

司改國是會議第五分組第一次會議 「獄政人力（戒護、教化、技訓等）與設備之強化與 擴充」

法務部提
106.03.02

壹、獄政人力之強化

一、問題與爭點

- (一) 矯正機關超額收容嚴重：目前矯正機關核定容額為 56,877 名，但近年來矯正機關收容人數均維持在 6 萬人以上，截至 105 年底，近 5 年矯正機關平均收容人數為 64,311 人，可知矯正機關長期處於超額收容情形。
- (二) 第一線管理員離職率高：從近年來第一線管理員之離職率觀察（如表一），98 年至 103 年間約為 2.8% 至 4.5% 之間，但 104 年度陡升至 6.98%，105 年度離職率亦達 5.27%，人數 215 名，其中多數人員希望調至職場環境較為單純且無風險之一般行政機關，顯見第一線戒護安全管理同仁對於職場生態不甚滿意。

表一 矯正機關管理員離職情形

| 年度 | 離職人數(男) | 離職人數(女) | 離職人數合計 | 年度總人數 | 離職率 |
|-----|---------|---------|--------|-------|-------|
| 98 | 104 | 18 | 122 | 4,214 | 2.89% |
| 99 | 156 | 22 | 178 | 4,175 | 4.26% |
| 100 | 131 | 15 | 146 | 4,272 | 3.41% |
| 101 | 161 | 28 | 189 | 4,221 | 4.47% |
| 102 | 173 | 20 | 193 | 4,215 | 4.57% |
| 103 | 149 | 12 | 161 | 4,254 | 3.78% |
| 104 | 296 | 30 | 326 | 4,670 | 6.98% |
| 105 | 183 | 32 | 215 | 4,083 | 5.27% |

- (三) 各類專業人員人力不足

1、目前矯正署所屬矯正機關各類專業人員現有員額及人力比情況如表二(計至 106 年 1 月 31 日止)：

表二 矯正署所屬矯正機關各類專業人員現有員額及人力比情況

| 人力類型 | 預算員額 | 現有人力 | 人力比 (以 64,300 人及預算員額為計算基準) |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------|--|
| 戒護人力(主任管理員、管理員) | 5,487 | 4,799 | 1 比 11 |
| 教化人力(教誨師、調查員、輔導員、導師、訓導員、教導員) | 384 | 381 | 1 比 167 |
| 臨床心理師、社會工作員 | 81(臨床心理師 43 名、社會工作員 38 名) | 80(臨床心理師 42 名、社會工作員 38 名) | 臨床心理師 1 比 1,495 社會工作員 1 比 1,692 |
| 技訓人力(作業導師、職業訓練師) | 175(作業導師 153 名、訓練師 22 名) | 170(作業導師 148、訓練師 22 名) | 1 比 367 |

2、各類專業人力不足所面臨之困境：

(1) 戒護人力：

長期超額收容，人力缺口問題嚴重，管教壓力沉重，矯正機關多數勤務崗位僅配置 1 人，長時間單獨戒護數十人甚至百餘人已為常態，尤其夜間警力薄弱，卻隱藏著脫逃、暴力攻擊或自縊等事故危險。甚至囿於警力不足，多數機關崗哨、巡邏、門衛等勤務點，長期未指派警力值勤，整體戒護安全風險提升。以崗哨為例，經查本署 51 所矯正機關之崗(地)哨計有 257 個，因警力不足，逾一個月以上無力派員值勤之崗(地)哨計有 191 個，由於估計每 1 崗哨需有 6 名戒護人力方能維持日、夜正常勤務運作，故崗(地)哨整體所需執勤警力尚缺 1,146 名。(如表三)

近年來管教人員遭受收容人暴力攻擊案件頻傳，100 年共 24 件、101 年共 29 件、102 年共 25 件、103 年共 41 件、104 年共 54 件、105 年共 56 件(如表四)。

又新業務之增加，如為提升醫療照護需求，收容人自 102 年起

納入健保，戒送外醫(如表五)及住院勤務暴增，人力缺口雪上加霜。

| 表三 各矯正機關崗(地)哨警力欠缺情形 | | | | | | |
|--|---------|----|------------|----|--------------|-----|
| | 崗(地)哨數量 | | 未派勤崗(地)哨數量 | | 欠缺警力(位) | |
| | 崗哨 | 地哨 | 崗哨 | 地哨 | 崗哨 | 地哨 |
| 數量 | 197 | 60 | 167 | 24 | 1,002 | 144 |
| 共計 | 257 | | 191 | | 1,146(191*6) | |
| 註記：崗(地)哨欠缺警力係以每個崗(地)哨須6名警力計算，計算式為每個崗哨每日需要夜勤2名人員值勤對班，加上1名輪休人員，而機關夜勤較多採取隔日「二股制」，須乘以2倍，故需要6名警力。 | | | | | | |

| 表四 近十年矯正機關收容人暴行攻擊管教人員統計表 | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 年度 | 96 | 97 | 98 | 99 | 100 | 101 | 102 | 103 | 104 | 105 | 合計 |
| 件數 | 15 | 10 | 13 | 16 | 24 | 29 | 25 | 41 | 54 | 56 | 283 |

| 表五 健保實施前後各類外醫勤務增加情形 | | | | | |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|-----------|---------------|
| 年度 | 外醫門診 | 外醫檢查 | 外醫住院 | 血液透析 | 總計 |
| 101年度 (健保實施前) | 17,649 | 2,444 | 2,914 | 537 | 23,544 |
| 102年度 (健保實施後) | 23,484 | 5,742 | 5,224 | 738 | 35,188 |
| 103年度 (健保實施後) | 24,303 | 5,886 | 5,305 | 345 | 35,839 |
| 104年度 (健保實施後) | 25,495 | 5,890 | 5,804 | 531 | 37,720 |
| 105年度 (健保實施後) | 26,713 | 6,112 | 6,594 | 598 | 40,017 |
| 105年度相較101年 度增加之外醫人次 | 9,064 | 3,668 | 3,680 | 61 | 16,473 |

(2) 教化人力：

傳統監獄著重管理，然現代行刑思潮由應報轉為教化與教育，教化人員之角色日益重要。近年來相關法律修正，重罪累犯不得假釋之受刑人數節節攀升。加上家暴、性侵、毒品等類型收容人須加強專業輔導及個別教誨，但教化人力不足，未能確實執行，致收容人之情緒困擾及生活適應問題，無法藉由教誨即時紓解，容易衍生對獄政管理之不滿而發生戒護事故。而機關之教化人員除負責輔導、教誨工作外，另須辦理技藝訓練、藝文展演、專題講座、園藝治療、家庭支持方案、讀書會等活動及假釋、累進處遇、教化輔導及行政等業務，負荷極重，必須補充合理員額，才能解除目前困境。

(3) 臨床心理師、社會工作人員：

當前臨床心理師與社會工作人員於矯正機關內之職能，除少年矯正單位有人力殷求外；另毒品犯戒治處遇、辦理受刑人心理測驗與調查、特殊收容人（如長刑期及高風險者、精神病犯、性行頑劣難以管教者、具自殺傾向者、愛滋感染者）之情緒輔導與心理治療、性侵害及家庭暴力加害人的專業治療、評估轉介更生服務暨同仁職場壓力調適與心理諮商等，確有增加臨床心理師及社會工作人員員額之必要性及迫切性。

(4) 技訓人力：

依各矯正機關組織之相關規定，作業導師除各項技能訓練規劃外，尚有受刑人作業種類之選擇及作業計畫訂定、作業材料之購置、收支及保管、作業課程編訂、成績考核及勞作金計算、受刑人作業之配置及調動、作業契約之擬訂、作業器械之增置、收發、保管、檢查及修理、成品之評價、發售及保管等。又近年矯正署積極推動強化辦理收容人技藝訓練、就業宣導、專題講座及就業服務轉介等活動。是以，技訓人員之工作內容除開辦收容人技能訓練課程外，亦須身兼繁雜之委託加工與自營作業行政及會計業務，並兼辦長官指示業務，致技訓人力嚴重不足。

二、相關研究與數據

- (一) 立法院多次決議增加矯正機關員額，以提高監所管理品質：立法院 94 年 4 月 28 日第 6 屆第 1 會議司法委員會第 15 次全體委員會議決議事項決議四：「法務部應於 3 年內補足監所人力員額，以提高監所管理品質。」查本署所屬矯正機關自 92 年迄今人力計核增 963 名；惟查 91 年度職缺精簡數 238 名，92 年度職缺精簡數 103 名，合計精簡 341 名，且 105 年度依「行政院暨所屬機關通案裁減預算員額處理原則」計有 81 名專案約僱人員預算員額列為超額出缺後減列之預算員額。
- (二) 監察院 105 司正 0003 號糾正案文糾正：「矯正機關超額收容問題，日益嚴重，管理人力比之問題惡化，導致戒護安全風險大幅升高。行政院及法務部允宜審慎研議，統籌協調各權責機關，有效維持戒護（教化）人力之穩定，降低監獄管理風險，避免監獄安全事故之發生。」
- (三) 106 年 2 月 15 日監察院詢問事項：「我國矯正機關戒護、教化人力所擔負之工作及壓力遠超過其他國家：1、104 年矯正機關戒護人力(包括主任管理員、管理員 4,567 名，與受刑人(62,899 名)比例為 1 比 13.77。其他國家矯正機關之戒護人力比：香港 1：2；澳門 1：2.1；日本 1：5.5；韓國 1：3.55；新加坡 1：6.4；美國 1：5.3；英國 1：3。2、又教化人員現有員額僅 381 名，與收容人數之比例約為 1：165。倘以實際單純從事教化工作教誨師與受刑人之例，則人力短缺情形更為嚴峻，更高達 1：246。）」

三、可能改革方向及改革方案：

(一) 請增各項專業人力計畫：

為因應戒護、教化、社會工作人員、臨床心理師及技訓人力不足，所引發之困境，矯正署業於 104 年 3 月研提「矯正機關管教人員增補計畫」，104 年 6 月 23 日研提「矯正機關充實編制內臨床心理師與社會工作人員需求計畫書」及 105 年 11 月 17 日研提「獄政革新政策專案報告」，以期調增戒護人員與收容人比例由目前之 1 比 11，逐步提升至 1 比 8、教化人力比由現行 1 比 167 調升至 1 比 100、臨床心理師與社會工作人員由現行 1 比 1,495

和 1 比 1,692 調升為 1 比 300。

爰如以近 5 年矯正機關平均收容人數為 64,311 人，以 64,300 人作為基準，有關各項專業人力之請增員額及期程如下：

1、戒護人力之強化：逐年合理增補人力

為強化機關安全、降低戒護管理風險、維護同仁基本權益、推動各項獄政革新方案，以及提升收容人處遇品質等，管教人力實有增補之必要。以下就戒護人力需求提出二方案：

(1) 方案一：以合理人力比例 1 比 8 計算

以近 5 年矯正機關平均收容人數（64,311 人），以 64,300 人作為計算基準，如欲達成合理人力比例 1 比 8，戒護人力預算員額須達到 8,037 人，尚須增加 2,539 名(如表六)。

表六 戒護人力員額逐年請增分配表

| 年度 | 戒護人力 | 收容人數基準 | 戒護人力比 | 請增員額 |
|-----|-------|--------|--------|-------|
| 105 | 5,498 | 64,300 | 1 比 12 | |
| 106 | 5,845 | 64,300 | 1 比 11 | 347 |
| 107 | 6,430 | 64,300 | 1 比 10 | 585 |
| 108 | 7,144 | 64,300 | 1 比 9 | 714 |
| 109 | 8,037 | 64,300 | 1 比 8 | 893 |
| 合計 | | | | 2,539 |

(2) 方案二：以實際需求計算

近年來刑事政策的重刑化趨勢，戒護管理情勢日益嚴峻，收容人攻擊管教人員事件頻傳，加強同仁職能訓練及成立機動警備隊，業已刻不容緩；因收容人納入健保，外醫勤務暴增；為應超額收容問題，回應外界及人權團體期待，在擴建新收容空間後，勢必增加勤務點等；經核算各矯正機關戒護勤務點人力實際需求，共需 9,078 名，扣除現有人力 5,498 人，人力缺口高達 3,583 人，亟需增補人力。爰此，以實際需求計算，共需增補 5,073 人(如表七)，方足以因應現階段矯正機關之基本需求。

表七 矯正機關請增人力需求統計表

| 項 目 | | 所需警力(人) |
|-----|---------------|---------|
| 1 | 戒護職能訓練所需戒護人力 | 82 |
| 2 | 機動警備隊戒護人力 | 834 |
| 3 | 新增外醫勤務戒護人力 | 345 |
| 4 | 北監及宜監新建大樓戒護人力 | 229 |
| 5 | 實際勤務崗位需求 | 3,583 |
| 合計 | | 5,073 人 |

綜上，鑑於國家財政考量，矯正署期能分階段補足 2,539 人，以精實人力做好監所戒護安全工作。

2、教化人力之強化：教化人力需求部分，茲以近 5 年矯正機關平均收容人數為 64,311 人，以 64,300 人作為基準，教化人力現有預算員額為 384 名，倘須達成下列合理人力比例，共須請增 259 名，並擬據以修正各機關編制表編制員額，以逐年增補預算員額：

- (1) 期程一：106 年擬請增教化人員合計 44 名，依各機關 教化人力比核算，優先補充看守所教化人員員額 28 名，監獄教化人員員額 15 名，技能訓練所教化人員員額 1 名。
- (2) 期程二：107 年預計增補教化人員合計 66 名，依各機關教化人力比核算，優先補充看守所教化人員員額 15 名，監獄教化人員員額 44 名，戒治所教化人員員額 3 名，技能訓練所教化人員員額 4 名。
- (3) 期程三：108 年預計增補教化人員合計 90 名，依各機關教化人力比核算，優先補充看守所教化人員員額 16 名，監獄教化人員員額 68 名，戒治所教化人員員額 4 名，技能訓練所教化人員員額 2 名。
- (4) 期程四：109 年預計增補教化人員合計 59 名，依各機關教化人力比核算，優先補充看守所教化人員員額 24 名，監獄教化人員員額 31 名，技能訓練所教化人員員額 4 名。

表八 教化人力員額逐年請增分配表

| 年度 | 教化人力 | 收容人數基準 | 教化人力比 | 請增員額 |
|-----|------|--------|---------|------|
| 106 | 428 | 64,300 | 1 比 150 | 44 |
| 107 | 494 | 64,300 | 1 比 130 | 66 |
| 108 | 584 | 64,300 | 1 比 110 | 90 |
| 109 | 643 | 64,300 | 1 比 100 | 59 |
| 合計 | | | | 259 |

3、臨床心理師及社會工作人員之強化：經參酌國內外矯正及醫療機構心理健康專業人力設置計算標準，以及行政院人事行政總處、衛生福利部之意見，爰以矯正機關核定容額(56,877)為基礎，作為員額請增之基準：

(1) 期程一：

甲、矯正署所屬 6 所獨立少年矯正機關，目前尚無臨床心理師及社會工作人員之法定編制員額。擬修正編制表，置臨床心理師及社會工作人員合計 16 名，優先改善少年矯正機關專業諮商、治療、輔導服務。

乙、矯正署所屬各監獄及戒治所臨床心理師及社會工作人員之編制員額 161 名，105 年預算員額僅 81 名，尚缺 80 名（43 名臨床心理師及 37 名社會工作人員）。擬請增預算員額 80 名，先行補足監獄與戒治所長期以來所缺乏之專業人力。

(2) 期程二：為促進收容人心理健康，並使人力運用合理化，提升專業處遇質與量。經參酌國內外矯正及醫療機構心理健康專業人力設置計算標準(如醫療機構設置心理師、社會工作人員標準表)，擬統籌規劃修正監獄、看守所、技能訓練所及戒治所編制表，置臨床心理師及社會工作人員合計 203 名。

表九 醫療機構設置心理師、社會工作人員標準表

| | | |
|-----------------------|---|--|
| 類型 | 心理師 | 社會工作人員 |
| 綜合醫院 | 精神急性一般病床，每 30 床應有 1 人以上。 急性一般病床 300 床以上(不含精神病床)，應有 1 人以上。 | 急性一般病床，每 100 床應有 1 人以上。 精神急性一般病床、精神慢性一般病床，精神科日間照護單位，每 100 床(服務量)應有 1 人以上。 |
| 類型 | 臨床心理師 | 臨床社會工作人員 |
| 精神科醫院 | 精神急性、精神慢性一般病床及精神科加護病床合計，每 150 床應有 1 人以上。 精神科日間照護單位，每 150 名服務量應有 1 人以上。 | 精神急性、精神慢性一般病床及精神科加護病床合計，每 150 床應有 1 人以上以上。 精神科日間照護單位，每 75 名服務量應有 1 人以上。 |
| 類型 | 心理師 | 社會工作師 |
| 性侵害犯罪加害人強制治療醫院 | 每 200 床應有 1 人以上。 | 每 250 床應有 1 人以上。 |

| 年度 | 臨床心理師 | 社會工作人員 | 核定容額 | 人力比 | | 請增員額 心理師/社工員 | |
|-------------|-------|--------|--------|-----------|-----------|-----------------|-----|
| | | | | | | | |
| 105 (現有) | 43 | 38 | 56,877 | 1 比 1,323 | 1 比 1,497 | / | |
| 106 | 190 | 190 | 56,877 | 1 比 300 | | 147 | 152 |
| 合計 | | | | | | 299 | |

- 4、技訓人力之強化：為提升並精進技訓成效，擬請增技訓人員共計 117 名，據以修正各機關編制表並逐年增補預算員額：
- (1) 期程一：106 年擬請增技訓人員合計 29 名，依各機關技訓人力比核算，優先補充看守所技訓人員員額 19 名，監獄技訓人員員額 9 名，技能訓練所技訓人員員額 1 名。
- (2) 期程二：107 年預計增補技訓人員合計 36 名，依各機關技訓人力比核算，優先補充看守所技訓人員員額 11 名，監獄技訓人員員額 22 名，戒治所技訓人員員額 1 名，技能訓練所技訓人員員額 2 名。

(3) 期程三：108 年預計增補技訓人員合計 52 名，依各機關技訓人力比核算，優先補充看守所技訓人員員額 10 名，監獄技訓人員員額 36 名，戒治所技訓人員員額 2 名，技能訓練所技訓人員員額 4 名。

表十一 技訓人力員額逐年請增分配表

| 年度 | 技訓人力 | 收容人數基準 | 技訓人力比 | 請增員額 |
|-----|------|--------|---------|------|
| 105 | 175 | 64,300 | 1 比 367 | |
| 106 | 204 | 64,300 | 1 比 315 | 29 |
| 107 | 240 | 64,300 | 1 比 267 | 36 |
| 108 | 292 | 64,300 | 1 比 220 | 52 |
| 合計 | | | | 117 |

(二) 調增主任管理員與管理員之編制員額比例為 1 比 5.5，以暢通基層戒護人員之陞遷管道，進而留住經驗豐富之管教人員；有關擬修正矯正署所屬矯正機關編制表，提高主任管理員與管理員編制比例為 1 比 5.5 案，前經行政院 105 年 1 月 11 日院授人組字第 1050030007 號函核復同意，調增主任管理員職務數以不超過 240 人為度，並據以檢討修正矯正機關編制表，循程序辦理後續作業；惟擬修正各矯正機關編制表案，前經行政院人事行政總處 105 年 6 月 8 日總處組字第 1050043658 號函核復，請依銓敘部意見再行研酌，爰矯正署於 105 年 12 月 16 日以法矯署人字第 10507009230 號函報法務部，再就近年來矯正機關之「業務移入面」及「職責變動程度」予以補充說明，嗣經法務部於 106 年 1 月 5 日以法人字第 10508522640 號函報行政院在案。

貳、設備之強化

一、問題與爭點

- (一) 當前矯正機關超額收容的現象已對行刑矯治及收容人的各項權益，產生許多負面效應，除影響刑罰的有效執行、戒護安全的維持、收容人之醫療人權，亦降低教化處遇之成效。
- (二) 隨刑事思潮由應報思想轉化為矯治理念，社會各界對於矯正

機關收容人人權之重視與日俱增。惟目前矯正機關硬體設施多於早期興建，其空間配置已不敷現代行刑矯治所需；復以監所超收之故，亦使居住品質日益惡化，除影響行刑品質外，對收容人身心健康與疾病防疫均有一定程度之影響。

- (三) 矯正核心在於戒護，唯有囚情穩定方能進一步推動教化、作業及其他活動。矯正機關因長期面臨人力不足、監視設備老舊，欠缺整合機制，潛藏管理危機至鉅。

二、相關研究與數據

- (一) 全國 51 所矯正機關核定容額 5 萬 6,877 名，實際收容人數均維持在 6 萬人以上，超收儼然已成常態；各機關舍房建築合計總數為 1 萬 1,114 房，已設置個人床位共計為 2 萬 4,833 床，占總核定容額之 43.66%，實際容額之 40.95%，其餘舍房多係以和室房間、木板通架或拋光石英磚裝設，作為收容人睡眠空間。
- (二) 矯正機關現有之影像、圍牆警戒、緊急求援、門禁、舍房報告燈、舍房對講及行動電話偵測(阻絕)器等戒護安全設備，因受限於各建置年代技術、經費及硬體空間等因素，無法完整規劃建置，多以局部汰換或修繕維持功能正常運作，無法彰顯完整功能。以監視系統為例，各矯正機關監視系統分屬 87 年至 105 年間建置，攝影機達 2 萬 3 千餘支，並普遍存在相容性差，儲存格式不同、畫質不佳、機房空間不足、設備功能不佳等問題。

三、可能改革方向

鑑於各矯正機關現有硬體結構互異，經評估後依下列方式辦理：

- (一) 無超額收容問題機關優先解決：對於現未超收或無空間排擠問題之機關(如臺中戒治所、臺南第二監獄等)，先行增加床位設置數量，將收容人床位分配比例提升達到「一人一床」之目標。
- (二) 採購客製化床架：機關依據舍房空間面積，採購客制化床架(如採用與市售床架規格不同之設計等)，據以提升原空間可設置床架數，增加舍房可配置床位。
- (三) 改變舍房空間配置：在不影響建築結構安全下，重新評估舍房

空間配置方式；或將部分舍房打通提升舍房空間，以增加床架設置可能。本原則因可能牽涉舍房隔間變更，屆時將利用機關內或調用其他矯正機關具有營繕技術之收容人協助施工，以期能降低施工成本。

- (四) 改善機關建物空間：評估機關舊有房舍改建可能，或利用機關現有閒置建築、空地改建為舍房，以增加機關舍房數，進而提升床位設置數量。
- (五) 整合機關內影像、圍牆警戒、緊急求援、消防、門禁、舍房報告燈、舍房對講、違禁物品偵測等系統，於中央臺及適當地點建置監控整合平臺。

四、可能改革方案

(一) 落實收容人「一人一床」方案

矯正機關囿於現有硬體設施限制，雖長期處於超額收容之窘境，仍積極推展「一人一床」方案，本於務實可行及兼顧戒護安全下，分階段執行，期能改善收容人居住品質。105 年度業已完成增設 9,465 床位，現行合計有 24,833 床位供收容人使用，床位配置率為 43.66%（以法定容額計算），且已有 18 所機關達成「一人一床」設置目標。法務部矯正署將賡續配合監所改建、擴建之政策，逐步改善收容人居住環境，提升收容人生活品質，未來預計八德外役監獄、雲林第二監獄及彰化看守所新（擴、遷）建等 3 計畫於 109 年完成後，將可落實「一人一床」之最終目標。

(二) 建構安全監控系統：

安全監控對於矯正機關而言，係居於輔助角色，協助機關業務順暢運作，藉由完整安全監控系統之建置，可增加矯正機關透明度，以具體影像證據落實收容人人權保障，杜絕外界質疑；另完整建置後，雖無法減少戒護人力需求，惟可減輕同仁值勤壓力及減少戒護安全疏漏。