

摩洛哥大麻合法化的历史进程及其现实争议

丁辰熹

一、引言

2021年3月11日,摩洛哥政府委员会正式批准了旨在推动境内“大麻合法化”的13—21号法律草案(Le projet de loi 13-21)。该草案规定,该国用于工业及医疗目的的相关大麻经济活动将被合法化。¹ 尽管该法案尚需议会两院批准,但在该国议会多数党(正义与发展党,以下简称“正发党”)领袖背书,且反对党支持的情况下,该法案获得通过的可能性很大。如果此项法案最终得到批准,摩洛哥将成为继黎巴嫩之后,阿拉伯—伊斯兰世界中第二个承认大麻合法地位的国家。

尽管在摩洛哥的现行法律制度下,该国国内与大麻有关的一切经济活动均不合法,但它同时又被认为是世界上最大的大麻出产国。² 在这样一个社会价值观整体趋向保守的穆斯林主体国家,为何最终选择了一条大麻合法化之路?这是本文试图回答的问题。对此,笔者将分析摩洛哥非法大麻产业的历史与现状,阐述大麻合法化草案的缘起及其争议,并分析该国未来潜在的法律规制体系。

二、摩洛哥大麻产业的历史与现状

1956年,摩洛哥正式获得独立。独立后,穆罕默德五世国王随即宣布在全国范围内禁止大麻产业。然而,两年后,被国家政策边缘化的里夫地区(同时也是该国主要大麻种植区)爆发了叛乱。时任王储和军队领袖的哈桑二世带军队血腥镇压了这次起义。为了安抚里夫地区的人民,穆罕默德五世决定对里夫地区传统大麻种植区域的非法种植活动持宽容态度。

70年代成为了摩洛哥非法大麻产业的转折点。西欧、北美国家在经过了60年代反文化运动的洗礼后,大量嬉皮士来摩洛哥旅游、“朝圣”,他们同时也将“哈希什”(Hashish)的生产技术带到了当地的传统大麻种植区。³ 大麻之所以具有精神刺激作用是因为大麻雌株花朵和花叶上丰富的毛状体,毛状体中所含的四氢大麻酚(Tetrahydrocannabinol,简称THC)是精神活性物质,能对吸食者的心理过程(如认知或情感)产生影响,具有致幻性。通过对大麻花和花叶进行干燥、筛滤、压缩等工序所形成的大麻脂(Cannabis Resin)便是所谓的“哈希什”。相对于由干燥切碎后的大麻花(即“基夫”)⁴,“哈希什”的四氢大麻酚浓度更高,具有更强的致幻力。另一方面,相对于不方便运输且易被发现的“基夫”,被压缩为砖块状、椭圆球状的哈希什更方便携带,更容易逃脱监管。经过这波“技术革命”之后,摩洛哥的非法大麻产业逐渐由原材料生产转型为低技术加工,其获利空间也较以前更大。

80年代到90年代,随着西欧、北美毒品文化的成型,其对于大麻的需求也大量增加。另一方面,当时的两个重要大麻生产国(阿富汗和黎巴嫩)正在遭受战争的打击,其大麻产量也因此大幅下降。在这两方面因素的共同作用下,摩洛哥迅速成为了全球大麻产业中的“明星”。与此同时,摩洛哥国内当时正经历着一场经济危机,该国政府也因此继续对非法大麻产业持宽容态度。在这些因素的共同作用下,当地的大麻种植区域由此前的传统种植区不断往外扩张,该国的大麻产量也相应迅速增长。原本面对国内市场的“基夫”产业正式转型成了面向国际毒品市场的“哈希什”贸易。但另一方面,非法大麻产业的飞速发展也让里夫地区传统大麻种植区人口对于毒品经济愈发依赖。

摩洛哥的非法大麻产业于2003年左右时达到顶峰,该国的大麻种植区域分布在五个省份:舍夫沙万(Chefchaouen)、阿尔侯塞玛(Al-Hoceima)、塔乌纳特(Taounate)、拉腊什(Larache)和德土安(Tétouan)。根据当时联合国毒品和犯罪问题办公室(The United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)的调查报告,该国的大麻种植面积达到了13.4万公顷,摩洛哥也因此成为

当时世界上最大的大麻生产国。在此之后，摩洛哥政府便展开了大规模的大麻铲除行动。该国的大麻种植面积于2005年大幅减少到7.25万公顷。而2011年的数据显示，大麻种植面积已进一步缩减至约4.75万公顷。⁵根据摩洛哥政府提供的报告，该国于2005年铲除的大麻种植面积达15160公顷，其中“拉腊什”省占12000公顷，塔乌纳特省占3000公顷，舍夫沙万省则占150公顷。⁶值得注意的是，拉腊什省和塔乌纳特省都并非传统大麻种植区，而上述两者却构成了当年铲除行动的主要目标。此外，自2011年以后，摩洛哥的大麻种植面积一直维持在2011年的水平（4.75万公顷左右）。⁷这从某个侧面再次反映出了摩洛哥政府对传统大麻种植区的容忍态度。

上述数据看上去非常漂亮，让人对摩洛哥政府在禁毒方面的进展感到欣慰，然而，从实际情况来看，当地的禁毒事业并不乐观。尽管摩洛哥的大麻种植面积大量减少，但执法机关在这些年间所缴获的大麻成品数量反而成倍上升。造成这一反常现象的主要原因在于高产大麻品种的引进。⁸近年来的发展趋势是，原产地与消费市场的联系越来越紧密，生产活动也越来越与消费地的需求相匹配。欧洲消费市场甚至会主动向摩洛哥农民提供人工培育出来的杂交新品种，其产量和烈度（四氢大麻酚含量）都比摩洛哥本土植株大得多，而使得本土大麻品种正在迅速消失。

三、2021年大麻合法化法案：缘起、内容与争议

1. 缘起

如上文所述，摩洛哥的大麻产业处于理论上非法但实际上被容忍的灰色地带，该国多年来的禁毒事业也并未获得实质性的进展，而全球化的大潮更进一步让该国的大麻产业对国际市场产生了依赖。摩洛哥的大麻问题可以说是积重难反。基于上述复杂的历史与现实动因，摩洛哥政府逐渐改变了治理非法大麻产业的思路，试图将其往合法化的方向上引导。近年来国际和国内环境的变化，则进一步坚定了政府推动大麻合法化法案的决心。

在国际层面，欧洲法院于2020年11月做出了一项与大麻合法化有关的关键性判决。该法院认定，从大麻植物中提取的大麻二酚（CBD）不应被视为1961年《麻醉品单一公约》中所谓的毒品。⁹由于大麻二酚是医用大麻产品中的重要成份，该判决为大麻合法化运动传递了积极信号。值得注意的是，由于地理上的便利，欧洲一直是摩洛哥非法大麻制品的目的地，也是该国医疗、工业用大麻的潜在市场。

同年12月2日，联合国麻醉药品委员会（Commission on Narcotic Drugs, CND）降低了大麻管制的等级。经过该机构会员国的投票（27票支持对25票反对的微弱优势），麻委会决定将大麻及大麻相关物质从1961年通过的《麻醉品单一公约》（Single Convention on Narcotic Drugs）附表四中移除。根据上述公约，出现在附表四中的受管制麻醉品都是完全不具医疗效用的最危险成瘾性物质，其中包括海洛因等。¹⁰这一决定也意味着国际社会在一定程度上对大麻药用价值的承认。值得注意的是，在当天进行的投票中，摩洛哥投了赞成票，也是整个西亚北非地区唯一一个投赞成票的国家。这一举动被看作是摩洛哥政府大麻政策转变的积极信号。

在国内层面，该国的大麻问题之所以一直得不到解决，其症结主要在于缺乏替代性的经济解决方案。尽管政府始终存在打击毒品产业的价值需求，但传统产麻地的民生与社会稳定问题却不得不让政府在经济层面进行妥协。摩洛哥大麻的核心种植区里夫地区为山区，当地水资源匮乏、土壤贫瘠，不适宜种植其他经济作物，而周期短、适应性强的大麻便成了当地农民的唯一选择。由于大麻已经成为了大麻产地居民的主要甚至唯一经济来源，要想根除产麻地的毒品问题，必须首先为当地人找到一条替代性的经济解决方案。事实上，摩洛哥政府也的确曾在这方面做过多次尝试，但由于自然环境的限制，这些努力都没能取得成功。

而2020年新冠肺炎疫情的到来，给摩洛哥经济造成了巨大损伤，成为了压死骆驼的最后一根稻草。摩洛哥“高级规划委员会”（Le Haut Commissariat au Plan, HCP）的报告显示，受疫情和旱情的影响，2020年的经济增长率为-7%，失业率也由2019年的9.2%上升到2020年的11.9%。¹¹在经济普遍不景气的情况下，大麻合法化法案有助于缓解该国最贫困地区的经济问题。

此外，摩洛哥将于今年9月举行议会大选，许多政党都希望通过大麻合法化草案来吸引里夫地区接近100万居民的选票。¹²

2. 《大麻合法化法案》的内容

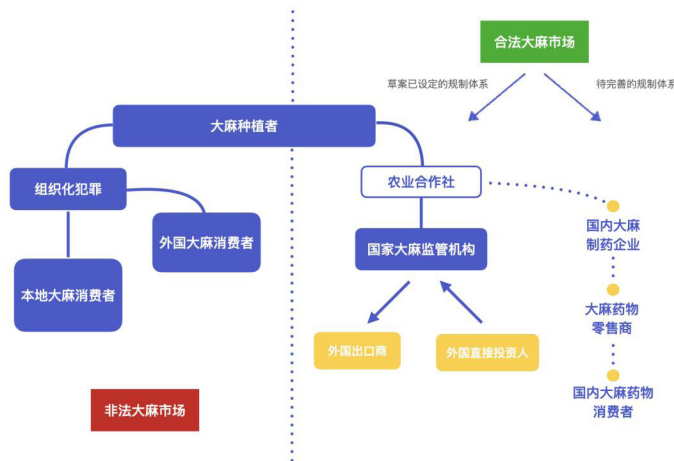
首先,《大麻合法化法案》明确指出,该法案所谓的合法化是指工业和医药用大麻的合法化。因此,具有巨大争议性的娱乐性大麻不在本法案的合法化框架之内。

从该法案所设立的整体合法化框架来看,摩洛哥未来的大麻规制体系接近于烟草专营的国家垄断机制。在这套机制中,新设立的大麻监管机构将占据合法化体系中的核心位置。不管是大麻种植者、投资人还是工业及医药企业都需要经过大麻监管机构这个中介环节。

该法案规定,与大麻有关的所有生产经营活动均需获得大麻监管机构的许可方能展开,包括种子和植株的进出口,大麻及其副产品之种植、生产、加工、运输、销售及进出口。许可的有效期为十年。对于大麻种植者而言,其有义务仅种植上述监管机构批准的大麻品种。上述监管机构则将根据每年的情况设定相应的合法种植配额。同时,大麻种植者需通过成立合作社来进行贸易活动,合作社只能将其作物出售给经大麻监管机构批准的私营加工和出口公司。而对于无证种植、非法使用种子或不遵守可种植配额的种植者,将被判处三个月至两年的监禁,并处以 5000 至 100000 迪拉姆的罚款。

该法案中有许多条款仅仅设定了初步的框架,具体规定还需进一步的立法活动来予以推动。例如,根据该法案规定,该国只有部分特定地区才能合法种植大麻,但上述地区的具体范围并未明确。另外,该法案将为大多数大麻植株(医疗和制药作物除外)设定一个四氢大麻酚含量的限额,但具体数目尚待确定。此外,该法案还存在一个明显的缺失环节:法案中并未为国内医用大麻使用者的权利和义务设定规范。¹³ 摩洛哥大麻规制体系演变详见下图一。

图一 摩洛哥大麻规制体系演变示意图



图片来源: 作者自制

3. 争议

自 90 年代末以来,摩洛哥政治领域实现了有限的自由化,整个国家也逐渐往民主化的方向发展。伴随着上述历史进程,原本一直处于禁言状态的大麻问题也随大环境的改变而被纳入到公共讨论的议程中。与此同时,此前一直遭受打压的伊斯兰政党也在这波政治自由化的浪潮中崛起。由此,摩洛哥文化、宗教层面的保守势力也有了能够影响公共意志形成的手段与渠道,打破了中左翼政治精英对议会的垄断。出于宗教与意识形态方面的考量,该国的伊斯兰政党(正发党)一直是大麻合法化议题的坚定反对者。与之针锋相对的则是摩洛哥的左翼及民族主义政党,这些政党从社会正义和经济发展的角度出发,主张医疗与工业用大麻的合法化。自 2011 年大选以来,正发党在连续两届的议会选举中均赢得了多数席位,其态度也成为了大麻合法化草案能否最终获得通过的关键性因素。

事实上,早在 2014 年—2015 年期间,摩洛哥“现代与纯正党”(Parti authenticité et modernité, PAM)和“独立党”(Istiqlal)便曾提出过数项与大麻合法化有关的法律草案,但上述提案均遭到了正发党(议会多数党)的抵制。当时的正发党党魁本·基兰(Abdelilah Benkirane)甚至表示:“政府无意将大麻种植合法化。我想对这些地区的人民说,政府在这个问题上的政策是不会变的。”¹⁴在他看来,那些大麻合法化运动的幕后推手是在欺骗人民。“但正义终将战胜邪恶”他警告说,“这将是国家的灾难之源,也是对国家形象的严重攻击。”¹⁵

然而，宗教只是理解正发党的其中一个纬度。自该党正式进入政治舞台以来，在该党的政治纲领中还存在着另一个重要目标，即解决摩洛哥的贫困问题。在当前日益恶化的经济形势下，面对即将到来的大选，作为执政党的正发党也不得不直面里夫地区积重难返的贫困问题。因此，在大麻合法化问题上，正发党面临着宗教价值与经济需求的矛盾，这一矛盾也为正发党在上述问题上的分裂埋下了伏笔。

2021 年 2 月 25 日，由摩洛哥首相萨阿德—丁·奥斯曼尼（同时也是正发党党魁）领衔的政府委员会对 13—21 号“大麻使用合法化法律草案”进行了初步审议。政府发言人在随后召开的新闻发布会上又紧接着表示，政府委员会将于次周（3 月 4 日）再次讨论上述草案，完善法案内容并通过该草案。¹⁶ 此举立即在摩洛哥国内引起了轩然大波，最终也让正发党内部产生了巨大的裂痕。

3 月 1 日，本·基兰在自己的脸书账号上发布了一份手写声明：如果该党秘书处决定接受大麻合法化提案，他就冻结其自身的党员资格；如果该党议员在议会中投赞成票，他就退党。¹⁷ 面对前任党魁的威胁和突然袭击，奥斯曼尼不得不延期审议合法化法案。为了缓和与前任的关系，奥斯曼尼甚至于 3 月 9 日前往本·基兰家中，与之商议大麻合法化议题，并向其解释该法案的前因后果，但本·基兰却始终坚持其立场。¹⁸ 3 月 11 日，现任首相最终选择不顾其前任的反对意见，在当天政府委员会的例会上接受了大麻合法化提案。同天，本·基兰将自己此前的威胁付诸实践。在一份声明中，他宣布冻结自己的党员身份，同时与包括现任党魁在内的多名正发党高层断绝关系。¹⁹

自此，正发党正式分裂成支持和反对大麻合法化草案的两派。事实上，围绕上述草案而产生的争论也揭示了正发党内部更为深刻的分歧，即有关该党未来发展的路线之争。经过了十年执政经历的锤炼之后，正发党正面临着一个艰难的选择——到底是被体制所同化，转型成为一个立场中庸，愿意妥协，力图维持现状的保皇党？还是不忘初心，坚守立场，致力于改革现有体制的先锋党？这也是整个西亚北非地区伊斯兰政党都不得不面对的共性问题：当伊斯兰政党在意识形态、立场问题上一再妥协，不断稀释，其“伊斯兰性”将落于何处？其立党根基又在哪里？当一个伊斯兰政党已经不再具有辨识度时，它还保得住当初将其送上台的那些选票吗？²⁰

结语

目前，摩洛哥大麻合法化法案正处于众议院辩论阶段，即便该法案最终得到通过，传统大麻种植区的经济问题能否得到解决仍然存疑。根据内政部提交给议会的可行性研究报告，医用大麻合法化后所能产生的年净收入将达到每公顷 110000 迪拉姆左右（约 83000 元），与目前的收入状况相比，将提高约 40%。²¹ 尽管如此，有些专家学者却对这一乐观前景持保留态度。在他们看来，医疗、工业用大麻的利润率与娱乐用大麻相差甚远，强行推动大麻合法化草案也许不会产生理想的结果。另一方面，医疗、工业用大麻的利润主要集中在终端产品的研发上，许多国家（如以色列）早已拥有了发达的医疗和工业用大麻产业，而作为一个在科研、技术领域全方位落后的国家，摩洛哥很难在全球市场的激烈竞争中立足。²²

在政治层面，大麻合法化法案也是观察摩洛哥未来政坛发展的风向标。从小的方面来看，它涉及到正发党内部的权力斗争和未来的发展路线之争；从大的方面来看，它甚至关涉该国未来的整个政治图景。一旦正发党领导层没处理好大麻合法化法案的立场问题，这不仅会导致该党内部发生分裂，甚至还会影响今年 9 月份的大选以及该国此后多年的政治格局。

丁辰熹，清华大学国际与地区研究院、法学院博士生，研究国家和区域为摩洛哥和北非。

1 大麻主要被用于工业生产、医疗制药以及娱乐消遣三大领域。作为一种农作物，其茎叶可用于制造绳索、纺织品和纸类产品；其种子可用来榨油，也可用作食品和饲料。作为一味药草，其植株内还含有丰富的大麻素，其中最重要的两种为四氢大麻酚（Tetrahydrocannabinol，简称 THC）和大麻二酚（Cannabidiol，简称 CBD）。前者是会对中枢神经系统产生强烈刺激作用的精神活性成份（Psychoactive Compound），具有致幻作用；后者则不含精神活性成份，且具有药用价值。大麻在不同的植株中，四氢大麻酚与大麻二酚的含量也各不相同，一般而言，工业大麻的四氢大麻酚含量应小于 0.3%。当然，除了工业与医用价值外，作为上瘾性毒品的大麻最广泛地被应用于个人消遣和娱乐层面。由于大麻存在不同的用途，因此，当我们在讨论大麻合法化的时候，实际上是在讨论三个领域的合法化，即工业大麻合法化、

医用大麻合法化以及最具争议性的娱乐性大麻合法化。

- 2 United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2020, United Nations publication, Sales No. E.20.XI.6, p. 73.
- 3 另有作者指出, 摩洛哥的大麻脂提取技术是从黎巴嫩传来的。参见: Pierre-Arnaud Chouvy, Kenza Afsahi, "Hashish Revival in Morocco", *International Journal of Drug Policy*, Elsevier, 2014, 25 (3), p. 418.
- 4 在摩洛哥, 大麻被当地人称为“基夫”(kif), 即阿拉伯文“كيف”一词, 其意义为“愉快”。在当地语汇中, 它既指大麻植株, 也指加工后的大麻烟。作为一种雌雄异株的植物, 大麻的致幻性和上瘾成份主要集中于雌株的花朵和花叶上。传统上, 当地男性会将干燥后的大麻花切碎, 混合入烟草, 然后放入烟管中吸食; 当地女性也会将大麻混入其它食材做成甜品, 甚至用作化妆品。除日常生活之用外, 大麻也出现在宗教仪式中。为了达到神我合一的境界, 为了使自己陷入迷醉状态, 当地苏菲道堂的信徒们会反复吟唱经文并摄入大麻。参见: Kenza Afsahi, "Cannabis cultivation practices in the Moroccan Rif", in Tom Decorte, Gary Potter, eds. *World Wide Weed: Global Trends in Cannabis Cultivation and its Control*, Ashgate Publishing, 2011, p. 40; 和 Duvall, Chris, *The African Roots of Marijuana*, Duke University Press, 2019, pp.98-99.
- 5 Bewley-Taylor, David, Tom Blickman, and Martin Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition: The History of Cannabis in the UN Drug Control System and Options for Reform*, Amsterdam/Swansea: Global Drug Policy Observatory/Transnational Institute, 2014, p. 13.
- 6 United Nations Office on Drugs and Crime, Maroc. Enquête sur le cannabis 2005, Vienna: UNDOC, p. 25.
- 7 参看历年《世界毒品报告》(World Drug Report) 中相关数据。
- 8 Pierre-Arnaud Chouvy, Kenza Afsahi, "Hashish Revival in Morocco", *International Journal of Drug Policy*, Elsevier, 2014, 25 (3), p. 417.
- 9 Judgement of the Court (Fourth Chamber), (19 November 2020), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=233925&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=17507020>.
- 10 UN commission reclassifies cannabis, yet still considered harmful, (2 December 2020), <https://news.un.org/en/story/2020/12/1079132>.
- 11 "Morocco: unemployment hit 11.9% in 2020", (February 4, 2021), <https://www.middleeastmonitor.com/20210204-morocco-unemployment-hit-11-9-in-2020/>; HCP: l'économie nationale recule de 7% en 2020, <https://medi1news.com/fr/article/206990>, 14 Janvier 2021.
- 12 "Morocco to legalise cannabis for medical and industrial use", (25 March 2021), <https://www.theafricareport.com/74949/morocco-to-legalise-cannabis-for-medical-and-industrial-use/>.
- 13 مشروع قانون رقم 13.21 يتعلق بالاستعمالات المشروعة للقنب الهندي
<https://www.chambredesrepresentants.ma/ar/>
التشريعية/مشروع قانون رقم 13.21 يتعلق بالاستعمالات المشروعة للقنب الهندي النصوص-
- 14 Maroc – Légalisation du cannabis : la fin d'un tabou", (22 mars 2021), <https://www.jeuneafrique.com/1141554/politique/maroc-cannabis-sur-ordonnance-2/>.
- 15 "Ce que pense Abdelilah Benkirane de la légalisation du cannabis", (2 February 2021), <https://www.bladi.net/abdelilah-benkirane-legalisation-cannabis,80219.html>.
- 16 2021 فبراير 25, الخميس ليوم الحكومة مجلس اجتماع أشغال
<https://www.maroc.ma/ar/>
- 17 - 626855/دي-جي-البي-جوق-الكيف-هاذا-العام-وزلزال-سكوب- (11 mars 2021), <https://www.goud.ma/العام-وزلزال-سكوب-دي-جي-البي-جوق-الكيف-هاذا-العام-وزلزال-سكوب-626855/>.
- 18 "الكيف", تقنين حول العثماني وبينه دار ما تفاصيل "أنفو سبت" لا يكشف بنكيران.. منزله في زاره (11 mars 2021), <https://ar.lesiteinfo.com/politique/498975.html>.
- 19 792874-عضويته-ويجمد-العثماني-يقاطع-بنكيران (11 mars 2021), <https://www.hespress.com/العثماني-يقاطع-بنكيران-عضويته-ويجمد-العثماني-يقاطع-بنكيران-792874.html>.
- 20 有关这一问题的讨论, 参见: Shad Hamid, *Islamic Exceptionalism: How the Struggle over Islam is Reshaping the World*, St. Martin's Press, 2016.
- 21 Morocco : Cannabis revenues may exceed those of agricultural products", (5 May 2021), <https://en.yabiladi.com/articles/details/109455/morocco-cannabis-revenues-exceed-those.html>.
- 22 "Khalid Mouna : le véritable défi du projet de loi sur le cannabis réside dans la création de retombées économiques pour les régions", (20 march 2021), <https://marocinfolavoixdesjeunes.com/2021/03/18/entretien-khalid-mouna/>.

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园 1 号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/	协调人: 张静 本期执行编辑: 高良敏、郑楠 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滨、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪
未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。	