

當前監獄行刑法之檢視與修法前瞻

賴助理教授擁連（中央警察大學犯罪防治學系）

壹、前言

查監獄，係將犯罪人圈禁於特定的處所，使其不得與社會接觸的行刑設施。透過這樣的隔離與剝奪，達成國家設置刑罰以彰顯應報、威嚇與矯正之效。基此，國家設置監獄若沒有任何的律法，據以執行，則上述國家設置刑罰的目的，將無以為功，於是乎，監獄行刑法誕生。

查臺灣現行的監獄行刑法，係於 1946 年 1 月 19 日由國民黨政府在南京公布，1947 年 6 月 10 日施行。其原始版本為清末光緒皇帝時期，日本監獄學者小河滋次郎博士（時任日本司法省監獄事務官）於北京講學時，替清廷所起草之「監獄律草案」，凡 240 條。其內容有諸多特色，例如主張分房監禁、教化業務與假釋制度等，但後因為武昌起義，該部監獄律草案未能施行。

時至 1912 年，鑒於當時有關監所之法令規章特多，不勝枚舉，遂以當時最有價值的清廷「監獄律草案」為版本，於 1913 年 12 月 1 日公布為「監獄規則」，其內容主要係針對小河博士所起草的 240 條草案，刪改而成。該部法律實施的同時，也確立了臺灣對於徒刑、拘役、女性與少年受刑人原則上採取分監執行與管理的矯治觀念，再者，也規範了應提供受刑人給養、衛生、醫療、運動與沐浴等基本生存的權利；此外，監獄當局應該提供教誨工作與謀生技能之訓練科目等，以利受刑人日後正常復歸社會，凡此等等，彰顯出當時的監獄行刑法是部相當前衛的律法，而臺灣行刑制度也開始逐漸步入軌道。

之後因為北伐與抗日等活動，讓臺灣的獄政工作處於停擺狀態。1945 年，對日抗戰勝利，還都南京，當時國民黨政府鑒於各國獄政突發猛進，為符合民主法治之常軌，遂再以 1912 年之「監獄規

則」為藍本，參酌英美日等先進國家之「階級制」，於 1936 年 1 月 19 日由國民黨政府在南京公布「監獄行刑法」共 98 條條文，並 1947 年 6 月 10 日施行，同一時期也公布與實施「行刑累進處遇條例」。揆諸當時的「監獄行刑法」與其他配套的監所法律，臺灣監獄行刑法制，粲然大備。更重要的是，符合當時的世界刑事政策與犯罪矯正之潮流與理念，甚至較一些先進國家之立法例，有過之而無不及，對於達到防衛社會、隔離人犯、預防再犯，頗有助益。

1949 年，國民黨政府遷台，整部「監獄行刑法」在臺灣徹底實施，引導臺灣的獄政制度與工作，走向新紀元。惟自 1946 年至 2011 年間，由於政治、社會與經濟的變遷，行刑措施與制度難以匹配。為符合時代需求，曾先後作過 12 次的修正，且愈接近現代，修正的次數愈多。其中假釋的要件與相關條文，至少修正六次，可以看出臺灣刑事政策的走向是逐漸趨嚴。

雖然整部監獄行刑法歷經十二次的修正，每次修法都希望盡可能的符合時代的潮流、社會的脈動以及人民的需求，但僅就少數或多數但侷限性的條文修正、調整，落入「頭痛醫頭、腳痛醫腳」之譏，鮮少就整部法進行全面性的通盤檢討，殊值可惜。

貳、現行監獄行刑法的修法契機

法務部近年來欲針對整部「監獄行刑法」，進行全面性通盤檢討與修正，究其原因與契機，有以下三點說明：

一、國際間對於人權保障之潮流

鑒於近年來世界各國對於人權保障愈加重視，臺灣遂於 2009 年 12 月 10 日施行「公民與政治權利國際公約」以及「經濟社會文化權利國際公約」（即簡稱為「兩公約」）及其施行法，顯示臺灣對於人權保障之決心。其中，受刑人除了因為監獄行刑期間減少其部分自由權利以外，並不因此完全喪失憲法上所保障之基本人權，尤其依「公民與政治權利國際公約」第 10 條第 1 款之規定：「自由被剝奪之人，應受合於人道及尊重其天賦人格尊嚴之處遇。」以及同條第 3 款前段規

定：「監獄制度所定監犯之處遇，應以使其悛悔自新，重適社會生活為基本目的。」顯見國際社會對於受刑人人權之重視。

此外，觀諸鄰國日本，於西元 1908 年公布施行「監獄法」以來，其間歷經數十次之修正，促使該國監獄法制能與時俱進，為進一步符合世界潮流，更在 2006 年大幅修正「監獄法」為「關於刑事設施及被收容人等之處遇法」，除謀求刑事設施之妥適管理營運，同時亦尊重受刑人之權利，並因應其狀況，施予適切之處遇，尤屬同一法系之臺灣，自亦應通盤檢討修正，以符合現代刑事矯治及適應社會之需要。

二、司法院大法官會議釋憲文

臺灣司法院大法官會議所做成的釋憲解釋，一直是臺灣人權發展的重要指標與改善依據。揆諸近幾年的大法官會議釋憲文中，有關監所人犯權利的釋憲文，則有五則（即釋字 653、654、677、681 與 691）。其中，2008 年的釋字第 653 號以及 2009 年的 654 號解釋，是喚起此波全面檢視監獄行刑法的號角。雖然該兩號解釋文所爭論的是看守所羈押被告的人權，但吾人均知，整部「羈押法」其實就是現行「監獄行刑法」的部分縮影。例如釋字第 653 號解釋所系爭的「羈押法第六條及同法施行細則第十四條第一項規定，不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之部分，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨有違」，其實就是出自於「監獄行刑法」第六條以及其細則第五條之規定。又第 654 號解釋稱：「羈押法第二十三條第三項規定，律師接見受羈押被告時，有同條第二項應監視之適用，不問是否為達成羈押目的或維持押所秩序之必要，亦予以監聽、錄音，違反憲法第二十三條比例原則之規定，不符憲法保障訴訟權之意旨」，其實也是源自於「監獄行刑法」第六十五條接見時應予以監視的規定。

雖然基於「無罪推定之原則」，被告理應享有較受刑人更佳的人權保障，是無庸置疑的，受刑人應該不需受到相同的程序正義（救濟權利）之保障。但另從釋字第 681 與 691 號解釋得知，大法官認為，即使是在監受刑人，其憲法第十六條之訴訟權利也應受到實質保障，當其權利受到侵害時，即可給予救濟，當前監獄的申訴途徑，僅是行

政機關內部自我審查的機制，與憲法人民的訴訟權利，仍有段差距，應即可修正以符保障人權之旨。綜上所述，近年來司法院大法官的解釋已不次的明示或暗示，提及當前「監獄行刑法」對於受刑人在監權益的保障與救濟，仍有未逮之處，遂促成法務部通盤性的檢視與修正「監獄行刑法」。

三、名人效應

近年來在政府大力肅貪以整飾吏治之下，不少政界名人，踉蹌入獄。其中，前總統陳水扁因案入獄，不僅是全臺灣，也是世界各國政界注目焦點，因為他是臺灣史上第一位因案入獄的總統，更是世界各國鮮見的總統卸任總統入獄案。因此，其監所的一舉一動，每每成爲鎂光燈之焦點。也因為如此，更讓社會大眾、政治人物與新聞媒體可以進一步的檢視我的司法制度。陳前總統的囹圄生活，也讓臺灣在監人犯的窘境，受到外界的披露與關注，例如擁擠、生活空間狹小、運動時間不足、無法洗熱水澡、...等等。其中最受人注目者，即是監獄的醫療問題。

考有監所以來，人犯的醫療問題就此存在，也沒有真正解決過。此次陳前總統因爲諸多身體疾病與心理憂鬱症狀等問題，在監獄戒護人員的戒護下，到臺北榮民總醫院接受數個月的醫治。雖然，陳前總統與其黨派陣營，想方設法就是要促其獲得保外醫治的殊榮，回家養病，但事與願違，最後仍回到臺中監獄的培德醫院，接受治療。但從此一案例中，也暴露出臺灣監獄醫療人力與設備之不足，試想，如果監獄當局有專責的醫療監獄，以陳前總統案爲例，監獄當局就不需要戒護他在榮民總醫院接受數月的治療。因此，如果能透過此一名人效應，凸顯出當前監獄內不足之事務，例如醫療業務的困窘，透過修法的方式，與衛生署（即現在的衛生福利部）好好協調與溝通，針對當前監所衛生醫療事務，予以修正，也不失爲全體人犯謀求更大的福祉與權利。

參、監獄行刑法草案的修法重點與特色

綜上理由，為提升與保障受刑人之權益，建構現代刑事矯正對策之藍圖，法務部遂於 2008 年 12 月召開矯正法規研修會議，成立「矯正法規研修專案小組」，積極進行「監獄行刑法」修正事宜，之後，該小組不僅研擬修正相關草案內容，並召開公聽會，廣徵社會各界研修意見，也邀集學者專家與民間團體等，共同參與修法會議，聽取寶貴意見，逐步研擬成「監獄行刑法修正草案」。雖然該草案仍在持續研修草擬中，但其通盤性修正重點，也是此次兼顧人權的大端，可臚列如下：

- 一、強化本法立法目的，在使行刑達到矯治處遇之目的，促進受刑人改悔向上，以培養其再社會化之能力。
- 二、增訂監獄人員執行之刑罰權，應符合比例原則、尊重受刑人尊嚴及維護其人權，不得歧視，期使受刑人瞭解其所受處置及刑罰執行之目的。
- 三、為保護幼兒成長，修正受刑人得請求攜帶子女入監之年齡，且增加幼兒入監應經入監評估，及有關幼兒之暫時安置、轉介、延長安置等規定，另明定監獄應規劃育嬰空間，提供必要之育嬰設施及設備。
- 四、為防止違禁物品流入，增列必要時可檢驗入監或執行中受刑人之尿液，或對其身體進行侵入性檢查，惟應符合比例原則，且侵入性檢查應由醫護人員為之。
- 五、增列受刑人收容空間及總額管制，當監獄收容超過核定容額時，檢察官應暫緩發監執行，以保障受刑人在監服刑品質與權益。
- 六、為免使人產生負面感受，並基於保障受刑人人權，將「雜居」修正為「群居」，並增列適用和緩處遇之對象與方法。
- 七、對於受刑人除施予之戒具，除腳鐐、手銬與聯鎖外，增列固定保護之方法，為確保受刑人之權益，並明確授權訂定辦法規範施以固定保護之程序、方式、時間及其他應遵守事項。
- 八、增訂監獄得遴選具有特殊才藝或技能之受刑人，於報請法務部矯

正署核准後，在管理人員戒護下外出參與公益活動、藝術表演或競賽，以使受刑人能獲得自信與榮譽，並培養積極進取之態度及再社會化能力。

- 九、增列監獄得設置圖書室，放寬受刑人得閱讀自備之書籍；為顧及受刑人知的權利及娛樂，並開放受刑人得持有、使用收音機、電視機以收聽廣播、收看電視，但有妨害監獄秩序或安全時，得予中止或禁止。
- 十、增訂監獄應掌握受刑人之身心狀況，採行適切之衛生保健及醫療措施，必要時監獄得委託中央衛生主管機關評鑑合格之醫療機構負責。
- 十一、增列為維護受刑人在監醫療品質，並提供住院或療養服務，中央衛生主管機關得與法務部共同設置醫療監獄，以保障受刑人的醫療權利，其管理及處遇之實施，另以法律定之。
- 十二、修正受刑人舍房與作業場所等處所，應有必要之空間、光線與空氣，並應提供足夠受刑人生活所需之衛生設備。
- 十三、為維護監獄秩序及安全，修正受刑人一般接見應予監看、聽聞並予以錄影、錄音之方式紀錄。
- 十四、為保障受刑人言論自由權，其所撰寫之文稿，如題意正確、有助於社會公益且無礙監獄秩序、安全或信譽者，得准其投寄報章雜誌。
- 十五、增訂「申訴」專章，明定得提起申訴之對象、受理機關、時限，申訴審議小組之組成、任期，申訴之要件、審查之程序、決定期限、准駁、與再申訴之時限、受理機關，再申訴審議小組之組成任期，再申訴之要件、審查之程序、決定期限、准駁，及不服再申訴審議小組所為決定，得向法院提起聲明異議之範圍、法院裁定准駁後之處理方式等規定，以保障受刑人的救濟權，符合憲法之規定。

揆諸上述的修正重點，法務部針對監獄受刑人有關憲法上的權利，諸如人身自由權、生命權、身體權、言論與出版自由權、對外通

訊權以及訴訟權等，均加以重視與放寬，其中醫療權利與救濟權利的規範，更是此次修法的特色，除呼應國際兩公約對於人權之保障外，也迎合司法院大法官與外界近年來對於受刑人在監權利改革之聲浪與要求。

肆、綜合評析與省思

查整部「監獄行刑法」的制訂與實施，若從清末時間日本監獄學者小河博士草擬迄今，已逾一百年，如果從國民黨政府遷臺真正落實行法，也逾一甲子。在此期間，臺灣經歷過戒嚴、解嚴、總統直選、政黨輪替以及經濟高度成長、社會公民的多元運動，監獄行刑雖然面對外在政治、經濟與社會的變遷，有所修正與改革，然而，改革的幅度，似乎未能完成的符合社會的期待與人民的要求。從司法院大法官一連串的憲法解釋，可見一斑。因此，當前的法務部，面對此改革契機，大刀闊斧，成立跨部會的「矯正法規研修專案小組」，積極進行「監獄行刑法」修正事宜，以目前所提的草案內容，可以說是盡可能的滿足受刑人之要求以及符合外界的期待。該法雖然還在研修的階段，但可以預見的是，將會讓我們監獄矯正工作專業化與受刑人人權的保障，邁入新的里程碑。

然而在此之際，仍有一些問題在不久的未來可能面臨，也值得吾人省思。

首先，從人犯權利的角度觀之，大法官的解釋已完備監所人犯的程序正義，換言之建構完善的救濟體系與制度，是這一連串大法官釋憲文的主要目的。然而，程序正義完備後，隨之而來的可能是實體正義的要求。所謂實體正義（substantive justice）的部分，係指大法官針對行政機關對於人犯的生活管理與處遇行為，進行憲法解釋。在美國，最耳熟能詳的案例包含：擁擠是否會構成美國憲法第八條修正案中的「殘忍而不人道的懲罰」？將人犯監禁於獨居房中是否也構成上述的「殘忍而不人道的懲罰」？對人犯的身體與舍房等隱私處進行搜身與搜索，是否構成憲法第四條修正案的「無令狀搜索是違憲」的主

張？其實，有關實體正義的部分，美國憲法已經處理很多了，但反觀臺灣，似乎從釋字第 677 號解釋主張受刑人的身體自由權利，可以嗅到一些些的味道。

其次，從矯正實務上觀之，戒護管理的愈形挑戰。美國刑罰學者 DiIulio (1991) 在其一本經典書籍「無法逃避」(No escape) 中提到，美國矯正工作無法逃避的 10 大工作，其中他提到監獄的擁擠，是首先無法逃避的現象。而因為擁擠伴隨而來且無法逃避的矯正實務工作，包含人犯在監需求增加、人犯的戒護事故增加等，都是無法避免。因此，如何管理好監獄是隨之而來的首要工作，他進一步提出「好的管理就是好的監所」(better management equals better prisons and jails) 的經典名言。但實際上，他認為要達到此一目標的靈魂人物，就是典獄長 (wards)。其中他也指出，如果不能體察監獄外社會脈動、與時俱進的機關首長，是無法勝任愉快、將監獄管理完善。換言之，以臺灣而言，無法體察人犯權利的進展，仍停留在傳統「特別權力關係」的窠臼來管理人犯者，將無法因應時代的脈動而達到良好管理監獄的境界，這種機關首長應該更換。

最後，矯正人員法治觀念的充實。「依法行政」一直是臺灣監所人員執勤時重要的依據。然而，過去比較重視刑事法等相關法規命令，但對於行政法等法規，似乎不成比例的忽略與漠視。從幾次司法院大法官會議解釋文的脈絡可以發現，行政法的學理與要件，是羈束臺灣監所機關的主要「緊箍咒」，雖然過去最高法院與最高行政法院一直向司法院大法官灌輸監所行政與處分屬於「廣義的司法行政處分」，亦即為刑事裁判執行一環（最高行政法院 2004 年 2 月份庭長法官聯席會議決議參照）。然而，釋字第 691 號解釋後，已經可以確定的是，司法院大法官已經不再傾向「廣義的司法行政處分」的論點，而採取「行政處分」的觀點。如果是這樣的立場，當前矯正人員的行政法的背景與程度，可能略嫌不足（從臺灣考試的考試科目可見一斑），因此，強化全體矯正人員的行政法學素養，是當務之急；再者，為因應日後可能發生更多的受刑人控告矯正人員的訴訟案件，矯正當

局參照警察機關成立「訴訟輔導科」的需求，指日可待。

參考資料

DiIulio, J. J. (1991). *No escape: The future of American corrections*. New York: Basic Books.

王濟中（1985），*監獄行刑法*。台北：法務通訊雜誌社。

林茂榮、楊士隆（2010），*監獄學：犯罪矯正原理與實務*。台北：五南圖書出版公司。

法務部矯正署（2011），*監獄行刑法修正草案*（未出版）。

黃徵男（2010），*21世紀監獄學（5版）*。台北：一品出版社。

賴擁連（2012），請回歸法律與醫療的專業處理陳前總統的保外醫治。國家政策研究基金會，國政評論，*憲政（評）101-070號*，9月6日。<http://www.npf.org.tw/post/1/11284>

賴擁連（2012），臺灣監所人犯權利演進的檢視與前瞻：從臺灣大法官會議解釋與美國法院判例分析，*刑事政策與犯罪研究論文集*，15，第65-84頁。

賴擁連（2012），改善矯正機關人犯人權的正面效應。國家政策研究基金會，國政評論，*憲政（評）101-062號*，8月15日。<http://www.npf.org.tw/post/1/11175>