

第五章 焦點議題分析

毒品「純質淨重」與「淨重」之間－法律與政策觀察芻議

壹、前言：將持有毒品「純質淨重」修法為「淨重」的訴求

依據毒品危害防制條例（下稱毒防條例）第 11 條，持有不同級別的毒品達一定公克數以上時，會成立持有毒品罪，而毒品公克數的認定，以純質淨重為基準，所謂純質淨重，是指疑似毒品物質的重量乘以毒品純度（%）後所得的數據，換句話說，是從內含毒品的物質中，取得實際毒品級別、重量等資訊，作為持有該物質的行為人，是否涉及持有毒品罪的認定基礎。¹¹¹²以純質淨重作為持有毒品罪構成要件，起源於毒防條例第 11 條於 98 年的修法，然而修法後，卻在毒品犯罪的制度討論與立法會議中，數度發現行政院、警察機關、立法委員等訴求將持有毒品罪的純質淨重認定基準變更為淨重基準的提案，期待能透過修法減少毒品鑑定費用、程序後，以含毒品的物質重量作為犯罪認定基礎，進而提升毒品查緝之司法效能。

不過在毒品「純質淨重」與「淨重」之間，問題可能不僅限於鑑定資源，這在法律上，會涉及以含括毒品與非毒品的物質重量，取代單純毒品重量認定，是否符合持有毒品罪的要件解釋；在政策上則能探討，政府機關期待放寬毒品查緝數量認定方式的傾向，背後可能呈現的問題。而若能結合這些議題來觀察，或能釐清毒品查緝改採「淨重」認定的制

¹¹ 本章內文，由蔡宜家副研究員規劃架構與撰寫「壹」、「參」、「肆」處，由陳建璋研究助理撰寫「貳」處，並經蔡宜家副研究員、張瓊文研究助理校閱。

¹² 「毒品危害防制條例」第 11 條條文修正草案，法源法律網，2017 年 5 月 12 日，https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent_print.aspx?NID=143786.00

度、政策爭議，與導出合適的政策方向。

本於前述脈絡，本章將先彙整持有毒品罪在純質淨重要件上的增修緣由與後續疑義，接著，自法律要件解釋、政策指標兩面向探討持有毒品罪改採淨重基準時的爭議，並嘗試形塑合適的政策建議。

貳、毒品「純質淨重」的修法緣由與後續疑義

對查獲毒品重量採取「純質淨重」的計算方式，規範上最早可見於 88 年修正頒布的「防制毒品危害獎懲辦法」第 3 條¹³，至於採取純質淨重作為標準的原因，依據 96 年，法務部於立法院針對毒品問題之報告，表示純質淨重之認定，係國際統一之計算方式，並自 95 年起於國內實務中執行。¹⁴

其後，97 年修正毒防條例時（98 年修正施行），行政院以落實遏止毒品犯罪之刑事政策為目的，提案對持有毒品達一定數量者予以重罰，因可合理推論是意圖販賣而持有，而重罰要件，便以純質淨重作為判斷基準。¹⁵然而，該條文不僅在 102 年、106 年及 108 年時，皆有立法委員提出應將持有毒品罪之純質淨重基準修正為淨重的議案，在 106 年司法改革國是會議時，也作成應修正純質淨重標準為淨重的決議。¹⁶

¹³ 防制毒品危害獎懲辦法第 3 條：本辦法所定毒品，其數量依行政院指定之檢驗機關(構)出具檢驗文件所載之純質淨重計算之，屬植物者，依其株數計算之。

¹⁴ 委員會紀錄（2007），立法院公報，第 96 卷，第 75 期，頁 177。

¹⁵ 立法院第 7 屆第 2 會期第 3 次會議議案關係文書，立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lcgi/lgmeetimage?cfc8cfcdcfccfcfc5cdcec8d2cdcdcb> (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 29 日)

¹⁶ 立法院第 8 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書，立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lcgi/lgmeetimage?cfc7cfcecec8cd5cd6cc2cd6c9>(最後瀏覽日

前述修正爭議，大致可分為「毒品數量」和「測重標準」二者。前者係針對應處以或加重刑事處罰之公克數爭議，例如持有第三級毒品處以刑罰之標準，應為 5 公克以上或 20 公克以上；而後者則係針對所持有毒品之重量，應以何種方式認定，如毛重、淨重、純質淨重等方式。對此，本章將著重於近年有關測重標準爭議之討論，至於第三、四級毒品應處以刑事裁罰之公克數爭議，則不在討論之列。

觀諸近年有關測重標準之爭議，主要圍繞在純質淨重於檢驗上的困難，如 97 年行政院首次提出修正草案時，司法院代表便曾提出幾點疑義，包含當時之國內鑑定單位是否能夠建立起具信任度之鑑定程序、查獲大量毒品時鑑驗單位能否負荷，及混合型毒品應合併還是分別計算認定其純質淨重等。¹⁷

實務運作上，純質淨重的檢驗確實面臨困境，主要體現在檢驗費用。例如在 108 年修法時，警政署提供數據表示，單純檢驗一件檢體是否為毒品的費用為新臺幣（下同）800 元，而檢驗是否達到純質淨重標準的費用則為 1,600 元。¹⁸由於實務上查獲之第一、二級毒品通常都具有相當高的純度，因此如將第一、二級毒品的數量認定標準由純質淨重改為淨重，將可大幅撙節檢驗費用。¹⁹另一方面，也有立委認為，現況毒品盛行嚴重，

期：2020/10/16）。立法院第 9 屆第 3 會期第 13 次會議議案關係文書。取自：
https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoch?PD090313:LCEWA01_090313_00009。(最後瀏覽日期：2020/10/16)。立法院第 9 屆第 4 會期第 15 次會議議案關係文書。取自：
https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoch?PD090415:LCEWA01_090415_00094(最後瀏覽日期：2020/10/16)。第五分組第四次會議紀錄，總統府司法改革國是會議，2017 年 4 月 20 日，<https://justice.president.gov.tw/meeting/36>

¹⁷ 委員會紀錄（2008），立法院公報，第 97 卷，第 72 期，頁 3-49。

¹⁸ 委員會紀錄（2019），立法院公報，第 108 卷，第 94 期，頁 46-83。

¹⁹ 同前註。

如將第一、二級毒品之加重構成要件，從純質淨重改為淨重，可以藉由對持有第一、二級毒品量超過規定者予以重懲，來強化毒品防制效力。²⁰

另一方面，由純質淨重改為淨重，在罪責的認定上亦會產生爭議，例如 108 年修法時，司法院代表即表示，在法院實務上時常遇見高淨重、低純度之毒品案件，此時法規上僅採用淨重作為認定標準，可能有罪責不相當之疑慮；同時，持有高淨重、低純度之第一、二級毒品，與持有低淨重、高純度之第一、二級毒品，可能發生純質淨重相同，卻有一者須加重、另一者無須加重，似有輕重失衡之現象。²¹

參、自「純質淨重」改採「淨重」認定的可能爭議

由前述立法與政策討論可知，自 98 年毒防條例修法，以純質淨重認定持有毒品罪的毒品公克數與對應刑責後，近年透過警察機關或立委，便曾 3 度提案要求修正認定基準為淨重，更在司法改革國是會議中作成待修法決議，而理由可大致區分為撙節檢驗費用、重罰以利毒品防制兩個面向。此處就法制面，較直接的要件認定爭議是，淨重基準是否會模糊立法者區分毒品公克數與刑責程度的規範設計；而就政策面，則可以從實務多次強調檢驗費用的方向來思考，以查緝毒品數量作為毒品防制主要績效的可能問題。

首先，回顧毒防條例增訂持有毒品罪純質淨重基準的緣由，是因為立法者預設，當持有毒品重量超過一定公克數時，可推定已非為自己施

²⁰ 立法院第 9 屆第 3 會期第 13 次會議議案關係文書。取自：

https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoch?PD090312:LCEWA01_090312_00039。(最後瀏覽日期：2020/10/16。)

²¹ 同註 17。

用而持有，更傾向是意圖販賣而持有，所以法定刑上應有區別，以達毒品防制目的。換句話說，持有毒品公克數是認定法定刑程度高低的重要條件，甚至，當犯罪者持有毒品並施用時，法院也以毒品公克數是否達法定純質淨重為基準，認為在持有毒品達法定純質淨重公克數以上時，由於已經立法者預設具較高的不法內涵，超過施用毒品罪不法內涵能涵蓋的範圍，因此論罪上，持有毒品罪高度吸收施用毒品罪，即以持有毒品罪作為科刑基準。²²此時，若將純質淨重修改為淨重，亦即不論持有物質的毒品含量，只要達到一定公克數，即加重刑責，不僅會和立法者以毒品多寡判斷行為惡性程度的預設不相符，在司法審理中，也會發生以無關毒品的物質重量，作為與他罪的不法內涵比較基準，及量刑依據（如刑法第 57 條第 9 款之犯罪危險或損害）等爭議，同時回應了前述司法院反映的罪刑輕重失衡問題。

據此，在以毒品含量多寡作為法定刑、不法內涵高低，及量刑輕重的規範架構下，以淨重取代純質淨重，似非妥適，亦不宜以當前第一級與第二級毒品純度較高為由，排除未來發現第一級與第二級持有毒品混入大量雜質的可能性。不過在數度修法訴求下，不能忽視的是執法機關強調的第一級、第二級毒品鑑定費用困境，此時，或許可以跳脫制度考量，自政策面向來思考可能的問題。在毒品鑑定中，尋求實際公克數是核心，而實際公克數的認定，也會連結到政策中的毒品查緝成效。雖然在行政院「新世代反毒策略」中，強調毒品防制已從過往之「量」的查緝，轉變為以「人」為中心追緝、以「量」為目標消弭毒品，但，這不當

²² 如：最高法院 108 年台上字第 3479 號刑事判決、最高法院 104 年度台非字第 199 號刑事判決。

然表示量的查緝已非毒品防制重點，事實上，從政府機關藉由修訂防制毒品危害獎懲辦法，以加強查緝中小型毒犯為主要目的，擴大毒品重量認定來作為獎金發放、績效評比的重要依據，以及本篇表 1-3-5 的各級毒品查緝之純質淨重數據，長年為政策指標等跡象來看，毒品查緝數量的重要性並未在毒品防制策略中消減，而是在此基礎上更進一步的，強化對提供毒品來源者的追緝。²³只是，這樣以量與人為主的毒品溯源查緝政策，在近 10 年第一級、第二級毒品犯罪嫌疑人皆以施用人數最多、持有人數次之，且施用者依毒防條例第 20 條與第 24 條，有較大可能被論以緩起訴處分或裁定觀察勒戒下，持有毒品罪中的純質淨重要件便可能形成警察機關在鑑定與人力資源上的壓力（表 1-3-2）。另一方面，在強調量與人的毒品查緝政策時，也可能相對忽略查緝案件在偵查階段的執行狀況，以持有第一級、第二級毒品被告的偵查終結狀況為例，近 10 年，持有第一級毒品起訴率自 99 年 61.23% 逐年下降至 102 年 52.60% 後，雖逐年上升至 104 年 58.78%，但自 106 年 59.45% 逐年下降至 108 年 56.49%，同時，不起訴率自 99 年 13.64% 逐年上升至 102 年 18.56%，後雖自 104 年 19.79% 逐年下降至 106 年 16.77%，但仍逐年上升至 108 年 23.47%；持有第二級毒品的起訴率則自 99 年 63.72% 逐年下降至 103 年 53.06%，後雖自 105 年 54.09% 逐年上升至 107 年 58.01%，但 108 年仍降至 55.60%，同時，不起訴率自 99 年 14.57% 逐年上升至 101 年 18.71%、自 102 年

²³ 新世代反毒策略，行政院，2017 年 5 月 25 日，
<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/47bbd6cf-5762-4a63-a308-b810e84712ce>。防制毒品危害獎懲辦法之立法總說明、條文對照表，法務部主管法規查詢系統，<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL004459#lawmenu> (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 31 日)。檢察統計，法務部反毒大本營，http://www.rjsd.moj.gov.tw/RJSDWEB/visualization/justice/prosecutors/TC04_Drug.html (最後瀏覽日期：2020 年 10 月 31 日)

17.21%逐年上升至 104 年 23.32%，及自 106 年 20.19%逐年上升至 108 年 25.74%（表 1-5-1）。整體而觀，持有第一級或第二級毒品罪在偵查終結階段，呈現起訴率下降、不起訴率上升的趨勢，尤其自 106 年新世代反毒策略後，皆呈現不起訴率逐年上升的結果。至此，如政策上須以毒品源頭防制為目標，那麼在強調量與人查緝之外，除應留意並提供毒品鑑定單位充足的人力與經費外，也應釐清造成案件不起訴率提升的原因，以實質達成毒品防制目的。

表 1-5-1 近 10 年持有第一級、第二級毒品罪之偵查終結情形

單位：人、%

	第一級			第二級		
	總計	起訴	不起訴	總計	起訴	不起訴
99年	975	597 (61.23%)	133 (13.64%)	1,778	1,133 (63.72%)	259 (14.57%)
100年	930	552 (59.35%)	141 (15.16%)	1,936	1,127 (58.21%)	300 (15.50%)
101年	955	505 (52.88%)	164 (17.17%)	2,165	1,217 (56.21%)	405 (18.71%)
102年	846	445 (52.60%)	157 (18.56%)	2,539	1,419 (55.89%)	437 (17.21%)
103年	857	472 (55.08%)	153 (17.85%)	2,401	1,274 (53.06%)	443 (18.45%)
104年	849	499 (58.78%)	168 (19.79%)	2,672	1,456 (54.49%)	623 (23.32%)
105年	1,032	598 (57.95%)	183 (17.73%)	3,694	1,998 (54.09%)	768 (20.79%)
106年	984	585 (59.45%)	165 (16.77%)	3,650	2,000 (54.79%)	737 (20.19%)
107年	1,019	587 (57.61%)	210 (20.61%)	3,691	2,141 (58.01%)	758 (20.54%)
108年	963	544 (56.49%)	226 (23.47%)	3,473	1,931 (55.60%)	894 (25.74%)

資料來源：法務部統計處

肆、結論與建議—鑑定資源挹注與偵查品質建立

持有毒品罪的構成要件，包含毒品的純質淨重公克數，即自含毒品的物質中分析實際毒品重量，倘若超過法定公克數以上，便會面臨比一般持有毒品罪更高的法定刑責。持有毒品罪的純質淨重基準，自 98 年後

增訂施行，卻在近年的 3 次毒防條例增修會期與司法改革國是會議中，出現執法機關與立委要求將純質淨重修訂為淨重的提案，理由包含鑑定費用負擔，以及透過加重處罰達到毒品防制。純質淨重修改為淨重，代表基準自持有物質中的實際毒品重量，變更為包含毒品的物質重量，然而從制度面觀察，當立法者以法定純質淨重公克數區分為自己施用而持有、意圖販賣而持有的法定刑度，以及法院透過純質淨重判斷應從重的罪名時，淨重基準便會產生以無關毒品的物質作為立法者預設的惡性程度、和他罪的不法內涵比較，與量刑基礎等爭議，並有罪刑輕重失衡疑義，故而此類修法提案似非妥適。不過值得留意的是，修法提案強調的鑑定經費不足問題，或許得自政策面的角度，發現近年以量與人並重的毒品查緝策略，在第一級與第二級毒品持有行為成為警察機關偵辦毒品案件的主要類別時，確會形成鑑定單位的資源與人力負擔。此外，強調查緝的政策，也相對忽略了第一級與第二級持有毒品罪被告在偵查終結階段，漸進降低的起訴率與漸進提高的不起訴率趨勢。據此，建議在以毒品來源防制的政策目的下，不宜採行修正純質淨重要件的策略，而應聚焦於挹注第一級與第二級毒品鑑定的資源、人力，以及深入釐清此類案件不起訴率提升的可能原因，來精進偵查品質，落實毒品防制成效。

國家圖書館出版品預行編目（CIP）資料

**中華民國一〇八年犯罪狀況及其分析
2019 犯罪趨勢關鍵報告**

法務部司法官學院編. -- 初版. -- 臺北市：
法務部司法官學院, 民 109.12
面 ; 17 x 23 公分

ISBN 978-986-5443-45-0 (平裝)

1. 犯罪統計

548.55

109019244

**中華民國一〇八年犯罪狀況及其分析
2019 犯罪趨勢關鍵報告**

編 者：法務部司法官學院

出版機關：法務部司法官學院

地 址：10671 臺北市大安區辛亥路三段 81 號

網 址：<https://www.tpi.moj.gov.tw/>

電 話：(02) 2733-1047

出版日期：中華民國 109 年 12 月

版 次：初版

承 印 者：大光華印刷部

電 話：(02) 2302-3939

定 價：新臺幣 200 元整

ISBN : 978-986-5443-45-0 (平裝)

GPN : 1010902172

DOI : 10.978.9865443/450