

多邊體系的重建與單邊利益的訴求 ——以美國批准聯合國「一九六一年麻醉 品單一公約」為中心 (1948-1967)

張勇安

上海大學歷史系

E-mail: zya1225@yahoo.com

摘要

聯合國「一九六一年麻醉品單一公約」是全球禁毒體制的基礎，美國作為這一體制新構想的首倡國，在批准「單一公約」問題上，二十年間態度上發生過從首倡到反對再到批准兩次大的轉變，這不僅是政府機構間衝突和妥協的產物，更是美國政府在國際毒品管制體系中推行「單邊主義」原則，試圖建立「美國化」的毒品管制新體系，或者說使美國的制度「國際化」未能完全奏效的結果。一九六七年後，美國重歸國際毒品管制體系，為「美國化」的禁毒模式的推行提供了契機，最終，美國借助聯合國確立了在全球禁毒體系中的霸權地位。

關鍵詞：美國、聯合國、「一九六一年麻醉品單一公約」、
全球禁毒體系

投稿日期：93.7.29；接受刊登日期：94.12.21；最後修訂日期：95.1.16

責任校對：陳銘杰、張文綺

壹、問題的提出

美國與「一九六一年麻醉品單一公約」(The 1961 Single Convention on Narcotic Drugs) 關係之研究，國際學界雖多論及，然多把這一公約視為是美國「毒品戰之父」——哈裏·安斯林格 (Harry Anslinger)¹ 個人之功或美國影響國際毒品管制體系的巔峰之作。美國著名的毒品政策史專家魯弗斯·金 (Rufus King) 在《毒品成癮》(*The Drug Hang-up: America's Fifty-year Folly*) 一書中指出，一九四八年由美國代表在聯合國麻醉品委員會 (Commission on Narcotic Drugs, 簡稱CND) 上倡議起草的綜合單一公約是安斯林格的「偉大計畫」(grand project) (1974: 218)。凱特爾·布魯恩 (Kettil Bruun) 等三人共同完成的《紳士俱樂部》(*The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol*) 一書更把「麻醉品單一公約」視為是安斯林格生涯中的「最高成就」(Bruun, Pan, & Rexed, 1975: 16-18)。威廉·沃克三世 (William O. Walker III) 則把世界各國簽署和最終批准「一九六一年麻醉品單一公約」看作是美國毒品政策在二十世紀六〇年代幾個「顯著的發展」之一 (1994: 24)。與前述學者略有不同的是，肯尼士·梅耶 (Kenneth J. Meier) 在肯定安斯林格個人之功的同時，進一步指出這是美國對國際毒品管制的影響達到頂峰時的佳作，強調「隨著聯邦麻醉品管制局專員哈裏·安斯林格國內霸權地位的確立，他在國際毒品管制上的活動也節節勝利」；其中，一九六一年聯合國通過「麻醉品單一公約」，美國對國際毒品管制體系的影響隨之「達到了頂峰」(1994: 42)。這些論著雖然或多或少都對美國與「麻醉品單一公約」之關係給予了一定

¹ 哈裏·安斯林格 (1892-1975)，於一九三〇至一九六二年長期擔任美國財政部聯邦麻醉品局 (Federal Bureau of Narcotics) 專員，一九四六至一九七〇年長期擔任美國駐聯合國國際麻醉品管制機構代表。

的關注，但是，並沒有進行專門的考量和研究。

一九九九年，英國學者大衛·比利-泰勒 (David R. Bewley-Taylor) 出版了《美國與國際毒品管制》(*The United States and International Drug Control*) 一書，著力考察一九〇九至一九九七年間美國與國際毒品管制體系建立之關係；二〇〇〇年，美國學者威廉·麥卡利斯特 (William B. McAllister) 完成了《二十世紀的毒品外交：國際史》(*Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*) 一書，他把介入國際毒品管制體系建立的國家界分為「生產國」、「製造國」和「消費國」，研究不同利益集團之間於此過程中的衝突和合作。同時，兩部新作對上述學者把聯合國「麻醉品單一公約」約化為安斯林格個人之功和美國影響國際毒品管制體系巔峰之作的論斷提出了質疑。兩位學者都注意到美國政府內部及國際社會在批准單一公約上的分歧與衝突，但是，對於聯邦麻醉品局 (Federal Bureau of Narcotics, 簡稱 FBN) 和財政部在推動國際社會拒絕批准和加入聯合國「麻醉品單一公約」上的外交活動，因受到二〇〇一年才解密的政府檔案的限制，故使研究未能深入；同時，由於兩位學者過多地糾纏于安斯林格個人與國務院的分歧與衝突，對美國政府內部由衝突走向合作，及至美國最終批准「麻醉品單一公約」的活動和動機均語焉不詳。

需要指出的是，儘管國際學界已經開始關注國際毒品管制體系的研究，但總體而言，研究還相當薄弱，需要進一步深化，而大陸、港臺學者對這一問題的關注更為鮮見，隨著毒品問題的全球化，從全球化的視域來研究這一問題尤顯必要和緊迫。

本文的研究旨在闡明三個問題：(一) 爬梳美國政府於「一九六一年麻醉品單一公約」制訂過程中策略的轉變與態度的變化，探討美國與第二次世界大戰後國際毒品管制體系形成之關係；(二) 考察

美國於國際毒品管制多邊體系重建過程中實現其單邊利益的策略問題；(三) 研討美國於此一過程中策略與態度轉變的深層原因。

論文共分爲七節，第壹節通過學術史的梳理提出論文所要研究的主題；第貳節集中於探討國際毒品管制「舊體系」的建構過程，明析現行國際毒品管制體系的「前史」，意在爲下面討論二次大戰後的「合眾爲一」改革作鋪墊。第參節旨在闡明國際毒品管制「新構想」的源起和頓挫，特別是「一九六一年麻醉品單一公約」的起草與同期的「一九五三年鴉片協議」之間的糾葛；第肆節和第伍節爲本文研究的重心，集中探討安斯林格、財政部和國務院於「一九六一年麻醉品單一公約」批准問題上由意見相左到攜手合作的歷史過程，進而考察美國政府借助「一九五三年鴉片協議」的批准問題來阻撓「一九六一年麻醉品單一公約」生效的外交運作；第陸節討論了美國政府再次轉向批准單一公約的國內和國際動因與過程；第柒節作爲結論，申明了美國二十年間態度的變化和策略的轉變，均意在借助多邊體系的重建來確立國際毒品管制體系中的「歷史性領導地位」和制度霸權。

二十世紀以來，美國不僅在國內一步步加強了對毒品的管制，而且時時關注和影響著國際毒品管制體系。聯合國「一九六一年麻醉品單一公約」更被國際社會譽爲「全球禁毒體系的基礎」(Bewley-Taylor, 2003: 172)，詳細考辨美國圍繞這一公約展開的國內和國際活動，對廓清美國與全球禁毒體系之關係，拓展「冷戰」國際史研究的題域，都具有重要的學術價值。

貳、國際毒品管制「舊體系」之建構

十九世紀，毒品問題的控制和解決主要局限於各國通過國內立法和執法的形式單打獨鬥。二十世紀以來，隨著現代交通的發展和

國際貿易競爭的白熱化，加速了有害物質和成癮在國際範圍內的擴散；現代工業社會的條件所造就的心理氛圍，使人們更易於通過依賴性物質來緩解生活的壓力；同時，伴隨著從鴉片和古柯葉中提煉出的活性生物鹼及其衍生物用於醫用目的不斷增加，加之皮下注射器的發明與推廣，令人擔憂的趨勢是往非醫學方面濫用的擴散，起初只限於某些國家的危險成爲了對世界健康的威脅。結果，甚至最爲有效的國家管制對此都變得束手無策，禁毒開始被視爲「真正的國際問題」(Renborg, 1957: 86)，「西方國家對待管制措施的態度隨之發生改變」(McAllister, 2000: 19)。國際社會逐漸達成這樣的共識：依靠一國的力量不足以解決毒品問題的日漸全球化，必須通過次區域、區域和全球的合作來限制其擴散。誠如羅運炎言：

麻醉毒品問題，非僅一國民族之健康問題，抑亦全世界整個人類的健康問題。尤其在現代交通便利的今日，任何國家，無論其政府機關組織若何嚴密，立法若何精美，若乏國際協作，則此張彼弛，禁令縱收一時效果，實際終等於零……世界各國受其害者，何啻幾千萬人，若不協同從嚴取締，其禍必致蔓延，終至不可收拾，此所以麻醉毒品問題成爲國際問題，非僅一國之問題也。(1936: 105)

美西戰爭結束後，美國的傳教士開始把遠東的毒品問題視爲一個區域問題而不僅僅是雙邊問題，呼籲列強通過國際協定加以解決(McAllister, 1992)。與此同時，美國政府出於對菲律賓和國內毒品問題日益嚴峻的關心，及改善「義和團運動」之後中美關係和向中國經濟擴張的需要，積極地倡導對麻醉品問題進行國際管制。在菲律賓主教查理斯·布蘭特(Charles H. Brent)和希歐多爾·羅斯福(Theodore Roosevelt)總統的倡議下，一九〇九年二月一日至二十六日，在中國的上海召開了由十三個國家出席的「國際鴉片委員會」

(International Opium Commission),² 儘管這次會議達成的「九項決議案」僅是建議性的,³ 而非實質性的和具有約束力的國際公約,但卻使與會國更加意識到,「毒品問題不只局限於東方,同時對西方國家的威脅也日漸增加」,強調「在與這一罪惡鬥爭時需要協同合作」(Taylor, 1969: 78),從而開創了國際社會在毒品管制領域進行多邊合作的先河。

爲了推動國際鴉片委員會「九項決議案」的實施,是年九月一

² 十三個國家包括：中國、法國、德國、英國、日本、荷蘭、葡萄牙、俄國、奧地利、匈牙利、義大利、暹羅（即今日之泰國）、波斯（即今日之伊朗）和美國。

³ 「九項決議案」：（一）國際鴉片委員會承認中國政府根除帝國境內的鴉片生產和消費的真誠和努力，及中國民眾的拒毒進步。（二）國際鴉片委員會鑒於中國政府和其他政府所奉行禁止吸食之辦法，主張各國代表應向本國政府建議，按照國內情形，採取種種方法，逐漸禁止本國和屬地內的鴉片吸食。（三）國際鴉片委員會深悉鴉片的使用，除於醫藥方面外，各國都應當絕對的禁止（prohibition），或相當的限制（careful regulation），且此種限制，也不過是暫時的手段，禁絕乃是終極的目的。但各國情勢不同，本會議切盼各國政府注意參照其他國家對於處置這同樣問題的經驗和方法。（四）國際鴉片委員會深悉現派代表出席之政府，訂有嚴厲的法律，直接或間接禁止鴉片或鴉片生物鹼、衍生物和配製品運銷本國屬地之內，且認為各國都應奉行適宜的方法，阻止鴉片或其製造品由本國裝運到任何禁止此類毒品進口的國家。（五）國際鴉片委員會深悉嗎啡不受限制的製造、銷售和配銷，已構成一種嚴重的危險，且嗎啡成癮漸有廣布的趨勢，因此，委員會強烈呼籲各國政府，施行最嚴厲的方法，管制國內和屬地嗎啡的製造、銷售和配銷，並防止其他的鴉片衍生物用於科學試驗，進而引起類似的濫用和產生不良的影響。（六）國際鴉片委員會的召集，其唯一使命，雖不專在從反鴉片製劑的科學觀點調查鴉片與麻醉藥劑的性質和影響，然卻認定這樣的調查至為重要，故願各代表向各本國政府主張此項工作，務使認為必要而見之實行。（七）國際鴉片委員會竭誠懇求，凡在中國擁有屬地和租界之各國，對於其屬地和租界內之煙店，如尚未施行斷然處置辦法者，應及早仿行其他國家已經采行之步驟而封閉之。（八）國際鴉片委員會竭力主張，各代表向各本國政府建議，與中國政府商議采行有效力的方法，禁止租界內鴉片貿易和麻醉藥劑的製造。（九）國際鴉片委員會主張，各代表向各本國政府建議在中國的領事區，屬地和租界內的僑民，使用政府的制藥法。請參見羅運炎（1936：106-108）；Wright（1910：65-66）。

日，美國政府再次向世界其他國家發出呼籲，提議召開新的國際會議。作為回應，同年九月二十二日，荷蘭政府同意在海牙召開限制鴉片濫用的國際會議 (U.S. Department of State, 1914)；後又經美國政府多方斡旋，一九一一年十二月一日，國際鴉片會議得以在海牙正式召開，翌年一月二十三日，與會諸國簽署了「海牙鴉片公約」(Hague Opium Convention)。條約共六章二十五條，除熟鴉片之外，協議規定把嗎啡、海洛因、可卡因及其他衍生物的製造、販賣、使用限於藥用及正當之需，從而「確立了麻醉品多邊管制體系的國際法機制」，「建立了現行國家麻醉品管制體系的雛形」(Bayer & Ghodse, 1999: 3; Krajewski, 1999: 329)。

一九一四年六月二十五日「海牙鴉片公約」正式生效，但僅事隔三日，就發生了「薩拉熱窩事件」，七月二十八日，第一次世界大戰爆發。各國多忙於戰事，無暇顧及國際禁毒，「海牙鴉片公約」被迫束之高閣，毒品隨之暢銷盛行，成癮人數大幅增加。戰爭結束後，鑒於毒禍燎原，一九二〇年，「凡爾塞和約」(Treaty of Versailles) 專門規定：「凡各國在一九一二年一月二十三日參加海牙鴉片會議曾經簽字者，或曾經簽字而尚未批准者，現均同意將該約施諸實行，並在本約生效後十二個月內，制定各種必要法規，凡尚未批准『海牙鴉片公約』者，於批准本約後，視與從前批准該公約者相同，即將該公約認為有效」(羅運炎，1936: 110)。

逮至國際聯盟 (League of Nations, 簡稱國聯) 成立，國際社會才開始以其為依託，加大對毒品管制的力度，國際社會先後簽署了「熟鴉片製造、國際貿易和使用協定」(Agreement concerning the Manufacture of, International Trade in, and Use of Prepared Opium) (1925 年 2 月 11 日)、「國際鴉片公約」(International Opium Convention) (1925 年 2 月 19 日)、「限制生產和調節分配麻醉品公

約」(Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs) (1931年7月13日)、「遠東管制吸食鴉片協議」(Agreement for the Control of Opium-Smoking in the Far East) (1931年11月27日)、「制止危險毒品非法交易公約」(Convention for the Suppression of the Illicit Traffic in Dangerous Drugs) (1936年6月26日)等五個多邊國際禁毒公約，管制毒品的生產、製造、貿易和走私(詳見表1)。

然而，其間因美國既不是國聯的成員國，也不是毒品問題討論時的觀察國，所以，「一九二三年至一九四六年二月十二日，美國對國際聯盟負責期間的管制體系沒有影響或影響不明顯」(Bean, 2001: 88)。或者至少可以說，美國沒有位於國際毒品管制體系建構的前臺。

第二次世界大戰的結束和聯合國的成立，為國際毒品管制體系轉型提供了前提，也為美國推廣國內的毒品管制理念和確立管制體系中的霸權地位提供了舞臺。一九四六年二月，聯合國建立了「麻醉品委員會」，以取代原國聯的「鴉片諮詢委員會」(Opium Advisory Committee, 簡稱OAC)，負責麻醉品管制活動的國際協商，並協調反對麻醉品濫用和銷售的行動。十一月二十七日至十二月十三日，麻醉品委員會召開第一次會議，簽署了修訂國聯時期制訂的國際麻醉品管制條約的協定，即「一九四六年協定」，繼而為麻醉品管制職能從國聯向聯合國的交接奠定了堅實的法律基礎。⁴ 一九四八年十一月十九日，聯合國在法國巴黎召開會議，簽署「巴黎協定」(Paris Protocol of 1948)，規定把一九三一年「限制生產和調節分配麻醉品協議」(Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the

⁴ General Assembly, United Nations, A/RES/54 (I), 49th Plenary Meeting, 19 November 1946.

表 1 國際毒品管制體系發展年表

管制的種類	年份
I · 管制的植物	
罌粟	1953
古柯叢	1953
大麻植物	1961
II · 管制的毒品	
A · 植物原料	
熟鴉片	1925 (1912 年部分措施)
醫用鴉片	1931 (1925 年部分措施)
原鴉片	1931 (1925 年部分措施)
古柯葉	1953 (1925 年部分措施)
大麻	1961 (1925 年部分措施)
大麻脂	1961 (1925 年部分措施)
罌粟杆	(1961 年部分措施)
B · 自然 (和半人工) 合成	
嗎啡和其他鴉片	1912
可卡因	1912
麻醉品的類似物	1931
C · 人工合成	
合成鴉片	1948
部分人工合成興奮劑	1971
部分人工合成鎮靜劑	1971
部分迷幻劑	1971
III · 管制用於製造藥品的物質	
A · 合成物的前體	
可卡因的前體 (厄告寧和它的衍生物)	1925
其他麻醉品的前體 (如鴉片)	1931 (1925 年部分措施)
部分精神調理物質的前體	1988
B · 化學製劑和溶媒	
部分化學製劑和溶媒	1988

資料來源：Bayer & Ghodse (1999)。

Distribution of Narcotic Drugs) 未能包括的新型毒品——合成麻醉品納入國際管制範圍之列。

儘管二戰後初期的「一九四六年協定」和一九四八年「巴黎協定」對戰前的國際毒品管制體系進行了一定的修葺，但從嚴格意義上來講，這兩個協定也應歸屬舊的毒品管制體系，因為它們都未能從根本上彌補舊體系多年以來積存的弊病：(一) 舊的管制體系共有六個，⁵ 加上戰後初期兩個新協定，共有八個法律檔來管制國際麻醉品問題，這些檔的共存狀態，增加了毒品管制的複雜性，致使舊管制體系缺乏效率和廣度；(二) 舊體系的管制範圍過於狹隘，戰前的禁毒協議反映的是當時歷史條件下毒品走私和成癮的狀況，管制種類主要限於鴉片類毒品，而沒有把用於非醫用目的的鴉片、大麻和古柯的生產、交易和使用納入管制範圍。結果，國際社會在經過三十餘年的努力後，「麻醉品仍然是一個緊迫的問題」(Taylor, 1969: 333)。

舊體系管制上的低效和範圍上的狹隘不足以反映戰後新的社會現實。隨著第二次世界大戰的結束，曾經遭到嚴重破壞的國際麻醉品走私路線得以修復，麻醉品問題捲土重來。據聯合國麻醉品委員會和原國聯鴉片諮詢委員會統計，戰後的一九四八年與戰前的一九三六年相比，鴉片的走私有所減少，然而值得注意的是，與國聯的統計資料相比，聯合國的統計數字未能包括阿富汗、緬甸、中國、黎巴嫩、印度、敘利亞和巴基斯坦等國的鴉片走私，據此，麻醉品委員會認為，如果加上這一數字，戰後的鴉片走私是增加了而不是

⁵ 國際學界對於一九〇九年至第二次世界大戰結束後初期國際毒品管制「舊體系」已經多有研討，且相當深入，因此，本文把之作為背景材料簡單介紹，以期宏觀地把握國際毒品管制體系的演變。相關研究可以詳見 Bewley-Taylor (1999); Bruun, Pan, & Rexed (1975); McAllister (2000); Stein (1985); Taylor (1969) 等著作的相關章節。

減少了；另一個突出的問題是，印度大麻的走私出現了驚人的增長 (United Nations, 1951b)。

同時，越來越多的國家頒佈了管制大麻和古柯的立法，迫使聯合國不得不重新考慮修訂現有毒品管制的範圍。戰前的一九三七年，美國已經頒佈了聯邦第一道管制大麻使用和交易的立法——「大麻稅法」(The Marihuana Tax Act) (張勇安，2005)；一九四九至一九五〇年，秘魯、玻利維亞和阿根廷南美洲三國先後頒佈立法和禁令管理古柯的使用和貿易；一九五一年，紐西蘭、瑞士、英國、新加坡等國也先後頒佈新的立法或修改原有禁令拓寬毒品管制的範圍和改進毒品管理的方式 (United Nations, 1950; United Nations, 1953)。顯而易見，舊管制體系已經落後於單一的國家毒品政策，不能適應新的社會環境。

此外，戰後毒品管制理念的變化也成為促使改革舊毒品管制體系的重要因素。隨著精神衛生科學的發展，部分專家和公眾對於成癮的認識開始發生轉變，成癮不再單單被視為是一種「罪惡」，而更多的情況則被看作是一種「疾病」，麻醉品的醫用價值重新被發現。⁶ 在公眾輿論的影響下，聯合國麻醉品官員逐漸改變了態度，認識到麻醉品成癮於個人為害之烈，對人類在社會上和經濟上威脅亦巨，同時意識到了麻醉品在醫藥上用於減輕痛苦仍屬不可或缺，倡導必須有充分的規定來保證麻醉品用於這一目的。

⁶ 一九五〇年代，為了敦促美國政府修改禁毒立法，一九五五至一九五六年，「美國律師協會」(American Bar Association, 簡稱 ABA) 和「美國醫學會」(American Medical Association, 簡稱 AMA) 聯手組建了「麻醉品聯合委員會」(Joint Committee on Narcotic Drugs) 著力研究麻醉品成癮問題，一九五八和一九五九年相繼完成了中期和終期報告，對於政府把成癮視為「犯罪」的理念提出質疑，強調把成癮視為「疾病」加以治療。請參見 Joint Committee of the American Bar Association and the American Medical Association on Narcotic Drugs (1961)。

這樣，「限制原材料、非法交易和重建戰前的管制」就成為麻醉品委員會需要考慮的「最為重大的問題」(Moorehead, 1947: 55)。美國代表哈裏·安斯林格的國際毒品管制體系新構想為舊體系向新體系轉軌提供了可能。

參、國際毒品管制體系「新構想」的源起和頓挫

一九三〇年六月十四日，美國負責管理國內麻醉品問題的麻醉品分部從禁酒部門獨立出來，與負責管理麻醉品進出口的「聯邦麻醉品管制署」(FNCB) 合併，改組為直接隸屬於財政部的「聯邦麻醉品局」，標誌著美國「國內和國際麻醉品管制項目聯合的開始」(Kinder & Walker III, 1986: 908)。九月二十三日，哈裏·安斯林格被胡佛總統委任為聯邦麻醉品局第一任專員 (*New York Times*, September 24, 1930)。在他的領導下，聯邦麻醉品局逐漸取得了國內麻醉品管制領域的支配地位，並成為美國在國際麻醉品管制領域的主要代言人。二戰結束後，聯邦麻醉品局借助「麥卡錫主義」(McCarthyism) 在美國國內掀起的「赤色恐慌」(red scare)，把毒品問題同國際共產主義的威脅聯繫起來，推動國會先後頒佈了一九五一年「柏格斯法」(The Boggs Act of 1951) 和一九五六年「麻醉品管制法」(The Narcotic Control Act of 1956)，從而把以「司法懲治模式」為特徵的毒品管制政策推向了新的高峰。⁷ 同時，聯邦麻醉品局積極地「出口」美國的毒品管制理念，⁸ 試圖通過建立「美國

⁷ 國際學界關於這一問題的研究，可以參見 Anslinger & Oursler (1961: 226-230)；Kinder & Walker III (1986: 924-926)；Kinder (1981: 182-191)；McWilliams (1990: 40-43)。

⁸ 國際學界對此曾多有批評，指出，美國聯邦和州政府不僅每年要花費數十億美元來強化國內的毒品立法，而且積極地敦促世界各國追隨美國的領導，頒行如同其一樣

式」的國際毒品管制體系推動國內毒品問題的解決。

一九四四年，美國國會通過決議，敦促世界上生產鴉片的國家採取必要的措施，把鴉片的生產限於醫藥和科學研究之用。作為美國動議的結果，自一九四六年始，聯合國相繼採取了一系列的積極行動來重建國際毒品管制體系，以彌補國際立法的闕漏 (Gregg, 1964)。

時至一九四八年五月三日至二十二日，聯合國麻醉品委員會召開第三次會議。鑒於國際毒品管制舊體系的缺陷，美國代表安斯林格向大會提交了一份議案，呼籲秘書處推動起草新的單一公約，並希望新的公約能服務於「雙重的目標」：既要鞏固現有的協議，建立真正意義上普遍的體制，又要把更加嚴厲的管制毒品生產的條款納入單一公約 (Lande, 1962: 776; McAllister, 2000: 172)。經過討論，麻醉品委員會採納了安斯林格的提案，並把其作為優先考慮的項目之一。⁹ 八月三日，聯合國經濟及社會理事會 (Economic and Social Council, 簡稱ECOSOC) 採納了麻醉品委員會的決議，要求秘書長起草「新的單一公約」，合併「毒品管制局」(Drug Supervisory Body, 簡稱DSB) 和「常設中央鴉片委員會」(Permanent Central Opium Board, 簡稱PCOB)，以「簡化管制麻醉品走私的國際合作組織」，從而能通過單一的機構來負責除了麻醉品委員會之外所有的管制職能；同時，希望單一公約能取代現有的「與麻醉品有關的檔，並包括限制麻醉品原材料生產的規定」。¹⁰ 顯然，經社理事會決議包括了三層含義：一是精簡國際麻醉品管制機構，提高管制運作的效率；二是合併現有的麻醉品管制條約，實現麻醉品管制的現

嚴厲的立法來解決吸毒和毒品走私問題。請參見 Nadelmann (1988)。

⁹ CND, CND Res. 5 (III), May 1948.

¹⁰ ECOSOC, E/RES/1948/159 (VII) IID, 3 August 1948.

代化與單一化；三是擴大麻醉品管制的範圍 (Engol, 1951)。單一公約新構想的指導原則和目標完全是安斯林格倡議的翻版，無疑表明安斯林格對麻醉品外交政策控制力的增加 (Kinder & Walker III, 1986)。

秉承經社理事會的決議，一九四九年五月十六日至六月三日，麻醉品委員會在紐約成功湖召開第四次會議，初步討論了「新的單一公約」問題，要求秘書長為新公約起草一份提綱，以為公約的起草奠定基礎 (United Nations, 1949: 49-54)。翌年，麻醉品委員會召開第五次會議，開始起草單一公約第一份草案。美國政府通過正式與非正式的方式積極地影響著公約的起草和修改。一九五四年，時任司法部長的納旦尼爾·戈爾茨坦 (Nathaniel L. Goldstein) 撰文指出：「公約應增加對成癮者治療和康復的條款，這一計畫可以被那些問題嚴重和經濟條件允許的國家採納」(1954: 18-20)。草案的起草工作因此得以依據安斯林格和其同盟者的計畫按部就班地進行，對此，他曾欣喜地表示，新構想的目標「不僅在於統一八個國際麻醉品公約，而且應修訂和加強這些公約，彌缺補漏和拋棄過時的規定」，這「顯然非常令人滿意」(Anslinger & Tompkins, 1953: 38-39; United Nations, 1954: 1-6)。時至一九五五年，麻醉品委員會第十次會議完成了單一公約第一份草案，內容與安斯林格的構想幾近一致，單一公約似乎成了安斯林格「成就其偉業的工具」(McAllister, 2000: 172)。因此，安斯林格期望麻醉品委員會能通過各種措施說服國際社會接受這一草案，但是，因第一份草案包括了諸多與國際鴉片專賣相關的規定，而遭到了大多數國家的拒絕，安斯林格亦未能如願以償。

事實上，單一公約中包括了諸多與國際鴉片專賣相關的規定，並非事出無因。鴉片作為「硬毒品」(hard drug) 歷來是國際社會關

注的重心，這首先源於鴉片和其衍生物（嗎啡、海洛因等）成癮在世界上最為流行；其次，罌粟需要種植來生產鴉片，而不像古柯葉和大麻一樣能夠野生，為有效地限制和管制其生產提供了可能 (Renborg, 1957)。

一九四〇年，國聯鴉片諮詢委員會就曾起草了一份把鴉片生產限於醫藥和科學之需的草案，然而卻因戰爭的爆發而付諸東流。隨著戰爭的結束，這一問題再次被提到國際議事日程上來，然而對於如何解決鴉片的生產、用於藥品製造與消費等問題，國際社會並沒有尋找到一條行之有效的良法，繼而建立新的管制鴉片問題的國際合作機制。誠如聯合國負責社會事務部的秘書長助理亨利·勞吉爾 (Henri Laugier) 於《麻醉品公報》(*Bulletin on Narcotics*) 創刊號上開篇指出的那樣：「國際社會把鴉片的生產限於醫藥和科學之需，同時管理其配銷，四十年來常被擱置，現仍等候解決」(1949: 4-5)。

正因如此，一九四八年，安斯林格提出制訂新的單一公約議案之時，國際社會就曾倡議，在新的單一公約出臺之前，制訂一項限制鴉片生產的「過渡協議」(The Interim Agreement)。

一九四九年秋，印度、伊朗、南斯拉夫應土耳其政府之邀請出席了於安哥拉舉行的麻醉品委員會「特別委員會」會議。而同樣是世界上主要鴉片生產國的蘇聯則擔心這一協議會令單一公約的起草複雜化，故拒絕與會。安哥拉會議倡導的「過渡協議」要求：(一) 把鴉片的生產限於醫藥和科學之需；(二) 通過每年對世界需求的估計來限制生產，然後，按照總需求量在生產國之間分配生產的配額；(三) 通過「國家專賣」(National Monopoly) 來控制國內鴉片的生產；(四) 利用「國際專賣」(International Monopoly) 來控制國際貿易。與此前的麻醉品公約相比，「配額制度」(quota system) 和「國際專賣」無疑成爲了「過渡協定」最爲顯著的特徵。然而，正

是這些顯著特徵為協定「製造了無法解決的難局」。首先，儘管「特別委員會」的成員國均同意通過「配額制度」限制鴉片的生產，然而，各國在市場份額的分配上卻意見不一。其次，「國際專賣」制度的實施需要一個專門的組織來負責鴉片的購買、儲存和配銷，以保證生產國不用承擔因限制生產而帶來的風險，但是，在誰應該為這一組織買單的問題上，各國間卻爭吵不休 (Gregg, 1964: 99-101)。

為瞭解決這些難題，一九五〇年八月和十月，來自印度、伊朗、土耳其和南斯拉夫主要鴉片生產國的代表和來自法國、荷蘭、英國和美國主要藥品製造國的代表，及來自比利時、義大利和瑞士的觀察員組成「聯合委員會」(Joint Committee)，前後兩次就限制鴉片生產問題於日內瓦和紐約舉行會議。隨著介入集團的增多，不但未能解決安哥拉會議上的難題，而且反製造出了導致「過渡協議」流產的新問題 (United Nations, 1951c)。

一是國際專賣中鴉片的價格問題。事實上，國際專賣制度的實施目的是要限制鴉片生產，而隨著生產總量的減少，如何限制鴉片市場價格的上揚就成為各國至為關切的問題。進而言之，「鴉片生產國集團」希望提高鴉片的出口價格彌補因減少生產帶來的經濟損失，繼而為「農作物的替代計畫」和「國家專賣制度」的推行提供必要的資金；與此相反，「藥品製造國集團」則希望購買更為物美價廉的鴉片用於藥品的製造，特別是隨著「冷戰」的加劇和對未來戰爭的恐懼，重建戰後的「戰略藥品儲備」再次被視為「至關重要的國家利益之一」，鴉片價格問題尤顯突出 (McAllister, 2000: 169-171)。兩個集團之間顯然都為自己的利益謀劃，而忽略了國際毒品管制領域的合作問題。二是國際專賣制度的資金來源問題。這個問題事實上是安哥拉會議問題的延續，只是矛盾的焦點由鴉片生

產國集團之間轉移到了兩個集團誰來買單的問題。三是國際檢查問題。製造國集團希望通過國際檢查來實現限制鴉片生產的目的，然而，生產國集團則擔心會由此導致對其國家主權的侵犯。這樣，因為生產國不願為國際組織而放棄國家主權，導致了通過禁止鴉片自由貿易來限制其生產努力的終結 (Gregg, 1964; Waddell, 1970)。

面對這種「僵局」，麻醉品委員會不得不把希望寄託於能夠尋求到新的解決方案。¹¹ 一九五一年二月二十七日，經社理事會通過決議，敦促麻醉品委員會盡一切可能於其第六次會議時尋求到為各國政府原則上接受的新策略，繼而通過國際協議把鴉片生產限於醫藥和科學之需。¹²

顯然，「過渡協議」已前途未蔔，改弦更張成為更合適的選擇。四月十日至五月二十四日，麻醉品委員會於曼哈頓舉行第六次會議，法國代表查理斯·韋爾 (Charles Vaile)¹³ 提出了新的限制鴉片生產的議案，即所謂的「韋爾計畫」(Vaile Proposal)，其主要內容包括：(一) 建立「評估體系」和「統計報表」制度；(二) 通過控制「最大儲量」(maximum stocks) 來限制鴉片生產和出口；(三) 建立國家鴉片專賣制度；(四) 禁止鴉片用於非醫藥目的；(五) 把強制禁運和本地調查作為國際管制的必要措施。五月十八日，麻醉品委員會以 8 票贊同、2 票反對和 2 票棄權通過議案，同時，建議經社理事會採納這一議案，請求秘書處把這些原則通知聯合國成員國和國際麻醉品公約的非成員國，以便於起草限制鴉片生產的協議 (United Nations, 1951a: 43-44)。與「過渡協議」的命運不同，「韋

¹¹ CND, CND Res. 1 (V) A, December 1950.

¹² ECOSOC, E/RES/1951/355 (XII) C, 27 February 1951.

¹³ 查理斯·韋爾 (1911-)，一九五〇至一九五九年間，擔任法國政府駐聯合國麻醉品委員會代表，一九五八至一九六二年擔任毒品管制局委員，聯合國「一九五三年鴉片協議」的積極倡導者。

爾計畫」的主要內容成爲了「一九五三年鴉片協議」制訂的基本原則。

八月九日，經社理事會通過決議，要求聯合國成員國和國際麻醉品公約的非成員國就「韋爾計畫」的基本原則於十一月一日之前提交調查報告。¹⁴ 一九五二年五月二十七日，經社理事會根據各國提交的調查報告，決定儘早召集國際會議起草和採納限制鴉片生產的協議。¹⁵

一九五三年六月二十三日，「聯合國鴉片會議」(United Nations Opium Conference) 正式舉行，來自三十四個國家的代表和七個國家的觀察員參加了會議，共同簽署了一九五三年「限制和控制罌粟種植、鴉片生產、國際和批發貿易及使用協議」(簡稱：一九五三年鴉片協議)。協議規定：保加利亞、希臘、印度、伊朗、土耳其、蘇聯和南斯拉夫等七個國家可以生產出口的鴉片；七國之中，種植罌粟的農民必須申請執照，並在嚴格監管下從事生產，而其他國家只能生產供應國內使用的非出口鴉片；同時，授權「常設中央鴉片委員會」負責鴉片生產、貿易等的監查和執法，進而通過這些措施把鴉片的生產限於醫藥和科學之需。

隨著「一九五三年鴉片協議」的簽署，以美國爲代表的西方製造國集團相信，這一協議將會把世界各國每年的鴉片生產量減少到醫藥需求水準，視其爲反非法鴉片生產戰鬥的「巨大勝利」(Bewley-Taylor, 1999: 92)。因此，經社理事會七月二十八日通過決議，敦促世界各國儘早批准和加入一九五三年協議之時，¹⁶ 西方製造國多迅速地批准和加入了一九五三年協議，消費國亦多成爲製造

¹⁴ ECOSOC, E/RES/1951/395 (XIII) B and C, 9 August 1951.

¹⁵ ECOSOC, E/RES/1952/436 (XVI) A, 27 May 1952.

¹⁶ ECOSOC, E/RES/1953/505 (XVI) G, 739th Plenary Meeting, 28 July 1953.

國的追隨者。與製造國集團不同，鴉片生產國集團則擔憂協議的監查規定會成爲他國侵犯其國家主權的藉口，因而拒絕批准和加入，實則，他們的態度成爲了「決定協議命運的關鍵」(McAllister, 2000: 202-203)。

雖然，安斯林格與其同盟者查理斯·韋爾等人均把推動「一九五三年鴉片協議」的生效或把其條款納入單一公約視爲「核心目標之一」(McAllister, 2000: 194)，然而，鴉片生產國集團的裹足不前，致使這一協議備受冷落。藥品製造國集團意識到，把一九五三年協議的相關條款納入到起草中的單一公約不失爲一種較爲理想的選擇。

一九五六年，麻醉品委員會開始了單一公約第二份草案的起草工作，安斯林格和韋爾試圖把鴉片協議的部分條款納入到新的單一公約，以期一箭雙雕，既實現了國際毒品管制體系的「美國化」，又借此啓動了「一九五三年鴉片協議」的相關規定。然而，因其沒有能夠消除鴉片生產國的疑慮，結果，第二份草案與第一份草案一樣難逃厄運。此後的一九五七年至一九五八年，麻醉品委員會完成了第三份草案，它消除了前兩份草案存在的缺陷，因而得到大多數國家的首肯，成爲各國協商的基礎。

但是，隨著安斯林格希圖借單一公約第二份草案來啓動「一九五三年鴉片協議」倡議的失敗和第三份草案的完稿，草案的內容和他的新構想反差越來越大，他的態度開始發生轉變。第三份草案雖然拓寬了毒品管制的範圍，對大麻的生產進行了某種程度的管制，然而卻放棄了「一九五三年鴉片協議」的一些規定，如：國家鴉片專賣、生產許可證制度等，這些恰成爲安斯林格「主要不滿意」的地方，也與美國加強國際管制體系的初衷相違背。一九五七年四月二十九日至五月三十一日，麻醉品委員會召開第十二次會議期間，

時任麻醉品委員會主席的安斯林格對第三份草案公開表示了不滿，他認為，一些為大多數國家接受的條款是「不明智的，對有效的國際和國內管制也是不利的」，因此，「繼續現存的公約和協議（包括一九五三年協議）更為合理」(Bewley-Taylor, 1999: 144, 147)。

儘管這些抱怨和不滿還多是安斯林格的個人行為和態度，但是，「安斯林格個人對單一公約中涉及鴉片生產的不滿，埋下了他與國務院之間衝突的伏筆」(Bewley-Taylor, 1999: 142)。

肆、財政部與國務院的體系之爭

一九六一年一月二十四日至三月二十五日，「採納麻醉品單一公約全權大使會議」(Plenipotentiary Conference for the Adoption of a Single Convention on Narcotic Drugs) 在紐約聯合國總部召開，七十三個國家的代表、錫蘭（今斯里蘭卡）的觀察員、六個政府間組織與三個非政府組織與會。安斯林格作為美國代表率團出席會議。大會最終以四十六票贊同，八票棄權正式通過了「一九六一年麻醉品單一公約」、最後議案及五個決議案 (United Nations, 1961b; United Nations, 1962)。

安斯林格在沒有同美國駐聯合國代表團商議，也沒有知會國務院的情況下，拒絕在公約上簽字，實與國務院的指令相違。會議前夕，美國國務卿迪安·臘斯克 (Dean Rusk) 特意給參加聯合國「採納麻醉品單一公約全權大使會議」的代表安斯林格下達了秘密指示，闡明了美國政府在大會上應堅持的原則立場和明確的日程安排，指出由安斯林格率領代表團參加大會「是值得官方信任的」，「任何來自代表團或其成員的言論都會被解釋為政府的官方看法」。但是，「任何未能包括在指令中的影響外交政策的重大事件，應該與美國駐聯合國代表團商議，如果必要應及時通知國務院」(U.

S. Department of State, 2001: Doc. 326)。

安斯林格與國務院的分歧源於他對單一公約規定的不滿。三月二十八日，他向國務院提交了《一九六一年麻醉品單一公約：目的和目標》(*The Single Convention on Narcotic Drugs of 1961: purposes and aims*) 報告，報告明確地闡釋了他於此問題上的立場與觀點。報告指出，單一公約中有關鴉片的規定是一個「源自蘇聯集團、英聯邦國家和部分非洲國家堅持」的妥協條款，「美國代表團一致認為，單一公約並沒有如同期望的那樣嚴厲，也沒有對現存的多邊條約提供任何真正的改進」(Bewley-Taylor, 1999: 145)。具體而言，安斯林格把單一公約的「不完善」歸結為兩個方面：一是限制原鴉片生產的規定，特別是公約允許任何國家只要每年通報管制局，均可生產和出口「五噸」鴉片；二是評估制度和統計報表的保留條款弱化了公約的效力。因此，安斯林格認為，單一公約的規定旨在限制鴉片的生產，實則刺激了合法生產的增加，隨之而來的是非法交易的增多，進而導致了國際毒品管制體系的「倒退」(retrocession)。這些「不完善」的方面成爲了美國不批准單一公約和反對其生效的原因所在 (Anslinger, 1963: 9-11)。

同時，更爲重要的則是，安斯林格視單一公約爲「聯邦麻醉品局存在的一個威脅」。因爲，如果單一公約生效，將意味著一九三一年公約的終結，這是聯邦麻醉品局不會被改組或消亡的直接保障，一九三一年公約第十五款規定，各成員國需建立一個獨立的機構來處理毒品問題，¹⁷ 與此不同，單一公約僅要求成員國「維持一個專門的行政機構」，無疑將會大大地削弱安斯林格的地位。重要的是，安斯林格一九六三年就要到退休年齡，他「不希望即將到來

¹⁷ Article 15, the Convention for Limiting the Manufacture and Regulating the Distribution of Narcotic Drugs, 1931.

的離任，為拆除他苦心建立的大廈提供口實」(McAllister, 2000: 210, 216)。當然，財政部也不希望把隸屬自己的毒品管制機構拱手讓給其他部門。

三月三十日，麻醉品委員會宣佈「一九六一年麻醉品單一公約」開始公開簽字。安斯林格的策略是推動「一九五三年鴉片協議」的批准。事實上，安斯林格從放棄單一公約到對一九五三年協議的支持是希望以退為進，試圖通過美國在國際毒品管制體系中的影響力推動一九五三年協議的生效，進而迫使麻醉品委員會對單一公約做出所希望的修改，實則並不意味著後者是「安斯林格希望的管制立法」(Bewley-Taylor, 1999: 145)。如前所述，把一九五三年協議的條款納入單一公約同樣是其「核心目標之一」。

然而，國務院等部門對安斯林格的立場和行動卻頗有微辭。四月七日，「各部間麻醉品委員會會議」(Meeting of the Interdepartmental Committee on Narcotics) 在白宮召開，財政部、衛生教育和福利部、國防部、司法部、白宮行政官員、麻醉品局、海關及國務院都派代表出席，這一會議召開的主要目的是聽取安斯林格專員彙報參加聯合國通過麻醉品單一公約會議的情況。會上安斯林格建議委員會：「美國在一九五三年協議生效的明確日期敲定前，暫時擱置簽署單一公約」。他認為，儘管單一公約對麻醉品管制有所改進，但也存在著諸如「沒有規定可以出口鴉片國家的嚴格名單」等明顯的漏洞。與此不同，一九五三年協議卻把鴉片出口國限制在七個國家，因此，他主張「美國應當在考慮簽署單一公約前繼續其努力，以保護一九五三年協議的批准」。然而，安斯林格的建議不但未能說服委員會，相反遭到了國務院代表的強烈反對。國務院條約事務法律顧問助理查理斯·貝文思 (Charles I. Bevins) 和助理國務卿幫辦理查·加德納 (Richard N. Gardner) 認為，總體而言，「單

一公約是份令人滿意的檔」，尤其是美國在單一公約商議的近十年時間裏一直居於領導地位，從而促成了單一公約的形成，放棄單一公約無疑會有損於美國在國際社會的威望；而且，一九五三年協議在通過的八年時間裏一直未能獲准生效，它的前途不容樂觀。安斯林格則堅持認為，美國政府可通過外交途徑來說服土耳其政府批准一九五三年協議，「土耳其的批准將使協議生效」，但他的努力並未能如願。委員會的主流觀點認為，美國政府「沒有必要對簽署單一公約抱有偏見，這種拖延沒有意義」。甚至就是否應通過外交途徑來迫使土耳其改變立場，還有待於「國務院的決定」及「同國會領導人的協商」(U.S. Department of State, 2001: Doc. 327)。顯然，以國務院為代表的支持單一公約的立場在政府內部占了上風，但是國務院並沒有對國際社會公開這一立場，也沒有採取實質性的行動推動單一公約的批准活動，就為財政部和聯邦麻醉品局推動一九五三年協議生效的活動留下了活口。

五月一日，聯合國麻醉品委員會第十六次會議召開，財政部和聯邦麻醉品局重申拒簽「單一公約」和推動「一九五三年協議」生效的不變立場。時任財政部助理部長的吉爾摩·弗拉斯 (A. Gilmore Flues) 在會上公然宣稱，與現有條約相比，單一公約最主要的缺陷是：「在單一公約管制下，麻醉品的非法生產會更多，因為單一公約允許另一些國家種植和出口鴉片，將促使非法鴉片生產增加」；而且，據美國專家估算，在現有公約下非法鴉片的年產量可達 3,070 噸，但在單一公約下，這一數字會增加到 5,575 噸 (U. S. Department of State, 2001: Doc. 329)。

同時，財政部官員借出國商務活動的機會積極地遊說他國改變立場。「一九五三年鴉片協議」第二十一款規定，協議將在二十五個國家包括至少三個鴉片生產國和至少三個藥品製造國遞交了批

准或加入檔後三十天自動生效。¹⁸ 就批准國的情況看來，財政部此刻面臨的問題是，如果要使一九五三年協議生效，至少還需要保加利亞、希臘、土耳其、蘇聯和南斯拉夫五個鴉片生產國中的其中一個批准。¹⁹ 這樣鴉片生產國的態度就成為決定協議命運的「關鍵」(McAllister, 2000: 202)。但是，保加利亞、蘇聯和南斯拉夫三國同屬社會主義國家，在美蘇「冷戰」的國際背景下，美國政府要說服其追隨，難度顯然較大，而且三國已經宣佈不會批准這一條約(Lande, 1962)。相對而言，選擇盟國土耳其或希臘，阻力可能就要小得多。

七月十日，弗拉斯出訪土耳其首都安哥拉，先後拜會了土耳其各主要政府要員。他明確告知土耳其政府高官，美國政府仍沒有決定是否批准麻醉品單一公約，建議土耳其政府重新審視其批准一九五三年協議的影響，尤其是對那些管理鴉片生產和出口的條款；因為「作為經充分的國際管制立法授權的生產國之一再度受到重視，不僅對土耳其來說是重要的，對美國而言同樣重要」。雖然土耳其政府表示會重新審視政府在一九五三年協議和單一公約上的立場(U. S. Department of State, 2001: Doc. 330)，但它希望，在做出決定前，獲悉他國政府在這一問題上的態度(U.S. Department of State, 2001)。

十三日，弗拉斯移駕希臘，進行了為期兩天的訪問。他此行的主要目的無疑是為了說服希臘放棄批准單一公約，轉而支持一九五三年協議，為美國在這一問題上的立場尋求更多的國際支持。弗拉

¹⁸ Article 21.1, U. N. Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium, 1953.

¹⁹ 印度於一九五四年，伊朗於一九五九年已經先後批准了「一九五三年鴉片協議」，請參見 McAllister (2000: 202-203)。

斯建議希臘政府「重新研究他們的立場，並對批准一九五三年協議給予慎重考慮」，因為希臘的批准將使其生效；同時承諾，美國和其他國家也會通過修訂和加強「單一公約」的努力來「提供相當滿意的管制體系」。希臘政府官員表示「會重新審視其立場」，但強調，「希臘不得不考慮土耳其在這一問題上的立場」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 331)。希臘政府重新把球踢到了土耳其政府的腳下。

顯而易見，沒有負責外交活動的國務院的支持，財政部活動的影響力定會大打折扣，績效不佳。國務院的不合作態度，究其原因有二：第一，國務院堅持認為，美國政府「應該批准單一公約，因為它使管制得到了加強而非削弱」，而且，「如果一九五三年協議有足夠的國家批准，就會建立兩套體系，那將是災難性的」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 329)。第二，國務院擔心，在美蘇「冷戰」的緊張時期，從美國政府倡導的計畫中撤出會在蘇聯面前留下猶豫不決和軟弱的印象，他們特別不希望看到這樣的結果。然而，是不是「美國政府願意爲了其他外交政策的考慮而放棄嚴厲的國際管制」(Bewley-Taylor, 1999: 160)，卻值得商榷。

事實上，晚至歲末，國務院的立場不但沒能知會國際社會，甚至沒有通知美國駐聯合國首席代表阿德萊·史蒂文生 (Adlai E. Stevenson)。十一月二十四日，史蒂文生不得不致電國務院諮詢，弗拉斯和詹姆斯·裏德 (James Reed) 遊說他國堅持一九五三年協議和反對單一公約的活動是否代表政府的「現行政策」。十二月六日，國務卿臘斯克在姍姍來遲的覆電中仍然含糊其詞地表示，「美國政府關於一九六一年麻醉品單一公約的立場仍未決定」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 334)。表明國務院無意放棄建立單一的國際毒品管制體系的可能性，只是希望這種行爲不致因過於倉

促而有損於美國在國際社會的尊嚴，成為其向蘇聯集團示弱的標誌，國務院與財政部立場的趨同只是個時間問題。

這一時期，聯合國麻醉品委員會積極地建議經社理事會採納敦促各國簽署和批准單一公約的提案，「希望盡最大可能縮短舊新條約體系並存的過渡時期」，從而「使國際社會儘快地從新的規定中獲益」。為此，經社理事會決定「邀請聯合國成員國、遵守國際法院法令的非成員國或專門機構成員國盡可能迅速地研究『一九六一年麻醉品單一公約』，並以簽署、批准和加入這一公約為目的」。²⁰經社理事會的決議一方面加快了財政部和聯邦麻醉品局說服國務院改弦更張的步伐，另一方面也迫使國務院不得不早做出決定。

伍、政府機構間立場的趨同

財政部遊說希、土尋求國際支持之際，安斯林格竭盡所能從其他政府機構、國外的同僚、制藥工業及國會議員中尋求支持，試圖迫使國務院改變立場。一九六二年一月，參議院對外關係委員會議員因受到制藥工業代表的影響，開始向國務院施加壓力，國務院最終極不情願地勉強同意以官方的形式拒絕單一公約 (McAllister, 2000)。美國政府內部在麻醉品單一公約上的立場逐漸趨於一致。

一月二十五日，國務院與財政部就麻醉品單一公約舉行會談。助理國務卿幫辦哈倫·克利夫蘭 (Harlan M. Cleveland) 表示，「麻醉品管制問題應由財政部負責，國務院不會要求其接受一個在他們看來不能運作的條約」。國務院承諾：(一) 由於財政部的反對，國務院不尋求批准麻醉品單一公約；(二) 國務院將繼續關注希臘和土耳其是不是打算批准一九五三年協議；(三) 國務院將知會其他國

²⁰ ECOSOC, E/RES/1961/833 (XXXII) B, 1180th Plenary Meeting, 3 August 1961.

家，通告美國不打算批准單一公約，並闡明理由 (U. S. Department of State, 2001: Doc. 335)。

這一會議的召開使國務院與財政部在國際毒品管制體系選擇上的矛盾得以冰釋，財政部和聯邦麻醉品局作為負責麻醉品管制機構的領導地位再次得到國務院的認可。三月二十八日，CW-7653號電報公佈了美國政府的立場：「經過全面研究檔，美國決定不尋求批准麻醉品單一公約」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 336)。

美國政府立場的明朗化推動了財政部以外交手段尋求國際支持的活動，活動的性質也由非政府的個人行為轉為政府行為。四月六日，財政部前助理部長，當下的特別顧問弗拉斯再度出訪土耳其首都安哥拉，與土耳其政府負責麻醉品問題的各部部長和主要官員開始了長達一周的會談，試圖說服土耳其政府批准一九五三年鴉片協議。儘管土耳其外交部官員表示願意與美國在麻醉品問題上進行更密切的合作，然而土耳其負責麻醉品問題的商務部副部長奧茲科爾 (Majhar Ozkol) 在總結政府的立場時卻指出：「因為一九五三年協議和一九六一年單一公約都各自存在不足之處，現在，土耳其政府二者都不會批准。」為了不完全開罪美國政府，他還表示，若聯合國麻醉品委員會不能儘快對單一公約做出預期的和有意義的修改，土耳其政府將會重新考慮把一九五三年協議作為「過渡時期的鴉片公約」。為推動土耳其政府放棄這一觀望態度，美國政府被迫做出了象徵性的妥協，弗拉斯表示，設若土耳其的鴉片價格更有競爭力，美國將收購其大量積壓的鴉片；同時「要盡力使希臘在協議上達成一致，從而使土耳其不感到勢單力薄」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 337)。

然而，美國的策略並沒有發揮效用：一是因為土耳其的鴉片價

格根本無法同印度相競爭，所以美國開出的條件對土耳其來說只不過是海市蜃樓；二是土耳其作為世界上最大的四個鴉片生產國之一，²¹ 鴉片是重要的經濟作物，儘管「一九五三年鴉片協議」的生效將從國際法的角度授予它生產鴉片的合法地位，但是，協議的管制範圍「太狹隘了」，無法有效地管制他國製造的合成毒品，而富有競爭力的合成毒品已經對土耳其的鴉片出口和市場份額構成了直接的威脅，所以，土耳其更希望既能夠獲得鴉片生產國的合法地位，同時又對他國的合成毒品製造做出有效的管制。

希臘則不同，它雖然名義上是鴉片生產國，事實上，它已經多年不種植鴉片，批准哪個條約對它而言不會產生實質性的影響，儘管英國外交部一份檔案稱，「希臘決定批准一九五三年協議的主要因素是美國巨大而長期的壓力」的結果 (Bewley-Taylor, 1999: 151)。但是，希臘態度的轉變難免既有討好美國又不願開罪英國和土耳其之嫌。五月十四日至六月一日，聯合國麻醉品委員會召開第十七次會議。五月二十八日，希臘代表稱其政府打算批准一九五三年協議，這一聲明得到了美國代表的支持，然而卻遭到了委員會的大多數成員國的冷遇。他們聲稱支持和敦促批准單一公約，其中英國、加拿大、印度、荷蘭、南斯拉夫、瑞士、摩洛哥和波蘭等成員國代表都一致表示其政府「將會儘快批准單一公約」，並表示「單一公約是國際麻醉品管制體系的一大進步」。作為觀察國的阿富汗和緬甸的代表也表示聲援 (U. S. Department of State, 2001: Doc. 340)。

希臘態度的轉變把「一九五三年鴉片協議」的生效送入了快車道，美國的信心隨之倍增。十一月三十日，國務卿臘斯克在給美國駐聯合國代表團的指令中強調，「美國代表團應繼續投票反對經社

²¹ 這一時期，世界上最大的四個鴉片生產國包括：土耳其、印度、伊朗和南斯拉夫。

理事會敦促各國採取措施批准或加入單一公約的 1774 (XVII) 號決議」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 341)。同時，國務院將通過外交手段力勸各國政府「加入到實施一九五三年鴉片協議提供的麻醉品管制體系中，而非批准一九六一年麻醉品單一公約」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 343)。

一九六三年二月六日，希臘政府把批准一九五三年協議的檔寄往聯合國麻醉品委員會，三月八日，「一九五三年鴉片協議」生效。美國政府認為，一九五三年鴉片協議生效的重大意義在於加強了國際麻醉品管制，同時削弱了國際社會對美國不歡迎的單一公約的強調。²²

「一九五三年鴉片協議」生效後，美國政府的首要工作是消除締約國對鴉片協議「持續有效性」的疑慮，四月四日，美國國務院立法諮詢辦公室擬定了一份備忘錄，指出，單一公約短時期內不會生效，而且，如果它要取代鴉片協議，需要考慮到鴉片協議締約國的諸多權利，同時，進一步敦促世界各國批准和加入鴉片協議 (Office of the Legal Adviser, U.S. Department of State, 1963: 896-899)。

其次，美國政府要員積極遊說他國加入這一管制體系，藉此確立「美國化」的新體系。四月二十九日至五月十七日，聯合國麻醉品委員會第十八次會議在日內瓦召開，安斯林格再次率團出席。會議期間，助理部長裏德試圖說服英國、加拿大、瑞士、聯邦德國、瑞典等國批准一九五三年協議，在美國的影響之下，先後有五十七

²² Memorandum with attachment, Dean F. Markham for James A. Reed, 16 December 1963, "FG727, President's Advisory Commission on Narcotic and Drug Abuse, 11/22/63-2/29/64," Box 401, White House Central File, Lyndon B. Johnson Library (L. B. J. Library).

個國家批准和加入了一九五三年協議。相比之下，據安斯林格報告，到麻醉品委員會第十八次會議之時，僅有十七個國家批准了單一公約，且除了加拿大和泰國外，其他十五個國家均是麻醉品問題並不嚴重的小國，他認為，造成這一結果的原因主要是，「雖然大多數國家的代表團稱他們有意批准單一公約，但這顯然只是限於口頭說說，因為他們私下表示亟待美國採取行動」(U. S. Department of State, 2001: Doc. 345)。顯然，安斯林格對美國主導國際毒品管制體系的信心有增無減。

但是，安斯林格的報告對於美國在國際管制體系中的地位和作用顯然是溢美之詞。據聯合國《麻醉品公報》稱，麻醉品委員會在第十八次會議舉行期間，已經有十八個國家批准和加入了單一公約，另有數國或者已經開始或者正在考慮通過國內程式來批准單一公約 (United Nations, 1961a)。同時，「一九五三年鴉片協議」的前途並不容樂觀；一是，保加利亞、蘇聯和南斯拉夫三個鴉片生產國沒有批准這一條約，嚴重影響了條約的實施，致使條約形同虛設。同時，根據「一九六一年麻醉品單一公約」第四十四款規定，一九五三年協議生效後，它的部分條款將會被納入單一公約，²³ 結果，單一公約的規定會更趨向完善。因此，美國支持一九五三年協議的批准和生效不但未能阻撓單一公約的生效，相反卻在一定程度上推動了單一公約的批准。借用羅伯特·葛列格 (Robert W. Gregg) 的話來說，一九五三年協議的被冷落，「它最大的貢獻不是限制了鴉片的生產，而是塑造了單一公約」(1964: 107)。

一九六四年十一月十三日，肯尼亞作為第四十個國家批准和加入麻醉品單一公約，根據單一公約第四十一款規定，十二月十三日「一九六一年麻醉品單一公約」正式生效。而剛生效不足兩年的「一

²³ Article 44.1, U. N. Single Convention on Narcotic Drugs, 1961.

九五三年鴉片協議」則被取代。這種情況之下，一直自視為國際毒品管制體系領袖的美國政府陷於進退維谷的尷尬境地，美國「總統毒品濫用特別顧問」(Special Consultant to the President on Drug Abuse) 迪安·馬卡姆 (Dean Markham) 在一份報告中不無感慨的指出，「儘管美國反對單一公約，它還是於十二月十五日生效了」。²⁴

陸、美國政府態度的轉變與批准單一公約

詹森政府 (Lyndon B. Johnson) 執政之初，繼續堅持反對「一九六一年麻醉品單一公約」的立場。然而，這一時期，美國政府的反對立場給其毒品管制所帶來的弊端日漸明顯。

一九六〇年代以來，大麻、海洛因和致幻劑類毒品在反叛的年輕人那裏受到極大的歡迎，毒品的使用不再是少數族裔和底層階級的專利，它已經超越種族和階級界限，向白人和中產階級擴散，美國的公眾對吸毒者的看法開始發生轉變。醫學的迅速發展和醫學知識的普及使人們認識到，成癮是個需要給予關心和治療的健康問題，而非一種對社會的威脅，這種觀念上的轉變日漸外化為一種修正現行毒品管制體系的社會運動。使用量甚巨而又被認為毒性較小的「軟毒品」——大麻——成為這一運動要求解禁的對象，大麻的「去刑罰化」(decriminalization) 呼聲日高，並得到包括美國律師協會、大量的州和地方律師協會、全國教育協會、消費者聯盟、國家宗教委員會、美國公共健康協會和美國醫學會管理署等組織的大力支持 (Belenko, 2000: 345-346)。政府在調整國內管制政策的同時，開始把這一現象過多地歸咎於美國政府對新國際毒品管制體系的

²⁴ 檔案原文如此，見 Report, Dean F. Markham, 25 August 1965, "FG 727, 7/1/64 -," Box 401, White House Central File, L. B. J. Library。

排斥，甚至，反對單一公約的急先鋒安斯林格在一九六七年四月二十七日參議院對外關係委員會舉行的聽證會上也表示，「通過一九六一年公約，我們將能明確地禁止大麻濫用。如果美國成為公約中的一員，我們將能夠運用所肩負的條約義務來反對大麻使用的合法」，大麻問題無疑成為了美國政府批准和加入單一公約的重要原因之一 (Sloman, 1998: 226-227)。

不但如此，美國拒絕加入單一公約反而成了世界毒品生產、加工和交易的三個重要國家——土耳其、法國和墨西哥——拒不批准單一公約和履行管制義務的藉口。墨西哥是世界上重要的原鴉片、海洛因、大麻生產國和向美國輸入毒品最多的國家之一，土耳其是最大的鴉片非法交易國，而法國則是主要的非法海洛因生產國；三國藉口美國未加入單一公約而拒絕加入新管制體系，致使美國無法借用新的國際條約來約束三國的非法活動。結果，美國有苦難言，在國際毒品管制方面非常被動，也令美國國內的毒品問題進一步惡化。

與此同時，美國政府部分官員擔心，美國處於國際毒品管制體系之外，會在一定程度惡化美國與盟國的經貿關係，連鎖的負面效應甚至會影響到國內的經濟增長。一九六五年十二月三日，美國財政部長特別助理大衛·艾奇遜 (David C. Acheson) 在一份備忘錄中指出，不僅美國消費的 80% 的海洛因和鴉片的其他衍生物來自土耳其，而且這些非法毒品在遠東走私的增加使香港和東南亞的成癮人口大幅增加；他擔心，如果土耳其的非法鴉片不能得到有效的控制，將會給遠東地區拉動美國經濟發展方面帶來「非常大的困難」。

²⁵ 儘管這些言論可能言過其實，但是，不難窺出，美國政府內部要

²⁵ Memorandum, David C. Acheson for the file, 3 December 1965, "CO296 Turkey," Box 11, Confidential files, L. B. J. Library.

求政府重新審視批准單一公約的呼聲日高。

一九六六年十一月十五日至十七日，美國與墨西哥兩國就麻醉品和危險藥品的跨境走私舉行非正式會談，會談中兩國代表都認識到：應該把危險藥品納入到現行的國際毒品管制條約之列進行國際管制，因此，兩國代表交換了非正式的建議，聲稱雙方的代表各自建議政府儘早批准單一公約，墨西哥代表非常高興美國態度的轉變，而在美國看來，其他國家批准單一公約的早晚「要視美國的行動而定」。²⁶ 美國反對單一公約的立場開始出現鬆動，而麻醉品特別行動小組 (Task Force on Narcotics) 的報告更成爲了推動美國政府採取行動的催化劑。

麻醉品特別行動小組報告從國內和國際兩方面分析了美國在對待單一公約上不同立場的利害關係。報告指出，美國反對單一公約的立場至少在四個方面損害了美國的利益，具言之：(一) 聯合國是世界上負責毒品管制公共條約義務的最大的國際組織，美國反對批准和加入聯合國「麻醉品單一公約」，就會喪失它於其中的歷史性領導地位；(二) 美國因沒有批准和加入單一公約，爲它要求加入這一公約的成員國履行重要的毒品管制義務製造了難題；(三) 美國不可能就單一公約提出它所期望的修改建議；(四) 單一公約是唯一主要對大麻生產進行管制的國際公約，而這一毒品在美國已經成了嚴重的社會問題，放棄這一公約使美國沒有任何國際條約文件可依賴，以管制他國的大麻生產及向美國的非法進口。可以說，美國拒絕批准單一公約，導致其喪失了與聯合國進行合作以管制毒品問題的國際法基礎，因「己所不欲」，它也無法規制他國加強管制，以

²⁶ Memorandum, David C. Acheson for the Secretary [of the Treasury], 22 November 1966, "Government Treasury, Department of Narcotics," Box 161, Personal Papers/Fowler, L. B. J. Library.

限制向美國的毒品走私，當然也不可能借需要承擔國際義務來鞏固國內的大麻管制，打壓日益興盛的「大麻合法化」運動。總之，美國反對單一公約的立場「不僅削弱了歷史性的領導地位，而且失去了通過加入具有更廣泛內容的條約來加強本國利益的機會」。報告同時指出，當初美國政府反對簽署單一公約主要出於兩方面的擔心：(一) 如果鴉片的生產不限制在一九五三年協議規定的七國內，而允許每國每年生產「五噸」自用，會使鴉片生產國的數量大量增多，走私和非法交易嚴重惡化；(二) 擔心由於公約特別公開的保留條款，會使其規定喪失普遍的適用性。²⁷ 然而，到一九六七年初，美國發現「這些擔憂證明都是毫無根據的」(Taylor, 1969: 336)。

相反，如果美國放棄現在的立場，轉而批准和加入單一公約，美國將會在五個方面受益：(一) 美國的加入能把主要的非法毒品生產國和向美國出口的國家納入條約管制之下；(二) 成為最新的和內容最廣泛的支持麻醉品管制的條約的受益國；(三) 作為成員國之一，美國就可以建議修改和完善單一公約；(四) 美國將會處於一個更為強大的地位，可以利用聯合國的監管組織來施壓或幫助改善其他國家的毒品管制；(五) 美國可以第一次利用條約規定來管制大麻的生產。因此，麻醉品特別行動小組報告建議，「一九六一年麻醉品單一公約」應該遞交參議院，並建議批准加入。²⁸

一九六六年十一月二十五日，麻醉品特別行動小組把這一報告呈遞給總統行政辦公室，司法部麻醉品分部對此雖然持有異議但並沒有明確表示反對。²⁹ 美國政府正式踏上了批准單一公約之路。

²⁷ Report of the Task Force on Narcotics, undated, "Law Enforcement, Juvenile Delinquency, Narcotics," Box 17, Task Force Reports, L. B. J. Library.

²⁸ Report of the Task Force on Narcotics, undated, "Law Enforcement, Juvenile Delinquency, Narcotics," Box 17, Task Force Reports, L. B. J. Library.

²⁹ Memorandum, General Government (Beck) for the Director, 25 November 1966,

鑒於麻醉品特別行動小組的建議，詹森政府亦認識到「美國的加入對於提升毒品管制中的國家與國際利益意義重大」。一九六七年三月八日，詹森總統把聯合國「一九六一年麻醉品單一公約」提交參議院討論，敦促其儘早批准美國政府加入這一國際禁毒公約 (Johnson, 1967: 803)。經過討論，五月八日美國參議院一致同意批准「一九六一年麻醉品單一公約」，十五日，詹森總統正式簽署了這一法律檔，時隔十日，美國政府把這一檔遞交聯合國。根據公約規定，六月二十四日，美國正式成為單一公約的成員國，重歸新國際毒品管制體系。

柒、結論

美國從單一公約新構想的首倡國，到反對簽署單一公約，最後又轉而批准，前後經歷了二十年時間。美國這一立場的轉變不僅是「政府機構間衝突和妥協的產物」(Bewley-Taylor, 1999, 138)；更是美國在國際毒品管制體系中推行「單邊主義」(unilateralism) 原則未能奏效的結果。

安斯林格作為單一公約新構想的倡導者，最初的設想是統一當時低效和狹隘的國際毒品管制「舊體系」，建立「美國化」的更為嚴厲和高效的國際毒品管制「新體系」，這一理想的管制模式由於毒品生產國、藥品製造國和消費國之間的矛盾和衝突而沒有成功，不僅「標誌著安斯林格竭力影響國際管制體系建立的一大挫折」(Bewley-Taylor, 1999, 154)，同時也是對美國在國際毒品管制體系中奉行「單邊主義」策略的挑戰。

“Law Enforcement, Juvenile Delinquency, Narcotics,” Box 17, Task Force Reports, L. B. J. Library.

美國如何應戰？最初，美國政府內部在這一問題上出現了分歧，但是，必須明確，這種分歧僅是體制內的體系選擇之爭，而不存在根本的利益衝突，「儘管聯邦麻醉品局和國務院之間偶爾會因許可權問題而關係緊張，然而，通常的關係是團結一致的」(Ryan, 2001: 23)。因此，爭論雙方不久就達成一致意見，把推動「一九五三年鴉片協議」生效作為優先的戰略選擇，試圖通過對它的支持來迫使聯合國最終對單一公約做出修改。

美國政府為什麼會做出這樣的選擇？歷史地考辨美國毒品政策史可以發現，雖然它具有週期性偏好某類毒品的特點，但是，鴉片成癮始終是困擾美國政府的「老大難」問題。它可以提煉海洛因和嗎啡等毒品，成癮性強，難以戒斷。因此，鴉片問題的解決始終是美國毒品政策的重中之重；如此，加強對鴉片生產國的限制就成為其建立國際毒品管制新體系以解決國內問題的重要舉措之一。

「一九五三年鴉片協議」在限制鴉片的生產與使用方面非常嚴格，與此相較，單一公約則大為遜色，顯然與美國的戰略意圖相違。但是，國際社會並沒有完全視美國眼色行事，相反地，「麻醉品單一公約」在「一九五三年鴉片協議」生效後不久就生效了，且批准和加入的國家越來越多。結果，獨立於國際毒品管制體系之外的美國不但無力解決國內日益嚴峻的毒品問題，特別是大麻問題，也缺乏對他國進行規制的國際法基礎，更無法借助國際機制確立國際毒品管制領域中的制度霸權，無疑的，失大於得。美國政府的立場在一九六〇年代中期開始發生轉變也就勢所必然。

前後相較，追求「美國化」的國際管制模式和這一體系中「歷史性領導地位」，無疑是美國政府態度變化和策略轉變的基點，即如何才能使國際體制更好地服務於國內利益，使國際管制體系更有利於美國國內毒品問題的解決，是一切政策的出發點和歸宿。換言

之，美國的國際努力很大程度上成爲了其國內政治的反映 (Room & Paglia, 1999)。

可以說，美國試圖在國際毒品管制體系中推行「單邊主義」的原則是失敗的；但另一方面也應看到，儘管美國的活動並沒有能夠迫使單一公約做出較大的改動，但由於一九五三年協議在單一公約之前生效，一九五三年協議的部分規定如：國家鴉片專賣、許可證制度等也被納入了單一公約，從這個層面來看，美國以退爲進的策略又是成功的。不得不承認，國際毒品管制新體系從構想到生效，美國的影響都無處不在。無怪乎澳大利亞學者亞曆克斯·沃迪克 (Alex Wodak) 曾不無諷刺地批評道：「沒有哪個國家比美國在全球禁毒的建立和擴張中擔負有更大的責任」(2003: 221)。

一九六七年後，美國重歸國際毒品管制體系，爲「美國化」禁毒模式的推行提供了契機。在美國主導之下，聯合國先後通過了「一九七一年精神藥物公約」、「一九六一年麻醉品單一公約」修正案、「一九八八年反麻醉品和精神藥物非法走私公約」，逐漸確立了「現行的全球禁毒體系」。迫於美國和它的數個強大同盟國的巨大壓力，世界各國多接受了這一禁毒模式 (Levine, 2003)。最終，美國借助聯合國逐步確立了其在全球禁毒體系中的霸權地位，並成爲現行體系的最積極的擁護者。³⁰

³⁰ 現行的聯合國禁毒體系已經遭到了學界的批評，指出，這一體系節制了簽約國拓展「單一的國家毒品政策」，可是，對於改變現狀，撤銷或根本修正這些公約，多認爲希望非常渺茫。詳見 Bewley-Taylor (2003: 171-179)；Krajewski (1999: 329-338)。有學者更是認爲，國際禁毒體系從內到外均已失敗，但是，同樣不可否認的是，「美國與聯合國軸心」定會規制他國擴展國家民族政策的空間。請參見 Room & Paglia (1999: 305-315)。

參考文獻

- 張勇安 (2005)。〈美國州與大麻管制“聯邦化”的形成〉，《史學月刊》，4: 69-76。
- 羅運炎 (1936)。《毒品問題》(下)。上海：商務印書館。
- Anslinger, H. J. (1963). The United States views on the Single Convention on Narcotic Drugs. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 15, 2: 9-11.
- Anslinger, H. J., & Oursler, W. (1961). *The murderers: The story of the narcotic gangs*. New York: Farrar, Straus and Cudahy.
- Anslinger, H. J., & Tompkins, W. F. (1953). *The traffic in narcotics*. New York: Funk and Wagnalls Company.
- Bayer, I., & Ghodse, H. (1999). Evolution of international drug control, 1945-1995. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 51, 1/2: 1-18.
- Bean, P. (2001). American influence on British drug policy. In J. Gerber & E. L. Jensen (Eds.), *Drug war, American style: The internationalization of failed policy and its alternatives* (pp. 70-95). New York & London: Garland Publishing.
- Belenko, S. R. (Ed.) (2000). *Drugs and drug policy in America: A documentary history*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Bewley-Taylor, D. R. (1999). *The United States and international drug control, 1909-1997*. London & New York: Pinter.
- Bewley-Taylor, D. R. (2003). Challenging the UN drug control conventions: Problems and possibilities. *International Journal of Drug Policy*, 14, 2: 171-179.
- Bruun, K., Pan, L., & Rexed, I. (1975). *The gentlemen's club: International control of drugs and alcohol*. Chicago: University of Chicago Press.
- Engel, S. (1951). Integration of international legislation. *American Journal of International Law*, 45, 4: 770-776.
- Goldstein, N. L. (1954). Treatment, care and rehabilitation. *U. N. Bulletin on Narcotics*, 6, 2: 18-20.
- Gregg, R. W. (1964). The United Nations and the opium problem. *International and Comparative Law Quarterly*, 13, 1: 96-115.

- Johnson, L. B. (1967). To the Senate of the United States. *American Journal of International Law*, 61, 3: 802-803.
- Joint Committee of the American Bar Association and the American Medical Association on Narcotic Drugs (1961). *Drug addiction: Crime or disease? Interim and final reports*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Kinder, D. C. (1981). Bureaucratic cold warrior: Harry J. Anslinger and illicit narcotics traffic. *Pacific Historical Review*, 50, 2: 169-191.
- Kinder, D. C., & Walker, W. O., III (1986). Stable force in a storm: Harry J. Anslinger and United States narcotic foreign policy, 1930-1962. *Journal of American History*, 72, 4: 908-927.
- King, R. (1974). *The drug hang-up: America's fifty-year folly*. Springfield, IL: Charles Thomas.
- Krajewski, K. (1999). How flexible are the United Nations drug conventions? *International Journal of Drug Policy*, 10, 4: 329-338.
- Lande, A. (1962). The single convention on narcotic drugs, 1961. *International Organization*, 16, 4: 776-797.
- Laugier, H. (1949). International control of narcotic drugs. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 1, 1: 4-5.
- Levine, H. G. (2003). Global drug prohibition: Its uses and crises. *International Journal of Drug Policy*, 14, 2: 145-153.
- McAllister, W. B. (1992). Conflicts of interest in the international drug control system. In W. O. Walker III (Ed.), *Drug control policy: Essays in historical and comparative perspective* (pp. 143-166). University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- McAllister, W. B. (2000). *Drug diplomacy in the twentieth century: An international history*. London & New York: Routledge.
- McWilliams, J. C. (1990). The history of drug control policies in the United States. In J. A. Inciardi (Ed.), *Handbook of drug control in the United States* (pp. 29-50). New York & London: Greenwood Press.
- Meier, K. J. (1994). *The politics of sin: Drugs, alcohol, and public*

- policy*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc..
- Moorehead, H. (1947). Narcotics control under the UN. *Far Eastern Survey*, 16, 5: 55-58.
- Nadelmann, E. A. (1988). U.S. drug policy: A bad export. *Foreign Policy*, 70: 83-108.
- Office of the Legal Adviser, U.S. Department of State (1963). The continued application of the 1953 Opium Protocol. *American Journal of International Law*, 57, 4: 896-899
- Renborg, B. A. (1957). International control of narcotic. *Law and Contemporary Problems*, 22, 1: 86-112.
- Room R., & Paglia, A. (1999). The international drug control system in the post-Cold War era. Managing markets or fighting a war. *Drug and Alcohol Review*, 18, 3: 305-315.
- Ryan, K. F. (2001). Toward an explanation of the persistence of failed policy: binding drug policy to foreign policy, 1930-1962. In J. Gerber & E. L. Jensen (Eds.), *Drug war, American style: The internationalization of failed policy and its alternatives* (pp. 19-48). New York and London: Garland Publishing.
- Slooman, L. B. (1998). *Reefer madness: The history of marijuana in America*. New York: St. Martin's Press.
- Stein, S. D. (1985). *International diplomacy, state administrators and narcotics control: The origins of a social problem*. Hampshire and Vermont: Gower Publishing Company LTD.
- Taylor, A. H. (1969). *American diplomacy and the narcotics traffic, 1900-1939: A study in international humanitarian reform*. Durham, NC: Duke University Press.
- U.S. Department of State. (1914). *Papers relating to the foreign relations of the United States with the annual meeting of the President transmitted to Congress, Dec. 7, 1909, China*. Washington, DC: Government of Printing Office.
- U.S. Department of State. (2001). *Foreign relations of the United States (FRUS), 1961-1963, Vol. XXV*. Washington, DC: U.S. Government of Printing Office. Retrieved October 16, 2002, from U.S. Department of State, from <http://www.state>.

- gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/xxv/6020.htm
- United Nations. (1949). Fourth session of the Commission on Narcotic Drugs. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 1, 1: 49-54.
- United Nations. (1950). New legislation on the coca leaf. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 2, 4: 48-55.
- United Nations. (1951a). Sixth session of the Commission on Narcotic Drugs. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 3, 3: 43-44.
- United Nations. (1951b). The illicit traffic in narcotics throughout the world. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 3, 1: 1-15.
- United Nations. (1951c). The work of the Commission on Narcotic Drugs at its fifth session. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 3, 2: 38-39
- United Nations. (1953). Evolution in 1951 of national legislations on narcotics. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 5, 1: 44-47.
- United Nations. (1954). The traffic in narcotics: An interview with the Hon. Harry J. Anslinger United States Commissioner of Narcotics. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 6, 1: 1-6.
- United Nations. (1961a). Eighteenth session of the Commission on Narcotic Drugs and thirty-sixth session of the Economic and Social Council. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 13, 1: 39-42.
- United Nations (1961b). Single Convention on Narcotic Drugs adopted. *United Nations Review*, 8, 5: 28-29.
- United Nations. (1962). The plenipotentiary conference for the adopting of a Single Convention on Narcotic Drugs. *U.N. Bulletin on Narcotics*, 14, 1: 40-43.
- Waddell, I. G. (1970). International narcotics control. *American Journal of International Law*, 64, 2: 310-323.
- Walker, W. O., III (1994). U.S. narcotics foreign policy in the twentieth century: An analytical overview. In R. F. Perl (Ed.), *Drugs and foreign policy: A critical review* (pp. 7-39). Boulder, CO: Westview Press.
- Wodak, A. (2003). The international drug treaties: 'Paper Tigers' or dangerous behemoths? *International Journal of Drug Policy*, 14, 2: 221-223.
- Wright, H. (1910). Report on the International Opium Commis-

sion and on the opium problem as seen within the United States and its possessions. In United States Senate, *Report on opium problem* (pp. 7-75). 61st Congress, 2nd Session, Document No. 377.

**Reestablishing a Multilateral Regime and
Searching for Unilateral Interest—US Ratifying the
UN 1961 Single Convention on Narcotic Drugs
(1948-1967)**

Zhang Yongan

Abstract

Initiated by the United States, the United Nations 1961 Single Convention on Narcotic Drugs is the bedrock of the global drug control regime. However, there are two major changes from initiation to the opposition to its eventual ratification during 20 years. The American position is viewed as not only the product of intergovernmental conflict and political compromise, but also the result of the US Administration's "unilateralism" in the international drug control system, and its attempts to try and build an "Americanized" drug control system, or a drug control system formed from the United States "internationalization." The United States has been a part of the international drug control system since 1967, which has given a chance to carry out its "Americanized" drug prohibition model. Ultimately, the United States has used the UN as an agency to establish hegemony in the global drug control regime.

Key Words: The United States, United Nations, The 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, Global Drug Control Regime