

知識為基礎與證據為前提的刑事政策—英美經驗*

台北大學犯罪學研究所助理教授 黃蘭嫻

摘要

公共政策當中的刑事政策在發展證據基礎上起步較晚。傳統上，刑事政策側重意識型態的辯論、法學的探討，並不認為行為科學可以有貢獻。自1970年以來刑事政策充滿了悲觀的無用論思想，對於發展證據基礎、改進政策與實務極為不利。然而，無用論的典範在1990年代開始被攻擊，伴隨著新政府運動、財政緊縮、政府課責以及績效制度的興起等等，使得「證據」又漸漸浮上檯面成為政府公共服務追求的目標之一。直至今日，透過國際交流與國際組織、專家社群、以及部分有心的實務人員的投入，已漸漸建立了刑事政策領域當中的證據基礎。本文藉著英美經驗的介紹、討論，對照我國現況，引介刑事政策的新潮流—以知識為基礎、以證據為前提的矯治方案。本文也比較了英國、美國發展的歷史軌跡、取徑差異、價值與面臨的挑戰。最後，對於科學證據或研究如何協助刑事司法政策的發展提出建議。

關鍵字：知識為基礎、證據導向、刑事政策、英國、美國

壹、前言—國際上刑事司法系統發展背景

國際上，尤其是英美，刑事司法系統處遇的發展趨勢朝向整合以及強調知識與證據基礎。即使在重刑政策以及新刑罰學的風險管理觀之下，整合與強調知識基礎仍然持續發展中。在此同時，新的修復式正義思潮與實務漸漸發展並對刑事司法系統產生相當的衝擊。首先，將國際上刑事司法處遇發展與現況背景歸納如次：

一、矯治無用論之後刑事司法朝向系統整合與有效管理

英美在1970年代所面臨犯罪控制的失敗，而使警察，法院，監獄成為眾矢之的，改革之議興起。公眾要求刑事司法機構重新訂定目標和優先順序。雖然在1970年後期開始「矯治無用論」遭受許多質疑，然無可諱言的，無用論引發了一連串對政府合法性以及問題超載的質疑¹，回應的方式之一為系統整合和系統性的監控。政府開始執行一連串的資訊統整，越來越強調有效管理並要求刑事司法也必須滿足經濟、效率、效能等價值。

*本論文初稿曾發表於2006年11月17日於國立台北大學舉辦之第三屆犯罪問題與對策研討會，感謝評論人周文勇教授給予之寶貴意見。

¹政府的資源與能力無法跟上所面臨的問題增加的速度。

二、公共政策強調證據基礎(evidence-based)推波助瀾

系統性整合的趨勢同時被「證據為基礎的政策」以及「證據為基礎的方案」等公共行政的思潮強化。英國將此理性主義的復甦落實在政府改造，淋漓盡致。新公共管理引進成本效益政策觀點，故余契爾夫人在位首相時大力推動改革政府以及大幅裁減公務人員，各機關無不被要求證明預算達成的效益。經過這些年的發展，英國政府儼然成為一個績效評估的國度，也強力要求政策必須是證據導向或證據為基礎。新工黨執政的口號之一即為「凡奏效的才算數」(What counts is what works!)，持續朝向強調證據基礎的潮流前進。

三、研究、政策與實務產生前所未有的緊密連結且為有效矯治帶來一線曙光

1970年代的刑事司法研究評論同時也帶動了1980年代越來越多的後設分析，直至今日，評估研究與基礎研究間的連結可謂前所未有地密切。黃蘭嫻、鄭國泰(2006:103-105)曾指出英美政策規劃均十分強調理性，而其差異在於美國偏好知識為基礎的途徑，強調以知識為基礎的決策過程，而英國偏好使用後設分析建立證據基礎以進行政策方案的複製與改進。

此外，當影響政府決策的團體越來越多，性質上也越來越多元時，各利益團體無不積極使用證據作為政策論爭的工具，一個講求證據的時代也隨之興起。

貳、名詞解釋

以下介紹在本文中證據、證據為基礎的政策與實務的意涵以及證據為基礎和知識為基礎有何不同？

一、何謂證據？證據在刑事司法政策中的本質為何？

根據Davies, Nutley and Smith考究，「證據」一辭有許多定義，有時候證據指的是遵循科學規則所得到的證明為真（證明一未知或是有爭議的事實）；在其他情況下，「證據」指的是對事件的觀察（目睹或集體目睹）。但其中較為一致的是，不論「證據」如何建構而成，均可以透過獨立觀察與證實對其內容（而非詮釋）達成某種程度的共識。

在我們的討論中，證據指的是廣義的「研究」(research)。在此，證據指的是系統性的探究逐漸累積的知識整體(systematic investigation towards increasing the sum of knowledge)。在不同的領域中，何者可被接受為證據的規則會依該研究社群的文化而不同(H. Davies, S. Nutley, & P. Smith, 2000: 3)。

什麼不是證據？根據Davies等人的定義：專家判斷、道聽塗說、未被實證支持的理論等均不算是證據。以上雖然不能算是證據，但仍然發揮影響力，如：藥劑師遵循只能意會不能言傳的知識、督學的現場報告影響教師上課方式、社工

的實務受到社會學與人類學的影響等。因此，在開始真正的討論前，我們必須要再次強調本文中所指稱的證據指的是正式與系統性的研究探究，與權威、街頭智慧、以及官方政策綱領不同。簡言之，證據為基礎(evidence-based)所稱的證據即是研究(research)。但我們不能忽略的是，在刑事司法政策中的研究通常反映了政府或是專家社群特定的議程(agenda)或框架(framework)。

二、何謂證據為基礎的公共政策(evidence-based policy)？

簡言之，即是公共政策的形成必須要有證據支持。我們假設有兩群人是最主要的證據使用者：決策者和實務工作者。因此，又發展了一個名詞為「證據為基礎的實務」(evidence-based practice)，意指實務工作人員應確保實務措施值得採用，以取得最佳可得的工具。

然而，由於從證據到政策之間往往由於方法論的分歧或是詮釋空間的不同而存在著知識落差，故有學者認為證據為基礎的公共政策並不可行也不切實際。Davies等人在證據為基礎的公共政策特別期刊當中就有提到「在提升研究證據在政策和實務上的用處時，我們面臨一個難以解決的困境就是，多生產證據並不保護我們就能把這些我們認為有效的轉化為實務」(Davies, Nutley, & Smith, 1999)。學者倡言證據為前提的公共政策(evidence-informed policy)才是一合理可追求的目標。這個名詞考量到公共政策的過程仍然會也必須存在政治的空間。

三、知識為基礎的決策過程(knowledge-based policy making)

知識為基礎的決策視「政策分析」的研究報告為決策的影響因素之一。和證據為基礎的政策強調「有效性」或「可行性」不同，知識為基礎的決策強調「正當性」。故在規劃過程中各階段均應有明確的目標，而各階段所產出政策分析報告等資料也均應該有明確的評估標準，以及在整個決策程序上的定位。知識為基礎的決策強調在科學的設計中也應該考量人性，故重視「資訊公開」以及「溝通」、「民主」、「參與」。知識為基礎的決策協助我們決定一要不要做？並且形成共識以及政策聯盟，使得下一步決策「如何做」時已在有共識的基礎上討論(Weiss & Bucuvalas, 1980)。因此，黃蘭嫻等認為知識為基礎的決策應先於證據基礎(黃蘭嫻、鄭國泰，2006)，換言之，要不要做的價值判斷應先於如何做的討論。

事實上，在公共政策上相當強調知識與證據的英美有其實證主義與理性主義的傳統。由功利主義發展而來的實證主義強調實用性，而理性主義認為可以用科學的方法對人的行為有更一步的認識，兩者的結合再加上電腦科技的發展，新的社會科學家越來越相信可建立一套理性且可複製的方法，以測試社會科學的假設、增進社會政策與實務(Kettle, 2003)。以下即分別介紹英、美在刑事政策與矯治上推動證據基礎的演進、現況與挑戰。

參、英國經驗

過去幾十年來，英國已發展成一個最重視績效評估的國家之一，而證據為基礎的矯治方案也有其歷史背景，與新政府運動後公共政策的走向有關。以下即從歷史背景開始介紹中央如何推動證據為基礎的矯治方案及其目前成效；其次，討論英國政府在推動過程遇到的挑戰與未來走向；最後，歸納英國經驗中重要的影響因素。

一、歷史背景

1997年新工黨(New Labour)當選時的口號是What matters is what works!即見證了一個試圖抽離政治意識型態而進入現代化政府的時代，並確認了對英國政府而言，「證據」是21世紀決策的首要角色。隨之在1999年召開了兩個以證據為基礎的政策為主題的國家會議，分別由社會科學研究中心協會(ARCISS)以及倫敦大學的公共政策學院和牛津的Cochrane中心等主辦。ESRC²成立了一個新的國家級的證據為基礎的政策資源中心以提升研究證據的品質，以便支持不同領域的決策和實務工作者³。同時，公共財政與管理期刊(Public Money and Management)也出版了一系列有關證據為基礎的政策個案研究。

Amann(2000: v)認為證據為基礎的公共政策在英國盛行的原因有幾：資訊科技的發展幫助社會科學知識累積的量與速度越來越驚人、研究社群質量上的成長擴張、政府強調生產力與國際競爭力、民眾對公共課責的要求提升且對政府信任感降低、政府面臨更嚴峻的挑戰需要提升前瞻性與嚴謹分析預測的能力等。反映在政府組織部門的改革即為更彈性的跨部會決策機制、多元監督機制、以及專事發展決策模式與最新知識管理技術的管理與政策研究辦公室⁴的興起。

新工黨在1997年5月執政後開始全面性地檢視公共支出(Comprehensive spending review)，故刑事司法體系也被要求必須進行跨部門的評估，以瞭解目前在減少犯罪上支出的有效性。這篇報告包括三個主題、七個子題(Nuttall, Goldblatt, & Lewis, 1998)⁵。這篇內政部的報告有劃時代的意義，駁斥了長久以來的「無用論」，而提出在諸多減少犯罪的方法中有些確實比其他的有效。這篇報告歸納出

²ESRC全名為Economic and Social Research Council。ESRC是全英最重要的資助經濟與社會研究以及訓練的機構之一。ESRC的組織目標在出版高品質的主題式研究，提供給私人企業、公眾部門或政府參考，性質類似我國的國科會，網址為<http://www.esrc.ac.uk>。

³請參考Evidence Network 網址www.evidencenetwork.org。
⁴Centre for Management and Policy Studies (簡稱CMPS)的成立提供了英國的政府機關可以接觸到其他國家資源的平台，有助於更有效率地形成、發展與評估政策。這個平台可以提供創新的改善決策與執行案例，亦可打破組織與地理障礙以促進政府內外聯盟的合作關係，亦可發展研究與評估的標準。

⁵三個主題及七個子題分別為：(一)預防犯罪性以塑造一個更少犯罪的社會：預防犯罪性(criminality)、情境犯罪預防地方措施的效果、改變犯罪預防的系絡；(二)預防社區中的犯罪：社區犯罪預防、有效減少犯罪的警政策略；(三)刑事司法干預：審判政策的影響、有效處遇犯罪人。

一些重要的發現且對於後來英國的刑事政策走向有關鍵性的影響：

- 〈一〉沒有一種單一方式可以有效地控制犯罪，有效的策略必須整合若干最佳的實務並配合持續執行；
- 〈二〉多種干預通常要比單一焦點的方案有效，例如，青少年的方案必須同時回應會青少年生活中的多種風險因子；
- 〈三〉必須重視早期的干預措施對個人犯罪行為與犯罪率的影響；
- 〈四〉有些方案會透過增加教育、就業、非正式社會控制與家庭凝聚力間接減少犯罪，我們不能忽略這些方案的長期效果；
- 〈五〉執行過程必須考量適當的訓練與評估，評估的結果應用來做為績效監控的方式；
- 〈六〉目前對有效性與成本效益的評估似乎還無法推展到方案的外部效度，故應該進行過程與衝擊評估(process and impact evaluation)以瞭解方案的成本與效益。

其中，由Vennard和Hedderman(1998)對於當時的矯治犯罪人方案進行回顧後指出：因為缺乏有效性的評估阻礙了我們對方案成效的瞭解。而當時的監獄與觀護部門首當其衝，必須要向外界證明他們對犯罪進行的處遇方案是對症下藥的。

二、證據為基礎的矯治方案

在這樣的大環境下，英國的刑事司法政策亦面臨前所未有的挑戰與變革。以下即舉觀護工作與監獄當中的矯治方案闡釋之。根據Gaes的定義，更生(Rehabilitation)是指任何有計畫性的干預(intervention)且能減少犯罪人未來犯罪的活動，但須排除因犯罪人成熟或威嚇效果所造成的減少(Gaes, 1998)。以觀護服務為例，在1998年英國內政部對觀護服務說了重話，稱「觀護人在不同工作上的工作績效與使用的資源間看不出來有所聯結」，甚至建議其修改名稱為「司法執行和公共服務部門」⁶。今天英國的觀護工作已進入一個國家標準的時代(National Standards for the Supervision of Offenders in the Community)，這個標準最早在1992年出版，在1995年修訂時可以看出短短的三年之間英國內政部對觀護工作有了相當不同的看法，且「何者有效」的價值逐漸取代了傳統觀護工作中社會工作的價值。

如前所述，英國新工黨政府現代化的計畫目標之一是確保到2003年的4月所有對犯罪人所為的干預方案均必須符合「何者有效(或有效性)」的工作原則，且依照證據基礎的標準接受監督。因此，國家觀護監察單位HMIP(Her Majesty's Inspectorate of Probation)⁷在1995年委託進行了「有效的犯罪人監督策略」

⁶在過去三十年來，英國的觀護人面臨的是越趨嚴格的刑罰氣氛、測驗與風險評估成為工作重心，增加30%的工作量、減少人力以及新的業務(如：服務被害人、修復式正義等)。

⁷<http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmiprobation/>。

(Strategies for Effective Offender Supervision) 的研究案，報告的結論認為：觀護工作確實能夠減少犯罪行為。故報告中所提出的架構也得到來自內政部 (Home Office)、國家觀護監察單位 (HMIP)、觀護首長協會 (ACOP) 的支持。英國政府在 1998 年 6 月開始進行一項有效實務方案 (Effective Practice Initiative, EP)，要求在 1998 年 6 月開始進行一項有效實務方案 (Effective Practice Initiative, EP)，要求地方的觀護服務提出執行計畫，逐步落實將所有的實務都能符合「有效性」的工作原則 (Furniss & Nutley, 2000; McGuire, 2001)。

根據 Furniss and Nutley (2000) 的歸納，較有效的降低再犯率的方案有幾個特徵：重視就業、多元模式 (multi-model)、培養問題解決或職業訓練或基礎的識字和數學能力技術為主、以認知行為為基礎、以形成贊同社會的行為而設計的、有結構的、以及具有高度方案整合性 (Integrity)。除了以上條件，Gaes (1998) 另提出了：對應犯罪傾向需求 (聚焦於動態因子)、風險分類、以及研究者介入設計與評估等。以上的要素包括了設計與執行，在各步驟都必須要有理論支持並嚴格遵守原先的設計。英國的觀護界可以經歷如此重大的實務上的改變除了要歸功於「有效性」(What works) 的概念已深植人心外，還需要一套非常複雜的調查分類和風險評估工具⁸。建立新的調查分類與風險預測的工具有助於協助監獄管理與觀護人員以更有系統性的方式分析狀況、預測風險，同時又能將新的資料整合入系統中，以提供監督與評量之用，故可結合評量與風險評估兩種架構而累積資料、發展處遇計畫、建立評估標準、證明不同處遇法的有效性。

英國的內政部亦在努力建置一套矯治方案的認證和傳播系統，這個新的系統關鍵執行者為監獄和觀護認證小組 (Joint Prison and Probation Accreditation Panel)，由學者專家以及內政部和有關的機構代表所組成對機構以及社區方案進行事前的評核與事後評鑑，包括「方案認證」與「地點認證」。方案認證指認證小組對各地提出的減少再犯方案計畫進行審查，審查計畫書當中是否存在著：(1) 明確的理論、(2) 證據基礎、(3) 方案手冊、(4) 員工訓練手冊、(5) 評量以及評估的方法以及最好有一些成功的案例。地點認證指提出申請的監獄或是觀護服務必須要通過地點認證以及年度檢查，確保在這個地點可以有效維持方案和處遇的整體性 (避免方案間衝突或矛盾) 而這些資料也要經由中央矯治單位人員及獨立的認證單位共同進行年度檢查 (Furniss & Nutley, 2000)。

以矯治方案為例，McGuire (2001) 曾蒐集了過去 18 篇、對 2000 個研究進行回顧，試圖提出科學上的證據說明在一定的條件成立之下，干預方案對減少再犯

⁸截至 2000 年約有 60% 的單位使用兩套風險與需求評量工具：由美國發展的 LSIR (the Level of Service Inventory Revised) 以及在牛津觀護研究中心發展出來 ACE (Assessment, Case management and Evaluation)。英國內政部亦著手發展一套新的評量工具—OASys。這套工具是由 11 個地方觀護中心以及 18 個監獄先試用，目標是推展到全國，它的特色是用精算的方式推估以及預測再定罪可能性，以針對犯罪人造成其犯罪的因素 (造成犯罪或是支持犯罪的外在問題或內在特徵) 來進行干預。精算的方法都是依據第一次定罪的靜態資料，例如：過去前科以及過去服刑的紀錄等等，故對不同的犯罪型態會有不同的預測。主要的動態因素包括了個人的就業、居住、藥物濫用和喝酒的歷史、教育、個人問題解決和認知能力技巧等等。各個項目均給分，以總分來做風險和需求的評量。

有明顯的效果 (McGuire, 2001)。在他名為 What works in correctional intervention? Evidence and practical implications 一文中，他提倡「行為系統觀點」(behavioral systems perspective) — 即欲在個人層次瞭解何者有效或何者有知識基礎，必須要整理其他層次的過程模式，如此個人層次的干預方能被有效應用。他所指出的四個在評估時必須考量而彼此互動的觀點為：顧客、方案、組織與社會，其在不同的時空會產生不同的互動結果。他的研究指出：大多數的干預方案是有效益的，其淨效益大致與心理治療的成效差不多，其中最有效的減少再犯率的方案多是使用認知技術訓練法或合併使用兩種以上的干預。然而，密集的刑事判決或嚇阻性的判決，往往效果不彰，甚至呈現負面效果。

McGuire (2001) 也指出：由於過去的一些成功經驗，英國監獄在 1996 年開始執行減少再犯率的方案及活動、設立績效指標評估方案是否達到其核心目標，並指派了兩個獨立的專家小組監督一般罪犯與性罪犯相關方案。英國監獄目前仍持續執行一連串的全國一致的以及監獄內部的對員工訓練、建立績效管理系統、以及行政和資訊管理的機制。

三、挑戰

英國政府逐漸瞭解到建立證據基礎以外，尚要說服實務工作人員改變日常決策的模式，故也需要瞭解決策的背景是否限制了實務人員發揮、改變的可能性。以 EP 方案⁹ 為例，研究發現方案除了受到外在環境刑事司法實務與政治環境改變外，尚面臨以下問題：工作專業知能不足、中央與地方的合夥關係未建立、在符合目前標準的情況下要求創新、以及在如何在與時俱進的研究證據與實務間減少落差等。EP 方案的啟示為，若要在一個機構執行以證據為基礎的方案，前提有二：機構內沒有重大的衝突問題、員工必須有時間適應與執行新的工作型態 (Furniss & Nutley, 2000)。

此外，「治安」問題是每次選舉均會被提出的重要議題，此不僅是在英國，在其他國家也十分類似。在嚴刑峻罰的氣氛下，增加資源在建立矯治方案的標準面臨嚴苛的挑戰，故另一個重大的目標即為要求政治環境的支持 (Furniss & Nutley, 2000)。舉例而言，即使英國的監禁率遠低於美國，也較我國為低，然在推動證據基礎的矯治方案時仍時與機構式處遇間出現矛盾。理論告訴我們，認知行為療法要有長期的效應必須在犯罪人自身的生活環境當中進行 (家庭關係、住宅、工作、經濟、酒精和藥物等等)。要達到較好的結果必須運用實際的、主動的、參與式的方法。在 2000 年 5 月，實驗認知行為療法的其中一個監獄 Blantyre House 因為被懷疑有毒品以及犯罪行為而被搜索，雖然沒有搜到任何東西，但是典獄長被撤換。下議院的內政委員會對於突襲檢查做了十分嚴厲地批評，其中提到兩個重點：第一，Blantyre House 在減少釋放後的再犯率有明顯成效 (雖然這是不是與其特殊的人犯結構有關還不得而知)。第二，監獄的副主管告訴眾議院，

⁹Effective Practice Initiative 簡稱 EP initiative。

這個事件讓監獄內的資深員工認為他們的工作主要還是被外界以是不是有脫逃評價，而非以再犯率高低來評價(Morgan, 2002)。

Danny Clark 是英國的干預中心心理學專家，他在一篇 *Do all offenders benefit from programmes?* 的文章當中試圖解釋為何現行的行為改變方案對某些犯罪人無效(Clark, 2003)。研究指出，不同的犯罪人對方案的回應性(responsivity)不同，可能會因為團體因素或團體中個人性質而有差異。由於犯罪動機各有不同、發生的情境不同、每位犯罪人發展出來支持他們行為的態度和信仰也不同，故在英國有一套排除方案適用的標準(exclusion criteria)。這些標準事實上與回應性密切相關，例如：有些犯罪人是有嚴重學習障礙的、或是低智商的，方案的強化思考技術(enhanced thinking skills)以及性罪犯處遇方案(sex offender treatment programmes)(Clark, 2003)。

Clark 發現除了心智特殊的犯罪人以外，對於少數心理病態性格(psychopathic personality disorder)的人而言，方案對他們幾乎是無效的。使用 Hare 的量表去研究英國監獄當中的受刑人發現：在隨機抽取之下有大約 15% 的人會符合他所定義的心理病態的標準，這個研究指出這些人大多數是犯下嚴重罪行的人(處於高程度戒護監獄)，但也有相當多的人是在中度或低度戒護或是開放型監獄當中。這些人在犯罪生涯當中也都有犯下輕罪的紀錄，所以有很多是在保護管束當中。過去的研究有很多關於處遇這些有精神病態特質的研究，例如 Losel 就指出無論是非直接的心理治療、結構式的團體工作、以及治療型的社區等都沒有很大的成效。而 Hobson、Shine and Roberts 的研究指出犯罪人在英國惟一一間提供心理疾患收容人方案的監獄 Grendon 發現了特別多人符合 Hare 心理量表，而這些人在處遇成效上尤其低。Hare 的研究在英國、北美和其它歐洲地區評估了對心理病態性格者進行結構式方案的成效發現：有心理病症的這些人參加短期結構式的方案以及減少犯罪行為的課程的預後較差。大部分的犯罪人在經過憤怒管理、社會技巧的訓練後有較好的預後以及較低的再犯率，但高度心理疾患的這些人則否。高度心理病症的個人也比較容易中斷方案而有較高的再犯率(cited by Clark, 2003)。

對有心理疾患的團體不只是心理處遇效用不佳，訓練他們基本的技能和技術效果也很低。甚至有些研究指出某些處遇對有心理病症的人造成反效果，最著名的是在加拿大的居家治療社區發現處遇對再犯率沒有影響，但後來發現如果把這些有心理病態人格者分開的話，計畫對其他人是有效的。由於這些心理人格疾患者(psychopathic personality syndrome)無法從經驗中學習、魯莽而不計後果、喜歡欺騙與操縱別人並以此為樂，這些都嚴重阻礙成功處遇模式。一般的犯罪人可能也有以上特徵，但這群人的特徵除了相當明顯，且表現在其生活上的每一個面向。目前對這些心理病態人格者應如何處遇仍有兩派的想法，一派主張用限制自由的方式在監獄中進行處遇以避免他們危害他人，另一派認為目前的行為改變技術對他們無效，必須另闢蹊徑(Clark, 2003)。

除了媒合適合的對象與適合的方案外，證據為基礎的矯治也受到方案可轉移性(transferrability)的影響，即在 A 地證明有效的方案，在 B 地不一定有效。有可能是在 A 地的條件太過特殊，包括：有技巧以及全心投入的領導者、在理想的環境當中施行、小心選擇的目標、這些人在方案施行後釋放前後均有追蹤與支持的系統。若是這些知識未隨著方案而移轉，成功的可能性很低。

另一個挑戰是再犯率的計算問題。雖然許多學者均認為以再犯率評估處遇方案並非最好的方式，但再犯率仍是最常被使用的指標之一。再犯率有許多不同的定義、未能考量到未被逮捕或判刑的犯罪事件、且在輕微與嚴重的犯罪間差異頗大，再犯率也會隨著後續追蹤時間增加而提高。英國的 HMIP (Her Majesty Inspectorate of Probation) 因此加入了方案完成率、達到更生目標以及完成公共責任等做為評估監督犯罪人有效性的標準(Nutley & Davies, 2000)。

有部分的學者開始注意到有用(value for money)以外，是否符合經濟效益(best value)的問題。以往大多數的再犯研究均未曾考量到成本的問題，但計算成本是個相當複雜的問題，不僅執行的成本很難估量，且成本利益時間幅度的切割亦很難拿捏。但成本的問題勢必會浮上檯面，例如：當審判者可以選擇監禁或是社區處遇時，若兩者成效相差不多，社區處遇是否更為經濟可能成為決定的依據。英國政府發現很難比較監獄與社區矯治方案的成本效益，而這迄今仍是難解的習題。

四、小結

在刑事司法的領域中，目前要問的是問題已不再只是「什麼有效？」而是「什麼樣的方法，對何種犯罪人，在何種情境下有效？」我們想要打開因果連結的黑箱子，只有如此才會瞭解方案為何會改變行為，不能一體適用。在這個過程中，我們不僅需要理論，也需要更嚴謹的評估方法。而理論在其中的角色則是說明設計背後的假設。

英國證據為基礎的公共政策並非一夕發生的，它是理性主義的傳統以及其它許多因素在適當時機交互作用形成的，目前在英國越來越重視政策當中的證據基礎，故刑事司法政策也不例外。證據為基礎的刑事政策之所以能在英國如此蓬勃發展，除了得力於研究社群的努力生產、政府的機制設計、與兩社群間的緊密連繫外，不能忽略英國實證主義(pragmatism)重視實用性以及理性主義(rationalism)強調人類理性的傳統。理性主義強調人類理性認知的形成過程，因而強調認知行為療法；實證主義除了試圖縮小人為偏見外，也強調研究是為了實用的目的，為了獲得最大多數人的最大利益(Kettle, 2003)。

然而實證主義、理性主義以及個人主義背後也面臨了許多的限制與挑戰。仍有部分學者(如：David Walker)批評證據為基礎的宣稱只是表面上的，而到最後必須還是要面臨政治上的考量，故背後最重要的還是什麼有效以及不斷成長的績效指標王國。此外，相關議題尚有政策學習(policy learning)、政策網絡(policy network)、證據可信度(the credibility of evidence)等。換言之，

二、矯治無效的意識型態

科學處遇的看法在 70 年代受到質疑，有一部分的學者指出犯罪是結構性的問題，故只能透過實現社會正義來減少犯罪，而變成矯治專業盛行的意識型態 (Cullen & Gendreau, 2001)。Robert Martinson 在 1974 年的著作蒐集了 231 個方案，而歸結出當時所有的證據並無法告訴我們什麼有效。即便 Martinson 的原意被簡化與省略，這股懷疑主義仍然漸漸演變成矯治界盛行的意識型態。Cullen and Gendreau 認為若在今日再度詮釋與檢視 Martinson 的文章就會發現他所指出的問題其實反應了不夠周嚴的犯罪學理論、不夠科學的干預技巧以及執行品質不佳等等。

Cullen and Gendreau 提出獨特的見解，即這股矯治無效的意識型態是對於國家信任危機的展現，與 1960~70 年代的民權運動、都市暴動、越戰、水門案等社會運動和政府醜聞息息相關。換言之，過去被視為福利的社會措施，包括犯罪人矯治，都可能成為政府濫用權力或是管制社會弱勢的工具，故值得攻擊。精神病患醫療模式的除機構化正是這股對政府不信任、保障人民權力的示現。故在這時期的專業意識型態是知識的解構：

- (一) 處遇犯罪人的措施無效；
- (二) 無論國家刑事司法系統做些什麼都無法減少犯罪；
- (三) 監獄對犯罪率是沒有影響的，故監禁只應用在極少數的嚴重暴力犯罪人身上；
- (四) 犯罪學家不應該研究刑罰科學 (penal science) 以免成為政府的工具；
- (五) 犯罪的真正原因是結構因素，如社會和經濟的不平等。

三、從治療的國家到懲罰的國家到刑罰傷害

Cullen and Gendreau 認為 1970 年代的犯罪學者致力於解構治療的國家 (Therapeutic state)，而朝向懲罰的國家 (Punitive state) 進行實驗，在進行了 20 多年的實驗後終於承認失敗，故這個過程被諷為刑罰傷害運動 (penal harm movement)。自雷根政權以來，監獄人口大幅提升，許多犯罪學家無法再置身事外，不得不提出警告 (Lynch & Sabol, 2000; Mauer, 2001)。但是，在 Cullen and Gendreau 的眼中，這些犯罪學家仍然在做「知識解構」的工作，只告訴我們什麼「沒有用」，並沒有告訴我們「何者有用」。

Wright and Johnson (2004) 為長期刑受刑人 Hassin 所寫的監獄觀察寫跋時，指出 Hassin 成為刑罰傷害運動中被剝奪的被害人。所謂的刑罰傷害運動是在批評保守派政客推動的減少對受刑的剝奪的同時卻造成監禁的痛苦不減反增，也增加了刑罰所帶來的悲慘¹²。例如三振法案、向毒品宣戰、對假釋趨嚴或是禁止等，

¹²相似的論述請參見陳麗紅、李臻譯，Karen Farrington 原著《刑罰的歷史》(2005)。台北市：究竟出版社。

都使得法定審判增加刑罰造成的傷害。這些法案或實務在過去的二十年把大批貧窮、黑人、上癮者以及城市的犯罪人送入監獄。而使管理人員更加吃力的是在超額收容、預算縮減的情況下還要面對有傳染疾病的、嗑藥的以及文盲的犯罪人。

四、新的知識建構時代對矯治實務的衝擊

雖然有一些犯罪學者也提出犯罪人有改善的可能性，如：Sampson and Laub 所著的 *Crime in the Making*。但 Cullen and Gendreau 認為由於美國本土對無效論的意識型態已根深柢固，真正有力攻擊「矯治無用論」的並非美國的犯罪學者，而多來自於其他國家的心理學者，尤其是加拿大的心理學者在矯治方案實驗的投入不遺餘力。累積了許多的研究成果後，好不容易在 1990 年代的後期得到一些注意。

美國又重拾建立矯治方案證據基礎有兩個指標：第一是國家司法部 (National Institute of Justice) 成立後開始補助減少犯罪相關的研究；其次，對若干研究所進行的後設分析似乎證明了加拿大的心理學者是對的。這時候，大家漸漸同意有某些矯治方案 (可反映有效的矯治原則) 有效，但有一些是無效的 (特別是懲罰式的)。這段時間意識型態與 1960 年代左右的專業看法有若干符合：

- (一) 科學的犯罪學是有效矯治干預的基礎；
- (二) 科學的犯罪學可用來解構一些沒有證據基礎的知識 (沒有用的)；
- (三) 主要的命題是科學的犯罪學應該用來建構何者有用的知識；
- (四) 雖然純科學研究是高尚的行為，犯罪學家致力於找尋減少犯罪的方法也應同樣受到尊敬；
- (五) 何者有用的科學的犯罪學並不限於單一的分析層次或理論觀點；
- (六) 與其忽略那些真正有效的工作，科學的犯罪學會為世界帶來更多真善美。

以下分別舉例說明目前證據為基礎的矯治方案在美國的進展：首先介紹運用證據基礎改進矯治方案—奧克拉荷馬州 (Oklahoma)、其次是立法強制推動證據為基礎的矯治方案—奧利崗 (Oregon) 以及運用研究影響政策以及監督方案過程—俄亥俄州 (Ohio)。

和英國由中央形成政策並要求地方必須符合證據為基礎的做法相當不同，在美國 1997 年由國家矯治局 (National Institute of Corrections) 主辦了幾場工作坊介紹證據為基礎的矯治實務。之後，Oklahoma 的矯治局主動要求技術上的協助，故一組辛辛那提大學 (University of Cincinnati) 的研究人馬 (包括 Edward J. Latessa 教授¹³) 就這樣進駐了 Oklahoma 協助評估現有的矯治方案。Latessa 教授等人運

¹³Edward J. Latessa 教授因為在司法以及處遇與預防犯罪偏差行為上的貢獻，在 2004 年的美國犯罪學年會 (ASC) 中獲得 Vollmer Award 的特殊研究貢獻獎，本文所引用的內容即為 Latessa 教授的演說內容。

用了 CPAI (Correctional Program Assessment Inventory)¹⁴ 評估了 29 個方案，其中大約只有一成是被列為滿意的，其他 9 成均被列為須改進或不滿意。Oklahoma 當局做了一個重大的決定，即將改善提供給犯罪人的方案制度化，到了 2004 年左右已將滿意的方案提升到 8 成(Latessa, 2004:554-5)。

在美國的例子中，Oregon 是第一個在立法中規定方案必須符合證據基礎的州政府¹⁵。在 2005 年，Oregon 的矯治、青少年、刑事司法、兒童家庭等部門必須要有 1/4 的預算分配在證據為基礎的方案，到 2009 年以前比例要提高到 75%(Latessa, 2004:554-5)。

另一股強調矯治實務的證據基礎來自於政府預算的緊縮，例如：Ohio 州在近年來投入大筆矯治預算在推動中途之家與社區矯治，使立法部門強力要求必須證明方案的有效性。經由 Lowenkamp and Latessa 的評估了超過 13000 名在 38 個中途之家以及 15 個社區機構的犯罪人後，發現處遇的效果在越高風險的犯罪人身上越顯著，而低風險的犯罪人再犯率卻是小幅上升。根據這個評估的結果影響了 Ohio 州的處遇政策(Latessa, 2004:556)：

- (一) 所有的方案必須進行事前風險評估、擬定個案進行策略以及發掘特殊需求(如：心智障礙或是性犯罪)；
- (二) 所有方案均要根據個別化的風險以及需求評量的結果發展服務傳遞的模式，高風險的犯罪人需要更密集的服務；
- (三) 在課程中必須有認知行為的要素或是以認知行為方案的技巧執行之；
- (四) 必須明示方案要處理的導致犯罪的因子；
- (五) 監督的標準要包括過程與後果評估，且要符合績效模式；
- (六) 方案評估以三年為一期；
- (七) 方案要利用 CPAI 或類似的工具每三年進行一次評量以確保方案的精確不失真。

根據 Lowenkamp 等人的研究，方案品質確實影響矯治方案的有效性，他們對 3237 位接受釋放後安置或控制方案以及 3237 位釋放後未接受任何處遇的犯罪人進行分析後發現方案的整合性(integrity)確實與再犯率有關聯(Lowenkamp, Latessa, & Smith, 2006)。最有關聯性的矯治方案評量清單(CPAI, Correctional Program Assessment Inventory)中的項目包括與方案的執行對接受處遇的犯罪人的事前評量與事後評估。其他與有效性有正向關係的因素包括：犯罪人類型與方案間的適合度、監控犯罪人及其與同儕的互動等。以上的因素均符合更生理論(rehabilitation theory)中的核心原則，即：風險、需求、回應性。換言之，選擇風險較高的犯罪人、事前評量其需求、以及考慮不同類型犯罪人對方案的回應性等均有利於提高方案有效性，即可減少再犯率。Lowenkamp 最重要的訊息是：

方案整合性十分重要(program integrity matters)。

五、挑戰

美國主要面臨的兩個挑戰間息息相關：一是說服決策者和實務人員願意改變，一是能及時生產更多的證據。Edward J. Latessa 在 2004 年的演講中指出在美國推動以證據基礎的方案矯治犯罪人已逾二十年，到今天為止仍遭遇許多障礙，如：立法者不願冒險改變、決策者害怕抵觸民意需求、實務人員抗拒改變等等(Latessa, 2004)。但這些障礙並非完全無法解決，Latessa 認為針對不同的團體必須採取不同的說服技巧，例如：對立法者可以用民調的方式強調民眾希望監獄中的受刑人受到矯治的比例比想像中的高、對法務部長或典獄長可強調好的矯治方案可發揮保護公眾的角色、對監獄中的管理人員則要說服他們矯治方案可以減少監獄中的滋擾與提高安全性。更重要的是，在立法者、決策者或實務工作者願意嘗試改變時，研究人員不能只提供數字或資料，而要端出一整套適合該組織的菜色(行動計畫)供其選擇！

另一個挑戰是美國非常重視用後設評估討論方案的有效性，然而可以符合其「科學驗證」的評估研究累積的速度很慢。正如 Campbell Collaboration¹⁶ 在 2006 年對於過去的就業方案與再犯率所進行的系統性回顧¹⁷發現：出人意料的是在 1970 年以來對於 16 歲以上曾被逮捕、判刑或監禁後進入就業服務方案(含訓練與媒合)的前科犯所進行的隨機分配以及有對照組的研究只有 8 個(Visher, Winterfield, & Coggeshall, 2006)。類似的系統性回顧也都面臨著符合標準的評估研究難以取得的問題。根據 Visher 等人的回顧發現這些就業為主的方案並未能減少再犯，但他們認為是隨機分配的研究數量過少、過時、不夠嚴謹等問題所致，並不能說是方案無效。

六、小結

即使在美國，推動證據為基礎的矯治仍然在緩步前進當中，障礙與挫折所在

¹⁶Campbell Collaboration Justice Group (CCJG) 設立於 2000 年 5 月，由 10 個國家中 14 個代表會員組成，主要組織目標是協調、增進、協助和鼓勵研究者生產高品質的系統回顧，而且不斷地更新。目前這個組織受到英國內政部、美國司法部及民間基金會、以及加拿大司法部門的贊助(www.aic.gov.au/campbellej)

¹⁷Campbell Collaboration 對於系統性的回顧有一些標準：

第一，必須要有明確的目標(為什麼要針對這個主題)；第二，必須要明確的選擇標準(資料庫的篩選標準)；第三，必須儘量去找現有的文獻避免因遺漏某些文獻造成偏見(擴大初步樣本範圍)；第四，當找到所有可得文獻後，要依原來訂定的標準嚴格篩選，對於不列入考慮的研究必須說明理由(樣本的篩選)；第五，蒐集研究報告越完整越好(已經蒐集到最充分的資訊後即可開始分析)；第六，在分析結果時使用量化的技術(用表格表示)；第七，當分析時可能的話將其他影響研究的因素列入考量(research context)；第八，在最後提出詳盡而有組織的報告。

¹⁴CPAI 是由 Paul Gendreau and Don Andrews 所發展用來評量矯治方案整合性的一套工具。

¹⁵在 SB267 中規定凡是針對成人或少年減少未來的犯罪行為或減少緊急的心理衛生服務相關的預防、處遇、或干預的方案，都必須要以證據為基礎(evidence-based)。

多有。但積極與光明的一面是，越來越多州政府向聯邦爭取預算推動證據為基礎的矯治方案。美國社會整體的政策環境也與矯治的政策與實務發展息息相關。根據劉澤民(1991)的探討，美國對於科學研究主導政策的樂觀主義最高點在1965年，而受社會問題的暴增、研究需求的擴大與電腦科技進步的影響。歷經了1970年代的懷疑論後，1980年代已漸漸走向將研究限縮為提供資料以及引導決策者找到較佳解決方案的基調，或稱為知識為基礎的決策(knowledge-based decision making)。

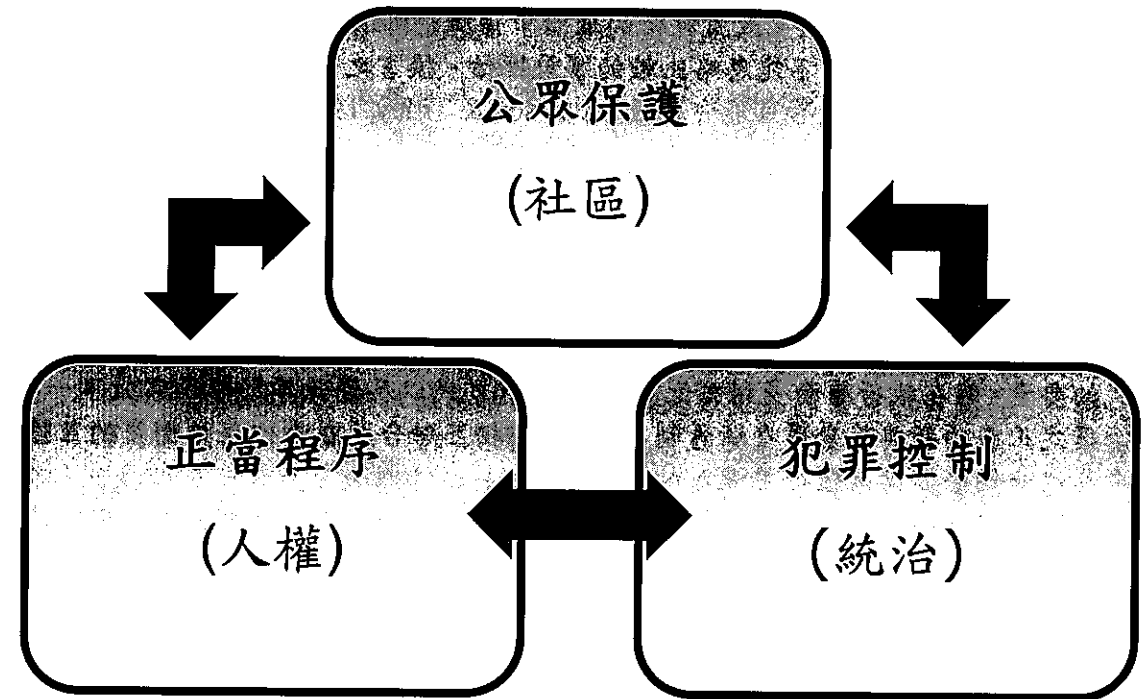
英美兩國都面臨了證據累積速度緩慢以及方法論上無法達成共識、對研究的評估標準不一等問題。和英國較不同的是，美國為聯邦制，故各州的監獄主管機關在推動證據基礎上有較大的差異。英國可直接從上而下地以競爭預算與績效監督的方式要求監獄與觀護服務必須符合推動有效方案的設計標準以及組織條件(EF)，而美國的推動則有賴各州對於證據基礎重視程度。相較於英國的方案評估強調過程評估以瞭解不同方案的機制與系絡，美國則較強調以一標準化的評估工具CPAI 試圖增進方案的整合性，並以量化的後設分析方法找出較可能有成效、低成本方案。英國政府逐漸強調以多元指標評估矯治方案，而美國政府則認為最困難的部分是在改變之前的溝通以及說明矯治官方推動矯治方案亦是民意所趨。

伍、我國刑事司法系統發展與現況

過去的研究已對我國刑事司法系統處遇的發展背景受到立法、政治等因素的影響做了回顧，並指出刑事司法系統一屬於國家統治的一環一時常面臨犯罪控制與正當程序的拉鋸。近來公眾保護思想興起，亦引發許多有關風險管理與人權的討論與研究。然而，過去較少討論到的為制度以及實務層面的問題，亦或是將我國制度與實務層面與外國經驗的比較對照。綜合言之，目前我國矯正處遇研究與評估量能不足、缺乏整合的架構以解釋現象並發掘問題，缺乏理性的討論基礎將阻礙了提出創新而具實用性的政策建議。茲將我國刑事司法系統處遇的發展與現況背景因素敘述如次：

(一) 犯罪控制、正當程序的拉鋸以及公眾保護思想的興起

許春金(2004)曾對我國的犯罪與刑事司法做了回顧，其認為政府的政策較傾向於「犯罪控制模式」—即政府盡其所能壓制和掃蕩犯罪以維護社會秩序。自1990年代開始，由於發生一連串的人權及政治改革運動，大法官會議解釋條文對刑事司法運作朝向「正當法律程序」發生了影響力。犯罪控制與人權維護或正當程序一直在互相制衡，近年來又加入了公眾保護(public protection)的思潮(如圖一)。這些思潮間是否有互相衝突或可融合之處？又如何影響了我國當前的立法與實務？至今仍缺乏討論。



圖一 刑事政策不同意識型態間拉鋸

(二) 我國刑事政策常為國外經驗選擇性的適用，缺乏整合架構

我國的刑事司法以及犯罪學的發展均受到國外—尤為美國、日本與德國—的影響。而此種學習，可能會經由一定的轉化過程，而傾向選擇性的適用(selective appropriations)，例如：許華孚(2004)認為在美國已勢微的德州模式(Texas Model)仍在台南監獄上演中。然而對外國制度的轉化與制度運作逐漸調整的影響下，固然較能適應國情，然有時會因單純模仿而未界定成功的要素，或是片面的採用而缺乏配套措施，使法律訂定與實際執行間落差持續存在。刑事司法機構可能分別汲取不同的國外經驗，是否可能導致未整合或系統的支離破碎(fragmentation)？如何融合？亦相當值得探討。

(三) 我國刑事司法缺乏有系統性的跨國比較研究，對經驗汲取形成不利因素

各國所面臨犯罪問題的分歧性遠不及於不同政府在回應犯罪問題以及處遇犯罪人上的差異。David Garland(2000)認為國家間的差異以及一國刑事政策的主要衝突來自於多元的、模糊的、互相衝突的犯罪學，即—criminology of the self、criminology of the other—的雙重性，而不是對於不同犯罪理性上所做差別的回應。聯合國曾對於各國懲罰犯罪人的做法進行分析，結果發現各國對犯罪人處遇的分歧不僅來自於對於犯罪的定義不同，也受到系絡(context)與文化的影響

(Shinkai & Zvekic, 1999)。政策評估的理論中強調系絡的重要性，故欲探究何種措施對減少再犯有效，不能忽略比較的事前評估。換言之，機制固然重要，然系絡亦決定了政策移轉是否可能會奏效¹⁸(Pawson & Tilley, 1997:66,69)。

(四) 新典範與新舊制度間融合問題

面臨刑事司法「修復式正義」的新思潮，國內學者許春金曾倡言建構「具有情緒智慧的刑事司法」(2006:407)。國內的實證研究已對於鄉鎮市調解委員會以及緩起訴的執行中修復式的精神加以討論(黃翠紋, 2002; 陳祖輝, 2003; 郭元宏, 2005; 許春金等, 2006)，並發現在調解以及緩起訴的若干實務確實有修復式的要素，然在執行層面受到文化、制度、執行方式以及資源等影響而成效不一。修復式正義的新典範套用在新舊制度中，如何相互融合並在看似互相衝突的目標中尋找一個平衡點，值得更深入的探索。

舉凡以上問題，在我國目前的刑事政策均缺乏充分的討論。本文認為以上問題均需要各自累積相當的實證基礎後，方能進行理性的辯論。Roberson(2002)曾提及一個政府在使用刑罰策略選項時，會受到社會風俗、經濟狀況、宗教信仰以及政治理念的影響。觀察各國刑罰策略選項逐漸朝向由消極回應到積極預測、由過去取向到未來取向，我國自不能自外於此潮流(如圖二)。在往前邁進時，我們必須先界定：我們在哪裏？要到何處去？如何才能到達？可能的困境或助力是什麼？

陸、英美經驗的啟示

2001年的第十屆聯合國會議在維也納召開，各會員國在會中提出「犯罪及司法宣言」，宣言中重新強調犯罪預防和刑事司法的重要性，以朝向減少犯罪(性)、增加執法及司法行政的效率與效能、尊重人權和基本自由、以及提升公平、人性以及專業行為的標準等，這些標準應被會員國應用在各該國的法律及執法，其中包括監獄的改革。雖然聯合國的標準僅是一組基本原則性的建議，但也象徵了目前主要國家刑事司法朝向證據基礎的主流思想會透過國際組織影響其他國家。英美經驗我國的啟示可分為三個部分探討：刑事司法政策的特殊性、發展證據為基礎的刑事政策可能遭遇到的困境、以及比較犯罪學或政策學習與證據為基礎的政策之間的關係。

¹⁸係政策評估的用語，方案的機制必須反映其所運作的社會現實中階層化的本質、必須有一套形成方案鉅觀與微觀過程的假設、以及必須有一套可茲證明方案的形成係反映了利害關係人的選擇(論理過程)及其能力(資源)而付諸實務運作的過程。機制的重要性在於可以幫助我們去界定一個方案會不會有效，以及影響其有效性因素為何。換言之，機制是一套可以將人類資源的潛能與論理過程或因果關係明示的理論。系絡則指決定此因果關係是否會成立的外在條件，即在實施干預性方案地點的社會、文化、物理以及立法的環境(Brantingham & Brantingham, 1993)。

一、刑事司法政策的特殊性

在教育、醫療或社工領域可以採用建立證據基礎的方式逐步規劃政策，但刑事司法政策體系可以嗎(見張英陣, 2006)? 不可諱言的是，許多人對此仍抱持著懷疑的態度。刑事司法體系有其特殊性，首先，犯罪是複雜的且有著多元的原因，故要減少犯罪絕非易事。

其次，刑事司法系統中多元的利益與機關必須合作扛起這個任務，如警察、法院、監獄、以及觀護服務。但在不同的系統中，各機關的決策與實務工作者可能均能接觸到許許多多的證據，有些是互相衝突矛盾的(Nutley & Davies, 2000)。

刑事司法政策當中的證據包括兩種：一種是跟犯罪行為原因有關的、一種是跟處遇有效性評估有關的。我們在犯罪原因上的探討已累積了許多知識並形成理論，可以做為刑事政策的規劃依據，例如：發現慢性犯罪人後逐漸重視累犯處遇與監控。但是，除了犯罪原因論以外我們還需要瞭解哪一種措施對哪一種犯罪人有效？如何確保在實務上用對了方法？

Nutley and Davies(1999)曾分析刑事司法系統中欲發展證據為基礎的政策強項為：犯罪學多元研究途徑的傳統、犯罪學家想瞭解理論是否被支持的好奇心、相信干預可以造成改變、實務人員想瞭解己身工作的成效、以及系統性回顧和後設分析的興起。然而，截至目前為止在刑事司法領域的研究者對何謂合適的方法途徑仍有不同觀點、在研究的定義與測度上缺乏信效度、評估方法在方法論上不夠嚴謹、研究數量少且侷限於少數地區個案、決策者未遵循證據為基礎的決策方式、以及評估尚未考量成本因素等均對發展刑事司法上的證據基礎十分不利。

刑事司法政策領域與其他公共政策領域相似，常常必須從跨國經驗尋找創新的靈感、方法與技術。本文認為跨國經驗確有值得學習之處，然而，此類學習必須脫離表相的政策、法規制度、以及技術的介紹。政策學習必須在政策研究方法論上同時精進的基礎上方有可能。首先，我們必須瞭解我們要學習的經驗是什麼，才能從事有目標地蒐集資料與分析，如此累積的研究成果才能稱得上是證據。其次，研究者與決策者均必須同時提升對研究方法論的瞭解，方能促進兩者在規劃執行評估等政策階段更緊密的結合。

二、發展證據為基礎的刑事政策可能遭遇到的困境

根據黃蘭嫻、鄭國泰(2006)對我國政策規劃機制的研究發現，與英美相較，我國政策規劃的外在環境缺乏民間團體有系統地提出議題、缺乏持續關注一政策議題的學術團體、研究或系統性回顧產能與產量不足等困境。內在環境部分缺乏機關願景與相對應的施政目標與績效評量指標、評量指標與機關業務統計並不一致、研究資源稀少且不均、專家與方案管理者的量能不足、形成與管理研究機制尚未建立、缺乏監控評估的工具技巧、以及機關內部知識管理匱乏。此外，該研究也發現政策議題的特性影響決策模式以及決策中使用證據的程度。根據黃蘭嫻

等訪談了我國 17 個不同性質的政府機關中 46 位決策與實務工作者後，發現不同機關對實證研究重視程度差異極大、研究量能亦極不平均，而可能的影響因素包括機關傳統、議題的複雜或衝突本質、議題所需要的證據類型不同、以及涉及部會的研究證據往往有不同的詮釋等。根據英美經驗和我國行政機關政策規劃的現況，整理出刑事政策運用證據基礎可能面臨的問題與挑戰如次：

(一) 方法論上的難題

成功的經驗汲取必須在方法論上同時精進，而非僅尋找好的政策和實務。有時方法論上的課題要比實質的知識來的重要，然而當我們共同討論兩者的時候，更能突顯出其重要性。

我國目前各機關研究與政策連結的形式相當多元亦有差距。行政機關認為研究確實可以發揮效能者多在問題導向或技術導向類型。在發展型或管制型的方案當中，規劃部門對於「單一」研究在擬定政策議程的助益持較保守態度。以上的態度多少受到機關決策文化、行政人員組成的同質性、行政人員的學科背景以及議題特性等影響。在政策是否有證據基礎的看法上，也因政策部門角度不同而異，此牽涉到對研究證據的可得性及其詮釋¹⁹。我國刑事司法政策領域，長期以來側重法律及其背後的哲學基礎，未來宜加強實證的研究途徑以及知識建立以為政策與實務的後盾。此時，面臨的第一個難題將是：是否可建立一互相同意的研究信效度標準？如何從事政策評估？如何評量不同研究證據？Harper and Evans(2004)歸納過去英國內政部的重要研究而提出推展證據為基礎的刑事政策可能的難題，而這些也相當值得我國的決策者參考：

- (一) 目前主要研究樣本限於北美，偏於研究樣本的特性，可能無法類推適用到他國。
- (二) 研究的可信度取決於研究設計，而無論國內外的評估研究在設計上達到可接受的嚴謹程度的較少。
- (三) 小樣本的困境。
- (四) 再犯率是否為評估成效的最佳方式仍值得商榷。
- (五) 計算成本效益的困難度。

(二) 有關再犯因子的討論

1. 主要研究樣本為男性，但男性再犯的危險因子可能與女性不同。
2. 因再犯因子是多元的，方案亦採多元模式較佳，但多元模式就會牽涉到不同方案間的互動效果，使評估更為複雜且幾乎無法用準實驗的設計。

(三) 有關方案複製或外部效度的問題

「證據」在目前的刑事司法界可以說是十分流行。證據為基礎的政府政策走

向也影響到政府在犯罪控制上的政策。證據在社會政策制定過程的重要性，來自於理性主義。其最初的意義是我們對犯罪的瞭解（知識），先瞭解犯罪才能設法來對抗或回應犯罪。然而到今天，證據的意義漸漸變成不僅是對犯罪的瞭解，還有方案成效的瞭解，證據在今天的刑事司法中指的多半是「什麼是有效的方案」？證據為基礎的政策的一個主要的議題就是 Eck(2002)所提出的內部以及外部效度的問題。英國的主流思想認為方案必須先追求「內部效度」，建立了干預與效果間正向的連結後，再追求此方案是否能在其他地方複製（外部效度）。Eck 的區分亦提醒了我們將刑事司法的討論擴大到個人層次以外的過程模式，即 McGuire(2001)所指陳的：評估時必須考量顧客、方案、組織與社會四個互動的觀點，及其在不同「時空」互動的結果。此行為系統觀點提醒了我們應將對犯罪的瞭解擴張到個人以外的社會層次—包括與社會制度和刑事司法的互動。此行為系統模式的方案評估主要面臨的問題為：

1. 有效方案仰賴有效的方案管理與個案管理，但個管的精髓難以複製。
2. 對於一種方案是否有效的評估結果不一，因在過程中實難以掌握諸多變數，雖可運用後設分析，但符合標準的評估研究太少。

(四) 研究者在評估方法上的歧見

以 Campbell Criminal Justice Group 為首的學者認為僅有隨機分配且設有控制組的評估研究是有效度的。然而，隨機控制實驗法要求為受試者進行隨機化的分派可能涉及道德問題，且介入或干預的方式不能做任何改變與調整也不符實際。英國的資深 Home Office 研究員與教授 Gloria Laycock 認為當前較重要的是瞭解「機制」，先讓方案有效，再來討論為何有效，故提倡研究者積極參與的方案途徑的評估法。大部分研究刑事司法制度與實務的改變都無法做到完全的實驗研究或準實驗研究，有控制與對照組加上前測與後測。因此，越來越多的評估研究運用多元方法與資料整合的方式，可以對複雜的社會現象與改變進行更清楚地瞭解與解釋(Laycock, 2002)。

方案理論評估的研究方法來自實驗心理學，開始應用於犯罪預防研究則是為了評估一種總合社區犯罪預防方案(comprehensive community initiatives, CCI)，CCI 是龐大複雜的計畫，企圖同時解決許多相關的問題，在實施過程中可以視情況而做調整，在這樣的研究中並沒有對照組。而所謂的方案理論，指的就是一個方案的實施帶來某種效果時，其中的機制(mechanism)。方案的評估者必須從方案中找出理論及其假設，這些會形成一套方案理論，而評估研究的目的就是對這套理論進行驗證，檢視何項假設為真。關於這理論能否類化到其他情境之中，由於已經建構出一套理論模型，我們便可從中判斷可以被類化的部分，此外，建構良好的理論基礎才能促成正確而有效的重複實驗(Laycock, 2002)。

三、比較犯罪學、政策學習以及證據為基礎的政策

在刑事政策的領域是否可以進行跨國學習？這雖然不是一個新主題，但是在

¹⁹例如二代健保的規劃以及毒品減害政策的規劃即為明顯的證據競爭的例子。

今天受到的重視可以說是前所未有的。由於比較犯罪學發現各國在犯罪現象的差異性遠不及各國在刑事司法對犯罪回應的差異性。因此，學者開始問一個問題「犯罪政策如何傳播到不同國家而落地生根？」(Sparks & Newburn, 2002)。Karstedt(2002)曾提出兩個模型途徑(modeling approach)來描述目前犯罪政策的交換以及傳播的現象。她認為犯罪的實務、策略和技術傳播的時候需要一個制度的連結(institutional link)才能落地生根。她說：

犯罪政策包含的不只是科技、實務或是策略。這些需要有一整合的概念被構念化而融合到一個特殊的制度情境之下、進而融合入犯罪預防與控制的立法和公共文化當中。

一個社會是否能做較激進的改變端視這個社會對某件事信仰的演化以及這些信仰能接受改變的程度。因此，有些制度特徵會限制學習過程當中的理性，例如：目前的評估較少做到成本效益的比較、評估對於強調內部效度或外部效度的抉擇不明確(Eck, 2002)、評估與理論間的關聯性不夠強烈以外，最後則是要強調觀念改變只是根深蒂固的世界觀以及方法論改變後冰山的一角。因此，若在信仰價值或是一種方法論取代另一種的時候，觀念的改變較有可能發生。

一般民眾的信仰價值可能會影響跨國政策學習，其他利害關係人的世界觀亦很重要，尤其是決策者以及實務人員。在公務機關常存有一種團體盲思(groupthink)，係指行政機關因為高度的凝聚力，而在論述一些公共議題時，壓抑了個人獨立思考及判斷的能力，迫使個人放棄批判及提出不同意見的機會和管道，最後，發生錯誤或不當的決策，而極可能使政策方案遭到無法順利合法化或執行失敗的結果(吳定，2005：50)。

「改變」除了會受到社會建構的社會問題的影響外，也有其文化的面向，即對不同文化而言，改變的意義不同。對於改革，西方人一向比我們樂觀。有的時候，我們甚至覺得他們有些天真的理想主義心態，認為制度一旦建立人們的行為會自然改變。O'Keefe and O'Keefe (1997:193) 描繪了東西方人的不同：

西方人喜歡改革創新，尤其是喜歡預做準備來避免未來的問題以及複雜度。他們是前瞻性的、獨立的，而且較懂得洞燭機先。然而，東方人認為改革創新會改變目前的狀態而危害到團體的協調，是不必要的。

如此說來，理性人企圖透過對於世界的觀察而建立一套準則，根據這套準則做出較好的決定，進而改善世界似乎仍是相當吊詭的。然而，許多的政策是在較開放的心態，在試誤當中來找出「較好的」控制策略。我們必須先對於什麼似乎是可以控制以及不能的控制的有一定的瞭解，而這也可能隨著時代的進步而變

化。

柒、朝向知識為基礎的決策與證據為前提的政策

這股證據為前提的刑事政策走向逐漸瀰漫在國際間，不僅是對政府的挑戰，也是對研究者的挑戰。例如，瑞士在 2006 年企圖對於過去限制自由與非限制自由的制裁相關的評估研究進行系統性回顧，結果發現在 27 個研究中只有 5 個是採用隨機分配的控制實驗，致使無法進行有意義的後設分析(Villettaz, Killias, & Zoder, 2006)。

以證據為基礎的政策雖有理性主義的傳統，然在發展的過程已融合了理性主義的證據途徑以及後現代的論述(argumentation)途徑，故提出的「知識為基礎的決策」與「以證據為前提的政策」前後呼應。Goddard (1997:412)曾說：

在刑事司法領域的政策分析若是忽略了犯罪原因的政策辯論，常常可能會有缺陷或不適當²⁰。

在這股證據導向的潮流下，刑事司法亦不能自外於要求更前瞻性、問題導向以及有延續性的政策規劃。我國目前刑事司法政策研究發展與政策規劃間甚少結合，現有機制不利溝通或缺乏一個能有效促進結合的機制，造成目前在政策規劃中進行有系統的研究或是將研究直接反饋到政策規劃過程為特例而非一般現象。行政院研究發展考核委員會有鑑於此，委託台北大學從事「行政機關政策規劃研究機制」研究案，經過研究者深入訪談實際執行政策規劃的實務工作人員²¹，歸納三個主要的原因解釋我國政策規劃與研究缺乏連結的現象：研究的限制、決策過程資源與人力的限制、決策過程溝通與文化的限制，進而突顯現有機制不利政策研究與規劃結合或是仍缺乏有效機制的現況。而此現象所造成的結果為政策正當性低、持續性亦低，使得行政機關前瞻規劃的能力減弱，而成為傾向反應式或危機處理的組織。換言之，因為研究成為政策規劃以及後續執行的後盾能力無法彰顯，減緩了策略規劃以及政策領域的知識累積，隨著社會問題層出不窮，政府所受到的挑戰亦增加，然其預測未來的能力卻未能依據過去的經驗累積而提升，而處於疲於奔命的狀態(黃蘭嫻、鄭國泰，2006)。

若是政策的正當性及持續性持續低落，長期將會造成公共資源浪費、人民信心危機、行政機關消極行動多於積極規劃、幕僚士氣低落、無法依據評估檢討改進政策、行政機關間不協調與行動不易整合，最終勢必降低國家整體競爭力。故本文認為未來的刑事政策應朝向二元目標—科學與人性的政策規劃。何謂科學與人性的政策規劃？在決策過程中應強調知識為基礎(knowledge-based decision making)，以鞏固正當性。知識為基礎的決策協助我們決定一要不要做？並且形

²⁰Policy analysis in the field of criminal justice which does not pay significant attention to the role of policy debate about crime causation is likely, with some exceptions, to be flawed and inadequate.

²¹請參閱「行政機關政策規劃研究機制」報告第三~四章(黃蘭嫻、鄭國泰，2006)。

成共識以及政策聯盟，使得下一步決策「如何做」時已在有共識的基礎上討論。

其次，科學與人性的刑事政策規劃應強調以證據為前提（Evidence-informed policy）並強調可行性。以證據為前提的政策目的是建立知識累積的機制並加速知識增進，此知識庫的建立將可做為政策風險評估、事前評價與事後評估的基本資料，減少資源浪費。

捌、結語—在如何減少犯罪的議題上每個人都是專家？

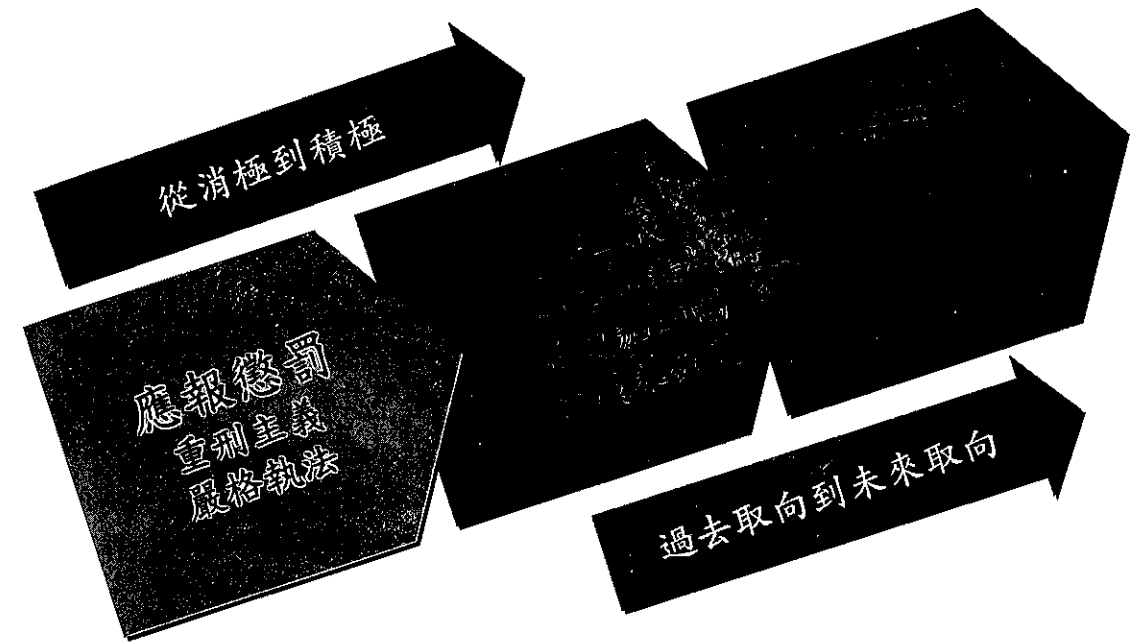
知識為基礎與證據導向的刑事政策必須兼顧理念的轉換、制度的建構、資源的逐步建制，目的是擺脫單一問題反應式的作法，朝向前瞻與洞燭機先的政府行動。故本研究的結論呼應 Goddard 所提出的：

（在跨國的政策比較上）只強調特殊的結構、立法以及社會差異是不夠的。適合的比較途徑必須要認知不同的文化面向以及信仰系統的角色，而這些觀點與信仰系統在犯罪原因的討論上佔有一席之地²²（Goddard, 1997:413）

我國未來欲建構一個更有系統性與整合的刑事政策，應可向其他政策領域學習，對於：何謂政策？我國刑事政策的歷史與根源為何？等問題應多加探索。伴隨著研究社群自發性的方法論精進，以及研究者與決策者的互相瞭解與共識的建立，可期透過討論逐步累積客觀的證據以及將技術成功應用在本國的情境中，以減少刑事政策的風險、增加效率與效能、達成政策目標。

歷史經驗告訴我們並沒有絕對無效或絕對有效的矯治策略，而必須依照社會文化、政治經濟、民眾感受、證據基礎、不同類型的犯罪人以及執行的方式與情境而異。刑罰在不同時代、對不同社會以及不同的人有不同的目的，然而越來越多的政府面臨必須要對其所採取的政策與措施提出合理化說辭的挑戰。我們不會也不想回到過去酷刑以及毫無矯治觀的處遇模式，然而，在今日的矯治模式下仍有相當多的形態可供不同社會價值觀以及不同資源下的選擇。無論是知識為基礎的決策或是證據為前提的政策規劃，其目的均在增加政策的正當性與可行性，使政策與國家方針結合，有持續性以及能適時檢討反饋。

²²It is not enough to focus on specific structural, legal and social differences. Adequate comparative perspectives demand proper recognition of the role of different cultural perspectives and belief systems, where these perspectives and belief systems address the subject of the causes of crime.



圖二 政府刑罰策略層次

曾有一位犯罪學家如此描述犯罪學的困境—每個人都是專家。他在一次的長程飛行中被鄰座的旅客攀談。他一說出他的身分—犯罪學家—就後悔了，因為在接下來的2個小時鄰座的乘客滔滔不絕地在發表如何減少犯罪的高見。之後他學乖了，他告訴別人他研究光電高分子材料，旁邊的人就還他清靜。

這樣的笑話也讓我們思考，矯治犯罪人的政策究竟應該仰賴「證據」或是道聽塗說？在犯罪學的研究、尤其在矯治犯罪人的領域，怎樣才算是專家？如何才能讓一般大眾對這個領域的專業性有所尊重？或許是我們當代所面臨的重大挑戰，也是重要契機！

參考書目

- 吳定
2005 《公共政策辭典》。台北市：五南。
- 張英陣
2006 〈Mind the Gap: 研究與實務的整合〉。《社會政策與社會工作學刊》10(2):87-116。
- 許春金
2004 《臺灣地區的犯罪與刑事司法》。發表於〈2004年海峽兩岸犯罪問題與對策學術研討會〉。北京：北京工業大學逸夫圖書館報告廳，2004年11月。
2006 《人本犯罪學—控制理論與修復式正義》。台北市：三民書局。
- 許春金、陳玉書、柯雨瑞、游伊君、呂宜芬
2006 《修復式正義實踐途徑之研究—提昇緩起訴功能之實證研究(I)》。行政院國家科學委員會研究計畫成果報告。
- 許華孚
2004 〈英美刑罰發展與台灣經驗之探究：一個批判性的分析〉。《犯罪與刑事司法研究》2:1-41。
- 郭元宏
2005 《從修復式正義探討調解委員會刑案調解之效能—以台北市為例》。國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文。
- 陳祖輝
2003 〈本土性的復歸式正義「和解」經驗建構：探索性的文本分析研究〉。《犯罪學期刊》6(2):251-298。
- 黃翠紋
2002 〈婚姻暴力受虐婦女接受鄉鎮市區調解委員會調解滿意度影響因素之分析〉。《犯罪學期刊》6(1):67-102。
- 黃蘭嫻、鄭國泰
2006 《行政機關政策規劃研究機制》。行政院研究發展考核委員會委託研究報告。RDEC-RES-094-008。
- 劉澤民
1991 《政策研究之應用—以行政院研究發展考核委員會委託研究案為例》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

Reference

- Amann, R. (2000). Foreword. In H. T. O. Davies, S. M. Nutley & P. C. Smith (Eds.), *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services* (pp. v-vii). Bristol: The Policy Press.
- Brantingham, P., & Brantingham, P. (1993). Environment, routine and situation: toward a pattern theory of crime. In R. V. Clarke & M. Felson (Eds.), *Routine Activity and Rational Choice* (pp. 259-294). London: Transaction Publishers.
- Clark, D. (2003). Do all offenders benefit from programmes? *Criminal Justice Matters*, 52, 34-35.
- Cullen, F. T., & Gendreau, P. (2001). From nothing works to what works: changing professional ideology in the 21st century. *The Prison Journal*, 81(3), 313-338.
- Davies, H., Nutley, S., & Smith, P. (2000). Introducing evidence-based policy and practice in public services. In H. T. O. Davies, S. M. Nutley & P. C. Smith (Eds.), *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services* (pp. 1-11). Bristol: The Policy Press.
- Davies, H. T. O., Nutley, S., & Smith, P. C. (1999). Editorial: what works? the role of evidence in public sector policy and practice. *Public Money & Management*, January-March.
- Davies, H. T. O., Nutley, S. M., & Smith, P. C. (Eds.). (2000). *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Dick, G., & Metcalfe, B. (2001). Managerial factors and organisational commitment: a comparative study of police officers and civilian staff. *The International Journal of Public Sector Management*, 14(2), 111-128.
- Eck, J. (2002). Learning from experience in problem-oriented policing and situational prevention: the positive functions of weak evaluations and the negative functions of strong ones. *Crime Prevention Studies*, 14, 93-117.
- Furniss, J., & Nutley, S. (2000). Implementing what works with offenders: The effective practice initiative. *Public Money & Management*, October-December, 23-28.
- Gaes, G. G. (1998). Correctional treatment. In *The Handbook of Crime and Punishment* (pp. 712-738). Oxford: Oxford University Press.
- Garland, D. (2000). The culture of high crime societies: some preconditions of recent 'law and order' policies. *The British Journal of Criminology*, 40, 347-375.
- Goddard, J. (1997). Methodological issues in researching criminal justice policy: belief systems and the 'causes of crime'. *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 411-430.
- Harper, G., & Evans, W. (2004). *National Offender Management Service 'What Works'*

- Briefing 2/04: Review of 'what works' evidence base and the juvenile and adult reconviction results.* London: RDS NOMS Statistics and Analysis.
- Karstedt, S. (2002). Durkheim, Tarde and beyond: the global travel of crime policies. *Criminal Justice*, 2(2), 111-123.
- Kettle, M. (2003). Thinking about reducing reoffending. *Criminal Justice Matters*, 52(Summer), 16-17.
- Latessa, E. J. (2004). The challenge of change: Correctional programs and evidence-based practices. *Criminology and Public Policy*, 3(4), 547-560.
- Laycock, G. (2002). Methodological issues in working with policy advisers and practitioners. *Crime Prevention Studies*, 13, 205-237.
- Lowenkamp, C. T., Latessa, E. J., & Smith, P. (2006). Does correctional program quality really matter? The impact of adhering to the principles of effective intervention. *Criminology and Public Policy*, 5(3), 575-594.
- Lynch, J. P., & Sabol, W. J. (2000). Prison use and social control. *Criminal Justice*, 3, 7-44.
- Mauer, M. (2001). The causes and consequences of prison growth in the United States. *Punishment and Society*, 3(1), 9-20.
- McGuire, J. (2001). What works in correctional intervention? Evidence and practical implications. In G. A. Bernfeld, D. P. Farrington & A. W. Leschied (Eds.), *Offender Rehabilitation in Practice*. New York: John Wiley & Sons.
- Morgan, R. (2002). Imprisonment: A brief history, the contemporary scene, and likely prospects. In R. M. M., R. Morgan & R. Reiner (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (3rd ed., pp. 1113-1167). Oxford: Oxford University.
- Nutley, S., & Davies, H. (1999). The fall and rise of evidence in criminal justice. *Public Money & Management, January-March*, 47-54.
- Nutley, S., & Davies, H. (2000). Criminal justice: using evidence to reduce crime. In H. T. O. Davies, S. M. Nutley & P. C. Smith (Eds.), *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services* (pp. 93-116). Bristol: The Policy Press.
- Nuttall, C., Goldblatt, P., & Lewis, C. (Eds.). (1998). *Reducing Offending: An Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behaviour*. London: Home Office.
- O'Keefe, H., & O'Keefe, W. M. (1997). Chinese and Western behavioural differences: understanding the gaps. *International Journal of Social Economics*, 24(1/2/3), 190-196.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Roberson, C. (2002). Corrections. In D. Levinson (Ed.), *Encyclopedia of Crime and Punishment* (Vol. 1, pp. 330-336). Thousand Oaks: Sage.

- Shinkai, H., & Zvekic, U. (1999). Punishment. In G. Newburn (Ed.), *Global Report on Crime and Justice* (pp. 25-42). Oxford: Oxford University Press.
- Sparks, R. F., & Newburn, T. (2002). Introduction: how does crime policy travel? *Criminal Justice*, 2(2), 107-109.
- Vennard, J., & Hedderman, C. (1998). Effective interventions with offenders. In C. Nuttall, P. Goldblatt & C. Lewis (Eds.), *Reducing Offending: An Assessment of Research Evidence on Ways of Dealing with Offending Behaviour* (pp. 101-118). London: Home Office.
- Villettaz, P., Killias, M., & Zoder, I. (2006). *The Effects of Custodial vs. Non-Custodial Sentences on Re-offending. A Systematic Review of the State of Knowledge*. Lausanne, Switzerland: Institute of Criminology and Criminal Law, University of Lausanne.
- Visher, C. A., Winterfield, L., & Coggeshall, M. B. (2006). Systematic review of non-custodial employment programs: Impact on recidivism rates of ex-offenders. In *Campbell Collaboration Reviews of Intervention and Policy Evaluations (C2-RIPE)*. Philadelphia, PA: Campbell Collaboration.
- Weiss, C., & Bucuvalas, M. (1980). *Social Science Research and Decision Making*. New York: Free Press.
- Wright, R. A., & Johnson, R. (2004). Afterword. In R. Johnson & T. J. Bernard (Eds.), *Life Without Parole: Living in Prison Today* (3rd ed., pp. 245-255). California: LA: Roxbury Publishing.