

中国边疆研究通报

二集·云南专号

中国社会科学院中国边疆史地研究中心
中国边疆地区历史与社会研究云南工作站 编

主编 李国强 方 铁

新疆人民出版社

前 言

中国社会科学院中国边疆史地研究中心为便于协调、组织全国边疆史地研究,于1987年开始主办《中国边疆史地研究报告》(下略作《报告》)杂志。《报告》陆续发表的以中国近代边界沿革研究为主的文稿,受到中国边疆研究者和有关部门的重视。1994年,《报告》因种种因素而停办,这使与《报告》情结太牢的我们遗憾多多。

1995年中国社会科学院进行学科调整,中国边疆史地研究被列入重点扶持学科。中国边疆史地研究中心“九五”科研组织规划中确定研究工作重点有三:

1. 以中国边疆史地研究为基础,开展中国古代疆域史、中国近代边界沿革史、中国边疆研究史三大研究系列的综合性研究,加强中国历代边疆政策和近代界务交涉的专题研究。

2. 开展当代边疆地区的稳定与发展的对策性和预测性研究。

3. 开展中国边疆理论研究和边疆学理论研究。前者包括陆疆、海疆与边界的理论问题,通过中外理论比较、历史与现实的贯通和理论与实际的结合,探索中国边疆历史发展与统一的多民族国家形成的发展规律。后者侧重基础理论,包括概念与范畴、学科性质和任务、体系与功能等等,建立以马克思主义为指导的有中国特色的中国边疆学理论体系。

研究重点拓宽后,中国边疆史地研究中心主办的《中国边疆史地研究》(季刊,公开发行。下略作《研究》)显然已不能完全满足研究者所需。因此,我们便决定原则上每年编辑1部名为《中国边疆研究通报》(下略作《通报》)的论文集。其目的,固然在于继续推动中国边疆研究,为政府有关部门的决策提供科学的依据;同时也在于回报曾对《报告》多有青睐的读者。虽然我们在做出上述决定时还未达到游目骋望的认识高度,但是马上意识到《通报》作为公开出版物不应当是《报告》的翻版,也不应当是《研究》内涵的简单扩大。显然,我们必须不断探求和试炼。从这部《通报》开始,我们坚持以更具包容性的态度,让《通报》的涵盖面广泛些,让《通报》既能揭示历史的真相又能展现今日诸多问题的根源和历史教训,从而更紧扣时代的动脉、激荡读者对中国边疆古今情势和样相的思索。

《通报》主要发表下列研究论文:①中国陆疆和海疆的理论与实际研

究;②中国近代边界沿革和中外界务交涉研究;③中国历代海事和当代海疆现状研究。有关上述各方面的研究综述和档案、资料则以少量篇幅加以介绍。《通报》着重选发能使读者于中国整体边疆的各个侧面,知其闻世之事所缘起、见世之事所滋延、未来之事所究竟的文稿。

论往事,前鉴不远;述颠末,考镜得失。愿广大读者细览《通报》而深长思之。

在此,我们对鼎助《通报》出版的新疆人民出版社表示由衷的感谢;对赐稿于《通报》的作者和《通报》的读者道一声谢谢。

中国社会科学院
中国边疆史地研究中心
1995年10月

目 录

前言

边疆稳定与禁毒斗争	马大正	李国强(1)
边政十策议	郑 汕	田虎青(13)
当代云南边境民族地区的毒品问题与禁毒斗争	鲁 刚	(22)
云南境外的毒品祸源及反毒斗争	汤家麟	徐 菁(36)
云南边境民族地区外来流民的现状与思考	鲁 刚	李 寿(48)
云南境内外跨境民族的分布、来源及其对云南边疆稳定的影响	方 铁	(59)
东南亚地区艾滋病现状及其对云南的影响	贺志雄	朱 华(72)
有关猛卯三角地的一些历史情况	余绳武	(78)
近代史上中英滇缅边界“南段未定界”问题	张振鹏	(82)
片马问题的考察与研究	谢本书	(90)
云南地区至邻国交通史略	方 铁	(100)
龙云的民族思想及其统治时期的云南边政建设	潘先林	(112)
蓬国问题:一桩涉及中缅印傣掸泰民族历史的疑案	何 平	(119)
中国西南边疆与东南亚历史关系“再生”及其国际意义	刘 刚	(128)
明代云南边疆问题述论	林超民	(134)
近现代云南边疆问题研究述评	孙代兴	(144)
中国社会科学院中国边疆史地研究中心简介		(149)
中国社会科学院历史研究所社会史研究室简介		(150)
云南大学历史系简介		(151)
云南大学西南边疆民族历史研究所简介		(152)

后记

Contents

Fordword

Border stability and the struggle of banning drugs	Ma Dazheng, Li GuoQiang(1)
A review of the ten proposals of policy for borderland	Zheng Shan, Tian Huqing(13)
Drug problems and the struggle of banning drugs in border nationalities areas of contemporary Yunnan	Lu Gang(22)
The external source of drugs and the struggle against drugs in Yunnan ...	Tang Jialin, Xu Jing(36)
Reflections on the present condition of nonnative floating population in border nationalilties areas of Yunnan	Lu Gang, Li Shou(48)
The distribution and origins of across - border nationalities insideand outside Yunnan and their influence on the stability of Yunnan borderland	Fang Tie(59)
The present condition of AIDS in Southeast Asia and its influence on Yunnan	He Zhixiong, Zhu Hua(72)
Some historical conditions of Mengmáo triquetrous land	Yu Shengwu(78)
The issue of "undefined boundary at the Southern Sector" of Yunnan - Burmese Borders between China and Britain in Modern history	Zhang ZhenKun(82)
An investigation of the Pianma issue	Xie Benshu(90)
A historical survey of the communications of Yunnan with neighbouring countries	Fang Tie(100)
The nationality thought of Long Yun and his construction in Yunnan borderland during his rule	Pan Xianlin(112)
The problem of Pong:A disputed case conceining the history of Tai,Shan or Thai nationalty inhabiting in China,Burmese and India	He Ping(119)
"The reviviscence" of the historical relations between the Southwestern borderland of China and the Southeast Asia and its international significance	Liu Gang(128)
A review of Yunnan borderland issues of the Ming dynasty	Lin Chaomin(134)
A survey of the studies of modern and contemporary Yunnan borderland questions	Sun Daixing(144)
An introduction to the Research Centre of the History and Geography of China's Borderlands	(149)
An introduction to the Research Section of Social History of the Institute of History of CASS	(150)
An introduction to the History Department of Yunnan University	(151)
An introduction to the Institute of History of the Southwest Borderland Nationalities in Yunnan University	(152)

Afterword

边疆稳定与禁毒斗争

马大正 李国强

边疆地区的稳定是全国稳定的重要组成部分。与社会稳定相对立的是社会动乱。作为一种社会运行形态,动乱一词可作如下界定:动乱是某些人、某些组织、某些阶层的行为越出了社会运行常轨,引起社会秩序混乱,影响社会生产、生活及各方面活动正常进行,并危及国家统一和安全的社会反常运行形态。

本文试图对现实生活中影响中国边疆地区稳定的两种类型加以分析,并以云南省禁毒斗争为重点,提出对付不稳定因素的某些对策建议,以求教于关心于斯的研究者和实践者。

从我国边疆地区的实际情况看,诱发社会动乱、破坏社会稳定的因素是存在的,局部的、地区性的影响社会稳定的突发事件时有发生。若以性质区别,可大体分为两种类型。

类型之一,动乱制造者以分裂国家统一为主要目的,制造分裂与反对分裂是斗争的焦点。

分裂与反分裂斗争是一场严肃的政治斗争,是边疆地区的长期斗争任务。不同地区的反分裂斗争既有共同之处,也有不同特点,应具体情况具体分析。在维护国家统一、主权完整、民族团结的原则下,制订灵活的政策、策略。西藏地区 and 新疆地区是当前我国反分裂斗争的重点地区。

西藏的分裂势力主要来自达赖集团,他们依赖的是以西方大国为代表的国际反华势力的支持。由此,达赖喇嘛在国际上有相当大的影响力,在一些西方主要国家和一些重大国际会议上对达赖集团的同情、支持往往呈一边倒的态势,使我陷入被动。

当前在国际上新疆分裂主义势力的影响和能量虽不及达赖集团,但其问题的复杂性和严重性却不容低估。

境外分裂势力在新疆的活动出现了一些新的动向:其一,境外几股分裂势力正加紧勾结,寻求联合;其二,妄图使“东土”问题国际化;其三,叫嚣采取武装斗争实现新疆“独立”,偷运武器入境已由过去零星偷运发展成有计划输入;其四,对新疆的宗教渗透呈加强趋势。境内分裂分子活动也日趋活跃,一是非法组织不断出现,二是加紧向我政府工作人员渗透,三是非法宗教活动继续蔓延,有的党员干部参加宗教活动。以分裂国家为目的的反革命案件日益突出,且反革命恐怖活动案件增多。自70年代末以来,新疆(主要是南疆地区)陆续发生了由分裂主义分子煽动的多次小范围的骚乱和反革命武装暴乱事件。搞恐怖活动是新疆分裂主义势力的新手段和新特点。

对于西藏和新疆的反分裂斗争的几点认识:

1. 在世界两极格局终结的大气候中,民族主义的抬头与宗教势力的泛滥已成一股浊流。这一浊流既为终结两极格局起了推波助澜的作用,同时又成为当前世界局势动荡不安的一种重要因素。我们在认识和分析边疆地区分裂活动现状时,必须考虑到当前这股浊流存在和影响的国际大背景。

2. 反分裂斗争的成败,关键在于争取群众。当地各少数民族的干部和群众是我们反分裂斗争

的主力军和依靠力量。我们强大的祖国和军队是他们的后盾。在依靠干部和群众的基础上,团结一切可以团结的力量,争取和分化达赖集团中一切可以争取和分化的力量,逐步达到孤立他们的目标。在斗争策略上要尽量缩小分裂势力的影响。边疆地区在反分裂斗争中,要强化国家意识,淡化民族意识。

3. 在反分裂斗争中既有政治问题,又存在着大量意识形态方面问题,敌我矛盾与人民内部矛盾交织在一起。因此,正确处理边疆民族地区的人民内部矛盾是十分重要的,必须划清搞分裂主义的主要骨干与上当受骗、有一般错误言行的群众之间的界限;要持续不断地、广泛深入地向各族干部和群众进行爱国主义教育。在遇到民族之间的纠纷时,切忌把具体问题与民族问题连在一块,应该是什么问题就解决什么问题。

4. 解决好宗教问题是至关重要的。边疆民族地区,特别是西藏、新疆地区,我们面对几乎是全民信教的少数民族群众,认真、全面贯彻党的宗教政策特别重要。达赖在意识形态领域对西藏地区的现实影响和对西藏社会稳定的巨大冲击力,主要源于藏传佛教赋予他们的神圣地位,对西藏僧侣群众宗教认同感的取向我们必须要有清醒的估计。在当前形势下,只有很好解决西藏的宗教问题,才可能真正赢得民心,并有效地控制达赖的影响,求得社会的稳定。同样新疆的分裂主义分子狂热地鼓吹泛伊斯兰主义、泛突厥主义,挥舞伊斯兰圣战和重建东土耳其斯坦旗号,由于民族、宗教的原因,对信仰伊斯兰教的一些民族的群众具有相当大的吸引力。因此要高度重视宗教问题,尤其是在已经出现宗教感情与民族感情合二为一、互相烘托的情况下,更应营造宽松气氛,防止激化矛盾。但政府必须对宗教活动切实管起来,纳入法制轨道,既保障公民有信教的自由,也要保障公民有不信教的自由,对于非法的宗教活动必须严予取缔。

还有一种情况值得注意,由于周边国家政局的动荡,或者由于领土归属、边界划分造成我主权受到危害、边疆地区稳定受到威胁,这种情况当前在东北地区和南海海域较为突出。

类型之二,则是为追逐高额利润,一些非法分子在边疆地区大肆贩毒。由此引发一系列社会问题,给边疆地区的稳定造成了极大冲击力。

当今,世界范围内的毒品泛滥,已成为危害人类最严重的国际问题之一,贩毒、吸毒等社会丑恶现象,在我国云南、广西等边疆省区已发展到十分严重的程度。尤其是云南省的毒品问题现状,更是让国人堪忧。

云南由于所处的特殊区位和地缘条件,历史上就是毒品烟毒危害的重灾区,各族人民历来深受毒品之害。70年代末,我国大力贯彻对外开放的方针,积极开展与外交流,而与此同时,一度在我国灭绝的毒品死灰复燃,毒品祸害对我国尤其是与境外毒源毗连的云南等省区构成严重的现实威胁。80年代以来,国际贩毒集团将毒品从境外“金三角”等地偷运入境,假道我国,转运港澳,投入国际市场。一些不法分子与境外毒枭和贩毒分子相勾结,丧心病狂地进行贩毒犯罪活动。由于过境贩毒,不可避免地给云南带来了毒品消费,引发了吸毒蔓延和违法犯罪。

1995年我们赴云南进行了实地调研,据我们的调研统计,1983年至1992年云南省抓捕各种毒品案犯4.9万余人。1993年云南省公安机关共查获贩毒案件4174起,逮捕境内外毒品犯罪分子6191人,缴获海洛因3546公斤。1991年全省登记在册的吸毒者为4.5万人,1992年增至4.66万人,1993年最高时达5万多人,1995年的统计数字为3万多人。

云南毒品犯罪呈现如下特点:

1. 贩毒国际化。一是表现在贩毒分子国际化,二是贩毒渠道国际化。将大宗毒品走私出境的组织者和策划者,大多数是境外的泰、缅、港、澳等国家和地区的国际贩毒集团或贩毒巨头,他们本身就是黑社会或黑社会性质的组织的头目,有着广泛的国际联系。他们在我境外加工生产,然后

从我云南等边疆省份入境,转运至港澳地区,再流入欧美等国际市场。

2. 贩毒武装化。近年来,贩毒分子的贩毒手段不断升级,武装贩毒活动逐年增多。据云南边防总队提供的统计数字,1992年云南边境地区发生武装贩毒案5起,1993年发生7起,1994年上半年就发生了6起。贩毒分子的武器装备来源有二:其一贩毒获得暴利后,在边境地区的非法买卖枪支的黑市购买所需武器。其二由境外毒枭为贩毒分子提供武器。贩毒分子使用的武器多样化,有手雷、手榴弹、手枪、冲锋枪等,有时同时携带多种武器,并出现了准确性能高的武器。

3. 贩毒趋向内外勾结的集团化。紧邻我国云南的“金三角”等地形成数个毒品生产、加工、运输和销售的集团,演变成为较严密的“产、供、销一条龙”体系。为了从事大宗毒品贩运,境内外贩毒分子相互勾结,形成团伙。1986年云南公安部门成功地破获了“4.12”跨国贩毒大案,捕获温源和泰国、香港、中国毒贩多名,缴获海洛因20多公斤。1994年云南省临沧地区发生一起内外勾结的贩毒大案。此案中,缅北独立武装杨茂良之弟杨茂贤被中国政府判处死刑,8月24日临沧中级人民法院一次判处境内外毒贩24人死刑。同年云南畹町海关破获了中国第一例“液体毒品”走私案,境内外贩毒分子狼狈为奸,组成集团,在一年半的时间里,有组织、有计划地将近百公斤海洛因从境外贩运到广州,然后出售给香港毒犯。

就云南吸毒人群的情况分析,呈现出如下特征:

1. 吸毒人群文化程度偏低。据云南省公安厅提供的调查统计,云南全省在册吸毒人员中,文盲占吸毒总数的41%,小学文化程度占26%,初中文化程度占29%,高中文化程度以下的占全省吸毒总人数的96%。

2. 吸食注射精制毒品海洛因的人员中大多为中青年人。目前云南省吸食注射海洛因的人员中,35岁以下的占93%,25岁以下的占66%,17岁以下的6.4%。

3. 吸毒总人数减少,但注射海洛因的人数逐渐增加,吸食注射海洛因人数的比重逐年上升。1994年注射海洛因人员比1991年上升2.5倍。注射毒品人数占吸食精制毒品的比重也增加了。

4. 吸毒从边境地区向城镇和内地发展,从过去主要是边民吸毒,逐渐发展为农民、社会闲散人员和单位职工为主体的吸毒群体。据1994年统计,农民占吸毒总人数的65%,社会闲散人员占18%,职工占15.4%,三类合计占吸毒总人数的98.4%。

吸毒引发了一系列严重的社会问题,给云南的社会稳定、经济发展带来了相当大的负面影响。

1. 严重危害社会治安秩序和社会安定

吸毒是一种巨额消费,吸毒成瘾者靠正当收入根本无法满足毒瘾需要,特别是一些无工作、无固定工资收入的吸毒人员,为筹资吸毒就去骗、去偷、去盗、去抢,无恶不作,女性吸毒成瘾者,为吸毒不惜卖淫筹毒资。有人形容“十个吸毒九个贼”,“哪里有吸毒哪里就不得安宁”。吸毒人员家长发出“救救孩子”的呼声,群众呼吁“政府要下大决心根治毒害”,有关人士提出要“救救民族”。这些地区,吸毒成为群众最忧虑,反映最强烈的热点问题之一。

吸毒成瘾者为筹资吸毒,不惜以身试法,走向犯罪。据统计,1994年,云南省吸毒者因违法犯罪被捕的604人,劳动教养1721人,治安处罚的2164人,吸毒过量死亡的384人,吸毒败坏了社会风气,破坏人们的正常工作、生活秩序,破坏社会安定团结,危害经济建设。吸毒成瘾者一害自己,二害家庭,三害国家,危及社会、殃及子孙。

2. 注射毒品感染艾滋病毒

云南艾滋病毒感染源来自境外,艾滋病的传播感染,主要是静脉注射毒品所致。1989年云南艾滋病监测首先发现滇西边地区艾滋病毒感染79例,到1994年增至千余例,其中因注射毒品感染的就有9百余例,占艾滋病毒感染者的72.7%。艾滋病毒的传播感染,给人民群众的健康和社

会经济的发展带来了严重威胁。

二

面对境外毒品渗透给云南省带来的严重威胁和吸毒给社会带来的危害,云南省委、省政府极为重视,始终把禁毒作为一件大事来抓。公安、司法、海关、卫生、民政、教育等职能部门密切配合,广泛动员群众,深入、持久地开展禁毒人民战争。坚持“三禁并举,堵源截流,严格执法,标本兼治”的禁毒方针,贯彻“有毒必肃、贩毒必惩、种毒必究、吸毒必戒”的原则,在严密查缉,严厉打击毒品犯罪的同时,加大打击零星贩毒、取缔地下毒品消费市场的力度,采取一系列强有力的有效措施,开展禁吸戒毒工作,取得明显成效。

(一)减缓了吸毒人员增长势头,新滋生吸毒减少,吸毒总人数下降,私种罂粟得到有效控制。一是新滋生吸毒减少。近几年来,云南各地坚持“预防为主,防戒结合”的指导思想,把预防吸毒,减少新吸毒者滋生作为首要任务,取得了明显效果。新滋生吸毒人数从过去年增万余人,下降到现在每年不足2千人。二是吸毒总人数下降。近几年各地对禁吸戒毒抓得很紧,严格依法治毒,狠抓“四个层次”戒毒与“三结合”治疗康复的戒毒工作落实,控制住了吸毒总数上升势头,使云南省吸毒总数从1990年的5.7万人下降到现在的3.9万人。戒断巩固率有所提高,最近调查,云南省戒断巩固率达10%左右。三是非法种植罂粟得到有效控制。十多年来,云南省对禁种毒品工作一直抓得很紧,抓住罂粟播种、生长、成熟季节,适时开展宣传、预防教育工作,把工作做在播种前,依靠基层组织,放手发动群众,建立禁种责任制,落实禁种措施,深入边境一线开展工作,组织工作组、队巡视查铲,取得显著成效。至今,云南未出现加工毒品贩卖,仅边境一线发现境外边民入境少量偷种,境内缺医少药的贫困山区为治病,出现零星种植,但数量不大,没有构成威胁。

(二)摸索总结出一套符合云南实际的戒毒经验。十多年来,云南禁毒工作在实践中探索,在探索中前进,不断总结,不断提高,逐步形成了一套符合云南实际、有效可行的戒毒体系,即:“四个层次”戒毒(群众监督戒,基层组织戒,政府强制戒,依法劳教戒)与“三结合”(药物治疗、心理康复和社会巩固相结合)治疗康复的戒毒体系。云南第三劳动教养管理所在劳动教养强制戒毒的工作中,形成了一套集管理、治疗、教育于一体的“二式戒毒、六化管理和三层次帮教”综合性戒毒模式。(二式:封闭式和强制式。六化:制度规范化、生活集体化、行动军事化、治疗医院化、康复科学化、教育学校化。三层次帮教:干警帮教、家属帮教、社会帮教)。昆明市强制戒毒所强化内部管理,探索总结出了“教育、挽救、治疗、康复”的办所方针;坚持“依法管理、严格管理、文明管理、耐心教育”的指导思想;实行“科学化管理,系列化教育,集体化生活,家庭式温暖”的工作主法;对受戒吸毒者采取“综合治疗、摆脱毒品危害,重新走向新的生活道路”的戒毒目的,为办好戒毒所提供了配套经验。

(三)建立吸毒人员调查登记制度,加强禁吸戒毒的针对性。1991年云南省政府发布“通告”,责令吸毒人员到公安保卫部门登记,1992年全省组织对吸毒人员普查工作,1993年完成了“吸毒人员尿液AC快速检测法”的科研项目,1994年在全省部署建立以化验检测为主要手段,同追踪调查、统计、六项变动登记等治安管理工作有机结合起来吸毒人员监测网络。这些卓有成效的基础工作,在发现新吸毒者、隐性吸毒者、检查戒毒效果和戒毒执法等方面发挥了重要作用,加强了戒毒工作的针对性。

(四)加强法制建设,严格依法治毒。为使禁毒工作有法可依,经过几年的调查研究和反复实践,1989年云南省禁毒委及云南省公安厅起草,提请省人大常委会通过了《云南省严禁毒品的行政

处罚条例》,省政府颁发了《云南省严禁吸食毒品的实施办法》和《云南省严格管理四种特殊化学物品的规定》。1990年12月28日全国人大常委会《关于禁毒的决定》公布后,1991年5月省人大常委会通过了《云南省禁毒条例》。1993年,完成了《云南省强制戒毒所管理办法》的立法工作,云南省政府以7号令发布实施。这些法律、法规的实施,为加强禁吸戒毒,加强强制戒毒所建设和管理提供了强有力的法律武器。

(五)组建专职机构。1982年云南在国内率先成立了“禁毒领导小组”指导和协调全省的禁毒斗争。1982年初经国务院批准云南组建了全国第一支公安缉毒专业队伍。此后,专业缉毒队伍不断壮大,到1992年为止,云南边境、交通沿线、主要毒品通道及主要出省口子已设立了百余个缉毒专业队。多年来云南缉毒专业队伍在禁毒中,不仅屡创佳绩、功勋卓著,而且摸索总结出了一整套侦破毒品案件特别是同国际毒品犯罪作斗争的成功经验和有效办法,在云南禁毒斗争中发挥着不可替代的重要作用。

三

鉴于境外毒品对我渗透的不断加强,以及我国禁毒斗争的不断深入,我们认为积极寻求我国禁毒工作的良策已刻不容缓。

(一)堵源截流是解决我国毒品问题的关键。

在云南进行的调研中,从省府官员、公安干警、军队官兵到科研人员普遍认为:毒品问题形势十分严峻,真是面临“打不胜打,越禁越多”,甚至出现了更加泛滥的势头。寻根究源,毒源难以堵截是我国毒品贩卖猖獗的根源,是我国解决毒品问题的关键。

堵截毒源成为困扰我国禁毒斗争的最关键的因素,因此我们认为:

1. 保持冷静的头脑,加大禁毒工作的力度,积极谋求扭转被动防御局面的良策。同时,要清醒地认识到,我国禁毒斗争的长期性复杂性的特点。

2. 区别情况,重点布防。缅方四股制毒贩毒组织情况各异:果敢同盟军的毒品通过云南临沧、德宏、保山、进入我境内,构成对我的最大危害;坤沙集团还开辟了经云南德宏、临沧直接进入中国的通道,并以武装贩毒为特点意欲开辟新的通道;掸东同盟军的毒品流入我境内的很少。因此,我国政府需在云南临沧、德宏、保山一线重点布防,密切注意瑞丽、陇川、盈江等地的毒品动向,以扼制果敢同盟军向我境内贩毒的势头,切断坤沙集团、佤联军的所谓中国通道。

3. 疏通联络渠道,说服、打击并举。我方与西双版纳境外的掸东同盟军进行了多次接触,经反复做工作并提供帮助,掸东同盟军1994年罂粟面积较1993年减少6000亩,毒品流入我境内的情况也大为减少。因此我们建议有关部门主动出击,与境外的地方政府势力进行磋商和说服工作,减轻境外毒品对我造成的压力。

4. 把禁毒与经济开发区及脱贫工作结合起来,与云南接壤的缅甸、老挝边境地区,贫困落后,生产方式原始,那里百姓种植罂粟已有百余年的历史,他们不知道毒品会给世界造成巨大危害。受其影响,我国少数民族也有违法种植罂粟的。所以,应设法教育,帮助当地山区少数民族铲除罂粟,改种有相当经济效益的经济作物,彻底清除毒品根源。近些年,与缅甸接壤,受毒品危害严重的云南思茅地区、临沧地区已经开始与境外合作,试行罂粟改种计划。因此我们建议,根据我国禁毒的实际,在受毒品侵害较严重的边境地区划定若干个“禁毒试验村”,由民间组织形式出面与境外合作实施替代种植,在总结经验的基础上再行推广。

(二)加强立法工作,从重打击贩毒行为。

在云南就毒品问题的调研中,我们感到:加强立法工作,严格依法治毒,从重打击贩毒行为,是我国禁毒斗争中十分重要的一环。

目前我国关于禁毒方面的法律有:《全国人大常委会关于禁毒的决定》(1990年)、《云南省禁毒条例》(1993年)、《云南省强制戒毒所管理办法》(1993年)、《麻醉药品管理办法》(1987年)、《云南省严禁毒品的行政处罚条例》(1989年)、《云南省严禁吸食毒品的实施办法》(1989年)、《云南省严格管理4种特殊化学物品的规定》(1989年),这些中央和地方法律、法规的颁布实施,为打击贩毒、加强禁吸戒毒、加强强制戒毒所的建设管理,提供了强有力的法律保障。但是由于我国禁毒立法方面的工作起步较晚,对毒品有一个逐步认识的过程,因而上述法律、法规尚有不完善之处,难以适应不断变化的毒品问题。因此,结合我国禁毒斗争的新形势,并参照有关国家和地区禁毒的法律条文,我们认为:健全禁毒法律、法规必须提到议事日程上来,对现有法律、法规的某些条款的修改工作亟待进行。1. 鉴于毒品问题在我国日趋严重的现实及禁毒斗争具有长期性的特点,我们认为国务院或全国人大常委会设立专门的禁毒立法机构,及时制定或修改有关的法律,指导各地方性禁毒法律、法规的制定,在国家禁毒法律的大法下、力求各地有相应的地方性法规出台,并使之有更强的科学性、严密性、一致性和针对性。

2. 鉴于我国毒品的主要犯罪形式:制造、走私、贩卖、运输各有不同的含义,我们认为在新的禁毒法规中对上述四种形式分别明确量刑尺度和处罚条款。

3. 应加大打击力度。对《全国人大常委会关于禁毒的决定》第二条:“走私、贩卖、运输、制造毒品,有下列情形之一的,处十五年有期徒刑、无期徒刑或者死刑,并处没收财产……”,应修改为“有下列情形之一的,处无期徒刑或者死刑,并处没收财产。”以下各条款均做相应的修改。

4. 应提高对非法吸食、注射毒品人员的处罚,从法律上认定吸食、注射毒品为犯罪行为,可处以1年以上3年以下有期徒刑,并处罚金。

5. 应对《全国人大常委会关于禁毒的决定》第十五条:“国家对检举、揭发走私、贩卖、运输、制造毒品等犯罪活动的人员以及在禁毒工作中有功的人员,给予奖励”,做出明确的奖励规定,同时对检举、揭发人的人身安全保护也应有相应的规定。

6. 应尽早制定精神药品、镇静剂等能够使人成瘾的药品单项管制法。

7. 在其他有关的法律如“海关法”、“人民警察法”等法律中,增加或明确禁毒方面的条款。

(三)加强资金投入,改善缉毒手段。

从八十年代开展禁毒斗争以来,我国政府和各级地方政府投入了大量的人力、物力、财力,取得了令国际社会瞩目的成就。但是在调研中,我们依然感到,目前我国的缉毒队伍仍需壮大,缉毒手段亟需改善。缉毒手段落后的现状与资金投入之间的矛盾日益突出。

由于国际毒品走私、贩卖日益猖獗,手段不断更新,致使公安机关在禁毒斗争中明显地警力不足、资金短缺、缉毒手段落后,从很大程度上制约了禁毒工作。

西双版纳傣族自治州政府每年拨出200万元用于缉毒工作,但仍无法满足实际工作的需要。这200万元要保证全州一市二县的禁种、禁吸、禁贩,要保证全州各地专业缉毒大队的队伍建设、关卡设置、装备添置,要保证全州各地开办戒毒所的正常开支,要保证与境外地方政府的联络和向境外眼线提供必要的经费,200万元的经费是远远不够的。

云南省26个边境县,大多属于经济不发达的贫困县,但由于其处于禁毒斗争的前沿,禁毒任务十分繁重。全国特困县之一的西盟佤族自治县1993年全县财政收入仅400多万元,发工资都不够,因而每年县财政只能拨出1万元左右用于禁毒,这点钱对于查堵毒品、侦破毒品案件、组织吸毒

者戒毒来说,无异于杯水车薪,远远满足不了禁毒需要。

在国际贩毒朝着集团化、大宗化、武装化、现代化发展的今天,我国缉毒工作第一线资金窘迫、人力不足、手段和技术装备落后的现状必须引起政府的高度重视,必须尽早得到解决。因此,我们认为:

1. 从中央到地方,从公安到军队,进一步加大资金投入,对缉毒任务重的重点地区,要予以资金倾斜,要重视各级各类缉毒队伍的建设。

2. 各级政府要调动群众的参与热情,并组织基层民兵队伍肩负起缉毒、禁毒的重担,以此来弥补专业缉毒人力不足的现状。

3. 希望公安部、武装总队、海关总署等部门联合举办培训班,培养缉毒工作的专业人才,并对禁毒一线上的同志分期分批进行轮训,造就一批具有较高业务能力的缉毒骨干,以带动整个缉毒队伍的人员素质的提高。

4. 加速缉毒手段现代化的建设,把现代科技应用到禁毒工作中,并尽快建立我国的电脑监测网络,加快我国禁毒的信息工程。

5. 我国政府应积极争取联合国、有关国家或国际社会的经济援助。鼓励并接受企业和民间团体捐助,设立有关禁毒的专项基金。

(四)加强国际合作,共同打击贩毒行为。

世界范围内的毒品泛滥,已成为为害人类最严重的国际问题之一。这一世界性公害已具有明显的国际化特点,与此相应的禁毒斗争正成为国际社会的共同责任,任何一个国家都不可能孤立地消除自己国内的毒品危害,必须借助有关国家或国际组织的合作,共同努力,才有可能消除毒品危害,这成为当今世界各国禁毒斗争的共识。毒品犯罪的国际化和禁毒斗争的国际化,构成了当前毒品问题的重要特征。

我国在利用国际合作,共同打击毒品贩卖、种植等方面已经取得了一定的成效,但就现实情况来看,仍有很多不尽人意之处,我们认为:

1. 当前毒品问题不同于50年代,而是在新的历史条件下,国际毒品问题在我国的反映;现代禁毒斗争是毒品生产国、过境国、消费国的共同责任,需要国际社会协调一致的努力。要充分认识到我国禁毒斗争所具有的国际性、长期性、艰巨性和紧迫性,克服一切急功近利、“关门解决”的思想,扭转“秘而不宣”的被动局面。

2. 我国禁毒工作与国际社会接轨,首先要立足于立法上的接轨,使我国有关禁毒的法律法规既符合中国国情,又在量刑和处罚上与国际社会同步,增强法律、法规的严肃性和可操作性。

3. 遵循联合国禁毒国际公约倡导的原则,加强与周边国家政府间的禁毒合作,支持缅甸政府采取有效措施对缅北地区大量生产加工毒品的地方势力施加压力,迫使其减少毒品种植,捣毁其毒品加工厂。由中缅双方边境地方政府进行双边合作,制订和实施替代种植计划,以开发资源、发展工农业生产、发展边境贸易来逐步取代毒品生产。中缅两国政府在必要时可采取联合扫毒行动,重点打击严重侵犯我国主权、危害人类健康的贩毒势力。

4. 加强同周边国家和地区警方间的合作,建立双边定期会晤制度的指定联络官制度,以利于安全迅速地交换毒品走私情报,协查毒品走私和案件,追缴毒品、毒资,缉捕罪犯,互相提供司法协助。

5. 尽早与联合国及有关国家和地区签署合作禁毒项目、情报互换的协议和合同,参与联合国有关禁毒的种计划的制订。

6. 我国应在有关国家和地区开办常设的毒品调查管理联络事务机构,这也是许多国家通行的做法。通过这种机构,便于在所在国或地区直接开展情报互换,协同调查等与毒品有关的工作,同

时对毒品犯罪分子产生威慑力。

7. 积极谋求联合国禁毒署以及美国、澳大利亚等国政府的经济援助,使之对中国禁毒工作有进一步的了解和认识,加大对我国禁毒工作的资金投入。据了解,美国政府每年约有 127 亿美元的财政拨款用于禁毒,并有相当大的额度用于资助其它国家的禁毒,如果我们能做好工作,有望使美国的部分禁毒款项投入到我国。

8. 积极派员参加有关毒品问题的各种国际性会议,以加强沟通和联系,掌握有关的信息和动态,宣传我国的禁毒成就及政策,寻求更大范围的国际合作。

9. 邀请有关国家和地区的缉毒官员、专家和缉毒组织来我国进行考察、访问。邀请国外人士来我国培训缉毒方面的高级人才,并开展经验交流。

(五)加强宣传教育,提高全民禁毒意识。

毒品犯罪发展到 20 世纪 90 年代已呈现出许多新的特点,并衍生出诸多的社会问题,对我国经济建设、社会稳定产生了严重的影响。禁毒工作作为一项庞大的社会系统工程,需要政府的领导,更需要全社会力量来参与。

通过调研,我们认为:在禁毒斗争中,加强宣传教育,提高全民禁毒意识是一项刻不容缓的任务。过去相当一段时期内,我们对新时期的毒品问题缺乏充分的组织准备和思想准备,当毒品死灰复燃危及我国时,我们还囿于“无毒国”观念的束缚,在禁毒工作中始终未能理直气壮地进行宣传,使禁毒工作陷于被动:一是在毒潮涌入之初未能及时对广大群众,特别是青少年进行正面教育,以防止其染毒成瘾和走上贩毒犯罪道路;二是没有认清我们面临的毒品危害的趋势,没有发动群众参与禁毒斗争,遏制毒品泛滥。这个教训是深刻的。

结合我国禁毒工作的实践,云南省公安厅缉毒处的同志及不少专家学者认为:预防吸毒是从根本上控制吸毒蔓延乃致最后根除毒品祸害的治本举措。为此,加大宣传教育的力度,已是势在必行。我们认为:

1. 应设立禁毒宣传教育的领导小组,由中央有关部委(如国家教委、卫生部、共青团中央、全国妇联、总工会等)共同参与,统筹计划、具体实施宣传教育的方案。

2. 坚持不懈地保持禁毒斗争的声威、大造禁吸戒毒的气氛。利用“6.26”国际禁毒日和其他时机,大张旗鼓地开展宣传、教育、咨询活动,激发各族人民群众防治毒害的积极性,增强全民的禁毒意识。

3. 把易受禁品侵害的青少年等高危人群作为预防教育的重点,各有关部门紧密配合,结合实际制定综合防范方案和具体工作计划,把宣传教育的预防工作深入到重点地区和重点单位。

4. 立足于毒品威胁年轻一代来开展宣传教育,认真开展中小学生的专项禁毒教育,把国家教委和国家禁毒委编印的《禁毒教育读本》做为中小学生的必读课本,在重点地区的学校开设禁毒课程,大力开展法制教育。同时,在重点地区的高等院校中也应有相应的禁毒课程。5. 组织青少年学生(包括大学生)参加社会、地区的各种禁毒活动。

6. 继续组织力量编制各种宣传教育材料、参考书籍、图片,发放给青少年、教师和人民群众,加深对毒品危害性的认识。

7. 使禁毒宣传教育寓于群众日常工作、学习、生活之中,利用广播、电视、电影、公益广告等提醒人们不吸毒、不贩毒、不种毒。不定期举办有关毒品问题的展览,请医务人员讲解毒品对人体的危害。电讯部门可开设禁毒咨询电话。

调研中,不少专家学者还指出:禁毒实践离不开禁毒理论的指导,只有在正确的理论指导下,才能在禁毒工作中减少、避免失误,更有力地、更有效地防范打击毒品犯罪。建国以来,我国的禁毒理

论研究与指导大大滞后,至今仍缺乏专门的毒品研究机构和研究人员,有关毒品问题的学术论文、研究著作也颇为缺乏,这与中国在世界禁毒中起重要作用的地位极不相称,与当前的禁毒形势极不相称。因此,在加强宣传教育的同时也应重视理论研究。我们还认为:1.应筹划建立中国禁毒研究会,组织一批高水平的研究人员,对重大理论问题进行研究。2.应在国家各类基金的课题立项中,对毒品问题的研究项目予以倾斜。3.应出版正式的禁毒刊物,给研究人员提供集中发表科研成果的园地。

四

1996年,我们再去云南省,就禁毒工作进行了追踪调查。通过调研,我们一方面对云南省禁毒工作所取得的新成就而颇感欣慰,另一方面禁毒工作中出现的新情况、新问题也引起我们的关注和思考。

(一)制毒配剂走私日盛,“双向截流”渐成趋势

打击制造毒品的重要原料和化学配剂走私,是禁毒工作中的重要内容,在我国的有关法律、法规中对此也有相应的条文,如1990年颁布的《全国人大常委会关于禁毒的决定》第5条规定:“对醋酸酐、乙醚、三氯甲烷或者其他经常用于制造麻醉药品和精神药品的物品,应当依照国家有关规定严格管理,严禁非法运输、携带进出境”。近年来,各种制毒原料、化学配剂被大量偷运出境,并呈现出日益严重的态势,成为云南省禁毒工作面临的又一重大问题,尤其是制造“冰”毒的原料——麻黄素被偷运缅北,更成为1996年的突出问题。

“冰”毒,即安非他明,也即盐酸麻黄素。安非他明对于大脑皮层、延脑、呼吸及循环中枢均有较强的兴奋作用,有类似肾上腺的效果。内服或注射后全身温暖、心跳加快、末梢血管收缩、血压升高,汗腺、唾液腺分泌物增加。大剂量吸食则引起失眠、不安和震颤。安非他明可产生成瘾性,对人体心理和生理产生有害影响。安非他明在东南亚各国较大市场,更风靡于泰国、日本、台湾等国家和地区。自1989年开始安非他明在台湾泛滥成灾,其来势之猛,令台湾各阶层始料不及,成为台湾棘手的一大社会问题,尽管台湾当局采取了各种措施,但成效甚微。这一前车之鉴必须引起我们的高度重视。

在缅北“冰”毒生产加工厂日益增多,1994年佤联军建立了4个“冰”毒加工厂,果敢同盟军也建立了4个“冰”毒加工厂;至1995年佤邦的“冰”毒加工厂增加到6个。这一地区制毒向化学合成方向发展,成为1996年的一个突出特点,因此对制毒原料、化学配剂的需求大幅增长。由于“冰”毒所需原料为麻黄素,而我国是麻黄的重要产地,因此由我国流向境外的麻黄在1996年明显增多,不仅给境外生产加工“冰”毒提供了原料,激活了“冰”毒流向我境内的势头,而且严重损害了我国的国际声誉,给我国的禁毒工作带来新的压力。

在我国,大部分省份均有麻黄植物,根据云南警方截获的情况来看,非法贩运麻黄素均来自内陆省份。据了解,麻黄素的价格在我国内地每吨为30~45万元,运至云南边境、缅北地区则高达每吨300~400万元。随我国“严打”、国际社会需求猛增、麻黄素减产等因素影响,其价格最高时可达每吨700万元。由于巨额暴利的驱使,内地一些省份的犯罪分子置法律于不顾,铤而走险,几尽疯狂地将大量麻黄素运销边境及境外地区。1995年8月破获麻黄素走私案,一次性缴获麻黄素竟达14吨,1996年侦破的麻黄素走私案接连不断,成为云南警方的重点打击对象。

在麻黄素走私日益猖獗的同时,各种制毒化学配剂的走私势头不减。据了解,目前用于制毒的

化学配剂除醋酸酐、乙醚、三氯甲烷等常用配剂外,已增至十余种。1994年缅北毒源地设有乙醚制造厂8个,醋酸酐加工厂1个。随着毒品产量的逐年提高及新型毒品的逐步开发,对制毒化学配剂的需求量更是逐年上升。尽管我国政府对上述化学物品有相应的制、售、运管理制度,并对非法贩运者、生产者予以法律制裁,但仍无法遏制制毒化学配剂的走私犯罪活动。据我们调研统计,1991~1994年我国共缴获企图走私出境的制毒化学配剂236.6吨,其中1992~1995年10月间仅云南警方即缴获235吨,截至到1995年底这一数字更上升为400吨,至1996年全年缴获205吨。目前,云南省一些沿边地、州,已成为制毒原料、制毒化学配剂的非法交易重点地。

制毒原料、制毒化学配剂走私犯罪的日益嚣张,其原因除了境外需求量增大外,还包括巨额利润的诱引、对此类原料、化学配剂的界定不严密、管理不严格及立法上的不严谨等多方面因素,制毒原料、制毒化学配剂的走私犯罪,无疑给我国,尤其是给云南省的禁毒工作带来很大压力,在“堵源截流”、着力打击境内外毒品犯罪的同时,又不得不顾及来自内地省份制毒原料和化学配剂的走私。从1996年麻黄素及制毒化学配剂的走私情况来看,有三方面问题值得高度重视:一是此类走私有较为强劲的攀升势头,在未来相当的时间内有继续发展的可能,并朝着境内外相互勾结、组成国际走私集团的方向发展,对此不容乐观;二是不少走私者持有运输、销售的合法批文或许可证,犯罪分子披着合法外衣,从事肮脏的交易;三是对此类走私犯罪行为在量刑处罚上,缺乏明确的法律依据和定量标准,司法实践颇为困难。通过对云南禁毒形势的分析,我们认为,禁毒工作日趋复杂,“双向截流”势在必行。

面对禁毒工作出现的新情况,首先,有关部门应加紧分析研究,适时调整我国及各地方的禁毒战略。如果说我国禁毒工作制定的“堵源截流”方针,是针对境外毒品向我境内单向流动的话,当前则同时出现了我境内某些制毒原料和化学配剂走私出境的情况,从而造成了“双向截流”的现实。尽管后一种情形较之前一种情形在程度、规模等方面尚有明显的不同,但它一旦流出国门,直接作用于毒品的生产加工,更加大了我国禁毒工作的难度,绝不可掉以轻心。如果说打击境外毒品流入我国,我们尚处于被动防御的话,打击制毒原料和化学配剂的走私,我们则具有绝对的主动性。目前应充分估计到制毒原料和化学配剂走私日甚的严峻形势及其危害,采取必要措施,加大打击力度,切实扼制其势头。其次,加强对主管审批部门党政干部的法制教育及廉政建设,以强化对有关特殊化学制剂和原料的管理,从严发放生产、加工、销售、运输的许可证。第三,尽快制定有关特殊化学制剂和原料流通管理的单项法律法规。以立法的形式明确界定化工原料与制毒配剂的科学概念,对非法制造、非法运输、非法销售、非法出境等情节做出严格的量刑标准。同时,在《刑法》中增加有关这方面的法律条文。第四,对麻黄素原产地及有关特殊化学配制生产厂进行全面调查,彻底清理并登记注册,以堵塞漏洞,力求在短时间内堵住非法生产、非法流通的源头。第五,开展国际合作,共同打击犯罪,同时挽回我国国际声誉。在此类走私趋向国际化的形势下,我国有必要与有关国家密切合作,抑制制毒原料和制毒化学配剂的国际走私犯罪。

(二)复吸率居高不下,禁吸戒毒任重道远

目前,我国登记在册的吸毒人员为52万余人。然而在禁吸工作中,复吸率居高不下的现状,十分令人担忧。如不认真解决复吸率问题,将直接影响我国的禁毒工作,就难以遏制毒品的进一步蔓延,就会给社会稳定带来严重恶果。

据实地调研及有关研究成果证实,吸食海洛因特别是静脉注射毒品,使吸毒者对毒品产生强烈的生理依赖和心理依赖,安全戒断异常艰难。如果说生理依赖尚可通过药物治疗的话,心理依赖则是任何一种药物都无济于事的。

据我们对保山市公安局强制戒毒所所做的抽样调查表明,该戒毒所累计收容戒毒者2385人

(次),复吸率高达84.4%。对现有62人中的19人抽样调查结果,有12人戒毒次数在2次以上,有8人认为戒毒效果一般。

据德宏州潞西县公安局对1992年初戒毒后出所的58名吸毒者近一年的跟踪调查,结果显示这些吸毒者几乎全部复吸,1992年3月即戒毒人员出所不到3个月内,即有11人复吸;至6月复吸人数上升到31人,到1993年1月复吸人数达到54人,占被调查者的96.42%。

上述这一状况不仅近几年来没有根本改变,而且成为云南乃至全国性戒吸工作的突出问题。在毒品消费不断增长,新生吸毒者不断滋生,新型毒品品种翻新的形势下,目前的戒吸禁毒花钱不少,办法不多,收效有限,难以扼制住吸毒人数日趋增长的势头。在禁毒全局中,禁吸工作严重滞后,在“三禁”中成为较薄弱的环节。

降低复吸率是打击毒品犯罪、消除毒品危害、抑制毒品消费、安定社会的重要方面,它不仅是一个医学问题,而且是一个社会综合治理问题,它需全社会的关注和行动,单靠哪个部门,都无助于降低复吸率、无助于禁吸工作。各级领导尤其是我国政府的有关高层领导人,应高度重视禁吸工作,加强对禁吸工作领导的力度,把“三禁并举”的方针真正落到实处。因此,我们认为,首先,应增加对戒毒所、戒毒科研的资金投入,鼓励和资助科研人员从药物治疗生理、社会治疗心理等各个方面进行综合研究,探索戒吸和降低复吸率的良策,可考虑由国家禁毒委员会牵头在云南省建立中国戒毒中心;第二,由禁毒部门邀请各有关方面专家开展专项研究,汲取各国的戒毒经验,结合我国国情制定出更加有效的措施;第三,树立“预防为主,戒断为辅”的指导思想,实实在在地、坚持不懈地对广大青少年进行禁毒教育,让“吸毒有罪”的法制观念深入人心。

(三)设立专项基金,完善保障鼓励体系

如果说过去的十余年是我国禁毒工作的初始阶段的话,“九·五”期间将是这一工作关键性的发展阶段,抓好这个时机,就有可能真正实现禁毒工作的战略性突破。为此,我们认为深化禁毒工作,完善禁毒工作的每一环节,探索禁毒新思路,既是禁毒工作跨上新台阶所必需的,同时也是我国社会主义现代化建设、改革开放及边疆地区稳定和发展所必需的。其中,完善保障奖励体系是目前我国禁毒工作中的又一重要课题。

处于禁毒斗争最前沿的云南省,坚决执行中央的禁毒方针,认真落实各项禁毒措施,经过十余年艰苦努力,使私种罂粟基本禁绝,吸毒人数逐年下降,境外毒品入境逐年减少,为我国乃至国际社会的禁毒做出了重大成绩。但由于毒源在外,贩毒活动在不同时期以各不相同的手段和方式进行,其总的趋势是:贩毒手段日益狡猾、实施毒品犯罪日益隐秘,不仅使我侦破工作的难度日益加大,而且危险性也日益增强。境内外贩毒分子,不仅配备了良好的交通工具、通讯设备,而且装备枪支弹药,一旦案发,便持枪拒捕。在贩毒案件中,贩毒分子与我公安干警交战的案例日益增多,并呈上升势头。同时,由于吸毒人员戒断巩固率低,新生吸毒人员不断滋生和私种罂粟现象时有发生,更导致了禁毒斗争的长期性、艰巨性和复杂性,这一客观实际要求我们不但要有一支综合素质较高的专业队伍、相应的基础设施和设备,而且要有更加完善的、科学的禁毒工作保障体系。

在调研中,我们了解到战斗在缉毒战线上的云南省公安干警舍生忘死,无怨无悔,尽心尽职,为我国的禁毒工作,为人民的安居乐业,为社会的安定团结建立了卓越的功勋。但我们应看到由于在这一特殊的斗争中相应的保障体系还不完善,一旦身亡、伤残或身份暴露,将会带来许多社会问题,同时给缉毒队伍的建设带来不良影响。尽管民政部等有关部门制定了有关抚恤方面的条例,但远远难以适应缉毒工作这一特殊行业。从云南各地情况来看,虽然有些地方政府也制定了关于禁毒的奖励办法,但制度不规范,可操作性不强,再加上云南边疆地区经济不发达,经费拮据,更使得这些奖励办法徒有虚名,难于执行。

我国政府应充分考虑到禁毒工作的特殊性,从稳定缉毒队伍、解除缉毒人员的后顾之忧,建立奖励竞争机制及加大我国禁毒工作的力度的全局出发,深化《全国人大常委会关于禁毒的决定》第15条的有关规定,设立专项基金,完善保障奖励体系。我们认为:

1. 应设立政府性质的“中华禁毒保险基金”,用于禁毒人员的人身、财产保险。
2. 应设立“中华禁毒奖励基金”,用于奖励侦破重大贩毒案件的有功人员,奖励在禁吸、禁种中有重大贡献的公安干警,同时奖励检举、揭发走私、贩卖、运输、制造毒品等犯罪活动的人员。
3. 在上述两项基金尚未出台之前,一些禁毒工作重点省区可先创造条件出台地方性基金,该项基金以省、自治区政府拨出专款为其主要来源,吸纳社会集资捐助为辅的途径来筹措。

(马大正:中国社会科学院中国边疆史地研究中心主任、研究员
李国强:中国社会科学院中国边疆史地研究中心副研究员)

