

安全、战略与秩序

2022年3月

中国与合成毒品管制：芬太尼、甲基苯丙胺和前体

Vanda Felbab-Brown

目录

执行摘要	3
I. 引言	4
II. 中国对内毒品政策、执法和市场发展	8
中国列管芬太尼类药物产生的影响及其实施	8
贩运者的适应措施及对前体化学品管制和落实情况	10
应对前体化学品的结构性挑战	12
对比印度	14
地缘政治背景	16
对比澳大利亚	18
III. 中国关于芬太尼的公共叙事	20
IV. 东南亚和太平洋地区与中国有关的毒品贩运及中国的区域禁毒合作	21
中国在东南亚和太平洋地区的非法毒品网络和有组织犯罪集团	21
简述后疫情时代东南亚和太平洋地区的毒品贩运问题	24
中国在东南亚和太平洋地区的禁毒态势	25
中国的区域禁毒外交	26
中国的区域执法协作	26
中国的区域反洗钱工作	28
中国和东南亚及太平洋地区的前体	30
缅甸的教训	30
V. 与中国有关联的墨西哥贩毒和中墨禁毒合作	34
中国和亚太地区的墨西哥犯罪集团	34
在墨西哥的中国犯罪分子	35
洗钱和价值转移	36
中墨禁毒合作	37
VI. 结论和建议	40
作者简介	44
鸣谢	44
注释	44

执行摘要

合成阿片类药物仍然是美国有史以来最致命的毒品危机的根源。自1999年以来，约100万美国人死于药物吸食过量。¹2012年以来，中国合成阿片类药物开始满足美国对非法阿片类药物的需求，药物过量致死性显著增加。

尽管中国于2019年5月将整类芬太尼类药物和两种关键芬太尼前体列入管制品种目录，但中国仍然是美国芬太尼的主要（间接）来源。列管芬太尼加之中国采取了更严格的邮件监控措施都产生了一些威慑作用。现在，大多数走私活动都经由墨西哥，而不是将芬太尼成品直接运往美国。墨西哥犯罪集团从中国采购芬太尼前体，以及越来越多的前前体，然后从墨西哥向美国运送芬太尼成品。中国列管芬太尼及其前体不足以阻止药物流向美国。

中国对芬太尼的执法情况透明度很低，但显然力度仍然有限。美中禁毒合作关系依然十分紧张，且从美国的角度来看，合作非常有限。北京反对美国对中国造成阿片类药物流行的指责，强调美国对这场灾难的责任，与此同时，也指出了中国在禁毒合作中表现出的善意。但是，中国与美国在全球禁毒运动中的合作，却受到了两个超级大国地缘战略关系的整体恶化的影响。在美中两国关系未出现明显回暖的情况下，中国大大加强与美国禁毒合作的前景十分渺茫。美国的惩罚性措施，如制裁和毒品起诉，不太可能改变这种情况。

不论是否有政治意愿禁止及管控药物使用并执行管控条例，合成毒品的结构特点，包括容易开发类似但未列管的合成毒品及其新前体（种类日益繁多的两用化学品），对管制供给构成巨大的结构性障碍。

中国对在本国非法生产甲基苯丙胺态度的演变以及从中国贩运冰毒前体的情况，为了解中国国际执法合作的模式和局限性提供了重要启示。与芬太尼前体一样，中国强调无法管制未列管物质。

中国非常重视与东南亚和太平洋地区的禁毒外交，但其执法合作往往具有高度选择性，是利己的、局限的，且为其地缘政治利益服务。在亚洲冰毒生产激增的情况下，尽管多年来中国一直驳斥国际社会对其在亚洲冰毒前体走私所起作用的批评，中国至少与一些国家加强了区域执法合作。中国还对未列管药物采取了更强有力的内部管控措施，并开展了监测和阻截行动。然而，北京很少会打击本国犯罪集团的高层，除非他们真正触及了中国政府为数不多的利益。中国犯罪集团也通过促进中国的政治、战略和经济利益，为中国当局和海外政府官员积累政治资本。

中国和墨西哥在打击芬太尼及甲基和合成阿片类药物的前体制剂贩运方面的执法合作仍然很少。与对待美国一样，中国拒绝共同承担责任，强调管制和执法是墨西哥海关当局和墨西哥其它执法部门应处理的事项。即便有中国犯罪分子活跃于墨西哥，进行洗钱和非法价值转移等活动（用野生动物产品交换合成毒品前体的现象越来越多），且规模正在迅速扩大，中国的态度依然维持不变。

美国对中国的禁毒政策选项可以通过多边论坛进行，强调中国作为全球禁毒警察的自我形象，以及北京在防止在本国出现合成阿片类药物使用问题的自身利益，即使中国指出其国内没有合成阿片类药物滥用问题。美国也可鼓励中国推进其反洗钱工作，但不应指望取得积极进展。美国对中国公司和个人的贩毒指控是重要的执法手段，但除非总体双边关系有所改善，否则只会加强中国的防御性姿态，限制其与美国的禁毒合作。

鉴于全球对列管大量两用化学品的政治意愿不大，鼓励包括中国在内的全球各国制定、采用制药和化学工业的自我监管机制，可能会增加贩毒组织获得前体药物的难度。但是，要实施这些措施并使其奏效，面临的阻碍远比银行部门实施反洗钱标准要大得多。

I. 引言

在过去的 250 年，美国一直在经历由阿片类药物使用障碍造成的有史以来最致命的毒品危机。芬太尼及其类似物等合成阿片类药物进入美国市场，既取代了植物类阿片，又日益被非法毒品供应商混入其它毒品，如甲基苯丙胺和可卡因，这一危机因此变得尤为致命。过去十年，合成阿片类药物开始进入美国市场，中国一直是芬太尼及其前体和其它合成阿片类药物的主要直接或间接供应商。

在巴拉克·奥巴马，唐纳德·特朗普和乔·拜登三位总统的领导下，美国投入了大量的外交资本，希望中国能收紧对芬太尼类药物的管控并更加有力地执行这些法规。2019 年 5 月，中国禁止生产、销售和出口所有未获得政府特别许可的芬太尼类药物，并将两种芬太尼的直接前体列入管制名录。²但是，这种“列管”对阻止芬太尼流向美国的作用不大。墨西哥贩毒集团继续在中国大量采购芬太尼前体和前前体化学品，将其合成芬太尼，再走私到美国。2020 年 10 月至 2021 年 9 月，美国死于药物过量人数又创新高，达到 104,288 人，其中阿片类药物导致 78,388 人死亡。³一位国际外交官认为，“美国指望可以通过列管，摆脱阿片类药物危机。但事与愿违。”⁴

虽然芬太尼通过邮件从中国直接走私到美国的情况已大幅减少，但大量芬太尼仍继续从墨西哥流入美国。中国的毒品供应商和墨西哥犯罪集团也改变了手法，用未列管化学品（即所谓的前前体）合成芬太尼，其中大多数是两用化学品，这意味着它们也可用于生产合法药物。因此，它们在全球化学和制药生产中的广泛应用意味着全球各国对列管大量前体和前前体药物没有任何兴趣。

与此同时，一向艰难的美中禁毒合作依旧步履蹒跚。

中国将禁毒和更广泛的国际执法合作视为一种战略工具，可用来实现其它目标。北京对中美关系改善的前景失去希望，中国在禁毒问题上与华盛顿协作的意愿也有所减少。

美国指责中国在国内执法不力，对中国毒品走私犯和洗钱者采取的行动不够，对未列管化学品的监管也不足。中国强调自己没有任何芬太尼滥用问题，因此其监管行动纯粹是为了帮助美国。中国拒绝华盛顿的主张，并将阿片类药物的流行完全归咎于美国的内部问题。禁毒合作的程度有多深或是多浅仍然取决于美中整体地缘政治关系的状况，过去十年来，这种关系恶化，改善的前景十分渺茫。因此，尽管存在地缘政治竞争，但禁毒仍能成为美中合作领域的希望尚未实现。

中国也没有兴趣与墨西哥进行强有力的合作。在过去几年里，墨西哥与美国进行缉毒合作的意愿也大幅度下降。美国最近于 2021 年 12 月对中国个人、公司和其它实体的贩毒和其它指控进行起诉，⁵这并未使中国积极寻求更密切的合作。相反，无论这种指控和制裁多么正当，都加强了中国防御性的姿态，继续与美国进行最小程度的协作。自华盛顿指责中国应对新型冠状病毒（COVID-19）大流行负责以来，中国对与美国进行禁毒合作的态度就是如此。

尽管如此，中国对其自身形象的意识很强，在其最希望施加影响的亚太地区尤为如此。在国际论坛上，中国也不想被视为一个问题。因此，中国将对第三国施加压力，以抑制或避免对中国的批评，但帮助中国避免谴责往往不会得到中国的什么回报。

中国对芬太尼及其前体的列管与执法所采取的姿态，与中国对生产甲基苯丙胺和前体的立场和政策相似，这些来自中国的前体也输送给整个亚太地区的非法冰毒市场。长期以来，中国一直否认其对冰毒前体流动的责任，只是不情愿地增加了与该地区国家在冰毒前体执法方面的合作意愿。

中国的执法部门很少针对国内犯罪网络，其中许多团伙往往服务于中国的各种政治、经济和战略利益，中国在亚太地区的执法工作仍然是出于一己私利，具有选择性和局限性。

在冰毒和芬太尼前体方面，中国主要认为，列管这些用于加工的前体是如缅甸或墨西哥等加工国家的问题和责任。当该毒品在中国被大量使用或执法行动的目的是阻止资本外逃时，中国在禁毒合作方面的努力最多。

相比之下，中国在该地区及其它地区的禁毒外交十分活跃，北京寻求主导国际政策和叙事，并试图对区域和国际执法和禁毒机构施加强大的影响。特别是在美中双边关系面临严峻挑战的情况下，此类多边论坛为激励中国在国内采取更有力的监管和执法措施并加强国际执法合作提供了重要平台。

中国在走私合成阿片类药物、甲基苯丙胺及其前体中的角色与过去十年间全球毒品市场发生的巨大变化相互交织，也预示了这些巨变。正如在北美芬太尼取代了海洛因和可卡因等毒品一样，在亚洲和太平洋地区，冰毒已占据主导地位，而海洛因市场正在缩小。⁶致命的合成阿片类药物很可能在欧洲和亚太地区找到一个强劲的市场，这只是时间上的问题。

毒品的合成革命为贩运者提供了诸多优势，使其能够从广泛使用的两用化学品中制造大量新型消遣性毒品，包括极其致命的种类，而这种两用化学品的广泛使用使管制和执法措施面临有空前的挑战性，几乎不可能实现。而通过观察合成毒品前体供应的动态变化，全球毒品市场的革命可见一斑。这一变化的生命周期可能很短，但这使快速的创新成为可能。在世界各地，犯罪集团正进军合成毒品，其中一些最大的非法毒品市场利益相关方，如中国的三合会、墨西哥的锡纳罗亚贩毒集团和哈利斯科新世代贩毒集团（CJNG），已经基本转向从事合成毒品活动。⁷

报告目的

本报告探讨了中国合成阿片类药物和甲基苯丙胺管控的演变和实施。报告研究了中国在国内外的禁毒政策，中美之间的关系以及与东南亚和太平洋地区以及墨西哥的合作。报告还探讨了中国犯罪网络在这些地区非法毒品经济中的演变。

本报告为2022年春夏发布的布鲁金斯报告、简报和博客系列的一部分。这一系列出版物介绍了中国有关各方在毒品贩运、野生动物贩运和人口贩运等各种非法经济中扮演的角色，探讨了中国有关各方在这些非法经济中起到的作用及中国政府的对策，包括中国国内的执法和中国提供国际执法合作的意愿，还进一步探讨了中国与其它国家分享信息和情报的时间和方式、对中国国民在外国被起诉的反应、在国外使用其执法专员、提供执法培训和咨询的情况。这些报告研究了中国在试图对国外施加影响力的背景下同意或拒绝执法合作的意愿与中国利用国际合作（或国际合作的缺乏）取得国际政治成果的方式之间的条件关系。这些报告还探讨了中国关于这些非法经济的叙事和反叙事。

本报告第一节分析了中国合成阿片类药物政策的演变及其实施情况，包括药物列管的效果和中国国内的阻截程度。本节还研究了中国毒品市场和毒品交易者如何适应变化，包括转而交易前体制剂。本节接着讨论了应对合成毒品前体所面临的结构性挑战，并与印度合成毒品及其前体的监管和执法挑战作了比较。本节还分析了美中地缘政治对禁毒合作方面的影响，并提供了一份中国和澳大利亚在冰毒方面的合作及其演变的案例研究，包括地缘政治在两国双边关系中的作用。

第二节探讨了中国关于芬太尼和美国阿片类药物危机的公共叙事。

第三节分析了东南亚和太平洋地区与中国有关的毒品贩运和中国在该地区的禁毒合作。本节探讨了中国非法毒品和有组织犯罪网络在该地区的足迹和主要特征。本节还阐述了这些网络与中国当局的复杂关系，并凸显了犯罪网络如何在一些情况下促进了中国利益，这也影响了北京打击它们的决心。本节接着提供了自新冠大流行以来东南亚和太平洋地区毒品贩运的概况。本节探讨了中国的区域禁毒外交和中国在该地区的反麻醉品和反洗钱实际执法行动及其区域执法合作，指出了中国在区域参与过程中的执法优先事项和制约因素。本节聚焦于中国对冰毒前体的监管和执法管制，也研究了缅甸的案例，并从中获得了启示。

第三节分析了与中国有关的毒品贩运和洗钱活动、墨西哥的非法价值转移活动和中美两国的禁毒合作。本节探讨了墨西哥贩毒集团在中国的活动以及中国非法毒品和洗钱运营者在墨西哥的足迹。本节详细阐述了中墨禁毒合作的缺乏，并勾勒了墨西哥在执法上的局限性，难以阻止冰毒和芬太尼前体的流动。

最后一节探讨了一系列政策建议，包括：

- 鼓励中国和国际化学和制药行业进行自主管制；
- 强调会给中国声誉造成的损失，并与盟国和伙伴合作，向中国发出统一的声音；
- 鼓励中国采取更有力的反洗钱措施；
- 设计针对中国贩运网络、不合规公司和商业领袖的施压方案。

虽然这些措施将会有所帮助，但无论是单独或全盘采取这些措施，还是中国在管制前体流动和抑制药物贩运上表现出更强的合作意愿，都不会结束美国的药物危机或全球合成毒品的滥用。的确，本报告以及这一系列介绍中国在各种非法经济中的作用的出版物并非旨在评估抑制某一非法经济的最佳方式，并对减少需求或供应的每一种可能工具进行比较性的利弊分析。因此，此报告没有研究美国该如何改善对阿片类药物使用障碍的治疗和预防，也没有分析美国可以在国内采取何种执法政策。2020年布鲁金斯系列论文《美国阿片类药物危机：国内和国际方面》⁸提供了对各类工具的具体分析。

毒品政策的重量级学者指出，供给侧的禁毒措施不太可能改变国内毒品使用模式，包括北美合成阿片类药物危机，他们反而强调其它工具的重要性，如监督毒品使用和遏制合成阿片类药物的互联网销售。⁹享有声望的国会打击合成阿片类药物贩运委员会于2022年2月发表了《最终报告》，其中同样强调，“不能仅通过执法手段永久截断非法芬太尼的供应”，并详细说明了美国可以且应该采取的一系列广泛的国内措施，应对阿片类药物危机并减少其破坏性影响。¹⁰

仅从控制合成毒品供应的挑战来看，本报告完全赞同强调美国国内预防、治疗、减少危害、执法措施的重要性，也赞同供给侧控制的局限性，即便中国在打击本国毒品贩运网络方面态度大改，并对源自中国的合成阿片类药物、甲基苯丙胺及其前体采取强有力的管制措施。解决阿片类药物危机的最有力措施或是扩大治疗和监督使用等国内政策。

然而，鉴于合成阿片类药物在北美的流程度和致死性，而且有不久后传播到世界其它地区的可能性，即便是效果有限的供应控制措施也可以挽救一些生命。这是一个值得奋斗的目标。打击非法阿片类药物贩运委员会还强调，精准减少供应并执行现行法律法规对于中断生产合成阿片类药物所需化学品的供应至关重要。同样重要的是要改进对大型化学和制药部门的监督，加强对主要外国供应商或进口商的调查。¹¹报告对供给侧控制提出以下建议：减少网上广告；鼓励中国（和墨西哥）加强反洗钱工作；加强阻截工作；与中国和国际禁毒组织的合作，对仅用于非法目的的合成毒品前体进行国际列管，并加强对前体流动的管制。¹²

报告中的建议侧重于如何让中国接受这种更为严格的管制措施，并重点指出在达到预期结果的过程中，会影响中国行为的限制性因素。除了有在美国和世界各地预防药物滥用和吸食过量的直接目标之外，美国还有宏观的全球秩序层面的激励措施，鼓励中国对本国行为者重点参与的非法经济活动广泛采取共同责任的态度，减少中国犯罪网络有罪不罚的现象，切实分享情报，响应国际起诉，并促进国内外的法治。

方法

除了参考现有文献，并以笔者先前的报告《芬太尼和地缘政治：控制中国的阿片类药物供应》为基础，¹³此报告主要是基于笔者对美国、墨西哥和国际毒品政策官员、外交官、执法人员和专家进行的94次采访。她亲自在墨西哥各地进行了这些访谈，并使用加密虚拟平台对来自中国、泰国、越南、欧洲、加拿大、澳大利亚、新西兰、柬埔寨和缅甸的受访者进行了采访。与美国受访者的对话既有线下的也有线上的。基于中国政府可能采取如拒发签证的报复行为，所有访谈都是在极为敏感的情况下进行的。在某些情况下，采访者和受访人员受到墨西哥或中国犯罪集团的安全威胁乃至生命威胁。因此，报告中的所有访谈不仅都没有使用消息来源的姓名，而且有时还必须进一步模糊其位置，以及对话者的其他身份信息。根据中国的新规定，中国公民在与美国和国际学者接触之前，必须事先征得中国政府的许可，这使采访过程变得更为复杂。中国公民越来越害怕批评中国政府，而与仅仅十年前相比，外国研究人员和政府官员访问中国的机会以及有关中国执法问题的信息也大幅减少。

本报告还参考了数百篇中国和国际媒体的文章以及中国政府官方对芬太尼、冰毒和前体管制的公共叙事和政策态度。

II. 中国对内毒品政策、执法和市场发展

本节分析了北京 2019 年 5 月出台的对于芬太尼类药物整类列管的法规对毒品市场影响，以及中国对新规的执行情况。本节接着分析了中国毒品市场对新规的适应情况，市场活动向前体和前前体走私的倾斜，以及中国对此适应情况的政策回应。

有证据表明，即使没有强有力的执法，仅中国对毒品的列管就对中国卖家的行为和毒品贩运模式产生重大影响。这种列管既起到威慑作用，也给肆无忌惮的卖主和贩运者带来了进入壁垒，迫使毒品市场进行调整。然而，中国内部执行该政策的程度仍然非常不透明。执行力度很可能是不够的。

本节还讨论了中美地缘政治局势恶化如何削弱了两国的禁毒合作。报告也将其与中澳禁毒合作进行比较，再次指出更宏观的地缘政治关系破坏了中国与西方国家开展执法合作的意愿。如果中国对宏观关系感到不满或认为没有从合作执法安排中得到其所寻求的东西，具体而言，逮捕和引渡被控在中国犯下经济罪的本国国民并扣押他们的资产，中国就会减少与西方国家的执法合作。

同时，如下文所详述，中国日益将执法合作视为其外交政策中扩大国际影响力的主要工具之一。中国将执法合作作为拉拢他国的一项机制，而禁毒合作一旦获得批准，就被纳入了这一宏观机制之中。

总体而言，毒品及其前体列管的影响不足以实现美国阻止合成阿片类药物流入的目标，也无法防止中国成为前体和前前体的来源，至少是间接来源。鉴于对合成毒品前体的有效管制存在结构性障碍，也没有任何简单的办法来抑制来自中国的前体和前前体的流动。本节还比较了印度对合成毒品的管制，而美国寻求将其培养成战略合作伙伴（与中国相反），这表明印度的管制比中国更不力。

中国列管芬太尼类药物产生的影响及其实施

经过美国多年不懈的外交努力，中国国家主席习近平在 2018 年 12 月召开的 G20 峰会上宣布，中国将整类列管合成阿片类药物。¹⁴根据美国前任和现任政府官员、国际药物政策和中国问题专家所说，这一宣布是应美国的请求，请求中国列管一整类药物。这是美中双边关系中一个关键的请求。¹⁵国际药品政策官员支持这一看法，指出中国必须通过新的法律才能做到这一点，而美国是除中国外唯一一个整类列管芬太尼药物的大国。¹⁶

列管的效果

习近平宣布后，向美国直接走私芬太尼的量，即使在2019年5月列管生效之前，也急剧下降，而在那之前，芬太尼走私往往是通过邮寄纯度超过90%的芬太尼。¹⁷得益于中国答应美国的请求，对邮政服务进行更好的监控管理，且遵守美国于2018年通过的《合成毒品贩运和药物过量预防法案》（《STOP法案》），¹⁸从2018年到2019年，直邮出货量似乎下降了90%。¹⁹《STOP法案》规定，美国邮政局必须预先获取所有从中国入境包裹的电子数据。这一趋势在2019年5月立法生效后更为显著。此后，中国公安部、国家药品监督管理局、国家卫生健康委员会公布将整类芬太尼药物列入中国的《非药用类麻醉药品和精神药品管制品种增补目录》，要求任何芬太尼类药物的生产、销售和出口都须获得政府特别许可。²⁰这些机构和中国国家禁毒委员会（NNCC）的高级别官员也于2019年在中国国内大力开展了关于芬太尼列管的宣传活动，向整个行业发出了一个强烈信号：芬太尼类药物现在将受到管制。²¹然而，2020年和2021年中美紧张局势升级以来，这一宣传似乎已大幅减少。²²尽管如此，从中国直接贩运被列管的芬太尼至美国的现象并没有反弹。

高级国防研究中心（C4ADS）对中国公司芬太尼在线销售的分析也显示，列管后发生了显著变化。2019年初，在列管生效之前，芬太尼广告在明网上随处可见。明网指的是大多数用户熟悉的、容易访问的互联网区域，它由在搜索引擎中建立索引并可供任何人访问的公共网站组成。2019年5月列管后，售卖活动迁移到暗网，在明网上查找完全合成的芬太尼的广告比之前难得多。²³即使在暗网上，中国供应商与潜在买家之间的沟通表明，在中国采购芬太尼等列管物质变得更加困难。²⁴相反，卖家通常会引导买家购买未列管的前体和非芬太尼类合成阿片。²⁵

接受采访的多位毒品政策官员和专家认为，芬太尼从中国直接走私到美国的现象减少表明，当中国政府高层做出管制决定时，往往会迅速执行。²⁶然而，守法并不意味着中国不会出现适应举措，以规避、颠覆这一法规。事实上，这样的举措经常出现。中国卖家和毒贩转为向国外买家（包括犯罪集团）提供芬太尼前体和前前体制剂。

列管的执行

中国政府官员除了依赖其宣传的威慑作用外，还似乎采取了一些如检查、搜查和起诉等形式的执法行动。美国缉毒局（DEA）于2020年1月发布的一份报告称，中国当局增加了对已知芬太尼生产厂的调查，关闭了一些销售芬太尼的网站，并组建了专门的调查团队。²⁷然而，打击合成阿片类药物贩运委员会2022年2月《最终报告》附录E显示，旨在发现非法药物生产和转移的中国药品生产质量管理规范认证检查在2017年达到顶峰，此后急剧下降，检查人员的数量也大幅减少。²⁸

东南亚的一位国际毒品政策官员指出，从几个案例中可以看出，当美国查获一批芬太尼货物并向中国提供有关文件时，中国政府会进行后续调查。但他补充说，这种调查需要克服中国国内的重重官僚主义障碍，往往需要很长时间。²⁹国际毒品政策官员和专家在采访时还指出，2019年5月以后，中国政府官员发现并关闭了一些秘密毒品实验室，尽管对芬太尼的突击检查的力度似乎完全没有中国在2010年代初打击国内非法生产甲基苯丙胺的拦截努力那么大。³⁰这些努力为中国应对其它非法合成毒品提供了有益的案例研究（见下文讨论），并提供了宝贵的经验教训。

然而，受访者提醒说，中国的国内执法行动对国际执法和毒品政策官员及专家基本没有透明度，这种现象自2020年初，中国因新冠疫情的爆发而成为国际负面关注焦点，愈演愈烈。许多受访者说，中国官员没有对于在国内进行了多少次检查、中国当局通报或逮捕了多少中国籍的毒贩分享任何信息。³¹

在中国起诉和判刑芬太尼贩运者的最著名案件中，有9名中国公民因在河北省贩运毒品被定罪。2017年，美国缉毒局（DEA）向中国同行提供了情报，帮助中国逮捕毒贩。³²美国官员被邀旁听了案件的宣判。这一案件可能仍代表着美中禁毒合作的高峰。但当时，北京仍对中美关系的改善寄予希望，并将禁毒合作视为一种改善机制。随着北京对关系改善的希望越来越小，其探索禁毒问题协作的意愿也不断削弱。

然而，在那以后，中国似乎没有出现过其它引人注目的诉讼案。派驻中国或东南亚的国际外交官和国际毒品政策官员或国际禁毒机构也无法找到其它公司或贸易商因违反2019年5月的法规而被中国执法人员起诉的案例。然而，他们赶紧补充说，中国的国内执法行动已成为黑洞，什么也看不清。³³尽管如此，中国在美国多年请求后，终于同意让美国缉毒局在上海开设办事处，这在一定程度上扩大了美国执法人员在该国所能触及的范围。³⁴

令人担忧的是，自2017年的合作以来，北京并未跟进美国对中国公民的其它重大贩毒指控的起诉。因此，美国财政部于2019年8月将郑氏贩毒集团、其头目郑福景和他的父亲郑广华认定为违反《外国毒梟认定法》；2020年7月，财政部在该名单中增加了其他四个贩毒团伙成员和全球联合生物科技公司（贩毒集团的店面）。³⁵该贩毒集团在墨西哥开展业务，涵盖兽医护理、计算机和其它零售及化学品公司，一直在制造芬太尼和其它药物，销往美国和其它24个国家。但中国当局并没有对在逃的被起诉者采取行动。

此外，中国的执法工作也面临结构性问题。中国的制药和化学工业涉及成千上万家公司和数十万个设施，其中大多数不生产芬太尼，但有些厂可能秘密生产芬太尼，而多年来，检查人员数量一直徘徊在小几千或几百，而且似乎有所减少（尽管中国当局没有公布确切的数字）。³⁶由于检查人员少，因此不可能进行有意义的系统性视察，除非在特定突击检查中，雇用公安部官员进行视察。³⁷官僚机构错综复杂，责任重叠，常常踢皮球，这都妨碍了检查。20世纪90年代，由于缺乏强有力的监管和监测框架、有大量廉价劳动力可利用且对质量控制或污染预防几乎没有要求，巨大的化学和制药工业在中国蓬勃发展。这种薄弱的监管框架直至今天依然存在。

一些受访的国际毒品政策官员认为，由于中国在国际非法毒品市场中扮演的角色明显向未列管前体倾斜，中国也许没有必要在国内进行严格执法。³⁸这一立场和情况使美国深感不安，因为这些化学品被用于生产流向美国的非法芬太尼，华盛顿希望对未列管的前体也有一些监督。

贩运者的适应措施及对前体化学品管制和落实情况

与违禁成品物质相比，对前体化学品，尤其是合成（而不是植物性）药物，实施有意义的管制要复杂得多。大多数前体药物都未被列管，许多是具有广泛法律适用性的两用化学品。事实证明，前体市场也非常活跃，迅速适应了新的监管和管制。

的确，中国列管芬太尼类药物后，中国生产商和卖家转而为国际非法药物市场供应未列管前体。2021年3月，美国缉毒局外国业务副主任 Matthew Donahue 指出，中国贩运者几乎已停止生产芬太尼类似物，而只生产前体。“前体化学品源源不断地从中国运往墨西哥”，在墨西哥加工成芬太尼或冰毒，并被贩运到美国。³⁹

2018年1月，中国列管了两种当时最常用的芬太尼前体药物：NPP 和 4-ANPP，并邀请美国官员参加了公告列管的新闻通气会。⁴⁰一年多后，美国国务院依然报告称，超过一半的 NPP 和 4-ANPP 全球供应商位于中国。⁴¹但随着时间的推移，与后来整类列管芬太尼一样，这一列管很快达到了显著成效。中国的贸易商和贩运者再次放弃了列管前体的出口，转而关注于未列管的前体，如 4-AP，同时开发其它未列管物质作为备选。⁴²

但是，不断转向未列管毒品的活动阻碍了国际管制工作。墨西哥当局在 2020 年报告称 4-AP 的缉获量增加，而中国贸易商（其中许多是在中国合法注册的化学和制药公司）仍向墨西哥出售 4-AP。⁴³墨西哥于 2021 年 5 月列管了 4-AP（4-ANPP 和 NPP 在 2017 年受到国际监管控制）以及其它三种化学品，⁴⁴但中国当时尚未列管。中国卖家包括销售各种产品的合法公司以及专门为贩毒者服务的实体。

一个由 103 个实体组成的 C4ADS “合成毒品供应商数据库”指出，其中 65% 的供应商在中国大陆或香港注册了公司。该报告还强调，许多供应商与中国较大的企业网络相连，并与多个实体有关联，通过复杂的公司层级结构来隐藏所有权。⁴⁵打击合成阿片类药物贩运委员会在《最终报告》附录 E 中同样指出，涉嫌生产非法合成毒品的中国生产商往往不在众所周知的制药和化学公司集中地区。⁴⁶

向贩毒集团投放定向广告的中国卖家通常会将不受管制的芬太尼前体、常见的可卡因掺杂物和未列管的甲基苯丙胺前体捆绑出售。虽然可能不违反中国法律，但似乎是为包括墨西哥在内的国际贩毒网络量身定做的。在一些广告中，他们甚至强调了“在墨西哥清关”的能力。⁴⁷截至 2021 年 12 月为本报告进行研究时，中国卖家似乎在网上发布了数以千计的西班牙语广告，向墨西哥贩毒集团推销前体。⁴⁸除此之外，有中国公司在没有中国互联网签名的情况下，线上宣传他们与国际毒贩的联系，例如在印度的毒贩，以吸引墨西哥的非法买家。⁴⁹

然而，中国政府只是有时对这类卖家采取行动。在被外国记者问到时，中国执法官员显然回答说，他们不能对销售国内未列管的化学品采取执法行动，但又说，他们将与出口公司联系并警告他们从事这样的问题活动在国外会引起法律后果。⁵⁰中国政府控制的报纸《中国日报》于 2021 年 6 月报道，中国政府已要求 55 家互联网和物流公司签署一份承诺书，帮助开展禁毒工作。⁵¹鉴于中国执法官员的权力，这种警告可能会带来很大的威慑效果。但是，目前还不清楚中国官员发出此类警告的频率。

事实上，中国的前体化学品专门执法队伍中只有极少数的官员，这使得中国难以在不招聘专职人员的情况下开展更广泛的执法行动。⁵²此外，网上常以代号销售前体和前前体，在运输过程中也常被贴上不正确的标签。虽然中国的托运人需要保留交易记录，但中国实施的了解客户（KYC）法规仍不及美国。⁵³

此外，在中国违反前体销售条例的行为往往只会受到行政处罚，例如扣押资产和化学品，而不一定会受到刑事处罚，这削弱了中国执法工作的威慑作用，即使在执法过程中也是如此。⁵⁴

中国对压片机出口的监管和执法力度仍然薄弱，而包括墨西哥犯罪团伙在内的世界各地的犯罪集团利用压片机生产危险的假药，如奥施康定。⁵⁵

由于中国的系统性腐败问题以及中国官员的激励结构，前体和芬太尼类似物管制的实施也变得复杂。习近平大力反腐⁵⁶主要是为了巩固自身权力，消除独立的影响来源，并改善中国共产党的形象，但许多中层和高层中共官员仍在寻租，他们的官位和权力仍然主要与所在地区的就业机会和经济增长挂钩，即使这些目标是通过非法或不正当的手段实现的。⁵⁷考虑到中国化工和医药行业的政治力量及其税收和提供就业的规模，许多中国官员不愿意监督、调查、起诉或以其它方式与重要的行业参与者作对。在采取执法行动时，中小型参与者更有可能成为目标。

但就芬太尼及其前体化学品而言，中小型参与者似乎也是违反监管规定的主要肇事者，同时也是墨西哥犯罪集团的毒品来源。此外，鉴于芬太尼是中国化工行业收入的很小一部分，中国的行业龙头对保护芬太尼和芬太尼前体生产没有什么兴趣，而只是寻求尽量减少对其生产和商业行为的监督。

换言之，中国政府官员早已习惯为同时经营合法和非法企业的实体以及彻头彻尾的犯罪集团以非官方的形式提供党和政府权力的保护伞。⁵⁸频繁任命前政党官员进入企业董事会，可以促进监测和监督，但也经常提供非官方的保护，滋生腐败。但是，这种显而易见的行为模式并不是集中组织的，不受系统认可，也不被公开容忍。习近平在2012年后的反腐败行动也削弱了这种行为。⁵⁹即便如此，一个看似独断强大的国家政体却也充斥着“官僚主义的懈怠”，低下的执法效率，以及寻求法律和官僚主义漏洞的倾向。此外，不同省份往往出现不同的非法官僚保护形式，使统一、系统、有效的执法变得复杂。⁶⁰

应对前体化学品的结构性挑战

美国与中国的阿片类药物外交一直专注于要求北京进一步列管芬太尼前体化学品，包括2021年请求列管4-AP和其它两种没有已知合法用途的药物。中国或将在2022年列管这三种化学品，可能在预计2022年3月进行的全球列管工作中实施，几位接受访谈的国际药物政策官员对此表示乐观。⁶¹

然而，他们认为其它未列管的前体将在国际非法药物市场上迅速取代这些化学品，因为只要改变前体或前前体化学结构中的一个分子就会使该物质合法且不受管制。墨西哥犯罪集团一直在墨西哥积极雇用大学里的化学家，研发容易在当地获得的甲基苯丙胺前体和合成方法，从而绕过国际管制。同理，他们也在雇用化学家研究芬太尼和合成阿片类药物。在化学创新和利用广泛可得的化学品生产毒品方面，墨西哥的犯罪集团已轻车熟路，他们正如一位国际毒品政策官员所说“基本上是‘无中生甲’”。⁶²例如，CJNG与墨西哥的主要贩毒集团、美国的芬太尼供应商锡纳罗亚贩毒集团⁶³一起，利用新冠疫情的混乱，从米却肯州和墨西哥城的大学招募化学家和化学专业优秀学生及毕业生。⁶⁴

对合成阿片类药物前体的管制，如同合成阿片类药物成品本身一样，由于供应大型毒品市场所需的走私数量非常少，使管制更加复杂：据反合成阿片类药物贩运委员会估计，仅需要3至5公吨纯芬太尼就可满足美国非法阿片类药物的全年消费，而在2016年美国消费了47吨海洛因和145公吨可卡因。⁶⁵与拥有数以万计公司的化工产业生产的化学品总量相比，合成毒品的前体制剂的剂量很小。搜查装有合法货物的数万个集装箱货件，以查明并定位违禁品，这对资源和时间的要求非常高，也是一项巨大的执法挑战。在全球范围内，可能只有2%或更少的海运集装箱接受过毒品和其它违禁品的检查。⁶⁶

此外，毒品贩运集团很可能开始从合法使用范围广泛的前体和前前体生产合成阿片类和其它合成毒品，这只是时间的问题，而各国将拒绝将其进行列管。中国官员在与美国和国际同行的对话中已指出，限制大量的前前体将伤害中国的合法化工产业，并强调，即使某种化学品目前没有合法用途，今后也可能有合法研究和发展的用途，因此不列管是有利的。⁶⁷

并非只有中国对此不情愿。事实上，国际禁毒政策官员将中国对前体列管的态度描述为“不说是主动的，也是积极的”，并指出，中国比除美国以外的其它国家列管了更多的前体制剂。他们还强调，与中美不同的是，绝大多数国家都没有整类列管芬太尼药物，国际社会对大量新物质进行任何国际性列管，更不用说整类列管，几乎没有兴趣。⁶⁸自2014年以来，已有68种化学品被列入联合国管制物质清单，但只有3种化学品（包括4-ANPP和NPP）是前体剂。⁶⁹而且列管过程长，在管制清单中增加新的物质往往需要12至18个月，而到那时，为走私网络工作的化学家可能已经改变了前体的化学成分或开发了新的前体。⁷⁰

国际禁毒的三个基石性条约（1961年《联合国麻醉药品单一公约》、1971年《联合国精神药物公约》和1988年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》）要求将前体化学品作为单个化学品列管，不允许前体的整类列管。⁷¹然而，贩毒网络只要改变前体化学结构中的一个分子，就能轻松逃脱单个列管要求。正如国际毒品政策参与者所指出的，很少有国家，更不用说化学和制药工业，希望看到长达数千项的列管物质清单。⁷²大多数国家的海关系统也无法处理、正确识别并分类大量化学品，将其与不计其数的管制物质进行比较。

与所有毒品和国际禁毒努力一样，也很可能产生两种所谓的气球移位效应。

第一，如果大量列管芬太尼前体和前前体，贩运者可以大力优先生产和贩运具有非芬太尼分子结构的合成阿片类药物。这种结构上不同的合成阿片类药物已经存在，而且可能会有更多出现，特别是考虑到阿片类药物在医药中起到的关键作用以及正在进行的阿片类药物研究。事实上，用于非法休闲目的的新的非芬太尼相关阿片类药物正在迅速出现，⁷³而北美的毒品贩运集团正在大力整合芬太尼的生产和贩运。这些新的阿片类药物很可能会带来毁灭性的新一波与毒品有关的死亡。

第二，芬太尼和其它前体制剂以及非法合成毒品成品的生产可能会从中国、印度（详述见下文）流向其它具有大型化学工业基础设施的国家，例如尼日利亚、南非或印度尼西亚，或流向有大量非法合成毒品生产的国家，例如缅甸或荷兰。

尚未证实缅甸有芬太尼的流动，也未证实在缅甸查获芬太尼。据2020年的报道，缅甸或缉获了一批芬太尼，据称是从印度或中国的合法生产中转移出来的。但这些报道没有得到证实，因为在送去实验室以确认或推翻使用手持设备进行的现场测试结果之前，缉获的化学品已被销毁。因此，有人对是否真的缉获了芬太尼表示怀疑。⁷⁴然而，如果在东南亚和澳大利亚开始使用芬太尼，而许多国际毒品政策专家和官员都预计芬太尼市场会扩大，缅甸可能是最终生产芬太尼的候选国。⁷⁵缅甸合成毒品生产的基础设施庞大，拥有高技能的中国和台湾化学家，有众多中国毒品走私网络，毒品供应链也整体非常成熟、多样、具有韧性。

值得注意的是，荷兰摇头丸和甲基苯丙胺生产商尽管拥有很大的生产和走私网络，但迄今尚未加入生产合成阿片类的行列，这或是因为西欧的经销商向来远离合成阿片类药物，又或是因为荷兰的生产者认为，合成阿片类药物与吸食过量致死紧密相连，如果生产，这样的破坏性将使他们面临比生产摇头丸和冰毒更大的执法审查。无论阿片前体和阿片类药物成品的生产从中国转移到哪里，管制和执法方面的挑战都会有所不同，问题也不一定比中国更容易解决。

对比印度

印度是美国持续培养的战略伙伴，以遏制中国在印太地区的任何侵略性扩张行为，印度与日本、澳大利亚和美国一道，组成了四方安全对话（俗称“四方”）。印度的案例可以为评估中国的禁毒挑战提供有用的比较。印度在非法毒品种植、走私和非法分销合法药品或假药方面有着悠久的历史，近几十年来监管督察不力，呈现出一种面向出口的增长模式。⁷⁶

与中国一样，印度长期以来一直向全球毒品市场出口前体和非法合成毒品。由于印度没有报告缉获量或国内执法行动的次数，从印度流入国际毒品市场的非法药物或前体的确切数量尚不可知。但是，一些国际毒品政策官员和前国际执法官员认为，量可能很大。⁷⁷

与中国一样，印度也是大量甲基苯丙胺和芬太尼前体化学品的源头，而印度仅对一些化学品进行管制。⁷⁸印度在国际场合大多采取“不屑和防御”的姿态，甚至更不愿意讨论或承认其在销售和走私有问题的前体中发挥的作用。⁷⁹与中国一样，各种合成毒品每天都从印度非法出口，有的流向美国。⁸⁰多年来，印度的制药公司对他们向中东和非洲出口另一种阿片类药物，工业剂量曲马多⁸¹，的影响完全漠不关心，而那里已出现曲马多滥用危机。虽然印度本国禁止人使用，而且这种剂量在非洲各国也是违法的，但印度公司仍向这些地区出口，这反映了印度对包括曲马多在内的各种药物出口要求的放宽。⁸²这些措施是为了让包括止痛药在内的药物更易获取，并促进制药业发展。⁸³印度的制药行业规模排名全球第三，根据印度品牌权益基金会的数据，2021年市值为420亿美元。它也是全球最大的仿制药生产地，占全球总量的20%。⁸⁴

印度没有列管芬太尼，尽管芬太尼被认定为一种制造药物，因此受到1985年通过的《麻醉药品和精神药物法》的限制。⁸⁵但是，在放宽止痛药管制并允许广泛获取的监管办法下，印度于2014年修订了《麻醉药品和精神药物法》，将芬太尼归类为一种必要的麻醉药品，允许其用于医学和科学。⁸⁶

《麻醉药品和精神药物法》（1985）是印度麻醉药品管制框架的基石。⁸⁷该法已多次修订，但现行版本仍不控制压片机及其出口。但法案的实施非常繁琐，并且通常需要通⁸⁸

印度政府在全球范围内推广本国的制药行业，因此该行业以及印度的化工行业具有强大的政治影响力。印度有大约 3000 家制药公司和 11000 座工厂设施。⁸⁹印度政府的监管和执法力度也往往很弱，监管俘获频发，腐败现象猖獗。⁹⁰正如国际毒品政策官员所说，印度的官僚机构漏洞百出，“乱、杂、慢，无法进行适当的禁毒管制”。⁹¹印度政府当局很少检查大部分持牌制药公司，使许多无牌公司得以经营。法规很少得到执行。尽管如此，美国食品药品监督管理局（FDA）也在国外进行检查，以确保进口到美国的药品质量，但印度对 FDA 投诉的回应率高于中国，并且更频繁地采取必要的措施来解决违规行为。2012 年至 2020 年 5 月，印度每七次检查中有一次会导致监管或行政行动，而在中国，这一比例不到十分之一。⁹²印度药品管理局向制药公司提供援助，包括财政援助，帮助进行资本密集型改革，推广良好的制造标准和最佳做法。⁹³

墨西哥的毒品贩运组织已在印度建立了一个前体或合成毒品成品的供应商网络。⁹⁴2019 年 5 月的法规在中国生效后，中国的一些贩运者开始与印度的同行合作，包括印度制药公司，以规避北京的新法规，并将芬太尼和前体走私到美国。⁹⁵然而，一位在南亚和东南亚拥有丰富经验的前澳大利亚缉毒官员认为，前体的非法生产和出口在印度不受控制，规模极大，因此印度毒贩几乎没有与中国毒贩合作的需求。如果中国供应枯竭，印度贸易商能够轻而易举地向全球非法市场供应芬太尼前体。⁹⁶

根据几位国际禁毒政策官员的评估，印度的禁毒政策在立法、列管、执法和意识方面远远低于中国。⁹⁷印度也没有对生产芬太尼或其前体的设施和实体采取许多明显的执法行动。⁹⁸

国际警察与印度的合作并不顺利。一位国际执法官员比较了澳大利亚分别与中国和印度警察的合作，并指出由于印度的腐败和层层官僚主义，与印度的禁毒合作特别困难。⁹⁹

尽管如此，到目前为止，芬太尼或芬太尼前体的销售似乎并未整体从中国转向印度，而从印度非法出口了多少芬太尼仍是未知数。2020 年对暗网销售广告的研究发现，印度供应商是某些类型的非法芬太尼类药物的主要卖家。¹⁰⁰相比之下，美国专家最近对在线非法销售的调查并未发现印度公司针对未列管前体或合成大麻素大量投放在线广告，发现只有大约 20 家印度公司销售两种受管制的芬太尼前体 4-ANPP 和 4-AP，而大约有 60 家中国公司销售这两种前体。¹⁰¹

印度也取得了一些进步。缅甸毒贩在印度采购的麻黄素是一种甲基苯丙胺前体制剂，其出口不受限制，在被批评多年后，¹⁰²新德里终于列管了麻黄素，并加强了对其贩运的管制，尽管印度的制药业苦苦抱怨因此造成的经济损失¹⁰³（虽然一些毒品政策专家估计，麻黄素非法市场的总价值只有几千万美元，¹⁰⁴对该行业来说几乎没有巨大损失）。

印度最终也收紧了对曲马多出口的管制。2017 年美印合作缉获了超过 10 亿片被贩运的曲马多。¹⁰⁵2018 年，印度通过紧急法案管制曲马多出口。¹⁰⁶

合成阿片类药物，至少从立法方面来说，也受到了更严格的前体管制。2018 年，印度政府将 NPP 和 4-ANPP 纳入表 B（中级管制）¹⁰⁷，之后在 2020 年，当印度生产的 4-ANPP 开始在墨西哥出现后，印度政府将两者提至表 A（最严格的管制水平）。¹⁰⁸

2020年1月，在“宽剑行动”（Operation Broadsword）中，美国和印度当局联合检查了800批载有伪造和非法药物（包括阿片类药物）的国际货物，这些货物运往美国。共缉获数以百万计非法药片。¹⁰⁹美国和中国尚未开展类似的联合行动。同年，印度和美国设立了一个双边禁毒工作组，扩大在合成阿片类药物、其它药物及其前体方面的合作。¹¹⁰

美国和中国此前成立了禁毒工作小组和美中双边毒品情报工作小组，¹¹¹但能发挥多大作用取决于美中两国的总体地缘政治背景，由于双边关系恶化，小组主要进行信息交流工作，而不是中方进行实际情报共享及有意义的执法和起诉。¹¹²

地缘政治背景

近些年来，随着中美关系开始恶化，美国政府官员希望，联合禁毒和合作打击野生动物贩运（见即将发表的一份报告）能够提供机会，使美中总体双边关系中能留有一些积极方面。¹¹³在2021年12月接受本报告采访的几位中国专家也表示，希望美中双边禁毒合作或是加上澳大利亚的多边合作（澳大利亚是与中国执法合作程度最高的西方国家）能够在关系不断恶化，甚至出现美中长期冷战时，为沟通保留一个后门。

然而，现实却恰恰相反，总体地缘政治关系深刻影响并削弱了美中禁毒合作的程度。两国之间持续的紧张局势使中国大大缩小了禁毒合作的范围。取决于整体地缘政治环境，美中禁毒合作在最理想的情况下也是一波三折。

本报告采访的国际和地区禁毒官员和外交官指出，过去四年来，特别是自新冠疫情爆发，美国因此指责中国以来，中美在多边论坛上的禁毒交流明显恶化。¹¹⁴这种批评，加上美国对中国合成阿片类药物政策实施不力的抱怨，使中国“即便在芬太尼问题上对美国都有明显的防御性态度”。¹¹⁵东南亚的几位现任和前任执法官员还表示，芬太尼和甲基苯丙胺问题对中国来说已经“与地缘政治不可分割，使获取任何信息变得非常困难，更不用说中国给任何关系不好的国家，尤其是美国，提供情报。”¹¹⁶

在国际和双边场合，中国重申，打击芬太尼和前体化学品贩运是中国在帮美国的忙，因为中国声称自身没有芬太尼问题。¹¹⁷面对美国抱怨中国对芬太尼和前体缺乏监管和执法，中国官员反驳，美国的阿片类药物危机不是供给侧的问题，而是美国自作自受，是需求侧的问题，源头是上世纪90年代，美国过度开具合法的阿片类药物，并因美国未能阻止需求而愈演愈烈。¹¹⁸中国还强调，他们没有法律能力，对未列管的前体采取行动。¹¹⁹

即使是技术层面上的执法合作也开始走下坡路，两国禁毒官员之间的情绪也有不和。一些年来，美国缉毒局与中国国家禁毒委员会的技术合作关系好到令人惊讶，虽然当时一位中国专家说美国司法部和公安部关系“很差”。¹²⁰然而，就连中国国家禁毒委员会现在似乎也受到地缘政治局势恶化的牵连，公安部也对其施加更大的压力。几位美国的中国专家还指出，中国也感到失望，列管芬太尼和前体对双边关系其它方面未能产生积极影响。¹²¹正如一位国际外交官所说：“中国官员认为，他们列管芬太尼和前体是出于好心，但现在认为他们没有从中得到任何回报。”¹²²

中国官员还认为，美国继续以毒品贩运或借《防止强迫维吾尔人劳动法》之名，制裁新的中国实体、公司和个人，这对禁毒合作的可能性产生了重大负面影响。¹²³美国以侵犯人权和强迫劳动之名，将中国公安部物证鉴定中心和国家毒品实验室添加到一个所谓实体清单中，禁止美国与指定实体共享某些技术，这引起了中国外交官和禁毒机构的强烈抗议。¹²⁴这些外交官和禁毒机构的代表认为这一指定毫无根据、充满恶意，要求撤销，他们强调，这种制裁严重缩减了尚存的禁毒合作空间，是对美中禁毒合作可能性的重大打击。¹²⁵

对比澳大利亚

美国也不是唯一一个与中国的禁毒和执法合作受到地缘政治变化影响的西方国家。

20世纪90年代至2015年前后，中国是澳大利亚甲基苯丙胺市场的主要供应国。中国南部的贩运者组织生产和运输，在澳大利亚招募的华侨成员负责接收货物，澳大利亚和新西兰的摩托车帮派（后者的暴力行为日益严重）是主要的零售分销商。¹²⁶正如我在上一份报告《芬太尼和地缘政治：控制来自中国的阿片类药物供应》中所详述的，¹²⁷堪培拉投入大量资金，与北京建立执法合作，首先于20世纪90年代中期在中国设立执法联络处。起初，中国对任何关于它是澳大利亚冰毒滥用供应源的说法持防卫和不屑的态度，而冰毒滥用澳大利亚是一个越来越热的政治话题。但在之后几年里，中国和澳大利亚建立了一种强大的执法关系，这是任何他国与中国执法合作所无法比拟的。澳大利亚联邦警察向中国警察提供了各种警务程序方面的培训，例如如何确保证据保管链的安全，并发展了高度专业的同侪关系。中国允许澳大利亚在中国派驻数十名澳大利亚执法官员，甚至同意在中国境内开展打击毒贩的联合行动。¹²⁸中澳合作的辉煌时刻是在2015年11月成立了双边联合禁毒工作队“火焰行动”，取得了重要的阻截成果，多次查获从中国运往澳大利亚的大量冰毒，并抓捕了澳大利亚和中国的重要毒贩。¹²⁹

最重要的是，如下文所述，中国最终愿意对中国的贩运集团和中国南方的甲基苯丙胺生产采取行动，基本上关闭了国内的冰毒生产。

中国自身的执法利益并不以禁毒为中心，这对发展双边执法合作至关重要。习近平在2012年启动了对“腐败和奢侈浪费”的打击，在他的指示下，中国执法部门主要侧重于让澳大利亚批准和实施一项引渡条约，遣返在中国因腐败和经济犯罪而被起诉并将其金融资产藏匿在澳大利亚的中国公民。¹³⁰2006年，澳大利亚和中国签署了引渡条约，但由于中国侵犯人权，澳大利亚议会一直未批准该条约。¹³¹

自2018年以来，中澳执法合作显著恶化。¹³²

2017年12月，澳大利亚总理马尔科姆·特恩布尔开始强调中国对澳大利亚政治的干预。¹³³由于担心间谍和颠覆活动，澳大利亚在2018年跟随美国的步伐，成为首批禁止华为参与其5G网络开发的国家之一。¹³⁴尽管两国在经济上相互依存关系紧密，中国是澳大利亚最大的贸易伙伴，进口了三分之一以上的澳大利亚产品，如铁和煤，但中国施以强烈的经济压力和外交上的排挤，对澳大利亚进行了报复。¹³⁵在高额关税和经济禁运面前，后来的澳大利亚政府也不甘示弱，视中国越来越强硬的态度，包括其在南海的军事挑战，为破坏对澳大利亚有利的世界秩序的危险行为。而中共认为澳大利亚的行动是对共产党政权和中国利益的直接挑战，更加怀疑澳美联盟和澳大利亚在由美、英、加、澳、新组成的五眼情报共享精英俱乐部中的成员身份。¹³⁶在新冠疫情爆发后，澳大利亚要求对病毒来源进行独立调查，中国恼羞成怒，加大了经济压力，禁止更多来自澳大利亚的进口，并给其它进口产品加关税。¹³⁷

中澳的双边和地缘政治紧张关系使禁毒合作只剩一个空壳。特别是自从新冠疫情开始以来，合作“几乎完全被抹去”，有位国际外交官如此形容。¹³⁸简而言之，即使是西方国家与中国之间最长久、最高级别、最坚固的执法关系，也无法幸免于双边关系的紧张，其根本原因是中国经济和战略越来越强势，以及以美国为首的西方与中国之间地缘政治态势的恶化。2021年9月宣布的AUKUS，即美国、澳大利亚和英国为对抗中国而签订的三边印太安全条约¹³⁹，可能会在未来很长一段时间内巩固中国对其与澳大利亚的执法和禁毒合作的破坏。

虽然澳中禁毒合作受阻，但美澳禁毒合作在打击合成毒品走私方面取得了一些重要成果。美国联邦调查局和澳大利亚联邦警察联合开展的“无敌铁探长行动”第二阶段，在澳大利亚查获了6.3吨毒品和5200万美元的疑似犯罪所得，并在全世界逮捕了1000多名犯罪嫌疑人。¹⁴⁰

做一个硬汉缉毒警察符合中国的自身利益

然而，中国的自身考量使其无法完全切断与西方国家的所有禁毒合作。

二十多年来，中国一直在全球禁毒论坛和东南亚地区扮演着硬汉缉毒警察的角色。¹⁴¹19世纪鸦片战争和20世纪初国内毁灭性的鸦片流行病给中国留下了伤害、征服和耻辱的记忆，中国共产党利用这样的记忆，在国内采取了相似的坚定反毒态度。

无论在国内还是国外，中国都强调其在遏制国内药物滥用方面“成效显著”，尽管在过去四十年间，中国的毒品使用一直在稳步增长。¹⁴²即使如此，中国的甲基苯丙胺吸食状况，虽然北京对此并不透明，但与美国、西欧或澳大利亚相比，可能仍然不多。¹⁴³中国官方的报告称，在中国“登记”的合成毒品使用者数量有所下降，登记往往是被迫的，因此许多使用者有动机逃避登记。¹⁴⁴承认这一点意味着中共要承认一个它更愿否认的本国社会的缺陷，削弱自己对美国社会弱点的强调，也削弱了中国对美国的指控，称美国对其阿片类药物危机应负起责任。

此外，承认在中国境内生产毒品或从中国贩运阿片类药物和前体意味着中共要承认其监管和执法系统的结构性缺陷，这是中共不愿做的，这会损害其对众多行为者的内部威慑力，中共希望在外树立一个负责任的全球大国和硬汉缉毒警察的形象。¹⁴⁵公然完全切断与西方的所有禁毒合作，当然也会破坏中国在国内和地区的强硬禁毒姿态。

III. 中国关于芬太尼的公共叙事

中国政府和中国媒体的公共叙事，大部分由中国政府控制，与中国的外交立场非常一致：他们将美国的阿片类药物危机归咎于美国，且认为中国不负任何责任。他们将中国的芬太尼和前体政策描绘为严格而有效的管制措施，因为中国在全球禁毒行动中扮演宽宏仁慈的角色。他们还称中国与美国的合作是全面广泛的，尽管华盛顿没有作出回应。中国政府的总体立场是，美国应该停止批评中国并要求中国进一步采取行动，而应该把重点放在解决美国内部芬太尼滥用的问题上。¹⁴⁶

中国政府官员坚持认为，美国自身应对阿片类药物危机负责，而这一危机的根源是美国处方阿片类药物管制不足、美国制药公司的贪婪、美国的药物滥用历史传统及其将药物使用与自由和个性联系在一起的和价值观、公共禁毒教育的缺乏，和大麻合法化。¹⁴⁷

北京坚决驳斥美国关于中国是美国和墨西哥犯罪市场中芬太尼和前体化学品来源的说法。¹⁴⁸中方发言人称，中国的芬太尼合法工厂没有发生非法转移活动，而且从中国走私的芬太尼数量很少，不足以满足美国的非法市场需求，非法活动是“不法分子与海外犯罪集团勾结”的结果。¹⁴⁹中国还认为，中国公民在芬太尼及其前体贩运中起到的作用很小。¹⁵⁰此外，中国强调，在那些极少数情况下，中国与美国全面合作，进行了信息共享。¹⁵¹

中国强调其在国际禁毒努力中展现出的善意，起到了如加强对国际包裹邮件管制的作用。¹⁵²但是，北京坚持认为，不能对中国未列管的物质和从事这些物质交易的人采取行动，拒绝将张健和其他人定为贩运者，并要求美国取消对他们的通缉“悬赏”。¹⁵³意思是美国的这种指认是虚伪的，目的是转移对美国内部失败的注意力。¹⁵⁴中国还指责美国应对缺乏有意义的合作负责。例如，中国国家禁毒委员会办公室副主任于海斌声称，美国没有提供任何关于芬太尼和前体非法从中国流出的证据，也没有分享任何情报，并和其他官员一样，强调美国是世界上最大的芬太尼相关物质生产国和消费国。¹⁵⁵

北京指责美国将芬太尼危机政治化、武器化，坚持认为中国采取了一些世界上最强有力的反非法管制措施，对毒品使用和贩运保持“零容忍”的态度。¹⁵⁶中国坚持本国不存在芬太尼滥用问题，并将其自2018年以来的芬太尼管制描述为对美国的“出于善意人道主义行为”。¹⁵⁷并坚持认为，破坏禁毒外交合作的是美国。

IV. 东南亚和太平洋地区与中国有关的毒品贩运及中国的区域禁毒合作

本节探讨了在东南亚和太平洋地区与中国相关联的贩毒活动，以及中国在该地区采取的禁毒和执法姿态及政策。该部分重点介绍了甲基苯丙胺的贩运情况，甲基苯丙胺是在该地区毒品消费中占主导地位的合成毒品，并描绘了中国毒品贩运网络的情况，突出了其主要特点，如复原力、政治资本和向国外转移行动的能力，还介绍了自新冠疫情爆发以来该地区毒品贩运的概况。之后详细介绍了中国在东南亚地区的禁毒姿态，探讨了中国的多边禁毒外交和中国与该地区各国的实地执法合作。中国非常重视区域禁毒外交，但出于下文所述的各种原因，中国的执法合作往往具有高度选择性、利己性和局限性，且服务于地缘政治利益。

尽管如此，禁毒执法合作仍在扩展，在中国政府和中共的声明以及实地行动中都有体现。

但是，中国在该地区的反洗钱工作，正如以下一节所示，也同样有很强的局限性和利己性，这些努力主要是为了限制来自中国的资本外逃，并不限制所有类型的洗钱，包括与毒品贩运有关的洗钱活动。接下来，本节详细介绍了中国对走私甲基苯丙胺前体和源自中国并为东南亚冰毒生产提供原料的前体所采取的不断变化的姿态。

该地区批评中国为冰毒前体的来源。多年来，中国一直对这一批评不予理会，但现在却采取了更严格的监管和执法措施，对未列管的前体和前前体也不例外，尤其是因为中国的冰毒消费不断增加，现在冰毒来源主要是缅甸，因此中国国内的禁毒工作已被提为工作重心。虽然中国采取行动加强对冰毒前体的管制，前体和前体的供应有所减少，但不足以影响该地区急剧增长的冰毒生产，尽管毒贩已被迫利用未列管前体生产冰毒。最后，本节也探讨了以下所有问题：中国犯罪集团的作用和中国的执法对策，以缅甸为例，十年前中国在其南部省份打击冰毒生产后，缅甸的冰毒生产出现了爆炸性增长。

中国在东南亚和太平洋地区的非法毒品网络和有组织犯罪集团

长期以来，中国毒品贩运网络与东南亚和太平洋地区犯罪网络之间相互交织。中国犯罪集团在该地区的面貌非常复杂，活动范围和起到的作用在地区各国甚至在中国国内差异巨大。¹⁵⁸因此，以下的描述只能是对当地情况的高度简化，是选择性的概述。该地区与中国接壤的边境地区，如缅甸的掸邦和克钦邦以及老挝北部与中国相邻的 100 公里区域，已经“基本成为小中国，有大量的中国合法企业和非法企业及网络”，一位前国际毒品政策高级官员如是说。¹⁵⁹同样，中国在柬埔寨有广泛的外交和经济活动，一位国际外交官将其描述为事实上的中国附庸国，中国的毒品和其它有组织犯罪走私网络也在柬埔寨广泛存在。然而，在所有这些国家，中国和当地代理企业在经营合法商品和服务上有很深的关系，在经营违禁品方面与当地的网络也有千丝万缕的联系。¹⁶⁰在泰国，中国有组织犯罪和走私集团的作用和存在更加微妙，其主导地位和根深蒂固的程度较低，而且往往与泰国有组织犯罪集团存在竞争关系。在所有这些国家，数千万中国游客在新冠疫情爆发前乘坐包机穿越边境，其中一些人携带宝石、非法野生动物产品和毒品等违禁品。¹⁶¹

中国贩毒集团的结构也因其走私的毒品类型而异。事实上，许多芬太尼和合成阿片类药物前体的贩运者，包括郑氏集团，都是以家庭为基础的小型网络，和墨西哥拥有数千人员和武装士兵的贩毒团伙几乎完全不同。中国的甲基苯丙胺走私网络，虽然也没有像墨西哥或哥伦比亚那样有成千上万的杀手，可以进行城乡战争，但往往更有组织。中国南方的三合会或黑帮在其中发挥着重要作用。

事实上，由于中国打击毒品生产，如十年前对冰毒生产的打击，使生产转移到了邻国，但三合会在海外生产和整个区域贩运中的作用和主导地位没有变。我在之前的报告《芬太尼和地缘政治：管控来自中国的阿片类药物供应》中详细介绍了中国决定对国内毒品甲基苯丙胺生产采取行动的原因和方式：澳大利亚带来的合作和施加的压力，以及中国内部冰毒消费不断增长，引起了中共的关切。¹⁶²简而言之，北京愿对中国南方参与甲基苯丙胺生产的整个社区及其地方政府赞助者采取严厉和持续的执法行动，而中国的有组织犯罪集团顶住了执法压力，没有受到任何重大的政治压力，更不用说暴力镇压了。打击生产的成效显著：在执法行动之前，中国生产的冰毒不仅供给国内市场，还满足了澳大利亚和其它东亚及太平洋市场庞大而有利可图的需求。在中国的执法行动之后，大部分生产都转移到国外，中国不再是甲基苯丙胺成品的出口国。中国国内消费现在由国外供应。中国禁毒官员称，在华缉获的冰毒中约有 85%来自缅甸。¹⁶³

然而，同时值得注意的是，尽管逮捕了许多低级生产商和中级商贩，但中国犯罪网络在执法行动中基本上未受影响。他们利用现有的毒品走私和生产网络，将业务转移到邻国，特别是缅甸。例如，在中国执法部门消灭了他在家乡广东省的冰毒生产之后，世界头号毒贩谢志乐仍能在整个亚太地区维持他的走私帝国。虽然国际多边组织没有对中国在缅甸和东南亚及太平洋地区的有组织犯罪集团进行统计或系统性的摸底，但国际执法官员认为他们广泛存在，在那里的毒品市场影响力巨大。¹⁶⁴然而，中国施加了很大的外交压力，限制及减少该地区各国政府或国际组织在官方出版物中揭露与中国有组织犯罪集团的关联。¹⁶⁵

谢志乐的“三哥”集团似乎是东亚最主要的有组织犯罪集团，集团在东亚、东南亚、澳大利亚和太平洋地区走私毒品，控制了该区域 40%-70%的冰毒批发市场，年收入在 80 亿至 180 亿美元之间。¹⁶⁶

目前，澳大利亚的甲基苯丙胺市场基本上由缅甸供应，¹⁶⁷但从缅甸边境进入澳大利亚的国际走私路线上的毒品走私网络基本上没有变化，大多仍由中国的贩毒集团控制。同样，为全球非法市场生产和走私氯胺酮的活动也不仅限于中国，已经进入缅甸、老挝和泰国的金三角边境地区，但中国的毒品走私网络在国际走私方面仍然发挥着主导作用。¹⁶⁸正如一位国际禁毒政策官员所说，“毒品的生产已从中国转移到国外，但贩毒集团一直换汤不换药，只不过是经常挪窝。他们仍然来自中国，他们的活动没有受到明显的冲击。”¹⁶⁹中国犯罪集团在不改变网络或运作的情况下，将业务转移到国外，这种模式与中国合法企业的行为一致。例如，中国在 20 世纪 90 年代大力限制了国内的伐木活动，中国的伐木公司只是将其往往具有高度环境破坏性的活动转移到泰国、印度尼西亚，并最终转移到刚果和亚马逊流域，而公司本身和运作都没有发生巨大变化。¹⁷⁰尽管他们都是中国公民，在中国也有很强的影响力，但中国政府对改变伐木公司的行为，使其遵守国外法律，却没有表现出什么兴趣。

除了有能力将行动转移到国外之外，值得注意的一点是，中国的犯罪网络相比于墨西哥和拉丁美洲的犯罪集团，基本不使用暴力。¹⁷¹他们的行动也不像墨西哥的犯罪集团那样引人注目、肆无忌惮。因此，2012年后习近平发起行动，打击不仅限于冰毒生产的众多犯罪活动，并没有使犯罪集团对中国执法部门或中共实施重大报复。在墨西哥、哥伦比亚、巴西或中美洲北三角地区，犯罪集团对逮捕和突袭的反应是向警察局甚至高级官员开枪，¹⁷²而中国的有组织犯罪集团只是默默地承受了执法行动，因为中国政府当局掌握着巨大的权力。在墨西哥，对犯罪集团进行有效打击和起诉的情况极为罕见，暴力犯罪的有罪不罚率仍然超过90%¹⁷³，而且墨西哥执法当局几乎没有威慑能力，但中国政府当局与墨西哥不同，威慑力很强。

就算是在东亚逮捕高价悬赏的目标或中国的头号犯罪分子，也不会像在墨西哥和拉丁美洲那样，导致三合会和其它中国走私网络产生暴力地盘争夺。例如，2021年1月在荷兰逮捕了谢志乐，2020年10月和2021年2月在泰国逮捕了他的两名高级副手，¹⁷⁴但中国或海外的中国南方三合会中并没有出现明显的暴力地盘争夺。正如一位中国有组织犯罪问题专家所说，“三合会之间及其内部的争斗大多只发生在边缘地带……不会出现数百人死亡的打斗事件。”¹⁷⁵尚不清楚谁会接替谢志乐，担任“三哥”集团的首领，也不清楚逮捕会给三合会带来哪些其它权力的交接。¹⁷⁶但是，虽然权力过渡一般不会公之于众，但这些网络具有惊人的韧性。三合会的加盟式网络组织增强了组织的复原力，组织能消化相当大的财务损失也不会破产。由于合成毒品容易生产和走私，组织的复原力进一步增强。

中国的许多走私网络与合法企业有着错综复杂的关联。事实上，这些走私网络在二十世纪下半叶发展壮大，与中国合法经济从七十年代后期开始的增长有着深刻的联系。中国南方的三合会在毛泽东时代被摧毁，之后在中国合法经济和商业增长的带动下复活了。但正如一位中国有组织犯罪集团问题专家所说，“正是合成毒品革命帮助三合会鼓起了腰包，使他们发展得健步如飞。”¹⁷⁷

三合会与中国合法经济和企业的联系仍然是重要且必要的。与世界各地的许多犯罪集团一样，三合会利用合法企业作为其非法作业和洗钱的幌子，并利用其基础设施和运输网络进行非法活动。但他们也为中国的合法企业提供各种服务，包括那些与政府官员和中共有联系的企业，他们在海外推动并促进中国企业的发展，同时建立政治影响网络。

例如，绰号“崩牙驹”的黑帮老大尹国驹在2018年成立了世界洪门历史文化协会的柬埔寨总部。该协会与香港和澳门的三合会14K有关联。¹⁷⁸美国于2020年12月根据《全球马格尼茨基人权问责法》以腐败和敲诈勒索的罪名起诉了尹国驹。14K被美国指控从事毒品和人口贩运、勒索、非法赌博及其它犯罪活动。¹⁷⁹尹国驹同时也是14K的最高领导人和中共政治协商会议的成员，政协是一个政治咨询机构，也是共产党统治体系的核心部分。该机构由中共中央政治局常委担任主席，成员包括中共代表及其同盟阵线组织，中共下属八个合法政党和名义上独立的成员。¹⁸⁰美国的起诉书指出，“14K利用崩牙驹的世界洪门历史文化协会来使自己合法化”，他们在马来西亚和柬埔寨拉拢精英人物，并在整个东南亚建立强大的商业网络。¹⁸¹美国还强调，“海外的中国行为者试图打着……参与中国共产党的重要倡议的幌子，来掩饰其非法活动”，这样的行动模式持续存在。例如“一带一路”倡议就是一个借口。¹⁸²华盛顿担心，“一带一路”倡议的物质和政治基础设施也将为中国和他国犯罪集团的贩毒和其它犯罪活动提供便利。

中国的合法和非法企业在整个地区相互交织兼并，这一现象主要发生在东南亚的经济特区，如老挝北部靠近缅泰边境的金三角经济特区。2007年，赵伟的中国金木棉集团获得了一个经济特区99年的租赁权。¹⁸³以金木棉赌场为中心，该飞地还设有一个配备AK-47和M4突击武器的私人射击场、一座中国寺庙、一个动物园和私人飞机跑道。赌场严格控制出入，有时拒绝区域执法官员进入，而经济特区的边界则由老挝人民军保护。该赌场已成为约20万中国游客的赌博和旅游天堂，他们在这里进进出出，沉迷于中国和老挝禁止的赌博活动，其中一些人还被招募为毒品和其它违禁品的运送者。在数千名员工中，可能40%是中国人，包括大多数赌台管理员，而其余的人来自老挝、泰国和缅甸。¹⁸⁴金木棉赌场和该经济特区的运营情况外界可见的非常有限，该地区的许多其它经济特区也是如此。但许多接受采访的美国和地区执法官员以及国际毒品政策专家认为，在湄公河地区至少74个经济特区¹⁸⁵中的许多地方，存在许多中国和地区有组织犯罪集团，这些经济特区的非法经济庞大，囊括毒品、野生动物和人口贩运等方面。¹⁸⁶然而，中国政府似乎没有表现出与这些国家的当局合作，分享情报，或对涉嫌在经济特区犯罪的中国公民采取行动的兴趣。¹⁸⁷

简述后疫情时代东南亚和太平洋地区的毒品贩运问题

新冠疫情并未显著中断东南亚和太平洋地区毒品或前体和前前体的流动。事实上，自2011年以来，在该地区生产并被缉获的合成毒品流量逐年稳步增长，此后几乎每一年的缉获量都打破了记录。¹⁸⁸正如引言中所指出的，疫情也没有减少美国用药过量的死亡人数，反而可能导致死亡人数更多。¹⁸⁹

然而，新冠疫情和各国政府采取的缓解措施在某种程度上改变了贩运路线和方法。区域空中交通的减少使空中走私毒品的数量和频率下降。然而，诸如湄公河等海运和河运航线不受新冠疫情的影响，有的航线贩运现象不降反增。¹⁹⁰也许令人感到意外的是，除了如中缅等边境外，新冠疫情并没有严重影响通过个人运送的陆路贩运，这样的贩运模式大多仍发生在东南亚，整个村庄仍从事这种走私活动。¹⁹¹然而，路线发生了改变，贩运活动从泰国西北部与缅甸交界处更多地转向泰国东北部与老挝交界处，越南和老挝等地的流量也在增加，2021年老挝的冰毒缉获量是2020年的六倍。¹⁹²除了澳大利亚需求不断外，湄公河地区的各个地区，如越南、泰国和马来西亚的消费也显著增加。¹⁹³

被缉获的合成毒品主要是甲基苯丙胺产品，有高价、强效的冰毒，会被运往澳大利亚、新西兰和日本等国家，也有廉价的“雅巴”药片，含有劣质冰毒和咖啡因的混合物，供湄公河地区消费。但即使在这些地方，冰毒的使用也在增加。然而，尽管以麻黄碱为基础的冰毒成品的缉获量创纪录，但几乎没有缉获麻黄碱前体的行动。这显然意味着，像墨西哥一样，东南亚的毒品化学家学会了用未列管的前体和前前体制造冰毒。¹⁹⁴这一事态发展意义重大，因为这再次暴露了管制包括合成阿片类药物在内的合成毒品供应所面临的内在结构性挑战，试图用列管和拦截前体来切断非法供应的做法具有局限性。

与愈演愈烈的冰毒使用和供应危机相比，尚未发现芬太尼或其它合成阿片类药物在东南亚使用或流转的情况。然而，即使是区域法医鉴证能力最强的国家，如泰国，也大多不检测缉获的毒品中是否含有芬太尼和合成阿片类药物，主要检测的是冰毒和海洛因。

中国在东南亚和太平洋地区的禁毒态势

中国犯罪集团和合成前体贸易商在东南亚及太平洋地区毒品走私中扮演了重要角色，那中国政府在此区域采取了何种禁毒和执法政策及姿态？本节探讨了北京在区域和国际毒品政策论坛上以及在全区域警察之间合作方面的做法。

中国在区域多边执法和禁毒论坛中发挥着强有力且积极的作用，并为影响这些论坛、确保理想的结果投入了大量资源。中国的区域禁毒和执法态势复杂而具有选择性。中国的双边警察合作及禁毒合作远非彰显了平等的同行执法关系，合作往往是有选择性的、不平衡的，且服务于其为数不多的自身优先事项：尽量减少中国的毒品消费、尽量减少中国的资本外逃、并减少中国作为国外犯罪来源的不良形象。然而，这些目标大多是通过中国的地缘政治目标来实现的，而且是次于那些地缘政治目标的。尽管如此，中国在东南亚的执法合作在增加，规模也在扩大。而且，中国通过参与制止该地区的犯罪活动，扩大海外执法和武装存在。

在亚洲（以及非洲，见我即将发表的关于中国在非洲野生动物贩运中所起作用的报告），中共和中国政府利用犯罪集团，达到各种目的，这一事实再次凸显了中国有选择地参与区域执法。除了帮助中国合法商业在海外扩张，中国的犯罪集团还充当了监视者和执行者的角色，打击那些批评或试图和北京对着干的中国侨民。¹⁹⁶因此，对与中共或高级政府官员有关联的中国毒贩没有进行公开高调的调查。例如，在逮捕谢志乐及其副手的过程中，泰国、美国、澳大利亚和荷兰的国际合作发挥关键作用，而中国显然没有扮演任何角色。¹⁹⁷然而，虽然中国政府在双边和多边外交中反对并试图阻止和尽量减少对本国政府官员的腐败和刑事指控的起诉，但当他们被起诉时，中国政府也倾向于与高级别罪犯，如尹国驹，保持距离。¹⁹⁸正如一位前外交官所说的，“中国政府不喜欢其官员或罪犯过于张扬，引人注目。”¹⁹⁹

在贩毒方面，中国的首要目标是尽量减少毒品流入中国，供国内消费。如上所述，中国的第二个目标是将列管毒品和前体的非法供应推向海外，尽管中国缺乏打击在国外活动的中国走私者和毒贩的决心，例如与外国当局合作，更不用说起草自己的起诉名单了。中国执法部门的一个更重要的工作重心是打击中国的资本外逃，例如与赌博有关的资本外逃，但这一关键优先事项也没有引起执法部门对打击利用中国银行和贸易系统进行洗钱的广泛兴趣，即使洗钱活动与毒品或其它违禁品走私有关。²⁰⁰尽管如此，在2019年金融行动特别工作组发布对中国反洗钱措施的不利评估后，中国政府加强了各种反洗钱措施，并在2021年取得了更好的评估评级。²⁰¹但是，中国在反洗钱行动中开展国际合作的意愿仍然有限，更不用说允许人们了解其金融和银行系统了。最后，正如一位区域中国问题专家所说，中国还担心自己“走出去的问题”，即担心中国公民在海外名声不好，比如因为公然参与犯罪，即使不是金额巨大的有组织犯罪，只是小偷小摸，而坏了名声。例如，在柬埔寨，中国建筑工人参与小偷小摸的情况变得众所周知，中国公安部就派出官员去镇压犯罪行为，并逮捕了一些罪犯。²⁰²中国在海外进行执法，无疑是由于中国与柬埔寨政府关系密切，且在该国的影响力强大。

中国的区域禁毒外交

尽管中澳和中美禁毒合作有所恶化，但中国在东南亚地区禁毒和执法论坛，如东南亚国家联盟（东盟）和打击跨国犯罪的附属组织东南亚国家警察联盟（东盟警察），以及全球论坛，如国际麻醉品管制局和联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC），都一直发挥着非常积极的作用。在这些论坛上，中国通过“湄公河合作框架”等行动，或通过维也纳联合国毒品和犯罪问题办公室在新精神药物方面，积极应对合成毒品和前体化学品的挑战。中国在最近的几个区域论坛上发挥了强有力的作用，取得丰硕成果。论坛包括，2019年的技术执法会议和2020年在缅甸举行的前体情报共享会议，来自其它东盟国家以及美国和中国的代表出席了这一会议。²⁰³

然而，多边交流只能在某些时候转化为实地与中国的双边合作。前区域毒品政策外交家说：

“尽管中国一贯言辞强硬，但在实际打击该地区的中国走私网络时，我从不期望中国在该地区（东南亚）有任何重大的执法行动。中国喜欢放狠话、多列管（即将物质列入管制清单），但执行弱，在国外尤为如此。”²⁰⁴

在国际毒品论坛上，中国非常认真地参与其中，并作出一致且坚定的努力，以其喜欢的方式清除或解决提交的问题。²⁰⁵中国的外交讲究协调一致，按照剧本走，高级官员经常参加区域性的毒品和执法会议，有时与他们的同行相比，中国官员对于基本情况了解清楚，而且有明确的参会目的。²⁰⁶中国外交官有意寻求在这些论坛上发挥强大的影响力，以消除任何批评中国的声音。据国际外交官介绍，考虑到双边接触更加困难也更不安全，中国仍然倾向于多边处理禁毒问题。倾向于多边参与也可能是由于中国国家禁毒委员会的团队相对较小，而东南亚和太平洋地区的国际犯罪和毒品事务总是由公安部而不是外交部来处理。

中国的区域执法协作

中国的警务工作仍以国内为重点。尽管如此，中国高级官员和机构最近的言论强调了国际执法合作的重要性。《国务院2021年立法工作计划》谈到了“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”，这是习近平法治思想的一个重要内容，并坚持“积极推进……公共卫生……涉外法治等重要领域立法。”²⁰⁷

中国在境外的行动能力和犯罪情报能力也仍然有限，不应高估。²⁰⁸但在过去几年里，中国壮大了海外执法人员队伍，增加了地区执法活动，扩大了中国对东南亚执法人员提供的培训。²⁰⁹此外，中国还扩大了与其它组织开展执法合作的地域范围和目的。中国越来越将执法合作视为将其它国家拉入其势力范围并扩大其影响力的关键机制。

例如，在2021年12月所罗门群岛发生骚乱后，中国派遣了执法援助；²¹⁰并在2022年1月哈萨克斯坦爆发抗议活动时，中国提出派遣援助；²¹¹中国也支持委内瑞拉马杜罗的独裁政权，²¹²不断向委提供执法培训和建议，对公民自由几乎完全无视。

因此，尽管中国倾向于开展多边合作，但自1993年以来，中国与东南亚和太平洋国家签署了许多执法和禁毒合作方面的双边谅解备忘录。然而，双边合作下，与区域国家很少进行有意义的情报共享，也没有开展许多实际的联合行动，最重要的联合行动就是前文提及的“火焰行动”。正如一位国际外交官所说：

“中国官方一贯主张，我们需要加强邻国间的合作。但中国也需要主动进行合作，特别是情报共享，而这两方面我们都看不到。自2020年1月新冠疫情爆发以来，中国共享的就更少了，在各种执法问题上，中国被逼采取高度防御性姿态。”²¹³

不同国家的双边合作和信息共享水平有很大差异。例如，在泰国，中国似乎很少分享切实的执法情报，而在柬埔寨，中国派驻了越来越多的执法官员在当地开展工作。²¹⁴在柬埔寨等地，中国也试图大范围出售自己的执法监控平台。²¹⁵然而，即使在和中国关系密切的柬埔寨，中国也会遭遇戒心、怀疑和对北京日益依赖及其后门访问的恐惧，这些担忧在其它东南亚国家更为明显。此外，柬埔寨和越南等国本身也有大量监督和镇压性执法机构。该地区的一位国际外交官指出，“中国在东南亚的执法合作缺乏魅力，吸引力不够，中国没有美国联邦调查局或缉毒局的那种魅力。”²¹⁶

与美国在东南亚和太平洋大部分地区派驻的执法官员人数相比，中国派遣的人数要少得多。例如，美国向泰国派驻了来自缉毒局、联邦调查局和国土安全部的数十名官员，比所有区域执法联络员的总数还要多。而中国只设立了一支非常小的执法联络队。²¹⁷但是，在驻外的中国联络官中，经常有级别相当高的前中国人民解放军成员或至少具有公安部经验的情报官员。这种高级别的身份也是中国企业驻外代表与地方政府打交道的特点。²¹⁸

双边政治和地缘战略关系往往是中国双边执法活动的主导因素，但在某些情况下，中国指出，扩大其在东南亚的武装存在是因为出现了新的犯罪威胁。其中动作最大的一次是十年前，导火索是老挝靠近金木棉赌场的金三角经济特区发生了毒品贩运事件。2011年10月，在一个海盗和走私活动猖獗的地区，两艘载有13名中国公民的驳船在湄公河上被击中，船上的合法货物中也藏有冰毒。²¹⁹大多数船员眼睛被蒙住、嘴被堵住、并被戴上手铐，脑后中枪。北京要求作出强有力的回应，因为那次袭击是当时几十年来对中国公民最致命的袭击，在中国引发了轩然大波。

臭名昭著的湄公河海盗糯康（缅甸掸族人，曾是孟泰军的中尉，也是金三角地区臭名昭著的毒梟坤沙的同伙）在中国政府对缅甸军政府施加巨大压力后，最终在缅甸被捕，并被引渡到中国，在中国被处决。²²⁰多年来，糯康以武装海盗行为恐吓湄公河上来来往往且不断增长的货物运输，并对金三角地区湄公河沿岸的大部分合法和非法贩运活动征税。坤沙只做鸦片和海洛因生意，并满足于主要在缅甸境内组织种植和贩运，但糯康不同，他成为了在整个东南亚地区扩大冰毒贩运的主要先驱，因此也与中国的贩毒集团形成竞争关系。被杀的中国船员可能知道船上装有冰毒，而且自己可能也是毒品走私者。此外，糯康还袭击并绑架了中国人控制的金木棉赌场的船只和人员，赵伟也不得不为他们支付赎金。²²¹

尽管在谋杀案发生后的几天内就出现了一些重大的不一致之处，包括暗示糯康参与了对泰国精英缉毒队 **Pha Muang** 部队九名成员的谋杀，但糯康还是被引渡、审判、并处决了。²²²但糯康将自己置于与三合会和中国合法企业的直接竞争中，助长了金三角地区对中国企业的不满，并利用这一情绪为自己的非法活动牟利。²²³中国政府对其执行死刑，既能满足公众对谋杀中国公民的谴责，又能拔除中国企业在金三角地区的眼中钉。

此外，中国还利用这一事件要求老挝、泰国和缅甸允许中国武装巡逻艇在湄公河上与三国进行联合巡逻。当时是中国首次将其武装执法范围扩大到国界以外。中国还与泰国、老挝和缅甸建立了联合巡逻项目。在联合巡逻方面，中国让联合国支付船只和燃料费用（燃料匮乏常发生），并说服老挝、泰国和缅甸提供水手，让他们在中国军官的指挥下行动，而湄公河国家的政府则私下抱怨说，“所谓‘联合’是由老大哥告诉我们该怎么做”，因此作为报复，他们派出警察队伍中的“白痴警察”来操控船只。²²⁴该地区的几位前国际执法官员将巡逻工作的联合性质称为“做个样子，装点门面”，中国制造了“区域执法共识的假象”，其真正目的是利用巡逻给“中国进入湄公河流域打掩护”，“使中国可以进行跨国界的追捕”。²²⁵

到2016年，联合巡逻艇确实大大减少了湄公河上的海盗活动，但冰毒和海洛因的流动还在继续，且数量不断增加，毒品隐藏在数以万计的合法货物集装箱中，河的各个部分被犯罪团伙、民兵、腐败的警察部队以及守卫经济特区和其它企业的私人保安公司所控制。

中国的区域反洗钱工作

中国的反洗钱工作充分体现了中国自私自利、具有高度选择性和优先顺序的执法方法。

2019年和2020年，美国财政部和欧洲刑警组织将中国的洗钱者定义为“主要威胁”。²²⁶2019年5月，金融行动特别工作组在遵守全球反洗钱标准方面给中国打了很低的分数。²²⁷中国洗钱者的势力似乎越来越大，已经超出了亚洲，扩展到了墨西哥（见下文）、哥伦比亚和中美洲。²²⁸中国的洗钱者利用基于贸易的洗钱以及加密货币，如门罗币、比特币和以太坊等，同时也在中国的金融和银行系统中进出资金，尽管中国的金融和银行系统对资本外流有着严格的控制，也中国有组织犯罪集团在资金外流中发挥着重要作用，长期以来，防止这种外流一直是中国政府和执法部门的首要任务。²²⁹

中国政府高度重视中国国内的洗钱问题，在2013年至2017年期间起诉了约60万起洗钱案件，按人均计算，这一比率高于美国。²³⁰在过去两年中，中国进一步加强了打击洗钱的执法措施，包括海外的反洗钱执法。²³¹但主要的重点是追回挪用的资金和腐败资产。

事实上，在海外的反洗钱工作中，中国的执法重点远不是广撒网，专门打击洗钱，包括大力打击毒品洗钱，而是仅限于阻止中国资本外逃，包括在中国大陆、香港和澳门，以及东南亚和太平洋地区通过网络赌博而外逃的资本。事实上，中国在东南亚的大部分执法联络官都致力于应对这一问题。²³²2014年至2016年期间，中国追回的外逃资本达86.4亿美元，而与贩毒有关的没收资产仅有4.5亿美元。²³³当然，中国的腐败所得、与毒品无关的犯罪所得以及合法收入资本外逃可能会大大超过毒品收入。事实上，中国在与金融行动特别工作组的《2019年互评报告》中自我报告说，中国的毒品收入总规模每年只有200亿美元，正如打击合成阿片类药物贩运委员会的《最终报告》附录一指出的那样，对于一个拥有13.5亿人口、国内生产总值达15万亿美元的国家来说，这个数字非常小。²³⁴相比之下，美国人口为3.3亿，国内生产总值为21万亿美元，毒品市场的估计规模约为1000亿美元。²³⁵

令美国感到沮丧的是，在中国的国际执法合作中，与禁毒有关的更广泛的反洗钱工作并没有成为中国反洗钱工作的重要组成部分，这也许是因为中国企业和金融系统中的非法资金量的敏感性。2018年美国国务院《国际麻醉品管制战略报告》（INCSR）指出：

“虽然中国已采取措施改善其反洗钱制度，但在有效和透明地执行法律法规方面存在重大缺陷，特别是在国际合作方面。中国应与国际执法部门合作，对中国本土地下金融系统、虚拟货币、空壳公司和可能用于非法资金转移的贸易价值转移进行调查。”²³⁶

即便是在中国与澳大利亚“火焰行动”合作的蜜月期，当澳大利亚的执法部门“非常想要推动联合禁毒反洗钱议程时，澳大利亚联邦警察也没有得到多少支持。”²³⁷在中国与多边执法机构合作开展此类反洗钱工作时，如果此类行动涉及中国或香港的银行系统，中国将避免与任何“五眼”情报共享国家（美国、英国、加拿大、澳大利亚和新西兰）合作。²³⁸中国也不是埃格蒙特集团金融情报联盟的成员，该国际组织促进各国金融情报机构之间的合作和情报共享，调查并防止洗钱和恐怖主义融资。²³⁹

然而，讨论中国反洗钱工作的选择性也需要认识到中国反洗钱能力的整体局限性，中国在反洗钱资源和程序方面仍然远远落后于西方金融和银行部门的反洗钱法律法规。正如前执法官员所说，“实话说，在理论上达到西方的反洗钱标准对中国来说就已经是长足的进步了。”²⁴⁰金融行动特别工作组的《2019年互评报告》评估了对40项金融行动特别工作组标准（技术合规性）的遵守情况，给中国打了低分，但对其它几个传统上与毒品贩运有关的亚洲国家，如泰国，也打了相近的分数。

正如打击合成阿片类药物贩运委员会指出的那样，与所有供给侧管制措施一样，反洗钱工作也具有内在的局限性。扣押非法所得或冻结外国空壳公司的可疑收益，不太可能大幅减少毒品流动。²⁴¹其《最终报告》附录一详细阐述了为什么合成毒品的特性使得反洗钱工作更难以缩小毒品市场或减少毒品流动。²⁴²由于贩运者向芬太尼和前体生产商支付的总金额很小（当芬太尼从中国直接到达美国时，总金额或不到2000万美元！）反洗钱系统很难发现这种小额流动，而且查获这些毒品对犯罪集团和生产商的财务能力影响微乎其微，因为对他们来说，合成一批新的芬太尼很便宜，也很容易。²⁴³当芬太尼流经墨西哥时，墨西哥的贩毒团伙变成了芬太尼的主要批发供应商，向美国出口的芬太尼总销售额大幅增长，可能达到7亿至10亿美元（尽管仍低于出口海洛因13.2亿美元或可卡因42.9亿美元的收入估计），使贩毒者对洗钱的要求更高。²⁴⁴

但是，反洗钱使得犯罪集团的运作更加困难。重要的是，反洗钱工作可以获得关于犯罪网络形态的非常有价值的情报，包括谁赞助了腐败的政府，从而可以有效逮捕犯罪网络的运营者和高层。因此，反洗钱工作的一个关键价值并不在于这大大减少了毒品的流动，而在于这是瓦解网络的一个重要工具，可以削弱有组织犯罪集团及其政治赞助者的权力。当然，要获取这样的情报，使反洗钱合作在政治上更为敏感。因此，中国不愿意参与禁毒反洗钱合作，可能反映了对中国银行和金融系统以及中国犯罪政治网络问题暴露的担忧。

中国和东南亚及太平洋地区的前体

虽然中国在 2010 年代初打击了本国的甲基苯丙胺生产，中国仍然是该地区生产和消费的冰毒前体和前前体来源。如下文所述，多年来，来自中国的前体一直流入缅甸，而缅甸是过去十年中冰毒的生产中心。中国也是流入越南的前体的主要来源国，最近在老挝缉获了大量源自中国的前体和前前体，而来自中国的前体也早已进入泰国。²⁴⁵多年来，中国对其在走私冰毒前体上发挥的作用持高度防御的态度，拒绝讨论这一问题。但是，正如一位国际外交官在 2021 年 11 月评论的那样，中国“日益意识到，在前体方面自己名声很不好，不仅是芬太尼和美国的问题，而且在这个地区也是如此。”²⁴⁶因此，中国驻该地区的外交官和执法官员已被中国最高当局告知要加大地区打击犯罪的力度，中国已开始向东南亚一些国家提供其涉嫌向贩毒者出售前体和前前体的公司的一些信息。²⁴⁷

因此，中国制定了一份所谓的前体“幽灵”清单，这些前体在中国是合法的，但它们具有双重用途，据了解被东南亚的毒贩用来生产冰毒，而中国对此有更严格的销售管制。这种做法类似于国际麻醉品管制局制定的《国际特别监督清单》。²⁴⁸这是已知用于非法毒品生产的物质的公益性清单。清单的公益性避免了国际药物列管的冗长审查过程，绕过了在药物列管之前必须首先证明其危害性的要求，也无需联合国麻醉品委员会对列管进行投票表示一致支持。但其公益性也意味着不能根据清单采取强制性行动。

中国的执法人员还建立了一些额外的法律和监督机制，对中国向非法生产合成毒品的金三角地区出售此类前体的公司进行审查。²⁴⁹

缅甸的教训

中国在 2010 年代初打击甲基苯丙胺生产时，缅甸则成为亚洲头号冰毒生产国，抑或是巩固了其在该领域的地位。虽然联合国毒品和犯罪问题办公室直到 2010 年代初都在报告东南亚的冰毒缉获量，其中中国的缉获量居首，²⁵⁰但其并没有对哪里的产量最大做出官方判断。缅甸完全有能力扩大其产量，自 21 世纪初中国和美国在半自治地区煽动军政府和各种民族叛乱，暂时抑制罂粟种植以来，缅甸的冰毒产量一直在增加。几十年前，由于中国在 20 世纪 50 年代抑制了罂粟的大量种植，缅甸便取代中国成为了世界罂粟主要生产国之一。缅甸各族叛乱分子与他们在中国的同族兄弟和中国企业有着层层的关系。中国的合法和非法经济企业，往往在中国地区政府官员的支持下，与缅甸的许多非法或灰色经济有着千丝万缕的联系，包括毒品走私、宝石走私、伐木、野生动物贩运，以及土地征用，有时中国企业甚至占据主导地位。缅甸军方“缅甸国防军”、支持军政府的民兵和少数民族叛军也都深度参与并经营这些非法经济，在有些情况下，如罂粟种植，数十万人被雇佣。²⁵¹

许多中国有组织和“无组织”犯罪集团大量聚集在缅甸，特别是在与中国接壤的边境地区，如掸邦及其由少数民族民兵管理的特区和克钦邦，并在毒品等各种非法经济中发挥了关键作用。中国的犯罪集团有像“三哥”集团这样的三合会，他们统治着海洛因和冰毒的贩运，也有参与人口走私或野生动物贩运的“夫妻店”。最关键的是，虽然缅甸各民族武装团体和亲政府民兵控制了生产，但中国的黑帮却控制了整个地区的走私活动，直至缅甸境外。²⁵²

过去几年，缅甸的毒品市场变得非常成熟，也非常多样，既为富裕的亚洲和太平洋市场生产高价值的冰毒，也为湄公河地区生产液体甲基毒品和低品级的“雅巴”。缅甸市场聘用了来自台湾和中国大陆的顶级化学家牟利。中国的前体化学品源源不断地供应缅甸市场，其中绝大多数仍来自中国的化工和制药企业。²⁵³

与中国对待冰毒前体流向其它东南亚国家的态度一样，中国多年来因被指为缅甸冰毒前体的来源而感到愤怒。中国要么说这种流动是无中生有，要么声称前体化学品在中国是合法的，因此中国不能对其流动采取行动。²⁵⁴中国愿意打压罂粟生产，却不愿对受中国控制的掸族叛乱分子（如佤邦联军）施加同样的压力，来抑制冰毒生产。²⁵⁵

只是当中国的冰毒生产出现明显增长时，中国才对打击缅甸的冰毒采取了更积极的态度，就像之前对缅甸的海洛因采取的态度一样。随后，中国扩大了与缅甸执法机构的执法合作，向缅甸官员提供信息，打击向中国走私冰毒的行为。²⁵⁶中国还要求佤族和果敢族等民族武装团体及其政治领导人采取更多行动。在这些或来自中国的指令下，民族武装组织的领导层确实进行了几次大规模的查封行动，并撤下了社交媒体上的冰毒广告。²⁵⁷

同时，虽然中国鼓励加强缉毒工作，但逮捕行动只集中在级别低的生产者和贩运者身上，而更复杂和更高级别的贩运网络却没有受到任何影响。前国际执法官员表示，缅甸执法机构可能害怕找到并破坏高层网络，也许是因为来自中国的压力，又或许至少不想因为这种曝光和逮捕而激怒中国。²⁵⁸

中国也采取了行动，打击从云南省向缅甸走私麻黄碱的行为。公安部在云南部署了数十名官员，显然关闭了那里的数百家麻黄碱工厂，²⁵⁹但这些执法行动不透明，数据很少。尽管如此，这次行动表明，如果中国确实想对生产设施进行大规模监测和拦截突袭，可以通过部署公安部人员来实现。然而，虽然至少在2021年2月的政变之前，缅甸境内发生了大量收缴列管前体毒品的行动，但在中缅边境的中国一侧却没有此类收缴行动，至少没有公开的收缴行动，这可能意味着，尽管中国有上述前体“幽灵”名单，但中国实际上并没有进行任何阻截突击检查。

来自中国（和印度，缅甸的冰毒生产者也曾大力从印度采购冰毒前体）的麻黄碱和伪麻黄碱贩运似乎导致了全面转向利用不受管制的前前体作为化学基础生产冰毒。²⁶⁰整个东南亚和太平洋地区全面缺乏支持这一实际趋势的有力数据。²⁶¹与芬太尼前前体一样，这方面的监管和执法挑战也越来越多。

然而，自2020年以来，中国在与缅甸的边境地区开展了一次非常重要的执法行动，原因与毒品无关，而是与新冠疫情有关。在清零战略下，中国关闭了与缅甸的边界，将数千名执法人员转移到云南边境。中国还从缅甸召回中国公民，并规定了回国的最后期限，威胁他们如果逾期不返，将失去中国公民身份。²⁶²

然而，即使中国的边境执法行动如此密集，再加上缅甸的政变和随后出现的城市反军阀暴乱，以及该国民族武装冲突的加剧，也没有阻断来自缅甸的甲基苯丙胺供给。²⁶³截至2022年1月初撰写本报告时，缅甸周边国家仍称，从缅甸查获的冰毒数量增加，其效力未减，价格在整个东南亚地区下降，这表明供应没有中断。²⁶⁴在掸邦，许多冰毒实验室已经存在多年，政变进一步削弱了军政府本已有限的影响力，冰毒的价格一直保持稳定，供给仍十分广泛。²⁶⁵相反，即使在政变之前，鸦片和海洛因的价格在2020年12月也随着需求的增加而飙升。²⁶⁶

这表明，缅甸的冰毒生产者到目前为止并不缺乏前体和前前体，而其来源很可能是中国，这或许意味着尽管有新冠疫情边境打击行动，但前体仍在跨越中国边境流动。另一种可能是缅甸的生产商已经囤积了大量前体。如果中国继续关闭边境并进行有效封锁，库存是否会耗尽？那他们是否会被迫转而向印度采购前体和前前体？甚至在政变实际发生前，由于缅甸国内政变的传言甚嚣尘上，一些缅甸少数民族武装团体显然是在为之做准备，开始将毒品、前体和后勤供应链转移到泰国。²⁶⁷

事实上，一些人认为，缅甸 2021 年的大规模缉获量表明，自政变以来，缅甸的冰毒产量有所增加。²⁶⁸缅甸军政府将其所有执法资源用于镇压民族叛乱和城市暴乱，政府或已减少或中止了打击毒品的行动。在 2019 年和 2020 年，如果亲政府的民兵做出违背缅甸军的事，军政府有时会对他们进行冰毒突击检查。违背缅甸军的事包括向与缅甸军有激烈交战的若开军出售武器，或者亲政府的民兵变得过于强大，有可能巩固其地区控制，这是军政府不希望看到的。²⁶⁹秩序、内部安全、治理和经济全盘崩溃，民兵现在再次成为军政府镇压机器的一个重要组成部分。鉴于缅甸的民族武装冲突加剧，国家的合法经济崩溃，许多居民向农村地区迁移，一个合理的推测是罂粟种植和冰毒生产可能会增加。

中国与缅甸的边境封锁严重打击了缅甸的农业出口。合法的经济作物在田地里腐烂。²⁷⁰罂粟很可能成为许多农民的经济生命线，特别是在需求增加的情况下，因为生产罂粟需要的投入少很多，而且可以晒成不易腐烂的鸦片砖。至少，尽管多年来军火和资金充裕，民族武装团体将会和军政府一样，更加依赖他们从各种非法经济中获得的收入，如毒品收入。

但有人对此表示怀疑，认为较大的缉获量并不一定意味着实际产量更高，贩运更多。²⁷¹他们指出，缅甸从未建立过任何大规模、可核查的方法，可以不通过缉获量来计量缅甸甲基苯丙胺的产量。他们还认为，十多年来，缅甸的生产水平很可能一直被低估了，且自 2011 年以来，缅甸冰毒的缉获量年年都在增长。他们还表示，目前人人都想找到军政府的资金流，判明军政府是否能在国际制裁中生存，因此人们夸大了对缅甸其它经济领域，如宝石贸易的估计。他们指出，无论是冰毒还是木材或宝石，缅甸在这些经济领域中始终影响力巨大，甚至在 2016 年至 2021 年的民主时期也是如此，被推翻的昂山素季政府对参与国际和国内执法对话，制止缅甸的冰毒生产和贩运几乎毫无兴趣。²⁷²

自政变以来，由于军政府暂时停止了对其禁毒活动的报告，美国缉毒局和联合国毒品与犯罪问题办公室等机构从缅甸撤出了工作人员，许多缅甸和国际专家也不得不离开缅甸，因此，更难以了解到缅甸实地的发展状况。留下了的专家在出行和通信方面受到限制。

同样，有人声称，自政变以来，中国有组织犯罪集团在缅甸的势力有所扩大。²⁷³然而，国际执法官员和缅甸问题专家强调，几十年来，中国对缅甸的合法和非法经济，包括土地、房地产和银行业，都有大量投资，中国犯罪集团势力也一直很大。²⁷⁴他们不认为 2021 年 2 月的政变对于在缅的中国犯罪分子是一个转折点。他们也没有看到中国进一步参与缅甸合法经济的证据。如果有任何迹象的话，他们只看到中国的合法企业对缅甸市场持更加谨慎的态度。²⁷⁵这并不是说政变后缅甸经济的大规模衰退没有使一些中国有组织犯罪集团获得新的资产，但是，由于缺乏任何关于政变前中国犯罪集团在缅甸存在的基线衡量标准，证据也不足，因此无法判断规模是扩大了还是缩小了。

相反，有人认为，自政变以来，连中国犯罪集团也面临着不确定性，因为激烈复杂的暴力冲突有时会破坏民族武装力量为他们的冰毒实验室提供的安全保护。²⁷⁶

启示

从中国与缅甸和东南亚在甲基苯丙胺及其前体方面的禁毒合作中，我们看到，许多困扰中美芬太尼合作的问题也困扰着东南亚的冰毒工作。中国往往喜欢将看得见的问题，也就是非法毒品生产，推出国门，但由于政治、法律和资源方面的原因，一旦问题是在国门外发生的，中国的禁毒工作努力就变得小得多。在回应批评时，中国强调冰毒的生产也已转向使用未列管的前体，从而限制了中国制止毒品流动的法律能力。尽管如此，中国也不能幸免于国际社会对其在前体走私中所起作用的不满，中国也加强了行动，包括对未列管的冰毒前体实行更严格的管制。然而，到目前为止，这些努力并没有阻止冰毒前体流出中国，而在东南亚，特别是缅甸，大规模的冰毒生产仍在继续，而且产量可能在增加。

除了密集的区域禁毒外交外，当中国自身相当狭隘的执法工作重点受到威胁时，中国就会进行最有力的国际执法合作。具体而言，就是中国国内日益增长的毒品滥用问题，以及中国努力抓捕和惩罚挑战中国政府及中共利益的中国公民，例如那些进行资本外逃的人。

东南亚和太平洋地区许多主要的毒品走私犯罪网络都由中国人掌控。中国的犯罪集团往往通过促进中国合法企业的利益来积累和中国政府的政治资本，有时也帮助中共监视并控制中国侨民，但与拉丁美洲的犯罪集团相比，中国的犯罪集团不那么暴力，可见性较低，也要收敛不少。中国在海外开展禁毒工作时，主要关注的是缉获和抑制毒品流动，而他们对破坏犯罪网络的兴趣则少之又少，特别是打击犯罪网络的高层，因为这些人很可能已经与中共和中国政府官员有所联系。

V. 与中国有关联的墨西哥贩毒和中墨禁毒合作

墨西哥贩毒集团，特别是锡纳罗亚贩毒集团和 CJNG，统治了向美国贩运和批发芬太尼及甲基苯丙胺的活动。他们已成为来自中国和印度的芬太尼成品以及来自这两个国家的芬太尼前体和前前体的主要买家。前体和前前体贸易日益成为中墨非法交易的方式。²⁷⁷现在，进入墨西哥的几乎所有冰毒前体都是两用的未列管物质，这一现象在芬太尼前体上也越来越突出，监管和执法因此变得更加复杂。为贩毒集团工作的化学家再将前体和前前体合成为芬太尼及奥施康定等假处方药，并在网上或通过美国当地的经销商进行销售。

这两个贩毒集团还向墨西哥较小的犯罪集团出售芬太尼粉末，使得他们能够将粉末压制成假处方药，并在美国出售。²⁷⁸自 2019 年以来，由于中国打击通过直接邮寄将芬太尼运到美国的方式，并整类列管芬太尼类药物和两种芬太尼前体，美墨边境的芬太尼流量稳步增加。²⁷⁹

尽管墨西哥贩毒集团在美国毒品市场及毁灭性的阿片类药物危机中起着主导作用，但自 2018 年 12 月安德烈斯·曼努埃尔·洛佩斯·奥夫拉多尔成为墨西哥总统以来，美墨禁毒合作明显恶化，墨西哥总统将美墨执法合作和墨西哥政府对内部安全的关注都降了级。在之前的“梅里达倡议”下，美墨安全合作在 2006 至 2012 年间达到了前所未有的水平。尽管现在有一个新的美墨安全和执法合作框架（《美国-墨西哥安全、公共卫生和平安社区两百年框架》）²⁸⁰取代了《梅里达倡议》，但墨西哥再次与美国进行紧密安全合作的前景并不被看好。²⁸¹详细介绍美墨安全关系不属于本报告的研究范畴之内，且我在他处已经写了很多介绍这一关系的文章。²⁸²

而本节重点讨论的是，墨西哥贩毒集团在中国的势力和中国犯罪分子在墨西哥的势力，以及他们在墨西哥毒品贩运中发挥的作用。本节也探讨了中墨禁毒安全合作。

中国和亚太地区的墨西哥犯罪集团

锡纳罗亚贩毒集团与规模小得多、现已解散的米莱尼奥犯罪集团一起，是最早在中国和东南亚发展业务网络的拉美集团之一，他们在此最初采购甲基苯丙胺的前体，之后也采购芬太尼及其前体。在绰号“矮子”的乔奎恩·古兹曼的领导下，锡纳罗亚贩毒集团还开始在包括中国在内的东亚开发可卡因市场。由于东南亚和太平洋地区的可卡因仍然比其它毒品昂贵得多，可卡因市场一直相当小众，主要面向最富裕的人。即使是这种商品中，锡纳罗亚贩毒集团在中国和亚洲的市场份额可能仅排在尼日利亚贩运者的市场份额之后。²⁸³

与锡纳罗亚贩毒集团相比，年轻得多的 CJNG 进入东南亚和太平洋地区的贩毒活动较晚。然而，CJNG 在中国和该区域也不仅限于发展前体采购网络。CJNG 在墨西哥和拉丁美洲之外也进行强势的扩张，集团还试图在亚洲、澳大利亚和新西兰发展更强大的业务，供应冰毒。墨西哥冰毒完全由合法的前前体生产，其效力可能比亚洲冰毒更高。²⁸⁴如果威胁在亚太地区供应冰毒的中国贩毒集团的亚太地盘，CJNG 与中国和东亚的贩运网络可能不久后会发生冲突，这场战争也有可能最终发生在墨西哥，CJNG 也可能被限制接触中国洗钱者或前体供应商。

尽管墨西哥贩毒集团统治着美国的合成毒品批发供应，并从中国大量采购前体，但他们实际在中国的足迹很小，大多只有几个人来中国商务旅行。²⁸⁵他们在印度的实际势力似乎同样有限，印度是前体的备用来源国。在该地区，墨西哥集团，特别是锡纳罗亚贩毒集团，在香港势力最大，大约十年前，他们和三合会建立了高度复杂的用可卡因换合成毒品前体的机制。²⁸⁶更常见的是，墨西哥和中国的贩运者和中间商前往欧洲，特别是意大利、荷兰和东欧，谋划走私活动。²⁸⁷

在墨西哥的中国犯罪分子

相比之下，中国犯罪分子、人脉和网络在墨西哥的规模要更大。侨居墨西哥的中国人成为在中国采购前体和成品毒品的中介，也在墨西哥贩毒集团和中国供应商之间进行价值转移，并进行洗钱。他们还参与了野生动物和木材等其它商品的非法贸易（详见即将发表的关于中国在墨西哥野生动物贩运中所起作用的报告）。居住在温哥华和美国的华人也是在北美和中国之间贩运合成毒品和其前体以及洗钱的关键载体。²⁸⁸

在过去十年，在墨中国公民的数量显著增加，且继续扩大。但是在墨西哥，包括锡纳罗亚州的库利亚坎（锡纳罗亚贩毒集团的腹地）等地中国侨民的历史，可以追溯到一个多世纪前。当时美国招募了中国劳工修建铁路，而在美国的反华种族骚乱中，一些人被迫来到了墨西哥。当然，大多数新移民和老移民都没有参与非法经济活动。但是，侨民已成为中国和墨西哥犯罪集团的首选招募对象。

有时，在墨西哥的中国企业利用他们的合法业务作为掩护，如向中国出口水母和其它墨西哥海产品，也将芬太尼和冰毒前体带入墨西哥。²⁸⁹据悉，在墨西哥经营的多家拥有大量中国员工的中型公司也涉嫌芬太尼和冰毒前体走私。²⁹⁰有时，参与非法价值转移和洗钱的公民可能甚至不知道他们在贩毒团伙中扮演的角色。参与中国和墨西哥之间贩毒和其它非法经济活动的侨民也不一定都是中国犯罪集团的成员。有些甚至只是夫妻店或小型家庭网络。²⁹¹

中国参与墨西哥的资源开采以及消费品出口，2019年金额约为830亿美元，²⁹²为墨西哥有组织犯罪提供了与中国商业和非法网络进行接触的机会。其中包括杜兰戈州和索诺拉州的锂矿开采和米却肯州的铁矿石出口。据悉，中国贩运网络已经与墨西哥有组织犯罪集团，如CJNG以及之前的圣殿骑士团（Los Caballeros Templarios）和米却肯家族集团（La Familia Michoacana）一起参与其中。

来自中国的芬太尼及其前体以及冰毒前体主要通过米却肯州的拉萨罗·卡德纳斯港和科利马州的曼萨尼约港进入墨西哥。²⁹³锡纳罗亚贩毒集团和CJNG共用两个港口；²⁹⁴据信中国的黑手党组织也在拉萨罗·卡德纳斯活动。²⁹⁵但是，尽管中国贩运者和组织在米却肯州主要集中在沿海地区，那里同时也有不少中国合法企业，但据悉中国贩运者在米却肯州内陆的阿吉利亚市也有一个业务基地。²⁹⁶米却肯州阿吉利亚市的非法实验室的前体转运中心被有组织犯罪集团控制，并且是CJNG和当地小型犯罪集团的必争之地，其中一些集团以武装自卫组织的名义包装自己。除了有中国铁矿石的参与，印度的钢铁巨头安赛乐米塔尔（ArcelorMittal）也在米却肯州的铁矿上有大量投资，圣殿骑士团和米却肯家族集团也都深度参与这一业务，据称他们从生产和运输中提取大量敲诈费用。²⁹⁷

中国的合法企业和非法网络往往寻求在运输关键地点上进行业务，如墨西哥湾位于韦拉克鲁斯州的同名大型港口和塔毛利帕斯州的坦皮科（后者的港口部分由中国公司拥有），以及太平洋沿岸的下加利福尼亚州首府边境城市墨西卡利。在墨西卡利，中国黑手党小组参与了合法和非法捕鱼以及前体走私活动。²⁹⁸这两组行为者往往都大力讨好墨西哥当地官员，并与他们以及当地其他知名政客和商人一起建立政治资本。²⁹⁹

然而，合成阿片类药物的高效力也意味着其生产所需的前体和前前体化学品的量远远小于冰毒前体和前前体数量。不需要大袋液体，只需要小包粉末。因此，合成阿片类药物的生产使走私变得更加容易。由于重量轻，通过空中交通贩运的可能性也大增，使贩运路线多样化，即使是在合法货物的大型海运集装箱中隐藏小包装，也会继续给检测带来巨大困难。

除了从中国获取前体外，墨西哥犯罪集团还为中国的非法网络提供服务，例如从下加利福尼亚和南下加利福尼亚的中国船只上接收中国非法移民，并通过贩毒集团的快船将他们偷运到加州。³⁰⁰

洗钱和价值转移

中国行为者通过利用位于墨西哥、美国和中国的中国企业以及中国的地下汇款系统，为整个拉丁美洲和欧洲的墨西哥贩毒团伙和犯罪集团洗钱发挥越来越大的作用。³⁰¹这些地下系统的出现是为了避免银行手续费、逃避审查以及中国的资本外逃控制：中国法律只允许中国公民每年从中国转移 5 万美元到国外。

而包括在拉丁美洲的贩毒集团拥有大量的硬通货，如欧元和美元，这些货币是中国最流行的外币。据美国司法部国家毒品情报中心在 2008 年估计，墨西哥和哥伦比亚的贩毒集团每年从毒品批发中获得 180 亿至 390 亿美元的收入。³⁰²根据美国国土安全部 2010 年估计，每年向墨西哥走私的大宗现金在 190 亿至 290 亿美元之间。³⁰³联合国毒品和犯罪问题办公室、研究机构和新闻媒体也做了评估，在 2010 年至 2018 年期间，墨西哥的毒品出口收入每年在 60 亿至 210 亿美元之间。³⁰⁴

虽然不清楚贩毒集团的非法利润中有多少是通过中国的汇款网络清洗的，但美国官员担心，中国的洗钱效率很高，甚至取代了成熟的墨西哥和哥伦比亚的洗钱者，使美国执法部门更难掌控贩毒集团的资金流动。³⁰⁵中国的运营者向急于把钱弄出中国的中国公民征收高额的费用，因此能够对贩毒集团征收较低的费用，并且打压其他洗钱者。³⁰⁶在有些情况下，某个中国洗钱网络能同时被锡纳罗亚贩毒集团和 CJNG 雇用，而在其它情况下，他们只与其中之一合作。³⁰⁷

正如 Drazen Jorgic 在路透社的《特别报告》³⁰⁸中详细描述的那样，中国中间商大多能绕过美国和墨西哥的正规银行系统，从而规避了反洗钱措施，且解决了贩毒集团的最大挑战之一，即转移大量的大宗资金而不被被执法部门发现。与正规银行系统的唯一接口发生在中国，而美国执法机构对中国几乎没有任何了解。贩毒集团利用加密平台、一次性电话和密码，将大量现金交给中国联系人。联系人将钱带到一个在中国有银行账户的在美华人企业，并通过一个手机应用程序从该账户将等值人民币转到中国的另一个账户，绕过美国银行的费用和审查。然后，中国的洗钱者会进行类似的“镜像交易”，利用拥有墨西哥银行账户的中国企业，将钱转换成比索。

美国的调查和法庭案件显示，中国经营者为墨西哥贩毒集团洗钱，利用的金融公司之一是中国银行。³⁰⁹在调查中国洗钱网络与墨西哥贩毒集团的关系时，美国官员常常对中国官员的不合作感到无奈。然而，中国官员强调，中国做好准备并愿意“摧毁贩毒集团和与毒品有关的洗钱网络”，并在“尊重彼此的法律、平等和互利的原则下”与美国合作，但补充说，美国的反洗钱要求主要针对中国的“合法企业和个人”，而美国并没有提供他们参与犯罪和毒品的证据。³¹⁰

墨西哥和中国犯罪网络之间还存在其它形式的洗钱和价值转移，包括基于贸易的洗钱和利用野生动物产品的价值转移，如受保护和不受保护的海洋产品以及木材、房地产、加密货币、赌场和大宗现金，不过这些方法占洗钱的比例尚不清楚。³¹¹基于贸易的洗钱行为的一个例子是：中国洗钱者为 CJNG 在中国购买鞋子，然后在墨西哥转售，给贩毒集团提供必要的现金。³¹²赌场洗钱的方式与地下资金转移类似：例如，大宗现金被带到温哥华的一家赌场，与卡特尔有联系的个人将这笔钱输掉，而他在澳门的洗钱伙伴把钱赢回来，并支付给中国的前体走私网络。³¹³

非法价值转移的另一种形式是越来越多的人用中国名贵野生动物产品来支付毒品前体的费用，这些野生动物产品有的用于中医、壮阳或其它形式的消费，或作为投机的工具，如墨西哥特有且受保护的加利福尼亚湾石首鱼拥有高度珍贵的鱼鳔，其鱼鳔被偷猎来供给中国市场。³¹⁴其它用于洗钱、逃税以及作为墨西哥贩毒集团和中国前体网络之间的易货支付的野生动物商品包括鲍鱼、海蜇和龙虾。³¹⁵他们不是用现金支付中国贩运者，而是以商品支付。野生动物商品交易产生的价值可能要以数千万美元计，这可能不涵盖所有的前体付款总额，但前体付款总额也可能达数千万美元。³¹⁶野生动物易货可能无法取代其它洗钱和价值转移方法。但是，这种交易形式越多，贩毒集团就会以合法及非法的方式，获取越来越多的动物和植物品种来支付毒品前体，因此可能会破坏墨西哥的自然生态系统和生物多样性。

在东南亚和太平洋地区还没有发现这种以野生动物换前体的交易，³¹⁷但鉴于那里偷猎和贩卖野生动物的规模巨大，这是一个值得关注的问题。

中墨禁毒合作

执法和禁毒合作在墨西哥与中国的关系中发挥的作用历来很小，毒品或野生生物的安全和打击犯罪问题从未在两国关系中发挥过重要作用。这种关系以经济合作为中心，需要高难度的外交平衡技巧。虽然墨西哥一直试图与中国保持良好关系，但墨西哥经常将中国视为经济竞争对手，墨西哥也是最后一个同意中国加入世界贸易组织的国家，在 2001 年 9 月才同意中国入世。³¹⁸洛佩斯·奥夫拉多尔政府把中国视为竞争对手，并强调需要进行近岸产业链回流以及拉丁美洲一体化。³¹⁹中国对墨西哥的影响远低于对其他拉美小国的影响。这一关系也不完全依靠，甚至都不主要依靠墨西哥的初级商品出口，墨西哥还向中国出口计算机和汽车等增值产品。

但是，在其它方面，墨西哥努力与中国保持积极友善的关系。比如，洛佩斯·奥夫拉多尔政府不批评中国的人权问题，这一立场是该总统强调主权和避免批评外国领导人的外交手段的重要表现。³²⁰

直到最近几年，在双边关系中若出现安全和贩运问题，主要是因为墨西哥公民在中国因贩运指控而被捕，或者他们在国内被捕后发现与中国有关联。³²¹

前体走私和野生动物贩运，特别是加利福尼亚湾石首鱼鱼鳔的贩运，增加了墨西哥和中国在执法问题上的外交接触。但是，两国接触仍然“非常缓慢、复杂、不灵活，而且远远不够稳健”。³²²在安全和法律援助问题上的接触是零星的，没有系统性，两国缺乏对当前问题的全面了解，也没有一个统一的机构参与渠道。在这两个国家，各机构和部门都对信息有所保留，拖拖拉拉，并绕过了其它部门。³²³墨西哥总检察长办公室历来很少与墨西哥外交部分享信息，甚至在总检察长办公室与中国政府接触的问题上也是如此，这种官僚主义的各自为政在洛佩斯·奥夫拉多尔政府期间只有变得更加严重。³²⁴墨西哥和中国现有的法律框架并不便于合作，两国之间的语言障碍也困扰且破坏了执法和法律合作。

在中国最近削弱香港的自治权之前，墨西哥和中国最有力的执法合作集中在香港海关方面，例如打击加利福尼亚湾石首鱼和其它野生动物商品的走私。³²⁵这些已建立的渠道在2020年后北京对香港的统治下还能否保存下来，目前尚不清楚。

洛佩斯·奥夫拉多尔政府一度对与中国讨论芬太尼前体上的一些合作感兴趣。然而，外交接触努力未能取得任何具体成果。中国政府坚决反对芬太尼前体从中国走私到墨西哥的说法。³²⁶2019年8月，曼萨尼约发生了一起大型芬太尼和芬太尼前体的缉查事件，中国政府通过新闻报道才得知缉获情况，因此感到恼火，要求墨西哥政府提供样品和证据，证明这些物质来自中国。³²⁷随后，据称中国即将向中国驻墨西哥城大使馆指派一名芬太尼专家，³²⁸但本报告的研究无法证实这一指派是否真的发生。

总体而言，中国坚持的基本立场是，芬太尼和前体走私是墨西哥海关的问题，墨西哥必须解决海关当局的腐败和效率低下的问题，中国不能对中国合法的前体采取行动。

329

洛佩斯·奥夫拉多尔政府确实设法改善墨西哥的海关，但总体关注重点是减少逃税，而不是阻止毒品前体流入墨西哥。³³⁰因此，墨西哥政府的利益在于让集装箱流动并从其运输中征税，而不是扣留集装箱来检查毒品和其它违禁品。

名义上，墨西哥海军（SEMAR）已被任命为墨西哥港口管理的领导者。而实际上，新的官僚架构仍然非常复杂。负责港口的工作，理论上需要履行以下职能：1）管理港务局以对渔船和船只进行验证；2）管理港口的运作；3）管理海关机构，之前称为税务局（SAT），但被洛佩斯·奥夫拉多尔政府改名为国家海关署（ANAM）；4）提供海上安全。在将“港口控制权交给墨西哥海军”时，洛佩斯·奥夫拉多尔政府实际上只是任命了一名退休的海军上将来领导国家海关署，给他三个月的培训，让他了解极其复杂和晦涩的海关法，而研习这些法律墨西哥海关专家要花大约七年。

与以前的海关和税务机构 SAT 不同，墨西哥海军更关注检测芬太尼、其前体和冰毒前体，以及监测监管向墨西哥进口两用化学品的公司。³³¹在履行这些职能上，海军接受了美国各机构，如海岸警卫队和海关及边境保护局，的培训。但是要检查集装箱，就需要有合理的怀疑，因此需要来自美国（甚至中国，尽管中国似乎没有提供任何此类信息）的情报。³³²此外，只有国家海关署人员有权打开集装箱，检查集装箱，并扣押任何违禁品（如前体），而墨西哥海军无权这样做。各个参与机构的腐败现象仍然很严重，最好的情况是当多个参与机构进行联合检查时，每个机构都会监视对方的腐败交易。³³³墨西哥海军大多不跟踪墨西哥港口以外的前体，更不用说管制贩运者的仓库和走私中心进行的交付活动。³³⁴此外，洛佩斯·奥夫拉多尔政府解散联邦警察也造成了墨西哥调查能力的巨大损失，可能高达 70%。剩下的墨西哥调查员人手不够，这意味着基本上只有现行犯案件才会被起诉。而即便如此，不完整的证据链也导致打击前体走私的案件（和其它刑事起诉工作）不了了之。³³⁵

关键的是，由于墨西哥海军现在忙于打击陆地犯罪和麻醉品行动，其海上能力已急剧下降。尽管海军拥有几艘全新的船只，但几乎没有船员或燃料，许多海军资产都长期停放在墨西哥港口。³³⁶

墨西哥贩毒集团也钻了海军在墨西哥沿海没有长期部署的空子。在格雷罗州、瓦哈卡州、下加利福尼亚州和南下加利福尼亚州的海岸上下，他们利用快船将前体和可卡因（以及其它违禁品，如海洋物种）装到来自中国或拉丁美洲的大船上。当地渔民虽然没有直接参与走私违禁品，但有时会向贩运者的船只提供燃料。³³⁷墨西哥海军偶尔能扣押这些货物，这是因为美国提供的线索或海军偶尔使用无人机进行的侦察。³³⁸

总体而言，即使墨西哥和中国的贩运网络之间的交易继续增长并延伸到各种非法经济、企业和大宗商品中，并为美国的阿片类药物危机提供毒品，墨西哥和中国的执法合作也不会显著影响流入墨西哥的前体贩运和流向中国的违禁品走私活动。

VI. 结论和建议

美国阿片类药物危机来势汹汹，情况持续恶化，而中国仍然是除墨西哥以外美国使用的芬太尼的主要来源。中国整类列管芬太尼类药物及其两种直接前体，此举影响了贩运路线和供应模式，迫使非法贸易者不再向美国直接销售芬太尼，而是转向销售非列管的前体和前前体。虽然国内的生产受打击，但中国也仍在向墨西哥和东南亚及太平洋地区贩运甲基苯丙胺前体方面发挥关键作用。

中国在打击前体化学品走私方面的国际合作仍然十分有限，合作关系紧张。中国对本国走私者和犯罪集团采取行动的意愿有限，美国对此仍然束手无策，中国走私犯和犯罪集团往往与中国当局有着复杂的关系，往往以非官方的方式为中国当局在国内外的某些利益服务。

之前，中国仍然相信美中关系有可能改善，向美国提出开展最紧密的禁毒合作，并将禁毒合作视为改善关系的一种机制。随着北京对关系改善的希望越来越小，其探索禁毒问题协作的意愿也不断削弱。

中国不接受国际社会对其在前体走私中的批评，也不接受对其在东南亚和太平洋地区走私冰毒的批评。中国与墨西哥在打击前体流动方面的执法合作仍然很少。虽然中国在东南亚和太平洋地区冰毒前体和走私方面的执法活动有所增长，但中国的执法仍然是出于一己私利，有限狭隘，有选择性，其执法重点往往与美国、墨西哥或东南亚国家的执法重点相当不同。

即使是与中国有着最紧密的双边执法合作的国家，也就是澳大利亚，地缘政治环境也决定了禁毒合作关系，且地缘政治优先，禁毒合作靠后。

中国公开宣称已将禁毒合作与地缘政治环境脱钩，但实际上，中国试图扩大反芬太尼法规，以改变美国在双边关系其它方面的行为。由于中国政府认为，迎合美国对合成阿片类毒品及其前体政策的偏好，北京没有得到所寻求的美国对华整体战略的改变，并继续面临美国在各个领域的压力和批评，因此中国已经从禁毒合作中退出。

事实上，只要中国对美中关系改善不抱什么希望，双边禁毒合作就不会有任何进展。美国将不得不加大投入，与其它国家合作，步调一致，推动中国采取美国想看到的禁毒和执法合作的具体行动。

然而，即使不考虑打击毒品的政治意愿，非法合成毒品对管制其供应构成了巨大的结构性挑战。即使未来中国与美国的关系不那么对立，中国采取更严格的监管和执法控制，合成毒品也可能继续流动。这种困难不仅仅是全球禁毒工作中长期经历的地理位移问题，而且也是前体位移和创新问题。列管一种合成毒品或前体，会迅速导致合法替代品的出现，为非法毒品贸易所用。

在如此充满挑战的双边和结构性环境中，美国有哪些政策干预的机会？美国可以鼓励中国实施反芬太尼和前体的规定，这不仅要通过中国政府的努力，还要让中国的化学和制药公司及其管理人员参与进来。尽管如此，中美地缘政治的整体关系将决定中国在禁毒措施上与美国合作的意愿。竞争越激烈，关系越紧张，中国的合作意愿就会越小。

对于中国政府，华盛顿应该强调，做全球禁毒政策领导者符合中国的利益，并利用多边论坛，如联合国毒品和犯罪问题办公室和国际麻醉品管制局等，促进合作。美国还应继续强调，防止在中国国内出现阿片类药物危机肆虐的现象符合中国自身的利益，因为中国阿片类处方药越来越多，但迄今为止北京对这些担忧不屑一顾。华盛顿应继续要求中国关闭向美国或墨西哥犯罪集团非法销售合成阿片类药物的网站。

美国还应该加强与澳大利亚和欧洲等盟国和伙伴的合作，发出协调一致的声音，推动中国政府在执法工作做出美国想看到的努力，包括加强对向犯罪集团出售前体化学品的监测和执法，以及更有力、更广泛的反洗钱努力。这种步调一致的声音将提高中国执法不作为的声誉成本。有理由相信，美国和盟友以及亚太地区的区域伙伴之间的这种协作可以使中国更愿意并更努力地进行执法合作。在其它情况下，中国受到其试图拉拢的国家的持续批评，如东南亚的冰毒前体或全球的象牙贩运问题。随着时间的推移，中国政府改变了立场，采取了更多合作和包容的政策。

美国也可以与墨西哥一起探讨，是否有可能在前体方面协作，向中国发出一致的声音。美国与墨西哥的禁毒合作在洛佩斯·奥夫拉多尔政府期间已经停滞不前，《美墨两百周年框架》也不太可能重启强有力的合作。当前的墨西哥政府也没有表现出对切实打击墨西哥犯罪集团的任何兴趣。然而，墨西哥可能仍然愿意与美国协调，就流向墨西哥的前体向中国发出信号，请求进行前体管制以及情报共享，因为这些行动不需要与墨西哥犯罪集团进行激烈对抗。这种步调一致的联合发声，特别是在公开的情况下，将会增加中国忽视或拒绝切实合作的声誉成本。

美国应继续通过双边和多边方式，促使中国在其银行和金融系统以及贸易实践中采用更有力的反洗钱标准。让中国采取更好的监管措施，本身就需要相当长的时间。同时，中国可能偶尔会愿意听从美国，对特定的贩运网络或明显向贩毒者出售前体的化学公司（如在墨西哥），采取反洗钱措施。但是，除了零星的行动之外，中国几乎不可能迅速改变其对于反洗钱的立场，不再有选择地关注中国的资本外逃，转而采取更广泛的禁毒措施。中国也不可能很快允许美国或其它国家深入了解其银行和金融系统，因为中国将继续试图隐藏系统的许多问题。然而，随着时间的推移，美国和对中国实施更有力的反洗钱措施的多边支持可能会产生一些积极的禁毒成果。没有证据表明，就算采取强有力的反洗钱措施，对美国的芬太尼供应会终止或大大减少。然而，进行反洗钱合作至少可以帮助瓦解走私网络，也许还可以震慑一些人，使网络更难运作。至少，这将削弱他们在不受惩罚的情况下开展活动的的能力，并加强实施法制。

与中国政府和中国的制药公司合作，美国可以鼓励推广制药部门的最佳实践，例如德国化学巨头、北美第二大化学品供应商巴斯夫公司制定的最佳实践，该公司被一些美国政府官员视为严格控制转移的典范。³³⁹随着时间的推移，应鼓励中国制药公司采用全套全球控制标准，包括进行更好的培训、认证和检测。

即使如此，转而使用具有广泛双重用途的前体和前前体给管制带来了巨大的结构性障碍。美国深入参与了关于如何制定更有利的两用化学品特别监视清单以及监测和执行机制的全球讨论，因为未列管的化学品在出口时无需申报。

由于全球产业和各国都不愿意列管许多两用化学品，该产业可以采用自我监管系统，通过采取了解客户的政策，不向可能的毒品贩运者出售前体，并向执法当局提醒此类买家，从而发现和控制可疑活动。

但是，即使在银行业，911事件后出台了了解客户、尽职调查的政策，也做了大量的可疑活动报告，但这么做效果很有限，还带来了次生问题。³⁴⁰与银行业相比，全球化工产业要大得多，也分散得多，有数十万家公司、数百万个设施，不仅有生产商，还有许多中间人。因此，要广泛认真地实行自我监管，并通过惩罚违法者来激励这种自我监管，是非常具有挑战性的。此外，在包括中国和印度在内的世界各地，犯罪集团已深入渗透到化工行业，³⁴¹他们很容易弄虚作假，绕过这种自我监管措施。首先需要将这些团伙从行业中驱逐出去，这些措施才能更有效。

这种公私合作关系在中国并不常见，可能会给政府和行业带来问题。中国的运作方式主要是政府制定法规，行业负责执行（并且经常试图钻空子）。而且，由于未列管前体的许多不法卖家都是中小型公司，全球合法市场占有份额较小，因此也没有什么动力遵守规定，所以监测和执行方面的挑战仍然很大，而且需要大量资源。

违反商定标准的公司应受到特别监管的处分，如果没有明显的改善和遵守，应被逐出美国市场或被美国政府起诉。华盛顿也可以鼓励北京关停那些最恶劣的不法公司。

当然，若美国提起诉讼或任何新的美国法律，规定只有符合某些标准的化工企业才能向美国市场销售，中国可能会对寻求进入中国市场的美国企业进行报复：无论是寻找对美国公司进行刑事调查的理由，还是组织社交媒体主导的抵制活动。这两种做法中国都用过。³⁴²此外，许多无良卖家很可能将他们的前体或合成毒品成品卖给国外的贩毒者，如墨西哥集团，而不是直接卖给美国。

对于中国医药和化工行业的知名官员，美国可以制定一揽子施压措施，例如，如果他们的公司没有采用防止转移的全球标准，就拒绝向他们发放签证。因此，强大的中国行业参与者可能会有动力去推广更严格的监管标准，并在中国国内予以执行。

美国这样的政策是咄咄逼人的，但也许会因此更具成效。但正如美国对中国公司采取的行动一样，中国政府可能会对美国个人进行报复，并想方设法指控他们参与犯罪行为或间谍活动，并进行逮捕。³⁴³因此，要在中美关系的大背景下，对这种制裁机制的实施进行仔细的判断。

对于中国贩运者，美国当然应该继续针对他们及他们的公司提起诉讼，即使中国不会引渡他们。由于中国的人权状况不佳，美国应继续拒绝与中国签署引渡条约。但华盛顿可以而且应该采取其它惩罚措施，例如限制贩运者进入国际金融体系，阻止他们的国际旅行，或试图让第三国逮捕他们并将他们引渡到美国。尽管如此，这种起诉，特别是如果被起诉的个人与中国政府或中国共产党有联系，不可能促使中国与美国进行更广泛的禁毒合作。这种起诉被中国视为要使中国在国内外丢脸，这更有可能使中国采取比过去几年更强的防御性姿态。

美国可以与其它国际伙伴合作，鼓励中国更认真地打击中国在东南亚和太平洋地区的贩毒网络。但只要这些犯罪集团还为中国的经济利益和内部控制服务，比如针对中国侨民活动，中国政府对其采取行动的意愿就会很小。因此，美国需要依靠其它区域伙伴来有效破坏这些网络，即便旧的网络摧毁后，新的网络会出现。但是，特别是如果新的网络不是华人的网络，美国面临的执法挑战会减少。

即使中国确实对芬太尼等阿片类药物及其前体的非法贸易实施了有效的执法，对美国的供给也不太可能枯竭。新的非芬太尼型合成阿片类药物正在迅速涌现，而这些药物在中国或其它地方未受管制。美国需要与北京就中国对这些新药的监管事宜进行合作。但是，关键的是，日新月异的合成毒品市场，未列管前体的使用，以及在合法化学品和药品生产中的广泛使用，严重限制了管制措施的有效性。即使主要的制药和化工行业采取了上述的自我监管措施，即使中国展现出前所未有的意愿，甚至愿意严格监督未列管化学品的销售，这种结构性现实仍将给执法和公共卫生带来严峻挑战。而且，合成阿片类药物及其前体可以在许多其它国家生产，尤其是印度。虽然美国试图将印度培养成对抗中国的战略伙伴，但在监管和管制方面美国面临着不小的挑战。

作者简介

Vanda Felbab-Brown 是布鲁金斯学会外交政策高级研究员。她还担任布鲁金斯非国家武装行为者倡议的主任，非洲安全倡议的联合主任，以及《美国阿片类危机：国内和国际层面》2020年系列报告的联合主任。**Felbab-Brown** 博士是国际和国内冲突、叛乱、恐怖主义、城市暴力和非法经济方面的专家。她的实地工作涵盖阿富汗、南亚、缅甸、印度尼西亚、安第斯地区、墨西哥、伊拉克、非洲之角、尼日利亚和其它非洲地区。她撰写了五本书：《黑色毒品：墨西哥的贩毒集团、警察和腐败》（即将出版）；《灭绝市场：野生生物贩运及其应对策略》（2017）；《武装分子、犯罪分子和军阀：无序时代地方治理的挑战》（2017，与 Shadi Hamid 和 Harold Trinkunas 合著）；《抱负与矛盾：阿富汗反叛乱和国家建设的战略与现实》（2013）；以及《飙升：反叛乱和毒品之战》（2010）。**Felbab-Brown** 博士从麻省理工学院获得政治学博士学位，并从哈佛大学获得政府学学士学位。

鸣谢

我衷心感谢匿名评审员提出的非常有益的建议。我还想感谢 Nathan Paul Southern 和 Lindsey Kennedy 的调查工作，他们在亚洲和太平洋地区找到了更多能为报告做出贡献的人，接受这个项目的采访。我也非常感谢 Bradley Porter, Abigail Zisus, Wazhma Yousafi 和 Ryan Harbison，他们为我们提供了出色的研究协助和其它项目支持，同时感谢 Cindy Zhou 出色的中文研究及其它方面的支持。我还想由衷感谢 Ted Reinert 对报告的出色编辑，以及 Rachel Slattery 的精美排版。最后，我要深切感谢亚洲和太平洋地区、墨西哥和美国以及国际组织的所有受访者，他们愿意与我交谈，有时冒着被专制或腐败的政府官员或有组织犯罪集团严重报复的风险。布鲁金斯感谢美国国务院和战争与和平报告研究所为这项研究提供资金。

注释

¹ Julie O'Donnell, Lauren J. Tanz, R. Matt Gladden, Nicole L. Davis 和 Jessica Bitting, 《非法生产的芬太尼药物过量死亡趋势和特征—美国, 2019 - 2020 年》, 《发病率和死亡率每周报告》, 第 70 卷, 第 50 期, (2021 年 12 月 17 日), 1740-1746 页, <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/70/wr/mm7050e3.htm>。

² Steven Lee Myers 和 Abby Goodnough, 中国宣布全面管制芬太尼, 削减美国致命毒品供应, 履行对特朗普的承诺, 纽约时报, 2019 年 4 月 1 日, <https://www.nytimes.com/2019/04/01/world/asia/china-bans-fentanyl-trump.html>。

³ 《药物过量临时死亡计数》, 疾病控制和预防中心国家卫生统计中心, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm>。

⁴ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访, 2021 年 11 月。

⁵ 法新社, 《美国在药物危机中制裁中国药品生产商》, 卫报, 2021 年 12 月 15 日, <https://www.theguardian.com/us-news/2021/dec/15/china-painkillers-drugs-us-sanctions>。

⁶ 笔者通过虚拟平台对三名国际药物政策专家进行的采访, 2021 年 11 月和 12 月。

⁷ Vanda Felbab-Brown, Jonathan Caulkins 和 Keith Humphreys, 《合成阿片类药物如何能够从根本上改变全球非法药物市场和外交政策》, 布鲁金斯学会, 2018 年 4 月 30 日, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/04/30/how-synthetic-opioids-can-radically-change-global-illegal-drug-markets-and-foreign-policy/>。

⁸ Vanda Felbab-Brown, Jonathan P. Caulkins, Carol Graham, Keith Humphreys, Rosalie Licardo Pacula, Bryce Pardo, Peter Reuter, Bradley D. Stein 和 Paul H. Wise, 《概述: 美国的阿片类药物危机》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年6月22日), <https://www.brookings.edu/research/overview-the-opioid-crisis-in-america/>; Jonathan P. Caulkins 和 Keith Humphreys 著, 《预防阿片类药物滥用和成瘾: 新思维和最新证据》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年6月22日), <https://www.brookings.edu/research/preventing-opioid-misuse-and-addiction-new-thinking-and-the-latest-evidence/>; Carol Graham, 《绝望在阿片类药物危机中的作用: 从福祉科学中吸取的教训》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年6月22日), <https://www.brookings.edu/research/the-role-of-despair-in-the-opioid-crisis-lessons-from-the-science-of-well-being/>; Beau Kilmer, 《减少障碍并增加创意: 10种联邦选择, 以增加阿片类药物使用障碍的治疗机会, 并减少致命的药物过量》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年6月22日), <https://www.brookings.edu/research/reducing-barriers-and-getting-creative-10-federal-options-to-increase-treatment-access-for-opioid-use-disorder-and-reduce-fatal-overdoses/>; Rosalie Licardo Pacula 和 Bradley D. Stein, 《通过保健系统解决阿片类药物危机的国家办法》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年6月22日), <https://www.brookings.edu/research/state-approaches-to-tackling-the-opioid-crisis-through-the-health-care-system/>; Bryce Pardo 和 Peter Reuter, 《芬太尼和其它合成阿片类药物的执法策略》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年6月22日), <https://www.brookings.edu/research/enforcement-strategies-for-fentanyl-and-other-synthetic-opioids/>; N. Jia Ahmad, Joshua M. Sharfstein 和 Paul H. Wise, 《全家人: 在阿片类药物危机中对妇幼健康采取的综合办法》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年7月22日), <https://www.brookings.edu/research/all-in-the-family-a-comprehensive-approach-to-maternal-and-child-health-in-the-opioid-crisis/>; John Hudak, 《评估和改进政府对退伍军人阿片类药物危机的反应》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年7月22日), <https://www.brookings.edu/research/assessing-and-improving-the-governments-response-to-the-veterans-opioid-crisis/>; Vanda Felbab-Brown, 《芬太尼和地缘政治: 控制来自中国的阿片类药物供应》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年7月22日), <https://www.brookings.edu/research/fentanyl-and-geopolitics-controlling-opioid-supply-from-china/>; 和 Vanda Felbab-Brown, 《打击芬太尼, 追踪海洛因: 控制来自墨西哥的阿片类药物供应》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2020年7月22日), <https://www.brookings.edu/research/fending-off-fentanyl-and-hunting-down-heroin-suppressing-opioid-supply-from-mexico/>。

⁹ 请参阅 Bryce Pardo, Jirka Taylor, Jon Caulkins, Peter Reuter 和 Beau Kilmer, 《合成阿片类药物新时代的到来: 需要创新型干预措施》, 《成瘾》, 第116卷, 第6期(2021年6月), 1304-1312页, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.15222>; Peter Reuter, Bryce Pardo 和 Jirka Taylor, 《想象芬太尼的未来: 合成阿片类药物替代海洛因的一些后果》, 《国际药物政策杂志》, 第94期, (2021年8月), 编号103086, <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.103086>; Harold A. Pollack 和 Peter Reuter, 《更严格的执法是否会使毒品价格更高?》, 《成瘾》, 第109卷, 第12期, (2014年12月), 1959-1966页, <https://doi.org/10.1111/add.12497>; Jonathan P. Caulkins 和 Peter Reuter, 《制定毒品政策的目标: 减少伤害还是减少使用?》, 《成瘾》, 第92卷, 第9期, (1997年9月), 1143-1150页, <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.1997.tb03673.x>。

¹⁰ 《最终报告》, (华盛顿特区: 美利坚合众国打击合成阿片类药物贩运委员会, 2022年2月), x页和46-54页, https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP68838.html。

¹¹ 同上, xiv页。

¹² 同上, 36-44页、54-57页、61-64页。

¹³ Vanda Felbab-Brown, 《芬太尼和地缘政治》。有关澳中禁毒合作的详细信息, 请参阅: Simon Norton, 《澳中执法合作》, (澳大利亚堪培拉巴顿区: 澳大利亚战略政策研究所, 2019年6月), <https://www.aspi.org.au/report/australia-china-law-enforcement-cooperation>。

¹⁴ Mark Landler, 《美中贸易休战》, 纽约时报, 2018年12月1日, <https://www.nytimes.com/2018/12/01/world/trump-xi-g20-merkel.html>。

¹⁵ 笔者通过虚拟平台对8位美国前任和现任官员以及国际政策和国际问题专家的采访, 2021年11月和12月。

¹⁶ 笔者通过虚拟平台对6位现任和前任国际药物政策官员进行的采访, 2021年11月和12月。

- ¹⁷ 《2020 年国家毒品威胁评估》，(华盛顿特区：美国司法部美国缉毒局，2021 年 3 月)，https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21_2020_National_Drug_Threat_Assessment_WEB.pdf。
- ¹⁸ 《预先传送电子数据：挑战与机遇》，(华盛顿特区：美国邮政局监察长办公室，2020 年 9 月 30 日)，<https://www.uspsoig.gov/sites/default/files/document-library-files/2020/RISC-WP-20-010.pdf>。
- ¹⁹ Thomas Overacker, 《问答记录》，2020 年 4 月 10 日，美国众议院能源和商业监督与调查小组委员会关于联邦打击非法芬太尼扩散努力监督的听证会，2019 年 7 月 16 日，<https://docs.house.gov/meetings/IF/IF02/20190716/109817/HHRG-116-IF02-Wstate-OverackerT-20190716-SD002.pdf>。
- ²⁰ 张洋, 《5 月 1 日起对芬太尼类物质实施整类列管》，中华人民共和国国务院新闻办公室，2019 年 4 月 2 日，<http://www.scio.gov.cn/34473/34474/Document/1651166/1651166.htm>。
- ²¹ 笔者通过虚拟平台对 12 位国际和美国现任及前任药物政策官员和政策专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ²² 笔者通过虚拟平台对 4 位国际和美国现任及前任药物政策官员和政策专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ²³ Michael Lohmuller, Nicole Cook 和 Logan Pauley, 《致命交易：数字时代合成毒品网络》(华盛顿特区：C4ADS, 2020 年 11 月 17 日)，<https://www.c4reports.org/lethal-exchange>。
- ²⁴ 笔者通过虚拟平台对 4 位药物政策专家进行的采访，2021 年 12 月。
- ²⁵ 同上。
- ²⁶ 同上。
- ²⁷ 《DEA 情报报告：芬太尼流向美国》，(华盛顿特区：美国司法部美国缉毒局，2020 年 1 月)，https://www.dea.gov/sites/default/files/2020-03/DEA_GOV_DIR-008-20%20Fentanyl%20Flow%20in%20the%20United%20States_0.pdf。
- ²⁸ 《技术附录》，(华盛顿特区：反合成阿片类药物贩运委员会，2022 年 2 月)，F-15 页，https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP68839.html。
- ²⁹ 笔者通过虚拟平台对东南亚国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月。
- ³⁰ 笔者通过虚拟平台对 7 位现任和前任国际药物政策官员和 5 位药物政策专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ³¹ 笔者通过虚拟平台与东南亚、澳大利亚和新西兰的 9 位现任及前任国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ³² 麦思理 (Steven Lee Meyers), 《中国判处一名芬太尼走私犯死缓》，纽约时报，2019 年 11 月 7 日，<https://www.nytimes.com/2019/11/07/world/asia/china-fentanyl-death-penalty.html>。
- ³³ 笔者通过虚拟平台对 7 位国际外交官和国际毒品政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ³⁴ 笔者通过虚拟平台对两位美国外交官进行的采访，2021 年 12 月。
- ³⁵ 国务卿迈克尔·蓬佩奥 (Michael R. Pompeo), 《根据〈外国毒梟认定法〉中华人民共和国实体被列入名单》，美国国务院，2020 年 7 月 17 日，<https://2017-2021.state.gov/designation-of-prc-foreign-nationals-and-entities-under-the-foreign-narcotics-kingpin-designation-act/index.html>。
- ³⁶ 《技术附录》，打击合成阿片类药物贩运委员会，F-15 页。
- ³⁷ 详细信息请参阅：Vanda Felbab-Brown, 《芬太尼和地缘政治》Sean O'Connor, 《芬太尼：中国对美国的致命出口》，(华盛顿特区：美中经济安全审查委员会，2017 年 2 月 1 日)，8 页，<https://www.uscc.gov/research/fentanyl-chinas-deadly-export-united-states>；和 H. Li 和 H. Sun, 《中国药物监管体系的历史演变》，《健康价值》，第 17 卷第 3 期，(2014 年 5 月 1 日)，A30-A31 页，<https://doi.org/10.1016/j.jval.2014.03.186>。
- ³⁸ 笔者通过虚拟平台对 2 名国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ³⁹ Lauren Greenwood 和 Kevin Fashola, 引用 Matthew Donahue, 《来自中国的非法芬太尼：不断发展的全球业务》，(华盛顿特区：美中经济和安全审查委员会，2021 年 8 月 24 日)，<https://www.uscc.gov/research/illicit-fentanyl-china-evolving-global-operation>。
- ⁴⁰ 笔者通过虚拟平台对两位美国政府官员的采访，2021 年 12 月。

- 41 《2020 年国际麻醉品管制战略报告，第一卷：毒品与化学品管制》，（华盛顿特区：美国国务院国际麻醉品和执法事务局，2020 年 3 月），
<https://www.state.gov/2020-international-narcotics-control-strategy-report/>。
- 42 Michael Lohmuller, Nicole Cook 和 Logan Pauley, 《致命交换》。
- 43 《2020 年国家毒品威胁评估》，美国缉毒局，15 页。
- 44 《技术附录》，打击合成阿片类药物贩运委员会，F-27 页。
- 45 Michael Lohmuller, Nicole Cook 和 Logan Pauley, 《致命交换》。
- 46 《技术附录》，打击合成阿片类药物贩运委员会，F-12 页。
- 47 笔者通过虚拟平台对两位专门从事前体药物在线销售的美国药物政策专家进行的采访，2021 年 12 月。
- 48 笔者通过虚拟平台对两位美国执法官员和一名国际药物政策专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 49 笔者通过虚拟平台对一位报道中国芬太尼和前体市场的外国记者进行的采访，2021 年 11 月。
- 50 笔者通过虚拟平台对 3 位报道中国芬太尼和前体市场的外国记者进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 51 杨泽坤, 《全国与毒品有关的犯罪大幅减少》，中国日报，2021 年 6 月 25 日，
<https://global.chinadaily.com.cn/a/202106/25/WS60d51bf6a31024ad0bacb64e.html>。
- 52 笔者通过虚拟平台对国际及美国药物政策和执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 53 笔者通过虚拟平台对 3 位美国执法官员和外交官以及两名国际毒品政策官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 54 同上。
- 55 笔者通过虚拟平台对美国政府和国际麻醉品官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 56 请参阅 Roderic Broadhurst 和 Peng Wang, 《薄熙来审判后：腐败是否威胁着中国的未来？》《生存》，第 56 卷，第 3 期，（2014 年 5 月），157-178 页，<https://doi.org/10.1080/00396338.2014.920148>。
- 57 笔者通过虚拟平台对两位中国问题国际专家和两位曾在中国任职的前执法官员进行的采访，2021 年 12 月。另见 Iza Ding 和 Michael Thompson-Brussar, 《中国官僚机器中的反官僚鬼》，《中国季刊》，第 248 卷，第 1 期，（2021 年 11 月），116-140 页，<https://doi.org/10.1017/S0305741021000977>。有关中国腐败的内幕消息，请参阅沈栋, 《红色轮盘：当今中国财富、权力、腐败和复仇的内幕》，（纽约：Simon and Schuster, 2021 年）。
- 58 笔者通过虚拟平台对两位中国问题国际专家和两位曾在中国任职的前执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 59 王鹏和严霞, 《中国官僚主义的懈怠：反腐运动和发展地方经济的赞助网络的衰落》，《中国季刊》，第 243 卷，（2019 年 11 月 19 日）：1-24 页，<https://doi.org/10.1017/S0305741019001504>。
- 60 笔者通过虚拟平台对两位中国问题国际专家和两位曾在中国任职的前执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 61 笔者通过虚拟平台对 3 位国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 62 笔者通过虚拟平台对国际药物政策专家进行的采访，2021 年 11 月。
- 63 《美国缉毒局情报报告：流向美国的芬太尼》，美国缉毒局。
- 64 笔者对墨西哥记者、律师以及现任和前任执法官员的访谈，墨西哥城和米却肯州莫雷利亚，2021 年 10 月。
- 65 《最终报告》，打击合成阿片类药物贩运委员会，xii 页。另见 Bryce Pardo, Jirka Taylor, Jonathan P. Caulkins, Beau Kilmer, Peter Reuter 和 Bradley D. Stein, 《芬太尼和其它合成阿片类药物的未来》（加利福尼亚州圣莫尼卡：兰德公司，2019 年），https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3117.html。
- 66 《联合国毒品和犯罪问题办公室-世界海关组织全球集装箱管制方案》，联合国毒品和犯罪问题办公室，
<https://www.unodc.org/ropan/en/BorderControl/container-control/ccp.html>。
- 67 笔者通过虚拟平台对 4 位国际药物政策官员和 3 位美国政府官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 68 笔者通过虚拟平台对 3 位国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。有关非芬太尼类阿片类药物及其非法供应增多的背景信息，请参阅 Francois R. Lamy, Raminta Danielulaityte, Monica J. Barratt, Usha Lokala, Amit Sheth 和 Robert G. Carlson 合著的《艾塔苯，比海洛因和芬太尼更安全：一个暗网市场上的非芬太尼新型合成阿片类药物》，《药物和酒精依赖》，第 225 卷，（2021 年 8 月），108790 页，
<https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2021.108790>；和《新型非芬太尼合成阿片类药物：风险评估和实践意义》，（多伦多：安大略公共卫生局，2021 年 8 月 10 日），
https://www.publichealthontario.ca/-/media/documents/e/2021/evidence-brief-novel-opioids-risk-analysis-implications.pdf?sc_lang=en。

- ⁶⁹ 《全球 SMART 最新报告：阿片类药物危机日益复杂》，（维也纳，联合国毒品和犯罪问题办公室，2020 年 10 月），https://www.unodc.org/documents/scientific/Global_SMART_Update_2020-Vol.24-Eng-Final.pdf。
- ⁷⁰ 笔者通过虚拟平台对 3 位国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ⁷¹ 《联合国麻醉药品单一公约》，1961 年，https://treaties.un.org/doc/Treaties/1975/08/19750808%2006-05%20PM/Ch_VI_18p.pdf；《联合国精神药物公约》，1971 年，https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf；《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》，1998 年，https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_E.pdf。
- ⁷² 笔者通过虚拟平台对两位国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ⁷³ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月。请参阅 Peter Jamison，《在致命的吸食过量危机中，哥伦比亚特区发现比芬太尼更强的新阿片类药物》，华盛顿邮报，2021 年 11 月 29 日，https://www.washingtonpost.com/local/dc-politics/new-opioids-more-powerful-than-fentanyl-are-discovered-in-dc-amid-deadly-wave-of-overdoses/2021/11/29/680afb2c-4d43-11ec-94ad-bd85017d58dc_story.html。
- ⁷⁴ 笔者通过虚拟平台对住在东南亚、澳大利亚的现任和前任美国执法官员、国际执法官员以及国际毒品政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ⁷⁵ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策专家和官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。关于芬太尼在澳大利亚消费的可能性、后果和缓解策略，见 Bryce Pardo, Shann Hulme 和 Jirka Taylor，《澳大利亚及早控制住了新冠疫情。它在控制合成阿片类药物上也能如此吗？》，兰德公司，2021 年 4 月 30 日，<https://www.rand.org/blog/2021/04/australia-contained-covid-19-early-on-can-it-do-the.html>。
- ⁷⁶ Letizia Paoli, Victoria A. Greenfield, Molly Charles 和 Peter Reuter，《全球医药的挪用：印度：第三大非法鸦片生产国？》，《成瘾》，第 104 卷，第 3 期，（2009 年 3 月），347-354 页，<https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2008.02511.x>；M. R. Rajagopal, David E. Jordanson 和 Aaron M. Gilson，《阿片类药物在印度的医疗使用、滥用和挪用》，《柳叶刀》，第 358 卷，第 9276 期，（2001 年 7 月 14 日），139-143 页，[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(01\)05322-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(01)05322-3)。
- ⁷⁷ 笔者通过虚拟平台对两位国际药物政策官员和两名前国际执法官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ⁷⁸ 《2021 年国际麻醉品管制战略报告：第一卷：毒品与化学品管制》，（华盛顿特区：美国国务院国际麻醉品和执法事务局，2021 年 3 月），<https://www.state.gov/2021-international-narcotics-control-strategy-report/>。
- ⁷⁹ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ⁸⁰ 《绝命毒师：印度人如何为墨西哥贩毒集团制做芬太尼》，The Lede，2020 年 12 月 8 日，<https://www.thelede.in/governance/2020/12/08/breaking-bad-how-indians-cooked-fentanyl-for-a-mexican-drug-cartel>。
- ⁸¹ 《主要的曲马多贩运网络在 INCB 的“恍惚行动”中被捣毁》，国际麻醉品管制局，2020 年 5 月 18 日，<https://www.incb.org/incb/en/news/press-releases/2020/major-tramadol-trafficking-network-dismantled-under-incbs-operation-trance.html>；《2020 年全球合成毒品评估：区域概览：非洲》（维也纳：联合国毒品和犯罪问题办事处，2020 年），https://www.unodc.org/documents/scientific/Regional_Overview_Africa.pdf；Axel Klein，《毒品问题还是药品犯罪？在埃及和西非分发及使用伪造的曲马多药物》，《非法经济与发展杂志》，第 1 卷，第 1 期，（2019），52-62 页，<http://doi.org/10.31389/jied.10>；Natalie Tecimer，《曲马多：来自印度的危险阿片类药物》，《外交官》，2018 年 1 月 19 日，<https://thediplomat.com/2018/01/tramadol-the-dangerous-opioid-from-india/>。
- ⁸² Ernest Yorke, Folaju O. Oyebola, Samuel Anaja Otene 和 Axel Klein，《曲马多：在加纳和尼日利亚治疗疼痛的宝贵方法》，《当前医学研究和观点》，第 35 卷，第 5 期，（2019 年 2 月），777-784 页，<https://doi.org/10.1080/03007995.2019.1585168>。
- ⁸³ Tariq Ahmad，《芬太尼有关物质的管制：印度》（华盛顿特区：国会图书馆联邦研究部，2020 年），引用于《技术附录》，打击合成阿片类药物贩运委员会，F-34 页。
- ⁸⁴ 《印度制药工业》，印度品牌权益基金会，2021 年 12 月 17 日，<https://www.ibef.org/industry/pharmaceutical-india.aspx>。

- ⁸⁵ 《麻醉药品和精神药物法》，印度议会第 61 号法案，第 2 节（1985 年）
<https://legislative.gov.in/sites/default/files/A1985-61.pdf>。
- ⁸⁶ Tariq Ahmad, 《印度》。
- ⁸⁷ 《麻醉药品和精神药物法》，印度议会第 61 号法案，第 2 节（1985 年）。
- ⁸⁸ 王超, Nicholas Lassi, 张晓晗和 Vinay Sharma, 《芬太尼不断变化的监管格局：中国、印度和全球药物治理》，《国际环境研究与公共卫生杂志》，第 19 卷，第 4 期，（2022 年 2 月），2074 页，
<https://doi.org/10.3390/ijerph19042074>。
- ⁸⁹ 《印度制药工业》，印度品牌权益基金会。
- ⁹⁰ Joel Lexchin, Jillian Clare Kohler, Marc André Gagnon, James Crombie, Paul Thacker 和 Adrienne Shnier, 《打击制药领域的腐败》，《印度医学伦理学杂志》，第 3 卷，第 3 期，（2018 年 7 月至 9 月），234-239 页，<https://doi.org/10.20529/ijme.2018.022>。
- ⁹¹ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ⁹² Judith McMeekin, Mark Abdo 和 Douglas C. Throckmorton, 《新冠疫情及后疫情时代：美国食品药品监督管理局对国外药品生产检查流程的监督》，（国会证词，2020 年 6 月 2 日），
<https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/02JUN2020.FDAJNT.STMNT.pdf>。
- ⁹³ 《2020-2021 年度报告》，（新德里：印度化工和化肥部药品管理局，2021 年），
[https://pharmaceuticals.gov.in/sites/default/files/english Annual Report 2020-21.pdf](https://pharmaceuticals.gov.in/sites/default/files/english%20Annual%20Report%2020-21.pdf)。
- ⁹⁴ Audrey Travers 和 Jules Giraudat, 《揭秘：墨西哥的锡纳罗亚贩毒集团如何建立一个全球网络来控制芬太尼贸易》，卫报，2020 年 12 月 8 日，<https://www.theguardian.com/world/2020/dec/08/mexico-cartel-project-synthetic-opioid-fentanyl-drugs>。
- ⁹⁵ 《缉毒局情报报告：流向美国的芬太尼》，美国缉毒局。
- ⁹⁶ 笔者通过虚拟平台对澳大利亚前执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ⁹⁷ 笔者通过虚拟平台对 3 位国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ⁹⁸ 同上。
- ⁹⁹ 笔者通过虚拟平台对澳大利亚前执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹⁰⁰ Roderick Broadhurst, M. Ball 和 H. Trivedi, 《暗网市场上的芬太尼》，《犯罪与刑事司法趋势与问题》，第 590 期，（2020 年 2 月），1-14 页，https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2020-05/ti590_fentanyl_availability_on_darknet_markets.pdf。
- ¹⁰¹ 笔者通过虚拟平台对两位美国非法在线药物销售专家进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹⁰² 《国际麻醉品管制局 2019 年报告》之《亚洲》，（维也纳：国际麻醉品管制局，2019 年），第三章 D，
https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual_Report_Chapters/AR2019_Chapter_III_Asia.pdf。
- ¹⁰³ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月。
- ¹⁰⁴ 笔者通过虚拟平台对两位国际药物政策专家进行的采访，2022 年 2 月。
- ¹⁰⁵ Natalie Tecimer, 《曲马多》。
- ¹⁰⁶ 《印度公报》，2018 年 4 月 26 日，<http://www.cbn.nic.in/html/tramadol.pdf>。
- ¹⁰⁷ 《印度公报》，2018 年 2 月 27 日，<https://dor.gov.in/sites/default/files/GSR%20187%20E%2027-02-2018%20Amendment%20in%20rcs%20order.pdf>。
- ¹⁰⁸ “聚合行动和棱柱行动”，国际麻醉品管制局，2021 年，
https://www.incb.org/incb/en/precursors/special_projects/Prism_and_Cohesion.html。
- ¹⁰⁹ 《FDA 与印度政府采取行动保护消费者免受非法医药产品的侵害》，美国食品药品监督管理局，2020 年 2 月 18 日，<https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-takes-action-indian-government-protect-consumers-illicit-medical-products>。
- ¹¹⁰ 《2021 年国际麻醉品管制战略报告第一卷：药物和化学品管制》，美国国务院国际麻醉品和执法事务局。
- ¹¹¹ 同上。
- ¹¹² 笔者通过虚拟平台对美国现任和前任政府官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月以及 2022 年 2 月。
- ¹¹³ 作者对美国大使馆官员的采访，北京，2018 年 10 月。

- ¹¹⁴ 笔者通过虚拟平台对 7 位国际禁毒官员、国际外交官和两位前执法官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ¹¹⁵ 同上。
- ¹¹⁶ 笔者通过虚拟平台对 4 位东南亚现任和前任执法官员进行的采访，2021 年 11 和 12 月。
- ¹¹⁷ 笔者通过虚拟平台对一位国际禁毒官员和一位国际外交官进行的采访，2021 年 11 和 12 月。
- ¹¹⁸ 笔者通过虚拟平台对 7 位国际禁毒官员、国际外交官和两位前执法官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ¹¹⁹ 同上。
- ¹²⁰ 笔者通过虚拟平台对中国问题专家进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹²¹ 笔者通过虚拟平台对 4 位美中问题专家进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹²² 笔者通过虚拟平台对国际外交官进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹²³ 作者通过虚拟平台对 4 位国际外交官和中国问题专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ¹²⁴ 《商务部将九个在新疆维吾尔自治区侵犯人权的中国实体添加到实体清单中》，美国商务部，2020 年 5 月 22 日，<https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-department-add-nine-chinese-entities-related-human-rights.html> 和《外交部发言人：美方应更多从自身查找芬太尼滥用问题的原因》，中华人民共和国驻美国大使馆，2021 年 12 月 16 日，http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/zxxx/202112/t20211217_10470769.htm。
- ¹²⁵ 笔者通过虚拟平台对 4 位国际外交官和中国问题专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ¹²⁶ 笔者通过虚拟平台对澳大利亚有组织犯罪专家和前澳大利亚联邦警察官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹²⁷ Vanda Felbab-Brown, 《芬太尼和地缘政治》。另见 Simon Norton, 《澳中执法合作》。
- ¹²⁸ 笔者通过虚拟平台对澳大利亚联邦警察前官员和现任国际药物政策官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹²⁹ 笔者通过虚拟平台对两位澳大利亚有组织犯罪专家和一位前澳大利亚联邦警察官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹³⁰ 有关该运动的详细信息，请参阅 Keith Bradsher, 《中国禁止新建政府大楼》，纽约时报，2013 年 7 月 23 日，<https://www.nytimes.com/2013/07/24/world/asia/china-orders-halt-to-construction-of-government-buildings.html>；《党员因葬礼“奢华”而被警告》，路透社，2013 年 12 月 19 日，<https://www.scmp.com/news/china/article/1386018/death-knell-tolls-lavish-feudal-funerals-officials>。
- ¹³¹ 笔者通过虚拟平台对澳大利亚中国专家和澳大利亚联邦警察前官员进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹³² Simon Norton, 《尽管面临挑战，但澳大利亚和中国应保持执法合作》，澳大利亚战略政策研究所，2019 年 6 月 17 日，<https://www.aspistrategist.org.au/despite-challenges-australia-and-china-should-maintain-law-enforcement-cooperation/>。
- ¹³³ John Garnaut, 《中国如何干涉澳大利亚》，《外交事务》，2018 年 3 月 9 日，<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-09/how-china-interferes-australia>；和 Stephany Bory, 《绝密报告：中国“厚颜无耻”和“咄咄逼人”的政治干预行为》，ABC，2018 年 5 月 29 日，<https://www.abc.net.au/news/2018-05-29/chinas-been-interfering-in-australian-politics-for-past-decade/9810236>。
- ¹³⁴ Mike Cherney 和 Dan Strumpf, 《澳大利亚借鉴美国的做法，禁止华为进入 5G 网络》，华尔街日报，<https://www.wsj.com/articles/australia-bans-chinas-huawei-from-5g-network-rollout-1534992631>。
- ¹³⁵ Natasha Kassam, 《远大前程：澳中关系的瓦解》，（华盛顿特区：布鲁金斯学会，2020 年 7 月 20 日），<https://www.brookings.edu/articles/great-expectations-the-unraveling-of-the-australia-china-relationship/>。
- ¹³⁶ 同上。
- ¹³⁷ Jeffrey Wilson, 《澳大利亚向世界展示与中国脱钩的模样》，《外交政策》，2021 年 11 月 9 日，<https://foreignpolicy.com/2021/11/09/australia-china-decoupling-trade-sanctions-coronavirus-geopolitics/>。
- ¹³⁸ 笔者通过虚拟平台对国际外交官进行的采访，2021 年 12 月。
- ¹³⁹ 《Aukus：英国、美国和澳大利亚签署安全协议，旨在对抗中国》，BBC 新闻，2021 年 9 月 16 日，<https://www.bbc.com/news/world-58564837>；Damien Cave 和 储百亮, 《为何澳大利亚押注与美国“共命运”对抗中国》，纽约时报，2021 年 9 月 16 日，<https://www.nytimes.com/2021/09/16/world/australia/australia-china-submarines.html>。

- ¹⁴⁰ 《澳大利亚联邦警察领导的“无敌铁探长行动”粉碎有组织犯罪》，澳大利亚联邦警察，2021年6月8日，<https://www.afp.gov.au/news-media/media-releases/afp-led-operation-ironside-smashes-organized-crime>。
- ¹⁴¹ Vanda Felbab-Brown 和 Harold Trinkunas，《以比较视角看 2016 年联大特别会议：提高成功的前景》，（华盛顿特区：布鲁金斯学会，2015 年 4 月 30 日），<https://www.brookings.edu/research/ungass-2016-in-comparative-perspective-improving-the-prospects-for-success/>。
- ¹⁴² 笔者通过虚拟平台对美国外交官、执法官员、国际毒品政策专家和中国问题专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ¹⁴³ 关于根据政府自我报告的数据对世界各地的冰毒消费情况的概述和比较，请参阅《2021 年世界毒品报告》，（维也纳：联合国毒品和犯罪问题办公室，2021 年 6 月 24 日），<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>。
- ¹⁴⁴ 有关在中国登记的合成毒品使用者的官方报告数量，请参阅《东亚和东南亚合成毒品：最新发展和挑战》，（维也纳：联合国毒品和犯罪问题办公室，2020 年 5 月），44 页，https://www.unodc.org/documents/scientific/ATS/2020_ESEA_Regional_Synthetic_Drug_Report_web.pdf。
- ¹⁴⁵ 笔者通过虚拟平台对美国外交官、执法官员、国际毒品政策专家和中国问题专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- ¹⁴⁶ 《驻美国使馆发言人就芬太尼问题发表谈话》，中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆，2021 年 9 月 2 日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus//eng/sxw/t1904232.htm>；和《中国在阿片类药物流动的口水战中回击特朗普》，彭博社，2019 年 8 月 27 日，<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-27/china-pushes-back-at-trump-in-war-of-words-over-opioid-flows>。
- ¹⁴⁷ 赵雨莎，《公安部敦促美国停止在本国的阿片类药物问题上诽谤中国》，环球时报，2019 年 9 月 3 日，<https://www.globaltimes.cn/content/1163493.shtml>；Kinling Lo 和 Phoebe Zhang，《中国响应美国的行动号召，打击新型芬太尼》，南华早报，2019 年 4 月 1 日，<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3004136/china-agrees-tighten-curbs-fentanyl-after-us-calls-action-over>；郭媛丹，《【环时深度】专访公安部禁毒情报技术中心副处长花镇东：“芬太尼危机”根源是美国！》，环球时报，2021 年 10 月 13 日，<https://finance.sina.com.cn/tech/2021-10-13/doc-iktscy9339209.shtml>；吴昌华，《滥用芬太尼这口“锅”，中国不背！》，网易新闻，2021 年 9 月 2 日，<https://c.m.163.com/news/a/GIU2JT56053469LG.html>；中新社华舆，《美国通缉贩售芬太尼的中国公民，同样买卖在美国却成了“国营”》，网易新闻，2021 年 9 月 7 日，<https://c.m.163.com/news/a/GJAL39IQ0514DTKM.html>。
- ¹⁴⁸ 唐湘，《滥用芬太尼导致 7 万人死，美报告指责中国，中国外交部：指控不合理且无法接受》，网易新闻，2021 年 8 月 26 日，<https://c.m.163.com/news/a/GIAC4LNE0514R9OJ.html>；虞洪波，《美国芬太尼滥用怪中国？真相在这里！》，每日商报，2019 年 11 月 10 日，<https://news.hexun.com/2019-11-10/199203253.html>。
- ¹⁴⁹ Kinling Lo 和 Phoebe Zhang，《中国响应美国的行动号召，打击新型芬太尼》；Tasha Ingber，《美国呼吁采取行动打击阿片类药物，中国将填补芬太尼方面的漏洞》，NPR，2019 年 4 月 1 日，<https://www.npr.org/2019/04/01/708801717/china-to-close-loophole-on-fentanyl-after-u-s-calls-for-opioid-action>。
- ¹⁵⁰ 尹业平，《专家：美国指责中国贩毒是为了掩饰自己的失败》，环球时报，2020 年 7 月 22 日，<https://www.globaltimes.cn/content/1195344.shtml>。
- ¹⁵¹ 环球时报，《中国敦促美国取消对“芬太尼贩运者”的逮捕令并提供更多证据》，人民日报网，2021 年 9 月 1 日，<http://en.people.cn/n3/2021/0901/c90000-9890412.html>。
- ¹⁵² 《驻美国使馆发言人就芬太尼问题发表谈话》，中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆。
- ¹⁵³ 环球时报，《中国敦促美国取消对“芬太尼贩运者”的逮捕令并提供更多证据》；中新社华舆，《美国通缉贩售芬太尼的中国公民，同样买卖在美国却成了“国营”》。
- ¹⁵⁴ 中新社华舆，《美国通缉贩售芬太尼的中国公民，同样买卖在美国却成了“国营”》。
- ¹⁵⁵ 吴昌华，《滥用芬太尼这口“锅”，中国不背！》。

- ¹⁵⁶ 《中国说美国把芬太尼作为政治武器》，彭博社，2019年8月23日，<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-23/china-says-u-s-is-using-fentanyl-feud-as-political-weapon>；《驻美国使馆发言人就芬太尼问题发表谈话》，中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆；尹业平，《专家：美国指责中国贩毒是为了掩饰自己的失败》；张菁娟，《美国会报告称中美合作打击滥用芬太尼力度不够，中方驳斥》，观察者网，2021年8月25日，https://www.guancha.cn/international/2021_08_25_604332.shtml；吴昌华，《滥用芬太尼这口“锅”，中国不背！》。
- ¹⁵⁷ 环球时报，《中国敦促美国取消对“芬太尼贩运者”的逮捕令并提供更多证据》。
- ¹⁵⁸ 有关背景和详细信息，请参阅 Roderic Broadhurst，《中国对黑人社会的压迫》，<https://link.springer.com/journal/12117> 《有组织犯罪趋势》 <https://link.springer.com/journal/12117>，第16期，（2013），95-113页，<https://www.proquest.com/openview/b40f39d7e30982316ce68901cdf5ce1/1?pq-origsite=gscholar&cbl=75939>；Roderic Broadhurst 和 Vy Kim Le，《东亚和东南亚跨国有组织犯罪》，《东亚和东南亚：国际关系和安全展望》，Andrew T.H.Tan 编，（费城，Routledge，2013年），223-235页。
- ¹⁵⁹ 笔者通过虚拟平台对前国际药物政策官员进行的采访，2021年11月。背景信息请参阅，《商务与冲突：探索缅甸与中国的关系》，（布鲁塞尔：国际危机组织，2020年3月30日），<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/305-commerce-and-conflict-navigating-myanmars-china-relationship>；《贩卖丝绸之路的精神：中国在缅甸的“一带一路”倡议》，（阿姆斯特丹：跨国研究所，2019年11月7日），<https://www.tni.org/en/selling-the-silk-road-spirit>；Kevin Woods，《灰烬中的橡胶：中国农业综合企业在缅中边境地区“武装主权国家”的投资方向》，《领土、政治、治理》，第7卷，第1期，（2018年5月7日），79-95页，<https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1460276>。
- ¹⁶⁰ 作者通过虚拟平台对美国和国际执法和毒品政策官员进行的采访，2021年11月和12月。
- ¹⁶¹ 同上。
- ¹⁶² Vanda Felbab-Brown，《芬太尼和地缘政治》。
- ¹⁶³ 作者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021年11月和12月。关于中国近年来缉获冰毒的概况（冰毒来源未指明），见《东亚和东南亚的合成毒品》，联合国毒品和犯罪问题办公室，2020年5月，43-51页。
- ¹⁶⁴ 笔者通过虚拟平台对4位前国际执法官员和国际毒品政策专家进行的采访，2021年11月和12月。
- ¹⁶⁵ 同上。
- ¹⁶⁶ 联合国毒品和犯罪问题办公室的估值引用于 Tom Allard，《追捕亚洲头号大毒枭》，路透社，2019年10月14日，<https://www.reuters.com/investigates/special-report/meth-syndicate/>。
- ¹⁶⁷ 关于东南亚地区合成毒品生产和走私的详细国别图，请参阅《东亚和东南亚合成毒品》，联合国毒品和犯罪问题办公室，2020年5月。
- ¹⁶⁸ 笔者通过虚拟平台对3位国际药物政策官员、一位现任美国执法官员和一位前澳大利亚执法官员进行的采访，2021年11月和12月。
- ¹⁶⁹ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021年11月。

¹⁷⁰ 请参阅 Vanda Felbab-Brown, 《并非轻而易举: 亚太区域非法木材贸易和可能的缓解战略》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2011年3月, <https://www.brookings.edu/research/not-as-easy-as-falling-off-a-log-the-illegal-logging-trade-in-the-asia-pacific-region-and-possible-mitigation-strategies/>); Louis Putzel, Christine Padoch 和 Miguel Pinedo-Vasquez, 《中国木材贸易与秘鲁亚马逊的伐木》, 《保护生物学》, 第22卷, 第6期, (2008年12月), 1659-1661页, <https://www.jstor.org/stable/20183580>; Graeme Lang 和 Cathy Hiu Wan Chan, 《中国对东南亚森林的影响》, 《当代亚洲杂志》, 第36卷, 第2期, (2006), 167-194页, <https://doi.org/10.1080/00472330680000111>; Trevon L. Fuller, Thomas P. Narins, Janet Nackoney, Timothy C. Bonebanke, Paul Sesink Clee, Katy Morgan, Anthony Tróchez, Demetrio Bocuma Meñe, Eddy Bongwele, Kevin Y. Njabo, Nicola M. Anthony, Mary Katherine Gonder, Matthew Kahn, Walter R. Allen 和 Thomas B. Smith, 《评估中国木材工业对刚果盆地土地使用变化的影响》, 《区域》, 第51卷, 第2期, (2018年6月), 40-349页, <http://dx.doi.org/10.1111/area.12469>; Vanda Felbab-Brown, 《印度尼西亚实地报告(三)——猩猩之路: 印度尼西亚的非法采伐采矿》, (华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2013年2月7日), <https://www.brookings.edu/research/indonesia-field-report-iii-the-orangutans-road-illegal-logging-and-mining-in-indonesia/>。

¹⁷¹ 请参阅 Vanda Felbab-Brown 和 Harold Trinkunas, 《以比较视角看 2016 年联大特别会议》; Vanda Felbab-Brown, 《墨西哥失控的犯罪市场》(华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2019年3月), <https://www.brookings.edu/research/mexicos-out-of-control-criminal-market/>。

¹⁷² 请参阅 Vanda Felbab-Brown, 《墨西哥螺旋式增长的犯罪市场》, 今日墨西哥, 2020年7月3日, <https://mexicotoday.com/2020/07/03/opinion-mexicos-spiraling-criminal-market/>。

¹⁷³ 《2021 世界人权报告》之《墨西哥: 2020 年大事记》, (纽约: 人权观察, 2021年), <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/mexico>。

¹⁷⁴ 《对庞大犯罪集团开始收网, 第二位毒梟在泰国被捕》, 路透社, 2021年2月7日, <https://www.cnn.com/2021/02/07/asia/sam-gor-arrest-thailand-intl-hnk/index.html>。

¹⁷⁵ 笔者通过虚拟平台对国际中国专家进行的采访, 2021年12月。

¹⁷⁶ 笔者通过虚拟平台对澳大利亚前执法人员和澳大利亚有组织犯罪专家进行的采访, 2021年12月。

¹⁷⁷ 笔者通过虚拟平台对中国有组织犯罪集团问题专家进行的采访, 2021年12月。

¹⁷⁸ 有关三合会 14K 的背景, 请参阅王鹏, 《分而治之: 派系化的黑帮张开翅膀》, 《简氏情报评论》, 第23卷, 第11期, (2011年), 46-49页; 和朱耀光, 《1997年后香港的三合会》, 《有组织犯罪趋势》, 第8期, (2005年3月), 5-12页, <https://doi.org/10.1007/s12117-005-1033-9>。

¹⁷⁹ 《财政部制裁非洲和亚洲的腐败分子》, 美国财政部, 2020年12月9日, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1206>。

¹⁸⁰ 详细信息请参阅 Alexander Bowe, 《中国海外统一战线工作: 背景和对美国的影响》, (华盛顿特区: 美中经济安全审查委员会, 2018年8月24日), <https://www.uscc.gov/research/chinas-overseas-united-front-work-background-and-implications-united-states>; Alex Joske, 《党代表人民: 外国干涉与中国共产党的统一战线制度》, (澳大利亚堪培拉巴顿区: 澳大利亚战略政策研究所, 2020年6月), <https://www.aspi.org.au/report/party-speaks-you>。

¹⁸¹ 《财政部制裁非洲和亚洲的腐败分子》, 美国财政部。

¹⁸² Niall Fraser, 《前 14K 领导人“崩牙驹”尹国驹出狱后在做什么?》, 南华早报, 2021年2月21日, <https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/3122201/what-has-former-14k-triad-boss-broken-tooth-wan>。

¹⁸³ 详细信息请参阅 Sebastian Strangio, 《中国赌场大亨在老挝扩张帝国》, 《外交官》, 2021年4月8日, <https://thediplomat.com/2021/04/chinese-casino-magnates-empire-set-to-expand-in-laos/>。

¹⁸⁴ Andrew R.C. Marshall, 《特别报告: 湄公河惨案与血腥外交》, 路透社, 2012年1月26日, <https://www.reuters.com/article/us-special-report-mekong/special-report-in-mekong-chinese-murders-and-bloody-diplomacy-idUSTRE80Q00G20120127>。

¹⁸⁵ 由于缺乏数据和对“经济区”的分类标准，很难估算湄公河地区经济特区的数量。根据海因里希·伯尔基金会和泰国土地观察组织估计，湄公河地区至少有 74 个处于不同发展阶段的“经济特区”，如果算上各种不同类型的“经济区”（例如工业区、工业园区、沿海经济区、跨界特区等），则数目增加到大约 500 个。请参阅 Portnpana Kuaycharoen, Luntharima Longcharoen, Phurinat Chotiwan, Kamol Sukin 和老挝独立研究人员，《湄公河地区的经济特区和土地剥夺问题》，（曼谷：海因里希·伯尔基金会东南亚办公室和泰国土地观察组织，2021 年 5 月 24 日），<https://th.boell.org/en/2021/05/24/special-economic-zones-and-land-dispossession-mekong-region>。

¹⁸⁶ 笔者通过虚拟平台对美国、东南亚和澳大利亚前任和现任执法官员、国际毒品政策官员以及东南亚毒品和野生动物贩运问题国际专家进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。

¹⁸⁷ 同上。

¹⁸⁸ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。

¹⁸⁹ 请参阅 Sarah Braner，《笼罩在疫情阴影下的危机：美国的药物滥用致死的人数达到历史新高》，CNN，2021 年 7 月 17 日，<https://edition.cnn.com/2021/07/17/health/us-drug-overdose-deaths-pandemic/index.html>；Catherine DiGennaro, Gian-Gabriel P. Garcia, Erin J. Stringfellow, Sarah Wakeman 和 Mohammad S. Jalali，《新冠大流行期间药物滥用致死的趋势特征的变化》，第 98 期，（2021 年 12 月），<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103392>。

¹⁹⁰ 笔者通过虚拟平台对 3 位现任和前任美国执法官员、3 位东南亚和太平洋地区国际执法官员以及两位现任国际毒品政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。

¹⁹¹ 同上。

¹⁹² 同上。详细信息另请参阅，《东亚和东南亚的合成毒品：2021 年的最新发展和挑战》，（维也纳：联合国毒品和犯罪问题办事处，2021 年 6 月），<https://www.unodc.org/unodc/en/scientists/2021-regional-synthetic-drugs-in-east-and-southeast-asia.html>；《东南亚毒品泛滥成灾》，《经济学人》，2021 年 12 月 11 日，<https://www.economist.com/asia/2021/12/11/south-east-asia-is-awash-in-drugs>；和 Hai Thanh Luong，《越南和湄公河的合成毒品危机》，《外交官》，2019 年 5 月 2 日，<https://thediplomat.com/2019/05/vietnam-and-the-mekongs-synthetic-drug-epidemic/>。相关背景另见 Hai Thanh Luong，《大湄公河次区域的毒品生产、消费和贩运》，《亚洲调查》，第 59 卷，第 4 期，（2019 年 7 月），717-737 页，<https://doi.org/10.1525/as.2019.59.4.717>。

¹⁹³ 作者通过虚拟平台对两位现任国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。另请参阅，《东南亚毒品泛滥成灾》，《经济学人》，Rachel Sutherland, Julia Uporova, Udesha Chandrasena, Olivia Price, Antonia Karlsson, Daisy Gibbs, Rosie Swanton, Raimondo Bruno, Paul Dietze, Simon Lenton, Caroline Salom, Catherine Daly, Natalie Thomas, Jennifer Juckel, Seraina Agramunt, Yalei Wilson, Emma Woods, Christopher Moon, Louisa Degenhardt, Michael Farrell 和 Amy Peacock，《2021 年澳大利亚毒品趋势：国家非法药物报告系统（IDRS）访谈的主要发现》，（悉尼：新南威尔士大学悉尼分校国家毒品与酒精研究中心，2021 年），https://www.drugsandalcohol.ie/35000/1/NDARC_National_IDRS_Interview_report_2021.pdf；和 Hai Thanh Luong，《东南亚大陆地区毒品贩运：以越老边境为例》，《国际犯罪学年鉴》，第 58 卷，第 1 期（2020 年 5 月）：130-151 页，<https://doi.org/10.1017/crj.2020.19>。

¹⁹⁴ 《东亚和东南亚的合成毒品：2021年的最新发展和挑战》，联合国毒品和犯罪问题办公室，2021年6月。据国际毒品政策官员和澳大利亚法官称，通过分析在澳查获的冰毒成分，东亚和太平洋市场的甲基苯丙胺并非来源于阿富汗的麻黄（一种富含强效生物碱的常绿灌木，可从中生产甲基苯丙胺等毒品）。虽然几年前在阿富汗出现的采摘麻黄并加工成冰毒的现象成为头条新闻，但阿富汗并不具备供应成熟冰毒市场的比较优势。从阿富汗麻黄中生产的冰毒充其量在边缘和不发达的冰毒市场，如非洲，可能具有竞争力。除了在东南亚有大规模生产外，冰毒也在伊朗也有大规模非法生产，而阿富汗以麻黄植物为基础的麻黄素品级较次，因此以阿富汗前体为基础的冰毒远远不及东南亚工业化生产的冰毒强效。关于阿富汗生产甲基苯丙胺的详细情况，见 David Mansfield 和 Alex Soderholm，《长文：阿富汗新一波甲基苯丙胺生产中的未知因素》，伦敦政治经济学院菲兰美国中心，2019年9月30日，

<https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2019/09/30/long-read-the-unknown-unknowns-of-afghanistans-new-wave-of-methamphetamine-production/>；有关非洲冰毒新市场的情况，见 Jason Eligh，《合成时代：东部和南部非洲甲基苯丙胺市场的演变》，（日内瓦：全球打击有组织犯罪倡议，2021年3月），<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/03/GITOC-A-Synthetic-Age-The-Evolution-of-Methamphetamine-Markets-in-Eastern-and-Southern-Africa.pdf>。

¹⁹⁵ 笔者通过虚拟平台对五位国际毒品政策官员和法官进行的采访，2021年11月和12月。

¹⁹⁶ 笔者通过虚拟平台对东南亚、澳大利亚和非洲的4位中国问题专家进行的采访，2021年11月和12月。

¹⁹⁷ 笔者通过虚拟平台对东南亚和澳大利亚的现任和前任法官进行的采访，2021年11月和12月。

¹⁹⁸ 笔者通过虚拟平台对东南亚、澳大利亚和非洲的4位中国问题专家以及五位现任和前任法官进行的采访，2021年11月和12月。

¹⁹⁹ 笔者通过虚拟平台对中国和东南亚的前外交官进行的采访，2021年12月。

²⁰⁰ 《反洗钱和反恐融资措施：中华人民共和国——相互评估报告》（巴黎：金融行动特别工作组，2019年4月），<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-China-2019.pdf>。

²⁰¹ 《反洗钱和反恐融资措施：中华人民共和国——第二次强化跟进报告和技术合规性重新评级》，（巴黎：金融行动特别工作组，2021年10月），

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/Follow-Up-Report-China-2021.pdf>。

²⁰² 笔者通过虚拟平台对4位现任和前任美国、澳大利亚和东南亚法官的采访，2021年12月。

²⁰³ 笔者通过虚拟平台对出席会议的3位国际毒品政策外交官和法官进行的采访，2021年11月和12月。

²⁰⁴ 笔者通过虚拟平台对前国际药物政策官员进行的采访，2021年11月。

²⁰⁵ 笔者通过虚拟平台对出席此类会议的5位现任和前任国际外交官和法官进行的采访，2021年11月和12月。

²⁰⁶ 同上。

²⁰⁷ 中华人民共和国国务院办公厅，《关于印发国务院2021年度立法工作计划的通知》，北大法律英文网数据库，2021年5月27日，

<https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=36096&lib=law&SearchKeyword=&SearchCKeyword=>。

²⁰⁸ 笔者通过虚拟平台对两位现任国际药物政策官员和两名现任和前任国际法官进行的采访，2021年11月和12月。

²⁰⁹ Lindsey W. Ford，《伸长法律的长臂：中国的国际执法行动》，布鲁金斯学会，2021年1月15日，<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/01/15/extending-the-long-arm-of-the-law-chinas-international-law-enforcement-drive/>。

²¹⁰ 《所罗门群岛说中国在骚乱后派遣警务顾问组》，路透社，2021年12月23日，

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/solomon-islands-says-china-send-police-advisers-after-riots-2021-12-23/>。

²¹¹ 《中国向哈萨克斯坦提供安全支持，反对“外部势力”》，路透社，2022年1月10日

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-offers-kazakhstan-security-support-opposes-external-forces-2022-01-10/>。

²¹² Evan Ellis，《中国在拉丁美洲的安全合作》，（华盛顿特区：战略和国际研究中心，2020年11月），<https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>。

²¹³ 笔者通过虚拟平台对一位国际外交官进行的采访，2021年11月。

- 214 笔者通过虚拟平台对 5 位前任和现任区域执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 215 Lindsey W. Ford, 《伸长法律的长臂》。
- 216 笔者通过虚拟平台对国际外交官进行的采访，2021 年 12 月。
- 217 笔者通过虚拟平台对国际外交官进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 218 笔者通过虚拟平台对该地区的一位前国际外交官和一位前国际执法官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 219 Andrew R.C. Marshall, 《特别报告：湄公河惨案与血腥外交》。
- 220 笔者通过虚拟平台对前国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月。另请参阅 Andrew R.C. Marshall, 《在中国的带领下，湄公河国家向金三角毒品帝国发起挑战》，路透社，2016 年 3 月 15 日，<https://www.reuters.com/article/us-southeastasia-drugs-mekong/led-by-china-mekong-nations-take-on-golden-triangle-narco-empire-idUSKCN0WH2YJ>。
- 221 Andrew R.C. Marshall, 《特别报告：湄公河惨案与血腥外交》。
- 222 同上。
- 223 笔者通过虚拟平台对当时派驻在湄公河地区的两位前国际执法官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 224 笔者通过虚拟平台对前国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月。
- 225 笔者通过虚拟平台对 4 位前国际执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 226 Drazen Jorgic, 《特别报告：一次性手机和银行应用程序：认识为墨西哥毒品资金洗钱的“中间商”》，路透社，2020 年 12 月 3 日，<https://www.reuters.com/article/us-mexico-china-cartels-specialreport/special-report-burner-phones-and-banking-apps-meet-the-chinese-brokers-launders-mexican-drug-money-idUSKBN28D1M4>。
- 227 《反洗钱和反恐融资措施：中华人民共和国——互评报告》，金融行动特别工作组。
- 228 《2020 年国家毒品威胁评估》，美国缉毒局。
- 229 笔者通过虚拟平台对美国执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 230 《最终报告》，打击合成阿片类药物贩运问题委员会，26 页。
- 230 《技术附录》，打击合成阿片类药物贩运问题委员会，I-12 页；和《反洗钱和反恐融资措施：中华人民共和国——互评报告》，金融行动特别工作组。
- 231 《反洗钱和反恐融资措施：中华人民共和国——第二次强化跟踪报告和技术合规性重新评级》，金融行动特别工作组。
- 232 笔者通过虚拟平台对 3 位现任和前任国际和美国及执法官员以及 3 位现任国际药物政策官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 233 《技术附录》，打击合成阿片类药物贩运问题委员会，I-12 页；和《反洗钱和反恐融资措施：中华人民共和国——互评报告》，金融行动特别工作组。
- 234 同上。
- 235 Gregory Midgette, Steven Davenport, Jonathan P. Caulkins 和 Beau Kilmer, 《2006-2016 年美国吸毒者在非法毒品上的花费》，（加利福尼亚州圣莫尼卡：兰德公司，2019），https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3140.html。
- 236 《2018 年国际麻醉品管制战略——第二卷：洗钱和金融犯罪》（华盛顿特区：美国国务院国际麻醉品和执法事务局，2020 年 3 月），79 页，<https://www.state.gov/2018-international-narcotics-control-strategy-report/>。
- 237 笔者通过虚拟平台对中澳执法问题专家进行的采访，2021 年 12 月。
- 238 笔者通过虚拟平台对一位前国际执法官员进行的采访，2021 年 11 月。
- 239 “各区域成员”，埃格蒙特集团金融情报联盟，<https://egmontgroup.org/members-by-region/>。
- 240 笔者通过虚拟平台对一位前国际执法官员进行的采访，2021 年 12 月。
- 241 《最终报告》，打击合成阿片类药物贩运委员会，26 页。
- 242 《技术附录》，打击合成阿片类药物贩运委员会，附录一。
- 243 同上，I-10 页。
- 244 同上。
- 245 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员和美国执法官员进行的采访，2021 年 11 月和 12 月。
- 246 笔者通过虚拟平台对一位国际外交官进行的采访，2021 年 11 月。

- ²⁴⁷ 笔者通过虚拟平台对一位国际外交官和两位国际毒品政策官员进行的采访，2021年11月。
- ²⁴⁸ 《限定的未列官物质国际特别监督清单（ISSL）》，国际麻醉品管制局，2019年12月，https://www.incb.org/documents/News/Alerts/Alert19_PRE_Essay_on_ISSL_Dec_2019.pdf。
- ²⁴⁹ 笔者通过虚拟平台对两位国际外交官和两位国际毒品政策官员进行的采访，2021年11月和12月。
- ²⁵⁰ 《东亚和太平洋地区的跨国有组织犯罪：威胁评估》，（维也纳：联合国毒品和犯罪问题办公室，2013年4月），第6章：《从缅甸和中国向该地区贩运甲基苯丙胺的情况》，<https://www.unodc.org/toc/en/reports/TOCTA-EA-Pacific.html>。
- ²⁵¹ 有关背景信息，请参阅 Vanda Felbab-Brown，《犯罪与冲突的关系：缅甸行动：如何在过渡时期打破政治与犯罪的联盟》，（东京：联合国大学，2017年4月），<https://cpr.unu.edu/research/projects/how-to-break-political-criminal-alliances-in-contexts-of-transition-myanmar-maneuvers.html>；Vanda Felbab-Brown，《和平还是掠夺？缅甸民族冲突中的非法经济》，布鲁金斯学会，2015年12月7日，<http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/12/07-illegal-economies-in-myanmar-ethnic-conflict-felbabbrown>。
- ²⁵² 欲了解各民族团体和亲政府民兵及其在缅甸，特别是掸邦的冰毒生产活动中的作用，见《火与冰：缅甸掸邦的冲突和毒品》，（布鲁塞尔：国际危机小组，2019年1月8日），<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/299-fire-and-ice-conflict-and-drugs-myanmars-shan-state>。
- ²⁵³ 笔者通过虚拟平台对两位国际药物政策官员、一位现任美国执法官员和一位前国际执法官员进行的采访，2021年11月和12月。
- ²⁵⁴ 笔者通过虚拟平台对前国际药物政策官员进行的采访，2021年11月。
- ²⁵⁵ 笔者通过虚拟平台对两位前任和现任美国执法官员进行的采访，2021年11月和12月。
- ²⁵⁶ 笔者通过虚拟平台对缅甸毒品问题专家进行的采访，2021年12月。
- ²⁵⁷ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021年11月。
- ²⁵⁸ 笔者通过虚拟平台对湄公河区域两位前国际执法官员和三位贩毒问题专家进行了的采访，2021年12月。
- ²⁵⁹ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021年12月。
- ²⁶⁰ 《东亚和东南亚的合成毒品：2021年的最新发展和挑战》，联合国毒品和犯罪问题办公室，2021年6月。
- ²⁶¹ 同上。
- ²⁶² 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021年12月。
- ²⁶³ 关于缅甸的城市和民族暴乱的详细情况，见《缅甸的政变对民族冲突的影响》（布鲁塞尔：国际危机小组，2022年1月12日），<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/319-myanmars-coup-shakes-its-ethnic-conflicts>；《缅甸政变后的致命僵局》，（布鲁塞尔：国际危机小组，2021年10月20日），<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b170-deadly-stalemate-post-coup-myanmar>；和孙韵，《缅甸政变一年后，新老对抗力量被分裂而削弱》，布鲁金斯学会，2022年2月1日，<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/02/01/one-year-after-myanmars-coup-old-and-new-resistance-is-undermined-by-divisions/>。
- ²⁶⁴ 笔者通过虚拟平台对3位国际药物政策专家、两位现任执法官员和两位缅甸专家进行的采访，2021年11月和12月。
- ²⁶⁵ 笔者通过虚拟平台对缅甸问题专家进行的采访，2021年12月。
- ²⁶⁶ 同上。
- ²⁶⁷ 笔者通过虚拟平台对美国执法官员进行的采访，2021年12月。
- ²⁶⁸ 《东南亚毒品泛滥成灾》，《经济学人》。
- ²⁶⁹ 有关冰毒突击检查的详情，请参见《缅甸警方缴获最大一批合成毒品》，BBC，2020年5月19日，<https://www.bbc.com/news/world-asia-52712014>。

- ²⁷⁰ 笔者通过虚拟平台对两位缅甸非法药物问题专家进行的采访，2021年12月。另请参阅 Sebastian Strangio, 《中国的新冠边境疫情防控在东南亚造成经济破坏》, 《外交官》, 2022年1月10日, <https://thediplomat.com/2022/01/chinas-covid-19-border-restrictions-wreak-economic-havoc-in-southeast-asia/>; 和 Vo Kieu Bao Uyen, 黄瑞黎和 Muktita Suhartono, “中国严格防疫政策的副作用: 被遗弃的水果”, 纽约时报, 2022年2月5日, <https://www.nytimes.com/2022/02/05/world/asia/virus-vietnam-china-fruit.html>。
- ²⁷¹ 笔者通过虚拟平台对两位前国际药物政策官员和两位缅甸问题专家进行的采访, 2021年11月和12月。
- ²⁷² 同上。
- ²⁷³ Jason Tower 和 Priscilla Clapp, 《缅甸政变引发的混乱助长了中国的跨境犯罪》, 美国和平研究所, 2021年4月21日, <https://www.usip.org/publications/2021/04/chaos-sparked-myanmar-coup-fuels-chinese-cross-border-crime>。
- ²⁷⁴ 笔者对7位现任和前任国际执法官员、国际药物政策专家及缅甸问题专家进行的采访, 2021年11月和12月。
- ²⁷⁵ 同上。
- ²⁷⁶ 笔者通过虚拟平台对缅甸问题专家进行的采访, 2021年12月。
- ²⁷⁷ 笔者通过虚拟平台以及在墨西哥城对美国和国际执法官员进行的采访, 2021年10月、11月和12月。另见 Lauren Greenwood 和 Kevin Fashola, 《来自中国的非法芬太尼》和《美国缉毒局情报报告: 流向美国的芬太尼》, 美国缉毒局。
- ²⁷⁸ 笔者通过虚拟平台以及在墨西哥城对美国执法官员进行的采访, 2021年10月。
- ²⁷⁹ Alaa Elassar, 《边防人员报告称去年在德克萨斯州南部缴获的芬太尼增加了1066%》, CNN, 2022年1月8日, <https://www.cnn.com/2022/01/08/us/fentanyl-seized-south-texas-border-2021/index.html>。
- ²⁸⁰ 《简要说明: 美墨高级别安全对话》, 白宫, 2021年10月8日, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/08/fact-sheet-u-s-mexico-high-level-security-dialog/>。
- ²⁸¹ Vanda Felbab-Brown, 《美墨高级别安全对话的困境》, 今日墨西哥, 2021年10月11日, <https://mexicotoday.com/2021/10/11/opinion-the-travails-of-the-us-mexico-high-level-security-dialog/>。
- ²⁸² 请参阅 Vanda Felbab-Brown, 《2021年美墨安全关系》, 今日墨西哥, 2021年1月17日, <https://mexicotoday.com/2021/01/17/opinion-us-mexico-security-relationship-in-2021/>; Vanda Felbab-Brown, 《打击芬太尼, 追踪海洛因》; Vanda Felbab-Brown, 《墨西哥失控的犯罪市场》; Vanda Felbab-Brown, 《AMLO的安全政策: 想法好, 实现难》, ”(华盛顿特区: 布鲁金斯学会, 2019年3月), <https://www.brookings.edu/research/amlos-security-policy-creative-ideas-tough-reality/>。
- ²⁸³ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访, 2021年11月。
- ²⁸⁴ 笔者通过虚拟平台以及在墨西哥城对6位美国执法官员进行的采访, 2021年10月和12月。
- ²⁸⁵ 笔者通过虚拟平台以及在墨西哥城对3位美国和国际执法官员、两位国际毒品政策官员和4位非法毒品贸易问题专家进行的采访, 2021年10月、11月和12月。
- ²⁸⁶ 笔者通过虚拟平台对一位前国际执法官员进行的采访, 2021年12月。
- ²⁸⁷ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访, 2021年11月。另请参阅 Cecilia Anesi 和 Giulio Rubino, 《锡纳罗亚贩毒集团向欧洲进军的内幕》, 有组织犯罪和腐败报告项目, 2020年12月15日, <https://www.occrp.org/en/investigations/inside-the-sinaloa-cartels-move-toward-europe>。
- ²⁸⁸ 作者通过虚拟平台以及在墨西哥城对国际药物政策专家和墨西哥前政府官员进行的采访, 2021年10月和11月。
- ²⁸⁹ 详细信息, 请参阅 Drazen Jorgic, 《特别报告: 一次性手机和银行 App》。
- ²⁹⁰ 笔者在墨西哥城对一位外国调查记者的采访, 2021年10月。
- ²⁹¹ 笔者通过虚拟平台以及在墨西哥城对美国官员和外国记者进行的采访, 2021年10月和11月; 以及 Drazen Jorgic, 《特别报告: 一次性手机和银行 App》。
- ²⁹² Drazen Jorgic, 《特别报告: 一次性手机和银行 App》。
- ²⁹³ Steven Dudley, Deborah Bonello, Jaime López-Aranda, Mario Moreno, Tristan Clavel, Bjorn Kjelstad 和 Juan José Restrepo, 《墨西哥在芬太尼致命崛起中的作用》(华盛顿特区: 威尔逊中心和犯罪洞察组织 (InSight Crime), 2019年2月), <https://www.wilsoncenter.org/publication/mexicos-role-the-deadly-rise-fentanyl>。

²⁹⁴ 笔者在墨西哥城以及通过虚拟平台对美国政府官员的采访，以及在墨西哥城、米却肯州莫雷利亚、格雷罗州的卡普尔科对两位墨西哥和3位美国调查记者的采访，2021年10月。

²⁹⁵ 笔者在米却肯州莫雷利亚、格雷罗州阿卡普尔科对3位有组织犯罪和安全问题专家的采访，2021年10月。

²⁹⁶ 笔者在墨西哥城、米却肯州莫雷利亚对3位有组织犯罪和安全问题专家的采访，2021年10月。

²⁹⁷ 笔者在米却肯州的莫雷利亚和卡伦特山脉对墨西哥安全官员的采访，2013年3月。关于圣殿骑士团对采矿业的敲诈勒索，请参阅叶隽璋，《墨西哥的反毒品运动对与中国铁矿石贸易造成的压力》，华尔街日报，2014年10月21日，<https://www.wsj.com/articles/mexicos-antidrug-push-weighs-on-iron-ore-trade-with-china-1413798264>；E. Eduardo Castillo，《墨西哥贩毒集团做铁矿石交易赚得更多》，美联社，2014年3月17日，<https://apnews.com/article/612bfdcc22704ef585876859c4190274>；《安赛乐米塔尔在米却肯州投资10亿美元提高钢铁产能》，今日墨西哥，2017年10月2日，<https://mexico-now.com/arcelormittal-invests-us-1-billion-in-michoacan-to-boost-steel-capacity/>；和 Fausto Carbajal Glass，《金属与肉体：墨西哥米却肯州的有组织犯罪、暴力和非法铁矿石经济》，《非法采矿：资源匮乏的世界中的有组织犯罪、腐败和生态灭绝》，Yuliya Zabyelina 和 Daan van Uhm 编（伦敦：Palgrave Macmillan，2020），147-183页。

²⁹⁸ 笔者通过虚拟平台以及在墨西哥城对美国政府官员进行的采访，以及在墨西哥对当地的渔民组织前高级官员进行的采访，2021年10月和11月。

²⁹⁹ 笔者在墨西哥城以及通过虚拟平台对4位前墨西哥政府官员的采访，并在在墨西哥城、莫雷利亚、米却肯、拉巴斯、南下加利福尼亚和通过虚拟平台对5位墨西哥有组织犯罪问题专家的采访，2021年10月和11月。另见 Drazen Jorgic，《特别报告：一次性手机和银行 App》。

³⁰⁰ 笔者在墨西哥对当地渔民组织前高级官员进行的采访，2021年11月。

³⁰¹ 有关背景信息，请参阅 John Langdale，《中国洗钱在北美》，《欧洲有组织犯罪评论》，第6卷，第1期（2021），10-35页，<https://standinggroups.ecpr.eu/sgoc/wp-content/uploads/sites/51/2021/05/4-Researchnote.pdf>。

³⁰² 《非法融资》，《2009年国家毒品威胁评估》（华盛顿特区：美国司法部国家毒品情报中心，2008年12月），<https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs31/31379/finance.htm#Top>。

³⁰³ 同上。

³⁰⁴ 见《对由毒品贩运和其它跨国有组织犯罪导致的非法资金流动的估算》，（维也纳：联合国毒品和犯罪问题办公室，2011年10月），https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf；Beau Kilmer, Jonathan P. Caulkins, Brittany M. Bond 和 Peter Reuter，《减少墨西哥的毒品贩运收入和暴力：加州将大麻合法化是否会有帮助？》（加州圣莫尼卡：兰德公司，2010年），https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP325.html；和 Gabriel Stargardter，《墨西哥的贩毒集团现在迷上了燃料，削弱了该国的炼油厂》，路透社，2018年1月24日，<https://www.reuters.com/investigates/special-report/mexico-violence-oil/>。

³⁰⁵ Drazen Jorgic，《特别报告：一次性手机和银行 App》。

³⁰⁶ 同上。

³⁰⁷ 笔者在墨西哥城以及通过虚拟平台对美国政府 and 执法官员进行的采访，2021年10月和11月。

³⁰⁸ Drazen Jorgic，《特别报告：一次性手机和银行 App》。

³⁰⁹ 同上。

³¹⁰ Drazen Jorgic 引用中国官员，《特别报告：一次性手机和银行应用程序》。

³¹¹ 笔者在墨西哥城以及通过虚拟平台对现任和前任美国和墨西哥官员以及执法官员进行的采访，2021年10月和11月。

³¹² Drazen Jorgic，《特别报告：一次性手机和银行 App》。

³¹³ 更多详细信息，请参阅不列颠哥伦比亚省洗钱调查委员会的多个听证会，

<https://www.cullencommission.ca>；和 Sam Cooper，《独家：不列颠哥伦比亚省的赌场如何为数百万美元的毒品现金洗钱》，温哥华太阳报，2017年9月29日，<https://vancouversun.com/news/national/exclusive-how-b-c-casinos-are-used-to-launder-millions-in-drug-cash>。

³¹⁴ 有关背景信息，请参阅 Vanda Felbab-Brown 和 Alejandro Castillo，《恢复美国和墨西哥的海产品贸易，

拯救小头鼠海豚》，今日墨西哥，2021年5月7日，<https://mexicotoday.com/2021/05/07/opinion-restore-us-mexico-seafood-trade-save-the-vaquita/>; Enrique Sanjurjo-Rivera, Sarah L. Mesnick, Sara Ávila-Forcada, Oriana Poindexter, Rebecca Led, Vanda Felbab-Brown, Andrés M. Cisneros-Montemayor, Dale Squires, U. Rashid Sumaila, Gordon Munro, Rafael Ortiz-Rodriguez, Ramses Rodriguez 和 Jade F. Sainz, 《从经济角度看拯救小头鼠海豚的政策：保护行动、野生动物贩运和激励机制的结构》，《海洋科学前沿》

(2021年8月27日)，<https://doi.org/10.3389/fmars.2021.644022>。

³¹⁵ 笔者在墨西哥城以及通过虚拟平台对墨西哥现任和前任美国和墨西哥官员以及执法官员、墨西哥渔业专家和高级渔业经营者进行的采访，2021年10月和11月。

³¹⁶ 笔者在墨西哥城以及通过虚拟平台对美国执法官员进行的采访，2021年10月。

³¹⁷ 笔者通过虚拟平台对美国和国际执法官员及毒品政策官员进行的采访，2021年11月。

³¹⁸ 《中国、墨西哥结束了中国加入世贸组织的谈判》，CCTV，2001年9月14日，

<https://www.cctv.com/special/180/1/13021.html>；和 Antonio Ortiz Mena, 《墨西哥参加世贸组织讨论》，(墨西哥城：艾伯特基金会，2003年5月)，<https://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02043.pdf>。

³¹⁹ 笔者在墨西哥城对墨西哥前政府官员进行的采访，2021年10月。

³²⁰ 同上。

³²¹ 同上。

³²² 笔者在墨西哥城对墨西哥前政府官员进行的采访，2021年10月。

³²³ 同上。

³²⁴ 笔者在墨西哥城对墨西哥前政府官员进行的采访，2021年10月。

³²⁵ 同上。

³²⁶ 《驻美国使馆发言人就芬太尼问题发表谈话》，中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆；和《中国驻美使馆：美国芬太尼滥用根源在其自身》，人民日报，2021年9月3日，

<http://en.people.cn/n3/2021/0903/c90000-9891885.html>。

³²⁷ 笔者在墨西哥城对墨西哥前政府官员进行的采访，2021年10月。

³²⁸ 笔者在墨西哥城对外国记者的采访，2021年10月。

³²⁹ 同上。

³³⁰ 作者在墨西哥城对墨西哥安全专家和墨西哥前政府官员进行的采访，2021年10月。

³³¹ 作者在墨西哥城以及通过虚拟平台对美国政府官员进行的采访，2021年10月。

³³² 作者在墨西哥城对墨西哥安全专家和墨西哥前政府官员进行的采访，2021年10月。

³³³ 同上。

³³⁴ 作者在墨西哥城以及通过虚拟平台对墨西哥贩毒问题专家进行的采访，2021年10月。

³³⁵ 作者在墨西哥城和米却肯州对墨西哥7位法律和安全专家进行的采访，2021年10月。

³³⁶ 作者在墨西哥城以及通过虚拟平台对墨西哥贩毒问题专家进行的采访，2021年10月。

³³⁷ 作者在墨西哥对当地的一位调查记者和一个渔业组织的一位前重要成员进行的采访，2021年10月和11月。

³³⁸ 作者在墨西哥对当地的一位调查记者进行的采访，2021年10月。

³³⁹ 笔者与美国禁毒官员进行的书面电子邮件交流，2020年4月；笔者通过虚拟平台对美国禁毒官员进行的采访，2020年11月和2021年1月。

³⁴⁰ 详细信息，请参阅 Vanda Felbab-Brown, 《灭绝市场：野生动物贩运及如何进行打击》(伦敦：Hurst, 2017)，第9章：《反洗钱工作》，205-218页。

³⁴¹ 笔者通过虚拟平台对国际药物政策官员进行的采访，2021年11月。

³⁴² 戈扬，《联邦快递再次陷入中美贸易战的夹击之中》，财新全球，2019年8月19日，

<https://www.caixinglobal.com/2019-08-19/fedex-caught-in-crossfire-of-us-china-trade-war-again-101452506.html>；Amy Qin 和 Julie Creswell, 《中国是个雷区，外国公司不断踩雷》，纽约时报，2019年

10月8日，<https://www.nytimes.com/2019/10/08/world/asia/china-nba-tweet.html>。

³⁴³ 赫海威和 Catherine Porter,《中国以“刺探国家机密”等罪名起诉两名加拿大公民》, 纽约时报, 2020年6月19日, <https://www.nytimes.com/2020/06/19/world/asia/china-canada-kovrig-spavor.html>; 赫海威,《从亿万富翁到传教士: 那些在中国被捕的外国公民》, 纽约时报, 2018年12月12日, <https://www.nytimes.com/2018/12/12/world/asia/china-foreigners-detained.html>; 黄安伟和傅才德,《中国如何抓捕外逃官员: 扣留他的美国孩子》, 纽约时报, 2018年11月25日, <https://www.nytimes.com/2018/11/25/us/politics/china-exit-ban.html>。