

# 一般論述或譯文

## 美國「監獄訴訟改革法」：抑制受刑人利用 司法救濟對監獄行政機關進行濫訴之探討

The Prison Litigation Reform Act: Restrict Frivolous Litigation by  
Prisoners

王建盛

法務部矯正署岩灣技能訓練所科員  
國立嘉義大學國民教育研究所碩士

DOI: 10.6905/JC.202001\_9(1).0004

## 摘要

王建盛

1996年施行的美國「監獄訴訟改革法案」是一部解決受刑人藉用司法救濟以濫訴方式對抗監獄行政管理的法案<sup>1</sup>。自1960年代，美國法院為保障受刑人公民權，開始介入監獄管理並審查受刑人的在監處遇。然而，受刑人濫訴導致訴訟案件數量上遽增、在訴訟的性質上流於輕浮、惡意或枝微末節。

至1990年代，受刑人之濫訴使得美國社會大眾普遍地認為：當司法權過度地干涉監獄行政權時，將導致監獄的行政職權 (administrative authority) 弱化、耗費司法資源等諸多弊病<sup>2</sup>。美國「監獄訴訟改革法案」一改之前法院過度介入監獄行政管理的狀況。法案中的措施，諸如：限制法院提供受刑人預防性救濟、受刑人提起司法救濟前須先窮盡所有的行政救濟程序、禁止受刑人單純地提起精神或情緒傷害的訴訟、規定受刑人的律師費用、受刑人需繳交全部訴訟費用、法院審查起訴內容，若為輕浮或毫無法律意義或無價值者可不待審理而駁回起訴，以及受刑人濫用司法救濟的三振條款等，皆是用以抑制受刑人濫訴的措施<sup>3</sup>。

本文認為，監獄所涉及的係矯治犯罪人偏差行為的專業事務，監獄內紀律秩序的維持屬於高度專業性的問題，監獄本於行政職權的行政行為理應獲得司

1、See generally JOHN BOSTON, THE PRISON LITIGATION REFORM ACT (2012); Lynn S. Branham, Toothless in Truth - The Ethereal Rational Basis Test and the Prison Litigation Reform Act's Disparate Restrictions on Attorney's Fees, 89 CAL. L. REV. 999, 999-1053 (2001).

2、行政職權指：「行政機關或其首腦執行用以創設該行政機關的法律所規定的權力以及制定該機關的行為規則的權力。」參見薛波，元照英美法詞典，見詞條 "Administrative authority" 初版，(2003)；"Administrative authority" 或有譯為「行政權」、「行政權力」與「行政職權」，本文採「行政職權」，係因「職權」一詞較「行政權」或「行政權力」更為指涉個體具體而微之行為，即監獄機構中的人員本其職責為實現監獄被賦予的社會功能與目標，所從事之專業管理行為。關於美國「監獄訴訟改革法」中保障監獄的行政職權的說法，See Lynn S. Branham, The Prison Litigation Reform Act's Enigmatic Exhaustion Requirement: What It Means and What Congress, Courts and Correctional Officials Can Learn from It, 86 CORNELL L. REV. 483, 513 (2001) (for example: "The first purpose is to protect the administrative agency's authority by giving the agency the first opportunity to resolve a controversy before a court intervenes in the dispute").

3、BOSTON, supra note 1, at 372-385.

法機關較大的尊重。當受刑人以司法救濟作為對抗監獄行政管理的工具時，實有必要限制受刑人濫用司法救濟，以確保監獄的行政職權不因司法權的過度介入而弱化。

另外，美國「監獄訴訟改革法」的立法，呈現出在司法、行政兩者權力分立的架構下，司法權尊重監獄行政權、尊重監獄行政專業的意義，深值我國司法實務參考之價值。

**關鍵字：**濫訴、監獄訴訟改革法案、行政職權

DOI : 10.6905/JC.202001\_9(1).0004

## The Prison Litigation Reform Act: Restrict Frivolous Litigation by Prisoners

### *Abstract*

Chien-Sheng Wang

The Prison Litigation Reform Act of the United States, enacted in 1996, is a bill that restricts the prisoners to bring nonmeritorious and frivolous lawsuits against prison administration. Since the 1960s, in order to protect the civil rights of the inmates, the US courts began to intervene in examining the prison conditions. Then, the problem of frivolous litigation of the inmates has gradually emerged. The Prison Litigation Reform Act sought to reduce frivolous litigation by prisoners.

In 1990s, the public generally believes that when the court excessively interference into the nation's prison administrations, it will lead to: the erosion of official authority of correctional system, burdening the caseload for courts, etc. The Prison Litigation Reform Act imposes strict limitations on when inmates could file lawsuits, such as: limitations on prospective relief, exhaustion of administrative remedies, the bar on actions for mental or emotional injury without physical injury, stipulates the attorney's fees for the inmate, and requires prisoners to pay court filing fees in full, the indicted person must pay all the costs of the litigation, the cases will be dismissed for being frivolous or malicious, or for failing to state a claim, and three strikes provision.

The prisons that incarcerate people should be highly esteemed due to its professionalization. Due to the frivolous lawsuits harassing correctional personnel, a court shall not grant any prospective relief unless such relief is narrowly drawn and extends no further than necessary to correct the violation of the Federal right, and the inmate has already exhausted administrative remedies. To stop the micro-management of the prisons by federal courts, to ensure the administrative agency's authority will not be weakened.

The legislation of The Prison Litigation Reform Act also shows the spirit of the separation of powers. The judiciary respects the prison administrative authority and the administrative profession.

**Keywords :** Frivolous litigation, Prison Litigation Reform Act, administrative authority

## 壹、前言

2019年03月25日新聞報導：「台首例！受刑人控唱軍歌違法。法官判勝訴。……如果最後定讞，恐影響監獄的管理措施。<sup>4</sup>」這件判決將不只影響監獄管理，其背後更代表著：法院介入監獄中的爭議，將導致監獄的行政職權弱化。

大法官釋字第755號對於受刑人司法救濟所適用的範圍擴及「監獄處分或其他管理措施<sup>5</sup>」；然而，釋字中所規定的適用要件係「不法侵害其憲法所保障之基本權利」、「侵害非顯屬輕微」等原則卻是頗有爭議，這涉及到司法審查<sup>6</sup>的範疇。以上述新聞中受刑人指控唱軍歌違法的判決為例，其判決中不採綠島監獄所答辯：「要求被告唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉等，係以基本禮儀，培養遵守紀律之觀念，為監獄管理之必要，原告另有其他活動時間30分鐘，無剝奪其權益……。<sup>7</sup>」法官在判決中僅訴諸關於「受刑人如軍人般唱軍歌、答數、向後跳、向左右轉等措施……與監所矯正之目的，乃欠缺關聯。<sup>8</sup>」從判決文觀，該司法審查係訴諸於「手段暨目的關聯性之審查」<sup>9</sup>。然而，該判決實僅窺監獄的職能於「監所矯正」一個面向，而忽視培養受刑人遵守監獄紀律，實為監獄中職員與全體受刑人生活安全的基本要素，紀律更為教化矯正的磐石<sup>10</sup>。當司法審查監獄事務時，法院一方是否真能認知到相關行政行為與管教方式是否符合監獄存在的功能與目的，

---

4、張國欽，台首例！受刑人控唱軍歌違法 法官判勝訴，中時電子報，2019年3月25日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190325001765-260402?chdtv>（最後瀏覽日：2019年4月2日）。

5、參見司法院釋字第755號解釋文第2段。

6、關於法院以審查政府其他部門的行為是否合法之有關爭議討論。參見高仁川，美國行政救濟理論發展之趨勢—以環境訴訟上之科學議題為中心，行政院102年「我國及德法美國行政救濟制度之探討與比較」學術研討會，行政院法規會主辦，頁136-139（2013年9月6日）。

7、參見臺灣臺東地方法院106年度簡字第18號行政訴訟判決。

8、同前註。

9、湯德宗，違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想，收於：憲法解釋之理論與實務（第六輯）（下冊），頁611（2009年）。

10、學者指出：「犯罪矯正實務顯示，紀律之良窳關係整個矯正計畫之推行與戒護安全……。」參見林茂榮、楊士隆，監獄學：犯罪矯正原理與實務，9版，頁179（2016年）。

甚有疑義<sup>11</sup>！監獄行政有其特殊性，依「尊重行政原則」<sup>12</sup>，司法機關應避免過度地介入監獄行政管理。

另一方面，濫用司法救濟係受刑人常用以對抗監獄管教之工具、手段。目前，我國以司法審查監獄行政管理是否適當，相當於美國法院干預監獄管理的「干預策略」(hands-on policy)<sup>13</sup>時期。於1964年Cooper v. Pate<sup>14</sup>訴訟案中，認為受刑人等同於一般人可以接近法院、利用司法資源，這被視為符合憲法上的平等原則。但這個理念被適用於監獄場域時，卻導致受刑人常濫用司法救濟來對抗監獄中的處遇、管教，其訴訟標的或爭點常是無價值、牽強附會、半真半假甚至虛偽捏造的濫訴(frivolous lawsuits)<sup>15</sup>。

當受刑人對監獄行政一方濫訴時，影響到監獄這個系統本被賦予的行政職能：隔離、懲罰、剝奪、矯治。也常導致監獄行政一方進入法院時，處於不利的角色<sup>16</sup>。法院對監獄日常大小事務進行裁決，常被美國公眾譏諷地稱為「帝王的裁判」(imperial judging)<sup>17</sup>。監獄的行政職權弱化，社會大眾對於受刑人提起司法救濟逐漸有了負面的看法。美國國會與行政機關也認知到，法院過度介入監獄事務將會有以下的惡果：使得監獄行政人員暴露在濫訴的風

11、「那些缺乏理解的批判會透過將一個複雜的概念給壓扁，來摧毀這個概念……」參見 Pierre Bourdieu 著，陳逸淳譯，所述之言：布赫迪厄反思社會學文集，頁 264 (2012 年)。監獄場域中所存在的各種複雜、潛藏、隱微的動機、行為，其與表面上的管理行為相互對偶。僅依法條文本或烏托邦式揭櫫的理想為依據，管窺及判斷監獄場域的管理是否適當，將導致脈絡斷裂般的理解及錯誤裁決。

12、高仁川(註6)，頁136-139：「監獄為具有高度目的性之矯正機構，為使監獄能達成監獄行刑之目的，監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。」參見司法院釋字第755號解釋理由書第9段。

13、See generally Barry R. Bell, Prisoners' Rights, Institutional Needs, and the Burger Court, 72 VA. L. REV. 161, 161-193 (1986).

14、Cooper v. Pate, 378 U.S. 546, 546 (1964).

15、Carl Sifakis, Frivolous prisoner lawsuits, in THE ENCYCLOPEDIA OF AMERICAN PRISONS, 95, 95-97 (Carl Sifakis eds., 2014).

16、參見司法院釋字第755號解釋黃昭元大法官協同意見書引註8：「美國在1996年制定 Prison Litigation Reform Act (PLRA)，對於受刑人之向法院起訴，增加了應先窮盡行政內部救濟程序(exhaustion of available administrative remedies)的要求，採取了類似我國的訴願前置主義，可說是一般訴訟要件的例外。……其主要考量及目的也是在減少受刑人之濫訴，並對抗許多法官之過度同情受刑人。」

17、「Imperial judging」一詞，係有專制、獨裁式的審判之意。在此，意指不尊重行政職權、行政專業的司法審判。See Margo Schlanger, Inmate Litigation. 116 HARV. L. REV. 1555, 1559 (2003).

險中、影響監獄日常管教、對監獄秩序會造極大的破壞、進而影響社會安全<sup>18</sup>。社會開始呼籲限縮受刑人提起司法救濟的權利。

1995年，美國國會著手制定「監獄訴訟改革法」(The Prison Litigation Reform Act, 簡稱 PLRA)，該法案於1996年4月26日簽署成為聯邦法律。

「監獄訴訟改革法」係做為受刑人對監獄中所受到的相關處遇，認為有侵害其權益時，提起訴訟的方式。該法的設計目的是為了減少受刑人的浮濫訴訟(non-meritorious prisoner lawsuits)，法條名稱中的「改革」(Reform)一詞，並不意謂著提供受刑人從未享有的司法救濟制度。相反地，是限縮受刑人原本即可提出司法救濟的規定。改革受刑人浮濫地運用司法救濟對抗監獄行政人員的狀況；改革司法過度地干涉監獄行政職權的困境。

## 貳、美國受刑人進行司法訴訟的沿革及影響

### 一、民權法為最初美國司法介入監獄管理的主要依據

受刑人提起司法救濟主要係依據民權法案中的一個增補法條「被剝奪權利者訴訟條款」(Civil action for deprivation of rights, 42 U.S. Code § 1983)<sup>19</sup>。美國的民權思潮原本與監獄管理是無關的，其主要涉及消除社會的種族、宗教等的歧視與隔離，卻意外地成為司法最初介入監獄管理的依據。1964年，美國聯邦最高法院在 Cooper v. Pate<sup>20</sup> 判決中，伊利諾州監獄一名黑人穆斯林被監獄當局拒絕購買某些宗教出版物，無法享有與其他受刑人相同宗教上的權利，該受刑人依「被剝奪權利者訴訟條款」(42USC § 1983) 提起訴訟而獲得勝訴，成為美國法院終結對監獄管理的放任政策(hands-off policy)之始。其後，受刑人依據「被剝奪權利者訴訟條款」所提的訴訟並不少，這些訴訟被統稱為「被剝奪權利者之 § 1983 訴訟」

18、Id. at 1560.

19、42 U.S. Code § 1983(2012).

20、Cooper, 378 U.S. at 546.



(§ 1983 lawsuits)<sup>21</sup>。

## 二、「機構中收容者的公民權利法案」導致受刑人訴訟量遽增

未制定「監獄訴訟改革法」前，受刑人對監禁機關的訴訟方式是依據「機構中收容者的公民權利法」(The Civil Rights of Institutionalized Persons Act, 簡稱 CRIPA)。「機構中收容者的公民權利法」制定於1980年，其規範的對象不僅僅是受刑人，尚保障在療養院、安養機構、精神療養機構和特殊障礙者機構中之收容人的公民權。該法的執行是由美國聯邦政府的行政機關「司法部」(Department of Justice, 簡稱 DOJ)負責，該機構並非司法機關而係行政機關，類似我國的檢察機關，其理念係基於為處於機構中弱勢的收容者提供充分的權利保障<sup>22</sup>。

然而，「機構中收容者的公民權利法」卻意外地導致受刑人的訴訟量劇增。原本監獄的內部申訴程序若獲得司法部長和聯邦法院的認證，則受刑人必須窮盡內部申訴程序後，才可以請求司法部協助其向法院提出司法救濟。卻很少有矯正機構的內部行政救濟程序能獲得認證，並且很少有聯邦法官有意願對監獄的申訴機制進行認證。監禁人數增多及「機構中收容者的公民權利法」提供受刑人訴訟管道後，受刑人的訴訟數量便不斷增加。

從訴訟數量來看，根據「被剝奪權利者之訴訟條款」提起的州監獄受刑人訴訟，從1972年的3348件至1996年增加到42,522件，訴訟案件數量增加了1153%；同時，1972年美國有174,379位受刑人至1996年收容人數是1,076,625位，人口增加了517%<sup>23</sup>。

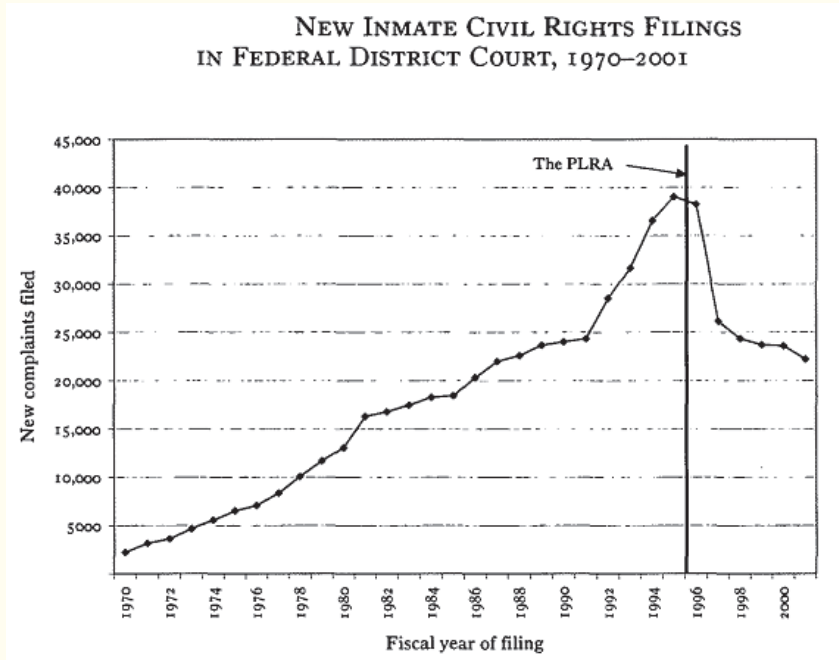
通過「監獄訴訟改革法案」後，受刑人的訴訟量陡降。2001年全國監禁

21、William Bennett Turner, When Prisoners Sue: A Study of Prisoner Section 1983 Suits in the Federal Courts, 92 HARV. L. REV. 610, 610 (1979)；Cindy Chen, The Prison Litigation Reform Act of 1995: Doing Away with More Than Just Crunchy Peanut Butter, 78 St. John's L. Rev. 203, 205 (2004).

22、BOSTON, supra note 1, at 174.

23、Brian J. Ostrom, Roger A. Hanson & Fred L. Cheesman, Congress, Courts and Corrections: An Empirical Perspective on the Prison Litigation Reform Act, 78 NOTRE DAME L. REV. 1525, 1531 (2003).

的人數相較於 1995 年增加了 23%，但受刑人提交的訴訟數量卻下降 43%，這是「監獄訴訟改革法案」通過後產生的明顯效果<sup>24</sup>。見所引用下圖：



資料來源：Schlanger, *supra* note 17, at 1560.

從訴訟性質上看，許多訴訟係受刑人利用司法權來對抗監獄管教的工具。1964 年的公民權法案（Civil Rights Act of 1964）原本關注於種族隔離、歧視等社會問題<sup>25</sup>。然而，後來許多受刑人的訴訟卻與公民權相乖離，有受刑人訴訟標的是：爭論他所買到花生醬是帶有顆粒的而非原本選購的無顆粒的花生醬、聲稱被迫聽機關所撥放的音樂為一種折磨、所購買的毛巾顏色不符、控訴監獄官員弄丟了他的網球鞋、被監獄理髮師剪壞頭髮等。多以毫無根據、枝微或價值甚微的訴訟（little or no merit）干擾監獄秩序、對付監獄行政人員<sup>26</sup>。

受刑人的訴訟數量幾近是一種泛濫 (flood)；訴訟性質方面，受刑人的

24、Schlanger, *supra* note 17, at 1559-1560.

25、CIVIL RIGHTS ACT of 1964, <https://www.nps.gov/articles/civil-rights-act.htm> (last visited Feb. 12, 2019).

26、Chen, *supra* note 21, at 206.

訴訟流於濫訴。為了控制受刑人浮濫地提起司法救濟，國會提出了「停止受刑人訴訟濫用法案」(Stopping Abusive Prisoner Lawsuits Act) 以及佛羅里達州的「停止受刑人提早釋放法案」(Stop Turning Out Prisoners Act, The 85 Percent Rule)<sup>27</sup>，其主要目的在：要求法院考量是否接受有關監獄處遇的訴訟時，須基於「必要性原則」(no further than necessary)，非不必要不應受理。這兩項法案可視為「監獄訴訟改革法案」的前身，直至國會以壓倒性的兩黨支持通過「監獄訴訟改革法案」<sup>28</sup>。該法完整地規範受刑人的訴訟方式，才真正的抑制受刑人的濫訴。

## 參、「監獄訴訟改革法案」介紹

### 一、「監獄訴訟改革法案」制訂目的

「監獄訴訟改革法案」的制定係為達到下列幾點目的<sup>29</sup>：

#### (一) 減少受刑人對監獄行政人員濫訴

當監獄行政人員成為受刑人訴訟的標靶，監獄管理的效能無疑地會受到很大的影響。沒有任何監獄行政人員願意克盡職責，卻導致無端地上法院為自己辯白。被受刑人提起訴訟意謂著惹上麻煩。監獄為制裁犯罪者的場域。然而，當受制裁的犯罪者運用司法權，反過來對付「制裁犯罪者場域中的行政人員」時，那麼誰是最終的被制裁者？最後犧牲了什麼？

#### (二) 允許矯正機構先行解決爭議

該法中之窮盡行政救濟程序係允許矯正機構能自身解決爭議。以簡易、快速的方式解決問題，避免爭議進入法院。

27、吳佳霖，受刑人的法律地位及司法救濟途徑－以美國法為借鏡，東吳法律學報，24卷2，頁176(2012年)。

28、KITTY CALAVITA & VALERIE JENNE, APPEALING TO JUSTICE: PRISONER GRIEVANCES, RIGHTS, AND CARCERAL 25 (1st ed. 2014).

29、Jennifer A. Ptoplava, Peanut Butter and Politics: An Evaluation of the Separation-of-Powers Issues in Section 802 of the Prison Litigation Reform Act, 73 IND L. J. 329, 329-333 (1997); Schlanger, supra note 17, at 1557-1565.

### (三) 結束司法機關對矯正機構過度介入的狀況

嚴格地遵守權力分立原則，行政、司法權力間獨立平等、互相尊重。當司法過度介入行政管理 (judicial micro-management of correctional facilities) 時，司法權將成為行政職權有效運作的制肘。

### (四) 遏制受刑人提出眾多濫訴案件

當浮濫訴訟進入法院，將佔用資源並影響其他公民應享有司法資源的質量。

## 二、美國「監獄訴訟改革法案」的內容

「監獄訴訟改革法」主要分為幾個部份：法規的適用對象、對於法院本身提供預防性救濟的限制、受刑人尋求司法救濟前須先窮盡所有可能的行政救濟程序、禁止單純提起精神或情緒傷害的司法救濟、律師費用規定、繳交訴訟費用、法院審查起訴內容及駁回起訴、受刑人浮濫訴訟的三振條款等。上面幾點可以區分為：

- (一) 對提起訴訟當事人的限制，包括：第一章法規的適用範圍。
- (二) 受刑人須繳交訴訟案件所需的費用：律師費用規定、繳交訴訟費用的規定，以避免佔用國家經費。
- (三) 訴願先行程序：即對於法院提供預防性救濟的限制。
- (四) 對爭訟事件的限制：禁止提起精神或情緒傷害的司法救濟訴訟、審查起訴內容及駁回起訴。
- (五) 對於濫訴的懲罰：濫訴者的三振條款。

## 三、「監獄訴訟改革法」重要法條介紹

「監獄訴訟改革法」有幾個非常令人矚目的法條，如下：

(一) 司法審查應採最少介入原則 (The Need-Narrowness-Intrusiveness Standard)

「監獄訴訟改革法」限制法院提供受刑人「預期救濟」。所謂「預期救濟」(prospective relief) 被定義為「補償性損害賠償金 (compensatory monetary damages) 以外的救濟」。補償性損害賠償金指用於補償精神或身體傷害等的損失的賠償金；而「預期救濟」是一種非金錢救濟 (non-monetary relief)。亦即當侵權行為發生時，法院並不認為以金錢作為損害賠償是一種適當的法律衡平措施。此時，法院可能簽發要求當事人做某事、某行為或者禁止其做某事、某行為的「禁止命令」(injunctions) 作為衡平的法律措施。

重要的是，當受刑人提起「預期救濟」時，意謂受刑人透過司法救濟來爭論或挑戰其在監獄中的處遇 (conditions-of-confinement) 或所受到的對待或是否合法的問題。

「監獄訴訟改革法」18 U.S.C. § 3626(a) (1) (A) 法條中，嚴格地限制法院提供受刑人「預期救濟」：

對有關監獄行刑制度、監獄處遇所提起的所有民事訴訟的預期救濟，不得超過糾正（監獄）侵害特定原告或原告的聯邦權利之必要。法院不得同意或批准任何預期救濟，除非法院認定所給予的預期救濟是糾正（監獄）違反聯邦權利的必要範圍，這樣的救濟必須是嚴格限縮的。司法介入應是最少的，不能超過糾正違反聯邦權利的必要程度，法院應充分衡量當提供救濟時，所可能造成對公共安全 (public safety) 或刑事司法系統 (criminal justice system) 運作的任何負面衝擊<sup>30</sup>。

上述條文中認為，司法對於受刑人所提的訴訟應採最少介入原則，其實就是關於監獄行政行為的司法審查標準，其有兩個重要的涵義：

1. 司法審查必須屬於「嚴密剪裁」(narrowly drawn)<sup>31</sup>：所謂的「嚴密剪裁」

30、18 U.S.C. § 3626(a) (1) (A)(2012).

31、Narrowly tailored, in TRANSLLEGAL, <https://www.translegal.com/world-law-dictionary> (last

係指法院介入處理監獄事務必須嚴格限縮於糾正侵害受刑人聯邦權利所必要者，來適用法律以解決特定問題，且應確認不會給監獄行政一方帶來負擔和影響監獄業務進行。

2. 須是「不可避免的介入措施」(least intrusive means): 實務判決 *Hadix v. Caruso* 案認為法院對有關受刑人事務「不可避免的介入措施」(least intrusive means)<sup>32</sup>，其實被認為是與早期的法院不介入監獄管理時期的規定是一致的。而在「監獄訴訟改革法」§ 3636(a) (1) (B) (iii) 法條規定：「(提供預期救濟)是當沒有其他救濟措施可以糾正受刑人聯邦權利被侵害時的救濟方式。」法院必須考慮其所作的司法裁決將影響到監獄秩序的運作，並可能間接地對於公共安全產生某些惡果<sup>33</sup>。

## (二) 窮盡行政救濟原則 (Exhaustion of Administrative Remedies)

窮盡行政救濟原則係指受刑人應先利用一切可能的行政系統內部的救濟途徑後，才能請求法院給予救濟的法律原則。根據美國最高法院的 *McCarthy v. Madigan*<sup>34</sup> 判決中揭示，窮盡行政救濟有兩個目的：其一，是通過給予該機構在法院介入爭議之前，有能夠解決爭議的機會來保護行政機構的自主性。從權力分立的角度，即防止司法權過度地干預行政權。另一，則是提高司法效率，避免浮濫的訴訟案件排擠真正需要訴訟的案件。「監獄訴訟改革法」42 U.S.C. § 1997 e. (a) 法條文中規定：

拘禁於任何監獄或其他矯正機關之受刑人，尚不得依被剝奪權利者訴訟條款 (section 1983 of this title) 或其他聯邦法律規定，對於監獄處遇提起訴訟，除非可用的行政救濟措施均已用盡<sup>35</sup>。

美國「被剝奪權利者之訴訟條款」(Civil action for deprivation of rights,

---

visited Feb. 13, 2018).

32、*Hadix v. Caruso*, 461 F. Supp. 2d 574, 587 (W.D. Mich. 2006) (holding that “ Although much was made of the enactment of the PLRA at the time, its(PLRA’ s) actual standards are consistent with traditional norms of non-interference with state regulation of prisons.” ).

33、18 U.S.C. § 3626(a) (1) (B) (iii)(2012).

34、*McCarthy v. Madigan*, 503 U.S. 140, 140-142 (1992).

35、42 U.S. Code § 1997e. (a)(2012).

42 U.S. Code § 1983) 規定：「因執行行政職權時而侵犯任何人其憲法或法定權利、特權或豁免權時，權利被侵害人得以適當地、平等地方式對進行侵害的行政一方提起訴訟，以要求對其行政的侵害行為進行糾正。<sup>36</sup>」再者，行政救濟並不必然地為司法救濟的前置程序。因此，當美國「監獄訴訟改革法」規定行政救濟為司法救濟的前置程序時，法院應拒絕尚未窮盡所有行政救濟程序的受刑人訴訟。

「監獄訴訟改革法」相較於過去受刑人適用「機構中收容人的公民權利法」關於窮盡行政救濟程序上，有幾個相異點<sup>37</sup>：

1. 在「監獄訴訟改革法」施行後，所涉爭議事項未經窮盡行政救濟程序前，法院將駁回受刑人的起訴；而「監獄訴訟改革法」施行之前，法院擱置受刑人的起訴，等待其用盡行政救濟程序。
2. 所有的監禁者，均受到窮盡行政救濟條款的約束。在「監獄訴訟改革法」施行之前，少年受刑人、拘留所或矯正學校中的少年並不受窮盡行政救濟條款要求的約束。
3. 「監獄訴訟改革法」取消了窮盡行政救濟的時間限制。在「監獄訴訟改革法」之前，當受刑人試圖窮盡行政救濟途徑時，法院可以推遲受刑人的起訴 180 天。然而，「監獄訴訟改革法」取消了 180 天的限制；亦即，受刑人試圖窮盡行政救濟的申訴程序並不限於某個期限內要獲得解決。亦即矯正機構不需要面對時限的壓力來處理問題。監獄當局毋庸擔心期限到了、超過 180 天後，還未解決問題時，將由法院進行裁決的窘境。
4. 對行政救濟管道的要求標準並不嚴苛，僅須認定該行政救濟是「可利用的」(available)、是能處理受刑人申訴的管道即可。在「監獄訴訟改革法」之前，對行政救濟管道的標準有諸多嚴苛的要求，如：認定該行政救濟必須符合適當與公平正義等原則、「簡易、快速、有效的」(plain, speedy, and effective) 和「公平、有效的」(fair and effective) 等條件。「監獄訴訟改革法」不苛求這些標準，只要行政救濟管道能解決問題即可。

36、42 U.S. Code § 1983(2012).

37、Branham, *supra* note 2, at 493-498.



另外，受刑人不能越級申請行政救濟。當受刑人將申訴或陳情提交給更高層級審查機關進行審核前，必須等待目前較低級別審查機關拒絕或完成其陳情的程序，才可以提交給更上一層級進行申訴或陳情<sup>38</sup>。

### (三) 繳交訴訟費用的規定 ( FILING FEES )

「監獄訴訟改革法」要求所有提出訴訟的受刑人必須支付全額的訴訟費。如果，受刑人沒有辦法支付這筆錢，而欲以貧困身分興訟 (in forma pauperis)<sup>39</sup>，法院仍不會免除該受刑人免繳訴訟費用的要求，受刑人需每月分期支付訴訟費。在「監獄訴訟改革法」28 U.S.C. § 1915(b) 載明：

(b) (1) 儘管有第 (a) 款的規定，如果受刑人提起民事訴訟或訴請因無資力進行訴訟，受刑人仍應被要求支付全額的訴訟費用。法院應評估受刑人在有經濟資力時，收取其在法律上規定應繳交的訴訟費用。受刑人可先提交第一期的部分訴訟費為全訴訟費的 20%…。(2) 監禁該受刑人的矯正機關並應從該受刑人的帳戶中，每次代轉 10 美元以上的訴訟費用給法院書記員，直至訴訟費用繳清為止<sup>40</sup>。

法院可以要求監獄提供該受刑人的財力等相關資訊予法院，監獄與法院雙方合作評估受刑人分期繳交訴訟費用的方式。

### (四) 對濫訴的駁回 ( Dismissal )

法院必須審查篩選受刑人所提出的訴訟，如該起訴係無任何意義、惡意的、無正當理由、缺乏法律依據或所訴的內容無司法救濟的需要，抑或向免責的行政人員尋求損害賠償時，法院均應裁定予以駁回，法院無須待

---

38、Prison Litigation Reform Act, FINDLAW, <https://criminal.findlaw.com/criminal-rights/prison-litigation-reform-act.html> (last visited Feb. 13, 2018) (stating that “Once submitted, an inmate then must exhaust their appeal through three consecutive levels of review. An appeal can’t proceed up to the next level of review until there’s been a final determination at the lower level.”).

39、係藉免付費用或受補助而進入法庭訴訟。

40、28 U.S.C. § 1915(b) (1)(2012).



被訴的監獄行政一方提出該訴無理由的申請。依「監獄訴訟改革法」42 U.S.C. § 1997e(c)(1) 即謂：

被監禁於地方政府、州或聯邦政府的監獄、矯正機構中受刑人，根據被剝奪權利者訴訟條款 (section 1983 of this title) 或根據其他任何聯邦法律，所提出的訴訟案件，法院應無待申請或根據被告一方的申請，在有下列各款情形之一時，法院應以裁定駁回之：該訴無理由、輕浮濫訴 (frivolous)、惡意 (malicious)、缺乏提供司法救濟必要的權利主張或請求權，以及請求損害賠償而該被所訴之對象是免責的<sup>41</sup>。

有關駁回受刑人起訴的理由，尚出現於「監獄訴訟改革法」中 28 U.S.C. § 1915(e) (2)：「即使受刑人已繳交全額或一部份訴訟費用，如果法院認定有上述法條原文中應駁回起訴之理由時，法院應隨時駁回該案件。」在 42 U.S.C. § 1997e(c) (2) 提及：「受刑人所遞交的起訴書 (on its face) 有上述法條原文中應駁回起訴之理由時，亦即法院僅需書面審理是否有理由，法院無須先要求原告先窮盡行政救濟程序，即可駁回起訴。」在「監獄訴訟改革法」28 U.S. Code § 1915A(b) 中，亦重複提及「無理由、惡意的」受刑人訴訟應予以駁回。這是由於濫訴係為騷擾監獄行政一方而提起的，法院應該判斷這件訴訟案件根本不應該進入訴訟程序，也不應該對被告的監獄行政一方進行審問。

### (五) 三振出局規定 (THREE STRIKES PROVISION)

有關受刑人訴訟上的三振出局規定，即當法院認為該受刑人的訴訟係為惡意或輕率的浮濫訴訟時，該次的訴訟案件即會被視為該受刑人的「一次出局」(a strike)。當受刑人累積三次浮濫訴訟之後，受刑人將不得再藉用訴訟救助制度 (in forma pauperis) 遞交訴狀。在 28 U.S. Code § 1915(g) 提及：

在任何情況下，被監禁或拘留於任何設施中的受刑人不得提出民事訴訟或要求作出民事判決或進行有關本法的訴訟程序。這是當受刑人曾在美國的法院中曾提出三次或超過三次被駁回訴訟的情況，而這些情況是因該訴無理由 (frivolous)、出於惡意 (malicious)、缺乏提

41、42 U.S. Code § 1997e(c)(1)(2012).

供司法救濟必要的權利主張或請求權，以及請求損害賠償而該被告所訴之對象是免責的。唯有當受刑人即將面臨嚴重身體傷害危險時，方能提出訴訟<sup>42</sup>。

#### (六) 不得單純主張精神或心理上受到侵害而提起訴訟 (PHYSICAL INJURY REQUIREMENT)

「監獄訴訟改革法」限制受刑人主張其精神或情感受到傷害而提起訴訟，除非受刑人同時有身體上的傷害發生。在 42 U.S. Code § 1997e(e) 中規定：

被監禁於地方政府、州或聯邦政府的監獄、矯正機構中的受刑人不得提出訴訟案件係有關於其在監禁拘留期間遭受到精神或情感上的傷害，除非受刑人能（同時）提供他有受到身體傷害或因性行為受害為根據<sup>43</sup>。

身體傷害的訴訟標的並不在於法院發出禁制令的救濟 (injunctive relief, 用於防止未來某種損害行為發生) 或確認性救濟 (declaratory relief)，當受刑人提出身體傷害的訴訟時，其目的係在於監獄一方提供損害賠償或者要求法院給予名義和懲罰性賠償的裁決。

當受刑人主張有精神損害時，必須基於有身體、生理上的傷害發生。並沒有所謂單就處遇而造成受刑人精神痛苦的損害賠償可言。不論是在美國或我國，實務上，受刑人主張精神、情緒或心理上的侵害而提起陳情或訴訟，這是受刑人對監獄行政人員實行誣控濫告的慣用伎倆。

---

42、28 U.S. Code § 1915(g)(2012).

43、42 U.S. Code § 1997e(e)(2013).

## 肆、支持「監獄訴訟改革法」的行政原則探討

有諸多行政上原則支持著「監獄訴訟改革法」，如下：

### 一、避免司法權過度介入行政權可能產生的弊病

#### (一) 監獄的行政職權在審判中常被忽視

當司法救濟所處理的訴訟標的是某個受刑人私權上的問題時，其所根據的法律體系，將無法考慮到行政機關被賦予的功能<sup>44</sup>。舉美國有著名的受刑人濫訴案「帶顆粒的花生醬事件」(chunky peanut butter case) 為例，當新聞工作者 George F. Will 揭露這個濫訴案件，美國第二巡迴上訴法院的法官 Jon O. Newman 於國會中就反駁該報導偏頗。法官 Jon O. Newman 偏頗地站在受刑人立場上補述道：「這名受刑人將花生醬退回後，當晚就移往其他監獄。在提供受刑人商品的商店中，他未獲得更換的新花生醬，那就等於損失 \$2.50 美元。<sup>45</sup>」然而，不論該受刑人是因為收到錯誤的商品或將損失金錢而提起司法救濟。這樣的案件，進入法院中成為訴訟標的，本屬價值甚微的案件，且該事件依行政管道提起救濟即可。學者 Ross Cranston 即認為在司法審判中，對於行政行為之合法性判斷，法院多傾向保障個人權益，而少尊重行政部門的專業或是認知到在個人權益與行政效率兩者之間須維持一種微妙的平衡<sup>46</sup>。當面對民事糾紛，法院所根據的法規是民事法規，當行政體系中的爭議，被訴諸於民事庭時，其行政機構原先設計目的即常被忽視<sup>47</sup>。

#### (二) 公眾透過代議政治拒絕受刑人濫訴

44、Richard J. Costa, The Prison Litigation Reform Act of 1995: A Legitimate Attempt to Curtail Frivolous Inmate Lawsuits and End the Alleged Micro-Management of State Prisons or a Violation of Separation of Powers?, 63 BROOK. L. REV. 319, 327 (1997).

45、SIFAKIS, supra note 15, at 95-97.

46、Ross Cranston, Reviewing Judicial Review, in ADMINISTRATIVE LAW AND GOVERNMENT ACTION-THE COURT AND ALTERNATIVE MECHANISMS OF REVIEW 45, 63 (Richardson, G. & Genn, H., eds., 1994), 轉引自廖義銘, 行政法基本理論之改革, 初版, 頁8 (2002年)。

47、Theodore K. Cheng, Invading an Article III Court's Inherent Equitable Powers: Separation of Powers and the Immediate Termination Provisions of the Prison Litigation Reform Act, 56 WASH. & LEE L. Rev. 969, 996-1020 (1999).

公眾希望透過代議政治結束受刑人濫用司法權的狀況。「監獄訴訟改革法案」的制定與美國共和黨在 1994 年國會選舉有密切的關係。該年，共和黨因為選舉出版了《與美國的契約：改變國家的大膽計劃 --- 眾議員紐特·金里奇，眾議員迪克·阿梅以及眾議院共和黨人》（CONTRACT WITH AMERICA: THE BOLD PLAN BY REP. NEWT GINGRICH, REP. DICK ARMEY AND THE HOUSE REPUBLICANS TO CHANGE THE NATION）一本近似施政計畫的書。書中共和黨對選民許下十點計畫，其中包括：制止犯罪和推動常識性的立法法案。抑制受刑人濫訴即是該書十點計畫的其中一環。1994 年 11 月的期中選舉後，共和黨在在國會獲得多數席次。為了兌現對選民的承諾，而通過「監獄訴訟改革法案」。另一點，這是行政權結合立法權並對司法過度介入監獄管理的制衡，共和黨所採納的抑制受刑人濫訴的政策規劃藍本，實係出自於政府行政官員長久以來對抑制受刑人濫訴的立法規劃<sup>48</sup>。

## 二、效能與效率

美國「監獄訴訟改革法」要求受刑人提起司法救濟前必須先窮盡行政救濟程序，被認為是具有效能 (effective) 和效率 (efficient) 的程序。其有下述益處<sup>49</sup>：

### （一）提升司法機關的行政效率

效能 (doing the right thing) 的實踐係建立在有效率地 (doing the thing right) 行政程序上。當不值得保護的爭議進入法院時，將會加重司法機構的負擔並排擠真正需要司法救濟的案件。受刑人先窮盡行政救濟程序，有以下的優點：

1. 法院提供行司法救濟相較於行政救濟是花費金錢且耗時的。其需要幾個月甚至幾年才能完成一件訴訟案。受刑人如果能透過行政救濟程

48、Schlanger, supra note 17, at 1559-1560,1566.

49、Danielle M. McGill, To Exhaust or Not to Exhaust: The Prisoner Litigation Reform Act Requires Prisoners to Exhaust All Administrative Remedies before Filing Excessive Force Claims in Federal Court, 50 CLEV. ST. L. REV. 129, 160-163(2002-2003).

序解決問題，尋求司法救濟反而是一種不符合當事人成本效益的選項。快速的行政救濟程序更能維護當事人的合法權益。是故，受刑人為何要捨符合低成本效益的行政救濟，迂迴地藉不符合其成本效益的司法救濟進行訴訟，其背後動機值得深思！

2. 先窮盡行政救濟程序，使得大量案件得以在行政救濟過程得到解決。減少訴訟案件數量，使法院能夠有更多的時間來處理複雜與嚴重的案件，有利於法院的審判功能。
3. 「事實上行為、單純妥當性爭議」等較適合由行政機關透過內部的程序進行解決，而這些爭議往往是法院無法提供救濟的<sup>50</sup>。

## （二）行政機關效率優化

受刑人必須先窮盡機關內部的行政救濟程序，是一種權力行使委託予專業人員，以有效地解決問題。對機關之行政效率有以下益處：

1. 防止司法機構對監獄的行政程序進行過多的干預，可以使監獄重新獲得了日常決策的權力。
2. 監獄可以在不當的侵害行為發生後，立即為受刑人提供補救措施。甚至，可以快速地保護受刑人免受權力濫用者再次侵害。
3. 受刑人需窮盡行政救濟程序，促使監獄建構有效的內部解決紛爭的機制，而這是有利於整個機構的所有受刑人。
4. 避免監獄在法院中須付出訴訟成本（金錢、時間與人力）。我國目前為應付受刑人恣意的陳情和訴訟，有些監所需指定機關內的專責人員處理濫訴，造成人力、物力浪費。
5. 若爭議仍須進入法庭中進行審理，在窮盡行政救濟過程中所留下的書面記錄，能提供給法院作為審理的資料。而這些資料是以連貫、脈絡、完整的方式呈現，有利法院進行判斷。

另外，窮盡行政救濟程序能達到訴訟經濟與樽節公共支出、避免浪費司法資源。這些經費支出無非是出自於納稅人繳納的公帑<sup>51</sup>。

50、參見司法院釋字第 755 號解釋黃昭元大法官協同意見書第 17 段。

51、Telephone interviews with Richard L. Stalder, Secretary, Louisiana Department of Public Safety and Corrections (Spring 2001); as cited in Schlanger, supra note 17, at 1620.

### 三、司法過度介入將導致監獄的行政職權弱化

監獄體系有其複雜性，當司法過度介入處理受刑人訴訟將導致監獄行政職權受到損害。

#### （一）司法常做出同情受刑人的判決

監獄作為一種干涉行政的公權，不可避免會與受刑人私權間有互相傾軋的狀態。「非妥協型受刑人」(intransigent line)<sup>52</sup> 藉不妥協的行為反對、挑戰管理者或機構的權威，並對該機構表現敵意。當該類型受刑人以「合法的」訴訟過程作為手段，主張自己的權利遭受到侵害，即便其主張就常理來看是不具法律價值的，但是當爭議進入法庭時，卻可能受到法官的同情，進而產生不必要的介入行政體系 ( judiciary's unnecessary interference)<sup>53</sup> 的困擾。

美國憲法學者 Robert Nagel 即指出：「司法判決較偏好於對人權的保障，而輕忽了聯邦制度與三權分立體制的維持。……論者與學者都太過於強調憲法價值中的人權之私法保障，而低估了各政府部門的決策責任之價值的保障。<sup>54</sup>」這樣的論點可以從美國受刑人濫訴案件「沙拉吧事件」(the salad bar) 得證，美國第二巡迴上訴法院的法官 Jon O. Newman 曾為這件訴訟為受刑人辯護道：「對沙拉吧的爭議只是該訴訟案 27 頁中的一小部分，……受刑人訴訟中所提到的食物是指出其基本所需的營養沒有得到滿足。該監獄未提供沙拉吧，而其他州的監獄卻有提供沙拉吧。<sup>55</sup>」這獲得法官 Jon O. Newman 的憐憫同情！

#### （二）受刑人藉濫訴以攫取在監處遇的優遇

濫訴其目的往往不是卷宗上所載的訴訟標的，而是欲攫取某些處遇上

52、林茂榮、楊士隆（註 10），頁 157。

53、McGill, *supra* note 49, at 132.

54、ROBERT NAGEL, CONSTITUTIONAL CULTURES: THE MENTALITY AND CONSEQUENCES OF JUDICIAL REVIEW 62(1989)，轉引自廖義銘，行政法基本理論之改革，初版，頁 82（2002 年）。

55、SIFAKIS, *supra* note 15, at 95-97.



的優遇。訴訟為一種手段，以製造某種壓力，藉由被訴行政人員的監督機關、上級單位、司法檢察機關（或我國之監察院）對監獄內部進行調查，迫使監獄行政人員退讓、產生心理上的不適等。見諸於美國在實施「監獄訴訟改革法」前，大量受刑人的濫訴案件卻只有甚低的勝訴比率，為何受刑人要提起這類勝訴機率不高的濫訴案件！關鍵即在於受刑人在監利益<sup>56</sup>：

### 1. 受刑人之濫訴係為了威懾監獄行政人員

濫訴的動機是出自於騷擾 (harass) 和威懾 (with particularized deterrence goals)。受刑人藉由對行政人員進行濫訴，藉以表達對管教的不配合或藉以擾亂監獄秩序，用以阻止、嚇阻監獄行政人員做出其職責上應盡的管教義務。

### 2. 濫訴是低成本的手段、工具

「監獄訴訟改革法案」通過前，受刑人訴訟所適用的 28 U.S.C. § 1915(a) 規定：「在符合 (b) 款的規定下，美國任何法院可授權開始起訴程序、辯護、民事或刑事案件，而受刑人無需預付費用或擔保 (即該人無法支付此類費用或為此提供擔保)。<sup>57</sup>」在 28 U.S. Code § 1915. (b) 款的 (3) 規定：「在任何情況下，對受刑人所收取的訴訟申請費均不得超過法規所定的民事訴訟或或刑事的訴訟費用。<sup>58</sup>」在 28 U.S. Code § 1915. (b) 款的 (4) 規定：「不得因受刑人沒有資產支付訴訟費而被拒絕受理訴訟。<sup>59</sup>」訴訟是低成本的對抗管教之工具。

### 3. 受刑人能獲得行政機關或行政人員和解的代價

當監獄與受刑人雙方達成和解，意謂著監獄行政一方答應給予受刑人某種補償、或藉以獲得寬鬆的處遇，並換取受刑人同意不提起訴訟。這樣的和解卻會監獄行政公信力打折扣，或產生管教不一致的狀況<sup>60</sup>。

56、Schlanger, supra note 17, at 1593, 1620-1626.

57、28 U.S. Code § 1915. (a)(1)(2012).

58、28 U.S. Code § 1915. (b)(3)(2012).

59、28 U.S. Code § 1915. (b)(4)(2012).

60、See Schlanger, supra note 17, at 1592 (revealing that "for example, a plaintiff agrees to end the suit in exchange for withdrawal of a sanctions motion or a counterclaim.") .

#### 4. 受刑人能獲得懲罰性賠償

當受刑人宣稱受到精神損失時，可以獲得相當於物質損失同等的金錢賠償。即通過法院懲罰行政一方提供金錢給予受刑人。

#### 5. 監獄行政一方先行屈服以換取受刑人撤銷訴訟

被訴之監獄行政一方可能在沒有任何法院強制要求的情況下，卻先做出了停止受刑人先前所反對的任何事情。亦即，監獄可能先撤銷了原本不利受刑人的行政處分、制裁，以換取受刑人同意終止、撤銷訴訟。

#### 6. 濫訴是一種情緒發洩的方式

受刑人將自己在監禁過程中，所壓抑及感受到的所有憤怒與對公權力的敵意，以濫訴形式轉嫁發洩在監獄行政人員身上<sup>61</sup>。

重要的是，當受刑人提起訴訟時，不論勝訴、敗訴、和解的任一情況都是有利於受刑人的<sup>62</sup>。僅以敗訴為證即可，其金錢損失甚微！然而，受刑人可藉濫訴這個手段以提高自己的在監地位、向監內的同儕展現其氣魄、創造某種自我認同。美國一位密蘇里州受刑人 Melvin Leroy Tyler 於 90 年代提出數十件訴訟並藉以獲得較佳的監獄處遇，而被稱為「訴訟之王」( King of the Writs)。這個受刑人更被當地報紙戲謔地稱為「這個州所產生的最優秀監獄律師」<sup>63</sup>。這正是受刑人濫訴的利益，其利益是法院裁決卷宗上所未載明之訴訟標的。這是監獄外部的公眾與司法機關意想不到的<sup>64</sup>！

---

61、See Branham, supra note 2, at 529 ( revealing that “[A] t least some of these cases, no doubt, are filed simply to harass the correctional officials whom the prisoners consider responsible for their detested captivity.” ) .

62、Peter M. Blau 著，孫非譯，社會生活中的交換與權力，頁 109-202（1999 年）。

63、Jaeah Lee, Why Is It So Hard for Inmates to Sue Prisons? It started with a salad bar, MOTHER JONES( Jul/Aug, 2016). <https://www.motherjones.com/politics/2016/06/inmates-sue-prisons-prison-litigation-reform-act/>

64、「這些思想對象是由社會科學家所建構出來的，其目的在於了解這個社會實在：這些思想對象必須立基於由人們共有意義的思想所構築的思想對象上，而這些人乃是在他們社會世界中體驗著他們的日常生活。」參見 Pierre Bourdieu 著，陳逸淳譯，（註 11），頁 234。社會實在是與場域中生活的人緊密連結的，場域外的人是難以感知與觀察到。經驗是最真實的知識，而非經由投射或想像。



## 伍、美國「監獄訴訟改革法」與我國大法官釋字 755 號之比較

美國「監獄訴訟改革法」是否可作為我國受刑人司法救濟制度建立的學習或借用對象 (policy transfer)。目前，可就該法與我國大法官釋字 755 號中的某些面向進行比較。學者 Mossberger 和 Wolman 提出：問題及目標的相似性、實施場域的差異、政策執行評估以及應用方式等，作為評估政策借用是否可行之比較面向<sup>65</sup>。本文僅以前三個面向進行探討：

### 一、問題及目標方面的比較 (Similarity of Problems and Goals)

美國國會在進行「監獄訴訟改革法」立法時，直接申明其目標：「為有關監獄處遇的訴訟提供適當的救濟方式，阻止無理由的訴訟和濫用訴訟，並達成其他目的制定本法。<sup>66</sup>」學界、輿論關於改革受刑人司法救濟制度的論述，從 1960 年代至 1990 年代不斷地演變，國會對於該法案應設計為抑制受刑人濫訴的司法救濟制度具有共識。我國大法官釋字 755 號解釋的解釋文和其後的解釋理由書，文字表面上未提及給予受刑人的司法救濟制度與濫訴之間的關聯性。然而，釋字 755 號解釋理由書中提及：「監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。是如其未侵害受刑人之基本權利或其侵害顯屬輕微，僅能循監獄及其監督機關申訴程序，促其為內部反省及處理。<sup>67</sup>」理應視為我國立法與法院實務上提供受刑人司法救濟時，應限制受刑人濫用司法救濟的遮詮文字敘述。

另，在釋字第七五五號部分大法官的協同意見書述及了受刑人可能濫用司法救濟的問題。如，「本席也支持多數意見認為受刑人基本權利唯於侵害非顯屬輕微時，始得向法院請求救濟，理由除了『微量侵害不構成侵害』的所謂『微

65、Karen Moseberger & Harold Wolman, H. Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenge and recommendations. 63 PUBLIC ADM. REV. 428, 430-433 (2003).

66、原文為 “To provide for appropriate remedies for prison condition lawsuits, to discourage frivolous and abusive prison lawsuits, and for other purpose.” Federal document: S. 1279 (IS), 104th Cong., 1st Sess. (1995).

67、參見司法院釋字第 755 號解釋理由書第 9 段。

量保留』理論外，也在於珍惜寶貴司法資源，避免因濫訴而遭到濫用。<sup>68</sup>」這是表詮的文字敘述，從正面肯定立法與實務上應限制受刑人濫用司法救濟。

從「問題及目標的相似性」方面而視，釋字 755 號解釋文及部分大法官理由書中雖有提及提供受刑人司法救濟應避免被受刑人作為濫訴之工具。但，美國「監獄訴訟改革法」之立法，是呼應公眾對受刑人濫訴之反感所規畫之政策。釋字 755 號解釋係就保障之受刑人基本權利時，順帶提及法院不應過度介入監獄管理。兩者間主要關注焦點不同。

## 二、實施場域的差異方面 (Differences in Setting)

比較「實施場域的差異」係指兩個國家政策的實施場域的某些內部或外部的諸多因素的重要差異，可能影響到政策借用的成敗，如：政治、社會和經濟制度、文化、公眾輿論、可運用的資源或其他背景因素<sup>69</sup>。本文僅討論美國「監獄訴訟改革法」與我國大法官釋字 755 號中，對監獄這個場域所被賦予的行政職權的描述。

美國「監獄訴訟改革法」中對監獄場域行政職權的描述偏向結構功能論的觀點，其認為監獄這個子系統的行政職權在於維護社會整體之正常運作、存續與發展。例如在美國「監獄訴訟改革法」中「有關監獄處遇給予受刑人適度的救濟」(Appropriate remedies with respect to prison conditions)一節，提及：「法院給予救濟時，應充分衡量給予該救濟可能會造成公共安全或刑事司法系統運作的任何不利影響。<sup>70</sup>」文字敘述中將「給予救濟」與「造成公共安全或刑事司法系統」作一個連結。其意謂著，法院在裁定該訴訟案件是否進入審理，並非僅僅考量到受刑人於訴狀中所提及的訴訟標的，法院一方需聯想到法條中所指涉受到影響的對象。從政治語言學<sup>71</sup>來看「給予救濟」

68、參見司法院釋字第 755 號解釋許宗力大法官協同意見書第 9 段。相似的見解，參見司法院釋字第 755 號解釋黃昭元大法官協同意見書第 13 段。

69、Moseberger & Wolman, *supra* note 64, at 432-433.

70、18 U.S. Code § 3626. (a) (1) (A) (2012).

71、施正鋒，語言的政治關聯性，收於：施正鋒編，語言政治與政策，頁 56（1996 年）。

是自變數；應變數則為「公共安全或刑事司法系統」，而可能會何種程度的影響，這是無法量化的社會問題，該法以「任何不利影響」形容之。其實，這就提示法院應「充分衡量」（亦即窮盡其所能地）設想到：這樣的訴訟案件不僅關係到卷宗上的訴訟標的，尚將直接地對監獄的行政職權、刑事司法系統或間接地對社會公共安全造成損害。就指涉的對象來看：美國「監獄訴訟改革法」所提及的「公共安全或刑事司法系統」遠已超出監獄這個場域內部運作的問題。

而，大法官釋字 755 號則對監獄職權的描述，欠缺類同美國「監獄訴訟改革法」從結構功能論的觀點對監獄場域的描述。這可見諸於釋字 755 號解釋理由書：「鑑於監獄為具有高度目的性之矯正機構，為使監獄能達成監獄行刑之目的（含維護監獄秩序及安全、對受刑人施以相當之矯正處遇、避免受刑人涉其他違法行為等），監獄對受刑人得為必要之管理措施，司法機關應予較高之尊重。<sup>72</sup>」就指涉的對象來看，其僅列舉監獄這個場域內部的運作，包括：監獄秩序及安全、受刑人之矯正處遇、受刑人違法行為。釋字第 755 號解釋並沒有傳遞出一種類同美國「監獄訴訟改革法」將監獄這個場域的功能鑲嵌於整體社會之中的功能與價值。某些文字敘述乃至以批判、衝突、宰制的觀點來看待監獄這個場域的存在，令實際上進行審判的法院認為「介入監獄事務」是合理的偏頗意向<sup>73</sup>。

### 三、政策執行評估 (Policy Performance)

政策執行評估係有系統地研究政策執行過程與結果，表列該國所施行政策的優點、缺點或政策理念的展現與演變。美國「監獄訴訟改革法」的諸多措施與執行結果如前所述。惟其法條中的語言運用頗值得探討，而這亦牽涉到法院一方如何決定該項訴訟案件是否予以受理？如何判斷某件訴訟是否值得進入法庭中進行爭辯？

72、參見司法院釋字第 755 號解釋理由書第 9 段。

73、諸如：「本號解釋讓陽光得以射入『特別權力關係』最後一個陰暗的角落 -- 監獄。」顯示出監獄行政職權（尤其是保障社會安全之功能）未能地讓法界人士意識到，此類文字令人不堪。參見司法院釋字第 755 號解釋湯德宗大法官提出、陳碧玉大法官加入部分協同意見書第 2 段。

同樣問題出現於我國釋字 755 號解釋中，其提出三項受刑人的訴訟得進入法庭審理的原則。其中受到質疑的一個原則即是：「監獄處分或其他管理措施之侵害程度非顯屬輕微。」何謂「侵害程度非顯屬輕微」？蔡明誠大法官述及：

但顯屬輕微與輕微如何判定，有無客觀合理之判斷標準，尚待推敲。此是否會增添實務上認定之困難度或爭議，因其涉及侵害程度之高低及是否具顯著性，兩者在實務個案認定時，往往不易建立客觀且合理之標準<sup>74</sup>。

「監獄訴訟改革法」中對於這個問題也並沒有給予切確的評估標準，美國法院在面對「監獄訴訟改革法」法條中的詞彙，諸如：嚴密剪裁 (narrowly tailored)、最少介入 (least intrusive) 等法定詞彙，而藉之以判斷是否進行受理訴訟時，法院對於要考慮哪些因素其實並不清楚<sup>75</sup>。常被提及的判決 *Hadix v. Caruso* 案中，直接認定所謂的「最少介入原則」是等同於早期「不介入時期」的原則一般，亦即法院應盡可能地不介入監獄處遇的爭議<sup>76</sup>。為什麼會有這樣的認定！於美國「監獄訴訟改革法」中「有關監獄處遇給予受刑人適度的救濟」(Appropriate remedies with respect to prison conditions) 一節所提及的：「法院給予救濟時，應充分衡量當給予該救濟可能會造成公共安全或刑事司法系統運作的任何不利影響<sup>77</sup>。」所謂「充分衡量」一詞並沒有確定的界限。事實上，所謂的「充分衡量」是根據知識的擴充而擴充的，

---

74、參見司法院釋字第 755 號解釋蔡明誠大法官部分協同意見書第 4 段。

75、Kiira J. Johal, *Judges behind bars: The intrusiveness requirement's restriction on the implementation of relief under the prison litigation reform act*. 114 COLUM. L. REV. 715, 746 (2014) (revealing that “[c]ourts are unclear and divergent as to what factors to take into account when making intrusiveness determinations, particularly with respect to the extent the statutory language regarding need and narrowness should be encompassed.”).

76、*Hadix*, 461 F. Supp. 2d at 587 (stating that “Although much was made of the enactment of the PLRA at the time, its actual standards are consistent with traditional norms of non-interference with state regulation of prisons. However, such norms and standards must, as the statute recognizes, give way to constitutional standards to prevent ongoing violations, including those under the Eighth Amendment.”).

77、18 U.S. Code § 3626. (a) (1) (A)(2012).

這個詞就語言運用上是隱含著無限擴充的可能<sup>78</sup>。初始先由法官自己的心證，但法官的心證在「充分衡量」這個法定詞彙下是明顯不足的，法官不能僅僅依賴直觀或先驗的思維進行決定；亦即，法官進行主觀判斷之外，更需納入諸如：客觀地、經驗主義上的、科學的、預測的知識等，作為「充分衡量」一詞的依據。再者，當「充分衡量」一詞所指涉之目的，在法條中被擴展到「可能會造成公共安全或刑事司法系統運作的任何不利影響」時，法院一方的判斷本就不能僅侷限於法官自身的臆測。這是由於法院一方無法主觀地從經驗上體認到監獄行政職權、社會安全是否因該訴訟受損；也甚難客觀地藉由科學知識判斷哪些因素應納入考量！法院一方所具備的能力並不包括這些範疇的專家知識與經驗<sup>79</sup>。透過立法者斟酌所產生的法條文字，侷限了司法權任意地介入監獄行政事務！

## 陸、結語

1990年代，美國社會體認到司法過度介入審查監獄的各項處遇、行政行為，將損及監獄的行政職權。當法院的角色恍然變成了一個試圖改造監獄行政制度的政策設計者時，司法權與行政權間的界限模糊了，失去了權力分立架構下對等、互相尊重的關係<sup>80</sup>。當法院審查監獄行政行為是否違反所謂的人權時，法官卻不是實際負責管教受刑人的專業行政人員。監獄行政職能在監獄行政

78、某範疇的界限是隨著目的而擴展或設置的。Lakoff 指出：「人們出於某種目的，總是能夠強行設置一個人為的界限的……維根斯坦以『數』為例『數首先是被當作正數，後來被相繼擴充為有理數、實數、複數、超窮數……他能夠根據人們的目的或是被限制或是被擴展。』」參見 George Lakoff 著，梁玉玲譯，女人，火與危險事物—範疇所揭示之心智的奧秘，頁 21 (1994 年)。

79、教育學者 Mayer 指出要成為某專業領域的專家需要甚長時間的學習與經驗累積，其引用學者 Simon 與 Hayes 並闡釋道：「西蒙認為“經驗”是無可替代的。例如：海斯(Hayes, 1985)估計：要成為某領域專家至少需要十年的研究。此外，要走上專家之途也需要觀摩其他專家所做的範例。」參見 Richard E. Mayer 著，林清山譯，教育心理學—認知取向，頁 365-370, 446 (2003 年)；。

80、Montesquieu 指出：「倘若司法權與立法權混而為一了，那麼因為法官本人就便是立法者，……倘若司法權與行政權混在一起了，法官便會擁有與壓迫者相似的權力。」參見 Barowde Montesquieu 著，彭盛譯，論法的精神，頁 149 (2003 年)。

人員疲於應付濫訴的過程中消磨掉了<sup>81</sup>，這終將吞噬監獄維持社會安全的功能<sup>82</sup>。美國社會與監獄行政人員疾呼正視受刑人濫訴，美國「監獄訴訟改革法」作為一種常識性、適應社會現實<sup>83</sup>的立法以解決濫訴衍生的種種問題。反思美國「監獄訴訟改革法」之內容與發展過程，如何避免司法權不適當地介入監獄行政職權運作，歸納幾點建議：

### 一、呈現受刑人濫用司法救濟對行政職權負面的影響

美國對於受刑人濫用權利救濟的問題常透過語言敘事呈現在公眾面前，成為一股社會力量藉以推動立法或促使司法機關不再輕易介入審理監獄事務。諸如：媒體記者採訪監獄中濫訴的情形、以軼事紀錄呈現於報章雜誌、表列濫訴案件<sup>84</sup>於網路媒介上，或以實徵研究資料揭露法院過度介入監獄行政所導致的嚴重性等。充分且真實地呈現出濫訴者如何藉操控司法救濟為工具（及濫用行政救濟，如我國受刑人常浮濫投訴監察院），進而影響監獄管理。這有助於將社會輿論的目光聚焦於濫訴如何影響整個監獄行政管理，而非僅是侷限於濫訴者所訴求的訴訟標的上。另外，濫用司法救濟僅是監獄中受刑人進入監獄服刑整個脈絡過程中的一個衝突的點，對監獄管理有其後續的衝擊。呈現受刑人濫用司法救濟的狀況有助於讓司法機關深刻地瞭解過度介入，對監獄管理將衍生弊病與危險<sup>85</sup>。

---

81、See Schlanger, *supra* note 17, at 1649 (quoting Senator Dole as saying that " Senator Dole in particular emphasized in his speeches about the PLRA that 'prisons should be just that - prisons, not law firms.' ").

82、Johal, *supra* note 75, at 747-749.

83、關於法律的立法與運作理應適應社會實際狀況此一原則。參見 Edgar Bodenheimer 著，結構群編譯，法理學—法哲學其方法，初版，頁 171（1990 年）。

84、Schlanger, *supra* note 17, at 1568 (ex: "Top 10 List: Frivolous Inmate Lawsuits in Arizona"; "Top 10: Frivolous Inmate Lawsuits Nationally"); Inmate's Frivolous Legal Actions, THE 'LECTRIC LAW LIBRARY, <https://www.lectlaw.com/files/fun30.htm> (last visited Oct. 02, 2019).

85、See Justice Kennedy's opinion for the Court in *Brown v. Plata*, 131 S. Ct 1910, 1928(2011) (alerting that "Courts must be sensitive to the State's interest in punishment, deterrence, and rehabilitation, as well as the need for deference to experienced and expert prison administrators faced with the difficult and dangerous task of housing large numbers of convicted criminals.").



## 二、參考「監獄訴訟改革法」以建構適合我國的受刑人權利救濟制度

法條、法理之建構常援自國外法與判例，並影響到我國司法實務對該法理之認識並作為判決的標準。「監獄訴訟改革法」中的司法審查應採最少介入原則、窮盡行政救濟原則、對濫訴的駁回、濫訴三振出局、不得單純主張精神或心理上受到侵害而提起訴訟條款等法條本身與其判例，有足以援引為我國駁回受刑人濫用司法救濟之法理與理由。而參照的對象可區分為二個主要的部份：第一、法條與其法理，諸如：美國「監獄訴訟改革法」中法條中的「嚴密剪裁」(narrowly drawn)指涉到的法理係法院介入須嚴格限縮於糾正侵害受刑人聯邦權利所必要者以適用法律，且應該確認不會給監獄行政一方帶來負擔。這樣的法理可適時運用我國司法實務上。第二、判例與訴訟標的，諸如：「監獄訴訟改革法」限制法院過度介入監獄管理後，為何某些受刑人的訴訟標的仍為美國法院所介入審理。監獄行政一方應特別注意到涉及受刑人基本權利所必要者<sup>86</sup>。反之，監獄行政一方實具有判斷餘地，司法機關不應任意介入。

## 三、反思我國受刑人行政救濟的模式

適當的行政救濟過程係美國法院駁回該訴訟進入法庭的重要因素。當給予受刑人行政救濟的流程、互動過程、駁回行政救濟理由、該受刑人的日常性行，與該受刑人之前濫用行政救濟、司法救濟的次數、對行政管理人員所造成困擾等紀錄，應完整地以文字或影音方式紀錄保存，以作為日後法院調閱或監獄一方主動地呈與法院，藉以判斷該受刑人是否係藉司法救濟對抗監獄行政管理的佐證。

再次，受刑人行政救濟的模式並非只有考慮公正的價值取向，可思考所謂的解決問題取向。如同，美國「監獄訴訟改革法」捨棄所謂的「公平、有效的」等架構於行政救濟中的要件，僅須認定該行政救濟是「可利用的」、是能處理受刑人申訴的管道即可。

綜觀，美國「監獄訴訟改革法」其係架構於行政與司法權力分立體制下，

86、參見賴擁連，我國受刑人基本權利之保障及救濟，警學叢刊，29卷第6期，頁307-332(1999)。

藉對監獄行政職權與專業之尊重，以達完善監獄秩序與維護社會公眾安全之目的。監獄中的爭議事件在進入法院中進行審理前，要求這必須是在監獄行政救濟已窮盡的情況下，爭議事件本身並非輕浮、枝微末節的濫訴。當司法介入可能致使監獄管理產生困擾與權責錯置時，法院實不應任意地介入。其歷史發展、法條內容及立意，甚值得法界人士深思。

## 參考文獻

### 1. 中文部分

- Barowde Montesquieu 著，彭盛譯（2003），論法的精神，臺北：華立文化。[Montesquieu, Barowde. 1949. The Spirit of the Laws. New York: Hafner Publishing Co.]
- Edgar Bodenheimer 著，結構群編譯（1990），法理學—法哲學及其方法，臺北：結構群文化。[Bodenheimer, Edgar. 1962. Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law, Cambridge: Harvard University Press.]
- Peter M. Blau 著，孫非譯（1998），社會生活中的交換與權力，臺北：桂冠。[Blau, Peter M. 1967. Exchange and power in social life. New York: Wiley.]
- Richard E. Mayer 著，林清山譯（2003），教育心理學—認知取向，臺北：遠流。[Mayer, Richard E. 1987. Educational Psychology: A Cognitive Approach. Cambridge, Boston: Scott Foresman & Co.]
- Pierre Bourdieu 著，陳逸淳譯（2012），所述之言：布赫迪厄反思社會學文集，臺北：麥田。[Bourdieu, Pierre. 1987. Choses Dites. Paris: Editions de Minuit.]
- George Lakoff 著，梁玉玲譯（1994），女人、火與危險事物—範疇所揭示之心智的奧秘，臺北：桂冠。[Lakoff, George. 1986. Women, Fire and Dangerous Things: What Categories Reveal About the Mind. Cambridge, Chicago: Chicago University Press.]
- 吳佳霖（2012），受刑人的法律地位及司法救濟途徑—以美國法為借鏡，東吳法律學報，24卷2期，頁167-204。
- 林茂榮、楊士隆（2016），監獄學—犯罪矯正原理與實務，9版，臺北：五南。
- 廖義銘（2002），行政法基本理論之改革，初版，臺北：翰蘆。
- 施正鋒（1996），語言的政治關聯性，收於：施正鋒編，語言政治與政策，頁53-80，臺北：前衛出版社。
- 高仁川（2013），美國行政救濟理論發展之趨勢—以環境訴訟上之科學議題為中心，行政院102年「我國及德法美國行政救濟制度之探討與比較」學術研討會，行政院法規會主辦，2013年9月6日。



- 湯德宗（2008），違憲審查基準體系建構初探—「階層式比例原則」構想，收於：廖福特編，憲法解釋之理論與實務（第六輯）（下冊），頁 581-660，臺北：中央研究院法律學研究所處。
- 賴擁連（1999），我國受刑人基本權利之保障及救濟，警學叢刊，29 卷 6 期，頁 307-332。
- 薛波（2003），元照英美法詞典，初版，臺北：元照出版公司。

## 2. 外文部分

- Bell, Barry R. 1986. Prisoners' Rights, Institutional Needs, and the Burger Court. *Virginia Law Review* 72: 161-93.
- Boston, John. 2012. The Prisoner Litigation Reform Act, (unpublished manuscript). Available at: [https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/j\\_boston\\_plra\\_attorney\\_training\\_oct\\_2012.pdf](https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/j_boston_plra_attorney_training_oct_2012.pdf)
- Branham, Lynn S. 2001. The Prison Litigation Reform Act's enigmatic exhaustion requirement: What it means and what congress, courts, and correctional officials can learn from it. *Cornell Law Review*, 86: 483-547.
- Branham, Lynn S. 2001. Toothless in Truth - The Ethereal Rational Basis Test and the Prison Litigation Reform Act's Disparate Restrictions on Attorney's Fees. *California Law Review*, 89: 999-1054.
- Calavita, Kitty & Valerie Jenne. 2014. *Appealing To Justice: Prisoner Grievances, Rights, and Carcera logic*. 1st ed. California: California University Press.
- Chen, Cindy. 2004. The Prison Litigation Reform Act of 1995: Doing Away with More Than Just Crunchy Peanut Butter. *St. John's Law Review*, 78: 203-231.
- Cheng, Theodore K. 1999. Invading an Article III Court's Inherent Equitable Powers: Separation of Powers and the Immediate Termination Provisions of the Prison Litigation Reform Act. *Washington & Lee Law Review* 56: 969-1020.
- Costa, Richard J. 1997. The Prison Litigation Reform Act of 1995: A Legitimate Attempt to Curtail Frivolous Inmate Lawsuits and End the Alleged Micro-Management of State Prisons or a Violation of Separation of Powers?. *Brooklyn Law Review* 63: 319-366.
- Johal, Kiira J. 2014. Judges behind bars: The intrusiveness requirement's restriction on the implementation of relief under the prison litigation reform act. *Columbia Law Review*: 114: 715-754.
- Lee, Jaeah. 2016. Why Is It So Hard for Inmates to Sue Prisons? It started with a salad bar, *Mother Jones*. Available at: <https://www.motherjones.com/politics/2016/06/inmates-sue-prisons-prison-litigation-reform-act/>.

- McGill, Danielle M. 2002-2003. To Exhaust or Not to Exhaust: The Prisoner Litigation Reform Act Requires Prisoners to Exhaust All Administrative Remedies before Filing Excessive Force Claims in Federal Court. *Cleveland State Law Review*: 50: 129-163.
- Moseberger, Karen & Harold Wolman. 2003. Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenge and recommendations. *Public Administration Review* 63: 428-440.
- Ostrom, Brian J., Roger A. Hanson & Fred L. Cheesman. 2003. Congress, Courts and Corrections: An Empirical Perspective on the Prison Litigation Reform Act. *Notre Dame Law Review* 78:1525-1560.
- Puplava, Jennifer A. 1997. Peanut Butter and Politics: An Evaluation of the Separation-of-Powers Issues in Section 802 of the Prison Litigation Reform Act. *Indiana Law Journal*. 73: 329-353.
- Schlanger, Margo. 2003. Inmate Litigation. *Harvard Law Review* 116: 1555-1706.
- Sifakis, Carl. 2014. Frivolous prisoner lawsuits. In *The Encyclopedia of American Prisons*. New York: Infobase.
- Turner, William Bennett. 1979. When Prisoners Sue. A Study of Prisoner Section 1983 Suits in the Federal Courts, *Harvard Law Review* 92 : 610-663.

### 3. 網路參考文獻

- 司法院大法官，<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/>
- 司法院法學資料檢索系統，<https://law.judicial.gov.tw/>
- FINDLAW, <https://criminal.findlaw.com/>
- Legal information institute, <https://www.law.cornell.edu/>
- TransLegal, <https://www.translegal.com/>
- Discover U.S. Government Information, <https://www.govinfo.gov/>