



由「行政機關之組織再造」看「矯正局」成立的必要性

吳正坤

2005 年 1 月

「中央行政機關組織基準法」早在去年(93)六月下旬，立法院通過，總統公佈實施。依該法第二條適用範圍之規定；我監、院、所、校暨「矯訓所」等機關，被「準用」在行政院所屬機關之「附屬機構」，(第16條參照)，而在「機關規模與建置標準」(第29條至33條參照)，依同法規定，行政院祇能有13個「部」，4個「委員會」與五個「獨立機關」。且該法在有關「署」與「局」之管制總量，限在50個以內，以達到行政機關組織再造之功能。然而目前行政院在未整編前，現況即有96個「署」與「局」，需要「化整為零」，將它縮編為50個，而此「精簡」政策，依該法之規定，行政院必需在民國94年6月底以前，就自行整編後之行政機關建置組織，函送立法院審議。

雖然法務部政策前有「廉政署」欲爭取成立之先例，吾人除了「樂觀其成」外，併極度盼切能在此「整備」陣容時，將法務部「矯正司」納入成為「矯正局」之建制，以善其事。

乃關於欲成立「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^{〈註一〉}，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...。」嗣經去年(民國九十三年)三月十九日，台灣明德外役監獄，亦陳報法務部，為因應立法院林岱華委員蒞訪時，彼再提本案，惟經同年4月30日法務部函覆予「緩議」。本案復四度「胎死腹中」，可說是階段性努力結果之「塵埃落定」。惟從犯罪矯正學術研究立場以觀，「工欲善其事，必先利其器」，這樣的結局，不僅令於從事刑事矯治機構之工作同仁扼腕，更令從事犯罪防治研究學者，覺得惋惜與遺憾。為促使犯罪矯正邁向專業，俾做好獄政矯治犯罪人之艱鉅任務，特再就「矯正司」改制為「矯正局」之必要性加以闡述，並籲請我法務部行政最高當局正視。

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 56 年來，就行政院所屬「法務部」層級來說，56 年前矯正單位是幕僚級的「司」級二級單位，56 年後的今天，歷經漫長歲月的行政革新，終究還是「原地踏步」的幕僚「司級單位」，而工作同仁全國僅有矯正單位的四分之一之「消防署」卻早就「脫胎換骨」，自立於「警政署」之外建立專業體系，緣此，法務部矯正司能夠數十年不變，委實令國內外刑事司法學者訝異。

另一項奇特的行政組織「疊床架構」的怪現象；即是監獄、矯治學校、戒治所、少年輔育院、技能訓練所、看守所及少年觀護所同屬矯正體系，但前者直屬法務部管轄，屬法務部之一級機關，主管單位為法務部矯正司，後二者（看守所、少觀所）卻隸屬於「台灣高等法院檢察署」，屬法務部之三級機關。矯正機關並無專責獨立的督導機關，係由不同的機關及各單位共同運作，而就看守所，少年觀護所立場以觀，矯正司可以管轄督導它們，「台高檢」亦可以監督管轄它們，此種「雙頭馬車」之管理型態，長期以來，卻能「司空見慣」，特別是「看守所」「少觀所」常自詡為「一個媳婦，兩位婆婆」，此就行政組織再造功能來說，令人嘖嘖稱奇。當然，若能成立「矯正局」統籌事功，統一納編，自可迎刃而解。

此外，吾人瞭解犯罪矯正在刑事司法體系中，似為長期受到貶抑，乃政府非常重視犯罪偵查、審判工作，唯獨犯罪矯正未獲同等之重視，此等「頭重腳輕」之刑事政策與資源規劃不平等，均極待修正。乃今日犯罪矯正已邁入專業化之里程，它需要各類專業人員，如醫師、矯正行政人員、教誨師、臨床心理師、社會工作人員、調查員、諮商輔導員等，運用現代行為科學知識與輔導技術，對人犯進行人性改造，協助其更生。據此犯罪矯正應與其他專業機構相同如法務部調查局、警政署、消防署、海岸巡防總署、環境保護署、役政署等，係屬一項「專業性」之服務事業，極待成立專業體系，以為業務督導及統籌各項犯罪矯正事宜。日本、韓國之矯正局、美國之聯邦監獄局、香港、新加坡之獄政總局（署）皆已樹立良好典範，對其錯綜複雜矯正行政業務之督導、協調與發展成效宏偉。站在專業領域者立場，我們認為刑事追訴、審判與犯罪矯正三者，工作性質雖有不同，然而其專業價值，卻不容任意輕視。政府實應等量齊觀作整體規劃，而犯罪矯正部門之獨立設置則為跨出現代化與專業化獄政之第一步。進而言之，從犯罪矯正組織層面暨獄政願景宏觀性角度以觀，吾人認為積極建立獨立犯罪矯正行政體系，方向既正確，唯何以消防署、役政署、海巡署，陸續的建制，它們的員額編制都比矯正司同仁少，為何「成立矯正局」這一條路如此漫長呢？實在令人費解。

誠如現任矯正司黃司長徵男先生所云：「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，在人事主導、預算編列以及政策擬定與執行，仍需透過法務行政首長以及其他部門如檢察、調查等意見整合後始得定案，就執行力的角度而言，確實有落差，就整體法務工作而言，受到排擠效用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。」[〈註二〉](#)

現任法務部矯訓所「林茂榮所長」暨國立中正大學犯罪防治研究所「楊士隆所長」亦云：「隨著犯罪質量的變化，各種犯罪類型之湧現，犯罪矯正明顯的受到強烈衝擊。例如：人犯之逐月增加，已使各矯正機構之收容顯得擁擠不堪，同時業務量大增。其次法務部之接管流氓感訓事項，更使犯罪矯正各項業務日趨複雜繁重。加上為因應犯罪人湧現，而擬新成立之許多矯正機構將使犯罪矯正成為一龐大事業，原屬法務部幕僚單位之監所司極待擴編改製成為獨立之局、署，以因應業務需要。」[〈註三〉](#)

黃司長、林所長、楊所長等之專業建言，誠為「高瞻遠矚」。乃記得美國前總統尼克森曾言：「政府的無效能主要癥結不在人與錢，而在於機關，組織的重整，可賦予政府能力，使工作更有效能。」威爾遜於一八八七年所發表之「行政之研究」一文，即以剴切指出，目前文官制度改革，在完成其初步目標之後，必須擴展其改革的努力，不僅改革人事制度而已，更要改進政府機關組織方法。

雖然，此際適逢「中央行政機關組織基準法」，政府「瘦身」再造工程正在縮編；矯正機關欲將「矯正司」改制為「矯正局」，仍面臨諸多困境，矯正同仁雖有「千山萬里我獨行」之堅忍精神，恐怕必須再接受「殘酷事實」的考驗，除非在行政院「研考會」擬定送審草案前，矯正界有突發狀況，輿論請命，矯正機關必需立即「行政系統再造」，否則期盼藉此成立矯正局，恐怕再度「難產」，本案似可說是「拍案定局」了。不過，我們竭誠期望能「絕處逢生」，願再度大聲疾呼：獄政改革的實踐，首要在矯正局的成立，此不僅應可將「看守所」「少觀所」納入矯正局範籌，更可考慮將「矯訓所」與「矯正局」併置或納編，如此「管訓合一」，才是真正的達到「行政機關組織再造」之理想，也因為「矯正局」之成立，我國矯正體系與行刑運作，才能算是真正的趕上世界刑事思潮與犯罪矯正之「時代潮流」。因矯正機關發展的前瞻性，需要政府以「專業性」的角度，加以「全方位」之思維，才是真正實踐「行政機關組織再造」。乃未來總有一天，「時間」與「空間」將會證明成立「矯正局」，這樣的明智抉擇，將會是正面而確切的！

〈註一〉參見民國 85 年 1 月 18 日法務部「部務會報」第 12 號案。

〈註二〉參見黃徵男先生著「21 世紀監獄學—理論、實務與對策」一書民國九十三年 5 月首席文化出版社發行，第 550 頁。

〈註三〉參見林茂榮先生楊士隆先生合著：「監獄學犯罪矯正原理與實務」一書第 406 頁。