



《上海禁毒条例》

释义

上海市人民代表大会内务司法委员会
上海市人民代表大会常务委员会法制工作委员会
上海市禁毒委员会办公室
上海市法学会禁毒法研究会 编

上海人民出版社

《上海禁毒条例》 释义

上海市人民代表大会内务司法委员会
上海市人民代表大会常务委员会法制工作委员会
上海市禁毒委员会办公室
上海市法学会禁毒法研究会 编

海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

《上海市禁毒条例》释义/上海市人民代表大会内
务司法委员会等编. —上海: 上海人民出版社,
2016. 12

ISBN 978 - 7 - 208 - 14182 - 7

I. ①上… II. ①上… III. ①禁毒—条例—法律解释
—上海 IV. ①D927.510.214.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 274338 号

责任编辑 楼岚岚 龙 敏

封面设计 甘晓培

《上海市禁毒条例》释义

上海市人民代表大会内务司法委员会 等 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 850 × 1168 1/32 印张 19 插页 4 字数 472,000

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 14182 - 7/D · 2956

定价 60.00 元

编 委 会

主 编

林化宾 沈志先 李余涛 丁 伟

副主编

史秋琴 施 凯 王石平 姚建龙

编 委

余志强	阎 锐	郑 伟	吉宝荣
刘金鹏	崔 凯	郑雨清	李 健
徐 川	叶 枫	林 茗	管伟理

前 言

《上海市禁毒条例》于2015年12月30日经上海市第十四届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过,自2016年4月1日起施行。为了配合《上海市禁毒条例》的宣传、学习和贯彻实施,我们编撰了本释义。

全书分两大部分。第一部分为法规条文释义,就《上海市禁毒条例》的条文逐条进行解读,并介绍相关工作情况。第二部分收录相关法律法规和文件,包括上海市人大内务司法委员会提请审议的法规草案说明、上海市人大法制委员会关于修改情况的报告、《中华人民共和国禁毒法》等相关法律法规、规范性文件等。读者通过阅读本书,不仅能够理解法规条文的含义,而且对法规的立法背景、立法缘由、立法过程也能有比较全面的了解。

在本书编撰过程中,我们力求准确诠释立法原意,清晰解读法条内容,希望能对广大读者特别是执法人员准确地理解立法本意有所助益。但由于时间、水平有限,不妥之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

2016年6月

目 录

前言	1
第一部分 释义	1
第一章 总则	1
第二章 禁毒宣传教育	26
第三章 毒品管制	39
第四章 戒毒管理服务	61
第五章 禁毒工作保障	111
第六章 法律责任	122
第七章 附则	141
第二部分 附录	143
附录一 条例及有关说明	143
上海市禁毒条例	144
关于《上海市禁毒条例(草案)》的说明	160
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海市禁毒条例 (草案)》审议结果的报告	171
上海市人民代表大会法制委员会关于《上海市禁毒条例 (草案)》(修改稿)修改情况的报告	177
附录二 国家有关法律和文件	180
中华人民共和国禁毒法	180
戒毒条例	193
麻醉药品和精神药品管理条例	202

易制毒化学品管理条例	223
道路交通安全法实施条例	238
娱乐场所管理条例	263
艾滋病防治条例(节录)	274
附录三 国际公约及重要文件	277
精神药物公约	277
经《修正一九六一年麻醉品单一公约的议定书》修正的 一九六一年麻醉品单一公约	301
联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约	339
全球行动纲领	370
附录四 国家相关部门文件	386
公安机关强制隔离戒毒所管理办法	386
司法行政机关强制隔离戒毒工作规定	398
吸毒检测程序规定	409
吸毒成瘾认定办法	412
机动车驾驶证申领和使用规定(节录)	416
易制毒化学品购销和运输管理办法	419
药品类易制毒化学品管理办法	431
国家食品药品监督管理局公安部卫生部关于加强含麻黄碱 类复方制剂管理有关事宜的通知	443
关于印发戒毒药物维持治疗工作管理办法的通知	445
卫生部、公安部、国家食品药品监督管理局关于印发《滥用阿 片类物质成瘾者社区药物维持治疗工作方案》的通知 ...	455
卫生部关于印发《阿片类药物依赖诊断治疗指导原则》和 《苯丙胺类药物依赖诊断治疗指导原则》的通知	463
关于加强戒毒康复人员就业扶持和救助工作的意见	481
关于印发《关于加强互联网禁毒工作的意见》的通知	487
中国互联网禁毒公约	494

计算机信息网络国际联网安全保护管理办法	497
国家新闻出版广播电视总局办公厅关于加强有关《广播电视 节目、影视剧和网络视听节目制作传播管理的通知》	503
关于印发《非药用类麻醉药品和精神药品列管办法》的通知 ...	505
附录五 上海市相关法律和文件	521
上海市精神卫生条例	521
关于印发《上海市禁毒工作达标社区示范社区创建办法》 的通知	540
上海市人力资源和社会保障局关于进一步加强就业援助 工作的若干意见	544
关于印发《关于本市深化青少年禁毒宣传教育工作的意见》 的通知	547
关于全面开展社会面吸毒人员分类评估和综合干预工作的 通知	552
关于印发《关于对〈关于贯彻执行《戒毒条例》的实施办法〉 的补充规定》的通知	560
关于对《关于贯彻执行〈戒毒条例〉的实施办法》的补充规定 ...	561
关于贯彻执行《戒毒条例》的实施办法	573

第一部分

释 义

第一章 总 则

本章共八条,包括本条例的立法目的、法律效力、禁毒工作方针与工作机制、政府职责、禁毒委员会职责、禁毒合作等方面的内容。

第一条 为了预防和惩治毒品违法犯罪行为,保护公民身心健康,维护社会秩序,根据《中华人民共和国禁毒法》、《戒毒条例》等法律、行政法规,结合本市实际,制定本条例。

【释义】 本条是关于《上海市禁毒条例》的立法目的和立法依据的规定。

根据本条规定,本市禁毒条例的立法目的包括预防和惩治毒品违法犯罪行为、保护公民身心健康、维护社会秩序三个方面;立法依据主要是《中华人民共和国禁毒法》(以下简称《禁毒法》)和国务院《戒毒条例》等法律、行政法规。

为便于从总体上把握和理解《上海市禁毒条例》,我们从以下四个方面介绍相关立法背景。

(一) 当前国内外和上海市禁毒形势

根据国家禁毒委员会办公室发布的《2015 年中国毒品形势报告》,当前全球毒品问题仍处于加剧扩散期,一些国家和地区毒品持续泛滥,制造、贩卖、滥用毒品问题严重,毒品来源、吸毒人员、毒品种类不断增多,毒品问题已成为全球性的社会顽疾。在毒品问题全球化的大背景下,中国毒品形势依然严峻复杂,境外毒品渗透不断加剧,国内制毒问题日益突出,毒品滥用问题持续蔓延,毒品社会危害更加严重。毒品问题将在相当长的一段时间内持续恶化,禁毒工作面临着巨大压力和严峻挑战。

近年来,全国毒品滥用问题发生新变化,呈现出“一降一升”和“三个全覆盖”的特点;滥用阿片类毒品人员比例下降,滥用冰毒等合成毒品人员比例上升,吸毒人群覆盖各个年龄段、不同文化程度、各个社会职业群体。以青少年为主体的滥用合成毒品问题突出,吸毒人员低龄化趋势明显;因吸毒引发的抢劫盗窃、自伤自残、暴力伤害、驾车肇祸等案件事件不断增多,严重危害社会治安和公共安全。具体表现在:一是吸毒人员总量一直处于高位。截至2015年底,全国现有吸毒人员234.5万名(不含戒断三年未发现复吸人数、死亡人数和离境人数)。按吸食毒品的种类分,滥用海洛因等阿片类毒品人员98万名,占41.8%;滥用合成毒品人员134万名,占57.1%,滥用其他毒品人员2.5万名,占1.1%。按既往吸毒情况分,被查获一次且无戒毒史的偶吸人员106.9万名,复吸(成瘾)人员127.6万名,分别占45.6%和54.4%。按性别分,男性200.7万名,女性33.8万名,分别占85.6%和14.4%。二是查获吸毒人员数量上升。2015年,全国共查处有吸毒行为人员106.2万人次,其中新发现吸毒人员53.1万名,同比分别上升20%和14.6%。在新发现的53.1万名吸毒人员中,滥用阿片类毒品人员占17.4%,其中滥用海洛因人员占14.6%;滥用合成毒品人员占80.5%,其中滥用冰毒等苯丙胺人员占73.2%;滥用其他毒品人员占2.1%。三是吸毒人员低龄化特征突出。在234.5万名吸毒人员中,不满18岁的,占1.8%;18岁到35岁的,占60.6%;36岁到59岁的,占37.1%;60岁以上的,占0.5%。四是吸毒人群多元化特点明显。在明确登记职业信息的吸毒人员中,无业人员占69.5%,农民占17.3%,工人占4.7%,个体经营者占3.4%,自由职业者占3.2%,职员占1%,学生占0.5%,专业技术人员、企业管理人员以及公职人员、演艺界明星等占0.4%。五是吸毒人员肇事肇祸案件多发。2015年,全国报告发生因滥用毒品导致暴力攻击、自杀自残、毒驾肇事等极端案件事件336起,查获涉案吸毒人员349名;破获吸毒人员实施的刑事

案件 17.4 万起,占刑事案件总数的 14%,其中,抢劫、抢夺、盗窃等侵财性案件 7.2 万起,涉毒犯罪案件 7.4 万起,杀人、绑架、强奸等严重暴力案件 716 起;依法注销 14.6 万名吸毒驾驶人驾驶证,拒绝申领驾驶证 1.1 万人。

面对国内外严峻复杂的毒情形势,上海禁毒工作面临着“南北夹攻,境内外夹击”的严峻挑战。一是吸毒人员总量持续增长。2015 年全市登记的吸毒人员为 76 528 人,同比上升 8.6%,是 2009 年的 1.6 倍;而尚未登记掌握的可能更多。二是毒品犯罪活动高发。2015 年全市共破获涉毒案件 4 892 起,同比上升 7.8%,是 2009 年的 2.6 倍。三是合成毒品滥用加剧,易制毒化学品管控难度加大。在 2015 年全市新发现的吸毒人员中,吸食合成毒品者占 91.2%;在查获的毒品中,合成毒品占 90%。四是堵截毒品入沪、外流任务艰巨,网络涉毒问题日益突出。

(二) 全国和上海禁毒法制建设情况

禁毒工作事关国家安危、民族兴衰、人民福祉,厉行禁毒是党和政府的一贯立场和坚决主张。1990 年 12 月,全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于禁毒的决定》。1995 年 1 月、2005 年 7 月和 8 月,国务院先后制定《强制戒毒办法》、《麻醉药品和精神药品管理条例》和《易制毒化学品管理条例》。为全面加强禁毒工作,2007 年 12 月,全国人大常委会审议通过《禁毒法》。2011 年 6 月,国务院制定《戒毒条例》。

党的十八大以来,中央先后就推进平安中国、法治中国建设作出一系列的重大决策部署。2014 年 6 月,中共中央、国务院首次印发《关于加强禁毒工作的意见》,明确提出要加强禁毒工作法制建设,建立健全地方性禁毒法规、规章,因地制宜解决当地的突出毒品问题。同年 10 月,上海市委、市政府印发《关于贯彻〈中共中央、国务院关于加强禁毒工作的意见〉的实施意见》,提出加快禁毒地方立法进程,聚焦禁毒工作中存在的突出矛盾、薄弱环节、制度缺

陷,深化立法调研,尽快制定《上海市禁毒条例》,充分发挥法治对上海禁毒实践的引领和保障作用。

(三)《上海市禁毒条例》的立法过程

2014年初,为进一步贯彻落实国家相关法律法规,依法加强上海市禁毒工作,更有效地遏制毒品问题在上海市的滋生蔓延,保障人民安居乐业,在市禁毒委员会的积极推动下,市十四届人大常委会正式启动《上海市禁毒条例》立法工作。条例草案于2015年9月23日、11月18日分别进行第一次审议、进行第二次审议,12月30日表决通过,2016年4月1日起正式施行。

(四)《上海市禁毒条例》的立法指导思想

通过立法,一是贯彻落实党中央、国务院和本市有关禁毒工作的精神和要求;二是积极应对上海市禁毒工作面临的严峻形势;三是推动破解上海市禁毒工作中的难题;四是固化上海市禁毒工作中的成功经验做法。

第二条 本市行政区域内的禁毒宣传教育、毒品管制、戒毒管理服务、禁毒保障等工作,适用本条例。

【释义】 本条是关于《上海市禁毒条例》适用范围的规定。

根据本条规定,凡上海行政区域内有关禁毒宣传教育、毒品管制、戒毒管理服务、禁毒保障等相关工作,都适用《上海市禁毒条例》。

法规的适用范围,也称法规的效力范围,是指法规在什么时间、什么地方、对什么人发生效力,即法规的时间效力、法规的空间效力以及法规对人的效力。法规的时间效力,是指法规发生效力的时间范围,即法规从何时开始生效,至何时失效,有无溯及力。法规的空间效力,是指法规所适用的地域范围,也就是说法规在什么地方生效。法规对人的效力,是指法规适用于哪些人群,也就是说法规对什么人(包括具有法律关系主体资格的自然人、法人和其他组织)适用。本条从法规的空间效力角度对《上海市禁毒条例》

的适用范围作出了规定。

根据本条规定,《上海市禁毒条例》适用于上海市全部行政区域。行政区域是宪法学概念,指国家为了实现职能,便于有效管理,按照一定的原则和程序将其领土分成的若干个不同层次的区域,并建立相应国家机关。本条例作为上海市人大常委会制定的地方性法规,在本市行政区域范围内具有统一的法律效力。因此,凡是在上海市行政区域内的国家机关、社会团体、企业事业单位和个人,凡是在上海市范围内实施的禁毒宣传教育、毒品管制、戒毒管理服务、禁毒保障等工作,都应当遵守本条例。

禁毒是一项综合性很强的工作,与禁毒相关的工作涉及很多方面:关于禁毒职责分工,包括各级政府、禁毒委员会及其成员单位禁毒职责、禁毒工作的社会参与、禁毒合作等;关于禁毒宣传教育,包括国家机关及媒体禁毒宣传教育责任、重点群体和重点场所禁毒教育工作、吸毒人员文化市场禁入等;关于毒品管制,包括毒品源头管理和流通环节查缉、互联网涉毒管制、重点场所和重点地区禁毒工作、金融机构和房屋出租的禁毒责任、毒驾管制等;关于戒毒管理服务,包括自愿戒毒、社区戒毒、强制隔离戒毒和社区康复戒毒四种戒毒措施、吸毒人员动态管控、病残吸毒人员收戒、强制隔离戒毒人员所外就医、所内外工作对接等;关于禁毒工作保障,包括禁毒经费、机构和人员保障、毒品科研和监测预警、政府购买服务、禁毒工作人员职业保护等;以及与这些工作相关的法律责任。对于上述这些与禁毒工作相关的内容,《上海市禁毒条例》都可以调整适用。

第三条 禁毒工作贯彻预防为主,综合治理,禁种、禁制、禁贩、禁吸并举的方针,实行政府统一领导,有关部门各负其责,社会广泛参与的工作机制。

【释义】 本条是关于禁毒工作方针和工作机制的规定。

禁毒工作方针是贯穿于禁毒工作并指导禁毒工作的基本准

则。贯彻预防为主,综合治理,禁种、禁制、禁贩、禁吸并举的禁毒工作方针,第一,要真正将预防作为各项禁毒工作的重中之重。毒品的主要危害之一就是能够使人形成瘾癖,在生理上和心理上产生强烈依赖,一旦沾染上毒瘾,往往很难完全戒断。多年来,吸毒人员经戒毒治疗后的复吸率始终居高不下。针对毒品“沾易戒难”的特点,加强预防是治本之策,预防工作做好了能够起到事半功倍的效果。为此,要持续加大禁毒宣传教育的力度,通过形式多样、内容丰富、通俗易懂的宣传方式,提高宣传实效,切实增强全民识毒防毒拒毒的意识和能力,最大限度减少新吸毒人员滋生;同时加强对麻醉药品、精神药品和易制毒化学品以及新精神活性物质的管制,防止流入非法渠道。第二,要真正将禁毒工作纳入社会治安综合治理范畴,作为长期任务、常态工作。通过整合各类资源,凝聚各方力量,采取综合措施,取得治理毒品问题的最大成效。第三,真正将“四禁”措施落到实处。“禁种、禁制、禁贩”,是为了最大限度地减少毒品供应;“禁吸”是为了最大限度地减少毒品需求。四个方面的工作都关乎源头治理毒品问题的大局,相互联系,不可偏废,必须着眼禁毒工作全局,共同推进,并根据不同时期、不同地方的具体毒情,重点加强。

上海市禁毒工作的工作机制是实行政府统一领导,有关部门各负其责,社会广泛参与。首先,强调禁毒工作实行政府统一领导,明确政府对禁毒工作中承担全面责任。坚决禁毒是党和国家的一贯立场,是人民群众的迫切要求,也是各级政府的重要职责。禁毒工作是长期复杂的艰巨任务,牵涉到经济社会生活的各个领域,必须加强政府的统一领导。为积极应对日益严峻的毒情形势,各级政府应当以对人民负责、对历史负责的精神,将禁毒工作摆上重要日程,加强领导、加大投入,确保组织到位、措施到位、保障到位,研究和明确本地区的禁毒目标,落实领导和目标管理责任制。其次,强调部门履职,明确有关部门承担禁毒工作的主要责

任。禁毒工作涉及诸多职能部门,本条规定了有关部门的主体职责、共同职责和协同职责。因此,各有关部门应当充分有效发挥职能作用,各尽其职、各负其责,做好业务范围内的禁毒工作。同时,主动跨前,通力配合,不扯皮、不推诿,做好其他相关的禁毒工作,增强工作合力,发挥整体优势。第三,毒品问题是一个重大社会问题。治理毒品问题,必须充分组织、广泛动员各种社会资源,鼓励各种社会力量积极参与禁毒工作,确保禁毒工作形成强大、坚实的群众基础。只有全社会都行动起来,才能形成政府领导有力,部门各负其责,全社会积极参与的有效禁毒工作机制,才能有效遏制毒品问题的发展蔓延。为此,要在新的历史时期,创新社会动员方式,宣传群众、动员群众、组织群众,大力发展群众性禁毒自治组织、禁毒社会组织,开展多种形式的禁毒行动,使广大人民群众认识禁毒工作重要意义,自觉抵御毒品侵害,积极投身禁毒工作。

第四条 本市实行禁毒工作责任制。各级人民政府应当将禁毒工作纳入国民经济和社会发展规划,纳入政府绩效考核及城市精神文明建设、平安建设内容,将禁毒经费列入本级财政预算。

【释义】 本条是关于禁毒工作责任制、禁毒工作规划、禁毒工作考评和禁毒经费保障的规定。

上海市在禁毒工作中实行责任制。2014年,国家禁毒委员会制定《禁毒工作责任制》,2015年上海市禁毒委员会制定《上海市禁毒工作责任制》。根据国家和上海市规定,各级党委、政府和禁毒委员会、禁毒委员会成员单位、禁毒委员会办公室和其他有关职能部门及其禁毒工作责任人应当履行各自的禁毒职责。各级党委、政府主要领导是禁毒工作第一责任人,对本行政区域禁毒工作负总责;各级党委、政府分管禁毒工作的领导、禁毒委员会主任是主要责任人,对本行政区域禁毒工作负主要责任;各级禁毒委员会委员、其他有关职能部门负责人是本单位、本系统履行禁毒职责的直接责任人。在禁毒工作中,坚持“责任与职能相适应”、“谁主管、谁

负责”的原则,并对禁毒工作实行考评和责任追究制度。

根据本条规定,市、区和乡镇人民政府都应当将禁毒工作纳入国民经济和社会发展规划,纳入政府绩效考核及城市精神文明建设、平安建设内容,并要将禁毒经费列入本级财政预算。

国民经济和社会发展规划是各级政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。毒品问题是严重的社会问题,如果任由毒品发展蔓延,不仅严重危害公民身心健康和家庭幸福,扰乱经济秩序,消耗社会财富,给国家和人民群众造成巨大经济损失,而且败坏社会风气,污染社会环境,诱发违法犯罪,带来大量社会问题。如果毒品问题解决不好,将给经济社会协调发展、构建社会主义和谐社会埋下严重隐患,直接影响构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会战略目标的实现。因此,上海市各级人民政府必须高度重视禁毒工作,把禁毒工作作为经济和社会健康发展的大事来抓,作为政府公共管理和社会服务的一项重要内容,纳入国民经济和社会发展总体规划,作为政府制定有关政策和年度计划的依据。有关部门还要根据总体规划的要求,制定有关禁毒工作的专项计划,作为政府制定相关政策、安排和部署相关工作的依据。

政府绩效考核作为对政府行政能力评估的一个标准,在我国民主法制建设进程中发挥着越来越重要的作用。通过对政府绩效的考核,能更好地监督与指导各级政府工作,对于提高政府依法行政水平和树立政府公信力具有巨大的作用,同时也是深化行政管理体制改革的重要内容,是推进服务型政府建设的必然要求,有利于创新行政管理方式,为经济社会发展提供优质服务,也有利于激发广大政府部门工作人员的工作积极性。城市精神文明建设是城市建设的重要方面,是社会主义精神文明建设的重要组成部分。平安建设是各级党委政府组织全民参与维护社会稳定的一项群众性创建活动,其主要目的是维护社会治安稳定,保障人民群众生命

财产安全,巩固国家政权,促进经济社会持续健康发展。禁毒工作与城市精神文明建设、平安建设密切相关,禁毒工作成效如何已成为衡量城市精神文明建设、平安建设工作成效的一项极为重要的指标,更是考核各级政府工作绩效的一项重要内容。

禁毒工作离不开必要的经费保障。将禁毒工作所需经费纳入各级政府财政预算予以保障,这是确保《上海市禁毒条例》能够得到有效贯彻落实的关键因素。为此,本条规定,上海市各级人民政府要根据禁毒工作需要,将与禁毒工作有关的各项经费列入本级财政预算,不断完善禁毒经费保障机制,提高禁毒经费保障水平。与此同时,各级禁毒委员会也要充分发挥职能作用,及时主动地提出有关禁毒工作规划和经费保障的建议,报请同级人民政府纳入国民经济和社会发展规划及财政预算,并要会同财政部门认真研究制定禁毒经费相关管理制度,加强禁毒经费管理,提高禁毒经费使用效益。各级财政部门要会同同级禁毒委员会办公室加强禁毒经费管理,强化绩效考核。

第五条 市和区、县禁毒委员会负责组织、协调、指导本行政区域内的禁毒工作,具体履行下列职责:

- (一) 制定禁毒工作规划、计划和政策措施;
- (二) 督促落实禁毒工作责任并组织开展考核;
- (三) 检查禁毒法律、法规、政策的贯彻实施情况;
- (四) 协调解决禁毒工作中的重大问题;
- (五) 组织开展禁毒工作调查研究,发布年度禁毒报告;
- (六) 上级禁毒委员会和本级人民政府授予的其他职责。

禁毒委员会下设办公室,承担委员会的日常工作。

【释义】 本条是关于禁毒委员会及其办公室职责的规定。

《禁毒法》第五条第二款规定,县级以上地方各级人民政府根据禁毒工作的需要,可以设立禁毒委员会,负责组织、协调、指导本行政区域内的禁毒工作。在上海市已设立市、区两级禁毒委员会