更生保護之金馬模式

林邦樑

福建高等檢察署金門檢察分署檢察長

周愫嫻

國立臺北大學犯罪學研究所特聘教授兼所長[1]

楊志誠

國立金門大學社會工作學系助理教授

摘要

臺灣開始更生保護工作歷史已超過七十年，其服務模式包含三大項目（暫時、直接、間接保護）及五大內容（就醫、就養、就業、就學、救急），有其既定模式。但若以此既定模式評價離島金門、馬祖的更生保護服務模式及成效，有未必適用之疑慮。本文檢視過去相關文獻建議以及訪查當地服務情況，先分析金門、馬祖兩地更生保護的特性。這些特性包括： 犯罪率低、更生保護個案少、人際關係緊密、包容性高、服務者與被服務者有多重關係等，是以本文認為以金門、馬祖這樣的離島小型社會，若遇到負面或偏差又緊密的社會關係、或全控的服務關係、或已經觸及服務效益的「樓地板」效應，臺灣更生保護之既定服務模式，可能需要在金門、馬祖地區微調。據此，本文對金門、馬祖更生保護服務模式，提出三項建議：（一）兩地更生保護工作人員轉型為個案管理師，精準的「分流分類」更生保護服務對象；（二）修法增加更生保護服務「填補式」與「自立方案」精神，以符合各地不同的社會民情與滿足各種更生人需求；（三）小型社會之更生保護效益應有期待之合理性。

關鍵字：金門、馬祖、更生保護、更生人、自立方案、樓地板效應

[1]本文為尚未出版論文，若需引用請聯繫作者 sjou@mail.ntpu.edu.tw。

一、協助更生人復歸社會的司法與社會機制

（一）我國無中間刑罰

我國刑罰的特色之一，是機構內刑罰（例如：監獄刑罰或某些種類的保安處分）與社會內刑罰（例如：受保護管束人、緩刑、假釋後出獄者或電子監控等），兩者分野明確。監所收容人服刑多年後出獄，通常會直接返回社會，幸運者可能有親友協助復歸；不幸者，則可能需自行找尋住處與工作，也有可能依靠打零工維生、失業或流浪街頭等。另一方面，社會內刑罰（或稱「社區矯正」）除需定期向少年調保官或觀護人報到，或完成指定任務外，其餘時間有完全自由，可在社會自由活動。同樣的，如果幸運者，可持續原有居住、工作、人際關係或親密關係，不幸前述均無者，則可能成為街友、在失業與打零工中掙扎過活，甚至疾病纏身。為何兩者刑罰之間沒有設計強制性的中間刑罰與處遇機制，不得而知。但在兩個分野明確的刑罰制度下，對於具有前科、假釋犯或被處以社區矯正刑罰者（下稱「更生人」）[2]，沒有中間處遇刑罰，無法架構一個強制給予出獄更生人銜接進入社會的橋樑，或對毫無資源的受社區矯正之犯罪人給予法定暫時居住、就業或就醫協助處遇服務提供者。

在日本，中間處遇刑罰分為兩種：第一種是仍在監禁期間，但即將假釋前夕，允許收容人日出工作[3]；若有就業能力之收容人，也可

---

[2]根據我國更生保護法第 2 條規定，更生保護對象有十類：（1）執行期滿或赦免出獄者。（2）假釋、保釋出獄或保外醫治者。（3）保安處分執行完畢或免其處分之執行者。（4）受少年管訓處分執行完畢者。（5）依刑事訴訟法第 253 條或軍事審判法第 147 條，以不起訴為適當，而予以不起訴之處分者。（6）受免除其刑之宣告或免其刑之執行者。（7）受緩刑之宣告者。（8）受徒刑或拘役之宣告，在停止執行中或經拒絕收監者。（9）在觀護人觀護中之少年。（10）在保護管束執行中者。十類均可被稱為「更生保護人」或「更生人」。

[3]我國有類似制度受刑人監外作業實施辦法 https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=I0040014)，但實施之人數非常少。

申請僅在週末、夜間或假日監禁，週間可在社區內就業。這種半監禁或半自由的中間處遇，可使得收容人假釋時，已經準備好適應社會或已經尋找到適當的居所、工作、人際關係或親密關係。第二種中間處遇刑罰，是監獄假釋後或保護管束期間，收容人依照規定必須至政府委辦或直營之中途之家、觀護中心、釋放前輔導中心、社區處遇診斷中心等接受就養、就醫或就業輔導（林順昌，2006）[4]。這種機制，可以對有需求的更生人，提供個人化的服務，政府（不論是司法、醫療或社福機關）也能對這些人仍保有一定程度的監控與聯繫。這些強制性的中間處遇機制，對於前述之資源匱乏、身心老病、人際孤獨、無就業能力、居無定所、出身病態家庭等的更生人，具有非常重要的社會復歸功能。

臺灣的司法制度，沒有如日本一樣的中間處遇刑罰機制，在一切為二的高度限制自由的監獄與高度自由的社區之間，常由社會福利機構或更生保護會這樣的組織，以被動等待方式，承接前述那些有資源或無資源不幸的更生人服務輸送。

（二）臺灣現有的更生保護服務型態

1. 民間自辦

在臺灣，能夠提供給更生人社會服務且非屬政府委辦的機構，因其經費與人力需自給自足，經營不易。現況是，幾乎僅有宗教團體可以長期負擔此項經費與人力，其他非宗教性的慈善福利團體非常少。即使有，多數僅能提供救急（如：獎學金、交通費、暫時餐費、小額救濟款金等）、轉介醫療、教育、就業媒合或給予社會關懷等暫時或「轉介」服務。這些團體很難、也通常不會提供短中長期就養或居住

[4]林順昌（2006）犯罪者處遇政策新動向以日本中間處遇制度之發展為中心，月旦法學雜誌，130：105-123

設施。

2.政府委辦

另一種型態是由政府社會福利機關委辦民間組織協助提供服務，因為有固定經費來源，可提供比較多的救急、就醫（如：毒品、性侵害、家暴更生人等）、就學（如：少年更生人）、家庭支持（如：毒品、家暴更生人等）等服務，但是雖有政府經費支援，但是其經費仍不足以支持「安置型機構」日常運作，仍須依賴志工、宗教、捐款等支持才得以經營，且因服務對象有限或僅限於特定犯罪類型，因此多數犯罪類型的更生人無法獲得此類服務。是以，花費與管理較大規模的中、長期政府委辦更生中途之家，非常罕見，尤其是中長期安置的成人中途之家。

3.具社會企業特色之官民合作

部分民間機構已經看到政府財政窘迫，且對更生人產出的資源大幅萎縮的趨勢，開始朝向建置「社會企業」的方向，慢慢建立機構自己的就業網絡，甚至自行籌設數個小型的社會企業，一方面作為更生人服務「一條龍」模式，提供被服務的更生人短、中期居住，以及長期的就業機會。二方面，若經營得法機構獲得盈餘，也可減輕機構的財務負擔，提供日後更好的服務設施與更多服務人力，如：花蓮的主愛之家、臺北的利伯他茲教育基金會等均為民間創立社會企業的例子[5]。

4.更生保護會之服務

[5]周愫嫻（2015）推動更生人就業服務政策的新選擇， 更生保護七十周年論文集， p339-354。 臺北：財團法人臺灣更生保護會出版。

除了民間福利或慈善機構外，提供臺灣更生人各種服務與資源最重要的機構是「財團法人臺灣更生保護會」。此機構成立於 1946 年(當時稱為「臺灣省司法保護會」，是日本人留下來的組織。到了 1967 年，改名為「臺灣更生保護會」，除了總會外，尚有全省 19 個分會。1976 年制訂通過了「更生保護法」，成為臺灣更生保護會組織架構、服務對象與服務內容的法源依據。

更生保護會提供的服務對象，若以年齡來分，可分為少年更生人與成年更生人。若以刑罰的分類來看，分為「社區矯正」與「社區復歸」，接受社區矯正者之身分有可能仍繫屬司法系統，但有可能已經執行完畢，完全脫離司法系統者，姑且可稱之為「社區復歸者」。若以法定服務種類來分，可分為暫時、直接與間接保護[6]。若以服務內容來分，就是五大內容：救急、就學、就醫、就業、就養。其中就學服務主要針對少年更生人，成人更生人較少有此需求。

更生保護服務非屬司法或行政強制，故被服務更生人係自願請求接受服務，相對於非自願被服務人，只要願意主動請求更生保護之服務，其服務輸送的機制尚稱暢通。但多數更生人或礙於可能想擺脫司法系統的標籤，或尚有其他親友可以協助更生，或又礙於更生保護僅提供有限資源，且人力吃緊，服務能量有限，專業有限，未能符合更生人期待，故每年申請服務者並不多。有的學者建議更生保護會的組織架構需要大幅調整，使其歸屬於衛福部（黃宗旻，2018）[7]，使福利資源與專業可有效導入更生人人口，唯更生人雖與福利人口高度重

[6]參閱更生保護法第 11 條規定：「實施更生保護，得依其情狀，分別採用下列方式：一、直接保護：以教導、感化或技藝訓練之方式行之，其衰老、疾病或身心障礙者，送由救濟或醫療機構安置或治療。二、間接保護：以輔導就業、就學或其他適當方式行之。三、暫時保護：以資送回籍或其他處所，或予以小額貸款或其他適當方式行之。

[7]黃宗旻（2018）我國觀護制度及更生保護定位重新之探討，刑事政策與犯罪研究論文集 21：25-54。

疊，但一方面可能仍為繫屬司法體系，另一方面未必等於「福利人口」，是否全數歸屬衛福部或衛福部是否可承擔，尚須時日討論。且隸屬不同部會主管，未必可解決前述更生保護會服務面臨的困境。

另一方面，更生服務有三大保護或五大內容，但依照人力與資源情況，一直未能針對更生人「風險與需求」制訂具有效益的更生復歸計畫，合理分配有限資源，這也是長年來更生保護服務未能精緻化的原因之一。有的外國學者長期追蹤監獄收容人的變化，發現收容人更生需求會隨著時間而產生更動。舉例而言，2012 年美國學者 Chamberlain[8]將 1991-2004 年間美國監獄收容人分為三個時期，各自抽樣約 15,000 名受刑人後，發現十幾年來美國監獄收容人對就業與教育需求已經大幅降低，但毒品收容人在監與出獄更生的需求激增，這些毒品更生人不僅有戒毒醫療問題，也合併了嚴重的就業與教育議題（Chamberlain, 2012）。Chamberlain 認為不論是監獄或出獄後更生服務，應該依照更生人需求之大趨勢變化而調整。僅有少數或特定的更生人需要多數的更生資源，這個原則應作為有限的資源分配時的重要根據[9]。至於如何辨識當代或未來更生人的需求，則需要定期調查受保護管束人、即將假釋受刑人等之需求，進行準備或調整資源配置。

二、金門、馬祖更生保護工作的特性

財團法人福建更生保護會，成立於 1989 年，比 1946 年成立的財

[8] Chamberlain, A. W. （2012） Offender Rehabilitation： Examining Changes in Inmate Treatment Characteristics, Program Participation, and Institutional Behavior, Justice Quarterly 29（2）, 183-228.

[9] 同註 6。

團法人臺灣更生保護會晚了 40 多年，管轄範圍為金門、連江[10]，總會在金門。到了 2012 年，又在馬祖設立「財團法人福建更生保護會連江辦事處」[11]。

以金門、馬祖地區之更生保護服務對象而言，依據其居住地、犯案地、服刑地，約可分為八類（參閱表 1），除了第 8 類外，其餘均可能為接受服務對象。第 1 到第 4 類，因居住在金馬，均為金馬更生保護工作人員核心服務對象，其中第 2、4 類需要本島轉介，故從可及性來看，第 1、3 類又更為主要服務對象。第 5 到 7 類，則視其是否日後居住金馬而提供服務，否則提供臺灣本島、對岸或外國轉銜服務即可[12]，但目前為止，礙於各種條件，與對岸、外國合作服務非常有限。

表 1：金馬更生保護的服務對象分類

地區	選項							
居住金馬	是				否			
金馬犯案	是		否		是		否	
金馬服刑	是	否	是	否	是	否	是	否
類型	1	2	3	4	5	6	7	8

[10]「連江」為行政區劃名稱，一般或民間稱為「馬祖」，本文除機構名稱外，均使用「馬祖」指稱連江縣。

[11]參閱福建高等檢察署金門檢察分署網站 https：//www.kmh.moj.gov.tw/292027/292139/292143/316525/（最近擷取日期 2019 年 8 月 7 日）

[12]目前金門、馬祖更生保護工作，對於對岸及外國並無正式轉銜服務管道。對岸在金馬服刑的收容人，偶有依其需要，請紅十字會協助聯繫對岸家屬之情形，例如：聯繫繳納罰金、出獄時間等。平時服務對岸及外國個案方式為：年節關懷、電話懇親等，偶有協助臨時生活所需情形，如：夏天入獄、冬天出獄，需提供出獄時冬季服裝之需求。

至於前述第 1, 3 類更生保護主要服務對象究竟有多少人？表 2 是金門人口、犯罪與更生保護現況。表中數字可看出，金門設籍人口約 13 至 14 萬之間，但常居人口不到六萬，金門警察局每年移送的嫌疑犯約 800-1200 人，過去五年雖有逐漸上升趨勢，但犯罪人口甚少，犯罪率低。本地出生居民與外地出生居民[13]之犯罪比例約 1：2。

此外，金門監獄五年內平均每年監獄收容人約 150 人，其中初犯佔 30%左右。依據監獄內部統計，金門本地出生與臺籍金門監禁人口大約是 1：2。根據金門監獄調查科估計每年出獄人口約一百人，一百人中，30%是金門本地人，30%臺籍但居住在金門，另 40%臺籍且出獄後將會返回臺灣居住[14]。

前述兩項可查證之資料指出，不論哪一種機關的統計或估計，金門出生、臺籍居住金門、臺籍非居住金門之三種更生人，比例約略是 3：3：4。若以警方移送人數來粗估，前面兩者人數大約近一千人。亦即表 1 的第 1, 3 類符合更生保護潛在被服務者，大約是 1000 人。

但並非每一位符合更生人條件者，均需要更生保護服務。如前所述，不論是警方移送、列管或監獄拘禁人口，又可分為三群：第一，金門本地出生的更生人，通常有家庭支持，無太大居住或生活上需求，也不太需要金門在地更生保護介入服務。臺籍人士居住在金門則情況不一，若以長期定居且有家庭，情況可比照金門本地人，金門在地更生保護需求也不大，但若在金門居住，卻缺乏家庭支持，最可能成為金門在地更生保護的對象，有較大居住與就業之需求。至於直接返回臺灣之更生人，僅需轉銜臺灣本島更生保護服務。換言之，本文估計

[13]金門本地人判定標準為身份證字號 OO 開頭者，亦即出生於金門，且目前居住金門者。外地人係指非出生於金門，但居住在金門或在金門遭逮捕或服刑之臺籍人士。

[14]金門監獄調查科提供本項資料估計。

在金門真正需要更生保護服務的人口群約 300 人左右。

目前金門的福建更生保護會有三位專職人員，兩位兼職人員，以及 15 位志工。從服務案量來看，五年內至 2018 年以前直接服務人數約 30-40 人，應屬於合理服務案量，但 2018 年，直接服務案量大幅增加，可能超越精緻服務之工作負荷量。

表 2：金門人口、犯罪與更生保護現況[1]

年度	設籍人數	移送人數			治安列管人數		地檢署保護管束人數	年底監獄人數[2]			更保服務人數				更保工作人數	
		本地	外地	少年	本地	外地		初犯	再犯	累犯	暫時	直接	間接	出監輔導	專職	兼職
2018	139273	483	776	26	58	102	54	47	21	84	17	76	122	72	3	2
2017	137456	508	653	77	61	113	54	54	20	83	16	35	123	90	3	2
2016	135114	492	849	71	48	89	56	41	8	54	15	34	94	69	3	2
2015	132799	286	625	101	56	105	55	85	12	33	9	31	80	46	3	2
2014	127723	447	419	33	52	100	46	52	12	35	12	33	88	54	3	2

1. 資料來源:金門警察局、福建更生保護會提供未出版資料。2010 年普查常住人口為 57221。地檢署統計資料請參閱 http：//www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/book/Book.aspx?categoryid=5，最近擷取日期 2019 年 8 月 20 日。
2. 官方資料並無區分，只有內部統計資料（依身分證認定 00 開頭為金門居民，無通報系統）。監獄內部統計顯示 2018 年金門監獄在監收容人中，金門居民 45 人，臺籍 101 居民，大陸 6 人
3. 福建高等檢察署金門檢察分署書記官長兼任執行長，書記官兼任會計幹事。

馬祖方面，如：表 3 所示，近五年內設籍人口約一萬五千人，常居人口約六千人[15]。過去五年犯罪嫌疑人在 70-170 人之間，平均每年約 100 人被警方移送，根據連江縣警察局內部統計，本地[16]與外地嫌疑人比例約 1：2 之間。至於警方列管之治安人口人數更少，每年平均 10 人上下，這些治安列管人口，不論是否為本地人，均選擇在馬祖長住。馬祖分監（全名為「金門監獄連江分監」，以下簡稱「馬祖分監」）收容人口均約十餘人，多數為外地人，且累再犯人數比初犯多。

以前述統計來看，其本地與臺籍比例分布與金門類似，若依照同樣比例估算，在馬祖可能需要接受更生保護服務潛在對象約 100 人上下，但真正有馬祖在地更生服務需求人數約 30 人。

馬祖更生保護工作人員，僅有非本地之兼職工作人員 2 人，當地志工 5 人，因係金門支援人力每季前往，屬於督導業務性質，內容主要為舉辦志工訓練、入監輔導、關懷活動、聯繫資源團體、合辦會議及活動等，不提供長期在地的更生人直接服務。馬祖直接服務者，均為當地志工。換言之，更生保護志工在馬祖可能比專兼職更生保護工作人員具有更為重要的角色，也可能更為瞭解更生人在社區的需求與復歸情況。也因此，對馬祖更生志工的訓練、訓練內容、服務品質監督，是此地更生保護業務的重點。

---

[15] 連江縣政府（2018）馬祖永續發展白皮書。連江縣政府出版，https：//www.matsu.gov.tw/upload/f-20181008114141.pdf。最近擷取日期 2019 年 8 月 20 日。第 10 頁。http：//www.rjsd.moj.gov.tw/rjsdweb/book/Book.aspx?category_id=5

[16]馬祖本地人判定標準為身份證字號 OO 開頭者，亦即出生於馬祖，且目前居住馬祖者。外地人係指非出生於馬祖，但居住在馬祖或在馬祖遭逮捕或服刑之臺籍人士。

表 3：馬祖的人口、犯罪與更生保護現況

年度	設籍人數	警察局全般移送人數 7			治安列管人數		地檢署保護管束人數	年底分監人數				更保服務人數				更保工作人數	
		本地	外地	少年	本地	外地		本地居民			外地居民	暫時	直接	間接	出監輔導	專職	兼職
								初犯	再犯	累犯							
2018	13056	42	77	0	3	10	6	1	0	3	8	0	6	1	10	0	2
2017	12880	25	53	0	2	4	5	1	0	3	3	0	0	3	15	0	2
2016	12595	29	47	0	4	7	2	0	0	0	1	0	0	2	8	0	2
2015	12547	24	41	0	4	12	11	0	0	0	6	0	0	2	10	0	2
2014	12506	71	107	0	2	11	8	0	1	0	2	2	0	1	11	0	2

1.資料來源：連江縣警察局、福建更生保護會提供未出版資料。

2. 連江地方檢察署書記官長兼任幹事、法警兼任幹事；在金門專職人員每季會前往連江執行會務 2 至 5 天（志工訓練、入監銜接輔導等）。

前述分析可知，金門、馬祖每年潛在的更生保護人口大約是不超過 300 人及 30 人，兩地專職工作人員 3 人，兼職 2 人，各有 15 與 5 名志工，以一般合理更生保護服務合理案量而言，1：20 是極大限，故金馬更生服務案量略重，又因馬祖無專兼職人員，更保志工成為最重要的服務人力來源，至為重要。

總之，金馬更生保護特性是犯罪人口少、犯罪率低，本地出生與外地居民潛在更生人比例約 1：2。這群潛在更生人中，最需要居住與就業在地服務的是臺籍居住在兩地之更生人，估計在金門與馬祖各約 300 人與 30 人。

其次，金門、馬祖更生保護趨勢中近年較特殊的是大陸或外籍犯罪人口在兩地羈押或受刑人數略有增加，金馬更生保護人力是否可及、可滿足於這兩族群需求（特別是暫時及間接服務），尚待觀察。

第三，金門、馬祖兩地均無短、中、長期成人或少年中途之家或更生保護安置處所，究其原因可能為本地更生人均有某種程度之家庭支持，或至少有祖傳居處，外地更生人若已經在金馬定居，亦可能已經有居處或在該地租屋，對中途之家具體需求不高。且兩地因地小人熟，若有類似機構成立，可能遭致居民側目，形成居住者被標籤效應，故設置更生人中途機構，未必有更生人願意前往居住。

第四，以金門犯罪類型趨勢，前三名入監罪名是施用毒品、公共危險、偷竊罪。三種受刑人累犯均多，竊盜罪又經常與施用毒品連結，比起毒品犯罪，公共危險刑期低，但出獄不久，很快又回到監獄，毒品則兩次入獄之間的間距較久。更生保護的終極目標若為預防再犯，則其個案管理的重點，亦可將公共危險中的反覆酒駕行為列為近五年優先工作重點。

三、精緻化的金馬更生保護模式

綜前分析，金門、馬祖更生保護人口與服務人員均無法與大型社會比較，若以臺灣或世界通用的更生保護模式來評價或給予改善建議，非屬公平且未必妥當。因此，建構金門、馬祖在地更生服務模式，需要以不同的框架來考量。

2013 年，財團法人福建更生保護會舉辦了一場「離島更生保護研討會」，首度將金門、馬祖、澎湖等離島與偏鄉的監獄、更生保護、被害人保護工作的困境完整呈現給社會。這場研討會中有 11 篇論文與金門、馬祖更生保護直接相關。本文歸納這些論文內容，以及 106 及 107 年福建更生保護會年度業務績效實地查核及評鑑報告[17]，把他們對金馬更生保護提出之改善建議，分為服務內容、服務人力、特殊

[17] 參見法務部辦理財團法人福建更生保護會年度業務績效實地查核及評鑑表，https://www.moj.gov.tw/lp-227-001.html。

方案、資源轉銜四大項目：

（一）改善服務內容：成效應重視服務品質、全方位服務、支持接納、結合家庭力量、地方跨局處及民間資源整合（程又強，2013；李孟珍，2013；王怡雯，2013；黃玉垣，2013；孫國粹、王怡雯，2013；王寶璽，2013；許金標，2013；林家湄，2013）、強化在受刑人出獄前的職訓，及轉介就業服務中心時前確認受刑人的求職意願、就業能力與所需服務（謝彧玥，2013）。

（二）服務人力問題：金馬地區更生保護人力有過淺、過深兩種極端問題，難以解決（王怡雯，2013），增加輔導諮商專業能力（黃玉垣，2013；孫國粹、王怡雯，2013；涂惠琴、王怡雯，2013；王寶璽，2013）。

（三）引入特殊方案：特殊方案包括修復司法（程又強，2013），酒癮治療（王寶璽，2013），毒品治療（許金標，2013）

（四）轉銜臺灣、對岸資源：離島無就業機會（許炳輝，2013）、增加本島對金馬個案的關注度、善用科技溝通、轉銜至臺就業（程又強，2013），增強與對岸資源連結（王寶璽，2013）

前述建議均為該研討會論文作者們累積了多年在金門、馬祖參與更生保護服務後的實務經驗心得，非常寶貴。許多問題被不同專家重複提及，也可能是眾人共同心聲。

若進一步歸納這些建議或提出問題背後產生的原因，至少有兩點是多數作者屢屢提及者[18]：第一，地域小、居離島，故提供服務人力

[18]請參閱離島更生保護研討會論文集，程又強（2013）離島更生保護業務我見我思，1-4。李孟珍（2013）如何連結偏遠（離島）地區政府及社會資源有效推動司法保護業務，182-175。許金標（2013）金門監獄受刑人司法保護需求之探索，118-135。王寶璽（2013）金馬更生保護

少，且當地可以連結的資源也不多，需要補充人力；第二，要強化各種不足的專業人力以及專業分工。

唯本文認為兩點均有內在矛盾。第一點，兩地服務人力少，但服務案量也少，故以比例而言，補充專門人力並非急迫。且兩地的福利、司法、更生保護人口重疊性高，不論哪一個政府部門（教育、勞政、社政、醫政、司法、更生保護等）提供的服務，很容易依照個案勾稽出來，比起都會區或大型社會人口流動與異質高的特性，金門、馬祖地方政府透過勾稽，更容易讓資源集中，相互補充，發揮效益，故人力增補與否，有待商榷。第二點，補充專業人力或組織再分工之必要性。因為服務個案總數不高，一人兼任多職或具有多種職能的作法可能更具成效。舉例而言，雇用一名專業諮商心理師，若僅能提供諮商工作，還需另外聘請社工師進行資源連結與轉介，另還要有就業服務個管員進行就業輔導，這樣的分工模式適合都會區或大型社會、服務人口多或專業人士流動率高者，但不符合小型社會、服務人口少或專業服務人士流動少的社會。反過來說，小型社會或服務人口少時，一名專業人員身兼多職，更容易以「全人」角度，從觸法、服刑到更生保護，社區福利服務的「全過程」中，照顧更生人的需求，這一點其中一篇論文中也提及[19]。

本文認為前述兩點經常被提出的建議，思維方式多半以臺灣的大型社會角度出發，認為金門與馬祖的更生保護模式應該與臺灣一樣，

之特色，134-161。見證離島金門司法保護業務之成長 孫國粹 162-165。孫國粹、王怡雯（2013）如何連結離島地區政府及社會資源有效推動司法保護業務 172-175。王怡雯（2013）離島地區相關案例之經驗分享，166-171。謝彧玥（2013）離島更生人就業服務研討資料：186-190。黃玉垣（2013）從受保護管束人或 OO 案談連江地區司法保護業務，192-199。孫國粹、王怡雯（2013）如何連結離島地區政府及社會資源有效推動司法保護業務，172-175。涂惠琴、王怡雯（2013）如何提升離島地區輔導智能及諮商技巧，175-179。王寶璽（2013）金馬更生保護之特色，134-161。許金標（2013）金門監獄受刑人司法保護需求之探索，118-133。林家湄（2013）從金門走私毒品犯談司法保護，17-32。

[19]同註 8，程又強（2013）論文主張。

只要「縮小版」即可。但本文提出的論點認為一般刑事司法或更生保護相關組織、管理、服務理論，幾乎均不適用金門、馬祖這樣特殊的社會與犯罪型態，金門、馬祖的更生保護不僅不應該是縮小版的臺灣，反而需要遵循其自身的社會、人口發展脈絡，思考其自有服務模式。

（一）金門、馬祖緊密社會關係的正反影響

金門、馬祖人口少，村落之間或有親屬關係，或有朋友同學同事關係，幾乎很少外來人，即使外來者，很快也會融入當地，與地方保持密切的社會關係或網絡[20、21]。在兩地的犯罪人口中，出生本地者約三分之一，非出生本地但居住或在此活動者約三分之二，因此傳統的金馬地緣關係適用於此三分之一犯罪人口，其餘三分之二可能已經融入本地的社會關係或根本仍無太大連結，本文目前無從判斷，或許未來兩地可進行犯罪人口居住與社會關係的普查研究。

就金馬至少三分之一本地犯罪人口中，他們生活在缺乏陌生人且關係緊密的小型社會中，較不會出現排斥更生人的情況。因此，一定程度的寬容與強烈的非正式社會監督，成了輔助當地更生保護工作最重要的基礎架構。但是其危機是若此社會關係是負向影響（如：家族共同犯罪、全村一起犯罪、社會不以該種犯罪為恥等），則除非更生人移居島外他處，否則無法脫離，只能跟隨負面社會關係持續往下沉淪。

社會指派角色和行為給成員，也有一些可遵循的規範或共識，但所謂非成文的規範或社會共識，不過是約定俗成的淺規則，未必是正確的。若社會或家庭是開放的，這些規範與角色較難受壓抑，會產生

[20]王寶璽（2013）金馬更生保護之特色，離島更生保護研討會論文集，134-161。

[21]同註 8，請參閱連江縣政府出版之永續發展白皮書有關馬祖民情相關描述。

變動，也允許變動，因此，不當或偏差社會及家庭秘密也難形成，遲早會成為公開的社會或家庭議題，受到公眾評論，轉為公共議題。如果小型社會或一般家庭系統是傾向封閉，會指派特定角色及固定行為給其團體成員，通常也難容許改變，而團體裡的成員都接受自己的角色，學到角色應該有的感覺，也都相信自己有一個永遠會接受自己的家，對問題視而不見，社會或家庭就有可能形成相互依存（co-dependency）[22]、甚至病態依存現象，長期坐視社會或家庭問題存在，乃至對既存偏差關係或行為見怪不怪。這種致命的假象、否定、謊言、偽裝，如果拆穿每位成員都要承受巨大的痛苦，關係也會破裂。因此，關係過度緊密的小型社會或已經達到問題相互依存程度的家庭，可能會複製負面回饋系統，維持個人犯罪起因的原狀，造成難以更生的負面效果。

（二）提供服務者的全控權力

小型社會更生保護因人口少、犯罪率低，需要更生服務人口也少，故服務專業人力配置也少，人力停留時間有時很短，但願意留下服務者流動低。且在地提供服務的專業人員，各種就如同其他地區小型政府機關一樣，通常必須扮演多種功能且具有多種專長，身兼多職，才能應付各種不同事務。這樣的特色是每種業務、每位被服務者，可能均熟悉，服務提供者可以掌握的控制權限也比較大，且具有高度彈性，若有更生保護相關訊息傳播速度更為快速；缺點則是人才無處理特定問題或特殊更生人的專業或專長，服務模式保守老舊，也可能更生人無可選擇適配的服務提供者，或者人才專業無成長，也不思改變。另外，人才若無流動，與被服務人的關係長期而無法改變，可能形成「全控」權力，或「集體全控」關係（所有當地政府部門均知道或認識被

[22]請參閱 Bradshaw, J.（1988) Bradshaw on： The Family- A revolutionary way of self-discovery. 第 168-188 頁，FL： Health Communications Ins..

服務人)，更生人無所逃離，也無選擇。這樣的權力架構下，缺乏對服務人力或集體權力的監督與平衡。

1957 年時，Goffman（1961）首度在公開演講提到「全控機構」名詞（Total Institutions)，主要是討論居住在同一處所或機構中的，受到集體工作人員與住民的 24 小時監控，又加上機構或處所封閉或大社會關係隔離，使得監督者得以擁有支配權力，進行高度的管制。當時 Goffman 以監獄、軍隊、精神病院、學校為例。但小型社會關係緊密的社區，又缺乏外來者，且服務網絡重疊性高，更生人所受到的監督或服務控制，也可能具有同樣的特質。譬如：因為兩地專業人員甚少，選擇性不高，更生人少年時期可能已經受到學校社工師輔導，到了監獄又再次受到同一位兼職的社工師教化，出了監獄到了更生系統，又可能被轉介到同一位社工師持續追蹤服務。此名更生人的社工師可能也跟其心理師或治療師為網路中之熟識者，這樣的支配關係，比之全控機構裡的監督關係，不遑多讓。

有的專家提出金馬兩地適合更生保護因服務人力稀少，適合以「全人式」[23]服務（holistic care services）為模型，所謂「全人式服務」來自醫護體系名詞，有時又稱為「整合式服務」(integrated care services)，與「全控機構」概念完全不同。全人式服務是指以案主為中心，提供跟案主相關的所有服務需求，案主可依照其需求選擇各種替代性服務。譬如：胃癌病人的全人式服務，不僅是醫療服務，也提供其身心科服務，甚至宗教服務、或家庭關係重建等服務。同樣的概念使用在更生保護服務上，舉例而言，前來求助暫時服務的更生人，個案師則可評估其是否有其他直接或間接服務需求，並給予全面的服務。

[23]請參閱註 8，程又強論文主張。

換言之，「全人式」服務模式不等同於「全控」關係，但因金門、馬祖兩地服務工作人力稀少，流動率低，在地化高，服務時間久，且居住在同一社區，可選擇性低，其服務與被服務界線會愈來愈模糊，衍生為全控關係的可能性遠遠高於臺灣本島的更生保護服務。且在金馬兩地，服務者與被服務者均為社區的一員，日常生活經常有意或無意有所接觸，若兩者關係形成負面全控且膠著無效，對更生人復歸無正面效益，更重要的是更生人「無所遁逃」。

（三）小型社會更生保護服務效益評估的「樓地板效應」

從金馬更生保護每年業務審查委員與審查報告中，可以看見這些專家委員經常對金馬更生保護業務提出評論，認為其有獨立的刑事司法與更生保護的評估標準或機制，言之看似有理，但不無落入都會或臺灣的眼光，評價金馬模式的問題。

若以再犯率作為監獄、更生保護、司法社區處遇機制的成效標準之一，文獻指出各國犯罪人口中，大約一半左右的成年更生人會再犯，三分之一左右少年會再犯。根據法務部矯正署統計，全臺灣近五年在監人口中，八成多有前科（為累再犯）[24]。再對照表 2、表 3 統計，金門監獄內累再犯收容人有七成，馬祖是九成二，比起全國，金門較低，馬祖略高。觀察五年趨勢，馬祖監獄內的累再犯比例高。

如果金門與馬祖監獄收容之本地與外地人口比例約略相同的條件下，前述簡單數字顯示兩種可能意義：第一，金門的監獄與更生保護預防再犯效果較馬祖、臺灣更好，尚可持續努力保持；第二，馬祖因為人口少、犯罪人過少，且多數為累再犯者參與犯罪，再犯者幾乎是同一小群人口，更生的可能性已經觸及「樓地板」，無法更低，故

[24]法務部矯正署網站，矯正統計摘要 http：//www.rjsd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebList3_Report.aspx?list_id=773。最近擷取日期 2019 年 8 月 6 日。

不論是監獄矯正、更生保護或福利後送服務已經到達其極限或達邊際效益，「多做一點或少做一點」差異不大，追加更多資源，對降低再犯之產出結果，影響不大。

四、結論與建議

基於前面三點金門、馬祖更生保護的特殊性，本文認為金門、馬祖除了可保持原有的服務架構外，也可在更生保護服務上，進行以下方向微調：

（一）更生保護專兼職人員角色轉型為「個案管理師」（case manager）

從福建更生保護會日常的工作內容來看，需處理分會之行政工作，亦需處理總會之行政工作，例如：訂定內規、輔導方案、立法院預決算審議、各種調查表、會產管理活化等，整套總會機制皆需人力維持。專職人員並非只從事個案服務，維持機構運作之行政工作占用時間，並不低於個案服務。綜合來看，福建更生保護會專職人員，負責直接服務案量雖少，但行政工作過多，身兼多職，專業背景多樣，且工作內容有時擔任直接服務，有時為間接服務，有時需要兼任行政，有時需舉辦活動，協辦活動，且金門的工作人員甚至需至馬祖協助行政與服務工作，不但力有未逮，且需不斷專業進修，唯如何進修專業，均無法在短期累積醫療、心理、社工人員完整訓練。

另一方面，金門、馬祖更生人有兩趨勢，一是再犯者高，尤其是施用毒品、公共危險與竊盜罪，二是臺灣籍人士、外籍、大陸籍等外來人口增加。因此，更生保護工作人員需要準備增加轉銜、轉介、連結、追蹤臺灣本島、大陸及外籍相關資源的能力。換言之，個案管理師角色也許比目前身兼多職的更生保護專兼任人員的職掌更為重要，且培訓資格與門檻較為容易，較能快速解決目前金門、馬祖更生保護

的困境。

在金門、馬祖因為更生人數較少，透過個案管理師可以展開非常精緻的「更生保護分流分類」，使得有限的人力得到更好的發揮，降低高風險更生人的再犯率。

在分流方面，本文建議先區分有需求者，本地金門、馬祖更生人需求較少，又因畏懼親友鄰居的異樣眼光，也不期待更生保護工作人員過多或額外的關心與支持。臺籍更生人，若將回到臺灣居住，金馬更生保護提供轉銜以及有限度的後追服務即可。最後，可以解析出服務的主流可能落在臺籍又居住在金門、馬祖更生人。

在分類方面，再犯可能性高是評估重點。因為金門、馬祖內部社會關係緊密，對更生人影響有正有反，以及個案量少，服務網絡緊密熟悉，前述更生保護專兼職個案管理師對更生個案之「風險、需求、回應」之評估專業更顯重要。在金馬（特別是馬祖）更生保護有限的資源下，應優先建立及訓練更生輔導員擔任前述評估職能之個案管理師，在接案後先進行細緻的更生人風險需求評估，然後導入多重方案，最後進行成效評估。提供更生保護個案管理師風險評估的工具、使用手冊與評估訓練，其實比邀請更多專家學者的演講或短期講習更好。

簡單的更生人再犯的風險需求分類服務評估工具，概念不外是三要素：(1) 評估其靜態風險因子。(2) 評估其動態風險因子。(3) 根據其動態風險因子導入多重介入方案，轉介或轉銜其他資源，再觀察此多重方案可否降低其動態風險因子，最後減少再犯(如：RNR 模型，Risk-Need-Responsivity)。至於這些靜態與動態因子，Andrews and Bonta (2003) 先提出「四反」(Big Four，亦即反社會人格、過去反社會行為、反社會認知或態度、反社會朋友)，之後又整合為「八大」(Big Eight) 或稱為「中心八大」(Central Eight) 再犯風險因子，

研究辨識出的八大風險因子預測性，也具有一定的穩定性：諸如反社會人格、違法價值或態度、偏差支持網絡、過去反社會行為、成癮行為、負面家庭婚姻關係、不利就學就業因子、以及無正向社會休閒活動等[25]。金門、馬祖更生保護工作若能建立在已經具有一定信度與效度且簡易操作的工具上，工作人員進行一定的培訓後，即可操作工具，作為分配資源，輸送服務的根據，或可事半功倍。

猶且金門、馬祖地區更生保護工作人員從服務執行者與個案管理師角色區隔，可避免前述服務者與被服務者長期服務後產生之「全控關係」，交付個案管理師擔任監督、追蹤、品管方案服務品質的高度，雖仍為個案服務系統中一環，但與執行方案者擔負的責任不同。

（二）除暫時、直接、間接保護外，增加「填補式」及「協助自立」的更生保護服務

在美國，「自立方案」（independent living program）使用在各種對象上，例如：身障者、精神障礙者、智能障礙者、退伍軍人、從寄養家庭或收容機構成長的青少年等[26]，由政府業管單位協助這些對象回到社區，服務方案內容則依照個人需求訂做，在政府、社區、個案本身共同的協助支持下，逐步培養個人管理經濟、生活、人際關係的能力，負起自我的責任，選擇自己的方式，最後能夠脫離服務或家庭依賴而獨立生活。與進入中途之家或機構接受服務，或家庭支持方案最大的不同之處，自立方案可以讓個案可以自我選擇、自我決定、

[25]參閱相關論文 Andrews, D. A., and Bonta, J. （2003）. The psychology of criminal conduct. Cincinnati, OH： Anderson. MacKenzie, D. L.（2006）. What works in corrections： Reducing the criminal activities of offenders and delinquents. New York： Cambridge University Press. 以及 Grieger, L., and Hosser, D. （2014） Which Risk Factors are Really Predictive?： An Analysis of Andrews and Bonta's "Central Eight" Risk Factors for Recidivism in German Youth Correctional Facility Inmates, Criminal Justice and Behavior 41（5）： 613-634

[26]Gulbert, P.（2004） Guide for developing housing for ex-offenders. U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, Community Capacity Development Office, Office of Weed and Seed.

自我協助想要的生活方式，且若生活環境（含家庭）偏差或不當時，也可藉此脫離惡害的環境。

根據目前更生保護法第 11 條規定「更生保護服務分類為暫時、直接、間接」，這三類服務多半是假設更生人有「家」、「住籍」、「處所」可回，從而給予直接、間接或暫時的協助，但若更生人沒有前述返籍條件，或前述環境高度偏差或為犯罪來源，或想要選擇獨立生活，或不適合機構生活或無機構可安置時，暫時、直接或間接三種服務的困境是：（一）顯不符需求、（二）無法著力、（三）服務後徒然無功。

金門、馬祖這樣小型社會的更生保護，機構就養部分，對民眾與更生人均有標籤作用，建立非常困難。另一種情況是家族或全村犯罪或價值偏差，即便不排斥或接納更生人，情感高度支持，卻會產生持續犯罪或依賴負面關係，甚至病態長期過度依賴關係，故設法協助更生人之「自立方案」（含自立住宅、經濟自主、生活管理、建立新的人際關係等），可能比成立中途之家或創辦民營社會福利機構、或「無差別家庭支持」更有效益與可操作性。除了一般更生人自立方案外，對於無依的 60 歲以上、精神障礙、智能障礙、身體障礙等更生人，應獨立考量，視其自立生活能力，提供自立或團體家庭方案以及轉為長期社會福利資源服務體系。

如果金門、馬祖要建立自己的更生人服務模式，或許可以在工作人員轉型為前述個案管理師之後，經過需求評估後，將多重服務方案區分為「支持、補充與替代」三類，對於評估後有正面家庭支持、就業能力、有高度自新意願之更生人，給予低度之支持性服務，並採取被動的服務模式，盡量避免打擾更生人既有的生活。若評估後為有意願改變，卻無家庭或負面家庭支持、經濟、就業能力者，可給予補充性服務，提高服務的密度與力度，協助其以自立或重塑家庭的更生保護方案。若評估後，不適合重返家庭或自立者，可尋求轉銜至臺灣本

島機構提供替代服務。這種更生保護模式是不採無差別協助，而採填補式，且經評估後的服務輸送。

透過金門、馬祖的例子，本文也建議未來更生保護法修法時，第11 條可增列「對無法返家或安置機構之更生人，提供自立生活適應協助。」以增加更生保護服務的多元選項。

（三）評估金門、馬祖更生保護成效期待的合理性

因為監獄與更生保護資源非常珍貴，有關更生保護個管員對更生受服務對象風險與需求評估的分流更顯重要，把金門、馬祖多數珍貴資源，放在少數有需要的更生人身上，是一種高效益的投資。又因為小型社會中，服務網絡溝通與更生人的「一案到底」或「一條龍式」服務比較容易操作，也是實踐前述原理的有利條件。

此外，小型社會制訂更生保護成效評估機制，雖應注意其獨立客觀性，但更應該注意其「樓地板效應」，以及慎重考量追加資源的必要性。不論是過去文獻，或近兩年福建更生保護會年度業務績效實地查核及評鑑報告，內容雖然豐富，期待也高，但不免「以臺灣觀天下」，「以臺灣看離島」，未注意金門、馬祖地區更生保護效益評估之樓地板效應。本文認為或許監督金門、馬祖更生人需求趨勢與特質變化，累積實證資料，分析資源配置妥善性，比現有以書面、活動或業務資料進行調整、指導、改變，更具有實益。

總結而言，本文認為金門、馬祖既有更生保護服務模式，除了2013 年研討會中各專家提出的建議外，尚可進行三項微調。首先，改變工作人員角色與專業培訓內容。其次，三大服務可以增加「自立方案」之多元選項，以及補充性服務精神。第三，每年考評標準需注意其服務效益是否已達樓地板效應，以避免無法再產生效益的資源追

加或不切實際之考核評鑑建議。

參考書目

王怡雯（2013）離島地區相關案例之經驗分享，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，166-171。

王寶璽（2013）金馬更生保護之特色，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，134-161。

李孟珍（2013）如何連結偏遠（離島）地區政府及社會資源有效推動司法保護業務。**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，172-175。

周愫嫻（2015）推動更生人就業服務政策的新選擇，**更生保護七十周年論文集**，p339-354. 臺北：財團法人臺灣更生保護會出版。

林家湄（2013）從金門走私毒品犯談司法保護，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，17-32。

林順昌（2006）犯罪者處遇政策新動向以日本中間處遇制度之發展為中心，月旦法學雜誌，130： 105-123.

孫國粹（2013）見證離島金門司法保護業務之成長，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，162-165。

孫國粹、王怡雯（2013）如何連結離島地區政府及社會資源有效推動司法保護業務，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，172-175。

涂惠琴、王怡雯(2013)如何提升離島地區輔導智能及諮商技巧，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，175-179。

許金標（2013）金門監獄受刑人司法保護需求之探索，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，118-133。

連江縣政府（2018）馬祖永續發展白皮書。馬祖：連江縣政府。

程又強（2013）離島更生保護業務我見我思。**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集**，1-4。

黃玉垣（2013）從受保護管束人或 00 案談連江地區司法保護業務，

2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集，192-199。

黃宗旻（2018）我國觀護制度及更生保護定位重新之探討，刑事政策與犯罪研究論文集 21：25-54。

謝彧玥（2013）離島更生人就業服務研討資料，**2013「離島地區司法保護業務觀摩研討會」論文集，**186-190。

Andrews, D. A., and Bonta, J. （2003）. The psychology of criminal conduct. Cincinnati, OH： Anderson.

Bradshaw, J. （1988） Bradshaw on： The Family- A revolutionary way of self-discovery. FL： Health Communications Ins.

Chamberlain, A. W. （2012） Offender Rehabilitation: Examining Changes in Inmate Treatment Characteristics, Program Participation, and Institutional Behavior, Justice Quarterly 29（2）, 183-228.

Grieger, L., and Hosser, D. （2014） Which Risk Factors are Really Predictive?： An Analysis of Andrews and Bonta’s “Central Eight” Risk Factors for Recidivism in German Youth Correctional Facility Inmates, Criminal Justice and Behavior 41（5）, 613-634.

Gulbert, P. （2004） Guide for developing housing for ex-offenders. U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, Community Capacity Development Office, Office of Weed and Seed.

Guffman, E.（1961）Asylums： essays on the social situation of mental patients and other inmates. Anchor Books.

MacKenzie, D. L. （2006）. What works in corrections： Reducing the criminal activities of offenders and delinquents. New York： Cambridge University Press.