



刑事政策 與



研究專刊

中華民國 106 年 10 月

第 14 期

犯罪防治

GPN 號：2010503237



編者的話

為充實更多刑事政策的研究內涵，本刊自 12 期起擴增「國際眺望」與「趨勢傳真」二項專區，有關「國際眺望」，係由本學院助理研究員搜集國際犯罪狀況與刑事政策發展趨勢，進行比較分析，本期主題為「英國附條件釋放制度之現況與理念評析—以英格蘭及威爾斯地區為核心」。另外，「趨勢傳真」係由本學院轉載法務部統計處相關之統計分析資料進行報導，本期主題為「成年觀護案件統計分析」。

在犯罪防治論壇方面：鑑於洗錢防制、反毒與打擊跨境電信犯罪係法務部近期內所揭槩的三大重要施政計劃，為期策進，乃分別邀請法務部調部辦事蔡佩玲檢察官、國立中正大學楊士隆教授、以及國立中央警察大學孟維德教授發表專文，以為政府精進相關政策之參考。

至於「心情隨筆」單元，鑑於毒駕之「不能安全駕駛」認定，檢警與法院的見解屢有爭議，成了防治犯罪的法律灰色地帶，乃邀請本學院犯罪防治研究中心兼任研究委員，銘傳大學王伯頌副教授撰寫短評，以彰顯本學院對社會安全之關注，並促進學術與社會的多元溝通。

隨著國家政經的發展及社會的繁榮，犯罪問題未曾止息，且更將日趨嚴重、複雜，敬邀對刑事政策、重大犯罪防治、婦幼保護、司法人權與司法科技發展等議題，學有專精之賢達，踴躍投稿，共同發揮集體力量，使這個新的犯罪防治研究園地，不斷成長、茁壯，並蘊育出豐碩甜美的工作果實。



目錄

編者的話	1
最新訊息	2
犯罪防治論壇	
國際洗錢防制發展趨勢與我國洗錢防制新法—兼論刑事政策變革	3
藥物濫用監測與系統整合研究	13
駐外國及國際組織執法聯絡官之分析與比較	35
國際眺望	
英國附條件釋放制度之現況與理念評析：以英格蘭及威爾斯地區為核心	52
趨勢傳真	
成年觀護案件統計分析	62
心情隨筆	
毒駕問題的法律灰色地帶初探	67
大事紀要	68
活動剪影	68



本學院犯罪防治研究中心為提昇預防犯罪宣導效益，經指導大專見習生鄒宜璇、林巧儒、林燕婕以現代詩創作方式完成「醉後」、「醉不可涉」、「毒一無二」等3款反酒駕及反毒海報，除對3位同學敬表謝意，本圖檔同時建置於本學院「犯罪防治研究資料庫」網站平台，亦歡迎社會各界下載使用。



國際洗錢防制發展趨勢與我國洗錢防制新法—兼論刑事政策變革

蔡佩玲*

摘要

兆豐銀行紐約分行遭美以違反洗錢防制相關規定重罰，促成各界對於洗錢防制議題高度關注及洗錢防制新法修正。本文介紹國際洗錢防制緣起與近年發展趨勢，以及我國洗錢防制法修正重點。本文指出在觀照國際發展脈動之同時，我國在財經法制之相關修正應該要有法律本身是經貿發展利器以及談判工具之認知，在國際接軌上應有更策略性之思考。此外，近年我國包括刑法沒收新制、洗錢防制法、資恐防制法之修正，均反映刑事政策價值轉向，相對於以往對於人流及物流為主之政策與制度設計，在資本主義大環境下，應更加注重平行金融調查之重要性以及剝奪犯罪所得、攔截不法金流之重要性。

關鍵詞：

Introduction of International trends in AML/CFT development and Taiwan Amendment of Money Laundering Control Act—An observation of Recent Criminal Policy Transition

Tsai, Pei-Ling*

ABSTRACT

The event of Mega Bank , New York Branch fined terribly by New York DFS has drawn public highly attention on the importance of AML/CFT issues and promoted the amendment of Money Laundering Control Act. This article introduces International trends in AML/CFT development and the newly passed Money Laundering Control Act in Taiwan. Exposed to the rapid changes worldwide, this article reminds that a strategic thinking and vision in establishing a legal structure geared to international standards is indispensable to improve trade development and negotiation. The other observation of this article is the transition of criminal policy reflected from recent Amendment of Criminal confiscation of Penal Code, Money Laundering Act, and Counter Terrorism Act. In the world of Capitalism, the significance of parallel financial investigation, asset recovery and the order of money flow outweighs all.

Key words:

壹、前言

自 105 年間兆豐銀行紐約分行遭美裁罰案件發

生以來，洗錢防制議題即受國內各界高度關注，也直接促成了「洗錢防制法」在行政院審查的過程中，將我國的洗錢防制法制規範標準提升至與國際

* 行政院洗錢防制辦公室政策組組長、法務部調部辦事檢察官
Chief of Policy Unit, Anti-Money Laundering Office, Prosecutor, Department of Prosecutorial Affairs, Ministry of Justice

齊平，而因應我國即將於 107 年接受亞太防制洗錢組織（Asia-Pacific Group on Money Laundering，以下簡稱 APG）第三輪相互評鑑的到來，國內不論是金融界、非金融事業或人員，以及執法部門無不全力衝刺準備。但如果只觀察國內此部分的動態，不免見樹不見林，國內的這一波變動，其實只是被動地反映國際趨勢脈動，如果在政策規劃上看得更遠些，則國內要如何因應這波脈動擘畫未來，如何在國際趨勢中找到我國未來發展的優勢與契機，才是真正洞見。

其實，洗錢防制本身代表著金流秩序，代表著國際金流規範的準則，從金融體系面向觀察，國際金流規範代表著國際的新議題與價值，但從刑事政策面向觀察，則國際金流發展趨勢，也代表著國際上犯罪態樣與手法的變化。如能從國際金流規範的發展，反觀國際刑事政策的變動，再反思檢視我國目前的相關政策與實務，收穫更甚。

貳、國際洗錢防制發展與趨勢

一、國際洗錢防制發展

一般在談國際洗錢防制規範，是指由國際防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force，下稱 FATF）所訂定的「FATF 標準」。FATF 是在 1989 年時由世界七大工業強國（G7）所創設，且在創設之初只是臨時性任務編組，近年則重要性攀升，不僅在國際金流秩序及經濟制裁上具有重要決策權，也和包括經濟合作暨發展組織（OECD）、艾格蒙聯盟、聯合國等密切合作，並受邀進行專案報告。

但各國並不是在最先開始時就對於金融秩序規範感到興趣，真正的發展脈絡要溯及到聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約（United Nations Convention Against Illicit Traffic In Narcotic Drugs And Psychotropic Substances）的簽署。由於毒品、組織

等犯罪，嚴重戕害當時各國的治安秩序，各國無不呼籲反毒、防制組織犯罪等議題。然而，不斷地在反毒、反組織犯罪等議題的討論漸失去新意，主要原因是不論如何的倡議反毒、反組織犯罪，由於毒品、組織犯罪的龐大利得，在利之所趨下，毒品和組織犯罪並未因為國際倡議或打擊行動而消失，反而因為打擊犯罪行動使不法市場價量產生變化，犯罪更猖獗。因此國際上漸漸注意到打擊犯罪之重點並不是犯罪的本身，而是如何阻絕犯罪誘因。蓋不論是毒品犯罪、貪污犯罪，都是龐大不法利得，以及不法利得可帶來的物質享受所誘引而起。因此國際上討論的重點回到如何透過金流秩序為工具，來遏止犯罪發生。FATF 成立後，即在 1990 年間訂定防制洗錢國際規範，亦即「FATF 40 項建議」，也就是國際金流秩序統一規範。

FATF 建議係對各會員國以及 FATF 的週邊區域組織會員¹的要求，建議的內容主要是從國家高度的觀點，明定各國應有的法令與制度規範內容。FATF 所訂之國際規範，在最開始時是 FATF 40 項防制洗錢建議，其次因應 2001 年美國 911 事件發生，國際恐怖主義盛行，FATF 將原 40 項防制洗錢建議修正為 FATF 40 項防制洗錢建議與 9 項打擊資恐特別建議，直至 2012 年才整併為 FATF 防制洗錢與打擊資恐建議，亦即一般通稱的 FATF 建議或是 FATF 國際規範²，其建議內容一共有 40 項，所涵蓋之內容包含七大面向：國家風險、法律制度與執法、國際合作、金融監理、防制措施、法人及其他法律協議透明度、資恐與目標性金融制裁措施。

其實如果觀察 FATF 建議，內容包括洗錢防制及打擊資恐，就可以得知，在資本主義為主的今日，FATF 國際規範是透過「金流」作為手段，遏止犯罪及恐怖主義，透過強化金流審查、保存金流軌跡、申報可疑金流等方式，使犯罪集團無法坐享犯罪成果，也使恐怖活動無足夠的金流支應而進行。

¹ FATF 共有 37 個會員國，以及 9 個區域組織（FATF-Style Regional Bodies，簡稱 FSRBs），在全世界共有 198 個國家均受 FATF 建議規範。其 9 個區域組織包括 APG、CFATF、EAG、ESAAMLG、GABAC、GAFILAT、GIABA、MENAFATF、MONEYVAL 等。相較於聯合國，FATF 及其周邊組織會員涵蓋範圍更多，全世界僅有 10 個國家或地區不在涵蓋範圍之內。

² FATF 40 項建議係單純指建議本身，而 FATF 國際規範則廣泛包括 40 項建議本身、注釋、及詞彙表。FATF 40 項建議以及修正前的 FATF 40+9 項建議均為公開文件，可於 FATF 官網查詢。法務部調查局洗錢防制處亦已完成文獻中譯作業，並提供線上查閱下載，網址：<http://www.mjib.gov.tw/EditPage/?PageID=de653765-bcbb-4ba6-b600-795e1ec2acf7>。

亦即，透過金流秩序，使犯罪集團及恐怖組織在欠缺財源的情況下，資源運用不易，行蹤曝光，進而容易查緝。

二、國際洗錢防制趨勢

近年國際洗錢防制的發展，有兩大值得注意的趨勢，說明如下：

(一) 非金融事業及人員納入洗錢防制體系

隨著國際政經環境變化以及犯罪集團、恐怖組織洗錢手法之變化等，國際洗錢防制及打擊資恐規範也持續因應變易修正調整。國際洗錢防制發展從最初將重心置於金融機構應該如何落實客戶盡職審查義務、交易紀錄保存義務、可疑交易申報義務為主軸；陸續隨著犯罪集團洗錢管道與手法之變異，濫用非金融體系管道進行洗錢，而將非金融事業及人員納入防制洗錢體系，要求非金融事業及人員（包括貴金屬交易商、不動產交易產業、專門職業技術人員如會計師與律師、信託及公司服務業等）亦應遵守洗錢防制措施，擴大洗錢防制防線。

有關非金融事業及人員被濫用為洗錢行為管道，國際上最早是由八大工業國組織（G8）在 1999 年莫斯科財長會議中提出的「守門者倡議（Gatekeeper Initiative）」，該倡議強調各國都應該考慮到專業人員在國際金融體系中的洗錢防制責任，包括律師、會計師、公司設立之相關服務專業人員及其他專業人員角色之重要性³。其後 FATF 在 2002 年時明確將非金融事業及人員納入防制洗錢規範，並指出規範重點在客戶盡職審查、可疑交易申報，以及法人與其他法律協議之實質受益人審查等面向。FATF 建議中，第 22 項建議以及第 23 項建議均是有關於非金融事業及人員（Designated Non-Financial

Based Professionals，簡稱 DNFBPs）之規範，其中第 22 項準用至第 10 項（客戶審查義務）明定非金融事業或人員之客戶審查措施，第 23 項建議準用至第 18 項（集團內稽內控）、第 19 項（金融反制措施）、第 20 項（可疑交易申報）、第 21 項（免除保密義務）建議，明定非金融事業或人員之其他洗錢防制措施。

(二) 法人透明度的要求

近年國際洗錢防制發展重點集中在法人（legal persons）與其他法律協議（legal arrangement，指非屬法人與自然人的其他態樣，亦有譯為「法律安排」）的透明化⁴，這波發展趨勢與反避稅某程度上是一致的。亦即，在金流通過的管道中，法人或其他的法律協議等實體的出現，將造成金流軌跡複雜化，也阻斷了追溯金流軌跡的可能性。因此 FATF 建議之第 24 項及第 25 項建議分別對於法人及法律協議之透明化作最低度規範。因應巴拿馬文件事件發生，國際對於法人透明化之要求更加關注，G20 財長會議在巴拿馬文件事件發生後即積極倡議各國應落實 FATF 要求，而 OECD 也緊接著呼籲全世界應正視法人透明化議題⁵，並發起了稅務用途金融帳戶資訊自動交換準則（Common Reporting Standards，簡稱 CRS）等一連串嚴正措施，我國也因應修正了稅捐稽徵法第 5 條之 1 及第 46 條之 1，並在 106 年 8 月 3 日預告「金融機構執行共同申報及盡職審查作業辦法」，未來預期將再掀起更大的變革⁶。

其次，隨著全球恐怖主義高張，近年有關於非政府組織（Non-Political Organization，簡稱 NPO）的透明化也是國際洗錢防制與打擊資恐趨勢上的發展重心。蓋非政府組織本質上有醫療、宗教、扶弱

³ See Kevin L. Shepherd, THE GATEKEEPER INITIATIVE AND THE RISK-BASED APPROACH TO CLIENT DUE DILIGENCE, ABA website(https://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/rpte_ereport/2013/2_april/rp_shepherd.auth-checkdam.pdf)，最後瀏覽日期：2017 年 9 月 10 日。本篇文章作者肯認律師進行洗錢防制客戶審查，亦認同以風險為基礎之客戶審查模式，惟其文章主旨認為律師應克盡自身義務，正因為律師有能力克盡自身規範，不應納入洗錢防制防線體系，避免影響律師與客戶間的保密特權。

⁴ FATF 執行長 David Lewis 在 2016 年受邀參與 MONEYVAL 第 50 屆年會時，致詞演說即提到因應巴拿馬文件事件發生，法人與法律協議之實質受益人是極受 FATF 關注之議題，致詞稿參見 FATF 官網（<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatf-general/documents/moneyval-speech-importance-of-fatf-global-network.html>），最後瀏覽日期：2017 年 9 月 10 日。

⁵ 參見：OECD reaction to the “Panama Papers”，2016 年 4 月，資料來源：OECD Insights 官網（<http://oecdinsights.org/2016/04/05/oecd-reaction-to-the-panama-papers/>），最後瀏覽日期：2017 年 9 月 10 日。

⁶ 大前研一，全球趨勢洞察，2017 年 4 月，第 246 頁。

等行善目的，在進行金流活動時，不易被察覺，甚至可能因經辦人員研判屬於風險低的交易主體而加速時程處理，被恐怖組織濫用之機會升高，故在近年為主要的關注重點。FATF 第 8 項建議係對於非政府組織在防範恐怖主義洗錢之相關規範，主要是對於非政府組織金流透明化之要求。我國也在 106 年 4 月間由行政院會通過「財團法人法草案」送請立法院審議中，亦係呼應國際上對於非政府組織透明化之要求⁷。

參、我國洗錢防制新法介紹

106 年 6 月 28 日施行之洗錢防制法新法，係歷次該法修正以來修正幅度最大的一次，修正幅度如此大的原因，除了回應兆豐銀行紐約分行遭美裁罰案之事件後國內龐大輿論訴求，也反應我國洗錢防制法制多年來未遵循國際規範修正之落差。

本次修正時，為明確揭示洗錢防制法之功能不再僅限於舊法所要求的追查犯罪之目的，在新法第 1 條明定立法意旨「為防制洗錢，打擊犯罪，健全防制洗錢體系，穩定金融秩序，促進金流之透明，強化國際合作，特制定本法」，以下就新法修正四大重點分述說明：一、提升洗錢犯罪之追訴可能性；二、建置透明化金流軌跡；三、提升洗錢防制之體質；四、強化國際合作契機。

一、提升洗錢犯罪之追訴可能性

(一) 舊法之問題

1. 前置犯罪門檻過高

洗錢犯罪之規範和其他犯罪規範方式不同，一般立法例上多會要求要有前置犯罪 (predicate offence) 之設置，此要求主要考量金流異常流動本身並無可罰性，真正的可罰性在於當異常流動的金

流是不法金流，將影響金融市場運作之效率與健全，因此洗錢犯罪之成立，多數的立法例規範，都以須前置犯罪為必要，以確認金流之不法性⁸。

舊法有關於前置犯罪之規定在第 3 條第 1 項所定之「重大犯罪」，該條項涵蓋包括所有最輕本刑 5 年以上有期徒刑之刑之罪，以及部分列舉罪名，其中部分之列舉罪名更需要犯罪所得新台幣 5 百萬元以上才構成。然而此種規範方式，造成洗錢犯罪之門檻原則是罪質較重的犯罪，而非容易伴生金流流動之犯罪；同時也會造成實務上常見之跨境詐欺犯罪類型，在一罪一罰的前提下，因單一被害人之被害金額往往不會超過新臺幣 5 百萬元，受限於犯罪所得新台幣 5 百萬元以上之前置門檻，洗錢犯罪之成立亦有困難⁹。

2. 洗錢行為之定義未能包含所有的洗錢行為模式

其次，洗錢行為之內涵，在國際規範上一般會涵蓋洗錢行為三階段，亦即處置 (placement)、分層化 (layering) 及整合 (integration)，也就是要將不法金流置入合法資金市場中，並在市場中透過分層化的方式，例如人頭帳戶、假貿易、不動產買賣等以掩飾其不法來源，再將所有的金流匯聚整合為外觀合法金流，俾利享受使用。此三階段只要構成任一均屬洗錢行為，不必然要三階段均滿足為要。

然而，舊法第 2 條洗錢行為定義為「掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者」、「掩飾、收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益者」。但此種定義在司法實務常見的詐欺或吸金案件中難以成立洗錢犯罪，主要原因是構成要件要求要有「掩飾或隱匿」犯罪所得之行為，然而在單純透過人頭帳戶轉帳情形，因為仍有轉帳金流軌跡可循，犯罪行為人掩飾隱匿的是犯罪所得之來源，而非犯罪所得本身，因此難以符

⁷ 我國有關「財團法人法草案」雖已經行政院會通過，但真正的問題仍在於宗教團體是否納管，參考資料：行政院官網 (http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=9D18D200006BA1C8)、中央通訊社新聞 (<http://www.cna.com.tw/news/aip/201704060189-1.aspx>)，最後瀏覽日期：106 年 9 月 10 日。

⁸ 但立法例上也有洗錢犯罪獨立處罰之情形，其基本思考是合法金流不至於異常移動，蓋金流移動是需要成本的，如果是合法金流，通常所有人會竭盡全力避免不必要的成本付出，而不會進行異常移動，例如某筆資金透過跨國交易到境外成立信託後置產，其間必然衍生許多跨國交易手續費、稅捐費用、成立信託費用、聘雇專業人士費用等。

⁹ 我國近年來洗錢犯罪之起訴件數如下：(資料來源：法務部統計處)

年別	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104
件數	12	11	72	236	492	599	404	38	10	14	11	25	16	19	15	35

合構成要件。

3. 「重大犯罪所得」之認定過嚴

洗錢犯罪之成立，因須有前置犯罪之連結，因此向來實務運作上，會將對於洗錢犯罪之追訴，以前置犯罪之成立為要件。然如前述，洗錢犯罪之成立，只要以該金流移動有不法原因連結為已足，因此國際規範上，FATF 建議即明確要求各國有關洗錢犯罪之標的即「不法所得」之認定，不應以前置犯罪定罪為必要。前置犯罪本身只要具有構成要件該當及違法性即足¹⁰。

（二）新法修正方向

新法修正補足上開三點缺失，包括在新法第 2 條參照國際規範明文洗錢行為之定義包含處置行為、分層化行為及整合行為、新法第 3 條有關前置犯罪改以「特定犯罪」代之，並且將門檻放寬至最輕本刑有期徒刑 6 月以上之刑之罪，同時刪除部分列舉犯罪之犯罪所得達新台幣 500 萬元以上之限制。此外，在第 4 條明定「特定犯罪所得」之定義不以特定犯罪經判決有罪為必要。

新法也因應 105 年 7 月 1 日施行之刑法沒收新制，針對舊法第 14 條沒收規定重為修正即新法第 18 條之沒收規定。新法第 18 條規範架構下，沒收之理解可以分為（一）「洗錢犯罪之犯罪所得沒收」，回歸刑法總則沒收規定適用、（二）「洗錢標的之犯罪所得沒收（即前置犯罪之犯罪所得）」，依新法第 18 條第 1 項可為沒收標的、（三）「其他不法所得」之擴大沒收，則規定於新法第 18 條第 2 項。其中，（三）「其他不法所得」之擴大沒收，是本次修正時特別參酌歐盟沒收指令規範納入，是我國在沒收制度上重大突破¹¹。

此外，舊法有關於洗錢犯罪之規定在第 11 條，

修正後除條次更列為第 14 條一般洗錢罪，也因應國際規範要求增列未遂犯之處罰規定，並為配合洗錢犯罪之刑度提高，仿澳門立法例，增訂第 14 條第 3 項規定，針對一般洗錢罪之科刑，「不得科以超過其特定犯罪所定最重本刑之刑」，以衡平前置犯罪與洗錢罪之刑度。此外，本次修法另新增第 15 條特殊洗錢罪之規定，相較於第 14 條之一般洗錢罪，主要的差別在於第 15 條特殊洗錢罪的規定，不以前置犯罪為必要，也就是第 15 條本身之成立，不需要其金流與第 3 條所定之「特定犯罪」有所連結，蓋本條第 1 項各款「一、冒名或以假名向金融機構申請開立帳戶、二、以不正方法取得他人向金融機構申請開立之帳戶、三、規避第七條至第十條所定洗錢防制程序」所示各種行為本身已經與金流秩序穩定健全相悖，也對於金流秩序產生破壞效果，本身具有可罰性；其中第 15 條第 1 項第 3 款更在強化第 7 條至第 10 條有關洗錢防制措施之實施。

二、建置透明化金流軌跡

FATF 建議中與「預防規制」核心相關之建議數量，就佔了 40 項建議中之 20 項建議¹²；如果對照到我國洗錢防制舊法，在總計 17 條條文中，與「預防規制」有關之條文，僅有舊法第 7 條大額通貨交易申報義務、第 8 條可疑交易申報義務、第 11 條邊境管制等共 3 條規定，可見規範方式未能反應國際規範之基本思維，復參諸洗錢防制法舊法第 1 條揭示立法旨趣「為防制洗錢，追查重大犯罪，特制定本法」，可知立法時對於洗錢防制法之功能性認知，僅著重在犯罪追查面向，並未對於洗錢防制面為同等重要之規範。實際上，洗錢防制法本身是附屬刑法，規範重點上，對於預防規制面之要求更重於犯罪之追訴，和其他的金融、財稅相關法律並無二

¹⁰ 參考徐昌錦，新修正洗錢防制法之解析與評釋－從刑事審判之角度出發，司法週刊第 1851 期，2017 年 5 月 26 日出刊。

¹¹ 有關第 18 條第 2 項擴大沒收制度引進，其條文全文為「以集團性或常習性方式犯第十四條或第十五條之罪，有事實足以證明行為人所得支配之前項規定以外之財物或財產上利益，係取自其他違法行為所得者，沒收之」，其中「有事實足以證明」並非我國現有法制中有關證明度之用語，其具體內涵應參考修法理由「五、關於有事實足以證明被告財產違法來源之心證要求，參諸 2014/42/EU 歐盟沒收指令第五條及立法理由第二十一點指出，法院在具體個案上綜合檢察官所提出之直接證據、間接證據或情況證據，依個案權衡判斷（balance of probabilities），係爭財產實質上較可能源於其他不明違法行為時，所得參考之相關事實情況，例如行為人所得支配之財產價值與其合法的收入不成比例，亦可作為源於其他違法行為之認定基礎」。

¹² 參見 FATF 建議之第 10 項至第 28 項建議、第 32 項建議。

致¹³，但歷次之修正重點都在與洗錢犯罪成立有關之前置犯罪列舉罪名，對於前端的洗錢「防制」面，反而疏於提升與宣導。

此種規範強度不足，在兆豐銀行紐約分行遭美裁罰案中，凸顯出問題與影響。該案發生時，許多媒體新聞都著眼於究竟有無洗錢犯罪之討論，而兆豐銀行在應對美方裁罰之過程中，也對於法遵觀念欠缺正確認識，實際上是因為我國法制規範強度不足，洗錢防制措施並未被高度要求，造成金融機構界法遵之觀念與文化欠缺，在實務執行時也欠缺合乎國際規範之作法，導致即使我國已經參與亞太防制洗錢組織數十年，對於洗錢防制之重要性仍建立在洗錢犯罪之追訴，而未注意到防制面才是真正重點。

本次修正雖然僅在為數不多的條文中作修正，但一方面納入了非金融事業及人員為洗錢防制防線之一環，另方面引進以風險為本之執行措施，此外，也要求洗錢防制措施必須是全面性義務，可預見在未來產業實務運作將有層面相當廣之影響。

(一) 舊法之問題

洗錢防制面，最核心的部分包括：(一) 防制義務人、(二) 防制義務、(三) 邊境管制。在防制義務人部分，應至少包含金融機構及非金融機構事業及人員。在防制義務部分，應包含客戶審查義務 (customer due diligence, 簡稱 CDD)、交易紀錄保存義務 (record-keeping)、申報義務 (reporting)。在邊境管制部分，應建置有效之申報系統及處罰，以遏止邊境不法金流流動。以下分述舊法之問題。

1. 防制義務人部分，舊法第 5 條僅規範金融機構和銀樓業有洗錢防制法適用。但金融機構部分，並不包含金融融資性租賃業 (financial leasing)，又非屬金融機構事業及人員部分，則除銀樓業以外，別無其他。相對於我國公司掏空頻繁，人頭公司文

化盛行，不動產炒作嚴重等風險面的問題，目前之防制義務人規範未及於金融融資性租賃、律師、會計師、地政士及不動產經紀業等，顯有不足。

2. 防制義務部分，國際規範上有關客戶審查義務及交易紀錄保存義務均係採取全面性規範，並採取以風險為本 (risk-based approach) 之規範基礎。其中客戶審查義務更包括須執行高知名度政治人物之審查與持續監控、實質受益人 (Beneficial Owner) 之審查等。舊法第 7 條及第 8 條之規定，則僅限於符合大額通貨交易申報以及可疑交易申報義務時，才須踐行客戶審查與交易紀錄保存程序，與國際規範落差甚大。這也是洗錢防制法立法近 20 年，但國內金融機構普遍在洗錢防制執行落後國際標準許多之原因。

3. 邊境管制部分，舊法第 11 條有關於邊境金流管制，僅限於外幣¹⁴，人民幣及港澳幣則分別準用外幣規範。但對於出入境攜帶超額新臺幣則僅能依中央銀行法存關退運，未能發揮嚇阻效果，造成實務上人肉運鈔集團案件盛行。又除現金或有價證券外，有關於有遭利用為洗錢之虞之其他物品入出境，除應稅物品外，不論是邊境法規或洗錢防制法均無相關規範。此外，目前規定僅限於旅客或人身攜帶之現金與有價證券，亦不規範以貨運、快遞、包裹等方式出入境之路徑。

(二) 新法修正方向

1. 防制義務人部分：新法第 5 條第 2 項新增融資性租賃業，同條第 3 項則將國際規範要求之律師、會計師、地政士及不動產經紀業、信託及公司服務業等均納入規範範圍。

2. 防制義務部分：新法第 7 條至第 10 條明確規範客戶審查義務 (第 7 條)、交易紀錄保存義務 (第 8 條)、第 9 條 (大額通貨交易申報義務)、第 10 條 (可疑交易申報義務)。其中客戶審查義務之規範，

¹³ 洗錢防制法之性質和其他之金融、財稅相關法律一樣，均係附屬刑法之特質，例如銀行法、證券交易法、稅捐稽徵法、著作權法、營業秘密法等。最特別的是洗錢防制法係由法務部作為主管機關，蓋由於附屬刑法之規範重點主要在於預防規制面，而非犯罪追訴面，而預防規制之前提是對於該規範市場特性有相當專業之了解，原則上主管機關是由業管部會擔任。但依據立法院之議事紀錄，在立法當時因財政部並無擔任主管機關意願，法務部為推動法案進程，擔任主管機關，並於法務部調查局設置洗錢防制中心 (現更名為洗錢防制處)。一般而言，法務部主管之法案，以普通刑法及特別刑法 (如貪污治罪條例、毒品危害防制條例、組織犯罪條例) 為主。

¹⁴ 人民幣及港澳幣分別依照臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 38 條、第 92 條及「香港澳門關係條例」第 33 條第 1 項規定香港或澳門發行之幣券，在臺灣地區之管理準用管理外匯條例之規定，準用外幣規範。

更細緻化及於高知名度政治人物之審查，及實質受益人之審查，並將風險基礎原則明確揭示。

3. 邊境管制部分：新法第 12 條第 1 項將各種現金種類均以本法為基礎明列，並新增黃金及其他可能利用為洗錢工具之物品；同條第 2 項則將非隨旅客入出境之貨運、快遞、包裹等路徑均併予規範。

(三) 新法修正觀察

本次修正有關於強化金流軌跡建置部分，似僅有第 5 條、第 7 條至第 10 條及第 12 條等少數條文，卻是整個立法過程中折衝協調最困難之處，主要的原因包括有：

1. 新法納入非金融事業及人員為洗錢防制規範，但除金融機構與銀樓業外，向來各業別對於洗錢防制規範並不熟悉，也多認為其執業過程中並未接觸金流，卻在職業規範上被課予與金融機構相當之義務，產生反彈心理。縱然我國此次修法雖然納入了非金融事業及人員，但洗錢防制法之修正只是第一步，真正要落實洗錢防制修法旨趣，各業別尚需要進行各業別之風險評估，透過風險評估結果及新法施行後的洗錢態樣分析，才能真正落實洗錢防制新法所要求之客戶審查義務與可疑交易申報義務。

2. 金融機構雖向來即係洗錢防制防線上之規範對象，對於洗錢防制法規範之義務也熟悉，惟力度有限；此外，新法引進國際規範中之風險為本（risk-based approach）原則，相較於舊制採行規則為本（rule-based approach）原則，是相當新穎的作法，對於金融機構的衝擊相當大，在內部標準作業流程訂定以及人員教育訓練、檢核資料庫等之法遵成本也必然提高。風險為本之所以對於金融機構界產生衝擊，原因在於風險為本並無標準可循，取決於業者的風險辨識能力、內部作業流程訂定能力以及人員的業務執行純熟度，亦即，內控內稽越健全的機構在風險為本基礎下的表現將更亮眼，畢竟風險辨識越佳通常也意謂其在業務執行過程更有效率、避險機制越強，對於業界而言，是汰劣存優的過程。以筆者的觀察，洗錢防制發展如在國際上力道不變，則未來各業界都會面臨隨著全球化與國際化，產生大者恆大，優者勝出的趨勢，這原即係市

場發展的必然結果，只是因應洗錢防制法遵成本之增加，過程將會更加快速。

三、提升洗錢防制之體質

兆豐銀行紐約分行遭美裁罰案發生後，社會各界輿論譁然，對於我國重要國家通匯行遭到高達新台幣 57 億元之裁罰，以及兆豐銀行與美方協商過程之輕忽不可思議。實際上洗錢防制之法令修正固然不易，真正困難的是法令規定能否具體落實、內化於各防制主體以及民眾的認知與生活中。洗錢防制體質之提升，要從三大方向來著手：國家高層決心宣示、公、私部門共同落實、民眾認知與支持。其中國家高層決心之宣示，許多搖擺不定政策才有可能成形，也可避免原地打轉的折衝。而民眾認知與支持，各產業才有可能真正落實洗錢防制規範，不會為了爭取顧客、爭取生意而鄙棄洗錢防制規定，正派產業也不會因為落實洗錢防制規範，動輒被投訴與陳情。至於公、私部門共同落實，則在本次修法中特別強化於修正條文中。

(一) 舊法之問題

舊法第 6 條係有關洗錢防制之內稽內控、教育訓練，及指派專責人員執行之規定，第 6 條第 1 項明定金融機構應訂定防制洗錢注意事項，報請主管機關備查，其注意事項內容應至少涵蓋上開規定及其他主管機關指定事項。然而舊法第 6 條之執行並無相關之查核與裁罰規定，造成縱使有注意事項存在，亦無具體落實之可能，主管機關縱使有心，亦無置喙餘地。

(二) 新法修正方向

本次修正新法第 6 條第 2 項考量部分產業別之職業公會運作型態未如金融機構業緊密，且資源有限，他方面對於洗錢防制法之適用亦屬陌生，因此增加得由中央目的事業主管機關訂定注意事項之規範。此外，為督促私部門具體落實，同條第 3 項增訂主管機關之查核權限，並考量部分產業之執業特性有規模龐大，或與地方政府接觸較為頻繁緊密等情形，主管機關得委託所屬機關（構）或授權地方政府執行查核；同條第 4 項則明定主管機關之裁罰權限，以切實提升洗錢防制之執行。

此外，我國政府向來在洗錢防制之公務預算編列，原則上係以參與國際組織之年費、捐助費、相關人員參與國際費用差旅費，及金融情報中心即我國調查局洗錢防制處之經費為主，在各相關部會機關並無洗錢防制業務費用之編列。此種編列模式一方面影響洗錢防制業務推行力道，一方面在執法部門也欠缺國際洗錢合作所需經費。本次修正新法第 20 條設置洗錢防制業務基金，盼能透過國際合作增進基金來源，再透過基金營運推動洗錢防制相關業務進展。

四、強化國際合作契機

國際規範 FATF 建議在第 36 項建議以下均屬國際合作建議事項，蓋錢的流動和人的流動不同，人的流動有許多邊境管制規範，包括護照查驗、捺印指紋、登機證查驗等，但錢的流動卻無國境限制，為使防制洗錢國際規範能有效執行，首要確保各國的洗錢防制規範一致，不致使不法金流往規範標準不足的國家流動而逃避規範，這就是 FATF 建議第 1 項至第 35 項建議之規範目的。此外則是國際合作與情資交換，包括金融備忘錄簽訂，金融及執法情資交換、司法互助等。

(一) 舊法之問題

1. 實施金融反制措施

由於國際合作在洗錢防制及洗錢犯罪查緝之重要性，國際上為使各國能落實洗錢防制國際規範，FATF 建議之第 19 項、第 23 項建議強制要求 FATF 各會員國及其所屬各區域組織之會員國應配合執行金融反制措施 (financial counter-measure)。所謂金融反制措施係指各會員國對於 FATF 所公告之制裁對象國家，應強化審查或拒絕交易往來。目的都是使被制裁國處於金流流通性低，或不能流動之處境，以達到制裁效果。在凡事均需要錢的時代，金流流通性低，或不能流動，就是只能在國家內使用自己發行之貨幣，貨幣價值變低，除非可以順利回到以物易物的社會，否則許多社會問題就會接連發生，包括通貨膨脹、進出口貿易受影響、國家建設受影響、海外商業重挫等。

我國以往是透過金融監理的方式，配合實施金

融反制措施，但因欠缺法律依據，實務上還是造成金融機構業務過程受到許多不必要的壓力，金融機構也多次在亞太防制洗錢組織來台訪問時，提出應修法明定之意見。

2. 犯罪所得沒收之分享與返還

洗錢犯罪所得沒收分享機制建立，目的是促進各國合作契機。蓋國際司法互助合作往往歷經許多折衝，為時許久，沒收之犯罪所得如能實質上分享或返還，除了能有效剝奪犯罪所得，遏止犯罪，對於合作之雙方更能因分享機制互受其利。然而我國實務上遇到包括英美法系國家有採民事沒收制度，或是其他的沒收機制，究竟是否可以透過洗錢防制法之規定進行撥交；又洗錢防制法規定在我國協助他國之情形，我國可請求他國撥交一部或全部，但對於他國協助我國之情形，則規範付之闕如，可否準用，又準用後返還我國之犯罪所得如何處理，均不明確。

3. 陸、港、澳地區之情資交換合作

我國因為民族、語言、地理等與大陸、香港、澳門等地有共通性，自然亦係犯罪集團犯罪、逃亡、分贓所向之地。目前我國與中國大陸間雖簽訂有兩岸共同打擊犯罪協議，惟該協議尚非屬洗錢情資交換合作協議，而舊法有關洗錢情資交換合作之簽訂主體有所限制，亦欠缺合作基礎。

(二) 新法修正方向

新法針對舊法之相關問題，分別在第 11 條明定金融反制措施，第 19 條第 2 項明定沒收犯罪所得分享機制，第 21 條明定情資交換合作基礎。

肆、新法的觀察與省思

洗錢防制新法的修正，在法制面上，正式使我國的洗錢防制標準與國際接軌，從規範面以及實務面言，洗錢防制新法都是正向的，因為法制的接軌，特別是金流法制的接軌，其實意味著更多的金融活動互往，與降低經貿發展上法制不明確的溝通與說服成本。法律本身就是人類社會之秩序與規範，在越具本土化的場合，秩序規範可以考量被規範者之法感情，但在越國際化的場合，特別像是財金經貿法律，國際化接軌十足重要，畢竟法律此時

之角色是經貿談判的成本與工具，越能接軌，可以談到的利多越多。

因此，在我國洗錢防制標準與國際接軌同時，筆者以為更深遠的思考層面在於：我國究竟希望透過洗錢防制這套標準達到哪些目的？爭取到哪些利多？也就是，洗錢防制一方面來說是國際金流秩序，在這層面的意義上，我國一定要能與國際接軌，只有金流秩序接軌，才能遏止犯罪，才能避免國內目前越來越多被金錢誘發的犯罪發生。在另一層次的意義來說，筆者個人深深的感觸是，洗錢防制是國際金流遊戲，永遠只有在遊戲圈內優質的國家才能贏得最多的利多，才能爭取到最豐沛的金流停泊，但在遊戲圈內的國家其實也被要求更高的標準，不能達標者，面臨的就是現實的制裁¹⁵。因此，台灣在這層意義上，一定要有自我認知與要求，最低的要求就是至少不要被制裁或被追蹤，由於被追蹤就表示我國面臨了不可確定的外在制裁因素，這對於我國的商業發展環境是不利的，由於不知道何時會有制裁，制裁的力道為何，種種的不確定因素並不有利於經商發展。國際上及亞太區幾個重要的遊戲圈，包括東協（The Association of Southeast Asian Nations，簡稱 ASEAN）、經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，簡稱 OECD）、跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP）、共同申報準則（Common Reporting Standard，簡稱 CRS），其實都不見我國蹤影，這意味著被邊緣化的高度危機，被邊緣化表示無資源、無最新資訊、無經驗交流、無談判管道、無遊戲規則制定權，對於一個 GDP 高達七成倚賴出口的國家而言，是極其不利的條件。

因此，在接軌國際規範的同時，更具有遠見的想法是要思考，像我們這樣幅員較小，高度依賴出口貿易的國家，可否在一方面被遊戲圈內的高規範拘束的同時，也在這中間找到更利於國家發展的優

勢，透過這些高度規範為國家爭取好處。特別是臺灣位處於還在發展階段中的亞太地區，蓬勃的發展過程，多數的國家因為都尚未認知到金流秩序的重要性，都面臨金流失序狀況，只有新加坡與香港在此部分之表現，一直以國際標準為發展核心，我國相較於香港與新加坡，則尚有政治環境之不確定因素存在，因此不僅要以在遊戲圈內存活為目標，更要整體思考商業貿易戰略上，如何透過遊戲圈作為發展利基，爭取好的發展前景。

5·新法新思維及刑事政策變革一代結語

洗錢防制新法的通過，其實不僅是在經貿發展上的意義，更深層地看，也代表著我國在刑事政策上的一層轉變。我國近年來面對愈來愈多的財產犯罪，包括詐欺犯罪、吸金犯罪等等，此些犯罪的特點為人性貪婪、民眾法治智識不足、以及金流不透明等。貪婪是人性的一部分，難以避免。而民眾法治智識不足，造成民眾誤以為資產將被無故凍結，或誤以為檢察官可當面取款進行資產凍結等等，可以透過法治教育的強化以及獨立自我思考判斷的學習來避免。但金流秩序的不透明，使得所有被害人財產可瞬間轉化為犯罪利得，再轉化為合法資產，由犯罪集團充分運用享有。才是犯罪動機所在，才是在刑事政策發展上之真正值得我們思考的議題。

向來的刑事政策發展，重視人流與物流，但在犯罪模式發展上，已經從傳統的人流、物流，更新為金流與資訊流同等重要。例如在新興的營業秘密犯罪，欠缺資訊流無從偵辦，而傳統的蒐證手法，對於資訊流的異動則是束手無策；金流更是如此，在現代社會中，由於金融發展急速，且使用頻繁，普及度高，幾乎所有的犯罪在偵辦過程中都與金流無法脫鉤。犯罪偵查上，如果沒有同步的金流蒐證（parallel investigation）¹⁶，犯罪縱使偵破，由於犯罪利得仍被享有，偵破案件本身也難以遏止犯罪再犯。特別是在金融犯罪與經濟犯罪領域，相較於傳

¹⁵ James Rickards 著，吳國卿譯，下一波全球貨幣大戰，2012 年 6 月初版，2013 年 8 月第 8 刷，第 185 頁。書中一句「這個世界受到全球化盛行、國家資本主義興起和恐怖持續存在所制約。金融戰爭是無限戰爭的一種形式，是擁有劣勢武器，但較狡猾的國家偏愛的手段」道盡了新世界的遊戲規則。

¹⁶ FATF 於 2012 年出版執法議題官方報告，亦以平行金融調查為報告主軸，參考資料：FATF 官網（http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Operational%20Issues_Financial%20investigations%20Guidance.pdf），最後瀏覽日期：2017 年 9 月 10 日。

統犯罪，並沒有指紋或 DNA 採證、攝錄影機、證人，嫌犯倚賴的正是金融交易市場，因此金流蒐證特別具有重要性。

而由於透過犯罪累積財富容易，乾淨合法的交易市場容易萎縮，資產移往不法市場，惡性循環下，對於整體經濟發展不利。在這種不法市場利多更甚於合法市場的環境下，傳統刑事政策所要發揮的應報或預防效果，如果未能宏觀整體市場發展，簡言之，將是過度理想化的紙上談兵。畢竟刑事政策本身不可能自外於整體世界的運作價值與原則，在資本主義社會中，金錢與物質的誘引絕對是大到足以使人選擇犯罪為手段獲取，金錢與物質的享受，絕對比自由刑的懲罰更具吸引力。刑事政策的國際發展，在近年來，包括世界銀行及聯合國在數年前即推動的「STAR 倡議」(stolen asset recovery initiative)¹⁷，雖係以反貪為主軸，惟其倡議及計劃內容都是以消失的資產作為研究主體，平行的金融調查(parallel financial investigation)更是倡議的重點。

我國近幾年來刑事政策轉向，人流與物流的調查取證，以及以人的自由刑、財產刑為主的刑罰措施，已不足以應付數以倍增的犯罪數量，整個刑事體系人力資源的增加已不敷因應新增的犯罪數量，但民眾對於司法的信賴卻無增有減，民眾的感受是更直接的，整體治安環境並未因龐大的司法體系的存在而改善。但司法體系的存在卻嚴重排擠或甚至浪費了其他社會資源。至此，司法體系不僅被癱瘓且整體評價是趨近無效的。

刑事政策必須要兼顧大環境的價值，必要要有效益思考，近期我國重要法律修正所彰顯的正是刑事政策價值轉向，更加強調金流的重要性，強調在調查取證上平行金融調查的重要性，也強調對於不法利得沒收的重要性，這某程度已超出了刑的概念，而更像是社會財富資源平衡概念¹⁸。因此，我

國陸續修正刑法沒收專章、刑事訴訟法沒收編，都是在此理想上的變化。此外，洗錢防制法及資恐防制法的修正與訂定，反映的更是刑事手段的前置化，以及刑事政策上，更偏重社會法益保護之色彩，也在穩定金融秩序上扮演更強的角色與重要性。

回應本文在前言所提出的，當我國的諸多刑事法律隨著國際趨勢與脈動在被動調整時，單純地就法律面觀照容易見樹不見林，法律本身是價值、是秩序，也是國際市場中之工具與籌碼，更宏觀的觀察能讓法的躍動更具生命力，更能贏得專業信賴。



¹⁷ 資料來源：世界銀行官網 (<https://star.worldbank.org/star/about-us/Our-vision>)，最後瀏覽日期：2017年9月10日。筆者於法務部調部辦事期間，參與刑法沒收新制、資恐防制法立法、洗錢防制法修法等法制作業，世界銀行「STAR Initiative」之相關資料與出版品在法制參考上具有重要價值與貢獻。

¹⁸ 陳重言，沒收新制之時的效力－裁判時新法適用原則與施行法統合效果，沒收新制(二)經濟刑法的新紀元，第7頁，林鈺雄主編，元照初版，2016年9月。

藥物濫用監測與系統整合研究¹

楊士隆²、顧以謙³、鄭凱寶⁴

摘要

鑑於新興濫用藥物不斷推陳出新，而目前我國藥物濫用資料分散於各部會，有必要整合各反毒相關部會資料，快速且實用的予以整合作為相關部會擬定政策之用。本研究藉由分析國內各項毒品調查與官方統計資料，整合衛生福利部食品藥物管理署、法務部、內政部警政署、教育部等反毒相關部會資料，發展全國性藥物濫用通報體系及建置國內新興濫用藥物預警模式，以充分性瞭解國內藥物濫用現況及有效的蒐集國內外新興濫用藥物相關資訊。本研究以國內外文獻蒐集與比較、各部會機構訪談、跨部會諮詢會議作為研究方法，提出有效整合之方法及實務上運作之問題。本研究結果指出我國毒品監控體系可進行分群設置，並由專責單位負責規劃及分析，以強化毒品監測效能。另建議設計合適之整合系統，以利加速資料串連及找出具藥物濫用防治意義之關鍵因子予有效干預。具體研究內容請參閱本文。

關鍵詞：藥物濫用、毒品監測體系、系統整合

A Study on Substance Abuse Monitoring and System Integration

Shu-Lung Yang², Yi-Chien Ku³, Kai-Pao Cheng⁴

ABSTRACT

In view of the spread of new illegal drugs and the relevant statistics being held in different jurisdictions, it is necessary to integrate these separate statistics into a new comprehensive system in order to provide quick and useful information for drawing appropriate policy.

With an attempt to systematically understand the current trends of drug abuse, this study intends to construct a warning system by analyzing the relevant illegal drug survey and official data as well as integrating the different data sets from FDA of Ministry of Health and Social Welfare, Ministry of Justice, Police Agency of Ministry of Interior, and Ministry of Education into a comprehensive reporting system.

By adopting multiple methods, including literature review, comparison of different monitoring system, interviews with key stakeholders of different jurisdictions, and a focus-group meeting with these dataset managers, this study tries to explore the possible problems of system integration and further looks for potential solutions. The findings show that the monitoring system can be established separately for different target groups. And, the independent division is in charge of design and analyses of data for each of the different segments of the system to enhance the efficiency of drug monitoring. Moreover, a comprehensive monitoring system is recommended in order to achieve quick data integration and find out the influential factors of drug abuse for further intervention. The details of the study are discussed in the text.

Key words: substance abuse, drug monitoring system, system integration

¹ 本研究係衛福部食品藥物管理署補助專題研究計畫（計畫編號：DOH102-FDA-61302）部分成果並經修訂完成，計畫主持人為楊士隆教授。

² 國立中正大學犯罪防治系特聘教授兼犯罪研究中心主任、台灣藥物濫用防治研究學會理事長。

³ 國立中正大學犯罪防治研究所博士、犯罪研究中心副研究員。

⁴ 國立中正大學犯罪防治研究所博士、內政部警政署警務正。

壹、前言

一、研究背景與動機

毒品犯罪向來為我國重大犯罪問題，近二年來新入監受刑人中，約有四成多因觸犯毒品危害防制條例而入監服刑，而年（月）底在監受刑人中，觸犯毒品危害防制條例者更占4成3。楊士隆、戴伸峰、曾淑萍（2011）指出新入監受刑人中，自陳嘗試過毒品之受刑人暫近7成，又從法務部統計可知於毒品罪受刑人中，屬施用毒品者接近9成，毒品犯中屬再、累犯者亦接近9成；毒品在監受刑人人數中，毒品犯約占4成，單純施用人數占6至7成，第一級毒品即占7成，顯示我國施用毒品的問題嚴重。而近年來青少年藥物濫用與新興合成毒品之興起，以及毒癮者傳染愛滋病情形，更是令人憂心。毒品濫用現況與盛行率調查、藥物濫用流行病學統計是衡量毒品濫用程度的重要指標，除可分析毒品濫用情形並監測新興濫用毒品問題外，亦可衡量毒品濫用防制對策之實施成效。如美國已針對不同對象及需求建立有城市流行病學工作組織（City Epidemiology Work Group, CEWG）、青少年藥物濫用調查（監測未來，Monitoring the future）、藥物濫用警示網（Drug Abuse Warning Network, DAWN）、毒癮犯監控計畫（Arrestee Drug Abuse Monitoring, ADAM）、全國家庭調查（National Household Survey）等。例如 Monitoring the Future 每年針對高中生大學生與青年進行抽樣調查，而 National Household Survey on Drug Abuse（NHSDA）則每年針對12歲以上公民進行抽樣調查，利用多重資料以衡量全國毒品濫用情形與毒品防制成效。國內對於毒品濫用流行病學之調查，官方資料部分有衛生福利部食品藥物管理署建置之「管制藥品濫用通報資訊系統」、「濫用藥物檢驗通報系統」以及彙整出之「藥物濫用案件暨檢驗統計資料」；緝毒方面，則由衛生福利部食品藥物管理署彙整台灣地區檢、警、憲、調等司法機關緝毒資料之「緝獲毒品統計」等，法務部則建置有「毒品犯罪統計」、「觀察勒戒與強制戒治」統計資料。然而此類官方統計資料建置於刑事司法體系逮捕偵辦之基礎上，或主動至醫療院所接受藥癮戒治之吸食者，如何運用此類資料以衡

量國內毒品濫用問題，仍值得探討。其他相關的毒品濫用統計則由政府委辦之盛行率調查為主，如鄭泰安針對國中青少年藥物濫用盛行率之調查、周碧瑟受前行政院衛生署管制藥品管理局委託之青少年用藥盛行率調查（包含81、83～86、88共六年）、陳為堅針對台北地區青少年之藥物濫用調查以及全國青少年非法藥物使用調查（93～95年共三年）、江淑娟（2003）對桃園居民進行之安非他命與海洛因盛行率調查、潘俊宏（2004）估計台北市海洛因活躍使用者之盛行率、柯慧貞南區大專校院學生藥物使用調查、林瑞欽針對犯罪青少年所進行之用藥盛行率調查、楊士隆（2010、2012）針對新入監一年的受刑人、台中市、高雄市進行之非法藥物濫用盛行率調查等，多為不連貫之橫斷研究或僅限於特定族群。如何統整各項資料以推估整體毒品濫用概況，以有效評估國內毒品濫用情形與其變化趨勢，是我國毒品防制工作首先必須面臨的問題。反毒工作對於毒品濫用之人口數量、族群變化趨勢、毒品濫用情形等皆須深入探索，方能指引政策之擬定，以及衡量毒品政策之成效。

二、研究目的

目前國內對於毒品濫用現況之監測體系資料零散，對於毒品政策之指引與成效評估幫助有限，92年監察院對行政院提出之毒品糾正案12即指出：「當前國內吸毒人口盛行率調查資料片斷而零散，欠缺全面性之資訊，難以一窺全貌」。因此，如何運用各項毒品調查與統計資料，並據以統整描繪國內毒品與藥物濫用情形，當為我國毒品政策與毒品防制工作當務之急。據此，本研究擬藉由分析國內各項毒品調查與統計資料，以及瞭解國際間蒐集及運用各項毒品資料之方式，達成下列目標：

（一）瞭解國內毒品與藥物濫用防制工作主管機關，包括法務部、內政部、教育部與衛生福利部食品藥物管理署等，就其業務職掌所蒐集有關毒品與藥物濫用相關資料之運用方式，以及資料分享、資料庫建立、資料統整分析運用之可行性。

（二）蒐集國際間對於毒品與藥物濫用流行病學相關資料之蒐集方式，以及資料分析運用方式、

推估毒品與藥物濫用情形之方法、衡量毒品與藥物濫用情形之指標等，以為衡量我國毒品與藥物濫用情形之參考。

(三) 分析國內毒品與藥物濫用防制相關單位之資料蒐集機制，了解相關資料之運用方式、實務運作情形與相關實務作法與問題，舉辦跨部會的專家焦點座談協調會議，彙整跨部會建議提供我國毒品與藥物濫用防制相關單位實務運作之參考。

(四) 研擬我國毒品與藥物濫用監控體系之建議，包含各部會蒐集有關毒品與藥物濫用相關之資料整合運用、毒品與藥物濫用人口特性、各項衡量指標及資料庫之建立，以及可能面臨之資料蒐集與資料交換、資料分析與推估問題之建議。

貳、文獻探討

一、國際間毒品與藥物濫用監測體系

國際間有眾多毒品與藥物濫用監測體系，其資料來源、方法論與應用方式不盡相同，以下分別簡述幾個重要的監測體系。

(一) 美國物質濫用與心理衛生部門 (Substance Abuse and Mental Health Services, SAMHSA) 藥物濫用監測體系

美國物質濫用與心理衛生部門針對毒品與藥物濫用規劃了幾個監控體系，包含 National Survey on Drug Use and Health (NSDUH)、Drug Abuse Warning Network (DAWN)、Monitoring the Future (MTF)、Alcohol and Drug Services Study (ADSS)、National Household Survey on Drug Abuse (NHSDA)、National Survey of Substance Abuse Treatment Services (N-SSATS) 等，利用多重資料以衡量全國毒品濫用情形與毒品防制成效。

NSDUH 用以衡量 12 歲以上公民使用毒品與藥物濫用，及菸酒之使用情形，以及接受戒癮處遇、精神醫療診斷 (DSM) 之相關問題、個人與家庭收入、醫療健保情形、非法活動及被逮捕情形，以及各項人口變項資料。針對青少年並詢問關於居家周遭環境、不法活動、幫派活動、人際交友、社會支持體系、課外休閒活動、接收毒品預防與教育資訊情況、以及友人抽菸飲酒與用藥情形等。DAWN 為

一通報網路，資料來源包括醫院急診部門之藥物濫用個案資料，以及醫事檢察官與驗屍官檢驗出之與藥物濫用有關之死亡案件報告資料，DAWN 選取全國各地區具代表性之醫療院所參與，全國有超過 500 家醫療院所提供 DAWN 通報資料，醫事檢察官與驗屍官所提供之通報資料涵括全國 175 個司法機構。相關資料用以監測藥物濫用之型態與趨勢、偵測新興濫用藥品成分與合併用藥情形、評估藥物濫用之危害等。MTF 主要調查 8 年級～10 年級美國青年學生之價值觀、行為與生活模式等，調查內容涵括約有 300 個變項，其中包含一個毒品與藥物濫用之核心子題，調查的藥物包括安非他命、巴比妥酸鹽類鎮靜劑、LSD、大麻、迷幻藥、古柯鹼、海洛因、其他處方藥，以及菸、酒之使用狀況。針對各類型學校進行分層抽樣調查，在 2002 年之調查樣本回收率在 85%～91% 之間。

ADSS 乃藉由電話訪問、郵寄問卷以及相關記錄文件等方式，進行酒精與藥物濫用戒癮服務之研究，研究樣本涵括 2,395 個戒癮機構，包含醫療院所、非醫療院所之處遇機構、美沙冬門診與非美沙冬門診、酒癮戒治機構，以及獨立開業醫生等，以瞭解戒癮之花費與醫療成本、個案接受戒癮處遇後之情形、戒癮機構之設備、人力、方案、接案人數、特別服務等，除了接受處遇之個案外，對於中斷處遇之個案亦納入分析比較等。

NHSDA 乃藉由訪談與電腦語音訪談方式進行調查，調查範圍涵括全美 50 州，每州抽樣 3,600 人，包含 12 歲～17 歲、18 歲～25 歲、26 歲～34 歲、35 歲～49 歲和 50 歲以上的五個年齡層，蒐集之資訊包括菸、酒之使用情形、以及古柯鹼、幻覺劑、海洛因等毒品，及管制藥品 (處方藥，主要為止痛劑、鎮定劑、麻醉藥品、安眠藥等) 之違法濫用情形，以及接受戒癮處遇史、精神診斷 (DSM) 相關問題、職業、家庭經濟、種族、婚姻狀況、教育水準、家庭組成等，針對青少年並詢問關於居家周遭環境、不法活動、幫派活動、人際交友、社會支持體系、課外休閒活動、接收毒品預防與教育資訊情況、以及友人抽煙飲酒與用藥情形等，以對毒品濫用情形有全面性瞭解，2003 年之調查結果，訪談成

功率為 91% ~ 77%。N-SSATS25 乃藉由郵寄問卷、電話訪問與網路調查方式，樣本來源為經過州政府或地方政府許可之戒癮處遇機構，大部分為私人的營利機構或小型醫院，以及醫院中之戒癮處遇計畫，以瞭解物質濫用者接受處遇服務之情形，包含設備、服務方案、服務類型、減害計畫措施、個案數量等資訊。

(二) 美國毒癮犯監控計畫 (The Arrestee Drug Abuse Monitoring, ADAM)

由美國國立司法研究所 (National Institute of Justice) 主導，ADAM 測量並監控毒品及酒精施用高危險群的犯罪人，這些個案來自於曾經被警局或地方司法單位逮捕拘禁並登錄在案之人。研究團隊對於男性個案採取機率抽樣法 (probability-based sampling) 蒐集資料；對女性個案則採取目標導向 (purposive) 的資料蒐集法，這些資料內容包含：個案晤談記錄以及自願性、匿名性的尿液檢體，且這些程序皆在逮捕後的 48 小時之內完成。各郡參與研究之研究團隊，每年舉行 4 次晤談，而每次晤談將持續 1 ~ 3 週，研究團隊收集人口統計學的數據、個案施用毒品的種類、施用毒品的頻率以及非法藥物的取得來源，並瞭解個案過去一年的遷移狀況、收入來源以及健康保險狀況，在個案晤談結束後，每一位個案將被要求提供尿液檢體，這些檢體將被用來檢驗毒品使用情況。這些數據資料從 39 個數據收集站中彙整而成，而男性資料庫與女性資料庫是獨立存在的。男性的資料涵蓋個收集站的數據；女性的資料則涵蓋 25 個收集站的數據。

ADAM 研究團隊透過資料庫的數據來瞭解被逮捕之個案的毒品流行率及其相關行為，經過設計的 ADAM 程式甚至能從被逮捕的個案中推論社會上核心吸毒者的數量。最初假定每一位核心吸毒者 (hardcore drug users) 都有相同的機率被逮捕且留下紀錄，在現實社會中，由於某些吸毒者會否認其吸毒行為，或是謊報其吸毒行為的程度，導致監獄中的吸毒者人數會比實際吸毒的總人數來的少，推論的目的就是要從監獄中的個案數推論出社會中實際的吸毒人口。

(三) 美國社區藥物濫用流行病學工作組織 (Community Epidemiology Work Group, CEWG)

美國社區藥物濫用流行病學工作組織為美國國家藥物濫用研究所 (National Institute on Drug Abuse, NIDA) 於 1976 年成立第一個國家級藥物濫用防制監測網絡，其通報制度係建立在以社區為基礎之調查監測計畫，依全美地理區域分成美東、美西、美中等三區塊，各區擇數個重點城市將地區內之藥物濫用監測資料予以整合，分析該地區各面向藥物濫用相關個案之監測系統，監視偵測藥物濫用之模式、趨勢、新興藥物問題及爭議事項，相關監測資料經彙整後，依其屬性歸屬地方或全國性問題，有效掌握地方與全國性之濫用現況。亞洲地區多城市藥物濫用流行病學組織 (Asian Multi-City Epidemiology Work Group, AMCEWG) 亦為 CEWG 模式之衍生。

CEWG 西部地區包括洛杉磯、聖地牙哥、舊金山、檀香山、西雅圖、丹佛、及鳳凰城等重點城市；中部地區包括底特律、聖路易、芝加哥、明尼亞波利 (Minneapolis)、紐奧爾良、德州等重點城市；東部地區包括邁阿密、亞特蘭大、華盛頓特區、巴爾的摩、費城、紐華克、紐約市、波士頓等重點城市。依 CEWG 最近一次會議報告情形 (2006)，整體而言，西部地區以甲基安非他命濫用為最嚴重，濫用鴉片類處方藥情況普遍，中部與東部地區主要濫用藥物為古柯。

CEWG 由各區之重點城市將地區內之藥物濫用監測資料予以整合，各地所整合之資料來源不盡相同，如底特律依治療通報指標、法醫案件、司法統計及調查研究等監測結果顯示主要濫用藥物為古柯，最多緝獲量為大麻；芝加哥由急診、處方藥物及死亡案例結果顯示亦以古柯最多，甲基安非他命及海洛因有增加情形；明尼亞波利依逮捕、檢驗、治療、犯罪等指標顯示甲基安非他命增加快速，治療個案顯示甲基安非他命使用者人數已經接近古柯；邁阿密依治療通報、死亡等指標顯示主要濫用藥物為古柯，甲基安非他命正緩慢增加擴散中；巴爾的摩依死亡、急診個案結果顯示主要濫用藥物為古柯，大麻、海洛因次之。可知 CEWG 分析監測毒

品與藥物濫用之資料可包括治療通報、法醫案件、逮捕案件、司法統計、調查研究、急診與處方藥物、急診個案等。

(四) 澳洲毒癮犯監控計畫 (Drug Use Monitoring in Australia, DUMA)

DUMA 試驗計畫的設計，是希望成功地將美國 ADAM 計畫的執行方法，成功移植到澳洲的環境，以利增進對毒品與犯罪行為之間的瞭解。DUMA 對近期內被警察逮捕之人測量、統計其施用毒品的情況，DUMA 的資料被用來檢視某些社會問題，諸如：毒品與財產犯罪、毒品與暴力犯罪、協助衡量毒品治療的需求、長時間的毒品使用趨勢變化…等。DUMA 的目的與方針包括：在澳洲各收集站收集違法者非法使用毒品的趨勢、提升違法者非法使用毒品的資料之品質、定時提供最新的數據資料給州郡法律執行機構、建立某種機制使地方及國家法律執行機構之政策得以評估創制、對於非法毒品使用的型態改變提供早提警報系統。DUMA 之運作強調對被羈留的嫌疑犯進行一系列的個人晤談、自願性及機密性、名字及住址等資料之保密、資料只被用於整體性的統計、尿液樣本在獨立的實驗室中檢測、晤談的參與者不能是警察，且每一個收集站都設有督導委員會，其成員包括：Australian Institute of Criminology (AIC) 的代表、獨立的研究員、地方執法者與主要利害關係人 (stakeholders)。一般來說，有超過 80% 的人會同意進行個人晤談，70% 以上的人同意提供尿液檢體。DUMA 提供了可用的高品質資料及重要計畫，用以評估政策，這些資料包括：(1) 違法者的驗尿資訊：鴉片劑、大麻、古柯鹼、美沙冬、安非他命的使用。(2) 自陳報告中關於非法藥物的使用型態。(3) 自陳報告中關於流行、最新的關於被捕及拘禁之經驗。(4) 自陳報告中關於治療過程的狀況。(5) 其他社會問題，包括賭博以及精神健康。

(五) 聯合國毒品與犯罪辦公室 (UNODC) 全球毒品與藥物濫用評估計畫 (Global Assessment Programme on Drug Abuse, GAP)

為了降低或者消除藥物濫用，UNODC 全球評價關於藥物濫用評估計畫 (GAP) 於 1998 年開始運

作，已經建立一個全球 9 個地區的藥物濫用數據系統收集。其藥物濫用評估衡量資料主要為年度報告問卷 (Annual Reports Questionnaire, ARQ)，ARQ 關注藥物濫用之趨勢，是 UNODC 數據收集的重要來源，為各會員國依據藥物濫用的核心指標 - 里斯本共識 (Core Indicators of Drug Abuse - the Lisbon Consensus)，對其國內藥物濫用問題之評估報告。里斯本共識之藥物濫用核心指標包括：

1. 在一般社會大眾中之毒品消耗情形 (盛行率評估)。
2. 在年輕人人口中之毒品消耗情形 (盛行率評估)。
3. 高危險的藥物濫用情形 (注射器與高危險行為之評估、高頻率用藥族群之評估)。
4. 藥物濫用之醫療服務支援。
5. 與毒品有關的病狀 (如藥物濫用者之 HIV、HBV 和 HCV 之盛行率)。
6. 與毒品有關的死亡率 (可直接歸咎於藥物濫用之死亡情形)，GAP 正發展一個包括數據收集與分析相關問題之方法學。

(六) 犯罪與毒品聯合國辦公室預警報告 (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)

聯合國毒品和犯罪問題辦事處的新型精神刺激藥品問卷曾收集新型精神刺激藥品全球蔓延相關議題的資訊，從 80 個國家和地區回收 240 份以上的問卷，顯示對此主題的高度關注。大部分的回收問卷來自歐洲 (33)，可能因為在那個區域對此問題有高度的意識，其次是亞洲 (23 個國家和地區)、美洲 (12 個國家)、非洲 (10 個國家) 和大洋洲 (2 個國家)。

在提供 NPS 出現資料的所有區域之 80 個國家和地區中，有 70 個國家和地區 (87%) 表示 NPS 已出現在他們的毒品市場，其他的則有 10 個國家 (13%)。回覆的問卷顯示新型精神刺激藥品在全世界蔓延，各個國家和地區表示已出現於歐洲 (31 個國家或佔回覆者的 94%)，接著為亞洲 (19 個國家和地區或佔回覆者的 86%)、美洲 (11 個國家或佔回覆者的 92%)、非洲 (7 個國家或佔回覆者的 70%) 和大洋洲 (2 個國家或所有的回覆者)。

有關新型精神刺激藥品類藥物的全球蔓延，愷

他命和植物性藥物有 44 個回覆者 (83%)，其次為 41 個回覆者的哌嗪 (77%) 和合成大麻素 (75%)。最少被提及新型精神刺激藥品類藥物為苯乙胺，有 32 份回覆 (60%)。

所有的新型精神刺激藥品類在每個區域都已出現，只有非洲除外，到目前為止，還沒有合成卡西酮和苯乙胺的報導。新型精神刺激藥品類藥物的出現經過一段時間，顯示所有所有的種類都出現在 2008 年以前，愷他命最廣為提及 (79%)，其次為苯乙胺 (75%) 和哌嗪 (66%)。合成卡西酮於 2009 年首度大量地出現在市場上，另外，合成大麻素在 2008 年之前少有人知道，直到 2010 年才廣為散佈，也最頻繁地被提及。

加拿大、日本、列支敦斯登、墨西哥和多哥表示合成大麻素在 2008 年以前在他們的市面上出現，紐西蘭則在 2008 年出現。在歐洲，合成大麻素於 2008 和 2009 年開始大規模地出現，美洲有 7 個國家指出每年都是首度出現，美國和智利則在 2009 年有合成大麻素的報導。在歐洲，合成大麻素的出現於 2010 年到達高峰，有 10 個國家都提到此藥物 (比利時、保加利亞、克羅埃西亞、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、斯洛伐克、西班牙和土耳其)。歐洲之外，澳洲、埃及、以色列和香港特別行政區都表示首度出現於 2010 年。希臘、摩爾多瓦、蒙古和新加坡都表示於 2011 年首次出現合成大麻素。

愷他命、苯乙胺和哌嗪在所有的區域都於 2008 年以前出現。這些藥物種類是最廣為流傳的，在回覆此調查的所有國家和地區中幾乎都已出現。只有少數的回覆者指出愷他命在 2008 年之後才出現，包括斯洛伐克為 2009 年、保加利亞和紐西蘭 (2010) 及厄瓜多爾和巴拿馬 (2011)。苯乙胺在大多數的國家和區域 (非洲除外) 都在 2008 年以前出現。保加利亞、愛爾蘭、拉脫維亞和土耳其說明在他們國內於 2009 年出現，而蒙古和紐西蘭第一次出現苯乙胺為 2011 年。大部分的區域都指出哌嗪於 2008 年以前出現。

二、國內非法藥物濫用監測系統

國內目前對藥物濫用之掌握，分別由行政院衛

生署 (以下簡稱衛生署)、內政部警政署及法務部調查局等執法機關之官方統計資料 (以下簡稱官方資料)，以及衛生署、法務部、內政部、教育部等自辦或委託辦理之調查計畫 (以下簡稱調查計畫) 兩大類型監測，以下將按 UNODC 在 2003 年建議的監測核心指標分一般民眾、年輕族群與高風險族群的監測系統摘述如下：

(一) 一般民眾的藥物濫用監測

1、官方統計資料

政府為瞭解國內藥物濫用情形，掌握用藥型態及流行趨勢，於 2005 年起責由行政院衛生署建置「藥物濫用案件暨檢驗統計資料」，彙整精神醫療院所的「管制藥品濫用通報資訊系統」，執法機關查獲非法藥物或管制藥品案件送驗檢體之「濫用藥物尿液檢體檢驗」與「緝獲毒品統計資料」，2016 年年報結果摘述如下：

(1) 精神醫療院所通報藥物濫用：2016 年各機關 (構) 通報藥物濫用個案共計 29,163 人，較 2015 年增加 4,618 人次。濫用藥物品項以海洛因 (50.0%) 為最多，其他依序為 (甲基) 安非他命 (26.3%)、愷他命 (11.5%)、MDMA (3.2%)。與 2015 年相比較，2016 年 MDMA、大麻、嗎啡、配西汀及可待因等均較 2015 年減少。

(2) 濫用藥物尿液檢體檢驗：2016 年濫用藥物尿液檢驗檢體之總件數共計 250,683 件，較 2015 年件數減少 4.1%，以送驗嗎啡最多，甲基安非他命次之。愷他命送驗總件數，則較 2015 年減少 23.2%；另檢體檢出陽性數為 70,210 件，檢體總陽性率高低依次為：甲基安非他命、愷他命、嗎啡及 MDMA。新興毒品方面，以合成卡西酮成長最多，2011 年至 2014 年有逐年增加的趨勢，2015 年至 2016 年呈下降現象；Mephedrone (俗稱喵喵毒品) 與 Phenethylamine 2011 年至 2014 年有增加的趨勢；類大麻活性物質於 2013 年至 2015 呈逐年上升趨勢，惟 2016 年降至 589 件。

(3) 緝獲毒品統計：2016 年台灣地區檢、警、憲、調等司法機關緝獲之毒品共計約 6,608.3 公斤，較 2015 年增加 1767.1 公斤 (增加 36.5%)，緝獲數量排名前五位為：氬假麻黃鹼 (安非他命毒品原

料)、愷他命、甲基安非他命、麻黃鹼類原料藥(包括麻黃鹼、甲基麻黃鹼、假麻黃鹼及去假麻黃鹼)、安非他命，

2. 調查計畫

由上開官方資料得知，其係蒐集醫院與執法機關逮捕的非法藥物使用者，有關未進入上開機關(構)的非法藥物使用者之盛行率未從得知，政府雖委託(補助)辦理非法藥物濫用盛行率的調查，惟大多限於高風險群與年輕族群，在國內全人口的調查由於涉及龐大的人力及相關資源，目前僅有衛生署食品藥物管理局與國民健康局及財團法人國家衛生研究院分別於 2005 與 2009 年執行「國民健康訪問暨藥物濫用調查」(National Health Interview Survey)，12 至 64 歲群族的調查結果如下(財團法人國家衛生研究院，2005/2007)：

(1) 2005 年：非法藥物盛行率為 1.2% (男 1.76%；女 0.62%)，年齡多為「18-24 歲」(2.08%) 及「25-34 歲」(2.10%) 與「35-44 歲」(1.24%)，教育程度多為初中(1.64%) 及高中職者(1.7%)，未婚或其他婚姻狀況者(2.22%) 顯著高於已婚者(0.74%)。

(2) 2009 年：非法藥物盛行率為 1.43% (男 2.04%；女 0.82%)，年齡多為「18-24 歲」(2.12%) 及「25-34 歲」(2.57%) 與「35-44 歲」(1.83%)，教育程度多為初中(2.53%) 及高中職者(1.73%)，未婚或其他婚姻狀況者(2.22%) 顯著高於已婚者(0.74%)。

(3) 2013 年：在飲酒方面，57.8% 的完訪者曾經喝過酒，其中最近一次喝酒的時間，32.9% 是最近七天，20.3% 已超過一年。在吸菸情形方面，69.2% 的完訪者從未吸過菸，5.4% 曾吸過但未超過 5 包(100 支)，25.4% 曾吸菸且超過 5 包。在嚼檳榔情形方面，82.4% 的完訪者從未嚼過檳榔，5.5% 只嚼過 1-2 次，6.3% 嚼超過 2 次但最近六個月沒有嚼。2013 年並未公布非法藥物使用盛行率。

(二) 年輕族群的藥物濫用監測

有關監測年輕族群上，在官方資料係由教育部於 94 年訂定之「防制學生藥物濫用三級預防實施計畫」請各級學校自行清查通報教育部校安中心系

統；此外則大規模的調查計畫，分別「全國大專院校學生藥物使用盛行率與其相關心裡設會因素之追蹤研究」(柯慧貞，2007)，在 2005 年大學生的非法藥物盛行率為 1.9%，主要的非法藥物為搖頭丸與大麻，以及「全國青少年非法藥物使用調查」(陳為堅，2004~2006)，以 2005 年為例，非法藥物盛行率在國一、國三、高一、高三、高職一、高職三年級分別為 0.49%、1.05%、0.69%、0.80%、2.25%、2.38%。

(三) 高風險族群藥物濫用監測

關於監測高風險族群在官方資料除了衛生署以執法機關與醫院統計的「藥物濫用案件暨檢驗統計資料」外，為監測非法藥物流行病學資訊，業依個別的特殊目的委託執行多項調查計畫，分述如下：

1. 毒品嫌疑犯的調查：「臺灣地區高危險群藥物濫用調查」：係由衛生署與內政部警政署依「毒品嫌疑犯族群濫用藥物廣篩監測計畫」合作，於 2002 年起透過衛生署認可濫用藥物尿液檢驗機構檢驗之涉嫌毒品案件，隨機抽取檢體請各縣市警察局協助填寫「毒品尿液受檢人基本資料表」，以 2010 年調查結果為例(2011 及 2012 年未調查)，大多為男性(81.4%)、國(44.0%) 或高中職(49.2%)、待業(44.6%) 或工(含製造、營造、運輸與環保業，36.8%) 為多，年齡中位數為 32 歲，大多為累犯(38.6%) 或再犯(33.9%)，初犯年齡中位數為 27 歲，查獲場所多為道路(52%) 或聚會留宿場所(38.6%)、查獲方式多為路檢稽查(32.3%) 或自行查獲(28.6%) 或臨檢查獲(20.1%)；檢驗之非法藥物前 3 名為安非他命(52.8%)、鴉片類(22.1%)、K 他命(16.2%)、美沙冬(9.7%)，併用多重毒品者 35.8%、併用安非他命占 12.7%、併用苯二氮平類及鴉片類者占 5.0% (羅吉方，2010)。

2. 毒品受刑(收容)人的調查：

(1) 「台灣社區性藥物濫用之流行病學研究」在調查(北部及南部共三間)監獄中藥癮受刑人，發現大多為未婚(47.9%)、26-35 歲(47.9%)、國中以下學歷(55.5%)、靜脈注射者(57.8%)、施打海洛因(75.9%)，使用動機除了身體成癮外亦可彰顯其財務狀況良好(陳宜民，2006)。

(2)「海洛因濫用盛行率之估計 - 以桃園縣及台南縣初探」將桃園及臺南精神醫療院所的就診總個案數以乘數法除以該縣戶政總人口推估出海洛因濫用盛行率在桃園 20-54 歲男性為 0.66%，臺南縣為 0.33% (陳快樂，2007)。

(3)「運用重複捕取方法估計台灣歷年毒品使用族群數 - 新增與復發趨勢」以 1987 年至 2005 年期間法務犯罪資料庫系統之成年毒品罪犯為對象，利用重複補取方法估計出 2003 年 15-54 歲非法藥物人口盛行率為 1.9%，平均年齡在 2005 年男性為 32 歲，女性為 29 歲 (束連文，2008)。

(4)「以地區為基礎之藥物濫用流行病學研究」透過分析高雄縣毒品危害防制中心所管理之個案 (含醫院美沙冬替代療法者) 資料後，發現大多為未婚、國中以下學歷，而出監後接受替代療法者的初犯年齡較低、多以注射使用毒品，高風險區域在鳳山、大寮、林園及岡山 (莊弘毅，2008-2010)。

(5)「雲林地區藥物濫用流行病學整合性研究」蒐集雲林的監獄個案並追蹤部分出監個案的流行病學調查結果，發現居住地、教育程度、尼古丁依賴、心理健康與尋求刺激可以預測海洛因渴求行為意向，雲林的海線鄉鎮比山線鄉鎮盛行率高 (黃英家，2009)。

3. 犯罪者的調查：

(1) 地區性藥物濫用監測研究 - 以臺中市為例」為瞭解臺中地區高風險族群的成年人情形，於 2010 年透過修正後的 ADAM 及 DUMA 問卷調查臺中看守所中的羈押被告，發現該所均為男性，平均年齡為 34 歲，學歷大多為國中或高中 (約占 7 成)，未婚 (55.7%) 或離婚 (14.8%)，無業 (21.9%)；平均月收入為 6 萬 5,000 元，平均每月消費非法藥物約為 2 萬元，收入來源係正職工作者占 48.2%，其次是非法收入占 28.5%；本次被逮捕中有 46% 與購買非法藥物無關，21% 與毒品有關；曾使用過的非法藥物 (前 5 名) 與其初次使用年齡分別為安非他命 (26%，21.7 歲)、海洛因 (21%，24 歲)、K 他命 (18%，22 歲)、搖頭丸 (14%，20.6 歲) 及鎮靜劑 (12%，21 歲)；現金交易的比例序為安非他命 (52.1%)、海洛因 (48.2%)、K 他命 (30.1%)；交

易對象順序為原本熟識的藥頭 (35.5%)、吸毒的朋友 (31.5%)、自己找 (16.9%)；有 88.3% 的人表示一天內就能夠買到需要的非法藥物 (吳志揚、楊士隆，2011)。

(2)「全國高危險族群非法藥物使用盛行率調查」透過抽取全國 22 個監所與 2 個少年輔育院的運卷調查結果，發現大多為男性 (38.64%)、31-40 歲 (35.39%)、國中以下學歷 (45.87%)、未婚 (58.8%)、初次用毒年齡多為 20 歲以下 (65.47%)、動機多為好奇 (81.5%) 及朋友引誘 (28.4%)、使用非法藥物多為安非他命 (83.4%) 及海洛因 (62.3%)，每月花費 1 萬元消費為多數 (42.93%)，曾中止 5 年以上未使用非法藥物者有 32.63% (楊士隆，2010)。

(3)「藥物濫用人口流行病學快速監測與預警模式調查研究 - 以高雄市為例」針對高雄市地區犯罪被逮捕者、一般成人與少觀所收容少年、一般學生進行調查。其發現被逮捕者多數具有低教育程度、且以酒醉駕駛、毒品罪佔絕大多數之罪名，曾使用過任一種非法藥物之被逮捕者約佔全體被逮捕者 28.7%。在吸食非法藥物的種類方面，以吸食安非他命者 (64.8%)、海洛英 (37.4%) 佔大多數 (楊士隆等，2012)。

(4)「青少年非法藥物使用調查研究 - 以新北市、台中市、高雄市」指出 1.8% 在校青少年曾持有任一種毒品；1.3% 在校青少年曾使用任一種毒品。在所有毒品種類之中，K 他命為青少年接觸之最大宗 (持有 27.8%；使用 30.57%)。青少年第一次使用 K 他命、安非他命年齡依次約集中於 13-15 歲 (3.1%)、16-18 歲 (4.2%) (楊士隆、戴伸峰、曾淑萍，2015)。

(四) 小結

總上可知，在官方統計資料部分，國內藥物濫用防制工作牽涉層面相當複雜，舉凡藥物濫用之通報、監測及研究，都分散於各部會的資源分工之中，若要整合各方面的資料，則將涉及警政、司法、教育、國防、醫療及民間等諸多單位的資訊需求及資源整合議題，而目前卻尚無可有效整合各部會監測資訊之整合平台，實為一大缺憾。行政院陳

沖前院長於 101 年 6 月 8 日行政院第八次毒品防制會報指示：「反毒行動如同救國，因為毒品一旦氾濫，不只對健康醫療及司法系統形成沈重的負擔，更會破壞社會人力資源的素質，影響未來經濟整體發展。」再依據 93 年 1 月 9 日「毒品危害防制條例施行細則」第 2 條，防制毒品危害，由行政院統合各相關機關辦理緝毒、拒毒及戒毒工作。現階段在藥物濫用監測方面，應將現行毒品防制四大工作區塊整合，建置全國藥物濫用監測整合模式，以身先士卒將法制與政策同步，有效整合各部會監測資訊之整合平台。

事實上，國內外皆有眾多毒品與藥物濫用監測體系，其資料來源、方法論與應用方式不盡相同，如何蒐集毒品問題相關數據資料以評估毒品與藥物濫用問題，各國之作法不一，由前述研究背景分析與文獻可知，毒品與藥物濫用監控體系並無法由單一系統完成，多需藉由多重資料來源與分析角度予以評估，其監測資料來源包含衛生醫療與流行病學體系、警政與刑事司法體系，以及調查研究體系，而各體系之評估指標及資料亦有多重來源，如何建構完整之毒品與藥物濫用監測體系，並改善毒品與藥物濫用監測系統、改善毒品與藥物濫用各相關資料之蒐集與分析應用方式、建立評估指標以因應國內環境等問題，亟待進一步研究。需透過分析國內外各向毒品與藥物濫用監測體系之資料蒐集與分析應用方式，以為衡量我國毒品與藥物濫用情形及相關評估指標建立之參考，進而建立符合我國國情之藥物濫用通報體系及建置國內新興濫用藥物預警模式。

參、研究方法

一、研究架構與主題

本研究之目的，在於分析國內毒品與藥物濫用防制工作主管機關，包括法務部、內政部、教育部與衛生福利部食品藥物管理署等，就其業務職掌所蒐集有關毒品與藥物濫用相關資料之運用方式，以及資料分享、資料庫建立、資料統整分析運用之可行性。以及蒐集國際間對於毒品與藥物濫用相關資料之蒐集方式，資料分析運用方式、推估毒品與藥

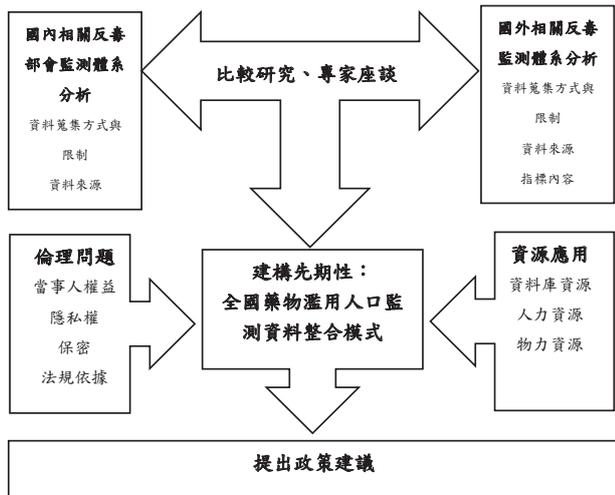
物濫用情形之方法、衡量毒品與藥物濫用情形之指標等，以為衡量我國毒品與藥物濫用情形之參考。並分析國內外毒品與藥物濫用防制相關單位之資料蒐集機制，以及相關資料之運用方式、實務運作情形與相關實務作法，提供我國毒品與藥物濫用防制相關單位實務運作之參考與建議。進而研擬我國毒品與藥物濫用監控體系之建議，包含毒品與藥物濫用人口特性、毒品與藥物濫用流行病學問題、各項衡量指標及資料庫之建立，以及可能面臨之資料蒐集與資料交換、資料分析與推估問題之建議。

由前述研究背景分析發現，國際間對於毒品與藥物濫用監測體系，多藉由多重資料以衡量全國毒品濫用情形與毒品防制成效。國內外有眾多毒品與藥物濫用監測體系，其資料來源、方法論與應用方式不盡相同。為建立有效之藥物濫用監測整合模式，需先分析國內外各向毒品與藥物濫用監測體系之資料蒐集與分析應用方式，以為衡量我國毒品與藥物濫用情形及相關評估指標建立之參考，進而建置先期性全國藥物濫用通報體系及國內新興濫用藥物預警機制，作為未來參考。再者，在討論官方資料庫時，有些資訊可能涉及個人資料之保密、隱私權等議題，尤其是在意受傷害之族群（中輟生、嫌疑犯等）等之資料，若欲將一個體系的資料整合至另外一個體系，則可能又需要同時討論個人資料保護等倫理及法規依據議題。

此外，如前文獻所述，資料庫整合的大小與跨部會的幅度與深度，與其各部會資源運用、人力、物力擁有密切的相關，也為本計畫在建置整合模式前，所需討論的重點。據此，本研究之架構可設定如圖一所示。

二、研究對象

現階段我國之反毒工作不較以往偏重於供給面之毒品查緝，乃同時針對對於需求面之拒毒及戒毒工作、以及供給面之緝毒、防毒投入相當之資源。政府為達到毒品防制成效，於 95 年 9 月「行政院毒品防制會報」跨部會工作會議決議，由過去「斷絕供給，降低需求」，調整為「首重降低需求，平衡抑制供需」，加強反毒之預防工作，並建立「防毒」、「拒



圖一 研究架構圖

毒」、「戒毒」及「緝毒」之四大工作區塊。行政院為執行反毒新策略，於毒品防制會報下分設「拒毒預防組」、「毒品戒治組」、「國際參與組」、「防毒監控組」、「緝毒合作組」等5個分組，其中防毒監控組之任務為加強藥物濫用通報機制、管控與預警機制之建立、先驅化學工業原料管制、強化區域反毒策略聯盟等四項。主辦單位包括衛生福利部食品藥物管理署、經濟部、內政部、教育部、外交部、法務部、財政部、國防部及行政院海岸巡防署等。依據行政院之任務分配，本計畫原先預定將前述幾個部會中之業管防毒監控之相關業管單位、處室之實務人員為機構內焦點座談之研究對象，如法務部、經濟部、外交部、財政部等部會，以作為實務運作情形與相關實務作法的背景基礎。但後來透過行政聯繫得知部分部會工作任務與本計畫之研究目的不同，且其資料彙整入法務部進行統計，因此本研究之焦點座談最後以衛生福利部食品藥物管理署、法務部、教育部、內政部警政署為主。本研究第二組研究對象以上述開業管單位、處室主管或首長為跨部會會議之參與成員，以針對國內毒品與藥物濫用監測工作主管的實務執行面，進行協調討論，以凝聚各部會共識，作為未來政策擬定推動的依據。

三、研究流程

本研究擬先以文獻分析國內外各監測系統，比

較各監測系統在資料蒐集方法、資料來源、變項擬定、分析與應用方式、資料應用限制等各層面之優劣差異，據以研擬建立毒品監測體系之方法論，進而衡量在倫理與法律層面下之限制，並討論現階段資源運用的實務困境與難題，進而透過專家小組的意見彙整及跨部會的討論，達成一個各部會共識下之先導性整合監測模式，並依此提出毒品與藥物濫用監測體系與資料蒐集與資料交換、資料分析與推估問題之建議。為正確研擬我國毒品與藥物濫用監測體系，本研究之研究流程與方法如下：

1. 基礎研究：為了解國內外毒品監測體系，本研究擬蒐集國內相關主管機關（法務部、內政部、教育部、衛生福利部食品藥物管理署等）相關毒品與藥物濫用資料、倫理議題、資源運用議題等。再者，於基礎研究中，本研究也分析國際具指標性之毒癮監測體系相關資訊。

2. 比較研究：衡量國內外毒癮監測體系之優劣限制，從國外文獻尋求彌補方案，據以選定有利且適用於我國國情之資料蒐集方法學、資料來源、變項與指標設定、資料分析方法，以及資料應用領域等。

3. 機構內訪談：本計畫原擬於單一部會內部先進行機構內訪談，對象乃針對業管防毒監控之相關業管單位、處室之實務人員。但後來受限於部會內部的配合情形不同，且常由單一主要人員進行該業務之承辦，因此僅配合該單位作業，邀請該承辦人針對主題進行開放和深入的討論，並發掘出該部會業務職掌有關毒品與藥物濫用相關資料之蒐集與運用問題，法令限制、倫理議題、各種資源運用議題、資料交換需求、以及資料推估應用需求，以概括出適合該部會的毒品監測問題的結論，成為跨部會會議之基礎。

4. 跨部會焦點座談會議：在小組焦點座談及德菲法之後，由於德菲法的缺點是各部會專家與學者可能對於其他機關之資訊理解不夠全面，也需要有一個當面協調的機會。為尋求跨部會共通的解決方案與可行之整合模式，將整理上述研究之相關重點問題與討論面相，邀請跨部會專家學者進行焦點訪談，針對國內毒品與藥物濫用防制工作主管機關的

實務執行面，進行協調討論與建議，以瞭解在其業務職掌有關毒品與藥物濫用監測相關法令限制、倫理議題、各種資源運用議題、資料交換需求、以及資料推估應用需求、平台設計需求，以探討適合我國國情與毒品問題環境且可跨部會相互配合、可衡量之整合監測模式。專家條件如德菲法擇定之條件，但期望以部會首長為主要邀請對象。經本研究之執行，已順利舉行三個場次的跨部會協調焦點座談，以專家焦點訪談方式，每次 5-7 位，共訪談專家學者 15-21 位，包括法務部、內政部、教育部與衛生福利部食品藥物管理署、各部會統計處等藥物濫用監測體系相關部會首長、業務主管。

肆、研究結果

一、國內毒品與藥物濫用監測體系

國內藥物濫用形態及其流行趨勢的監測描繪，除依賴「濫用藥物檢驗通報系統」監測機制，濫用藥物尿液檢驗、涉嫌毒品及管制藥品案件之非尿液檢體檢驗、毒品嫌疑犯族群濫用藥物廣篩監測計畫、校園學生藥物濫用尿液篩檢監測等外；尚包括衛生福利部食品藥物管理署建立精神醫療體系之「管制藥品濫用通報資訊系統」，司法機關建立的官方緝獲毒品統計資料，按月公布定期分析統計年度資料。

(一)衛生福利部食品藥物管理署之主管濫用藥物監測系統

國內地區檢驗涉嫌毒品及管制藥品案件，已顯示多種毒品成分混合之檢體有增加趨勢。尿液檢驗為藥物濫用防制監測工作重要的一環，對於濫用毒品者極具嚇阻作用，如各級部門能確實將法規中規範之受測人均依規定送驗並統合資訊，應可有效監測毒品之濫用情形，而其成本效益應較緝毒或其他拒毒之作為為高，且對於新興濫用毒品之監測，亦可發揮預警之功能（賴滄海，2006）。故尿液檢驗工作應持續予以重視，規劃濫用藥物尿液檢驗體系，監測各種毒品濫用之趨勢，均為極重要的課題。

1. 濫用藥物檢驗通報系統

「濫用藥物檢驗通報系統」為藉蒐集鑑驗實驗室檢驗數據，包括尿液與非尿液（毒品）檢體等，資料來源涵蓋 13 家濫用藥物尿液認可檢驗機構，分布於

北部 5 家、中部 2 家、南部 5 家及東部 1 家；藉由逐年追蹤司法單位送驗尿液檢體，亦可瞭解新興毒品的動向；國內並逐步擴充檢驗項目，常見檢驗項目計有 9 項。此外，資料來源也包括法務部調查局、內政部警政署、國防部憲兵指揮部、衛生福利部食品藥物管理署、臺北市政府警察局及衛生福利部草屯療養醫院等之毒品鑑識實驗室，以瞭解國內吸食毒品嫌疑人藥物濫用之狀況，並分析濫用趨勢，以及時提供預警。

(1) 濫用藥物尿液檢驗

在尿液檢體部分，台灣地區濫用藥物尿液檢驗之資料彙整於濫用藥物檢驗通報系統，其資料源自於衛生福利部認可之濫用藥物尿液檢驗機構、衛生福利部食品藥物管理署、各縣市（政府）衛生局、法務部調查局、內政部警政署、國防部憲兵指揮部。其資料庫之樣本單位為檢體，監測方式簡述如下：

樣本來源：委託檢驗機構（大多數為司法案件）

樣本類型：尿液檢體（不可回溯至藥物濫用者）

研究工具：尿液篩檢（但檢驗項目不一）

抽樣方法：無抽樣（大多為司法案件，或許可視為司法案件普查，但調查項目僅包含送檢單位之指定項目）

登錄項目：樣本代號（不可回溯至藥物濫用者）、檢驗項目、檢驗結果

(2) 台灣地區檢驗涉嫌毒品及管制藥品案件之非尿液檢體統計

台灣地區檢驗涉嫌毒品及管制藥品案件之非尿液檢體統計之資料彙整於濫用藥物檢驗通報系統，其資料源自於衛生福利部食品藥物管理署、法務部調查局、內政部警政署、國防部憲兵指揮部、臺北市政府警察局刑事鑑識中心、高雄市立凱旋醫院、臺灣檢驗科技股份有限公司濫用藥物台北及高雄實驗室、台灣尖端先進生技醫藥股份有限公司、詮昕科技股份有限公司、高雄醫學大學附設中和紀念醫院、慈濟大學濫用藥物檢驗中心、三軍總醫院臨床病理科臨床毒藥物檢驗室（僅受理軍方檢體）、正修科技大學、衛生福利部草屯療養院、長榮大學毒物研究中心、中山醫學大學附設醫院檢驗科藥物檢測中心、台北榮民總醫院、交通部民用航空局航空醫

務中心。由於台灣地區檢驗涉嫌毒品及管制藥品案件之非尿液檢體依據送檢檢體中所包含之毒品藥物成分種類進行之統計分析。因此依據檢體中所包含之成分，可以瞭解毒品市場中之流行趨勢。「台灣地區檢驗涉嫌毒品及管制藥品案件之非尿液檢體」資料庫之樣本單位為藥物，無法進行人口資料庫之結合。其監測方式可簡述如下：

- A、資料來源：委託檢驗機構（大多數為司法案件）
- B、樣本類型：檢體
- C、研究工具：檢體成分分析
- D、抽樣方法：無抽樣
- E、登錄項目：樣本代號（非藥物濫用者）、檢體成分組成

2. 台灣地區醫療院所通報藥物濫用個案通報

台灣地區醫療院所通報藥物濫用個案之資料來源來自衛生福利部食品藥物管理署管制藥品濫用通報資訊系統。該系統之通報對象，為非經醫囑，不當或過度使用管制藥品而至醫療（事）機構或戒癮輔導機構、團體就診、戒毒者。通報之內容則包括藥物濫用個案來源、基本資料、就診地點、就診原因、濫用藥物原因、取得藥物場所、取得藥物來源對象、用藥史、用藥種類及其他經中央衛生主管機關規定者等資料。由於該通報系統並非強制性，因此衛生福利部食品藥物管理署設立管制藥品濫用通報及獎勵辦法，掌握濫用情形，並鼓勵醫療（事）與其他相關機構、團體及人員通報濫用個案。

由於個案經醫院診斷評估，所以可獲得之資訊內容較為充分，可以瞭解藥物濫用與就診型態之關連，例如意外事故、精神病症、自殺問題等，亦可瞭解主動尋求藥癮戒治病患之藥癮狀況、併發症、藥物濫用趨勢等。但本系統為獎勵通報，醫療院所通報之意願影響本資料庫之效能甚鉅，其間又涉及到醫療保密問題，而醫療院所通報之態度又可能影響藥癮者尋求醫療戒癮之意願。另外，該資料庫為一無法識別個案身份資料之資料庫，因此無法進行藥物濫用人口資料庫連結。而系統登錄之個人資料以身份證前 6 碼為樣本代號，能否以不完整之身分證字號與其他性別、年齡、居住縣市等資料進行連

結比對，以試圖連結藥物濫用者，恐亦有相當難度。資料庫之樣本單位為藥物，無法進行人口資料庫之結合。台灣地區醫療院所通報藥物濫用個案通報之監測方式可簡述如下：

資料來源：精神醫療院所（就診之病患）

樣本類型：病患

研究工具：物質濫用個案通報單

抽樣方法：無抽樣（醫療院所通報意願與通報情形不一）

登錄項目：樣本代號（身份證前 6 碼）、性別、年齡、居住縣市、首次用藥年齡、個案身份別（一般、原住民、榮民、身心障礙、性工作、受刑人、外籍人士、中輟生等）、職業、教育程度、婚姻狀況、並存疾病、就診原因、目前藥物濫用原因、藥物取得場所、藥物取得來源對象、用藥史、用藥種類、用藥方式。

3. 毒品先驅化學（Precursor Chemical）物質原料之管制監測

落實走私查緝工作及原料用藥之管制工作，斷絕製毒原料來源，首應嘗試研議增修毒品危害防制條例施行細則健全相關規定，由經濟部予以規範化學品工業原料廠商（公司）需配合辦理事項，並請司法機關召集緝毒等相關單位，規範各治安單位緝獲各類製毒使用原料（含必要添加物）來源說明之制式表格，以利司法部門彙整及統計分析，進行追查上游、源頭管理。經濟部亦加強推動甲類先驅化學品工業原料之公司或廠商，每季依法利用網路或媒體申報作業，以提高上網申報率與正確性，並改善降低傳真申報情形，同時加強監測、分析申報流量與使用產出情形，宣導乙類廠商依法自行登錄簿冊，建立異常管控的觀察指標；另對於先驅化學品工業原料廠商（含甲、乙類）之進出口、使用及販售流向之相關紀錄及儲存情形作有效的管控，深入瞭解廠商進出口先驅化學品工業原料之實際用途，以透明化其監控作業程序，並強化對化工原料製販業者非法買賣毒品先驅物之稽核作業，尤應注意發掘利用開立不實品名發票方式或不開發票記錄之業者，建立警示名單，以健全毒品先驅化學物質的監測作業，供有關機關分析及參處。

4. 毒品緝獲量及其他相關統計

毒品緝獲量監測由法務部統計處總整法務部調查局、內政部警政署、國防部憲兵指揮部、行政院海岸巡防署、財政部關務署等單位之資料，其毒品來源地區分別由各查獲機關依毒品包裝或走私來源地區或毒犯之自白判別統計，包括轉口地，並不專指原始生產地區，如無法判明則列入地區不明欄。通常不明欄的情形包括毒犯街頭交易或持有、施用等被緝獲其毒品來源無法判明之資料。法務部在彙編數據時，如有聯合數單位查緝毒品案件時，其以主要承辦單位之緝獲量為主，其餘協辦單位則不予重複登載，以保持數據的正確性，但最終所有單位之緝獲量資料將彙整於法務部。除了毒品緝獲量之外，法務部毒品相關統計還統整了地方法院檢察署之新收毒品偵查案件、毒品偵查案件終結情形、以及各級法院執行毒品案件判決確定有罪人數、法務部矯正署統計各監獄毒品受刑人收容概況、觀察勒戒及強制戒治執行概況、地方法院審理少年刑事案件之少年毒品犯罪概況等資料，以下就近期資料簡述之。

5. 法務部毒品成癮者單一窗口服務

整合法務、警政、社政、醫療、職訓、教育等多個部會及各縣市毒品危害防制中心之資訊交換網絡及民間反毒資源，法務部於 2009 年 6 月完成推廣「毒品成癮者單一窗口服務」。其目的乃為使毒品危害防制中心及相關業務人員能透過資訊系統充分掌握毒癮者最新資訊，全程管控後續輔導階段與各項作為，透過資訊系統有效的整合，達到跨機關資訊交流、資訊共享之目標，並支援各機關即時獲得所需資訊，增進行政作業效能。

(1) 相關法規依據

「毒品成癮者單一窗口服務」系統運作，由法務部資訊主管，並經由資訊系統規劃推動過程，探究業務層面須配合改善之問題。相關法規及作業流程有「毒品危害防制中心個案通報及收案標準」、「毒品危害防制中心轉介服務流程」、「更生受保護人就業服務與職業訓練轉介輔導機制」、「毒品危害防制中心轉介服務組任務事項」、「指定藥癮戒治機構作業要點」、「鴉片類物質成癮替代療法作業基準」、

「保護扶助組標準作業流程」、「毒品成癮者社會服務標準作業程序」、「毒品成癮者就學服務標準作業流程」等 9 項作業程序及行政規則，俾利各縣市毒品危害防制中心作業有所遵循。

法務部（2011）指出由於不易追蹤出監後之毒品成癮者的動向，導致後續戒治輔導工作執行困難，責令資訊處構思從資訊技術角度提供解決方案。後於 2007 年 5 月著手規劃「毒品成癮者單一窗口服務」。該單一窗口實際上包括三項系統：「毒品危害防制中心案件管理系統」、「毒品成癮者總歸戶管理系統」及「戒毒成功專線管理系統」。其目的乃為整合「法務部、警政署、社政、醫療（疾病管制局）、職訓、教育部等多個部會」及「各縣市毒品危害防制中心」之資訊交換網絡及民間反毒資源，使毒品危害防制相關業務人員能透過資訊系統充分掌握毒癮者最新資訊，全程管控後續輔導階段與各項作為。透過資訊系統有效的整合，達到跨機關資訊交流、資訊共享之目標，並支援各機關能即時獲得所需資訊，增進行政作業效能。毒品成癮者單一窗口服務系統整體架構如下圖所示：

(2) 「毒品危害防制中心案件管理系統」

在「毒品危害防制中心案件管理系統」方面，法務部（2012）指出該系統係以毒癮者個案追蹤輔導及管理為規劃中心，並依毒品危害防制中心預防宣導、轉介服務、保護扶助及綜合規劃組作業流程設計系統。系統會每月提供次月即將出監或結束保護管束之毒癮者名單，供各縣市毒品危害防制中心入監獄（看守所）或至地方法院檢察署進行銜接輔導，俾與毒癮者建立信任關係，降低出監獄（看守所）後之失聯率，並於毒癮者出監或結束保護管束次日，立即將相關追蹤訪視紀錄、觀察勒戒、強制戒治之毒癮者個人輔導紀錄轉入系統，由毒品危害防制中心主動與毒癮者聯絡，即時介入輔導，並透過警察、衛生、社政、職訓持續追蹤輔導與提供就醫、就業、就學、就養等全方位的關懷與協助。另為因應毒癮者居住地與戶籍地不同或辦理戶籍遷徙時，系統亦提供託管及移轉功能，俾利各縣市毒品危害防制中心接續追蹤輔導事宜；若多次入出監，提供該個案歷次追蹤輔導紀錄，使毒品危害防制中心能

在第一時間瞭解毒癮者之前追蹤輔導情形，俾即時提供關懷及協助。

(3) 「毒品成癮者總歸戶管理系統」

「毒品成癮者單一窗口服務」以「毒品成癮者總歸戶管理系統」為核心，一共整合了數項系統與毒癮者相關記錄，其中包括：各縣市毒品危害防制中心追蹤輔導與協助毒癮者相關作為之紀錄、內政部警政署應受尿液採驗人檢體送驗結果及治安顧慮人口之毒癮者查訪紀錄、衛生福利部藥癮者參與替代治療醫療紀錄、健保局毒癮者是否投保資訊、勞委會職訓局個案就業媒合過程、結果、法務部觀察勒戒、強制戒治、保護管束等多項紀錄。在整合這些記錄後，法務部也會提供毒品危害防制中心入監輔導、出監通報、死亡及再入監通知等資訊，並依毒品危害防制中心預防宣導、轉介服務、保護扶助及綜合規劃組作業流程設計「毒品成癮者總歸戶管理系統」，於 2008 年 12 月建置完成。

(4) 「戒毒成功專線管理系統」

在「戒毒成功專線管理系統」方面，法務部（2011）指出為因應 2009 年成立之各縣市毒品危害防制中心戒毒成功專線，法務部已規劃開發戒毒成功專線管理系統，以提供接線人員必要資訊，並有利後續之輔導作業，毒癮者可透過「戒毒成功專線」24 小時免付費由專人接聽服務的方式尋求協助，其協助連結資源面象包括協助想戒毒的個人及家庭尋求戒毒治療、緊急安置、社會扶助等。

6. 法醫死因鑑定與藥物濫用

法務部法醫研究所「法醫死因鑑定」之目的並非針對藥物濫用，但其所提供之資訊亦有助於瞭解藥物濫用情形。舉例而言，蕭開平（2009）曾就臺灣地區法醫死因鑑定案中，藥物濫用相關的死亡案例進行流行趨勢分析，其發現國內藥物濫用趨勢，以嗎啡類藥物（海洛因、鴉片）致死案件（45.4%）佔大多數，而安非他命類藥物（甲基安非他命、搖頭丸、含副氧甲基安非他命之搖頭丸）之相關致死案件（25.8%）則為第二大致死濫用藥物種類。

7. 教育部藥物濫用學生個案輔導管理系統

為瞭解學生藥物濫用情形與其流行趨勢，教育部依所訂防制學生藥物濫用三級預防實施計畫內容

及輔導流程，請各級學校加強第二級預防清查工作，並要求將尿液篩檢呈陽性反應學生資料通報教育部校安中心通報系統，教育部再依通報資料進行歷年不同學制學生施用毒品人數與種類之趨勢分析，其結果作為教育部計畫修訂之重要依據。

此外，為防制學生藥物濫用及有效管理再犯個案，教育部又建置「藥物濫用學生個案輔導追蹤管理系統」，以強化學生藥物濫用個案之戒治、追蹤輔導、避免再犯及增進輔導記錄之保存。在此系統中，會匯入已被校安通報的學生。每個中小學校之承辦人（通常為生教組長、教官）、輔導老師、導師、春暉承辦人，應依法將藥物濫用個案學生的學生概況、成案會議、輔導紀錄、結案會議登錄於此系統。通常由承辦人指定導師，並由導師輸入、記錄學生的基本資料、是否再犯、輔導狀態、輔導期間、家庭狀況、家庭結構、身心狀況、人格特質、藥物濫用概況等。在藥物濫用概況部分，又有濫用區分（吸食者、吸食+持有、吸食成癮等）、藥物名稱、藥物來源、施用原因、是否提供檢警處理等，並輸入輔導紀錄表。在導師輸入完上述學生概況後，承辦人就會召開成案會議，並且在開完會之後會學生的基本資料確認，並將會議紀錄、檢驗報告輸入系統。會議結束，會有三個月的輔導期間，在此期間輔導教師、導師、教官可隨時登入系統輸入輔導記錄。最後再輔導期間結束後，由承辦人召開結案會議，並上傳決議內容後結案（教育部，2011）。

台灣地區教育部藥物濫用學生個案輔導管理系統之監測方式，簡述如下：

(1) 資料來源：校安通報中心

(2) 樣本類型：學生

(3) 研究工具：系統自動匯入、統計

(4) 抽樣方法：無抽樣（依照學校通報情形而定）

(5) 登錄項目：學生概況、成案會議、輔導紀錄、結案會議、學生的基本資料、是否再犯、輔導狀態、輔導期間、家庭狀況、家庭結構、身心狀況、人格特質、藥物濫用概況、濫用區分（吸食者、吸食+持有、吸食成癮等）、藥物名稱、藥物

來源、施用原因、是否提供檢警處理、輔導會議紀錄、檢驗報告等。

由於該系統登錄之個人資料雖以序號為樣本代號，但系統為由校安通報系統匯入，仍存有學生身份證字號末四碼、班別、姓名(少一字)、性別，因此應可以追溯到原來系統之原始身分，並以身分證字號與其他性別、年齡、居住縣市等資料進行連結比對，以連結未來可能的藥物濫用身分。但由於學生為易受傷害之弱勢族群，在運用其個資方面恐有隱私侵犯疑慮，在進行人口資料庫結合之時，必須審慎小心。

此外，學者曾指出除應檢討研議校園毒品監測結果的真實性，學者目前建議之方案包括落實地方警政、衛生合作的學校管理評鑑機制，及強化導正校園販毒移送司法案例外，並可參考 1983 年美國洛杉磯教育局與警察機關合作推展的「拒絕濫用毒品教育計畫」(Drug Abuse Resistance Education, DARE) 模式等，以期早期發現、即時介入。在監測體系中，校園藥物濫用監測也為重要的一環，倘校園的藥物濫用施用問題未能早期有效遏止，在青少年漫長的施用成癮歷程下，未來防毒、戒毒的工作，勢必更加突顯目標的艱困(楊士隆、李思賢等，2012)。因此，該如何整合教育與警政單位，共同推動教育、檢、警三造整合的監測通報模式及單一窗口也是相當重要的議題。

8. 內政部警政署之毒品人口監測資料

內政部警政署有關毒品之統計資料相當豐富，包括查緝案件數、毒品重量、嫌疑犯數其嫌疑犯個人資料等，皆會進入警政資訊系統連結網整合查詢系統。透過整合查詢處理系統查詢嫌疑犯資料，可同時知悉嫌疑犯在毒品系統、性侵害系統、查贓系統與居留外僑系統等系統之紀錄。目前我國整合式犯罪資料處理系統整合了內政部警政署國人入出境、車籍、贓物慣犯、典當、前科等資料，法務部在監在所、同囚會客、毒品等資料，刑事局前科人犯相片、刑案紀錄、通緝、幫派、流氓等五項作業資料暨中華電信公司行動電話/呼叫器資料(黃鈺雯，2012)。由此可知，警政資訊系統包括教廣闊之個人資料，因應其目的不同，各個資訊系統也分別

建置不同應用作業系統，如以警察機關本身作業與行政之記錄，稱為警察行政紀錄，而有關犯罪狀況及趨勢，為刑事紀錄，其中又包括刑案紀錄、犯罪前科錄、通緝紀錄、失(贓)物紀錄、監管(竊案、贓物、慣犯與銷贓場所)紀錄、及犯罪方式紀錄等。

在管理矯治機構應受尿液採驗毒品人口方面，全國各警察機關自民國 95 年 5 月 1 日起，執行出矯治機構應受尿液採驗毒品人口之驗尿工作，主要依據「採驗尿液實施辦法」外，即依內政部警政署函頒之「強化應受尿液採驗人(毒品人口)查訪及採驗實施計畫」，本項工作主要建置矯治機構應受尿液採驗處理系統，並分為「定期採驗」及「訪疑帶驗」兩部分執行，期藉定期及不定期兩種方式交叉執行，以強化監控毒品人口成效(湯文琦，2008)。其應受尿液採驗處理系統之監測方式可簡述如下：

資料來源：由法務部提供予內政部警政署，再由內政部警政署提供予各縣市警察機關，結果在從各縣市警察機關回報法務部。再者，由各地方法院檢察署將不起訴處分之施用毒品者，函發各縣市警察局，結果在從各縣市警察機關回報法務部。

樣本類型：應受尿液採驗人。

研究工具：從各縣市警察機關回報法務部

抽樣方法：無抽樣(依照各縣市警察機關回報情形而定)

登錄項目：應受尿液採驗人基本資料(性別、職業、戶籍地址、戒治情形、初累犯、刑案前科有無)、有無暴力或竊盜前科、脫驗、失蹤、強制調驗經驗、傷病狀況、查訪記錄、訪疑帶驗結果、藥物濫用概況(有施用毒品副作用與戒斷症狀、可疑生理反應、所在處所發現可疑毒品製造原料或包裝、使用器材、與毒品犯罪嫌疑人同處或其他合理懷疑有施用毒品之情形)(資料來源：內政部警政署)。

由於該系統已經整合入法務部毒品成癮者單一窗口中之毒品成癮者總歸戶管理系統，因此其身分有與治安顧慮人口資訊系統、衛生福利部藥癮者參與替代治療醫療紀錄、健保局毒癮者是否投保資訊、勞委會職訓局個案就業媒合過程、結果、法務部觀察勒戒、強制戒治、保護管束等多項紀錄連結。

9. 衛生福利部食品藥物管理署「藥物濫用案件暨檢驗統計資料」

為解決國內吸毒人口盛行率調查資料片斷而零散之問題，衛生福利部食品藥物管理署架構了「管制藥品濫用通報資訊系統」、「濫用藥物檢驗通報系統」，令檢驗機構及精神醫療院所針對管制藥品濫用情形進行通報，並整理台灣地區濫用藥物尿液檢驗、涉嫌毒品及管制藥品案件之非尿液檢體檢驗、精神醫療院所通報藥物濫用者使用藥物統計、台灣地區緝獲毒品統計等，按月定期發佈「藥物濫用案件暨檢驗統計資料」，以呈現國內歷年新興毒品濫用的流行種類與趨勢（食品藥物管理署，2012）。

雖然「藥物濫用案件暨檢驗統計資料」已行之有年，但衛生福利部食品藥物管理署（2010）指出，在新興管制藥品的監測牽涉廣而複雜的層面，不但涉及各部會（警政、司法、教育、國防、醫療及民間等諸多單位）的協調及配合意願，也需要資源整合及各部會共同運用之監測平台，在單一部會的資源限制下，實難將原來分工作業的模式整合，並建構全國藥物濫用監測資料整合模式。此外，由於多重毒品之濫用與新興毒品累積濫用時間太短或成癮情形不明顯（如大麻等），以致於現有通報監測資料仍難顯現新興毒品之清晰圖像。因此仍須借助青少年司法系統，校園藥物濫用通報等體系的輔助，始能強化現有調查監測系統之不足。

綜上，官方統計資料雖有許多的統計項目與統計標的，但用以評估毒品與藥物濫用問題卻仍有相當限制。以尿液檢驗統計為例，由於檢體之來源與代表性問題，並無法藉由相關資料推估藥物濫用情形，此系統藉以分析毒品與藥物濫情形、用藥類型、種類與趨勢，如單純用藥與混和用藥情形，但實務上並無法確認同時檢驗出多種藥物反應之檢體，係因多重用藥或毒品藥物摻雜其他成分所導致，因此，在資料蒐集與分析方式上，仍有改善空間。在法務統計部分，由於資料來源穩定，故一、二級毒品之濫用情形可以獲得有效之評估，但相關統計指標較為粗略，除了人數比例之統計外，法務部所出版之犯罪狀況及其分析中，僅分析年齡、教育程度與職業，而未能對毒品犯罪人口特性、人口

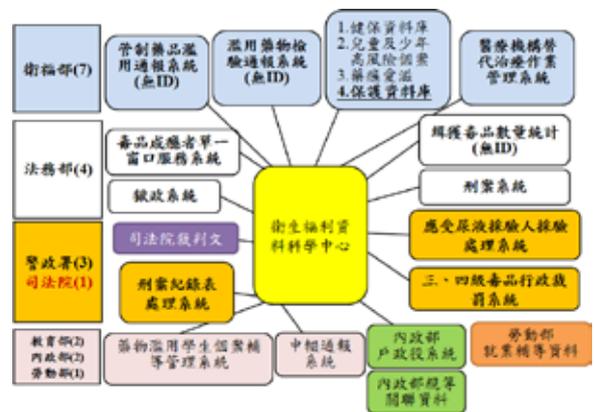
變項等相關資料做細部統計分析，如能系統性對於進入司法體系之毒品犯進行各項指標之調查，將可對毒品與藥物濫用問題，以及藥物濫用人口特性有更為詳盡之掌握。

10. 毒藥品防制議題資料庫

在台灣毒品防制議題巨量資料分析之規劃與推動歷程方面，李書芬、吳秀英、徐睿、蔡文瑛、姜郁美（2016）於專題報導指出，現行各部會毒藥品資料已進行初步整合，然仍有其限制，摘錄如下：

為因應行政院於2014年提出之「網路溝通與優化施政三支箭」政策，2015年1月21日第16次行政院毒品防制會報裁定由科技部會同衛生福利部、法務部等相關機關，並邀請毒品防制專家學者整合政府各機關現有的資料，進行毒品防制「大數據」細緻分析。因此，為協助部會及專家學者運用巨量資料，2015年5月12日行政院召開研商「發揚新住民潛力願景計畫」暨「毒品防制政策規劃」運用巨量分析輔導事宜會議，衛福部、法務部、教育部、內政部等反毒機關開始辦理毒品防制政策規劃運用巨量資料分析。後約於2015年7月至8月，由衛福部、法務部、教育部及內政部警政署合作進行數據整合，以「毒品使用者輪廓」、「有效的處遇模式」及「毒品的產銷歷程」等三大面向，篩選及蒐集相關變數，並據以整合。毒藥品防制議題巨量資料庫整合之資料庫如圖二所示：

目前各部會毒品濫用通報資料，已經整合匯入衛福部「衛生福利資料科學中心」，每兩年設定為資料更新週期。然而，由於毒品濫用通報資料於進入



圖二 毒藥品防制議題巨量資料庫整合之資料庫（資料來源：衛生福利部）

科學中心前，經過資料加密及資料檢核，以及去識別化處理，並分別存放於資料倉儲（李書芬等人，2016）。因此，各部會資料雖然整合儲存於「衛生福利資料科學中心」，但其實仍屬於各部會分散之資料，並未能產生資料檔案串連及比對效益。

在產出效益方面，隨著各部會委託研究計畫之進展，目前已有初步研究成果，例如教育部之委託研究指出已可分析出學生濫用藥物之相關行為，如第一、二級毒品施用者，多數具有反社會、偷竊、加入幫派等偏差行為；第三、四級毒品施用者則具有出入不良場所、學習意願低落之行為。此外，衛福部指出利用刑事紀錄表處理系統、第三、四級毒品行政裁罰系統、戶籍資料等三個資料庫，目前已分析出近十年毒品施用者戶籍聚集之地理變遷成果，如 2000 年時第一、二級毒品施用者戶籍主要聚集於北部山區、彰化縣臨海至南投縣平地鄉鎮、臺南市與高雄市山區等 4 處。2010 年後，前述中部平地區域有淡化的現象，然北部山區、南部山區等地，則逐年擴散強化現象。2014 年，中部平地區域已明顯淡化，然東部（花蓮縣）聚集區域增強為一、二級毒品施用熱點區域（衛生福利部，2016）。

由上述資料分析產出結果可知，台灣已初步整合毒藥品資料，也確實產出國內藥物濫用人口共動變動因素，及地理集散趨勢等成果，然因資料庫每兩年才更新一次，且並無串連人口資料，因此各部會之資料雖集中於同一個資料中心，但實際上資料仍「分別存放」，屬於各自分散狀態，僅可作為定期評估毒品發展狀況之參考，於即時監控、預警、描繪流行趨勢及追蹤輔導等效益上，尚有許多進步改善空間。因此，為進一步研擬我國毒品與藥物濫用監控體系之建議，本研究以專家會議方式，討論各部會蒐集有關毒品與藥物濫用相關之資料整合運用、毒品與藥物濫用人口特性、各項衡量指標及資料庫之建立，以及可能面臨之資料蒐集與資料交換、資料分析與推估等議題。

二、國內要濫用人口監測整合之相關議題探討

囿於篇幅，本研究僅列出專家會議建議之重點摘要內容。

（一）監測資料整合之實務需求

研究發現，藥物濫用人口監測資料之整合，具有即時監控、預警、完整描繪流行趨勢及有利追蹤輔導之優點，其中又可分為資訊系統整合、監測資料整合兩部分。各部會既有監測之資訊系統與資料整合，倘整合後，將對毒品濫用全貌有更全般了解，無論在偵查實務、毒品防制政策研擬或學術研究等，均有莫大效益，應可朝整合目標努力。

（二）進行人口資訊串連之可能潛在風險

本研究就單位承辦意見方面，進行人口資訊串連可能會遇到的潛在風險或困難之處與專家討論，並發現人口監測資訊串連關鍵之處，在合法提供與蒐集並謹慎運用呈現，可避免個人資料外洩之疑義。各部會在提供資料無法源授權的疑義，會議建議可朝在各防毒監控組之職掌下增訂諸如「為建立整體毒品犯罪監控機制，某機關應負責蒐集全國藥物濫用資料，相關部會並應配合提供可進行人口資料串連之資訊」的規定。監測單位的主政、委託與受委託單位，可在後續進一步討論。

（三）監測資料應整合之內容

研究發現，資料內容的提供與整合，應盡量愈詳細愈好，倘能將通報個人資料建置詳盡，將有利於未來縱貫性的追蹤、研究與掌握；至於監測資料的介接、另成立監測系統、思考將民間戒癮團體、出入境資料、勞健保資料、藥癮者工作坊與毒品危害防制中心質性資料的納入等問題，在確定可行後的資料建置上，可進一步研究辦理。

（四）整合資料庫之運用議題

有關資料的提供、交換與運用，確實應審慎考量，關於資料分類的建立、品質、勾稽、資料運用的內部與外部版本、運用者的層級與分級限制、資訊安全技術考量，均應在確立可行後，進一步分案研究、區域測試執行，以減少錯誤。此外，跨部會監測資料提供與個人資料保護法的運用問題，監測之整合資料的串連、蒐集、運用等問題，涉及個人資料保護法的規範與應用甚為重要，建議應有專業的法律專家會議另開討論，而如果在符合現行法規下，合法蒐集運用整合資料，例如在整合監測資料的蒐集與運用等行為，實施「去識別化」（將資料來源的身分證字號、出生年月日等隱藏），應可去除違

反個資法之疑慮。

(五)系統整合設計導向

現行為衛福部「衛生福利資料科學中心」整合司法院、法務部、內政部（警政署及戶政司）、教育部、勞動部、衛福部等（1院+5個部）之資料。然而，由於各部會系統的資料及分析方式皆依照其專屬目的、要求與條件所設計，較少能有互通之處，因此資料仍然為分開保存，並未串連。未來若欲串連資料，設計一整合系統勢在必行。較佳的設計可能有兩個方案，一為以統合單一系統為設計導向；第二為應各機關需求獨立設計，再進行部分資料連結（勾稽）。

(六)預防資料整合風險之原則

因應各個系統設計不同，個人可辨識身分無法勾稽，目前資料庫有整合之困難。因此各部會的資料庫提供，可分為發佈與共享兩部分，在發佈上建議各部會應有默契的於發佈前互相知會，以避免不必要的困擾與風險；另在資料分享之整合上，現行各部會資料皆匯入衛生福利部資料科學中心，因此使用上因遵守「衛生福利資料使用作業須知」。另目前「毒藥品防制議題資料庫」限定於公務機關執行法定職務自為研究或委託學術研究機構研究等必要範圍內使用，因此尚未開放予非屬前述規範之研究單位。未來建議各部會在不涉及個資保護的前提下，例如將去個人資料識別化提供給研究團隊，盡量提供資料給研究團隊先期分析、歸納與比較，以利整合監測資料的發布。

(七)整合法規疑慮

藥物濫用「人口」監測資料之蒐集、運用，涉及個人資料保護法的規範與應用。在各部會蒐集相關資料上，教育部曾提出增訂相關法規之建議，以利各部會針對所屬或監督特定人員蒐集及應用資料。就機關首長及專家學者之觀點而言，現階段增修規定之可行性及影響重點在於無明文或法令之規定，因此有關毒品危害防制條例增訂第33-2條問題，監測之整合資料的蒐集、運用等問題。然現階段之作法為參照個人資料保護法第6條第1項第2款及第16條之規定，認定串連整合毒品相關資料，並於公共利益、目的內加以利用該資料進行後續政策推動，屬執行其法定職務必要範圍之資料利用（李書

芬等人，2016）。然現行並未進行資料串連，因此實際上是否涉及個人資料相關爭議尚不明確。基於資料串連之規範與應用甚為重要，將相關規定明定於法律，可解決各部會現在面臨的困境，但並非本案討論重點，建議未來另開討論；以下將進行各部會資料庫整合的實質內容討論。

(八)現行監測資料整合可行方案

透過資料顯示可知，關於「衛生福利資料科學中心」整合之資料，承如前所述，仍分開保存且皆各部會之監測資料之格式、輸出報表、原始資料記錄型態以去個人識別化為原則，因此僅能看到各部會提供之毒品品項、月份、人次（數量）、施用戶籍區域等變項，皆為分開獨立狀態，尚無法依照樣本id串連後整合進行分析。本研究建議衛福部「衛生福利資料科學中心」進一步將含有識別個人資料分群進行逐步串連，譬如針對高風險之犯罪族群串連健保資料庫及臺灣高等法院檢察署之全國毒品資料庫之資料，藉此可補足單一部會未蒐集到的變項，同時發揮精進所屬資料庫探勘之效益。將具識別個人資料整合，將有利於追蹤分析，對臺灣整體毒品相關圖像完整性有很大助益。

伍、討論

一、毒品監控體系可進行分群設置，且均具價值性

本研究發現近年相關部會雖將資料集中於衛福部「衛生福利資料科學中心」之「毒藥品防制議題資料庫」中，但因在匯入前已進行過去識別化處理，之後分別存放於資料倉儲，並不進行資料檔案串連及比對，導致資料仍屬零散。本研究建議於待解決之課題上，除現行「毒品使用者輪廓」、「有效的處遇模式」及「毒品的產銷歷程」三大面向外，可參考國際間毒品監控體系分工脈絡，區分為一般大眾、年輕族群、犯罪族群與急診／死亡個案四大區塊，針對不同族群將資料跨部會的整合，才有機會挖掘資料庫進一步之價值。若欲對毒品使用人口有更全面的監控，則統一資料庫具有必要性，然全面串聯身分則並非現階段能達成，所以短期目標應是針對國內毒品使用族群分群處理，其他相關調查研究也應再挹注資源，使得各種調查方式所得之資訊皆有

其監測之應用價值。

在調查研究方面，目前國內以年輕族群之調查研究頗豐富，並且開始有連續性之調查方案進行（楊士隆、戴仲峰、曾淑萍，2014-2017），而調查範圍也有地區性與全國性。連續性的研究反應了對趨勢掌握之需求，意即欲進行流行病學研究之期望，因為不僅是要了解當前有多少用藥盛行率，若能掌握新增用藥類型或用藥模式等之發生率，對於實質狀況與規劃預防政策等更能提供貼近現況之建議。

有關犯罪人之監控需求，主要期望能夠了解毒品對社會所造成之各類危害性程度，如毒品類型與犯罪類型之間的關係，而這也是其他各國對犯罪人調查之主要目標之一。目前國內在犯罪人進入刑事司法程序後，即開始進行相關資料登錄，在羈押於看守所或判刑確定入監服刑亦進行新收入監（所）調查，出獄後如為成癮者則進入成癮者單一窗口。如能將犯罪族群之刑事司法、就學、就醫等分屬不同資料庫之資訊進行串聯，將對於描繪、監測臺灣毒品犯罪圖像完整性有很大助益。

二、依瞭解毒品問題之需求，整合既有資料或建置監控方案

為有效掌握我國藥物濫用問題，現有各部會之資料雖集中於同一個資料中心，但實際上資料仍「分別存放」，屬於各自分散狀態。針對我國藥物濫用監測體系不足之處，國際間藥物濫用監測體系有許多值得我國應用參考之處，例如針對年輕族群之調查（我國大多數調查乃針對在學學生），以及針對犯罪族群之調查（如 ADAM、DUMA 方案），唯此類調查研究所需之花費，以及我國毒品防制相關機關對此類資訊需求之急迫性，皆應納入考量。

本研究跨部會會議建議係將含有識別個人資料的監測系統作進一步整合，以利後續追蹤等運用本研究認為無論資料整合或系統整合，都必須配合相關部會現有需求及資料庫之限制來設計監控方案，並盡量將各毒品防制機關之需求、不同立場納入考量，建構適宜之毒品監測體系。

三、藥物濫用人口資料庫之整合架構與改善

本研究發現，大多數專家認為實務上確實有監測資料整合需求，且毒品使用人口監測資料之整合有助於各部會充分掌握最新資訊，有利追蹤及後續輔導各項作為。而在監測整合的負責承辦單位方面，本研究指出應有主辦之部會機關，並成立獨立專責單位，加強專業訓練及邀請學者專家進行分析判讀，例如 2017 年 6 月 3 日政府即提出類似概念，如應建置全國毒品資料庫，作為毒品防制之重要機制。而在設計導向方面，本研究發現應以單一窗口為系統設計導向。前述建議與現況集中衛福部資料科學中心相符，然不同之處在於現行資料仍屬於各自分散狀態，專責單位非獨立且尚未能串連及統整資料。

在法源依據方面，現階段之作法為參照個人資料保護法第 6 條第 1 項第 2 款及第 16 條之規定，認定串連整合毒品相關資料，並於公共利益、目的內加以利用該資料進行後續政策推動，屬執行其法定職務必要範圍之資料利用（李書芬等人，2016）。本研究則認為應設置專門的管理條例。在設計系統時，最重要的便是資料的來源與上傳，必須注意資料之檢誤和相關罰則的部份。

四、藥物濫用人口資料庫之分析與應用

而於最後資料分析方面，現行限定於公務機關執行法定職務自為研究或委託學術研究機構研究等必要範圍內使用。本研究則指出除委託學術單位分析之外，應有專門分析及發佈報告之單位，而各資料來源單位也可透過系統依照需求利用原始資料進行分析、發佈，以充分利用資料。

再者，衛福部「衛生福利資料科學中心」之毒藥品防制議題資料庫之使用限制公務機關為執行法定義務所為之研究，因此不但資料屬性不具編號欄位，且個案均已去識別化，導致難以辨識毒品施用者完整圖像，不利於即時監控與預警。

最後，目前毒藥品防制議題資料庫更新頻率為兩年，在大數據定義資料量大（Volume）、資料多樣性（Variety）、價值高（Value）、輸入和處理速度快（Velocity）之 4V 原則下（Mayer-Schönberger, & Cukier, 2013），現階段毒藥品防制議題資料庫彙整

各部會資料之方法及效率，並不利於探勘、監測、整合藥物濫用人口資料，應考慮在法源命令下，設計合適之整合系統及串聯資料，以利加速資料更新速度。

陸、結論與建議

一、逐步分群進行資料串連，強化跨資料庫探勘價值

本研究認為應針對不同族群將資料跨部會的整合，才有機會挖掘資料庫進一步之價值。若欲對毒品使用人口有更全面的監控，則統一資料庫具有必要性，然全面串聯身分則並非現階段能達成，所以短期目標應是針對國內毒品使用族群分群逐步進行資料串連，以深化現有資料價值，強化監測預警平台效能。

二、成立獨立專責單位，強化毒品監測效能

由本研究成果可知，毒品與藥物濫用資料之收集與分析是相當專業且繁重之問題，一旦涉及各部會龐大資料庫的整合或分析則所費不貲，且毒品與藥物濫用資料分析結果應能切合政策需求，其立場亦應公正客觀。因此未來若能成立獨立專責單位負責相關資料之蒐集與分析，發揮類似澳洲犯罪學研究所之監測功能，專責從事毒品問題之分析與監測，則可節省許多行政往來資源與程序，有效提出分析報告與政策建議。

三、設計合適之資料整合系統加速資料串連

資料庫必須有效運用才能充分展現其價值，並獲得更多資訊以導引政策或相關方案之運用。現行限定於公務機關執行法定職務自為研究或委託學術研究機構研究等必要範圍內使用，且更新頻率以兩年為期，並不利於探勘、監測、整合藥物濫用人口資料，應考慮在法源命令下，設計合適之整合系統，以利加速資料串連及更新效率。

四、完備毒品問題資料收集相關法令

毒品與藥物濫用行為涉及犯罪問題，而毒品與藥物濫用相關資料之串連與應用更常涉及個人隱私，現階段以個人資料保護法第 6 條第 1 項第 2 款

及第 16 條之規定為各部會資料整合主要依據，然卻未能產生資料串連事實。因此為獲得更正確之藥物濫用相關資訊，訂定完備之毒品問題資料收集相關法令有其必要性，例如不得利用調查或檢驗結果作為司法起訴或判決之依據、資料之蒐集或利用不得損害當事人權益、資料庫之管理與分享運用、主管機關、當事人權益受損時之申訴與救濟…等。

五、進一步整合具識別個人之資料，提升分析價值

跨部會會議結論得知，將含有識別個人資料的監測系統作進一步整合，將有利於資料探勘、後續追蹤、及時監控等運用。舉例來說，將具個人資料進行串連後，再以流水號匿名為可行之方案。跨部會之可識別資料整合後，將可產生縱慣性追蹤及描繪個案用藥變化、重大事件、用藥型態轉變歷程之優點。舉例來說，若在法規允許下，將教育部藥物濫用學生個案輔導管理系統與成癮者單一窗口連結，則可擁有觀察個案從學生時代、成年、乃至成癮者之演變歷程。不但有利於研究者進行分析，也有利於相關部會提出有效干預或追蹤輔導之措施。

參考文獻

一、中文部分

- 江淑娟（2003）。以捕捉 - 再捕捉法估計台灣北部某縣之非法藥物濫用盛行率。國立臺灣大學流行。
- 行政院研考會編（2006）。《毒品問題與對策》。台北：行政院研考會。
- 吳志揚、楊士隆、李宗憲（2011）。台中地區高風險學生藥物濫用與危險因子調查研究。發表於 2011 年犯罪問題與對策研討會，中華民國犯罪學學會主辦。
- 吳志揚、楊士隆、樓文達、李思賢、楊浩然（2010）。地區性藥物濫用監測研究 - 以台中市為例。台灣衛生福利部食品藥物管理署 2010 年度委託研究報告。
- 李書芬、吳秀英、徐睿、蔡文瑛、姜郁美（2016）。毒品防制議題巨量資料分析之規劃與推動歷程。衛生福利部食品藥物管理署專題報導。2012 年 10 月 9 日，取自：<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbgZGZpbGUvMC85OTkyL2VhMmZlYzdiLTViZjctNDczYy05YTEyLWNiM2Q4ZGQwZjllhNi5wZGY%3D&n=5q%2BS5ZOB6Ziy5Yi26K2w6aGM5beo6YeP6LOH>

- 5paZ5YiG5p6Q5LmL6KaP5YqD6liH5o6o5YuV5q2356iLLnBkZg%3D%3D&icon=..pdf
- 束連文 (2008) 運用重複捕取方法估計台灣歷年毒品使用族群數 - 新增與復發趨勢。行政院衛生署食品衛生處 97 年度委託研究計畫。
- 周碧瑟 (1999)。台灣地區在校青少年藥物使用流行病學調查研究。衛生福利部八十八年度委託研究報告。
- 周碧瑟 (2000)。台灣地區在校青少年藥物使用流行病學調查研究。台灣衛生福利部八十八年度委託研究報告。
- 周碧瑟，台灣地區在校青少年藥物使用流行病學調查研究。衛生福利部八十八年度委託研究報告。
- 林瑞欽 (2005)。犯罪少年用藥盛行率與社會及心理危險因子之探討。衛生福利部前管制藥品管理局九十三年度委託研究計畫。
- 法務部 (2010)。法務部推動各縣市毒品危害防制工作正式邁入資訊化作業。2016 年 10 月 15 日，取自：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=158298&ctNode=28172&mp=001>
- 法務部 (2011)。毒品成癮者單一窗口服務。2016 年 12 月 12 日，取自：<https://www.moj.gov.tw%2Fct.asp%3FItem%3D126020%26ctNode%3D28172%26mp%3D001&ei=afGoUusyBH-HliAepo4CgDw&usg=AFQjCNEAsRNglWxKCVnD9wd48CBokeXEbw>
- 柯慧貞 (2006)。全國大專校院學生藥物使用盛行率與其相關心理社會因素之研究。衛生福利部前管制藥品管理局專題研究計畫成果報告。計畫編號：DOH95-NNB-1013。
- 柯慧貞 (2007)。全國大專校院學生藥物使用盛行率與其相關心理社會因素之追蹤研究。衛生福利部前管制藥品管理局九十五年委託研究報告。
- 食品藥物管理署 (2010)。第 4 次防毒組專案報告。新興毒品監測機制及先驅化學品管制對策。2012 年 10 月 9 日，取自：http://fda2012.webfuture.com.tw/upload/133/核定_第4次防毒組專案報告內容990112_1.pdf
- 教育部 (2011)。教育部藥物濫用學生個案輔導管理系統。2016 年 12 月 12 日，取自：https://www.ptc.edu.tw%2Fptc_files%2Ffile_download%2F87c8df5d2aa04e9131a375552b54ec9d-&ei=OfKoUofQPQqZiAeesoDQDA&usg=AFQjCNFeKYL4GvtzZMX2hhZEutEb70krq
- 莊弘毅 (2009) 以地區為基礎之藥物濫用流行病學整合研究。衛生福利部 97 年度委託研究計畫。
- 陳快樂 (2007) 海洛因濫用盛行率之估計 - 以桃園縣及臺南縣初探。行政院衛生署管制藥品管理局。
- 陳宜民 (2006)。台灣地區監所受刑人藥物濫用行為調查及其感染 HIV-1 和罹患其他共病之流行病學研究。行政院衛生署管制藥品管理局科技研究發展計畫 (編號：DOH-95-NNB-1036)。台北：衛生署。
- 陳為堅 (2002)。街頭青少年的藥物濫用調查。衛生福利部前管制藥品管理局九十一年度委託研究報告。
- 陳為堅 (2003)。台北地區青少年藥物濫用調查：全台灣調查之先導研究。台灣衛生福利部前管制藥品管理局 2003 年度委託研究報告。
- 陳為堅 (2004)。全國青少年非法藥物使用調查。衛生福利部前管制藥品管理局九十三年度委託研究報告。
- 陳為堅 (2005)。全國青少年非法藥物使用調查 (第二年)。衛生福利部前管制藥品管理局九十四年委託研究報告
- 陳為堅 (2006)。全國青少年非法藥物使用調查 - 第 3 年。衛生福利部前管制藥品管理局 95 年度委託研究報告，計畫編號：DOH95-NNB-1012。
- 湯文琦 (2008)。警察機關執行出矯治機構毒品人口應受尿液採驗制度之研究。國立臺北大學，新北市。2013 年 12 月 12 日，取自：<http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi?o=dnclcdr&s=id=%22096NTPU0102005%22.&searchmode=basic>
- 黃英家、林柏煌、宋維村、黃介良、陳玲慧、廖敦正 (2009) 雲林地區藥物濫用流行病學整合性研究 (一)。衛生福利部九十七年度委託研究計畫。
- 黃鈺雯 (2012) 個人資料蒐集於刑事偵查之爭議。(碩士)，國立政治大學，台北市。取自：<http://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/g32/gswweb.cgi?o=dnclcdr&s=id=%22100NCCU5194046%22.&searchmode=basic>
- 楊士隆、戴伸峰、曾淑萍 (2010)。全國高危險族群非法藥物使用盛行率調查，衛生福利部食品藥物管理署 99 年度委託研究計畫。
- 楊士隆、戴伸峰、曾淑萍 (2011)。台灣成人受刑人入獄前非法藥物使用之盛行率調查，犯罪學期刊，第十四卷第二期。
- 楊士 (2006)。我國反毒政策檢討。2006 年毒品與防治研討會，中華民國犯罪學學會主辦。
- 楊士隆 (2007)。刑法重刑化規範對犯罪人再犯嚇阻效能之研究－受刑人之觀點。犯罪矯正國際研討

- 會，法務部、國立中正大學主辦。
- 楊士隆（2007）。建立我國藥物濫用人口之資料交換與共享資料庫平台之看法。研考雙月刊第三十一卷第六期，行政院研究發展考核委員會印行。
- 楊士隆（2007）。國內外毒品監測之作為與比較。犯罪問題與對策國際研討會，中華民國犯罪學學會主辦。
- 楊士隆、吳齊殷、樓文達、戴伸峰、李宗憲（2012）。藥物濫用人口流行病學快速監測與預警模式調查研究 - 以高雄市為例，行政院衛生署食品藥物管理局委託研究。
- 楊士隆、李思賢等著（2012）。《藥物濫用、毒品與防治》。台北：五南
- 楊士隆、戴伸峰、曾淑萍（2011）。台灣成人受刑人入獄前非法藥物使用之盛行率調查，犯罪學期刊第十四卷第二期，中華民國犯罪學學會印行。
- 楊士隆、戴伸峰、曾淑萍（2014-2017）。青少年非法藥物使用調查研究 - 以新北市、台中市、高雄市為例。科技部專題研究計畫，編號 2014-2410-H-194-097-SS3。
- 監察院（2003）。「毒品糾正案」。監察院公報，2431期，2003年。
- 潘俊宏（2004）。以時間 - 事件發生法估計台北市之海洛因活躍使用者盛行率。國立臺灣大學流行。
- 衛生福利部（2016）。毒藥品防制議題資料分析成果。第22次行政院毒品防制會報。2016年10月15日，取自：<http://antidrug.moj.gov.tw/dl-1298-7a8851a4-5b0c-47e9-a8dc-943d0d9e483f.html>
- 衛生福利部國民健康局、前管制藥品管理局、國家衛生研究院（2006）。2005年國民健康訪問暨藥物濫用調查。衛生福利部。
- 鄭泰安（1999）。青少年藥物濫用之追蹤研究，台灣衛生福利部八十八年度委託研究報告。
- 賴滄海（2006）。由尿液檢驗監測國內新興濫用藥物一大麻、MDMA、FM2等。衛生福利部管藥物濫用調查。衛生福利部，2006。
- 二、英文部分
- ADAM (U.S.A) Page. (2011). Retrieved July 14, 2013, from the World Wide Web: <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/adam/welcome.html>
- Australian Institute of Criminology Research and Public Policy Series (2010). Retrieved July 22, 2013, from the World Wide Web: <https://www.aic.gov.au/documents/C/1/0/%7BC107C651-277D-4C1B-B025-6C70F040538E%7DRPP11.pdf>
- Community Monitoring Systems: Tracking and Improving the Well-Being of America's Children and Adolescents. (2010). Retrieved July 22, 2013, from the World Wide Web: <http://www.drugabuse.gov/pubs/cms/>
- Department of Health and Human Services .(2011, April). Drug Abuse Warning Network, Retrieved July 22, 2012, from the World Wide Web: <http://dawninfo.samhsa.gov/>
- DUMA (Australia, AIC), Page. (2011). Retrieved July 25, 2013, from the World Wide Web: <http://www.aic.gov.au/research/duma/about.html>
- EMCDDA, Page. (2011). Retrieved July 25, 2013, from the World Wide Web: <http://www.emcdda.europa.eu/>
- Home Office. United Kingdom. Retrieved July 22, 2013, from the World Wide Web: <http://www.homeoffice.gov.uk/drugs/acmd/>
- Key Features of an Ideal Community Monitoring Systems. (2010). Retrieved September 13, 2013, from the World Wide Web: <http://www.drugabuse.gov/pubs/cms/>
- National Institute on Drug Abuse. (NIDA, 2011). NIDA Drug Facts: High School and Youth Trends. Retrieved October 9, 2012, from the World Wide Web: <http://www.drugabuse.gov/publications/drugfacts/high-school-youth-trends>
- SAMHDA . (2011). Retrieved July 22, 2012, from the World Wide Web:<http://www.icpsr.umich.edu/SAMHDA/>
- United Nations New York, 2002. Retrieved July 22, 2013, from the World Wide Web: www.unodc.org/pdf/gap_global-workshop-report.pdf
- United Nations Office on Drug and Crime (2010). Annual Report 2010. United Nations New York: Author. Retrieved January 25, 2012, from the World Wide Web: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2010.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2003). Developing an integrated drug information system. http://www.unodc.org/documents/GAP/GAP%20toolkit%20module%201%20final%20ENGLISH_E-book.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime.(UNODC, 2003). Developing an integrated drug information system. United Nations New York: Author. Retrieved January 25, 2012, from the World Wide Web: http://www.unodc.org/documents/GAP/GAP%20toolkit%20module%201%20final%20ENGLISH_E-book.pdf
- Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think. Houghton Mifflin Harcourt.

駐外國及國際組織執法聯絡官之分析與比較¹

孟維德²

摘 要

國際社會受全球化效應的影響，跨國犯罪呈現日益嚴重的趨勢，各國執法機關憑一己之力已難以全盤掌握偵防線索及瓦解組織犯罪集團。面對犯罪之國際化、組織化及科技化，各國執法機關無法僅於國內管轄區蒐集犯罪情資，必須主動進行跨國執法合作，延伸打擊犯罪的範圍。儘管目前已有諸如國際刑警組織等執法合作機制，建構跨國的犯罪情資交流系統，對於國際社會打擊跨國犯罪顯有助益。然而，該種情資交流系統仍無法涵蓋國際執法合作的所有需求。例如，打擊跨國組織犯罪集團的「多邊同步執法行動」，更需要更即時、更有彈性的聯絡管道。針對此種情況，聯絡官機制即可予以有效的協助與補強。由於我國受到國際政治的影響，使得我國參與國際執法合作組織的正當性及方便性因而受影響，聯絡官機制反而成為我國推動國際執法合作的重要管道。因此，對於聯絡官機制類型、角色、職務、在各國不同司法制度下所遭遇的困境及未來發展等議題的探討，將有助於我國推動國際執法合作事務，提升跨國犯罪防制的效能。

關鍵詞：執法聯絡官，國際執法合作，跨國犯罪，犯罪情資交換

The Analysis and Comparison of Overseas Liaison Officer and Liaison Officer in International Organization³

Mon, Wei-Teh⁴

ABSTRACT

Under the impact of globalization effect, transnational crimes seem to become serious gradually. Law enforcement agencies of all countries are not able to control complete investigation and prevention clues to dismantle organized crime group by themselves. Therefore, with respect to crime's internationalized, organized and technological feature, law enforcement agencies should not only collect criminal intelligence within domestic jurisdiction. Transnational law enforcement cooperation and spread of crime-fighting scope become necessary. Despite the enhanced and expanded information exchange facilities available through Interpol and other cooperation organizations contributing international society against transnational crimes, these information exchange systems are still not enough to satisfy all needs of international law enforcement cooperation. For example, multilateral and simultaneous law enforcement operation, in fighting transnational organized crime, needs more immediate and flexible liaison channels. In case of this situation, liaison

* 本文為行政院科技部補助專題研究「跨國組織犯罪模式及國際執法合作策略之實證研究」(計畫編號: MOST 106-2410-H-015-003-MY3)的部分成果,作者為計畫主持人,並對行政院科技部提供之研究補助特申謝忱。

² 中央警察大學外事警察學系暨研究所教授,亞洲犯罪學學會秘書長,中華民國犯罪學學會理事。

³ This article is a portion of "An Empirical Research on Crime Pattern and International Law Enforcement Cooperation Strategy of Transnational Organized Crime" sponsored by the Ministry of Science and Technology, Taiwan (MOST 106-2410-H-015-003-MY3).

⁴ Professor, Department and Graduate School of Foreign Affairs Police, Central Police University. Secretary General, the Asian Criminological Society.

officer system can assist and compensate effectively. Since the challenge of international politics, Taiwan encounters difficulties in participating international cooperation organizations of law enforcement. Liaison officer system accordingly becomes the primary approach of international law enforcement cooperation in Taiwan. Through exploration of the type, role, function, challenge and future development of liaison officer system, this article intends to reveal enlightenment to law enforcement agencies in Taiwan.

Key words: Law Enforcement Liaison Officer, International Law Enforcement Cooperation, Transnational Crime, Criminal Intelligence Exchange

壹、前言

隨著全球化趨勢，世界邁向地球村，犯罪已無國界區隔，犯罪者利用交通及通訊科技的便利，跨國操作犯罪，從事諸如人口販運、毒品販運、白領與經濟犯罪、走私槍械，甚至擄人勒贖等犯罪活動。另國內通緝人犯也藉由各種旅運工具潛逃至海外，躲避法律制裁，嚴重衝擊司法威信與社會治安（曹俊漢，2009；孟維德，2016）。為有效遏止跨國犯罪，追緝外逃要犯，近年我國執法機關積極強化打擊跨國犯罪的能力，尋求建立國際執法合作的管道，將國內治安維護網絡延伸至國外。

由於受到特殊國際政治的影響，我國現今仍不易加入國際執法合作組織成為會員國。儘管如此，執法部門仍積極透過各種管道架構國際聯絡體系。目前，行政院海岸巡防署、法務部調查局、內政部警政署及移民署均於特定國家派有駐外人員，持續加強與擴大互惠互信的情資交流網絡，並透過任何可能途徑與國際刑警組織取得聯繫，也與有關國家的執法部門建立合作管道，例如美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）、緝毒署（Drug Enforcement Administration, DEA），以及印尼、泰國、越南、菲律賓、馬來新亞、澳洲等國執法機關，設法自國外蒐集跨國詐欺、槍枝走私、毒品販運、人口販運及洗錢等跨國犯罪的情資。本文即針對聯絡官機制的類型、角色、職務、在各國不同司法制度下所遭遇的困境及未來發展等議題進行探討，並以與我國聯絡官機制類似的美國聯邦調查局駐外人員方案為例，期對我國推動國際執法合作提供參考。

貳、駐外國執法聯絡官

近年來，在國際刑警組織及許多新興區域性執

法合作組織（如歐盟執法合作組織）的積極推動下，國際執法合作的品質與數量雖有大幅提高，但雙邊聯絡的派駐行動仍然持續發展中。諸如「毒品聯絡官」（Drug Liaison Officers, DLOs）、「犯罪聯絡官」（Crime Liaison Officers, CLOs）、「駐外法務專員」（Legal Attachés）、「執法聯絡官」（Law Enforcement Liaison Officers）等，不論在區域性或全球性執法合作行動上，都扮演著重要角色。

首先，本文將探討「駐外國執法聯絡官」（Overseas Liaison Officers, OLOs，以下簡稱駐外聯絡官）制度的歷史脈絡，以及何以該機制與其他執法交流管道呈現互補而非競爭的關係。這有助於瞭解駐外聯絡官所扮演的角色，以及為何許多國家願意擔負昂貴的經費支出，發展駐外聯絡官的合作網絡。

一、駐外聯絡官的緣起與發展

過去，國際執法合作的大多數行動均聚焦在蒐集已發現或偵破之案件的證據，作為起訴犯罪者的要件。欲促進此種合作行動，請求協助函（rogatory letters）以及在國際刑警組織架構下執法部門對執法部門的回應機制，就足以應付相關的需求。1960年代，國際交通日益便利且費用逐漸親民，伴隨發生了一些涉及國際層面的犯罪，促使司法管轄區之間情資交換數量增加（Allum & Gilmour, 2015）。直至諸如跨國毒品販運等重大犯罪迅速竄起後，突顯出需要另一種不同的國際執法合作型式。

為有效遏止重大毒品販運案件及起訴販毒者，在逮捕及扣押行動前就需規劃妥適的合作方案，分布在多個司法管轄區的執法機關需同步採取執法行動，而透過國際刑警組織的國家中央局（National Central Bureau, NBC）機制不見得是最有效率的聯絡通訊方式。執法人員尚未完整掌握案件之前，經由

請求協助函獲取情資往往使執法行動面臨提前曝光的風險，並且對於機動性高的調查行動而言，此種方式也過於緩慢、耗時。

許多國家在軍事及貿易領域的國際合作，早已有派駐人員至海外大使館工作的經驗，所以欲將駐外聯絡架構擴展至執法領域，相對的並不是太困難。美國司法部「緝毒署」成立於 1973 年，在其工作執掌中就明確訂有防制毒品販運的國際合作事項，DEA 非常重視駐外聯絡官的角色功能，並在全球建立緝毒署幹員的聯絡網，包括毒品販運的來源國及中轉國。DEA 駐外聯絡官的功能與優點，很快地吸引許多國家執法機關的注意，諸如加拿大皇家騎警 (Royal Canadian Mounted Police, RCMP)、澳洲聯邦警察 (Australian Federal Police, AFP) 等，另有許多歐盟國家 (包括法國、德國和荷蘭等) 也都先後仿效。儘管國際社會陸續建立了一些新興的情資交流管道 (如歐盟警察組織)，國際刑警組織也改善了其情資交流系統提昇反應效率，但在過去四十多年，聯絡官網絡的發展持續在擴大中 (Abadinsky, 2017)。

雖然，駐外聯絡官如今於駐在國已被視為一種頗為正常的交流合作管道，然而接受此種做法並不是一蹴可幾的。事實上，聯絡官的概念在最初時，曾受到質疑甚至敵視。

二、駐外聯絡官的職責

各國執法機關並沒有設立專任的聯絡官，通常是從現職人員中徵調，任期一任約為 3 至 4 年。聯絡官應具備良好的外語能力，能以駐在國的語言進行交流工作。駐外聯絡官通常被視為執行外交相關任務的專業人員，派在駐外機構 (外館) 服務。

需注意的是，駐外聯絡官於駐在國並無執行偵查的權力，他們只能聯絡及請求當地執法機關提供協助。這種「請求」協助的職能通常可以解釋為「建議」，但不能解釋為「要求」。駐外聯絡官可能身兼許多不同的角色與責任，但主要有兩大職責 (Albanese, 2015)：

(一) 處理「轉介案件」(referred cases)：協調駐在國執法機關對聯絡官所屬國所發動的調查提供

協助，在駐外聯絡官向駐在國通報相關情資、請求協助之前，駐在國執法機關可能並不知曉該「轉介案件」。

(二) 處理「發現案件」(discovered cases)：從駐在國所發動的執法行動中發現連結線索，該連結線索很可能發展至國際層面，特別是涉及聯絡官的所屬國家。在駐外聯絡官回報所屬國執法機關之前，所屬國執法機關可能尚未發現該「發現案件」。

對於「轉介案件」的處理，駐外聯絡官愈早涉入調查行動通常效果愈好。當然，有賴於調查行動的主導機構 (聯絡官的本國執法機關) 願意坦然分享情資給駐外聯絡官，並且隨時讓聯絡官知曉調查工作的進展。在國際執法合作的領域，為獲得駐在國執法機關的充分合作，關鍵情資的分享必須完整。然而，與外國執法機關分享情資的必要性，通常只有駐外聯絡官本人最瞭解，對於國內其他執法人員而言，往往難以接受關鍵情資須與外人全面分享的事實。大多數執法人員甚少與他人分享情資，就算不得已必須與他人分享情資，也都盡可能限制在「對方需要知道」的範圍。雖然，駐外聯絡官也熟悉此原則，但現實情況是，若不與外國執法機構進行充分、坦誠的情資交流，雙方將無法建立信任關係，長期下來必定無法與駐在國執法機構維持穩固的合作關係。

駐外聯絡官不應提供不實情報給駐在國的合作伙伴，因為這種欺騙手法終將被識破。例如，過去某國駐外聯絡官曾處理一件船隻走私毒品的轉介案件，並向駐在國執法機關請求協助，以持續對接洽船隻的嫌疑犯進行監控。聯絡官告知駐在國合作伙伴，他相信所接獲的情資，指出該船隻目前位於某遊艇碼頭。但他沒有告知對方，前一天他曾特地前往碼頭現場，親眼目擊該可疑船隻確實停泊在那裡，並且偽裝成遊客拍下該船照片，也將照片傳回本國的執法機關。之後，執法合作行動展開，在該船啟程後，經過幾個月的跟監，並執行逮捕行動，查獲數量龐大的毒品，逮捕了數名嫌犯。有關人員在整理起訴文件時，該駐外聯絡官所拍攝的照片被放在請求協助函中一併寄給駐在國司法人員，作為證據的一部分。顯然，該駐外聯絡官並不是「相信」

所接獲的情資，而是已經親自確認船隻停靠碼頭的事實。他所犯下的錯誤，包括未經授權執行監控、拍照，並欺瞞駐在國執法人員。慶幸的是，在該案結束後，雙方又重新恢復信任關係，駐在國也沒有要求該名聯絡官撤離駐在國，此例正說明暗地從事未經授權活動的風險 (Brown, 2008)。

為使駐外聯絡官能夠產生最大效益，駐外聯絡官應與本國派遣機關及駐在國執法機關保持高度的相互信任關係。但在實務上，聯絡官通常不易說服本國派遣機關，「己方」所有情資有共享的必要。大多數本國執法機關的人員仍奉行那句古老的格言——「分享情資就等於喪失優勢」(intelligence shared is advantage lost)。在國際執法合作的領域，此種狹隘觀點並非是有利的。

對於「發現案件」的處理，駐外聯絡官需與駐在國負責國際調查行動之執法機關建立堅實的互動關係。理想上，由於雙方已建立良好的互信關係，前述駐在國執法機關會儘速接觸聯絡官，與聯絡官分享他們所掌握的情資。這種情資交換關係，最常發生在駐在國執法人員對嫌犯進行監聽時，發現與聯絡官所屬國家有關的犯罪活動。監聽行動常會揭露嫌犯與海外共犯聯繫的情資，例如嫌犯聯繫毒品販運的最終接貨者。駐在國若發現新情資或展開新執法行動，也應立即與該聯絡官研商，確保聯絡官所屬國的執法機關能夠同步展開調查行動。並在行動過程中持續分享情資，雙方合作制訂重要決策，以提昇調查工作及執行逮捕行動的效能 (von Lampe, 2016)。雖然，後續為準備起訴的證據匯集工作必須經由司法程序 (如請求協助函)，但在逮捕行動前，若能盡可能完備情資匯集工作，可使相關司法程序順利進行。

然而，針對毒品販運案件，目前仍有兩項難題阻礙駐外聯絡官進行充分的情資交換。第一，駐在國針對販毒行為如果有科處死刑的法律，那麼當聯絡官接獲情資，得知販毒者將前往該國，聯絡官可能不願意告知駐在國相關犯罪情資。因為向駐在國執法機關所提出的任何合作請求，都可能造成該販毒者被逮捕及判處死刑。過去幾十年來，許多運毒者並不知道自己幫販毒集團攜帶毒品，而且這些運

毒者很多是一般的正常年輕人。駐外聯絡官若因交換犯罪情資而導致逮捕運毒者及將其判處死刑，極可能引發社會大眾的質疑與不滿。此問題雖無普遍性的解決方法，但欲解決問題，已由執法層面延伸至政治層面，即兩國可藉由簽訂雙邊協定，防止該情況發生。例如，A 與 B 兩國簽訂協定，述明若 A 國傳遞自己國人販運毒品的情資給 B 國，B 國根據情資逮捕該 A 國人民後，不應對其判處死刑 (Brown, 2008)。若無類似協定，駐外聯絡官將難以避免此情況的困擾，影響駐外執法合作行動。

另一個阻礙駐外聯絡官向駐在國分享情資的潛在難題，與「控制下交付」(controlled delivery) 有關。理論上，批准 1988 年聯合國禁止非法販運麻醉藥品及影響物質公約 (The U.N. Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988) 的國家，應透過立法而實施控制下交付 (孟維德、江世雄、張維容, 2011)。但事實不然，因為部分國家的執法人員必須依自己國家的法律規定對正在犯罪的現行犯進行逮捕，而讓派駐在這些國家的聯絡官感到為難。若聯絡官將運毒者情資告知駐在國執法機關，並請求協助監控，那麼將擔負駐在國執法人員臨時放棄監控而直接逮捕運毒者的風險。迴避此風險的作法，就是暫時不知會駐在國執法機關，造成所謂的「非控制下交付」(uncontrolled delivery)。但隱瞞情資的行為難以保證不會曝光，隨之而來的風險，就是可能損及兩國間的合作關係 (Brandl, 2014; Lyman, 2017)。

當運毒者為聯絡官本國所派遣的臥底警探時，前述難題可能更加複雜。在此情況下，聯絡官未獲得駐在國政府正式同意該行動方案 (臥底偵查) 前，不應允許臥底警探前往該駐在國。而此同意通常需要執法機關高層首肯，甚至是部長的層級 (Allum & Gilmour, 2015)。

在培養及運用線民方面，駐外聯絡官也經常面臨一些困難。某些駐在國禁止執法人員從事此種活動，有些駐在國則是在事先授權的情況下允許聯絡官從事線民活動，其餘立場未定的國家則是根據雙方簽訂的聯絡官行動規範來處理。大多數駐外聯絡官的派任，需經駐在國外交部的核准，聯絡官於駐

在國的行動規範，也需經駐在國外交部的核准。駐外聯絡官不得從事間諜活動，他們與駐在國執法機關的互動關係必須透明化，駐外聯絡官不應在事先未通知駐在國執法機關之前，私自詢問駐在國人民以獲取犯罪情資。

在一些違禁品販運（如毒品販運）的來源國，偶而會有當地人出現在外館（大使館）門前，希望與外館工作人員見面說話。外館人員常稱其為「不速之客」，他們向外館人員提供情資，說明自己被他人要求攜帶毒品出境，他們提供情資的目的經常是為了換取財務報酬。採信這些「不速之客」的表述繼而採取後續行動，很可能面臨許多難題，而且問題所涉及的國家，可能不只是聯絡官本國與駐在國，因此處理不速之客的意見需非常謹慎。就駐在國執法機關而言，他們必然亟欲查明當初究竟是誰曾經與這些不速之客（密告者）接觸，以及任何有助於在當地執行逮捕及扣押行動的情資。如果達成協議允許密告者啟程離開駐在國充當運毒者運送毒品，那麼責任將轉移至駐外聯絡官的身上，他們必須確保扮演「參與線民」（participating informant）的密告者能夠安全過境運送路線中的國家（通常搭乘民航客機），並確保密告者及其所攜帶的毒品是處於監控之下。由於在實務上面臨很多困難，有些國家主張毒品應該由執法人員攜帶，抵達最終目的地後再將毒貨交給參與線民。相關難題還不止於此，在其後所有的訴訟程序中，參與線民極可能遭受控訴，該參與線民的身分未必能在其後的司法程序中受到保護，而且任何提供線民的報酬，也都難以避免讓線民的動機及廉潔遭受質疑（孟維德，2017）。

前述有關「不速之客」的例子，不僅是探討國際執法合作問題的好實例，也是瞭解駐外聯絡官功能和價值的好實例。派遣我方執法人員到當地評估執法行動方案的風險及效益，並直接與當地執法人員討論相關議題，這種做法所產生的效益，可說是無價的。若無駐外聯絡官的參與及協助，許多跨國犯罪案件能否順利處理，實令人懷疑。

三、駐外聯絡官與其他國際執法合作機制的合作

在國際社會，駐外聯絡官的合作模式創立至今

已超過 40 年，由於先例和經驗的累積，以及政府間的協定架構，駐外聯絡官的角色和職責呈現多元發展與變化。儘管現今有諸多國際執法合作管道，而且彼此間存有競爭關係，但駐外聯絡官網絡的形成，直接證明了駐外聯絡官的價值，這也是為什麼此種成本高昂的執法合作管道得以持續擴張的原因。雖然，國際社會已建有完善且成效卓越的駐外聯絡官網絡，但仍有部分人士堅信只有國際刑警組織、歐盟警察組織等組織才是真正有效的國際執法合作機制。事實上，這是因為不瞭解駐外聯絡官的職責而產生的誤解。

外派駐外聯絡官的國家應該先釐清各種國際合作管道的角色與功能，減少各管道之間的角色及功能衝突，謹慎改善各管道之間的協調與合作，更重要的是在國內需建立一個單位，透過該單位匯集所有從境外傳入國內或由國內傳至境外的國際協助請求。該單位具有明確職責，就是為每一件國際協助請求選擇最妥適的處理管道。執法行動很可能因為進展至不同階段，需要使用不同的國際合作管道，但所有的情資交流必須匯集於一點，否則將無法妥善管理複雜的情資及相關執法行動（Lemieux, 2010）。此種思維源自歐盟警察組織公約（Europol Convention）的設計者，但就算在歐盟，仍有國家將駐外聯絡官的回報總部、歐盟警察組織的國內對口單位、國際刑警組織的國家中央局，分別設於不同機構（甚至隸屬不同的部，ministry）。

駐外聯絡官如果知道自己正在處理的查詢事項，同時也被傳遞至駐在國的執法機關，將會使駐外聯絡官感到為難，這通常是因為發出請求的機關為求快而簡化既有程序。一個具權威的國內單位（即前述之單位）便可解決此問題，但政府必須規定任何國際協助請求一定要經由此單位處理，並非僅是建議經由此單位處理而已。這種制度才能確保駐外聯絡官只需處理適合他們角色職責的協助請求，減少與國外機構紊亂接觸之下所造成的工作重疊現象。

近年來，駐外聯絡官網絡已顯現具體成效，尤其是在毒品販運的防制方面。駐外聯絡官網絡發展的主要限制，就是成本過高。包括數個相鄰國家（而

不是一個國家)的聯絡官體系,多國共同分擔經費,有助於節省成本,不失為一項創新作為。已建有大駐外聯絡官網絡的國家,或許較不需要此種方案。在可預見的未來,駐外聯絡官網絡將會繼續發展與演進,成為國際執法合作組織(國際刑警組織、歐盟警察組織等)之外另一項重要的合作管道。如何整合各種國際執法合作管道,促進各管道之間的密切合作,將是未來國際執法合作成功的關鍵。

參、駐國際組織執法聯絡官

執法聯絡官參與國際執法合作的類型有兩種,一是派遣聯絡官至外國執行任務,另一則是派遣聯絡官至國際組織,依據共同協商的規範執行任務。第一種類型通常為派在外館工作的執法人員(law enforcement attaché to an embassy,即前所討論之駐外聯絡官),此種聯絡官除身為本國執法機關代表外,亦有協助外館長官(大使)並提供諮詢的職責。前所討論的駐外聯絡官,通常是派任國與駐在國的雙邊合作管道,惟許多國家並沒有足夠資源實施此種執法聯絡官的合作模式,或僅能在有限的條件基礎上推動此種合作模式。

另一方面,多邊合作通常需要透過國際組織始能達成。在眾多國際執法合作組織中,規模最大且制度較完善的國際刑警組織,其情資交流並非透過聯絡官,而是經由會員國的國家中央局彼此直接收發訊息。然而,近年有愈來愈多國家的執法機關著重於區域性執法合作組織,如「歐盟警察組織」(European Police Office, Europol)、「東南歐執法中心」(Southeast European Law Enforcement Center, SELEC)及「東協警察組織」(Association of Southeast Asian Nations Chiefs of National Police, ASEANAPOL),這些區域性執法合作組織集合各會員國執法機關代表,建構出一種有助於他們面對面共同工作的合作平臺。這些組織對於防制跨國犯罪發揮了重要功能,它們在區域國家間推行共同規範,提高執法效率,並傳播防制跨國犯罪的知識與經驗(Ass, 2013; Casey, 2010)。這些組織擴大了個別國家的執法範圍,並為財政不寬裕、無法獨立建構雙邊合作架構的國家,提供一個經濟且有效的合作機

會。第二種類型的警察聯絡官,就是派駐至國際組織的聯絡官(以下簡稱駐國際組織聯絡官),也就是本節的探討焦點。

國際組織的成立係根據特定的法律文件為基礎,會員國在文件中承認該組織的國際地位與角色。派駐在該組織工作的執法聯絡官,都必須根據前述法律文件執行工作,同時也必須嚴格遵守各自國內的法律。因此,前述法律文件必須明確界定駐國際組織聯絡官的職責和權力範圍,以及聯絡官應處理的犯罪類型、等級及複雜程度。例如,駐歐盟警察組織聯絡官目前僅可以處理影響兩個以上歐盟會員國的重大跨國組織犯罪,而駐東南歐跨境犯罪防制中心聯絡官則可處理所有涉及跨境性質的重大犯罪案件。

一、交換情資

稱職的駐國際組織聯絡官應促進及引導跨國執法合作,而且應該長期與國際組織中來自他國的聯絡官建立並保持暢通的聯繫管道。駐國際組織聯絡官的重要工作包括:協助本國在發送國際協助請求函之前備妥所需要的資料及文件、協助國際組織確定任務優先順序、針對個案應採取的回應作為提供專業建議等。為了提供最完善的諮詢服務,駐國際組織聯絡官還需要熟稔本國有哪些刑事司法制度、程序、規章及設施等可供他國派來的聯絡官參考及運用。

駐國際組織聯絡官經手處理的情資交換範圍相當廣泛,從單一事件的簡單回應訊息(僅「是」或「不是」的回應)到長期調查工作所需要的情資交換(可能為期數個月之久,並且隨調查工作的發展而愈加複雜,甚至關注焦點隨案情發展而改變)都包含在內。當剛接獲情資時,由於無法精準預測該情資將調查行動導向何處或衍生出多麼複雜的案情,因此駐國際組織聯絡官不應自滿於現階段所獲得的情資。

此外,駐國際組織聯絡官也不應被動接受資訊,為發揮其職能,駐國際組織聯絡官應具備主動探索的工作態度,除一方面進行所謂的「環境掃描」(即詳細檢視環境中所發生的事件),另一方

面還需針對特定的跨國犯罪案件進行個案研究。駐國際組織聯絡官在與他國工作夥伴交流情資之前，應該先設法對犯罪事實進行分析與瞭解。為達此目的，駐國際組織聯絡官必須掌握案情的最新發展，並獲得本國執法機關人員的協助，能方便使用本國犯罪資料庫及網際網路資源等，如此才能順利分析及確認犯罪事實（Zagaris, 2010）。實務經驗顯示，駐國際組織聯絡官並非總是可以獲得或被提供所需要的任何協助。

駐國際組織聯絡官也不應過於專注於微觀層面，而應同時考量宏觀層面並致力培養個人的研析能力，以清楚掌握國際事件對自己國家的影響。這種針對事件初期發展階段的分析工作，有助於國內有關當局調整其資源配置與執法策略，有效因應可能出現的治安威脅。當然，該項工作得以順利完成，有賴於政府及各級執法機關是否願意採納駐國際組織聯絡官的建議，並予以適當回應。

除了傳遞情資這項主要職能之外，駐國際組織聯絡官還有其他幾項經常性的工作職責。根據請求協助函的授權範圍，駐國際組織聯絡官通常會被要求協助檢察官起訴及法官審理事宜，這些工作包括（Albanese, 2017; Brandl, 2014）：

- （一）確認嫌犯所在地點，安排逮捕行動。
- （二）確認證人及訪談證人。
- （三）蒐集新證據。
- （四）支援引渡程序。
- （五）接洽國際證人，協助安排旅程。

未依照國際認可的程序，不當或未使用請求協助函，可能導致令人沮喪但可事先預防的結果，底下是一實例。一名曾在澳洲被羈押的恐怖主義嫌犯企圖返回其祖國－印度，澳洲聯邦警察派出調查人員前往印度，在當地進行調查時遭遇挫敗，印度執法機關拒絕在澳洲有關當局未完備簽署請求協助函的情況下分享情資。儘管媒體嚴厲批評印度有關當局，但是印度執法機關只是按照既有且正常的法律程序，反而是澳洲當局應該依規定遵守程序（Brown, 2008）。由於印度執法機關拒絕配合，後來造成起訴該恐怖主義嫌犯時證據不足，起訴程序必須終止的尷尬情況。

二、參加國際會議

駐國際組織的聯絡官，也具備國家代表的職能。他可以接待來自本國的訪客，在會議中提出他的工作報告，或參加各種與其工作有關的會議。有些國際組織每年可能舉行超過百次的會議，對於經濟能力較差的國家，可能無法支付其聯絡官出席各種會議的高額費用。這些會議有各種名稱，如研討會、專題討論會、培訓、工作團隊會議等，通常可歸納為兩種基本類型：策略性的（strategic）及行動性的（operational）會議（孟維德，2017）。

策略性的會議，主要目的在於觀察跨國趨勢、分享新理念、傳播優良實務經驗、建立與強化個人網絡關係等。行動性的會議，則是關注於某項特定的或正在進行中的調查行動。代表機關參加專業型的國際會議，對於駐國際組織聯絡官而言，難免會遭遇一些困難。例如，國家由於經費不足，無法指派本國專家與會，而委派非該領域專家的駐國際組織聯絡官參加專業型的國際會議。在這種情況下，出席會議的駐國際組織聯絡官，所能發揮的功能難免受限，他通常無法逾越會前所接獲的指示，在會議上作出重大決定或提出重大貢獻。

三、聯合調查行動

在世界許多地區，國與國之間的聯合調查行動（joint investigation）行之多年，成效可能也不錯。聯合調查行動不必然是國際組織的專屬，也不必然要駐國際組織聯絡官參與，但聯合調查行動的協調工作，確實非常適合在國際組織的體系中進行。底下實例可說明這個事實。

「奧地利犯罪情資局」（Austrian Criminal Intelligence Service）根據所接獲非法移民及人口販運的有關情資，在國內進行了詳細調查。調查人員訪談了受害者，有系統的跟監及監聽關鍵目標，並且盡可能蒐集奧地利境內犯罪集團的相關情資。發現犯罪集團與國外特定人士的聯繫資料，奧地利執法當局明瞭除非瓦解該犯罪網絡，否則縱使逮捕嫌犯，不久之後該犯罪網絡必定還會重新集結，繼續從事犯罪活動，而且影響範圍將不止於奧地利，很可能擴延至其他國家。因此，在考量一些相關的國際執

法合作組織的適當性之後，奧地利當局選擇與「東南歐執法中心」的管理部門聯繫，藉助該組織以有效與其他相關國家進行多邊合作（Brown, 2008）。奧地利執法當局選擇與東南歐執法中心合作的理由如下：

（一）該犯罪網絡的影響區域，是在東南歐執法中心會員國及觀察國的區域內。

（二）瓦解該犯罪網絡之執法行動的規模，不是奧地利一國資源所能承擔，也不適用於雙邊合作協定的範圍。

（三）該執法行動需在不同國家同步發動。

（四）東南歐執法中心為上述各項需求，提供了最為便利的合作平臺。

情資顯示，該犯罪網絡的組織化程度很高，將來自摩爾達維亞（Moldova）及烏克蘭的民眾，運送過境羅馬尼亞、匈牙利和奧地利，最後載運至西歐國家（主要目的地是德國、義大利、葡萄牙及西班牙）。在此案件中，東南歐執法中心的管理部門接洽了相關國家的聯絡官，再由他們與各自國家處理此類犯罪的執法機關進行協商。在各國同意發動國際聯合行動後，東南歐執法中心為該案舉辦了第一次會議，奧地利執法人員在會議中向其他國家人員簡報奧地利方面針對該犯罪集團所掌握的情資。會議中確定各工作人員的職責與任務，建立情資交流管道，並且指定後續召開會議的地點及日期。值得注意的是，就行動的結構而言，該聯合調查行動雖是由四個國家的執法機關分頭進行，但事實上是透過四個國家派駐在東南歐執法中心的聯絡官彼此合作及分享情資所促成的。之後，東南歐執法中心為該案舉辦了數場會議，在會議中各國代表彼此交換及比對相關情資，並檢視各國調查行動的進展。最後，與會者判定已掌握充分情資及證據，隨後在羅馬尼亞、匈牙利及奧地利同步展開行動，逮捕了 96 名嫌犯（Brown, 2008）。

該合作行動採用了下列數項技術：

（一）針對不同國家所提供的情資進行綜合分析。

（二）廣泛訪談受害者。

（三）人身監控。

（四）攔截監聽固網電話及行動電話（包括將俄羅斯及羅馬尼亞語翻譯成英語）。

（五）運用線民。

（六）對嫌犯的財務狀況進行調查。

行動結束後的檢討與分析得出以下建議，為提昇未來策略的效能，應修訂現行法律及規章以促進執法合作的品質與完整性，並舉辦國與國的聯合記者會說明行動成果，彰顯聯合行動的功能和價值。

四、慎防貪腐

許多實務界人士強調，「信任情資分享」的文化是非常重要的。不幸的是，貪腐的陰影卻一直困擾著刑事司法體系，執行調查行動的執法人員之所以猜疑及隱密的主因，往往是擔憂調查行動因外部影響或干涉而遭腐化。

晉用廉正人員的重要性不言而喻，但建構用以處理和傳輸敏感訊息的安全方法與程序，亦同樣重要。這些方法與程序，通常載明於駐國際組織聯絡官活動規範協議、國際組織協議或輔助議定書等。然而，建構安全的方法與程序仍有許多困難需克服，情資在國際層級的交流需受嚴格管理，當情資傳送至各國國內時，各國處理這些敏感資訊的程序亦需受到嚴格管理。若是合作國家具備完善的情資管理機制，則較可放心與其進行情資交流，若該國的情資管理程序欠完善，那麼情資的交流與保全將有不可預期的風險。使用安全軟體雖可保護並偵測資訊處理時蓄意或過失所造成的錯誤，但前提是資料必須透過電子設備來處理。有些國家使用電腦等電子設備處理資料尚未普及，因此，為書面文件建構完善的監督程序也是非常重要的。

雖罕見且常被忽略，但必須承認的是，當情資由一國傳至另一國時，駐國際組織聯絡官身負守門者職責，很可能成為欲盜取情資之犯罪者的目標。因此，駐國際組織聯絡官的廉潔與操守無疑是關鍵，他們必須要有適當的訓練及配合的機制，以防止貪瀆事件發生。

五、駐國際組織聯絡官之間的合作

在建立合作關係的過程中，簽訂合作文件並非

是終點，而是合作關係的開端，合作不會因為簽訂文件而自動形成。事實上，落實協議的責任大部分是由聯絡官來承擔。駐國際組織聯絡官的最大資產就是自身的信譽，這是他獲取相關知識、經驗及培養團隊工作熱情的最重要媒介。一位聯絡官若可以建立坦誠、友善、身處壓力環境下能夠保持冷靜的好名聲，他國相關人員必然會更願意與其合作，甚至提供額外的協助。駐國際組織聯絡官當可利用對方的善意，但必須注意的是，互惠是合作得以延續的關鍵。對於他國聯絡官的協助請求，如果沒有予以充分與適時的回應，那麼聯絡官的聲譽將大受打擊，情資交流也會迅速終止。駐國際組織聯絡官人際關係網絡的影響力也不應被低估，聯絡官之間的私人互動可使彼此更深入瞭解對方的性格，以及瞭解對方在自己國家所面臨的個人及專業挑戰。

六、各國的文化壁壘與合作效益

有時要說服國家執法機關高層長官支持某特定調查行動是頗為困難的，理由是這些高層長官必須明智分配其所掌握的有限資源及預算。如果某調查行動對於外國合作夥伴（他國聯絡官）是很重要的，但與國內治安關聯不大，此時便突顯國與國互惠（國家利益）的重要性。國家層級的機關若無實踐國際合作文件的內容，可說是國際執法合作失敗的主因之一。而不同國家聯絡官之間的合作，有時比不同國家執法機關之間的合作更具效能。各國派駐國際組織的聯絡官應體認，防制跨國犯罪不僅互蒙其利，同時也是一項共同義務。

由於大多數國家執法機關的任務與職責相似，所以不同國家的執法文化有其相似之處。然而，各國擁有自己的特殊文化，影響執法體系的發展，不同國家的執法文化自然也有差異之處。國際執法合作方案應該盡可能強調彼此相似之處，減少潛在衝突。隨著國際執法合作的發展，新的國際執法文化也正逐漸形成。雖然，目前尚處於萌芽階段，但嘗試發展跨文化理解（intercultural understanding）的努力，將有助於加速國際執法文化的發展，以及保存最重要的共同價值觀（Friedrichs, 2014; Lyman & Potter, 2014）。國家層級執法機關的高層長官應了

解，駐國際組織聯絡官可說是集合知識、相互理解及實務經驗於一體的豐富資源，在國際執法文化的發展過程中，駐國際組織聯絡官扮演非常重要的角色。

肆、駐外國聯絡官與駐國際組織聯絡官之比較

綜觀執法聯絡官的型態，可分為駐外國聯絡官（通常以外交人員身分派在外館工作）及駐國際組織聯絡官。駐外國聯絡官是兩國間雙邊執法合作最為快速便捷的管道，但其運作成本較高，財政不佳的國家較難適用。駐國際組織聯絡官屬多邊執法合作機制，其運作成本由多國共同承擔，較為經濟。針對兩種型態聯絡官的發展緣起、合作性質、經費、主要職責及面臨挑戰，臚列於表一。

伍、實例介紹 – 以美國聯邦調查局駐外聯絡官為例

由於我國的駐外聯絡官機制與美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）類似，故本節乃以該局駐外聯絡官為例說明。美國聯邦調查局在國際執法合作的領域具有悠久的歷史，該局最早是在 1940 年派員至美國駐墨西哥大使館，現已在全球成立了 79 個辦事處和分處，而亞洲地區辦事處及分處的分布如表二。為發展和維護美國的國際執法合作關係，聯邦調查局投入了大量人力及財力資源，此作為顯著提升了聯邦調查局的犯罪偵查效能。

聯邦調查局前局長 Robert S. Mueller, III 任內積極推動駐外聯絡事務，曾表述如下：

「犯罪全球化的現象，無論是恐怖主義、違禁品與人口販運、網絡犯罪等，再再都需要整合世界各國的執法力量始能有效防制。這意味必須讓我們的人員直接在海外與外國執法人員針對共同關切的案件彼此合作，不僅是解決已發生的犯罪，同時也要預防犯罪的發生，以及進行即時的情資分享與交換（Brown, 2008: 110）。」

美國聯邦調查局「國際及駐外使館法務專員方案」（FBI's International and Legal Attaché Program）的任務，主要是透過與外國執法及情資機關所建立

表一 駐外國聯絡官與駐國際組織聯絡官的比較

聯絡官類型 項目	駐外國聯絡官	駐國際組織聯絡官
發展緣起	為有效遏止重大毒品販運案件及起訴販毒者，在逮捕及扣押行動前需規劃妥適的合作方案，分布在多個司法管轄區的執法機關需同步採取執法行動，而透過國際刑警組織的國家中央局（NBC）機制未必是最有效率的聯絡方式。執法人員尚未完整掌握案情之前，經由請求協助函獲取情資往往使執法行動提前曝光，並且對機動性高的調查行動，此方式也過於緩慢，駐外國聯絡官的角色因運而生。	駐外國聯絡官屬雙邊合作機制，運作經費高昂。區域性國際執法合作組織為許多財政有限、無法獨立建構雙邊合作架構的國家提供一個共同合作的平臺，擴大了個別國家的執法範圍，派駐至國際執法合作組織的警察聯絡官因運而生。
合作性質	雙邊合作。	多邊合作。
經費	派任國獨立負擔，成本較高	多國（合作組織會員國）共同負擔，成本較低。
主要職責	駐外國聯絡官於駐在國並無執行偵查的權力，僅能聯絡及請求當地執法機關提供協助。其主要職責為： <ul style="list-style-type: none"> 處理轉介案件：協調駐在國執法機關對聯絡官所屬國所發動的調查提供協助。 處理發現案件：從駐在國所發動的執法行動中發現連結線索，該連結線索極可能發展至國際層面，特別是涉及聯絡官的所屬國家。 	駐國際組織聯絡官必須根據成立該國際組織的法律文件來執行工作，同時也必須遵守自己國家的法律。其主要職責為： <ul style="list-style-type: none"> 分享情資：協助本國發送國際協助請求函前備妥資料及文件、協助國際組織確定任務優先順序、針對個案應採取的回應提供建議，查詢各國刑事司法制度、規章，研析國際局勢以建議國內執法策略的擬定與執行。 規劃與協助聯合調查行動。
面臨挑戰	<ul style="list-style-type: none"> 駐外國聯絡官通報的情資造成本國犯罪者於駐在國判處死刑，將面臨國內輿論的非議。 控制下交付、臥底執法及運用線民等特殊執法工作，需有協議規範始能執行。 	<ul style="list-style-type: none"> 貪腐的滲透可能使敏感情資或執法行動曝光，導致執法合作各方彼此猜疑。 各國的文化差異深植執法專業文化之中，影響執法合作的推動。

的全球合作網絡關係，促進聯邦調查局國內偵查工作的效能。此外，在 911 恐怖攻擊事件發生後，該方案的任務更擴展至廣泛蒐集及建備任何威脅美國利益的情資。

本節焦點著眼於美國聯邦調查局的國際合作方案，檢視該局駐外法務專員（Legal Attaché, Legat）及助理法務專員（Assistant Legal Attaché, ALAT）的工作方式、方案內部結構及運作模式。

與美國國務院（US Department of State, 美國政府的外交部門）及中央情報局（Central Intelligence Agency, CIA）不同，聯邦調查局不是一個處理涉外事務為主的單位，它是一個美國國內執法機關及反情報組織，建制駐外聯絡網絡完全是為了輔助聯邦調查局設於國內 56 個據點（56 field offices, 其中之一設於波多黎各）的調查工作，以及蒐集威脅美國利益的情資。

無論在國內或國外，聯邦調查局並不代表其他

聯邦、州或地方的執法機關執行工作。由於受管轄權的限制，州或地方執法機關並不常處理需要外國執法機關參與合作的事務，如果所調查的案件需要與外國執法機關聯絡，向其請求協助時，他們通常會透過國際刑警組織的管道。許多聯邦機構也已建立屬於自己的國際合作聯絡網絡，諸如緝毒署（Drug Enforcement Administration, DEA）、秘勤局（US Secret Service, USSS）等，基於任務需求，聯邦調查局的駐外人員也常與這些機構的駐外人員合作。

一、歷史發展

聯邦調查局的歷史超過百年，成立於 1908 年，當初名稱為「調查局」（Bureau of Investigation），定位是司法部的調查單位，該局成立的主要目的是為了防制當時愈來愈多的政治及商業貪瀆事件。成立時僅有 35 名幹員，主要調查企業違反反托拉斯法、

表二 FBI 設於亞洲之駐外辦事處及其責任區

(含分處)

駐外辦事處地點 (* 為分處)	責任區
泰國曼谷	寮國，緬甸，泰國。
中國北京	蒙古國，中國。
澳大利亞坎培拉 *雪梨分處	澳大利亞，聖誕島，庫克群島，斐濟，法屬玻里尼西亞，吉里巴斯，諾魯，新喀里多尼亞群島，巴布亞紐幾內亞，紐西蘭，紐埃，皮特康島，索羅門群島，托克勞島，東加王國，吐瓦魯，萬那杜，法屬瓦利斯和富圖納群島，薩摩亞。
中國香港	香港，澳門，台灣。
印尼雅加達	印尼，東帝汶。
馬來西亞吉隆坡	馬來西亞，汶萊，迪亞哥加西亞島（英屬印度洋領地），新加坡。
菲律賓馬尼拉	菲律賓。
印度新德里	不丹，印度，馬爾地夫，斯里蘭卡。
柬埔寨金邊	柬埔寨，越南。
南韓首爾	南韓。
孟加拉達卡	孟加拉，尼泊爾。
日本東京	日本。

資料來源：FBI 網頁資料，檢索日期 2017/08/28。

破產詐欺案件，以及追緝聯邦逃犯。後因聯邦政府於 1910 年通過「防制販運婦女法案」(Mann White Slave Traffic Act)，為整合跨州執法資源以有效打擊組織性賣淫活動，以及第一次大戰期間在美國發生的破壞和間諜活動，使得調查局獲得迅速擴展的機會。此外，1917 年的「反間諜法案」(Espionage Act of 1917)，更賦予了該局調查顛覆活動的法律基

礎。1924 年胡佛 (J. Edgar Hoover) 接任局長後，立即進行重大改革，積極提升人員的專業素質，新進人員必須具備大學學歷，甚至特別挑選具律師或會計師資格的人進入調查局服務，繼而對其實施系統性的專業訓練，結訓後分發至全國的調查局所屬單位服務。由於汽車愈來愈普遍，犯罪人的機動性增高，調查局遂於 1924 年成立鑑識部門 (Identification

Division)，建立全國的犯罪人資料庫，供各州、郡、市執法單位交換犯罪資料，又於 1932 年成立犯罪實驗室（Crime Laboratory），設置顯微鏡等儀器，1935 年正式更名為「聯邦調查局」（Lemieux, 2010）。

隨著聯邦調查局在 1939 年將業務管轄範圍擴大至間諜活動、顛覆及其他破壞活動，復以 1940 年 6 月 24 日美國總統命令（Presidential Directive）指示聯邦調查局承擔調查軸心國（Axis）在西半球活動的責任，聯邦調查局「國際及駐外使館法務專員方案」正式成立，於 1941 年，已派遣人員至智利 Santiago、巴西 Rio de Janeiro、委內瑞拉 Caracas 及墨西哥 Mexico City 等地服務。1942 年 11 月，除洪都拉斯和巴拿馬外，拉丁美洲其餘國家的美國大使館均設有聯邦調查局駐外法務專員辦事處，另在英國倫敦、加拿大渥太華及百慕達等地的駐外法務專員辦事處也開始運作。

到了 1988 年，除在墨西哥市和哥倫比亞 Bogotá 保留原有的辦事處，位於拉丁美洲其他國家的辦事處，有些被關閉，有些被併入駐烏拉圭 Montevideo 大使館內新成立的辦事處。值得注意的是，其他新辦事處也相繼在巴拿馬市（1945 年）、巴黎（1945）、東京（1954 年）、羅馬（1954）、伯恩（瑞士首都，1961 年）、香港（1965 年）、坎培拉（1972 年）、布列治敦（Barbados 首都，1988 年）、馬尼拉（1988 年）及布魯塞爾（1988 年）等地開始運作，該方案執行的前 28 年，辦事處總數已多達 15 個。自 1988 年至 2010 年底，又成立了 46 個辦事處和 14 個分處，在世界其他地區運作。目前總計有 64 個辦事處和 15 個分處，駐外人數超過 250 人，合作的國家、地區及島嶼，合計超過 200 個（FBI 網頁資料，2017/08/28 檢索）。

雖然聯邦調查局駐外人員有兩百多人，但與全局約 35,000 人（2017 年 9 月）相比，所占比例不高。作為一個美國國內執法及反情報機關，聯邦調查局在晉用新進人員時，並非根據國際派遣的標準遴選人才。由於新進人員不一定具備良好的國際觀，因此有可能對聯邦調查局的國際人力佈局造成負面影響。此外，也可能對國內非國家層級之執法與情報

機構的工作產生誤解。美國擁有數量龐大的州及地方執法機構（約有 18,000 個），另外還有聯邦執法機構，這些機構的運作方式均與聯邦調查局類似，聯邦調查局人員難免會認為涉外工作的執行方式也是類似的。

聯邦調查局「國際及駐外使館法務專員方案」從開始到 1980 年代初，主要都是在收集與美國有關之間諜活動及顛覆活動的反情報資料。到了 1990 年代，局長 Louis J. Freeh 指示重新檢討聯邦調查局所執行的國際業務，Freeh 展現強烈企圖心擴張方案內容，除蒐集原本的反情報資料外，更延伸至輔助犯罪偵查的領域。

在 911 事件發生後，聯邦調查局再度修正方案內容，將蒐集與分析威脅美國安全及海外利益的情資，納入方案的範圍。為使情報系統更加完善，聯邦調查局所有在線上工作的主要幹員被賦予調查國際恐怖主義活動的責任，對他們而言，這是一項新任務。他們必須快速瞭解國際業務的狀況，以及駐外辦事處的運作。基於任務需求，許多幹員臨時被派至巴基斯坦的伊斯蘭馬巴德、沙烏地阿拉伯的利雅德、葉門的沙那、阿拉伯聯合大公國的阿布達比等地。其後，每一週都有數以百計的幹員臨時被派至國外工作，許多是聯邦調查局過去從未派員工工作過的地方。FBI 一方面派員到這些偏遠地區建立臨時辦事處，另一方面也增派人力到原先已成立的辦事處工作，以強化該辦事處與駐在國當地政府及 FBI 國內單位的協調聯絡功能。德國司法機關就是因為在 FBI 駐德辦事處的協助下，成功起訴多名 911 恐怖攻擊的外圍分子（Brown, 2008）。

二、組織架構

國務院是美國政府中主要處理外交事務的部門，其職權之一就是在海外代表美國政府。因此，聯邦調查局的國際方案乃是在國務院的支持下進行，並配合駐外大使執行任務，聯邦調查局的駐外人員被視為駐外大使館的重要輔助資源。

國務院提供聯邦調查局駐外辦事處必要的服務與設施，諸如辦公廳舍、家具、設備、通訊及業務上所需要的其他協助，並在經費上贊助該局的「國

際行動處」(International Operations Division)。以 2010 年為例，聯邦調查局年度預算為 79 億美元，當中有 6.18 億美元用於加強反恐、防制電腦入侵、監控、調查大規模毀滅性武器、防制白領犯罪及培訓計畫等領域 (FBI 網頁資料，2017/08/12 檢索)。美國大多數的駐外使館空間有限，對於新成立的 FBI 駐外辦事處可能不甚方便，協商使館騰出空間設立新辦事處有時可能需要數月甚至數年，在協商等待的過渡時期，FBI 國際行動處通常會先在使館中尋覓一暫時空間，派遣臨時任務人員以 60~90 天的週期輪替工作，直到辦公廳舍完備，再派常任人員駐館。

聯邦調查局本部設於首都—華盛頓·哥倫比亞特區，執行系統包括六部分，分別是：一、國家安全；二、犯罪，網際網路，回應及服務；三、情報；四、科技；五、資訊；六、人力資源。每一個執行系統由一位行政助理局長 (Executive Assistant Director) 負責，另設有公共事務處、國會事務處、諮詢業務處、工作權利保障處等單位。聯邦調查局在全美主要城市設有 56 個調查處 (field offices)，在全美較小城鎮設有約 380 個調查站 (resident agencies)，在全世界美國駐外使館設有 64 個駐外辦事處 (legal attaché offices, 另有 15 個分處設於館外其他城市) (FBI 網頁資料，2017/08/12 檢索)。

早期聯邦調查局的國際方案是由「聯絡處」(Office Liaison) 負責推動，之後更名為「聯絡暨國際事務處」(Office of Liaison and International Affairs, OLIA)，設於局本部，直接由一位行政助理局長監督，由該行政助理局長向局長報告國際方案的執行狀況。OLIA 在聯邦調查局組織架構中居於高位階，顯示駐外法務專員方案的重要性與專精化，其工作有別於該局多數人員所從事的例行工作。當時駐外法務專員的職務輪調幾乎都在國外，其職業生涯大多不在國內的主流業務範圍。也因為如此，在美國境內工作的聯邦調查局人員，對他們並非十分瞭解。現今，國際方案則由「國際行動處」(International Operations Division) 規劃辦理，其上級是負責「犯罪、網際網路、回應及服務」執行系統的行政助理局長。整體而言，國際方案的執行比過去更具組

職化，國際經驗被認為是該方案人員晉升時的重要考量，局內有許多專員級 (Special Agents) 的人員具備參與國際任務及調查行動的經歷。

大多數的駐外辦事處設有法務專員 (Legat) 及助理法務專員 (ALAT)，兩者職等均為專員級，另有一至二名專員助理。許多駐外辦事處的業務範圍涵蓋數個國家，如果區域遼闊，會增設分處，由一名助理法務專員及一名專員助理負責。另在幅員廣大的國家，如墨西哥、加拿大等，除設辦事處外，也增設一至多個分處，分處受派駐首都的法務專員監督。辦事處的編制大小，端視調查行動的需求及區域面積的大小，而聯絡關係的強弱與深淺，也會影響辦事處的編制規模。諸如倫敦、墨西哥市、渥太華、巴格達、波哥大等地，因業務量龐大，因此在法務專員下置數名助理法務專員及專員助理。

現今，這六十幾名駐外法務專員，負責與那些和美國建有外交關係的國家，發展執法合作關係。有些駐外辦事處的責任區甚為廣闊，一整年的工作量有時不多。儘管如此，駐外法務專員的任務就是確保與駐在國執法及情報單位發展良好的互動關係，以及在使館內與美國其他政府機構人員建立穩固的關係。

三、工作方式

聯邦調查局駐外人員的工作方式，隨駐在國的不同而有所差異。有些國家可能准許 FBI 駐外人員直接參與他們所請求的調查案件，但有些國家則可能禁止他們參與。駐外法務專員必須清楚掌握被允許參與的界限，而且必須向局本部及有關單位說明准許參與的條件為何。

由於駐外法務專員及助理法務專員在國際領域所維繫的執法及情報網絡，對於該局國內調查工作的成敗具關鍵性影響，他們主要是根據該局國內單位的需求辦事。換言之，許多國內所調查的案件能否順利破案，經常要借助駐外人員與駐在國有關當局所建立的關係。駐外法務專員方案，無疑是一個能夠強化聯邦調查工作及起訴工作的支持網絡，該方案已完全建制於聯邦調查局的整體架構中。

駐外人員並不會啟動犯罪偵查行動，也不會因

為美國聯邦起訴之需而獨立進行犯罪偵查。他們雖然對某案的偵辦有重大貢獻，但他們很少甚至根本不會掌控案件偵辦的整個過程，他們不會干涉案件的偵辦，也不會針對可能進行的調查途徑做出任何決定。然而，涉及國際脈絡的案件大多需借助駐外人員的協助，駐外人員不是直接從外國有關當局處獲得所需要的資訊，要不就是促成聯邦調查局人員與外國有關當局接觸。

為說明這一點，我們可舉聯邦調查局位於印第安納州印第安納波利斯市（Indianapolis, Indiana）的調查處所進行的恐怖主義活動調查為例。在該案調查中，發現嫌疑人的通聯對象位於加州、紐澤西州、英國、德國及沙烏地阿拉伯，負責調查的人員除與加州及紐澤西州的調查處人員聯絡外，也直接與駐倫敦、柏林及利雅德的辦事處人員聯絡，請求查出通聯對象的資料。駐外人員接獲請求後，便透過駐在國情報單位的協助，提供相關資訊印給印第安納波利斯市調查處的人員（Brown, 2008）。

司法互助條約（Mutual Legal Assistance Treaties, MLATs）是調查工作得以獲得協助的重要基礎，例如透過互助條約所取得的證人或共犯陳述可作為法庭上的證詞，銀行所提供的紀錄可作為文書證據，電腦硬碟可作為物證。透過司法互助條約的請求協助，是希望能夠被及時、迅速的解決，且容易追蹤（孟維德，2017）。司法互助條約允許外國司法部與美國司法部的國際事務單位直接互相提出請求協助，不需要正式外交文書的請求協助函。而在那些沒有簽訂司法互助條約的國家，欲獲取證據資料的唯一方法，就是經由美國國務院與他國外交部或等同機構之間所傳收的請求協助函。只是該過程甚為繁瑣與耗時，較無法積極促進彼此間的調查合作事宜。

美國政府與他國政府所簽訂的引渡條約（*extradition treaties*），則是遣返罪犯回美國或至他國的利器。例如 Eric Franklin Rosser 是第一個名列聯邦調查局緝捕十大要犯名單的侵害兒童罪犯，他被控告製造、散佈、收受及運輸兒童色情商品。Rosser 逃離美國後輾轉前往荷蘭、英國、法國，最後抵達泰國，在聯邦調查局駐泰國法務專員的請求協助下，

泰國有關當局逮捕 Rosser，根據美國與泰國的引渡條約，Rosser 最後被遣返美國（Brown, 2008）。在案件的調查過程中，聯邦調查局駐荷蘭、法國及英國的法務專員都曾與當地國家的執法人員聯繫，追查 Rosser 的行蹤。若無引渡條約，將難以引渡 Rosser 回美國。

在執法機制發展完善、合作程序完備的國家，通常可以簡易的提出請求，然後等待回應。相對的，在那些關係網絡建構未完備或是剛建立合作、運作仍生疏的國家，可能需要駐外人員多次與當地國家的執法當局會商或提供更多建議，同樣的任務始可達成。

四、擴張駐點與人員條件

決定在何處、何時開設新的駐外辦事處，受到許多因素影響。聯邦調查局本身、司法部、預算管理局（Office of Management and Budget 負責審查聯邦預算），甚至國會議員基於個人利益的考量，都可能影響聯邦調查局設置新辦事處的意向。

當國際行動處考量是否設置新駐外辦事處時，通常會持續觀察下列幾項重要因素（Abadinsky, 2017; Brandl, 2014）：

（一）聯邦調查局國內單位是否對某一外國地區所提出的請求調查協助，有增加趨勢。

（二）請求調查協助的內容是否變得更複雜（例如，從請求提供電話用戶資料，變為需大量密集人力的銀行紀錄檢查及詢問證人）。

（三）外國政府或執法單位請求聯邦調查局協助的案件量是否增加。

（四）外國執法單位的訓練需求是否增加。

除上述國際行動處的資料外，還會徵詢目前負責該地區之駐外人員對於人力需求的意見。由於聯邦調查局的預算計畫需在正式執行前兩年完成，因此駐外人員必須能夠預測未來工作負荷的增減，辨識資源的潛在需求，並分析駐在國有關當局影響聯邦調查局在當地關係的可能變化。

國際事件是另一個影響駐外辦事處設置的因素，其影響力之大，有時甚至超越最佳的組織設置計畫。國際事件可讓所有的事前分析與評估成為多

餘，例如 1998 年美國駐東非大使館爆炸案，讓聯邦調查局高層及國會議員立即同意在肯亞首都 Nairobi 設置駐外辦事處（東非當時是羅馬駐外辦事處的責任區），儘管事前並無任何評估或分析指出需在東非設置辦事處。之後，美國才瞭解到恐怖組織已經將美國在東非及附近國家的利益列為攻擊目標，迫使聯邦調查局修正其對該區域國際事件的策略（Kethineni, 2014）。從今日角度觀察，可清楚看出聯邦調查局在東非設據點是有其必要的。總之，國際事件經常可以反映出決策所需要的一些訊息。

近年數任局長曾多次表述國際事務是聯邦調查局高階主管應具備的經驗，將其列為重要經歷，並作為人員晉升的評核標準（Brown, 2008）。遴選最佳人才擔任駐外人員，不僅是國際行動處成功推動國際方案的關鍵，也是聯邦調查局發展適格主管人員的重要途徑。遴選不當，很可能會與駐在國有關當局的聯絡關係發生不利變化。因此，針對此種具敏感性的職位，事前充分考量及選派最佳人員，是非常重要的。

聯邦調查局近年的政策修正，目的之一在於讓多數人員可以參與國際方案。除非特殊緊急需求，否則駐外任期為五年，此限制讓有能力的駐外人員可以持續在國內及國外單位間多次輪調工作，確保駐外人員對國內業務不會脫節，仍能清楚掌握局內的政策與程序。國際行動處積極爭取讓返國任職的駐外人員擔任較高職務的工作，讓駐外法務專員及助理法務專員成為職務歷練上的重要經歷。

駐外法務專員（Legat）的遴選標準如下（Brown, 2008）：

（一）五年以上的調查工作經驗。

（二）與派駐地區有關的特殊調查工作經驗（例如，派駐瑞士伯恩的人選，應有處理金融犯罪的經驗）。

（三）在缺乏直接和持續的管理監督下，仍可正常工作的能力（即具備獨立工作的倫理）。

（四）具備曾於局本部或外勤單位兩年以上的管理經驗。

（五）具備適用於派駐地區的流利外語能力。

（六）良好的人際溝通能力。

（七）良好的協調、聯絡能力。

除管理經驗外，駐外助理法務專員（ALAT）與駐外法務專員的遴選標準是一樣的。當然在遴選時，有管理經驗的助理法務專員候選人會比沒有經驗者更具競爭力。根據聯邦調查局的過去經驗顯示，具備上述能力的候選人，未來在工作上比較容易成功，對國際警察合作事務較具有正面的貢獻力量。

實務作業經驗顯示，不是所有的外派地點都有相同吸引力，美國國務院就將一些地區標示為「艱難」駐點，這些駐點的派駐時間有特別的限制，甚至限制眷屬或配偶隨行，因此成為較不受歡迎的派駐地。大多數具有類似限制的駐點，人員更替率較高，申請前往的人也較少。為鼓勵同仁前往這些駐點，解決這些駐點人力短缺的問題，國際行動處提出多項誘因（例如，在這些駐點任期後，可提高未來升遷機會，或可調往其他較熱門的駐點），以增加申請前往這些駐點的人數。近任局長曾批准多項獎勵方案，並搭配縮短派駐時間的措施，因而提高同仁申請興趣，人數明顯增多（Casey, 2010; Reichel & Albanese, 2014）。

聯邦調查局是美國國內的一個刑事司法機關，在徵募人才的過程並未將外語能力當作是關鍵性指標。因此，該局針對駐外法務專員及助理法務專員的遴選，為能任用適當人才，很努力的將外語能力列為遴選標準項目。當需要具備稀有或特殊語言能力的人才時，外語能力顯然就要比其他遴選標準更為重要，這種情況不可避免的為局本部及外派人員帶來困擾。外派人員通常在外派前一年就選定，對於那些需具備特殊語言能力者，必須通過國務院外交學院（Foreign Service Institute）的語言訓練，或是諸如貝立茲機構（Berlitz）所提供的語言訓練。

此外，還有幫助外派人員瞭解駐地國家及駐外使館生活的培訓方案，也有針對外派人員配偶的專門課程，協助外派人員的家庭能夠適應國外生活。課程內容甚為豐富，包括國務院提供的區域研究（area studies）、國外安全，防衛性駕駛，以及幫助外派人員人瞭解駐外辦事處運作的廣泛課程。而負責開辦新辦事處的人員，還可能先前往其他駐外辦

事處見習組織的全面運作。外派後，聯邦調查局還會繼續支付語言訓練費用給外派人員及其配偶，助其盡快適應駐外工作生活 (Kethineni, 2014)。

國際行動處也會不定期舉辦培訓活動，召集駐外人員在駐地附近與其他聯邦機構人員共同參與，增進彼此的合作關係，擴大各自的功能、減少衝突。在 911 事件之後，FBI 駐外人員積極與其他聯邦執法機構合作，明顯提升了駐外人員蒐集威脅美國利益情資的能力。

五、小結

為提升駐外辦事處的效能，聯邦調查局駐外人員不僅需要與外國有關當局密切合作，同時也需要與使館內美國其他政府機關的人員合作。在工作上，FBI 駐外人員可能需要與其他聯邦執法機關人員接觸，諸如緝毒署 (DEA)、移民暨關務局 (Immigration and Customs Enforcement Service, ICES)、秘勤局 (USSS) 等人員。在海外的工作場域，聯邦調查局與緝毒署之間的關係是建構在雙方的協議上，緝毒署是海外毒品調查工作的唯一接洽單位。因此，FBI 駐外法務專員必須把來自聯邦調查局國內單位有關毒品案件的所有情資，轉知給當地的 DEA 駐外人員 (DEA Country Attaché) 處理，兩個單位的駐外人員通常會緊密合作以完成國內請求的調查事項。與 DEA 之間的正面關係，有助於聯邦調查局有關國際毒品案件調查工作的進行。

自 911 恐怖事件之後，美國國土安全全部為提升預警機制的功能，增派大量移民暨關務局人員至駐外使館，預先查驗外國運往美國的貨櫃。FBI 駐外人員被賦予新任務，與關務人員合作，支援該任務。關務人員雖然是被派到外館工作，但他們的實際工作地點是在港口 (通常離外館有段距離)，並不在館內工作，FBI 駐外人員常需前往港口協助他們 (Brandl, 2014; Rothe & Friedrichs, 2015)。除一般關務人員外，還有一些關務特勤人員被指派到特定的外館，與當地有關當局合作，針對可能運至美國的非貨物進行預警處理。

為與駐在國有關當局人員的合作效果能夠發揮至極致，所有外派的聯邦執法人員必須合作無間。

FBI 駐外人員協同 DEA、ICES、USSS 等單位的駐外人員，拜會駐在國政府官員，是很常見的事。甚至為美國利益，而共同與駐在國政府官員周旋，也都是常見之事。駐外使館其實是一個小社區，個人間或工作管轄領域間的衝突，很難隱密不被人知，即使小衝突也會引起大使注意，造成館內部門間的緊張關係。

世界愈變愈小，旅行愈來愈容易，往來國與國之間愈來愈便捷。歐洲大陸透過歐盟精細發展出來的貿易與旅行概念而得以整合，各國間原本存在的國界，如今不需護照即可在申根公約區 (Schengen Zone) 自由往來。歐盟任何一個解決貨物流通的方案，也可能讓潛在犯罪者更方便的在這遼闊的領域來去自如。同樣的道理，美國與加拿大、墨西哥之間的漫長邊界，以及進出美國甚為簡易，再再都讓潛在犯罪者可以容易的穿梭美洲大陸逍遙法外。

在過去近 80 年的歷史中，聯邦調查局國際方案透過偵查情資合作網絡的建構與發展，顯著提升了聯邦調查局達成任務的能力。雖然聯邦調查局的工作重點多屬國內性質，且大多數調查人員不一定會參與國際事務，一旦有必要與外國有關當局接觸時，聯邦調查局已建備深植外國環境的駐外人員。世界上每一個與美國有邦交的國家，聯邦調查局都會配置駐外法務專員與該國的執法及情報單位聯繫。雖然聯邦調查局不會在邦交國永久派駐相同人員，但只要邦交國需要聯邦調查局的協助時，邦交國一定知道應該聯絡何人。聯邦調查局駐外人員不僅讓館內其他人員認識他們，更積極讓每一位美國駐外大使認識他們。國際方案提升了聯邦調查局調查與情報蒐集工作的效能，該局計畫未來在各國建立辦事處，持續並擴大與各駐在國政府建立伙伴關係，顯見駐外法務專員方案將會繼續發展。

陸、結語

雖然，聯絡官機制成本甚高，但過去幾十年仍在國際間持續擴張發展，主要是因為跨國組織犯罪的偵查與逮捕行動需要結合多個司法管轄區執法機關的同步參與，而透過國際刑警組織等國際組織所提供的情資交流網絡未必能夠配合同步執法時效

性的需求 (Bullock, Clarke & Tilley, 2012; 孟維德, 2013)。因此, 儘管近年國際社會成立了一些新興的情資交流管道, 國際刑警組織也積極改善其全球通訊系統, 但聯絡官網絡依然持續發展。

顯見, 通訊科技一日千里, 多邊性執法合作組織情資交流系統無論發展多麼快速, 均無法取代聯絡官機制。值得深思的問題是, 這些國際合作管道之間究竟該如何協調與互補, 以提升防制跨國犯罪的成效? 由於情資交流管道眾多, 為釐清和確立各管道的職能, 減少資源浪費, 先進國家的做法是在國內建構單一專責單位, 透過該單位彙整所有傳送入國內及由國內傳送出的國際協助請求, 並由該單位視實際需要為每項國際協助請求選擇最妥適的處理方式。

由於我國受到特殊政治因素的影響, 不易加入國際執法合作組織成為會員國。但近年來, 行政院海岸巡防署、法務部調查局、內政部警政署及移民署均積極於特定國家擴展駐外聯絡官網絡, 讓我國執法機關得以與駐在國執法部門合作, 不但提升當地我國僑胞人身及財物的安全維護, 更強化跨國犯罪情資的蒐集功能, 延伸打擊跨國犯罪的觸角, 有助於阻絕犯罪於境外。

我國駐外聯絡官機制仍於發展階段, 有關政策、策略及人員尚在調適中。就國際執法合作而言, 信任與互惠關係的建立, 無法一蹴可幾, 需要在開誠布公與利益互惠的氛圍中逐步培養。從外國實務經驗中可以發現, 聯絡官網絡的效能日益彰顯, 尤其是在防制跨國詐欺、毒品販運、人口販運、洗錢等領域。未來可以預見的是, 聯絡官網絡將會繼續發展和擴張, 並與其他國際情資交流管道並進與合作。

參考文獻

一、中文部分

- 法務部調查局 (2016)。《經濟犯罪防制工作年報》、《洗錢防制工作年報》、及《毒品犯罪防制工作年報》。調查局出版。
- 孟維德 (2013)。全球性執法合作組織的運作與挑戰。《涉外執法與政策學報》, 第三期, 頁 1-45。
- 孟維德 (2016)。《白領犯罪 (修訂第二版)》。臺北: 五南圖書出版公司。

- 孟維德 (2017)。《跨國犯罪 (修訂第四版)》。臺北: 五南圖書出版公司。
- 孟維德、江世雄、張維容 (2011)。《外事警察專業法規解析彙編》。桃園: 中央警察大學印行。
- 曹俊漢 (2009)。《全球化與全球治理 – 理論發展的建構與詮釋》。臺北: 韋伯文化國際出版有限公司。
- 二、英文部分
- Albadinsky, H. (2017). *Organized crime*. Boston, MA: Cengage Learning.
- Albanese, J. (2015). *Organized crime: From the mob to transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.
- Albanese, J. & Reichel, P. (2014). *Transnational organized crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Allum, F. & Gilmour, S. (2015). *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.
- Ass, K. F. (2013). *Globalization and crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Brandl, S. G. (2014). *Criminal investigation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Brown, S. D. (2008). *Combating international crime: The longer arm of the law*. New York, NY: Routledge-Cavendish.
- Bullock, K., Clarke, R. V. & Tilley, N. (2012). *Situational prevention of organized crimes*. New York, NY: Routledge.
- Casey, J. (2010). *Policing the world: The practice of international and transnational policing*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Friedrichs, D. O. (2014). *Trusted criminals: White collar crime in contemporary society*. Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Kethineni, S. (2014). *Comparative and international policing, justice, and transnational crime*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Lemieux, F. (2010). *International police cooperation: Emerging issues, theory and practice*. Devon, UK: Willan Publishing.
- Lyman, M. D. (2017). *Drugs in society: Causes, concepts, and control*. New York, NY: Routledge.
- Lyman, M. D. & Potter, G. W. (2014). *Organized crime*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc.
- Reichel, P. & Albanese, J. (2014). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rothe, D. L. & Friedrichs, D. O. (2015). *Crimes of globalization*. New York, NY: Routledge.
- von Lampe, K. (2016). *Organized crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Zagaris, B. (2010). *International white collar crime*. New York, NY: Cambridge University Press.

英國附條件釋放制度之現況與理念評析： 以英格蘭及威爾斯地區為核心

助理研究員 蔡宜家

壹、前言

英國附條件釋放制度，由較具代表性的英格蘭及威爾斯地區的相關法律規定以觀，其定義與我國假釋制度相似，但其範圍比我國假釋制度更為廣泛。有鑑於我國假釋制度成為今年司法改革國是會議的討論焦點之一，因而如何擬定有效解決我國假釋問題之政策，即顯得重要。¹ 特別是藉由國外制度的設計，觀察我國假釋規範是否有不明確、不足之處，則為有效精進制度的重要參考。

本文認為，就英國之英格蘭及威爾斯地區的附條件釋放制度，稽其法律規範的詳細程度與依據受刑人刑度為法定層級區分的制度設計，對精進我國假釋制度均具參考價值，乃以彙整其相關的原始法律條文資料，作為介紹與分析該地區附條件釋放制度現況的研究方法，期能使讀者系統性理解該國的附條件釋放制度設計與理念。惟，由於英格蘭及威爾斯地區的附條件釋放制度適用對象廣泛，除了成年受刑人外，也針對少年受刑人、應驅逐出境的外國人、受拘留之人、引渡者、新舊法適用者等為特別或過渡規範，為能方便比對我國假釋制度，本文僅針對成年受刑人之附條件釋放制度現況進行分析，併此敘明。

貳、英格蘭及威爾斯地區之成年受刑人附條件釋放制度之現況

現行英格蘭及威爾斯地區之附條件釋放，可被

區分為適用於有期徒刑與適用於無期徒刑之制度，前者主要規範於「2003 年刑事司法法」(Criminal Justice Act 2003，下稱刑事司法法)中，並依「2012 年犯罪者法律扶助、審判及懲罰法」(Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012)、「2015 年刑事司法及法院法」(Criminal Justice and Courts Act 2015)以及「2015 年重大犯罪法」(Serious Crime Act 2015)中相關內容而為法條之增訂、修正或刪除；後者則規範於「1997 年犯罪(量刑)法」(Crime (Sentences) Act 1997，下稱犯罪(量刑)法)中，並依刑事司法法、「2006 年武裝部隊法」(Armed Forces Act 2006)以及「2012 年犯罪者法律扶助、審判及懲罰法」中相關內容而為條文增訂、修正或刪除。² 由於法律體系上，適用英格蘭及威爾斯地區的法規係將有期徒刑之附條件釋放與無期徒刑之附條件釋放規範於不同法典，因此本文將在附條件釋放的以下三個階段中，個別針對有期徒刑與無期徒刑為制度彙整與分析。

一、各階段附條件釋放類型與要件

(一) 有期徒刑

有期徒刑(英國 fixed-term prisoner 類型之一)於英格蘭及威爾斯地區，依執行刑期長度與執行期間年齡等要素，可被區分為無條件釋放(unconditional release)以及附條件釋放(release on licence)，分述如下。

¹ 法務部，司法改革國是會議分組會議第 5 組第 2 次會議—議題 5-1-3：收容人處遇透明化、假釋透明化—會議資料，頁 3，<https://drive.google.com/file/d/0B9NObfZ1vI2W0VpyZG11SkhpVzA/view>，最後瀏覽日期：2017 年 9 月 14 日。

² 本文所提及之法規中文翻譯，部分參考自立法院國會圖書館之法規名稱翻譯結果，網址：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>，最後瀏覽日期：2017 年 9 月 7 日。另，本文所述法規雖皆有英格蘭及威爾斯地區附條件釋放制度之相關規定，惟文中所涉法律規範，皆係以「增訂／修正／刪除『2003 年刑事司法法』或『1997 年犯罪(量刑)法』條文為規範內容」，故本文在其後僅以「2003 年刑事司法法」與「1997 年犯罪(量刑)法」為現行制度法源依據。上開兩部法規涉及增修之條文，可至以下英國官方網站搜尋後，為研讀或比對：<http://www.legislation.gov.uk/>。

1. 無條件釋放

所謂無條件釋放，對比後段附條件釋放之要件，係指受刑人一經釋放後，即真正獲得自由，無須負擔法定義務而言。此種釋放類型依據刑事司法法第 243A 條第 1 項第 a 款、第 b 款規定，如受刑人之刑期執行期間僅有一日，或刑期執行未滿 12 個月且至必要監禁期間（the requisite custodial period），以及屆滿前為 18 歲以下時，則國務大臣（Secretary of State）³ 應有義務在受刑人必要監禁期間期滿—即執行刑期期滿 2 分之 1 時，無條件釋放受刑人，但依本條第 3 項規定，如受刑人涉及合併執行或連續執行刑罰時，則應依本法第 263 條第 2 項或第 264 條第 2 項規定，亦即合併執行刑罰者，需在每項執行刑罰皆符合本法第 243A 條要件且皆期滿 2 分之 1；連續執行刑罰者，需在每項執行刑度加總不超過 12 個月、每項執行刑罰皆符合第 243A 條要件且他案亦已獲得附條件釋放時，方得為無條件釋放。

此外，如受刑人涉及「以監禁替代未履行之給付」，或涉及藐視法庭等相類之罪時，依本法第 258 條第 2 項規定，國務大臣有義務在其執行刑期滿 2 分之 1 時，為無條件釋放。惟如涉及多項監禁刑罰時，國務大臣需在受刑人之其他刑責皆符合本法其他附條件釋放要件時，始得對其為無條件釋放。

2. 附條件釋放

依刑事司法法相關條文文義，附條件釋放應係指，受刑人於達成必要監禁期間後，應在以遵守一般義務、特定義務為條件，經國務大臣為附條件釋放，釋放期間至原執行刑期期滿前，如有違背義務事由，則可能導致撤銷釋放之法律效果。就此，依必要監禁期間等要件異同，本文將其區分為一般附條件釋放、特別附條件釋放以及由國務大臣裁量之期前附條件釋放，並個別論述如下。

(1) 一般附條件釋放

依據刑事司法法第 244 條第 1 項及第 1A 項規定，受刑人於未曾於期前釋放或酌情釋放（詳如後述之期前附條件釋放）後被撤銷釋放的前提下，如其必要監禁期間期滿—即執行刑期期滿 2 分之 1 時，國務大臣即有義務決定為附條件釋放。惟依本條第 3 項第 d 款規定，如涉及合併執行或連續執行刑罰時，合併執行刑罰者，需在每項執行刑罰皆期滿 2 分之 1；連續執行刑罰者，需於各項刑期加總後，執行達總數 2 分之 1 時，方得決定附條件釋放。

(2) 特別附條件釋放

刑事司法法中，規定受刑人涉及特定刑責時，國務大臣應依不同之法定標準判斷得否為附條件釋放。首先，如受刑人涉及本法第 236A 條論及之恐怖主義犯罪、性犯罪者，無論其為共同正犯或為共犯，依本法第 244A 條第 2 項至第 5 項規定，國務大臣應在受刑人必要監禁期間期滿—即執行刑期期滿 2 分之 1 時，將案件移交假釋委員會（Parole Board）⁴，並經該委員會審查認定受刑人已無必要為維護公眾安全而續行監禁時，始得由國務大臣於受刑人服刑法院判決之全部刑期期滿後，決定為附條件釋放。

其次，於延長監禁（extended sentence）情形，即受刑人涉及本法第 226A 條所論之特定暴力犯罪或性犯罪，或第 226B 所論之未滿 18 歲者犯特定暴力犯罪或性犯罪，且經法院於衡量「有必要保護公眾免於受刑人未來犯罪所致之嚴重危害」後，判決於原執行刑期後另外增加法定監禁期間。此時依本法第 246A 條第 2 項第 b 款、第 c 款，如受刑人之原執行刑期為 10 年以下有期徒刑，且非本法附錄 15B 第 1 項至第 3 項所列之殺人罪、徵求他人謀殺罪（soliciting murder）或重傷害罪，同時是在「2015 年刑事司法及法院法」施行前被論罪科刑者，國務大臣應在受刑人必要監禁期間期滿—即執行刑期期

³ 本文全文所列之國務大臣，依 1997 年解釋法（Interpretation Act 1978）附錄 1（Schedule 1）規定，係指英國政府所列之數名國務大臣之一，因而本文所列之國務大臣，並無區分特定人別或單位。此處，國務大臣們為英國內閣所有部門的代表，負責工作包含每周出席國會，討論和政府政策相關的重大議題；而自本文現狀制度介紹中可知，在法律授權下，國務大臣們亦有訂立附條件釋放之相關判斷標準的權限，相關資料可參閱英國政府網站，<https://www.gov.uk/government/how-government-works>，最後瀏覽日期：2017 年 9 月 10 日。

⁴ 假釋委員會是一獨立、非隸屬政府部門的執行機構，主要負責針對特定受刑人為風險評估，以判斷其是否適於提前回歸社會，惟其成員當中，依刑事司法法附錄 19 第 2 項第 1 款規定，至少需有 4 名由國務大臣指定之成員。詳如 <https://www.gov.uk/government/organisations/parole-board/about>，最後瀏覽日期：2017 年 9 月 14 日。

滿 3 分之 2 時，將案件移交假釋委員會，並經該委員會審查認定受刑人已無必要為維護公眾安全而續行監禁時，始得由國務大臣於受刑人服刑法院判決之全部刑期期滿後，決定於另行增加的法定監禁期間開始前，為附條件釋放。

最後，上述兩項特別附條件釋放制度，如涉及合併執行或連續執行刑罰時，依本法第 244A 條第 6 項第 b 款、第 246A 條第 8 項第 a 款、第 263 條第 2 項及第 264 條第 2 項規定，合併執行刑罰者，需在每項執行刑罰皆期滿 2 分之 1；連續執行刑罰者，需於各項刑期加總後，執行達總數 2 分之 1 時，方得由國務大臣與假釋委員會依上述審核順序，決定是否為附條件釋放。

(3) 期前附條件釋放

除法定無條件釋放、附條件釋放要件外，依本法第 246 條第 1 項、第 2 項規定，原則上如受刑人的必要監禁期間為 6 個星期以上，而其已服刑 4 個星期以上，同時該刑期已達必要監禁期間的 2 分之 1 以上時，國務大臣得在受刑人必要監禁期間期滿前 135 日之任一日，決定對其為期前附條件釋放。然而本條第 4 項亦有特定事由不得為期前附條件釋放的規定，包含：有本法第 226A 條延長監禁刑責；執行刑期為 4 年以上有期徒刑；有 1995 年監獄法 (Prisoners (Return to Custody) Act 1995) 第 1 條之暫時釋放後脫逃行為；有 1983 年心理健康法 (Mental Health Act 1983) 中的醫療命令、醫療指示或轉診指示事由；受刑人違反本法附錄 8 規定之限制行動要求；受刑人依 2003 年性犯罪法 (Sexual Offence Act 2003) 而有通報需求；受刑人被認定需驅逐出境；受刑人曾被議決撤銷釋放等等。不過另一方面，依本條第 5 項規定，國務大臣仍得以命令變更此種期前附條件釋放之最低必要監禁期間、最低服刑期間以及決定附條件釋放的日程區間。

此外，如國務大臣認定受刑人存有例外情形，可藉由其情可憫之事由判斷釋放與否時，得依本法第 248 條規定，於任何時間期前為附條件釋放。

(二) 無期徒刑

此處，依據犯罪 (量刑) 法第 28 條第 1 項規定，無期徒刑受刑人，於獲得最短期限命令 (minimum term order) 時，適用該條之附條件釋放制度。所謂最短期限命令，依本條第 5 項至第 8A 項要件，依序為以下法定程序：當無期徒刑受刑人於服刑相當期間；且曾以同一案件經假釋委員會審查後駁回附條件釋放申請 (或經假釋委員會審查後撤銷附條件釋放) 後達 2 年；同時其有應執行之有期徒刑，而執行期間已經過執行刑期二分之一時，受刑人得於任何時間請求國務大臣將其案件移交至假釋委員會審查，其後，如國務大臣同意移交審查，而假釋委員會在認定受刑人已無必要為維護公眾安全而續行監禁時，國務大臣方有附條件釋放受刑人之義務。惟，如受刑人涉及 2 項以上無期徒刑時，依本條第 1B 項規定，受刑人所有無期徒刑項目皆應有上述法定要件，方能適用附條件釋放之相關規定。同時，依本條第 8 項規定，如受刑人曾於任何期間為 1952 年監獄法 (Prison Act 1952) 第 49 條之逃脫行為，則縱有上開事由，國務大臣與假釋委員會皆無庸為上述附條件釋放之要件審查。

另一方面，倘若受刑人不符合前段附條件釋放要件，則依本法第 29 條第 1 項規定，如其案件由假釋委員會向國務大臣提案，國務大臣得和皇家首席大法官 (the Lord Chief Justice)⁵，於可行範圍內同審理法官一起會商後，決定對受刑人為附條件釋放。不過，假釋委員會依本條第 2 項規定，應在國務大臣移交案件，或是該案件層級上應由假釋委員會提供意見下，方得向國務大臣提出釋放請求。最後，依本法第 30 條規定，如國務大臣認定受刑人存有例外情形，可藉由其情可憫之事由判斷釋放與否時，則得於任何時間對受刑人為附條件釋放，但除非有無法會商的情狀，國務大臣皆應在釋放無期徒刑受刑人前，和假釋委員會一同會商此案件。

⁵ 皇家首席大法官是英格蘭及威爾斯地區司法機構，與各法院之首長，主要負責向國會與政府機關傳達代表司法機關的見解。詳如英國國會網站，<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/lord-chief-justice/>，最後瀏覽日期：2017 年 9 月 11 日。

二、附條件釋放期間與其後應盡之義務

針對有期徒刑與無期徒刑之受刑人附條件釋放，刑事司法法與犯罪（量刑）法依據受刑人執行刑期長短與犯罪類別等，訂有不同的義務遵守事項。在此區別並列述如下。

（一）有期徒刑

1. 附條件釋放期限

有關附條件釋放之履行義務期間，依刑事司法法第 249 條第 1 項規定，除有無條件釋放情狀外，任何附條件釋放皆應在原訂執行刑期期滿為止，遵守義務履行並受到第 254 條、第 255 條撤銷釋放規定之適用。如有複數刑期執行，則於合併執行刑期者，依本法第 263 條第 2 項規定，附條件釋放期間應至所有執行刑期期滿，且須遵守所有刑期於附條件釋放期間應盡之義務；於連續執行刑罰者，依本法第 264 條第 3 項規定，附條件釋放期間則應等同所有執行刑期之總和。

2. 附條件釋放期間應盡之義務－履行附條件義務

而就附條件釋放期間應盡之義務，依刑事司法法體系，可被區分為履行附條件（licence conditions）義務，以及遵守監督需求（supervision requirements）之義務。首先，於履行許可條件部分，依本法第 250 條第 4 項第 a 款規定，所有受附條件釋放之受刑人，於附條件釋放期間皆須履行標準條件（standard conditions），以及依 2000 年刑事司法與法院服務法（Criminal Justice and Court Service Act 2000）第 62A 條接受電子監控的條件。其中所謂標準條件，依本條第 1 項規定，係指得由國務大臣以命令，決定作為標準條件之事項，惟實務上，目前係由英國國家犯罪者管理服務機構委員會（National Offender Management Service Agency Board）頒布限定生效期間之「附條件、多項附條件、附條件與監督注意事項」（Licence Conditions, Licences and Licence and Supervision Notices），其中規範此處之標準條件包含：⁶

- (1) 維持良好行為，且不得為損害附條件釋放期間目的之行為。
- (2) 不得為任何犯罪行為。
- (3) 使用監督機構提供的設備，和監督專員（supervising officer）保持聯絡。
- (4) 依據監督機構提供的設備，接受監督專員訪查。
- (5) 長期居住於監督專員允許之特定地點，如在其他地方停留 1 晚以上，須事先取得監督專員之許可。
- (6) 除非受監督專員許可，不得承接工作或特定性質之工作，如有承接上開工作的需求，應先通知監督專員。
- (7) 不得旅行至英國境外、海峽群島（Channel Islands）或曼島（Isle of Man），除非事先取得監督專員准許，或是基於移民出境或驅逐出境之目的。

除上述標準條件與電子監控條件外，依本條第 4 項第 b 款規定，得指定受刑人依 2000 年刑事司法與法院服務法第 62 條或第 64 條之藥物檢測規定，即由假釋委員會或國務大臣指示受刑人提供相關樣本，以確保其體內無殘留 A 級毒品；或依 2007 年犯罪者管理法（Offender Management Act 2007）第 28 條規定，指示受刑人接受測謊條件。同時，國務大臣亦得基於：公眾保護、避免再犯以及確保受刑人於社會中更生之 3 項目的，賦予受刑人其他特定之附條件釋放項目。

又，涉及本法第 246 條期前附條件釋放之受刑人，依第 250 條第 5 項規定，尚須遵守限制行動之條件（curfew condition），此依第 253 條規定，係指得要求受刑人於特定一段時間內須留滯於特定地點而言，限制行動條件可特定不同地點與不同期間，惟除了執行此條件的第 1 天與最後 1 天外，任一日之限制行動期間不得低於 9 小時。另外，涉及第 226A 條或第 226B 條延長監禁之受刑人，依第 250 條第 5A 項至第 5C 項規定，國務大臣不得依憑公眾保護、避免再犯或確保受刑人於社會中更生等目的，直接課與受刑人特定附條件釋放項目，且非經

⁶ Licence Conditions, Licences and Licence and Supervision Notices. National Offender Management Service Agency Board, 5(2015), <https://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/psipso/psi-2015/psi-12-2015-licences-conditions-supervision.pdf>, last visited 2017/9/11.

假釋委員會指示（如係曾被撤銷釋放後再為附條件釋放者，應經撤銷裁定人指示），不得擴張或撤銷原定之條件。最後，除國務大臣與假釋委員會有依法指示條件之權外，依本法第 238 條第 1 項、第 2 項規定，判決受刑人應執行 12 個月以上有期徒刑的法院，得於交付執行時，向國務大臣提出於任一許可態樣釋放受刑人時，應對其賦予之特定條件，而國務大臣於裁量附條件釋放要件時，應將上述意見納入決定範圍。

3. 附條件釋放期後應盡之義務—以更生為目的，遵守監督需求之義務

接著，除受刑人履行前述相關條件外，刑事司法法還針對特定刑度受刑人，規範其於原執行刑期結束後，自必要監禁期間起算 12 個月為止，另行遵守監督需求之義務。此部分主要在本法第 256AA 條中，規定執行刑期 1 日以上，2 年以下有期徒刑之受刑人，排除：直至必要監禁期間仍為 18 歲以下、涉及第 226A 條或第 226B 條延長監禁刑責或第 236A 條刑責等要件後，應課與其遵守監督需求之義務。除此之外，涉及第 264 條之連續執行刑罰者，依該條第 3C 項第 b 款規定，如其中有 1 項以上刑罰為第 256AA 條適用範圍，且全部執行刑罰總和不超過 2 年時，則在經過等同於全部執行刑罰總和天數之附條件釋放期間後，即適用本條監督需求要件。此處，所謂監督需求，依本條第 3 項與第 5 項定義，係指由國務大臣將特定期間內的需求，以告知的方式知會需求事項於受刑人並要求其遵守，其中，有鑑於監督期間之進行是以協助受刑人更生為目的，因此無論國務大臣或其他負責監督之人，皆應以協助更生為特定監督義務之判斷標準。

相對於受刑人而言，行使監督權限之人，依本條第 8 項及第 10 項規定，除以國務大臣為行使監督權之人外，得由國務大臣安排由緩刑機構（probation services）提供的專員，負責掌控本條監督受刑人的功能，而其身分在本法中則被稱為監督人。至於監督需求之具體事項，依第 256AB 條規定，可區分 10 項，惟其中 7 項和本文前述履行附條件義務之標準條件內容重複（僅前述之監督專員至此變更為監督人而已），在此不為贅述，僅介紹其他 3 項要件如

下：

(1) 依據監督人提供的任何指示來參與各項活動：

此處依本條第 2 項規定，準用同法第 200A 條第 5 項至第 10 項要件，據前述規範意旨，受刑人需配合監督人指示參加活動或前往特定地點，而活動項目包含由國務大臣認定之活動或修復式活動（如：修復式司法），另外，指示參加活動的監督人，得授權他人行使指定受刑人參與活動之權限。

(2) 毒品測試需求：

毒品測試需求之具體事項，主要規範在第 256D 條中。所謂毒品測試需求，依本條第 1 項規定，係指在監督人的指示下，受刑人須提供和指示相關的樣本，以便確認受刑人體內是否殘留特定 A 級毒品或特定 B 級毒品。欲對受刑人課與此類毒品測試義務，僅能在本條法定要件成立時方能執行，依本條第 2 項與第 3 項規定，當國務大臣存有法定事由，包含：受刑人曾濫用特定 A 級毒品或特定 B 級毒品，或基於上述行為而曾被論罪科刑，或是受刑人未來有構成相關犯罪的可能；以及，受刑人對於特定 A 級、B 級毒品，存有依賴或誤用傾向時，應在以「確認受刑人是否遵從其他任何監督需求」為目的，以非概括、逐次指示的方式，命令對受刑人為毒品測試需求。同時依本條第 5 項規定，國務大臣得就上述指令，訂立提供樣本內容之準則。

(3) 毒品約診（drug appointment）需求：

毒品約診需求，依本法第 256E 條第 1 項規定，係指受刑人依照監督人給予的指示，參加預約診療以界定受刑人對於受管製藥品的依賴性或誤用傾向。此處和毒品測試需求之情形相似，亦需要符合法定要件方能對受刑人於監督期間課與本項義務。首先，依本條第 2 項第 a 款規定，需先由監督人向國務大臣提議，將此項需求納入受刑人遵從的義務當中；接著，依本條第 2 項第 b 款及第 3 項規定，國務大臣需認定存有以下要件時，方得令受刑人遵從毒品約診需求，包含：受刑人曾濫用受管製藥品，或曾因此而被論罪科刑，或未來將構成犯罪者；受刑人對管製藥品有依賴性或濫用傾向；前述依賴性或傾向，容易導致後續療程的發生；以及，此毒品約診需求曾經，或得讓受刑人進入後續療

程。其後，在滿足以上要件下，依本條第 4 項與第 5 項規定，毒品約診需求尚須特定約診地點，以及選定具有必要品質或經驗之人，作為往後約診所在地中，受刑人會面或受其指示的對象。最後，依本條第 6 項規定，監督人指示此項需求的範圍，限定僅能為各次約診期間，以及何時進行約診之事項；同時依本條第 7 項規定，毒品約診需求並未包含後續療程之需求義務。

(二) 無期徒刑

無期徒刑受刑人之附條件釋放，主要規定在犯罪(量刑)法第 31 條。首先，依本條第 1 項規定，原則上受刑人的附條件釋放期間為終生，但如有本條第 1A 項事由，即附條件釋放已經撤銷，或國務大臣決定終止附條件釋放之情狀⁷時，則不在此限。獲附條件釋放的受刑人，依本條第 2 項規定，應遵守隨時間變化而指定的條件，而這些條件，依本條第 2A 項規定，應藉由指定當地緩刑委員會的專員，或派任其他緩刑委員會專員參與受刑人當時居住地域內的小型會議，⁸ 轉變成為對受刑人監督之釋放條件，同時，國務大臣得就監督受刑人相關之細節擬定規則，以利形成相關規範，然而依本條第 5 項規定，該項擬定規則的權力應以法律文書執行，且該規則應在取得英國國會 (Houses of Parliament) 的決議後，方得予以廢除。

不過，依本條第 3 項及第 4 項規定，國務大臣原則上不得在受刑人附條件釋放之初增加應遵守之條件(義務)，或於任一附條件釋放期間內增加條件，或擴張、刪除任何條件，除非欲增加之條件係基於假釋委員會的提案，或其餘變更條件情狀係基於和假釋委員會會商的結果，方得為上述條件增刪變更。又，倘若國務大臣和假釋委員會已會商，且已概括(或特定)就條件增刪變更之提案有所主張

時，則視為已和假釋委員就附條件釋放條件的增列、擴張或刪除進行會商。

三、違反期間義務之法律效果與再釋放要件

如受刑人獲附條件釋放，於附條件釋放期間違背應遵從之義務時，針對有期徒刑受刑人，刑事司法法依其事由區分為違反「履行附條件義務」以及違反「監督需求義務」之條款後，得出含撤銷附條件釋放之多項法律效果，並就撤銷附條件釋放部分，另行規範了 2 種再次附條件釋放—「當然附條件釋放」⁹ (automatic release) 與其他再次附條件釋放制度；針對無期徒刑受刑人，犯罪(量刑)法則僅規範違反釋放條件之法律效果，而再次附條件釋放之基準則多仰賴於假釋委員會的裁量權限。其中細節，逐一列述如下。

(一) 有期徒刑

1. 撤銷釋放

依據刑事司法法第 254 條第 1 項規定，原則上，國務大臣得對受刑人撤銷其因上述法定方式獲得之附條件釋放狀態，並命其返回監所繼續服原執行刑。被撤銷釋放並返回監獄的受刑人，依本條第 2 項規定，得就撤銷釋放部分以書面提出陳述意見，同時在返回監所時，受刑人應被告知其撤銷釋放理由，以及前述之得為陳述之權利。其後，國務大臣於審查受刑人書面陳述意見時，依本條第 2A 項及第 2B 項規定，應僅在衡量受刑人已遵從附條件釋放之條件後，方得裁量為撤回撤銷釋放之決定，而一旦為此撤回決定，依第 2C 項規定，受刑人的附條件釋放將被視為從未撤銷過。惟如受刑人於撤銷釋放後脫逃者，依第 6 項規定，將被視為不法脫逃行為，進而負相關法律責任。

不過，倘若受刑人係依本法第 246 條為期前附

⁷ 此處依第 31A 條規定，係指對於未被判處其他無期徒刑，但被判處預防性刑責的受刑人，如假釋委員會認定其再也無需以保護公眾為由續行附條件釋放時，則得指示國務大臣命令使附條件釋放失效，即受刑人無須於往後釋放期間再受到附條件釋放的條件制約。然而所謂預防性刑責 (preventive sentence)，依該條第 5 條規定，涉及對少年受刑人之監禁或拘留，或成年犯罪者因公眾保護為由而被拘留的情形，非本文所探討之範圍，故僅在此簡要論述。

⁸ 依同項第 b 款、第 c 款規定，如受刑人年齡低於 22 歲，應藉由當時受刑人居住之當地授權的社會服務部門，指定之社會工作者為之；如受刑人年齡低於 18 歲，則應藉由當地授權之少年犯罪人團體成員為之。

⁹ 由於涉及此類釋放制度的條文，最後的結果仍為附條件釋放，故為免讀者混淆，誤認為當然釋放無須負擔任何義務，本文在此將其皆翻譯為當然附條件釋放。

條件釋放後，因未能遵從附條件釋放範圍內的條件，或在被課與限制行動條件下，行蹤已無法受電子監控設備掌握時，依本法第 254 條第 7 項及第 255 條第 1 項規定，將排除前段一般性撤銷釋放之適用，並允許國務大臣，得在限制行動條件依舊生效的期間內，撤銷附條件釋放並命受刑人返回監所。當受刑人返回監所後，同第 254 條之法定程序，依第 255 條第 2 項至第 5 項規定，亦得就撤銷釋放部分以書面提出陳述意見，且應受告知被撤銷釋放理由，以及得為陳述意見之權利，如因此由國務大臣撤回該撤銷釋放決定，其附條件釋放亦將被視為從未撤銷過，同時，如受刑人於撤銷釋放後脫逃者，將被視為不法脫逃行為，進而負相關法律責任。但和前條相異之處在於，國務大臣於審查受刑人書面陳述意見時，得衡量受刑人未遵從條件之情狀或任何其他事由後，決定撤回撤銷釋放之決定。

另一方面，如受刑人是在執行刑期滿後負有遵從監督需求之義務，卻未盡遵從義務時，依本法第 256AC 條規定，應由治安法官（justice of the peace）與治安法庭（magistrate's court）進行相關法定程序。首先，依本條第 1 項至第 3 項規定，如治安法官知悉受刑人未遵從監督需求義務時，需在對受刑人處所有管轄權之治安法庭有所行動前，傳喚受刑人於特定時間抵達指定地點，並在受刑人未依傳喚出席時，對其發出逮捕令狀；或者，如治安法官係因書面與宣誓程序知悉上開事由，則得對其直接發出逮捕令狀。接著，當治安法庭認定受刑人無正當理由不遵從第 256AA 條監督需求義務時，依本法第 4 項至第 6 項規定，法院應撤銷任何履行監督需求之命令，同時裁量對受刑人為以下結果之一：

- (1) 命令受刑人入監服刑，執行期間不超過 14 日。
- (2) 命令受刑人給付不超過標準規格第 3 等級之罰金。
- (3) 作成「監督履行命令」(supervision default order)，要求受刑人為一項不支薪工作，或要求執行限制行動要件。且當限制行動要件於社區進行時，應準用本法第 177 條第 3 項之電子監控事項。

2. 再次釋放

依據本法第 255A 條規定，法定再次釋放，可區分為當然附條件釋放與「不適用當然附條件釋放之特定犯罪」的再次附條件釋放。

(1) 當然附條件釋放

所謂當然附條件釋放，依第 255A 條第 3 項，係指自受刑人返回監所服刑之日起，執行期滿日前 28 日時提早獲得釋放而言。不過，國務大臣依第 255B 條第 2 項及第 3 項規定，在命撤銷附條件釋放且非受延長監禁刑責的受刑人返回監所後，得隨時衡量受刑人是否適於為附條件釋放，而衡量之具體要件包含：

- A. 受刑人是否已無對公眾造成嚴重傷害的風險。
- B. 如受刑人經當然附條件釋放後，有違反釋放期間應盡義務之高度可能，而國務大臣因此認定不適合為當然附條件釋放時，則應作出不適合當然附條件釋放之決定。

倘若國務大臣未基於上述要件決定再次附條件釋放受刑人時，則回歸當然附條件釋放制度，而衡量受刑人是否得當然附條件釋放之具體程序，則被規定在本法第 255B 條當中。起初，如受刑人經撤銷附條件釋放、返回監所後，依第 254 條第 2 項針對撤銷附條件釋放部分提出書面陳述意見時，依第 255B 條第 4 項規定，國務大臣應先將此案移交給依第 239A 條指定之撤銷裁定人（recall adjudicator），並需對該撤銷裁定人依本條所作出的任何指示直接賦予效力。接著，就撤銷裁定人而言，其作出的決定可被區分為：決定立即對受刑人為附條件釋放、決定在指示受刑人遵從特定條件後對其為附條件釋放，或決定不予以釋放，然而，除非認定受刑人已無存在「基於保護公眾之必要而應留在監所直至執行期滿」之要件，否則撤銷裁定人不得為允許釋放之決定；又，如受刑人經釋放後，有違反釋放期間應盡義務之高度可能，而撤銷裁定人因此認定不適合為釋放決定時，亦不得允許釋放受刑人。¹⁰ 最後，依本條第 1 項及第 8 項、第 9 項規定，無論受刑人是否獲准當然附條件釋放，國務大臣皆負有告知義務，並使不適合當然附條件釋放的受刑人準用下段

¹⁰ 此處 3 項不得允許釋放受刑人之衡量要件，依本法第 255B 條第 2 項及第 3 項、第 255C 條第 2 項及第 3 項規定，亦為國務大臣決定在受刑人返回監所後，於任何期間再次為附條件釋放前之必要法定衡量事由。

再次附條件釋放之審核程序。

(2) 其他再次附條件釋放

依據第 255C 條第 1 項規定，當受刑人涉及延長監禁刑責，或不適於前述當然附條件釋放時，以本條作為判斷可否附條件釋放之基準。此時，依本條第 4 項規定，如受刑人自返回監獄後，執行期滿前 28 日之前，曾針對撤銷釋放部分為書面意見陳述；或受刑人未為陳述，也未經國務大臣決定提前釋放時，國務大臣應移交案件至撤銷裁定人，而該撤銷裁定人決定釋放與否之程序則同前段之規定內容。不過，當撤銷裁定人依據本條決定不釋放受刑人時，依第 256A 條第 1 項規定，於不釋放之決定作成後 1 年內，國務大臣應再次將案件移交撤銷裁定人為再次審核，而審核的程序亦同第 255B 條第 4 項、第 255C 條第 4 項規定內容。

(二) 無期徒刑

有關無期徒刑受刑人之撤銷釋放部分，依犯罪（量刑）法第 32 條第 1 項與第 2 項規定，原則上，需先由假釋委員會向國務大臣提案，國務大臣始有決定撤銷釋放並命受刑人返回監所的權限，惟若認定撤銷釋放將有助於公眾利益，則國務大臣得不待假釋委員會提案，逕自決定應否撤銷釋放並命受刑人返回監所。當受刑人返回監所後，依本條第 3 項規定，應被告知撤銷釋放之理由以及得陳述意見之權利，同時受刑人得針對其被撤銷釋放部分，進行書面意見陳述。進而，如受刑人係在假釋委員會提案下，由國務大臣決定撤銷釋放後，提出意見陳述；或係在國務大臣以公眾利益為基準獨立決定撤銷釋放者，依本條第 4 項至第 5 項規定，國務大臣皆應將案件移交假釋委員會，並在假釋委員會作出立即附條件釋放的決定時，應立即賦予其效力，但除非認定受刑人已無為保護公眾而留在監所的必要，假釋委員會不得決定再行附條件釋放。此外，依第 6 項規定，於被撤銷釋放期間，如受刑人有脫逃行為，則應以不法脫逃罪刑論處。

參、英格蘭及威爾斯地區附條件釋放制度之理念評析

英格蘭及威爾斯地區之附條件釋放制度，對被

判處監禁刑罰的受刑人，依其刑責類別、刑度等要件，區分為多種釋放、履行義務、監督需求、違背義務效果，以及再行釋放等模式。本文擬先藉由觀察法條文義、審核寬嚴程度與刑種分配等情狀，試評析英格蘭及威爾斯地區附條件釋放制度之背後理念，以圖帶動進一步深入研究的機會。

首先，就執行刑期前釋放受刑人部分，其刑事司法法與犯罪（量刑）法分別針對有期徒刑與無期徒刑受刑人，設定不同程度的附條件釋放門檻。對有期徒刑受刑人而言，刑事司法法區分為無條件釋放與附條件釋放兩項制度，其中自無條件釋放的條文以觀，相較於附條件釋放，由於審查機制相對單純，且一經釋放即無附加任何條件，真正獲得自由，因此適用之刑度偏向 1 年以下有期徒刑、微罪為主之短期刑責，且由於有必要監禁期間前需未滿 18 歲之要件，因而適用之受刑人別偏向少年犯罪者。至於附條件釋放部分，定義類似我國假釋制度，而其適用範圍論及大部分未曾被撤銷釋放的有期徒刑受刑人，但依規範程度，仍被區分為一般附條件釋放與特別附條件釋放。一般附條件釋放於執行刑期達 2 分之 1 時，國務大臣即有義務為附條件釋放，而當受刑人刑責為 4 年以下有期徒刑，且未曾有脫逃、延長監禁、撤銷釋放等事由時，甚至得由國務大臣於必要監禁期間前 135 日決定附條件釋放；惟如受刑人涉及恐怖主義、性犯罪、暴力犯罪等特定犯罪時，則需由假釋委員會衡量公共安全維護必要性後，方得決定附條件釋放與否；如受刑人復涉及需在本刑外增加延長監禁期間的較重大刑責，則不僅釋放門檻提高到刑期 3 分之 2，還應限制為 10 年以下有期徒刑，且非屬殺人、重傷害等重大事由下，方得進入假釋委員會衡量公共安全維護必要性階段，並於本刑執行期滿後為附條件釋放。又如為無期徒刑受刑人，原則上應先由國務大臣提交假釋委員會後，由委員會審查已無公共安全維護必要性後，得請國務大臣和大法官會商後，決定附條件釋放，或由委員會和國務大臣會商後，酌情對其為附條件釋放。由此可發現，英格蘭及威爾斯地區的附條件釋放制度，傾向於對刑度較低之受刑人為相對寬鬆、明確之核准釋放機制，而對刑度偏高

之特定或重大案件受刑人，則偏向嚴格，並由法律授權賦予假釋委員會行政裁量權限的機制，其主要衡量標準則係以有無必要維護公共安全為附條件釋放與否之決定。

其次，受刑人經附條件釋放後，法律規範應盡之義務，於有期徒刑受刑人部分，可區分為執行刑期期滿前之履行條件義務，以及執行期滿後接續 12 個月的遵守監督需求義務。原則上，多數經附條件釋放之受刑人皆需遵從由司法機關頒布之一般履行條件，包含良好行為、不得再犯、維持和監督單位聯繫、接受監督單位訪查，以及居住、工作、遷徙自由限制等，同時還需接受電子監控，以及由原判決法院建議之條件，而後，國務大臣尚得衡量加上藥物檢測、接受測謊之條件，或於衡量公眾安全、防止再犯、協助更生後加上其他自行訂立之條件。不過，如受刑人是提前受附條件釋放，則需加上限制於特定時間留於特定處所之條件；如受刑人涉及延長監禁刑責，則國務大臣不能決定增加非法律明文之條件，且未經假釋委員會指示，亦不得擴張或撤銷部分條件。另一方面，針對被判處 2 年以下有期徒刑、無延長監禁或特定期態犯罪之受刑人，刑事司法法於受刑人執行刑期期滿後，繼續課與其 12 個月的監督需求義務，監督需求係以促進受刑人更生為目的，並由受國務大臣指派的監督人執行相關事項，具體內容除了前述之一般履行條件外，還包含了要求參與特定活動、接受毒品測試或毒品約診等。而針對無期徒刑受刑人，原則上需行終生附條件釋放制度，並由緩刑專員實際執行與監督，至於監督之具體要件，則由法律授權國務大臣，以書面方式訂立，且不得在未和假釋委員會會商下變更許可條件。至此可發現，刑度較輕的受刑人，於履行條件部分係傾向明確、多元且富有彈性的模式，亦即多數要件可自法律中得知、維護公眾安全與協助更生之制度理念並存，以及國務大臣有較大的權限為履行條件之變更；相對於此，涉及較重度刑責之受刑人，甚或無期徒刑受刑人，部分履行條件可能源自國務大臣、假釋委員會等機構依其他標準訂立，且一經決定，則無法由一機關單方面為條件變更，似有執行刑度偏重，則履行義務範圍愈偏向機

構共同裁量權限之傾向。

最後，當受刑人經釋放後，違背應遵從之許可條件或監督需求等義務時，便會涉及撤銷釋放、返回監所、撤回撤銷釋放，以及再行釋放等議題。於有期徒刑受刑人部分，一般而言，係由國務大臣決定為撤銷釋放，並在受刑人因此返回監所時，告知其撤銷事由以及得書面陳述意見之權利，而當受刑人提出書面陳述意見時，國務大臣須以其是否遵從釋放條件為基準，決定撤回撤銷釋放與否，但若受刑人是期前為附條件釋放之人時，則放寬國務大臣於審酌是否撤回撤銷釋放時的裁量事項，故文義上相較於一般性程序而言，未涉較重刑責與未曾被撤銷釋放，且已受期前附條件釋放者，縱被撤銷釋放，仍有較大機會經國務大臣撤回決定。又，如受刑人涉及不遵從監督需求之情形，雖然相較前述，係由治安法庭行審理程序，並有傳喚、逮捕等程序，但就審理結果而言，無論是 2 星期之入監服刑、繳納罰金或為特定工作，處罰程度皆相對輕微，似可察覺刑事司法法對於罪刑相對輕微的受刑人，於經長時間釋放後違背義務時，傾向於不過度斬斷其長時間適應社會的結果。然而相對的，非期前附條件釋放或負監督需求義務的受刑人，自法條文義上來看，傾向於非輕度刑責，也包含有延長監禁制度的重度刑責，負擔這些刑責的受刑人一旦被撤銷釋放，需考量再行釋放時，申請門檻相較初次附條件釋放而言嚴格許多，如服刑期間未經國務大臣決定再行附條件釋放，則不僅須至刑期期滿前 28 日方取得申請當然附條件釋放或其他再次附條件釋放的資格，且雖然上述法條區分了非受延長監禁刑責與受延長監禁刑責的受刑人，但兩者審核當然附條件釋放與否的程序皆相同，同樣涉及國務大臣指定撤銷裁定人，以保護公眾必要性、違反釋放條件可能程度作為判斷基準，而此種機關裁量方式對比初次申請附條件釋放而言，無法自法律條文中知悉明確基準或程序，致使增添了更多的不確定性。又，對申請再次附條件釋放的無期徒刑受刑人而言，由於主要仰賴假釋委員會藉判斷保護公眾必要性為決定，因而此類受刑人再行附條件釋放的不確定性，復較前者更為明顯。

綜合上述得以探知，自彙整、觀察英格蘭及威爾斯地區的附條件釋放制度中，如先就法律規範作為分析起點的話，英格蘭及威爾斯地區的附條件釋放制度可能帶有寬嚴並濟的色彩，亦即，刑度相對輕微且未曾被撤銷附條件釋放的受刑人，釋放機制愈傾向於限縮國務大臣或假釋委員會的裁量權限，同時趨於一旦達成必要監禁期間，不經其他審核即可附條件釋放的程度，且在附條件釋放期間，得以在兼及維護公共安全與協助更生的理念下，督促受刑人執行多元的條件或監督需求義務；而相對的，涉及特定犯罪，或刑度相對較重，或曾經撤銷釋放的受刑人，釋放機制往往藉由法律授權於國務大臣或假釋委員會為內部裁量，且常以維護公共安全必要性為決定附條件釋放與否的重要審核標準，此處相對於前者，附條件釋放決定較為嚴格、不明確，且強調維護公共安全的理念相對強於協助長期刑受刑人更生的觀點。

肆、結論與研究建議

我國假釋制度理念，係採寬嚴並進的假釋政策，即「針對情節重大、犯行複雜、前科累累或難以矯治之受刑人，採嚴謹審慎之標準辦理；然對於情狀輕微、動機可憫、犯後表現良好及顯無再犯之虞者，則由務實從寬之方向考量」。英格蘭及威爾斯地區的附條件釋放制度，於法律條文或法律授權事項當中，也彰顯了寬嚴並濟的概念，尤其英格蘭及威爾斯地區之制度，在法律條文中即明文區分相對輕度刑責與相對重度刑責之受刑人，應依照何種要件與程序為附條件釋放期前審核、期中監督與協助，以及後續撤銷等事項，因而該國該區將附條件釋放制度以法律條文予以明文化、層級化，使人知所遵循的特點，就我國諸多假釋規範，仍多借助行政命令規定而言，即足為我國落實假釋制度的法制參考。

不過，於分析英格蘭及威爾斯地區附條件釋放制度的現行規範之餘，對於該地區為何如此規範附

條件釋放制度，以及其中理念經過何種社會脈動下的變革，仍為我國借鏡他國制度時，需留意關注之處，以避免僅理解制度現況，而不理解制度目的以及得以配合的社會環境或配套措施與我國的差異，亦即陷入「依樣畫不成葫蘆」的窘境。從而，建議將本文所分析之現況制度，視為理解英格蘭及威爾斯地區附條件釋放制度的開端，並期待能藉此拋磚引玉，啟發更為深入的研究成果。



¹¹ 審查假釋法務部訂有一致標準，法務部矯正署，<http://www.mjac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=397730&ctNode=30058&mp=801>，最後瀏覽日期：2017年9月14日。

成年觀護案件統計分析

資料來源：法務部統計處

成年觀護案件含括保護管束及緩起訴社區處遇、附條件緩刑社區處遇、易服社會勞動等案件。保護管束屬刑法保安處分之一種，係對犯罪行為人或具有犯罪之虞者，由檢察官或法院依裁判，就個案具體情形交由執行保護管束者執行監督及輔導，以預防受保護管束人再犯，並使其適應社會生活。而社區處遇是一種犯罪矯治且非監禁式的處遇方式，為減緩矯正機構超額收容情形，使輕罪者能透過社會服務方式回饋社會，避免因入監服刑而標籤化致更生不易或沾染惡習，並給予悔改遷善機會，以利復歸社會。為了解成年觀護案件辦理情形，爰蒐集近5年（101年至105年，以下同）之相關資料，探討其收結趨勢、監督輔導及社區處遇執行情形。

一、近5年成年觀護新收案件近30萬件，以緩起訴社區處遇案件（占39.1%）最多，其次為保護管束案件占28.8%。

近5年成年觀護新收案件總計29萬9,581件，以緩起訴社區處遇案件11萬7,103件（占39.1%）最多，其次為保護管束案件8萬6,235件（占28.8%），再次為易服社會勞動7萬4,362件（占24.8%），附條件緩刑社區處遇所占比率不到一成。

觀察各案類新收件數之變化，緩起訴社區處遇自101年2萬6,199件降至105年2萬2,499件，

以必要命令處分為主（占87.9%）；保護管束案件自101年1萬5,517件增至105年1萬9,269件，主要以假釋付保護管束為主（占70.5%）；易服社會勞動呈先升後降，以103年1萬7,238件最多，105年為1萬3,710件，主要以徒刑易服社會勞動為主（占71.8%）；附條件緩刑社區處遇呈遞增趨勢，自101年3,443件逐年增至105年5,449件，以義務勞務處分為主（占67.0%）。（詳表1）

二、近5年成年觀護新收案件罪名中，保護管束案件以違反毒品危害防制條例居冠，緩起訴社區處遇、附條件緩刑社區處遇及易服社會勞動則皆以公共危險罪位居第一。

近5年成年觀護新收案件罪名中，保護管束案件以違反毒品危害防制條例居冠（占32.2%），緩起訴社區處遇、附條件緩刑社區處遇及易服社會勞動則皆以公共危險罪位居第一，分占49.2%、26.1%及64.2%。

觀察成年觀護各類別前五大罪名，皆含括違反毒品危害防制條例、公共危險罪及竊盜罪，且各類別前五大罪名合計占其新收案件之比率，緩起訴社區處遇及易服社會勞動約八成三，保護管束為六成三，附條件緩刑社區處遇則為五成六。（詳表2）

表1 地方法院檢察署成年觀護案件新收情形

單位：件、%

年別	總計	保護管束				緩起訴社區處遇			附條件緩刑社區處遇			易服社會勞動			
		計	假釋付保護管束	緩刑付保護管束	其他	計	義務勞務處分	必要命令處分	計	義務勞務處分	必要命令處分	計	徒刑	拘役	罰金
總計	299,581	86,235	60,769	25,413	53	117,103	14,144	102,959	21,881	14,667	7,214	74,362	53,376	11,417	9,569
結構比	100.0	28.8				39.1			7.3			24.8			
		100.0	70.5	29.5	0.1	100.0	12.1	87.9	100.0	67.0	33.0	100.0	71.8	15.4	12.9
101年	59,516	15,517	11,081	4,423	13	26,199	4,434	21,765	3,443	2,666	777	14,357	7,733	4,066	2,558
102年	56,736	16,350	11,807	4,532	11	23,135	3,270	19,865	3,568	2,592	976	13,683	8,462	2,916	2,305
103年	62,843	17,590	12,571	5,008	11	23,764	2,648	21,116	4,251	2,931	1,320	17,238	13,892	1,702	1,644
104年	59,559	17,509	11,956	5,544	9	21,506	1,896	19,610	5,170	3,276	1,894	15,374	12,309	1,453	1,612
105年	60,927	19,269	13,354	5,906	9	22,499	1,896	20,603	5,449	3,202	2,247	13,710	10,980	1,280	1,450

表 2 地方法院檢察署成年觀護新收案件罪名別排序
101 年至 105 年

單位：件、%

項目別		排名	1	2	3	4	5
保護管束	罪名	新收件數	毒品危害 防制條例	妨害 性自主罪	公共危險 罪	竊盜罪	詐欺罪
	件數	86,235	27,766	8,166	7,343	6,934	4,434
	占新收比率	100.0	32.2	9.5	8.5	8.0	5.1
緩起訴 社區處遇	罪名	新收件數	公共危險罪	毒品危害 防制條例	竊盜罪	偽造文書 印文罪	商標法
	件數	117,103	57,565	28,788	4,633	3,591	3,192
	占新收比率	100.0	49.2	24.6	4.0	3.1	2.7
附條件緩刑 社區處遇	罪名	新收件數	公共危險罪	竊盜罪	詐欺罪	毒品危害 防制條例	妨害 性自主罪
	件數	21,881	5,709	1,946	1,544	1,524	1,432
	占新收比率	100.0	26.1	8.9	7.1	7.0	6.5
易服社會勞動	罪名	新收件數	公共危險罪	傷害罪	詐欺罪	竊盜罪	毒品危害 防制條例
	件數	74,362	47,713	3,981	3,718	3,400	2,792
	占新收比率	100.0	64.2	5.4	5.0	4.6	3.8

三、近 5 年保護管束案件終結件數 8 萬 2,164 件， 終結情形以期滿為主，占七成三，其次為撤銷占 一成五。

近 5 年保護管束終結案件總計 8 萬 2,164 件，自 101 年 1 萬 5,579 件增至 105 年 1 萬 8,315 件，終結情形以期滿 5 萬 9,922 件為主，占七成三，其次為撤銷 1 萬 1,994 件，占一成五，受保護管束人死亡及移轉接續執行合占 8.2%。

近 5 年保護管束案件期滿件數每年約在 1 萬 2 千件上下，其占終結件數之比率前 4 年均在七成二以上，105 年受高雄地方法院檢察署移轉橋頭地方法院檢察署接續執行案件之影響，致當年總終結件數增加，期滿件數所占比率因而降為 67.0%；撤銷件數自 101 年 2,170 件逐年增至 104 年 2,638 件，105 年主要受期滿疑似再犯案件自撤銷項下分出之影響，降為 2,319 件。（詳表 3）

表 3 地方法院檢察署保護管束案件終結情形

單位：件、%

年別	總計	期滿	撤銷		死亡	移轉接續 執行	其他	
		比率	比率					
總計	82,164	59,922	72.9	11,994	14.6	1,044	5,673	3,531
101年	15,579	11,916	76.5	2,170	13.9	197	865	431
102年	15,890	11,995	75.5	2,324	14.6	206	893	472
103年	16,370	12,078	73.8	2,543	15.5	197	950	602
104年	16,010	11,668	72.9	2,638	16.5	227	822	655
105年	18,315	12,265	67.0	2,319	12.7	217	2,143 ¹	1,371 ²

說明：1. 橋頭地方法院檢察署於 105 年 9 月 1 日成立，該年度高雄地方法院檢察署以「移轉接續執行」終結之案件高達 1,393 件。

2. 105 年 6 月新增「期滿疑似再犯」之終結情形（由原撤銷項下分出），歸入「其他」項統計，105 年 6-12 月計 595 件。

四、近5年執行保護管束個案監督達273萬3,013人次，以約談占49.2%最多；輔導受保護管束人總計110萬3,271人次，以法治學習輔導占47.3%最多。

為使受保護管束人能順利復歸社會度過適應期間，觀護人利用各種監督及輔導措施予以協助，觀察近5年保護管束個案監督執行情形，總計273萬3,013人次，其中以約談134萬4,286人次最多（占49.2%），其次為驗尿監督40萬2,399人次（占14.7%）。在輔導受保護管束人部分，總計110萬3,271人次，輔導內容以法治學習輔導52萬2,222人次為主（占47.3%），其次為心理衛生輔導35萬2,796人次（占32.0%）。（詳表4）

五、近5年緩起訴社區處遇終結案件履行完成比率為八成三，附條件緩刑社區處遇則為八成六。

近5年緩起訴社區處遇終結案件計11萬9,370件，其中履行完成比率為八成三；附條件緩刑社區

處遇終結案件計2萬1,113件，履行完成比率為八成六。

觀察緩起訴、附條件緩刑社區處遇終結案件履行完成比率之變化，緩起訴社區處遇介於81%至85%之間，附條件緩刑社區處遇則介於84%至88%之間。（詳表5）

六、易服社會勞動終結案件履行未完成比率為四成八，原因以繳納罰金占50.7%最多，比率呈增加趨勢。

近5年易服社會勞動終結案件總計7萬5,087件，其中履行完成比率為四成七，履行未完成比率則為四成八，履行未完成主要因為「繳納罰金」1萬8,139件（占50.7%），所占比率由101年41.1%逐年增至105年61.7%，其次為「無正當理由不履行社會勞動」及「期滿未履行完畢」，分占18.9%及13.2%，其他原因如「具狀表明不履行」及「難收矯正之效」約各占6%。（詳表6、圖1、圖2）

表4 地方法院檢察署保護管束個案監督與輔導執行情形

單位：人次、%

年別	保護管束執行情形							保護管束輔導內容						
	總計	約談	書面報告	訪視	電話查訪	驗尿監督	其他	總計	就業	就醫	反毒戒癮輔導	法治學習輔導	心理衛生輔導	其他
總計	2,733,013	1,344,286	150,641	101,253	178,215	402,399	556,219	1,103,271	28,727	43,041	23,623	522,222	352,796	132,862
結構比	100.0	49.2	5.5	3.7	6.5	14.7	20.4	100.0	2.6	3.9	2.1	47.3	32.0	12.0
101年	531,994	253,406	26,087	19,147	38,699	83,668	110,987	224,780	5,509	8,962	6,826	105,764	73,148	24,571
102年	531,937	259,123	28,152	21,148	36,562	80,677	106,275	219,821	4,874	8,906	4,812	103,397	76,090	21,742
103年	555,120	271,796	29,289	20,163	36,224	81,811	115,837	227,358	4,395	8,560	4,573	111,346	70,534	27,950
104年	548,516	275,581	32,055	19,004	32,486	78,087	111,303	225,850	7,209	7,729	4,410	102,162	71,628	32,712
105年	565,446	284,380	35,058	21,791	34,244	78,156	111,817	205,462	6,740	8,884	3,002	99,553	61,396	25,887

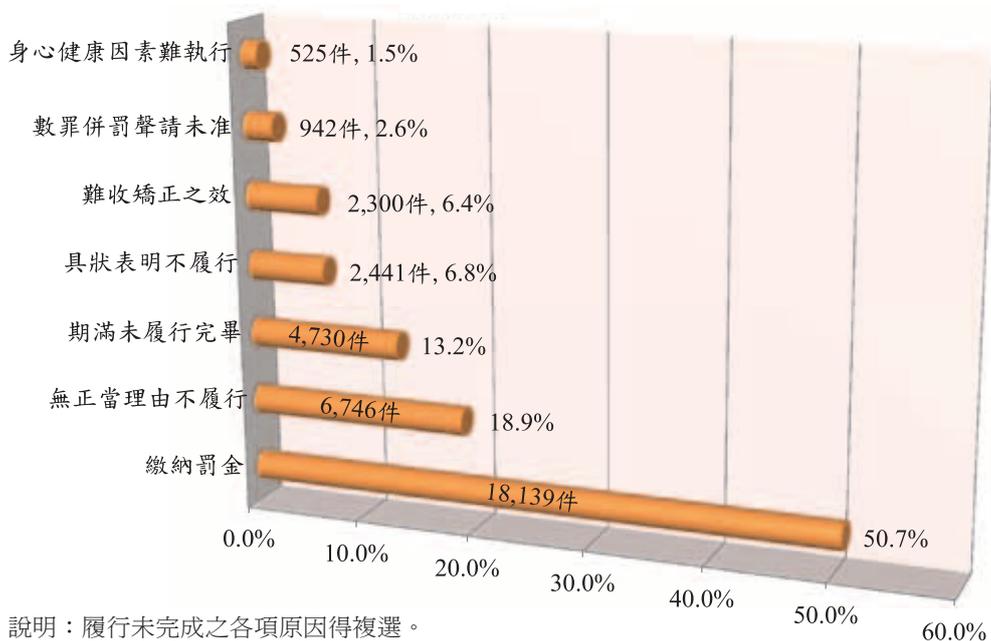
表5 地方法院檢察署緩起訴、附條件緩刑社區處遇案件終結情形

單位：件、%

年別	緩起訴社區處遇					附條件緩刑社區處遇				
	履行完成	比率	履行未完成	比率	其他	履行完成	比率	履行未完成	比率	其他
總計	119,370	98,827	82.8	17,342	14.5	21,113	18,210	86.3	2,049	9.7
101年	26,839	21,811	81.3	4,105	15.3	3,465	3,037	87.6	292	8.4
102年	23,426	19,206	82.0	3,489	14.9	3,504	3,060	87.3	317	9.0
103年	25,785	21,652	84.0	3,549	13.8	4,090	3,567	87.2	388	9.5
104年	22,143	18,726	84.6	3,042	13.7	4,749	4,095	86.2	490	10.3
105年	21,177	17,432	82.3	3,157	14.9	5,305	4,451	83.9	562	10.6

表 6 地方法院檢察署易服社會勞動案件終結情形 單位：件、%

年 別	總計	履行		履行		死亡	移轉接 續執行	其他
		完成	比率	未完成	比率			
總計	75,087	35,225	46.9	35,781	47.7	450	1,141	2,490
101年	14,646	7,670	52.4	6,259	42.7	78	140	499
102年	13,644	6,783	49.7	6,121	44.9	76	167	497
103年	15,856	7,074	44.6	7,858	49.6	101	197	626
104年	16,175	7,326	45.3	8,150	50.4	96	161	442
105年	14,766	6,372	43.2	7,393	50.1	99	476	426



說明：履行未完成之各項原因得複選。

圖 1 地方法院檢察署易服社會勞動案件履行未完成原因
101 年至 105 年

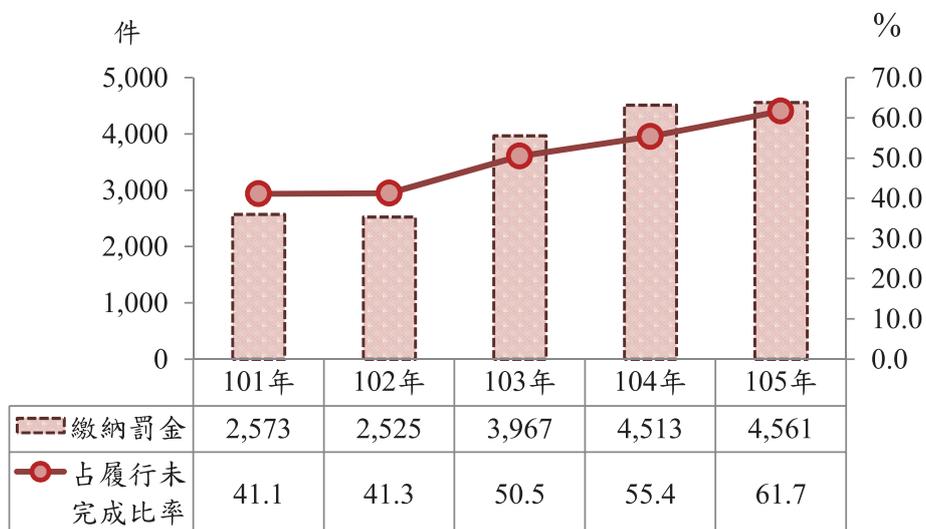


圖 2 地方法院檢察署易服社會勞動案件履行未完成改繳納罰金情形

七、社區處遇案件勞務項目以環境保護及清潔整理（占九成一）為主。

社區處遇案件勞務進行之項目內容，包含農林漁牧服務、環境保護及清潔整理、淨山淨灘、生態巡狩、社會服務、文書處理、弱勢服務及居家照護、交通安全、社區巡守等各項基於公共利益，具有無償性質之公共服務。近5年全國各地共提供347萬5,499人次之勞務，其中以環境保護及清潔整理315萬4,436人次（占九成一）為主，其餘項目均不及一成。（詳表7）

以社區處遇終結案件勞務執行情形觀察，近5年實際履行時數約2,602萬小時，實際履行時數占應履行時數之比率，緩起訴社區處遇及附條件緩刑社區處遇案件均為八成四，易服社會勞動案件則為六成二。（詳表8）

綜上，近5年成年觀護新收案件以緩起訴社

區處遇案件居多（占39.1%）；新收案件罪名中，保護管束案件以違反毒品危害防制條例居冠，緩起訴社區處遇、附條件緩刑社區處遇及易服社會勞動則皆以公共危險罪位居第一；保護管束案件終結情形以期滿為主（占72.9%），執行方式以約談最多（占49.2%），輔導內容則以法治學習輔導最多（占47.3%）；緩起訴社區處遇及附條件緩刑社區處遇終結案件履行完成比率均超過八成；易服社會勞動終結案件履行未完成比率為四成八，原因以繳納罰金占50.7%最多，比率呈增加趨勢；社區處遇案件勞務項目以環境保護及清潔整理（占九成一）為主。

保護管束及社區處遇制度的實施，一方面鼓勵受刑人向善及預防在獄中染上不良習性，另一方面可紓解監獄空間不足，節省矯正費用及降低戒護管理之風險，亦可透過勞務服務的提供，造福鄰里及回饋社會，彰顯社區處遇執行效益。

表7 地方法院檢察署社區處遇案件勞務執行項目

101年至105年

單位：人次、%

項目別	總計	農林 漁牧 服務	環境保護 及 清潔整理	淨山 淨灘	生態 巡狩	社會 服務	文書 處理	弱勢服務 及 居家照護	交通 安全	社區 巡守	其他 勞務 服務
總計	3,475,499	20,255	3,154,436	17,039	14,213	92,132	23,856	74,892	12,579	1,823	64,274
結構比	100.0	0.6	90.8	0.5	0.4	2.7	0.7	2.2	0.4	0.1	1.8
緩起訴社區處遇	49,620	90	41,216	83	9	2,564	857	930	-	11	3,860
附條件緩刑社區處遇	66,439	96	58,570	105	21	2,691	769	699	1	7	3,480
易服社會勞動	3,359,440	20,069	3,054,650	16,851	14,183	86,877	22,230	73,263	12,578	1,805	56,934

表8 地方法院檢察署社區處遇終結案件勞務執行情形

101年至105年

單位：小時、%

項目別	應履行勞務時數	實際履行勞務時數	占應履行 時數之比率
總計	41,082,926	26,017,682	63.3
緩起訴社區處遇	1,220,907	1,025,920	84.0
附條件緩刑社區處遇	1,418,932	1,202,625	84.8
易服社會勞動	38,443,087	23,789,137	61.9

毒駕問題的法律灰色地帶初探

銘傳大學犯罪防治系所副教授 王伯頌

每年 6 月 26 日是世界禁毒日，在臺灣，今（2017）年 7 月 21 日，欣見國內第一個結合公私部門資源（高市府、高雄地檢署與橋頭地檢署結合民間企業團體）的防毒基金會 -- 高雄市毒品防制事務基金會掛牌成立，宣示聯手反毒決心，讓國內反毒的工作，有令人耳目一新的躍進。

制度化整合各界資源，充實預防、輔導、戒癮、勒戒者回歸社會等能量，以填補公權力防制毒品的不足，建構更完善的社會資源網絡因應毒品問題，勢在必行。而在世界禁毒日後的一個月，政府及民間積極投入反毒工作的同時，恰巧施用毒品後駕駛（簡稱毒駕）的法律爭議，躍上新聞版面，且引起社會的廣泛討論，吾人以為，正可將解決此一議題的適當性，一併納入未來反毒工作防治中討論，以確保社會安全。

關於施用毒品後駕駛（毒駕），根據現行警察機關所頒定「取締疑似施用毒品後駕車作業程序修正規定」，為第一線員警處理施用毒品駕車之指導準則，實務上對於臨檢發現有毒駕行為，若發生交通事故，如行為人不願意配合驗尿，依據「道路交通管理處罰條例」第 35 條第 5 項得強制行為人到醫療院所強制抽血，以證明行為人是否不能安全駕駛。但若無發生交通事故，或未有不能安全駕駛的情形，即使驗出毒品陽性反應，仍不能構成刑法第 185-3 條不能安全駕駛罪，僅依「毒品危害防制條例」及「道路交通管理處罰條例」處理之。而上開實務作法，對於疑似毒駕，但未發生交通事故，又無查獲毒品或其他犯罪，以及酒測未有酒精反應，行為人拒絕驗尿或抽血時，得否強制為之，不無疑義，再者，即便已驗出毒品陽性反應，是否能將駕駛人依刑法第 185-3 條不能安全駕駛罪科刑論罪？就目前法律適用而言，更是仁智互見。

關於這個問題的實務見解，如依據台灣高等法院 98 年交上訴 2478 號判決，認為偵查機關採集尿液中甲基安非他命濃度，並無法判斷其是否足以影響安全駕駛，需再參考如安非他命用量、血中濃度、駕車時精神狀態等加以衡量判斷，因此該判決結果，採被告無罪的論述，而另根據 2017 年 6 月 26 日媒體所報導，台中一名高姓男子，2015 年吸毒後開車被攔查，雖然開車沒有出現搖晃等跡象，但警

方驗出高男體內施用了安非他命、甲基安非他命與 K 他命等 3 種毒品反應，甲基安非他命濃度更是正常人 26 倍，被檢方起訴後，法院卻以「無法證明達不能安全駕駛」的狀態，判決他無罪定讞。該報導也提到，法界人士指出，刑法雖然有規範「服用毒品、麻醉藥品或其他相類之物，致不能安全駕駛」的刑責，但「不能安全駕駛」的認定卻未規範明確，造成檢察與法院的見解出現爭議，成了防範毒駕問題的法律灰色地帶。

由上述判決及案例，確實凸顯出了毒駕立法與實務警察執行，以及法官的判決間的矛盾衝突，也難怪有媒體對該案判決，出現「遏止酒駕、政府嚴懲重罰，但吸毒開車，竟判決無罪」的質疑。在本事件發生後，筆者於當日接受聯合報採訪時曾指出：警方以刑法公共危險罪移送毒駕案件，必須舉證「施用毒品」及「不能安全駕駛」的因果關係，導致實務上的執法難度，確實有修法空間；但若修改為「只要施用毒品駕駛」就移送，應審慎評估取得多數民眾共識。另筆者也認為，公共危險罪明訂酒測值後，雖解決了執法的困難，但酒駕問題仍層出不窮，對解決事情的本質，不一定有所改善，因此，若修法加強打擊毒駕，亦可能面臨同樣問題，所以「施以嚴刑峻法，是不是就能遏止毒駕？」，亦值得立法者三思。

再以毒駕法律適用問題而言，方文宗（2016）曾就「毒駕判斷與法律適用」議題撰文指出，以實務上施用毒品罪與不能安全駕駛罪，依數罪併罰，會造成重複評價之問題，其認為應以刑法上「想像競合」處罰較為恰當，因為施用毒品與不能安全駕駛彼此有關連性，若依想像競合處理，除可免重複評價問題，又可具體反應各被侵害之構成要件，而對行為人給予適當評價，以符合罪責相當原則。該論點似乎可提供未來法條適用問題之思考方向。此外，筆者也建議，不少歐洲先進國家毒品防制工作，重視替代療法等醫療手段，而非僅強調打擊層面，要遏止毒駕，不能單從法律層面解決，還是要回到問題根本，結合公私部門之力，群策群力，建構更完善的毒品防制社會資源網絡，以減少因毒駕產生的法律爭議與傷亡憾事上演。



時間	內容
106.07.03	• 大專見習生報到，展開為期二個月見習活動
106.07.04	• 發行本學院第 13 期「刑事政策與犯罪防治研究專刊」
106.07.07	• 召開「民眾對檢察機關司法滿意度與社會安全感受度之調查研究」案之自律審查會
106.07.12	• 整理轉譯「懲罰其實無法解決問題：對印尼輕微毒品犯罪人科刑之司法觀點」短文，並建置於「犯罪防治研究資料庫」供社會閱覽
106.07.14	• 召開 106 年度第 2 次「犯罪防治研究發展諮詢會」會議
106.07.14	• 整理轉譯「美國與韓國 (2011-2015) 近五年起訴率」文獻資料供法務部參考
106.07.18	• 帶領大專見習生參訪戒毒中途之家——基督教晨曦會
106.07.19	• 辦理「105 年犯罪狀況及其分析——2016 犯罪趨勢關鍵報告」委託研究案「法務革新座談會」
106.07.26	• 辦理「民眾對檢察機關司法滿意度與社會安全感受度之調查研究」案之里長焦點團體座談會
106.07.27	• 發表「毒駕問題的法律灰色地帶初探」短評
106.08.01	• 分別與華藝數位股份有限公司簽訂「期刊暨研討會論文授權合約書」以及與元照出版有限公司簽訂「數位出版合作合約書」，以強化犯罪防治之研究與推廣
106.08.02	• 辦理「民眾對檢察機關司法滿意度與社會安全感受度之調查研究」案，有關收容人部份之焦點座談
106.08.09	• 帶領大專見習生參訪臺北看守所
106.08.11	• 整理轉譯「澳洲的公民意見與毒品政策 - 結合『受影響的社群』」短文並建置於「犯罪防治研究資料庫」供社會閱覽
106.08.18	• 創作建置「下載前 請付錢」及「支持正版 讓創意茁壯」保護智慧財產權電子海報
106.08.21	• 創作建置「醉後」、「醉不可涉」、「毒一無二」反酒駕及反毒電子海報
106.09.01	• 設計印製「犯罪防治研究中心業務簡介」摺頁文宣
106.09.05	• 創作建置「關懷逆風少年」微電影
106.09.06	• 預告 107 年度委託研究案「成年犯罪人社區處遇效能之研究」及「新興毒品趨勢調查與防治對策研究」
106.09.12	• 辦理「105 年犯罪狀況及其分析——2016 犯罪趨勢關鍵報告」委託研究案期末報告審查會

活動剪影



● 研究諮詢

● 研究推廣



● 研究審查

