

臺灣獄政法制史之研究－從臺灣民主與保障人權角度分析¹

張淑中（臺北城市大學通識教育中心主任）

壹、緒論

所謂「獄政」即「犯罪矯正」（Corrections），係刑事司法體系中最後且不可或缺的環節，其主要任務為刑罰執行，以促使受刑人改悔向上，並適應社會生活為目的。²任何先進民主國家的獄政發展，都與人道主義、人權運動、刑事政策觀念，以及社會文化、經濟思想發達等，有密切重要關係。³由於現代刑事工作，係包括「檢察」、「審判」、「執行」、「保護」等四項內容。而其中的「執行」即由監獄獨自負責，因此監獄在刑事工作上，就有其特殊的核心地位。由於監獄行刑是刑事政策的重要措施，且監獄制度又是司法制度的關鍵一環，皆涉及國家機關權力的行使與政策的制定。因此一個國家要使其「獄政」走向現代化、法制化，並受到民意支持與國會監督，則這個國家就必須是一個主權獨立且未被外國勢力所控制的民主國家。

臺灣的正式國家名稱為「中華民國」。中華民國的獄政發展與改革歷史，先是在清朝晚期立下基礎，再延襲國民政府大陸時期的監獄法制及其運作方式，又承繼日本殖民時期的監獄建築及文化內涵。上述三者，彼此先後傳承、匯流及交融下，奠定了後來臺灣現代化獄政的堅實基礎。近二十多年來，再由於臺灣民主政治的持續發展（例如

¹ 本研究係採用「文獻探討法」（即資料來源係參考「國民大會」、「立法院」、「司法院」與「法務部」等政府機構的立法紀錄、官方報告，以及國內外著名法律學者、犯罪專家的專業著作等），來完成本研究的核心內容；同時並運用「歷史研究途徑」作為設計本論文的大綱。本研究的年代範圍，除「清朝晚期」外，主要為以中華民國時期為重要主軸，但不包括日本統治臺灣時期。

² 蔡德輝、楊士隆，《犯罪學》，台北市：五南圖書公司，2001年6月出版，頁367。

³ 參見林紀東，《監獄學》，台北市：三民書局，1959年出版，頁5至7。

「解除戒嚴」、「終止動員戡亂時期」、「修改憲法」、「總統民選」、「政黨輪替」、「公民投票制度入憲」⁴等)，以及人權制度與刑事司法政策的不斷求精，都使得臺灣獄政法制化的腳步更為快速，不只能因應國內社會政經環境的劇烈變化，亦能符合並面對國際社會保障人權趨勢的嚴肅挑戰。為了讓國內社會各界人士與國際法律專業學者，能重點明瞭臺灣獄政法制的發展沿革，本文特別從「清朝晚期」、「北京政府時期」、「國民政府時期」、「威權民主時期」及「憲政民主時期」五個不同階段，來深入探討臺灣獄政法制的變革經過及其對臺灣民主發展的重要貢獻。

貳、臺灣在「清朝晚期」獄政法制的發展緣起

臺灣曾遭受西洋國家的侵占與外來政權的統治，例如曾受到西班牙、荷蘭的占領，以及明朝鄭成功、清朝和日本帝國的統治。他們的占領或統治雖對臺灣的司法制度有深遠影響，但由於「殖民政策」心理，這些外來政權都不讓臺灣任何法制工作有自主發展機會。換言之，過去臺灣受到外國強力侵占與武力統治時，不論是台灣的「司法制度」或者是「獄政規制」，均無法自我建立與自主發展，而必須被迫接受外來的文化思潮與政策導向。直到「國民政府」來臨，臺灣獄政才真正開啓了法制化基礎與民主化改革。然而，「國民政府」時代之前的「清朝晚期」，其實亦對臺灣的獄政法制工作扮演了催化的角色。

一、清末改良監獄為臺灣獄政改革工作的重要起源

清朝末年國力衰微，西方列強紛紛入侵，並逼迫清廷簽訂不平等條約。其中不平等條約，對國家主權傷害最大就是「領事裁判權」。當時外人在華享有治外法權，犯罪不受清朝的法律管轄，國家司法權行使不及於外國人，乃是當時最大的恥辱。其後清朝雖頻頻與外國交

⁴ 參見張淑中，《臺灣憲政改革》，台北市：五南圖書出版公司，2012年4月出版，頁19。

涉，但列強始終以當時監獄管理不良、司法黑暗為理由，堅持拒絕廢除此一不平等條約。有鑑於此，清朝遂積極改良監獄及司法制度。而這些在獄政工作所做的前瞻性努力，也就為後來中華民國（或外國所通稱「臺灣」）的獄政改革工作，⁵奠定了一些基礎。

二、「監獄法制著作」與「監督體系改革」兩者影響深遠

監獄在古時候僅是因進行訴訟案件的犯罪人監禁、拘束，防範使其不得脫逃，並具有使其感受失去身體自由痛苦之目的，但隨著刑罰思潮之演進，刑事政策之發達，⁶現代監獄的意義已完全不同以往。為了要將監獄學的新思想與新制度，讓社會與民眾有了解與學習機會，清朝末年，邀請了許多外國學者協助從事獄政改革的工作。其中日本人小河滋次郎博士對於中國近代監獄學及監獄法制發展具有極大的影響力。小河博士所著「監獄學」成為流傳甚廣的啓蒙著作，而他協助清朝起草「大清監獄律草案」，共計有 240 條。雖然在當時並未正式頒行，但是民國 2 年北京政府所公布的「監獄規則」，即是以小河博士的草案修正而成，甚至民國 35 年南京政府公布，遷往臺灣後幾度修正沿用至今的「監獄行刑法」，都可看見清朝時代小河博士草案的精神。

除此之外，清朝末年在獄政監督體系的改革，也對後來臺灣主管獄政的政府單位有深遠影響。例如，清光緒 32 年間，傳統掌理全國刑罰政令的「刑部」，重新更名為「法部」，並於「法部」增設「典獄司」。⁷而上述的「法部」，即後來演變成民國早期的「司法部」、「司法行政部」，乃至於現今臺灣的「法務部」；而主管獄政的「典獄司」，則在民國成立後陸續更名為「監獄司」、「監所司」⁸，以至於後來的

⁵ 雖然直到清朝後來覆滅，亦未達到廢除「領事裁判權」的目標，但清朝對於獄政工作所做的努力，包括獄政的監督體系、人才培訓、法制著述，以及硬體設施等方面，確實是為我國近代獄政改革，奠定了一些重要基礎。

⁶ 黃徵男，《21 世紀監獄學》，台北市：一品文化公司，2007 年出版，頁 2。

⁷ 清朝當時在「法部」增設「典獄司」，置郎中三人，員外郎及主事各四人，主要職掌在管理各省監獄、習藝所之罪犯名冊、囚衣、囚糧、編纂規則、統計等事項。

⁸ 民國 69 年 7 月 1 日，我國實施審檢分隸，司法行政部改制為「法務部」，監獄司

「矯正司」，甚至是目前「法務部矯正署」，都可以追溯自清末獄政監督體系的變革而來。換言之，當前臺灣「法務部矯正署」的組織設置⁹，雖可溯源於民國 17 年的前「司法行政部」¹⁰時期，但其實更是真正溯源於清光緒 32 年間的監獄體系及其制度的改革歷史而來！

參、臺灣在「北京政府時期」獄政法制的發展情形

臺灣正式國名為中華民國，中華民國係於 1912 年開國。國父孫中山當選中華民國第一任臨時大總統，於元年 1 月 1 日在南京就職。清帝退位，民國宣告成立。國父依中華民國臨時政府組織大綱，建立中華民國臨時政府。¹¹司法方面設司法部，任伍廷芳為司法總長。袁世凱繼任總統，任許世英為司法部長，典獄司改為監獄司，派田荊華（日本警監學校畢業）為監獄司長，以掌理全國之獄政。司法部就原設之「京師模範監獄」開辦「北京監獄」¹²，派王元增為該監獄的典獄長。而由於開國的初年（即民國元年），也正是西方各國重視矯正

改為「監所司」，承辦全國犯罪矯治業務。此時，法務部雖直接指揮監督各司法監獄，惟法務部職司各項法務業務，致其實際運作均有賴各幕僚單位之行使聯繫與溝通，而各單位間或囿於對獄政工作本質及重要性的認知程度不同，致影響主要幕僚單位監所司，不能發揮有效指揮監督功能；況且監獄及其他有關犯罪矯治機構日益增多，獄政刑務工作又因社經結構轉變，日趨複雜，為因應時勢需要，爰有參照日韓及美歐世界先進國家之體制，提出成立專業專責監督機關－矯正署之構想。以上參見法務部矯正署網站 <http://www.mjac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=216932&CtNode=29320&mp=801>

⁹ 民國 99 年 4 月 22 日行政院第 3192 次院會決議通過法務部所擬「法務部組織法」部分條文修正草案及「法務部矯正署組織法」草案，並函請立法院審議。8 月 19 日立法院第 7 屆第 5 會期第 2 次臨時會第 1 次會議 3 讀通過「法務部組織法」部分條文修正草案及「法務部矯正署組織法」草案。9 月 1 日總統明令公布「制定法務部矯正署組織法」。

¹⁰ 民國 16 年北伐成功，國民政府奠都南京，實施五權分立制度，民國 17 年司法部改為「司法行政部」，監獄司仍維持不變，並明定全國監獄皆屬司法行政部管轄，部中則由監獄司掌理監獄一切事務。

¹¹ 李甲孚，《中國監獄法制史》，台北市：臺灣商務印書館，1984 年出版，頁 181。

¹² 北京政府當時監獄最具規模、設施較為完善者，莫過清末所修建的京師模範監獄，司法部將其更名為北京監獄（民國 5 年再更名為京師第一監獄）。派任王元增為典獄長，同時積極比照國外新式監獄規範，更新北京監獄設備環境，以成為全國最具指標性的監獄。

制度與推廣假釋制度的時期；除此之外，更由於王元增在「北京監獄」典獄長任內積極研討相關監獄法規並於該監內試行，也因此首次「假釋制度」的實施，以及相關「監獄法規」的制定，就成爲了此時期最大的獄政改革特色。

一、民國元年鼓勵受刑人改過自新的假釋制度開始實施

民國成立後，依中華民國臨時約法，北京政府¹³設置「司法部」。當時司法部長許世英先生非常重視獄政制度的改革工作，他曾說過：「今改良法律，改良裁判，而不急謀所以改良監獄，猶未達完全法治之目的也」。於是他在民國元年底中央司法會議提出的司法計畫中，宣布計畫在 5 年內興建 300 餘所監獄，並培養 2000 餘名監獄官，完成獄政體制的近代化。¹⁴除此之外，民國初年，也正值犯罪學「實證學派」主導各國矯正制度的時期，認爲矯正工作應以促使受刑人改悔向上，適應社會生活之行刑爲最終目的，而假釋制度（Parole）又稱「附條件之釋放」（Conditional Release）即是達成此一行刑目的下之產物。¹⁵

當時政府首先辦理假釋者，爲前北京監獄，獲假釋出獄第一位受刑人名字叫賈萬和。該受刑人爲清光緒 28 年（即 1902 年）犯強盜罪，判處斬監候秋審緩決 10 次，按例應改遣。然革命成功，民國誕生後，

¹³ 「北京政府」是指中華民國建國初期以北京爲首都的中央政府與政治時期，有時也被稱「北洋政府」。北洋派於這段時間裡在中華民國政府的權力格局中佔優勢地位，因而得名。北洋派領袖袁世凱及其後繼者先後擔任國家元首與政府首腦，直到 1928 年北伐結束後被國民政府替代爲止。目前學術界對於北京政府時期何時開始，並未有統一的想法。主流觀點係以 1912 年 3 月袁世凱繼任臨時大總統後、或 1913 年 10 月北京臨時政府結束後作爲起點。

¹⁴ 法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 18。

¹⁵ 假釋制度係現代刑法爲鼓勵長期自由刑之受刑人改過自新，使執行以達法定刑期，且已悛悔向上之受刑人提前出獄，重返社會，以利更生，並符經濟效益之一種特別措施，爲當前刑事政策之重要制度。故而假釋制度如能實施得當，除可救濟量刑失當之弊害，並臻於刑罰個別化之一種手段外；另從刑法與監獄法理論觀點探之，更有助於達到獄政管理與處遇制度合理化之刑策目的。以上，參見張淑中，〈我國假釋制度運作問題檢討與政策建議〉，《犯罪、刑罰與矯正研究》，第 3 卷第 1 期，頁 74。

因新律施行，改處有期徒刑 12 年；假釋時執行刑期已逾十分之九，經北京監獄第 1 次審查，行狀善良，確有悛悔實據，合於暫行新刑律第 66 條之規定，經呈奉司法部指令第 253 號令核准假釋出獄。而此受刑人賈萬和的假釋出獄，也開啓了我國重視人權並鼓勵犯人改悔向上的歷史成就。

二、民國 2 年所公布「監獄規則」為監獄法制的最大成就

民國 2 年 12 月，「北京政府」司法部以日人小河滋次郎的大清監獄律草案為基礎，訂定公布「監獄規則」，計有 15 章 103 條，採納現代監獄管理原則。例如，已決未決犯、男犯女犯分別拘禁、18 歲以下者拘禁於少年監等；此外，勞役、教誨、假釋、衛生醫療、書信接見、假釋及死刑等都有詳盡的規定。除此之外，司法部於同年（民國 2 年），再先後通令各省司法單位，凡呈請假釋之案件，須將被假釋者案卷、表冊、身分職業、在監行狀等，詳細審查並呈報核辦；另規定舊監呈請假釋辦法四款以利辦理。並同時制頒「假釋管理規則」，加強假釋者之管理，以發揮假釋之實效。「暫行新刑律」為我國假釋制度見諸於立法例之開始，而「監獄規則」的訂定為此一時期監獄法制上的最大成就。¹⁶

除了上述「監獄規則」的訂定公布外，其實亦有許多相關的監獄法規在此時期陸續產生。例如，「監獄處務規則」、「監獄建築圖式」、「監獄專科學校規程」、「看守所暫行規則」、「出獄人保護事業獎勵規則」、「監獄官制」、「管收民事被告暫行章程」、「作業規則」與「監犯保釋暫行條例」等等。而所以會有如此多的重要監獄法規出現，實應歸功於當時北京監獄的典獄長王元增。¹⁷因為王元增不只在北京監獄典獄長任內認真研究相關的監獄法規；即使後來其升任為司法部監獄司司長，更積極努力並全力主導各項有關監獄法規的制定。也由於他

¹⁶ 法務部矯正署嘉義監獄，《矯正組織與制度之演進紀要》，嘉義：法務部矯正署嘉義監獄，2011 年 8 月出版，頁 99 至 100。

¹⁷ 法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 19。

在監獄司的領導有方及其個人成就不凡（著有「監獄學」一書），因此在當時有監獄學家之稱譽。

肆、臺灣在「國民政府時期」獄政法制的持續發展

民國 16 年北伐成功，國民政府¹⁸在南京定都，實行五權分立制度。民國 17 年 11 月成立司法院，並改司法部為「司法行政部」，隸屬於司法院。監獄司仍維持不變，在延續北京政府監獄規則的基礎上，同年重新公布「監獄規則」，計有 14 章 109 條，明定全國監獄皆屬於司法行政部管轄，部中則由「監獄司」掌理監獄一切事務，但司法行政部處務規程規定，司法行政部得委任各高等法院院長為各該省監獄之中間監督長官。¹⁹除了公布「監獄規則」外，國民政府亦進行一些有關監獄制度的改革措施，以及制定許多協助監獄運作的重要法令。例如，民國 18 年 4 月 29 日制定「假釋管束規則」；同年 5 月公布「視察監獄規則」及「監獄作業規則」等²⁰，都將我國的監獄行刑工作逐步地制度化。

一、民國 18 年廢除殘酷不人道的「斬刑」死刑執行方式

一個國家是否為民主法治或講求人道的進步國家，有幾個非常重要的觀察指標，即這個國家對監獄犯人執行死刑的方式為何？或這個

¹⁸ 所謂「國民政府」（簡稱國民政府或國府）是中華民國訓政時期的中央政府機構與最高行政機關，由原來孫文的中華民國陸海軍大元帥大本營改組而來，成立於 1925 年 7 月 1 日，結束於 1948 年 5 月 20 日。在 1925 年至 1928 年之間，其與北京的北洋政府相互對峙；1928 年北伐統一全國後，成為唯一代表中國的合法政府。1937 年至 1945 年領導中國進行抗日戰爭，而於 1941 年珍珠港事件之後開始與同盟國共同對抗軸心國。1948 年 5 月 20 日，依循《中華民國憲法》選出的第一任總統、副總統正式就職，國民政府即改組為中華民國政府（共設一府五院），國民政府主席一職也改為總統，與訓政時期一起走入歷史。現今的中華民國總統府為其機關法人的延續。

¹⁹ 事實上由於大陸幅員遼闊，監獄司行政監督密度難以及於全國各監獄，只能委由各省高等法院及其分院管轄，院長有監督監獄之權，此時獄政監督體制乃是委任監督體制。

²⁰ 參見周震歐，〈民國以來犯罪矯治制度評述第 1 篇〉

<http://www.lulijen.com/view.asp?ID=2482>，檢索日期 2013/1/2。

國家的監獄制度是否良善並合乎文明國家的基本要求。例如，法國著名學者義佐就曾說過：「欲知其國文明之程度，須視其國監獄之良窳」；以及荷蘭法學家樊登特克也曾表示：「改革刑法，非先改良監獄不可，監獄制度不良，雖刑法進步，亦將無所適用」²¹。民國 18 年，爲了早日廢除不平等條約、取消領事裁判權，國民政府通令廢止「斬刑」此一殘酷的刑罰；隨後，並於民國 25 年公布「鎗斃規則」，即規定改以「鎗斃」作爲執行死刑的方式。

除此之外，國民政府當時爲改善監獄中的人權狀況，非常積極並熱衷參與歷次國際刑罰會議，且將國際人權標準納入監獄法規範圍內。例如，民國 23 年（1934 年）國民政府採納「國際聯盟刑罰委員會」所制定的人犯處遇最低標準，²²包括不同類型犯人的區隔、足夠衣物和被舖的供應、犯人職業培訓、犯人健康保護、體罰最低限度的運用等等。²³相較於當時德國、蘇聯和義大利的獨裁政權，國民政府實行上述舉措與前述廢除「斬刑」作法，毋寧是相當進步的民主措施，且對後來台灣的獄政法制發展與司法體系改革，具有重要啓發意義！

二、民國 35 年陸續制定五種監所法規使假釋制度更加完備

「中華民國刑法」於民國 24 年 1 月 1 日公布，同年 7 月 1 日開始施行。當時有關監所之法規及假釋相關之規定並不完備。²⁴民國 36

²¹ 請參閱李甲孚，《中國監獄法制史》，台北市：臺灣商務印書館，1984 年出版，頁 1 至 4。

²² 有關司法行政部監獄司爲瞭解各地監所人犯處遇情形，在民國 31 年檔案中，即可見陝西省高等法院陳報 29 年及 30 年度當地各監所人犯處遇最低標準實施狀況的報告書。不過在南京政府時期，由於戰亂頻仍，加上財政困難，監獄給養預算有限，必須自謀財源挹注，例如民國 21 年公布「監獄慈惠費管理辦法」，即是由監所將依法沒入或變賣所得金錢充作慈惠費，用以濟助貧困無助的收容人，迄至民國 70 年始以缺乏法源依據予以廢止。

²³ 法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 20。

²⁴ 「中華民國刑法」於民國 24 年 7 月 1 日正式施行。當時的假釋規定仍沿用「舊刑法」。其中第 77 條的內容規定：受徒刑之執行而有悛悔實據者，無期徒刑逾十年，有期徒刑逾二分之一後，由監獄長官呈司法行政最高官署，得許假釋出獄。但有期徒刑未滿一年者，不在此限」。其中得許假釋出獄之要件，由執行有期徒刑未滿「2 年」修正爲「1 年」，其他要件並無改變，但同條第 2 項另規定：「前項執行期

年 1 月 1 日「中華民國憲法」公布，為慶祝行憲並彰顯國家刑罰寬典，同日公布「罪犯赦免減刑令」，據此各監獄積極配合辦理人犯赦免減刑案，並協助赦免受刑人返鄉。此外，鑑於外國獄政突飛猛進，為符合法制常軌與要求，國民政府認為過去以「行政命令」公布的監所相關法規，有循立法程序制定為正式「法律」之必要。²⁵故在民國 35 年就過去的「監獄規則」、「監獄處務規則」、「看守所暫行規則」等，分別改制定為「監獄行刑法」、「監獄條例」、「羈押法」及「看守所條例」等法律；除此之外，更擷取英國、美國、日本等國家有關徒刑執行進級制度的特色，另特別制定「行刑累進處遇條例」(Statute of Progressive Execution of Penalty)。

而上述「監獄行刑法」、「監獄條例」、「羈押法」、「看守所條例」與「行刑累進處遇條例」等五個重要法律，於民國 35 年 1 月 29 日公布；並同時於民國 36 年 6 月 10 日施行。後囿於經費預算，增員困難，乃先就上海、北平等處監獄實施，希望能逐次普遍施行全國。但因當時戰亂擴大，而未能全部實現。直至政府遷臺後，改革獄政實施新法，始再著手積極進行。但不論如何，從立法形式以觀，上述五種法律可謂為我國正式的重要監所法律，²⁶且其中「監獄行刑法」及「行刑累進處遇條例」配合假釋制度之推行，以及民國 37 年所訂頒的「假釋審查規則」，都使後來的假釋審查工作更為嚴謹，至此有關假釋之各項制度及其配套規定也終於趨向完備。

伍、臺灣在「威權民主時期」獄政法制的變動情形

間遇有第四十六條情形者，以所剩餘之刑期計算」，蓋指依第 46 條規定以羈押日數折抵有期徒刑或拘役日數者，不計入執行期間。

²⁵ 臺灣獄政的法制化，雖可追溯自 1913 年（民國 2 年）12 月。由北京政府司法部所公布的「監獄典則」，其後又公布的「監獄官制」與「監獄作業規則」等附屬法規。國民政府成立之初，亦於 1928 年（民國 17 年）10 月 4 日，公布「監獄規則」，隨後又陸續公布「監獄作業規則」、「在監人金錢保管辦法」與「在監人接見規則」等附屬法規。然而，上述有關「獄政」的重要法令，雖與「日本帝制時期」在監獄行刑的毫無章則情形相比，顯不相同。但上述法規，仍都只是行政機關發布的命令而已，並非由立法機關依「立法程序」所制定的正式法律。

²⁶ 王清中，《監獄行刑法》，台北市：法務通訊雜誌社，1991 年出版，頁 16。

在中華民國行憲之前（即民國 36 年 12 月 25 日以前），其實臺灣的監獄制度並未完全真正法制化（亦即由最高民意機關的立法院制定法律來嚴謹規範我國「獄政」相關措施）。換言之，自國民政府起至憲政開始止，當時與臺灣人權維護密切相關的監獄制度與刑事工作，除前述的「羈押法」、「監獄行刑法」、「看守所條例」與「行刑累進處遇條例」等少數法律外，許多規範仍都只是由行政機關直接以「命令性質」訂定之，如「假釋管束規則」、「監獄作業規則」、「監犯保外服役暫行辦法」與「非常時期監所人犯臨時處置辦法」等等。²⁷雖然國民政府有心持續獄政的改革工作，但因行憲後國家發生重大變故，國共內戰情勢不利，政府被迫播遷來台。臺灣成為當時中華民國中央政府撤退的主要據點，民國 38 年 5 月 19 日臺灣省政府主席兼警備總司令陳誠以維護臺灣治安秩序為由，發布「戒嚴令」，自次日零時起，正式實施戒嚴，直到民國 76 年 7 月 15 日才解除戒嚴。而此實施長達三十八年之久的「臺灣戒嚴時期」（國內政治學者稱之為「威權民主時期」²⁸），不只影響到臺灣民主憲政的發展，連司法制度的獄政工作也間接受到影響。

一、民國 38 年戒嚴開始臺灣獄政工作在保守靜默下進行

我國憲法制定施行後，正值國內戰亂連連，為了使行憲與戡亂並行兼顧，第一屆國民大會第一次會議經由修憲程序，在民國 37 年 4

²⁷ 請參閱李甲孚，《中國監獄法制史》，台北市：臺灣商務印書館，1984 年出版，頁 182。

²⁸ 過去研究動員戡亂時期的相關文獻中，對於台灣憲政發展的分期，有學者從民主化的程度，分為「威權化時期」（1950-1988）和「民主化時期」（1988-1997）兩大階段來研究；或者從政黨制的演變，將台灣分為「民主奠基期：一黨優勢制」（1949-1977）、「民主成長期：準兩黨制」（1977-1986）、「民主起飛期：邁向三黨競爭」（1986-1996 年 3 月）和「民主鞏固期」（1996 年 3 月以後）等四個時期來探討；也有學者就台灣的政治發展與我國憲法變遷的關係，將台灣分成「體制適應時期」（1950 年代中期至 1960 年代中期）、「全民整合時期」（1960 年代中期至 1960 年代末期）、「現代化運動時期」（1960 年代末期後近十年）以及「三民主義統一中國目標時期」（1960 年代末期以來）等重要時期，來分析台灣的憲政發展。上述所謂的「威權化時期」亦稱為「威權民主時期」。以上，參見張淑中，《臺灣憲政改革》，台北市：五南圖書出版公司，2012 年 4 月出版，頁 20。

月 18 日議決通過「動員戡亂時期臨時條款」，同（37）年 5 月 10 日由國民政府公布施行，並且優於憲法而適用。此臨時條款在我國民主憲政發展史上，所帶來的影響無疑地是深遠且重要的。由於該臨時條款所設定的政府體制，完全不同於憲法本文所定的民主體制，可以說這個非常體制反映的是「準黨國體制」和「強人政治」²⁹。除此之外，民國 38 年 5 月 19 日，國民黨政府發布「戒嚴令」，使臺灣人民的自由與生活受到一些限制（例如在戒嚴時期，一般人民是幾乎是沒有集會、結社和組織政黨的完全自由）。³⁰也因為如此，才會造成當時在野人士開展一連串的反抗運動。而處此戒嚴時期的緊張氛圍，在警備總部體制下所實施的軍事獄政管理當然就不同於平常時期司法行政體系下的獄政制度；³¹不只如此，當時的獄政工作也常是在保守靜默下進行。

二、警備總部體制下的軍事獄政管理及其實務演變情形

警備總部體制下的「軍事獄政管理」係臺灣處於戒嚴時期所實施的制度。在戒嚴期間施行的「戒嚴法」、「檢肅匪諜條例」、「動員戡亂時期懲治叛亂條例」等法規，使臺灣警備總司令部成為實質上掌理戒

²⁹ 倪炎元，《東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北市：月旦出版社，1995 年出版，頁 104 至 106；及若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣—分裂國家與民主化》，台北市：月旦出版社，1994 年出版，頁 31 至 34。

³⁰ 臺灣實施長達 38 年之久的戒嚴，在世界各國家實行戒嚴法的紀錄上赫赫有名。尤其，此段期間憲法所保障的人身自由、居住遷徙自由、意見自由、秘密通訊自由，以及集會結社自由等等，都使臺灣人民受到嚴重限制。以上，參見法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 27。

³¹ 例如警備總部於民國 38 年訂頒「臺灣省戒嚴期間新聞雜誌圖書管理辦法」。該辦法第 2 條規定，凡詆毀政府或首長、違背三民主義、挑撥政府與人民感情、散布失敗投機之言論及失實之報導、意圖惑亂人民視聽、妨害戡亂軍事進行及影響社會人心秩序者，均在查禁之列；之後再與出版法結合，據以箝制及言論自由。由於依監獄行刑法第 42 條第 2 項規定，受刑人閱讀自備書籍，應經監獄長官之許可，然當時究以何種標準作為判斷准否之依據。民國 70 年 4 月間臺北監獄曾函請釋示：受刑人所送入「戰爭與和平」一書可否准予閱讀？當時法務部函復該監有關受刑人書報檢查，應依據警備總部所編列之「查禁圖書目錄」為準。以上事實顯示，戒嚴時期的新聞雜誌圖書管制措施仍會左右司法獄政管理作為。參見法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 29。

嚴地區行政及司法事務的最高權力機關，非軍人身份的人民依各該法律規定受到軍法審判。在民國 38 年至 48 年的 10 年間，臺灣地區因叛亂罪被判處死刑者將近 500 人，判處徒刑人數則更多。由於許多社會運動或政治異議人士在警備總部受到審訊拘禁，使得當時警備總部軍法看守所³²，就成為政治異議人士難以抹滅的白色恐怖印記。除此之外，戒嚴時期的綠島，亦是另一個白色恐怖的重要象徵，當時在綠島的新生訓導處及國防部綠島感訓監獄（又稱綠洲山莊），於民國 61 年竣工，集中收容臺灣各地軍事監獄的政治犯，兩者歷來收容政治犯高達上千人之多。

民國 76 年臺灣地區解嚴，³³國防部感訓監獄隨之裁撤，房舍由國防部移轉給法務部，並交由臺灣綠島監獄代管。³⁴之後法務部規劃整修為綠島監獄之分監，經施明德等立法委員強烈建議保留其原貌，以作為白色恐怖時代下的紀念史蹟而停止原來的計畫，目前已由行政院文化建設委員會規劃成為綠島人權紀念園區。

除此之外，當時流氓感訓及強制工作亦是交由「警備總部」執行，即由該部職業訓導處管轄之職業訓導第一總隊、第二總隊、第三總隊及直屬於警備總部之綠島警備指揮部負責辦理。各職訓總隊管理人員均為志願役或義務役軍官士兵。流氓管訓及強制工作受處分人被稱之為「隊員」，仿照軍隊管理方式，隊員均住於大通舖式的舍房內，依照軍隊內務、軍紀、衛生之規定與管訓之方針予以訓導，日常生活由被選任為自治幹部之隊員加以管理。由於警備總部採取軍事化管理的理念、嚴格的生活管理及勞動作業，形成強大的威嚇力量，使得當時

³² 當時警備總部軍法看守所，就是現在位於新北市新店區秀朗橋下的「臺灣人權景美園區」。戒嚴時期在此所審判與監禁的案件，包括雷震案、匪諜案、江南案、美麗島事件等等。諸多重要人物都曾在此偵訊與被拘押，包括柏楊、黃華、謝聰敏、汪希苓、李敖、王幸男、許曹德、黃信介、施明德、張俊宏、姚嘉文、王拓、陳菊、呂秀蓮、盧修一等人，都曾經在此被拘禁。

³³ 民國 76 年 7 月 14 日，蔣經國總統發布命令，宣告台灣地區自 76 年 7 月 15 日零時起解除戒嚴，「國家安全法」亦同時施行。

³⁴ 有關綠島監獄歷史及其相關資料，可參閱姜祝山，《追逐歲月：臺東縣歷史建築專輯》，臺東：臺東縣政府，2005 年出版。

社會上普遍認為警備總部職訓總隊管理之嚴厲性遠甚於刑罰，社會大眾或犯罪人往往聞之色變。民國 76 年 7 月 14 日蔣經國總統發布命令，宣告台灣地區自 76 年 7 月 15 日零時起解除戒嚴。臺灣地區解除戒嚴後，流氓感訓及強制工作業務改由法務部收回自行辦理，其中職業訓導第一總隊址，後來在民國 81 年成立臺灣東成技能訓練所；職業訓導第二總隊所在地，即現在的臺灣岩灣技能訓練所，二者負責收容受感訓處分人；職業訓導第三總隊，即目前之泰源技能訓練所，目前收容強制工作受處分人；綠島地區警備指揮部，當時該指揮部設於臺東縣綠島鄉流麻溝地區，即民國 90 年間裁撤之綠島技能訓練所所址。

三、民國 46 年建立調查分類制度以因應行刑之個別化趨勢

雖然在戒嚴時期司法行政部（民國 69 年 7 月 1 日改制為法務部）管轄下的監所仍維持保守封閉的型態，不過攸關獄政體系正常化發展的變革，仍是有必要持續進行。尤其是讓各監所的受刑人有改悔向上的機會。因為現代行刑之主要目的，係在採用教育方式施教，以矯治受刑人。但因每一位受刑人之個性、能力、志趣、身心狀況、教育程度、家庭環境、社會背景、宗教信仰、入監前職業、犯罪原因及經過等，都不相同。自應採用各別不同之處遇方法，因材施教，以期達到教育刑之目的，此即「行刑之個別化」，亦是監獄受刑人處遇上最基本之原則。而在個別處遇³⁵原則下所採行之重要措施，即受刑人「調查分類制度」與「累進處遇制度」。

為因應受刑人「個別處遇」的需求，當時世界先進國家（如瑞典、比利時等）相繼推行創始於美國的「調查分類制度」，臺灣也受到此人權潮流的影響。³⁶我國「監獄行刑法」及「行刑累進處遇條例」內容中，雖亦有原則性之規定。但為貫徹實施此一制度，民國 46 年司法行政部邀請專家學者，特別訂定「受刑人入監調查分類實施暫行辦

³⁵ 現代科刑之標準，由客觀主義轉向主觀主義。因此，在行刑方面，對受刑人之處遇，亦由「一般處遇」轉向「個別處遇」。

³⁶ 李甲孚，《中國監獄法制史》，台北市：臺灣商務印書館，1984 年出版，頁 195。

法」(後修正為「受刑人調查分類辦法」)。並於民國 47 年 2 月 1 日起，開始在臺北監獄試辦，根據調查所得資料，擬定個別處遇計畫，以為分類管教之依據；迄至民國 90 年參照先進國家獄政制度，首度指定雲林第二監獄為國內中部地區受刑人的「接收調查監獄」，民國 92 年再指定高雄第二監獄為南區「接收調查監獄」，以落實新收受刑人調查分類工作。

四、民國 65 年建構開放式處遇機制協助受刑人逐步適應社會生活

臺灣在威權民主時期，由於國家安全危機沒有解除，以及長期實施戒嚴令的原因，一般人民的自由是受到嚴重限制（例如不能任意集會、結社和組織政黨）。然而，即使如此，國民黨政府對於獄政的相關改革措施，仍是循序漸進且有計劃地推動，並沒有完全擔擱。換言之，受到歐美先進國家對受刑人權利的重視影響，除了上述的「調查分類制度」與「累進處遇制度」外；政府也積極改善監所硬體設施，³⁷並建構開放式處遇機制（如「開放監獄」或「外役監獄」的設置），讓一些保持善行、表現良好的受刑人有進入外役監獄的機會。而進入外役監獄的外役監受刑人，如其累進處遇成績優良且無違規紀錄者，經「監務委員會」之決議，得准許與其眷屬在指定房舍及期間內居住，甚至得許於例假日或紀念日返家探親。因此，基於上述人道的考量，民國 66 年 8 月 25 日，司法行政部發布各監獄第一級受刑人外出實施辦法，³⁸規定受刑人進至累進處遇之第一級後，且無違規紀錄者，得

³⁷ 政府遷台後，接收日治時期的監所建築，設施十分老舊。民國 47 年起，政府為推展現代行刑措施，始有監所遷建、新建、整建之舉。民國 74 年時，監所收容人劇增，容量不敷，加上監所建造日治時期尚有臺中、嘉義、宜蘭等監獄，以及臺中、臺南、高雄等看守所，房舍逾齡，設備破舊，已不合現代行刑及羈押業務之需要。因此，推動「法務部改善監所設施六年計畫」，當時遷建、新建及擴建共 14 座監所，後續推動改善監所設施工作，監所法定容量從民國 80 年的 27,184 人，增加至民國 97 年的 54,832 人，雖獲致一定成效，然而監所人犯成長速度遠超乎預期。如今監所仍呈現超額收容的窘境，以 97 年為例，收容人已高達 6 萬 3 千人以上，超額收容達 15% 左右，顯示仍應持續加以改善。參見法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 31。

³⁸ 李甲孚，《中國監獄法制史》，台北市：臺灣商務印書館，1984 年出版，頁 202 至 204。

依本辦法之規定准其外出。

總之，為幫助受刑人逐步適應社會生活，戒嚴時期的監獄行刑法第 93 條雖有設置外役監獄之法律依據，但是過去並沒有完全地給予落實。直到民國 65 年，政府開始並正式於臺東縣鹿野鄉，獨立設置第一所外役監獄，名為「臺灣武陵外役監獄」，且佔地有 90 公頃之多；除此之外，再分別於民國 74 年及 76 年，成立「臺灣明德外役監獄」及「臺灣自強外役監獄」，而後二者為目前僅存的兩所外役監獄。³⁹不僅如此，為維繫受刑人與家庭親人互動，提升家庭社區支持功能，幫助其未來復歸自由社會，政府陸續訂頒一些「開放式處遇」的相關規定，包括民國 65 年提示有關受刑人因重大事故，報准後得返家探視；民國 68 年的「監獄受刑人與眷屬同住辦法」；以及解除戒嚴後，民國 84 年的「受刑人外出實施辦法」等規定，都可謂是政府重視受刑人人權的具體表現先進作為。

陸、臺灣在「憲政民主時期」獄政法制的發展情形

隨著國家情勢與社會環境的快速變遷，以及臺海兩岸關係的逐漸緩和，為謀求國家憲政體制的長遠發展，並促進社會的和諧進步。第一屆國民大會第二次臨時會經由修憲程序，在民國 80 年 4 月 22 日議決廢止動員戡亂時期臨時條款；並在同(80)年 5 月 1 日由總統公布。⁴⁰於是民國 80 年 4 月 30 日李總統登輝先生宣告，自次日亦即民國 80 年 5 月 1 日起，正式終止動員戡亂時期。而自終止動員戡亂時期、廢除臨時條款，以及國民大會開啓第一次修憲至今，已屆滿 20 餘年。除此之外，政府在此「憲政民主時期」的民主成就極大，除陸續完成共七次的修憲工程外⁴¹；更包括完成了「1996 年總統民選」、「2000

³⁹ 未來臺灣政府對「外役監獄」的設置，其實仍有增進的空間。因為一般先進民主國家都已將「開放式處遇機制」列為是未來的趨勢，例如德國全國目前就有「開放式機構」高達 24 所之多。以上，參見盧秋生，《各國矯正制度與矯正實務》，桃園縣：法務部矯正人員訓練所，2000 年出版，頁 21。

⁴⁰ 張淑中，《臺灣憲政改革》，台北市：五南圖書出版公司，2012 年 4 月出版，頁 25。

⁴¹ 台灣解嚴後至今，政府一共進行了七次修憲工作。第一次修憲時間為 1991 年，第

年政黨輪替」、「2005 年公投制度入憲」、「2008 年二次政黨輪替」等重大成就。也由於上述奠基於「主權在民」的政治改革下，連帶著「司法改革」及其有關的獄政方面改革，在此憲政民主時期，亦都有非凡的成就！

一、民國 80 年政府實施減刑給予重大罪犯更新向善機會

臺灣解除戒嚴後，國家逐漸邁向民主境界，人民的自由權利亦大增。政府為紀念中華民國開國八十年，並給予罪犯有更新向善的機會，特別制定「中華民國八十年罪犯減刑條例」，並自民國 80 年 1 月 1 日開始施行。民國 80 年 9 月 24 日，李登輝總統簽署總統（80）華總（一）義字第 4994 號令修正發布第 6 條；並增訂第 5-1 條條文。當時共有 11,000 餘名罪犯獲得減刑出獄。此次減刑範圍最特別的是，亦包括最高法院判處死刑定讞的殺人犯在內。⁴²雖然民國 80 年的減刑，並不是政府所實施的第一次減刑，因為政府遷臺後也曾於「民國 60 年」⁴³、「民國 64 年」、「民國 77 年」⁴⁴實施過三次減刑，以及後來「民國 96 年」也進行過全國性減刑⁴⁵。但因為民國 80 年 9 月所實施

二次 1992 年，第三次 1994 年，第四次 1997 年，第五次 1999 年，第六次 2000 年，第七次即最近一次為 2005 年。至於，解嚴以前（中央政府播遷來台至 1987 年 7 月 15 日前）的修憲工作，共有四次，即政府對「動員戡亂時期臨時條款」進行過四次修訂。

⁴² 法務部矯正署嘉義監獄，《矯正組織與制度之演進紀要》，嘉義：法務部矯正署嘉義監獄，2011 年 8 月出版，頁 202。

⁴³ 政府為慶祝開國 60 年，於民國 60 年 8 月 16 日，總統手諭行政院，應發揚辛亥革命精神，共同努力反共復國之大業。政府允宜對偶蹈法網之罪犯，特施寬典，以啓其更新向善之機。本次減刑，除危害國家社會法益情節重大及怙惡不悛者外，均可予以減刑。案經行政院令飭司法行政部會商國防部擬訂「中華民國 60 年減刑條例草案」，提經行政院會議通過，送請立法院完成立法程序，並經總統於 60 年 9 月 7 日明令公布，自 10 月 10 日起施行，實施當日順利釋放 3,382 人，至 64 年 3 月底供受惠 14,682 人。

⁴⁴ 民國 77 年 1 月 13 日蔣總統經國先生逝世，舉國哀悼，為感念其仁政德澤，遺愛在民。繼任總統李登輝先生，指出行政院研議辦理全國性減刑。法務部依指示，立即成立專案小組，與國防部會商後擬定減刑條例，陳報行政院，經立法院審議通過，總統於 77 年 4 月 27 日公布罪犯減刑條例。本次減刑實施首日順利釋放 5,993 人，至 77 年 12 月底共釋放減刑收容人 16,025 人。

⁴⁵ 民國 96 年適逢 228 事件 60 週年及解嚴 20 週年。當時 總統陳水扁依憲法所賦予

的減刑，是政府在完成「第一次修憲」、「終止動員戡亂時期」，並同時「廢除動員戡亂時期臨時條款」之後，對受刑人所實施的首次「赦免」，自有其特別的憲政人權意涵。簡言之，也就是中華民國真正「回歸憲法」後，臺灣地區所實施最重要的第一次減刑。

二、民國 83 年政府開始發展並建構特殊收容人矯正措施

由於暴力犯罪嚴重侵害人身安全，造成社會強烈恐懼感，尤其是性侵害犯罪者造成被害人終身難以抹滅的傷害，更讓社會大眾對於矯正機關矯治教化成效產生質疑。民國 83 年，政府鑑於國內社會發生多起重大強姦案，均由甫出獄妨害風化前科者所犯，因此立法院修正通過刑法第 77 條第 3 項：「犯刑法第 16 章妨害風化各條之罪者，非經強制診療，不得假釋」。之後法務部再訂定「妨害風化罪受刑人強制診療實施要點」，各監獄由精神科醫師、臨床心理師、社工人員組成之診療小組，針對疑似心裡異常者，就其再犯危險與犯罪史、心裡衡鑑與心性史以及精神狀態等方面進行診斷與評估，認定心理異常者後，進行後續治療。辦理地點方面，初期矯正機關強制治療處所原僅集中於臺北及高雄監獄執行，而後為均衡利用地方醫療資源，紓解集中該二所監獄收容之壓力，87 年再於臺中監獄開辦強制治療業務，冀能網羅更多精神醫學專家協助治療，提昇療效。因為只有透過上述特殊的專業矯正措施，才能有效治療或徹底根治犯下重大性侵案罪犯的病症，如此政府也才能間接達到並保護婦女的人身安全，不再受到任何暴力侵害。

除此之外，矯正機關許多特殊類型收容人，不僅是矯正處遇上的重點，同時也牽動及於矯正機關囚情安定。例如民國 85 年後，陸續函頒「監院所加強幫派份子管教應行注意事項」及「落實監院所囚情控制、防止黑道幫派及重大暴力犯罪人犯串聯計畫」，同時全面清查

職權，進行全國性減刑。法務部參考過去減刑範圍，排除惡性重大且對社會有嚴重危害罪犯，所以針對像重大金融犯罪及 80 年後新興犯罪，皆不在本次減刑之列。96 年 4 月 24 日以前犯罪者，死刑減為無期徒刑、無期徒刑減為有期徒刑 20 年、逾 1 年 6 個月有期徒刑、有期徒刑判刑 1 年半以下者，皆可減刑。

列冊管控輔導幫派聚合分子及角頭；又如民國 88 年，提示各看守所注意死刑犯之管理，應寬嚴適中，避免放縱或過苛。由於我國係採漸進式廢止死刑政策，在此一過渡時期，如何處理死刑犯的情緒問題，並施以適切的人道管理輔導，更是全國矯正機關所有矯正人員持續的挑戰工作。

三、民國 86 年政府成立「法務部矯正人員訓練所」加強獄政人員教育訓練

高專業與高素質的人員訓練，乃是獄政改革的根本基礎。如何提升各級獄政人員素質並加強其專業及實務經驗，就是政府必須持續重視的核心工作，尤其透過立法設置一個專責矯治人員的訓練機構，更是政府必須突破的重要任務。法務部於民國 76 年召開獄政管理檢討會議，其中第四號提案「強化新進管理員在職訓練」議題，認為現有南、北區管理員訓練中心，限於經費及環境，訓練績效不佳，建議考量合併成立「犯罪矯治訓練所」。⁴⁶當時法務部長施啟揚先生裁示：臺北監獄應覓勘妥適處所規劃與建，俾有足夠設施空間供訓練之用，並成立專案小組，後經當時監所司派員查看臺北監獄正後方農場，土地面積約三公頃，並經當時部長施啟揚先生核定為設置地點，並函飭臺北監獄迅速規劃報部。

臺北監獄隨即於民國 77 年 8 月 23 日，以北監中總庶字第 6155 號呈報法務部。工程費初估新台幣一億三百一十萬元。矯治人員訓練中心成立之初，先採任務編組方式，所需工作人員，由臺北監獄或各監調任兼辦。而獨立訓練機構之籌設，經法務部陳奉行政院核定，工程於民國 79 年 6 月 27 日發包，民國 80 年 12 月 27 日竣工。總工程款為新台幣一億貳仟伍佰多萬元。法務部也於民國 79 年 8 月 31 日第 400 次部務會報，暨同年 9 月 6 日法務部組織法修正草案第二次研商會議及同年 9 月 21 日有關司處研商會議中，將「矯治人員訓練中心」

⁴⁶ 參見法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 63。

列入法務部組織法修正草案，定名為「法務部矯正人員訓練所」。隨後，法務部矯正人員訓練所組織條例經立法院三讀通過，並於 86 年 4 月 23 日經總統公布施行，而矯正人員訓練所亦奉行政院核定於民國 86 年 8 月 11 日正式成立。以上，之所以將「法務部矯正人員訓練所」的成立原因、由來及其籌建經過，作詳盡與忠實的記載。乃因為教化為行刑的首要工作，抱以仁愛關懷態度，對受刑人重新加以教育及訓練，並期望化莠為良，臻於刑期無刑之目的，就是全國矯正人員最重要的職責。而如何培養高專業與高素質的矯正人員，我國就必須要有一所專業的矯正人員訓練所，也因此它的成立詳細沿革在臺灣獄政法制史上，就有其一定的重要意義。

四、民國 91 年設置「假釋審查委員會」使受刑人的假釋審查更趨向公正客觀

民國 86 年間，國內社會陸續發生「劉邦友命案」、「彭婉如命案」與「白曉燕案」等重大刑案，各項犯罪案件也層出不窮，尤其累犯及假釋中再犯人數不斷增加，造成民眾對社會治安感到憂心，對假釋審查之功能也提出質疑。因當時假釋審查係由各監獄內部機制「監務委員會」審查。由於該委員會委員全部都是由各監獄科室主管以上人員擔任，因此假釋審查經常被質疑有淪為黑箱作業、審查不公之情事，假釋審查機制也受到外界的批評。有鑑於此，法務部針對重大案件受刑人假釋之審查，成立「假釋諮詢會」，由社會專家學者及公正人士參與會議，針對受刑人素行前科、犯罪方法、損害情形、悔悟程度、對被害人之補償、假釋後社會觀感及出監規劃等各項情形，提出對受刑人假釋之建議，使「監務委員會」之假釋審查更具公正性及客觀性。除此，民國 90 年 7 月 17 日法務部實施「重大刑事案件受刑人假釋諮詢會實施要點」。條文中規定，為使重大刑事案件受刑人假釋之審查，更具公正性及客觀性，監獄（少年矯正學校）於監務委員會（處遇審查委員會）審查前，應先召開「重大刑事案件假釋諮詢會」徵詢意見，供作審查假釋之參考。

法務部因考量「重大刑事案件假釋諮詢會」諮詢委員只做出對受

刑人假釋之建議，決議權仍由「監務委員會」為之，為因應假釋中再犯罪之人數不斷增加，社會大眾對假釋審查之質疑及落實公平、公正及客觀之假釋審查，因此，立法院首先於民國 91 年元年修正監獄組織通則第 20 條，明訂監獄設置「假釋審查委員會」。另立法院為配合法務部政策以及讓監獄「假釋審查委員會」之運作更加合法化，再於 91 年 12 月 27 日三讀通過「監獄行刑法」第 81 條條文，將監獄假釋審查業務由「監務委員會」修正為「假釋審查委員會」，延聘具備心理、教育、社會、法律、犯罪及監獄學等背景學者及其他社會公正人士為非當然委員，共同審查監獄假釋案件。使我國假釋審查原由行政權獨大的作法，並納入由司法機關將假釋出獄人交付保護管束的機制，而有兼容並蓄之審查效果，發揮良好的篩選功能，使受刑人的假釋審查更能公平、公正及客觀，減少不必要之流弊，杜絕外界物議。⁴⁷假釋審查委員會設立後，原先的「重大刑事案件假釋諮詢會」即不再召開。

五、民國 95 年刑法修正的實施彰顯臺灣是一個維護社會治安與重視人權保障的民主國家

近年來，政府對於我國刑法條文最重要的修正是在民國 94 年。重大修正主要精神，係採取重罪重罰、嚴謹假釋之刑事政策，藉以彰顯刑罰之公平與效能，並達到有效維護社會安全及保護人民基本權利之目的。早在民國 91 年，鑑於當時刑法條文已無法因應現行社會環境與時代變遷，行政院遂於同年 10 月通過法務部所提「中華民國刑法修正草案」，並經立法院於 94 年 1 月 7 日通過，95 年 7 月 1 日公布施行。本次修法為自民國 24 年中華民國刑法制定公布之後，近七十年來最大幅度的修正，採取「古典犯罪學派一般嚇阻理論」與「美國三振出局法案」⁴⁸精神。並為配合有期徒刑上限的修正，以及「特

⁴⁷ 法務部矯正署嘉義監獄，《矯正組織與制度之演進紀要》，嘉義：法務部矯正署嘉義監獄，2011 年 8 月出版，頁 107 至 108。

⁴⁸ 美國「三振出局法案」意義，即對於三犯之重刑犯罪者，採取永遠監禁不能假釋之規定。除此，根據美國 *Kansas V. Hendricks* (1997 年)之案例，經最高法院判刑

別累犯」的刑度提高，修正草案中再度提高假釋門檻，⁴⁹無期徒刑者由初犯執行逾 15 年與累犯執行逾 20 年，修正為均須執行逾 25 年，始得陳報假釋。

除此之外，並將現行無期徒刑假釋後滿 15 年未經撤銷者，其未執行之刑，以已執行論，提高為 20 年，以期待「廢除死刑政策」完成前，能以「無期徒刑」來替代「死刑」的選科，實質取代死刑判決，以作為漸進廢除死刑之配套措施。另為達到「防衛社會」之目的，當時無期徒刑初犯執行逾 15 年，累犯執行逾 20 年之假釋門檻偏低，而將其假釋之門檻修正為須執行 25 年，始得陳報假釋。⁵⁰另建立重罪三犯及性侵害犯罪受刑人治療無效果不得假釋之制度。刑法修正後，研判未來受刑人停留在監獄的時間將會延長，而監獄的人口數也應會逐漸增加，對於未來矯正工作不啻是一項空前的挑戰。但不論如何，民國 95 年此最新刑法的實施及其所揭櫫的「寬嚴併進的刑事政策」，確實是有維護社會治安維護與保障重要人權的兩大目的，同時亦彰顯了新時代的臺灣刑法思潮已正式來臨。

確定，且經裁定是「有高危險性之性侵害犯罪者」，即使受刑人已服刑期滿，仍可將其無限期監禁終身。美國 Kansas 州當局，就曾據此並依據該州之「性暴力法」裁定，將一重型戀童癖罪犯 Leroy Hendricks 持續監禁，以維護社會安寧。而後來其他各州（如 Minnesota、Washington、Wisconsin 等）亦群仿效之，而陸續通過相似之法律。

⁴⁹ 民國 94 年修正原刑法之假釋規定，其修正主要精神乃為達到防衛社會之目的。鑒於刑事政策之演變，近二十年來，刑法會分別於民國八十三年、八十六年及九十四年間修正假釋要件，唯基於「罪刑法定主義」及「從舊從輕」之原則，受刑人應以其犯罪行為終了或結果發生時之法令辦理其假釋；但其行為終了或結果發生後，法令變更對其有利之適用原則為例外。故本次刑法修正係於民國九十四年二月二日公布，民國九十五年七月一日施行，故適用於成年犯之犯罪事實行為終了或犯罪結果發生於九十五年七月一日(含)以後者。參見張淑中，〈我國假釋制度運作問題檢討與政策建議〉，《犯罪、刑罰與矯正研究》，第 3 卷第 1 期，頁 75。

⁵⁰ 我國假釋制度之性質，根據法務部資料顯示係屬於「恩赦」而非「權利」，故受刑人被判處徒刑入監執行，並非符合刑法所規定之假釋法定條件時，即必須給予核准假釋出監，而仍應就受刑人犯罪次數、犯罪情形、對社會所生之危害，及其在監執行中之悔悟情形等各節，詳加審核後，始能核准其假釋。如此才能顧及犯罪當時被害人及社會大眾之觀感，並達到防衛社會安全之效。

六、民國 98 年法務部出版「百件珍貴獄政檔案」傳承政府重要施政紀錄

如果說「司法」是正義的最後一道防線，那麼「獄政」就是司法的最後一道防線。獄政之良窳，不僅攸關刑事司法體系的運作效能、政府犯罪防治的成敗，甚至衝擊到社會安定及國家整體的競爭力。臺灣獄政發展歷史，先是在清朝晚期立下基礎，再延襲國民政府大陸時期的監獄法制及其運作方式，又承繼日本殖民時期的監獄建築及文化內涵。上述三者，彼此先後傳承、匯流及交融下，終於奠定了臺灣現代化獄政的堅實基礎。所謂以古為鏡，鑑古可以知今，過去關於我國獄政相關業務的發展過程及其歷史，不同時代的政府都留下許多公文檔案與重要圖片。若能將這些寶貴資料編輯成冊、出版成書，不只能留下政府施政的歷史紀錄，並能作為全臺灣人民的共有文化資產。

基於上述重要理念，法務部於民國 97 年 4 月擬定「百件獄政珍貴檔案審選計畫」，期以審選出百件珍貴獄政檔案，將其複製儲存並計劃於次年出版獄政檔案選輯。同時，法務部也成立檔案審選作業組織，指派矯正司、總務司及矯正人員訓練所人員組成工作小組，辦理各項行政協調事務，由法務部總務司長楊合進、副司長許啓義分別擔任召集人、副召集人，會商檔案審選原則、審選步驟及進行方式等。除此之外，並敦聘專精法律學術研究及獄政管理實務等領域之學者專家，包括時任矯正司司長蕭明毅、矯正人員訓練所所長黃徵男、臺灣大學法律學院副院長王泰生、中央警察大學教授許福生、嘉義市人文關懷協會理事長陳世岸、前臺中看守所所長吳正坤，以及彰化監獄典獄長吳憲璋等七位諮詢委員，負責研議獄政檔案審選重點及進行檔案審選、內容研究、說明文字撰寫與文稿審查等工作。⁵¹

最後在法務部同仁及專家學者們的集思廣益與共同努力下，終於從高達 12 萬餘的檔案文件中，審慎挑選出最具代表性的 101 件獄政重要檔案，並於民國 98 年 11 月給予編印出版。此名為「歷史印記-

⁵¹ 法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版，頁 2 至 4。

百百珍貴獄政檔案」的書冊，主要內容分為兩部分：第一部分為我國獄政百年發展軌跡，第二部分為百件珍貴獄政檔案介紹。至於本書的主題分類內容，則包括「矯正組織變革」、「教化輔導」、「調查分類、假釋及累進處遇」、「戒護管理」、「矯正總務」、「作業及技能訓練」與「醫療衛生」等 7 項。當然，也由於這本廣泛蒐集歷史各類圖片，並以珍貴照片予以穿插佐證的獄政書冊正式出現，對見證我國獄政革新歷程與矯正教化工具體成果，有非常重大的文化傳承意義，也是臺灣獄政發展史上不可遺忘且必須記錄的重要一頁！

七、民國 99 年政府成立「法務部矯正署」使臺灣犯罪矯正體系邁向新紀元

要提升矯正專業效能，展現人權公義新氣象，且能持續推動獄政革新，則成立一個能規劃矯正政策並能指揮、監督全國矯正機關及執行矯正事務的專責單位，就是非常重要的改革工作。民國 88 年 6 月「行政院研究發展考核委員會」委託國立中正大學進行「獄政政策管理與評估」之研究案，建議事項指出：政府重視偵查、審判工作，犯罪矯正在刑事司法體系長期受到貶抑，未獲同等重視。但今日犯罪矯正已邁入專業化里程碑，急需成立一個專業獨立之矯正局（署），以為業務督導及統籌各項犯罪矯正事宜。民國 93 年 12 月，中華民國犯罪矯正協會理事長蔡德輝教授、中華民國犯罪學學會理事長楊士隆教授、秘書長吳正坤助理教授等 3 人，於中央警察大學「2004 年亞太地區犯罪問題與對策研討會」會議上，聯合發表「提昇專業-法務部成立矯正局（署）必要性之探討」論文，倡議法務部矯正司改制成立矯正署。⁵²民國 94 年 1 月 27 日，法務部長陳定南先生正式批示同意成立矯正署，同時指示積極辦理後續規劃工作。同年 2 月 1 日部長施茂林先生接篆視事後，亦表示對於成立矯正署樂觀其成。民國 97 年 5 月 28 日，中正大學犯罪研究中心舉辦「死刑存廢刑事政策座談會」，

⁵² 有關矯正司改制為矯正局（署）的提議，早在民國 52 年間即有學者提出，迨民國 73 年 11 月間，法務部乃研擬「法務部矯正局組織條例」草案函報行政院審議，嗣因本於精簡員額要求及該草案功能尚待加強，而於民國 74 年春自行撤回。

邀請學術界、政府機關及民間人士與會討論，其中許福生教授、鄭瑞隆教授、楊士隆教授、司法改革基金會委員吳志光等，疾呼政府應重視犯罪矯正工作，並肯定支持成立矯正署方向。同年 5 月 29 日部長王清峰女士，再次指示鑑於監所收容人數日漸增加，提升矯正司行政層級以擴大權責乙案有其急迫性，希檢討過去籌備規劃缺失，克服困難，儘速進行。矯正司遂於矯正人員訓練所邀集全國 49 所矯正機關首長召開會議，研討法務部矯正司改制成為「矯正署」案，均獲得與會人員認同。

民國 97 年 8 月 14 日，由法務部次長吳陳鏞主持召開跨部會會議，邀集銘傳大學教授蔡德輝、中正大學學務長楊士隆、美和技術學院教授黃永順、司法院、銓敘部、行政院研究發展考核委員會、行政院人事行政局、行政院主計處及法務部所屬矯正機關及各單位，以期能凝聚共識，共同推動成立矯正署。同年 8 月 21 日，行政院長劉兆玄在法務部長王清峰陪同下，視察新店戒治所及臺北看守所業務，劉院長表示對於未來成立「矯正署」的想法十分支持，行政院將協助推動。同年 10 月 6 日法務部乃將「法務部組織法部分條文修正草案」及「法務部矯正署組織法草案」陳報行政院。民國 99 年 4 月 22 日，行政院決議通過法務部所擬「法務部組織法」部分條文修正草案及「法務部矯正署組織法」草案，並函請立法院審議。⁵³99 年 8 月 19 日立法院 3 讀通過「法務部組織法」部分條文修正草案及「法務部矯正署組織法」草案。99 年 9 月 1 日總統明令公布「制定法務部矯正署組織法」。至此地步，法務部矯正署終於正式成立。而此法務部矯正署

⁵³ 在立法院審議期間，第 7 屆第 5 會期司法及法制聯席委員會立委 2 次審查會議，於 5 月 31 日先針對行政院函送之「法務部矯正署組織法」及「法務部組織法部分條文修正草案」審查完竣。8 月 16 日第 7 屆第 5 會期第 2 次臨時會，再就「法務部組織法」部分條文修正草案及「法務部矯正署組織法」草案，排入議程討論，並於 8 月 19 日完成政黨協商，三讀通過「法務部組織法」部分條文修正草案及「法務部矯正署組織法」草案。嗣於同年 9 月 1 日奉總統明令公布，並於民國 100 年 1 月 1 日正式揭牌成立。以上，有關法務部矯正署成立經過，參見法務部矯正署網站：<http://www.mjac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=216932&CtNode=29320&mp=801>，檢索日期 2013/1/5。

的機關成立，在臺灣獄政法制史上，其實有非常重要的意義。因為過去政府較重視「偵查」、「審判」工作，「犯罪矯正」在刑事司法體系則長期受到貶抑，並未獲政府有關單位與社會各界的同等重視。而如今在健全獄政體系及其運作功能完整，以及實施高效能的直線領導體制等改革思維下，政府能效法先進國家成立專責單位的矯正機構，實是我國矯正制度史上的一大盛事，亦是臺灣犯罪矯正體系邁向嶄新紀元的開始！

柒、結論

臺灣的正式國家名稱爲「中華民國」，是目前全球唯一在中華文化土壤中，順利完成兩次政黨輪替的民主典範國家，是全球華人寄以厚望的憲政民主實驗。如果這個民主實驗能夠持續成功，臺灣將爲全球華人國家的民主發展作出史無前例的重大貢獻，而這也是全體國人無法迴避的重要責任。然而，臺灣會從過去一個「威權民主」體制國家，轉變發展並走向一個真正「憲政民主」體制國家，進而受到亞太周邊許多國家，甚至是國際大國（如美國）多次的讚許，稱臺灣是「亞洲與世界民主的燈塔」以及「亞洲偉大的成功故事」，其實就是與我政府過去成功地推行一系列重視人權的「憲政改革」與「司法改革」所累積的民主成就，有著極密切的重大關係。

而其中與臺灣「司法改革」又有重要關係的就是「獄政」法制的改革。所謂「獄政」即「犯罪矯正」，係刑事司法體系中最後且不可或缺環節，其主要任務爲刑罰執行，以促使受刑人改悔向上，並適應社會生活爲目的。我國獄政工作的制度化發展，先是在「清朝晚期」奠下基礎，隨後在「北京政府」與「國民政府」兩個時期，逐漸參考先進國家的獄政工作，作有計畫的漸進式改革；接著在「威權民主」時期，政府又將許多屬於「命令性質」的獄政法規，給予完成「法制化」工作。最後，再由於臺灣民主政治的持續發展，並在「重視人權」、「保障人權」的國際人權理念潮流下，更於「憲政民主」時期，完成一系列有意義與前瞻性的改革工作（如「民國 94 年刑法的重大修正」

及「民國 99 年法務部矯正署的正式成立」等)。雖然，如同先進民主國家的必然趨勢，未來臺灣的「司法政策」與「獄政工作」絕對都會再面臨更嚴峻的極大挑戰，例如「廢除死刑政策」、「監獄嚴重超額收容」、「長刑期受刑人增加」、「監獄人口老化、疾病及輔導」等嚴肅議題。但相信只要在政府與社會各界共同努力下，持續規劃並制定有前瞻性的矯正政策、不斷加強專責監督體系的專業功能，以及持續充實改善矯正機關的人力與物力資源，如此絕對能克服未來的各種艱鉅困難。簡言之，臺灣的「民主政治發展」、「司法政策革新」及「獄政法制改革」，在過去都已累積相當輝煌的成就，未來只要政府與全體國人在這堅實基礎下繼續努力，相信必然能讓臺灣有自信地邁向下一個矯正新世紀！

參考文獻

- 王清中，《監獄行刑法》，台北市：法務通訊雜誌社，1991 年出版。
- 立法院，《審查監獄行刑法羈押法監獄條例看守所條例修正草案參考資料專輯》，台北市：立法院民刑商法委員會，1954 年 10 月出版，頁 94 至 95。
- 任德厚，〈中華民國的政治發展與憲法變遷〉，《中國民國建國史討論集》，第五冊(中興建設史)，台北市：中華民國建國史討論集編輯委員會，1981 年出版，頁 230 至 233。
- 李甲孚，《中國監獄法制史》，台北市：臺灣商務印書館，1984 年出版。
- 林紀東，《監獄學》，台北市：三民書局，1959 年出版。
- 法務部，《歷史印記-百件珍貴獄政檔案》，台北市：法務部，2009 年 11 月出版。
- 法務部，《法務部所屬矯正機關組織編制及獄政改革報告書》，台北：法務部，2006 年出版。
- 法務部矯正署嘉義監獄，《矯正組織與制度之演進紀要》，嘉義：法務部矯正署嘉義監獄，2011 年 8 月出版。

- 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《台灣—分裂國家與民主化》，台北市：月旦出版社，1994 出版。
- 政治作戰學校法律系，《監所實務》，台北市：政治作戰學校，1980 年 7 月出版。
- 姜祝山，《追逐歲月：臺東縣歷史建築專輯》，臺東縣：臺東縣政府，2005 年出版。
- 倪炎元，《東亞威權政體之轉型—比較台灣與南韓的民主化歷程》，台北市：月旦出版社，1995 年出版。
- 陳陽德，《中華民國憲政在台灣的變遷與發展》，《中華民國行憲五十年學術研討會論文集》，台北市：國民大會，1998 年出版，頁 47。
- 黃徵男，《21 世紀監獄學》，台北市：一品文化公司，2007 年出版，頁 2 至 6。
- 黃徵男，《長刑期受刑人監禁問題之探討》，《矯正月刊》，2006 年，第 163 期。
- 黃徵男，《犯罪矯治現況與未來發展》，文載於「當前犯罪防治問題與對策研討會論文」，國立中正大學犯罪防治研究所主辦，1999 年 10 月 29 日。
- 張淑中，《我國假釋制度運作問題檢討與政策建議》，《犯罪、刑罰與矯正研究》，2011 年，第 3 卷第 1 期，頁 74。
- 張淑中、姚中原，《臺灣憲政改革》，台北市：五南圖書出版公司，2012 年 4 月出版。
- 國民大會，《第三屆國民大會第五次會議實錄》，台北市：國民大會秘書處，2000 出版。
- 葛永光，《政黨政治與民主發展》，台北市：國立空中大學，2001 年出版，頁 45 至 69。
- 蔡德輝、楊士隆，《犯罪學》，台北市：五南圖書公司，2001 年 6 月出版。
- 盧秋生，《各國矯正制度與矯正實務》，桃園縣：法務部矯正人員訓練所，2000 年出版，頁 21。

- 周震歐，(民國以來犯罪矯治制度評述第 1 篇)，資料來源參見
<http://www.lulijen.com/view.asp?ID=2482>，檢索日期 2013/1/2。
- Alarid, L. F., Cromwell, P. & Carmen, R. V. (2008). *Community-Based Corrections*, CA : Thomson Wadsworth.
- Bartollas, C., (1985) . *Correctional treatment : Theory and practice*, Prentice-Hall Inc.
- Baird, S. C., (1984) . *Intensive Supervision in Probation*. Washington D. C. : National Institute of Corrections, Mirneo.
- Blumstein, Alfred, (1988) . *Prison Populations : A System Out of Control*, Chicago: University of Chicago.
- Black, Donald, (1976) . *The Behavior of Law*, New York: Academic Press.
- Bohm, Robert M. and Haley, Keith N., (1999) . *Introduction to Criminal Justice*, New York: Woodland Hills .
- Clear, T. R. & Cole, G. F., (1986) . *American Corrections*, NY : Brooks/Cole.
- Champion, J. D. (2001) . *Corrections in the United States : a Contemporary perspective*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, Inc.
- Drake, E. K., (2003) . *Class I Impacts : Working During Incarceration and Its Effects on Post-Prison Employment Patterns and Recidivism*, WA : Washington State Department of Corrections.
- Ernest Van Den Haag., (1982) . *Could Successful Rehabilitation Reduce the Crime Rate?*, *Journal of Criminal Law and Criminology*.
- Thomas, Charles W., (1987) . *Corrections in America: Problems of the Past and the Present*, Sage Publications, Inc.
- Toch, Hans, (1975) . *Living in Prison : The Etiology of Survival*, New York : Free Press