

運用跨域思維查核政府毒品 防制政策執行情形

朱雅雀、江貞儀、郭信杰

（審計部第二廳薦任審計兼科長、薦任審計員、薦任審計員）

毒品問題與國人健康及社會安定息息相關，政府推動各項反毒策略，多年來仍難以改善施用毒品再犯及新興毒品氾濫等問題，本文以跨域治理視角深入研析我國毒品防制政策執行情形等，據以研提審計意見，敦促政府持續完善毒品防制管理機制，有效協助政府提升反毒成效，善盡審計職責。

壹、前言

毒品濫用為全球關注議題，我國為防制毒品危害，將毒品依危害性分成四級加以管制，並由行政院統各部會力量打擊毒品，分別自 106 年、110 年推動「新世代反毒策略行動綱領」第一期及第二期，已見初步成效，然施用毒品再犯情形仍嚴重，刑滿出獄後再次施用毒品比率仍然偏高。爰規劃自 114 年度起再編列 150 億元啟動「新世代反毒策略行動綱領」（第三

期 114-117 年），強化科技緝毒，並聚焦毒品施用者減害、復歸及再犯議題。由於政府毒品防制政策橫跨中央與地方機關，各部會雖依行動綱領分工擬定與執行行動方案，然跨部會資料整合與協作機制仍待強化。為突破治理瓶頸，亟須善用公私協力與創新政策工具，方能精準打擊毒害。爰以跨域治理視角，統整現行政策執行成效與審計查核發現，進而提出未來查核規劃建議，以強化政府治理效能，實踐審計監督價值。

貳、政府推動毒品防制政策執行情形

一、政府推動反毒工作情形及成效

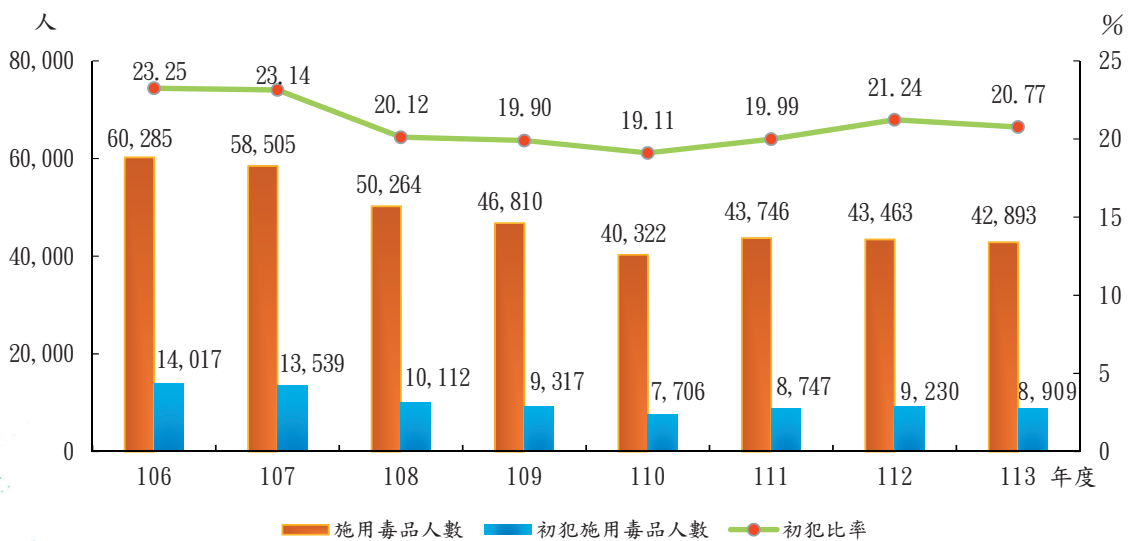
行政院推動新世代反毒策略行動綱領各項反毒策略，在中央及地方政府共同努力下，施用毒品人數自 106 年度之 6 萬餘人，減少至 113 年度之 4 萬餘人，其中初犯施用毒品人數自 106 年度之 1 萬餘人，減少至 113 年度之 8 千餘人，初犯施用毒品人數占整體施用毒品人數之比率自 106 年度之 23.25%，減少至 113 年度之 20.77%（圖），顯示政府推動反毒工作，已具初步成果，惟以近 2 年國內流行之依托咪酯（喪屍煙彈）為例，113 年度於非

尿液檢體檢出案件 1,252 件，相較於 112 年度之 13 件，增加 95 倍，並發生毒駕造成員警殉職等社會關注重大事件，顯示毒品犯罪問題依然嚴峻。

二、中央政府毒品防制相關預算編列及執行情形

行政院推動「新世代反毒策略行動綱領」（第二期 110-113 年），統合法務部及衛生福利部（下稱衛福部）等 9 個部會編列毒品防制預算計 123 億餘元，截至 113 年底止，實現數 114 億餘元，執行率 92.68%（表 1），其中預算執行率未達 80% 者，係衛福部辦理發展藥癮防治專業人才培訓制度及試辦戒治模式之前置作業期程較長，致執行進度未如預期。

圖 施用毒品人數及初犯施用毒品人數



註：1. 初犯比率係初犯施用毒品人數占施用毒品人數比率。

2. 資料來源：整理自臺灣高等檢察署 2024 年國內毒品情勢快速分析年報。

表 1 110 至 113 年度新世代反毒策略行動綱領預算編列及執行情形

單位：新臺幣千元、%

主管機關	可用預算數	決算數			賸餘數	執行率
		合計	實現數	保留數		
合計	12,398,561	11,491,105	11,431,775	59,330	907,456	92.68
法務部	7,628,824	7,380,458	7,354,783	25,675	248,366	96.74
衛福部	1,619,856	1,186,132	1,182,857	3,275	433,724	73.22
財政部	945,184	863,399	834,090	29,309	81,785	91.35
內政部	907,586	890,859	889,788	1,071	16,727	98.16
教育部	608,066	504,596	504,596	—	103,470	82.98
海洋委員會	349,776	346,373	346,373	—	3,403	99.03
勞動部	220,219	200,238	200,238	—	19,981	90.93
國防部	99,050	99,050	99,050	—	—	100.00
經濟部	20,000	20,000	20,000	—	—	100.00

資料來源：整理自各機關提供資料。

參、審計發現

考量政府推動毒品防制政策涉及眾多主辦機關，各部會依職掌分工執行，爰採取「跨域治理」思維，從多元面向分析政策管理與執行情形，對攸關民生重要政策議題提出具洞察性審計意見，並向行政院建議督促所屬提升施政效能及良善治理作為，以發揮審計價值。茲將涉及跨部會業務及整體執行成效部分，摘要分述如次：

一、政府已建立定期監控國內毒品發展趨勢及納管之機制，惟面對新興影響精神物質快速擴散及化學物質流供製毒，未能及時列管因應妥處，允宜持續精進監控及列管機制，及早洞察國外已流行毒品，掌握國內毒品發展情勢，以提升對新興毒品應對能力

政府為防制毒品危害，由法務部與衛福部組成毒品審議委員會（下稱毒審會）

審議毒品分級，再報由行政院公告。依現行新興影響精神物質預警機制，由各查緝及檢驗機關進行預警監測，如認有列管必要則提報毒審會審議，惟「列管必要」之認定尚乏客觀標準，恐影響早期預警管制之成效。復以依托咪酯為例，該物質 112 年間於中國大陸出現濫用，並於同年 10 月即列為第二類精神藥品目錄，我國迄 113 年 6 月始列為第三級毒品，嗣因檢出案件激增並發生毒駕釀員警殉職等事件，毒審會再於 113 年 11 月列為第二級毒品，國內毒品情勢監測納管機制尚待精進；臺灣高等檢察署於 113 年 2 月會議討論「2- 甲基 -4-（甲硫基）-2- 咪啉苯丙酮（MMMP）」物質有列管必要，爰提經毒審會於 113 年 3 月決議，因 MMMP 具工業用途不列入毒品先驅原料管制，另報請行政院於 114 年 3 月函請環境部評估納入關注化學物質列管。惟據環境部化學物質管理署說明，完成 1 項關注化學物質公告，需耗時約 16 個月以上作業時間，恐不利及時有效防制其被用於製毒之危害，宜研酌建立提報毒審會之準則，及強化國際資訊交流與監測，並精進關注化學物質公告列管作業時程。據行政院函復說明：為強化新興影響精神物質即時提案毒審會審議列管，法務部將邀集相關單位研商檢討毒審會提報及列管原則；另有關具工業用途之製毒原料，將審慎評估國內產業需求及發展，發揮管理機制之最大效益。

二、毒駕嚴重危害道路交通安全，惟實務上尚無及時遏阻毒駕之執法機制、刑事訴訟法非侵入性採尿程序修正草案尚未完成修法等情，允宜持續滾動檢討，積極促請完善修法，以保障社會交通安全

為保障交通安全，刑法第 185 條之 3 於 112 年 12 月 27 日修正公布，明訂駕駛動力交通工具，如施用毒品而其尿液或血液經檢驗達行政院公告品項及濃度值以上，或其餘足以認為施用毒品，致不能安全駕駛，負刑事責任。經據內政部警政署（下稱警政署）統計，113 年 1 至 9 月毒駕案件相較 112 年同期增加 14.32 倍（表 2），113 年 7 至 10 月間更發生毒駕釀成

表 2 毒駕案件數

單位：件

月份 \ 年度	112	113
合計	119	1,823
1	2	115
2	1	87
3	2	151
4	3	170
5	8	199
6	29	225
7	11	242
8	33	360
9	30	274

資料來源：整理自警政署提供資料。

員警殉職等 7 起案件。按現行毒駕查緝，相較酒駕執法，毒駕尚乏快速檢測設備，造成第一線員警取締毒駕之困難；且刑事訴訟法第 205 條之 2，司法警察等人員得違反犯罪嫌疑人或被告意思採取尿液作為犯罪證據之規定，經憲法法庭於 111 年憲判字第 16 號判決，認為有牴觸憲法保障人民其他自由及權利之意旨，應自判決公告之日起 2 年內妥適修法，惟相關修正草案尚未完成修法，宜完善修法及相關配套措施，以保障社會交通安全。據行政院函復說明：相關主管機關可視需求洽詢學研單位快篩研究成果，並已要求各警察機關加強查緝毒駕及提升員警執勤技巧，另將配合司法院共同推動刑事訴訟法之修法。

三、打擊毒品已具初步成效，惟成人再犯比率仍呈上升趨勢，且受限於毒品危害防制中心人力不足及毒品危害講習參與率偏低，影響再犯防止整體成效，允宜研謀善策因應

行政院於 111 年 8 月核定「施用毒品者再犯防止推進計畫」（111 至 113 年），期達成施用毒品之成人於 2 年內再犯比率，較 106 至 108 年度平均值減少 1.5 個百分點之目標。經查 111 年度施用毒品之成人，經追蹤 2 年內再犯比率為

43.96%，已較目標值 44.66% 略降，惟出獄受刑人及出所受觀察勒戒人再犯比率分別較 106 至 108 年度平均值上升，未達下降之目標，且成人再犯比率自 109 年度起逐年上升，尤以出所受觀察勒戒人及出所受戒治人員上升百分點較高（表 3）；另統計 113 年度計有 12 個市縣毒品危害防制中心個案管理人力未達 1：30 之案量比目標值，又全國各市縣毒品危害講習參與比率自 112 年度之 54.57% 下降至 113 年度之 51.34%，講習參與率偏低，宜研謀善策因應，以有效抑制毒品問題。據行政院函復說明：將結合社會資源建構支持網絡，深化輔導品質，並持續增加個案管理人力，及發展不同內容講習課程。

四、兒少施用第三級及第四級毒品之案件占比逐年上升，且部分市縣政府少年輔導委員會人力尚未達配置人力基準，允宜強化跨域合作，整合各方面資源，俾有效預防及減少兒少接觸毒品

據衛福部統計 108 至 113 年度「關懷 e 起來」通報兒少施用毒品計 4,920 人，主要係以 12 歲以上未滿 18 歲之少年，且施用第三級及第四級毒品為大宗，並以非在學居多（表 4）；113 年底各市縣政府少年輔導委員會（下稱少輔會）輔導人力

表 3 施用毒品成人 2 年內再犯比率

單位：%

身分別	年度	106 至 108 平均	109	110	111
	再犯比率		46.16	41.60	42.10
出獄受刑人		51.39	45.24	47.89	51.79
出所受觀察勒戒人		37.14	36.38	41.73	45.24
出所受戒治人		32.21	20.73	29.11	28.89
緩起訴處分附命戒癮治療確定者		46.88	40.18	41.47	42.93
毒品行政裁罰受處分人		46.42	42.09	40.74	43.21

資料來源：整理自法務部及警政署提供資料。

表 4 兒少施用毒品於「關懷 e 起來」通報情形

單位：人、%

項目別	通報人數	年齡				施用毒品				在學情形			
		兒童 (未滿 12 歲)		少年 (12 歲以上未滿 18 歲)		第一、二級		第三、四級		在學		非在學	
		人數	占比	人數	占比	人數	占比	人數	占比	人數	占比	人數	占比
合計	4,920	9	0.18	4,911	99.82	916	18.62	4,004	81.38	2,176	44.23	2,744	55.77
108	806	3	0.37	803	99.63	183	22.70	623	77.30	345	42.80	461	57.20
109	880	—	—	880	100.00	187	21.25	693	78.75	374	42.50	506	57.50
110	724	3	0.41	721	99.59	163	22.51	561	77.49	309	42.68	415	57.32
111	624	1	0.16	623	99.84	143	22.92	481	77.08	257	41.19	367	58.81
112	808	1	0.12	807	99.88	90	11.14	718	88.86	362	44.80	446	55.20
113	1,078	1	0.09	1,077	99.91	150	13.91	928	86.09	529	49.07	549	50.93

資料來源：整理自衛福部提供資料。

僅 264 員，尚未達 113 年度配置人力基準 288 員，計有 12 個市縣政府少輔會未達配置人力基準，主要係各市縣政府對少輔會輔導工作投注資源不足所致，宜促請各市縣政府妥編預算聘用輔導人力，並透過輔導分析少年偏差行為原因，積極整合相關資源，以優化少年輔導政策。據行政院函復說明：將持續強化跨部會通報與聯繫機制，全面掌握涉毒兒少資訊，並完善個案輔導與醫療服務，及依各市縣政府少輔會實際輔導案量及相關工作時間成本，合理推估人力基準，並積極增聘人力，持續強化服務品質及輔導量能。

五、政府已透過公私協力執行毒品檢驗工作，強化新興毒品檢驗量能，惟民間檢驗機構之檢驗能量尚待提升

政府為因應新興影響精神物質發展快速，以公私協力方式執行毒品尿液檢驗工作。依毒品危害防制條例第 33 條之 1 規定，尿液之檢驗應由經衛福部認證之檢驗及醫療機構、指定機關依法設置之檢驗機關（構）為之。國內於 113 年間爆發依托咪酯危害，因屬新公告毒品，民間檢驗機構尚待布建檢驗量能，僅能送國家級中央檢驗機關檢驗，造成檢驗量爆增，進而影響檢驗期程。嗣經衛福部食品藥物管理署（下稱食藥署）輔導民間檢驗機構建立檢

驗能量，於 113 年 11 月通過第一家可檢驗依托咪酯之民間檢驗機構，惟警察機關受限年度預算額度，仍送中央檢驗機關檢驗為主，尚無法解決中央檢驗機關業務負荷，宜研酌建立毒品檢驗分流機制，及研謀挹注適足預算，俾以提升檢驗量能，減輕中央檢驗機關負荷。據行政院函復說明：將於發現新興毒品流行預警時，由警政署同步通知食藥署啟動後續檢驗機制整備，並規劃擴充中央檢驗機關檢驗能量，及輔以有意願承接檢驗之公立醫院及直轄市政府警察局建立檢驗能量，避免檢驗空窗期。

肆、未來查核規劃之建議

一、強化跨審計機關資訊交流與合作，共同查核跨部會推動抑制毒品再犯之反毒策略執行成效

行政院自 114 年起推動「新世代反毒策略行動綱領」（第三期 114-117 年），聚焦抑制毒品再犯等議題，由多個部會及地方政府共同執行，顯見各機關間協力合作、通報與轉介等亟為重要，然媒體屢有報導，轉介至有關單位後，因資源有限或未具強制力等，影響政策執行成效。鑑於相關審計工作，亦涵蓋中央與地方審計單位，審計機關宜持續強化跨機關間資訊交流與合作，運用跨域思維共同查核跨部會

推動抑制毒品再犯之反毒策略執行成效，並深入探究政策執行之窒礙，研提適切之審計意見。

二、推動公民參與式審計，加強運用毒品濫用等利害關係人觀點，提升政府毒品防制政策之查核深度與成效

據 2016 年國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI）「最高審計機關利害關係人參與審計指引」指出，審計機關強化利害關係人參與，可提升審計影響力及傳遞審計價值與效益。鑑於毒品防制議題涉及多元利害關係人及專業領域，審計機關宜加強以利害關係人觀點，透過專家諮詢及深度訪談等方式，導入以民為本之公民參與審計，深化查核面向與社會價值，促使政府毒品防制施政更具透明度與適切性。

三、導入及運用智能審計加強查核政府毒品防制政策執行成果，並研提適切之審計意見

據 INTOSAI 於 2019 年莫斯科宣言（Moscow Declaration）中強調審計機關應運用數據分析及人工智慧（AI）等工具方法，強化創新，並扮演策略參與者、

知識交換者及前瞻產出者角色。政府已整合法務部、警政署、教育部及衛福部等單位業管資料庫，建置「毒藥品防制議題資料庫」，涵蓋毒品防制議題之巨量資料。審計機關宜運用大數據分析技術和生成式 AI 等工具，結合跨機關資料庫分析反毒政策執行成效，協助政府優化毒品防制政策，以達成保障社會安定與民衆健康之目標。

伍、結語

聯合國將每年 6 月 26 日定為「世界禁毒日」旨在加強行動與合作，實現沒有毒品問題的世界。聯合國毒品和犯罪問題辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime）於 2024 年 6 月 26 日發布《2024 年世界毒品報告》指出，全球吸毒人數十年間增長 20%，強調各類毒品供需屢創新高，加劇毒品問題在全球各地之影響。行政院前以「新世代反毒策略行動綱領」第一期及第二期統合部會力量打擊毒品，並因應毒品交易虛擬化，強化科技緝毒等策略，於 113 年 11 月再通過「新世代反毒策略行動綱領」（第三期 114-117 年）打造更廣、更綿密、更堅固的社會安全網。未來仍宜持續加強查核政府毒品防制政策執行情形，適時研提審計意見以提升政府執行成效，降低毒品對國人之危害。❖