

出國報告（出國類別：考察）

參加 2014 年全美州檢察長協會 夏季年會報告

參加人員：最高法院檢察署檢察總長顏大和

法務部法制司司長呂文忠

臺灣臺北地方法院檢察署檢察官杜慧玲

臺灣臺北地方法院檢察署檢察官林怡君

會議地點：美國密西根州麥克諾島

出國期間：103 年 5 月 29 日至 103 年 6 月 8 日

報告日期：103 年 8 月 15 日

目 錄

壹、參訪說明.....	1
一、成員名單.....	1
二、全美州檢察長協會 (The National Association of Attorneys General)	1
(一) 全美州檢察長(Attorneys General)	1
(二) 全美州檢察長協會 NAAG.....	2
(三)教育訓練及研究機構 NATGRI	3
(四) NAAG 夏季年會	3
三、參加 2014 年全美州檢察長協會夏季年會參訪行程.....	4
(一) 會議地點.....	4
(二) 行程安排.....	4
貳、參訪美國國土安全部海關及邊境保護局舊金山區(U.S. Customs and Border Protection, CBP) Field Operations San Francisco.....	6
一、關於美國海關及邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection, CBP)	7
二、CBP 業務	8
三、意見交流.....	10
參、拜會駐舊金山臺北經濟文化辦事處處長.....	12
肆、參訪美國國土安全部移民及海關執法局舊金山區 (U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE).....	13
一、關於移民及海關執法局舊金山區 (U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE).....	14
二、國土安全調查機構(Homeland Security Investigations, HSI).....	14
三、遣返部門 (Enforcement and Removal Operations, ERO).....	16

四、意見交流.....	17
伍、與舊金山聖塔克拉拉郡 Santa Clare County District 副檢察長 Assistant District Attorney 崔展業會面.....	22
陸、拜會駐芝加哥臺北經濟文化辦事處處長.....	23
柒、全美州檢察長協會（NAAG）夏季年會會議	24
一、會議議程.....	24
二、底特律重建.....	29
三、處方類藥品監管計畫 Prescription Drug Monitoring Programs (PDMP)	30
四、Silent tears 組織--兒童性侵案件的救援組織-南卡羅萊納州案例.....	33
五、環境保護及能源議題.....	37
(一)壓裂技術開採天然氣 To Frack or not To Frack? That is the Question----	37
(二) 水中外來入侵性物種 (Aquatic Invasive Species: Beware of the Hitchhikers Under your Boat)	38
(三) 怎樣的原油運輸方式最好? Oils and Gas Transportation: Pipelines, Trains, Trucks and Boats	40
六、道德議題 Ethics Discussion：在偵查中適時的使用欺騙手段? The Proper Use of Deception as an Investigative Method in Civil and Criminal Investigations	42
捌、參訪心得.....	45

壹、參訪說明

一、成員名單

依法務部 103 年 4 月 30 日法檢字第 10304520460 號函復外交部組團參加 2014 年全美州檢察長協會夏季年會一事。指派成員如下：

	姓 名	職 稱
團 長	顏大和	最高法院檢察署檢察總長
團 員	呂文忠	法務部法制司司長(原為宜蘭地方法院檢察署檢察長)
隨團秘書	杜慧玲	臺灣臺北地方法院檢察署檢察官
在地秘書	林怡君	臺灣臺北地方法院檢察署檢察官

二、全美州檢察長協會(The National Association of Attorneys General)

(一) 全美州檢察長(Attorneys General)

州檢察長性質上是政府的法律顧問，同時也是公益的代表人。一般均認州檢察長站在法律及公共政策的交會處，同時處理著各種不同領域的議題，諸如兒童支援、毒品政策及環保議題。各州檢察長的職權雖未盡相同，然大致上包括在刑事上或民事上代表州政府於州法院進行訴訟、維護該州憲法、法律及人民權利、確保該州人民之安全、自由及公正執行該州之法律、保護該州之財產、資源等等。

而州檢察長之產生方式，目前全美有 43 州及屬地關島的州檢察長是由選舉

產生；而阿拉斯加州、夏威夷州、新罕布什爾州、紐澤西州及懷俄明州等 5 個州，以及屬地波多黎各、北馬里亞那群島、薩摩亞及維京群島之檢察長或法務首長，則係由州長指派；至於在緬因州，係由立法委員以不計名投票選出州檢察長；而在田納西州，則由最高法院指派州檢察長。

(二) 全美州檢察長協會 NAAG

全美州檢察長協會(The National Association of Attorneys General, 簡稱 NAAG¹) 於 1907 年成立，其成立宗旨在於促進各州檢察長之交流，協助並增進檢察長及其辦公室之職能，對其轄區提供最高品質之法律服務，營造「合作領導」之環境以協助檢察長能夠個別或共同對於各州或聯邦法律問題即時適切地因應。協會結集州際合作，致力政策研究、問題研析，並提供各州最高階層執法人員及各級政府機關一個溝通的平台。協會辦公室位於華盛頓哥倫比亞特區，成員共有 56 個，包括全美 50 州及華盛頓哥倫比亞特區之州檢察長、屬地波多黎各、北馬里亞那群島、薩摩亞、關島及維京群島之法務首長，每年會員推選出協會會長。至於協會行政事務則由執行長(Executive Director)統籌會員間聯繫事務。現任執行長為 James McPherson，副執行長為 Chris Toth。

NAAG 組織經費來自於會員每年的會費、政府補助、私人捐助及州法律訴訟和解決方案中的賠償金。後者為最重要的經費來源。其中最重要的一筆挹注基金為 1998 年時由 46 個州檢察長與五大菸草製造公司所簽署關於反托拉斯、消費者訴訟的訴訟和解決方案(The Tobacco Master Settlement Agreement, 簡稱 MSA)，菸草公業同意付款近 2500 億美元給 46 個州政府作為賠償州政府治療與吸菸有關疾病之醫療費用支出。此行據 NAAG 的工作人員私下告訴我們，這筆賠償金對於 NAAG 組織而言是最大宗的經費來源，雖然 NAAG 被要求不能動用到這筆賠償本金，但該筆賠償金每年之孳息幾乎足以支應 NAAG 相關支出，包括挹注組織的運

¹ 關於 NAAG，詳參 <http://www.naag.org/>。

作，年會召開及教育訓練等支出。

(三)教育訓練及研究機構 NATGRI

NAAG 組織下設有教育訓練機構 National Attorneys General Training And Research Institute，簡稱 NATGRI²，於 2008 年成立，是 NAAG 的主要研究及訓練機構，提供州檢察長及其所屬辦公室檢察官各種長短期的教育訓練。該機構同時也有就各種議題，包括反托拉斯、破產、人權、消費者保護、刑事法律、網路犯罪、能源、環保、最高法院見解分析、藥物以及菸草等專門設置之研究計劃小組，以便適時在各州檢察長在有相關訴訟時，提供其他州的成功實務經驗及見解以資協助。

值得一提的是，每年 NATGRI 提供各國一至兩名檢察實務工作者前往短期研究進修計畫(International Fellows Program)，不僅建立國際間檢察界執法人員相互交流的平台，也針對各個專業議題由各國專業人員共同提供意見參與研究討論，相互汲取彼此經驗，每年均有不同之討論議題，諸如人口販運、貪污、網路安全等等。今年 2014 年 6 月的計畫，我國檢察官亦提出申請並獲選前往參加。

(四) NAAG 夏季年會

全美州檢察長協會定期在春季、夏季、冬季召開全員年會。協會會長(President)、副會長(Vice President)任期一年，於每年之夏季年會時選舉產生。夏季年會是一年各次會議中，最休閒的一次，會議地點多選擇在風光明媚之地點，讓檢察長們可以攜家帶眷一同參加、聯誼。會議的活動安排有公務會議、家屬聯誼、卸任檢察長聯誼等等。

我國檢察首長受邀參加全美州檢察長協會夏季年會已有多年歷史，雙方長期

² 關於 NATGRI，詳參 <http://www.naag.org/about-nagtri.php>。

以來互動良好。除我方檢察首長幾乎每年固定組團赴美參加夏季年會，也往往是少數與會之外國代表團。NAAG 成員亦每兩年一次，由執行長、副執行長與各州檢察長組團來台造訪。我國訪問團藉此機會得以瞭解美國當前最受關切之新興犯罪、法律問題、因應對策、最高法院趨勢等等，並順道安排各州相關機構觀摩借鏡，交換意見，有助於我國檢察首長拓展國際視野、檢察業務及政策之觀摩比較、增進彼此瞭解及經驗交流，建立兩國司法人員聯繫管道。

三、參加 2014 年全美州檢察長協會夏季年會參訪行程

(一) 會議地點

本次 NAAG 夏季年會在美國密西根州休倫湖上的麥克諾島(Mackinac Island) 上歷史悠久的 Grand Hotel 飯店舉行。Mackinac Island 位於美國中北部密西根五大湖的休倫湖區，島上禁止任何機動車輛行駛，唯一交通工具就是馬車和自行車。島嶼面積約 9.8 平方公里，環島一周大約 13 公里。Grand Hotel³則是島上最著名的高級飯店，有 120 多年的歷史，知名的老電影「似曾相識(Somewhere in time)」即於西元 1979 年該飯店拍攝，迄今飯店中仍留存許多當年的擺設，牆上也掛有很多電影的劇照，既浪漫又典雅，常有許多觀光客慕名前來參觀。該飯店全館於晚間 6 點 30 分之後，即要求進出之客人均須穿著正式服裝，十分講究。

(二) 行程安排

本次 NAAG 夏季年會安排在如此風光明媚、又無污染且無動力機車的世外桃源小島上舉辦，雖然讓我們對於這個會議地點有著無限期待，但要到達會議飯店並非想像中容易。考量到轉機之方便性，本次臺灣代表團先由舊金山機場入境，並在舊金山稍作停留，事前並透過臺灣駐舊金山臺北經濟文化辦事處之外館人員

³ 關於會議地點所在即 Grand Hotel 介紹，詳見 <https://www.grandhotel.com/>

協助，故得以和與我國司法互助業務有關之美國海關及邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection，簡稱 CBP) 與移民執法局 (U.S. Immigration and Customs Enforcement，簡稱 ICE) 官員會面參訪。此外，也前往在舊金山頗富盛名之亞洲博物館(Asian Art Museum)及(De Young Legion of Honor Museum)美術館參觀；隨後繼續搭機前往會議地點——先由舊金山搭乘美國國內線班機前往芝加哥，與臺灣駐芝加哥臺北經濟文化辦事處處長短暫會面後，翌日復搭乘國內線班機前往底特律機場，再轉機抵達 Pellston 機場，並在機場轉搭接駁巴士前往 Mackinaw City，最後搭乘渡輪前往麥克諾島，所以此行真可用舟車勞頓來形容。以下是本次參訪主要行程安排：

天數	日期	行 程
1	5/29 (四)	台北時間 19:50 自桃園機場 TPE 搭乘長榮航空 BR18 班於同日晚間抵達舊金山 SFO
2	5/30 (五)	舊金山參訪
		10:30 至 12:00 參訪美國海關及邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection, CBP)
		12:00 至 14:00 與駐舊金山經濟文化辦事處傅處長、邊境保護局午宴
		14:00 至 17:00 參訪移民及海關執法局(U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE)
		18:00 至 20:00 與 Santa Clara County 副檢察長(Assistant District attorney)崔展業 Scott Tsui 會面晚宴
3	5/31 (六)	參訪舊金山亞洲博物館、De Young Legion of Honor Museum 美術館 準備會議資料，收拾行李準備前往芝加哥

4	6/1 (日)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由舊金山搭乘上午 7:20 Virgin America 202 班機前往芝加哥 ORD 機場，於同日下午 13:40 抵達 2. 午間與臺灣駐芝加哥經濟文化辦事處處長午宴
5	6/2 (一)	<p>由芝加哥前往會場，路線：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 芝加哥 ORD 機場經 Detroit DTW 機場轉機，抵達 Pellston Airport (PLN) 2. 由 Pellston Airport 搭乘 Shuttle Bus 前往 Mackinaw City 3. 由 Mackinaw City 搭乘 Shepler's Ferry 前往位於 Mackinac Island 年會會場
6	6/3 (二)	參加 NAAG Summer Meeting 美國州檢察長夏季年會
7	6/4 (三)	參加 NAAG Summer Meeting 美國州檢察長夏季年會
8	6/5 (四)	參加 NAAG Summer Meeting 美國州檢察長夏季年會
9	6/6 (五)	<p>由會場返回舊金山</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mackinac Island 搭乘 Shepler's Ferry 前往 Mackinaw City 2. Mackinaw City 搭乘 Shuttle Bus 前往 Pellston Airport 機場 3. Pellston Airport (PLN) 搭乘 15:31 時間 Delta 4466 班機前往底特律 DTW 機場 4. 由底特律 DTW 機場搭乘 20:00 時間 Delta 2615 前往舊金山 SFO 機場
10	6/7 (六)	搭乘舊金山 SFO 01:40 起飛，長榮 BR17 班機前往台灣桃園機場 TPE
11	6/8 (日)	6:00 返抵台灣桃園國際機場

貳、參訪美國國土安全部海關及邊境保護局舊金山區(U.S. Customs and Border Protection, CBP) Field Operations San

Francisco

此次行程透過舊金山駐館人員的安排，我們參訪了兩個重要的美國海關機構，也就是美國國土安全部(U.S. Department of Homeland Security)轄下的美國海關及邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection, 簡稱 CBP) 以及移民執法局 (U.S. Immigration and Customs Enforcement, 簡稱 ICE)。

要瞭解這兩個機構，就必須要先認識美國國土安全部。自從 2001 年 911 事件發生後，美國國會對美國情報系統提出嚴厲批評，也開始有保護國土安全的概念，2002 年 11 月 25 日，美國參議院通過國土安全法案，布希總統簽署了成立「國土安全部」的「國土安全法」，美國聯邦政府據之進行大規模重組，以便建立一個專門負責國土保安的整合性政府專職機構，也對國內現有的各個情報機構、治安以及各涉外機構進行統一管理，以便強化情資搜集、預防、反應及打擊的能力。國土安全部於 2003 年 1 月 24 日成立，3 月 1 日部分單位正式運作，此次參訪的 CBP、ICE 即為整合規劃後隸屬於美國國土安全部的重要機關。

一、關於美國海關及邊境保護局(U.S. Customs and Border Protection, CBP)⁴

美國海關及邊境保護局(CBP)負責業務包含海關及邊境管制，及統一管制進入美國口岸的人員與貨物，其主要任務在於在防禦美國免遭侵害，防範恐怖分子和恐怖武器進入美國，著重增強美國邊境及各口岸的安全防線。此外，同時也緝捕非法入境者和查禁違禁品，規範國際貿易，包括管理一般跨境貿易、旅行，總言之，與美國國民安全及欲入境之外國人息息相關。

CBP 擁有超過六萬名員工，可以說是世界上最大的執法機關之一，負責將所

⁴ 其網址為: <http://www.cbp.gov/>。

有恐怖份子及其武器排除在美國防線之外，也促進美國與其他國際間的商旅往來。身為第一個世界上的全功能邊防組織，對於邊防有全方面綜合的管理及管制，結合海關、移民管制、邊境安全巡防、農業保護。其核心精神是警覺性(Vigilance)、保衛國家(Service to Country)及正直(Integrity)。整個 CBP 共有 14 個下轄單位，包括執行層面、法規層面、科技層面等其他機構，而各該機構首長辦公室也提供了相關的政策、規劃協助以完成 CBP 的組織任務。

二、CBP 業務

CBP 所轄業務包含所有跟海關、邊境安全相關事務(Trade, Travel, Border Security)。其中就旅遊部份，網站上還特別提醒國際旅客入出境美國之詳細規範以及須填寫申報之表格，以及進出口貿易相關注意資訊。根據 2003 年統計，CBP 每天約要審查近 100 萬名旅客，超過 67000 箱的貨物(cargo)、27 萬台車輛，執行逮捕超過 1100 名違規者，逮捕約 22 名欲進入美國的查緝罪犯，禁止約 366 名不合規定旅客入境，扣押約 12000 磅毒品、約 29 萬未申報或非法美金、總值約 470 萬美金的違反智慧財產權仿冒品，其業務量之龐大，可想而知。其中，與檢察業務較有關的業務如下：

(一) 邊境安全

指在各港口審查所有進出入美國邊境的美國公民以及國外旅客。在國土邊境，並設有機動性的制服巡邏員警 (The Border Patrol)，此乃為因應邊境非法移民增加，而立法通過設置。關於邊境安全之主要任務，在於預防非法物品及非法人士的出入，同時也希望所有合法之進出能更為便利。911 事件之後，也增加了反恐的任務。邊境巡警負責維護美國與墨西哥及加拿大之間近六千英哩的國土邊境，以及兩千英哩的海岸線，包含了波多黎各島，24 小時無休。至於海空守護，則由 Office of Air and Marine (OAM)負責，該單位是世界上最大的海空執法組織，也

是 CBP 重要的核心守衛，設有 1,200 名聯邦幹員，260 架飛機、280 艘軍艦，以駐守巡邏 83 個據點，其範圍涵蓋了整個美國以及波多黎各。

(二) 人口販運

2000 年美國國會通過人口販運保護法(the Victims of Trafficking and Violence Protection Act, TVPA)，迄今人口販運依然是重要議題。根據聯合國統計，世界上目前仍約有 1230 萬遭受人口販運的被害人，其中 13 萬被迫從事性交易。美國國土安全部以及所屬機關在過去幾年也持續關注打擊人口販運。國土安全部宣布將積極保護被害人以及查緝人口販運分子，其三大主要目標為：

- Prevention
- Protection
- Prosecution

近幾年 CBP 將重點放在第一部分預防，主要方式是向大眾進行教育及宣導，喚起社會大眾對於對抗人口販運的意識，也告知潛在的被害人危險性，並告知可提供政府相關協助。在執法層面，超過 42000 名在前線的 CBP 人員以及巡警守衛了 7,000 公里的海岸線以及 328 個陸海空入出港口，CBP 無疑成為打擊人口販運最重要的單位，因此如何訓練 CBP 人員亦是重點所在。主要作為有：

1. Identifying 確認是否有可疑的潛在被害人尋求機會進入美國
2. Directing 如有潛在被害人，提供法律保護及協助
3. Raising awareness among the American public 喚起美國大眾關注看不見的人口販運被害人
4. Raising awareness internationally among potential border-crossers 在被害人落入人口販運份子手中時，及早透過國際間邊防注意
5. Helping the public to report 協助通報可疑的人口販運行為
6. Identifying imports produced by forced labor and stopping them from

entering the country 如果有被迫輸入的勞工，禁止進入

7. Dedicating an office 人口販運專責處理辦公室
8. Partnering with other law enforcement agencies 與其他執法單位合作
9. Partnering with non-governmental organizations 與非政府組織合作
10. Participating in the development of best practices for law enforcement efforts
學習國內外有效打擊人口販運的執法經驗

三、意見交流

此行我們拜訪 CBP 位於舊金山地區的最高執行長 Brian J. Humphrey (CBP Director of Field Operations San Francisco)，執行長位居高位，然非常和藹可親，並且對東方文化有濃厚興趣，對東方美食更是喜愛，令人印象深刻。在會晤過程中，我們了解到 CBP 有一套內部完整的資料庫，以利追查可疑逃犯，而 CBP 除本身即可查緝犯罪外，有時亦會與 ICE(Immigration and Customs Enforcement) 合作查緝。又 CBP 人員較 ICE 為多，負責業務亦較 ICE 為廣。

此外，執行長負責的轄區涵蓋西岸各州及阿拉斯加州，幅員相當遼闊。其中阿拉斯加邊境亦屬其轄區，該州距美國本土有一段距離，且冬季嚴寒，天候不佳，然常常有外國旅客進出，所以邊境業務量亦相當大，所幸該州之違法情事不多。另外其轄區內的塞班島有許多為了讓小孩取得美國公民權，而短暫入境居住的孕婦，在過去，這些孕婦可能選擇在懷孕初期即入境居留，以免被發現後遣返，但由於查緝日趨嚴格，現在許多婦女選擇先入境後始在塞班島內受孕，因此各相關單位也在研擬是否應對此種情形收取更高額的費用，以便扼止此種情形持續發生。