

美国芬太尼危机的真相与解决之道

单叶骅 国家禁毒委员会办公室副主任、
公安部禁毒局副局长

一、美国的芬太尼危机

美国芬太尼危机发展蔓延情况。近年来，美国毒品形势持续恶化，引发严重社会问题。1999年至2012年，美国因滥用合成阿片类药物（主要是芬太尼类药物）死亡人数以每年8%的速度递增。2014年左右，美国国内因滥用芬太尼类药物死亡人数开始飙升，且呈逐年大幅上升趋势。2000年至2015年期间，涉及阿片类药物的滥用致死造成美国人口预期寿命减少0.21岁。1999年至2016年，美国国内吸毒过量致死案中约72%属阿片类药物致死，累计达45.3万人。2017年、2018年和2019年，美国因吸毒和药品滥用死亡人数分别为7.0699万、6.785万和7.113万，其中因吸食芬太尼类药物等合成阿片类药物死亡人数分别为2.8659万、3.1525万和3.6603万。2020年至2023年，美国每年超过10万人死于吸毒过量，比同一时期因交通意外和枪支暴力死亡人数的总和还多，其中超过三分之二是过量吸食芬太尼等阿片类药物所致，是美国18岁至45岁青年人死亡的主要原因。2023年美国吸毒过量致死人数出现历史性下降，但仍居高位，2023年8月至2024年7月，吸毒过量致死人数为9.3066万人，同比下降16%。

美国芬太尼危机起源。美国的芬太尼危机起源是阿片类处方药滥用。阿片类药物包括天然（如罂粟中提取的吗啡、可待因、蒂巴因等）、半合成（如在吗啡基础上加工的海洛因、蒂巴因基础上加工的羟考酮等）、合成（如芬太尼类药物）三类。2022年2月美国打击合成阿片类药物贩运委员会发布的《最终报告》认为，美国芬太尼等合成阿片类药物滥用和死亡人数增加，起源于美国食品药品监督管理局于1995年批准的普渡制药公司的处方阿片类止痛药奥施康定（主要成分为盐酸羟考酮），该药及一些其他阿片类处方药被错误推销为不上瘾的止痛药，导致处方阿片类药物的依赖性和成瘾性在美国迅速增加。后来美

国政府加强了对奥施康定等阿片类处方药的监管，已经对此依赖成瘾的美国人只能通过各种非医疗途径求购阿片类处方药，不法分子趁机大肆向患者提供假冒药片。由于奥施康定中的盐酸羟考酮等成分依赖罂粟种植，毒贩在难以获取罂粟原料或获取成本较高等情况下，转向生产芬太尼等合成阿片类物质作为替代。芬太尼类物质药效较强，少量掺杂就能达到效果，且制造相对简单，只需要从网上搜寻生产配方、购买化学品即可，成本远低于从罂粟中提取原料后生产半合成阿片类物质，因此毒贩贩卖的假药片中大多掺杂芬太尼类物质，购买者也难以分辨。此外，有的毒贩为了增加毒品吸食效果，会将药效强、成本低的芬太尼类物质添加到海洛因、可卡因和冰毒等毒品中。很快，掺杂芬太尼类物质的假药和混合毒品占领了曾由处方阿片类药物和海洛因主导的美国毒品市场。但很多毒贩的制作工艺比较粗糙，对芬太尼类物质含量的把握并不精准，吸食人员在不知道其获取的毒品或药片中含有芬太尼类物质的情况下，极易吸食过量致死（芬太尼致死量仅约2毫克，卡芬太尼的效力为芬太尼的100倍、致死量未知）。

美国政府应对芬太尼危机举措。2017年10月，美国政府根据《公共卫生服务法案》，宣布因“阿片类药物危机”启动“全国公共卫生紧急状态”。2018年2月，美国司法部缉毒署行使特别紧急权力，将所有芬太尼类似物临时列入《管制药物法》附表一，实施为期两年的临时整类列管，后多次延长，2025年7月16日美国总统特朗普才签署法案正式列管。2018年3月，美国国会财政拨款40亿美元，以应对合成阿片类物质危机。2019年1月，美国白宫禁毒政策办公室发布2019年禁毒政策，将应对合成阿片类物质危机放在最优先位置。2016财年至2025财年，美国政府禁毒经费从269亿美元增加至445亿美元，特别是从2021年起，美国政府在预防药物成瘾和治疗方面加大投入，用于减少毒品需求领域（治疗和预防）的经费占比超过减少供应领域（国内执法及国际合作），连续四年占禁毒总经费的56%左右。2025年3月美国国务院发布《国际禁毒战略报告》，指出本国吸毒过量致死人数下降原因复杂，涉及物质非法供应整体减少、效力降低、过量逆转药物纳洛酮可及性提高、执法成效提升、风险意识增强、从注射向吸食芬太尼转变、治疗和干预措施提升等多个因素。与此同时，为转嫁国内矛盾，掩盖政府禁毒不力责任，美国此前指称其国内的芬太尼主要来自中国和墨西哥；2019年我国对芬太尼类物质整类列管后，又指称来自中国的前体化学品流入墨西哥制成芬太尼后贩运至美国。我们反复要求美国执法部门提供这些化学品实际用于制毒的完整、合法证据，但至今也没有看到能够证明中国化学品实际用于境外芬太尼制造环节的具体个案证据。

二、中国的芬太尼类物质管控

芬太尼类物质及其前体化学品。芬太尼是一种化学合成的阿片类药物，可作用于生物体内的阿片受体产生麻醉和镇痛作用，其效果约为吗啡的50至100倍（单次注射仅需0.005至0.1毫克），属强效麻醉性镇痛剂，常用于中到重度疼痛治疗。通过简单修饰芬太尼化学结构上的某个原子或基团，就可以得到结构类似、作用相近甚至更强的芬太尼类似物，即芬太尼类物质。目前我国作为药品批准上市的芬太尼类物质共有4种，其他绝大多数芬太尼类物质系不法分子从公开发表的学术文章中检索出来的，或者为规避法律管制设计出来的，全球已查获作为毒品滥用的芬太尼类物质近百种，潜在的类似物数量高达成千上万种。作为合成阿片类药物，芬太尼类物质的化学结构主要由4个基团组成，通过化学反应把含有这些基团的化学品进行拼装组合就是制造芬太尼类物质的过程，含有4个基团中的1个或多个基团的化学品都可用作芬太尼类物质的前体化学品，且对这些前体化学品进行修饰衍生还能转化出更多前体的前体，加之化学品合成方法千变万化，合成制造工艺可自由设计变换，所以芬太尼前体化学品的潜在数量可达成千上万种，其中还会涉及在生物医药领域有合法用途的化学品，甚至关系国计民生的基础化学品。

中国在芬太尼领域严格监管。中国政府积极应对芬太尼类物质问题的新挑战，综合采取增加列管品种、强化日常监管、加大查缉力度、创新管控手段等措施，保障合理用药的同时严格管制，依法严厉打击芬太尼类物质相关犯罪行为，有效防范了芬太尼类物质发展蔓延，目前我国内并不存在芬太尼类物质的规模化滥用问题。关于复杂的前体化学品问题，中国是全球公认的化工大国，众多化学品的产能均位居世界前列，为全球经济社会发展做出了巨大贡献。但任何化学品都存在两面性，用于合法用途可以制成对人类有益的药物、化肥、化妆品，用于非法用途也可以制成毒品、化学武器等。当前，国际社会管控化学品的普遍做法是，在保证合法贸易的同时防范非法流失，科学列管、分级分类监管、进出口核查、行业自律等多管齐下。我国对于已列管的化学品严格监管，最大限度防范流失用于制毒；对于确有证据证实流失用于制毒的非列管化学品，我们在现有法律框架下予以刑事打击，国内和与周边国家合作都有成功案例；对于在中国法律框架下难以刑事打击的情况，我们也主动采取行政干预等手段防范未列管化学品流入非法渠道。例如，2019年和2023年两次发布警示通告，要求相关企业人员在从事化学物质经营活动时严格遵守国家法律法规，

防范制贩走私麻醉药品和精神药品、制毒物品违法犯罪。会同有关主管部门，以芬太尼类物质和芬太尼前体化学品为监管重点，要求和监督互联网化工平台严格执行用户实名注册、信息发布审核、网上信息巡查、有害信息处置和报告等制度，严禁企业或个人利用国内网络平台违规发布销售信息，发现问题线索及时报告公安机关依法处置。对工作中发现涉及多个境外平台的销售信息，也已通报美国等有关国家，请其加强对本国网站及企业的监管。

中国高度重视禁毒国际合作。毒品是人类公害、全球公敌，威胁人类健康、安全、福祉及社会发展进步。实践证明，解决毒品问题需要国际社会共同努力。中国有过鸦片战争的惨痛历史，对毒品危害有切肤之痛，始终秉持人类命运共同体理念，积极参与国际禁毒事务，推动毒品问题全球共治。作为联合国三项禁毒公约的坚定支持者和履约方，始终秉承综合平衡、责任共担原则，与联合国毒品和犯罪问题办公室、国际麻醉品管制局、国际刑警组织等国际组织发展合作关系，推动健全完善上合组织、金砖国家、大湄公河次区域等区域多边禁毒机制，积极为解决全球和区域毒品问题贡献“中国智慧”和“中国方案”。此外，我们先后与30多个国家和国家联盟签订50余份政府间、部门间禁毒合作文件，与13个国家建立年度会晤机制，与多国禁毒部门保持密切合作，在交流毒品形势、预防教育、戒毒康复、毒检技术等领域经验做法的同时，及时通报互涉情报线索，联合侦办跨国毒品案件、缉捕涉毒逃犯，摧毁一批跨国跨境贩毒网络。例如，我们常态化组织开展湄公河流域六国“平安航道”、中澳“火焰”等联合扫毒行动；联合柬埔寨、老挝等国家破获多起特大跨国制贩毒案件；联合哈萨克斯坦、澳大利亚等国家多次成功开展跨国“控制下交付”行动；与泰国等国家禁毒执法部门就多起案件开展联合调查等。

三、中美共同应对芬太尼等毒品问题的经验做法

中美禁毒合作基础扎实。美国是我们在禁毒领域最早开展合作的国家之一，1987年两国政府签署《中美禁毒合作备忘录》，1988年第一次联手破获跨越太平洋的毒品走私案——锦鲤鱼案，1997年《中美联合声明》后互派“负责缉毒事务的法律官员”，2005年和2006年，中国公安部禁毒局与美国司法部缉毒署、中国国家禁毒委员会与美国白宫国家禁毒政策办公室分别签署合作意向备忘录，在案件线索通报、联合办案、技术交流等方面保持机制化常态化沟通，取得显著进展。合作中，两国禁毒部门也建立了密切的合作关系，禁毒工作人员间结下了深厚的友谊。例如，两国曾在2003年联合破获“125”跨国

走私贩毒案，在国际社会引起强烈反响，被认为是中美禁毒部门“历史性的合作”。此案中，我们与美国缉毒署经过20个月的联合侦查，最后同步收网，在中国、美国、印度、加拿大等多国抓获30余名犯罪嫌疑人，缴获大量海洛因、冰毒和涉毒资产，各自抓获的犯罪分子均在各自境内被起诉审判，2003年5月中美两国禁毒执法部门还在北京和纽约同步举行了案件新闻发布会。事实证明，尽管两国司法制度、法律程序、证据标准等存在差异，但相互信任、通力合作，就一定能够将跨国贩毒分子绳之以法。

中方积极协助美方应对芬太尼问题。在芬太尼问题上，中方一直站在合力应对全球毒品问题和协助维护美国人民健康福祉的立场上，尽己所能开展相关工作。中国在2013年版《麻醉药品品种目录》中已列管了13种芬太尼类物质，后又几次增列芬太尼类物质及其前体化学品，至2019年整类列管前已列管25种芬太尼类物质和2种芬太尼前体化学品，超过当时联合国和大多数国家列管品种。2019年5月，一方面为了切实防患于未然，另一方面也是为了支持协助美国应对其国内日益严重的芬太尼危机，中国在全球率先对芬太尼类物质进行永久性整类列管，突破了传统单一品种列管的立法实践。美国2025年《国际禁毒战略报告》称，2019年中国对芬太尼类物质实施管制以来，几乎没有缴获从中国直接进入美国的芬太尼或类似物。同期，双方还联合破获王凤玺、陈剑平等涉芬太尼类物质案件，在各自境内分别抓获有关犯罪分子并依法诉讼判决。但后来，美方以新疆人权问题为由制裁中国国家毒品实验室，严重破坏了双方禁毒合作基础，直至2022年佩洛西窜台，中美禁毒合作一度暂停。2023年11月中美禁毒合作恢复后，双方再次回到了加强合作的轨道，两国禁毒部门保持密切联系，在物质列管、情报交换、个案合作、网络违规信息清理、毒检技术交流等领域取得积极进展。

解决需求问题才能解决美国的芬太尼危机。早在1990年，联合国就确定了“减少毒品非法供应”和“减少毒品非法需求”两大禁毒战略。中国政府历来重视禁毒工作，始终坚持全面综合平衡的禁毒战略，坚持减少毒品供应与需求并重，统筹运用法律、行政、经济、教育、文化等手段，综合采取各种有效措施，加强预防教育、戒毒康复、执法打击、禁制禁种、国际合作、毒检技术等多方面工作，从源头遏制毒品供应、减少毒品危害，取得显著成效。中国的实践证明，减少供应和需求并重才能够最大限度遏制毒品蔓延，但减需工作短期内难以快速见效，必须长期坚持。美国毒品市场需求庞大，美国政府近年来在减需端加大投入，吸毒过量死亡人数已出现拐点，呈现持续下降的良好态势。美国的芬太尼危机是其本身的顽瘴痼疾，解决国内需求问题才是治本

之策，美国政府已找到有效方法，只有继续在严厉打击毒品违法犯罪的基础上，坚持减需努力、改进相关举措，才能够真正从根本上解决芬太尼危机。否则，如果毒品需求市场一直存在，无论如何加强供应端努力，芬太尼危机都还会持续；即便暂时缓解了芬太尼危机，一定也还会出现其他毒品滥用危机，例如近期氯胺酮处方药在美国流失和滥用呈现爆炸式增长，美方应吸取教训、对此保持警惕。

禁绝毒品是世界各国的共同意愿。中国在继续做好自身工作的同时，愿与世界各国和国际组织继续加强禁毒领域对话合作，分享先进经验做法，携手应对全球毒品问题新形势、新挑战。但合作应基于相互尊重和平等信任，而非指责攻击、甩锅推责，更不应受到政治或者其他因素影响，美国政府2023年和2024年连续以前体化学品为由将中国列为其所谓“主要毒品来源国”，特朗普总统今年1月20日重返白宫后，无视中方的努力和贡献，连续两次以芬太尼问题为由对中国加征关税，严重破坏了两国芬太尼领域合作和信任基础。美方一味向他国提要求却不提供有效证据，同时还在拿毫不相关的关税等问题制造事端。我们奉劝美国政府从造福本国和全世界人民的角度出发，正视问题本质，停止政治操弄，拿出实际行动，重回合作共赢的正确轨道。