

泛論監獄擁擠問題與解決對策

法務部矯正人員訓練所所長 黃徵男

一、前言

由於近代刑事政策走向兩極化，以嚴格刑事政策來對付重大暴力犯，長期習慣累犯、核心犯(Hard Core Criminal)以及判處重刑毒品犯，遂使監獄人口大幅增加，監獄擁擠現象便隨之而生，同時也成為當前世界各國共同面臨的問題。人犯過度擁擠，監獄如同倉庫，人犯被儲藏在倉庫一般，服其刑期，毫無教化、技訓、輔導可言，特別是 70 年代中葉至 90 年代的美國更是如此，是故所謂「倉庫監獄」(Warehouse Prison)名詞遂應運而生，過度擁擠非但會給監獄管教人員帶來危險，抑且危害監獄人權，導致監獄中暴力事件頻傳以及各種疾病與傳染病發生。另外，監獄擁擠也會造成不人道及損害罪人人格處遇，尤有進者，對矯正工作人員形成難以忍受的工作條件，從而降低工作士氣。至於短期立即可行而有效方法就是赦免或減刑；長期的解決對策，只有建造新監，增加監獄收容空間以及減少監獄人口兩種途徑，也就是所謂的「前後門(端)策略」(The Front Door (End) & The Back Door(End)，換言之，即前門控制人犯入監、減少來源、法官透過轉向處分(Diversion)，改變刑事程序與量刑策略，特別是利用介於觀護處分(Probation)與監禁(Prison)間的中間制裁措施(Intermediate Sanctions)，如：罰金(含日罰)、損害賠償、社區服務(Community Service)、電子監控(Electronic Monitoring)、在家拘禁(Home Confinement or House Arrest)、密集觀護(Intensive Probation Supervision)、震撼觀護(或分割判決)(Shock Probation or Split Sentence)、震撼監禁(Shock Imprisonment)等，來調整監獄人口。後門政策即後門開放之意，係以擴大適用假釋，採取緊急釋放與工作釋放措施以及增加縮短刑期日數，使人犯儘早離開監獄並繼續接受社區輔導監督，如此才能徹底解決監獄擁擠問題，從而使工作人員能在良好的工作環境中提高工作士氣、增進效能、增加其安全感、減少工作壓力與負荷，更使人犯在安全的服刑環境中，獲得適當的照護與處遇，以利其悔改向上，重新做人，未來出獄後適宜社會生活，同時使各監獄囚情亦更加穩定，真正達到零缺點、零事故的最高終極目標。

二、擁擠涵義與界定標準

監獄經營與管理有關的許多問題中，主要的核心問題是人犯過份擁擠，而一所監獄是否擁擠、超額收容，則視該監實際收容人數與依下列三種不同的標準比例來決定。

(一). 評定容額(Rated Capacity)：

由州政府評定官員對不同州之矯正機關依床數或人犯數額指定容額。

(二). 運作(經營)容額(Operational Capacity)：

依矯正機關全體職員編制員額，各種矯正處遇計畫與其他業務的多寡來決定容額。

(三). 設計容額(Design Capacity)：

依原始建築設計所能提供人犯最適當數額。

目前美國規劃人犯生活空間，每名是以 60 平方英尺(約 1.68 坪)為最適當，避免人犯間相互攻擊等暴行事件發生。我國是以 0.7 坪為準。歐洲預防拷打、殘忍、不人道或降低處遇或懲罰委員會推薦每名人犯生活空間為 40 平方英尺(1.2 坪)，而 80~90 平方英尺是完全滿意與合理的拘禁條件。

三、監獄擁擠可能帶來影響

根據研究顯示，監獄過度擁擠可能造成非常廣泛而且深遠的影響，非但對精神健康有不良影響，抑且有公共衛生的潛在危險，容易成爲傳染性疾病溫床，違反基本人權，如生命權及人身安全，更嚴重影響圍牆內犯罪與暴力控制，將矯正人員帶進一個危險工作環境中，對於矯正機關安全是非常不利的，爲進一步瞭解，特別分析臚列如下：

- (一). 人犯間壓力與摩擦機會增加，造成暴力行爲增多而引起重傷害甚至攻擊死亡事件發生。
- (二). 人犯因監禁壓力導致自殺頻率增多，甚至引起精神錯亂以及各種精神疾病產生。
- (三). 過度擁擠的生活環境可能造成傳染性疾病傳播，如肺結核、後天免疫不全症候群愛滋病。
- (四). 人犯過份擁擠，使醫療照顧無法全面顧及，且容易發生醫療意外。
- (五). 人犯控訴案件增加，針對監禁環境不良及各種處遇措施欠缺提出不滿與抗拒。
- (六). 人犯過份擁擠會大大地減少各種處遇計畫實施與提供必要服務，且產生許多重要行政上問題，諸如工作人力不足，預算不敷。
- (七). 人犯過份擁擠，監禁無法提供最低標準所需之光線、新鮮空氣與隱私空間，更無法符合聯合國所定在監人最低處遇標準，包括男犯與女犯、少年犯與成年犯、被告與受刑人分別(界)監禁的要求。
- (八). 由於管理人員工作負荷過重容易疲乏，與娛樂活動限制導致緊張、厭煩與衝突，工作士氣低落，流動率高以及降低監獄控制力，遂使囚情難以掌握，終致人犯控制監獄。
- (九). 監獄安全風險增高，紀律廢弛，人犯全面集體的騷動與暴動事故層出不窮，引起社會不安，嚴重破壞獄政形象。

四、世界各國監獄擁擠情形

當前世界上許多國家的監獄均處於過度擁擠的狀態，換言之，它的實際收容人數遠超過該監原設計收容的人數，監獄擁擠情形普遍存在於東方與西方開發中與已開發國家的監獄中，如英國的監獄在過去 2 年來均處於過度擁擠狀態。最近美國聯邦監獄系統超額收容已達 33%，而州立監獄系統也超過 17%。甚至有超額收容情形更爲嚴重國家，如巴貝多(Barbads)格蘭達利監獄(Glendairy)超額情形更高達 202%。非洲喀麥隆(Cameroon)監獄超額收容 196%。公元 2004 年 4 月世界各國監獄超額收容的官方統計資料如表一，在許多國家監獄擁擠的程度已達到所謂殘忍、不人道、羞辱處遇與處罰程度，如泰國、坦桑尼亞、多明尼加、南非、巴西、印度、法國、英國等國皆處於過度擁擠狀態，必須尋求解決方法，以緩和擁擠壓力，減少監所事故發生。

五、我國矯正機關收容情況分析

我國矯正機關獨立設置的共有 49 所，依性質可分爲監獄 24 所、看守所 12 所、戒治所 4 所、少年輔育院 2 所、少年矯正機關學校 2 所、少年觀護所 2 所、技能訓練所 3 所。依 95 年底的統計數據分析，法務部所屬各矯正機關總核定容額爲 53311 名，實際收容人數爲 63229 人，超額收容人數爲 9918 人，超收比例 18.6%。若純以收容人結構而言，受刑人人數爲 52384 人，佔 82.8%，被告人數爲 490 人，佔 7.75%、受戒治人人數爲 2165 人，佔 3.4%。強制工作處分人數爲 551 人，佔 0.9%、受感訓處分人數 394 人，佔 0.6%、學生收容人數爲 893 人，佔 1.4%、留置人數爲 12 人，佔 0.02%、受觀察勒戒人數爲 1464 人，佔 2.3%、收容少年人數爲 425 人，佔 0.6%，由上述統計顯示，收容人中仍以受刑人佔多數。

另以過去十六年來(80-95)收容人數與超收比率比較如表二，以民國八十二年最爲嚴重，核

定容額為 34318 名，實際容額為 52024 人，超收比率高達 51.59%，矯正機關可以說人滿為患，睡工廠已是不足為奇，在這種收容空間嚴重不足的情況下，確實影響羈押、行刑矯治功能，其主要原因係自民國 79 年開始，安非他命列入麻醉藥品加以管制，再加上其他煙毒案件增加，致使受刑人大幅成長，惟自八十三年元月起，因假釋條件放寬(由二分之一修正為三分之一)，遂使在監受刑人人數增加速度趨緩。接續八十七年五月後，受刑人數呈現略降趨勢，此與八十七年五月二十二日毒品危害防治條例施行後，施用毒品犯有條件除刑不除罪，以戒治處分取代徒刑，使施用毒品犯判決徒刑人數大為減少有關，不過此時受戒治人卻大幅成長。另外，由於法務部自八十年起，擴(改、增)建監所措施奏效，核定容額由 80 年 27184 人增加至 91 年 52863 人，超收比率均維持至 10% 以下，惟自 94 年起受刑人人數遽增，高達 60122 人，超收比率為 15.11%，95 年更增加到 63229 人，超收 9915 人，超收比率為 18.6%，今年(96 年)4 月上旬已增加至 64027 人，超收 10725 人，超收比率為 20.12%，若再扣除特殊收容機關，如少年矯正機關、金門、綠島、明德、自強及女子監獄等，實際超收 13225 人，比率為 29.74%。另外，由於 95 年刑法修正部分條文，通過施行後，將有期徒刑上限由原二十年改為三十年，無期徒刑由執行滿二十年改為二十五年(不論初、累犯)，然後增訂重罪累犯及有再犯危險之性侵害罪犯不得假釋，以及罰金易服勞役期間由六個月提高到一年，再加上 93 年毒品危害防治條例修正條文通過實施後，毒品犯僅有一次戒治機會，戒治期滿再犯則依法追訴等，在在均會增加受刑人停留在監時間，使收容人數在未來幾年恐有大幅成長憂慮，這對矯正機關收容問題而言，將產生重大影響，擁擠問題恐日趨嚴重，倘不能未雨綢繆，採取有效解決對策以紓解人犯過度擁擠，後果將不堪設想，各矯正機關必定問題叢生，事故頻傳，前途確實令人憂慮。

六、解決監獄擁擠問題對策

監獄過度擁擠雖然會造成許多問題發生，但有時會成為獄政改革的契機，因為社會大眾會注意到監所事故及人犯健康問題，輿論、媒體也會報導監獄過度擁擠後果。另外，來自監獄本身員工擔心自己健康與安全，皆可能促成政府不得不加以重視並試圖尋求解決監獄擁擠途徑。迄至目前為止，對於擁擠問題解決方法很多，有短期的也有長期的措施或前、後門政策，諸如增加監獄容額，減少收容人數量、檢視整個刑事司法體系過程，從警察、檢察、矯正與保護及修改相關法律，減少人犯來源來達到有效控制監獄人口，今就解決擁擠問題對策臚列分述如下：

- (一). 短期作法實施赦免與減刑，使初犯與輕罪受刑人均可因減輕其刑而提早釋放，以紓解監獄人口。
- (二). 慎重羈押減少使用審判前調查的羈押作為，並廣泛運用緩起訴以減少被告進入法院審判程序判決監禁刑。
- (三). 改善現行替代刑罰的功能與效能，並引進新的替代懲罰作法，修改相關法律，如在家坐牢、電子監控、密集觀護、社區服務、震撼監禁、震撼觀護等中間制裁措施。
- (四). 建立新的短期監禁量刑架構，並減少易科罰金在監執行，同時法官擴大緩刑運用，讓人犯接受社區處遇。
- (五). 強化精神疾病及少年矯正機構，將不需被監禁精神病犯及少年犯由刑事司法體系轉向出來，送往醫療院所或青少年收容家庭、寄養之家，並給予適當醫療及照護。
- (六). 現階段應將所有男受戒治人 1865 人(96 年 4 月上旬)集中收容於新店、台中、高雄及台東四所獨立戒治所，其他與監獄合署辦公戒治所一併裁撤，以增加監獄收容空間。
- (七). 改變反毒政策，修改毒品危害防治條例，將毒品初犯視為病患，不論觀察勒戒或戒治，一律交由醫療院所負責，第二次方視為犯人，依法追訴、偵查起訴判刑，交由監獄執行，以減少監禁人口。

- (八). 修改行刑累進處遇條例及外役監條例，使有確實悔改表現受刑人增加縮短刑期日數，如一般監獄受刑人其一、二、三、四級分別縮刑 40 天、30 天、20 天、10 天；外役監獄受刑人其一、二、三、四級分別縮刑 60 天、45 天、30 天、15 天，真正讓表現優良受刑人能提早出獄。
- (九). 有效運用監所現尚可利用空間或空地，增建或擴建來增加收容人數，提高收容額或作為擁擠監獄移送人犯之用。
- (十). 興建新的監獄來擴大收容空間，低度安全管理監獄應該是優先考慮，因為建監費用低、時間短、紓解量大、維護容易，比較切合實際。
- (十一). 將受刑人做適當分類，儘量就低度安全管理受刑人監禁在一起，以大舍房通舖式建築來增加容額。
- (十二). 強化靖安小組功能，建立區域囚情穩定並成立危機緊急處理小組，遴選各監所幹練管理人員合計 100 名，每三個月集訓乙次，針對因擁擠可能帶來監所事故演練以應付不時之需。
- (十三). 重新檢討各矯正機關角色定位，凡功能不彰、人力浪費，設施使用不足，通盤檢討，調整與合併並依現有監獄人口結構中受刑人最多毒品犯設置數所煙毒專業監獄，充分運用有限人力達到最大效能。
- (十四). 建立受刑人風險評估機制，凡再犯風險低，無繼續監禁必要者能儘早假釋，從監獄中釋放出來以減少監獄人口。
- (十五). 加強矯正人員訓練以提升條件，並提高其素質，無論是專業知能，角色扮演等各種能力來強化工作績效。
- (十六). 尋求短期危機基金(Short Term Fund)協助，以維持其生命，因為過度擁擠的結果，監獄無法提供安全服刑環境，許多受刑人生命會受到嚴重的威脅，甚至死亡。
- (十七). 設立社區矯正(復歸重整)中心或釋放前輔導中心，使六個月或一年後將假釋出獄人移送到社區中心接受社區處遇，以測試受刑人未來適應社會生活能力，甚至出獄受刑人自覺容易再犯，亦可申請到矯正中心，繼續接受輔導。
- (十八). 建立協助生活監獄(Assisted Living Prison)，即老人監獄，將所有老年受刑人集中於一監獄執行以及增設安全與醫療措施，俾便管理、輔導與照顧，並仿效美國 POPS(the Projects for Older Prisoners)作法，建立高齡者專屬作業場所及更生保護計畫，更採取觀護監督或電子監控配套措施，於假釋期間或期滿仍可從事工作。

七、結論

當前世界各國均面臨監獄人犯超額收容，過度擁擠問題，也採用一些有效解決方法，諸如採取短期作法包括赦免、減刑或其他提早釋放措施，擴大收容空間，增加監獄容額，替代刑罰運用以及改善生活條件等。然過度擁擠有時激發監獄改革的動力，因為社會大眾會關心因擁擠帶來人犯高死亡率、騷動或疾病傳染問題，並且加以重視。同時國際社會亦有批判的壓力，這些都會促成各國政府重視與處理監獄過度擁擠問題，我國亦不例外，必須針對問題採取有效對策，加速解決，讓可能因擁擠而衍生，帶來各種監所事故能消弭於無形以防範未然，並提供受刑人一個安全、紀律、衛生與照顧的服刑環境，使監獄囚情更穩定，真正達到使人犯悔改向上，適宜社會生活之行刑終極目標。