

美國民營監獄概述

一、前言

美國監獄的民營化運動是從一九八〇年代開始，迄今已有二十餘年之歷史。究其興起原因，乃因為 1970 年代中期，美國刑事政策趨嚴，對犯罪者從重量刑的結果，遂造成監獄內人滿為患，如 1975 年監獄人口為 240,211 人，1985 年則增加至 443,398 人，十年之間監禁人數成長一倍，各官方矯正機關已嚴重超額收容。再加上政府預算緊縮，社會大眾對犯罪率的節節高升反感，各地議會也不願意通過預算興建監獄。最後，因為德州 Ruiz V. Estelle 案，聯邦法院判定德州矯正局敗訴，要求限期改善監獄擁擠以及人犯生活品質，否則將課以巨額罰金，其他各州矯正部門也聞風效尤。因此，在「減少施政成本」以及「提高服務效能」雙重困境之下，造成民營監獄之興起與蓬勃發展。根據 1998 年美國矯正年報所作之問卷調查顯示，全美民營矯正機構共有 83 所（含澳大利亞 2 所、波多黎各 1 所），收容逾 50,484 名人犯，計有 14,492 位工作人員（詳附件）。另根據美國監獄學家 Cole & Clear（2000）的調查，截至 1997 年，美國計有 24 個州及華盛頓特區，成立 126 所民營矯正機構，共收容 77,010 位成年人犯。又據美國刑事司法學者 Gaines et al.（2000）研究指稱，全美計有 13 個矯正公司經營將近 200 所矯正機構，負責執行 85,000 名人犯。

二、民營矯正機構之型態

少年開放式處遇機構

此一型態是美國民營監獄之前身，早在十九世紀，美國即有將低度安全管理之少年處遇交由民間公益團體管理，例如麻塞諸塞州青少年服務處，即將其全部的少年社區處遇交由民間公益團體經營，成效良好。

少年監禁處遇機構

一般而言，少年監禁機構係由政府辦理，但仍有部分州委託民間企業辦理，如賓州的 Weaversville 少年處遇機構，即是第一個民營少年監獄，收容該州少年累犯及重刑犯。

成人社區處遇機構

根據美國矯正協會 1986 年報告指出，民間企業公司執行全美 61% 的成人社區處遇，另外，學者慕雷 (Mullen) 1985 年的研究調查發現，已有 32 個州的成人社區處遇是契約外包，1989 年七月 3,287 位聯邦社區處遇受刑人中有 94% 是在民營社區處遇機構執行。顯見民營成人社區處遇機構的普遍性。

成人監禁處遇機構

在所有矯正機構中，成人監禁機構的民營化是最具爭議性的。1986 年位於肯達基州的馬利恩適應中心 (Marion Adjustment Center) 可以是第一座由民間企業公司 (全美矯正公司 U.S. Correction Corporation) 擁有與經營的低度安全管理之成人監獄。自此至 1989 年間，約有 12 個民間企業在 12 個州經營 24 座成人監禁機構。這些機構根據其簽約對象不同可分為：

1. 與聯邦政府簽約之成人矯正機構，如美國矯正公司 (Corrections Corporation of America) 與瓦肯哈特公司 (Wackenhut Correction Corporation)。
2. 與州政府簽約之成人矯正機構，如美國矯正公司的新墨西哥州立女子矯正機構。
3. 與地方政府 (如市政府) 簽約之成人矯正機構，如美國矯正公司於田納西州漢米爾市的司佛戴爾羈押中心 (Silverdale Detention Center)。

三、民營監獄概況分析

民營矯正公司

提及美國民間矯正公司，首推於 1983 年成立之美國矯正公司 (Corrections Corporation of America)，因為該公司是美國本土第一個成立之民間矯正公司，而後蓬勃發展情況下，美國目前計有十餘所民間矯正公司，其中以美國矯正公司及瓦肯哈特是美國兩個最大民營監獄公司。一年約有十億美金的營業額，包辦全美四分之三以上的民間監獄。各矯正公司名稱簡介如下 (詳表 1)：

 表一美國民營矯正公司一覽表

公司名稱	成立時間	公司位置
Avalon Community Services, Inc	1984	奧克拉荷馬州
Capital Correctional Company, Inc		德州
Corrections Corporation of America	1983	田納西州
Cornell Corrections, Inc	1991	德州
Correctional Services Corporation	1993	佛羅里達州

Correctional System ,Inc	1994	德州
Management & Training Corporation		亞利桑那州
Prison Realty Trust	1997	田納西州
Res-Care, Inc	1973	肯塔基州
The GRW Corporation	1991	田納西州
U.S. Correction Corporation		肯塔基州
Wackenhut Correction Corporation	1988	佛羅里達州

(資料來源：1998 年美國矯正年報以及矯正機構民營化之可行性研究)

民營監獄收容情形

根據 1998 年美國矯正年報提供資料指出，全美監禁於官方監獄之人犯計有 1,157,966 名，而監禁於民營監獄之人犯計有 50,484 名，全部為 1,208,450 名，民營監獄人犯佔總人犯數的 4.18 %。深入研究，在 83 所民營監獄中，總收容人犯數為 50,484 名，其中黑人為 21,542 名（佔 42.7%），白人為 16,054 名（佔 32.7%），其他種族 12,888 名（佔 24.6%）。相對於官方監獄，其分布情形黑人佔 47.4%，白人佔 43.3%，其他人種佔 9.3%。

在男女性人犯比例方面，就該國矯正年報所調查回收之樣本顯示，民營矯正機構中男性人犯計有 45,560 名，女性人犯計有 3,956 名，總計 49,516 名，男性佔 92.0%，女性為 8.0%。反觀官方監獄，男性佔 93.6%，女性佔 6.4%，差距不大（詳表 2）。

 表二美國官方監獄與民營監獄人犯種族結構比例一覽表

人犯結構	官方監獄	民營監獄
黑人	47.4%	42.7%
白人	43.3%	32.7%
其他種族	9.3%	24.6%
男性	93.6%	92.0%
女性	6.4%	8.0%

(資料來源：1998 年美國矯正年報)

在 83 所民營監獄中，有 55 所係專門收容成年男性人犯，有 1 所專門收容女性人犯，而有 27 所係男監附設收容女性人犯；有 53 所收容判決確定人犯，有 18 所收容審前被告，而有 12 所是收容少年之機構。

民營監獄脫逃情形

1998年，在民營監獄計有387名脫逃（包含外出未歸），佔總人犯數50,484名之0.8%，其中有99位捕獲，佔脫逃人數之25.6%；在官方監獄方面，總計脫逃8,496名（含外出未歸），佔總人數之0.7%，捕獲人數為5,872名，佔脫逃人數之69.1%。可見在民營或官方監獄，人犯脫逃並無顯著差別，然在捕獲率方面，官方監獄遠較民營監獄來得有效率（詳表3）。

 表三 1998年美國官方監獄與民營監獄人犯脫逃情形一覽表

	官方監獄	民營監獄
總收容人數	1,157,966	50,484
脫逃人數	8,496	387
脫逃率	0.7%	0.8%
捕獲人數	5,872	99
捕獲率	69.1%	25.6%

（資料來源：1998年美國矯正年報）

民營監獄職員結構概況

截至1998年1月，全美民營監獄計有14,490位職員，其中男性8,623位（佔59.5%），女性職員5,867位（佔40.5%）；其中擔任戒護工作之職員計有8,085位，佔總數之55.8%，其餘為行政官員以及各專業人員（總計530位）。而職員與人犯之比例為1：6.2。

在聯邦及州立監獄方面，計有413,318位職員於51所成人矯正機構服務，其中男性283,536名（佔68.6%），女性129,782名（佔31.4%）；其中從事戒護工作者為239,299位（男性80.9%，女性19.1%），佔全部職員數之57.9%，其餘為行政官員與各專業人員。至於全部職員與人犯比例為1：3.1（詳表4）。

 表四 1998年美國官方監獄與民營監獄職員結構一覽表

	官方監獄	民營監獄
總職員數	413,318	14,490
男性職員	283,536 (68.6%)	8,623 (59.5%)
女性職員	129,782 (31.4%)	8,867 (40.5%)

戒護工作	239,299 (57.9%)	8,085 (55.8%)
職員與人犯比	1 : 3.1	1 : 6.2

(資料來源：1998 年美國矯正年報)

民營監獄職員薪資分析

根據美國矯正年報提供之資料，在 1998 年 1 月，基層矯正人員最低年薪 17,344 美元，最高年薪 20,448 美元，典獄長年薪平均為 62,022 美元。而在官方監獄方面，基層矯正人員最低年薪 21,246 美元，最高年薪 34,004 美元（最高度管理監獄），典獄長年薪平均為 91,014 美元（最高度管理監獄典獄長 127,000 美元）（詳表 5）。

 表五美國官方監獄與民營監獄職員薪資比較一覽表

薪資（年薪）	官方監獄	民營監獄
典獄長	91,014 美元	62,022 美元
基層職員最高	20,448 美元	34,004 美元
基層職員最低	17,344 美元	21,246 美元

(資料來源：1998 年美國矯正年報)

四、民營監獄成效分析

根據學者研究，民營監獄有以下效益：

提高矯正品質

美國律師協會研究員柏雷克 (Samuel J. Brakel) 在 1988 年調查美國矯正公司 (簡稱 CCA) 負責營運的田納西州漢彌爾頓外役監 (Hamilton Country Penal Farm) 發現，受刑人對於民營監獄設施改善、清潔的維持、人員能力、工作分派以及教誨師的服務態度等，均給予相當高的評價。另外，美國國立司法研究所著手比較三組公營民營監獄，從監獄情況、內部安全與控制、社會適應、教化與管理等加以研究，發現民營監獄在大多數的績效指標上，略勝官方監獄一籌。

紓解監獄擁擠

就如同前述，民營監獄興起之最大原因即是紓解監獄擁擠之人口，提高人犯在監生活品質，以達到法院要求矯正當局改善之目的。因此，民營監獄開放後，藉由民間公司的快速建造、

降低成本、多元資源、有效管理等優勢，成功紓解各州監獄擁擠之窘境，並提高教化與矯治成效，頗受好評。

降低再犯比例

在 1996 年美國佛羅里達州公民營監獄比較出獄人再犯比率之研究，該研究以兩所民營監獄 198 位男性出獄人與七所官方監獄出獄人 200 位精確配對比較，經過一年追蹤調查研究發現，出獄人釋放後一年再遭逮捕比例，民營監獄有 19 位 (10%)，而官方監獄計有 38 位 (19%)，出獄再犯比率民營較官方為高。

減輕政府財政

以德州為例，該周內的民營監獄每位人犯每天所需的費用約 30 元美金，遠較官方監獄每天所需費用 39.5 美金便宜許多。此外，根據美國學者羅根 (Logen) 1990 年比較三個不同安全等級的新墨西哥州女子監獄發現，每一女性人犯每天費用 80 美元，由美國矯正公司 (CCA) 簽約後，費用降至 69.75 美元，節省 12.8% 之營運成本。

五、民營監獄實施困境

美國實施民營化監獄已有二十年歷史，期間也並非沒有問題的存在，僅將當前實施所面臨之部份困境，簡述如下：

收容員額供過於求

由於民營化監獄對於紓解人犯以及減輕國庫負擔等層面，獲得各州矯正當局之青睞，紛紛與民間矯正公司簽約、外包，結果造成民營監獄急遽擴張，發生收容床位供過於求的情況，並造成一些矯正公司財務岌岌可危，面臨倒閉之局面。如設置於羅德島 (Rhode Island) 之 Cornell 監獄，其建造時規劃 300 個床位，但成立後聯邦人犯的收容數明顯不足，面臨倒閉無法營運之窘境，後來該公司聘請律師透過民意代表向司法部門陳情、遊說後，始從北卡羅來納州移送 232 位人犯至該監執行，才平息該民間矯正公司的財務危機。

削價競爭服務不佳

民營監獄不若官方監獄會考量社會大眾整體之利益，在公司利益導向上，民營監獄一定會降低成本以獲取高額利潤。雖然宣稱一樣能達到官方監獄處遇的最低標準，並較官方監獄的服務更佳，但事實發現人犯所獲得之服刑品質較官方監獄來的還差。以 1993 年紐澤西州為例，Esmore 矯正公司為獲得一座看守所之契約，遂與瓦肯哈特矯正公司削價競爭，以 5500 萬美金 (低瓦肯哈特矯正公司 2000 萬美金) 的價格爭取看守所之經營權，然而調查發現，該公司在經營看守所期間，經常發生違反契約規定之情事，如職員人手不足、人犯吸食毒品、戒護設施不充足以及人犯健康不佳等弊端發生。另也有民營監獄職員團體指出，民營監獄的職員

薪資、福利、養老金等之福利遠較官方監獄相差許多。有些學者也指出，部分民營監獄也發生賄賂案件、刑求虐待以及低於處遇標準之計劃方案，而被迫終止契約。

★政治力量介入矯正政策

美國有一些保守派學者從政治、倫理道德之觀點剖析矯正機構委託民間公司執行的政策是件不道德的公共政策，因為它們認為像執行刑罰這種高公權力行為委由民間執行，會造成民眾對矯正政策之誤解，認為國家規避執行刑罰責任之負擔；再者，民間公司在利潤之誘因下，會透過政治影響力介入政府部門關說、遊說、甚至主導矯正政策，讓人民對政府執行刑罰失去信心。此外，經常發現民間公司為維持良好聲譽，遊說矯正當局挑選短期刑、表現良好、初犯之人犯，以維績效，而將頑劣、累犯及有問題之人犯留在官方監獄，造成學界與社會大眾以為民間監獄矯正成效優於官方監獄之假象，因此對官方監獄頗多責難與批評。

六、結論

所謂「時勢造英雄」，美國民營監獄之興起，正逢該國財政困難、監獄擁擠以及法院積極介入矯正行政領域之時期，在自由經濟與市場競爭的刺激下，造成矯正業務民營化政策在刑事司法體系急速膨脹與擴張，而在當時確實解決政府財政困難、紓解監獄擁擠之窘境，並提高矯正人犯成效與品質。然而，除傳統保守勢力力主矯正政策不宜民營化之外，近年來民營矯正機構之缺失與多餘容額之情形，也促使美國矯正部門重新思考其存在之必要性。美國民營監獄的演進歷程，足堪為我國矯正政策發展之借鏡。

參考書目

- 一、法務部 88 年專案研究計劃報告—矯正機構（監獄）民營化之可行性研究，民 88 年，法務部印行。
- 二、監獄民營化的問題點，黃昭正譯，矯正月刊論文選輯第一冊，民 88 年，法務部矯正人員訓練所印行。
- 三、Clear, T.D. & Cole, F.G. (2000). *American Correction* (5th ed.). Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA.
- 四、Gaines, Larry K. et al. (2000). *Criminal Justice in Action*. Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA.
- 五、The Corrections Yearbook (1998). Criminal Justice Institute, Inc. Middletown Connecticut.