

# 監獄矯治業務民營化問題之研究

## 壹、前言

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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>。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，預估至一九九九年，監獄受刑人將超過一百萬人<sup>3</sup>。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，以期容納三六、三七三名人犯，而且增建監獄速度，似有日益增加之勢<sup>4</sup>。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

---

<sup>1</sup> Edited by Joseph E. Scott & Travis Hirschi, *Controversial issues in crime and justice : Prison crowding – The dimensions of the problem and strategies of population control*, SAGE publications Inc. Beverly Hill, London, 1988. p183 - 5

<sup>2</sup> Edited by Lynee Goodstein & Doris Layton Mackenzie, *The American prison issues in research and policy : American prisons in a time of crisis*, Plenum Press, New York, N.Y. 1989, P 13-8.

<sup>3</sup> Harry E. Allen & Clifford E. Simonsen, *Corrections in America*, Seventh edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995. P 240-3.

<sup>4</sup> Edited by Peter J. Benekos and Alida V. Merlo, *CORRECTIONS : dilemmas and directions – Ethical issues and the private sector*. Anderson publishing CO. Cincinnati, OH p23.

(林健陽、黃蘭瑛，民國八十六年)。學者Sellers 曾對政府監獄及民營監獄作比較研究，結果發現民營監獄確較政府監獄節省經費，而且民營監獄所提供的矯治計畫亦較政府監獄縝密<sup>5</sup>。

美國監獄民營化運動始於一九八〇年，迄今更可謂蓬勃發展，據統計，至一九八九年止，共有十二州二十四個成人監獄採民營化，約收容九千名人犯(Logan 1990)。許多證據顯示，民營監獄確實可以克服公家監獄所無法突破的困境，而且民營監獄可以較少成本達到較高的服務品質，且不危害政府主權與責任。

## 貳、 民營監獄範圍之界定

美國刑罰學者 Logan 認為民營監獄是由私人管理的監禁場所，民營監獄(private prisons)與公營監獄(public prisons)相同，均指司法系統中所有非自願的監禁場所及少年司法機構，但不包括因心理疾病而被迫監禁的收容機構。監獄不是短暫居留機構，而是矯治機構，其性質與感化機構相近。

民營監獄不同於監獄內的私人工廠作業(private industries in prison)，監獄內的私人工廠作業，即為首席大法官Burgers所言之「籬笆內的工廠」(factories with fences)，它將犯人視為社會的生產者之一，並依其工作成績付給低微的工資，生產的產品可在市場上販賣。

---

<sup>5</sup> Sellers, M.P., "private and public prisons: A comparison of costs, programs, and facilities." International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 1989, p241-256.

民營監獄也不同於部分能提供醫療、食物、教育或職業訓練的私人工廠(private industry)，因為民營監獄是私人公司與政府簽約(contract)後辦理的，它是公權力的延伸(lasting force)<sup>6</sup>。

民營化間獄(privatization in corrections)一般係指私人企業接受政府機關委託所提供的特殊服務行為，McDonald 認為民營化之意，有所謂「私辦私營」(private companies owning and operating institutions)及「公辦民營」兩類；「私辦私營」又稱 COCOs(contractor-owned and contractor-operated)，即監獄完全屬私人企業；「公辦民營」又稱 GOCO(government-owned and contractor-operated)，即監獄所有權屬於政府，但委託民間經營。此外，也可從營利或不營利的角度來區分民營化的型態(McDonald, 1990)。

美國的矯治機構通常概分青少年開放式機構、青少年監禁式機構、成人社區機構及成人監禁機構等四類，一般而言，青少年開放式機構及成人社區機構的民營化，尚無爭議(林健陽、黃蘭瑛，民國八十六年)，而少年監禁式機構及成人監禁機構開放民營，涉及問題複雜，頗值探討。

## 參、民營監獄涵攝問題之探討

### 一、Robbins 的看法

---

<sup>6</sup> Kenneth C. Haas & Geoffrey P. Alpert, The dilemmas of corrections, Waveland Press, Inc. Prospect Heights, Illinois, 1991. second edition, P540.

民營監獄雖有紓解監獄人犯擁擠及減少政府財政支出的優點，但涵攝的問題仍多，應予正視。尤其民營監獄又稱為營利監獄(prisons for profit)(Ira P. Robbins, 1986)，其爭議性更是難免。Robbins認為民營監獄存在的問題有<sup>7</sup>：違憲的疑慮(Constitutional issues)、授權的爭議(delegation)、安全層次(security level)的考量及法令的修訂(statutes amended)等。

## 二、Merlo 的看法

學者Merlo認為實施民營監獄應考量與爭議的問題為<sup>8</sup>：一、競爭的誘因(competition as an incentive)，意即藉由監獄民營所提供的服務品質刺激矯治系統的進步，但事實上，監獄若僅由一、二家得標經營，也有可能造成壟斷，而使服務品質無法提升(Bowditch & Everett 1987)。二、費用上的考量(economic considerations)，意即認為民間企業所經營的監獄較有效率，可節省大量經費，且因行政程序簡化，興建監獄也較為快速、便宜。事實上，民營監獄並非萬靈丹(panacea)，民營監獄之興建及經營，仍需繳納營業稅及財產稅(Evans, 1987)，且監獄過度民營化的結果，政府就不再評估監獄人犯擁擠、選擇性監禁等矯治政策(Dilulio, 1990)。三、合約內容深

---

<sup>7</sup> Ira P. Robbins, Privatization of corrections – Defining the issues, *Judicature*, Vol. 69, No. 6 (April – May 1986), 328-334.

<sup>8</sup> Alida V. Merlo, Ethical issues and private sector, presented at the Academy of Criminal Justice Sciences Annual Meeting on March 16, 1990 in Denver, Colorado,

具彈性(flexibility in negotiations)，意即民營監獄不似政府監獄有許多官樣文章，一切事項都可透過合約交由監獄執行，縱是修正矯治作法，民營監獄也能依據合約，立即配合，不拖泥帶水，其合約內容的律定頗富彈性(Hutto, 1990)。惟合約內容的釐定卻非易事，民營業者除會透過立法者對政府單位施壓外，業者代表與政府代表常為各自利益考量，對合約內容常處拉鋸局面(Arnaud & Mack, 1982)，在立法者有心介入下，簽約書內容經常漏洞百出，造成程序上的違法行為。

除此之外，Merlo亦認為實施民營監獄仍有下列倫理上的爭議：

一、權責的授權爭議(delegation of responsibility)，意即剝奪人民自由權的權限是否可委託私人執行？尤其警察權委託私人執行，其爭議性更甚(Holley, 1988)，例如犯人脫逃時，民營監獄是否可使用警械制止？民營監獄是否有權評估犯人行為而實施善時制度？民營監獄是否可對行為不檢之犯人實施獨居處分？……等，上述行為均具裁量權限，完全授權民營監獄實施，似值商榷(Dilulio, 1988)。

二、營利動機的爭議(profit motive)，民營監獄以營利為目的，如監獄費用是以人計費的話，民營監獄可能為維持公司利潤而使監獄人犯常保一定數額，而影響監禁政策與假釋制度的推行，及人犯的權益(Bowditch & Everett 1987)。

三、利益迴避的爭議(conflict of

interest)，意即民營監獄蓬勃發展後，政府矯治人員因對政府矯治作為瞭若指掌，且對政府特殊的、機密的資料、政策、法規深切瞭解，其離職後，易為民營監獄公司所延攬，在利益上，與政府處於對立局面(Starr & Sharp , 1984)。一九八九年雖因HUD案，美國通過利益迴避條款，限制公務員離職後，一定期間不得從事與原任職務相關之事業(Johnston , 1989)，但負面影響，仍是深遠。四、委託合約的監督與管制之爭議(contract monitoring and regulation)，意即政府機關有義務對民營監獄執行之程序，及其是否已盡履行合約之規定，加以全程監督，並且可訂定標準加以評估，以評核其矯治成效(Logan , 1987)。但事實上，政府在訂定評估標準上，卻有部分潛在的問題，如在作業成果上，政府要求的目標與民營監獄的期望可能互異；其次，政府是否能建立民營監獄專門考核機構，以客觀執行評估，亦是令人質疑，尤其，委由第三者來評估民營監獄執行成效，更允宜考量。Schuman曾對三間民營監獄作研究發現，民營監獄有員工薪資偏低、犯人隱私權缺乏、管理人力不足及員工離職率偏高等嚴重問題<sup>9</sup>。因此，政府如僅將委託合約重點放在節省經費，有可能導致人犯遭到受不人道對待。

### 三、Logan 的看法

---

<sup>9</sup> Schuman A.M. "The cost of correctional services : Exploring a poorly charted Terrain ." Research in Corrections , February , 1989 , p27-34 .

Logan認為民營監獄從矯治哲學、實證研究及政策上分析，對下列十大問題有各類正反不同的意見<sup>10</sup>：

(一) 正當性問題(The propriety problem)：

贊成意見：

- 1、民營化迅速強化刑事司法體系反應變革的需求。
- 2、民營監獄基於續約的誘因及依法行政的殷求，會公平的對待人犯，並追求低成本、高成效的營運成效。
- 3、程序正義原則係公私營監獄都需遵守的基本法則，因此，民營監獄並無違法經營的顧慮。
- 4、透過政府的監督，增加了裁量權的審查層級，可改善程序正義。
- 5、民營化有助於明確界定監禁的目的，以及程序正義的法則。
- 6、民營化藉由委託合約的簽訂與執行，可與聯邦法律及部分州的法律作比較。

反對意見：

- 1、民營化涉及到強制力與公權力委託私人執行是否適當的爭議。

---

<sup>10</sup> Charles H. Logan, "Private prisons: cons & pros". Oxford University Press, Inc. New York, NY. P38-48.

- 2、民營化追求私人利潤的動機，遠大於公眾利益、犯人利益及監禁的目的。
- 3、民營監獄在使用警械的潛在問題上，有適法性的爭議。
- 4、民營化若將犯人的程序正義納入考量時，會發生利益衝突的現象。
- 5、民營化在某些層次上需面臨法律適合性的問題。
- 6、民營化威脅到公家機關的就業權及員工利益，對勞方不利。
- 7、民營化威脅到矯治機構內外人員的權威感與威權地位。

## (二) 成本問題(COST)：

贊成意見：

- 1、民營監獄在經費籌備、地點找尋及監獄建造上，較政府監獄廉價、迅速；私人企業在營運設計上也較有效率。
- 2、民營監獄可作為整體司法系統的預算衡量指標。
- 3、民營化可減少發放龐大的公務員退休金與福利金。
- 4、政府監獄營運成本增加的速度常較通貨膨脹為快，但民營監獄則以消費物價指數作為調高營運成本的依據。
- 5、民營監獄為增加盈餘會盡量減少浪費。
- 6、政府機關常基於擴張、成長的動機不斷增加預算，而民



營監獄可杜絕此一不良現象。

- 7、民營監獄可將實際成本具體呈現，以供分析、比較及調整。
- 8、民營化可避免政府僵化及繁複的採購流程，使採購單位能以最快的速度、最低的價格，買到最好的物品，而且沒有庫存的浪費。
- 9、民營化透過更有效率的人事管理，更好的工作條件及較不擁擠的監禁環境，使員工有較高的士氣及生產力、及較低的情勤及離職現象。

反對意見：

- 一、民營化因增加其它邊際成本，反而較不經濟。
- 二、民營化增加特殊成本：如研議、協商、合約管理及督導執行等，都需花費。
- 三、民營化初期，因招標價格較低而產生低估成本（lowballing）的現象，使長期成本的增加，導致續約價格不合理增加的情形。
- 四、民營化結果可能墊高成本，當資產成本提高後，將造成部分業者難以進入，及造成寡占的情況。
- 五、民營化因業者缺乏競爭對手，續約書一成不變，已成通

例。

六、監獄民營化結果，政府必需支付停辦監獄費、員工資遣費及員工轉職訓練等費用。

七、「成本加上維修費用」的民營化經費條款，對提升效率，無法提供誘因。

八、與政府同樣作擴展性服務時，民營監獄將支出更多的原始邊際成本。

### (三) 品質問題(The quality problem)

贊成意見：

1、民營化提供了衡量政府服務品質的標準，可比較出公營與民營的優劣。

2、民營化使公營與民營監獄在服務品質及成本上產生良性競爭。

3、民營化提供更多的選擇，以提升政府與民間企業的水準。

4、民營化可提升獄政的專業技術水準。

5、民營化可常為社會服務市場注入新血與新觀念，以提升創造力與熱誠。

6、民營化督促政府在評估費用支出時，能兼顧品質及高標準的需求，而不會被人犯擁擠或其它次要的問題所蒙蔽。

7、民營化可擴大選民在選舉時對矯治系統立法改革的注意。

8、監獄民營化的結果，其品質絕對比現在公營監獄好。

#### 反對意見

1、民營化可能會因節約經費的壓力而降低服務品質。

2、民營監獄可能會對人犯精挑細選 (skim the cream)，將較守規矩的挑走，把頑劣留給公營監獄，使民營監獄看似較公營監獄為優的錯覺。

3、民營監獄的調查分類人員，會因工作與薪資的不穩定性而影響其專業性。

#### (四) 量的問題(The quantity problem)

##### 贊成意見

1、民營監獄因興建監獄速度較政府迅速，能幫助紓解監獄人犯擁擠情形。

2、民營監獄能迅速回應獄政改革的需求，也可迅速配合修補獄政預估失當或失策。

3、民營監獄易於調配各機構的人犯數，使人犯數保持在適當的比率，以維持良好的營運水準。

4、民營化使政府機構不致過度擴張。

##### 反對意見：

- 1、 民營化使政治人物頻為特殊利益而關說立法與矯治政策，而忽略了大眾利益；而私人企業更會為擴大經營民營監獄而四處請人關說。
- 2、 監獄民營化僅在增加犯人收容額及提高方便性及效率而已，卻有可發生為維持監禁犯人數而違法擴大監禁，而忽視了研究替代性的處遇方法。
- 3、 民營監獄的經費支給係以人犯數為單位，如此將使負責人基於營利誘因，而盡可能的將人犯留在監獄。
- 4、 民營化監獄有如地下政府，無形中擴張了政府機制。

#### (五) 彈性的問題(The flexibility problem)

贊成意見：

- 1、 監獄民營化在獄政革新與處遇實驗上，提供了更大的彈性，而且在計畫的拓展、合約的簽定與合約的終止上，也有很大的彈性空間。
- 2、 民營化可藉由租期方式避免成本預算的限制，或是藉由先租後購(lease-purchasing)方式分散資產成本。
- 3、 民營監獄可以在作管理決策時，減少許多官樣文章。
- 4、 民營化可在管理上減少許多政治壓力。
- 5、 民營化可避免許多不必要的限制，以提升人事管理的效

率。如聘用、解僱、升職、待遇調整、勤務分派、勤務時間分配、輪休、外出、適當調整警力以避免工時過長等。

6、民營化減緩官僚體制故步自封(self-perpetuation)的發展趨勢。

7、監獄民營化提升對特殊受刑人的專業處遇技術，如保護性拘禁的受刑人及愛滋病受刑人等。

8、監獄民營化提供政府官員對矯治行政的看法每日都有新話題，以促使其計畫、釐訂政策及監督執行。

反對意見：

1、民營監獄除非經過協議，否則會拒絕執行超出委託合約書以外的事，以致缺乏彈性。

2、民營監獄可能因社會大眾的反對、法律的挑戰、政黨的輪替、利益團體的反對(含公務員工會)，而中途而廢。

3、民營監獄減少了與其他政府機構協調的能力(如警察機關、觀護部門、假釋部門、運輸單位、保養單位等)。

#### (六) 戒護安全的問題(The security problem)

贊成意見：

1、民營化可藉由增加員工訓練以提高其專業性而提升了社

會大眾及受刑人的安全性。

2、民營監獄的員工因易遭資遣，因此不輕易罷工。

反對意見：

1、民營監獄易因員工素質良莠不齊或訓練不足而影響社大眾及人犯的安全。

2、民營監獄降低了政府對罷工、暴動、火警及脫逃等事件的危機處理能力。

3、民營監獄的員工罷工是合法的行為，因此，罷工事件易於發生。

4、在監獄民營化的過渡時期，員工離職率偏高。

#### (七) 責任的問題(The liability problem)

贊成意見：

1、民營化的高品質表現與完善的賠償及保險措施，降低了政府的責任風險。

反對意見：

1、監獄雖已民營化，但政府仍無法推卸責任。

2、監獄民營化因曝光率高，反而使政府的責任更大。

3、民營監獄把風險推給政府，而那些風險卻都是利益團體最能應付。

## (八) 課責的問題(The accountability problem)

贊成意見：

- 1、監獄民營化等於在政治過程中加入市場控制的機制，因而提升了責任性。
- 2、監獄民營化使政府更易於督導與控制，而強化了責任歸屬，此一作法比球員兼裁判還要好。
- 3、民營化的績效可用客觀的方法評估，以促進獄政的發展。
- 4、對受刑人實施紀律處分時，民營監獄能嚴格的遵守懲罰程序及懲罰的輕重程度而不濫權。
- 5、相較於州監獄不受社會重視，甚至連法院都置之不理(hand-off)的情況，民營監獄顯然有較高的可見度及責任歸屬。
- 6、民營業者在成立監獄時，較能回應當地的需求與態度。
- 7、民營監獄在簽約時，政府可要求監獄設施必須符合美國矯治協會(American Correctional Association)的標準。
- 8、民營監獄基於競爭的原則，可使有意經營的業者，都成為監督者。
- 9、監獄民營能可吸引政府以外的人參與獄政行列，以創造

更多的利益。

- 10、 當政府監獄經營不善或報殘守缺而抗拒改革時，民營化提供了解決途徑。

反對意見：

- 1、 監獄民營化使私人企業獨立於政府之外，不受政治及政府的控制，而降低了責任性。
- 2、 民營化分散了責任歸屬，使政府與私人企業遇事時，相互推卸責任。
- 3、 民營化促使政府機關刻意避免監獄權的最後則任歸屬，導致政府監督責任，名存實亡。
- 4、 民營監獄因合約內容無法面面俱到，以致民營業者應付責任，相對減少。

#### (九) 貪瀆的問題(The corruption problem)

贊成意見：

- 1、 民營化業者為維護利益及良好名聲，會努力作好監獄管理工作。
- 2、 民營監獄以追求利潤為主要動機，與政府監獄以處罰受刑人為主的動機相較，顯然較為親和許多。

反對意見：



1、民營監獄提供新的貪瀆機會，如政治分贓(political spoils)、利益衝突、賄賂、索取回扣等。

#### (十) 依賴的問題(The dependence problem)

贊成意見：

1、民營化增加了許多供應者，因而降低了依賴、罷工、怠工及管理障礙。

反對意見：

1、民營化降低了政府提供服務的能力，形成處處仰賴民營業者。

2、民營化必須承擔業者破產的風險。

3、監獄民營化涉及特許經營的問題，純由政府獨家經營轉成為民間經營。

### 肆、 民營監獄之未來評估

民營監獄並不是解決監獄問題的萬靈丹，只是政府提供服務的另一項選擇。民營監獄在節約成本、紓解人犯擁擠，及監獄經營上，雖然提供了很好的選擇機會<sup>11</sup>，但以我國民情及現行法令規定來看，我國如欲採行民營監獄，似乎仍有許多問題待克服。事實上，我國政府機關將公權力委託民間業者執行的例子甚多，如違規車輛拖吊，即為

---

<sup>11</sup> Edited by Lynne Goodstin and Doris Layton Mackenzie, *The American Prison issues in research and policy "proprietary prison"*, Plenum Press, New York, 1989, p62.

顯例。再如，行政院大陸工作委員會委託海峽兩岸交流基金會赴大陸執行談判事宜，亦是政府委託民間執行公權力的形式。因此，監獄民營在實務上，非不可行。

本文學者 Logan 對監獄民營化精密分析的意見，實已明確指出監獄民營化的優劣。參酌外國監獄民營化的發展經驗，政府若無堅實的公共行政基礎建設配合，逕然實施民營監獄政策，反而可能是更大的錯誤。因此，對監獄是否實施民營化問題，除藉資外國實施經驗外，政府亦應指派專人研究，並舉辦研討會及公聽會，集智商定，如此才能使監獄民營化問題獲得釐清，監獄民營化的內涵也才會更具有開創性。