

學術論文

阿富汗的毒品問題

Afghanistan's Drug Problem

廖文義 *Wen-Yi Liao*

陸軍專科學校共同科兼任助理教授

Adjunct Assistant Professor of General Education Center

Army Academy R.O.C.

摘要 / Abstract

長期以來，阿富汗毒品問題一直存在，卻總是因外強入侵，或者內亂等政治因素而忽略其所帶來的威脅性。2001 年底神學士政權被推翻後，在國際社會的援助下，阿富汗走向重建之路。然而，毒品問題不僅未解決，而且越來越嚴重。阿富汗新政府與國際社會提出了許多對抗毒品的多項因應政策，卻因為阿富汗國內的不安全環境、官員的貪腐、農村貧困、以及國際社會不易凝聚共識等因素，使得這些政策在執行上有其困難，進而影響反毒的成效。未來，阿富汗還必須面對如駐紮在阿富汗境內的國際部隊逐步撤兵的不確定因素。當務之急，必須先妥善解決當前毒品日趨嚴重的主因，否則阿富汗毒品問題將更複雜，並永遠影響阿富汗整體發展與人類安全。

Afghanistan's drug problem has been existed for a long time, but the threats drug bright were neglected because of political factors such as the invasion of great powers and civil wars. Since the fall of the Taliban regime in late 2001, new Afghan government with the help of international community has started on re-establishing its country. So far, we can have seen many

concrete achievements, including a new constitution and national election. In spite of moving towards development of democratization, Afghanistan's drug problem still is unsolved yet and becomes more serious in the post-Taliban era than in past. Internal insecurity, official corruption, rural poverty, and divergent opinions of international community are main obstacles to counter-narcotics efforts supported positively by new Afghan administration and international community through proposing many policies and measures. In the future, actions of counter-narcotics in Afghanistan will confront many uncertain challenges, such as gradual withdrawal of international troops from Afghanistan. However, the first priority at the present stage is to resolve root causes mentioned above.

關鍵字：毒品國家、阿富汗毒品、反毒、波昂協議

Keywords : Narco-State, Afghanistan's Drug, Counter-Narcotics, Bonn Agreement

壹、前言

世界上毒品的主要生產地有三個區塊，分別為東南亞地區的金三角（golden triangle）、西南亞地區的金新月（golden crescent）與拉丁美洲地區的銀三角（silver triangle）。其中，金三角與金新月地理位置相近，兩地主要種植罌粟（poppy）、生產鴉片（opium）與海洛因（heroin）。金三角為緬甸、寮國與泰國的交界地區，而金新月為阿富汗、巴基斯坦與伊朗的邊境地區（見圖一）。至於銀三角，為哥倫比亞、秘魯、玻利維亞所在的安第斯山與亞馬遜地區，種植古柯葉（gukeye），生產古柯鹼（cocaine）。



圖一：金三角與金新月的地理位置

資料來源：“Golden Triangle (Southeast Asia),”

http://en.wikipedia.org/wiki/Golden_Triangle_%28Southeast_Asia%29

位於金新月心臟地帶的阿富汗，長期以來毒品問題一直存在，卻總是因外強入侵，或者內亂等政治因素而忽略其所帶來的威脅性。2001 年底神學士政權（Taliban）被推翻後，在國際社會的援助下，阿富汗走向重建之路。至今，阿富汗的重建之路已邁入第十年，不論是政治改革、婦女權益、還是醫療與教育體制上皆取得若干具體的成果，然而毒品問題不僅未解決，甚至越來越嚴重。2006 年 1 月阿富汗總統卡爾扎伊（Hamid Karzai）曾表示，毒品比恐怖主義更可怕，它危害阿富汗的經濟、破壞國家形象、阻礙政府機構有效發展，威脅阿富汗作為一個國家的存在，同時，也使得阿富汗逐漸變成「毒品國家」（narco-state）。¹2010 年 6 月俄羅斯聯邦藥物管制局（Russian Federal Drug Control Service）主任伊范諾夫（Viktor P. Ivanov）指出，阿富汗毒品的生產和販運必須視為對全球的威脅，而不僅僅是對地區的威脅。²

本文研究目的在於探討阿富汗的毒品問題，內容焦點包括第一，了解阿富汗的毒品發展；第二，了解阿富汗政府與國際社會對毒品的因應對策與作為；第三，剖析當前毒品日趨嚴重的主因。

貳、推翻神學士政權前的阿富汗毒品發展

阿富汗的罌粟並不像印度、伊朗、和其他亞洲地區國家是屬於傳統農作物，直到 1990 年代罌粟才在阿富汗廣泛的種植。同時，阿富汗人民也不像伊朗、中國的人民早在幾個世紀以前便開始習慣大量吸食由罌粟提煉

¹ “Drug a Bigger Threat than Terrorism: Karazi,” *ABC News*, January 9, 2006, <http://www.abc.net.au/news/2006-01-09/drugs-a-bigger-threat-than-terrorism-karzai/775204> ; “Karzai Invites Taliban to Talks,” *Daily Times*, January 9, 2006, http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2006%5C01%5C09%5Cstory_9-1-2006_pg7_46

² “Afghan Drug Trade Threat to Global Stability-Russian Drug Chief,” June 8, 2010, <http://en.rian.ru/world/20100608/159342389.html>

而成的鴉片，因此，阿富汗並沒有顯著的鴉片文化（*opium culture*）。³1970年代以前，阿富汗種植罌粟的地區僅有少數幾個省，生產的鴉片數量也有限。然而，自從1979年蘇聯入侵阿富汗到2001年神學士政權的瓦解，由於阿富汗總是處在戰亂之中，使得鴉片成為阿富汗「戰爭經濟」（*war economy*）的核心，為對抗蘇聯入侵的反抗軍（又稱聖戰者，*Mujahideen*）、內戰中那些權力鬥爭的軍閥派系，以及後來的神學士提供了主要金錢收入來源。⁴

在對抗蘇聯入侵時期，一些阿富汗反抗軍由於獲得美國中央情報局（*Central Intelligence Agency, CIA*）與巴基斯坦三軍情報局（*Inter Services Intelligence, ISI*）的支持，在其控制範圍內鼓勵農民種植罌粟，向農民增收罌粟稅，甚至直接參與毒品交易。⁵美國支持的原因在於 *CIA* 知道無法向國會證明提供阿富汗反抗軍數十億美元資助的正當性，所以決定利用鴉片生產與海洛英加工、販運來籌措資金以協助阿富汗的反抗戰爭。*CIA* 選定的核心人物是巴基斯坦人阿弗里迪（*Hadj Ayub Afridi*），由他整合阿富汗反對蘇聯的勢力。阿弗里迪原本就控制著阿富汗與巴基斯坦兩國邊界地區的巴基斯坦毒品生產區，又與當時巴基斯坦奇亞哈克（*Zia ul-Haq*）軍政府的關係良好，因此，當阿弗里迪與阿富汗反抗軍結盟後，兩者間關係乃為阿富汗反抗軍負責提供鴉片與海洛英生產的原料，阿弗里迪則負責毒品的加工與販運，阿富汗反抗軍從中獲得資金的援助。當時，除了少數阿富汗反抗勢力如馬蘇德（*Ahmed Shah Masoud*）外，幾乎都加入了由 *CIA* 支持的

³ United Nations Office on Drug and Crime (UNODC), *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem* (New York: United Nations, 2003), p.87.

⁴ UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, p.89; Christopher M. Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, CRS Report RL32686 (October 7, 2009), p.23; Jonathan Goodhand, "Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and the Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan," *International Peacekeeping*, Vol.15, No.3 (June 2008), pp.407-408.

⁵ Christopher M. Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, CRS Report RL32686 (December 7, 2004), p.11.

阿弗里迪毒品聯盟以對抗蘇聯。⁶

1989年蘇聯撤退，阿富汗進入內戰時期，在此時期，原先團結對抗蘇聯的反抗軍變成了彼此爭奪勢力範圍的敵人。為了獲得可靠的資金來源，各個軍閥派別種植、生產與販運鴉片。再加上戰火不斷而破壞合法農業的基礎，種植罌粟成為農民的生存方式。⁷根據聯合國毒品暨犯罪辦公室（United Nations Office on Drug and Crime, UNODC）所做的統計分析，1979-1989年期間，阿富汗每年鴉片生產的成長率約為14%，而1989-1994年期間，鴉片生產的成長率提升到19%，高於蘇聯入侵時期。⁸

1994年，神學士在巴基斯坦的支持下崛起。同年10月，神學士在坎大哈（Kandahar）和巴基斯坦奎達（Quetta）之間展開行動，援救一支從巴基斯坦出發，經坎大哈和赫特拉（Herat）前往中亞的貿易車隊。由於神學士主張剷除軍閥、重建國家與恢復經濟，深獲當時阿富汗人民的喜愛。1995年3月，神學士已掌控阿富汗約1/3領土，並於1996年9月占領首都喀布爾（Kabul）建立政權。⁹在2001年被推翻政權之前，神學士掌控阿富汗90%的土地面積。當時，神學士曾下令禁止種植大麻（cannabis），然而，對於種植罌粟卻不加以限制，聲稱屬於合法行為，促使罌粟的種植得以擴散至阿富汗全國各地。更為重要的，內戰時期有許多參與鴉片生產的軍閥，神學士承諾繼續讓他們從事鴉片生意，以做為向神學士投降的條件。¹⁰根據統計，1998-2000年期間，阿富汗種植罌粟的省份從之前的十三

⁶ Syed Saleem Shahzad, "US Turns to Drug Baron to Rally Support," *Asia Times* (December 4, 2001); Richard McGill Murphy, "The Rise and Fall of a Drug Lord," http://www.forbes.com/1997/10/16/feat_side1.html

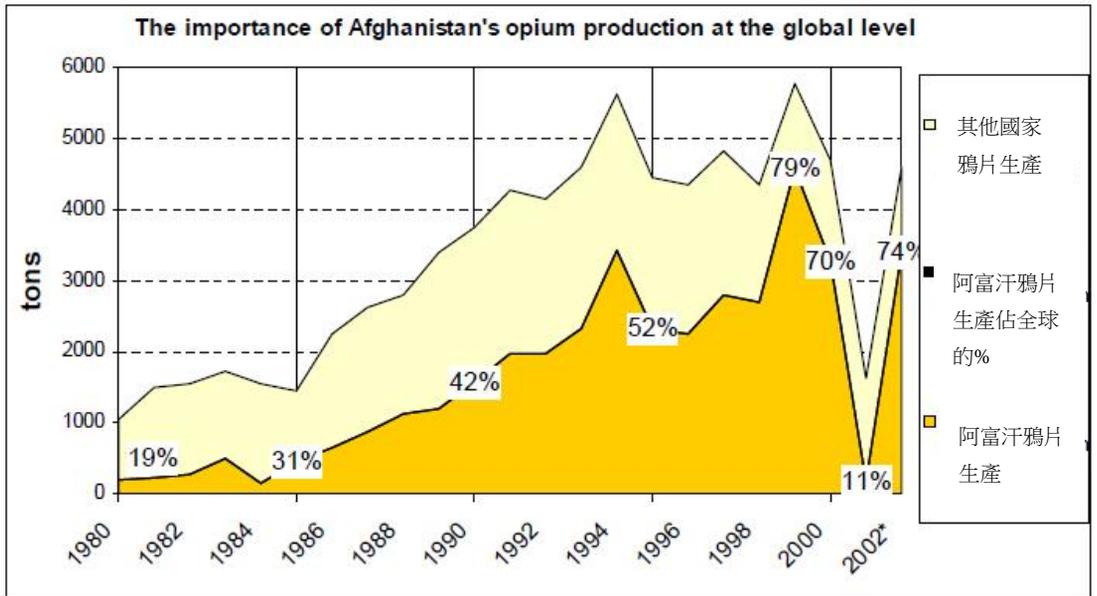
⁷ UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, p.90; Goodhand, *op. cit.*, p.408.

⁸ UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, p.90.

⁹ Larry Goodson, *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban* (Seattle: University of Washington Press, 2001), pp.77-87.

¹⁰ UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, pp.91-92; Goodhand, *op. cit.*, p.408; U.S. Department of State, "Background Note: Afghanistan," <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5380.htm>

省增加至二十二省，這些省份皆在神學士控制之下，¹¹而神學士趁機向種植罌粟的農民與鴉片毒販徵稅。也因此，神學士時期的阿富汗，其鴉片生產數量明顯高於內戰與蘇聯入侵時期，特別是 1999 年，所佔世界鴉片生產的比重高達 79%（見圖二）。



圖二：神學士政權被推翻之前阿富汗在全球鴉片生產的規模

資料來源：UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem* (New York: United Nations, 2003), p.89.

神學士支持罌粟種植的行為引起國際社會的譴責。1999 年 10 月，聯合國安理會通過《1267 決議案》(Resolution 1267)，針對神學士違反國際人道主義、侵犯人權的行為和鴉片非法大量生產提出制裁。¹²在安理會決議提出制裁前的一個月，神學士宣布全國減少 1/3 罌粟的種植。2000 年 7 月，更頒布罌粟種植禁令，¹³結果，導致 2001 年阿富汗的鴉片生產數量驟

¹¹ UNODC, *Illicit Drug Trends in Afghanistan* (June 2008), pp.8-9.

¹² Resolution 1267, October 15, 1999.

¹³ Graham Farrell and John Thorne, "Where Have all the Flowers Gone? Evaluation of the

降，滑落至僅佔全世界總量的 11%（見圖二）。當時，神學士頒布罌粟種植禁令之舉曾獲得美國與國際社會的讚揚，但從事後來看，阿富汗的鴉片問題並沒有解決，因為有許多專家認為，神學士的目的在於搏取國際社會的好感，同時，透過降低鴉片數量的供應以提高市場的價格。¹⁴從表一來看，在 2001 年之前，阿富汗的鴉片價格最高為每公斤四十美元，2001 年卻提升到每公斤 301 美元，之間確實有非常大的落差。根據統計，阿富汗在 1994-2000 年期間，因生產鴉片而獲利的金額，每年大約五千萬美元至兩億美元不等。¹⁵

表一：阿富汗的鴉片價格 (1994-2001 年)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
價格	30	23	24	34	33	40	28	301

資料來源：UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2004* (November 2004), p.65.

參、後神學士時代的阿富汗毒品狀態：2002-2010

一、阿富汗的政治發展

2001 年 10 月，以美國為首的聯軍對蓋達（Al-Qaeda）恐怖組織及庇護它的神學士政權進行代號「持久自由行動」（Operation Enduring Freedom）的軍事攻擊。神學士政權很快的被推翻，而阿富汗進入了後神學士時代。2001 年 11 月，聯合國安理會通過《1378 決議案》（Resolution

Taliban Crackdown against Opium Poppy Cultivation in Afghanistan,” *International Journal of Drug Policy*, Vol.16 (2005), p.85; Raphael Perl, *Taliban and the Drug Trade*, CRS Report RS21041 (October 5, 2001), p.2.

¹⁴ Marc Kaufman, “Surge in Afghan Poppy Crop is Forecast,” *The Washington Post*, December 25, 2001.

¹⁵ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2002* (October 2002), p.40.

1378)，聲明在聯合國的主導下，積極重建後神學士時代的阿富汗。¹⁶12月，聯合國邀請阿富汗主要四個不同派系於德國波昂(Bonn)進行協商，最後簽訂《波昂協議》(Bonn Agreement)。《波昂協議》主要是關於各方同意在建立阿富汗永久政府之前的一項計畫，如成立六個月的臨時政府(interim administration)，而卡爾扎伊為該臨時政府的主席；授權國際維和部隊維持喀布爾的安全；阿富汗新政權與國際社會在反恐、反毒與反犯罪方面的持續合作；未建立新憲法之前，適用1964年所建立之憲法。¹⁷2002年6月，阿富汗召開「緊急支爾格大會」(Emergency Loya Jirga)¹⁸，選舉以卡爾扎伊為首的過渡政府(transitional administration)來取代臨時政府。2004年1月，阿富汗「制憲支爾格大會」(Constitutional Loya Jirga)通過新憲法。根據新憲法，阿富汗為總統制國家，議會是國家最高立法機關，由人民院(Wolesi Jirga)與參議院(Meshrano Jirga)所組成。2004年11月，卡爾扎伊成為首位阿富汗民選總統。2005年9月，阿富汗進行首次議會議員的民選。¹⁹2009年8月，阿富汗舉行第二次總統大選。卡爾扎伊獲得約55%的選票，阿卜杜拉(Abdullah Abdullah)獲得28%選票，理論上應由卡爾扎伊當選總統。然而，聯合國所支持的「阿富汗選務申訴委員會」(Afghanistan's Electoral Complaints Commission)卻調查出此次選舉有舞弊事件，卡爾扎伊獲得的實際票數未達50%，因此必須進行第二輪投票。第二輪投票日定於11月7日，在投票日之前，阿卜杜拉宣佈退出選

¹⁶ Resolution 1378, November 14, 2001.

¹⁷ "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions," S/2001/1154, December 5, 2001.

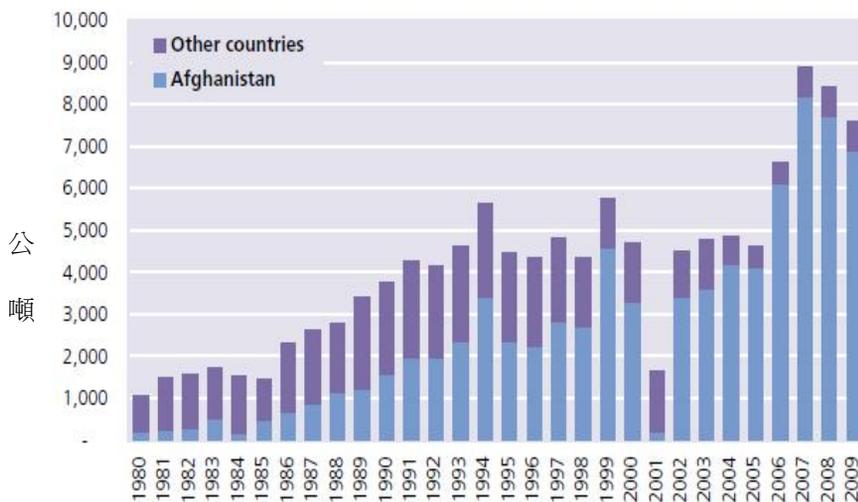
¹⁸ 支爾格大會(Loya Jirga)是阿富汗的一種傳統部族首領大會。傳統上的支爾格大會是普什圖族的內部會議，其後逐漸演變為阿富汗各部族均可參加的大會。2002年6月所召開的支爾格會議有一千五百五十個代表席位，其中，婦女擁有約兩百個席位，這在阿富汗歷史上具有特殊意義。"What is a Loya Jirga?" http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1782079.stm; Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy*, CRS Report RL30588 (December 30, 2009), p.10.

¹⁹ Katzman, *op. cit.*, pp.10-12; U.S. Department of State, "Background Note: Afghanistan," <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5380.htm>

舉，最後卡爾扎伊還是連任成功，並獲得國際社會承認。²⁰2010年9月，阿富汗進行第二次議會議員的民選。從上述來看，若與之前的各個時期相比，後神學士時代的阿富汗憲政制度顯然是較符合西方式的民主。

二、阿富汗毒品的種植與生產

雖然，現今的阿富汗走向政治民主化之路，但是在毒品方面的嚴重性卻不減反增。2002-2009年期間，阿富汗的罌粟種植面積與鴉片生產數量相較之前的任何時期來得多，同時，所佔世界產量的比重也相當高（見圖三）。從表二與表三中可觀察到，2006年與2007年是阿富汗罌粟種植的面積與鴉片產量佔世界比重最高的兩年。在罌粟種植的面積部份，2006與2007年分別為101,900公頃與133,546公頃，皆佔該年世界比重的82%；在鴉片產量方面，2006與2007年分別為6,100公噸與8,200公噸，佔世界比重的92%與93%。



圖三：全球鴉片生產（1980-2009年）

資料來源：UNODC, *World Drug Report 2010* (New York: United Nations, 2010), p.38.

²⁰ Katzman, *op. cit.*, pp.12-13.

2008年與2009年兩項數據略有下滑，然而，罌粟種植的面積仍約佔世界比重的70%，鴉片產量約佔世界比重的90%。2010年，阿富汗的罌粟種植面積與2009年相比較並無減少，但鴉片產量卻從6,900公噸降至三千600公噸。大幅下滑的主因乃是出現了一種植物的疾病，它會干擾罌粟的生長，進而影響鴉片的產量。²¹在產量方面或許減少了，價格卻從2009年的每公斤六十四美元提高為每公斤一百六十九美元，漲幅為164%。²²2002年之後，阿富汗因鴉片而獲利的金額也相當可觀，每年約有二十五億美元以上的收入，其中2007年更達四十億美元，為當年阿富汗國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的53%。這些金額中，僅有20%的比例為種植罌粟的農民所獲得，其餘80%為鴉片毒梟（地方軍閥、組織犯罪團體、叛亂團體）所獲得。²³

另外，從區域分布狀況來看，2002-2010年期間，阿富汗罌粟的種植與鴉片的生產從一開始的中部、東部、東北部、北部逐漸轉移至西部與南部（表二與表三）。例如2007-2010年，阿富汗西部與南部地區所種植罌粟的面積與生產鴉片的數量便佔其全國總額的84%、98%、99%、96%。若比較各省種植罌粟的面積（見表四），2002-2010年期間，赫爾曼德（Hilmand）幾乎是每年面積最多的一省。除了赫爾曼德之外，近三年種植罌粟面積較多的省份還包括了坎大哈、法拉（Farah）、烏魯茲甘（Uruzgan）、尼姆羅茲（Nimroz）與巴德吉斯（Badghis）。

²¹ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2010* (September 2010), p.13.

²² *Ibid.*, p.22.

²³ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2007*, p.iii; *Illicit Drug Trends in Afghanistan* (June 2008), p.32.

表二：阿富汗罌粟種植分布 (2002-2010 年)

	阿富汗全國產量(公頃)							世界產量 (公頃)	佔世界比重 (%)
	中部	東部	東北	北部	南部	西部	約總計 (公頃)		
2002	2,465	21,739	9,206	565(西北)	40,070	—	74,000	180,225	41%
2003	7,690	24,580	13,783	4,460(西北)	29,970	—	80,000	168,600	47%
2004	4,671	36,621	16,369	14,627	48,431	9,917	131,000	195,940	67%
2005	106	4,095	9,009	25,040	46,147	19,510	104,000	151,500	69%
2006	337	8,312	15,336	19,267	101,900	19,820	165,000	201,000	82%
2007	500	20,581	4,853	4,882	133,546	28,619	193,000	235,700	82%
2008	310	1,151	200	766	132,760	22,066	157,000	213,003	74%
2009	132	593	557	0	103,014	18,800	123,000	185,935	66%
2010	152	1,107	1,100	0	100,247	19,909	123,000	195,677	63%

資料來源：UNODC, *World Drug Report 2011* (New York: United Nations, 2011), p.60;
Afghanistan Opium Survey 2002/2003/2004/2005/2006/2007/2008/2009/2010.

表三：阿富汗鴉片生產分布 (2002-2010 年)

	阿富汗全國產量 (噸)							世界產量 (公噸)	佔世界比重 (%)
	中部	東部	東北	北部	南部	西部	約總計 (公噸)		
2002							3,400	4,520	75%
2003	352	1,245	544	184 (西北)	1,285	—	3,600	4,783	75%
2004	82	1,190	724	532	1,346	346	4,200	4,850	87%
2005	4	180	365	1,098	1,749	685	4,100	4,620	89%
2006	8	304	590	945	3,703	537	6,100	6,610	92%
2007	26	1,084	195	233	5,745	959	8,200	8,890	93%
2008	11	45	6	42	6,917	655	7,700	8,641	89%
2009	—	21	19	0	6,026	825	6,900	7,853	88%
2010	8	56	56	0	2,979	478	3,600	4,860	70%

註一：2002 年鴉片產量主要集中在五個省份，赫爾曼德 (1300 公噸)、南格哈爾 (1030 公噸)、巴達赫尚 (300 公噸)、烏魯茲甘 (230 公噸)、坎大哈 (180 公噸)。

資料來源：UNODC, *World Drug Report 2011*, p.60; Afghanistan Opium Survey 2002/2003/2004/2005/2006/2007/2008/2009/2010

表四：阿富汗主要種植罌粟的前五名省份（2002-2010年）

	1	2	3	4	5
2002	赫爾曼德 （南部） 29,950 公頃	南格哈爾 （東部） 19,780 公頃	巴達赫尚 （東北部） 8,250 公頃	烏魯茲甘 （南部） 5,100 公頃	坎大哈 （南部） 3,970 公頃
2003	南格哈爾 （東部） 18,904 公頃	赫爾曼德 （南部） 15,371 公頃	巴達赫尚 （東北部） 12,756 公頃	烏魯茲甘 （南部） 7,143 公頃	古爾 （西部） 3,782 公頃
2004	赫爾曼德 （南部） 29,353 公頃	南格哈爾 （東部） 28,213 公頃	巴達赫尚 （東北部） 15,607 公頃	烏魯茲甘 （南部） 11,080 公頃	古爾 （西部） 4,983 公頃
2005	赫爾曼德 （南部） 26,500 公頃	坎大哈 （南部） 12,989 公頃	巴爾赫 （北部） 10,837 公頃	法拉 （西部） 10,240 公頃	巴達赫尚 （東北部） 7,370 公頃
2006	赫爾曼德 （南部） 69,324 公頃	巴達赫尚 （東北部） 13,056 公頃	坎大哈 （南部） 12,619 公頃	烏魯茲甘 （南部） 9,773 公頃	法拉 （西部） 7,694 公頃
2007	赫爾曼德 （南部） 102,770 公頃	南格哈爾 （東部） 18,739 公頃	坎大哈 （南部） 16,615 公頃	法拉 （西部） 14,865 公頃	烏魯茲甘 （南部） 9,204 公頃
2008	赫爾曼德 （南部） 103,590 公頃	法拉 （西部） 15,010 公頃	坎大哈 （南部） 14,623 公頃	烏魯茲甘 （南部） 9,939 公頃	尼姆羅茲 （西部） 6,203 公頃
2009	赫爾曼德 （南部） 69,833 公頃	坎大哈 （南部） 19,811 公頃	法拉 （西部） 12,405 公頃	烏魯茲甘 （南部） 9,224 公頃	巴德吉斯 （西部） 5,411 公頃
2010	赫爾曼德 （南部） 65,045 公頃	坎大哈 （南部） 25,835 公頃	法拉 （西部） 14,552 公頃	烏魯茲甘 （南部） 7,337 公頃	巴德吉斯 （西部） 2,958 公頃

資料來源：UNODC, *Afghanistan Opium Survey* 2002/2003/2004/2005/2006/2007/2008/2009/2010

事實上，這些種植與生產鴉片較多的地區或省份與該地是否有著穩定的安全局勢存在一定的關連性。換言之，當某一地區的安全局勢較穩定時，其種植與生產鴉片的情況將逐漸減少，反之，將逐漸增加。例如，後神學士時期的阿富汗中部、北部與東北部地區的安全局勢在逐漸恢復穩定後，其罌粟種植與鴉片生產的數量也隨即減少，甚至出現零種植的狀況。相對的，2003年之後，由於神學士殘餘勢力與其他反政府武裝團體在西部與

南部捲土重來，導致該地區安全問題更加惡化，也提高罌粟種植與鴉片生產的數量。²⁴

三、阿富汗毒品的輸出及影響

阿富汗作為世界上最大的鴉片生產國，其國內僅消費極小部分，絕大部分是向外輸出，而輸出的方式包括直接販運鴉片，或者在國內製成海洛因與嗎啡（morphine）後再販運出境。2002-2009 年間，阿富汗每年約有三千 500 公噸鴉片、375 公噸海洛因從阿富汗境內流向其他國家。²⁵阿富汗毒品輸出的路線主要有三條，分別是經過中亞的「北部路線」、經過伊朗的「西部路線」以及經過巴基斯坦的「南部路線」。²⁶

在「北部路線」方面，阿富汗所生產的毒品中，有 15% 鴉片、21% 海洛英與嗎啡是經由塔吉克、烏茲別克、吉爾吉斯等中亞國家路徑輸出，主要目的地為歐洲與俄羅斯，而最近透過此路線輸入中國的毒品數量有增加的趨勢。²⁷

在「西部路線」方面，阿富汗所生產的毒品中，有 53% 鴉片、31% 海洛英與嗎啡是經由伊朗輸出。阿富汗販運到伊朗的毒品多數經由伊朗東部的錫斯坦-俾路支斯坦省（Sistan-Baluchistan）、呼羅珊省（Khorassan）與克爾曼省（Kerman）進入，而伊朗有三個主要向外輸出毒品的路線，其一是經由土耳其、南歐巴爾幹半島再到歐洲，稱之巴爾幹路線（Balkan route）；其二是經由亞塞拜然、外高加索再到歐洲；其三是經由伊朗南部

²⁴ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2010*, p.27.

²⁵ UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium* (October 2009), p.7.

²⁶ UNODC, *Illicit Drug Trends in Afghanistan*, p.27; James Emery, "Afghanistan's Myriad Drug Smuggling Routes," *Middle East Times*, April 22, 2008, <http://www.drugs-forum.com/forum/showthread.php?t=56764>

²⁷ UNODC, *Illicit Drug Trends in Afghanistan*, p.27; *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium*, p.66.

的港口城市進入伊拉克以及其他阿拉伯半島的國家。²⁸

在「南部路線」方面，阿富汗所生產的毒品中，有 33% 鴉片、48% 海洛英與嗎啡是經由巴基斯坦輸出，主要目的地為中國與印度，甚至再經由印度到全球各地。阿富汗販運到巴基斯坦的毒品多數經由毗鄰阿富汗邊境的巴基斯坦省份進入，而聯邦部落直轄區（Federally Administered Tribal Areas, TATA）的開伯爾山口（Khyber Pass）以及巴魯吉斯坦省（Baluchistan）的霍賈克山口（Khojak Pass）是兩個重要通道。²⁹以 2008 年為例，阿富汗向外輸出的海洛因數量中，有 95 公噸經由中亞國家的「北部路線」輸出，再由中亞向俄羅斯輸入 77 公噸；有 105 公噸經由伊朗的「西部路線」輸出，其中 95 公噸再由伊朗行走「巴爾幹路線」到歐洲；有 150 公噸經由巴基斯坦的「南部路線」輸出（見圖四）。



圖四：2008 年阿富汗毒品輸出的路線

資料來源：UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium* (October 2009), p.48.

²⁸ UNODC, *Illicit Drug Trends in Afghanistan*, p.27; *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium*, pp.63-64.

²⁹ UNODC, *Illicit Drug Trends in Afghanistan*, p.27; *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium*, p.62.

過去，阿富汗毒品的主要消費市場是歐洲、中亞、俄羅斯及其周邊國家。現在，阿富汗的毒品輸出除了在既有的消費市場持續增加毒品數量之外，還擴展了其他消費市場，如北美、中東、非洲、東南亞國家與中國。2002年之前，中東、非洲與東南亞國家的毒品來源主要是金三角地區的緬甸與寮國。最近，由於緬甸與寮國所生產的毒品數量驟降，促使阿富汗得以取而代之。³⁰同樣，中國昔日主要的毒品來源也是緬甸，不過，從近幾年中國所公佈的《禁毒報告》，發現已有許多走私販運至中國的毒品是來自於金新月地區的阿富汗。例如，中國《2009年禁毒報告》指出，2008年破獲金新月地區毒品案件為238起，數量共達389.7千克海洛英。³¹就單一案件而言，2007年10月，中國新疆公安破獲一起至今金新月地區毒品流入中國數量最多的案件，為4,848千克大麻與67.5千克海洛英。³²2008年6月，中國公安部禁毒局局長楊鳳瑞曾表示，「雖然阿富汗的毒品主要是流往歐洲，但是也有相當一部分毒品現在開始流入中國。流入的管道是多方面，如通過航空、鐵公路，對中國的危害也越來越大。」³³

根據2009年10月UNODC所公佈的《毒癮、犯罪與叛亂：阿富汗鴉片的跨國威脅》（*Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium*）報告，近幾年阿富汗生產輸出的毒品創造了價值六百五十億美元的毒品市場，同時也導致全球每年平均十萬人死亡。阿富汗每年約有110噸海洛因流入歐洲、75-80公噸流入俄羅斯、15-17公噸流入中國、30-35公噸流入非洲。在北約國家，每年因海洛因過量而死亡的人數超過一萬人，比過去八年中北約軍隊在阿富汗陣亡的總數還要高出五

³⁰ UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium*, p.25.

³¹ 〈2009中國禁毒報告〉，<http://society.people.com.cn/GB/8217/9373894.html>。

³² 〈2008中國禁毒報告〉，<http://www.mps.gov.cn/n16/n80209/n80481/n804535/1260622.html>〈探訪邊境禁毒：金新月成為最大鴉片類毒品產地〉，<http://society.people.com.cn/BIG5/1062/9540424.html>。

³³ 〈中國政府已採取一些措施防止阿富汗毒品對我國的危害〉，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/wszb/zhibo250/content_1026988.htm。

倍。過去十年，俄羅斯使用阿富汗毒品成癮的人數增加十倍，因吸毒而導致死亡的人數每年約 3-4 萬人，這個數字超過前蘇聯在阿富汗長達十年戰爭死亡士兵的總和。報告還指出，阿富汗毒品大量流入海外，但其截獲率卻很低。阿富汗政府每年截獲的鴉片只有實際產量的 2%、中亞各國與俄羅斯分別只有 5% 及 4%、東南歐國家的截獲率甚至不到 2%。³⁴

此外，阿富汗毒品對消費國家所產生的影響還包括以下幾個方面。首先，由於吸毒者習慣群聚共用注射器與針頭，以靜脈注射毒品，造成重大疾病的快速擴散，如愛滋病（AIDS）。以俄羅斯為例，俄國有一百五十萬至三百萬人使用靜脈注射海洛因與其他鴉片製成的毒品，由於許多人使用注射器時未經消毒，造成感染愛滋病的人數快速增加。³⁵其次，吸毒者為了獲得毒品不惜鋌而走險，常與偷竊、搶劫、殺人等犯罪相關聯，嚴重影響社會治安與秩序。在歐洲、中亞或俄羅斯等地，許多犯罪案件與毒品具有密切關係。³⁶第三，毒品活動的猖獗，使得各國政府必須增加大量人力、物力、財力等資源來打擊毒品犯罪，相對的，較少把資源用於建立經濟基礎建設與解決其他社會問題。第四，毒品犯罪組織為了使其交易順利，常賄賂政府官員，容易導致官員貪腐，政府威信受到質疑，進而動搖國家體制。當前，鄰近阿富汗的中亞國家已面臨此一問題。³⁷

³⁴ UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium*, pp.1-13.

³⁵ "Russia: Intravenous Drug Use Leading Cause of HIV/SIDS," <http://globalvoicesonline.org/2008/09/20/russia-intravenous-drug-use-leading-cause-of-hiv-aids/>; "HIV and AIDS in Russia, Eastern Europe and Central Asia," <http://www.avert.org/aids-russia.htm>

³⁶ UNODC, *Illicit Drug Trends in the Russian Federation* (April 2008), p.19; *Drugs and Crime Trends in Europe and Beyond* (April 2004), pp.10-15; *Illicit Drug Trends in Central Asia* (April 2008), pp.40-46.

³⁷ Vladimir Fenopetov, "The Drug Crime Threat to Countries Located on the 'Silk Road'," *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol.4, No.1 (2006), pp. 9-10; Golnaz Esfandiari, "Central Asia: Drug Trafficking Has Devastating Social, Economic Impact," <http://www.rferl.org/content/article/1053454.html> ; Carlos Aranaga, "Central Asia Countries Remain Major Drug Transit Routes," <http://www.america.gov/st/democracyhr-english/2009/March/20090302151112ecaganara0.97>

肆、對阿富汗毒品的因應

2001年12月所簽訂的《波昂協議》中提到，阿富汗新政府必須加強與國際合作以因應毒品問題。因此，面對阿富汗毒品問題，阿富汗新政府與國際社會試圖採取相關措施加以因應。

一、阿富汗政府的因應

在神學士政權被推翻不久後，2002年1月，阿富汗臨時政府頒佈一項法令，禁止罌粟種植、海洛英生產以及毒品的使用。³⁸4月，臨時政府又頒佈另一項法令，說明根除罌粟種植的計畫，預計2002年將根除15,000公頃的罌粟。³⁹2003年5月，阿富汗新政府徵詢美、英與UNODC相關學者與官員之意見後制定《國家毒品控制戰略》(National Drug Control Strategy, NDSC)。NDSC指出，阿富汗政府承諾在2008年前將減少70%的罌粟種植，2013年之前將「完全」消除罌粟種植與毒品販運。2006年1月，阿富汗政府更新先前的NDSC。根據新NDSC，其戰略目標乃為「確保持續減少非法毒品的種植、生產、販售與消費，以達完全與永遠消除」。此外，重申過去的反毒措施，並確立四個優先領域：第一，持續追捕毒品販運者與支持者，以瓦解毒品貿易；第二，加強合法的農村生計，並使之多樣化；第三，減少毒品需求並加強對吸毒者的治療；第四，在中央與省的層級上，建立反毒機構。⁴⁰若比較2006年版與2003年版的NDSC，有一個明顯的差異性，即是2006年版本的NDSC不像2003年版的那樣明定何時應消除一定數量的罌粟與最終完成的時間表，而強調更普遍與重要的目標。事實上，這種做法可以避免陷入自我束縛的狀態，不過，也因為缺乏

02417.html

³⁸ Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, CRS Report RL32686 (December 7, 2004), p.28.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Islamic Republic of Afghanistan, *National Drug Control Strategy*, January 2006.

時間表，容易讓人質疑阿富汗政府落實反毒計劃的決心。

根據反毒政策與法令，2002年10月，阿富汗過渡政府在國家安全委員會（National Security Council）之下成立反毒局（Counternarcotics Directorate），並於2003年1月全面運作，以作為當時指揮與協調反毒工作的最重要單位。2005年初，阿富汗成立反毒部（Ministry of Counternarcotics, MCN），取代反毒局。目前，MCN有六個工作小組，主要負責協調政府的反毒政策，以及收集與分析毒品的生產、販售與消費等資料。⁴¹然而，MCN在執行反毒行動上必須有賴其他部會的配合，尤其是內政部與國防部。國防部的主要反毒執法單位為緝毒步兵營（Counternarcotics Infantry Kandak, CNIK）。「緝毒步兵營」成立於2008年，希望透過軍事力量，以確保罌粟根除人員（poppy eradicator）及其他執行反毒任務人員的安全。⁴²至於隸屬內政部的反毒執法單位主要如下：⁴³

I 阿富汗緝毒警察（Counternarcotics Police-Afghanistan, CNP-A）與國家查緝部隊（National Interdiction Unit, NIU）。2003年1月，「阿富汗緝毒警察」成立，為阿富汗國家警察（Afghan National Police, ANP）中的獨立部門，與美國及英國的緝毒機構保持聯繫，並接受訓練與設備的提供，以增強其獨立執行緝毒行動的能力。2004年10月，遴選「緝毒警察」中的精英組成了「國家查緝部隊」。

I 阿富汗特別緝毒隊（Afghan Special Narcotics Force, ASNF）。2003年底，「阿富汗特別緝毒部隊」或稱「333部隊」（Force 333）成立，執行偏遠地區的任務與重要任務。根據MCN，「阿富汗特別緝毒部隊」平

⁴¹ Afghan Ministry of Counter Narcotics, <http://mcn.gov.af>

⁴² Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, CRS Report RL32686 (October 7, 2009), p.12, 40; “Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan,” http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/afghan-security-stability_0806-04.htm

⁴³ Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, CRS Report RL32686 (October 7, 2009), p.40.

均每年可破壞 150 公噸的鴉片，以及查獲數百個毒品製造工廠。

- I 罌粟根除部隊 (Poppy Eradication Force, PEF)。2004 年 4 月「罌粟根除部隊」成立，執行罌粟根除的任務，目前約有八百位成員。該部隊從「中央根除規劃小組」(Central Eradication Planning Cell, CEPC)獲得根除罌粟的目標後，便執行任務。然而，鑒於執行任務時常受到武裝抵抗，尤其是南部地區，因此需要安全人員隨身保護其安全，而「緝毒步兵營」則是扮演安全人員的角色。
- I 機密調查單位 (Sensitive Investigations Unit, SIU) 與監聽單位 (Technical Intercept Unit, TIU)。針對可能的毒犯，包括接受賄賂的政府官員，「機密調查單位」與「監聽單位」經由合法的授權，採用秘密行動與通訊監聽等各式方法收集相關的犯罪證據。這些證據得提供司法單位對犯罪者進行起訴，以接受司法制裁。
- I 阿富汗邊界警察 (Afghan Border Police, ABP)。監控與查緝毒品走私是「阿富汗邊界警察」的職責之一，然而，2008 年 7 月美國國防部曾指出，與其它警察部門相較，他們卻是較少受到關注、援助與訓練的單位。

二、國際社會的因應

國際社會因應阿富汗的毒品問題主要從兩個層面著手，一是國際間合作，另一則是直接援助阿富汗政府。

在國際合作的層面，透過建立相關區域與全球機制，並簽署協議以監控與阻斷阿富汗毒品的向外輸出。區域性機制與協議，如 2005 年 12 月「北約-俄羅斯委員會」(NATO-Russia Council) 的 Pilot 計畫，此計畫是訓練阿富汗、中亞與巴基斯坦的緝毒人員。⁴⁴另外，2007 年 8 月，「上海合作組

⁴⁴ “NATO-Russia Council Project on Counter-Narcotics Training of Afghan, Central Asian, and Pakistani Personnel,”

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_07/20110802_1107015-NRC_Counter-Na

織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO) 宣佈，以 2005 年 11 月所成立的「上海合作組織與阿富汗聯絡小組」(SCO-Afghanistan Contact Group) 為架構，建立阿富汗周邊的「反毒安全帶」(anti-drug safety belts)，攔截跨境毒品走私。⁴⁵至於全球性機制與協議，主要是由 UNODC 所主導的「巴黎公約倡議」(the Paris Pact Initiative)。「巴黎公約倡議」始於 2003 年 5 月在巴黎所召開的國際會議與簽署的協議，五十多個國家與國際組織參與該次會議，同時舉行首次「中亞－歐洲」毒品輸出路線的沿線國家「部長會議」。會議上要求各相關國家就邊境控制與執法上加強協調，以對抗毒品從阿富汗輸出，並發表「巴黎聲明」(Paris Statement)，而此聲明後來形成了《巴黎公約》(Paris Pact)。2006 年 6 月，在莫斯科召開第二次「部長會議」，發表「莫斯科宣言」(Moscow Declaration)，第三次「部長會議」則預計於 2011 年年底舉行。⁴⁶

為了順利推動《巴黎公約》，並使「部長會議」的共識得以落實，於是設立三個相關的機制，分別為諮詢機制 (Consultative Mechanism)、國家戰略分析家 (National Strategic Analysts) 與自動捐款人協助機制 (Automated Donor Assistance Mechanism, ADAM)。這三個機制有其分工合作的功能。諮詢機制乃是一種論壇型態，由各專家以圓桌論壇方式針對相關議題進行討論，並提出具體建議，之後再由專門的政策諮詢小組 (policy consultative group) 進行評估，整合成為可行的行動計畫或戰略。自動捐款人協助機制，是一套基於網路的工具，使「巴黎公約倡議」的參與者能夠獲得與分享所需資訊。至於國家戰略分析家，負責進一步分析與評估所蒐集的資料，以確保政策諮詢小組能在最新且正確的資訊下做出決

rcotics_Project_en.pdf

⁴⁵ “SCO, Afghanistan Need to Deepen Cooperation, Secretary General,” *People’s Daily*, August 22, 2007, <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90777/6245785.html>

⁴⁶ “Paris Pact Initiative,”

https://www.paris-pact.net/index.php?action=cms_render§ion=85&menu_loc=main&mm=mm3

策。⁴⁷

至今，「巴黎公約倡議」舉行多次的圓桌會議與政策諮詢小組會議，發表七個不同主題的報告書，因以七個不同顏色作為代表，所以稱之為「彩虹戰略」(rainbow strategy)。⁴⁸「彩虹戰略」是一個區域戰略，希望透過區域合作的方式來對抗阿富汗毒品的輸出。

除了國際間合作之外，國際社會對於直接援助阿富汗政府以對抗毒品也不遺餘力，主要表現在緝毒人員的訓練、資金與設備的提供，以及軍事行動的協助等方面。在緝毒人員訓練方面，如美國負責訓練 NIU 成員、英國負責訓練 ASNF 成員。在資金與設備提供方面，從 2002 年起，歐盟、G8 集團以及其他國家都給予阿富汗不同金額的援助，尤其是美國，在 2002-2010 年期間援助阿富汗進行反毒的金額約為四十四億美金，⁴⁹並提供許多查緝與銷毀毒品所需的設備。2005 年 10 月，阿富汗政府與聯合國發展計劃署 (United Nations Development Programme, UNDP) 成立反毒信託基金 (counter narcotics trust fund)，以針對各國所援助的資金進行有效的管理與運用。

在軍事行動的協助方面，主要是由北約所領導的國際安全援助部隊 (International Security Assistance Force, ISAF) 加以擔任。駐紮在阿富汗的 ISAF 是根據 2001 年聯合國安理會所通過的《1386 決議案》(Resolution 1386) 所建立，最初的任務範圍乃確保喀布爾及其周邊的安全，隨後，分階段性的將維護安全的範圍擴展至阿富汗全境。⁵⁰2008 年 10 月之前，ISAF 並無獲得授權得以軍事行動直接打擊阿富汗的毒品目標，而是提供相關情

⁴⁷ Ibid.; UNODC, *Paris Pact Initiative-Discussion Paper* (January 2011), pp.4-9.

⁴⁸ "Rainbow Strategy Papers,"

https://www.paris-pact.net/index.php?action=cms_render§ion=85&menu_loc=main&m=mm3; UNODC, *Paris Pact Initiative-Discussion Paper*, pp.9-10.

⁴⁹ 國務院 28 億 5400 萬元、國防部 14 億 2500 萬元、司法部 1 億 2700 萬元。Curt Tarnoff, *Afghanistan: U.S. Foreign Assistance*, CRS Report R40699 (August 12, 2010), p.12.

⁵⁰ NATO, "ISAF's Mission in Afghanistan,"

http://www.nato.int/cps/en/SID-F905446A-C63308F0/natolive/topics_69366.htm

報與後援物資、訓練阿富汗的打擊毒品部隊。ISAF之所以未採取直接軍事行動打擊阿富汗毒品，主要考量此舉會損及一般阿富汗人民對其支持，尤其是以種植鴉片為生的貧農，所以交由阿富汗軍隊與警察執行武力打擊毒品的任務。⁵¹然而，ISAF的「間接性」軍事行動援助對於解決阿富汗毒品問題的成效有限，再加上2006年與2007年這兩年毒品的產量比往年遽增，因此，阿富汗政府多次請求ISAF能夠採取更積極的行動。2008年10月在布達佩斯（Budapest）所舉行的北約國防部長會議中決議，ISAF將與阿富汗政府共同以軍事行動打擊毒品目標，如毒販與毒品製造工廠。⁵²

伍、當前阿富汗毒品日趨嚴重的主因分析

阿富汗政府與國際社會提出了許多因應對策，但是，為何當前的毒品問題仍如此嚴重？主因包括不安全的國內環境、官員的貪腐、農村的貧困、以及國際社會不易凝聚共識等，而這些因素阻礙了反毒的努力。

一、不安全的國內環境

目前，阿富汗的安全狀態仍不穩定，這是因為神學士殘餘勢力與其他反政府武裝團體仍然存在，其中以南部與西部最為嚴重。被推翻政權的神學士，其在阿富汗境內各地組織民兵游擊隊，對抗美國為首的聯軍以及西方國家所支持的卡爾扎伊政府。神學士從伊拉克學習到新的戰術，使用高性能爆炸裝置與自殺性炸彈來攻擊駐紮在當地的國際聯軍與政府軍，⁵³這

⁵¹ Vincent Morelli and Paul Belkin, "NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance," CRS Report RL33627 (December 3, 2009), p.14; Sean Kay and Sahar Khan, "NATO and Counter-insurgency: Strategic Liability or Tactical Asset," *Contemporary Security Policy*, Vol.28, No.1 (2007), p.174.

⁵² "NATO Steps up Counter-Narcotics Efforts in Afghanistan," <http://www.nato.int/docu/update/2008/10-october/e1010b.html>

⁵³ N. C. Aizenman, "Suicide Blast Kills Nine Afghan Soldiers," *The Washington Post*, September 29, 2005.

種方式與規模隨著時間的發展越來越頻繁且嚴重。自從 2007 年起，英國國際安全與發展理事會（International Council on Security and Development）以「每週至少發生一次以上的爆炸事件」來分析神學士勢力是否已慢慢的死灰復燃，發現 2007 年神學士的活動勢力已「長久存在」（permanent presence）於 54% 的阿富汗領土中，2008 年則是 72%，到了 2009 年更擴大至 80%。⁵⁴四條主要通往喀布爾的道路，其中三條被神學士所掌控，形成對喀布爾的包圍之勢。在南部一些城鎮與村莊，神學士成功地利用人民對北約與卡爾扎伊政府如官員貪腐、禁毒、轟炸造成平民傷亡、無法提供經濟機會等方面的不滿，逐漸取得人民的同情與支持。⁵⁵

多年以來，神學士為了能與國際聯軍以及政府軍對抗，乃透過鴉片的生產、加工與販售來獲取資金、購買武器。神學士通常以三種方式參與毒品活動，其一、向種植罌粟的農民徵稅。其二、他們向種植罌粟的農民和販運的毒販提供安全保護，而農民與毒梟則向他們繳納保護費。其三、直接參與毒品交易。⁵⁶當前，神學士收入的 70% 來自於與毒品相關的活動，⁵⁷平均每年約有 1.25 億美元的收入。⁵⁸

以 2008 年為例，神學士向種植者直接徵稅的金額收入為五千至七千萬美元，而在鴉片生產與販運過程中所賺取的金額收入為二至四億美元。⁵⁹對於保護農民與毒販，神學士採取新的作法，即僱用阿富汗年輕人來從事

⁵⁴ “Eight Years After 9/11 Taliban now Have a Permanent Presence in 80% of Afghanistan,” http://www.icosgroup.net/modules/press_releases/eight_years_after_911

⁵⁵ The International Council on Security and Development (ICOS), *Struggle for Kabul: The Taliban Advance*, (December 2008), pp.5-6.

⁵⁶ Syed Saleem Shahzad, “The Taliban’s Flower Power,” *Asia Times*, February 1, 2007; Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, CRS Report RL32686 (October 7, 2009), pp.30-31.

⁵⁷ John A. Glaze, “Opium and Afghanistan: Reassessing U.S. Counternarcotics Strategy,” Strategic Studies Institute Carlisle Paper, October 22, 2007, p.7.

⁵⁸ UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational Threat of the Afghan Opium*, p.18.

⁵⁹ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008* (November 2008), p.2.

這項工作。他們提供受雇者每人每月兩百美元工資，這相當於阿富汗警察薪資七十美元的三倍。⁶⁰就神學士而言，此作法的意義在於，其一、能讓神學士核心幹部可以退居第二線，避免直接受到政府軍的攻擊；其二、可以壯大組織，因為對貧困家庭而言，兩百美元工資是相當吸引人，加入神學士就能減輕貧困的生活。因此，神學士組織越來越龐大，人數從 2006 年的七千人增加至 2010 年的三萬六千人。⁶¹

這些人數中的絕大部分佈署於南部省份，估計約有一萬至一萬八千人。⁶²南部省份，尤其是赫爾曼德省為神學士的大本營，也是近幾年阿富汗鴉片的主要生產地區。2007 年神學士曾聲稱，赫爾曼德省的十七個地區中，有十三個是部份或完全在他們的控制之下。⁶³當年，赫爾曼德省的鴉片產量便從 2006 年的 2,801 公噸提升到 4,399 公噸，一年中增加了 1,598 公噸，成長 57%。⁶⁴2008 年更從 4,399 公噸提升至 5,397 公噸，成長 23%。⁶⁵可想而知，倘若神學士的人數越來越多，又控制著生產鴉片的省份，阿富汗的毒品問題勢必更加難以解決。

二、官員的貪腐

在 2009 年與 2010 年國際透明組織（Transparency International）所公佈的全球國家清廉指數排名中，阿富汗僅次於索馬利亞，為最腐敗國家的

⁶⁰ Glaze, *op. cit.*, p.7.

⁶¹ “Taliban Growth Weighs on Obama Strategy Review,”
<http://www.reuters.com/article/idUSN3024169220091009>

⁶² “NATO to Start Offensive Soon in South Afghanistan,”
<http://uk.reuters.com/article/idUKTRE5505QL20090626?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0>; “Taliban Fighters Estimated at 36,000,”
http://www.upi.com/Top_News/US/2010/03/03/Taliban-fighters-estimated-at-36000/UPI-67591267620358/

⁶³ Syed Saleem Shahzad, “Softly, Softly in the Taliban's Den,” *Asia Times*, January 27, 2007.
http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/IA27Df01.html

⁶⁴ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2007* (October 2007), p.40.

⁶⁵ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2008* (November 2008), p.47.

第二名。⁶⁶2010年1月，UNODC公佈一份有關阿富汗官員貪腐的報告，內容提到2009年阿富汗人民用於賄賂官員的金錢高達二十五億美元，是該年GDP的1/4，同時，有將近六成的阿富汗人民認為貪腐是此國家所面臨的最大問題。⁶⁷事實上，阿富汗官員的貪腐與毒品息息相關。2009年美國所公佈的《國際毒品管制戰略報告》(International Narcotics Control Strategy Report, INCSR)指出，許多阿富汗政府官員都被認為從毒品交易中獲利，與毒品相關的貪污無所不在，特別是在省及地區各級政府。⁶⁸在阿富汗，農民經常例行性地賄賂警察與禁毒工作人員，讓他們能對罌粟的種植可以睜一隻眼閉一隻眼。同樣，毒販也經常賄賂執法人員，目的在於讓毒品交易能受到保護與順利。⁶⁹即便因犯毒品走私罪而入獄，大約花費6萬美元即可離開監獄。⁷⁰

阿富汗涉嫌毒品交易的政府官員不乏高階地位者。2006年1月美國《新聞週刊》(Newsweek)曾指出，超過一百名阿富汗高階政府官員參與毒品交易，包括至少十三位卸任或現任省長、四名卸任或現任內閣成員。在2004年新當選的二百四十九位國會議員中，超過25%的比例被懷疑參與毒品交易，其中有十七位本身就是毒梟，而二十四位與犯罪集團有關，甚至總統卡爾扎伊的胞弟瓦利(Ahmed Wali Karzai)、副內政部長兼執行反毒工作的達烏德(Mohammad Daud)、國民大會發言人努爾扎伊(Arif Noorzai)都被指控參與毒品交易。⁷¹許多證據顯示，瓦利在2011年7月遇刺之前是阿

⁶⁶ “CPI 2009 Table,” http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table ;
“CPI 2010 Table,” http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

⁶⁷ UNODC, *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims* (January 2010), pp.3-4.

⁶⁸ U.S. Department of State, “2009 INCSR: Country Reports - Afghanistan through Comoros,” <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116520.htm>

⁶⁹ Glaze, “Opium and Afghanistan: Reassessing U.S. Counternarcotics Strategy,” p.6.

⁷⁰ Matthias Gebauer and Carsten Volkery, “Corruption in Afghanistan: UN Report Claims Bribes Equal to Quarter of GDP,” <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,672828,00.html>

⁷¹ Ron Moreau and Sami Yousafzai, “A Harvest of Treachery,” <http://www.newsweek.com/id/47383/page/1>

富汗政府體系內部毒品網絡的關鍵人物，他身為坎大哈省的議會議長，卻控制該區毒品生產、行賄中央與地方官員、並且與國際犯罪集團保持聯繫。⁷²

多年以來，對於那些貪腐的政府官員，阿富汗政府通常採取「捉小放大」的方式，也就是逮捕基層官員，放任高階官員。如果那些小官與大官關係密切，則小官也會獲得關切或釋放。⁷³貪腐的高階官員之所以常被視而不見，其中一個原因在於有些是總統的政治盟友，例如地方軍閥。長期以來，地方軍閥掌控地區的鴉片貿易，2001 年許多軍閥參與推翻神學士，並且有目的地支持卡爾扎伊擔任總統，以換取對各自所屬地區的持續影響力。相對的，在阿富汗國家重建的過程中，卡爾扎伊相當依賴這些軍閥的軍事與政治力量來鞏固其政權，因此賦予軍閥擔任省長或部長的高階官位。⁷⁴這種微妙與複雜的關係，一方面說明阿富汗政府在整肅貪腐高階官員的困難之處，另一方面則突顯出與毒品相關的腐敗已深入阿富汗的國家權力結構中。

三、農村的貧困

阿富汗的國內經濟生產大多以維持生計的農業為中心，根據估計，約有 85% 的阿富汗人依賴農業及其相關農業產業。⁷⁵然而，自 1979 年蘇聯入侵起，阿富汗長期處於戰亂之中，造成如灌溉體系、可耕種土地的農業基礎設施受到嚴重破壞、缺乏如肥料的農業生產要素、以及因農民在戰亂中傷亡或者逃難而大量減少勞動人口，最終導致合法的農業生產無法正常運

⁷² James Risen and Carlotta Gall, "Reports Link Karzai's Brother to Afghanistan Heroin Trade," *The New York Times*, October 5, 2008.

⁷³ "Hamid Karzai 'Angry' at Taskforce for Arrest of Police Chief Accused of Drug Links," *The Times*, November 24, 2009.

⁷⁴ Conrad Schetter et al., "Beyond Warlordism. The Local Security Architecture in Afghanistan," http://www.fes.de/ipg/inhalt_d/pdf/10_Schetter_US.pdf; Rahimullah Yusufzai, "Warlords Stay on in Afghanistan," <http://www.cacianalyst.org/?q=node/2817>; Ted Galen Carpenter, "Afghanistan's Drug Problem," http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=9824

⁷⁵ U.S. Department of State, "Background Note: Afghanistan," <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5380.htm>

作。⁷⁶為了求生存，貧苦的農民於是選擇容易種植、儲存且具有高售價的罌粟，這樣可以勉強維持生計。2001年神學士政權被推翻後，阿富汗農民期待在國際社會協助下的國家重建可以迅速改善其貧困的生活。對於農村發展，阿富汗新政府與國際社會採取「替代生計計畫」(alternative livelihood program)，希望藉由修路、改善農村基礎設施，重新讓農民恢復種植傳統農作物以減輕貧困。但是，此計劃受制於不安全環境與官員的貪污，導致阿富汗農民的生活並無明顯改善，種植罌粟仍是許多農民心目中賺取收入的最好方式。⁷⁷根據最近幾年 UNODC 對種植罌粟的農民所做的問卷調查報告顯示，高售價、貧困、高需求、獲得貸款等是農民願意種植罌粟的幾個重要動機。這些動機，不外乎是為了減輕其生活上的貧困。

表五：2005-2010年阿富汗農民種植鴉片罌粟的主因

年份	主要原因
2005	高售價、個人消費、結婚的高成本、高需求
2006	高售價、對鴉片的高需求、結婚的高成本、個人消費的需求、可獲得貸款
2007	減輕貧窮、結婚的高成本、高售價、可獲得貸款、對鴉片的高需求
2008	減輕貧窮、高售價、可獲得貸款、對鴉片的高需求、個人消費的需求
2009	高售價、貧窮、鴉片的高需求、可以簡單獲利、獲得貸款
2010	高售價、貧窮、改善生活條件、從有限土地中獲得高利潤、鴉片的高需求

資料來源：UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2005/2006/2007/2008/2009/2010*

除了減輕貧困的因素外，另一個比較值得注意的是農村的「家庭債務」(household debt)與信用需求也是影響農民種植罌粟的原因。在阿富汗農村，有一個非正式的「農作物信貸體系」(crop-for-credit system)，稱之為「salaam」。這種體系長期允許農民可將未來農作物的生產做為信用

⁷⁶ UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, p.90.

⁷⁷ Alastair Leithead, "Poverty Feeds Afghan Drug Trade," http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7201085.stm ; "Afghan Farmers Recall Poppy Riches," http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/8193427.stm

貸款以換取投入生產的資本或者生活必需品。⁷⁸傳統上，信貸的農作物只限小麥。不過，過去二十多年以來，信貸的農作物已不限於小麥，還包括其他農作物，如罌粟。尤其是在 1990 年後期，罌粟成為在許多省份中唯一能做為信貸的農作物。⁷⁹提供農民貸款者主要為鴉片商，而農民通常以來年所收成的罌粟做為貸款的依據，所取得的金額（融資款項）僅約市場價格的一半。如果遭遇天然災害或其他原因導致罌粟無法順利收成，農民的貸款利息將累積，並持續以未來罌粟的收成做為抵押。例如，在 1998-2000 年間阿富汗曾遭逢大雨災害以及 2000 年神學士下令禁止種植罌粟，使得許多農民無法如期以罌粟來償還貸款，累積了大量的「家庭債務」。當神學士政權垮台後，阿富汗農民迫不及待的擴大種植罌粟來償還債務。⁸⁰從 UNODC 每年所公佈的調查報告得知，種植罌粟的農民所能償還債務的能力較放棄或未曾種植罌粟的農民要來的高。例如 2009 年，種植罌粟的農民家庭未償還貸款（outstanding loan）平均為五百九十九元美金，但是放棄與未曾種植罌粟的農民家庭則達九百美元以上。⁸¹

四、國際社會不易凝聚共識

國際社會對於阿富汗毒品問題的解決方式存在分歧，不易凝聚共識，特別在採行「根除」罌粟行動上出現爭辯。首先，美國與歐洲國家對「根除」罌粟的爭辯。就美國而言，揮兵阿富汗主要是進行反恐任務，因此，反毒政策以不影響反恐政策為主，甚至出現不應該在阿富汗進行反毒

⁷⁸ Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, CRS Report RL32686 (October 7, 2009), p.25

⁷⁹ UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, p.117.

⁸⁰ UNODC, *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*, pp.118-122; David Mansfield, "What is Driving Opium Poppy Cultivation? Decision Making among Opium Poppy Cultivators in Afghanistan in the 2003/4 Growing Season," paper for the UNODC/ONDCP Second Technical Conference on Drug Control Research, July 19-21, 2004, pp.23-27.

⁸¹ UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2009*, p.80.

的論調。部分反對者認為，進行反毒將會損害北方聯盟的利益，而他們卻是美國反恐、反神學士的盟友。⁸²最後，美國採取過去在哥倫比亞「根除」罌粟田園的成功經驗，包括人工與「空中噴灑藥物」(aerial herbicide spraying)的方式，尤其是後者最為迅速解決問題。相較於美國，歐洲國家傾向於以經濟與社會發展來帶動阿富汗毒品問題的逐步解決。⁸³美國與歐洲國家之間的分歧，造成美國多次表達歐洲國家未能配合「根除」的不滿。例如，2005年5月，一份從喀布爾美國大使館所發的電報指出，在阿富汗所進行的「根除」計畫之所以緩慢，英國要負相當大的責任，因為英國是協助阿富汗反毒任務的主要國家，但總是選擇非重點區域進行，未能真正落實「根除」。英國則強調，「根除」行動只有在種植罌粟農民有替代生計的地區才會進行。⁸⁴

美國「根除」罌粟，特別是「空中噴灑藥物」的方式引起阿富汗種植罌粟農民的反感、阿富汗政府與歐洲國家的批評，認為此作法不僅危害阿富汗人民與外國部隊的健康，且會破壞其他合法農作物。⁸⁵因此，美國逐步調整在阿富汗的「根除」計畫，也就是在小布希(George W. Bush)政府的後期，美國以「人工根除」取代「空中噴灑藥物根除」計畫，而到歐巴馬(Barack Obama)政府時期，則逐漸放棄「根除」計畫。2009年6月，歐巴馬的阿富汗與巴基斯坦特使霍爾布魯克(Richard Holbrooke)表示，過去在阿富汗所進行的「根除」罌粟計畫是失敗的，因為不但沒有破壞神學士的資金來源，反而造成農民更加貧困。美國將分階段放棄「根除」計畫，把反毒政策轉移至查禁毒品製造、販售與打擊毒梟，並著重阿富汗的經濟建

⁸² Ted Galen Carpenter, "How the Drug war in Afghanistan Undermines America's War on Terror," *Foreign Policy Briefing*, No.84 (November 2004), pp.1-6.

⁸³ Vanda Felbab-Brown, "Afghanistan: When Counternarcotics Undermines Counterterrorism," *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.4 (2005), p.61.

⁸⁴ "U.S. Memo Faults Afghan Leader on Heroin Fight," *The New York Times*, May 22, 2005.

⁸⁵ "Britain Tells U.S.: We're Winning the Battles but not the War," *The Times*, September 7, 2007; "Afghanistan Won't Spray Poppy Plants," *The Washington Post*, January 25, 2007.

設與社會發展，這將更有助於解決阿富汗毒品問題。⁸⁶至此，美國與歐洲國家在「根除」罌粟的立場上已趨於一致。

其次，俄羅斯與美歐之間的分歧。當美國與歐洲國家在「根除」罌粟的立場上取得共識時，俄羅斯卻表達不同觀點。2009年9月，俄羅斯聯邦藥物管制局主任伊范諾夫表示，美國因為太軟弱了，所以在阿富汗的「根除」計畫才會失敗。美國應該採取更強硬的措施，如在哥倫比亞那樣，以「空中噴灑藥物」的方式對罌粟進行「根除」。⁸⁷伊范諾夫認為，「沒有種植罌粟，就不會有販運。」「只要集中資源根除罌粟，將比在全球各地與之對抗來得便宜千百萬倍。」⁸⁸2010年3月，俄羅斯駐聯合國大使丘爾金（Vitaly Churkin）在聯合國安理會中表示，美國與北約應該繼續「根除」阿富汗的罌粟田園。⁸⁹顯然，國際社會，尤其是大國之間，對於「根除」罌粟仍無法達成一致的立場，突顯不易凝聚共識的困境。阿富汗總統卡爾扎伊曾指出，解決阿富汗毒品問題，國際社會必須充分合作，立場一致，否則難以達到應有的效果。⁹⁰

陸、結論

阿富汗的毒品發展有其歷史背景，然而，今日阿富汗的毒品問題比過去任何時期來得嚴重，不僅成為阿富汗在重建中的阻礙，也威脅國際社會的安全。阿富汗新政府與國際社會提出了許多對抗毒品的因應政策，卻因為阿富汗國內的不安全環境、官員的貪腐、農村貧困、以及國際社會不易

⁸⁶ “New Course for Antidrug Efforts in Afghanistan,” *The New York Times*, June 27, 2009.

⁸⁷ “Russia, Plagued Heroin Use, to Press US on Destroying Afghan Poppy Crops,” *The New York Times*, September 22, 2009.

⁸⁸ “Despite Continued Talks, Opium Trades still Tests Russia-US Relations,” *The Washington Post*, March 29, 2011.

⁸⁹ “Russia: NATO must Continue Afghan Poppy Eradication,” *Reuters*, March 22, 2010.

⁹⁰ “Afghan Leader Urges more Action on Drugs,” *U.S. Today*, August 29, 2007.

凝聚共識等因素，使得這些政策在執行上有其困難，進而影響反毒的成效。

2009年12月，美國總統歐巴馬宣佈對阿富汗增兵三萬人，同時，從2011年年中開始自阿富汗撤兵。⁹¹2011年6月，歐巴馬宣佈三階段的撤兵時間表，也就是在2011年年底前撤出一萬名兵力，2012年夏季結束前撤出兩萬三千名兵力，最後，撤兵行動將於2014年結束，屆時將安全職責完全移交給阿富汗政府。⁹²繼美國之後，駐軍在阿富汗的其他國家也紛紛跟進，將逐步撤兵。⁹³撤兵計畫對阿富汗毒品可能造成的影響已引起國際社會的討論，俄羅斯總理普丁（Vladimir Putin）在2011年11月所舉行的上海合作組織領袖高峰會會後表示，美國與北約在阿富汗投入與部署如此多的武器、大量資金，其撤軍將難以比擬。儘管阿富汗政府有可能具備執行包括反毒在內的安全任務能力，但是上海合作組織成員對撤兵後的阿富汗毒品威脅仍感到擔憂。⁹⁴顯然，撤兵計劃讓未來阿富汗毒品發展增添不確定因素。儘管如此，當務之急，必須先妥善解決目前毒品日趨嚴重的根本因素，否則阿富汗毒品問題只會更複雜、更難以控制。

⁹¹ “Obama Adds Troops, But Maps Exit Plan,” *The New York Times*, December 2, 2009.

⁹² “Obama Will Speed Pullout from War in Afghan,” *The New York Times*, June 23, 2011.

⁹³ “NATO Allies Have a Head Start on Afghan Withdraw,” *The New York Times*, June 22, 2011.

⁹⁴ “Russian Prime Minister Vladimir Putin and SCO Secretary General Muratbek Imanaliyev Speak with Journalists Following a Meeting of the Council of the SCO Member State’s Heads of Government,” <http://government.ru/eng/docs/16988/>