

法務部公務出國報告

出國期間：民國105年7月29日至106年7月28日

國際司法互助中犯罪所得查扣沒收範圍 與立法政策之探討

曾開源

臺灣新北地方法院檢察署檢察官

民國106年10月23日

國際司法互助中犯罪所得查扣沒收範圍與立法政策之 探討

曾開源

臺灣新北地方法院檢察署檢察官

目次

| | |
|--|----|
| 壹、研究目的..... | 1 |
| 貳、美國紐約南區聯邦地區法院判決介紹..... | 2 |
| 一、美國司法互助程序..... | 3 |
| 二、Kleptocracy 倡議 (Kleptocracy Asset Recovery Initiative) | 5 |
| 三、Kleptocracy 倡議具代表性案件..... | 8 |
| 參、美國與犯罪相關資產之沒收程序..... | 13 |
| 一、資產沒收之重要性..... | 14 |
| 二、可沒收之資產範圍..... | 14 |
| 三、美國沒收程序..... | 16 |
| 肆、沒收之犯罪所得處理及分配..... | 19 |
| 一、國際間資產分享 (International Asset Sharing) | 19 |
| 二、犯罪所得沒收之移轉及其用途..... | 21 |
| 伍、心得及建議事項..... | 36 |

壹、研究目的

2016年2月16日，紐約時報（The New York Times）刊登一篇標題為「他們掌握權力，他們竊取的錢數以百萬計」（They Held Power. They Stole Millions）之報導，文中列舉數位國家領導人或政府高級官員涉嫌貪腐及查辦經過¹。該報導之所以令人矚目，在於我國前總統陳水扁先生及其家族之案件亦被列入。隨著科技日新月異，國際間人員、資產及金流交換便捷，在一國國境內犯罪後，將犯罪所得以洗錢方式匯往國外以逃避查緝，並得享有犯罪之成果，早已成為各國亟力防治並欲加以打擊之項目，我國亦不例外。聯合國在2003年通過「聯合國反貪腐公約」²（the United Nations Convention against Corruption，下稱UNCAC），期能促進國際合作。我國亦於104年5月20日經總統公布「聯合國反貪腐公約施行法」³，明定UNCAC之規定具有國內法律之效力，廉政制度設計應從全球反貪趨勢之思維出發，才能與全球廉政治理接軌，更加有效地預防及打擊貪腐。是以「推動並深化國際及兩岸司法互助」、「執行聯合國反貪腐公約，全民監督政府」即成為法務部施政目標與重點之一⁴。

2016年7月7日，美國司法部發布新聞稿⁵表示，欲將前總統陳水扁家族以賄款在美國紐約和維吉尼亞州購置房產之拍賣所得150萬美元歸還台灣。該案對我國積極從事查扣犯罪所得及國際司法互助工作，無疑係一具體成果之展現。然而美國司法部在執行國際司法互助案件中，究竟係依何程序查扣、變價，其中之相應法制為何，應有進一步之瞭解，除在未來類似案件中，能獲得美方相同之處遇外，也能作為我國執行國際司法互助之借鏡。

2016年7月，我獲法務部選派至美國賓州大學法學院進修，欲以國際司法互助犯罪所得查扣沒收範圍與立法政策為題撰寫研究報告。經研讀上開案例判決後，對於美國執行國際司法互助及沒收犯罪所得相關法制產生興趣。特別是美國法律規定，須將沒收之犯罪所得存入司法部沒收資產基金，並授權司法部長得運用基金支付執法行動所生之費用，此與我國實務將遭宣告沒收之物拍賣後歸入國庫之作法完全不同。是以決定介紹美國執行國際司法互助及沒收犯罪所得之使用分配之實務作法，由其是美國執行國際司法互助請求沒收在美之犯罪所得後，是否返還財產，及返還回是否須扣除相關費用。

本報告第一章介紹上開案件，整理美國司法部與被告之爭點、法院之見解；第二章則係簡介美國執行國際司法互助之現狀，包括相關法律條約、組織架構、Kleptocracy倡議及重要執行成果、美國與犯罪相關資產之沒收程序，包括可沒收之資產範圍、三種沒收程

¹ Leslie Wayne, They Held Power. They Stole Millions, The New York Times, Feb. 16th, 2016 <https://www.nytimes.com/interactive/2016/02/16/business/millions-stolen-diplomats-presidents.html? r=0> (last visited on June 17th, 2017).

² 條約全文請見 https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

³ 法律全文請見 <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070019200-1040520>

⁴ 見法務部106年度施政目標與重點，<https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xitem=443226&ctNode=27338&mp=001> (last visited on June 17th, 2017).

⁵ <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BT29GHKSZ6YJ:https://www.justice.gov/opa/pr/united-states-returns-15-million-forfeited-proceeds-sale-property-purchased-alleged-bribes+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=us> (last visited on June, 5th, 2017).

序及其特點；第三章討論沒收之犯罪所得處理及分配，介紹美國法制，包括 28 U.S.C. §524(c)、司法部長扣押沒收財產準則；第四章係結論，總結個人看法與立法建議。期能以此報告增進對美國法制之認識，並作為我國未來相對應法制建立之參考。

貳、美國紐約南區聯邦地區法院判決⁶介紹⁷

美國政府在 2010 年 7 月 14 日，依 18 U.S.C. § 981 規定，對位於紐約曼哈頓區西 28 街 261 號之公寓內，所有權人為 Avallo 有限公司（下稱 Avallo 公司）之建物，提起對物訴訟⁸（in rem action），主張此建物係由我國前第一夫人吳淑珍女士因對 2 家金控合併案所收受之賄款，確保陳水扁先生不會反對元大金控併購另一家金併，因洗錢（Money Laundering）之目的而購置。

Avallo 公司抗辯：一、吳淑珍女士或陳水扁先生並未收受任何關於金控合併案之賄款；二、美國政府所稱之賄賂並非發生在美國境內，自不該當 18 U.S.C. §1956(c)(7)(iv)所規定之特定非法活動（specified unlawful activity）；三、美國政府並未舉證證明該公寓之購置之目的係為隱藏或掩飾所稱之「賄款」之本質、位置、來源、所有權或控制；四、18 U.S.C. §1956(c)(7)(iv)之規定不明確，有違憲之虞，而主張駁回原告之訴（Motion to Dismiss⁹）。

美國紐約南區聯邦地區法院則認為，在 2011 年 10 月 17 日，原告已提交關於臺灣高等法院就吳淑珍女士違法收受賄賂及洗錢有罪判決之資料（按：斯時該案尚未確定，仍上訴我國最高法院中），且任何違反 18 U.S.C. §§ 1956 或 1957 所作之交易或約定，與該交易相關之財產，或其他可追溯至該財產而生之財產，均可沒收（forfeiture），且公務人員貪污（bribery of a public official）係 18 U.S.C. §1956(c)(7)(iv)明文規定。另犯行之地點並非重點，在何處進行隱藏犯罪所得之行為才是重點，而本案洗錢行為係發生在美國，目的在隱藏、掩飾犯罪所得，且美國政府之舉證已明，是以駁回被告之主張。

在上開案件中，美國政府因我方依駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會間之刑事司法互助協定（下稱台美司法互助協定）第 17 條規定請求協助，提起民事訴訟獲法院許可後拍賣房產將所得歸還我國。值得注意的是，據悉美方強調，這筆錢屬貪汙不法所得，基於國際合作，打擊貪汙及跨境洗錢默契，決定全數匯返台灣。然在匯回上開款項時，美

⁶ United States v. 261 W. 28th St., 2012 U.S. Dist. LEXIS 72646, 2012 WL 1883371 (S.D.N.Y. May 21, 2012).

⁷ 另關於美國西維吉尼亞區聯邦地區法院 Charlottesville 法庭之判決，請見 United States v. 2291 Ferndown Lane, 2011 U.S. Dist. LEXIS 62776, 2011 WL 2441254 (W.D. Va. June 14, 2011)。因此案中 Avallo 公司亦以相同理由抗辯，而法院的理由也大致相同，故不贅文介紹。

⁸ 對物訴訟係指確定某項財產的所有權以及當事人對該財產的權利的訴訟。其判決不僅對訴訟當事人有效，而且對所有在任何時間對該財產主張權益的人有效。在羅馬法中稱 actio in rem 或 actio realis。

⁹ 指被告以原告沒有陳述一項法律可對之提供救濟的請求，或該請求在其他方面存在法律上的欠缺為由，申請法院駁回原告的起訴。在開庭審理前，被告往往基於訴狀、傳票送達、審判地、共同訴訟人等方面存在不足或缺陷為由而提出此種申請。

國司法部同時罕見地請求我國法務部「切勿將贓款繳入國庫」，並建議應以「專款專用」方式，規畫設置「反貪腐、防制洗錢」教育訓練基金，作為反貪、防制洗錢之用¹⁰。

以下即介紹美國司法互助程序。

一、美國司法互助程序

儘管許多成文法國家早在 1920 年代就已對刑事司法互助事項簽訂協定¹¹，美國政府直至 1940 年代末期及 1960 年代初期，因調查黑手黨之組織犯罪案件，發現犯罪組織自拉斯維加斯博奕業賺取大量非法利潤後，並系統性將之存入瑞士銀行帳戶，始在 1970 年代與瑞士洽簽司法互助協定，並於 1977 年生效¹²。至此美國開始積極參與國際打擊貪污、洗錢相關公約，亦尋求與其他國家簽定刑事司法互助協定。

國際間第一個明文打擊貪污之國際公約係美洲國家反貪腐公約（the Inter-American Convention Against Corrupt，下稱 IACAC）。IACAC 於 1997 年 3 月正式生效。美國亦係 34 個簽署參與 IACAC 之國家之一¹³。與此同時，經濟合作與發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，下稱 OECD）亦於 1997 年 12 月通過反國際商業交易中賄賂外國公務員公約（Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions），並於 1999 年 2 月生效¹⁴。美國亦為 41 個簽署國家之一¹⁵。

國際間打擊貪腐最重要的公約非 UNCAC 莫屬。UNCAC 自 2005 年生效，意在多邊架構下，建立大規模打擊貪腐國際合作之法制。UNCAC 第 31 條更明文規定，要求各簽署參與會員採取必要措施，追蹤、凍結及沒收貪污之犯罪所得；UNCAC 第 57 條係遭沒收資產之返還相關規定；而 UNCAC 第 54 條與第 55 條則是要求建立國家間司法互助機制之相關規定。

¹⁰ 陳志賢，美要扁案贓款 做反貪腐基金，中時電子報，2017 年 3 月 12 日，<https://tw.mobi.yahoo.com/home/%E7%BE%8E%E8%A6%81%E6%89%81%E6%A1%88%E8%B4%93%E6%AC%BE-%E5%81%9A%E5%8F%8D%E8%B2%AA%E8%85%90%E5%9F%BA%E9%87%91-215007082.html> (last visited on June 16th, 2017).

¹¹ HARVARD LAW SCHOOL INTERNATIONAL LAW PROJECT, *Draft Convention on Judicial Assistance*, 33 AM. J. OF INT'L L. 11, 86 (Supp. 1939).

¹² Mutual Assistance in Criminal Matters, Jan. 23, 1977, U.S.-Switz., [27 U.S.T. 2019](#)

¹³ IACAC 的簽署國家，詳見 Organization of American States, Signatories and Ratifications, <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html> (visited on June 10th, 2017).

¹⁴ ORG. FOR ECON. CO-OPERATION AND DEV., CONVENTION ON COMBATING BRIBERY OF FOREIGN PUBLIC OFFICIALS IN INTERNATIONAL BUSINESS TRANSACTIONS 6-19 (Nov. 21, 1997), http://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

¹⁵ 所有 OECD 會員國（35 國）及 6 個非會員國簽署參與。OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, ORG. FOR ECON. COOPERATION AND DEV., <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> (visited on June 10th, 2017).

UNCAC 對於美國建立司法互助法制有重要影響，Kleptocracy 倡議（詳如下述）即係美國為具體實現 UNCAC 之精神而設置之具體執行計畫¹⁶。

聯合國與世界銀行合作建立了資產回復機制（the Stolen Asset Recovery Initiative，下稱 Star），目的在協助各簽署參與 UNCAC 會員執行反貪腐工作，使行為人無從享受犯罪所得。Star 與開發中國家與世界金融中心合作，打擊犯罪所得之洗錢活動並及時返還遭竊之資產¹⁷。

另 1989 年 7 月，七大工業國組織（G7，創始於 1973 年，目前成員包括美國、加拿大、英國、法國、德國、意大利及日本，後俄羅斯加入更名為 G8）在法國巴黎第 15 屆經濟高峰會議上，與會代表決議建立國際金融反洗錢特別工作小組，並於會後成立由 29 個歐洲、美洲、非洲國家和地區，以及歐洲委員會和海灣合作委員會兩個國際組織參加的國際金融反洗錢特別工作小組（Financial Action Task Force on Money Laundering，下稱 FATF）。1990 年 FATF 完成了《關於洗錢問題的四十點建議》¹⁸，該建議為國際反洗錢工作制定基本綱領，對於反洗錢的國內立法、金融機構規章和國際合作等事項提出辦法。建議世界各國和地區將反洗錢納入司法制度和金融監管體系¹⁹。

除落實相關國際公約精神之內國法制化外，美國亦積極與他國簽署司法互助條約。至今美國已與 55 個國家地區簽定司法互助條約（Mutual Legal Assistance Treaties，簡稱 MLATs）²⁰，並簽署美洲國家公約（Inter-American Convention）就美洲國家組織（Organization of American States）司法互助協定、UNCAC、聯合國反跨境組織犯罪公約（the United Nations Convention against Transnational Organized Crime，下稱 UNTOC）、國際反恐怖活動籌措資金公約（the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）及 1988 年聯合國反毒公約（the 1988 UN Drug Convention）²¹。

世界各主權國家地區得向美國提出司法協助請求，包括刑事犯罪偵查、提起公訴、審理及犯罪所得之沒收。美國亦積極與世界各國進行司法互助²²。美國實務執行國際司法互助事項專責機關為司法部刑事局國際事務辦公室（Office of International Affairs of the Criminal Division of the Department of Justice，下稱 OIA）。OIA 之工作項目為人犯遣返、跨國調查取證、協助聯邦及各州或地方檢察官與各執法機關執行司法互助及擬定美國之國際刑事政策²³。OIA 檢察官負責處理一切有關司法互助之文書作業，包含發

¹⁶ 在 Kleptocracy 倡議之相關文件均多次提及 UNCAC 作為國際合作打擊貪腐架構之重要性。See U.S. DEP'T OF JUSTICE & U.S. DEP'T OF STATE, U.S. ASSET RECOVERY TOOLS AND PROCEDURES: A PRACTICAL GUIDE FOR INTERNATIONAL COOPERATION (2012), <http://www.state.gov/documents/organization/190690.pdf>.

¹⁷ <http://star.worldbank.org/star/about-us/our-vision> (last visited on June 13th, 2017).

¹⁸ 之後又於 1996 年、2001 年、2003 年及 2012 年修正。

¹⁹ 關於 FATF 的介紹，見 Who We Are, FATF, <http://www.fatf-gafi.org/about/> (last visited on June 11th, 2017).

²⁰ <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol2/184110.htm> (last visited on June 5th, 2017).

²¹ *Id.* 在 MLATs 外，美國另與中國、我國等簽有司法互助 Mutual Legal Assistance Agreement (MLAA)。

²² 詳見劉怡婷，「國際執法合作與司法互助之發展趨勢」，公務出國報告。（2015）
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jsp?sysId=C10402964 (visited on June 8th, 2017)

²³ <https://www.justice.gov/criminal-oia> (last visited in June 8th, 2017).

布司法互助作業準則及草擬聲請法院執行司法互助之相關文件。如果法院對檢察官聲請司法互助請求事項有所疑義，也會透過當地聯邦檢察官，要求 OIA 提出說明²⁴。

然關於犯罪所得查扣之業務，則是由司法部刑事局洗錢防制及資產回復處（Money Laundering and Asset Recovery Section，下稱 MLARS）負責²⁵。MLARS 之工作項目為²⁶：一、追訴協調複雜、敏感、跨區及國際間洗錢及資產沒收相關之案件。二、提供聯邦、州或地方檢察官及執法人員、外國政府法律意見或政策協助。三、協助司法部或跨部會間草擬或審核相關法規與政策。四、執行司法部資產沒收計畫，包括分配遭沒收之犯罪所得及資產與國內外執法機關與美國境內各團體、核駁返還遭沒收財產或和解之申請案。

二、Kleptocracy²⁷ 倡議（Kleptocracy Asset Recovery Initiative）

近半世紀以來，打擊政府官員貪污已經成為國際間之執法重點項目²⁸。美國自西元 1977 年施行海外反貪污法案（Foreign Corrupt Practices Act，下稱 FCPA），美國企業為求進入外國市場或取得權利而行賄外國官員之案例仍然層出不窮，可知此問題之重要。美國致力打擊全球性之貪污，確保貪污之政府領導人或高級官員無法將美國當作享受犯罪所得之避風港，並追回犯罪所得及資產，是以在 2010 年 7 月，美國司法部開始實施 Kleptocracy 倡議以強化這部分之國際合作²⁹。Kleptocracy 倡議之目的在於確認外國政府官員之犯罪所得並加以沒收後，將其返還與被害人³⁰。而主要的打擊對象除了重要政府官員外，前政府官員或政府官員之近親，即所謂政治敏感人士（politically exposed person）亦包含在內³¹。

²⁴ 劉怡婷，「國際執法合作與司法互助之發展趨勢」，公務出國報告。頁 15（2015）

²⁵ 除 OIA 與 MLARS 外，國土安全部移民及海關執法局國土安全調查處（Department of Homeland Security, ICE Homeland Security Investigation）、司法部聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation）就資產回復案件亦可提供必要協助。見 U.S. Asset Recovery Tools and Procedures: A Practical Guide for International Cooperation, 1, <https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/US-Asset-Recovery-Tools-%28Chinese%29.pdf>.

²⁶ <https://www.justice.gov/criminal-mlars> (last visited in June 8th, 2017).

²⁷ Kleptocracy 源自於希臘文字根，由「盜賊」（希臘語：κλέπτης，*kleptēs*）與「權力」或「統治」（希臘語：κράτος，*kratos*）所合併之詞，字面意思是由一群盜賊來統治人民。Kleptocracy 係政治學術語，指在某個政府中，某些統治者或統治階級利用擴張政治權力，侵占全體人民的財產與權利，增加自身的財產及權力。這通常被視為是政治腐敗造成。美國前總統 George W. Bush 於 2006 年 8 月 10 日之演講中即將 Kleptocracy 定義為大規模政府高層官員之貪污。但 Kleptocracy 之用語亦早見於美國判決中，例如政府人員常態性毆打人民或其他不當手段以索取賄賂即被認為係 Kleptocracy，See *Desir v. Ilchert*, 840 F.2d 723, 724(9th Cir. 1988).

²⁸ Elena Helmer & Stuart H. Deming, *Non-Government Organization: Anticorruption Compliance Challenges & Risks*, 45 INT'L LAW, 597 (2011).

²⁹ U.S. Asset Recovery Tools and Procedures: A Practical Guide for International Cooperation, 2.

³⁰ Lanny Breuer, Assistant Attorney General, Address at the Franz- Hermann Bruner Memorial Lecture at the World Bank (May 25th, 2011)

³¹ Theodore S. Greenberg et al., *Politically Exposed Person*, 25 (2010), <http://star.worldbank.org/star/publication/politically-exposed-persons>. (visited on June 10th, 2017)

程序上而言，Kleptocracy 倡議主要是由 MLARS 檢察官進行詳細的調查，往往與聯邦調查局、其他執法機關或外國政府合作，確認在美國境內之財產是否係外國官員實施貪污犯罪之犯罪所得，之後向聯邦法院對該財產提出對物訴訟 (in rem) 之民事訴訟，依 18 U.S.C. §981 之民事沒收規定，或 18 U.S.C. §1956、1957 之反洗錢條款請求法院宣告沒收³²。遭法院宣告沒收之財產即歸美國政府所有³³。Kleptocracy 倡議藉由系統化、常態性提起訴訟聲請沒收位在美國境內之犯罪所得財產，而該犯罪所得之犯罪行為，係在外國發生，利用國際間資產移轉愈趨便利便利之，並主動打擊貪污犯罪之需求端，亦即收受賄賂之官員³⁴。

如前所述，Kleptocracy 倡議係依對物訴訟請求美國聯邦法院宣告沒收。美國法院認為，即使與洗錢犯行相關之金融交易起始地與最終目的地均不在美國境內，只要金流經過美國金融體系之一部，美國法院依 18 U.S.C. §1956(a)(2) 關於反洗錢條款規定即有審判權 (satisfy the jurisdictional aspects)³⁵。換言之，只要遭認定為犯罪所得之資產，其取得、移轉過程涉及 (set foot in) 美國金融體系，即使取得後立即移轉至外國，仍受 18 U.S.C. §981 效力所及。另依保護原則 (protective principle)，貪污、人口販運、虐待兒童甚至氣候變遷之影響力並非僅及於一個國家，是以此種行為之審判權解釋本即較為廣泛³⁶。進一步言之，依「客觀認定邊界原則」(objective territorial principle) 與「實質效果原則」(substantial effects doctrine)，若外國政府官員之行為可被認定損壞美國利益，亦可作為美國法院認定就該行為有審判權之論據³⁷。

MLARS 檢察官係依 18 U.S.C. §981 之民事沒收規定向聯邦法院提起民事訴訟。18 U.S.C. §981 認定得沒收客體之定義為「與違反§1956 (按：關於洗錢之規定)、1957 (按：與特定非法行為所生之財產交易) 或 1960 (按：未經許可禁止經營匯兌業) 規定之交易行為有關之任何財產或由其而生之財產，不論係不動產或個人財產」³⁸。當本案主張之犯罪行為犯生在外國，依 §981(a)(1)(C) 之規定，對於構成或計畫違犯§1956(c)(7) 所列之「特定非法行為」(specified unlawful activity)，與該交易行為有關之任何財產或由其而生之財產請聲請沒收。至 2015 年為止，§1956(c)(7) 列出之「特定非法行為」竟達 236 種類，是以論者認為§1956(c)(7) 規定係開啟沒收犯罪所得大門之鑰匙³⁹。

³² U.S. Asset Recovery Tools and Procedures: A Practical Guide for International Cooperation, 3-5.

³³ See 18 U.S.C. §981(f).

³⁴ 因 FCPA 僅處罰行賄外國官員之美國企業或個人，論者即稱 FCPA 係打擊貪污犯罪之供給端。而高層貪污資產回復計畫與 FCPA 搭配始能完整打擊國際間貪污行為。See Pablo J. Davis, "To Return the Funds at All": Global Anticorruption, Forfeiture, and Legal Framework for Asset Return, 47 U. Mem. L. Rev. 291, 292.

³⁵ See U.S. SEC. AND EXCHANGE COMM'N, REPORT OF THE SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION ON QUESTIONABLE AND ILLEGAL CORPORATE PAYMENTS AND PRACTICES (1976).

³⁶ UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION at iii. (2004).

³⁷ See United States v. Yousef. 327 F.3d 56(2nd Cir. 2003); see also Hartford Fire Ins. Co. v. California. 509 U.S. 764 (1993).

³⁸ 18 U.S.C. §981(a)(1)(A).

³⁹ Pablo J. Davis, "To Return the Funds at All": Global Anticorruption, Forfeiture, and Legal Framework for Asset Return, 47 U. Mem. L. Rev. 291, 300.

MLARS 檢察官在 Kleptocracy 倡議相關案件中最常引用之條文，係§1956(c)(7)所列之「特定非法行為」中之「賄賂政府官員及政府官員自行或為政府官員挪用、竊盜或侵占公款」⁴⁰。其中「政府官員自行或為政府官員挪用、竊盜或侵占公款」更係7種無論係部分或全部之金融交易發生在美國境內，均得沒收其犯罪所得之行為之一⁴¹。另外，MLARS 檢察官在 Kleptocracy 倡議相關案件所主張之犯罪行為，不僅在行為地須構成犯罪，該行為亦須構成美國法明文加以處罰之重罪⁴²。

關於遭沒收之財產如何處理，雖然 Kleptocracy 倡議創立之目的在於確認外國政府官員之犯罪所得並加以沒收後，將其返還與被害人，已如前述。然執行 Kleptocracy 倡議的第一位首長 Jennifer Shasky 曾表示，相關法規並沒要求須將遭沒收之財產返還被害人，然我們仍致力將沒收財產返還或尋求其他對被害人所在國家有益之方式⁴³。相較於執行 Kleptocracy 倡議之手段（扣押財產）已明確規定於法典中，如何落實 Kleptocracy 倡議之目的（返還財產）之相關規定反而並未見諸於相關法律中。

因美國法制並未規定返還財產有關事項，是以論者認為，既然 Kleptocracy 倡議創立之目的在於確認外國政府官員之犯罪所得並加以沒收後，將其返還與被害人，美國政府在沒收財產後，所扮演的角色應係為被害人民利益而忠實監督保管財產之人⁴⁴。然而不可否認的是，在現今美國政府考量是否返還沒收財產時，仍難免有政治上、外交上之考量，這也是司法部招致批評之原因。即便返還財產，其返還之方式亦因而不同，是以論者提出可能之返還方式，認為若能明文規定返還方式，亦能使司法部免遭批評⁴⁵。

沒收財產可能之返還方式分為四種⁴⁶：一、返還該國（Repatriation）：將沒收財產全數移轉返還受害者所在之國家政府；二、賠償被害人（Restitution）：賦予請求返還財產之個人或團體就遭沒收之財產取償之權利；三、補償計畫（Reparations）：透過適當之非政府團體（Non-Government Organization）合作執行特定計畫補償被害人；四、支付費用（Reimbursement）：將沒收財產用以支付沒收程序所生費用，或與提供協助之其他國家、州或地方執法機關分享。

將沒收財產全數移轉返還被害人所在之國家政府，係 UNCAC 的整體架構核心⁴⁷，也是 Kleptocracy 倡議創立之目的。然而就實際狀況而言，若某國家之前高級官員涉犯貪污並

⁴⁰ 18 U.S.C. §1956(c)(7)(B)(iv)

⁴¹ 18 U.S.C. §1956(c)(7)(B)。其他的行為包括：與管制物品有關；謀殺、綁架及其他暴力行為；對外國銀實施詐欺；走私或違反規定出口美國武器清單或出口管制上之物品；依國際條約可驅逐出境之犯行；人口販運；買賣兒童及販賣人口從事私交易。

⁴² *United States v. 2291 Ferndown Lane, No. 3:10-CV-0037*, 2011 WL 2441254, at *4 (W.D. Va. June 14, 2011).

⁴³ Christopher M. Matthews, *Fledgling Kleptocracy Initiative Faces Challenges, Expectations*, JUST ANTI-CORRUPTION: FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT NEWS (Sep. 19, 2011 11:36 AM).

⁴⁴ Pablo J. Davis, "To Return the Funds at All": Global Anticorruption, Forfeiture, and Legal Framework for Asset Return, 47 U. Mem. L. Rev. 291, 350.

⁴⁵ See Oluwafunmilayo Akinosi, *Asset Recovery and the Department of Justice's Discretion to Return*, GLOBAL ANTICORRUPTION BLOG (Aug. 31, 2015), <https://globalanticorruptionblog.com/2015/08/31/asset-recovery-andthedeptmentof-justices-discretion-to-return/>.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ See UNCAC Article 57.

將犯罪所得洗錢至美國，然該國家現仍由同一批人掌控，美國政府將沒收財產全數移轉返還受害者所在之國家政府，此舉無疑又將犯罪所得送還該集團。是以，賦予請求返還財產之個人或團體就遭沒收之財產直接取償之權利，更能達成將沒收財產返還被害人之目的。近來即有論者就跨國貪污案件，例如美國 FCPA 法案相關案件提出類似之修法建議⁴⁸。

與非政府團體合作執行補償被害人計畫，在適度之監督下，向被認為係具建設性而能真正將沒收財產回復於被害人之方式⁴⁹。在沒收美國商人行賄哈薩克官員之財產案件中（詳如下述），由 Bota 基金會執行援助貧窮孩童計畫，並受世界銀行監督，藉以幫助哈薩克人民即為適例。然而，與非政府團體合作執行補償被害人計畫之方式，迄今亦只有一例。在其他案件中亦曾討論欠缺適當之非政府團體得以執行之問題，然亦有論者質疑，在此情形下，何以美國未積極尋求其他亦具豐富經驗與資源之國際組織，如聯合國、世界衛生組織，合作執行補償被害人計畫⁵⁰。

最後，允許美國司法部將部分沒收財產用以支付沒收程序所生費用，或與提供協助之其他國家、州或地方執法機關分享。其理由在於，法院多允許受託人在受託財產中扣除其支付之管理必要費用，既然美國政府係為被害人民利益而忠實監督保管遭沒收財產之人，亦應得主張自遭沒收財產中扣除沒收程序所生費用，或與提供協助之其他國家、州或地方執法機關分享。然而得以使用或分享之數額為何，論者認為應明文規定上限，以免他國對美國自肥之爭議，是以合理之上限應以遭沒收財產總額之 8 分之 1，或 5 千萬美元較低者為準⁵¹。

三、Kleptocracy 倡議具代表性案件

Kleptocracy 倡議實際運作之成效為何，特別是美國法院宣告沒收財產後，該財產之處分方式、是否立即返還請求司法互助之國家等，是否有一固定處理方式，亦或因應各類案件之不同而異？以下即介紹近年來 Kleptocracy 倡議中具代表性之案件：

⁴⁸ Nika A. Antonikova, *Private Sector Corruption in International Trade: The Need for Heightened Reporting and a Private Right of Action in the Foreign Corrupt Practices Act*, 11 *BYU INT'L L. & MGMT. REV.* 93, 121-23 (2015).

⁴⁹ *Access to Remedies for Transnational Public Bribery: A Governance Gap*, 28 *CRIM. JUST. L.* 35, p.44-45 (2013).

⁵⁰ Pablo J. Davis, "To Return the Funds at All": *Global Anticorruption, Forfeiture, and Legal Framework for Asset Return*, 47 *U. Mem. L. Rev.* 291, 352.

⁵¹ 換言之，得使用或分享之入例為遭沒收財產之 8 分之 1，上限為 5 千萬美元。然此標準訂定之依據為何，論者認或因 Kleptocracy 倡議施行迄今最大筆之沒收財產數額為奈及利亞前獨裁者 Sani Abach 遭沒收數額高達 4 億 5 千 8 百萬美元財產，該財產之 8 分之 1 即約為 5 千萬美元。See Pablo J. Davis, "To Return the Funds at All": *Global Anticorruption, Forfeiture, and Legal Framework for Asset Return*, 47 *U. Mem. L. Rev.* 291, note. 237。

（一）奈及利亞前州長 Diepreye Solomon Peter Alamiyeseigha（下稱 DSP）案

位於西非之奈及利亞係非洲最重要國家之一。就人口數而言，擁有1億8千餘萬人口之奈及利亞係世界第8大國，尼日三角洲（Niger Delta）更是富藏石油⁵²，正因如此，奈及利亞自始擺脫不了「資源詛咒（Resource curse）」⁵³。資源詛咒又稱作「富足的矛盾」（Paradox of plenty），最初係由政治經濟學者提出，指的是國家擁有大量的某種不可再生的天然資源，卻反而形成工業化低落、產業難以轉型、過度依賴單一經濟結構，反而比欠缺天然資源的國家更為貧窮的窘境，現在更已變成評量貪腐風險因子之一⁵⁴。亦有論者認為，依賴礦產最終不只是變成經濟發展的詛咒，也將大大增加國內暴力衝突、所得不均、缺乏民主及貪污盛行之風險⁵⁵。

DSP於1999年當選奈及利亞Bayelsa州州長，並於2003年連任成功。在他的第二任期中，DSP因涉犯洗錢罪遭彈劾，並於2005年9月在倫敦被逮捕，警方並當場查扣150萬美元現金⁵⁶。是以查扣沒收DSP在美國的資產，也就成為Kleptocracy倡議之首要工作。MLARS檢察官即在2012年6月，向聯邦麻州地區法院，就其在Fidelity Investment brokerage帳戶內之40萬美元資產提起民事訴訟；於2013年5月，向聯州馬里蘭地區法院，就其位於Rockville，價值約70萬元之不動產提起民事訴訟。上開犯罪所得均經法院宣告沒收，仍未返還於奈及利亞⁵⁷。成為MLARS檢察官目標的奈及利亞政治人物不只DSP一人，MLARS檢察官聲請沒收奈及利亞前獨裁者Sani Abach的財產數額高達4億5千8百萬美元⁵⁸。然而上開款項是否返還奈及利亞仍不可得知⁵⁹。

（二）哈薩克總統 Nursultan Nazarbayev 收受美國商人賄賂案

哈薩克原係前蘇聯加盟共和國，人口1千8百萬，百分之七十人民信奉回教⁶⁰。豐盛之石油產出與盛行之畜牧業讓哈薩克與美國德州的主要經濟活動相同。哈薩克係前蘇聯加盟共和國中最後一個宣布獨立之國家，在1991年12月宣布獨立後，即由總統Nursultan

⁵² Nigeria, CENT. INTELLIGENCE AGENCY, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> (visited on June 12th, 2017).

⁵³ Nicholas Shaxson, Oil, Corruption, and the Resource Curse, 83 INT'L AFFAIRS 1123-40 (2007)

⁵⁴ See RICHARD M. AUTY, SUSTAINING DEVELOPMENT IN MINERAL ECONOMIES: THE RESOURCE CURSE THESIS 1-3 (1994); TERRY LYNN KARL, THE PARADOX OF PLENTY: OIL BOOMS AND PETRO-STATES 3-5, 241-42 (1997).

⁵⁵ Nicholas Shaxson, Oil, Corruption, and the Resource Curse, 83 INT'L AFFAIRS 1123-40 (2007).

⁵⁶ Press Release, U.S. Dep't of Justice, Department of Justice Forfeits More Than \$400,000 in Corruption Proceeds Linked to Former Nigerian Governor (June 28, 2012), <http://www.justice.gov/opa/pr/2012/June/12-crm-827.html>.

⁵⁷ Diepreye Alamiyeseigha, WORLD BANK & UNITED NATIONS OFF. ON DRUGS AND CRIME, STAR DATABASES, <http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/18493> (visited on June 12th, 2017).

⁵⁸ DOJ 14-230 (2014), 2014 WL 844298

⁵⁹ 2015年10月，美國眾議院議員Sheila Jackson Lee曾提案將沒收Sani Abach財產所得成立基金，用以補償在其恐治統治下之奈及利亞被害人，仍未經決議通過。

⁶⁰ Kazakhstan Physiographic Map, CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, https://www.cia.gov/library/publications/resources/cia-maps-publications/mapdownloads/Kazakhstan_physiography.pdf (visited on June 12th, 2017); see also Kazakhstan, CENT. INTELLIGENCE AGENCY, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kz.html> (visited on June 12th, 2017)

Nazarbayev 展開為期 25 年的一人統治⁶¹。美國商人 James Giffen 也自 1992 年起擔任 Nazarbayev 總統之私人顧問及主要石油業談判者。

MLARS 檢察官調查發現 Giffen 曾代表美國石油業者支付 Nazarbayev 總統 8 千 4 百萬美元賄款，作為取得哈薩克石油礦產之對價。Giffen 即因違反 FCPA、詐欺及洗錢等罪嫌遭 MLARS 檢察官提起公訴。然 Giffen 一開始並不認罪，並展開長達 7 年的訴訟，他主要的答辯理由係美國政府，由其是中央情報局（Central Intelligence Agency），對於他支付 Nazarbayev 總統對價之行為知之甚悉，並揚言欲提出相關文書證據⁶²。最後，Giffen 對違反稅法及非法支付哈薩克官員之輕罪認罪，但他並未受罰金或刑期之宣告⁶³。

然而民事沒收程序進展十分順利，在法院宣告沒收後，2007 年美國、瑞士與哈薩克，以協議方式解決在瑞士境內遭凍結之賄款 8400 萬美元，根據該協議⁶⁴，美國同意將上開款項返還哈薩克，而哈薩克同意將上開款項用於三個用途：一、援助貧窮孩童計畫，由 Bota 基金會執行，並受世界銀行監督；二、為期 5 年之哈薩克財政健全計畫；三、增進哈薩克天然氣、石油礦業透明度計畫。

（三）赤道幾內亞副總統 Teodoro Nguema Obiang 案

作為前西班牙在中非之殖民地，赤道幾內亞現有居民 75 萬人⁶⁵。自 1968 年宣布獨立以來，赤道幾內亞的統治者係自 1968 年至 1969 年之 Francisco Macias Nguema，以及自 1969 年發動政變奪權統治至今之 Teodoro Obiang Nguema Mbasoga⁶⁶。自 1990 年代開始大規模出產石油與天然氣，赤道幾內亞人均 GDP 為 18389 美元，在全球 183 個國家地區中排名第 41 名⁶⁷，然而赤道幾內亞在其他衡量國家貧窮的指標表現卻十分糟糕，例如國民平均壽命僅 58 歲、嬰兒死亡率為千分之 71 等，在世界排名名列後段班⁶⁸。貧富差距甚大及公共衛生健康也證明了赤道幾內亞係資源詛咒之受害者。

⁶¹ Kazakhstan, CENT. INTELLIGENCE AGENCY, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> (visited on June 12th, 2017)

⁶² 該等文書證據最後並未公開，然據曾閱覽該文書之法官表示，該證據確能證明 Giffen 之行為係有助於美國在中東之利益。見 Richard L. Cassin, No Punishment for 'Hero' Giffen, FCPA BLOG (Nov. 22, 2010, 1:13 AM), <http://www.fcpablog.com/blog/2010/11/22/nopunishmentfor-hero-giffen.html>.

⁶³ See U.S. Attorney's Office, Southern District of New York, New York Merchant Bank Pleads Guilty to FCPA Violation; Bank Chairman Pleads Guilty to Failing to Disclose Control of Foreign Bank Account, FED. BUREAU OF INVESTIGATION (Aug. 6, 2010), <https://archives.fbi.gov/archives/newyork/pressreleases/2010/nyfo080610a.htm>

⁶⁴ Aaron Bornstein, The BOTA Foundation Explained (Part Six): How Was BOTA Set Up?, FCPA BLOG (Apr. 15, 2015, 7:08 AM), <http://www.fcpablog.com/blog/2015/4/15/the-bota-foundation-explained-partsixhow-was-bota-set-up.html>.

⁶⁵ Equatorial Guinea, CENT. INTELLIGENCE AGENCY, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ek.html>.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ GDP Per Capita for Equatorial Guinea, THE WORLD BANK, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

⁶⁸ Equatorial Guinea, WORLD HEALTH RANKINGS, <http://www.worldlifeexpectancy.com/equatorial-guinea-life-expectancy> (visited on June 12th, 2017). See also Infant Mortality Rate for Equatorial Guinea, UNITED NATIONS, <http://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/> (visited on June 12th, 2017).

Teodoro Nguema Obiang 係 Teodoro Obiang Nguema Mbasoga 之子，擔任赤道幾內亞之第二副總統，也是經執法機關鎖定之貪污調查對象。2010 年，美國參議院調查委員會揭露他利用紙上公司收受回扣，以及其他貪污行為以累積大量財產，並利用美國金融系統轉帳之數額以千萬美金計數⁶⁹，他甚至利用這些犯罪所得購買位於加州馬里布，價值 3 千萬美金之豪宅，以及價值 3850 萬之私人飛機⁷⁰。美國參議院調查結果顯示，自 2006 年至 2008 年間，Teodoro Nguema Obiang 利用 2 間美國銀行即之有 61 筆轉帳記錄，總計高達 1 億 1 千餘萬美元⁷¹。

MLARS 檢察官對上開財產之民事訴訟長達數年，最終案件之進行亦出人意料，美國司法部於 2014 年 6 月與 Teodoro Nguema Obiang 進行和解協商，並於同年 10 月達成和解協議，根據和解協議，Teodoro Nguema Obiang 同意拍賣他的馬里布豪宅、法拉利跑車、個人關於 Michael Jackson 收藏物品以及沒收 3 千萬美元⁷²。Teodoro Nguema Obiang 另同意捐助 1 百萬美元給美國司法部成立之基金⁷³。

就金額而言，MLARS 檢察官在 Teodoro Nguema Obiang 案中追回之犯罪所得甚鉅，無疑是 Kleptocracy 倡議另一重要工作成果。然而就 Teodoro Nguema Obiang 之犯罪所得總額而言，仍有很大的努力空間⁷⁴。對於 Teodoro Nguema Obiang 案對於 Kleptocracy 倡議代表之意義，亦在美國引發不小之爭議⁷⁵。此外，上開追回之金錢是否得以立即返還赤道幾內亞仍不確定⁷⁶。

⁶⁹ STAFF OF S. PERMANENT SUBCOMM. ON INVESTIGATIONS, 111th Cong., REP. ON KEEPING FOREIGN CORRUPTION OUT OF THE UNITED STATES: FOUR CASE HISTORIES 16-107 (Comm. Print 2010).

⁷⁰ *Id.* at 98.

⁷¹ *Id.* at 99-106.

⁷² Second Vice President of Equatorial Guinea Agrees to Relinquish More than \$30 Million of Assets Purchased with Corruption Proceeds, U.S. DEP'T OF JUSTICE: OFFICE OF PUBLIC AFFAIRS (Oct. 10, 2014), <http://www.justice.gov/opa/pr/second-vice-president-equatorial-guinea-agreesrelinquishmore-30-million-assets-purchased>.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ 據統計，Teodoro Nguema Obiang 之犯罪所得達 3 億美元。See *Id.*

⁷⁵ 有論者認為本案和解無疑承認犯罪行為人得合法在美國境內享有經法院認定之犯罪所得，完全抵觸 Kleptocracy 倡議之精神，對犯罪行為人而言，同意沒收的部分就如同遭美國政府「課稅」。見 Robert Packer, Settlements in Asset Recovery Cases--Neither Ethical Nor Effective, GLOBAL ANTICORRUPTION BLOG (Jun. 30, 2015), <http://globalanticorruptionblog.com/2015/06/30/guest-post-settlements-in-assetrecoverycases-neither-ethicalnor-effective>. 然亦有論者認為與其爭訟數年，對於補償受害已久之赤道幾內亞人民而言，及早取得補償也是 Kleptocracy 倡議精神之一，見 Richard L. Cassin, 'Shameless' Kleptocrat Teddy Obiang Forfeits \$30 Million in DOJ Settlement, FCPA BLOG (Oct. 13, 2014, 1:38 AM), <http://www.fcpablog.com/blog/2014/10/13/shameless-kleptocrat-teddy-obiangforfeits30-million-in-doj.html>; Matthew Stephenson, Is the Kleptocracy Initiative Worth It? A Tentative Yes, GLOBAL ANTICORRUPTION BLOG (Feb. 23, 2016), <https://globalanticorruptionblog.com/2016/02/23/is-the-kleptocracyinitiative-worth-it-a-tentative-yes/more-5525>; Martin Kenney, Kleptocracy Stinks. The DOJ Fights Back "With Impact," FCPA BLOG (Mar. 22, 2016, 9:28 AM), <http://www.fcpablog.com/blog/2016/3/22/martin-kenneykleptocracystinks-the-doj-fights-back-with-im.html>.

⁷⁶ 關於該筆款項如何處理或是否匯回，美國司法部並未發布新聞稿。

(四) 韓國前總統全斗煥案

全斗煥自西元 1980 年 9 月 1 日至 1988 年 2 月 24 日擔任南韓總統，展開其近八年的獨裁統治，史稱「第五共和國」。全斗煥政府貪污腐敗，鎮壓光州民主化運動也讓他在光州所在的全羅道地區特別不受歡迎⁷⁷。1997 年，南韓法院判決全斗煥收受賄賂有罪，並罰金 2 億 1 千餘萬美元。2013 年南韓檢察官辦公室反貪污小組就全斗煥案涉及洗錢行為展開調查，為追徵前任總統全斗煥的非法資金，南韓檢察廳對其住宅和相關人物住宅、公司辦公室等進行了搜查。發現全斗煥透過其親友同黨，以購買美國不動產或開立美國銀行帳戶之方式，將犯罪所得移轉至美國境內⁷⁸。

MLARS 檢察官就上開案件亦與 FBI、ICE 合作展開調查，2014 年 1 月，FBI 在加州橘郡扣押由第三方託管 (escrow) 帳戶內之 726951 元美元，該款項係出售以賄款購置房產之所得。在 2015 年 2 月，MLARS 檢察官向聯邦東部賓州地區法院聲請扣押在賓州某公司之價額 50 萬美元之投資款，該款項亦被證明與全斗煥貪污有關。於 2015 年 3 月 4 日，司法部就民事沒收案件與被告達成和解，後被告同意沒收之金額為 1126951 元美元⁷⁹。後於 2015 年 11 月 9 日，美國宣布將本案沒收財產返還南韓政府⁸⁰。本案亦係美國與南韓於 1997 年簽訂刑事司法互助協定以來，雙方第一次執行請求協助扣押沒收及返還洗錢罪犯罪所得。

(五) 馬來西亞主權基金案

美國執行 Kleptocracy 倡議迄今為止請求沒收金額最高之案件為馬來西亞主權基金案。2016 年 7 月 20 日，美國司法部發布新聞稿表示，已向法院提起民事訴訟，請求沒收在美國境內，侵占馬來西亞主權基金相關行為人總額超過 10 億美元之犯罪所得⁸¹。馬來西亞主權基金係指一馬發展有限公司 (1Malaysia Development Berhad, 下稱 1MDB)，是馬來西亞總理納吉布 (Najib Razak) 在 2009 年成立的主權財富基金，旨在透過與國際合作及對外直接投資，用以推動馬來西亞經濟發展。據稱 1MDB 係由馬來西亞高級官員掌控，MLARS 檢察官在起訴狀中雖未提及納吉布的名字，只提到了「馬來西亞高級官員」和「相關個人」，但多數見解認為指的就是總理納吉布。起訴狀指出，自 2009 年迄 2015 年間，納吉布與共犯挪用侵占 1MDB 資產之數額超過 35 億美元，其中超過 1 億美元係透過紙上公

⁷⁷ <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%A8%E6%96%97%E7%85%A5> (visited on June 13th, 2017)

⁷⁸ <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-loretta-e-lynch-announces-return-forfeited-public-corruption-assets-korean> (visited on June 13th, 2017)

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ US Returns Forfeited Assets to South Korea, <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=267a9284-b983-4320-aefb-c1ff3889060b> (visited on June 13th, 2017).

⁸¹ <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-loretta-e-lynch-delivers-remarks-press-conference-announcing-significant> (visited on June 14th, 2017).

司位在新加坡、瑞士、盧森堡及美國之金融帳戶進行洗錢活動，將犯罪所得用購置位於美國境內之資產⁸²。

MLARS 檢察官進一步指出，挪用侵占 1MDB 資產及相關洗錢行為分錢三個階段。第一個階段是由 1MDB 宣布與沙烏地阿拉伯之鑽油公司 PetroSaudi International 合作，後將 1MDB 的資產匯入由納吉布及其黨羽控制之瑞士銀行帳戶內。第二個及第三個階段包括在 2012 年、2013 年由高盛證券 (Goldman Sachs) 所承銷之發行債券，將所得超過 25 億美元匯入同樣由納吉布及其黨羽控制之帳上公司帳戶內。之後再將上開款項用以購買美國境內之不動產、藝術品或投資美國公司。

本案請求沒收之犯罪所得種類、數額均是歷來之最⁸³，包括：自 2009 年 10 月至 2010 年 6 月，超過 8500 萬美元用以支付 Las Vegas 賭帳、私人飛機租賃、購買遊艇及分與他人；藉與 PetroSaudi International 合作案侵占之犯罪所得，其中 1 億 5 千萬美元用以購置位於曼哈頓及加州之房產，另花費 4480 萬美元購買位於 Beverly Hills 之旅館、3540 萬美元購買私人飛機。Z 藉由侵占發行債券之犯罪所得，其中 1 億 3 千萬用以購買藝術品或設資娛樂業，例如 EMI 唱片公司及製作電影「華爾街之狼」之 Red Granite Pictures 電影公司⁸⁴。

於 2017 年 6 月 15 日，MLARS 檢察官再向法院提起民事訴訟，稱本案 1MDB 遭侵占之總額超過 45 億美元，另請求沒收與本案相關之 5 億 4 千萬美元之犯罪所得。使本案聲請沒收之總價額高達 17 億美元，再創歷史新高⁸⁵。

參、美國與犯罪相關資產之沒收程序

自 1990 年代開始，與犯罪相關資產之沒收 (Asset Forfeiture, 下稱資產沒收) 成為美國重要之執法工具之一。在 1990 年代初期，美國司法部每年在刑事沒收之金 (價) 額約為每年 2 億美元，而且大多係來自毒品案件；至 1990 年代末期，每年沒收之金 (價) 額已高達 6 億美元，來源亦包含其他重大犯罪⁸⁶。時至今日，資產沒收已成為美國聯邦執

⁸² Mik Shin-Li, DOJ Brings Largest Kleptocracy Asset Recovery Action For Over \$1 Billion Misappropriated From 1MDB, <https://www.whitecollarbriefly.com/2016/08/04/doj-brings-largest-kleptocracy-asset-recovery-action-for-over-1-billion-misappropriated-from-1mdb/> (visited on June 14th, 2017).

⁸³ See LOUISE STORY, U.S. Targets \$1 Billion in Assets in Malaysian Embezzlement Case, The New York Times, https://www.nytimes.com/2016/07/21/world/asia/1mdb-malaysia-us-assets-seized.html?_r=0 (visited on June 14th, 2017).

⁸⁴ Mik Shin-Li, DOJ Brings Largest Kleptocracy Asset Recovery Action For Over \$1 Billion Misappropriated From 1MDB, <https://www.whitecollarbriefly.com/2016/08/04/doj-brings-largest-kleptocracy-asset-recovery-action-for-over-1-billion-misappropriated-from-1mdb/> (visited on June 14th, 2017).

⁸⁵ See <https://www.justice.gov/opa/pr/us-seeks-recover-approximately-540-million-obtained-corruption-involving-malaysian-sovereign> (Visited on June 14th, 2017).

⁸⁶ Stefan D. Cassella, An overview of asset forfeiture in the united states, CIVIL FORFEITURE OF CRIMINAL PROPERTY, EDITED BY SIMON N.M. YOUNG, 23 (2009).

法程序重要環節之一。本章主要介紹內容為：一、為何資產沒收對於執法程序而言十分重要；二、資產沒收適用於何種情形之下及何種財產；三、資產沒收之程序為何。

一、資產沒收之重要性

將資產沒收列入刑事程序重要一環之理由如下。首先，對於檢察官與執法人員而言，除逮捕違法者並將其定罪入監執行，移除違法者所使用之工具，讓他們無法再使用這些工具犯罪，例如沒收槍枝、用來走私毒品之船舶、汽車及航空器，甚至是用來種植大麻之農地、用以從事保險詐欺、電話詐欺之機房設備，從這個角度來說，資產沒收在於剝奪未來犯罪動能（incapacitation）。

另外，在有被害人之刑事案件中，例如上述之詐欺案件，資產沒收即為追索被告財產用以補償被害人之最有效之方式。在白領犯罪中，返還（restitution）被害人係在沒收被告資產時之第一順位⁸⁷。又資產沒收亦剝奪被告之犯罪所得。犯罪者本無權享有非法行為所帶來之利益，確保沒收犯罪所得將會大幅降低經濟犯罪者之誘因，否則無疑讓行為人有藉犯罪行為獲取高額利益之賭一把之念頭。

又犯罪行為人常因享有鉅大犯罪所得而生活豪奢，往往揮金如土，居住豪宅，出入名車代步，剝奪其犯罪所得亦將向社會傳達正面訊息，以免社會大眾嚮往其生活而好逸惡勞。就此角度言之，資產沒收亦具備刑罰之功能⁸⁸。

二、可沒收之資產範圍

相較於其他國家係在刑法明文規定以可沒收之資產範圍⁸⁹，美國模範刑法典（the Model Criminal Code）並未有沒收之規定。相反地，美國法的沒收規定係散見在各刑事法律中。細觀美國法關於沒收之規定：就某些犯罪類型，國會並未訂定任何沒收規定；有些犯罪只能沒收犯罪所得⁹⁰（proceed）；或只能沒收供犯罪所用之工具⁹¹（instrumentalities）；有時又規定得沒收任何與犯罪有關之物⁹²（any property

⁸⁷ 例如 18 U.S.C. §981(e)(6) 即授權美國政府在民事沒收程序中，將沒收之資產用以返還被害人。另刑事沒收程序之規定亦同，見 21 U.S.C. §853(i)。

⁸⁸ Cassella, *supra* note 86, at 32.

⁸⁹ 例如我國刑法第 38 條、第 38 條之 1。

⁹⁰ See 18 U.S.C. §981(a)(1)(c)。該法條規定得沒收特定聯邦刑事犯行之犯罪所得，但沒收之範圍僅止於犯罪所得。

⁹¹ See 16 U.S.C. §470gg。該法條規定得沒收用以竊取歷史文物（archaeological treasure）之工具或設備，但不得沒收犯罪所得。

⁹² See 18 U.S.C. §981(a)(1)(A)及 982(a)(1)。該法條規定得分別以民事沒收或刑事沒收任何與洗錢犯罪有關之物。

involved in the offence)；或得沒收犯罪組織之財產，不論該財產是否與犯罪相關⁹³；甚至可沒收被告所擁有之財產⁹⁴。以下就常見之美國聯邦法規中之沒收規定簡介之：

(一) 犯罪所得

最為廣泛使用之沒收規定即為 18 U.S.C. §981(a)(1)(c)，該法條規定得沒收超過 200 種以上州或聯邦刑事犯罪之犯罪所得。但沒收犯罪所得之規定亦散見在其他聯邦法規⁹⁵。而犯罪所得之定義為：因犯罪而得之財產，無論有形或無形⁹⁶。換言之，若無 (but for) 犯罪，行為人無法享有或獲得之財產即為犯罪所得。另外，沒收犯罪所得並非僅剝奪犯罪之淨利。例如某人花費 1 萬元用以詐欺被害人，而詐得 1 萬元，並未獲得任何利潤，若只沒收犯罪之淨利，則本案即無可沒收之犯罪所得。為達沒收犯罪所得之立法目的，應允許沒收因犯罪行為所得之財產，無須扣除被告之成本⁹⁷。犯罪所得亦包含因犯罪行為間接而生之財產，例如以犯罪所得購置之財產，該財產之增值部分⁹⁸；或為以犯罪所得購置之財產投保財產保險，該財產落失後所獲得之保險給付。儘管沒收犯罪所得之規定甚多，對於犯罪所得亦採取較廣之解釋，然仍應明確區分犯罪所得與被告其他財產，以免侵害被告之財產權。

(二) 毒品案件

毒品案件之沒收範圍則不以犯罪所得為限。在 21 U.S.C §§853(a)與 881(a) (分別為刑事沒收與民事沒收) 規定下，除得沒收犯罪所得外，任何供犯罪所用或有助於犯罪所用之物，包含動產或不動產亦可沒收，是以供毒品犯罪所用之車輛、船舶、槍枝、飛機或農田均可沒收。而有助於犯罪所用之物係指任用使犯罪行為較容易施行或減少阻礙之物⁹⁹。因毒品案件而遭沒收之財產包括房產、公司甚至醫生執照等¹⁰⁰。

(三) 洗錢案件¹⁰¹

洗錢案件之沒收規定係範圍最廣，因為所有與洗錢犯行有關之財產均可沒收。如果行為人將販毒或貪污所收賄款，連同自身其他合法財產，用以購置房產土地或投資其他事業，

⁹³ See 18 U.S.C. §1963(a)(2)。該法條規定得沒收提供被告用以影響控制犯罪集團 (racketeering enterprise) 之財產。

⁹⁴ See 18 U.S.C. §981(a)(1)(G)。該法條規定得沒收參與恐怖主義犯罪行為人之所有財產。

⁹⁵ See 18 U.S.C. §982(a)(5)。該法條規定得沒收買賣贓物遭竊車輛之犯罪所得；18 U.S.C. §982(a)(5)。該法條規定得沒收聯邦健保詐欺之犯罪所得。

⁹⁶ See Stefan D. Cassella, *Asset Forfeiture Law in US*, at ch. 25. (2006)

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ See *United States v. Real Property Located at 22 Santa Barbara Dr.*, 264 F.3d 860(9th Cir. 2001)

⁹⁹ See *United States v. Schifferli*, 895 F.2d 987, at p.990

¹⁰⁰ See Stefan D. Cassella, *Asset Forfeiture Law in US*, at ch. 26. (2006)

¹⁰¹ 國內對於此部分之詳細介紹請見林志潔，「洗錢犯罪與犯罪收益之定義」，科技法學評論，11 卷 2 期，頁 3-40 (2014)

該房產土地或其他事業之全部均可沒收，並非僅限於洗錢之犯罪所得¹⁰²。正因如此，實務上美國聯邦檢察官偏好援引洗錢案件沒收規定¹⁰³。

（四）防止利用合法組織犯罪法及反恐

美國致力於打擊組織犯罪與反恐，是以關於此部分的沒收規定效力最強。依防止利用合法組織犯罪法（Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, 18 U.S.C. §1963(a)，下稱 RICO 法案）規定，政府得聲請沒收任何透過組織犯罪所獲得之財產，或被告就該犯罪組織得享有之權利。例如被告以經營連鎖餐廳或便利商店作為組織犯罪之據點，法院得宣告沒收被告就該連鎖餐廳或便利商店得主張之權利，無論該連鎖餐廳或便利商店是否有特定之部分未直接牽涉組織犯罪¹⁰⁴。另一方面，關於反恐之沒收規定 18 U.S.C. §981(a)(1)(G) 效力更強，任何人計畫或預備從事美國境內或國際之恐怖主義活動，得扣押、沒收其所有財產，無論該財產在國內、國外，或該財產是否與恐怖主義活動有關，其目的在斬斷恐怖主義份子任何經濟來源¹⁰⁵。

三、美國沒收程序

美國之沒收程序分為三種：刑事沒收（criminal forfeiture）、民事沒收（civil forfeiture）及行政沒入（administrative or ‘nonjudicial civil’ forfeiture），以下分述之：

（一）行政沒入

行政沒入佔聯邦沒收程序之大宗，理由在於大多數之沒收程序均係當事人不爭執的¹⁰⁶（uncontested）。行政沒入的流程為：執法機關在執行業務相關案件中，例如緝毒署執行掃蕩毒品案件、聯邦調查局查緝詐欺案件時，在調查過程中扣押了相關物品，扣押機關會在報紙上公告沒入相關資訊，目的在公告若無利害關係人在一定期間內聲明異議，遭扣押物品將被沒入，且該沒入之效力等同於法院宣告沒收。

行政沒入賦與利害關係人之保障自無法與司法程序相比，利害關係人陷入「若不異議則等同拋棄」之困境。西元 2000 年 CAFRA 法案生效後，行政沒入程序亦引進正當法律程

¹⁰² See 18 U.S.C. §§981(a)(1)(A)（民事沒收）and 982(a)(1)（刑事沒收）

¹⁰³ See Stefan D. Cassella, *The Forfeiture of Property Involved in Money Laundering Offenses*, BUFF. CRIM. L. REV., 7, 583 (2004).

¹⁰⁴ See *United States v. Angiulo*, 897 F.2d 1169, at p. 1211(1st Cir. 1990)

¹⁰⁵ See Stefan D. Cassella, *Forfeiture of Terrorist Assets Under the USA Patriot Act of 2001*, LAW & POL’Y INT’L BUS., 34, 7 (2002).

¹⁰⁶ 在民事沒收改革法案（Civil Asset Forfeiture Reform Act of 2000，下稱 CAFRA 法案）生效前，美國緝毒署統計高達 85% 的毒品案件之沒收是當事人不爭執的，雖 CAFRA 法案便捷化沒收異議程序，仍有 80% 的沒收是當事人不爭執的。See Stefan D. Cassella, *An overview of asset forfeiture in the united states*, *Civil Forfeiture of criminal property*, edited by Simon N.M. Young, p.37 (note 55) (2009).

序相關規定¹⁰⁷。在現行制度下，扣押機關須在一定期間內啟動行政沒入程序，亦須賦與所有權人足夠異議期間，若所有權人聲明異議，則須將本案交由檢察官向法院聲請沒收¹⁰⁸，或返還遭扣押物品。詳言之，扣押機關在實施扣押行為 60 天內，必須啟動沒收程序，並書面通知對該扣押財產存有利益之人，主張權利之人可在通知書上所載期限前（不得少於通知書郵寄日期後 35 天）提出異議，倘所有權人提出異議，行政機關必須在 90 天內向檢察官報告，由其決定是否提起司法沒收程序，倘行政機關未提出報告或檢察官評估後拒絕提起訴訟，即須將扣押物返還。儘管行政沒入佔聯邦沒收程序之大宗，若遭扣押之物品（如不動產或其他財產，但不包含現金或等同現金之物）價值超過 50 萬美元，須經由法院宣告沒收¹⁰⁹。

（二）刑事沒收

刑事沒收係屬刑罰之一部分¹¹⁰。這也是為何刑事沒收被認為是針對被告之對人訴訟行為（in personam action），而民事沒收則是與犯罪行為相關之物之對物訴訟行為¹¹¹。舉例言之，在刑事沒收中，若直接可沒收之財產物品已經滅失或無法尋獲，法院可命被告支付一定金額或沒收相關財產以茲替代，而這種情形在民事沒收程序即無法救濟。在此層面而言，刑事沒收係較民事沒收較為有效之執法工具。

值得注意的是，既然刑事沒收被認為是針對被告之對人訴訟行為，則可宣告沒收之物品應屬被告所有之物品為限，然而亦有例外：若有法律明文規定，犯罪所得或其他供犯罪所用或有助於犯罪所用之物亦可宣告刑事沒收¹¹²，是以被告是否係所有權人並非重點。然而因利害關係人並非刑事訴訟之當事人，在刑事案件中宣告沒收第三人物品將有侵害第三人受正當法律程序保障之虞。為保障第三人財產權，應有確認遭沒收之財產物品不屬於第三人所有之程序，是以在刑事審判終結後，法院應進行補充程序（ancillary proceeding）以確認之。

關於刑事沒收程序之規定主要為聯邦刑事訴訟規則（Federal Rules of Criminal Procedure）。刑事沒收程序之開端始於檢察官除對被告提起公訴外，在起訴書內並向法院聲請沒收被告之特定財產以讓被告知悉¹¹³。若欲聲請沒收之財產並未遭扣押，檢察官在審判程序進行前，得向法院聲請禁制命令（Restraining Order）以保全該財產¹¹⁴。

在審理程序進行中，法院並不處理沒收聲請。直至結論判決被告有罪，法院（或陪審團，如果當事人要求）會再調查證據並聽取雙方意見後，就是否沒收作出裁決。然而此時

¹⁰⁷ See 18 U.S.C. §983(a)(1) and (2), and 19 U.S.C. §1602

¹⁰⁸ See 18 U.S.C. §983(a)(3)

¹⁰⁹ See 19 U.S.C. §1607

¹¹⁰ See *Libretti v. United States*, 516 U.S. 29, at p. 39-41(1995)

¹¹¹ See *United States v. Vampire Nation*, 451 F.3d 189(3d Cir. 2006)

¹¹² See *De Almeida v. United States*, 459 F.3d 377, 2006 WL 2106603 (2nd Cir. July 28, 2006)

¹¹³ See Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 32.2(a)

¹¹⁴ See 21 U.S.C. §853(e)

法院要求的證據強度僅係優勢證據¹¹⁵ (preponderance of the evidence)。一旦法院或陪審團認為應沒收，法院會作出初步沒收命令 (preliminary order of forfeiture)，並包含在法院量刑裁決內而生終局效力¹¹⁶。然而若無第三人對遭聲請沒收之物主張所有權，法院或陪審團並不會審酌該物之所有權人為何¹¹⁷。

(三) 民事沒收¹¹⁸

美國民事沒收制度並非刑事案件之一部分，而係一獨立之民事訴訟。在民事沒收程序中，政府係對特定財產本身提出對物訴訟，並提出優勢證據說服法院該財產係因犯罪所生或供犯罪所用之物。正因為民事沒收並不須以刑事有罪判決為前提，民事沒收可在檢察官提起公訴前、後為之，甚至在沒有任何刑事訴訟之情形亦可¹¹⁹。正因民事沒收制度不以刑事案件繫屬中為其程序要件，美國司法部受外國政府司法互助請求協助查扣沒收犯罪所得，多向法院聲請民事沒收。值得一提的是，民事沒收是針對特對財產之對物訴訟，相關案例名稱均以「United States v. 特定財產所在地或其所有人」登載於裁判相關文書¹²⁰。

民事沒收具對物訴訟行為之設計始於為求程序便利，目的在使政府便於指出應沒收之財產為何，並賦予該財產之利害關係人及時向法院聲明異議之機會¹²¹。相反地，若要求政府須對任何對應沒收財產之利害關係人一一分別提起民事訴訟，則將曠日費時。

就程序上而言，民事沒收程序與其他民事訴訟程序並無不同。原告美國政府在訴狀中須載明何以該財產物品應與沒收及適用之法條，利害關係人須陳報其所有權或其他權利，並在一定期間內提出答辯理由。之後法院就依民事訴訟流程進行¹²²。美國聯邦憲法第7修正案亦賦予受陪審團審判之權利¹²³。原告在民事沒收程序負舉證責任，法院的心證標準為優勢證據。

即便原告已舉證證明應宣告沒收財產與犯罪行為間之關連性，並不代表法院應立即宣告沒收該財產，為了保障財產所有權人之權利，特別是不知財產與犯罪行為間關連之善意第三人，立法者創設了特別抗辯事由，也就是「無辜所有權人抗辯」(uniform innocent owner defense¹²⁴)，若所有權人能以優勢證據證明，法院即不應宣告沒收。而若原告證

¹¹⁵ 優勢證據係民事案件的證明標準，相較於刑事訴訟要求須證明至無合理懷疑始得判決有罪，優勢證據指較相反的證據更有份量、更具說服力的證據，即證據所試圖證明的事實，其存在的可能性大於不存在的可能性。證據的優勢不一定取決於證人人數的多寡，而是指證據的份量、可靠程度和價值。

¹¹⁶ See Federal Rules of Criminal Procedure, Rule 32.2(b)

¹¹⁷ *Id.* Rule 32.2(b) and (c)

¹¹⁸ 本文係著重在國際司法互助沒收執行之相關議題。關於美國民事沒收制度之詳細介紹，國內文獻請參照吳協展，「美國犯罪所得民事沒收法制之介紹」，檢察新論，第6期，頁183-204 (2009)

¹¹⁹ See United States v. One-Sixth Share, 326 F.3d 36, at p.40 (1st Cir. 2003)。

¹²⁰ 正如本文一開始介紹的我國請求美方司法互助案件，其名稱為「United States v. 261 W. 28th St.」、
「United States v. 2291 Ferndown Lane」

¹²¹ See United States v. Ursery, 518 U.S. 267, at p. 297(Kennedy J, concurring)

¹²² 美國民事沒收程序主要依 18 U.S.C. §983 之規定，以及聯邦民事訴訟規則 (Federal Rules of Civil Procedure) Rule G 的補充規定。

¹²³ See United States v. One Lincoln Navigator 1998, 328 F.3d 1011, at p. 1014 n.2 (8th Cir. 2003)

¹²⁴ See 18 U.S.C. §983(d).

明財產之可沒收性，被告亦未成功舉證無辜抗辯，法院可宣告原告勝訴，並判決將該財產物品之所有權歸屬美國政府。

肆、沒收之犯罪所得處理及分配

一、國際間資產分享 (International Asset Sharing)

維也納公約 (Vienna Convention) 第 5(5)(a) 條揭示受扣押沒收之資產之處理依執行扣押沒收國家之法律規定，在國際司法互助案件，即指受託國家之法律。在多數情形下，受扣押沒收之資產被列入受託國家國庫之一部分，這是源於行為依行為地法 (locus regit actum) 及尊重國家主權之原則。然而從道德層面言之，如此一來反而使得受託國家獲得最終利益，得以合法享有在其他國家發生犯罪之犯罪所得。

如上所述，受託國家有權決定如何處理受扣押沒收資產。在有被害人或其他合法權利人存在之情形，依 UNCAC 與 UNTOC 之相關規定，應將資產返還¹²⁵。由其是侵占公款或相關之洗錢犯罪，UNCAC 更明文規定應返還資產¹²⁶。但在返還前，受託國家得扣除在偵查、審理或相關司法程序中花費之合理費用¹²⁷。

在國際公約沒有明定應返還資產之情形，如何處理資產各國作法不一，有的國家或指定特殊用途，例如美國就指定限用於執法相關活動¹²⁸。受託國家也可指定將全部或部分資產捐助國際政府間合作打擊犯罪或被害協助組織¹²⁹，如盧森堡即捐助聯合國國際打擊毒品計畫 (the United Nations International Drug Control Programme, UNDCP)。另一個作法是將受扣押沒收資產或其變價所得返還委託國家，即國際間資產分享。

國際間資產分享之概念源於跨國毒品案件，認為任何參與打擊跨國犯罪之國家都可分享執法活動之成果，即犯罪所得受扣押沒收之資產。而維也納公約及國際金融活動工作小組第 38、第 39 建議案 (Recommendation 38 and 39 of the Financial Action Task Force) 均論及國際間資產互享之重要性。然因國際間資產分享係「受扣押沒收之資產之處理依執行扣押沒收國家之法律規定」原則之例外，如何進行國際間資產互享，其方式、具體內容，即有賴雙邊協議與受託國家之法律加以明文規定。即使眾多國際公約大力鼓勵國際間資產互享，例如維也納公約¹³⁰、國際反恐怖活動籌措資金公約¹³¹及 UNTOC¹³²，建議各

¹²⁵ UNCAC, Article 57(3)(c); UNTOC, Article 14(2)

¹²⁶ UNCAC, Article 57(3)(a).

¹²⁷ UNCAC, Article 57(4).

¹²⁸ Guy Stessens, *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*, 416 (2000).

¹²⁹ See Article 5(5)(b) of Vienna Convention, Article 7 of the CICAD Model Regulations and Recommendation 9 of the Report of the Caribbean Drug Programme (UNDCP).

¹³⁰ See the Vienna Convention, Article 5(5)(b)(ii).

¹³¹ See the United Nations International Convention for the suppression of the Financing of Terrorism, Article 8(3)

¹³² See UNTOC, Article 13(9).

國修法明定國際間資產分享之規定，目前將國際間資產互享列入法律規定內容之國家仍屬有限。

然而現今大多數國家仍係依雙邊協議或協定之方式解決國際間資產分享之議題¹³³。其中一例¹³⁴即為前述美國、瑞士與哈薩克，以協議方式解決在瑞士境內遭凍結之賄款。另一方面，亦有國家採取訂定專法明定國際間資產分享機制。美國、加拿及澳洲係少數以法律明確規定國際資產分享的國家，美國更是其中的領導者。例如美國聯邦法典 18 U.S.C. §981(i)(1) 即授權司法部長或財政部長在特定情形下，得將受扣押沒收財產或犯罪所得直接或間接移轉參與扣押沒收行動之國家。1616a(c)(2) 條文賦與財政部長在處理海關扣押沒收相關事務時相同的權力；而 21 U.S.C. §881(e)(1)(E) 亦授權司法部長在處理毒品案時相同的權力，但這 3 個條文規定的條件都相同：須經國務卿 (Secretary of State) 同意、須美國與該受移轉之國家間存有國際條約或協議 (international agreement) 以及受移轉國家出具依 22 U.S.C. §2291(h) 規定之證明 (certification)。而國際間資產互享之提議，可以由美國單方面提出，亦可由其他國家提出。

美國與許多國家締結刑事司法互助協定，其中多就沒收程序之協定訂有單一條文加以規定¹³⁵。其中值得注意的是，台美司法互助協定第 17 條第 3 項規定：「犯罪所得或犯罪工具須依締約雙方所屬領土內之法律規定予以處理。締約之任何一方在其所屬領土內之法律所許可之範圍，且認為適當時，得移轉該財物、變賣所得之全部或部分予他方。」就上開條文有二不確定之構成要件，「認為適當時」及移轉該財物、變賣所得之「全部」或「部分」予他方。在我國請求美方提供司法互助沒收在美之犯罪所得，若美方將沒收財產之總價值全數返還我國，例如上述的陳前總統案件，自無任何疑問。然台美司法互助協定亦規定「認為適當時」及移轉該財物、變賣所得之「部分」予他方，此種情形下即非無疑。換言之，何種情形之下該當「適當」，又移轉「部分」予他方所指之比例為何，實有加以研究討論之必要。

¹³³ Theodore S. Greenberg, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, 107 (2009).

¹³⁴ Jesse Greenspan, Governments To Pay \$84M To Kazakhstan, All New: Law360's Expert Analysis Portal. <https://www.law360.com/articles/24076/governments-to-pay-84m-to-kazakhstan> (visited on June, 9th, 2017).

¹³⁵ 例如台美司法互助協定第 17 條：沒收程序之協助

1 締約之一方所指定之代表人，知有犯罪所得或犯罪工具在締約他方所屬領土內，且係依締約他方所屬領土內之法律得予沒收或扣押之物者，得通知締約他方之指定代表人。如締約他方所屬領土內之主管機關對沒收或扣押程序有管轄權時，締約他方之指定代表人得對其主管機關提出此等資料俾其決定是否採取適當行動。該主管機關應依其領土內之法律做出決定，並應經由其指定之代表人就其所採取之行動通知對方之指定代表人。

2 締約雙方指定之代表人應在所屬領土內之相關法律許可範圍內，在沒收犯罪所得或犯罪工具、被害人求償、刑事判決罰金之執行等程序中，彼此協助。此協助包括在等候進一步程序前之暫時凍結該所得或工具。

3 犯罪所得或犯罪工具須依締約雙方所屬領土內之法律規定予以處理。締約之任何一方在其所屬領土內之法律所許可之範圍，且認為適當時，得移轉該財物、變賣所得之全部或部分予他方。

二、犯罪所得沒收之移轉及其用途

美國就跨國境、州境之犯罪，在沒收犯罪所得後，聯邦政府得否移轉與外國、各州政府，以及移轉後之用途均有明文規定，以下介紹其內容：

(一) 犯罪所得之用途

相較於我國刑法規定沒收犯罪概括所得歸入國庫，並未指定其用途。美國則係由法律明定犯罪所得之用途。如 1984 年嚴密打擊犯罪法案 (the Comprehensive Crime Control Act of 1984) 增訂第 616 條 (Section 616¹³⁶) 至 1930 年關稅法 (the Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. §1616¹³⁷) 中，規定沒收之財產得移轉至曾參與扣押沒收行動之其他聯邦政府機關或州或地方執法機關，並廢除先前依關稅相關法規規定，而由州或地方執法機關啟動沒收程序之模式，改由司法部聯邦檢察官啟動聲請沒收程序。

美國關於沒收犯罪所得資產使用之相關規定，主要見於 28 U.S.C. §524(c)、31 U.S.C. §§1342-1353、1501-1558，司法部長扣押沒收財產準則 (the Attorney General's Guidelines on Seized and Forfeited Property¹³⁸，下稱 Guideline) 等，而上開規定不僅拘束司法部或有權移轉財產之政府機關，受移轉機關對於財產之使用亦受規定效力所及。其中 28 U.S.C. §524(c) 及 Guideline 在實務運作上更具規範功能，以下即介紹 28 U.S.C. §524(c) 關於遭沒收財產之用途，及 Guideline 中與司法互助、資產沒收業務相關之部分，作為我國相關立法參考。

(二) 28 U.S.C. §524(c)

(C)(1) 在美國財政部下成立司法部沒收資產基金 (下稱本基金)，授權司法部長得動用本基金支付下列執法行動所生之費用，不受年度預算之限制：

(A) 任何司法部執行或監督扣押、扣留、沒收或處理財產，所生必要之扣押、扣留、存放、看守、保存、廣告、出售或處理之費用，包括：

(i) 因下列項目支出之費用：

(I) 因契約服務；

(II) 僱傭政府以外之業者執行管理財產或提供其他有助於增加財產價值特定服務；

¹³⁶ See 19 U.S.C. §1616

¹³⁷ Section 1616(a) 要求司法部長或財政部長在移轉資產時須反映個別機關對於扣押沒收行動中之貢獻。而部長的決定並不受司法審查。

¹³⁸ 1985 年 5 月 24 日，美國司法部長頒定扣押沒收財產準則，其主要內容為：一、司法部得保留遭沒收財產供司法部及所屬機關使用之相關規定；二、公平移轉資產與州或當地執法機關之相關規定；三、存放於沒收資產基金之款項使用之相關規定；四、便於州或當地執法機關之沒收程序進行而暫停或終止聯邦沒收程序進行之相關規定。在此準則亦依資產金 (價) 額之高低而分層授權司法部各級官員決行移轉資產事宜。

- (III)補償其他聯邦、州或地方執法機關就上開行為支出之費用；
- (ii)補償其他參與本基金之聯邦機關有助於本案扣押之調查費用；
- (iii)專家顧問提供協助司法部執行扣押沒收之服務所生契約費用；
- (iv)就司法部長所訂定之準則（按：司法部長扣押沒收財產準則）所列之費用，且係必要並直接與扣押沒收有關之下列費用：
 - (I)購置或租賃自動處理資料系統（該系統應與本計畫有關）；
 - (II)訓練；
 - (III)列印；
 - (IV)管制物品之存放、保管及銷燬；
 - (V)與確認遭沒收財產所在地有關之服務契約及沒收程序及作帳所生之費用；
- (B)在違反毒品、18 USCS §§ 1581、18 USCS §§ 1956, 1957、31 USCS §§ 5313, 5324 及 26 USCS § 6050 案件中，就提供直接與案情相關情資、或協助之人所給與之獎勵；
- (C)經司法部長許可，就提供參與本基金之其他聯邦機關，與本案民事、刑事沒收情資、或協助之人所給與之獎勵；
- (D)詢問律師及其他不動產法專家後，並經司法部長許可，就遭沒收財產上所存留置權、抵押權所為和解及支付之價金
- (E)
 - (i)與遭沒收財產相關之 remission 或調解程序所支出費用
 - (ii)下列費用：
 - (I)在沒收或處理過程中，因移除與製造安非他命有關之危險物質、污染物或感染物所生之費用；
 - (II) 在州或地方執法機關協助聯邦查緝與安非他命有關之案件，就州或地方執法機關在沒收或處理過程中，因移除與製造安非他命有關之危險物質、污染物或感染物所生之費用，但支付數額以該費用超出該州或地方執法機關在公平分享資產所分得數額之部分為限；
- (F)(i) 購置參與本基金之各聯邦執法機關執行公務所需而購置或租賃之船舶、車輛或航空器；

(ii) 購置各州或地方執法機關執行公務所需而購置之船舶、車輛或航空器，若上開物品有助於與參與本基金之各聯邦執法機關執行聯合執法行動；

(iii) 購置與扣押沒收有直接相關之設備，包括實驗室設備、防護設備、通訊設備，及操作、維修上開裝備所生費用；

(G) 購買關於違反管制物品法案 (Controlled Substances Act)、管制物品進出口法案 (Controlled Substances Import and Export Act)、18 U. S. C. S. §§1961 或 18 U. S. C. §§1956、1957 犯罪案件之證據。

(H) 就犯罪行為發生日及沒收生效日間，遭沒收財產所生之州或地方稅捐；

(I) 州或地方執法機關因參與聯合執法行為所生之加班費、旅費、燃料、訓練、裝備及其他類似費用

(J)(I) 【刪除】

依(B)(F)(G)規定所列費用支付之數額在撥款法案中特定標明，並供收款機關運用。其他經授權而支出之數額即無須在撥款法案中特定標明。另在特定情形下，為確保刑事犯罪偵查之秘密性，司法部長得豁免特定服務契約之採購¹³⁹。

(2) 依(1)(B)或(C)規定，而以本基金支付之獎勵，應經司法部長或其授權之人許可，並須依該機關獎勵相關規定支付，若支付獎勵數額超過 25 萬美元，司法部長得授權之人限於司法部副部長、助理部長、調查局局長或緝毒署署長。依(1)(B)規定支付之獎勵不得超過 50 萬美元。依(1)(C)規定支付之獎勵不得超過 50 萬美元或美國政府於該沒收程序所獲數額之四分之一，以較低者為限，並須經司法部長本人許可，另於 30 日內通知國會。

(3) 依(1)(G)規定所列費用之支付應經司法部長或其授權之人許可，若支付獎勵數額超過 10 萬美元，司法部長得授權之人限於該機關之首長。

(4) 下列款項應存入本基金：

(A) 由司法部依法執行之沒收所得款項，但財政部長、內政部長依 16 U. S. C. 1540(d)、16 U. S. C. 3375(d)，或郵政局長依 39 U. S. C. 2003(b)(7) 規定得運用之款項不在此限；

(B) 各聯邦機關就公平分享資產所分得之款項；

(C) 財政部長依 31 U. S. C. §9705(g)(4)(A) 規定所移轉之款項；

(D) 下列收取之款項：

¹³⁹ 28 U.S.C. §524(J).

- (i) 依 21 U.S.C. §853(q) 規定，美國政府所獲之補償；
- (ii) 依 21 U.S.C. §853(q) 規定，美國政府所獲之損害賠償；
- (5) 基金或相關帳戶內之款項，若非供支付上開費用所用，均應存入本基金並由聯邦政府妥適保管、投資，並負擔保之責。投資若有孳息亦應存入本基金。
- (6) 係規定司法部長向國會報告基金使用情形，及將相關資訊公開之規定¹⁴⁰。
- (7) 本法關於款項存入本基金之規定，適用於 Comprehensive Forfeiture Act 生效時及之後，司法部所扣押之物。
- (8) 係依(1)(B)、(F)、(G) 規定得使用本基金支付款項及其撥用數額之相關規定¹⁴¹。
- (9)
- (A) 依法完成沒收程序後，司法部長有權向購買人或受讓人擔保遭沒收財產權利無瑕疵。
- (B) 係授權司法部長在 2002 年及 2003 年將遭沒收財產移轉供州、地方政府或其指定之人，作用毒品戒癮、防毒教育、犯罪防制、執行公共衛生健康計畫之相關規定¹⁴²。
- (10) 係要求司法部長就財政部所屬機關在聯合執法行動所提供之協助，適度移轉遭沒收財產與財政部長之相關規定¹⁴³。
- (11) 係關於由何人執行沒收程序之相關規定¹⁴⁴。
- (三) 司法部長扣押沒收財產準則

Guideline 第一章規定立法目的¹⁴⁵，明定司法部沒收財產計畫之三大目的：一、藉由剝奪犯罪所用或所獲得之財產，以處罰犯罪行為人及打擊犯罪；二、藉由公平移轉透過本計畫沒收之財產與外國政府、其他聯邦、州或地方執行機關以強化合作；三、增加收益以強化沒收與執法程序。為達上開目的，本計畫之執行管理須以對財政負責之方式為之，即極小化程序所生之費用，而極大化對犯罪行為之打擊。另善盡對於沒收財產及其孳息之忠實管理人義務亦屬重要。而司法部執法工作協調委員會 (the Law Enforcement Coordinating Committees) 應向其他聯邦、州或地方執法機關推廣、協助執行司法部沒收計畫。

¹⁴⁰ See 28 U.S.C. §524(J)(6).

¹⁴¹ See 28 U.S.C. §524(J)(8).

¹⁴² See 28 U.S.C. §524(J)(9)(B).

¹⁴³ See 28 U.S.C. §524(J)(10).

¹⁴⁴ See 28 U.S.C. §524(J)(11).

¹⁴⁵ Guideline I.

關於第二章定義部分：接收扣押（Adoptive Seizure）係指聯邦執法機關接收原先由州或地方執法機關所扣押之物而完成沒收財產程序¹⁴⁶；司法部沒收資產基金（Department of Justice Assets Forfeiture Fund）係依 28 U.S.C. §524(c)(1)規定授權設置¹⁴⁷；聯合調查（Joint investigation）係指有一個或以上之外國¹⁴⁸、州或當地執法機關參與聯邦有權執法機關之沒收財產程序¹⁴⁹；執法行為係指對於犯罪行為之調查、提起公訴或執行法院因犯罪行為所頒布之命令¹⁵⁰。犯罪淨所得（Net proceeds）係指沒收之現金或變賣財產所得之款項，減去可允許之資產管理相關費用、應支付第三人之利息或因沒收財產之價值而應支付之獎勵¹⁵¹。公務使用（Official use）係指執法機關用於與執行法律規定直接相關之行為¹⁵²。公平移轉之「財產」係指現金以外之有體物¹⁵³。遭扣押財產暫存基金（Seized Asset Deposit Fund）係指由美國司法部法警局（U.S. Marshals Service）為保存遭扣押待沒收之財產所設立之管理帳戶¹⁵⁴。資產互享（sharing）係指將依本準則規定所沒收之現金、財產或犯罪所得移轉之行為¹⁵⁵。在本準則中，資產互享與移轉（transfer）係相同意義¹⁵⁶。

Guideline 第四章係規定聯邦政府留用（retention）遭沒收財產之相關事項。司法部長有權決定任何遭沒收之財產以供公務使用¹⁵⁷，但除法律另有規定，或符合該準備第十章之海關沒收相關規定外，遭沒收之現金不得留用¹⁵⁸。另司法部長得依事務分配，授權司法部所屬官員決定是否留用遭沒收財產供司法部所屬機關公務使用¹⁵⁹。而司法部所屬各級機關應頒布留用遭沒收財產供公務使用之行政規則，規定禁止留用扣押中未經法院宣告沒收之財產、留用財產應造冊追蹤使用情形、留用相關文件應保存3年、不得以轉售、交通接駁或其他不適當之理由留用財產，以及留用財產至少須使用2年等¹⁶⁰。若有其他聯邦或州執法機關請求遭沒收之財產移轉，而司法部相關官員考量留用該財產，考量因素包括：聯邦執法機關與請求移轉機關需求之比較、該財產之特殊性及未來扣得類似財產之可能性、請求移轉機關在本案之參與情形、請求移轉機關在本案或未來案件中是否得請求公平移轉其他扣押物之可能性、將遭沒收財產留用對各機關彼此關係之影響及先前已移轉與該請求移轉機關之財產價值與次數¹⁶¹，以及留用財產有第三人主張留置權與抵押權之處理方式¹⁶²。

¹⁴⁶ Guideline II(A).

¹⁴⁷ Guideline II(F).

¹⁴⁸ 從此規定可以得知本準則亦適用於移轉資產與外國政府之情形。

¹⁴⁹ Guideline II(H).

¹⁵⁰ Guideline II(I).

¹⁵¹ Guideline II(J).

¹⁵² Guideline II(K).

¹⁵³ Guideline II(L).

¹⁵⁴ Guideline II(M).

¹⁵⁵ Guideline II(N).

¹⁵⁶ Guideline II(P).

¹⁵⁷ Guideline IV(A).

¹⁵⁸ Guideline IV(C).

¹⁵⁹ Guideline IV(D).

¹⁶⁰ Guideline IV(E).

¹⁶¹ Guideline IV(F).

¹⁶² Guideline IV(G).

Guideline 第五章規定公平移轉遭沒收財產與州或地方執行機關相關事項，以下詳述之¹⁶³：

依 21 U.S.C. §881(e)(1)、19 U.S.C. § 1616a、21 U.S.C. §881(d) 與其他法律之規定，司法部長有權公平移轉遭沒收之財產、現金給直接參與有助於本案扣押沒收財產行為之州或地方執法機關。移轉資產之請求應依資產沒收執行辦公室（Executive Office for Asset Forfeiture）首長所規定之格式為之。

A、公平移轉之總則

- 1、所有財產之公平移轉應以犯罪淨所得為之。
- 2、州或地方執法機關得分享遭沒收之現金或財產，並得分享變賣遭沒收財產之所得。
- 3、所有移轉與州或地方執法機關之財產及任何因該財產而生的孳息，均應作為在請求移轉時載明之執法目的使用。
- 4、州或地方執法機關表明直接參與有助於本案沒收之行動，得請求公平移轉財產或現金。
- 5、請求公平移轉之請求應於扣押日起算之 60 日內為之。
- 6、公平移轉現金或財產限於有益於增進，且不取代參與沒收行動該州或地方執法機關之執法資源，始得為之。
- 7、有權決定者應確保分配之數額，與直接參與有助於沒收行動之該州或地方執法機關之參與程度間存有合理關連，並考量遭沒收財產之總價值及執法過程所付出之努力。

B、決定公平移轉財產數額之因素

公平移轉財產之數額，應以出售遭沒收財產或變現後之淨額為準。在支付依遭沒收財產價值而定之獎勵後，始得計算公平移轉財產之數額。若無法合理決定管理受沒收財產之相關費用，該費用得依資產價值比例計算。

在決定公平移轉財產數額與請求機關時，應考量下列因素：

- 1、扣押財產行為係由提出請求機關單獨為之或聯合調查為之。
- 2、提出請求機關直接參與有助於本案沒收行動之程度，應考量所有遭沒收財產之價值及執法過程所付出之努力，包括與本案沒收相關之刑事訴訟。

¹⁶³ See Guideline V.

3、提出請求機關是否首先發現有助於本案沒收之資訊，以及該機關係偶然或經調查後得知該資訊。

4、提出請求機關是否提供特別或不可或缺之協助。

5、提出請求機關是否及早指出應扣押之財產。

6、提出請求機關於同一調查程序是否扣押其他資產，以及扣押該資產係依州法或當地法律。

7、提出請求機關得否自行依州法聲請沒收。若該機關得自行完成沒收程序，仍選擇與聯邦執法機關合作，應給與優惠考量。

C、資產分享之比例

1、在接收扣押後以行政沒收或其他無爭議（uncontested）之司法程序沒收之案件中，美國政府應分得處分遭沒收財產所得而獲之犯罪淨所得之百分之十五。

在接收扣押後以有爭議（contested）司法程序沒收之案件中，美國政府應分得處分遭沒收財產所得而獲之犯罪淨所得之百分之二十。上開美國政府應分得之比例表徵聯邦政府在沒收財產上所作之努力，而應得之公平分享。

上開美國政府應分得之比例規定適用於 1990 年 9 月 1 日或其後所扣押之財產。

2、在非接收扣押案件，美國政府應分得之比例應不少於上開規定。

3、美國政府之公平分享係以獲分配一件或以上之遭沒收財產（或其變價所得之一部分）為原則。

在遭沒收財產僅有一件，且請求機關請求直接移轉該財產而非變賣分配價額之情形，美國政府仍應分得其支出之成本及聯邦政府在沒收財產上所作努力相對應之公平分配數額。若請求機關在此情形無力支付上開成本及公平分配數額，美國司法部法警局應將遭沒收財產變價後以本準則相關規定分配。

若請求機關確實無資力或無權力（authority）支付上開成本及公平分配數額，且遭沒收財產確實滿足請求機關實際需求，則不在此限。

4、本條（按：指 C、資產分享之比例）規定並不影響美國司法部法警局支付適當費用與基金，及向參與機關收取相關費用之權限。

D、決定權限

資產分享之決定應於沒收程序進行中為之。決定權限如下：

1、行政沒收價額在 100 萬美元以下

在行政沒收價額在 100 萬美元以下案件，實施扣押之調查機關之首長得決定遭沒收之資產如何進行公平分享。

2、司法沒收價額在 100 萬美元以下

在司法沒收價額在 100 萬美元以下案件，各聯邦檢察官得決定就其司法區域 (district) 內遭沒收之資產如何進行公平分享。

3、行政、司法沒收價值在 100 萬美元以上或跨司法區域案件

在行政、司法沒收價值在 100 萬美元以上或跨司法區域案件，各聯邦檢察官於徵詢各調查機關意見，向司法部副部長或其指定之人陳報其評估意見後，由司法部副部長或其指定之人決定。

4、不動產沒收

不動產沒收之公平移轉由司法部副部長或其指定之人許可後為之。並於適當時，約定若該不動產未依約定目的使用，美國政府得取回該不動產之所有權。

Guideline 第六章則係規於遭扣押沒收財產之拍賣相關規定，以下詳述之¹⁶⁴。

A、法院宣告沒收前之拍賣

1、為保全扣押物價值或支付資產管理相關費用，得於法院宣告沒收前拍賣扣押物（經當事人同意或法律規定）。

2、在決定是否進行法院宣告沒收前之拍賣之前，進行聯邦檢察官應徵詢調查機關及司法部法警局之意見。

3、除法院另有命令外，法院宣告沒收前拍賣扣押物之所得應立即存入扣押資產存託基金 (Seized Asset Deposit Fund)。

B、沒收後之拍賣程序

1、沒收程序終結後，若該財產未經留用供公務使用或移轉與其他聯邦、州或地方執法機關，應即立即拍賣並將所得存入沒收資產基金¹⁶⁵。

¹⁶⁴ See Guideline VI.

2、調查機關與聯邦檢察官辦公應立即通知司法部法警局所有關於遭沒收財產之資訊，包括但不限於下列事項：

- a、現存之帳單、發票、命調解或發還之命令。
- b、移轉財產與其他聯邦、州或地方執法機關之命令。
- c、留用供司法部所屬機關公務使用之命令。
- d、估價報告。

依據上開資訊及其他相關資料，司法部法警局應立即妥適處理遭沒收財產。

Guideline 第七章則是司法部沒收資產基金 (Department of Justice Assets Forfeiture Fund) 之設置管理相關規定，以下詳述之¹⁶⁶：

A、基金之管理

- 1、司法部長委由司法部法警局局長管理本基金，並受司法部副部長之監督。
- 2、司法部法警局每年應依 28 U.S.C. §524(c)(6) 規定提出基金管理報告。
- 3、依本準則規定接受基金補助或捐助款項與基金之聯邦機關，應依司法部法警局之要求提出必要資料作為準備管理報告之用。
- 4、司法部法警局每月應將財務報告陳報資產沒收執行辦公室首長。
- 5、司法部法警局應依各機關提供之資料準備本基金年度預算計畫。

B、支付與報銷 (Reimbursements)

- 1、資產管理費用。基金管理費用係指在扣押、存放、估價、打包、搬運、儲存、保管、保存或處理 (包括銷毀) 資產而生之費用。

¹⁶⁵ 此處之作法即與我國不同，我國於法院宣告沒收後，存入國庫。是以即使在國際司法互助案件中，縱其他國家將沒收之犯罪所得返還我國，我國的作法亦係將其全數存入國庫。例如先前瑞士司法部匯還扁家的「海角 7 億」、瑞士 AVALLO 公司帳戶 2 億元，均已繳入國庫，見陳志賢，美要扁案贓款 做反貪腐基金，中時電子報，2017 年 3 月 12 日，
<https://tw.mobi.yahoo.com/home/%E7%BE%8E%E8%A6%81%E6%89%81%E6%A1%88%E8%B4%93%E6%AC%BE-%E5%81%9A%E5%8F%8D%E8%B2%AA%E8%85%90%E5%9F%BA%E9%87%91-215007082.html> (visited on June 16th, 2017)

¹⁶⁶ See Guideline VII.

資產管理費用包括因支付契約而生，及外部廠商依約提供運作、管理服務或其他對於處理資產必要服務之費用。若該資產係仍係營運中之營利事業（business），維持一般正常運作之營運費用在未超出該事業收入之限度內，得認係資產管理費用。

2、本案相關費用。本案相關費用係指有助於美國政府沒收遭扣押財產之相關程序而生之費用，包括刊登廣告、翻譯、法庭與庭外供述筆錄、專家證人、出庭服務、由司法部法警局委任律師或其他專業人員處理州不動產法律問題、旅費或程序進行必要費用，及其他經資產沒收執行辦公室首長核准之費用。

資產沒收執行辦公室首長亦可核准，為求順利扣押或沒收位於外國之資產，於扣押前委任外國律師取得該特定資產扣押沒收相關資訊所生之費用。

3、支付第三人合法利益費用。第三人合法利益費用係指因支付留置權、抵押權或依法院命令應支付、返還合法債權人，或調解而生之費用，並包含返還依法院命令或行政沒收拍賣財產之所得價額。在此情形下，司法部所屬機關得向已受分配之州或地方執法機關請求補償。

4、公平移轉支付之費用。公平移轉支付係指直接支付外國政府、其他聯邦機關或州、地方執法機關之費用。依 21 U.S.C. §881(e)(3)(a)之規定，此費用應表徵參與有助於沒收程序行動之程度，並考量遭沒收財產之總價值及執法過程所付出之整體努力。

5、計畫管理費用。計畫管理費用係指在執行資產管理行為所生，無法歸屬於與特定財產管理行為有關，或特定扣押沒收案件之費用。在此類下之費用包括：

a、自動化資訊處理¹⁶⁷。

b、與沒收案件相關資料處理、會計服務之契約¹⁶⁸。

c、助益達成計畫目的而生之必需列印或製圖服務¹⁶⁹。

d、訓練¹⁷⁰。

e、其他經資產沒收執行辦公室首長核准之整體計畫管理、運作費用。

6、與調查有關之費用。與調查有關之費用係指在辨識、確認所在位置及扣押應沒收之財產所生之費用。得依法支付與調查有關費用包括：

a、支付提供毒品犯罪線索之獎勵。

¹⁶⁷ 詳細規定內容請見 Guideline VII(B)(5)(a).

¹⁶⁸ 詳細規定內容請見 Guideline VII(B)(5)(b).

¹⁶⁹ 詳細規定內容請見 Guideline VII(B)(5)(c).

¹⁷⁰ 詳細規定內容請見 Guideline VII(B)(5)(d).

- b、支付提供違反嚴密打擊犯罪法案、RICO 法案犯罪線索之獎勵。
- c、支付提供關於殺害或綁架聯邦緝毒幹員線索之獎勵。
- d、購買關於違反管制物品法案、管制物品進出口法案、RICO 法案或 18 U.S.C. §§1956、1957 犯罪案件之證據。
- e、因提供直接有助於辨識得沒收資產之服務契約而生之義務。
- f、增購緝毒行動必須之裝備所生費用。
- g、儲存、保管與銷毀管制物品所生費用。

C、留置權與抵押權

- 1、在遭沒收並供聯邦機關公務使用或移轉至其他州或地方執法機關之不動產上之留置權或抵押權，未經資產沒收執行辦公室首長明示同意，不得自基金撥付補償。
- 2、留置權與抵押權之實施，應依決定、或經調解或依法院命令，就遭沒收之財產拍賣後之價金受清償。若有下列情形，得例外由基金支付：
 - a、在拍賣前先行由基金支付有助於美國政府處分該財產之所有權。
 - b、在美國政府就遭沒收財產有實質權利 (equity)，拍賣前先行由基金支付不會造成美國政府之淨損；或
 - c、遭沒收財產已經核准留用供調查機關或司法部美國法警局公務使用，且所有必要之核准均已完備。

D、基金使用之限制

- 1、不得由基金支付之項目，包括：
 - a、美國政府雇員之人事費用 (例如薪資、加班費與津貼)
 - b、由美國郵政檢查局 (U.S. Postal Inspection Service) 或美國海關 (U.S. Customs Service) 執行之扣押、查扣或沒收有關之費用。上開機關執行沒收之所得應分別存入郵政基金與海關沒收基金。
 - c、購買不動產或與其相關之權利，但購買完整所有權或清償遭沒收財產上留置權、抵押權者不在此限。
 - d、增購供聯邦機關 (不含調查機關或司法部法警局) 或州或地方機關之裝備

e、以催收債務或其他非沒收為目的之程序所生之費用

f、公關交際費用（reception and representation expenses，例如茶點、餐點、禮物或娛樂）

2、無擔保之債權人提出之債務清償請求通常不得由基金支付，特別是此支付將損害現有之擔保物權人之合法清償請求。

依 28 C.F.R. §9.6(b)之規定，在扣押前 120 天內由無擔保之債權人提出之債務清償請求，為保全遭扣押事業之繼續運作，得由司法部法警局支付。該支付費用包括：

a、合理員工薪資及紅利，且員工並未參與任何本案不法活動，亦未享有該事業之所有權。

b、就繼續性提供貨物或服務契約所為之支付，且該貨物或服務係維持該事業一般運作所必須。

c、水電費用。

3、支付費用之程序¹⁷¹

E、預期將發生費用之提列與補償協議¹⁷²

F、獎勵之支付

本基金得用以支付提供特定訊息或協助之獎勵。但不得用以支付預先支付期待未來提供特定訊息或協助。

1、申請給予獎勵應以個人名義為之（個人包括公司與協會）。

2、申請者應依資產沒收執行辦公室首長所規定之格式為之。

3、依 28 U. S. C. §524(c)(1)(C) 給予之獎勵應於處分遭沒收財產後為之。

4、獎勵不得給予代表州或地方執法機關之個人。代表州或地方執法機關之個人所提供資訊或協助之補償，應依移轉遭沒收財產相關規定為之。

5、依 28 U. S. C. §524(c)(1)(B) 給予之獎勵不得逾 25 萬美元。依 28 U. S. C. §524(c)(1)(B) 或(C) 給予之獎勵應避免申請者就提供同一資訊或協助而在其他沒收程序中獲有其他獎勵。

¹⁷¹ 此部分規定相關之作業事項，例如應填具之表格、申請流程等，詳細規定內容請見 Guideline VII(D)(3).

¹⁷² 此部分規定與預算編列、整體規畫等相關事項，詳細規定內容請見 Guideline VII(E).

依 28 U. S. C. §524(c)(1)(C) 給予之獎勵，以 25 萬美元或美國政府在該沒收程序中所得收入之四分之一較低者為其上限。

a、若遭沒收財產已拍賣，美國政府在該沒收程序中實際所得為其淨所得。

b、若遭沒收財產係留用供公務使用，美國政府在該沒收程序中實際所得係以該財產遭扣押時之價值扣除基金依本準則第 7 章 B 段支付之相關費用。

6、所有獎勵申請案應轉由調查機關專責處理沒收事務之單位處理。司法部以外機關亦應將獎勵申請案轉由上述單位處理。

7、專責處理沒收事務之單位於收受獎勵申請案後，應以書面評估所提供資訊或協助之價值，並載明建議給予之數額。

8、在同一沒收程序中，若有二件以上之依 28 U. S. C. §524(c)(1)(C) 規定提出之獎勵申請案，應綜合考量所有申護案。應同時決定所有申請案之結果，並考量各別申請者所提供資訊或協助之價值及給予獎勵之總額。在此情形下，本準則第 7 章 F 段（3 與 4）之規定適用於獎勵總額之上限。

9、建議依 28 U. S. C. §524(c)(1)(B) 給予之獎勵之文書應包含下列內容：

a、載明調查經過，包括機關名稱及聯邦法院案號。

b、載明建議給予獎勵之數額。

c、包括給予獎勵數額之建議、犯罪行為嚴重性及範圍、資訊或協助幫助調查活動之程度，及該資訊或協助是否係特別或不可或缺。

10、建議依 28 U. S. C. §524(c)(1)(C) 給予之獎勵之文書應包含下列內容：

a、載明資訊或協助所特定之財產，包括機關名稱及聯邦法院案號。

b、載明遭沒收之財產及沒收時間

c、載明建議給予獎勵之數額、資訊或協助幫助調查活動之程度，及該資訊或協助是否係特別或不可或缺。

d、載明依本準則第 7 章 B 段（1 至 3）所規定因沒收財產而生之費用。關於該費用之報告得向司法部法警局取得。

11、給予獎勵之許可決定應遵守 28 U. S. C. §524(c)(2) 及相關法規之規定。

G、購買證據¹⁷³

1、司法部長依 28 U.S.C. §524(c)(1)(G) 之授權，得使用本基金購買關於違反管制物品法案 (Controlled Substances Act)、管制物品進出口法案 (Controlled Substances Import and Export Act)、RICO 法案或 18 U.S.C. Ch. 96 或 §§1956 及 1957 犯罪案件之證據。

2、用以購買證據所花費之數額須與 28 U.S.C. §524(1)(G) 及相關規定之授權額度相符。

3、各調查機關應就使用基金購買案件所需證據事項訂定內部規則，並將上開規則陳報資產沒收執行辦公室 (Executive Office for Asset Forfeiture)。

4、參與資產分享機關使用基金購買案件所需證據後，若收受部分或全部原先預定用以購買案件所需證據之款項，應將該款項返還基金。

H、增購緝毒行動必須之裝備¹⁷⁴

1、增購或租用緝毒行動所需之交通工具 (車輛、船舶或航空器) 之決定，應由各機關專責交通運輸管理之單位為之。

2、增購之交通工具應時常用於與調查或跟蹤違反聯邦毒品法規，以及扣押沒收財產所用。

本基金不得支付經常性費用，例如燃料、備料、維修、或因使用而導致磨損之零件更換。

3、增購通常應於該交通工具實際置於公務使用前為之，且其使用年限至少為 2 年。

例外情形僅限於特殊情形並應造冊。

4、增購或租用緝毒行動所需之交通工具之費用應於合理限度內為之。增購之裝備應放置於交通工具內一併使用。

5、各機關應就上開事項訂定內部準則以確保基金有效利用。各機關應考量該交通工具使用年限、其他類似交通工具之取得可能性，並將內部準則及相關修正內容一併提交資產沒收執行辦公室。各機關另應保存使用基金增購交通工具數額之資料。

I、現金管理

遭扣押之現金，除將供作證據使用外，應立即存入遭扣押資產存託基金 (Seized Asset Deposit Fund) 待後續沒收作業。例外情形須經資產沒收執行辦公室首長許可。並在實施扣押行為後 60 日或有罪判決 10 日內將現金移轉至司法部法警局。

¹⁷³ Guideline VII(G).

¹⁷⁴ Guideline VII(H).

VIII、遭沒收財產移轉外國政府

A、司法部長依法律之授權，得移轉遭沒收財產或其變價所得、或不動產，與直接或間接參與有助於本案扣押沒收財產行為之外國政府，並符合下列要件：

- 1、經國務卿許可。
 - 2、經美國與該外國政府間之國際協議授權。
 - 3、受移轉之外國政府係經 1961 年外國協助法案 (Foreign Assistance Act of 1961) §481(h)所允許
- B、外國政府之請求應依資產沒收執行辦公室首長所規定之格式為之。

IX、聯邦沒收程序之終止¹⁷⁵

A、聯邦司法沒收程序

- 1、終止有利於州或地方執法機關之聯邦司法沒收程序之決定，須經聯邦檢察官審酌調查機關之評估及建議後許可為之。
- 2、作成上開決定時，聯邦檢察官須考量該決定對基金財務狀況之影響
- 3、終止有利於州或地方執法機關之聯邦司法沒收程序之決定須以書面並保存之

B、聯邦行政沒收程序

- 1、終止有利於州或地方執法機關之聯邦行政沒收程序之決定，須經該管之調查機關首長許可後為之。
- 2、作成上開決定時，聯邦檢察官須考量該決定對基金財務狀況之影響；適當時得諮詢司法部法警局之意見。
- 3、調查機關就保存上開決定及提交報告與資產沒收執行辦公室首長等事項應訂定內部準則。

X、美國海關沒收¹⁷⁶

¹⁷⁵ Guideline IX.

¹⁷⁶ 此部分係與美國海關沒收相關之規定，詳細內容請見 Guideline X.。

A、除依 28 U.S.C. §524(c)(4) 規定及 19 U.S.C. §1613b 規定之由美國海關所為之扣押，或扣押物品現由美國海關保管等外，司法部經手之沒收物變價之所得均應存入司法部沒收資產基金。

B、依司法部與財政部之合作備忘錄之授權，司法部法警局得為美國海關保管扣押物品。司法部法警局或美國海關就保管扣押物品所生費用之補償，應依本準則相關規定為之。

C、依 19 U.S.C. §1616a 規定，外國政府、州或地方執法機關請求移轉遭沒收之財產，若係由美國海關實施扣押，該請求應由美國海關依財政部所訂定之準則為之，並將該決定副本送扣押地所在之該區聯邦檢察官。

D、就沒收之現金、扣押物變價所得或是否移轉州及地方執法機關所生之爭執，應由司法部部長或其指定之人，與財政部執行部門副首長共同解決之。

為了讓各聯邦、州或地方執法機關更加了解公平移轉資產相關作業，美國司法部在 2009 年 4 月另頒布「公平移轉資產與州及當地執法機關準則」(Guide to Equitable Sharing for State and Local Law Enforcement Agencies)，其內容包括：明確規範在聯邦與州或當地執法機關合作進行調查之情形，如何公平移轉資產；何種因素得以暫緩移轉資產、如何使用受移轉之資產；移轉資產適用之會計程序；使用受移轉資產之執行回報程序及審計程序¹⁷⁷。

伍、心得及建議事項

美國政府執行外國政府提出查扣沒收犯罪所得之國際司法互助請求，均由聯邦檢察官在該財產所在地之聯邦法院提起民事對物訴訟。在我國請求查扣前總統陳水扁家族在美之財產案件中，美方雖將查扣變價之價款全數返還我國，然依 Guideline 規定，在接收扣押後以有爭議司法程序沒收之案件中，美國政府應分得處分遭沒收財產所得而獲之犯罪淨所得之百分之二十。又美方在扣押沒收犯罪所得後，將所得款項全數移入司法部所設立之沒收資產基金，並訂定相關作業準則明定基金之管理使用辦法，用以增加執法機關之執行動能及教育訓練，此「專款專用」之制度設計，也在美方返還款項時列為建議項目之一。

我國目前除就辦理特定犯罪類型之防制業務得設置基金外¹⁷⁸，並未有如美國設立通案適用之基金管理使用遭扣押沒收之物¹⁷⁹。若我國亦能仿效美國制度，在法律授權下，由法

¹⁷⁷ 本準則與上述 Guideline 的規定並無二致，故不贅文介紹。本準則可至 <https://www.justice.gov/criminal-afmls/file/794696/download> 下載，然本準則第 8 章部分第 16 頁第 22 頁部分已經刪除不再適用。

¹⁷⁸ 例如洗錢防制法第 20 條規定：法務部為辦理防制洗錢業務，得設置基金。

¹⁷⁹ 我國實務現行作法在扣押後，法院未宣告沒收前，扣押物均係由各地方法院檢察署贓物庫保管、命司法警察機關或個人代保管，然直至法院宣告沒收後，因時間經過而發生扣押物滅失、價值減少或遭人盜賣之情形亦有所聞，是以扣押物之管理問題亦造成各機關額外之負擔。經法院宣告沒收後，將該款項或變價所得存入國庫。

務部設立扣押沒收物管理基金，並且訂定相關管理使用規則，除能減少現行實務管理扣押物弊端及增進沒收執行效率外，亦能加強執行機關查緝犯罪動能。