



出國報告（出國類別：專題研究）

如何提昇檢察機關之行政效能

服務機關：臺灣臺北地方法院檢察署

姓名職稱：蔡名堯檢察官

派赴國家：美國

研究期間：民國九十三年七月至九十三年十二月

報告日期：民國九十四年三月

摘要：

所謂檢察「效能」，除了講求速度之「效率」(efficiency)概念外，尚應包括執法有效性之「功效」(efficacy)內涵在內，前者重在程序之迅捷、簡便；後者則著眼於實體之公平、正義，換言之，檢察效能之提昇無非係兼顧實體正義及程序效率，並儘可能求得二者之平衡點，使人民獲得最大程度之滿足，才能真正落實司法保障人民權利之初衷。吾國刑事訴訟法先後於民國九十二年二月六日、同年四月七日修正公布，其中關於當事人進行主義、證據法則、交互詰問、協商程序等新制，均以美國法制為重要之規範參考。從而，本文嘗試依循吾國法制變革之走向，以美國法制為主要之研究對象，首先淺探美國法制之淵源及其發展歷程，以了解其現今法制所存在的幾項特色：聯邦與州體制並行、大陪審團制度及二造對抗制度等權利思想；其次，擬由美國檢察體系之組織面切入，以了解其機關運作及人力配置情形，並進一步採擇美國聯邦刑事司法體制為研究對象，除探討其組織之體系、架構、職能外，復以筆者於研究期間實地參訪之麻薩諸塞區聯邦檢察署(the United States Attorney's Office for the District of Massachusetts)為例，深入介紹職司刑事訴追主力之聯邦檢察署其各項組織、人員、運作等情形；同時兼顧程序面之需求，自聯邦刑事訴訟程序之相關規定入手，綜覽美國聯邦刑事案件之流程及聯邦檢察官於各階段之權能；最後，擬綜合上述面向及研究所得，嘗試提出美國法制中別具效能及參照價值之制度規範或設計，期能作為吾國法制之參考。

目次：

壹、前言.....	1
貳、美國檢察制度之發展.....	3
一、淵源.....	3
二、發展.....	3
(一)殖民地時代.....	3
(二)美國獨立後.....	4
參、美國聯邦檢察制度之組織體系及實務運作.....	5
一、組織架構及定位.....	5
二、聯邦檢察署組織簡介—以麻薩諸塞區為例.....	8
(一)組織.....	9
1. 刑事處 (Criminal Division).....	9
2. 民事處 (Civil Division).....	11
3. 行政處 (Administration Division).....	11
4. 公共事務室 (Office of Public Affairs).....	12
(二)專案會議或計畫.....	12
1. 執法協調委員會 (The Law Enforcement Coordinating Committee , "LECC").....	13
2. 除惡立善計畫 (Weed and Seed Program).....	13
3. 被害人暨證人協助計畫 (Victim and Witness Assistance Program).....	14
4. 反恐諮詢會議 (Anti-Terrorism Advisory Council , "ATAC").....	18
肆、透析美國聯邦刑事程序兼論聯邦檢察官之權能.....	18
一、刑事法之聯邦化 (FEDERALIZATION OF CRIMINAL LAW).....	18
二、聯邦刑事程序綜覽.....	19
(一)逮捕前之調查 (The Pre-Arrest Investigation Stage).....	19
(二)逮捕 (The Arrest Stage).....	20
(三)歸案 (The Booking Stage).....	20
(四)逮捕後之調查 (The Post-Arrest Investigation Stage).....	21

(五)提審 (The Initial Appearance)	21
(六)起訴決定 (The Decision to Charge)	21
(七)起訴審查機制—大陪審團或預審 (The Grand Jury or Preliminary Hearing Stage)	22
(八)指控答辯 (The Arraignment Stage)	23
(九)認罪協商 (The Plea Agreement Procedure)	23
(十)審前聲請 (The Pre-Trial Motions Stage)	25
(十一)審判 (The Trial Stage)	25
(十二)量刑 (The Sentencing Stage)	27
(十三)上訴 (The Appeal Stage)	27
(十四)監禁 (The Prison Stage)	28
伍、提昇我國檢察效能之省思—代結論	28
一、建立社區導向之檢察制度(COMMUNITY ORIENTED PROSECUTION)	28
二、成立執法協調委員會	29
三、強化新聞處理，善用媒體力量.....	30
四、建立檢察官辦案手冊及求刑準則.....	31
(一)檢察官辦案手冊.....	31
(二)檢察官求刑準則.....	32
1.美國聯邦量刑機制之思考.....	32
2.建立檢察官求刑準則之必要性.....	33
五、深化司法保護功能	34
六、整合平行程序，提昇辦案效能.....	35
七、擴大速偵案件範圍，促進程序經濟.....	37

壹、前言

筆者自民國八十八年六月間起，奉派至臺灣臺北地方法院檢察署服務，先後從事刑事偵查、實行公訴、刑罰執行等職務，歷經刑事訴訟程序各階段之檢察官角色定位及工作挑戰，有感於司法的核心價值固然在追求公平正義之最終實現，然而，在實務運作中，由於嚴格之證據要求及程序保障，司法不能擔保冗長訴訟程序後公理正義之必然實現，換言之，司法至多僅能求得訴訟上之相對正義，而非符合真實之絕對正義，此乃司法之有限性所使然，從而，倘司法僅係一味要求訴訟當事人必須歷經漫長之程序去追求不符合真實的訴訟結果，這樣的司法勢必無法滿足人民的期待。

吾國之刑事訴訟法在經歷司法實務之醞釀及各界之折衝討論後，於九十三年三月二十三日經立法院三讀通過第七編之一協商程序條文，於同年四月七日公布施行，其立法理由敘明該制度之立法目的係為解決法院之案件負荷，並促進案件之快速終結等語，使我國之刑事訴訟法在實體真實發見主義之傳統外，同時吸納了程序迅速的要求，使「效率」亦成為刑事程序所追求的目的之一，就此觀點言，協商程序之立法誠可謂開啓吾國刑事程序之新頁。然而，由於前開立法僅將其制度目的限縮在減輕法院案件負荷一端，因此自立法及施行以來，其正當性屢遭「為效率犧牲正義」之質疑。

參諸美國聯邦憲法第六修正案明文揭示人民有受迅速審判（speedy trial）之權利¹，此一條款復經美國聯邦最高法院以判決宣示應適用於全國各州²，許多州均以憲法或法律明文規定此一原則，聯邦政府亦於一九七四年以聯邦迅速審判法案（Speedy Trial Act of 1974）進一步落實前開基本權利。細繹其理論基礎，無非係認程序之延滯係不公平且不利於被告者，且可能導致正當法律程序（Due Process Clause）之違反。倘從美國聯邦憲法賦予人民前述保障之法律精神加以推演、深化，不難得知「效率」實係「正義」之外，司法所追求的另一個核心價值。基此觀點，淺見以為協商程序之制度目的不應僅在減輕法院之案件負荷，而應自促進法秩序迅速實現³之權利思想著眼，方能正當化其理論基礎，而廣獲人民認同。

¹ "In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy trial, ..." U.S. Const. Amend. VI.（美國聯邦憲法第六修正案：「被告於所有刑事訴訟程序中，應享有迅速審判之權利，…。」）

² *Klopfer v. North Carolina*, 386 U.S. 213, 222-223 (1967)

³ Marc L. Miller, Ronald F. Wright: *Criminal Procedures: Cases, Statutes, and Executive Materials*, 1998, Aspen Law & Business, A Division of Aspen Publishers, Inc., p. 1363.

承前所述，倘肯定司法之核心價值在追求正義及效率，則屬於廣義司法機關之檢察機關，自不能無視於人民對司法正義及程序效率之期待。再者，檢察官職司刑事案件之偵查、公判庭之攻防、刑罰之執行，可謂自始至終參與刑事訴訟程序之各個階段，非但係執法者（對於違背刑事法律之行為加以訴追），更是司法之監督者（於判決前在公判庭實施攻防以監督法院；於判決後審查判決之適法性並依法上訴尋求救濟）及實現者（執行判決結果），其影響層面遠遠凌駕於職司審判工作之法院（狹義的司法機關），從而，如何使檢察機關之存在切合人民之需要，實乃吾人首應正視之課題，亦係本文研究之目的。

所謂檢察「效能」，除了講求速度之「效率」（efficiency）概念外，尚應包括執法有效性之「功效」（efficacy）內涵在內，前者重在程序之迅捷、簡便；後者則著眼於實體之公平、正義，換言之，檢察效能之提昇無非係兼顧實體正義及程序效率，並儘可能求得二者之平衡點，使人民獲得最大程度之滿足，才能真正落實司法保障人民權利之初衷。

本文嘗試依循吾國法制變革之走向⁴，以美國法制為主要之研究對象，首先淺探美國法制之淵源及其發展歷程，以了解其現今法制所存在的幾項特色：聯邦與州體制並行、大陪審團制度及二造對抗制度等權利思想；其次，擬由美國檢察體系之組織面切入，以了解其機關運作及人力配置情形，並進一步採擇美國聯邦刑事司法體制為研究對象，除探討其組織之體系、架構、職能外，復以筆者於研究期間實地參訪之麻薩諸塞區聯邦檢察署（The United States Attorney's Office for the District of Massachusetts）為例，深入介紹職司刑事訴追主力之聯邦檢察署其各項組織、人員、運作等情形；同時兼顧程序面之需求，自聯邦刑事訴訟程序之相關規定入手，綜覽美國聯邦刑事案件之流程及聯邦檢察官於各階段之權能；最後，擬綜合上述面向及研究所得，嘗試提出美國法制中別具效能且適合我國國情的制度規範或設計，期能作為吾國法制之參考。惟像考察美國刑事訴訟制度之發展沿革及具體運作方式等這類複雜的問題，即使一本專題著作亦不足以對其內容作出深度分析，因此，筆者在探討這些問題時，試圖以寥寥幾筆潑染的點和線來勾畫出整體的結構和意境，希望能將國畫中的潑墨山水精神體現於萬一。

⁴ 按吾國刑事訴訟法於九十二年二月六日修正公布關於當事人進行主義、證據法則、交互詰問等條文，係以美國法制為重要之規範參考；復於九十三年四月七日修正公布協商程序條文，立法理由中亦敘明係採摘自美國之認罪協商制度。

貳、美國檢察制度之發展

一、淵源

美國之法律體系主要源自英國，惟其因獨特之政治、社會因素及殖民地背景，逐漸發展出有別於英國之制度。大體言之，美國之檢察制度除了英國法制外，同時結合了法國、荷蘭法制中，檢察官發動公訴、代表政府等權能之特色，而發展出其獨步全球之檢察制度。

二、發展

(一)殖民地時代

美國在殖民地時代之初，繼受英國習慣法之傳統，由私人及具有警察權之官員負責訴追，並向法院報告訟案，但仍屬私訴性質；其後才逐漸將刑事案件之訴追權能賦予新產生之公訴人即檢察官，之後更發展出警察權與訴追權之分離。

英國在殖民初期，基於統治需要，開始於各州殖民地任命首席檢察官（Attorney General）作為英國王室在殖民地的代表，其權責嗣因應殖民地特性，不再僅止於作為法院或英國王室之顧問，而包含刑案之訴追及參與大陪審團之調查。其後，部分殖民地開始以「郡」（county）檢察官負責追訴刑事案件，與屬於中央權力之首席檢察官相對應，郡檢察官之產生代表地方權力之成形，亦導致首席檢察官於地方刑事追訴權力之限縮。

另外，於美國刑事訴追程序中，占有重要地位之大陪審團（grand jury）制度亦於此時成形，陪審團首見於麻薩諸塞州的殖民地⁵，早期是以一種社區會議的方式出現，相對於首席檢察官係英國王室的代表，大陪審團則代表殖民地人民。當時之大陪審團除了具有調查犯罪之功能外，同時代表人民反制英國政府訂定侵害殖民地人民權利之法律，並曾拒絕起訴印花稅法案⁶暴動事件之領袖，故在美國獨立革命期間，別具對

⁵ Joan E. Jacoby, *The American Prosecutor: a Search for Identity*, 1980, Lexington, Mass.: Lexington Books, 138.

⁶ Stamp Act, 1765年由英國政府通過之法令，規定對美洲各殖民地各種公務所用文件課以一種直接稅，成為第一個未獲殖民地議會同意的直接稅，當時有六個殖民地表示反對，1766年被羅金厄姆地方政府廢除。

抗英國王室之重要意義，因而受到極高之讚譽⁷，甚至成爲美國聯邦憲法所保障之基本人權之一⁸。

(二)美國獨立後

美國獨立後，其聯邦司法體系迅速發展，許多司法機關之設置及法律原則之確立均在此時奠基。早在一七八九年，國會即陸續通過相關法案賦予總統任命聯邦首席檢察官（Attorney General）及聯邦檢察官（即 federal prosecutor 或稱 United States Attorney）之權力，前者作爲總統的法律顧問，並代表聯邦政府於聯邦最高法院追訴犯罪或實施各類訴訟；後者則代表聯邦政府於各地區執行職務，並有聯邦檢察署（The Office of the United States Attorney）之設置⁹。

美國南北戰爭（The Civil War）後，由於聯邦政府加強中央集權，檢察體系因而產生重要發展，首先，聯邦首席檢察官於一八六一年被正式賦予監督、指揮各地區聯邦檢察官之權限¹⁰；嗣司法部（United States Department of Justice）於一八七〇年設立¹¹，至此聯邦首席檢察官正式成爲司法部長（即所謂的 minister of justice，但美國司法部長迄今仍係以 Attorney General 稱之），不但係聯邦政府的首席法律顧問，同時亦係聯邦司法體系的行政首長，中央集權的聯邦檢察制度至此確立。

至於美國各州，地方分權的檢察制度仍持續發展，且各州制度不盡相同，簡言之，美國獨立初期，因州檢察官仍屬派任官員，對任命之州長、首席檢察官或法官具有隸屬關係，其獨立性相對有限；迄於十九世紀，各州漸漸發展出以選舉方式產生州檢察官之制度，以取代先前之任命方式；時至今日，大略言之，州檢察體系係由州首席檢察官（state attorney general）與地區檢察官（可能有郡、區、市或鎮等層級）所組成（正式職稱因州而異），而大多數的州均以選舉方式產生州首席檢察官及地區檢察官，首席檢察官理論上對地區檢察官具有監督關係。

⁷ 美國第三任總統兼獨立宣言起草人傑佛遜(Thomas Jefferson)曾盛讚大陪審團是人民的法官(true tribunal of the people)。

⁸ “No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury,…” U.S. Const. Amend. V. (美國聯邦憲法第五修正案：「人民非經大陪審團起訴，不受死罪或其他不名譽罪之審判…。」)

⁹ Judiciary Act of 1789

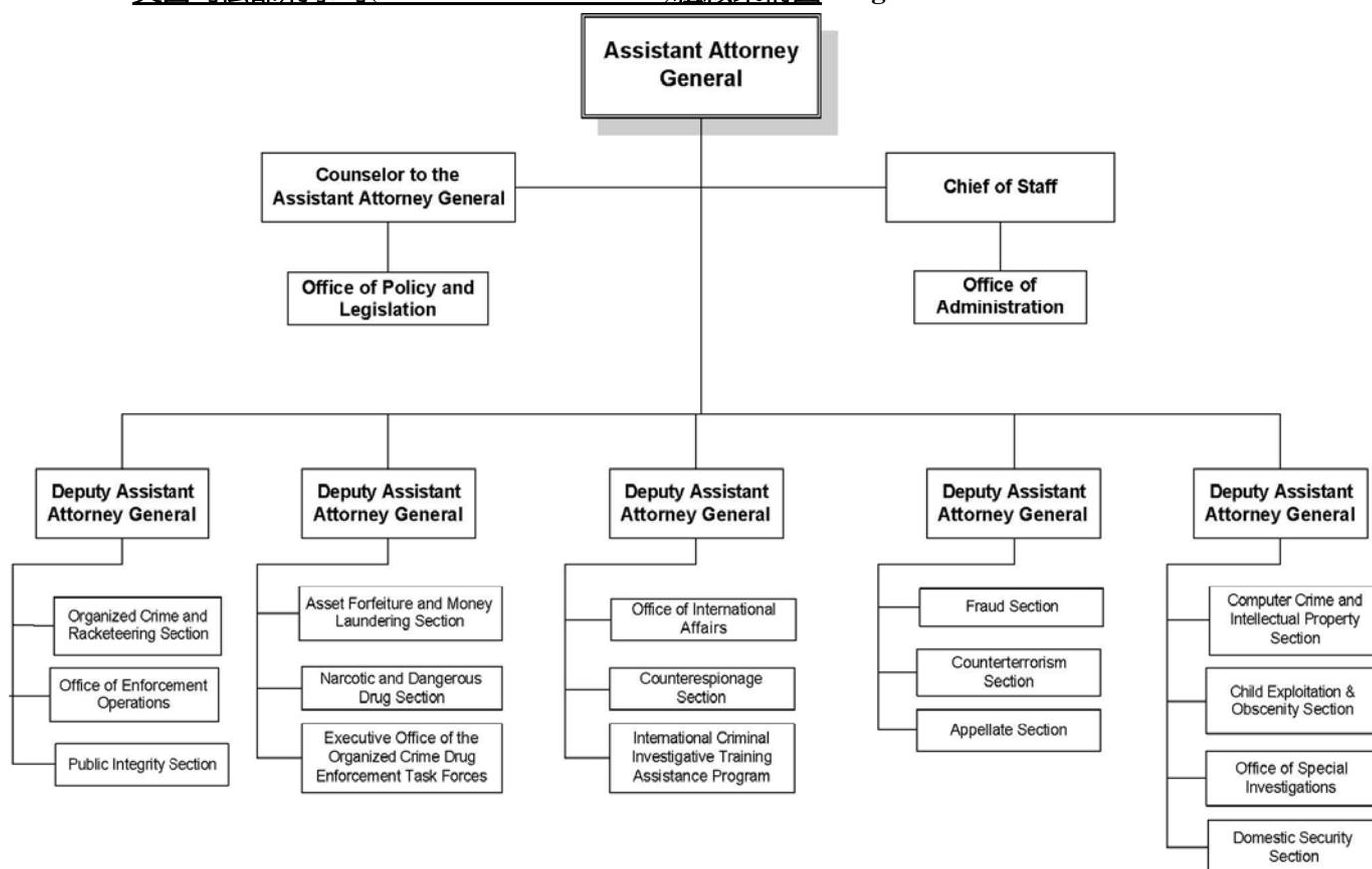
¹⁰ Act of August 2, 1861

¹¹ Department of Justice Act of June 22, 1870

司法部長係聯邦政府之最高執法官員，於各項法律事務有概括代表聯邦政府之權限，甚至親自代表聯邦政府就聯邦最高法院（United States Supreme Court）所審理極具重要性之案件出庭表述，同時有應總統或行政部門首長要求提供法律意見或建議之權責。

惟除上述最高法院之案件外，司法部長原則上並不親自實施個別具體之訴訟案件，關於聯邦刑事案件方面，原則上係由司法部刑事司（Criminal Division）及聯邦檢察官負責執行聯邦法律，同時對違反聯邦刑事法律之犯罪進行訴追。司法部刑事司以司長（Assistant Attorney General）為首，下劃分為許多單位¹³，例如詐欺（Fraud Section）、上訴（Appellate Section）、反恐（Counterterrorism Section）、財產沒收暨洗錢（Asset Forfeiture and Money Laundering Section）部門、組織犯罪暨藥品管制專案小組（Executive Office of the Organized Crime Drug Enforcement Task Force）及國際刑事調查訓練協助計畫（International Criminal Investigative Training Assistance Program）等，並有檢察官（Criminal Division Attorney）之配置。

***美國司法部刑事司(CRIMINAL DIVISION)組織架構圖“Organization Chart”**



¹³ 美國司法部刑事司組織架構圖，資料引自美國司法部刑事司網址：
<http://www.usdoj.gov/criminal/Cdorgch.htm>

刑事司除可由配置之檢察官直接實施訴訟外，同時負責監督刑事案件、研擬刑事政策、就刑事法律案件提供建議供司法部長、國會、白宮參考、協助聯邦檢察官及調查機構、領導國際、聯邦、各州及地方之執法事務等，此外，關於部分敏感的執法領域例如證人保護計畫或電子監察等，亦由刑事司負責批准或監控。從而，司法部刑事司在美國聯邦檢察體系中，實居於相當重要之地位。

聯邦檢察官則在司法部長之指揮監督下，作為刑事訴追之主要實施者。美國各州及其屬地波多黎各（Puerto Rico）、關島（Guam）、維京群島（Virgin Islands）及北馬里安納群島（Northern Mariana Islands）共劃分為九十四個聯邦審判區（federal judicial district），原則上每個審判區均有一位聯邦檢察官派駐執行職務，惟一的例外是關島（Guam）及北馬里安納群島（Northern Mariana Islands）二個審判區僅由一名聯邦檢察官負責執行該二區之職務，因此美國聯邦政府目前共有九十三名聯邦檢察官之設置。

聯邦檢察官依法具有以下職權¹⁴：代表聯邦政府訴追刑事案件、起訴或防禦以聯邦政府為原告或被告之民事案件、追索經行政執行無效之聯邦政府債權等。聯邦檢察官於其所派駐之審判區被賦予完全的人事、財政之管理權限，並行使廣泛之裁量權決定區域內之資源分配以挹注具有優先性之案件或人民之需求。質言之，聯邦檢察官在其轄區內實係居於首席檢察官之地位，其所領導之聯邦檢察署通常有其任務編組，諸如設置民事處（Civil Division）、刑事處（Criminal Division）、行政處（Administration Division）等單位，尤以規模較大之檢察署為然。各檢察署所轄之各類民、刑事訴訟等具體案件，係由助理聯邦檢察官¹⁵（Assistant United States Attorney）實際承辦，並向聯邦檢察官負責。

在此擬澄清一個觀念：所謂「聯邦檢察官」、「助理聯邦檢察官」，僅於刑事案件領域之各項作為及權能方面，係扮演吾國法制中所謂「檢察官」之角色；至於在前段所述民事案件、財產執行等權能方面，則完全是基於「律師」之地位，代表聯邦政府為原告或被告為起訴或防禦。且由「聯邦檢察官」、「助理聯邦檢察官」名稱中之「Attorney」一詞之含義觀

¹⁴ Title 28, Section 507 of the United States Code

¹⁵ 按「助理聯邦檢察官」應以「檢察官」而非「助理」理解之，他們是辦理各類民、刑事訴訟案件之主力，部分原係擔任律師或州檢察官，助理聯邦檢察官如符合一定資格，依法尚得獲任命為終身職。

之，本即係指「律師」及「法庭執法官員」而言¹⁶，其內涵包括「檢察官」在內。本文因僅探討「United States Attorney」及「Assistant United States Attorney」在刑事案件方面之權能，兼囿於翻譯的侷限性，故逕以「聯邦檢察官」、「助理聯邦檢察官」稱之，以便與吾國法制中之「檢察官」相互對應、比較，實則「United States Attorney」及「Assistant United States Attorney」係同時具有上述刑事、民事、財產執行等方面之權能，而非僅限於吾國法制概念下狹義之檢察權能而已，此一觀念不可不察。

在檢察官之定位方面，由於聯邦檢察官係由總統提名、經參議院同意後任命者，其去留乃繫於總統之意志；加以聯邦檢察官受由總統所任命之司法部長之指揮監督，在美國三權憲法體制下，司法部長係最高行政首長總統之內閣閣員之一；且司法部及聯邦檢察官之主要任務及功能即在執行聯邦法律。基於以上三點理由，儘管美國聯邦檢察官在實施個別訴訟案件之權能上具有相當之獨立性，惟整個聯邦檢察體系通常仍被定位為政府行政部門（executive branch）之一環。

二、聯邦檢察署組織簡介—以麻薩諸塞區為例

筆者於研究期間，經由哈佛大學法學院教授Donald K. Stern¹⁷之引介、協助，與麻薩諸塞區聯邦檢察署刑事處副處長（Deputy Chief of Criminal Division）Stephen P. Heymann¹⁸取得聯繫，經表達研究目的及參訪意願後，幸獲副處長慨然應允，因而得以前往麻薩諸塞區聯邦檢察署實際參觀、訪問，期間除蒙副處長熱誠接待，並就其生涯、職掌、制度及機關運作等議題充分討論外，副處長尚安排筆者拜訪曾擔任州檢察官之現任麻薩諸塞區聯邦檢察署刑事處助理聯邦檢察官James F. Lang，就其從事刑事訴追之經驗、檢察官之案件負荷及與調查人員之互動關係、聯邦與州檢察體系之異同等節交換意見，獲益頗豐，也讓筆者對聯邦檢察體制有更深入的認識。從而，本文擬以麻薩諸塞區聯邦檢察署為例，說明聯邦檢察署之組織、人員及其運作情形。

¹⁶ “Attorney” means: a lawyer; an officer of the court who has a duty toward a client and the court for the administration of law, “Gilbert Law Dictionary”

¹⁷ 曾任麻薩諸塞區聯邦檢察官(1993/11/19-2001/6/2)，現為法律事務所(Bingham McCutchen LLP, Boston, Massachusetts)合夥人。

¹⁸ 終身職之助理聯邦檢察官，擔任檢察工作已逾二十年。二〇〇四年秋季在哈佛大學法學院協助其父即哈佛大學法學院教授Philip B. Heymann講授刑事調查課程。

(一)組織

現任麻薩諸塞區聯邦檢察官Michael J. Sullivan係於二〇〇一年九月間，由布希總統所任命，於其所轄區域內之Boston¹⁹、Springfield²⁰、Worcester²¹等地均設有辦公室，全署配置約二百名助理聯邦檢察官及支持系統人力。其中大部分人力均配置於Boston辦公室，Springfield、Worcester二辦公室因係分署（branch office），僅各有約三名刑事處助理聯邦檢察官、一名民事處助理聯邦檢察官派駐。麻薩諸塞區聯邦檢察署之內部組織大致如下：

1. 刑事處（Criminal Division）

刑事處負責所有刑事案件之調查及訴追、向聯邦檢察官提供關於刑事法律事務方面之建議，並負責就刑事案件方面與其他司法部門進行協調聯繫事宜。目前刑事處大約有八十五名助理聯邦檢察官，分為以下各組：

(1) 上訴組（Appeals Unit）

上訴組負責在提起上訴之前，就上訴要旨（appellate brief）加以審閱、批准，並向聯邦檢察官分析由政府提起上訴之利弊，同時向助理聯邦檢察官提供關於法律爭議問題之建議。

(2) 資產沒收組（Asset Forfeiture Unit）

資產沒收組負責調查、訴追民、刑事案件可能涉及之不動產、貨幣、車輛及其他財產之沒收。本組之每位助理聯邦檢察官分別負責處理或協助其他刑事處各小組之刑事沒收事宜，其可單獨或與其他小組之助理聯邦檢察官共同執行之，並由有契約關係之物產公司職員提供相關技術及服務。本小組同時致力於沒收資產的公平分享以提昇聯邦、州及地方執法機構間之合作關係。

(3) 經濟犯罪組（Economic Crimes Unit）

經濟犯罪組負責調查、訴追各類經濟犯罪，包括金融詐欺、破產詐欺、保險詐欺、洗錢、稅務案件、證券詐欺、商業舞弊、著作權侵害、採購詐欺、環境犯罪及複雜之電腦相關犯罪等。

(4) 保健詐欺組（Health Care Fraud Unit）

¹⁹ United States Courthouse, Suite 9200, 1 Courthouse Way, Boston, MA 02138

²⁰ Federal Building and Courthouse, 1550 Main Street, Room 310, Springfield, MA 01103

²¹ Donohue Federal Building, Room 206, 595 Main Street, Worcester, MA 01608

保健詐欺組負責調查、訴追由公司、個人、獨立實驗室、透析中心、藥廠、醫學儀器製造商、醫院、緊急救護人員、醫師、藥師及其他醫療從業人員等所從事之保健詐欺行爲。

(5)組織犯罪暨毒品查緝專案小組 (Organized Crime Drug Enforcement Task Force)

組織犯罪暨毒品查緝專案小組負責調查、訴追毒品案件及其相關犯罪，尤其針對大型的非法走私、販賣毒品之組織。本專案小組之成員除助理聯邦檢察官外，尚有聯邦調查局、藥品管制局、國稅局、移民局等單位之調查人員，並與另五個新英格蘭州²²合作執行查緝任務。

(6)組織犯罪檢肅組 (Organized Crime Strike Force Unit)

組織犯罪檢肅組負責調查、訴追其轄內之犯罪組織所從事之勒索、詐欺、重利等犯罪，包括傳統的犯罪組織如黑手黨、亞洲幫、俄國組織及新興的黑社會組織等，均屬其查緝之目標。此外，本組尚負責處理勞工詐欺案件。

(7)貪污暨特偵組 (Public Corruption and Special Prosecutions Unit)

貪污暨特偵組負責調查、訴追屬於聯邦犯罪之貪污案件，並處理人權案件及其他經個別指定具有特殊敏感性之案件。

(8)重案組 (Major Crimes Unit)

重案組負責調查、訴追不屬於上述五類 (編號(3)至(7)) 專案之案件，包括縱火、爆炸、槍砲、銀行搶劫、偽造貨幣、關務、郵政、襲擊聯邦官員等及其他聯邦犯罪。

(9)反恐暨國家安全組 (Anti-Terrorism and National Security Unit)

反恐暨國家安全組從事反恐任務，並調查危害國家安全之案件，例如間諜、軍品走私等。此外，本組尚主持反恐諮詢會議、執行緊急事故應變方案及國家安全暨國際事務計畫。

刑事處副處長 Stephen P. Heymann 於訪談中表示，專組辦案之目的在於將案件加以類型化後，分由專責之助理聯邦檢察官承辦，在此機制運作下，專組之助理聯邦檢察官由於僅承辦特定類型之案件，較易迅速掌握案件重點並利於將相類案件統籌辦理，有助於辦案效能之提昇及執法標準之一致；同時，專組之助理聯邦檢察官由於

²² 新英格蘭(New England)係美國東北部六州：Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, Vermont, New Hampshire, Maine之總稱。

就其專組類型之案件別具經驗，因此得以在調查階段妥適領導調查人員、配合調查行動，並於非專組人員諮詢其專組類型案件時給予適切之協助、建議，有助於專業領域之自我提昇並獲取成就感。再者，為兼利助理聯邦檢察官自辦理各類專組案件之過程中汲取經驗，刑事處亦會視實際需要調整各助理聯邦檢察官之組別配置。

2.民事處 (Civil Division)

民事處代表美國聯邦政府及其政府部門、機構及其員工從事麻薩諸塞區之民事訴訟，包含審判及上訴階段。民事處約有十八名助理聯邦檢察官，其中各有一名派駐於 Springfield 及 Worcester 辦公室。民事處主要從事三種類型之活動：民事防禦訴訟、從事訴訟等積極作為以實現聯邦之民事權利、收取債權等，以下分述之：

(1)防禦訴訟 (Defensive Litigation)

民事處之助理聯邦檢察官就美國政府為被告之廣泛民事訴訟，負責防禦聯邦政府及其機關，這類訴訟包含依據聯邦侵權行為賠償法所提起之訴訟、主張聯邦工作歧視之訴求、質疑機關行為或政府採購未遵守行政程序法、依社會安全法所提起之上訴、依資訊公開法及隱私權法訴請之資料公開等訴訟，並為政府官員防禦其因個人資格、能力被訴之案件。

(2)實現民事權利 (Affirmative Civil Enforcement, 簡稱 ACE)

民事處投入大約一半的資源於本項計畫，提起訴訟以實現聯邦法規之要求，並針對向政府提出虛偽索賠或從事詐欺之人取得損害賠償。本項計畫以執行聯邦虛偽索賠法案 (False Claims Act) 而提起之訴訟案件為數最多，其中又以保健詐欺居首，此外，本計畫尚從事政府採購詐欺案件之訴追及環境暨公民權利等法律之執行。

(3)財務訴訟 (Financial Litigation Unit)

本部門負責收取因違約、積欠貸款、不履行行政罰鍰或刑事罰金而積欠政府之債務，並依法執行刑事罰金、賠償命令及民事判決。

3.行政處 (Administration Division)

行政處由行政處長 (Administrative Officer) 領導，主要任務係

為麻薩諸塞區聯邦檢察署內所有人員及各項運作提供一致且有效率之行政支援及服務，並負責計畫、執行各項行政服務以提昇機關運作之效能及效率。行政處除處長外，另有約二十六名職員及七名在校生負責以下業務：

(1)人力資源及人事管理

由人事主管、人事管理專家、人事助理及人事員所組成，負責所有人力資源及管理方面之事務，包括退休、福利、應徵、雇用、職務劃分、薪資管理等。

(2)財務管理

由財務主管、分析師、助理及一名在校生組成，負責規劃、執行、監控機關之預算，並定期提出財務報告。

(3)系統及資訊管理

由系統經理、電腦專員、電腦助理、訴訟支援系統專員、案件管理經理、案件登錄技師及三名在校生組成，負責電腦支援功能，包括內部運作、訴訟支持、案件管理等，並建立資料庫及前科管理系統，此外，系統並支援視訊設備以利各項會議、面試、訓練等活動之進行。

(4)支援服務

由主管、專員、行政員、郵務員各一名及三名在校生組成，負責機關之後勤運作，例如電話、郵務、採購、設備、財產管理等事務。

4.公共事務室（Office of Public Affairs）

公共事務室負責處理公眾及媒體關於一般事件或民、刑事案件之一切詢問，並負責發布民、刑事案件之新聞稿。新聞稿自發布日起三個月內，均可在公共事務室之網頁上自由點選閱覽，超過三個月的資料亦可向該單位聯繫索取，此外，該網頁尚公布現由麻薩諸塞區聯邦地區法院（United States District Court in Massachusetts）審判中之案件資訊。

(二)專案會議或計畫

麻薩諸塞區聯邦檢察署除設有上述內部組織各司其職外，為因應特殊目的或需要，另存在以會議、委員會、計畫等型態運作之結構，茲舉

例分述如下：

1. 執法協調委員會 (The Law Enforcement Coordinating Committee, "LECC")

(1) 背景

早在一九八一年，暴力犯罪專案小組即發現聯邦、州及地方之執法工作亟須相互合作，因而向司法部長建議成立執法協調委員會，司法部長乃發布命令指示各聯邦檢察官於其轄區內成立執法協調委員會，今日每一聯邦檢察署均有執法協調委員會之設置，該委員會由聯邦、州、地方之執法部門組成，目的在於促進各群體間之協調、合作，並提高刑事審判體系之整體效能。

(2) 成員

執法協調委員會集結麻薩諸塞區之首要執法官員，聯邦方面有聯邦調查局、藥品管制局、國稅局、移民局、關務局、特勤局、國家公園局、郵務官、其他聯邦調查單位及軍事刑案調查官等，州及地方方面除州及地方政府警察局及警察單位外，尚包括首席檢察官及地區檢察官、公共安全局、矯正局、緩刑局、假釋局、州長法律顧問室等單位。麻薩諸塞區執法協調委員會係由麻薩諸塞區聯邦檢察官與麻薩諸塞州首席檢察官共同主持。

(3) 組織架構

各審判區之執法協調委員會其組織架構大同小異，司法部允許各該委員會依其區域特性各自以最有效能之方式組織運作。綜言之，執法協調委員會之特色即係將聯邦、州及地方原本自成系統且互不相涉之各階執法機關，統籌收編於同一個組織系統下。以麻薩諸塞區為例，執法協調委員會之成員約有四百名執法官員，全區會議每年召開一次，並視實際需要針對特定議題集會或舉辦訓練研習課程。

2. 除惡立善計畫 (Weed and Seed Program)

除惡立善計畫主要係針對某些高犯罪率之目標社區，採取預防、控制、降低暴力犯罪、藥物濫用、幫派活動之措施。其策略有二，其一係由檢察官暨執法機關合作掃除從事上述犯罪之徒，並避免渠等再度返回目標社區，此即所謂「除惡」("weeding" out)；其二

則係於目標社區推動犯罪預防、干預、治療及社區重建等人性化服務，此即所謂「立善」（”seeding”）。執法官員自目標社區之居民獲取資訊以掃除罪犯，同時協助社區居民取得社區重建之資源，因而使「除惡」、「立善」二項策略經由社區導向之警政系統取得連結並充分發揮效用。在除惡立善計畫中，聯邦檢察官必須充分扮演其舵手之角色，一方面帶領並號召更多的社區群體共同加入此計畫，另一方面尚須致力於協調聯邦、州及地方執法機關之合作關係，方能更有效率地執行法律掃除犯罪，同時引進各方行政資源投入社區重建工作。

麻薩諸塞區聯邦檢察署自一九九三年推行除惡立善計畫以來，已協助建立並維持六個官方認可之除惡立善機構²³（Officially Recognized Weed and Seed sites），各機構均有其獨特之計畫及行政組織。

3. 被害人暨證人協助計畫（Victim and Witness Assistance Program）

(1) 被害人協助計畫

① 被害人之定義²⁴

所謂被害人係指因某項聯邦犯罪行為之實施而遭受身體、精神、財產上直接損害之自然人或非政府機構之法人代表人，政府機關原則上非屬被害人，但聯邦政府之受僱人於執行職務時受有上述損害則屬被害人。如被害人死亡、未滿十八歲、無行為能力，則被害人之定義依其優先順序包括下列之人：

- 配偶；
- 法定監護人；
- 父母；
- 子女；
- 兄弟姊妹；
- 其他家屬；
- 其他經法院指定之人。

²³ The City of Boston, the City of Brockton, the City of Chelsea, the City of Lawrence, the City of Lowell, the City of Methuen.

²⁴ 係指”The Attorney General’s Guidelines for Victim and Witness Assistance”之定義。

但如其就調查或追訴中之犯罪具有可歸責之事由，基於本計畫之目的性考量，應認其非屬被害人。

②協助項目

本計畫為適格之被害人提供以下協助：

- 提供案件狀況之資訊；
- 轉介至調解、諮商及其他協助部門；
- 提供賠償資訊予暴力犯罪之被害人；
- 應被害人之要求將被害人因配合訴追而不克到職之理由通知雇主；
- 告知被害人其得提出因被害所受衝擊之書面陳述並索賠，在某些類型之案件被害人並得於量刑時為被害衝擊之口頭陳述；
- 於法院審判及量刑時陪同被害人到庭；
- 協助被害人向聯邦獄政局（Federal Bureau of Prisons）提出登記，以便獲悉受刑人獲釋之訊息。

③被害人之權利²⁵

聯邦之犯罪被害人具有下列權利：

- 受公平對待之權利及被害人尊嚴、隱私被尊重之權利；
- 受合理保護免受被告侵害之權利；
- 獲悉訴訟進行情形之權利；
- 出席所有關於該項犯罪之公開法庭程序之權利，但法院認被害人出庭聆聽其他證人之證詞可能對被害人自身之證詞產生重大影響者，不在此限；
- 與承辦檢察官洽談之權利；
- 受賠償之權利；
- 獲悉判決、量刑結果及受刑人入監、釋放等資訊之權利。

④被害人賠償（Victim Restitution）

於一九九六年四月二十四日²⁶以後所實施之聯邦刑事犯罪，大部分均強制規定被告有賠償其犯行所致損害之義務，至於該日期前所實施之犯罪，量刑法官則有權衡量被告之支付能力以決定是否對其作出賠償命令。此外，法院亦得裁示將賠償作為緩刑之裁量

²⁵ 42 U.S. Code Section 10606.

²⁶ 一九九六年強制賠償被害人法案(Mandatory Victims Restitution Act of 1996)於一九九六年四月二十四日施行，該法案擴張強制賠償之範圍，同時將核發賠償命令之程序予以確立。

要件之一。然而，以實務運作情形言之，無資產或欠缺償債能力之被告對被害人做出實質賠償之可能性事實上相當低。

I 強制賠償（Mandatory Restitution）

強制賠償被害人法案（Mandatory Victims Restitution Act）要求法院就可認定之被害人所受身體傷害及金錢損失，針對因下列犯罪被判決有罪或承認有罪之每一被告，不論是否有支付能力，一律核發賠償命令：

- 暴力犯罪；
- 財產犯罪，包含詐欺；
- 電話行銷詐欺；
- 性虐待；
- 性剝削、虐童及家庭暴力；
- 擾亂民生物資。

但如法院認為被害人人數太多以致賠償事實上難以達成，或關於損害之原因或數額過於複雜，將導致量刑程序延宕，且二相權衡結果，核發賠償命令之必要性不及於法院所應負擔之量刑責任者，不在此限。

II 任意賠償（Discretionary Restitution）

法院得就以下犯罪核發賠償命令：

- 非強制賠償條款所涵蓋之所有聯邦刑事犯罪；
- 毒品犯罪有未參與犯罪之被害人者；
- 劫機罪；
- 經當事人於認罪協議中同意之任何刑事犯罪。

法院於決定是否核發賠償命令時，應考慮各被害人因前項犯罪所遭受之損害、被告之財力、經濟狀況、謀生能力、受撫養親屬及其他法院認為適當之因素。但如法院認為核發賠償命令之必要性不及於其所導致量刑程序繁雜延宕之嚴重性者，仍得拒絕核發。

III 賠償程序（Restitution Procedures）

無論係上述之強制賠償或任意賠償，其賠償程序均無不同，亦即於被告承認有罪或經審判認定有罪後，即由承辦之助理聯邦檢察官將被害人損失情形之相關資訊提供予聯邦緩刑署（U.S. Probation Office），由聯邦觀護官（U.S. Probation

Officer) 將被害人之損失資料一併附入刑前報告書 (presentence report) 中, 作為法官量刑及決定賠償金額之依據。

⑤被害人補償計畫 (Victim Compensation Program)

被害人補償計畫係針對適格之暴力犯罪被害人及其家屬提供經濟上之協助, 至於財產詐欺犯罪之被害人則非本計畫適格之被害人。本計畫得就被害人之私人保險、公共協助或其他基金等不足以支應之損失部分加以補償, 惟須於五日內向警察機關報告犯罪 (除非有合理之遲誤事由), 並須於犯罪發生時起三年內提出補償申請。適格之暴力犯罪被害人得就以下所列舉之項目申請補償:

- 醫療費用, 包含醫院、救護車、復健、器材、補給品、藥品等支出;
- 牙醫費用;
- 心理健康諮詢費用, 對象包含被害人、兇殺案之被害人家屬、目擊家屬遭受暴力之兒童;
- 殯葬費用, 以四千美元為限;
- 工資損失 (僅限於被害人本人);
- 兇殺案被害人之受撫養親屬所減少之收益;
- 維持家計者所支出之費用。

財產權利之損失、身體及精神痛苦之賠償及其他各項損害, 均不在本計畫所涵蓋之範圍內, 本計畫就單一犯罪之補償上限係二萬五千美元。

②證人協助計畫

①證人之定義²⁷

所謂證人係指具有關於某項犯罪之資訊、證據, 及提供關於其認知之資料予執法單位之人, 如證人係未成年人, 其定義尚包括適合之家屬或法定監護人。但依此計畫所定義之證人並不包括純屬辯方證人之人。

②協助項目

本計畫為適格之證人提供以下協助:

- 提供案件狀況之資訊;

²⁷ 同註 24。

- 應證人之要求將證人因配合訴追而不克到職之理由通知雇主；
- 協助證人向聯邦獄政局提出登記，以便獲悉受刑人獲釋之訊息；
- 提供地點、交通、停車、證人費²⁸及旅費²⁹補助等資訊，並協助非居住本州之證人安排航空、住宿等事宜。

4. 反恐諮詢會議(Anti-Terrorism Advisory Council, "ATAC")

反恐諮詢會議是結合聯邦、州、地方政府及私人機構之組織，目的在於準備、預防、應變麻薩諸塞區之恐怖行動，目前係以助理聯邦檢察官Michael Ricciuti 擔任麻薩諸塞區之協調人，並以聯合打擊恐怖主義專案小組³⁰ (Joint Terrorism Task Force, "JTTF") 為其執行單位。

肆、透析美國聯邦刑事程序兼論聯邦檢察官之權能

一、刑事法之聯邦化 (Federalization of Criminal Law)

美國採用聯邦體制，聯邦政府之權力係來自聯邦憲法之授與，除此以外之權力悉保留各州行使³¹，因此美國之司法體系除了聯邦體制外，各州亦各有其獨立之司法體系，且原則上彼此之間並無隸屬關係，惟因聯邦憲法具有最高之法律位階³²，故倘涉及聯邦法律問題時，州法院之判決仍將受聯邦法院之審查。

由於美國國會依據聯邦憲法第一條第八項之授權，有課稅、借貸、郵

²⁸ 事實證人(fact witness)之證人費為每日四十美元，但證人如係聯邦政府之受僱人則不得領取證人費。證人因到庭作證致不克到職工作所損失之工資或商業利潤則不在補助之列。

²⁹ 證人旅費之補助金額係依聯邦政府行政部門之規定，證人須搭乘大眾運輸工具或採取最經濟之交通方式，不得搭乘計程車，如欲申請停車費用須檢附收據，如駕駛私人轎車得依公定費率按哩程數補助，不再補助所支出之汽油費用。僅非居住本州之證人於往返機場、旅館、聯邦法院時得搭乘計程車，如須過夜並得按日領取固定金額之膳食雜費(往、返當日各支領半額)。

³⁰ 聯邦調查局波士頓處(the Boston FBI office)所成立之專案小組之一。

³¹ "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people." U.S. Const. Amend. X. (美國聯邦憲法第十修正案：「本憲法所未授與聯邦政府或禁止各州行使之權力，均保留予各州或其人民。」)

³² "This Constitution...shall be the supreme law of the land, and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding." U.S. Const. Art. VI. (美國聯邦憲法第六條：「本憲法...為全國之最高法律，縱使各州憲法或法律與本憲法有所抵觸，各州法院之法官仍應遵守本憲法而受其約束。」)

政、軍事、規範國際及州際之商業活動、鑄造貨幣、規定度量衡之標準、制定歸化法規、破產法規、訂定偽造證券、貨幣、海盜及違反國際法之罰則、促進科學文藝等各項權限，並得制定相關法律，從而，美國國會依此制定之各項法律及刑罰規範，即成爲聯邦刑事犯罪之一部。此外，通常屬於州權力的傳統刑事犯罪例如謀殺、過失殺人、強姦、詐欺、竊盜等，如其受害者係聯邦政府之人員或財產，該等犯罪亦因而成爲直接侵害聯邦法益之聯邦刑事犯罪。再者，聯邦法院對於跨越州界之犯罪行爲亦有管轄之權限，從而，本應屬州政府管轄之暴力犯罪，倘跨越二州以上，即成爲聯邦犯罪。美國國會自二十世紀以來，陸續通過多項重要法案，將包括賭博、詐欺、毒品、消費者保護、婦幼保護、槍枝管制等犯罪均納入聯邦刑事犯罪之領域，此在美國固然引起是否侵害州權力之爭議，然此一趨勢無可諱言已造成聯邦及州政府就刑事犯罪管轄之權能大幅重疊³³，且使聯邦檢察官於刑事犯罪領域之權能日益深擴，許多重大之販毒案件、組織犯罪、白領犯罪（white-collar crime）等，均係在聯邦檢察官及聯邦調查員的合作下，獲致令人激賞之成果。

二、聯邦刑事程序綜覽

聯邦刑事程序大致可分爲以下各個階段³⁴：

（一）逮捕前之調查（The Pre-Arrest Investigation Stage）

逮捕前之調查作爲其目的在於蒐集證據以滿足逮捕及起訴之門檻—「有犯罪之可能理由（"probable cause"）」，通常係由具有犯罪調查權之聯邦執法機關實施，其中又以聯邦調查局爲主力，助理聯邦檢察官就其所承辦之重大案件常須與聯邦調查員就偵辦方向及蒐證作爲密切聯繫配合。刑事調查之手段非常多樣，包括訪談（investigative interview）、傳喚³⁵（subpoenas）、令狀搜索（search warrant）、電子監控（

³³ 當某一刑事犯罪同時係聯邦犯罪及州犯罪時，會產生管轄權之競合，此時聯邦與州就該犯罪俱有管轄權。理論上由於聯邦政府與州政府係不同主體，就該犯罪本得各自追訴處罰，但實務上通常會由聯邦與州之檢察官經由協調方式僅由一方實施追訴。

³⁴ 此乃刑事案件所有可能之程序，惟就個別案件言之，可能因實際案情而有差異，有些案件可能因檢察官不予起訴或被告認罪而提前終結，未必均會經歷每一個階段。

³⁵ 此傳喚係大陪審團之權力，由大陪審團核發傳票要求證人作證或提出證據，相較於訪談，傳喚係具有強制性之權利，任何人均不得抗拒大陪審團之命令或爲不實陳述，否則可能涉犯藐視大陪審團罪或偽證罪，因此大陪審團實係檢察官調查犯罪強有力的手段之一，尤其重大

electronic surveillance)、監聽 (monitoring)、線民 (informant)、祕密活動 (undercover operation) 等等，通常視個別案件之實際需要而定。

(二) 逮捕 (The Arrest Stage)

在典型的聯邦刑事案件例如白領犯罪，由於案情龐雜，於起訴前往往業經檢、調長時間合作調查相關事證，從而，聯邦刑事被告通常係接獲法院書記官以郵寄方式檢附起訴文件，始受傳喚 (summon) 於指定之期日到庭為指控答辯 (arraignment)，此與傳統由州法院管轄之街頭暴力犯罪 (violent street crime) 通常係先逮捕嫌疑人後始開啓後續蒐證之態樣迥異。惟有時為因應實際需要，避免聯邦刑事被告逃匿，可於起訴同時將被告逮捕一併送交法院，或於起訴前即聲請拘捕令狀逮捕之或逕行無令狀逮捕，以確保審判。

由於逮捕係對人民人身自由之重大侵害，美國聯邦憲法第四修正案³⁶明文揭示搜索、扣押、逮捕之令狀主義，且聯邦刑事訴訟規則第四十一條更進一步規定，聯邦預審法官 (federal magistrate) 或州法官 (state judge) 非經執法官員提出經宣誓之書面誓詞 (affidavit) 載明其聲請確有犯罪之可能理由者，不得簽發前開令狀，以維人權。然而，聯邦最高法院長久以來以判例建立了許多逮捕令狀主義之例外，從而，反應在實務運作上，大部分之逮捕均未事先聲請令狀，惟其合法性之檢視標準則須符合可能理由之要求，因此聲請令狀之起草通常由助理聯邦檢察官為之，並協助審閱、撰擬調查人員之宣誓書。

(三) 歸案 (The Booking Stage)

嫌疑人被逮捕後，通常會先踐行歸案之程序，亦即由執法機關採取被逮捕人之照片、指紋等生物資料，並要求被逮捕人自述其年籍、住址等歷史資料，以利將被逮捕人之資料建檔保存。

複雜案件往往藉此獲取重要證人之口供等相關證據。

³⁶ “The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.” U.S. Const. Amend. IV. (美國聯邦憲法第四修正案：「人民有保護其身體、住所、文件、財產不受非法搜索、扣押、侵害之權利，除有犯罪之可能理由且經宣誓，並詳載應受搜索之處所、應予拘捕之人、應扣押之物者外，不得簽發搜索、扣押、拘捕令狀。」)

(四)逮捕後之調查 (The Post-Arrest Investigation Stage)

嫌疑人被逮捕後，助理聯邦檢察官除了接續逮捕前之蒐證行為進行訪談證人、聲請搜索令狀等作為外，另可能參與「列隊指認」(lineup)之程序，或質問被逮捕人，此時被逮捕人因自由受到拘束，執法人員應告知其享有憲法所保障之各項權利³⁷。

(五)提審 (The Initial Appearance)

依聯邦刑事訴訟規則第五條之規定，任何人倘遭逮捕，應送至可能之最近聯邦預審法官進行提審程序，且不得有非必要之延宕。如該逮捕並無令狀，必須同時提出具備犯罪可能理由之控訴。於提審程序中，預審法官應告知被告其得享有憲法所保障之權利，並決定予以羈押(detention)或審前開釋(pre-trial release)，如係後者，則併指定其條件(例如保釋金或書面保證等)。

(六)起訴決定 (The Decision to Charge)

在美國法制中，檢察官擁有相當廣泛的起訴裁量權(prosecutorial discretion)，此裁量權於二個階段發生作用，其一是案件類型的取捨，其二則是具體個案的考量。詳言之，檢察官可以決定僅針對特定類型之案件予以起訴，例如，就社會福利保險之詐欺案件，檢察官可以決定僅將損失金額超過一萬美元的案件列入刑事訴追考量之名單，未達此一門檻者將被拒絕起訴(be declined for prosecution)，檢察官此一裁量對於調查機關之資源分配具有相當重要的影響，換言之，調查機關將不會浪費資源在檢察官拒絕起訴之案型。其次，就個案言，檢察官仍可審酌個別情形決定是否起訴、以何項罪名起訴，其審酌之因素諸如：證據是否充分、起訴所須投入之資源、起訴該案對社會是否具有指標意義等等。檢察官決定起訴後，尚有後述之機制加以審查(review)；惟倘其決定不予起訴，則無任何審查機制³⁸。

³⁷ 此即“Miranda warning”，亦即聯邦最高法院於一九六六年所作出之判決，揭示執法者應告知被逮捕、拘禁之人所享有之憲法權利，包括其得保持緘默、其所為之任何陳述可能成爲不利於其之證據、有權請律師到場等。

³⁸ 實務上有人民訴請政府依法起訴某項犯罪者，惟法院肯認此乃檢察裁量權之合法行使(惟檢察官之決定不得出於歧視之理由)；筆者曾就此是否可能導致裁量權濫用之疑問，就教於麻薩諸塞區聯邦檢察署刑事處副處長Stephen P. Heymann，其表示檢察官不予起訴之決定固然沒有任何審查機制，但長久以來，媒體一直扮演相當重要之監督、制衡力量，因此其認爲在

(七)起訴審查機制－大陪審團或預審（The Grand Jury or Preliminary Hearing Stage）

正式的刑事起訴（criminal charge）有二種態樣，其一是大陪審團起訴（indictment）；其二則是檢察官起訴（information），二者實質上並無不同，僅係核發（issue）之人不同，前者係由大陪審團核發（惟起訴書之內容係由檢察官撰寫）；後者則係直接由檢察官核發。進一步言之，如以前者方式起訴，其審查機制係大陪審團；如以後者方式起訴，則有預審制度之設計。

聯邦憲法第五修正案開宗明義即揭示：「人民非經大陪審團起訴，不受死罪或其他不名譽罪之審判…。」³⁹，聯邦最高法院進一步作出解釋⁴⁰：所謂「不名譽罪」（infamous crime）係指「重罪」⁴¹（felony）而言，從而，聯邦憲法所保障之大陪審團起訴審查機制其射程範圍應包含所有之重罪，此一結論復經聯邦刑事訴訟規則第七條：「所有得處一年以上監禁之案件，均須經大陪審團起訴…。」明文加以規定。綜上可知，所有聯邦重罪案件原則上均須經大陪審團起訴；惟僅有為數約三分之一的州亦採用此一原則，附此指明。

大陪審團由十六至二十三名陪審員組成，最顯著之特徵係其所採取之祕密審訊制度，除陪審員、檢察官、法庭筆錄員及被詰問之該名證人外，法官、媒體、公眾、甚至嫌疑人及其律師均不得參與其程序。通常由檢察官向大陪審團提出相關事證後，由大陪審團進行評決（deliberate）、投票（vote），至少須有十二名陪審員一致同意具有可能理由足認涉嫌人涉有該項犯罪，大陪審團方能對涉嫌人加以起訴⁴²。大陪審團制度之歷史淵源及憲政意義已於本文第貳部分敘及，其制度之立法本意係作為起訴審查機制，由人民組成陪審團就檢察官起訴是否具有可能理由加以檢視、把關，以保障人民不受政府濫行訴追之侵害，惟就實務運作面言之，大陪審團是否確能發揮此一功能頗受質疑，此乃因大陪審團程序有別於審判程序，不適用證據法則（The Rules of Evidence），檢察官得任意提出證據、誘導證人或從事不具關連性之調查；反之，嫌疑人無權在場為己辯護或提出有利之證據，縱其被傳喚作證，亦不得偕同律

美國之司法體系中，裁量權濫用之情形並未實際發生，毋須過於憂慮。

³⁹ 參見註 8。

⁴⁰ *Stirone v. United States*, 361 U.S. 212, 215 (1961)

⁴¹ 重罪(felony)係相對於輕罪(misdemeanor)而言，係指得判處一年以上監禁之犯罪。

⁴² 聯邦刑事訴訟規則第六條參照。

師在場。因此，在檢察官單方面之主導、運作下，大陪審團所認知之事實，往往不超出檢察官所欲讓其知悉之範圍，從而，大陪審團以檢察官起訴不具可能理由而未予批准者為數甚少，似未能真正發揮其審查起訴之功能，甚至淪為檢察官意志之工具⁴³。

預審制度基本上係作為審查檢察官起訴之機制，已如前述，惟相較於大陪審團審查制度係受聯邦憲法所保障之權利，預審制度僅係法律位階之權利⁴⁴，換言之，除大陪審團制度外，人民並無任何聯邦憲法上之權利得以審查檢察官之起訴決定，先予敘明。預審相較於大陪審團制度，有以下不同：其一係對抗式的，被告有權請律師參與程序，質疑控方所提出之證據；其二係由法官或預審法官而非陪審團決定起訴證據是否充分；其三係程序公開。有學者認為上述三點差異可能是造成預審程序駁回起訴之比率較大陪審團程序為高之原因⁴⁵。

(八) 指控答辯 (The Arraignment Stage)

在大陪審團對被告提出犯罪控告或預審法官批准檢察官之犯罪指控後，被告或受法院通知出庭或遭逮捕到庭，即應就前開指控提出答辯，此即指控答辯程序。依聯邦刑事訴訟規則第十條之規定，該程序由預審法官或法官於公開法庭向被告宣讀起訴內容及所犯罪名，告知被告有權利聘請律師或由法院指定律師，並要求被告就前開指控提出答辯。被告可能之答辯有：有罪 (guilty)、無罪 (not guilty)、既不抗辯又不承認 (nolo contendere) 等情形⁴⁶。此外，法院於此程序中亦會就是否羈押或准予審前開釋作出決定。

(九) 認罪協商 (The Plea Agreement Procedure)

刑事審判程序在理論上固係刑事訴訟程序核心價值之體現，惟事實上絕大部分之案件並未經過此一程序，以聯邦刑事案件為例，經由被告之認罪答辯 (guilty plea) 與經由審判程序而為判決之比例，於一九九八年係百分之九十三點六比百分之六點四；之後前者之比率仍緩步升高

⁴³ Andrew Leipold, Why Grand Juries Do Not (and Cannot) Protect the Accused, 80 Cornell L. Rev. 260 (1995)

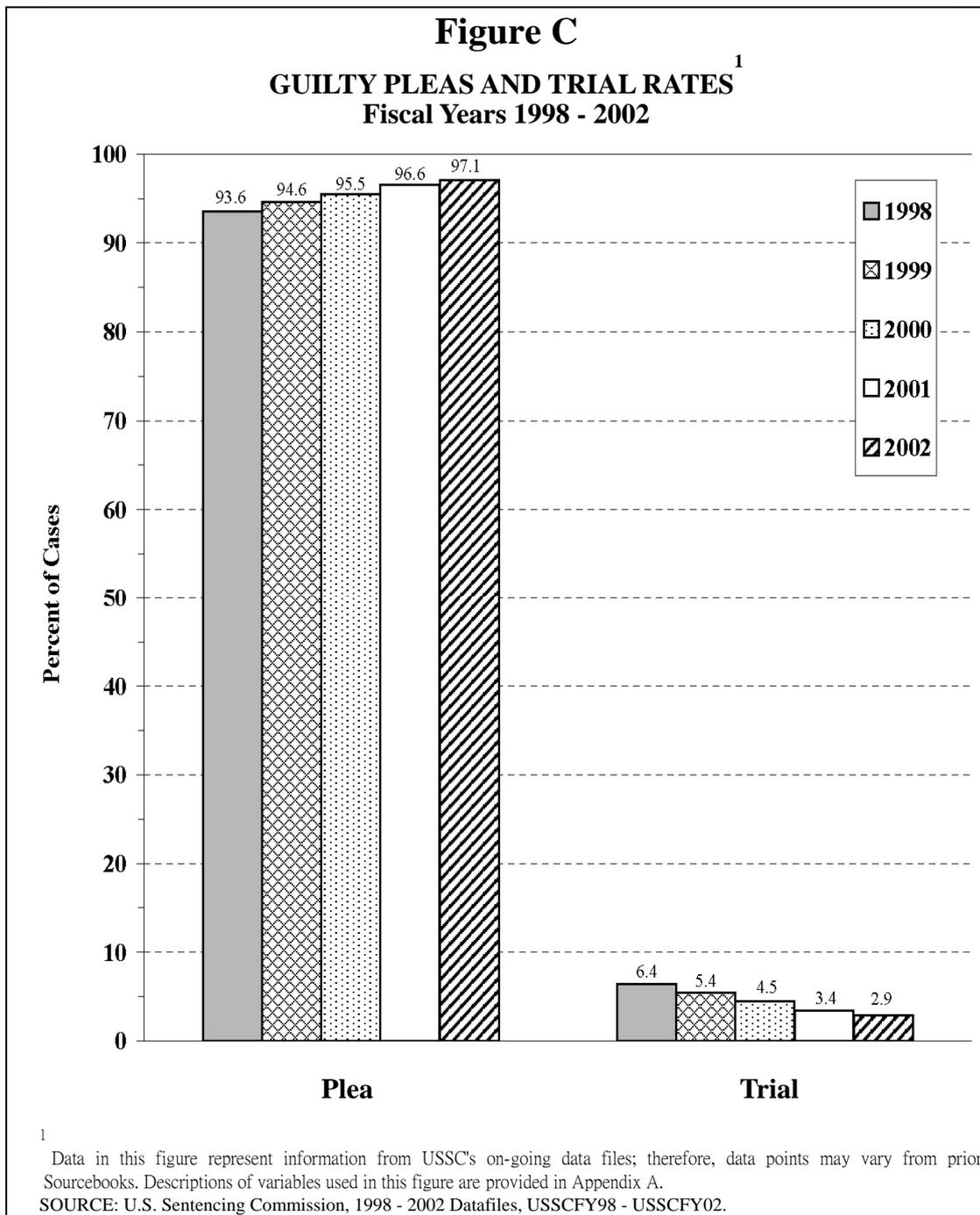
⁴⁴ 聯邦刑事訴訟規則第五之一條參照。

⁴⁵ Ronald Jay Allen [et al.]: Comprehensive Criminal Procedure, 2001, Aspen Law & Business, A Division of Aspen Publishers, Inc., p. 962.

⁴⁶ 聯邦刑事訴訟規則第十一條(a)(1)參照。

，迄於二〇〇二年其比例更高達百分之九十七點一比百分之二點九⁴⁷。

*美國聯邦刑事案件認罪答辯(guilty plea)與經由審判程序而為判決(trial)之比例表



⁴⁷ 認罪答辯 (guilty plea) 與經由審判程序而為判決之比例表，資料引自美國聯邦量刑委員會 (United States Sentencing Commission) 網站：<http://www.ussc.gov/ANNRPT/2002/Fig-c.PDF>

因此，在現實世界中，將認罪答辯視為刑事程序之核心毋寧更為貼近刑事運作實務⁴⁸。

聯邦刑事訴訟規則第十一條就被告答辯（plea）之內涵、被告有罪答辯之容許性要件、認罪協商程序之流程及協議之有效性等作出詳細規範，簡言之，法院於容許被告之認罪答辯並據以為有罪判決前，應確認被告知悉此舉將導致其放棄受陪審團審判、對質並詰問證人、由律師代表陳述等憲法所保障之權利（knowledge），且其認罪答辯係出於自願（voluntariness），並有適當之事實基礎足以支持被告所承認之罪名（factual basis）。其次，關於協商程序，聯邦刑事訴訟規則規定法院不得參與控、辯雙方之協議過程，並明定協議方式得採罪名協商（charge bargain）或刑度協商（sentence bargain），惟自聯邦量刑準則（Federal Sentencing Guidelines）制定施行後，控辯雙方之認罪協議有顯著聚焦在刑度協商之趨勢⁴⁹。控辯雙方達成認罪協議後，原則上須將該協議於公開法庭中揭露，由法院加以審酌是否接受該協議，如法院拒絕接受，被告得於法定情形下撤回其答辯，或由法院依其答辯為有罪判決（不受協議內容拘束）。自程序面觀之，被告之有罪答辯可謂係審判之替代，不經審判程序逕由法院據以作成有罪判決後，即進入量刑程序。

（一）審前聲請（The Pre-Trial Motions Stage）

此階段通常被告或其律師會提出一連串之聲請加以反擊，從訴請駁回起訴、封鎖證據、證據開示、分別審判等等，不一而足，此時法院就此類聲請如何裁決，對於日後的審判輪廓具有決定性之影響，此階段法院的裁示亦可能促使控辯雙方達成認罪協議。

（二）審判（The Trial Stage）

陪審團審判係聯邦憲法所保障的基本人權之一⁵⁰，在美國之憲政發

⁴⁸ 同註 45，p.1031。

⁴⁹ Gary S. Katzmann: Inside the Criminal Process, 1990, W. W. Norton & Company, Inc., p.384.

⁵⁰ “The trial of all crimes, except in cases of impeachment, shall be by jury; ...” U.S. Const. Art. III, Sec. 2.（美國聯邦憲法第三條第二項：「除彈劾案件外，一切犯罪均應由陪審團審判之；...。」）；“In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy trial, by an impartial jury of the state and district wherein the crime shall have been committed, ...” U.S. Const. Amend. VI.（美國聯邦憲法第六修正案：「被告於所有刑事訴訟程序中，應享有由犯罪地選出之公正陪審團予以迅速、公開審判之權利，...。」）

展中，佔有極重要之地位，被認為係人類智力所及最可靠的方法⁵¹，也有學者肯定其係聯邦憲法所保障之人民權利中，最具崇高價值之權利之一⁵²。

依聯邦刑事訴訟規則第二十三條之規定，原則上聯邦刑事訴訟案件之陪審團係由十二名陪審員組成，此乃所謂之「小陪審團」（*petit jury*），係相對於前述之大陪審團而言。因此，審判程序的第一步驟即係篩選陪審員，由聯邦地區法院法官主持，控辯雙方為求勝訴，莫不費心參與此階段之角力，以期選出可能對其有利之陪審員。選擇陪審員所考慮者多半係非法律因素，通常係針對具體個案之案情，推測具有何種性別、種族、職業、經驗之人可能較易為有利於己方之判斷。

陪審員選定後，審判程序即正式開始，經過開審陳述、證據攻防、結辯等程序後，在陪審團進行評決前，法官會先向陪審團說明相關之法律，控辯雙方亦有權提出書面請求，建請法官針對特定法律向陪審團作解說，之後全體陪審員即進入陪審團室進行評決，依據聯邦刑事訴訟規則第三十一條之規定，陪審團必須達成全體一致的決議（*unanimous*）始能作成有罪或無罪之裁決（*verdict*），如陪審團不能達成一致決議，法官可促請繼續評決以達成一致之共識，或宣告審判無效（*mistrial*），此時必須選擇新的陪審團重新審判被告。

倘陪審團裁決被告無罪，被告將當庭獲釋，該案至此告一段落，控方沒有任何上訴或救濟途徑，此乃聯邦憲法所保障之「雙重審判禁止原則」⁵³（*double jeopardy clause*）之必然結論。反之，倘陪審團作成有罪之裁決，被告及辯方除得依法上訴（詳後述）外，並得依聯邦刑事訴訟規則之規定聲請法官撤銷陪審團裁決將被告無罪開釋，或依同法第三十三條之規定主張為求公平正義聲請重新審判等等。惟實務上法官對於陪審團之裁決通常予以尊重，且法官不能自任「第十三名陪審員」，因此關於此類撤銷陪審團裁決或重新審判之聲請，通常不易成功。

⁵¹ “I consider trial by jury as the only anchor ever yet imagined by man, by which a government can be held to the principles of its constitution.” Thomas Jefferson (1788)

⁵² “The right to a trial by jury in criminal cases, ..., is one of the most civil liberties guaranteed by the United States Constitution.” 同註 45, p.1181.

⁵³ “...nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb;...” U.S. Const. Amend. V. (美國聯邦憲法第五修正案：「...任何人不得因同一犯罪行為而遭受二次生命或身體上之危險；...。」)

(四)量刑 (The Sentencing Stage)

被告經判決有罪後，依據聯邦刑事訴訟規則第三十二條之規定，法院必須科以刑罰，且不得有不必要之遲滯。觀護官則須從事刑前調查，其內容包括被告之刑事犯罪前科、個人經歷及特徵、犯行對被害人所致損害之估計、刑罰種類及刑度範圍等，並依據聯邦量刑準則之規範，於量刑前作成報告供被告及其律師、政府、法院審酌。控、辯雙方均得於量刑審訊中陳述意見或提供證據（例如由證人到庭作證），法院並應給予暴力犯罪或性侵害之被害人陳述意見之機會。

(五)上訴 (The Appeal Stage)

如前所述，倘被告獲判無罪，控方因「雙重審判禁止原則」而無從就該無罪判決上訴；反之，對經判決有罪及科處刑罰之被告而言，上訴法院卻往往成爲他們尋求翻案的下一個戰場。因此，爲求得案件勝訴，無論係檢察官或律師，均須於受理案件伊始，即放眼未來之上訴程序，自調查、審判等各階段，各個訴訟主張、聲請、異議等，步步爲營，方能在日後通過上訴審之檢驗或爲可能之上訴主張預留伏筆。

依據聯邦刑事訴訟規則之規定，倘被告否認犯罪而被判決有罪，法院應於處刑後告知被告其有權對該有罪判決上訴（*appeal a conviction*）；另外，法院於處刑後亦應告知被告（不論被告係爲有罪或無罪答辯）其有權利對該量刑提起上訴（*appeal a sentence*）。此外，聯邦檢察官亦得對聯邦法院就獲判有罪或認罪之被告，依據聯邦量刑準則所爲之量刑提出上訴。

在聯邦體系中，聯邦上訴法院（the United States Court of Appeals）介於聯邦地區法院與聯邦最高法院之間，爲上訴之第一審法院，目前美國九十四個聯邦審判區中，共有十二個區域巡迴法院（*circuit court*），各自受理其管轄區域內之上訴案件，此外，聯邦上訴法院聯邦巡迴法院（*Court of Appeals for the Federal Circuit*）則係就由國際貿易法院（the *Court of International Trade*）及聯邦爭訟法院⁵⁴（the *Court of Federal Claims*）所判決之特定案件，具有全國性之管轄權。

聯邦上訴法院就上訴案件通常由三名法官合議審理，原則上僅就上

⁵⁴ 一九八二年成立，具有全國性之管轄權，受理人民對聯邦提起之訴訟，例如基於聯邦法律所爲之金錢訴求、訴請聯邦執行法規、政府契約或憲法等，有「人民的法院」之稱。

訴聲明及相關之筆錄、證據加以審酌，不再進行調查證據之程序，有時會賦予上訴人、被上訴人言詞辯論之機會（各巡迴法院可能有不同之規定），但通常只有短短十五分鐘的時間可以陳述，言詞辯論終結後，即由法院做出維持、廢棄、發回下級法院等決定。聯邦上訴法院之決定作成後，上訴管道僅餘聯邦最高法院之審查一途，聯邦刑事案件進入聯邦最高法院最常用的方法係聲請核發調卷令（writ of certiorari）以審查聯邦上訴法院之決定。

(四)監禁（The Prison Stage）

通常甫被判刑之被告會面臨立即遭受監禁之命運，除非其能說服聯邦地區法院其將上訴指摘原判決具有法律上或事實上之重大錯誤，且有可能導致原判決被廢棄，並須說服法院其倘獲釋，將無逃逸之可能或對他人及社區造成安全上之危險。聯邦受刑人係由聯邦獄政局負責監管，目前聯邦體系中大約有一百零四個刑罰執行機構（institutes）及二十八個社區矯治所（community corrections offices）。

伍、提昇我國檢察效能之省思—代結論

一、建立社區導向之檢察制度 (Community Oriented Prosecution)

美國在聯邦及州體系並行之制度下，傳統上與人民切身安全相關之街頭暴力犯罪係屬於州法院所管轄，地方警力面對犯罪率之壓力，莫不急於投入人力、物力，以各類數據分析等方式致力於犯罪預防工作；反之，擁有優渥資源之聯邦檢察官、調查員及其他執法官員，由於不受犯罪率之歸咎，反而自外於此行列。惟至一九九〇年代起，聯邦檢察官逐漸意識到倘仍以傳統上解決案件（case-processing）之角色自居，將不足以因應人民之需求，因而開始改變以往被動俟案件發生後再加以解決之模式，而嘗試以社區為單位，結合地方警力、觀護官、社區力量（尤其是教會）等，由聯邦檢察官居於指導、決策之地位，共同投入社區關懷及防治犯罪工作，部分社區甚至有許多執業律師亦投身此行列，發起「社區導向之律師」（Community Oriented Lawyering）行動，穿梭在大街小巷查訪酒徒或流氓，並揭露犯罪活動或遏阻可能發生之犯罪，在許多社區均獲得相當可觀之

成效⁵⁵，麻薩諸塞區聯邦檢察署自一九九三年起推動之「除惡立善計畫」（詳見本文第參部分二之(二)2.）即係著例，Donald K. Stern教授於其擔任麻薩諸塞區聯邦檢察官任內，積極從事前述社區計畫，使波士頓地區之犯罪率陡降，甚至有「波士頓經驗」（Boston model）之譽⁵⁶。

筆者以為，吾人在構思檢察效能如何提昇之際，往往僅著眼於已發生案件之解決，苦思降低未結案件之道，卻忽略了解決龐大案件量的首要之務，應從源頭著手，也就是從根本上防治犯罪案件之發生。吾國傳統上，檢察官之職責係自犯罪發生後開啓偵查、訴追、執行等作為；觀護業務則僅著重在受判決人（目前尚包括緩起訴）之輔導矯治；警察機關為求破案疲於奔命，均鮮少將觸角擴及犯罪預防工作，因此，至多均僅能被動解決案件，難以發揮更積極的作用。事實上，在職務之外，我們每一個個體都是社區群體的一分子，營造一個安全的社區環境是每一個社區組成分子的責任，容無置身事外之理。因此，今後允宜將犯罪預防之觀念，納入檢察機關工作任務之一，參考波士頓經驗，建立一個以社區為導向的檢察制度，由檢察官居於領導、決策之地位，結合地區警力、保護機構、宗教團體、民間力量，深耕法治教育、推動社區關懷、加強民間守望、營造社區共榮，以期真正發揮預防犯罪之功能。

二、成立執法協調委員會

由於美國聯邦及州政府各自獨立，且有其自成體系之司法、警政系統，彼此間不相隸屬，因此，為了促進各單位之協調、合作，每一聯邦檢察署均有執法協調委員會之設置，將聯邦、州及地方原本自成系統且互不相涉之各階執法機關，統籌收編於同一個組織系統下，以利整體效能之提昇，已如前述（詳見本文第參部分二之(二)1.）。

⁵⁵ 請參考Philip B. Heymann & Mark H. Moor: *The Federal Role in Dealing with Violent Street Crime: Principles, Questions, and Cautions*, 543 *Ann. Am. Acad. Pol. & Soc. Sci.* 185 (1996); Elizabeth Glazer: *Thinking Strategically: How Federal Prosecutors Can Reduce Violent Crime*, 26 *Fordham Urb. L.J.* 573(1999); Fox Butterfield: *Cities Reduce Crime and Conflict Without New York-Style Hardball*, *N.Y. Times*, Mar. 4, 2000, at A1; Roger L. Conner: *Community-Oriented Lawyering: An Emerging Approach to Legal Practice*, *Nat'l Inst. of Justice J.*, Jan. 2000, p. 26; Christopher Winship & Jenny Berrien: *Boston Cops and Black Churches*, *Pub. Interest*, July 1999, p.52; Catherine M. Coles & George L. Kelling: *Prevention Through Community Prosecution*, *Pub. Interest*, July 1999, p.69.

⁵⁶ 請參考Fox Butterfield: *In Boston, Nothing is Something*, *N.Y. Times*, Nov. 21, 1996, at A20; Charles A Radin: *Partnership, Awareness Behind Boston's Success*, *Boston Globe*, Feb.19, 1997, at A1; Fox Butterfield: *Killing of Girl, 10, and Increase in Homicides Challenge Boston's Crime-Fighting Model*, *N.Y. Times*, July. 14, 2002.

筆者以為，吾國雖然沒有聯邦與州併行這樣繁複的組織體系，惟檢、警之間因僅有職務上之指揮關係而無行政上之隸屬關係，因此在現實面，仍不免各司其職、各行其是，難以發揮執法之效能。雖吾國實務上為因應此一現實並加強檢警聯繫，而有「檢警聯席會議」之設，惟該一年一度之會議，其成員除檢、警、調機關首長外，其餘與會人員均非固定成員，其討論易流於形式，甚至成為警務單位之苦水論壇，未能真正發揮預期之協調、聯繫功能。因此，淺見以為，今後宜本於現制檢警聯繫會議之立意，參考美國執法協調委員會之法制，將會議模式改制為常設性委員會模式，由檢察首長擔任委員會主席，委員會成員由檢、警、調及財政、稅務、海關、境管、藥政、金融監督等執法單位固定人員組成，除了例行性會議外，平日就個別執法事宜或機關協調事項，均可透過委員會之機制立即運作處理並下達執行，並依實際需要針對特定議題不定期舉辦訓練研習課程（例如特殊類型案件之偵蒐、發查核退案件之處理等），同時規劃肅貪、緝毒、掃黑、婦幼、智財等任務分組，因應業務需要召開專組會議，統籌執法標準，以貫徹執法之一致性，相信對於辦案效能之提昇將有正面助益。

三、強化新聞處理，善用媒體力量

筆者自擔任檢察官一職以來，深感與媒體之互動關係及其分際，係最難覓得標準答案之課題。美國聯邦檢察官辦案手冊（United States Attorney's Manual）於「組織及功能」（Organization and Functions）篇中設有「媒體關係」（Media Relations）章，就聯邦檢察官與媒體間之關係訂定詳細準則，並揭明其規範目的係為求得下述法益之平衡：一、公眾知的權利；二、個別訴訟當事人受公平審判之權利；三、政府能否有效執法以實現法正義。因此，淺見以為，今後吾人在面對媒體之際，亦宜跳脫以往狹隘之「偵查不公開」之本位思考，改以上述三項法益之均衡保護為立論基礎，審慎權衡資訊之公開與否，相信更能獲得媒體、公眾、訴訟當事人之普遍認同，而獲致檢察效能之實質提昇。

以筆者所任職之臺灣臺北地方法院檢察署為例，向來對於媒體關係及新聞處理相當重視，且為統一事權，採行發言人制度，由襄閱主任檢察官擔任發言人，對外發佈新聞稿，誠屬良制。然而，由於本署所受理之案件無論在質、量、複雜度、敏感性等均居於首要地位，各大媒體派駐之新聞從業人員為數眾多，對於新聞事件之需求度自不容小覷，惟在偵查不公開

之原則下，承辦檢察官於案件偵辦期間，無不勉力防止案情曝光，甚至在消息經媒體披露後才被動證實，媒體亦可見檢察官事後追查洩密者之報導等等。以個人粗淺的觀察，檢察機關在新聞發佈方面不能滿足媒體之需求，在此供、需不平衡的狀態下，新聞工作者各憑本事，爭相刺探蛛絲馬跡而為主觀臆測或不實報導，甚至因獨家、獨漏引發不快等情，自然時有所聞；檢察官亦可能因媒體之惡意報導引發抵制行動或寒蟬效應，對媒體封鎖消息或噤聲，在此循環下，往往導致問題愈形嚴重。

以筆者實地參訪之麻薩諸塞區聯邦檢察署為例，其設置公共事務室專責處理公眾及媒體事務，並且主動將各類案件以新聞稿方式發佈於官方網站，此一作法誠值吾人參考（詳見本文第參部分二之(一)4.）。淺見以為，公眾事務及媒體關係之處理直接影響檢察機關之外在形象，設置公共事務室專責處理，可以展現檢察機關對公眾及媒體事務之重視，且由專人專責處理對外事務，也可使襄閱主任檢察官得以專注於案件審閱等重要工作上。再者，與其被動抵制、防禦無所不在的媒體，或俟消息曝光再作回應，不如主動出擊，將檢察機關擬讓公眾知悉的訊息，以完整的新聞稿發佈，同時刊登在檢察署網站，其數量宜超出媒體可能的最大需要，如此一來，供給超過需求，媒體僅從檢察機關所發佈的新聞稿中即可篩選出其想要的報導，自不需鎮日守候檢察機關；檢察官辦案時也毋庸時時提防媒體，且可避免媒體報導錯誤不實所引發的負面效應。更進一步言，檢察機關可以藉此善用媒體的力量，將正確的法治觀念、振奮人心的檢察作為透過新聞報導的方式傳達給社會大眾，增加人民對檢察機關之了解及信賴，才能開創檢察機關、新聞媒體、社會大眾三方皆贏的新局。

四、建立檢察官辦案手冊及求刑準則

(一)檢察官辦案手冊

筆者於研究期間前往麻薩諸塞區聯邦檢察署參訪，曾針對聯邦之刑事訴訟程序及其實務運作等諸多議題，就教於刑事處副處長 Stephen P. Heymann 及助理聯邦檢察官 James F. Lang，其二人於訪談中，均曾隨手翻閱聯邦檢察官辦案手冊（本文第伍部分之三曾引述辦案手冊之部分規定），並立即找出相關規定向筆者解說，令人印象深刻。其手冊係以活頁裝訂成冊，以利增補資料之抽換，其內容涵括組織及功能、上訴、

民事、刑事、稅務、公民權利等篇，各篇又細分為許多章節，詳細列載了機關組織及功能、人員及其權責、各類型案件之訴追目的及認罪協商等條文，形同辦案指南，對於迅速掌握各類案件之處理流程及規範重點應有相當助益。

本署目前依檢察官主要之工作內容，有偵查組、公訴組、執行科之設置，偵查組又依案件類型分為檢肅黑金、智慧財產、緝毒、婦幼保護等專組，倘能將偵查、公訴、執行各階段及各種類型之案件其處理流程及特殊程序規定等加以彙整成冊，相信必能成為檢察官辦案之利器；且承辦之案件即使牽涉其他專組之案型，亦能自辦案手冊中快速掌握重點；同時，職司偵查、公訴、執行之檢察官，亦得由辦案手冊中了解對方之工作內容，有助於彼此對話，且易於預見次階段可能面臨之困難，而先行調整其作為，對於整體辦案效能之提昇應大有裨益。

(二)檢察官求刑準則

1.美國聯邦量刑機制之思考

美國聯邦法院就聯邦刑事被告之量刑，有其獨特之機制。在聯邦量刑準則制定前，法官得自緩刑至最重刑度範圍內，依其裁量權限判處被告任何刑度，此量刑之差異性長久以來為一般公眾所詬病，因而，國會先於一九八四年，立法設置常設性之美國聯邦量刑委員會（The United States Sentencing Commission），負責制定全國性之量刑指標，明確規範相關之參數、界限供聯邦審判法官作為量刑時之依據，聯邦量刑準則旋於一九八七年十一月一日生效施行。

聯邦量刑準則之主要內涵，係將二大因素同時納入考量：其一係犯行之嚴重程度（offense seriousness），將聯邦犯罪依其嚴重程度分為四十三個犯罪等級（offense level），每種罪名被指定一個基礎犯罪等級（base offense level），愈嚴重的犯行其級數也愈高，同時，於個別犯行中再依其不同之犯罪態樣自基礎犯罪等級起算予以增加或減少其級數。其二則係被告之犯罪前科（criminal history），依被告過去犯行之程度、頻率，將每名被告指定為六種刑事前科類別（criminal history category）中之一類，第一類是指最輕微的刑事紀錄者，包含初犯；第六類則係最嚴重的一類，包含前科累累之被告。從而，聯邦量刑準則以上述犯罪等級為縱軸，以刑事前科類別為

橫軸，作成量刑表（參見下附節錄表）⁵⁷，依上述原則計算所得之被告犯罪等級與所對應之被告前科類別於表中之交會處，即係其量刑之範圍（單位：月），法院原則上即應在該範圍內決定被告之刑度（量刑程序請參見本文第肆部分二之(四)）。

***美國聯邦法院量刑表（節錄）**

SENTENCING TABLE(excerpt)
(in months of imprisonment)

Offense Level	Criminal History Category					
	I	II	III	IV	V	VI

19	30-37	33-41	37-46	46-57	57-71	63-78
20	33-41	37-46	41-51	51-63	63-78	70-87
21	37-46	41-51	46-57	57-71	70-87	77-96

2. 建立檢察官求刑準則之必要性

自檢察官全程到庭實行公訴制度首在本署及臺灣臺北地方法院試行以來，迭經公訴新制正式確立，至今日協商程序之立法相繼公布施行，筆者以為，公訴檢察官在公判庭上最難的課題，首推求刑。由於量刑向來係法院之職權，檢察官之職務內容中，鮮少思辨有期徒刑「八個月」或「九個月」之差異性，然而，這「一個月」對被告而言卻可能有天差地別之嘆，而在協商程序、簡易處刑、簡式審判程序，被告的命運往往就決定在公訴檢察官靈光乍現、脫口而出的九個月！身為公訴人的我們，豈可不戒慎恐懼？筆者於擔任公訴檢察官期間，每每為了一件被告承認犯罪的案件，究應求處如何之刑度而大傷腦筋，雖曾嘗試將同類案型之所有臺灣臺北地方法院

⁵⁷ 美國聯邦法院量刑表，資料引自美國聯邦量刑委員會(United States Sentencing Commission) 網站：<http://www.ussc.gov/TRAINING/GLOverview04.pdf>

判決蒐尋出來，由其犯罪所得、手段、次數等加以比較並試圖歸納出刑度之規律，惟迄今仍未能得出一個令人滿意的規則，或許司法本身存在不具理由之量刑差異乃無可避免的現實，亦難期司法權在短期內自我限縮其裁量權限，然而，至少檢察官可以運用廣泛的求刑權，促進法律適用的一致性，拉近刑度差異，避免司法恣意，使司法更趨公平，以獲得人民信賴。

基於以上體認，淺見以為，求刑準則之建立非但有其必要性⁵⁸，而且十分迫切，就公訴檢察官言之，可以省去為斟酌刑度而大費周章檢索判決之苦；就被告言之，可免於遭受不相當刑度之風險；同時，運用在協商程序中，更有其便利性，檢察官可以在準則所定之刑度範圍內，與被告進行協商，被告對其可能之刑度範圍有所預期，自然會盡力達成檢察官之條件（例如與被害人達成和解、配合揪出共犯等）以爭取最低刑度；同時，量刑範圍標準化、透明化，亦可促進執法之公平性，減少民眾對司法不理性的臆測或偏見（例如「有錢判生、沒錢判死」之誤解），而有助於提昇人民對司法之信賴。

五、深化司法保護功能

美國之緩刑制度（probation system）係於一九二五年以美國聯邦緩刑法案（Federal Probation Act of 1925）所建立，嗣於一九八二年，國會復通過審前處遇法案（Pretrial Services Act of 1982），成立全國性之審前處遇系統，以彌補緩刑制度之不足。詳言之，在刑事程序中，緩刑制度主要係作用於業經判決有罪之被告，由緩刑機構依聯邦量刑準則之要求，就被告之刑事前科、犯行、被害人所受損害等加以調查，以提出適合之刑度及宜否緩刑之建議，同時負責緩刑犯、假釋犯於緩刑、假釋期間之監督、觀護；審前處遇制度之主要目的則在於發揮司法保護機制之前置作用，就經依聯邦刑事犯罪起訴之被告，由審前處遇機構加以調查其前科、素行、對社會之危害性等，以提出是否適合於審前釋放之建議，同時負責監督審前釋放之被告，並責令其履行審前釋放之條件等。此外，美國聯邦觀護官於

⁵⁸ 本署公訴組主任檢察官方如亦撰有「罪與罰－談公訴案件之具體求刑」一文（收錄於施茂林著，公訴語言點線面－臺灣臺北地方法院檢察署實施公訴三週年專輯，九十三年十月一日出版，第三三三至三三八頁）主張應建立求刑之量化標準。

聯邦檢察官近年來陸續推動的「除惡立善計畫」（參見本文第參部分二之(二)2.）等以社區為導向之檢察制度中，亦扮演相當重要的角色（參見本文第五部分之一），使司法保護之觸角更往前推伸至起訴前甚至犯罪前之時點，因此，美國聯邦緩刑暨審前處遇系統（U.S. Probation and Pretrial Services System）可謂橫跨自犯罪發生前至刑罰執行後之各個階段，分別發揮其司法保護之功能。

在吾國法制中，法務部保護司職司司法保護之權能⁵⁹，並分科辦理觀護、犯罪研究及犯罪預防、更生保護、法律推廣、犯罪被害人保護等業務⁶⁰，然就司法實踐面觀察，司法保護業務仍相當程度側重在「判決確定後」之執行階段⁶¹，惟司法保護工作之目的除確保執行成效、預防再犯外，尚包括犯罪預防、被害人保護、維護社會安全等任務，其範疇至為廣泛，實乃刑事司法程序中極為重要之一環，自應深化至刑事程序自始至終之各個階段，以分別發揮其功能。因此，淺見以為，今後之司法保護工作，似宜廣化其觸角，於判決前，就刑法第五十七條所列舉之犯罪行為人生活狀況、品行、與被害人關係等十項科刑所應審酌之事項，及同法第七十四條緩刑宣告之「認以暫不執行為適當」之具體事實（例如：刑罰執行之必要性、支持系統是否足以發揮矯正功能等），調查相關情狀加以認定，作為檢察官向法院具體求刑或建請緩刑之依據；於偵查中，對於具有社會危險性或再犯可能性之被告，更應積極發揮其社會防禦功能，調查相關事實並提出評估意見，以強化檢察官向法院聲請羈押之必要性依據；同時，更期許司法保護工作能妥為因應社區導向的檢察制度之願景，深化至社區關懷，以進一步落實其犯罪預防之功能。

六、整合平行程序，提昇辦案效能

美國司法部長於一九九七年七月二十八日，以備忘錄（Memorandum）要求聯邦檢察官、助理聯邦檢察官於辦理聯邦白領犯罪時，應妥適協調、整合刑事、民事、行政等平行訴訟程序，以有效利用聯邦政府資源，打

⁵⁹ 依法務部組織法第十三條之規定，法務部保護司掌理司法保護法規之研擬、司法保護制度之規劃、犯罪預防、犯罪原因之調查、研究、分析、犯罪被害人補償制度之規劃、監督、更生保護會之設立許可、更生保護事業之規劃、指導、監督、法律扶助、法律服務及訴訟輔導之推動、獎勵、法律知識之推廣及其他有關司法保護之事項等。

⁶⁰ 資料引自法務部網站：<http://www.moj.gov.tw/chinese/index.aspx>

⁶¹ 係指緩刑或假釋付保護管束人之觀護業務。

擊犯罪、填補損害、預防再犯。其備忘錄中指出：聯邦政府針對許多複雜之白領犯罪，全面運用各種刑事、民事、行政等救濟途徑及制裁方式，由於前述程序彼此之間並行不悖，因此理論上職司刑事、民事程序之檢察官（參見本文第參部分之一、第參部分二之(一)）本得就同一被告及事實分別從事平行調查，但此往往導致程序之浪費，尤以民事部門中，實現民事權利之訴訟（參見本文第參部分二之(一)2.(2)）因案件量顯著增加，而須投入更多的人力及資源。有鑒於此，刑事、民事檢察官應考量在刑事、民事程序中及行政機關之行政訴訟中，有是否有共通的調查步驟，如認適當，即應協調、整合出符合三方利益的策略，有效利用聯邦政府的資源以填補損失並防止脫產。從而，司法部要求各聯邦檢察署及訴訟部門均應成立白領犯罪整合系統，以協調、整合刑事、民事、行政等各項程序。

吾國法制中，檢察官固無美國聯邦檢察官在民事訴訟方面之權能，然而，吾國檢察官基於公益代表人之地位，關於被害人因犯罪遭受損害所生之民事債權保全事宜及依犯罪被害人保護法所賦予之補償金請求權等方面，仍有其固有之職能，相當程度亦具有如同美國聯邦檢察官公權力介入私領域之色彩。尤以今日詐欺、洗錢、公司掏空等重大經濟犯罪案件層出不窮，其中被害人數以萬計、損失金額上探億元關卡者，不在少數，此多數被害人所表彰之公眾利益應如何伸張，相信社會大眾對檢察官之期許，絕非僅止於將犯罪行為人繩之以法而已，而是使公益損失降至最低，並獲得最大可能之填補。因此，淺見以為，檢察機關在辦理此類重大經濟犯罪案件之際，似不應侷限於刑事訴追之單一思維，而宜以更開放之心胸，追求公益之最大滿足。從而，積極依法實施扣押以適時確保被害人基於犯罪所生之請求權、利用協商程序及緩起訴制度促成被告與被害人之和解賠償等，均係可以思考的方向，同時，允宜主動與主管機關⁶²、民事法院或執行法院⁶³、行政執行機關⁶⁴等保持密切聯繫，以利規劃整體戰略，促進機關協調合作，避免重複調查所導致之資源浪費，更有助於檢察機關快速且精確地掌握行為人之資金流向及財產狀況，對於實施後續追查、查扣犯罪所

⁶² 例如行政院金融監督管理委員會辦理金融檢查時所檢視之帳簿、文件等資料、被檢查者之備詢內容等，對於刑事案件之偵辦有相當助益，或可查悉犯罪行為人犯罪所得隱匿之所在。

⁶³ 例如被害人另循民事途徑追償，取得假扣押、假處分或確定終局判決等執行名義而開始強制執行者，執行法院依強制執行法之規定，得依職權調查債務人之財產狀況並得命債務人提出報告，且得拘提、管收之。

⁶⁴ 例如犯罪行為人另有積欠稅款或其他公法上之債務而經移送行政執行者，行政執行處為辦理執行事件，得通知義務人報告其財產狀況或為其他必要陳述，並得聲請法院裁定拘提管收之。

得等偵辦作為均大有裨益。此外，在犯罪被害補償金方面，檢察官於案件偵辦中，對於符合犯罪被害人保護法所定得申請補償金資格者，允宜主動給予協助或指定專責檢察事務官協助辦理，同時，檢察官於偵查及公訴階段，均應妥予整合補償金審議程序及求償程序⁶⁵，除可利用緩起訴或協商程序促成和解賠償外，於補償金請求權人受有損害賠償之情形，亦可依犯罪被害人保護法第十一條、第十三條應予減除或返還之規定，及時促請補償審議委員會於補償決定作成前先予減除，或於決定作成後依同法第二十五條儘速作成返還決定，以避免平行程序同時進行可能導致之程序浪費或錯誤。

七、擴大速偵案件範圍，促進程序經濟

依美國聯邦刑事訴訟規則第七條之規定，所有之聯邦重罪案件（包含得判處死刑或一年以上監禁之犯罪），原則上均須經大陪審團起訴（indictment），惟就得判處一年以上監禁之犯罪，如被告在公開法庭經告知此憲法保障之大陪審團起訴之權利後，表示放棄此一權利者，即得僅以檢察官起訴（information）提起訴追，且得不經預審程序之審查⁶⁶。換言之，除得處死刑之案件外，倘被告自願放棄權利，即不須耗費龐大之訴訟資源啟動起訴審查機制（請參見本文第肆部分二之(七)之論述）。

吾國刑事訴訟制度原則上採起訴法定主義，檢察官之起訴除檢察一體原則之內部監督外，並無外部審查機制，換言之，人民並無憲法或法律上之權利得以審查檢察官之起訴決定，從而，檢察官何時終結偵查，端取決於其對案情之掌握、判斷，是縱令其於內勤時認隨案移送之被告其案情明確而立刻終結偵查，於現行刑事訴訟法之相關規定並無不合，似不失為檢察效率實質提昇之作法，且因被告本即不具有如前述美國憲法或法律所保障之大陪審團或預審等權利，此一作法並未使被告蒙受任何法定權利之喪失，對被告自無不利，同時兼有程序簡便之好處，自應廣為運用。惟現行「地方法院檢察署檢察官快速終結案件實施要點」第三點將其適用範圍限縮於「得依刑事訴訟法第二百五十三條、第二百五十三條之一、第四百四十九條為職權不起訴處分、緩起訴處分、聲請以簡易判決處刑之案件」，

⁶⁵ 係指犯罪被害人保護法第十二條所定對犯罪行為人或依法應負賠償責任之人之求償權，及同法第十三條所定之返還請求權。

⁶⁶ 聯邦刑事訴訟規則第五之一條(a)參照。

反而使檢察官追求效率之努力受到不必要之限制。淺見以爲，檢察官快速終結案件要點似宜在不違反被害人、告訴人之利益保護及檢察一體之內部監督機制等兩大原則下，就承辦檢察官認爲案情已臻明確，且經被告表示就不利證據無反駁意見亦無有利證據請求調查者，均得以快速終結方式結案，且當場僅需諭知本件除嗣後認有續行偵查之必要得再續行程序外，原則上即已終結偵查，請被告靜候偵查結果，不預告檢察官之初步決定，同時仍循檢察機關案件核閱程序處理，以維檢察一體原則，避免嗣經內部審查結果認快速終結之決定有違法或不當，動輒收回成命續行偵查，反而有損於檢察機關之威信及民眾之信賴。