

促進海峽兩岸社區矯正處遇 ——志願服務角度以論

鄧煌發

- 壹、摘要
- 貳、排除性與包容性之矯正處遇，孰優？孰劣？
- 參、社區矯正處遇在海峽兩岸的各自發展
- 肆、以強大民力介入為基礎的社區矯正處遇
- 伍、促進海峽兩岸志願服務之正常化發展
- 陸、兩岸推動志願服務介入社區矯正處遇的一些難題
- 柒、突破社區矯正志願服務難題，再求穩定發展

壹、摘要

「社區矯正處遇」是台灣海峽兩岸刑事司法相關領域耳熟能詳的專有名詞，主因長期受犯罪學、警政學、犯罪矯正學者青睞與倡導。時至 20 世紀末葉，台灣地區與中國大陸各級社會控制機關（包括公安警察、法院、檢察官署、司法行政監獄等部門）與犯罪學學術理論緊密結合，影響了當代刑事司法的政策；未將「社區」概念納入當代行政思維者，絕非一個好的公共政策；而此一時局，是學術引導實務走向的成功範例。

以傳統排除手段對付犯罪問題，部分已逐漸被包容性的社會控制措施所取代；然而，同文同種的海峽兩岸刑事政策卻各彈各的調，嚴重損害兩岸共同打擊犯罪的實質效益。本文擬喚起政府或民間，抑或是公私立相關部門，能夠廣泛地將無窮之民力轉化為投入社區矯正志願服務之行列，擴大公民參與及貫徹司法監督的角色，終而自然達成海峽兩岸以人為本的司法步調，攜手共為海峽兩岸犯罪防治而努力，為海峽兩岸人民再創安祥和樂的生活環境。

關鍵詞：社區矯正處遇、志願服務、志工、社會控制





貳、排除性與包容性之矯正處遇，孰優？孰劣？

社區矯正處遇在 20 世紀中葉以前，係導因於對不合理刑求、體罰、死刑之反擊，遠古即已有類似制度，其中以 14 至 18 世紀的神職人員的付出，19 世紀的司法裁判制度的反省，以及 19 世紀中葉以降之附帶認可的釋放制度。

當代社區矯正處遇之發展，除有堅實之學術理論為基礎外，社會發展亦為促進其茁壯、成熟之重要因素。每一種社區矯正處遇措施，均有其獨特之發展歷史，有些措施如：中途之家、罰金刑等，已經歷經一個多世紀的運用與改良；有些則是觀念起源甚早，而真正受到廣泛採認卻是近年的事。總體而言，社區矯正處遇概念之廣受承認、支持，則是 1950、1960 年代晚期的事（徐錦鋒，2008；許福生，2012；Allen, Eskridge, Latessa & Vito, 1985）。

學者 Garland(2001) 以《控制文化：當代的犯罪與社會秩序》(The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society) 一文深入剖析近代刑罰之變遷。他認為刑罰制度階段性之變遷如下（鄧煌發，2008、2013）：

- 一、從「福利刑罰」到「應報」模式。
- 二、隨社會與科技之改變而改變。
- 三、政治保守主義的抬頭。
- 四、次團體邊緣化現象愈趨明顯。
- 五、發展出以解決社會問題為主的自由福利刑罰模式。
- 六、因社會與科技的改變，民衆自然發展出對安全、秩序與控制的欲求。
- 七、最後導致「市場與道德紀律」的結合，演變成針對少數窮人施予更多控制的局面。

與 Garland 論述有著殊途同歸妙點的英國知名學者 Cohen(1985:234)，曾於所著之《社會控制之願景：犯罪、刑罰與類型》(Visions of Social Control: Crime, Punishment, and Classification) 一書中，將社會控制分為排除性(exclusionary)與包容性(inclusionary)兩大類。前者蘊含著結構嚴謹、官方、正式、強制、消極、懲罰等特色，針對「難於矯正」之犯罪人，或具有嚴重犯罪性之偏差行為者，施以正式刑事司法之懲罰性、隔離性、閉鎖性的機構性之矯正處遇措施手段，並盡可能地以污名烙印與身份地位貶低方式，甚至也不考慮其復歸社會之可能，故而強調長期刑、定期刑，以及剝奪人身自由之選擇性監禁等更嚴刑峻罰之監獄；甚至主張恢復死刑，以擴張死刑之威嚇性效果（鄧煌發，2008:123；Blomberg & Hay, 2006）。

後者則為包容性策略，亦可稱之為「以社區為基礎之制裁措施」，呈現出結構寬鬆、民力、非正式、自發、積極、教化等之意味，係以民間自發力量，或官方刑事司法制度以外的非正式政府機構為主，強調以新的治療方法、科技專利產品，以及其他一切與文化涵養、教育有關之活動（如休閒娛樂、家庭、子女教養等），或以監控為核心，針對高危險之行為偏差者、犯罪人分別施以先發式、反應式措施控制 [如資料庫銀行、經由環境設計促進犯罪預防、電子監控、秘密機構（如情報局、調查局、國安局、錦衣衛）、線民、誘捕技巧、臥底、細胞等手段]（鄧煌發，2008:124）。

最能代表包容性社會控制手段之不起訴、緩刑、假釋、保護管束、保護事件轉向處理等，即使刑事政策有嚴厲化之取向，但仍舊有多數犯罪人係以脫離正式刑事司法制度之轉向處遇方式處理，而由社區接手其後續處遇之任務，故以社區為基礎之包容性措施，依然是海峽兩岸當代重要而不可忽視的社會控制措施。

參、社區矯正處遇在海峽兩岸的各自發展

中國共產黨於 1978 年召開的中國共產黨 11 屆三中全會上採取鄧小平所提的「對內改革、對外開放」的政策，此政策扭轉了中國大陸自 1949 年後逐漸對外封閉的情況，使中國進入了經濟高速發展時期，同時也降低了台海對峙的危機情勢。另端台灣寶島，故總統蔣經國於 1987 年宣佈開放大陸探親政策，開啟兩岸交流之門，逐漸地從嚴格個人身份限制到政府機構間，再拓展至如今官方機構間的接觸，無疑地，此政策對兩岸關係正常化影響甚巨。如今兩岸情勢已朝正常方向發展，與動則牽動正式司法機關介入之官方性質迥異之社區矯正處遇，民間機構氛圍已然成形，亦裝備足以應付全面正常化方向發展之能力。

[表 1] 顯示台灣地區近 10 年來之全般犯罪人口率並未有明顯上升趨勢；成年犯罪人口率則以 2008 年萬分之 109.17 為最高，然後再下降；而少年犯罪人口率則逐年下降，直至近 2 年而上揚態勢（法務部，2012）。整合觀之，台灣犯罪與世界各國逐年緩和下降的趨勢相近。推估可能之原因有三：一來是政府與民眾之溝通管道多元化，並重視民意，進而據以擬定妥適之社會控制或犯罪防治對策；再來可能就是刑事司法實務界重視相關犯罪學學術研究成果，尤其對於除罪化立法措施、兩極化刑事政策、擴大轉向處遇與範疇之多元化；最後，應該是地球村、國際化等觀念發酵，國際廣泛交流促進犯罪預防策略之各國同步應用，終致發揮預期效果（蔡德輝、鄧煌發等，2009；鄧煌發，2013）。

表 1 台灣地區近 10(2002-2011) 年成年、少年犯罪率比較

類別年度	年中人口總數	判決有罪人數	犯罪人口率	成人犯罪人數	成年犯罪人口率	少年犯罪人數	少年犯罪人口率
2002	22,463,172	127,127	56.59	126,720	74.65	13,591	70.32
2003	22,562,663	131,680	58.36	131,295	76.45	11,451	59.89
2004	22,646,836	115,181	50.86	114,823	66.20	9,367	48.50
2005	22,729,753	126,978	55.74	126,649	72.26	8,823	45.28
2006	22,823,455	145,741	63.67	145,492	81.88	8,825	45.72
2007	22,917,444	173,711	75.57	173,380	96.56	8,854	45.54
2008	22,997,696	198,685	86.14	198,343	109.17	9,240	47.84
2009	23,078,402	190,474	82.36	190,165	103.49	9,097	46.97
2010	23,140,948	180,081	77.65	179,784	96.83	9,718	51.57
2011	23,193,518	175,300	75.42	163,927	87.40	11,154	60.60
平均	22,855,389	156,496	68.24	156,121	86.49	10,012	52.22

資料來源：

1. 年中人口總數：內政部戶政司 (2012)。
2. 少年犯罪係指少年觸犯刑法法令者，包括刑事案件與保護事件。
3. 法務部 (2012)，犯罪狀況及其分析 (2011 年)。
4. 筆者自行整理、統計。
5. 犯罪人口率為萬分比 (0/000)。





此外，台灣地區近十餘年來之犯罪主要受到刑事法律修正與制定、治安政策及措施之變革等幾項因素影響。例如：毒品犯罪受修法產生之重大變化；假釋門檻之浮動，從二分之一降低為三分之一，後又由三分之一提高至二分之一（累犯為三分之二）；檢察官權限之縮減，回歸法院管轄；針對新興犯罪、民生犯罪（食品安全、醉酒駕車等）實施相關刑事政策等，使得犯罪人之處遇效能問題，受到政府、民間社團極力重視，其中又以多元化之犯罪處遇為然。

尤其自 2002 年 2 月起實施緩起訴，亦屬於替代性之社會控制措施之一，2011 年計有 43,119 件獲此處分，其中 26,768 件（占 62.08%）係酒後駕車觸犯公共危險罪者。替代措施包括向公庫或指定之公益團體、自治團體支付金額（自 2002 年實施至 2011 年底累積高達新台幣 70 億 6,856 萬元）、社區義務勞務（2011 年共計 23,645 人參與，出動 678,018 人次，提供 4,781,451 萬小時）、立悔過書、向被害人支付損害賠償、預防在犯所為之必要命令、向被害人道歉、保護被害人安全之必要命令，以及完成戒癮治療、精神治療或心理輔導或其他適當之處遇措施等（法務部，2012）；使社區公益慈善團體、弱勢族群等獲得直接或間接之協助，充分展現社區矯正處遇措施之多元化；社區矯正の意味也從寬鬆而走向納入懲罰、應報的趨勢。

過去，中國大陸的對犯罪採行「嚴打」模式，專業法官及一般民眾普遍存在「犯罪就該坐牢」的傳統刑罰理念，只有極少數罪犯在公安機關民警監控下，容許在社區內服刑（劉強，2013:61）。2002 年 8 月，在上海市監獄學會專家學者鼓吹力薦社區矯正處遇之必要性，並以上海市 3 個區為全國試點；2003 年 7 月，「兩院兩部」（最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部）正式行文，以北京、天津、上海、江蘇、浙江、山東正式開始試辦，2013 年 3 月，司法部草擬

「社區矯正法」草案，同年 6 月已推展至全國試辦。

中國司法部進而依中央、地方行政管轄權，分別設立社區矯正管理局（處）、社區矯正行政管理局、司法所等全力推行。至 2013 年 4 月底，社區矯正處遇已在全中國 31 省（區、市）與新疆生產建設兵團的 341 據點、2784 縣（市、區）、38637 鄉鎮開展，共接收社區矯正人員 105.4 萬人，累計解除 58.7 萬人；又根據調查發現，接受社區矯正之罪犯在矯正期間的再犯率均在 0.2% 以下（劉強，2013: 62）。然而，須注意的是，中國對於社區矯正處遇的概念係直接從嚴厲走向寬鬆兼懲罰的「社區行刑」（郭明，2009），與刑事政策受西化影響甚深，從嚴厲保守進至寬鬆包容，再走向嚴厲取向的台灣趨勢發展有所不同。

肆、以強大民力介入為基礎的社區矯正處遇

1960、1970 年代的社區矯正處遇，係以處理少年犯之四大基本原則：去機構化（deinstitutionalization）、轉向（diversion）、適法程序（due process）、除罪化（decriminalization）等所謂的「4D」（four Ds）策略為主（Empey, Stafford & May, 1999; Empey, 1978）；其中與社區矯正關聯較大者為「去機構化」、「轉向」與後現代社會衝激後回復至古代時期之修復式司法（restorative justice）模式等（鄧煌發，2013: 5）。

即使有部分學者（Martin, 2005; Allen & Simonsen, 2001）認為社區矯正處遇與以社區為基礎的矯正處遇意、內涵、類型等均不同，但本文認為兩者在實務操作領域並無二致，故可分為觀護、假釋、更生保護，以及轉向處遇、法網擴張、預防暨處遇模式、修復式司法等 7 種類型（鄧煌發，2007）；在刑事司法行政管理機構監督下，上述之 7 種社區矯正處遇措施，均須廣大之民力投入，否則難



有高度之效益可期。中國大陸自 2002 年開始試辦社區矯正處遇措施，而海峽彼岸的台灣也自同年頒佈施行「志願服務法」，迄今已超過 10 年，將無窮之志願服務者專業訓練後，再逐步投入社區矯正實務操作領域，將是海峽兩岸政府相關部門共同努力的目標。

一、觀護處遇

屬於判決形式之一，其實務操作包括寬嚴並濟之中間制裁措施；此措施須在國家正式任命之觀護人的監督下，直接將犯罪人置於社區服刑的方式；其服刑之起始與終了均在社區運作，且其行為必須符合觀護法規所定之行為準則、條件而行。

二、假釋

犯罪人於閉鎖式機構服刑至所定之刑期後，予以附帶條件提早釋放之處分；受處分人之社區矯正處遇期限始於監禁刑之後，而止於社區，亦須受刑事司法機構之監控，且行為必須符合並遵守其規定之條件。觀護人是執行犯罪人假釋後觀察保護主力，但囿於現有人力，執行假釋人之社區矯正觀護工作時，多結合社會福利、宗教團體之大量志工，從各個層面、領域中執行監控，才能達成不致再犯之基本任務。

三、更生保護

係針對少年於某特定收容機構之假釋後之一項處遇措施，避免其再受污名烙印，並強調少年之可塑性與可教育性之一項司法裁量，亦須在相關法定機構之監控下完成；此措施原為專屬之少年司法處遇，台灣則將成年犯納入；台灣更生保護會創立於 1946 年底，福建更生保護會則於 1989 年成立；分別採用直接保護、間接保護及暫時保護方式，執行安置輔導、技能訓練、家庭之服務、輔導就學、就業、就醫、就養等，因支援資金多來自緩處分處分繳納之處分金，成效較之前要好。

四、轉向處遇

於刑事司法程序進行中，針對無危險性或精神異常、藥物成癮者或酒精成癮等類型之犯罪人，在未受裁定或判決之前，另行開闢特殊管道，以脫離一般正式刑事司法處理程序之謂；此處遇型態雖未如前項狹義之社區矯正處遇之官方處遇色彩，惟仍可收矯正其再犯之效果（許福生，2012；林順昌，2009；Finigan, 1998; Lamb & Weinburger, 1998: 483-492; Langworthy & Latessa, 1996; Byrne & Taxman, 1994: 221-233）。此措施均可發生在正式司法程序任何環節中，可概分為下列三項：(Allen & Simonsen, 2001:644-648; Martin, 2005:293)

(一) 以警察為基礎之轉向計畫

警察執行逮捕過程中，出於正當性之裁量權，而施以逮捕之外之方法，亦即未將之以拘束自由的非正式方式處理，例如當場告誡，或交由家長、學校，甚至家族長老加強管教之方式屬之。台灣現行刑事司法制度，警察係受檢察官指揮執行犯罪偵查工作，並無法定之司法裁量權；實務實際操作處理極其輕微案件時，為減輕刑事司法系統的案件承載，檢察官署「默許」警察處置；惟現行警察機關舉辦之社區矯正處遇活動，係屬二級犯罪預防措施，受法院、檢察署之指揮、監督，委辦或主動舉辦之相關活動多在社區中，需求之志工協助人力亦極龐大。

(二) 以法院為基礎之轉向計畫

大多數之轉向處遇發生於此環節；法院利用民力資源，針對無刑罰適應性之犯罪人，審酌其實際情況，在判決前確認其接受非正式程序處理之效果較大時，遂交由該民力資源機構接手後續處理者謂之，故此轉向措施又稱為判決前干預措施。此轉向之社區矯正措施，除上述方式直接交由警察機關辦理外，亦有委託社福、宗教



團體辦理相關之社區活動。

(三) 以社區為基礎之轉向計畫

此一範疇係指機構處遇後之轉向措施，亦即包括前述之觀護處遇、假釋、更生保護等型態，屬於狹義、消極定義之社區矯正處遇，負責執行處遇措施之公私立機構，除也需大量志工外，亦須與檢察署或法院保持密切之聯繫。

五、法網擴張

「法網擴張」之意義，透過轉向措施之實際行動，全面提升司法處理之人數，並將之轉移至其他型式之服務或控制措施，終而拓展少年司法制度之觸角範圍，此措施特別適用於少年犯。因此，少年司法機構賦予其更寬廣之任務與使命，將所有安置替代措施與友軍機構：社會服務機構、志工，以及以學校、社區警察組成之社區機構共同構成所謂之法網。然而並非所有友軍機構都可提供安置之服務，故而兩者交叉後所形成之三類安置替代措施如下 (Martin, 2005: 296-308)：

(一) 限定型社區安置

在觀護或其他轉向機構規定之條件下設置之社區安置計畫，參與者之行動被嚴密地控制；團體之家為此類型之代表。目前台灣宗教團體受政府相關部門委託，或透過合作方式，專為特殊類型之弱勢少年設置之收容安置處所，協助教育部、法務部及內政部解決公部門公權力大量不足之窘境。

(二) 起始型社區安置

屬於無限定之社區安置計畫，參與者與一般青少年享有相同之行動與社交自由；寄宿家庭為此類型之代表。與上述安置機構類似，台灣多由社會福利機構募集資金，對弱勢少年辦理日間照護、另類學習，或夜間收容之庇護單位，亦亟需大量資金與專業志工力量的投入方能奏效。

(三) 實驗型社區安置

將安置場所控制在鄉野之間，所有參與者必須經過一定期間與一系列之塑造自尊及品行之演習活動；野外求生計畫為此類型之代表。台灣許多公益團體，利用假期(寒暑假尤然)針對特殊行為或來自弱勢家庭兒少所舉辦之生命體驗活動，如溯溪、攀岩、獨輪單車繞台一圈等活動，亦為內政部、教育部與法務部職權管轄範圍之二級預防措施，亦需大量志願服務團體與人員之投入。

六、預防暨處遇模式

儘管正式之刑事司法處遇、社區矯正處遇、以社區為基礎之處遇，其理念、手段雖各自不同，但增加犯罪人之復歸社會，重新適應正常社會生活之目標卻都相同，當然此宏遠之目標不一定容易達成，卻非經以社區為基礎之介入服務措施無以為功。此一模式可分成預防與處遇兩部分：

(一) 預防服務

以社區為基礎之介入服務措施，針對潛在問題採取事前處理方式，以減少受處分人返回刑事司法程序之機會。

(二) 處遇服務

以社區為基礎之介入服務措施，針對現存問題提供積極之更生保護措施以促使其再整合於社區中。

志願服務領域涉及內政部(兒少保護、性侵害與負女權益、社會福利、警政犯罪預防宣導等)、教育部(一級預防，各級學校對行為偏差人之餞別、輔導等)，即屬於預防模式之社區矯正措施；司法院、法務部、內政部警政署對出獄人之監管措施，即屬於處遇模式之社區矯正措施。無論是預防、處遇措施，均需大量經過專業訓練之志工投入，協助正式之刑事司法系統處理龐大之犯罪人，才能發揮安定社區之使命。

七、修復式司法

修復式司法係後現代犯罪學衝突理論派典下之建構和平犯罪學支派下的產物，為澳洲犯罪學者 (Braithwaite & Strang, 1997) 所力倡者。又根據 Knopp(1993) 之簡明定義：「植基於治療、修復、關懷社區，而非以監獄、懲罰與忽略被害人新式司法制度」處遇模式。修復式司法模式與過去傳統之司法處遇不同之特點如下 (林順昌，2009；Barlow & Kauzlarich, 2002:314)：

- (一) 強調未來，審視並修復過去之錯，以社區和諧為目標。
- (二) 藉諸對話、調解、折衝方式追求正義的過程。
- (三) 犯罪人應負責過去所造成之惡，此為社會整合所必需。
- (四) 不僅關注被害人，同時也同情加害人，因為兩者都是社區成員之一。

犯罪人、被害人、社區為建構修復式司法之鐵三角 (蔡德輝、楊士隆，2013:413)。無論是犯罪人或被害人，及其相關之家屬、從屬機構等都屬於社區，其弊係由社區所生，其害當由社區承擔。如何有效平復犯罪人、被害人與社區的損害，是社區選派出來的催化員 (facilitators) 的主要職責所在；而社區志願服務團體或個人積極參與整個修復過程，更是修復式司法之成敗之關鍵。

伍、促進海峽兩岸志願服務之正常化發展

上述列舉 7 項之社區矯正類型，其間處遇方式、對象等未必截然劃分，惟其共同點在於：欲完成任務，亟需大量志願服務之團體與人力之投入；台灣如此，相信中國大陸亦復如此。因受統計資料之限，對於有系統性志願服務團體或志工人力，中國大陸付諸闕如，茲以台灣近 6 年 (2007-2012) 之統計資料分析。

表 2 台灣地區近 (2007-2012) 年志願服務成果一覽表

年度	團隊數	志工人數	男志工	女志工	服務總人次	服務總時數
2007	11,544	496,276	180,415	315,861	89,274,347	43,184,433
2008	14,025	502,239	177,291	324,948	122,516,647	63,519,394
2009	15,233	592,033	220,011	372,022	153,523,715	55,388,355
2010	15,059	723,414	266,443	456,971	160,140,099	59,251,965
2011	18,051	707,509	256,283	451,226	145,712,714	52,316,407
2012	20,468	898,765	317,472	581,293	297,677,391	87,795,769
平均	15,730	653,373	236,319	417,054	161,474,152	60,242,721

資料來源：

內政部志願服務資訊網 (<http://vol.moi.gov.tw/vol/index.jsp>) 整合年度統計資料，瀏覽日期：2013/06/12/22:30。

從 [表 2] 資料顯示，近年來台灣地區之志願服務，無論在團體、志工人數、服務人次、服務時數均有上升趨勢。志願服務團體數從 2007 年之 11,544 隊逐年升高至 2012 年之 20,468 隊，其中從事志願服務之志工人數，亦從 2007 年之 496,276 人，升高至 2012 年的 898,765 人，均增加了 1.8 倍。從資料顯示，台灣志願服務大多由女性志工所組成，6 年平均每年約有 41 萬 7 千女性志工，也是男性平均 (236,319 人) 的 1.8 倍。

志願服務成果方面，從表 2 右側資料顯示，2007 年台灣地區投入志願服務將近 9 千萬人次，升高趨勢雖於 2009、2011 年受阻，惟 2012 年大幅反彈至 3 億人次，增加 3.3 倍強，近 6 年平均每年約有 1 億 6 千萬人次；這些志工提供之志願服務總時數方面，亦從 2007 年的 4 千 3 百萬個小時升至 2012 年的 8 千 8 百萬個小時，足足增加了 2 倍強之譜。



台灣地區近 6 年來與社區矯正業務相關之主要公部門，本文提列了司法院、內政部、教育部、法務部、警政署等 5 個機關的志願服務，其中無法確切析離其他志願服務與社區矯正志願服務之各項目之年度；並取其中投入志願服務人力最大宗之環保署，以資與上述 5 機關比較其年度增減情況。這部分，將延續表 2 之團體、志工人數、服務人次、服務時數等順序，將各機關年度資料分別列如 [表 3] 至 [表 6]。茲將統計結果分述如下：

機關\年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	平均
司法院*	30	32	33	33	30	53	35
法務部	289	170	566	185	201	195	268
警政署**	155	254	226	176	859	908	430
內政部	3,259	3,137	3,823	3,353	4,662	4,888	3,854
教育部	1,900	4,152	4,381	4,721	4,814	10,398	5,061
環保署	2,279	2,501	2,185	2,427	3,345	2,901	2,606

資料來源：

內政部志願服務資訊網 (<http://vol.moi.gov.tw/vol/index.jsp>) 整合年度統計資料，瀏覽日期：2013/06/12/22:30。

* 司法院志願服務統計資料來自司法院司法行政廳。

** 警政署隸屬於內政部，其相關資料含括於內政部統計資料。

從 [表 3] 資料顯示，司法院、法務部、警政署係與執行二、三級犯罪預防 (預防高危機群體、虞犯等可能犯罪者不致犯罪或預防已犯罪者不再犯罪之措施) 業務關係密切之機關，三者年平均分別為 35、268、430 個志願服務團體，總和為 733 個志願服務團體投入社區矯正處遇之服務領域，相對於教育部、內政部主要負責一級犯罪預防之機關，其投入之志願服務團體數分別為 5,061 與 3,854 個，以及環保領域之 2,606 個，相差甚為懸殊；除警政署增加幅度較明顯外，教育部、內政部、環保署等 3 個機關逐年增加之幅度，亦遠比司法院、法務部來得明顯，此趨勢深值吾人特別注意。

在投入之志工人數方面，從 [表 4] 統計資料顯示，除司法院之志工人數在 2012 年有大幅成長外，投入法務部、警政署之志工人力幾乎以持平趨勢發展；而投諸教育部之志工人數從 2011 年的 14 萬 6 千餘人猛然增至 2012 年 42 萬 5 千餘人，投入內政部之志工人數亦有上升趨勢；2012 年環保署之志工人數則與 2007、2011 年相近，2008、2009 年則減少至 10 萬人人左右。

機關\年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	平均
司法院*	518	788	753	716	734	1,576	848
法務部	9,120	10,252	11,769	10,317	8,350	8,289	9,683
警政署**	14,226	14,244	19,043	15,103	15,261	15,424	15,550
內政部	159,411	158,914	214,578	182,228	192,354	214,201	186,948
教育部	40,853	68,733	118,401	159,087	146,735	425,574	159,897
環保署	148,779	100,896	99,661	102,438	144,781	145,515	123,678

資料來源：

內政部志願服務資訊網 (<http://vol.moi.gov.tw/vol/index.jsp>) 整合年度統計資料，瀏覽日期：2013/06/12/22:30。

* 司法院志願服務統計資料來自司法院司法行政廳。

** 警政署隸屬於內政部，其相關資料含括於內政部統計資料。

從 [表 5] 之志願服務總人次來看，與社區矯正業務關係較密切之志願服務人次，除司法院從 2011 年的 158 萬人次，猛增近 4 倍至 628 萬之譜外，其他年度及法務部、警政署等機關則平穩地維持在近 2 百萬人次；而一級犯罪預防之內政部與教育部則分別在年平均 5 千萬人次與 2 千萬人次之譜；投入環保署之志願服務人次亦將近千萬，均高出司法院、法務部、警政署甚多。

表 5 台灣地區近 (2007-2012) 年主要機關志願服務總人次比較

機關\年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	平均
司法院*	1,116,262	1,440,985	1,435,839	1,612,956	1,582,421	6,280,201	2,244,777
法務部	1,507,636	1,267,064	2,814,272	1,612,956	2,227,373	1,455,313	1,814,102
警政署**	574,479	516,633	902,028	4,339,486	1,109,966	1,814,047	1,542,773
內政部	22,335,162	45,398,859	53,634,339	47,034,750	49,367,507	76,257,336	49,004,659
教育部	7,605,681	3,053,078	2,307,119	2,486,672	3,113,932	106,352,595	20,819,846
環保署	9,022,230	4,891,138	6,454,928	15,792,223	7,932,415	12,699,827	9,465,460

資料來源：

內政部志願服務資訊網 (<http://vol.moi.gov.tw/vol/index.jsp>) 整合年度統計資料，瀏覽日期：2013/06/12/22:30。

* 司法院志願服務統計資料來自司法院司法行政廳。

** 警政署隸屬於內政部，其相關資料含括於內政部統計資料。

再從 [表 6] 顯示之志願服務總時數比較，值得注意的是警政署；在有限之志願服務團體、志工以及志願服務人次之情況下，警政署卻能提供平均長達 161 萬 7 千餘小時的志願服務，推估可能跟 24 小時不打烊之勤務有關；法務部志工在 2010 年提供總計近 121 萬 4 千小時之志願服務，較為突出外，司法院志工提供之志願服務時間平均約在 30 萬小時左右。

表 6 台灣地區近 (2007-2012) 年主要機關志願服務總時數比較

機關\年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	平均
司法院*	178,513	208,072	472,729	465,466	218,000	302,631	307,569
法務部	647,887	628,454	933,675	1,213,842	548,854	1,023,698	832,735
警政署**	1,280,890	1,322,175	2,059,849	1,608,469	1,589,049	1,842,252	1,617,114
內政部	16,430,629	28,086,168	27,157,132	30,020,092	26,451,887	33,493,382	26,939,882
教育部	10,801,372	1,989,011	5,474,311	4,963,273	3,132,322	29,126,369	9,247,776
環保署	2,989,162	5,235,060	4,659,264	3,855,835	5,314,683	6,727,890	4,796,982

資料來源：

內政部志願服務資訊網 (<http://vol.moi.gov.tw/vol/index.jsp>) 整合年度統計資料，瀏覽日期：2013/06/12/22:30。

* 司法院志願服務統計資料來自司法院司法行政廳。

** 警政署隸屬於內政部，其相關資料含括於內政部統計資料。

這 3 個與社區矯正業務關係密切之機關，其所屬志工總和志願服務時數，與內政部每年動輒提供近 3 千萬小時之志願服務，以及教育部平均接近千萬小時之志願服務時數，實有天壤之別。

綜合上述台灣地區近 6 年來之志願服務相關統計資料，可見台灣志願服務發展趨勢極為樂觀，無論在志願服務之團體數、志工人數，與 2007 年比較，2012 年顯著成長 1.8 倍；且志願服務領域呈現「陰盛陽衰」之局面，多以女性志工為主。顯然地，投入社區矯正志願服務領域之志工雖呈現微幅成長，但與其他公部門之志工所提供之志願服務差距極為懸殊，無論在參與志



願服務之團體數，志工人數、提供志願服務人次、提供志願服務之總時數，均亟待補充。

聯合國志願人員組織 (UNV) 於 1981 年進入中國，系統化的志願服務自伊開始，其簡略發展，於 2001 年慶祝國際志願者年，2003 年正式啟動西部計畫志願者招募與抗非典志願者行動，2005 年舉辦奧運志願服務國際論壇與社區志願服務高峰論壇，2008 年提供汶川抗震救災志願服務與北京奧運會與殘奧會志願服務，2010 年因應上海世博會與廣州亞運會，組訓志願服務人員，2011 年舉辦一系列慶祝國際志願者 10 週年慶。

中國大陸管理志願服務的主要政府部門包括：中央精神文明建設指導委員會、民政部、中國共青團；由政府管理的開展志願服務的全國性民間組織 (GONGO) 則包括：中國青年志願者協會、中國社會工作協會、中華全國婦女聯合會、中國紅十字基金會、中國慈善總會、中華全國總工會等共同努力；推展 20 幾年的成果，已形成一股公眾廣泛瞭解志願服務，熱情參與志願服務的新趨勢；至 2011 年止，全中國已有超過 5 千萬人加入志願服務組織，並有高達 1 億 2 千多萬人參與各項志願服務的活動 (袁媛、譚建光，2011)。志願服務的發展趨勢，海峽兩岸均一樣充滿著美好的願景。

中國大陸之社區矯正處遇，係從 2002 年之上海市開始，現以推行至全國，連偏遠之新疆省亦在全力推展中，而協力司法行政部門之志願服務團體、人數等統計數字，本文無從獲得，希冀藉諸本文發揮拋磚引玉之效，或請可獲取相關詳盡統計資料之先進提供以補不全，在此銘謝。

陸、兩岸推動志願服務介入社區矯正處遇的一些難題

社區矯正處遇為犯罪人矯正模式之一，其具有良好之理論基礎，無非是以社會矯正之方式，希冀犯罪人能有更多守法之機會，

並減少與犯罪社會接觸之機會，其在減少再犯機會與滿足案主的需求上有卓越的貢獻；同時因其成本較為低廉，也可減少機構處遇監獄化之負面效果，對犯罪人之悔悟助益甚鉅。綜合各相關文獻，若就社區矯正處遇之整體概念而論，廣泛結合民間志工力量，投入社區矯正處遇的作為，其具有列正向特色 (鄧煌發，2013、2001；蔡德輝、鄧煌發，1997)：

- 一、符合國際刑事政策潮流，並普受刑事政策學術、實務界支持。
- 二、可去除監禁人格化之負面問題，利於犯罪人復歸社會。
- 三、發揮舒緩監獄擁擠問題，利於犯罪人教化效果 (楊士隆、林健陽、鄧煌發，1995)。
- 四、符合刑罰經濟及成本效益原則。
- 五、從而激發出更理性而完善的中間制裁措施。

雖然當代社區矯正處遇具有上述優點，卻仍然有其限制存在，值得海峽兩岸相關制度採行時所應特別留意者；希冀以「他山之石，可以攻錯」態度，設法避免其缺點，而發揚其長處。一般而言，社區矯正處遇具有下列缺點 (鄧煌發，2001、2013)：

- 一、社區矯正處遇相關活動之連續性較差，對犯罪人心理影響也只是暫時性的，若長期觀察，其預期效能並不彰顯。
- 二、就實務操作層面而言，社區矯正處遇常以強迫參與方案方式，案主不能真正享受社區矯正處遇方案的利益，使其缺乏參與之動機、動力，效能大打折扣。
- 三、資源經費是一大問題，有經費才有社區矯正方案，沒有經費則停辦，尤其在政治時局不穩定，



或民間志願服務團體組織缺乏經濟奧援下，斷斷續續難見長久的成效。

- 四、社區矯正處遇被視為是一種潛移默化的工作，較難見到立即性的具體成效，故常被要求「立竿見影」的政客所忽略。
- 五、多數社區矯正方案仍有機構式性質，犯罪人與其原有家庭、社區隔離，依然會產生機構化人格而影響其未來社會適應。

誠如聯合國志願人員組織駐中國境內之協調員潘謝理(2012)長期對中國大陸志願服務推展觀察心得，誠摯地認為志願服務要能在達到《2011-2015年聯合國發展援助框架》的目標，必須正視下列4項挑戰：

- 一、政府須加強對促進志願者服務發展的努力。
- 二、志工註冊系統的規範與拓展問題。
- 三、缺乏社區持續資源的注入。
- 四、志工服務管理標準與素質之提升。

20世紀末葉的修復式司法，以及廣泛引進志願服務力量介入社區矯正處遇，似乎滿足當代海峽兩岸之犯罪學家、法律學家、刑事政策專家、社會福利專家、司法實務工作者，對過去傳統刑事司法制度之無能，集體牽引出改革的殷切心理，但應待匯集更多的研究與實務經驗後，再行擴大實施較妥；尤其思考如何打破政治人物與社會大眾民粹主義根深蒂固的懲罰與應報觀念，誠屬當前推動修復式司法社區矯正處遇模式的重要課題(Allen & Simonsen, 2001; Levrant, Cullen, Fulton & Wozniak, 1999; Bilchik, 1998; Alraid, Cromwell & del Carmen, 2008)。

柒、突破社區矯正志願服務難題，再求穩定發展

海峽兩岸致力於推展社區矯正處遇當下，本文須再強調，無論社區矯正處遇存有眾多優點，與其相對的機構性處遇或閉鎖式處遇仍有必要存在，而且社區矯正處遇不見得就是屬於寬鬆之刑罰制度，尤其如鐘擺的刑事政策，社區矯正常因時、因地、因人、因事而有所制宜，難以執一論斷，畢竟犯罪成因與影響刑罰成效的變數實在太多了。

綜觀世界刑事政策之發展情勢，幾乎都受到刑罰趨嚴的民粹主義所影響，台灣亦將朝向愈益趨嚴的矯正措施發展；而中國大陸在改革開放之後，以「嚴打嚴懲」的社會控制手段逐漸鬆脫，兼含刑罰意味的社區矯正正如大鵬展翅高飛般，逐漸受到學術、實務界的重視；不管海峽兩岸的刑事政策依據如何，唯一相同的是政府勢不可自絕於社區志願服務人力與社會資源支持之外，當代社區矯正處遇必將持續在海峽兩岸民主化的社會環境中穩定延展，使犯罪人、被害人均能療癒舊傷，重返至社區，再度成為正常社會當中饒富生產力的要員。

(作者為中央警察大學專任副教授)