

英國監獄發展之探究－ 從1975年到1996年之二十年間為例

許華孚*、劉育偉**

Hsu, Hua-Fu、Liu, Yu-Wei

摘 要

從 1970 年代到 1990 年代之間，英國監獄的發展和英國國內之左派及右派政黨的輪替有著相當的關聯性，1970 年代的監獄系統是處在危機裡，批判性的抗爭團體，如激進替代監獄團體（RAP）與受刑人權利保護聯盟（PROP）對監獄矯正犯人的可能性與有效性提出強烈質疑，同時監獄內部也出現隔離監禁、精神藥物、軍事化與監獄擁擠的議題。而隨著 1979 年保守黨再次執政，開始執政便對於先前工黨執政時期社會制度進行修正，並且獲得支持以更強硬的法律與秩序（Law and Order）來打擊犯罪並建立刑罰政策，1983 年選舉，保守黨再次執政，也重申對抗犯罪的決心。保守黨政府不僅針對所面臨到搖搖欲墜的刑事司法系統進行合理化且專業化的改革，並將恢復監獄系統以權威化刑罰政策為導向的合法性。保守黨的兩個刑事政策的重要主軸：私有化（Privatization）與管理主義（Managerialism），刑事體系在自由經濟的市場潮流的推進下，開啓了監獄的改革。首先監獄民營化（私有化）的提倡者獲得了政府強大的支持，但是也引起民營化將會產生「監禁工業」的出現，而且這些人藉由鼓勵判處更長的刑期以及廣泛使用更多的監禁以從中圖利。另一方面，監獄民營化時也

* 許華孚，英國愛塞克斯大學（University of Essex）社會學博士，現任國立中正大學犯罪防治學系暨研究所專任教授暨系主任、所長，以及台灣青少年犯罪研究學會理事長、中華民國犯罪學學會副理事長。

**國立中正大學犯罪防治學研究所博士候選人、國防部法律事務司人權保障處軍法官。

伴隨著 1980 年代晚期到 1990 年代早期之間英國監獄在管理及運作上一些顯著的改變，首先統管監獄部門脫離內政部（Home Office）部長的直接管轄而給予監獄署（Prison Department）的獨立實質地位，新任的監獄署長（Director General）將被預期承擔越來越多的運作事宜，而中心機構本身將被縮減，許多服務像是協調輔助視察計劃，有待市場檢驗並分散給私營部門。文章最後提出英國監獄的發展與對於未來發展的前途上明顯陷入法律與秩序的政治迷思中，導致監獄以及社區的懲罰都建立在紀律監管，而不是社會復歸和重返社會的思維，但是這種合法性缺陷（Legitimacy Deficit）可能爆發的致命後果，誠如 Nils Christie（2000）所言：「當代社會的主要危險不是那些犯罪，而是世界藉由打擊犯罪的方式，將引導社會往集權主義的方向發展」。因此我們的社會也許能夠在此吸取經驗教訓，尋找另一套基於社會正義和政治包容性的政策與方式，而非是目前所呈現的分裂且殘酷的，將某部分人排除的社會秩序中。

壹、緒論

從 1970 年代到 1990 年代之間，英國的刑事政策與獄政政策和英國國內之左派及右派政黨的輪替有著相當的關聯性。兩者的差異與性質如下：

一、右派：

例如：英國保守黨。在政治中，右翼、政治右派和右派是指各種保守的政治立場，通常代表「政府的權威者」的意涵。在不同國家與不同時期有著不同的意義，今日則是用來指強調民族主義、傳統和宗教，且反對社會主義、共產主義和國際主義的政黨，部分人則用「右派」來稱呼支持自由放任資本主義（例如：新自由主義，經濟自由，政治保守）的支持者。

二、左派：

例如：英國工黨。又稱左翼，在政治中是指支持改變傳統社會秩

序，創造更為平等的財富和基本權利分配，通常代表「民眾、激進派」的意涵。「左派」在歐洲適用於一些革命運動，特別是社會主義、無政府主義和共產主義，也可用來稱呼社會民主主義。在當代政治話語中，「左派」通常是指社會自由主義或社會主義。

在 1970 年，英國首相是屬於保守黨；而到了 1974~1978 年，英國政黨輪替為工黨，接著 1979~1996 年，英國執政黨變為以柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 及其內政大臣為首的保守黨；1997 年之後執政黨又回到了工黨手中，以布萊爾首相 (Anthony Charles Lynton Blair) 為領導者。2010 年至今¹，英國則是以保守黨首相為首所組成的聯合內閣。我們會發現，這樣交疊的政黨輪替關係，的確影響了英國當時代的刑事政策與獄政政策走向，甚至可以說是兩者關係密切、不可分離。

在 1996 年之際，在英國² 133 間監獄中的受刑人總數來到 53,974 人，分別囚禁於英國英國國內監獄的監禁數量最近的擴張始於 1990 年代，是由三個聯合要素所驅使：

1. 法庭對於監禁的使用顯著增加。
2. 判決通過的刑期長度增加。
3. 已判決服刑的受刑人之假釋審核的時間逐漸變長、變嚴格。

刑事裁量逐漸變嚴格的推手乃因當時內政部長 (Home Office) Michael Howard 之「監獄有效 (Prison works)」成為政治上的真言與信念，並給予其意識形態上的合理化。這個口號明確的是為了對抗當時的社會環境與實況，在 1994 年英國的犯罪記錄已經超過五百萬人次，同時英國的社會福利預算遭受侵蝕性的消耗，許多政論家與民粹

¹ 1970 年，首相：愛德華.希思 (保守黨)、1974 年，首相：哈羅德.威爾遜 (工黨)、1976 年，首相：詹姆斯.卡拉漢 (工黨)、1979 年，首相：瑪格麗特·希爾達·柴契爾 (柴契爾夫人，保守黨)、1990 年，首相：約翰.梅傑 (保守黨)、1997 年，首相：托尼.布萊爾 (工黨)、2007 年，首相：戈登.布朗 (工黨)、2010 年至今，首相：戴維.卡梅倫 (保守黨，聯合內閣)。

² 在英國的司法與監獄的統計只包括英格蘭與威爾斯，蘇格蘭地區則是獨立開來計算。

主義者開始抨擊窮人、弱勢族群與社會底層等人的行為與生活型態所產生之福利依賴的問題。當時的「福利無效 (Welfare doesn't work)」與監獄有效的口號形同銅板的對應兩面，互相回應。

在「監獄有效論」的思潮底下，我們可由幾點徵兆看出變化的趨勢，包括：1.因不履行罰金而被監禁的人數增加：1990-1995 年間就增加超過三分之一。在女性得部分則增加了 68%。2.因未繳所得稅或地方稅而遭到監禁的人數增加七倍，從 1990 年的 195 人到 1994 年的 1475 人。

貳、1970 年代的持續的危機

1970 年代的監獄系統是處在危機裡的³。雖然對於這個危機確切的本質已經有許多討論，但卻很少有人質疑這其實是當時的意識形態以及政府本身的問題所造成的。在這樣的思潮下，監獄矯正犯人的可能性與有效性備受質疑。

當時，有兩個極為批判性的抗爭團體分別為 RAP⁴和 PROP⁵：

1. 激進替代監獄團體 (RAP)

他們認為犯罪行為反映了學術理論的研究—犯罪是因為壓迫及社會不平等所造成，而這個團體的策略是承認對立的一方（較弱勢）的群眾的政治。在 1970 年代中期，其他刑事政策改革的遊說團體也呼應了 RAP 的思想，即是對多數的犯罪人而言，一個監禁的判決應可以安全地被其他便宜且相當有效的處罰所取代。監獄因此被認為是濫用、昂貴與時代落伍之事，其合理性開始受到挑戰。

2. 受刑人權利保護聯盟 (PROP)

³ 標誌著刑罰信心危機的最重要詞語「完全沒用」(nothing works)，乃是 Robert Martinson 的著名論文，Martinson 對刑罰設置中處遇處遇計畫的整體有效性提出極為負面的結論。

⁴ Radical Alternatives to Prison,RAP.

⁵ The Preservation of the Right of Prisoners,PROP.

在 1972 年成立，主要由前受刑人所組成，這個團體藉由一系列靜坐抗議的方式成長茁壯，影響力遍及英國及威爾斯國內許多監獄。他們在爭取立即改革的同時，也推崇監獄廢除，並且批評假釋的制度，因為要求假釋人遵守正當的過程按時報到登記，乃揭露出 1970 年代的擴張的鎮壓統治，並藉由隔離監禁、技術與醫療的方式壯大這樣的鎮壓管理趨勢，這突顯出官方對於獄政改革的討論其實只是偽善的。

這兩個團體以不同的方式質疑監禁的有效性，並試圖尋找替代刑期的方案，這在 1977 年受到政府的刑事司法系統顧問委員會廣泛支持⁶。事實上，有些激進派對於監禁成效的抨擊，展示了某種執著的天真，因為許多的輿論提醒這些監獄廢除主義者，監禁的目的是很多的，包括再回收與控制邊緣（弱勢）團體，這項社會犯罪控制的功能遠比矯正受刑人的工作還重要⁷。在這種重要的社會功能下，監獄才能持續的運作，或許以更接近本質的說法，是正常運作中，而且效果還很好。

儘管如上述，批判的力量還是有作用的。英國政府在 1979 年組成了「五月委員會」（May Committee），這是政府對一個監獄動亂的官方調查，在當年的 10 月報告中對於受刑人有可能被改造的信念已經放棄了，政府實際上並沒有訓練犯人在被釋放後能過一個好的且有用的生活。

不過，最重要的還是，政府對於改革概念不再僅只是表面上，而

⁶ 當時政府是工黨，左派。

⁷ Foucault (1977: 257-292) 卻提醒我們監獄真正的運作機制並非如此，監獄制度非但沒有達到減少犯罪的作用，反而成為培養罪犯的地方；監獄使培養罪犯的環境成為可能，罪犯在監獄中彼此忠誠、排定輩份，並且隨時準備支援及教唆未來的犯罪行動；另一方面，獲釋犯人即便要改過自新也不可能，因為他們留有案底，社會並不接納他們，同時警察也盯緊這些人，隨時準備發現他們的小錯，抓他們入獄。監獄制度因此成為培養累犯的地方，如此一來，監獄制度似乎有需要檢討的地方，因為它非但沒有減少犯罪率，反而培養了累犯。這種矛盾的現象，是否應歸因於監獄制度運作不正常，因此需要對監獄制度進行改革呢？Foucault 認為人們應該放棄「監獄是用來降低犯罪」的這種想法。

是執行了實際上的行動，例如：五月委員會的調查行動，這樣的轉變的發生背景是：社會（資方）與勞方的對抗正在增長與新右派（the New Right）的出現。這些背景都強調個人責任與處罰，認為有罪應罰而非改造。我們必須了解的重點是，「五月委員會」的調查報告並非緣於早期那些宣稱監獄系統失敗的學術理論或游說思想，而是一系列的混亂與崩解下所導致的實際的變動，政府並以一種相當矛盾的方式來執行監獄管理的能力。

參、隔離監禁、精神藥物、軍事化與監獄擁擠之議題

（一）隔離監禁

1. 嚴重監獄暴動事件一：

1976 年，第一起嚴重的監獄動亂發生在 Hull 監獄。據傳聞，囚犯在隔離監禁的舍房裡被攻擊，這促使一連串的暴動事件發生，使得監獄遭到四天的佔據，且監獄大部分遭受摧毀破壞。然而，囚犯們表示一旦動亂結束後，他們便容易遭受的毆打。這也是受刑人權利保護聯盟（PROP）在第二次赫爾監獄暴動時曾提到的，然而監獄管理員協會（POA）⁸對這樣的指控作出強烈的否認。

2. 嚴重監獄暴動事件二：

1979 年 4 月，8 位監獄管理員被發現犯下通謀攻擊毆打受刑人之罪，被監獄宣判緩刑。然而那些被辨認出與此事件有關的受刑人則受到懲處性的判決；其中有一位受刑人失去了 720 天的減刑。為了平反這個不正義，PROP 之後舉行一個由知名律師負責舉辦的公開聽證會，三年後，這 8 位監獄管理員被提出告訴。

3. 特別戒護與隔離

在赫爾監獄因隔離監禁所帶來的麻煩並非是不可預期的，

⁸ The Prison Officers' Association, POA.

而這也反映出，對於那些「難搞的」受刑人施行隔離監禁的情況越來越多了。在 1972 年，在 PROP 發起一系列的抨擊之後，監獄方反而加速採取隔離策略—尤其針對「可被分辨出的麻煩製造者」，這種控制一個個麻煩製造者受刑人的作法接著被引進到 Wakefield 監獄，這樣做不僅能將危險的受刑人有效的完全隔離於不同監獄空間，還能包括情感剝奪的功能。

4. 隔離監禁可能產生的問題：

隔離監禁造成了另一種監獄管理的困難，在刑事系統中，無期徒刑的數量將漸漸增長，被判決服長刑期的人犯也會增加，而這將造成一個棘手的管理問題，正因為對這群受刑人而言，已經沒有甚麼可以失去的了，因此他們在監內的行為反而更加肆無忌憚、不受管理。因此，官方判決政策上有了邏輯性的結果，這成爲了形塑「兩極化」（bifurcation）刑事政策的重要推手，即爲犯重罪的人應處以較長的刑期；而犯輕罪者則可被給予選擇是否轉向以社區爲基礎的處罰，如社區處遇。

（二）精神藥物

1978 年，另外一個嚴重的監獄動亂發生在 Gaetree 監獄。這次的動亂與對受刑人不適當的施打藥物有關。抗爭團體如 RAP 與 PROP 與醫療顧問一同合作，組成了一個委員會，主要關注監獄內漸增之精神藥物的使用狀況，如：氯普麻⁹，特別是在女子監獄，尤其在霍洛威（Holloway，位於倫敦）這個地區。起初政府堅稱假使真有藥物的使用，一切也僅用於醫療用途。這種讓人難以相信的自我辯護很快的就被戳破，監獄用藥的倫理問題遂成爲 1970 年代的公眾議題。

（三）軍事化

⁹ Largactil，可以平衡腦部某些化學物質，以控制精神病人嚴重的精神失常，如情緒緊張、精神恍惚或幻想等等。

另一個受關注的問題是監獄機構內漸增的軍事化(即所謂震撼式監禁概念)。藉由在 1979 年政府回應在倫敦的 Wormwood Scrubs 監獄之高度安全戒護區的和平抗爭事件說明軍事化的現象，對於 Wormwood Scrubs 監獄之高度安全戒護區的和平抗爭最後因 MUFTI 小隊的介入而結束，這組人員受過特別的訓練與裝備來處理暴動。這個小隊的存在是秘密的，即使英國議會也未被告知，而他們的慣用鎮壓手段使超過 50 名受刑人遭受傷害。雖然主要證據指向對受刑人的攻擊是有罪的，仍然沒有監獄人員受到懲處。受刑人再度成爲輸家；最後有 120 位受刑人受到處罰。

另外在 1977 年在 Albany 監獄，一小群愛爾蘭受刑人涉入對監獄官員扔東西的抗爭，但是再一次的，承受負面結果的不是監獄官員，而只有受刑人；一位失去了 630 天的減刑，另一位則被判 19 週的單獨禁閉。

如同黑人受刑人，愛爾蘭受刑人經常被挑出來遭受虐待，愛爾蘭共和軍(IRA)及黑人受刑人在監獄內尤其常受到羞辱。前者的例子，一位愛爾蘭受刑人在監內唱愛國之歌，監獄管理員使用自己的靴子直接踩踏受刑人的生殖部位；一名黑人受刑人表示，他們在夜裡時常無法入睡，因爲管理員總會故意踢他們的門與大聲咆嘯、罵他們「大黑雜種」(big black bastard)，有的甚至會對他們潑屎尿。

由於受刑人對於政府逐漸重視隔離、處罰、精神藥物、軍事化的情況不斷提出反抗，使得接下來的政府管理監獄系統的能力越來越困難，而獄政系統的麻煩又混合著監獄管理員協會(POA)對 PROP 的組成採取不合作的態度越變本加厲，雙方的對立越來越明顯並擴大，1978 年內，有超過 60 個 POA 的分部捲入 100 多件的暴動。然而受刑人再度成爲輸家，監獄關閉作業工坊、並限制受刑人不得娛樂，有的時候一天囚禁於舍房長達 23 小時。

(四) 監獄擁擠問題

監內的人口由 1970 年的 4886 人變到 1977 年的 11040 人，相當於個人空間縮小二分之一到三分之一。我們可以認知，多樣的衝突與

騷動必然是經由過度擁擠所觸發。因此，擁擠所造成的問題是不可被低估的，不少地方監獄收容還押受審¹⁰的受刑人數逐漸增加，使人滿為患的情況更加嚴重。這使 1970 年代的監獄系統產生一股覺醒的風氣以及不穩定的特徵。

還有另一個造成覺醒風氣的因素乃是一個對「發生在近幾年內的監獄衝突」的詳細調查一面對有組織的反抗團體（反抗鎮壓式的監獄統治模式），官方機構不得不開始正視這個問題。這種意識型態的覺察，所形成的結果包括許多影響，例如監獄存在的合理性受到挑戰，並使 POA 及其成員將自己在監內扮演的角色由一種志業（權力相對較大）轉變為單純的監獄看門人。

肆、右翼的監獄的來臨

1979 年保守黨再次執政¹¹，對貨幣政策的改革，以及對於英國社會制度的有很深的影響。保守黨開始執政便對於先前工黨執政時期社會制度進行修正，並且獲得支持以更強硬的法律與秩序（Law and Order）來打擊犯罪並建立刑罰政策。保守黨履行諾言，在刑事司法投入更多的資源和建置更多的司法設施。在 1979 年至 1983 年之間，投入司法機關相關人數上升了逾 11,000 名，工資上漲 86%，而在此部分的司法支出達到近 25 億英鎊。

保守黨在此方面的改革，不僅鞏固了新政府與警政的關係，也讓英國擺脫「歐洲病夫（sick man）」的窘境。但是從從 1978 年到 1983 年第一任保守黨執政期間，監獄仍然持續停留在危機的狀態，這些狀

¹⁰可能因假釋或緩刑違規，也可能因為審查標準變嚴格而使假釋犯更容易違規者。

¹¹1979 年英國保守黨再次執政，成為柴契爾夫人時期，柴契爾主義的政治哲學與政策包括，財政上推行貨幣主義政策，壓縮公共開支，降低稅收，經濟上實行大規模私有化政策，拋棄凱因斯主義政策，減少對經濟活動的政府管制，這導致傳統產業衰弱，貧富差距惡化（例：煤礦業），在社會政策上努力擺脫「福利國家」色彩，削減、控制與改革社會福利制度，抨擊「不勞而獲」思想，在政治上削減工會力量，使其徹底失去了左右政局的能量，在國際情勢上高姿態地反對共產主義，而有「鐵娘子」封號。

態包括：長刑期受刑人持續增長、監所人員仍舊違抗與藐視制度、監獄持續性的軍事化和受刑人持續示威。

1983 年選舉，保守黨再次執政，新任的國務大臣—Leon Brittan¹² 在 10 月政黨年會上提出一套政策，重申對抗犯罪的決心。1983 年，Brittan 在會議演說上提出了一套措施，獲得民眾高度的支持。保守黨政府不僅針對所面臨到搖搖欲墜的刑事司法系統進行合理化且專業化的改革，並將恢復監獄系統以權威化刑罰政策為導向的合法性。Brittan 的計畫大致包括下述幾點：1. 針對特定類型的輕微犯罪建議上訴法院放寬裁判標準。2. 針對特殊犯罪而被判刑超過有期徒刑 5 年的受刑人應該採取跟重大暴力犯罪的受刑人一樣，嚴格限制假釋的標準，如：販毒。

從 Brittan 所發表的演說中，清楚的表示首要任務是希望看到的司法犯罪體系，我們能運作成一個完整的系統。Brittan 對於刑事政策所採取的強硬態度，反映在該政黨在刑事司法體系中在法案上以「法律與秩序」為主的路線，並藉以鞏固該政黨在權威性地介入的強大的力量。這樣的霸權試圖斷言受刑人都是敗壞的。但是事實上，英國內部的犯罪問題並沒有獲得解決，尤其是因為監獄軍事化與高壓管理所產生受刑人抗議的示威和騷亂，自 1970 年代變本加厲且更加擴散，1980 年代中期以後，長期動亂轉變成短期動亂，看守所也是一樣，在 1990 年 4 月的 Strangeways 監獄，一場因地震而起的騷動，更是達到巔峰，這是的監獄示威抗議持續了 25 天，是英國歷史以來最久的監獄抗議事件。

當時政府針對上述多起監獄暴動事件的導因，指派資深法官 Lord Woolf 進行調查，並在 1991 年發表研究結果以及給予政府當局一套具有遠見的政策建議。輿論之聲，評論了 Woolf 不僅沒有解決影響矯正系統最基本的議題，且他所提出的改革建議並未獲得當時政府立即的採納與回應，這次的發展反而造成強調更新高壓政治、懲戒嚴厲的

¹² 布里坦，生於 1939 年 9 月 25 日倫敦，是英國大律師，政客和前保守黨國會議員，以及歐洲委員會和英國前內政大臣（1983-1985）的前成員。

政策的啓端。當我們注意到在 Michael Howard¹³時期開始將這個部分納入政策的核心。

在更加深入思考這個議題時，我們希望先聚焦在兩個保守黨刑事政策的重要主軸：私有化(Privatization)與管理主義(Managerialism)。就像是其他的社會機構，刑事體系在自由經濟的市場潮流的推進下，不再拒絕改變，開啓了監獄的改革，並開始開放由私人企業經營管理。

伍、監獄私有化

在 1980 年代後段期間，監獄民營化(私有化)的議題開始在國會議案中漸漸受到討論。一些保守黨右翼國會議員認同亞當·斯密研究所¹⁴的看法，延續美國對於同樣議題的爭論，開始呼籲監獄民營化/私有化。我們可以更進一步探討監獄民營化/私有化的背景因素：

英國監獄制度國有化確立於 1877 年，並由政府中央緊緊控制著，監獄民營化將對 POA 的權利造成威脅，且會有官商利益的爭議。一開始美國走向民營化監獄的考量是可以解決監獄過度擁擠的問題，但這對英國來說並沒有太大的影響，直到 1980 年代間英國監獄人口成長到原本的監獄無法負荷，才讓政府開始有興建監獄的規畫。新右派的崛起，政策迫於自由市場及經濟的影響，造成當時社會治安的對抗，如：煤礦業罷工、大都會城市的騷動。因此自由市場需要強硬的調控機制，來控制社會紀律的手段避免風險。

上述的種種因素延遲了監獄民營化/私有化的進展，這是無可避免的。在兩年的朝野爭論之後，負責刑罰制度的部長在議會上宣布了

¹³ Michael Howard 是一個英國政治家，從 1983 年至 2010 年間任下議院議員，歷任柴契爾夫人和·梅傑內閣，先後在 1990 年至 1992 年任就業大臣，1992 年至 1993 年任環境大臣，以及在 1993 年至 1997 年任內政大臣。

¹⁴ 亞當·斯密研究所是世界領先的智囊之一。獨立，非營利，非黨派的，它的工作原理，通過研究，出版，媒體的評論，和教育計劃，以促進自由意志和自由市場理念。其開拓性的工作，在稅收，私有化和公共服務改革而聞名，該研究所是今天的情況下自由市場和自由的社會，在英國走在了前列。網址：<http://www.adamsmith.org/about-us>。

政府資辦的看守所監獄將開辦民營化之實驗性方，嘗試讓私人企業進行管理。

這個改變得來不易，監獄民營化（私有化）的提倡者獲得了政府強大的支持，Lord Windlesham 試圖排除憲法上對此的限制，強烈建議監獄民營化/私有化應先實驗於看守所，因為是收容犯罪嫌疑犯而非罪犯。這讓原本棘手的問題獲得了紓解。且當監獄民營化/私有化可以解決監獄擁擠的問題時，而且所針對的是嚴格上來說是仍未是判決確定的嫌疑犯。柴契爾而人本身也被說服，其智囊團並與其他部長和高階長官們進行研討。一些議員，如：Sir John Wheeler 也繼續維持來自國會對政府的壓力，在這些努力奔走之下，建築承包商開始與政府進行接洽，並聯合美國民營矯正公司（Corrections Corporation of America）開始實際推動監獄民營化/私有化。

（一）私有化的程度（Extent of Privatization）

最初試驗私有化/民營化的監獄：Wolds 看守所；1991 年緊跟著 Wolds 開始在立法上擴張私有化的程度，變成主流；1995 年開始有 5 個私人/民營監獄在英國境內營運並依據監獄所收容之受刑人類別有所分級。如下所列並加註該私有/民營監獄之營運公司名稱：

1. Wolds 監獄（看守所）：Mowlem & McAlpine 公司管理
2. Blackenhurst Prison（包含看守所與監獄）：UKDS 管理（美國民營矯正公司共同出資組成企業）
3. Doncaster Prison¹⁵（包含看守所與監獄）：Serco & Wackenhut 公司管理
4. Buckley Hall（包含看守所與監獄）：Group 4¹⁶所管理

¹⁵ Doncaster 監獄位在 Doncaster Power Station，並於 1994 年開業。原本是由內政部發包給 Premier Prison Service，是一家由 Serco（信佳集團）和 Wackenhut（美國第一大和全世界第二大的保全公司）所合資的企業。2005 年，Serco 買斷 Wackenhut 的股份，自行營運至今。

¹⁶ Group 4：<http://www.g4s.com/>。民營化監獄：<http://www.guardian.co.uk/uk/2003/aug/15/immigration.immigrationandpublicservices>（衛報 2003/08/15）、<http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/group-4-stripped->

5. Sraneways Prison: 動亂後重建，也成功的被買斷經營。

另補充介紹英國對於監獄受刑人的分類級別，在英國的囚犯安全類別有四種分類，針對每個成年囚犯加以分類並依據級別分配到一所適合的監獄。這些類別是根據其犯罪的嚴重程度和所該受刑人可能逃獄的風險而為評估，可參考下方表格整理之資料，適用於英格蘭和威爾士；然而在蘇格蘭的監獄分類則有所不同，蘇格蘭分有三級：高度（High Supervision）、中度（Medium Supervision）和低度（Low Supervision）。

目前政府透過對市場調查和測試監獄型態的過程中，希望能夠盡量推動監獄從公部門轉變成私部門來運作。2000年，英國第一次提出希望有10%的監獄建築與經營管理都是由私部門來承擔，包括陸續建造的6座新的監獄。其中以Fazakerley與Bridgend兩個監獄來說，政府公開招標提供一份延長到25年的契約。

監獄私有化/民營化更推展到少年犯感化院、移民拘留中心（Immigration detention centers）。民營化的程度除了像是Group 4承包了很多的監獄管理合約以外，以及往返公立和私有監獄在法庭之間的戒護移送。

（二）成果（Performance）

私人監獄的表現一直存有一些爭議。私人監獄的經營者聲稱他們的監獄比起公部門來說，接受了更嚴格的審查。在這之中潛藏了一些真相。另一方面，私人監獄和其擁護者對於自身的潛力過度膨脹。當監獄系統轉向擴展私有化為主流，一位英國的議員聲稱在美國和澳洲的私人監獄再犯率低，在此同時，澳洲位於Borallon的第一間私人監獄已經經營困難。在不久之前，UKDS公司的管理者Anthony Hopkins在荷蘭進行推銷民營監獄演講時告訴觀眾們說：

「一個一流安全且有秩序的社會，顯而易見其不可或缺的先決條件即是為了受刑人、監所管理人員和大眾維持一個安全的環境。」

我們相信，造就強而有力的安全來自於成功整合所以得監獄對所有監獄的運作和計劃行動和計劃的成功整合動態安全。監獄保有充分的計劃與準備、積極的監所管理人員相互合作，在監獄員工與受刑人之間良好的互動，且受刑人幾乎沒有出現太嚴重的安全問題。我們的員工經過培訓與激勵... 安全問題的發生，事前預防更勝於發生後的因應措施。」

沒多久，一起騷動的發生，使得 Blakenhurst 民營監獄自捧其員工經過培訓且激勵的說法失去控制。這場騷動也造成監獄其中一名監獄官密謀攻擊一名受刑人被法院判刑。

在政府組成主要調查小組發現了 Woldst 民營監獄一個嚴重的毒品問題，一名受刑人聲稱被強迫注射海洛因。而在一次戒護人員戒護受刑人回到監獄後，才晚一步發現受刑人因為疑似飲用大量的酒精而死亡，此事發生又更加傷害了民營監獄的公眾觀感。審查小組還發現這間公司在招聘過程中持有強烈的種族主義歧視。

Doncaster 監獄也出現問題，部分原因在節約員工的結果，內政部介入並且派遣額外的人員入駐監獄，在成本效益的問題上，評審委員始終不得而知，部分是因為商業機密的關係，也就是說這個原因阻礙了針對公設監獄和私人監獄的資料進行比較。

（三）監獄民營/私人化與監獄人口

對於反對者所真正關心的是監獄民營化所帶來對於監獄人口整體水平的影響。簡單來說爭論點在於釋放在受到具有權力和政治影響力的企業家/利益團體的影響，將會產生「監禁工業」的出現，而且這些人藉由鼓勵判處更長的刑期以及廣泛使用更多的監禁以從中圖利。例如工黨在 1993 年七月的研究證據指出，在整個運作當中有強大的既得利益者存在。像一些企業，如 McAlpine, Shepherd and Tarmac 與保守黨保持緊密的聯繫並且影響公共政策。而且，也顯示出私人監獄一方面是擴張刑事司法系統，更超越完全由政府所掌握的監獄。另一方面而言，在所有爭論中很有道理的是監禁工業的擴展，在私人監獄的介紹推廣之下有顯著的增強，並已經很強大且獲得合法化基礎。

民營部門對於 1993 年公布的建設 6 個新的監獄初步法案時的建設意願，在那時當政府正在努力保持其公共借款需求，以因應貨幣聯盟的「馬斯特里赫特條約（Maastricht Treaty）」的條件，可以說是促進監獄的擴張，這反過來將幾乎肯定會導致更多的人被判處有期徒刑入獄。

陸、管理主義與擴張的監獄

監獄民營化時也伴隨著 1980 年代晚期到 1990 年代早期之間英國監獄在管理及運作上一些顯著的改變。第一、保守黨爲了提升效率以及更親近民眾之喜好，推出了一項試圖減弱政府權力過大名爲「Next Steps」的政策，以分散政府部門的權力並且給予更多自主的空間。這個意思是說，統管監獄部門脫離內政部（Home Office）部長的直接管轄而給予監獄署（Prison Department）的獨立實質地位。新任的監獄署長（Director General）將被預期承擔越來越多的運作事宜，負責每天的日常事務；而內政部長只負責廣泛的政策事項和一些敏感問題，如越獄。第二、中心機構本身將被縮減，它的許多服務像是：協調輔助視察計劃，有待市場檢驗並分散給私營部門。同時被鼓舞將其業務分散並給予地方和區域的監獄管理人員及主管對於醫療保健預算更多的控制權。最後，來自於私人部門的管理方式，像是員工考核與業績影響薪酬等制度被引入監獄的管理。

爲了因應這些改變，從私人部門招募新任的監獄署長。Derek Lewis 是一名前電視節目的執行，以前完全沒有監獄相關的知識或經驗。因此，一個曾經高度集中的國家壟斷的狀態，在公共和私營部門的競爭中轉化成一個分散且更有彈性的系統。以監獄署長爲中心來運作，理論上市場的機制能夠挽救以改善受刑人的收容生活條件。

這種管理模式的脆弱性在監獄署長於 1995 年 10 月因爲一些受刑人從高度戒備監獄逃獄的事件被解僱了，一些時事評論者對於此種極端的行動稱爲破碎的執行，監獄服務至少是非常政治控制下。並且也指出「管理革命」導致了堆積如山的文書工作，也顯示出引進的做法

是非常不適合運行監獄。儘管政府對於該政策是支持的，但還是直接被抨擊，例如有人抱怨道：

「Derek Lewis 雖然是認真的、忠誠的且聰明的。但他進到監獄擔任要職後便成了一個聾子，沒辦法聽到監獄的警鐘，他沒有試著去聽取前輩們經驗。Lewis 先生對於監獄一無所知，這甚至曾被視為是他的優勢。他是經理與業務背景出身的人，他沒有時間做好準備去了解傳統的紀律部隊的觀念，也沒有一個心理上的真實性對於有效控制監獄態度。他認為，作為一名監獄的主導，在經營監獄只需要傳真和電子郵件的方式就可以實際運作並影響監獄..Lewis 先生的命運是必然的，但他同時也是英國政府中對於管理主義持反對者所針對的犧牲者，特別是在 20 世紀 80 年代的內政部。」

未經熟慮的管理主義的推行會有如此結果我們並不完全感到驚訝。監獄是大型、所費不貲的機構，甚至在 19 世紀當時的企業家相信他們可以比政府運行得更有效率，也甚至支持邊沁提出可能會運作中獲得利潤而有很大興趣。但是在這之後，相信這麼簡單，並在這麼短的時間內就能夠了解並管理監獄儼然是一種謬論，在迴避持續增加鎮壓制度的規範性的問題，也許是特意將其放到社會和政治脈絡下而顯示出目前的監獄危機，管理主義根本無法奏效，而目前正對此提出其他應對的議案，這也變成是需要去深思熟慮的議題。

在 1996 年，英國及威爾斯境內的監獄人口已達 5.4 萬人，並分布於 133 座監獄，這比 1993 的數字多了 1.5 萬人。官方預測，到 1997 年時，監獄人口數字會達 6 萬人。這為當時的獄政系統帶來沉重的經費負擔—1996 年 6 月，官方表示，監獄系統的資金預算已經達到了 1.15 億。

監獄內人口暴增的原因如下：1.法院對監禁的宣判率增加：最高刑事法院對於宣判監禁的使用程度增加了 50%；而地方法院對於宣判監禁的使用程度則增加了 3 倍。2.政府的保護公眾（Protecting the Public）白皮書的發表：其發表日期為 1996 年 4 月，由保守黨內政大

臣提出，判刑建議的內容包括：1.廢除必然的提早釋放；2.對於被宣判無期徒刑且年滿 18 歲犯罪人或是犯重罪超過兩次者，予以絕對的監禁；3.採用強制的最低刑期，例如：販毒者受兩次（含）以上的定罪者要被關 7 年、竊盜（含類似犯罪）受兩次（含）以上的定罪者要被關 3 年。然而，這三項來自保守黨的建議恐怕將耗費 3.75 億到 4.35 億英鎊的經費預算。若依照這樣的監禁使用頻率，到 2010 年，監獄人口將達到 6.48 萬人；相當於，此計畫英國及威爾斯將需要新建 12 座監獄，也就是說境內的監獄數量將達 150 座。

柒、增強的安全防衛與處罰

獄政管理體系的政策發展中心人物—Michael Howard，身為一名保守黨官員，他對於獄政管理體系提出了三大重點：

（一）增加監獄管理系統的戒護安全

這項重點的提出是緣起於對一座高度安全監獄發生 9 位受刑人逃獄的事件調查，此項調查結果誠如 Foucault（1979）所言之「過於冗長繁複的監獄技術」，而導致監獄系統的戒護安全增加的主要原因。

這種堅持堡壘的心態將對受刑人的生命產生危害，例如：分娩中的懷孕婦女受刑人必須帶著手銬進入婦產科。一名婦女受刑人在自己嬰孩的喪禮場合上，仍需戴上腳鐐。HIV 的婦女一整天都必須戴上腳鐐，並被強迫如廁時必須隔著廁所門板被拴在另一個男人身上。

糖尿病受刑人因入宅竊盜而還押候審時，必須被拴在醫院外的床上，並接受 24 小時的監獄管理員監控。

（二）重申「監獄有效」的觀點—監獄管理必須正派但嚴格

Howard 於 1993 年 10 月提出了 27 點法律與秩序建議（27-point law and order package），這些建議包括：嚴格的保釋限制、推行更嚴厲的量刑等等。這 27 點法律與秩序建議促成了 1993 年 10 月的獄政紀律的改革；以及 1994 年 5 月抨擊緩刑政策中的福利措施，以及更加懲戒性的思想注入了這套政策中，包括：雇用越來越多的前士兵與警

察。此外，由於政策預算縮減，預計新蓋的 40 間臨時中途之家的計畫停擺，原有的 112 座中途之家，很多也將面臨關閉的可能。

在這樣的口號重申下，監內對於嚴格的訴求增強，使得內政大臣堅持管理體系應以動機導向方案（incentive schemes）為基礎。誠如 Sparks（1996: 7）所提到：

我們的監獄系統將強調『負責的行為』、『努力工作』與『進步的獄政系統』，並為受刑人與全員創造受良好訓練、良好控制與更安全的環境。我們將引進動機導向方案，包括基礎、標準與提升的權利層級，每一個層級都是反應受刑人個人行為表現。為了符合這樣的權利層級，受刑人必須表現好的與負責任的行為。

跟社會福利主義的論點相較，他們不再強調正視社會底層與邊緣族群的困苦，而是強調個人行為的自我負責，例如：窮人要為自己的「貧窮」負責任。在 Eastwood Park 這座新開的看守所裡，女性受刑人一天中有 22 小時被監禁在如雞籠般的舍房，許多權利也被禁止行使或使用，如：編織的棒針、鬧鐘、個人的寢具、電話卡、淋浴或盆浴、體育活動…等。意即，這群受刑人每天（除了星期二、四）從傍晚 5 點到隔早 7 點都只能躺在床上，凝視這狹小的舍房空間，這直接造成了監獄內自殺、自傷以及女性受刑人之間的攻擊現象增加。

有一部分的人試圖以心理治療與支持性的管理方式來處理受刑人的種種問題，但這種做法卻在當時受到了抨擊。雖然，我們必須知道醫療專業與精神病理職業在英國監獄內的權威地位，但我們也必須知道，自 1960 年代起，有許多重要的新思想與發展開始倡導「人犯要有矯治的機會，而不是陷入無情的暴政－拒絕任何個人權利的考量。」

然而，在嚴厲的法律與秩序思想猛攻下，這種矯治式的裁量空間逐漸被限制，受國際讚揚的 Barlinnie 特殊機構被關閉，而那些嘗試實行矯治式的管理模式的人們也辭去了在監獄的工作。以下是 Dr. Bob Johnson 給 Howard 的離職信：

「你現在的監獄政策總算終止我在 Parkhurst（位於英國紐波特

Newport 的上方) 的矯治努力。不顧專家壓倒性的經驗判斷, 你依然堅持你的嚴厲政策, 使這些心理病的犯人承受艱辛, 而這之中包括了最無法預料及最危險的受刑人。現在, 他們無處可走了, 只能面臨每三個月移監一次的屈辱, 十年都待在單獨禁閉的牢房裡。而我不會再支持像這種毫無人性、危險又昂貴的監獄政策了。」

學者 Richard Spark 認為, 這樣的獄政發展趨勢合併了許多政治的需求。包含了: 1. 強調處罰、嚇阻以及使受刑人隔離; 2. 透過對機構內部情況的嚴格控制、管理與組織監獄, 而這正好與當時代的世界主流觀點相輔相成—新自由主義¹⁷以及逐漸消失的社會福利主義, 並使之含蓄的存在許多監獄管理人員與機構的職業思想中; 3. 維持集權控制與監控標準, 一來能使監獄全員受到強力的控制, 二來也能減少像是監獄逃獄事件或是對受刑人過於優待…等的難堪窘境。

Spark 表示: 「在『嚴厲』(austerity) 的論調下, 重建了實踐懲罰的本質; 除了強調效率之外, 它一方面也強調滿足大眾的情緒, 以「監獄有效」作為選舉手段, 保守黨精確的診斷出大眾對犯罪的焦慮, 並試著轉換具直接威脅的不滿為對一個現任政黨的期望, 塑造『法律與秩序的政黨』的優勢。(Sparks, 1996: 7)」意即, 嚴厲的法律與秩序政策形同一種政治手段, 藉由開啓犯罪的議題討論, 例如: 推論社會崩解是造成犯罪的背景原因、透過談話節目等方式發表解決犯罪問題之政見、抓住民眾對於犯罪的焦慮, 並且回應需求等。

(三) 在監獄教化制度進行持續的縮減

1996~1999 年間減少了 13% 的監獄管理費用, 同時亦減少了 60% 的刑罰花費, 包含死刑。這之中包括 3000 個工作被解約, 其中 300 個是教化工作、關閉監獄的工作坊、重新分配整個緩刑監督官, 尤其

¹⁷ 新自由主義是一種經濟自由主義的復甦形式, 自從 1970 年代以來在國際的經濟政策上扮演著越來越重要的角色。新自由主義指的是一種政治--經濟哲學, 反對國家對於國內經濟的干預。新自由主義強調自由市場的機制, 主張減少對於商業行為和財產權的管制。

是在監獄內的、減少 40%簡單的安全方案。

當時執政的保守黨內政大臣的計畫方向如下：

1. 所有的監獄擁有強化的欄杆以及環繞的監視系統做為最低的安全水準。
2. 監獄管理人員一年需受 14 天的訓練，而非之前的五年一度。
3. 以牢房取代宿舍住宿。
4. 引進電子與磁性鎖系統。
5. 改進對探監者的搜身。
5. 建立新的超高度安全管理監獄（supermax prison），做為監獄系統中「最危險」的標籤記號。

捌、結論

在二十世紀的末期，英國將監獄推向「法律與秩序」的鎂光燈，在法律與秩序上的措施導致司法的機構擴張，但是相反的在福利政策上縮減經費，這兩者不斷透過立法實現合法化且持續維持，在大部分的西歐國家，特別是在英國，很明確的可以發現這樣的過程正在發生，這意指刑事司法系統，持續受到特別的關注：

「建立紀律是爲了要伸張並使其深植人心，提升解體的道德觀念、社會生活和對法律的尊重。這樣的行爲和生活方式存在於單親家長（特別是女人）、青少年、無家可歸者、乞討者、吸毒者、非法移民和慣犯，他們是被遺忘忽略的一群，也被認爲是混亂、崩壞和不受控制的碎石。」（Ryan & Sim, 1995: 124）

在 18 世紀結束時，John Howard 建議對監獄進行意識上及實體上的改革是相當重要的。而在 19 世紀末，同樣的過程也發生在 Gladstone 委員會。在 20 世紀最後，Michael Howard 引領監獄改革邁入 21 世紀。三個代表人物橫跨 200 年來的英國監獄政策的沿革。然而，Foucault（1977）在「規訓與懲罰：監獄的誕生」一書中，認爲監獄的改革者們彼此間並非有所差異，儘管他們之間存有文化和歷史的距離。他指出，當監獄出現危機時，監獄「總是自己提供補救方法」。因此 Michael

Howard 的論調也並不需要將其視為是非常極端不同。他可以看作不僅是那些於 1979 年保守黨上台以來一直討論並付諸實行的基礎，也可以是在一個歷史鏈條上，連接一個更廣泛受到歡迎且根深蒂固的官方根基，Leon Brittan 即是一個重要的例子，Michael Howard 只不過是幫助維持、發展和加強這樣的狀況。爲了紓解內部危機，藉由提供監獄「自我補救」的方法，Michael Howard 深究其歷史傳統的意義，對於犯罪與懲罰存有嚴苛的迷思。

在此歷史時刻的關鍵中，英國監獄的發展與對於未來發展的前途上明顯陷入法律與秩序的政治迷思中，導致監獄以及社區的懲罰都建立在紀律監管，而不是社會復歸和重返社會的思維，但是這種合法性缺陷（Legitimacy Deficit）可能爆發的致命後果，誠如 Nils Christie（2000）所言：「當代社會的主要危險不是那些犯罪，而是世界藉由打擊犯罪的方式，將引導社會往集權主義的方向發展」。因此我們的社會也許能夠在此吸取經驗教訓，尋找另一套基於社會正義和政治包容性的政策與方式，而非是目前所呈現的分裂且殘酷的，將某部分人排除的社會秩序中。

參考書目

- Cavadino, M. and Dignan, J. (1992) *The Penal System; An Introduction*. London: Sage.
- Christie, N. (2000) *Crime Control as Industry* (3rd ed) . London: Routledge.
- Foucault, M. (1977) *Discipline and Punish*. London: Allen Lane.
- Garland, D. (1985) *Punishment and Welfare*. Aldershot: Gower.
- Home office. (1979) *Report of the Committee of inquiry into the United Kingdom Prison Services* (Cmnd 7673) . London: HMSO.
- Hudson, B. (1993) *Penal Policy and Social Justice*. Basingstoke: MacMillan.
- King, R. and Morgan, R. (1976) *A Taste of prison: Custodial Conditions*

- for Trial and Remand Promises*. London: Routledge.
- Ryan, M. (1995) "Private Prisons in the United Kingdom; Radical Change and Opposition" in P. Moyle (ed.) (1994) *Private Prisons and Police; Recent Australian Trends*. Leichhardt: Pluto Press.
- Ryan, M. and Sim, J. (1995) "The Penal System in England and Wales: Round Up the Usual Suspect" in V. Ruggiero, M. Ryan and J. Sim (eds.) *Western European Penal Systems: A Critical Anatomy*. London: Sage.
- Ryan, M. and Ward, T. (1989) *Privatization and the Penal System: The American Experience and the Debate in Britain*. Milton Keynes: Open University Press.
- Sim, J. (1990) *Medical Power in Prisons* (Milton Keynes: Open University Press) .
- Sim, J., Ruggiero, V. and Ryan, M. (1995) "Punishment in Europe: Perceptions and Commonalties" in Ruggiero V., Ryan, M. and Sim, J. (eds) *Western European Penal Systems: A Critical Anatomy* (London: Sage) .
- Sparks, R. (1996) "Penal Politics and Politics Proper: The New 'Austerity' and Contemporary English Political Culture," Paper Presented to the Law and Society Association Conference, University of Strathclyde, Glasgow, July.