

「銳化牙齒訓練」出國報告

壹、前言：

國際監察組織(I.O.I., International Ombudsman Institute)鑒於西元 2010 年 11 月間首次針對各會員國舉辦「銳化牙齒(Sharpening Your Teeth)訓練課程」，成效卓著。I.O.I. 秘書處復邀請會員國派請監察機構職員參加系統化調查訓練，於 2011 年 6 月間舉辦第 2 次「銳化牙齒(Sharpening Your Teeth)訓練」，共有 24 國 39 位學員參與訓練課程。

一、國際監察組織簡介：

- (一)西方國家之監察制度，緣起於西元 1809 年北歐瑞典，國際監察組織成立於西元 1978 年，總部原設於加拿大愛德蒙頓亞伯達大學，2009 年遷移至奧地利維也納(Vienna, Austria)。國際監察組織成立宗旨在於倡導監察及人權理念，促進全世界監察資訊、經驗之交流。目前約有 150 個國家或地區的監察或人權組織加入成為會員。為顧及區域特性，該組織轄下細分為 6 大地理區域，分別為非洲、亞洲、澳洲及太平洋、加勒比海及拉丁美洲、歐洲，以及北美等地區，藉此強化區域合作及聯繫。
- (二)該機構並鼓勵支持對監察使任務之研究，推展對於監察人員或有興趣人士之教育訓練計畫(如：Sharpening Your Teeth, SYT)等相關活動。為宣揚我國監察制度並與世界各國監察機構交流接軌，本院於 1994 年 8 月以「中華民國監察院」(Control Yuan of R.O.C.)的名義加入國際監察組織，成為具投票權之正式會員，並於 2001 年正式申請將 I.O.I. 所屬會籍由亞洲轉換至澳洲及太平洋地區，2002 年起以正式會員身分出席會議。

二、看門狗(Watchdog)與銳化牙齒：

- (一)在 20 世紀的 60 年代，民權運動帶動了無數的社會改革，全球經濟大蕭條亦催生了現代福利國家。文明社會必須要有改變的動力，以適應生存。北歐瑞典議會於 1809 年創建監察使，以因應政府行政失當的機制，監察制度的概念在傳遍全球。
- (二)加拿大最初的監察使成立於 1967 年艾伯塔省，而安大略省於 1975 年亦有監察使之設置，2005 年監察使辦公室的預算 900 萬美元，有權調查 500 多個省級政府機構，調查過數十萬市民的投訴，但卻有行政官員向安大略省政府建議，監察使辦公室應淘汰，以削減預算成本。然而，監察使是公正的議會官員，進行專業調查政府行政部門的管理問題，再直接向國會議員提案，雖不能做任何型式的行政指導，卻善盡人民公僕的職責，可以激發根深蒂固的行政官僚進行改變，不僅保障人權，進而解決人民對政府失當作為的不滿，同時也促進政策的改變，可能產生影響到廣泛公民的權益。監察使以道德指南針及社會良知自勉，通過調查和理性的分析，及各具特色的意見聲音和現實的建議。再者，監察使可以檢視具體的行政治理問題，客觀評估的政府行政作為是否公平合理，自許為國家政府的看門狗。
- (三)本次訓練的講師是加拿大安大略省監察使安德烈馬林(Mr. Andre Marin)，他以親身的監察工作經驗，專門設計監察調查人員的「銳化牙齒」培訓課程。安德烈馬林監察使自上任以來，即重新定位監察工作重點，激發工作團隊及轉變組織內部文化，運用有限資源，以公開透明方式集中焦點，明確告訴社會大眾及國會議員監督的重點，以挑戰行政部門舊有措施，發揮監察職權與功能。

(四)銳化牙齒訓練的起源，來自於看門狗開始吠叫，檢視加拿大安大略省監察使的調查過程，外界不予以重視的主要原因是，安大略省相關監察法令訂有保密條款，歷來調查作為均保持低調，無法展現成效。如果一切是在保密中進行，就如同未公開的道德勸說，將無法達到公眾監督效果，且無法說服行政部門人員改變行政措施。安大略省監察使於 2005 年成立特別監察回應小組(SORT, Special Ombudsman Response Team)，在取得保密性及透明度兩者的平衡，調查作為方面保留完整，且調查進行中通報予安大略省公民調查進度。SORT 是專門的系統調查工作，包括審查相關文件及和採訪陳訴人或相關證人，確信有足夠的證據再進行必要的調查。證人面談時錄音，以確保準確性，調查結果和建議意見都是公開的。

(五)安大略省監察使於 2007 年首次提出「銳化牙齒訓練」，是磨練監察調查技能的密集課程，以互動方式提供監察機構了解相關技術，及成功的特別監察回應小組(SORT)運作方式，並將學習優秀的調查工作原則，面談進行細節、評估證據及撰寫報告，並與公眾溝通。

貳、銳化牙齒訓練：

一、時間：中華民國 100 年 6 月 5 日至 8 日。

二、訓練地點：奧地利維也納(國際監察組織總部)。

三、講師簡介：

(一)監察使安德烈馬林先生(Mr. Andre Marin)

安德烈馬林先生 2010 年 6 月被重新任命為第 2 個 5 年任期的加拿大安大略省監察使。他於 2005 年 4 月首次獲得任命監察使，即進行組織重組，並集中資源調查重大案件，通過建立特別監察回應小

組(SORT)，以處理每年超過 16,000 人次的申訴，開創性的進行系統性調查，促使政府改革。

安德烈馬林先生 1989 年以優異成績取得渥太華大學法律學士學位；1996 年之前擔任助理皇室檢察官，處理敏感的刑事案件；2009 年 4 月，獲得安大略省律師協會的湯姆馬歇爾優秀貢獻獎。

(二)副監察使芭芭拉芬萊女士(Mrs. Barbara Finlay)

芭芭拉芬萊女士 2005 年 10 月起擔任加拿大安大略省副監察使及營運總監，負責監察使辦公室日常運作，包括調查和處理每年民眾對安大略省政府高達 12,000 餘件的陳訴案。

芭芭拉芬萊女士於 1992 年畢業於渥太華大學普通法學系，亦擔任過助理檢察官、律師及渥太華大學法學院兼任教授，並曾在亞崗昆學院警察學系講授刑法及民法課程。

四、受訓人員：監察院監察調查處調查專員陳宏彰。

五、訓練目的：提升監察調查人員之系統調查技術及國際交統經驗，並促進與國際監察組織會員及參訓學員之實質關係。

六、課程大綱：

(一)學員報到、市區參訪、課前聚會。

(二)歡迎式、系統化調查、卓越調查原則、系統化調查之個案研究及分組討論、如何規劃調查案件及個案研究、情境模擬及調查計畫之準備。

(三)調查計畫之分組報告及討論、使用社群媒體調查之個案研究、如何約詢相關人、約詢提問清單、保護陳訴人。

(四)檢視及評估證據、如何撰寫具說服力之報告、如何強化調查成效、分組討論。

七、講授課程概要：

(一)效率監察調查的四大支柱：

- 1、獨立。
- 2、公正。
- 3、公開的調查報告。
- 4、可信的調查作為。

(二)制度性調查：

- 1、確認要點：人(Who)、事(What)、地(Where)、為何(Why)、如何(How)。

(1)找出重要問題點(Key questions)。

(2)是否為眾人常遭遇之問題：

<1>是否為明顯及關注性議題？

<2>是否立法機關或輿論爭辯中？

<3>不公平情事的陳訴，有無充分證據足於進行調查？

<4>涉及或必須受調查之行政機關數量，調查時是否受限？

<5>是否會引起不同輿論聲音？調查建議是否能造成具體結果？

(3)如何蒐集事實：

<1>事實是否尚有爭議？

<2>需要深入調查才能獲得事實嗎？

<3>是否有很多證人或很多證據要檢視？

<4>幾個部會涉入？

<5>在司法管轄中是否可以找到更好的調查作為？

(4)善用有限的調查資源：詳細權衡分析使用的時間與資源與獲得利益，再請監察使批准調查。

- 2、成立特別監察回應小組：

(1)優點：

<1>緊急回應與快速調查為使命，工作精神是奉獻與證據本位的評估。

<2>對個人問題獲得解決，並可改善公共政策，節省大量資源，促使組織體制改造，增進公共認知與信任，並加強合作。

(2)缺點：

<1>關注系統性議題減少個人陳訴案件關照。

<2>有限資源的排擠。

<3>組織責任的再分配。

<4>系統性調查的案件數量有限。

(3)無法從事制度性調查的原因：

<1>時間、人力及經費之不足。

<2>例行調查陳訴案過多。

<3>缺乏調查經驗或訓練。

<4>未經上級或外界要求。

<5>建立特別團隊造成不合或菁英心態。

<6>制度性調查太複雜。

<7>未有支援部門及人力。

<8>調查結果及建議不受重視。

<9>「這不是我們的文化」。

<10>故步自封，自認非經系統調查亦能完成工作。

<11>省卻撰寫批判或質疑缺失之調查報告。

<12>未有積極任事之意願。

(三)卓越調查的8個原則：

1、獨立：不受外力干涉。

2、富有經驗：有經驗才不會受隱匿。

3、瞭解相關議題：對於相關議題都能瞭解，掌握核心，進一步瞭解事務發生原因。

4、充分資源：工欲善其事必先利其器。

- 5、客觀證據：確認、保存、蒐集、檢視。
- 6、文件證明確認：對於文件確實再檢視。
- 7、訪談證人：確認身分、隔離詢問、全面性訪談。
- 8、分析：以事實為基礎的客觀分析。

(四)調查計畫：

1、計畫格式：

- (1)陳訴內容：所訴情事之真實性應進行瞭解。
- (2)釐清進行調查議題爭點：爭議之處何在？
- (3)調查策略擬定：如何進行調查，從何處著手。
- (4)有無需要特別考量之處：對於案件有無需要特殊考量之處，例如：
 - <1>會不會引起報復：案件如果引起不必要紛爭或報復行動時，應該如何處置？
 - <2>缺乏證人時如何處理：如果無證人證稱時，其處理方式為何？
 - <3>如何使用權力：調查過程如何使用法律賦予的權力。
 - <4>大眾輿論：調查計畫必須考慮調查過程或結果會引起的輿論效果。
 - <5>團體或機關的資料應該要如何處理。
 - <6>需不需要突擊訪問(surprise visit)或履勘：應可考慮在調查過程中安排突擊訪問或履勘，以獲得事實真相。
 - <7>預計合作的議題：有些議題可以考慮與大眾媒體合作。
 - <8>預定證人訪談：應該事先預定證人出席訪談時間，避免證人出席不足或無人出席。
 - <9>特殊調查技術：有些調查技術的使用，如要求鑑定等，都必須納入調查計畫中。

- (5)證據來源：包括法律、法令、政策、程序，文

- 件(獻)證據資料，證人供述，客觀證據等。
- (6)所需人員：計畫中應該計畫提出人力需求。
 - (7)預估資源需求：調查計畫應提出預估需要資源或支援。
 - (8)其他相關資訊：調查計畫應規劃相關資訊的蒐集，例如網路資訊或大眾媒體的訊息。
 - (9)溝通：調查計畫須預先擬定溝通單位名單及協調溝通的方式。
 - (10)開始日期：確認何時開始調查。
 - (11)預定進度：規劃預定進度表，以便掌握調查案的進行。
 - (12)完成預期：設立預定調查完成日期。
 - (13)備註事項：納入可能突發之情事，例如：相關議題的討論，並預留處理之彈性，以避免調查作為窒礙難行。

(五)訪談：

1、訪談的原因：

- (1)蒐集證據：從訪談中可以蒐集到相關證據。
- (2)瞭解證據：蒐集的證據，有時可以透過訪談加以瞭解。
- (3)檢視證據：訪談過程可以確認證據的可靠性。
- (4)可以展現正在進行的工作：訪談可以展現目前的工作進度。

2、二個階段過程：

- (1)定調：訪談目的為何，必須加以確認。
- (2)澈底訪談：訪談必須澈底瞭解問題所在。

3、有效訪談必須具備的要件：

- (1)充分準備：對於要訪談的人必須經過判斷與權衡，並非所有的人都必須訪談。
- (2)建立充分信任關係：與被訪談人必須有充分的

信任關係，訪談結果才会有實用。

(3) 必須澈底：訪談必須澈底，不能點到為止。

(4) 客觀：必須注意客觀原則，避免產生誤導。

(5) 有效掌控：訪查必須有效掌控時間、論述焦點，避免受訪人顧左右而言他，導致失焦。

4、訪談方式：

(1) 面對面：直接面談方式。

(2) 電話：利用電話訪談。

(3) 電子郵件：也可利用電子郵件訪談。

5、訪談準則：

(1) 找出最重要的訪談者：在案件中，其最重要的人必須首先進行訪談。

(2) 明智的使用資源：訪談必須明智安排，避免無效率或浪費資源。

(3) 可信度：訪談中的說詞必須明確，且具有可信度。

(4) 身分確認：確認受訪談者的身分，避免張冠李戴。

(5) 可用性：訪談內容必須具有可用性。

(6) 時間長度：訪談時間長度必須掌握，避免過常或過短。

(7) 代表性：訪談對象具有代表性。

6、訪談準備：

(1) 問題準備：必須客觀、聚焦、有時不能洩漏問題的目的、問題必須讓人可以理解、開放式問題並具邏輯性。

(2) 訪談前一刻的準備：檢查是否都準備好、有無牽涉文化或性別歧視議題、空間適當性、服裝合適性、預留時間是否充足。

(3) 對於受談者：不應先假定受訪者回復內容，事

前準備各種突發狀況之因應方式，對於受訪者必須注意禮節，除非有足夠理由否則不打斷受訪者的說話，且避免有任何引導或暗示，亦不能具有偏見，最後應有具體的結論。

7、訪談態度：

- (1) 不要有誘導性的談話。
- (2) 保持平靜與冷靜。
- (3) 聚焦在議題。
- (4) 不要給一個直接的回應，而是應該多問「為什麼」？
- (5) 不應有鄙視、傲慢或攻擊性。

8、由何人主導訪談？

- (1) 有相關知識背景的人。
- (2) 依照倫理(職級)關係決定。
- (3) 可能必須撰擬報告草稿的人。

9、如何展開訪談？

- (1) 首先問好，暖場、注意禮節。
- (2) 說明訪談步驟。
- (3) 開場白：說明訪談目的、訪談資料會受保護。
- (4) 背景說明：對於訪談事件的背景加以說明。
- (5) 一般的開放性問題及較特殊問題。
- (6) 追問事項：可用有無其他說明或可不可以進一步解釋你所說、請你澄清某些問題、保持一下沈默。但這過程之中不要打斷訪談人的說話、問題應該儘量簡短、按照事件發生時間序列來訪談、「為什麼」應是訪談的重心、一次只問一個問題。
- (7) 最後應該問有無補充意見。
- (8) 結束時應表示感謝。

10、應避免事務：

- (1) 詢問假設性問題。
 - (2) 不應透露目前調查進度或現狀。
 - (3) 避免詢問無法處理相關議題。
 - (4) 避免顯露不當肢體語言。
- 1 1、受訪者可能的迴避方式：
- (1) 概括論述：如我們從不歧視…。
 - (2) 傲慢性：我們都是專家，這你應該知道…。
 - (3) 策略性：這是一個由專家深思熟慮所設計的政策…。
 - (4) 傳統：我們一直都是這樣做，而且沒有任何人有不滿…。
 - (5) 模稜兩可：我非常懷疑我們會這樣做…。
 - (6) 爭議調查的必要性：我不知道為什麼你要浪費時間在…？
 - (7) 工作流程：你的調查妨礙我們正在進行的工作…。
 - (8) 擾亂：利用破壞紀律、妨害公權力、危害生存等藉口。
 - (9) 個人化議題：這些只是個人的問題…。
 - (10) 暗諷：你知道這些陳訴都是陳年故事…。
 - (11) 毫無證據：你們根本毫無證據調查我們…。
 - (12) 告訴你的調查毫無證據：例如你沒有必要調查我們，因為你毫無證據…。
 - (13) 挑釁公信力的方式：諸如你的信譽沒有比我好、你只是一個移民者，你無資格調查我。
 - (14) 暗示性威脅：我和你上司是好朋友…。
 - (15) 恐嚇：你再繼續調查試試看，我一定會讓你後悔…。
 - (16) 間接性威脅：我不喜歡你問話方式，我下次遇到你上司的時候，我會告訴他。

(17)直接性威脅：如果你再這樣，我會讓你消失在這個鎮上…。

1.2、訪談常犯的錯誤：

(1)訪談無脈絡化：訪談未能聚焦，且前後無因果關聯。

(2)主要詢問者打斷受訪者談話：詢問者打斷受訪者後，可能影響受訪者的思緒。

(3)次要詢問者打斷受訪者談話：次要詢問者打斷受訪者，受訪者有時無法一同回答太多問題。

(4)訪問(調查)者自己話太多：訪問者太多意見表示，會影響受訪者的談話。

(5)不適當的詢問問題：詢問問題不適當，會讓受訪者產生防衛性的回答。

(6)不適當的交叉比對：有時不能利用別人說的話檢驗受訪者，讓受訪者感到難堪。

(7)詢問問題太難回答：問題應該簡單明瞭容易理解並回答。

(8)調查者表示自己的意見：表示自己的意見，會讓受訪者認為調查者已有定見。

(9)調查者作出允諾：調查者的允諾，往往造成調查工作的負擔，調查必須依證據而行。

(10)無觀察並描述受訪者的肢體動作：必須觀察肢體語言，才能瞭解訪談的可信度。

(11)問題詢問不明確或沒有重點。

(12)訪談無法與調查方向結合。

(13)次要詢問者沒有問題可問。

(14)次要詢問者重複問先前問題。

1.3、訪談紀錄：

(1)必須摘錄重點：摘錄時必須清楚、通順、有邏輯性、可以令人理解且有主題，並且標出證據

所在。

- (2) 必須有組織、有條理。
- (3) 重要事項應逐字記錄。
- (4) 錄音或錄影：此方式可以正確的記載受訪者的話語，並且成為一定的證據。
- (5) 訪談後如有必要可以繼續保持聯繫，以利安排進一步訪談。

1 4、遭遇的抗拒型態：

- (1) 無法提供資料或訊息。
- (2) 請求提供書面問題。
- (3) 要求委任律師在場。
- (4) 要求主管或老闆到場。
- (5) 要求工作夥伴或工會人員在場。
- (6) 要求自行錄音。
- (7) 請求完全保密。

1 5、訪談品質自我檢核：

- (1) 訪談者有無充分準備和足夠知識背景。
- (2) 工作經驗是否足以勝任。
- (3) 有無與受訪者建立和諧關係的能力。
- (4) 讓受訪者可以清楚表達自己的意思。
- (5) 除非必要不要打斷受訪者談話。
- (6) 尊重受訪者。
- (7) 受訪者間不應有差異對待。
- (8) 問題應該問清楚。
- (9) 如有必要應該對詢問的問題表示堅持。
- (10) 詢問主要問題，並以「為什麼」為導向。
- (11) 開放性問題為導向。
- (12) 問題簡潔扼要：受訪人充分回答，問題不可陳訴過於冗長，而要求受訪人回答是或不是。
- (13) 「較困難」的問題必須先予分類。

(14)問題設計必須要有邏輯性。

(六)媒體應用於調查工作：

1、G20 高峰會案例概要：

- (1)加拿大政府同意 2010 年 6 月 26 日至 27 日在安大略省多倫多主辦 G20 高峰會，警方如臨大敵，多倫多員警、安大略省員警、皇家騎警及加拿大反情報局都嚴陣以待，逐漸形成一股風暴。
- (2)政府官員對於維安事宜的規劃，認為 G20 高峰會將會吸引抗議活動，抗議有時演變成暴力事件，試圖採行強制作為以保護代接各國出席會議的政要，同時各人權團體希望以和平抗議手段，以爭取世界各國領導人及全球媒體關注。
- (3)在 6 月 26 日及 27 日的週末，在多倫多被逮捕的人數超過 1000 人，已破加拿大建國以來的歷史紀錄，實際上只有 315 人被起訴，其餘三分之二被以嫌疑犯逮捕者被撤回。加拿大公民享有憲法的保障人權，包括自由表達和平抗議，在衡量其他重要的社會公益之際，不合理的搜查及任意拘留、逮捕有違加拿大自由憲章的保障人權意旨。
- (4)加拿大公民享有走在公共場合的自由權利，但是 G20 高峰會期間，安大略省警察當局設置沿線安全柵欄，多倫多警方首席長官要求逕行逮捕未能出示證明身分的文件，或拒絕接受人身搜索者。省級政府在閉門會議決定引用鮮為人知的 1939 年制定的「公共工程保護法」，賦予警察在 G20 高峰會期間使用特別權力。檢視「公共工程保護法」的最初制定背景是加拿大安大略省政府於第二次世界大戰期間，為保護公

共基礎設施、建築物、街道及人行道，避免公共設施毀於戰時，警方有權要求任何接近公有設施者出示身分證明或選擇自行離開，若有不合作的情況，警方即可逕行逮捕、拘留及監禁。然而此次卻被警方運用於保護外國政要，任由警方無理搜查及扣押，恣意逮捕及拘留的舉動，明顯逾越其立法權限。

(5) 各抗議團體於 G20 高峰會前，小心翼翼地提醒成員們瞭解自身權利，通過宣傳冊和網站建議符合法律規定的示威者。惟安大略省政府官員僅以技術性的行政程序，將依據的法令張貼在一個不起眼的政府網站上，並無達到通知公眾周知的作用，多倫多警方依據戒嚴方式，以控制示威者的抗議活動。之後發生警方推擠造成死亡事件，及大學生利用影片、部落格、廣播、紀錄片、推特等方式將違法被逮捕資訊傳佈於全球各地。

2、社會媒體對調查的影響在於：其會呈現大量的證據，並且多到無法想像，而對調查產生影響。

3、2010 年 7 月 9 日安大略監察使並利用「臉書」、「推特」宣布將對 G20 高峰會治安維持規定展開調查，7 月有 37,270 人閱覽，並且利用網路搜尋相關資料，並利用「臉書」、「推特」尋找願意提供證據或出面作證人士。

4、利用社會媒體之要點：

(1) 調查方法之一環。

(2) 視為調查輔助工具，不能替代所有調查作為。

(七) 證據的評估：

1、在調查過程必須檢視所蒐集證據，並且利用是否充足、可信度、相關性進行分析、評估：

- (1) 證據是否充足：證據是否充足至足以證明或推翻一件事情。
 - (2) 可信度：證據來源、在何種環境下取得、內容為何、值得相信嗎？
 - (3) 相關性：是否為重要概念、可以證明或否認案件中的一件事實。
- 2、刑事與民事案件證據評估準則：刑事必須證明到無合理的懷疑，民事則是超出可能性即可。
 - 3、行政調查與法院：行政調查不要求與有法院相同的證據準則、任何事件都可被認為「可採納」、真實性與相關性的採認幅度較寬。
 - 4、主要證據來源：口頭、專家、文件、網路。
 - (1) 比較真實資料是：文件、相片、影音資料、手札、地圖、事件發生時的記載、行程表、電話錄音、銀行紀錄。
 - (2) 口頭證據：其可信度視證人信譽或能力而定，亦可藉由觀察、重複蒐集及溝通等方式進行查證。
 - (3) 證人證詞可信度：證人相同敘述，但必須注意其無串證之虞且應單獨訪談證人，證人不能與人有所討論，也應該有文書證據的支持。
 - 5、直接證據：較具可信性包括：觀察、或由感官感受到的如聽到、觸到、摸到等。
 - 6、旁證：非直接觀察、常識性的認為等等。
 - 7、證人證詞必須考量：諸如傳聞證據由第三者傳播，無可靠或直接證據，應該排除。
 - 8、證據可能受偏見或過去行為模式或價值觀影響。
 - 9、專家證詞可能是較具獨立性而具可信性。
 - 10、統計資料蒐集也是一種良好證據。
- (八) 撰寫報告：

- 1、說服是一種普遍性的同意，而不應只有瞭解，基於調查報告必須訴諸於文字，並選擇適當的策略為論述主軸，報告要具有同情心，以說服主要的閱讀者。
- 2、報告寫作時必須將想法組織好然後化為文字，可以借用教育模式，想像如果是一個教師，應如何寫好的教案，也可以仿照起訴書，如何寫出一本足以說服法官的起訴書。
- 3、報告的關鍵在於自我評鑑：我是否達成我的調查計畫目標或計畫。
 - (1)調查目標的論述：目標必須簡單、抓住重點簡短論述、用簡單話語描述複雜概念。完稿後再檢核一次，以便讓讀者能夠接受報告的邏輯與結論。
 - (2)邏輯性論述：
 - <1>先對於議題論述。
 - <2>後對法規敘述或決策的標準描述。
 - <3>分析法規與事實的差異及比對有無違失。
 - <4>結論。
 - (3)報告說服力：說服是一種心理狀態，所以必須有策略，必須瞭解誰是真正的讀者，如何才能促使其相呼應。
 - <1>說服策略：
 - 報告議題應有詳盡的討論。
 - 理由是否充足或已能說服自己。
 - 避免用語模糊或理由不充分。
 - <2>強有力的說服：
 - 抓住問題核心：核心議題宜言簡意賅。
 - 重點之處反黑粗題：易於閱讀，引起共鳴。
 - 以人為重心：引用他人用語，以感動人心。

(4)信譽最重要：

<1>沒有可信度的人，無法說服任何人。

<2>處事不公平、公正與透明，監察使將失去其說服力，所以必須有嚴格的道德標準。

(九)公布調查結果：

1、傳統媒體：使用傳統媒體時必須用簡短言語傳達關鍵訊息，對於錯誤轉述、解讀或引用必須適時更正。

2、應用「社會媒體」：利用臉書(facebook)、推特(twitter)及You Tube：這些工具都具有及時更新性與非正式討論的功能。

(十)案例分析：「專責調查小組(special investigation unit)」案。

專責小組是依據法律成立，獨立於警方的專責調查機構，職責在於查察重大刑案或性侵案，其直接向檢察總長負責，組織信念是獨立調查與獲得大眾信任。實際上，民眾抱怨連連，包括：自認為高階警察的偏見、隱匿不宣、長期性延誤等，安大略省監察使辦公室發動系統性調查後，提出專責調查小組之缺失事項：

1、缺乏獨立性：大部分調查員都是警察出身，且大都為男性白人，穿戴類如警察領帶之標示，仍維持警察文化。

2、缺乏資源：沒有充足全職工作人員，超時工作且缺乏加班費，無法派遣與案件有相關背景的調查人員，亦無足夠交通工具。

3、對調查缺乏嚴肅看待：延遲抵達現場造成證據湮滅，諸多案例都顯示案件發生後專責小組未及時抵達，或未立即訪談目擊者，造成調查工作無法順遂進行。

4、不具透明性：調查報告無向大眾公開，缺乏證據即指控涉嫌。

5、具體的調查意見：

(1)安大略的警政系統監督辜負了當初對社會的承諾。

(2)專責小組在監督者角色上如此怯懦與懦弱以致於對安大略省警方已無法監督。

(3)專責小組是一隻無牙老虎。

6、後續結果：

(1)政府與專責小組同意監察使的所有調查意見。

(2)更換新的領導人。

(3)調整專業派案方式。

(4)充實調查人員。

(5)降低延遲約談次數。

(6)檢察總長持續關注專責小組的改善情形。

7、調查工作的挑戰：

(1)調查成為一種固定思維模式。

(2)調查通常要求調查人員成為每一項調查議題的「速成專家」。

(3)調查機構可能是政府的最後聖地。

參、情境模擬及分組討論：

一、案件評估：

(一)目的：

1、評估的目的在於檢視初步案情，以進入解決問題的流程，並衡量相關標準，以確定進行調查程序之必要性。

2、個案評估應簡介事實發生經過及陳訴概況，評估作業區分為問題、規則、分析及結論四部分，並說明建議事項及所採理由。

(二)案例評估是在敘述的格式完成，以不超過單頁(除

特別複雜的情況下)為宜，並將相關案卷轉交調查團隊，個案評估應包括下列資訊：

1、陳訴摘要：

提供陳訴的背景或案情緣由，並以 5W1H(WHO 誰、WHAT 什麼、WHERE 哪裡、WHEN 何時、WHY 為什麼及 HOW 如何)敘述。

2、陳訴案由：

(1)明確的陳訴案由，依據實際陳訴內容重新改寫案由，以進行調查前的判斷與審查。

(2)參考類似情況，歸類為任何系統性的問題。

3、監察管轄：

(1)確認是否屬於監察管轄範圍，案情發生期間及產生之結果。

(2)確定適用的政策、法令及基本規則。

4、採取的行動：

(1)描述初步所為措施，以解決問題。

(2)註記相關要項及調查問題，例如：行政機關缺乏橫向聯繫、陳訴內容不明且未提供足夠的佐證文件。

(三)評估建議：

分析事實和行政部門的說明事項，參考評估因素的標準，以進行深入調查應考慮的條件：

1、解釋案件內容所涉及的公共利益。

2、個人陳訴案件造成整體性的影響，或有無可能直接影響眾人權益，亦可區分出系統性問題。

3、對於陳訴人具有顯著的影響，並闡明可能造成的危害大小，或造成經濟困難的金額數量。

4、認定事實存在爭議，但陳訴具有重大事實為佐證依據。

5、陳訴人生存權是否受到公平對待。

- 6、未有及時解決問題的措施，是否具有明確理由。
- 7、調查意見或建議將可改善陳訴人的問題，並有利於其他廣泛民眾。
- 8、複雜性調查及問題屬性的釐清，將有助於公平且有效的資源利用，包括對陳訴人的直接影響。

二、調查計畫(Investigation Plan)分組討論：

假設你是加拿大安大略省監察使辦公室的成員，接到未具名的電話，自稱是工作於安大略省牛乳部門的資深檢驗員，指出該機關於 6 個月前開始，由 10 名牛奶檢驗員中終止僱用 5 名，以作為削減成本的措施，並阻止牛奶檢驗員進行乳製品生產設施的檢查。牛奶檢驗員必須進行乳製品的例行性測試，以避免有害細菌或毒素物質造成嚴重的疾病，甚至死亡。陳訴人提出污染過的乳製品，增加病例的報告的證據。最近法院判決確定 2 個人死亡的原因，是由於飲用污染的牛奶。陳訴人還提及，她是一個單身母親，其工作經濟來源是家人生活支柱依靠，但她更擔心民眾正處於危險之中，而且情況非常普遍。來電陳訴人未留有直撥電話，但提供可以聯絡的 Hotmail 電子郵件信箱。

監察同仁在上次「調查會議」提及，亦曾收到 2 個關於安大略省乳品銷售毒奶粉的投訴，惟初步認為乳品廠屬私人公司，未在監察使管轄範圍內，建議陳訴人若乳製品有不滿意的投訴，應抱怨牛乳主管部門。另一個案例是，陳訴人致函牛乳主管部門，並獲得回應指出，將依據牛乳法規定，對於牛乳生產廠商認真地採取行動，廠商亦接受嚴格的年度監測。

日前議員在立法議會中質疑牛乳部門主管，有關一家五口因飲用牛乳製品而送醫的新聞，其原因可能為安大略省牛乳製品中，含有一種有毒且潛在的致命的細菌。行政部長主管回應，安大略省牛乳製品是領

導品牌，並已建立強而有力的監管程序，無法評論具體情況，但正在調查當地衛生部門相關作業程序。

請審視牛乳法及其相關配套法規，在安大略省已設置牛乳及乳製品的標準生產程序，牛乳主管部門定期檢查標準程序，並有權在任何時間查核牛乳製品的生產者設施，針對不符合監管標準的生產者或可能造成公共危險，依據法令規定，均可停止廠商牛奶及其乳製品的生產，或提出公開警告。據上訊息，監察使已決定展開系統性調查，牛乳主管部門對於安大略省的牛奶產量的執法標準。參照本次訓練調查計畫的範例，分組討論之結果如次：

(一)調查重點(Issues to be investigated)：

- 1、牛乳主管部門是否有效監控牛奶乳製品生產過程？
- 2、相關設施及製造程序是否依據牛乳法相關規定進行？

(二)調查策略(Investigative strategy)：

- 1、監察使主動調查簽署，發出通知交予牛乳主管部門。
- 2、製發當天新聞稿，呼籲任何擁有相關資訊者，挺身而出具體指證。
- 3、追蹤新聞稿後續效應，利用社會媒體及網路社區部落格，評估是否相關人士或團體亦有在乳製品生產過程中受污染的情事。
- 4、函請行政部門2個星期內提供所有相關文件，並徹底審查所收到文件內容。
- 5、獲取並審查所有相關的法令規定，包括牛乳法、行政部門的政策、檢測進行程序及監測乳製品廠商生產設施。
- 6、審查並搜尋相關行政部門的網站資料。

- 7、查詢其他監察使處理過之相關陳訴案件，並彙整行為趨勢報告。
- 8、搜索剪報及社會媒體網站的內容，檢視立法辯論議事錄的資訊，監測牛乳製品生產設施及污染之可能情況。
- 9、研究地方衛生當局與牛乳主管部門間的關係及各領域的責任。
- 10、安排牛乳主管部門工作人員的簡報會，以獲取乳製品檢驗、巡視的步驟，及公開警告、停止生產的作法，並審查作業程序歸類於已收到的文件。
- 11、運用全球資訊網及電話功能，研究在其他司法管轄區的最佳因應措施。
- 12、確定證人及安排訪談時間表。

(三)特別注意事項(Special considerations)：

- 1、潛在的告密者：保證提供詳細案情者，不受媒體記者採訪，且免於承受可能報復的恐懼。並向牛乳主管部門之員工再次呼籲，試圖說服提供更多額外的細節，亦可在保密及中立的情況下，再次安排單獨的訪談時機。
- 2、避免證人與其他人共享訪談內容，以確保證言的可靠度。
- 3、監察使公布新聞稿及啟動社會媒體網站，後續調查可能大量湧入公眾意見，確保過濾額外資訊的調查人力。
- 4、定位聯絡窗口及專屬協調人員，以監控對毒奶粉的問題據以調查的社會媒體網站。
- 5、可能收到特殊利益群體的意見，例如：安大略省乳製品生產廠商，或污染乳製品受害者團體代表的陳訴。

- 6、地圖座標標示各地受污染的牛乳製品情形及訪談狀況。
- 7、依據出現的任何問題，審查已取得之文件，視實際狀況考慮是否突襲性訪查，並調閱相關必要文件之可能。
- 8、受污染乳製品的受害者訪談過程中，其家人可能有情緒化或敏感性的回應。

(四)證據來源(Sources of evidence)：

- 1、有關法律，法規，政策和程序(Relevant Legislation, Regulations, Policies and Procedures)：牛乳法及其相關法令、相關行政部門的政策、檢驗手冊及標準作業程序。
- 2、書證(Documentary Evidence)：
 - (1)部門電子信件、簡易紀錄，預算文件及其他有關乳製品設施檢查紀錄。
 - (2)過去2年內視察乳製品生產設施的統計資料。
 - (3)最近6個月的檢驗報告及文件。
 - (4)過去2年內有關牛乳或其他乳製品受污染事故的檢查文件。
 - (5)過去2年內牛乳主管部門之人員編制及檢驗數量。
 - (6)過去2年內牛乳主管部門回應投訴文件及紀錄。
 - (7)過去2年內任何相關行政命令、公開警告及停止生產牛乳製品的文件。
 - (8)關於污染乳製品而造成傷亡的檢驗報告。
- 3、證人(Witnesses，建議依序進行)：
 - (1)陳訴人所聯繫的監察調查人員，及未具名陳訴人的可能同事或工作夥伴。
 - (2)陸續向監察使陳訴，已受污染乳製品直接影響

的陳訴人。

(3) 媒體報導或立法機關質疑已受污染乳製品影響之家庭，凸顯對於民眾的影響程度。

(4) 參考主管門檢驗及投訴紀錄，決定進行額外的訪談及鑑定。

(5) 聯繫對於乳製品受污染事故關心的民意代表，以掌握更多受害者訊息。

(6) 訪談當地衛生人員，以瞭解其功能、角色、責任及與牛乳主管部門的相互關係。

(7) 訪談牛乳主管部門過去 2 年辦理檢驗工作的人員。

(8) 專訪牛乳製品相關協會或工會的代表，以瞭解檢驗及行政處分的執行情形。

(9) 專訪安大略省乳製品生產商(發言人)及其代理或廣告廠商，以瞭解其對公部門檢驗標準及實際作法的意見。

(10) 聯繫開立死亡證明的裁判官，以獲取其經驗，並瞭解受污染牛乳與死亡事件的關聯。

(11) 參考乳製品生產商對於檢驗作法及行政處分權責的回應內容，依據牛乳主管部門組織層級及人員編制，考量向上訪談政府官員之必要，以收調查實益。

4、物證(Physical Evidence)：安排參觀乳品生產設備，參與檢驗乳製品的生產設施，以獲得檢驗程序的第一手實務操作經驗及感受。

5、其他(Other)：挑選對於生產乳製品具有獨立公平及專業知識的諮詢對象，研判乳製品生產過程可能受細菌或其他毒素污染的潛在風險。

(五) 所需人才(Equipped Personnel)：

1、主要調查人員及其他 3 個輔助調查員，因此調查

團隊可於工作中同時進行 2 組訪談。

2、可儘速機動完成調查工作。。

3、可能需要額外工作人員，以根據民眾反應，適時予以回應，且需支援監督社區媒體網站之輿情。

(六)估計所需資源(Estimated Resource Requirements)：

1、預算(Budget)：

(1)證人訪談的旅費、住宿及膳食費(尚待確定訪談數量及見證地點)。

(2)可供舉報人訪談的外部會議室或其它旅費。

(3)關鍵證人訪談的謄寫費用。

2、設備(Equipment)：

(1)數位錄音機。

(2)筆記型電腦：異地辦理調查案件時，根據實際需要以進行訪談或實地考察。

(3)數位相機或錄影機：在當事人同意的情況下，紀錄訪談過程(針對調查報告內容任何潛在的受訪人員)。

(七)其他資訊(Other information)：鑑於潛在的公眾的影響相對於生產的污染乳製品產品和媒體的關注，這已經給這個問題，重要的是完成這項調查盡快和堅持任何最後期限被公布。這表示我們還需要確保調查進行徹底的，因為有可能是相關公眾的期望很高它。

(八)通訊(Communications)：一公布的調查，建議隨著社會媒體宣傳策略，利用社會媒體的調查和監測說什麼有關調查和問題本身的社會媒體網站。這是預計調查結果將被公開發表和宣傳戰略，涉及宣傳的調查結果利用社會媒體也需要發展。

(九)開始日期(Start date)：儘快，監察使可以選擇宣布的時間框架完成調查，建議 90 天。鑑於大量的

信息被編譯，我們將要提綱和起草總結 / 報告監察員。

(十) 預定進行時間表(Milestones and timelines)：

1、前 3 週：

- (1) 檢討有關法例，政策及程序。
- (2) 採訪舉報人，投訴人，省議會的成員和受影響的人士。
- (3) 完成初步的研究和最佳做法的審查。
- (4) 參加初步簡報與教育部官員。
- (5) 開始文件審查部儘快收到。找出任何額外文件要求包括具體部委的文件。
- (6) 初步評估，我們是否需要一個獨立的諮詢專家和研究專家和潛力作出初步安排。

2、第 4 週至第 6 週：

- (1) 完成審查部的文件。確定需要的任何突擊和文件審查。
- (2) 保留並會見專家，並獲得相關信息。
- (3) 參觀奶製品的生產設備和檢驗如果認為出席必要的。

3、第 6 週至第 9 週：

- (1) 採訪當地的衛生當局。
- (2) 採訪部督察現任和前任和任何協會或工會代表。
- (3) 滿足與利益團體。
- (4) 專訪任何選定的乳製品生產企業。
- (5) 採訪部經理和政府官員。
- (6) 請進一步與專家證人的需要。

4、第 9 週至第 12 週：

- (1) 完成出色的採訪和任何後續。
- (2) 審查和分析信息。

(3)初步報告草案和建議監察使考慮。

(十一)預定完成日期(Completion date): 2011年8月31日。

三、調查案例：

(一)安大略省兒童及青少年服務部負責兒童福利，提供特殊住院孩童的醫護支援，惟1999年該部改變經費使用方式，支配重病幼童的援助改由社會經費支應，以保護兒童問題方式處理。經由加拿大安大略省監察使於2000年及2001年兩份調查報告指正。為人父母最痛苦的是，為了嚴重殘疾幼童無法找到適當的安置處所，亦忍不下心以「技術性拋棄」自己的孩子。安大略省兒童及青少年服務部改變經費運用方式，不妥當的醫療決策讓父母失去擁有孩子的權利，引伸教育及其他重要問題，而且遭受恥辱，影響自己的孩童參與照護系統的援助權益。

(二)安大略省監察使於2000年12月意識到這種情況的嚴重性，於2001年1月正式調查，但當時的調查結果沒有公開宣布。調查的重點不是相關家庭受到影響，或行政部門對於政策事項做調整，亦無試圖鼓勵相關當事人出面表達心聲。此案被分配成單一調查案件，歷時16個月完成，基本上只是審查政策、篩選相關文件及訪談政府官員。在調查結果認定該部負責兒童保護，最初促使媒體關注，採取部分措施以解決問題，託管照護輕微病症的幼童被退回給家長，提供額外的經費以解決住宿安排，有特殊需求的重症幼童獲得評估及批准，調查結束1年後，僅有一個簡短的年度報告摘要，記載該部的政策方向及正在採取解決措施，其具體效果有限。

(三)兒童及青少年服務部將後續辦理情形提報監察使，評估住宅空間及嚴重複雜的殘疾幼童情形，屬於

備查性質的訊息，並沒有提供明確的實際進度與數據。主講人安德烈馬林先生 2005 年初任安大略省監察使，第 1 天上班日的辦公桌上即有「為期半年的改善報告書」，又剛好收到 6 宗來自特殊需求幼童之父母寄來的投訴案，他們被迫放棄自己的合法權利，而必須自行照顧子女，此為典型的預算經費排序問題。同一天安大略省監察使辦公室成立 SORT 機制，宣布將重新調查嚴重殘疾幼童的權益是否受損，通過調查程序而納入公眾注目的焦點，以解決當事人的家庭危機。此一新聞稿發布後，即有 90 個家庭出面投訴他們的實際經驗，調查開始後 30 天又增派 9 名工作人員進行調查，以調查政府政策及回應的藉口，訪談各個家庭對於困境的動人描述，證明行政部門官員們的無所作為影響政府形象。

(四) 許多家庭艱鉅的努力，自行在家照顧嚴重殘疾幼童，但根本沒有能力或無法繼續提供昂貴的 24 小時照護。部分家庭陷入絕望的困境，例如：斯特拉特福家庭有 9 歲的三胞胎被診斷患有自閉症，無法語言，只有兩、三歲的行為能力，另一個女兒也接受罕見癌症的治療，但他們也依舊非常積極的面對。迪倫家庭需要不斷的照顧一個危險暴力的幼童，父母不得不同意幼童援助協會的臨時監護，沒有其他地方可以轉送照護，宛如「拋棄」自己的小孩。

(五) 主講人安德烈馬林先生 2005 年 5 月發表「岩石與艱苦之間」的調查報告，並舉辦記者招待會，不同於安大略省監察使過去典型的報告，報告以簡單、對話式方式呈現，用意是捕捉原貌及提高社會關注力，報告內容正進行公眾宣傳活動，而不是一個呆板的文件論述。由於涉及到受訪談家庭的同意，報告中採用真實的訪談家庭及人名，以達成說服功效

，一反過去行政官員對於匿名文件的漠視態度。因此報告明確建議，65名幼童應回復父母的監護權，這不僅是一個具體公共事務的績效，更引起媒體注意及報導，也激勵鼓舞監察使辦公室工作人員的團隊士氣，更令調查小組感到興奮與自豪。

四、參與培訓之名單：

Region/Country	Name		Institution	Position
Indonesia	Ms	Azlaini Agus	Ombudsman of the Republic of Indonesia	Vice Chief Ombudsman
Uganda	Ms	Munira Ali	Inspectorate of Government	Principal Inspectorate Officer
Barbados	Mr	Valton Bend	Office of the Ombudsman	Ombudsman
Ireland	Ms	Ciara Burns	Office of the Ombudsman	Investigator
Gibraltar	Ms	Karen Calamaro	Public Services Ombudsman	Investigating Officer
St. Lucia	Mr	Flannan Johnson Cenac	Office of the Parliamentary Commissioner	Parliamentary Commissioner/Ombudsman
Taiwan(R.O.C.)	Mr	Hung-chang Chen	Control Yuan	Investigator
Cyprus	Ms	Maria Christoforou	Commissioner for Administration	Senior Officer
Romania	Mr	George Claudiu Constantin	People's Advocate	Expert
Netherlands	Ms	Irene Droste	Municipal Ombudsman Amsterdam	Officer Early Resolutions Team
Azerbaijan	Ms	Sabina Gahramanova	Commissioner for Human Rights	Head of Division
Netherlands	Mr	Marcel Haddink	National Ombudsman	Teamleader
Austria	Ms	Patricia Heindl	Austrian Ombudsman Board	Investigator
Latvia	Mr	Juris Jansons	Ombudsman of the Republic of Latvia	Ombudsman
Serbia	Mr	Marko Jovanovic	Ombudsman of the Republic of Serbia	Adviser
Austria	Mr	Josef Leidenfrost	Austrian Student Ombudsman	Head of Office
Tanzania	Mr	Robert Maganga Lyela	Commission for Human Rights and Good Governance	Principal Enquiry Officer
Sint Maarten	Ms	Nilda Lynch-Arduin	Bureau Ombudsman Sint Maarten	Ombudsman
Uganda	Mr	David Makumbi	Inspectorate of Government	Director
Pakistan/Sindh	Mr	Asad Ashraf Malik	Provincial Ombudsman Sindh	Ombudsman
Slovenia	Ms	Kornelija Marzel	Human Rights Ombudsman	Deputy Ombudsman
Fiji	Ms	Henrietta Matakitoga	Independent Commission against Corruption	Investigator
Netherlands	Ms	Elleke Meijer	National Ombudsman	Teamleader
Norway	Mr	Eirik Myking Midtbø	Parliamentary Ombudsman	Higher Executive Officer
Papua New Guinea	Ms	Royanna Thomas Minapi	Ombudsman Commission	Investigator
Pakistan/Sindh	Mr	Qamar Razi Naqvi	Provincial Ombudsman Sindh	Investigating Officer
Indonesia	Mr	Hendra Nurtjahyo	Ombudsman of the Republic of Indonesia	Ombudsman
Ireland	Mr	David Nutley	Office of the Ombudsman	Investigator
Slovenia	Ms	Martina Ocepek	Human Rights Ombudsman	Senior Adviser
Papua New Guinea	Ms	Richard Pagen	Ombudsman Commission	Investigator
Netherlands	Ms	May Pastoors	Municipal Ombudsman Amsterdam	Senior Investigator
Indonesia	Mr	Petrus Beda Peduli	Ombudsman of the Republic of Indonesia	Ombudsman
Lesotho	Ms	Mahali Pelesa	Lesotho Ombudsman	Investigator
Lithuania	Mr	Tomas Ragauskas	The Seimas Ombudsmen's Office	Senior Adviser
Slovenia	Mr	Ivan Selih	Human Rights Ombudsman	Deputy Ombudsman
Pakistan/Sindh	Mr	Ghulam Abid Shaikh	Provincial Ombudsman Sindh	Investigating Officer
Australia	Mr	Glenn Sullivan	Victorian Ombudsman	Director of Investigations
Netherlands	Ms	Erna van Eerden	National Ombudsman	Senior Adviser
Mauritius	Mr	Mohammad Ali Zeadally	Ombudsman's Office	Senior Investigations Officer

肆、心得與建議：

本次「銳化牙齒訓練」課程係屬系統化的調查訓練，在國際監察組織(I.O.I)總部奧地利維也納舉行，監察院為該組織正式會員，學員可免費參加訓練課程，應國際監察組織正式邀請，報告人奉派出國參訓。有關訓練課程概要、情境模擬及分組討論如上所述，茲將心得與建議彙整如次：

一、國際監察交流及各國監察制度之觀摩學習：

(一)監察使(Ombudsman)係指專門調查人民對公職人員就延誤處理、不公平對待等事宜所提控告的專責人員，完全獨立及公正，一般政府委任，並獨立於政府部門的調查體系。我國監察制度起源甚早，迄今已有 2000 餘年之歷史。按國父孫中山先生「五權憲法」，擷取中國御史諫官制度之優點，我國於行政、立法、司法三權外，1931 年 2 月成立監察院。監察院行使彈劾權、糾舉權及提出糾正案，係以公務人員或行政機關之工作及設施有違法失職情事為前提，並以具體事實為依據，監察調查則為查究事實真相，所以調查工作實為行使糾彈權及提出糾正案之基礎，案件係由監察委員進行調查，監察院並遴派監察調查處同仁協助辦理調查工作。

(二)參訓學員來自不同國家，讓人深刻感受我國監察制度之可貴，自西元前 246 年即有監察御史明奏密劾，揚善除奸，發揮整飭綱紀之功效。此行學員們均在自己的國家從事監察調查工作，正是國際監察交流及各國監察制度之觀摩學習最佳時機。澳大利亞(Australia)於 1976 年成立聯邦監察使，調查人民對於政府部門及機構行政行為的投訴，由聯邦警察進行監督調查。阿塞拜疆(Azerbaijan)監察使設置於國際協調委員會的國家人權機構。塞浦路斯(Cyprus)監察使屬於獨立機構，成立於 1991 年 3

月。愛爾蘭(Ireland)監察使公署依據監察法成立於 1980 年，監察使係由總統提名，經國會二議院同意後任命。拉脫維亞(Latvia)監察使在 1995 年至 2006 年間之職能類似國家人權辦公室，2007 年後監察使成為特殊性的人權保障機構。荷蘭(Netherlands)監察使是 1969 年憲法規範的國家機構。挪威(Norway)於 1978 年成立性別平等監察署，2006 年監察署任務包含執行挪威性別平等法的行為，及有關種族、國籍、血統、膚色、語言、宗教、道德取向及性取向的禁止歧視；亦設有議會屬性之行政監察使，以調查人民投訴的行政違失或不公平案件；自 1981 年以來，挪威監察使亦具有保障兒童福利的法定權利，成為世界上第一個設有兒童權益監察使的國家。巴基斯坦(Pakistan)監察使緣自於 1972 年臨時憲法規定，運作始於 1983 年 8 月 8 日，總部設在伊斯蘭堡和地區辦事處在拉合爾等地，監察使自 2010 年依法保護婦女在工作場所免於遭受騷擾。是以，透過國際監察組織所辦理的銳化牙齒培訓課程，可以瞭解及體認各國監察制度的實際運作情形，對於國際監察交流有實質的助益。

二、系統性調查之效率、程序正義及實務培訓：

- (一) 國際監察組織特地安排此次充實的培訓課程，邀請加拿大監察使擔任講座，以監察實務經驗，加上專業及熱情的態度，讓人體認到優秀調查人員及訊息掌握快速的魅力，這是一個對於監察調查工作非常有幫助及啟發的課程。培訓課程過程中，與學員們交換意見，大家也認為科學化的系統調查也算是一門藝術，採取創新的作法，在專業知識及嚴密組織當後盾，進行策略性的調查工作，均可於調查工作領域中切實運用。而且講座提供學員們許許多多的「精神食糧」配方，啟發進行調查的正確方向，思

考如何製作有效用的調查報告。

- (二)系統性調查首重計畫，此次分組討論即為加拿大安大略省牛乳檢驗的食品衛生案例，恰巧我國在2011年5月發生涉及食品安全的塑化劑事件，即市面上部分食品遭檢出含有塑化劑，進而發現部分上游原料供應商在常見的合法食品添加物「起雲劑」中，使用廉價的工業用塑化劑以節省成本。報告人即上網查詢此事件之背景原因(法律管制、食品檢測及把關、無視警告)、事件始末與後續發展(擴散及消費者申訴)、違法添加物情況、對人體的危害、反界反應及類似事件。監察院對於相關安全事件已提出許多糾正案及改進建言，與塑化劑相關的是衛生署及縣市政府的食品藥物安全管理不佳，尤以人力不足、經費不夠、法令不嚴、執行不力四大困境，要求行政院及相關主管機關檢討。
- (三)情境模擬及分組討論的結果，就調查重點、調查策略、注意事項、證據來源、人力及資源、起始時間及預定完成日期，參照本次訓練調查計畫的範例，逐項條列獲取難得的寶貴經驗。課程中講座認真的指導學員，掌握精確的證據，將使調查成效及監察信譽獲得肯定，巧妙地引導學員通過複雜的情境模擬，再提出建議策略及基礎性的經驗，呈現出具有說服力，而且令人信服的實務運作模式，讓人身歷其境，熟練地完成課間案例。在銳化牙齒的同時，更以看門狗不眠為題，激勵與會的各國從事調查工作的學員：「看門狗必須適時的吠叫，宣導符合公眾利益的事件，毫不猶豫地挑戰現狀，採取堅定的立場，尋找機會並查看所賦予的工具，必須積極主動，以信心戰勝眼前的難關。」又調查過程的進行要重視效率，遵守程序正義，最佳化系統性調查就是在有限的資源內，在各種條件的限制下，建立民

眾的信任，提出具體的建議以達到最佳的效果及影響；特別是多年累積的常規或面臨到組織改革都難引發作用，但是可以透過調查案件在媒體的暴露引發衝擊。以加拿大彩券為例，零售商為了追求利潤而作弊，2009年4月公布調查報告，檢討彩券系統的安全，即吸引數以百萬計的民眾關注，啟動各地區的監察及司法調查，而逮捕不法的彩券零售商，也是系統性調查之功效。

三、樹立監察調查典型，弘揚監察職能之正氣：

(一)促成「大廉政」的願景：

行政院99年7月30日修正公布「公務員廉政倫理規範」，明確定義正常社交禮俗標準，基於公務需要的公務禮儀，及涉及各機關業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務的請託關說。一方面民主國家人民要求廉能政府的意識普遍更為提高，呼聲日趨強烈；一方面是勤政廉能是國家長治久安的最重要尺度之一。由此，整飭官箴，澄清吏治，發揮監察職權，促使政府部門所屬公務員執行職務，廉潔自持、公正無私及依法行政，並提升政府之清廉形象，實踐「大廉政」的願景。

(二)探索「小聯動」的監察機制，以發揮最佳效力：

參照加拿大安大略省監察使於2005年成立的監察回應小組，在取得保密性及透明度兩者的平衡，調查作為方面保留完整，且調查進行中通報予全民調查進度，採用團隊合作的專業系統調查作業。審視我國的監察制度運作方式，外部訊息接受人民陳訴、受理審計部函報、行政機關函送簡任官等以上的懲戒案件，內部處理業務包括委託調查，確信有足夠的證據再進行必要的調查；亦有監察委

員自動調查、機關查復說明、調閱相關文件、約詢相關人員，現場實地履勘、諮詢或鑑定，及委員會審議、糾彈職權的行使。是以，「小聯動」不僅是指監察院與審計部的業務合作，更包括各處室、各委員會間的聯動，營造良好氛圍，獲得高度認可及支持。在有限的資源及人力下，避免重覆查核程序，檢討審計部稽察、監察業務處委託調查或地方巡察、監察調查處系統性調查、各委員會中央巡察之重覆運作方式，宜構建「小聯動」的工作團隊，形成反腐倡廉、保障人權、紓解民怨的整體合力，「以小促大」，推動聯動機制，發揮最佳效力。

(三)將把關機制前移，不斷完善政府效能：

監察院行使彈劾權、糾舉權及提出糾正案，係以公務人員或行政機關之工作及設施有違法失職情事為前提，大多是在公務人員失職或違法事件發生後，或是經調查發現才得知違失情況，被動充當「救火隊」的角色，部分案件於事無補，並不符國家整體公共利益。隨著國際監察職權的提升，普世人權價值的重視，面對調查工作的挑戰，確實系統性調查作為(規劃調查、約詢、證人及陳情者、審閱文件及實物、評估證據、撰擬報告、善用媒體力量)，落實科學精神的本質及核心，以人為本、從心出發，增強責任感，將公共利益的根本作為我們一切工作的出發點和落腳點，深切瞭解民眾的疾苦，反映人民保障基本人權的心聲，監察事關全民切身利益的各項行政作為，事後監督結合事前監察，既可促進依法行政，並可將把關機制前移，由實務案例中完成有效及可信的調查報告，不斷完善政府效能。

附件：公務出國相片集錦



圖 1. 6月4日報告人初到維也納



圖 2. 入住維也納 pension city hotel



圖 3. 6月5日維也納城市導覽



圖 4. 6月5日維也納城市導覽



圖 5. 6月5日維也納城市導覽



圖 6. I.O.I 歡迎晚宴



圖 7. I.O.I 歡迎晚宴



圖 8. I.O.I 歡迎晚宴



圖 9. I.O.I 歡迎晚宴



圖 10. I.O.I 歡迎晚宴



圖 11. 講座加拿大安大略省監察使安德烈馬林(Mr. Andre Marin)



圖 12. 報告人陳宏彰說明監察院職權及監察調查之概況



圖 13. 報告人與 2 位講座合影



圖 14. 情境模擬調查計畫之分組討論



圖 15. 情境模擬調查計畫之分組討論



圖 16. 情境模擬調查計畫之分組討論



圖 17. 情境模擬調查計畫之分組討論



圖 18. 情境模擬調查計畫之分組討論



圖 19. 感謝國際監察組織所有同仁



圖 20. 銳化牙齒訓練上課情景



圖 21. 銳化牙齒訓練課餘時間



圖 22. 銳化牙齒訓練午茶時間



圖 23. 分組討論之成果報告

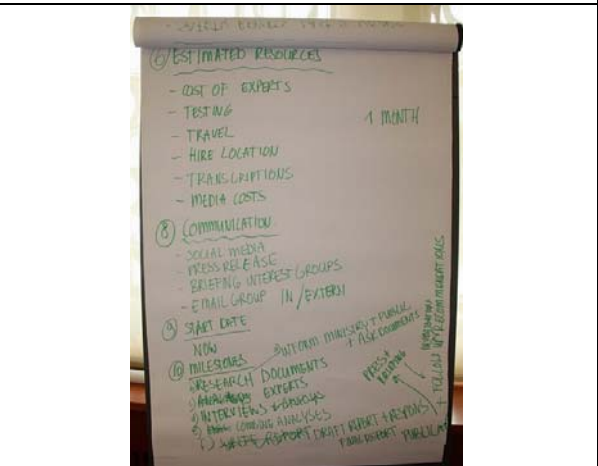


圖 24. 分組報告之簡報



圖 25. 課間與各國學員交換意見並合影



圖 26. 講座與學員合影



圖 27. 講座頒發結業證書



圖 28. 報告人參訓情形



圖 29. 報告人之結業證書



圖 30. 課後與各國學員交流互動



圖 31. 課餘與各國學員同遊匈牙利國家美術館，增進彼此友誼



圖 32. 匈牙利布達佩斯地鐵一景



圖 33. 講師與全體受訓同學合影