

調查意見

監所分別係執行徒刑、拘役及羈押被告之處所。監所所擔負之教化或保全收容人之目的，均有賴戒護管理工作之完善執行始能達成。而戒護管理係一持續性、全面性之工作，不能稍有懈怠輕忽，因此戒護工作不僅重要也極為繁重，以往每遇戒護事故發生，社會輿論交相指責，對於大多數守法務實、戮力從公之戒護管理人員而言，嚴重打擊其士氣。尤其戒護工作務求無缺失、「零」事故，邇來有關我國矯正機關所屬監所管理員值班制度引發過勞、不公平、不合理之爭議，究現行矯正機關所屬監所管理員執行勤務之輪班辦法、值勤時數及工作負荷，有無違反公務人員週休二日實施辦法第2條第1項規定？相關法令規範是否妥適完備？實務執行是否涉有不公或不當情事？主管機關法務部應否及時制定「監所管理員值勤條例」，以維全國監所管理員權益？均有進一步釐清之必要，爰立案調查。本案除聽取陳訴人陳訴意見外，案經向法務部調取相關卷證資料詳予審閱，並於民國(下同)107年3月23日訪視法務部矯正署臺北看守所，同年4月9日詢問法務部及法務部矯正署(下稱矯正署)等相關主管及承辦人員，已完成調查。調查意見如下：

- 一、我國監所收容人數長期超額，致戒護人力不足、矯正機關戒護工作負擔沉重，整體戒護安全風險升高，法務部應報請行政院積極正視矯正業務之實際需要，確實盤點所需之經費與人力，會同有關部會通盤檢討，妥謀舒緩之策，以終局解決監所長期超收之現況

(一)矯正機關工作之現況分析：

- 1、長期以來超額收容情形嚴重：經調閱矯正署近10年來統計資料，矯正機關收容人數長期處於超額之狀態，以各年年底之收容人數與比率分析，101年超額收容人數達於頂峰 11,513 人，超收率達

21.1%，其後緩慢下降至 106 年底之 5,438 人，超收率 9.6%，近 5 年來雖已有改善，但超收率居高不下，除對收容人之人權保障不足，易招致國際人權團體之批評外，亦形成對戒護工作之龐大壓力。近 10 年矯正機關收容情形，如下表：

表1 近10年矯正機關收容（含超額收容人數、比率）

年度	總收容人數	核定容額	超額收容人數	超額收容百分比率
97年底	63,203	54,924	8,279	15.1
98年底	63,875	54,593	9,282	17.0
99年底	65,311	54,593	10,718	19.6
100年底	64,864	54,593	10,271	18.8
101年底	66,106	54,593	11,513	21.1
102年底	64,797	54,593	10,204	18.7
103年底	63,452	54,593	8,859	16.2
104年底	62,899	55,676	7,223	13.0
105年底	62,398	56,877	5,521	9.7
106年底	62,315	56,877	5,438	9.6

2、我國矯正機關戒護人力比與先進國家或地區相較，戒護人力顯著不足：以每一戒護人員須應對若干收容人之比值的「戒護人力比」，衡量戒護人力之合理數量預估，參酌目前其他國家或地區矯正機關之戒護人力比，如香港1：1.9、澳洲1：1.8、日本1：5.4、新加坡1：5.9、英國1：3等，我國目前比例約為1比10.1，人力短缺及負擔顯較其他先進國家或地區嚴峻，戒護人員之戒護壓力亦較其他先進國家為重。據法務部函復本院稱：「希以逐步提升戒護人力比至1比8為目標。經統計近5年矯正機關平均收容人數為63,379人，以63,400人作為計算推估基準，如欲達成合理人力比例1比8，戒護人力預算員額須達到

7,925人，目前為6,148名，戒護人力缺口尚不足1,777名。」

表2 世界各先進國家、地區矯正機關收容戒護人力比

國家/地區	統計時間	核定容額	實際收容	超收比率	戒護人力比
澳洲	2017/06	31,335	41,202	31.5%	1比1.8 (西澳)
香港	2016/12	11,528	8,611	-25.3%	1比1.9
英國	2018/01	75,937	84,537	11.3%	1比3
日本	2016/09	90,536	56,805	-37.2%	1比5.4
新加坡	2016/12	16,249	12,219	-24.8%	1比5.9

表3 我國近10年矯正機關戒護人力比

年度	總收容人數	戒護人力	戒護人力比
97年底	63,203	5,572	11.3
98年底	63,875	5,612	11.4
99年底	65,311	5,741	11.4
100年底	64,864	5,751	11.3
101年底	66,106	5,742	11.5
102年底	64,797	5,744	11.3
103年底	63,452	5,784	11.0
104年底	62,899	6,024	10.4
105年底	62,398	6,023	10.4
106年底	62,315	6,170	10.1

備註：戒護人力以科課組員、主任管理員、管理員(含留用雇用管理員)及約僱人員之預算員額總和數計算。

3、監所管理人員的離職率，有逐年攀升之趨勢，近

2年始稍有回跌：以近10年監所管理人員之離職率觀察，97年為2.99%，98年為2.82%，102年上升至4.57%，104年更升至7.91%，所幸近2年才逐漸下滑至5.05%。

表4 近10年來監所管理員之離職率

近10年監所管理員離職率表					
年度	管理員離職人數			年度在職人數	離職率
	男	女	合計		
97	113	17	130	4,340	2.99%
98	104	18	122	4,314	2.82%
99	156	22	178	4,267	4.17%
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	4,260	3.78%
104	296	30	326	4,121	7.91%
105	183	32	215	4,083	5.27%
106	177	35	212	4,200	5.05%

表5 106年10月至12月超額收容人數居前5名之機關

機 關	核定容額	106/10 ~ 106/12 三個月平均		
		收容人數	超收人數	排行
臺中監獄	4,439	5,496	1,057	1
臺北監獄	2,705	3,753	1,048	2
臺北看守所	2,134	3,014	880	3
高雄二監	1,722	2,464	742	4
桃園監獄	1,275	1,970	695	5

表6 106年10月至12月超額收容比率居前5名之機關

機 關	核定容額	106/10 ~ 106/12 三個月平均		
		收容人數	超收率	排行
桃園監獄	1,275	1,970	54.54%	1
新竹看守所	207	305	47.18%	2
基隆看守所	144	209	44.91%	3
高雄二監	1,722	2,464	43.07%	4
臺北看守所	2,134	3,014	41.22%	5

(二)監所人力不足之問題存在已久，法務部應報請行政院積極正視矯正業務之實際需要，確實盤點所需之經費與設置空間，會同有關部會通盤檢討，終局解決監所長期超收之問題

1、我國矯正機關超額收容現象由來已久，超收情形幾已呈常態化存在，常招致國際人權團體之批評，對於我國監所人權之維護及我國以「人權立國」之形象殊有不利之影響。立法院立法委員長期

以來亦就此議題提出多次相關之質詢，質詢議題如附表 1。然而，舒緩監所超收擁擠之情形，除涉及國家整體資源之配置外，亦涉及我國刑事政策之規劃。在刑事司法體系「前門政策」方面，諸如：緩起訴制度之運用、易科罰金、易服社會勞動等，使進入監所矯正之前端源頭有所舒緩；在矯正系統「後門政策」方面，如假釋制度之妥善運用，縮短假釋作業之時程，強化行政效率，使合於假釋條件，確實具有悛悔實據之受刑人能重新適應社會生活，及早復歸社會，疏減監所收容壓力；對部分特殊情況之收容人，如少年收容人、重大疾病收容人、不能自理生活之收容人、毒品戒治之收容人、刑後強制治療之收容人等，亦有賴與教育部、衛生福利部等有關部會之協力執行。另一方面，矯正機關擴、遷、改建計畫亦應持續進行，改善矯正機關房舍、消防及戒護安全等設施及設備、強化收容人生活之照護，增加收容人生活之空間，對於提昇處遇及教化品質，降低超收比率，亦屬重要事項。上開各項政策手段所涉及之層面廣泛，非僅矯正署單一機關所能完成，法務部應通盤規劃並盤點現有可用資源，報請行政院協調有關部會配合協力完成。

- 2、監所長期人力不足，戒護人力比長期居高不下，近 10 年來，法務部亦多次為矯正署所屬監所爭取增加矯正機關員額（近 10 年來總計已增加 1,135 人，矯正署 106 年 6 月 3 日函報法務部請增預算員額合計 400 名，業經行政院同意辦理。詳如附表 2），然而，以近 10 年之資料整體分析，超額收容之比率雖有微幅逐年下降之趨勢（由 97 年底之 15.1% 下降至 106 年底之 9.6%），戒護

人力比亦雖有微幅下降的趨勢(由 97 年底之 11.3 %下降至 106 年底之 10.1%)，然因役政制度改變，輔助業務之替代役男大幅減少，收容人納入全民健保後，戒護外醫勤務暴增，業務負擔及風險增加等因素，監所管理人員之工作量及工作壓力亦隨之增加，數據也同時顯示，監所管理員之離職率也逐年增加，(由 97 年之 2.99%上升至 106 年之 5.05%)，雖近 2 年來已稍緩和，但整體觀察監所管理人員之工作環境恐有惡化的趨勢。另本院訪查該署臺北看守所並詢問有關人員，據該所戒護科長謝坤展答稱：「北所人員流動率高，原因是勤務繁重，與其他矯正機關來比較，每日新收作業、出庭還押、戒護外醫、住院醫療等勤務都較為繁重，且居住中南部同仁居多，往往分發報到服務 1、2 年後又平調回家鄉」。管理員葉鴻霖答稱：「記得剛至北所服務初期，某日接獲指派任務是至亞東醫院戒護急診收容人，當時是與另位同仁一同前往，早上接班後一直到翌日交班，因收容人是在急診室留觀等待病床，民眾進出頻繁，基於戒護安全考量及為免遭偷拍，都寸步不離未做休息」等語，顯見戒護外醫確實已造成監所人力沈重負擔，人員流動率高亦應屬實情。

- 3、監所人力不足之狀況，近年來雖經法務部持續爭取增加員額，近 10 年來總計已增加 1,135 名員額，其中包括經行政院同意於 106 年增列之 400 名員額(含 380 名戒護人力及 20 名教化人力)，已如前述。顯見監所人力不足之問題已為行政院逐漸重視，並提升人力調整之施政優先順位，然據法務部以戒護人力比降低至以 1 比 8 為目標來

看，戒護人力缺口尚不足 1,777 名，可見距離戒護人力配置之合宜目標仍有相當之差距。法務部應持續將監所實務運作之困難，如實正確向行政院反映，爭取逐年改善戒護人力之合理配置，早日達成戒護人力比之合理目標。

- 4、監所人力需求之評估，除依戒護人力比做人力需求概估外，尚應具體依據實際業務所需，評估未來收容人人數及結構之變化趨勢、舍房面積增建、遷建、改建之未來計畫、勤務設置點之檢討以及輔以科技器材代替人力所能節約之人力通盤考量。以日本為例，據媒體報導，日本 60 歲以上罪犯占全國監獄人口數的 2 成，比 10 年前上升 7%，其中許多老人都是入獄 6 至 7 次的累犯。一份 2015 年的研究統計，65 歲以上的犯人，大約 4 人中有 1 位會在 2 年內返回監獄；2016 年的研究報告也發現，60 歲以上的老人有近 4 成是第 6 次入獄，首次犯罪的罪犯中，約 3 成是 60 歲以上的老年人。而為了進監獄，年長者犯罪通常以偷竊價值不到 80 元新臺幣的物品，這類犯罪占了銀髮罪犯 35% 以上¹。臺灣已逐漸步入高齡化社會，日本監獄現在已面臨長照現象與困境值得我國規劃矯正政策時加以重視，以預為因應。

二、法務部矯正署應針對各矯正機關之特性與戒護工作之需要，合理配置戒護人員之勤務排班與輪休，對日間、夜間勤務建立公開透明的輪調機制，保障相關人員休假及支領加班費之權利，並改善工作環境，安定戒護人員工作情緒、維護身心健康，降低戒護風險，

¹日本老人塞爆監獄 只為有地方吃住、有人照顧，ETtoday新聞雲，107年3月18日，取自 <https://www.ettoday.net/news/20180318/1132832.htm>。

以順利完成機關賦予之任務

(一)矯正機關管理人員之工作特性：

- 1、矯正機關性質特殊，機關內設置各類型工場、舍房及其他管理收容人之勤務崗位，需全年365天、不分日夜24小時輪派人員嚴密戒護，犯罪矯治係屬專業且艱鉅的工作，監所從業人員必須於初任公務人員實施訓練之時，使其體認除須具備一般公務人員所須之專業知識、忠誠愛心外，更要具備有膽識、有雅量，要能刻苦耐勞，要能忍辱負重，要能冒險犯難，更要抱著陪受刑人共同生活的心態，方能勝任愉快。又因監所基層管理人員，因工作性質，終日面對收容人，危險性高，勤務壓力重，工作環境差，復以編制員額原本不足，加上戒護外醫或住院頻繁，勤務調配困難，遇特殊勤務，如外醫、懇親會、文康活動等，則更顯支絀，只有投入加班因應，造成惡性循環，影響值勤品質。近來矯正機關所屬監所管理員值班制度引發過勞、不合理之爭議，因此，規劃合理的值班制度，有助留住人才，安定囚情，否則稍有疏失，戒護安全堪虞。
- 2、矯正機關監所管理人員長期人力不足，戒護人力比（106年底為10.1%）與先進國家相較，長期偏高，戒護人員勤務繁重，戒護壓力大，然法務部受限於整體預算及員額之限制，雖已向行政院爭取補足人力缺口，然行政院係採逐年增補部分人力之方式，均未能一次性補足。基於監所管理人員之工作壓力及負擔無法立即獲得紓解現況，合理的職務分配，避免勞逸不均及長期過勞之現象應為現階段執行之重點。

(二)矯正機關管理人員值班制度之規劃與檢討：

1、按法務部矯正署監獄辦事細則第 9 條第 1 項第 2 款規定：「戒護科掌理事項如下：……二、管理員之訓練及勤務分配。」法務部矯正署看守所辦事細則第 8 條第 1 項第 2 款規定：「戒護科掌理事項如下：……二、管理員之訓練及勤務分配。」法務部矯正署戒治所辦事細則第 7 條第 1 項第 2 款規定：「戒護科掌理事項如下：……二、管理人員之訓練及勤務分配事項。」法務部矯正署技能訓練所辦事細則第 9 條第 2 款規定：「戒護科掌理事項如下：……二、管理員之訓練及勤務分配。」法務部矯正署少年觀護所辦事細則第 5 條第 1 項第 6 款規定：「訓導科掌理事項如下：……六、所內戒護勤務之分配及管理。」法務部矯正署少年輔育院辦事細則第 6 條第 1 項第 9 款規定：「訓導科掌理事項如下：……九、戒護勤務分配及執行。」少年矯正學校設置及教育實施通則第 17 條第 5 款規定：「警衛隊掌理事項如下：……五、警衛勤務之分配及執行事項。」爰此，現行法令下各矯正機關戒護人員勤務輪班制度係由機關本於權責依照機關屬性、勤務運作需要及人事相關法令規定以每週工作時數 40 小時為基準，而為分配及調度，並無統一律定標準。又因監獄、看守所、矯正學校、少年輔育院、少年觀護所、戒治所、技能訓練所等矯正機關收容對象及勤務運作方式本有差異，以單一法令律定統一標準，亦有實務作業之困難。依公務人員週休二日實施辦法第 2 條第 1 項規定：「公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時。」同辦法第 4 條第 1、2 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），

為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。前項以外之為民服務機關（構），由主管機關視實際業務需要，在不影響為民服務之原則下，自行彈性調整辦公時間。」基此，因矯正機關需 24 小時嚴密戒護，全年 365 天維持運作，業務性質特殊，故矯正機關戒護人員除須彈性調整辦公上班 8 小時之時間外，另有因應機關特性及因地制宜之值班備勤之制度設計，尚難認與現行法令規定有違。

- 2、各矯正機關按戒護安全管理之實需，排定有「日間」及「夜間」之工作崗位，由戒護人員分別執行「日勤」與「夜勤」。然「日勤」與「夜勤」所需執行之職務內容未盡相同，各勤務點所面對之值勤環境日間與夜間亦有不同，機關首長自得本於職權，基於不同勤務需要所需具備之經驗、能力、人格特質、專長、家庭狀況及通勤距離等因素，調派適當之人員執行職務。經本院實地訪查矯正署臺北看守所，該所收容人之結構多元、人員進出頻繁、管理人員流動率大，該所主管長官對於相關職務之執行基於戒護任務之需求為適當調派，尚難認有不當。惟執行「日間」與「夜間」勤務，於管理人員之生活方式、家庭狀況、身心調適等因素均有截然不同之影響，矯正機關在維護機關安全、任務能順利執行之前提下，亦應考量同仁之意願及實際生活需要，以公開透明之方式建立職務輪調機制，並做好與戒護同仁之溝通，達成適才適所之職務指派。
- 3、因監所戒護人力長期不足，現行各矯正機關夜勤戒護人員之輪班輪休制度，因各機關職務需要，遂發展出「二股制」、「二股三班制」及「三股制

」等三種輪轉模式，其運作方式說明如下：

- (1) 二股制：夜勤戒護人員分為甲、乙二股，採二股輪值方式，各股分組輪流排定輪休日，原則以每14日為一循環，惟輪值上班日之循環週期間有不同；其輪休日數與週休2日相合，無須補班。
- (2) 二股三班制：夜勤人員分甲、乙二股，採二股輪值方式；各股區分三組輪值勤務，原則以每6日為一循環，夜勤每輪值上班2次、輪休1次，其輪休日數多於週休2日，須每3週覈實計算補班日數。
- (3) 三股制：夜勤人員分甲、乙、丙三股，採三股輪值方式，每3日一循環，其輪休日數多於週休2日，須每3週覈實計算補班日數。

4、90年為配合全國公務人員週休二日制度，夜勤戒護人員原即採取隔日制，輪休計算基準為值勤6日輪休1日（原則使夜勤人員平均在上班6天後可以休息1天，亦即週休1日。實務上規劃2週為週期，每人皆可輪休到1日夜，以2日計算），為因應週休二日之計算基準，因此依照原隔日執勤方式，彈性調整規劃出現行輪班(休)之「兩股制」、「三股制」、「二股三班制」等輪值方式。目前「兩股三班制」頗受多數矯正機關採用，其將夜勤人力分甲、乙二股輪值，各股區分三組輪值勤務，以每6日為一循環，夜勤每輪值上班2次、輪休1次，其輪休日數多於週休二日，須每3週覈實計算補班日數，而擇於同股日間或夜間補班，若同仁有年休假，則可於應補班日期改請年休假而不用補班。因該制度輪值週期為6日一循環。以本院實地訪查之矯正署臺北看守所為例，

夜勤輪休即採「二股三班制」，經查該所運作情形如次：

- (1) 執勤及輪休人數：夜勤分一、二股，每股目前實有人數為86、85人，以84人為例，分三組(每組28人)，一次輪休28人，56人上班。
- (2) 輪休方式
 - 〈1〉勤二休三(即做1日後休1日，接著做1日後休3日)，每年週休60次至61次，正常週休52次，超休8至9次部分改以補班方式因應。
 - 〈2〉上班日，自早上8點至隔日9點，執勤16小時，備勤9小時，共25小時。
- (3) 夜勤隔日制25小時係含16小時工作時間及9小時之休息(備勤)時間，而工作及休息時段係由機關依勤務及人力狀況分段排定，採分段值勤，分段休息。通常執(備)勤時段之安排方式如下表：

表7 通常執(備)勤時段之安排方式表：

時間	0800 1200	1200 1400	1400 1800	1800 2100	2100 0000	0000 0400	0400 0800	0800 0900	備註
夜勤頭班	執勤 4h	休息 (備勤) 2h	執勤 4h	執勤 3h	休息 (備勤) 3h	執勤 4h	休息 (備勤) 4h	執勤 1h	備勤時間為休息睡眠，支領備勤費；倘被指派緊急臨時勤務而無法備勤休息，則改發加班費用。實務上甚少因緊急勤務而發生連續25小時執勤情形。
夜勤二班	執勤 4h	休息 (備勤) 2h	執勤 4h	休息 (備勤) 3h	執勤 3h	休息 (備勤) 4h	執勤 4h	執勤 1h	

5、關於戒護管理人員之值勤方式，有管理人員曾建議或可參考國外制度改為每日3班制，每班8小時之輪值方式（以下簡稱三八制），亦即分為所謂日班（上午8時至下午4時）、小夜班（下午4時至0時）及大夜班（0時至翌日上午8時），每日每人工作8小時後即下班，輪值班次需定期更換。經法務部函復本院略以：「現行隔日制勤務制度雖有詬病之處，但相較三八制輪值制度各有利弊。然而，隔日制在長期人力不足現況下，卻能發揮矯正機關應變最大效益，維持機關勤務正常運作並兼顧囚情穩定，惟近年來因超收及外醫勤務等大量增加，致同仁於下班後仍須疲於加班以對應，失去原隔日制度安排之休息時間，然若未能解決人力不足根本問題，即使推行三八制輪值制度，連續8小時值勤後仍將面臨加班需求問題，並無解決同仁負擔沉重之實益。」等語，茲據法務部

函復之利弊分析，製表分析如下：

	隔日制	三八制
以值勤人數比較	每個勤務點配合甲、乙兩股至少需要6名人力(包含輪休人力)，每個值勤時段1人在勤、1人備勤休息，倘遇緊急狀況或臨時勤務，可調用備勤人力支援以確保機關及囚情安全，在有限人力下，可兼顧勤務及機關安全需求。	每個勤務點至少需要4名人力(包含輪休人力)，每個值勤時段1人在勤、無人備勤，倘遇緊急狀況或臨時勤務，無多餘人力可應變調用，機關安全危虞，倘每個時段要達1名備勤人力水準，則每個勤務點至少需要8名人力(包含輪休人力)，無助減省人力，在人力不足現況下，恐難推行。
以值勤時間比較	輪值方式為上班日8時上班，翌日9時下班，其間包含分段上班時數16小時及備勤休息時數9小時，輪值後採計為2日上班日。因上班及休息時段採分段時間安排，夜間至翌日時段之體力、睡眠習慣需要調適，日夜輪值易影響家庭生活規劃。	每次輪值8小時，達到公務員每日上班8小時期待，每次輪值以1日計，但連續值勤時間長，無備勤休息時間，輪值班次亦需定期更動而調整適應，值勤末段時間易於疲勞。
以值勤人員交通便利性比較	每次通勤往返以2日上班日計算，長遠觀之，可節省交通費用及通勤時間，對遠道者較有利。	通勤時段隨班次變化，尤其夜間通勤風險可能較高，例如：女性同仁人身安全、酒駕肇事高峰時段等因素。
以業務督導執行面比較	科室主管以上人員為日勤，隔日制夜勤戒護人員固定於上午清點人數並交接業務，科室主管及各級督導人員較能確實掌握勤務交接情形，並於日間有較多時間接觸同仁及瞭解其業務執行之機會。	每8小時交接業務一次，人員進出頻繁，安檢風險提高，科室主管及各級督導人員因作息迥異，業務互動溝通及督導執行不易，且其中小夜班與大夜班於凌晨零時交接，收容人就寢，無法落實清查人數交接。

(三)矯正署應致力完善監所管理人員良好之工作環境、安定戒護人員工作情緒、維護身心健康，降低

戒護風險，以維監所管理人員之權益

- 1、按「經濟社會文化權利國際公約」第7條：「……人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保……休息、閒暇、工作時間之合理限制……。」又依警察勤務條例第16條第3項：「服勤人員每日應有連續8小時之睡眠時間，深夜勤務以不超過4小時為度。」是以，監所管理人員執行職務之輪調及分配，應參照上開精神維護基層戒護同仁之身心健康及良好工作環境。
- 2、部分矯正人員所組織之「臺灣獄政工會」於106年9月、10月間曾做「獄政工作者的心聲：臺灣監所勞動條件與身心健康調查」網路問卷；矯正署於107年3月進行全國機關戒護人員對於擔任日、夜勤勤務點等勤務指派方式亦做問卷調查，雖該2項問卷調查受限於問卷設計及抽樣等因素，難以完整正確呈現監所管理人員之心聲，然在監所人力嚴重不足之現況下，戒護外醫勤務又暴增，無論何種輪班制度均有其困難，但自問卷中顯示，監所戒護人員所承受之工作壓力及身心受創情形，確實值得矯正署加以重視。
- 3、因此，法務部除應積極持續爭取所需人力補足缺額外，矯正署對於矯正機關在現有人力下固得基於權責，針對機關特性，考量機關安全及囚情安定情形下對管理人員為職務分派，然尤須注意最大程度維護戒護同仁之身心健康及充足之睡眠時間，安定戒護同仁工作情緒，降低戒護風險，增加戒護同仁心理衛生保健之機制，勤務安排亦應充分考量女性同仁生理與心理之調適及家庭狀況等因素，以保障監所管理人員之權益。

三、法務部應依據矯正機關職務之特殊性，針對管理人員所應負之職務繁重程度、專業程度、危險程度、與其他職務間之衡平、民間業界相近職務之薪資水準等因素，如實向行政院反映，以利行政院確實衡酌適當之加給給與；又監所管理人員之「加班費」與「值勤費」性質不同，矯正機關應覈實認定執行職務之性質，依據法令支給各項報酬，倘備勤時間被指派勤務，應確實發給加班費，以保障監所管理人員之權益

(一)法務部應如實向行政院反映矯正機關職務之特殊性以利行政院確實衡酌適當之加給給與

- 1、按加給係指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與，公務人員俸給法第 2 條第 5 款定有明文。公務人員加給給與辦法第 4 條規定：「公務人員各種加給之給與，應衡酌下列因素訂定：一、職務加給：主管職務、職責繁重或工作危險程度。二、技術或專業加給：職務之技術或專業程度、繁簡難易、所需資格條件及人力市場供需狀況。」
- 2、查行政院前曾考量法務部所屬矯正機關戒護人員之業務特性，爰核給其較一般公務人員高出新臺幣（下同）1,010 元至 3,025 元之專業加給；又考量其等人員工作性質特殊及執行職務之危險性，行政院並核定直接戒護人員自 73 年 7 月 1 日起另增支專業加給 2,700 元（84 年度調高為 3,000 元），間接戒護人員另增支專業加給 2,300 元²，迄今未再調整。自 84 年迄今已逾 13 年，矯正機關執行勤務之環境已有變化，諸如 90 年起實施全國公務人員週休二日制度戒護勤務之排班方式已有改變、監所收容人納入全民健康保險

²行政院人事行政總處 101 年 8 月 1 日總處給字第 1010043008 號函。

後戒護外醫勤務增多、募兵制實施後替代役人數減少、「警察人員勤務加給表」之加給金額業經多次調整，並依勤務繁重及危險程度劃分三級支給、民間勞動基本工資已多次調整等因素。法務部應依據矯正機關職務之特殊性，針對管理人員所應負之職務繁重程度、專業程度、危險程度、與其他職務間之衡平、民間業界相近職務之薪資水準等因素，如實向行政院反映，以利行政院確實衡酌適當之加給給與。

(二)倘值班備勤時間被指派緊急臨時勤務而無法備勤休息，機關應改發加班費用

- 1、按公務員服務法第 11 條第 2 項規定：「公務員每週應有 2 日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之」、公務人員週休二日實施辦法第 2 條第 1 項規定：「公務人員每日上班時數為 8 小時，每週工作總時數為 40 小時」、同辦法第 4 條第 1、2 項規定：「交通運輸、警察、消防、海岸巡防、醫療、關務等機關（構），為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。前項以外之為民服務機關（構），由主管機關視實際業務需要，在不影響為民服務之原則下，自行彈性調整辦公時間。」及公務人員保障法第 23 條規定：「公務人員經指派於上班時間以外執行職務者，服務機關應給予加班費、補休假、獎勵或其他相當之補償。」
- 2、服務機關應給予公務人員加班補償，係以該公務人員經指派於規定上班時間以外之時間執行職務為前提，惟服務機關仍應視機關之預算、業務等之執行狀況，就所定之補償方式斟酌給予補償，有公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）

函釋可稽³。復查原行政院人事行政局函釋⁴略以：加班係在上班時間以外，經指派延長工作，執行特定職務；值班係機關基於管理之需要，指派員工於上班時間以外之特定期間，待命處理可能發生之臨時性、突發性事件，其工作內容可能與本職業務有關，亦可能為機關交辦之非本職業務。至兩者區分標準仍宜從工作性質及內容論斷，就工作性質而言，加班視同上班之延續，值班則屬待命性質；就工作內容而言，加班係處理特定職務，值班則處理突發性、臨時性事件。另依行政院函頒之加班費支給補充規定⁵略以：值班、值勤、值日（夜）等工作性質與加班不同，其費用仍由各主管機關自行照原規定（按：即為各主管機關原訂定之值班規定）辦理。

- 3、矯正機關管理人員因應戒護人犯需要，實施「隔日制勤務制度」，於輪休時間仍需值勤或備勤，爰支給「值勤費」或「備勤費」，其支給標準係依據「法務部矯正署所屬矯正機關勤務費用支給要點」⁶規定辦理，日勤戒護人員，支領「值勤費

³ 保訓會98年11月4日公保字第0980010927號書函。

⁴ 原行政院人事行政局95年4月19日局給字第0950007995號函。

⁵ 行政院78年1月4日（78）台人政肆字第00049號函。

⁶ 法務部矯正署所屬矯正機關勤務費用支給要點第2點：戒護人員值勤費及備勤費支給基準：

- （一）日勤戒護人員，支領值勤費新臺幣三百五十元。
- （二）隔日制夜勤戒護人員，支領備勤費新臺幣五百六十元。
- （三）備勤時間值勤費以每日備勤休息時間九小時為基準按比例計算。
- （四）夜勤人員於日間經指派代理日勤工作時，支給值勤費；如於夜間備勤時間執行勤務，則核實發給加班費或補休，備勤費覈實按比例扣減。
- （五）逢天然災害，經權責機關依「天然災害停止辦公及上課作業辦法」規定，發布停止辦公，當日輪值之戒護人員，於停止辦公期間，仍應照常出勤。出勤人員得由機關核與補休，或依實際在勤務崗位值勤時間支領全額之加班費，備勤休息時間按比例支領備勤費。
- （六）戒護人員被指定出差擔任移監、戒護奔喪、重大事故返家探視等勤務，於當日返監（所）後繼續執勤，得支領執勤後之值（備）勤費，費用按當日返回監（所）後實際執勤時間依比例計算。
- （七）隔日制夜勤人員（含當日交、接班及輪休人員）遇紀念日及節日實施辦法、政府行政機關紀念日及民俗節日假期調整原則規定之放假日，當日輪值人員仍應按排定之勤務正常上班，並得於假日後再擇日排定補休一日。

」350 元(以每日 2 小時計算，每小時值勤費為 175 元)、隔日制夜勤戒護人員，支領「備勤費」560 元(以休息時間 9 小時計算，每小時備勤費為 62 元)。基於上揭法令與函釋，戒護人員如因戒護勤務需要加班，則實際在勤務崗位執勤時間支領全額加班費或補休，夜勤人員於日間執勤時間經指派代理日勤工作，亦支給值勤費，待命休息時間則以每日備勤休息時間 9 小時為基準按比例計算「備勤費」。

- 4、監所管理人員為依法任用之公務人員，具有公法上之法律關係，與依私法上僱傭契約之勞雇關係所應適用「勞動基準法」(下稱勞基法)之適用範圍不同，故勞基法有關基本工資之規定與公務人員之待遇加給未具可比擬之基礎。然各主管機關原訂定之值班規定有關值班費之金額，亦應隨社會環境之變遷，參酌市場因素及勞動市場之變化，斟酌機關財政狀況適時檢討，以維護基層公務同仁之基本權益，併此敘明。

四、矯正署所屬機關之名稱、組織編制與資源配置，有部分機關未能依據執行矯正業務之實況妥適調整，允宜依實際執行矯正業務之實況核實調整，以利各機關朝專業化發展，強化管理人員之專業訓練，並有利人員穩定及經驗傳承執行矯正業務

- (一)犯罪矯正機構之分類可分為廣義與狹義。廣義的犯罪矯正機構係包括監獄、少年輔育院、少年矯正學校、技能訓練所、戒治所、看守所及少年觀護所。100 年矯正署正式成立前，監獄、少年輔育院、少年矯正學校、技能訓練所、戒治所隸屬於法務部，受該部直接指揮監督，而看守所、少年觀護所隸屬

於高等法院檢察署，受該署指揮監督。狹義的犯罪矯正機構係專指監獄、少年輔育院、少年矯正學校及技能訓練所、戒治所而言。各犯罪矯正機構之設置目的各有不同。監獄為執行徒刑或拘役之機構，即犯罪者經法院依法判處徒刑或拘役確定後，由檢察官指揮監獄執行。而徒刑、拘役之執行，其目的在使受刑人改悔向上，適於社會生活。少年輔育院係依法執行少年感化教育處分之處所，其目的在矯正少年不良習性，使其悔過自新，授予生活智能，俾能自謀生計並按其實際需要，實施補習教育，使有繼續求學機會。少年矯正學校係執行少年徒刑、拘役及感化教育處分之處所，其目的在經由學校教育方式，矯正少年不良習性，使其改過自新適應社會生活。技能訓練所係執行強制工作及感訓處分之處所，其目的在於訓練受處分人謀生技能及養成勞動習慣，使具有就業能力。看守所為羈押刑事被告之處所，刑事被告於訊問後，法官認為有脫逃或湮滅、偽造、變造證據或有勾串共犯或證人之虞，或所犯為死刑、無期徒刑或最輕本刑為5年以上有期徒刑之罪刑，必要時予以羈押。

- (二)鑑於上述7大類矯正機關各有不同之設置目的，設置之法源依據亦不相同，為能發揮各該矯正機關功能，達成依法設置之目的，各機關宜朝向專業化分工，人員之甄選及調任亦應符合擬任用機關之專業需求。例如，監獄著重教化功能，其目的在使受刑人改悔向上，適於社會生活，而看守所為羈押刑事被告之處所，其目的在保全證據，以利刑事訴訟程序之進行，二者所應施予收容人之管理與教化方式與內容，應不相同。又如監獄以成人為收容對象，而少年輔育院與少年矯正學校以少年為收容對象，

所應施予之戒護強度與教化方式亦應有本質之區別，因之，管理人員之甄選與調任亦應著重機關特性之需求，依循各機關之法定任務，朝專業化掄才、任用，並接受專業訓練，以符機關設置之目的。以矯正署臺北看守所為例，該所之機關名稱及組織編制雖為「看守所」，然依據該所 107 年 3 月底之收容人數據觀察，收容之 2,888 人中，刑事被告及民事被管收人之人數僅為 453 人，占比僅為 15.7%，受刑人卻占最大比例，人數為 2,264 人，占 78.4%，顯然已實質擔負監獄之功能，與「看守所」之名稱已名實不符，而此現象卻非臺北看守所所獨有，有賴法務部及矯正署通盤檢討，妥適調整。

表8 矯正署臺北看守所在所各類收容人數（單位：人）

項目別	103年底	104年底	105年底	106年底	107年 3月底
總收容 人數	3,027	2,855	3,042	2,957	2,888
受刑人	2,336	2,250	2,353	2,288	2,264
押候執行 者	170	147	138	160	164
被告及 被管收人	519	443	531	493	453
成年受觀 察勒戒人	2	15	20	16	7

(三)矯正署 100 年成立以前，因監獄、少年輔育院、少年矯正學校、技能訓練所、戒治所隸屬於法務部，而看守所、少年觀護所隸屬於高等法院檢察署，在組織編制之位階上本有不同，然矯正署成立後均已隸屬矯正署所轄，各機關之組織編制卻仍因循既有之體制未予整體檢討修正，造成機關間資源配置之失衡，組織編制不合理，職責繁重之機關人員流動率高之現象。以本院訪查之矯正署臺北看守所為例

，經查該所無論就收容人數、職責繁重程度、工作壓力程度等均較地處偏遠之小型監獄為高，該所人員之職務列等卻較偏遠地區小型監獄之職務列等為低⁷，間接造成人員不能久留。查該所戒護科職員結構，年資未滿2年者，占比達39%，顯示人員流動率高，經驗無法傳承之困境，亟待法務部及矯正署統籌規劃，整體解決。

表9 矯正署臺北看守所107年1-2月份夜勤兩股加班情形

107年1-2月份夜勤兩股加班情形			
	加班人數	加班人次	加班時數
夜勤一股	95名	192次	1391HR
每人平均2次，平均時數14.6小時			
夜勤二股	121名	212次	1639HR
每人平均1.8次，平均時數13.5小時			

表10 矯正署臺北看守所夜勤勤務項目及值勤時段如下表：

勤務項目		值勤及備勤(休息)時間
督勤幹部 (督導及派遣 勤務)	科員	頭班值勤：1900-2230、0630-0800
	主任	頭班備勤(休息)：1800-1900、0030-0630
	二台主任	二班值勤：1800-1900、0030-0630 二班備勤(休息)：1900-0030、0630-0800
中央台巡邏 (戒護區內外 巡邏、新收業 務、內勤文書 作業)	內勤	頭班值勤：1800-2300、0500-0800
	監控	頭班備勤(休息)：2300-0500
	事務	二班值勤：2300-0500、0700-0800 二班備勤(休息)：1800-2300、0500-0700
舍房區 (維持舍房秩 序)	樓層舍房	頭班值勤：1800-2100、0000-0400
	外圍單位	頭班備勤(休息)：2100-0000、0400-0800 二班值勤：2100-0000、0400-0800 二班備勤(休息)：1800-2100、0000-0400
備註： 1.主要分為3個勤務項目，依勤務特性而有值勤時段的差別。 2.早上0800-0900，為開封及夜勤兩股交接班時間，0900下班		

⁷ 以戒護科長為例，依「法務部矯正署綠島監獄編制表」，職務列等為薦任第七至第九職等，而依「法務部矯正署臺北看守所編制表」，職務列等為薦任第七至第八職等。

表11 戒護科職員結構：(統計截至106年底該所戒護科職員【含職代】年資)

年資	人數	占比(%)
年資未滿2年者	101	39
年資2年-5年未滿者	65	25
年資5年未滿-10年者	35	14
年資10年以上者	57	22

五、法務部矯正署為因應監所管理人員人力長期短缺之現況，宜儘早規劃設置科技輔助設備，以減少對人力之依賴，降低人為疏失之機率，減輕管理人員工作之負擔，並提升管理之效能

(一)查目前矯正署以科技器材輔助監所管理人力執行勤務之規劃，已陸續進行，具體措施如下：

- 1、導入矯正機關「收容人指紋建檔電子化」，取代現行收容人以油墨捺印指紋的人工作業，並結合指紋辨識技術，建立指紋辨識身分比對系統，降低冒名頂替事件之機率，達到協助管理目的並強化人別辨識之多樣性及準確性，強化管理人員執行人別比對業務之防弊能力，預計於107年全數導入完畢。
- 2、「獄政管理資訊系統」已於106年完成再造，並整合週邊相關系統(如遠距接見與訊問排程系統)、假釋無紙化投票機制等，從收容人新收建檔到教誨處遇、技能訓練、金錢保管、健康情形、假釋等資料均電子化處理，優化矯正機關管理人員工作流程，並有益於後續資料之再運用及分析效率，減輕人工彙整作業負擔。
- 3、部分矯正機關刻正試辦建置「收容人購物系統」，並結合指紋身分辨識，提供收容人購物平台，取代傳統人工三聯單作業方式，以提升收容

人消費管理之效能，就場舍管理人員及相關業務主管，當可減少紙本作業核對之繁瑣流程，預計於107年度擴大試辦機關。

- 4、矯正署刻正辦理行政院國家科學技術發展基金管理會補助之「矯正機關智慧監控系統建置及影像資料庫分析應用計畫」及科技部補助之「矯正機關智慧監控系統建置計畫」，規劃於7所矯正機關建置智慧監控系統，整合各機關現有各類監控系統及設備，並導入行為影像分析技術，希藉此瞭解監獄潛在危險的地方，發揮即時察覺、警報、處理之功能，可對意圖不法之受刑人產生震懾效果。本計畫完成後預期可以輔助角色降低戒護人員不足之負面效應，減輕同仁負擔，並減少戒護疏漏，對矯正機關戒護安全有助益。另該部矯正署「矯正機關智慧監控系統建置計畫」規劃於107年度執行，預計規劃於2所矯正機關辦理，「矯正機關智慧監控系統建置計畫」目前業研擬計畫循科技預算程序爭取108年度經費。

(二)近年來，各式各樣的人工智慧（artificial intelligence）應用都在不同領域中有所突破，從交通、醫療、金融服務、娛樂服務、保全等均有長足進步。未來自動駕駛車及無人商店亦有可能成為現實。因此，宜請矯正署持續密切注意最新科技發展之趨勢，並與監所管理實務需求作密切結合，冀能利用科技設備之輔助，降低監所管理對人力之依賴、降低人為疏失之機率，減輕管理人員工作之負擔，並提升管理之效能。

六、法務部應持續追蹤落實司法改革國是會議總決議結論，持續適時檢討監所管理人員之安全衛生防護及工

作環境之保障，並本於權責，研議法制化之可行性，
建構監所管理人員權益之制度性保障

- (一) 司法改革國是會議自 106 年 8 月 12 日由總統府召開總決議作成結論，其中第 5 分組有關獄政改革議題亦曾決議：「法務部應比照公務員安全及衛生防護辦法制定『監所管理值勤條例』，並重新界定工時與給薪，根本解決基層矯正人員過勞、薪資苛扣與勞力剝削等現況。正視職災問題、輪值不得連續六小時以上，給予高壓力勤區（如違規房、新收房）及因戒護勤務所受之創傷後壓力症（Post-traumatic stress disorder，簡稱 PTSD）以及身體受傷者主動給予勤務調整及後續心理醫療等輔導。」
- (二) 法務部應依據司法改革國是會議之結論，積極檢討，定期管考司改決議進度，另為使司改決議改革透明化，建置司法改革專區網頁，每月更新改革進度，以讓國人瞭解司改決議落實情形。此外，「監所管理員值勤條例」之研訂，牽涉矯正機關勤務制度及矯正人員工作權益，亦攸關獄政之發展，該部自應本於權責，妥慎研議，以利法案符合實務需求及運作，並建構監所管理人員權益之制度性保障。

調查委員：王美玉
 仇桂美

