

司改國是會議第五分組第二次增開會議 「成年觀護制度之檢討」

法務部 提

106.05.11

壹、前言

觀護制度於 1841 年起源自美國，其後各國逐漸發展觀護體系，目前已為當代之社區處遇制度。我國於 69 年審檢分隸，71 年起陸續於各地方法院檢察署置觀護人，執行成年之假釋及緩刑保護管束案件。觀護制度發展至今已逾 30 年，現無觀護專法，但亦於刑法、刑事訴訟法、性侵害犯罪防治法及相關法律中，參照國外立法例，訂定觀護制度之相關規範，如假釋相關規定、緩刑附條件、緩起訴附條件、易服社會勞動制度、性侵害加害人之科技監控等處遇。

目前觀護人面臨員額編制嚴重不足、高案件量負荷量及繁重之行政事務等，已難以維持高品質之觀護工作，值此司法改革國是會議期間，似可一併思考與調整。

貳、問題與爭點

一、觀護人之員額不足，負荷量重

根據法務部統計資料顯示¹，105 年度觀護人案件量共有 104,611 件(如圖 1)，而觀護人預算員額僅有 225 名，人力嚴重不足，現有案件已疲於奔命、不堪負荷。

¹ 法務部統計處，94 年至 105 年度各類型觀護案件數，106 年 3 月。

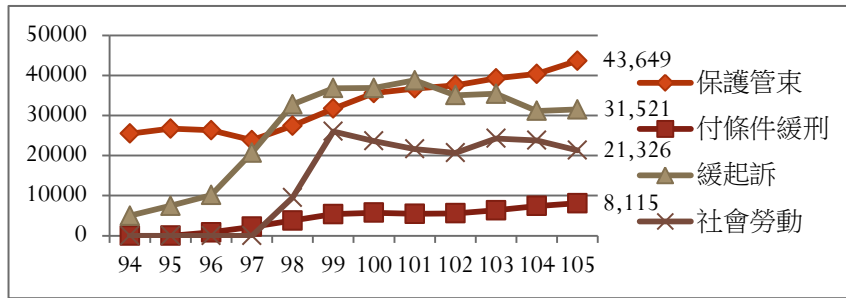


圖 1 94 年至 105 年各類型觀護案件數

二、觀護人案件負荷重，欠缺本土化評估工具協助執行

現行每位觀護人保護管束案件負荷量沉重，欠缺相對應評估工具，協助觀護人迅速、有效且準確評估受保護管束人之再犯危險性。惟依據研究顯示²，大多犯罪人之監督及處遇方案，目的在於減少再犯的干預措施，顯見我國欠缺本土化評估工具，以利其進行個別性處遇，將資源集中在再犯風險性較高者，以避免其再犯並維護社會安全。

三、司法保護業務擴張迅速，觀護業務繁重

現行實務運作觀護人工作範疇約可分為三大類，包括：各類保護管束案件、社區處遇案件以及司法保護業務。其中，近年社區處遇及司法保護業務發展快速（現行運作內容如表一），顯見現有觀護人除觀護案件負荷龐大，部分地檢署觀護人需承辦緩起訴處分金審核與查核之工作，相關司法保護業務亦造成觀護業務負荷量遽增。

表一 社區處遇及司法保護業務範疇

各類型社區處遇案件	司法保護業務	政策性交辦業務
緩起訴案件	司法保護中心關懷轉介案件	無毒防護網
易服社會勞動案件	修復式司法試行方案	溫暖關懷專案
緩刑附條件案件	社區生活營 各類測驗、諮商團體、	

² 鄭添成、鄧煌發、高鳳仙等，觀護制度與社區處遇，民國 102 年。

輔導活動

義務勞務機構、社會勞動機構、司法保護據點
遴聘、督導與訓練
相關人員培訓、管理、
個案研討(榮觀、佐理員
等)

採尿行政事務

各類關懷活動

四、未編制心理師專業人員，不利於處遇成效

現行觀護實務遇到酒癮、毒癮、監護或精神疾病案件，無法運用一般輔導技術協助，且晤談效果不佳，惟觀護人室並未編制心理師提供心理諮商、心理衡鑑等協助，不利於處遇成效。

五、榮譽觀護人接案比例偏低，專業素質不一

依我國遴聘榮譽觀護人實施要點，現有榮譽觀護人須具備品行端正、有信譽者、有服務熱誠等條件，惟現有榮譽觀護人接案比例偏低且專業素質不一，導致觀護人有所顧慮而選擇降低交案率或不交案³，再者，有些願意捐獻金錢之榮譽觀護人並無意願協助接案，導致不能有效地協助觀護人減輕業務負荷量。

六、機構處遇與社區處遇資訊銜接機制尚未完善

本部為降低監獄超收之情形，從 104 年底開始實施「加速電子化假釋釋放流程」，以縮短聲請執行保護管束裁定期間。惟針對出監者(即未來的假釋付保護管束人)在監期間相關輔導資料，尚未一併實施電子化交換，恐有造成資料斷層之疑慮，不利觀護人及時掌握其情形及提供必要之處遇。

七、觀護人組織扁平，升遷不易

依據法院組織法第 67 條規定：「地方法院及分院檢察署設觀護人室，置觀護人，觀護人在二人以上者，置主任觀護人。觀護人，薦任第七職等至第九職等；主任觀護人，薦任第九職等或簡任第

³ 劉寬宏，成年觀護制度理論與實務之研究以觀護法令為中心，國立臺灣大學碩士論文，民國 91 年。

十職等。」，目前全國共 19 個地檢署置主任觀護人，觀護人升遷管道狹隘，易造成專業耗竭，喪失工作熱忱。

八、性侵害加害者科技監控案件逐年成長，現有人力負荷吃緊

(一) 根據臺灣高等法院檢察署統計監控業務案件數逐年成長 20% 以上，現行執行主體為各地方法院檢察署觀護人，以兼辦方式輪值執行。科技設備監控係為全年無休、日夜 24 小時均需執行之業務。

(二) 查 105 年平均每位觀護人受案量約 228.5 件，平均觀護案件量及行政管理負荷量更達 547.7 件。觀護人除專司檢察官指揮執行之保護管束外，亦辦理司法保護工作，如法治宣導、反賄選、反毒、修復式司法等多項業務。各地檢署觀護人為執行科技監控案件，現行需於平日與假日輪值監控業務，恐因業務負荷過重，無法即時處理監控及違規之問題，造成執行延誤之風險，亦可能造成觀護人業務過重，進而排擠觀護人執行其他社區處遇案件之心力，觀護案件執行品質恐受影響。

九、觀護人工作危險、勞力耗損顯然被低估

(一) 觀護人身處第一線工作，監督假釋或緩刑受保護管束人及各類社區處遇對象面對面輔導對談，亦需外勤上山下海至案家、工作地、租屋處訪視，隨時可能遭受到恐嚇或身體上的傷害，工作危險、勞力耗損顯然被低估。

(二) 性侵害或重大暴力案件執行之危險，男、女觀護人都不可輕忽，女性觀護人執行性侵害案件，在面談、家訪或上下班時，皆有被性騷擾、跟蹤的風險，也有被下藥或被害的可能。部分精神疾病及身心障礙案件執行時，潛在危險難以預防。其他如反社會人格、低社會化程度、自我控制能力缺陷及情緒、衝動控制薄弱者，均會造成觀護人工作危險上莫大隱憂。

(三) 實際案例如高雄地檢署王姓觀護人（女性）被飲酒個案用刀劃傷及刺傷；臺北地檢署曹姓觀護人（男性）被個案打傷，另有被偷走錢包、言語恐嚇、被性騷擾、被跟蹤、被罵三字經、車頭及車窗疑似被噴漆及打 BB 彈…等不勝枚舉。

參、相關研究與數據

一、觀護人案件負荷已逾相關規定上限

截至 105 年度觀護人法定員額為 257 名，預算員額為 225 名(如圖 2)，近 8 年來維持不變，惟案件量增加 142%(如圖 3)，依據本部統計資料顯示⁴，平均每位觀護人保護管束受案量為 228.5 件，總案件及行政管理負荷量更高達 547.7 件。依行政院 71 年 12 月 21 日台 71 人政貳字第 36631 號函，觀護人員額設置標準為每位觀護人每月需辦理 92 件保護管束案件，又本部 82 年 8 月 16 日核定觀護人案件負荷量以每人每月 150 件為計算標準，現行案件量已遠遠高於觀護人所能負擔。

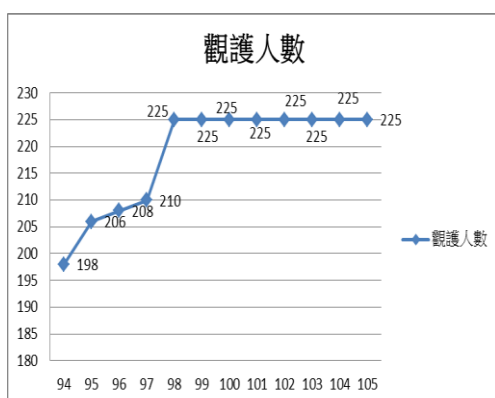


圖 2 觀護人數

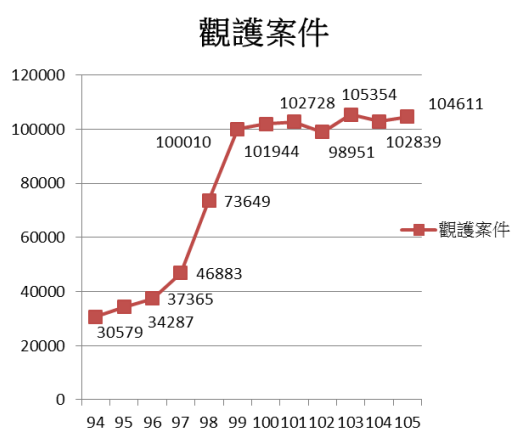


圖 3 觀護案件量

二、缺乏社區矯正或觀護專法，制度發展停滯不前

計畫主持人蔡德輝，於法務部委託專題「觀護組織架構及觀護法草案」研究指出，有關我國成年觀護制度之法源依據，散見於刑法總則、保安處分執行法……等寥寥數項未見整合之法令規定，而以支離破碎，見樹不見林之點狀型態，構築成年觀護制度之全貌，並因法令規定有欠周延，而導致觀護制度之整體發展停滯不前。我國向以法治國家自居，並以依法行政自許，惟對於涉及犯罪防治工作中不可輕忽的環節——成年觀護制度卻未有專法加以

⁴ 同前註腳 1。

規定，實令人不勝唏噓，亟待改進⁵。

三、建議設置「矯正與保護署」獨立機關組織

計畫主持人張麗卿，於法務部 102 年度委託研究「社區矯治法外國發展新趨勢研究與立建議」報告指出，政策建議上，應以矯治的執行作為建構社區基本法主要核心。另外為求矯治效能的提升，矯治效益評估應以實證導向，同時促進受社區者參與意願，設計公平釋放程序專業處遇計劃。為求矯治執行效能的發揮，警察應有協助矯治執行的義務。此外，設立「矯正與保護署」增強資源的投注與整合⁶。

四、性侵害案件特殊處遇實施，缺乏足夠資源

- (一) 韓國科技設備監控系統⁷係由公務員組成專責之位置追蹤中心，綜理各項科技設備監控業務，其中心成立逾 2008 年，案件數由 151 件，至 2014 年增加至 2067 件，成長 13 倍之多，負責監控之職員由 2008 年 18 人，2014 年增為 119 人，協助處理全國科技設備監控業務，有效掌握監控執行。
- (二) 然我國科技設備監控業務自 98 年開辦，更於 102 年 11 月起開始大量實施第三代科技設備監控業務，案件數逐年增加⁸，平均每年成長 30%。觀護人 105 年案件負荷量，較 104 年增加 3,268 件，科技設備監控案件數亦逐年增加，成長幅度約 10%，監控日數則為 39%，均有逐年成長之趨勢(如圖 4)。

⁵ 計畫主持人蔡德輝，法務部委託專題「觀護組織架構及觀護法草案」研究，民國 89 年 10 月 30 日

⁶ 計畫主持人張麗卿，法務部 102 年度委託研究「社區矯治法外國發展新趨勢研究與立建議」報告，民國 103 年 9 月 30 日

⁷ 游明仁、鄭添成、柯嘉惠等，「考察南韓犯罪人社區矯治制度」，公務出國報告，民國 104 年 1 月 28 日。

⁸ 依據臺高檢提供之統計數字，累計執行人數分別為：102 年 12 月止達 451 人、103 年 12 月止達 603 人、104 年 12 月止達 775 人、105 年 12 月止達 966 人。

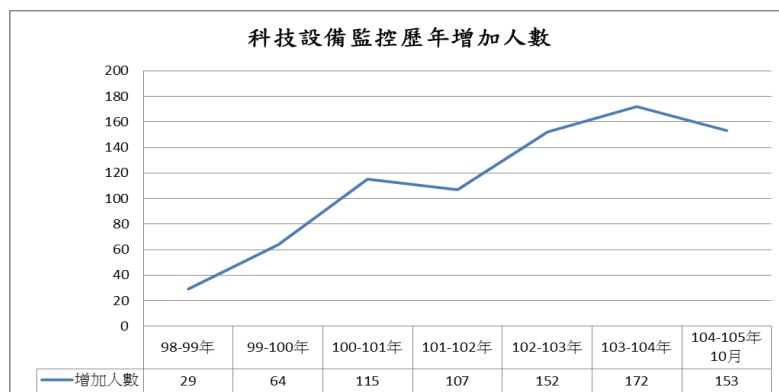


圖 4 科技設備監控數

肆、可能改革方向

一、制定社區矯正或觀護專法，提昇觀護人專業形象及能力

目前社區處遇相關制度散落於刑法、刑事訴訟法、保安處分執行法、性侵害犯罪防治法等，顯見觀護業務隨著刑事政策的發展而於各法律中分別訂定，缺乏規劃，造成頭痛醫頭、腳痛醫腳之狀況，社區處遇為當前刑事政策之潮流，觀護人身負執行社區處遇之使命，又因員額數少，往往在缺乏財力、人力之情況下，負責承接各類新興政策，使觀護人專業難以發揮。社區處遇或觀護專法之制定，可明確提供觀護制度及社區處遇執行之法源依據，除有利於國家政策規劃，更可避免觀護或社區處遇規範散落於相關法規，造成觀護人實務操作上之困難。

二、強化橫向連結，提升機構內外處遇資訊銜接效能

目前獄政系統與一審支援檢察官辦案系統尚未將案件資料進行勾稽，未來可朝向將在監輔導資料、評估過程或特殊報告事項，建構電子化資料銜接模式，以利觀護人掌握受保護管束人在監情形，進而提升處遇成效。

三、發展本土化評估工具，以提升個別化處遇成效

目前矯正、觀護、衛政體系使用評估工具，大多沿用國外引進之量表，如：性侵害 staic-99 量表，然而穩定 99 量表僅能就靜態因子預測再犯危險性，且並未給予處遇建議。我國宜發展本土化

評估工具，透過大量實施量表測試，建立具有信效度之量表，藉以輔助實務案件執行，並提升個別化處遇之成效。

四、解決科技設備監控專責人員人力不足之問題

- (一) 我國之監控業務，由臺灣高等法院檢察署設置一名調辦事觀護人綜理有關全國科技設備監控系統後端系統及相關行政事務，105 年增加半股檢察事務官協助管理資訊設備及資訊安全作業；由各地檢署第一線執行監控命令，則由觀護人及法警兼職分擔科技監控業務。
- (二) 單靠兼辦業務之觀護人或任務編組型之組織，恐難達成應有之成效，宜設立專責組織單位，掌握全國監控案件動態，案件及系統設備集中管理，使執行流程、問題處理標準化，且執行數據、經驗大量累積，將可使科技監控業務加以深化。

伍、可能改革方案

一、修正法院組織法，增加觀護人法定員額及相關職務編制

為因應司法保護案件遽增、配合社會勞動制度實施及為完善落實觀護處遇，建議修正法院組織法，擬擴增觀護人法定員額為 529 名，並增置臨床心理師及觀護助理員等職務編制，依其專業與職責協助觀護人執行觀護處遇。

二、修正法院組織法，調升主管職缺比例

現行每位觀護人案件負荷量超過標準 152%，若加上行政業務則高達 365%，建議增加觀護人員額並為暢通升遷管道，落實分層負責，修正法院組織法增置組長及簡任觀護人等職缺，以強化觀護組織架構。

三、建請給予觀護人危險職務加給，酌以減低退休年齡的標準

- (一) 監所管理員、教誨師及心理師等在機構內封閉、安全戒護且有防衛武器下，尚能支領危險職務加給；而觀護人在開放社會、沒有戒護、沒有防衛武器的狀態下，需監督個案、面對面輔導應對，亦需外勤上山下海，進行家庭訪問或工作地訪視，可能遭受到恐

嚇或身體上的傷害，個案隨時可以取得武器或以暴力相向，60歲以後無力再從事危險而體力負擔大的第一線工作，觀護人監督輔導的工作危險、勞力耗損顯然被低估。

- (二) 擬請比照監所管理員、教誨師及心理師等支領危險職務加給，建議依公務人員俸給法第5條第1款規定，對於工作具有危險性之觀護人給予危險職務加給，依公務人員加給給與辦法第4條及第5條規定，工作危險程度，依銓敘審定職等支給；並依公務人員退休法第4條第3項規定，由主管機關就觀護人職務性質具體規定危險及勞力職務範圍，送經銓敘部認定後，酌以減低退休年齡的標準。

四、修正保安處分執行法保護管束章，提升處遇專業化

目前觀護人執行保護管束主要依據保安處分執行法第六章之保護管束篇章，惟該篇章自民國69年後均無修正，其部分規定已不合時宜，本部因應受保護管束人之問題型態，執行保護管束之處遇需要，爰參考各國立法例，保安處分執行法修正草案研議中。

五、精簡觀護業務，回歸核心業務

觀護人員額少，除保護管束及社區處遇龐大案件量需要處理外，尚需負擔司法保護行政業務及政策性交辦業務，恐導致觀護人專業耗竭，不利於觀護案件之執行，宜精簡觀護業務，由觀護人專責核心業務，其餘行政業務增設相關人員協助辦理。

六、多元聘任榮譽觀護人，強化專業訓練教育

我國成人觀護業務繁重，宜發展多元聘任榮譽觀護人制度，並加強延聘有輔導背景的專業人士擔任，透過常態性辦理專業訓練課程，以提升榮譽觀護人之素質，提升案件交案率及落實複數監督，強化社區監督之效能。

七、委託研究案研發本土化評估工具

因應現行案件量龐大，希冀透過委託相關學術單位進行研究，藉由研究施測找出再犯危險因子及保護因子，發展應用於刑事司法執行階段，具有迅速、高信效度且實用性之本土化危險評估工具，

以利觀護人及相關防治人員於執行業務時使用，並做為訂定處遇計畫之參考。

八、強化獄政系統與支援檢察官辦案系統界接

現行一審支援檢察官辦案系統與獄政系統分離，受保護管束人資料仍須透過紙本資料寄送，恐延遲觀護人評估處遇計畫之時效，未來將透過新一審支援系統與獄政系統界接，即時獲得其在監相關資料，以利擬訂個別化處遇措施。

陸、結語

我國目前刑事政策傾向兩極性刑事司法，積極運用各類型之易刑處分，藉以降低矯正機關超額收容之問題，並提供犯罪人回饋社會之機會。社區處遇因應刑事政策及社會變遷日趨多樣性，導致成年觀護業務種類及案件負荷量遽增，然而觀護人員額卻未同步增加，導致未能有效地推展業務、觀護專業性遭受到質疑等疑慮。

綜上所述，我國成年觀護制度需從制度面開始蛻變，修正法院組織法增加觀護人法定員額、增設觀護業務相關職務與人員，並制定社區矯正專法及修正保安處分執行法保護管束章，藉以提升觀護處遇之實效性並彰顯其專業性，以利順利推展多元化社區處遇內涵，建構防衛社會安全之防護網。