

我國觀護制度及更生保護組織重新定位之探討

黃宗旻*

目 次

- 壹、前言
- 貳、對於犯罪人提供福利援助的思路
- 參、我國的運作架構規劃（包含既有觀護制度及更生保護組織的調整）
- 肆、結語

摘 要

本文說明刑罰的內容中為何應當、及如何加入福利元素，以及刑事司法與社會福利系統之間的關係，並設計了大致的運作架構。其中，有必要對於更生保護會及觀護部門的定位與業務內容作大幅度的調整：一、改變既有更生保護組織之體質，使成為真正的社會福利機構，受衛福部指導；同時，改採「入口保護」，將對犯罪人提供支援的時點，提前到一進入刑事司法系統時即開始，一直延續到更生（重新建立社會生活）為止。二、更生保護會並負責與法務部（矯正署、保護司）共同研擬、乃至主導執行矯治處遇方案。三、刑事司法各部門對更生保護會之福利活動及矯治處遇提供相應之配合，並由觀護人擔任與更生保護會的對口單位，協助更生保護會與刑事司法各部門之間的交涉溝通。四、觀護人的新定位，是刑事司法系統與社會福利系統銜接的樞紐，也擔任刑事司法部門的對外窗口。目前觀護人在保護管束或社區矯治中所擔任的輔導、處遇任務，建議轉由更生保護會承擔，觀護人僅需確保刑事司法系統自身的利益不受損傷即可，以避免角色衝突。而若要使上述規劃能夠真正運作、落實，有一些前提必須先達成，包括避免重刑化立法不斷增加處遇人口、充實監所管理人力及合理化其勞動條件、建立永續而自足的財源機制。

關鍵字：觀護、更生保護、社會復歸、社會福利、刑事政策

* 黃宗旻，中國文化大學法律學系助理教授，臺灣大學法學博士，E-mail: hzm6@ulive.pccu.edu.tw。

Discussion on the Re-positioning of the Probation System and the Rehabilitation Organization

Huang Tzung-min*

Abstract

This article illustrates why the content of penalty should be added welfare element, and how to add it. It also clarifies the relationship between criminal justice system and social welfare system, and designs an operational framework for their new complex (so called “penal-welfare” system) to function. To ensure the feasibility, it is necessary to re-positioning the probation department, and to adjust the business content of After-care Association. In addition, in order for the above-mentioned plan to be truly operational and implemented, there are some prerequisites that must be reached first, including avoiding heavy penalties (to avoid increasing the number of people in need), enriching the management personnel of the institution and making their labor conditions reasonable, and establishing a sustainable and self-sufficient financial mechanism.

Key Words: probation, after-care, rehabilitation, social welfare, criminal policy

* Huang Tzung-min, Assistant Professor, Department of Law, Chinese Culture University, E-mail: hzm6@ulive.pccu.edu.tw.

壹、前言

現代社會的社會治理 (social governance) 環環相扣，對犯罪人的矯治處遇、及後續的更生保護，不只是刑事政策議題，同時也是社會政策議題。該等事務是（與犯罪人所經歷的刑事司法流程交錯的）「司法社會工作¹」的一環，性質上其實屬「社會工作」，如果僵固地當成只是刑事司法部門本身「預防再犯」的業務，而不切換使用社會福利的思維及方法，反而無法產生再犯防止的實效。即使制度設計的動機是出於社會防衛效果之考量，策略上仍須讓「社會福利資源之提供」成為特別預防措施背後的指導原則，並調整觀念及作法，方能達成刑事政策目標。

只是，考量刑事司法部門自身在工作目標及能力上的限制，改變身段有其困難，遂需要引進社會福利系統，與刑事司法平行協作。若從「社會福利需求者」的角度看待犯罪人，則刑事司法系統應該如何讓犯罪人接觸到社福資源、獲得適當的處遇？本文對於觀護制度與更生保護制度之定位與運作方式的構想，即由這樣的功能要求而來：更生保護是以犯罪人為對象所進行的社會福利活動，代表著與刑事司法協作的社會福利系統；觀護則是兩系統的銜接，即刑事司法內部對於圍繞著犯罪人所進行之社會福利活動所提供的相應配合，代表著與社會福利協作的刑事司法系統。觀護工作仍屬司法活動，在確保無損於刑事司法自身利益的前提下，儘可能地與社福系統謀求雙贏；而更生保護之本質則屬一種社會工作，應當依循社福理念來建構制度，並使其與社會上對一般非犯罪者之民眾所提供的各種資源及服務之間能夠流通、銜接。

本文以下行文，擬於「貳」之部分先說明制度設計的基本觀念；再於「參」之部分提出合適的制度架構與運作要項，並就我國目前既有的資源與機構組織，建議以何種方式調整配置較妥；最後於「肆」之部分，則指出如果依上述規劃建制，哪些是目前較迫切、應優先採取的步驟。本文只是提出一個大略的思考及政策方案，受限於字數無法處理完善，關於司法與福利系

¹ 「司法福利」是「社會福利」的次系統（但會與司法部門密切合作），其所從事之伴隨司法（通常指刑事司法）活動所進行的社會工作，則稱為「司法社會工作」（這是最廣的概念，有人另將在矯正系統中所進行的社會工作，稱為「矯正社會工作」(correctional social work)）。司法福利是從實務的實際運作及需求中發展出來的問題領域，近幾年在學術上也已漸漸體系化，性質屬社工專業，但對刑事司法須有一定程度之瞭解。國內從事服務工作及研究的人不多，且主要是獄政人員、警察、犯防研究者，反而很少受到社工與法律專業人士關注。在日本則有很多法律人（律師、學者、少年法院法官等）與社會福利專家參與倡議及業務推動。

統關係的細節、歷史演變、可應用的技術等，尚有其他文獻可參；而制度運作等其他細節，則尚待另行研究、設計補充²。

貳、對於犯罪人提供福利援助的思路

一、刑罰目的觀的重新梳理

一般常討論的應報、一般預防、特別預防等三種刑罰目的觀，其間並非處於擇一或互斥的關係，而是對於刑事司法及周邊制度的設計擔當不同的指導作用。

（一）應報：決定處罰的上限

應報理論要求國家對犯罪人所行之惡事給予懲罰的不利益效果以資回應，而回應須成比例，不能過度。這樣的內涵便轉化為刑法學上指導刑事立法的「罪刑均衡」原則，與指導法律適用（定罪及科刑）的「罪刑相當」原則，而決定國家能夠（作為對犯行之回應而）剝奪犯罪人權利、對其採取強制性措施的限度範圍。在應報思想所撐出的處罰框架範圍內，也就是以不致對犯罪人構成過度的侵害為前提，國家可透過對於處罰之具體實施方式的設計，來實現特定的政策目標。

應報理論是用來劃定刑罰的外圍邊界，至於刑罰的內容，則主要依據預防理論來形成。其間分工不能調換：如果用預防理論來決定刑罰的外圍邊界，意味著只要能夠提升預防效果，怎麼對待犯罪人都可以，幾乎等同於沒有處罰上限；如果用應報理論來建構刑罰的內容，則因應報本身其實是一種「無目的的目的」，只為了回應過去，而無法指向未來（即與「目的」作為

² 制度運作的主體、組織間的關係、工作方式與流程等，有多樣的可能性，端看如何設計能夠適應於我國。以日本為例，有民間機構專門承擔此種業務：像是「東京疑難解決網絡」（東京TSネット(trouble-shooter network)），是一個結合社福、律師、醫師等工作人員而專門服務身心障礙者的組織，其所運行的「更生支援協調(coordinate)」服務，由具社工資格而另受更生支援訓練的人員擔當，針對具身心障礙的刑事案件被告或嫌疑人，提供諮詢、整合需求、擬定更生計畫、出庭擔任證人等服務。該機構所編著的「更生支援計畫をつくる」一書（見後註10），即由社福與法律專家共同撰寫，作為擔當者的訓練教材，包含在刑事司法程序各階段應做些什麼及注意些什麼、訪談如何進行、計畫如何擬定、表單如何製作等，並附實際案例的案件記錄、檢討分析、更生計畫書等參考範本。而值得注意的是：他們的服務需要收取費用，但不是向案主收取，而是向案主所僱請的律師收取（故對案主來說，感覺就像是律師費用的一部分。而如果申請到國家或律師公會對於弱勢者的律師費用補助，是可以用來支付此項服務費用的）。詳參該機構網頁 <https://tokyo-ts.net/action/cs/>（造訪日期2018/7/15）。

某種對未來的企望本身相衝突)，故也無法發揮指導作用。

(二) 一般預防：社會控制

在預防理論之下，不論是一般預防還是特別預防，所追求的目標皆為「犯罪預防」。二者表面上雖採取不同的取徑，但其實相互銜接，而具有分工關係。其完整的流程大致是：國家透過刑事立法活動，將對社會有害或公眾所不樂見的行為模式標示為犯罪，據以捕捉偏差、不合規格的個體；然後，在刑事司法過程中，先對個體施加特別預防觀點下的個別化處遇，藉以進行社會控制知識的研發，再將成果（更加精進的社會控制技術）應用於社會，實現一般預防效果，使有害或公眾所不樂見的行為從社會上消失。

就今日社會的運作特徵以觀，一般預防理論的原理，早已超越表淺的「打擊犯罪、殺雞儆猴、嚇阻潛在犯罪人」，而是更深層的，藉由社會控制技術的施用，以穩定犯罪情勢，提升社會安全。國家利用刑罰活動，對所掌握之犯罪人作深入瞭解、剖析其犯行成因，一方面發現社會問題，作出制度性的改變，將原本可能形成的犯罪預先消弭於無形；另一方面，在處遇過程中投入調整因子（通常自由刑較容易做到。如果刑期中來不及、或不是科自由刑，則採取某種策略來吸引其自願接受輔導），觀察犯罪人的改善狀況，如果成效良好，即屬實驗成功，而能夠將此種作法推廣於整體人口，乃至應用在其他社會管理層面上。

(三) 特別預防：社會控制知識及技術的產製

特別預防理論的原理，建立在透過對於已知之個別犯罪人的控管，使之不再次犯罪，而個案性地消弭犯罪。比起一般預防是透過調控社會環境與制度，而總體、通案性地防範犯罪人口出現，一個正確的措施往往可以減少大量的犯罪，特別預防工作的成效則只展現在單一個體身上，效率遠不及一般預防工作，故「防止犯罪」的目標主要還是仰賴一般預防活動來實現。不過，如前所述，一般預防應如何進行，需要利用刑罰過程來研發策略，也就是說，特別預防的個別化處遇其實是社會控制知識及技術產製的必要環節。此種對於一般預防工作的支援作用，比起特別預防本身讓單一個體不再犯的效果，有時可能對於整體的「犯罪預防」目標實現來說更具意義。

二、個別化處遇中的價值交錯

(一) 無害化 (neutralization) 措施的爭議

1. 無法產製社會控制知識與技術

有一些與矯正或教育無關，只是消極地使受刑人失去加害他人之機會

或能力的作法，像是處死、(僅僅為了與公眾隔離的)拘禁、或化學去勢等等，稱為「無害化」(neutralization)措施。該等措施雖然也能夠達到預防再犯的效果，但這些對於受刑人純屬加害而無康復(rehabilitation)作用的特別預防手段，既無法推廣於(不像犯罪者一樣，因自身犯行而處於應承受國家處罰措施之地位的)一般大眾，也就無法藉此過程產製能應用於一般預防工作的知識與技術。如果希望刑事司法資源的投入能夠帶來最高的犯罪預防效益，這些缺少重要附加價值、不具生產性的無害化措施，應不會是被優先考慮採取的選項。

不過在現實上，對受刑人採用無害化措施一事往往受到歡迎，究其原因，一方面固然是矯正部門自身能力限制所致(詳後「(二)」，為此遂需要引進社會福利系統協作)，另一方面，則也是因為無害化措施解決個案再犯問題的成效卓著、立竿見影(只需解決那個人，不用解決他身上的問題，事情遂變得簡單而確定)，符合對於特別預防工作的傳統期待，又能夠為公眾帶來安全感。可是，僅在意個案效果，而輕視更廣泛的、對於總體社會控制工作的貢獻作用，以這樣的角度挑選特別預防手段，正帶有見樹不見林的盲點。至於公眾安全感，則浮動易受牽引，常與現實的治安狀況脫節³，甚至有時也夾帶著應報情緒。社會心理的維繫也是社會治理工作的要項，國家固然應當真誠地顧慮公眾的感受，並確保公眾的安全，但不宜以「安全感」

³ 雖然刑事案件時常佔據新聞版面，尤其重大案件的報導往往持續多日，引發民眾關於「治安惡化」的擔憂，但事實上，我國刑事案件的數量從民國94年至今一路下滑，最令民眾害怕的暴力犯罪、及民眾最常遭遇到的竊盜案件，發生件數都持續地減少(參內政部警政署，「主要警政統計指標」，<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=12902&CtUnit=2666&BaseDSD=7&mp=1>。併參關鍵評論網，2018年6月1日，「台灣治安越來越差？讓我們實際從犯罪資料看看」，<https://www.thenewslens.com/article/96858>；ETtoday新聞雲，2018年5月31日，「殺人魔充斥台灣？警政署數據打臉：凶殺案件數逐年減」，<https://www.ettoday.net/news/20180531/1181320.htm>。以上造訪日期均為2018/7/15)。也就是說，治安狀況大體上其實是不斷改善的。根據警政署委外辦理的「民眾對治安滿意度調查」結果，近5年(民國102到106年)民眾對於自己所居住社區(住家附近)的治安滿意度高達85.88~90.02%，對於所居住縣市的治安滿意度也有71.42~77.50%，但對於自己不熟悉、未直接接觸到的全台灣地區(全國)的治安滿意度，則只有32.46~47.97%，不只數值最低，浮動範圍也最大。警政署分析，「民眾對治安整體滿意度認知會依問項之區域範圍大小而有所不同，區域範圍愈小，愈能反映民眾對治安的真實感受。…對臺灣地區整體治安滿意度，易受媒體反覆報導及重大治安事件新聞的影響，整體治安滿意度最低。」(以上參警政署警政統計通報，107年第15週(106年「民眾對治安滿意度調查」摘要分析)，<https://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/ct?xItem=86938&ctNode=12594&mp=1>，造訪日期2018/7/15)。言下之意，民眾對於治安的感受，有時並非基於實際的生活經驗而來，只是透過媒體傳播所獲得的概括印象，唯有依據周遭實際生活經驗而來的感受，才稱得上是「真實感受」。其實在國外也常見類似的現象，即官方統計資料顯示犯罪減少、治安狀況改善，但一般民眾卻仍固執地堅信犯罪情事升高、治安惡化，對於犯罪的恐懼與焦慮也持續加深。See John Pratt, *Penal Populism*, 2007, p.17, p.180 note 4(紐西蘭); p.65(英國、紐西蘭)。

本身作為追求目標，反而，對於公眾的過度恐慌或錯誤疑慮，需適時介入調整，以避免蔓延與擴散。

2. 產製知識與技術後再施行？

至於如果將無害化措施與具有生產性的其他作法相結合（例如先對殺人犯的生涯經驗、心理發展等作徹底研究，從中獲取在社會上遏止犯行再次出現的可行策略完畢後，再將他處死或終身監禁；或是先對性侵害犯進行教育或治療，使他回復成適於社會生活的狀態，確認矯正技術有效之後，再將他化學去勢。也就是既解決他身上的問題，也解決那個人），既充分利用刑罰過程研發社會控制知識，促進一般預防工作，又兼顧特別預防效果及公眾情感，似乎便萬無一失了。的確，刑罰本即是預定用來追求應報與預防效果，而不是用來追求幸福的，故對於處罰措施的評價，也只會以對於應報與預防目的實現的效用為考量，只要沒有逾越罪刑均衡與相當的應報框架，上述作法已是刑事司法部門對於刑罰價值的完美遵奉。只是，這種純粹出於刑事司法系統自身的精打細算，而赤裸裸地利用與操弄受刑人的作法，是否會引起其他疑慮？

（二）刑事司法系統的極限

1. 無法以犯罪者福祉作為追求目標

對於作為刑事司法部門處理對象的犯罪者，其尊嚴、人權、乃至人格健全等等，是否也應當定性為是刑事司法部門所追求的價值？按雖然在刑事司法流程中，確實有許多保障犯罪者權益的設計，以限制國家機關的行動，但都只是為了守住由正當程序或若干法理（例如前述罪刑相當原則）所表彰的憲法價值底限，以確保國家行為的正當性而已。也就是說，刑事司法部門對於犯罪者福祉的顧慮，僅止於構成系統的邊界，要求國家機關不能逾越，而非作為系統內部運作的目標，督促國家機關積極實現。

刑事司法系統運作的目標，在偵查、審判階段是發現真實、正確地定罪，在執行階段則朝向犯罪預防⁴，皆非為了保障犯罪者；反而，為了實現該等目標，必須在過程中將犯罪者當作道具或客體來對待，不斷地施加侵犯，刑罰本身尤其是對人不尊重的處置。如果說刑事司法部門同時也致力於犯罪者之福祉，那麼，這樣的系統程式(program)根本無法運作：試想怎麼可能一方面既逼迫人受審、評斷其是非、拘束其身體、甚至也可以直接抹除其存在（科處死刑），另一方面又保護他、尊重他、為他謀取幸福？若真心

⁴ 如前「一、(一)」所述，「應報」無法作為一種目標。如果認為執行階段的目標在於「應報」，便意味著刑罰的執行其實沒有特定的指向，只是單純落實判決宣告而已，也難以解釋為何假釋制度（使犯罪人不受到充分的應報）能夠被容許。

將其福祉奉為所追求的價值，那整個刑事司法流程都不該發生了。

2. 無法獲取犯罪者信任

另外，若要刑事司法機構承擔對犯罪者的教化任務，其實也是違背人情的，因為從犯罪者的角度來看，在面對對自己施展權威而具壓迫性的人時，怎麼可能還感受到對方關愛的心意，從而卸下防備、接受引領、悔悟向善？一個對你執行強制措施的人，宣稱是在幫你規劃、著想，通常帶給你的感受就只是虛偽或施捨而已。即使具權威性的司法部門官員願意向犯罪者展現溫柔體恤，但一旦犯罪者的利益或意願與依法審判、戒護管理等需求發生衝突時，又必須強硬起來，則其間縱使建立信任，也是脆弱而易崩解的。故雖然對受刑人施以矯治、教育是刑罰執行機構應當積極使用的特別預防方法，但如果在「刑罰執行」的氣氛下由矯正機構人員進行，效果也必定不彰。

與其讓刑事司法部門精神分裂，一下扮黑臉、一下扮白臉，或強詞奪理地辯稱種種帶有強制色彩或施加痛苦的活動也算是對於犯罪者的「保護」、對他的脅迫恫嚇或懲戒說教也算是「教育」，不如承認一個系統無法同時運行兩種相衝突的功能，要在追訴、處罰犯罪者的同時提供照顧、保護及教化，對刑事司法系統來說是超載的。如果認為在維持刑事司法系統本身的運作之外，犯罪者的福祉與矯治的實效亦有必要顧慮，則應讓其他有此責務及專門能力的部門加入，參與系統的協作。

三、社會福利系統於刑事司法中的運作

(一) 犯罪人也是社會福利的案主

社會福利 (social welfare) 的目標，是促使社會中的每個人都能滿足社會、經濟、健康、乃至休閒之需求，增強其社會性功能運作 (social functioning)。現代的社會福利要做的事，包括協助酒癮或藥物濫用者重建生活、協助有情緒困擾的人、滿足低收入者的財務需求、為缺乏技能與失業者提供職業訓練與就業輔導…等等，也包括對於犯罪人（包含青少年與成人）提供更生保護服務⁵。（而刑事案件的被害人如有接受福利服務的需求，當然也會成為社會福利的對象⁶。對犯罪人與被害人提供福利服務的制度架構及運作模式，可以採類似的方式來設計。）

⁵ Charles Zastrow 著，張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯，社會福利與社會工作，台北：洪葉，1998年7月，4頁。

⁶ 目前法務部及衛生福利部已依犯罪被害人保護法第29條成立「犯罪被害人保護協會」，辦理被害人的社會福利服務工作（其制度檢討與實施成效不在本文研究範圍內）。相形之下，更生保護法與更生保護會雖然歷史悠久，但更生保護工作在近年來的進展大致上是停滯的。

犯罪人與你我一樣，成長並生活在社會當中，也如你我一般，具有多樣的身分及屬性（可能是某種特質、專長、或疾病等），並遭遇多樣的困境（健康、人際、經濟等的障礙）。犯罪人在做出犯罪行為後，只是多出一種身分，並經歷刑事司法的追訴處罰過程而已，並不因此喪失與其他公民之間的共通性，其人生與命運也未自此停止進展。犯行發生不會使犯罪人失去舊有的身分與屬性，也不因此解除他原本所遭遇的困境；反而，往往由於這個新增加的「犯罪者」身分，而面臨新的困境。

對於各個社會成員的不同命運，國家原本就設計了某些制度、準備了若干資源來應對，此即社會福利系統。對於犯罪人的非難，應僅針對他所做錯的事，而不能針對他的整體人格或社會地位，故犯罪人既已為他所做錯的事接受到刑罰的制裁，也對被害人承擔民事賠償責任，不應另外再剝奪他接受一般國民所能享受之種種福利的資格。如果國家對於社會上的某種人群（例如罹病者、身心障礙者、家庭失能者、經濟弱勢者、年長無依者）提供額外的保護、照顧，那麼，對於具有相同屬性、也具有相同需求的犯罪人，必須一樣地提供服務；而如果他所遭遇的困境，恰好就是直接或間接導致他犯罪的原因，那麼，提供援助、抒解其困境便是一舉兩得，順便也使他免於再犯。（既然從社會政策的觀點，犯罪人接受社會福利的地位已不低於一般國民，則如果另外再加上「預防再犯」此種社會防衛的刑事政策考量，甚至有可能認定他接受援助的地位較一般國民更為優先。）

（二）捕捉同一對象，以各自方式追求各自目標

每個系統的運作，都是依照其自身的規則，來辨認並選取適合自己處理的對象，故一個人可能同時是刑事司法系統的對象，又是社會福利系統的對象。原本屬社會福利系統的當事人，不會因為受到刑事司法系統的捕捉，成為犯罪嫌疑人、被告、受刑人、或更生人之後，就失去作為社會福利對象的地位（如果出現這樣的現象，表示社會福利系統在觀念或設計上有缺失。如果當事人因社會安全網的「漏接」而淪為犯罪人，此時社福系統的反應應該是趕緊承接、亡羊補牢，而不是放棄不接了）；同樣地，讓犯罪人接受社會福利服務，也並非意味著刑事司法系統就要放棄對他的管領、交託出去，只是在保持刑事司法自身機能運作的同時，讓社會福利系統也能夠一併進來發揮作用而已。

刑事司法系統與社會福利系統的工作方式及目標不同，故即使對象交集，也是在該同一個對象身上，以各自的方式追求各自目的的實現。相對於刑事司法部門與當事人之間的關係是上對下、帶有強制及對立的色彩，並以對犯罪人的處置作為實現其他目的或價值的手段，社會福利部門則立於大致

平等的地位，將服務基礎建立在案主的自願與信任之上（提供機會與管道，而不強迫他接受）⁷，並重視案主的主體性與能動性，促使他實現自身的完滿。

法官、檢察官對於犯罪人的期待，是希望他說出真相、配合程序進行，警察、監獄管理員則期待他不要惹事或逃亡；而社會工作者 (social worker) 的作法，則是協助他調適人際關係、取得資源，改善所處的社會環境，創造較好的社會條件，期待能增強其解決問題的能力⁸，強化或重建其社會性功能運作⁹。如果犯罪人身上有家庭失能、藥物濫用、情緒障礙、窮困、失業等情況，社會工作者將致力助其克服困境，與服務其他同樣有這類問題但無犯罪人身分的案主無異；而即使該種困境沒有引發再犯的疑慮，遂不受刑事司法系統的重視，但只要影響到案主正常健全的社會生活機能，對社會福利系統來說便依然是重要的課題。

(三) 從需求發生到結束為止的伴同

社會福利系統應從發現有需求的案主時開始啟動，到服務需求消失時結束退出。通常刑事案件只要發生，不論最終審理結果是否被認定為有罪，涉案一事本身都會為犯罪人及其家屬帶來重大的改變，而有調適生活及獲取資訊的需求；至於審理完畢後，如果被定罪、執行刑罰，則可能另因機構處遇經驗或前科者地位，造成復歸社會的障礙，而再產生新的服務需求。故犯罪人一進入刑事司法流程，便應同時得到社工人員的協助，而這樣的專業關係

⁷ 福利服務特別重視社工與案主彼此間的意願與信任，如果其中一方存有疑慮，服務便難以進行（不只是社工須受到案主信任，案主也要得到社工的認同，若社工不喜歡自己的案主、無法建立良好的專業關係，便應換別人來服務。參林勝義，社會工作概論，台北：五南，2008年9月，12頁），而這也是進矯正機關服務一事令許多社工卻步的原因。有論者就其所觀察到的（美國）矯正機關實況，指出：監獄當中絕大多數的資源投注在戒護 (custody) 工作上，監獄官員的關心也僅止於此，處遇 (treatment) 與更生 (rehabilitation) 都是次要，若與戒護需求衝突時皆須退讓。而在矯正體系中提供社會服務的人員，不論是監獄內的社工，還是擔任保護管束或假釋官，都無法受到犯罪人的信任，都被認為只是來監視 (monitoring)、監督 (policing) 他們的。另一方面，在強制的處境下，原本就難以與當事人建立信任，而犯罪人不論在獄中還是保護管束或假釋中，時常被迫接受處遇、參與某種治療 (therapy)，遂也常對矯正體系的工作人員抱持著蔑視 (disdain)。故當他們提出尋求社工協助的要求時，常常只是在操弄 (manipulate) 工作人員，希望讓自己看起來記錄良好、早點獲釋，或拗到保護管束或假釋官的特別照顧，也就是只是為了某種算計，而非真的有自我改善的意圖。See Charles Zastrow, Introduction to Social Work and Social Welfare: Empowering People, 2009, p.319.

⁸ 社會工作是一種「助人自助」(help people help themselves) 的專業。見李增祿主編，社會工作概論，台北：巨流，2009年9月，4頁。

⁹ 參林勝義，前揭書（註7），8頁；Charles Zastrow 著，張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯，前揭書（註5），10頁。

可能會延續到其更生階段，確定新生活上軌道時才結束¹⁰。

犯罪人作為社會福利系統案主之情形大致上可分為三種：A. 在做出犯行之前，原本即已因某種身分或屬性，而受社會福利系統協助，在做出犯行之後，此種身分或屬性未被去除，而繼續處於有需求的狀態；B. 在做出犯行之前，雖屬社會福利系統預定處理的對象，但實際上未受協助，犯行本身可能即是未被處理的問題所衍生出的效果（當然，也有可能無關），而犯行發生恰成為社會福利系統介入的契機；C. 在做出犯行之前，原本沒有接受社會福利的需求，在犯行發生後，才因案件調查、追訴、刑罰執行等刑事司法過程本身（往往易導致經濟條件、身心健康、家庭與人際關係等的惡化），或同時發生的其他變故，而產生出需求。

若屬「A」之情形，案主原本即已接受服務，雖因被刑事司法系統網羅而處境發生變化，但生涯歷程的發展並無斷裂，故宜儘量由原本即已接觸、已熟悉的社工繼續提供服務，只是增加對於犯罪及刑事司法系統較為熟悉的社福組織或人員協助；而即使有必要換人接手，但因進入司法系統一事本身正是案主及其家屬的服務需求大增的時候，故仍必須密切保持聯繫，以使案主的信任能夠延續到新接手的社工身上。若屬「B」之情形，案主的需求既與其犯行同時被發現，則社會福利系統也應與刑事司法系統同時啟動，一併回應其舊有但未被處理、及因進入司法系統而新生的需求。「C」之情形亦同，服務需求與刑事程序之啟動同時發生、並同時被知悉，故社會福利系統便也同步啟動。

至於社會福利系統結束服務的時間，則由於社工人員從案件的審理、執行階段皆一路跟隨，遂也能夠視情況適時退出。例如如果被宣告無罪、或未受機構處遇，可能即不發生復歸社會的需求；而所謂的「更生保護」，也不見得是從離開矯正機構之後才開始進行，若在離開以前即預作規劃及準備，毋寧更能夠消除不安，故也有可能因已事先安排妥當，獲釋後的社會復歸需求很快便得到滿足，而迅速中止與社會福利系統間的關係。

（四）系統間的協力與互利

社會福利系統並不因為跟隨案主進入刑事司法流程，就成為從屬於刑事

¹⁰ 對於協助受刑人復歸社會的更生保護工作，原本即存在「事後性保護」(after care)(於刑罰執行完畢後才開始進行，傳統的更生保護工作指此)與「貫穿式保護」(through care)(從刑罰執行中即開始進行，而延伸到執行完畢後)兩種不同的觀念，而近年更出現更進一步的「入口支援」(或稱「入口保護」)倡議，即主張從犯罪人一進入刑事司法流程時即開始提供援助(以取代過往從處遇終了、離開刑事司法系統時才開始的「出口支援」。見一般社団法人東京TSネット編著，更生支援計画をつくる，東京：現代人文社，2016年3月，8頁)，與本文從社會福利本位思考所得出的服務方式相同。

司法之下的次級系統，而是仍處於平行、對等的地位，只是運作上需要相互協調。如果社會福利系統與刑事司法系統搭配妥當，優先採取讓雙方皆能得利的作法（前者設計一些機制來避免福利活動妨害刑事司法的運作，同時後者也積極配合，讓福利活動順利進行），其實可以造就雙贏。例如在刑事司法的流程中，可對社工的服務方式添加若干限制（像是案件偵查或審理階段，為避免串供、滅證，社工與案主的接觸可比照律師的接見規則來進行；機構處遇階段為顧慮戒護安全，可檢查社工所攜帶的物品，或監看雙方的會面過程），並搭配對於社工專業倫理的要求，來避免影響刑事司法的機能。而刑事司法系統中的工作人員在業務執行時，往往最容易發現社會安全網的漏洞，為使有社福需求者（不只是犯罪者及其家屬，其實也包含被害者）能夠即時得到承接，刑事司法系統的各部門均應設置與社福機構的聯繫窗口，主動協助社福系統與案主雙方觸及彼此¹¹。

大多數被收容在機構中的犯罪人，在刑罰執行完畢後還是會回到社會當中繼續生活，國家無法保持以監控的方式避免其再犯，故矯正機關必須在處遇過程中確保能夠維繫受刑人不再犯罪、正常生活的因素，於日後他脫離公權力拘束時可持續發揮功用。因此，往往需要借重社工的個案服務方法與輔導技術，一方面辨識存在在受刑人身上的致罪因子為何，予以消除，另一方面在他身上建立內生性的動力，維持其穩定自律。矯治技術的施用，其實就是社會工作的內容¹²。犯罪是偏差的行為，一般正常的公民基本上不會做出犯罪行為，而如果能夠讓犯過罪的人變得與一般公民一樣身心健康、觀念健全、生活狀態良好，那麼，他應該也就不會再次犯罪。就這個方向來說，社會福利系統所追求的目標與刑罰其實是一致的，只是前者著重個體的社會性功能正常運作，後者著重他不再犯罪的效果。

而讓社會福利系統在刑罰執行過程當中有效地運作，除了提升矯治、預防再犯的效果外，其實也能夠紓解戒護負擔。一方面，在社工的關懷、陪

¹¹ 近幾年法務部保護司已在各檢察署（包含地檢署與高檢署）設置了「司法保護中心」，任務是對於檢察官辦案過程中所接觸到的法定通報事項、社福需求者或自殺高風險個案、精神疾病患者等，視情況通報當地政府社會局（處）、衛生局、社區心理衛生中心、自殺防治中心等，或轉介社福機構，並作為與當地直轄市或縣市政府、或其他社會資源的聯繫溝通窗口（參臺灣高等檢察署網站 <https://www.tph.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=383771&ctNode=40139&mp=003>，造訪日期 2018/7/15）。

¹² 社會工作者對於個案的服務流程大致是：1. 受案→2. 蒐集資料→3. 分析診斷→4. 擬定處遇計畫→5. 實施處遇→6. 結案與追蹤。而如果是有多重問題或需求的案主，則進行較複雜的個案管理，流程大致是：1. 接觸→2. 評定→3. 規劃→4. 取得資源→5. 進行協調→6. 結案（參林勝義，前揭書（第8頁註1），50~54、61~62頁）。矯正機關對受刑人所做的處遇，本來就應循這樣的模式進行，故有論者指出，矯正工作一直都是慈善與專業社會工作的一部分。見 Albert R. Roberts 主編，鄭瑞隆等譯，矯正社會工作，台北：心理，2007年1月，XV頁（Vernon Fox 推薦序）。

伴、引導下，受刑人得以對目前的生活有所規劃、對未來的生活有所企盼，而社工的服務實踐也為受刑人親身示範了友善、寬容、體諒的人際態度，此皆有助於安定囚情。另一方面，雖然矯正機構的收容本身是一種懲罰，不是在提供福利，但如果要讓矯治（本質上屬一種社會工作）目標能夠實現，營造人本(humanistic)、尊重、信任的生活空間與氛圍勢不可免。戒護需求有很大一部分其實是艱困的物質條件與高壓的管理方式本身所導致，如果讓機構內的生活狀況改善、人際氣氛不那麼緊繃對立，可以預期由來於不適、資源缺乏、焦慮、憤怒、壓力等的違規騷亂情事也會減少。故矯正機關對於社會福利系統的顧慮及配合，除了助益於（包含具預防再犯效果的矯治活動在內的）福利活動的進展外，其實也能夠同時抒解自身的戒護負擔；若反過來，過度強調戒護管理的必要，而壓縮機構中的福利活動，造成矯治與福利服務幾乎無法進展，那麼，不但人心浮動、戒護需求反而會升高，刑罰之執行也退縮到只能夠實現應報功能，各方皆輸，十分可惜。

參、我國的運作架構規劃 （包含既有觀護制度及更生保護組織的調整）

一、犯罪人保護及處遇業務分工概要

（一）主管機關：衛福部

對犯罪者所提供的處遇及更生保護服務，其性質屬社會工作已如前述，考量事務性質、擔當人員所需的能力素養、及與（對公眾提供，而非專屬於犯罪者的）一般社福業務間的銜接關係，主管機關以衛福部（保護服務司）為宜。衛福部若主管更生保護工作，其任務主要為：A. 與法務部（矯正署、保護司）相互合作（詳後「(三) 2.」）；B. 監督、責成更生保護會的各項工作，並提供、及協助整合其推展後「(二) 2.」所述之個案服務業務所需的各項資源，尤其是協調各地方政府社會局（處）之配合。

更生保護會目前受法務部（保護司）之指揮監督¹³，如果不願對現狀作出太大的改變，日後只好依事務之種類，讓衛福部與法務部保護司分工，前者僅督導該會的業務內容，至於組織管理與資產用度，則仍由後者監督。畢竟掌握更生保護會之營運經費者是法務部（詳後「二」，除運用更生保護會

¹³ 參更生保護法第4條，及臺灣更生保護會組織圖 <http://www.after-care.org.tw/cht/index.php?code=list&ids=12#.W0WQAdUzbiU>（造訪日期 2018/7/15）

本身的資產外，尚賴法務部補助，且如需以監所作業勞作金或其他各種從犯罪人處收取的金錢作為業務推動經費，也皆須透過法務部），衛福部的經費挹注對象是經更生保護會媒合受案的一般社福機構，而非更生保護會本身，維持讓更生保護會向經費提供者（法務部）負責，才能夠發揮監督的實效。不過，如果法務部將經費全部撥給衛福部，再由衛福部提供給更生保護會，這樣的負責關係便可以改變，也就能夠合理地把更生保護會的業務全部移交由衛福部督導了。雖然更生保護會在服務對象、工作地點等方面與刑事司法系統之間具親近性，甚至依本文之規劃，還會時常進入矯正機關內服務案主（即使通常是由更生保護會所媒合的受案機構社工執行），或執行矯治處遇方案、直接參與矯正機關的營運，但是依其角色定位及業務性質使隸屬於衛福部，讓事權統一、避免內在矛盾衝突，其實還是較佳的設計。

（二）執行機構：更生保護會

1. 任務內容

建議充實財團法人臺灣更生保護會與財團法人福建更生保護會（以下二者合併簡稱「更生保護會」）的人員與能力，作為業務執行之專責機構。更生保護會本身是社會福利機構，其任務可分為二大項目：A. 依犯罪者之屬性特徵（例如兒少、年長、具特定宗教信仰、藥物濫用、身心障礙、貧困、家庭失能…等），協調當地服務人群相對應之一般社福機構受案，為犯罪者提供服務（如果無法媒合，即自行受案），並於後續持續追蹤、督導，及核發「更生個案補助」；B. 與矯正機關共同研擬矯治處遇方案（含監獄行刑法所要求的各種教誨及教化輔導之內容、作業活動之內容，及對於收容人生活條件、管理等事項之建議），並負責執行（例如規劃課程、編寫教材、安排講員）或提供協力。就以上「A」之部分補充說明如下：

2. 個案服務工作方式

於犯罪者刑事訴訟法上之被告地位成立（即偵查程序開始）時，檢察官即須（由觀護人協助）主動通知更生保護會（採「入口保護」，參前第9頁註3）。更生保護會依檢察官提供的資料作初步評估¹⁴，必要時主動聯繫，以確認保護需求是否緊急（例如犯罪者的幼年子女需緊急安置），及有無需要另外媒合一般社福機構受案（例如案件類型輕微、犯罪人社經地位良好，看不出有社福需求的跡象，更生保護會便自行受案，與案主維持聯繫、繼續觀察即可）。如發現已有一般社福機構正在服務，更生保護會可直接與該社福機構建立關係，督導並支援其繼續提供服務。

更生保護會如媒合一般社福機構受案，則於媒合後由受案機構社工與犯

¹⁴ 如為少年事件，則由少年調查官通知並提供資料。

罪人及其家屬接觸，瞭解案主需求狀況，為其整合資源。若受案機構的整合能力不足，由更生保護會協助；更生保護會亦可自行提供一些犯罪者常需使用的資源或管道（例如法律服務、杼困貸款、就業媒合），但服務主體仍是受案機構。更生保護會之督導人員負責審閱受案機構社工撰寫之個案紀錄文件（訪談記要、工作記錄、處遇計畫等），以便持續掌握狀況。

受案機構與案主之服務關係，持續至案主不再需要服務為止，不因案主的身分變化（被告、受刑人、更生人）而中斷，只是隨著案主需求的改變，每段時期提供的服務內容及密度可能不同。受案機構不得任意更換服務社工，如果有不得已之理由（例如社工離職、生產、或受刑人移至外縣市執行等），應呈請更生保護會核可；而社工與案主間之互動如遇到障礙或困難，雙方均可向更生保護會申訴反應。如果受案機構認為不再有能力提供適合於案主該時期需求的服務，亦可通知更生保護會，由更生保護會視情況另外媒合受案機構或自行受案。

一般社福機構對於適合於自己服務範疇的案主，本來就預定提供服務，但鑑於服務對象如為犯罪人及其家屬，通常會較一般個案複雜及困難（不只處理單一問題，還須考量犯罪人的更生，尤其須去除各種與再犯相關的因子），加上還要接受更生保護會的督導與聯繫，為補貼社工的辛勞、提高機構受案的誘因，由更生保護會對於受案機構在服務期間內按月（依受案犯罪人人數及當月的服務內容計算）提供一定金額之「更生個案補助」。如果受案機構對於更生保護會之要求無正當理由不配合，或對於犯罪人及其家屬的服務有重大不適任之處，更生保護會並有權削減補助。

（三）刑事司法部門之配合

1. 個案服務方面：觀護人之協力

偵查開始前如發現犯罪嫌疑人有社福需求，檢警得視情況通知相關社福機構或更生保護會¹⁵；而偵查程序開始時，則必須通知更生保護會（再由更生保護會依前述「(二) 2.」評估服務需求）。刑事司法部門如無必要，不可干預更生保護會或受案機構的服務，即使拘束犯罪者的自由，也應儘量讓社工能夠繼續接觸到案主，保留社福活動的空間。

建議由觀護人擔任刑事司法系統與更生保護會的對口單位，負責通知及傳遞訊息，並協調刑事司法與社福系統雙方的需求；同時，觀護人也是犯罪人及其家屬與整個刑事司法系統的溝通窗口（尤其當犯罪人受到拘禁時，常須透過觀護人協助其對外聯繫及維護權益。監所管理人員應積極確保收容人與觀護人之間的聯繫，不得妨礙）。觀護人服務於檢察署，本身屬刑事司法

¹⁵ 可利用既有之「司法保護中心」機制（參前註11）。

部門的工作人員，其角色是協助檢察官指揮刑罰及保安處分之執行，且代表刑事司法系統與社福系統（更生保護會）及其案主（犯罪人、家屬）交涉，故除需瞭解刑事司法系統之運作及刑事執行之原理外，也需具備社工方面的能力素養。

觀護人從偵查階段開始（透過檢察官提供資料而）接觸到犯罪人，便主動通知更生保護會，同時也通知犯罪人及其家屬更生保護服務之存在，以便其可自行聯繫接洽。隨著犯罪人後續被起訴、審理、定罪、執行，只要該名被告還在刑事司法系統內，觀護人都持續追蹤（但未必是同一名觀護人，可視需要在觀護體系內作業務交接，只是要知會犯罪人及其家屬與更生保護會），直到他脫離公權力拘束（指連保護管束也已結束）為止。犯罪人及其家屬如有關於刑事司法系統內部運作或管理方面的問題，可向觀護人反映或詢問：如只需說明、澄清即足，可由觀護人直接、或徵詢其他人員後回覆；如需要其他人員配合處理，觀護人可為其溝通協調；如超過刑事司法之業務範圍，觀護人可轉達其他業務單位，或轉達更生保護會。

若犯罪人因羈押或服刑而被收容於機構當中，各矯正機關內部應就收容人設置管理編組，並與觀護人及更生保護會保持聯繫，對於收容人的特殊狀況可彼此相互通知、提供建議，並於必要時聯繫家屬¹⁶。若未被收容於機構當中（保護管束），則由更生保護會擔任實際的處遇工作，觀護人原則上僅負責執行對犯罪人的公權力拘束（但因須對犯罪人的表現作定期考核，故其實也有確保犯罪人與更生保護會之間互相配合的作用）。

2. 矯治處遇方面

法務部矯正署就以下事項督導各矯正機關辦理，並於必要時統一發佈命令：A. 與更生保護會共同研擬各機構的矯治處遇方案（如涉及少年，另邀集教育部共同參與），並經法務部矯正署、保護司、及衛福部（分別代表安全管理、再犯預防、個人福祉等觀點）核示通過。B. 因應處遇需求，而營造適當空間、調整收容人之日常作息及管理方式，並對於更生保護會於機構內的活動與服務提供協力。另建議矯正署推動由民間協力共同營運矯正機構之計畫¹⁷，唯機構內之處遇方案依舊須邀集更生保護會共同研擬，並經法務部矯

¹⁶ 至於非矯正機關的其他收容機構（例如監護、強制治療、強制戒治處所等）其實也一樣，只是該等機構如不歸法務部管轄，便無法由法務部責成，而是有賴衛福部。

¹⁷ 由民間業者主導矯正機構之運作，使成為社會上產業活動之一部分（俗稱的「監獄民營化」），具有節省國家開支、降低機構化色彩、減少與社會之隔閡、促進收容人技能養成與日後就職等優點，但有鑑於整個發包給民間業者、公部門完全不介入營運的「完全民營設施」模式，易生管理上的弊端，導致收容人無法得到適當之給養、待遇、及教化內容，淪為只是企業的廉價勞工，故建議仿照德法日等國採行由公務員與民間業者雇員合作營運的模式，機構管理的行政責任依然由國家擔負，較為穩妥。相關資料可參林淑

正署、保護司、及衛福部核示。

至於不在矯正機構內辦理的機構處遇（如監護、強制戒治、強制治療等）及各種非機構處遇（社區矯治，除保護管束外，也包含易服勞役、易服社會勞動、緩起訴或緩刑宣告時被指定之義務勞務或治療等），則由法務部保護司與更生保護會合作，共同研擬、運作矯治處遇方案，個案中並由觀護人代表法務部協助配合及考察更生保護會之執行。

二、經費來源

依更生保護法第9條，更生保護會實施更生保護或辦理更生保護事業所需經費，原則上由更生保護會就其財產統籌支應，另外加上募款及各級政府補助。

（一）更生保護會

更生保護會本身之資產目前已超過16億，運用潛能相當可觀，可設置「更生保護基金」¹⁸，並將其中超出當初捐助財產的9億元¹⁹部分使用於前「(二)2.」所述個案服務事務²⁰。不過，目前法務部保護司對於更生保護會雖已用心管理與監督，經費使用上也頒佈「更生保護會財產管理辦法」、「更生保護會接受政府補助及向外籌募經費管理辦法」等防止弊端，但是理財活動需要加強²¹，以便使既有資產持續累積，來因應制度運作的龐大經費需求（可預期將會增加的必要支出，除人事費用外，還有準備核撥給受案機構的

馨，日本矯正機構民營化之現況、課題與啟示，公共行政學報第43期，2012年9月；藤本哲也，諸外国におけるPFI刑務所について，收錄於氏著，犯罪學・刑事政策の新しい動向，東京：中央大学出版部，2013年10月；藤本哲也，民間のノウハウを活用した我が国の新しいPFI刑務所，收錄於氏著，新時代の矯正と更生保護，東京：現代人文社，2013年12月。

¹⁸ 參更生保護法第10條。

¹⁹ 依法務部「財團法人臺灣更生保護會捐助及組織章程」第3條，民國65年時臺灣更生保護會之資產為7億近2千萬元，民國106年結算資產淨值15億7千7百多萬元；福建更生保護會的資產，民國78年「財團法人福建更生保護會捐助及組織章程」中所載為310萬元，民國106年結算資產淨值為7千9百多萬元（見該二會106年度之決算書，法務部保護司財團法人專區「更生保護」<https://www.moj.gov.tw/lp-227-001.html>，造訪日期2018/7/15）。值得注意的是，福建更生保護會的資產只花了不到30年的時間即翻了25倍，相形之下，臺灣更生保護會40多年間只翻了約2.2倍，連通貨膨脹率都抵不過，資產在實質上可說是減少了，應是未妥善理財所致，甚為可惜。

²⁰ 參更生保護法第9條之1、更生保護會組織及管理辦法第16條。雖然前「(二)2.」所設計的工作方式，將更生保護會啟動服務的時點向前延伸（改採「入口保護」，參前註10），但性質仍屬符合更生保護法第1條之立法目的更生保護事務。

²¹ 福建更生保護會在理財方面似乎比較積極（例如參福建更生保護會「台股ETF投資經驗分享」<https://act.twse.com.tw/R1070430/data4-2.pdf>，造訪日期2018/7/15），相形之下，臺灣更生保護會則有待加強。

「更生個案補助」費用)。

(二) 法務部

1. 來自本身預算編列

目前法務部每年編列的對於更生保護會的例行性補助，日後繼續維持²²；委託更生保護會執行矯治處遇方案之費用，另由矯正署專案補助。

2. 來自犯罪人

社工不等於義工，使用社服資源的人其實應適度地支付費用，但鑑於對犯罪人個別收取有其困難，建議直接從監所作業勞作金當中提撥一定比例，補貼更生保護會之開支²³。目前監所作業勞作金尚須用以支應其他多項費用（參監獄行刑法第33條），矯正署應（與更生保護會共同）積極研擬妥善的作業方案，讓監所作業以更有效率、更有生產性的方式營運，來增大勞作金的基底。

而從犯罪人處收取之罰金，及其因緩刑、緩起訴、認罪協商等而向公庫支付之一定金額，亦可用於補貼更生保護會及相關設施之營運經費。另外，犯罪人易服社會勞動，或受緩刑宣告或緩起訴處分時被要求提供義務勞務，亦可指定以更生保護會及所屬各分會組織為勞務提供對象。

(三) 衛福部

即使是更生保護會媒合受案的社福機構，該機構的服務對象也未必僅限於犯罪人，何況犯罪人與（不受更生保護會服務的）一般民眾之間的身分也會互相流動，機構不因為案主的身分發生轉換便不再繼續服務，故衛福部提供給一般社福機構的補助，本即會隨著機構的受案對象，而有機會用於犯罪人身上。

目前衛福部提供一般性補助的方式，是由有經費需求的社福團體提出計畫，經衛福部審核後，在預算額度內核算補助經費²⁴。不過，在強化更生保

²² 雖然政策上看起來，政府在極力增加對被害人保護協會經費挹注的同時，也縮減了對於更生保護會的補助（以105年的決算書來看，政府補助被害人保護協會的經費，比對於更生保護會的補助多了將近一倍），但以二者所需要服務的群體人數相比，更生保護會的需求毋寧會比被害人保護協會高出許多（佔了受刑人人數大宗的毒品、酒駕犯罪，大致上都是沒有被害人的犯罪），而且更生保護工作直接影響再犯預防成效，故從法務部的立場，厚彼薄此並不恰當。

²³ 雖然更生保護會預定對於每個進入刑事司法系統的犯罪人都提供服務，但未受機構處遇的犯罪人所需要的服務相對地較少、較單純，故投注的資源多半會集中在受機構處遇的犯罪人身上。而只要是機構處遇，一般也就會有作業活動，故以勞作金來表彰犯罪人的「使用者付費」，大致上是合理的。相較之下，現行監獄行刑法第33條第1項將勞作金中的25%逕提撥為犯罪被害人補償費用，則較缺乏正當性，因為有大量從事作業的收容人，所犯之罪其實並沒有被害人。

²⁴ 見衛生福利部推展社會福利補助作業要點第三點 <https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp->

護會的功能之後，許多原本社福團體預定服務但隱藏在社會角落中不易被觸及的案主，會因為更生保護會在刑事司法系統當中作地毯式搜尋而被發掘，故一時間社福團體的受案數量可望會增多，若衛福部仍維持既有的預算額度，在當中調整分配，便可能因更生個案的增多而壓縮到其他社福需求者的資源。故建議衛福部一方面增加一般性補助預算，維持供給社福團體之例行性補助的均衡，另一方面對於更生個案較常使用到的資源（例如高風險家庭輔導、各種成癮治療、心理諮商等），另設置政策性補助項目以資因應。

雖然短時間內開支的確會增加，但透過對於既有的、乃至嚴重到已衍生出犯罪行為的問題一點一滴地綴補，有效減少後續其他問題的發生，並逐漸改善社會體質，長期來看必定仍屬合算的投資。

三、既有機構組織之調整

（一）更生保護會

1. 定位與人員之調整

目前更生保護會之定位，既非司法機構，也非真正的社福機構（服務項目有限²⁵，且未雇用專職社工，僅靠無專業背景的志工（更生輔導員）提供服務²⁶，品質不穩定），夾在中間難以發揮；且其依法所執行的「更生保護」業務，以已離開矯正機構、乃至完全脫離公權力拘束者為對象²⁷，對犯罪人生涯的介入時點甚遲，態度也過於消極²⁸，實際成效聊勝於無。建議修法調整更生保護會的主管機關，以及其服務對象與工作方式。

而為達成前「一、(二) 2.」所規劃的新任務，更生保護會至少需要增聘人員（心理、醫療、教育等領域之專家，可能是專職或兼職）來規劃、執行矯治處遇方案，並且各分會也會需要增聘人員辦理個案服務業務（社工及督導），以及協助相應的行政事項，故可預期既有的內部組織也必將因應人員的增加及新的任務編組而複雜化。更生保護會工作人員在受（衛福部）委託行使公權力的範圍內，具公務員地位。

另一方面，目前臺灣更生保護會、福建更生保護會的董事長，分別由臺

529-30576-103.html(造訪日期2018/7/15)。

²⁵ 參更生保護法第11條。

²⁶ 更生保護法第7條：「(第1項)更生輔導員，由更生保護會或分會，遴聘更生保護輔導區內適當人士擔任之。」「(第2項)更生輔導員為無給職，其聘任之期間與表揚方法，由更生保護會以章程定之。」

²⁷ 見更生保護法第2條。即採傳統的「事後性保護」。

²⁸ 參更生保護法第3條，原則是等著保護對象自己來聲請；雖然也課予檢察官、觀護人、監獄長官等人員通知之義務，但該等人員對於犯罪者往往只有片段的瞭解，未必能夠發現其保護需求。

灣高等檢察署檢察長、福建高等檢察署金門檢察分署檢察長兼任（各分會主任委員原本多半也是由地方法院檢察署檢察長兼任，但近年已多半另外改聘請適當人士擔任），雖然檢察長未必沒有服務犯罪人的能力與熱誠，但由刑事司法部門的人員負責更生保護工作本即容易造成不信任，何況還是時常與犯罪人處於對立地位的檢察官²⁹。為釐清更生保護會作為社福團體、旨在協助犯罪人（而不是協助官方監控犯罪人）的定位，建議取消這樣的設計。如更生保護會已依其業務性質改受衛福部督導，則董事長及各分會主委的人選，也建議由衛福部考量對更生保護工作的勝任能力來選任（法務部保護司可推薦）。

目前更生保護會的各分會會址，均設置在各地地檢署中，考量與服務對象及觀護人接觸的便利性，這樣的設計是合理的，只是工作人員的編制還是必須另成系統，不宜與地檢署相互流通。

2. 與「司法保護中心」之關係

法務部保護司從2012年開始陸續在各檢察署設置「司法保護中心」，似乎有意推展對犯罪人（及其家屬）的「入口保護」工作³⁰，是否能以之取代更生保護會之功能？

按司法保護中心之定位應是從刑事司法部門通向社政服務的窗口³¹，本身未配置社工，只擔任聯繫工作。從其實際的案例處理經驗看來³²，如果不是已有清楚的通報對象、直接通知即可，便是先由觀護人充當社工的角色，評估應如何轉介，再由當地政府社會局（處）（或所轄機構）開案處理。該中心若接收到犯罪人在任何階段的社福需求，依上述流程也的確能夠被導入社福系統當中，不過，既然已有「更生保護會」³³這樣專門服務特定群體的全國性組織存在，也許可當作司法保護中心關於犯罪者社福需求的固定通報對象，逕交由當地更生保護會評估及轉介即可。尤其更生保護會各分會與司法保護中心同樣設置在檢察署內³⁴，更有助於增進處理效率，讓個案迅速從

²⁹ 尤其目前臺灣高檢署檢察長還同時兼任「犯罪被害人保護協會」的董事長，允許這樣的角色衝突更可謂荒謬。

³⁰ 見法務部網站（<https://www.moj.gov.tw/cp-253-45319-a3ad8-001.html>，造訪日期2018/7/15）上關於「司法保護中心」業務的說明：「…提供偵查、公訴及執行中之當事人或其家屬與地方保護資源的聯結，讓地方社政資源得以提供實質保護資源及個案管理，藉由保護資源的介入而減少悲劇的發生及犯罪的可能。」。

³¹ 參前第10頁註1。

³² 服務案例參臺灣高等檢察署網站 <https://www.tph.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=383928&ctNode=40139&mp=003>（造訪日期2018/7/15）。

³³ 其實「犯罪被害人保護協會」亦同。

³⁴ 暫時先不考慮若干檢察署在「司法保護中心」本身外還額外設置的其他「司法保護據點」。

司法保護中心移往更生保護會³⁵。

並且，尚有其他原因，不能由司法保護中心取代更生保護會之功能。一方面，由觀護人室指導「司法保護中心」之營運固屬適當³⁶，但觀護人對犯罪人來說，是代表刑事司法系統對他施加管領的人，而不是負責協助他、支持他的社工，故觀護人無法成為讓犯罪人信任的對象，若由觀護人對犯罪人及其家屬提供服務，反而造成角色上的衝突³⁷。另一方面，前「一、(二)2.」所規劃的更生保護會服務方式，不僅處理犯罪者身周的個別性問題，更包含全盤性的生活調整，尤其是與再犯相關的因素，皆須一一除去，但司法保護中心所備置的資源，恐怕無法負荷這樣全面性的服務。並且，就算司法保護中心（觀護人）有能力整合資源，但對於犯罪人的服務若改採「入口保護」，服務期間會從犯罪人進入刑事司法系統開始，一直延續至執行完畢更生（建立在社會上的新生活）為止。在這麼長的一段時間當中，需要持續追蹤、督導，觀察犯罪人之生活調整需求的變化。與其司法保護中心含辛茹苦地一路陪伴犯罪人，至其離開刑事司法系統時再移交給更生保護會，不如一開始即由更生保護會接手，減輕司法保護中心的負擔，並且也較利於處遇的連貫性。

(二) 觀護人

1. 身兼數職之困難

目前觀護人的任務³⁸，除法律上可見的執行（由檢察官所指揮的）保安

³⁵ 考量部分案件的犯罪人具爭議性，若停留在司法保護中心太久，容易與其他民眾乃至被害人相遇，故二者仍以使用相隔一段距離的辦公空間為宜。

³⁶ 各檢察署不一致，有的似乎是由檢察官負責督導，但這樣的工作內容其實交給觀護人較妥。

³⁷ 報載台中地檢署司法保護中心曾（透過觀護人）指派服社會勞動之犯罪人至被害人家中打掃，（見中國時報，2017年6月24日，「暖心司法保護中心 幫癌童清理住家」，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170624000462-260107>，造訪日期2018/7/15），這對被害人來說是溫馨的服務，但對負責清掃的犯罪人來說，則是屈辱的處罰措施。

³⁸ 此處先不談少年觀護制度，因為與成人觀護之間難以對應。少年法院中沒有「觀護人」的編制，只有「少年調查官」與「少年保護官」，只是這兩種角色可以由具「觀護人」資格者擔任（少年及家事法院組織法第21條）。在少年事件中，「少年調查官」負責調查少年的觸法行為及需保護性，於事件終結前適時觀察、輔導少年，協助法官作出適當的裁定（參少年事件處理法第19條第1項、第44條、第26條第1款）；「少年保護官」則是在事件終結後，負責執行或指導對少年的假日生活輔導、保護管束、安置輔導等保護處分（參少年事件處理法第50條、第51條、少年安置輔導之福利及教養機構設置管理辦法第7條第1項）。「少年調查官」與「少年保護官」執行職務均服從法官之監督（少年事件處理法第9條第3項）。至於少年觀護所，則是少年事件終結以前暫時收容或羈押少年的地方，並配合「少年調查官」進行調查事項（少年事件處理法第26條第2款、第71條第2項、少年觀護所設置及實施通則第3條）。

處分中的保護管束³⁹外，實際上還包括執行刑罰中的易服社會勞動、緩刑宣告或緩起訴處分所附帶的社區處遇（義務勞務）、以及（對應於中央主管機關法務部保護司職掌範疇的）各種司法保護相關業務。故觀護人不只是檢察官的幫手，也是法務部保護司的幫手。但法務部保護司的所轄業務之間性質不盡相同，甚至帶有衝突⁴⁰，故這樣的矛盾也會一併延伸到觀護人的身上。如果「觀護工作」指的就是「觀護人的工作」，可想而知必然難以定位。

於此暫且僅將焦點濃縮到觀護人協助檢察官所處理的犯罪人處遇事務上：

觀護人雖然被期待要同時兼顧社會防衛與犯罪人之更生（社會復歸），但重點究竟是「觀」（看管、監督）還是「護」（保護、輔導）？二者之關係，其實是「所追求的目標」與「實際上發揮之機能」的差異。如前「貳、二、(二) 1.」所述，刑事司法系統在執行階段的運作目標是「犯罪預防」，既然除去犯罪人身上與再犯相關之因子，是「犯罪預防」的有效作法，而該等作法往往也有利於犯罪人重新建立生活，故刑事司法系統在追求自身目標之同時，也就順便發揮了促進「社會復歸」的機能。不過，如果二者發生衝突（例如將犯罪人混入人群當中從事人際交往活動，有利於其回歸正常社會生活，但被認為伴隨一定程度的安全上疑慮），以觀護人身為刑事司法部門人員的立場，毋寧還是必須以前者為優先。

並且，要求觀護人扮演雙面人，現實上也無法做到。一方面，觀護人負責監督犯罪人有無違反保護管束或社區處遇之要求⁴¹，進而能夠影響假釋、緩刑、易刑、緩起訴等之撤銷，實質上掌握對犯罪人的強制性權力，如前「貳、二、(二) 2.」所述，本即難以獲取犯罪人的信任。欠缺案主的自願與信任，對於矯治或福利服務的實效來說正是大忌，觀護人一人分飾二角的結果，往往容易演變成觀護人與犯罪人之間諜對諜地互相防備，更增添配合上的困難，而影響處遇成效⁴²。

另一方面，觀護人被當作國家雇用的司法社工，不只要對犯罪人晤談、提供建議，並且要為其規劃、安排處遇措施，為此折衝交涉（即兼做個案直接服務、個案評估研究、與個案管理工作。併參前第 10 頁註 2）；且因身為

³⁹ 保安處分執行法第 64 條第 2 項：「法務部得於地方法院檢察處置觀護人，專司由檢察官指揮執行之保護管束事務。」

⁴⁰ 例如更生保護與被害人保護。而此二者均為提供福利的制度，又與司法性、乃至帶有處罰色彩的社區矯治之間具本質上差異。

⁴¹ 其本身也有權指定一定之應遵守事項，乃至限制受處遇者的自由。參保安處分執行法第 66 條。

⁴² 併參前註 7。

官僚體系的一員，與刑事司法各部門之間難免有大量的公文往來⁴³，而為了向檢察官負責、交代犯罪人的進展狀況，也需要花時間備置供檢驗的資料。也就是說，承接一個犯罪人，所衍生的工作量其實相當龐大。目前觀護人已經普遍過勞，若案件負擔無法減輕⁴⁴，再加上其他被要求兼辦的司法保護相關行政業務，則觀護人受限於能力與時間，也只能顧全一種角色的周全。

2. 定位之調整

前「一、(二) 2.」與「一、(三) 1.」之設計，擬卸除觀護人的個案服務任務，將輔導、規劃並執行處遇的工作移交給更生保護會，觀護人在此過程中則代表刑事司法部門，擔任管理、協調、溝通的角色。也就是說，將目前觀護人的雙重角色分一半出去：日後由更生保護會代表社會福利部門，從「社會復歸」的觀點擬定個案處遇方案並執行，觀護人則從刑事司法部門所重視的「再犯預防」觀點提供意見，確認處遇內容不會妨害公眾安全。若雙方已達成共識，觀護人將負責確保刑事司法部門（包含矯正機構）的配合，並持續追蹤。

觀護人仍然會「接案」，但對該犯罪人所需採取的動作，恆僅顧慮刑事司法部門的立場即可。觀護人認為有必要時，可隨時實地考察處遇之進行，或要求犯罪人報到會面（負責輔導的社工可陪同前往），但只是為了確保對犯罪人之掌握、及傳達刑事司法部門之告知事項而已，不是為了進行輔導。更生保護會亦將定期製作資料，讓觀護人能夠瞭解處遇進展的狀況，並表示意見（如果沒有什麼異常，觀護人每隔一段時間向檢察官彙報即可⁴⁵）；處遇內容如委託其他機構執行，由更生保護會負責監督⁴⁶。

⁴³ 參法務部保護司「地方法院檢察署執行觀護案件手冊」，<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL010267>（造訪日期 2018/7/15）。

⁴⁴ 法務部觀護人的法定員額是 257 名，但實際的預算員額只有 225 名，且從民國 98 年以來一直維持不變，而案件量至民國 105 年時已增為當年的 1.42 倍了。依民國 105 年的數據，全國觀護案件數為 10,4611 件，由 225 位觀護人分擔。106 年底的數據，每位觀護人每年平均受理各類型案件量合計則已達 500 餘件，每月平均受理各類型案件量合計達 290 件，遠遠超過法務部本身所核定的 150 件負荷量。以上參法務部，成年觀護制度之檢討（司改國是會議第五分組二次增開會議資料），2017 年 5 月 11 日，5 頁（資料來源：<https://www.moj.gov.tw/dl-25986-8514feca0a904c1399667e893875d9db.html>）；華視新聞網，2018 年 4 月 11 日，「補起社會防護網 成年觀護人的職責想像與衝突」，<https://news.cts.com.tw/unews/campus/201804/201804111920829.html>；自由時報，2017 年 5 月 11 日，「《司改會議》225 人背 10 萬案件 觀護人嚴重不足」，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2064076>；司法改革會議第五分組（維護社會安全的司法）「5-4. 犯罪預防與管理」問題與背景，司法改革進度追蹤平台，<https://judicialreform.gov.tw/Resolutions/Form/?fn=74&sn=2&oid=11>（以上造訪日期均為 2018/7/15）。

⁴⁵ 這也意味著觀護人在刑事執行的事務上，會得到檢察官更高的授權。

⁴⁶ 若屬管理方面的缺失，依該機構之性質，也是由衛福部而非法務部糾正。

而即使對犯罪人改採「入口保護」(參前第9頁註3),觀護人與更生保護會之間的分工也仍維持同樣的架構,也就是各自從刑事司法與社會福利的觀點照管同一位犯罪人。只是,觀護人作為一銜接樞紐,如果提早開始介入,則代表刑事司法系統對外(社福系統、犯罪人及其家屬)交涉及對內(檢警、法院、矯正機關)傳達資訊的工作份量也會加重。故觀護人雖然卸除了輔導、處遇的職責,但不表示工作負擔一定會明顯減輕,提早受案加上不斷成長的科技監控、司法保護相關業務及其他政策性交辦業務,法務部民國82年所核定的每人受案150件上限標準仍應維持,如果無法從前端抒解案源,則不足之觀護人人力仍應補足。

另外,雖然在新的分工架構下,觀護人於工作上僅需注意刑事司法部門所重視的價值即可,因而避免了角色衝突,但犯罪人的更生事項有賴觀護人出面協調刑事司法系統之配合,故其職務與犯罪人「社會復歸」的關連性依舊非常高。另一方面,觀護人與更生保護會之間接觸密切,對於彼此的任務及立場均充分瞭解,而如前「1.」所述,讓犯罪人成功地復歸社會,也正是能夠預防其再犯的有效方法,雙方的利益時常是一致的,故觀護體系與更生保護體系之間的人員流通,也會是適合的。

至於觀護人被指派負責的其他司法保護業務,也就是純粹協助法務部保護司(而非檢察官)執行的那些業務,若不涉及角色衝突,依然可繼續擔任(像是前「(一)2.」所述的「司法保護中心」業務,可由地檢署觀護人督導),只是宜儘量利用助理人力抒解負擔,讓觀護人的力量能夠集中發揮在需要司法與社工雙重專業能力、非觀護人不可的事務上。

(三) 法務部與衛福部

目前法務部保護司之業務分為「被害保護」、「更生保護」、「社區矯治」、「犯罪防治」、「法治宣教」五科⁴⁷,建議日後將「被害保護」、「更生保護」二者(性質均屬社會福利之提供)業務中有關制度運作方式設計、執行內容規劃等事務移交衛福部保護服務司(督導犯罪被害人保護協會、更生保護會執行),本身僅負責經費提撥,及衛福部需求事項的聯繫與配合。「社區矯治」之性質仍屬司法性、強制性的處遇,故制度運作仍由法務部保護司負責管理;但執行之內容須有助於犯罪人之社會復歸(以此發揮再犯預防功效),故由衛福部督導更生保護會規劃與執行,並由觀護人隨時(代表指揮執行的檢察官)考察及反映意見。法務部保護司對於觀護業務的督導,

⁴⁷ 各科之業務內容見法務部網站 <https://www.moj.gov.tw/cp-117-128-2af27-001.html> (造訪日期2018/7/15)。其實「司法保護」並不是一個具有統整性的制度,而是很多套制度的彙整,只是皆由法務部保護司主管而已。

也會隨著觀護人角色定位的改變，而縮減所督導之業務內容範圍。

法務部矯正署的組織架構不變，只是須督導各矯正機關對於更生保護會的協力配合事項（參前「一、(三)2.」）、審核矯治處遇方案，並於必要時發佈通則。另建議積極主導規劃矯正機關營運方式的變革（參前第14頁註2。可能會先設立新型態的機構，待營運效果確立，再將經驗應用於調整既有矯正機關的營運方式）。

目前衛福部的保護服務司底下分為「性別暴力防治」、「性侵害及性騷擾防治」、「成人保護」、「兒少保護」、「兒少性剝削防制」五科，其間業務似有重疊⁴⁸，而依被害人保護法應由衛福部參與的被害人保護工作，則是散列於各科業務之下，未受統整。建議日後整併為「性別政策規劃與保護」、「兒少政策規劃與保護」、「被害人保護」、「更生保護」（業務內容含「司法少年保護」，但與「兒少保護」之資源相流通）四科，並確認與教育部、法務部之間的合作及分工關係。

肆、結語

一、更生保護會、觀護部門業務內容之調整

本文以上說明刑罰的內容中為何應當（個別化處遇應避免單純的無害化措施，而矯治工作則必須引進社會福利系統來執行）、及如何加入福利元素，以及刑事司法與社會福利系統之間的關係，並設計了大致的運作架構。其中，有必要對於更生保護會及觀護部門的定位與業務內容作大幅度的調整：A. 改變既有更生保護組織之體質，使成為真正的社會福利機構，受衛福部指導，並配置足夠的專職社工與專業人員。更生保護會在個案服務工作上的角色，是媒合及督導一般社福機構受案，或視情況自行受案；同時，改採「入口保護」，將對犯罪人提供支援的時點，從原本離開矯正機構、乃至離開刑事司法系統時，提前到一進入刑事司法系統時即開始，歷經偵查、審判、執行階段均持續伴隨，一直延續到更生（重新建立社會生活）為止。B. 更生保護會並負責與法務部（矯正署、保護司）共同研擬、乃至主導執行矯治處遇方案。C. 刑事司法各部門（檢警、法院、矯正機關）對更生保護會之福利活動及矯治處遇提供相應之配合，並由觀護人擔任與更生保護會的對口單位，協助更生保護會與刑事司法各部門之間的交涉溝通。觀護人的角

⁴⁸ 各科之業務內容見衛福部網站 <https://dep.mohw.gov.tw/DOPS/cp-1317-2360-105.html>（造訪日期2018/7/15）。

色，是刑事司法系統與社會福利系統銜接的樞紐，也是刑事司法部門的對外窗口，故也負責受理案主（犯罪人及其家屬）對於刑事司法內部事務的反映意見⁴⁹。D. 目前觀護人在保護管束或社區矯治中所擔任的輔導、處遇任務，轉由更生保護會承擔，觀護人僅需確保刑事司法系統自身的利益不受損傷即可，以避免角色衝突。

二、應先行備置的事項——代結論

有些其他的政策相關課題，表面上雖與本文的主題相異，但因制度設計環環相扣，其影響力也會波及矯治處遇與更生保護的成效。本文上述規劃，直接修法執行並不具可行性，若要能夠運作，必須先排除一些障礙。以下提出幾個目前認為較迫切而待解決的前提問題：

（一）避免重刑化立法不斷增加處遇人口

儘管現階段已可根據目前的矯治處遇與更生保護需求，計算出推動變革所需的資源，並開始逐步整備籌措財源、招募及訓練人員等事項，但如果需求一直增加，不斷令估算失準，乃至資源整備的速度追不上受刑人增加的速度，實施起來捉襟見肘，最終又因東缺西漏而成效不彰，那麼，再怎麼努力也是枉然。

實務上法院在審判階段的量刑通常偏低⁵⁰，矯正署也在執行階段持續推動「前後門政策」來抒解收容壓力⁵¹，最容易讓受刑人數飆高的環節，其實是立法階段⁵²。雖然法律制定不是矯正署或保護司的業務，但實際上對其業務影響甚鉅，故建議法務部內部邀請綜合規劃司、法制司來與矯正署、保護司共同進行業務協調。

⁴⁹ 這樣的機能，使得觀護人有可能發展成受理矯正機構收容人申訴案件的窗口。

⁵⁰ 法官量刑時，通常傾向從法定最低度刑開始加；存在從重量刑因子及加重其刑事由時，刑度都加很少，但有減輕其刑事由時往往減很多；且只要法律上許可，並符合承認犯行、無前科、已與被害人和解等指標，幾乎都儘量判緩刑。參法官改革司法連線，「量刑怎樣行大家講分明——幾位基層法官的現身說法」，想想論壇，2016年4月25日，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/5410>（造訪日期2018/7/15）。

⁵¹ 參法務部矯正署，1060126（署核定）矯正署獄政改革政策，<https://www.mjac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=460698&CtNode=29325&mp=801>；ETtoday新聞雲，2018年3月6日，「信望愛與幸福的教化精神 矯正署長黃俊崇：助收容人成良民」，<https://www.ettoday.net/news/20180306/1100358.htm#ixzz5LThuPIPu>。（以上造訪日期均為2018/7/15）

⁵² 近日毒品危害防制條例又擬修法，草案中可見到關於「持有」毒品認定標準之改變（入罪標準變寬鬆）、及若干行為類型的加重處罰規定，通過後是否又將引發新一波的超收問題、造成矯正署的努力破功，尚待觀察。

(二) 監所管理人力充實及勞動條件合理化

近幾年監所人權獲得重視，不論是2016年開始推動的「一人一床」計畫，大量增建舍房來降低超收率⁵³，還是大法官釋字第755、756號解釋的出現，均可看出觀念上的進步；但在此同時，監所管理人員的勞動權益卻未受到充分保障，除了人力不足、工作負擔過重外，值班制度（在輪班方式、值勤時數、薪資標準等多方面）也不合理⁵⁴，不難想像大多數的監所管理人員可能都是帶著疲憊的精神與怨懟的心情在值勤。

人際互動的過程本身也是一種處遇，人往往藉此學會不同的觀念與行為模式。收容人整天長時間地面對監所管理人員，與他們互動、接觸，監所管理人員對他們的感染力可能會比社工、輔導人員、觀護人等大得多，但當監所管理人員都長期過著壓力大、作息失調、無法正常陪伴家人的生活時，容易顯得暴躁、缺乏耐性、情緒低落，不僅無法提供收容人正面的人際刺激，反而易使收容人感到緊張防備，或習得負面的行為表現。

另一方面，原本戒護只是為了保全犯人，本身不是刑事司法的目的，也不是在執行處遇（頂多只是實現對犯罪人的應報），但如果戒護人力吃緊，只夠勉強維持機構的運作，沒有餘裕可承受任何管理上的不便或風險⁵⁵，那也就不可能包容什麼有意義的處遇或福利活動。

當犯罪人被拘禁在矯正機關中時，其實是以自願與信任為基礎的社會福利系統最難著力的時候，不僅人際氣氛塑造困難，各種處遇及福利措施也都需要依賴矯正機關的協助、配合。但如果不先確保監所人力充實及勞動條件合理化，影響所及，將導致個別化處遇所需的人際氣氛及機關本身的配合全部皆不可得。

⁵³ 2018年5月底時，矯正機關收容人數是62,159人，核定收容員額是56,877人，超收率9.3%。法務部承諾要在2021年將收容員額擴增至64,000名，達到「零超收」。以上參法務部法務統治，法務統計月報（107年5月），http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/book/Book.aspx?category_id=5；法務部新聞發佈，「迎接司改國是會議 法務部啟動獄政革新～從心出發 翻轉人生」，2017年3月9日，<https://www.moj.gov.tw/cp-21-50470-b1ef6-001.html>（以上造訪日期均為2018/7/15）。

⁵⁴ 上報，2018年1月26日，「值班制度引爆近7成監所管理員不滿 這份問卷狠打臉矯正署」，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=34129（造訪日期2018/7/15）。目前監察院已申請自動調查，見監察院監察委員新聞稿，「監察委員王美玉、仇桂美對我國矯正機關所屬監所管理員值班制度，認尚未臻妥適完備，申請自動調查」，2018年1月15日，https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/Message/message_1t2.asp&ctNode=2394&mp=1&msg_id=6279（造訪日期2018/7/15）。

⁵⁵ 無法忍受收容人的作息與活動地點經常改變，必須一直把人帶過來、帶過去；也無法忍受經常有不同的外部人員進出、在機構內遊走。

（三）建立永續而自足的財源機制

國家為了刑罰的發動與執行，而投入大量的司法資源，現在若要加上實質的矯治處遇、及一路伴隨的更生服務，則需要另外投入龐大的社福資源。如果這樣的福利措施擠壓到社會上其他群體的社福資源，必然招致公眾的反感，進而不允許這樣的制度存在。故本文「參、二」中雖然舉出多種經費來源管道，但其實合理的規劃，應該主要依賴更生保護會自身的資產及監所作業勞作金，前者是捐助之初本即預定使用於更生保護工作，後者是受刑人自己的勞力所賺取，較不會引起爭議。

更生保護會目前的資產雖有16億，但一下子用完也就沒有了，比較合適的作法是用於投資，讓錢能不斷生錢。而「投資」除了購買金融商品外，如果與「勞作金」的觀念結合，則可考慮由更生保護會自身開設公司，創辦具複合功能的企業：一方面營利，增加更生保護會的資產，使能繼續推動更生保護工作；另一方面，企業本身也作為更生保護設施，優先雇用更生人，提供工作機會，使其能累積個人資歷與財富。更生保護會所創辦的企業，並能夠提供更生人無歧視的職場環境及公平的升遷管道，讓他在合理的勞動條件下過有尊嚴的生活。而在選擇行業種類時，可優先考慮國家機關本身即有固定需求的產品或服務，例如團膳⁵⁶、洗滌⁵⁷、制服製作、印刷等⁵⁸。

至於監所作業，也需要增加生產效能，以擴大可使用的勞作金基數。可考慮與更生保護會本身創辦企業一事連結在一起，作整體性的考量：例如從事該企業所需之上游物資的生產活動⁵⁹，使成為相連的產業鏈⁶⁰；或讓矯正機構成為更生保護會所創辦之企業的人才儲備庫，因應其人力需求開設相

⁵⁶ 例如軍隊、政府機關員工餐廳、學校營養午餐、公立療養院或社福機構等。

⁵⁷ 例如公立醫院、公立療養院或社福機構等。

⁵⁸ 這不只是確保基本客源，而是對於國家本身也有許多好處，可達到共生互惠。按更生保護會並非一般私人，為了利潤極大化來經營企業，而是承擔著政策目的。其業務內容、組織管理與資產用度都受到主管機關（目前是法務部，日後考慮移交給衛福部）的嚴格監督，故打造成「良心事業」是有可能的，可以確保其樣樣照規矩來，不只事業管理是合法的、設備與原料是符合安全與衛生標準的，並且所提供之產品或服務的品質也是穩定的。這樣一來，一方面國家機關本身可享有（經過自己把關的）好品質的產品或服務；另一方面，透過這樣的企業營運經驗，也讓國家有機會試驗自身對企業所要求的種種勞動條件、消防安全管理、清潔衛生管理、財務管理、產品安全等法規標準，對於企業經營者來說是否適當，使相關政策的調整與規劃能有可靠的實務經驗基礎。

⁵⁹ 例如更生保護會開辦團膳事業，監所作業便種植蔬菜或飼養禽畜。

⁶⁰ 讓監所作業中之生產成果，與外部社會的需求相連，其實有更深一層的含意，即意味著國家對國民的保護責任、對人之尊重的底限：一個人即使墮入了罪惡的深淵，依然須承認他是同胞，不能放棄、將他從社會中切離；即使無法再進入一般的社會當中生活（例如判處無期徒刑而無法假釋、或強制治療不斷被延長），仍使其有容身之處，能夠在一個專為有瑕疵的人所建構的小社會當中，繼續過著與外界社會有所聯繫的生活，成為社會的一分子。

應的培訓課程，並在監所中提供實習機會。這同時也是確保犯罪人在矯正機構中所習得的技能，在外面確實有職場可以銜接（但不禁止收容人憑藉在監所中培養出的技能另行創業、或去其他民間單位謀職），而他在監所作業當中的表現與努力，也確實能夠成為影響日後就職的有用資歷（而不只是賺取累進處遇點數而已）。這些監所作業變革構想，建議可與前「參、一、(三) 2.」所述由民間協力共同營運矯正機構的作法一起設計⁶¹。

以上的連動架構，不是零星個別的生人創業、小本經營生意可以達到的，必須形成一定的規模，才能夠發揮作用。因涉及的利害龐大，必須委由專業經理人士規劃，並需要先以招標、特約等方式與民間企業合作⁶²。

⁶¹ 參前註 17。

⁶² 日本官民合營矯正機構的辦理方式可供參考。例如從「美祿社会復歸促進中心」的組織圖（<http://www.mine-center.go.jp/gaiyou.html>，造訪日期 2018/7/15）中可看出，參與營運的民間企業，並不是「一個」廠商，而是一個由多家廠商共同組成的團隊，各依其所長分擔不同的任務。

參考文獻

中文

- Albert R. Roberts 主編，鄭瑞隆等譯，矯正社會工作，台北：心理，2007 年 1 月。
- Charles Zastrow 著，張英陣、彭淑華、鄭麗珍譯，社會福利與社會工作，台北：洪葉，1998 年 7 月。
- 李增祿主編，社會工作概論，台北：巨流，2009 年 9 月。
- 林順昌，觀護法論—社會復歸與社會防衛之間的拔河，台北：元照，2009 年 8 月。
- 林淑馨，日本矯正機構民營化之現況、課題與啟示，公共行政學報第 43 期，2012 年 9 月。
- 林勝義，社會工作概論，台北：五南，2008 年 9 月。
- 游詠馨，我說的話沒人聽？—淺談觀護人的工作與角色困境，台北大學社會學系 105 學年度上學期社會實踐報告獎傑出獎，2016 年。

日文

- 一般社団法人東京 TS ネット編著，更生支援計画をつくる，東京：現代人文社，2016 年 3 月。
- 藤原正範、古川隆司編，司法福祉 [第 2 版]—罪を犯した人への支援の理論と実践，京都：法律文化社，2017 年 8 月。
- 藤本哲也，諸外国における PFI 刑務所について，收錄於氏著，犯罪学・刑事政策の新しい動向，東京：中央大学出版部，2013 年 10 月
- 藤本哲也，民間のノウハウを活用した我が国の新しい PFI 刑務所，收錄於氏著，新時代の矯正と更生保護，東京：現代人文社，2013 年 12 月

英文

- Charles Zastrow, Introduction to Social Work and Social Welfare: Empowering People, 2009
- John Pratt, Penal Populism, 2007

網頁資料：參各隨頁註腳