

# 中国药物成瘾者法律人权报告

## 污名、歧视与易受伤害：中国药物成瘾者的生存现状总述

在中国，由于政府一直视药物成瘾者为“吸毒者”和违法者，这使百万以上的药物成瘾者比其他人背负了更多污名化的身份和广受歧视的待遇。有许多中国的医生已经从医学角度论证了药物成瘾只是一种疾病，但是，这并没有引起官方足够的重视。对药物成瘾者给予高压打击似乎已经成为中国政府的一个“共识”。而这也给药物成瘾者的权益受到各种各样的侵害“奠定了基础”：

- 有些地方的执法机关把药物成瘾者视为永久的“罪犯”，可以在任何时候、任何地点进行盘问、讯问甚至抓捕。采取这些行动的时候，执法机关往往不遵守中国相关法律规定。有些地方的执法人员拒绝出示证件、拒绝说明盘问（逮捕）理由，甚至进行强行抓捕。

- 有些地方的执法机关不注意对药物成瘾者的权益进行保护。特别是在人身权和财产权方面，执法机关可以在任何时候要求药物成瘾者进行尿检、对药物成瘾者的人身权利进行限制以及采取各种非法手段掠夺药物成瘾者的个人财产。

- 有些地方的法律规定对药物成瘾者各项权利进行了限制。比如在获得社会保障方面，绝大多数药物成瘾者被排除在最低生活保障范围之外。药物成瘾者生活的窘迫和无助并没有引起政府的重视。

- 部分媒体不够客观和公正的报道往往又会在很大程度上加剧药物成瘾者的污名化和被歧视趋势。

- 法律救济途径的缺失使很多药物成瘾者不能获得公正的对待，常此以往，社区、邻居也会在不同程度上远离并歧视生活在同一社区的药物成瘾者。

我们发现：由于法律保障的缺失和地方政策的漠视，药物成瘾者所面临的问题在当下中国已经成为一个严重的社会问题。《2006 年中国禁毒报告》指出：“毒品问题是诱发其他刑事犯罪和社会治安问题的温床，吸毒人员以贩养吸、以盗养吸、以抢养吸、以骗养吸、以娼养吸现象严重，一些地区抢劫、抢夺和盗窃案件中 60%甚至 80%是吸毒人员所为。”从中国政府的报告来看，很多与药物成瘾者有关的刑事犯罪和社会治安问题都是由于自身因素造成的。然而，政府却漠视了引起这些问题的法律失败的因素和社会歧视的因素存在。因此，中国政府在决策上一直对药物成瘾者进行高压打击，认为这样就可以创造一个良好的社会治安状况。实质上，从中国目前的情况来看，高压打击的政策往往只起到了相反的作用，缺乏人权保护的 Legal 和政策已经成为对药物成瘾者进行管理和保护的瓶颈。

与此同时，中国药物成瘾者的艾滋病高感染率并没有得到有效遏制。据《中国艾滋病防治联合评估报告（2007）》显示，截止 2007 年 10 月底。累计报告的艾滋病病毒感染者和病人中，注射毒品传播占 38.5%，注射毒品是中国目前 HIV 最主要的传播途径。缺乏降低毒品伤害的有效措施在根本上制约了艾滋病防治工作在药物成瘾者中的开展。

## 一、法律和政策的规定缺乏对基本人权的保障

《中华人民共和国禁毒法》：似乎只是一个神话，与现实有着较大的距离

- **神话一**：“社区戒毒措施的提出迈出了人性化的一大步！”
- **现实一**：社区戒毒措施既缺乏实际效应，又不注意对基本人权的保护——模糊的规定使法律缺乏可操作性。该法指出：“城市街道办事处、乡镇人民政府负责

社区戒毒工作。城市街道办事处、乡镇人民政府可以指定有关基层组织，根据戒毒人员本人和家庭情况，与戒毒人员签订社区戒毒协议，落实**有针对性的社区戒毒措施**。公安机关和司法行政、卫生行政、民政等部门应当对社区戒毒工作提供**指导和协助**。”而事实上，什么是“有针对性的社区戒毒措施”？直至法律开始实施也没有一个明确的规定；其次，社区戒毒的目的在于治疗和康复，而街道办事处和乡镇人民政府负责此项工作是否有能力对药物成瘾者进行有效的健康指导成为每一个人最大的怀疑；再者，公安与卫生等各部门间的工作协调问题一直是减轻药物伤害工作的最大障碍，而在该法中我们依然没有看见必要的规定。

——社区戒毒存在地域限制和歧视。该法规定：“戒毒人员应当在**户籍所在地**接受社区戒毒；在户籍所在地以外的现居住地**有固定住所的**，可以在现居住地接受社区戒毒。”随着中国经济的发展，人口流动日趋频繁。然而，很多药物成瘾者由于地域的限制而不能得到有效的治疗。现在，社区戒毒的“利好”规定似乎也对他们关闭了大门。这同时也是一种对公民的歧视，限制了公民的基本迁徙自由和发展的空间。

■ **神话二**：取消劳动教养制度，实行强制隔离戒毒将体现政策的进步

■ **现实二**：强制隔离戒毒有可能会在某些领域造成对药物成瘾者的伤害

——公安机关强制隔离戒毒决定的作出具有很大的随意性。该法规定：“对于吸毒成瘾**严重**，通过社区戒毒**难以戒除**毒瘾的人员，公安机关可以**直接作出**强制隔离戒毒的决定。”在此，“严重”、“难以戒除”的标准应该由谁来界定？公安机关做出的结论是否能够经得起医学的检验？同时，这种模糊的界定是否会给执法机关以滥用职权的可能？事实上，我们所有的这些疑问在法律实施以来都成为了现实，这使法律规定的初衷发生了巨大的扭曲。

——强制隔离戒毒并非比劳动教养更有进步。该法规定：“强制隔离戒毒的期限为**二年**。…强制隔离戒毒期满前，**经诊断评估**，对于需要延长戒毒期限的戒毒人员，由强制隔离戒毒场所提出延长戒毒期限的意见，报强制隔离戒毒的决定机关批准。强制隔离戒毒的期限最长可以**延长一年**。对于被解除强制隔离戒毒的人员，强制隔离戒毒的决定机关可以责令其接受不超过三年的社区康复。”也就是说，药物成瘾者最长可能要接受三年的强制隔离戒毒，而此期限已经远远超出了中国刑法所规定的很大一部分犯罪行为所被监禁的期限。再者，药物成瘾者在强制隔离戒毒被解除后还要接受不超过三年的社区康复。这种康复是否会进一步限制当事人的人身自由？是否会受到更多的侵扰和伤害？我们都不得而知。但是，我们已经注意到，在禁毒法开始实施后，在中国一些地方，公安机关强制戒毒所在不断的新建、规模在不断地扩大；有些劳教所已经与强制戒毒所合并。这些事实让我们感觉到的是强制控制的力度在加大，原本“人性化的设计”似乎成为了神话！

■ **神话三**：禁毒法将对药物成瘾者给予更多的关怀

■ **现实三**：含糊且不具操作性的规定使药物成瘾者的权益面临更大的挑战

——强制检测依然是公安机构的最大“砝码”。该法规定：“公安机关可以对**涉嫌**吸毒的人员进行**必要的检测**，被检测人员应当予以配合；对拒绝接受检测的，经县级以上人民政府公安机关或者其派出机构负责人批准，可以强制检测。”首先，“涉嫌吸毒人员”应当如何界定？这个问题的模糊处理将会使医疗部门、社区戒毒部门和公安机关之间的职能界限依然模糊，从而进一步加剧对药物滥用者基本人权的侵犯（比如：无理由询问、逮捕，强制检测等等）。其次，“必要的检测”是一个十分含糊的规定，如果涉及艾滋病检测是否要征得被检测者的同意？其隐私是否能够得到保障？

——药物成瘾者财产权利不能得到有效的保护。该法规定：“根据戒毒的需要，强制隔离戒毒场所可以组织戒毒人员参加**必要的生产劳动**，对戒毒人员进行职业技能培训。组织戒毒人员参加生产劳动的，**应当支付劳动报酬**。”然而，从社群了解到的情况是：在有些地方，部分药物成瘾者在强制戒毒期间的劳动不能获得应有的劳动报酬。再者，在被公安机关进行调查的时候，各种各样的罚款依然存在，这些罚款有的没有任何根据，有的没有经过正规的程

序，不符合法律的规定。

■ **神话四：**减轻伤害的工作将得到有效的发展

■ **现实四：**减轻伤害工作缺乏规范化，药物成瘾者面临更大的伤害

——在高压打击的基本政策下，维持治疗成了一个最被忽略的内容。该法规定：“省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门会同公安机关、药品监督管理部门依照国家有关规定，根据巩固戒毒成果的需要和本行政区域艾滋病流行情况，可以组织开展戒毒药物维持治疗工作。”从法律特征来看，该条规定不具有任何的可实施性，而且如此模糊的规定更是为工作的开展遗留下众多的缺陷。

——美沙酮维持治疗与公安机关的禁毒政策在很多方面协调不够，直接侵害了药物成瘾者的基本权利。比如，有些地方公安机关可以在美沙酮门诊门口随意抓人并进行强制尿检，甚至罚款等。这不仅不利于治疗的延续开展，更打击了治疗人员的信心。而在这个问题上，不仅仅社群有很大的不满，很多医生也对这种情况表示了担忧。

——针具交换在法律层面上的定性不清导致针具交换工作不能很好的开展。中国为了有效防治艾滋病，在从国外引进针具交换项目以后，法律一直回避其定性问题。因此，针具交换很难很好的在中国开展。

**结语：**诚然，《中华人民共和国禁毒法》在很多方面也是有进步的，比如对未成年人和妇女的特殊保护政策。但是，其不足之处远远大于其进步之处。一个最关键的问题在于中国政府在认识上是否将药物成瘾者视为一名普通的公民来对待？或许在这个问题上，中国的法律需要改进的地方还很多！

## 二、权力滥用及其对基本人权的侵犯

在中国，针对药物成瘾者，执法机关及其人员常常滥用自己所掌握的权力。这在根本上给药物成瘾者带来了无休止的侵害和痛苦。

■ **公安机关滥用执法权，刑讯逼供等现象依然存在**

二十世纪90年代，在中国，刑讯逼供还被广泛运用于针对药物成瘾者的案件审讯过程中。很多现在投身于自愿活动和“同伴教育”中的志愿者还都清晰的记得自己遭遇过的严刑拷打。这样的经历对他们来说是一段不堪回首的经历，然而现在的情况又是怎么样呢？

二十一世纪初，中国执法机关在法律的制约下，态度和行有了一定的改变。但是，近年来一种隐形的“刑讯逼供”形式又在中国执法机关中蔓延。中国的执法机关雇佣了大量的保安、协警，这些人成为执法人员的“打手”。动辄就由这些人对“嫌疑人”进行拷打。当受害者要求追究责任的时候，执法机关的回答是：“不是我们打的，是那些保安打的，我们已经把他们开除了。”有律师指出：“这些所谓的保安、协警在法律上没有一个明确的定性。他们的主体资格也不等同于执法人员。”因此，受害人往往没有办法追究有关人员的责任，也没有办法维护自身的权利。而这种现象正在不断膨胀，执法游离于法律规定之外！

■ **部分执法人员胡乱没收、侵吞药物成瘾者合法财产**

中国的执法机关及其执法人员常常以没收毒资为由非法没收药物成瘾者的金钱和财务。而且，很多执法人员并未遵守相关的法律规定，没有给药物成瘾者开具法律规定的票据和相关凭证。

首先，如何认定“毒资”在中国的法律上是比较模糊的，这给公安机关执法的任意性提供了基础。事实上，如果当事人能够证明其财产和资金的合法来源，则不应当被认为是“毒资”或“赃款”。然而，很多执法人员根本不管当事人的辩解，任意进行罚款，有些地方的部分执法人员还利用其强势地位对当事人进行敲诈和勒索。其次，部分执法人员的罚没程序严重违法。《公安机关办理行政案件程序规定》指出：“除依法应当销毁的物品外，公安机关依

法没收或者收缴、追缴的违法所得和非法财物，必须按照国家有关规定处理或者上缴国库。罚款、没收或者收缴的违法所得和非法财物拍卖或者变卖的款项和没收的保证金，**必须全部上缴国库，不得以任何形式截留、私分或者变相私分。**”同时，《中华人民共和国治安管理法》规定：“人民警察当场收缴罚款的，应当向被处罚人出具省、自治区、直辖市人民政府财政部门统一制发的罚款收据；不出具统一制发的罚款收据的，被处罚人有权拒绝缴纳罚款。”然而，很多曾经遭遇过不公正处罚的药物成瘾者告诉我们：“在那种情况下，法律是没用的，在他们的威逼之下，谁敢做声？”也就是说，很多药物成瘾者在那种情况下实际上已经丧失了基本的辩解权和抗议权。而且，这种现象似乎已经成了中国公安执法机关的一种“通病”。

#### ■ 无休止的强制尿检侵犯了公民基本的生活安宁权和自由

上文已经分析过，《中华人民共和国禁毒法》规定：“公安机关可以对**涉嫌**吸毒的人员进行**必要的检测**，被检测人员应当予以配合；对拒绝接受检测的，经县级以上人民政府公安机关或者其派出机构负责人批准，可以强制检测。”然而，实际情况并非只是法律规定之模糊这么简单。在很多情况下，公安机关执法人员往往只管强制检测而不顾其他。

首先，“涉嫌吸毒”没有一个明确的标准，而中国的执法机关对于只要是曾经滥用过毒品的人都会要求其进行检测。很多人已经戒断毒品多年，但是，每到一个地方，他们都会受到当地公安机关的干扰、盘问和进行检测。其次，公安机关往往会自己“找上门”，侵入当事人的家里、住地，完全不顾其居住和生活的安宁。很多执法人员还拒绝说明来意、拒绝出示证件。再次，进行强制检测往往还没有经过“县级以上人民政府公安机关或者其派出机构负责人批准”。很多药物成瘾者和已经戒断多年的人，在面对这些情况的时候往往是无知所措，因为他们受到的伤害已经很多很多，况且，他们内心知道很难得到有效的救济。此类情况的发生，挫伤了每一个人的自尊，使他们受到更多的歧视，成为了他们回归社会最大的障碍。

#### ■ 强制戒毒过程中的人身安全得不到有效保障

在中国的强制戒毒机构中，对药物成瘾者进行管理往往采取的是“同类人管理同类人”的办法，而这也滋生了内部的“牢头狱霸”现象。“牢头狱霸”在强制戒毒机构内部享有很大的“权威”。在这种情况下，很多药物成瘾者会因为各种各样的原因被“牢头狱霸”欺负，甚至是被殴打、虐待，有些情况下还会致人残疾、死亡。然而，中国的执法机关却不主动对其进行干预，采取任其发展的态度。

药物成瘾者在被强制带入强制戒毒机构以后，一方面，其基本的人身安全得不到执法机关的有效保护。另一方面，在某些致伤、致残、致死的案件中，有些地方的公安机关为了掩盖其管理不善的面目，往往瞒报实情，有知情人士说：“对于很多被打伤、打死的人，公安机关会说他们是因为自残而致伤、自残或致死的。”从这里来看，执法机关不仅仅不遵守相关规定，更严重的是缺乏一种对人身和生命的基本尊重。而这正是很多不公现象发生的根本原因。

#### ■ 强制戒毒过程中的强制劳动侵害了公民的基本权利

过去，强制隔离戒毒场所为了单项追求经济效益，在承接的劳动项目中，多数是具有一定危险因素，超强度的体力劳动。2006据中国某地强制戒毒所相关人员介绍，该戒毒所每年可以创收近千万元。药物成瘾者在强制戒毒所内所从事的劳动是在没有任何法律保障劳动者权益的状况下强制性进行的。多数戒毒人员没有任何劳动报酬保障的同时，既要承受超强度的劳动还要承受“牢头狱霸”的棍棒驱赶，开始集体抵抗，集体脱逃，这样的事件越来越多。2005年公安部下发康复劳动必须逐渐转“外向型”为“内向型”的手工加工为主。时至今日，一些强制隔离戒毒场所还在开展“外向型”的康复劳动，转为“内向型”的康复劳动，多数人员同样在承受过重的任务。

#### ■ 医生对权力的滥用从另外一个方面加大了对药物成瘾者的伤害

在中国，医患关系一直是一个令人头疼的问题。对于药物成瘾者来说，从过去单纯的劳动教养和强制戒毒到现在的维持治疗的开展，可以说工作取得了一定的进步。但是，我们发

现，医患关系的不均等性已经开始向维持治疗工作蔓延。

在中国有些地方，疾病控制部门负责药物成瘾者维持治疗的工作。他们接纳了那些接受过强制戒毒的人进行维持治疗。对于药物成瘾者来说，服用美沙酮的量，在正常情况下应该是逐步递减，最终戒断毒瘾。但是，医生们为了追求最大的经济利益不愿意给药物成瘾者减量，以此保证服药人员的数量，进而通过收取费用获得更大的利益，同时申请更多的项目和资金（在中国有些发达地区，服用美沙酮由政府买单，从而使这种现象较少出现，但是在一些相对落后地区，此种现象依然存在的）。某些药物成瘾者由于不能在负担此项费用，却又会被送进强制戒毒所。在这里，医生丧失了基本的职业道德，他们不顾药物成瘾者的基本健康，在利益面前不断的滥用自己的权力，给药物成瘾者带来了更大的伤害。

### 三、歧视广泛存在——社区回归艰难而曲折

#### ■ 国家层面的歧视

在这个问题上，最突出的问题是药物成瘾者在社会保障领域所受到的歧视。在中国，有些地方的法律和相关政策将药物成瘾者排除在社会保障范围之外。比如：2005年开始实施的《昆明市城市居民最低生活保障实施办法》第九条中规定：因吸毒、赌博行为造成生活困难的不得享受城市低保待遇。

事实上，从目前中国的情况来看，药物成瘾者所面临的问题除了没有一个良好的社区回归机制外，其最基本的生存权同样面临着非常大的挑战。很多药物成瘾者由于很多不能找到工作，往往靠父母亲的退休工资和积蓄维持着自己的生活。然而，针对贫困人口的最低生活保障却也向他们关闭了大门。很多药物成瘾者都不止一次的在申请低保时遭遇过这样的答复：“你们连毒都吸得起，还申请什么低保啊？”这实际上是权力机关在法律框架下对药物成瘾者的一种歧视。

从社会控制的角度来讲，对药物成瘾者给予适当的经济支持和援助是促使他们更好回归社区和社会的一项良好的措施。因为，对药物成瘾者所进行的法律规制，最终的目的是要实现对他们的矫治，并促使他们回归社区，与其他人一起共同和谐的生活在一起。

#### ■ 社会层面的歧视

首先，药物成瘾者在就业问题上所受到的歧视是最为普遍的。由于对药物成瘾者的污名化广泛存在，很多企业和需要用工的单位往往拒绝录用曾经或正在滥用毒品的人。他们认为，药物成瘾者都是一些“隐君子”，干不了工作，同时“手脚还不干净”。因此，药物成瘾者往往会在找工作的时候遭拒，有些“幸运”找到工作的人在工作中同样会受到各种各样的歧视。一名药物成瘾者说：“我在一个宾馆的餐厅工作，每个人都会轮流值夜班，但是他们从来都不安排我值班，因为他们害怕我偷东西。”另一名药物成瘾者说：“我在一个建筑企业工作，有一次工地的东西丢了，老板二话没有就让一群人来对我进行拷打，因为他们认为除了我而外别人是不可能偷东西的”。污名化的身份让药物成瘾者在就业的道路上面临着极大的困难！

其次，来自社区的歧视常常存在。药物成瘾者生活在社区里边，但是社区内的人在知道其滥用过毒品以后常常对其据而远之。而且，每当社区内有人家丢了东西或者失窃了以后，社区内的人往往首先就认为是个别的药物成瘾者干的。药物成瘾者被看做是社区内的一枚“隐形炸弹”，这个他们的正常生活造成了极大的影响，同时更是使他们的受到了极大的伤害。

再次，人们对药物成瘾者的健康和生命权缺乏尊重。在中国，药物成瘾者被认为是健康状况差、道德水平低下的人。因此，有些药物成瘾者在受到各种各样的伤害之后，不仅没有得到人们的关注和同情，反而人们会认为他们的遭遇是理所当然的和应该。因此，我们会听

到很多诸如：“那个家伙死了也活该！”等话语。

## 四、与药物成瘾者有关的组织和项目面临的问题

### ■ 药物成瘾者社群的草根组织缺乏支持性环境

最近几年以来，随着中国其它社群的草根组织不断的破土，一些来自药物成瘾者社群的活跃骨干也在积极的推动药物成瘾者社群中草根组织的发展。但是，由于国家对药物成瘾者采取打压政策，加之社会歧视、社会污名化等因素存在，针对药物成瘾者草根组织的支持性环境极差。同时，由于药物成瘾者社群本身面临的诸多问题，导致很多的药物成瘾者无法参与到降低毒品伤害控制的社会工作中。

### ■ 机构和项目的资金不透明，缺乏来自社会、社群的监督

目前，在中国开展降低毒品伤害控制的项目，很多都不能很好的公开项目或机构的资金使用情况。团队内部了解项目资金的人也寥寥无几，只有极少数几个项目管理者清楚项目资金的数目，而这些管理者之中又是很少有来自药物成瘾者社群的。因此项目执行方在使用项目资金时，往往缺乏来自社群的监督。会出现挪用或者以各种名目巧取豪夺，私分项目资金。在云南的某次项目结题交流会上，曾有来自社群的项目人员提出，需要社群参与项目资金使用的监督。而这个建议在其后不了了之。

### ■ 项目执行过程中缺乏药物成瘾者的有效参与

在降低毒品伤害控制的项目运作过程中，有些中外合作机构和 NGO 均将药物成瘾者定位于“同伴教员”。因此，参与到项目中的药物成瘾者核心骨干找不到自己的归属感和责任感。因为参与不到项目决策中，因此工作中缺乏主观能动性，往往是按照管理者的安排去被动的接受工作，达不到很好的效果，这也导致许多工作只是流于形式和表面。