

觀護制度與犯罪防治

馬鎮華

(臺北地方法院少年法庭主任觀護人)

伍、專題討論(一)

一、引言

研討主題：觀護制度與犯罪防治

主持人：林司長榮耀

(法務部保護司)

引言人：馬主任鎮華

(臺北地方法院少年法庭)

引言內容：

壹、前言

近代刑事思想，由於行為科學之發達，社會連帶思想之影響，已摒棄往昔的報應主義。刑罰的目的，已由消極的懲罰趨於積極的教育。本於教育刑主義之理念，認為刑罰乃在於教育、改善犯人，使之適於社會生活。因而不獨在行刑處遇上不斷謀求改進，且在刑罰之根本手段上亦有重大之突破。近世紀以來，刑罰多以自由刑為中心，認為將犯罪人拘禁於一定之場所，剝奪其自由，使之與社會隔離，乃是達到防衛社會之最有效手段。惟就特別預防之功能觀察，自由刑未必能適合於所有之犯罪人，尤其短期自由刑之流弊，已證明自由刑並非絕對有

效可行之手段，因而乃有假釋，緩刑以及具有處遇教育化、個別化、社會化等特性的現代觀護制度的產生。

由於社會變遷之加速、工商之發達、社會倫理與家庭功能之解組，價值觀念之變易，致青少年犯罪日益滋長，如何有效防制青少年犯罪，乃成為舉世各國一致重視的課題。本於社會連帶責任及矜恕思想，對於思慮未週，身心未成熟的少年犯，「宜教不宜罰」之主張遂成為各國少年立法之共同原則。我國自民國五十七年仿歐美諸國先例，於國內開始推展觀護工作，先就少年部分加以實施，及民國七十年成人觀護工作因各地方法院檢察處觀護人之設置始行開始。觀護制度之建立，正顯示我國刑罰思想已逐漸由傳統理念邁向新的近代刑事政策。

貳、觀護制度之淵源及其演進

一、美國觀護制度之發展

觀護制度在美國最初成為成文法是一八七八年麻塞諸塞州之立法，惟對麻州之立法貢獻最大者則是被稱為觀護之父——約翰奧古斯都。奧氏將其一生全部貢獻於罪犯之觀護，將刑之猶豫和監督結合在一起，導引後來觀護工作之方向。至一八九九年芝加哥設立了第一所少年法院，該法院將違反法律之未滿十六歲之少年認為是非行少年而付予觀護。再至一九二一年為止全美四十七州、哥倫比亞特區、阿拉斯加、波多黎各、夏威夷均先後成立少年法院，其中三十五州及哥倫比亞特區同時亦有成人觀

護制度之設立。一九二五年美國國會正式批准公布「聯邦觀護法」，其中規定：「所有美國法院，對於觸犯聯邦法規之犯罪者，基於公共利益及被告個人需要，在司法程序後認為適當時，有權延緩案件處置，或延緩刑之執行，而將被告附以一定期間及一定條件交付觀護。」

二、英國觀護制度之發展

在英國最早之觀護制度立法，雖可溯及於公元九四〇年之亞瑟斯坦王之法律；該法規定凡應與死刑的十五歲以下少年不執行其刑，而委諸主教監督。但最早具體的從事於觀護工作者，則被公認係伯明罕法官希爾。公元一八七九年的「簡易裁判法」，一般被視為英國最早之觀護立法，公元一八八七年又制定了「初犯者觀護法」，迄至公元一九〇七年所制定之「犯罪觀護法」可說是最完整且名符其實的具有現代觀護制度意義之立法。

三、我國觀護制度之發展

我國觀護制度之實施，為期較晚，少年事件處理法雖早於民國四十四年由司法行政部起草，民國四十七年送立法院審議，民國五十一年一月三十一日總統明令公布，但並未立即付諸實施。民國五十七年九月司法行政部在各地方法院設置觀護人專司保護管束事宜，係依據保安處分執行法，乃觀護制度在我國建立之開始。直至民國六十年七月一日少年事件處理法修正實施，我國觀護制度才真正進入具體運作之階段。其間五十八年頒布「義務觀護人設置規則」，六十二年推行「大專在學青年參與少年輔導工作方案」及「宗教團體協助法院觀護工作

委員會」與六十九年「中華民國觀護協會」之成立，對於我國觀護制度之健全發展助益甚多。民國七十年法務部於各地方法院檢察處設置觀護人，職司十八歲以上之人之保護管束工作，我國觀護制度乃漸完備。綜上以觀，可知我國觀護制度之建立，係由公職制度逐漸推及義務人員之參與，以及由少年觀護逐漸擴及成人保護管束為兩大特色。

叁、觀護制度在犯罪防治中所扮

演之角色

犯罪乃社會無可避免之現象，因此，犯罪防治是社會全盤性的工作，無法由任何單一機構來完成，唯有透過社會全民的參與及協調來達成減少犯罪與預防再犯之目的，有鑑於此，行政院乃於民國六十八年八月核定「防制青少年犯罪方案」，責成法務部統籌協調各有關單位辦理之，期能結合一切力量，共同致力犯罪防治工作，方案曾經多次修正，參與單位計有：司法院及其所屬法院，法務部暨所屬檢察處、監所。內政部暨警政署、職訓局、經濟部暨工業局、教育部、青輔會、衛生署、人事行政局、新聞局，省市政府暨社會、教育、警政廳處局、救國團、童軍總會及更生保護會等機關、團體。可見犯罪防治工作千頭萬緒，涵蓋範圍更為廣泛。觀護制度在犯罪防治體系中，與監所制度，輔育制度及更生保護制度，同被視為司法矯治之方法的一種，且被學者譽為最有效的矯治方法，這是因為觀護制度具有如下的幾個特質。

1. 觀護制度是一種優良的社會處遇，一種犯罪矯正處遇。

2. 觀護處分的對象除一般犯罪人外，並包括犯罪少年及虞犯少年。

3. 觀護的本質是監督、服務而非刑罰。

4. 觀護工作是以個案工作為基礎的專業工作。

5. 觀護處分是以具有感應性的罪犯為服務對象，所以是有選擇性的。

6. 觀護制度是以個案分析及保護管束為主要内容。

因之，觀護制度在犯罪矯治上具有下列幾項功能：

1. 緩和刑罰處罰，矯正犯罪習性。

2. 以自由代替監禁，以保護代替威嚇，以生產代替消耗。

3. 費用低廉且再犯率低。

4. 對初犯者及少年犯特具適應性。

5. 觀護處遇較合於人道。

6. 符合最新的刑事政策。

由是可見觀護制度在犯罪防治上的重要性，因之筆者認為，觀護制度乃「司法體系中的以社會工作為取向之一種助人成長的綜合性服務的專業化工作。」

肆、我國推展觀護制度之現況

一、少年觀護工作概況

我國推展觀護制度，始於少年部分。係民國五

十七年九月設置觀護人專司保護管束開其端，迄今將屆十七年，工作範圍依據少年事件處理法之規定，包括：

1. 調查、蒐集關於少年管訓事件之資料。
2. 對於少年觀護所少年之觀護事項。
3. 掌理保護管束事件。

4. 少年事件處理法上所定之其他事項，諸如出庭陳述意見，執行試驗觀察，假日生活輔導，急速輔導，推展榮譽觀護人制度與大專在學青年參與少年輔導工作方案等等。

觀護制度之主體為觀護人，觀護人之任用，依少年事件處理法之規定，其資格有三：

1. 觀護人考試及格者。
2. 曾在公立或教育部立案或認可之專科以上學校法律、教育、社會或心理等科，系或相關科，系畢業，具有任用資格者。
3. 曾在警官學校本科或專科與觀護業務相關之科，系畢業，具有任用資格者。

我國自民國五十一年起即於高等考試中增設觀護人類科，選拔專才，除民國六十四年至六十八年停考四年外，均以高考或特考方式選拔人才，目前各法院之觀護人均為大學以上程度（其中碩士學位者亦甚多）高考分發任用者。臺灣地區各地方法院觀護人編制為一一〇人（其中主任觀護人十四人），實際在職者僅一〇四人，司法院預計在未來五年內將增加員額二十人。觀護人以下，尚未依法配置佐理之書記官，執達員等佐理人員。

除六十九年以前考取人員經由職前訓練後派職

任用外，近四年高考錄取人員均係先分發，俟適當時間再行調訓，觀護人職前訓練一、二、三期均為三個月，除第一期無法實習外，二、三兩期均含二個月之實習，在職訓練六十九年後僅舉行一次，為期一週，調訓未參加職前訓練之人員，以加強其知能。

觀護人之職掌已如上述，惟其中關於「少年觀護所少年之觀護事項」因情勢變更，自少年事件處理法施行迄今，均屬具文，未能發生法律規定之作用。各法院觀護人之工作，以審前調查，保護管束，及假日生活輔導為主要部分，其詳細情形如下述

表一 最近五年保護管束少年數總數及再犯比例表

年度	比例		總數	再犯數	比例
	總數	再犯			
六十九年	一七、六七三	六五二	〇・〇三六九		
七十年	二〇、一二九	七九五	〇・〇三九五		
七十一年	二一、九三四	八七九	〇・〇四〇一		
七十二年	二二、九三一	八一九	〇・〇三五七		
七十三年	二三、四一九	七六〇	〇・〇三二五		

表二 最近五年審前調查件數

年度	件數
六十九年	一一、六七五
七十年	一一、〇九〇
七十一年	一二、三二一
七十二年	一二、九七四
七十三年	一二、七七六

表三 最近五年假日生活輔導件數

年度	件數
六十九年	四、六二〇
七十年	五、〇二六
七十一年	四、八二六
七十二年	四、三六六
七十三年	四、二八九

據上表統計顯示，觀護人受理之案件，近五年來平均數字為每人每月保護管束二〇六人，審前調查十人，假日生活輔導二十四人。此處尚有無法以數字表現之工作，如團體活動、文康比賽、親職教

育、學業、職業之輔導等均未列入，可見負荷沉重之一班，因之，觀護人必須禮拜天上班，以加強為少年之服務工作。

二、成人觀護工作概況

成人之觀護工作，自民國七十年開始實施，為時尚短，許多制度尚在積極規劃建立之中。成人觀護制度之對象，為十八歲以上之人而有下列情事之一者：

1. 經假釋出獄者。
2. 經緩刑之宣告，並交付執行管束者。
3. 以保護管束代替保安處分之人。

目前各地檢處觀護人之編制為三十八人，在職者為三十五人（均未主任觀護人之設置），法務部預計在未來五年內增加員額二人。任用資格依少年事件處理法之規定辦理，多屬大學以上程度且經高等考試及格分發任用，並於職前接受為期二至四週的職前訓練。其案件負擔每人每月保護管束一九四人。

伍、觀護制度之檢討與展望

我國實施觀護制度為時短暫，尚未逾十七年，如以一個人的發展過程而言，十六、七歲正是青年期，是由少年變成成年人的階段，必然會面臨無數的困難與挑戰，就像目前觀護制度所面臨的問題一樣，茲就其犖犖大者，列舉於后：

1. 觀護制度在司法體系中未受到應有之重視。
2. 缺乏有效率之領導組織，缺乏整體規劃，未能建立完整之督導指揮系統。
3. 觀護制度目前分隸司法院及法務部兩個體系，少年與成年無法交流，實宜早日合而為一，以能充分發揮功能。

4. 觀護制度在司法體系中，為矯治工作之一環，目前圍牆內之處遇，已獨成體制，而圍牆外處遇的觀護制度，猶分別隸屬少年法庭與檢察處，是否亦應賦予相當之地位？頗值吾人深思，蓋今日圍牆外之處遇對象遠超過圍牆內者，且社會資源之結合運用非賴相當之組織難以竟其功。

5. 目前觀護法令散亂且乏系統，亟宜從速訂定「觀護專法」以強化功能，奠定觀護制度之良好基石。

6. 強化觀護人之權能，俾技職相當，以資靈活運用。

7. 觀護工作應包括受案工作，且應與犯罪預防，更生保護相結合。

8. 合理增加觀護人員額，以減輕負擔，提高服務品質，並應配置助理人員，俾能充分發揮專業化之特性。

9. 觀護人之升遷管道，公平合理之待遇應為目前急待改進之重要課題，觀護人在目前司法體系中之地位係介於推檢與書記官間，但俸給收入卻少於受其指揮監督之書記官，不但有違組織原理，且嚴重影響工作情緒，間接將影響服務品質。

10. 適當調整觀護人之工作環境，充實設備，加強職前、在職之各種訓練及研究，因為「人」的問題，非常複雜，行為改變技術與知識日新月異，宜時加充實，否則無法達成改變行為之目標。

犯罪防治是一長期性、全面性的工作，觀護制度是防治犯罪工作之一環，由於在我國尚屬草創，施行過程，難免有不被人瞭解，發生設備人力之不足，法規不夠完備等之缺憾，惟就過去十七年來之經驗，各項缺憾正逐漸在設法改正中，吾人深信，在本於我國國情需要而不盲目附從他人之原則，客觀而詳實地了解問題之所在，確實釐訂切合實際之刑事政策，並謀與審檢、監所、輔育、更生等制度相結成一體，相輔相成，觀護制度必將被世人所重視。

二、討 論

主持人林司長崇耀報告

我們從題目來看，即可肯定觀護制度對犯罪防治的積極效果。我們知道，馬主任是觀護工作行列中的先驅者，一個最適合此一題目的主講人，而我亦可以說是一位最合適的主持人，從民國六十九年七月法務部保護司的一位司長開始，發展到目前有四個科，二十位同仁，目前最重要的工作是要把觀護制度從少年推展到成年觀護，目前已有三十四位觀護人在地檢處工作，目前還有三位缺額，將來還準備增加二位。成年犯觀護與少年犯觀護是觀護工作，但目前分成二軌，今天由我們二個人在一起，共聚一堂，應該是象徵我國觀護制度正有效合作推展。

周震歐教授發言：

剛剛主講人已將觀護制度的內容說得很詳盡，我個人在臺大、中興大學上「少年犯罪與觀護制度」的課，深知觀護工作創業維艱，是一件非常不容易的事情，這裏我有兩個意見提出：

第一：有關觀護制度在司法體系中，為何一直未受應有的重視，此一問題的確很嚴重，不只有中國實施一百年來，觀護人在少年法庭及刑事法庭所提調查報告，仍未為裁判人員所重視，但是我們應如何做才能使人重視，必須知己知彼，才能百戰百勝。我教觀護制度，也是觀護協會顧問，我個人有種體驗，我國不受重視，只是一味希望要求人家重視；國外則一定要探討不受重視的原因，加以調查、研究，觀護人所提調查報告，到底有多少人被採取，被採取的理由是什麼？不被採取的原因是什麼？我們說句實話，我們都希望觀護人所提出的報告受重視，但今天觀護人在司法體系都不受重視，今天如果我們的保護司長在法院裏做副院長，做法官的時候，可能他要提出問題，觀護人在法院中所提出之報告，不是不受重視，而是不加重視，當提出這問題的話，在法官的立場講，根本不加重視，則我們觀護人應加以檢討。換句話說，一方面你為什麼不重視我們所提出的意見，反過來，你說我們不加重視，我們應經常檢討，我們的報告裏，是不是合乎科學，是不是為所需要的資料，是否符合要求，或很客觀，我們的分析是不是很得當，而我們所提的意見，是不是符合我們矯治的要求，這樣子兩方面進行是非常值得重視的，所以我今天所說的話，不是說我們在司法體系裏，不要求他們重視

，而最重要的是要求司法人員、裁判人員要給我們調查的機會，現在很多司法官，根本不給我們調查，不給我們調查的話，根本沒辦法插手，根本不重視我們所提的意見。司長在犯罪問題研究中心，不妨將這門課題研究看看，說不定能找出來究竟是不受重視或不加重視，兩者原因何在，兩者共同努力，可能對這種現象有所改進。

第二點要特別提出來的是，林司長對觀護制度非常重視，並且從少年觀護工作發展至成年觀護，現在由成年觀護人擔任保護管束工作，但是我在大學上課的時候，都強調不但要建立成年觀護工作，也應該建立成年觀護制度，因為保護管束不是觀護制度的全體，因為觀護制度包括案件的審理，觀護人對他的個性、背景、身心各方面加以調查分析，提供裁判人員做裁判的重要參考資料。根據我們提供的意見，如果交付保護管束的話，才執行保護管束，而執行保護管束僅是觀護制度中的一部分，因為觀護制度是一個整體的，不等於現在少年法庭中的觀護制度。當然少年觀護制度是否很完善是另外一回事，但至少從案件中的調查，案件分析，提供少年法庭意見，然後再作裁判，再交付保護管束，至少這是個完整的，希望不要以為有了成年觀護工作來執行保護管束，就代表有成年觀護制度了。當然任何一個制度均非一蹴可及而是漸進的，我們林司長是青年才俊，並且工作很努力，很多創造性、前瞻性的工作，我們希望成年觀護工作也能儘早建立；一方面求人家重視，一方面也能受人家重視。

最後一點，也是最重要的一點，就是給予觀護

人適當的工作環境、設備、訓練及研究，因為人的問題非常複雜，行為改變技術及知識日新月異，而今日的觀護工作能真正產生觀護效果的話，我們自然會被人家重視，水到渠成，任何問題便可解決，上述所言是否正確，希望大家多多指教，謝謝各位！

林司長榮耀發言：

我經常的被周教授所領導，因為我們是多年好友，給我許多指教。我一定會照教授的幾點寶貴意見，也就是他出題目給我做，我能在我的崗位上好做好，希望不僅在做觀護工作，而且能開展中華民國健全的觀護制度。

林山田教授發言：

我認為招牌有時掛得太大的時候，反而永遠達不到效果，所以我有一點看法與周教授的兩點意見不太相同，為什麼呢？在整個刑事司法體系裏，法官老是在高在上，那麼他在審判的時候，刑法第五十七條的量刑、考量，已經使他麻煩了，現在觀護人再弄來調查報告，他到底要不要參考呢？會發生很大的衝突，我想我們是不是將招牌弄小一點，我認為成年觀護人就做兩點，一個是宣告緩刑者的社會性處遇，一個是假釋出獄人的社會性處遇，我想這兩點好好掌握的話，似乎不要把少年觀護的觀點，於審判前的觀察提供審判者裁判基準，以此為基礎建立起來，則中國的觀護制度似乎比較能夠紮實一點，如果演變到與審判者相衝突的話，那這個命運不會很好，不曉得周教授以為如何？

周震歐教授發言：

坦白地說，觀護制度的來源主要是美國，剛才林教授講大陸法系，因為這個原因，我們很重視林教授所言，我們適用中華法系，但事實上，我們基本精神均源自大陸法系。既然我們的觀護制度來自美國，希望觀護制度完整，必須依其模式來做，大陸法系法官的裁量佔很重要地位，今天我們所遭遇的問題是成年法庭根本不能接受觀護制度，就是少年法庭亦然，我們法官強調審判獨立，他人不得干涉，當觀護人提出的調查報告，法官認為干涉審判獨立，他不曉得觀護人提出的意見與一般人提出的意見根本是兩回事。

今天我們要採取英美法系的觀護型態，但又覺得大陸法系以法官裁量為主要的思想，使法院體系發生了問題，這些問題非本次會議所能解決，留待以後有機會再討論。

林司長榮耀發言：

非常謝謝林教授與周教授寶貴的意見，我一定接受兩位的意思，我先接受周教授的高見做好現在保護管束執行工作，腳踏實地，展望未來。我去年在國民大會有一次演講，題目是成年觀護制度的現況與努力方向；也就是現況如何，但我有未來的努力方向，這可能就是照兩位教授的高見去做。

張甘妹教授發言：

拜聽兩位教授的意見，我有許多感觸，保護管束在我們的少年法已經成為對少年犯的獨立處分（管訓處分），但是成年犯還沒有成爲一個獨立的處分，法官不能夠直接對他交付保護管束，此一癥結就是在這裏，只是得以保護管束代替其他保安處分之執行，或緩刑假釋的保護管束。我們觀護協會由於成年犯的觀護人太少，成年觀護制度模式與少年

觀護制度有何不同？觀護協會各分會如何儘量做好成年觀護工作，正在研究當中。因此假釋人保護管束的審前調查不太管用（如林教授所言），英日的觀護制度（觀護人）叫做 Probation Officer，但他們於假釋前一、二個月住進監獄中，將名稱改爲 Prison Welfare officer，如果執行成年觀護人工作的公職觀護人不夠，觀護協會可以支援。至於觀護人的地位問題，英美法系少年法庭本身沒有檢察官，由觀護人取代檢察官工作，馬主任認為其地位介於推事與書記官之間，我個人認為地位應同是一體的，也只有建立圍牆外的觀護制度，刑事政策才能略有改進。一個著名的少年法庭法官曾言：如果一個觀護人認真執行其工作，則其在預防犯罪上的功能比地方法院優秀的檢察官，五年內的追訴所得更有貢獻，目前刑事政策講求刑罰經濟，很多使用在興築監獄，增建監獄，應加以檢討改進。

林秋蘭小姐發言：

我從事臺北少年觀護所觀護工作，目前觀護工作者重戒護工作，即如殺人等重罪者均以戒護為重，而不注重審前調查，因恐怕人脫逃，觀護所到底應著重鑑別或戒護工作呢？甚感為難，目前不管少年觀護所做得再好，跑了一個人便被記過；少年監獄跑掉一個人，表示獄長做不好，馬上下臺，使我不得不得應注重何者？且目前鑑別組的設施太差了，沒有談話室，像我們的報告為何不受重視，我自己也覺得很慚愧，原因何在；第一，我們的專業知識不足，如精神方面，我們便無法鑑定，必須結合其他專家才可以，整個臺灣地區觀護所只有臺北有一個精神科醫師，而且是聘任不是專任，我建議司長，目前在從事此方面工作者大抵是警官學校犯罪系畢業的同學，是不是在另外體系也應有心理醫師的設置，並擴充硬體的設備；第二，觀護工作除了

保護管束以外，交付保護管束，為何觀護不好用，此情形如由社區義務輔導人員志願參與，如勵友中心，馬偕醫院家扶中心等，他們都很希望為社會付出一份力量，但法律無此規定使之喪失機會，如果我們能將此年輕的少年交給他們去輔導，即可解決觀護人的不足，又可減輕觀護人的負擔，應是兩全其美的辦法，謝謝各位！

李坤煌法官發言：

觀護人社會地位的肯定，應該由我們的績效加以評估，觀護工作不被社會重視，觀護人的社會地位非常崇高，依少年事件處理法規定，觀護人薦任，而書記官的考試屬於普考，係委任官，推事也只委任而已，但何以我們不被肯定，我想我們的績效一定有问题，剛剛馬主任所提，每位觀護所接個案有一九〇人之多，觀護人所能做的又有多少，值得懷疑。中外學者一致認為，觀護人所承受的個案應是五十至七十人，目前我們以三倍以上，況且觀護人從審前調查至最後輔導，到底能做到多少績效，應加以考究，我們應設法減少受觀護人數，增加人員，以提高績效且受人肯定，應是目前刻不容緩的課題。

林司長總結：

我們期待著在張理事長領導下的中華民國觀護協會要在暑假召開少年法制研討會，在那時我們將有比較充裕的時間暢所欲言，同時也期待能給實務界更多的指教。最後，我們大家都知道目前觀護工作存在司法體系中，但其本質是一種社會工作，是一種教育工作，因此我們召開此一研討會的目的之一，即在肯定觀護工作在犯罪防治中的功能，我們成年觀護制度能有效推展，有效防治犯罪，有效防治犯罪就能建立安和樂利的社會，謝謝大家。