

出國報告（出國類別：進修）

查扣沒收犯罪資產管理之研究

- 以美國沒收基金公平分享計畫為借鏡

服務機關：臺灣臺北地方法院檢察署

姓名職稱：黃惠欣檢察官

派赴國家：美國紐約大學

出國期間：2017年8月11日至2018年8月10日

報告日期：2018年11月09日

摘要

我國「沒收」制度，於民國 104、105 年大幅修正後，邁入新的歷史階段，沒收已不再被認為係「從刑」，而有了自己獨立的生命。修法後，不再受限於僅能沒收屬被告所有之犯罪所得，沒收主體亦已擴大到及於第三人。此次修法的目的，在於希望從制度面提供執法機關一把利劍，藉由沒收犯罪所得，使犯罪者無法保有犯罪所得，因而有效降低其犯罪動機。

然而，由於我國目前沒收之犯罪所得、偵查中扣押物之變價所得，或判決確定後沒收資產之變價所得，均一律進入國庫。執法過程亦產生的各種保管、鑑定、追償所生之費用問題，均無法自沒收所得中償付，造成對執法機關原有經費之排擠。沒收資產如為金錢以外之物，於變價過程中，亦常發生低價拍賣等浪費情形。

本文期待以對美國聯邦沒收基金及公平分享制度之介紹，討論美國之沒收基金，係透過公平分享計畫，由各執法機關申請分享該沒收基金，實際將沒收之犯罪資產，轉化為各執法機關之辦案資源，其實際實行之優、缺點及發揮之效益，輔以對臺灣現行制度之討論，並實地訪談數位曾參與沒收制度修法或執行查扣、沒收變價等業務之現職檢察官，對我國未來沒收犯罪所得後的運用、管理方式，提出另一新的可能思考與建議。如能參考美國聯邦沒收基金之設置，與公平分享制度之建立，或能提高執法機關運用沒收制度之動機，與將查扣、沒收所得之資產轉化為辦案資源，使其更能發揮促進未來公平執法之效益。

目次

壹、前言.....	1
一、研究動機及目的.....	1
二、研究過程.....	3
貳、美國沒收犯罪所得制度簡介.....	3
一、行政沒收.....	4
二、刑事沒收.....	5
三、民事沒收.....	6
參、美國公平分享（ Equitable Sharing ）計畫制度介紹.....	7
一、公平分享計畫制度訂定過程.....	7
二、公平分享計畫之制度目的.....	11
三、可參與公平分享計畫之機關.....	12
四、參與公平分享機制之程序.....	17
五、公平分享計畫分享沒收基金之性質.....	21
六、公平分享計畫之沒收基金允許用途.....	22
七、公平分享計畫之沒收基金禁止用途.....	25
八、公平分享計畫中，有形資產與不動產的移轉.....	27
九、歸還分享之沒收基金情形.....	28
十、會計制度與內控機制.....	29
肆、公平分享計畫之實際施行情形與批評.....	31
一、數據統計.....	31
二、官方監察報告中之沒收基金使用情形.....	32

三、媒體報導之沒收基金用途.....	35
四、對公平分享計畫的批評與政府回應.....	36
伍、我國管理、運用沒收之犯罪所得現行制度.....	39
一、查扣、沒收過程中產生之費用問題.....	39
二、偵查中變價過程產之業務費問題.....	40
三、跨國或境外財產扣押、沒收後，變價所得無法分享.....	41
四、以沒收所得設置特別基金，卻可能出現預算排擠效果.....	42
陸、心得與建議.....	43
一、沒收基金與預算本質完全不同.....	44
二、不以案由或用途類型的方式來區分基金.....	45
三、應將沒收基金申請程序、用途明確化.....	45
四、設置專責而獨立之監督辦公室.....	46

壹、前言

一、研究動機及目的

我國「沒收」制度，於民國 104 年 12 月 17 日及 105 年 5 月 27 日三讀通過刑法及刑事訴訟法沒收相關條文之修正後，邁入新的歷史階段。沒收已不再被認為係「從刑」，而有了自己獨立的生命。修法後，不再受限於僅能沒收屬被告所有之犯罪所得，沒收主體已擴大到及於第三人。許多過去因無法追訴或有實際追訴困難的案件，其犯罪所得無從沒收，亦藉由此次修正使檢察官得以聲請法院單獨宣告沒收其犯罪所得。此次修法的目的，在於希望從制度面提供執法機關一把利劍，藉由沒收犯罪所得，確實切斷犯罪者的犯罪動機，只要犯罪者無法保有其犯罪所得，其犯罪之「效益」與動機自然大減，此外，沒收之犯罪所得，對於賠償被害人以實現正義之目的，更有實質助益。

上述修法，活絡了過去猶如死水的沒收制度，確實值得肯定。然而，隨著沒收執法的增加，宣告沒收的資產愈多，也帶來了後續管理及使用上的問題。目前我國的做法，查扣資產若在偵查中變價，該變價所得即納入國庫，而判決或單獨宣告沒收裁定確定後，執行沒收的資產，若仍有價值但非現金或貨幣工具，亦多數予以快速、低價拍賣，並在賠、補償被害人後進入國庫，然而過程中，亦產生許多執行上的問題，例如保管問題、廉價拍賣或甚至無人應買造成執行負擔等。沒收所得是否僅有進入國庫這一選項？有無其他得以讓執法機關查扣、沒收所得之資產發揮促進未來公平執法之更大效益的方法？他國制度是如何管理、運用沒收之資產呢？

個人於民國 106 年獲得法務部選派入學進修，前往美國紐約大學攻讀法學碩士學位，於修課過程中，得知美國之沒收法制及政策，允許聯邦機構在執行查扣、沒收犯罪所得後，先以該等資產賠償、補償被害人，嗣後於扣除執法過程中所生之成本、費用支出後，沒收之資產可提供予參與沒收執法工作並有功之州或地方執法機關分享，以此方式將查扣、沒收之資產轉化為執法機關辦案的資源。此一制度稱之為「公平分享計畫」(Equitable Sharing)，該計畫並訂立統一之準則，詳細規定何種機關可參與分享、申請程序、分配到之資產其允許之用途、監管方式等，供申請機關遵循，並設計單一諮詢窗口供申請機關查詢。申請機關只要依準則之規定及程序提出申請，敘明其參

與沒收執法程度、貢獻，並說明合於準則規定之預期用途，即可能獲得分配與其貢獻程序相應比例之沒收資產，對於執法機關而言，分配到之沒收資產可謂是極其珍貴之資源挹注，同時此一制度也加強了執法機關未來持續參與執行沒收的意願，對於整體執法工作的推進產生很大的助力。對比國內之作法，沒收後之資產僅有進入國庫一途，無法直接轉化為執法機關後續之辦案資源，美國此公平分享之制度，提供了另一種運用、管理沒收資產之可能性。個人希望藉由介紹、討論此「公平分享計畫」之內容、制度發展歷史、社會批評及實際執行情況，與國內運用沒收資產之方式相互對照，期能對於國內目前單一之沒收資產運用方式，提出另一種新的思考，提高執法機關未來運用沒收制度之動能，並使實際查扣、沒收之犯罪所得，得以轉化為一項更有利於執法而實現正義之武器。

二、研究過程

個人於民國 106 年 8 月獲法務部選派出國進修，帶職帶薪全時至美國紐約大學法學院（New York University, School of Law）攻讀碩士學位，上下學期合計共修習 24 學分之課程。上學期選修美國法導論、查扣沒收與洗錢防制專題、非營利組織法律、進階物權法專題、刑事政策革新專題、法學論文寫作及研究方法、法學英文及獎學金受獎學生榮譽講座，下學期則選修證據法、物權法、律師倫理、著作權法進階專題、都市計畫法及住宅法等課程，並於 107 年 8 月取得碩士學位後返台。

於美國紐約大學進修期間，修習由 James B. Jacobs 教授及 Sharon Cohen Levin 講師合開之「查扣沒收與洗錢防制專題」課程。Jacobs 教授為紐約大學資深教授，為該校深受敬重之法律學者，專精刑法與刑事訴訟法，著作等身，並為紐約大學犯罪及刑事正義研究中心之召集人。Sharon Cohen Levin 講師曾於紐約南區聯邦檢察署（U.S. Attorney's Office for the Southern District of New York, SDNY）任職達 19 年，並長期領導該署之洗錢防制及查扣沒收專組，為實務界關於洗錢防制、銀行保密法（Bank Secrecy Act）、經濟制裁與查扣沒收方面之專家。紐約南區聯邦檢察署之查扣沒收專組在其領導下，自 2006 年來查扣沒收的資產即高達 139 億美元，相當於同時期全國聯邦檢察署查扣沒收資產總數的 59%，而其中 89 億美元更可望賠償予犯罪被害人。Levin 女士本人並主導起訴許多涉及洗錢犯罪之大型國際銀行，更特別的是，因她亦

專精文物及藝術品盜竊案件，許多遭到盜取的藝術品、古董、化石等，也在她任內成功查扣並歸還被害國或失主¹。光是 2014 年，紐約南區聯邦檢察署沒收犯罪資產所得即達 72 億美元，是 1980 年代美國查扣沒收基金設立以來，史上最高之單年度沒收犯罪所得總額。而 Sharon Cohen Levin 講師在聽聞我是來自臺灣的檢察官時，亦主動提及，其曾參與美國司法部協助我國於紐約查扣前總統陳水扁家族涉及以洗錢資金於曼哈頓地區購置之房產，並予以變價後，將拍賣所得歸還臺灣之案件。目前 Sharon Cohen Levin 為美國民間律師事務所之合夥律師。

在修習查扣沒收與洗錢防制專題過程中，透過閱讀美國洗錢防制法及查扣、沒收制度面之規定、政策，並與授課老師討論相關制度目前實際運作情形，爭議問題所在以及法院判決認定，並擴及學理或社會上對於查扣、沒收制度的批評，講師 Sharon Cohen Levin 更從其多年的實務經驗中，給予修課學生許多刺激及洞見，使我對於美國查扣、沒收與洗錢防制之法制有較為深入之了解，亦因此對於美國在沒收犯罪所得後，得以分享予參與之執法機關此一制度更感興趣。故本文以個人於美國修習、討論其查扣、沒收制度及公平分享計畫之所得，並於回臺後，輔以對臺灣現行制度之討論，並實地訪談數位曾參與沒收制度修法或執行查扣、沒收變價等業務之現職檢察官，以蒐集目前制度之問題所在，期能對未來臺灣沒收犯罪所得後的運用、管理方式，提出另一新的可能思考與建議。

貳、 美國沒收犯罪所得制度簡介

有力的查扣、沒收犯罪所得制度，可說是美國刑事制度近三十年來極為重要的打擊犯罪利器，其查扣、沒收犯罪所得的目的，除了懲罰犯罪行為，不讓犯罪者保有其犯罪利益之外，還有剝奪資助犯罪之工具、打擊組織犯罪、

¹ 最著名的案例，即為好萊塢影星尼可拉斯凱吉（Nicolas Cage）於 2007 年以 27 萬 6000 元美金之代價，於藝廊拍賣會上購買了一副恐龍化石，然而該恐龍化石經查發現，係由不明人士自蒙古偷盜後違法轉運至美國之贓物。美國紐約南區聯邦檢察署自 2012 年即與蒙古政府合作，追查並試圖查扣該恐龍化石以歸還蒙古，後並向法院提起對該恐龍化石之民事沒收訴訟。之後尼可拉斯凱吉於 2015 年同意放棄所有權，並將該恐龍化石歸還予蒙古政府。

See <https://www.theguardian.com/film/2015/dec/22/nicolas-cage-returns-stolen-mongolian-dinosaur-skull-he-bought-at-gallery>. (last visited: Oct.25,2018)

嚇阻及降低犯罪動機、賠償被害人損失，及使執法機關得以運用沒收之犯罪所得，成為其未來執法之資源²。

在美國的沒收制度中，任何資產為「因犯罪所得之物」及「為犯罪提供助力之資產」者，均得為沒收之客體。「因犯罪所得之物」意即若非(*but for*)因犯罪則犯罪者無法取得之物，且包括可溯源、追索(*Traceble*)至犯罪行為之物³，與我國刑法沒收修法後，沒收客體亦擴及「其變得之物或財產上利益及其孳息」⁴相類似。舉例而言，如以販毒所得購買的跑車、遊艇等，因可溯源、追索其價款來源係販毒所得金錢，則該跑車、遊艇亦在得予沒收資產之列。而「為犯罪提供助力之資產」則包括提供助力使犯罪易於達成，或使犯罪得以隱匿或難以追訴之資產，例如多次有販毒交易發生之旅館⁵、作為毒品包裝場所之倉庫等。

對比我國係以刑法作為一致性之沒收法律依據不同，目前美國法制上並未有任何條文可用來作為對任何犯罪所得、孳息沒收的依據，美國執行沒收的法律依據係分散在不同的刑罰條文內，目前可為沒收依據的法令除恐怖主義犯罪、毒品、洗錢等犯罪外，雖已觸及二百多種以上之聯邦及各州刑事法律之罪行，但仍未涵蓋所有犯罪類型。

美國沒收制度可分為如下三種類型：

一、行政沒收

行政沒收係一對物(*in rem*)程序，由聯邦行政機關而非司法機關所發動，行政沒收不必以進入司法程序或有司法決定為前提。在執法機關之調查

² Jaikumar Ramaswamy, *Overview of Asset Forfeiture and Money Laundering Program*, 65 USAO Bulletin, 1-4 (2013).

³ See 7 U.S.C. § 2024: “(f) Criminal forfeiture...(2) Property subject to forfeiture All property, real and personal, used in a transaction or attempted transaction, to commit, or to facilitate the commission of, a violation (other than a misdemeanor) of subsection (b) or (c) of this section, or proceeds traceable to a violation of subsection (b) or (c) of this section, shall be subject to forfeiture to the United States under paragraph (1)”.

⁴ 見我國刑法第 38 之 1 條第 4 項：「第一項及第二項之犯罪所得，包括違法行為所得、其變得之物或財產上利益及其孳息。」

⁵ See *U.S. v. ALL RIGHT, TITLE INTEREST IN REAL PROPERTY*, 77 F.3d 648 (2th Cir. 1996). 在該案中，因販毒交易多次發生於紐約市一家「Kenmore Hotel」旅館內，地方執法機關已多次告知該旅館之經營管理者，並要求其採取安全措施以防止毒販繼續以該旅館房間為毒品交易場所，而旅館經營管理者均未配合採取合理措施以防堵販毒交易繼續於該旅館內發生，因此紐約南區聯邦檢察署於 1994 年採取民事沒收途徑，尋求法院宣告沒收 Kenmore Hotel. 地方法院以簡要判決 (*Summary Judgement*) 宣告沒收該旅館，該旅館管理人上訴後仍遭駁回。

行政程序中，若認為有可得沒收之資產並將之查扣後，行政機關即必須通知所有權人或與該資產有利害關係之人⁶，若無人於期限內提出爭執或異議，則該資產即為行政機關所沒收。然若有人於期限內提出爭執或異議，則必須進入民事程序，由法院決定該沒收是否合法。

可為行政沒收之對象範圍極廣，依 19 U.S.C. § 1607 規定，現金或貨幣工具、運輸工具、任何價值之非法進口貨品均可為行政沒收客體，但以 50 萬美金為上限，超過 50 萬美金者即需循司法沒收程序為之，另外不動產亦不得為行政沒收之客體。

行政沒收程序因未經司法裁決，且在無人爭執時即可為合法沒收，其優點為效率甚高，且因行政沒收之標的多在犯罪現場發現，例如於高速公路攔查發現車上藏放毒品與大量現金而將之查扣，其與犯罪之間的關聯多較高，而待有人爭執時始進入司法裁決，也可節省不少司法資源⁷。故行政沒收制度之必要性亦受肯認。

二、 刑事沒收

美國刑事沒收為司法沒收程序種類之一，與我國刑法之沒收制度相似，係以刑事判決定罪為前提，為對人（In Personam）之沒收程序。刑事沒收於起訴時，即需於起訴書內記載欲聲請法院沒收之資產為何，且沒收宣告必須為刑事定罪判決之一部分，且在刑事判決之程序中，必須審理檢察官聲請沒收之資產是否與該犯罪有關⁸。刑事沒收被認為係對被告處罰之一環，其沒收之客體則為被告個人於犯罪中所得之利益。

因為刑事沒收係經刑事審判程序，並以有罪判決為其沒收之前提，故可得沒收之客體並無限制，只要是犯罪所得之物—不論係孳息或變得之物，或為犯罪提供助力之工具，均可沒收。惟若涉及第三人之權益，則第三人可透過附屬之聽證程序主張其對沒收對象資產之權利⁹。最後則由法院發出沒收命令。刑事沒收之程序既以被告有罪判決為前提，其執行沒收之正當性極高，

⁶ See 28 CFR § 8.9 Notice of administrative forfeiture.

⁷ 陳雅譽，論我國犯罪沒收法制與實證研究—與美國法制之比較，國立交通大學管理學院在職專班科技法律組碩士論文，2000 年 12 月，頁 28-29。

⁸ 林彥均，論我國沒收及保全扣押新制及第三人之程序保障—以美國制度為借鏡，法務部出國進修報告，2016 年 9 月，頁 8。

⁹ See <https://www.justice.gov/afp/types-federal-forfeiture>. (last visited: Nov. 2, 2018)

然而因在刑事審判程序中另需審理判斷沒收資產與犯罪之關係，亦可能使得原已冗長之刑事程序更加曠日費時。

三、民事沒收

民事沒收程序本質上係一「對物訴訟」(in rem)，只要聯邦政府認為某特定資產係犯罪所得、變得之物，或為犯罪提供助力之資產，即可對之提起民事沒收，聲請法院宣告將該資產予以沒收，不必以任何刑事有罪判決為前提。故其訴訟的對象為聯邦政府認為應予沒收之資產，訴訟之相對方並非該資產之所有人或管理人，而係資產本身，故民事沒收之範圍亦可擴及第三人所有遭不法使用或第三人所有用來為犯罪提供助力之財產。

民事沒收程序於刑事訴訟起訴前、後均可提起，甚至未有任何刑事案件存在，例如該案件實際上無得追訴之人或有實際追訴困難的情形，聯邦政府仍可單獨提起民事沒收程序。可謂民事沒收的提起與財產所有人本身可否歸責無關¹⁰。又因民事沒收不以有罪判決為基礎，在舉證責任上不若刑事審判程序需達到無合理懷疑（beyond reasonable doubt）之程度，在民事沒收程序中，聯邦政府僅需舉出優勢證據(preponderance of evidence)，意即聯邦政府只要能舉證該資產依法應予沒收，且與犯罪要件存有實質的關聯性，其舉證責任即已完成，且至 1990 年代時，民事沒收的範圍更已擴張及於大多數的聯邦犯罪，故發展迄今，民事沒收已為美國司法部及其他執法機關主要的執法工具，其運用之案件數量遠勝於刑事沒收程序，且為打擊犯罪之重要手段及執法單位增加國家稅收之重要來源¹¹。

然而，由於行政沒收、民事沒收之程序發動及舉證責任都較刑事沒收為低，而沒收客體亦可擴及第三人，且沒收後的資產在扣除賠償予被害人以及執法過程中的支出之後，可為執法機關所用，亦給予執法機關極大的動機大量運用行政沒收、民事沒收程序。其後，社會上出現大量批評行政沒收與民事沒收遭到執法機關濫用之批評，亦導致了美國於 2000 年的民事沒收改革法案（Civil Asset Forfeiture Reform Act），包括肯認善意第三人之抗辯¹²，如

¹⁰ United States v. Cherry, 330 F. 3d 658 ,666 n.16(4th Cir.2003).

¹¹ 吳協展，美國犯罪所得單獨沒收之法制研究，法務部公務出國報告，2008 年。

¹² 18 U.S. Code § 983 “ (d) Innocent Owner Defense. (1) An innocent owner’s interest in property shall not be forfeited under any civil forfeiture statute. The claimant shall have the burden of proving that the claimant is an innocent owner by a preponderance of the evidence. (2) (A) With respect to a property interest in existence at the time the illegal conduct giving rise to forfeiture took place, the

沒收對象資產之所有人，可以提出優勢證據證明其為善意之所有人，且不知悉犯罪行為之發生，或知悉後採取合理措施防止犯罪發生等¹³，來對抗聯邦政府之沒收聲請。然即使如此，民事沒收制度仍有效地發揮了打擊犯罪的功效，尤其是對於資助恐怖主義、貪污、販毒等重大犯罪，在許多特殊類型的犯罪上—如偷盜藝術品、盜竊文物等，更有許多追回原物並歸還被害國的成功案例。尤其在盜竊文物或藝術品的案例中，大多數案件是因該文物或藝術品已進入公開市場拍賣後才為人發現，惟發現時通常該文物或藝術品之所有權已移轉多次，造成難以追索真正之竊盜行為人，此時僅能仰賴以民事沒收方式提起對物訴訟，始能查扣、沒收該文物或藝術品，以歸還被害人。其中著名案例即為「瓦利的畫像」(Portrait of Wally)一案。該案為畫家 Egon Schiele 之作品，於 1939 年時為納粹黨自該畫像所有人即猶太籍的 Lea Bondi 手中偷盜所得。後畫像經多次易手，最後由維也納 Leopold 美術館取得為其館藏之一。後該畫像於借展到美國時，美國政府即對該畫像提起民事沒收之對物訴訟，官司纏訴多年後，維也納 Leopold 美術館最後付出 1 千 9 百萬元予 Lea Bondi 家族達成和解¹⁴。

美國沒收制度—尤其是民事沒收制度之運用，使其沒收犯罪所得之成效斐然，對於完整補償被害人因犯罪所受之損失，或以沒收所得資產挹注執法機關之資源方面，助益更大。得以分享沒收資產之制度，使得執法機關未來有更高的意願繼續投注辦案資源及精力於實際查扣、沒收之執法上，亦使得沒收制度以切斷經濟誘因之方式，打擊集團式或重大犯罪的立意得以實踐。此亦為美國建立公平分享制度以來，縱有批評聲浪，惟其立意與制度設計仍能持續得到國會及社會支持的最主要原因。

參、美國公平分享 (Equitable Sharing) 計畫制度介紹

一、公平分享計畫制度訂定過程

term “innocent owner” means an owner who— (i) did not know of the conduct giving rise to forfeiture; or (ii) upon learning of the conduct giving rise to the forfeiture, did all that reasonably could be expected under the circumstances to terminate such use of the property.”

¹³ *Supra* note 8.

¹⁴ See *United States v Portrait of Wally*, 105 F.Supp.2d 288 (S.D.N.Y.2000).

美國民事沒收制度歷史已久，其根源可追溯至 17 世紀英國海事法中對物沒收之概念。早於 1820 年代，美國海事法上亦有諸多判決肯認在船員涉及海盜行為時，可針對船隻進行對物訴訟，進而沒收船隻，縱使船主抗辯其對犯罪行為並不知情¹⁵，仍無礙於法院認定政府係有權沒收涉及犯罪行為之船隻。然而，直至 1980 年代前，因民事沒收仍受限於與海事法相關之案件類型，而在海事法律案件內，犯罪所得或工具－例如船隻，查扣較為困難，而船主亦常為美國法律管轄可及區域以外之人，故縱使美國最高法院亦在某些案件內，肯認民事沒收制度之合法性，然該制度仍甚少為執法機關利用¹⁶。

犯罪類型受限以及執法機關缺乏執法之動機與誘因，是 1980 年代以前，民事沒收制度鮮少為美國執法機關利用的主因。然因 1980 年代的美國，毒品氾濫問題日漸惡化，毒品犯罪日增，當時的聯邦政府誓言要嚴加打擊毒品犯罪，也就是史上有名的「War on Drugs」時期，於 1984 年 2 月，美國國會即通過了「毒品濫用防制法」（Drug Abuse Prevention and Control Act）修正案，在修正案中確立了司法部、財政部轄下應設立「資產沒收基金」（Asset Forfeiture Fund），以用來支應沒收資產之保管費用、檢舉獎金或償付沒收資產上原有的質權、抵押權費用¹⁷，並同時修正了 1970 年的毒品濫用防制法規，明確授權美國聯邦檢察總長可裁量決定，將與毒品犯罪有關之犯罪資產沒收之後，移轉予其他聯邦、州或地方執法機關所用¹⁸，希望能給予執法機關更多打擊毒品犯罪之資源與誘因。至此，美國執法機關第一次有了法源依據，可將沒收犯罪所得、犯罪工具之資產轉為己用。此一制度即稱為公平分享計畫（Equitable Sharing Program），並配合民事沒收制度，即是希望一方面提供執法機關較簡易的程序，使其得以快速、及時地從毒販手中查扣其犯罪所得，另一方面更提供執法機關積極運用沒收制度的的執法誘因。

公平分享計畫是一聯邦制度，允許執法機關依據聯邦法律將犯罪所得或犯罪工具依法沒收之後，在扣除賠償予被害人及沒收執法過程中所生的相關必要費用後，將所餘之資產分享給參與執法之州或地方執法機關。其分享比

¹⁵ *Supra* note 8, at 12.

¹⁶ See Institute for Justice, *Policing for Profit, The Abuse of Civil Asset Forfeiture*, 2nd edition. (2015), Available at: https://ij.org/report/policing-for-profit/introduction/#citation_10

¹⁷ See S.1762 - Comprehensive Crime Control Act of 1984. (available at <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/senate-bill/1762> , last visited: Nov.5, 2018)

¹⁸ *Id.*

例可達 80%。由於執行沒收後，參與的執法機關本身有可能因此留用或獲得特定比例的資源，執法機關因此有了積極運用沒收制度的強烈動機。嗣後，許多州亦效法聯邦立法，修正各自州法內關於沒收制度之規定，允許沒收之犯罪資產可移轉予執法機關運用，從此沒收制度—尤其是民事沒收，如同有了新生命，一躍而成美國沒收制度實行以來，最有效亦最被廣泛運用的沒收程序。由於沒收案件的快速成長，聯邦沒收基金的「收入」也屢創新高，根據統計，自 2001 年至 2014 年，司法部及財政部下的沒收基金，其淨所得一意即已扣除執行沒收過程中之必要費用、賠償被害人損失之數額等，可用以分享予執法機關的部分，已成長了百分之 485，2014 年一年的沒收基金淨所得就超過 45 億美元¹⁹。根據司法部網站公布之年度沒收基金財務報告，2016 年度各州存入司法部沒收基金的淨所得也達 19 億美元，而當年分享至各州及地方執法機關的資產總額，也高達 3 億 1 千餘萬美元²⁰。直至 2014 年，已有超過 3000 個州和地方執法機關透過司法部的公平分享計畫，取得沒收基金的資源挹注。

由於公平分享制度給予執法機關強大的經濟誘因進行沒收執法，使得行政、民事沒收案件自 1984 年修法以來有了急遽的成長，然而在美國各地也漸漸出現不少警察機關濫用行政、民事沒收程序的事例，例如以輕微的行車違規為藉口，在高速公路將民眾的車輛攔下後，查看車內發現有較為高額の現金，即以有違法行為之嫌疑將該筆現金扣押，由於此種行政查扣不需要以任何刑案偵查或起訴為基礎，因此在警察查扣該筆現金之後，除非民眾有所爭執，才會進入民事沒收的爭訟程序，由法院依法審理，否則警察機關即可以合法沒收該現金。而一般民眾若無法負擔耗費時間、精力或金錢的訴訟程序，很容易就放棄爭執警察查扣的合法性，而使得該筆現金在無任何事證證明係犯罪所得的情形下，即遭到沒收。故民間及學界亦開始出現批評民事沒收程序以及提供執法機關經濟誘因之公平分享制度的聲浪，因此民事沒收程序幾經修正，除確立善意第三人抗辯外，更有討論是否應增加扣押前之聽證程序（pre-seizure hearing），以及是否資產遭到查扣、沒收之第三人亦能有獲得律師協助（right to counsel）之權利。

¹⁹ *Supra* note 16.

²⁰ Department of Justice, *FY2016 Asset Forfeiture Fund Reports To Congress*(2016). Available at: <https://www.justice.gov/afp/fy2016-asset-forfeiture-fund-reports-congress>

公平分享計畫同樣無法免於相同的批評聲浪，華盛頓郵報在 2014 年亦曾刊登其追蹤報導，揭露執法機關－尤其是警察機關－取得的沒收基金分享，究竟用到哪裡去²¹（詳如後述）。許多非營利性的獨立政策研究機構，也發表了深入的研究報告，點出公平分享計畫因給予警察、執法機關太高的經濟誘因，致使沒收制度的運用已成為執法機關「營利」的方式，而非全為了實踐公平正義²²，甚至許多機關將沒收分享基金花費在奢豪派對或購買昂貴的咖啡機²³。在批評聲浪之下，公平分享計畫最主要依循之「公平分享準則」（Guide To Equitable Sharing）也迭經修正，其趨勢即是將可參與分享之機關類型及方式規定得更為明確，將沒收基金分享可允許之用途、禁止之用途規定得更詳細，並再次強調申請分享的執法機關遵循規定，以及配合未來監督、查核的重要性，以盡量減少公平分享制度產生之爭議。

2015 年年初，聯邦政府為了回應社會批評公平分享制度遭到濫用的聲音，當時的司法部長 Eric Holder 宣布了一系列對於公平分享計畫的改革，最主要的內容即是禁止聯邦政府接收(adoptions)由州或地方執法機關沒收之資產，並再藉由公平分享計畫發回給州或地方機關²⁴，此一禁令的目的，是希望減少州或地方警察機關慣常利用聯邦接收制度(adoptions)，先由州或地方執法機關查扣、沒收資產後，請求聯邦機關予以接受，藉此規避較為嚴格的州沒收法制，達到分享沒收資產的結果。但因此一禁令仍有許多例外可不必適用之情形，例如若是與公共安全有關的沒收物則不在此限，槍枝、與兒童色情有關物品、爆裂物等，依然可適用聯邦接收制度，故仍招致對於改善公平分享計畫的負面效應並無幫助之批評。數個月後，美國司法部以財務困窘為由，宣布無限期暫停沒收基金公平分享計畫，然而卻引來州或聯邦諸多執法機關的反彈，尤其是預算本就吃緊的州、郡或更基層的執法機關，反應更烈，甚至向參議員反應要求司法部重啟公平分享計畫的沒收基金分配，司法部於 2016 年 3 月終於再度恢復沒收基金公平分享計畫。（對於沒收基金公平分享

²¹ 2014 年 9 月開始，華盛頓郵報刊出了一系列專題，探討民事沒收制度以及公平分享制度帶來的問題，並以實地採訪揭露各州之執法機關實際運用沒收分享基金的情形，引發極大討論。See https://www.washingtonpost.com/sf/investigative/collection/stop-and-seize-2/?utm_term=.a71a5cdf2a8e

²² *Supra* note 16.

²³ *Supra* note 21.

²⁴ See <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-prohibits-federal-agency-adoption-assets-seized-state-and-local-law>. 司法部於 2015 年 1 月 16 日之新聞稿，表示司法部長頒布新命令，禁止聯邦機關接收州或地方執法機關查扣、沒收之資產。

計畫之實際施行情形、爭議與民間批評、後續改革等，將於之後「公平分享計畫之實行與批評」章節中詳述）

二、公平分享計畫之制度目的

（一）增加執法機關資源，並促進未來執法合作

依據美國「州、地方及原住民部落執法部門公平分享準則」（**Guide to Equitable Sharing for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies**，以下簡稱「公平分享準則」）之說明，此公平分享計畫之制度目的，在於提供參與執法之各級機關分享查扣、沒收之犯罪所得的機會，使執法機關藉此取得額外的資源挹注，以期促進未來就查扣、沒收執法方面的跨機關合作²⁵。此一制度已成為美國沒收制度中極為重要的一環，同時也使得各級執法機關有更大的動力，積極參與查扣、沒收犯罪所得方面之執法。

（二）查扣沒收之資產以賠償被害人為優先

根據犯罪被害人權益法案（**Crime Victims' Right Act**）²⁶、被害人強制補償法案（**Mandatory Victims Restitution Act**）²⁷之規定，以及司法部、財政部之政策，查扣沒收制度下所沒收的資產，以補償被害人及賠償其損失為最優先。被害人強制補償法案²⁸規定，在該法範圍內的犯罪類型，聯邦法院於下判決時，必須同時宣告被告對被害人之賠償，使之成為判決之一部分。過去在判決中宣告被告對犯罪被害人賠償與否，係法院之裁量（discretionary）權力，若法院未同時宣告被告應賠償被害人，被害人常需耗費許多金錢、精力另覓救濟，故此法案才於1996年通過施行，將賠償被害人部分之宣告，規定為判決之一部分，法官必須宣告，希望藉此加強對被害人權益之保護。另依美國司法部之說明，被害人依此法案，可就其所受損害提出陳述書（affidavit），值得注意的是，可受賠償的範圍除包括

²⁵ U.S. Department of Justice, U.S. Department of The Treasury, *Guide to Equitable Sharing for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*. (2018)

²⁶ 18 U.S.C. § 3771, "(a) RIGHTS OF CRIME VICTIMS. "A crime victim has the following rights...(6) The right to full and timely restitution as provided in law." 於第6款中規定被害人有權利獲得完整、及時回復原狀之補償。

²⁷ See <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3663A> (Last visited: Oct. 23, 2018)

²⁸ See <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3663A> (Last visited: Oct. 28, 2018)

被害人因犯罪所受損害外，尚可能包括被害人參與偵查、追訴程序之支出²⁹。

因此公平分享計畫準則即強調，查扣沒收之資產，將優先賠償被害人，且必須扣除其他在執法過程中墊付或必要支出之費用，例如保管費、鑑定費、沒收資產上的質權或抵押權、檢舉人獎金等，最後剩餘的資產才留予執法機關申請分享。此意味著執法機關不應期待參與查扣沒收之執法後，必定可以實際分享到沒收之犯罪所得，因為有可能在賠償予被害人及扣除必要費用之後，該沒收資產所餘價值已經太過微小而依法不能再予分享。

（三）確保執法機關分享查扣、沒收所得之合法性

執法機關於申請公平分享、參與公平分享，以及分享所得之用途等，都必須完全遵守公平分享準則的規定及要求，這是為了確保執法機關分享查扣沒收所得的正當性及合法性。事實上，美國此一公平分享制度，國內的批評聲浪一直不斷，有批評執法機關因得以分享查扣、沒收所得，因此動機大增，最後造成沒收制度的濫用。此外，過去執法機關對分享所得的後續用途，因較無限制，甚至出現許多具爭議性的使用方式—例如警察部門使用分享所得在辦公室添購豪華咖啡機、支付派對雇用小丑等娛樂支出等³⁰，故公平分享計畫及公平分享準則也經過數次的修正，就是為了確保執法機關在分享這些所得的合法性，及不要失去大眾的信任。目前美國司法部與財政部雖有兩個不同的沒收基金，然而不論申請分享何種基金，執法機關均須遵守上開「公平分享準則」之規定。

三、可參與公平分享計畫之機關

美國聯邦沒收基金分為兩種：隸屬於司法部及隸屬財政部之沒收基金。美國聯邦法律授予司法部長（Attorney General）及財政部長，裁量決定將聯邦查扣之資產與州及地方執法機關分享的權力³¹。然法規並未要求司法部

²⁹ See <https://www.justice.gov/sites/default/files/usao-az/legacy/2006/09/26/restitut.pdf> (last visited: Oct. 21, 2018)

³⁰ See <https://www.businessinsider.com/heres-what-police-bought-with-civil-forfeiture-2014-10> (Last visited: Oct. 23, 2018)

³¹ 21. U.S.C. §881(e)(1)(A), 18 U.S.C. §981(e)(2) and 19 U.S.C. §1616a.

長及財政部長一定要將沒收之犯罪資產加以分享，分享與否係交予司法部長及財政部長就個案加以裁量。惟若決定將沒收之犯罪資產予以分享，則必須確保參與執法機關分享資產，符合以下要件³²：

1. 該機關分享到的資產，與此機關參與沒收執法工作所貢獻之程度必須有合理的關係，並且需將沒收資產的總體價值、該機關整體付出勞力之程度、該案件犯罪違法情節均納入考量³³。
2. 該分享資產需用於地方執法機關與聯邦執法機關未來的進一步合作³⁴。

在「公平分享準則」中臚列了幾個特定機關，若地方執法機關係參與不同聯邦機關主導的調查及沒收執法，將導致其可自不同的沒收基金中參與分享：

1. 司法部沒收基金分享－參與司法部之下轄機關領導之執法工作：
 - －菸酒槍砲與爆裂物管理局（Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives）
 - －緝毒署（Drug Enforcement Administration）
 - －聯邦調查局（Federal Investigation Bureau）
2. 司法部沒收基金分享－參與司法部以外之機關調查執法工作：
 - －農業部監察辦公室（Department of Agriculture-Office of Inspector General）

³² *Supra* note 25, at 2.

³³ 21. U.S.C §881(e)(3) "The Attorney General shall assure that any property transferred to a [State](#) or local law enforcement agency under paragraph (1)(A)—(A) has a value that bears a reasonable relationship to the degree of direct participation of the [State](#) or local agency in the law enforcement effort resulting in the forfeiture, taking into account the total value of all property forfeited and the total law enforcement effort with respect to the violation of law on which the forfeiture is based"

³⁴ 21. U.S.C §881(e)(3)(b) "will serve to encourage further cooperation between the recipient [State](#) or local agency and Federal law enforcement agencies.

- 國防部國防刑事調查處 (Department of Defense-Defense Criminal Investigation Service)
 - 國務院外交安全局 (Department of State-Bureau of Diplomatic Security)
 - 食品藥物管理局犯罪調查辦公室 (Food and Drug Administration-Office of Criminal Investigation)
 - 郵政檢查局 (Postal Inspection Service)
3. 財政部沒收基金分享—參與以下機關之調查執法：
- 移民及海關執法局國土安全調查局 (Immigration and Customs Enforcement-Homeland Security Investigations)
 - 國稅局犯罪調查處(Internal Revenue Service-Criminal Investigation)
 - 海關及邊境保衛局(Customs and Border Protection)

一個涉及查扣、沒收犯罪所得的案件，通常並非單一執法機關所能完成，其間參與及協助的機關眾多，除了一般認知中以追訴犯罪為主要業務的司法、警察機關外，許多行政部門均有可能參與。以我國查緝跨境運輸、販賣毒品案件中，如有沒收負責載運毒品的船隻，則沒收的過程中，參與執法工作的機關就可能包括在毒品通關將之攔截、檢驗的海關、船舶停靠地的港務局，因拆卸船舶而提供大型機具協助的地方政府，負責毒品鑑驗的交通部民航局醫務中心，協助跨境司法調查的外交部等等，甚至提供人員後勤食、住、行的單位，都可能被認為是廣義的「參與者」，因此究竟何種類型的參與、何種機關方可進入公平分享計畫分享沒收所得，就需要法令予以詳細的界定。

在美國聯邦政府訂立之「公平分享準則」中，就適格參與分享沒收資產的非聯邦執法機關類型即有如下的規定³⁵：

³⁵ *Supra* note 25, at 4.

（一）州、地方或原住民部落執法機關：

任何參與公平分享計畫，或者直接參與調查、起訴及後續之聯邦沒收執法工作的州、地方或原住民部落執法機關，均可申請分享沒收資產。當然州、地方或原住民部落執法機關必須遵循公平分享準則的規定，並且依規定之程序提出需求。

此類執法機關，必須其機關的主要業務（**primary function**），係依法律授權得進行調查、拘捕或追訴在美國領土內觸犯刑事法律之人者。而這類執法機關的主要組成人員，則需是得到法律授權可追訴刑事犯罪，或依法可執行警察權（**police power**）—例如逮捕、扣押、執行令狀（**Warrants**）及法院命令、攜帶武裝—的人員。

（二）州國民警衛隊（**State National Guard**）³⁶反毒組

州國民警衛隊是美國制度下較特別的組織。州國民警衛隊之組成人員均為一般人民，其主要的業務是屬於軍事或其他非執法目的之事項³⁷，例如救災等。原則上並不符合公平分享準則內對於執法機關的定義。但國民警衛隊的反毒組較為特殊，該專組有特定之任務，係以查緝毒品為其主要業務，因此在公平準則中，即特別規定此一小組可以自沒收基金內分享資源，並專門使用在其反毒任務上。然而州國民警衛隊反毒組是否確實能參與分享，則仍需要司法部及財政部以個案考量，一旦裁量認為州國民警衛隊反毒組可參與公平分享機制，則該反毒組就會被視為與上述州、地方政府及原住民部隊執法機關一樣的地位，也必須遵循參與分享的所有規定及程序。

（三）州與地方檢察機關

州與地方檢察機關亦為可參與沒收資產分享的適格機關。分享的比例則以其參與程度、提供協助的質量而定，通常會考量其工作時數、提供協助的內容重要性等來決定。

（四）任務小組（**Task Force**）

³⁶ 32 U.S.C §101 and 10 U.S.C §246. 國民警衛隊為美國各州的預備役軍事部隊，亦稱國民兵，組成成員均為平民。這些國民警衛隊同受州與聯邦政府之指揮。

³⁷ 例如國民警衛隊常會投入重大或緊災害之救災工作。

州或地方執法機關若參與聯邦機構組成之任務小組，以執行調查、沒收工作，則可以申請並分享沒收基金。任務小組中可以指定某一機關作為代理機關，負責申請分享沒收基金的各種程序、遵法事項，同樣地必須遞交 DAG-71 申請表格，並詳述所有參與機關的參與細節、工作時數等，沒收基金的分享比例會依據這些資訊以及任務小組是否有事前協議或簽定合作備忘錄來加以決定。事前協議係任務小組內參與的所有機關，在申請沒收分享基金前，事先達成各自分配比例的書面協議，並經由各自的機關首長簽認，原則上沒收基金審核機關都會尊重並按照此一書面協議來定分配比例。

如有指定之代理機關，則沒收分享基金將會撥入代理機關的專戶內，且公平分享準則規定該基金必須維持在代理機關的轄區內，由代理機關用於支援任務小組的執法工作。在某些特殊情況下，如果有將基金移轉予其他任務小組內機關的需要，則必須另行簽准。若是任務小組為一長期並且持續性的跨機關合作關係，以指定某一機關代理申請並負責後續運作、管理分享之沒收基金，是較為簡便的作法。

若非長期合作的任務小組，則參與任務小組的各機關，也可以選擇不指定負責機關，而自行遞交不同的 DAG-71 申請表格來申請沒收基金的分享，此時除了前開所述的必要資訊外，也可以附上任務小組內的事前協議，一般來說，審查機關都會尊重此一協議，且通常負責墊付任務小組主要支出的機關，也會得到較高的基金分配比例。若採取分別申請方式的機關，在取得沒收基金的分享部分後，即可各自管理運用。

（五）聯邦機關

若有任何聯邦機構的人員參與了司法部或財政部的沒收執法工作，則必須遵循自己機構之規定，遞交申請表，並詳細敘述該機構在沒收執法工作內的參與細節，分享比例亦會依據其參與的工作時數、工作內容質量來決定。然而分享到的所得會進入參與機關的沒收基金，而非直接給付予該機關。此外，準則亦揭示，不得有任何來自聯邦機關的人員直接控制或直接使用公平分享基金，亦不得以機關首長之名義簽署公平分享協議與證明表等。如此規定的原因，應是為了避免利益衝突，畢竟就法律將決定公

平分享比例之裁量權賦予聯邦司法部長、財政部長，應要避免其獨厚聯邦機關。

四、參與公平分享機制之程序

（一）參與分享沒收資產之途徑

執法機關欲分享沒收資產，大致可循以下兩種途徑：

1. 參與公平分享計畫

一般而言，傳統執法機關—包括市、區、地方、郡、州及原住民司法警察機關、高速公路警察及州、地方檢察署等執法機關，都必須依照準則規定之程序，遞交申請表格及宣誓書予審查機關以參與公平分享計畫。公平分享計畫中專責接受申請之機關為「洗錢與追討犯罪所得部門」（Money Laundering and Asset Recovery Section, MLARS）。如非傳統定義下的執法機關，則必須另外審查以決定是否適格參與公平分享計畫，而此時申請機關需說明何以其可以符合執法機關之定義。

2. 參與聯邦沒收執法工作

另一參與公平分享計畫的方式，即是參與聯邦執法機關查扣、沒收之工作。一般情況下，沒收會附隨在某一刑事案件中，若遭沒收的資產繫屬於聯邦刑事調查程序，又或者被告是在聯邦法庭中被起訴，則犯罪資產必須依聯邦法律加以查扣、沒收。若犯罪資產是依州法查扣、沒收者，州的執法機關則可在合於州法相關法令規定的情形下，請求由聯邦政府「接收」（adoption）該查扣沒收之資產。如此該州之執法機關即可參與聯邦沒收基金的公平分享計畫。

（二）申請及接收分享之沒收基金

1. 申請參與分享之程序

（1）司法部領導之偵查工作：

在各州法律的允許下，參與司法部領導之偵查工作的州或地方執法機關，均可申請分享沒收的資產。申請程序為州或地方執法機關透過電子傳遞窗口，遞交名為 **DAG-71** 之申請表格至聯邦負責查扣之機關。就每項申請分享的資產，申請機關都必須遞交一個獨立的表格。而此申請表必須在資產扣押後的 45 天內提出³⁸。若遲誤期限，則申請機關必須附加一個申請遲延豁免表格（**waive**），說明理由後，由負責審查的機關來決定是否豁免該遲延。

申請機關遞交的表格中，必須提出申請機關的工作時數為何，並且描述申請機關對於本案扣押沒收資產工作的貢獻程度。申請機關必須提供足夠的資訊，俾利審查機構衡量及決定申請機關在該沒收執法工作中的貢獻程度。申請機關也必須確保提供資訊的正確性及真實性，若申請表格中的資訊有虛偽或造假，則申請機關有可能被排除在分享計劃外。

（二）財政部領導的調查

若是參與財政部領導之沒收執法工作，則州或地方執法機關亦可申請分享財政部沒收基金內的資產，此時則是遞交不同的申請表格到負責沒收工作的聯邦機構內，申請的期限一樣是在沒收後的 45 天。程序亦與申請司法部沒收基金的分享類似，若有延遲一樣必須提出申請延遲豁免的申請表供機關審查。而申請表格也必須說明申請機關的工作時數及貢獻何在。申請機關提出的資訊也必須確保真實及正確。

（三）如何計算分享比例

申請機關得以分享沒收所得的比例，必須與其在沒收執法工作中的貢獻有所相稱（**Reasonable relationship**）。審查機關一般會依據執法機關在參與沒收工作上所付出的工作時數，也就是「量」的多寡來決定，並輔以「質」的因素作為調整。因為光憑工作時數，有時並不能反映一個執法機關在沒收工作上的貢獻。因此審查機關會考量執法機關參與的「質」，以調整分享的比例。通常會考量以下因素³⁹：

1. 執法機關參與部分，其本質上之重要性；

³⁸ *Supra* note 25, at 8.

³⁹ *Supra* note 25, at 9.

2. 執法機關是否已因申報的工作時數，取得相對而言較大的分享比例；
3. 該執法機關提供的協助，是否為特別或不可或缺的；
4. 在同一案件中，執法機關是否採用非聯邦程序扣押了一項或一項以上的資產。

以上任何一項因素，都有可能導致執法機關分享比例的增加或減少。審查機關有裁量權，可依據個案狀況調整分享比例。而在審查機構做出決定之前，就分享沒收基金的申請、建議，甚至是協商，都不能被視為最終決定。

而在分享比例的計算及決定上，亦有依據參與之執法機關類型的不同：

1. 聯邦機構至少為 20%

所有可依聯邦公平分享計畫申請分享的案件，都必定要有聯邦執法機關之介入。為決定分享比例，審查機關必須取得申請機關之工作時數、其貢獻內容之品質等相關資訊，始得加以衡量。而其審查標準與審查來自州或地方執法機關之申請時的標準均相同，亦是考量「量」與「質」。此外，由於係依聯邦法律起訴，審查機關也必須另外考量聯邦執法機關在起訴時的貢獻程度及其內容。公平分享準則則明定，聯邦機構就沒收資產的分享比例至少必須是 20%⁴⁰。

2. 州及地方執法機關

就此部分，審查機關係考量州或地方執法機關的工作時數，輔以貢獻內容的「質」，來決定其分享查扣沒收資產的比例。州及地方執法機關，最高可申請分享到沒收資產價值的 80%。

3. 任務小組

許多沒收執法工作，係仰賴跨機關組成的任務小組才得以完成。在組成任務小組並開始查扣沒收執法工作之前，參與的機關之間可以事先達成後續參與公平分享計畫時，彼此分配比例的書面協議。

⁴⁰ *Id.*

通常司法部或財政部會尊重此事前協議。此協議必須由參與任務小組的機關首長簽認，必須為書面，且已事先決定分享沒收基金的比例。而分享比例必須能夠反映各機關對執法工作的參與程度、機關財務狀況、行政支援程度等等。若有聯邦機構參與此任務小組並達成事前協議以參與公平分享計劃，則聯邦機關的分享比例亦不能低於 20%。

此一事前協議以決定分配比例的方式，殊值我國參考。先前引發爭議之毒品獎金分配問題⁴¹，亦涉及跨機關合作進行一執法工作後，其所得獎金如何分配的敏感議題。如能事先以機關間協議達成分配比例的共識，應能大幅減少後續爭議。

4. 提供關鍵資訊予他機關，促成之延伸性調查

有時某一機關可能提供情資給其他機關，以利其他機關做延伸性的調查，又或者某一機關因自己無管轄權，但已就獲取關鍵情資投入一定程度之辦案資源時，提供的情資所延伸出的調查，可能成功地導致另一個聯邦沒收成果。在某些案例中，審查機關亦會允許提供關鍵情資但後續並未實際參與沒收執法工作的機關，參與該沒收資產的公平分享。當然亦是交由審查機關按個案情況不同作出裁量。此一考量，應是希望促進跨機關間的情報交換及合作，就情資的提供亦認為係機關貢獻執法工作的一種方式。

5. 特殊貢獻分享上限

公平分享準則內，就單一沒收資產，其分享比例設有上限，不得超過申請機關最近一年年度預算的二倍加 200 萬美元，亦不得超過三千萬美金，以低者為準⁴²。分享所餘將留存在聯邦沒收基金內，作為支援全國性執法工作所用。

(四) 司法部公平分享審查決定機關

⁴¹ 自由時報，「為搶毒品獎金生嫌隙？北檢、基檢均駁斥」，2018 年 7 月 19 日。 See: <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2492927>.

⁴² *Supra* note 25, at 10.

司法部沒收基金之審查決定機關，亦依照沒收資產價值的不同而有所區分，單一司法沒收資產之價值小於 100 萬美元者，則由聯邦檢察總長決定分享比例。若為跨轄區案件而沒收資產中包含不動產，或單一行政、司法沒收之價值在 100 萬美元以上（含 100 萬美元），則由美國司法部刑事司決定公平分享之比例。在單一司法決定下沒收的資產，若不能切割，或其總價值超過 100 萬美元以上，亦交由司法部刑事司決定如何分享。

（五）分享之所得係以「淨所得」（Net Proceeds）計算

得為分享對象的犯罪資產，必須以「淨所得」來計算，意即沒收資產之價值，必須先減去賠償第三人之費用或必要之支出，最後所剩餘者，才為「淨所得」，也才是得以分享的對象⁴³。

其計算方法如下：

沒收資產變價所得 - 被害人賠償及必要費用⁴⁴ = 淨所得(可分享)

但為了效率，如果最後淨所得小於 500 美元，則不再分配而將之留存在聯邦沒收基金中。

五、公平分享計畫分享沒收基金之性質

查扣、沒收制度係一種有力工具，不僅剝奪犯罪者的犯罪所得，降低人們犯罪動機，也得以藉由公平分享沒收所得的制度，為執法機關挹注額外的辦案資源。因此美國的公平分享計畫十分強調此一分享沒收犯罪資產之制度，是為提供「額外」的執法資源，而不允許此分享制度排擠掉該執法機關原本應得之預算，且希望能為執法機關保留運用之彈性。

因此，公平分享準則規定，如有下列情形，分享之基金將不會發出：（1）州，地方之法令或政府政策要求分享之基金使用於特定用途；（2）州、地

⁴³ *Supra* note 25, at 12.

⁴⁴ *Id.* 必要費用包括：1. 給予第三人之質權、抵押權費用；2. 聯邦案件執法支出（公告、偵查費用支出、訴訟費用）；3. 保存沒收物或變價支出（鑑價、儲藏保管費、維安費用、變賣過程費用）；4. 檢舉獎金；5. 協助沒收物辯識、沒收、管理、處置之專家或鑑定人費用；6. 國際分享；7. 回補執法機關之墊付費用（加班費、租賃場所之租金）。

方法令或政府政策，要求或希望將分享之沒收基金移轉到未參與執法之機關所用；（3）州、地方法令或政府政策要求或希望將分享所得花費在非執法目的上。

以上情形均違反公平分享準則之規定。另外，公平分享準則內不斷強調，機關分享到的沒收基金，必須使該申請機關的整體資源有所增加，而不能造成「替代」或「取代」機關原有預算。意即分享機關必須「直接從此公平分享計畫中獲利」，審查機關必須對申請機關的預算做整體的觀察，藉以審查沒收基金是否有取代申請機關原本預算的效果，如果將造成此效果，則不應准許沒收基金的分配。

準則中舉了一個例子，說明沒收基金造成對原有機關預算排擠時，將不會獲准分配。設若某一警察部門從聯邦沒收分享基金中申請 10 萬美元之分享，然此 10 萬美元只為了填補讓市議會從其原有預算中削減的同額預算，則在此情形下，此警察部門並未直接從公平分享計畫中獲利，反而是該市整體預算獲利，不符公平分享計畫係提供執法機關資源的立意，因此這一筆分享的申請將不會獲准⁴⁵。

此外，申請分享的機關不得在申請還未獲准前，就先行支出該筆款項，或者將預期分享的比例數額編入預算。舉例而言，如果某一地方執法機關提出申請，並預期可以得到 5 萬美金，則在這 5 萬美金尚未獲准或撥入專戶之前，不能被編入預算，或認為係必定可以取得的資源。這是因為整個沒收的程序還沒有完全確定，各個機關分享的數額亦還未得到最終核備，甚至被害人賠償部分程序也還沒有完成。公平分享準則強調，在此情況下，究竟機關可以分享到多少數額是無法確定的⁴⁶。

六、公平分享計畫之沒收基金允許用途

分享之沒收基金只能用於與執法相關之用途。在公平分享準則，例示了幾種可被允許的用途類型，而司法部另外設有諮詢窗口，可供申請機關詢問何者用途在公平分享計畫內是被允許的。然而何機關負責查扣、沒收資產，或者該沒收資產是哪個案由的刑案查扣而來，都不會對後續該沒收資產分享

⁴⁵ *Supra* note 25, at 13.

⁴⁶ *Id.*

後的用途。這樣的規定方式，與我國目前將毒品案件沒收的犯罪所得僅限制在用於毒品防制相關事務的作法並不相同，而係保留了較大的彈性，讓執法機關依據實際需求作決定，也可以避免限制特定基金來源只能用到特定案件上，有可能遇到財源不足或財源過剩卻無法流用到其他地方的問題。

以下為公平分享計畫中允許的基金用途⁴⁷：

(一) 用於執法或調查工作

分享基金可用於後續調查與執法工作，在此類型下的用途包括：檢舉獎金、招募或公告的花費、執法機關參與各項組織的會費（例如加入國際組織等，但不包括個人會費）、管理維持分享基金帳戶的費用，司法程序費用、採購證據相關費用等。

(二) 執法機關訓練及教育

如果對於將來的執法任務是必要的，則調查人員、檢察官以及執法機關人員的訓練費用，均可以從分享基金中支出。例如對於辨識毒品知識、防身技巧、刑事司法程序法律知識、語言、會計、金融、鑑識專業知識等，在辦案過程中需要的各種專業訓練，或者人員參與各項交流會議的註冊費、講師費、學費等，均為合法用途之一。

(三) 與執法、公共安全或拘留有關的設備

如為改善執法機關、公共安全或拘留處所有關的各項設備採購、設備租賃、建設、擴充或改良等支出，亦可從公平分享基金中支應。例如，採購臥底偵查員有關毒品偵查之設備，改善拘留所設施等。但若建築物或空間係租賃而來，則沒收基金不能用於該處所的裝修改良，因為當調查工作或租約到期時，該裝修的利益最後無法歸於執法機關。

(四) 執法機關設備

購買、租賃、維護（包括修繕或者服務契約）或者運作執法機關設備，以利於執法工作之執行者，相關費用亦為合法用途之列。例如機關採購辦公室家具、檔案櫃、辦公室用品、通訊設備、影印機、健身器材、電腦設

⁴⁷ *Supra* note 25, at 14.

備及周邊、身體護具、制服、槍枝武器、手機、電子監控設備、車輛、動物（例如緝毒犬）相關支出。

（五）執法機關與非執法機關可共同使用之設備

如採買多功能設備可為執法機關與非執法機關共同使用，則該物品的費用也可以以沒收基金支應。例如 911 電話應變中心的設備、心臟去顫器、搜救船隻、航空器、潛水設備等。但是並不包括那些專門提供非執法機關使用的設備，例如消防車。

（六） 契約型服務，或支援執法行動的服務相關支出。

例如執法行動中，有翻譯及語言協助的需求，則通譯人員的費用也屬合法用途。此外，對於執法行動的監督人員，可行性評估專家、軟體發展人員等，亦均屬之。然而常態性的聘僱契約不被允許。例如法律顧問律師、調查員或者行政人員等，這些執法機關的日常活動所聘僱的人員，都不能以沒收基金支應。

（七）執法機關人員的旅費及日支費

執法行動相關的旅費、交通費可由沒收基金支出。然相關的支出必須符合其機關的日支費規定，且不可濫用。

（八）執法機關獎金及紀念物品費用

購買紀念牌匾、證書或紀念幣等物品，用以紀念在執法行動中傷亡的人員或作為訓練證明者，均為合法支出用途之一。然而此紀錄物品不能是現金獎金、等值禮品或致贈儲值卡。且在費用支出上應避免讓社會認為有過於浪費揮霍的疑慮。

（九）毒品、組織犯罪或其他防治計劃

與執法相關之防治計劃其費用均可以沒收基金支出，例如宣導的公告、會議的花費、講者費用等等。

（十）支持以社區為服務對象之非營利團體

沒收基金可以用於支持以社區為基礎之非營利團體計畫，只要其計畫方向與執法機關的政策一致即可，例如毒品戒癮的設施、職業訓練計畫、青少年毒品或犯罪防治教育等。一年最高限額為 2 萬 5 千美元，但有地方執法機關加以審核，並且保證接受分享基金的團體適格性。此外，補助的項目也必須符合公平分享準則內規定的合法用途，而執法機關轄區內必須有相應的非營利組織監管準則。

(十一) 其他符合公平分享準則允許用途的撥款及補助金

除了不可用在發放薪水以外，其他符合公平分享準則用途類型的支出，都可以個案裁量決定，由沒收分享基金撥款或補助。

七、公平分享計畫之沒收基金禁止用途

(一) 將分享之基金交予非執法機構使用

非執法機構人員禁止使用沒收基金，或以分享之沒收基金購買的車輛、設備等。但若採購的物品為了與執法機關共同使用，或為大眾安全所用者，即不在此限。

(二) 捐贈為獎學金

沒收基金不可用於設立獎學金或研究人員獎助金。

(三) 不可用於違反州或地方法律的用途

沒收基金不可用於任何會導致非法活動、或違反州、地方法律之用途

(四) 個人或政治目的用途

用於個人或政治目的之用途，均是禁止的。例如用來參與競選活動、繳交健身房會費、營業用車輛之牌照、個人護照、非制服之個人衣物、律師公會或其他團體之個人會費等。

(五) 飲食費用支出

沒收分享基金不得用於購買食物或飲料。但若為執法人員在緊急行動—例如地震、颶風等天災搜救行動時之飲食—則不在此限。

(六) 揮霍、浪費之支出與娛樂支出

執法機關必須謹慎地使用沒收基金，避免任何浪費或不當用途，沒收基金亦不得用於娛樂支出，例如社交活動的門票、包廂費用、或超出日支費的餐飲及旅費等。

(七) 購買現金或者儲值卡

沒收分享基金不得用來設立現金帳戶、購買儲值卡或用於無法被監管的支出。然而如後述，有執法機關購買超市購物卷，並用此購物券作為民眾繳回槍枝時之交換，此一「槍枝買回計畫」上的花費，由於購物券仍可追蹤、監管其交付對象，與此處所稱之購買儲值卡，而無法追蹤該儲值卡後續花費的情形不同，故仍可以沒收基金支應。

(八) 移轉至其他執法機關

分享之沒收基金不得移轉至其他州或地方執法機關。然在特定情形下，也許會有一些例外經過特別核准的案例。此應是為了防免以適格機關掩護其他不適格申請機關，或規避非準則內用途的情況發生。

(九) 為其他執法機關購買物品

分享之基金不能用來為其他執法機關購買物品或設備。但若為任務小組之人員使用者，購買之設備，其所有權仍必須保留在採購機關身上。

(十) 法律訴訟相關費用

沒收分享基金不可用來支付律師費用、和解金，或其他與執法機關、政府或僱員有關的法律訴訟費用。

(十一) 貸款

沒收分享基金不得用於抵償執法機關使用其他預算花費的支出。例如在取得分享基金之前，機關已用其他業務費或預算來支付加班費或購買設備，則再取得沒收基金後，就不可以回補此部分之花費。

（十二）洗錢相關設備

沒收分享基金不可用於未經聯邦洗錢調查計畫核准的地方洗錢臥底偵查設備。

（十三）薪水⁴⁸

一般而言，沒收分享基金不得用來支付人員的薪水。如此規定的目的是為了維護公平分享計畫的正當性，使得執法機關在執法時，不會因期待未來將獲得分享基金，而影響到其執法過程中的決定。然而，仍有些例外情形，允許以沒收分享基金來支應人員薪水：

1.聯邦補助：

聯邦補助計畫中原本即允許補助的人員薪水或福利，亦可以用分享之沒收基金來支應。

2.加班費：

參與執法工作的人員，其加班費與相關的福利，可以沒收基金支付。

3.原僱員參與聯邦執法任務小組之職務代理人薪水

州、地方執法機關若有人員借調參與聯邦執法行動，而州或地方執法機關需另外聘任人員來補足其人力缺口時，該職務代理人之薪水亦可自沒收分享基金內支付。若原本人員已返回工作崗位，仍可以繼續以沒收分享基金支付該職務代理人薪水，但以六個月為限。

4.特別計畫：

在特別計畫中聘用、且非執行該機關日常業務的人員，其薪水可以用沒收分享基金來支付。若是該人員並未在該特別計畫中全職工作，而只是工作特定時數或比例，則僅有該相應比例的薪水可以沒收分享基金支應。

八、公平分享計畫中，有形資產與不動產的移轉

⁴⁸ *Supra* note 25, at 18.

在某些特定案例中，參與沒收執法的州或地方執法機關，可以申請沒收分享基金直接撥用沒收之動產或者不動產。一旦核准撥用，州或地方執法機關應將該資產相應的支出費用，例如保管、儲藏費或超出機關可得分享比例的差額，償付給查扣沒收的聯邦機關。

(一) 有形動產 (Tangible Property) ⁴⁹

在合於公平分享準則規定的用途內，州及地方執法機關可以申請撥用沒收的特定動產，意即特定物，例如車輛。申請時，撥用的資產必須特定，且申請機關應寫明預期之用途、儲藏及保管方式（如有需要）等供審核機關審核。審核機關若認申請機關確實有使用該特定資產的必要，且有在兩年期間保管、維護的能力，即可能核准撥用，因申請機關一旦申請撥用該特定資產，則必須使用至少兩年。若在兩年期限未到前，申請機關已無再繼續使用的必要，或者該資產已經不合於機關使用，則申請機關可以在洗錢與追討犯罪所得部門 (MLARS) 核准後將之變價，並將變價所得移轉至該機關的沒收分享基金專戶。如果變價的價值顯然太過微小，亦可以在合於申請機關的政策或內規情形下，將之捐贈給適合的個人、團體或機關。

申請機關若申請撥用有形資產，則該資產相應而生而先前由聯邦墊付的保管費、為抵銷質權而償付的款項，或者聯邦機構因而喪失的分享比例部分，申請撥用機關都必須墊還。

(二) 不動產

州或地方執法機關若實質參與聯邦沒收執法行動並有重要貢獻，而行動後續得以沒收某一特定不動產時，則此地方執法機關得申請撥用該特定不動產。然申請機關必須提出具說服力 (compelling) 的理由，詳述撥用該不動產為其機關所用之必要性何在，並清楚說明該不動產未來的用途為何。該不動產一旦撥用，機關必須連續使用五年以上。五年之後該不動產如果變價，該變價所得必須存入機關的沒收分享基金帳戶內。申請機關亦必須出具備忘錄，載明申請機關願意擔負使用該不動產所生之責任。此不動產的撥用必須經過聯邦司法部刑事司的核准。

九、歸還分享之沒收基金情形

⁴⁹ *Supra* note 25, at 19.

在某些情況下，沒收命令或判決可能在基金分享後遭到撤銷，有時為被害人、有權之第三人在分享基金發放後出現。由於被害人補償為沒收基金中最優先之用途，在此情形下，申請機關就必須歸還之前分配到的沒收基金。如果申請機關只是取得核准，基金尚未實際撥款，則審核機關即直接將該數額從核准總額中扣除

十、會計制度與內控機制

申請機關必須採用標準的會計制度及內控機制來管理沒收基金。司法部與財政部得隨時要求稽核申請機關的遵法情形，也可以隨時要求申請機關提出使用報告。

(一) 在會計制度及內控機制方面，依照公平分享準則的要求，州或地方執法機關必須：

- (1) 以管理該機關其他補助基金之同一制度、同一部門、同一標準來管理分享之沒收基金。意即一個機關如何管理其日常的銀行、支票帳戶，即要以相同標準及會計制度來管理沒收分享基金。
- (2) 必須設立專戶來管理、收受沒收分享基金，以利於司法部或財政部後續追蹤與監管專戶款項的流入與流出。沒收分享基金專戶內的款項，不能和其他帳戶之款項相混。
- (3) 沒收分享基金之收入、支出方式，亦必須參照其他撥款補助基金的收入、支出方式，為同一處理。
- (4) 沒收分享基金的孳息，必須存入沒收分享基金專戶，並且與該基金同受相同規定的監管。申請機關若有其他基金依法可予再投資，則其他基金再投資的結果，不論盈虧，均不能從沒收分享基金內支應。
- (5) 申請機關必須遵循相關的會計法令、採購法規，並妥善保管所有與收入、支出有關之各種銀行傳票、收據、核准公函等相關文件。
- (6) 在處置以沒收分享基金採購的物品時，申請機關也必須遵循一切其機關的法令及採購法規定，若之後有將採購物品再予變價的需求，該變價所

得也必須存入沒收分享基金專戶內。但若價值過於微小，則可以在合於機關法令要求下，捐贈給適當的他人。

- (7) 申請機關必須確保所有沒收分享基金的支出，都有經過首長或審核機關的核准。如有必要時，則應經過機關所在的郡、鎮、市議會或首長核准。

(二) 沒收分享基金的監管程序⁵⁰

為了確保沒收分享基金不被濫用及浪費，主管沒收分享基金之美國司法部及財政部，亦建立了一套沒收分享基金的報告及監管程序要求。依其規定，申請沒收分享基金的機關，每年都必須就其沒收分享基金的收入、支出情形，以提出宣誓書予司法部或財政部的方式詳加說明，其報告內容所載之基金運用情形，必須遵循公平分享準則之規定。

申請機關必須逐年遞交報告表格至司法部公平分享計畫的線上系統 (eShare) 供審核機關審核。而遞交的期限是每個會計年度結束的兩個月前。審核通過代表申請機關完成各種遵法要求，若申請機關持續未能通過遵法要求的狀態達一年以上，則其若有已通過審核但尚未發放的沒收分享基金申請，即會因此作廢。先前已核准的款項額度也將因此扣留在司法部或財政部沒收分享基金中。

另外在監管方面，司法部與財政部可隨機挑選任何申請機關實施查核，申請機關必須遞交任何審核機關所需的文件和資訊。州及地方執法機關必須保存與沒收分享基金相關之文件至少五年，包括收據、採購相關文件、登出登入之電磁紀錄、銀行紀錄及監管報告等。未來這些紀錄可能因應法令要求而向公眾公開。

(三) 申請機關未遵循公平分享準則之罰則

如申請機關未能切實遵循公平分享準則之規定，則其申請之沒收分享基金部分即不會獲准及撥款。此外還可能有如下罰則：

1. 駁回該機關對沒收分享基金的申請

⁵⁰ *Supra* note 25, at 21-23.

2. 暫時性或永久性地從公平分享計畫中除名
3. 凍結其申請之沒收分享基金
4. 要求歸還已接受之沒收分享基金，或者將已接受之基金從未來該機關可得之數額扣除。
5. 循民事訴訟程序追究責任，若有涉及偽造文書、詐欺等情事，則以刑事程序追訴⁵¹。

肆、 公平分享計畫之實際施行情形與批評

1980 年代的美國，毒品犯罪及濫用問題惡化的程度已造成國安威脅，聯邦政府為防制毒品犯罪，開啟了全面性的毒品戰爭（War on Drugs），以各面相的政策全力打擊毒品氾濫問題。司法部、財政部轄下的沒收基金即是在這樣的背景下設立。1984 年 2 月，美國國會通過了「毒品濫用防制法」(Drug Abuse Prevention and Control Act) 修正案，給予沒收基金（Asset Forfeiture Fund）正式的法源基礎，將執法機關查扣、沒收之毒品犯罪資產，納入沒收基金，允許參與沒收執法之州或地方執法機關申請分享該等資產，並授權司法部長運用其裁量權加以分配。此一將沒收之犯罪資產轉為執法機關資源的制度—即為公平分享計畫（Equitable Sharing Program），給予聯邦、州及地方執法機關強大的誘因，積極運用沒收制度，於 1984 年開法法令修法之後，運用民事沒收的案件大增，成為執法機關辦案資源的重要挹注來源。

一、數據統計

毒品濫用防制法修正並設立沒收基金後兩年，1986 年，執法機關沒收的資產，最後納入司法部沒收基金的數額為 9370 萬美元，自此之後，沒收基金每年的收入均呈現爆增狀態，2014 年，該基金的年度收入已達到 45 億美元，其增漲幅度超過百分之四千⁵²。另依照司法部提出予國會關於沒收基金的年度財務報告，2008 年存入基金之所得為 13 億多美元、2009 年為 14

⁵¹ See 18 U.S.C §1001(偽造文書),18 U.S.C §666 (詐欺)。

⁵² *Supra* note 16, at 5.

億多美元、2010、2011 年均為 16 億多美元、2012 年為 42 億多美元、2013 年為 20 億多美元、2014 年增為 44 億美元、2015 年為 16 億多美元、2016 年為 19 億多美元、2017 年為 16 億多美元。可見自 2008 年以來，沒收基金的平均每年有超過 15 億美金之收入，折合新臺幣已超過 450 億元⁵³。

參與沒收執法之州、地方執法機關，可透過公平分享計畫申請分配一定比例之沒收基金，根據司法部沒收基金年度財務報告，2008 年分享予各州執法機關的數額為 4 億多美元、2009 年為 3 億 9 千多萬美元、2010 年則為 3 億 8 千多萬美元、2011 年為 4 億 3 千多萬美元、2012 年為 4 億 4 千多萬美元、2013 年為 6 億 5 千多萬美元、2014 年為 4 億 2 千多萬美元、2015 年為 4 億 8 千多萬美元、2016 年為 3 億多美元、2017 年則是 2 億 9 千多萬美元⁵⁴。對比每年沒收基金的收入，分享至州及各地執法機關的比例大約都在四分之一左右。沒收基金撥予聯邦機關的數額較少，每年約在 3 至 5 百萬美元左右。此外，沒收基金尚有部分需支應國際分享、聯邦機關執法過程費用、支付沒收資產之質權或抵押權債務等支出。然而，分配予各州及地方執法機關，仍是沒收基金最主要的用途。

二、官方監察報告中之沒收基金使用情形

各州及地方執法機關在收受沒收基金的分配款項後，其用途受到公平分享準則的控制。如同上一章節所述，公平分享準則要求分享沒收基金的單位必須確實遵循其準則內允許的用途，故各機關使用該基金之方式亦需提出報告並供公開查詢。根據司法部沒收基金年度財務報告內的資料顯示，絕大多數的州最普遍的分享沒收基金用途，是花在購買機動車輛（vehicle）上，幾乎佔了總額的百分之七十以上，其次是購買電子設備（electronic equipment），少數有購買辦公室傢俱、重機械（heavy machinery）或船隻，極少數曾有用在購買不動產、飛行器（aircraft）⁵⁵。

由於透過公平分享計畫分享至州或地方執法機關之沒收基金，依法應受獨立機構監督，而負責監督公平分享計畫執行情況的為美國司法部總監察長

⁵³ 臺灣臺北地方檢察署 107 年度歲出預算為新臺幣 8 億 9 千餘萬元。資料來源：臺灣臺北地方檢察署預算書，見 <http://www.tpc.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=486076&ctNode=36643&mp=009>。

⁵⁴ Department of Justice, *Asset Forfeiture Fund Report to Congress*, Available at: <https://www.justice.gov/afp/fy2015-asset-forfeiture-fund-reports-congress> (last visited: Nov. 3, 2018)

⁵⁵ *Id.*

辦公室（Office of Inspector General），該辦公室不定期公布對抽查之地方機關的監察報告，故從該辦公室的監察報告，亦可一窺公平分享計畫所分配的沒收基金，於州及地方執法機關層級的實際用途究竟為何。舉其在 2017 年公布之對加州聖荷西警察局（Police Department of City of San Jose, California）監察報告⁵⁶為例，監察報告抽查了 18 項沒收基金用途，其中的用途包括，使用沒收基金購買購物券（gift cards），並使用在該州的槍枝回收計畫（Gun Buy Back Program）中。該州因為屢屢發生大規模槍擊事件，為減少槍枝數量及擁槍人口，因此州政府近年來採行了槍枝回收計畫，只要擁槍的民眾主動將其所有的槍枝提供給政府回收，即可因此交換到超市購物券，迴響熱烈。而將分享的沒收基金使用在這類「買回計畫」（buy-back program），亦為公平分享準則允許的用途之一，然該基金要求給付的價格必須合理、且回收的武器必須全數銷毀。另一在監察報告中提到的用途，則是警察局為其派駐站或分支派出所購買窗戶的遮光設備及安裝費用。此外，該警察局有以分配到之沒收基金支付員警加班費，購買犯罪偵查儀器等費用。

又以該監察長辦公室在 2013 對科羅拉多州傑佛森鎮（Jefferson County）West Metro 緝毒任務小組使用沒收基金的監察報告⁵⁷為例，該緝毒特別小組之沒收基金用途則有購買辦公室電腦設備、採購清潔服務及租賃執法設備⁵⁸。另外在科羅拉多州 Mesa 鎮之警長辦公室之監察報告⁵⁹中看出，沒收基金則有用於採購武器（firearms）、無線電設備、訓練課程器材、車輛、臥底人員設備、特種警察部隊（SWAT）設備上。而在佛羅里達州的 Sunrise 市的警察局部門，其花費則有支付加班費、秘密證人或檢舉人協助偵查之費用還有法律服務等，法律服務包括委任律師代理該警察部門處理必要之民事沒收訴訟、出庭或和解費用等⁶⁰。在該辦公室對紐約及紐澤西港口事務管理局的監察報告中，則詳列了該港口事務局將沒收基金使用在採購武器、無線電廣播

⁵⁶ Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, *Audit of the City of San Jose Police Department's Equitable Sharing Program Activities San Jose, California*, (2017). Available at: <https://oig.justice.gov/reports/2017/g9017004.pdf#page=2>. (last visited: Nov, 4, 2018)

⁵⁷ Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, *AUDIT OF WEST METRO DRUG TASK FORCE EQUITABLE SHARING PROGRAM ACTIVITIES JEFFERSON COUNTY, COLORADO*, (2013). Available at: <https://oig.justice.gov/reports/2013/g6013010.pdf>

⁵⁸ 該報告未說明係何種設備。

⁵⁹ See <https://oig.justice.gov/grants/2012/g6012009.pdf> (last visited: Nov, 4, 2018)

⁶⁰ See <https://oig.justice.gov/reports/2014/g4015003.pdf#page=2> (last visited: Nov, 4, 2018)

設備、救生設備、辦公室整修、冷氣、警員置物櫃等費用上，亦有採購勞務服務，例如警察學校的招生、心理衛生評估服務等⁶¹。

特別是在紐約市富蘭克林郡的地區檢察署，其分配到的沒收分享基金，則有使用於毒品購買（drug buy）偵查之用途上⁶²，該偵查方式係偵查員警事先提出計畫並獲准後，可提供現金予線民或臥底員警以購買非法毒品，藉此追查毒品上游或販毒嫌疑人等偵查手法，而地區檢察署則以沒收分享基金回補偵查員警墊付的款項。然而這項用途，由於該區檢察署並未留存必要的監管紀錄，例如是用在哪一個案件的毒品追查上的相關紀錄，因此若該案無逮捕或起訴紀錄，則無法追蹤基金的流向。故被監察辦公室認為不符合公平分享計畫準則內允許的用途。該檢察署尚有將沒收基金用於支付該署之信用卡費用，由於未得到地區議會的允可，亦被認為不合法定用途。此外，由於公平分享準則要求沒收基金若用於購買或興建建築物等不動產，必先事先提出計畫報請 MLARS 核准，該地區檢察署因興建了車庫但未事先報請核准，亦被認為不符合公平分享計畫準則允許的用途⁶³。

從官方監察報告可以看出，州或地方執法機關使用沒收基金的實際情況相當多元化，從最常見的採購設備來看，從購買飛行器或車輛到採購偵查設備與儀器，以及辦公室傢俱物品等均有，此外，亦有採購勞務的花費和用於偵查過程中，給予秘密證人或檢舉人的費用，當然用於部門人員的加班費亦相當常見，這也是公平分享準則計畫中明文允許的用途。公平分享計畫準則中允許的用途類別甚多，可謂給予了申請沒收基金之執法機關相當大的彈性。從監察報告中各機關實際使用的情形亦可看出，分享沒收基金對於地方執法機關的資源挹注產生了非常實際的幫助。某些警察部門將沒收基金用在與社區相關的計畫中，例如青少年毒品防制計畫，又如上述的槍枝買回計畫，以及某些州實行的過期毒/藥品買回計畫，透過公平分享計畫申請到的沒收基金，給了執法機關一筆額外的資源，得以進行較具實驗性的執法計畫，而不必受限於原本就捉襟見肘的機關預算。這也是公平分享計畫當初希望藉由將沒收的犯罪資產，轉化促進執法機關執法效能的最重要立意。

⁶¹ See <https://oig.justice.gov/reports/2018/g7018003.pdf#page=2> (last visited: Nov, 4. 2018)

⁶² Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, *Audit of The Franklin County District Attorney's Office's Equitable Sharing Program Activities Franklin County, New York*. Available at: <https://oig.justice.gov/reports/2017/g7017003.pdf#page=2> (last visited: Nov, 4. 2018)

⁶³ *Id.*, at 11.

三、 媒體報導之沒收基金用途

2014 年華盛頓郵報刊出了一系列深入報導⁶⁴，追蹤了許多地方執法機關—尤其是警察機關，在申請到沒收基金之後的實際用途，批露了許多單位濫用沒收基金的情況，引起極大的迴響。該系列報導蒐集了自 1996 年來司法部公布的 21 萬多筆公平分享計畫中的沒收紀錄，並且分析 4 萬 3 千多筆司法部關於公平分享計畫的報告，以及民間機構如長期關心公平分享計畫以及民事沒收制度的非營利組織 Institute of Justice，對於公平分享計畫的研究。從參與公平分享計畫，並自沒收基金申請分享的執法機關嗣後遞交予司法部的報告中，該報導分析了地方執法機關就沒收基金的各項用途。由於執法機關幾乎可透過公平分享計畫，申請到相當於當初該機關沒收資產價值百分之八十的款項，這些款項成為各執法機關可自由運用的一筆不小的資源，有警察部門的發言人即表示，這對預算日漸緊縮及困窘的警察部門而言，可以用公平分享計畫的沒收基金分享來採購設備、挹注各種訓練計畫，以趕上日新月異的犯罪手法，對警察部門而言是相當重要的資源⁶⁵。然而報導中亦訪問一位前司法部負責監督、查核警察部門使用沒收基金情形之官員，該官員即指出不少警察將此基金看成一筆可以規避傳統預算程序而隨意運用的財富。

在報導中追蹤的沒收基金用途，有警察部門用來採購昂貴的武器和設備，例如武器配備直追軍事標準的偵查車輛、夜視鏡、自動武器等重裝備⁶⁶，難免會為人質疑是否有此必要。另外也有警察部門將基金花在購買電子監視設備、如自動車牌辨識系統、追蹤行動電話系統等，這類花費對於警察部門未來偵查、執法則較有幫助。此外，報導中揭露某些採購設備的花費則是貴得驚人，例如洛杉磯警方購置了一台價值五百萬美元的直升機，還有一輛一百萬美元的指揮車；另外還買了可以製作紀念幣的機器，以及一

⁶⁴ See https://www.washingtonpost.com/sf/investigative/collection/stop-and-seize-2/?utm_term=.2e59e0fef32b (last visited: Nov 7, 2018)

⁶⁵ Robert O'Harrow Jr., Steven Rich, Shelly Tan, *Asset seizures fuel police spending*, Washington Post, (Oct, 11, 2014). Available at: https://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2014/10/11/asset-seizures-fuel-police-spending/?utm_term=.b06f68c9cfb9 (last visited: Nov, 7 2018)

⁶⁶ *Id.*

台價值 637 美元的咖啡機，放在鎮警長的辦公室內⁶⁷。在地區警察部門支付 20 名律師出席在滑雪度假村的會議費用。

四、對公平分享計畫的批評與政府回應

公平分享計畫給予執法部門強烈動機執行沒收，而行政與民事沒收程序的簡便，又使得執法部門容易濫用沒收公權力。因為執法部門發動行政、民事沒收後，除非民眾有所爭執，才會進入法院審理，否則該沒收即被認為合法，一般民眾很容易因無法負荷後續訴訟程序成本，以及害怕爭訟後遭警察機關「盯上」或有後續調查，不少人因此放棄爭執查扣合法性，而使得其資產遭到沒收，再搭配公平分享準則的沒收基金分享，許多警察部門視此分享基金為自己的小金庫。雖有公平分享準則的規定，但仍出現許多不符法定用途的使用情形。

除了華盛頓郵報的系列調查報導，對遭到濫用的民事沒收程序以及公平分享計畫提出批評之外，長期研究民事沒收制度及公平分享計畫的民間非營利基金會 *Institute of Justice*，也出版了研究報告，揭露民事沒收制度在沒收發動上的要件過於寬鬆，在案件缺乏任何搜索令狀或後續起訴的狀況下，沒收合法性的認定幾乎只繫諸一般人民有無提出爭訟⁶⁸。而美國昂貴的訴訟成本，對於一般美國大眾而言，幾乎是一場必輸的戰爭。而在該研究報告中亦指出，由於民事沒收的要件寬鬆，從 1997 年到 2013 年間，在全美國所有聯邦沒收案件中，刑事沒收僅佔 13%，高達 87% 均為民事沒收案件。而執法部門幾乎可從其沒收的資產中申請到相當於其價值的百分之八十作為己用，致使該研究報告將民事沒收與公平分享計畫，稱為執法部門的「金礦」 (*Gold Mine*)。該報告甚至揭露有警察局局長稱公平分享計畫中的沒收基金，是「天上掉下來的錢，可以用來買玩具或需要的東西」⁶⁹。

當制度出現濫用的問題，其根源很難是單一的原因造成。民事沒收制度在運用上有發動門檻太低，或事後缺乏簡便、清楚的救濟管道，一般人也缺乏資源對自己被沒收的資產進行爭訟的問題，民間亦開始出現改革的

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Supra* note 16, at 13.

⁶⁹ *Id.*, at 15.

呼聲。而在公平分享計畫方面，也慢慢浮現申請機關對於沒收基金的使用監管不足、過度浪費、遵法意識不夠等問題，但其中最重要的恐怕是面對分享沒收基金的心態問題。在 **Institute of Justice** 的研究報告中，即訪談了一位亞利桑那州地區檢察署訓練計畫的顧問，該顧問點出了地方執法機關在使用沒收分享基金時的扭曲心態，認為執法機關若缺乏資源或預算不足，就應該可以從沒收所得中補足，並且在沒收過程中認為如果可以沒收任何在執法現場所見的資產，就是個贏家的心態，即很容易導致其對沒收制度的濫用⁷⁰。

民事沒收法制經過數次改革，加強民事沒收發動時之合法性要件、給予資產所有人更多救濟管道（如聽證程序），與討論是否有給予律師協助的必要。而在公平分享計畫方面，美國司法部部長 **Eric Holder** 在 2015 年年初，宣布了一連串對於公平分享計畫的改革，希望能夠維持國會及社會大眾對此計畫的信任。其中較為重要的改革內容，即是禁止聯邦政府以接收（**adoptions**）方式，將州或地方執法機關沒收之資產轉移至聯邦政府沒收基金內，後再藉由公平分享計畫發回給州或地方機關⁷¹。聯邦接收制度（**adoptions**）為州或地方執法機關依法將犯罪所得之資產查扣、沒收後，可以請求聯邦機關接受該資產，將該資產轉為依聯邦法沒收。因為一般各州亦有自己的沒收法制或者沒收基金，然但通常都較為嚴格，許多地方執法機關若依州法沒收，很多時候無法達到後續分享沒收資產的目的。因此，地方執法機關在執行沒收後，利用聯邦接收制度請求聯邦政府接手沒收物，之後地方執法機關再透過較寬鬆的聯邦公平分享計畫，將該沒收資產申請回來使用，就成了規避嚴格州法的一個巧門。司法部長 **Holder** 的禁令即是希望堵住這一漏洞，俾使地方執法機關能夠確實依照該使用的州法或聯邦法執行沒收。

然而此一禁令仍有許多例外可不必適用之情形，例如與公共安全有關的沒收物則不在禁令之列。此外，即使地方執法機關不以聯邦接收制度要求聯邦政府接手沒收資產，仍有另一管道可以達成相同目的。即是州或地

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ See <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-prohibits-federal-agency-adoptions-assets-seized-state-and-local-law>. 司法部於 2015 年 1 月 16 日之新聞稿，表示司法部長頒布新命令，禁止聯邦機關接收州或地方執法機關查扣、沒收之資產。

方執法機關加入聯邦執法機關的「任務小組」，以共同執行沒收（**joint forfeiture**）的方式，讓沒收資產仍可進入聯邦沒收基金內，再由州或執法機關透過公平分享計畫申請⁷²。事實上，許多基層的執法機關面臨非常迫切資源不足的問題，在司法部暫停發放公平分享計畫沒收基金期間，即有一些基層警察局長反應，因為警員借調支援聯邦政府緝毒任務小組，原機關無法聘請職務代理人而必須要求其他同仁加班以處理原本勤務，但其機關預算卻無法支應該付的加班費⁷³，此無疑大大降低執法機關未來與其他單位合作執法、查緝的意願，然而隨著犯罪手法日新月異，且重大犯罪都是集團化、甚至科技化的現代社會，很多案件類型或規模，均已非單一的執法機關所能處理，而必須仰賴跨區、甚至跨國的機關合作，以追訴犯罪。如不能有資源挹注因為互相支援而造成自己原本機關的人力短缺問題，等於削減了執法機關互相支援的意願，同時對於已出現財務問題的基層執法單位更是雪上加霜。在 2016 年 3 月，司法部在基層機關的反彈及國會議員的質疑下，再度恢復公平分享計畫。

民事沒收與公平分享計畫之立意均是良善的，重點在實際操作制度的人員，是否有遵法意識，並秉持專業倫理。許多基層執法機關亦曾反應，當依法執行民事沒收、公平分享計畫，沒收所得提供給基層執法機關的資源，其實可以發揮極大且良好的作用。社區計畫是公平分享準則內允許的用途之一，事實上，亦有不少警察機關或地方執法單位，將沒收分享基金用在如毒品戒癮計畫、犯罪預防教育、中途住宅或就業輔導訓練計畫等，或是協助對公共安全有益並事先核備的其他非營利組織之社區計畫。若執法機關僅有一般預算或業務費，光是支應機關平常支出已很窘迫，更遑論分出資源來實行這些計畫，而由沒收基金分享而來的資源，即可以發揮極大的作用。

公平分享計畫準則中不斷強調，該分享基金並不能作為「替代」原本機關預算或「補足機關預算缺口」的功能，而必須是一種額外性的資源。

⁷² See https://www.washingtonpost.com/news/federal-eye/wp/2015/03/31/holder-announces-new-limits-on-civil-asset-forfeitures/?utm_term=.d5bd94111c1f (last visited: Nov.7, 2018)

⁷³ See https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/03/28/the-feds-have-resumed-a-controversial-program-that-lets-cops-take-stuff-and-keep-it/?utm_term=.d85895ee3426 (last visited: Nov.7, 2018)

如此規定目的在於，首先，希望不要讓沒收分享基金排擠掉執法機關原本應得之正常預算，同時亦希望不要讓執法機關認為沒收分享基金既可補足預算不足部分，則容易出現濫用沒收制度的執法心態。再者，如使沒收分享基金成為機關部分預算的替代物，則就失去挹注執法機關未來執法資源的制度立意。

伍、我國管理、運用沒收之犯罪所得現行制度

自 105 年刑法沒收相關法令修正之後，我國運用沒收制度以查扣沒收犯罪所得、犯罪工具的案件日漸上升，同時在偵查中即將查扣資產予以變價的情況也大幅增加⁷⁴。然而因沒收所得規定一律進入國庫，亦無其他法令依據可利用沒收所得支付查扣、沒收過程中所生之費用，因而產生不少問題。

一、查扣、沒收過程中產生之費用問題

在案件偵查過程中搜索、扣押的物品，首先會產生的即是保管費用的問題。目前查扣物多進入地檢署贓物庫保管，然因贓物庫並無任何專業儲藏設備，因此有腐壞可能的物品即難以保存。或者有大型查扣物—如飛機、船舶、汽車等，大型贓物庫如無法負荷時，亦可能有必須租賃其他地點保管之問題。此外，若查扣著為不動產，是否也會產生各種稅費、修繕等費用，許多地檢署遇此情形，多是要求被告保管或責付第三人保管，但後續亦衍生不少扣押物被竊、損壞的究責問題。而在查扣過程中，如遇有鑑定必要，目前費用也都是由地檢署自行支出。某曾參與刑法沒收條文修法的高檢署檢察官則表示，「如果查扣到活體動物，地檢署目前就沒有專業保管方法」。很多檢察官在其案件若遇到非現金或貨幣工具的查扣物，最傷腦筋的應該就是要怎麼找到免費的方式來保管這些扣押物。

案件在偵查、起訴後，審判程序亦曠日費時，過去多數扣押物係在判決確定後，始進行變價，此時已距當初扣押時數年之久，許多扣押物品的殘值

⁷⁴ See <http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2515425>。新聞報導南投地檢署拍賣其偵查中查扣之檜木精油。

所剩無幾，甚至已經損害，例如手機、電腦等，如不在扣押時就變價，過了一兩年之後，其價值幾乎已與廢鐵無異，且同時也對該物品變價後得以賠償被害人的數額，產生負面影響。因此，許多扣押物確實不耐久放，而有在偵查中即予變價的需求，然而這將產生如下述的另一問題。

二、偵查中變價過程產生之業務費問題

在偵查階段，檢察官就扣押物，在不影響證據保存之情形下，可以先就保管不便、保管費用過鉅、容易喪失毀損或減低價值之虞的物品，在偵查中就進行變價程序⁷⁵。偵查中變價除了將扣押物轉換成最易保管的金錢形式以外，在扣押物仍有價值時予變價，自然有增加國庫收入之益處，亦可避免若將來該案件需將扣押物發還予當事人，該扣押物在偵審過程中價值減損或因久放而無法使用的風險。因此偵查中變價確有其必要性。

目前許多地檢署常自行舉辦拍賣會，將其在偵查中查扣、沒收物品予以變價，甚至在地檢署網頁中另闢拍賣專區，或於臉書設立地檢署偵查中變價的粉絲頁，像是台中地檢署的「中檢好拍網（中檢柑仔店）」⁷⁶、新竹地檢署的「竹檢瘋拍賣」臉書頁面⁷⁷，定期公布拍賣訊息，供民眾選擇。亦有地檢署將此業務委託行政執行署協助變價拍賣⁷⁸。然而不論是委請行政執行署或者地檢署自行變價拍賣，變價所得均一律進入國庫，在執行變價過程中所產生的各項業務費用，均由地檢署自行負擔，僅有鑑定拍賣物品的鑑定或鑑價費用，會於拍賣時先加以公告，該鑑定費用將會由該物品最後的拍定人負擔，但除此之外的費用，均由地檢署自行吸收。據訪談中部某一經常舉行偵查中查扣物變價拍賣的地檢署檢察官即表示：「如果有鑑價費用，在拍賣前我們就會公告，讓拍定民眾知道在拍定費上還會有這一筆鑑價費用要負擔，因為鑑價費是一筆一筆的，可以獨立分開，比較好處理。但像是拍賣會要租棚子、設備，還有人員要加班處理這些業務，產生的費用都要由地檢署自己吸收，不會有另外的加班費什麼的。像查扣物的保管費，因為現在都是入贓

⁷⁵ 見檢察機關辦理刑事案件偵查中扣押物變價應行注意事項。

⁷⁶ See <https://www.facebook.com/tcc.bid.moj/>

⁷⁷ See <https://www.facebook.com/%E6%96%B0%E7%AB%B9%E5%9C%B0%E6%AA%A2%E7%BD%B2%E6%8B%8D%E8%B3%A3%E7%B6%B2%E7%AB%B9%E6%AA%A2%E7%98%8B%E6%8B%8D%E8%B3%A3-216563428740034/>

⁷⁸ See <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2578785>。此係 2018 年 10 月臺北地檢署將一詐欺案判決確定後，偵查中扣押之名牌女鞋、包包多達 346 件扣押物委託行政執行署協助拍賣之新聞報導。

物庫，所以還沒有費用，如果是被盜採林木的鑑定，目前也是拜託林務局免費協助，至於手機鑑價，聽說法務部也是委請某家當舖業者免費幫忙」。可知目前查扣、沒收犯罪所得之資產，若為現金或貨幣工具以外，需要以變價處理之資產，除鑑定費用可透過公告令應買民眾負擔之外，其餘設備費用、人員人力支出等，對地檢署而言都是額外負擔，而這些費用目前都是以地檢署自己原本的預算或業務費來支應，導致偵查中變價越多，為國庫增加收入越多，地檢署自己預算就被排擠得越厲害的諷刺情況。也因此，某高檢署檢察官即直言：「做越多，地檢署越虧錢」。同樣地，這可能反過來會削減了檢察官在辦案過程中，查扣非金錢或貨幣工具以外物品的動機。

三、跨國或境外財產扣押、沒收後，變價所得無法分享

目前依我國法制之規定，若循司法互助途徑，請求外國執法單位協助我國查扣、沒收犯罪行為人於海外之資產，而該資產於變價後將款項歸還我國，依法亦一律進入國庫，而無法為其他特定用途。若為我國依他國之司法互助請求，為他國在我國境內查扣、沒收相關犯罪資產並予變價後，似也無法自其變價所得內扣除我國執法機關支出之業務費用。

2010年7月，美國政府受我國司法互助之請求，查扣了位於紐約曼哈頓西區的一棟公寓，主張該建物係由前第一夫人吳淑珍女士因洗錢之目的而購置，並對之提起民事沒收訴訟，後經美國紐約南區聯邦地區法院認定美國政府可予合法沒收。之後該公寓之變價所得約新臺幣4千5百多萬元，美國司法部決定全數歸還台灣。當時還有媒體消息批露，美國司法部要求我國法務部「勿將贓款繳入國庫」，並希望我國設置「反貪腐、防制洗錢」教育訓練基金⁷⁹。當時因洗錢防制法亦已修正，依該法第20條規定：「法務部辦理防制洗錢業務，得設置基金」，故當時媒體亦猜測，此筆由美國匯回之款項，可望作為洗錢防制基金的「第一桶金」⁸⁰。惟之後法務部澄清，美國司法部並未作如此要求，而係尊重我國決定，而該筆款項有裁處規定，因此亦「不得不進國庫」⁸¹。洗錢防制基金至今仍因缺乏財源，而未能實際設置運作。

⁷⁹ 見中國時報報導，「美要扁案贓款 做反貪腐基金」，See <https://www.chinatimes.com/newspapers/20170312000287-260106>

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ 見東森新聞報，「美國匯回扁貪污贓款 法務部證實錢已入國庫」，See <https://www.ettoday.net/news/20170320/888024.htm>

四、以沒收所得設置特別基金，卻可能出現預算排擠效果

在沒收新制上路後，立法院及政府亦開始注意沒收之犯罪所得，如能妥善運用，而非完全進入國庫此一大水庫中，將可能發揮更大效益。因此在 105 年大幅修正洗錢防制法時，新增第 20 條即設置洗錢防制基金之條文。當時在立法理由即明確提及：「考量追討犯罪所得涉及廣大資源運用，包括人力建置、金流分析、查扣鑑價、查扣物變價、沒收物管理、境外執行司法折衝費用、律師費用等諸多困難因素，以及現行實務在跨境犯罪處理上往往有應發還之跨境被害人不明而影響發還時程之情形，參酌美國、英國等國均有基金法制，於犯罪所得追討之運用成效卓著，為提升追討犯罪所得效能，充實執法機關執行此類特殊業務所需經費，並使現有跨境犯罪之贓款發還被害人流程標準化，參酌美國聯邦法典第二十八章第五百二十四條規定，定明法務部得設置基金」⁸²，當時即已參考美國司法部設置之沒收基金制度，而設置洗錢防制基金。然因條文規定係「得」設置，而非「應」設置，且就洗錢防制基金的財務來源更未明確規定可自沒收犯罪所得之資產而來。因此洗錢防制法修正後的實際運作，仍只能回歸一般預算程序，而在未有編列洗錢防制基金預算的情形下，目前該洗錢防制基金之規定條文仍如同具文。

有鑑於此，2017 年 6 月 14 日毒品危害防制條例通過修正條文，於該法內增訂第 2-2 條，明定法務部為推動毒品防制業務，應設基金。且在該條文項下明定此一基金之來源，包括「循預算程序之撥款」與「犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥」⁸³，即參考如美國沒收基金及公平分享制度，將沒收犯罪所得轉化為未來執法可直接利用之資源。在該修正案於立法院司法與法制委員會審查時，多名立法委員均表示希望設置毒品防制特別基金，並將該基金用於毒品防制相關業務，包括補助毒品檢驗、戒癮、毒品防制宣導、施用毒品者之安置、就醫就業輔導、家庭扶助等⁸⁴。顯見我國立法方向已有將沒收犯罪所得直接運用於相關執法工作上

⁸² 法務部洗錢防制法修法條文對照表，Available at: <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL006664>

⁸³ 毒品危害防制條例第 2 條之 2：「法務部為推動毒品防制業務，應設基金，其來源如下：一、循預算程序之撥款。二、犯本條例之罪所科罰金及沒收、追徵所得款項之部分提撥。三、違反本條例所處罰鍰之部分提撥。四、基金孳息收入。五、捐贈收入。六、其他有關收入。」

⁸⁴ 立法院第 9 屆第 3 會期司法及法制委員會第 10 次全體委員會會議紀錄，Available at: <https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?xdd!cecacbcec6cbcfcc8cd81cecf9cfccc6cfcec4cfccc4cfccc7c6>

的趨勢，並能見到此一運用方式將帶給執法機關較大的執法動能與資源挹注，而非僅有全數納入國庫的單一方式。

然而主計總處或相關主計單位的心態，仍是未來沒收犯罪所得能否確實轉化為執法資源並發揮效益的關鍵。據訪談某一曾調法務部檢察司辦事之檢察官即坦認，即使有設置特別基金的法源基礎，「但是主計處總是會說一切循預算程序，主計處就認為，如果某項業務有基金的錢可以做，那麼就要把提撥到基金的錢，從機關的原預算裡扣除，也就是預算這邊原本要給你的錢不用給了，因為你有基金了，這樣到最後的結果仍然換湯不換藥，沒有增加任何資源。因為主計處的思維是防弊，他們的績效來自於為國庫節省了多少錢，但是這樣的思維根本沒辦法做事」。而這一點，正是美國公平分享計畫中不斷強調的，沒收基金不能做為原本預算的替代，因為若沒收基金將排擠原本機關預算，除了無法發揮沒收基金原本希冀能夠做為執法機關額外的資源挹注效果，而得促進未來執法工作的目的外，反而使執法機關在執行沒收工作時，扭曲為一種「為機關賺錢」的心態，極易使得制度遭到濫用，戕害社會信任，而不利於整個沒收制度及沒收基金的未來發展。

陸、心得與建議

美國沒收基金及公平分享計畫等制度，提供了執法機關積極運用沒收程序強大的動能，也因此公平分享計畫實施以來，美國執法單位藉由運用沒收制度，切斷金流，使犯罪者無法保有其犯罪所得，成功地打擊了許多恐怖主義組織、重大貪污犯罪、毒品犯罪及組織犯罪，其成效斐然。近年來，雖然公平分享計畫導致執法機關有某些濫用沒收程序或沒收分享基金的情形，然公平分享計畫其良善立意，及發揮的效益，仍使得該計畫持續取得國會的支持。

相較於美國，我國並無類似的沒收基金或公平分享制度，縱使近兩三年來，有以沒收犯罪所得為財源之一所設置的毒品防制基金，但仍沒有一全面性、總體性的沒收基金，以致於目前執法機關在沒收犯罪所得程序中，所衍生的各種費用，仍只能用自己機關的業務費支應，更遑論執法機關未來可以分享沒收之犯罪資產，

將之轉化為未來的辦案資源。而沒收之犯罪所得，因只能一律納入國庫，而通常進入國庫的方式幾乎都是先行變價為金錢形式，也造成在變價過程中，該資產價值的減損和浪費。例如待過地檢署執行科的人員都有過的經驗，金錢以外的實體扣押物，不管是手機、電腦等物，到最後都是論斤稱兩，以如同回收廢五金的方式快速、低價的拍賣，亦無怪新聞報導中，亦經常出現行政執行署拍賣不動產、噴射機或高級車輛，卻乏人問津，最後只能以大幅降價或相當原價不到一折的價格賣出⁸⁵。如能透過制度，將這些放到拍賣市場上乏人問津的查扣物，直接交予執法機關使用，是否反而能夠發揮更大效益呢？

再者，因為我國目前的沒收制度設計，尚未有如美國之民事沒收類型，大多數沒收仍屬經過法院審判程序之刑事沒收，即使為單獨宣告沒收案件，亦經法院實質審理後而為裁定，並有三級三審的救濟程序，其實並沒有美國民事沒收制度迭遭批評之濫用疑慮，因此，我國或許更適合設置沒收基金並引進公平分享制度，因為即使公平分享制度加強了執法機關運用沒收制度的動能，該沒收最後幾乎皆會進入法院審查，縱使沒收資產屬於第三人，該第三人也有一定之救濟程序保障，較不易發生如美國民事沒收程序，因發動門檻較低或救濟程序較為困難，故容易發生違法沒收的情形。在我國執法機關—各地地檢署及警察部門預算皆為困窘之情形下，如沒收之犯罪所得能夠透過一嚴謹之制度設計，轉化為未來的辦案資源，不僅不會造成資源的浪費，反而是另一種更為有效的運用。

惟未來我國若考慮設置沒收基金或引進公平分享制度，尚可考量以下數點：

一、沒收基金與預算本質完全不同，提供予執法機關分享之沒收基金，不應亦不得循一般預算程序編列或排擠機關原有預算：

如同美國沒收基金及公平分享計畫所強調的，執法機關必須直接自沒收基金獲益，沒收基金不能成為執法機關原本預算的替代物。如分享沒收基金將造成執法機關原有的預算遭議會扣除，則沒收基金亦不會發放。此制度立意在於避免使沒收基金排擠掉執法機關原有預算，因為沒收基金與預算本質完全不同，預算係機關依其業務目標先行設想、計畫支出，而由政府撥予預算。然而沒收基金因當年度究竟有多少案件執行沒收，將沒收到多少資產，是否在賠償被害人仍有剩餘，在案件結束之前均無法預想，故其本質與預算

⁸⁵ 自由時報，「流標 14 次終拍出，6600 萬直升機只賣 478 萬」。Available at : <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2541146>

即完全不同。美國公平分享計畫內即明確規定，執法機關在實際取得沒收基金之前，不得以先行支出、花費（can not spend before you get it）。

如將沒收基金視為一般預算，並循一般預算編列的程序處理，不僅實際上不符合邏輯—因為實際上根本無法預想當年度會沒收到多少犯罪資產，且反而會誘使執法機關為達沒收的「預算目標」而不當使用沒收制度，甚至不惜違法以達到預想的「績效」，如此反而造成以制度「鼓勵」或「引誘」執法機關侵害人權之疑慮。

二、不以案由或用途類型的方式來區分基金，而係設置總體性的沒收基金：

依照目前設置毒品防制基金的方式，係在不同的法律內，依照案件類型（例如毒品、洗錢）的不同去設置不同的特別基金，並且在該法律中即明定了基金用途。然而此方式的缺點在於過於細分，而且不同基金之間無法流用或互相挹注，也容易造成資源的閒置或浪費。若仿照美國沒收基金及公平分享制度的設計，係設置一全面性、總體性的沒收基金，由各地方執法機關按照其執法目標及預期用途加以申請，好處是各執法機關可按照自己的需求不同來運用沒收基金，效益較高，較不易有某一特別基金不敷使用，另一特別基金卻用不完的資源配置不良問題。

三、應將沒收基金申請程序明確化、透明化，將其合法用途類型化，透過如「公平分享準則」的訂立，並確保各執法機關申請及運用沒收基金的合法性：

如設置沒收基金，應仿效美國訂立準則，將申請基金之程序、用途及後續監管與罰則等，均為一致之規定，以利各執法機關遵循。明確化、透明化申請沒收基金之程序，設計統一之申請表格，並設立線上的單一窗口，以利各執法機關遞交申請表格。此外訂立準則，將允許之基金用途予以類型化，使申請機關在合於法定允許之用途內，亦得保留一定之彈性以運用沒收分享基金。同時訂立罰則，以確保各執法機關在使用沒收基金時，其用途是合於準則規定，並保留一定的紀錄供追蹤查核，如執法機關未遵守時，必須給予一定處罰或追回基金等。

四、設置專責而獨立之監督辦公室，提供沒收基金運用之各種問題諮詢，並追蹤沒收基金後續使用，確保各執法機關使用沒收基金之遵法情形，並且維持該沒收基金確實作為辦案資源的正當性。

在本文寫作的過程中，適逢刑事訴訟法小幅修正，立法院三讀通過，規定拘提前之傳票送達程序應以掛號為之。立法理由中提到，因不少地檢署的傳票以平信送達，造成當事人漏收郵件而損及權益之事⁸⁶。先不論目前地檢署在拘提前為確保傳喚程序合法性，確實已均以掛號郵件送達傳票以利取得回證，這則修法新聞，在同事圈內引起討論的反而是「為何傳票地檢署都要求非必要時，就先以平信送達？還不是因為沒錢」的話題。包括先前臺灣高等檢察署法律問題研討，亦採認檢察官傳喚告訴人，如之後轉由證人身分為證述，亦可申請證人旅費之決議，引來的也是「錢在哪裡」的回應。地檢署的經費一向捉襟見肘，幾乎所有地檢署都曾發生過到了年底因為經費不足，人員加班費都必須打折給付的情形。業務量繁重，卻無相應的資源支持，幾乎是所有執法機關—不只地檢署長期之苦。許多新聞媒體曾經報導警察機關因缺乏預算，導致員警必須自掏腰包買制服⁸⁷，或者警用設備老舊不堪使用，防彈衣早已過時、太重，不利辦案⁸⁸。近來查察賄選，亦傳出新竹縣警察局因查得一樁涉案人數高達 2、3 百人之賄選案，但「分局的經費並不充裕，光是涉案人的便當錢就有些吃不消」的新聞⁸⁹。有時不禁感嘆，長期經費不足的問題，消弭了多少執法機關戮力辦案的意願與心力。執法有效性，不能僅靠基層執法人員壓榨自己的熱情，而應該仰賴充分的資源。不要怕給執法機關資源，只要它做對的事！在參照美國沒收基金與公平分享計畫，讓原本的犯罪所得，轉而成為執法機關珍貴的辦案資源後，期能以他山之石，為我國未來沒收所得的運用，開啟另一種可能性。

⁸⁶ 鏡週刊，「立院三讀通過，未來開庭傳票以掛號郵寄」，2018 年 11 月 6 日。

⁸⁷ 中時電子報，「好心酸！窮縣市警察，自掏腰包買制服」，2017 年 11 月 6 日。See <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171106002459-260407>

⁸⁸ 大紀元新聞，「機車跑不動、防彈衣穿不動，台警怎抓賊」，2012 年 5 月 2 日。See <http://www.epochtimes.com/b5/12/5/2/n3579374.htm>

⁸⁹ Yahoo 奇摩新聞，「史上最大賄選案 檢警調日傳兩百人辦公室如菜市場」，2018 年 11 月 8 日。