

由刑法修正案看監獄等矯正系統未來因應之方向

吳正坤

2005年1月

歷經七十年來最大幅度之修正刑法，終於「出爐」了。這樣的重大改變，誠如法務部於今（94）年一月七日發佈新聞：「刑法完成修訂是刑事政策史上的最大盛事，法務部感謝立法院朝野的一致支持」（註一）。不過，一月八日聯合報第二版「蕭白雪記者」針對此項刑法變革，曾報導：「配合刑法新制假釋趨嚴及刑度提高，法務部預估新法施行後每年將增加兩百名重刑犯，計畫增建四所超高度安全管理監獄；加上行政院已決定讓受刑人加入健保，將來每年國庫為受刑人恐需花費上百億元。據估算，每名受刑人包括食、衣、住、醫療、教化等費用，一年須花費十四萬元，目前每年預算近九十億元。因應新制可能新增的終生監禁、無期徒刑等重刑犯，法務部預計在全省北、中、南、東四處，籌設超高度安全管理監獄。不過，要籌設一間可收容一千兩百人至兩千人的超高度安全管理監獄，約需十億元；人事費用方面，一個可關一千五百名人犯的監所，需要近六百名戒護人員，對重刑犯的重懲。社會付出的成本不低。此外，行政院已承諾讓受刑人加入健保，法務部以目前各監所收容人犯情形估計，國庫將來每年需增加三億五千萬元的預算；將來是否隨著重刑犯增加而提高，還有待觀察。法務部短期將先以宜蘭、嘉義、台南及花蓮四所監獄，專門收容長刑期的收容人，實施分區高度管理；另外，原士林看守所、岩灣技訓所及彰化監獄，都有改建及增建計劃；不過，問題都卡在政府沒錢、預算撥不下來。」

此外，國內「張升星法官」亦在同日撰文披露於聯合報「民意論壇」：「……刑事政策的上游就是警察機關的偵防實務應該配合刑法修正而改變，下游則是監獄教化和人犯管理的獄政配套措施應該加強。如果欠缺這兩部分的搭配，單憑刑法的修正恐怕是無法回應百姓免於恐懼自由的期盼。……至於假釋條件更為嚴格，固然反映出亂世用重典的潛在思維，先不管這樣的修正是否符合刑事法理，要問的是主掌獄政管理的法務部是否準備妥當？否則遽然增加的監獄人犯和暗潮洶湧的不定囚情，都會把問題帶往更黑暗的社會底層。……」（註二）

上揭輿情反映，固然可以看出此次刑法修正後，矯正系統面對因應措施，工作壓力蠻大。惟亦可嗅出未來努力方向之端倪，此不外乎是「增建監獄」與「增置戒護人員」問題，此牽涉到「人」與「錢」之二大項目，相信「法務部」會克服困難，屆時應可「迎刃而解」。然於此願意就另一層之制度面問題，提供上級卓參。

乃在此因應對策之方向，若能順此變革，矯正單位，因勢利導，法務部似應該予成立一個「統籌事功」的行政指揮系統，「矯正局」，俾資因應。如此對上揭之「因應措施」，才

能充分落實。不過，對於由現況之「矯正司」成立「矯正局」乙案。目前行政院在未整編「署」「局」前，總量管制必需由現況之 96 個。將它縮編為 50 個，於如此「精減」之大環境下，難度增高。但基於「全方位」的刑事司法改革，於「學術界」與「實務界」一致發聲的呼籲下（註三），於 2005 年 6 月底以前行政院必需依法函送立法院審議，自行整編「局」、「署」時，即應該趁此「刑法修正」之實務需要，而予建置「矯正局」組織，使之納編，以善其事。

因依據法務部統計處資訊，以最近之民國 93 年 11 月底為計，矯正機關收容人共計 57037 人，而全國 48 座矯正機關工作同仁，高達七〇六二人，但督導全國矯正機關卻只是法務部的一個幕僚司（矯正司），其下又無中間監督機關，目前矯正司裡員額編制僅為四十人（按：另借調 10 人），以四十人之編制，其控制幅度與收容人比例為 1 比 1412，與職員比例為 1 比 177，管理幅度之大，欲期有效監督全國監所，誠有「力有未逮」之苦。尤有甚者，吾人進一步觀察，從民國 41 年起，全國每 10 萬人口中，受刑人數為 36 人，迄民國 92 年，每 10 萬人高達 250 人，若以歷年年底留監收容人數計，從民國 37 年 3537 人開始起跳，迄民國 92 年為 56430 人，此 16 倍數的驚人「成長率」，然而歷經 57 年來，就行政院所屬層級來說，57 年前矯正單位是幕僚級的「司」級二級單位，57 年後的今天，刑法修正後，大量的「重刑犯」將長留在監獄內，卻仍然是一個「幕僚司」，所以，若不再「脫胎換骨」，速成立矯正局，難竟其功。

其次，關於欲成立「矯正局」乙案，回溯民國七十三年，前司法行政部曾擬具「法務部矯正局組織條例草案」函報行政院審議，嗣未知何故而自行撤回。迨民國八十三年度法務部獄政研討會，大會中決議：「建議成立矯正局，將監所行政業務一元化，以合乎現代犯罪矯治機構獨立化之需要」，為此法務部爰於八十五年元月十八日於「法務部第 635 次會報」部長指示予研擬成立矯正局之必要性及可行性。（註四），迄民國八十五年中，前立委（前行政院長）張俊雄先生等 23 人在立法院聯名大聲疾呼：「為因應監所急速擴張，急需成立矯正局統合監所業務，促進獄政革新，健全受刑人矯正之週邊設備及制度...」（註五），張前行政院長的呼籲，迄今仍然未成事實，實在是「好事多磨」，令人遺憾。

而現任國立中正大學犯罪防治研究所楊士隆所長亦常感慨：「有鑒於外國之矯正局（署）單位，每欲與我國矯正單位對口，作實務與學術交流，卻因我國相關之行政單位，僅僅是一個幕僚司，無法全權運作，殊為可惜。」另現任矯正司黃司長徵男先生亦曾云：「乃根據美國學者福克斯（Fox）與（Stinchcomb）的主張，一個機關要發揮良好的經營效能，那必須從計劃、預算與資源分配、決策模式以及組織監督控管四個層次著手。而當前矯正體系是附屬於法務體系下的一部份，矯正司僅是一個幕僚單位，任何矯正政策與方針，則必須受到部長或政務官的支持或同意始可付諸實現，近年來，由於矯正工作在整個刑事司法體系所扮演的角色日益吃重，社會重視與尊重專業。但受限於整個政府體制的規範，.....常有捉襟見肘之窘境。由於犯罪矯正業務係屬高度專業性之事業，其工作重要性應與法務部調查局或是內政部警政署、消防署等專業機構相同。因此，建構專業獨立之矯正體系，發揮矯正一體的行政效能，實乃目前強化矯正體系、發揮矯正效能當務之急，所以法務部實有成立矯正局或矯正

署以督導 7,000 餘名工作人員以及統籌近 60,000 名收容人矯正事務之必要。」（註六）

總之，政府勵精圖治，此次刑法修正案，乃回應國內治安之改善，百姓殷切之期望，惟相對之配套措施，正本清源之道，首要在「獄政改革」，若在制度功能之層次面，未能一新耳目，僅著重在行刑處遇上之改造暨硬體設施之擴建，以專業人員角度衡量，恐怕會「事倍功半」，至盼大有為的政府，能再予慎重考量，俾因應時勢所趨。

< 附 註 >

註一：參見網頁：http://www.moj.gov.tw/chinese/c_news_detail2.asp?newsnum=326。

註二：參見九十四年一月八日聯合報第 15 版。

註三：參見 2004 年 12 月 3 日、4 日亞太地區犯罪問題與對策研討會之座談會；「邁向專業——法務部成立矯正局（署）必要性之探討」，第 3 頁至 20 頁。

註四：參見民國 85 年 1 月 18 日法務部「部務會報」第 12 號案。

註五：參見民國 85 年 10 月 2 日印發之「立法院議案關係文書」、「院總第 1635 號」，委員提案第 1538 號，相關文載。

註六：參見黃徵男先生著「21 世紀監獄學——理論、實務與對策」一書民國 93 年 5 月首席文化出版社發行，第 550 頁。