

提昇專業法務部成立矯正局（署）必要性之探討

吳正坤

2004 年年底



回溯從民國八十三年度法務部獄政研討會，大會中決議：「建議成立矯正局，將監所行政業務一元化，以合乎現代犯罪矯治機構獨立化之需要」，為此法務部爰於八十五年元月十八日於「法務部第 635 次部務會報」部長指示予研擬成立矯正局之必要性及可行性（註一），迄民國八十五年中，前立委（前行政院院長）張俊雄先生等 23 人在立法院聯名大聲疾呼：「為因應監所急速擴張，急須成立矯正局統合監所業務，促進獄政革新，健全受刑人矯正之週邊設備及制度...。」嗣經今年（民國九十三年）三月十九日，台灣明德外役監獄，亦以「明德監總字」第 0931100156 號函，陳報法務部，為因應立法院林岱華委員蒞訪時，再提本案，惟經同年 4 月 30 日法務部以「法矯決字」第 0930014168 號，函覆：「有關『矯正司』改制為『矯正局』一節，經審慎考量，因改制專責獨立之矯正主管機關，以有效統合及促進矯正業務之推展勢必擴充編制，需增加預算員額以強化矯正機關之管理及提昇教化成效，現階段行政院全力推動實施『組織再造』及『員額精簡』之際似有不宜，俟適當時機，再行提議改制，較為妥適。」，本案復四度「胎死腹中」，本案可說是階段性努力結果之「塵埃落定」。惟從犯罪矯正學術研究立場以觀，「工欲善其事，必先利其器」，這樣的結局，不僅令於從事刑事矯治機構服務之工作同仁扼腕，更令從事犯罪防治研究學者，覺得惋惜與遺憾。為促使犯罪矯正邁向專業，俾做好獄政矯治犯罪人之艱鉅任務，特就矯正司改制為矯正局(署)之必要性予以探討，並籲請司法行政當局正視。



有關各國犯罪矯正行政體系部分，大體可分為中央主管機關、中間監督機關及地方矯正機關三類，分述如下：（詳表一）

表一 各國矯正機關體系（註二）

國別	上級機關	主管機關 單位	中間監督 機關	地方矯正 機關
中華民國	法務部	矯正司	無	監獄、少年輔育院、技能訓練所、看守所、少年觀護所、戒治所、少年矯正學校
日本	法務省	矯正局	矯正管區	刑務所、拘留所、少年院、少年鑑別所、婦女輔導所
韓國	法務部	矯正局	矯正廳	矯導所、拘留所、社會保護所、內部安全保護所
泰國	內政部	監獄署	各省政府	中央監獄、還押監獄、矯正機構、刑事安置所、職業訓練輔導院、中央監禁所、驅逐所、省級監獄、地方監獄
新加坡	內政部	獄政組署	無	監獄、戒毒中心(所)
中共	司法部	監獄局	各省監獄局	監獄、勞動改造管教隊、少年犯管教隊、工讀學校
香港	無	懲教署	無	監獄、越南船民拘留中心、訓練中心、戒毒處理中心、拘留中心、精神病治療中心多功能機構
美國	司法部	美國聯邦監獄局	矯正管區分區辦事處	懲治監獄、聯邦矯正機構、聯邦外役監獄、大都會看守所、外僑看守所、醫療中心、大都會矯正中心、州立監獄
法國	司法部	獄政局	九個矯正管區海外屬地管區	監獄、半開放式機構看守所、醫療監禁機構、中央大廈式監獄及低度安全管理拘留中心
蘇俄	國際事務部	行政總署	無	勞改營、監獄及區域安置所
英國	內政部	監獄局	分北、中、東、南與西南四個地區機構	地方監獄、開放式訓練監獄及封閉式訓練監獄
瑞典	法務部	矯正保護局	七個矯正管區	監獄、看守所、保護觀察所
義大利	司法部	矯正局	十七個地方事務所	監獄、保安處分機構、調查分類中心
加拿大	內政部	矯正局	各省政府	監獄、感化院、看守所
紐西蘭	矯正部	矯正局	六個矯正區	監獄、看守所
南非	獄政部		四省二十八個監獄	監獄

一、中央主管機關

各國大都設有獨立的專責機構，例如日本、韓國的「矯正局」(註三)，菲律賓的「監獄局」(註四)，美國的「聯邦監獄局」(註五)，法國的「中央監獄局」(註六)，中共的「勞動改造工作管理局」(註七)，泰國的「監獄署」(註八)香港的「懲教署」(註九)新加坡的「獄政總署」，其中以南非的「獄政部」(其下設矯正處及社會處遇處)最為特殊。至於獄政體系以在中央設「司」級層次如我國者，則未有所見。

至於隸屬，有隸屬於內政部(如新加坡、泰國)，有隸屬於警政部(如以色列)，有隸屬於法務部(如美國)，但通常以隸屬法務部為通例。其他國家之獄政管理組織行政系統介紹如下：(註十)

英國獄政體系係於內政部之內設監獄局（The Prison Department）掌理全國之監所業務。監獄局是由監獄理事會（Prisons Board），總部的職員，四個地區監督機構及各個監獄所組成。在此獄政體系中，每位獄政工作人員均是公職人員，並為監獄局之成員。

德國矯正行政並非採中央集權，聯邦政府無矯正局之設置，而由各州司法部負責管轄其所屬之矯正機構。矯正機構組織區分為總務部門（包括庶務、名籍、作業、營繕、會計等）、戒護部門及專業職（指醫師、教師、心理師及社工師等職員）。一九九四年全德國共有 223 所矯正機構，包括閉鎖機構 199 所與開放機構 24 所。

目前蘇聯有勞改營（Correctional Labor Colonies）、監獄（Prison）及區域安置所（Colony Settlement）等機構從事犯罪人再教育工作。勞改營計有四類：(1)標準型勞改營（Standard-Regime Colonies）：以初犯及其他犯罪情節較為輕微者為適用對象。(2)嚴格型勞改營（Intensified Regime Colonies）：以觸犯嚴重罪刑之初犯為適用對象。(3)嚴厲型勞改營（Strict Regime Colonies）：以對國家安全特具有危險性之犯罪人或曾被監禁者為適用對象。(4)特別勞改營（Special Regime Colonies）：以具有特別危險性之累犯受刑人，及曾被判處死刑而未執行之重罪者為適用對象。監獄可區分為標準型及嚴厲型二大類。

義大利司法部設有矯正局，局內共有十二個單位，局下設有 17 個地方事務所，分別督導所轄之矯正機構、社區處遇中心、研修所及少年矯正機構。除少年矯正機構外，一般矯正機構分為四級，即收容 1 年以下受刑人及未決者之地方監獄、收容 1 年以上受刑人之一般監獄、收容對社會有危險之虞者之保安處分機構、以及專門實施心理調查之分類中心。保安處分機構又可分為刑務農場、刑務作業園區、醫療監獄及司法精神治療。

法國在一九一一年以前，矯正行政由內政部管轄，一九一一年之後，則轉由司法部管轄，司法部之矯正局設置有下列六個科室：(一)刑罰執行科：主管業務為設定有關拘禁或拘禁代替刑之執行的基準。(二)復歸社會科：主管業務為針對受刑人，擬定促進其職業、社會性復歸之對策，制定規則，實施復歸社會計劃。(三)人事科：主管業務為管教人員之任用、研習訓練及福利等業務。(四)管理科：主管業務為收集擬定矯正局工作計劃、預算等資訊。(五)刑事機構查察科：主管業務為矯正機構發生事故、暴動時調查，該科直接接受矯正局長之指揮監督。(六)宣導、調查及國際關係室：主管業務為矯正相關事宜之宣導，進行研究調查，同時與部會研究機構、其它國內外及國際組織附屬研究機構等之聯繫。

法國全國區分為 9 個矯正管區，管區長擁有調整該管轄地區之矯正業務。矯正機構分為看守所及監獄兩類，看守所有 139 所，主要收容對象為被告及殘餘刑期未滿 1 年之受刑人。監獄分為中央監獄(高度戒護機構 15 所)及拘禁中心(中度戒護機構 47 所)等兩類。除這些監獄外，矯正局尚有 11 所「半自由中心」(Semifreedom center)。

瑞典在法務部設有矯正保護局（Prison and Probation Administration：PPA）掌握全國矯正行政業務，該局下設有解送部門及七個地方矯正管區，前者專門負責國內矯正機構監之解送及驅逐出境者之遞解，後者指揮監督監獄、看守所及保護觀察所。另外，矯正局設有假釋委員會、保護觀察委員會。有關瑞典矯正機構之現況如下；瑞典共有 77 所監獄及 28 所看守所，總收容員額為 5,100 名，看守所 1478 名，監所規模很小，平均收容員額不滿一百人。瑞典未設少年矯正機構，有關犯罪少年之保護業務，係屬社會福利機構之範圍。全國設有 50 個觀護管區，各觀護管區有主任觀護人負責管理運作，大約有 15 名社會工作者，負責實施觀護處分或緩刑等工作。

監獄依戒護程度分為四級，最高戒護之第一級監獄有 3 所，其次第二級有 11 所，第三級有 36 所，第四級有 38 所（部分監獄具備 2 種等級，故數目會重複），第四級監獄為開放機構，酒醉駕駛者皆收容於此。

二、中間監督機關

各國矯正組織除於中央設有獨立專責機關外，更於地方設有分支機構，例如日本分全國為八個矯正管區，分設矯正管區長，分轄全國一八八個本所及一一九個支所（[註十一](#)）；韓國於最近成立四個地方矯正廳，分轄全國三十七所監所；法國全國分為十六個獄區，獄區長其遴任資格必須擔任十六年以上的典獄長（[註十二](#)）；南非全國四省，分為四個監獄區，各設地區性監獄局局長，省下再設區，全國共二十八區，每一區置司令官一人，位階為準將，管轄二至二十五所監獄（全國共二四三監獄，典獄長位階為上校）；中共亦於各省設勞改局置局長。（[註十三](#)）

三、地方矯正機關

各國矯正機關一般而言，除指監獄、看守所、技能訓練所、少年觀護所及少年輔育院外，尚包括其他矯正機關，例如婦女輔導所（如日本），社會保護所、內部安全保護所（如韓國），職業訓練輔育院、驅逐處（如泰國），勞動改造管教隊、少年犯管教所、工讀學校（如中共）、勞改營、區域安置所（俄國），毒品康復中心、戒毒中心（如馬來西亞、新加坡）等亦屬矯正機構領域（[註十四](#)）。我國現階段矯正機關有監獄 25 座、少年輔育院 2 座、技能訓練所 3 座、看守所 12 座及少年觀護所 3 座，戒治所 1 座、矯正學校 2 座等 48 座，若含福建省連江看守所（按：與金門監獄合署辦公），計 49 座。

上揭各國獄政型態符合行政組織原理，惟一個合理而有高效率的組織，必須注意：（一）指揮系統的統一；（二）權責劃分的明確；（三）管理幅度的注意；（四）工作指派的合理四個主要的因素。當前以矯正司為全國最高矯正監督單位，似與上述四項原則有所不合，誠宜改制為矯正局（署），方屬允當。

（按：看守所、少年觀護所頃提昇，雖受「台灣高等法院檢查署」（以下簡稱台高檢）（所務科）之隸屬督導，但行政指揮系統（含人事權）仍直屬矯正司）。

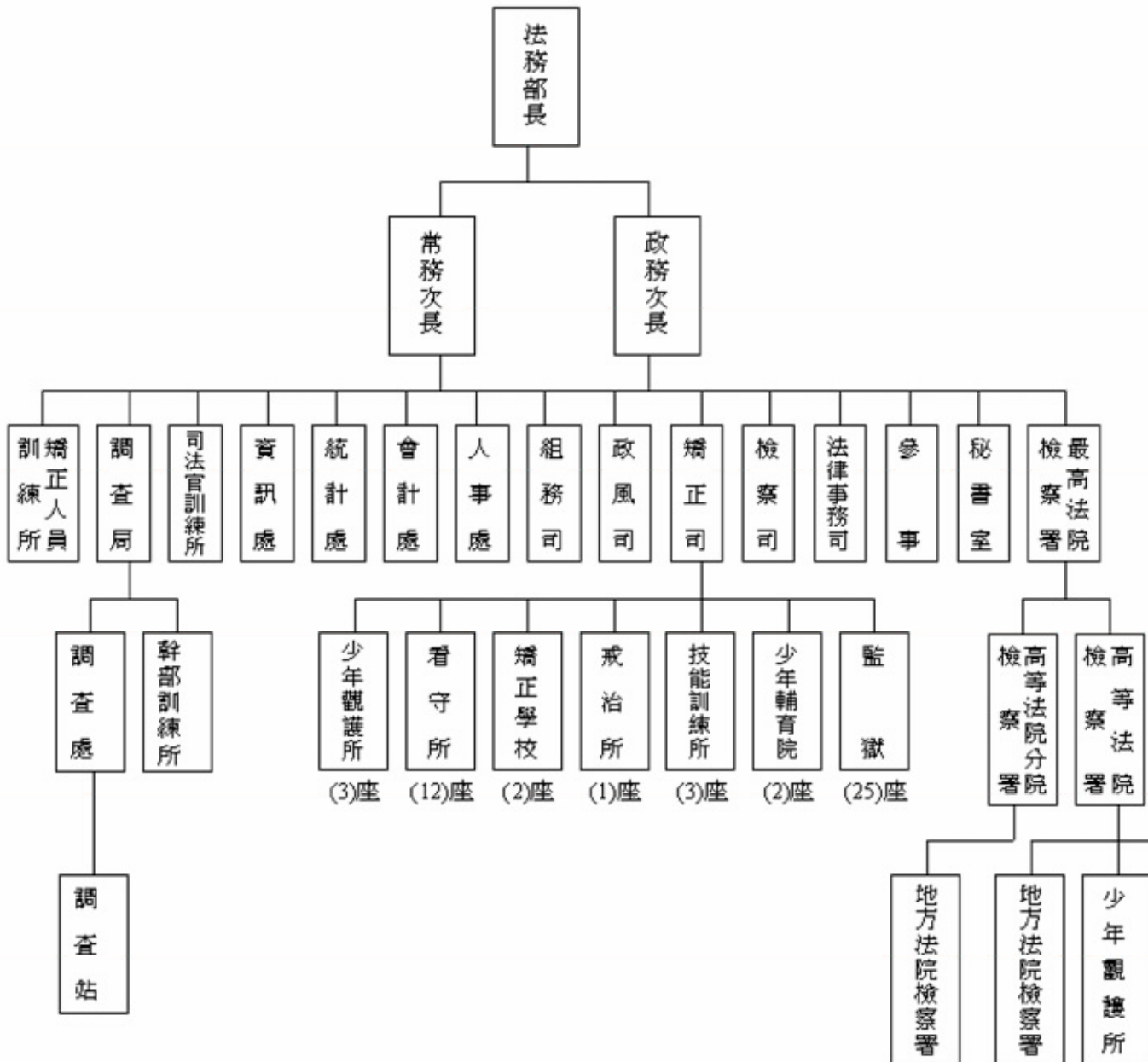
由上表可知，法務部的行政體系架構，無論就「行政系統」「檢察系統」或「其他幕僚系統」組織而言，「矯正司」所屬是一個龐大的分支結構，而面對全國 7062 名的員工暨 56478 名的收容人（註十五），長期以來，還是以區區一個「司」級幕僚單位來運作，令國外一些刑事司法學者，嘖嘖稱奇。從上表更可洞悉，看守所及少年觀護所，「矯正司」與「台高檢」均可以「監督管理」，此「雙頭馬車」效應，正可以比喻，一個媳婦兩位婆婆，此可說明為矯正局（署）之成立，應即統籌事權，作一註腳。



參、成立矯正局(署)之必要性探討

在尚未進入探討主題前，讓我們先來瞭解當前「法務部所屬機關組織系統」如附表（二），俾窺全貌。

表二 法務部所屬機關組織系統



雖然現階段法務部以行政院全力推動「組織再造」及「員額精簡」之際，似不宜提議將「矯正司」改為「矯正局」為理由而予緩議，然而我們在多次由中華民國犯罪學學會暨中華民國犯罪矯正協會主辦之學術研討會中曾大聲疾呼：「隨著犯罪質量的變化，各種犯罪類型之湧現，犯罪矯正明顯的受到強烈衝擊，各項業務日趨複雜繁重，為此，原屬法務部幕僚單位之矯正司極待擴編改制為獨立之局、署，以因應業務需要。」

此外，吾人瞭解犯罪矯正在刑事司法體系中即長期受到貶抑，政府非常重視犯罪偵察、審判工作，唯獨犯罪矯正未獲同等之重視，此等頭重腳輕之刑事政策與資源規劃之

不平等均極待修正。今日犯罪矯正已邁入專業化之里程，它需要各類專業人員，如醫師、矯正行政人員、教誨師、臨床心裡師、社會工作人員、管理員等，運用現代行為科學知識與輔導技術，對人犯進行人性改造，協助其更生。據此，犯罪矯正應予其他專業機構相同如法務部調查局、警政署、消防署、海岸巡防總署、環境保護署、役政署等，係屬一具「專業性」之服務事業，極待成立專業體系，以為業務督導及統籌各項犯罪矯正事宜。日本、韓國之矯正局、美國之聯邦監獄局、香港、新加坡之獄政總局（署）皆已樹立良好典範，對其錯綜複雜矯正行政業務之督導、協調與發展成效宏偉。站在刑事司法研究者立場，我們認為刑事追訴、審判與犯罪矯正三者，工作性質雖有不同，然而其專業價值，卻不容任意污蔑。政府應等量齊觀做整體規劃，而犯罪矯正部門之獨立設置則為跨出現代化與專業化獄政之第一步。（註十六）

我們從犯罪矯正組織層面暨獄政願景宏觀性角度，認為積極建立獨立犯罪矯正行政體系，方向既正確，何以消防署、役政署、海巡署，陸續的建制，他們的員額編制都比矯正司所屬同仁少，為何「成立矯正局（署）」這一條路如此漫長呢？實在令人費解。

國立中正大學犯罪防治研究所研究生黃維賢先生曾云：「從組織再造之觀點言，矯正司職司全國各項矯治政策制定、矯正機關管理事宜，卻仍僅以幕僚司形式運作，使得矯正人員窮於應付日常例行業務，而無暇從事各項策劃革新獄政工作，同時使得矯正司工作同仁在法務體系中普遍存在『相對剝奪』之心理感受，難以建立本身專業地位。此種不合理，不就是現階段行政院全力推動實施組織再造之典型對象？其次，有關涉及員額精簡問題，各先進國家固然重視人力精簡，但矯正機構人力則甚充裕，以重視公務人力精簡之鄰近日本為例，近年來其矯正機構人力非但未減反增，足見渠等重視獄政工作之一般。反觀我國獄政機關管教人力，長期以來即處於不足狀態，在國家環境許可時，屢次請增員額，皆被打回票，等遇到民國九十一年人力精簡政策時，又不能免於精簡之列，孰令致之？管教人力之不足，必然造成業務推動困難、安全防衛體系出現漏洞，影響所及不但矯治工作無效果且能引發騷亂導致社會動盪，屆時社會將付出代價，不可不慎。....為期能合理給予矯正機構人力，主管部門本即應按各獄政機關之建築形式、收容類別、核定容額精算出各機關基本人力需求，建立配置基準，要求行政院給予合理人力，如因未能配置合理人力而導致任何事故時，更應訴請監察院追究相關人事權責單位責任才對，畢竟員額精簡不應是平頭式之精簡，而是該減才減，該增則增方是。....成立矯正局旨在改造矯正主管機關之組織，使其發揮政策與業務統合之功能，做法上本即可與員額擴充問題脫鉤，在利用現有員額編制，不擴充員額前提之下，先行改制成立矯正局，監所同仁莫不認為可行。（註十七）

此外，林秀娟小姐認為矯正局之所以遲遲未能改制，是由一種「結構權力控制」（Structure-Power Control）所影響的象徵。林秀娟認為：「矯正局成立之呼聲非始於今日，而是十多年來矯正實務界與學術界一致的期盼，矯正局成立之理論基礎、外國例證、組織架構及指揮監督體系等均經多人一再論述詳盡，且並無令人質疑之處，何以歷經十

數年的漫長歲月，矯正局依然是空中樓閣，其中有令人玩味的權力角力陰影，從民國八十年間矯正實務界人士積極規劃鼓吹，學者大力聲援，甚至許多立法委員亦主動鼎力協助，矯正局組織條例（通則）業已成形，然而當時卻因少數人的聲音嘎然而止，嗣後十數年來在矯正系統努力奔走經營，矯正局的成立總是欠缺臨門一腳，其間存在的阻力緣由固為矯正系統眾人所周知，組織員額的精簡只不過最近才被拿來當擋箭牌之一，近年來矯正局的呼聲幾已成為微弱的紙上談兵，然而這並不代表矯正系統放棄追求成立獨立專業的矯正局，而甘於接受幕僚司的狹隘格局，而是在越艱困的環境中更要蓄積更多的能量，累積更多的共識，期待有朝一日能實現存在於矯正人心中的夢想——矯正局。」（[註十八](#)）

林秀娟更進一步認為，在整個法務體系中，「矯正司」所屬長期以來，受到客觀文化的影響，一直被「邊緣化」，她說：「『嚐過權力的滋味，才知道權力的美好，也才了解權力是如何的難以割捨』一個常存在於矯正人心中的疑惑是，矯正系統在法務體系中經常被視為定時炸彈（Timing bomb），麻煩製造者（Trouble maker），過去法務體系對矯正人與事的批評也總是不絕於耳，尤其是來自檢察系統的聲音，矯正系統默默地承載了法務體系最深重的原罪，這從來就與檢察系統表面上所代表的正義形象大相逕庭，可是一旦提到成立矯正局，讓矯正系統一肩擔起矯正工作的功過與成敗，又彷彿是觸動那一條最敏感的權力神經，深恐失去如臂使指的龐大矯正資源，這種基於權力本位的思考邏輯是所有矯正人深深引以為憾的，其實如果法務高層能了解矯正局的成立，並不然因而損其權力的行使，反而能讓為數達四十九個機關，職員高達七千人的矯正系統，在以檢察文化為主軸的法務體系中找到屬於自己『家』的感覺，而且益增其法務體系大家庭的開闊格局，重要的是矯正系統無心也無意去分食檢察系統的法務官場大餅，但是卻衷心期盼能給我們矯正人一條回『家』的路——矯正局！」（[註十九](#)）

不過，吾人認為矯正局之成立流程，過份強調「檢察系統」的背景因素，並無學理上的「必然性」，尤其是現在「檢察系統」，已不若十餘年前對矯正機構的「影響威力」乃矯正機關透過多元化的改革，在行刑矯正處遇措施「公開化」、「透明化」、「合理化」的趨動下，縱然是檢察官「視察監獄」，亦是「聊備一格」，填上表格形式化而已，實務上對「結構權力控制」說，吾人之認知是；「檢察系統」有時候卻是輔助「矯正系統」進行改革的搖籃「推手」，檢察首長常主動幫忙矯正機關首長，解決一些「難題」，屢見不鮮。因此，矯正文化與檢察文化是「相輔相成」的。至於「矯正體系」長期被「矮化現象」，是司法暨行政制度所使然，它可透過「人為力量」予扭轉。這一點林秀娟的顧慮，倒是受肯定的。

另一方面，「矯正司」尚為幕僚單位之組織病象；乃為促使速成立矯正局（署）之原動力，法務部矯正司過去高瞻遠矚曾自我「把脈」，列出「病象」乃於民國八十六年奉指示；對是否成立矯正局（署），作專案研究（[註二十](#)），今日回溯之，景然赴目。當前以法務部矯正司為全國獄政主管單位，存有下列問題，極待導正：

一、組織結構不當

組織設計理論最基本的前提，為各機關的權責必須釐清，且各有專司，因為功能依賴必然導致組織缺乏效率及效能。近年「消防署」組織所以脫離「警政組織」，自成體系原因在此。因為組織肩負功能的重疊，最容易產生爭功諉過、權責摩擦及事權不能清楚劃分等弊端。進而使組織效能低落，浪費人力及物力。監獄、矯治學校、戒治所、少年輔育院、技能訓練所、看守所及少年觀護所同屬矯正體系，但前者直屬法務部管轄，屬法務部之一級機關，主管單位為法務部矯正司，後二者（看守所、少觀所）卻隸屬於「台高檢」，屬法務部之三級機關。矯正機關並無專責獨立的督導機關，係由不同的機關及各單位共同運作。此種組織架構，可檢討者有三：

(一)為各國立法例所無：

監獄等機關層級，其隸屬大都為中央部會之三級機關，亦即其上級為矯正中間機關（如日本的矯正管區），在上為中央矯正主管機關（如日本的法務省矯正局），其上方為中央部會（如日本的法務省）。以我國之監、院、所、校層級，訂位為中央部會的一級機關，體制上似有可議。

(二)違反刑事思潮：

抗制犯罪的刑事司法體系有四，及偵察、檢察、審判及執行（按：更生保護似可列入執行單位），四者均很重要，各有其獨立性，但前三者均有其獨立專責的主管機關，唯獨「執行體系」，尚無專責獨立的機關，違反世界刑事思潮。

(三)控制幅度不宜：

為數不少的監、院、所、校直屬法務部管轄，就管理控制幅度(Span of control)言，亦有不宜之處。另外看守所及少年觀護所隸屬「台高檢」，其可議之處有三：

1、平衡性失當：

同為矯正體系，監獄、矯正學校、戒治所、少年輔育院及技能訓練所為法務部之一級主管機關，但看守所及少年觀護所竟為法務部之三級機關，「平衡性」誠有可議之處。

2、違反組織原理：

看守所、少觀所等矯正組織隸屬於檢察體系之下，不但增加檢察業務負擔，同時更使矯正機關「自主權」受制，且違反組織結構的功能分化，事權統一等原則；另民國六十九年以前看守所及少年觀護所隸屬於院方，民國六十九年「審檢分隸」以後又改隸檢方，矯正業務不當被歸併情形由此可見。

3、組織層級過低：

看守所、少觀所不隸屬地方法院檢察署，雖近「組織通則」通過，改隸「台高檢」。

但層次過低，致其人員官職等較監獄偏低，例如收容人數近一仟人，一審的嘉義、屏東看守所，所長尚荐任九職等，而監獄之副典獄長卻是簡任十職等，「所長」職重事繁，其編階僅為薦任第九職等，其他所屬人員可想而知，其職務編階與其所肩負職責程度顯不相當，影響工作士氣。

4、增加業務負荷：

以矯正體系言，看守所業務繁雜不下監獄（在韓國監獄設六課，看守所竟設九課，看守所之重要性，於此可見。）何以隸屬層級反而較低？怪異的組織結構，致使在實務運作時，指揮系統混亂，公文往返，行政效率太低，更增加其複雜性，這對重視「機動靈活」的矯正機構而言，造成非常大的困擾。「預算」亦然，「台高檢」與「矯正司」，在實務運作上，徒增不同單位的承辦人之紛擾及降低工作效率，更增加其複雜性。此多軌的控制系統，造成基層機關有苦難言。

二、權責劃分不清

監獄、技能訓練所、矯正學校、戒治所、少年輔育院雖係由法務部直接監督，但因法務部職司各項法務業務，致實際運作有賴各幕僚單位行使聯繫與溝通，各單位間有時候常囿於本位無法配合，對獄政工作本質及重要性的認知程度亦有不同，致主要的幕僚單位（矯正司）需與其他司、處相互配合，缺乏有效的指揮能力。

另外，依現行法令規定，檢察官得視察監所，本項制度行之有年，期盼藉由各地檢察官之人力，協助長官就近監督考核監所，但一則檢察官本身業務已夠繁忙，上級的要求徒增檢察官的工作負荷量，徒具形式，並無實益。再者，檢察官依法偵查犯罪，專業領域與職司犯罪矯正人員不同，硬性規定彼定期視察監獄、看守所，此對獄政功能，並無實益，若矯正局成立，可免此項規定，有利而無弊。

三、管理幅度過大

當前現況，全國收容人（93年八月底）為56478人，矯正職員經裁減後亦高達七〇六二人，但督導全國矯正機關卻只是法務部的一個幕僚司（矯正司），其下又無中間監督機關，目前矯正司裡員額編制僅為四十人（按：另借調10人），以四十人之編制，其控制幅度與收容人比例為1比1.412，與職員比例為1比177，管理幅度之大，欲期有效監督全國監所，誠有能力未逮之苦。矯正司「幕僚人員」常被喻為「無敵鐵金鋼」，其「功勞」、「苦勞」、「疲勞」、「辛勞」，不亞於所屬單位同仁。

尤有甚者，吾人進一步觀察，從民國41年起，全國每10萬人口中，受刑人數為36人，迄民國92年，每10萬人高達250人（[註廿一](#)），若以歷年年底留監收容人數計，從民國37年3537人開始起跳，迄民國92年為56430人（[註廿二](#)），此16倍數的驚人「成長率」，然而歷經56年來，56年前矯正單位是幕僚級的「司」級二級單位，56年後的今天，歷經漫長歲月的行政革新，終究還是「原地踏步」的幕僚「司級單位」，而

工作同仁全國僅有矯正單位的四分之一之「消防署」卻早就「脫胎換骨」，自立於「警政署」之外建立專業體系，緣此，法務部矯正司能夠「莊敬自強，處變不驚」做好矯治犯罪人工作，委實令人敬佩。

不過，現任法務部矯正司黃徵男司長認為矯正機構經營管理的具體做法；應該確認矯正機構是刑事司法體系最後一道防線，矯正機構的成敗攸關整體刑事司法體系運作的效能以及政府整體抗制犯罪是否奏效？因此，矯正機構的經營管理實為當前重要課題。「黃司長」願意提出下列幾點具體做法提供矯正實務界參考：

當務之急，目前矯正系統應該速成立獨立矯正局(署)「乃根據美國學者福克斯(Fox)與(Stinchcomb)的主張，一個矯正機關要發揮良好的經營效能，那必須從計畫、預算與資源分配、決策模式以及組織監督控管四個層次著手。而當前矯正體系是附屬於法務體系下的一部份，矯正司僅是一個幕僚單位，任何矯正政策與方針，則必須受到部長或政務官的支持或同意始可付諸實現，近年來，由於矯正工作在整個刑事司法體系所扮演的角色日益吃重，社會大眾對於矯正工作之期許也日益深切，致使近年來歷任部長以及政務首長對於矯正工作愈加重視與尊重專業。但受限於整個政府體制的規範，在人事主導、預算編列以及政策擬定與執行，仍需透過法務行政首長以及其他部門如檢察、調查等意見整合後始得定案，就執行力的角度而言，確實有落差，就整體法務工作而言，受到排擠效用常有捉襟見肘之窘境。

由於犯罪矯正業務係屬高度專業性之事業，其工作重要性應與法務部調查局或是內政部警政署、消防署等專業機構相同。因此，建構專業獨立之矯正體系，發揮矯正一體的行政效能，實乃目前強化矯正體系、發揮矯正效能當務之急，所以法務部實有成立矯正局或矯正署以督導7,000餘名工作人員以及統籌近60,000名收容人矯正事務之必要。」
[\(註廿三\)](#)

四、指揮系統式微

矯正司負責督導法務部所屬監獄、矯正學校、戒治所、少年輔育院、技能訓練所、看守所及少年觀護所，從表象言，是全國監所之上級單位，但本質上卻非是有力的領導與有效之指揮組織型態，在功能上難以發揮現代專業職掌之要求。就隸屬系統言，由於矯正司只係為法務部所屬之「幕僚單位」，監獄、矯正學校、戒治所、技能訓練所及少年輔育院等機關係直隸法務部，受法務部部長直接指揮監督，幕僚司雖然亦可指揮監督，惟尚需層轉「裁示」。就職等而言，因係幕僚單位，矯正司工作同仁職等偏低，致督導監督功能難能發揮，由於渠等位階偏低，欲求強力督導、激濁揚清之效，誠有難言之苦。其他所屬機關各級人員亦同。此外，矯正司人員之派用、升遷一則須考量法務部內部體系，再則更須慮及全國各地矯正體系，為此，「司」內人員之派用、升遷比之一般司、處人員暨所屬單位升遷似較緩慢甚多，致指揮系統日趨式微。成立矯正司(署)，即可迎刃而解。



聲、成立「矯正局」(署)之可行性探討

前揭黃維賢曾建言：「本案甚至應進一步併同法務部矯正人員訓練所考量，如能以目前之法務部矯正人員訓練所合併矯正司、台高檢『所務科』人力，就地改制成立法務部矯正局，再將訓練業務納入該局職掌之一，此不但未增加政府人力、硬體設施且更可促進矯正人員訓用合一，充分達成獄政主管機關組織再造之目的，一舉而有數得...，謹藉此呼籲法務部體察時勢，儘速成立『推動獄政主管機關改造小組』，廣納學者專家意見，進行評估改造矯正人員訓練所、矯正司、台高檢『所務科』為『矯正局(署)』之可行性，方能避免外界質疑其刻意貶抑獄政專業或有法律人『權力迷思』之情結存在。」

(註廿四)緣此，我國矯正司改制為矯正局之議，早有學者提出，乃在民國七十三年，前司法行政部曾擬具「法務部矯正局組織條例草案」函報行政院審議，嗣因故撤回，迨民國八十五年五月七日，立法院第三屆第三會期法制，司法兩委員會第七次聯席會(註廿五)，由前行政院長(時任立法委員)張俊雄先生提案，連署人有翁金珠委員、蔡式淵委員、張俊宏委員、范巽綠委員、王拓委員、顏錦福委員、黃天福委員、陳其邁委員、鄭寶清委員、彭紹瑾委員、林濁水委員、彭百顯委員、葉菊蘭委員、巴燕達魯委員、林哲夫委員、黃爾璇委員、鄭朝明委員、謝錦川委員、余玲雅委員、林文郎委員、錢達委員、施明德委員等二十五人，提案為健全台灣犯罪矯正業務，促進獄政獨立，發揮犯罪矯治功能，特擬「法務部組織法第五條條文修正草案」，增例該條文為「法務部設調查局、矯正局，其組織以法律定之」。復於同年十月二十五日印發之「立法院議案關係文書」「院總第一六三五號」「委員提案第一五八五號」，再由林豐喜委員等四人提案，而由林郁方委員、謝欽宗委員、鄭寶清委員、尤宏委員、沈富雄委員、柯建銘委員、劉進興委員、巴燕達魯委員、周荃委員、鄭朝明委員、邱垂貞委員、蔡明憲委員、許添財委員、蘇貞昌委員、林濁水委員、陳其邁委員、顏錦福委員、林忠正委員、林文郎委員、洪奇昌委員、蕭裕珍委員等二十三位委員連署，乃再倡議為因應監所業務急速擴張，急須成立矯正局統合監所業務，促進獄政革新，健全受刑人矯正之周邊設備及制度，落實受刑人之矯治效果，爰擬具「法務部組織部分條文修正草案」，再度建請速成立「矯正局」，以善其事。

時「林前政務次長錫湖先生」代表「法務部」在立法院報告：

「主席、各位委員：

今天本人奉邀出席本次會議，甚感高興，對各位委員關心獄政，主動提案擬將本部『監所司』改制為『法務部矯正局』，期能健全獄政，發揮矯治功能，尤其，方才『張俊雄』委員提供寶貴的指教，本人特別在此致意，感謝各位委員關心獄政。我國矯正機關宜否改制為獨立的專責機關，為一項值得研究的課題。現階段各國獄政大都設置獨立的專責機關，主司其事。我國獄政同仁計有七千二百二十五人之多，收容人更高達五萬人以上，世界上有不少矯正機關工作同仁及收容人遠遜我國規模的國家，如香港、新加

坡等，均有專責獨立機關

之設；國內亦有甚多機關工作同仁謹為一、二千人者，亦有獨立的專責主管機關，如消防署等，以此推論，在重視國競爭力，邁入二十一世紀新紀元的今日，監所司實有必要改制為『法務部矯正局』。

代表法務部發聲的林前政務次長，亦極力贊成推動矯正行政組織功能一元化，昭然若揭。

如今「物換星移」，事過境遷，前張俊雄委員乃在八十六年五月七日於「立法院第三屆第三會期法制、司法兩委員會第七次聯席會時稱：「本席於週一前往法務部，部長表示贊成本案，但希望我們給他兩年時間準備。事實上，組織法修正之後，尚須訂定『矯正局組織條例』如果僅用『監所司』管理如此龐大的人犯數，指揮系統未能同步執行，也未能得到預期效果。希望各位同仁能有所體認，此工作原應於十餘年前推行之事，目前實施也不算快，因為已經拖延太久。而且，改革過程中，必須頭、手並進，即不能僅增加人力，而貫徹政策、指揮手腳的『頭』如果仍只維持幕僚角色，則將重蹈覆轍，事倍功半。我們希望針對因未貫徹執行此政策而引起社會弊端。開始頭手並進，同時提出改革方案，此為立法院針對目前社會反彈而提出最正確、快速的回應，請各位同仁指教，更盼各位同仁能加以支持」。但不知迄今已過了多少個「二年時間準備」的年頭了。

而今雖政黨輪替，展現新風貌，且政府一再強調「行政機關組織再造」，奈何「矯正司」仍然依舊是幕僚單位，前揭行政院前院長張俊雄立法委員，早在八年前呼籲：「此工作（按：指成立矯正局）應於十餘年前推行之事，目前實施也不算快，因為已經拖延太久……」。撫今追昔，不勝唏噓，惟有趣的是，當初在倡議成立「矯正局」的提案中，一場令人撲朔迷離的政治戲碼，實在是令人看了「眼花瞭亂」；當眾多「在野黨」之民意代表在立法院氣盛言宜，聯袂大聲疾呼：「政府應速成立矯正局的必要性與可行性」時，「執政黨」卻「相應不理」，等到當初「力促成行」的「在野黨」執政後，卻又退居第二線了。難道這就是所謂「權力的迷思」？前揭「林秀娟」所言的「結構權力控制」所使然？站在學術研究的立場，祇要是「真理」，那應該是永遠不變的。不過，吾人對當初能夠積極協助推動成立矯正局的眾多立委，予鼎力支持，相信感恩之心，點滴在心頭，自不在話下。但盼能在「大有為、大力改革」的政府領導下，高瞻遠矚，完成此項「歷史性」的行政機關改造工程，則全國七仟餘名矯正工作同仁，額手稱慶。



美國前總統尼克森曾言：「政府的無效能主要癥結不在人與錢，而在於機關，組織的重整，可賦予政府能力，使工作更有效能。」威爾遜於一八八七年所發表之「行政之研究」一文，即已剴切指出，目前文官制度改革，在完成其初步目標之後，必須擴展其改革的努力，不僅改革人事制度而已，更要改進政府機關之組織方法。

也因此犯罪矯正工作擔負犯罪人更生重建之使命，檢查機關任務則為犯罪之起訴，兩者在任務編組上景然有別，發生隸屬關係實屬牽強，徒始業務複雜化，不符精簡原則。為此，法院組織法第六十九條第三項：「高等法院或其分院檢察署視事務之繁簡，得設所務科，掌理關於監督看守所及少年觀護所之行政事務。」，其規定似有刪除之必要。將來矯正局成立之後，「所務科」業務自然回歸再法務部系統內。另外一方面，日後衍生收容人數暴增，矯正機關趨多時，亦可在「局」底下，分別設立北、中、南、東各區之「矯正處」，屆時相信更能發揮矯正組織功能。

「中央行政機關組織基準法」，早在今（93）年六月下旬，立法院通過總統公佈實施，為了行政機關的組織再造，在暫不增加矯正機關的總員額情況下，猶前揭之呼籲應儘速將數十年來傳統的「矯正司」之幕僚單位，改制為「矯正署」或至少為「矯正局」，以發揮行刑矯治功能。惟依本法第二條適用範圍之規定、矯正收容、訓練等機關，被「準用」在行政院所屬機關之「附屬機構」（第16條參照），而在「機關規模與建制標準」（第29條至33條參照），依法規定，行政院祇能有13個「部」4個「委員會」與5個「獨立機關」。問題在依同法第33條規定，有關「署」與「局」總量限在50個以內，而目前行政院在未整編前，現況即有96個「署」與「局」需「化整為零」縮編為50個（按：屆時「研考會」可能朝向縮為45個，另留5個空缺待行政院供其他突發性情況備用），而此「精簡」政策，依法規定，必需在民國94年6月底前，函送立法院審議。易言之，依93年6月23日總統公佈施行之「中央行政機關組織基準法」，政府「瘦身」再造工程角度以觀；矯正機關欲將「矯正司」改制為「矯正署」或「矯正局」，仍面臨諸多困境，矯正同仁雖有「千山萬里我獨行」之堅忍精神，恐怕必須再接受「殘酷事實」的考驗，除非在行政院「研考會」擬定送審草案前，矯正界有突發狀況，輿論請命，矯正機關必需立即「行政系統再造」，否則本案可說是「拍案定局」了。另一方面，不久之後，「中央政府機關總員額法」，立法院將會通過實施，相對的，檢察系統之檢察官若可能回歸「司法系統員額」，屆時，隸屬於「台高檢」的看守所與少年觀護所，將更有理由回歸予直屬法務部，併納入「矯正局」統籌事功，且為了「事」「權」統一，我國應比照「大陸法系」國家，不僅應將「看守所」「少觀所」納入「矯正局」範籌，更應將「矯訓所」回併在「矯正局」之編制下，如此「管訓合一」，才是真正的達到「行政機關組織再造」之理想，也因為「矯正局」（署）之成立，我國矯正體系與行刑運作，才能算是真正的趕上世界刑事思潮與犯罪矯正之「時代潮流」。雖然「明知不可為而為之」，矯正機關發展的前瞻性，未來「時」「空」環境的變化，當務之急，即是應加以「變革」。這一點，無論是在學術界與實務界，畢竟是相同的聲音，期待能早日實踐。

附錄一 歷年來受刑人人數表

年別	實際人口數	年底在監人數 (受刑人)	每十萬人口中 受刑人人數	年底在監人數(包括受刑人、強制工作 受處分人、受感訓處分人、學生、被告、 留置人、收容少年、戒治、勒戒收容人)	每十萬人口 年底在監人數
41	8,128,374	2906	36		
42	8,438,016	3037	36		
43	8,749,151	1797	21		
44	9,077,643	3596	40		
45	9,390,381	3825	41		
46	9,748,526	4384	45		
47	10,091,928	4798	48		
48	10,484,725	4841	46		
49	10,850,685	5328	49		
50	11,210,084	5672	51		
51	11,574,942	6093	53		
52	11,949,260	6571	55		
53	12,325,025	7150	58		
54	12,698,700	7235	57		
55	13,065,473	7808	60		
56	13,371,083	8100	61		
57	13,725,991	8279	61		
58	14,411,976	9201	64	13346	93
59	14,753,911	10413	71	14822	100
60	15,073,216	8618	57	12142	81
61	15,367,774	10493	69	14337	93
62	15,642,467	10628	68	14165	91
63	15,927,167	12007	76	16636	104
64	16,223,089	7782	84	12325	76
65	16,579,737	10241	62	14292	86
66	16,882,053	11420	68	15620	93
67	17,202,491	13140	77	17305	101
68	17,543,067	13487	77	18972	108
69	17,866,008	14279	80	20580	115
70	18,193,955	16434	91	23930	132
71	18,515,754	18514	100	25672	139
72	18,790,538	19793	105	27298	145
73	19,069,194	23325	122	30709	161
74	19,313,825	25661	133	33625	174
75	19,509,082	25278	130	32625	167
76	19,725,010	23618	112	30134	153
77	19,954,397	15360	69	22417	112
78	20,156,587	18164	90	27634	137
79	20,401,305	22934	113	34298	168
80	20,605,831	23036	112	32853	159
81	20,802,622	29539	142	41973	201
82	20,995,416	39843	191	51972	248
83	21,177,874	42696	202	52920	250
84	21,357,431	39840	187	48899	229
85	21,525,433	41525	193	51054	237
86	21,742,815	45450	209	54100	249
87	21,928,591	40725	186	55745	254
88	22,092,387	38207	173	55791	253
89	22,276,672	37611	169	56140	252
90	22,405,568	39253	175	54789	245
91	22,520,776	39825	177	55612	247
92	22,604,550	41245	182	56430	250

區別	79年	80年	81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年
受刑人	22934	23036	29606	39946	42816	29917	41613	45537	40815	38278	37611	39255
強制工作受處分人	1004	915	494	526	520	431	380	452	518	657	752	728
受感訓處分人	-	-	1101	976	1104	901	714	948	898	715	627	443
學生	953	992	1311	1739	1380	1313	1307	1521	1597	1558	1295	1211
被告	8153	6951	8074	7570	5874	5233	6124	4813	3500	3308	3176	2982
留置人	-	-	332	316	264	86	59	68	32	35	31	17
收容少年	1254	949	1055	899	962	1018	857	761	819	664	520	477
戒治收容人	-	-	-	-	-	-	-	-	5362	8129	10283	8485
勒戒收容人	-	-	-	-	-	-	-	-	2204	2447	1845	1193
合計	34298	32853	41973	51972	52920	48899	51054	54100	55745	55791	56140	54785

註一：	參見民國 85 年 1 月 18 日法務部「部務會報」第 12 號案。
註二：	黃徵男著「21 世紀監獄學—理論、實務與對策」2004 年 5 月首席文化出版社發行，51 頁至 54 頁。
註三：	韓日兩國獄政考察報告，八十年五月，第二頁、第三頁、第五十六頁、第六十頁。
註四：	丁道源，中外獄政制度之比較研究，中央文物供應社，七十八年七月，第八〇五頁至八〇九頁。
註五：	林茂榮、楊士隆合著，監獄學：犯罪矯正原理與實務，九十一年十月，五南圖書出版公司，第三二七頁。
註六：	周震歐，各國獄政制度講義，第五十九頁。
註七：	林茂榮、楊士隆合著，監獄學：犯罪矯正原理與實務，九十一年十月，五南圖書出版公司，第三五五頁。
註八：	同註（註六）第七七三頁。
註九：	考察馬來西亞、新加坡、澳大利亞、香港司法保護制度暨檢察業務，八十年六月，第二一四頁。
註十：	林茂榮楊士隆合著，監獄學：犯罪矯正原理與實務，九十一年十月第 349、354、377、383、386、388 頁參照。
註十一：	詳「林紀東」監獄學，三民書局，七十五年十一月六版第一五三頁。
註十二：	周震歐，各國獄政制度講義，第五十九頁至六十頁。
註十	法務部八十三年獄政研討會一般提案，台北看守所提案。

三：	
註十四：	林茂榮、楊士隆合著，監獄學：犯罪矯正原理與實務，五南圖書出版公司，九十二年六月，第三二五頁至三六〇頁。
註十五：	截至 93 年八月底，依法務部 9 月 13 日「法務部統計摘要」第三頁刊載之統計，全國矯正機關收容人共計 56478 人。
註十六：	楊士隆，「我國當前獄政與觀護工作之挑戰與願景」—2003 年犯罪矯正與觀護研討會。 中華民國犯罪學學會、中華民國犯罪矯正協會主辦。
註十七：	參見 93 年 7 月 1 日法務部矯訓所「矯正月刊」第 145 期第一版，黃維賢著「獄政主管機關組織再造之我見」。
註十八：	參見 93 年 8 月 1 日法務部矯訓所「矯正月刊」第 146 期第一版林秀娟著：「矯正局成立之阻礙與啟示—結構全力控制 (Structure-Power Control) 之觀點」。
註十九：	
註二十：	本案係 85、1、18 法務部「部務會報」部長指示作「專題研究」，雖其研究結果，結論是「成立矯正局（署）有其必要性與可行性」，惟經陳核後，卻僅是「留供參考」而「無疾而終」，不禁令人慨嘆「結構權力控制」之可畏。
註廿一：	詳見「法務部」「統計年報」，分析表如末頁「附錄」(一)(二)。
註廿二：	
註廿三：	黃徵男著「21 世紀監獄學—理論、實務與對策」民國 93 年 5 月首席文化出版社發行，第 550 頁。
註廿四：	參見 93 年 7 月 1 日法務部矯訓所「矯正月刊」第 145 期第一版，黃維賢著「獄政主管機關組織再造之我見」。
註廿五：	詳見，民國八十五年十月二日印發之「立法院議案關係文書」、「院總第一六三五號」，委員提案第一五三八號，相關文載。