

# 日本矯正機構民營化之現況、 課題與啓示\*

林淑馨\*\*

## 《摘要》

超額收容可以說是目前各國矯正機構所面臨的共通課題，<sup>1</sup> 藉由民間企業化的行動不但可使矯正機構的供需達到平衡，還可以快速有效地擴大監禁的容量。為了緩和超收情形，增建矯正機構自然被視是首要的解決方案，但是興建過程中所需的花費，卻又會使各國艱困的財政雪上加霜，因此乃意識到若能透過民營化或民間投資提案（Private Finance Initiative, PFI）的方式，導入民間的資金與專業，應可以有效協助解決超額收容的問題。

基於上述，本文旨在探討日本矯正機構民營化所代表的意義與面臨之課題，以及可以作為我國參考與借鏡之處。研究結果發現，矯正機構民營化所代表的意義有四，分別是（1）機構問題得以暫時獲得解決；（2）「區域共生」經營理念的實踐；（3）活用民間專業技術打造新的矯正機構；（4）透過公私協力降低財政風險，達到財務平準化之目的。然而，

---

投稿日期：100年10月14日；接受刊登101年8月30日。

\* 本文為國科會計畫「日本型公私協力的理論與實務：以第三部門與PFI為例」（NSC 99-2410-H-305-038-MY2）的部分研究成果。作者衷心感謝兩位匿名審查人就本文所提供的精闢指正與建議。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

\*\* 林淑馨為國立台北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

<sup>1</sup> 此處之矯正機構是指監獄，並不包括羈押嫌疑人的看守所、拘禁外國偷渡客的收容中心，以及青少年處遇機構。

在民營化實施的過程中卻也面臨不同組織文化和指揮命令系統衝突、責任範圍難以清楚劃分、不完全競爭市場，以及服務供給的不穩定等多項課題。作者認為，在參酌日本經驗後，我國應可以從民間參與矯正機構經營的可能性、理念的再思與經營之定位等三大面向獲得啟示與借鏡。

[關鍵詞]：矯正機構、監獄、民營化、民間財務啟動、公私協力

## 壹、前言

80 年代初期，日本受到英國民營化風潮的影響，為因應石油危機所帶來的低經濟成長及累積財政赤字的增加，推出行財政改革計畫，並提出尊重市場原理和排除政府介入的口號。在此時代背景下，政府在 80 年代中期陸續推動電信公社、菸酒專賣與國鐵三公社民營化。爾後，受到 90 年代泡沫經濟發展停滯的影響，日本政府推動的民營化政策曾經一度終止，後來因財政惡化情況始終未見好轉，才體認到若要解決諸多問題，單靠政府一方的能力是有限的，因此自 90 年代後期開始擴大民營化的概念，不再拘泥將獨占的國營事業移轉民營，改採多樣的民營化手法，嘗試引進民間的創意、專業、技術與資金，陸續以第三部門、民間投資提案（Private Finance Initiative, PFI）的模式與民間企業合作。邁入 21 世紀，日本中央或地方政府更企圖在多項獨占公共服務領域中，導入民間部門的力量，將社會中有限的資源做最合理的整合與運用，以彌補政府部門在專業或服務供給的不足。

日本矯正機構（監獄）民營化即是基於上述的時空背景所發展出來的產物，在國家獨占刑罰權的體制下，私部門僅能以「協力」方式，參與矯正機構之經營，屬於一種新的公私協力運作模式。長期以來，日本的矯正機構因屬於刑事設施，由法務省所管轄，截至 2011 年 4 月為止，全國共有 188 所。<sup>2</sup> 然而，由於矯正機構的收容人數自 1998 年開始急速增加，到了 2001 年即出現飽和的超收狀態。之後，隨著犯罪率的攀升與收容人數的不斷增加，政府方面雖曾考慮增建或改建矯正機構以

---

<sup>2</sup> 在 188 所刑事設施中，矯正機構有 62 所，少年矯正機構 7 所，拘留所 8 所，刑務分所 8 所，居留分所 103 所（資料來源：法務省矯正局 <http://www.moj.go.jp/content/000079580.pdf>；檢閱日期：2012/2/9）。

提升收容能力，但以有限的財政預算，實難以緩和超額收容以及相伴而生的管理人員不足等問題，也因而影響機構矯治功能的正常發揮。此種狀況一直延續到 2007 年，超額收容的情形始終無法好轉，超收比率已高達 12%。在此情況下，日本政府不得不開放長期以來被視為是「官製市場」<sup>3</sup> 的獨占經營範圍，將治安基礎建設之矯正機構領域讓民間參與，並參考各國矯正機構民營化的作法，自 2005 年開始推行矯正機構民營化政策，以 PFI 方式導入民間資金與專業技術，除期盼能盡速解決矯正機構超額收容的基本問題外，還希望透過民間的參與達到降低營運成本並提升收容環境和處遇品質之目的。

然而，相較於其他經濟性強的公營事業或機構，矯正機構乃屬於執行公權力的組織，其部分業務更涉及刑罰權與公權力的行使，因此，類似這種「國家核心性任務」之公權力行使機構或業務是否適合民營化？其立論基礎與適切的執行手法為何？將民間企業導入矯正機構的經營管理，是否真如預期能達到減輕政府財政負擔的經濟效益？政府在導入民間參與矯正機構經營時，該如何限制其授權範圍？若暫且不論民營化所能達到的經濟效益，矯正機構民營化的作法是否真能解決超額收容的問題，並有效改善收容環境和提升處遇品質，而有助於受刑人的再社會化？在日本矯正機構民營化的執行過程中，所持之理念、目的與面臨的課題究竟為何？這些都是本文所欲探討的問題。另外，根據監察院（2010：266）顯示，我國的矯正機構超收情形嚴重，自民國 88 年以來矯正機構核定收容人數逐年增加，除了民國 96 年 6 月因辦理減刑而減少受刑人數外，近 10 年來平均超收人數為 5,924 人，達 11.25%，而民國 99 年超額收容率更是高達 19.6%，為近 20 年之最高。藉由日本經驗，可以提供同樣面臨嚴重超額收容問題的我國哪些啟示與參考借鏡？

基於上述的問題意識，本文欲從公私協力的角度來探討日本矯正機構民營化所代表意義，<sup>4</sup> 並分析面臨之課題。嚴格來說，雖然日本矯正機構民營化的實施期間僅有 4 年多，部分成效還難以明確顯現，然因其所採行的 PFI 屬於部分民營化做法，對於具有國家刑事業務排他權的矯正機構改革來說，所可能引發的衝擊較小，且因我國的刑事政策與日本較為接近，以該國作為觀察對象。再加上國內有關矯正

---

<sup>3</sup> 所謂「官製市場」是指政府獨占事業領域，或是政府管制性強的領域，稱之。在該市場中，公共服務的供給主體為政府本身，或受政府強烈管制的非營利法人，民間業者如欲進入該領域則受到強烈的管制（八代尚宏，2005：1）。

<sup>4</sup> 本文乃是從公私協力的觀點來觀察矯正機構民營化所產生意義與課題，因此有關刑事政策與刑法修正等相關問題在文中則省略不予討論。

機構民營化的討論原本就較為缺乏，<sup>5</sup> 少數的研究也都傾向以美國作為探討的對象（林健陽、黃蘭娛，1997；安家仁，2002；張景翔，2009），僅有謝如媛（2007）所發表的「美、日民營矯正機構之最新發展狀況與綜合評價」一文，有較深入提到日本 PFI 矯正機構的發展狀況，然因該文刊登之時日本的矯正機構民營化正處於剛起步的階段，相關評述與資料皆較為缺乏，故以日本為研究對象，無論在學術或實務方面應皆具有相當程度的參考價值。

鑑於上述，本文首先釐清民營化的概念與範疇，整理 PFI 與日本型 PFI 的概念和導入目的，同時介紹日本 PFI 的事業類型，進而整理矯正機構民營化的基本論點；其次，闡述日本矯正機構 PFI 的改革背景，以及導入經過、構想與執行概況；接著以日本第一所矯正機構 PFI—美祢復歸社會促進中心，和矯正機構 PFI 規模最大的島根朝日復歸社會促進中心為例，來介紹這兩所矯正機構 PFI 的背景和經營現況，從而探討矯正機構 PFI 的意義與面臨的課題；最後，作者整理我國矯正機構的經營現況與課題，並嘗試藉由日本經驗來反思值得我國矯正機構未來發展參考與借鏡之處。

## 貳、民營化與矯正機構

### 一、民營化與 PFI

#### （一）民營化的意涵

民營化（privatization）一詞因牽涉到不同的政策層面，而包含多樣的內容，各國有不同的看法，也未有一致的定義。國內外有關民營化的相關論述非常豐富完整，受限於篇幅，在此不再一一贅述，僅以日本民營化研究相當著名的學者—遠山嘉博之論述為例，來分析該國民營化所代表的概念。遠山嘉博（1987、1995）是從狹義、廣義與最廣義三個面向說明民營化。他認為：狹義的民營化應是解除國有化或私有化。具體而言，乃是至少將公營企業過半數（50%）的資產移轉給民間，而英國柴契爾政策以及日本 80 年代行財政改革所使用的「民營化」一詞，即為此義。

---

<sup>5</sup> 國內有關論述以碩士論文居多，如游玉梅（1999）、林雅各（2007）、張景翔（2009）等，而期刊論文則有林健陽、黃蘭娛（1997）、賴擁連（2000）等。

廣義的民營化則不再將民營化的概念限制在「所有權的移轉」，而將其擴大到參與市場的自由化、導入競爭、解除管制等概念；引申為除了自由化或解除國有化外，即使未解除國有化，藉由民間參與或是民間部門的管理方式、技術等的導入也都屬於民營化的範圍。至於最廣義的民營化則是指將包含醫療、衛生或教育等原本由國家所提供之服務的全部或部分開放給民間來參與。換言之，根據遠山的說法，最廣義的民營化意味著透過民間參與、民間委託與 PFI 等方式，將國家較核心的業務開放給民間經營。

如援引上述的定義來檢視日本民營矯正機構的概念得知，該國所稱之民營矯正機構是指透過和政府簽訂契約而交由民間所有、營運或管理的矯正機構。民間業者所扮演的是締約者、競標者或服務供給者的角色，並執行政府功能，在某方面被視為是準政府。然因考量機構本身之特質，未能將所有業務授權給民間，而改採 PFI 之「公私混合經營模式」，屬於遠山定義中的「最廣義民營化」之意涵，其所著重的不僅只是矯正機構業務與所有權歸民間所有，而是強調民間參與、協力經營矯正機構之部分或全部業務，主要作法包含：民間業者提供資金興建矯正機構、民營產業參與矯正機構、民營業者負責營運整個矯正機構，以及民營業者提供矯正機構所需的各項服務（如醫療、膳食等）。由於國內一般對民營化的認知，多停留在狹義的「私有化與去國有化」概念，以下乃將論述的焦點將集中在 PFI，針對該名詞的概念與作法進行較完整的介紹。

## （二）PFI 與日本型 PFI

### 1. 概念與導入目的

PFI 為 Private Finance Initiative 的簡稱，中文譯為「民間投資提案」，是指活用民間資金、經營能力與技術於公共設施的興建、維持管理與營運的一種新方式（吉野智，2009a：440；野村恭代，2009：103）；簡言之，是指民間資金主導公共建設。相較由中央或地方政府直接興建公共設施或提供公共服務，PFI 因導入民間的資金與專業技術，被認為能提供有效且品質較佳的公共服務，同時還能降低政府公共事業的預算支出。

90 年代中期以後，日本方面導入 PFI 並廣泛實施在各領域，主要的目的是為了解決泡沫經濟所造成的不景氣，在財政困境與民間投資意願低落的情形下，擬藉由興建公共建設，擴大國內需求，來提高民間業者對社會資本的投資意願。相較於英國的 PFI 強調有效使用稅金，著眼改善公共事業的品質與效率，視其為行政改革

的一環與改革公共事業的作法，日本的 PFI 則是強調導入整備社會資本的民間資金，以興建缺乏預算的公共建設，並視其為景氣對策的一環與促進公共事業的作法（杉田定太，2005：211；風間規男，2005：98）。

1999年7月30日日本眾議院通過「活用民間資金以促進公共設施等的整備之相關法律」（簡稱「PFI法」），在同年9月24日施行。若根據該法來分析得知，日本實施PFI主要是希望能活用民間資金、經營能力與技術，來促進公共設施等的興建，以達到效率且有效的整備社會資本的目的（第1條）。另外，日本期待經由PFI的實施而達到之目的，如以「藉由民間資金等活用以整備公共建設等事業實施的基本方針」之內容來歸納，則有「提供民眾價格低廉且品質良好的公共服務」、「在公共服務的提供方式上進行行政改革」，以及「經由創造民間的事業機會達到經濟的活化」等三項。

## 2. 日本 PFI 的事業類型

根據研究（林淑馨，2010：115-116；2011：12-13）顯示，日本 PFI 的事業類型可分為下列三種：第一種是「費用徵收型」，亦即民間業者自行興建、管理公共設施。成本由使用者所支付的費用來回收，風險當然也由民間業者自行負擔，公部門的權限僅被限縮在事業的許可權方面。第二種是「一體整備型」，意指政府因為經費不足，藉由公私共同出資來興建公共建設，用以減輕公共財政的負擔。一般認為，相較於公部門單獨興建公共建設所可能衍生的無效率，此種作法顯然較能發揮私部門的效率特性。而值得注意的是，「一體整備型」除了意謂公私共同出資外，主要還強調硬體設備的整體性。第三種是「購買服務型」，是指由民間業者從事公共建設的興建與管理，而公部門則成為公共服務的購買者，事業風險原則上是由私部門負擔，但成本卻是由公部門所支付的費用中回收。

## 二、矯正機構民營化（PFI）的基本論點

### （一）矯正機構民營化之目的

觀諸各國推動矯正機構改革的目的與作法，無論是完全民營或是部分民營（PFI），其所持的論點與所欲達成之目標約可以整理如下：

#### 1. 解決超額收容問題

超額收容可以說是目前各國矯正機構所面臨的共通課題，藉由民間企業化的行動不但可使矯正機構的供需達到平衡，還可以快速有效地擴大監禁的容量（林健

陽、黃蘭嫻，1997：9）。山口直也（2009：478）的研究指出，自 2001 年到 2006 年的五年間，英、美、澳、德、法五國中，除了德國之外，各國刑事拘禁設施的收容人數增加 15%-25% 左右，設施收容率超過百分之百；其中法國高達 118%，英國也達到 114% 超額收容。即使是亞洲的韓國與日本，也同樣面臨超額收容的問題。在上述背景之下，如何在各國政府龐大的財政壓力下能有效緩和超收情形，民營化乃逐漸成爲一個重要的選項。

## 2. 提升處遇品質

矯正機構超額收容的結果自然影響機構環境的品質，增加矯正機構管理員的工作壓力，如能開放民間經營，應能提升處遇品質，使處遇成本適當化。根據研究指出，矯正機構管理員每人所負擔的收容人數，美國是 3.1 人、英國是 1.8 人、法國是 2.0 人、德國是 1.9 人，相形之下，日本的 4.0 人，則明顯高出許多（山口直也，2009：478-479）。在管理員負擔過重的情況下，是否能提供最適的處遇業務，則受到質疑。因此，如能導入民間的資金與專業技術，引進新的監視管理資訊系統，應能提升處遇品質。

## 3. 減輕政府的財政負擔

各國推動民營化（PFI）所持的重要論點之一，乃在於政府可以把建設風險移轉給民間，甚至縮短建設工時，且因無需負擔公共設施的開發經費，可以將有限的預算轉用於解決其他更迫切的問題上。以日本矯正機構爲例，若能開放過去對公共設施的管制，引進民間參與開發，不但能夠迅速因應矯正機構不足的需求，還能減輕政府約 20% 的營運成本（山口直也，2008：57），至於地方政府更因民間企業營利而增加稅收。這對財政艱困的各國而言，不啻是一項減輕財政負擔的可行作法。

## 4. 分散經營管理風險

矯正機構 PFI 除了可以減輕政府的財政負擔外，還可以藉由契約將原本屬於政府的責任風險與民間共同分攤。以日本矯正機構 PFI 爲例，在財務風險分擔的作法上是採行如下的作法：萬一發生簽約時所未考量的風險而導致經營費用的增加或造成損害，如因法令變更或物價變動，甚至因受刑人的行爲而爲民間業者帶來損失時，原則上由政府負擔。然而，若民間業者未能提供符合要求的服務水準時，則須支付違約金或刪減部分事業費以作爲懲罰。另外，在經營管理的責任分擔上，政府部門固然負有監督責任，但若發生受刑人逃走、自殺、個人資訊外洩或食物中毒等

不可預測事件，抑或是設施整備、維持管理，以及業務實施方法不適切等情形，則政府會對民間業者進行契約上的制裁，最嚴重的情況是刪減每年 3% 的事業費（吉野智，2009a：448）。

## （二）矯正機構民營化的疑慮

矯正機構民營化最爲人所質疑者，乃是矯正機構本身的特殊性，若僅以解決國家財政負擔、提升效率性和導入競爭原理等經濟面作爲考量基礎，卻罔顧機構民營化能否實現公平正義之目的，以及民間業者是否會以利益追求爲優先，過度刪減人事成本而影響處遇品質等公共性議題，則是值得深思的。

部分研究（山口直也，2008：57-58；德永光，2008：28-29；赤池一將，2009：496）著眼於民間企業經營矯正機構的專業能力，指出之所以不贊成矯正機構民營化的主要理由，乃是考量民間企業非刑事專家，既不善長矯正業務的內容，也不熟悉刑罰執行和裁量之分際。而企業爲了生存勢必以追求利潤爲優先，如減少人事成本、教育訓練並延長工時，直接影響處遇品質。此外，民間職員因被定位爲矯正機構公職管理者的輔助人員，由於缺乏公職的身分規範，能否保有崇高的職業意識也是較爲人質疑之處。

還有部分研究（荻原聡央 2008：53-55；手塚直哉，2009a：18；土井政和，2009：436；赤池一將，2009：494-495）則對混合經營業務範圍與職權能否明確畫分持保留態度，認爲由於矯正機構的業務涉及受刑人的收容與處遇，屬於公共性較強的業務，業務職權的劃分難以明確；即使形式上職權規範清楚，萬一發生受刑人脫逃的情形，之間的責任歸屬是否真能釐清，也是部分對矯正機構民營化持保留態度者較疑慮之處。

## 參、日本矯正機構 PFI 的背景、構想與推行概況

### 一、日本矯正機構的改革背景

#### （一）遠因

##### 1. 國家財政惡化

相較於歐美先進國家在 80 年代即將 PFI 概念運用於矯正機構的實施經驗，日本在這方面足足遲了約 20 年左右。日本之所以願意將象徵高度公權力的矯正機構



開放讓民間參與，除了下列幾項因素外，主要原因乃是由於 90 年代初期泡沫經濟崩壞所引發的長期不景氣，導致 1996 年橋本龍太郎擔任首相後即召開行政改革會議，並於會議中揭示「根本改變肥大化、僵硬化，以及制度疲勞等戰後行政體系，實現簡素、有效率且透明的政府」之改革目標，其中有關「矯正收容設施的營運效率化、品質之改善」部分則出現在最終報告的第五篇「行政機能減量（委外）、效率化」，顯示該國政府在此時已經將矯正機構委外列為改革的項目之一。

## 2. 外國矯正機構 PFI 的影響

關於將民間資金導入社會資本整備與營運管理的作法，目前在國外廣泛被運用。英、美、法、德、加、澳等先進國家都將這項做法導入鐵路、道路、學校、醫院等領域，甚至是矯正機構的整備與經營。戶部真澄（2006）、藤本哲也（2008、2009a、2009b、2010）、森田裕一郎（2009a）和吉野智（2005、2006、2009a）等的相關研究指出，目前矯正機構的經營模式約可以分為兩種：一種是以英、美、澳等英美法系為主的「民營矯正機構」模式，又稱之為「英國型」（British-style），另一種則是以法、德等大陸法系國家為主的「混合營運機構」模式，也稱之為「法國型」（French-style）。不同於「民營矯正機構」模式是將所有業務整體委託給民間，<sup>6</sup> 屬於概括式授權，大陸法系國家的作法乃是部分授權，由政府部門負責戒護、矯正與管理的核心業務，僅將膳食、清潔、管理、保全、教育、職業訓練、醫療照護等從屬性服務委託給民間，因而稱為「混合營運機構」。日本方面基於自身的法制體系與現實需求，並參考國外的實施經驗，決定採用偏向「法國型」的「混合營運機構」模式。

### （二）近因

日本法務省為了改善受刑人的環境，決定導入 PFI，透過民間參與所帶來的充足資金與活力以協助解決相關問題。詳細因素約可以整理為下列三項（糸內太郎、藤田和巳，2003：93-94；野村恭代，2009：101-103；森田裕一郎，2009a：11-12；藤本哲也，2010：137-138）：

#### 1. 超額收容

日本矯正機構所收容的人數，從 1998 年以後急速增加，終於在 2001 年 10 月

---

<sup>6</sup> 即使稱之為「民營矯正機構型」，因事業的特殊性，政府仍負有一定的責任，其和「混合營運設施型」的差異乃在於政府干預的多寡。因此，嚴格來說，完全民營的矯正機構應該不存在（藤本哲也，2010：125）。

底超過 100% 的收容率。當時全日本 59 所矯正機構所收容的人數原本僅有 65,000 人，最後卻超收到 68,000 人。此後這種超收情況一直未能改善，到了 2007 年 8 月，機構的收容率更是高達 112%，每位管理員所負擔的受刑人比率為 4.5%，若將此數據與先進國家（如美國 3%，英國 1.6%，法國 1.9%、德國 2.1%）相比，可知日本矯正機構管理員的負擔顯然過於沉重。

此外，機構超額收容的結果也會直接導致違規事件增多。以 1996 年為例，該年的受刑人違規事件約有 2 萬 6,000 件，到了 2005 年竟然增加兩倍，高達 5 萬 6,000 件，而暴力事件也從 1996 年的 570 件激增為兩倍，達到 1,080 件（2005 年）。這些數據皆顯示超額收容確實引發管理上的諸多問題，迫使日本政府不得不積極尋找解決之道。

## 2. 管制改革

促使矯正機構導入 PFI 的另一項背景乃是管制改革。2002 年度在總合管制改革會議上所討論的一項議題是如何將民間活力導入官製市場，例如醫院的股份公司化、國公立學校的公設民營、違規拖吊業務的委外等皆是討論的議題，而矯正機構業務委外也是當時的重點項目。所以在 2003 年 3 月的「管制改革推進三年計畫」中決定，「矯正機構委外的可能範圍明確化，透過 PFI 手法的活用，將可以委託民間的業務委託給民間」。因之，法務省在 2004 年 3 月，根據 PFI 法公開發布美祢復歸社會促進中心整備、營運事業的「實施方針」，整理可以委託給民間的可能業務，為日後矯正機構改革帶來明確的方向。

## 3. 行刑改革

「行刑改革」也被認為是造成矯正機構導入 PFI 的重要因素，而 2001 年 12 月名古屋矯正機構發生管理員對受刑人施暴的事件則是促成改革的主要契機。當時法務省除了成立內部檢討委員會外，同時也由外部有識之士設立委員會進行討論，進而做出「矯正機構的管理人員必須意識到外界的眼光，矯正機構的營運需要與國民協力共同進行改革」之決定，而所欲採取的解決方案即是在新設與經營矯正機構的過程中導入 PFI，並提出「國家擔負經營的最終責任，以部分業務委託民間的形式，活用 PFI 手法來推動機構的整備與營運」之改革方向。

## 二、日本矯正機構導入 PFI 的經過：從反對到贊成

2002 年 7 月，內閣府召開總合管制改革會議，同時公開發表「公私職能分擔

的再造」，強調「為因應多樣化需求，實現公共服務供給的目標，有必要使用包含民營化、民間參與、PFI、委外等多樣 PPP（Public Private Partnership，公私協力）的手法，也有必要達到政府部門的效率化」之政策目標，而矯正機構正是其中列舉的一個實施對象。

在上述的發展脈絡下，法務省內部開始檢討矯正機構 PFI 的可能性。然因法務省內部有部分人士持反對意見，認為「矯正機構的業務執行乃代表國家刑罰權的行使，也就是公權力的行使，無法將其委託給民間，而反對矯正機構 PFI」（田嶋義介，2009：3），故法務省最初對於矯正機構 PFI 是持消極的否定態度。後來因法務省即使每年花費 200 億日圓的預算也難以因應多數矯正機構老舊維修與改建的需求，再加上潛在的超額收容問題、外界對於矯正機構低度人權意識改革的批判等龐大壓力的聚集下，才迫使法務省不得不積極尋求解決途徑，願意接受 PFI 的想法，並於 2003 年 7 月發表「採用 PFI 方式建設可容納初犯 1,000 人規模的矯正機構新構想」。至此，日本矯正機構 PFI 總算正式付諸實行。

### 三、日本矯正機構 PFI 的構想與執行概況

#### （一）基本構想與特徵

法務省將 PFI 概念與作法引進一般被視為公權力較強的矯正機構，主要是希望透過公私協力的方式，除了解決矯正機構不足所帶來的種種問題外，還期盼藉由民間企業的專業與活力達到矯正機構與「區域共生」等公共性與社會性目的。大抵而言，日本矯正機構 PFI 的構想約可以整理如下：

##### 1. 以協助受刑人復歸社會為理念

矯正機構 PFI 強調活用民間的專業與創意，以協助受刑人盡速復歸社會作為經營特徵。因此，如何充實復歸計畫則顯得相當重要。

首先，在機構名稱的使用上以「復歸社會促進中心」取代傳統「矯正機構」一詞。吉野智（2009a：442）、野村恭代（2009：106）、藤本哲也（2010：143）等研究皆指出，日本四所 PFI 的矯正機構皆以「復歸社會促進中心」為名，主要是希望有別於傳統矯正機構隔絕受刑人與外界社會的封閉作法。由於這 4 所矯正機構所收容的皆是以 A 級受刑人（初犯且經評估犯罪傾向不再深化，以及刑期一年半以下的受刑人）<sup>7</sup> 為對象，為了協助這些更生可能性高的受刑人復歸社會，以降低再

---

<sup>7</sup> 詳細請參考西田博（2005：160）的論文。

犯率，在此理念下，民營矯正機構嘗試採用多樣且彈性的處遇，在機構外觀的設計上也不同於傳統高牆圍繞的矯正機構，盡量與區域景觀融合，所以在機構名稱的使用上也改以「復歸社會促進中心」為名。

其次，開設多元訓練課程，以培養符合社會需求的勞動能力，進而減少再犯率。有別於傳統矯正機構強調受刑人的勞動作業，PFI 的矯正機構則著重受刑人的自制力與生活技能的培育，使其將來得以重新復歸適應自由社會生活。基於此，透過民間業者提供電腦、看護、圖書修補、西點製作、翻譯、園藝設計、寵物美容照顧等多樣的職業課程，協助受刑人習得一技之長甚至通過檢定，以增加日後的就業機會（藤本哲也，2009a：5-7）。

## 2. 強調「區域共生」之營運目的

受到名古屋矯正機構發生管理員對受刑人施以暴行事件之影響，行刑改革會議提出矯正機構改革應朝向建設「國民能理解且能支持的機構」之建言，而唯一的方法則是「與區域共生」，具體做法包括民間職員以雇用當地居民為主，用以擴大區域就業機會，至於興建矯正機構所需的各項建材，內部膳食材料與日常所需物資也盡可能由當地供給，藉以發展區域經濟（西田博，2005：169；藤本哲也，2009a：7；手塚文哉，2009a：19-20；西村亘，2009：30）。

## 3. 達成經濟效果

PFI 最被期待的，是可以達到節省政府財政負擔的經濟效果。根據試算，四所 PFI 矯正機構所能達到的節省政府財政之經濟效果分別是：美祢復歸社會促進中心（以下簡稱美祢）48 億日圓、島根朝日復歸社會促進中心（以下簡稱島根朝日）130 億日圓、喜連川復歸社會促進中心（以下簡稱喜連川）14 億日圓，以及播磨復歸社會促進中心（以下簡稱播磨）6 億日圓，共計 198 億日圓。此外，PFI 矯正機構還能引發區域經濟效果，以美祢為例，根據試算，因收容受刑人關連物資消費可以帶來約 1 億 8,100 萬日圓的擴大消費效果，而民間職員在當地居住也可以產生約 5 億 6,000 萬日圓的經濟效益（西村亘，2009：31）。至於規模最大的島根朝日，所在的浜田市一年可獲得 2 億 4 千多萬日圓的地方交付稅，以及 1 億 7 千萬日圓的市稅，而所屬的島根縣則可以增加一年 3 億 5 千多萬日圓的地方交付稅，以及 3 億 8 千萬日圓的縣稅，總計可達到約 10 億日圓的經濟效應（藤本哲也，2009a：9）。由此可知，龐大的經濟規模不僅減少政府的財政負擔，還可以協助地方自治體創造地方經濟，所以經濟效果被視為是實施 PFI 矯正機構重要之目的。

#### 4. 提升機構的經營效率

PFI 之所以在 90 年代後期受到各國政府的歡迎，主要乃是相較於傳統社會資本整備是由公部門單獨提供的直接做法，PFI 強調借重民間業者的資金或專業技術，由民間興建設備並提供服務，至於費用則由公部門以對價方式支付。一方面可以有效釐清公私部門的角色，還可以提高事業營運效率（林淑馨，2010：108）。日本將 PFI 方式導入矯正機構的經營，不外乎也是希望藉此引進市場機制的成本意識與追求效率的觀念，以改變過去矯正機構在「處遇」和「保全」業務中，因過於強調公平與中立，而長期被忽視的效率性（西田博，2005：168）。

#### 5. 促進機構的透明化經營

西田博（2005：167-168）、荻原聰央（2008：48）等人的研究指出，將 PFI 導入矯正機構所期望獲得之成效，乃在於若將矯正機構委託交由民間業者經營，在締約之後勢必有許多民間從業人員得以進入機構，如此一來，應可以改善傳統公營矯正機構給外界神秘經營的形象，迫使機構的經營公開透明，進而強化矯正品質，並達成行刑改革中「意識到外界，並與國民協力」之政策目的。

### （二）經營方式與委託範圍

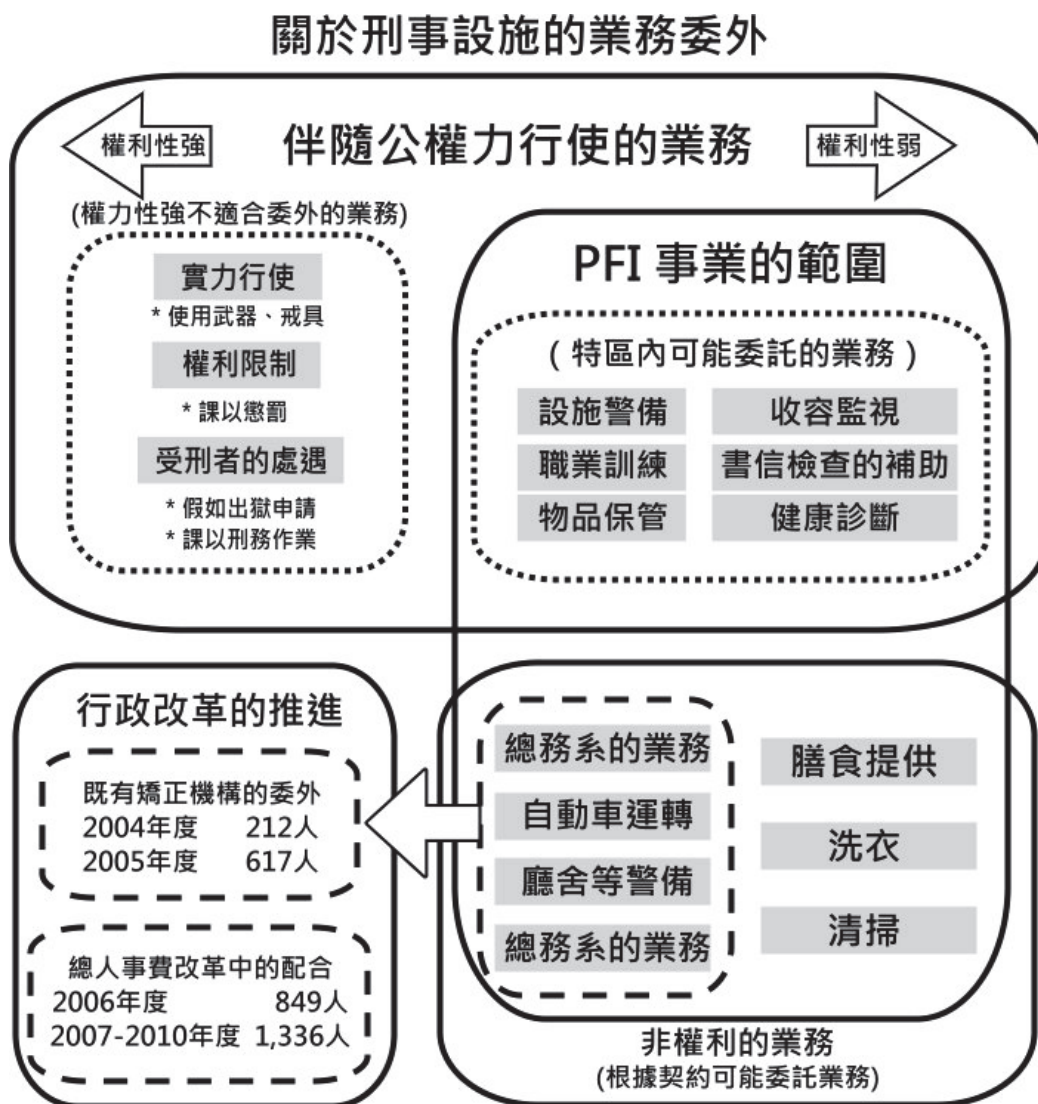
根據 2003 年 10 月法務省所揭示的「日本型 PFI 矯正機構的想法」得知，由於矯正機構的營運是以受刑人的收容與負責處遇相關事務為主，因此，機構營運的業務範圍從為達收容目的所須對受刑人進行處分的公權力業務，擴及到清掃、膳食、醫療衛生、教育等非公權力業務。相較於英美的民營矯正機構，以及德法的部分民間委託的混合營運機構，日本 PFI 矯正機構的經營模式因保留公權力的執行給公職人員，所以偏向於德法的混合營運機構模式。

日本 PFI 矯正機構的經營方式有二種：一種是民間業者自行籌措資金、興建，經過一段時期的經營管理後，再將設施所有權歸還政府，也就是 BOT（Build-Operate-Transfer，即興建、營運、移轉）模式；另一種雖也是由民間業者自行籌措資金興建，但在興建完成後即將設施的所有權歸還政府，民間業者僅負責經營管理，此乃是 BTO（Build- Transfer-Operate，即興建、移轉、營運）。目前日本四所 PFI 矯正機構中，美祢和島根朝日都是採 BOT 模式，由民間業者負責設計、興建並進行經營管理，等契約期滿再無償歸還政府，但喜連川和播磨則是採用活用既有的建築物，僅將事業經營交由民間經營的特殊「O」的模式。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 參見松永桂子（2009：103）。

另外，在業務委託的規劃上，如圖一所示，因考量受刑人處遇業務為政府管理員之重要職責，因此僅將教育、設施警備、清掃、膳食等交由民間業者負責。所以，日本 PFI 矯正機構和民營矯正機構最大的差異在於，國家需負營運的最終責任，以避免民營矯正機構會為了減少經費支出，降低處遇水準而引發相關問題。此外，透過公私協力方式來經營矯正機構，還可迫使矯正機構管理員在意外界的眼光，避免機構管理過於封閉而發生經營違反常理的情形。



圖一 矯正機構業務委外的範圍

資料來源：刑事政策研究（23 頁），藤本哲也，2010，東京：中央大学出版部。

### （三）執行概況

自從 1999 年 7 月日本 PFI 法制定至今，已經整整過了 12 年。截至目前為止，日本運用 PFI 方式來經營的矯正機構共有四所，分別是美祢（山口縣美祢市）、喜連川（栃木縣桜市）、播磨（兵庫縣加古川市）與島根朝日（島根縣浜田市）。其中，美祢是日本第一所以 PFI 方式開放民營的矯正機構，於 2007 年 4 月正式營運，至於島根朝日雖然最後導入 PFI，但設施整備和營運業務總計高達 922 億日圓的事業費用，而成爲 4 所 PFI 矯正機構中事業規模最大者。整體而言，四所 PFI 矯正機構預計收容 6,000 名受刑人，約占整體受刑人的 7%。在下一小節中，作者乃以第一所實施 PFI 的美祢矯正機構，以及事業規模最大的島根朝日爲例，來探討這兩所矯正機構 PFI 的實施背景、經過，經營現況與課題。

## 肆、日本矯正機構 PFI 的個案介紹與分析

### 一、個案一：美祢復歸社會促進中心

#### （一）背景與經過

如上所述，位於山口縣的美祢是日本第一所實施 PFI 的矯正機構。該機構目前所收容的是經評估犯罪傾向未深化的受刑人，男女各 500 名。根據研究顯示，當初之所以會從 51 個有意願爭取設立矯正機構的自治體中選出山口縣，除了該縣有完善的硬體設施外，還歸功於縣民的一致努力。

一般而言，矯正機構的興建通常容易遭受議會和當地居民的反對。山口縣的居民和議會之所以不反對還極力爭取，主要的原因是該縣的地理環境位於偏僻的山區。該市市長雖從 1983 年即致力向企業招商，如興建休閒遊樂設施、興建住宅等，並在 2001 年通過通商產業省的審查，成爲全國三個指定模範地區，得以計畫興建發展工業社區，然因泡沫經濟的影響，最後竟出現沒有一家企業進駐的窘境（西村亘，2009：29）。當時，由於矯正設施的收容者有增加的趨勢，且全國矯正機構的收容已呈現飽和狀態，在招商不成的情況下，議會轉而提案應爭取矯正機構設置以作爲該縣發展的新出路。

當地居民最初對此提案多少有些不安和疑慮，但因興建矯正機構可以增加投資效果、創造新的雇用機會，而隨著管理員的新聘與其家族的定居則可以增加該縣人

口並擴大消費，故居民對於興建矯正機構所能帶來區域振興與經濟活化也逐漸抱持高度的期待。在居民熱誠和充分民意基礎的雙重後盾下，縣長和市長極力向法務省表達爭取設立的意願，終於在 2004 年 1 月正式被選定作為日本第一所矯正機構的興建地。

## （二）經營現況

美祢 PFI 做法是將設計、建設、營運管理、總務事務、資訊系統事務、警衛保全、膳食、清掃等收容關連服務，刑務作業、教育、職業訓練、醫療等事務皆交由民間業者負責（法務省，2004：2-3）。由於業務範圍涉及廣泛，因此由欲參與本事業招標的企業共同組成特定目的公司（Special Purpose Company：簡稱 SPC），而政府再與得標的 SPC 簽約。這次美祢 PFI 是以 sekomu 企業為首，包含清水建設、竹中工務店、小學館集英社、新日鐵等業者共同出資組成的 SPC 所得標。經營期間從締約完成開始算起，也就是 2005 年到 2025 年 3 月，共 20 年。契約金額約 517 億日圓，國庫債務負擔行為限額為 565 億日圓，差額為 48 億日圓，預計可以節省約 8.5% 費用。<sup>9</sup>

美祢從 2007 年開始營運至今約 4 年。根據研究調查（德永光，2008：22；藤本哲也，2009a：9-10；西村亘，2009：33；森田裕一郎，2009a：15；吉野智，2009b：52）顯示，期間雖然偶爾發生事務上的過失，但卻未曾發生受刑人逃走、暴行或暴動、自殺等保全事故，或是個人資訊外洩、設施營運管理問題。此外，2008 年法務省針對美祢受刑人所做的滿意度調查也顯示，受刑人對於民間業者的經營管理方式並沒有表示不滿之處。

## 二、個案二：島根朝日復歸社會促進中心

### （一）背景與經過

位於島根縣浜田市的島根朝日和美祢一樣，都是採 BOT 的公私協力模式，經營期間從 2006 年 10 月到 2026 年 3 月約 20 年，最初 2 年是設計與興建，後 18 年為經營。由於島根朝日是日本 4 所 PFI 矯正機構中最晚開始的，無論在締約或經營管理方面皆較成熟，甚至還有研究（手塚文哉，2009b：26）指稱，島根朝日是矯正機構 PFI 的集大成。

---

<sup>9</sup> 資料來源：松永桂子（2009：108）。



當初島根縣是從全國 70 多家有意願的地方自治體中脫穎而出。之所以會選島根縣作為第四所矯正機構的興建地，主要有下列幾項考量（手塚文哉，2009b：27；森田裕一郎，2009b：45-46）：一是有迅速興建機構的可能：包括得到當地居民的贊同、私有地的協調無須花費太多時間等；二是土地面積要件：需要有可以建設容納 2,000 人規模的土地，約 30 萬畝以上的空地；三是基本處遇環境整備：有健全的醫療體制，例如要有 30 分鐘以內可以送達的綜合醫院；四是基礎設施的整備：由於矯正機構是以收容受刑人為主的設施，因此與日常生活息息相關的基礎設施，如電力、瓦斯、自來水等都是不可或缺的要件。

在決定以島根縣浜田市為興建地後，政府即開始接受民間業者的提案，並開始進行招標。當時共有兩家企業集團前來競標，分別是大林集團與 sekomu 集團，提案內容的得分前者是 850 分，<sup>10</sup> 後者是 759 分，而價格方面前者是 878 億日圓，後者是 916 億日圓，無論何者大林集團皆略勝於 sekomu 集團，因此最後由大林集團得標，比當初計畫由國家來經營需花費 1,026 億日圓，節省了 10.1%，約 103 億日圓的支出（田嶋義介、岩本浩史、松本桂子，2007：202）。

另一方面，為了取得當地居民的認同，法務省和身為 SPC 的大林集團開始到其他矯正機構視察，並到預定地周圍的相關縣市舉辦說明會，<sup>11</sup> 試圖讓多數區域居民對於民間興建經營矯正機構有正確的認識與瞭解。

## （二）經營管理

以大林集團為首的 SPC 自 2008 年開始經營島根朝日矯正機構。不同於美祿是以 A 級受刑人為收容對象，島根朝日還收容精神障礙、身體殘障，或是需要洗腎的受刑人。在機構的經營管理方面，手塚文哉（2009b：35-37）的研究指出，島根朝日和其他民間經營的矯正機構一樣，屏除傳統的勞動方式，提供多元且有用的刑務勞動作業與職業訓練課程。以刑務勞動作業而言，在機構內除了金屬加工、銲接、木工外，並導入與區域歷史文化有關的和紙製作、陶瓷製作等，機構外作業則涵蓋茶葉栽培、溫室蔬菜栽培、有機農業、區域木材加工等。至於職業訓練則包含

---

<sup>10</sup> 大林集團是由大林組為代表企業，總合警備保障、日本電氣、丸紅、綠色房屋、合人社計畫研究所、PHP 研究所等九家公司共同組成的。

<sup>11</sup> 根據資料顯示，島根朝日促進中心的說明會共舉辦 40 多場，其他也透過市政報導、區域電視頻道、設施參觀或學會等多元管道，盡量發送正確的訊息給居民，並透過說明會或公聽會等雙向溝通，來瞭解民眾的意見與問題，以減少資訊不足或不正確所帶來的不安與恐慌（宇津徹男，2009：48）。

IT 基礎訓練、看護人員資格取得、工藝與園藝專業。目的乃是希望受刑人在出獄後能考上相關證照，有穩定的工作與收入而避免再犯。

### 三、討論與分析

#### (一) 矯正機構民營化的意義

儘管矯正機構民營化的實施結果，在歐美其他國家仍出現批評的聲浪，但長期以來以強調確保公共性著稱的日本，為何會在歷經十年的研究後無視其實施的可能風險，毅然選擇 PFI 的民營化方式作為解決問題之手段，作者認為其所代表的意涵約可歸納為下列幾項：

##### 1. 機構問題得以暫時獲得解決：舒緩超額收容與減輕刑務官的負擔

如前所述，迫使日本矯正機構進行改革的直接因素是超額收容，以及所衍生的管理人員負荷過重等問題。因此，若就超額收容的問題來看，該情況在 2007 年美祢、喜連川和播磨三所矯正機構開始營運後，確實有顯著改善的趨勢，機構整體收容率即降至 93.7%，原本超額收容的矯正機構也由 2006 年的 53 所降至 48 所，而每一位管理員所負擔的受刑人也從 4.48 人降至 4.43 人（藤本哲也，2009a：4-5）。

由以上所述得知，日本在面對嚴重的超額收容問題時，因考量政府財政的負擔而選擇 PFI 方式，也因而避免政府興辦公共建設常受限於行政程序複雜、議會杯葛等因素影響而延緩機構的建設，以及新機構的興建僅靠政府單年度預算是無法有效因應等問題。因此，短期來看，矯正機構 PFI 確實能發揮其功效，迅速舒緩超額收容問題。另一方面，由於民間資金與專業技術的活用，不但增加受刑人的自主性，也提高業務管理的效率，進而達成減輕刑務官工作負擔之目的。

##### 2. 「區域共生」經營理念的實踐：擴大雇用與區域經濟的活化

日本矯正機構 PFI 的另一項重要意義，乃是意味該國政府願意開放所謂的官製市場給民間，尤其是為了活化地區經濟，透過刑事設施民營化而達到創造雇用機會與振興區域經濟之目的。

若從擴大雇用效果來看，根據法務省的試算，如由政府來經營 2,000 人規模的收容設施，單是政府職員最少需要 378 人，但是若將其大幅委託給民間業者，可以減少一半的公務人員數，缺額改由民間遞補，進而創造較多的就業機會（手塚文哉，2009b：28）。以美祢為例，在雇用的 130 名正職人員中，有 100 名是來自當

地居民（手塚文哉，2009a：20），而伴隨民間業者的參與和人口的增加，為當地創造了 650 個正、兼職的工作機會；另外，島根朝日所需雇用的警衛保全、總務、膳食等方面的人員約 323 人，而在採用的 248 人中有 90% 是該縣縣民或居住於該縣者，尤其是住在浜田市當地或該市出身者就占 65%（宇津徹男，2009：47）。因此，矯正機構 PFI 被當地居民視為是可以增加區域就業機會的一種管道，有助於區域勞動市場的活化。

至於在提振區域經濟方面，由於被選為興建矯正機構的縣市多位於偏遠地區，缺乏經濟發展與觀光誘因。因此，日本政府乃希望藉由矯正機構 PFI 來活化區域經濟。以美祢為例，該機構在招標時即強調未來興建時需積極雇用當地人力，並選用地方的建材，並將此點列為選考的重要項目之一（西村亘，2009：31）。而藤本哲也（2009a：7）的研究也顯示，美祢所使用的建材有 90% 都是來自於當地，甚至機構內所需的食材也是盡可能選自於當地。雖然以美祢市的規模要供給千人的食材有些困難，僅能達到三成，但山口縣整體的供給率卻可以達到九成。此外，美祢為該縣、市約帶來超過 2 億日圓的增額稅收，對於發展區域經濟有相當重要的貢獻。

### 3. 活用民間專業技術打造新的矯正機構：環境的透明化與社會復歸計畫的充實

日本矯正機構改革的契機之一，乃是因矯正機構爆發虐囚事件，致使各界開始正視矯正機構行刑的封閉性以及所造成的弊病，而期待透過民間參與，打破傳統公營矯正機構給予外界神秘、封閉與保守的印象，從而創造出「能讓國民理解並支持的矯正機構」。以美祢與島根昭日為例，皆因任用民間職員，而使得機構的經營趨向透明公開，降低機構給外界之神秘與封閉感；其中美祢根據「刑事收容機構及收容人處遇法」第七條之規定，設置「刑事機構視察委員會」，由市公所及地方居民代表參加。透過委員會的成立，使當地居民有機會參與機構的營運（謝如媛，2007：33-34、97-98）。如此的作法除了能強化矯正機構行刑環境的透明之外，還可以促成地方與矯正機構的相互合作。

此外，日本推動矯正機構 PFI 的另一項用意，是希望能活用民間的創意與專業技術，以改善政府部門在此方面的不足與僵化，充實受刑人復歸社會的計畫，賦予受刑人社會所需的職業能力，進而達成「人才回歸社會」之目標。若從這點來看，現階段美祢和島根朝日都有達到當初的基本理念，兩所機構皆致力於處遇個別化的推動，根據受刑人的特性，設計多樣的矯正處遇課程，並活用參與企業在不同領域的特殊專長，提供多種刑務作業內容與職業訓練課程，用以改善處遇內容的質和量，並降低受刑人的再犯率。另外，為了滿足某些特殊的處遇需求，政府還可以跟

民間業者締結量身訂作的契約，使機構具備特殊功能，如美祢對所有受刑人進行電腦教育，也針對部分受刑人開設心理治療的課程；又如島根朝日收容精神障礙、身體殘障與洗腎的受刑人，並針對這些特殊受刑人提供特別的處遇服務，以及設立導盲犬照顧訓練課程，協助受刑人取得技能檢定資格等皆是著名案例。

#### 4. 透過公私協力降低建設與財政風險，達到財務平準化之目的

政府開放民間參與矯正機構的興建與營運管理，主要目的是強調民間投資的功能，認為藉由民間集資興建營運，並負責計畫投資的成敗，可以把建設風險全部移轉給民間，且因無需負擔公共設施的開發經費，可以將資金轉用於其他方面的投資（林淑馨，2011：7），用以彌補政府因財政困難，無法一次編列足夠公共預算或同時進行多項公共建設之窘境。

另一方面，由於機構的建設經費是由民間負責籌措與調度，政府僅需分期償付公共建設所需資金，這對於長期以來飽受財政之苦的地方政府而言，無疑是一項減輕財政負擔與降低風險的作法，同時還可以達到財務平準化的效果。以美祢和島根朝日來說，由於這兩所矯正機構皆採 BOT 的模式興建營運，並透過「服務購買型」方式，每年由政府支付固定額度的委託費用給民間業者，以購買公共服務，時間長達 20 年。作者認為，這樣的事業模式對於彌補政府的財政缺口與因應市場需求有相當的助益，得以暫時解決超額收容的問題。

### （二）矯正機構 PFI 的課題

#### 1. 不同組織文化和指揮命令系統的衝突

傳統日本的矯正機構是以刑務官為中心，有其特有的組織文化與共通語言（中島学，2008：215）。但 PFI 的矯正機構，原則上是採用「法國型」的「混合營運機構」模式，也就是將保全、清潔、教育、膳食等從屬性業務，以及電子監控之部分核心性業務委託給民間，但有關受刑人之刑的執行部分（如受刑人脫逃時的逮捕、課以罰則等）則由公職的刑務官負責，因而產生在同一組織中存在著公、私兩種不同組織文化的情形，前者強調依法行政，注重「層級、公共／公益」，後者則著眼成本效益，追求「效率、利潤／私益」，進而產生兩套不同的指揮管理系統的情形。在此背景下，矯正機構的經營管理是否會因組織文化的差異而出現溝通與業務執行上的困難，能否如理論所言，因民間業者的參與而達到提高管理效率的目的，則成為值得關注的議題。

以美祢和島根朝日為例，由於機構中有半數職員為民間從業人員，其與得以行

使公權力的刑務官，因隸屬組織、身分、訓練內容以及薪資結構等的不同，<sup>12</sup> 無論在組織認同、價值觀上都呈現明顯的差異，導致雙方在執行任務時可能產生認知的差異與衝突。<sup>13</sup> 又因為 PFI 的矯正機構是採公私協力的混合營運機構模式，機構中最高實質指揮者為政府機關人員。在此運作模式下，民間業者雖有業務執行的指揮命令權，以及公私協力的協調權，但卻未被賦予法律和契約上的指揮命令權（太田幸充，2009：25）。不僅有關業務供給水準需經由政府判斷，民間業者所制定的管理規範（涉及受刑人權者）在執行前也需先經由政府授權核可，未能擁有經營管理的實權，自然影響整體的營運效率。

## 2. 責任範圍難以清楚劃分

雖然日本在推動矯正機構改革時是基於公私協力的觀念，採用 PFI 的混合經營模式，在業務範圍與責任分擔方面，基本上是將膳食、清掃、保全、監控等不涉及公權力的從屬性業務交由民間業者負責，而戒具與武器的使用、逃走受刑人的逮捕、書信收發的許可以及課以罰則等涉及公權力行使的業務，依然是由公職的刑務官負責（森田裕一郎，2009a：12）。然而，實際經營後卻發現，部分業務似乎很難依照從屬與核心之性質有明確切割。以逮捕逃走的受刑人為例，由於民間業者僅被賦予監視、保全警備的職能，而沒有被賦予執行逮捕的公權力，因此，倘若受刑人脫逃，其責任究竟是因民間業者未能善盡監控、保全警備職能，或是刑務官在執行公權力時追捕不力，導致受刑人得以成功脫逃。由於兩者間的因果關係不明確，也不容易清楚切割，所以後續的責任關係實難以釐清。

## 3. 容易形成不完全競爭的市場

---

<sup>12</sup> 通常在矯正機構執勤的公務員基於法令需研習執行勤務所需的專業知識與技能。而在 PFI 矯正機構服務的職員，則沒有和公務員接受相同訓練的機會與要求，僅能透過在職進修加強此方面的知識（中島學，2009：453）。

<sup>13</sup> 類似因 PFI 所產生組織文化衝突而影響民營化成效的具體知名案例，應屬日本新近江八幡市立醫院與高知醫療中心的 PFI。這兩所公立醫院在「醫療公共性」的考量下，僅將餐廳、清掃、醫療器材管理等非醫療性的業務交由民間業者，至於醫療性業務的管理則仍由市府方面管控，導致新的 PFI 醫院的成員面臨「一院兩制」的組織文化衝突情形。加上因市府和民間業者不同的指揮系統而發生人員調度困難，服務缺乏效率的問題，原本期待透過 PFI 引進新的醫療資訊管理系統，將所有醫療資訊和經營資訊做整合性管理，並活化醫療藥品與器材的管理方式的目標也難以達成，醫院的定位變得模糊不明，進而阻礙原本民營化預期效率的發揮，最後竟同時面臨提前解約的命運（林淑馨，2010：137-138；2011：20）的論述。

將公私協力的觀念引進傳統公部門，主要的立論基礎在於透過市場中的自由競爭，可以使事業經營的更有效率，進而達到服務品質的提升與營運成本下降之目的，用以彌補公共服務長期由政府壟斷所產生之僵化的缺失。另外，透過民間參與還可以活化區域經濟，促使地方產業的發展，而日本矯正機構 PFI 所秉持的基本理念即是如此。

然而，要形成完全競爭的市場需滿足「眾多的買者與賣者」、「賣者提供標準化產品」、「買賣雙方需有充分訊息」以及「易於進入與退出市場」等四項要件（沈中華、黃台心，2007：134-135），但因部分領域的公共服務或公共建設有很強的專業性，如醫院、矯正機構、廢水處理場等，一般中小型企業不但不容易進入市場，也難以獲得充分訊息，而形成少數大型企業寡占或「吸脂」的現象，無法產生如自由市場般完全或實質的競爭效果。

另一方面，受到有能力和經驗的合格業者數量有限之影響，政府部門在選擇夥伴時，經常會以曾經合作過的業者為優先考慮對象，亦即產生「慣性依賴」的情形，且規模大、有經驗的大型企業多被認為是較有能力提供服務者，容易被視為是「安全的選擇」，常被列為優先考慮的對象而形成「不公平競爭」。因此，前述「欲透過自由市場的競爭來降低事業的經營成本與提升服務品質」之立論基礎，由於忽視部分事業具有高度專業性和特殊性，一般業者難以進入市場而無法形成競爭之現實，恐怕是過於理想而難以全盤實現。

以日本為例，截至 2005 年為止，參與 PFI 的民間業者都是大型企業，其中「大林組」、「大成建設」與「鹿島」分別居於前三名，而成為民間參與的固定常客。以第一名的「大林組」來說，在全國共 205 件的 PFI 事業中，其參與件數即高達 28 件（林淑馨，2005：19；松永桂子，2009：106）。也因如此，原本期望藉由 SPC 的設立讓地方企業有參與的機會，以達到促進地方產業發展之目的，卻因 SPC 的組成業者皆是大型企業，地方企業根本無法參與正式營運，僅能作為外圍的協力或承包廠商，接受不定期的訂單。以美祢和島根朝日為例，參與經營的 SPC 業者都是日本著名的全國性大型企業，地方企業僅能扮演提供 SPC 所需食材或材料之下游廠商的角色。一旦業者欲縮減營運成本，地方企業首先面臨單位成本無法降低的壓力，很難與大型企業大宗採購下的價格競爭而喪失訂單。

由以上所述可知，矯正機構因事業本身的專業性與特殊性，以及需要龐大資金之故，往往只有少數特定大型業者才有資格參與，進而取得經營的機會，一般區域型的地方企業實難以進入市場，而形成不完全的競爭，不但難以完全達成預期之經

濟性目的，利益分配也多集中於大型企業，最後恐怕還會影響其他企業的參與投標意願，更加限縮競爭的可能。

#### 4. 服務供給的不穩定

不同於其他休閒事業或文化機構，矯正機構因涉及刑罰權等公權力之行使，屬於公共性較強的事業，因此服務的供給除了注意品質外，更強調持續和穩定。過去矯正機構由政府經營時，其所聘任者需有公務員資格，不但有身分的保障，還享有優渥的薪資，同時必須接受定期的專業訓練，故服務品質有較高的保障，服務的供給也得以維持穩定的狀態。

相形之下，在民間參與矯正機構的經營後，為擴大雇用機會，將公務員人數減半，改雇用民間職員。然因民間業者的最終經營目的乃是追求利潤，為節省營運成本，多雇用缺乏經驗，薪資水準較低的年輕員工，且所施予的職前訓練也不足，而影響處遇服務之品質（山口直也，2008：62-63）。另一方面，由於民營矯正機構的管理員工作時數較公務人員長，但薪資卻較低、工作量也多，導致機構人員離職率偏高。加上 PFI 的矯正機構多位於偏遠地區，合適員工的聘任原本就不容易，如此一來，將有礙機構的正常營運與影響處遇服務供給的穩定性。以美祢為例，該中心自 2007 年 4 月 1 日開始營運至同年 8 月為止，在 59 人的職員中即有 8 人離職，離職率高達 13.6%（手塚文哉，2009a：18）。後來，美祢雖藉由勤務體制的改變與薪資的調整來暫時降低員工的頻繁離職，但是否能因而留住員工以維持服務供給的穩定，則是民間業者與政府相關單位今後所需觀察的課題。

## 伍、結語：日本經驗之啟示

### 一、我國矯正機構的營運現況

近年來，我國社會治安惡化，犯罪人兇殘，致緊縮刑事政策，防治對策不得不採嚴格的刑罰政策，提高假釋門檻以作為因應。在嚴格的刑事政策下，矯正機構未來恐須面對人犯常態性之增加及管理難度等挑戰。如表一所示，十多年來我國矯正機構平均超收率達 11.25%，民國 99 年超額收容比率更高達 19.6%，到了民國 100 年則稍降低為 18.8%。以民國 99 年為例，我國矯正機構戒護人員有 4,993 人，戒護人員與人犯的比例約為 1:13，顯示出我國矯正機構嚴重超額收容的窘境與管理員負擔之沉重，同時也嚴重影響處遇的品質。

表一 民國 88 年至 100 年間我國矯正機關的收容人數

年底別	核定額	總收容人數	超額收容	
			人數	比率%
88	48,326	56,126	6,785	13.8
89	51,310	56,676	5,366	10.5
90	51,310	55,476	4,166	8.1
91	52,863	56,444	3,581	6.8
92	52,232	57,429	5,197	9.9
93	52,232	56,786	4,554	8.7
94	52,232	60,122	7,890	15.1
95	53,311	63,226	9,915	18.6
96	53,311	53,695	654	1.2
97	54,924	63,203	8,279	15.1
98	54,593	63,875	9,282	17.0
99	54,593	65,311	10,718	19.6
100	54,593	64,864	10,271	18.8

資料來源：作者整理。

面對上述問題，新設或擴建矯正機構應是首要思考的解決方案，然因政府財政困難預算不足，加上民意高漲遷建用地難尋，以當前政府公共建設整體考量，對動輒編列幾拾億元之經費，可預測未來將有其困難度。對此，法務部雖曾表明採取增建矯正機構以作為因應措施，<sup>14</sup> 但至今卻未有任何行動，嚴重超額收容的情形依然存在。事實上，早在 1997 年，當時的法務部長廖正豪曾指示研究矯正機構民營化的可能，但因考量國內時機尚未成熟、民間無此經驗而遲遲未能付諸執行。<sup>15</sup> 由此可知，民營矯正機構也曾被我國視為解決超額收容問題的一種選項。由於日本實施矯正機構民營化（PFI）的時程較晚，短期內尚無法判別出其優劣。因此，在本文最後，作者無意評述日本經驗的成敗，而是欲思考藉由日本矯正機構 PFI 的推動與實施經驗究竟可以為我國帶來哪些啓示與借鏡，以減少可能發生的試行錯誤。

<sup>14</sup> 法務部新聞稿曾表示：「遠程目標方面，於北、中、南、東分別覓地籌設可以收容一千兩百人至二千人之超高度安全管理監獄，監獄建築則以戒護安全為首要考量，採獨居房、隔離房為主，以達到隔離之效果」（轉引自張景翔，2009：7）。

<sup>15</sup> 法務部也曾於 1997 年 11 月為因應內政部警政署支援所屬幾處監所之保安警察可能即將歸建之故，進行研擬將監所安全維護工作委託民間保全公司辦理之可行性評估，惟事後因故未能施行（賴擁連，2000：159）。



## 二、日本經驗之啟示

從以上所述得知，我國矯正機構超額收容的情況並不亞於日本，甚至更為嚴重，所以，未來該如何解決此種情況乃成爲我國必要且迫切思考的課題。從日本推動矯正機構 PFI 的過程、經驗與成果中，作者認爲今後我國如欲推動矯正機構改革，參酌日本經驗可以得到如下之啟示：

### （一）民間參與矯正機構經營的可能性

受限各國政府的財政困境，鼓勵民間參與興建公共建設或提供公共服務，似乎是現階段各國經濟政策中重要的一帖靈丹。然而，由於矯正機構的業務有部分涉及刑罰權的行使，爲降低失敗所可能帶來的風險，日後我國在討論矯正機構是否民營之議題時，作者認爲如能先釐清下列幾項內容，應有助於矯正機構改革的順利推行：

1. 業務委託的可能範圍與權責的畫分：觀諸歐美先進國家與亞洲的日韓在解決矯正機構超額收容問題時所採行的方法發現，無論是完全民營或部分民營，導入民間力量的公私協力作法似乎已成爲最終的選擇，被視爲是政策靈藥。從日本經驗得知，該國雖採部分民營的公私混合經營模式，將包含監控受刑人在內的從屬業務都交由民間，而政府部門僅負責公權力行使的核心業務，藉以釐清公私部門間的責任關係。表面看來，根據業務性質是否直接涉及公權力來作爲畫分公私雙方的責任範圍似乎已是相當明確，但實際執行任務時其因果關係所牽涉的責任能否清楚切割，則受到部分質疑。此外，民間業者即使有其專業與技術得以經營管理矯正機構，但因矯正機構的部分業務涉及受刑人的隱私，民間業者與職員雖被要求守密，但卻因不適用公務人員的相關規定，而無法有效管理。

有鑑於此，作者認爲，今後我國在尋求解決矯正機構超額收容問題時，導入民間的資金與專業技術應是可以考量的。如爲降低政府興建新的矯正機構容易受限於複雜行政程序等因素影響，導致建設時程延宕，以及政府增建矯正機構需增編預算所帶來的財政負擔，開放民間參與興建矯正機構，與透過部分民營方式，將膳食、清潔、教育等從屬性業務委託給民間，應是可以嘗試的一種選擇。然借鏡日本卻也發現，爲避免同一組織存在兩套不同的指揮系統，不但無法提升經營效率，反因組織文化的差異而阻礙機構的管理，建議僅先將不涉及受刑人權益的從屬業務交由民間，而監控等涉及受刑人權益的部分從屬業務，以及刑罰的執行等核心業務則依然

由政府負責。如此一來，則可以降低因業務權責不清而影響機構的經營效率，同時也可避免民間業者或管理員不慎侵害受刑人隱私等問題的發生。

2. 是否能創造完全競爭的市場：如前所述，日本將 PFI 導入矯正機構領域的用意，主要是希望藉此減輕政府的財政負擔與發揮民營企業的經營效率，用以提供民眾價格低廉且品質良好的公共服務。然從日本經驗發現，由於矯正機構的經營有高度的專業性，而且從機構興建到營運管理需要龐大的資金與相關經驗，一般中小企業不但難以進入市場，連加入 SPC 也都非常困難，除容易產生 PFI 的吸脂現象外，也有違活化區域經濟之目的。基於此，未來我國在討論矯正機構民營的可能性之前，需先評估該場域內供應者的質與量，亦即國內是否有足夠專業的民間業者，能否創造一具有實質競爭性的市場，以避免公共服務供給最後由少數民間企業壟斷，不但服務品質難以有效提升，萬一民間業者因缺乏利潤而欲退出市場時，恐怕還會面臨服務被迫中斷無法穩定供給的窘境。

## （二）民間參與矯正機構經營之理念的再思

1. 政府運用公私協力的目的，不該僅是強調「減輕國家財政負擔」的宏觀經濟性目的，更應著眼於「活化區域經濟」的微觀經濟性目的。日本導入民間力量參與矯正機構的建設與經營管理，其背後的原始動機固然是希望藉此達到減輕政府財政負擔之宏觀經濟性目的，但卻也因融入「區域共生」的營運理念和微觀經濟性目的，透過擴大區域雇用的就業機會與活化偏遠地區經濟，而獲得區域居民的認同與支持，不但矯正機構的興建能如期完成，居民和矯正機構間也能有良好的互動，對於受刑人復歸社會有積極正面的影響和助益。

此外，從日本矯正機構的民營化經驗發現，面對嚴重的超額收容問題，今後我國政府在處理類似容易發生「鄰避效應」的公共政策問題時，如興建矯正機構、廢水處理場，除了考量政府本身的財務減輕問題外，若能從微觀經濟性因素著手，尋找爭取區域民眾認同與支持的誘因，並透過公聽會、說明會等管道與居民充分溝通，以期達到雙贏之目的。

2. 矯正機構的經營應跳脫傳統消極的「懲罰」觀念，以積極的「復歸社會」為理念，而民間參與應可以協助政府充實「復歸社會」的內涵。根據我國監察院最新提出的專案調查報告（監察院，2010：5）指出，「傳統刑罰理論思潮由絕對之報應理論，演變至相對預防理論，認為刑罰本身應在於達成預防犯罪之目的，在利用執行自由刑期間，實施各種處遇，使受刑人悔改向上，並增進受刑人的自制力與生活技能，使受刑人出監後重新復歸適應自由社會之生活，成為社會有用之人」。

由以上所述得知，未來我國刑事政策的發展重點已從強調拘禁受刑人轉向教育和協助受刑人復歸社會，此理念與日本矯正機構 PFI 的實施乃為協助受刑人盡速回歸社會正不謀而合。

因之，如欲達成此理念，參考日本的作法發現，民營矯正機構無論在經營管理與處遇內容的設計上都比公營矯正機構豐富、彈性與多元，不但在最初機構名稱的使用上即開始下工夫，爾後在機構的管理設計上也搭配使用電子監控系統，讓受刑人能自由活動以提升其自制能力，同時在課程的設計安排上也是以受刑人日後能回歸社會作為基礎考量，根據參與企業在不同領域的特殊專長，提供多樣訓練課程，以確保受刑人出獄後之更生生活的經濟基礎，降低再犯的可能，試圖從根解決超額收容問題。未來不論我國矯正機構是否民營，為避免受刑人再犯，同時為有效解決超額收容問題，提供實用的職業技能訓練使受刑人能復歸社會是有其必要的。因此，為彌補公部門在這部分服務供給的僵化與不足，作者認為現階段即使不談民營化與否的議題，仍可考慮與民間機構合作，透過購買服務的方式，委託民間協助設計與提供多元的處遇內容與職業訓練課程，藉以提昇處遇服務之品質，同時也有助於受刑人的再社會化。

### （三）民間參與矯正機構經營之定位

總結以上所述，參考日本經驗與衡量我國矯正機構的發展現況，作者認為，雖然矯正機構民營僅能暫時舒緩超額收容問題，而無法從源頭解決人犯數量暴增的問題，但是除非修改我國的刑事政策，使其偏離嚴刑峻罰的發展方向，否則可以預測的是，受到刑罰嚴刑化的影響，超額收容的情形在未來將更趨嚴重。因此，矯正機構民營化雖不是解決超額收容問題的最妥適選項，然藉由民間參與來規避政府興建新的矯正機構所需負擔之龐大財政壓力，使其達到財務平準化的目的，以及降低因繁複行政程序而產生可能延誤問題回應的風險，卻是不爭的事實。所以，矯正機構民營化應可以被視為是解決超額收容的一種緊急應變手段，而非萬靈丹與終極目標。此外，透過民間專業、技術與活力的導入，為傳統矯正機構的處遇內容注入新的觀念與多樣選項，使機構能跳脫傳統一致、僵化、神秘的層級節制管理模式，朝人性化、客製化方向發展的這種作法，或許也能帶給公營矯正機構正向壓力，迫使其不得不進行檢討改革。

由於我國民間業者尚無經營此種事業之相關經驗，因此作者認為不適合仿照美國貿然採取完全民營化方式，而可參考法國或日本方式採公私協力的漸進式作法，除了必須先修改法令，允許民間參與，賦予其法源依據外，初期先將無違憲爭議之

部分矯正業務（如醫療衛生、膳食、教悔教化、作業與技訓等）委託民間辦理，在政府的監督與輔導下，待民間累積成熟之經驗，並形成複數以上的競爭性市場後，再討論是否朝全完民營化方向發展。

## 參考文獻

- 八代尚宏（2005）。官製市場の改革と市場化テスト。載於八代尚宏（編），**官製市場改革**（1-18頁）。東京：日本經濟新聞社。
- 土井政和（2009）。刑務所への民間参入の意義と課題－PFI 刑務所をめぐって。**刑法雑誌**，**48**（3），436-438。
- 山口直也（2008）。わが国において刑事施設民営化は成功するのか。載於前野育三先生古稀祝賀論文集刊行委員会（編），**刑事政策学の体系**（54-74頁）。京都：法律文化社。
- 山口直也（2009）。刑事施設民営化の比較法的検討－米英豪独仏を対象として－。**刑法雑誌**，**48**（3），475-487。
- 中島学（2008）。刑務所 PFI 事業における矯正処遇の展開。載於刑事立法研究会（編），**刑務所民営化のゆくえ－日本版 PFI 刑務所をめぐって**（209-219頁）。東京：現代人文社。
- 太田幸充（2009）。美祢社会復帰促進センターの現状と課題 民間事業者の取組。**法律のひろば**，**62**（7），24-28。
- 手塚文哉（2009a）。官民協働による新たな刑務所の運営。**法律のひろば**，**62**（7），17-23。
- 手塚文哉（2009b）。島根あさひ社会復帰促進センターの概要及び刑務所 PFI 事業の問題点と対策。載於島根県立大学 PFI 研究会（編），**PFI 刑務所の新しい試み－島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題**（26-41頁）。東京：成文堂。
- 田嶋義介（2009）。挑戦する日本型 PFI 刑務所導入の経緯と課題。載於島根県立大学 PFI 研究会（編），**PFI 刑務所の新しい試み－島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題**（1-10頁）。東京：成文堂。
- 田嶋義介、岩本浩史、松本桂子（2007）。PFI 方式による刑務所についての研究ノート。**総合政策論叢**，**13**，199-218。

- 吉野智（2006）。公權力の行使にかかわる業務の民間委託について－刑務所業務の民間委託に関する法制度を題材として－（上）。**捜査研究**，**659**，87-99。
- 吉野智（2009a）。PFI 手法による刑務所構想について。**刑法雑誌**，**48**（3），439-450。
- 吉野智（2009b）。公共サービス改革法の活用と今後の展望。**法律のひろば**，**62**（7），51-55。
- 吉野智（2005）。PFI 手法による刑務所の整備・運営事業。**刑政**，**116**（8），95-113。
- 宇津徹男（2009）。島根あさひ社会復帰促進センターの現状と課題 受刑者の改善更生にかける地域の思い。**法律のひろば**，**62**（7），46-50。
- 安佳仁（2002）。**美國監獄民營化之刑罰學分析－其發展、意涵與影響**。國立台灣大學國家發展研究所社會組碩士學位論文，未出版，台北。
- 西田博（2005）。PFI 手法による刑務所の整備運営事業。**犯罪と非行**，**144**，156-170。
- 西村亘（2009）。美祿社会復帰促進センターの現状と課題 誘致自治体の取組。**法律のひろば**，**62**（7），29-33。
- 杉田定太（2005）。日本型 PFI の反省と課題。載於八代尙宏（編），**官製市場改革**（211-232 頁）。東京：日本經濟新聞社。
- 沈中華、黃台心（2007）。**經濟學原理**。台北：新陸書局。
- 赤池一将（2009）。日本版 PFI 刑務所をめぐる素朴な問い。**刑法雑誌**，**48**（3），488-499。
- 林健陽、黃蘭嫻（1997）。美國矯正機構（監獄）民營化之研究。**中央警察大學學報**，**30**，257-286。
- 林淑馨（2005）。日本型公私協力之析探：以第三部門與 PFI 爲例。**公共行政學報**，**16**，1-31。
- 林淑馨（2010）。**日本型公私協力 理論與實務**。台北：巨流。
- 林淑馨（2011）。民間參與公共建設的迷思與現實：日本公立醫院 PFI 之啟示。**公共行政學報**，**39**，1-35。
- 林雅各（2007）。**監獄業務委託民間辦理可行性之法制研究**。世新大學法學院碩士學位論文，未出版，台北。

- 松永桂子（2009）。PFI 刑務所と地域振興。載於島根県立大学 PFI 研究会（編），PFI 刑務所の新しい試み－島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題（101-115 頁）。東京：成文堂。
- 法務省（2004）。美祢社会復帰促進センター整備・運営事業実施方針。東京：法務省。
- 風間規男（2005）。PFI の政策過程分析－PFI が公共事業をめぐる政策コミュニティに与えるインパクト－。会計検査研究，32，93-105。
- 張景翔（2009）。美國監獄民營化之研究。國立中正大學法律學研究所碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 野村恭代（2009）。PFI 方式による社会復帰促進センターの役割。帝塚山大学心理福祉学部紀要，5，101-111。
- 森田裕一郎（2009a）。PFI 刑務所の概要と成果。法律のひろば，62（7），11-16。
- 森田裕一郎（2009b）。島根あさひ社会復帰促進センター整備・運営事業の立案から実施へ。載於島根県立大学 PFI 研究会（編），PFI 刑務所の新しい試み－島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題（42-54 頁）。東京：成文堂。
- 游玉梅（1999）。監獄矯正業務民營化之問題研究。國立中央警察大學犯罪防治研究所碩士學位論文，未出版，桃園。
- 萩原聡央（2008）。刑事施設の民間化－行政法学的検討。載於刑事立法研究会（編），刑務所民營化のゆくえ－日本版 PFI 刑務所をめぐって（40-59 頁）。東京：現代人文社。
- 監察院（2010）。監獄、看守所收容人處遇、超収及教化問題之検討專案調查研究報告。台北：監察院。
- 遠山嘉博（1987）。現代公企業総論。東京：東洋経済新報社。
- 遠山嘉博（1995）。我が国における民營化の胎動・実践・評価。追守門経済論集，30（1），1-29。
- 頼擁連（2000）。犯罪矯正機構（監獄）業務委託民間辦理之可行性。警學叢刊，31（1），129-161。
- 謝如媛（2007）。美、日民營矯正機構之最新發展狀況與綜合評價。中正大學法學集刊，23，65-114。

- 藤本哲也（2008）。わが国の新しい PFI 刑務所の試み。法学新報，115（12），1-47。
- 藤本哲也（2009a）。PFI 刑務所の意義と展望。法律のひろば，62（7），4-10。
- 藤本哲也（2010）。刑事政策研究。東京：中央大学出版部。
- 藤本哲也（2009b）。民間のノウハウ活用 of 新しい刑務所の挑戦。載於島根県立大学 PFI 研究会（編），PFI 刑務所の新しい試み－島根あさひ社会復帰促進センターの挑戦と課題（11-25 頁）。東京：成文堂。
- 徳永光（2008）。刑事施設に対する PFI 方式導入の経緯。載於刑事立法研究会（編），刑務所民営化のゆくえ－日本版 PFI 刑務所をめぐって（9-39 頁）。東京：現代人文社。
- 戸部真澄（2006）。日独における刑務所民営化政策の法的検証。法政論叢，35，95-153。
- 糸内太郎、藤田和巳（2003）。どうなる？日本の「新」刑務所－「新」刑務所実現に向けたパラダイムシフト。UFJ Institute Report，8（3），93-104。

# Current Situation of the Privatization of Correctional Institutes in Japan: Challenges and Inspiration

Shu-Hsin Lin\*

## Abstract

Overcrowding of correctional institutes could be stated as the common problem faced around the world. The privatization of prisons not only strikes a balance between supply and demand, it also expands the rooms for prisoners effectively. In order to reduce prisons overcrowding, the first solution plan that the governors have in mind is to build more institutes, however, the expenses and costs would worsen states financial problem. It is up until then, that governors around the world realized that by privatization and PFI, making use of the money and professional talents of private sectors could help solve the problem of prisons overcrowding.

Follow from the discussions above; this study aims to discuss the meanings and challenges of the privatization of correctional institutes in Japan, and to provide some references and lessons for Taiwan. Study shows that the privatization of correctional institutes means: (1) the problems of overcrowding could be temporarily solved; (2) the realization of “regional coexistence” ideal; (3) to adopt professional skills from private sectors flexibly to build new correctional institutes; (4) lower financial crisis through public-private partnership in order to achieve the goal of financial equilibrium. However, in the process of privatization, the governors are to cope with different organization cultures and command systems that contradict with each other, the ambiguity as to the extent of ones’ responsibility, imperfectly competitive

---

\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.



market, and the instability of the service system, etc. The author holds that, after observing Japan's experience, Taiwan could gain some inspirations and references from their examples as to the feasibility of letting private sectors to manage correctional institutes, to rethink the ideal, and the repositioning of management.

**Keywords:** correctional institutes, prisons, privatization, private finance initiatives, public-private partnership

