

臺灣臺北地方法院檢察署  
101 年度機關自行研究報告

查扣犯罪資產法制之研究  
——以扣押物之管理為中心

撰稿人員：檢察官郭瑜芳

審查人員：檢察長楊治宇

中華民國 101 年 12 月 26 日

# 目 錄

壹、前言	1
貳、名詞定義	3
一、犯罪資產	3
二、扣押	3
三、沒收	4
參、我國刑事扣押物管理現況	4
一、刑事扣押之法源依據	5
二、扣押物的管理	8
肆、法務部對犯罪資產查扣沒收之新政策	21
一、查扣犯罪所得專責機制	22
二、偵查中扣押物之變價	23
伍、國際公約與制度建議	28
一、八大工業國之建議	28
二、世界銀行與 NUODC 之建議	34
陸、他國經驗	55
一、設立犯罪資產管理基金之他國經驗	55
二、個別國家之經驗	57
柒、結論與建議：期待新管理文化的建立	62
一、提高贓物庫管理層級，增設檢察事務官為資產管理人	62
二、落實偵查中扣押物的變價，減輕贓物庫負擔	63
三、成立扣押物管理基金，專款專用	64
四、設置專戶追回重大矚目案件之犯罪資產	64
附件、從馬多夫案看美國政府對犯罪被害人之保護	68

## 壹、前言

犯罪所得的查扣，是為了徹底剝奪犯罪行為人藉由犯罪而獲取之經濟利益；如犯罪行為侵害個人法益，例如詐欺、吸金案件，犯罪所得應用以彌補被害人之損害；如犯罪行為侵害國家、社會法益，例如貪污、販毒案件，犯罪所得應予沒收充公。倘捨此不為，即使將犯罪行為人起訴、定罪、判刑，容任行為人的親友、甚至行為人服刑完畢後，坐享犯罪所得，仍是不公不義。

自 2008 年間起，法務部將「加強查扣貪瀆、重大經濟犯罪、以及毒品案件之犯罪所得」，列入中程施政計畫後，正式宣示我國在打擊犯罪的工作上，不再僅僅把焦點放在犯罪人的定罪，犯罪不義之財的查扣沒收，也將同受重視。

既然查扣犯罪所得的終局目的，係為了彌補被害人損害或予以沒收充公，從案件偵辦開始，與犯罪所得有關的追查、扣押、移置、保管、變價、分配等等程序，均應一體重視，缺一不可。有關如何強化犯罪所得的查扣作為，法務部於 2011 年 4 月訂頒「查扣犯罪所得專責機制試行要點」，以行政措施要求臺北、臺中、高雄三個地方法院檢察署，成立北、中、南三區查扣犯罪所得專責小組，以期掌握查扣犯罪所得之黃金時機。

在法務部大力推動下，檢察官開始勇於在偵查中查扣犯罪所得與犯罪工具，例如：臺中地檢署檢察官在偵辦詐欺集團的案件中，將主嫌領款代步的 BMW 汽車，視為犯罪工具予以扣押；臺北地檢署檢察官則在雨衣大盜的強盜案中，扣押被告以贓款購買之昂貴 BMW 轎車。

為了避免扣案的高級轎車發生跌價損失，也免去保管、維修之費用，法務部於同年 12 月訂頒之「檢察機關辦理刑事案件偵查中扣押物變價應行注意事項」，俾利檢察官在偵查中先行拍賣扣押物，以提存價金的方式，代替原物保管。上開 2 部汽車，也按照注意事項規定之程序，順利完成拍賣提存價金<sup>1</sup>。這 2 個案例，開啟我國扣押物管理的新局面。

伴隨法務部對查扣犯罪所得的重視，如何有效管理扣押物，正是當務之急。目前我國扣押物管理成效如何？有無應興革之處？國際公約與國際組織，是否有相關具體措施可供我國參考？本文將從國內現行扣押物保管與處理程序開始，檢視現行檢察機關管理扣押物的現狀，並介紹國際組織推行之扣押資產管理機制，最後提出若干建議，以作為日後相關政策制定之參考。

---

<sup>1</sup> 相關新聞請見中時電子報，「扣押物百百款，檢方拍賣拼有感」2012/12/13：  
<http://news.chinatimes.com/society/130503/132012121101379.html>（最後瀏覽日：2012/12/18）

## 貳、名詞定義

本文經常使用之名詞，定義如下：

### 一、犯罪資產：

所謂犯罪資產，係指犯罪所得與犯罪工具。所謂犯罪所得，顧名思義，係指犯罪行為人從事犯罪行為而取得之財物或利益，包含實體物與無形的利益，前者例如現金、股票、支票、珠寶、車輛、古董、不動產；後者如接受旅遊招待、喝花酒、或債務免除。沒收犯罪所得的主要理念，在於剝奪被告以犯罪手段所取得之全部好處，無論是財物或不正利益，無論其仍然存在、轉換型態或已經滅失，執法機關都應將之查扣並沒收，使無人能因犯罪而受利益。

所謂犯罪工具，則是指犯罪嫌疑人用來從事犯罪、或使犯罪行為便於實現之物，例如：載運毒品之交通工具、盜採砂石的工程機具、或經營網路賭博的電腦與傳真機設備。剝奪犯罪工具的目的，是預防犯罪人繼續利用該工具從事犯罪。

### 二、扣押：

扣押，係指為了終局的刑事沒收，司法機關所進行之扣押(seizure)、凍結(freezing)、禁止處分(restraint)等一切保全措施。扣押權的發動，有些國家應向法院聲請令狀為之；有些國家則是由檢察官依職權為之。

### 三、沒收：

沒收，英文用語為 forfeiture 或 confiscation，性質上可分成刑事沒收與行政沒收，而本文之沒收，專指刑事沒收。刑事沒收，係指依據法院之確定終局命令，將財產之所有權及其他權利永久剝奪移歸國有之意。換句話說，當法院判決沒收某特定財產時，該財產之所有權將移轉為國家所有，而在該財產上之其他權利，例如抵押權、質權，將全部歸於消滅<sup>2</sup>。

### 參、我國刑事扣押物管理現況

我國刑事扣押物的管理，目前係建置在全國各地方法院檢察署之贓物庫。臺灣高等法院檢察署並頒佈「扣押物沒收物保管方法與處理程序手冊」，供全國地檢署遵行。然而，現行扣押物的管理，因受限於人

---

<sup>2</sup> 此定義參考國際金融反洗錢特別工作小組(Financial Action Task Force on Money Laundering, 簡稱 FATF)提出反洗錢 40+9 項建議中對沒收(confiscation)之說明。

力與經費，相關流程建立與控管措施，經常發生缺失，不但曾遭監察院之糾正，甚至衍生國家賠償的問題。以下分別敘述之。

### 一、刑事扣押之法源依據

刑事扣押的法律依據，最重要的有 2 個條文，一是刑事訴訟法第 133 條，另一則是刑法第 38 條。

刑事訴訟法第 133 條第 1 項規定：「可為證據或得沒收之物，得扣押之。」此乃司法機關在偵辦刑事案件時，剝奪人民對物之占有管領權之基本法律依據。從條文分析，得扣押之物分成兩類，一是證據，二是得沒收之物；又依刑法第 38 條規定，違禁物、供犯罪所用或犯罪預備之物、以及因犯罪所生或所得之物，此三者，為沒收之客體，統稱為沒收物。

扣押物以法律用語區分時，可分成證據、違禁物、犯罪工具、以及犯罪所得四種。然而此四種分類並非互相排斥，更多情況是四者兼具，違禁物、犯罪工具、以及犯罪所得，均可用來證明犯罪，其本身就是證據。

以販賣毒品的案件為例。警察持搜索票到藥頭 A 住處搜索，發現 100 顆搖頭丸、分裝袋、磅秤、用來聯絡販賣毒品的手機、記載毒品交易

金額的帳冊、現金 10 萬元，以及 A 平常代步、運送毒品給藥腳的 BMW 汽車 1 輛。上開物品中，100 顆搖頭丸是第二級毒品，屬於違禁品，是應沒收之物，也是 A 用來販賣毒品的證據。分裝袋、磅秤、手機、帳冊，是供犯罪所用之物，亦即犯罪工具，當然也是販賣毒品的證據。現金 10 萬元，可能是販賣毒品所得；BMW 汽車 1 輛，可能是運送毒品的交通工具，未來在訴訟中，都是可以用來證明 A 販賣毒品的證據。

日後能否將 A 以販賣第二級毒品之罪名起訴、定罪、判刑，除了 A 自己的供述與證人的證述以外，上開扣押物的證明力，更是法院衡量的重點。因此，扣押物的保存與管理，與證據的保全息息相關，是主宰刑事案件定罪與否的關鍵。

上開刑事訴訟法第 133 條第 1 項、刑法第 38 條，為刑事案件扣押沒收之一般性規定，此外，就犯罪所得與犯罪工具的扣押與追徵、追繳、抵償、沒收，我國也設有許多刑事特別法，包括：

1. 貪污治罪條例第 4 條至第 6 條之罪（第 10 條；沒收、追徵、追繳、抵償、保全）
2. 毒品危害防制條例第 4 條至第 9 條、第 12 條、第 13 條、第 14 條

- 第 1 項、第 2 項之罪（第 19 條；沒收、追徵、抵償、保全）
3. 人口犯運防制法之罪（第 35 條；沒收、追徵、抵償、保全）
  4. 組織犯罪防制條例第 3 條之罪（第 7 條；沒收、追徵、追繳、保全）
  5. 洗錢防制法第 11 條之罪 第 14 條；沒收、追徵、抵償、保全）
  6. 公職人員選舉罷免法相關罪名
  7. 證券交易法第 171 條第 1 項、第 2 項、第 172 條第 1 項、第 2 項之罪（第 171 條第 6 項、第 172 條第 3 項；沒收、追徵）
  8. 期貨交易法第 113 條之罪 第 113 條第 3 項；沒收、追徵）
  9. 證券投資信託及顧問法第 105 條、第 108 條之 罪（第 105 條第 3 項、第 108 條第 3 項沒收、追徵、抵償）
  10. 銀行法之罪（第 136 條之 1；沒收、追徵、抵償）
  11. 信託業法之罪（第 58 條之 1；沒收、追徵、抵償）
  12. 保險法之罪（第 168 條之 4；沒收、追徵、抵償）

13. 金融控股公司法之罪（第 67 條之 1；沒收、追徵、抵償）

14. 票券金融管理法之罪（第 71 條之 1；沒收、追徵、抵償）

15. 農業金融法之罪（第 57 條；沒收、追徵、抵償）

上開特別刑法均明定，為保全日後對犯罪不法所得之執行，偵查中檢察官均可酌量扣押被告之財產。這是在犯罪所得以外，更進一步賦予檢察官權力，得以在偵辦相關犯罪時，扣押被告合法來源的財產，以擔保日後的沒收、追徵、追繳、或抵償<sup>3</sup>。

## 二、扣押物的管理

目前我國刑事扣押物之管理，係由全國各地方法院檢察署設置贓物庫，置於總務科下，管理各地檢署刑事案件扣押物。

### （一）法令依據

扣押物管理之主要法令依據，包括：

1. 法務部 85 年 7 月 27 日修正訂頒之「檢察機關辦理刑事案件扣押財產注意事項」。

---

<sup>3</sup> 有關犯罪所得的扣押、追繳、沒收、追徵與抵償，進一步研究請參考林孟皇著，金融犯罪與刑事審判，第 393 頁以下，元照出版社，2010 年 1 月。

2. 臺灣高等法院檢察署暨所屬各檢察署扣押物沒收保管方法與處理程序表。
3. 臺灣高等法院扣押物保管方法與處理程序手冊。
4. 各地檢署內部製作相關業務手冊。
5. 其他特別法規：獲案毒品處理流程管制作業要點、獲案槍枝刀械銷燬及留用要點等。

## （二）一般扣押物之處理流程

扣押物從入庫開始，至最終的發還或沒收為止，處理流程如下：

### 1. 收受、點收、紀錄、裝袋（箱）

管理人員收受移送機關之扣押物品，先點收確認品項無誤後，隨即編列保管字號，登載於「扣押物保管登記簿」備查，並填具扣押物品清單三聯單，一聯附於案卷，一聯交移送機關收受，一聯由贓物庫訂入「扣押物品保存卷」。

將贓證物裝入「贓物庫證物袋」、「扣押物品袋」，放置贓物庫儲放在防護，貼上封條，如數量太多或太大之贓證物則裝箱，並於箱內黏貼扣押物品清單，載明案號、物品名稱、數量等資料。

## 2. 保管

除大宗物品外，均以一案裝一「扣押物品袋」為原則，如體積較大或數量過多無法裝袋，則裝箱或包紮成網，



繫以扣押物卡，按年度號碼順序排列，以便於調取。

不便保管或保管所需費用過高或物品價值有減損之虞者，得經承辦檢察官核准拍賣，逕保管其價金；待案件判決確定後，依承辦或執行檢察官處分要旨辦理發還或沒收作業。

## 3. 提領、返還

偵審中檢察官或法官調取保管之扣押物時，需填具「調借扣押物單」並加蓋檢察官或法官印鑑章以昭慎重；並登註於「扣押物調借返還登記簿」，註明調借日期、物品名稱、數量。

庭訊完畢後歸還贓證物品，經點收無誤後退還調取扣押物單；調借物品歸還時如係原封，返還時需注意有無彌封以明責任。

#### 4. 發還

當案件經不起訴處分、或無罪判決確定，檢察官以處分命令發還扣押物時，應使受領人填具受領書，核對無誤後交受領人點收，如係委託代領者則需提出委任書經檢察官核可後發還；如應發還物適於郵寄者，得採掛號郵寄，以資便民。

逾期未領回者，則依刑事訴訟法第 475 條第 1 項辦理公告招領，期滿仍無人招領時則依扣押物屬性分別予以拍賣或銷燬。

#### 5. 移轉

扣押物移轉管轄時，由書記官製作移轉贓證物函調取扣押物，隨文檢附移轉之各地方法院檢察署，如不能隨文檢附者，則由贓物庫人員另行專送。

扣押物調取後，管理人員需在「贓證物保存登記簿」註明移轉管轄之地方法院檢察署名稱，並記明移轉日期。

#### 6. 廢棄（毀棄）、銷毀、沒收、拍賣

依扣押物廢棄、銷燬、沒收、拍賣通知單或處分命令，分別製作清冊。製作沒收（扣押）贓證物品銷燬清冊，定期（每半年一次）陳

報高檢署核准後銷燬，並在「贓證物保存登記簿」上註明處理方法（如廢棄、毀棄、銷燬、沒收、拍賣）及處理日期。

定期銷燬由政風室、會計室會同監燬，並確實清點銷燬品項、數量是否與扣押物品清冊相符並製作銷燬紀錄。

### （三）特殊扣押物之處理流程

相較於一般贓證物品之收受與記錄程序，貴重物品（如黃金、珠寶、3C 產品、古董）、大型機具（挖土機、有毒油槽或冰箱）及數量龐大等物品（如仿冒品、菸酒、書刊或光碟）、或違禁物之收受與保管，均依據「臺灣高等法院檢察署暨所屬各檢察署扣押沒收物保管方法與處理程序表」之相關規定，各有其不同的保管、處理及銷燬模式，分述如後：

#### 1. 貴重物品（例如黃金、珠寶、名牌包）

管理人員於收受前，先請移送之警調機關將扣押物送相關公會鑑定，取得鑑定書後，併同貴重物品移送贓證物庫。管理人員確認上述資料無誤後，並由政風室會同會計室辦理密封，將該扣押物另以包裝袋彌封，連同鑑定書入庫，再交出納送臺灣銀行保險櫃保管。

## 2. 其他貴重物品（例如 3C 產品）

依扣押貴重物品大小，分別放入「扣押物品袋」裝訂密封，密封袋標示保管日期及案號，封口貼有移送機關封條。貴重物品之保管則隨同「貴重扣押物保管登記簿」存放保險櫃。物品放置專用保險櫃及庫房應上鎖，內外設監視錄影，以保安全無慮。

調借貴重物品除依規定提送「調借證物單」外尚需登載於「貴重扣押物保管登記簿」，返還者亦同。另對於金額或數量龐大之貴重物品則簽請機關首長核准後，由出納、贓物庫人員、政風室主任及會計室主任會同送往臺灣銀行公庫保管。

## 3. 貴重物品之拍賣

黃金（包括條塊及飾金）依規定委由臺灣銀行標售，價金繳庫。珠寶、首飾（非純金）、玉器、鑽戒、手錶等應先造列清冊，函請臺北市商業公會派員鑑價，依規定報准後公開拍賣。陶瓷器皿、古董、字畫、紀念品等，具有歷史價值者，應移送公立歷史博物館保存；無歷史價值者，依法公開拍賣之。

## 4. 貨幣及有價證券

現金除有特殊標記等特定物必須作為證據者外，不論金額多寡，一律繳庫保管，取據附卷。外幣於驗收後加封送銀行或自行妥存於保險櫃。其他有價證券除有特殊標記等特定物必須原物保存作為證據者外，得報請承辦檢察官核准後，視兌領現金存庫或加封保管。

#### 5. 數量過多物品（如仿冒品、菸酒、書刊等）

在保管上，先行洽請移送單位取樣移送，餘則編列清單拍照後，暫交適當之人立據保管，並將清單及相片附卷移送。體積龐大物品或數量過多贓證物，辦理收受記錄程序後，直接存放置北部地區大型贓物庫（址設新北市深坑區）保管；而責付保管案件則由受責付之廠商保管，若受責付廠商有不法行為，依刑法論處。

法院判決宣告沒收後，光碟類、賭博電玩 IC 板，應由執行檢察官會同各單位監督清點後，運往專責處理相關廢棄物之廠商處銷燬。仿冒品、菸酒類、書刊類，則統一運往廢棄物清理場，由檢察官現場督導會同相關單位銷毀。

#### 6. 體積龐大物品（如製毒工廠大型冰箱、地下油庫油槽）

應要求移送單位先行將扣押物拍照，再以相片、清單及警訊筆錄附卷辦理收受作業及登載「扣押物保管登記簿」。這類物品，委由移

送機關先行保管，待判決確定後，依據檢察官處分命令辦理後續發還、銷燬等作業。

## 7. 毒品、槍砲、彈藥類

毒品與槍枝、彈藥類之扣押物，則分置於專屬的庫房，臺北地檢署的作法係將毒品與槍、彈分管於獨立庫房，並配鎖由專人保管。另有地檢署則配 2 把鎖匙，分由 2 人保管，開啟時需 2 人會同開啟，以防弊端。

銷燬時，海洛因、古柯鹼等一級毒品及第二級毒品中的大麻送交法務部調查局處理；安非他命、搖頭丸等二級毒品及部分數量龐大之三、四級毒品則移送木柵焚化爐銷燬。

刀械及槍枝之銷燬，依規定函送內政部警政署警察機械修理廠處理。銷燬子彈類，則累積一定數量後，協調當地警察局派員戒護，由執行檢察官、贓物庫人員、政風單位會同法院人員等人監督下，載往高雄市旗山區仲厚企業有限公司集中銷燬。

### (四) 大型贓證物之處理

臺北地檢署依據「北部地區大型贓證物庫存放及管理辦法」之規定，

對於裝載標準 1.75 噸貨車以上之贓證物、以及機具，如大型吊車、怪手、推土機、汽車、醫療器具等大型機具，可存放在北區大型贓物庫。例如，以下是桃園地檢署扣押之交通工具（桃檢 97 保字第 9692 號）：



接獲大型贓證物時，由保管人員接洽北部大型贓物庫製作扣押物清單三聯，會同移送單位將贓證物送往大型贓物庫，入庫後請其於「扣押物清單上核章」，取回二聯，一聯送承辦股書記官，一聯自存。俟判決確定後依檢察官處分命令函移送機關、受害人、被告、告訴人領回結案。

大型機具並無特殊銷燬清理程序，適用一般扣押物或沒收物之銷燬規定；但大型機具因價格較高，宜由地檢署總務科辦理採購人員依政府採購法之精神辦理招標事宜。

#### （五）現行扣押物管理的問題

現行地檢署對於扣押物之管理，在實際運作上，係由總務科贓物庫負責。由於贓證物種類過於繁雜，且僅為總務科業務之一，各地檢署能夠投注之人力物力極為有限，以致相關流程建立與執行控管措施，屢有缺失情況發生。

對於全國地檢署贓物庫的管理問題，於 2009 年 5 月間，臺灣高等法院檢察署制定「臺灣高等法院檢察署所屬檢察機關贓證物庫業務檢討計畫」<sup>4</sup>，報請法務部備查後，頒行全國地檢署遵行。其提出之現狀缺失檢討共計 10 大項，包括：

1. 贓證物調借期間過久，未追蹤了解。
2. 登錄作業不確實。
3. 人力不足，積案清理緩慢。
4. 未將贓證物移送院方。
5. 承辦人員更迭頻繁。
6. 消防、安全或通風設備等硬體設施不足。
7. 登載書寫錯誤。
8. 移送機關對於毒品重量單位未統一。

---

<sup>4</sup> 扣押物沒收物保管方法與處理程序手冊，第 127 頁以下，臺灣高等法院檢察署編印，99 年 1 月修訂版。

9. 貴重物品無法明確統計。

10. 受託保管單位負擔沉重。

上開 10 項缺失，可總括以「人力短缺」、「設備不足」、「積重難返」三句話描述。即使臺灣高等法院檢察署已經提出多項具體改進措施，並敦促全國各地檢署遵行，桃園地檢署仍然於 2011 年間，發生贓物庫書記官監守自盜的弊案<sup>5</sup>，而遭到監察院的糾正<sup>6</sup>。

#### （六）扣押物保管不當衍生之國家賠償

尤有甚者，具有經濟價值之扣押物，也常因贓物庫保管不當，在訴訟程序終結，被告獲判無罪、或不起訴處分確定後，應發還給所有人時，才發覺扣押物價值早已大幅減損，而使機關面臨國家賠償訴訟。

茲舉一例。1998 年間，桃園地檢署檢察官偵辦一件違反區域計畫法案件時，扣押被告以外的第三人所有之挖土機一台，並命桃園縣警察局大溪分局代保管。由於保管的場所欠缺足夠的保安設備，於 2006 年刑事案件終結，所有人被通知領回挖土機時，發現該挖土機已嚴重

---

<sup>5</sup> 請見：「書記官 A 贓毒品，轉交給小三賣」，自由時報電子報，2012 年 7 月 17 日。  
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/27/today-so1.htm>（最後瀏覽日：2012/12/18）

<sup>6</sup> 臺灣桃園地方法院檢察署因為贓物庫房管理鬆散、未落實作業規範，物品及人員進出未詳實登錄、毒品庫房門禁管制失靈，發生了承辦書記官監守自盜之貪瀆案件，而於 101 年 11 月 14 日遭監察院糾正。相關糾正案文請參照：  
[http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=.%2Fdi%2Fedoc%2FRead.asp&ctNode=910&AP\\_Code=eDoc&unc\\_Code=t01&case\\_id=101000432](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=.%2Fdi%2Fedoc%2FRead.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&unc_Code=t01&case_id=101000432)（最後瀏覽日：2012/12/18）

鏽蝕、遭人破壞，且重要零件已經遭人竊走，已不堪使用。所有人因而訴請國家賠償，最高法院判決桃園地檢署應賠償 182 萬 6 千元確定<sup>7</sup>。

當檢察官指揮司法警察辦案時，就扣押物保管不當而衍生的賠償責任，賠償義務機關究竟為何，這裡出現法律爭議，值得吾人注意。

在 2011 年 8 月 2 日最高法院 100 年度第 4 次民事庭會議決議之前，最高法院的見解認為，依刑事訴訟法第 133 條第 1 項、第 136 條規定，扣押權發動的主體是檢察官或法官。偵查中實施扣押後，扣押物的保管，是遂行扣押強制處分的持續狀態，仍屬於檢察官的職權；如有必要命其他適當之人保管，此時受檢察官委託保管扣押物之機關，法律性質上屬於檢察官近期保管義務之履行輔助人，如有因故意或過失侵害人民權利時，仍應由檢察官所屬檢察署負損害賠償責任<sup>8</sup>。

在此實務見解下，檢察官指揮司法警察發動搜索扣押，並命司法警察保管扣押物時，無論司法警察有無善盡保管義務，指揮偵辦之檢察官所屬檢察署，都應負最終損害賠償責任。如此一來，不啻變相鼓勵司法警察在扣押物的保管上，不必盡心負責，而檢察官也受限於贓物庫

---

<sup>7</sup> 相關判決為台灣高等法院 97 年度上國易字第 14 號、最高法院 98 年度台上字第 1358 號。

<sup>8</sup> 請參考最高法院 96 年度台上字第 809 號、97 年度台上字第 264 號判決。

缺乏人力與保管設施，在扣押作為上不敢放心施展。

對於該實務見解所衍生的問題，最高法院以 100 年第 4 次民事庭會議決議<sup>9</sup>，變更過去的見解，認定應由受委託保管扣押物之警察機關負損害賠償責任。其主要理由是，檢察官或法官命司法警察執行扣押或依其他法規命司法警察保管扣押物時，司法警察乃執行本身之法定職務，行使法律賦予之公權力。故司法警察於受檢察官或法官之命令執行扣押或保管扣押物職務，行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民之權利，應依國家賠償法負損害賠償責任。

最高法院的新見解，固然有助於各機關權責劃分，各負其責；惟是否將造成檢察官與被指揮之司法警察之間，因扣押物的存放處所與保管責任發生齟齬，甚至造成案件偵辦時的困難，有待觀察。

#### （七）小結

我國現行扣押物的管理，確實有諸多值得檢討之處，而改革所涉及的層面甚廣，也非一朝一夕得以完成。本文以為，應優先從入庫清點的第一關做起，一方面使贓物庫嚴格執行入庫贓證物的核對、點收、登

---

<sup>9</sup> 有關正反論點，請參照會議紀錄節本：[http://tps.judicial.gov.tw/faq/index.php?parent\\_id=580](http://tps.judicial.gov.tw/faq/index.php?parent_id=580)（最後瀏覽日：2012/12/18）

簿與建檔作業，不再允許以模糊的「原封一箱」、「文件一批」等記載蒙混入庫。對具有經濟價值的扣押物，更應就品名、規格、數量、年份、是否已完成鑑價等事項，在入庫時詳細登載。另一方面，地檢署應與移送機關加強宣導與溝通，使第一線承辦員警重視贓證物的入庫程序，並同時對書記官進行教育訓練，多方落實贓證物品清單記載的詳實性。以期從今以後，入庫扣押物品與簿冊登記的吻合度能大幅提高，後續的管理與查核，才可能有效進行。

所幸近年來，法務部對於犯罪資產的查扣沒收制度日漸重視，今後可望有更多資源配置在扣押物的管理上，贓物庫的清理也可望有新的契機。以下介紹法務部對犯罪資產查扣沒收的新政策。

#### 肆、法務部對犯罪資產查扣沒收之新政策

法務部於 2008 年 8 月間，將「加強查扣貪瀆、重大經濟犯罪、毒品等案件犯罪所得」列為中程施政計畫後，分別於 2011 年 5 月、與 2011 年 12 月訂頒「查扣犯罪所得專責機制試行要點」、與「檢察機關辦理刑事案件偵查中扣押物變價應行注意事項」，以因應世界潮流，強化犯罪資產的查緝工作。以下就專責機制與偵查中扣押物變價兩項作法，分別敘述之。

## 一、查扣犯罪所得專責機制

法務部於 2011 年 5 月函頒「檢察機關查扣犯罪所得專責機制試行要點」後，同年 6 月 1 日分別由最高法院檢察署特別偵查組、臺灣高等法院檢察署、臺北、臺中及高雄地方法院檢察署成立查扣犯罪所得專責小組。

特偵組設立的專責小組，係專辦特偵組案件中，犯罪所得達 1 億元以上之資金追查、扣押、沒收、禁止處分、以及司法互助事宜，並且也是全國檢察機關查扣沒收犯罪所得之諮詢機構。

依據上開試行要點，臺灣高等法院檢察署應設置查扣犯罪所得綜合協調小組，以協調各檢察機關、以及各相關單位辦理查扣犯罪所得事宜。置於臺北地檢署、臺中地檢署及高雄地檢署所設之北區、中區、南區查扣犯罪所得專責小組，則是協助各區域地檢署辦理不法所得的追查、扣押、沒收與司法互助事宜。

為了在個案落實犯罪所得查扣作為，各地檢署遇有貪污、毒品、證券交易法等相關案件，應分「查扣」字，並詳細填寫「查扣犯罪所得檢視表」與「犯罪所得查扣清冊」，以利統計。以臺北地檢署為例，自 2011 年 6 月 1 日設置專責小組後，迄 2012 年 11 月底為止，共計有

1095 件「查扣」字案件，查扣犯罪所得之金額，達 1 億 9,259 萬 9,803 元。另外，本署也依上開試行要點，協助北區其他地檢署進行犯罪所得之查扣，計有「助扣」字案 1 件，金額為 132 萬元<sup>10</sup>。

再者，為強化犯罪所得追查的及時性與有效性，法務部也進行跨部會聯繫，在中央銀行、金管會、臺灣證券交易所、財團法人櫃檯買賣中心、臺灣集中保管結算所、財政部關稅總局、法務部調查局洗錢防制處等單位，建立聯繫窗口，以利檢察機關因應突發重大案件之緊急聯繫及資訊整合。

## 二、偵查中扣押物之變價

犯罪資產在偵查中經檢察官扣押後，保管問題如前所述，十分不易；如何在最終法院宣告沒收之時，還能保有扣押物原有的經濟價值，更是一大挑戰。

對於價值較高、保管不易、且跌價迅速的扣押物，依現行刑事訴訟法第 140 條、第 141 條規定，檢察官於偵查中得為適當之處置，甚至拍賣扣押物、保管價金。然而法律雖賦予檢察官這項權限，實務上應如何操作，過去並無前例可循。

---

<sup>10</sup> 資料來源：臺北地檢署統計室。

事實上，此類扣押物，如能在扣押初期即完成變價，以提存價金之方式代替實務保管，一為地檢署節省保管的人力與費用，二使扣押物的價值得以保存，不管日後偵審程序有多冗長，扣押物都不會因為跌價、保管不當發生損失。日後如法院判決沒收，只要將當時變價所提存的價金繳庫，即完成沒收作業，可確保國庫收益；如被告經不起訴處分、無罪、或扣押物未宣告沒收應發還時，地檢署即將提存之價金發還給所有人，所有人的物上利益可獲得完全的確保，使地檢署免去國家賠償的風險。

為達到上述地檢署、扣押物所有人雙贏的結果，並使檢察官處理難以保管的扣押物有客觀標準流程可循，法務部於 2011 年 12 月訂頒「檢察機關辦理刑事案件偵查中扣押物變價應行注意事項」，俾利檢察官遵行。

臺北地檢署依據上開注意事項，於 2012 年 7 月、及 12 月，陸續完成 4 部汽車、與 16 個愛馬仕名牌皮件之變價<sup>11</sup>，茲敘述如下：

1. 被告 A 以強盜所得之財物購買轎車 1 部，登記在自己名下。偵查中經被告同意變價後，本署委託鑑定公司鑑價，鑑定價格為 90 萬

---

<sup>11</sup> 全部拍賣程序，從鑑價、公告、定底價、拍賣現場主持、拍定、點交，係由臺北地檢署檢察事務官張文嘉襄辦。其主持拍賣現場台風穩健、現場秩序良好，為機關塑造正面的形象。

元，以 70 萬元為底價，最後拍定價格為 132 萬元，拍定價金存入地檢署保管專戶。

2. 被告 B 為公司實際負責人，以公司名下之汽車運輸毒品。經偵查檢察官取得被告、與公司名義負責人之同意，將汽車變價；鑑定公司鑑價後，鑑定價格為 88 萬元，以 80 萬元為底價，最後拍定價格為 85 萬元。
3. 被告 C 以其母親名下之汽車作為運毒的交通工具，該汽車尚有汽車貸款 36 萬元尚未清償。偵查中檢察官取得被告及其母親同意變價，並通知汽車融資公司。最後汽車以 56 萬元拍定，其中 36 萬元以現金當場清償汽車融資公司，取得清償證明附卷，餘款 20 萬元存入地檢署保管專戶。
4. 被告 D 以朋友名下之汽車運送毒品，執行搜索扣押時，檢察官認定該部汽車係販毒工具而將該車輛扣押。偵查中檢察官取得被告與友人之同意，將汽車變價。該車輛的鑑定價格為 7 萬元，最後以 7 萬 6 千元拍定。
5. 被告秦庠鈺吸金案件，偵查中檢察官搜索被告住宅，發現 16 件愛馬仕精品皮件。檢察官認定係被告以犯罪所得購買之物，全案起

訴後，經公訴檢察官聲請拍賣扣押物，臺北地方法院法官裁定准許<sup>12</sup>後，委由臺北地檢署拍賣該 16 件皮件。經民間鑑定公司鑑價，底價總計 370 萬元，最後拍賣價格共計 1011 萬元。

有關臺北地檢署於 101 年 12 月 11 日的拍賣情形，國內各大媒體均以顯著篇幅介紹，以下是聯合晚報的報導，對於法務部推動扣押物變價的政策，具有正面宣導的意義。



臺北地檢署辦理上開犯罪工具、犯罪所得之變價，值得注意的有兩點：

1. 販毒之交通工具不以被告所有為限，均得查扣變價

有關製造、販賣、運輸毒品的交通工具，依據毒品危害防制條例第

<sup>12</sup> 臺北地方法院 101 年度聲字第 1091 號裁定。

19 條第 3 項之規定，均應予沒收。此項規定，為刑法第 38 條之特別規定，本文認為，並不以被告所有之交通工具為限<sup>13</sup>。臺北地檢署此次拍賣 3 輛運輸毒品之汽車，所有權人均非被告，但是經檢察官<sup>14</sup>剖析利害，說明雙贏的分析後，均順利取得被告、與汽車所有權人之同意，而在偵查中將汽車拍賣完成變價。

## 2. 扣押物之變價，偵查與審理階段均得為之

扣押物變價程序，不但在偵查中可行，審判中亦得為之。臺北地檢署拍賣 16 件愛馬仕皮件，乃起訴後公訴檢察官向法院聲請裁准後，委託本署進行鑑定與拍賣。因此對於高價、不易保管、跌價迅速的扣押物，不管在偵查階段或審理階段，檢察官均不妨多加嘗試，以減輕贓物庫的保管壓力。

以上是國內扣押物管理的現況介紹。接著把焦點轉向國際。國際組織與許多國家對刑事扣押物的管理，已有豐富的經驗，可供我國參考。

以下分別敘述之。

---

<sup>13</sup> 有關交通工具是否僅限被告所有，最高法院見解尚未統一。認為必須為被告所有始得沒收者，有 99 年台上字第 934 號判決；認為不限被告所有者，則有 96 年台上字第 788 號判決。

<sup>14</sup> 案件的承辦檢察官為臺北地檢署緝毒專組林達、楊展庚檢察官。

## 伍、國際公約與制度建議

聯合國反貪腐公約<sup>15</sup>第 31 條第 3 項明定：「各締約國應當根據本國法律採取必要的立法和其他措施，規範主管機關對犯罪所得與犯罪工具所涉及之凍結、扣押或沒收的財產的管理。」此乃國際公約中，首次就犯罪資產之管理，所為之明文規定。對於尚無法律明文規定之國家，此條文可在國內法律制定時，引為立法之說明與依據。

在聯合國公約以下，八大工業國（G8）、世界銀行與聯合國毒品及犯罪辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime，簡稱 UNODC）也提出相關制度建議，以供各國參考。以下詳述之。

### 一、八大工業國之建議

有鑑於建立快速、有效能的犯罪資產查扣機制，是打擊跨國有組織犯罪與恐怖主義的關鍵，2003 年 5 月間，八大工業國的司法、內政部長以及歐盟代表齊聚巴黎，決議敦促各國以立法方式，加強執法，以追蹤、扣押並沒收犯罪資產。而從實際案例中可知，犯罪資產遭查扣後，如何在冗長的程序中，確保資產價值，以便完成最終的沒收，更是其中關鍵。因此，八大工業國的刑事法律事務會議，於 2005 年 4

---

<sup>15</sup> United Nations Convention against Corruption 於 2003 年決議通過。公約中文版全文請參考：<http://www.klhd.gov.tw/upload/c6112.pdf>（最後瀏覽日：2012/12/25）

月 27 日提出「管理扣押資產之最佳法制 Best Practices for The Administration of Seized Assets」，作為各國建立犯罪資產管理制度之參考。其建議之重點如下：

(一) 對犯罪資產的查扣與管理，應有成本效益之觀念

執法機關在查扣犯罪所得與犯罪工具時，往往把重點放在「查扣」，而忽略後續可能發生的保管問題。由於沒收犯罪所得與犯罪工具的主要目的，係在剝奪犯罪行為產生之經濟利益，並且阻止犯罪行為人利用犯罪工具再次犯案，執法機關所應查扣的，應是有經濟價值之資產，而非負債。

(二) 應建立「扣押實施計畫 pre-seizure planning」

在進行搜索扣押前，應就扣押所需動員之人力、物力進行評估與準備，對扣押標的物也應進行了解，以決定何時實施搜索扣押，更重要的是，經過成本效益的分析之後，是否應予扣押。

(三) 應成立資產沒收管理基金 (asset forfeiture fund)

為了使扣押物的管理更有效率，並符合成本效益，成立專責管理基金不失為良方。該專責管理基金應有法律授權，國家對此基金

必須能完全掌管，基金之內部流程控管與外部稽核，都必須有完整的規範，以確保基金營運透明化，而外部監督也能發揮效能。為了避免從業人員舞弊，管理基金之人事費用，不應由基金支應；換句話說，基金從業人員的薪資、報酬，應與基金營運收益脫勾，以避免從業人員為了私利而濫用職權。

#### （四）扣押物之管理應以電腦資訊系統為之

有效的扣押物管理，應能隨時掌握扣押物的現狀，包括扣押物擺放的位置、扣押物的狀態與價值，這些內容均應製造表冊，以提供外部稽核。

#### （五）扣押物之使用應從嚴管理

原則上，犯罪資產於扣押之後，應儘量維持原狀；除非作為證據使用，無論何人均不得以任何目的使用之。

#### （六）對於價值易減損、以及保管需費過鉅之扣押物，扣押物管理機關應有權在沒收前先予變價

扣押物之種類繁多，如遇上汽車、船舶、飛機等跌價迅速的資產，或是農作物、動物等難以保管或保管需費過鉅之物，法律應授權

管理機關能在法院終局沒收裁判前，先予以變價，改用金錢方式保管。

#### (七) 應注意被告利益之保護

當被告為扣押物所有人時，對扣押物之管理，不得侵害被告之權利。然而，法律應禁止被告使用扣押物來支應律師費用或生活費。蓋查扣犯罪所得，即是為剝奪犯罪行為人享受犯罪成果，如被告得以扣押之犯罪所得，用於支應本案的律師費用、或支應其個人生活費用，豈非與扣押目的相違背？是應予禁止。

#### (八) 應注意善意第三人利益之保護

扣押物如涉及善意第三人之合法權利時，例如銀行之抵押權、汽車貸款公司之融資租賃權，執法機關應及時通知該第三人，而且法律應賦予第三人救濟之權利，使第三人得對扣押程序提出異議、或對扣押物之價值參與分配。

#### (九) 扣押物之鑑價應由公正第三人為之

對於具備經濟價值的扣押物，在拍賣、變賣之前，應經過公正的鑑定機關鑑價，以掌握扣押物真正的價值，也避免扣押物管理人

員有上下其手之機會。

(十) 就扣押物管理機制之建立，以下三方面為主要核心因素：

1. 應建立全國性的扣押物管理機關

部分 G8 國家已建立專責之政府機關，執行扣押物之管理、保存與處分；此專責機關甚至在個案之搜索扣押時，也提供協助。專責機關人員之組成，應聘用對企業管理、房地產、金融領域具備專門知識之人擔任。如有必要，專責機關應有權委外經營，例如委託不動產管理業者、鑑價業者、古董珠寶業者、倉儲業者協助經營。對於專責機關、以及委外經營之稽核管考，應由公正之外部第三人為之。

2. 應使用資產管理人 (assets manager)

在某些特殊的複雜案件中<sup>16</sup>，部分 G8 國家係由法院指定獨立管理人，例如接管人 (receiver)、或受託人 (trustee)，負責犯罪資產之管理。受法院指定之獨立管理人，對信託人負有忠誠義務，應發揮扣押資產之最大經濟效益，或善加保存扣押物，以便日後返還信託人。

---

<sup>16</sup> 請參考附件一：從馬多夫案看美國政府對犯罪被害人之保護，郭瑜芳，2010 年出國報告。

為有效管理扣押物，法院得賦予獨立管理人若干權限，諸如締約、訴訟、聘僱員工、實行代理權等。例如，營運中之企業遭扣押時，獨立管理人為了使企業營運不至中斷，法院應賦予獨立管理人相當之權限，以繼續買進原料、生產、購置機器設備等。另外，應給予獨立管理人聲請權，當管理扣押物有必要時，得向法院聲請為特定之法律行為。

原則上，獨立管理人應供擔保、或投保保險之後，始具備擔任之資格。獨立管理人對於扣押之資產，有為一切訴訟行為之權限。

### 3. 應設置沒收基金 (Asset Forfeiture Fund)

部分 G8 國家目前已建立沒收基金，以基金專款，供應管理扣押物所需之經費，並接收扣押物被法院宣告沒收後，加以處分(變價)之後的收益。

當扣押物按照法院的終局裁判宣告沒收，完成變價後，變價後之現金應存入有孳息之銀行帳戶；至於扣押物為現金、或是在判決前即先行變價之扣押物，其賣得之價金，亦應以相同的方式處理。

沒收基金之建立，可使扣押物之管理機制自給自足。管理扣押物所需之經費，可由沒收基金支應，無需編列其他預算為之。

當不同之執法機關，在個案中執行大規模之搜索扣押時，透過對沒收基金之監督，亦可使該搜索扣押之執行更透明化、更負責任。

欲建立成功的犯罪資產管理機制，公正性（integrity）、有責性（accountability）與透明化（transparency）是其中關鍵。G8 最佳法制建議，在組織與人事管理上，應注意確保<sup>17</sup>：（1）責任分工，沒有任何人能從頭管理到尾。（2）每年應有獨立外部稽查，以檢驗管理成果。（3）無人能從管理中得到私人利益、或將扣押資產作為私人用途。（4）擔任犯罪資產管理之人員，不能從犯罪資產中獲得任何報酬。

## 二、世界銀行與 UNODC 之建議

世界銀行與 UNODC 於 2005 年 12 月，聯合發起盜賊資產追回計畫（Stolen Asset Recovery Initiative, 簡稱 StAR），致力於國際間打擊與追回犯罪資產<sup>18</sup>。

StAR 分別於 2009 年與 2011 年發表 3 部出版品：「盜賊資產回復—追回資產之管理：政策建議 Stolen Asset Recovery: Management of

---

<sup>17</sup> Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, “ Stolen Asset Recovery- A Good Practices Guide For Non-Conviction Based Asset Forfeiture”, P. 87. (The World Bank 2009)

<sup>18</sup> 有關盜賊資產追回計畫的目標與遠景，請參考 <http://star.worldbank.org/star/about-us/our-vision>（最後瀏覽日：2012/12/24）

Returned Assets: Policy Consideration<sup>19</sup>」、「盜賊資產回復—非以定罪為基礎之資產沒收實施手冊 Stolen Asset Recovery- A Good practices fFor Non-Conviction Based Asset Forfeiture<sup>20</sup>」、以及「資產追回手冊—給執行者之建議 Asset Recovery Handbook—A Guide for Practitioners<sup>21</sup>」，對各國建立犯罪資產之管理制度而言，極具參考價值。本文茲將其重要內容，分別歸納整理如下。

#### (一) 建立管理犯罪資產之組織架構<sup>22</sup>

犯罪資產一旦被查扣之後，從扣押開始到法院宣告沒收為止，執法機關應確保在這段期間中，扣押物的安全與價值。為達成這個目的，制度設計時應注意三個原則：第一，效率 (efficient)；第二，透明 (transparent)；第三，手段有彈性 (flexible manner)。

在實踐上，扣押物管理機關的專業人員，必須包括財務分析人員、資

---

<sup>19</sup> 英文版全文下載：

[http://www1.worldbank.org/finance/star\\_site/documents/management\\_return/ManagementReturnEdAssets.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/star_site/documents/management_return/ManagementReturnEdAssets.pdf) (最後瀏覽日：2012/12/24)

<sup>20</sup> 英文版全文下載：

[http://www1.worldbank.org/finance/star\\_site/documents/non-conviction/NCBGuideFinalEBook.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/star_site/documents/non-conviction/NCBGuideFinalEBook.pdf) (最後瀏覽日：2012/12/24)

<sup>21</sup> 英文版全文下載：

[http://www1.worldbank.org/finance/star\\_site/documents/arhandbook/Asset-Recovery-Handbook.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/star_site/documents/arhandbook/Asset-Recovery-Handbook.pdf) (最後瀏覽日：2012/12/24)

<sup>22</sup> 請參考 Asset Recovery Handbook, P91-94.

產管理人員、檢察官、與警察調查人員，而且扣押物管理機關必須有足夠的技術、資源、與法令依據，以從事下列工作：

1. 在扣押之後到法院宣告沒收以前，確保扣押物的安全與價值。
2. 必要時，得將扣押物外包給具備專門技術之廠商處理。
3. 法院判決沒收後，能以公平價格進行變價。
4. 有權分配變價後之金額。

由於管理扣押物所需要的專業，並非各國地檢署或法院固有之業務，在組織上可考慮下列三種模式：

1. 成立獨立、專責的扣押物管理機關

以立法方式，成立扣押物專責管理機關，聘僱專業的資產經理人，以協助進行扣押前分析計畫、負責扣押之後的保管工作、以及法院宣告沒收後的變價活動。例如加拿大成立 Canadian Seized Property Management Directorate (扣押資產管理局)。

2. 在現有的機關內部成立專責單位

在政府組織內，尋找具備資產管理權限與能力的機關，賦予這項

任務。例如美國司法部責成 the U. S. Marshall' s Service 管理扣押物、澳洲由 the Insolvency and Trustee Service Australia 協助處理扣押物。

### 3. 委外管理

由於部分國家不容易設立新的政府組織或單位，此時，將扣押物管理的業務委託民間經營，亦即由民間公司或基金會受託行使公權力，也是一個選擇。例如南非政府即使用民營受託人，協助執法機關在組織犯罪案件中處理扣押物。

再者，扣押物管理機關，無論是獨立機關、專責單位、或受託行使公權力之民間組織，各國係以法律，例如：沒收法、扣押物管理法、洗錢防制法，抑或法院的命令，賦予下列法定權限：

1. 有權支出與查扣、管理扣押物有關之費用。
2. 當扣押物為股票、有價證券、或投資時，有權進行交易。
3. 有權為扣押物投保保險。
4. 當扣押物為企業時，有權繼續營運企業。
5. 當扣押物為股份時，有權行使股東權。

6. 給予扣押物管理人薪資報酬。
7. 扣押物有易腐壞與折價之特性者，有權在未宣告沒收之前予以處分。

## （二）界定犯罪資產管理之財務運作模式

犯罪資產一旦遭查扣後，管理費用即開始產生。以名貴汽車為例。檢察官在偵查中，得知販毒的被告平常以名貴汽車代步，販賣毒品給藥腳時，也經常駕駛該汽車至約定地點交易，依我國毒品危害防制條例第19條第3項之規定，該汽車屬於犯罪工具，應予沒收，故檢察官於執行搜索拘提時，即扣押該部汽車。

汽車扣押之後，為維持汽車的性能與外觀，且避免毀損或失竊，應停放在安全適當的場所，而且應派員經常啟動汽車引擎，避免零件故障。如在偵查中得到被告同意，願意先行變價者，則應進行鑑價與拍賣。舉凡保管、日常維護、鑑價、拍賣，機關必須編列預算支應；如本案汽車日後為法院宣告沒收，則拍賣所得即歸國庫所有。

以上是簡化的情況。事實上，犯罪資產的管理，涉及諸多複雜的因素，例如訴訟時程、沒收手段、預算與經濟效益、利害關係人權利保護、沒收收益分配、以及管理方法等。犯罪資產的管理，正如同一般公共

財<sup>23</sup>的管理，資金的流進與流出，必須透明化且受到民意監督，其資金的使用必須能創造最大效益，並且必須確保資金使用在所追求的目標上。

## 1. 四種資產管理模式

StAR 提供四種資產管理模式<sup>24</sup>，供世界各國參考：

### (1) 國庫系統模式 (Country Systems)

管理犯罪資產所需要的支出，必須編列預算，列在國家經常帳下支應，應適用預算執行與採購之規定，其收支也必須接受審計單位之監督。此模式因為與國家的財政制度一致，對現有體制的衝擊與影響最小。

世界銀行歷年來，對開發中國家進行許多經濟援助，各國運用援助資金所面臨的問題與挑戰，與建立犯罪資產管理之財務模式十分類似。為了使世界銀行的經濟援助發揮效能，世界各國於 2005 年，在巴黎共同發表聲明 ( Paris Declaration on Aid Effectiveness )，承諾：

---

<sup>23</sup> 公共財，以經濟學的解釋，係指具有全民共享性、宜由政府提供或有政府干預的財貨。進一步定義請見維基百科。

<sup>24</sup> 四種模式引用自 Stolen Asset Recovery- Management Of Returned Assets: Policy Considerations P1-5. 中文翻譯部分，引用邱智宏，扣押及沒收財產之管理，檢察新論第 12 期，第 50-51 頁，2012 年 7 月。

- (A) 盡可能使用國庫系統；如果不可行，也應盡量強化國庫系統的使用，而不破壞現存制度。
- (B) 儘量避免使用專責機構職掌援助資金的運用。
- (C) 僅可能遵循政府透明化與審計規則。

此三點承諾係為防止因為援助資金的使用，不在政府體制內，而發生無法管理、背離國家施政目的的弊端，也避免專責機構的人員與一般政府公務員人事福利制度不同，而衍生的種種摩擦。

國庫系統模式雖有上開優點，惟犯罪資產管理之資金流進、流出，都源自、回歸國家財政的大水庫時，其支出與收入將難以互相比對勾稽，一般民眾無從得知犯罪資產追回後，如何被運用，其使用是否符合打擊犯罪之目的。對於查扣犯罪資產、打擊不法犯罪之政策目的而言，國庫系統模式完全欠缺宣示與教育意義，在重大犯罪之打擊成果上，可能無法符合人民的期待。

## (2) 專案國庫系統 (Enhanced Country System)

專案國庫系統係補充強化國庫系統，而非取代國庫系統，在制度建立上，較為容易。其方式，係在一般財政預算下，採取專案模式，

以達成犯罪資產使用的特殊目的。具體做法是，在中央銀行增設指定撥款帳戶，而帳戶內之資金，僅供作犯罪資產管理、以及打擊犯罪有關的目的使用，不支應國家經常性花費。

專案國庫系統，將使資金的支出與目標直接相連，資金的用途將明確化，且該專案有起始期與結束期，政策目標將可完全突顯出來。再者，專案的規模可大可小，政策制定者可依照需要，設立不同規模的專案，以達成不同的政策目標。不過，專案的管理必須另有組織架構，且應設置經理人，這些人事與行政費用，都將增加一般預算的額外支出。

### (3) 自主基金模式 (Autonomous Funds)

自主基金，係由法律設立，具有特殊目的，而且與其他政府部門分離，享有行政、法令與財務自主權的組織架構。自主基金由董事會掌理，而董事會成員的組成，通常包括政府官員、受益人代表、以及民間監督團體，以達到營運與監督透明化的目的。

自主基金的資金來源，係由法律明定，其來源通常係特定之資金來源，如係以預算編列方式為之，亦應為政府預算中具體而且特定的部份。自主基金應在中央銀行開設獨立專戶，統籌資金收入與用途，

專款專用；其資金用途應以法令明確規範，報表編制應遵循政府的會計準則，並且應建立稽核機制，並每年接受外部考核。

許多國家建立的沒收基金，係由犯罪資產沒收後之收益，挹注基金來源，只要犯罪資產沒收制度健全，並能確保每年有穩定之收益，自主基金即可順利運作。沒收基金的使用，多用於執法機關，以配合打擊犯罪之政策目的。

當一國出現重大矚目案件後，伴隨著犯罪資產的追回，自主基金的設置也應運而生。最有名的例子即是秘魯前總統 Fujimori 貪瀆案後，秘魯政府設立的 FEDADIO(貪污所得特別管理基金，見後詳述)。

#### (4) 非政府組織模式 (Nongovernmental Organizations)

此模式是透過非政府組織，來使用追回的犯罪資產。使用民間、非政府組織，可望使資源運用到一般政府機構難以達到的特定族群，而且民間組織的效率通常較高，可使犯罪資產達到更有效率的運用。

政府採用此種模式時，必須注意非政府組織之遴選。該遴選制度必須健全，以期選出具備競爭力、且內部組織管理健全的民間組織。抑或，政府可協助與該犯罪資產有利害關係之人，成立非政府組織，

以便管理該犯罪資產。

## 2. 如何決定應採取之模式？

在上述四種模式中，各國應採取何種模式？首要的問題是，一國現有的公共財政管理是否健全，獲得人民信賴，而足以管理犯罪資產？世界銀行提供了 PEFA<sup>25</sup>（Public Expenditure and Financial Accountability，有責的公共支出與財政）系統，包含 4 大項、28 個指標，以供各國自我檢驗。目前，世界上已有超過 100 個國家使用該檢測系統。

犯罪資產的管理，必須獲得人民的信賴，而人民的信賴取決於資訊透明程度。有關犯罪資產管理的預算書、預算執行情形、審計報告，均應及時揭露。尤其在重大矚目的資產追回案件中，高品質的資訊公開尤其重要，揭露的內容，必須包括資產配置決策、資金運用、審計結果、以及績效報告。犯罪資產管理成功案例的公布，更有助於建立人民對司法的信心。

犯罪資產之價值、回收頻率、穩定性、以及資產流動的結構，是決定一國採取何種模式的重要因素。StAR 提出下列決策的提問，供政策

---

<sup>25</sup> PEFA 為世界銀行的關連組織，主要任務在推動各國財政與支出的健全化。官方網站：<http://www.pefa.org/>（最後瀏覽日：2012/12/25）

制定者參考。

1. 國家財政法令，是否允許政府在經常性預算之外，進行特殊例外的安排？如果不允許，則該國僅能採取國庫系統模式。
2. 國家追回的犯罪財產，其收益是否達到相當金額？如果金額有限，則採取專案國庫系統模式即可。
3. 如果國家追回的犯罪財產，其收益頗大而且穩定，可考慮採取專案國庫系統模式、或自主基金模式。

我國考慮是否設置獨立之犯罪資產管理基金時，宜先收集歷年來，全國地檢署各贓物庫就沒收物之變價收益情形、所需之人事、管理經費，並預估未來之收支預算，衡量成立全國性或區域性（北、中、南）管理基金的成本效益，進一步與財政部、審計部等相關主管機關商討成立基金之可能性，而且應研擬說服立法院、以及媒體之說帖，方為周全妥當。

### （三）扣押物管理之新思維

扣押物的種類繁多，性質不同，為確保扣押物的價值，以期在法院宣告沒收時，為國庫取得最大的收益，對於不同的扣押物，自應為不同的處理。在處理過程中，不同的扣押物也面臨不同的挑戰，以下分門

別類敘述之。

## 1. 現金、有價證券、金融帳戶

在犯罪資產的查扣中，追查現金流向通常極為困難；然而一旦能夠予以掌握並扣押，管理現金的方法相對簡單。現金，除非作為證據使用，不應以現物保管，扣押後應立刻存入有孳息之銀行帳戶。金融帳戶與有價證券，由於無實體化交易在國內外已行之有年，僅需以檢察官、或法院命令，行文開戶銀行或保管機構扣押之即可。

其中應注意者，乃有價證券之價值。於公開市場交易的有價證券，其價值會隨著每日成交市價而波動，扣押物管理機關應有具備金融證券操作之專業人士，就扣押的有價證券，評估其價值，並衡量是否應先行變價提存價金，以保存有價證券之最高價值。

## 2. 不動產

在登記制度健全的國家，扣押犯罪行為人名下的不動產極為便捷，僅需以法院、檢察官之命令，通知地政機關，即可完成限制登記，由於不動產通常價值較高，此舉通常可確保追回相當

程度之犯罪所得。

至於不動產之實體，是否應交由現存之占有人保管？抑或由執法機關代保管？這個問題牽涉個案的取捨；惟不由占有人保管，而移交執法機關代保管，執法機關有無足夠之人力與經費？亦應考量。

茲舉一實例。美國司法部警長服務處（專責管理全國刑事案件扣押物之機關）曾在一個販毒的案件中，查扣毒販的豪華別墅，為了社會觀感，在扣押同時，警方命令住在別墅中之毒販妻小，立刻遷移搬出；現場淨空之後，圍上封鎖線，大隊人馬即離開。受限於人力不足，警方也未派員到別墅看守或巡邏。詎料，鄰居的孩子突破封鎖線，擅自闖入別墅的游泳池戲水，卻不幸在游泳池內溺斃。警長服務處對該扣押之別墅，保管監督確實有疏漏，為擺平此事，因此付出高額賠償金，與家屬達成和解。其賠償金之支出，遠高於事後在這個案件中，扣押物變現沒收的價值<sup>26</sup>。

### 3. 汽車、船舶、飛機

---

<sup>26</sup> 筆者於 2011 年 4 月參加在印尼巴里島舉辦的資產沒收國際會議，美國司法部警長服務處副處長 Steve Gladde 在報告中提到此案，顯得十分扼腕。

汽車，是扣押物管理的一大挑戰。汽車之特性是：保存不易且維修費用昂貴；鑑定價格常有爭議；跌價迅速。扣押後的汽車，如果放置在室外保管，極不恰當，因為經過日曬雨淋，汽車的價值早已大幅減損，甚至形同廢鐵，此舉可能造成保管機關面臨損害賠償的風險，而且在宣告沒收時，也沒有多少剩餘價值。

汽車以及其他交通工具的保管，需要專業技師與合適的場所，這些都衍生昂貴的費用支出。基於維護費用高昂、且跌價迅速的特性，舊車與破車應不予查扣，以免變價後的金額少於保管期間應支付的費用。

如果法令能夠授權，無論汽車所有人同意與否，都能在宣告沒收以前，對扣押的汽車予以變價。此舉不論對保管機關、或所有人而言，先行變價有助於保留汽車的價值。如日後法院宣告沒收，國庫收益沒有減損；如日後被告經不起速處分或判決無罪，發還價金遠勝發還一堆破銅爛鐵，這是雙贏的作法。

另一個選擇，是在宣告沒收以前，將汽車交所有人保管；惟此舉無法達成剝奪犯罪所得、或犯罪工具的政策目標，在扣押物變價制度較成熟的國家，應減少使用這一種扣押方法。

#### 4. 公司企業

犯罪行為可能以公司、企業組織的方式為之，例如開設公司違法吸金；有時公司企業的設立資金，係由犯罪所得而來，此時，查扣整家公司的情況即可能發生。查扣公司最有效的辦法，是由資產經理人（asset manager）掌控公司的經營管理權<sup>27</sup>，而且查扣公司的風險與費用都相當可觀。

查扣公司前，搜索扣押之前置計畫非常重要，應盡可能蒐集有關目標對象之營運狀況、銀行帳戶、資金流動、存貨、投資等，以評估是否應予扣押、以及扣押的時機。另外，扣押命令的發出與執行，均應嚴格保密，無需通知有關對象，以避免脫產。

公司一經查扣，資產管理人應進駐公司，並掌控經營管理權<sup>28</sup>。對公司重要的會計帳冊、營收記錄、客戶名單、金融帳戶、貴重資產、營運機器設備，均應立刻掌握。如果公司仍可繼續營運，應確保營運報表均能準確無誤的製作，並送交檢察官、法官檢視扣押結果。

---

<sup>27</sup> 類似我國金融監督管理委員會依據銀行法、保險法對銀行、保險公司等金融機構的接管與監管。

<sup>28</sup> 司法機關是否有足夠的專業能力掌控被扣押之公司的營運？美國學界與實務界多有討論，有興趣可參考：Anthony S. Barkow & Rachel Barkow, *Prosecutors In The Boardroom*, New York University, 2011.（書名可譯為：董事會裡的檢察官）

資產管理人進駐公司後，不免與公司之經理人、員工發生互動。非犯罪行為人之員工與經理人，是否應予留任？如遣散是否造成公司無法營運？如留任是否影響案件偵查？此類問題都仰賴在個案中，作最有智慧的判斷與決定。

## 5. 牲畜與農場

扣押牲畜，對資產管理人是一大挑戰。維持牲畜存活，需要場地、飼養費用、醫療費用、管理人員，如果扣押時間拉長，執法機關在經費上恐怕難以為繼。因此以牲畜為扣押標的搜索票，法院與檢察官通常不輕易核發。如有扣押必要，在扣押之後，無論所有權人是否同意，通常會在短時間內，將牲畜拍賣或變賣，而提存價金保管。或者是，如果被告或牲畜所有權人有意願繼續飼養，得命供擔保後，交由其管理。

泰國洗錢防制辦公室曾在一個案件中，查扣一個鱷魚養殖場，查扣之後即將鱷魚全數拍賣。哥倫比亞反毒局也曾查扣一家駝鳥農場<sup>29</sup>。另外，美國司法部曾在一個賽狗賭博案中，查扣沒收53條鬥犬，查扣時估計，每條鬥犬每年的飼養費用高達2萬美元；由於費用太過高昂，是否應將鬥犬「廢棄」一亦即安樂死，

---

<sup>29</sup> 同註 14，P.49 & 88.

引發爭論。由於資產管理人處置得宜，53 條鬥犬最後有 50 條獲得安置，而且被告在認罪協商後，也歸墊了 95 萬美元的飼養費用<sup>30</sup>。

## 6. 貴金屬、珠寶、藝術品

此類扣押物，應有安全、符合物品需要的保存場所，避免扣押物失竊或因保存不當而毀損。另外，此類扣押物需專業人士進行鑑價，鑑價人必須具備公信力；拍賣，也應委託專業機構為之。對於貴重扣押物的保管與變價事宜，應委由品性操守良好之員工為之，並特別注意內部稽核。

## 7. 易腐壞與折價之物

高度易腐壞物品，例如鮮魚、鮮花，幾天之內如未變價即毫無價值。中度易腐壞物品，例如農作物、牲畜，如果未在成熟期採收（通常幾週內或幾月內），即喪失價值。跌價物品，例如電子產品，每年可能跌價一至三成。

理想情況是，法令授權管理機關有權出售上開扣押物，改以價金提存。如法律未規定，可由法院在扣押命令上，給予執行機

---

<sup>30</sup> 同上，P.89.

關出售上開扣押物之裁量權。得所有權人同意而變價，是上策；

惟法院也應在所有權人反對時，有權限決定變價。

#### (四) 扣押物管理之相關問題

由於許多國家在近二十年來，已經陸續成立專責管理機制，並且設立扣押物管理基金，發現管理扣押物有許多複雜的問題必須因應，例如費用支應、交通工具的管理、扣押物所有人與家屬能否使用扣押物……等爭議，茲敘述如下<sup>31</sup>。

##### 1. 費用支應的問題

扣押物管理基金最理想的狀況，應是能自給自足。執法機關必須能夠從扣押物的變價所得，獲得充足的收益，以支應管理扣押物所需之一切費用。這些收益，必須是可預期、持續性、並且充足的。當理想狀況無法達成時，有些國家會以政府預算挹注基金所需。

##### 2. 優先權的問題

有一些犯罪資產，例如土地、房屋、汽車，其上會附有銀行之抵押權或租賃公司之質權。一旦此類犯罪資產遭查扣，抵押權

---

<sup>31</sup> 同註 19，p99-102

人與質權人為善意第三人，其債權金額應獲得完全的確保。

在這種情況下，犯罪資產管理人應熟悉並掌握國內的強制執行法、破產法等相關法規。如刑事法院的沒收判決，無法定優先權，而僅為一般債權時，資產管理人必須及時參與執行程序，並參與分配，以實現國家之刑罰權。

另一種比較有效率的作法是，以法律明定，當資產遭受刑事扣押，將來有宣告沒收之可能時，在可能宣告沒收之金額內，賦予優先受償權，不適用強制執行法、破產法之相關規定。至於其他善意第三人之物上權利，則授權資產管理機關依法分配之。

### 3. 基本生活費與律師費的問題

當犯罪行為人之全部資產遭扣押時，其本人與親屬之生活費用、以及因遭刑事追訴而產生的律師費用，是否得以扣押之資產支應？這個問題，涉及人民生命權與訴訟權的保障，一概不准，失之過苛；照單全付，則背離剝奪犯罪所得之目的。比較妥適的作法，應設計一套救濟程序，讓扣押物所有人、及其撫養之人，得聲明異議或陳述意見，交由法院判斷應否准許，以及准

許之金額多寡。此時，資產管理人或檢察官也應表示意見，避免已扣押之資產遭誤用、濫用，而使扣押處分失去效果。

#### 4. 使用扣押物的問題

犯罪資產扣押之後，扣押物管理人員、檢察官是否能在保管期間，使用扣押物？如果肯定，恐將衍生道德、與財務收益上的兩大問題。第一，扣押物管理人員與檢察官如能任意使用扣押物，例如查扣毒販的名貴轎車後，交給管理人員上下班使用，此舉將使管理人員欠缺推動變價、沒收程序之動機，因為一旦名貴轎車等扣押物，遭法院宣告沒收、或辦理變價，管理人員就不能再使用該扣押物。

再者倘若扣押物管理人員、檢察官得使用扣押物，是否將使檢察官發動搜索的動機遭人質疑？是否可能造成濫行扣押？制度設計時，應避免此類對人性的試探。

另外，扣押物在保管期間被使用，將減損扣押物的價值，使未來沒收時變現的價值降低，不利於國庫收益。因此在研擬扣押物管理機制時，除非案件本身有特別需要以外，應明文禁止管理機關、檢察官使用扣押物。

## 5. 變價程序的問題

扣押程序發動之後，變價，也是管理機關的工作項目之一。管理機關變價的法令依據，一是立法，二是法院命令。變價程序以透明化為原則，以防止舞弊。變價消息應公告周知，並採用公開拍賣。有時扣押物比較特殊，必須在專業市場上賣出，以求得好的價格。此時採行的程序與公開拍賣不同，應經過專業的建議，遴選最妥適的買家，並且將選擇過程紀錄備考。許多國家採用上網公告方式，讓社會大眾得到拍賣物與底價之資訊。

變價後的金額，應存放在有孳息的專款帳戶內。未來法院宣告沒收後，相關孳息應與本金併同處置，一併沒收。

綜上所述，因扣押物種類繁多，狀況千奇百怪，G8、FATF 等國際組織均建議，採用獨立、專責之扣押物管理機關辦理，是比較有效的制度，較能真正發揮扣押物的價值與效用，最終將收益用來強化犯罪的打擊，並挹注國庫收入。

## 陸、個別國家經驗

目前世界各國為了管理扣押物，使用的組織架構為何？有什麼模式？  
設立獨立管理基金的國家有哪些？以下分別介紹之。

### 一、設立犯罪資產管理基金之他國經驗

世界各國設有犯罪資產管理基金者，均以立法為之，並確保基金有穩定的財源收入；在基金運用方面，也以法令規範，專用在案件偵辦費用、購置機器設備、教育訓練、犯罪資產之管理與變價上。這種作法有一個非常好的政策宣示意義：「用罪犯的財富打擊犯罪！」

美國司法部於 1986 年成立的沒收基金，為世界上率先成立之基金，其每年基金收入，均超過 15 億美元，規模相當龐大。依據世界銀行的統計，截至 2011 年為止，世界上共有 24 個國家設立沒收/犯罪資產管理基金，有關各國基金之名稱與法源依據，請參見下表。

### 各國沒收基金現況<sup>32</sup>

國別	基金名稱	法源依據
安提瓜和巴布達 <sup>33</sup>	沒收基金	洗錢防制法第 20 條(1996 年)

<sup>32</sup> 同註 14，P91-92.

阿根廷	沒收基金	第 25.246 法第 27 條(2000 年)
巴哈馬	沒收資產基金	犯罪所得法第 52 條(2000 年)
巴西	反毒基金	第 7560 號法 (1986 年)
加拿大	查扣犯罪資產專戶	扣押物管理法第 13 條 (1993 年)
智利	地區發展基金	第 19.366 號法第 28 條
哥倫比亞	更生、社會投資與打擊組織犯罪資金	第 333 號法第 25 條(1996 年)與第 793 號法第 12 條(2002 年)
哥斯大黎加	國家毒品防制專戶	第 7786 號法第 84 條
多明尼加共和國	國家毒品會議基金	第 50 號法第 76 條 (1988 年)
格瑞那達	沒收資產基金	犯罪資產法第 57 條(2002 年)
澤西島	扣押資產基金	無法令依據
瓜地馬拉	沒收基金	毒品防制法第 18 條
海地	打擊毒品特別基金	毒品防制法第 88 條
以色列	沒收基金	洗錢防制法第 23 條
盧森堡	打擊毒品基金	1993 年 1 月 29 日法
巴拉圭	沒收基金	第 1015 號法第 37 條(1996 年)
聖克里斯多福與尼維斯 <sup>34</sup>	沒收基金	犯罪資產法第 61 條(2000 年)
南非	犯罪資產回收基金	組織犯罪防制法第 63 條(1998 年)
瑞士	日內瓦毒品防制基金	無法令依據
泰國	洗錢防制基金	洗錢防制法 (1999 年)
千里達及托巴哥 <sup>35</sup>	扣押資產基金	第 55 號法第 58 條 (2000 年)
特克斯與凱科斯群島 <sup>36</sup>	沒收基金	犯罪資產條例 (2007 年)
英國	資產沒收機制	無法令依據
美國	司法部資產沒收基金	美國聯邦法第 28 章第 524 條

由上表可知，多數國家成立扣押物管理基金，均係以立法為之，有制定沒收專法者，例如，加拿大、巴哈馬、格瑞那達等；也有在洗錢防

<sup>33</sup> Antigua and Barbuda，為中美洲國家，位在加勒比海與大西洋間的島嶼。

<sup>34</sup> Saint Kitts and Nevis，位在中美洲加勒比海的島國。

<sup>35</sup> Trinidad and Tobago，位在中美洲加勒比海的島國。

<sup>36</sup> Turks and Caicos，位在中美洲巴哈馬群島東南方，為英國屬地。

制法、毒品防制法、或組織犯罪防制法中設立法源依據者，例如以色列、泰國、與南非等，均值得我國政策制定者參考。

## 二、個別國家之經驗

過去國際間備受矚目的國家元首貪污案件，共有三個，一是奈及利亞將軍阿巴洽（Sani Abacha），二是秘魯總統藤森（Fujimori），第三是菲律賓總統馬可仕（Ferdinand Marcos）。這三個案件共同的特點是，國家元首利用其權勢，侵吞鉅額的國家財富，並以洗錢方式，存入海外的人頭帳戶中。由於三個國家的司法機關，事後均積極偵辦貪污犯行，並與外國政府進行司法互助，因而成功取回為數可觀的貪污犯罪資產。以下就三個國家如何管理取回的犯罪資產，分別敘述<sup>37</sup>。

### （一）奈及利亞

阿巴洽將軍於1993年至1998年在奈及利亞實行軍事獨裁統治，預估於其在位的5年間，不法侵吞奈及利亞30至50億美元的國家資產。其犯罪手法包括：濫權破壞國家財政制度，侵佔國庫款項；在國家採購案中灌水收取廠商不法回扣；以及偽造文書進行假交易等。為了隱藏貪污所得，阿巴洽在奈及利亞、英

---

<sup>37</sup> 同註 21， P31-35.

國、瑞士、盧森堡、列支敦斯登、澤西島、巴哈馬群島設立許多人頭帳戶與紙上公司，進行複雜的匯款交易，而從事洗錢犯行。

1999 年 12 月，瑞士政府接受奈及利亞的司法互助請求，凍結與阿巴洽有關的銀行帳戶。2004 年，奈及利亞的法院判決，認定阿巴洽等人存放在瑞士銀行的款項，為貪污所得。在世界銀行的見證下，瑞士與奈及利亞就此筆款項，金額為 5 億 550 萬美元，達成分配協議，返還奈及利亞。

對於這筆款項，奈及利亞採取的是專案國庫系統，將該筆款項編入 2004 年的政府預算中。而該筆款項的用途，主要運用在奈及利亞的「國家經濟強化及發展計畫 National Economic Empowerment and Development Strategy」上，挹注健康、教育、與鄉村基礎建設的經費預算。

儘管現實運作上，因為瑞士政府返還款項遲延，至 2006 年初才匯回，導致奈及利亞就前述發展經費的部分預算，係以舉債的方式支應，俟海外款項匯回後才予以沖帳抵銷，再加上奈及利亞國家財政制度未臻成熟，而使此筆貪污資產的運用，在稽核上出現一些困難。無論如何，世界銀行檢視奈及利亞的案例後，

認為這個案例是成功的，該國收回的盜賊資產，確實已用於預定的用途上。

## （二）秘魯

在藤森擔任秘魯總統期間，根據統計，其系統性的貪污所得約為 18 億美元，其中約有 8 億美元，為藤森在軍事採購中，所收取的不法回扣；而根據秘魯法律規定，該軍事採購事涉國家安全，係為國家機密。藤森總統收取這些回扣後，再以人頭公司（shell companies）將款項洗錢至避稅天堂的金融帳戶中。

藤森辭職之後，繼任總統潘尼亞哥（Valentin Paniagua）建立新的打擊貪污法律架構，包括成立特別偵查組以及反貪污法庭，以宣示對抗貪污的決心。

2000 年 11 月，瑞士政府凍結秘魯特務頭子蒙特西紐

（Montesinos）在瑞士銀行的帳戶，此人咸認係藤森總統的共犯，金額達 4800 萬美元。2001 年開曼群島也凍結 3300 萬美元，並返還給秘魯政府。2002 年，瑞士政府共返還 7750 萬美元給秘魯政府，而美國政府也於 2004 年與秘魯簽定雙邊司法互助協定後，返還 2000 萬美元給秘魯，這些款項，係自蒙特

西紐及其關係人的帳戶中查扣而來。

為了妥善處理追回的資產，秘魯於 2001 年以立法方式，設立「處理貪污資產特別管理基金 FEDADIO」，採取自主基金系統模式，確保追回資產的處理，是透明的並且妥當的。

FEDADIO 有獨立的組織，並設有 5 位委員，為財政、洗錢防制、內閣之代表組成。特別管理基金在中央銀行設有獨立帳戶，與國家一般經常帳分開；當委員們決議把資金用在某項特定用途時，該筆款項就成為指定預算，編入國家預算中。這筆指定預算的用途，國會不得變更之；一旦該預算通過，款項就由基金直接匯入指定用途的計畫、或政府部門中。

### （三）菲律賓

馬可仕總統統治菲律賓的期間長達 21 年(1965 年至 1986 年)，直到被人民推翻下台為止。根據統計，馬可仕侵吞國家資產達 50 億至 100 億美元，其犯罪手法包括：公然侵占民營企業、壟斷國營事業經營、將國家放款作為私人使用；以及收受企業的回扣與賄賂等等。這些貪污所得，均以人頭公司的美國帳戶存款、或購買美國的不動產，或是存放在國內外的人頭帳戶中。

馬可仕下台後，繼任者積極追討這些貪污不法資產，前後時間長達 18 年。1997 年，瑞士政府將其自銀行帳戶中查扣的 6 億 2400 萬，返還菲律賓暫存；直到 2004 年菲律賓最高法院做出沒收判決後，該款項才正式收歸國有。

對於這筆款項的運用，菲律賓政府成立了「農業改革基金」，以自主基金模式管理之。惟按照菲律賓審計委員會於 2006 年的調查，該基金的部份使用並未合乎目的，未使用在農民、或農業上；而且部分採購的金額也涉嫌浮報，十分可惜。

以上三個國際矚目的元首貪污案件，在跨國司法機關通力合作下，部分被貪污、侵吞的犯罪資產，多年之後陸陸續續回到母國。然而母國的新執政者能否善用追回的盜賊資產？真正把貪污所得還之於民、用之於民？這正是世界銀行與 UNODC 近年極力在國際間推動盜賊資產管理制度的目的，也值得我國繼續觀察與學習。

## 柒、結論與建議：期待新管理文化的建立

扣押物的管理，除了設置管理基金的部分，我國尚欠缺法源依據外，其他國際組織建議提升管理效能的方法，例如使用資產管理人、或是由專責機關管理，都無庸透過法律修正，即可以行政規章加以推動。最重要的是，決策者應扭轉眼光，對待贓證物的態度，不再是「把東西堆在那邊」、「東西沒有不見」就好；如果能有「倉儲管理」、「物盡其利」的想法，扣押物的管理才能與時俱進，贓物庫的清理才能真正落實。本文有如下四點建議：

### 一、提高贓物庫的管理層級，增設檢察事務官為資產管理人

贓物庫在地檢署內隸屬總務科，層級不高，自然不受重視。由於扣押物的種類繁多，狀況千奇百怪，而且隨著法務部推動犯罪資產的查扣，有價值的扣押物將源源不絕的進入地檢署。為了因應新局面，而且能以更積極的態度處理扣押物，地檢署可考慮增派檢察事務官，常駐贓物庫，擔任「資產管理人」，襄助檢察官的查扣、變價工作。另一方面，也可在入庫清點的業務進行把關，以強化贓物庫實物與簿冊記載的吻合性，從第一關開始掌握贓物庫的真實狀況，後續的管理與考核，才有落實的可能。

## 二、落實偵查中扣押物的變價，減輕贓物庫負擔

臺北地檢署依據法務部訂頒之「檢察機關辦理刑事案件偵查中扣押物變價應行注意事項」，於2012年拍賣了4部汽車、16件愛馬仕皮件，代表即使扣押物尚未經法院宣告沒收，被告或扣押物所有人仍有意願與檢察官配合，將有價值的扣押物先行拍賣變價，並且證明上開應行注意事項，是可以操作、實踐、對地檢署和當事人都有益處之行動準則。法務部應在全國地檢署大力宣導偵查中扣押物變價的作法，以期減輕現行贓物庫的負擔，至少在未來的案件中，不再讓各地檢署面臨國家賠償的風險。

從事扣押物變價的處分，個案承辦檢察官宜注意與當事人溝通的藝術。宜多站在被告與扣押物所有權人的立場，曉諭及時變價的優點：包括不必擔心扣押物跌價或受不當保管、不必擔心冗長訴訟程序、以後如法院未宣告沒收即可發還價金…等，並技巧性暗示在過去的案例中，即使聲請國家賠償也緩不濟急等語。當事人權衡利弊得失之後，通常於配合變價，甚至化被動為主動，請求檢察官趕快辦理變價。這部分溝通的藝術，法務部在辦理此項業務宣導時，宜一併納入教育訓練的內容。

### 三、成立扣押物管理基金，專款專用

法務部可考慮提出刑事訴訟法第 139 條<sup>38</sup>、及第 472 條<sup>39</sup>修正草案，在扣押物的處置、以及沒收物的處分相關規定中，增列成立扣押物及沒收物管理基金，並由台灣高等法院檢察署擔任基金管理機關，統籌收取扣押物、沒收物之變價所得，並專款專用於扣押物的管理、以及相關犯罪偵查工作上。此舉可彰顯我國執法機關追查犯罪資產的決心，而管理扣押物與辦案的相關軟、硬體設施經費，也可望獲得補充；如果管理得宜，更可將盈餘挹注國庫，產生多贏的結果。

另外，法務部宜先收集歷年來，全國地檢署各贓物庫就沒收物之變價收益情形、所需之人事、管理經費，並預估未來之收支預算，衡量成立全國性或區域性（北、中、南）管理基金的成本效益，進一步與財政部、審計部等相關主管機關商討成立基金之可能性，而且宜事先研擬對立法院、以及媒體之說帖，方為周全妥當。

### 四、設置專戶追回重大矚目案件之犯罪資產

---

<sup>38</sup> 刑事訴訟法第 139 條可增列第 3 項：「為有效管理扣押物，應設立管理基金為之，其捐助及組織章程由司法院會同法務部定之。」

<sup>39</sup> 刑事訴訟法第 472 條可增列第 2 項：「本法第 139 條第 3 項之規定，在沒收物之管理，亦適用之。」

為了貫徹法務部查扣犯罪所得中程施政計畫，各偵查機關不妨考慮在涉及犯罪資產追回之重大矚目案件中，就個案成立資產追回小組，並設立金融專戶，從偵查中開始，將偵查、審理、甚至判決確定執行後，有關該案件扣押、變價回收的款項，一律存入該專戶中，並定期對外公佈扣押與執行成果。例如：拉法葉軍購案、陳水扁貪污案、黃季敏貪污案…等，均可考慮此一設計，以彰顯我國打擊貪污犯罪、追回盜賊資產的決心與努力，相信對提高我國的施政透明化、廉政治理等國際評比，將會有正面幫助。

## 參考書目

### 一、中文文獻：

1. 林山田，刑罰學，臺灣商務印書，2009年10月。
2. 林孟皇，金融犯罪與刑事審判，元照出版社，2010年1月。
3. 蔡秋明等，2011年犯罪資產沒收國際研討會報告，法務部，2011年7月。
4. 邱智宏，建立跨部會專責年係機制，強化查扣犯罪所得，台灣士林法院檢察署，100年12月。
5. 靳宗立，犯罪所得之剝奪予沒收、追徵、追繳、抵償制度之檢討，檢察新論第5期，2009年1月。
6. 吳協展，美國犯罪所得民事沒收法制之介紹，檢察新論第6期，2009年7月。
7. 邱智宏，扣押及沒收財產之管理-政策上的評估，檢察新論第12期，2012年7月。
8. 陳文琪，追討犯罪不法所得-沒收制度之法制建構，檢察新論第12期，2012年7月。

### 二、英文文獻

1. Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larrisa Gray, Stolen Asset Recovery- A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture, The World Bank, 2009.
2. Jean-Pierre Brun, Larrisa Gray, Clive Scott, Kevin M. Stephenson, Asset Recovery Handbook- A Guide for Practitioners, The World Bank, 2011.
3. Simon N.M. Young, Civil Forfeiture of Criminal Property- Legal Measures for Targeting the Proceeds of Crime, Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

4. Stolen Asset Recovery- Management of Returned Assets: Policy Considerations, The World Bank, 2009.

## 從馬多夫案看美國政府對犯罪被害人之保護

臺灣臺北地方法院檢察署檢察官郭瑜芳

### 一、前言

本案是美國史上犯罪金額最龐大的證券詐欺案。被告馬多夫 (Bernard L. Madoff)，美國那斯達克前任主席、馬多夫證券投資公司董事長，因多年來以龐茲騙局 (Ponzi Scheme) 的形式對投資人不法吸收資金，於 2008 年 12 月 11 日涉嫌證券詐欺罪名遭聯邦調查局逮捕 (註一)；同日，美國證券管理委員會對馬道夫提起民事訴訟，聲請法院凍結其名下以及公司之資產並指定接管人。紐約州南區聯邦地方法院於翌日迅速裁定凍結馬多夫本人以及馬多夫證券投資公司之資產，並於同年 12 月 15 日依證券投資人保護法規定，指定皮卡德 (Irving H. Picard) 為受託管理人 (Trustee)，一方面接受審核投資人即被害人之賠償請求，另一方面負責追索與清算被告資產。另外，由於馬道夫個人及其公司已無力償付投資人，證券投資人保護基金 (註二) 亦向法院提出聲請，請求法院依證券投資人保護法保障投資人權益。

在刑事部分，紐約州南區聯邦地方檢察官於 2009 年 3 月 10 日對馬多夫提起公訴，共起訴十一條罪名，包括證券詐欺、投資建議詐欺、偽造文書、洗錢、侵佔、竊取員工福利金與偽證等，估計犯罪金額為 500 億美元。同年 6 月 29 日聯邦地方法院法官判處被告監禁 150 年。目前檢察官、證管會及受託管理人仍繼續追查犯罪資金與共犯中 (註三)。

由於本案犯罪金額龐大，被害人數眾多，美國行政與司法部門保護被害人的措施為何，值得重視。本文將從受託管理人之具體作為、與政府機關之資訊公開兩方面進行說明，以供參考。

### 二、受託管理人之具體作為

聯邦地方法院於 2008 年 12 月 15 日指定皮卡德為受託管理人後，由於馬多夫個人及其公司已無力償付投資人，民事案件起訴後即移轉由破產法院管轄。破產法院授權受託管理人接管、清算、追索馬多夫及其公司之財產，並受理、償付被害人賠償之作業。茲

分成三點說明：

(一) 清算收款程序：

為了有效清算與追索馬多夫及其公司財產，受託管理人自法院授權時起，即雇用國外顧問、投資銀行顧問、私家偵探、證券營業員與證券投資顧問，尋求專業協助，以期掌握清算之時效。

依受託管理人向破產法院與全體被害人提出之期中報告(註四)，已經展開清算程序之資產包括：1. 公開標售馬多夫證券公司之證券自營事業，此部份於2009年06月17日完成交易，得款2,450萬美元。2. 出售證券交易部位，於同年06月30日以前完成的部份，計得款4億7,125萬美元。3. 清查馬多夫及其公司於美國境內之銀行帳戶，一共確認有3家銀行、11個帳戶，共收取銀行存款金額計5,757萬美元。4. 出售轉投資事業「馬多夫航空公司」股權，得款75萬美元。5. 從馬多夫證券公司其他進行之民事訴訟，獲得法院判定勝訴金額約14萬美元。6. 出售體育活動門票，得款9萬美元。7. 保險理賠23萬美元。8. 受贈人自願退回之捐款及政治獻金，總計14萬美元。9. 稅務機關退回稅款1萬2千美元。10. 出售聯貸案得款158萬美元。11. 出售其他資產，得款5萬美元。

另外，證券投資人保護基金同意對於沒有爭議之投資金額，先行墊付賠償投資人，每筆賠償請求以50萬美元為上限(見下文說明)。截至2009年6月30日止，由受託管理人代理投資人向證券投資人保護基金收取之賠償金額為2億1千萬美元。總計，在短短半年時間之內，受託管理人成功清算、收取馬多夫及其公司之財產總金額共為8億200萬美元，頗具成效。

(二) 受理賠償程序：

皮卡德接受紐約時報專訪時曾表示，受託管理人每天必須決定：「誰可先獲得賠償、誰最終將獲得賠償、誰不會獲得賠償、以及誰應該把錢吐出來。」而且這個工作吃力不討好，「沒有人會跟你說謝謝。」(註五)

受託管理人獲得法院授權後，即於各大媒體刊登訊息，要求投資人儘速報明債權，並以書面通知已知悉之投資人與債權人申報債權，以確保投資人得以向證券投資人保護基金請求賠償。依受託管理人公布之統計數據，至 2009 年 10 月 29 日止，受託管理人共接獲 2871 筆賠償之申請，其中已認可之申請為 1562 筆，遭駁回申請者則為 1309 筆；認可請求賠償之總金額為 44 億 3810 萬美元。

為了儘速彌補投資人之損失，受託管理人與證券投資人保護基金合作，自 2009 年 08 月 05 日開始，依證券投資人保護法之規定，對於投資人沒有爭議之賠償款項，以每筆 50 萬美元為上限，立即支付投資人，因此上述認可之賠償申請中，將有 5 億 3542 萬美元得先行獲得賠償。再者，因馬多夫案受財產損害致無力維生者，受託管理人也提供「艱困方案」( The Hardship Program) 之申請，符合一定條件之投資人，其賠償申請案件可優先進行審核，並優先獲得賠償。

值得一提的是，受託管理人從清算程序開始，即架設 [www.madofftrustee.com](http://www.madofftrustee.com) 之網站，使投資人得以即時取得最新相關資訊，這些資訊包括：經常性之新聞稿說明清算進度與現況；賠償申請之筆數、認可與駁回申請之筆數；認可賠償之金額以及證券投資人保護基金先行償付之金額；破產法院相關訴訟文書與法院裁定；「艱困方案」之說明與申請書等，足見其對投資人資訊取得權利之保障。

### (三) 資產調查程序：

依證券投資人保護法之規定，有關馬多夫個人及其公司之資產、負債、及清算等事項，受託管理人有義務進行調查，並將調查結果陳報法院；如調查發現涉有犯罪或違反法令之行為，亦應陳報法院。經半年來之調查，受託管理人發現馬多夫及其公司之資產分布在 11 個區域，包括英國、直布羅陀、百慕達、英屬維京群島、開曼群島、巴哈馬、愛爾蘭、法國、盧森堡、瑞士以及西班牙等。

對已發現之國外資產，受託管理人採取三階段步驟已取回資產：

1. 調查在地之資產活動情形；如有需要將聘僱當地顧問。2. 採取法律途徑防止脫產行為。3. 向當地法院或政府請求取回資產。例如，受託管理人在英國已與其重大犯罪辦公室進行合作，追查馬道夫在英國的資產。受託管理人也向紐約州破產法院，對直布羅陀、英屬維京群島等相關基金提起民事訴訟以及假處分，總計金額達 137 億美元。

由以上說明可知，受託管理人在追查、清算馬道夫個人與公司之資產，以及受理投資人賠償請求兩方面，短短半年內均有顯著績效。然而不可諱言，其投入之人力物力更是驚人，半年內支出之行政費用即高達 4,590 萬美元（註六）。

### 三、政府機關之資訊公開

美國政府向來強調「行政透明化」以及保障人民「知的權利」，在本案也可見到此精神之落實。紐約南區聯邦檢察官辦公室在網站上（註七）揭露各種有關本案的資訊，除案情說明、案件進展、以及最新訴訟進度外，一般民眾均可全文下載下列資訊：

- （一） 檢察官對被告馬多夫之羈押聲請書。
- （二） 法院凍結被告馬多夫資產、指定受託管理人之裁定書。
- （三） 檢察官聲押補充理由書。
- （四） 被告馬多夫請求具保答辯狀。
- （五） 被告馬多夫起訴書。
- （六） 檢察官對被告馬多夫量刑意見書。
- （七） 2009 年 03 月 10 日法院開庭筆錄。
- （八） 法院有關被告馬多夫認罪聲明、及保障被害人權益之新聞稿。
- （九） 2009 年 03 月 12 日認罪程序筆錄。
- （十） 檢察官於被告馬多夫認罪後聲押理由書。
- （十一） 上訴法院駁回被告馬多夫聲請具保裁定書。
- （十二） 法院宣告沒收被告馬多夫財產裁定書。
- （十三） 2009 年 06 月 29 日被告馬多夫量刑開庭筆錄。
- （十四） 法院有關被害人賠償之裁定書。
- （十五） 有關證據揭露之意見書與裁定書、其他共犯之起訴書

與開庭筆錄等等。

故除了本案被害人外，媒體與社會大眾均能隨時掌握馬多夫案件之內容與訴訟活動。此外，美國證管會亦於 2009 年 08 月 31 日公布長達 477 頁的調查報告（註八），說明為何證管會未能即時發現被告馬多夫長達十多年的騙局，以表達證管會負責之態度，並作為日後防範證券市場詐欺犯罪之借鏡。

#### 四、結語

馬多夫案件因犯罪規模龐大、被害人數眾多，美國行政機關、司法機關均投入大量人力與資源，除了將犯罪行為人繩之以法外，更盡力查扣犯罪所得，彌補被害人財產上損害。又美國司法機關、行政機關不斷主動公布各種與案情相關之原始資料，使社會大眾能便捷、迅速獲取資訊，被害人亦因而了解自身權益，以正視聽，這些作法，對行政、司法機關公信力之建立與提昇，均有所助益，也值得我國參考。

（註一）龐茲騙局（Ponzi Scheme）乃美國對「老鼠會」的俗稱，意指參與者試圖止透過吸收新會員來獲利。這些騙局最大的特色，在於承諾短期間內只要投入資金，並說服別人也一起投入，就能獲得極高的報酬。馬多夫詐騙案簡要的事實為，其自 1996 年起，以投資避險基金、每年可支付 15%至 20%報酬為幌子，向不特定投資人吸收資金；然而其並未真實進行交易，而是以後加入投資人之資金，支付前投資人之報酬，直到 2008 年 12 月無力支付，本案才爆發。馬多夫被起訴後，坦承檢察官起訴之全部犯行。詳細犯罪情節請參考：馬多夫騙局，Peter Sender 著，洪慧芳譯，三采文化，2009 年 6 月。

（註二）證券投資人保護基金（Securities Investor Protection Corporation）是 1970 年美國國會通過證券投資人保護法後，依法成立之證券業非營利性會員組織，強制要求全體證券商成為會員，繳納會費成為投資人保護基金。基金設立宗旨是，一旦出現證券商破產或倒閉時，在該證券商交易之投資人，

可獲得一定金額之賠償。本案被告馬多夫是以馬多夫證券公司為名義向不特定被害人吸收資金，因此被害人同時具備投資人之身分，因而享有證券投資人保護法之保障。有關證券投資人保護基金，請參考網站：<http://www.sipc.org>。

(註三)檢察官迄今起訴另外二名共犯，馬多夫證券公司財務長 Frank DiPascali, Jr. 以及馬道夫之會計師 David G. Friehling，馬多夫之配偶及二個兒子名下財產已遭凍結。民事部分，受託管理人對馬多夫之配偶以及其最大客戶之一 Jeffery Picower 提起民事訴訟，後者卻於 2009 年 10 月 25 日被發現溺斃在自宅游泳池，相關案情最新發展，請參考紐約時報：

[http://www.nytimes.com/2009/11/04/business/04madoff.html?\\_r=1&scp=2&sq=Madoff&st=cse](http://www.nytimes.com/2009/11/04/business/04madoff.html?_r=1&scp=2&sq=Madoff&st=cse)、

[http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/bernard\\_l\\_madoff/index.html?scp=1-spot&sq=Madoff&st=cse](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/m/bernard_l_madoff/index.html?scp=1-spot&sq=Madoff&st=cse)

<http://www.nytimes.com/2009/10/26/business/26madoff.html?scp=8&sq=Madoff&st=cse>

(註四) 依破產法院命令，受託管理人必須每半年提出期中報告說明清算情形。閱覽期中報告 (Trustee's First Interim Report For The Period December 11, 2008 Through June 30, 2009) 全文，請連結 <http://madofftrustee.com>

(註五) 皮卡德紐約時報專訪全文：

[http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/p/irving\\_h\\_picard/index.html?scp=1-spot&sq=irving%20h%20picard&st=cse](http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/people/p/irving_h_picard/index.html?scp=1-spot&sq=irving%20h%20picard&st=cse)

(註六) 受託管理人支出之行政費用，全部由證券投資人保護基金支付，不影響本案投資人對被告及相關共犯民事求償之權利；參照同註四期中報告 P. 18。

(註七) 欲參考詳細資料，請連結

<http://justice.gov/usao/nys/madoff.html>

(註八) Investigation of Failure of the SEC to Uncover Bernard Madoff' s Ponzi Scheme - Public Version, U.S. Securities and Exchange Commission Office of Investigation °

<http://www.sec.gov/news/studies/2009/oig-509.pdf>

