

淺談「易服社會勞動制度」--從公共事務管理觀點

臺灣基隆地方法院檢察署主任觀護人張裕煌

壹、前言

無論是企業或是政府部門，過去一、二十年來感受最深刻的，莫過於所面對的環境快速變遷，原本被視為標竿學習的明星企業，可能在短時間內從市場中消失；而政府部門也難逃民意結構的迅速變化。面對這樣的衝擊，以打破傳統思考格局，轉由公民為優先，透過公民社會的參與與評價模式，積極推動組織再造，「讓公務員成為一支為人民服務的最佳團隊」、「建立以服務為核心價值的現代化政府」是政府現階段面臨的最大課題。

鑑於政府的職能角色，已由原來的經營者、管理者、監督者，逐漸「轉型」為興利者、服務者，於是乎諸多原先設計屬於「管理型」的政府部門職權，在「組織再造」的思潮下，都逐漸演化成「服務型」的公共管理運作模式，這樣的發展趨勢，縱使是偏向管制權力作用的司法體系亦無例外。近幾年來，司法部門為提昇民眾對司法的滿意度，可以說是勵精圖治，但在效果上，似乎仍未臻理想。

貳、易服社會勞動制度的政策背景

民國 98 年修正公布刑法第 41 條及第 42 條之一相關規定，對於短期自由刑及罰金刑的執行，參酌歐美刑罰制度，以社區服務代替，具體實現寬嚴並進的刑事政策，是世界各國犯罪處遇的趨勢，也使我國的刑罰

體制更臻完善。

易服社會勞動制度的實施，讓輕罪的社會勞動人，不因入監服刑而被標籤化，難以復歸社會，因社會勞動人未入監服刑，而得以維持既有的工作與生活，同時因為提供無償的社會服務，修補了社會的損失及人際關係，除節省社會及國家的財政負擔，也同時減少因犯罪所衍生的其他社會問題。

參、公共事務管理理論探討

一、成本交易理論源起

Coase(註1)提出交易成本的概念，來說明市場與廠商的行為，而後又解釋，人們在不同成本的考量下如何作選擇的問題時，原本是為要將價格理論作更深入的解釋與運用，但是後來交易成本分析的方法，卻在公共管理等領域發揚光大。

二、成本交易理論內涵

Coase(註1)指出，使用市場的選擇是有交易成本的，如果人們選擇組織廠商來代替市場交易，是因為組織廠商的交易成本比使用市場交易來的低。因此，人們在做交易而有兩種以上的交易方式可供選擇時，就會以交易成本（投入與產出）的高低比，做為交易選擇的依據。

另外，交易的本質在於交易雙方均能從中獲利，一件交易之進行，其前提就在雙方於交易之前，均相信自己在這樣的交易方式下可以從中獲利。

因此，只要交易之一方或雙方認為自己無法從中獲利時，交易便不可能

完成。

三、交易成本理論的應用

把交易成本理論應用於對公共管理的觀察和研究，吾人可以將公共管理的每一環節看作是一個實現「交易」的過程，都需要考量「交易成本」與「雙方互利」，並作出選擇和決策。因此，政府在制定或執行一項制度或政策時，其運作方式在公共管理的思考實踐下，應當優先考慮兩項原則：（一）交易成本原則：即政府資金的最低投入與政策功能的最高產出，亦即「成本」的最小化與「效能」的最大化。（二）雙贏互惠原則：即政府的運作方式和政策安排，對參與的群體而言，必須能夠互蒙其利，凡是必須犧牲彼此一方利益才有辦法達成的政策，都是很難「交易成功」，亦即不易推動的政策。

肆、易服社會勞動制度的分析

一、執行效益分析

（一）符合降低成本、提昇效能等多重政策特質

因全球化經濟景氣低迷，嚴重波及我國社會安定性，致我國犯罪率大幅增加，衡酌我國監禁率相較於其他國家偏高，因超額收容，監獄擁擠日趨嚴重，依法務部 98 年 4 月 15 日統計資料，矯正機關超額收容計 9,522 人，超額收容比率為 17.34%，造成政府嚴重的財政負擔。檢視監所收容人結構，發現短期自由刑所佔比例甚高，衡酌短期自由刑威嚇無效、教化無功的弊端，遂增訂社會勞動制度。案經立法院三讀通過，並於 98

年1月21日經總統令修正公布，規定同年9月1日施行，乃我國刑事政策之重要變革。綜言之：易服社會勞動制度在輕罪刑事處遇的司法改革工程中係屬具有「低成本、高效能」之制度設計。

(二) 具有政府、社會與民眾雙贏互惠之政策功能

社會勞動係以提供無償勞動或服務補償社會，作為六月以下有期徒刑或拘役等短期自由刑之一種替代措施，屬於刑罰的一種易刑處分，具有處罰性質。相較於入監執行自由刑，社會勞動讓犯罪人不與其社會網絡脫離，得以兼顧家庭、學業、人際、生活，由社會成本負擔者轉而成為對社會有貢獻的生產者，亦可避免因入監執行短期自由刑標籤化更生不易、沾染惡習等衍生性問題，有利於犯罪人之復歸社會。

(三) 具有增加民眾滿意度的政策公關意義

政府公共關係的營造，不僅是「宣傳」或「解釋」的單向傳播，而是一種雙向溝通的過程，透過政府與社會雙向的交流，促進彼此間相互瞭解與有效的合作關係，才能有效的改善政府與社會的互動。長期以來，司法機關與社會的互動管道與關係，僅侷限於單軌的法庭活動上，而法庭礙於案件負荷與平亭曲直的執法性格，在民眾無法充分表達意見與勢必有一方敗訴的狀況下，司法機關的民眾滿意度調查，向來低迷不振，易服社會勞動制度，提供第三管道，經由擅長社會工作的觀護人，直接進入社區，經營政府與社會的雙贏關係，其優異的政策行銷與執行效果，從媒體邇來一連串的正向報導，可見一斑。

伍、服務規劃及方案-以基隆地檢署為例

一、 創新加值服務

(一)「給真心悔悟的人，開一條自新的路」～易服社會勞動專案

有價值的創新：為強化社會勞動人教化效果與提升服務品質，以達回饋社會公益目的，爰以生理、心理、社會整合的角度規劃一系列社區服務方案。

1. 服務措施延續性及標竿學習推動效益：基隆地檢署執行社會勞動 8 年多來，協助過風災重建工作或社區環境重整等專案，已創造許多公益性的產值來回饋鄉里。在執行過程中，其發現社會勞動人若能在執行前接受相當程度的實務操作訓練及對生命的認知輔導，往後調派機構就能提升勞務執行品質，更達到教化效果。故觀護人室規劃社會勞動《服務專案》，讓勞動人利用這段時間，充分瞭解社會勞動制度的意義接受更完整教育；同時，將社會勞動工作與生命教育相結合，以激勵社會勞動人進而改變想法，學會尊重他人、珍惜生命，以健全的態度和價值觀來與人相處外，亦能將此善行傳達給社會大眾。

2. 服務措施執行方法效能性：本系列專案以結合基隆市立醫院、恆安老人養護中心、博愛仁愛之家、基隆市身心障礙福利中心、基隆市脊髓損傷者協會、新北仁愛之家及仙洞、智慧、龍川、五福社區發展協會等公益團體而設計，執行核心除了認識相關法令規定、勞務操作外，更導入認知輔導中的「生命教育」，營造以人為本、維護人性尊嚴的和諧社會，透過實地的生命體驗與專家學者或相關團體來辦理生命教育活動與講座，讓社會勞動人能受到激勵並改變想法，學會尊重他人、以健全的態度和價值觀來與人相處。

3. 組織內部的創新機制：

基隆地檢署執行之社會勞動專案重要內容，列舉如下：

(1)「社勞伊甸獻愛心--家園清潔又溫馨」專案：

委由伊甸社會福利基金會經營管理的基隆市身心障礙福利中心，服務對象為領有手冊之智能障礙者、肢體障礙者、多重障礙者，由教保人員提供無微不至的人性化照顧，以及教導基本生活自理能力。社會勞動新訓專案，規劃院區參訪及勞動體驗，經由觀察身心障礙者生活，折衣服、如廁、甚至開門這些身心健全者眼中易如反掌的日常活動，

院生們卻是緩慢且吃力的完成這些動作，更有些院生需要機器輔助才能繼續存活，這些身心障礙者都能不輕易放棄一絲絲生存的機會，更遑論身心健全的正常人，期使社會勞動人學習尊重生命與促成自我反省，並於參觀院區後協助拆洗室內電扇、冷氣、窗戶，並將周遭雜草割除整理，以提供院生乾淨安全的學習環境及生活空間，透過公益服務，強化利他行為動機，並真心關懷與接納身心障礙者，觸動社會勞動人之內在生命成長。

(2) 「社勞人協助打造在地美景，佛手洞再現昔日風華」專案：

位於基隆中山區仙洞巖旁的「佛手洞」，是一處難得奇異的天然洞穴，經歷了萬年海浪的侵蝕與風化的洗禮，尤其是壁洞天花板上那有如佛手印的五指節理，唯妙唯肖，讓開拍的網路劇「推理筆記」選中這裡，作為電影場景之一。

由於天候因素，洞穴內長年岩縫滲水，且潮濕陰暗，造成地面到處積水及青苔孳生，為使遊客方便行走及安全，在不破壞天然景觀下，基隆地檢署規劃具有水電及維修等專長的社會勞動人，結合仙洞社區發展協會，以人工接力方式，進行海蝕岩洞特殊景點「佛手洞」的走道防滑修復與照明維護工作，好讓電影場景順利拍攝，希望透過電影的宣傳，讓基隆「佛手洞」風華再現，推銷基隆在地特色觀光。

(3) 「善用社會勞動人力，點燃復育鐘萼木生態希望」專案：

鐘萼木為冰河期遺留下來的國寶植物，僅產於台灣東北角山區，曾經一度消失而被懷疑瀕臨絕種，開花時像倒吊鐘而得名的鐘萼木，又稱伯樂樹或鐘古樹。花朵盛開時非常漂亮，曾有民間謠傳「聽說在鐘萼木下許的願望都會實現」。地處基隆市安樂區五福里古道主線路長約300百公尺，沿著碎石小徑步道拾梯而上，除了鐘萼木的生態園區外，沿路兩旁植有山櫻花，遠眺還能觀賞到金龍湖、新山水庫全景，天氣放晴時還可遠眺台北 101 大樓，是一處可供全家大小踏青的好去處。然由於日前風雨交加，導致鐘萼木大量損傷，讓外來品種雜木乘虛而入，導致園區雜草叢生，蚊蟲孳長。由於該里所轄新山水庫鄰近步道面積廣闊，且礙於市政財庫拮据，周邊的環境衛生、步道維護僅依靠里長與里內志工維持，幸賴基隆地檢署持續派遣大量社會勞動人，協助該里，整理第一第二觀景台、古道及鐘萼木生態園區，讓更多人可以沿著步道，拾階觀賞美景。基隆地檢署，除以社會勞動人力經常性

進行環境清潔及植栽美化工作外，本次更透過專案的大批勞動人力與專長，使得鐘萼木復育計畫又重新步上了軌道。

(4)「社勞伸援手--扶助弱勢家庭」專案：

住在基隆市中山區的O小姐(低收入戶)，因長期堆放資源回收物於屋內及屋前走道，造成環境髒亂並導致自身及兩名小孩露宿屋外。經基隆市政府社會局通報，觀護人與社會局社工即進行會勘，O小姐的住居環境相當的髒亂，須清掃整理，在屋外就有嚴重的霉味撲鼻，雜物堆放的數量令人膽顫驚心，須側身才有辦法入屋，而屋內幾無立足之地。在觀護人及觀護佐理員的規劃下，以9名社會勞動人力，將案主堆放多年的眾多瓦罐雜物、多部鏽斑非常腳踏車及破損不堪的大型家具，一件一件從狹長、彎曲的山坡巷弄，接力清出。社會局社工張小姐表示，O小姐多年來靠低收及身障補助收入養育一雙稚齡兒女，生活拮据；感謝基隆地檢署社會勞動人與社區一起攜手為弱勢家庭的環境整理。本次專案以透過勞動體驗讓勞動人有機會服務及關心弱勢，並從助人的過程獲得喜悅，以及學習付出，更肯定自己的價值。

(5)「社勞敬老獻溫情--全盲奶奶足感心」專案：

國人平均壽命延長，高齡化社會的快速來臨，帶來生活型態與社會結構的改變。如何讓老人維持尊嚴和自主的生活是一項挑戰，更是整個社會包括老人本身、家庭、民間和政府部門共同的責任。住在基隆市安樂區84歲雙目幾乎全盲獨居的老奶奶，平常只有恆安老人養護中心的社工送餐及噓寒問暖，因年事已大，無法確實整理住居。農曆新年即將來臨，基隆地檢署特別派遣10名社會勞動人，協助老奶奶大掃除，並將多處長滿壁癌的牆面重新油漆，固定脫落的櫃門，結合社會資源更新已生鏽不堪使用的冰箱及洗衣機，並加碼致贈長期臥床的奶奶一個全新的乳膠床墊、暖被和枕頭。本次活動經恆安老人養護中心轉介，而這幾位具有油漆、水電等專長的社會勞動人表示；看到奶奶平日生活這麼辛苦，讓他們覺得應更珍惜自己，擁有健康的身體能夠幫助別人，雖然一整天掃除下來非常勞累，但是很有意義的事，不覺得辛苦。

(6)「風災無情擾海濱--社勞齊心建家園」專案：

盛夏連日豪雨侵襲，造成基隆市中正區海濱原民社區，因流入大量土石形成的淤泥，導致巷弄通行困難。經里長通報，觀護人室規劃以社

會勞動人力，迅速進行周遭巷弄淤泥清除、消毒等災後復原工作，以提供居民乾淨安全的居住環境。其中 O 姓單親爸爸與 3 名幼童遮風避雨的房子，受損極為嚴重，為讓幼童有基本生活品質，除協助其修繕外，並結合社會資源提供暖被、床鋪等日常生活物質。本案讓勞動人藉此機會回饋鄉里，激發其善念。

(7)「善用社勞省公帑—精心規劃頻獲獎」專案

基隆市立醫院近期積極轉型，如何開源節流、改善就醫環境，成為基隆地區最值得信賴醫療照護醫院，為醫院最大的目標與願景。自 99 年成為社勞機構至今，有 106 位社會勞動人參與服務，累計完成近 24,900 小時，以目前基本工資計算，不但可以節省公帑更創造了 3 百多萬的產值。

醫院王昱中主任曾引述印尼法官的判決：「在公正的名義之下，我也要判處陪審團的所有人有罪，罰款是每人五萬印尼盾（大約等於新台幣 175 元），因為在這個城市生活的你們，竟然讓一老人挨餓，以致被告必須偷竊食物給她孫兒吃。」其分享的內容，更反映機構對於勞動人的態度，除了管理勞動外應多了一分社會責任感，期望在法律制度規範下盡量以對待員工的方式給予關懷及肯定，讓勞動人能發揮最大的功能。

舉出；有位裝潢專長的勞動人，為家中主要經濟來源，不幸在家中摔斷手臂，市醫主任當時不但前往醫院探望給予慰問金，勞動人出院後並安排較為靜態文書的勞動工作，等勞動人恢復且履行完成後，感念市醫的輔導，不時回醫院協助修繕工作，並且參加志工培訓課程，成為志工人員。勞動人表示從未想過自己也能成為志工，在市醫服勞動，感觸很深、受益良多，現在生活都很正面，真正覺得自己已經改變了。另有位泥作專長的勞動人，一開始勞動內容為建物整修，後來主動表示可以幫醫院做更多，醫院剛好要整修停車場，便放手讓勞動人規畫，在勞動人的建議下買水泥等原料及工具由他們來施作，發揮團隊的精神，原本請廠商估價要 60 萬元，最後花費不到 10 萬元。後來個案因為之前的酒駕判決出來，必須入監服刑，院長亦致贈慰問金給案妻，並且願意輔導案妻成為醫院照服員，亦允諾等個案出監會幫忙介紹工作。「雖然完美的案例可遇不可求，一旦發生，單位的收穫往往比勞動人來得大。」這是地檢署與機構管理者共同的感受，未來也期許機

構能持續輔導關懷勞動人，使其發揮所長復歸社會。

(8)「社勞著力崁腳--生態教育展新猷」專案

新北萬里崁腳國小緊鄰陽明山國家公園，自然生態豐富，曾規劃崁腳自然生態教材園區，分為昆蟲展示館、蝴蝶網室、蜜源植物區、蝴蝶食草區、田園教學區、溼地生態教學池、崁腳自然生態步道等七區，可提供生態教學活教材的參觀與展示，是新北市假日遊學特色學校之一，透過生態體驗營與平時的教育參觀，可將學校資源與特色充分發揮運用。惟自蘇力、鳳凰等颱風肆虐，造成生態園區蝴蝶網室黑色帷幕倒榻、多處大樹倒落橫躺及山坡若干土石崩導，受限於偏鄉，沒有人力可以清潔整理環境，致生態園區封閉多年，甚為可惜。故通報基隆地檢署社會勞動人力協助，經分工、規畫期程，連日施作清淤、除草、植栽、鋸木、搬運等復原工作，目前生態園區已重新對外開放，除提供校內師生良好的教學環境外，亦是連結社區民眾生態教育的好處所。

(9)「社勞喜布新，溫馨關懷過好年」專案

2017農曆春節將近，基隆地檢署與基隆市恆安老人養護中心合作，並在中山區德和里里長協助下，實施弱勢個案關懷服務，由社會勞動人提供勞動服務，讓弱勢家庭能過好年。本次服務對象為中山區二戶人家，其一為高齡 83 歲的獨居楊老奶奶，丈夫及獨子早逝，又因年歲漸增，長年受到糖尿病等身體病痛困擾，已無法進行過年大掃除；另一為 60 多歲陳阿公，因故左腳截肢，且三年前中風，不僅行動不便，連語言表達都有困難，雖然有一子同住，但兒子忙於工作，維持家中經濟，家庭較疏於照顧，期望透過這次社會勞動人協助環境清潔，以徹底改善環境衛生與整潔。過程中，這些社會勞動人無畏髒亂，刷油漆、清理垃圾、消毒滅菌、刷洗廁所地板等污垢，他們表示，看到案家住在這樣髒亂的環境，內心也感到難過，尤其在進門時，看到阿公躺在一張已經蛀爛且凹陷嚴重的床，更是令人不捨，並感謝基隆地檢署提供這樣付出機會，也讓自己的勞動更有意義。



圖 1：「社勞伊甸獻愛心—家園清潔又溫馨」。



圖 2：「社勞人協助打造在地美景，佛手洞再現昔日風華」。



圖 3：「善用社會勞動人力，點燃復育鐘萼木生態希望」。



圖 4：「社勞伸援手—扶助弱勢家庭」。



圖 5：「社勞敬老獻溫情—全盲奶奶足感心」。



圖 6：「風災無情擾海濱—社勞齊心建家園」。



圖 7：「善用社勞省公帑—精心規劃頻獲獎」。



圖 8：「社勞著力嵌腳—生態教育展新猷」。



圖 9：「社勞喜布新，溫馨關懷過好年」：

二、 顧客關係

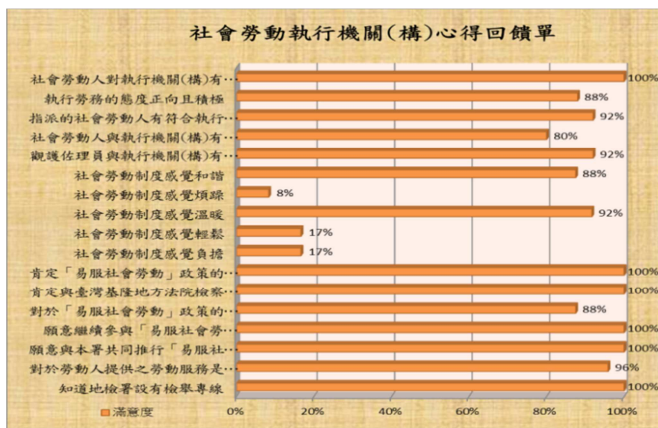
為改善民眾對檢察機關嚴肅、冰冷的感覺，及提升服務品質，基隆地檢署分別針對易服社會勞動人、社會勞動執行機構等，進行滿意度調查。其中部分問卷內容沿用法務部所頒版本，以便進行全國性統計分析；部分問卷由觀護人針對一般及特別之服務項目自行設計，藉以瞭解民眾實際需求及同仁意見並擬定改善措施。將問卷調查結果進行量化與質性分析，以瞭解內外部顧客意見及看法，並作為機關擬定政策之參考，以提升服務品質。依不同服務對象類別，本署共辦理項下意見調查，分別敘述如下：

(一) 社會勞動執行機構成效意見調查

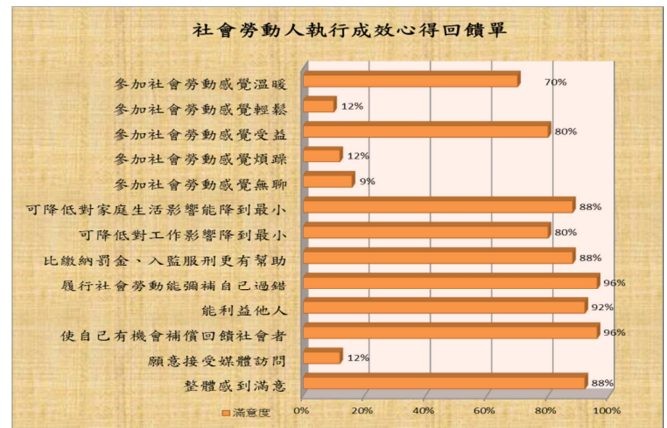
1. 辦理方式：施測對象為基隆地檢署社會勞動執行機構。調查問卷採隨機抽樣，由觀護人室送交社會勞動執行機關（構），請其填寫後擲回。本調查於105年1至12月實施，計發放問卷24份，回收問卷24份，問卷回收率為100%。
2. 意見分析及改進：社會勞動機構無論對於社會勞動人之勞動服務，或是易服社會勞動政策，均保持相當正面之看法，問卷調查結果顯示有9成以上之高滿意度(如圖所示)；對於本署之表現與服務，亦顯示高度之認同，並有9成以上願意繼續與本署進行合作。然而在心理感受上，除了主要感覺和諧外，仍有少部分的社會勞動機構負責人是感覺負擔的，此反映出執行社會勞動的機構，在執行業務上可能存有過重之人力管理壓力，或是過於繁雜之行政作業，未來在與社會勞動機構之互動上，應以減輕工作負擔為努力方向，俾滿足社區民眾之需求。此外，有部分的社會勞動機構在執行勞務過程中是感覺溫暖與輕鬆的，此結果顯示社會勞動業務，在心理感受方面已有效獲得社區民眾的認同。

(二)社會勞動人成效意見調查

1. 辦理方式：施測對象為基隆地檢署社會勞動人。調查問卷採隨機抽樣，由觀護人室送交社會勞動人，請其填寫後擲回。本調查於105年1月至12月實施，計發放問卷50份，回收問卷50份，問卷回收率為100%。
2. 意見分析及改進：社會勞動機關(構)、社會勞動人對於履行本署社會勞動均保持相當正面之看法，在多項試題反應上均顯示有9成以上之高滿意度(如圖所示)，且對於政府易服會勞動制度表現出高度之認同。惟在心理感受上，除了主要感覺受益外，仍有少部分的社會勞動人是感覺煩躁或無聊的，此反映出執行社會勞動的機構，以及負責執行社會勞動案件之觀護佐理員，在管理社會勞動人上仍有努力之空間，避免因管理不當致社會勞動人情緒煩躁或心生怨懟，在工作分配上也應避免勞役分配不均之問題，避免部分社會勞動人感覺無聊。此外，有7成的社會勞動人在執行勞務過程中是感覺溫暖的，未來在執行相關業務上，應在冰冷的勞務工作中加碼注入關懷與愛心，俾提升社會勞動人對於社會勞動制度之認同感與滿意程度。



圖表一：105 年度社會勞動執行機構意見調查



圖表二：105 年度社會勞動人意見調查

陸、結語

易服社會勞動制度，從公共管理角度，具有「運用法人組織與第三部門」、「鬆綁僵固法規」、「簡化行政流程」、「消除本位主義」，實現「小而能、小而美」的創新活力政府政策機能，且其立法實施 8 年多以來，社會認識與認同度正逐步擴展，對提昇民眾對司法機關的施政滿意度具有高度意義。據法務部統計，105 年 1 至 12 月全國實際履行之易服社會勞動時數達 4,577,193 小時，成果相當豐碩，惟案件數卻有逐年減少趨勢，其中問題點何在？如何精進易服社會勞動制度，提昇案件數，將原屬社會的負擔轉化為社會正面力量，不但是刑事政策的重要課題，也是法務革新的重大考驗。

參考書目

- 吳永達(2006)《我國刑事義務勞務制度建構與發展之研究》。世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 楊秀枝(2009)〈我國易服社會勞動制度之制定〉，《檢察新論》。2009.6。

註釋

- (註1)參自 Coase, Ronald H. , 陳坤銘、李華夏譯(1995),《廠商、市場與法律》,
台北：遠流出版社