

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

吸毒者處遇政策變遷（1998-2017）：制度論的解釋

Explaining the Policy Changes of Drug Addiction

Treatment from 1998 to 2017: An Institutionalism

Approach

李柏昇

Lee, Po-Sheng

指導教授：謝煜偉 博士

Advisor: Hsieh, Yu-Wei, Ph.D.

中華民國 106 年 3 月

March, 2017



誌謝



本論文的完成要感謝非常多人。當然最先要感謝的是我的指導教授謝煜偉老師，他極大的容忍度以及耐心幫助我完成論文，在我不斷修正論文方向以及問題意識時都給予我最大的空間發揮。我也特別要感謝其他三位口委，李茂生老師、林國明老師以及許恒達老師。猶記得六年前第一次在監獄學的課上親炙李老師活蹦亂跳的教學風格，那也是我對刑事政策研究的啟蒙；而口試時李老師非常直截的點出我的論文弱點也指引了未來研究可能的方向。在林國明老師的制度論堂上，我第一次系統性的閱讀制度論的文獻並且形成本論文的研究框架；並且林老師也在口試時給予許多受用的章節安排建議，我非常感謝。我也非常感謝素昧平生的許恒達老師願意當我的口試委員並且給予非常多寫作上的建議。另外，我特別感謝王泰升老師在法律史課堂上對我的論文提出許多寶貴的建議。

三年半前踏入法學院開始學習以釋義學為主的法律技術。一開始並不盡滿意於以釋義學、應然面為主的法律教育，所以希望可以在自己的論文中多一點政策與實然面的分析，但寫起來才發現這並不是那麼容易的事。感謝在這研究生旅途上結識的前輩、同行與對手，讓這條路走起來饒富興味。

在論文寫作期間，感謝 K 陪我走過這段艱辛且令人煩躁的時間，你不斷的提醒我論文進度以及時間安排是我論文前進最大的動力。感謝 1810 研究室陪我碎嘴的同學立群、立業以及早就畢業的地縛靈家丞，跟大家碎嘴是每天 coding 之餘最好的喘息。感謝辣妹後援會的大家，跟大家吃飯喝酒打麻將是最紓壓的事了。也感謝龍鼓灘在文獻材料的取得上面提供了很多幫助。在論文寫作上，特別感謝不斷與我討論方法論的維哲以及討論論文內容的世軒，以及來到我論文發表會的大家，在不斷的質疑與討論中才有這本論文的誕生。

最後也最重要的是我的家人，姊姊、姊夫在我低潮時用各種方法排解我的憂慮；阿母諄諄的督促我快點畢業既是壓力來源也是動力來源。還有在我考進研究所那年過世的阿爸，儘管當年自己設下的目標沒有完全達到，但也踉踉蹌蹌的畢業了。沒有家人的支持我就不可能有餘裕攻讀碩士並且寫完這本論文。

而希望這本不成熟的作品，可以成為未來政策變革的一點契機。

李柏昇 2017/3/14 於霖澤館 1810 研究室

摘要

台灣長久以來，吸毒者與其他的犯人一樣，都是被視為一般的犯人接受法院判決以及服自由刑。但自從解嚴後，國民黨政府在嚴刑峻罰已經失去正當性的環境下，開啟了一系列的制度變革，希望將病犯模式引入吸毒者處遇當中，也就是讓吸毒者除了具有犯人的身份外，同時也具有病人的身份。但是這樣的制度變革很快就遇到了重重困境，迭經變更後已經與原本的制度相去甚遠。

本文將從制度論的視角解釋、理解這段制度變遷的故事。本文首先接受了歷史制度論的視角，將吸毒者處遇制度視為不同行動者在台灣的政體框架下經過衝突、協調後的產物。另外，本文也接受了組織制度論的成果，將理念、文化與慣習視為影響組織行動者行為的重要原因。藉由論述分析、敘述統計以及推論統計，本文將檢視行政官僚、立法委員與法院三個在政策的形塑與執行等不同層面扮演重要角色的行動者是如何鬥爭、協調與執行吸毒者處遇政策的。

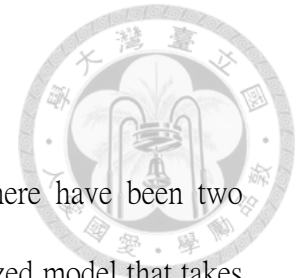
研究結果發現，由於病人模式自始就是一個外來、移植的制度，加上制度的執行並沒有隨著法律的變遷有相應的變化，而且又沒有足夠多的資源投入，這讓病人模式不久後就被轉化、取代。但突然增長的愛滋毒癮者讓減害療法這種醫療模式有介入的空間，不過這並沒有根本的改變吸毒者處遇制度的樣貌反而意外的造成了三四級毒品管制的緊縮。整體來說，病人模式遇到了把吸毒者當一般犯人的行政官僚、法院，產生的結果就是一個制度自我侵蝕的過程。

總結本文的研究，本文認為台灣既有刑事政策研究所提出的新自由主義刑罰、兩極化刑事政策等概念框架沒有辦法很好的把握台灣政策變遷的樣貌。相對的，台灣的刑事政策是帶著不同理念的行動者在既有的政治框架下鬥爭、協調的結果，其樣貌是一種政策拼貼而不是具有一貫性的政策設計。

關鍵字：吸毒者處遇制度、歷史制度論、組織制度論、制度變遷、新自由主義刑罰、政策拼貼。



ABSTRACT



Throughout the history of drug treatment policy in Taiwan, there have been two competing models of how to treat drug addicts. The first one is penalized model that takes drug addicts as criminal offenders who deserve retribution while the second one is medical model that treats drug addicts as patients with chronic disease who are in need of medical treatment. The amendment of Narcotics Hazard Prevention Act (Prevention Act) in 1998, which introduced the institutionalized and coerced medical treatment, ostensibly marked the victory of medical model for the first time in 50 years; however, the Prevention Act wobbled between penalized and medical model and underwent two times of amendments since 1998.

Extant studies tend to address this phenomenon with macro theoretical framework, such as neoliberal-order or penal populism, but fail to scrutinize the process of policy change. With the theoretical lens of institutionalism, this thesis would explore the dynamics underneath this policy change, and analyze three important actors in the policy regime — policy-maker, bureaucracy and the court with qualitative and quantitative methods.

My main argument is as followed: policy makers transplanted medical model in order to conform to the international standard; nevertheless, medical model failed to attain legitimacy in street-level bureaucracy. And the court, who hold the power of judicial discretion, who can determine whether the defendant to receive coerced treatment or not, detached itself from the changes in the policy regime; all these factors lead to the failure of medical model. From this case study, I will rebuke the extant studies that suggest that the

criminal policy in Taiwan can be depicted as neo-liberal; rather, it is more of an expedient
bricolage fraught with unintended consequence than a meticulous policy design.

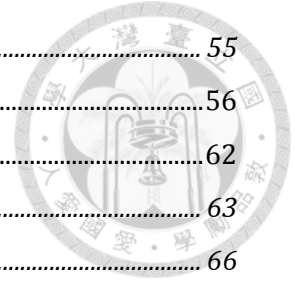
Key Words: Drug Addiction Treatment, Historical Institutionalism, Organizational
Institutionalism, Institution Change, Neoliberal Penalty, Policy Bricolage



目錄

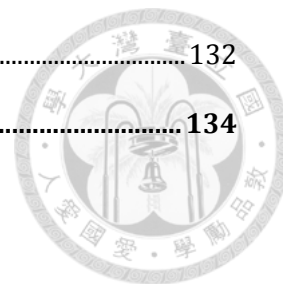


誌謝	I
ABSTRACT	V
目錄	VII
第一章 導論、文獻回顧與研究方法	1
第一節 問題的嚴重性以及既有研究的不足	1
第二節 文獻回顧	7
第三節 吸毒者管制制度及其歷史脈絡	10
第四節 制度論、制度變遷與路徑依賴	13
第一項 組織制度論之主張	13
第二項 歷史制度論的主張	15
第三項 變遷的機制—路徑依賴	19
第四項 歷史制度論與組織制度論	22
第五項 政策、理念與制度分析—一個整合性的觀點	23
第五節 行動者、制度性邏輯與政治體制	26
第一項 制度性邏輯	26
第二項 國家中心論	28
第三項 行動者：法院	29
第四項 行動者：行政官僚	30
第六節 研究方法與材料介紹	32
第七節 方法論、因果推論與法實證研究的困境	34
第一項 質化與量化方法論之爭	34
第二項 因果推論以及法實證研究的困境	35
第八節 基本論點與章節安排	36
第二章 正式規則的變遷	38
第一節 「病患性犯人」的誕生：1998 年的修法	38
第一項 修法啟動	38
第二項 立法鬥爭與制度疊加	43
第三項 勒戒條例與戒治條例的出爐	47
第二節 病人身份的不穩與動搖：1998~2003	49
第一項 數字管理與資源投入不足	50



第二項 病人模式的轉化.....	55
第三節 從轉化到取代：2003 年的法規修正.....	56
第四節 替代療法的提出—另一種病人模式？.....	62
第一項 替代療法的前世今生.....	63
第二項 重新發明病人.....	66
第三項 一樣的理念，不一樣的結果？.....	69
第五節 犯人模式的反撲—2009 年的修法.....	71
第一項 寬嚴併進的刑事政策？.....	71
第二項 政策的非預期後果.....	74
第六節 小結：理念、政體與國家能力.....	76
第三章 缺席的法院.....	79
第一節 既有實證研究的侷限.....	79
第二節 量化研究假設.....	84
第三節 變項選取與模型介紹.....	87
第四節 研究結果.....	91
第一項 法院行為與組織同型化.....	91
第二項 修法前後比較.....	95
第五節 結果討論.....	98
第六節 小結：獨立的法院、不成功的政策.....	102
第四章 政策變遷的動力—制度論的解釋.....	104
第一節 制度變遷與政策拼貼.....	104
第一項 政體、制度脈絡與制度性邏輯.....	104
第二項 制度變遷理論與路徑依賴.....	106
第三項 吸毒者處遇體制—制度論的故事.....	108
第四項 理念、政策與拼貼.....	112
第二節 其他競爭性的解釋策略.....	114
第一項 新自由主義是什麼.....	116
第二項 新自由主義—刑罰.....	120
第三項 審視理論、概念的適用性.....	122
第三節 本文解釋的不足之處.....	125
第五章 我們該往何處去？.....	127
第一節 恐龍法官與量刑準則.....	127
第二節 毒品法院的倡議.....	129

第三節 一個漸進改革的提議—代結論	132
參考文獻	134



第一章 導論、文獻回顧與研究方法



第一節 問題的嚴重性以及既有研究的不足

2015 年 2 月 12 日，高雄大寮監獄發生受刑人劫持人質事件，僵持過程中，受刑人鄭立德向媒體提出五個訴求，這些訴求包含了保外就醫的標準、監所勞動狀況、減刑標準等問題，而這些訴求都與獄政、刑事政策相關¹。這件事並沒有引起後續太多的媒體、輿論關注，但它折射出了一個重要的刑事政策問題，亦即台灣的監獄是否處遇狀況、超收已經達到了一個臨界點？這問題其實並不是全新的問題，從矯正署歷年的統計（見圖 1-1）可以看出，監獄收容人數居高不下一直是台灣監獄的一大問題。而在這些收容人當中，毒品相關犯罪一直佔了最大宗的人數來源（見圖 1-2）。

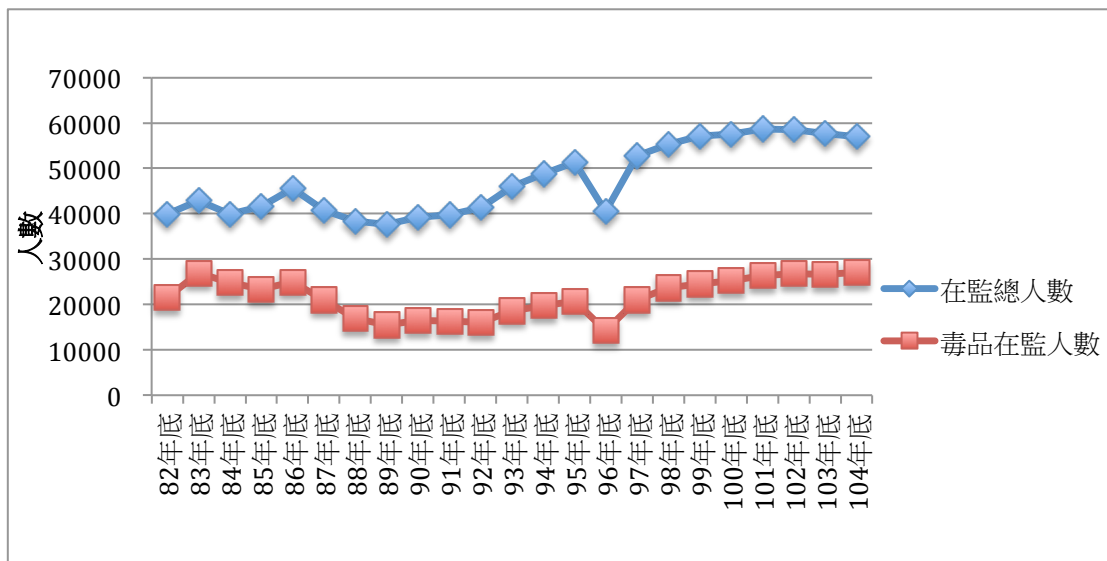


圖 1-1、監所收容人數（資料來源：法務統計）

¹ 蘋果日報（2015 年 02 月 12 日），詳見：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150212/36384909/>
（2016/7/18 最後瀏覽）

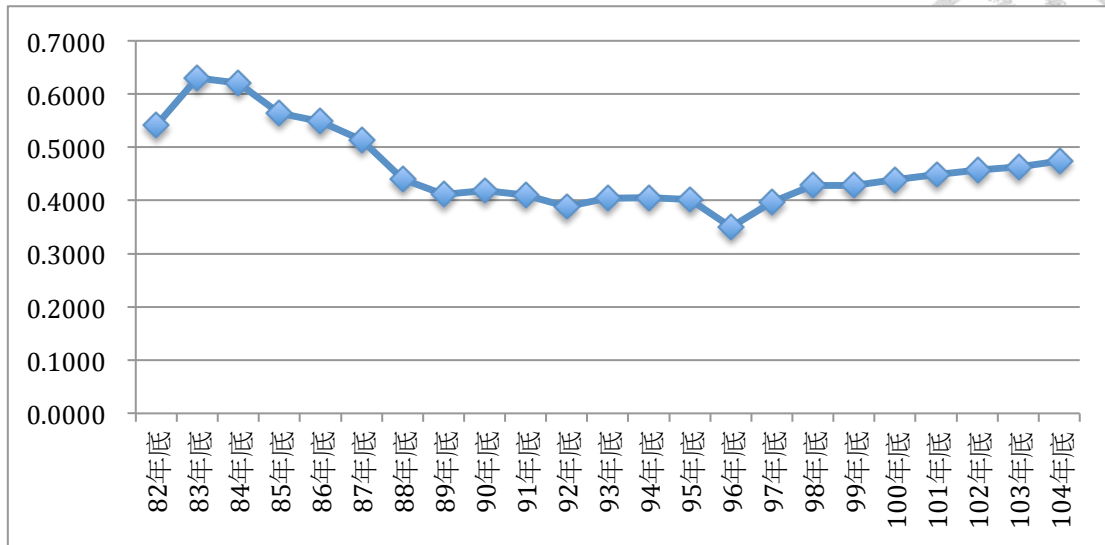


圖 1-2、毒品受刑人佔總收容人比例

而行政機關也不是對於這問題無動於衷，2005 年修正、2006 年施行的刑法修正案，在論述上就是用著「寬嚴併進的刑事政策」當作口號(張淳淙 2006:5)。而寬嚴併進這樣的口號也不是突然在修法時冒出來的，許福生(1998)就倡議過這樣的刑事政策概念。這樣的主張，我們也可以從法務部的政策研議當中看到，法務部面對「犯罪問題擴大」、「司法資源有限」、「監獄過度負荷」等問題，所擬出的答案就是「寬延併進的刑事政策」(謝煜偉 2004:11)。這刑事政策的基本主張是，對重刑犯採取更嚴格的懲罰，對於輕罪犯採取寬鬆的處遇。

但如同 Suchman 與 Edelman (1996) 所主張的，法律本來就有其模糊的解釋空間，在分析上我們不能把法律當成鐵板一塊，何謂重罪、何謂輕罪？何謂嚴厲、何謂寬鬆的刑事政策？這落實在具體解釋上本來就是模糊的、浮動的。也就是在此基礎上，學者(李茂生 2014；謝煜偉 2004)主張，應該要看到這波刑事政策變化背後的結構性成因，而不是完全相信法務部的說詞，而這結構性成因總歸一句話，就是「新自由主義」、「全球化」的刑罰。李佳玟(2008:125-128、

175-181) 更明確的主張，在晚近的風險社會情境下，媒體將刑事案件塑造成危險、邪惡加害人與普通市民的對立，這種對立讓刑事政策的嚴罰化有了更明確的民意基礎。而更根本的社會結構成因是，解嚴後的分裂社會需要一個新的“受害者認同”來重構台灣共同體。而從各個面向的故事來看，台灣的刑事政策可以用“新自由主義刑罰”來總括（李佳玟 2008：227-229）

無論是寬嚴併進的刑事政策或是新自由主義刑罰，研究者做出這些論斷的根據不脫短期或是單一事件的論述分析(*discourse analysis*)加上外國理論的介紹，這造成的結果有兩個。第一，不論是鼓吹寬嚴併進政策的學者或是反對此種政策的也好，似乎都沒有注意的時間以及變遷的面向。第二，現象分析的層次只停留在論述這層次。但是徒有論述不見得會造成具體的社會後果，論述、理念需要經過行動者制定制度並且執行後才會產生具體的效果。而本論文打算從這兩個面向補上缺口，以制度論(*institutionalism*) 這個中層理論(*meso theory*) 的視角，歷史性的分析吸毒者處遇政策的變遷，並且希望從這具體政策的變遷當中看出整體刑事政策歷史性變化的一些趨勢²。

以台灣常常拿來當作制度移植源頭的美國來說，一方面美國對於採行新制度時總會有試點或是實證研究作為基礎，而在對於現行制度的批判上也會重視制度變遷的各個面向。但台灣在制度移植上，常常僅移植制度本身，對於台灣是否需要此種制度、以及台灣現行制度遇到什麼問題，常常沒有明確地描繪。王泰升（2015：173-177、191-195）委婉地將這種現象稱之為「多元鑲嵌式的自主繼

² 當然，可以質疑的問題是，吸毒者的處遇政策真的有辦法揭露整體刑事政策變遷的趨勢嗎？本文對於這個問題其實也沒有特別好的處理方式，畢竟刑事政策的範圍很廣，包含了預防性的犯罪生態學、犯罪地理學到刑罰的裁量以及執行，這讓我們很難信心滿滿地說：「刑事政策的所有面向我都考察過了」。但更大的問題是，我們能否從吸毒犯這種特殊的犯罪樣態中推論總體的刑事政策變遷？我認為這還是有可能的，第一個原因是吸毒犯大約佔了全台灣監獄容額的四成人口。這樣的人數讓我們有很好的理由說吸毒者處遇政策是刑事政策的重要部分。第二個原因是從比較性的經驗來看，吸毒者處遇政策常常在預示未來刑事政策變遷的方向，例如美國的「問題解決導向法院」就是從毒品法院改革而來，參照 James Nolan Jr. (2001)。

受」。並且特別點出在刑事程序立法上，美國常常是這種自主繼受的對象。更值得注意的是，對繼受法的批判，也常常是引進被繼受國的批判性概念。如果將制度比喻為一把菜刀的話，台灣從菜刀到磨刀石都是從「先進國家」進口，而不論這個菜刀與磨刀石是否合順手、合用³。

從制度分析的視角出發，Marie Gottschalk（2015：3-14）就強調，對於監禁國家(*carceral state*)的研究不能只注重種族不平等或是監獄財政等單一面向，而應該將它視為整體政治經濟過程的一部分，並且更應該把注意力放大到整個政治氛圍以及經濟脈絡。這個政治經濟過程源自於近三十年來美國政治深陷在財政保守主義(*financial conservatism*) 以及法律與秩序(*law and order*) 的氛圍當中。Gottschalk 更在《監獄與斷頭台》(2006：8-13) 中指出，法律與秩序這股氛圍保守主義也不是突然在 1980 年代隨著雷根上台而橫空出世，這股保守的政治力量有著歷史性的政治根源，受害者運動、受虐婦女運動、受刑人法律動員等等改革性、進步性的政治動員留下了許多有利於監禁國家的制度，而且這些政治動員也在政治氛圍上為保守主義提供了最好的土壤。我們可以看到，「制度」的分析視角並不只是將制度本身的變化呈現在讀者面前而已。更重要的是解釋為何制度會有如此的變化，這些解釋就會涉及更抽象的理論辯論以及方法論問題。

回到台灣的情形，從圖 1-1 中我們可以看出，台灣的監禁人口在 1993 年到 2015 年間成長了將近百分之五十，這是非常大量的成長。而在這些受刑人當中，施用毒品的受刑人長期以來都佔所有受刑人四、五成的比例，而就法務部矯正署自己的統計，2014 年底，監獄仍然有 15% 的超額收容率，且各個監獄的超收狀

³ 筆者並不是反對所有的比較法研究以及各種批判理論的研究。相反的，本文也參考了許多美國的經驗研究當做比較或是作為推論的依據。只是筆者更想強調的是，從對於台灣的關懷出發的話，不論是比較法或是對於既有制度的批判都應該要植基於台灣的脈絡中討論，比較法以及制度移植首先應該要確定台灣法與外國法的可比較性、可移植性。對於制度的批判也應該要先探究被批判的制度在台灣的現狀如何以及為何會變成這樣。這麼做才能累積更多本土研究的經驗性知識，進而有“國際接軌”的可能性。



況相差甚大⁴。而大量的在監人口不只是刑事政策、監獄學問題，也會影響到受刑人家裡的社會經濟狀況，而受刑人在沒有法律規定的情形下被實質剝奪公民權的情形下⁵，更是加深了受刑人的不平等地位。

本文並不打算處理監禁人口不斷上升這個棘手問題的每個面向，僅只就吸毒者這個範圍研究。原因很簡單，因為吸毒者是佔監獄總收容人口最多的單一犯罪類型。筆者並不是認為只要能解決吸毒犯的問題就可以解決監獄超收的問題。如同 Gottschalk (2015: 20) 所言，要理解刑罰、監獄政策，必須要將他放在更廣泛的政治經濟架構下。如同註 2 所強調的，吸毒者處遇並不是獄政的全部，但還是一個非常重要的部分。

面對大量監所中毒品犯的問題，行政官僚並不是無動於衷，時任法務部長的馬英九在 1997 年立法院報告支持肅清煙毒條例修法時就表示：

針對施用毒品者具有之『病患性犯人』的特質，雖仍設有刑事制裁規定，但在執行上擬改以勒戒方式戒除其『身癮』以及強制戒治方式戒除其『心癮』，並另視戒治之成效，設『停止戒治』、『保護管束』、『延長戒治』及『追蹤輔導』等相關規定……（立法院公報 83 卷 83 期：339）。

這裏就很明確地看到了行政機關決定採行多樣化處遇，讓「病患性犯人」這概念取代原本的「煙毒犯」，而既然具有病人身分，將這些人以醫學方法對待更是順理成章的事。此次修法成果也是將肅清煙毒條例改成毒品危害防制條例，此次修

⁴ 參照法務統計 http://www.rjtd.moj.gov.tw/RJSDWEB/common/WebListFile.ashx?list_id=1334（最後瀏覽日期 2017/3/14）

⁵ 參照 <http://pnn.pts.org.tw/main/2013/10/28/>【受刑人投票權】民主國家的化外之民？/（最後瀏覽日期 2016/7/21）

法大幅的修訂了毒品使用者的處遇方式。從圖 1-3、1-4 我們可以看到，修法後，新發監的毒品犯人數明顯下降，而毒品犯佔所有新發監人數的比例也降到了低點。但值得注意的是，不論是毒品新發監人數或是比例都在 1999 年達到谷底後反彈，並且往後維持在差不多的水準。如果把這圖跟圖 1-1、1-2 對照起來看的話更可以發現，1998 年修法並沒有造成此次修法所預期的成果。

這就是我問題的起點—為何毒品管制條例修法、寬嚴併進的刑事政策等名義上要舒緩監獄收容壓力的刑事政策為何沒辦法達到他所預期的效果？為何法律變遷並沒有帶來實質效果？本文的考察，將以吸毒者這個最大宗受刑人為中心，討論處遇制度的變遷背後的動力以及成效。為了達到這個目標，我將會運用制度論這個理論工具，系統性地探討吸毒者處遇制度的各個面向。本章首先會回顧台灣既有對於吸毒者的研究，接下來，在確認吸毒者管制制度的內涵後，會介紹制度論的基本主張以及理論爭議。本文會特別著重在制度變遷理論以及歷史制度論與組織制度論的討論。之後，我會以我的理論主張以及各章基本介紹為本章作結。

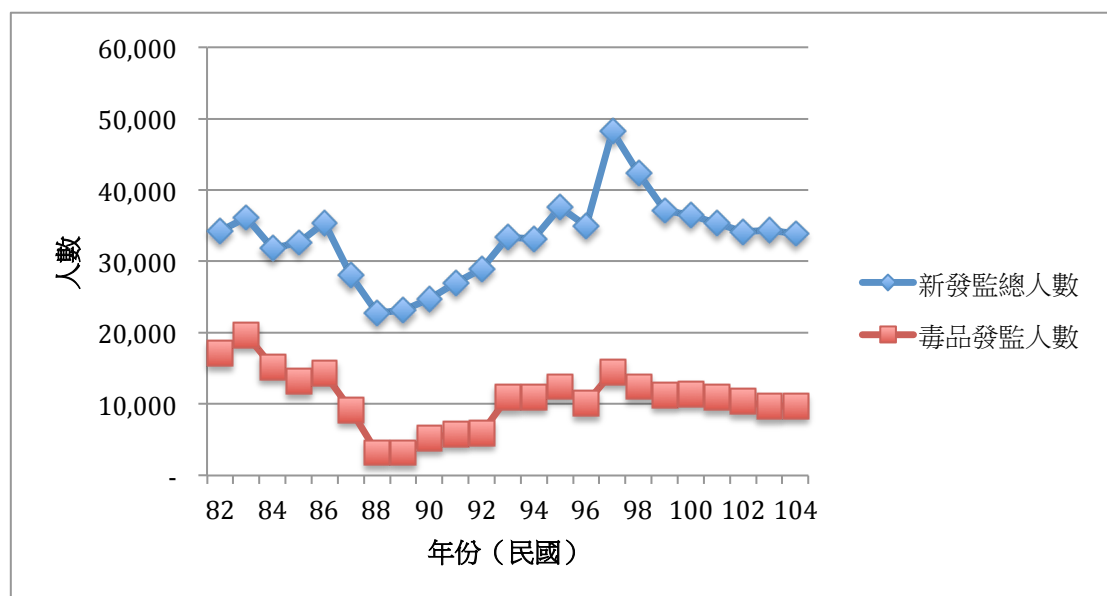


圖 1-3、監獄歷年新收人數

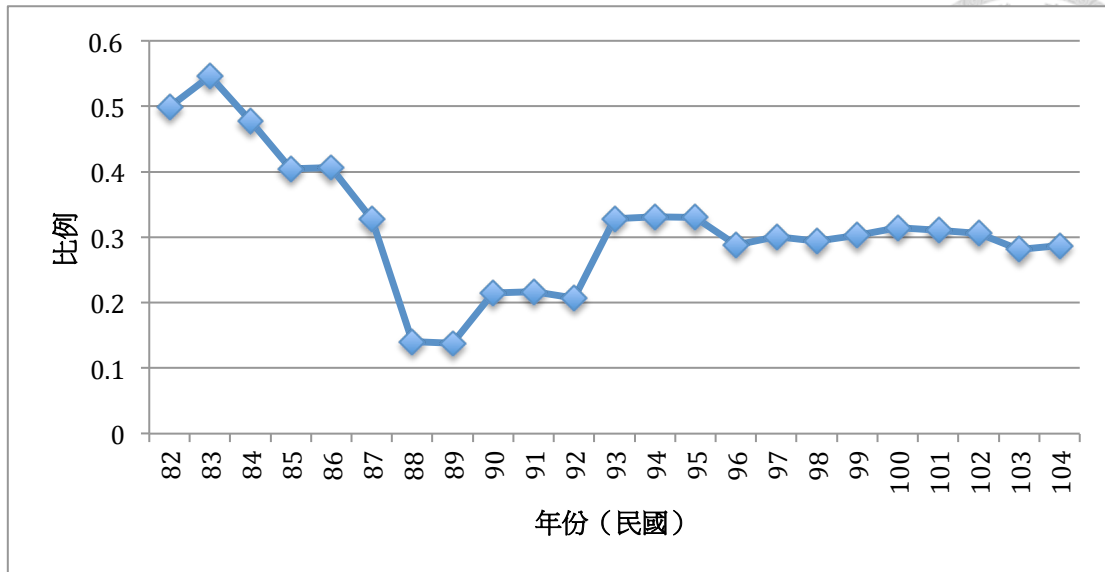


圖 1-4、毒品犯佔所有新發監之比例

第二節 文獻回顧

台灣既有對毒品管制的文獻，大致上可以分為兩大類，第一類是政策介紹或是政策建議，大多是由行政機關的研究員所做。2007 年底的研考會雙月刊針對毒品防制做了一期專題。研考會刊物的性質也讓這些論文有著介於學術研究與政策宣傳之間的模糊性，但這也不代表這些論文只代表了國家單方面的宣傳，他們也會批評之前的政策，例如江惠民（2007：15）在文章中指出，因為 90 年代以來政府對於拒毒、戒毒的投入不多，所以成效都不如緝毒。但他隨即指出，2006 年提出的新毒品防制政策，著重在更上游的源頭管制、社區療法以及地方反毒中心的建置（江惠民 2007：16-22）。

吳秀真與林珊汝（2007）則簡介了五個國家、地區的反毒政策，在不長的篇幅當中，這些介紹也流於政策口號的引介，較少政策成果與動態的分析。而詹中原與張筵儀（2007）除了介紹了地方縣市毒品防制中心的組織編制外，更進一步指出地方縣市毒品防制中心的成立是個在全球治理體系下，台灣政府受到他


國政策影響而產生的調整。但他們沒有回答的問題是，是什麼人以什麼樣的方式將這些外國政策規劃帶入台灣，以及政策到底取得了多大的實行成效？

陳泉錫（2008）的文章雖然不在 2007 年的研考會專題裡，但也是處理類似的問題，這篇文章首先定位毒品政策的最大挑戰是毒癮犯的再犯率居高不下，而資訊科技與資訊人員可以起到協調機關與政策的角色。這類政策介紹類文獻雖然對於現象分析以及政策的因果關係推論上都有所不足，但我們還是可以把它們當成分析的對象。也就是說我們可以觀察這些文獻中，政策制定機關的公務員怎麼認識並定義問題，以及面對這些問題提出了什麼樣的政策來應對。對於制度論的取徑來說，規制面的變化固然重要，但是政策制定者、執行者們怎麼認知、界定問題以及如何正當化政策選擇往往是制度變遷更深層、幽微的原因。

第二類的是評價毒品防制政策的成效，例如劉明倫、楊延壽、吳四維、吳承江、許鶯珠（2009）的研究從訪談當中說明了，勒戒所的動機評估幾乎是倚賴前科與戒斷症狀，但能掌握毒癮者再犯動機的是毒品的使用方式與再犯期間，這研究結果點出了勒戒所總是在用不適當的方式評估毒品使用者是否有再犯動機。

顏良恭與林俊宏（2011）與前述詹中原與張筵儀（2007）有著類似的問題意識，他們問的是，地方縣市的毒品防制中心到底怎麼建制而成的？而他們從政策網絡（policy network）這個理論觀點出發，他們認為毒品管制政策經歷過幾次主要的變化，第一次是“病患性犯人”此概念第一次進入法規當中，第二次是地方反毒中心的建置。而這變化也讓行政機關間從沒有連帶漸漸形成以單一機關為中心的鬆散連結，這鬆散的連結又因為資源挹注不足而沒有發揮成效（顏良恭、林俊宏 2011：162-165）。

詹中原與陳泉錫（2011）則藉由專家訪談以及對於吸毒者的問卷調查指出，



由於政府機關間缺乏橫向聯繫加上沒有專責毒品防制的機關以及中途機構的缺乏，讓戒治的成效不彰。更重要的是，吸毒犯離開戒治所後很難找到工作以及容易回到既有的毒友網絡中，兩個端點的因素讓吸毒者的戒治成效不彰。陳泉錫、季延平、詹中原（2012）則是追蹤了使用美沙酮替代療法（**Methadone Maintenance Treatment**）的吸毒者，追蹤他們 18 個月內的毒品再犯率，他們的研究結果發現，使用美沙酮替代療法者毒品再犯率有降低，但是對於替代療法的維持率也隨著時間降低，也就是說替代療法可能有效但是涵蓋的人數過少。

不論是哪類的研究，本文認為既有的研究有兩個重要的不足之處。第一，不論是哪類的研究，關注的焦點大多落在行政機關以及毒癮犯這兩個端點，其他對於毒品政策的行動者都被忽略了。第二，時間以及行動者之間動態的關係似乎都被忽略了。這兩個不足之處很可能會造成對於政策失敗的錯誤歸因，最後的政策選擇可能繼續陷在失敗的泥淖中。

針對這兩個不足之處，本文想從制度論重新理解吸毒者管制制度的變遷。在台灣的研究中，使用制度論為理論立場的研究很多，但在毒品管制上並沒有類似的經驗研究。比較接近的政策研究有林國明（2001、2003）從歷史制度論出發探討全民健保政策的變遷、王開弘（2006）針對防疫政策的分析以及蔡宜縉（2008）針對國民年金政策的研究。從這些研究中我們可以看到，制度論在解釋政策如何發展，以及既有政策為何難以改變這些問題上非常有力。

這主要是因為制度論強調制度形成與變遷時的關鍵節點（**critical junctures**）以及在關鍵節點後所做的制度選擇可能會產生的路徑依賴（**path dependence**）現象⁶。另外，制度論的立場也會提醒我們制度所處的政治環境以及行動者間的權力關係，更重要的是這些權力關係的動態性變化，這樣的理論立場正好補足既

⁶ 制度論的不同流派、基本主張以及理論工具，我將會在本章第四節介紹。


有研究的不足。下一節，我將會介紹吸毒者處遇制度的歷史背景以及更精確的界定本文所關心的制度以及行動者。



第三節 吸毒者管制制度及其歷史脈絡

上節提到，本文所研究的制度是吸毒者的處遇制度，然而吸毒者怎麼界定、誰是吸毒者，以及吸毒與毒癮間的差異是什麼，這些基本的問題就可以辯論不完。Howard Becker (2001) 就很正確地指出了，毒／藥 (drug) 是一個定義、語義學 (semantic) 的問題，從來不只是一個醫學問題。也就是說，毒品、毒癮這些詞彙指涉到的不單只是一個醫學性、專業性的分類，不單是可以藉由精神疾病診斷與統計手冊 (DSM) 中的量表劃定範疇的類別。相對的，毒／藥是一個社會性、道德性的分類，而這個分類總是與權力的運作息息相關。本文沒有辦法處理如此多的議題，本文更關心的毋寧是這些吸毒者，他們怎麼被國家標示為病／犯人，並且在這個病／犯的理解框架下被處置。

蕭彰卉 (2007) 的研究為本文所關心的制度做了長時間且精細的歷史梳理。荷蘭統治時期，鴉片就作為「洋藥」在台灣流通，而到了 19 世紀中期，清廷雖然在律令上頒布許多禁止鴉片的條文，但在台灣總是沒有辦法落實禁令 (蕭彰卉 2007: 22-24)。1895 年，日本政府統治台灣後，在財政以及文明開化的考量下，確立了煙癮者的「病人」地位，這個病人並不是如同荷蘭統治時期將鴉片視為用「洋藥」的病人，而是在國家專賣與殖民地公共衛生政策下，被國家打造而成的病人。而相較之下，縱使日治時期對於菸癮者有刑罰，也大多是點綴性的功能 (蕭彰卉 2007: 32-33、51-54)。而同時期，在中國大陸的政府 (軍政府、北洋政府、國民政府) 因為認識到毒品對於國力的傷害，進而訂下越來越嚴苛的規範，只是這個規範國家有無能力去執行，又是另一回事了 (蕭彰卉，2007: 74-79)。



而國民黨 1949 年撤退來台後，又將反毒與反共論述纏繞在一塊，將這兩者都視為自由中國的敵人。在這樣的認知架構下，管制法治當然是越來越嚴苛，政策朝著重刑化以及國家壟斷戒治資源這兩個方向走(蕭昶卉 2007:93-99;103-110)。總結這些歷史，我們可以說台灣的吸毒者的管制制度是隨著政體的性質以及政治菁英對於毒／藥的理解而變遷的。日本統治時期，鴉片這種普遍被台灣人使用的毒／藥具有鉅額的經濟收益而為統治者所喜，進而形成了專賣制度。威權時期下的台灣，毒品與反共、國民健康等因素交雜在一起，也形成了肅清、嚴禁的吸毒者處遇制度。

從威權到民主轉型，台灣並經歷了政體的變遷，這樣的變化讓政策決定的否決點 (veto point)⁷ 所處的位置發生了變遷，進而可能產生政策上的斷裂(林國明 2001; 施世駿、葉羽曼 2011)。但這個斷裂絕對不是一刀兩斷式的斷裂，政策即便斷裂也可以從歷史條件中發現變遷的條件，把注意力放在政治體制的變遷只是要提醒我們，制度的生成、維持以及變遷一定有其社會及歷史條件，不去考量這些條件的話，我們無法得知為何今天制度會成為這個樣貌。

而針對當下制度，最重要的事情莫過於界定研究的制度是什麼、制度中重要的行動者有哪些、制度所處的政治環境為何。在台灣，吸毒者管制的明文規則主要是《毒品危害防制條例》，雖然這條例從 1998 年以來經過數次的翻修，但它與 1998 年之前與前身—《肅清煙毒條例》最大的差別就是將勒戒與強制戒治這兩者明定於法律條文中。1998 年版毒品危害防制條例規定，如果被發現吸食一、二級毒品，檢察官應該先將被告送勒戒，勒戒過後經評估再犯危險再選擇送強制戒治或是不起訴處分。強制戒治基本上為一年，但戒治期間有機會審核再犯危險

⁷ 否決點是 Immergut (1992) 所提出的分析概念。這個概念的內涵是，政策決定會有一個最後可以拍板定案的人或是機構，而那個最後可以拍板的位置就是否決點。Immergut 提出這個概念是為了解釋西歐不同國家之間，相類似的醫療政策提案為何會產生不同的政策結果。



而離開戒治程序，詳細如下圖 1-5⁸。從圖中可以看到，吸毒者是否送強制戒治、強制戒治是否延長、是否停止戒治都需要法院裁定，但既有的文獻似乎都忽略了法院這個行動者的重要性。

當然，毒品管制制度並不是只有對於吸毒者的處置，政府面對的國際壓力、警察執法時使用的手段、反毒教育宣導等等其實都是廣義的毒品管制制度。而這些由不同機關制定、執行的政策關係是錯綜複雜、藕斷絲連的。我們不可能天真的認為，研究這整套制度中的一個部分就可以掌握制度的全貌。也不可能以為，把研究僅僅限定於吸毒者的處置就可以隔絕其他制度的影響。確實，制度研究的第一個困難就是該如何劃定制度的範圍。

本文選擇的做法是，將研究的主軸放在國家（也就是包含了行政、立法、司法體系）如何制度性的處理吸毒者，而其他部分（國際壓力、輿論、政策理念等等）我則視為這個毒癮犯處置制度所處的制度環境。另一方面，本文所關心的行動者們—法務部、法院、立法院都是組織。本文從組織的角度切入所問的問題是，這些組織為何形成如此的政策偏好與行動邏輯？這是受統理組織內的制度影響？或是受組織外的環境壓力所影響？這些問題深刻地影響著吸毒者管制政策的走向。以上兩組問題（吸毒者管制政策與組織行為），引導著我從制度論（institutionalism）的理論傳統中尋找資源。下一節，我將特別討論兩支制度論的傳統—組織制度論與歷史制度論，並且特別著重在他們在制度的定義、制度變遷等問題上的相同與相異之處，最後提出本文的理論架構。

⁸ 此制度經過 2003 年、2008 年的修正後又有所簡化，詳細的介紹以及論證請參照第二章。

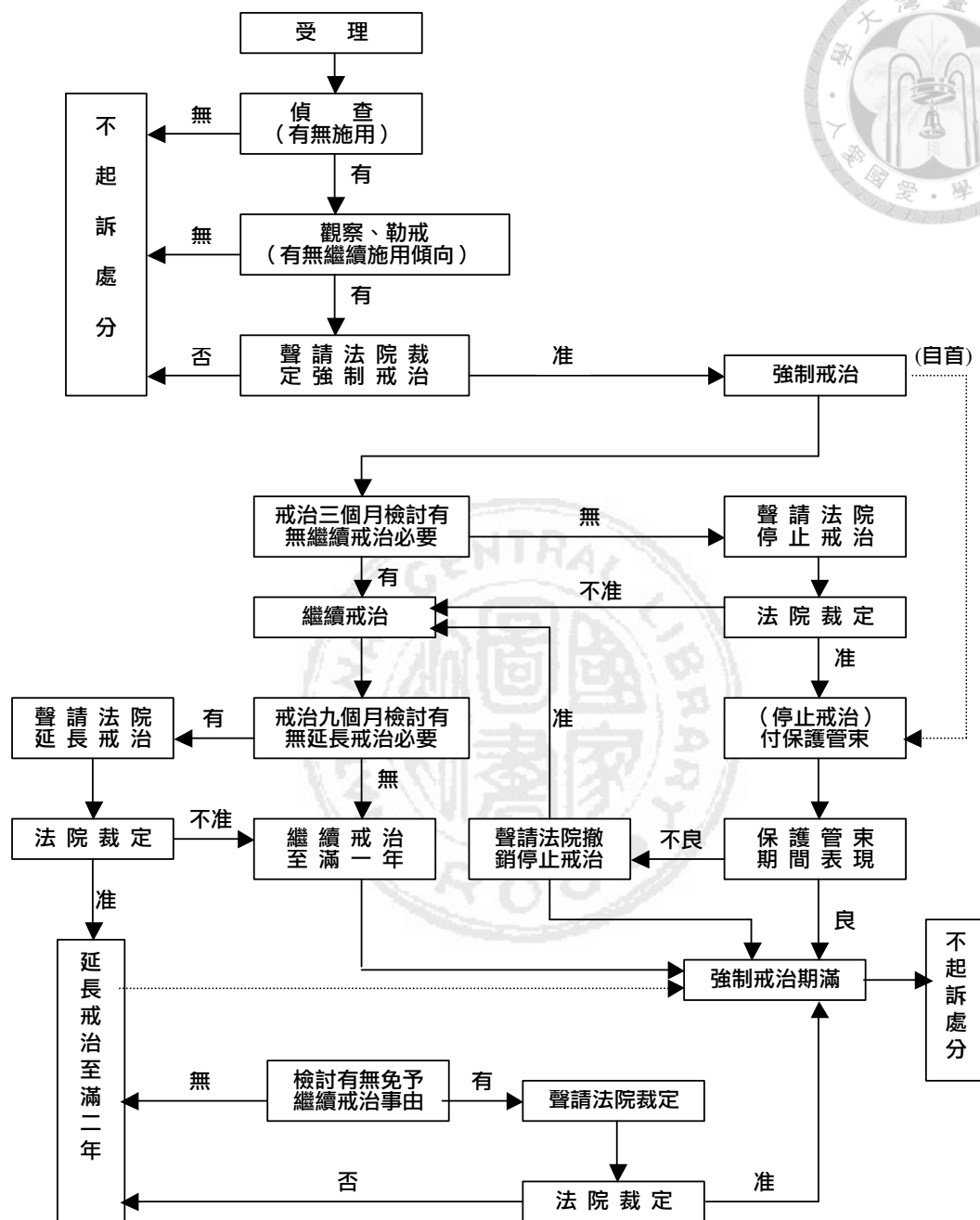



圖 1-5、1998 年 初犯吸毒罪之處遇制度（轉引自 楊瑞美，2003）

第四節 制度論、制度變遷與路徑依賴

第一項 組織制度論之主張

按照組織社會學家 Scott（2014：56）對於制度最廣泛的定義：「制度包含




了規制性、規範性以及文化—認知性的要素，這些要素與行動與資源一起作用下，產生了穩定性以及意義。」順著這個定義，Scott 也區分出規制（regulative）、規範（normative）與文化感知（cultural-cognitive）三個層次的分析切入點，並且也提示了不同層次分析的重點。簡單來說，規制面的分析強調的是成文規則以及成文規則對於行動者的規制作用，在分析上通常會假設制度中的行動者會理性的隨著規則的變化而調整自身的行為，避免違反規則後所受到有強制力的懲罰或是不利（Ibid：61）。

針對規範面的研究通常會從正式規則下手，探討行動者如何在其中試圖改變、利用正式規則以符合自身的利益與目的。規範面的研究，通常會從行動者的價值取向著手，違反規範不見得會造成行動者被懲罰，但是會受到其他行動者道德上的譴責或是排擠（Ibid：65）。規制取向與規範取向的差異就類似於法律／道德規範的區分，採取規範面向的研究者通常會假設制度中的行動者會在乎同儕、群體的壓力而不是完全的理性、自利取向。

而文化—感知層面則是強調行動者所感知的意義（meanings），並且認為制度就是讓行動者們從習以為常（take-it-for-granted）的行動中發展出的理念與意義網絡（Ibid：67）。而關於如何區分規範以及文化，Scott（2014：77）認為文化強調的是構成性的規則（constitutive rule），而規範強調的是行動者如何在這樣的規則下行動，也就是說，規範面的制度還是強調行動者有意識的計算而文化面就是強調行動者不假思索的行動邏輯。這種界定制度的方式被稱為是社會學的制度論或是組織理論的制度論（sociological institutionalism, organizational institutionalism）（黃宗昊 2010；Hall and Taylor 1996；Campbell 2004）

組織制度論面對制度變遷的問題時，通常強調的是組織間的相互學習（Scott 2014：181-193）。因為強調組織、制度的規範性與文化性面向，組織、制度面



對環境壓力時，通常會採取一個合適性的邏輯（logic of appropriateness）。也就是說，組織並不是因為理性選擇了成本最小的行動邏輯而是服膺於集體規範以及習以為常的文化（Campbell 2004：18-19）。又由於同樣類型的組織通常面對相類似的制度環境，所以這些組織會發展出同型化（isomorphous）的組織型態與制度樣貌。也因為這種把價值規範、文化等問題放在分析的重心，進而強調了制度的自我再生產與延續性，組織制度論對於制度變遷的解釋通常會被描繪為用間斷平衡（punctuated equilibrium）、間斷演化（punctuated evolution）⁹等模型以解釋變遷（Ibid：20-22）。

晚近的組織制度論更強調多個組織、行動者所形成的策略行動場域（strategic action field），這個理論希望一方面強調行動者對於中層層次（meso level）的秩序有著相互的理解，並且強調在這組織化的社會空間中，不同的行動者有著大小不同的權力（Fligstein and McAdam 2012：9-12）。場域理論認為場域中行動者的關係是動態的，因為挑戰者總是動用資源挑戰在位者，但是場域本身是穩定的。儘管不否認場域內部的規則、動態可能會影響到場域整體的變遷，但場域理論認為變遷原因通常是外生性的（exogenous），這些原因包含了新的行動者加入、相近場域的變遷或是大型事件的發生（Ibid：99-104）。

第二項 歷史制度論的主張

但是這種對於制度的界定方式不是沒有遇到挑戰，Streeck與Thelen（2005：9-11）為了要更好地捕捉制度變遷的動態，就將制度界定為，帶有義務性色彩


⁹ 這兩個從演化生物學借來的名詞原本是想描述，物種演化過程中總會經歷一段平衡狀態（equilibrium），也就是非常長的一段時間內，物種的外貌、特性上並沒有太大改變。但這不代表改變不會發生，而是想要強調，改變、演化是從一個平衡狀態迅速的過渡到另一個，這變化發生所需的時間遠小於處於平衡狀態的時間。用到政策研究以及制度論上面是要說，政策、制度會在某些節點快速的發生變遷，但是變遷前以及變遷後的政策、制度都會維持著高度的穩定性。

(obligatory character) 並且由第三方執行 (third party enforcement) 的正式化的規則 (formalized rules)。這規則的執行可以滿足行動者具有正當性 (legitimate)、規範性的期待 (normative expectation)；他們更明確的反對將文化性、認知性的要素視為制度本身。舉例來說，社交禮儀的違反可能會引人側目，但法律規則的違反會產生第三方強制執行的後果。前者是非正式的規範而後者是具有強制力且會由第三方來執行的正式規則。

Streeck 與 Thelen 認為這樣界定制度的好處有三點 (Ibid : 11-16)，首先，將執行視為制度落實到行為的觀點，可以區分出應然的制度與實際的行為¹⁰，這樣的區分可以更捕捉到制度執行的動態。第二，如此定義制度可以更精確的區分制度變遷以及政策變遷，政策執行可能只是一次性的決定而不涉及制度性的變遷，但如果這個政策變遷涉及了規則的改變，那就可以用制度變遷來掌握。第三，英文口語指涉大型組織時，有時也會用 “institution” 這個詞彙，此種將制度視為正式規則的定義也比較好區分何時可以用制度變遷理論來討論組織變遷。例如中央銀行決定改變貨幣供應的政策就可以被視為制度變遷，但如果只是商業銀行的組織改造就只是組織變遷。這種定義制度的方式通常被歸類為歷史制度論 (historical institutionalism) (黃宗昊 2010 ; Hall and Taylor 1996 ; Campbell 2004)

順著歷史制度論這個脈絡下來，Mahoney 與 Thelen (2010 : 5-7) 就非常尖銳地指出，當面對制度變遷的問題時，社會學制度論因為強調制度的自我在生產 (reproduction)，進而從文化層面定義制度，這種定義方式讓制度變遷的原因

¹⁰ Streeck 與 Thelen 在這邊主要反對的是理性選擇制度論 (rational choice institutionalism)，筆者並不打算在正文中花大量篇幅討論這個流派的制度論，僅在需要時以註解說明。理性選擇制度論基本上主張，制度的生成與維持一開始是為了要降低訊息不對稱所造成的交易成本。既然制度的肇始是行動者理性的選擇，那麼制度的執行顯然不會是太大的問題，因為行動者都理性的選擇了使用了這個制度。更多的介紹，請參照 Campbell (2004 : 10-14)



只有可能是外生性（*exogenous*）的環境刺激。同樣的，理性選擇制度論將制度定義成行動者平衡的機制（*mechanism of equilibrium*）也是面對相同的問題——制度變遷被視為是兩個不同的平衡點的變化，但是對於解釋如何變化、為何變化，理性選擇論者也是只能訴諸外生性原因。而歷史制度論傳統上也是強調制度的延續性而說到制度變遷時就強調關鍵節點（*critical juncture*），機遇（*contingency*）所打開的機會讓制度有改變的可能性，在關鍵節點時，既有的權力關係變得不穩固而讓制度變遷成為可能。

以上三種觀點，面對制度變遷時總是把制度變遷的原因與重點放在外生性因素，並且認為制度變遷是一個突發性、異常性的狀態。Mahoney 與 Thelen（2010：7-14）進一步主張，把制度視為一個充滿權力角力的資源分配工具，如此一來才能觀察到制度形成、維持與變化過程中的機制，並且強調應該要把行動者對於制度的遵從（*compliance*）再度的問題化。簡言之，制度並不會毫無疑問地自我再生產，制度的延續、再生產與否與行動者間權力關係的強弱、資源擁有的多寡與資源動員的能力等等因素。

Mahoney 與 Thelen（2015：15-31）更循著 Streeck 與 Thelen（2005：31）的分類將制度變遷分為四種類型¹¹以及指出不同的變遷類型背後的政治脈絡、制度特色與造成改變的行動者的特性。第一種變遷類型是取代（*displacement*），意思是舊有的規則被推翻，新的規則取而代之。這種變遷模式通常會發生在制度所具有的模糊性¹²低而不易從執行面上改變制度內涵，並且又因為政治脈絡並不特別袒護既有規則而讓既有規則容易被推翻而發生取代的現象。引發取代的行動者被稱為是反叛者（*insurrectionaries*），反叛者並不想保存既有制度也不會遵守

¹¹ Streeck 與 Thelen 原本的討論是分成五種類型的制度變遷

¹² 模糊性（*ambiguity*）指的是制度是不是訂得很死，讓執行時的詮釋空間、裁量範圍都很小。

既有制度的規則。立法院大部份的修法就是屬於「取代」這種制度變遷的形式。

第二種制度變遷類型是疊加 (**layering**)，意思是引入新的規則加在舊有規則之上。這種制度變遷的發生在制度的模糊性低，而且政治脈絡特別袒護既有規則的情形下，既有規則不容易被廢除而是以疊加的方式發生改變。推動疊加的主要行動者被稱作內賊 (**subversives**)，內賊表面上看起來擁護既有制度，但並不想遵守既有制度的規則。台灣的憲法增修條文就是一個典型的「疊加」的例子，在不動憲法本文的情況下用增修條文的方式達到改變憲政體制的效果。

第三種類型是漂移 (**drift**)，也就是既有的規則沒有被改變，但是制度所處的環境改變了，也就讓既有制度的效果不彰。漂移通常發生在既有制度的模糊性高但是既有的政治脈絡傾向於維持既有的規則。因為不能直接忽視既有的規則，所以漂移這種制度變遷靠的是環境的變化。推動這種制度變遷行動者被稱為寄生性共生者 (**parasitic symbionts**)，這些共生者都是在利用既有的制度達到個人的目標，久而久之，制度所處的環境可能就不再支持既有制度而發生制度變遷。例如立法院的黨團協商制度本意是要黨團間形成共識，但是政黨多數是利用這個制度做利益交換、搓湯圓，以至於後來選舉時此制度被其他挑戰者攻擊，進而喪失了黨團協商制度原本所具有的正當性基礎。

第四種類型是轉化 (**conversion**)，這種變遷模式下，既有規則沒有被改變，但是既有規則被忽視，且執行的方式改變了。這種制度變遷通常發生在既有制度的模糊性高且政治脈絡並不特別擁護既有規則的存續。引發這種制度變遷的行動者通常是機會主義者，機會主義者對於既有規則沒有特別好惡，他們遵守或是反對既有制度純粹是出於成本考量。這種制度變遷常見於台灣的各種行政管制，行政管制可能因為行政能力不足或是管制內容過於繁瑣等原因，到最後既有的規則就被忽略了。




第三項 變遷的機制—路徑依賴

不論是組織制度論或是歷史制度論，對於制度變遷都不只是分類而已，制度論的研究都很強調對於制度變遷的動態以及成因的描繪。這兩種制度論同時都有發展出一套解釋制度延續以及變遷的理論工具，也就是路徑依賴（**path dependence**）。歷史制度論陣營的 Mahoney（2000）即指出，路徑依賴的概念通常定義較為鬆散，可能只是單純的「歷史很重要」或是「之前的事件會影響後來的事件」。

但是 Mahoney 就認為要將路徑依賴定義得更為明確，首先是一個待解釋的結果對於先前的事件非常的敏感，也就是強調時序（**sequencing**）的重要性。接著是早期的歷史事件必須具有機遇性（**contingency**），而界定哪些事件是機遇性的哪些不是需要借助理論的幫助，所以路徑依賴是一個理論導向的解釋方法。最後是當這個機遇性的事件發生後，後續的發展就有非常高的機會順著這個路徑產生研究者所欲解釋的結果。

在討論路徑依賴的研究當中，最常被當成例子的是鍵盤的配置。我們現在所使用的鍵盤被稱為 QWERTY 鍵盤，這樣的鍵盤配置其實並不符合人類手指的使用習慣，是一個沒有效率的鍵盤配置模式。研究甚至指出，QWERTY 鍵盤一開始是為了刻意降低打字速度才發明的配置，但是因為越來越多鍵盤使用了 QWERTY 配置而讓更有效率的鍵盤配置沒有辦法成功地取代叫低效率的 QWERTY 配置（David 1985）。從這個例子當中我們就可看到，使用路徑依賴當作解釋策略的研究，所欲詮釋的現象通常是一個從既有理論看來無效率、功能性不足，讓人會懷疑這樣的東西為何沒有被淘汰。而對於解釋這種看似應該消失卻未消失的現象，路徑依賴提供了一套完整的解釋機制。



Mahoney 更進一步指出，最常見的兩種路徑依賴是自我增強序列（self-reinforcing sequence）以及反應序列（reactive sequence）。而對於為何一個制度因為機遇性的原因發生轉變後，為何會產生自我增強的機制？Mahoney 認為，自我增強序列這個主要從經濟社會史發展出來的概念，會強調行動者一開始機遇性的選擇了某個制度後，制度會產生“漸增的回報”（increasing returns），這種漸增的回饋會讓改變制度的成本日益增加，進而解釋為何沒有效率的制度會持續的存在。

Mahoney 並且提出，除了經濟史的功利主義想法外，還有功能主義、權力以及正當性等其他三種解釋漸增回饋的方式。這四種解釋方式的差別僅在於，到底是因為什麼原因行動者不願意改變既有制度。功利主義認為是理性的成本計算；功能主義認為是制度的功能性被確定後，就很難改動成另外的功能；而從權力出發的則認為是行動者間權力的不平等讓制度難以換軌；正當性論證則是認為一旦制度安排被確立後，制度本身即變成正當性的來源而不問背後的理由。

而另外一組處理變遷機制的概念是反應序列與自我增強序列。反應序列與自我增強序列不同，反應序列要描繪的是，起始事件引起後續強烈的反應並且造成某個不同於理論預期的結果。對於反應序列的論證而言，最困難的是確立何者是序列的起始點以及哪些事件需要被納入考量。針對序列起點的問題，Mahoney 提議用機遇性當作判斷標準。也就是說，反應序列在乎的是既有理論都無法預測的偶發事件，且這個事件會引發後續一連串的變化。反應序列更重要的一點是，在序列中被選取的事件間必須要建立因果關係，並且強調事件的先後順序造成的差異。

針對自我增強序列，歷史制度論者 Paul Pierson 的 *Politics in Time* 就針對自我增強序列做了很多的闡釋。Pierson (2004: 17-53) 整理了經濟史學者 Douglas



North 對於漸增回報的研究，更重要的是他明確的點出了經濟史分析以及政治學分析之間的不同，這樣的不同也讓 Pierson 主張，應該用正向回饋（positive feedback）這個較為中性的詞來解釋路徑依賴的機制。

那為何在政治領域容易產生正向回饋與路徑依賴呢？首先是因為政治總是會遇到集體行動的難題，集體行動的困難讓制度的設立成本很高，這種高成本讓制度一經選擇之後就不容易轉變。其次是權力分配的問題，政治領域中的權威與權力不對等也會讓制度的既得利益者傾向於繼續維持既有的制度安排。最後是政治行動者的世界觀，政治領域不如經濟領域有一個“價格”當成行動者衡量成本與效益的標準，在不容易衡量轉換成本的情形下，政治領域就容易產生路徑依賴。

在這些機制的作用下，研究政治領域的路徑依賴時，應該要注意四點特徵。第一，多種平衡的可能性，也就是說在相類似的起始條件下，經過正向回饋、路徑依賴後會有非常不同的結果。第二，機遇扮演了非常重要的角色，看似不太重要的小事件可能會經由路徑依賴產生非常不同的結果。第三是時間與時序的重要性，同樣的事件可能在兩個案例當中都有發生，但是因為順序或是時間點的不同會造成不同的結果。第四是慣性，也就是當正向回饋的過程開始後，就很難再改變了。

儘管 Pierson 有提及政治這種討論路徑依賴的方式有提及政治權力的不對等，但更多的還是從行動者功利性的角度下去討論路徑依賴。這多少也落入 Mahoney（2000）所批評的，大多數的路徑依賴太強調功利主義的論證而忽略了其他的可能性。Pierson（2015）也同意這個批評，並且提倡應該要把“權力”重新帶回社會科學的研究當中。結合權力與路徑依賴，Pierson（2015：131-141）從權力不對稱如何改變資源分配以及行動者的認知下手，提出了權力造成路徑依賴



的研究框架。首先，權力的不對稱會讓贏家取得更多的資源以及資源的管道。其次，贏家會對其他政治行動者釋出訊號，改變他們的政治結盟。最後，擁有權力的贏家會試圖改變意識形態與論述，讓自身的既得利益成為正當的。

另一方面，組織制度論有另一套對於組織為何會重複同樣行為的看法，也就是制度化（institutionalization）理論（Scott 2014：144-151）。這套理論強調的是組織在成長過程中，會將特定的內部安排以及制度視為習以為常。之所以會視為習以為常的原因是因為在制度形成之後，行動者不斷地投入，漸漸的就會忘記制度安排本身的理性計算而更多的是維護制度本身的形式。而為何行動者不斷地投入就會造成制度化呢？那是由於制度被客觀化（objectification），當制度不再被當成行動者有意識的社會互動後，制度本身就變成外於行動者的客體，從而產生了沈澱（sedimentation）與制度化。

第四項 歷史制度論與組織制度論

歷史制度論與組織制度論之間的差異似乎非常的大，甚至有時候會讓人覺得之間完全沒有共通性。這也如同 Campbell（2004：1-10）所說的，不同流派的制度論有著不同的理論傳統以及方法、本體論的預設。歷史制度論的研究很大一部分的理論傳統是比較政治經濟學，但又拒絕馬克思主義過於歷史階段論、決定論的立場也同時反對經濟學的理性人假設。歷史制度論的興起另一個背景是想要解釋為何 1970 年代歷經石油危機之後，不同的高度發展資本主義國家會有不同的轉型模式。這也讓歷史制度論所界定的制度通常是法律、正式規則或是具有強制力的非正式規則，強調的是行動者間權力的不對等以及國家體制的重要性。相對的，組織制度論是脫胎自組織研究，強調的是組織內部的動態與組織行動的邏輯。通常把制度界定為組織內部的規則、習慣或是文化。組織制度論這種側重文

化面的研究當然是解釋了一些從權力面向出發無法解釋的問題。本文認為，歷史制度論與組織制度論最大的差別是在於他們關注的層次不同。歷史制度論關注的是大的結構變遷或是政策，屬於鉅觀層次（macro level）的分析。而組織制度論比較關心的是組織或是組織場域的變遷，分析的層次是屬於微觀、中層層次（micro, meso level）的分析。分析層次不同，常用、好用的理論工具以及對於行動者的本體論預設也就不一樣。在它們多相異點之外，他們也共享一些類似的主張，例如都會關注制度變遷的動態以及強調路徑依賴為制度變遷所設下的限制。歷史制度論與組織制度論的異同可以參考下表一。

	組織制度論	歷史制度論
相似點		
制度變遷理論	間斷平衡、間斷演化、連續演化	間斷平衡、間斷演化、連續演化
因果推論工具以及因果機制	路徑依賴：制度既建構也限制行動者的選擇。 制度擴散：模仿、規範性與文化性擴散。	路徑依賴：回饋、學習與制度限制下的選擇。 制度擴散：學習與強制的過程。
相異點		
理論根源	社會心理學、俗民方法論	政治經濟學、馬克思主義
制度定義	正式規則、規範、文化感知	正式與非正式規則
行動者的邏輯	適切性（appropriate）	適切性與工具性

表一、歷史制度論與組織制度論比較（改自 Campbell（2004：11））


第五項 政策、理念與制度分析——一個整合性的觀點

本論文所分析的吸毒者管制體制是一個由正式規則所構成的管制體制，這種管制體制的變遷以及分析在歷史制度論的傳統下已經累積了豐碩的成果以及理



論工具，本文在分析毒品管制體制形成過程中的權力角力與鬥爭時會從歷史制度論的視角出發分析行動者如何在既有的條件限制下打造出新的制度，並且強調行政機關、立法機關以及法院等不同行動者權力與能力的不對等。在因果推論方面，本文會強調在關鍵節點所做的選擇會藉由制度依賴延續在後續產生效果。另一方面，本文對於所關注的行動者—法院、行政機關以及立法機關的分析，採取一個組織制度論的視角。也就是說，本文會重視組織制度論所重視的「文化」以及「價值」等面向。文化感知、價值等面向的關注讓我們可以更確實的掌握這些組織為何會產生這些影響政策的理念，以及更好的掌握組織在政策形成場域的行動邏輯。並且我會從組織的制度化、科層化等現象討論法院以及行政機關的變遷以及這些變遷如何影響組織行為。總體來說，本文並不認為歷史制度論的理論立場與組織制度論的理論立場是完全不可調和的，從個別理論流派的個案研究中我們可以看到，歷史制度論研究並不排斥文化、理念與認知的重要性（例如：Campbell and Pederson 2014、Blyth 2002）。組織制度論研究也不會拒絕將權力等面向放入分析當中（例如 Fligstein 2001）。從理論爭辯的脈絡來看，更多的討論是在到底要將「制度」的範圍界定的多寬，到底是只包含正式規則或是要包含非正式規則或是文化本身？本文所界定的制度是最沒有爭議的正式規則，這種界定方式不論是哪種制度論派別都不會有疑義的。本文與典型的歷史制度論研究的區別是，本文在政策變遷的推論上，除了權力與政體等典型的歷史制度論會注意的面向外，也強調理念的重要性，其中關注的焦點是組織行動者的理念。

總結來說，本文的理論觀點與 Margaret Weir（2006：171-186）對於組織與政策變遷的看法有相類似之處。Weir 認為，政策變遷的理論有兩種，其中一種關注制度不和諧（institutional dissonance），也就是行動者們有不同的政治邏輯所以政策形成與維持的過程中總是有大量的摩擦；另一種關注的是菁英行動者



的利益與認知，這種觀點認為菁英行動者對於其他行動者的認知與認識會影響政策變遷的可能性與方式。但是這兩個觀點都沒有關注到組織行動者或是其他政策接受者的能動性，所以 Weir 主張應該要從組織內部的邏輯與動態去理解為何某些組織會產生某種政策偏好與利益。在美國的脈絡下，許多政策行動者都是組織化程度很高的利益團體，所以關注政策接受者與非菁英的行動者時就很容易與「組織」畫上等號。本文認為組織並不當然等於非菁英的行動者，政策的行動者可能既是政治菁英又是以組織型態出現，這端視個別政治脈絡中不同的樣態。

簡單來說，本文的研究視角會從組織制度論的觀點出發探討個別行動者如何形成個別的行動邏輯與制度性邏輯。接下來的分析是，這些個別行動邏輯與制度性邏輯如何在政策形成過程產生了實質的內涵與實作。也就是說，本文認為歷史制度論所強調的行動者權力動態很重要，但同等重要的是這些行動者所設定的目標。權力關係的分析沒有辦法完全解釋為何佔優勢的行動者會選擇某種政策目標而不是其他種。組織制度論所強調的文化認知、規範性的分析正好可以補上這個缺口。下一節，我將先描繪吸毒者管制制度中的行動者以及他們所處的環境以及文化，接著我會大致勾勒出這些行動者之間的權力關係以及吸毒者管制制度形成過程中所處的政治脈絡。

在概念工具的使用上，會使用制度變遷理論的洞見，特別是轉化以及取代等等分類工具。這些概念工具首先在類型學上很好的描繪了台灣吸毒者管制體制的變遷，但這些概念工具也不是沒有弱點。制度變遷理論論證的重點是，到底制度本身是否容易被推翻以及執行者是否在第一線執行時可以有強的裁量權，但卻沒有特別說明到底是什麼因素決定了制度是否容易被推翻以及第一線的裁量權。本文認為，除了政治體制之外，行動者的理念、組織文化等因素也會影響到制度的強韌性。



第五節 行動者、制度性邏輯與政治體制


我所要研究的制度是吸毒者管制制度，一開始的焦點當然是放在「毒品危害防制條例」的變遷與實踐上。如同前一小節所述，本文認為如果要把握這個現象的成因，就必須要將法院這個行動種拉回分析架構當中。圖 1-5 所示，法院掌握了裁定是否須送戒治、戒治期是否需要延長等權力。如為毒品累犯的情形，法院更是掌握了毒癮犯是否要入監、刑度多高的權力。尤其是毒品危害防治條例迭經修正，勒戒與戒治的人口隨著時間下降、入監服刑的隨著修法而增加，這都牽涉到法院的角色以及權力。相對的，我們看到毒品危害防制每次的修法過程中，法院都沒有扮演積極主動的角色。這也就是說，毒癮犯處置的政策形成與政策執行是分屬不同的行動者，而這些不同的行動者乘載著不盡相同的制度性邏輯（institutional logic）¹³。

第一項 制度性邏輯

制度性邏輯，按照 Thorton 與 Ocasio（2008）的定義，是一些代表了社會次系統如何影響個人、組織行動的理念型（ideal type）分類。也就是說，制度邏輯要說的並不是單一組織內的文化或是行動邏輯，而是影響了組織的行動或是型態的上位概念。這種制度邏輯會藉由共同的認同、權力鬥爭、以及塑造組織的目標等方式影響著組織的行為。而制度邏輯也會隨著組織的重疊、組織成員的變化以及組織間的衝突等等機制而改變。

值得注意的是，制度邏輯這個概念的誕生帶有詮釋人類學的色彩（Friedland

¹³ 這裏我選擇使用「制度性」邏輯作為翻譯而不是「制度」邏輯，主要是因為我認為嚴格上來說，institutional logic 這個概念，並不是說一個具體制度或是組織中的操作、行為邏輯。而是指一個社會中被制度化的行動邏輯，詳細說明見下一段。




and Alford 1991)，他們將制度定義為具有物質性基礎的象徵體系（symbolic system）。並且認為當代西方社會整體可以用許多不同的制度邏輯來掌握，這些制度邏輯包括了家庭、市場、民主、國家官僚與基督教。所以制度性邏輯並不是組織的行動邏輯，制度邏輯會具體的影響組織的行動但是制度性邏輯是一個更上位的、理念型的分析工具。他們之所以這麼定義制度性邏輯的原因在於，他們從人類學的視角，將許多社會行動都視為「儀式」，而這些日常性的儀式，總是勾連到某個象徵體系。而制度與制度性邏輯，就是扮演著象徵體系與日常儀式之間的中介（ibid：248-253）。

舉個例子，我們可以粗略地說，台灣高等教育中，我們可以看到制度邏輯慢慢從官僚邏輯轉變為市場邏輯。官僚邏輯是指高等教育做為一個執行者，就把制定者要求的事情做好。而市場邏輯就是指要將組織的利潤極大化。而這樣的轉變，最大的原因當然是國民黨威權政府的轉型，讓市場邏輯、民主邏輯等黨國官僚邏輯以外的制度邏輯有挑戰的空間，進而改變了大學的行動邏輯。

本文認為，在吸毒者處置制度中有兩種處遇型態在競爭，這兩種制度正是許多既有文獻（蕭彤卉 2007；楊瑞美 2003；陳玟如 2004）都指出的病人化處遇與犯人化處遇。如果要更抽象的講，病人處遇是來自於醫療專業中，將毒癮者視為需要醫療專業協助的病人。犯人處遇則是當刑法判定一個人因為吸食毒品有罪時，國家要如何對待這個人的處遇模式。但這兩種處遇制度如果要勾連到比較抽象的制度性邏輯，我認為病人處遇遵循的是一個專業照護、慈善的邏輯，犯人處遇是受一個國家管理以及道德應報混合的邏輯所影響。但我們要謹記，制度性邏輯只是一個理念型的分類與推論工具，現實上的運作需要經過研究考察後才能定性，甚至落實到實作時會產生扞格或是互補。

例如 Tiger（2013：15-19）研究美國毒品法院後所指出的，儘管毒癮被視



為一種病，但弔詭的是，這是一種一定會復發、無法痊癒的病，所以唯一的解決方式就是利用刑法制裁當作後盾的強制性處遇（**coerced treatment**）。儘管美國的這套毒品法院的制度邏輯不能完全的套到台灣的吸毒者處遇制度上，但也為我們理解台灣的吸毒者處遇制度提供了一絲線索。也就是，儘管病人與犯人這兩個處遇模式看起來是互不相容的，但是藉由新的機構、制度安排以及論述還是可以把對立的模式接合起來。

第二項 國家中心論

如同前一小節所述，歷史制度論的研究取徑非常看重行動者之間的權力關係。Skocpol（1985：9-20）提醒我們，我們不能只把國家當成某一個階級的利益代言人，也不能只把國家當成不同利益團體或是階級鬥爭的競技場，而是要關注國家的自主性，也就是國家本身的利益以及目標，更重要的是要分析國家是否能達到這個目標的能力。本文在分析吸毒者管制制度變遷時，原則上接受了 Skocpol 所倡導的國家中心論，但有些微的不一致。

Skocpal 倡導的國家中心論主要是強調國家整體或是在某些政策場域，他會有辦法抵擋來自利益團體的需求，以達成自身的政策目標。本文更進一步的認為，有些政策產生的過程不只是國家或是國家某個部門與社會中利益團體鬥爭的結果；有些政策的生產過程是國家內部不同的部門之間折衝、爭鬥的結果。而為何國家內部不同部門間會有相對自主性？本文認為是由於國家內部權力分配的結果，這種權力分配可能來自於憲法或是法律的規定、或是內部不成文的配規則等等。

在台灣憲政體制下，法院、行政機構與立法機構有著不同的權限以及制度性權力，在大部分的法規制度變遷中，都會有這三個行動者的身影。以下我將就法


院、行政官僚以及立法機構三個主要的行動者做基本的描繪與分析，主要會著重在這些組織所乘載的制度性邏輯以及所面對的政治制度環境。



第三項 行動者：法院

對行動者的初步分析，本文先從法院談起。筆者發現，以法釋義學為中心的法學界對於法院的分析相對缺乏，僅有王皇玉（2008）就認罪協商制度與法官做過訪談。但是法律史、法社會學研究的文獻卻可以讓我們對這問題有基本的認識。王泰升（2015）即指出，從清帝國末年至民國初年，西式司法官制度隨著法律移植（legal transplant）進入中國，但是由於受過新式司法教育的司法官嚴重缺乏，民國中國許多地方仍然沿用類似於清帝國時期的縣官充任司法官。而在訓政時期又因為黨國的需要而經歷了黨化司法，而這樣的司法體制也隨著國民黨來了台灣。

這樣的司法體制的特色是藉由上級對下級的考核而達到實質控制司法的目的。無獨有偶的，魏宏儒（2014）的研究也藉由深度訪談法官以及文本分析得到類似的結論，他認為訓政司法所延續的儒家司法文化，藉由判例制度繼續刻蝕在當今的司法制度中。也就是說，就算已經解嚴、民主化了，威權時期的黨化司法仍有部分藉由正式、非正式的制度於當今的司法體制中延續著。這造成的後果是法官階級化、法官公共論壇與溝通機制的封閉、放棄事實認定的權力、不太重視憲法等後果。這正如同王金壽（2007）點出，民主化後的法院在改革派的法官努力之下，法院整體在制度上非常獨立，行政機關已經沒有制度性的管道的可以影響法院的決定了，但法官相對於司法體制而言，獨立性卻沒有增加。黨化司法留下的層級、判例、事務分配制度仍深深扣著法官。這是一個看似弔詭的說法——司法獨立了，但是法官沒有獨立。



這也讓我們可以形成兩種假設，第一種假設是，認為傳統的黨化司法所遺留下來的文化與制度性安排會讓法院對於行政機關的政策調整有著快速的反應，官僚化的法院系統可以非常好的執行政策。第二種假設是，認為儘管黨化司法所遺留下來的成文、不成文規則仍然影響著法院組織內部的組織、行動邏輯，但是民主化以及司法改革已經成功的阻絕了行政影響法院的空間，讓政策改革的影響無法深入法院¹⁴。這兩個假設落實成可操作的研究假設就是，法院看待吸毒者的方式可能有兩種，第一種就是會以特別的眼光關照，第二種就是跟與看待一般犯人別無二致，本文將以法院量刑的統計分析與模型比較說明這點，詳細的模型與編碼會在第三章交代。

第四項 行動者：行政官僚

第二個重要的行動者是行政官僚，行政官僚至少可以分為兩部分，第一個部分是在中央部會形成政策的政策制定官僚。另一個部分是在地方實際執行吸毒者處遇的基層官僚。針對政策形成官僚，也就是法務部跟衛生署，既有的研究似乎沒有針對這兩個組織的制度性邏輯與行動邏輯有所闡述，本文將使用論述分析（discourse analysis）的方式嘗試掌握衛生署與法務部這兩個主管吸毒者處遇政策的機關，其制度性邏輯與政策理念為何，詳細的研究方法將會在下一節中更明確的討論。

針對基層的官僚，本文將會把重心擺在毒品中心的狀況，顏良恭、林俊宏（2011）即指出，地方毒品中心的建置並沒有引入新的資源，是地方政府從既有的政治、經濟資源中動員、重組而形成地方毒品中心的政策網絡，政策網絡中的組織也只有鬆散連結，沒有辦法有效的整合資源。用 Skocpol（1985）的話來

¹⁴ 感謝王泰升老師在課堂報告時針對此點的提醒。



說，地方毒品防制並沒有足夠的能力（capacity）去徹底執行衛福部、立法院所制定的政策。在制度的執行層面上，我會依賴政府文獻以及既有的學術研究文獻來勾勒政策執行能力的問題。

而每個政策的形成與制定，總有它更大的脈絡。本文所關心的時間是從 1998 年毒品危害防制法修法開始的政策、制度變遷。而這個時點，正是台灣在分裂的族群關係與政治菁英的有意推動下，利用解嚴後規律的選舉將政治參與塑造成政黨政治的樣貌（林佳龍 2000）。這也讓政治、經濟與社會改革的戰場轉到了立法院。立法院這個戰場對於政策形成有著決定性的影響，林國明（2001）針對健保收費制度的研究即指出，政治體制變遷可能會造成政策否決點（veto point）的改變而讓原本可行的政策被推翻或是原本不可行的政策卻強度關山。

民主改革、政黨政治是 90 年代各種政策形成與改革的大背景。在這樣的背景下，政府的政策變革如果需要修改法律的話，就勢必要經過甫經全面改選的立法院。這也就讓我們好奇，「藍綠惡鬥」是否在政策形成過程中產生重要的影響？黃秀端（2004）的研究指出，在 2000 年政黨輪替前，立法院法案投票的結盟的樣態較為多元，在經濟議題時國民黨可能會尋求民進黨的支持，民進黨在社會改革、環保議題時可能會尋求新黨的結盟，只有在統獨相關的議題時才會變成我們熟知的藍綠對決。在 2000 年政黨輪替，行政、立法分屬不同政黨時，藍綠對決的情況就非常明顯，幾乎所有議題都會形成民進黨加上台聯對上國、親、新黨聯盟。這樣的結盟行為對於理解行政機關所欲推行的政策最後是如何在立法院通過的非常有幫助，特別是本文所關心的毒癮犯處置政策，它的變遷是橫跨兩次政黨輪替。


第六節 研究方法與材料介紹



首先，歷史性研究最需要的是界定研究的時間範圍。而時間的選取總是有點武斷的。本文遵從 Mahoney (2000) 的建議，將制度研究的起點設定在一個機遇性、理論無法完全預測的時間點。從蕭彭卉 (2007) 所疏裡的毒品管制制度變遷中我們可以知道，國民黨來台之後對於吸毒者是操著犯人邏輯並且希望將吸毒者全面根治，1990 年代政策突然轉向是個帶有機遇性的發展 (詳見第二章的討論)，因此本文探討的歷史起點就是 90 年代的吸毒者管制政策。研究所涵蓋的時間範圍從 90 年代修法開始後直到現在的制度樣貌，時間長度大約為 20 年。這個時間長度與大多數歷史制度論的作品相比起來是相對短的。但如果將時間不只是視為眾多自變項當中的一個，而是視為充滿意義的時間的話，那這段時間是充滿事件與意義的時間 (林國明 2012；Griffin 1992)。

毒品危害防治條例在這段期間內經歷過六次修法，而處理犯罪人最重要的法典—中華民國刑法也在這段期間內經歷過一次大修正，這段期間可說是事件密度非常高的一段時間。本文關注的重要事件就是從 1998 年以來的幾次修法，這些修法表面上標誌了幾次的制度變遷。本文會將這幾次修法視為富含意義的事件，並且主要藉由分析立法院公報的內容去探討政策過程中的角力以及制度變遷的動力與原因。另一方面，本文也會分析由法務部、衛生署以及教育部所合編的「反毒報告書」，藉由文本分析去觀察行政官僚如何形成、推動以及自我描繪吸毒者處遇制度。

自從組織制度論經歷了文化轉向後，論述分析 (discourse analysis) 便成為了制度研究的重要方法 (Zibler 2007；Munir & Philips 2005)。其中，Philips、Lawrence 與 Hardy (2004) 更是提出了一套完整的理論與研究框架。他們認為要研究制度變遷、制度化過程等等微觀的動態，最好的方法莫過於從文本出發。



因為這些微觀的動態不是藉由單純的行動產生變化，而是藉由文本作為中介。這些文本構成了論述，論述積累進而改變制度，最後制度限制、但也賦予行動可能性。本研究主要的材料—反毒報告書的編纂從 1995 年開始，每一年或兩年就會出一本，主要的內容是各別行政官僚針對緝毒、拒毒以及戒毒三個部分的工作報告以及政策宣導。但是這種宣導也不只是單純的訊息傳遞，我們可以從分析文本的修辭、版面的安排當中看到文本所乘載的理念。這也是論述分析的強項，可以揭露文本背後的預設、理念、價值與意識形態。

另一方面，針對法院的研究，本文會用多變量量化研究的手法來探詢法院的行為邏輯。所謂多變量量化研究的手法是建立假設、藉由資料驗證這個假設的正確與否並確認因果推論（causal inference）¹⁵。之所以不針對判決內容做論述分析是因為筆者認為針對吸毒者的裁判是常態化、例行化的審判，而裁判文字又是非常的技術化。正如 Latour（2009：198-243）所強調的，法律專業者（legist）藉由文字的技術將自身與對象疏離，藉由這種不斷的疏離達到客觀性。如果我們接受了 Latour 對於法律專業者的觀察的話，論述分析可能就會變得不容易達到他的效果，因為論述分析預設了論述者會在文字當中不小心洩漏自身的意識形態，但當我們遇到了一群極力抹些個人書寫特色的法律專業者時，我們要怎麼從規格化、統一化的判決文字當中看出端倪呢？也就是我們在針對法律專業者的行動邏輯，除了像 Latour 一樣做民族誌觀察之外，最好的方式或許就是藉由判決結果的編碼做多變量分析，這就是筆者在法院這塊採取量化方法的主因。而詳細的編碼方式、模型建立以及研究假設會在第三章再做介紹。

¹⁵ 在量化方法特別強調因果推論，並不是暗示因果推論的建立在論述分析等質性研究中不重要。政治學界中，以 Gary King 為首的量化學者並不認為這只是多變量研究時所應遵循的方法，而是建立因果推論時都需要遵循這個邏輯，這當然引發質化研究學者的反擊。本文並不打算深入論爭的細節中，詳細的論爭可以參考 Gary King, Robert O. Keohane, and Sidney Verba（1994）；量化學者的反擊可參見 David Collier, Henry E. Brady（2010）。

最後，對於制度的執行的樣貌，本文主要依賴其他研究的成果。筆者並沒有利用參與式觀察或是訪談等研究方法去獲取制度執行的第一手資訊，只能依靠既有的研究以及行政機關自身的報告來梳理制度執行的樣貌。這也是本研究最大的缺點，可能有待後續研究補上的部分。

第七節 方法論、因果推論與法實證研究的困境

第一項 質化與量化方法論之爭

歷史制度論研究常面對的批評的就是因果推論過於迅速、不夠嚴謹。誠然，以論述分析、敘事作為主要方法的研究很難避免這種質疑。政治學界質化研究陣營從早期的仿多變量分析到這十年來發展出的個案方法與比較研究方法正是想要反擊這種質疑（Thelen and Mahoney 2015；Bennett and Checkel 2014）。簡言之，比較方法可以看出在不同個案間，有哪些相似的條件會造成相似的結果，有哪些重要的差異會造成不同的結果。

而個案方法，則強調在單一個案中藉由一般化理論的幫助研究者作出因果推論（George and Bennett 2005：181-185）。說穿了，這些新的方法論技巧就是要盡量讓研究者確認研究者所指認的原因到底是“不充分且不必要”、“充分”、“必要”或是“充分且必要”（Mahoney 2011；Collier 2011）。本文對這個問題的意見是，「因果推論」的強健（robust）與否，是研究社群所共享的判斷標準。公共衛生、生物學對因果推論有著非常嚴格的要求，而經濟學這幾十年來也逐漸往生物學式的因果推論靠攏。政治學界如同前述，也朝著計量經濟學的方向發展；相對的，社會學界對於方法的爭論並沒有如此炙熱的辯論。至於法學界的實證研究，按照王鵬翔、張永健（2015）對於研究方法介紹與要求，似乎是比較接近政治學的發展。法實證研究這種嚴格的方法論要求，背後的原因或許是因

為美國的法學與政治學走得很近有關。



第二項 因果推論以及法實證研究的困境

本文並不希望在方法論的爭論上著墨太多，但是由於筆者發現，法學院產出的實證研究似乎常常忽略了理論立場與方法論的討論¹⁶。不明白地說出方法論主張與理論立場並不代表就是一個不好的研究，但是這樣會有兩個問題，第一是這樣的法實證研究無法踏出法學院的範圍。社會科學研究強調理論立場與方法論正是希望讓其他研究者可以明確知道爭論的重心為何、研究者之間的差別在哪，缺乏這塊就可能讓其他學科與法學無法對話。台灣法學界開始重視實證研究也是非常晚近的事（劉尚志、林三元、宋皇志 2006），似乎沒有理由不去與其他學科長期發展下來的研究方法與成果對話。

第二是可能會讓規範性（*normative*）建議取代實證性的研究。當理論立場不清、方法不明確時，我們就很難清楚的問一個經驗性的問題。於是，法釋義學所強調的規範性建議就出現了。到頭來，法學界所做的「實證研究」也可能只是「有考量社會現實的釋義學」。這樣的發展對於學科的發展不盡是好事，一直在釋義學當中打轉的法學可能會逐漸喪失對於環境變動的應對能力（張嘉尹 2012）。當然，因果推論的缺乏並不只是台灣的法實證研究的問題，Epstein 與 King（2001：17-19）也指出，美國法學評論上強調自己是“經驗研究”的文章常常也犯了因果推論的錯誤¹⁷。法實證研究的困難，背後的原因或許如劉尚志等人（2006：26-31）所說，主要是因為實證研究本身就是個吃力不討好的工作，法學院內也沒有誘因讓學者從事相關的研究。筆者嘮叨了這麼多理論立場與方法

¹⁶ 針對量刑研究，詳見第三章

¹⁷ 可想而知，King 對因果推論的標準是非常嚴苛的，筆者並不完全同意他的「方法論禁慾主義」。更多討論參照註 16


論的問題，無非是希望可以避免落入以往法實證研究的窠臼，讓「科際整合」得更為成功一點。



第八節 基本論點與章節安排

在第一章要結束前，我先整理一次我的主要論點以及簡單說明各章論點。本文認為，對於如何處置吸毒者，歷史上來說就有將其視為病人以及將其視為犯人的兩種制度性邏輯。台灣的吸毒者處置政策從 1998 年將勒戒、戒治明文訂入法條後，衛生機關與地方行政機關在執行上因為能力不足所以沒有辦法落實制度的理想。另一方面，而職司犯罪偵查的檢察官對於毒癮犯到底是犯人或是病人態度相對模糊，從制度創設一開始就明言將吸毒者視為病患性犯人。最後，擁有判決、量刑權力的法官，並沒有隨著這幾波修法而改變對於毒癮犯的看法，仍然依照過往的邏輯將他們視為純粹的犯人，也依照長期下來的量刑習慣對毒癮犯施以刑罰。在這個吸毒者處置政策中，因為不同的行動者間不同邏輯間相互扞格以及國家能力不足而造成吸毒者的處遇從一開始制度創立開始就歷經了「轉化」的制度變遷。

第二章會以歷次修法歷程為重心，試圖探究為何是 90 年代這個時點會有法規的修正以及為何會修成這個模樣。本章中我會強調行動者之間的權力關係、政體所提供的制度環境以及兩種制度性邏輯在其中的競逐。第三章就是以法院這個在本研究中最重要行動者為中心，運用統計模型以及檢定方法探究法院這個組織到底會不會受到政策變遷的影響，並用組織理論解釋背後的動力以及原因。第四章會以二手文獻以及官方資料勾勒制度執行的成效，以及制度執行的成效如何反過來影響下一波的修法。第五、六章我會總結研究發現，並與台灣既有刑事政策與制度論的文獻對話，最後希望可以提出政策與修法建議。第五章針對刑事政



策部分，本文基本上認為「新自由主義刑罰」、「兩極化刑事政策」等等說法並沒有辦法很好的掌握台灣吸毒者管制變遷的圖像。比起一個完整的、融貫的政策圖像，台灣吸毒者管制制度的變遷與實作毋寧更像是一個「拼貼式的政策實驗」。

針對制度論的部分，本研究嘗試結合組織制度論與歷史制度論的研究方法，在強調利益與權力的歷史制度論分析當中嘗試把「組織文化」、「認知」、「理念」等要素放入分析當中。最後在第六章政策建議部分，我認為從本研究的結論以及美國對毒品法院以及監禁國家的反省中可以看到，社會復歸的理想要被落實需要文化性、理念性的變革。我們首先要想辦法扭轉針對吸毒者的犯人邏輯，之後才有機會走向毒品除罪化，而唯有除罪化後才有刑事政策介入的空間。

第二章 正式規則的變遷



第一節 「病患性犯人」的誕生：1998 年的修法

第一項 修法啟動

上一章提過，台灣毒品管制長期以來是在「病人」與「犯人」這兩者間擺盪。在 90 年代開啟修法進程前，吸毒者並沒有任何強制性的醫療措施，只有在肅清煙毒條例當中規定，吸毒者在犯罪被發覺之前向勒戒處所、司法機關自首並戒除毒癮後可以免除刑罰。但在 90 年代開啟修法進程後，我們就可以看到病人的形象開始出現，最明顯的一個例證是 1994 年底，法務部將毒品危害防制條例送入立法院審議時，時任法務部長馬英九修法總說明時的說法：

針對施用毒品者所具有的病患性犯人的特質，雖仍設有刑事制裁規定，但在執行上你改以勒戒之方式戒除其「身癮」及以強制戒治之方式戒除其「心癮」，令並視戒治之成效，設「停止戒治」、「保護管束」、「延長戒治」及「追蹤輔導」等相關規定。惟為懲其再犯，另設於五年內再犯者，於戒治後，視其戒治成效，決定是否仍需執行宣告刑之規定。或有建議對吸毒者除刑或除罪，本人認為皆不能同意，我們的原則係有條件除刑，但不除罪。不除罪的理由是吸毒者本身即是犯罪行為，因其傷害自身、傷害家人。至於有條件除刑是因提拿吸毒者後不能僅為之治療而不加以輔導，如此則會增加再犯機會，故而以下列原則處理。第一次所抓知吸毒者視為病人，交由觀察勒戒一星期，若




沒有上癮則不予起訴處分，若上癮則送戒毒村。第二次所抓知吸毒者相同處理，但於戒毒村表現不佳者將受刑罰處分。第三次所抓之吸毒者，不論有無上癮者皆須送戒毒村。以三級處分之用意在於給予好奇初次吸毒的青年自救的機會。（立法院公報 83卷 83期 委員會紀錄：

339，重點為筆者所加）

除了上一章所強調的病患性犯人的特質外，馬英九更強調了吸毒者本身具有的惡行，這個惡性是會危害家人、危害社會的。更有趣的是，馬英九的說法並不是將“上癮者”視為病人，而是將所有的吸毒者都視為病人，區分勒戒與戒治只不過是生病嚴重程度的差別。而最重要的是，吸毒者的本質就是犯罪。我們從 1995 年馬英九主筆的反毒報告書前言更可以看到這樣的論調：

也就在八十二年五月，行政院連戰院長眼見毒品氾濫嚴重，乃在法務部及新聞局的建議下，毅然下令政府「向毒品宣戰」。兩年來，政府各部門及民間團體除大力推動緝毒、拒毒與戒毒工作外，並大幅修正「肅清煙毒條例」，改名為「毒品防制條例」，對於毒品的種類、毒品犯罪的態樣、吸毒犯的定性、勒戒、戒治、刑責及監控，均有革命性的改變……這些具體成果以及全體反毒同仁付出的心力，我們認為有必要向國人提出報告，為這場可稱為「第二次鴉片戰爭」的反毒之戰，留下歷史紀錄。這就是本「反毒報告書」出版的緣起。

（反毒報告書 1995： 2-3）




這段前言更細數了晚清中國因吸食鴉片而白銀外流、禁煙則造成中國人百年的屈辱史。而在反毒報告書中，法務部更是強調整體策略為斷絕供給及減少需求（反毒報告書 1995：5）。值得注意的是，法務部所撰寫的緝毒篇分為兩大部分，第一部分是查緝毒品犯罪以及第二部分的嚴懲毒品犯罪。在嚴懲毒品犯罪這個章節，法務部更是明言寫道：

目前政府所採之反毒策略，「嚴查重罰」固僅為其中一環，但為極其關鍵之環節，反毒工作固不應只重嚴刑峻法，但當前刑事政策已大幅降低對純吸毒犯之刑責，並採「治療及懲罰」並重之理念，如再對販運毒品者寬縱，則有失刑法防衛社會之基本功能。所幸近年法院在量刑上對製造、運輸、販賣毒品者已有從重之趨勢，此一趨勢自應予以繼續，以遏阻毒品進一步氾濫。（反毒報告書 1995：46）

這樣的態度並不是法務部官員所獨有。我們必須注意到，1994年時，立法院審查的不只有行政院函送的肅清煙毒條例修正草案，還有立法委員韓國瑜提案修正肅清煙毒條例將製造、販賣與運輸煙毒定為唯一死刑，這個提案最後還送出了司法及內政委員會進入二讀程序。但是在二讀中就被葛雨琴一次發言改回法務部的版本（立法院公報 84 卷 65 期院會紀錄：237）。我們無法確切得知葛雨琴是否有受到行政官僚或是國民黨方面的授意要改動這條文，但從這次的修法明顯可以看到不論是執政黨與反對黨對於行政機關所提出的議案幾乎是照單全收。

也就是如此，本次修法通過了非常繁複的吸毒者處遇制度。這個制度在執行上區分了觀察勒戒與強制戒治，這兩者擔負著不同功能。前者依照法規必須



由法務部委託在醫院內成立，在設立完成前得於看守所內附設，這機構的主要功能就是觀察吸毒者是否有上癮的現象。後者則由法務部自行設立，在設立前可以由醫院內附設，這機構的主要目的是治療吸毒這種「病」¹，並且特別在法規上細緻的區分了三種吸毒者。第一種是第一次被抓到的吸毒者，這種吸毒者會被送觀察勒戒後再視情況是否送強制戒治，不論是勒戒或是強制戒治後都會對吸毒罪處以不起訴處分。第二種是初犯後未經戒治又於五年內再犯，這種吸毒者也會經過觀察勒戒，如果觀察勒戒結果認為沒有上癮之虞則不起訴處分，否則就送強制戒治，戒治期滿後就會依照吸毒罪的判決結果進入監獄。第三種是初犯後有經強制戒治五年內再犯或五年內第三犯者，這種吸毒者會被直接送強制戒治，戒治後依照法院判決結果入監服刑。但是需要注意的是，第二種以及第三種吸毒者的情形中，戒治完畢後檢察官還是可以聲請免刑處分²，詳細的制度流程可以參照圖 1-5、2-1、2-2。

¹ 參照 1998 年版本毒品危害防制條例第 27、28 條。

² 參考 1998 年版本毒品危害防制條例第 20 條至 24 條之規定。

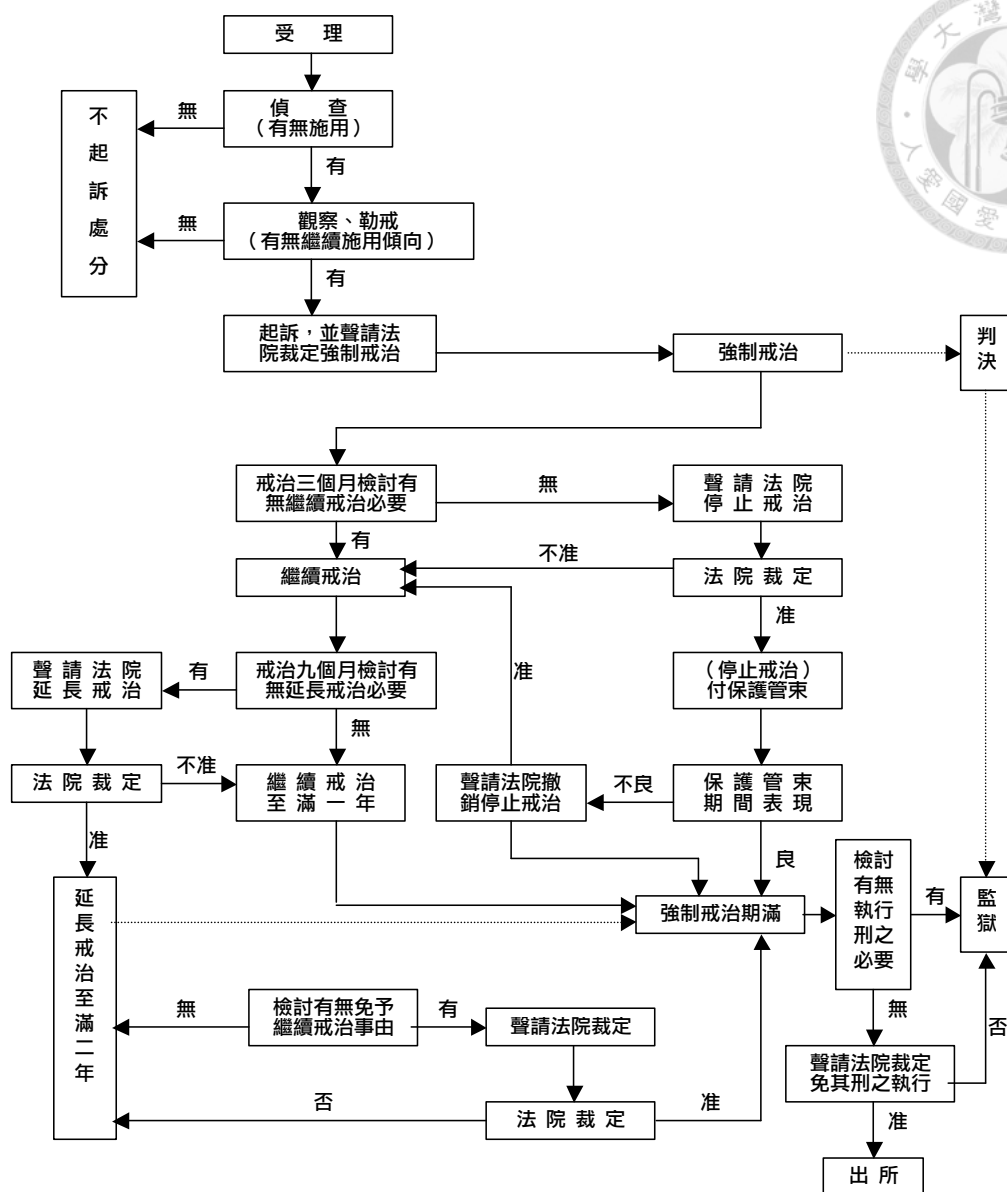


圖 2-1 未經強制戒治，五年內再犯之處遇（引自 楊瑞美 2003：130）

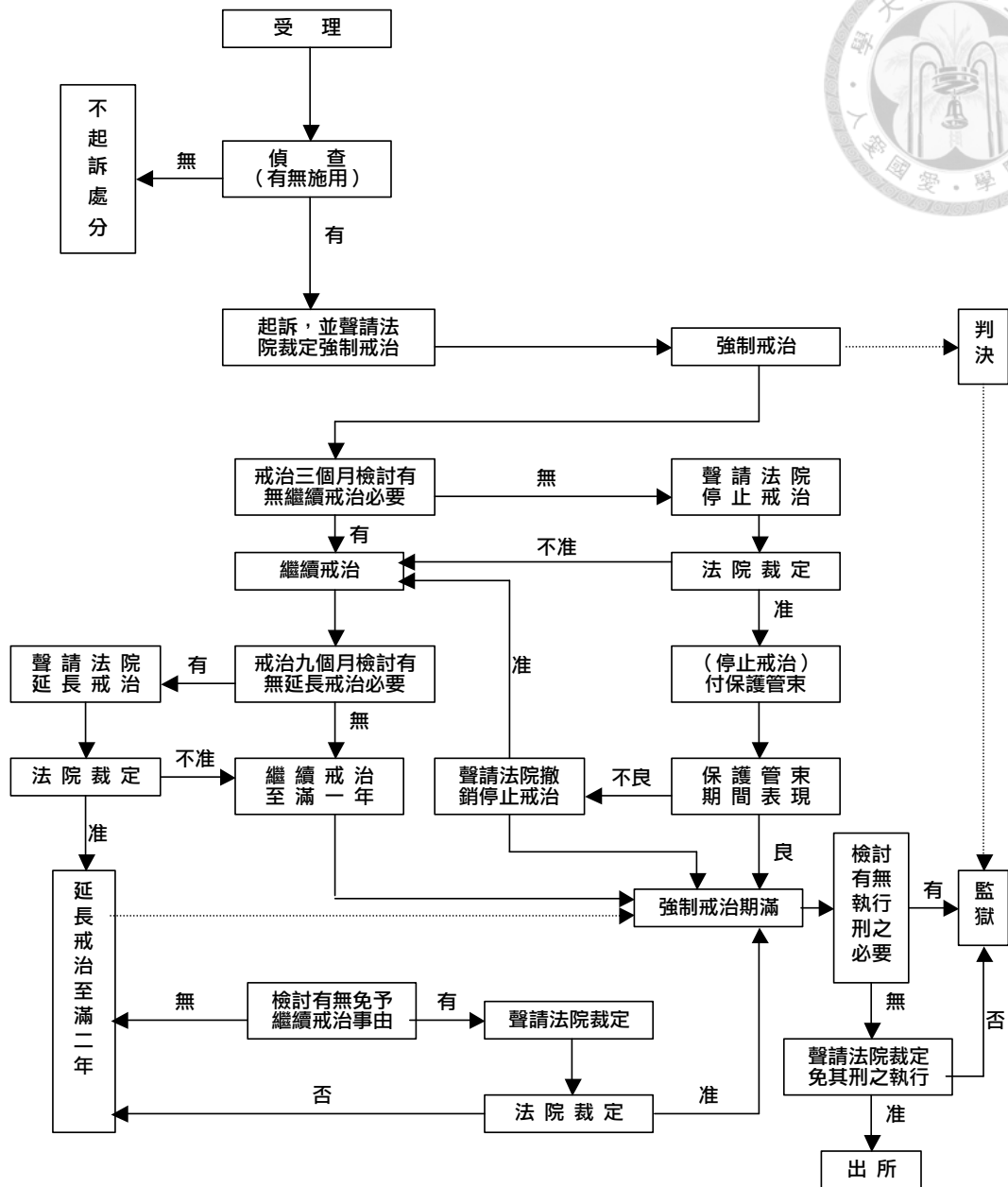


圖 2-2 經強制戒治，五年內再犯之處遇（引自 楊瑞美 2003：131）

第二項 立法鬥爭與制度疊加

這次修法過程中我認為有三點值得注意的現象。第一點，我們可以發現毒品問題的嚴重性是立委與行政官僚的共識，大家都認為越來越低的吸食年齡以及槍毒合流等等是個大問題。要解決這個問題，國民黨的委員強調要「嚴刑峻

法」，而民進黨與建國黨的委員會更強調「軍、政、黨」的腐敗結構。這兩種不同構框問題的方式，其實都沒有真正的挑戰行政官僚所主導的病患性犯人這個模式。




民進黨立委的主要論述是「黑道治國」而不是針對吸毒者的治理本身。民進黨立委這種構框問題的方式有他長期的歷史背景。從黨外時代開始，黨外人士大量報導國民黨利用販毒獲取龐大利益，並且將黑道、毒品、槍枝與國民黨這四者在論述上牢牢地綁在一起，而這種論述方式直到 1990 年代仍然盛行。相對的，國民黨立委把問題導向針對販毒者的刑罰不夠重以及法官做不出高刑度判決等刑罰強度問題。從立委的發言中我們可以發現，是次修法之中，立委們關注的都是源頭、販毒問題，他們好像認為，只要把源頭完全切斷，吸毒者問題就會自動解決。另外有些對這議題關注的立委³都把焦點放在強制驗尿與覆審制⁴等程序保障問題，但對於新引入的戒治、勒戒制度幾乎沒有什麼意見（立法院公報 84 卷 1 期 委員會紀錄：317-327）。其實，這樣選擇性的關注也是台灣修法過程的普遍現象。由於相比起行政機關，立法院在預算、人員編制上都比不上行政機關的情況下，大多只能針對法案的某些焦點條文下手修改，而無法提出完整的法律案，對於行政官僚所提出的法律案也很難做整體的政策影響評估，最後的結果就是，法律案的攻防不是全面性而只是集中在被政黨與立委認為有問題的條文上。

第二點，我們可以發現法務部在論述修辭上一直強調嚴懲販毒者，但是在修法上對於唯一死刑這個立法方式仍然多所保留。法務部官僚在回應質詢時是從三個方向回應唯一死刑的問題，第一是不符合人權潮流、第二是不符合中國

³ 這些人包含謝啟大、李慶雄、姚嘉文以及蘇煥智等人。

⁴ 在肅清煙毒條例的年代，毒品犯原則上只有二級二審。



傳統的恤刑、第三是法院還是會用刑法五十九條降低刑度。但既然強調嚴懲，為何法務部仍然反對販毒者唯一死刑，把他們的論述搞得如此的警扭呢？我們必須要注意到 1990 年代的政治氛圍與時代背景。當時台灣正經歷民主轉型，國民黨的統治正當性正面臨一波又一波的挑戰，1992 年的「反二條一運動」剛迫使立法院將叛亂罪的唯一死刑規定廢除，加上 1990 年做成的大法官釋字 263 也對唯一死刑做了警告性解釋。我認為，正是在這樣的氛圍下，讓行政機關一方面強調嚴懲另一方面卻反對更嚴峻的刑罰。

第三點值得注意的是，吸毒者被界定成病患性犯人，病人與犯人這兩個身份並不是同時存在，而是以犯人為主加上病人的特徵。這種界定方式與美國毒品法院的倡議剛好完全相反。在美國，毒品法院的倡議是一群法律專業者認為既有的刑罰體系在處理吸毒者上出了問題。司法體系一直以來的懲罰策略只會讓吸毒者進入司法體系的旋轉門當中，從法院轉到監獄又再從監獄轉回法院。為了解決這個問題，司法改革的倡議者將醫療性的論述引入司法體系當中，希望藉由將毒癮視為一種難纏、一定會復發的疾病來達到改變司法體系的目標。因此，毒癮者在美國毒品法院的脈絡下，被視為需要擁有司法權威與強制性手段的法官來給予幫助的病人（Tiger 2013）。這與 1998 年修法將吸毒者視為需要醫療幫助的犯人是截然不同的看法。為何台灣會以這種方式引進病人模式？我認為這是由於台灣對於病人模式的引進，其實並不是法律人想要解決司法體系的問題而將病人模式引入司法體系中。相對的，病人模式首先是從公共衛生、精神醫學體系引入台灣，以下這段引文可以看得很明白：

陳氏在本(八十四)年度，獲得行政院衛生署(以下簡稱衛生署)補助開始進行「海洛英成癮者之精神病理學研究:共發性精神疾病與人格特質」



研究計畫。本計畫為期二年，以自動求助者與判刑在獄的海洛因成癮

者為對象，透過精神科診斷技術的檢查，自填量表的應用，探討其共

發性精神疾病的比率，人格特質，並進一步用鴉片接受器拮抗劑：拿涿

松(opiate receptor antagonist: Naltrexone Hydrochloride)檢驗成癮者之

生理心理反應，藉以探討「降癮」的意義。(反毒報告書 1995：97)

引文中所指之陳氏是陳喬琪，是一個留學日本的精神科醫師。那上段引文中所指的精神科檢查技術是什麼？反毒報告書繼續這麼說：

因文化背景之不同，各國藥癮之定義及其診斷標準迭有差異，但目前

國際潮流仍以聯合國世界衛生組織所公佈之「國際疾病分類系統」


(ICD) 與美國精神醫學會所公佈之「精神病患診斷及統計手冊系統」

(DSM) 為主要依據。依國際疾病分類第十修定版 ICD-10，精神及行

為疾病分類，藥癮係屬「依賴症候群」的一種。(反毒報告書 1995：

97 重點為筆者所加)

我們可以說，毒癮者之所以會被當成病人，並不是因為犯人的處遇模式出了什麼問題，而是因為病人這個模式符合國際潮流，病人模式成為了追上國際標準所要做到的制度性改革，而從 1999 年的反毒報告書序言中可以更清楚地看到這種對於國際潮流追求的渴望：「世界各國無不將其防制工作列為重要的課題，研訂各項防制策略，聯合國有鑑於此，分別於西元 1961 年、1971 年及 1988 年制『定麻醉藥品單一公約』、『精神藥物公約』及『禁止非法運販麻醉藥品和精神藥物



公約』，期透過各會員國的合作及努力，共同防制毒品氾濫。」(反毒報告書 1999: 1)。也就是因為對台灣的政策改革而言，病人模式是一個舶來品，這個舶來品的引入並不是為了要改造既有司法體系，而僅是為了要與國際接軌。馬英九在立法院的說法更是透露出追隨國際潮流的渴望，他在回答黃主文質詢台灣是否已成毒品的庇護所、轉運站的時候說：「這種說法，我不同意，而且我已經向美國提出嚴重的抗議，我們不接受這樣的說法……」(立法院公報 83(83): 345)，而且從後來的反毒報告書中我們也可以發現，行政機關非常在乎被美國國務院移出轉運毒品黑名單(反毒報告書 2001: 2; 反毒報告書 2005: 1)。

至於為何行政官僚如此在乎國際潮流呢？一個比較大膽的推測是行政官僚面對 90 年代剛解嚴的政治環境，他們必須要尋找新的方式來正當化政策與統治，而國際潮流、外國標準是一個吸引人又有說服力的說法，但這並不代表既有的論述與邏輯就不見了。相反的，他們可能僅僅是不再成為行政機關的說辭而已。在這樣的條件下，既有制度的正當性並沒有受到嚴重的挑戰，但又有追趕上先進國家的壓力。因此，病人模式的制度只是疊加 (layering) 在原本的犯人模式之上，吸毒者就這樣的在九零年代的政治環境下被塑造成「病患性犯人」。

第三項 勒戒條例與戒治條例的出爐

而吸毒者處遇制度中，最重要的兩道程序—勒戒與戒治的執行條例⁵也在 1998 年送入立法院審議。其中，勒戒制度的行政院說帖指出：

在整個反毒工作中，戒毒工作係屬最後一個環節；緝毒與拒毒無法達成嚇阻功效時，最終將進入戒毒體系之內，亦即戒毒工作做不好，對

⁵ 兩者的全名分別是〈觀察勒戒處分執行條例〉、〈戒治處分執行條例〉



毒品的需求不降低，就永遠會有人冒著生命危險製造、運輸或販毒毒品，所以戒毒工作雖是最後一個環節的工作，但它的重要性，是毋庸置疑的……（立法院公報 86（49）：498）

這邊可以看出，行政機關把吸毒者處遇制度放到了整個毒品管制體制之下看待，而從前款的分析我們可以看出，行政官僚的毒品管制理念，仍然是以嚴罰為基調。在這樣嚴罰當基調的毒品管制體制中，戒毒就只是整體毒品治理政策當中附屬的手段而已。這也如同前款所分析的，「病患性犯人」只是「有病的犯人」而已。在法務部官僚眼裡，吸毒者跟一個有幻聽、漏尿的犯人別無二致。他們首先都是病人，只是生；病了病人只是疊加在犯人身上的身份而已。

但針對行政官僚這樣的立法說帖並不是沒有質疑，民進黨委員蔡明憲就針對拒絕入所⁶以及勒戒費用負擔⁷的條文時指出：「……本席雖然明白這些人入所有可能會在管理上造成不便，但是就整體而言，這些人應視同病人，與販毒者不同，他們正需勒戒、觀察醫療，現拒絕入所，請問該如何處理……據本席所知，目前的監所和拘留所並未有完善、健全的勒戒場所……但是否有真正的勒戒措施，與一般受刑人該如何區隔？」（ibid：500-501）。針對這個問題，法務部次長謝文定回應說：「……事實上，我們最感缺乏的，正

⁶ 爭議的第六條全文如下：「受觀察、勒戒人入所時，應調查其入所之裁定書、移送公函及其他應備文件，如文件不備時，得拒絕入所或通知補送。受觀察、勒戒人入所時，應行健康檢查。有下列情形之一者，應拒絕入所：一、衰老、殘廢，不能自理生活。二、心神喪失或現罹疾病，因勒戒而有身心障礙或死亡之虞。三、懷胎五月以上或分娩未滿二月。勒戒處所附設於看守所或少年觀護所者，對罹法定傳染病、後天免疫缺乏症候群或其他經中央衛生主管機關指定之傳染病者，得拒絕入所。前二項被拒絕入所者，應由檢察官或少年法院（庭）斟酌情形，交監護人、法定代理人、最近親屬、醫院或其他適當處所。第二項、第三項被拒絕入所之原因消滅後，應通知受觀察、勒戒人至勒戒處所執行。」

⁷ 1998年版毒品危害防治條例 30 條規定，勒戒、戒治的費用負擔由受處遇者自行負擔。

式醫療資源如何進入監所的問題……原本我們的構想是附設於醫院，但是在目前，恐怕有現實上的困難。」緊接著又說：「……因為矯治機構把他們當作犯人來關他，而不是醫療他、戒治他，今天這兩個法案，就是要把他們當作病人來戒治，而不純當犯人。」(ibid：502)。

同時審議的戒治條例，在立法說帖中也強調二階段式處遇的重要性，也就是利用勒戒戒除「身癮」，再用戒治戒除「心癮」。並且心癮被描繪成一個潛伏期極長、不易根治的症狀。只能藉由心理輔導、職業訓練、體能訓練、勞動作業及宗教教誨等多元化的強制戒治來戒除。但說穿了，這些戒除心癮的處遇制度，難道不就是監獄內的處遇制度嗎？這也說明了，吸毒者的病人身份似乎會隨著處遇的進行而不斷的消失，到最後就剩下「病患性犯人」的名字，但接受的處遇就是與一般犯人無異的處遇。

這樣的處遇執行條例也證實了前款的說法—病人身份只不過是疊加在犯人身份上面的一套制度，既有的犯人身份正當性並未受挑戰，反而是引入的犯人身份在往後幾年就很快地受到挑戰。

第二節 病人身份的不穩與動搖：1998~2003

毒品危害防制條例的修正並沒有停止在將勒戒、戒治等醫療性處遇訂入正式規則中就結束了。相反的，1998年實行的毒品危害防制條例在實行上遇到很多困難。衛生署就很誠實地說：

「毒品危害防制條例」公布施行以來，針對實務上產生刑事處遇程序過於繁複，一般刑事訴訟程序與觀察勒戒、強制戒治執行程序交錯複雜，於法律適用上引發諸多爭議等問題，法務部經廣泛蒐集社會各界



意見，並召開多次研商會議，已將「毒品危害防制條例」部分條文修

正草案於八十八年十月二十九日函報行政院，於八十九年十一月一日

行政院完成審查，於八十九年十一月二十日函送立法院審議。(反毒

報告書 2001：96)


行政機關認為困難在於制度過於繁複，但本文並不同意。吸毒者處遇制度會產生施行不利，我認為在成因上有兩個相關的面向，第一是行政機關的項目管理主義、第二是資源投入稀少。行政機關所強調的制度繁複、瑣碎只是這兩個深層問題的表象而已。

第一項 數字管理與資源投入不足

我們從反毒報告書的格式當中可以看到，二十年來的反毒報告書在格式上非常的一致，都是先寫各部會負責機構的工作現況，然後再寫未來展望。當然，作為一個報告書，這種表達方式當然是有利於查核與管理。但我們也會發現，這種各部會自陳工作現況與未來展望的方式，也限制了行政機關認識問題的能力。我們可以看到，不論是職司緝毒的法務部、職司反毒宣導的教育部或是負責戒毒的衛生署⁸，他們都以能數據化的管理來敘述工作成效。

例如法務部就會強調「迄八十七年底，扣除已依法公開銷燬的數量，尚保管各類毒品證物一八·三八六，總重量一、九一三·三三八公斤，其中大多為海洛因。」並從這些數據推論「……與八十五年四、〇七八筆、八十六年五、一二工筆相較，筆數呈現遞增，對照毒品犯罪情勢研析的結論，毒品犯罪儼然有死灰復燃的趨勢。」(反毒報告書 1999：18)。

⁸ 此項分工我是以行政機關自述的分工架構為準。參照，反毒報告書（1999：4）



不只在法務部所主導的緝毒強調這種數字績效，職司宣傳的教育部在敘述拒毒的成果時，也說：「……以多元化方式，形成完整的宣教體系，八十七年教育部及所屬大專院校製(轉)發學生濫用藥物宣導資料，含新聞稿、專文、專刊、海報、反毒宣導手冊、反毒家庭手冊、反毒諮詢服務卡、書籤、宣導尺、幻燈片、錄影帶等，計三四〇、六四〇份，分發各級學校及社教機關運用。」(ibid：39-40)，我們甚至可以看到，行政機關以「反毒健行登山」、「腐讀舞會」、「反毒淨灘」等等活動來作為反毒的績效 (ibid：86)。

毒品預防工作對官僚來說，就是以反毒為名的各種團康活以及各種宣導用物品的製作。從讀者自身中學的經驗來說，這些宣導活動大多是教條式的法令宣傳，在修辭上無法跟上學生的用語，更遑論將訊息與學生的生活經驗結合了。可能也是因為知道這種宣導的成效不彰，教育部以及各個行政機關都非常熱衷於各種手段的驗尿。自從 1998 年通過的毒品危害防治條例將驗尿法制化後，就非常熱衷於報告他們的驗尿數據與成果，「八十七年計辦理尿液篩檢抽驗學校一〇〇所，學生七、八〇三人，安非他命呈陽性反應三人，指定及自願篩檢學校六〇所，學生二二人，安非他命呈陽性反應六人。累計八十年至八十七年，共計辦理抽驗、指定及自願篩檢學校數二、三五七所，學生二八八、一〇九人。」並且以各種圖表展示驗尿成果 (ibid：47-56)。更有趣的是，負責吸毒者處遇的衛生署（後來改制衛福部）也強調「八十七年藥癮治療全年門診計二三、五九七人次、全年住院計二、三〇九人次、全年總住院計四一、九二八人日、平均住院日十六天。」(ibid：104)。

更有趣的是，衛生署也將尿液檢查放到戒癮後追蹤輔導的欄目下，再度表示尿液檢查的重要性 (ibid：99-101)。而這種數字管理到了 2000 年的時候還是差不多，法務部繼續強調「依據法務部的統計資料，八十九年台閩地區包括檢

調憲警等機關查獲的各類毒品共計一、三二:二六.四〇公斤，較八十八年減少10.9%。其中第一級毒品者計二七七.四五公斤(海洛因為二七七.三三公斤，餘為嗎啡、鴉片等)…」(反毒報告書 2000：24)。與此同時，教育部也繼續強調：

各級學校透過「春暉專案」協助學生辦理反尿液篩檢工作(如圖4-4、4-5)，

分別以抽驗、自願及指定(含特定人員)等三種方式實施。八十九年尿液

篩檢計抽驗學校交「三四所，學生九、六儿八人，安非他命呈陽性反

應二人，指定及自願篩檢學校三〇七所，學生二二〇、三六九人，安

非他命呈陽性反應二十一人。累計八十年至八十九年，共計辦理抽驗、


指定及自願(含特定人員)篩檢學校三、九一九所，學生三四九、五六一

人。兵其中清查發現濫用藥物學生竺生人數計八、〇九〇人，輔導戒除

濫用藥物學生人數七、九八八人，尚在輔導戒治學生人數五十八人。

(ibid：50)

這樣的數字管理，其實就是一種國家官僚的制度性邏輯對於吸毒者處遇制度的影響。第一章討論制度性邏輯時就提過，制度性邏輯是一個理念型的上位概念，不是單一個組織或是單一個具體制度背後運作的邏輯(Thorton and Ocasio 2008：103-109)。官僚制度性邏輯強調的就是把事情科層化的辦好，藉由績效管理、數字化管理等理性化的方式將毒品從製造、販賣到預防、使用、戒癮都成為一個可以掌握大小的數字，但這也讓毒品政策持續的碎片化。而且，對於這些數字背後的成因，都沒有好好的推論。例如法務部不斷強調各種毒品的查獲數量，但我們不會知道到底是因為走私毒品的總量變多了或是因為警察執法更



積極才造成這樣的數字變化。同樣的，教育部告訴我們發放的宣傳品總數也沒有辦法告訴我們這些宣傳品的成效為何。而教育部與衛福部都熱愛的驗尿，更只是揭露了，不論是戒癮治療或是事前預防，最重要的事情不是探究這些潛在的吸毒者或是從戒治所離開的吸毒者整體的社會處境以及遇到的問題。對於行政機關，最重要的毋寧是對於潛在犯罪人的標示與追蹤，進而可以避免再犯。

除了數字管理這個從官僚制度性邏輯來的影響外，病人模式一開始就面臨了資源投入不足的問題。衛生署就明確地表示：「……不可諱言，該條例施行之初，在戒毒工作的推展上確實遭遇收容處所、人力、設備不足，以及醫療支援負擔沈重、現有法令規定欠缺或不夠周延等問題，惟在施行一段時間後，業務之推展已逐漸上軌道，許多問題亦獲得解決。」(反毒報告書 1999：91-92)。

而能讓病人模式生根的醫療院所勒戒，本來規劃要爭取 1800 個床位，但卻因為法務部預算遭到核刪，沒有辦法得到經費支持而暫時只能在監所內附設勒戒、戒治所 (Ibid：96-97)。而人力上，又因為人事精簡政策而沒有辦法新增人員辦理勒戒業務，僅能使用既有人力來辦理治療業務 (Ibid：102)。除了使用既有的人力外，委外也是一個解決人力不足的方法。在尿檢人類上衛生署表示：

「……經多次與人事行政局協商後，考量政府財政之困難，實無法於各地方法院檢察署增置約僱人員專責辦理是項業務，故決議改採外包之方式……」，而在更生保護人力上也說：「台灣更生保護會目前已與基督教晨曦會、沐恩之家等團體分別於台南、高雄及屏東等輔導所辦理專業收容輔導業務，並已開拓花蓮主愛之家與台東畢士大輔導中心等轉介管道，追蹤輔導業務人力資源逐漸增加。」

⁹ (Ibid：103)。這樣的困境直到 2001 年仍然沒有解決，衛生署說：「惟日前受限

⁹ 本文並不是要暗示說，外包就一定效果不好。我只是要強調行政機關會以外包服務來解決自身量能不足這個困境，至於外包的效果為何需要更進一步的考察。

於政府員額精簡政策、國家財政困難、精神醫療資源分布不均等因素影響，在推展上面臨困境。」(反毒報告書 2001：101)。而在心理復健設施上，仍然繼續強調民間宗教戒癮輔導機構的重要性 (Ibid：105-107)。



論述分析可以揭露政策制定者的想法以及他們所標示的問題，但對於制度的執行層面卻無法精確掌握。執行層面的困境可能需要的是一手的田野觀察以及訪談。幸運的是，我們可以從楊瑞美 (2003) 於戒治所的田野調查研究看到勒戒所與戒治所具體執行面的問題。這些問題也與前款所揭示的相同，是資源投入以及管理主義的問題。勒戒所的問題首先是，除了草屯療養院一家是附設在醫院之外，其他都是看守所中附設。而看守所的衛生以及環境被受勒戒者認為非常不適合做戒癮治療。加上缺乏醫生以及各種醫療設施，受勒戒者只能互助或是硬撐度過戒斷症狀。希望自己在一個月內能受到評估專家的青睞，被判定不需要勒戒 (楊瑞美 2003：44-53)。

戒治所與勒戒所相同，都設置在看守所當中，並且在人力吃緊的狀況下以一個類似監所的方式運作著戒治所。從排課、輔導到舍房管理，種種的配置都讓受戒治人感受到這是某種類型的監所。而對於戒護工作成果的評估，又囿於人力，僅能進行單一指標的評估 (ibid：54-66)。所以楊瑞美 (ibid：90) 最後指出，「儘管毒品危害防治條例以及觀察勒戒處分執行條例、戒治處分執行條例創造出了「受觀察勒戒人」、「受戒治人」的新身份，但在實際執行上，他們還是被對待以『犯人』的身份，對施用毒品及其家屬而言，不論就觀察勒戒或強制戒治的軟硬體而言，其執行過程就是被關」。這樣「被關」的經歷會帶來社會異樣的眼光以及制度性的歧視以及既有人際網絡的崩解 (ibid：90-112)。會造成這樣的結果，終究來說就是因為行政執行機關的慣習以及投入的資源過少沒有辦法製造出一套外於「犯罪處理」的「病人照護」制度。




第二項 病人模式的轉化

歷史制度論不斷的提醒我們，我們不可以只注意到制度本身長成什麼樣子，而更應該注意制度被誰執行、怎麼執行（Streeck and Thelen 2005；Mahoney and Thelen 2010）。這樣動態過程的考察才能讓我們更明確地看到制度變遷的內在動力。1998 年，法務部為了追隨國際潮流而將病人處遇制度引入台灣，但這遇上了原本既有的犯人處遇制度。犯人處遇制度被行政官僚強勢的維持下來，新的犯人制度只是疊在上。

而這個疊加在上的制度，因為怎麼說都是具有法律地位而無法被行政機關隨意改動。但也由於毒品危害防治條例中對於戒治所以及勒戒所的設置位置做了彈性的規定¹⁰，讓行政機關沒有迫切地創設獨立的勒戒、戒治處所。之所以讓行政機關有這個空間，我認為正是在修法當時，犯人模式並沒有受到徹底的挑戰。病人模式就在第一線執行機關的便宜行事下，慢慢的經歷制度變遷。這種制度變遷對於歷史制度論來說稱為轉化（conversion），這種變遷方式通常是在制度的模糊性高、制度與執行之間有落差而且制度本身的可改變性（malleability）高時容易發生。而在這種變遷中，主要的行動者被稱做是機會主義者（opportunist）；機會主義者的特徵是對於制度的存續沒有特殊的偏好，而只是在既有的資源與制度下辦事（Mahoney and Thelen 2010）。

Mahoney 與 Thelen（ibid：18-20）所強調的制度的可改變性，似乎過於強調正式的、制度性的政治權力與否決點（veto points），而忽略了理念所具有的力量。在毒品管制條例的修法過程中我們可以看到，儘管在民主化後，政策的否決點

¹⁰ 1998 年版毒品危害防治條例 27 條 2 項：「前項之勒戒處所，應於本條例修正施行後一年內設立。在未設立完成前，先於看守所或少年觀護所內附設，並由行政院衛生署、省(市)政府衛生左處(局)或國防部指定之醫療機構負責其醫療業務。」；28 條：「戒治處所，由法務部設立。未設立前，得先於監獄或少年輔育院內附設。」




已經從行政院移到了立法院，但是只要制度的正當性在理念上沒有被建立的話，制度仍然是很容易受到挑戰。也就是說，要觀察一個制度容不容易受挑戰，有時不能只單看行動者間的權力關係，也必須要看到制度本身是有足夠的理念支持讓其得以存續。這不是代表權力關係不重要，但權力關係只是塑造了一個「制度被否決可能性」的外框，並不代表制度必然會被否決。而我們看到，一個從一開始就正當性不足的處遇制度，也就會像是可改變性高的制度一般，容易經歷「轉化」的制度變遷。

第三節 從轉化到取代：2003 年的法規修正

法務部並不是沒有意識到 1998 年版毒品危害防治條例所遇到的困境。在 2003 年的修法說帖中就標定了這些問題。首先是制定第四級毒品的管制：「……毒品係萬國公罪，我國不能自外於國際社會，且現行『管制藥品管制條例』對於管制藥品係分四級管理，而毒品分三級……」（立法院公報 92（30）：156）。接著是修正簡化吸毒者的處遇流程，法務部認為：「因三個月之（強制戒治）執行期間過短，無法提升強制戒治之成效，再犯率仍偏高，致未了之前案與再犯之新案間，一般刑事訴訟程序與警察勒戒、強制戒治執执行程序交錯複雜，於法律適用上引發諸多爭議。」（ibid：156）。並且將勒戒處所從醫院內附設改為看守所或醫院附設之雙軌制，法務部秉持的理由是「限於醫療人力、經費等問題，短期內無法在醫院內全面性附設勒戒處所。」（ibid：157）。

當然，此次修法也不只有行政機關的版本，也有不同委員的連署提案，而如同大部份的法案，這些提案也都是針對行政院版本的對案。其中，比較值得注意的是周錫瑋提案將轉讓一定量以上之毒品擬制為運輸，持有一定量以上之毒品視為販賣。這邊，我們在這裡可以看到兩種對於毒品問題的認知框架，法




務部延續著以往「病患性犯人」的邏輯，一方面將四級毒品列入處罰範圍，只是在行政能力的考量下縮減程序、降低成本。但是周錫偉的提案就將關注焦點擺在毒品的源頭—販賣與運輸，而且他們也相信，可以藉由重刑化解決販毒者的問題。這樣兩種不同的認知框架其實也不新穎，大略就是 1998 年修法時法務部版本與韓國瑜版本的認知框架，一方將問題的重心擺在吸毒者，並且專注在醫療化處遇，另一方關注販毒者，並且強調嚴刑峻罰。周錫偉的提議，在逐條討論時遇到了非常「釋義學式」的回答，時任法務部司長的蔡碧玉就一直強調，「轉讓以及運輸在法律上是不同的概念」。但在民進黨委員尤清的提議下，法務部退讓立場，認為轉讓達到一定數量以上加重刑期是一個可接受的做法，一方面維持了法律概念的區分，另一方面也可以達到加重刑罰的效果。

但是簡化戒治程序的部分，其實立法委員大多沒有特別的意見。討論到第二十條（勒戒、戒治程序）時，立法委員關心的是再犯率以及勒戒成效不彰的問題。這可以從陳定南以及邱垂貞之間的詢答看出

陳定南：一旦染上毒癮，就非常難戒掉，所以監所中流行一句話，「一日吸毒、終生戒毒」，這就說明再犯率非常高。如果要根除毒品問題，就必須大家一起來拒毒。

邱垂貞：……本席認為，勒戒人口的激增是因為毒品危害防制條例第十條中對於施用第三第四級毒品的人沒有科處任何自由刑罰，對吸食無嚇阻效果……（ibid：170）

這裡，邱垂貞與周錫瑋一樣，認為問題的重點在於刑罰。這種刑罰的必要性以及背後的犯人邏輯有著非常強大的支持基礎，遇到修法的機會時，總是會有提



案要以嚴刑峻法來處理毒品問題。另一方面，陳定南也把戒毒失敗跟再犯連接起來。這與法務部修法說帖中，將強制戒治時間過短與再犯率連結在一起是一致的。不論是法務部或是立法委員，基本上都不是將毒品犯視為必須要治療的病人，而是避免再犯的犯人¹¹。但既然對於行政機關而言，最首要的目標是避免吸毒者的再犯，那只需要拉長戒治時間就好了，為何還需要簡化戒治程序呢？

1998 年版本對於吸毒者的三種區分（初次吸毒、初犯未經強制戒治再犯、初犯經強制戒治後再犯）有什麼問題嗎？其實這種區分可能沒什麼問題，問題是在於勒戒與戒治所的容額問題。這從高育仁與管制藥品管理局局長李志恆、蔡碧玉的詢答中可以看出來。高育仁強調，將戒治觀察期延長至最多三個月，可以讓對於吸毒者是否染上毒癮的評估更為精準，但是李志恆就一直強調以精神醫學的觀點來看，半個月到一週就可以看出是否具有上癮症狀。行政官僚與立委觀點來回交鋒數次後，蔡碧玉表示「矯正司要考量容額的問題」。蔡碧玉無意中說出的容額問題，或許才是本次修法的核心、關鍵。從 2002 年的數據來看，以全台的總收容額來看，並沒有超額收容的問題，但是從個別的戒治所來看，基隆、新竹、台中、嘉義、屏東以及花蓮的監獄附設戒治所都有超額收容的問題，而勒戒所想必也是有類似的問題¹²（楊瑞美 2003：138-139）。

對於行政機關而言，最重要的目標是一面降低再犯率並且緩解戒治所壓力，在這樣的政策目標下，延長戒治時間、簡化戒癮程序就成為最適合的手段。針對簡化戒癮程序，立法委員完全沒有不同意見。這裡折射出行政官僚與立法委員對於問題該如何標定與解決的看法不太一樣。立委與官僚都認識到毒品是個

¹¹ 或許有人會認為，避免「再犯」其實就是避免毒癮的「復發」，法務部官僚其實是一個治療病人的邏輯。但是我認為，從字詞的選用上就代表了法務部官僚並沒有將治療放在優先順位，針對吸毒者的治理，最重要的事情是「避免再犯」而不是「治癮」。

¹² 整體來說，全台指定收容額是 9350 人，而實際收容人是 8769 人。但這主要是因為宜蘭監獄附設戒治所得指定收容人有 1400 人而實際收容人口只有 369 人。除去宜蘭戒治所，大多數的戒治所都是在超收以及接近滿額的狀況。



問題，但對於官僚而言，問題的重點在於戒治所量能，而對立委而言，就是刑罰不夠重、戒治不夠久所以才會再犯率如此的高。而兩者相同的地方在於，都把吸毒者當成需要治療的犯人。而這次修法的主要成果就是，增列第四級毒品¹³、將原本分成三種類型的吸毒者處遇程序簡化為初次被抓到吸毒者，送勒戒以及強制戒治，強制戒治期滿就為不起訴處分。但如果五年內再被抓到的話，就直接送依法追訴。這種簡化的結果造成的直接效果就是進入戒治以及勒戒所的人數大幅下降（參照圖 2-3）。

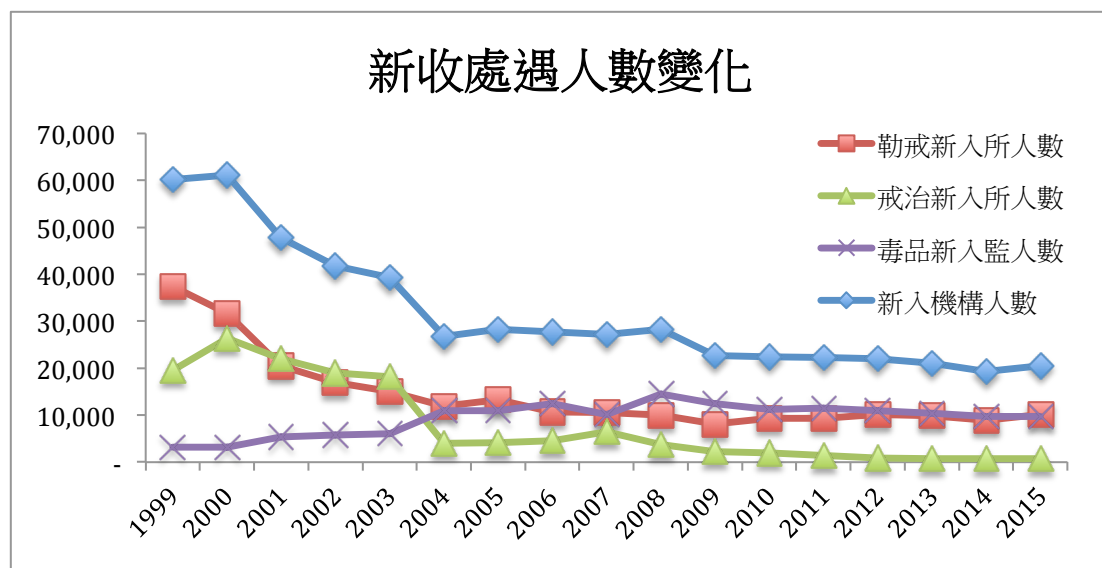


圖 2-3 毒品新入機構處遇人數變化（資料來自法務部統計）

我們可以看到，修法的結果就是勒戒以及戒治的新入所人數在 2003 到 2004 年間下降，其中以戒治新入所人數下降的最多。但同時，新入監人數也上升，總體來說，雖然新入機構的總人數下降，但是從下圖 2-4 就可以發現，新收人數的下降並沒有辦法讓機構內處遇的總人數下降。除了 2006 至 2007 年間，減刑條例的作用讓機構內總人數大幅下降外，整體而言吸毒者在機構內的總人數是緩緩的上升，儘管戒治所內的總人數下降了，但是監所內的吸毒者人數又上升了。

¹³ 92 年版毒品危害防制條例第二條

雖然因為個案資料的缺乏，讓我們沒有辦法直接說，正是這些以往在戒治所的毒販最後進入了監獄。也因為缺乏個案資料讓我們可以做隨機變量控制達到做統計上因果推論的要求，本文並不能直接說就是此次修法就造成了監所毒品犯上升的結果，但我們還是可以說這兩者之間的關聯很可疑，需要更進一步的研究。

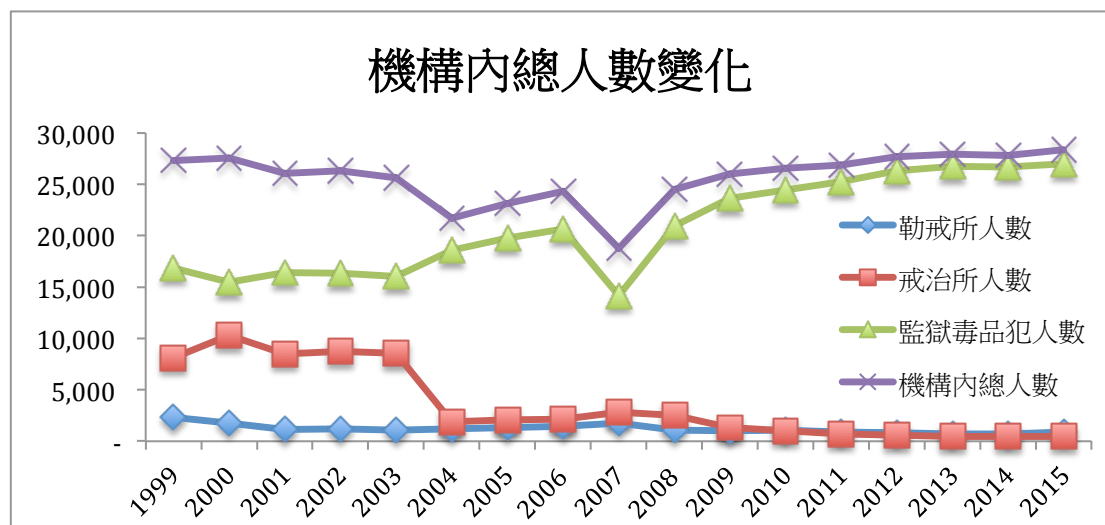


圖 2-4 機構內毒品處遇人數變化

基本上，這次修法的主旋律與其說是簡化繁複的戒治程序毋寧是緩解超額收容的勒戒、戒治設施。而在這個主旋律之外，最重要的就是強調毒品的再犯問題。但是將再犯當成刑事政策的最重要指標是會有危險的，首先是技術性的問題，到底再犯率是再犯了什麼？是完全一樣的罪名或是各種不同的罪名都算？是只要被起訴了就算在再犯中還是要入監服刑才算？這些技術性問題在再犯率統計中常常沒有明確的標示，這些技術細節也是統計可以動手腳的地方。再者，再犯率沒有辦法告訴我們到底再犯的成因為何，有可能是因為見警率、調查手法或是修法等等其他因素造成再犯率增高，並不當然可以連結到矯治措施的無效。但是因為再犯率是最容易看到的指標，這個指標又與犯罪更生人相關，再



加上犯罪學界量化與證據導向的研究，造成了行政機關盲目的追求低再犯率（Gottschalk 2016：98-107）。

我們姑且先不論再犯率這個指標的種種問題，從修法過程我們可以發現，再犯率已經成為衡量一個刑事政策是否「有用」的指標了。無法降低的再犯率被認為代表了既有毒品政策的失能，而面對這個失能，政府當然有必要解決它。但是首要解決的目標並不是順著病人邏輯幫助吸毒者戒癮，而是如何處理戒治所超額收容的問題，附帶的再嘗試解決「一定會復發」、棘手的吸毒者處遇問題。但是我們從圖 2-3、2-4 看到的結果是，修法過後監所人數上升、戒治所人數大幅下降。

從一個制度論的觀點來說，制度的運行是一整套體制（regime），這個體制包含了規則的制定以及規則的執行（Streeck and Thelen 2005：11-16）。我們可以看到，吸毒者管制制度從 1998 年將病人邏輯疊加在犯人邏輯之上後，又由於病人邏輯是個從國外移植進入的制度性邏輯，在各方面都沒有獲得高的正當性以及完整的實踐。

從修法伊始，就首先經歷了轉化（conversion）的制度變遷。如同前節所述，1998 年修法伊始，病人模式就因為正當性不足以及對第一線執行機關而言有模糊執行的可能性而經歷了制度變遷。2003 年的修法只是將這個已被轉化的制度法制化，這個法制化的過程其實也沒有遇到太多的挑戰。那一個其實已經被轉化的制度為何又需要再進一步法制化呢？這個問題其實應該要回到我們怎麼看待吸毒者處遇制度本身，吸毒者處遇制度除了包含了處遇場所外，也包含了處遇內容與方式。處遇內容與方式如同第一節所述，將吸毒者分為三種類型分別處遇，但不論是哪種都需要進入勒戒、戒治等醫療程序，這讓便宜行事的執行機關即便運用制度模糊性轉化處遇場所的制度規定，也無法解決量能不足、負



荷過重的問題。

也就是因為如此，吸毒者處遇流程這個在制度執行上沒有模糊性與裁量空間，而且正當性又不足的制度，就經歷了取代（displacement）這樣的制度變遷（Mahoney and Thelen 2010）。總體上來看，本文認為就是因為 90 年代追隨國際潮流的病人模式，並沒有在理念上取得足夠的正當性，而且在制度創立時又留下不少模糊空間，最後加上資源投入不足。這些因素加總起來造成病人模式沒有辦法在台灣生根，短短的五年間就經歷了轉化以及取代。但這並不代表病人模式的全面失敗，另外一個嘗試要將吸毒者視為病人的制度—替代療法，卻取得了一定程度的成功。

第四節 替代療法的提出—另一種病人模式？

病人模式不是就這樣完全被打倒了，我們從 2008 年的修法中可以看到，由謝國樑所帶頭提案，準備將戒癮療法法制化。這其實相對是讓人意外的發展，畢竟歷屆毒品修法都是由行政機關主動提出，立法委員只是以行政機關的版本作為基礎來提出對案。立法委員的提案說明中點出：「……由於海洛因毒癮難以完全戒除，故參考其他國家之處遇計畫，使其停留在醫療體系內，以治療方式解決毒癮問題，目前國內已開始實施，惟因欠缺法源，各地執行狀況不一……」

（立法院議案關係文書 院總第 308 號 委員提案第 7782 號）。這個修法是將既有的施行狀況給法制化，那麼我們更該問的是，這些地方自發的替代性療法是那些行動者，依據什麼樣的理念，在什麼樣的條件下形成且執行的制度？



第一項 替代療法的前世今身

替代療法其實在 1990 年代時就備受討論，從政府報告我們可以看出：「自八十四年二月起衛生署與法務部即合作辦理『受保護管束人試用拿淬松拮抗劑協助戒毒計畫』，分三個年度，由台北市立療養院與高雄市立凱旋醫院分別與台北、高雄地方法院檢察署執行『研究拿淬松預防海洛因成癮者之復發計畫』以專案進口試驗用藥品方式，進行臨床上的治療實驗，建立以鴉片類之拮抗劑拿淬松(naltrexone)作為維持療法並配合心理治療之社區治療模式。」（反毒報告書 1998：108）。而這個拿淬松替代療法是怎麼出現的呢？估計這又是先進國家的政策移植，反毒報告書也明確點出，「據悉美國有數千人使用拿淬松協助戒毒，新加坡則係於一九九三年八月開始試辦拿淬松實驗計畫，預定進行二年，迄今已完成第一年的進程，除中途一人因病退出者外，有四十五人通過第一年的實驗並未再犯(成功率百分之七六.三)成效尚屬良好。……鑑於新加坡使用拿淬松協助戒毒成效頗值得參考借鏡，法務部亦積極進行受保護管束人試用拿淬松拮抗劑協助戒毒可行性的評估……」（反毒報告書 1995：120）。

有趣的是，我們在 1995 年的反毒報告書中看到關於拿淬松療法的討論，到了 1998 年的反毒報告書中，除了拿淬松外，有討論的美沙酮（Methadone）、丁原基啡因（Buprenorphine）等戒癮方式。而真的有展開試點實驗的就僅有拿淬松療法與丁原基啡因兩種療法（反毒報告書 1998：108-109、反毒報告書 2001：117）。但是到了 2005 年開始在各大醫院精神科試點並且在最後法制化的處遇方式不是上面那兩者，而是美沙酮。這個轉變非常有趣，我們必須問，到底為何最後勝出的是美沙酮處遇制度而不是其他兩個？

首先是弄清楚各種替代療法所欲治療的對象是什麼，美沙酮是一種合成鴉片類製劑，藥效時間長、戒斷症狀較為輕微並且是以口服方式給藥；主要治療

的對象是海洛因成癮。丁原基啡因也是鴉片類麻醉藥品，以舌下方式服用，主要針對的對象也是海洛因成癮者（張伯宏 黃鈴晃 2011：366-367、372-373）。

那為何海洛因成癮者是現在關注的對象呢？我們可以從以下這段看出來：

以「共用針頭」之注射方式用藥於 92 年始呈現顯著上升趨勢，因為共

用針頭極易導致愛滋病、B 型或 c 型肝炎等血液傳染疾病之傳播，頗值

得注意。另由衛生署疾病管制局之愛滋病統計資料顯示，毒品使用者

感染愛滋病的個案數亦逐年增加，尤其近一年來有明顯增加之趨勢，

另統計至 93 年底收案於矯正機關之愛滋感染者計 419 人，經調查感染

行為係共用針具者達 380 人，占全數 90.69% ，而使用搖頭丸等興奮劑

造成之不安全性行為，也是愛滋病蔓延的另一因素，如農安街轟趴事


件中，毒品使用率為 58%，愛滋病毒陽性率達三成。（反毒報告書 2005：

115）

當然，我們可以看到反毒報告書如同大部份的新聞媒體一般，都將愛滋病用毒癮框架來理解（徐美苓、熊培伶、賴若函、吳姿嫻、施馨堯 2011）。我們當然應該質疑毒癮框架¹⁴最後是否有助於愛滋感染者的處遇，但明擺著的事實就是，行政機關就是用毒癮框架來理解愛滋盛行。在行政機關的眼中，愛滋的盛行首要原因就是因為毒癮者共用針頭，接著是同性間的危險性行為。所以戒毒、反毒的與愛滋、疾病治理勾連上，不再單純只是吸毒者處遇而已。

另外值得注意的是，行政機關也是在 2000 年後才將吸食毒品的方式納入統

¹⁴ 徐美苓等人（2011）的文章認為，新聞中出現的毒癮者被描繪為病人、受害者、失敗者、加害者／失序者這四種類別。最常被描繪的樣貌就是加害者／失序者。




計分析當中，並在 2004 年才統計隨著毒品並存的疾病（反毒報告書 2001：115、反毒報告書 2005：111）。到了 2007 年甚至直接將歷年新通報愛滋感染者的感染原因作圖呈現（反毒報告書 2007：116），這麼做在在可以顯示出行政機關開始更細膩的關注吸毒者的樣貌與處境。或許背後的原因是回應愛滋感染通報數的提高或只是因為換了政府，本文並沒有證據直接指出「為何」會有這樣的轉變。但從論述分析當中我們可以發現更多證據來說轉變確實是發生了，除了前述的統計內容以及強調愛滋感染外，從報告書的編排方式我們也可以看出一些端倪。

2005 年以前的反毒報告書，整個書的架構是先用一頁的圖介紹分工架構，之後依序是緝毒、拒毒與戒毒。但是到了 2006 年時，在介紹完分工之後先是拒毒，之後才是戒毒與緝毒。雖然之後幾年的編排順序也有變更，但不變的是緝毒再也沒有被放到首位了。用行政官僚自己的話來說是，「…今(95)年更將「防毒監控」、「國際合作」工作納入，將目前的反毒戰略警戒線由「拒毒」前推至「防毒」，將管控打擊標的由「毒品」擴展至「有脫法濫用之虞的藥品」及其先驅化學工業原料或製品…」（反毒報告書 2006：1）。

也差不多是在這個年份，反毒報告書第一次提到了減害療法(harm reduction)（反毒報告書 2005：123），並且在 2005 年開始試點執行愛滋減害試辦計畫（反毒報告書 2006：59-60）。而在 2003 年修法後，政府研究也開始重新定位毒品問題，認為過去的政策過於強調緝毒等供給面的管制而忽略了拒毒與戒毒面的管制，這樣下來還是沒有解決吸毒者的問題。所以政策必須要轉向「首重降低需求，平衡抑制供需。」（江惠民 2007）。

呈現這些行政機關的論述只是想要確立一個現象，那就是在 2003 至 2005 年左右，行政機關內似乎對於毒品犯在理念上有所變動，這個變動就是某種像是




「照顧病人」一樣的對毒癮者的關注，舉凡是標誌出吸毒者以何種方式吸毒、減害療法的提出等等，都是更精緻的分類吸毒者。雖然到底是什麼原因直接造成這個變動，本文沒有辦法清楚的指名，但從前段的論述分析中，我認為將這背後最強的動力就是對於愛滋病的恐懼，讓他們不得不換個方式看待吸毒者。

這些地方衛生局的政策實驗最後也讓立法委員在 2008 年提出了修正草案，修正草案中將緩起訴附帶戒癮治療的制度直接明定成法律條文。我們可以看到在委員會的討論中，對於立委所提的法制化。司法院基本上抱持著不置可否的態度，而法務部則是強調國民不容易接受這種「由國家提供毒品」的方式。

對於這個提案最反對的，反而是實際執行的衛生署。衛生署所持的反對理由中，最重要的原因是對財政預算的衝擊。衛生署考量的，是如果要全面覆蓋的話，會需要非常龐大的政府支出（立法院公報 97(11)：27-31）。但是衛生署的擔憂顯然不被立法委員認為是太大的問題，因為修改後的法規並沒有改變既有的「病患性犯人模式」，而只是讓檢察官多一個緩起訴附帶戒癮治療的特殊程序而已。而既然這種減害療法並不是硬性的程序，它可以由檢察官根據行政機關的量能調整使用方式以及頻率。對立委而言，或許這麼一來，衛生署所擔憂的財政問題就可以迎刃而解。

第二項 重新發明病人

前款所敘述的彷彿是病人模式重新被加入吸毒者處遇制度之中。但正如同「病患性犯人」只是個生病的犯人一樣，我們不應該直接把戒癮治療、減害療法視為病人模式的勝利。因為減害療法所欲減的害，與其說是毒癮這個害，不如說是愛滋這個害。這不只從上款的反毒報告書所引的段落中可以看出，我們也可以從行政機關兩份相差十年的研究報告中看出，他們在問題意識、研究設



計以及選取的自變項上有類似性。而且結論上，哪些因素影響戒治成效，其實研究結果是差不多的，也就是年齡、交友、犯罪紀錄等因素會影響戒治成效（法務部犯罪研究中心 1995：201-204；林健陽、陳玉書 2007：174-177）。但是除了針對研究成果相似外，整體政策建議卻差很多，90年代的研究報告指出，緝毒才是最主要的毒品防制政策（法務部犯罪研究中心 1995：205-209）。但是2000年代的研究報告的政策建卻是完全不談緝毒或是加重刑罰，而是強調各種替代方案、減害療法以及將觀察勒戒回歸衛生體系（林健陽、陳玉書 2007：182-187）。

簡單來說，吸毒者在這個新的減害療法下被視為病人了。但重要的是，他們所生的病不是毒癮本身，而是隨著毒癮、共用針頭而來的肝炎以及愛滋。對愛滋的恐懼以及污名化也是讓帶有愛滋的吸毒者理所當然地取得了病人的身份，這個病人的身份也讓他們獲得特殊的對待。在既有的吸毒者處遇制度沒有被改變的情況下，行政機關運用2002年新創設的緩起訴制度來讓「減害療法」可以脫離看守所內的勒戒、戒治。會選擇在醫療機構執行減害療法，我想很大原因出自於收容機構無力處理愛滋病人，就在吸毒處遇上，徹徹底底地將他們視為病人。這個病人的身份當然是只跟愛滋有關，衛生署在修法意見中就指出，將五年內再犯吸毒的人納入戒癮治療的處遇範圍是不符合毒品危害防制條例的精神（立法院公報 97(11):29-30）。那沒有被明說的精神到底是什麼？說穿了就是，吸毒者首先是犯人，只是他們有點病，這個病不是什麼特殊的病，就只是跟慢性病一樣很難治療而已，但是毒癮這種小病遇上了愛滋這種大病當然就要退讓了。所以一種新的病人形象就這樣誕生了，在這裏，吸毒者不只是不具有生產力、頹廢的病人，而是帶著可怕的、會令人類滅絕的愛滋病毒的病人。病人模式是成功的再度法制化了，只是這次不是搭著先進國家潮流，而是搭著對愛滋

病的恐懼。



但是這個政策有沒有效果呢？至少在衛生單位的認知中，這個措施是效果顯著的。衛生署認為：「減害計畫之推行，使得我國對毒品管控政窺，重建新的思維模式，並使得國內愛滋疫情自發現第一例愛滋個案以來，出現首度的逆轉下降，95 年新增愛滋病毒感染人數 2,930 例，比 94 年 3,388 例，少了 458 例，96 年疫情持續下降，新增感染人數為 1,936 例，比 95 年再減少 994 例，且以藥癮者減少最多；而藥癮者占所有佰新通報個案人數比例也由 94 年的 72% 降至 95 年的 62%、96 年的 37%，顯示減害計畫的移植與運用在臺灣亦為有效之防治策略...」（反毒報告書 2008：143）。我們也很難從衛生署提供給我們的說法中判斷，到底減害療法是不是跟愛滋毒癮者的減少真的有因果關係，畢竟我們也無從判斷衛生署怎麼測量、判斷愛滋感染途徑的，在這種測量問題都不明確的情況下，我們也很難說因果關係存在。另一方面，陳泉錫、季延平與詹中原（2012）從追蹤資料的研究中指出，美沙酮療法確實可以降低再犯率但美沙酮療法的維持率太低所以整體成效一般。先不論陳泉錫等人的研究設計上是否有做好隨機控制（randomized control）等公衛學界做因果推論時所要求的標準，他們對於美沙酮療法的效果的評估似乎沒有像行政機關一樣這麼樂觀。但是無論如何，衛生署看起來是真切地相信減害療法真的有效，而也就是因為官僚這樣的相信，才讓這個試行的制度不斷的擴張，進而法制化。

減害療法的提出不只重新發明了病人，也間接地促成了地方毒品危害防制中心的設立（詹中原、張筵儀 2007；顏良恭、林俊宏 2011）。毒品危害防制中心的成立主要是為了擴大防毒、拒毒的網絡。儘管由法務部藉由非正式網絡與遊說成功的整合地方反毒資源成立了中心，但由於資源挹注有限，整個防治中心的運作傾向於以地方衛生局以及法務部為中心的體系，組織間的橫向聯繫仍


然薄弱（參見 顏良恭、林俊宏 2011：160）。因此整體來說，防治中心的設立是由於政策理念有些許的改變，但這些理念是否能造成實際執行上的變化仍然取決於資源投注與橫向連結的多寡，而地方防治中心除了在減害療法的執行之外，並沒有改變既有的毒品管制模式太多（ibid：163）。

第三項 一樣的理念，不一樣的結果？

這邊值得討論的是在吸毒者管制制度當中，我們可以從兩次病人模式的法制化中學到什麼？Falleti 與 Mahoney（2015）提出在做質性研究時，比較序列方法（comparative sequential method）可以讓我們比較好的做出因果推論以及理論建構。簡單來說，比較序列方法會從事變（occurrence）出發，之後挑選一連串可比較的事件（event）。並在重視事件的時間性（temporality）的情形下，將事件組合成一個序列（sequence），事件之間有某些特殊的因果機制則被稱為過程¹⁵（process）。比較序列方法可以讓我們跳出傳統的個案比較，個案比較大多是拿不同國家之間的個案作比較。但是比較序列方法指出，有因果推論效果的比較，其實是序列或是過程之間的比較，這也讓單一個案內也可以利用比較做出因果推論。

在吸毒者處遇制度的變化中，我們可以看到兩次病人模式嘗試改變既有制度。從結果上來看，1998 年的制度改革後來沒有成功，但是 2005 年開始的試點卻成功的制度化，並且也沒有被改掉。我們好奇的是，為何會有這樣的差別？首先，我們先確立一下 1998 年的故事。序列的起點事變，我認為是毒品案件增加以及國際壓力，這點抽象來說就是既有制度的危機。面對這個制度危機，法


¹⁵ 過程所欲捕捉的機制跟第一章討論路徑依賴時提過的 Mahoney（2000）差不多，只是在自我再生產之下多了連續過程、自我強化過程、自我減弱過程三種次類型。



務部決定要直接引入國際潮流的「病犯」模式來解決問題，這個制度在財政危機、官僚習氣下很快地就失去制度原意，而變得與監所無法分別。說到底，這是一個自我減弱過程（self-eroding process）。而 2005 年的故事呢，則是在面對愛滋吸毒者人數的增加這個背景下，選擇從地方試點減害療法，後來這個試點性的制度就被法制化並且留到今天還留著，並且仍然執行中。減害療法也是面對愛滋吸毒犯增長這個危機時，所採取的對應措施。而這個應對措施一開始只是從地方試點開始，而在試點之後又可以從數據上看到愛滋毒癮者顯著的減少，進而讓這種減害處遇更為鞏固。我認為這是一個自我增強過程（self-amplifying process），更具體的說，是一個就由正當性的正回饋（positive feedback of legitimacy）而產生自我增強的過程。

從這兩個序列的比較我們可以發現，1998 年的病犯模式是面對既有制度的危機時，這點與 2005 年減害療法試驗時是類似的。但在回應方式上，病犯模式是想藉由改變法律的方式達到效果，而減害模式則是先從地方試點開始，這是兩者之間最顯著的差異。病犯模式在執行時，因為制度本身的模糊性高以及正當性不足而歷經了一連串的減弱過程，最後的結果就是原先的制度被簡化、取代。相對的，減害療法是從地方試點開始，所以法律與執行間的落差小。而且又由於試點是國家補助醫院執行，在醫療的脈絡中，將愛滋毒癮者當成需要治療、照顧的病人本來就不會遇到什麼挑戰。也就是在這樣的制度環境中，減害療法並沒有遇到正當性的挑戰。再加上試行的結果看起來不錯，而在正當性上有正向的回饋，進而經歷了自我增強的過程而最後得以法制化。

從病犯模式以及減害療法兩個變化序列中我們可以發現，面對危機時，到底會採取直接制度移植或是從試點開始可能是出於機遇（contingency），但是這個一開始的選擇在面對不同的制度環境時會產生不同的結果。在一個以犯人模



式為主的制度環境中，資源投入不足、數字管理等等因素一直影響著病犯模式一直無法取得正當性，最後就被轉化、取代。而減害療法則是在醫院、衛生所這些處理病人的地方開始試點，再加上看起來對於愛滋傳染的抑制效果不錯，進而回頭改變了法律。這樣的比較如果要提煉出抽象一點、理論一點的元素的話，本文會認為，一種新的制度是否能從執行的環境中獲得理念上、正當性上的支持會影響它以什麼樣的方式發展以及這個制度是否會產生他所預期的效果。

第五節 犯人模式的反撲—2009 年的修法

但是減害療法的法制化並不代表病人模式已經穩固的生根在吸毒者管制制度中，相對的，有另一股力量一直想要用刑罰來解決毒品問題。這股力量我們並不陌生，在本章第一節中就可以看到立法委員提案要加重販毒者的處罰。當然，對於販毒者的刑罰加重並不完全等同於吸毒者處遇制度的改變，我們要記得 1998 年時，病犯模式並沒有受到立法委員們的挑戰。雖然病人模式似乎歷經了減害療法的成功，但如同前節所說的，減害療法所要治療的病人是愛滋病人而不是毒癮病人。基本上，將吸毒者視為犯人這樣的理念從來沒有受到嚴重的挑戰，我們從 2009 年毒品危害防制條例的修正中可以看到，行政機關與立法委員不約而同的提出與病人模式相反的的立法草案—將三四級毒品也納入刑罰處罰範圍。

第一項 寬嚴併進的刑事政策？

此次修法如同過往大多數的修法，都是行政機關提出修法提案，其他的立法委員再提對案。很有意思的是，行政機關在草案說明書當中說：「現行毒品犯罪政策確立採行寬嚴併進之刑事政策，對於施用毒品者之定位為『病患性犯人』，

採寬厚之刑事政策……另對於提供毒品者，因其對國家社會的危害太大，則行嚴厲之重罰刑事政策……另外，由於現行法對施用或持有第三級、第四級新興毒品者，並無任何罰則，導致社會上第三、第四級毒品呈現日益氾濫之情形……」

(立法院公報 97 (72): 4)。這也是毒品歷來修法時，第一次行政機關用「寬嚴併進的刑事政策」當成敘述現行法令的說詞。而後續更將第三級、四級毒品的盛行歸因於沒有刑事處罰。在具體的修法提案上，法務部草案增訂了大量持有毒品加重刑責、持有三四級毒品處以行政罰、毒販窩裡反條款等條款。立法委員在這問題上也不遑多讓，費鴻泰提出了將販毒的罰金提高、施用毒品的刑度提高等等措施，而張顯耀則以學生用毒氾濫等理由提出與法務部類似的草案。

但是在立法審議的時候，也並不是只有一面倒的支持刑罰化的聲音。涂醒哲就針對病犯模式提出全面的質疑。他說：「從罪犯變成病犯已經有一點進步，但進步太少，還是把他們當病犯處理，因此他們出來以後，還是會繼續跟毒梟買藥，這個很不好，如果我們能把毒癮當成心理上的病，不要把他們當成犯人，把賣毒者當成重大罪犯處理，雙管齊下後，新增個案應可減少……反觀本院委員的提案，則是加重刑罰，剛好與這個方向相反……應把販毒者當成罪犯，把有毒癮的人當成病人，以病人相待，才能真正的改變過來……」(ibid: 38)。這也是從 1998 年修正毒品危害防制條例以來，第一次有立委主張全面除罪化。涂醒哲如此主張當然可以說是跟他醫師的身份與專業有關，但不可忽略的是，他在書面意見當中也用減害療法的成功來對照病犯模式的失敗 (ibid: 48)。這種論述策略也讓我們看到，減害療法已經取代了病犯模式成為了病人模式的成功典範。但是涂醒哲這樣的呼籲似乎沒有起到太大的作用，最後在黨團協商過後通過了持有三四級毒品的行政罰、提高販毒罰金等等法條。儘管在論述、理念



上，我們似乎可以說，吸毒者處遇制度經歷了替代療法、三四級毒品刑罰化等等擺盪於病人模式與犯人模式之間。但是從 2003 年以來，吸毒者處遇制度最核心的部分就沒有太大的改變，第一次抓到吸食三四級毒品就要送勒戒、戒治，五年內再犯就必須要面臨徒刑處分；前一小節提到的替代療法，是讓海洛因的吸食者有機會由檢察官起訴前以緩起訴附帶戒癮治療的模式避免進入勒戒、戒治所，而三四級毒品處以行政罰並沒有改變勒戒、戒治這套制度。也就是說，勒戒、戒治這套吸毒者處遇制度在 2003 年後就沒有成文規則的變動了。本節以及上一節所說的制度變遷，都沒有像 2003 年修法那次一樣改變最核心的處遇制度。

經過多次變遷，我們到達了制度的現狀，現在這個複合了緩起訴轉介、再犯加重以及既有的勒戒、戒治的制度如下圖 2-5。

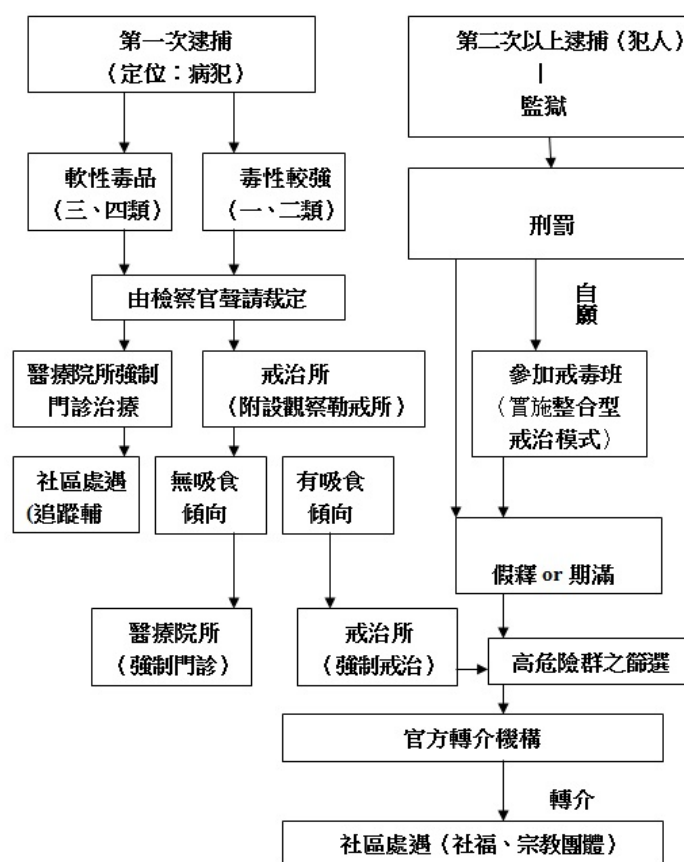


圖 2-5 吸毒者處遇制度現狀（引自犯罪矯正協會網站¹⁶）



第二項 政策的非預期後果

而本次修法並沒有引起太激烈的討論，法案在委員會的討論大多集中在無關的議題上。這大概是由於國民黨同時掌握了國會多數與行政權，加上毒品議題並不是跟統獨兩岸有關的熱點議題，在這類議題上，行政機關的法案通常不會遇到太多的困難（黃秀端 2004）。所以要探究這次修法的動力，我們還是需要回到行政機關這邊來探究。

從反毒報告書來看，2006 年之前並不會特別統計學生使用第三、四級毒品的狀況，只會強調尿液篩檢的成果（反毒報告書 2005：62；反毒報告書 2006：27）。但是到了 2006 年之後就會特別統計各級學校學生使用不同類型毒品的統計數據（反毒報告書 2007：77；反毒報告書 2008：12-13；反毒報告書 2009：17-18）。

那為何是 2006 年這個時間點呢？行政機關自己的說法是「因應新興毒品入侵校園及對學子之戕害，訂頒藥物濫用三級預防毒計畫，建立預防網絡與標準作業程序，結合學校、社區及專業輔導、醫療機構等輔導人力與資源，期能有效防制學生藥物濫用，並與警政、檢察機關建立聯繫、通報管道」（反毒報告書：2007）。這個說法，基本上與毒品危害防制中心設立時的正當化論述差不多，毒品危害防制中心的成立就是要「整合警政、社政、教育、醫療、更生保護等資源，期待能有效減少毒品危害」（詹中原 張筵儀 2007：87）。

而與此同時，毒品防制策略也發生了改變，2006 年召開的毒品防制會報中，行政機關的反毒口號從「斷絕供給、降低需求」，調整為「首重降低需求，平衡抑制供需」，並且開始強調「防毒監控」這業務項目（反毒報告書 2007：3）。

¹⁶ 網址：<http://www.corrections-cca.org.tw/upload/images/我毒 6.jpg>




一方面是稽查到的校園毒品使用增加而另一方面是地方毒品防制中心的設立與防毒政策的提出，這兩件事在時間上、論述上的相近性讓人不得不說這兩者之間可能有點關係。

開始這種新的調查、分類之後，主導毒品危害防制中心的法務部可能很快就發現了三級毒品在學生族群內的氾濫與快速增加。儘管我們不知道學生吸毒的數字的增加是因為更多的篩檢或是吸毒的人口真的增加了，但可以確定的是，法務部將這個視為非常嚴重的問題。而在法務部背後主導的犯人邏輯以及長期的病犯模式實作也讓他們解決問題的方式就是利用法律來嚇阻、調節吸毒者的行為。但是法務部也很務實，他們清楚地知道台灣監獄長期容額超收的問題，所以也拒絕了帶有徒刑的立法，而不靠徒刑卻有處罰效果的，就是行政罰了，這也是 2009 年修法選擇以行政罰來處理第三、四級毒品的原因。

所以，2009 年修法的故事是這樣，在 2006 年毒品政策轉向「首重降低需求、平衡抑制供需」並且設立了地方毒品危害防制中心以整合行政資源之後，發現了學生對於毒品的需求竟然日益增長。而面對這樣的情狀，法務部選擇處以行政罰來解決問題。諷刺的是，毒品危害防制中心本來是為了更深入推廣減害療法而生的政策創新（顏良恭、林俊宏 2011：115），這樣的政策創新卻讓法制導向了處罰性的犯人模式靠近。我們或許可以做一個反事實的分析（counterfactual analysis），如果當初沒有決定要設立地方毒品危害防制中心，從教育部長期以來只強調娛樂化、康樂化的反毒宣導以及鴉片類毒品的尿檢的情況來看，大概也不會辨認出新興毒品大量進入校園這個現象，也可能不會有後續的修法。

毒品危害防制中心一開始可說是為了推廣病人模式的減害療法而生的政策創新，但卻產生了犯人模式的反撲，這算是政策的非預期後果罷。從一個制度



論的觀點來看，政策之所以會產生非預期後果，正是因為政策執行者與政策本身其實是不同的制度性邏輯，執行機關所習慣的是犯人邏輯、病犯模式，而政策本身卻是希望能強化病人邏輯，這樣的扞格也讓執行機關發現了問題之後選擇用他所習慣的方式理解、處理問題，也造成制度的非預期後果。

第六節 小結：理念、政體與國家能力

本章藉由分析立法公報以及反毒報告書，試圖回答一個問題—我們的吸毒者處遇制度是如何走向今天這樣的？而本章從 1990 年代引入病犯模式開始講起，我認為病犯模式是在 90 年代剛解嚴時，執政黨需要尋找一套新的論述與修辭來正當化吸毒者管制，當時的國際潮流—「病人模式」就被引入台灣。但是這樣的引入並不等於除罪化。相反的，行政官僚說這樣的修法是除罪不除刑，是一種「病犯式處遇」。這種病患式模式通過不久就面對了行政量能不足與官僚主義等問題，這些問題最後也導致了 2003 年的再度修法簡化既有的病犯處遇模式，讓這個模式更朝向犯人模式靠攏。但不久後，台灣的愛滋吸毒者人數不斷地上升，這也讓行政機關決心引入減害療法、美沙酮療法等病人模式的處遇方式，這些處遇方式是由地方衛生局開始試點，並且最後成功的法制化且讓中央設立了毒品危害防制中心來推行這種減害模式。但是在橫向網絡協調不力的情況下，毒品危害防制中心發現問題的能力比起解決問題的能力更為出色；地方教育局、衛生局在毒品危害防制中心設立後開始發現許多學生吸食三四級毒品的問題。面對這個問題，行政官僚的解決方式就是將施用三四級毒品處以行政罰。

前段簡述了吸毒者處遇政策十多年來的變遷，但更為重要的是這個變遷背後的動力。從一個強調理念、文化的制度論觀點來說，本文指認出影響制度變



遷最重要的三個要素，分別是政體、國家能力以及理念。政體以及國家能力這兩點正是 Skocpol (1985) 所強調的要素，當我們在研究政策、制度時不可以忽略的要素。政體方面，我們應該注意的是政體結構、憲政結構是否讓國家有追求自己目標的相對自主性，並且更應該注意國家自身追求某個政策背後的動機；國家能力方面，我們應該注意的是國家是否有貫徹它所設定的目標的能力。

台灣吸毒者處遇政策的變遷從這個視角出發的話，我們就可以看到，首先是政策變革的時點是 1990 年代，剛歷經民主轉型的台灣，縱然法規變革都需要經過立法機關通過才能生效。但由於台灣的憲政體系允許行政機關直接向立法機關提出法案，且在威權時期長期的政治實作就是以行政機關主導法案，在這樣的慣性影響且立法機關自身預算不足的情況下，政策形成最重要的地方是在行政機關內部¹⁷。確定了台灣的行政體系具有高自主性後，我們下一步應該判斷他們是否有完成這些政策的能力，而這個問題就很難一概而論。在吸毒者處遇制度中，我們看到的國家是一個沒有辦法徹底執行政策的國家。總體來看，吸毒者處遇制度所處的政治脈絡與是一個國家擁有高度自主性但能力相對弱的環境。這樣的環境如同本章前面幾節所述，很容易產生疊加或是轉化等等的制度變遷而讓政策、制度沒有辦法達成預期的效果。

但是國家中心論並沒有辦法解釋為何政策會朝向某個方向變遷，要回答這個問題，本文認為勢必要將理念、文化等要素納入考量。在威權統治時期，吸毒者被認為是中國國力弱小的原因，在這樣的大中國主義下，吸毒也就是被框構成禍害國民健康的國安問題，這也是病人模式在台灣的根基(蕭彤卉 2008)。而這種將吸毒者視為病人的理念，一路延續到 90 年代修法時。本文認為，正是

¹⁷ 從比較的觀點來看，美國因為憲政上不允許行政機關直接對立法機關提法案，必須要讓黨籍國會議員代為提案，這也是為何美國被認為國家本身在許多政策上並不具有相對自主性的制度性成因。



因為法務部仍然相信這套吸毒亡國論，才讓新的理念沒有辦法徹底地落實到制度上。這裏的故事類似於 Mahoney (2000: 523-525) 所說的，從正當性的自我增強而來的路徑依賴。路徑依賴的基本機制如同第一章所介紹的，想要回答得問題是，為何一個看似不應該存在的制度會繼續存在。

正當性機制從制度一開始具有的正當性來解釋，這一種解釋方式認為，制度一開始所具有的正當性會不斷的被行動者所加強。到後來，正當性的來源會是規則、制度本身而不是制度所欲達成的效果，如果用組織社會學所熟悉的術語來說的話，這就是一個制度化的過程 (Scott 2014: 147-151)。在吸毒者處遇制度中我們可以看到類似的現象，犯人模式到底背後的原因是否仍然具有正當性基礎似乎不再重要，但犯人就是犯人。這種制度依賴的現象讓病人模式這樣的理念、制度只能疊加在既有的犯人模式上。

總結來說，台灣的國家具有高度的相對自主性但沒有相應的國家能力來貫徹。這樣的政體特徵讓台灣的吸毒者處遇制度處於一個快速變動的狀態，只要有新的刺激、問題出現了就會提出修法議程。而處遇制度變化的方向取決於行政機關的理念變化，由於犯人模式施行已久且深入人心且對法務部具有高度的正當性，所以儘管犯人模式的正當性不見得被衛生機關、立委所接受，但在每次修法的時候都可以看到犯人模式仍然會路徑依賴的延續下來。也就是說，即便每次修法似乎都會挑戰既有的犯人模式，但由於犯人模式的正當性已經被不假思索地接受了，所以病人、醫療模式總是只能附加在犯人模式之上。而在吸毒者處遇中另一個重要的行動者—法院，也在犯人模式不斷被加強中扮演重要的角色，下一章將會處理法院所扮演的角色及其行為等問題。



第三章 缺席的法院

在吸毒者處遇體制當中，重要的行動者非常的多。如同前面說過的，主要包含了職司政策形成的行政官僚、掌握最後法案審議的立法院、被賦予人身強制處分權力的司法機關以及第一線的執行機關。在這些行動者當中，本文所界定的研究範圍主要是司法機關以及法務體系為主的官僚，但這並不代表本文認為其他的行動者的行為對於吸毒處遇政策沒有決定性的影響。

相反的，本文強調法院的角色有兩個主要的原因，第一是法院的角色在過去的文獻中都沒有被重視，本文試圖補足這個缺口。第二是由於資料取得的問題，政策形成的過程當然不可能如同上一章所說展示的僅僅從反毒報告書以及立法院公報中看到全貌。

相對的，我們可能需要從行政官僚內部政策意見的形成以及醫療公衛體系如何看待病人與犯人著手。但是這些政策形成過程通常不會反應在政府最終的出版物上面而可能需要藉由深入訪談、田野調查等等才能得知。在資料不容易搜集的情況下，本文選擇了一個相對容易研究的行動者，也就是法院；希望先將法院這塊的研究確立後，未來可以補上關於行政官僚內部的鬥爭的研究。

第一節 既有實證研究的侷限

基本上，不論是哪次的修法，法院在毒癮犯的處置上一直都扮演重要的角色。如前面幾章所述，毒品危害防制條例從 1998 年修法後，都會先將吸毒者觀察、勒戒後，視其是否成癮而決定是否要強制戒治。但是容易被忽略的是，是否送強制戒治是要經過法院裁定的。另外強制戒治已滿一定時間以上（三個月或是六個月），戒治處所及可以報由檢察官聲請法院停止戒治並交付保護管束，於保護管



束期間如果又違反應遵守事項時，檢察官又可以聲請法院撤銷停止戒治。更重要的是，如果吸毒者吸食的一二級毒品的話，決定吸毒者是否有罪、刑度如何的也是法院。

儘管法院在吸毒者處遇政策當中扮演如此重要的角色，儘管法院行為對於監獄超收、刑事政策是如此的重要，但是由於台灣對於法院行為的研究相對缺乏，比較集中在量刑實證研究領域。從 2000 年司改會委託楊文山、王兆鵬與林香山（2003）研究嘗試以統計工具揭露法官心證開始，有越來越多的研究探討法官在各種不同罪名中的量刑，試圖揭露法官心證的黑盒子。（白佳渝 2011；蔡彩貞 2012；蘇忠聖 2012；郭豫珍 2013；林志峰 2012）但是既有研究總體上來說有三個問題。

第一，計有研究很多都面臨資料的不足以及變數選取的缺陷。除了楊文山等人（2003）將法官的性別放入統計模型，以及白佳渝（2011）將被害人以及加害人教育程度、年齡、性別放入模型外。其他的研究都把變數集中在刑法 57 條的各項事由，但又因為從判決書中可以獲得的資訊很少，所以大部份都會集中在犯案手段的輕重上一例如竊盜、賄賂罪就使用竊盜、賄賂金額，毒品相關犯罪就將毒品量，性侵案就用各種犯罪手段以及行為情狀當成變數。也就是說，這些變數的選取大多是來對於案件嚴重程度的代理變項（proxy）。

當然，在司法行政體系不願意公佈更多案件資訊的情況下，我們也無從得知一些被害人、加害人或是法官的資訊，這讓研究者只能選擇條文內規定的變項作為自變數。這樣的研究設計很難讓我們對於法官的心證形成過程有更進一步的認識，更不用說案件以外的因素對於法官量刑的影響¹。這種關心法律要件（legal

¹ 這類的研究設計在美國的量刑實證研究中是最常被提的問題。大多數的研究一定會把族裔當成變項考量。Zatz（1987）討論了美國量刑實證研究中，族裔不平等的研究成果以及研究方法變化。Steffensmeier 與 Demuth（2000：706-711）除了整理了族裔與刑度關係的研究外，還總結



factor) 的研究設計也是沒有問題，這可以揭露法院對於哪些客觀的法律要件投以比較高的關注。

例如，蔡彩貞（2012：82-83）以及蘇忠聖（2012：79-82）的模型中將刑法 59 條的「顯可憫恕」或是判決書中提及「可歸責於被害人」、「危害非鉅」等等因素當成自變數去設計模型。但量刑實證研究要揭露的應該是哪些因素會影響法官對於一個犯罪的判斷，而危害非鉅、可歸責於被害人、顯可憫恕這些因素很明顯是法官審理案件中，經過價值判斷後的結論。研究者拿這些法官已經有的心證結論去推論這些要素是量刑重要因子，在研究設計上是值得商榷的。

第二，研究過分目的性的使用實證研究的成果。這些研究中，不乏希望可以從研究中建構出量刑模型與基準（蔡彩貞 2012；蘇忠聖 2012；郭豫珍 2013）。但問題是，我們真能從過去法官的量刑行為的實證研究中，得出一個法官應當如何量刑的準則嗎？這可能會混淆實然面與應然面不同層次的問題。從王鵬翔與張永健（2015）的論點來看，即便我們要進行內在觀點的法實證研究，實證研究所能提供的是經驗面向的因果推論，經驗面向因果的提出可以幫助我們認識到「差異製造事實」，而這些差異製造事實可以成為應然規範的證成理由（王鵬翔、張永健 2015：258-264）。兩位作者的論點嘗試既保有應然與實然的區分，但又不會讓兩者毫無關係。王鵬翔與張永健的文章主要對話對象應該是主流法釋義學以及實務工作者，因為台灣的法釋義學與實務似乎不太知道實證研究該怎麼用。但是他們可能沒想到的是，在量刑實證研究這領域，最常出現的問題不是應然與實然之間沒有交集，反而是法官量刑的實然經過法務部的報告認證後就變成了量刑的應然。

這樣的發展說實在話，就如同美國的量刑準則（sentencing guideline）的發展了三種理論解釋架構。


展，將既有的量刑實證研究結果選擇性地放入量刑準則的個別要素當中，並且藉由最低刑度（mandatory minimum sentencing）等方式將法官的量刑鎖定在某個範圍之內（Stith and Cabranes 1997）。這樣的發展值得我們再深思。（詳細的討論參見第五章）

第三，這些關於法官的量刑行為研究都沒有與刑事政策或是司法政治研究做連結，也沒有嘗試回答為何法官的量刑行為會是現在這般模樣。如果實證研究從頭開始就不是打算要進行一個「外在觀點的實證研究」，那也無妨。但似乎大多數量刑實證研究都只把自身的工作視為揭開法官量刑的黑盒子，在統計的報表中尋找星星²，沒有更明確的問題意識也沒有解釋為何法官量刑的黑盒子長成這個樣子。

總結下來，我認為既有實證研究的問題就是缺乏對於量刑行為的理論爭論，然後在不太重視研究方法的情況下太快的做出結論，最後也太快地用這個結論去做出政策建議。Dixon（1995）整理美國的量刑研究後指出，對於何種因素會影響法院量刑，粗略地來說就有三種理論觀點。第一種是形式法律理論（formal legal theory），這個理論脈絡關注的焦點是法律有規定的量刑要素。第二種理論觀點是實質政治理論（substantive political theory），這種理論觀點關注的是認為種族、階級、性別等等外部的、社會性與政治性的要素才是影響量刑最重要的因素。第三種理論觀點是組織維持理論（organizational maintenance theory），這套理論觀點認為法院組織的量刑邏輯是要延續組織的生命，所以願意認罪以減少組織負擔的被告會獲得低刑度的回報。儘管有這些理論的爭辯，仍然有許多研究者呼籲要借助更多社會理論來探究量刑行為（Mears 1998；Savelsberg 2006）。

本文提及美國的發展並不是認為台灣的研究一定要去回應這樣的理論問題，

² 星星是統計軟體對於具有顯著性的變數會打上的符號



畢竟 Dixon 所總結的三個理論脈絡可以看得出是非常「美國式」的問題³。即便不是回答美國式的理論提問，我認為實證研究知識的積累遲早需要「理論化」才能繼續推進研究進程。所謂的理论化，意思是說要對於法律行動者的行動邏輯有些基本假設，並且去根據這些假設可以推論出一些行動者的行為，而個別的個案就是要來回應這些理論的提問。理論化後這個學門才會有自己的研究議程以及相對自主性，才有餘裕以及能力回應日顯僵硬的法釋義學（張嘉尹 2012）。

或許本文對於台灣過往的量刑行為研究過於苛刻，但是沒有研究假設、沒有問題意識的實證研究很容易變成單純現象描繪，或僅僅是再製研究者的既定印象。用前面舉過的研究案例來說，將「顯可憫恕」當成量刑研究的自變項就只不過再次確認法官量刑時用了刑法 59 條就會有減刑的效果。然而，法官使用刑法 59 條是否會造成減刑效果似乎不是一個很好的提問；當然，如果我們研究發現了法官使用了刑法 59 條之後並不會造成刑度減低的效果，這會是個重要的發現。但或許對實證研究的設計來說，更值得在乎的問題或許是在什麼情況下法官會使用 59 條。這些量刑研究的缺點也不只是台灣的問題而已，美國也有文獻反省量刑研究常常有理論、變項設計、模型選擇等等問題（Mears 1998）。

儘管量刑研究會遇到很多困難以及很容易犯錯，但它仍然是探詢刑事庭法官行為非常好的工具。除了在少見的情形下，研究者有機會從頭到尾參與審理的過程（例如：Latour 2010），大部份的研究是將法院、行政機關的文件當成研究素材是比較常見的研究方法，這也是本節主要的研究素材。

³ 我想強調，是具體的理論內涵「很美國」，例如在組織維持就會用在美國大行其道的「認罪協商」當作研究變項。但這不代表他們所提出的抽象論述就只能解釋美國而已，他們還是可以當作被檢證的對象。



第二節 量化研究假設

從前一章的歷史回顧中可以看出，法院在吸毒者管制中一直扮演著重要的制度性角色，從 1997 年將肅清煙毒條例修正為毒品危害防制條例以來，觀察勒戒、強制戒治、刑罰這三階段處遇模式在階段之間都要經由法院的裁定。更重要的是，許多吸毒者最後經過這三個階段就進到了監獄，大約佔了監獄人口的 30%（參見第一章圖 1-3、1-4）。而在這些人口，絕大多數都是服短期自由刑的吸毒者（參見圖 3-1、3-2）⁴。儘管法院在毒品政策中扮演的制度性角色如此重要，但他的角色一直沒有被政策制定者、立法者與學術研究者認真的對待。

一般而言，立法者都希望法院準確地按照立法者的意思去執行法律。特別是毒品犯罪，各黨派的立法委員不只一次要求法院要嚴格執行法條所規定的刑度。在這裏，立法者、政策執行者甚至學者似乎都將法院當成鐵板一塊，視其為單純的執行法條所規定的內容。但就如同制度論所批評的，僅僅把法院這個組織當成工具性、理性計算的組織，而沒有注意到法院內在的文化邏輯與限制；相對的，將法律視為單純的規制性規定而沒有注意到其中的模糊性，也是誤解了法律的特性（Suchman and Edelman 1996：905）。

⁴ 圖 3-1、3-2 中，短期自由刑是指刑度一年以下的判決。這邊的分類方式似乎暗示了所有的吸毒犯都是短期自由刑，但數據顯示並非如此，如 2002 年一審判決結果，毒品危害防制條例一審總共有 10926 件，其中吸食毒品者一審判決有 9605 件，一年以上的有期徒刑者為 344 件，而販賣、運輸毒品則是每個案件都處以一年以上有期徒刑。所以圖 3-1、3-2 中，讀者大致上可以忽略一年以上有期徒刑為吸食毒品的案件數量，直接把短期自由刑粗略地等同於吸食毒品判刑之比例。從途中可以看出這比例都很穩定地維持在 80%。另外，由於司法院於統計處沒有公佈 2002 年之前的案件統計數，筆者也無法將時間跨度拉得更長，甚為可惜。

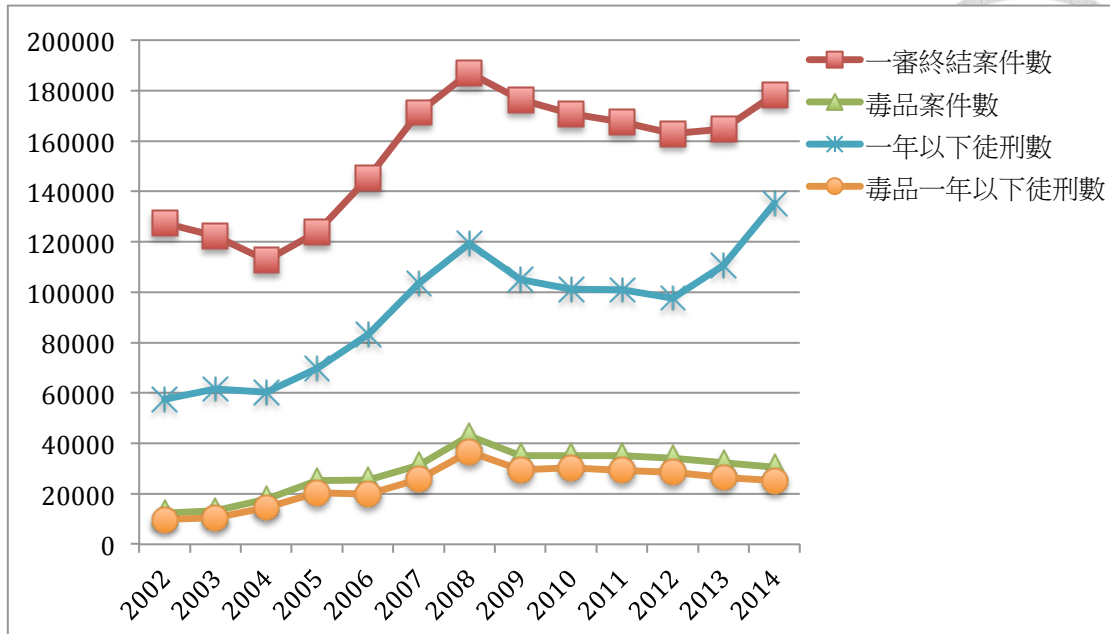


圖 3-1 一審終結案件以及短期自由刑（數量）（資料來源：司法統計）

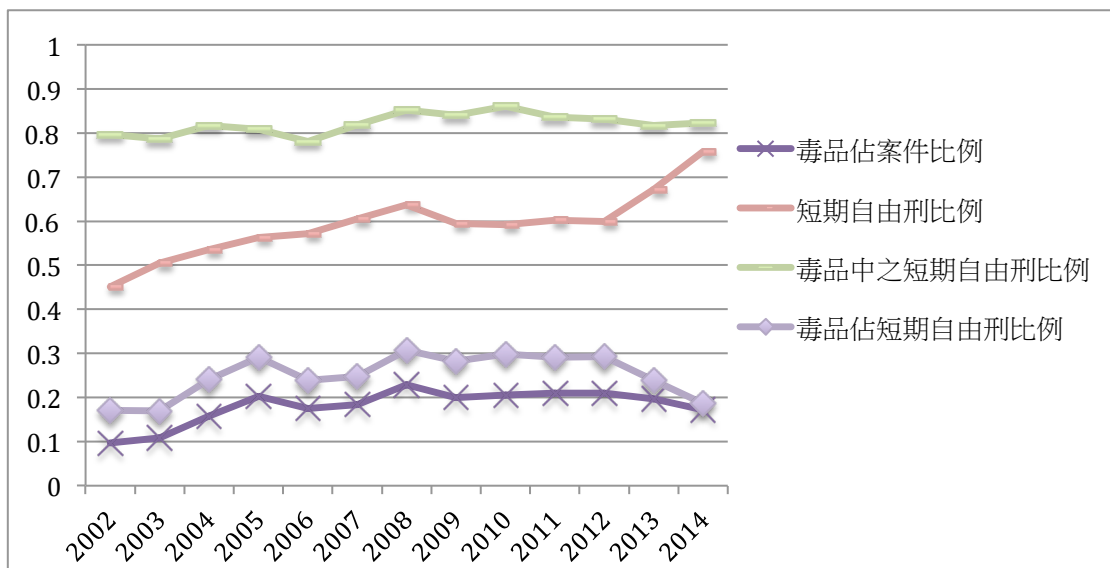



圖 3-2 一審終結案件以及短期自由刑（比例）（資料來源：司法統計）

認識到既有假設的問題，本文現在要提出另一個框架來理解這個問題。我們應該將法院放回事體的社會情境中，同時必須要注要到法院內部的組織文化。從組織制度論的視角來說，晚近的組織制度論已經指出，組織面對環境的壓力可能



有各種不同的應對策略，可能會是順從、妥協或是無視 (Scott 2014 : 210-214)。到底法院面對立法機關通過的法律以及政策變遷，會順從、妥協或是無視、裝死呢？另一方面，組織制度論經典的同型化 (isomorphism) 命題認為，因為不同的組織間面對著類似的資源壓力、功能性需求或是正當性壓力下，在組織架構、功能上會趨於一致 (Scott 2014 : 184-188)。

這兩個看似相悖的命題其實並不同表面上看起來得如此互斥，組織有可能在架構、功能上與其他組織有一致性但同時不容易受外界壓力而改變。既有研究對台灣法院的考察得出的結論大概是，台灣的法院在戒嚴時期形成了一種「黨化司法」⁵的傾向，這種傾向的特徵是黨義凌駕法律且以官僚化的司法行政控制了司法系統 (王泰升 2015)。這個黨化司法體系在民主改革後，由個別的法官發起了司法改革運動，並在司法院長的默許下達到一定的成果。這成果主要就是司法行政回歸依法行政，並讓政府、政黨等「國家力量」退出了司法行政 (王金壽 2008 : 2012)。但是這波改革並沒有改變司法行政的內部規則，也就是官僚主義、考覈掛帥並且強調集體合議決定，這造成法官集體評議但是無人負責的結果。這個結果放到整個政治脈絡下來看就是，法院系統作為一個組織已經集體性的獨立於行政、政黨等國家權力。但是個別的法官以及個別的法院並沒有獨立於法院系統這個集體，這樣的結果就是讓法院與其他政治場域脫節，並失去了民主可問責性 (王金壽 2007 ; 魏宏儒 2014 ; 王金壽與魏宏儒 2011 ; 2012)。

從制度論的理論假設以及既有的經驗研究出發，本章提出了兩個研究問題。第一個是：法院組織是否真的如研究所指出的，仍然維持著官僚化的同型體系、有著類似的行為？第二個是：法院是否真的如同研究所指出的，對於政策的變化

⁵ 黨化司法這個詞彙在王泰升 (2015) 的研究中，強調的是訓政時期司法體制以及它留下來的官僚化管考制度。當然這樣的司法體制業經改革，已經看不到「黨」的身影直接介入，但我想強調的是這個留下來的官僚考核制度對於法院組織文化的影響。

無動於衷？為了將這兩個研究問題操作化（operationalize）並與本論文關心的毒品政策扣連。我以吸毒者的量刑為中心出發來建構我的研究設計與資料搜集。



第三節 變項選取與模型介紹

本文所建構的模型是以數罪併罰的量刑。之所以選擇數罪併罰之量刑的原因是，數罪併罰的量刑大多數是同時存在數個裁判並且依據刑法 53 條與 51 條經由聲請而合併訂執行刑。這種「聲字案」是非常日常、例行化的量刑，裁定內容都相對簡單，大多只有犯罪類型、原本裁判之宣告刑以及新宣告之執行刑，在這種案件中我們理論上最能觀察到法院對於不同犯罪類型是否有區別對待。本研究選擇在數罪併罰案件上觀察同時有「竊盜」與「毒品」兩者的案件。

之所以選擇竊盜罪作為對照的對象原因無他，僅是因為竊盜與毒品吸食是佔了監獄人口最大宗的兩種犯罪類型，在資料上比較容易蒐集到多一點的個案。本文假設法院遇到聲請合併訂執行刑案件時就以裁定中可以看出的資訊—犯罪類型、個別刑度與犯罪數當作決定執行刑的基準。也就是說，在我的模型中，執行刑是應變項（dependent variable）。而犯罪類型、個別刑度與犯罪數則是自變項（independent variable）。變項的編碼參考下表 3-1

變項內容	變項標籤	變項數值
案件編號	CaseNo	判決字號（例：92 4853）
法院所定執行刑	TotalSentence	月（例：一年八月=20）
刑罰數	NumberOfCases	裁判所揭之刑罰數
個別刑度	Sentence	月
犯罪類型	CrimeType	類別變項（財產=1、毒品=2、其他=3）

法院	Court	虛擬變項(台中=0、苗栗=1)
----	-------	-----------------

表 3-1

在編碼過後，本文首先建構一個基礎的模型，這個模型只假設執行刑與犯罪類型、不同犯罪類型刑度與案件數量有關。模型如下：

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \varepsilon \quad (\text{模型一})$$

其中， Y：數罪併罰後的刑度

X_{1、2}：不同類型案件的刑度

X₃：案件數量

ε：模型無法解釋的變異量

針對模型一，本文選取了2001年的地方法院判決來做編碼，選取2001年的原因是，司法院的線上資料搜尋系統的判決從2000年開始才有收錄，而從後見之明的觀點來看，1998年毒品危害防制條例的修正到了2003年被再度修正，過於靠近2003年修正時的判決可能會被政策變化的預期心態所影響而讓我們無法看出法院的一般性表現，在這樣的考量下2001年不啻是一個適合的年份。選取地方法院的原因在於地方法院的判決量比較大。在資料蒐集的同時我發現，大多數的案件來自於台中地院，所以在貫時性的資料蒐集就以編碼台中地院。另一方面，也由於2001年全台灣的案件大多集中於苗栗與台中，這讓同型化假設的驗證比較容易執行。我們可以藉由模型比較來驗證前一節所設定的三個問題。

首先，本研究以2001年資料做模型比較（model comparison）以尋求最解釋法院量刑行為的模型。原本的完整模型（full model），也就是模型一，假設了法院會考量不同的案件類型，在刑度考慮上會有所區別，但這是一個需要被檢證的假設。針對模型一，我做了如下的假設以及操作化。



假設一：法院的量刑並不考量不同的犯罪類型。將這個假設操作化就得出以下的假設。

$$H_0 : \beta_1 = \beta_2$$

H_1 : 並非如此

這種模型比較的做法，就是做出一個縮減模型（**reduced model**）後，用F檢定比較這兩個模型之間是否有顯著的差異。如果通過了F檢定，我們可以說這兩個模型之間有顯著差異也就可以拒絕虛無假設 H_0 ，反之則必須要接受虛無假設。縮減模型如下：

$$Y = \beta_0 + \beta_1(X_1 + X_2) + \beta_3 X_3 + \varepsilon \quad (\text{模型二})$$

我們只需算出模型一與模型二的殘差平方和後，即可使用一般化F檢定（**general F-test**）來檢驗這兩個模型是否有差異（Gujarati 2004：267-273）。但需要注意的是，統計推論的法則只能告訴我們能否拒絕虛無假設，但沒有辦法告訴我們虛無假設是否在統計上有顯著性。說的白話一點，這個模型比較並沒有辦法正面的證實「法院將不同類型的權重視為一樣」而只能證實「法院並沒有那麼在乎這兩者的分別」，這也是統計推論的限制。

如果法院如同前一節理論所預測的，因為各種歷史因素與外界壓力而產生了同型化的現象的話，我們應該可以看到這些法院之間在量刑行為上沒有差距。討論是否兩個回歸式是否有差異，簡單來說有兩種方式，第一個種是鄒檢定（**Chow Test**）。鄒檢定是華裔經濟學家鄒至莊於1960年所提出的模型檢定工具，他用來檢定模型是否有結構性變動（**structural change**）或是方案評估（**program evaluation**）。這個檢定的做法是將資料依據所欲檢定的結構性變動分組，並且將分組的資料以及未分組資料用同樣的模型做線性迴歸。分組的迴歸式可以得到分

組殘差平方和（ RRS_{UR} ：unrestricted residual sum of squares），未分組的回歸式可以得到另一個殘差平方和（ RRS_R ）並做F檢定⁶。

$$F = \frac{(RRS_R - RRS_{UR})/k}{(RRS_{UR})/(n_1 + n_2 - 2k)} \sim F_{[k, (n_1 + n_2 - 2k)]}$$

其中， n 是分組的組內樣本數量， k 是變項的數量。設定信心水準後查表看結果是否顯著，如果顯著即是通過了鄒檢定，也就是代表這樣的分組的確有造成模型的結構性變化。

相反的，如果沒有通過鄒檢定則是代表模型沒有經歷結構變化（Gujarati 2004：273-286），而這種研究手法在量刑研究中也常常被使用（Steffensmeier and Demuth 2000）。另一種測試是否有結構性變遷的方式是用虛擬變項（Dummy Variable）的手法，也就是將不同法院做一個虛擬變項，並且將虛擬變項以及交互作用項放入原本模型中。具體來說如下：

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \gamma_0 D + \gamma_1 DX_1 + \gamma_2 DX_2 + \gamma_3 DX_3 + \varepsilon \quad (\text{虛擬變項模型})$$

其中， Y ：數罪併罰後的刑度

$X_{1,2}$ ：不同類型案件的刑度

X_3 ：案件數量

D ：法院虛擬變量（苗栗=1、台中=0）

ε ：模型無法解釋的變異量

這個模型的重點是 γ 代表了苗栗地院與台中地院的模型異。虛擬變量手法比起鄒檢定的好處是，鄒檢定只能看出到底兩個模型之間是否有不一樣，但我們無法知道具體是哪個變項的係數不一樣。而鄒檢定的好處是，他將兩個回歸式合併（pool）

⁶ 說穿了，鄒檢定就是一個特殊化的模型比較 F 檢定。

在一起，可以增加樣本的自由度（degree of freedom），進而增加假設檢定的效度。因為本文的樣本數足夠，在檢驗手法的選擇上，會以虛擬變量手法驗證第二個理論假設—法院間是否有組織同型化的現象？如果有虛擬變項模型中的 γ 都不會有顯著性；如果沒有，則可以在虛擬變項模型中看出顯著性。

在做過單年度的模型比較後，我會討論跨時性的結構性變化。這也就是要完整的回應上一節所提出的第二個問題，到底法院在量刑上是否會回應立法者或是行政官僚的壓力呢？要回答這個問題，本文打算也是用鄒檢定以及虛擬變量手法來看是否有結構性變遷發生。本文將全部的量刑資料用2003年以及2008年兩次重大修法時點當作分組時點，利用鄒檢定來觀察是否不同組之間有結構性變遷。針對這個檢定，我的假設如下一假設三：法院的量刑行為並不受政策變遷的影響，也就是說我預期從鄒檢定中不會看到結構性變遷。

第四節 研究結果

第一項 法院行為與組織同型化

本文從司法院法學資料檢索系統⁷中查詢判決書，以「毒品&竊盜&應執行」三個關鍵字搜尋判決主文。搜尋到的判決以及裁定中，有些並沒有在主文或是理由中揭示各別犯罪的刑度，這些判決就不計入編碼當中。判決、裁定會無法編碼的主因是司法院網站有時會沒有將判決的附表上傳、公開，我不認為這樣的不公開是司法院有意為之的，因為我們也可以看到其他許多有把附表公開的裁定、判決；而且對於沒有上網公開的附表，我也看不出有什麼相似的模式。

我認為這僅僅是一個網站的技術失誤並不會影響到樣本的品質。另外，當我們已「毒品&竊盜&應執行」下去搜尋時，我們會發現有兩大類的判決類型，一種

⁷ <http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>



佔比較少量的是在單一案件中有數罪的，其餘大多數的判決是所謂的聲字案，也就是檢察官根據刑法53條向法院聲請為犯罪人將數罪的刑期合併為一個。在一個沒有討論的統計報表中，我將這兩種類別做獨立樣本T檢定，結果是看不出這兩種樣本有統計上顯著的差異。

2001年台中與苗栗的敘述統計結果如下表3-2。總樣本數為86，其中台中的樣本數為53、苗栗的樣本數為33。

	平均（標準差）	台中平均（標準差）	苗栗平均（標準差）
執行刑（月）	24.43（21.65）	23.87（18.24）	25.33（26.51）
竊盜刑度（月）	13.31（15.41）	12.64（15.37）	14.39（15.66）
毒品刑度（月）	9.85（6.10）	10.83（7.04）	8.27（3.78）
其他刑度（月）	3.31（14.36）	2.55（7.87）	4.55（21.09）
罪數（件）	2.67（0.86）	2.74（0.81）	2.5758（0.94）

表3-2 2001台中、苗栗敘述統計

台中與苗栗兩個類別中，只有毒品刑度的差異是顯著的，獨立樣本 t 檢定（independent sample t-test）的顯著度達到0.032，也就是說台中兩苗栗地院間，所收的數罪併罰案件，在毒品刑度上有顯著的差異，其他不論是執行刑、數罪併罰中所包含的案件數等等皆無差異。

本文所好奇的第一個問題，法院是否對於不同的案件類型會有不同的判斷模式，如同前述本文將用模型比較來回答這個問題。我利用SPSS套裝軟件Mac OSX第23.0版做多變量回歸分析，變數用強迫進入（Enter）的方式做回歸。做出的模型一與模型二的係數、R平方值與RSS值如下表3-3。



	Model 1	Model 2
(常數)	-.121	-.135
罪數	-.528***	-.559***
竊盜	.989***	
毒品	.969***	
其他	.980***	
竊盜 + 毒品 + 其他		.984***
R Square	0.999	0.999
Residual Sum of Square (RSS)	45.655	47.075
*p<0.05 **p<0.01 ***p<0.001		

表 3-3 2001年台中苗栗 模型一與模型二

模型一是完整模型，也就是將竊盜、毒品以及其他案件分成三個變項。我們可以看到三者的係數都落在0.9至1的範圍內，案件數的係數大約是0.5，R平方值為0.99。這代表如果我們看到一個含有竊盜與毒品的數罪併罰案件，把各別刑度加在一起後再扣掉總案件數乘上0.5，大概就會是法院所訂的執行刑。而由於因為三種犯罪類型的係數實在是太接近了，本文就做了一個模型比較來測試這三者係數是否真的有差距（假設一）。

模型間F檢定（F-test）算出，模型比較的F值為1.26，查表得到F等於0.71，在統計上沒有顯著性。也就是說我們必須接受假設一當中的虛無假設，也就是三個犯罪類型的係數是相等的，但這並不是正面的用統計證明三者的係數相等，只是要說如果我們把它假設為不相等的話，統計上只有71%的機會這樣的假設正確



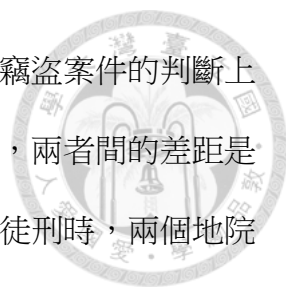
的；也就是這三個係數在統計上沒有顯著的差異。這樣的結果告訴了我們，數罪併罰中的不同案件類型，對於法院的判斷來說沒有顯著的差異。

在組織同型化的問題上，本文使用虛擬變項的手法跑回歸模型，在虛擬變項的設定上，我設計台中為0，苗栗為1。統計結果如下表3-4。

	B	Std. Error	Sig.
常數	-.286	.369	.440
罪數	-.543	.170	.002
竊盜	1.000	.007	.000
毒品	.968	.019	.000
其他	.990	.014	.000
苗栗常數	-.127	.570	.824
苗栗罪數	.281	.267	.296
苗栗竊盜	-.038	.013	.006
苗栗毒品	.015	.042	.716
苗栗其他	-.013	.016	.407
R square = 0.99			

表3-4 法院間模型比較

表3-4中，苗栗案件量、苗栗竊盜等變項是由虛擬變量乘上案件量、竊盜刑度等模型一中的變項所得。在統計上的意義是苗栗地院在訂數罪併罰執行刑時，個別變項係數與台中地院的差距。從報表中我們看出，常數項以及常數的虛擬變項都沒有統計上的顯著性，而在其他苗栗與台中地院的差距上，只有竊盜案件的係數差



距具有統計上的顯著性。這個係數差距代表的是，苗栗地院在竊盜案件的判斷上比起台中地院要輕。但是當我們留意係數大小的時候就會發現，兩者間的差距是0.038，也就是說必須當被告在竊盜案被宣告了100個月的有期徒刑時，兩個地院才會在執行刑上看到3.8個月的差距。但從敘述統計當中我們知道，數罪併罰中竊盜罪的平均刑度是13個月左右，這對於執行刑的影響非常的小。結論上我們可以說，苗栗地院與台中地院在數罪併罰的判斷上有不同，但是期間的差距非常小，有可能只是樣本現象而已。

總體來說，從2001年的模型比較中我們可以看出，在數罪併罰時，法院對於不同類型的犯罪並沒有給予不同的處置方式。相對的，法院可能僅僅是機械式地將刑度相加而已。另外，從台中地院與苗栗地院的比較中我們也可以看出，兩個地院在訂執行刑的判斷上並沒有太顯著的差異，僅僅在竊盜罪的判斷上有些微的差異。

第二項 修法前後比較

貫時性的比較，本文以台中地院2000年至2008年的數罪併罰判決做編碼以及分析。並且以2003年毒品危害防制條例修法為時間斷點將全部資料分成兩群，其中2000-2003的案件數有203件，2004-2008的案件數有202件。敘述統計如表3-5。

	總樣本平均 (標準差)	修法前	修法後
執行刑	22.59 (16.36)	22.90 (18.78)	22.28 (13.54)
竊盜	10.877 (10.20)	10.87 (10.32)	10.89 (10.10)
毒品	13.031 (12.97)	13.15 (16.05)	12.91 (8.90)


其他	1.152 (5.80)	1.02 (4.34)	1.28 (6.98)
罪數	2.91 (1.31)	2.64 (0.86)	3.19 (1.60)

表 3-5 2000-2008敘述統計

這些變項中，只有案件數在修法前後的差異在統計上是顯著的，獨立 t 檢定的顯著性達到0.001，而其他變項的平均值都沒有顯著差異。這裏案件數的增加很可能是由於2005年修正刑法廢除連續犯、牽連犯之後，讓數罪併罰的罪數都比較多。而由修法前後的比較模型見下表3-6。

	B	Std.Error	Sig.
常數	.108	.296	.717
竊盜	.983	.009	.000
毒品	.995	.006	.000
其他	1.004	.022	.000
罪數	-.759	.118	.000
時間虛擬變量	1.531	.361	.000
修法後竊盜	-.033	.013	.013
修法後毒品	-.048	.015	.001
修法後其他	-.016	.025	.526
修法後罪數	-.237	.143	.097
R square=0.94			

表3-6 2000-2008修法前後比較



與前款的虛擬變項模型設定相同，我將2003（含）年之前判決編碼為0，2004年至2008年的編碼為1。修法後竊盜、修法後毒品等變項是虛擬變項乘上竊盜、毒品等變項得到的交互作用項。這些交互作用項的統計學意義就是修法後與修法前的迴歸係數變化。我們可以看到，如果以95%的信心水準來說，修法前後差距有顯著性的是常數項（也就是時間虛擬變量）、竊盜與毒品。其中竊盜與毒品的係數是變小的，這樣的結果看起來與一開始的假設沒有一致。本文一開始的假設是法院自外於政策變遷，法規的修正、政策的轉向並不會對於法院的判斷有所影響。但從模型結果來看，2003年前後，法院在數罪併罰的判斷上真的有差別，雖然如同台中與苗栗的模型比較一般，這個差別並不是很大。如果我們把同樣有統計顯著性的時間虛擬變量納入考量的話，他的係數值是正的而且具有顯著性。這個時間虛擬變量的意義是，數罪併罰案定執行刑的「基本盤」，也就是說法院在定執行刑時，個別犯罪刑度的權重是下降的，但是基本盤是上升的，這兩者同時變化可能在最後的執行刑上面產生抵銷的效果。

針對這樣的現象，本文提出的解釋是，法院定執行刑的行為並不是一成不變的，隨著時間的變化我們可以看出法院有不一樣的定執行刑策略。但是這個策略的變化似乎不是由於立法、政策變化而是有自己的邏輯。如果法院隨著政策擺盪的話，我們應該在2003年往犯人化處遇擺盪時看到法院更加重毒品犯罪的懲罰，也就是看到毒品犯罪係數變高，但從模型中我們可以看到是變低的。當然我們可以採取另一種解釋——也就是由於朝向犯人化的處遇方式而讓監獄收容人口逐漸變多（詳見圖3-1），以至於法院必須降低各種犯罪刑度的重要性，但這個推論並沒有辦法解釋為何定執行刑的基本盤會隨著時間而增加。在一個沒有呈現的模型中，我也嘗試將時間虛擬變項設在2006年，也就是刑法廢掉連續犯、牽連犯的時間點。這個模型也呈現了與表3-6同樣的趨勢，也就是個別犯罪被更輕微的對待，基本盤


卻提高。我們從這個模型當中可以知道的是，法院的量刑行為並非一成不變，但是變化幅度相對小，而且方向似乎與政策、立法的變化沒有太大的關係。至於到底為何會有這個變化，本文目前沒有更好的解釋，只能留待往後的研究者努力了。

第五節 結果討論

對於法院行為的研究，美國的文獻⁸可以分為兩大類，第一大類是強調判決的政策效果，通常關注的是最高法院或是聯邦法院對於各種管制、人權以及程序正義案件的判決。這一大類的研究是從法官出發，假設法官跟國會議員、政府官員一樣，都在一個政策偏好的空間中根據依據判決可能產生的政策後果來決定要如何做出判決。而根據不同研究者的理論提問，研究設計可能會關心法官個人的背景與因素或是其他脈絡性、政治性的因素（例如：Epstein, Walker and Dixon 1989）。

第二大類是量刑研究，這類的研究如同本章第一節所述，關心的有兩大面向，第一個是法官如何組合各種法律要件來形成有罪判決，第二種是各種社會性、政治性的要件如何影響法院判決，大部份提到制度或是組織脈絡也都是將其視為法官、法院理性考量的一環而已。較少的研究（Dixon 1995；Epstein, Segal and Spaeth 2002；Epstein, Walker and Dixon 1989）會將組織文化、制度視為解釋法院行為的原因。本章做的統計推論，雖然都沒有直接將制度、文化因素當成自變項放入模型中，但是在研究設計上本文的理論問題是一個組織文化、制度性的問題——也就是組織制度論強調的文化、規範會不會影響到法院的行為。這個問題更抽象來說是一個制度論常常在辯論的根本問題，也就是說到底我們應該重視行動者之間的權力關係或是他們的文化與規範。

⁸ 之所以說美國，除了筆者的語言能力問題之外，也由於美國的法實證研究較為盛行。




本章一開始提出的三個研究假設，有的被證實而有的沒有，下面就一一檢視。首先是假設一，法院對待不同的犯罪類型沒有不同的考量，這個假設被迂迴的證實了。說迂迴的證實是由於統計推論沒有辦法正面的證明兩個統計項相等，只能證明兩者間有多少機率不相等而已⁹。對於假設一的統計結論就是，我們沒有辦法證明法院對待竊盜與毒品案件有不同的差別。而假設二，不同地方法院間產生了組織同型化，也就是不同法院間的量刑行為會是類似的。這點從虛擬變項模型中被部分的證實了。本文發現，不同法院間的量刑行為的差異大多沒有統計上的顯著性，而有顯著性的變項其差距也不大。而假設三，也就是法院並不會受到修法的影響，這個假設從模型中看來是沒有被證實。但更細究模型的係數後我們會發現，與其說法院的量刑行為變化是直接受到修法的影響，不如說法院的判刑邏輯有自己一套變遷的動力。

這樣的統計研究結果呼應了法律史、法社會學的研究（王泰升 2015；王金壽 2007；王金壽 2008；魏鴻儒 2014），這些研究從訪談、史料分析等方式試圖證明，台灣的法院是一個高度官僚化且有自己一套行事邏輯的組織。在政黨、行政機關這些「看得見的手」退出法院後，司法官的官僚文化、管考制度這些「看不見的手」仍然影響著法院。王金壽（2007）即指出90年代初期的由基層法官發起的司法改革，並沒有要求更改任何法律，而只是要求「依法行政」以去除各種阻撓司法獨立的障礙。

這些改革派法官主要的訴求是庭長、院長等人必須釋出事務分配、人事審議等權力，並且廢除不合理的送閱制度。這些制度按照王泰升（2015）的說法，一開始是為了要從傳統中國的衙門體制過渡到西式司法體制而生的指導體制，後來到訓政時期就變成國民黨為了遂行黨國一體的統治而強化的制度。這些制度總體

⁹ 更具體的來說，我們只能說我們在 95%的信心水準下可以拒絕/接受虛無假設。




上來說，即便在90年代的法官司法改革運動之後，也只是部分的被改革。內部的階層化以及判決內容的上下級控制這些問題在90年代的司法改革後沒有被太大的影響。而這種內部控制在行政、政黨的力量退出後，也造成了獨立但沒有民主課責性的司法體系（王金壽 2008）。

本章的統計結果告訴我們，法院藉由官僚化、階層化控制並不只造成法律見解的同一化，在量刑上也造成了下級法院一定程度的類似性。內部控制強、缺乏民主課責性的法院體系也就意味著不太會理睬修法、政策變遷。但本文仍要強調，這並不代表法院的行動邏輯不會變遷，而是變遷可能來自於內部的動力多過於外部的動力。本文的目標並不是要總體性的評價台灣法院的運作邏輯，本章僅是要證明，台灣司法體系有一套不太受外界影響的量刑邏輯。這套量刑邏輯在數罪併罰中，基本上就是一個簡單的數學加減法，把個別的宣告刑以月為單位加起來，之後扣掉總案件數除以二的月份數再加上一個基本盤，這就是數罪併罰訂執行刑的方式。

這也就是說，法院在面對吸毒者時，並沒有特別考量到底現在的吸毒者處遇是病人模式或是犯人模式。他們更在乎的是在數罪併罰時有一個穩定、快速的定執行刑方法。不論是黃榮堅（2005）提倡的公式或是李茂生（2013）的恤刑論，他們提出的應然面建議似乎沒有反映在法院的實際運作上。實證研究的結果告訴我們，法院最在乎的可能還是快速簡便的幫這些數罪的犯人訂出一個執行刑。在吸毒犯這裡，病人模式與犯人模式的鬥爭、變化似乎完全與法院無關。

但數罪併罰定執行刑的量刑邏輯可以推演到法院整體的行為邏輯？這點上面或許不無疑問。或許法院在對吸毒者做出數罪併罰的判決或裁定時，早已認定會走到數罪併罰這步的案件都已經不需要將其視為病人。或許法院在做勒戒與戒治裁定時是一個溫暖而富有人性的法院，但是只要是吸毒累犯就會突然變成嚴峻




且冷酷的法院。但是這樣的解釋似乎不太合理，儘管會有轉任、調任，但在相近年份時，地方法院的法官就是那一批人，我們很難想像同一批人在不同案件時就換個腦袋。將數罪併罰定執行刑視為一個可以揭露法院量刑的側面或許是比較好的切入角度。

就此，我們可以說，長期以來，我們不斷的在立委、法務部與衛福部官僚堅看到病人模式與犯人模式的緊張、對立關係。但是這兩種模式在理念與正當性上的鬥爭似乎沒有影響到法院的判斷。我們或許可以說，因為組織文化以及去政治化的司法改革，讓法院的判決、裁定非常獨立但也非常封閉。這種封閉性讓法院不會去考量吸毒者管制政策的變化，「讓政策歸政策、量刑歸量刑」或許最能掌握法院的邏輯。

而法院這樣的行為方式當然會有它的後果，最大的後果是把因為資源投入不足而被當成病犯的吸毒者，繼續當成一般的犯人留在監所裡面。本文並不是要主張法院一定要回應政策的變化，只是要解釋為何號稱「寬嚴併進」的刑事政策並沒有辦法降低監所的人數，反而讓吸毒收容人口逐漸上升。當最後可以決定吸毒者是否要判徒刑以及徒刑要判多久的法院只會循著既有的官僚化的上下級關係判案、量刑時，前端政策的失敗就會反應在監所人口的上升上面。

這樣的研究成果與Myers（1989）針對美國喬治亞州的量刑研究結果有點類似。由於喬治亞州在1980年的時候在向毒品宣戰的大轟下，於刑法中新訂運輸毒品這種新的行為樣態、縮減法官的裁量權以及引入最低刑度。作者的提問也與本文其中一個提問類似，也就是到底修法前後是否可以看到法院量刑行為的變化？實證研究結果發現，整體而言，毒品犯罪在修法之後的監禁可能性是上升的，但是上升大約兩年後就降低；刑度也是類似的趨勢，在修法過後兩年呈現增加但之後就慢慢回復跟修法前同樣水準。而在不同的毒品犯罪樣態上，運輸只有在監禁




可能性以及保安處分這兩點上的判斷，與其他犯罪樣態有顯著的差距；並且與整體毒品犯罪的趨勢一致，在修法過後兩年較為嚴峻但之後就慢慢的和緩。更為有趣的是，作者也發現當法院對毒品犯的判刑越來越嚴峻時，對於其他種類的犯罪的判刑是越來越溫和。這背後的意義是，對於法院而言，更重要的政策考慮可能是美國司法部的行政函示、聯邦層級的判決¹⁰以及爆滿的監獄。

美國的實證研究與台灣對照之下就可以發現一些有趣的類似性，美國與台灣的法院在量刑上可能根本就不太願意順著立法者的邏輯走，而是傾向於順著自己組織內的邏輯。而這個邏輯除了內部的組織文化因素外，最能對他產生影響的外部因素反而是監獄超收率、上級法院的判決等等。這樣的比較其實也打破了一些迷思，例如有些論調會認為美國法院因為是藉由人民選舉而產生的，所以比較會回應民意、回應立法，但喬治亞州的案例在這點上面就算是個反證。喬治亞州的法院系統中，所有的法院都是民選法官，但是從毒品案件的量刑中可以看到，法院仍然有自成一套的邏輯，並不完全順著立法、媒體輿論的方向。我們或許可以說，法院並不直接、快速的回應來自行政、立法的壓力或許才是司法體系的常態；而這也是權力分立下對於司法體系所設定的目標。

第六節 小結：獨立的法院、不成功的政策

本章專注在一個長期在刑事政策中被忽視的行動者—法院。法院這個行動者在刑事政策中辦也非常重要的角色，各式各樣需要拘束人身自由的處分都需要經過法院的裁定才能執行。但不論在政策評估或是學術研究方面，幾乎沒看過有人曾經好好的評估過法院對於整體政策的影響為何。如同圖1-5所示，吸毒者管制體

¹⁰ 1982 年的時候有案件送入聯邦法院指控喬治亞州的司法系統在量刑以及死刑判決上有種族歧視。



制中，法院在許多環節上扮演了重要的角色。法院可以裁定吸毒者是否有進入機構、監所內的必要性。但因為裁定的資料並沒有公開上網無法做分析，本文決定從相對單純的數罪併罰入手，用量化研究的手法來探詢法院的行動邏輯。

本章從組織社會學的成果出發，為法院這個「組織」提出了幾個研究假設。而實證研究的結果顯示，第一，不同地院間的量刑邏輯似乎沒有太大的差別，這驗證了本文所提出的同型化假設。第二，法院沒有因為犯罪類型的不同而有差別的對待。第三，法院的量刑邏輯會隨著時間有些微的變化，但是這個變化看不出與政策變遷的關聯性。這三點如果與既有的歷史與質性研究成果搭配一起看的話，我們可以說，法院由於長久下來的黨治司法而留下的判例、送卷、人事等制度而造成一個官僚化且同時缺獨立性的司法體制。但1990年代的法官司法改革運動，讓法官開始擁有一定程度的內部民主性，但同時也自外於政治或立法部門的監督。這種缺乏民主可問責性的司法體制造成的其中一個後果，就是法院內部的非正式規則以及司法官文化主導了法院的行為；以及法院面對政策、法律變遷總是無動於衷。

這樣的法院文化對於吸毒者處遇政策的影響是，法院根本不會在乎現在的刑事政策、監獄政策的走向為何，但這不代表法院完全不會回應政治、立法部門的需求。法院的回應可能是藉由政治性色彩很強的大法官解釋或是經由政治任命的司法院長在法院體制內推動變革，但這種變革通常只針對某些熱點議題。而吸毒者管制這種爹不疼娘不愛的議題，就只會向法院既有的組織文化下繼續運作。而法院，就是把吸毒者當成一個普通的、純粹的犯人，這讓在行政官僚那頭沒有取得足夠正當性的病人模式更沒有深根台灣的可能性。



第四章 政策變遷的動力—制度論的解釋

第一節 制度變遷與政策拼貼

本章將會綜合前兩章的結果，以制度論的角度勾勒吸毒者處遇制度變遷的圖像。第一節會用較為抽象的理論語彙重新整理第二章的論述分析以及第三章的量化分析結果，並且嘗試用既有的制度變遷理論與路徑依賴做解釋。但由於制度變遷理論以及路徑依賴都較為強調權力關係與政治體制，這與本文所欲凸顯的理念並不是完全的切合，因此本文在第一節最後會嘗試以「政策拼貼」這個概念作為解釋策略。

第一項 政體、制度脈絡與制度性邏輯

本文從一開始即非常強調政體、制度脈絡的重要性。Skocpol (1985) 提醒我們，政體的特徵會決定了國家是否有決定自身政策目標的自主性；在國家自主性外，我們更應該注重國家是否有完成自身設定目標的能力。以西歐以及北美為首的先進資本主義國家為例來說，美國憲政體制要求所有法令都必須在國會提出、通過，這樣的體制造成利益團體可以藉由遊說國會議員來影響政策進而讓國家沒有辦法追求自己的政策目標。但相對的，德國因為採取了議會內閣制，又在憲政體制當中設計了許多防止反對黨杯葛的機制，這些機制讓德國有強的國家自主性。但如同 Skocpol 自己所說的，國家自主性的判斷並不是絕對的，有時候是因為不同政策而不同，例如美國在外交、對外投資以及 20 世紀初的農業政策等特別時期的不同領域就有相對較高的國家自主性 (Skocpol 1985 : 12-14)。

當我們考察吸毒者管制政策變遷時，我們會發現國家在解嚴前後對於政策目標的擬定有相當高的自主性。1990 年代以前，台灣尚處於威權統治時期，此時




各種國家政策的擬定與執行只需要在黨與行政機關中拍板定案即可。解嚴之後，國家政策的擬定表面上來看並不只是行政機關說的算，如果這個政策是需要改動法律的話，就需要經過立法院的審議。

但即便是解嚴後的台灣，立法院仍然沒有壟斷法案修正權，這主要是由於憲法規定行政院可以直接將法律修正案送入國會審議，又加上立法院的財政預算根本不足以支撐專門的法規研究委員會；在這些條件下，我們可以發現大多數的法案都是行政機關起草再交由立法院審議，而立法委員會打蛇隨棍上，在行政院提出法案後再提出對案或是做細部的修正。也就是如此，本文會認為在吸毒者處遇制度（或是說毒品管制政策上），行政部門是具有相對的自主性的。但當我們考察國家能力時，我們就會發現，職司吸毒者處遇的法務部與衛生署每年都在喊沒經費以及沒資源。我們大概可以說，在吸毒者處遇制度上，國家有自主性但是能力不足。

另一個重要的制度脈絡是解嚴，解嚴後賡續的幾波法律動員都是針對過於嚴峻的刑法，例如反對刑法一百條運動、廢止動員戡亂條例等等法律動員。雖然這些動員是在台灣化、民主化的浪潮下推動的（若林正文 2014：247-252），但這些運動的效果不僅止於促使國民黨政府廢除、修正高度政治性的法規。大約同時期，釋字 263 號針對懲治盜匪條例做出合憲性解釋¹後，國民黨政府就開始有意識的修正刑度過於嚴苛的刑事法，而就是在這樣的政治環境下，肅清煙毒條例才會啟動修法的進程。

另外一條重要的解釋線索就是組織制度論所提出的組織文化、制度性邏輯。Bernstein（2008）針對台北都市發展局的人類學研究指出，對於官僚而言，法

¹ 合憲性解釋的意思是說，當一個條文、法規的解釋有許多種可能性時，憲法解釋者選擇了合憲的那個解釋以避免宣告法條或是法規違憲。



律並沒有辦法成為國家行為唯一的正當性來源。相對的，國家行為的正當性來源跟其他社會行為一樣，常常是在於維繫關係、達成共識、達成交辦事項。法律只有在被當成現代性、西方性的象徵時，才會成為正當性的來源；在行政機關之間互動時，法律只起到劃清群體界線或甚至是代表其他手段的失敗；而一個政策成功的推行，仰賴的反而是官僚不挪用法律的語言或是不去高談「依法行政」。


從 Bernstein 的研究我們可以發現，台灣的官僚在執行政策時強調的是彈性、達成交辦事項以及「搏感情」，遵從正式規則並不是台灣官僚的習性。但在面對國際組織時，官僚又會強調法治以及依法行政的重要性，因為法治才符合「國際標準」。

另一方面，從法律史、司法政治等研究中我們可以總結出，法院這個組織是一個保守、上下控制且官僚化的組織，長期以來的黨化司法讓台灣的司法體系是不獨立的司法中有很多不獨立的法官。而隨著解嚴而來的法官司法改革，並沒有太大程度的改變司法體制的內部控制，行政權以及政黨的手離開了司法體制，但是上下級的升遷控制、判例制度造成的法律意見控制，這些在黨化司法時期設立的制度仍然留下；這些制度讓台灣有著獨立的司法但不獨立的法官。

當具有自主性但能力不足的行政官僚決定引入病患模式時，這制度遇上的是彈性運用法律的基層官僚以及科層化的法院，這種組織文化土壤遇上了不熟悉的病犯處遇模式，就產生無論如何都無法貫徹制度執行的後果；而行政能力不足也讓政策規劃者對於這種狀態莫可奈何，制度就在這樣的政治脈絡下慢慢的變遷。


第二項 制度變遷理論與路徑依賴

當我們討論制度變遷時，通常難以界定的東西有兩個，一個是制度本身、另一個是何時才算是制度變遷的起點。針對第一個問題，本文第一章討論過的組織



制度論與歷史制度論就在這個問題上爭執不休；而本文的立場則是傾向於歷史制度論的做法，也就是將制度定義為正式規則，也就是毒品危害防制條例。而針對第二個問題，既有方法論文獻（Mahoney 2000；Pierson 2004）建議研究者應該尋找一個出於機遇（contingency）的事件當成路徑依賴、制度變遷研究的起點，所謂機運的意思是，這個事件無法被任何既有的理論所預測。儘管前款中指出，1990 年代的氛圍似乎讓肅清煙毒條例的修法勢在必行，但是這個修法的方向、修法的內容其實是機遇性的。要不是時任法務部長馬英九留美以及重視美國標準，可能修法的方向就不會如此的仿照美式的有條件除刑化。所以本文以為，從機遇的角度來看，將 1998 年的毒品危害防制條例當成考察的起點是一個不錯的做法。

因為制度這詞彙本身的意義似乎就暗示了制度不容易變遷，所以傳統上制度論研究制度變遷時總是強調外生性（exogenous）的原因。也就是說制度被想像為一個會被反覆施行、具有高度穩定性的一套成文或不成文規則，這套規則從定義上來說就是不易變動、穩定的。但是這樣的定義沒有考量到制度總是需要行動者的投入去維持，也從定義上就屏除了內生性（endogenous）變遷的可能性。Thelen 與 Mahoney（2010）就認識到這個問題，並且提出了一套完整的制度變遷的理論；他們提出了一套制度變遷的類型學，他們認為，不同的權力關係下的行動者會產生不同的制度變遷方式（參見第一章第四節）。但是這種強調權力關係的類型學忽略了，除了政治權力之外，也有其他的因素可能會造成制度變遷。這種強調政治權力的論調也不是制度變遷理論所獨有，歷史制度論常用的概念——路徑依賴也常常強調權力關係或是經濟效益（Pierson 2004），但吸毒者處遇制度變遷的軌跡就無法完全的被這種強調權力關係的制度變遷理論所解釋，而需要強調理念與正當性的重要。




Mahoney (2000) 就提過，路徑依賴的特徵是制度後來的樣貌比起一開始制度創始時所設想的樣貌非常不一樣，而且無法用既有的理論解釋。而路徑依賴的機制有許多種不同的可能性，除了效率性的論證外，還有功能性、權力與正當性的機制（參照本文第一章第四節）。最近，Falleti 與 Mahoney (2015) 更提出了自我再生產序列 (self-reproducing sequence)，自我再生產序列說穿了跟路徑依賴要強調的機制大同小異，但強調了自我減弱、連續性序列等其他不同於自我增強序列的事件序列。

本文的正想指出，吸毒者處遇制度就是歷經了正當性自我減弱的事件序列，而背後最重要的原因正是病人模式的理念無法在既有的政體架構、制度脈絡與組織文化下取的正當性。

第三項 吸毒者處遇體制—制度論的故事

前兩款盤點了吸毒者處遇制度的政治脈絡、背後的組織文化以及討論了制度變遷的機制與類型學。本款在這樣的類型學基礎上將第三、第四節的研究成果梳理成一個制度論的故事。

首先，解嚴後的政治脈絡下，肅清煙毒條例的重刑化取向以國際標準來說不符合人權、法治的潮流，再加上解嚴後一連串挑戰唯一死刑的法律動員讓法務官僚必須要重新架構吸毒者處遇制度。而這個制度變遷的修訂方向朝向美國式的戒毒村可以說是出於機運，並沒有什麼必然性。在台灣這個以行政官僚為修法中心的憲政體制中，行政官僚提出的法案通常可以不經太大變動的經過立法院而成為有效的成文法規，而此次的修法也不例外。有條件除刑的病患模式就在這樣的背景之下成為吸毒者處遇制度的內涵。



但並不是用法律規定下來後，病犯模式就成為穩定的、不受挑戰的制度。相反的，制度需要第一線執行者的投入與支持才能維持。病犯模式對於長期將收容人視為犯人的矯正機構以及將被告視為犯人的法院而言，是一套全新的、需要確立正當性的制度。但是資源投入的不足造成行政能力低落以及毒品危害防制條為第一線的制度執行留下了巨大的裁量空間，這個裁量空間讓行政官僚可以例外的選擇在看守所中執行病人式的處遇。到這裡，故事很像制度變遷理論中講得那樣，當制度具有模糊性而且沒有太強的變遷障礙時，就會發生轉化。

制度的模糊性我們知道，通常可以從成文規則當中授與第一線官僚的權力多寡看出，但是制度變遷理論沒有說明清楚的是，所謂的形式塑造可能性（*formal malleability*，參見 Mahoney and Thelen, 2010：18-22）到底是什麼意思。而本文認為，理念所塑造的正當性的高低、是否可以與其他行動者的組織文化相符決定了這個制度容易被推翻與否。

病犯模式一上路就因為制度所有的模糊性，而讓主要的執行機關變成了習慣將吸毒者當成犯人的矯正署、看守所。在毒品危害防制條例修法之前，看守所其實並沒有擔負任何醫療處遇的功能；也就是說對於矯正機關來說，病人模式完全是一套新的理念、價值，但這種理念遇上的是另一套根深柢固的理念——也就是把吸毒者當成犯人。在基層官僚並不真的把法律當成是行政唯一的正當性來源的情況下，病人模式的理念沒有辦法藉由法律來獲得正當性。另外，台灣的法院如同美國法院一般，並沒有受到修法或是政策方向改變的影響而改變行動邏輯，仍然持續的將吸毒者視為普通的犯人，在修法前後的量刑上沒有太大的差別，但法院才是真正把關這些吸毒者到底需要勒戒或是需要戒治的組織，法院這樣的理念與組織文化讓在行政機關那頭已經沒什麼正當性的病人模式更是沒有機會生根。



這也是為何毒品危害防制條例一經修法就歷經了自我侵蝕的過程，最後在短短的五年間就被新的制度取代。

但是病犯模式也並不是一路自我侵蝕下去，反而是另外一件事件—愛滋毒癮者的增加—促成了替代療法這種處遇模式的出現。大約在 2003 年左右，通報愛滋毒癮者的增加讓公衛機關主動介入吸毒者的處遇制度當中，並且在地方衛生局推行交換針頭以及美沙酮替代療法等減害療法計畫。這個計畫並沒有辦法總體性的解決失敗的病犯模式所留下的問題，因為替代療法藥治療的是愛滋，所以涵蓋的範圍只有注射使用的毒品類型。但是這個藉由替代療法重新發明的病人模式很快地就因為通報愛滋毒癮者在數量上的快速減少而不斷的獲得正向的回饋，最後促成了修法，這段故事看起來就是病人模式似乎經由愛滋身份獲得更多正當性。

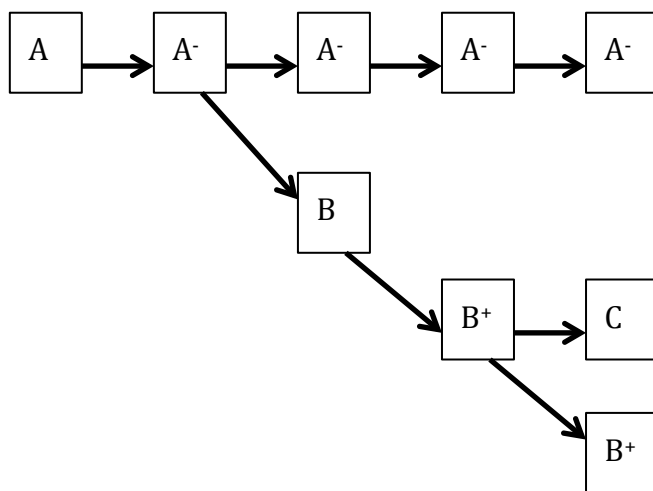
但減害療法在地方試點的擴張也造成了非預期的後果，主要是政府為了在各地有效的推行減害療法而設的毒品危害防制中心。這個防制中心說穿了就是讓原本負責不同毒品業務的地方基層官僚擁有更多的資源可以做他們原本在做的事。因為毒品政策的決策主要還是中央機關，並且直接交辦給地方基層官僚執行。地方毒品危害防制中心並沒有在組織上起到橫向連結或是散播理念的功用；將吸毒者視為病人的理念也繼續存在衛生局中而沒有辦法跨出去。

但是行政能力擴張的地方教育局馬上就發現國高中生的各級毒品使用情況嚴重；原本資源只夠檢測一二級毒品的地方教育局開始有餘裕檢測三四級毒品，但教育局的行政能力只夠他發現問題卻沒法解決問題。面對這個問題，立法院就在這個時候通過了將三四級毒品處以行政罰的立法，但是對一二級毒品吸食者仍然沒有改變 2003 年的修正後病犯模式。

從過程追蹤以及比較序列研究法的觀點來看，本文在毒品危害防制條例這十年來的發展中可以指認出一個分岔成的事件序列，第一個分岔是面對一二級毒品

吸食者的強制、機構式處遇從 1998 年引入病犯模式後不斷的自我侵蝕；第二個分岔是針對海洛因施用者在 2003 年開始採取減害療法，這個過程可以說是一個反應過程（參照 Falletti and Mahoney 2015：218-223）。圖示如下圖 4-1

圖中可以看到，A 序列代表的是自我侵蝕的病患模式，而也就是因為病患模式無法處理毒癮者才讓愛滋毒癮爆發而引起了 B 序列。B 序列代表自我增強的減害療法序列，而 C 代表的是減害療法非預期引起的三四級毒品納入行政罰。



事件： A：機構化戒癮（上標的負號代表減弱）

B：減害療法（上標的正號代表增強）

C：三四級毒品入罪化

圖 4-1 毒品危害防制條例的變遷

本文大量使用了制度變遷理論的洞見與理論框架，但仍然認為這套解釋架構有所不足，制度變遷理論主要的弱點在於它過於強調政治權力關係。但是這些政治權力關係以及他所帶出的類型學討論並沒有辦法解釋制度變遷發生的原因與動力，只能在制度變遷發生後說明變遷的方式以及可能的行動者；也就是說制度變遷理論只勾勒了制度變遷的必要條件而非充分條件。而本文提倡將路徑依賴理

論與制度變遷理論結合，才能更清楚地看到制度變遷的充分與必要條件。本文運用了強調“理念”的重要性並且論證“正當性”是吸毒者處遇制度變遷背後的機制。



第四項 理念、政策與拼貼

這二十年來，政策研究領域開始強調理念在政策決定以及制度變遷中扮演的角色，開啟這個研究先河的是政治學者 Peter Hall 在 1989 年主編的《*The Political Power of Economic Ideas: Keynesian across Nations*》。這本書想要回答為何凱因斯的經濟學想像在某些國家比較容易被接受，以及為何在某些國家發揮了影響卻沒有在其他地方發揮作用（Hall 1989：7）；而 Hall 後來更提出一套政策學習的理論解釋框架來解釋英國的經濟政策轉向（Hall 1993）。

Hall 指出，解釋政策變遷的研究大致上有兩種路徑，第一個是強調國家的自主性，這路徑認為在某些政治條件下，政策的中心是官僚或是少部分可以接觸到官僚的知識菁英，政策的形成與執行就與政客、社會上的利益團體沒什麼關係，而會影響政策方向的主要是過往的政策成功與否已經菁英們的理念與利益。而第二個路徑強調國家結構，這個路徑也認為國家有一定程度的自主性，會形成自己的政策目標與利益。但是在既有的政治經濟結構下，官僚、政策菁英必須要與政客、利益團體等等鬥爭、協商才能形成具體的政策。

而 Hall 要做的事情是提出一套完整的政策學習模型來解釋政策變遷的動力與機制，Hall 首先將政策制定分成三個部分，第一個部分是政策目標、第二部份是政策工具、第三部份是工具設定。而政策目標在 Hall 看來就如同 Thomas Kuhn 的典範（paradigm）概念；在同樣典範下，政策目標並不會被改動，會變動的只是政策工具以及政策工具的細節而已。大部份的時候，變遷都發生在政策工具


或是工具的設定上，而政策典範的變遷則涉及到政治過程以及政策權威的轉移，也就是說會有一批新的政策專家帶著新的一套新的政策判斷標準與既有的專家鬥爭，而這個鬥爭發生的時機點在於既有政策失敗或是失靈的時候（*ibid*：271-283）。

以台灣的健保作為例子的話²，在全民健康保險推出之前，以分立體系為主的勞保、公保與後來單一體系的全民健保代表的是不一樣的政策典範，前者的連帶是建立在行業區分上而後者是建立在公民身份上。在分立體系的政策典範下，我們會會見到政策細節的調整，例如保費費率、親屬涵蓋範圍等等；或是在單一體系的政策典範下，我們可以看到政策工具的變化，例如部分負擔的提出。但原本的分立體系，在農保遇到重大危機時才会有典範轉移，其他時候都以政策工具、政策細節的修補來應付問題。

但 Hall 的解釋框架不是沒有遇到挑戰，Oliver 與 Pemberton（2004）利用 Hall 的理論架構重新詮釋 20 世紀英國經濟政策的變遷。他們指出，不同的政策典範之間並不是如此的不可共量（*incommensurable*）；在政策遭遇失敗或是政治權威有所變化的時候，很可能發生的事情不是整個政策典範的轉移，而是不同政策典範共存。Wilder 與 Howlett（2014）更進一步認為，Hall 的框架沒有辦法很好的掌握政策變遷的重要特徵，進而提出了另外一套政策拼貼（*policy bricolage*）的解釋架構。

Wilder 與 Howlett 認為，Hall 所借用的典範觀過分強調政策目標的穩定性，從定義上就排除了內生性（*endogenous*）政策變遷的可能性，這樣的批評與制度變遷理論對過往制度論的批評類似（參照本文第一章第四節）。為了要捕捉政策變遷的動態，Wilder 與 Howlett 雖然不排斥任何政策都會有較為抽象、核心

² 健保政策的制度變遷請參照林國明（2001）。



的部分類似於 Hall 所說的政策典範，但典範太容易讓人聯想到不可共量性，所以，他們提倡應該用政策解決方案（solution sets）來理解政策變遷、學習的過程。他們認為，研究政策變遷時，我們必須認識到危機與異例（anomalies）都是需要政策行動者詮釋與鬥爭的；一個異例有可能會被認為是政策的失敗或僅僅只是一點小問題，而異例會被如何詮釋也是需要行動者之間的鬥爭與協調。也就是在這樣的情況下，政策的目標、手段與結果間常常是難以一致的，就形成了他們所說的拼貼、修補的現象。

Wilder 與 Howlett 所提出的架構可以蠻好的解釋本文的故事，在戒嚴時期對於吸毒者的處遇政策穩定的就是以“犯人”作為最核心的政策理念，但是在解嚴後受到人權、國際標準等等的挑戰後將這問題定義為處遇方式的問題而引進了病人式的處遇，然後在量能不足的情況下又退縮病人處遇。在愛滋毒癮者大量出現時又引入早已實驗過的替代療法這種病人處遇模式。我們可以看到犯人與病人兩種相對利的政策理念、典範並存於正式規則當中；而之所以如此是在既有的政治脈絡與組織文化下，沒有任何一種政策典範可以在正當性上獲得全面的勝利，所以造就了台灣這種拼貼修補式的刑事政策。

第二節 其他競爭性的解釋策略

儘管台灣沒有直接針對吸毒者處遇制度的刑事政策研究提出其他的競爭性的解釋，但有為數不少診斷台灣整體刑事政策變遷的解釋框架。其中不可小覷的論點是新自由主義（neoliberalism）。這個論點主要是李佳玟提出，基本的論調是，1970 年代的美國刑事政策，因為遇上了監獄暴動與再犯的危機讓學界與大眾重新審視當時的刑事政策，並且在財政壓力下走向了強調市場與自由競爭的社

會政策，在這樣的社會政策背景下，刑事政策從以往的福利—矯治體制為中心的刑罰福利主義走向精算—控制為中心的風險社會（李佳玟 2008：10-15）。

研究者更指出，這種刑事政策思潮已經慢慢地滲透到各種具體的刑事政策、刑罰理論當中，例如蔡琇如（2011）便認為新自由主義所造就的排除型社會根本性的改變了台灣的犯罪人復歸制度、鐘慶禹（2014）則認為新自由主義的個體化、市場化想像改變了刑罰理論的樣貌，從側重一般預防轉向側重特別預防。

而常常與新自由主義刑罰一起被討論的，還有刑罰民粹主義與寬嚴併進的刑事政策。前者強調的是媒體所帶動的輿論風向製造出對於刑事處遇的不信任感，並且將所有的犯罪問題都歸因於加害者個人的特質，而這整套論述會影響到刑事政策的方向（王正嘉 2012 周采慧 2015），研究者常舉的例子有性侵與擄人勒贖案（李佳玟 2008：60-152）。後者強調的是行政機關在面對財政危機、矯治成果不如預期以及民意的需求時，所採取的一套二分化的刑事政策，一方面針對輕犯罪採取社會內處遇而另一方面針對重罪採取重刑化（謝煜偉 2004；蔡琇如 2011）。

本節我會回應這些診斷台灣刑事政策的研究，主要回應的對象是「新自由主義刑罰」，以及在新自由主義刑罰這個大纛下，兩個被嘗試用於解釋台灣刑事政策變化的框架—「刑罰民粹主義」以及「二分論的刑事政策」。我會指出這些理論與解釋框架可能過快的把文化、輿論氛圍直接等同於制度、政策以及過快的把制度、政策本身等同於制度的執行。

這些研究很可能忽略了，制度所處的環境以及制度本身並不當然相等，以至於沒有辦法把握到行政機關、立法者以及法院這些行動者之間的關係與動態。而另一方面，我將會回顧新自由主義、刑罰民粹主義的內涵是什麼，在嘗試將這些概念精確化後，嘗試指出，既有的研究除了在解釋台灣現狀上有所不足外，在理

論內含的明確度、精準度上可能也有所欠缺。針對兩極化刑事政策，本文基本上同意這個將焦點擺在行政機關的解釋架構，但會藉由比較研究指出，我們應該需要更強調制度本身的歷史變遷才能更精準的掌握刑事政策的實態。

本文並不是要說新自由主義、寬嚴併進的刑事政策這類的研究框架完全沒有分析與批判的力度，只是我認為，要搞清楚這些理論所賴以生長的地方脈絡以及它們的前提才能更好的評價這個理論能否描繪台灣的現狀。

第一項 新自由主義是什麼

新自由主義，如果按照最狹隘的定義來看，是指以諾貝爾經濟學獎代表 Milton Friedman 所推崇的市場基本教義派，這一派經濟學者在經濟學中最大的辯論對手就是從 1930 年代開始成為先進資本主義國家經濟政策主流的凱恩斯學派。而新自由主義雖然發祥於芝加哥，但是藉由智利天主教大學與芝加哥大學之間的學術交流計畫，Milton Friedman 培養了一批相信市場教義派的智利學生，這群學生在皮諾切（Pinochet）將軍政變推翻左翼總統阿言德（Allende）後成為政府的要角，並且照著 Friedman 的理念推行經濟、財政政策（Valdes 1995）。

但時至今日，如同政治哲學家 Wendy Brown 所說的，新自由主義已經是一個漂浮、意義不固定的能指。一方面批判者從各個地區以及各個學科而來，另一方面這個詞彙主要是批判者所框構出來的。所以她採取了一個相對抽象的定義，她認為新自由主義是一套關於主體形構的政治理性，一套關於行動的行動（conduct of conduct）以及一套價值排序。


新自由主義主要是站在凱恩斯主義與社會民主的對立面，強調將生活的各方面都經濟化以便可以用一套價值排序來治理（Brown 2015：20-21）。而除了強調主體形構的政治哲學、文化研究外，另一個常常討論新自由主義的學科是地理



學 (Harvey 2007 ; Springer, Birch and MacLeavy 2016) 。Harvey 這位作品大量被引進台灣的馬克思主義地理學者將新自由主義理解為「...一開始只是一政治經濟理論，它套強調人類的福祉可以藉由在私有財產制、自由市場、自由貿易等制度環境中，解放個人的自由與能力。」而國家除了保證市場的出現以及妥善運行外，應該管越少越好 (Harvey 2007 : 2) 。而 Springer 等人雖然也強調新自由主義類似的特徵，也就是強調這是一套強調市場關係、個人自由且重新定義國家角色的政治、經濟、社會的安排。但這樣的定義很容易造成一種新自由主義無所不在的感覺，所以他們更強調的是新自由主義的多樣性以及他在空間上、地理上的不均值性。

因此他們認為新自由主義化 (neoliberalization) 應該是一個更適合的概念工具。(Springer et al. 2016 : 2) 。Harvey 與 Springer 等人對新自由主義的定義，大體上就是當今學術界描繪對於新自由主義的兩種最常見的定義。第一種是以 Harvey 為代表的馬克思主義、世界體系論者，他們認為新自由主義會讓世界日趨均值化，以美國為首的市場、金融體系會藉由生產關係、霸權體系影響到全世界。第二種是像 Springer 等人強調政治過程的定義，他們並不認為我們可以直接將新自由主義的起源歸因到美國霸權，我們考察新自由主義時必須更留心在地的接受與實踐 (夏傳位 2014 : 143-144) 。


台灣講到新自由主義時，通常使用的是最為寬鬆、馬克思主義學派的定義，也就是將他視為一個以美國為首的意識形態，藉由金融、政治關係等霸權體系擴散到世界各地。比較經典的例子像是陳光興與錢永祥在討論學術體制的變化時，就直接說了：「以美國為核心的新自由主義市場化的走向，不但牽動後進國家，也成為後進國家不斷模仿、跟進的標準.....開始把學術生產作為可以量化的指標，歸結到國家總體競爭力來計算，以量化得分多少來決定獎懲。」(陳光興、錢永



祥 2004：185)。或是人類學家黃應貴認為：「.....英國首相柴契爾夫人與美國總統雷根於 1979 年、1980 年，先後提出『新自由主義』政策，主張市場自由化、國營事業民營化、去管制化、緊縮財政貨幣政策等，經由國際組織如世界銀行（WB）、世界貿易組織（WTO）、國際貨幣基金（IMF）等推廣到世界各地.....」（黃應貴 2014：234）。也有把這套說法推得更遠的左翼論調，例如林孝信將新布列敦森林（Bretton Woods System）體系的崩解、社會主義國家的垮台、新自由主義政策以及貿易全球化放在一起看來診斷 20 世紀的發展，而它的後果就是更加不均的分配與金融化的經濟（林孝信 2015：364-366）。

但是如此廣義的定義新自由主義能否讓我們對於台灣現狀有更好地理解？或是更激烈的說，當我們定義新自由主義時都用雷根、柴契爾的政策變革為風向標時，這個概念與台灣到底有什麼關係？舉個較為極端的例子是，我們並不會照搬整套美國的種族衝突理論來解釋台灣的族群現象，因為我們知道種族主義、奴隸制與美國歷史是分不開的，但是新自由主義的傳播對於台灣的研究者好像就是理所當然一般，都不需要探問到底是誰、藉由什麼管道、形成了什麼樣的政策，以及更重要的是，這個政策與英美在 1970 年代的政策變革有什麼類似性，讓我們可以稱之為新自由主義？本文認為在好好的梳理這些問題之前就直接套用新自由主義這個大概念是非常危險的。正如同 Valdes（1995）關於芝加哥男孩（Chicago Boys）的研究所揭示的，新自由主義的理念以及他所蘊含的政策需要一群不少的人以及政治機會才能成功的推行。

另外，台灣的研究者們似乎新自由主義本身到底怎麼樣在西方的學院、政策菁英以及媒體界形成巨大的影響力的，只在乎這些理念與學說被政府採行之後如何的影響台灣。但如果我們從一個更為歷史性的角度來看新自由主義的興起的話，應該要將焦點放在由馮·海耶克（Friedrich von Hayek）所創建的聖山會（Mont



Pelerin Society)。當我們把焦點放在聖山會時就會發現，新自由主義者所關心的終極問題—如何藉由調整國家的定位來確保自由市場的運行—早就在 1920 年代的歐陸如火如荼的討論，這樣的討論以及思潮以海耶克的老師馮·米賽斯（Ludwig von Mises）為首，在 1930 年代的奧地利形成一個知識精英群體，並且藉由私人講學的方式將他們的理論散步到法國、德國與英國，他們主要的理論對手是當時蔚為流行的各種馬克思主義經濟學以及放任自由主義。

這樣的學圈雖然被二次世界大戰所中斷，但馮·海耶克很快地在戰後組織了聖山會，並藉由這個精英的秘密組織，有意識的組織學術、媒體、智庫、商業與政治界的要角。而令人意外的，這個組織的主席、秘書長等職位大多由來自歐陸的學者所擔任，這樣的國別組成也與大部份將新自由主義歸類成一個“美國現象”的研究相悖（Plehwe 2009：10-26）。相類似的，台灣的自由市場思潮根源也是在 1960 年代由一群留美的經濟學者以中研院院士的身份在報紙評論、黨務會議等地方發難，攻擊當時主掌經濟、金融政策的高階官僚過度干預市場秩序。這些院士的政策主張在當時起到了一點效果（夏傳位 2015）。如果我們從知識生產、傳遞來看新自由主義，就不會像台灣許多自許左翼的論述一般，把任何政府、非政府的作為、不作為或甚至是非意圖後果都當成新自由主義偉大的計畫的一部分。

本文批判性的回顧新自由主義這個概念以及台灣研究者如何使用這個概念，並不是要說這個概念完全沒有任何可取之處。本文如此批判的原因毋寧是想要澄清隱含在新自由主義這個大概念背後的許多歷史性、脈絡性以及制度性的前提。我認為，不認清這些前提我們更無法好好討論由新自由主義這個大概念所衍生出的“新自由主義刑罰”、“新自由主義治理”等概念。

第二項 新自由主義—刑罰

在檢討完新自由主義這個概念的理論內涵以及既有的研究取向後，讓我們把焦點轉向新自由主義與刑罰的關係。比較明白地將新自由主義與刑罰、刑事政策的變遷結合在一起談的是 David Garland，他指出了美國 1970 年代以降的晚期現代性 (late modernity) 讓美國人對於安全與犯罪有著新的集體經驗。而當這股潮流又遇上了居高不下的犯罪率時，犯罪學中又出現矯治無用論時。政府採行了反動的作法，以預防性合作 (preventive partnership) 以及懲罰性隔離 (punitive segregation) 來面對新的形勢 (Garland 2001 : 139-147)。在 Garland 看來，這股嚴罰化、大量監禁的潮流代表的是現代性、現代國家的沒有辦法貫徹法與秩序，是國家的失敗 (ibid : 109)，新自由主義在 Garland 的研究框架下就只是晚期現代性中與新保守主義一起出現的反動性思潮 (ibid : 156-7)。

但同為社會學家的 Loic Wacquant 就不同意 Garland 的看法，Wacquant 從官僚場域 (bureaucratic field)³ 的角度出發，他首先認為不應該將刑罰與其他社會政策分開觀察，工作福利制 (workfare) 與重罰化這兩者一起的發生不完全是偶然 (Wacquant 2009 ; 2010)。這兩者的同時變化的原因有兩個：第一，由於上層官僚想要追逐市場導向新自由主義的政策，而下層官僚只是繼續維持往常地治理；第二，在官僚場域中，國家的左手與右手⁴ 鬥爭。這個鬥爭的結果就是官僚場域的轉化，福利制度變成工作福利制、監獄脫下矯治的外衣，並且將都市中的窮人、性犯罪者等問題人口推離福利保護後推入監獄，最終讓他們在龐大的次

³ 官僚場域是社會學家 Bourdieu 提出但沒有經過完整發展的概念，而這是他提倡要重構「國家」的一套理論工具。簡單來說就是不要將國家當成一個具有一致性的行動者，而是許多行動者在官僚場域中競爭著定義以及分配公共資源的權力。也就是說官僚場域不只分配物質性的資源也分配象徵性的資源，這樣的定義可以讓我們超越國家—社會、物質—象徵等等二分。(參照 Wacquant 2009 : xvii ; 2010 : 200)


⁴ 在 Bourdieu 的分析中，左手指得是國家保護、給予工人階級福利的一雙手；右手指的是警察、司法、都市改造等等介入工人階級的一雙手。(參照 Wacquant 2009 : 6)



級勞動人口中徘徊 (Wacquant 2010 : 198-200) ; 也就是說, 官僚場域在這變遷過程中除了改變了實質的社會福利、經濟資本的分配, 也改變了「誰是社會亂源」、「誰該為這個問題負責」的象徵資本分配。

而這個轉型對於 Wacquant 來說, 標誌的不只是福利國家的轉型, 而是形成中的新型態國家, 新自由主義不只是一套經濟學理論, 而是一套規範國家、市場與公民身份之間關係的跨國計畫 (ibid : 211-3)。對 Wacquant 來說, 資本家、上層官僚所推動自上而下的新自由主義變革, 而且這個變革藉由官僚場域的鬥爭而改變了刑罰與社福政策, 這才是福利退卻與重刑化的主因, 並且也造成了一個人頭馬式的新自由主義國家, 也就是上層的菁英崇尚放任市場但下層的無產階級受到非常嚴峻且多樣的刑罰。這裏就可以看出他跟 Garland 非常不同的處理方式, Garland 把晚期現代性下的文化變遷當成解釋重刑化、福利退卻的主因, 並且認為這種新的刑罰文化代表的是國家的失敗; 而 Wacquant 則把相同的現象歸因於上層官僚菁英在勞動、社會福利政策推行新自由主義政策的同時, 必然在刑事政策領域有重刑化相伴, 以維持社會的再生產。

另外一個值得注意的觀點是 Harcourt (2010 ; 2011) 對於新自由主義的思想史考察, Harcourt 將新自由主義刑罰定義為一種將刑罰畫出政治經濟領域的一套治理模式, 刑罰的功用就是產生一個邊界, 在邊界裡頭是國家不能介入的自由市場, 在邊界以外就是國家可以任意介入的刑罰領域 (Harcourt 2010 : 4)。這套刑罰思維的發軔, 是源自法國重農主義 (Physiocracy)。在重農主義思潮之前, 公共經濟學希望國家藉由任何各種警治 (police) 的手段來保證必需品的充足且價格合理。而這種手段也被認為應該適用於刑罰領域, 藉由合理的定價來遏止犯罪。但重農主義思潮下, 國家的財富被認為只來自於土地所產出的農產品, 而農產品藉由自由交易的自然律 (natural order) 才能達到充足而且高價, 而關



稅、強制定價等等都被視為違反了自然律。而也就是在重農主義的影響下，市場效率取代了警治成為經濟、財政領域的指導原則但與此同時，刑罰仍然是一套國家強制定價的“非市場”（Harcourt 2010：6-13）。也就是這種將刑罰視為市場的外延，讓國家可以肆無忌憚的在刑罰場域為所欲為，因為刑罰並不受自然律、市場機制的掌控。


從 Garland、Wacquant 與 Harcourt 的論點來看，不論是哪種解釋策略，想解釋的對象都是 1970 年代以降，美國刑罰嚴峻化、監獄超收這個現象。差別在於到底如何看待這重刑化背後的動力以及重刑化與其他政策變遷之間的關係。Garland 的文化論將所有的變化都包在一個“控制的文化”下，Wacquant 的場域論強調的是國家內部的鬥爭以及種族主義的歷史如何讓城市的窮人成為處罰的首要對象，而 Harcourt 則是強調思想史中刑罰與市場之間的關係。

但不論是哪種談論新自由主義的方式，新自由主義的核心內涵通常被理解為，強調市場競爭可以達到資源的最恰當分配。並且我們可以發現，將新自由主義視為核心關懷的研究者多少會強調新自由主義是如何實現的。

第三項 審視理論、概念的適用性

「寬嚴併進的刑事政策」是法務部以及警大體系的學者正當化 2005 年刑法修法時的論述。而王正嘉（2012）在研究台灣的被害人與量刑因素時也認為：「在我國，特別在 2005 年的刑法修正案立法說明中，採取了此寬嚴併進刑事政策，而此政策的形成過程中，與被害人理論即有很大重疊性。」批判者並且指出，寬嚴併進的刑事政策其實是這個舶來品在歐美原產地的特徵是犯罪者形象的二分、控制主義的興起⁵，進而將其稱之為「二分論刑事政策」。而造成這樣趨勢的更深

⁵ 簡單來說，犯罪形象的二分就是一方面將犯罪視為理性考量、計算的行為，而希望用刑罰來改




層原因在於刑罰福利主義的危機以及其後新自由主義的興起；進而在國家無法處理的高犯罪率下，採取嚴罰化的一種趨勢（謝煜偉 2004 蔡琇如 2014）。但是在考察英美的刑事政策變遷後，對於台灣的政策變遷就以「政治經濟結構變遷沒有完全一致但有類似性」帶過（謝煜偉 2004：121），缺乏對於台灣的政策形成過程更為歷史性、因果性的分析。

李佳玟（2008：81-98）討論性侵害犯罪的刑事政策變遷時，認為由於在婦運的努力下讓婦女權利獲得關注，但在解嚴的治亂世用重典的社會風氣以及台灣追求西方化、現代化的背景下遇到了新自由主義的全球擴散，讓性侵加害人的社區登記制度被引入，李佳玟特別提到「雖然台灣在新自由主義策略全球擴散的背景下，也興起關於風險管理的需求，但是，有別於美國，在台灣社會中，矯治主義與風險管理的技術毋寧是併存或互補，後者取代或排斥前者。」（ibid：95）。

我們看到，李佳玟正確的觀察到台灣的政策移植常常是互補、拼貼式的，但對於新自由主義、風險管理到底是怎麼擴散到台灣的甚少著墨；而更大的問題是，李佳玟在論文集當中大量的討論到風險社會的興起、新自由主義的擴散，並以美國的社會學、犯罪學研究來支撐論證（ibid：8-15、162-170）。但是如同前款的介紹，研究者討論新自由主義與刑罰的關係都不是單純的勾勒重罰化、制度變遷的現象本身，而是強調這些刑事政策的變遷怎麼跟其他政策相關聯，並且將這種社福政策與刑事政策連動式的變化與新自由主義思潮拉上關係。

其實，我們從前述這些研究都可以發現，他們的基本研究架構是類似的，首先都是介紹英美的刑事政策發展以及背後的理路（而且在討論這些發展的時候大量的借助 Garland 的討論），接著是指出台灣某些相類似的現象，並且在沒做太

變犯罪者的動機結構。另一方面也將犯罪視為一個邪惡的、不道德的選擇，是一種不可理解只需要隔離的他者。



多的闡述之下就將 Garland 的那套講法搬來解釋台灣的變化。但在台灣，刑事政策變遷的現象上與理論建立時所欲描繪的美國並不完全一致，加上台灣的政治經濟是否也如同英美一樣歷經了滯脹、社福退縮等等過程也是值得再商榷，而研究者又沒有指出刑事政策與其他福利政策之間的關聯以及變化機制又沒有明確的闡述。

在這種情形下，本文認為貿然的說這是新自由主義、風險社會影響下的政策變遷是不適宜的。本文並不是主張不能用新自由主義、風險社會這些概念，只是這些概念、理論的內涵包含現象、原因以及因果機制時；在地研究除了勾勒現象並用新潮的理論、概念外，更應該挖掘是否理論的因果機制不夠明確，本土研究是否可能對其進行補充或是挑戰，特別是當我們已經發現有些台灣的現象不是那麼容易可以用新自由主義、風險社會等框架概括時。

相對的，本文從一開始就主張中層理論的重要性。所謂中層理論最簡單的來說就是將關注的焦點放在組織、團體、場域等層次的變化與機制，而不是一開始就強調全社會、跨國性的趨勢。本文前幾章的成果展現了，刑事政策的變遷從新政策理念的引入到立法、執行過程中總是會碰到意想不到的發展。而這樣的整體發展我們似乎很難用新自由主義擴散這樣的大旗來概括，就算新自由主義刑罰真的有擴散，但當他的在地實踐已經與原本理念不相符時，那我們還能評價他是新自由主義嗎？當然，本文的研究成果無法直接說台灣的刑事政策領域完全沒有受到新自由主義思潮的影響，頂多只能說在吸毒者處遇制度的變遷中我們看不到這個跡象。但我更希望的是，我們可以找到一種描繪台灣刑事政策或是刑事—社福政策的一套不同的理論語彙，但這就有待更多的實證研究來確立台灣的政策樣貌了。




第三節 本文解釋的不足之處

任何研究都沒有辦法宣稱自己已經透徹的理解了某個現象，研究所使用的資料、方法以及研究者能力等等都會限制研究的解釋範圍；而本文也不例外。本文的限制主要在兩個相關的方面，第一個方面是研究方法的限制、第二個方面是資料的限制。這兩個方面的限制讓本文沒有辦法處理檢察官以及醫療專業者這兩個可能很重要的行動者以及他們在第一線執行情況的變遷；更重要的是本文沒有處理到，理念是如何成為政策的。這幾個方面的弱點是本文的不足之處，也希望未來的研究可以補上這些缺口。

首先是研究材料以及方法的限制，本文主要倚賴的是政府出版物、立法院公報的論述分析以及判決的量化分析來架構本文的論證，但是這樣的研究方法就受限於能取得的資料。所以本文無法像是楊瑞美（2004）那般去細數制度在執行層面上的問題，只能關注吸毒者處遇政策是如何在行政、立法與執行機關之間折衝與變化。而因為研究方法的限制，本文沒有辦法討論這樣的政策變化對於吸毒者這個群體來說有什麼具體的後果。

另外，由於司法院只有將 2000 年以後的地院判決公開上線的關係，本文沒有辦法利用量化研究來探詢肅清煙毒條例轉變到毒品危害防制條例後，法院行為是否有所改變。而也因為司法院線上公開的只有毒品案的判決沒有檢察官送勒戒的裁定，這也讓我只能用法院的判決來迂迴的論證司法體系對於吸毒者的看法，沒有辦法看到相對接近吸毒者的檢察官是怎麼看待吸毒者了。所以本文可能會面對一個批評就是，數罪併罰已經是刑事處罰的後端了，他沒有辦法代表法院對於吸毒者的態度⁶。本文接受這種批評但也嘗試回應，本文用量化研究手法試圖說明的是法院組織同型化、官僚化這個現象，這讓我們可以合理的推測在做勒戒、

⁶ 感謝論文發表會時，社會系林國明老師的提問以及經濟所蔡維哲同學的提醒



戒治裁定時，法院應該不會有跟做數罪併罰時完全不一樣的組織邏輯，基本上我們很難相信，一個在量刑時把吸毒者當成單純犯人的法院在做勒戒、戒治裁定時會是一個溫暖而富有人性的法院。而如果是勒戒、戒治裁定的話，我們可以想見，第一線的看守所社工、心理輔導師扮演非常重要的角色。但由於本文的研究方法與資料限制，這方面本文無法著墨太多。

本文的寫作與初稿發表的過程中，也面臨一個重要的提問—醫療專業者是否在推行病犯模式當中扮演重要的角色？醫療體系內部怎麼看待這種病犯模式？⁷基於本文所選取的質性材料主要是立法院公報與反毒報告書，本文在其中並沒有發現太多醫療專業者的蹤影。有幾種可能的解釋，第一，因為在這個吸毒者處遇制度中，醫療專業者沒有辦法獲得象徵性或是經濟性的利益；第二，因為醫療專業者在吸毒者處遇制度的變遷中，缺乏有效的施力點。前者的意思是醫療專業者有能力影響但選擇不去影響，後者的意思是醫療專業者根本沒有能力去影響政策變革。

要回答剛剛那個問題，我們勢必就要回到一個更根本的問題—理念到底是靠著什麼樣的機制成為正式規則、法令等制度的？這個問題，本文只有很粗淺的說由於台灣的立法機關能力不足，進而主導政策變革的是行政機關。但本文沒有處理的是，到底具體法規、政策細節的規劃到底在行政機關內部是經歷了怎麼樣的過程？到底是哪些行動者有制度性的權力？本文並沒有提出一套如同 Campbell 與 Pedersen (2014) 般完整、比較性的討論政策是如何被打造出來的，台灣的官僚是否有一套政策形成的制度？這都是未來研究可以著墨的方向。

⁷ 感謝論文發表會時，社會系林國明老師的提問以及科法所高世軒同學的建議



第五章 我們該往何處去？


到這裡，本論文已經進入了尾聲，本章是本論文的最後一章。本章不同於前面幾章專注於解釋政策如何變遷、或是該如何看待刑事政策變遷，本章所要討論的是法律人最關心的規範性問題——也就是我們該怎麼樣改變吸毒者處遇政策。在提出我的規範性建議之前，我會先從比較的角度回顧兩個這幾年常見的政策倡議。第一個是量刑準則、電腦量刑的提出，第二個是毒品法院。

其中量刑準則的倡議並不直接與吸毒者處遇制度相關，但它會影響到法院的量刑模式；量刑準則的引入會可能會影響到對於吸毒者的判斷以及會讓既有的吸毒者處遇制度嵌入於犯人化的模式。而毒品法院則是設立專門的毒品法院來處理吸毒者的問題，這樣的問題解決導向法院希望可以讓毒品法院法官擔當起監督人的角色，這種個別化的處遇模式貌似可以解決監所內過多吸毒者的問題，但我將從美國的經驗當中指出，毒品法院並不一定代表一個比較優良的處遇制度。

第一節 恐龍法官與量刑準則

自從 2010 年的幼童性侵案所引發的白玫瑰運動以及恐龍法官後，司法院就著手研擬量刑資訊系統的研究以及建置（郭豫珍 2013：126），並在 2015 年底上線¹。而論者又以為，台灣這種量刑輔助制度的設立比較接近澳洲的量刑輔助系統而不是美國的量刑準則；美國的量刑準則有強制力但是台灣的量刑輔助系統沒有強制力，而且美國提出量刑改革的理由也與台灣不盡相同。在美國是自由派與保守派於 1970 年代時針對不定期刑（*indeterminate sentencing*）以及假釋（*parole*）制度的反撲，這股反撲的勢力包含了自由派與保守派，自由派認為不

¹ 系統本身參見 http://sen.judicial.gov.tw/pub_platformbin/platform_back_Project1.cgi



定期刑賦予了法官過大的權力而且容易造成程序不正義、種族歧視等問題，而保守派則認為這讓刑罰過於寬大，進而損害了刑罰的應報功能。這些想要改變量刑政策的力量不只來自學術界，也有來自警察工會以及受刑人權益促進組織的支持（Tonry 2016：43）。而相比之下，台灣的量刑系統的建置，是在民意壓力後，司法院官僚主動推動的，推動的過程中似乎沒有不同的行動者參與（郭豫珍 2013：120-131）。這樣不同的推動過程也讓台灣與美國在量刑準則的推動上有完全不一樣的過程，美國在 1970 年代的改革針對的是不定期刑而台灣只是針對無法接近人民法感情的量刑行為。

也就是因為這是一個司法院的改革，我們可以看到台灣的量刑改革強調的是法官可以利用這個系統找到一個一致性的量刑，而這個一致性的量刑就是跟其他的法官、這幾年來的“市價”相類似就好（郭豫珍 2013：126-142），也就是說，台灣這個量刑系統並不是要用加重刑罰來回應民意而只是讓法官有個可供參考的內部資訊系統。

本文第三章的研究結果顯示，法官在量刑時其實已經有一套內部的邏輯，這套邏輯是藉由科層制的官僚、組織文化來維繫。而又由於司法行政系統並沒有對外公布到底台灣何時開始利用量刑輔助系統幫助法官量刑，進而本文無法評估量刑輔助系統是否真的影響到了法官的量刑。但是這種將過往的量刑結果當成未來量刑基準的做法只會讓法院繼續的維繫既有的組織文化，而與司法院一開始設定要回應民意的目標背道而馳。先不論回應民意的量刑可能會走向美國監禁國家（incarceration state）的後塵，法院既有的組織文化無法回應吸毒者處遇政策進而讓處遇政策不斷地朝向犯人的方向前進，而量刑系統只會讓這件事更加惡化。如果我們真的想要解決日益超收的監所問題的話，重新思考如何將量刑與更廣泛的刑事政策相結合或許才是正途。




第二節 毒品法院的倡議

另一個與本文有關的政策建議，是李茂生提出可能可以引進台灣的毒品法院（drug court）制度²。毒品法院是一套美國在 1990 年代時，因應失敗又過度擁擠的監獄，所發展出的一套處遇體制，這套制度的特點是同時保持刑事處遇所具備的制裁但又提供醫療式的處遇。但與之前的強制處遇模式將刑罰作為醫療處遇失敗後的處理，毒品法院的特色是將刑事處遇當成可用的工具之一；也就是說毒品法院會利用間斷式自由刑、短期拘役等方式來“引導”吸毒者重獲新生。除此之外，毒品法院想要做到的是從生活的各個方面“改造吸毒者”而不只是單純的戒癮。所以我們會在毒品法院當中我們可以看到法官訓斥被告的穿著、談吐以及討論求職進度、家庭關係等等（Tiger 2013：15-22）。

毒品法院被歸類為問題解決法院（problem-solving court），這種法院興起的背景，是教會、社區鄰里這類傳統的、非法律的紛爭解決模式沒有辦法繼續維持。在這樣的背景下，倡議者就認為法院應該介入家庭問題、藥物濫用、精神障礙等等原本並非由法院來處理的事務，這樣的制度設計又與治療式司法（therapeutic justice）的思潮連結，（Nolan 2003）。但同時論者也指出，問題解決法院運動的風潮其實與 1970 年代的社會復歸理想是類似的。而也就是因為如此，當年社會復歸、醫療模式的處遇制度會遇到的問題我們都可能會在毒品法院中看到（Nolan 2003：1555-63；Tiger 2013：41-57）。

毒品法庭的反對者認為毒品法庭沒有用，再犯率沒有降低，反而造成了控制網擴張，結果是送了一堆「不合格」的病患進了監所。在毒品法庭設置後，有四個嚴重的非預期結果，第一是控制網擴張、第二是因為毒品而生的監禁增加、第

² 參照 <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1784936>



三是把錯誤的人抓到監獄、第四是減銷了犯罪最重要的核心概念—罪責性。控制網擴張是因為警察、檢察官會去取締小型毒品犯罪。又因為控制網的擴張，將超過負荷的人數拉進毒品法庭中，導致被認為不可治癒而被送進監所的人也隨之變多。弔詭的是，送進監獄的人又是那些不可治癒的人，這與毒品法庭基本的預設是背道而馳的；毒品法庭就是看到毒品既有醫療的面向也有刑法的面向，進而區分出需要治療的人並且希望懲罰那些克制不住自己的慾望去使用毒品的人。

但是毒品法庭都是將重度成癮者送進監獄，但重度成癮者不該是最需要治療的一群人嗎？毒品法庭的法官將人丟進監獄不是因為他們有什麼罪行，而是因為他們不願意回應治療。將毒品犯視為病人其實也侵蝕著現代刑罰的基礎—自由意志與責任原則。成癮變成好像不是出於自由意志，只是單單的病理學問題。過量的案件又讓法官指形式的審查被告的前科、教育程度等等情事而沒有進到實質的評估他的狀況。最後這位法官的意見總結在自由放任主義的法律觀之下，認為這些作為是新矯治主義，只是失敗的青少年法院的復興，將犯罪視為社會成因的疾病，並且是個可治癒的疾病。在這樣家父長的觀點下，法官介入了個人生活、侵害了個人的自由，很可能是違憲的狀況。(Hoffman 2002：172-8)。

相對的，毒品法庭的倡議者認為毒品法庭是有效的。有效的原因有三個，第一，儘管最後還是再犯，但是在毒品法庭期間仍然有習得技能，對於往後的生活很有幫助，第二、入監服刑這個成本會被省掉，第三、再犯期間的拉長代表了最後達到無害化的可能性變高了(Meyer and Ritter 2002：179-85)。這兩位作者繼續駁斥了控制網擴張的批評，認為是沒有實證根據的無稽之談，說控制網擴張是一個後見之明的謬誤，並沒有說服力。科羅拉多州在毒品法庭設置後開始大量的使用混合式的刑罰，刑罰的擴張是整體重刑化的結果。而新收案件的增加是由於毒品法庭只管毒品，讓許多以往認罪協商就解決的案件進來，加上實行幾年之



後也不只收初犯也開始收累犯以及複合式犯罪。

逮捕人數的增加也是複合的原因，不能只單單歸咎於毒品法庭。最後他們總結了有三個原因讓毒品法庭運作得宜，一個是讓觸犯毒品法律的人都接受一定程度的“治療”第二個是毒品法庭有專業的評估團隊，他們知道狀況。第三是法官願意使用多樣化的處遇方式為犯人製造動機。這場論爭我覺得可以勾勒一些基本的圖像，一方面支持者就是要拿出各種證據證明毒品法庭是具有經濟效率、能有效的幫助到毒癮犯、降低再犯與增加社會復歸。另一方面反對派就是站在一個法律消極主義的立場，認為毒品法庭多做多錯，只會大規模的增加新收犯人。這兩種看法其實都接受了一個假設，也就是說，成效的意義在於是否能有效防止累犯。

而毒品法院會變成如此背後最主要的原因是，毒品法院的設立並不是醫療專業者無法處理毒癮這種病而尋求法院的協助，相反的，他是法律人無法忍受既有的法院制度而引入了醫療的論述來證成毒品法院的正當性。也就是因為如此，毒品法院沒有辦法完全放棄強制性的色彩。對於倡議者來說，毒癮是一種病，但他是一種一定會復發的病，並且這種病無法只藉由藥物或是醫療就可以解決，必須仰賴行為人自己的意志，而毒癮復發就代表行為人意志不堅，需要強制力的介入來幫助毒癮者戒治（Tiger 2013：15-40）。

毒癮這種「病」，它的特殊性就在於他並沒有什麼器質性的徵狀，醫學專業沒辦法指認出任何的器官病變。唯一有辦法指認得對象是各種毒癮症狀，這些症狀包含了對於毒品的渴求以及戒斷症狀等等；也就是說毒癮既是症狀也是疾病本身，在這些症狀之外我們無法明確的指出這個疾病成因與來源，所以即便毒癮被建構成疾病，但他也是一個當事人要自己負責的疾病。在這種疾病觀念下，完全禁制（abstinence）、清醒（sobriety）成為了是否治癒的指標。這樣的發展其實與美國禁酒時代的發展類似，二十世紀初的美國，酒癮逐漸從“個人喜好”演變



成“失控”，一個有酒癮的人並不是因為他愛喝酒而是因為他無法控制飲酒的慾望，要克服這種失控唯有藉由完全禁制才能達到。這種對成癮的看法也深刻地影響了對毒癮的看法（ibid：73-87）。


從這個觀點來看，毒品法院所提倡的醫療模式並沒有根本性的挑戰刑事系統的權威，也並沒有反對將完全禁制、清醒是為唯一的目標。這樣的價值預設完全忽略了刑罰系統的歧視問題，也並沒有辦法對抗刑罰控制網的擴張。與其說毒品法院用醫療模式取代了刑罰模式，倒不如說兩者是相輔相成的一毒品法院的倡議者們都相信，如果沒有司法系統的強制力當後盾，這些毒癮者根本沒有機會去接受治療，當毒癮者沒有接受治療時會對社會造成更大的危害（ibid：135-46）。

台灣雖然沒有發展出毒品法院的制度，但是 1998 年引入的病犯模式背後的價值、文化預設其實與毒品法院是類似的。本文第二章即指出，病患模式強調吸毒者是有病的犯人而不只是單純的病人，並且在制度設計上給予些許的優惠。即便病犯模式沒有明確的點出到底醫療與刑罰相關，至少從台灣的經驗中我們也可發現病人與犯人的身份從來不是截然二分的。而又由於行政能力的不足，病患模式很快就被轉化、取代朝向更犯人化的處遇模式，這讓我們無法繼續觀察醫療與刑罰的關係會如何的演變。但我們很難期待，在台灣這樣的司法官僚文化下，毒品法院的設立有辦法免於美國所遇到的那些問題。

第三節 一個漸進改革的提議—代結論

面對毒品法院、吸毒者處遇等問題，Tiger 認為改革的重點在於我們必須要在知識、文化層面上打破疾病以及所蘊含的“強迫性”及“完全禁制”的迷思。也就是說毒品使用並不是只有完全不用藥與毒癮者這兩種類別，也有許多具有自制力的吸毒者。只有當我們不帶道德評判的看待吸毒者後，我們才有機會走向不

壓迫且有效的吸毒者管制（ibid：144-9）



台灣的狀況也是類似的，在改變官僚的制度性邏輯之前，成文規則的改變可能到頭來會產生非預期性的後果。在認識到台灣吸毒者處遇的歷史發展後，本文認為制度的變革並非一蹴可幾而是必須要循序漸進。所以筆者認為在政策上，台灣可能還沒有除罪化的條件，但可以嘗試的是投入資源成立專責的戒癮機構，並將戒癮機構完全交由醫學背景的人運營，而不是讓吸毒者困在看守所與監獄當中。經過一段時間的過度之後，我們可以考慮從專責的戒癮機構變成於一般醫院當中附設戒癮門診，這樣的制度設計或許有助於我們將毒品與吸毒者正常化，而不再是一個帶有道德意涵的病犯。在這樣的嘗試之後，我們或許就有機會在毒品危害防制條例中將吸毒除罪化；而也唯有除罪化後，社會政策、刑事政策才有著力的空間。



參考文獻

政府出版物：

立法院，《立法院公報》。台北：立法院。

法務部、教育部、行政院衛生署，《反毒報告書》。台北：法務部。

法務部，《法務統計》。網站：<http://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/>

網路媒體

蘋果日報綜合採訪，2015年2月12日，〈6囚奪槍 劫典獄長〉，蘋果日報。

(<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20150212/36384909/>

最後瀏覽日：2017/3/14)

辛年豐，2013/10/28，〈【受刑人投票權】民主國家的化外之民？〉，PNN新聞網 (<http://pnn.pts.org.tw/main/2013/10/28/【受刑人投票權】民主國家的化外之民？/> 最後瀏覽日：2017/3/14)

中文部分：

王正嘉，2012，〈犯罪被害人影響刑事量刑因素初探〉。《中正大學法律集刊》，36：57-94。

王金壽，2007，〈獨立的司法、不獨立的法官？民主化後的司法獨立與民主監督〉。《台灣社會研究季刊》，67: 1-38。

王金壽、魏宏儒，2011，〈台灣地方法院裁判評議制度之實證研究〉。《台灣社會研究季刊》，88: 127-169。

王泰升，2015，〈臺灣司法官社群文化中的中國因素—從清末民國時代中國追溯起〉。《政大法學評論》，142: 1-46。

王開弘，2006，《台灣防疫政策的歷史制度分析》。臺北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

王皇玉，2008，〈認罪協商程序之法社會學考察：以台灣刑事司法改革為例〉。《臺大法學論叢》，37(4): 65-113。


王鵬翔、張永健，2015，〈經驗面向的規範意義—論實證研究在法學中的角色〉。《中研院法學期刊》，17: 205-294。

白佳渝，2011，《兒童性侵害案件量刑因素之研究》。臺北：國立台北大學犯罪學研究所碩士論文。

江惠民，2007，〈我國之毒品之問題防制及對策〉。《研考雙月刊》，31(6): 15-24。

- 李佳玟，2008，《在地的刑罰，全球的秩序》。臺北：元照出版社。
- 李茂生，2013，〈量刑因子的調查與辯論〉。《法官協會雜誌》，15: 100-113。
- 李茂生，2014，〈台灣刑事政策の近年の動向—二極化の狭間で〉。《一橋法學》13(1): 85-108。
- 吳秀真、林珊汝，2007，〈國際社會之毒品問題防制發展趨勢〉。《研考雙月刊》，31(6): 4-12。
- 林孝信，2015，〈新自由主義全球化下的知識份子與社會運動〉。《台灣社會研究季刊》，98: 363-369。
- 林佳龍，2000，〈台灣民主化與政黨體系變遷：菁英與群眾的選舉連結〉。《台灣政治學刊》，4: 3-55。
- 林志峰，2012，《參選層級與賄選方式對行賄者量刑之影響》。臺北：國立台北大學犯罪學研究所碩士論文。
- 林國明，2012，〈歷史研究法〉。頁 167-210，收於瞿海源主編，《社會及行為科學研究法 (二)：質性研究法》。台北：東華出版社。
- 林健陽、陳玉書，(2007~2009)，〈矯正機關愛滋毒品犯現況與處遇效果之研究〉。行政院國家科學委員會專題研究，96-2412-H-015-001-SS2。
- 周采慧，2015，〈刑罰民粹主義對臺灣刑事政策的影響〉。嘉義：國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 紀致光，2014，〈緩起訴處分戒癮治療之回顧與展望〉。《犯罪學期刊》，17(2): 193-212。
- 施世駿、葉宇曼，2011，〈政治民主化與社會政策：探索政治制度對台灣年金制度建構的影響〉。臺大社工學刊，23:47-92。
- 若林正丈著，洪郁如、陳培豐等譯，2014，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》。臺北：國立臺灣大學出版中心。
- 徐美苓、熊培伶、賴若函、吳姿嫻、施馨堯，2011，〈是減害還是加害？愛滋新聞論述中的毒癮者框架〉。《台灣社會研究季刊》，81: 79-128。
- 夏傳位，2014，〈新自由主義是什麼？三種理論觀點的比較研究〉。《台灣社會學》，27: 141-166。
- 夏傳位，2015，《台灣的新自由主義轉向：發展型國家的變異與挑戰》。新竹：國立清華大學社會學研究所博士論文。
- 陳光興、錢永祥，2004，〈新自由主義全球化之下的學術生產〉。《台灣社會研究季刊》，56: 179-206
- 陳玟如，2004，《藥物濫用者復發歷程之研究》。花蓮：慈濟大學社會工作研究所碩士論文。

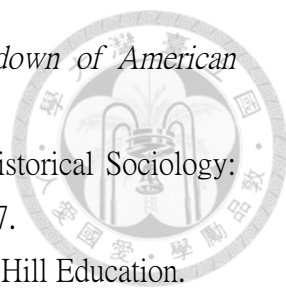
- 陳泉錫，2008，〈建立毒品成癮者單一窗口服務—毒品防制政策策略規劃建議〉。
《研考雙月刊》，32(1): 67-76。
- 陳泉錫、季延平、詹中原，2012，〈台灣地區出監毒癮者接受美沙酮替代療法 18
個月之再犯率追蹤〉。《臺灣公共衛生雜誌》，31(5): 485-497。
- 許福生，1998，《當前犯罪控制對策之研究—兩極化刑事政策之觀點》。桃園：
中央警察大學出版社。
- 張伯宏、黃鈴晃，2011，《毒品防制學》。台北：五南。
- 張淳淙，2006，〈刑法修正綜覽—概論修正之立法原則〉。頁1-48，收錄於司法
院編印，《新修正刑法論文集》。台北：司法院。
- 張嘉尹，2012，〈台灣法學典範的反思——從德國當代法科學理論的興起談起〉。
《世新法學》，6(1)：1-38。
- 郭豫珍，2013，《量刑與刑量：量刑輔助制度的全觀微視》。台北：元照出版社。
- 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉。《問題與研究》，49(3)：
145-176。
- 黃應貴，2014，〈新自由主義浪潮下臺灣的困境〉。《全球客家研究》，3: 230-244。
- 黃秀端，2004，〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉。《選舉研究》，11(1): 1-32。
- 黃榮堅，2005，〈數罪併罰量刑模式構想〉。頁 315-348，收錄於臺灣刑事法學
會主編，《刑法總則修正重點之理論與實務》。臺北：元照出版社。
- 楊文山、王兆鵬、林香山，2003，〈揭開法官量刑心證的黑盒子司法統計實證研
究〉。台北律師公會與民間司法改革基金會委託研究。
- 楊瑞美，2003，《毒品政策對於毒癮者之影響：以某男性戒治所為例》。臺北：
國立臺灣大學社會工作研究所碩士論文。
- 詹中原、張筵儀，2007，〈我國縣市政府毒品危害防制中心之機制建構—全球治
理體系之比較分析〉。《研考雙月刊》，31(6): 85-94。
- 詹中原、陳泉錫，2011，〈台灣毒品防制政策成效未能彰顯之成因探究〉。《臺
灣公共衛生雜誌》，30(6): 604-616。
- 蔡宜縉，2008，《理念、利益與制度：台灣國民年金規劃的政治分析》。臺北：
國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。
- 蔡彩貞，2012，《殺人罪量刑之實證研究》。臺北：國立臺灣大學管理學院碩士
在職專班財務金融組碩士論文。
- 蔡琇如，2011，《犯罪人復歸社會議題之考察—從我國現行處遇制度談起》。臺
北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 劉尚志、林三元、宋皇志，2006，〈走出繼受，邁向立論：法學實證研究之發展〉。
《科技法學評論》，3(2): 1-48。

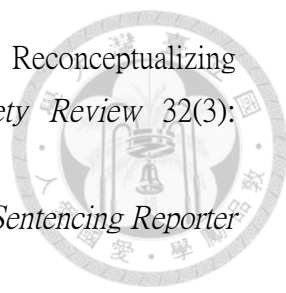
- 
- 劉明倫、楊延壽、吳四維、吳承江、許鶯珠，2009，〈觀察勒戒毒品犯之戒癮動機評估〉。《臺灣公共衛生雜誌》，28(1): 35-45。
- 謝煜偉，2004，《二分論刑事政策之考察與批判—從我國「寬嚴並進的刑事政策」談起》。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 顏良恭、林俊宏，2011，〈地方毒品危害防制中心的實際運作—政策網絡觀點的分析〉。《東吳政治學報》，29(2): 111-180。
- 蕭彥卉，2007，《病人與犯人：台灣百年來吸毒者的軌跡》。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 魏宏儒，2014，《判例文化的規訓權力》。臺北：國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文。
- 鐘慶禹，2014，《我國刑法-刑罰論述之解構與再構嘗試—以與社會的連動關係為核心》。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 蘇忠聖，2012，《量刑客觀化之研究—以毒品案件為中心》。臺北：國立臺北大學法律學系碩士論文。

外文部分：

- Becker, Howard, 2001, "Drugs: What Are They?" (Published in French as "Les drogues: que sont-elles?," Pp. 11-20 in Howard S. Becker, ed., *Qu' est-ce qu' une drogue?*, Anglet: Atlantica, 2001).
- Bernstein, Anya, 2008, "The Social Life of Regulation in Taipei City Hall: The Role of Legality in the Administrative Bureaucracy." *Law & Social Inquiry* 33(4): 925-954.
- Bennett, Andrew, and Jeffrey T. Checkel, 2014, "Process tracing: from philosophical roots to best practices." Pp. 3-38. in *Process Tracing*, edited by Andrew Bennett and Jeffrey T. Checkel. New York: Cambridge University Press
- Blyth, Mark, 2002, *Great transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Brady, Henry, and David Collier, ed., 2010, *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. New York, NY: Rowan & Littlefield
- Brown, Wendy, 2015, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth of Revolution*. New York: Zone Books.
- Campbell, John L., 2004, *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Campbell, John L. and Ove Kaj Pedersen, 2014, *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton,

- NJ: Princeton University Press
- Capoccia, Giovanni, 2015, "Critical Junctures and Institutional Change." pp.147-179 in *Advances in Comparative-Historical Analysis* edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, New York, NY: Cambridge University Press.
- Collier, David, 2011, "Understanding Process Tracing." *PS: Political Science and Politics* 44(4): 823-30.
- David, Paul A., 1985, "Clio and the Economics of QWERTY." *American Economic Review* 75(2): 327-332.
- Dixon, Jo, 1995, "The Organizational Context of Criminal Sentencing." *American Journal of Sociology*, 100(5): 1157-1198.
- Epstein, Lee, and Gary King, 2002, "The Rules of Inference." *The University of Chicago Law Review* 69(1): 1-133.
- Epstein, Lee, Thomas G. Walker, and William J. Dixon, 1989, "The Supreme Court and Criminal Justice Disputes: A Neo-Institutional Perspective." *American Journal of Political Science*, 33(4): 825-841.
- Epstein, Lee, Jeffery A. Segal, and Harold J. Spaeth, 2001, "The Norm of Consensus on the U.S. Supreme Court." *American Journal of Political Science*, 45(2): 362-377.
- Falletti, Tulia G., and James Mahoney, 2015 "The Comparative Sequential Method." Pp.210-239 in *Comparative-Historical Analysis* edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, New York: Cambridge University Press.
- Friedland, Roger, and Robert R. Alford, 1991, "Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions." Pp. 232-267 in *The New Institutionalism in Organizational Analysis* edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, Chicago: The University of Chicago Press.
- Fligstein, Neil, 2001, *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fligstein, Neil and Doug McAdam, 2012, *A Theory of Fields*, New York: Oxford University Press.
- Garland, David, 2001, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- George, Alexander L., and Andrew Bennett, 2005 *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gottschalk, Marie, 2006, *The Prison and The Gallow: The Politics of Mass Incarceration in America*. New York: Cambridge University Press.

- 
- Gottschalk, Marie, 2015, *Caught: The Prison State and The Lockdown of American Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Griffin, Larry J., 1992, "Temporality, Events, and Explanation in Historical Sociology: An Introduction." *Sociological Methods and Research* 20: 403-27.
- Gujarati, Damodar N., 2004, *Basic Econometrics*. New York: McGraw-Hill Education.
- Hall, Peter A., ed., 1989, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesian across Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, Peter A., 1993, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* XLIV: 936-957
- Harcourt, Bernard, 2010, "Neoliberal Penalty: A Brief Genealogy." *Theoretical Criminology* 14(1): 1-19.
- Harcourt, Bernard, 2011, *The Illusion of Free Market: Punishment and the Myth of Natural Order*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Harvey, David, 2007, *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hoffman, Morris, 2002, "The Rehabilitative Ideal and the Drug Court Reality." *Federal Sentencing Reporter* 14(3-4): 172-178.
- Immergut, Ellen M., 1992, *Health Politics Interests and Institutions in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba, 1994, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Latour, Bruno, 2009, *The Making of Law: An Ethnography of the Conseil d' Etat*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Mahoney, James, 2000, "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*, 29(4): 504-548.
- Mahoney, James, 2011, "The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences." *Sociological Methods & Research* 41(4) 570 – 597
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen, 2010, "A Theory of Gradual Institutional Change." Pp. 1-38. in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York edited by James Mahoney and Kathleen Thelen. New York: Cambridge University Press.

- 
- Mears, Daniel P., 1998 “The Sociology of Sentencing: Reconceptualizing Decisionmaking Processes and Outcomes.” *Law and Society Review* 32(3): 667-724
- Meyer, William, and William Ritter, “Drug Courts Work.” *Federal Sentencing Reporter* 14(3-4): 179-185.
- Munir, K. A., and Nelson Phillips, 2005, “The Birth of The 'Kodak Moment': Institutional Entrepreneurship and The Adoption of New Technologies.” *Organization studies* 26(11): 1665-1687.
- Myers, Martha A., 1989, “Symbolic Policy and the Sentencing of Drug Offenders.” *Law & Society Review* 23(2): 295-316.
- Nolan, James L., 2001, *Reinventing Justice: The American Drug Court Movement*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Nolan, James L., 2003, “Redefining Criminal Courts: Problem-Solving and the Meaning of Justice.” *American Criminal Law Review* 40: 1541-1565.
- Oliver, Michael J., and Hugh Pemberton, 2004, “Learning and Change in 20th-Century British Economic Policy.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17(3): 415-441.
- Plehwe, Dieter, 2009, “Introduction.” Pp. 1-44 in Philip Mirowski and Dieter Plehwe ed. *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Phillips, N., Lawrence, T. B., & Hardy, C., 2004, “Discourse and Institutions.” *Academy of Management Review* 29(4): 635-652.
- Pierson, Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scott, W. Richard, 2013, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Los Angeles, CA: Sage.
- Savelsberg, Joachim J., 2006, “Sociological Theory in the Study of Sentencing: Lighthouse for a Traveller between Continents.” Pp.185-204 in Mathieu Deflem ed. *Sociological Theory and Criminological Research: Views from Europe and the United States*, Elsevier Science
- Stith, Kate, and José A. Cabranes, 1997, “Judging under the Federal Sentencing Guidelines.” *Northwestern University Law Review* 97(4): 1247-83.
- Steffensmeier, Darrell, and Stephen Demut, 2000, “Ethnicity and Sentencing Outcomes in U.S. Federal Courts: Who is Punished More Harshly?” *American Sociological*

Review, 65(5): 705-729.

- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen, 2005, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economy." Pp. 1-39 in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economy*, New York: Oxford University Press.
- Skocpol, Theda, 1985, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." Pp. 3-44 in *Bringing the State Back In*. edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. New York: Cambridge University Press.
- Springer, Simon, Kean Birch, and Julie MacLeavy, 2016, "An Introduction to Neoliberalism." Pp.1-14 in *The Handbook of Neoliberalism* edited by Simon Springer, Kean Birch and Julie MacLeavy, New York: Routledge.
- Suchman, M. C., & Edelman, L. B., 1996, "Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition." *Law & Social Inquiry*, 21(4), 903-941.
- Tiger, Rebecca, 2013, *Judging Addicts: Drug Courts and Coercion in the Justice System*. New York: New York University Press.
- Thelen, K., & Mahoney, J., 2015, "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science." Pp 3-36 in *Advances in Comparative-Historical Analysis* edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, New York: Cambridge University Press.
- Thorton, Patricia H. & William Ocasio, 2008, "Institutional Logics." Pp. 99-130 in *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* edited by Royston Greenwood Christine Oliver Roy Suddaby and Kerstin Sahlin, Los Angeles, CA:Sage
- Tonry, Michael, 2016, *Sentencing Fragment: Penal Reform in America, 1975-2025*. New York: Oxford University Press.
- Valdes, Juan Gabriel, 1995, *Pinochet's Economists: The Chicago School of Economics in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Weir, Margaret, 2006, "When Does Politics Create Policy? The Organizational Politics of Change" Pp 171-187 in *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. edited by Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin. New York: New York University Press.
- Wilder, Matt and Michael Howlett, 2014, "The politics of policy anomalies: bricolage and the hermeneutics of paradigms." *Critical Policy Studies* 8(2): 183-202.
- Wacquant, Loïc, 2009, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham, NC: Duke University Press.

Wacquant, Loïc, 2010, "Crafting the Neoliberal State: Workfare, Prisonfare, and Social Insecurity." *Sociological Forum* 25(2): 197-220.

Zatz, Marjorie S., 1987, "The Changing Forms of Racial/Ethnic Biases in Sentencing." *Journal of Researching Crime and Delinquency* 24(1): 69-92.

Zilber, Tamir B., 2007, "Stories and The Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israel High-Tech after The Bubble." *Organization Studies* 28(7): 1035-1054.

