學術專論

觀護再論

Debates About the Probation and Parole System

林順昌 著

元照

觀護再論

林順昌　著

元照出版　搶先試閱版

元照出版公司

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

許　序

「觀護」一詞原文「Probation」，源自拉丁文語根「Probatio」，係羅馬天主教用以觀察及試驗新教友是否適於成員資格的一段考驗期間及方法；在基督新教則是指對聖職候選人員的試驗階段。「Probation」渡海流傳美國之後，在 1841 年初用於刑事訴訟被告保全程序，後經演化變成對受刑人的「緩刑付保護管束」。如今歷經社會變遷與法制演進，變成一套犯罪者社區處遇機制。在台灣，更蓬勃發展成集結各種社區矯正措施及資源整合的「觀護制度」。

順昌投身於成年觀護工作已廿餘年，具備豐富的實務經驗，復以對於刑罰論及刑事司法學術研究的熱情，業已發表過 50 多篇與刑事政策及觀護制度有關學術論文，堪稱實務與學術兼備的專業人員。

在指導其撰寫博士論文的過程中，更感受到其為學之嚴謹及對於學術要求的執著，窺見其在面對挑戰，猶然甘之如飴，愈挫愈勇。在其撰稿之前資料蒐集、變項建檔、紙本檢閱、撰稿期間有關資料之分析及至完稿階段之修正與校訂，雖非千錘百鍊，卻可說是漫長的筆墨工程，相信如此經歷，其已深刻體悟以證據為基礎之社會科學研究。

欣聞其彙編近期十餘篇論文成書，範疇包括緩刑付保護管束、假釋、緩起訴附帶社區服務、戒癮治療、法治教育、短期刑易服社會勞動、性侵犯行動監控、修復式司法、社會資源整合及司法社工組訓營運。從司法改革在觀護領域的國是會議談起，針對社區處遇配套緩刑政策、保護管束法制之現況提出針修正芻議；又在性罪犯社區處遇方面，引介美國模式，並提出觀護學的三個立論與醫學反思；繼之以實證研究說明假釋、保護管束、社會勞動的成效；又附帶引介澳洲修復式司法機制，連貫觀護法制之基本思維與願景；末段更以學理基礎提出《觀護法草案》，嘔心瀝血逐條說明，為該書畫上完整的句點。是以，本人樂於為之作序，期許再接再厲，為本土社區矯正豎起專業牌樓。併盼望本書之出版，觸發「注重審檢，輕忽執行」的司法改革能夠較為週全的省視與檢討，也讓更多有識之士對於刑事政策及觀護制度投以關切與瞭解。

許福生

中央警察大學法律學系主任

2018 年 8 月 7 日謹識于研究大樓 443 室

元照出版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

鄧　序

第一次跟順昌有較深的接觸，應該是他跟幾位教授一起致力推展《觀護法草案》以及成立「矯正觀護署」的場合（後因政治行政等諸多考量，捨觀護而僅成立矯正署）。他給我的初次印象是：誠摯、敬重的眼神，散發出「精誠所至，金石為開」的熱情；順昌在自我介紹時，直覺應該是出生在偏鄉，可能是來自漁村的孩子……。果然在本所博士班入學口試時，我的臆測獲得證實。

或許自己也是來自鄉間淳樸的關係，我問了時為考生的順昌：「聽您乖違隔離的坎坷身世，本應是我們犯罪學要研究的對象——犯罪人才對。我想瞭解的是，到底是什麼原因、轉捩點，讓您自學英、日文，甚至些許的德文，而可能成為本所的博士生？」口試現場應答了什麼，因為時代久遠，對已過天命之年的人已難復記憶……。惟對其入學後在學術領域的表現，則甚為期許。

果然順昌以優異成績進入本所博士班就讀，歷次學期成績亦皆名列前茅，一年內即發表兩篇學術期刊論文，隔年又受韓國學術界邀請，赴首爾發表社區矯正論文。之後與其接觸機會多了，相互瞭解的程度較深，方知其對於觀護工作極高度的熱忱，植基於來自鄉間漁村的質樸，以及成長環境對困苦的同理心；他刻苦自修考上特考，從圍牆內的監獄管理員，再惕勵自修通過高考，轉任圍牆外的更生保護工作，輾轉於南投、桃園等地檢署，迄今屆滿兼旬之年，一股觀護熱情猶未稍歇……。

「文章草草皆千古，仕宦匆匆幾十年」，過去我在擔任警大犯罪防治所所長時，對於多數醉心於官場職位高低的博士生必定耳提面命，以此互勉。放眼能夠秉持此一訓勉者，著實屈指可數，然而順昌卻是其中翹楚。如今不負為師所望，出於悲天憫人的襟懷，再度出版觀護專書。內容涵括：緩刑、假釋、性侵害犯罪處遇、易服社會勞動及修復式司法等領域的專論，並如　國父革命情懷，將其宿願《觀護法草案》之菁華與釋疑，從立法、司法到行政，從犯罪學到犯罪預防策略，共計 18 篇豐裕剛強的論述內涵，乍看內容似感廣博，細細品嚐之後，仍不離其自幼及長的初發心——利他之心。而這其實也是個人長期以來推展的犯罪預防理念！師徒一心堅忍不拔，相信志願總有達成的一天。在感佩順昌滿滿的尊師教誡心之餘，更喜樂為這本表裏如一的《觀護再論》作序。

鄧煌發

中央警察大學犯罪防治研究所教授
2018 年 8 月 16 日於犯罪預防工作室

元照出版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

自　序

觀護制度之存續，旨在促進犯罪者之再犯預防，因其與再犯及治安良窳直接相關，習於隱身社會角落，故越是默默無聞越表示觀護有效。此外，礙於觀護之對象為犯罪者，所以觀護制度向來避免與廣眾接觸，其專業乃在不顯聲影之維護社會安全。惟此，適巧難以突顯專業於世，更導致一般民眾全然不知國家有此制度。

2008 年，適逢大選過後政黨輪替，司法改革聲浪四起，矯正界亟欲在法務部長更迭之際推動矯正署之成立，執導議題之犯罪學學界眼見改革迫在眉睫，附帶邀約筆者參與專家座談，緣此驚覺國內社區矯正領域之專業程度遠遠不及機構矯正之發展。筆者乃彙集學術發表相關論文，編著《觀護法論》一書付梓，並撰《觀護法草案》及《法務部觀護組織條例草案》送請 18 名立委連署提案，期能藉由成立矯正署之議題，呼籲法務部同時成立觀護署及制定專法。惟惜時因種種問題阻礙，法案胎死腹中，未能促成社區處遇法制之專業發展。

觀護法制雖未如期邁向專業化，觀護學理卻在十年前即已大幅躍進，前揭《觀護法論》承蒙外界多方支持與協助，初版一刷的 500 本嗣於付梓後兩年內銷罄。如今十年再磨一劍，又逢政黨輪替，司改聲浪再起。筆者為呼應 2008 年在《法務通訊》發表〈觀護核心價值的推演〉一文「社區處遇法理猶未央」之結語，近幾年特別修習統計學及多變量分析，改以社會科學研究方法進行學術交流，並運用 SPSS 應用程式驗證了假釋與觀護實務的若干盲點，陸續發表以實證為基礎的研究論文，填補「觀護實施論」的空虛。期間亦不忘以法學方法論繼續針砭現行法制之不足，為前書提出佐證並延伸觀護學術之範疇，迄今累積 50 有餘，以數建構完整觀護制度。

礙於個人學識局限，對於促進本土社區處遇之專業境界力猶未逮，惟在共襄司法改革盛舉之餘，但願再為本土觀護制度（Probation System；Schutzaufsicht Systematik）挹注一絲專業血液，俾以拋磚引玉。爰摘要近期司法改革之觀護重點，並潤飾、匯編近十年有關緩刑、假釋、性侵害犯罪處遇、短期刑易服社會勞動及修復式司法……等社區處遇專文十餘篇，附帶整理《觀護法案》之菁華與釋疑，尤其是在整體架構及主軸思維之建置方面，盡量以圖表展現，力求簡要、清晰、易懂，俾於觀護專業化歷程留下註腳，兼顧讀者理解之方便性。

另外附帶一提，司改會議後法務部興起自擬《社區矯正法草案》之意念，未來專法能否跳脫現行既定框架？甚值期待。緣此聊表關注，試就攸關本土觀護制度未來走向的專法命名綴言幾句。

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

首先，司法行政中的觀護制度究屬「社政」？抑或「法務」？此乃國家當局構思立法過程必須釐清之前提。從近十幾年來實務操作觀察，可以說已經有相當程度傾向「社政」處理。但在現行法規體制上，始終框在「法務」的架構中，適以造成似是而非的概念充斥著觀護系統，間接導致工作失焦、成效不彰，亟需以立法導正、改善。

次按，觀護制度性質上類同於海洋法系之「社區矯正」，亦類同於歐陸法系之「保護管束」；故其以「社區矯正法」、「保護管束法」或「觀護法」命名，如能貫徹社會復歸及再犯預防之宗旨，謹守制度該有的精神，乍看來皆無不妥。

惟若以海洋法系之「社區矯正法」命名，主軸意識基於不成文法之「矯正」概念，其規範內容及主事機關將相對於「機構矯正」及「社區矯正署」，係以「矯正」及「矯正署」為上位系統，是否有預作納編於法務矯正署之意？尚待考究。此外，海洋法系之執行者的法律位階極易傾向社工及志願服務者之角色（例如：英、美、新加坡、香港），外界在坐看本土法規與西文相較之下，恐將誤解觀護工作是社會工作的一種型態，將與司法嚴肅性及公權強制性完全脫鉤。如此結果是否為刑事政策所向？誠有疑問。

至若以歐陸法系之「觀護法」為名，其主軸意識係以「成文法」的「刑事執行」為上位概念，與目前刑事法制的格局及概念相容，其規範內容及主事機關相對於「保安處分」及「觀護署」，執行者的法律位階乃屬於司法行政官員，仍將維持司法嚴肅性及公權強制性。惟此模式雖與現制差異不大，建議刪除保安處分執行法「保護管束章」以跳脫既定框架，不宜故步自封。法案設計除在解決現行困境，亦須考量執行者法律定位及專有名詞之妥適性，以免混淆體質。

綜言之，兩種命名在法律軸心思想之差異，將導出行為主體及規範強度的極大出入，著實不可不辨矣！爰此再度強調：檢察機關的觀護人借用了社會工作的知識技巧在個案輔導領域，一如醫院醫護人員運用了社會扶助機制在病患身上，學校教職員運用社福或家扶機制在學生身上，彼等本質職能並不會因此變成社工人員。同理，觀護工作仍是司法工作，觀護人仍是司法人員，其間核心概念即在「犯罪預防」與「公權力」之行使與作用。籲請法務部研議法案時，能一併考量用語對法律屬性之影響。

林順昌

2018 年 9 月 28 日撰于蘆竹　雪稻川齋

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

目　錄

1. 司法改革國是會議觀護文書摘要 1
2. 評成人觀護制度之司改檢討與決議 15
3. 論刑法大翻修之緩刑政策與操作問題 21
4. 保護管束法制修正芻議 37
5. 美國性罪犯獄外監督與治療機制 69
6. 觀護學在性罪犯處遇的三個立論 103
7. 性侵害犯罪防治之醫學立論與反思 115
8. 性罪犯社區處遇成效影響因子初探——以桃園為例 . 127
9. 初探假釋再犯之長期追蹤 163
10. 以實證研究增益觀護實施論 195
11. 從生命歷程觀點談反社會行為的持續與開始 207
12. 概說澳洲少年法制——以新南威爾斯為例 219
13. 澳洲少年修復式司法之運用與借鏡 253
14. 民力減訟之新方案
——以新南威爾斯社區司法中心 281
15. 易服社會勞動制度之成效研究——桃園為例 315
16. 從釋字 662 號與刑法之修正論社會勞動之建構
——兼評法務部之行政解釋與相關規定 335
17. 觀護法制之基本思維與願景 361
18. 觀護法草案逐條說明 395

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

觀護

——是一種淑世概念、公僕思維、生命哲學

——是一顆隱藏在司法系統晦暗處的試金石

——是一把平衡犯罪人權與社會安全的戒尺

——是一樁集結社稷廣眾善念而成就的善事

——是一趟社區矯正學術化及專業化的旅程

——是法政與警政、社政及醫政對話的介面

元照出版 搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

司法改革國是會議觀護文書摘要

壹、緣起

本文原為筆者為法務部保護司在 2017 年 7 月司法改革國是會議第 5 組會議《社區處遇與保安處分之檢討》之備稿，旨在針對觀護制度現行困境提出改善或興革之建言。緣於司法改革諸事紛亂，復以「觀護制度」長久以來屬於學界與國民極度陌生之領域，致使司改委員在篩選議題上設定了限制，礙於當時會議對篇幅的侷限，僅能酌量為文，許多重點無法併入會議倡言。於今藉此整編之際，爰予重現原稿並潤飾文案摘要付梓，俾為觀護制度史料留下註腳。

貳、原文前言

我國刑事司法制度隨諸社會變遷，歷來注重國際趨勢，經常借鏡他山之石以截長補短，在廣納百川之餘，兼採歐陸法系及海洋法系之立法例，間接造成刑事執行相關法令交錯使用「社區處遇」及「保安處分」之現象。儘管二者基於檢察行政專業分工之需求，一體劃歸於我國司法保護制度當中，透過有限人力兢兢業業得以維持一定成效，惟就犯罪者處遇理論與實務之契合以言，仍舊存在似是而非之概念，極易滋生刑事法理與刑事政策間之齟齬，進而衍生理念與操作之扞格，難以落實刑法之特別預防目的。

例如在執行層面，有關社會勞動之執行人員與採驗尿液人員，迄未納入政府部門正式編制及預算[1]，於人才留用與業務推展迭生困擾；有關社會勞動之法律屬性，因為兼具刑罰及社區處遇性質，引發學界與實務見解之嚴重落差，於制度長遠發展殊嫌不利；保護管束處於保安處分執行法之例外模式，相關執行細節及配套措施，幾乎全數依據保安處分執行法以外之其他法令，徒使執行層面捉襟見

---

[1] 社會勞動制度自 2009 年 9 月啟動，法務部時以第二預備金撥發各地檢署以年度勞務契約聘用 2 百多位觀護佐理員，如今仍以一年一約之方式用人，尚未那編正式職員。《肅清煙毒條例》在 1998 年 5 月 20 日總統（87）華總（一）義字第 8700099860 號令修正公布，將名稱改為《毒品危害防制條例》，並啟用採驗尿液人員，亦由各地檢署每年併同機關清潔人力採取勞動契約之方式用人，迄今如故。

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

肘，洵有礙再犯預防目的之達成。緣此，誠有必要於司法改革之際一併就「社區處遇」及「保安處分」檢討改善之。

參、問題與爭點

一、概念交錯導致執行思維模糊

司法系統對於自身職掌業務欠缺軸心思維又對業務概念繆誤，恐怕是最要不得的致命傷。而首當其衝者，就屬「社區處遇」與「保安處分」之概念。

「社區處遇」源自 19 世紀初期的英國，為因應各殖民地不同的風俗文化而以不成文法規授權各地法院對被告採取多樣的處罰模式，進而在監禁之外演繹而生。1840 年代的工業革命之後犯罪大增，諸多海洋法系國家為疏緩監獄人滿為患的問題，乃發展出多元樣態。譬如：在家拘禁、歸休、到院就醫、戒癮、定期報到、中途之家、社區監督、緩刑、社區服務、技能訓練……等等，世人乃以「機構處遇」指稱傳統的監禁模式，以「社區處遇」泛稱非監禁的犯罪者處遇模式。

「保安處分」源自 19 世紀的歐陸法系國家，當時有見於傳統嚴刑峻罰不分年齡或精神狀態採取齊頭式平等，對於某些犯罪者顯失公允，且無法抑制再犯，進而衍生「行為人刑法」(Täterstrafrecht)的概念，改以針對「行為人」科處刑罰，並為預防再犯、確保社會防衛及社會復歸，乃在傳統刑罰（監禁、罰金、鞭打、勞役）之外，創設精神病犯的監護、成癮犯的禁戒、習慣犯的強制工作、傳染病犯的強制治療，以及輕微犯罪的保護觀察，並以「保安處分」泛稱刑罰以外之犯罪者處遇模式。

「社區處遇」除了緩刑付保護管束（Probation）以外，通常海洋法系國家並無法律明文社區處遇措施，故以不成文的慣例累積產生。僅少數會在刑事程序法出現社區服務、社區監督或被害賠償的規定（英國），有些散見於地方政府預算編列的白皮書（美國各州矯正署社區矯正預算書），有些社區處遇措施僅短暫實施數月至數年期間，並非全然常態進行。因此，也不限定在刑事程序中何種階段實施，通常只要程序主導者認為適於社區處遇措施即可彈性運用。相對的，「保安處分」在歐陸法系國家係以成文法規定，通常

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

在刑事法律當中明文執行對象、條件、期限、範圍、違反處置及終結法效，且由法官裁判，是常態進行的刑事政策及司法措施，並概括於判決後的執行階段實施。

「社區處遇」以不拘束人身自由為原則，令犯罪者生活於自由開放社會，其拘束性僅在約定期日定點短暫出現。又因「社區處遇」經過多元發展，許多措施會考量造成對象生活不便，從而必須確認意願始得為之（例如安置、技職訓練）。反之，「保安處分」以拘束人身自由為原則，只是對犯罪者依照對象屬性另設監獄以外之處所；不拘束人身自由之保護管束，僅為替代拘束式保安處分之例外方案。又因為「保安處分」係法律硬性規定，即無犯罪者接不接受的餘地，故在實施保安處分之前，法官無庸考量實施對象的意願，即令不拘束人身自由之保護管束亦然。

綜括以言，「社區處遇」及「保安處分」雖然皆屬刑事司法系統基於改革傳統刑罰，應運而生之犯罪者處遇模式。惟因二者分別源自海洋法系及歐陸法系國家之刑事司法制度，在創立理由、行為屬性、實施目的、法律依據、裁量主體、執行程序、拘束強度，乃至客體意願考量，在在迥異其趣。

故在適用「社區處遇」或「保安處分」之法令、配套業務及行政分工，即有因應行為本質而定之需求。舉短期刑易服社會勞動為例，刑法雖然明文其規定，但刑法並無法顧及最基本的相關問題，諸如：執行人力、准駁及履行程序、執行技術，乃至人力編制及預算等細節。此外，易服社會勞動之本質乃係刑罰之替代模式，社會勞動之執行，在法律上視同刑之執行，而有抵銷刑罰之效果。然在不同的刑罰概念下，概括採以「社區處遇」的模式使用，而認為其非刑罰，即產生執行之疑義。

二、業務人員未正式納編迭生困擾

承前，有關執行社會勞動業務之觀護佐理員，於 2009 年 9 月啟動該制度時，係以法務部第二預備金及勞務招標方式聘入，各地檢署迄今仍以一年一聘之方式招標續約，彼等既無公務員身份，又無職等薪俸晉級之升遷保障，誠於用人取材極為不利。復以得標廠商利潤甚微，導致每年年終招標甚難順利銜接，致生推展社會勞動業務之困擾。

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

有關業務人員屬於臨時約聘的，尚有採驗尿液人員，由於各地檢署對於採驗尿液人員之標案，統括與其他清潔勞務人力一起招標，致使採驗尿液人員除了從事採驗尿液之工作外，尚須兼辦檢察署其他辦公室空間之清潔工作，嚴重輕忽公權力行為之重要性，更扭曲了採驗尿液工作在司法行為當中之嚴肅性及法效性。

三、專法闕如有礙制度專業發展

有關社區處遇及保安處分之法源依據，雖於現行法規皆有明文，惟其執行細節及配套措施，幾乎全賴一般行政規章及散落的行政函示，法令援引錯綜複雜，徒使執行層面捉襟見肘，洵有礙再犯預防目的之達成。以保護管束為例，有關緩刑及假釋之基本要件，規定於刑法，但其附麗之保護管束執行程序及撤銷要件，卻規定在《保安處分執行法》；有關受保護管束人之出境限制與解除，規定於《入出國及移民法》；有關緩刑附帶之義務勞務，則依《檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項》第 147 點之規定，準用《檢察機關辦理緩起訴處分作業要點》；有關受保護管束人採驗尿液之程序及依據，則規定於《毒品危害防制條例》及《採驗尿液實施辦法》；有關受保護管束人之職業及特定職務之限制，又散見於各種職業專門法規（例如保全業法、汽車運輸業管理規則、農會法、銀行法……等等）。

類似問題也發生在短期刑易服社會勞動的相關議題，其有關基本要件及時數與刑責替代，規定於刑法；其執行程序與撤銷要件卻規定在《檢察機關辦理易服社會勞動作業要點》；而同樣是刑之執行，假釋人受戶籍與出境之限制，社會勞動人卻不受限制。相對於緩起訴被告，緩起訴處分之決定與撤銷要件規定於《刑事訴訟法》，其附帶命令之執行程序則規定於《檢察機關辦理緩起訴處分作業要點》、《檢察機關遴選辦理緩起訴處分義務勞務執行機關（構）作業規定》；緩起訴被告亦不受戶籍與出境之限制。質言之，有關社區處遇及保安處分之執行依據散見於多處，除了執行系統本身整合上的困擾，也不利於專業人力之養成，長此以往，誠有礙於業務推動與制度發展，遑論有何專業可言。

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

四、非觀護專業之必要命令欠缺執行實益

緩刑依刑法、緩起訴處分依刑事訴訟法皆可附帶預防再犯之必要命令，惟就實務所見，常有附帶戒癮治療、心理治療、戒酒課程、不得騷擾被害人、拆除違章建築、回復山坡地原貌、網路載文悔過、抄寫經文……等等，這些無關觀護專業領域的特殊命令交付觀護人執行雖屬法官及檢察官職權，惟就政府分官設職之意義以言，實已背離國家用人取材在觀護人考試科目之職能基礎。以心理治療為例，按心理師法第 13 條及第 14 條之規定，心理治療乃屬臨床心理師及諮商心理師之專門業務，需領得執照始得為之。同法第 42 條第 1 項本文更規定：「未取得臨床心理師或諮商心理師資格，擅自執行臨床心理師或諮商心理師業務者，處二年以下有期徒刑……。」換言之，判決書及緩起訴處分附載之心理治療，如係交由觀護人執行，猶恐於法未合。至於其他特殊命令，有些亦礙於專業分工（例如拆屋還地、拆除違章建築），有些與再犯預防缺乏關聯（例如網路載文悔過、抄寫經文、撰寫萬字心得），有些則昧於現實可行性（遠離○○○50 公尺以上、不得以電話或電子媒體騷擾○○○），如交由觀護人執行，誠難確保執行之實益性及有效性，非但無法扼阻再犯，甚至斲傷司法原本該有的威信。

五、針對社會勞動酒測之法律效果與後續問題

各地檢署與社會勞動執行機構為順利達成任務、避免社會勞動人滋事，通常會在勞動現場進行不定期之酒測，一旦見有酒氣上工，即以嚴重違規論處，予以告誡甚或撤銷社會勞動處分。此於行政處分之法律概念固無可議，惟在刑事處分之法律概念，即可能衍生疑義。蓋對於人民實施酒測，進而予以不利之司法處分，涉及實施酒測之警察權，觀護佐理員及社會勞動執行機構管理人員並非廣義之司法警察，洵無權限實施酒測；況其酒測儀器如與警察機關採用者不同，是否具備信度及效度？亦有疑問。

退一步言，社會勞動人針對佐理員機構管理員之酒測聲明異議，亦將連帶影響檢察官因佐理員簽呈酒測陽性反應而撤銷社會勞動處分之正當性。事實上，即曾有案例（桃園地院 101 訴字第 122 號判決），法院認定村里並非社會勞動執行機構，里長非受託行使公權力之身分，無受囑託執行社會勞動之義務，「易服社會勞動執

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

行登記簿」並非其職務所掌之公文書，故其代替社會勞動人在簿冊上簽名，並虛偽載明劉姓社會勞動人之履行時數，並無違法。此例一開，可謂嚴重斲傷刑事執行之威信，更使社會勞動之替代刑罰性質受到挑戰，於社區處遇業務之推展，尤甚困擾。

肆、相關研究與數據

一、美國犯罪者處遇政策之參考

邇近 30 年，社區處遇在刑事司法制度日益扮演重要角色，歐美諸先進國家有鑑於傳統監禁模式難見減少再犯成效，紛紛擴大採行社區處遇以代替機構處遇。學者指出：社區處遇具有良好的理論基礎，對於減少再犯及在滿足案主的需求亦有卓越貢獻[2]。各國犯罪矯正系統面臨嚴重超額監禁之情況屢見不鮮，以美國為例，目前實際在社區服刑的人犯比率，已占所有受判決確定者的 4 分之 3，並且持續擴大運用中。社區服務（community service）更在 1972 年之後，即成為英國代替短期自由刑之重要措施[3]。根據美國司法部（U.S. Department of Justice）司法統計局（Bureau of Justice Statistics：BJS）的資料顯示[4]，近 30 年來美國機構處遇人數從 80 年代初期的 50 萬，歷經 10 年成長到 100 萬，再經 10 年成為 200 萬，自此維持在 220 幾萬。社區處遇人數則是從 80 年代初期的 133 萬，短短 3 年便衝破 200 萬，1990 年更激升至 300 萬，自此一路攀升到 2000 年的 450 萬、2006 年的 500 萬，然後持平。概觀美國犯罪者處遇政策可謂 3 成機構、7 成社區，迄今數十年不變。

反顧我國，亦早在 30 年前就出現監獄爆滿的問題[5]，如今受刑人擁擠問題仍是刑事司法體系面臨的嚴重困難，對於犯罪者處遇政

---

2 Curram, D. J., Punishment versus Rehabilitation : The continuing Debate is community-based corrections the Panacea of the Future? Paper Presented for the Fifth Asian-Pacific Conference on Juvenile Delinquency. Taiwan, R. O. C., 1989.

3 鄧煌發，當代社區處遇之探討，法務部，刑事政策與犯罪研究論文集，第 5 期，2003 年。

4 美國司法部統計局（Bureau of Justice Statistics U.S. Department of Justice）https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=kfdetail&iid=488#summary。瀏覽日期：2017 年 6 月 12 日。

5 楊士隆：監獄受刑人擁擠問題之實證研究。行政院國家科學委員會專題研究報告，1997 年。

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

策堅持倚重傳統之機構監禁模式，實非解困之道，實際上除了徒增人犯收容公帑之外，就整體犯罪者之社會復歸而言亦無助益，而且背離國際潮流，洵未與時俱進。

二、制定社區矯正專法儼已成為國際趨勢

「社區矯正」（Community Corrections）指為利於再整合犯罪者於社區，而建立一系列方案、監督及懲罰的地區式矯正制度[6]。其目標在於替代嚴厲的懲罰、提供就業協助、輔助職業教育訓練、監督並促進犯罪者復歸社會、提升其責任感、減少監獄擁擠、確保公眾安全[7]。社區矯正制度自 1878 年美國麻薩諸塞州制定《觀護法案》（Probation Act）[8]，迄今 139 年；距離 1925 年美國國會公布《聯邦觀護法》[9]（The Federal Probation Act）亦將近一個世紀。隨諸英國、德國、奧地利、法國、瑞士、日本、韓國、澳大利亞、南非、泰國、菲律賓、新加坡……等國之跟進，如今包括中國大陸在內，世界上已超過 50 個國家實施社區矯正制度，並且絕大多數設有專門法律及專責政府部門。

我國自 1928（民國 17）年公布的暫行新刑律第 63 條明定「保護管束」，嗣於 1935 年，採擷德國立法例將保護管束納入保安處分，迄今 70 餘年。如從 1968 年 4 月前司法行政部正式派任各地方法院擔任觀護人起算，亦已實施將近半個世紀。如今包括「社區處遇」及「保安處分」等業務，隨諸審檢分立劃歸於檢察署之觀護人統籌，卻對於「社區處遇」及「保安處分」之執行依據，散落於刑法、刑事訴訟法、保安處分執行法、性侵害防治法、毒品危害防制條例、入出國移民法……，以及數十部法規命令及行政規章。比諸國際潮

---

6 Whitehead, J. T., Pollock, J. M. & Braswell, M. C. (2003). *Exploring corrections in America*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing, p.155.

7 Champion, D. J. (2001). Corrections in the United States.: A contemporary perspective. NJ: Prentice-Hall, pp.457-58.

8 美國聯邦法院網站，http://www.uscourts.gov/services-forms/probation-and-pretrial.

9 美國新罕布夏州地方法院（the U.S. Probation Office for the District of New Hampshire）網站 http://www.nhd.uscourts.gov/ci/history/uspo.asp/ 觀護處（Probation Office for the District of New Hampshire）, 2008/9/1.

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

流殊嫌遲滯，誠應急起直追儘速立法為恰。對此，學者[10]即呼籲應儘速制定《觀護法》，並將社區處遇之推行，包括密集觀護、居家監禁、電子監控……等等，落實於《觀護法》的內容，俾使社區處遇於法有據。

伍、觀護改革之可能方向

一、儘速立法迎頭趕上國際潮流

世界諸先進國家對於社區處遇或保安處分，多採專門法制模式處理，比諸國際潮流，我國行之半百的觀護制度迄未有專門法律及專門人事組織編制，難免有落伍之憾，就法治國家之期許，誠應儘速參仿各國法制模式，審慎擷取適宜我國政治環境及人文風土之模式以立法案為恰。

二、統整社區矯正業務於專責組織系統以落實刑事政策

我國對於社區處遇及保安處分之相關規定散落多處，誠對制度推展不利，間接於再犯預防目的即難見效。是就長遠以觀，理應統整現行各社區處遇及保安處分業務，針對高度同質性之社區矯正方案及刑事執行配套措施，一併納入專責系統之職掌，俾使業務專辦，以稽再犯預防實效。

美國為了推展社區處遇及保護管束業務，各州在緩刑暨假釋委員會轄下，另設有專責的機關──「觀護局」(Office of Probation and Parole Services: OPPS，或譯為「緩刑暨假釋局」)，該機關綜理緩刑暨假釋委員會在「機構內職能」(Institutional Service Functions）與「機構外職能」(Field Service Functions）指示任務的所有執行業務，包括為受刑人申辦假釋的過程提供各種程序指導、協助與準備工作。「假釋特務官」(Parole Agent）通常會先準備一份包含受刑人各方面數據的資料袋，進行「假釋面談」(Parole Interview)，並追蹤因為違反假釋規定而重返監獄的狀況、安排假釋聽證會、確保委員會的審理過程遵守「正當程序」(Due Process)。此外，經由委員會核准假釋、從其他州假釋而居住在該州、受 2 年以下自由刑之宣

[10] 蔡德輝、楊士隆，犯罪矯正新趨勢：社區處遇制度之可行性研究，法學叢刊，第 45 卷，第 3 期，2000 年 7 月，52 頁。

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

告並受法院要求保護管束等受刑人的監督工作，亦屬於該機關的職責。賓州在緩刑暨假釋局轄下，另設有 10 個地方層級的「觀護處」（District Offices）及 13 個規模較小的「分處」（Sub-offices），各地方機關配置若干「假釋監督員」（The parole supervision staff），為「赦免委員會」（the Board of Pardons）從事個案調查工作並提出處分建議。全美各州這些工作在分層負責及系統化的人事組織運作下，每年承擔近 450 萬件社區監督與社區處遇案件，迄今仍為世界典範。

三、同時設立作用法及組織法

制定社區矯正專法雖可謂改良我國犯罪者處遇制度根本之道，惟欲畢其功於一役，尚須同時進行「作用法」及「組織法」之立法工作，始可奏效。徒有社區矯正之「作用法」，在現有人力嚴重短缺之困境下，誠屬緣木求魚，難以落實社區矯正作用法之精神與目的。相對的，徒有社區矯正之「組織法」而未就業務進行法制化及專門化的工作，非僅與現行法院組織法有所扞格，亦非政府精實方針所可容許。

有關社區矯正專法之草擬，應就我國犯罪者處遇政策及刑法特別預防目的而擘劃，並就「作用法」及「組織法」同時進行立法工作，一則業務推展與運作之同時，獲得相對之人力與物力支援，一則釐清「人」與「事」之適切契合，以臻至善。

有關保護管束及社區處遇之行為機制應包括刑事執行要義、犯罪者社區處遇之原則、正當程序、執行要件、實施對象、法律效果及救濟機制。有關保護管束及社區處遇之行為主體組織系統，現行規定於《法院組織法》，實則數十年來我國法院並無社區處遇業務，對於編制在檢察署執行社區處遇之觀護人亦無直接管轄權。司法院雖然掛名《法院組織法》之主管機關，對於觀護制度既無感也無意修法改善。這種組織與業務隸屬互不相干之吊詭設計，導致數十年來觀護人力無從增員解厄，法務部僅能坐視觀護人力嚴重不足之問題陳痾亦莫可奈何。

故在司法改革之際，誠應正本清源，將社區處遇業務歸由法務部轄下的社區處遇系統專責執行，美國多數州採行在矯正署轄下設立緩刑暨假釋辦事處（Eq: probation and parole office of the Vermont Department of Corrections, Probation and Parole Services of the

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

Oklahoma Department of Corrections, Division of Probation & Parole of the Missouri Department of Corrections），少數州將假釋及緩刑切割處理，分別由矯正部門及觀護部門管轄，例如：加州在州政府設矯正復歸署（California Department of Corrections & Rehabilitation）[11]，職司假釋、技訓、更生等事項，另在地方法院轄下設「觀護處」（Probation office：PO）[12]，處理緩刑、審前調查（包括成年及少年刑案）等事項。英國在省設立「緩刑辦事處」（Probation Office：PO），有關保護管束業務帶有社會福利性質，例如：哥倫比亞省「緩刑辦事處」（Probation Office of the Province of British Columbia）；日本及韓國在法務部轄下設立「保護局」（Rehabilitation Bureau）；菲律賓在司法部轄下設立「假釋暨緩刑管理局」（Parole and Probation Administration：PPA）[13]；新加坡在「社會及家庭發展部」（Ministry of Social and Family Development）轄下設「社會復歸辦事處」（Probation and Community Rehabilitation Service）[14]統籌社區矯正業務。這些國家都在法院以外另設專責機關。

我國社區矯正組織誠應從《法院組織法》抽離，妥適選擇上開其一模式參仿，另立社區矯正組織法，以盡改革實益。至於組織架構，至少應以法律明文編制彈性延展或縮編之準則，並應有 4 階以上之層級設計，明定各級之業務職掌、職權與義務、橫向機關之行政協助、縱向層級之督核、特定專業分工、獎懲及升遷機制，始謂的論。

四、配套移植保安處分執行法保護管束章以正本清源

按，《保安處分執行法》之規定，我國之保安處分共有：感化教育、強制工作、監護、禁戒、強制治療、保護管束及驅逐出境等 7 種。其中，除了第 7 種「驅逐出境」交由警察機關針對外國犯罪者之特別處理（第 82 條），而無設置保安處分處所之必要，前 5 種則是基於犯罪者之特性而設有專屬處所（第 2 條）。換言之，「保安

---

11 加州矯正復歸署 http://www.cdcr.ca.gov/About_CDCR/.
12 加州洛杉磯郡觀護處 http://probation.lacounty.gov/wps/portal/probation/about.
13 菲律賓假釋暨緩刑管理局 http://probation.gov.ph/.
14 https://www.msf.gov.sg/Pages/default.aspx.

據先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

處分」在本質上形同海洋法系的「機構處遇」,「保護管束」本質上形同海洋法系的「社區處遇」,是保安處分的例外,洵非保安處分執行法之重點。就刑事執行法規正本清源之道,理應將其歸納於社區矯正之執行範疇,始謂的論。

基此認識,爰建議保安處分執行法有關「保護管束」的第 6 章規定,應當移撥至社區矯正專法當中。意即應該修正第 64 條規定:「保護管束,依社區矯正法行之。」同時刪除第 65 條至第 77 條之 1,俾豎立社區矯正專業性格,同步促使保安處分執行法之正本清源。

此外,近十餘年來,世界各國均針對保護管束大幅改良。日本關於犯罪者的保護觀察,早在 1949(昭和 24)年即公布施行《犯罪者預防更生法》,《緩刑者保護觀察法》也在 1954 年公布施行,其他如:《保護司法》(The Volunteer Probation Officers Law)、《更生緊急保護法》(Law for After Care of Discharged Offenders)後來也相繼出爐,形成一個結構完整的「昭和觀護法」。歷經一甲子的發展、演變,在 2007 年融入修復式司法的概念,整併成《更生保護法》(Rehabilitation Protection Act)[15]。

我國保安處分執行法保護管束專章數十年來遲遲未見根本性之檢討與修正,理當藉此機會釐定理論之應有態樣,同時參考國際趨勢及本土國情,加以允當調節及整併,俾以與時俱進之餘,兼顧本土改良之可行性與合適性。

五、觀護人力應合理增配

研究發現[16],觀護人接案年齡與假釋人之再犯存在顯著的關聯性,並凸顯出「初任者職能不足」的問題,稽其原委洵與系統人事編制不無密切關係。按,法務部所屬各地方檢察署的職員每年皆會因應業務增員,全部地檢署職員從 2005 年至 2015 年從 3,929 人逐年增至 4,699 人,調幅 19.6%。其中,檢察官從 1,050 人逐年增至

---

[15] 林順昌,概述 2007 年日本更生保護法——整合式觀護法制的全方位檢討,警大法學論集,第 14 期,2008 年 4 月,76 頁。

[16] 林順昌,假釋期間再犯因子之研究,中央警察大學犯罪防治研究所博士論文,2017 年 6 月,208-209 頁。

購書請至:http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

1,389 人，調幅 32.3%；檢察事務官從 401 人逐年增至 531 人，調幅 32.4%；書記官從 1,212 人增至 1,508 人，調幅 24.4%；觀護人則從 192 人迭增到 217 人，調幅 13.0%。何以同屬檢察業務的佐助人力，目睹觀護業務日益加劇，相關增額幅度竟然僅止於檢察事務官的 4 成？

此等人力不足的問題，長久以來掣肘於司法院掌控《法院組織法》的現實與整體司法系統對於觀護編制的旁落，儼然已成無解的數學題目。時隔多年，連帶影響業管人員的職能發展及業務績效，前揭問題也就自然浮現。管見認為釜底抽薪之計，法務部應當仿照調查局的設置方式，立法設置觀護機關，統籌社區處遇事項，以竟其功。

法務部所屬各地方檢察署職員人數表[17]

年度 / 項目	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	調幅(%)
檢察官	1,050	1,109	1,175	1,225	1,266	1,316	1,356	1,371	1,395	1,398	1,389	**32.3**
檢事官	401	445	452	474	505	511	518	529	535	535	531	**32.4**
書記官	1,212	1,242	1,281	1,369	1,402	1,431	1,502	1,489	1,502	1,493	1,508	**24.4**
觀護人	192	200	195	200	206	220	220	219	216	219	217	**13.0**
法警	530	532	527	575	594	585	579	569	571	577	565	**6.6**

退一步言，倘若法務部認無設置觀護機關之必要，其實也可以回歸到「地方法院或其分院檢察署員額表」之調整。按目前員額之編制，觀護人力不到檢察人力的十分之一，如能透過法務部所屬機關總員額之適當調配，從邏輯上推論，應該就會有立竿見影的改善效果。從法院組織法第 73 條附表一目瞭然，包括檢察官、檢事官及書記官的偵查人力竟超過觀護員額 10 倍以上，此一編制邏輯之

[17] 資料源自法務部網站／法務統計年報(104 年度)／法務部及所屬機關現有員工人數，http://www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/book/Book_Detail.aspx?book_id=191，瀏覽日期：2016 年 9 月 15 日。

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

基礎及標準為何？洵值探討。

近幾年，在法務部保護司之持續努力下，總算說服了行政院並送交立法院審議，2018 年 5 月 8 日第 9 屆立委第 5 會期修正通過了觀護人員額，使第一類檢察署的觀護人最高數額從原先的 20 人調高為 41 人，第二類則從原先的 12 人調高為 23 人。並由行政院核定，將苗栗、花蓮、宜蘭、基隆地檢署由第三類變更為第二類；屏東、橋頭地檢署由第二類變更為第一類；臺東地檢署由第四類變更為第三類；澎湖地檢署由第六類變更為第五類。總計法定員額觀護人提高為 606 名，臨床心理師 88 名，佐理員 359 名，預期可望大幅增員 400 人以上，改善觀護體質。

惟此調整，在中央政府總員額框定之架構下，法務部仍須顧及部內隸屬機關總員額不變之前提，其他法務員額如何不受排擠效應之影響，尚待人力及業務合理溝通與調整，以維衡平。

地方法院或其分院檢察署員額表[18]

檢察署類別員額	第一類員額	第二類員額	第三類員額	第四類員額	第五類員額	第六類員額
檢察官	93～185	47～93	24～47	12～24	6～12	2～6
檢事官	111～222	56～111	28～56	14～28	7～14	2～7
觀護人	12～20	6～12	3～6	2～4	1～2	1

2018 年 5 月修正後之員額表

檢察署類別員額	第一類員額	第二類員額	第三類員額	第四類員額	第五類員額	第六類員額
檢察官	93～185	47～93	24～47	12～24	6～12	2～6
檢事官	111～222	56～111	28～56	14～28	7～14	2～7
觀護人	31～41	10～23	5～14	3～10	1～3	1～2
臨床心理師	4～6	2～3	1～2	0～1	0～1	0～1
佐理員	15～27	8～10	4～8	2～3	0～1	0～1

[18] 法院組織法第 73 條附表。

元照出版　搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

六、觀護資訊系統應採科學化設計

基層觀護工作所為資料建檔，長久以來建置在「支援檢察官一審辦案系統」，然而此一電腦資訊系統係以案件偵辦為主，礙於設計框架及資料儲存空間之限制，僅在與刑案相關之基本資訊的建入。而附屬在一審辦案系統的觀護資訊系統，對於個案資料的建立，唯獨涉及刑案偵查的相關資料而已，細部內容僅止於名籍、身分證字號、住址、案號、立案日期、罪名、刑責、訴訟程序代碼等等，完全沒有記載樣本的生理、心理、婚姻、教育、家庭、工作及社會關係等等資訊，在缺乏對應欄位與參數的設計下，並無任何足供排序、篩選、統計、分析的功能。

回顧我國成年觀護制度實施近 30 年，殊難想像竟然沒有電子化的個案處遇資料。實務界固著於紙本，並採用文章式的撰述，根本無從形成電腦化作業一部分。美其名的資訊化作業，僅是對於案號、基本人別名籍的建檔罷了。尤其令人噴飯的是散逸於紙本或文章記錄的方式，這些紙本資料雖非毫無價值，卻缺乏分類、排序、篩選、蒐尋、運算及統計的功能，甚難與時俱進，遑論作為社會科學研究的基礎，誠可謂落伍至極。

因此，為能建立可用的大數據，建議觀護資訊系統應該將個案的表單填載方式改採欄位式的資料輸入方法，始能裨益於社區處遇資料庫之完善，進而構築科學化並能統計分析的觀護資訊系統。至於與檢察官辦案系統的整合，如果甚為困難，建議不妨將觀護資訊系統分離出來，獨立建置並由法務部資訊處統籌後台管理，以確保資訊保全及系統安全。

元照出版 搶先試閱版

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

國家圖書館出版品預行編目資料

觀護再論／林順昌著. -- 初版. -- 臺北市：
元照，2019. 03
面；公分
ISBN 978-957-43-6112-0（平裝）

1.觀護制度 2.文集

589.8807 107019320

觀護再論

5D508RA

2019 年 3 月 初版第 1 刷

作　　者　林順昌
出 版 者　元照出版有限公司
100 臺北市館前路 28 號 7 樓
網　　址　www.angle.com.tw
定　　價　新臺幣 520 元
專　　線　(02) 2375-6688
傳　　真　(02) 2331-8496
郵政劃撥　19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.
登記證號：局版臺業字第 1531 號　ISBN 978-957-43-6112-0

購書請至：http://www.angle.com.tw/Book.asp?BKID=10463

觀護再論

攝影：林岱頡

本書之特色在於針砭近年社區矯正制度之各項熱門議題，同時蒐羅國外相關制度，並予以分析及轉化，擘劃整體制度未來發展的藍圖，為讀者提供國考可能之問題對策，以及目前實務操作機制改良方向之具體建言。內容概括社區矯正制度（觀護制度）之介紹與專研，末章更提出具體法案。除可做為刑事政策、刑事司法、犯罪防治、社會工作及犯罪者心理諮商等相關學術研究之參考資料，亦適於觀護從業者之實務參考，對於有意投入犯罪者矯正及社區處遇工作（例如監所教誨師、觀護人）之國考者，亦屬極佳之準備佐料，即使非相關科系背景亦能清晰的瞭解整體制度在應然面與實然面的差異。

世人皆知司法為正義的最後防線，卻鮮有人知觀護乃司法的末端及底限，觀護成效不彰即註定司法制度之破敗！犯罪者矯正之於刑事司法，猶如圍牆之於宮殿，雖非主體卻屬必要。惜其專業冷門，長久未獲關注，洵非刑事法學之該然。

Debates About the
Probation and Parole System

ISBN 978-957-43-6112-0
9 789574 361120
5D508RA
定價：520元

元照網路書店　元照粉絲團

元照出版公司
地址：臺北市館前路28號7樓
電話：(02)2375-6688
網址：www.angle.com.tw