

監獄超額收容問題之國際觀察— 有效策略與解決方案

鄭添成*

目 次

- 壹、國內外監獄收容之概況
- 貳、監獄超額收容之影響
- 參、監獄超額收容之原因
- 肆、國際上減少監獄超額收容之有效策略
- 伍、國際上減少監獄超額收容之解決方案
- 陸、結論與建議

摘 要

監獄超額收容問題在過去數十年來一直是國際間所關注的政策議題。在過去 15 年來，全球在監人口數之成長速度，大於總人口數之成長速度，而監禁率也呈現整體成長之趨勢，臺灣與世界上許多國家有著類似的情形，展現出高監禁率與高收容率之特色，可說是刑事政策與執法單位實踐重刑化理念的結果。其次，除了量的成長，我國監獄在收容人的質方面也出現了顯著的變化，呈現「特殊需求受刑人增加」之情形，此亦與聯合國毒品和犯罪問題辦公室（UNODC）所觀察到世界各國之現象呈現一致性。

* 鄭添成，法務部調部辦事觀護人，英國劍橋大學犯罪學研究所博士後研究，德國馬普研究院（Max-Planck Institute）外國暨國際刑法研究所訪問學者，e-mail: victor@mail.moj.gov.tw。

監獄嚴重超額收容，其影響層面是廣泛的，不僅在硬體方面會出現舍房、床位或設備不足之狀況，亦可能會導致侵犯人權、發生暴亂或流行疾病之情形，創造出監獄對於受刑人之不人道或有辱人格的待遇，以及監獄員工之工作環境惡化、戒護和教化管理困難、工作壓力之增加及心理健康不良等影響。監獄超額收容之現象，並非由單一因素所導致，其原因更與一個國家之治理問題、在社會、政治、經濟、教育或健康等各方面之整體表現及刑事司法系統之操作不良有所關連。觀諸世界各國就監獄超額收容問題之解決策略，可概以「前門轉向、後門廣開、結合民間力量」的方式來因應。

本文透過有關監獄超額收容問題之國際觀察，分析比較國內外監獄收容之概況，並整理國際上減少監獄超額收容之有效策略，包括：（一）制定全面性、具實證基礎的策略，並獲得社會大眾之支持；（二）縮減監禁刑的範圍，發展合宜的量刑政策；（三）促進刑事司法系統的效能；（四）提昇法律協助和法律扶助措施；（五）減少審前羈押；（六）善用替代監禁措施；（七）強化社會復歸措施及降低再犯；（八）有效管理監獄容額；及實踐上之先期評估、短期、中期與長期解決方案，期對我國相關刑事政策擬訂有所助益。

關鍵字：監獄、監禁率、超額收容、社區矯正、監獄人權

Prison Overcrowding: International Strategies and Effective Responses

Victor T.C. Cheng*

Abstract

The prison population throughout the world is growing, and the overcrowding has been on international and national policy agenda since decades. In the past 15 years, the growth rate of world prison population has higher than the world population, and the world population rate has risen more than before. Under the trend of criminal penalize in practices, Taiwan shows the characteristics with high imprisonment rates and high prison occupancy rates. Besides the number of prisoners increased in quantity, there have been significant changes in quality in Taiwan prison population. The trend shows a growth in the proportion of certain special groups of prisoners, such as the young prisoners, older prisoners, women prisoners, foreign nationals, prisoners with mental health care needs, and drug-related prisoners. The Taiwan prison system shows the similar situation with the worldwide observed phenomenon by the UNODC.

The effect of prison overcrowding has placing an enormous financial burden on governments and at a great cost to the social cohesion of societies. Evidently, it is assumed widely that overcrowding is strongly correlated with a heavy use of imprisonment. However, the correlation between the rate of imprisonment and overcrowding is weak. The explanations of overcrowding have broader various indices related to the economy, human development, social equality, state

* Victor T.C. Cheng, Ph.D., Probation Officer of Taiwan Ministry of Justice, Visiting Scholar of University of Cambridge (UK) and Max-Planck Institute (Germany), e-mail: victor@mail.moj.gov.tw

fragility, violence and corruption. The good governance of criminal justice system of the governments will be a long-term solution for the prison overcrowding.

By collected the prison overcrowding situation worldwide, the study introduced some effective strategies to reduce overcrowding in prisons which includes: (1) Developing comprehensive, evidence based strategies and gaining public support. (2) Reducing the scope of imprisonment and developing fair sentencing policies. (3) Improving the efficiency of the criminal justice system. (4) Access to legal assistance and legal aid. (5) Reducing pre-trial detention. (6) Alternatives to imprisonment. (7) Assisting with social reintegration and reducing reoffending and (8) Managing prison capacity. Besides, with looking forward to helpful to the development of criminal policy making, the action plan and best practices against prison overcrowding were also specified.

Key Words: prison, imprisonment rate, prison overcrowding, community correction, prisoner human rights

監獄超額收容問題是一個國際間普遍存在的現象，不管是在東方或是西方，無論是發展中國家還是已開發國家，在世界各地的許多監獄，其所容納的犯人數量均超過其原本的設計容量。在探討監獄超額收容問題之前，需瞭解到在國際間，對於每位受刑人生活所需之最小空間定義，目前並無一致性之標準或規定。也就是說，在有關監獄「過度擁擠」(overcrowding)的情況，並沒有一個國際上通用的定義，各國採用的標準也各不相同，有的指單人的舍房住了兩個人，有的是一個人的床位空間容納了兩個人，有的則是受刑人睡在狹窄的地板上，無法伸直身體；在有些國家，受刑人過度擁擠的狀況甚至已經達到了堪稱殘酷、不人道或有辱人格待遇或懲罰的程度。在判斷監獄是否過度擁擠，有多種不同的衡量方式，其中一種就是根據每位受刑人所擁有的個人空間來進行衡量。

在 1955 年第一屆聯合國犯罪預防及犯罪人處遇代表大會，當時制訂了「在監受刑人處遇最低標準規則」(Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders; SMR)¹，規範了有關受刑人生活環境包括健康、公共衛生、光線、室內空氣品質、最小樓地板面積、暖氣及通風等之建議原則，希各國在監獄舍房上則應設法滿足這些基本要求；此標準規則並分別在 1957 及 1977 年經由聯合國社會及經濟理事會之決議審核通過，是目前廣被各國接受有關受刑人矯正處遇之最低標準作法；然而，SMR 仍未具體指出有關每位受刑人生活所需之最小空間定義。在這個問題上，歐洲防止酷刑委員會 (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; CPT) 曾就歐洲監獄規則 (European Prison Rules)² 作出建議，認為每位受刑人合理的最小生活空間，在多人房應為 4 平方公尺，在單人房應為 6 平方公尺，而最佳的狀況應該是每位受刑人可分配到 9 至 10 平方公尺；儘管此建議並未形成統一制式規範，然此認定仍為歐洲各國監獄所遵循之標準。此外，為了協助制定國際通用之標準，紅十字國際委員會 (International Committee of the Red Cross; ICRC) 基於其多年來在世界各國的經驗，考量受刑人睡眠時不致受打擾、儲放個人財物及

¹ 關於 Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders 條文，請見 http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf。

² 歐洲監獄規則有關受刑人住宿標準，規定在第 18 條，請見 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>。

走動空間等原則，建議每位受刑人單純睡眠之空間（不包含浴廁）應有 1.6 平方公尺，在多人房應有 3.4 平方公尺，在單人房應有 5.4 平方公尺³。相較之下，在臺灣，根據「法務部指定各監獄收容受刑人標準表」之規定，我國監獄核定容額之計算，係以每人 0.7 坪（相當於 2.3 平方公尺）的使用面積為標準，與前述歐洲監獄規則及紅十字會之建議標準有所差異。

監獄超額收容會產生過度擁擠問題，而過度擁擠會對監獄的其它許多方面產生不良影響，例如對監獄的供水系統及污水排放能力等基礎建設產生更大之考驗、廚房缺乏足夠設備來滿足食物的供應、管理人力之不足、發生貪污、侵犯人權、發生暴亂或流行疾病、以及工作、教育和運動設施的使用等皆會受到影響。本文分就國內外監獄超額收容之概況、監獄超額收容之影響、監獄超額收容之原因、國際上減少監獄超額收容之有效策略、國際上減少監獄超額收容之解決方案及結論與建議等面向，分別進行討論。

壹、國內外監獄收容之概況

監獄收容之概況一般可由監禁人口率（Prison Population rate; 或稱監禁率）及收容率（occupancy rate）⁴二項指標來加以觀察，惟根據歐洲委員會（2007）⁵之統計資料顯示，此二者間僅具低度相關性。也就是說，在具有高監禁率的國家，其矯正機關收容率不一定高，而具有高度收容率的國家，其監禁率也不一定高。根據國際監獄研究中心（International Centre for Prison Studies; ICPS）世界監獄人口數列表（World Prison Population List）第 10 版（2013）⁶，就全球 5 大洲 222 個國家之監禁率進行比較，結果發現，監禁率在各洲及同地區不同國家之間存有相當大之差異，例如西歐國家的監禁率中位數（median）是 98，而東歐國家則高達 225；同樣地，南美國家的監禁率中位數是 202，而加勒比海國家則達 376；中南亞國家的監禁率

³ International Committee of the Red Cross (2012) Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons Supplementary Guidance.

⁴ 監獄收容率係參考官方的監獄可容納人數及實際收容人數，並以監獄可容納人數為基準值 100%；當實際收容人數超過可容納人數時，即為超額收容，其逾越比例就是超收率。

⁵ Council of Europe (2007) Annual Penal Statistics. SPACE I. Strasbourg 2007, p18.

⁶ Roy Walmsley (2013) World Prison Population List. 10th Edition, International Centre for Prison Studies.

中位數是 62，而東亞國家則達 159.5；西非國家的監禁率中位數是 46，而南非國家卻達 205；在大洋洲，監禁率中位數則是 151，如表 1 所示。

此外，目前全球有超過 1,020 萬人處於被刑事機構監禁之狀態（多數為審前羈押被告或判決確定之受刑人），而以全球在 2013 年之總人口數約為 71 億人來計算，全球之平均監禁人口率為 144。再者，美國是目前監禁人口率最高的國家，每十萬人中就有 716 人（約近於每 100 人中有 1 人）處於被監禁之狀態，然而全球有逾半數的國家之監禁人口率低於 150。在過去 15 年來，全球 5 大洲之總人口數成長了約 20%，然而，整體在監人口數卻增加了約 25-30%。全球之平均監禁人口率則從 136 升高至目前之 144，成長幅度約為 6%；顯示全球在監人口數之成長速度，大於總人口數之成長速度，而監禁率也呈現整體成長趨勢。

表 1 世界主要國家監禁人口率概況（人/十萬人）

歐洲		美洲		亞洲		非洲		大洋洲	
國家	監禁率	國家	監禁率	國家	監禁率	國家	監禁率	國家	監禁率
德國	79	美國	716	臺灣	280	埃及	80	澳洲	130
法國	98	加拿大	118	日本	51	摩洛哥	220	紐西蘭	192
荷蘭	82	墨西哥	210	韓國	99	阿爾及利亞	162	巴布亞新幾內亞	48
英國 (英格蘭及威爾斯)	148	古巴	510	中國大陸	121	迦納	54		
英國 (蘇格蘭)	147	巴西	274	新加坡	230	奈及利亞	32		
丹麥	73	哥倫比亞	245	印尼	59	剛果共和國	33		
芬蘭	58	阿根廷	147	馬來西亞	132	衣索比亞	136		
瑞典	67			菲律賓	111	肯亞	121		

歐洲		美洲		亞洲		非洲		大洋洲	
國家	監禁率	國家	監禁率	國家	監禁率	國家	監禁率	國家	監禁率
挪威	72			泰國	398	坦尚尼亞	78		
義大利	106			越南	145	南非共和國	294		
西班牙	147			孟加拉	42				
葡萄牙	136			印度	30				
希臘	111			巴基斯坦	39				
俄羅斯	475			伊朗	284				
土耳其	179			伊拉克	110				
白俄羅斯	335			沙烏地阿拉伯	162				
捷克	154			以色列	223				
波蘭	217								
烏克蘭	305								

※本表僅收錄各地區全國總人口數較多之國家

從監獄收容率來看，由國際監獄研究中心（2015）⁷所蒐集全球 204 個國家的數據加以分析，可以發現有 115 國的監獄收容率超過 100，亦即有逾半數（56.4%）的國家呈現超額收容的情形；其中有 17 個國家收容率超過 200%，4 個國家收容率超過 300%。在 204 個國家中，監獄收容率最高者為貝南共和國（Benin）⁸363.6，最低者為聖馬利諾共和國（San Marino）⁹15.4，臺灣在該調查報告中則為 121.1。此外，即使是同一個國家，也會因為監獄位置是否在都會區、是否鄰近法院或聯邦與州政府有不同的獄政體系等因素，導致監獄收容率有所不同；例如美國之監獄收容率為 102.7，全國

⁷ International Centre for Prison Studies (2015) 請見 <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>。

⁸ 位於非洲西部，舊名達荷美。

⁹ 位於歐洲南部，義大利半島東部。

平均僅達輕度超額收容，然而事實上美國聯邦與州立監獄、以及不同地區/州之間的監獄收容情形具有相當大之差異。

此外，進一步可以發現，多數具高監禁人口率的國家有高收容率之情形，而在部分具低監禁人口率的國家，也出現有監獄超額收容之現象。在這些收容率較高的國家之中，皆有其導致監獄超額收容之特定原因，例如或許是監獄硬體設施或床位不足、監獄地理位置偏僻或特殊、收容人過度集中在某些監獄、濫用審前羈押或羈押時間過長、監禁刑判決過多等因素。而監獄超額收容所導致的壓力，在短期內或許可以透過擴建監獄來達到紓緩，然而，擴建監獄仍有其預算上的限制，長期來看，如果導致高監禁率的根本原因尚未改變，則政府未來仍將持續面對監獄床位不足之問題，甚至可能導致超額收容問題更為惡化；根據 Albrecht (2012)¹⁰指出，政府若僅一昧著重於增加監獄收容空間，不僅突顯出對犯罪治理的缺乏創意與彈性，進而在政策上會變得增加對自由之剝奪及對監禁之依賴，並非治本之道。

反觀臺灣，依據我國法務統計(2015)¹¹資料，104年4月底我國之監禁率為267.6，收容率為114.2（亦即超收率14.2%），如表2所示。

表2 臺灣矯正機關收容概況

項目	人數/比率
矯正機關總收容人數(人)	62,758
核定收容員額(人)	54,949
監獄收容率(%)	114.2
監禁人口率(人/十萬人)	267.6
監獄受刑人人數(人)	57,002
毒品收容人(佔全體收容人數比率)	28,981(46.2%)
毒品受刑人(佔全體受刑人數比率)	26,769(47%)

¹⁰ Albrecht, H.J (2012) Prison Overcrowding – Finding Effect Solutions. Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law.

¹¹ 法務部法務統計摘要(2015)請見

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/book/Book.aspx?category_id=9。

毒品受刑人 - 純施用 (佔全體受刑人數比率)	9,655 (16.9%)
女性受刑人 (佔全體受刑人數比率)	4,756 (8.3%)
非本國籍受刑人 (佔全體受刑人數比率)	421 (0.7%)
少年收容人 (佔全體收容人數比率)	1,552 (2.5%)
審前羈押被告 (佔全體收容人數比率)	2,883 (4.6%)
矯正機關數量 (含監獄、少年輔育院、技能訓練所、矯正學校、看守所、少年觀護所及戒治所)	51

從收容率來看，謝麗雅 (2014)¹²分析我國近 10 年 (93 年至 102 年) 矯正機關收容概況，結果發現除 96 年因實施罪犯減刑條例，總收容人數驟降 (超額收容比率為 1.2%) 外，自 94 年起每年年底總收容人數皆超過 6 萬 3,200 人，超額收容比率均逾 15.0%，其中以 101 年底之 21.1% 為最高。其次，由監禁人口率加以觀之，除 96 年因實施罪犯減刑條例，監禁人口率 235.1 較低外，自 95 年起至 103 年每年之監禁人口率皆超過 270，其中並以 101 年之 283.5 為最高。此現象顯示臺灣多年來皆呈現具高監禁率及監獄超額收容之現象。

此外，從矯正機關收容之犯罪類型加以分析，可以發現在全國計 51 所矯正機關中，以毒品收容人占最大人數比率 (46.2%)；毒品罪收容人人數除 96 年底因施行減刑降至 2 萬 710 人外，其餘各年皆大於 2 萬 3,000 人，且呈逐年遞增之情形，至 101 年底達 2 萬 9,227 人為歷年來最高；若以毒品罪收容人佔全國矯正機關總收容人數比率來看，則除 96 年外，其餘各年皆大於 40.0%，且自 97 年起迄今皆呈逐年增加趨勢，至 103 年底達 45.5%，104 年 4 月底已達 46.2%。其次，由收容對象之類型變動來看，謝麗雅 (2014)¹³以性別觀察矯正機關收容人數，發現男女性別比約為 9：1，而近 10 年 (93 年至 102 年) 男性收容人數由 93 年底 5 萬 2,570 人增加到 102 年底 5 萬 9,114 人，成長了 12.4%，女性收容人數由 93 年底 4,216 人增加到 102 年底 5,683 人，成長了 34.8%，女性收容人成長速度是男性收容人的 2.8 倍。

¹² 謝麗雅 (2014) 近十年矯正機關收容概況，法務統計專題分析，法務部。請見 http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1301。

¹³ 如前揭文。

再者，我國老年受刑人、長刑期受刑人、非本國籍受刑人、違背安全駕駛罪受刑人及妨害性自主罪受刑人等亦呈現成長之趨勢。洪水林（2014）¹⁴觀察近 5 年（98 年至 102 年）監獄新入監老年受刑人，發現由 98 年 477 人（占全體新入監受刑人 1.1%）至 102 年 515 人（占 1.5%），人數逐年成長，呈遞增趨勢；而以新入監罪名別觀察，近 5 年監獄新入監老年受刑人¹⁵總計 2,513 人，其中人數最多者為公共危險罪 423 人（占 16.8%），而公共危險罪中又以不能安全駕駛罪 378 人（占 89.4%）為最多。其次，法務統計摘要分析（2013）¹⁶亦指出，近 5 年（97 年至 101 年）50 歲以上新入監受刑人所占比率逐年增加，50 歲至 60 歲未滿者，從 97 年 10.4% 上升至 101 年為 13.8%，5 年來增加 3.4%；而 60 歲以上者比率，自 97 年 2.2% 逐年增加至 101 年為 4.0%，增加 1.8%，顯示監獄受刑人年齡結構呈現高齡化的趨勢；而進一步就各年齡層公共危險罪受刑人人數占全部罪名受刑人人數比率分析，5 年來均以 50 歲至 60 歲未滿者比率較其他三個年齡層為高，97 年為 23.8%，至 101 年上升為 28.4%，較 100 年的 22.5%，增加 5.9% 為最多。顯示我國社會高齡危險駕駛問題之隱憂。

再者，法務統計摘要分析（2015）¹⁷觀察近 4 年（99 年至 102 年 11 月）違背安全駕駛之新入監受刑人人數發現，自 99 年 4,897 人逐年上升至 101 年 5,860 人，增加 963 人或 19.7%，102 年 11 月 6,345 人，較上年同期增加 1,000 人或 18.7%；由占全體受刑人比率來看，自 99 年 13.2% 逐年提高至 102 年 11 月達 20.2%。另觀察在監長刑期受刑人¹⁸，由 98 年底 1 萬 9,034 人（占 34.5%）逐年增至 102 年底 2 萬 5,405 人（占 43.4%），人數及比率皆有逐年增加之趨勢，而此導致在監受刑人年齡亦隨之逐年增高。其次，有關非本國籍受刑人之分析（法務統計摘要分析，2015）¹⁹則發現，近 5 年（98

¹⁴ 洪水林（2014）老年受刑人分析，法務統計專題分析，法務部。請見

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1313。

¹⁵ 該研究依聯合國世界衛生組織規定，指年齡在 65 歲以上者稱為老人。

¹⁶ 法務統計摘要分析（2013）新入監受刑人年齡結構及主要罪名，法務部。請見

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=901。

¹⁷ 法務統計摘要分析（2014）違背安全駕駛新入監受刑人統計分析，法務部。請見

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=906。

¹⁸ 指無期徒刑及有期徒刑 7 年以上者。

¹⁹ 法務統計摘要分析（2014）新入監非本國籍受刑人統計分析，法務部。請見

http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1238。

年至 102 年）非本國籍人士犯罪之人數呈成長趨勢，新入監受刑人國籍亦有明顯變動之情形，並以越南 479 人（占 32.0%）最多，其次為大陸地區 275 人（占 18.4%）。

此外，涂艷燕（2014）²⁰分析新入監妨害性自主罪受刑人特性發現，近 5 年（98 年至 102 年）妨害性自主罪新入監受刑人人數從 98 年之 849 人占新入監受刑人 2.0%，逐年增加至 102 年之 1,182 人占 3.5%，在人數上，5 年來成長 39.2%，在比率上增加 1.5 個百分點，人數及比率均逐年上升。依罪名分析，近 5 年妨害性自主罪中以強制性交罪 2,687 人占 53.5% 最多，且人數上呈逐年增加趨勢。

如前所述，我國監獄收容之對象，近年來在結構上已經產生變化，隨著我國經濟及社會多元化發展、政府開放引進外籍勞工來紓解基層勞動力短缺政策、兩岸交流日趨頻繁以及性別平等之提昇，相較於全般犯罪類型，女性受刑人、老年受刑人、長刑期受刑人、非本國籍受刑人、違背安全駕駛罪受刑人及妨害性自主罪受刑人多年來呈現成長之趨勢，而毒品收容人更是長年維持在佔全國收容人數 4 成以上之高比率。我國此「特殊需求受刑人增加」之情形，與聯合國毒品和犯罪問題辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC）²¹所觀察到世界各國之現象呈一致性，亦即隨著監獄收容人數之成長，世界各地之監獄有特殊需求之受刑人也隨之增加；此類受刑人包括女性受刑人、藥癮成癮者、需心理治療者、外國籍受刑人、老年及身障受刑人、少數族裔受刑人等，然而這些特殊需求對於缺乏資源或設備的國家而言通常難以被滿足，導致監獄超額收容問題雪上加霜。

貳、監獄超額收容之影響

監獄嚴重超額收容，其影響層面是廣泛的。監獄超額收容不僅在硬體方面會出現舍房或床位缺乏之狀況，在工作人員及設備上亦會出現數量不足之情形。而監所人員在工作無法負荷之情況下，僅能著重在執行戒護、囚情安定、房舍維護、作業符合標準等管理事項，無法顧及受刑人需求及教化之問

²⁰ 涂艷燕（2014）新入監妨害性自主罪受刑人特性分析，法務統計專題分析，法務部。請見 http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1254。

²¹ UNODC（2013）Handbook on Strategies to Reduce Overcrowding in Prisons. United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, p11.

題。此外，超額收容亦會衍生如監所衛生條件、健康服務品質降低、增加傳染性疾病的風險，同時空間擁擠也會影響受刑人的身體及心理健康，導致受刑人間的緊張和暴力衝突，造成管理的困難與工作壓力之增加。UNODC (2013)²²的研究發現，監獄超額收容會造成下列各方面之困難與挑戰：

一、監獄管理人力不足

監獄管理人員增額的速度，趕不上收容人增加的速度，導致每位管理人員要管理的受刑人數量將相當多。而為了因應超額收容問題而儘快增加人力，將導致這些新進人員缺乏足夠的經驗與教育訓練。此外，超額收容亦會對管理人員的專業表現和個人態度造成負面影響，在人員不足的情況下，管理人員為便於管理，在許多地方將變得更具權宜性或專斷獨裁，並更少發揮正面積極關懷的角色。

二、難以隔離監禁與分級分類處遇

超額收容的結果，監獄將難以就年齡、性別及危險程度的不同而對受刑人進行隔離監禁與分級分類處遇，而此可能違反了聯合國在監受刑人處遇最低標準規則 (SMR) 的基本要求 (亦即將男女隔離、成年人與未成年人隔離、判決未確定被告和判決確定受刑人隔離)，並衍生其他進一步可能之違規情形。此外，輕罪受刑人和重罪受刑人共同生活與接觸的結果，亦可能造成其日後出現更嚴重之罪行或暴力行為。

三、戒護與人身安全增加風險

超額收容對於監獄員工和受刑人雙方之人身安全皆會產生影響，創造了一個危險的環境，受刑人對於過度擁擠的環境容易感到高度緊張和憤怒挫折，許多國家的經驗表明，受刑人抗議、情緒不穩定和暴力程度將急遽升高，有些國家則是受刑人自殺事件增加。此外，基於管理人員不足，部分國家會利用少數受刑人來管理其他受刑人，給與協助擔任紀律管理與秩序維護的角色，惟此作法已經違反 SMR 規則，導致較弱勢族群如女性、老年人、少年、身心障礙等受刑人容易遭受霸凌，並出現監獄人員貪汙案件。

²² 如前揭文。

四、難以建構正向環境與教化復歸措施

教育、工作、處遇計畫及其他正向活動，皆有助於建構正向的矯正環境，導引受刑人的精力至建設性的目標與就業能力培育，協助受刑人日後能更容易復歸社會，而受刑人從事具有意義的活動時，亦能降低情緒之不穩定、無聊及躁動，有助於戒護安全。但監禁人數增加時，將造成許多資源不足，難以兼顧個別需求；再者，數量龐大的受刑人數目亦將造成在活動時之監管困難，因而監獄將減少受刑人離開舍房的時間，對於受刑人的教化復歸造成影響。

五、減少受刑人與外界之聯繫

受刑人與外界（尤其家庭）之聯繫已被證實是受刑人能成功矯治的關鍵因素。然而一旦監禁人數增加，監獄的相關硬體設施如會客空間、會客時間、電話數量等勢必得增加，但受限於經費，這些設施或規劃不一定可以落實。

六、受刑人健康與營養不良

經費增加的速度，不一定趕得上收容人增加的速度。在有些資源不足的國家，基於有限的經費，在超額收容下，導致食物的分配困難，部分受刑人需仰賴家人提供食物，或接受監獄所提供之劣質食物勉強生存，導致受刑人營養不足，嚴重危害健康，部分個案甚至因此而死於獄中。

七、基本生活條件惡化

超額收容時，監獄中有關水質、公共衛生、廢棄物處理、通風程度及加熱系統等承載人數將超越其原始設計，這些系統將只能勉強維持受刑人之基本需求。當舍房內人數眾多，空氣悶不透風，離開舍房時間又減少時，將嚴重影響受刑人之健康。

八、衛生醫療不佳

受刑人多半來自社經地位不佳、教育不足的家庭，沒有足夠的健康管理，常在入監時本身就帶有疾病。此後又因獄中供給營養不足、衛生條件不佳、缺乏新鮮空氣及運動等，導致健康情形惡化。超額收容將成為各式傳染病的溫床，如肺結核、肺炎、愛滋病、性病、心血管疾病及心理疾病在世界

各監獄擴散。在有些國家，監獄內肺結核的傳染速度是監獄外的 100 倍。在部分地區，因為超額收容，出現藥物濫用的受刑人再犯及共用針頭之情形，而在監獄內感染愛滋病的速度更是明顯高於監獄外。對於部分易受霸凌、虐待或原本及具有身心疾病之族群，超額收容更導致其心理健康受到嚴重影響。

九、社會成本的增加

監獄超額收容不只影響監獄內部，對外在經濟、公共衛生、健康服務、社會凝聚甚至國家形象皆有不利益之影響。監禁成本的增加，對於政府財政出而言將導致可供其他領域的資金減少，社會上某些族群的人更加貧困且被邊緣化。而超額收容所衍生之高死亡率、暴動或健康等問題，亦會導致公眾評論與媒體之報導，影響到國家之形象，或是招致來自國際機構的批評壓力，甚至違反了兩公約有關人權保障之規定，間接影響到政府加入特定國際組織之期待。

參、監獄超額收容之原因

監獄超額收容之現象，並非由單一因素所導致，從巨觀層次來看，其原因更與一個國家在社會、政治、經濟、教育或健康等各方面之整體表現有所關連。 Albrecht (2012)²³就世界監獄調查 (World Prison Survey) 所蒐集全球 222 個國家之監獄收容率 (Occupancy rate)，與多項國家能力表現指標進行對照，分析審前羈押率 (Pretrial Detention)、國內生產毛額人均產值 (GDP)²⁴、基尼指數 (GI)²⁵、清廉印象指數 (CPI)²⁶、暴力死亡率

²³ Albrecht, H.J (2012) 如前揭文。

²⁴ 國內生產毛額人均產值 (Gross Domestic Product; GDP Capita)，指一定時期內 (一季或一年)，一個區域內的經濟活動中所生產出之全部最終成果 (產品和勞務) 的市場價值。GDP 是國民經濟核算的核心指標，在衡量一個國家或地區經濟狀況和發展水準亦有相當重要性。

²⁵ 基尼指數 (Gini Index; GI)，被用來做為判斷收入分配公平程度之指標，數值介於 0 和 1 之間，基尼指數越小表示當地居民之家庭收入分配越平均，係數越大表示收入分配越不平均、經濟能力越不平等。貧富兩極的分化被認為容易引起社會階層的對立從而導致社會動盪。

²⁶ 清廉印象指數 (Corruption Perceptions Index; CPI)，是國際透明組織每年就世界各國民眾對於當地腐敗狀況的主觀感知程度予以評估及排名。清廉印象指數評分越高，意味著

(Violent Death)²⁷、人類發展指數 (HDI)²⁸及失敗國家指數 (FSI)²⁹等不同國家能力指標與監獄收容率之關聯性。結果發現，監獄收容率與審前羈押率、反映經濟不平等程度的基尼指數、暴力死亡率及反映社會不穩定性的失敗國家指數呈現顯著之正相關；另一方面，監獄收容率則與國內生產毛額人均產值、反映民眾主觀感知腐敗程度的清廉印象指數、反映社會發展程度及民眾生活水平的人類發展指數呈現顯著之負相關。也就是說，監獄超額收容現象與一個國家之治理問題、疲弱不振的經濟表現及刑事司法系統之操作不良（如過長之審前羈押期間）等因素有關，如表 3 及圖 1 所示。

表 3 監獄收容率與不同國家能力表現指標之相關性

變項	皮爾森相關係數 R	顯著性考驗 Sig
審前羈押率 (Pretrial Detention; %)	.451	.000
國內生產毛額人均產值 (GDP Capita; US \$)	-.313	.000
基尼指數 (GI)	.226	.010
清廉印象指數 (CPI)	-.318	.000
暴力死亡率 (Violent Death; 每十萬人)	.355	.000
人類發展指數 (HDI)	-.450	.000
失敗國家指數 (FSI)	.378	.000

感知的腐敗程度越低。

²⁷ 指聯合國毒品和犯罪問題辦公室 (UNODC) 謀殺案件統計 (Homicide Statistics) 資料。

²⁸ 人類發展指數 (Human Development Index; HDI)，是國際上衡量國家或地區社會發展程度、民眾生活水平的主要指標，由健康長壽 (出生時預期壽命)、教育獲得 (平均受教育年限和預期受教育年限) 及經濟生活水平 (人均 GNI 購買力平價美元) 三個方面的表現綜合計算而來。

²⁹ 失敗國家指數 (Fragile States Index; FSI)，係每年根據各種社會、經濟、政治、和軍事指標就各國總體的社會穩定性進行排名。排在前 60 名的國家被稱為「脆弱國家」 (vulnerable/fragile states)，意指這些國家內部秩序混亂，對自然災害、戰爭和經濟衰退等打擊的抵抗性較弱，社會穩定容易受到影響。

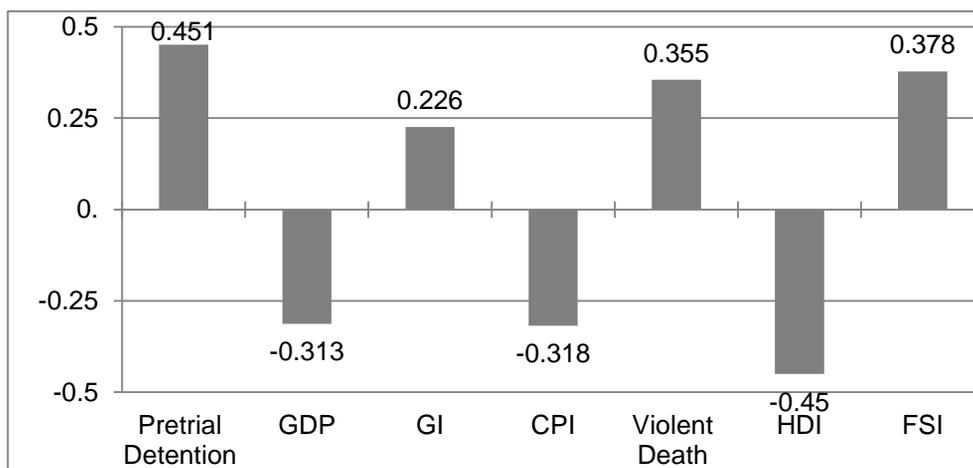


圖 1 監獄收容率與不同國家能力指標之相關性

此外，UNODC (2013)³⁰分析各國監獄超額收容的問題，提出 12 項可能原因，包括：

一、犯罪趨勢和監禁率

許多研究結果表明犯罪趨勢和監禁率之間存有邊際效應 (marginal impact)，犯罪數量的增加會對監禁率的上升造成影響，但並非主要因素。在許多國家，政府對於犯罪事件所採取的反應態度往往在監禁率上扮演關鍵角色。

二、社會、經濟及政治因素

不少犯罪是導因於經濟和社會條件之不平等，以及犯罪人本身在社經結構上的邊緣化。研究結果發現，在那些具有較高度社會安全及社會正義凝聚力的國家，往往較少使用監禁刑。

三、刑事司法過程的延遲和阻礙

在許多國家，有不少人民在訴訟上並未享有應有的法律權利，他們可能遭受任意逮捕、審前羈押時間被不當延長及遭受不公平之審判等，有些人則

³⁰ 如前揭文，p19-37.

是因為貧窮、無資力或弱勢地位而獲監禁刑處分，而此皆造成監獄人口數量上升。

四、審前羈押的過度使用

儘管國際法限制了審前羈押的要件，但仍有許多國家將之予以濫用且執行了長時間的羈押。在這些國家，判決未確定被告的拘留在其監獄人口的數量及組成上占了相當大之比例。

五、懲罰性的刑事司法政策

在許多監獄超額收容的國家，可以發現到其刑事司法政策多偏重於懲罰性。法院傾向做出監禁刑判決且刑期較長，即使是觸犯輕罪的非暴力犯，也可能被判監禁，而非被處以告誡、罰金、緩刑、調解或修復式司法等處置；這些國家普遍喜愛以剝奪人身自由的方式來處理犯罪，依賴監禁解決問題，非監禁之社區矯治替代刑罰則往往受到忽視。

六、監禁導向的毒品管制政策

對於僅具輕度惡質性或無被害犯行者，毒品相關法律及執法政策仍將監禁列為重點，此將對於監獄人口數量的暴增產生重大影響。在許多國家，即使監獄中已收容了相當大比例的藥物濫用者，其對這些收容人仍缺乏合宜的治療及社會復歸方案。

七、監禁的濫用

在有些國家，因為缺乏適當的社區照護機構，心理疾病患者被收容在監獄裡；在有些國家，則偏好將因心理疾病而犯罪之人一律關進監獄，而這些人可能實際上比較需要心理健康醫療；在有些國家，對於無力繳納罰金或債務之人則自動轉為監禁刑處理，此同樣造成監獄超額收容之狀況。

八、未善用替代監禁措施

許多國家的法律規定僅提供了相當有限的替代監禁措施，此導致法院在處置上只能就有限的選項做出選擇，無法針對犯行的嚴重性及本質來選擇適當的對應方式。另一個狀況是，問題不在法律規定，而是法律已有這些選項內容但司法人員卻不去採用。替代監禁措施未能加以善用，通常原因在於：（一）對於執行成效缺乏信心；（二）缺乏夥伴機構間的合作平台及必要之

軟硬體設備；（三）社區矯治執行單位缺乏人力、物力及教育訓練；及（四）缺乏社會大眾的支持。

九、協助復歸社會措施未能發揮效果

犯罪矯正的政府預算，通常花了過多比例在戒護與安全維護上面，投注在協助受刑人復歸社會之經費相對上則少了許多，而當監獄超額收容時，這種經費分配比例失衡的狀況更加明顯。許多國家出獄受刑人的再犯率屢創新高，其原因與監獄超額收容及高監禁率有明顯關連。

十、假釋及緩刑的撤銷

在有些國家，假釋及緩刑的撤銷是導致監獄超額收容的重要原因，而究其撤銷原因發現，多數經撤銷者係因違反形式規定或技術性違規，而非實質再犯罪。

十一、緊急性的立法及執法

有時候，社會上若發生矚目案件、突發重大事件或一連串的類似犯罪，會導致執法者迫於民意或輿論壓力，進行緊急性的立法及執法，賦予警察或行政單位更多之權力和更大之裁量空間、降低逮捕和羈押標準、延長司法拘留時間或授權行政單位逕行羈押等，以維護治安；某些行為甚至入罪化或遭判處較平常更長之刑期，而此狀況將進一步為監獄超額收容帶來壓力。

十二、監獄設施與使用空間規劃不良

興建新的監獄或許短時間內可擴大收容空間並提昇受刑人基本生活條件，但長期來看並非良好解決方案，在超額收容問題上治標不治本。

如前所述，監獄超額收容之現象，並非由單一因素所導致，其原因更與一個國家之治理問題、疲弱不振的經濟表現及刑事司法系統之操作不良有所關連。因此，若欲對監獄超額收容問題提出有效策略與解決方案，即必須對問題之成因進行改善，對症下藥。

肆、國際上減少監獄超額收容之有效策略

UNODC（2013）³¹就各國監獄超額收容的原因，提出八大類減少監獄超額收容之有效策略，包括：（一）制定全面性、具實證基礎的策略，並獲得社會大眾之支持；（二）縮減監禁刑的範圍，發展合宜的量刑政策；（三）促進刑事司法系統的效能；（四）提昇法律協助和法律扶助措施；（五）減少審前羈押；（六）善用替代監禁措施；（七）強化社會復歸措施及降低再犯；及（八）有效管理監獄容額；分述如下：

一、制定全面性、具實證基礎的策略，並獲得社會大眾之支持

1. 合宜的社會政策與犯罪預防

良好策略的特色通常包括具實證研究基礎、反映當地民情及需求、對於犯罪的處置備有替代性方案、將監禁視為最後手段、與國際標準接軌等，並融合教育、公平及支持性社會政策、促進就業、犯罪預防方案及對社區弱勢族群提供扶助。在這些政策的制訂過程，相關政府部會、主責機構及公民團體必須協力合作，且各有其角色與分工。

2. 全面性的刑事司法改革策略與試辦方案

採用全面性之刑事司法改革政策及方案，並基於連貫和整體性的原則來進行需求考量，同時在某些試點進行小規模試辦方案，藉由小型的具創意性的計畫來推動政策發展。

3. 基於社會的需求發展具實證基礎的政策

強化研究與政策資料蒐集，確保政策的擬訂是奠基於對於特定地區，其監獄超額收容問題背後的真正原因進行準確判斷。

4. 獲得社會大眾之支持

採用具體到位的措施，確保社會大眾獲知足夠的有關資訊，包括監禁的對象、監禁的後果、花費成本及其他替代監禁選項；同時提供相關統計數據及研究結果，說明對犯罪採用替代監禁作法通常最有利於受刑人復歸社會並

³¹ 如前揭文，p19-173.

兼具維護社會治安效果。此外，研擬與傳播媒體的合作策略，藉以讓社會大眾得以瞭解有關刑事司法議題的真正內涵。

二、縮減監禁刑的範圍，發展合宜的量刑政策

1. 除罪化和除刑化

重新檢視目前已有的犯罪類型，考量其嚴重性與惡質性，評估是否將某些行為改列為行政處罰，同時思考的角度除了刑法，更應從社會政策及健康照護的觀點進行考量；此外，對於無力繳納罰金或債務之人，與其自動轉為監禁刑，不如考慮採用非監禁刑罰選項，亦有助於緩解監獄超額收容問題。

2. 將未成年人的監禁列為最後手段

有些國家對於刑事責任年齡的規定較低，可考慮是否將之調高為至少 12 歲，同時為確保有效的措施落實到位，應透過獨立且合格之機構進行未成年人責任能力的鑑定，避免對於未成年人濫刑追訴；此外，應健全少年司法及少年量刑原則，目標在減少將未成年人進行監禁，對於少年犯行之處理採取更具建設性之方式，並基於保護少年最佳利益的原則，考量少年的犯罪原因及更生復歸需求。

3. 刪除強制性最低量刑規定

量刑應個別化量身訂做，考量犯罪人本身因素及行為之環境背景，並衡平處罰犯罪人及保證公眾安全二者之需求，以促進更生復歸及預防再犯。此外，在立法上應提供具選擇性及裁量性的判決選項，以讓法院做出彈性合宜之處置。

4. 限制無期徒刑的使用

確保無期徒刑的使用，是基於犯罪人惡性極為重大，且是保障社會安全之絕對必要處置；且對於未滿 18 歲之人，避免判處無期徒刑；再者，對於無期徒刑之受刑人，在服完特定刑期門檻後，應保有釋放出監之可能性，並透過合格之機構（如假釋委員會）進行客觀之風險評估；此外，對於已廢除死刑的國家，應落實必要性之法律規定，讓法院得以檢視個案判決，審查其公正性及程序合法性，得以裁量適當之刑期。

5. 合理使用其他量刑種類

在刑事政策上，追求當惟有以保障社會安全為惟一必要理由的情況下，方得為長刑期的判決；避免主動將過去的犯罪紀錄做為此次判決的加重因素。

6.採用替代監禁措施

檢視法律規定，確保存有足夠種類及數量的替代監禁措施，使法院得以有足夠的選項可以處置不同個案的特殊情形及需求，藉以減少審前羈押及監禁刑的使用。

7.執行審前羈押或徒刑時將監獄容額列入考量

當監獄超額收容狀況持續惡化，導致居住環境及照顧服務等基本條件無法達到國內或國際間的最低標準時，可考慮是否停止監禁刑；並評估以替代監禁措施來取代審前羈押或監禁刑，直到監獄釋出收容空間或床位才恢復監禁刑之使用。再者，考慮是否對法院課以責任，以確保受刑人在基本生活方面的憲法權利，在審判的各個階段皆能符合人性尊嚴的要求。

8.改革毒品犯罪有關政策及立法

對於毒品相關犯罪，提供符合人道及公平的法律架構，研擬改革策略，擴充有關預防、減害、治療及社會功能重整之資源；對於部分僅具輕微惡質性、基於個人使用或持有毒品之個案，可評估是否降低刑度或除罪化；同時，在法制面及執行面建立轉向處遇制度，透過具建設性之替代監禁措施，如職業訓練或教育課程等，使其回歸社區接受治療或其他功能重整措施，減少監禁之使用。再者，在社區中建置充足且具可近性之戒癮或治療措施，結合心理衛生及健康照護服務，確保經轉向之毒品犯罪人皆有受到協助。

9.對於有心理健康照護需求之個案盡量減少監禁

強化對社區中窮人、無家可歸者、失業者和精神疾病者之健康照護服務，將是減少監禁此類犯罪人之第一步，避免以社區缺乏心理衛生機構，做為監禁此類犯罪人之藉口，應透過法律規定，禁止此類不當監禁；此外，重新評估量刑政策，思考因心理疾病觸犯非暴力犯罪而遭監禁之個案，其社會復歸之需求如何被滿足。

10.檢討保外就醫及赦免機制

對於年紀老邁、健康狀況不佳、殘疾、難治或不治疾病者，評估增加其保外就醫於監外執行之可行性，必要時可簡化其申請程序；此外，檢視相關

特殊赦免機制，確保其規定具可行性，並在具公正性及一致性之原則下實施。

11.大赦與全面減刑

大赦（amnesty）或全面減刑在短期內可降低監獄超額收容問題，但要確保對象之篩選是審慎進行的，通常需透過適當、合格的組織，並考量每位個案的風險評估結果而決定；此外，對於此類個案，必須落實追蹤及輔導機制，掌握其在社區中持續接受治療的情形。

三、促進刑事司法系統的效能

1.建立刑事司法從業人員的能力

培養刑事司法從業人員應具備之能力，包括對遭拘留者及受刑人之人權觀念、逮捕及起訴進行決策判斷之標準、轉向處遇之準則、符合國際標準的偵查技巧、公平審判及量刑、受刑人社會功能重整、更生復歸及假釋審核等；再者，檢視刑事司法從業人員的表現，是否基於刑事司法效能評估的規定，以及是否符合國際人權標準之規範；此外，在政府預算編列上，刑事司法體系應要有足夠之行政經費。

2.促進刑事司法機構間之合作機制

警察機關、檢察署、法院及監獄必須建立合作機制，找出程序延宕之原因，使得積壓案件得以透過系統化的檢視及機構間的協調，紓緩監獄超額收容的壓力。

3.簡化並加速刑事司法流程之進行

檢視刑事司法流程之運作，如法院之行政程序等，找出簡化方法，以加速刑事司法流程之進行。

4.提昇受刑人資料管理系統

監獄應發展受刑人資料管理系統，保持即時更新資料，並與法院建置資訊交換平台，特別是審前羈押案件，監獄應定期檢視受刑人資料檔案，確保羈押收容人能夠依命令準時借提及還押，並對於羈押過久或逾期者予以通知法院。

5.提昇透明度和責任制

對於超額收容的監獄進行內部檢查，以發現造成過度擁擠的原因，並採取適當措施以對症下藥；或是建立監督機制（如調查法官制度）來檢視受刑人收容的適法性，亦可結合國際或本土之監督機構，對監獄進行聯合監督；再者，對於刑事司法從業人員的篩選，應考量其個人條件、資格與廉潔性，並提高遴聘過程之透明度及客觀性；在對於司法從業人員的教育方面，應強化其法治觀念及人權保障之精神，以及符合相關倫理規範，同時並提供足夠豐厚之薪資報酬，禁止刑事司法人員接受任何形式之貪汙；此外，對於所有負責逮捕及羈押的執法人員，應落實層級監督機制，並確保遵守聯合國反貪汙公約之規範。

四、提昇法律協助和法律扶助措施

1. 審前羈押期間獲得法律諮詢

刑事司法從業人員的訓練課程中，必須包含對於犯罪嫌疑人或受羈押人的法律諮詢及法律扶助之瞭解，並在業務執行過程中有進行告知義務，刑事司法從業人員應備有法律扶助單位之聯繫方式，確保收容人可與律師及司法扶助機構取得聯繫；此外，可在警局、拘留所或法院提供第一步之法律諮詢及扶助服務。

2. 審判期間獲得法律諮詢

對於每位可能受到徒刑宣告或死刑判決之被告，在審判及上訴期間應可獲得充分之法律扶助，並確保所委任律師或法律諮詢單位得有足夠之辯護準備時間及檢閱相關證據之機會。

3. 量刑後獲得法律諮詢

對於新收入監的每位受刑人，同時進行口頭及書面告知有監禁期間的保密法律扶助權利，並對於不識字者、少數民族、身心障礙者和少年，以他們所理解的語言方式告知此類訊息；再者，對於無委任律師者，應提供有關律師及法律扶助機構之訊息；此外，對於法律諮詢及法律扶助之進行，監獄應提供具隱私性之環境並確保諮詢過程不會遭受阻礙或延誤。

4. 強化法律扶助機制

法律諮詢及扶助服務應一視同仁，不分階級、種族及地域等，必要時可立法加以規定，並設置法律扶助專責組織或官方機構，負責有關法律扶助之提供、管理、協調與監督之相關事務；再者，對於律師及法律扶助人員之資

格及教育訓練應加以認證，以提供符合個案需求之服務；此外，法律扶助應增加外展服務，深入社區，並對於社經地位不佳之弱勢族群提供協助。

5. 提高法律意識及法律賦權

透過學校法治教育及媒體宣導，瞭解刑事司法體系中有關犯罪嫌疑人、羈押、被害人、受刑人及家屬等應具備之法律權利，同時讓受刑人得以和法律扶助單位共同討論有關任何法律行動之可能後果，包括參與監獄訴訟。

五、減少審前羈押

1. 禁止任意逮捕及減少審前羈押

關於逮捕及羈押的法律規定，應符合相關國際標準及當地的法律規定，對於逮捕及拘留的時間、理由及相關細節，應加以登記，同時對於拘留或羈押的期間限制，應依法確實執行；再者，刑事司法機構不應將逮捕數量列為績效評估的指標，亦不應對任何特定犯罪類型設有逮捕之配額制度；此外，應設有獨立監督機制，審核逮捕之適法性、拘留或羈押期間是否符合規定及提出執行建議。在減少審前羈押上，可禁止對於特定犯罪類型使用審前羈押，並考量被告的財力狀況及公平性等，增加交保的可能性，或藉由其他替代監禁措施，如交由特定人士進行擔保、監督或其他特殊限制命令來減少監獄超額收容問題。

2. 善用刑事司法系統轉向機制

評估增加警察及檢察官之職權裁量空間，並使其具備足夠之知識及訓練，基於一致性及公平性之原則下，將適當之案件自刑事司法系統進行轉向；此外，應提供警察及檢察官有關社區中之處遇方案種類，並建置刑事司法機構與社區處遇服務之合作平台。

3. 縮短審前羈押的期間

審前羈押的期間，應透過法律加以規定，並有司法調查機關監督機制，若無相關立法則應透過獨立司法機關定期檢視受羈押人的羈押原因是否已消滅；此外，評估是否對於過於頻繁或不合理的法院休庭，以及經常在聽證會缺席的律師，課以收費命令，避免訴訟程序之延宕。

六、善用替代監禁措施

1. 目標

擬訂合宜政策，檢視替代監禁措施之內容是否有其效用，避免過多不必要或不適當之附條件情形，以確保符合公平正義之精神並達到降低監獄超額收容之效果。

2. 鼓勵法院善用替代監禁措施

制訂獎勵辦法，鼓勵法院對於特定犯罪類型或短期自由刑多採用替代監禁措施，並考慮是否對弱勢族群及犯罪人特殊情狀加以適用。此外，檢視法院判決刑期長度，減少短期刑的使用。

3. 替代監禁措施的選擇

在立法上，設計多元性的替代監禁措施選項，讓刑事司法處置可以針對犯罪人不同犯罪類型及個人特殊情狀進行量身訂做。

4. 判決後之處置

檢視判決程序及決策架構，確保法院具備獨立自主性，且處置係基於可信之犯行及犯罪人相關資訊，並輔以具效能之風險評估工具，以做出公平、一致及合宜之判斷。其次，落實社會支持網絡和社區追蹤輔導系統，延續監獄中未完成之治療，強化監獄和社區處遇服務組織之協調，將有助於個案之社會重整與復歸。再者，檢視假釋應遵守事項是否合理，避免過於複雜，並考量個案個別狀況；此外，對於撤銷假釋的結果，避免以入監為惟一結果，應授權執行者或機關有更多之裁量空間，就個案狀況進行不同處置。

5. 特殊類型犯罪人之處理

(1) 毒品犯罪人

嚴格的毒品管制政策將導致毒品犯罪受刑人的數量激增。盡量以醫療觀點來面對施用毒品者，與其將之安排進入刑事司法體系，不如將之置於健康照護機構中進行專業治療。其次，將不同治療方案或處遇計畫，發展成替代監禁措施，並對於尚未達藥物依賴程度之毒品輕罪犯，盡量採用替代監禁措施。再者，在刑事司法機構和醫療衛生機構之間，建立有效的轉介機制及協調平台，必要時可以特別立法或制訂相關準則規定。

(2) 具心理健康照護需求犯罪人

執法人員應在第一時間將具心理疾患之個案進行轉向處遇。此外，對於警察、檢察及法院人員進行教育訓練，建立轉向處遇觀念，在刑事司法流程的各階段皆可以進行轉介，並在政策中加以落實。

(3) 女性犯罪人

在審前或量刑階段，對於女性犯罪人盡量採用替代監禁措施。其次，賦予法院更多之裁量權，對於女性之家庭照顧責任或其他有利因素多加考量，如無犯罪前科、較不具嚴重性或犯罪惡質性不高等情形來進行量刑。再者，針對女性犯罪行為之常見可能原因，研擬合適之替代措施或處遇方案。對於非本國籍之女性被害人，如人口販運、移民或工作者，應儘可能加以保護，以避免進一步受害。

(4) 少年犯罪人

藉由立法及執法者裁量權之運用，在刑事司法流程的各階段，對少年進行轉向處遇，儘可能不要監禁少年犯罪人。其次，針對觸法少年之特性，發展合宜的替代監禁措施，並強化刑事司法執法者和社區處遇服務組織之協調機制，確保轉向處遇的成效。再者，在判決前，確保相關單位能提供法院有關少年的社會調查報告，並藉由立法及機制的落實，提供相關單位必要之經費及教育訓練。

6. 機構及基礎設施

政府必須確保對於負責執行替代監禁措施之機構，給予足夠之經費、人力、教育訓練及相關資源投入；此外，對於所有監禁替代措施之相關機構，應建置交流合作平台，以讓非監禁之社區監督機制能順利實施。

7. 建立實施替代監禁之共識

為了增強法院對替代監禁措施之信心，減少監禁刑之使用，在研擬相關處遇策略或轉向方案時應將審檢司法人員納入。其次，在協商過程中，應納入公民團體代表，以提高社會大眾對於替代監禁措施之接受度、瞭解與參與。再者，採取具體措施，讓社會大眾瞭解監禁之不良後果及短期自由刑之弊害，以及採取替代監禁措施之合理性；為落實此目標，應廣泛援引實證研究數據，並與傳播媒體相互合作。

七、強化社會復歸措施及降低再犯

1. 超額收容狀況之監獄管理

監獄應注意醫療與衛生問題；增加舍房外活動時間、紓緩舍房空間不足的壓力；強化家庭連結與支持功能；增加職訓、教育及從事生產等相關活動；將現有資源做最大化利用；增加人力及訓練；暢通監獄管理人員與受刑

人之溝通管道、緩解雙方因收容壓力所導致之情緒緊張與憤怒；預防貪汙事件發生。

2. 強化社會復歸，做為降低超額收容的長期策略

發展整體性的監獄管理策略、營造正面性的環境；落實與教育、職業訓練、就業、健康照護、社會福利及社區處遇等單位之跨部門合作，並強化出獄後之追蹤輔導支持系統；鼓勵公民團體與社區民眾之參與，協助犯罪人復歸社會；強化風險評估、量刑決策與漸進式處遇計畫；基於個別評估增加家庭面會機會；與地方社福、教育、衛生單位、NGO 組織及國際矯正機構等建立夥伴關係；基於受刑人之個別特性、興趣及需求，安排特定之處遇及社會復歸計畫。

3. 假釋的支持系統及社區的角色

基於風險評估及個案需求，落實受刑人釋放前準備及社區處遇計畫；結合社會、心理、健康照護及其他支持扶助組織，協助出獄受刑人生命重建；評估是否將夥伴合作模式與分工事項正式納入政策並編列預算；舉行正面宣傳活動，致力於提昇社區民眾對於出獄受刑人之接受度。

八、有效管理監獄容額

1. 評估與規劃

對於國家的刑事司法政策及發展實施評估，使決策者瞭解監獄是否確實需要擴建，以及擴建所需要的監獄類型和其容量，評估的內容除了監獄的機構監禁系統，必須包含替代監禁刑罰的社區處遇系統。此外，評估的項目應包括趨勢預測，敘明過去的狀況及未來可能發展的情形，如特定政策對於受刑人數量的衝擊影響、不同類型受刑人的消長變化、及根據個案需求使用替代監禁措施的可行性等。

2. 制訂策略

制訂策略的過程必須經過廣泛協商，納入刑事司法體系各階段之主要成員，以確保決策可反映出現實狀況、瞭解所需資源並建立可信賴度；對於監禁刑及替代監禁刑之使用情形及比例，可在此協商過程中進行討論並建立共識。此外，在考慮增建新監獄之前，必須瞭解對於解決超額收容問題而言，增/擴建監獄並非永續經營之解決辦法，治標不治本，且會很快再度遇到超

額收容之同樣問題，策略之制訂應解決根本性問題，具備更長期之眼光與視野。

3. 監獄現有容額的最大使用

篩選部份受刑人並移至低度戒護安全或開放性之監獄，將有助於紓緩高度戒護安全監獄之超額收容問題；此外，對個別監獄而言，可檢視現有堪用房舍建築，予以整修至可居住之狀況，並將受刑人進行合理之分配，同時對於舍房內儲物櫃及雙層床鋪等進行空間設計，亦可增加收容空間。

4. 整體規劃原則

在進行規劃之前，必須先掌握監獄在刑事司法體系中之定位、目標及其核心價值，並以國際所制訂之標準及規範為依歸，並瞭解每座監獄之不同功能及特色。其次，整體規劃內容必須包含全面性之指導方針、政策方向、策略重點、地區實施準則及預算執行目標，以協助接續之監獄建築物設計與設備翻新，同時必須納入執行替代監禁措施所必須之設備與服務項目，同時落實機構矯正與社區處遇。再者，在將受刑人移往低度戒護安全或開放性監獄之前，必須基於個別狀況進行風險評估，此外，可以的話，儘量選擇以較小型之監獄來營運，因為小型監獄已被研究證實具有更佳之管理便利性、促進更生復歸與社會重整、及對於監獄員工和受刑人雙方可有較佳心理健康等優點。

伍、國際上減少監獄超額收容之解決方案

減少監獄超額收容之解決方案有多種方式，一般常見之做法有三種，亦即擴大監獄的容量、有效管理監獄容額、以及減少犯人的數量等三方面著手。在擴大監獄的容量和有效管理監獄容額方面，包括可以推動矯正機關之擴建、新建、遷建及改建計畫、靈活運用閒置軍事營舍和外役監、以及機動移監均衡區域收容等手段；然而，過去的經驗表明，此二者長期而言並非治本之道；欲真正減少監獄超額收容問題，透過改變刑事訴訟程序、調整刑事政策和量刑規定，如善用緩起訴、附條件緩刑及易服社會勞動等轉向制度，提高假釋撤銷標準、研議是否修改相關法律、採取除刑不除罪、使觀察勒戒日數可折抵刑期等措施來減少犯人的數量等方式，是更加有效的機制。

UNODC（2013）³²整理了國際間有關減少監獄超額收容之做法，提出先期評估、短期、中期及長期行動方案，分述如下：

一、先期評估

在進行政策規劃前，各國須先對國內的刑事立法、司法體系的運作及面臨的挑戰、審前羈押方式、立法的履行、判刑的政策及趨勢、社區保護管束的實行、監獄超額收容狀況、擴建監獄的必要性等進行整體的評估。此評估需同時包含監禁與非監禁系統，並具有預測功能，對於犯罪人的類型及數量的變化情形，進行過去狀況與近期未來的趨勢預測，以及犯罪人特性分析，瞭解其復歸社會之不同需求，提供其未來使用某些特定替代監禁刑罰種類的可能性。評估對於中長期的刑事司法政策相當重要，並需要每隔一段時間就進行一次以瞭解執行進程及反應，藉以修正當前政策。

二、短期政策

1. 釋放受刑人

在超額收容狀況極高的國家，可能必須採取快速的手段以避免產生危機，可採行的方法包括：

- (1) 大赦或全面減刑。
- (2) 放寬保外就醫及其他特殊釋放機制。
- (3) 審視拘留合法性：檢討假釋出獄標準、檢視是否有被告羈押過久或超過法定期限等。

2. 減輕監獄超額收容的影響

(1) 獄政系統容量最大化

例如對受刑人進行篩選，部分個案可移監至低度管理監獄或外役監；實施提前釋放計畫及返家探視方案等。

(2) 個別監獄容量最大化

例如對監獄內可供受刑人居住之建物進行修繕管理；更合理的分配受刑人；個人儲物空間之改善；設置進雙層床鋪以增加舍房空間等。

(3) 維護受刑人身心健康

³² 如前揭文，p174-180.

例如增加受刑人離開舍房活動的時間，盡量讓受刑人可呼吸到流通之空氣；增加供水時間；通風設備更新；改善供餐及食物分配系統；與在地醫療相關人員及非政府組織合作、加強受刑人與家庭聯繫，不禁止家人攜帶食物予受刑人；提供可增加收入和自營食物的活動；設備重複使用；增加參與職訓及教育計畫受刑人數；增加受刑人監外作業時間等。

(4) 資源使用最大化以滿足基本需求

例如監獄管理者需瞭解對於受刑人而言最重要之服務項目及設備，並進行排序，妥善分配資源；設備及服務需定期檢查，以確保維持最大使用；加強與社區組織合作等。

(5) 強化員工職訓

例如重新組織管理人員與分工，將有助於有效使用人力；訓練員工對於受刑人間關係緊張之情況具備警覺性等。

(6) 加強溝通

例如暢通受刑人間的溝通管道，以舒緩緊張關係與憤怒情緒；對員工予以支持和鼓勵，以協助適應高壓之工作環境。

(7) 預防貪汙

例如預防監獄超額收容可能會衍生之貪汙問題。

三、短期至中期政策

1. 加強刑事司法機構間合作

加強機構間合作避免程序上的延遲。

2. 簡化並加速刑事司法流程

重新審視刑事司法體系，改造程序法，並減少官僚體制造成的拖延。

3. 改善法律扶助管道

與非官方組織如律師協會、民間組織等合作提供完善的法律扶助服務。

4. 減少審前羈押時間

設立司法查核系統，檢視羈押相關的立法與施行情形，包含法定羈押期限、引進流動法庭等。

5. 實行審前羈押或監禁時需考量監獄容量

確保監獄的容量與受刑人個人空間符合國際標準。

6. 增加監獄容量

在達成其他中短期方法後，考量評估結果並進行實務專家諮詢，可著手增加監獄容量計畫，採取興建新的監獄、委外辦理民營監獄、或在現有監獄中進行小幅調整以增加容量之作法。

四、中長期政策

1. 建構永續而有效率的法律扶助機制

設立法律扶助機構，立定多樣化的法律扶助條款。

2. 減少審前羈押

立法降低任意逮捕、禁止特定案件審前羈押，研議金錢交保之其他替代可能性。

3. 引進並改善替代監禁方案

- (1) 重新審視立法，是否針對不同犯罪型態有廣泛而多樣性之制裁手段。
- (2) 減少替代監禁措施不必要之附加條件，確保公平正義並以降低監獄收容量為目標。
- (3) 考量特定犯人的狀況與需求，針對特定犯罪以替代監禁措施取代短期監禁刑。
- (4) 重新檢視假釋流程，引進更佳的決策作法、提昇社區矯正人員的教育訓練，假釋與撤銷假釋之條件也應重新檢視。
- (5) 酒精或藥物成癮受刑人及需要心理衛生治療的受刑人應該給予特別關注，給予替代監禁方案如適當的社區治療等，以有效防止再犯。

4. 改善透明度及責任制

- (1) 對監獄內部進行檢查，有助於評估監獄超額收容的程度及瞭解超額收容的原因，並採取適當方法解決問題。
- (2) 透過與國際性、區域性及國內監督監獄的組織合作，可以有效打擊體制內部的貪污問題，增加獄政系統透明度。
- (3) 為確保替代監禁方案的實施獲得成效，需多投注資源在社區矯正行政組織及專業團體上，如心理衛生、藥物成癮治療的人員訓練、及受刑人教育、職業訓練等。
- (4) 建立監禁與非監禁（社區）矯正機構間的合作機制。

五、長期政策

1.立法框架的再審視與修改

刑事司法立法需經過再審視與修改，例如將特定罪刑除罪化、健全少年司法系統、降低刑期、檢討無期徒刑的犯罪類型、特定罪刑予以廢除最低刑期限制、發展替代監禁刑罰、給予法官針對毒品管制政策有更多裁量權以降低監禁率等。

2.提升刑事司法系統效率

例如增加刑事司法系統人員能力、重新審視招聘程序、評估員工表現的指標，並給予刑事司法系統足夠的預算等。

3.研究及數據管理作為政策依據

刑事司法系統在政策發展上應奠基於可信之實證研究數據，建立並改善受刑人數管理系統；相關領域如社會福利、教育及健康政策等數據也應加以蒐集分析，以發展全面的政策，降低導致社會排斥或再犯罪之危險因子。

4.利用公眾支持加強改革

在政策發展上，藉由提升特定議題之公眾意識，刺激更多的公共討論，例如監禁的可能後果；監禁對於個人、家庭、以至於社區的成本及影響；如何達成羈押與非羈押間的平衡；以及社區在降低監獄超額收容政策的角色定位等；同時建立與媒體合作的機制亦有助於提升公共意識。

陸、結論與建議

如前所述，在過去 15 年來，全球在監人口數之成長速度，大於總人口數之成長速度，而監禁率也呈現整體成長之狀況。如果監獄的監禁人口數量可以當作一個嚴刑峻罰刑事政策的指標，則全球在過去 15 年來，可說已經不約而同地進入了一個嚴刑峻罰的時代。臺灣在這波重刑化刑事司法浪潮下，與世界上多數國家有著類似的趨勢，展現出高監禁率與高收容率之特色，可說是刑事政策與執法單位實踐重刑化理念的結果，而在獄政改革上臺灣也和其他國家同樣面臨了監獄超額收容的困難與挑戰。再者，除了量的成長，我國監獄在收容人的質方面也出現了顯著的變化，呈現「特殊需求受刑人增加」之情形，此反映在女性受刑人、老年受刑人、長刑期受刑人、非本國籍受刑人、違背安全駕駛罪受刑人及妨害性自主罪受刑人多年來呈現成長

之趨勢，以及毒品收容人長年維持在占全國收容人數 4 成以上高比率之狀況，而此亦與聯合國毒品和犯罪問題辦公室 (UNODC) 所觀察到世界各國之現象呈現一致性。

觀諸世界各國就監獄超額收容問題之解決策略，可概以「前門轉向、後門廣開、結合民間力量」的方式來因應。前者「前門」策略如嚴格化審前羈押標準、調整或取消最低量刑規定、提昇法律扶助措施、利用緩刑或緩起訴制度、採行轉向制度、將微罪或低危險之酒藥癮濫用者、精神病犯或輕刑犯等轉向至其他機構進行處遇、考慮除罪化或轉為行政罰；其次「後門」策略則藉由假釋、縮短羈押及在監期間、或以各種社區司法監督做法來提早釋放受刑人並善用替代監禁措施，以紓解監獄之擁擠狀況；最後「結合民間力量」則透過公民團體與志工組織、委外興建民營監獄、尋求公眾支持、採行修復式司法及調解方案、強化社區復歸與家庭支持力量等，均為減輕政府與矯正機關之經費負擔與管理的有效策略。

對於政府部門來說，應制定更具全面性之刑事司法策略，增加投資於教育、健康與社會保障方案，才能從根本來減少犯罪危險因子；並透過前門轉向策略，考量刑事司法系統的整體目標，避免任何會讓人民直接進入刑事司法系統之情形產生，刑事司法及其他相關政府部門，應該具備教育思維，彼此共同致力於跨部門的合作計畫。再者，完善組織之架構及法規之設計，檢討量刑政策或設置刑期指導原則委員會等，以現有資源來調整量刑與懲罰之標準，或透過給予法院裁判的預算與支出限制，促使法庭在預算限制下進行裁判，避免案件延宕。此外，賦予法院及假釋審查委員會更大的自主性，將使其具有更多信心、更為審慎，並強化受刑人風險評估，避免將低風險受刑人與高風險受刑人進行相同處遇。最後，政府應積極投資社區處遇，並與民間、公民團體或志願組織合作，確保替代監禁措施的效率與確實性，以節省監禁花費，同時檢討假釋或緩刑之撤銷標準，相對於違反形式規定或技術性違規，撤銷標準應考慮是否限制在明顯具有重大危害風險時才重新予以監禁。

監獄超額收容之現象，並非由單一因素所導致，其原因更與一個國家之治理問題、在社會、政治、經濟、教育或健康等各方面之整體表現及刑事司法系統之操作不良有所關連。刑事司法系統長期以來推動許多改革，這些改

革應減少政治或權力之干預，而應基於社會的需求發展、具有專業經驗及實證研究證據基礎，並在政策上設法獲得社會大眾之支持。刑事司法系統可以利用成本效益研究及人道論述，告知社會大眾有關監獄超額收容的負面影響及替代監禁方案的價值，收集相關證據支持替代監禁處遇可以有效懲罰犯罪人並協助復歸的觀點，且相較於短期徒刑在成本上更為經濟，進而說服政黨或立法機關建立長期解決方案；再者，在凝聚公共意識上，刑事司法系統可藉由針對特定一兩個議題，例如非本國籍受刑人、心智障礙者或女性犯罪人之成功處遇案例，透過主要媒體進行宣導，強調採行替代監禁措施可有效降低監禁之不良影響，同時可避免被外界認為對於犯罪人過於仁慈。此外，刑事司法系統的首長及一級主管，以及地區的刑事司法管理人員，應該有能力與媒體進行直接交流，以顯示其專業及領導能力。最後，刑事司法系統的相關組織彼此間應共同合作，並盡其所能在替代監禁方案上有效使用志工人力及民間團體力量，擴大公眾參與，將有助於社區民眾和罪犯建立友善關係，提供一個接納性的社會復歸環境，減少犯罪之發生。

