

調 查 意 見

緣於 96 年 10 月間，臺灣臺北看守所（下稱臺北看守所）針對黃姓列管收容人接見時進行監聽，監聽中發現疑似有該所戒護人員與收容人掛勾，收受財物並提供違禁物品（檳榔、黃色書刊）情事。所方因無司法調查權，乃於同年月 17 日檢附全案證據資料函送臺灣板橋地方法院檢察署（下稱板橋地檢署）偵辦。至本（98）年 4 月 16 日該署由 7 名檢察官率同檢察事務官 26 員、書記官 2 員、臺北縣調查站調查員 27 員、北機組調查員 34 員，合計 96 員，進入臺北看守所執行搜索。搜索結果僅於收容人房舍查獲色情漫畫 1 本，另於管理員備勤室查獲色情漫畫 1 本、色情圖片乙袋，尚未發現檳榔、酒類、毒品、刀械等重大違禁物品。檢調約談該所蘇 00、曾 00、周 00、陳 00、謝 00 等 5 名管理員，並將該 5 人聲請羈押獲准，羈押於臺灣士林看守所。

5 月 20 日臺北縣調查站復將臺北看守所李 00 等 5 名夜勤管理人員約談到案，後該 5 員經移送板橋地檢署檢察官訊問結證，翌（21）日凌晨李 00、黃 00 等 2 人聲押獲准，蘇 00、鄧 00、江 00 等 3 人以新台幣（下同）5 萬元交保。該次遭約談之對象除前揭現職管理員外，尚有該所前管理員陳 00、羅 00、陳 00、薛 00 等 4 人，除陳 00 以 5 萬元交保外，餘 3 人聲押獲准。該次搜索之地點為涉案人宿舍、住家，並未進入所方戒護區，搜索後並無查扣任何物品。嗣檢察官於本（98）年 6 月 30 日偵結起訴，本案共計起訴被告 49 人，其中現任或曾任臺北看守所管理員有 11 人，另臺北監獄及士林看守所管理員各乙名。

按法務部推動獄政革新多年，並三令五申要求矯正人員循法自律，但監所管理人員與掮客、收容人勾結貪

瀆等風紀問題，依然時有所聞未能澈底根絕，向為國人所詬病。本次檢察官率領近百餘名檢調人員前往臺北看守所執行搜索，由於出動人力及搜索規模龐大，經媒體大幅報導後，監所管理人員操守問題與獄政管理缺失，又成為社會各界關切之焦點。本院爰派委員調查以釐清弊案全貌，並查察相關違法失職情事，現已調查竣事，茲將調查意見分述如下：

一、本案檢察官共起訴 13 名現職與前任職管理員，凸顯本案係一結構性之重大貪瀆弊案，法務部對於違失人員應予嚴懲，並針對衍生本案之各項缺失，切實檢討因應：

(一) 本案臺北看守所管理員蘇 ○○ 等多人及臺北監獄管理員羅 ○○、士林看守所管理員韓 ○○，為貪圖個人利益，竟故違法令收受賄賂，夾帶香菸、檳榔、茶葉、早餐等違禁物予收容人，或替收容人傳遞訊息，或安排雜役等較為輕鬆工作，不僅破壞監所管理秩序，對於監所教化收容人之功能造成負面影響；另謝 ○○、薛 ○○ 甚至唆使特定雜役向收容人強行勒索財物，如有不從動輒喝叱致收容人心生畏怖，或頻頻調動房舍，使其為新入房舍之收容人，而需經常擔任洗廁所、碗筷等較吃重工作，以迫使收容人屈從而為財物或不法利益之交付。上開不肖管理員之卑劣行徑，實與流氓角頭無異，收容人猶如代宰羔羊，尚有何人權之可言！官箴敗壞至此，法務部難卸其責，對於涉案人員應著由各該所屬監所予以嚴懲，以儆效尤。

(二) 貪瀆案件本有晦暗不易察覺之特性，更何況監所是一隔絕於社會之封閉場域，管理員與收容人之間任何行受賄行為，當事人各取所需，外界欲探知實情難度更高，也正因為如此，監所管理員與收容人間

的貪瀆交易，始終在暗中進行而未曾稍戢。本案係臺北看守所主動函送板橋地檢署偵辦，顯示所方並無意隱匿不報，並希望借重檢調機關的司法調查權，以揪出所內不肖份子。惟該案經過檢調機關偵查一年餘後，竟有多達十餘名管理員遭檢察官起訴，其涉案人數與犯罪行為次數之多，確實超出當初的預期，足見本案應屬近年僅見單一監所之重大貪瀆弊案，故引起輿論強烈撻伐，嚴重影響國人對於監所教化功能之信賴。況且據檢察官於起訴書中指出，關於臺北看守所其他人員與管理員所涉犯之貪瀆及其他不法案件，另案偵辦中，顯示後續案情仍不無向上升高或擴大延伸之可能。故此，法務部除應責成所屬臺北看守所澈底檢討改進外，並應持續關注檢察官偵辦進度，及時妥適處理。

(三)另據臺北看守所表示，目前所內尚有 13 名有風紀疑慮之資深管理員，所方平時對於渠等人員即予以列管並按時輔導考核，檢調第一波搜索約談行動遭聲押之 5 名管理員，即係前述被列管人員，而該所年輕新進管理人員程度較高，且均能潔身自愛，已漸成該所管理員之主力云云。惟查，第二波遭聲押之管理員亦有 1 名係列管人員，亦即檢調兩次偵辦動作後，臺北看守所共有 10 名現職管理員涉案，其中固有 6 名是被列管者，但亦有 4 名是非經列管者；再者，該所 13 名被列管者即有 6 名涉案，足徵該所有風紀疑慮人員，縱然經過長期輔導考核，似流於形式且效果欠佳。法務部允宜正視，責成所屬各監所積極通盤檢討，對於部分受列管之雇用管理人員，亦宜採取較為彈性之汰劣作法，以確保機關人員純淨。此外，對於本次該遭檢調查獲色情圖片乙袋之管理員（據悉亦是有風紀疑慮被列管人員

），並應注意查明有無意圖販售之不法動機。

(四)本院依檢察官之起訴書統計（第 181 至 182 頁參照），臺北看守所涉案管理人員觸犯貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款違背職務收賄罪，亦即收受收容人賄賂或其他不正利益而夾帶違禁物品進入所者，分別如次：蘇 00（10 次犯行）、謝 00（8 次犯行）、曾 00（6 次犯行）、陳 00（7 次犯行）、周 00（6 次犯行）、李 00（1 次犯行）、薛 00（1 次犯行）、黃 00（2 次犯行）、陳 00（4 次犯行）、蘇 00（1 次犯行）、鄧 00（1 次犯行），以上合計 47 次犯行。另查，本案是臺北看守所於 96 年 10 月 17 日函送板橋地檢署偵辦，而該署檢察官於本（98）年 4 月 16 日率員前往臺北看守所執行搜索，故期間約有 1 年 6 個月，在此不算長的期間內，該所即發生 47 起管理人員夾帶違禁物品入所之違法事件，平均每月發生 2.6 起，足證該所安檢工作確有重大疏失，致不肖管理員為所欲為，如入無人之境，而尚未由檢調發掘之黑數，更令人不堪聞問。查法務部鑑於各監所仍未能根絕違禁物品流入戒護區，嚴重影響戒護管理之安全與秩序，前於 85 年 1 月 3 日即制訂「戒護區之淨化」實施計畫。惟該計畫施行迄今，仍爆發本次臺北看守所之重大貪瀆弊案，凸顯該所安全檢查工作有欠落實，亟待法務部派員覈實督考，以發現疏失之癥結所在並從速予以改善，以資防範。

(五)另本案檢察官查獲臺北看守所管理員觸犯貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 2 款藉勢或藉端勒索財物罪者，高達 13 次之多，其中謝 00 有 3 次犯行，而薛 00 則有 10 次犯行。又檢察官表示，本案尚有諸多索取函調之帳戶明細尚未返回，故遭謝 00、薛 00

及其他尚在偵查中之管理員勒索之受刑人，仍有諸多尚未現身（起訴書第 183 頁參照）。以上 13 件管理員藉勢或藉端向收容人勒索財物犯行，均非由該所之政風機構主動發掘，或經由收容人向所方檢舉所查獲，是臺北看守所除有上述安檢工作之重大疏失外，其內部肅貪機制亦未能發揮應有防弊功能，亟應嚴予檢討改進。

(六)據臺北看守所指出，本案為該所於接見監聽時發現異狀，主動查察函送檢方偵辦，並表示近 2 年該所人員涉及風紀問題，大多由收容人接見監聽時發現，顯見監聽工作之重要性。按羈押法第 23 條第 2 項規定：「看守所長官於准許接見時，應監視之」，法務部稱所謂「監視」，指為達成羈押目的或維護看守所秩序及安全之必要，指派人員在場監看、監聽、記錄或錄音等行為。按監聽不僅可輔助第一線主管深入了解收容人之接見、交友、家庭、外界生活等情形，必要時可佐以諮商輔導安定身心並給予適當之協助，更可藉以防範勾結預謀脫逃、傳遞違禁物品等不法情事，落實監聽勤務不啻為穩定囚情、整飭風紀操守、維護戒護安全之必要舉措。且此僅指「辯護人與被告接見」以外之一般接見情形而言，未影響收容人訴訟權，故尚無適法性問題。然為明確其規定，法務部擬於新修正羈押法修訂為「被告接見時，除另有規定外，應加監看、聽聞；……前項監看、聽聞得以科技設備輔助之」，此項修訂符合法律明確性原則，法務部應適切掌握相關法制作業之期程。

二、臺北看守所超收比率嚴重，每名收容人使用坪數遠低於法定使用坪數，不僅對於收容人基本權益之維護有欠周妥，且易成為滋生犯罪之溫床，法務部亟應積極

謀求改善，並研究看守所業務單純化之可行性：

(一)據臺北看守所稱，該所業務極為繁重且動見觀瞻，各項業務有其複雜性與挑戰性，經常收容社會矚目案件收容人，收容對象除被告外尚兼收分監受刑人，又附設觀察勒戒處所收容觀察勒戒人。該所核定容額為 2,134 人，以 98 年 4 月 30 日為基準，收容人數 3,512 人，超收 1,378 人，超收比率高達 64.6%。復查，本院 89 年 7 月 3 日（八九）院台業壹字第 890704383 號函派查「監所戒護管理問題之檢討」乙案，當時臺北看守所至 89 年 7 月下旬核定容額仍為 2134 人，但超收容額僅 333 人，超收比 15.6，故近 10 年以來該所超收比率不僅未能減輕，反而加劇 4 倍以上。又該所大舍房坪數為 4.42 坪，小舍房坪數為 1.86 坪，目前大舍房每房約住 10 人，小舍房 2-3 人，每人使用坪數約為 0.4-0.5 坪，而法定使用坪數則為每人 0.7 坪。本院於本（98）年 5 月 18 日前往臺北看守所現地履勘，該所當日計收容 3,596 人，而女所收容 267 人，一般女舍小間之面積為 2.11 坪，大間之面積為 4.37 坪，其中 1 間大間之舍房竟收容達 14 名，每人使用坪數約為 0.3 坪，較諸男舍擁擠尤甚。

關於臺北看守所超收問題日趨嚴峻之原因，其督導機關高檢署認為超收擁擠乃監所長年存在之困境，看守所超收情形更較監獄嚴重，且以北區看守所之情形最甚，其主因如下：

- 1、監所建築不敷收容：以臺北看守所為例，最初原定法定收容人數為 2,134 人，歷經時代變遷、司法改革、刑事政策更迭，惟看守所建築並未因法令修改而有所擴建，依原有收容空間，超額收容 3,512 人（以 98 年 4 月 30 日為基準），超收比率

達 64.6%，造成收容環境及同仁工作環境惡劣，業務超量繁重等諸多不良影響與惡性循環。

- 2、收容種類繁雜：看守所收容對象向來繁雜，更有看守所收容對象多達 7 種類型。臺北看守所目前收容對象除被告外，尚包括分監受刑人、留置收容人、借提寄禁收容人，又附設觀察勒戒處所收容受觀察勒戒處分人，加上重大社會矚目案件收容人數頗多，常為媒體及大眾關注之焦點，所負擔之人力及壓力自非一般監所可與比擬。

有鑑於監所超收問題日趨嚴重，不僅對於收容人基本權益之維護有欠周妥，且極易造成收容人情緒不穩，囚情掌控困難度增高之情事，每每成為滋生犯罪之溫床。高檢署提出之解決方案之一為「政策性移監」，亦即因西部及北部監所超額收容情形普遍較東部及離島監所嚴重，應由法務部統籌考量全國各監所之人數，規劃一全國性移監之機制，雖僅以移監之方式並無法全面解決國內矯正機關超額收容現象，但應可降低部分監所超收嚴重之問題，並可控制全國監所超收比率處於較平均之狀態。

就此，獄政主管機關法務部表示，關於積極辦理機動調整移監部分，該部將視各地區矯正機關收容現況密集機動調整移監，從超額收容比例較高之監所調整移出收容人，至超額比例較低甚或尚未達核定容額之監所，以紓解部分矯正機關過度擁擠之情形。以 97 年度而言，臺北看守所全年新收受刑人 8753 人，平均每月 729 人，全年出監受刑人 8236 人，平均每月 686 人，設若未機動調整移監則該所每月將增加 43 人。故 97 年度法務部對該所機動調整移監共計 22 梯次，移監人數為 770 人，平均每月移監 64 人，維持緩慢減少趨勢。惟因矯正機關

超額收容日益嚴重，將面臨無處可移的窘境。

此外，法務部持續規劃遷擴建及改建矯正機關以增加收容空間，前於 97 年 8 月 6 日召開「紓解矯正機關超額收容問題具體策略」會議，擬定：「優先辦理」事項，預定增加核定容額約 6,944 人；「次要辦理」視資源取得情形辦理，預定增加核定容額約 4,485 名以上，而臺北看守所遷建即列為本項辦理順序內（預定興建容額為 5,000 人，較未遷建前增加 2,866 人）。

據上可知，臺北看守所超收問題面臨以下不易立即解決之困難：有關辦理機動調整移監部分，因矯正機關超額收容日益嚴重，將面臨無處可移的窘境；中長期而言，臺北看守所之遷建，係排定於「次要辦理」事項，且要視資源取得情形才得以辦理，以目前土地取得困難及民意抗爭激烈等不利條件，遷建之舉更屬不易。職故，如何有效解決該所超收之難題，正考驗法務部之決心與執行力。

(二)另據臺北看守所稱：觀察勒戒業務是造成該所業務繁重極為重要原因之一，因觀察勒戒附設於看守所實施以來，看守所未因而增加人力，造成沈重負擔，且其成效確有待斟酌，無論有無繼續施用傾向評估之準確性或醫療資源配套等，均有改弦更張之必要，建議修法將觀察勒戒業務全部交由戒治所接辦，將可紓解超額收容現象。

該所進一步說明：毒品危害防制條例施行當時以至目前，衛生醫療、犯罪研究的專家學者或矯正機關實務界，均認為勒戒機構回歸衛生醫療機構為宜。現行置於司法機關，將其視為犯人的成分較多，對毒品犯之治療未必有益。再就法制層面而言，建請修正觀察勒戒處分執行條例，將觀察勒戒業務

全部交由戒治所接辦。若觀察勒戒業務無法全部由戒治所接辦，亦建請修法（毒品危害防制條例），將施用第一、二級毒品者分別處遇，即由戒癮治療之緩起訴處分無效之施用一級毒品者，裁定交由戒治所直接強制戒治，至於第二級毒品成癮性較低，尤其在學青少年因一時好奇而沾染第二級毒品者比率甚高，可將第二級毒品受觀察勒戒人仍由勒戒處所進行觀察勒戒，提供短期處遇。

高檢署亦支持臺北看守所之意見，主張應使收容種類單純化：看守所普遍存有空間小、人力少、經費不足、收容人數超額及收容種類繁雜之現象。分析臺北看守所收容種類及人數，其收容被告人數僅 852 人，反之受刑人及受觀察勒戒人數多達 2393 人及 267 人（以 98 年 4 月 30 日為基準），依目前全國監所收容情形觀之，雖無法將非被告收容人完全摒除於看守所之外，惟應可降低其收容比例，避免大部分繁瑣及複雜之勤務集中於少數看守所。

經查法務部為推動使勒戒所與戒治處所合一，於 97 年 7 月 30 日提出「毒品危害防制條例部分條文修正草案」，建議於第 27 條第 1 項增列「勒戒處所，由法務部、國防部於(軍事)『戒治處所』、看守所、少年觀護所或所屬醫院內附設…」，行政院於 97 年 9 月 18 日第 3110 次會議決議保留該項修正。該部已另研擬修正草案條文，於 98 年 3 月 25 日召開之行政院毒品防制會報進行討論，經院長裁示，擇期討論。未來俟修法通過後，該部將研議統籌整併現有附設於看守所之觀察勒戒處所。

依目前看守所人力及各項軟硬體條件與醫療配置，均無從辦妥觀察勒戒業務，且造成看守所戒護上沈重之負擔，亟需積極圖變改革，行政院應支持

法務部持續推動毒品危害防制條例修正作業，在經費編列上亦宜從寬協助，俾使看守所之收容種類單純化，紓解超收現象及戒護人力負荷，並有效提升觀察勒戒品質。

三、臺北看守所戒護人力不足、人員流動性高、經驗傳承不易及加班費短缺，對於所務之運作顯有負面影響，上級主管機關應予正視並協助改善：

(一)本案據臺北看守所檢討，基層矯正人員由於工作時間長、工作內容乏味、勤務繁重、缺乏成就感、升遷困難，加上長期與收容人相處，容或產生同理心，因而給予收容人方便或通融，若在此時有財務危機又抗拒不了金錢、物質的誘惑，易以非法之方式去解決個人的問題及需求。其原因除了整體監所管理制度及待遇的問題外，尚包括了個案對善惡價值的判斷與決擇。要有效根絕，應從改善監所現況（超收嚴重、加班頻繁、勤務繁重、警力不足……等）與改善基層人員待遇、素質、升遷制度……等著手，以建立符合人性的工作環境。目前該所除了超收情形嚴重及業務屬性複雜，已如前述外，尚有戒護人力不足、與收容人比率偏低、人員流動性高、經驗傳承不易及加班費預算短缺情事，亦即在「人力」及「經費」上均面臨短缺，對於所務之運作顯有負面影響，亟待上級主管機關正視協助：

1、戒護人力不足：臺北看守所各項業務量居全國之最，以 97 年統計，平均每月辦理新收 1,210 人次、出所 1,212 人次、出庭 2,330 人次、借提 223 人次、借訊 89 人次……等；另外醫門急診、住院次數頻繁，同以 97 年統計，外醫門診 823 人次，平均每天皆有 2.26 人外醫門診、外醫住院 117 人次，每 1 收容人外醫門診至少要有 3 名警

力戒護，每 1 收容人住院至少要有 2 名警力戒護，同一日外醫門診有多組時，幾乎有 10 餘名警力在所外服勤，基層人員工作負荷之重不言可喻。

- 2、與收容人比率偏低：目前各矯正機關各類職務與收容人比率均呈偏高情形，就戒護警力而言，全體矯正機關管理人員與收容人比率為 1：14.4，臺北看守所管理人員與收容人比率為 1：15，較諸行政院核定之 1：10 仍高出 5 人；另與香港 1:2.4、日本 1：4.6、韓國 1：4.7、美國 1:4.8、新加坡 1:8.3 等比較，相差懸殊，為維護監所管理品質及兼顧收容人基本人權，實有補充人力之必要。
- 3、人員流動性高、經驗傳承不易：臺北看守所 96 年至 98 年三個年度中，管理員及主任管理員請調其他機關者高達 81 人，而他機關申請調入者僅 6 人，只能以招考毫無經驗約僱人員補足警力之嚴重不足，目前計有 34 名，約占夜勤警力 26%，造成勤務調度困難。另主任管理員則多為他監調陞該所，欠缺指揮核心中央台之值勤經驗，且 1 年或 2 年即得申請他調，因此，中央台勤務不僅經驗傳承不易，且成為新進主任管理員畏途。此外，不唯基層管理員不願久任，連高階科室主管亦頻頻請調，例如近者有某輔導科長寧可請調綠島監獄不願留任，人事室主任兩年換 2 人，均一到 50 歲就退休，法務部徵詢所屬機關人事主管調任意願，均無人願意至北所服務，故目前仍懸缺中。
- 4、加班費預算短缺：臺北看守所加班費亦有短缺情事，每年至 8 月份就幾乎用罄，因而必須裁併勤

務崗位，一個人抵兩個人來用。本（98）年3月底，加班費已使用1,621,528元，達全年加班費（3,197,000元）之51%，故該所請求將其列為特殊機關，得勿受加班費不得超過90年度80%之限制，以免該所近年嚴重超額收容，不但未增加人力，造成裁併勤務點，致影響戒護安全之惡性循環現象。

- （二）關於增加戒護人力方面，臺北看守所稱該所之「法定員額」職員上限為329人，98年「預算員額」職員計318人，為符合該所戒護業務需要，建請增加基層戒護人力，增加預算員額11人（主任管理員2人、管理員9人），以紓解長期以來該所戒護人力嚴重不足之失衡現象。

次查，立法院對於監所人力不足問題亦極為重視，該院94年4月28日第6屆第1會期司法委員會第15次全體委員會議決議事項四：「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。」另立法院審查法務部95年度預算時，亦作成矯正機關5年內應增加預算員額30%之主決議，而矯正機關於95-98年雖獲分配增員488人，仍迄未達成前開決議增加30%員額數之目標。

按矯正機關之員額係由法務部統籌分配，據悉該部已擬評估移撥其他矯正機關適當預算員額數以補充該所戒護人力（98年度再增加5名員額予該所，另預計於99年度再增加6名員額）。惟此舉法務部亦自承乃不得已之權宜措施，為澈底解決各矯正機關人力嚴重不足問題，業於98年5月5日以法人字第0980017720號函行政院，專案請增人力，其中矯正機關請增3,886人，臺北看守所所需人力，俟奉核撥後，即得列入統籌分配優先考量。

承上述，行政院應嚴肅考量矯正機關之業務需要，並尊重國會之正式決議，從優核准法務部關於矯正機關請增人力之需求。

(三)關於加班費短缺方面：

依照行政院「各機關加班費支給標準」第7點規定，各機關加班所需經費在原有預算科目支應，並不得超過各該機關90年度加班費實支數額之八成。除為處理重大專案業務，或解決突發困難問題，或搶救重大災難等，於適用上開規定有特殊困難時，得專案報請行政院核議外，不得以任何理由請求增列經費。

據高檢署表示，臺北看守所依據上列規定，98年度超時加班費預算數原應為178萬1千元（90年度實支數222萬6千元之八成），惟為因應矯正機關特殊業務需要，該署於97年11月20日以院授人給字第0970064640號函，專案報奉行政院同意該署及所屬矯正機關自97年度起加班費所需經費得於總額度上限內，由該署採單位預算統籌分配及調撥方式辦理。經該署整體考量後臺北看守所98年度加班費預算數核列319萬7千元，較原應編列數已增加141萬6千元。臺北看守所倘經查明97及98年度加班費遽增原因及確實已依規定控管超時加班費支用數後，該所仍認為其為特殊機關，得不受90年度實支數之八成限制時，則可依行政院人事行政局97年11月11日局給字第0970064500號函訂定「各機關請增加班費經費案件處理原則」規定，專案報部轉行政院核議。

四、如前所述，臺北看守所超收情形嚴重且各項業務繁雜，故在沒有適當員額補充之際，覈實發給第一線戒護人員加班費，不惟可以充實夜間勤務點，提升整體管

理安全，對於提升工作士氣與防貪，亦具有正面意義。臺北看守所至本（98）年 3 月底，加班費使用 1,621,528 元，已達全年加班費之 51%，如按照此一用度，極可能至年中即告用罄。故該所如已確實控管超時加班費之支用，自得依規定專案報部轉行政院核議，而高檢署、法務部仍應本於職責嚴格審核，以確保沒有濫支浮報情事，必要時，行政院人事行政局亦得依上開「各機關請增加班費案件處理原則」第 5 點規定，會同相關機關組成專案評鑑小組，實地瞭解加班費支應情形後再予核准，以應需用機關之請求。