



我国新精神活性物质管制难点与对策研究^{*}

彭伟^{1,2} 熊晓波^{1,2}

1. 湖北警官学院, 武汉;
2. 法庭科学湖北省重点实验室, 武汉

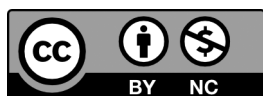
摘要 | 新精神活性物质的滥用情况对我国的全面禁毒工作带来了严峻挑战, 当前, 我国虽然已经加强对新精神活性物质的管制, 但是依然存在预警监测机制不健全、立法监管相对滞后、国内外法律管制差异明显、防范教育效果不佳等管制难点, 从而导致新精神活性物质滥用情况在我国时有发生, 对此, 我国应着力从完善监测及预警机制、健全法律法规、强化部门合作、做好宣传教育、加强科学研究、开展国际执法合作等六个方面持续强化对新精神活性物质的管制。

关键词 | 新精神活性物质; 禁毒; 管制难点; 对策

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、我国新精神活性物质管制的现状

毒品犯罪已成为社会顽疾, 属国际三大灾难性犯罪之一, 其犯罪手段多样复杂, 特别是在当前经济高速发展的社会背景下, 除传统毒品外, 更为新型且隐蔽的合成类精神活性物质 (通常称为新精神活性物质) 被犯罪分子不正当利用^[1]。这类物质主要是由犯罪分子对现有已纳入管制的毒品分子进行化学结构修饰而合成得到的毒品类似物, 危害作用

与已纳入管制的毒品相似甚至更强^[2], 但是因其未被纳入国际公约中进行管控, 加上新精神活性物质能够进行形式多样的包装“变身”, 例如伪身为“邮票”“跳跳糖”“奶茶”等, 导致这类物质很难及时被监管部门识别, 犯罪分子借此企图逃避法律法规的有效管控。新精神活性物质的出现与滥用, 显然增加了国家对毒品问题治理的难度^[3]。

根据联合国毒品与犯罪问题办公室公开的数据可知^[4], 2014年在全世界发现新精神活性物质只

^{*}基金项目: 2019年度公安部公安理论及软科学研究计划项目“新精神活性物质的挑战与防范对策建议”(2019LLYJHBST047)。

[1] 李云. 我国毒品犯罪形势及其应对策略 [J]. 武汉公安干部学院学报, 2018, 1: 63-66.

[2] 张力. 新精神活性物质与毒品的关系 [J]. 云南警官学院学报, 2021, 1: 33-37.

[3] 贺岚. 论新精神活性物质的滥用现状及管制对策 [J]. 湖南警察学院学报, 2021, 33 (3): 55-62.

[4] United Nations Office on Drugs and Crime. Early Warning Advisory on New Psychoactive Substances. [EB/OL]. <https://www.unodc.org/unodc/en/scientists/ewa/data.html>.

有 388 种, 然而, 截至 2022 年 5 月, 全球范围内的国家和地区则一共报道了 1127 种, 可见新精神活性物质种类在新时期正在以极快的速度增加。为加强我国新精神活性物质的管控, 公安部联合其他相关部门在 2015 年出台《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》, 并通过修改目录方式对列管的新精神活性物质进行动态增减, 2015 年列表管控 116 种, 经过 2017 年、2018 年和 2021 年多次增补, 当前共有 188 种新精神活性物质被列入法律监管范围。近几年, 我国陆续开展“除冰肃毒”“净边”“清源断流”等专项禁毒活动, 有力打击了滥用新精神活性物质违法犯罪问题。但是, 新精神活性物质的禁毒形势依然十分严峻, 滥用新精神活性物质的案件时有发生, 其已成为很多吸食传统毒品人员的替代品^[1]。此外, 新精神活性物质被公布报道以来, 众多国家都经历过新精神活性物质带来的危机, 比如影响极为广泛的美国芬太尼危机^[2], 在一些欧美国家中, 新精神活性物质已然成为仅次于大麻的第二大滥用物质^[3], 在全球一体化背景下, 我国新时期全面禁毒工作面临着极大的挑战。

由此可见, 尽管我国已经加强对新精神活性物质的管制, 但是新精神活性物质滥用情况仍时有发生, 我国在对其进行管制中依然存在诸多的困境与难点。

二、我国新精神活性物质管制中存在的难点

(一) 监测和预警机制不健全

目前我国还尚未形成一套综合、全面的新精神活性物质监测预警系统。当前, 我国对于大麻等传统毒品的防控体系较为完善, 但对于新精神活性物质这一类新型物质的监测和预警机制还不健全^[4], 针对新精神活性物质的研究也大多集中于毒品识别分析方面。由于新精神活性物质更新速度快, 其化学结构和药物属性很容易发生改变, 甚至变化之后的物质都是未知的, 因此针对新精神活性物质的监控体系难以做到全面覆盖。不完善的监控体系会导致预警不及时, 进而导致管制滞后, 而且, 较多的新精神活性物质并不是由国家主动进行防控而发现的, 而是由于发生了某种类型新精神活性物质被滥用的犯罪行为或者是大量流入市场才被发现, 这种“牵着走”的被动式管控, 很难有效打击犯罪。

(二) 立法监管相对滞后

我国现有的关于新精神活性物质的法律法规相对滞后, 且规定较为笼统。据联合国毒品与犯罪问题办公室公布的数据显示, 截至 2022 年 5 月全球共报告新精神活性物质达到 1127 种, 若考虑未发现、未报告的, 实际种类数可能远大于此。然而, 我国目前已列管的新精神活性物质仅 188 种, 这个数据远小于现有新精神活性物质种类, 让未处于列管的新精神活性物质难以依据法律法规进行管控。此外, 由于新精神活性物质更新极快, 一旦某种新精神活性物质被纳入管控, 不法分子就会通过改变其化学结构、变换包装等方式重新制作, 这一过程并不需要花费较长时间就可完成^[5], 但是, 法律法规具有稳定性, 新法的创立有一定的时间周期, 根据我国法律罪刑法定原则, 如若在《刑法》中无具体标准, 监管人员即使查到犯罪分子走私、贩卖未列管的新精神活性物质, 也未必能依法立案, 并不能给犯罪分子应有的惩罚, 这也助长其他不法分子进行犯罪活动的侥幸心理, 不利于打击滥用新精神活性物质的违法犯罪行为。由此可见, 我国在管制新精神活性物质过程中存在立法监管速度一定程度上跟不上新精神活性物质出现速度的情况, 新精神活性物质有时会面临列管不全的局面, 这体现了目前新精神活性物质管制立法滞后、列管迟钝的难点。

(三) 国内外法律管制存在差异

新精神活性物质虽然在世界各国都受到了一定的管制, 但是由于这类物质并不受到联合国禁毒公约的限制, 在不同的国家, 其法律管制的模式与范

[1] 王伟, 张霞, 张梦涛. 新精神活性物质滥用问题的管制策略探讨[J]. 广西警察学院学报, 2021, 34(6): 68-75.

[2] 徐金金, 晏拥. 美国政府对芬太尼的管制政策[J]. 云南警官学院学报, 2020, 6: 21-29.

[3] 初钰霖. 芬太尼类物质滥用的扩张形势与防控策略[J]. 北京警察学院学报, 2019, 3: 109-115.

[4] 徐多麒, 常林, 向平, 等. 论我国新精神活性物质监测评估系统完善[J]. 中国司法鉴定, 2020, 6: 60-65.

[5] 包涵. 新精神活性物质管制的国际经验和中国路径[J]. 公安学研究, 2018, 3(1): 43-62.

围不同,打击力度也存在差异^[1]。我国采用附表列管模式对新精神活性物质进行管制,2015年公安部联合其他相关部门制定《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》并运用附表目录的方式确定列管的新精神活性物质种类进行管控,目前已有188种新精神活性物质被纳入列管目录。美国采用类似物模式对新精神活性物质进行管制,美国《管制物质法》规定发现已被滥用的新精神活性物质与已被纳入列管目录中的新精神活性物质存在相似的化学结构、毒理效果即可纳入管制。而英国则应用平行立法的方式进行管制,英国《精神物质法案》规定只要是能够让人产生精神作用的物质都可以被管制,与附表列管方式不同之处在于,该法案附上的是“豁免物质”名单,从而重点打击未在名单上且能够让人产生精神作用的物质。因此,各个国家对于管制新精神活性物质的法律存在明显的差异,这种差异会导致在各国之间对于新精神活性物质的认定存在不同意见,这也就导致打击滥用新精神活性物质违法犯罪活动难以广泛地进行国际合作。而对于毒品犯罪通常是从管制严的地区流入管制较松的地区,不法分子往往利用这一点,借用各国之间由于法律标准不同形成的“保护伞”进行违法运输和交易。

(四) 防范教育效果不佳

如今,世界各国越来越重视禁毒教育在毒品防控体系中的作用,通过禁毒宣传教育,大多数人对海洛因、冰毒等传统毒品较为熟悉,能够进行自我识别与抵制,但由于我国新精神活性物质滥用时间较晚,除了部分专业人员对其较为了解外,社会大众是没有认知的,甚至完全不知道这类物质的类别和作用,因此针对新精神活性物质的防范宣传教育效果不佳。一方面,我国目前的防范教育方式单一,宣传教育缺乏互动,教育阵地相对局限。主要以标语形式出现,语言缺乏社会新意,这种宣传教育方式老套,难以吸引到年轻人的关注,群众更不会主动学习了解;另一方面,我国针对新精神活性物质的宣传不够高效,且没有为特定地点和特定人群进行针对性宣传,呈现“不分场所,不分人群”的宣传教育情况,但是能够接触及滥用新精神活性物质的场所及人群相对固定,比如说,应该重点在娱乐场所、学校、化工厂等地方进行,应该加强对青少年、禁毒专业人员等人群的防范教育,做到因地、因人施教宣传。

三、我国新精神活性物质管制难点的对策

(一) 完善监测及预警机制

在管制新精神活性物质中,完善监测和预警机制尤为重要。完善监测预警机制可从以下方式着手。

1. 建立专门的监测机构

通过建立专门的监测机构能够加强对医药行业的监控管理,特别是对有国际业务的企业重点管理,对企业销售产量、资金流动等进行检查,各省禁毒部门可下设专门机构,对本省使用的麻醉、精神药品数量做好统计,之后比对本省与全国数据,判断该省有无新精神活性物质的滥用风险。

2. 强化易制毒化学品流向管控

制造新精神活性物质的原料,大多数属于易制毒化学品,由此,要加强易制毒化学品产业管理,监管部门可开展常态化检查工作,高标准核查企业的审批手续,注重抽查易制毒化学品的出入库情况,联合交管部门,对运输车辆安装GPS追踪系统,掌握易制毒化学品的流向动态,防止出现流向不明、被不法分子窃取制作新精神活性物质的情况。

3. 完善预警与风险评估流程

细化相关法律法规中预警信息的规定,各地禁毒部门要强化各地的新精神活性物质查处工作,公安机关要强化当地KTV、酒吧等娱乐场所的检查,一旦发现滥用者立即控制调查,并将发现的新精神活性物质第一时间交给鉴定部门确认,如果是未列管的,尽快报告给国家禁毒办,由国家禁毒办进行分析总结,及时向各地发布预警信息。只要是未列管的新精神活性物质,都需进行阶段性风险评估,并且赋予评估结果相应的风险级别,级别越高的,加快其列管进程。同时要注重对毒品鉴定人员专业水平的培训,优化监测部门的设备,提高发现的新精神活性物质的检测率,若需严格管控,也可更快的确定预警信息,及时列管。

(二) 健全立法,优化列管

我国立法滞后,列管迟钝是新精神活性物质管制中的一大核心问题,根源在于立法方面存在不足,

[1] 张涵卿,陈帅锋.中美新精神活性物质管制模式比较研究[J].中国药物滥用防治杂志,2021,27(3):365-370.

因此要解决管制问题,解决立法问题是关键^[1]。一方面,我国要提高列管工作效率,完善列管增补目录。打击毒品犯罪,最重要的还是依靠完善、正义的法律法规,让不法分子无机可乘,而新精神活性物质更新速度极快,需要与之相适应的法律应对,达到从发现到列入打击范围的快速列管,使立法实现“与时俱进”。不过,立法过程中还需要排除列管障碍,在涉及某些医药研发过程中,可能会直接或间接地使用到新精神活性物质作为原料,如若对新精神活性物质无差别式管控,那么这些企业或部门的生产加工会受到较大影响。另一方面,我国可采用灵活的列管方式,将多种列管方式结合起来,例如将临时管制和骨架管制的方式与现有列管方式结合以应对新精神活性物质的快速更新特性^[2],各地公安机关可以及时对新发现的新精神活性物质进行风险评估,风险值过大的,可设置临时列管,这样可以及时打击犯罪,不给犯罪分子钻法律空子的机会,此外,从未列管种类的化学骨架入手,采取骨架式管制,如果化学结构与列管的新精神活性物质类似,则一同列入管制范围,这样能够避免出现不法分子通过改变化学结构以逃避法律处罚的现象。

(三) 强化部门合作,综合治理

实现综合管制新精神活性物质,需要多方共同努力。首先要完善禁毒部门与其他部门的协作,在新精神活性物质的相关案件中,常常涉及到多个部门的管辖范围,比如公安、医药、食品等部门,因此协调好各部门之间的工作机制,才能够有条不紊地将各个部门的作用发挥到最大^[3]。涉及新精神活性物质的案件中,公安机关最为关键,所以协调好公安机关内部工作尤为重要,不同警种的工作分配不同,目前很多犯罪活动在互联网环境中进行,因为互联网隐蔽性强,而且网络人际关系复杂模糊,为犯罪分子提供充分的贩运机会,所以在收集预警信息时,公安禁毒部门可以联合网络安全部门,不定时组织网上联合巡查,可以提升案件的发现率;在相关犯罪案件侦破方面,刑侦部门可以联合出入境管理部门和经济犯罪侦查部门溯源追踪新精神活性物质,会比刑侦部门单独行动效率更高。协调好公安机关内部工作,公安机关与其他部门的协作也很重要,公安禁毒部门与食药监管部门、工商部门等联合综治,形成合力,建立信息共享平台,加强信息碰撞,实现信息价值最大化。其次,部门与群众之间的合作也不可忽视,群众是政府工作的最大

底气,走访调查线索还需群众提供,综合社会力量共同打击犯罪。因此,在新精神活性物质的管制过程中,强化部门与部门之间、部门与群众之间的合作机制,形成合力至关重要。

(四) 做好宣传教育,重点突破

毒品预防教育是我国禁毒防控体系的核心部分,也是禁毒工作的基础所在。新精神活性物质变化快,演变迅速,相关知识的普及刻不容缓。我国目前的宣教工作时效性不足,知识体系落后,教育方式单一,不具创新性,难以引起群众的学习兴趣,亟须进行改善,重视起来。新精神活性物质滥用的关键点在于其迷惑性极强,群众多因无法识别而错误使用,禁毒部门应当联合公安、教育等部门和社会团体组织,建立有效的宣教体系,丰富宣传教育的内容形式,抓住宣教工作的重点场所和对象。顺应“互联网+”时代,禁毒部门可与互联网公司合作,在网络上投放禁毒知识,可以根据点击、浏览热度判断网民的兴趣度和关注度,分析相关数据,知悉网民感兴趣的知识和方式,更有针对性地进行防控教育宣传,避免做无用功。尽管新精神活性物质的宣传教育是面向全体群众的,但是如果能找到重点,就可以达到事半功倍的效果。首先找准重点场所,新精神活性物质大多出现在KTV、酒吧等娱乐场所,要在这些场所多粘贴警示标语和常见新精神活性物质类型,以提高群众警惕性。其次是针对重点人群,对于吸毒者、青少年等高危人员,应当着重组织开展宣传教育,应多在禁毒所、学校等地举办讲座^[4],讲述新精神活性物质的相关知识,或在学生教材中编入内容,加深学习和理解。只做到单向的宣传教育,效果很难体现,也应当结合定期采用调查问卷等方式了解受众的学习情况,用数据来量化成果,对于成效较低的,可结合实际情况制定计划继续组织宣教。因此,要想完善管制,做好宣教工作不能少,从重点处入手可达到事半功倍的效果。

[1] 石经海,赵戈.新精神活性物质法律管制的困境与出路[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2022,23(1):58-70.

[2] 初钰霖.新精神活性物质临时管制机制研究[D].北京:中国人民公安大学,2020.

[3] 郭思宇.新精神活性物质的防控对策研究[D].北京:中国人民公安大学,2017.

[4] 王志坤.社会工作介入青少年毒品预防教育研究[D].郑州:郑州大学,2018.

（五）加强科学研究工作

新精神活性物质类型多变，对其的研究永无止境，而且随着时代的发展，不法分子用于制作新精神活性物质的仪器会更加精良，也会采用更加隐蔽的方法更新变换，从而逃避法律法规的处罚。因此，需要不断加强新精神活性物质领域的科学研究工作。此前，国家禁毒委员会建立有专门的实验室——国家毒品实验室，提升了科学研究的专业性，也计划在北京市、浙江省、陕西省、四川省、广东省五处成立分中心，当前已有部分分中心已经揭牌成立。同时，国家也应结合各地的发展情况分配相适应的研究项目指标，鼓励对新精神活性物质进行研究分析，给予充分的技术和资金支持，不断攻克技术难关，尽可能做到全方位了解新精神活性物质并研究出科学的应对方法。因此，加强在新精神活性物质领域的科学研究工作有助于预测和确定新精神活性物质的发展动态，对其管制起到重要作用。

（六）加强国际执法合作

新精神活性物质的发展突飞猛进，各个国家都

对其提高了重视程度，不断加大打击力度，但仅仅靠各国自身的力量进行打击是远远不够的，目前新精神活性物质的国际执法合作已经成为新的合作重点^[1]。我国也应当加强国际执法合作，主动建立与国际刑警组织、各国执法机构的合作，与其他国家之间积极展开沟通，达成共同打击新精神活性物质犯罪的目标。要加强国际合作，组织多边禁毒关系行动，建立国际新精神活性物质信息共享平台，关注国际上的发展动向，对于其他国家列管而我国尚未列管的种类，我国禁毒部门可对其进行风险评估，对存在一定风险的新精神活性物质进行监测预警，或者列入管制范围，我国也要主动分享本国在新精神活性物质管制层面的信息，积极为打击防范新精神活性物质在国际范围的犯罪贡献力量，同时对于本国的新精神活性物质打击防范也有益处。因此，对于新精神活性物质的管制，我国应当加强国际执法合作，共享新精神活性物质的管制经验。

（责任编辑：彭 曦）

Study on the Difficulties and Countermeasures in Control of New Psychoactive Substances in China

Peng Wei^{1,2} Xiong Xiaobo^{1,2}

1. Hubei University of Police, Wuhan;

2. Hubei Key Laboratory of the Forensic Science, Wuhan

Abstract: The abuse of new psychoactive substances has brought serious challenges to China's anti-drug work. Although China has strengthened the control of new psychoactive substances, there are still some control difficulties, such as imperfect early warning and monitoring mechanisms, relatively slow legislation, differences in domestic and foreign laws and the poor effects of education and advocacy. As a result, the abuse of new psychoactive substances still exists in China. In this regard, China should continue to strengthen the control of new psychoactive substances from six aspects: improving monitoring and early warning mechanisms, improving laws and regulations, strengthening departmental cooperation, doing a good job in publicity and education, strengthening scientific research, and conducting international law enforcement cooperation.

Key words: New psychoactive substances; Anti-drug; Control difficulties; Countermeasures

[1] 顾辰欣，张黎. 全球扩张背景下的新精神活性物质管控研究[J]. 广西警察学院学报，2021，34（1）：103-110.