

D771.288

7

变动社会中的政策选择：

美国大麻政策研究



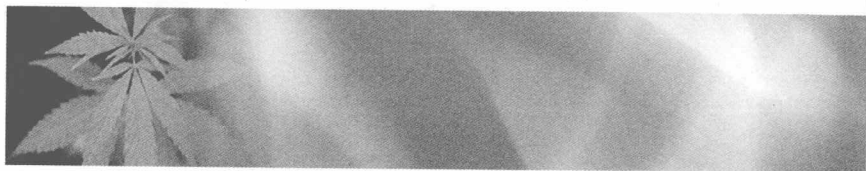
POLICY CHOICE IN CHANGING SOCIETIES:

A STUDY ON AMERICAN CANNABIS POLICY

张勇安 · 著

东方出版中心

变动社会中的政策选择：
美国大麻政策研究



POLICY CHOICE IN CHANGING SOCIETIES:
A STUDY ON AMERICAN CANNABIS POLICY

张勇安·著

东方出版中心

图书在版编目(CIP)数据

变动社会中的政策选择=美国大麻政策研究/张勇安
著. —上海: 东方出版中心, 2009. 9

ISBN 978-7-5473-0011-4

I. 变… II. 张… III. 禁毒—社会政策—研究—美国
IV. D771.288

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 155359 号

变动社会中的政策选择 美国大麻政策研究

出版发行: 东方出版中心

地 址: 上海市仙霞路 345 号

电 话: 021-62417400

邮政编码: 200336

经 销: 全国新华书店

印 刷: 上海敬民实业有限公司长阳印刷厂

开 本: 890×1240 毫米 1/32

字 数: 290 千

印 张: 11.5

插 页: 2

版 次: 2009 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-5473-0011-4

定 价: 28.00 元

本书出版得到上海大学上海市教委重点学科
“近现代中国社会文化史”(J50106)的资助!

序

近年来,我国史学界对美国史的研究颇令人侧目。有关美国史的研究可说是林林总总,洋洋大观。与我国五千年的文明史相比,美国历史可谓苦短,总共才三百余年,而我国目前的有关著作已涉及政治、经济、军事、外交、文化诸方面。因此,如何进一步深入,进一步打开局面,有待我国史学界、尤其是青年史学工作者去努力。

可喜的是,张勇安同志独辟蹊径,写成一部有关美国大麻政策演变的专著,定能为读者开阔视野,丰富知识。

本著作所涉及的是广义上的大麻,既包括吸食用大麻,也包括工业大麻和医用大麻,范围极广,因而作者运用历史学、政治学、法学、医学和社会学的方法来加以综合研究,取得了相当好的效果。

正如作者指出,在美国有关大麻的种种议论,莫不与各个时期的政治氛围密切相关。

大麻是否是毒品,在整个 19 世纪几乎无人关心。然而,自 20 世纪初开始,大麻忽而摇身一变,成为人们热议的话题。原来此时大批墨西哥移民来到美国,他们中间确有不少人吸食大麻,当他们是廉价劳动力时,自然不会受到非议;然而一旦经济形势恶化,他

们便被视为和美国当地居民抢饭碗的多余劳动力,遂横遭攻击,大麻也随之“妖魔化”。不久,第二次世界大战爆发,由于大麻作为一种军用物资,发挥了很大的作用,“大麻为了胜利”成了一句响亮的口号,于是时来运转,大麻顿时备受青睐。随着第二次世界大战的结束,冷战又来到人间,为了制造“赤色恐慌”,美国统治集团竟然无中生有,无端污蔑社会主义国家尤其是中国生产和出口毒品,于是大麻随同其他麻醉品便又被打入十八层地狱。

大麻政策的调整还和美国社会的变迁联系在一起。在20世纪60年代,当随着“婴儿潮”出生的一代青年步入社会时,他们强烈要求宽松的生活环境和个人行为的随心所欲,于是吸食大麻也成为一种普遍的现象,政府更无从加以管制。但80年代,当家长运动兴起,里根和布什推行的新保守主义又盛极一时的时候,对大麻的管制又加紧了!

美国是个中央集权和地方分权并存的国家,各州也都拥有很大的立法权和司法权,彼此间有时存在着很大的差异。最初将大麻“妖魔化”的是美国的西南部州,也就是在墨西哥移民相对集中的地方,其他各州只是到后来才逐步响应。直到1937年,联邦政府才颁布一部统一的“大麻税法”,而那时候正是罗斯福推行新政的年代。

在研究美国大麻政策的嬗变时,还必须把个人的作用也充分估计进去,如担任联邦麻醉品局领导达32年之久的安斯林格专员出于对维护自己权力的考虑,竭力把大麻“妖魔化”,一刻也不肯放松。

随着经济全球化进程的加快,美国如要在国内铲除毒品,就必须和周边的国家如墨西哥、哥伦比亚合作,因为它们都是盛产大麻的国家。然而这些国家是否愿意配合美国的禁毒政策,则又取决于各自国内的局势,这就为美国采取何种对待大麻等毒品的政策增添了变数。

制定政策是一回事,如何执行是另一回事,而广大的人民群众如何看待则又是另一回事。不久前,在2008年北京奥运会上勇夺

8 金的世界泳坛名将美国“飞鱼”菲尔普斯被揭露吸食大麻,然而美国普通百姓却对他采取了异常宽容的态度。警察决定不予追究,同时根据民意调查,他的人气甚至超过新当选美国总统的奥巴马。

由此可见,研究美国大麻政策的演变,绝非仅仅要弄清楚大麻究竟是毒品,还是药品?抑或是工业物资?而是要认真研究美国的政治史和社会史。本专著的作者张勇安同志正是这样做的,从而使人们在阅读它时,可重温一遍美国的过去。

我国对美国毒品史的研究,鲜有人触及,在这方面张勇安同志应该列入首批探索者行列。

要从事历史研究,首先需要占有大量史料,否则就会是空谈,就会是胡编乱造。我国有关美国禁毒史的资料极端匮乏,张勇安同志为写本书,花费了大量的精力。他首先找遍上海图书馆的每个角落;后又利用网络搜索美国总统图书馆、国会图书馆、司法部毒品管制局、联合国禁毒署、毒品图书馆等,收获不少;同时和国外的著名研究专家,如耶鲁大学的戴维·马斯托、亚利桑那大学历史系的迈克尔·沙勒和英国威尔士斯旺西大学的戴维·比利-泰勒等人建立了联系,得到他们的赏识和协助。正是在此基础上,本书才能成为一部具有相当高学术水平的专著。

张勇安同志自入学复旦大学历史系攻读博士学位以来,学习一贯认真努力,善于思考,勤于笔耕,已在国内重点核心刊物上发表相关主题的学术论文10余篇,受到国内学界的广泛好评。本书的问世标志着张勇安同志在世界史研究的大道上又朝前迈进了一大步。

雄关漫道真如铁,而今迈步从头越!我衷心祝愿张勇安同志今后在史学研究的广阔天地里能取得更大的成就!

金重远

复旦大学历史系教授

目录 CONTENTS

序	金重远 1
图表目录	1
绪论	1
一、研究概念厘定	2
二、学界研究述评	4
三、研究思路与学术价值	27
四、资料说明	29
第一章 大麻管制的起源	32
第一节 道德恐慌与大麻管制的社会起源	33
大麻意象的“妖魔化”	33
“大麻种族主义”的兴起	38
替代品恐惧的生成	43
道德恐慌的形成	46
第二节 地方、州与大麻的管制	50
地方、州与大麻管制的源起	50
《统一州麻醉品法》与大麻管制的初步统一	53
第三节 大麻管制的“联邦化”	57
联邦政府的早期努力	57
联邦麻醉品局的建立	62

联邦化的前奏	64
《大麻税法》的颁行	73
第四节 《大麻税法》的实施和绩效	81
寻求科学证据	82
政策实施的绩效	84
小结	87
 第二章 战争中的大麻	88
第一节 二战前的工业大麻	89
殖民地时期的大麻	89
工业大麻的徘徊发展	93
《大麻税法》与工业大麻的合法性问题	99
第二节 “大麻为了胜利”与工业大麻的去合法化	103
国外商业纤维供应	103
战时国内工业大麻的复兴	105
工业大麻的去合法化	109
第三节 医用大麻合法化的终结	111
发现大麻医用	111
大麻医用的缺陷与衰落	115
联邦政府与医用大麻的非法化	117
小结	120
 第三章 双重罪恶与大麻政策的极端化	122
第一节 毒品威胁与“赤色恐慌”的合流	123
毒品问题的回潮	123
毒品问题与“赤色恐慌”的合流	127
第二节 司法惩治与医学治疗的颉颃	130
《博格斯法》与《麻醉品管制法》	131
州追随联邦加强管制	142
第三节 大麻角色的转换与管制的强化	145
“踏脚石”理论	145

“双重罪恶”身份	149
小结	153
第四章 改革年代大麻政策的调整	155
第一节 “安斯林格时代”的终结	156
大麻使用者的“资产阶级化”	156
联邦政府内的分歧	159
第二节 毒品管制政策的“理性化”	162
普雷蒂曼委员会	162
《药品滥用管制修正案》和《麻醉品成瘾康复法》	165
《毒品滥用预防和管制综合法》	168
第三节 改革年代的大麻	172
大麻政策之争	172
《综合法》与大麻	177
州大麻政策的调整	178
减少供应:美墨禁毒合作	184
第四节 联邦政策的调整与大麻研究的拓展	189
大麻研究的复兴	190
谢弗委员会	195
医学界对大麻政策的反应	200
小结	202
第五章 容忍年代大麻政策的新转向	205
第一节 容忍年代的来临与大麻政策之争	206
容忍年代的来临	206
管制大麻一致性的瓦解	210
第二节 福特政府与大麻的“去重视化”	212
新政策的酝酿	213
《毒品滥用白皮书》	216
第三节 卡特政府与大麻的“去刑罚化”	223
彼得·伯恩与毒品滥用政策办公室	223

两大阵营的第一次交锋	226
总统毒品滥用国情咨文与大麻	231
S. 1437 和 H. R. 12587 号议案	234
百草枯、大麻与美墨关系	237
第四节 家长运动的兴起与容忍年代的终结	248
小结	255
 第六章 新惩治时代:大麻管制的强化	257
第一节 国内管制的强化	258
联邦禁毒法的强化	258
国内大麻根除和限制项目	264
第二节 毒品战的军事化和国际化	270
毒品战的军事化	270
国内政策与外交政策对接	275
第三节 医用大麻的合法化之争	283
州与医用大麻的合法化	284
联邦与医用大麻合法化	288
小结	300
 结语	303
 附录	311
 参考文献	320
 后记	349

CONTENTS

Preface	1
Lists of Tables	1
Introduction	1
I . Definition of Concepts	2
II . Critique and Review	4
III . Research Path and Academic Values	27
IV . Archives and Documents	29
Chapter 1 Origins of Cannabis Control	32
I . Moral Panic and Social Origins of Cannabis Control	33
II . Local Governments, States and Origins of Cannabis Control	50
III . “Federalization” of Marihuana Control	57
IV . Enforcement and Performance of the Marihuana Tax of 1937	81
Chapter 2 Cannabis during World War II	88
I . Industrial Cannabis before WWII	89
II . “Hemp for Victory” and Delegalization of Industrial Cannabis	103
III . The End of Legalization of Medical Marijuana	111

Chapter 3 Double Evil and the Extremism of Marihuana	
Policy	122
I. Confluence both Drug Treats and "Red Scare"	123
II. Rivalry between Criminal Punishment and Medical Cure	130
III. Changing of the Marihuana Roles and Strengthening of Control ...	145
Chapter 4 Adjustment of Cannabis Policy in the Reforming	
Era	155
I. The End of "Anslinger's Era"	156
II. "Rationalization" of Drug Control Policy	162
III. Marihuana in the Reforming Era	172
IV. Adjustments of Federal Policy and Extensions of Cannabis	
Research	189
Chapter 5 New Turning of Cannabis Policy in the	
Tolerating Era	205
I. Coming of the Tolerating Era and Debating of Cannabis Policy ...	206
II. Ford Administration and "De-emphasizing" on Cannabis	212
III. Carter Administration and "Decriminalization" on Cannabis	223
IV. Rising of the Parents Movement and the End of Tolerating Era ...	248
Chapter 6 New Punishment Era: Strengthening Cannabis	
Control	257
I. Strengthening of Domestic Control	258
II. Militarization and Internationalization of Drug War	270
III. Legalization Debates of Medical Marijuana	283
Epilogue	303
Appendix	311
References	320
Acknowledgements	349

图表目录 TABLES

图表 1-1	加利福尼亚州农业劳工的供需状况:1918 ~ 1930 年	40
图表 1-2	州出台管制大麻法时间一览表:1889 ~ 1931 年 ...	52
图表 1-3	各州批准统一州麻醉品法时间一览表:1933 ~ 1937 年	66
图表 1-4	联邦政府对毒品违法者的起诉:1938 ~ 1945 年 ...	86
图表 2-1	西北大麻公司大麻种植情况:1934 ~ 1935 年	101
图表 2-2	战前菲律宾马尼拉麻的出口	104
图表 2-3	战时菲律宾马尼拉麻的出口	105
图表 3-1	联邦麻醉品局与海关总署没收毒品数量统计: 1939 ~ 1951 年	124
图表 3-2	没收的不同类型的毒品数量统计:1947 ~ 1951 年	125
图表 3-3	拘捕的毒品违法者统计:1947 ~ 1950 年	125
图表 3-4	联邦监狱监禁的毒品违法者的判刑:1946 ~ 1961 年	139
图表 3-5	联邦法院判决的毒品违法者:1946 ~ 1961 年	140
图表 3-6	联邦机构对毒品违法者的平均判刑:1952 ~ 1961 年	141
图表 3-7	州批准对拥有大麻强制最低处罚时间表:1950 ~ 1961 年	144

图表 4-1	加利福尼亚州拘捕的大麻违法者数:1960 ~ 1968 年	158
图表 4-2	州降低拥有自用大麻处罚时间表:1967 ~ 1973 年	182
图表 4-3	大麻对不同程度使用者的影响	198
图表 6-1	联邦调查局拘捕的毒品违法者的分布	263
图表 6-2	美国大麻生产估计量:1982 ~1989 年	266
图表 6-3	美国国内大麻根除统计:1982 ~2006 年	269
图表 6-4	美国安第斯战略中与麻醉品相关的援助	273
图表 6-5	墨西哥大麻生产统计:1988 ~2008 年	280
图表 6-6	生效的州医用大麻法种类统计:1982 年和 2000 年	287
图表 6-7	部分州以投票方式决定大麻医用去刑罚化: 2002 年	288

绪 论

联合国毒品和犯罪问题办公室(UNODC)的统计结果显示,2006~2007年,全球年龄在15~64岁的人口,约有2.08亿(约占这个年龄段人口的4.9%)人在一年中吸食过毒品,其中有1.66亿的人使用大麻(占这个年龄段人口的3.9%),占吸毒者总数的79.8%。与此相较,安非他明类兴奋剂毒品的使用者约有0.34亿,可卡因使用者有0.16亿,海洛因使用者有0.12亿。^①吸毒问题已经成为一种“全球现象”(global phenomenon),其中大麻无疑是全球最为流行的毒品。事实上,中国禁毒专家罗运炎1936年就已认识到,“麻醉毒品问题,非仅一国民族之健康问题,抑亦全世界整个人类的健康问题”^②。

而相比之下,美国更是世界上最大的毒品消费国。美国“物质滥用和精神健康服务管理局”(SAMHSA)的“应用研究办公室”(OAS)2007年《全国药物滥用家庭调查》结果显示,美国12岁以

① United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2008*, New York: 2008, pp. 30-31.

② 罗运炎著:《毒品问题》(上册),上海:商务印书馆1936年版,第105页。

上的人口中经常吸食毒品的人数约有1 990万,占美国总人口的8%;其中,1 440万经常吸毒者把大麻作为首选毒品,占吸毒者的72.8%^①。不夸张地说,美国毒品问题的解决有赖于大麻问题的解决,大麻政策实施的绩效直接关系到美国禁毒战略的成败。

一、研究概念厘定

研究美国大麻政策,必须要明晰的第一个问题是何为大麻?大麻是雌雄异体一年生草本植物,植物学上归属麻科。1753年,被誉为“植物学之父”的瑞典博物学家卡罗斯·林奈(Carolus Linnaeus, 1707 - 1778)在其名著《植物种志》一书中首次把大麻植物命名为“*Cannabis sativa*”。*Cannabis*是“hemp”的拉丁语,*Sativa*是指种类,拉丁文意思是“种植或播种”^②。然而,林奈的这一命名却遭到了其他博物学家的反对,他们认为,大麻植物有两种不同的种类,林奈把其归在同一个名下是错误的,其中法国博物学家让·拉马克(Jean Lamarck, 1744 - 1829)反对尤甚。1783年,拉马克主张把欧洲的大麻植物和印度的大麻植物分别命名。欧洲大麻命名“*Cannabis sativa*”,而印度大麻则命名为“*Cannabis indica*”,“*indica*”用来指产地。

现在国际上公认的名称是采用其植物学上的属名,称为“大麻”(*Cannabis sativa*),或把质量好的称为“印度大麻”(*Cannabis indica*)^③。之所以会出现两种命名,主要的原因是其活性成分“四氢大麻酚”(THC)的含量不同,这是吸食者和医生评判大麻质量高下的主要标准。

① Substance Abuse and Mental Health Services Administration, *Results from the 2007 National Survey on Drug Use and Health: National Findings* (Office of Applied Studies, NS-DUH Series H-34, DHHS Publication No. SMA 4343), Rockville, MD: 2008, p. 16.

② Edward R. Bloomquist, *Marijuana*, Toronto, Canada: Glencoe Press, 1969, p. 2.

③ 魏玉芝主编:《毒品学》,群众出版社1999年版,第106页。