

南華大學非營利事業管理學系  
碩士論文

指導教授：許雅斐 博士

台灣監獄矯治工作「公私協力」可行性研究  
—非營利組織的角色與功能

The Study in "public-private partnership" feasibility of Prison  
reform work--Non-profit-organization's role and the function

研究生：蔡坤男

中華民國九十八年六月

南 華 大 學  
非 營 利 事 業 管 理 學 系  
碩 士 學 位 論 文

台灣監獄矯治工作「公司協力」可行性研究：  
非營利組織的角色與功能

研究生： 符 坤 男

經考試合格特此證明

口試委員： 周 宗 惠  
傅 正 誠  
許 雅 楚

指導教授： 許 雅 楚

系主任(所長)： 呂 朝 賢

口試日期：中華民國 九十八 年 六 月 二十六 日

## 摘要

本文的研究主題是監獄矯治工作採行民營化策略中公私協力的可行性，主要動機在於美國在一九八〇年代採取重刑化政策之後，造成監獄超額收容，新建監獄似乎是一條不得不的選擇，但在政府財政緊縮的狀態下，開啟了監獄民營化的發展。然從監獄發展的歷史來看，民營化似乎在此之前就已經存在了，與現在的民營化相較之下，只不過是策略及型態不同罷了。美國監獄民營化的發展，主要是交由以營利為目的的民營監獄公司，然此種策略、型態是否可提供給台灣矯正當局做為借鏡？不無疑問的，在國家刑罰權獨佔的前提下，監獄矯治工作的執行，似乎僅能以公私協力的型態運作，才能避免招致卸責之批評。

其次，現行非營利組織參與監獄矯治工作，多以宗教非營利組織以志願工作方式參與，雖然志願工作於理論上仍屬民營化策略之一種，但在講求科學化矯治技術原則下，宗教仍有其不足之處。又目前監獄矯治實務，具備專業治療技術非營利組織，僅以個人志願工作方式協助監獄矯治工作，換言之，以社會工作師、心理師、諮商師等以個人志願工作協助監獄矯治工作，非營利組織團體以矯治輔導方案承包監獄教化業務，直至目前為止尚未有監獄實施。

最後，本文借鏡美國實施監獄民營化的經驗，在台灣的政治氛圍與民眾的觀感，提出以民營化策略之公私協力，提供專業非營利組織發展的新契機，提出具體可行策略以供矯正當局參考。

關鍵詞：監獄、矯正、民營化、公私夥伴、矯治

# 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 背景陳述與研究目的.....	1
一、背景陳述.....	1
二、研究目的.....	8
第二節 研究範圍與限制.....	10
一、研究範圍.....	10
二、研究限制.....	11
第三節 研究架構.....	12
第四節 研究方法.....	13
一、文獻分析法 ( literature review method ) .....	13
二、比較研究法.....	14
第二章 文獻回顧與理論探討.....	15
第一節 相關概念界定.....	15
一、矯正理念 ( correctional ideology ) .....	15
二、民營化 ( privatization ) .....	17
三、監獄民營化 ( prison privatization ) .....	19
四、非營利組織 ( Non-profit Organizations, NPO ) .....	21
第二節 文獻回顧.....	21
一、非營利組織相關文獻回顧.....	21

二、民營化相關文獻回顧.....	30
第三節 公私夥伴關係 ( public-private partnership ) 理論探討.....	42
一、「公私夥伴關係理論」的內涵與定義.....	42
二、公私夥伴關係理論內容分析與應用理論架構.....	52
第三章 非營利組織協助台灣監獄矯治現況與分析.....	61
第一節 概況介紹.....	61
第二節 實例研究.....	62
一、佛光山慈悲基金會之監獄佈教.....	62
二、專業非營利組織實施團體輔導.....	66
第三節 小結.....	70
第四章 美國監獄民營化分析.....	71
第一節 概說.....	71
第二節 美國監獄矯治工作分析.....	71
一、美國監獄民營化的現狀.....	72
二、民營矯正組織及其比較.....	75
第五章 實務探討與比較分析.....	81
第一節 美國監獄的宗教教誨制度.....	81
一、起源與發展.....	81

二、 20世紀之發展.....	82
三、 宗教教誨於實務運作之限制.....	83
第二節 台灣實務分析比較.....	85
一、 台灣對宗教信仰自由的保障.....	85
二、 監獄教誨工作之實施.....	86
三、 現行教化工作之問題.....	87
第六章 結論.....	89
第一節 研究發現.....	89
第二節 具體建議.....	90
第三節 未來發展.....	92

# 台灣監獄矯治工作「公私協力」可行性研究—非營利組織的角色與功能

## 第一章 緒論

### 第一節 背景陳述與研究目的

#### 一、背景陳述

監獄乃實現國家刑罰權的場所，也是對受自由刑宣告之犯罪人施以矯正處遇的主要機構，除了具有隔離罪犯、實現社會正義之消極功能外，更強調促使犯罪人改悔向上、惕勵自新，而能順利復歸社會之積極功能。監獄能否達成其設置的目標，端視國家整體獄政政策正確與否、監獄本身管理運作是否妥當及教化矯正之措施是否有效。（蔡德輝 1999）

台灣監獄行刑的理念隨著西方刑罰理念的演變更迭，台灣對於監獄行刑的理念也逐漸趨向「報應」與「教育／矯正」思想兩者兼顧。（李清泉 1999，826-827）台灣監獄行刑法第一條規定：「徒刑、拘役之執行，以使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的。」即寓有此意涵。換言之，台灣監獄矯治工作，如監禁、戒護、作業、教化、給養、衛生及醫治、接見及通信、保管、賞罰及賠償、假釋、釋放等，均兼顧「報應」與「教育／矯正」的理念。其中，教化工作的重視更是彰顯台灣之監獄行刑已邁入矯正時代的具體驗證。台灣監獄行刑法第六章就有關教化工作的推展，包括相關教化工作實施的基本原則、應注意事項、實施方法、實施類別及宗教宣導等，均有詳細規定。由此可見，教化工作乃現代監獄行刑為使受刑人改悔向上，適於社會生活為目的，所不可忽視的重要工作之一。

然而，在2006年7月開始施行現行刑法後，其特點在於採行寬嚴併進的刑事政策，其中有關嚴格刑事政策部分，最明顯的是對於某些特定罪犯，延長其聲請假釋的時間及不得假釋的規定。前者，是指對於被科處無期徒刑者需達二十五年始可辦理假釋。後者，則是針對犯最重本刑五年以上有期徒刑之重罪累犯者，不得假釋；以及性犯罪者於釋放前，如果再犯危險性未顯著降低者，亦不得假釋之規定。（刑法第77條第2項參照）此種政策乃參考美國「三振法案」，其理由乃在於晚近犯罪學研究發現，重刑犯罪者，易有累犯之傾向，且刑罰教化功能對其已無效益，再犯率比一般犯罪者高，因此在立法上應以防衛社會為目的，將嚴格限制其假釋條件。（法務部 2005）於此筆者要探討的是，在嚴格刑事政策採取重刑化的趨勢下，提高假釋門檻、取消連續犯之作為，事實上這些特定對象，勢必延長其在監服刑的時間，形成所謂之「監獄管理倉儲化」，<sup>1</sup>可預見的是，必須設立超大型監獄以及超高度安全管理監獄，方足以因應未來矯正工作需要。（許華孚 2004，6）而原本已經人滿為患的監獄，將更形擁擠，以及監獄受刑人之結構將轉變為長刑期的受刑人，其終將成為矯正教化工作的重心之一，根據學者指出，人如果受長期監禁達二十年以上，將不利其復歸社會（楊士隆 2007）。如此一來，原本已經捉襟見肘的監獄矯治教化工作，將更形雪上加霜。

根據法務部犯罪矯正統計年報（2007年）資料顯示（參表1-1-1）：2007年底台灣49個矯正機關（含監、院、所、校）收容人數共5萬3,965人，較2006年底6萬3,226人減少9,261人或14.6%，較核定收容5萬3,311人，超額收容654人或1.2%，其主要因素為2007年7月16日施行「中華民國九十六年罪犯減刑條例」，出獄人數大幅增加，超收比率降至1.2%，使得超收情形暫獲舒緩。然再根據法

---

<sup>1</sup> 所謂監獄管理倉儲化係指受刑人之管理強調的是風險管理的觀念。在犯罪學實證學派影響下，受刑人入監進行調查分類的目的在於個別化的處遇與矯治，以強調化除惡性、復歸社會為導向的福利國觀念。但是，在風險管理的概念，調查分類的目的所強調的是區分出受刑人的惡性程度，然後施以高、中、低度的管理方式，然後置於倉庫的舍房，其強調的是管理而非矯治的概念。

務部統計處截至2008年11月之犯罪矯正統計數據（參表1-1-2）顯示：矯正機關原已稍獲舒緩之超額收容情形，在現行刑法施行後，超額收容人數已達8,688人及超收比率亦已成長至15.8%的情形。

表1-1-1：近十年矯正機關收容人數統計表

年 別	總收容人數 (A)	核定收容額 (B)	超收人數 (A-B)	超額收容比率 (A-B)÷B
1996	50,944	44,625	6,319	14.2
1997	54,157	44,725	9,432	21.1
1998	56,080	48,326	7,754	16
1999	56,126	49,341	6,785	13.8
2000	56,676	51,310	5,366	10.5
2001	55,476	51,310	4,166	8.1
2002	56,444	52,863	3,581	6.8
2003	57,429	52,232	5,197	9.9
2004	56,786	52,232	4,554	8.7
2005	60,122	52,232	7,890	15.1
2006	63,226	53,311	9,915	18.6
2007	53,965	53,311	654	1.2
2008年11月	63,520	54,832	8,688	15.8

資料來源：法務部統計處，2008年11月

表1-1-2：矯正統計表

項目		時間	統計數	上(2007) )年同期	說明
矯正 機關 收容 人數	受刑人(含矯正學校 之少年受刑人)	2008年11 月底	52,078	39,732	較上年同期 +31.1%
	強制治療及候執行受 刑人	2008年11 月底	964	820	較上年同期 +17.6%
	強制工作及流氓感訓 受處分人	2008年11 月底	944	917	較上年同期 +2.9%
	學生(含矯正學校感 化教育受處分人)	2008年11 月底	947	901	較上年同期 +5.1%
	被告、留置流氓及民 事應管收人	2008年11 月底	4,306	5,672	較上年同期- 24.1%
	收容少年	2008年11 月底	369	366	較上年同期 +0.8%
	受戒治人(含戒治分 所)	2008年11 月底	2,504	2,831	較上年同期- 11.6%
	受觀察勒戒人	2008年11 月底	1,408	1,649	較上年同期- 14.6%
	總計(1)	2008年11 月底	63,520	52,888	較上年同期 +20.1%
矯正機關核定收容人數 (2)		2008年11 月底	54,832	53,311	較上年同期 +2.9%
超 額 收 容	人數(3) = (1) - (2)	2008年11 月底	8,688	-	較上年同期 -
	比率(3) / (2) * 100	2008年11 月底	15.8%	-	較上年同期 -
總出獄人數(6)		2008年 1~11月	33,017	43,528	較上年同期- 24.1%
減刑出獄人數(96年罪犯 減刑條例)		2008年 1~11月	18,133	21,033	較上年同期- 13.8%
死刑執行人數		2008年 1~11月	-	-	-
執行完畢期滿出獄人數		2008年 1~11月	27,299	36,032	較上年同期- 24.2%
假釋出獄人數(7)		2008年 1~11月	5,718	7,496	較上年同期- 23.7%

假釋出獄人數所占比率 (7) / (6) *100	2008年 1~11月	17.3%	17.2%	較上年同期+0.1 個百分點
撤銷假釋人數	2008年 1~11月	889	1,462	較上年同期- 39.2%

資料來源：法務部統計處，2008年11月

### (一) 總收容人數

台灣49個矯正機關收容人共計6萬3,520人，與上年(96)同期5萬2,888人比較，增加1萬632人或20.1%。其中監獄收容人(含受刑人、強制治療及候執行者)計5萬3,042人，占所有收容人83.5%；被告、留置流氓等4,306人，占6.8%；受戒治人2,504人及受觀察勒戒人1,408人，共計3,912人占6.2%；強制工作及流氓受感訓處分人944人，感化教育學生947人，收容少年369人，共2,260人占3.6%。

### (二) 超額收容人數及比率

2008年11月底矯正機關收容人6萬3,520人，較核定容額5萬4,832人，超額收容8,688人，超收比率15.8%。2008年11月桃園監獄及高雄二監移送他監者計有222人及193人，超收比率為58.7%及53.4%，已較2008年10月分別降級6.8及5.1個百分點。看守所部分12個都超收，其中4個看守所超收比率達50%以上，台北(69.1%)、彰化(52.9%)、士林(52.6%)及新竹(50.2%)。

### (三) 新入監人數

2008年1~11月新入監受刑人4萬4,224人，較上年同期3萬1,492人，增加1萬2,732人或40.4%。本月入監人數3,706人較上月4,363人減少657人，對於舒緩監所超收有所助益。各主要罪名皆較上年同期增加，計有毒品犯1萬3,281人，增加47.0%；公共危險罪6,520人，增加82.0%；竊盜罪8,504人，增加39.6%；詐欺

罪4,478人，增加63.9%。

#### （四）出獄人數

2008年1～11月出獄受刑人3萬3,017人，較上年同期4萬3,528人，減少1萬511人24.1%。其中減刑出獄者1萬8,133人，男性1萬6,227人，女性1,906人。執行完畢期滿出獄者2萬7,299人，較上年同期3萬6,032人，減少24.2%；假釋出獄者5,718人，亦較上年同期7,496人，減少23.7%。

#### （五）各類型收容人占收容人數比率

2008年11月底在監受刑人5萬2,078人，較上年同期3萬9,732人，增加1萬2,346人或31.1%。在監受刑人中，以毒品犯2萬388人占39.1%居首，其次依序為竊盜罪6,017人占11.6%、強盜罪5,294人占10.2%、槍砲彈藥刀械管制條例3,169人占6.1%、殺人罪（含過失致死）2,807人占5.4%。在監女性受刑人4,009人，占在監受刑人總數的7.7%。所犯罪名，以毒品犯2,435人，占60.7%居首，其次為詐欺罪316人、竊盜罪231人。在監非本國籍受刑人357人，以泰國籍83人、馬來西亞78人及大陸地區54人居多。

#### （六）撤銷假釋人數及比率

2008年1～11月撤銷假釋人數889人，較上年同期1,462人，減少39.2%。撤銷假釋889人中，有289人（占32.5%）為違反保護管束期間應遵守事項情節重大者；有600人（占67.5%）為假釋中更犯罪被判刑確定者，其中以再犯毒品罪294人最多，其次為竊盜罪119人，詐欺罪42人。

其次，截至2007年5月法務部人事處統計資料顯示<sup>2</sup>，監所管理員（含主任

---

<sup>2</sup> 編按：因法務部統計處公告之資料，僅公布至2007年5月30日之資料。2008年之統計資料，目前仍在會議檢討中。筆者依據2007年國家考試監所管理員之錄取員額共479人，計算其受訓期間後應已經分發各矯正機關，以推估目前收容人與監所管理員比例。其次，2008年法務部

管理員)之員額為4,079人，與收容人(65,108人)之比例為1比16，此數字和世界各國相比超出甚多(日本1比3.8、韓國1比5.7、英國1比3、美國1比4、加拿大1比3)；更誇張的是自詡已邁入矯正時代的矯正機關，監獄直接負責矯正工作核心業務之教化輔導之教誨師編制員額僅有138人，與受刑人(53,465人)之比例更高達1比387(法務部統計處，2007年)(參表1-1-3)。

儘管在2007年考選部因應法務部矯正司之需求舉辦了兩次的監所管理員考試，錄取了將近479名員額，以此推估目前監所管理員之員額約為4,558人，與收容人(63,520人)之比例已降至為1比14；以及2008年教誨師遴選將近100人，推估合計編制員額約238人，與受刑人(52,078人)之比例仍達1比219。由此可見，台灣要符合先進國家的標準，仍有相當大的一段差距。

表1-1-3 監所管教人力情形統計表

項目 年	收容人 數	監所 管理 員	管 理 員 比 例	受 刑 人 數	教 誨 師	教 誨 師 比 例	作 業 導 師	受 刑 人 比 例
88年	52,404	3,944	13 : 1	38,529	162	238 : 1	128	301 : 1
89年	53,417	3,976	13 : 1	38,033	159	239 : 1	130	293 : 1
90年	52,591	3,690	14 : 1	39,863	156	256 : 1	126	316 : 1
91年	53,619	3,759	14 : 1	40,549	135	300 : 1	119	341 : 1
92年	54,803	3,605	15 : 1	42,175	138	306 : 1	116	364 : 1
93年	54,214	3,678	15 : 1	46,878	120	391 : 1	110	426 : 1
94年	57,846	3,734	15 : 1	49,768	128	389 : 1	112	444 : 1
95年	60,923	4,079	15 : 1	52,383	138	380 : 1	103	509 : 1

矯正司亦辦理一次教誨師遴選，人數約為100人，故以此推估目前受刑人與教誨師比例。

96年5月	65,108	4,079	16 : 1	53,465	138	387 : 1	103	519 : 1
說明： 1. 在監所收容人含監獄及看守所之受刑人、被告、受感訓處分人、受戒治人及受勒戒人；在監受刑人含監護、強制治療及暫押候執行人。 2. 管理員含監獄、戒治所及看守所部分，教誨師及作業導師則僅含監獄部分。 3. 資料來源：法務部人事處。								

資料來源：法務部統計處，2007年5月30日

近年來，監獄矯治工作亦基於行刑社會化之理念，尋求引進社會資源以協助監獄矯治工作之推展。其中，台灣國內宗教非營利組織積極拓展社會福利工作，除了一般的慈善救助之外，更參與了監獄矯治教誨工作的行列。根據監獄的發展歷史，監獄的宗教服務最早即在1488年之英國開始，1716年在華爾多監獄（Waldenses Prison）的職員編制中，即有一位傳教士，在1733年國會授權法院指派教士到各矯正機關。（林茂榮、楊士隆 2008，80）監獄允許宗教團體參與教化工作，所考量的不外乎是因為宗教教義對於受刑人的再社會化有正面的影響，希冀在宗教宣導過程中，而收潛移默化之效。然而，在社會工作方法與技術進入監獄矯治領域，講求專業性、技術性矯治技術的矯正時代，宗教宣導在監獄矯治教誨工作所扮演的角色及功能似乎僅能作為一種輔助性的教化措施，以抒解教誨師人力不足窘境。

## 二、研究目的

近年來隨著台灣政治與社會的民主化，公民社會的型態更是日漸蓬勃，非營利組織對於社會的影響也逐漸受到極大的重視，對於社會福利政策的發展更有著特殊的貢獻。然而，以非營利組織作為公民社會的一部份，其所發揮之社會功能，更是扮演著一般民間社團所無法取代的角色，從而，在大量閱讀非營利組織及監獄矯治實務的相關文獻之後，研究者發現，台灣國內非營利組織參

與監獄矯治教誨工作，多以宗教非營利組織參與監獄宗教宣導工作，然而，具備專業輔導及治療技術的非營利組織，則僅有具備專業技術之社會工作師、諮商師、心理師或心理治療師以個人志願工作方式參與監獄矯治教誨工作。研究者藉由傅柯（Foucault）在〈懲罰的溫和方式〉一章中，引述帝特斯（N. K. Teeters）有關監獄引進宗教團體進入監獄的論述，進而認為，隔離和自我反省不足以完成思想的改造，而單純的宗教規勸也是不夠的。對犯人靈魂進行的工作必須盡可能地經常化。且從獄政制度改良的演進歷史觀之，其萌芽即屬宗教慈善運動，改善人犯待遇的出發點多半來自慈善之舉；甚影響及美國賓夕法尼亞州的費城東部監獄開始實行分房制，分房制之設計乃基於「人犯相互隔離而得到保持靜默，是矯治工作最易成功」的觀念，雖然此種以靜默（Silence）與懺悔（Penitence）的方式，能達到防止人犯受到惡習感染的功能，但長期獨居監禁，發生人犯精神錯亂的情況，亦屢見不鮮。（黃徵男，2005）故時至今日，分房制亦僅限於特定需求才對人犯加以實行，抑且實行過程之中，亦受到監獄行刑法規的規範。<sup>3</sup>

本研究首先對於監獄民營化的興起、發展及所面臨之困境有所認識，而在國家獨佔刑罰權角度下，私部門僅能以民營化策略中的「公私夥伴關係」（Public-Private Partnership, PPP）之模式下，非營利組織參與監獄矯治教誨工作，所能扮演的角色及功能；並且針對目前宗教非營利組織之宗教宣導並未能代表監獄矯治教誨工作提出解釋，探究專業非營利組織應以何種型態參與監獄矯治教誨工作。本研究的目的包括：

第一、台灣當前宗教非營利組織（宣教功能），在監獄矯治教誨工作的概況與不足。

---

<sup>3</sup> 編按：例如我國監獄行刑法施行細則第十九條規定，獨居監禁或停止戶外活動，不得有害於受刑人之身心健康。監禁處所，應有充分之空氣與陽光，由受刑人輪流清掃，撲滅有害蟲類，保持環境整潔。

第二、專業非營利組織在參與監獄矯治教誨工作時，可扮演的角色以及所採取的策略與具體的執行手段為何。

第三、監獄矯治教誨工作未來的執行層面上，有哪些待改進的空間。

## 第二節 研究範圍與限制

接續上述的問題意識與研究目的，以下簡述本研究的研究範圍與限制：

### 一、研究範圍

台灣監獄行刑法第六章就有關教化工作的推展，包括相關教化工作實施的基本原則、應注意事項、實施方法、實施類別及宗教宣導等，均有詳細規定。教化，依據台灣監獄行刑法第三十七條第二項之規定，分成教誨及教育，本研究僅就矯治教誨工作之執行部分提出說明。教誨，依受刑人入監時所調查之性行、學歷、經歷等狀況，分別予以集體、類別及個別教誨：

#### (一) 集體教誨 (Group Counseling)

係將全監或多數受刑人，集合於教誨堂或其他適當處所，由教誨師施以教誨，原則上每週舉行一次，但遇有例假日、紀念日或其他適當日期，則應隨時舉行，如人數較多可分批實施，並可敦聘當地學者專家來監演講，各受刑人除因疾病或經許可者外，均應參加聽講。

#### (二) 類別教誨 (Classified Counseling)

類別教誨係指監獄依受刑人入監時所作之調查分類結果，接受刑人之所犯罪名、罪質，於適當日期分類實施教誨。目前台灣各監獄大致將受刑人分類為經濟犯、秩序犯、風俗犯、侵害身體、妨害自由、侵害財產等類，每週以其中一類實施教誨。

### (三) 個別教誨 (Individual Counseling)

個別教誨係對某一受刑人運用個別諮商輔導技術，不拘形式對受刑人實施個別談話，瞭解各種實情，把握時機，無分時地，予以施教。教誨師可利用受刑人入監、在監、出監時或隨時實施。

其次，監獄行刑法第三十八條規定，受刑人得依其所屬之宗教舉行禮拜、祈禱，或其他適當之儀式。但以不妨害紀律者為限。監獄行刑法施行細則第六〇條規定，監獄得依受刑人之宗教信仰，邀請宗教人士為其講解有助於教化之教義或舉行宗教儀式。宗教團體志願從事前項工作者，得許可之。前兩項宗教人士或宗教團體，得以富有教化意義之書刊、影片、幻燈片及錄音帶，供監獄使用。前段，即屬監獄基於宗教信仰自由實施宗教宣導之法律依據；後段，則屬宗教非營利組織實施監獄佈教的法律依據。

本研究並不將宗教宣導定義為宗教教誨，最主要是因為監獄行刑法中有關教誨實施之條文規定，並不包括宗教教誨。且就教誨一詞是由英文 Counseling 一字翻譯而來的，於台灣輔導界則譯為諮商，賴保禎將諮商的意義界定為：諮商是有系統的兩個人直接面對面的接觸，其中一人為受過專業訓練的諮商員，另一人為有問題待解決的當事人，兩者藉著諮商過程使當事人達到領悟境界，自己選擇、決定或解決問題，並改變他的行為與態度，而更有效地適應環境。（賴保禎等 1996，9）換言之，教誨工作是一種專業的工作。但目前監獄矯治實務通常將宗教宣導稱之為宗教教誨。（林健陽 1999）

## 二、研究限制

本研究之對象為監獄矯治教誨工作，因有其特殊性，研究者必須要先經過申請，始可進入監獄作實際訪談。其次，顧及訪談之對象必須包括各種罪質、長刑期、短刑期之受刑人，始可充分理解受刑人對監獄矯治教誨工作實施之現況及滿意度如何。再者，若按前述實施訪談，不僅申請之時間冗長，或因監獄

當局不願面對現實，抑或堅持本位主義，將使本研究處處受阻，就時間而言，實無法掌握在時限內完成。從而，本研究僅能就目前宗教非營利組織參與監獄佈教的相關文獻，以及社會工作及諮商輔導技術對監獄受刑人實施團體輔導成效之相關文獻，予以探討。

### 第三節 研究架構

本研究之研究架構乃依據文獻分析及比較研究法而建構，本研究流程以圖示如下：

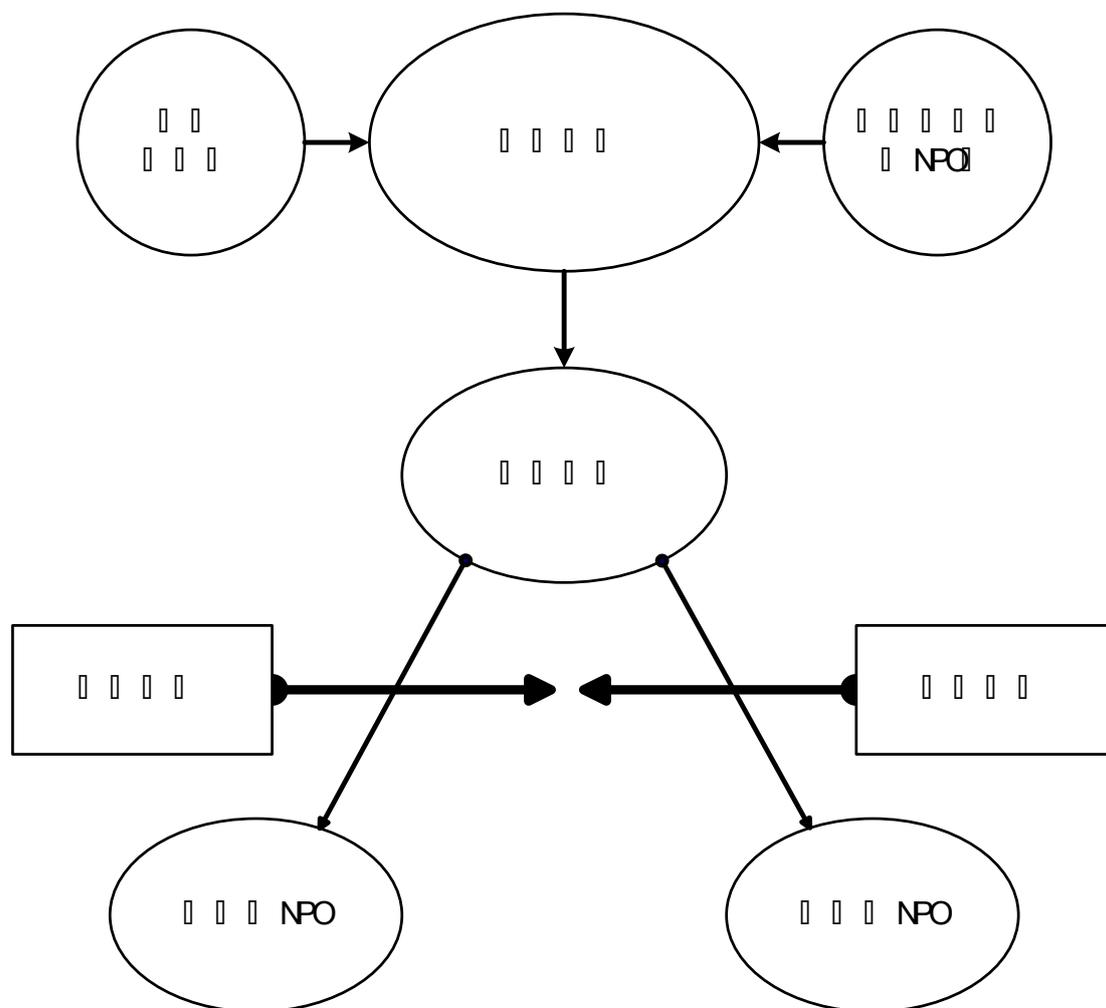


圖1-3-1研究架構

本研究共分為六個章節。第一章緒論，主要說明背景陳述與研究目的、研究範圍、研究限制、研究架構以及研究方法；第二章文獻回顧與理論探討，主要針對相關非營利組織的定義、形成、功能與角色；對於民營化理論與監獄矯治工作發展做學理的探討以及論述，並分析非營利組織以公私協力參與監獄矯治工作所扮演的角色以及功能，藉此更深入探討研究之主要問題；第三章非營利組織協助台灣監獄矯治現況與分析，以描述台灣監獄矯治教誨工作當前所面臨的各項問題，以及目前宗教非營利組織參與監獄矯治教誨工作現況之探討為主；第四章美國監獄矯治工作分析，將美國的私部門參與監獄矯治工作的概況，做縝密的分析與探討；第五章實務探討與比較分析，側重於美國監獄矯治實務探討，分析美國監獄矯治工作公私協力參與的範疇，進一步探討在我國公私協力參與我國監獄矯治工作概況；第六章結論，提出本研究之重要發現，並提出具體建議，以及未來展望作為總結。

## 第四節 研究方法

### 一、文獻分析法（literature review method）

文獻分析法（documentary analysis/document Analysis）又稱為內容分析法（content analysis）或資訊分析法（informational analysis），屬非反應類研究法之一，指的是從政府文獻或以前的調查中蒐集現成的資訊進行分析。本研究利用文獻的大量蒐整，獲得豐富的資料，首先擬就現有的文獻資料，在監獄民營化發展較為健全之國家—美國的學界分別對監獄民營化當今現況的分析與研究成果、出版品或統計資料以及報章雜誌等進行研讀，再做整體、系統的歸納和整理，以便最後進行分析，同時亦針對既有「公私協力合作理論」的研究，做進一步的內容分析。

## 二、比較研究法

比較研究法（comparative method）是將兩種以上的制度或現象，加以有計劃、有目的的敘述，對照、分析、探求、批判，找出其中的異同優劣，並歸納出趨勢或原則，做為解決有關問題或改進制度之參考。所謂「他山之石，可以攻錯」，在相互比較之中，常可從別處領悟，發現自己的不足之處、作為改進的依據

## 第二章 文獻回顧與理論探討

### 第一節 相關概念界定

#### 一、矯正理念 (correctional ideology)

矯正理念 (correctional ideology)，哈里·艾倫 (Harry E. Allen) 稱為矯正哲學，是指與犯罪人治療有關的一系列觀念和實踐；諾曼·卡爾森 (Norman A. Carlson) 將矯正哲學稱之為“矯正目的” (purposes of corrections) —認為有四種基本的、並且往往是相互重疊的矯正目的；亦有研究者將矯正哲學稱之為“矯正原理” (rationales of corrections) 或“刑罰哲學” (punishment philosophy) 等，不一而足。(引自吳宗憲 2005) 台灣學者稱為犯罪矯正模式—係指矯正犯罪人應如何達成及朝何方向努力而言 (楊士隆 2009)。而此種觀點蘊含犯罪處遇的哲學以及如何達到矯正的目標。台灣監獄矯治學者多根據美國學者 Bartollas 之看法將犯罪矯正模式區分為“矯治模式”、“正義模式”及“懲罰模式”為三大主流哲學，而各有其關切之焦點。(林茂榮、楊士隆 2008, 37)

睽諸歐美各國對犯罪者處遇理念發展觀之，犯罪者處遇基本上包含著應報、威嚇、復歸社會、隔離等四個理念彼此相互競爭，且隨著時代的變動，而不斷地變化其著力點。誠如美國一九六〇年代自由派學者艾姆畢 (LaMar T. Empey) 針對美國刑事司法改革的歷史，提出三個劃時代的時期，而其各個時期均以英文的「R」為開頭的單字所組成，即由第一期的復仇 (revenge) 到報應性拘禁 (restraint) (十九世紀初期)；第二期由報應性拘禁 (restraint) 到改善 (reformation) (從十九世紀末至二十世紀初期)；第三期的從改善 (reformation) 到社會復歸 (reintegration) (一九六〇年代左右)。申言之，即從原本想藉由刑罰，達到對社會大眾造成儆戒與嚇阻作用之應報思想，轉變成強調刑罰之

目的在於教化、改善及個別處遇犯罪人，著重於犯罪人之危險性，且承認犯罪預防的必要性，而非在於應報。即將犯罪者處遇的重點，從「機構內處遇」移轉至「社區內處遇」，而發展出一套矯治模式（Rehabilitation Model）與「醫療模式」（Medical Model），而將醫學上治療病人之技術，轉移至處遇犯罪人，對之施以診斷（diagnosis）及分類（classification）。然而美國在一九七〇年代以後，由於犯罪率持續上升導致監獄過度擁擠而監獄頻頻發生暴動；況且一九七三年的石油危機，經濟衰退致使處遇經費短缺，且受刑人在不自由的機構中接受治療成效不彰、且未經受刑人同意之強制治療有傷人性尊嚴等影響。上述犯罪矯治模式，無論在運作的公正上（即美國刑事司法是否真正「公正」的被運用者）以及效率方面（即就處遇機能性而言，是否真正有「效率」地被運用者）等，均遭受許多嚴厲批評，因而造成反社會復歸思想逐漸抬頭。因而一九七五年美國聯邦矯正局逐漸放棄醫療模式，轉變成正義模式（Justice Model）之升起，亦即「從醫療模式轉移至正義模式」，而朝向實施嚴格刑事政策。然而嚴格刑事政策實施的結果，造成監獄擁擠之危機，為解開此一兩難問題，因而有所謂「選擇性監禁」（selective incapacitation）的提出，即對於危害治安重大，做案趨於頻繁且再犯危險性高之罪犯加以隔離監禁（許福生 2004）。

若依據國內刑法學者李茂生以監獄扮演之功能為中心，可以將近代監獄之發展分為「草創期」、「矯治期」以及「擴散期」等三個主要時期。

1.草創期：為 1850 年代之前，現代監獄制度尚未形成的時期，其「行刑模式」為「拘禁模式」，此時期之發展特色在於「大拘禁」（great confinement）時代。

2.矯治時期：約為 1850 年代至 1960 年代，其中歷經 1930 年代之前的「矯治模式」，以及之後直至 60 年代之「醫療模式」（the medical model）。此時期監獄的發展重點在於作為矯治人犯的實驗場，矯治模式採取勞動改善作為重心，而醫療模式則是採取醫療過程的比喻，企圖透過類似流程，如同治癒病人

般地矯正受刑人。1960 年代開始，醫療模式受到來自各方的抨擊而逐漸崩解，長期支配美國 20 世紀刑罰發展的社會復歸理念亦同時衰微，從而在論述及制度上沒落，同時也開啟了監獄發展的擴散期。

3.擴散期：約為 1980 年代以後。首先登場的行刑模式是「正義模式」（the justice model），強調行刑的正當程序以及受刑人的權利義務，將監獄過去的矯正機能「淨空」，接著，逐漸過渡到今日的「戒護管理模式」（the security model），承接「正義模式」的影響，行刑不再負載監禁以外的機能，無為監禁時代來臨，並且引入私部門參與行刑過程。在此時期中，儘管有監獄設施的擴建，然而在整個對應犯罪的刑罰體制中，監獄的比重開始縮減，監獄以外的新興犯罪對應方式比重開始增加，由監獄的角度觀察，社會控制措施的多樣化宛如多樣化的「拘禁」（儘管不一定有實質的有形監獄）呈現出「超監禁」的當下社會型態。由於在這段時間中，有形監獄的角色在刑罰體系或社會控制策略中的功能看似逐漸萎縮，但實質上可以說是監獄過去發揮的懲罰機能，如今透過不同制度、機構與策略來達成而擴張，故稱之為擴張期。（轉引自安佳仁 2002）。

## 二、民營化（privatization）

一般所謂民營化（privatization），係指在各類公共活動及資產所有權上，政府角色之縮減，而私部門角色之增加的一種過程與結果。事實上，若從字面上的意涵來加以探討，便可發現「民營化」、「privatization」或「privatisation」亦可作為「私人化」、「私部門化」、「民有化」、「民營化」等含義。

1. 根據「美國學術百科全書」之記載，「民營化」一詞係美國學者 Robert Poole 於 1976 年首次創用。

2. 另依據 1987 年英國伯明罕大學克林士英文字典對民營化的定義，所謂民營化是指將國家擁有的公司、工業或服務，改變其所有權，而轉變成由個人

或團體擁有的民營事業。

3. 若根據詹中原（1992）對民營化的定義，所謂民營化是指將若干政府所擁有之機構，特別是指公部門所經營之公營事業及公共服務業務，移轉或出售於民間投資者經營。

4. 若根據薩維士（Savas 1987）對民營化的界定，則將民營化界定為：政府在資產所有權與活動等面向上，增加社會「私有機制」（private institutions）的功能，減少政府角色，以滿足人民的需求，但政府在基本上保有規劃（Planning）、支付（Paying）以及生產（Producing）的功能。其內容類型包括：撤資（divestment）、委託（delegation）及替代（displacement）三大項。其定義中的私有機制包括了市場（民營企業）以及志願團體（非營利組織）在內。（林健陽、黃蘭瑛 1997）

表 2-1-1 Savas 民營化的類型

撤資	出售	1. 予私人買主 2. 予公眾 3. 予員工 4. 予使用者或服務對象
	無償移轉	1. 予私人買主 2. 予公眾 3. 予員工 4. 予使用者或服務對象
	清（理結）算	
委託	簽約	
	特許權	1. 公有土地（特許使用） 2. 公有資產（租賃）
	補貼（於私部門生產者）	

	補助金（予服務對象）
	（強制）託付
替代	績效不彰
	退離
	解除管制

資料來源：林健陽 1997；Savas 1992：822。

其中簽約一項，是最常見的民營化型態，而簽約外包則是目前監獄民營化的主要途徑。廣義的營利性質（for-profit）之監獄民營化，即「私部門參與監獄」（private-sector involvement in prisons），其形式包括了（1）民營業者提供資金興建監獄；（2）民營產業參與監獄：即民營業者利用監獄勞動作業從事生產；（3）民營業者負責營運整個矯正機構；（4）民營業者提供監獄所需的各種商品與服務（例如膳食、健康醫療業務服務等）。（Shichor 1995：14-15）

5.根據科德瑞（Kolderie）對民營化的解釋則為：公部門與私部門共同負擔公共服務，此時，私部門與政府之關係應同時是競爭者及共事夥伴。

綜整上述各家學說對民營化之界定，民營化（privatization）的定義不同學者對其範圍與工具、目標有不同的界定。若將民營化狹義分為公營事業民營化以及公共服務民營化的話，本研究探討之範圍應為公共服務民營化，故參酌各家學說，將公共服務民營化界定為私部門（private sector）參與公共服務的生產及輸送的過程。申言之，公部門藉由簽約外包、業務分擔、共同生產、解除管制等壓力，將部分職能、業務移轉交由私部門經營，惟公部門仍須負擔財政籌措、業務監督，以及績效成敗之責任（Savas 1992；Barnekov & Raffel 1990；林健陽、黃蘭瑛 2005）。

### 三、監獄民營化（prison privatization）

監獄民營化 (prison privatization, privatization of prison) 又稱為矯正民營化 (privatization of corrections)、民營機構 (private sector)，是指民營公司參與監獄的建設、管理和為監獄提供服務的現象與趨勢。監獄民營化並非是 20 世紀的新觀念，實際上早在 19 世紀的時候，在一些西方國家就已經存有這種現象。由於監獄民營化的具體內容，以及學者論述這種現象的角度之差異，對監獄民營化現象還有不同的名稱。例如，如果監獄主要或者完全是由民營公司建造和管理的話，就將這樣的監獄稱為“民營監獄”。但是，如果民營機構僅僅根據契約向監獄提供某些服務，或者給監獄的建設投入一定的資金等，則不能稱之為“民營監獄”。不過，所有這些都可以稱為“監獄民營化”。

1. 根據美國刑罰學者羅根 (Logan 1990) 認為，「民營監獄」 (Private prisons) 是由私人公司管理的監禁場所。申言之，民營監獄是指透過和政府訂立契約交由民間經營和管理，民間企業則是扮演著締約者、競標者或是提供服務者的角色。(轉引自林健陽、黃蘭瑛 1997, 55; 黃徵男 2003, 464)

2. 另依據薩維士 (Savas 1992) 之看法，認為私部門可以執行與監獄有關的功能包括：監獄之籌資建造、少年矯治機構之營運、成人監獄之營運管理、提供作業以及其他契約服務，如：衛生醫療、受刑人職業訓練及員工在職訓練等。(黃徵男 2003)

3. 根據林健陽、陳玉書 (1999) 之看法，認為監獄真正能進行民營化的部分，可分為兩種型態，一種為簽約外包，另一種為志願服務，而其中簽約外包又分為整體經理與營運 (即完全民營化)，以及部分業務民營 (公私協力)，包括籌措經費、設計與建造、伙食、醫療保健、教育訓練、教化活動、作業及技能訓練、諮商輔導、毒品戒治等。而志願服務則分為志願團體 (非營利組織) 直接提供或出資服務，或由個別志工協助推動矯正業務，而由公部門酌發少許津貼或車馬費兩種型態。

#### 四、非營利組織 (Non-profit Organizations, NPO)

在各種活動與文獻中常見到國際政府組織 (International Governmental Organizations, IGO)、國際非政府組織 (International Nongovernmental Organizations, INGO)、非政府組織 (Nongovernmental Organization, NGO)、非營利組織 (Non-profit Organizations, NPO)、公民社會團體 (Civil Society Organizations, CSO)、私人志願組織 (Private Voluntary Organizations) 等名稱，混用情形非常嚴重，在此，以非營利組織一詞，用以代表上類所有組織。

### 第二節 文獻回顧

#### 一、非營利組織相關文獻回顧

##### (一) 「非營利組織」的意涵與興起因素

##### 1. 「非營利組織」的意涵

「非營利組織」(Non-Profit Organization, NPO) 一詞源自於美國國內稅制 (Internal Revenue Code)：對於為公共利益而工作之團體給予免稅；本質是一種組織，限制其將盈餘分配給任何監督與經營該組織的人，諸如，組織的成員、董事與理事等。依此定義多以非營利組織稱之。

##### 2. 非營利組織的興起因素

目前一般的學者多由經濟學之觀點來論述非營利組織的形成，基本上此觀點可以從國內 (domestic) 因素及國際 (global) 因素來探討 (王振軒 2003)：

##### 國內 (domestic) 因素

隨著生產方式的改變，人類社會的複雜性亦相對提高，政府的職權日漸擴大，人民新的需求亦不斷產生；生產與分配的失衡導致個人、家庭、社會國家

的角色與功能也隨之調整。不論是共產主義或資本主義國家，「人」的生存與價值，才是最高目的。非營利組織的形成與成長原因可歸諸於：

市場失靈理論 (Market failure)

嚮政府失靈理論 (Government Failure)

玆第三政府理論 (Third-Party Government)<sup>4</sup>

國際 (global) 因素

非營利組織的快速發展已成為國際關係領域中引人矚目的要角，「羅馬俱樂部」(Club of Rome) 將此現象稱之為赤腳革命 (Barefoot Revolution)；以研究全球趨勢聞名的「世界觀察協會」(Worldwatch Institute) 認為非營利組織蓬勃發展是人民力量的展現，非營利組織崛起應可歸因於下列原因：

冷戰的結束，意識型態的藩籬拆掉了，戰爭與和平不再是國際關係唯一的焦點，舉凡環境保護、人道救援、衛生健康、人權等議題，皆已成為國際關係、公共行政學者研討的重心。

嚮科技的進步與全球化風潮，傳播通訊的發展也使得政府無從管制資訊的流通、互動與網路的建立；網際網路壓縮了時間、空間與距離，國界的限制也相對減少甚至不見，在全球化的國際社會中，以建立「全球公民社會」為共同目標與使命的非營利組織，經常可見。

玆治理模式典範轉變的需求：近年環境快速的變遷，社會價值多元化之後，社會產生了或意識到一些需要，而這些需要無法經由商業體系中的企業來完成，也無法由政府機構來完成。也因此，有志之士乃組成團體，治理解決社會

---

<sup>4</sup> 相對於政府 (第一部門)、企業 (第二部門) 之外非營利組織、非政府組織被稱之為第三部門。Lester M. Salamon 認為：第三政府以非營利組織結合民間資源，接受政府的委託授權及經費補助，執行政府部份的執掌，取代政府的部分功能。因為，長久以來，人民已經厭倦政府的組織、權力的不斷擴大，然而效率卻日益低落，既無法滿足人民的渴望，也無法回應人民的需求。透過第三政府的機制，可以舒緩人民望治心切與對政府執掌擴充的疑慮間之矛盾，而人民所迫切需要的公共服務又可以獲得。

的問題，達成本身的理想。

## （二）非營利組織的特質與定義

### 1. 非營利組織的特質

一般文獻常引用Thomas Wolf（1990）曾對非營利組織（NPO）作一描述性的定義，歸納出必須具備六項的特質：

有服務大眾的使命宗旨。

須向政府立案並接受相關法令規章的管轄。

不以營利為目的的法人組織結構。

必須排除私人利益或財物之獲得。

具有合法免稅之優待地位。

具有可提供捐助者減免稅的合法地位。

### 2. 非營利組織的定義

Salamon與Anheier由四個方面來對非營利組織或非政府組織作一定義：

法律的定義：大多數的國家都有相關法律來規範非營利組織（NPO）的設立；以美國來說，美國國內稅務法中有26項條款詳列非營利組織（NPO）的免稅規定。在孟加拉、衣索比亞、尼加拉瓜、坦桑尼亞等國家的官方文件中，針對非營利組織的成立，亦有明白的法律規範。

經濟或財政的定義：依據聯合國國家會計系統（System of National Accounts，SNA）的規定，組織的性質是以財務收入的來源來分別，凡組織財務收入來源非經商品或勞務的銷售，而是依靠會費或超過半數以上的非政府部門捐獻者可視為非營利（非政府）組織。

功能的定義：以組織的功能、目的及工作方式來判別組織的性質，非營利組織（NPO）的公益與志願特質與其他組織作區隔。

結構與運作的定義：以組織的結構、制度與運作方式來界定組織的性質，非營利組織（NPO）的屬性為私人、非營利、獨立、志願、促進社會公益等性質，與社會其他組織有相當的分別。

### （三）非營利組織的六項特徵

Salamon & Anheuer（1997），等人歸納出非營利組織有幾項特徵：

1. 正式的組織（organized）：是集結大眾的力量以完成社會公益的行為，而不是個人的行善作為。

2. 私有的（private）性質：雖是以法人登記成立，然在法律人格上與自然人一樣無區別，是將團體擬人化，可以視為個體的行為。

3. 不作盈餘的分配（non-profit-distributing）：這是跟營利事業最大的差異，不作盈分配給特定的對象。

4. 自治的（self-governing）管理：事業既然視為有人格之團體，當然要能自我管理（self-managing）及自律，不受外在團體的掌控，否則功能無從發揮。

5. 志願的（voluntary）人員參與：因其無盈餘分配，除非是志願參與並從中獲得某方面的需求滿足，否則無法鼓舞其參與。

6. 公共利益（philanthropic）的屬性：提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務公眾為職志。

### （四）非營利組織之角色

根據Milofsky（1979）、蕭新煌、馮燕（2000）等各方說法，茲歸納、彙整如下（參見表2-2-1）：

表 2-2-1：非營利組織角色區分

學者	區分原則	角色類別
----	------	------

Milofsky	由各種社區組織與發展中劃分	<p>1.社區層次的非營利組織有助於界定社區「界限」(Boundaries)，進而發現社區問題。</p> <p>2.非營利組織在社區的運作中，可以創造鄰里關係，促進居民的互動關係。</p> <p>3.在封閉的社會中，非營利組織成員的重複性與多元性有助於階級間的互動，可避免社會結構中的孤立或敵視。</p> <p>4.互助型非營利組織形成時，即是集合眾人之力將個人問題帶入公共層次討論，願可產生緩衝社會衝突的功能。</p> <p>5.在多元開放的社會中，異質性高的非營利組織因應小眾個別需求而產生，同質性高的，則可達成凝聚共識或整合的效果。</p>
蕭新煌	消極	提醒、諮詢及監督角色
	積極	制衡、挑戰及批判角色
馮燕	功能發揮	1.帶動社會變遷
		2.擴大社會參與
		3.服務的供給

資料來源：參考 Milofsky (1979)、蕭新煌、馮燕 (2000) 等編製。

#### (五) 非營利組織之分類

##### 1. R. B. Denhardt依非營利組織目的的不同分為二類：

公益類組織：以提供公共服務為目的，包含 慈善事業 教育文化機構 科技研究組織 私立基金會 社會福利機構 宗教團體。

互益類組織：以提供會員間互益為目的，包含 社交俱樂部 消費合作社 工會 商業及職業團體等。

##### 2. Salamon與H. K. Anheier依非營利組織提供的財務及服務不同區分為十二

類，從此分類表中看出，非營利組織滿佈在社會的每一個角落，是一個不容忽視的組織型態。（參見表2-2-2）：

表 2-2-2：非營利組織分類彙整表

序次	類別	內容
1	文化與娛樂類	1. 藝術組織 2. 文化組織 3. 俱樂部
2	教育與研究類	1. 初等與中等教育組織 2. 高等教育組織 3. 其他教育組織 4. 研究組織
3	健康衛生類	1. 醫院與復健組織 2. 護理之家 3. 心理健康與危機預防組織 4. 其他健康服務組織
4	社會服務類	1. 社會服務提供組織 2. 緊急救難組織 3. 所得援助與維持組織
5	環境類	1. 環境保護組織 2. 動物保護組織
6	開發與住宅類	1. 經濟、社會與社區發展組織 2. 住宅供給組織 3. 職業訓練組織
7	法律、倡導與政治類	1. 公民與倡導組織 2. 法律服務組織

		3. 政治組織
8	慈善、中介團體類	
9	國際活動類	
10	宗教類	
11	商業與專業協會類	
12	其他	

資料來源：參考 Salamon L. M. & Anheier. H. K (1997) 編製。

#### (六) 非營利組織之功能

##### 1. 江明修引述Jun (1986) 指出，非營利組織具有六項服務的功能

與大多數政府部門一樣，均為服務導向。

可擔任政府與民眾之間溝通的橋樑。

乃行動導向，針對對象直接提供服務。

比政府或企業更少組織層級節制，也較具彈性。

經常採取較具創新或實驗性質的構想或方案。

關心範圍包括了公、私部門的產品與服務品質良窳，及其對社會和民眾的影響，亦即具有維護公共利益的功能。

##### 2. 王振軒 (2003) 指出，在全球化與全球治理的趨勢催化下，非營利組織扮演的角色已不同於過去，它應發揮下列功能：

促進社會公益：各人資質不同，人生際遇不一，社會總是會存在著貧富不均的現象，個人也總有幸與不幸的時候；而人性中光輝的利他特質，無論是社會的扶貧濟困的慈善活動、政治界的人權運動、國際上的人道救援，在經由非營利組織的運作，使得公共利益進一步的彰顯。

改革倡導與價值維護：人類社會急速變遷，許多事務尚等待改革，如人

生而平等的價值觀已廣為大眾所接受，然在現實社會中，兩性平等卻未能在許多法律及職場真實的反應，性別的歧視及不公時有所聞；一些不變的價值倫理也待推動，如敬老尊賢、尊師重道的觀念，非營利組織都扮演著重要的角色功能。

彌補制度失靈的缺失：現代民主社會，選舉為主要的政治版圖劃分機制，多數決的選舉方式無可避免的產生弱勢族群；在經濟生活中，以供給與需求為導向的市場機制，決定了產品的生產與價格，同樣的造成社會發展的不平衡。因此，非營利組織以實現公益、社會正義的目標正可彌補制度缺陷的功能。

提供多元社會協調、溝通的管道：現代社會中各樣的利益團體都有其代言人，如工人、農民、中小企業主等都有特定團體為其爭取利益、捍衛權益；而相關公益的議題、弱勢團體，則由非營利組織擔負起發聲的角色。在政策倡導、政策制定與資源分配的工作上，非營利組織提供了一個重要的協調、溝通的管道。

以靈活的運作達成高效率的目標：非營利組織通常為特定目標而成立，具有組織規模小、任務導向、行動靈活的優勢；現代社會傳播、通訊的便捷，使非營利組織所能發揮的效能往往出人意表，Judy Williams以一人之力，利用電腦網際網路，花六年時間組織了六十個國家，一千三百個非營利組織的聯盟，經過遊說，終於整合一百二十二個國家於一九九七年在加拿大渥太華市簽署禁止製造、儲存和運用地雷的全球公約。

促進國際社會彼此的瞭解與多元議題的相互治理：國際關係已朝向多元化的方向發展，戰爭與和平雖仍為大家矚目的焦點，但人權、環保、衛生等活動也已廣為世人所重視，非營利組織主導這些議題推展，在各項活動中促進國際社會彼此的瞭解。

訓練國際性專業人才：國際分工日趨細密，國際活動也日漸專業化，透過非營利組織活動的參與，如大型國際會議的召開、救難行動的派遣等，培養

國際性專業人才，嫻熟國際交流事務、瞭解國際慣例、精通國際語言等。

提供國際認可與外交的機會：長期以來，受中共的打壓和排擠，我外交活動倍受孤立與打擊；因此，經由非營利組織的參與各項國際性活動，當可達到國際體系的集體認可，免除於國際社會被孤立的危機。

#### （七）非營利組織的失靈（面臨之困境）

Lester M. Salamon提到四種第三政府「志願失靈」（voluntary failure）的可能現象：

##### 1. 「公益的不足」（Philanthropic insufficiency）

非營利組織在現代工商業社會中，無法提供足夠的、穩定的、持續的資源與服務來支撐龐大的社會需求。加以現代經濟變動急遽，民間資源極易受到經濟景氣的影響，時有越需要援助的時候，資源越是不足；因此無法依賴非營利組織提供的資源。

##### 2. 「公益的特殊性」（Philanthropic particularism）

公益活動雖以社會全體為目標，但在實際的執行過程中，卻難免有宗教、種族、世俗的考量，發展成極端、排他性，而獨厚某特定對象，造成資源的重複、浪費或不公平現象。

##### 3. 「公益的父權性」（Philanthropic paternalism）

公益的資源往往由少數的非營利組織負責人所掌控，並決定資源運用的對象與數量多寡，或評議審查的過程常設有濃厚的個人偏好，或因私人捐助而視為自家產業，然私人捐助有免稅的優惠，並不能單純的視為私人的資源，而應是公共資源的一環，非民主或偏狹的決策程序或心態，更突顯非營利組織主政者常見的父權心態。

##### 4. 「公益的業餘性」（Philanthropic amateurism）

當前社會問題的嚴重性與複雜性已然超越志工的愛心與奉獻所能處理，非

營利組織的低薪政策已無法於人力市場中招募專業人員，志願服務者卻是熱心有餘、專業卻不足，這將是非營利組織邁向現代化、專業化最大的挑戰。

## 二、民營化相關文獻回顧

自八〇年代福利國家在諸多工業化國家出現危機後，志願主義（Voluntarism）、民營化（privatization）與自助（self-help）成為取代傳統政府供應並生產福利服務的服務輸送主流思潮與政策運動（Taylor 1990）。美國傳統以民間力量來解決公共問題的價值偏好，是促使一九六〇年代到一九八〇年代之間購買契約服務快速成長的主因，以州及地方層級政府運用最為普遍，已經成為主要的社會服務輸送方式（Kettner & Martin 1987；Linowes 1988：2），亦可謂美國社會福利民營化的主要內涵。學者認為八〇年代風行於各國的民營化潮流本質上只是行之有年的契約外包之新名詞（Kolderie 1986：287；Morgan & England 1988），所不同的只是外包的範圍擴大，也擴及如監獄管理這類具強制力與爭議性的業務。（劉淑瓊 2001）

### （一）監獄民營化的早期歷史

監獄民營化並不是在 20 世紀才出現的新事物。實際上，早在 19 世紀的時候，在一些西方國家就已經存在這種現象。但是，到了 20 世紀後半期時，監獄民營化的趨勢再次在西方國家中大量出現。

在美國，民營機構參與監獄的歷史可以追溯到 17 世紀。但隨著工業化的發展，大量的犯人被出租給民營公司從事勞動。

在 19 世紀後期和 20 世紀初期的美國，在民營經濟成分參與監獄活動的過程中，形成了一些監獄工業運行模式，包括租賃制、計件制等。由於管理一座無效的、昂貴的監獄時花費太大，1825 年，立法機關將整個監獄及其人口出租給一個商人。契約上要求承包商向犯人提供衣服、住房及食物，維護監獄的建

築，向州政府支付租金加上他的利潤。出租制度持續了一些年，直到 19 世紀 80 年代，因為在當時，工人們成功地使立法機關通過法律，限制監獄勞動的“不公平競爭”。南北戰爭（1861~1865）結束之後，監獄民營化得到迅速發展。大部份多將監獄和犯人出租給承包商，使民營承包商僅僅繳納少量租金就獲得了使用犯人勞動力的權利。但到 20 世紀後期時，民營公司參與監獄經濟活動的做法受到了法律的禁止。

## （二）監獄民營化在 20 世紀的復興

從 20 世紀 80 年代初期以來，監獄民營化出現了復興的趨勢，一些西方國家重新開始重視發展民營監獄或者監獄民營化。

在美國，民營公司重新大規模進入監獄領域以及民營監獄工業大量發展，是從 1983 年成立美國矯正公司（CCA）開始的。這家公司與美國移民與歸化局簽訂契約，在德克薩斯州的休斯頓設計、修建和管理一個有 350 張床位的最高警戒度拘留中心（maximum-security detention center）。美國矯正公司對這個拘留中心的管理，成為民營公司有管理矯正機構的一個早期例子。由此開始，美國的監獄民營化得到迅速發展。1983 年 3 月，美國白宮的總統民營化委員會（President's Commission on Privatization）建議聯邦政府將監獄、空中交通管制機構、郵政和許多其他服務機構移交給民營企業。這個建議加快了監獄民營化的進程。

到 20 世紀 80 年代結束時，與矯正系統簽訂契約的民營監獄床位已經達 10,900 張，在此期間，美國的看守所和監獄的犯人數量也急劇增長，看守所犯人達到 183,000 人，增長 83%；監獄犯人達到 276,000 名，增長 63%。因此，20 世紀 80 年代是美國監獄民營化的再次復興和穩定發展時期。隨著犯人的大量增加和監獄開支的不斷增長，監獄民營化的活動得到了各級立法和政府部門的支持。1990 年，美國司法局（U. S. Marshals Service）宣佈，它已經與兩家合營公司簽訂契約，由這兩家公司在堪薩斯的利溫沃斯（Leavenworth）設計、

建設和管理一家聯邦拘留所（federal detention facility），這是關於聯邦最高警戒度矯正機構的第一個民營契約。

從 1990 年開始，美國各級政府面臨的監獄預算壓力，監禁率的繼續增長和監獄過度擁擠的加劇，為民營監獄管理公司的發展壯大，提供極為有利的客觀環境，導致監獄民營化步伐的加快和民營監獄的迅速發展。

### （三）監獄民營化的理由

監獄民營化主要是為了解決監獄面臨的緊迫問題而產生。這些緊迫問題包括由犯人數量激增而造成的監獄過度擁擠；政府的監獄經費開支過大，使政府財政難以承受；隨著監獄過度擁擠而產生的監獄環境條件惡化、暴力行為增加和犯人對監獄的惡劣環境條件提起訴訟，法院要求監獄改善監獄環境條件的壓力等。

大衛·希克爾（David Schichor 1995）等人認為，在 20 世紀 80 年代 90 年代初的監獄民營化，即由民營公司管理監獄的理由主要是：

1. 存在著普遍的支持降低稅收和縮減政府規模的社會政治氣氛。

2. 由於實行“強硬”（get-tough）的社會控制政策，特別是由於進行“反毒品戰爭”（war on drugs）和強制性監禁（mandatory prison sentence）的增加，導致監獄人口大幅度上升和監獄擁擠問題的加劇。為了解決這些問題，需要利用民營公司的力量解決這些問題。

3. 由於美國自由放任經濟的影響，政府控制的減弱，使得民營公司相信，他們在監獄領域中可以做得比公共機構更好。

艾力克斯·西格爾（Alex Singal，1999）認為，監獄民營化的理由包括下列方面：

1. 大量降低監獄建設費用，加快設計、建造和運行新監獄的速度。

2. 降低勞動力費用。在公立監獄中，勞動力費用大約占監獄運行費用的 2/3

；在民營監獄中，民營監獄的管理人員可以大大降低勞動力費用，其措施包括減少工作人員加班工作、減少工作人員的補償要求、減少工作人員的病假、實行更有效的利潤計劃等。

3.增加監獄的床位。

4.降低監獄運行費用。其措施包括以最低的價格、最好的質量購買商品和服務；減少政府管理程序等。

5.可以通過與一些機構簽訂契約的辦法，這些契約機構負責監獄的日常管理，而不必建立另外的管理機構和招募專門的管理人員，從而可以減免機構和人員。

6.按照契約價格計劃和控制監獄的長期費用。

#### （四）監獄民營化的成就

澳大利亞犯罪學家查德·哈定（Richard W. Harding，1998）的研究認為，監獄民營化的成就主要表現在下列方面：

##### 1.監禁質量較好

長期以來，公共監獄系統的監禁質量是不能令人滿意的。例如，在美國，1996年有36個監獄系統被法院判令改善管理，與公共監獄相比，民營監獄在監獄管理方面做得要好一些。

應該如何衡量監獄質量呢？羅根（Logan 1992）在比較民營監獄和公共監獄的研究中，識別出了8項衡量監獄管理制度質量（prison regime quality）的指標：警戒度（security）；安全性（safety）；秩序（order）；監管（care）；活動（activity）；公平性（justice）；條件（conditions）；管理（management）。

##### 2.遵守契約

民營監獄一般都能夠遵守與政府部門簽訂的契約。它們遵守契約的狀況，

可以根據監獄通過鑑定的情況、犯人提起訴訟的情況和續簽契約的情況等指標來衡量。

從美國的情況來看，在與民營監獄簽訂的契約中往往都強制規定，在民營公司開始管理監獄之後的一定期限內，必須通過美國矯正協會（ACA）組織的鑑定，這種鑑定的標準涉及很多方面，可以有效地保證監管質量。至於續簽契約的情況，大部分民營監獄都能夠與政府部門續簽契約，這意味著政府監獄管理部門對民營監獄的管理是滿意的。

### 3.保障犯人權利與監獄管理制度

研究顯示，民營監獄在保障犯人權利和實行恰當的監獄管理制度方面，做得也比較好。在公共監獄中普遍存在的一些問題，例如，過度擁擠、監獄騷亂和暴亂，犯人吸毒、逃跑、自殺和自殘，犯人之間的脅迫和恃強凌弱行為，犯人幫會、犯人的健康（包括愛滋病的傳染）問題，對那些易受侵害犯人的缺乏保護和恰當處理等現象，在民營監獄中很少發現。這說明民營監獄在保障犯人權利方面做得比較好，其中的管理制度也是可行的。不過，在已經進行的研究中，已經發現了民營監獄中存在的一些問題。例如，監獄暴亂控制方面的問題，自殺預防方面的問題等。

### 4.節省費用

當代監獄民營化產生和發展的重要催化劑，就是轉嫁監獄費用。這意味著，國家將監獄建設費用和監獄營運費用轉嫁到民營公司身上，讓民營公司承擔這些費用，從而減少政府部門在這些方面的開支。從民營監獄的發展來看，這種目標已經完全得到實現，即通過監獄民營化，大量節省了政府在監獄領域的開支，包括監獄建設費用和周期性發生的費用。

### （五）監獄民營化的限制

以民營化作為改造政府的手段，免不了遭受各界的質疑，對民營化的懷疑

可歸納為以下幾點（江岷欽 1996），而監獄民營化同樣地也面臨這些質疑：（林健陽、黃蘭瑛 1997）

### 1.適用性的困境

民營化的適用範圍並無法擴及如統治權、涉及公共安全或國家安全之政府業務，以及社會福利工作，因為這些業務一旦民營化，可能損及公共利益。

### 2.缺乏政治責任

（1）民營化的政策規避了全部或部分的政治責任，民營監獄在高效率低成本的考量下，忽略了社會責任和公共利益。

（2）民營化排除國會的監督，被認為是反民主的手段，有害於公權力的完整性。

### 3.不確定因素干擾

受委託機構可能由於種種原因造成服務中斷、沒有持續性，導致服務對象權益受損。這些因素包括：罷工、不續約導致工作意願低落、利益輸送和流標等。

### 4.監督管理的困境

受委託機構有時會有經營不妥、缺乏適當方案資訊以及經費控制的情形，政府雖然負有監督管制責任，但缺乏評鑑標準，加上資訊不對稱或專業組織不足，很難對受託機構進行有效監督。

### 5.營利機構的弊病

民營業者是以營利為目的，故所提供服務無法滿足社會公平性與社會外部利益。

### 6.成本效率的爭議

有學者認為：一般研究忽略了政府對受託機構的監督成本、員工補償成本

，以及競租行為的浪費；甚至民營化是透過降低品質與犧牲弱勢團體之權益而降低成本的。

#### 7.政府第三部門的缺失

非營利組織雖享有政府功能，但公共事務及財貨生產的最終責任，卻由不能完全瞭解實際運作及充分控制的政府部門來承擔，會使得民意的控制只能透過非直接方式聯繫，責任關係極為薄弱。

#### 8.規避取巧的效用

民營部門對不具經濟效益的公共事務會取巧規避，只是去執行較有利潤的事項，造成民營部門績效較政府部門績效佳的假象。

#### (六) 監獄民營化面臨之挑戰

羅根 (Logan 1990) 分別從：憲法、法律責任、受刑人權益、品質、彈性、安全戒護、成本與課責等八個面向來探討民營矯正機構所面臨挑戰。(林健陽、黃蘭瑛 1997, 57)

##### 1.憲法問題：

早期反對民營化的批評認為政府將完整的機構管理責任交由私人部門是違憲的，因為矯治行政工作屬於「國家行動」(State action) 權責，而非屬「私人行動」(Private action) 範疇，兩者之間的分界為美國憲法及法律明文規定，不可以擅以經濟效益理由妄加混淆 (江明修 1996)。而要在憲法層次評量民營化最可能出現兩個問題如下：

(1) 可否授權：一般社會大眾的意識型態認為，法律的制定與執行及監獄的管理運作乃國家權力，而受刑人自由刑的執行亦是法律的一部分，運用社會的力量讓民間來執行刑罰的方式會破壞社會本身的道德基礎。故不應由國家授權民間部門行使。

(2) 授權的範圍：基於道德及憲法保留原則，理論上政府的某些權力是不

能授權給民營監獄的。例如，該監禁何人、監禁的期限多長、縮短刑期（如：善時制度以及假釋）、以及紀律管理（如：是否監禁於獨居房、或以違反紀律的理由將之移送高度安全監獄）。

## 2.法律責任問題：

法律責任的考量，即民營公司在監獄管理上，是否必須及有能力負擔法律責任；政府授權監獄民營之後，對受刑人的法律責任又如何，以及私人與政府的法律責任如何釐清等。

## 3.受刑人權益問題：

監獄民營化是否會影響受刑人的法定權益？私人企業以營利為目的，是否可能因而忽略了受刑人也有接受適當的食物與醫療服務等權利。再者，民營化是否會破壞受刑人的合法救濟途徑？

## 4.品質問題：

監獄民營化是否能真正提升矯治品質可說是各界關切的問題之一，民營公司是否會因為擁有新的創意而改善品質，或者會為了減少成本而降低品質？是否一定要民營的介入才能享受競爭的好處？學者提出以下幾個問題探討：

（1）競爭力問題：從經濟學角度來看，競爭通常能提升效率，但民營化造成經濟的壓力而不得不裁撤偏遠地區，減損其服務品質。且民營監獄可能會對受刑人精挑細選，只收容處遇容易的受刑人，把頑劣的受刑人留給公家監獄，故其較具競爭力。

（2）創意與品質問題：民營化為公民服務的市場引進新血及新觀念，有助於激發創造力和熱誠。但民營監獄中某些較不易評估績效的人員可能面臨職業不保或薪資減少的困境，因而無法全心投入工作，反而影響專業矯治品質。

（3）政府監督問題：若以政府作為品質控制機制之可信度是值得懷疑的，因為若是一個有效能的政府，何需以民營化來提昇其管理服務品質。

## 5. 彈性問題：

民營監獄最大的優點就在於把私人企業以及小型公司特有的彈性及創發性帶入監獄的經營中。民營業者不但可以引進企業新穎的專業技巧，亦能為舊有的官僚體系注入新血，激發創造性及熱忱。在談到彈性問題，擬分成：

(1) 機構內部彈性：反對民營化者認為民營監獄可能會限制彈性，因為承包業者會拒絕在未經交涉的情形下，做超越契約規定範圍以外的事，而只執著於契約上的最低標準。

(2) 機構外部彈性：反對民營化者認為民營監獄會遭受不利之公眾反應、法律挑戰、政黨政治或利益團體的反彈，而導致夭折或半途而廢。

(3) 機構間的彈性：反對民營化者認為，民營化會降低監獄和其他公家機關（如：警察機關、觀護與保護管束部門）的協調能力。

## 6. 戒護安全問題：

有關戒護安全方面的探討，大多對民營監獄能否管理高度安全監獄提出質疑，這可能是因為大部分的人都認為戒護層次愈高，愈需要使用強制力，包括致命武器的使用。對此任何人只要經政府審核合格，並經訓練取得法律認可後，均可被賦予武器使用權。其次，民營監獄能否保障戒護安全亦讓人存疑，對此民營化可以藉著加強員工訓練以提高其專業性而達到保障社會大眾以及受刑人的安全，或是利用高科技監視系統以節省人力，減少警衛巡房次數，間接減少受刑人與管理人員的管理衝突。其他有關戒護安全部分，反對者提出員工素質及罷工問題等方面來探討：

(1) 員工素質：反對者認為監獄民營化會導致過渡時期員工高度的流動率，且民營化會因其僱用人員程度參差不齊，限制了對脫逃、天災或暴動事件等戒護事故的反應能力，間接危害社會大眾及受刑人的安全。

(2) 罷工：反對者認為由於民營監獄管理人員沒有久業制之保障，若發生

罷工，可能會影響監獄安全。

#### 7. 成本問題：

民營化最大的目的就在於節省成本，民營監獄是否如其他公共服務的民營化達到節省成本的效果？或是如同以往經驗一樣，民營化由於其過程或長期監督的必要性在長期來看反而是成本增加了？反對者提出兩點看法：

(1) 長期以來，民營化可能造成出價很低，但在後續的契約中無理地追加價格的情形。民營化長期的效果可能造成高的資產成本限制某些業者進入市場而阻礙了競爭，亦可能在後續契約中變成慣例而缺乏有效的競爭。

(2) 民營化使政府增加了其他邊際成本，反而不經濟。例如在人事方面，增加了結束、解僱以及重新訓練政府員工的成本；民營化創造簽約的特殊成本：創議、協商、契約管理和承包商績效的監視等成本。

#### 8. 課責問題：

監獄民營化究竟是因為比較不容易暴露在公眾的檢視下而模糊了其課責性，亦或是私人部門在法律控制下缺乏政府機關之免疫力而增加了課責性？對此反對者認為，監獄民營化會破壞責任歸屬，因為民營化使私部門被孤立於政府之外，不受政治控制，而降低其責任性。

若從政府角度來看，契約是使政府責任擴散了，或是由於政府必須提供控制監獄管理的機制而使其責任增加了？反對者認為，民營化會造成政府與私部門間互相推諉而使得責任擴散。即使政府必須負起監督責任，也在其刻意忽略或避免負最後責任下，使監督名存實亡。再加上契約的訂定和執行有其困難性，使得課責不如以往。

#### (七) 監獄民營化的晚近發展

犯罪學家哈里·艾倫 (Harry E. Allen 2001) 等人認為，晚近以來中間制裁的發展，為民營機構參與矯正領域的活動，提供了三個方面的機會：

### 1. 民營治療計劃

民營治療計劃（private sector treatment program）是指有民營機構參與實施的治療計劃。現在，通常把監督性治療計劃，例如，戒毒治療計劃、戒酒治療計劃、工作培訓計劃等，作為緩刑的一個附加條件。在美國，這類計劃幾乎都是由民營公司實施的，其中的很多計劃實現了盈利，盈利主要來自兩方面：一方面是犯人交納的費用；另一方面是根據所簽訂的契約，由當地政府支付的資金。這類計劃的哲學觀念有很多方面，包括：

- (1) 一些計劃有嚴格的、軍事化的組織管理和紀律；
- (2) 一些計劃以宗教觀念為基礎；
- (3) 一些計劃主要從事集體治療；
- (4) 一些計劃強調嚴格的個人主義和依靠自己。

由於犯人吸毒問題不斷加劇，與此相關的矯正計劃也會不斷增加。

### 2. 低警戒度監管計劃

近年來監獄民營化的另一個重要發展，就是有民營機構建造和營運的低警戒度監管機構得到發展。許多民營監獄都是按照低警戒度標準建造和營運的，民營承包商已經成功地管理和營運了大部分這類矯正機構。

特別是在少年矯正領域中，大量依賴民營公司提供並管理低警戒度矯正機構。這種作法既增加了政府處理少年犯罪人的靈活性，也增加了監管少年犯罪人的能力。其作法是把少年犯罪人安置在家庭外環境，構成了少年矯正政策的重要組成部分。

在發展成人低警戒度矯正機構方面，民營公司發展了更多的低警戒度矯正機構，例如，社區工作釋放中心、釋放前中心、短期拘留機構、賠償中心、返回監管式機構、居住式治療機構等。

### 3. 監視和控制技術

民營公司也將一些先進、快捷而經濟的監視和控制技術引入矯正領域。例如，藥物檢驗公司可以提供快速、便宜和可靠的毒品探測技術，使管理人員可以更有效地發現犯人是否使用了非法毒品。民營公司也將各種先進的電子監控技術和其他技術引入矯正領域，從而提高了矯正機構的工作效率。

#### (八) 小結

綜整上述各家學說，本研究認為在刑罰權仍由國家獨佔的前提下，刑罰政策之制訂仍是國家的職權範圍，民營監獄或監獄民營化非但不是要來取代國家整個監獄體系，而且與國家監獄體系亦不存在著競爭關係，民營監獄是國家監獄體系的一部份，私部門擔負的矯治工作與監獄營運作為國家刑罰政策的執行者與獄政實際營運負責者，其角色與功能是對國家一種職能的「補充」(complementary)與「擴張」(expansion)。<sup>5</sup>因此，私部門與公部門間，是一種刑罰體制中「公私夥伴關係」的型態，在此關係中，私部門負責執行公部門的政策，並且提供公部門所需要的業務與服務。申言之，即以民營化策略中的「公私夥伴關係」(Public-Private Partnership, PPP)之類型、特性等分析，期以找出監獄矯治教誨工作採用公私夥伴關係模式下，非營利組織所能扮演的角色及功能。

---

<sup>5</sup> 所謂擴張是指，公私部門攜手合作之後，民營業者發展出成功的創新技術，隨後便「納入」成為政府機制中，發展出新的刑罰方式。例如，電腦科技的創新，政府吸收了新的技術，發展出新的刑罰方式—電子監控。

### 第三節 公私夥伴關係

#### (public-private partnership) 理論探討

##### 一、「公私夥伴關係理論」的內涵與定義<sup>6</sup>

公部門（政府）與私部門夥伴關係（或稱公私協力關係）這一名詞，起源於19世紀70年代的美國，當時由於美國遭逢二次石油危機，產生停滯性通貨膨脹所帶來的經濟蕭條，使得政府稅收逐漸減少，在面臨財政嚴重短缺的問題下，政府無法回應所有的公共問題，以及承擔復甦城市經濟的責任，在這種情形下，美國各級政府開始重新思考新的角色定位，州與地方政府開始改變做事方式，大力倡導政府與NPO合夥，並允許政府與NPO之間的競爭。而其後，各國政府在面臨到與美國類似的問題時，也大多同樣採取與NPO合作的方式處理許多新興的公共問題（Osborne 2000，1）。

不過，由於本節的研究重點，乃在於釐清公私夥伴關係的定義與內涵，並綜整各家說法，進而從中歸納、推導出本研究要旨所需之理論框架；因此，本節對於公私夥伴關係的「公—私」名詞的使用，在概念上雖實為指涉犯罪矯正部門與NPO，但為維持理論的原創性，仍以「公部門」、「私部門」為主。

Salamon認為公部門和私部門夥伴關係，在實務上早已行之有年，但是理論上的發展卻是相當的薄弱。（Salamon 1995：39-40）也就是說，對於公私夥伴關係的理論，目前仍無定論，它仍是一個廣泛、模糊的理論名詞，學界的觀點

---

<sup>6</sup> 本研究中的公、私部門，各分別代表「矯正部門」與「非營利組織」（NPO），但因目前學界在論及「夥伴關係」時，還是多以「公私」二字泛稱，政府部門與民間團體；為尊重各家理論原生觀點，本研究在本節述及公私夥伴關係理論的部份，仍以「公私」二字為主；此外，本研究關於私部門的範圍，事實上乃直指具非營利性的專業社工團體（NPO），因此，原本有關私部門泛指民間營利與非營利團體的部份，本研究除了在定義部份保留有關「私部門營利、商業」等字詞，在理論的推導與分析上，則將此部份略過不談。

亦相當多元，一般而言，公私夥伴關係乃意指公民或民間組織（NPO）參與公共服務的重要方式，其目的不僅是試圖將民間創業精神及效益原則帶入公部門的公共服務功能中，更重要的是邀請民間組織，基於「公民參與」和「共同承擔公共責任」的自覺，與公部門共同從事公共事務執行和公共建設工作，此乃被視為公部門與私部門「合夥」或「合作」關係的建立（Waddock 1991：6）。John W. Gardner還特別強調此乃「責任網路」（network of responsibility），而非為「利害共同體」的相互背書（江明修 2000，153）。Duff 則認為，公私夥伴關係理論的內涵，大致可以從「經濟發展」、「政策導向」、及「運作性」等三個觀點來了解；從經濟發展來看，夥伴關係是指公、私部門共同合作，彼此資源共享，除了可以減輕彼此的財政負擔外，也可通過運用豐裕的民間專業、人力等資源，共同社會發展努力，尋求社會經濟效益的極大化。就政策導向來看，公私部門可以就公共服務的內涵、範圍、資源配置、服務輸送等問題共同討論商議，私部門不只是提供服務，也可以參與決策，兩者為共同利益而進行合作、彼此分擔風險、分享權力，試圖建立地方的社群及網絡，以尋求更大的社會利益。從運作觀點來看，夥伴關係是指公、私部門經由彼此溝通、學習以達到平等境界，但須有三個前提（1）需要公私部門共同參與及分享；（2）相對地責任、風險也需共同分擔；（3）彼此要有充分的信任基礎；（4）要建立良好的溝通協調機制，以消除不同爭議，這樣才能建立良好的夥伴關係。（Duff 1994，10）

綜上所述，無論從合作、責任網絡、經濟發展、政策導向或運作性等面向中理解，可以發現公私夥伴關係是一種公部門與私部門共同合作致力於追求更佳的公共服務產出的途徑，用以綜合夥伴間更多的資源，並發揮更佳的效率及效益；此外，它也是公部門與私部門共同治理公共事務或社會問題的一種方式，而這種方式則是發生在充滿信任、協調與相互支援的「夥伴關係」中；而透過這種合夥關係的建立，公部門與私部門可建立互利、互補與互倚機制的建立

，有效的整合國家（公部門）與社會（私部門）的資源，發揮最大公共服務效能，並共同獲得最大之公共利益；此外，公私夥伴關係也是公民參與、多元治理、公私建立互信與強化公私溝通協調等民主事務落實的體現。（Cherrett K 1994, 8；楊靜 2006，2-3）

Stuart Langton（1983）認為，公私夥伴關係意指政府、企業、第三部門及個別的市民，在追求實現社群需求上，共同的合作與分享資源。Harding（1990）將公私夥伴關係定義為一種在公私部門中，許多依賴參與者同意，並足以改善經濟及生活品質的行動。Stephenson Max（1991）則認為所謂公私夥伴關係即政府與民營部門間一種動態的互動關係。前述Harding給出的定義其自認為僅具有概念上的價值，而其後Bailey（1994）則提出一個較為靈活的定義，認為公私夥伴關係乃來自於超過一個部門的利益聯盟，所謂之策略行動。

對於公私夥伴關係的理解，吳英明（1995）則認為公私夥伴關係是指特定事務的參與者形成一種不屬於政府也不屬於民營部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務的處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐。

聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme；UNDP）於1998年時，曾對此下過一個全球性的定義：「公私夥伴關係是指政府、營利性企業和非營利性企業基於某個專案而形成的相互合作關係的形式。通過這種合作形式，合作各方可以達到比預期單獨行動更有利的結果。合作各方參與某個項目時，政府並不是把專案的責任全部轉移給私人企業，而是由參與合作的各方共同承擔責任和融資風險」。而在美國國家兒童保育資訊中心（the National Child Care Information Center）在2003年進行的兒童保育合作項目（the Child Care Partnership Project）的研究中是將公私夥伴關係的定義為：公私夥伴關係指社會公共部門（聯邦、州、地方性的以及部落的官員或代理者）與私人部門

（家庭、雇主、慈善機構、媒體、市民團體以及服務提供者）共同合作參與專案，以求獲得一個共用的目標。

上述各種對公私夥伴關係的說法，略已描繪出其核心概念。以下擬參酌 Lynne Moulton 和 Helmut K. Anheier、Eisenhardt、Renate Mayntz 等各家對公私夥伴關係理論所建構的幾種理論觀點進行綜整，並以第三者政府論、公共財產理論、代理人理論、資源互賴理論與治理機制理論等五種分析觀點，分別對其內容與定義進行綜合性的說明與比較分析（參考夥伴關係定義匯整表2-3-1；夥伴關係理論分析表2-3-2）

#### （一）第三者政府理論（The third-party government theory）

Moulton 和 Anheier 認為，政府與第三部門建立協力關係的基礎概念，在於“相互依賴”（mutual dependence），並進一步從此基礎概念，提出第三政府理論（The third-party government theory）。第三者政府理論認為，在公民社會中第三部門是提供公共財產的最佳機制（Salamon, 1987），因此，由下而上具有志願基礎的第三部門是解決逐漸擴大的社會經濟問題最適當也是最有效率的方式（Lipsky and Smith, 1989-90）。公部門可扮演第二線的後援角色，當私部門運作失靈時，政府才宜介入干預，如此，私部門除了能以彈性、簡約的特性，幫助公部門提升公共服務的效能外，更可解決許多服務效率的問題、節省不必要的行政支出。

#### （二）公共財理論（The public-goods theory）

Moulton 和 Anheier 繼第三者政府論後，又提出與其分析邏輯相反的「公共財理論」，認為政府必須對公共支出負責，提供財貨及服務以符合整體社會大眾的不同需求，只有當政府無法充分提供公共財貨及服務時，第三部門才有存在的適當性（Weisbrod 1988）。

Moulton和Anheier（2000）認為，第三者政府理論與公共財理論對於政府與第三部門相互依賴的角色假設雖然不同，但兩者都強調合作（coordination）與多元中心途徑（polycentric approach），是當前公共事務的最佳治理模式；不過，公共財理論在運作上，公部門主導的意味較強，私部門大多被公部門視為是公共政策應該合作的公共對象，這樣的觀點，主要是以公部門為主的合作與治理要概念為主要的分析基礎。

### （三）代理人理論（Agent theory）

代理人理論觀點是形成於1960年代及1980年代初期，主要基礎乃是由經濟學的角度去探討人與組織間風險分攤（Risk-Sharing）問題時而產生。主要內容是指在資訊的不對稱下，個人或個人間的目標與組織或組織間所有權人的目標有所衝突的條件下，代理人會因投機主義選擇對自己有利，但對主要委託人不一定會採取有利的決策或行為。代理人理論認為除了風險分攤外，當合作團體間成員有不同目標或組織分工時，也會引起代理問題（Hesterly, Liebeskind and Zenger 1990）。Eisenhardt認為，代理理論除了解決風險分攤問題外，更欲解決主委託者與代理人目標衝突的問題，主要委託者和代理人之間若在開始合作前，不能有深入、完全的共識，長久下來，當彼此發現實際目標有著很大的差異，甚至到了無法謀合的地步時，衝突將因而產生。（Eisenhardt 1989）任何組織內或是組織間的合作都存在代理問題，也就是主要委託人希望透過一些方式，來誘使代理人行為以創造主要委託人利益極大化為主（Jensen and Meckling 1976）。而任何組織內或組織間的利益交換，也都會因為使用不同的交易機制，而有不同的成本產生（Hennart 1991）。其主要委託人與代理人之間的連結，可視為合作關係的形成。特別是在整個公共服務產出的體系中，若某一組織其擁有較大的權力（Power），則可視其為代理關係中的主要委託人（Principal），可要求合作中的關係組織配合其運作策略與執行計畫。總括而言，代理理論事實上主要是希望以（1）代理關係如何（2）主要委託人與代理者間的資訊

協調問題（3）代理成本是否合理等變數，來說明公私部門間的夥伴關係是存在的，且仍有若干職得討論的議題。

#### （四）資源依賴理論（Resource dependence theory）

資源依賴理論的前提是將組織視為一個開放系統，組織在一個不確定的環境中運作，沒有一個組織可以自給自足，也就是說，資源依賴理論將組織視為包括組織本身內外共同利益團體的聯盟（coalitions），並假設組織不能完全自給自足，組織間必須互相建立聯結關係以取得生存所需資源（趙琪 2001），因此，環境可以影響組織的行為。Pfeffer and Salancik認為組織為了生存必須仰賴資源，而為了取得資源，組織必須與外部資源控制者互動，故組織必須依賴其所處環境。資源依賴理論的主要論點是廠商依賴其它廠商所擁有的資源，廠商對組織之間關係的管理是為了控制及降低此種資源的依賴，或提高其它組織對本身的資源依賴，所以組織間的協調整合與其間的資源依賴特性有很強的關係。如果將組織視為一個資源投入與產出的系統，這個系統勢必會和外界環境的其他組織產生相互依賴的情況，以獲取組織生存所需的資源交換與交易。（Pfeffer and Salancik 120088）Finkelstein的研究則指出，一個組織與其他組織之間的買賣關係就是一個基本的互賴關係，這個互賴關係的重要性程度與這個買賣關係到該組織所有交易關係的比率有關，比率愈高互賴關係就愈重要。（Finkelstein 1996）Pfeffer and Salancik認為資源在構成組織間的互賴關係上，扮演決定性的角色。而資源控制的集中程度乃決定了組織之間的依賴方式。不過，若該等資源、資訊並非重要關鍵，或存有一方的完全掌控性，夥伴互賴關係就不會形成；而長久的不對等合作，互相不信任感將逐漸加深，公部門不斷在市場上尋找較廉價的合作單位，而私部門在長期被公共權威壓榨情況下漸漸失去對其的忠誠度與信賴，此也有可能是導致公共服務過程的運作障礙。（Pfeffer and Salancik 120088）

#### (五) 夥伴關係為治理的機制 (Governmental Regime)

Renate Mayntz and Fritz Scharp (1995) 為首的普蘭克學派 (Max-Planck-School) 融合理性選擇與制度主義的假定，創造行動者為中心的制度主義 (actor-centered institutionalism)，視夥伴關係為非正式的、互惠的、降低行動成本的、相對永久的機制性關係。而夥伴關係的整合奠基於共同同意的達成政策結果的規則，行動者之間創造相互信任以減少不確定性與交易的成本，網絡作為公、私行動者之間水平的自我協調的理想制度架構，使公、私行動者為目標的實現互相交換資源，所以，夥伴關係為以行動者為中心的治理性制度。他們同時也認為，在治理機制的前提認知下，夥伴關係的屬性應有 (1) 多元性：夥伴關係的整合程度不一，某些高度整合的網絡像單一的組織，較低整合的網絡有如自主組織的集體；(2) 相互依賴性：夥伴關係成員的相互依賴程度雖有不同，即使功能相當自主，其成員互動的形態及其與外界行動者的關係，與密切連鎖的夥伴關係有很大的不同，但有一點相同的是其成員仍相當的自我克制；(3) 正式或非正式的制度：夥伴關係包括正式與非正式的關係，即使是非常低度整合的夥伴關係，別人認為其成員的關係是非正式的，但它也可能是正式的；不過，值得注意的是，不管是正式非正式的夥伴關係，公私部門仍然存在著官僚結構上差異的問題，換言之，公部門通常有著繁瑣的行政程序，而私部門則具有簡單、扁平的行政特徵，兩者能有互補的作用仍然存疑，也就是說，行政協調程序上的差異，也有可能是夥伴關係形成的障礙因素。(4) 合法性的互相補充：夥伴關係包括公共部門、私人部門與公民所構成的關係，當治理模式成為統治的規範概念時，這種多元組織的夥伴關係，成為共同計畫執行單位，對私部門而言，有公部門的支持，可使其在從事公益活動時，具有公共權力的支持，有利於破除許多法制上繁瑣的限制；而就公部門而言，私部門的參與，則有著多元參與、民主共治的意味，除了專業、資源上的互賴，同時也增強了公部門民主的合法性地位。夥伴關係的運作不同於官僚體系的科層與競爭的市

場，也不同於社會合作模式，夥伴關係的整合依賴有效的協調與公私部門間水平、平等的連繫。（Renate Mayntz and Fritz Scharp 1995）

總而言之，檢視夥伴關係為治理機制（Governmental Regime）的觀點，有助於解釋公部門與私部門參與者的關係可藉由共同分享的優先順序與價值，以及參與者相互同意的非正式或正式的規則來對議題進行治理。

Hood認為所有的政策工具皆為治理資源的一種運用，當公部門面對公共問題時，主要運用四種資源—資訊、財源、強制性權威、與組織的資源，以達成其行為的目標。根據Hood的看法，夥伴關係是政府為達成政策目標許多可運用工具當中的其中一種，而選擇夥伴關係則是消除對立勢力、吸收社會資源，以達對議題治理目標的一個很好的運用工具。（Hood 1986，9）不過Peters也認為，若是夥伴關係為一種公私部門共同治理議題的工具，也有若干的風險必須由雙邊共同承擔，例如，官僚與非官僚的衝突、組織融合在文化矛盾上的考慮因素、權威擁有權屬誰的困境等。（Peters 192008，21）

表 2-3-1 夥伴關係定義匯整表

學者	夥伴關係定義
江明修（2000）	公私協力關係（或稱公私夥伴關係）是公民或第民間組織（非政府組織）參與公共服務的重要方式，其目的不僅是試圖將民間“創業精神”及“效益原則”帶入政府服務功能中，更重要的是邀請民間組織，基於“公民參與”和共同承擔公共責任的自覺，與政府共同從事公共事務執行和公共建設工作，此乃被視為“公部門與私部門合夥”關係的建立
吳英明（1995）	公私協力關係是指特定事務的參與者形成一種不屬於政府也不屬於民營部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務的處理具有目標認同、策略一致及分工負責的

	認知與實踐。
在美國國家兒童保育資訊中心 (the National Child Care Information Center) (2003)	公私協力關係指社會公共部門 (聯邦、州、地方性的以及部落的官員或代理者) 與私人部門 (家庭、雇主、慈善機構、媒體、市民團體以及服務提供者) 共同合作參與專案, 以求獲得一個共用的目標。
Lynne Moulton & Helmut K.Anheier (2000)	政府與第三部門建立協力關係的基礎概念, 在於“相互依賴” (mutual dependence), 並進一步從此基礎概念, 提出第三政府理論 (The third-party government theory) 及公共財產理論 (The public-goods theory), 分析政府與第三部門的協力關係。
Vokurka (1988)	指一種買方與賣方之間的協定, 包含跨越時間級距的允諾及資訊的分享, 並且分擔彼此關係所具有的利益及風險。
Lambert,Emmelhainz & Gardner (1996)	採購夥伴關係, 是指一種特定關係、建立在相互信任、共擔利益及風險、用以取得競爭優勢, 並且創造出比企業個體更大事業績效。
Renate Mayntz & Fritz Scharp (1995)	視夥伴關係為非正式的、互惠的、降低行動成本的、相對永久的機制性關係。而夥伴關係的整合奠基於共同同意的達成政策結果的規則, 行動者之間創造相互信任以減少不確定性與交易的成本, 網絡作為公、私行動者之間水平的自我協調的理想制度架構, 使公、私行動者為目標的實現互相交換資源, 所以, 夥伴關係為以行動者為中心的治理性準制度。

Buzzell & Ortmeier (1995)	通路夥伴關係，是指經銷商與供應商之間的一種持續性關係，雙方通常在目標、政策、採購程序與供應商的產品配售通路上達成協議。但主要焦點集中採購和配售活動上，故稱供應夥伴關係。
Rackham, Fridman & Ruff (1995)	當雙方為了共同目的，而同意改變個別經營模式彼此相互整合，一起控制共有企業體系某部份，並共享利益夥伴關係。
Kanter (1994)	價值鏈關係是指製造商與供應商，兩者來自不同產業，各自貢獻不同但互補的技能，一起為最終顧客創造產品價值。
Rigby & Buchanan (1994)	夥伴關係是指不同的公司之間，為了相同目標、共同投入相關資源，相互連結所經營事業的某一部份。
Bailey (1994)	公私協力乃來自於超過一個部門的利益聯盟，所謂之策略行動。
Bleeke & Ernest (1991)	夥伴關係是指獨立公司間成立策略性夥伴關係，雙方享有共同目標，且承認彼此間高度相互依賴的關係，以創造各自能力無法達成的目標，而獲得市場上競爭優勢。
Ellram (1991)	採購夥伴關係是指買方與賣方之間的協定，包含跨越時間級距的允諾及資訊的分享，並且分擔彼此關係所具有的利益及風險。
Stephenson Max (1991)	公私協力即政府與民營部門間一種動態的互動關係。
Harding (1990)	公私協力關係定義為一種在公私部門中，許多依賴參與者同意，並足以改善經濟及生活品質的行動。

資料來源：本研究自行整理編製。

表 2-3-2 夥伴關係理論分析表

理論 \ 面向	核心概念	角色定位	價值基礎
第三者政府理論 (The third-party government theory)	相互依賴	私部門提供公共服務，公部門輔助或補助 (配合—互補)	平行合作
公共財產理論 (The public-goods theory)	適時互補	公部門負責提供公共服務，私部門輔助或協助 (配合—互補)	多元合作
代理人理論 (Agent Theory)	風險分攤	公部門主導，私部門協作 (指揮—服從)	委託執行
資源依賴理論 (Resource dependence theory)	互補共利	公私部門共同主導，主導關係應時、應勢轉折 (互補—合夥)	聯盟互倚
治理機制 (Governmental Regime)	多元參與	共同平等參與 (協議—合夥)	民主共治

資料來源：本研究自行整理編製。

## 二、公私夥伴關係理論內容分析與應用理論架構

當然，公私夥伴關係的建構，除了以上五種論點所提及的諸多包括互補、互利、雙贏等的優勢外，事實上兩者間還是存有需多疑慮與障礙，例如，主張

代理人論的Eisenhardt就認為公私兩部門間存有目標衝突的問題；而Salancik在資源互賴交換的論述中也提到，在夥伴關係中若存有一方資源與資訊獨占的狀況，將是維持夥伴關係順暢運作的危機。在除此之外，Lawence也認為，公私部門雙方因組織結構與工作使命不同等因素，有可能造成雙邊將面對「缺乏因果關係之資訊」的後果（Lawence and Lorsch 1967；Ducan 120082）。因此，本研究在整理各家對「公私夥伴關係理論」的觀點與說法後，歸納出以下公私部門在建構或處理夥伴關係時，可以運用的優勢，以及可遭遇的困境（詳見表2-3-3）：

表 2-3-3：建立公私夥伴關係的優勢與困境

<p>優勢分析 因素： 建立公私 夥伴關係 的優勢</p>	<p>（一）資源的可利用性</p> <p>公私夥伴理論各家論者大多認為，公私夥伴關係所帶來的益處包括了資源共享、效能性、正當性及衝突回避。夥伴關係使得他們透過資源共享，達到公共服務效益的擴大，此乃由於彼此在專業與資源上具互補性之故。有關資源的影響力，它除了具備互賴、互利的功效外，夥伴關係也帶來了不同於實質資源形態的分享，例如其中一方不易取得的專業資訊以及科技技術等。總體而言，資源可利用性的內容，包括了財源、知識、技術與資訊等，根據不同的公共服務議題與現實情況交互影響著。</p> <p>（二）效率與效能</p> <p>第三政府、資源互賴與治理機制論者則多認為，根據公共服務問題本質的不同，公私夥伴關係可以提升個別組織的效能與效率，透過增進組織間的整合來達到減少資源重複所產生的浪費。另外，公私夥伴關係也可藉由私部門參與公共服務比例的提高，兩者間的</p>
---	---

	<p>互信心與信賴感也會隨之增加，這樣將可免除一些長期以來社會與政府間一直存有的對立、緊張關係，在整體公共服務的施行上，會產生潤滑、緩衝之效，更能解除障礙、提升服務效能。</p> <p>(三) 合法性</p> <p>公私夥伴關係中的直接參與式民主，遠比透過代議制度對民主產生的作用，大的許多，而對於公部門公共政策的施行，也具有更大的正當性；而私部門則能藉由公部門的公權力與立法權等，獲得更多強而有利的工作基礎與便利。</p>
<p>障礙分析 因素： 建立公私 夥伴關係 可能遭遇 的困境</p>	<p>(一) 目標共識的達成方面</p> <p>1. 公私夥伴文化有待培養：公部門與私部門間如果存有夥伴文化，則有助於夥伴關係的建立。換言之，如果公私部門間不能相互尊重，將損害雙邊參與者的意願，因此部門間必須瞭解，只有尊重和信賴，才能促使兩者的共同參與，將資源發揮最大的效益。</p> <p>2. 信任感不足：代理人論者以為，如果公私部門雙方因目標共識的差異過大，產生彼此懷疑與信任感不足的問題，就不能建立良好的合作夥伴關係（公部門通常是以政策的手段達到政治目的，而私部門則是出自熱誠與公益提供公共服務，在最終的目標上，的確是存有相當的差異），而互蒙其利。雖然，公部門的職責在為民服務，任何政策的規劃或制度都必須建立在提供公共服務的基礎上，但目標卻不盡然是出自公益，因此在和民間私部門合作的過程中，公務、政務與公共利益，經常會矛盾衝突，在這樣的情形下，公部門與私部門間的互信、合作關係，很容易受到影響。</p> <p>(二) 資源分享方面</p> <p>權力不平衡的問題：資源互賴論的說法，互賴在公私夥伴關係</p>

的建立上有一些先天的問題，即夥伴間權力不平衡的情形。參與者中，通常公部門擁有較多的金錢和公權力，而私部門有的可能只是專業技術或知識，在資源與資訊取得上是處於絕對劣勢的地位，依據資源依賴的觀點，若私部門過度依賴政府資源，容易受公部門科層化、正式化的壓力，那麼機構的自主性便會降低，容易受公部門所左右，甚至影響組織使命、及機構發展、生存等，因此如何防止權力不平衡而影響公私夥伴關係的建立是必須思考的問題。

### （三）行政協調方面

1.政府行政程序繁瑣：治理論者認為，在私部門與公部門的合作運作過程中，經常面臨公部門行政程序運作緩慢，增加私部門運作上的時間成本與財務的壓力負擔。

2.決策分享權力不足：治理論者同樣認為，公私夥伴關係建立能否順暢的其中一個重要因素，有賴於公部門願不願意將決策權力與民間私部門分享。

3.公部門經常因政治目的改變的關係，造成政策搖擺不定，民間私部門團體執行公共服務的困難因而增加：公部門的公共服務政策應有長期、整體、明確、一致性的規劃，使私部門與其合作執行時，能有所依循，這樣才能促進兩者間穩定的夥伴合作關係；否則，容易造成民間團體執行上的無所適從，阻礙雙方合作關係的建立。

資料來源：本研究自行整理。

此外，本研究參酌吳英明、Reijniers等觀點，<sup>7</sup>認為公私部門以夥伴關係的

<sup>7</sup> 吳英明引用 Reijniers 的觀點認為，公私夥伴關係有三種模式：（一）公私部門垂直分隔協力模式：此種公私部門協力模式，較屬於一種垂直分隔式，及階段性互利的協力關係，兩者有各自負責的領域，互不參與；私部門及民眾的活動係在公部門所架構層級組織下，做有限度及分隔式的發展，私部門的發展同時也是被用來策略性的支持公部門的政策，在公私部門垂直分隔

結構體，共同推動公共政策及公共事務，是二十一世紀公私部門互動的趨勢走向；並以公私部門的相關理論、相互間之依存程度、彼此偏好策略目標與溝通接觸程度而有不同、合作優劣考慮要項等因素，綜合為垂直分割模式、水平互補模式與水平融合模式三種型態以表2-3-4說明：

表 2-3-4：公私夥伴關係建立型態類型說明

理論類型 (考慮因素)	垂直分割模式	水平互補模式	水平融合模式
代理人論 (1.優：資源可利用性、公部門得高合法性；2.劣：共識矛盾衝突導致彼此信任感不足)	以公部門為主 (私部門不一定有自發社會責任) 公部門握有政策主導權；私部門無自主性；資源由公部門提供，私部門則提供技術；互信低；		
資源互賴 (1.優：資源可利用性、雙邊得高合法性、效率與效能；2.劣：		主從關係：視任務範圍而定 (公私部門漸漸產生有關公共服務內容的共識認知)；公私部門	

互動模式中，公私部門的互動較屬互相對立或相互利用，而無法與民眾參與結合共同建立休戚與共的關係。(二) 公私部門水平互補協力模式公私部門水平互補性的協力模式，強調公私部門互相依存配合的程度增加，公部門開始認識到自己能力的有限性，私部門也脫離單純是公部門體系下附合體的地位；私部門更透過社會責任意識的反省、自勵及行動，開始學習與公部門發展合作或合夥關係，而作互補性的協助，在這種模式之下，公部門仍然是較處於主導的地位，但已不是完全指揮或控制的型態；私部門雖較處於配合地位，但並非處於完全服從或無異議的地位，社會體制的經營已不再由公部門獨自承擔指導，私部門已嘗試發揮力量與公部門共同服務大眾。(三) 公私部門水平融合協力模式公私部門水平融合協力模式，強調私部門不再只是依存或偏存於公部門之下的附合體，也不只是單純配合公部門，而是與不同層級的政府在不同的事務上，做不同程度深入的合作、合夥行為，並形成一種水平式鉅齒融合的互動關係；兩者的互動從傳統的「指揮—服從」、「配合—互補」轉化成「協議、合作、合夥」平等的協力關係，在這個互動模式中，公私部門充分瞭解「分擔責任」與「共創利益」的重要性及不可或缺性，並透過平等、互重及互相學習的實質行為，共同尋求解決公共事務的最佳方案及落實公共福祉的方法。(Reijniers 1994；吳英明 1996)

權力不平衡)		開始分享彼此資源，互信中	
公共財理論 (1. 優：資源可利用性、公部門得高合法性、效率與效能；2. 劣：目標共識矛盾、權力不平衡。)		主從關係：視任務範圍而定 (私部門漸漸產生有關社會責任之認知)；公私部門雖有分享彼此資源的動作，但通常仍由公部門握有政策主導權；私部門自主性較低，互信中	
第三政府論 1. 優：資源可利用、效率與效能、合法性；2. 劣：目標共識矛盾。		主從關係：視任務範圍而定 (私部門漸漸產生有關社會責任之認知)；公私部門雖有分享彼此資源的動作，但私部門運作的空間較大，公部門涉入程度較低，互信中	
治理機制論 (1. 優：資源可利用性、雙邊獲得高合法性、效率與效能；2. 劣：政府行政程序繁瑣、決策分享權力不			主從關係：公私部門共同承擔並基於平等協商的過程彼此合作，資源共同分享，但因屬開放性，多元參與者與公部門之間，容易產生權力、責任不

均。)			易劃分的混亂情況 ；互信高。
-----	--	--	-------------------

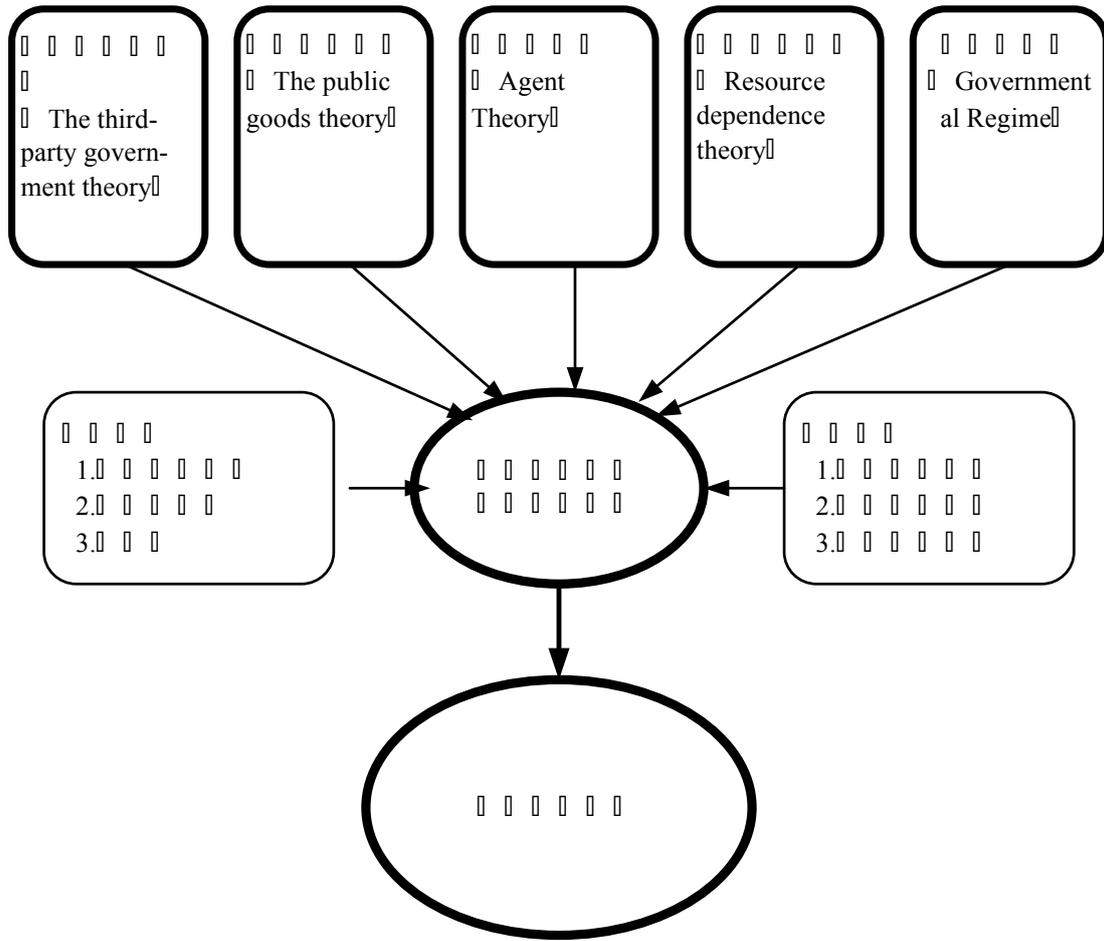
資料來源：本研究修改自吳英明、Reijniers等觀點，並參考本節前述各相關理論整理繪製。

根據本研究對各「公私夥伴關係理論」結合吳英明、Reijniers等人的觀點進行交叉分析後，有以下發現：（1）源自代理人論的公私夥伴關係模型，應屬「垂直分割模式」；（2）資源互賴、公共財理論與第三政府論者，則屬於「水平互補公私夥伴關係模式」；（3）治理機制理論類屬「水平融合模式」。

職是之故，綜合本節前述對公私夥伴關係理論的整理、分析，以及運作模式等各因素，本文擬以公私夥伴關係的各種緣起觀點為基礎（理論預設 assumption）<sup>8</sup>、有利於或有礙於公私夥伴關係運作（進行公共服務產出工作）的可能因素為分析要項，以及公私夥伴關係的三種可能產生的型態等（垂直、水平互補與水平融合模式），與本研究主題切要的主要理論內容，共同融合、組建出本研究的理論應用架構（圖2-1：本研究應用理論架構）：

<sup>8</sup> 預設只是一種假定（assumption or supposition），有的假定是無意識的，另有的假定則是有意識的。例如有的科學家選定某幾條命題作為他的整個體系的邏輯演繹前提，但他未必相信它們是絕對必然的真理，他心裏清楚它們只是所謂假想前提。（廣西師範大學出版社 2007，269）

圖2-1：本研究應用理論架構



資料來源：趙忠傑 2008

易言之，本研究藉由對「公私合作夥伴理論」的探討與分析，並對照、相應研究主題的需求，整理歸納出本研究的「應用理論架構」；而其中主要的思考路徑，則是將各種公私夥伴關係的緣起觀點與定義綜整後，歸納出公私兩部門成為夥伴關係的行動優勢因素與障礙因素，以及三種可能的夥伴關係型態；而公私部門在共同從事公共服務產出工作時，會成為這三種夥伴類型中的哪一種類型，則必須以兩者在合作過程中所發生過的各事件做為樣本，對正、負兩面向的各分析項目進行評估，才可了解「公私夥伴關係」屬於哪一種型態；而最佳的狀況，當然期望能在實務與理論的交互驗證及邏輯推導下，在公共服務

工作執行前，預前規劃出適時、適所的「最佳公私夥伴關係型態」。而本研究形塑此應用理論架構的用意，則希望能以此作為本研究主題中「矯正部門」（公部門）與NPO（私部門），在公共服務場域中如何建構「公私夥伴關係」的研究應用理論；並意欲於為本研究的研究架構，做好預先的研究鋪陳。



### 第三章 非營利組織協助台灣監獄矯治現況與分析

#### 第一節 概況介紹

台灣司法審判程序中，早期社會工作者參與的僅是審判後的矯治體系（徐震、林萬億 1983），源於過去司法系統對待犯罪案主採取嚴刑峻罰、阻遏再犯的懲罰措施，在矯治觀念朝向人道主義的發展傾向，社會工作者與其他關切犯罪者的專業，努力革除矯治體系中對待案主的非人性化（dehumanize），進而協助案主復健，以透過自我省查與自我改變的方式，重塑案主符合社會規範的行為，進一步培養其回歸社會的有利因素（林勝義 1999）。

隨著二十世紀初期對犯罪本質看法的改變，其工作重點從審判後矯治復健，增加了審判前的調查工作，由於對犯罪原因從個人因素轉向團體、社會因素的分析探討，因此，為讓法官更瞭解犯罪者的社會環境因素，在審前調查中，社會工作者針對犯罪案主進行包括個人、家庭、社會環境的社會生活史調查，以供法院在審理案件時的參考（徐震、林萬億 1983）。然審前調查介入台灣司法實務之運作，目前僅止於少年的司法程序，並不及於成人的司法程序，且實施審前調查者，亦以少年調查官始具有此種權限，此可參酌少年事件處理法第三條有關少年調查官之職權，及第十九條有關審前調查應調查之事項之規定即明。

台灣在 1998 年以前，以監獄為主的矯正體系亦無社會工作人員的編制，加上矯正體系的封閉性與強調戒護安全的絕對性，使得矯正體系早期關於行刑社會化的作為，多以引進社會上具有熱忱的志工慈善團體、宗教團體及各地更生保護會進入監獄協助教化工作為主，與針對犯罪人，運用社會工作專業與技巧，協助其自我省察、自我改變，重新塑造符合社會規範的行為之矯正社會工作，尚有落差。

不過，這個現象在 1999 年起有社會工作人員因強制戒治刑事政策的影響下，開始進入矯正體系後，而逐漸改觀，尤其，在日益強調刑罰的目的性與再社會化的原則下，結合社會資源與各種專業輔導資源更成為矯正政策的主要發展方向，使得機構矯正呈現不同以往的面貌。不過，若仔細檢視各種矯正處分目標與組織設計卻可發現，其所努力的目標，原本即具機構矯正社會工作的內涵，只是在執行機制或人員上未特別呈現出機構矯正社會工作的特色。

台灣宗教非營利組織參與監獄教化工作的行列，首推佛光山之「佛光山慈悲基金會」。根據江明修、鄭勝分（2003）的說法，具有公共服務的使命，並積極促進社會福祉；具有法人地位之不營利或慈善的非政府組織；具「不分配盈餘限制」原則；享有免稅優待及其捐助者享有減稅優惠的組織。而互益性組織（如同學會、同鄉會）、政府出資或政府關係密切之財團法人、營利分配盈餘者、非正式合法組織皆排除於非營利組織界定之外，因此，「佛光山慈悲基金會」正是符合上述條件下的非營利組織。

## 第二節 實例研究

### 一、佛光山慈悲基金會之監獄佈教

有關討論佛光山監獄佈教的相關文獻並不多，本研究根據駱政昌之「從傅柯的〈懲罰的溫和方式〉看台灣宗教教誨—以佛光山為例」一文，指出三篇實證研究文獻以及二篇以佛光山既有文獻進行整理的學位論文進行討論。

滕雨方的〈非營利組織義工教育訓練之研究—以國際佛光會中華總會為例〉，提及佛光山的信徒組織國際佛光會中華總會訓練志工的理念以及方式；在王順民的〈宗教福利服務之初步考察：以「佛光山」「法鼓山」與「慈濟」為例〉介紹了有關佛光山在監獄進行佈教的社會福利工作。張家麟在〈宗教團體與監獄宗教教誨—對佛光山在明德戒治分監活動之實證分析〉當中，針對佛光

山宗教團體在台南明德戒治所進行宗教教誨的成果進行觀察，主要以問卷統計的方式，對監獄管理者、佛光山團體成員以及受刑人等三者，針對宗教教誨的滿意度、受刑人戒毒效果滿意度、宗教教誨活動對宗教團體發展等各項評估，進行實證分析以及驗證教化有效理論。研究結果也證實宗教教誨對於收容人有正面之影響。

翁興利、張家麟的〈宗教團體與國家互動研究—以明德戒治分監教化活動為焦點〉藉由深度訪談的實證研究，透過與受刑人深度訪談以及文獻分析的結果，試圖了解宗教團體進入監獄從事教化活動後，與獄方的互動模式及互動效果。該研究指出，明德戒治所主要針對吸毒的受刑人進行宗教教化的課程，試圖對受刑人戒毒的工作有所助益；藉由政府機關以及宗教團體彼此之間的良好互動以及達成共識，宗教團體得以在監獄長期與受刑人相處、關心受刑人，而其產生的效益除了受刑人間接的成為該宗教的信仰者以外，相較於一般監獄收容人再犯的比率為 50% 而言，而明德戒治所僅為 20.9%，教化效果極為顯著。

其次，根據 1999〈佛光山開山三十一週年紀念特刊〉資料顯示，佛光山參與宗教教誨之次數非常頻繁，此可彰顯出非營利組織之崇高使命。

表 3-2-1 佛光山台灣監獄佈教一覽表

別院	監獄名稱	弘法日期	弘法者	備註
佛光山社教處	台南監獄明德戒治分監	常駐教誨慧法法師		早晚禪淨共修、抄經、禪坐、烹飪、讀書會、家庭普照等
	屏東陸軍看守所	每星期一次	依航法師	
	大湖陸軍看守所	每月二次		
	路竹空軍看守所	每月一次		
	高雄看守所	每星期一次		

	高雄看守所（工場）	高雄二次		
雷音寺（	宜蘭監獄（女監）	每星期一次	國際佛光會宜蘭分會	林清志檀講師 林秀美檀講師
現改名為蘭陽別院）	宜蘭監獄（男監）	每星期二、三次		
普門寺	土城看守所 少年觀護所	不定期弘法	依德法師	曾舉辦皈依三寶 專屬觀護人
桃園講堂	桃園女子監獄 少年輔育院	每月一次	法師輪流	
	假釋人輔導	不定期弘法		
法寶寺	新竹少年看守所 （男眾）	每星期一次	滿慈法師	
	新竹習藝所（女眾）	二個星期一次	覺庭法師	
東海道場	台中監獄（男眾）	1997 年至 1998 年 2 月止 每星期一次	永樂法師	1. 農曆七月份三時 繫念法會 2. 三皈五戒（一百 五十人以上）
福山寺	彰化少年觀護所 （男眾）	1997 年不定期弘 法	永餘法師	

斗六 禪淨 中心	少年法庭保護管束 學生 雲林第二監獄	2000年每月二次	覺亞法師	1.2002年舉辦保護管束青少年團體輔導活動 2.2004年舉辦皈依三寶活動，心定和尚主持。
圓福 寺	鹿草監獄（男女眾）	1997年每星期一次	永毓法師 國際佛光會嘉義東區分會	
台南 講堂	台南監獄	不定期弘法	國際佛光會台南教師、琉璃分會	
	台南少年監獄 明德戒治分監		慧寬法師	
慧慈 寺	六甲國防部監獄	每月二次	永基法師	
小港 講堂	高雄監獄 佛教戒治輔導班	每星期六次	永勝法師 國際佛光會小港中船分會會長賴信編	禪坐、法律常識、韻律舞、繪畫、音樂、電腦、醫學常識、才藝書法、佛學課
	高雄女子監獄	每星期二次	依航法師 中華總會陳進成理事	電腦、佛學課 4月23日四百五十人皈依三寶（星

				雲大師主持)
	假釋人輔導	每二個月一次	永勝法師	
台東	東城技能中心	不定期弘法	永霖法師	
日光	綠島監獄			
寺	岩灣技能中心			
	台東看守所	每星期一次		

資料來源：1999 年〈佛光山開山三十一週年紀念特刊〉

## 二、專業非營利組織實施團體輔導

誠如前述，台灣目前社會工作師、心理師、諮商師及心理治療師多以個人志願服務之方式參與監獄矯治教誨工作之實施，較少以非營利組織入監協助相關教誨工作。研究者僅能以專業輔導技術實施矯治處遇之效果，以探究其成效。根據黃永順（2006）之「監獄受刑人接受團體輔導矯正處遇之成效：以某監獄之實施為例」研究一文，發現團體輔導確能提供受刑人正向之團體動力，協助他們自由分享心中鬱積之負面情緒、思考日後家庭生活與社會適應，以及個人生涯規劃之正面方向，團體成員大多數顯示出對此類團體之正面態度，本團體之經驗值得在監、院（校）、<sup>9</sup>所內對受刑人加以推廣以協助其日後更生。

近年來台灣追隨美國刑事政策兩極化之影響，對於報請假釋之受刑人之審核愈趨嚴格，（民國九十四年六月假釋通過率為 59.5%）使得監所之一級受刑人能夠獲得假釋者也越來越少。因此，台灣南部某一監獄（下簡稱 A 監）典獄長憂心一級受刑人在情緒上會因為屢次報請假釋遭到駁回而感到憤怒或難過等情緒。另一方面，一級受刑人最後還是會因為假釋或服刑期滿而離開監獄而復歸家庭與社會，但是在變化迅速的社會中，受刑人因為監禁隔離而與社會脫節

<sup>9</sup> 此處所指為少年矯正機構，目前台灣有少年輔育院及少年矯正學校兩種。前者，收容對象為受感化教育處分之少年；後者，收容對象為受感化教育處分及受徒刑宣告之少年。

許久，其適應社會之狀況恐令人感到疑慮。為協助受刑人再度順利回到家庭與社會，過著正常且適應良好的生活，降低再犯的可能性，台灣 A 監與黃永順等四人之研究團隊合作，首度設計了以個人情緒支持、家庭系統支持與生涯規劃為主題的矯正團體，試圖藉由團體輔導之方式，提供受刑人成員在團體活動過程中一個安全與信賴的環境，藉由團體領導者之引導，讓成員在此團體中可以受助於正向團體動力而能夠彼此分享心中感受，不論是期許或憂慮，或關於本主題之任何想法，都可以自由表達與分享，並由團體帶領者注入健康的知識與訊息，達到成員自我成長的效果，以利於其未來離開監獄後之更生。（黃永順 2006，168）

根據黃永順之說法，其規劃團體輔導方案時，係參考嚴健彰（2003）「出獄人復歸社會更生歷程之研究—從復原力的觀點探討之—」而設計，短期目標是要協助未通過假釋申請之一級受刑人調適自己的情緒，來面對假釋屢次被駁回之挫折；而從長遠觀點來看，則試圖從多元的角度來協助一級受刑人思考未來更生之需求。因此，在設計本團體輔導活動時，以三大議題為主軸，而不同於一般以單一主題為主的團體輔導方案。研究者係從個人調適之「復原力」與「情緒調適」、「家人關係與家庭支持系統」、「個人生涯規劃與發展」等方向來思考如何設計適合於此類受刑人的團體輔導方案，並藉由團體運作的過程，如運用團體動力、分享、腦力激盪等技巧，來達到團體的短期與長期目標。

其次，根據黃永順之成果報告指出：在這八週團體裡，研究者看到了成員們的改變，從陌生到熟悉，從自我防衛到打開心胸，進而在團體所營造的安全與信任環境中，抒發心中真實的情感與想法。本研究根據黃永順之成果報告茲將團體實施之具體成效說明如下：

#### （一）在行為方面

由於成員一開始並不知道自己被挑選為參與團體輔導方案之對象，因此在第一次被帶到團體活動室時，大多顯得有些不知所措與莫名的抗拒，以為自己

是否犯了什麼錯而被帶來輔導，在領導者的解釋與說明之下，成員們開始嘗試參與團體的活動。一開始成員都比較被動，甚至表示在監所待久了，腦袋很少思考，也不太能表示自己心中的想法與感受，因此領導者不斷給予鼓勵及引導，在團體中設計許多需要成員思考與分享的活動，來讓成員不斷有練習的機會。到團體輔導活動的中期，有半數的成員都已經能自動地表示願意先分享以及主動提出自己的想法，而且團體的中期剛好在討論有關家庭的主題，由於領導者與成員們的關係已經建立良好，加上團體所給予成員們信任的感覺，因此成員能在團體中做更深層的自我表露，而引發更深入的討論與分享。

### （二）在情緒管理方面

在討論情緒主題的那幾次活動中有教導成員如何察覺自己的情緒，而在往後的團體中亦曾常常將當週主題與情緒連結，由於成員們皆是暴力犯，因此領導者不斷引導成員思考負面情緒以及衝動性格為其帶來的影響，以及教導成員如何管理自己的情緒。在觀察成員們於團體中的互動，以及成員們自己的分享中，可以發現成員們從一開始情緒激動地表達對假釋門檻的想法，而到靜下心來由領導者引導成員思考情緒對人們生、心理的影響，以及衝動行為與負面情緒對其所造成的影響，並將所學運用於生活中，過程中可以發現成員們的改變與心情的沉澱，而且也因為透過團體活動不斷地思考與反省的過程，讓成員有個表達想法與抒發情緒的空間與機會，並且開始具體地思考自己未來更生的路程。

### （三）在家庭支持方面

在談論家庭主題時，剛好是團體輔導方案進行到中期的時候，由於團體信任度的足夠，加上領導者利用活動的引導，讓成員們有機會去回顧自己過去與家人互動的狀況，學習同理家人的感受，而成員們則在團體活動所營造的氣氛下，真實地表露自己的情感與想法，領導者進而引導成員思考對家庭有關責任的議題，而成員們亦表示對家庭若有一份責任在，自然就不容易走回頭路。在

談論家庭主題時，領導者一方面是要協助成員檢視自己與家人的互動關係，另一方面是想了解成員們的家庭支持度如何，以利於給予適當的協助。多數成員的家庭支持度都算良好，家人和成員們至少都有固定保持聯繫；在談及責任感部份，成員們都很真誠地表露希望假釋或刑期服滿出去後，能夠多多陪家人，以彌補這幾年來未盡的責任。由於團體輔導方案進行至中期時，成員們大多已經能夠踴躍地投入活動之中，只有兩三位成員尚須多給予鼓勵與引導方能表達較多的感受與想法，也在此時，領導者引導成員們學習給予他人回饋，增進成員人際互動的能力。

#### （四） 在生涯規劃方面

成員們一開始曾於團體中，表達對目前假釋門檻漸趨嚴格的想法及無力感，因此領導者於活動中仍持續鼓勵成員不要放棄希望，甚至應積極地規劃自己未來有朝假釋出獄或刑期屆滿出獄後，該如何面更生之路，因此，除在團體中教導成員如何調適情緒來面對假釋被駁回之情況，更積極地與成員討論未來應如何避免自己再犯而入獄，於是引導成員思考重要他人或家人對其之付出，喚起成員們對重要他人及家人的責任感。雖然成員曾無奈地表示現在社會變化如此快速，就算現在作了規劃，未來的改變卻又讓人難以預料，因此領導者帶領一些活動讓成員積極地去思考自己的價值觀，以及未來更生可能面對的困境，甚至由自己為其困境思索可能之解決方法，透過活動半強迫地讓成員面對與思考未來更生之路程，而非消極地認為未來充滿了變數而不需做規劃，於是在領導者的引導下，成員開始認真地思索未來自己所要走的路，有些成員可以很明確地分享自己的規劃，而有些成員則顯得較無信心來面對未來快速變遷的社會，領導者透過同理、鼓勵以及經驗分享，增進了成員們對自己的自信，讓成員們明白領導者與其他成員對其所抱持的信心。

整體而言，成員對於團體的接受度與團體適應良好，多數成員表示未來若有機會仍希望可以再參與類似的團體輔導方案的活動。研究者在每次團體結束

後皆有進行討論、檢討，而在最後一次團體中亦請成員填寫問卷以了解成員對於參與本團體方案的感受與想法。而團體最後一次結束後，曾請本次團體輔導計畫主持人典獄長跟全體參與人員座談，分享參與團體的感受，從檢討、評估、問卷以及座談會的紀錄，可以看出成員對於團體方案的喜愛度與投入，甚至是看得出其觀念或行為上之改變。

由於領導者與成員接觸的時間僅團體活動之一百分鐘，故透過監所主管的觀察，可以得知成員於日常生活之表現。多數主管表示成員在面對假釋之心情，相較於以往較為平靜，且行狀良好。此外，部分成員可以利用時間閱讀書籍充實自己，以取代過去對於假釋駁回的抱怨。

### 第三節 小結

綜整上述資料，本文認為宗教非營利組織進入監獄佈教其精神是值得嘉許的，惟就其再犯率降低實據，其追蹤調查之期間為多久並未說理清楚，根據再犯預測研究，出獄人在出監後一年內其再犯危險性最高，故其追蹤調查之期間至少需持續追蹤一年以上，再作推斷，始符合再犯預測之本旨。再者，宗教宣導多針對其教義勸人向善、向上，多屬心靈改善層面，較少涉及行為改變，故其持續力多久，頗讓人質疑。

至於團體輔導方案乃是針對受刑人未來出監後可能面臨之困境所設計的，這些困境包括：監獄化問題、出監後生涯規劃問題等，且受刑人多為人際關係不佳者，較不會管理自己情緒，故藉由專業人員設計輔導方案，引導受刑人作出改變，就實際效果而言，較能收效。若能針對不同需求設計不同方案持續實施，直至受刑人出監，效果必然宏大。

## 第四章 美國監獄民營化分析

### 第一節 概說

在矯正理念發源地及監獄改良運動先驅的歐陸，各國在現代監獄矯正工作對於宗教教育的重視程度亦有所不同，例如法國監獄對於宗教教育較為重視，此可從法國刑事訴訟法典中有對人犯宗教教育設立單一節次予以規範，賦予人犯“有滿足宗教生活與精神生活的權利”，監獄當局則無條件的為人犯的宗教活動提供各種保證。此種宗教的幫助活動被稱為“精神幫助”，在矯正工作中發揮了重要作用。相應的神職人員亦享有重要的權利，例如神職人員在監獄內的宗教活動，有權參加者僅限於宗教人士和人犯，管理人員並無權在場監視。

與法國不同者是，宗教在英國監獄的地位明顯下降，監獄中對人犯的處遇方式也相對的保守。監獄人滿為患對監獄造成不少問題，所以懲罰違反監獄紀律的人犯才是重要的。

### 第二節 美國監獄矯治工作分析

美國刑事政策思想從一九七〇年代起有重大轉折，如採行長期自由刑、強制隔離（Mandatory incarceration）及定期刑（Determinate sentences）等，均造成監獄人口的增加（Joseph E. Scott & Travis Hirschi 1988，183）。另外，由於教化成效不彰，亦不被社會所支持，強迫受刑人參與各項處遇活動也受到道德及正義模式刑罰理念的挑戰，相對的，公正報應的刑罰目的及監獄的功利性目的等價值觀念，則漸成主流思潮。（Lynee Goodstein & Doris Layton Mackenzie 1989，13-18）由於上述刑事政策產生重大變革，監獄嚴重擁擠現象，已成為美國矯治機構的最大難題。據統計，美國一九九三年監獄受刑人為八八五、五九人，較一九八〇年成長一六八%，每十萬人口中，約有人犯三二九人，預估至一

九九五年，監獄受刑人將超過一百萬人（Harry E. Allen & Clifford E. Simonsen 1995，240-243）。另根據 Camp and Camp 的報告，美國有二十三州及聯邦政府在一九九〇花費超過十七億美元，共新建六十二所監獄，以期容納 36,373 名人犯，而且增建監獄速度，似有日益增加之勢。（Peter J. Benekos and Alida V. Merlo）由此可知，監獄受刑人超額，已迫使矯治機構不得不採行替代措施，以期降低監獄成本，而監獄民營化即是可行方案之一。

### 一、美國監獄民營化的現狀

美國是監獄民營化發展最突出的西方國家。根據美國佛羅里達大學民營矯正計畫（Private Corrections Project，University of Florida，Gaineville）1990 年提供的資料，可以看出 1998 年底美國各州擁有的民營監獄數量以及各州民營監獄的犯人關押容量（capacity）（參見表 4-2-1）。

表 4-2-1 美國各州的民營監獄數量與收容量

州 <sup>10</sup>	民營監獄數量	收容量
亞利桑那	6	6860
阿肯色	2	1200
加利福尼亞	24	11294
科羅拉多	9	4644
哥倫比亞特區	1	866
佛羅里達	10	6255
喬志亞	5	6418
愛達荷	1	1250
伊利諾	1	220
印第安納	1	670

<sup>10</sup> 美國有 18 個州沒有通過允許民營監獄運行的立法。

堪薩斯	2	529
肯塔基	4	2631
路易斯安那	2	1948
密西根	1	480
明尼蘇達	1	1338
密西西比	6	4630
密蘇里	2	660
蒙大拿	1	512
內華達	1	500
新澤西	1	300
新墨西哥	7	4696
紐約	1	200
北卡羅來納	2	2112
俄亥俄	2	2256
奧克拉何馬	8	9702
賓夕法尼亞	1	1200
波多黎各	4	3000
羅德島	1	302
田納西	6	7326
得克薩斯	43	29,577
猶他	1	400
佛吉尼亞	1	1500
華盛頓	1	150
總數	159	116,626

根據 2000 年 12 月 31 日的統計，可以看出美國民營監獄在整個國家的監獄

系統中所佔的地位（參見表 4-2-2）。

表 4-2-2 美國民營矯正機構、看守所和其他政府機構中收容犯人數量。<sup>11</sup>

司法管轄區	民營矯正機構		地方看守所		州或聯邦的其他機構	
	人數	百分比 (%) <sup>[1]</sup>	人數	百分比 (%)	人數	百分比 (%)
美國的總數	87,369	6.3	63,140	4.6	7243	0.5
聯邦系統 <sup>[2]</sup>	15,524	10.7	2438	1.7	1249	0.9
州系統	71,845	5.8	60,702	4.9	5994	0.5

[1]本表中的百分比，是指犯人數量在州或者聯邦監獄系統犯人總數中所佔的百分比。

[2]包括收容在民營社區矯正中心（privately operated community correctional center）內的 6143 名犯人

在美國，由民營矯正公司運行的矯正機構，是與不同的政府部門簽訂契約後進行的。根據查爾斯·托馬斯（Charles W. Thomas）1995 年的統計：（Richard A. Tewksbury 1997，433）

- 1.64%的民營矯正機構是與州政府簽訂契約後運行的；
- 2.20%的民營矯正機構是與聯邦政府簽訂契約後運行的；
- 3.16%的民營矯正機構是與縣政府簽訂契約後運行的。

同時，根據查爾斯·托馬斯（1995）的調查，民營公司運行的矯正機構的警戒度等級分佈也有自己的特點。根據所佔百分比的多少順序，民營公司運行的矯正機構的警戒度等級分佈情形為：（Richard A. Tewksbury 1997，434）

- 1.多種警戒度等級都有的矯正機構，占 40%；
- 2.中等警戒度等級的矯正機構，占 31%；
- 3.最低警戒度等級的矯正機構，占 25%；

<sup>11</sup> <http://www.Albany.edu/sourcebook/1995/pdf/631.pdf>

4.對高警戒度等級的矯正機構，占 4%。

這種分佈顯示，在民營矯正機構中，占多數的是中等警戒度的矯正機構；最高警戒度的矯正機構僅佔很少的一部分。

根據 2001 年的統計，美國民營監獄的收容量為 119,023 人。<sup>12</sup>

## 二、民營矯正組織及其比較

### (一) 提供矯正服務的民營組織

在監獄民營化的過程中，大量的矯正服務是由民營矯正機構提供的。這些民營矯正機構往往是一些機構規模和工作領域各不相同的民營公司。從一些西方國家的民營矯正公司的情況中，可以看出這些民營公司的特徵。

#### 1. 美國的民營矯正公司

在美國，民營矯正公司按照其規模可以分為兩個層次：

##### (1) 居於市場領導地位的大型民營矯正公司

在美國，監獄民營化領域中居於領導地位的民營矯正公司主要有兩個：美國矯正公司（Corrections Corporation of America，CCA）和沃肯赫特矯正公司（Wackenhut Corrections Corporation，WCC）。這兩個公司分別佔了民營成人矯正機構管理中 75% 的市場份額。（Alex Singal 1999，184）下面介紹這兩個公司的基本情況。

□ 美國矯正公司（CCA），創建於 1983 年，總部設在美國田納西州的那什維爾（Nashville），它是當代矯正領域中民營機構管理矯正機構的重要先驅。在這個公司運行的第一個十年中，它所奠定的基礎使其成為民營監獄領域中的領導者，成為美國最大的民營矯正公司。該公司的監獄房地產托拉斯（prison realty trust）組建於 1997 年，是通過出售該公司的 93 處房地產實現的。儘管這

<sup>12</sup> <http://wed.crim.ufl.edu/pcp/census/2001/Chart2.html>

個房地產托拉斯是獨立所有和運行的，但是，它為美國矯正公司提供了進一步發展的充足的基建資金。

□沃肯赫特矯正公司（WCC）。這個公司是美國第二大民營矯正公司，它隸屬於以美國佛羅里達州為基礎的大型保安和其他服務提供商——沃肯赫特公司（Wackenhut Corp.）是該公司的一部分資產分派產生的新公司（partial spinoff），成立於1994年。沃肯赫特公司仍然擁有沃肯赫特矯正公司51%的股份。與美國矯正公司不同，沃肯赫特矯正公司發展和擁有其項目方面，採取的比較保守的政策，積極謀求降低設計和建造新監獄的費用，採用招標方法簽訂管理合同。因此，該公司的營業毛利（operating margin）明顯低於美國矯正公司，不過該公司在收入和營利方面的增長率（growth rate）一直是較強的。儘管該公司比美國矯正公司小，但是，它在美國之外的國家和地區擁有的監獄床位是美國矯正公司的3倍。資料顯示，<sup>13</sup>沃肯赫特矯正公司與美國、澳大利亞、南美和加拿大的37家矯正機構簽訂了契約，擁有床位27,000張，僱員超過7000人。這家公司是一家在紐約股票交易所上市的公司，每年在股票交易所獲得收入超過3.7億英鎊（折合新台幣約170億元）

## （2）其他民營矯正公司

監獄民營化市場上其餘25%的份額，由另外的15家規模較小的公司分享。<sup>14</sup>在這些公司中，有兩家公司公開進行商業活動，並且在特種市場領域（niche-market segments）中獲得了地位，這兩家公司是：

I 康乃爾矯正公司（Cornell Corrections）。這家公司組建於1994年，是一家以美國德克薩斯州的休士頓為基地的公司。該公司的主要業務分佈在3個領

---

<sup>13</sup> 2000年12月19日吳宗憲參觀英國一家民營監獄——洛德漢姆·格蘭奇監獄（Lowdham Grange Prison Services Limited）管理的，而普雷米爾公司是由沃肯赫特矯正公司和英國的一家公司——塞克有限公司（Serco Limited）共同組建的一家公司。

<sup>14</sup> Alex Singal, “The private prison industry,” in American Correctional Association (ed.), From AIDS to the internet: Correctional realities (Lanham, Maryland: American Correctional Association, 1999), p.185.

域：安全成人矯正（secure adult corrections）；釋放前機構（prerelease facility）；少年矯正。1996年，康乃爾公司簽訂合同的床位增加了53%。1997年，該公司在喬治亞州中標獲得了一個有500張床位的項目的1/3的工程量。

II 矯正服務公司（Correctional Services Corporation）。以前被稱為“埃斯莫矯正服務公司”（Esmor Correctional Services）。這家公司的總部設在佛羅里達州的薩拉索塔（Sarasota），該公司主要從事安全的和非安全的（non-secure）成人和少年矯正機構。該公司提供多樣化的矯正服務，這種策略為該公司的人帶來了豐厚的收入。

根據美國佛羅里達州大學犯罪學與法律研究中心（Center for Studies in Criminology and Law, University of Florida）2000年12月31日提供的資料，可以看出美國民營矯正公司目前的市場份額等情況（參見表4-2-3）。

表 4-2-3 美國民營矯正公司市場份額

管理公司	在美國 簽訂合 同的床 位數量	在外國 簽訂合 同的床 位數量	簽訂合 同的總 床位數 量	2000年 12月31 日後的 變化	在美國 簽訂合 同的市 場份額	在外國 簽訂合 同的市 場份額 (%)	全球市 場份額 %
AIMS 公司（ AIMS Corporation） [1]	0	750	750	-469 <sup>[2]</sup>	<sup>[3]</sup>	3.19	0.053
替代性計畫股 份有限公司（ Alternative Programs, Inc	340	0	340	0	0.29		0.24

)							
阿瓦朗矯正服務股份有限公司 (Avalon Correctional Services, Inc.)	710	0	710	360	0.60		0.50
博比·羅斯集團公司 (The Bobby Ross Group)	464	0	464	0	0.39		0.33
希維基尼克斯公司 (CiviGenics)	2243	0	2243	-552	1.88		1.57
康乃爾股份有限公司 (Cornell Companies, Inc.)	8424	0	8424	-40	7.08		5.91
矯正服務公司	3891	0	3891	-350	3.27		3.73
矯正系統股份有限公司 (Correctional Systems, Inc)	272	0	272	0	0.23		0.19
美國矯正公司	62231	0	62,231	-200	52.28		43.66
多米涅矯正服	2064	0	2064	0	1.73		1.45

務股份有限公 司 ( Dominion Correctional Services, Inc. )							
第四組監獄服 務有限公司 ( Group 4 Prison Services, Ltd. )	0	5634	5634	0		23.98	3.95
GRW 公司 ( The GRW Corporation )	614	0	614	0	0.52		0.43
管理與培訓公 司 ( Management & Training Corporation )	10,566	1653	12,219	2005	8.88	7.03	8.57
馬拉納薩製造 公司 ( Maranatha Production Custodial Services, Ltd. )	500	0	500	0	0.42		0.35
安全監管服務 有限公司 (	0	800	800	0		3.40	0.56

Secure Custodial Services,Ltd.)							
英國居留服務有限公司 (UK Detention Services,Ltd.) [1]	0	1650	1650	0		7.02	1.16
沃肯赫特矯正公司	26,704	13,011	39,715	150	22.44	55.37	27.87
總計	119,023	23,498	142,521	904	100.00	100.00	

[1]AIMS 公司和英國居留服務有限公司是以巴黎為基地的一家法國跨國性公司——索代克霍聯盟股份有限公司 (Sodexo Alliance, SA) 的子公司。

[2]-號表示犯人數量減少。

[3]空格在原始表格中標有“N/A”字樣，意思是“沒有獲得資料”。

## 第五章 實務探討與比較分析

### 第一節 美國監獄的宗教教誨制度

#### 一、起源與發展

##### （一）起源

在西方國家監獄矯治過程中，為受刑人提供宗教服務有久遠的歷史。研究指出，西方國家中的宗教宣導，可能起源於宗教人士自己被監禁的經歷。從君士坦丁（Constantine）時代開始，早期的基督教會（Christian Church）就同意為那些在其他情形下會被肢解或者殺死的犯罪人提供庇護。早在西元 539 年，教會成員就認識到，會見監獄中的人犯是一種義務。1488 年發佈的特免令（Order of Misericordia），就向犯人提供幫助和安慰（consolation），譴責死刑。（吳宗憲 2005，723）

##### （二）18 世紀至 19 世紀之發展

不久之後，教會管轄下的監禁並成了身體刑或死刑的替代刑罰。中世紀時，羅馬天主教會發展了新的刑罰技術，例如，修道士監舍（monastic cell）後來就成為監禁社會一般犯罪人的地方。直至 18 世紀時，羅馬天主教會的梵諦岡監獄（Vatican prison）成了歐美監獄設計的一個榜樣。

早期到新大陸殖民的英格蘭人，將其習俗和普通法也帶到了新大陸，其中包括頸手枷（pillory）、手足枷（stocks）和鞭刑柱（whipping post）。在 18 世紀時，分房制成為普遍接受的刑罰措施，這種措施被認為能夠促使犯人對自己的惡行進行懺悔，這種活動被稱為感化（penitentiary）。賓夕法尼亞的貴格會教徒（Quakers）首先進行了監獄改革，發展了以監禁刑替代身體刑的觀念，並將監獄的概念與感化院（workhouse）結合，在費城的沃爾納特街看守所（

Walnut Street Jail) 實行這種制度。即使在 19 世紀，當奧本制 (Auburn system) 發展出日間雜居制度，夜間獨居監禁的作法仍然在監獄中流行。當時認為，強迫性獨居監禁同樣可以達到如感化一樣的懺悔效果。在當時重體罰的時代裡，教會的傳道人員即將人道的關切、同情，以及宗教信仰的勇氣帶進監獄，進到監獄的工作人員即是早期監獄的教育人員、諮商人員，以及社會工作者，這些早期的宗教工作人員都是義務的。形成如此之發展，最主要是由於監獄中的預算有限，往往讓監獄牧師擔任教師，牧師就站在用燈籠照明的舍房走道上，為犯人講課，讚美一些進行懺悔的美德。所以，感化院目的並非在於處罰而是在於矯治 (reform)，矯治理念的興起提供了監獄宗教宣導的發展的契機。(吳宗憲 2005, 723-724)

## 二、20世紀之發展

### (一) 1980 年代前之發展

進入 20 世紀後，一方面宗教及監獄牧師對監獄的影響仍然發揮作用；另一方面，犯人為了獲得宗教方面的權利，進行了各種抗爭。特別是 20 世紀中期以後，一些有關監獄中犯人宗教自由的訴訟，例如，1962 年的富爾伍德訴克萊默 (Fulwood v. Clemmer) 案件中，美國哥倫比亞特區的聯邦地區法院裁決，監獄官員必須承認穆斯林信仰是一種合法的宗教，不得限制那些希望獲得這種宗教服務的犯人。在 1964 年的庫柏訴佩特 (Cooper v. Pate) 案件中，法院承認，監獄官員必須平等對待監獄中不同宗教信仰的犯人。1972 年的克魯茲訴貝托 (Cruz v. Beto) 案件，是美國第一起上訴到聯邦最高法院的犯人宗教問題案件。在這起案件中，法院裁決，不讓佛教犯人像其他犯人一樣實踐自己的信仰的作法，是一種歧視，違反了美國憲法。

### (二) 1980 年代後之發展

當宗教信仰獲得憲法保障後，代表法院干預監獄矯治實務進入空前的高峰

。但這種情況隨著報應主義觀念復活，以及法院認識到必須在受刑人的權利與合法的矯正機構利益之間追求平衡，而不再是大力保護受刑人的權利。例如，在 1977 年的賽里奧特訴卡爾森（Therault v. Carlson）案件中，聯邦法院裁決，美國憲法第一修正案並不保護顯然是虛假的（obvious shams）所謂宗教。在 1987 年的奧隆訴埃斯泰特（O'Lone v. Estate of Shabazz）案件中，美國最高法院裁決，為了“合法的刑罰利益”（legitimate penological interests）而剝奪犯人享受宗教服務的權利，並不違反美國憲法第一修正案。（吳宗憲 2005，724）

時至今日，在美國監獄的宗教教誨方案，正常的宗教活動仍然受到法律的保護，犯人仍然把大量的時間和精力用於從事宗教活動，宗教活動仍然是監獄重要的活動之一。根據黃徵男引述 Clear and Cole（2000）的見解，認為美國矯治處遇方案，視受刑人之需求可分為心理的、行為的、社會的、宗教的以及教育課程五大治療方案。有關宗教治療方案介紹如下：

在美國矯正機構，收容人主要的信仰宗教為基督教（Christianity）與伊斯蘭教（Islam），但是由於信仰宗教的自由受到憲法之保障，因此，收容人入監後仍可以繼續信仰入監前之宗教，並保有自己原先信仰宗教之祈禱儀式。

過去甚少研究宗教對監獄受刑人之影響，但近年來一些美國國家的研究發現宗教確實能積極的協助受刑人適應監獄的生活，並減少受刑人違規事件。研究指出，受刑人透過宗教信仰可以緩和在監嚴峻的生活、與外界的家人及宗教志工聯繫良好的情感。許多管教人員相信收容人有宗教信仰，即使是非傳統的宗教如伊斯蘭教，均可以讓監獄的運作更順暢，因為這些宗教有穩定囚情的功效。

### 三、宗教教誨於實務運作之限制

#### （一）偽善信仰（Jailhouse Religion）

宗教信仰在監獄實務運作上，最顯而易見即是受刑人的「偽善信仰」（Jailhouse Religion）的問題。研究發現，有些受刑人為圖較好的處遇、獲取成績分數而儘速獲得假釋的機會，便會信仰宗教並參與監獄所安排的宗教活動。雖然這樣的偽善行為不見得是好事，但至少透過宗教信仰，透過宣揚教義的方式，也希望這些犯罪人能改過遷善；再者，實務上也發現，許多假釋審查委員會之成員於審查假釋時，並不會因為受刑人的宗教信仰或參與宗教活動之投入程度作為假釋准駁之依據。（吳正坤 1987）

## （二）出獄後的宗教信仰

另一個值得探討之問題，即是：受刑人出獄後是否能繼續信仰宗教？根據美國一些研究指出，許多犯罪人出獄後參與宗教活動與團體的次數變成不規律（Spotty），但是美國「監獄團契」（Prison Fellowship, PF）團體則提出另一種解釋。該團體是由寇森（Charles Colson）所發起，屬於一種基督教支派，在受刑人還在監獄時即輔導接受基督教之洗禮，並且舉辦各種在監宗教活動，受刑人出獄後，該團體仍提供追蹤輔導監外生活支援的工作，讓受刑人出獄後不至於與基督教失去聯絡。根據 PF 的研究指出，接受該團體洗禮的出獄受刑人監外適應情形較其他宗教團體之出獄人為佳，尤其是輕微罪行的犯罪人。因此，宗教團體之服務若能延續之出獄後，則受刑人再犯的機會必定較低。（吳正坤 1987；吳宗憲 2005）

## 第二節 台灣實務分析比較

### 一、台灣對宗教信仰自由的保障

台灣憲法第十三條：「人民有信仰宗教之自由」。依據大法官會議第 490 號解釋，「所謂宗教信仰之自由，係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰予以優待或不利益，其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由。內在信仰之自由，涉及思想、言論、信念及精神之層次，應受絕對之保障；其由之而派生之宗教行為之自由與宗教結社之自由，則可能涉及他人之自由與權利，甚至可能影響公共秩序、善良風俗、社會道德與社會責任，因此，僅能受相對之保障。」宗教信仰之自由與其他之基本權利，雖同受憲法之保障，亦同受憲法之規範，除內在信仰之自由應受絕對保障，不得加以侵犯或剝奪外，宗教行為之自由與宗教結社之自由，在必要之最小限度內，仍應受國家相關法律之約束，非可以宗教信仰為由而否定國家及法律之存在。故監獄實施宗教宣導時，自應予以尊重。因此，依監獄行刑法第 38 條規定，受刑人得依其所屬之宗教舉行禮拜、祈禱，或其他適當之儀式，但不妨害紀律者為限。

監獄行刑法施行細則第 60 條規定，監獄得依受刑人之宗教信仰，邀請宗教人士為其講解有助教化之教義或舉行宗教儀式，或得准許宗教團體志願傳道或以電化教材辦理。且為加強宗教宣導工作，法務部於「落實獄政管教計劃」中規定，應依收容人宗教派別分類施教，以培養其虔誠之宗教情操。提供利於實施宗教儀式之環境與設備，對於宗教人士之品操、背景資料、所屬團體或施教之方法、內容應預為瞭解，避免因不當之宣導方式，帶給收容人負面之影響。

## 二、監獄教誨工作之實施

監獄教化工作，可分為教誨與教育兩大部份。教育部份有編班教育，補習教育及職業教育等，不在本研究探討範圍內。教誨部份有集體教誨、類別教誨及個別教誨等，此亦涉及教育學上方法論之研討，限於篇幅，在此亦不予以引述。僅對於宗教宣導方面，雖然它在整個監所教化工作內涵上所扮演的角色，份量不大。然若得以善加運用，卻可發揮最大之矯正效果。

台灣丁道源教授曾經說過：「宗教對於受刑人之改善，輔助至大，從事監獄教化工作者，應設法鼓勵受刑人信仰宗教……，宗教有功於人犯人格之造就，以其能主宰人之內心（即信仰的中心），又能給人一種不可磨滅之精神力量，使其遭失敗，不致灰心，面臨誘惑，不致失足，在狂風暴雨，驚濤駭浪中能夠站得住腳。宗教不僅使人有安身立命之處，並且能創造活力，進而統一其身心力量。故宗教教育，有益受刑人人格之造就，此其一。一切宗教，皆有教義、信條、制度、禮節，對於信仰者之人格，皆能發生影響；復因個人靈性的修養，真理的追求，使其能痛悔前非，促進人格向上，此其二。宗教對於受刑人之人格，最重要的作用，在於使其薰沐教義之後加速轉變化惡為善，前後判若二人，是之謂再生人格，此其三。一般犯姦淫偷盜者，既玩刑章，又是違反道德的行為；此皆由於自暴自棄，思想上發生錯誤，或因生理心理上某一部份失去了支配的能力。導致犯罪而不自知，這種人如只是責備批評，難期其自行改悔。由以上觀之，宗教對受刑人人格的陶冶，意義誠屬重大。」。丁氏對收容人需要接受宗教教育的卓見，正足以說明宗教教誨在教化工作上所扮演角色。

（吳正坤 1987）

然立於管教立場上，依據監獄行刑法第三十八條之規定辦理宗教宣導，亦僅僅站在輔導的立場之上，畢竟監獄之教化業務尚有許多工作要做，在教育方面：諸如累進處遇、編班教育、附設補校，職業教育，在教誨方面：尚有個別

教誨、類別教誨、集體教誨等，暨各項文康活動。故基本上，宗教宣導之措施亦僅是配置在教化工作方面之一小部分而已。（吳正坤 1987）

再者，根據黃敬謀（2007）之「台灣地區長刑期受刑人教化處遇之研究」指出，監獄實施之宗教宣導問題，受訪者認為監獄未依受刑人之信仰教別實施、採強迫式接受宗教宣導，及對宗教宣導教化之效果有限等不良感受。歸納概念定義為：宗教宣導未依意願實施，效果有限。而分析顯示：以初犯受刑人對宗教宣導方式效果有限之感受較累犯為高，且北部又較其他地區看法多。顯示受刑人都希望監獄依信仰教別實施，以基督教的參加基督教，信佛教的參加佛教，對現行仍有不分教別，讓信仰佛教的卻強行規定集體方式參加基督教活動，造成只是一起參加耗時間，沒有辦法藉由宗教的力量或是以信仰方式來改變受刑人心靈，且無法顯現教化之效果。

### 三、現行教化工作之問題

根據黃敬謀（2008）之「台灣地區長刑期受刑人教化處遇之研究」指出，台灣目前教化工作實施所面臨之困境有：

#### （一）教化人力不足問題。

監獄教誨師人力不足問題，十幾年來一直都無法改善。目前監獄教誨師經常性工作有教誨、教育、假釋、累進處遇、法治宣導、文康活動、各類會議及其他繁瑣的行政事務，反而主要教化輔導任務分配時間不足，無法對受刑人個別之心理與情緒作深入的了解與分析，成效自然會有所影響及不彰。

#### （二）教誨師專業能力不足問題。

目前矯正人員人事組織升遷管道，把重要教誨師職務充作升遷的跳板，由非專業輔導領域之戒護人員升任擔任教誨師工作者眾，在無專業養成訓練下，個別教誨呆板，很難勝任專業輔導諮商教化重任，使得該項職務流於形式，反

輪為辦理假釋文書作業、文康業務承辦人之角色。

(三) 宗教教誨太呆板，未符真正需要。

監獄宗教教誨課程眾多，包羅萬象，時常僅考量辦理的量，卻未注意質及受刑人的真正需求，最常見是受刑人整體強迫聽課問題，另外一味聽佛經，講道曲高和寡，讓人覺得苦悶無聊，反而有被處罰的感覺，無法收化戾氣之效。

(四) 管教小組未發揮功能。

管教小組是監獄教化核心，組織成員有教誨師、作業導師、教區戒護科員及戒護管理員。小組成員與收容人密切互動，最瞭解受刑人之行為狀況，惟常因機關決策者之理念與政策無法溝通及授權，致使管教小組教化功能失去設置之目的。

(五) 輔導場所設備缺乏。

監獄教區諮商輔導室不足，教誨師個別教誨均在嚴熱，狹小不佳的辦公環境進行，使受刑人無法敞寬內心，暢所欲言，教誨師無法久坐聆聽，影響教化成效。

(六) 屈就戒護現實狀況，無法順暢辦理教化活動。

(七) 教誨師經常調常調動及升遷，無法對每一受刑人長期教化。

長刑期受刑人與短刑期普通犯之不同點，在於需長期的追蹤輔導，始能見輔導成效。如果受刑人常移監或教誨師輪調頻頻，都不利教化工作之進行。

(八) 未建立合適假釋政策。從我國近年來幾次假釋政策，不論從嚴或從寬，對於降低累再犯率或撤銷假釋率效果並不顯著，2005年2月2日修正通過之刑法，其假釋更嚴苛（丁榮轟 2006）。如何設計制定真正符合教化之假釋政策，有其迫切重要性。

## 第六章 結論

當然，民間參與管理犯人業務，其範圍界定、民營化之程度，都應規劃非常詳細與周延。學者黃徵男（2005）認為首先是必須「修法」允許民間人士參與，才有公部門與私部門合作的法令依據，目前台灣允許保全業者參與維護社會治安；交通部監理所將車輛定期檢查業務，開放由民間業者代檢執行；消防局之消防安全定期檢查工作，委由民營業者代辦，這都是解決政府與民眾需求的良好政策。

委託民間代辦業務是一種趨勢，政府機關要當一個「有效能」、「符合社會民眾需要」的政府。人犯管理、再教育是非常重要且專業性的工作，應該讓更多的社會大眾共同參與，群策群力、化莠為良，減輕政府之負擔與壓力，促進社會的安全與和諧。因此，如何把監獄等矯正機構一部或全部業務委外，以減少政府經費支出及社會成本負擔，故「嚴刑峻罰」、與「刑罰經濟」須合理平衡，方能獲得最理想解決獄政難題的對策。

近年來台灣的刑事政策於嚴格刑事政策採行重刑化措施，監獄必須面對人犯常態性之增加及管理難度之挑戰，2007年7月全國性減刑後，雖可稍解監獄等監獄擁擠爆滿的問題，但能維持多久？或全盤引進美國式的監獄民營化，以解決公部門效率不彰及政府預算不足的窘境。吾人必須尋求一種長期持續性的矯正措施，方是解決擁擠問題之道。

### 第一節 研究發現

宗教非營利組織雖以志願服務之姿參與監獄宗教宣導工作，雖然就宗教教義而言，在教化人心部分有其顯著效果，但根據相關實證研究亦指出受刑人有時也會為了獲取教化成績分數，以獲得進至較高累進處遇等級，將參與宗教教誨活動視為應付教誨師的日常工作，當然，在行為改變、家庭支持及對未來生

涯規劃等之效果則稍嫌不足。而專業非營利組織進入監獄實施輔導雖是這幾年來矯正當局亟欲推展之工作項目，但仍侷限於社會工作師、諮商師、心理師個人以志願服務方式協助教化工作，非營利組織團體以矯治輔導方案承包監獄教化業務，直至目前為止尚未有監獄實施。

再者，監獄民營化之發展，原本在美國的監獄發展史上，已經逐漸式微，但在八〇年代刑事政策再次採取嚴格態度之後，造成監獄超收容，使得監獄民營化又再次獲得一次新的發展契機，而且在運作上，已擴及了其他面向，換言之，私部門提供的服務更多元了。

## 第二節 具體建議

綜整前面所言，本文認為在刑罰權仍由國家獨佔的前提下，刑罰政策之制訂仍是國家的職權範圍，監獄民營化非但不是要來取代國家整個監獄體系，而且與國家監獄體系亦不存在著競爭關係，民營監獄是國家監獄體系的一部份，私部門擔負的矯正工作與監獄營運作為國家刑罰政策的執行者與獄政實際營運負責者，其角色與功能是對國家一種職能的「補充」(complementary)與「擴張」(expansion)。因此，私部門與公部門間，是一種刑罰體制中「公私夥伴關係」的型態，在此關係中，私部門負責執行公部門的政策，並且提供公部門所需要的業務與服務。本文提出以下具體建議，供矯正當局參考：

### (一) 避免民營化牟利之爭議，應以非營利組織作為公部門之夥伴

美國監獄民營化私部門多以法人之姿參與，且為股票上市公司，讓人有一種收容越多人賺越多錢的印象，甚至會有犧牲人犯權益之問題。非營利組織並不以營利為目的，比較能符合民眾觀感。

### (二) 建立完整的遴選及監督制度，並定期評估成效

非營利組織參與監獄矯治教誨工作，必須先經過遴選，自方案的擬定、政

策的執行、人員的任用等，都須有完善的監督考核機制；定期向主管機關陳報資料，再由主管機關依據書面或實地評估成效。

### （三）專業非營利組織提供之方案，應涵蓋公職矯治人員的訓練計畫

專業非營利組織以其專業設計出教育訓練課程，內容應包括：相關社會工作、諮商技術及輔導技術等專業課程，公部門定期實施在職教育訓練，使公職監獄矯正人員獲得相關矯治知識與技術，以協助教誨師實施矯治教誨工作。

### （四）擴大試辦部分業務委託專業非營利組織辦理

由於完全民營化爭議問題不斷，非營利組織僅能與公部門間建立夥伴關係，由非營利組織提供矯治計畫方案，除已先行試辦之醫療業務，應擴大至類別教誨，選定特定罪質之受刑人實施，分析其成效、缺失，再從中累積經驗，作為日後擴大至文康計畫、教化輔導、作業與技能訓練等計畫之委託辦理。

### （五）避免受刑人偽善信仰，假釋審查不以有無投入宗教活動為依據

為避免受刑人為圖較好的處遇、獲取成績分數而儘速獲得假釋的機會，便會信仰宗教並參與監獄所安排的宗教活動，以博得管教人員好感，俾利其早日陳報假釋等現象，各矯正機關教誨人員除加強落實教誨工作外，假釋審查委員會不應以受刑人的宗教信仰或參與宗教活動之投入程度作為假釋准駁之依據。

### （六）非營利組織應開發多元處遇方案，因應案主的需求

鑑於宗教宣導的不足，非營利組織必須設計結合專業社會工作的各種處遇方案，例如，家庭支持方案、社會支持方案等，並鼓勵受刑人自己選擇，或採半強迫式選擇需要的方案參與，以提高矯治成效。

### （七）設置中途之家（Halfway House），委由非營利組織辦理

仿照美國社區矯正制度，於監獄受刑人即將釋放前，將其收容在中途之家，提供人犯復歸社會的過渡階段，在此期間，提供符合案主需求的諮商輔導計畫及職業訓練計畫，與社會現況接軌，以減低再犯之發生。

### 第三節 未來展望

以上述分析，回到一個根本問題，是否監獄矯治教誨工作應該民營化？或應採取民營化策略中何種策略？吾人從美國監獄民營化的發展觀之，是特定時空背景下的產物，無非是為了減緩監獄超額收容的窘境，考量的皆是矯正當局因為財政預算的壓力而不得不採取的措施，從而，我們在考慮民營化的當時，是否忽略了其掩飾矯正當局在改革矯治體系的怠惰？

非營利組織雖然以其公益性、志願性在可以在監獄矯治工作大展身手，本文亦以公私夥伴關係勾勒非營利組織以取代一般民營公司，提供包括籌措經費、設計與建造、伙食、醫療保健、教育訓練、教化活動、作業及技能訓練、諮商輔導、毒品戒治等計畫。然而，當非營利組織必須仰賴公部門的矯治計畫時，非營利組織特有的自主性，是否會因此而喪失殆盡？

## 一、書籍

1. 王振軒，2006，《非政府組織的議題、發展與能力建構》，台北：鼎茂。
2. 江明修，2003，《非營利產業》，台北：智勝。
3. 李清泉，2007，《現代監獄學分析》，台北：作者自印。
4. 法務部，2005，《中華民國刑法部分修正條文對照表》，台北：法務部。
5. 法務部，2007：《法務統計年報》，台北：法務部。
6. 林茂榮、楊士隆，2008，《監獄學—犯罪矯正原理與實務》，台北：五南。
7. 林健陽，1999，《監獄矯治問題之研究》，桃園：中央警察大學。
8. 林勝義，2006，《志願服務與志工管理》，台北：五南。
9. 吳宗憲，2005，《當代西方監獄學》，北京：法律出版社。
10. 徐震、林萬億，1983，《當代社會工作》，台北：五南。
11. 黃徵男，2005，《21世紀監獄學—理論、實務與對策》，台北：一品。
12. 楊士隆、林健陽主編，2007，《犯罪矯治—問題與對策》，台北：五南。
13. 趙忠傑，2009，《公共管理新解》，台中：博明。
14. 蔡保田等著，1989，《教育研究法》，高雄：復文。
15. 蔡德輝，1999，《88年獄政政策與管理之評估報告》，台北：法務部。

## 二、期刊

1. 李宗莉，2008，〈監獄民營化問題再探討〉，《矯正月刊》，191。
2. 李清泉，1999，〈矯正機構經營管理之意義及其成功關鍵因素〉，《矯正月刊論文選輯》，3，826 - 827。
3. 林愨茨、黃崇哲，2006，〈世界公私夥伴關係的發展趨勢〉，《開展「公私夥伴」新時代》，29（9）。
4. 林健陽，1998，〈矯正機關民營化之研究〉，《犯罪矯正科學化處遇研討會

- 手冊》。
5. 林健陽、黃蘭瑛，1996，〈美國矯正機構民營化可行性探討〉，《警學叢刊》，26（5）：129-152。
  6. 許華孚，2004，〈從共和國的機器到倉庫化管理—美國監獄的發展〉，《矯正月刊》，139。
  7. 黃昭正，1999，〈監獄民營化問題點〉，《矯正月刊論文選輯》，1，231-240。
  8. 黃永順，2008，〈論社會工作在矯正機構之未來發展〉，《矯正月刊》，191。
  9. 黃永順、邱明偉，2006，〈監獄社會工作角色定位與模式建構之芻議〉，《社區發展季刊》，113，1-14。
  10. 黃永順等，2006，〈監獄受刑人接受團體輔導矯正處遇之成效：以某監獄之實施為例〉，《犯罪學期刊》，9（2），167-194。
  12. 陳怡如，〈社會服務民營化「方案委託」之初探—以嘉義家扶中心執行監護權訪視為例〉，《政策研究學報》，7，109-138。
  13. 劉淑瓊，2001，〈社會服務「民營化」再探：迷思與現實〉，《社會政策與社會工作學刊》，5（2）。

### 三、博、碩士論文

1. 安佳仁，2002，〈美國監獄民營化之刑罰學分析—其發展、意涵與影響〉，國立台灣大學國家發展研究所社會組，碩士論文。
2. 黃敬謀，2008，〈臺灣地區長刑期受刑人教化處遇之研究〉，國立臺北大學犯罪學研究所，碩士論文。
3. 駱政昌，2006，〈從傅柯的〈懲罰的溫和方式〉看台灣的監獄宗教教誨—以

佛光山為例〉，南華大學宗教學研究所，碩士論文。

4. 趙忠傑，2008，〈人道援助行動中軍事部門與非政府組織「夥伴關係」之研究〉，國防大學政治作戰學院政治研究所，博士論文。