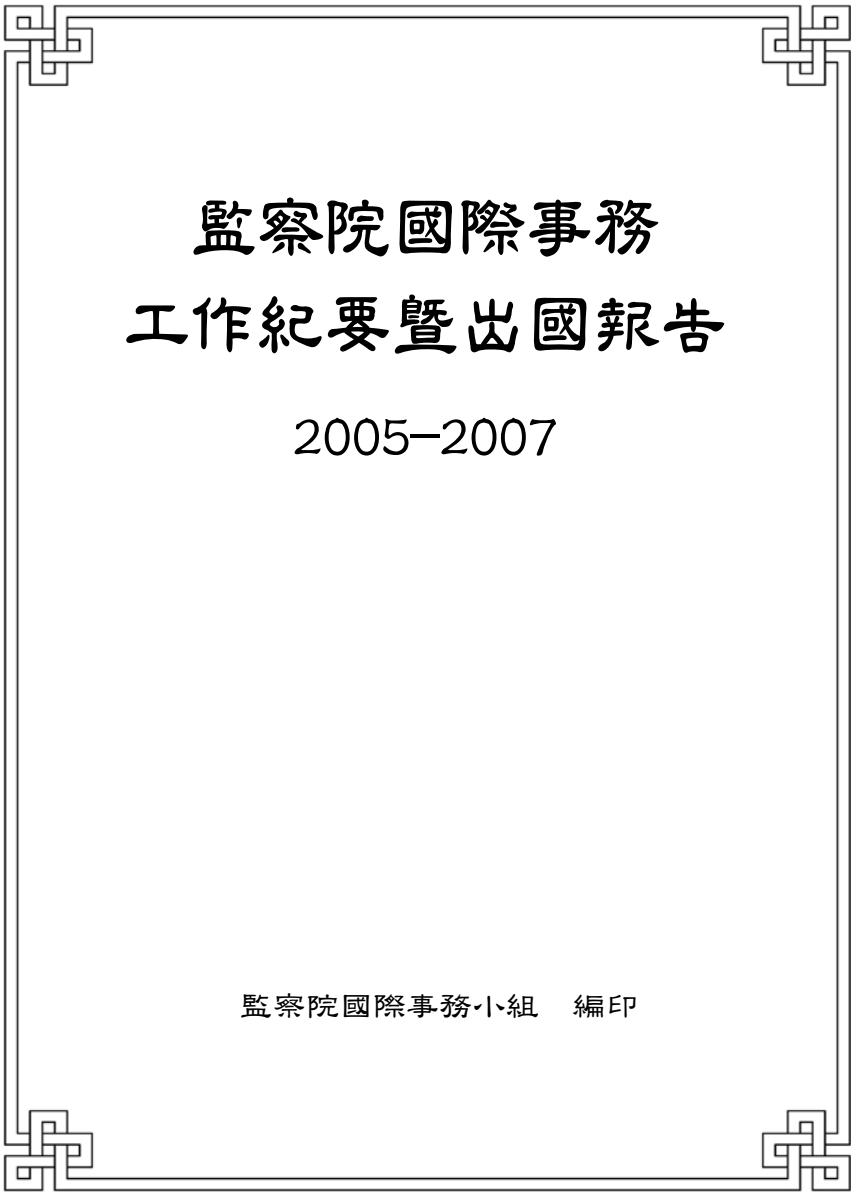


Control Yuan

International
Affairs
Committee

**監察院國際事務
工作紀要暨出國報告
2005-2007**

監察院國際事務小組 編印



監察院國際事務
工作紀要暨出國報告

2005-2007

監察院國際事務小組 編印



序

西方國家的監察制度，源起於北歐瑞典在西元1809年所設立的「司法監察使」(Justitieombudsman)，而現行國際通用的「監察使」(Ombudsman)即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察概念在北歐發源並盛行於20世紀，西元1980年代以降，在世界各地蓬勃發展，已成為現今各國民民主化的必要條件及重要指標之一。

監察權獨立行使，已是世界潮流之趨勢，西元1978年成立的國際監察組織(International Ombudsman Institute, IOI)，成為全球監察使聯繫的橋樑，其成立宗旨在於倡導監察及人權理念，鼓勵並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，並促進全世界監察使資訊、經驗之交流，以及籌劃與舉辦國際監察會議等活動。本院自1994年加入國際監察組織後，旋即在台北主辦國際研討會，為中西監察制度交流，開啟嶄新的一頁，並即成立國際事務小組，負責推動各項國際事務聯繫工作，多年來並積極參與國際監察活動及交流工作。

本院國際事務小組成立迄今已邁入第13個年頭，歷年來對於友我地區或國家主辦之國際性監察會議，每年度皆積極安排、參與，以維繫良好情誼；此外，隨著國際監察活動日益蓬勃發展，國際事務小組亦系統性地前往他國考察當地監察組織與制度，並邀訪重要國際監察友人來台訪問，普遍獲得國際人士的支持與肯定，對於保障人權、宣揚我國監察職權，成果豐碩。

為促進監察職權概念普遍化及增進我國對國外監察制度進一步瞭解，本院國際事務小組多年來也積極蒐羅各國有關監察職權

的出版品，加以篩選後進行翻譯、比較及研究，自87年起編譯成各國監察制度專書，多年來已累積相當豐富之出版品，並成為研究監察制度學者專家相當珍貴的參考資料。

2005年至2007年間雖本院第4屆監察委員未能順利就職，但考量國際事務工作具有延續性，本院仍派員積極參與國際監察活動，以維繫得來不易之情誼。為使各界瞭解本院對國際監察交流所做的貢獻，特將本院國際事務小組這3年來，推展各項國際事務工作的努力與過程，編輯成冊。茲以第4屆監察委員業已就職，本院仍將秉持交流互惠之原則，賡續推展監察國際交流與合作，努力發揮監察外交之實質功效。

監察院院長

The image shows a handwritten signature in black ink. The characters are '王建樺' (Wang Jiankang), written in a cursive, calligraphic style. The signature is positioned centrally below the title '監察院院長'.

中華民國97年9月



前 言

未來學大師約翰·奈思比(John Naisbitt)在上世紀90年代出版之大趨勢一書中指出，過去10年來各國之政經發展，無不受全球化(Globalization)思維之影響。在我國，「國際化」亦成為歷年政府施政的大方向。在自由開放的世界裡，任何國家已無法鎖國而生存，必須與在同一星球的各個國家互助合作，共存共榮。因此，加強與各國之交流活動，以增進相互友誼，厚實相互關係，成為政府各部門持續之重要工作。

衡度前述趨勢，監察院自1994年以來，即以中華民國監察院名義正式加入國際監察組織(International Ombudsman Institute, IOI)，成為該組織正式會員(Institutional Member)。歷年來，並在歷任院長之大力支持下，積極參加國際監察組織年會及其洲際區域會議，邀請該組織理事長、副理事長及秘書長來台訪問，並為擴大參與，凡是國際上有關人權保障之會議，也在預算許可下，儘量派人員參加，除增進我國與各國監察及人權組織之實質關係，以互相借取經驗之外，並進而在國際上非政府組織的活動中宣示中華民國之存在及其民主、自由與人權保障之成就，已普獲國際人士之尊敬與肯定。並為加強與鄰近民主先進國家之交流，2001年將IOI之區域會籍轉至澳太區域。

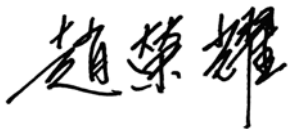
多年來，我們參加各種國際活動，均獲外交部之協助，而邀請重要外賓來台訪問，亦均蒙總統的召見，顯示政府對日愈壯大的國際監察團體之重視，此外，人權保障必成為未來國際監察組織首要宣示的主題，如何加強本院在此趨勢的功能與成就，進而推銷至其他國家，應是我們可以努力的方向，而過去的經驗與傳承更是持續發揚監察權的基礎。因此，本院國際事務小組於2001

年決定出版「國際事務工作紀要1994至2001」，又於2004年賡續出版第2冊「國際事務工作紀要2002至2004」，記錄本院戮力推動國際事務活動之過程及成果。

自2005年2月以來，本院雖因第4屆委員遲遲未能產生，監察院的功能幾乎凍結，但為維護在國際組織的會籍，曾是國際事務小組委員的杜秘書長善良乃挑起維繫國際事務的擔子，親自率團參加部分國際會議，所以，這3年的國際事務工作概況，有必要依往例彙集成書，以記載2005-2007間本院國際活動之參與並未因監委同意權行使之凍結而停止。在此要特別感謝監察院國際事務小組幕僚人員的熱心參與及付出，在繁忙的出國開會及邀訪業務中，各個都是稱職的秘書，同時他們平日仍要孜孜不倦的充實自我，蒐集各國監察制度資料進行編譯，實屬難能可貴。尤其，綜合規劃室洪主任國興擔任本小組執行秘書，在各項工作推動及規劃上，更是本人不可或缺的得力助手，在此由衷的感謝這群將本院帶向國際舞台的幕後推手。

本書雖經審慎校訂，但仍恐有疏漏及錯誤之處，尚祈各位先進專家不吝指正，尤其本院第4屆委員已順利產生並於2008年8月1日就職，其中具有國際事務經驗者不在少數，未來國際事務一定可以獲得許多的鞭策與指教，使本小組工作的成果更為豐碩，最後，並衷心的期盼本書的出版，可以增進國人對世界監察職權的認識與瞭解。

監察院國際事務小組召集人



中華民國97年9月1日



目 錄

序	
前言	
第1章 源起	1
第2章 國際事務與國際監察組織	3
第1節 國際監察制度	3
第2節 國際監察組織	6
第3節 澳洲及太平洋地區監察組織	10
第4節 拉丁美洲監察使聯盟	14
第5節 法語系監察使聯盟	20
第6節 監察院國際事務小組之運作	21
第3章 參加國際會議及考察監察工作出國報告	25
第1節 第10屆拉丁美洲監察使年會	25
第2節 第4屆法語系監察使聯盟會議	65
第3節 第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會	96
第4節 第11屆拉丁美洲監察使年會	128
第5節 第12屆拉丁美洲監察使年會	173
第4章 外賓來訪	217
第1節 印尼國家監察使委員會訪問團	217
第2節 巴拉圭共和國護民官署護民官巴埃茲來訪	220
第3節 澳門二十一世紀法律研究會訪問團	229
第4節 匈牙利資料保護暨資訊自由監察使阿提拉·培 特法魏來訪	231

第5節	瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾栩來訪 …	233
第5章	國際監察制度文獻資料編譯 ……………	239
第1節	歐盟監察工作 ……………	239
第2節	巴拿馬護民官 ……………	241
第3節	瑞典國會監察使 ……………	243
第4節	巴拉圭與西班牙護民官制度比較 ……………	244
第5節	法國監察制度 ……………	246
第6節	芬蘭監察制度 ……………	248
第7節	監察與人權－良好治理及國際人權體系翻譯 ……	251
附錄		
【附錄1】	外賓蒞臨本院演講詞暨座談會紀錄 ……………	255
【附錄2】	國際監察組織2008年會員名錄 ……………	311
【附錄3】	出席國際監察會議及重要監察領袖訪華 日期簡表 ……………	315



第1章 源起

I

本院於1994年8月加入國際監察組織(International Ombudsman Institute, IOI)，成為其正式會員。為有效推動各項工作，於同年12月13日本院第2屆第24次會議決議籌備成立國際事務小組，翌年1月9日本院第2屆第26次全院委員談話會通過「監察院國際事務小組設置要點」，目的為加強與世界各國監察機構及國際監察組織之交流合作，增進監察功能。國際事務小組主要任務包括：

1. 宣揚我國監察制度之理念與成就。
2. 支持並參與國際間對監察使職務之研究。
3. 參與國際間監察使、監察幕僚及相關人員之教育計畫。
4. 蒐集並典藏世界各國監察組織相關資訊及研究資料。
5. 參與全世界監察資訊及經驗之交流。
6. 國際會議之參加及籌辦。

國際事務小組成立迄今已屆滿13年，在上述任務之指導原則下，孜孜不倦推動各項工作，茲將2005至2007年各項成果匯集成冊。本書第2章係概要介紹國際監察制度、國際監察組織人事架構、我國會籍所在組織澳洲及太平洋地區監察組織、與本院友好之拉丁美洲監察使聯盟及法語系國家監察使聯盟，以及本院國際事務小組幕僚單位運作情形。第3章則是分節敘述本院3年來所參加的5次國際會議及考察國外監察機關之出國報告。第4章則是介紹來華訪問之5團外賓。第5章則說明本院對於國際監察制度研究

與文獻蒐集方面的努力，目前除了持續蒐集國外監察制度相關書籍資料外，也計畫性地進行翻譯工作，期能讓國人及台灣社會更加瞭解國外監察制度之發展。最後，亦將外賓訪華時於本院演說之講稿及座談會紀錄、國際監察組織2008年會員名錄、出席國際監察會議及重要監察領袖訪華日期簡表等收輯於附錄部分，俾供參考。



第2章 國際事務與國際監察組織

2

第1節 國際監察制度

西方國家的監察使制度與北歐的瑞典密不可分。現代西方國家監察使的雛形，可以追溯自瑞典於1809年所設立的「司法監察使」(Justitieombudsman)。瑞典第一位，也是西方近代第一位監察使馬爾海姆(Lars Augustin Mannerheim)於1810年3月1日當選，為西方監察制度發展史寫下了劃時代的一頁¹。事實上，現行國際通用的「監察使」(Ombudsman)即源自於瑞典語，係為「代表」(Representative)之意，指負責照顧他人權益的人²。

依北歐國家之傳統，國會將監察使視為公職，監察使雖經由國會選出或任命，代表國會監督政府施政，惟仍獨立於行政、立

¹ 有關瑞典監察使的歷史及組織演進，可參閱本院國際事務小組編譯之「瑞典國會監察使」(民95，第2版)。

² 全球各國使用不同名稱代表監察使辦公室，例如多數的西班牙語系國家使用「護民官」(Defensor del Pueblo)，像是西班牙、阿根廷、秘魯、哥倫比亞等；斯里蘭卡、英國使用「Parliamentary Commissioner for Administration」；法國、加彭共和國、塞內加爾使用「Médiateur de la République」；南非使用「Public Protector」；加拿大魁北克使用「Protecteur du Citoyen」；奧地利「Volksanwaltschaft」；奈及利亞「Public Complaints Commission」；葡萄牙「Provedor de Justiça」；義大利「Difensore Civico」；墨西哥「Comisión de Derechos Humanos」；尚比亞共和國「Investigator-General」；巴基斯坦「Wafaqi Mohtasib」；印度「Lok Ayukta」；以及美國愛荷華州的「Citizen's Aide」，至於我國監察院則是使用「Control Yuan」。

法、司法權之外行使監察職權，不受包括國會在內之任何機關所干預，每年須向國會提出年度報告，為現代民主體制中之最高監察單位。

西方監察使制度在19世紀經過了一段長期停滯性的發展，直至20世紀初期，監察使的概念才在北歐國家傳布開來，芬蘭率先於1919年設立監察使，丹麥及挪威則是先後於1955年、1962年設立監察使辦公室。1960年代，監察使制度開始向北歐地區以外的國家發展，紐西蘭與挪威同時於1962年成立監察使辦公室，是北歐地區以外第一個設立監察使辦公室的國家。隨後，英國(1967)、加拿大的大部分省份(1967)、坦尚尼亞(1968)、以色列(1971)、法國(1973)、葡萄牙(1975)、奧地利(1977)、波多黎各(1977)、澳大利亞(州層級，1972-1979；聯邦層級，1977)亦成立監察使辦公室。至1980年代，西班牙、荷蘭首開先河，於1981年創設監察使，隨後，監察使制度迅速在全球各地蓬勃發展。根據國際監察組織正式統計，1983年，僅有27個國家在中央或地方層級設立監察使；依據國際監察組織2008年會員名錄，全球已有132個國家或地區設立監察使制度。

我國監察院在層級上隸屬中央，與行政、立法、司法、考試等五權並立。西方各國在監察使的設置層級上，則是呈現多樣化的局面。在中央層級設置監察使者，像是瑞典、紐西蘭等，這些國家的監察使辦公室大多隸屬於國會，少部分隸屬於司法體系下；有的在地區層級(州、省等)設置監察使，像是加拿大、義大利等，有的則是在城市層級設置監察使，像是美國、瑞士，此



外，還有為特定領域或保障特定權利而設置的監察使，像是瑞典、挪威等國設置的軍事監察使，專司軍事方面的監察工作。美國堪薩斯州、密西根州等設置獄政監察使，專司獄政方面的監察工作。紐西蘭、加拿大、西德則是設置隱私權監察使，保障人民的隱私權。斯洛維尼亞、俄羅斯聯邦、墨西哥、宏都拉斯等更設置人權監察使或人權委員會，落實人權議題的保障。也有些國家在中央及地方各層級皆設置監察使，像是澳大利亞、阿根廷，以及西班牙等。值得一提的是，歐盟(European Union)根據馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)，亦於1995年設立第1任歐盟監察使，為跨越國界的區域整合組織監察使開啟新頁。

由於設置層級以及組織架構的不同，各國監察使的基本職權或有差異。我國監察院之職權計有：收受人民書狀、調查、糾正、彈劾、糾舉、巡察、監試、受理公職人員財產申報、審計、公職人員利益衝突迴避、政治獻金、遊說等12大項，而衡諸各國監察使最基本的職權為接受人民陳情與調查權，亦即各國監察使均有權向各相關機關調閱文件，並調查其施政有無違法失職。而案件經調查後，該機關倘確有違失，監察使得進一步提出糾正或建議其改善，此類似於我國監察院糾正之職權，為各國監察使較普遍共有的權限。其他如彈劾等權限則因各國而異。

儘管各國監察使在設置層級、組織架構及職權範圍上差異頗大³，對於監察使的獨立性(Independence)，確保其不受任何政黨

³ 有關西方監察制度的發展與制度比較，可參閱本院出版之「各國監察制度比較之研究」(民88)。

或政治力的影響，卻是最基本的要求。監察使做為政府不良施政，貪污、腐化的監督者，或是人民權利遭遇不公不義對待時的保護者，除了職位所賦予的超然獨立性外，做為一位監察使，誠正性(Integrity)的概念也在近年來受到熱烈討論。誠正性包括了個人與體制的層面，而除了就監察使本身的誠正性來討論，可以說，監察使的工作也就是在確保政府施政的誠正性。由於這樣的工作具備高度的困難性，隨時隨地都可能因為外力干預而遭遇困難，因此獲得國際同儕或是國際組織的支持也顯得益發重要。

第2節 國際監察組織

目前全球性的監察組織為「國際監察組織」(International Ombudsman Institute, IOI)⁴，成立於1978年，係為一非政府組織(Non-Government Organization, NGO)。其總部設於加拿大艾德蒙頓亞伯達大學(University of Alberta, Edmonton, Canada)，由該校法學院提供國際監察組織秘書單位辦公場地、圖書以及行政資源。

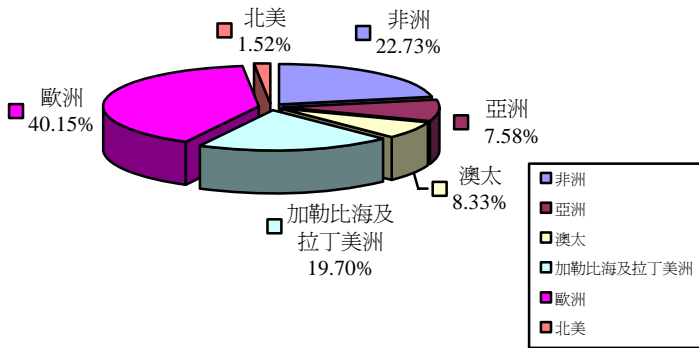
國際監察組織的成立，使全球各地監察使有了聯繫的橋樑，目前已有132個國家或地區加入成為會員。為顧及區域特性，以及加強聯繫交流，國際監察組織轄下細分為6大地理區域，分別是非洲、亞洲、澳洲及太平洋地區、歐洲、加勒比海及拉丁美

⁴ 有關國際監察組織的相關資訊以及出版書目可以參考其網站：
http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/eng_home.html。



洲、以及北美地區⁵。

國際監察組織會員分佈圖



非洲：30(22.73%) 亞 洲：10(7.58%) 澳太：11(8.33%)
 歐洲：53(40.15%) 加勒比海及拉丁美洲：26(19.70%) 北美：2(1.52%)

國際監察組織由理事會(Board of Directors)代表全體會員掌理組織運作，由各區會員選出，執行委員會(Executive Committee)則掌理一般常務會務，為組織的核心，其成員包括理事長、副理事長、財務長以及秘書長。現任理事長為美國愛荷華州監察使安威廉二世(Mr. William P. Angrick II)，副理事長為英國北愛爾蘭監察使佛利湯(Dr. Tom Frawley)，財務長由加拿大亞伯達大學法學院院長白大偉(Dean David Percy)擔任，秘書長則由香港監察使戴

⁵ 國際監察組織6大地理區轄下會員，請參閱本書附錄2：國際監察組織2008年會員名錄。

婉瑩(Ms. Alice Tai)連任。此外，6個區域各有1位區域副理事長，並依各區域會員數目，推選3至4位理事。秘書單位目前由亞伯達大學法學院1位教授及1位職員兼任，處理出版以及各項行政庶務。

國際監察組織目前每4年定期舉行1次全體會員大會，為該組織最高權力機構；此外，亦賦有加強會員聯繫交流，以及促進全球監察制度研究、發展之目的。國際監察組織自成立迄今已舉辦過8次年會，分別是：

- 1978 加拿大艾德蒙頓
- 1980 以色列耶路撒冷
- 1984 瑞典斯德哥爾摩
- 1988 澳洲坎培拉
- 1992 奧地利維也納
- 1996 阿根廷布宜諾斯艾利斯
- 2000 南非德班
- 2004 加拿大魁北克

本院自1994年成為國際監察組織正式會員後，分別由第2屆監察委員組團參加1996年於阿根廷首府布宜諾斯艾利斯舉辦之第6屆年會；第3屆監察委員組團參加2000年於南非德班舉行之第7屆年會，以及2004年於加拿大魁北克召開之第8屆年會。

有鑑於監察使概念的迅速拓展，全球各地監察使辦公室如雨後春筍般成立，特別是開發中國家與新興獨立國家，如拉丁美洲以及非洲等地的監察使辦公室，國際監察組織也針對這些新設立



監察使辦公室的國家，不定期舉辦各項研討會，並提供組織創設的諮詢建議與相關資源。

在出版方面，定期出版的部分有每季發行的簡刊(Newsletter)；每年發行的則有年鑑(Yearbook)，自1981年起定期出版；特別論文系列(Occasional Paper Series)係收錄各國監察使短篇論文，至今已累積達82篇。此外，還不定期出版有關監察制度的研究報告與論文集。為因應會員組成的多樣性，1996年起，國際監察組織將英文、法文、以及西班牙文並列為該組織的正式官方語言。

國際監察組織的成立，提供了全球監察機構與監察使聯繫的橋樑，並促進了監察制度的研究發展。藉由國際監察組織的組織章程(By-laws)，建立起全球監察使共通的工作準則，促進全球監察觀念的提昇與監察制度的普及。此外，也藉由各項會議與活動，推動世界各國監察使間相互學習與經驗資訊的交流。

我國監察院是於1994年8月以「中華民國監察院」(Control Yuan of the R.O.C.)的名義加入國際監察組織，並成為具投票資格之正式會員（原稱為Voting Member，2000年10月章程修訂，改稱為Institutional Member）。中共監察部雖數度試圖入會，並不斷排擠我國，但因其並不符合國際監察組織最重要的會員資格，亦即獨立行使職權以及直接接受人民陳情的要件，中共始終無法獲得國際監察組織理事會的同意入會。1996年4月，包括中共在內的6個國家在巴基斯坦首都伊斯蘭馬巴德另行計畫籌設成立亞洲監察協會(Asian Ombudsman Association, AOA)，迄今，亞洲區

已有包括菲律賓、巴基斯坦、韓國、日本、伊朗、斯里蘭卡、香港、澳門、中共等在內的23個國家成為亞洲監察協會會員，然而，由於亞洲監察協會與國際監察組織並無直接隸屬關係，國際監察組織會員並不必然成為亞洲監察協會會員，加上中共蓄意從中阻撓，我國雖幾度想要參與該年會，卻始終無法獲得主辦國的同意邀請。由於中共結合其他亞洲國家，蓄意排擠我國的意圖相當明顯，本院於是自1999年起即積極參加澳洲及太平洋地區監察使年會，與澳太地區各會員國建立密切友好之關係，並申請將本院國際監察組織所屬區域由亞洲區轉至澳洲及太平洋區，在多方努力下，本案業經國際監察組織理事會於2001年10月，依執行委員會之建議同意通過，本院正式成為澳洲及太平洋地區會員，更加確立本院會籍。

第3節 澳洲及太平洋地區監察組織

澳洲及太平洋地區監察組織(Australasian and Pacific Ombudsman Region, APOR)為國際監察組織轄下非洲、亞洲、澳洲及太平洋、加勒比海及拉丁美洲、歐洲以及北美洲等6個地區代表權(Regional Constituency)之一，區域會員以澳大利亞各州監察使為主體，擴及附近島嶼國家，包括紐西蘭、庫克群島、斐濟、巴布亞紐幾內亞、索羅門群島、萬那杜、薩摩亞、香港、中華民國以及東加。

由於澳大利亞除聯邦設1名監察使(兼首府領地及國防監察使)外，各州及北領地另設有1名監察使，全國監察使共8名，均



為國際監察組織具投票權的機構會員(Institutional Member)，在國際監察組織可謂舉足輕重，和紐西蘭監察使同為區內的主導力量，如紐西蘭2位前首席監察使羅勃遜爵士(Sir John Robertson)及艾伍德爵士(Sir Brian Elwood)，皆曾分別獲選為國際監察組織的理事長，在國際監察組織的影響力可見一斑，不過近來南太平洋島嶼各國監察使另組成太平洋島國監察使論壇(Pacific Islands Ombudsman Forum)，逐漸發展成結盟態勢予以抗衡，並強化區內島國間之合作。

澳洲及太平洋地區監察使年會，除每4年併於國際監察組織年會之區域會議舉行外，每年均召開1次會議，由區內會員輪流主辦，惟通常由澳大利亞各州監察使及紐西蘭監察使輪流主辦居多，近年來，因區內島國監察使結盟勢力興起，為求平衡，2003年的第21屆年會，即選在巴布亞紐幾內亞舉行，為少數非在澳洲境內舉行的年會。澳太年會屬區域性小型會議，往年除澳洲及太平洋地區監察使會員代表出席外，並邀請其他地區之觀察員參加。自2006年第23屆會議起，年會改為每隔2年始開放予觀察員參加。2007年之年會原定於斐濟舉行，後因斐濟監察使卸職後無法續辦，經澳太區域副理事長詢問區域各會員亦無法接辦，當年並未召開年會，迄2008年3月始於澳洲墨爾本市舉行第24屆年會。

澳太會議召開目的除研商區域一般性會務外，並藉此強化區域會員間之合作，交換工作經驗，聯繫友誼，參加人員除區域會員外，每隔2年開放參加之年會，亦歡迎非區域會員之監察使或

從事監察制度研究有關專家學者等觀察員參加，但區域會員大會仍不開放觀察員出席。

目前澳洲及太平洋地區在國際監察組織理事會占3席理事名額，包括現任秘書長香港申訴專員戴婉瑩女士，區域副理事長澳大利亞新南威爾斯州監察使巴柏(Bruce Barbour)，原由巴布亞紐幾內亞監察長基諾(Ila Geno)擔任之理事名額，因基諾監察長於2008年6月卸任，該名理事缺額，經第24屆澳太年會決議，推選紐西蘭代表南太島國監察使擔任理事，惟推選當時紐西蘭故首席監察使因病逝世，接任人選仍未確定，故決議徵詢新任紐西蘭首席監察使意願後接任本席理事缺額，紐西蘭監察使魏肯女士(Beverley Wakem)已於2008年4月23日獲任為首席監察使，基諾監察長6月卸職，理事遺缺由其接任。

本院自1994年加入國際監察組織，成為該組織具投票資格的正式會員以來，即不時感受來自中共的干預及打壓，中共雖然因其未符合國際監察組織章程的入會條件，致迄未如願加入該組織，近年來其與亞洲部分國家組成亞洲監察協會(AOA)，竭力阻撓我國加入，致使我國雖為國際監察組織會員，卻無法參與亞洲監察協會的相關活動。

因此，在國際監察組織前理事長烏斯汀(Marten Oosting)及當時擔任秘書長的傑克比(Daniel Jacoby)等友人建議下，轉而參與其他區域的活動。本院於1999年，以觀察員身分組團前往澳洲塔斯馬尼亞參加第17屆澳洲及太平洋地區監察使年會，與區內監察使建立起良好情誼，為尋求該區監察使支持本院轉入會籍鋪路。



之後，經過年餘的試探與籌劃下，決定將國際監察組織所屬區域會籍，由亞洲區轉換為澳洲及太平洋區，於2001年7月18日，由當時之錢院長復致函傑克比秘書長正式提出申請，並副知該組織執行委員會成員（理事長、副理事長、財長），以及澳洲及太平洋區及亞洲區區域副理事長。

根據國際監察組織的組織章程規定，國際監察組織執行委員會受理會員轉換區域之申請，將聽取原屬區域及新區域會員的意見，以作為決定之參考。2001年7月30日至8月3日澳洲布里斯班第19屆澳洲及太平洋地區監察使年會的區域會員大會中，並將本院申請轉換國際監察組織所屬區域乙案列入討論議程，此次本院再度以觀察員身分組團參加會議主要目的之一，即尋求該區會員對本院轉換區域案的支持，年會召開前，本院並函請外交部轉知我國位於澳太區域會員國之相關駐外館處，儘速洽該區域會員溝通，並尋求其支持。

由於本院申請轉換國際監察組織所屬區域乙案，係列為第19屆年會區域會員大會討論議程，會員大會為區域會員內部會議，並不開放觀察員代表參加。為避免造成區域會員對本院透過外交部協調溝通此案，產生政治介入聯想之反效果，本院代表團恪守當時擔任國際監察組織理事長的艾伍德爵士之建議，在正式會議中皆未公開談論本案，私下場合亦不主動提及。對我相當支持與友好的艾伍德理事長及身兼澳太區區域副理事長的會議主辦人艾比茲監察使，基於其身分應維持中立客觀立場，不便表示意見，惟曾數度於會外私下與我代表團團長趙委員榮耀商議本案，而部

分該區監察使代表，亦曾主動私下向我團表示同情與明瞭本院之困難處境，歡迎本院成為該區會員。

本院轉換區域會籍案，於布里斯班年會順利獲得澳太地區會員大會決議同意，對國際監察組織2001年10月底韓國漢城理事會議是否通過本案，具重要意義，經徵詢亞洲區會員意見未表反對後，理事會最後參照執行委員會之贊成建議，通過本院申請，布里斯班之行收穫匪淺，本院成為澳太地區會員後迄今，除2005年在紐西蘭舉行之第22屆年會因本院第4屆監察委員尚未就職未及派員出席外，業以正式會員身分出席2002年澳洲雪梨第20屆、巴布亞紐幾內亞曼丹第21屆、西澳伯斯第23屆及澳洲墨爾本第24屆等4次年會，以及2004年加拿大魁北克國際監察組織年會之澳太區域會議，除與區域會員維繫密切互動關係與友好情誼、積極參與區域會務外，平時亦透過郵寄函件、傳真及電子郵件等方式，與區域副理事長及區域會員聯繫，以使區域會員即時瞭解本院監察職權行使現況，並藉此交換工作經驗，促進意見交流，展現本院對區域監察業務之熱誠與貢獻。由此觀之，本院轉換區域會籍至澳洲及太平洋地區後，不僅藉區域互助互信的合作關係，加強和區域監察使間之實質交流聯繫，參與國際監察活動的空間，也愈形寬廣，同時亦更加確示了本院國際監察組織的會籍。

第4節 拉丁美洲監察使聯盟

拉丁美洲各國於80年代擺脫「失落十年」(La Década Caída)債務危機後，各國社會政治發展日趨穩定，象徵民主政治發展指



標的監察機構也於90年代開始相繼設置，並納入政治體制之中。拉丁美洲各國之監察制度異於傳統北歐斯堪地那維亞(Escandinavo)的監察制度，其不僅監督政府有無依法行政或濫用職權，同時更加強調人權保障的重要性。

拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana del Ombudsman, FIO)係於1995年，由拉丁美洲各國及地區之護民官、國家人權檢察長、人權專員，於哥倫比亞的卡達赫那市(Cartagena de Indias)，集會並設置組織章程後，正式發起成立。監察使之傳統稱呼為Ombudsman，惟該區則以Defensoría del Pueblo或Defensor del Pueblo—「護民官」一詞為西語系國家之通稱，另外也有些國家如墨西哥或宏都拉斯等，則以國家人權保障機關或人權檢察官之名義設置。護民官係依據憲法之規定及國會法令而創設之公務機關，獨立行使職權，宗旨為對抗行政機關之不法行徑，以保護人民之各項權利。聯盟之最高指導方針為聯合國人權委員會所提之人權保障各項標準，各國則以該標準作為行使監察職權之準繩。

聯盟設置之目的，係建立拉丁美洲各國人權議題合作與經驗交流之論壇；推動、傳播及強化監察使職權、獨立性與形象；藉由各國護民官機關、國際組織及非政府組織間對於尊重、捍衛與推動人權的合作關係，在會員國所屬國家內促進、擴展及強化人權文化；使民眾瞭解侵害人權之嚴重性，推動進行與人權議題有關之研究及調查，進而達到人權保障之目標。依據2008年1月9日FIO官方網站資訊，現有國家層級會員國有20個，地方層級計有

54個。國家層級有阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、葡萄牙、波多黎各、烏拉圭、委內瑞拉。同時，在阿根廷、西班牙及墨西哥也分別設有省級、州級和自治區層級之護民官辦公室。智利及烏拉圭則目前正在積極推動設置中。

聯盟具有法人地位，並依據章程及全體會員大會、臨時會或特別會議上所作成各項決議運作。會員間享有平等之權利與義務。下設有理事會(Comité Directivo)及常務理事會(Consejo Rector)。理事會為聯盟之指導單位，由聯盟內國家層級護民官以及3位省、州、自治區地方護民官代表組成，以確保地區參與性。常務理事會為理事會之最高權力核心，由1名理事長及5名副理事長組成，任期2年，由理事會投票選出。正副理事長所代表之區域如后：1.歐洲地區：西班牙、葡萄牙及安道爾諸侯國。2.北美洲地區：墨西哥及美屬波多黎各。3.中美洲地區：瓜地馬拉、薩爾瓦多、尼加拉瓜、宏都拉斯、哥斯大黎加及巴拿馬。4.安地諾地區：委內瑞拉、哥倫比亞、秘魯、厄瓜多及玻利維亞。5.南錐地區：巴拉圭、阿根廷。理事長之職權為：替代常務理事會及大會行使法律代表權、召開並主持理事會會議、依據章程規定，召開大會、簽署大會及理事會通過之法案，以及聯盟所有官方文件與信函、必要時得行使投票權(Voto de calidad)。副理事長則協助理事長行使職權，落實理事長託付之各項任務。此外，為顧及區域平衡，5名副理事長之1須由非國家層級之護民官擔任。



卸任理事長則享有終身觀察員資格(miembros vitalicios con calida de observadores)之身分。秘書處原由美洲人權組織(Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH)於1995年8月5日協助擔任，惟自2006年6月20日起，章程經修改後，獨立創設秘書處(Secretaría Técnica)，秘書長為最高行政官，由理事長提名經常務理事會表決通過後任命。其任務為協助聯盟的行政事務並提供相關會議等各方面的技術協助。聯盟之總部設置係依常務理事長之所在國輪流設置。

依據第12屆拉丁美洲監察使年會所達成決議，常務理事會成員為：理事長：尼加拉瓜人權保護檢察官Mr. Rafael Omar Cabezas、第1副理事長：西班牙國家護民官Mr. Enrique Múgica Herzog、第2副理事長：秘魯國家護民官Ms. Beatriz Merino Lucero、第3副理事長：美屬波多黎各人民檢察官Mr. Carlos López Nieves、第4副理事長：巴拉圭國家護民官Mr. Manuel María Páez Monges、第5副理事長：墨西哥納亞利特州人權委員會護民官Mr. Oscar Herrera，以上成員之任期自2007年11月至2009年11月止。

大會之召開須達多數法定人數出席始得召開。每年集會1次，必要時加開特別會議。其任務為：商定聯盟一般性活動方針、通過理事會提交之報告、通過理事會所擬定之會議議程、針對組織宗旨，適時發布聲明及新聞稿及修改現行章程等。年度大會之舉辦地點及日期，於前1屆全體會議中表決公布。

聯盟長期與西班牙阿爾卡拉大學(Universidad Alcalá de Henares)簽署合作協定，阿爾卡拉大學，是西班牙名著唐吉訶德

傳的作者賽凡提斯之出生地，也是歐洲最古老的大學之一。為達成拉丁美洲監察使聯盟設立之目標，強化各國護民官署之運作及倡導人權保障理念與實踐，聯盟於2003年4月23日與阿爾卡拉大學簽署合作協定，同時在西班牙國際合作署(Agencia Española de Cooperación Internacinal, AECI)贊助下正式展開運作，並設置發展合作倡議中心(Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, CICODE)執行各項合作方案。合作方案委由一位大學教授主持，自2003年起，長期積極地擴充監察議題研究計畫之合作內容，為會員國之行政人員提供遠距合作方案，共同擬製聯盟之年度報告。

此外，聯盟亦設有官方網站PortalFIO。該網站係由西班牙國際合作署、阿爾卡拉大學及FIO於2003年4月23日，共同架設之官方網站。網站中最重要的3項內容為遠距教學、資料搜尋網及電子期刊，透過多元高科技技術，傳遞護民官署各項人權推動工作的成果。其中全文檢索資料庫，已納入逾2,500份西文文件，未來將陸續新增多種研討會的論文或報告，供各國人士參考。此外，鑒於兩性平等觀念日趨重要，FIO官方網站中，也設置婦女權利推廣各項計畫與方案資訊，期透過該網站之資訊流通，增進婦女各項權利之伸張與維護。

有關本院與該聯盟之互動關係，拉丁美洲監察使聯盟每年定期召開一次會議，主辦單位則由會員國輪流擔任。本院向來與中南美洲監察使交往密切，本院自1999年起，即參與拉丁美洲監察使聯盟舉辦之會議，目前已出席的有：1999年於宏都拉斯首都德古西加巴(Tegucigalpa)舉辦之第4屆年會，2001年於波多黎各首都



聖胡安(San Juan)舉辦之第6屆年會，2002年於葡萄牙首都里斯本(Lisboa)舉辦之第7屆年會，2003年於巴拿馬首都巴拿馬市(Panamá)舉辦之第8屆年會，2004年於厄瓜多首都基多(Quito)舉辦之第9屆年會，2005年於巴拉圭首都亞松森(Asunción)舉辦之第10屆年會，2006年於阿根廷首都布宜諾斯艾利斯(Buenos Aires)舉辦之第11屆年會，以及2007年於秘魯利馬(Lima)舉辦的第12屆年會等8次的會議。會議中均與各國監察使互動頻繁，建立良好友好關係。此外，本院也與阿根廷、巴拿馬及巴拉圭共和國分別簽署雙邊監察機構暨技術合作協定，促進雙方友好情誼，互惠互利之關係。

拉丁美洲監察使聯盟常務理事會彙整表

任 期	2005.11-2007.11	2007.11-2009.11
理事長	西班牙國家護民官 Mr. Enrique Múgica Herzog	尼加拉瓜人權保護檢察官 Mr. Rafael Omar Cabezas
第1副理事長	墨西哥國家人權委員會委員長 Mr. José Luis Zoberanes Fernández	西班牙國家護民官 Mr. Enrique Múgica Herzog
第2副理事長	薩爾瓦多人權保護檢察官 Ms. Beatrice Alamanni de Carrillo	秘魯國家護民官 Ms. Beatriz Merino Lucero
第3副理事長	厄瓜多護民官穆埃凱 Mr. Claudio Mueckay Arcos	美屬波多黎各人民檢察官 Mr. Carlos López Nieves
第4副理事長	巴拉圭國家護民官巴埃茲 Mr. Manuel María Páez Monges	巴拉圭國家護民官巴埃茲 Mr. Manuel María Páez Monges
第5副理事長 (國家機關、省、區域、自治區代表)	阿根廷布宜諾斯艾利斯省護民官 Ms. Alicia Beatriz Pierini	墨西哥納亞利特州人權委員會護民官 Mr. Oscar Herrera

資料來源：<http://www.portalfio.org/inicio/content/view/97/209/>，搜尋日期：2008/5/5，表格製作：監察院國際事務小組。

第5節 法語系監察使聯盟

法語系監察使聯盟(L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, AOMF)成立於1998年，由法語系國家之監察使所組成，現有51個會員國，為1970年成立之「法語系國家國際組織」(Organisation Internationale de la Francophonie, OIF)架構下的合作交流組織。OIF主要的執行機構是「法語系國家政府間機構」(Agence Intergouvernementale de la Francophonie, AIF)，會員基於共同語言與價值，就教育、文化、媒體、經濟及良好行政等領域之發展，促進全球5大洲51個會員國暨政府間進行合作計畫，以達公平、互助、團結之目的。設立宗旨在宣揚並促進法語系國家的人權與法治，透過彼此合作及擴大參與，尤其是東歐等貧窮國家的參與，來達成目標。

法語系監察使聯盟每2年舉行1次國際會議，其會員係經各國政府立法成立之獨立監察機關，透過會員參與、承諾以發展民主與人權。所有會員之監察機關會將活動概況，每年寄給大會參閱。目前AOMF大會正向法語系國家爭取經費支持，並與法語系國家國際組織(OIF)簽訂合作計畫，期望監察使扮演為民眾代言的角色，並推動改革，同時鼓勵對話解決會員間的糾紛，以和平解決問題。法語系監察使聯盟依據章程及大會(L'assemblée générale)決議運作，下設理事會(le conseil d'administration)及執委會(le bureau du conseil d'administration)，理事長及2名副理事長係由會員選出，任期2年。2007年第5屆年會選出新任理事長，為加拿大



紐布倫威克省(New Brunswick)監察使瑞伯納(Bernard Richard)先生，副理事長為比利時瓦隆尼區(Wallonne)監察使波菲德列(Frédéric Bovessesm)女士及摩洛哥監察使伊模蕾(Moulay Mhamed Iraki)女士，2005年AOMF大會決議將秘書處設於法國國家監察使辦公室。

2005年第4屆法語系監察使聯盟會議在法國巴黎舉行，本院首次應法國國家監察使德勒瓦(Jean-Paul Delevoye)先生及AOMF前任理事長義大利籍瓦琪娜(Maria Grazia Vacchina)女士之邀請，組代表團前往參加該會議，本次會議的參與，成為監察院自國際事務小組成立以來，繼國際監察組織(International Ombudsman Institute, IOI)、拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO)後，所參與之第3個重量級區域國際組織。與會目的在拓展本院在國際監察界之參與空間，結識更多國際友人，爭取國際友人對我之支持，藉此闡揚我監察制度及監察工作概況，並達經驗分享與意見交流之目的。由於與會各國不乏為國際監察組織(IOI)之會員，本院出席此次會議，亦達防範中共阻撓、鞏固我於IOI會籍之目的。

❖ 第6節 監察院國際事務小組之運作 ❖

國際事務小組於1995年成立迄今已屆滿13年，依據「監察院國際事務小組設置要點」之規定，國際事務小組由院長聘請本院委員5人及秘書長組成，任期1年，召集人由小組成員互選之。本小組每3個月開會一次，必要時得舉行臨時會議。由召集人召集

並為主席，召集人不能出席時，由出席委員互推一人為之。本小組會議須有應出席人員二分之一以上之出席，始得開會；出席委員過半數之同意，方得決議。會議決議事項，除需提報本院會議部分外，餘經院長核定，應即施行。本小組並設執行秘書、秘書，由本院職員兼任之。2005年至2007年因第4屆監察委員尚未就職，考量國際交流工作之延續性，爰由本院杜秘書長善良暫代國際事務小組召集人一職，持續與國際監察社群保持良好溝通管道，並聯繫情誼。

本小組執行秘書係由本院綜合規劃室洪主任國興兼任，秘書由本院綜合規劃室職員兼任，2005年至2007年的幕僚秘書有鄭約聘專員慧雯、林約聘專員美杏及吳科員姿嫻3人兼任。綜合規劃室主要執掌為規劃本院年度中長程工作計畫、稽催管考糾彈及調查案件，綜合性出版品編印、工作會報、業務簡報之籌辦及記錄等，除此之外，尚涵蓋國際組織之聯繫及相關事務。因此上開人員除負責該室各項業務之外，尚須兼辦國際事務小組相關幕僚工作。洪主任國興於國際事務小組的主要工作為綜理國際事務小組各項事宜、規劃幕僚秘書對政策執行方向，監督各項事務之辦理，並擔任與秘書長、召集人及本院各單位一級主管人員間的溝通角色。

為有系統地推展本院國際事務工作，國際事務小組幕僚秘書也依據國際監察組織會員6大地理區域劃分方式，分工處理各區業務。鄭慧雯主要負責我國際監察組織會籍所在地澳洲及太平洋監察組織地區的業務，同時承辦綜規室主管業務報導文學之編



印、糾彈案件出版品協辦等。林美杏則負責以西班牙語為主的拉丁美洲語系之國家，以及綜規室主管業務中之管制考核、調查糾正案件出版品等協辦工作。吳姿嫻則主要負責處理英語系國家，如美國、加拿大、歐洲及非洲業務，以及綜規室主管業務中之各國監察制度出版品編印等。舉凡該負責區域寄來的信函、出版品及相關監察制度資料之蒐集等，均先簽陳召集人核批後執行。重大案件或必要時則提國際事務小組會議討論或報告，最後再將決議及紀錄陳請院長核定後施行。茲將2005年至2007年國際事務小組成員及幕僚秘書之簡歷等資料，彙整如后：

國際事務小組成員及幕僚人員之簡歷

成 員	學 歷	經 歷
杜秘書長善良 (代理召集人)	國立政治大學政治系畢業 國立政治大學公共行政研究所碩士 美國紐約雪城大學財務及計畫管理研究班結業 美國麻省理工學院資源管理研究班結業	國立中興大學、文化大學 兼任講師、副教授 行政院顧問兼南部聯合服務中心執行秘書 行政院參事兼第一組組長 行政院經建會管制考核處處長 行政院研考會研究員 第3屆監察院秘書長
洪主任國興 (執行秘書)	淡江大學工商管理學系畢業 交通大學管理科學研究所碩士 政治大學法制研究碩士學分班結業 政治大學資訊管理學系博士	台北市監理處資訊室主任 台北市政府捷運工程局資訊中心主任 考試院專門委員 監察院公職人員財產申報處副處長、交通委員會主任秘書、綜合規劃室主任

<p>鄭約聘專員慧雯 (秘書)</p>	<p>中興大學地政學系學士 英國劍橋大學土地經濟碩士</p>	<p>泛亞不動產鑑定股份有限公司估價師 監察院綜合規劃室約聘專員</p>
<p>林約聘行政專員美杏 (秘書)</p>	<p>輔仁大學西班牙語文學系學士 淡江大學拉丁美洲研究所碩士</p>	<p>泰山職業訓練中心技術士 援外訓練班西班牙文翻譯員 監察院綜合規劃室約聘行政專員</p>
<p>吳科員姿嫻 (秘書)</p>	<p>臺灣大學外國語文學系學士 師範大學大眾傳播研究所碩士</p>	<p>監察院綜合規劃室科員</p>



第3章 參加國際會議及考察監察 工作出國報告

3

本院國際事務小組對於友我地區或國家所主辦之國際性監察相關會議，每年度依計畫積極安排、參與，以維繫良好情誼；非計畫內國際監察相關會議臨時邀請本院參加時，亦將視會議性質與重要性組團派員參加，建立國際聯繫新橋樑。此外，隨著國際監察活動日益蓬勃發展，國際事務小組亦系統性地前往他國考察當地監察組織與制度，除建立情誼外，並希望進一步提昇我國監察權之效能，作為監察工作改進之參考。2005年至2007年參加國際會議與出國考察報告如后：

第1節 第10屆拉丁美洲監察使年會

一、前言

為廣續拓展與拉丁美洲地區各國監察使之交流活動並宣揚我國監察制度，本院自88年起，即以觀察員身分出席拉丁美洲監察使聯盟所舉辦的年會。94年仍再度第6次應邀參加於我邦交國巴拉圭共和國首都亞松森市舉行之「第10屆拉丁美洲監察使年會」(El X Congreso Annual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman)。

本次年會主辦單位為巴拉圭共和國護民官署(La Defensoría del Pueblo de la República de Paraguay)。本院此行參與第10屆年

會，除表達本院對該聯盟及我邦交國巴拉圭之支持外，主要係與巴拉圭國家護民官署簽署「雙邊監察機構暨技術合作協定」，期透過建立姊妹機構之方式，進一步增進本院與拉丁美洲監察機構之經驗交流。

由於第4屆監察委員同意權尚未行使，本次會議由代理國際事務小組召集人之杜秘書長善良擔任團長，團員則由熟稔國際監察事務之趙高級顧問榮耀及呂高級顧問溪木組成。本院代表團並於會議期間，拜會巴拉圭副總統賈斯迪優尼(Sr. Luis Alberto Castiglioni)及副審計長卡優索(Sr. Atilio Gayoso)，行程共計12天。

- (一) 會議日期：94年11月11日至22日。
- (二) 會議名稱：第10屆拉丁美洲監察使年會(EL X Congreso Annual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman)。
- (三) 拜會對象：巴拉圭副總統賈斯迪優尼(Sr. Luis Alberto Castiglioni)及副審計長卡優索(Sr. Atilio Gayoso)。
- (四) 代表團成員：杜秘書長善良、趙高級顧問榮耀、呂高級顧問溪木、林美杏。

二、第10屆拉丁美洲監察使年會

(一) 開會時間、地點及與會人員

- 1. 會議日期：94年11月14日至17日。
- 2. 會議地點：巴拉圭首都亞松森(Asunción, República de Paraguay)。



3. 主辦單位：巴拉圭共和國護民官署(La Defensoría del Pueblo de la República de Paraguay)、拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana de Ombudsman)。
4. 贊助單位：拉丁美洲暨加勒比海國家人權機構、監察使特別基金會及安地諾發展協會(CAF)。
5. 參加國家、地區與組織：有來自安道爾諸侯國、阿根廷、巴西、玻利維亞、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、葡萄牙、波多黎各、委內瑞拉、瑞典及中華民國等國及聯合國、美洲人權組織(Instituto Interamericano de Derechos Humanos)等國際組織。
6. 與會人數：140餘人。

(二) 拉丁美洲監察使聯盟簡介(La Federación Iberoamericana del Ombudsman)

拉丁美洲監察使聯盟係於1994年由西班牙國家護民官艾法瑞斯(Dr. Fernando Álvares de Miranda)發起成立，以拉丁美洲地區西班牙語系國家及地區各層級監察使為主要會員，現有會員共80餘名。設立宗旨在保護人民對抗政府機構之濫權，尊重並保障基本人權，以及強化法治。

拉丁美洲監察使聯盟第1任會長即發起人西班牙國家護民官艾法瑞斯，第2任會長為宏都拉斯國家人權委

員會委員長法亞達瑞斯(Dr. Leo Valladares Lanza)，第3任會長為阿根廷國家監察長蒙迪諾(Dr. Eduardo Rene Mondino)，第4任會長為委內瑞拉護民官穆達拉因(Dr. Germán Mundaraín)，拉丁美洲監察使聯盟之會長係由會員選出，每位會長任期2年，穆達拉因會長已於民國94年屆滿，下任會長已由西班牙國家護民官穆西賈(Dr. Enrique Múgica Herzog)當選。

(三) 巴拉圭國家護民官署簡介 (La Defensoría del Pueblo de la República de Panamá)

- 1.現任護民官：巴埃茲(Mr. Manuel María Páez Monges)。
- 2.簡歷：曾擔任國立亞松森大學教授、中央省Aregua市市長(1991-1996)、國家檔案局局長(1997-1999)、護民官(2001-迄今)、拉丁美洲監察使聯盟副主席(2003年11月迄今)。
- 3.護民官署之創設：護民官制度於1992年正式納入國家憲法，1995年第631號法律通過護民官組織架構。現任護民官巴埃茲於2001年10月11日，經眾議院選出，並於2004年10月28日再次連任至2008年。巴國護民官署下設一位助理護民官，分設綜合規劃處、行政秘書處、人民陳情處、國際事務處，及其他報告分析科、婦女權利科、兒童權利科、原住民權利科、國會聯絡科、義工科、亞松森市護民官代表辦公室等單位。為服務地方人民，護民官署並於巴國境內26城鎮設置辦



公室。

- 4.工作概況：鑒於巴國於1957至1989年間遭受獨裁政府統治，人權不彰，為伸張正義且爭取受害者暨其家屬之清白，巴埃茲護民官依據1996年的第838號法，代理受難者向巴國政府求償，甚至依據該法上法庭為民眾抗辯，普獲民眾肯定及信任。此外，為爭取婦女權利，極力倡導國會通過婦女於各項選舉中保障名額之規定。為打擊貪污，發起全國中央暨地方公務人員，將財產公開申報之活動。為提倡人權概念，巴拉圭國家護民官署已和巴國各大報媒體討論，免費刊登有關倡導人權概念的新聞，以及護民官署各項保護人權之措施。巴國護民官署派員與巴國教育部官員討論，將人權基本教育納入學校教材當中，以提升兒童青少年之人權概念。自2001年10月起，護民官署即普遍和國際人權組織等進行合作。例如，美洲開發銀行提供該署無償貸款，以維持該署之運作。與阿根廷、西班牙、委內瑞拉等國護民官署共同合作各項方案。同時，亦與美洲人權組織進行內部員工在職訓練的培訓課程等等。
- 5.會議主旨：「促進青少年暨兒童權利之保障」，探討拉丁美洲各國護民官署及人權檢察官辦公室於推展「聯合國兒童權利公約」之努力成效。
- 6.會議安排：本次會議舉辦地點位於巴國首都亞松森

市，主要開會地點及與會人士下榻飯店均安排在亞松森至尊飯店(Hotel Excelsior)。本院代表團抵北京前一天，美國航空班機因機械故障而取消，迫使本團留滯邁阿密一晚，且無法參加第10屆年會之開幕式。惟在我駐邁阿密辦事處朱處長文祥及我駐巴拉圭大使館胡大使正堯、劉參事德立等人之奔波聯繫之下，代表團於14日夜間方抵北京，行李則延宕至15日早上才抵飯店。主辦單位巴拉圭國家護民官署護民官巴埃茲本人亦於14日當晚於飯店大廳等候多時，且不時向本團表達關切之意，為使本院迅速連接會議進度，主辦人巴埃茲護民官(Dr. Manuel María Páez Monges)更派員將最新之會議資訊、邀請函、相關出版品等資料，置於房間內，供本院代表團參考。可見主辦單位相當重視本院之出席。本院雖延遲抵達北京，惟拉丁美洲各國護民官紛紛表示關切之意，顯示出本院近幾次年會中，與拉丁美洲各國監察使建立良好互動之友誼。

第二天(15日)會議進行時，先由論文發表者針對特定議題發表論文，而為了能夠增進與會者間的溝通與互動，在每一場發表結束後，均開放時間供與會人士提問互動交流。該日發表者有，聯合國兒童權利委員會副主席李斯基(Sr. Norberto Liwski)，議題為國家人權機構在兒童權利公約範疇之角色；聯合國兒童基金會兒童保護官卡亞多(Sr. Eduardo Gallardo)，議題



為伊比利美洲兒童概況；拉丁美洲監察使聯盟會長穆達拉因，及西班牙阿爾卡拉大學專任教授艾斯戈巴(Sr. Guillermo Escobar)等人共同發表之拉丁美洲監察使聯盟第3份報告—「伊比利美洲兒童暨青少年權利報告書」。

本代表團於15日下午因出席「中巴雙邊監察機構暨技術合作協定」之簽署儀式，無法繼續參加研討會。即便如此，本次會議論文發表及書面資料仍以西班牙文為主，所有資料均陳列於議場外，供與會貴賓自由索取參閱。此外，大會亦備有專業攝錄影人員，隨時為會議活動留下完美紀錄，同時也供與會人員洽購，可見主辦單位籌劃會議之用心。另外，大會也於16日安排與會人員，參訪伊泰布(Represa de Itaipu)水利發電廠，體驗全世界最大水利工程之震撼。惟本院因另有安排拜會巴國副總統及巴國副審計長行程，無法參加大會安排之參訪活動。

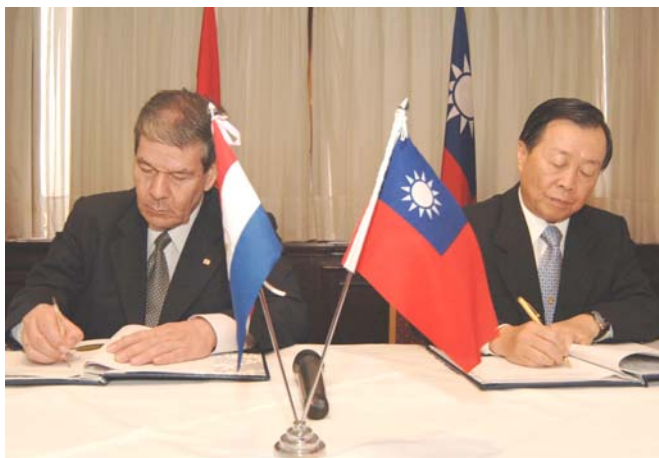
11月17日則為大會的內部會議，因本院為該聯盟之觀察員，尚非正式會員，且已安排其他重要行程，故不出席。

三、中巴雙邊監察機構暨技術合作協定與慶祝晚宴

(一) 中華民國監察院與巴拉圭護民官署兩國監察機構暨技術合作協定：

為建立本院與各國監察機構之交流活動及技術上之密切合作關係，本院利用此次會議期間，與巴拉圭護民官署簽署雙邊監察機構暨技術合作協定(Acuerdo sobre la Colaboración Interinstitucional y Técnica entre el Yuan de Control de la República de China y la Defensoría del Pueblo de la República de Paraguay)。

在我駐巴拉圭大使館協助與巴國護民官署協調安排下，簽署典禮因行李延宕而改於11月15日下午6時，假至尊飯店11樓之宴客廳舉行，由本團團長杜秘書長善良代表本院簽署，巴拉圭護民官署則由護民官巴埃茲代表簽署。在場觀禮者有雙方監察機構之重要成員、我駐巴國大使館胡大使等人及來自瑞典之與會代表史汪斯壯(Mr. Kjell Swanstrom)等人。



本院杜秘書長善良（右1）與巴拉圭護民官巴埃茲簽署「雙邊監察機構暨技術合作協定」。



簽署典禮司儀由我駐巴國大使館劉參事德立擔任，以中西文進行。典禮中首由本團團長杜秘書長善良進行致詞，談及我國監察制度淵遠流長，擁有二千多年歷史，而巴國制度雖甫於1992年納入憲法，堪稱該國憲政史上重大突破。兩國監察機構之名稱、成立時代及組織架構或有不同，但獨立行使職權、直接接受人民陳情，卻是共同的特質；其保護人權、促進廉能政府的功能也毫無二致。中巴兩國向來邦誼穩固，合作無間，透過中巴兩國技術合作協定的簽署，雙方均能於未來，秉持互惠互利的原則，增進雙方監察制度的交流與發展。

巴國護民官巴埃茲於致詞中表示，巴國護民官署對於簽署雙邊監察機構暨技術合作協定，深表滿意。透過本項協定之簽署，不僅可獲得雙方經驗之交流，同時亦可加強人權及民主之實踐，渠予以高度之肯定。此外，巴埃茲護民官極為重視中華民國對於巴國所實施之各項方案，並認為兩國政府應該尋求對其民眾或對滿足其生活條件之各項計畫或倡議，予以推動並加惠兩國人民之福祉。

（二）中巴雙邊協定慶祝晚宴：

為慶祝雙邊協定之簽署，本院也和巴國護民官署共同舉辦慶祝晚宴，致邀與會人士約140餘人。本院代表團趙高級顧問代表本院於晚宴中致詞表示，與巴拉圭護

民官署共同具名邀宴與會人士之因素有二：其一，係中華民國歷年來均以觀察員的身分，參與FIO年會，不僅受到歷年各主辦國的重視，也藉機成功地推廣本院監察職權的獨特面。尤其是在宏都拉斯、波多黎各、葡萄牙、巴拿馬、厄瓜多等國所籌辦的年會中，和各國監察使交談時，本院深刻的感受到拉丁美洲國家的熱力和活力。因此，想藉此機會，回饋各國對本院的熱烈支持和肯定。

其二，是為了慶祝本院與巴拉圭護民官署，在11月15日所簽署的「中巴雙邊監察機構暨技術合作協定」。該協定為本院繼與阿根廷、巴拿馬之後的第三個簽署合作協定的國家，不僅對本院深具意義，更對雙方在監察經驗和技術的交流、文獻資訊的分享、會議和訓練計畫的舉辦等各方面，均多所助益。相信透過本次合作協定，雙方必能共創監察制度的美好未來。

慶祝晚宴全場氣氛歡欣熱鬧，深受各國迴響及肯定。

四、拜會政要：

（一）巴拉圭共和國副總統賈斯迪優尼(Sr. Luis Alberto Castiglioni)

1. 簡歷：巴拉圭副總統畢業於國立亞松森大學科學技術學院，並獲有土木工程師資格。其曾代表紅黨擔任巴



國制憲議會成員(1992)、獲選眾議員(1998-2003)、眾議院紅黨黨鞭(1998-2000)、擔任眾議院「公共工程、服務暨交通委員會」主席(1998-2001)、拉丁美洲議會政務委員會委員(1998-2003)、紅黨政府委員會委員及政治秘書(2001-2004)、並擔任副總統(2003-2008)。

2. 對台灣關係：賈副總統曾於1991年10月來台參加「遠朋班」受訓，2002年6月以眾議員暨紅黨初選副總統候選人身分，陪同總統候選人杜華德(Sr. Nicanor Duarte Frutos)訪臺，2004年2月以副總統身分偕夫人率團訪台，2005年1月再以副總統身分偕同夫人二度訪台，並參加世界自由民主聯盟年會。



為慶祝中巴雙邊協定之簽署，本院代表團於我駐巴國大使館胡大使正堯（右3）之協助下，假亞松森市舉辦慶祝燒烤晚宴，致邀所有與會來賓。左1為第10屆FIO會議主辦人巴拉圭護民官巴埃茲。

3. 拜會紀要：本院代表團一行4人由杜秘書長善良率領及我駐巴國大使館胡大使正堯之陪同下，於11月16日上午拜會巴國副總統賈斯迪優尼。雙方於會晤中表示，巴國與中華民國向來邦誼穩固，對於我國之政、經及文化等各項援助，深表感謝。巴國也多次於國際場合中為我發聲，爭取國際能見度，公開支持我加入聯合國及其他相關國際組織。



本院代表團拜會巴國副總統賈斯迪優尼（左1）。

雖然反對黨偶爾呼籲政府與中國大陸進行交流，但在瞭解台巴雙方之長久情誼後，均表重視台灣邦誼，並堅持在現有台巴邦交前提下，與中國大陸進行交流。由於巴國位南美洲心臟地帶，又為南錐共同體正式會員，台灣得以運用巴國地緣之便，作為經貿平



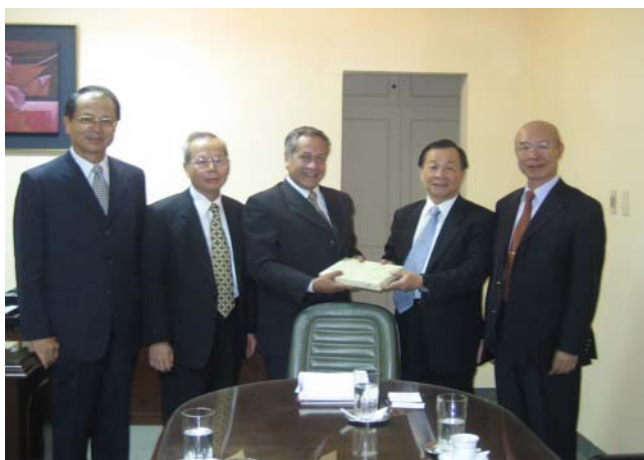
台，加強雙邊政經貿易之交流，間接將產品輸入南美洲各國及南錐共同市場，例如阿根廷、巴西等，以尋求最大的貿易價值及利益。如同本院與該國護民官署簽署之合作協定，期望於未來，借助本院之經驗，落實雙邊協定之實質意涵。

本院杜秘書長善良則表示，現今世界各國普遍設立監察制度，雖然宗旨均在監督政府，檢肅貪瀆及保障人權，但各國因文化、政治、語文等因素，而有不同之特色。希望未來中巴兩國得以落實雙邊協定，讓巴國護民官署職員，有機會可以到台灣，觀摩監察院與護民官署之異同之處。

(二) 巴拉圭副審計長賈優索(Sr. Atilio Edmundo Gayoso Jara)

1. 簡歷：巴國天主教大學會計暨行政學院，獲公共行政碩士學位。曾擔任巴國天主教大學會計暨行政學院教授(1982-2000)，任職於巴國審計部(2000)，擔任副審計長(2005年8月迄今)。巴國審計長，5年一任，將於2010年8月任期屆滿。其中前2年半任期與第一位總統共事，後2年半之任期，則與新任總統共事，以維中立。
2. 拜會紀要：本院代表團一行4人於杜秘書長善良率領及我駐巴國大使館胡大使正堯之陪同下，於11月16日上午拜會巴國副審計長賈優索。會晤中，趙高級顧問榮耀表示，我國五權憲法異於西方國家的三權制度，

新增了考試及監察權二項。監察院雖下設審計部，但憲法仍規定審計權係屬獨立行使職權，不受任何外力干預。惟審計人員若發覺各機關人員，有財務上不法或不忠於職務上之行為，應報告該管審計機關，通知各該機關長官處分之，並得由審計機關報請監察院依法處理，其涉及刑事者，應移送法院辦理，並報告於監察院。若涉及對官員之糾彈及機關之糾正情事，則由監察院處置。但對公務人員之懲處、記過、申誡等權利則不在監察院職權之下。另外我國有行政法庭，專司處理人民與政府機關之行政救濟管道，如為重大案件，監察院甚至可以建議行政法庭，儘速處理之。



本院代表團拜會巴國審計機關，由副審計長賈優索(左3)接見。

巴國審計部之首長任期為5年一任，為維持公正



中立，每任審計長須經歷2位總統。審計權設有獨立行使職權之功能，監督行政單位之財政、財務之違失，但如遇訴訟案件，涉及刑事、貪瀆或政策不當，則逕送總檢察署依法處理，並提出控訴，並無特設之行政法庭。巴國副審計長於會晤中亦指出，該國於1989年甫結束獨裁政權，審計權前隸屬於財政部。1992年後，巴國正式將監察及審計職權，納入憲法架構中。審計部之員工約160餘人，預算也僅500萬美元，而中央省市地方政府機構約有800餘個單位，需進行審計查核工作，惟在人力及資金欠缺的情況下，力有未怠。

巴國審計部預定於2006年，設置另一個地方辦公室，專司處理地方審計業務，未來希望以地方分權之方式處理。倘若可以在17個省設立審計辦公室，則可以獨立於地方議會，不受外力之干涉，並落實公正公平之原則。

未來仍然可建議我國審計部，與巴國審計部交流互訪，透過我駐巴國大使館提供資料，不僅可參酌我國憲政體制及其相關規定，作為修憲之參考，亦可促進雙方實質關係。

五、與會紀要

(一) 拉丁美洲兒童暨青少年權利第3份報告

委內瑞拉護民官穆達拉因於15日上午第一場會議中，提出一份兒童暨青少年權利之第3份報告書，該報告主要係其任職於拉丁美洲監察使聯盟會長期間，整合各會員國對國內守護人權功效之彙整報告，共計550頁。報告中呼籲社會團體及政府各機關部門，當務之急應尋求各種方案及途徑，達成宣傳國際兒童人權公約及其二項相關之議定書之宗旨。並表示簽署之雙方均有義務採取適當的方式，擬訂政策規範國內不同公私立機關團體，邁向人權保障之終極目標。

穆君並於報告中強調，政府的公共政策，應朝於以下二方向發展：其一，兒童暨青少年權利被剝奪之結構性因素，例如在拉丁美洲各國，貧窮即為重要經濟性因素。其二，在落實相關人權計畫時，所處理各項問題後的結果。同時強調，這些政策基本上是為了處理兒童暨青少年權利而制定，然而同時也涉及雙親、家庭及一般社會大眾之作為及權利，政府應採取主動態度，同時予以整合及監督。

在公共政策之辦理部分，穆君表示，政府應於要求效率及效果之原則下，投注足夠的資源，並強調執政當局應落實國庫支出之有效性，秉持倫理原則，執行政策與各項計畫，並予以追蹤與評估，以追求安和樂利之生活及身心健全發展為理念，投資於每一位兒童及青少年。



此份報告也提交聯合國兒童基金會參考，其中特別引述，拉丁美洲各國兒童暨青少年之發展，有3項因素造成阻礙及威脅，其分別為：貧窮、軍事衝突及愛滋病。現階段全世界有一半以上的兒童正遭遇生活困頓，此外，10億以上的兒童於成長過程中，非但不快樂，且無享受到1989年「國際兒童權利公約」中所規範的各項福利及保障。

(二) 聯合國兒童權利委員會—拉丁美洲暨加勒比海地區兒童權利監督報告：

聯合國兒童權利委員會副主席李斯基(Dr. Noberto Liwski)，於11月15日第二場研討會中，提出一份拉丁美洲暨加勒比海地區人權監督報告。聯合國兒童權利委員會於拉丁美洲各國所提交的年度報告後，針對落實「國際兒童權利公約」中的「協調性」及「組織獨立性」進行分析研究，其結論摘要如下：

各國普遍缺乏監督人權之獨立機構：各國尚無規劃一個專門處理接受兒童陳情及平反兒童受侵害的機制。並鼓勵各國依據1993年聯合國大會通過的「巴黎原則」(Los Principios de París)下，設置獨立的監督及評量單位，同時可向聯合國兒童基金會或聯合國人權高專署尋求技術支援，以設置獨立的兒童權利保障機構，並落實國際兒童權利公約各項規範及規定。智利雖於總統府的組織下設有諮詢委員會，專司處理人權受損之陳情案

件，惟該國尚未真正設置全國性的監督、評量及監察單位，且更無單一處理該國有無落實兒童權利公約各項規定之機制。

各國普遍欠缺協調性：建議各國各級中央及地方政府機關與非政府組織等強化彼此間的協調及整合功能，特別於地方層級，應該予以落實。其中建議阿根廷設置兒童監察使，投注有效人力、物力及資金，以迅速專業處理兒童權利保障事宜。

聯合國兒童權利委員會於2003年第32期會議中，提出另一份綜合觀察第二項決議。該項決議之主題為「政府或國家機構於推動、保障兒童權利中之角色扮演」。該文件系統性的彙整出有關推動人權之管道、多元代表、使命及職權等各層面。

綜上，本份報告各項建議及觀察結論，可作為拉丁美洲監察使聯盟各會員國，簽署及落實「聯合國兒童權利公約」各項規定之參考指南。

(三) 墨西哥國家人權委員會行政秘書處分析暨宣傳室主任歐維拉(Mr. Consuelo Olvera Treviño)，於會議中表示：

如要期待墨西哥的孩童和世界其他國家的孩童一樣，享有快樂的生活及公平的待遇，簡直是緣木求魚。因為每個國家經濟發展不一，生活的環境也不同，而這是目前各國面臨孩童權利議題的共通性問題。聯合國兒童基金會前任主席Ms. Carol Bellamy女士亦曾提及：「孩



童之所以面臨生存威脅，非因詭譎多變的因素，而是執政當局及各方權力角逐且協調後造成之結果。貧窮不會無緣由的存在，戰事不會突然發生，愛滋病更不會無限的蔓延。以上現象均是人類的自我選擇。人類將如何分配資源？如果我們在乎兒童，同時也在乎他們的請求？」

歐維拉並指出，審視每個階段的經濟發展所帶來之成果，可得出一個特徵，即經濟發展欠缺道德標準及公正原則。每個經濟成長的階段，並不總是以公平的角度出發。人口成長及社會之變遷，連帶增加更多的貧困及不公正，並影響到絕大多數的人口。在此種現象下，對成千上萬的孩童造成發展上的限制，且阻斷渠等改善良好生活的可能性，尤其對於身處於城市邊緣、遭受遺棄、驅逐出境的貧窮小孩，其生活更加困頓。

在墨西哥，18歲以下的孩童占43.5%，每10人中就有4位是屬於這層級的小孩。即表示全國上下約莫有4千萬孩童在這領域當中。當然，近10年的狀況已有明顯的改善。在1990年每一千人之中，就有8位孩童死亡，且死亡的年齡平均都小於5歲。而在2000年，死亡率已經降為之前的一半。1999年每4位孩童中，就有3位接種牛痘疫苗。而在2000年，幾乎全數的孩童均接種牛痘疫苗。

以上數據，乍看之下雖有改進，然而各方的努力仍

然不足，因為絕大多數的孩童依然身處於貧窮狀況，甚至面臨營養不良及遭受飢餓摧殘。有些低於5歲的孩童，因為來不及事先防範及治癒而遭受病魔的入侵而死亡。還有更多出現在機械工廠，從事不給薪的勞動工作，也有些是在農田上，待上8至12小時，辛勤的工作。另外更有一些是街童，遊蕩在大街小巷，以扒竊謀取生活費用。同時更有些是為追求北方（美國）更好生活、工作並期待能和家人團聚，背負離家出走之罪名，非法橫渡邊界，有時甚至被驅逐出境。這批無國籍的難民兒童變成社會黑戶，且其數量與日俱增，僅能從事走私販毒，人口交易，備受凌虐，甚至面臨死亡的威脅。

墨國社會正面臨雛妓氾濫及性交易遭剝削之趨勢，就網際網路之發展統計，全國就有72個網站是鼓勵性交易的邪惡網站。另外，在一個團體當中，往往參雜不同膚色及種族的兒童，且總是出現弱勢族群遭受歧視及不公平待遇的現象，而貧窮及種族兩項概念之關係也緊扣相連。在政府進行戶口普查之際，往往發現沒有進行戶口登記的黑戶，多數為原住民孩童，而這些孩童均來自貧困的家庭。

此外，一般民眾對原住民的歧視表現的相當明顯，尤其從他們扛起家計及照顧幼小弟妹的行為上即可觀察之。同時因為這些小孩被剝削勞力及被迫進行性交易，根本無法接受教育，且造成一個無法分割且備受歧視的



印象就是原住民與性行業的緊密聯結關係。

(四) 墨西哥國家人權委員會之經驗：

墨西哥國家人權委員會認為，兒童權利受損的問題，來自於結構上的暴力因素。為因應一連串社會團體組織之需求，墨國國家人權委員會創設了婦女事務綱領。該綱領宗旨在研究、保障推廣及促進婦女同胞們在性別上的權利，力圖謀求婦女於人權受害時獲得有效的照護及陳情救助。隨後，綱領更擴及至保障兒童暨青少年等家庭成員的各項權利。目的在以性別及兒童權利優先考量的角度，宣揚人權知識，實施各項訓練計劃，以協助渠等因應家庭及一般社會之所需。

其中值得一提的是服刑的兒童及青少年之權利。為瞭解兒童暨青少年於服刑期間的拘禁環境及強化治安，墨國國家人權委員會針對全國54個觀護所、戒治所或矯正機關進行調查與監督。另外人權委員會所推動援助婦女、兒童對抗遺棄及新增糧食計畫，也施行於全國21個州政府。此外，人權委員會和婦女兒童網絡，提供受害者援助聯繫電話及相關人員協助。

人權委員會向聯邦政府內閣及教育部長提出2項建議促其改善。其一，為患有愛滋病之學童，免遭受歧視。其二為譴責宗教歧視之發生。而這些都是國際兒童公約宗旨中，所提倡應予確保的基本權利。

墨國人權委員會必須面臨的挑戰是，墨西哥經濟安

全問題不斷地加劇，使孩童生活品質低落，國家人權委員本於憲法賦予之職權，將全力扮演監督政府角色，鞭策政府採取並落實相關的公共政策，並追蹤國際兒童公約的各項決議，剷除貧窮，提升孩童權利。

(五) 新任會長選舉：

拉丁美洲監察使聯盟於11月17日，選出新任會長，由西班牙國家護民官穆西賈博士(Dr. Enrique Múgica Herzog)拔得頭籌，第一副會長為墨西哥國家人權委員會委員長索貝藍斯(Dr. José Luis Zoberanes Fernández)，其他副會長暨區域代表依序如下：中美洲地區為薩爾瓦多人權保護檢察官卡麗優女士(Ms. Beatrice Alamanni de Carrillo)，安地諾地區為厄瓜多護民官穆埃凱(Dr. Claudio Mueckay Arcos)，阿根廷代表為布宜諾斯艾利斯省護民官貝阿特斯女士(Ms. Alicia Beatriz Pierini)，南美洲地區為巴拉圭國家護民官巴埃茲。

六、綜合分析與建議

本院此行應巴拉圭國家護民官署護民官巴埃茲之邀請，組團前往該國亞松森市參加「第10屆拉丁美洲監察使年會」，目的在增進本院與區域各監察使間之友好情誼，強化區域合作關係及實質交流，擴展我國監察活動之參與空間。茲將此行所得綜合分析與建議臚列如次：

(一) 參與會議及與各國監察使之互動：



1. 拉丁美洲監察使聯盟會議之新任會長，在經過熱烈討論及與瓜地馬拉人權檢察官費南德斯(Mr. Sergio Fernández Morales) 及美屬波多黎各人民檢察官羅培茲(Mr. Carlos López Nieves)等人之勢力角逐之後，最後由西班牙國家護民官穆西賈博士(Dr. Enrique Múgica Herzog)榮登寶座。該聯盟會員國雖有18國，但西班牙為南歐大國，且西國地方自治區護民官等人，長期熱烈支持並出席該聯盟會議，勢力龐大。此外，享有全歐洲最古老大學美譽的阿爾卡拉大學(Universidad Alcalá de Henares)，也長期和該聯盟合作，主持監察議題研究計畫，供聯盟參考。雖然我國和西班牙無正式邦交，但其國力及政治穩定度及體制完善度等各層面，均列於拉丁美洲各國之上，其亦曾為該區域之殖民宗主國，因此本院宜加強與西班牙國家護民官署之互動與交流。
2. 拉丁美洲監察使聯盟自1995年成立至今，已有10年歷史，而本院此次與會係第6度參加其所舉辦之年會。本院雖以觀察員身分出席會議，但與拉丁美洲各國監察使已紮實建立良好友誼。且本院再度成為大會上唯一的亞洲代表。會中與各國監察使充分交換意見，如拉丁美洲監察使聯盟會長穆達拉因、主辦單位巴拉圭國家護民官巴埃茲、第6屆拉丁美洲監察使會議主辦人波多黎各人民檢察官羅培茲、墨西哥、瓜地馬拉、

義大利、厄瓜多等國監察使及護民官等，顯見多年來，本院多次參加該會，獲得該會成員之接受與肯定，發揮交流效果，今後仍宜持續參加該區域組織之活動，促進交流。

3. 本次與會中特別值得一提的是，首度出席拉丁美洲監察使聯盟會議之貝里斯護民官Mr. Paul Rodríguez。貝里斯護民官署創設於1999年，監察使每3年一任，R君已連任3次。貝里斯之官方語言雖為英文，但其地理位置亦屬中美洲範圍，對於第10屆年會表現高度支持，可見人權之價值已超越語言、國家版圖之隔閡。同時，對於貝里斯之監察制度發展及對國際會議之參與度，本院也可持續觀察。
4. 鑒於本院於會中與美洲人權組織、安地諾律師委員會或聯合國人權區域代表等均有所接觸。尤其美洲人權組織長期以來扮演拉丁美洲監察使聯盟秘書處的重要角色，更是不可忽略。建議本院未來可廣續與該組織增加互動，以維持良好關係。
5. 當有限的社會資源要分給眾多的人口時，通常兒童和婦女是最容易被忽略的群體。而兒童的人格未來發展的好壞，對於整個社會安定與進步有非常密切的關係。兒童權利公約之宗旨在保護全世界18歲以下兒童，確保每位兒童不分種族、膚色及意識形態，自出生後即享有姓名權、國籍權、思想自由、宗教自由，



- 且受保護、照顧及教育。是以，該公約已成為全球保護兒童權利之通用典範，我國更不能置身事外。
6. 為有效保障兒童權益，世界各國紛紛建立擁有促進及保護人權權限之國家機構，在憲法與立法案文中，予以明確的規範。而「巴黎原則」所指之「國家人權機構」，乃在一國之內促進與保護人權之「輔助性」國家機構，且具有「獨立性」及「多元性」。我國五權憲法異於西方三權憲法，監察職權之行使係屬獨立運作，且能接受民眾陳情，反映諸多社會不滿，具有多元代表性。是以，本院已完全具備該原則所揭示之「國家人權保障機構」之地位及獨立監督之職能。尤其本院於民國89年設置「人權保障委員會」，對於我國政府人權政策之作為與監督，必能發揮良好效果。
 7. 兒童權利公約係由聯合國大會於1989年11月20日通過，並於1990年9月2日生效。自1990年元月26日開放簽署至1994年10月止，已有167個國家加入。拉丁美洲各國雖多數處於發展中國家，但在聯合國通過兒童權利公約短短不到二年之期間內（即1991年8月），有19個國家均已完成國內立法之程序，屬於全球通過該公約最快速的區域，可見兒童人權價值已普獲世界各國共鳴與重視。
 8. 兒童權利公約在聯合國之推動下，特別設置兒童權利委員會，監督審核各國兒童權利之狀況。依據聯合國

兒童權利委員會之規定，各締約國必須提交該委員會兒童權利改善措施，以及相關進展情況之報告。惟我國尚未加入聯合國，雖不需提交兒童權利報告，但是我國在踐行兒童權利公約、宣導兒童人權教育、修正兒童福利法相關法規之規定等各實質面及精神，均有良好豐碩的成果。

- 9.聯合國大會於1971年透過第2758號決議，將中國席位讓給中共，並將中華民國排除於外後，中華民國即無法簽署加入聯合國體系下包括「兒童權利公約」、「婦女反歧視公約」在內的三百餘項公約。我國應持續呼籲國際社會及國內外團體，共同協助促進世界各地兒童、婦女及其他國民之福祉，並協助排除我國落實上開善意之障礙。

(二) 交流合作及拜會政要：

- 1.本院以往出席相關之國際監察會議均由國際事務小組成員擔綱，惟此次本院第4屆監察委員尚未就職，在多方考量，並深感國際監察業務之推動及延續，係不可中斷之重要工程，是以，仍賡續參加本屆年會，以維持本院在國際組織之能見度。
- 2.為推動國際監察制度之交流，本院除積極邀訪重要監察人士訪台、出席監察國際會議外，靜態的部分，也挑選各國家中有價值的監察制度資料進行翻譯，無庸置疑的，拉丁美洲監察使年會也成了本院蒐集第一手



資料的主要場所。因此，賡續與該區域監察機構或相關人權組織保持密切聯繫，是本院不可忽略的重要工作，對本小組向來進行之出版品交流工作，更具實質意義。

- 3.此次所簽署之合作協定，係本院繼與阿根廷國家監察機關、巴拿馬護民官署簽署的第3份合作協定，本協定考量雙方之合作關係，相互尊重及以民本之穩固及民主之支持，加強兩機構間之合作關係，不僅對本院深具指標性意義，更對雙方在文獻資訊、技術、經驗傳承、會議舉辦、考察互訪、課程講習及訓練計畫等各項方案中，多有助益。相信透過本項合作協定之簽署，雙方均能於未來秉持互惠互利的原則，攜手合作，為雙方友誼開創嶄新的里程碑。
- 4.現今世界各國普遍設立監察制度，雖然宗旨均在監督政府，檢肅貪瀆及保障人權，但各國因文化、政治、語文等因素，而有不同之特色。尤其本院與巴拉圭國家護民官署簽署合作協定之後，對於中西監察制度之交流及認識，更有發揮的機制與空間。因此建議於未來有機會且經費許可之下，中巴兩國得以落實雙邊協定，讓巴國護民官署職員，有機會可以到台灣，觀摩監察院與護民官署之異同之處。
- 5.巴國審計、監察職權甫於1992年納入憲法，堪稱巴國憲政史上重大革新。建議審計部與巴國審計部交流互

訪，透過我駐巴國大使館提供資料，不僅可參酌我憲政體制及其相關規定，作為修憲之參考，亦可促進雙方實質關係。

6. 本次與會幸得我駐巴拉圭大使館胡大使正堯及其所領導之外館同仁之大力協助，方能參與本次會議及拜會巴國政要，得以順利圓滿。本院除感謝外交部之協助外，更深感國際監察業務之推動與外交事務之關係，相輔相成，缺一不可。相信於未來努力之下，監察外交之結合必能引領我國邁入新的里程碑。

綜上，本院此次出席會議除成功宣揚我國監察制度外，也與巴拉圭護民官署簽署「中巴雙邊監察機構暨技術合作協定」、合辦晚宴，並拜會巴國政要，促進實質交流，並達預期效果，使我監察制度之國際交流更為邁進、成功。

代表團 團長：杜善良
團員：趙榮耀
呂溪木
隨團秘書：林美杏



附錄1 第10屆拉丁美洲監察使聯盟會議議程

(X Congreso de la Federación Iberoamericana del Ombudsman Programa)

日期：2005年11月14日至17日

地點：亞松森，巴拉圭

贊助單位：拉丁美洲暨加勒比海國家人權機構及監察使特別基金會
安地諾發展協會(CAF)

主辦單位：拉丁美洲監察使聯盟(FIO)
巴拉圭國家護民官署

11月14日 (星期一)	
18:00	報到 (大會協調人：巴拉圭助理護民官Edgar Villaba)
20:00	開幕典禮 地點：Hotel Excelsior, Salón Emperatriz I廳 致詞者： 1. Dr. Germán Mundaraín 拉丁美洲監察使聯盟會長暨委內瑞拉護民官 2. Sra. Leila Rachid Lichi de Cowles 巴拉圭外交部部長 3. Sr. Manuel María Páez Monges 巴拉圭國家護民官 4. Dr. Hugo Piccinini Soerensen 巴拉圭郵政總局局長—介紹第10屆FIO紀念郵戳

21:00	開幕酒會（地點：Hotel Excelsior, Emperatriz II廳）
11月15日 （星期二）	
09:00	國家人權機構在兒童權利公約範疇之角色 Sr. Norberto Liwski 聯合國兒童權利委員會副主席
09:45	Q/A
10:00	伊比利美洲兒童概況 Sr. Eduardo Gallardo 聯合國兒童基金會兒童保護官員(UNICEF)
10:45	Q/A
11:00	休息
11:15	主題：拉丁美洲監察使聯盟第3份「伊比利美洲兒童暨青少年權利」報告 Sr. Manuel Guedan CICODE主任 Sr. Guillermo Escobar 西班牙阿爾卡拉大學專任教授暨本報告主題之協調人 Dr. Hermán Mundaraín 拉丁美洲監察使聯盟會長暨委內瑞拉護民官
12:30	中餐
14:30	西班牙國家護民官兒童保護經驗 Sr. Enrique Múgica Herzog 西班牙國家護民官
15:00	阿根廷國家監察使兒童保護經驗



	Sr. Eudardo Mondino 阿根廷國家護民官
15:30	玻利維亞護民官兒童保護經驗 Sr. Waldo Albarracin 玻利維亞護民官
16:00	Q/A
16:15	休息
16:30	宏都拉斯兒童權利保護經驗 Sr. Ramón Custodio López 宏都拉斯國家人權委員長
17:00	墨西哥國家人權委員會兒童權利保護經驗 Sr. Consuelo Olvera Treviño 墨西哥國家人權委員會執行秘書處分析暨傳播室主任
17:15	美屬波多黎各兒童權利保護經驗 Sr. Carlos J. Lopez Nieves 美屬波多黎各人民檢察官
17:30	Q/A
20:00	中巴燒烤餐宴（地點：Restaurante Paulista Grill）
11月16日 （星期三）	
08:00	參訪Itaipu水壩
11月17日 （星期四）	FIO會員大會
09:00	確達法定人數

09:10	閱讀議程
09:20	執行委員會會務概況報告(Informe de Gestión del Consejo Rector)
11:00	中場休息
11:15	修改章程(Reforma Estatutaria)
12:45	中餐
14:30	伊比利美洲人權概況分析
16:00	中場休息
16:15	執行委員會選舉(2005-2007)
17:15	其他臨時動議
18:00	會員大會結束
20:00	第10屆FIO閉幕典禮，頒贈與會證書 地點：Salon Emperatriz II廳
20:30	閉幕友誼晚宴 地點：Hotel Excelsior



附錄2 中華民國監察院與巴拉圭共和國護民官署 雙邊監察機構暨技術合作協定

**ACUERDO
SOBRE LA_
COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y TÉCNICA
ENTRE
EL YUAN DE CONTROL DE LA REPÚBLICA DE CHINA
Y
LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA
REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

Acuerdo sobre
la Colaboración Interinstitucional y Técnica
entre
El Yuan de Control de la República de China y
La Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay

El Secretario General del Yuan de Control de la República de China, Sr. Shan-liang Tu y el Defensor de la Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay, Sr. D. Manuel María Páez Monges, en orden de establecer lazos de cooperación sobre aspectos técnicos atinentes a su competencia, y de esta manera contribuir con la defensa y la protección de los derechos humanos y todos los otros derechos e intereses de los individuos, tomando en consideración los intereses comunes y el respeto mutuo; respaldados por la estabilidad democrática de las personas; expresan su deseo de consolidar esta relación. Por lo tanto, las partes ACUERDAN LO SIGUIENTE:

ARTICULO I

El Yuan de Control de la República de China y la Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay, de ahora en adelante las “Partes” acuerdan establecer un Programa Conjunto de Cooperación Interinstitucional y Técnica el cual será coordinado por los titulares de ambas instituciones.

ARTICULO II

Este Programa Conjunto de Cooperación Interinstitucional y Técnica incluirá, entre otras, las siguientes acciones:



1. Intercambio de información
2. Intercambio de documentación técnica y bibliográfica
3. Programas, visitas, aprendizaje y todas las otras actividades de capacitación técnica y profesional
4. Organización de conferencias, seminarios, simposios, reuniones, cursos y otras actividades académicas
5. Desarrollo del sistema de control
6. Promoción de las funciones de ambas instituciones; mediante el intercambio de información y folletos de difusión.

ARTICULO III

Las partes o sus representantes se reunirán periódicamente a fin de actualizar el contenido de este acuerdo y, hacer las enmiendas correspondientes cuando lo consideren necesario.

ARTICULO IV

Todos los viáticos en los que incurran los expertos asignados para llevar a cabo programas de colaboración conforme al presente acuerdo, serán pagados por la parte que proporciona la asistencia, en atención a las posibilidades presupuestarias.

La parte que recibe tal ayuda pagará los otros gastos relacionados con el alojamiento y el seguro.

ARTICULO V

Este acuerdo entrará en vigencia por un período de cinco (5) años una vez sea firmado.

Se renovará automáticamente por períodos iguales, a menos que cualquiera de las partes notifique a la otra parte, por escrito, la decisión de terminar el presente acuerdo. La precitada terminación tendrá efecto treinta (30) días después de recibida la notificación.

En caso de rescisión, la acción que está siendo realizada continuará hasta su completa culminación según los términos acordados en el tiempo debido por las partes.

Este acuerdo se suscribe en dos ejemplares en los idiomas chino y español, ambos de un mismo tenor y de igual validez.

Firmado en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los quince días del undécimo mes del año noventa y cuatro de la República de China, correspondiente a los quince días del mes de noviembre del año dos mil cinco del calendario gregoriano.

Sr. Shan-liang Tu
Secretario General
Yuan de Control
República de China

Sr. D. Manuel María Páez Monges
Defensor
Defensoría del Pueblo
República del Paraguay



中 華 民 國 監 察 院
及
巴 拉 圭 共 和 國 護 民 官 署
雙 邊 監 察 機 構 暨 技 術 合 作 協 定

中華民國監察院
及
巴拉圭共和國護民官署

雙邊監察機構暨技術合作協定

中華民國監察院秘書長杜善良與巴拉圭共和國護民官署護民官曼奴埃爾·馬利亞·巴埃茲·孟赫斯，為建立雙方監察職權技術上密切之合作關係，俾維護人權與其他一切個人權利及權益，考量雙方共同利益、相互尊重及以民本之穩固民主的支持，同意加強兩機構間之合作關係，特簽訂協定如下：

第1節

中華民國監察院與巴拉圭共和國護民官署雙方同意建立一項兩監察機構間之合作暨技術合作聯合計畫。本項計畫將由各該機構首長協調之。



第2節

本監察機構合作暨技術合作之聯合計畫包含下述各項工作：

1. 雙方資訊交流
2. 雙方技術及文獻資料之交流
3. 技術及專業訓練之計畫方案、考察互訪、工作經驗傳承及其他一切相關活動
4. 舉辦會議、研討會、座談會、講習課程及其他學術活動
5. 拓展監察制度
6. 交換相關資料與宣導手冊，俾推展兩機構之權能

第3節

本協定雙方機構或其代表人應定期聚會，俾更新協定內容，或視需要修訂之。

第4節

依據本協定之條款派遣專家執行合作方案時，其所需之旅費在預算許可範圍內，應由提供協助之一方支付。

受協助之一方應支付食宿與保險等其他費用。

第5節

本協定於雙方簽署後即刻生效，有效期間5年。

本協定期滿自動延展，效期同為5年，但簽署之一方得以書面通知另一方終止本協定。本協定於前項通知收受後30日終止其效力。

本協定終止之後，其正進行之各項工作，應依締約雙方當時協議之條件，持續至全部完成為止。

本協定以中文及西班牙文各繕2份，2種約文同一作準。

西元2005年11月15日即中華民國94年11月15日簽署於巴拉圭亞松森市。

中華民國監察院
秘書長
杜善良

巴拉圭共和國護民官署
護民官
曼奴埃爾·馬利亞·巴埃茲·
孟赫斯



第2節 第4屆法語系監察使聯盟會議

一、前言

「法語系監察使聯盟」(L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, AOMF)成立於1998年，由法語系國家之監察使所組成，共有51個會員國，AOMF為1970年成立之「法語系國家國際組織」(Organisation Internationale de la Francophonie, OIF)架構下的合作交流組織。OIF主要的執行機構是「法語系國家政府間機構」(Agence Intergouvernementale de la Francophonie, AIF)，會員基於共同語言與價值，就教育、文化、媒體、經濟及良好行政等領域之發展，促進全球5大洲51個會員國暨政府間進行合作計畫，以達公平、互助、團結之目的。

第4屆法語系監察使聯盟會議於法國巴黎舉行，本院首次應法國國家監察使德勒瓦(Jean-Paul Delevoye)先生及AOMF理事長義大利籍瓦琪娜(Maria Grazia Vacchina)女士之邀請，組代表團前往參加該會議，期盼拓展本院在國際監察界之參與空間，結識更多國際友人，爭取國際友人對我之支持，藉此闡揚我監察制度及監察工作概況，並達經驗分享與意見交流之目的。

(一) 出國與會期間：民國94年11月25日至12月4日。

(二) 參加會議名稱：第4屆法語系監察使聯盟會議(4e Congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie)。

- (三) 代表團成員：李高級顧問伸一、洪主任國興、秦科員令儀。

二、第4屆法語系監察使聯盟會議

(一) 開會時間、地點及與會人員

1. 會議日期：民國94年11月28日至30日。
2. 會議地點：法國國民議會 (Assemblée Nationale, 下議院)、巴黎市政府(Hôtel de Ville de Paris)。
3. 主辦單位：法國國家監察使辦公室(Le Médiateur de la République)。
4. 協辦單位：巴黎市政府。
5. 參加國家：義大利、突尼西亞、馬利、吉布地、阿爾巴尼亞、剛果、塞內加爾、加拿大、模里西斯島、安道爾、羅馬尼亞、萬那杜、比利時、布吉納法索、西班牙、象牙海岸、法國、希臘、海地、盧森堡、馬達加斯加、摩洛哥、摩爾多瓦、尼日、捷克、聖路西亞、塞席爾、瑞士、加彭、茅利塔尼亞、查德、阿根廷、委內瑞拉、葡萄牙、馬其頓、中華民國等36個國家。
6. 參加人數：90餘人。
7. 會議安排：
 - (1) 「第4屆法語系監察使聯盟會議」，民國94年於法國巴黎國民議會及巴黎市政府舉行，為期3天(11月



28日至30日)，28-29日會議在法國國民議會舉行，30日則在巴黎市政府進行。主持人為法國國家監察使德勒瓦(Jean-Paul Delevoye)先生及巴黎市監察使暨巴黎副市長兼市議員卡蘭朵(Frédérique Calandra)女士。大會中心議題為「監察使：民眾期待之代言人暨促進改革之角色」。大會邀請之貴賓與講員有法國眾議員暨國民議會法語系國家事務主席Bruno Bourg-Broc先生、參議員暨前憲法委員會主席Robert Bandinter先生、社會分析委員會主席暨前教育部長Luc Ferry先生、經濟社會委員會主席Jacques Dermagne先生、民間銀行集團總裁暨法語事務論壇主席Stève Gentili先生、高等統合委員會秘書長Benoît Normand、巴黎第12大學政治學講師Yves Palau先生、巴黎第11大學公共法教授暨聯合國教科文組織人權委員會副主席Michèle Guillaume-Hofnung女士等。

(2)11月28日之討論主題為：「闡明監察使之目標、方法及角色」及「AOMF在法語區及國際之據點」。11月29日討論「監察使與調解－回應行政、司法、公民及商業等各領域，無論全國或地方各層面，不斷要求以不同方式處理爭端的聲浪」、「監察使與道德－思考挑戰：提出科學性、合於社會脈動及符合道德的改進方法」及「監察使與全球化－在職權範圍

內，提升人道之全球化行動」。11月30日則就「監察使面對不當行政管理角色改變」、「監察使如何保證使用（政府服務）者的權利」等議題進行探討。每個主題均開放與會者發言及討論。

- (3)11月28日下午，舉行大會幹部選舉，新任理事長為馬利共和國監察使妮迪雅(Diakite Fatoumata N'Diaye)女士，新任副理事長為加拿大紐布倫威克(New Brunswick)省監察使瑞伯納(Bernard Richard)先生。大會決議AOMF秘書處將設於法國國家監察使辦公室。
- (4)大會歡迎晚會，由法國國家監察使德勒瓦(Jean-Paul Delevoye)先生安排遊船及參觀該監察使辦公室，除達增進情誼之目的外，亦藉此宣揚法國文化。在巴黎市政府舉行會議期間，巴黎市監察使卡蘭朵(Frédérique Calandra)女士則安排參觀巴黎市政府，該建築不但提供辦公用途，亦展現藝術文化與歷史古蹟風貌，無形中，促進與會人士對法國藝術文化更深入之了解。
- (5)大會不但提供完整會議資料，巴黎市政府尚贈閱精美的巴黎市政大廳導覽簡介小冊，以及與法國世界報(Le Monde)合贈彩色畫冊特刊，使與會者一覽藝術之都的風貌。另外值得一提的是，本次會議由法國國家監察使辦公室邀請巴黎市政府協辦，藉由市



政府人力、物力、交通及場地等資源，協助會議圓滿成功，殊值參考。

(二) 法語系監察使聯盟簡介

1. 創設：1998年。
2. 宗旨：宣揚並促進法語系國家的人權與法治，透過彼此合作及擴大參與，尤其是東歐等貧窮國家的參與，來達成目標。
3. 會務概況：AOMF每2年舉行1次國際會議，其會員係經各國政府立法成立之獨立監察機關，透過會員參與、承諾以發展民主與人權。所有會員之監察機關會將活動概況，每年寄給大會參閱。目前AOMF大會正向法語系國家爭取經費支持，並與「法語系國家國際組織」(OIF)簽訂合作計畫，期望監察使扮演為民眾代言的角色，並推動改革，同時鼓勵對話解決會員間的糾紛，以和平解決問題。
4. 新任理事長：馬利共和國監察使妮迪雅(Diakite Fatoumata N'Diaye)女士。
5. 新任副理事長：加拿大紐布倫威克(New Brunswick)省監察使瑞伯納(Bernard Richard)先生。

(三) 會議主題

本次會議之中心議題為「監察使：民眾期待之代言人暨促進改革之角色」(Le Médiateur: Interprete Des Attentes, Acteur Des Reformes)。茲將會議子題臚列如

次：

1. 闡明監察使之目標、方法及角色。
2. AOMF在法語區及國際之據點。
3. 監察使與調解：回應行政、司法、公民及商業等各領域，無論全國或地方各層面，不斷要求以不同方式處理爭端的聲浪。
4. 監察使與道德：思考與挑戰－提出科學性、合於社會脈動及符合道德的改進方法。
5. 監察使與全球化：
在職權範圍內，提升人道之全球化行動。
促進良好行政係全球發展之重要事實。
捍衛公平且尊重人權的方法，是全球的趨勢。
監察使面對不當行政管理角色改變。
6. 監察使如何保證使用（政府服務）者的權利？
7. 監察使保護使用（政府服務）者的實際做法。

（四）會議紀要

1. 大會行政相關事項
 - (1)大會安排周到：本次會議所在地為法國國民議會及巴黎市政府，由法國國家監察使辦公室負責大會議程及行政相關事項，另由巴黎市政府主管與會者食宿交通等生活事宜，不但分散工作負荷，且十分周延有效率。另外，大會也為每位與會者準備詳細精美的會議資料、耐用的手提側背兩用資料袋，隨袋



附識別證，以及巴黎市政府與法國世界報(Le Monde)合贈彩色畫冊特刊，相當貼心。

(2)大會會務：

A.大會於本次會議確認阿爾巴尼亞、馬其頓為新加入之會員，然而希臘因其境內亦有一省名為馬其頓，不希望馬國以此名加入AOMF。另瑞士亦加入大會成為準會員。

B.11月28日下午，舉行大會幹部選舉，新任理事長為馬利共和國監察使妮迪雅(Diakite Fatoumata N'Diaye)女士，新任副理事長為加拿大紐布倫威克(New Brunswick)省監察使瑞伯納(Bernard Richard)先生。AOMF秘書處將設於法國國家監察使辦公室。

2. 本院與大會及與會者之互動

(1)與各國監察使充分交換意見：會議期間，李伸一高級顧問與洪國興主任除與大會主辦單位相關人員法國國家監察使德勒瓦(Jean-Paul Delevoye)先生、巴黎市監察使暨巴黎副市長兼市議員卡蘭朵(Frédérique Calandra)女士，及相關行政人員密切互動外，尚與大會新任理事長妮迪雅(Diakite Fatoumata N'Diaye)女士、理事長瓦琪娜(Maria Grazia Vacchina)女士，以及大會新任副理事長瑞伯納(Bernard Richard)先生、副理事長暨突尼西亞監察

使法茹(Chaabane Farouk)女士相談甚歡。此外，本院代表亦與各國監察使充分交換意見，例如，加拿大魁北克監察使Pauline Champoux-Lesage女士、羅馬第1大學教授Avv. Pierangelo Catalano先生、比利時聯邦監察使Catherine De Bruecker女士及Guido Schuermans先生、比利時年金事務監察使Jean Marie Hanneesse先生、安道爾監察使Ricard Fiter Vilajoana先生、瑞士 Vaud 法語區監察使 François de Rougemont 先生、塞席爾監察使Cedric Gustave Dodin先生、馬其頓監察使Ixhet Memeti先生、布吉納法索首席監察使Le Général Tiémoko Marc Garango先生、海地監察使Necker Dessables先生等。



李高級顧問伸一（左）及洪主任國興（右）代表本院出席第4屆法語系監察使聯盟會議。



- (2)與各國監察使建立良好友誼：大會理事長瓦琪娜女士及主辦單位法國國家監察使德勒瓦先生對於本院出席，均表歡迎與感謝。瓦琪娜女士對於我國先進之資訊產業印象深刻，德勒瓦先生則特別贈予本院其新著作「良好觀念指南」(Le Guide du Bon Sens)以致意。大會新選出之理事長馬利共和國監察使妮迪雅(Diakite Fatoumata N'Diaye)女士表示，本院的經驗對國際監察界頗為重要，尤其職權明文入憲，顯示我政府對民眾權益保障之重視，意義匪淺，值得參考。另外，羅馬第1大學教授Avv. Pierangelo Catalano先生對我國五權憲法深感興趣，除表推崇外，並盼索取相關資料供其深入研究。安道爾監察使Fiter先生引薦我參與本次會議，其在會議中與我互動頻繁，十分友我，並盼與我國擴大交流領域。魁北克監察使Champoux-Lesage女士係2004年國際監察組織年會主辦人，本院參與該會議時即與C女士建立良好關係，此次本院參與第4屆法語系監察使聯盟會議時，C女士亦特別向大會介紹本院代表團，對我甚為友好。
- (3)與會者普遍認同以立法保障監察權的獨立性，本院於會議中發言分享我國以憲法明文規定監察權之獨立性，與會人士均認頗值參考。



第4屆法語系監察使聯盟會議情形。

3.大會感謝本院致贈與會者之紀念品：由於此次為本院第1次參與「法語系監察使聯盟會議」，為和與會者建立友好關係，並宣揚本院職權及我國先進之資訊科技產業，特別準備灌錄本院年度工作概況之隨身碟，致贈與會人員。獲大會及所有與會者感謝，並廣獲好評。

4.議題討論內容

(1)監察使面臨的挑戰：第1天上午的議程，大會探討的議題為「闡明監察使之目標、方法及角色」，法國國家監察使德勒瓦先生表示，社會的價值標準逐漸模糊，甚至許多事情已失去了價值標準，使公民愈來愈不知如何共同生活，進而彰顯監察使角色的重要性。監察使所面臨的挑戰與社會局勢及政府回



應息息相關，茲分述如下：

- A.衝突增加：由於社會價值標準漸趨模糊、混亂，自我中心的傾向高漲，人們愈來愈自私疏離，以致社會漸形複雜、脆弱、衝突不斷，並以衝突來解決問題，不願對話的情形隨處可見。
 - B.經濟發展引發的安全議題：以法國郊區暴動為例，顯示在經濟發展的同時，隱藏是否符合社會正義的問題，失業問題儼然成為隱憂。當經濟發展的結果與社會正義落差過大時，社會失序即成為政府所面臨的直接困境。
 - C.極端宗教化形成仇恨、排外：極端宗教化導致仇恨心態及排斥他人的價值觀，會衝擊政治、經濟發展，這是政府未來面臨的重大挑戰。
 - D.制定法律缺乏「人的行為」觀點：在科技日新月異、突飛猛進的時代，快速方便的文化使人們缺乏深入探究的精神，立法者所制定的法律缺乏從人的行為為出發點，來深入考量的觀點。
- (2)監察使未來的角色與目標：
- A.德勒瓦先生綜合與會者的意見，認為監察使未來的角色如下：
 - 針對各項問題，提出意見，居間協調，修補脆弱社會的傷痕。尤其現今公民意識高漲，很多時候民眾不明白行政機關處理事務的態度，因為

行政機關在法律上雖站得住腳，在道德上卻不通情理，行政機關只求合法，不願讓步。此時，監察使需居間提出建議。

B.建立民眾對政府的信心，促進社會正義：所有失序現象的背後，都有受委曲與不正義的問題，這是一嚴肅的課題。促進社會正義，監察使責無旁貸。

(3)對AOMF角色的期待：與會的監察使認為，由於AOMF成立不久，定位並不明確，未來可在以下幾方面加強努力：

A.預防衝突：盼監察使針對可能發生的衝突狀況加以預防。支持各國互助，促進監察使的地位：經由法語系國家監察使之支持，促進彼此互助及提升監察使的地位。

B.擴展監察使之職權範圍：宣揚監察使角色之重要性，並擴展相關職權範圍，以期更有效服務民眾。

C.維持充足經費：以茅利塔尼亞為例，由於國家財政困難，監察使辦公室的經費常不足，需自行籌措。故如何確保監察使辦公室之經費充足，似為監察使普遍面臨之問題。

D.強化監察使之獨立性：茲分述如下

a.避免國會以刪減經費為由危及監察使獨立行使



職權：有關爭議性較高或較熱門之陳情案件，不免遭相關人士過度關切，尤有甚者，或有國會以刪除預算為由，欲使監察使就範。以法國兒童保護監察使為例，由於其所出版之年度報告中，對於參議院若干決議有所批評，因此遭威脅將刪減其預算。另外，德勒瓦先生亦提出，監察使不宜過度涉入政治問題，以維持其獨立性。因此，如何確保監察使行使職權，不受任何外力干涉，考驗監察使是否超然獨立。

- b. 憲政體制的規範及人民的支持：從較高層次的法律面，規範監察使之獨立性，並向民眾宣傳監察使的職權功能，以便利民眾爭取權益，係監察使獨立最重要的根基。針對此節，本院代表李伸一高級顧問亦呼應大會，發言指出，我國憲法中明定監察院須獨立行使職權，同時，本院具有接受人民陳情、調查及審計等職權，與民眾權益息息相關，獲民眾支持。然國會卻擬從本院取得審計與調查兩權，雖然目前未竟成功，然監察使與國會之職權劃分與定位，將成為我國立法與監察兩院的重要議題。語末並順帶提及歡迎與會人士來華參訪。
- c. 善用媒體以促進監察使獨立行使職權：監察使依法行使職權時，由於多不具法律強制執行

力，因此比利時監察使提出，可適時運用媒體對行政機關施壓，例如警察開罰單給財政機關，該機關卻不理會，監察使透過媒體揭露此事，便立即改善。法國參議員暨前憲法改革委員會主席Robert Bandinter先生亦主張，現今的民主是民意／輿論的民主，以媒體的意見為主，監察使可適當應用媒體，例如在電視黃金時段推出節目「監察使時間」，藉此說明辦理之案件，以及行政機關的配合度，可有效發揮監督及宣傳功能。法國社會分析委員會主席暨前教育部長Luc Ferry先生則認為，監察使與媒體合作固然好，但不能濫用媒體，建議當監察使面對行政機關與民眾間的問題時，不適合偏袒任何一方，但宜把問題透過媒體表達出來，藉此機會進行公民機會教育。然與媒體合作的程度與方式，亦有爭議，因此，如何善用媒體的功能，同時保持行使職權之獨立性，監察使應予重視。

- d. 提升監察使的形象及影響力：善用媒體宣揚監察使的功能職權，並明確說明能為民眾做些什麼。
- e. 資訊交流：法語系國家應進行資訊交流，達經驗分享，建立共識之目的，期藉此更深入了解



民眾的問題。

(4)法語系國家監察使面臨的問題：AOMF副理事長暨突尼西亞監察使法茹(Alifa Chaabane Farouk)表示，法語系監察使面臨的問題如下：

A.科技落後致資訊短缺：由於多數非洲法語系國家面臨科技落後，致資訊不足的情形，以致該地區之監察使所能提供的服務較有限。

B.改善貧窮問題：若干非洲法語系國家處於戰亂或政局不穩的情勢，因此需要監察使致力加強合作，以改善貧窮問題。

C.全球化的挑戰：在追求經濟自由與商業利益的全球化過程中，監察使如何促進社會正義，是重要而棘手的問題。

(5)龐大的行政機關及複雜的行政程序，民眾不知所措，使監察使角色更形重要：在29日第2天的會議中，參議員暨前憲法改革委員會主席 Robert Bandinter先生指出，新的民主國家，2種機制愈來愈重要，即憲法法庭（或憲法委員會）及監察使，目的是使公民的聲音能夠被聽到，尤其面對政府龐大的行政體系，民眾好像「迷失了」，美國政治學研究以“Lost Citizen”來形容這個問題。複雜、緩慢的行政程序使公民不知所措，因此民眾對監察使的期待在於：

- A.提供資訊：公民打電話到行政機關，常多次轉接；親赴行政機關洽辦事務，又常被要求填寫複雜的表格，很難直接、快速地得到幫助，因此，監察使似有必要提供民眾需要的行政機關相關資訊，便於民眾查詢。
- B.解決問題：針對公民與行政機關之間的糾紛，提供解決之道。
- C.提出建議：監察使直接接受公民陳情，能夠深入了解問題所在，因此更適合提出中肯的建議。
- D.Bandinter先生亦提出，欲適當行使監察使之職權，必須：
 - a.獨立：此為首要條件，監察使之獨立性宜明文以憲法加以保障及規範。
 - b.足夠的財政支持：編列充足的預算。
 - c.監察權宜充足完備：監察權在法律上應充足完備，一方面便於監察使執行職務時，有正當堅固的依據，另一方面，較能顧及民眾多層面的需求。
 - d.Bandinter認為，亦可研究跟司法權連結，針對民眾陳情案件提出告訴。或許有人質疑，司法部門已有檢察官負責提出告訴，監察使何須干涉？原因在於，現今司法程序冗長，不見得適合陳情人的需要，若更因過去判例造成陳情人



權益受損，監察使可以研究向最高法院、憲法法院提出疑義。

E.卡蘭朵女士也以巴黎第18區為例，該區有許多貧窮居民，許多公民並無能力瞭解複雜的法律內容，遇到問題時常不知向何人或何機構尋求幫助，因此會出現監察使接到老祖母找孫子的案件。所以監察使如何運用不具強制執行的權力，敦促行政機關改革，以提供民眾更便利的行政服務環境，亦為重要課題。

(6)監察使面臨舊價值觀瓦解，新價值觀標準不一的變遷：法國社會分析委員會主席暨前教育部長Luc Ferry先生認為，監察使的角色愈來愈重要，也愈來愈複雜，公民「迷失」在龐大的行政體系與複雜的行政程序中，監察使就像是一盞明燈。Ferry以歐洲為觀察對象，同時認為在全球有類似的現象，他指出，現代公民對自己的權利愈來愈重視，但遵守法律的觀念卻愈來愈低，因此形成舊有道德觀正在崩解，新的道德觀卻呈現標準不一的現象。他認為現代社會在兩方面的道德觀正面臨崩解：

A.法律觀念減弱：法律是超越個體，藉由其所形成的共同標準來教育下一代的規範。其核心價值在於「努力就會有成果」，然而現今是一個「超級消費」的新世界，強調個人的價值超過集體的利

益，以下2種現象可以詮釋這個趨勢：

- a.消費完全個人化：例如，以前一戶擁有一台電視機，現在可能每個家庭每個房間都有電視；過去一戶擁有一部車，現在可能有2部以上。依個人需求進行消費。
- b.消費者的認同意識已進入所有領域：例如，我是教育、媒體、藝術、文化、政府服務、監察使的消費者，面對任何事務，存在「人欠我」的態度，因此「我有權利……」，造成不斷要求、需索，使以往「努力工作就會有成果」的價值觀正在勢微。

B.反貴族、反努力：鼓吹個人消費意識的結果，導致反貴族、反努力的價值觀，即認為每種東西的價值都一樣，因此不需要努力追求特別的價值。鼓勵「做你自己」、「不需要改變」、「安於自己的本性」，因此，新的道德價值標準就是自己。但每個人都具有獨特性，所想所要的並不相同，故新的道德價值觀並無標準。

(7)監察使面對社會價值變遷的因應之道：在「努力就會有成果」舊標準漸勢微，新標準就是自我的「消費者」時代，造成越來越主張個人權益的情況下，不免產生亂象，因此，監察使面對以下議題，宜思考相關因應之道：



- A.與公民的溝通，需要更具創造力。
 - B.過度消費造成道德標準低落，但消費能力不足，可能造成暴動，監察使宜適時提出道德標準，甚至塑造權威價值，以協助社會順利運作。
 - C.法律間的衝突：適用及援引不同法源可能造成陳情與被陳情者兩造間的利益衝突，因此，監察使在執行職務時，需具備詮釋法律的能力與權力。
- (8)監察使與全球化：民間銀行集團總裁暨法語事務論壇主席Stève Gentili先生指出，全球化所帶來的危機是使各國可能喪失本身的特色。由於全球化是以經濟為基礎，透過除去貿易障礙，追求貿易自由化來達成，然而，是以不斷規格化、一致化來進行，各國難免在此過程中，失去自身的文化特色。Gentili主張，經濟發展不應忽略文化認同，並期藉由AOMF擴大參與，尤其是東歐國家，使法語國家間的關係更緊密，團結捍衛法語國家的文化。監察使在處理相關商業利益衝突時，應考慮文化因素。
- (9)教育及改革是監察使的重要職責：巴黎市監察使暨巴黎副市長兼市議員卡蘭朵(Frédérique Calandra)女士認為，當人民過度爭取自己的權利，以致於影響集體利益時，監察使應負起教育的責任。此外，她贊成將監察使的地位明訂於憲法中，但並不代表就能解決民眾的問題，所以，面對行政失當時，監察

使如何成為推動改革的動力，以保護陳情人的權益，仍為重要課題。巴黎第12大學政治學講師Yves Palau先生認為，監察使可從以下3方面特別監督行政機關：

- A.行政行為是否具多元性：行政機關往往為了行政流程及作業方便，以單一化的方式處理業務，未顧及民眾需求的多元性，造成民眾不滿。
- B.行政機關公開資訊供民眾取得：在許多陳情案件中，民眾的抱怨常是行政機關所提供的資訊不足，或拒絕提供資訊，因此公開資訊有助民眾尋求正確機關處理問題，可減少民怨。
- C.在行政效率和公民自由間取得平衡：在公民要求日益高漲的情況下，行政機關面臨提升服務公民的效率，同時尊重公民個別差異的挑戰。如何在兩者間取得平衡，不但是行政機關的挑戰，也需監察使洞察監督。

(10)監察協調漸成為獨立學門：Palau先生指出，由於監察使需要處理的案件日益增加，且案件種類五花八門，監察使面臨不知如何與不同陳情人溝通的問題，所以監察使的角色有愈來愈專業化的趨勢，主要是因為社會愈來愈個人化，分工愈來愈細的原因，需要全職人員來處理解決問題。在法國，監察協調已在學術界發展成可授與文憑的專



業學門，未來將影響各國相關學術領域的發展。

三、拜會歐盟監察使

會議結束後，本院代表團轉往史特拉斯堡(Strasbourg)拜會歐盟監察使Mr. P. Nikiforos Diamandouros，渠為前希臘監察使。2005年適逢歐盟監察使辦公室成立10周年紀念，D監察使接待本院代表團時，甫結束公出行程返回辦公室，與本院代表團短暫交談後，接續參加內部會議，係從百忙中撥冗與我會晤，D監察使並安排行政暨財務首長(Head of Administration and Finance) Joao Sant'Anna先生及法務專員(Legal Officer) Peter Bonnor先生為本院詳細解說歐盟監察相關業務。李伸一顧問除表達誠摯謝意之外，亦對D監察使戮力解決來自各國民眾的陳情，協調成效卓著，表示敬佩，並介紹本院職權。茲將拜會紀要分述如下：



本院李高級顧問伸一（左2）及綜合規劃室洪主任國興（左1）與歐盟監察使Mr. P. Nikiforos Diamandouros（中）合影。

- (一) 歐盟監察業務概況：歐盟監察使辦公室以21種語言，服務25個歐盟會員國，2004年共收受3,726件陳情案，比2003年成長53%，主要是因歐盟於2004年東擴，共10國加入成為會員國，因此陳情數增加。70%的案件經監察使調查、轉介至適當的機關或建議而獲得解決。2004年共有351件新成立的案件，其中8件由歐盟監察使主動調查。民眾陳情行政失當的案件中，抱怨最多者，為缺乏透明度，包括拒絕提供資訊；其次為歧視；再者為不必要的延宕；第4個原因是不滿行政程序；第5則為不公或濫用權力。民眾陳情方式以電子郵件居多，約佔55%，並逐年增加中，歐盟監察使辦公室須在1個月內，以電子郵件及信件同時回復陳情人。案件多數能在民眾陳情後1年內結案，但有約1%的特殊案件最長可能需2年才能處理完畢。
- (二) 監察使的制衡功能有助民主發展：D監察使表示，制衡政府機構的管道之多寡，可作為評鑑一國民主化程度之標準，愈民主的國家，其制衡管道愈完善。渠並主張，監察使與議會均為捍衛民眾權益的機關，彼此應強化對政府部門之監督機制，建立合作關係。
- (三) 歐盟監察使產生方式：歐盟監察使由歐洲議會推選，監察使任期與議員任期一致，負責處理歐盟公民對歐盟所屬機關之陳情案。自1979年以來，歐洲議會議員即由會員國普選產生，任期為5年。D監察使自2003年4月1日起



擔任歐盟監察使一職，2004年6月歐洲議會改選後，D監察使續獲歐洲議會推選為歐盟監察使。

- (四) 財產申報：歐盟執委會(European Commission)官員、歐洲議會議員、政治任命之官員，需分別向執委員、議會議事局申報財產。歐盟公務員不能兼任其他職務，不論有給或無給職，其配偶若從事經濟活動，仍需申報。
- (五) 建議權：歐盟監察使所提出之建議雖無強制拘束力，但大多數的建議均獲相關行政機關接受。尤其每年向歐洲議會所提出的報告，具有相當影響力。以歐盟監察使辦公室成立10年來所提出之15份特別報告為例，每份報告之建議均獲執委員接受並著手改善行政措施。此外，與媒體建立良好關係，適時藉由媒體以輿論監督執委會，亦有助執委會進行改革。
- (六) 審計權：歐盟監察使辦公室並負責審計業務，而由歐盟審計院負責監督所有歐盟機關執行預算的情形，但若民眾向歐盟監察使陳情有關歐盟機關的審計案件，歐盟監察使也可進行調查。

四、成果與結論

本院此行組團前往法國巴黎，首次出席「法語系監察使聯盟會議」，係該聯盟所舉辦之第4屆國際大會，由法國國家監察使德勒瓦主辦。本代表團參與本次會議，成為監察院自國際事務小組成立以來，繼「國際監察組織」(International Ombudsman Institute,

IOI)、拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO)後,所參與之第3個重量級之區域國際組織。與會目的在拓展本院在國際監察界之參與空間,結識更多國際友人,爭取國際友人對我之支持,藉此闡揚我監察制度及監察工作概況,並達經驗分享與意見交流之目的。由於與會各國不乏為「國際監察組織」之會員,本院出席此次會議,亦達防範中共阻撓、鞏固我於IOI會籍之目的。茲將本院此次與會成果與結論臚列如后:

- (一) 開拓我與法語系國家監察使之友誼:本院代表團首次參與「法語系監察使聯盟會議」,與主辦單位法國國家監察使辦公室、巴黎市監察使辦公室、AOMF決策核心及各國監察使互動密切,獲渠等熱誠接待與歡迎,並充分交換意見,達成擴展我國監察活動之參與空間,並開拓與國際友人間彼此情誼,闡揚我監察制度及監察工作概況的目標。
- (二) AOMF不僅為監察使經驗交流分享之論壇,同時扮演協調會員國間紛爭的管道:AOMF的非洲會員間,不乏有領土糾紛、貧窮等問題,而AOMF會員係經各國政府立法成立之獨立監察機關,因此AOMF不但自許為各國監察使經驗交流分享之論壇,同時期望扮演協調會員國間紛爭的角色,或提供紛爭國對話的管道。其中,主辦此次會議的法國,仍期望居中成為各國之首,發揮大國在國際舞台上的影響力。



- (三) 各國監察使一致肯定憲法明文保障監察權之獨立性，以及監察權在法律上應充足完備；與會人士均認為，從較高層次的法律，規範並保障監察使的獨立性，是監察使得以獨立行使職權的重要根基。此外，監察權在法律上應充足完備，一方面便於監察使執行職務時，有正當堅固的依據，另一方面，較能顧及民眾多層面的需求。因此，我國監察權之獨立性明文入憲，獲大會肯定，實先進之做法，不宜輕易廢除。
- (四) 監察使宜敏銳體察社會道德價值觀的變遷，提出政策建議，從制度面解決問題：監察使辦公室通常以量化後的數字呈現業務績效，以案件處理的多寡、辦理的情形為相關業務報告主要內容，較少以宏觀角度，深入研究案件發生的社會因素，尋求根本解決之道。從本次會議探討監察使所面臨的挑戰可看出，監察使除監督行政部門，在政府與民眾間居間協調，敦促行政部門改善行政措施，扮演民怨終結者的角色之外，尚須敏銳體察社會脈動及道德價值觀的變遷，從較宏觀的面向，提出政策建議，澄清社會價值，解決根本問題。
- (五) 監察使應協助民眾避免迷失於龐大複雜的行政體系與程序：以歐盟監察使2004年的統計為例，行政部門決策缺乏透明度及拒絕提供資訊，是民眾陳情的主因。雖然現今是一個知識爆炸的時代，網際網路使天涯若比鄰，但如何管理資訊，並尋求正確的資訊管道，節省時間，增

進效率，成為重要考驗。監察使除監督行政決策透明度外，亦可提供系統性的行政機關資訊，降低民眾因未獲得或獲得錯誤資訊而喪失權益。

- (六) 監察使與其他具有監督行政部門職權之機關合作，以達最佳監察功能：制衡政府機構的管道之多寡，可作為評鑑一國民主化程度之標準，愈民主的國家，其制衡管道愈完善。監察使可進行橫向連結，與其他監督政府部門之機關合作，強化對政府部門之監督機制，以捍衛民眾權益。
- (七) 監察協調知識日益重要：監察使接獲處理的陳情案件愈形複雜，角色有愈來愈專業的趨勢，這是社會愈來愈個人化，分工愈來愈細的結果，因此，社會各領域內部與各領域間的溝通協調，亦愈來愈專業化，協調知識將日形重要。在法國，監察協調學已在學術界發展成可授與文憑的專業學門，未來將影響各國相關學術領域的發展。
- (八) 跨機關合辦國際會議，成效卓著，值得參考：本次會議由法國國家監察使辦公室邀請巴黎市政府協辦，藉由市政府人力、物力、交通及場地等資源，協助會議圓滿成功，殊值參考。
- (九) 積極參與此類國際會議：由於此類國際會議不但提供監察使意見及經驗交流的管道，同時間接為與會者創造多元交流合作的機會，在我國外交空間長期受中共打壓的



情況下，似可積極參與此類國際會議，拓展友我關係。

- (十) 駐法國代表處對本院與會期間之協助，使本院圓滿達成任務，殊值肯定：由於本院赴法開會期間，適逢法國青年暴動尚未完全平息之際，我駐法代表處除提供本院即時資訊與安全周到之接待，並提供專業傳譯協助，使本院與會順利圓滿，殊值肯定。

與會代表：李 伸 一

洪 國 興

隨行秘書：秦 令 儀

附錄1 第4屆法語系監察使聯盟會議議程

(4^e Congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, **AOMF**)

「監察使／協調人：民眾期待之代言人
暨促進改革之角色」

2005年11月28日至30日

11月28日 星期一

地點：法國國民議會（下議院）

Assemblée nationale (Salle Lamartine)

- | | | |
|-------------|---------|---|
| 08:30-10:30 | 大會理事會 | 本院不參加 |
| 10:45 | 開幕式 | 致詞：
1.國民議會（下議院）副議長
2.法國監察使／協調人德勒瓦
Mr. Jean-Paul Delevoye
3.法語系監察使聯盟會長瓦琪娜
Ms. Maria-Grazia Vacchina |
| 12:15 | 午餐 | 地點：Assemblée nationale |
| 14:00 | 全體會議 | AOMF宗旨：闡明監察使之目標、方法及角色
- 演說
- 討論 |
| 15:30 | 中場休息／點心 | |



- 16:00 繼續全體會議 **AOMF 在法語區及國際之據點**
法語系國際會員代表之參與討論
- 17:30 審核議事日程 依規定進行大會選舉
- 晚餐

11月29日 星期二

地點：法國國民議會（下議院）

Assemblée nationale (Salle Lamartine)

- 09:00 演說及討論 **監察使／協調人與調解**
回應行政、司法、公民及商業等各領域，無論全國或地方各層面，不斷要求以不同方式處理爭端的聲浪。
- 10:30 中場休息
- 11:00 演說及討論 **監察使／協調人與道德**
思考挑戰：提出科學性、合於社會脈動及符合道德的改進方法。
- 12:30 午餐 地點：Assemblée nationale
- 14:00 演說及討論 **監察使／協調人與全球化**
在職權範圍內，提升人道之全球化行動：
1.促進良好行政係現今（全球）發展之重要事實
2.捍衛公平且尊重人權的方法，是全

球變遷的趨勢

15:30	中場休息	
16:00	演說及討論	同上
17:30	議程結束	新任大會主辦單位會議
18:00	法定全體會議	
18:30	歡迎會	法國監察使／協調人歡迎會（所有與會人員）
		自由活動

11月30日 星期三

地點：巴黎市政府禮堂

Hôtel de Ville de Paris (Auditorium)

上午	致歡迎詞	巴黎市長 法國監察使／協調人 法語系監察使聯盟會長瓦琪娜 Ms. Maria-Grazia Vacchina
	圓桌會議	監察使／協調人面對不當行政管理 的角色改變 - 引論 Ms. Guillaume-Hoffnung & Mr. Palau - 討論
中午	午餐	自助餐



地點：Hôtel de Ville

- | | | |
|-------|---------|---|
| 下午 | 圓桌會議 | 監察使／協調人：保證使用（政府服務）者的權利
- 監察使／協調人互相討論保護使用（政府服務）者的實際做法 |
| 17:30 | 會議結束 | 記者會 |
| 18:00 | 參觀巴黎市政府 | |
| | 晚餐 | 地點：Hôtel de Ville-Salon Bertrand |



第3節 第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會



一、前言

澳洲及太平洋地區監察組織為國際監察組織轄下6個地區代表權之一，每年均召開1次會議，由區內會員輪流主辦，國際監察組織年會召開時，則併其區域會議舉行。本院自西元1999年起即以觀察員身分參加該區監察使年會，並於2001年正式向國際監察組織提出申請，將所屬區域會籍由亞洲區轉換至該區，經同年10月國際監察組織理事會決議通過本院申請案。本院成為澳太地區會員後迄今，業以正式會員身分出席2002年澳洲雪梨第20屆年會、2003年巴布亞紐幾內亞曼丹第21屆年會，以及2004年加拿大魁北克國際監察組織年會之澳太區域會議。2005年2月於紐西蘭威靈頓舉行之第22屆年會，因本院第4屆監察委員未到職，而無法出席會議。

本次第23屆年會於2006年4月26日至28日在西澳伯斯市舉行，由澳大利亞西澳州監察使主辦，僅由澳洲及太平洋地區監察組織之正式會員出席，會中除商議澳太監察組織一般性會務外，並著重在監察實務經驗之議題研討，係區域會員最重要之年度交流活動，藉此強化會員間之合作與友誼，亦為本院首要之監察國際活動，對於促進我國監察制度之推廣與人權保障之宣揚，極具重要性。



本院為澳太區域正式會員，主辦單位於2006年2月間邀請本院出席，為鞏固本院會籍並促進交流，應積極派員出席本屆年會，代表我國行使會權，惟因本院第4屆監察委員仍未就職，目前院務係由杜秘書長善良代理，經杜秘書長審酌現況及鑒於去年未能參加有損會員國間之交流，於行文函報總統府後，核派熟悉澳太區域會務之第4屆監察委員被提名人趙榮耀及呂溪木，以高級顧問名義代表本院出席會議，並由約聘專員鄭慧雯擔任隨團秘書。呂高級顧問溪木之後因另有要事，而未能成行。

本院此行組團出席「第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會」，為本院第4次以正式區域會員身分出席之年會（含第8屆國際監察組織區域會議在內），主要目的在行使本院會權，參與區域會務及活動，並期望藉由和與會人員充分交換意見之機會，宣揚我國監察制度，推廣本院職權行使及工作概況，落實監察工作之經驗交流，並持續維繫本院自1999年參加第17屆年會以來，與區域監察使間已建立之情誼。

此次出國期間，代表團並拜訪了2005年10月間曾來台訪問之印尼國家監察使委員會，促進本院與該會之雙邊交流，此外，亦訪察我駐印尼台北經濟文化代表處，瞭解我外交僑務工作推展概況。

- (一) 出國日期：2006年4月24日至5月2日。
- (二) 會議名稱：第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會(The 23rd Australasian and Pacific Ombudsman Regional Conference)。

- (三) 拜會及訪察對象：印尼國家監察使委員會、我國駐印尼台北經濟文化代表處。
- (四) 代表團成員：趙高級顧問榮耀、鄭約聘專員慧雯。

二、第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會

(一) 開會時間、地點及與會人員

1. 會議日期：2006年4月26日至28日。
2. 會議地點：西澳伯斯市(Perth, Western Australia)。
3. 主辦單位：澳大利亞西澳州監察使(Ombudsman, Western Australia)。
4. 參加國家及地區：澳大利亞聯邦、澳大利亞昆士蘭州、澳大利亞新南威爾斯州、澳大利亞南澳州、澳大利亞西澳州、澳大利亞維多利亞州、斐濟、香港、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、中華民國、東加、東帝汶等13個澳洲及太平洋地區會員代表。此外，並邀請西澳州議會副議長及西澳州政府副州長暨財長前來主講。
5. 參加人數：18人，包括眷屬及工作人員約近30人。
6. 會議安排：
 - (1) 本次會議，係由主辦單位以委外方式，委託專業籌辦會議活動之 Debrett's Conference & Event Management公司籌辦，負責處理報名手續、會議資訊專屬網站架設及維運、會議場地租借、代訂飯店、參訪行程安排、資料編印、會場報到及紀錄等



程序事宜。

- (2)西澳州監察使歐唐納女士(Ms. Deirdre O'Donnell)本人則負責與各出席代表間居中聯繫，並擔任會議主持人之角色。會前聯繫相關問題之回應，極為迅速，活動資訊之提供，亦相當詳盡。
- (3)年會屬區域性小型會議，往年除澳洲及太平洋地區監察使會員代表出席外，並邀請其他地區之觀察員參加。自本屆會議起，年會改為每隔2年始開放予觀察員參加，故本次會議僅由區域會員代表出席，人數較以往為少。
- (4)本區區內會員多屬大英國協國家或地區，意識型態相近，彼此往來頻繁，互動密切熱絡，尤其本次並無觀察員參加，出席之會員代表中，澳洲聯邦及各州監察使佔有多席，輿情制度相近，研討交換意見時，利於切中議題核心。
- (5)按往年常例，澳太區域年會之與會人員常攜眷參加，惟由於本次會議僅由會員代表出席，又在澳洲境內舉行，因此攜眷與會之代表較少，提供代表及眷屬自由參加之一日或半日近郊景點參訪行程，亦採委外方式辦理。
- (6)本次會議地點伯斯市為西澳首府，會議場地仍依澳洲境內舉行年會之常例，會員大會係在主辦之監察使辦公室，正式研討會議則於該州州議會召開。有

別於以往，西澳州議會大廈內，未經許可，會場內禁止攝錄影及錄音。

- (7)會議期間之3次晚間活動各具不同特色，歡迎酒會於總督府舉行，氣氛典雅溫馨；大會晚餐安排與會人員於Spirit of the West用餐，體驗西澳古董火車之旅；閉幕晚餐則選在欣賞伯斯夜景之最佳場所Fraser's Restaurant，沈浸於皇家植物園之靜謐夜色。
- (8)會議第1天下午為澳洲及太平洋地區監察使區域會員大會，於報告國際監察組織理事會相關事項後，即由各監察使代表輪序報告過去1年之職權行使與工作概況，以及轄區內與監察使有關之立法修訂或司法變革，藉以瞭解同僚間之業務近況，最後並討論下屆年會舉行地點。
- (9)開幕典禮由主辦人歐唐納女士介紹與會貴賓，在簡短之原住民歡迎儀式後，即分別由西澳州議會副議長、西澳州政府副州長暨財長致詞主講。分組研討會議於開幕典禮後即接續進行，按原定議程依序進行各項研討子題，為期2天，第1天研討重點在於探討監察使公信力之外部觀點，第2天轉為著重內部觀點之研討。
- (10)會議之座次安排，係區內監察使代表皆安排坐於場中監察使桌次區域，幕僚人員席次安排於外



圍。與會人員之名牌識別證，以橘、綠等不同顏色標示，區分與會代表、工作人員或觀察學者，利於與會人員辨識。

- (11)會議進行時，於主持人引言後，即由監察使代表針對特定議題提出案例研討，再由與會代表發言討論，進行意見交換。休息時間仍安排有上、下午茶茶敘，提供與會人員非正式交換經驗與心得之機會。

(二) 澳洲及太平洋地區監察組織簡介

1. 會務概況：

澳洲及太平洋地區監察組織(APOR)，為國際監察組織(IOI)轄下非洲、亞洲、澳洲及太平洋、加勒比海及拉丁美洲、歐洲以及北美洲等6個地區代表權之一，區域會員以澳大利亞各州監察使為主體，擴及附近島嶼國家，包括庫克群島、斐濟、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、萬那杜、東加，以及地理位置位於亞洲區之香港及我國。

由於澳大利亞除聯邦設1名監察使外，各州另設有1名監察使，聯邦與各州監察使，均為國際監察組織具投票權之機構會員(Institutional Member)，在國際監察組織具有舉足輕重之影響力，和紐西蘭監察使同為區內之主導力量。惟近年來南太平洋島嶼各國監察使另組成太平洋島國監察使論壇(Pacific Islands

Ombudsman Forum)，逐漸發展成結盟態勢予以抗衡，並強化區內島國間之合作。

2.年會召開情形：

澳洲及太平洋地區監察使年會，除每4年併於國際監察組織年會之區域會議舉行外，每年均召開1次會議，由區內會員輪流主辦，惟通常由澳大利亞各州監察使與紐西蘭主辦居多，尤以澳洲境內舉行之機率為高，會議目的除研商區域一般性會務外，並藉此強化區域會員間之合作，交換工作經驗，聯繫友誼。

3.現任區域代表：

目前澳洲及太平洋地區在國際監察組織理事會佔3席理事名額，包括現任秘書長香港申訴專員戴婉瑩女士(Ms. Alice Tai)，區域副理事長澳大利亞新南威爾斯州監察使巴柏(Mr. Bruce Barbour)，以及理事巴布亞紐幾內亞監察長基諾(Mr. Ila Geno)。

(三) 會議議題

本次會議主題為「監察使之公信力—促進誠正、透明與職責 (Public confidence@ombudsman-promoting integrity, transparency and accountability)」，主要係分別從外部及內部觀點，探討監察使如何藉由維繫案件關係人、行政立法司法部門、社區及媒體等各界之關係，提供政府公共部門之協助及訓練，建立服務準則與標準等方式，以樹立監察使之公信力，提升政府績效與職能，



會中亦針對如何處理問題陳情人之個案研究，由與會代表就實務案例之問題及解決方法，交換意見，以分享成功經驗。茲將會議研討議題臚列如次（會議議程詳見附錄）：

1. 澳洲及太平洋地區監察使會員會議
 - 國際監察組織近況報告
 - 各會員代表報告
 - 研議2007年年會舉辦地點
 - 其他研商事項
2. 監察使之工作—新里程碑
 - 近年報告個案研討／主動調查案件
 - 提供予公共部門之建議、協助及訓練
3. 發展及運用重要關係人以樹立公信力
 - 發掘與行政、立法、社區及媒體等團體維繫關係之重要議題
 - 監察使之觀點—西澳州監察使之3項看法
4. 關係人關係及維運觀點
 - 西澳州專題討論者之研討議題
 - 如何確保監察使仍維持高度相關
 - 個案研討—與其他相關機關共事
 - 社區調查
5. 公共部門之職能建立
 - 成功案例—增進公共部門陳情案件之處理實務

- 促進政府機關良好行政之職能

6. 監察使辦公室之「誠正」體制

- 缺乏經驗與資源之監察使辦公室
- 新成立之監察使或類似機制
- 以澳太監察使組織作為提供較未發展或新成立監察使機關技術協助之交流媒介
- 促進監察機關間之經驗分享及聯繫交流

7. 績效／成效考核

- 民眾對年度報告之觀感
- 監督監察使之議會委員會
- 服務準則／服務標準
- 從陳情人、機關及重要關係人獲得回饋之方法

8. 問題陳情人

- 成功經驗分享—處理經常反覆陳情人之個案研究
- 為監察使辦公室發掘有效方法，並提供指導原則予政府機關
- 下一步—設立處理問題陳情人之標準

9. 會議成果總結

(四) 與會紀要

1. 澳洲及太平洋地區監察使年會，係區域會員最重要之年度交流活動，亦為本院首要之國際監察活動，藉此強化會員間之合作及友誼。本院成為正式會員後，每屆年會均派代表出席會議，行使會權，惟2005年於紐



西蘭舉行之第22屆年會，因本院第4屆監察委員未到職，而無法出席。本屆會議舉行時，本院委員仍未就職，卻能審酌情勢派員出席，以延續會權之行使，各監察使代表均甚表肯定。



第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會與會代表於西澳州議會大廈前合影。(第1排右2為本院代表趙高級顧問榮耀)

2. 區域會員大會之國際監察組織會務近況報告中提及：近年來拉丁美洲及中東歐新興民主國家等區域會員，因無力負擔國際監察組織年度會費美金750元，致除籍後會員數急遽流失，究應如何解決？以協助處於經濟弱勢之會員，在條件許可下維持會籍，並繼續參與活動，正由國際監察組織徵詢各方意見，盼集思廣益謀求妥適之解決方式。本次會議中雖曾研議依會員能力方式分級收取會費、或仍採現今收取統一會費方

式、成立基金協助弱勢會員等解決之道，卻各有其優缺考量，或實務上難以執行之慮，而未能達成共識。

3. 各會員轄區業務報告，本院趙高級顧問榮耀代表報告現階段監察院面臨無監察委員之空窗期窘境，為我國憲政發展上，史無前例情形，目前院務暫由秘書長代理，本院並已研提相關因應措施以為因應。儘管各項行政作業得以維持運作，民眾陳情仍加以受理，惟後續作業如調查、糾正、彈劾等依法需由監察委員行使之職權，卻無法賡續進行，未處理案件積案愈形嚴重，影響民眾權益甚鉅。此外，趙高級顧問並扼要說明本院舉辦政治獻金說明會及政治獻金案件之受理概況，目前亦積極辦理職員在職訓練，以強化職能。
4. 本次會議主題在探討監察使之公信力，就外部觀點而言，監察使如何維繫與案件關係人、政府機關、社會大眾及媒體各界之關係，監察使如何維持誠正性與獨立性，不偏不倚行使職權，調查結果力求公允，以表達真相，回復陳情人權益，尋求社會正義並保障人權，進而樹立監察使之公信力，成為與會代表熱烈討論之焦點。
5. 本區監察使多由立法機關（國會、議會）提名或選出，監察使預算係由國會／議會審查，監察使與之關係如何維繫？如何避免政黨干預及政治力介入？頗值探究。本院之預算亦由我國立法院審查，與各監察使



面臨類似情形，尤其我國執政黨非國會多數，反對黨立法委員或地方民意代表來院陳情，難免會受到政黨之壓力，因而處理此類陳情案件需更為審慎，力求公平公正。香港申訴專員公署改以財團法人方式運作後，享有獨立預算，其人事權及經費運用，公署享有絕對自主權，不失為監察機關維持獨立性之參考模式之一。

6. 本次會議引發各監察使代表討論之議題，尚有如何協助地方政府建立內部陳情處理機制，制訂服務準則及作業標準以為依循，並加以績效考核評估，協助各級機關辦理相關訓練，增進公共部門陳情案件處理之實務經驗，以減低民眾經常陳情，提升政府職能與效率，促進良好行政之措施。
7. 新南威爾斯州監察使過去曾針對陳情處理及調查作業，進行統計分析與評估，並將研究成果，研擬一套訓練職員調查技巧之研習課程與參考資料(NSW Ombudsman Investigation Skills — Training Course Materials)，製成光碟，分送與會代表參考，盼藉此成功經驗，供各監察使以為借鏡，並因地制宜研擬適合自我屬性之一套做法，以強化監察職能。
8. 問題陳情人究該如何處理，各監察機關均有類似情形，針對經常反覆陳情，或確有困難之陳情人，監察機關以分類方式，區別陳情確為合理或身心障礙陳情

困難、以及不實陳訴或重複陳情卻無理者，訓練職員處理此類陳情人之依循標準，節省監察機關人力及資源。本院趙高級顧問榮耀對此曾舉例說明：本院亦有所謂反覆陳情之「職業陳情人」情形，甚有陳情人已前來本院陳情達千次以上，各監察使代表對此情況頗為訝異，而本院由委員組成小組重新審視此類陳情案，分類列管，之後此類無具體陳情理由之案件即交由陳情中心職員受理，不再由監察委員親自接見無理陳情人，大幅降低處理時間與人力。

9. 區域會員大會中並報告原定2008年舉行之第9屆國際監察組織年會，為配合瑞典國會監察使成立兩百周年慶，將延至2009年於西方監察制度發源地瑞典舉行。此外，澳洲及太平洋地區下屆年會舉行地點，決議暫定由斐濟主辦，惟仍需俟斐濟監察使返國後，確認經費情形再定。（註：斐濟監察使於2006年7月間辭職，無法主辦下屆年會，現已由區域副理事長徵詢區內會員主辦年會之意願，故其舉辦地點迄今仍未確定。）

三、拜會印尼國家監察使委員會

（一）拜會日期及地點

1. 拜會日期：95年5月1日下午2時。
2. 拜會地點：印尼國家監察使委員會(The National Ombudsman Commission of Indonesia, NOCI)。



3. 與會人員：印尼國家監察使蘇加塔(Mr. Antonius Sujata)、副監察使蘇拉其曼(Mr. RM Surachman)等監察使委員會委員，監察使委員會行政幕僚人員，以及我國駐印尼林代表永樂、林秘書瑞坪。

(二) 印尼國家監察使委員會簡介

1. 創設：依印度尼西亞共和國西元2000年第44號總統令 (Presidential Decree of the Republic of Indonesia Number 44 Year 2000)所設立，國家監察使委員會法定員額為9名委員，2000年3月20日由總統任命8位委員組成，由於其中3名委員辭職或轉任其他公職，總統於2003年再任命1名委員，目前共有委員6名。國家監察使委員會為獨立、公正之監察機關，不受任何人（包括總統在內）之影響與干預，報告係向總統提出。
2. 設立宗旨：防止政府部門之濫權，促進政府廉能，提升公共部門之效能，增進民主法治與良政，並促使立法保障人權，維護社會公平及正義。
3. 任命方式：監察使委員會委員由總統任命，屬行政監察使(Executive Ombudsman)。
4. 組織規模：印尼國家監察使委員會現有委員(Deputy Ombudsman) 6名，包括1名首席監察使(Chief Ombudsman)，助理監察使(Assistant Ombudsman) 6名，職員約30名。此外，在印尼之Yogyakarta及Kupang，設有2處區域監察使辦公室。

5. 職權：監察使委員會現階段職權有：
 - (1)受理民眾對政府機關（構）、公職人員之陳情。
 - (2)調查陳情案件。
 - (3)主動調查(ex-officio investigation)。
 - (4)監督管考處理中之案件。
 - (5)提出建議予被訴機關或公職人員。
6. 工作概況：2005年，監察使委員會受理1,010件陳情案件，其中約有半數以上（692件，66%），屬單純之個人或被害人陳情，其他類別包括律師、社會團體、被害人家屬、非政府組織(NGO)等。陳情方式以信函（627件，62%）及當面陳情（351件，35%）佔大宗，僅有約計3%之陳情以電話或電子郵件(email)為之。被訴對象則涵蓋司法、檢察、警政、國土局、地方政府、中央部會、公營企業、軍事、立法等類別。
7. 推動印尼監察使法案之立法：

由於目前印尼國家監察使委員會係依據總統令所設置，為行政屬性監察使，欠缺立法基礎，以致委員會自2000年成立6年以來，缺少進行全面調查之法源依據（如無權傳喚證人或進入被訴機關調查），相關人力、財務及設備等資源亦極為匱乏。

有鑑於此，推動監察使法案之立法，並於未來6個月內送國會審議，乃國家監察使委員會現階段要務之一，該法案要點如后：



- (1) 法案符合普世價值之監察使準則。
- (2) 法案通過後，監察使不再屬於行政監察使位階之委員會性質，明確定位為國會監察使(Parliamentary Ombudsman)。
- (3) 國會監察使由國會選出，總統任命，任期5年。
- (4) 首席監察使得任命其副監察使。
- (5) 年度報告改向國會提出，而非向總統報告。
- (6) 國會監察使為更加獨立自主之機關。

(三) 拜會紀要

本院趙高級顧問榮耀於參加前幾屆澳太年會及國際監察組織年會時，即與印尼監察使蘇加塔熟識，尤以印尼正值參酌其他國家監察機關設置情形，以為推動該國監察使立法參據之時，渠對我國監察制度及職權深感興趣。



為達互訪互惠、經驗交流目的，本院代表團於出席澳太年會後，轉往雅加達拜會印尼國家監察使委員會。(左起本院趙高級顧問榮耀、我國駐印尼林代表永樂，右起印尼國家副監察使蘇拉其曼、監察使蘇加塔)

印尼副監察使蘇拉其曼於該國監察使委員會成立之初，曾於2001年起，即多次來函表示擬派代表團前來本院訪問，卻均因故未能來訪。直至2005年10月，訪台之旅終於成行，由監察使蘇加塔率副監察使蘇拉其曼及助理監察使馬茲里(Mr. Budhi Masthuri)前來本院拜會，由杜秘書長善良接見，並與本院監察調查處、司法及獄政委員會、廉政委員會等幕僚主管人員訪談，交換意見與工作經驗。

此次本院代表團前往西澳出席年會，特地於會後轉往印尼雅加達回訪印尼國家監察使委員會，除延續兩機構間情誼與經驗交流外，並期瞭解該會之職權運作與工作概況。相關會談重點如左：

1. 蘇加塔監察使首先歡迎本院來訪，使其有機會對本院2005年接待該會訪問團再表謝意，並引介參與座談之該會委員。嗣後，由蘇拉其曼副監察使簡報介紹該會概況，簡報後即進行提問、交流意見。
2. 趙高級顧問榮耀亦代表本院致謝該會之接待，並簡要說明本院目前仍處於無監察委員可行使職權之憲政空窗期，此次係受本院杜秘書長所託，代表前往出席第23屆澳太年會，並概略敘明本院目前工作情形。
3. 由於印尼監察使委員會尚欠缺立法基礎，位階不明，人力、資源咸感匱乏，該會對本院受憲法保障之五權位階、職權範圍及行使對象之廣泛，尤其具有糾正、



彈劾等懲戒性職權，組織規模與調查資源之豐，參與座談之該會委員極為欣羨，惟對於我國目前無監察委員之憲政奇象，亦表示遺憾與關切。

4. 雙方晤談在全體合影中結束，是日晚間蘇加塔監察使率該會委員及職員，於設有印尼傳統音樂演奏之巴東美食餐廳，設宴歡迎本院代表團及我國駐印尼林代表永樂，餐敘氣氛融洽，極具印尼民俗風味。

四、訪察我國駐印尼代表處

(一) 訪察日期及地點

1. 訪察日期：95年5月1日下午4時。
2. 訪察地點：我國駐印尼台北經濟貿易代表處。
3. 與會人員：駐印尼代表處林代表永樂、傅副代表正綱、張副代表俊福、業務組韓組長國耀、林秘書瑞坪、新聞組張組長鵬、僑務組林僑務秘書信隆、經濟組組長及夏上校（國防部派駐）等人。

(二) 印尼政經情勢

印尼1997年受創於亞洲金融風暴，1998年發生5月暴動，陷入政治、經濟及社會多重危機，迄今元氣仍未全部恢復。2004年底，蘇北及亞齊再受地震海嘯重創。

目前印尼局勢相對穩定，惟政治、經濟、社會、安全問題仍然存在。911事件後，印尼亦成為恐怖主義之攻擊對象。2005年10月1日，發生峇厘島第2次爆炸案。

2004年舉行之國會選舉及首次總統直選，為印尼民主發展之一大成就。蘇希洛及卡拉獲選為第6任正副總統，上任後以肅貪、發展經濟、增加就業、改善教育及衛生等重要國內問題為施政要務。

(三) 兩國關係

基本上，印尼採行「一中」政策，惟視我國為重要經貿伙伴，台印尼關係發展空間仍大。2002年12月，陳總統訪問印尼未果，雙方關係出現低潮。至2004年，台印尼關係逐漸改善，雙方簽署漁業、勞工合作備忘錄。2005年10月，陳總統過境峇厘島，我方感謝印方提供之禮遇及便利，印尼卡拉副總統則感謝我方對印尼海嘯提供之協助。2006年5月，陳總統再度過境峇厘島。

經貿投資合作關係方面，2005年兩國貿易總額68.7億美元，我國出口23.3億美元，進口45.3億美元。印尼為我國第12大貿易夥伴，第10大出口市場及第15大進口來源國。迄2005年12月，我國投資金額累計135億美元，投資案共1,110件。累計投資居第5位，次於日本、英國、香港、新加坡。台商及技術人員約有7,000人。

在農業及漁業合作關係部分，台灣與印尼農業技術合作已近30年，我在中爪哇及東爪哇派有農技團。1996年起，曾推動農村青年交換、鄉村儲貸系統等合作項目，2006年4月簽訂農業技術合作協定。印尼亦為我遠洋漁業之重要據點，2004年4月兩國簽署漁業合作備忘



錄。

觀光合作方面，每年約有25萬我國旅客赴峇厘島，台、日、澳等為峇厘島之主要外國觀光客來源國。印尼外勞輸台部分，在台灣之印勞一度達10萬人，2004年12月台灣與印尼簽署勞工合作備忘錄，我恢復引進印勞；2005年7月，單月核發之印勞簽證7,355件，迄今在台印尼勞工已逾75,000人。

（四）印尼與中國大陸關係

印尼與中國於2005年4月建立戰略夥伴關係，計畫在貿易、投資、基礎建設、農業、漁業、通訊領域加強合作。2005年印中完成高層年內互訪。

2004年，印、中雙邊貿易逾130億美元，計畫於3年後突破200億美元，2010年達300億美元。福建省自2006年起，每年採購250萬噸LNG，總額約100億美元。

2003年10月，中國成為第1個加入「東南亞友好合作條約」之非東協國家，印尼為中國在東協主要之拉攏對象，中國允諾將協助印尼發展國防工業，並提供優惠貸款及無償援助。

（五）未來展望

印尼雖將我國視為重要經貿投資夥伴，惟對中共政經實力相當重視，且實行「一中政策」，印尼與中國關係發展正處緊密階段，短期內不免對我與印尼關係造成壓力。

由於台灣及印尼在經貿投資、農漁、觀光、外勞之實質關係密切，我國宜繼續加強，爭取最大彈性處理空間，以提升雙邊關係。

五、綜合分析與建議

本院此行組團前往西澳伯斯市，出席「第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會」，目的在以正式會員身分參與區域會務及活動，強化區域合作關係及實質交流，維繫本院與區內各監察使間之友好情誼，推廣本院職權行使及工作概況，落實監察工作之經驗交流。出國期間，代表團並拜會了印尼國家監察使委員會，增進本院與國外監察機關之交流與情誼，此外，亦訪察我國駐印尼台北經濟文化代表處，藉此瞭解外交僑務工作推展概況。茲將此行綜合分析與建議如次：

- (一) 澳洲及太平洋地區監察使年會，為區域會員最重要之年度交流活動，亦屬本院首要之監察國際活動。本院成為正式會員後，每屆年會均派代表出席，行使我國會權，惟2005年於紐西蘭舉行之第22屆年會，因本院第4屆監察委員未到職，而無法出席。本屆會議舉行時，本院委員仍未就職，卻得以審酌情勢派員出席，以延續我國會權之行使，與會各監察使代表，均甚表肯定及歡迎。
- (二) 現階段本院面臨無監察委員之空窗期窘境，此亦為我國憲政發展上，史無前例現象，目前院務暫由秘書長代理，本院並已研提相關因應措施，以為因應。各項行政



作業雖得以維持運作，亦持續受理民眾陳情，惟後續依法需由監察委員行使之調查、糾正等職權，卻無法賡續進行，未處理案件積案情形愈形嚴重，影響民眾權益甚鉅。對於我國目前無監察委員之憲政奇象，無論與會代表或印尼監察使委員會等人，咸表遺憾與關切，並衷心期盼本院早日恢復正常運作，顯見本院目前現象，已引起國際監察社會正視。

- (三) 自本屆會議起，澳太年會改為每隔2年始開放予觀察員參加，故本次會議僅由區域會員代表出席，與會人數較往年為少，加上區內會員多屬大英國協國家或地區，意識型態及輿情制度相近，彼此往來頻繁，研討交換意見時，利於切中議題核心。惟亦因僅有區域會員代表出席之故，會議進行多屬談話性質之意見交換，並未安排各研討子題主講或引言，議事程序較以往為鬆散。
- (四) 澳太區域會員中，澳大利亞各州監察使為數不少，其監察業務地方屬性較強，除聯邦監察使得顧及如移民、國防等全國性政策面議題外，因此研討之實務經驗較侷限於地方性事務。惟紐西蘭監察使以巡察受理監獄受刑人陳情，為過去年度工作重點之一，保護受刑人權益之作法，與本院人權保障委員會保障受刑人人權之功能，頗有相似之處。巴布亞紐幾內亞監察使委員會，依據「領導法」(Leadership Code)監督政府高層官員行為，將被調查官員移送領袖法庭審議，並出庭作證，與本院提案

彈劾違法失職公務人員，移送公務員懲戒委員會審議之情形類似。巴國監察使出庭作證之方式，或可成為我國未來強化監察職權之參考。

- (五) 近來拉丁美洲及中歐、東歐新興民主國家等區域會員，因無力負擔國際監察組織年度會費，致遭除籍後，國際監察組織會員數急遽流失，究應如何解決並協助處於經濟弱勢之會員維繫會籍並繼續參與活動，正由國際監察組織徵詢各方意見，集思廣益謀求妥適之解決方式。本次會議中雖曾研議依會員能力方式分級收取會費、或採現今收取統一會費方式、成立監察基金協助弱勢會員等解決之道，卻各有其優缺考量，或實務上有其難以執行之慮，而未能凝聚共識。
- (六) 各國監察機關均有問題陳情人究該如何處理情形，本院針對所謂經常反覆陳情之「職業陳情人」，由監察委員組成小組重新審視此類陳情案，並分類列管，之後無具體陳情理由之案件，即交由陳情中心職員受理，不再由監察委員親自接見該類無理陳情人，大幅降低處理時間與人力，頗值其他監察機關予以借鏡。與會監察使提出以分類方式，區別陳情確為合理或身心障礙陳情困難、以及不實陳訴或重複陳情卻無理者，訓練職員處理此類陳情人之依循標準，節省監察機關人力及資源，亦值予我參考。
- (七) 本次會議主題為監察使之公信力，就外部觀點而言，監



察使如何維繫與案件關係人、政府機關、社會大眾及媒體各界之關係，監察使如何維持誠正性與獨立性，不偏不倚行使職權，調查結果力求公允，以表達事實真相，還予當事人權益，尋求社會正義並保障人權，以樹立監察使公信力，成為與會代表討論之焦點。而如何協助地方政府建立內部陳情處理機制，制訂服務準則及作業標準，加以績效考核評估，並協助各級機關辦理相關訓練，為減低民眾經常陳情，提升政府職能與效率，促進良好行政之措施。我國監察院位階與行政院平行，尚無澳大利亞各州監察使訓練各級政府機關強化內部陳情機制之作法。

- (八) 監察使預算係由立法機關（國會或議會）審查，監察使如何避免政黨干預及政治力介入，頗值探究。本院之預算亦由我國立法院審查，與各監察使面臨類似情形，尤其我國執政黨非國會多數，反對黨立法委員或地方民意代表來院陳情，難免受到政黨之壓力，因而處理此類陳情案件需更為審慎，力求公平公正。香港申訴專員公署改以財團法人方式運作，設有獨立預算，公署享有人事權及經費運用之絕對自主權，或為監察機關維持獨立性之參考模式之一。
- (九) 新南威爾斯州監察使過去曾針對陳情處理及調查作業，進行統計分析與評估，並將研究成果，研擬一套訓練職員調查技巧之研習課程與參考資料，製成光碟分送與會

代表參考，盼藉此經驗之分享，使各地監察使能因地制宜研擬適合自我屬性之一套做法，強化監察職能。其訓練課程資料，值由本院參考。

(十) 印尼監察使蘇加塔曾於2005年10月率訪問團前來本院拜會，此次本院代表團前往西澳出席年會，特地於會後轉往雅加達回訪印尼國家監察使委員會，除延續兩機構間情誼與經驗交流外，並期瞭解印尼監察使職權運作及工作概況。未來本院在外國監察機關之互訪與交流方面，仍宜持續推動，除宣揚我監察權外，亦可參酌其他國家監察使之運作方式，以為改進監察職權之參據。

(十一) 本院於2004年首度邀請國外監察機構職員來台進行業務交流，此創舉不僅達成我與外國監察使辦公室增進交流之目的，同時，由於來訪職員均為該國監察機構優秀之中、高層公務人員，極有潛力成為該國高階官員，進而影響相關決策，對我國長遠國際空間之發展，有長足實益。此外，本院亦得藉此交流計畫，善盡身為國際監察界成員促進監察交流之責，樹立本院國際聲譽，宣傳成效良好。本次與會代表對本院邀請外國監察機構職員來台進行職員交流，皆感興趣，日後如經費情況許可，宜持續推展，以宣揚我國監察權，為深耕實質外交關係，投石問路。

(十二) 本院2005年職員考察計畫，係以紐西蘭監察制度為考察對象，同年本院原亦預定組團前往紐西蘭出席第22



屆澳太年會，後雖因本院第4屆監察委員未到職，而取消與會，惟之前曾邀請紐國監察使來訪，以及出席國際會議場合與該國監察使建立之情誼，對於本院派員至該國進行職員考察事宜之安排及聯繫，頗有助益。此次出席會議，趙高級顧問榮耀亦曾代表本院，再度向紐西蘭監察使接待本院職員考察團致表謝意。由此可見，今後本院職員考察如能善加運用國際事務小組與各國監察使已經營建立之友好情誼，依循前人腳步，對考察聯繫安排及成果，洵有助益。

與會代表：趙 榮 耀

隨團秘書：鄭 慧 雯

附錄1：第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會議程

4月26日(星期三)

14:00-17:00

澳洲及太平洋地區監察使會員會議—西澳州監察使辦公室

- 國際監察組織近況報告
- 各會員代表報告
- 2007年年會舉辦地點
- 其他研商事項

18:00-19:30

歡迎酒會—Government House, Perth

4月27日(星期四)

研討主題：**監察使之公信力—外部觀點**

09:00

開幕典禮

- 原住民傳統 Noongar 儀式歡迎與會代表
- 西澳州議會副議長 Mrs. Diane Guise MLA 致歡迎詞
- 開幕演說—西澳州副州長暨財長 Hon Eric Ripper MLA



● 與會代表合影

10:00-10:45

Session 1：監察使之工作—新里程碑

- 近年報告個案研討／主動調查案件
- 提供予公共部門之建議、協助及訓練

12:00-12:30

Session 2：發展及運用重要關係人以樹立公信力

- 發掘與行政、立法、社區及媒體等團體維繫關係之重要議題
- 監察使之觀點—西澳州監察使之 3 項看法

12:30

與會代表合影—西澳州議會正門階梯

14:30-15:30

Session 2（續）：關係人關係及維運觀點

- 西澳州專題討論者之研討議題
- 如何確保監察使仍維持高度相關
- 個案研討—與其他相關機關共事
- 社區調查

16:00-17:30

Session 3：公共部門之職能建立

- 成功案例—增進公共部門陳情案件之處理實務
- 促進政府機關良好行政之職能

19:00

大會晚餐—‘Spirit of the West’—古董火車之旅

4月28日(星期五)

研討主題：監察使之公信力—內部觀點

09:30-10:45

Session 4：監察使辦公室之「誠正」體制

- 捍衛並強化監察使促進機關誠正性之制度與程序
- 增進職員職能
- 如何展現獨立性

11:30-12:45

Session 5：績效／成效考核

- 民眾對年度報告之觀感
- 監督監察使之議會委員會
- 服務準則／服務標準
- 從陳情人、機關及重要關係人獲得回饋之方法



14:15-15:15

Session 6：問題陳情人

- 成功經驗分享—處理經常反覆陳情人之個案研究

15:45-16:15

Session 6（續）：問題陳情人

- 為監察使辦公室發掘有效方法，並提供指導原則予政府機關
- 下一步—設立處理問題陳情人之標準

16:15

會議成果總結

19:00

大會閉幕晚餐—Fraser's Restaurant, King's Park Botanical Gardens,
Perth

附錄2：澳大利亞西澳州監察使簡介

一、機關名稱

澳大利亞西澳州監察使(Ombudsman, Western Australia)

二、創設

澳大利亞西澳州監察使係依據1971年西澳州「議會調查委員法案」(The Parliamentary Commissioner Act 1971)所設立，屬「州」層級，由西澳州議會任命，每年須向西澳州議會提出年度報告。首任西澳州監察使於1972年任命，為澳大利亞境內第1個設立之監察使，現任監察使歐唐納女士於2002年就職，為該州第6任監察使。

三、設立宗旨

監察使之首要功能在於協助西澳州境內民眾，解決與政府公營機關構間之紛爭，並監督政府部門提升施政決策之職能及效能。

四、組織規模

西澳州監察使辦公室設監察使1名，下有副監察使及行政處長各1名，輔佐監察使掌理相關庶務，辦公室總員額約25名，主要工作為協助監察使處理陳情案件評估、調查作業及文書行政等事務。

五、職權

監察使除可調查民眾之陳情案件外，亦得針對政府行政缺失，主動進行調查。職權行使對象包括：州政府各部門、法定機



構及公營企業，警政（僅受理針對行政程序之陳情案）、地方政府、公立大學等單位。

監察使無權受理有關貪污及犯罪委員會、審計署、檢察署及資訊委員會之陳情案件，涉及個人、民營企業、州議會、法官、推事、驗屍官、總督、內閣決策等案件，監察使亦無權受理。

六、陳情受理方式

民眾僅可針對監察使職權行使對象之行政缺失，提出陳情，陳情人並須為所陳案件之相關人，案件關係人可委託代理人陳情。陳情之方式包括：書信、電子郵件、網路線上陳情、網頁下載陳情書表填妥後傳真或郵寄，以及親臨監察使辦公室或監察使職員巡視鄉里時面陳等方式。

七、工作概況

2004/05年度，監察使受理之陳情(Complaint)案件1,343件，申訴(Allegation)案件1,584件，其中有2/3申訴案件（1076件）來自都會區選民。兩類案件加總之結案件數共1,576件，其中約60%（960件），於受理評估後之初始階段即已結案，不屬監察使職權範圍者，約為結案件數之23%（366件），進入調查程序已結之案件約40%（616件），經調查後不成立者，高達已結案件之20%（314件）。

第4節 第11屆拉丁美洲監察使年會

一、前言

為廣續拓展與拉丁美洲地區各國監察使之交流活動並宣揚我國監察制度，本院自88年起，即以觀察員身分出席拉丁美洲監察使聯盟所舉辦的年會。95年仍再度應邀參加於阿根廷首都布宜諾斯艾利斯市舉行之「第11屆拉丁美洲監察使年會」(El XI Congreso Annual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman)。

本次年會主辦單位為阿根廷共和國國家護民官署(La Defensoría Nacional del Pueblo de la República de Argentina)。本院此行參與第11屆年會主要目的在於，增進本院與拉丁美洲監察機構之經驗交流，維繫本院觀察員之身分，拓展本院在國際監察領域之能見度。

由於第4屆監察委員同意權尚未行使，本次會議由代理國際事務小組召集人之杜秘書長善良擔任團長，團員則由熟稔國際監察事務之趙高級顧問榮耀及呂高級顧問溪木組成。本院代表團並於會議期間，順道拜會我駐智利代表處、駐阿根廷代表處及駐紐約辦事處，行程共計16天。

- (一) 會議日期：95年11月24日至12月9日。
- (二) 會議名稱：第11屆拉丁美洲監察使年會(El XI Congreso Annual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman)。
- (三) 拜會單位：我駐智利代表處、駐阿根廷代表處、駐紐約



辦事處。

- (四) 代表團成員：杜秘書長善良、趙高級顧問榮耀、呂高級顧問溪木、林美杏。

二、第11屆拉丁美洲監察使年會

(一) 開會時間、地點及與會人員

1. 會議地點：阿根廷首都布宜諾斯艾利斯(Buenos Aires, Argentina)。
2. 主辦單位：阿根廷國家護民官署(La Defensoría Nacional del Pueblo de la República de Argentina)、拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana del Ombudsman, FIO)。
3. 贊助單位：拉丁美洲暨加勒比海國家人權機構、監察使特別基金會及安地諾發展協會(CAF)。
4. 參加國家、地區與組織：安道爾諸侯國、阿根廷、巴西、玻利維亞、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、葡萄牙、波多黎各、委內瑞拉及中華民國等國及聯合國、美洲人權組織(Instituto Interamericano de Derechos Humanos)等國際組織。

5. 與會人數：140餘人。



本院代表團於杜秘書長善良（右2）之率領下，赴布宜諾斯艾利斯出席第11屆FIO年會開幕式，我駐阿根廷謝代表俊得（左2）亦前往與會。

（二）拉丁美洲監察使聯盟簡介（La Federación Iberoamericana del Ombudsman）

1. 概述：拉丁美洲監察使聯盟於1994年由西班牙國家護民官艾法瑞斯(Dr. Fernando Álvares de Miranda)發起成立，以拉丁美洲地區西班牙語系國家及地區各層級監察使或護民官為主要會員，現有會員國18名。拉丁美洲各國之監察制度異於傳統北歐斯堪地那維亞(Escandinavo)的監察制度，其不僅監督政府有無依法行政或濫用職權，同時更加強調人權保障的重要性，



捍衛侵害人民尊嚴及其權利之情事。

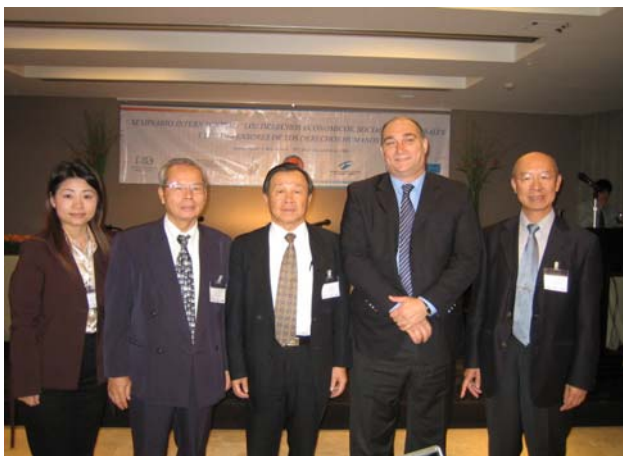
2. 宗旨目標：建立拉丁美洲各國合作與經驗交流的論壇，推動、傳播及強化監察使形象；藉由各國護民官制度、國際組織及非政府組織間對於尊重、捍衛與推動人權的合作關係，在會員國所屬國家內促進、擴展及強化人權文化；透過訴諸民意，使民眾瞭解侵害人權之嚴重性，進而達到人權保障之目標；推動進行與人權議題有關之研究及調查。
3. 會長選舉與組織架構：拉丁美洲監察使聯盟依據章程及全體會員大會所作成決議來運作。下設大會(Asamble General)、理事會(Comité Directivo)執委會(Consejo Rector)及秘書處。會長係由會員選出，任期2年。拉丁美洲監察使聯盟每年定期召開1次會議，主辦單位則由會員國輪流擔任。
4. 運作：大會係拉丁美洲監察使聯盟最高的權力領導中心，由加入聯盟之各國監察機關或護民官署組成。理事會由聯盟會員國的國家層級護民官組成，並自州級、區域級或自治區級、省級監察使當中，任命3位代表，以保障各個地區的代表性。執委會由1名會長及其他5名副會長組成。會長亦必須是國家層級之護民官。聯盟之秘書處則由美洲人權組織(Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH)來擔任，成立於1995年8月5日，其目標為在理事會的指揮下，協

助聯盟的行政事務並提供相關會議等各方面的技術協助。

5. 成員：拉丁美洲監察使聯盟之會員由該區各國監察機關組成：阿根廷、玻利維亞、巴西、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、葡萄牙、安道爾、波多黎各、委內瑞拉。同時，在阿根廷、西班牙及墨西哥也分別設有省級、州級和自治區層級之護民官辦公室。智利及烏拉圭則目前正在積極推動設置中。
6. 本院與拉丁美洲監察使聯盟之互動關係：本院自1999年起，即參與拉丁美洲監察使聯盟舉辦之會議，目前已出席的有：1999年於宏都拉斯首都德古西加巴(Tegucigalpa)舉辦之第4屆年會，2001年於波多黎各首都聖胡安(San Juan)舉辦之第6屆年會，2002年於葡萄牙首都里斯本(Lisboa)舉辦之第7屆年會，2003年於巴拿馬首都巴拿馬市(Panamá)舉辦之第8屆年會，2004年於厄瓜多首都基多(Quito)舉辦之第9屆年會，2005年於巴拉圭首都亞松森(Asunción)舉辦之第10屆年會，2006年於阿根廷首都布宜諾斯艾利斯(Buenos Aires)舉辦之第11屆年會等7次的會議。會議中均與各國監察使互動頻繁，建立良好友好關係。此外，本院也與阿根廷、巴拿馬及巴拉圭共和國分別簽署雙邊監察機構



暨技術合作協定，促進雙方友好情誼，互惠互利之關係。



為感謝第11屆年會主辦人阿根廷蒙迪諾監察長（右2）之邀請，本院代表杜秘書長善良（左3）、趙高級顧問榮耀（右1）及呂高級顧問溪木（左2）等致贈其紀念品以表感謝之意。

（三）阿根廷國家護民官署簡介（La Defensoría Nacional del Pueblo de la República de Argentina）：

1. 現任國民護民官：蒙迪諾（ Mr. Eduardo René Mondino）。
2. 學經歷：1958年5月3日出生於阿國Córdoba省，大學主修新聞學，曾於學校教授有關當代政治議題之學科。自1993年起，曾於Córdoba新聞學院附設之新聞

應用科技研究所研修傳媒理論。曾任國營瓦斯企業區域中心廠長(1989-1991)、國家社會行動黨秘書(1992-1993)、Córdoba省議員(1995-1999)。擔任省議員期間，曾任教育委員會主席、通訊委員會副主席、主導延長13年國教法案、聯邦電訊法案、社會發展緊急計畫法案、設置公營企業監督機制法案、殘障人士獎助學金法案等。

3. 現職：阿根廷國家護民官（1999年12月28日獲參眾兩院一致通過而當選）、國際監察組織拉丁美洲暨加勒比海地區區域理事（2000年11月2日，南非）、拉丁美洲監察使聯盟會長(2001-2003)、美洲人權保障國家機關網絡(RIN)執行委員會成員(2004)、二度當選阿國國家護民官（2004年11月獲2/3絕大多數決當選）、出席烏拉圭設置護民官倡議計畫研討會（2005年10月，獲烏國總統特別接見）、出席第10屆拉丁美洲監察使年會（2005年11月）、出席拉丁美洲監察使聯盟成員會議（2006年7月，墨西哥）。
4. 國家護民官署之創設、資格及任命：阿國國家護民官為一個完全獨立自主的機關，不受任何權力機關之指示。依據國家憲法第86條、第43條及第24.284號法律、第24.379號法律，創設於1994年。護民官之選舉係經國會參、眾兩院2/3決通過而任命，享有國會議員相同的豁免權及特權，任期為5年，連選得連任1次。



依據護民官創設法之規定（第4條），只要在阿國出生，或入籍阿國之年滿30歲之人民均得被選為護民官。其任命須經參眾兩院議長共同簽署決議文，並刊登政府公報及參眾兩院的會議日誌。護民官應於兩院的權力領導階層面前宣誓就職。擔任護民官職務者，不得兼任任何公職、商業或職業活動的職務；除了教職之外，亦同時禁止從事任何政黨活動。護民官就職前，須辭去不得兼職規定中有關之職務，否則就不得接受任命。護民官適用國家民事及商事訴訟程序法，有關反駁與辯護的相關規定。護民官由國會產生，但國會休會期間，其職權行使並不停止或中斷。護民官若有下列情形，將被停權：辭職、任期屆滿、無生活能力、因犯詐欺罪而遭判刑、履行職務責任時的明顯疏失，或觸犯不得兼職的規定。

5. 助理護民官：依規定阿國國會應任命兩位助理護民官，以輔佐護民官之工作。尤其在護民官被解除職務、死亡、停權或臨時無法執行任務的情況中，將暫時接任護民官的職務。助理護民官須至少有8年的律師執業經驗，或是至少具備任職於司法部門、立法部門及政府機關或大學任教的資歷。此外，須擁有通曉公法且經過承認的證明。
6. 權限、調查的展開與內容：護民官可以主動或應當事人要求展開並採取任何調查，以釐清行政機關及其代

理機構職權上非法、缺陷、不正當、不法濫用、武斷、歧視、疏失、嚴重不合適或不合時宜，以及包括可能影響延伸性或集體利益之行為、作為或失職。無論是省（地方）或聯邦議員，均可接受當事人的陳情，且必須立即將陳情書轉交給護民官。在政府機關中，護民官權限所及包括中央集權和地方分權的行政機關、絕對自主機構、國營企業、國營公司、混合經濟型的公司、國家股份占大多數的公司，以及其他任何由特別法規或在國內地區提供服務之司法性質及命名的國家機構。在護民官權限之外者為：司法權、立法權、布宜諾斯艾利斯自治市及安全與防衛機構。其他範圍的職限包含行使公共特權及公共服務之私人供應商等非屬於國家層級的公法人。在此情況中，護民官得向相關法定行政權力機關提出要求。任何法人或自然人均可求助護民官，不應受其國籍、居住地、是否身繫監獄或感化院、與國家任何隸屬關係之限制。

7. 陳情方式、程序：所有陳情應以書面方式提出，並由當事人簽名，註明其姓名及發生陳情理由之行為、作為。所有向護民官提出要求調查的行動均為免費，亦無需由律師陪同的義務。若提出陳情所舉發的人員、行為、作為或失職，非屬護民官的權責範圍，護民官有權將陳情書轉給應向當事人提出報告的法定權力機



關。當護民官發現陳情者有不誠實、缺乏根據、意圖不存在或者理由不重要或無價值時，以及陳情爭議性的問題有待行政或司法裁決時，可拒絕受理；陳情程序損害第三者的合法權利時，得駁回該項陳情。若當事人提起行政救濟或司法訴訟，護民官應停止已展開的調查行動。經受理的陳情，護民官應依章程規定的方式立即展開調查。要求涉案的組織、機關，除非經護民官允許，應於30天內，遞交書面報告。若依護民官的判斷，認為報告中所援引的理由合情合理，則將終止一切調查行動並告知當事人上述的情況。

8. 阻礙或防礙調查：護民官於行使調查或相關行動時，所有的行政機關或涉案組織等均有配合的義務。所有拒絕遞送必要的報告，或是在調查過程中阻止接觸必要的卷宗或文件，使陳情案件之檢舉減低效力或者是妨礙其調查任務之情形，均違反刑法第239條所規定的不服法令罪。為進行相關的訴訟，護民官得將各自的案由轉送司法部。任何行政機構或權力機關若持續阻擾護民官的調查工作，將列入護民官向國會遞交的特別報告中。若有公法人及其代理機構拒絕遞交之文件，護民官得要求檢調機關的介入。當護民官依法行使自己本身的職權，獲悉公開行為被推測有犯罪事實時，有義務立即將事實告知國家檢察總長。在任何情況下，國家檢察總長應以週期性方式或應護民官的請

求，告知介入的情況。

9. 建議、警告、忠告、通知：護民官無修改、替換行政裁決或讓其失效的權限。在無損害的情況下，可提出認為有利於行政裁決的修改建議。若其調查結果堅信應確實履行的規定可能引起不公正或損害國民的情形，則可向立法機關或行政機關提出修改規定的建議。為了進行調查，護民官可提出法定責任上及職權上的警告、忠告和提醒，及採納新措施的建議。在提出忠告後，涉案的行政權力機關若未能於合理的期限內制定新措施，或是未告知護民官無法接受的理由，則護民官得向相關的部會或是涉案機構的最高權力機關，告知事件的始末及其自己本身的忠告內容。若未獲得相應的辯解，應在年度報告或特別報告中，指明採取上述態度之權力機關或官員的機關名稱或姓名。

護民官應通知當事人調查及處理結果。除非是屬於保密性質或聲明為機密時，否則護民官亦應告知當事人涉案機關或官員的回覆。同時，在符合規定的情況下，亦應告知國家檢察總署，對於受其監督之機關進行調查的結果。

10. 報告之提出：國會所設置之兩院委員會是護民官與國會間聯繫的窗口，必要時，得向國會提交報告。護民官應定期於每年5月31日前，向國會提交工作執行之年度報告。若涉及嚴重或危急的事件，則可提出特別報告。年度及特別報告應刊登於政府公報及參、眾兩



院會議日誌上。前述所提的報告，應將副本送至國家行政機關。

11. 人力、物力資源：護民官署的職掌、內部章程及行政組織架構，應由護民官制定，並經國會兩院永久委員會核准。護民官署的人員，均由護民官依據組織章程規定及內部預算而任命。該署的預算經費由國家立法權依預算法編列。為利於制度的有效運作，護民官署應將自己本身的行政和財務納入預算。

(四) 會議安排：

1. 會議地點：本屆年會主要會場及與會人士下榻飯店均安排在NH CITY HOTEL。會議設有報到處，提供諮詢服務、辦理登記、提供會議資料、名牌及郊區景點參觀資訊等。
2. 研討主題：大會主題為「經濟、社會及文化權利與護民官」(Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Defensores de los Derechos Humanos)。本屆會議和第5屆「美洲人權國家機關網絡」大會(V Asamblea General de la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de las Américas)共同擴大舉辦。主題下分6個子題，並分成6個場次2個演講廳同時舉行。第1場為經濟社會及文化權利之原則—國家責任、推動與落實。第2場為經濟、社會文化權利之國際文件及經濟、社會及文化權利委員會之任擇議定

書；第3場經濟、社會及文化權利一般原則，及相關機關之責任；第4場為如何落實經濟、社會及文化權利—其保障方式及其他司法途徑；第5場為經濟、社會及文化權利之挑戰及目標；第6場為經濟、社會、文化權利之評判及法律保障。

3. 研討方式：各場會議進行時，台上安排3位發表人、1位引言人及1位評論人。發表時間每人20分鐘，發表之前，先由引言人介紹發表人之學經歷背景，隨後才進行議題發表，台下與會人員，在每位發表人結束之後，則開放台下聽眾進行提問交流。評論人則負責在旁紀錄該場研討議題的重點及結論。俟6場研討會結束之後，大會則另闢時間，由每場評論人進行該場研討之結論或重點評論。
4. 開幕式：開幕酒會安排11月28日晚間7時，假阿根廷參議院舉行，酒會當中，主辦單位請到阿國前總統阿方辛Dr. Raúl Alfonsín及現任副總統Mr. Daniel Scioli、聯合國人權高級專員Ms. Carmen Rosa Villa到會場致詞，顯見阿國政府對護民官會議之支持與重視。
5. 閉幕式：閉幕式於11月30日上午舉行，結束後分送全體與會人員與會贈書乙份，贈書上除附有每位與會人員姓名外，尚有該聯盟會長西班牙國家護民官穆西賈、阿根廷國家護民官蒙迪諾之簽名，顯見主辦單位之用心。



6. 閉幕晚宴：除了參與討論之外，主辦單位也安排11月30日晚間的探戈饗宴，以讓他國人士可以親眼目睹阿根廷精湛的國粹演出，餐宴當中，主辦人蒙迪諾與各國護民官共同舉杯，歡慶大會圓滿落幕，並感謝大家的支持，留下難忘的回憶。

三、與會紀要：茲將本院與會場次所發表之文章摘要如下

- (一) **開幕典禮**：阿根廷國家護民官Mondino於開幕儀式當中提及，人權不應依國籍、性別、種族、意識形態或特別因素而予以分割。綜觀整個拉丁美洲區域，最需要受到重視以及迫切解決的問題，就是人民在經濟、社會及文化各項領域中的權利，這些權利不管是部分的或是全體的，均持續地受到嚴重的侵害與剝奪，儼然成為人類發展的一大障礙。因此，在民主的進程中，人權的維護則必須仰賴在場所有護民官之努力與推動，方可達成。阿根廷前總統Dr. Raúl Alfonsín及阿根廷現任副總統Mr. Daniel Scioli均表示對這次盛會的支持與肯定，尤其能夠接待來自拉丁美洲各國的監察使，更是無上的光榮。在民主鞏固的過程中，國家政府往往面臨人權保障、轉型、機關效率以及現代化的各種挑戰，深信本次會議將提供一個討論人權議題的空間，並預祝大會成功圓滿順利。

(二) 經濟、社會及文化權利公約之原則—國家責任、推動與落實

1. 玻利維亞護民官Mr. Waldo Albarracín

Albarracín護民官指出，經濟、社會及文化權利公約之存在，使這些「號稱」具有民主素養的政府，必須解決規範中的權利保障事項，然而，相反地，政府才是持續侵害民眾財富、教育與居住等各項權利的主要角色，因為它使極端不對稱的人民存在於同一個社會中，它是造成社會極度不公正、貧富不均兩極化的罪魁禍首。國家在保障個人基本權利之際，不應該產生矛盾。尤其是政府一方面允許基本權利之存在，而另一方面卻又排除集體利益之考量。Albarracín表示，經濟、社會及文化權利公約隱含社會深層結構轉換的部分，這些部分在某些特定的團體（例：大地主或富豪）施壓下，很難予以突破或改善。

最後，Albarracín以一個在玻國投資設廠的德國公司為例指出：剝奪每一個個體勞工之工作權利，不僅僅是個人的失業問題，而是其背後支撐所有家庭成員的整體權利的損失，這可能是6倍以上的權利損失，且是無法彌補的超級代價，期望所有在座護民官都能夠共同來關注。

2. 安道爾諸侯國監察使Mr. Pere Canturri Muntayna



(1)安道爾現況介紹：安道爾是一個歐洲小型國家，位於西班牙和法國交界處之庇里牛斯山，面積468平方公里，比起其他歐洲小型國家，如列支敦斯登大公國（Liechtenstein，夾於瑞士與奧地利兩國間）、摩納哥（Principado de Mónaco，位法國東南部）及聖馬利諾（San Marino，南歐，義大利境內東部），面積還要大些。

依據2005年人口普查，安道爾境內之居民有78,549人，其中1/3為安道爾人，1/3為西班牙人，其他1/3約11,000人則為葡裔、法裔等。是以，安道爾人為人口數比例最少的，也因此，國內也出現若干法令，是對安道爾人的保護條款。

西元988年，西班牙烏蓋爾主教(Obispo de Urgel)自西班牙巴塞隆納公爵取得安道爾自由地，成為其世俗領主。西元1000年左右，烏蓋爾主教將安道爾授予侯爵，幾經世襲及婚姻關係，安道爾成為福伊克斯公爵(el Conde de Foix)之領邑。1278年福伊克斯公爵與烏蓋爾主教協議共管安道爾。1589年福伊克斯公爵成為法國國王亨利4世，1607年亨利4世將安道爾共同統治權歸入法國王權，此後法國元首自然成為安道爾共同君主，與西班牙烏蓋爾主教共管。1993年3月14日，安道爾舉行公民投票

通過第一部憲法。憲法中明定安道爾係一個君主立憲制國家，國家元首有兩個，稱為大公，分別係法國總統（現任：席哈克Jacques Chirac）同西班牙加泰隆尼亞的羅馬天主教主教（現任：維維斯·西西里亞 Obispo Monseñor Vives Sicília），大公為虛位職。

安道爾官方語言為加泰隆尼亞語，學校則教授西班牙文、法文及英文。1993年加入聯合國，隔年加入歐洲議會，2005年則於西班牙Salamanca召開的第15屆伊比利國家元首高峰會中(La XV Cumbre de Jefes de Esetado y de Gobierno de la Comunidad de las Naciones de Iberoamericana)，成為其會員。

(2)經濟、社會及文化各項權利之資訊不完整：就經濟社會文化權利部分，安國一般民眾對該項人權公約之內容，不僅陌生且缺乏概念，在相關的判決上，更無法援引相關法條。因此，政府的首要職責即在於推廣人權之概念，利用相關媒體，電視報章雜誌等作為工具，向民眾宣傳人權保障之重要觀念。宣傳地點則須擴散至校區、醫療院所等，甚至是滲透至軍隊，以及社會中弱勢族群或及於貧困之民眾。

此外，由於資訊拓展之不足，會使經濟社會文



化權利之觀念僅傳達至社會高級階層民眾，因為只有這些社會高階份子，得有充分管道使用資訊，關注國家大事、行政部門的施政，當然的，也只有上述社會組成份子，會利用媒體來爭取自身的經濟、社會及文化權利。他們擁有資產、律師、諮詢人員、或是具有影響力的朋友，隨時在身旁得以協助捍衛自己的權利。因此經濟社會及文化委員會特別強調「政治家及立法部門的既得利益者，不應當是社會當中特別受惠的對象」。

相反地，中下階層的人民，通常不瞭解他們應有的權利，對於這些權利之概念，也常常混淆不清。對於自己權利受損時，應向哪些單位求助，更不瞭解。因此，政府應當戮力推廣人權，協助民眾撰寫陳情書狀，打開官僚組織的大門，且從各方面，消除文盲、提升民眾教育程度，瞭解保護自身權利之途徑及方式。

除此之外，人民必須自發性的要求政府整合所有的媒體部門及工具，才能達到更好的效果。在全球化世代下，貧者恆貧，富者恆富，全球化對人權之保障將是重大的隱憂。

- (3)呼籲各國重視移民及外移人口之權利：在2006年舉行的第16屆伊比利美洲元首高峰會上，論及移民

及外流人口議題，希望各國能夠有尊嚴地對待這些外流人口，並協助這些暫居國外的民眾，返回自己的祖國。

安道爾是一個沒有罷工運動的國家，很多的阿根廷人都在安國的滑雪勝地工作。那些富有的政府必須要體認的一件事實，就是若沒有這些外來人口的停留，經濟發展及福利社會將會很難持續。已開發的國家，若沒有向在海洋另一邊的外國人民張開雙手，很難享有如此進步現代化的社會，也不會有富麗堂皇的居所、光鮮亮麗的汽車、變化多端的流行資訊、臉上洋溢幸福快樂的孩童以及豐盛的饗宴佳餚等等。因此，若是這些充滿外來份子的國家能夠確切落實經濟社會文化權利公約之規定，將有助於社會福利的推展及減少社會差距。

3. 加拿大國家人權委員會—Mr. Sébastien Sigouin :

加拿大的人權保障成果向來是受到聯合國的肯定，惟在商業大城中，無家可歸的人民日益增多，且已形成社會及政治的重要議題。

(1)貧窮：在很多地區，住宅供給日減，迫使許多加拿大人民必須依賴糧食銀行及暫居住所方式為生。造成這種貧窮化現象的原因如下：非自願的靠打零工或接受最低工資度日，以母親為首的單親家庭，



年老的婦女，殘障人士，屬於少數族群，移民，或原住民身分等。貧窮對個人的健康有直接的影響，同時教育程度的侷限，也對求職及住宅的選擇，有負面的影響。

儘管加拿大經濟發展繁榮，就職率也高，但以上貧窮化的各種面向，已造成前所未有的現象。這種矛盾的現象，在在顯示加國人權委員會，必須扮演更重要的角色，以保障人民經濟及社會權利免於受到剝奪。

自1976年起，加拿大已通過經濟、社會及文化權利公約，政府即有義務關注人權的貧窮課題，但政府並沒有嚴格地執行。近幾年來，加國政府因為未顧及人民經濟及社會人權，而遭受聯合國人權機關的批評。聯合國經濟、社會暨文化委員會，已指出加國持續的貧窮，尤其針對弱勢族群的部分，必須予以改善，並呼籲加國應該擴充人權保障的法令，以減少社會經濟層面所衍生的歧視問題。

(2)中央與地方合作：「經濟、社會及文化權利公約」規定，公約一經簽署過後，將適用於加國境內各州政府。事實上，加拿大政府所簽署的國際文件所衍生的各項義務，例如健康權、教育權及居住權均屬地方或省政府的管轄範圍。聯邦政府及地方或省政

府都必須共同努力推動各項方案，以落實經濟、社會及文化公約條文中所規範之內容。惟其中所遇到的挑戰就是，聯邦政府和各級地方政府必須緊密的合作，方能達到人權保障的效果。

在加拿大國際文件並不構成國內法的一部分，除非該項文件被納入國內法而使用。其中在人權領域中，已通過立法程序，且納入憲法內文當中之國際文件為「權利及自由憲章」(La Carta de Derechos y Libertades)。加拿大的法院，特別是最高法院，已承認加國所簽署的各項國際人權文件，並將憲章中的類似條款或規定納入憲法。是以，加國在其管轄範圍內，必須負起保障人民的自由、權利及基本人權的國際義務。憲法解釋的原則，係依據所負擔之國際義務被解釋之時，同時參考「國際權利暨自由憲章」以及國內法的相關規定而判定。

- (3) 司法判決採納國際法：然而，法院在第一審的審判程序中，通常不會將國際法原則納入考量。此外，加國政府通常反應慢半拍，直到人民要求政府針對經濟、社會及文化權利公約做出補償之後，才予以改善。聯合國也向加國政府指出，其無正視人權彌補或補償的措施。在國內的輿論也反應，經濟、社會及文化權利，並非口號，而是攸關對弱勢



團體實質上的影響。

早期，鑒於加國司法在人權領域中的侷限，以及經濟社會的壓力，誕生許多僅專注單一權利的委員會。然而依據聯合國人權委員會之規定，國家人權機關應扮演關鍵性的角色，以推動、保障，這些不可分割且又相互依賴的集體人權。

不幸的，國家人權機關往往並沒有被賦予上述功能的角色，而且常常被忽略，就層級上，也無法提升。因此，國家人權機關注重經濟、社會及文化權利是相當重要的一環。此即，必須著手檢視現行的法規，提供技術諮詢協助，審核陳情案件，或針對經濟社會文化權利議題或概念，向大眾、行政機關、私人企業或工會等，進行教育宣導工作。

(4)社會狀況有待改善：國際人權公約要求簽署國確實做到無任何歧視的保障人權。這對加拿大人權委員會而言，並非僅是聯邦政府的職責。2004年委員會曾就該會未來的方向，進行公共諮詢。結論亦顯示，「社會狀況」有待改善，也是現行人權法令需要填補的部分。事實上，所謂的「社會狀況」，就是歧視的意思，也是人權委員會極力消弭的問題。加國各界目前都支持以修法的方式，來對抗貧窮所帶來的歧視與偏見。

「社會狀況」並非專指生活於貧窮之人民，同時包含那些沒有受到社會公平保護的各種族群所遭受的情況。

目前，在加拿大人權法尚未修正之前，加國可將相關的人權計畫間接納入，例如就業公平計畫保障特定族群—婦女、殘障人士、原住民等—這些弱勢族群，同時，對於婦女從事一般相同價值的工作，保障薪資平等，對於聯邦政府的公營企業，要求提供進入工作場所或建築物便捷走道之義務，以協助無行為能力或障礙人士之行動。

最後，Sigouin指出，儘管加國人權法令修法尚未完善，加拿大委員會將扮演更重要捍衛人權的角色。

(三) 經濟、社會及文化權利一般原則，及相關機關之責任

1. 薩爾瓦多人權保護檢察官(Mrs. Beatrice Alamani de Carrillo)

5年前剛上任擔任護民官之時，人權的議題或相關的討論在社會上的討論既少也不被重視。惟近幾年，世人對人權發展日益重視，也引發許多的爭辯。

(1) 人權發展之歷史演變：人權的概念肇始於17、18世紀理性主義對「人」的價值的重新思考。在此之前，無論東西方皆因專制政體的「君權神授」觀念，而沒有所謂的「人權」。當洛克的「天賦人



權」、與盧梭的「社會契約論」將人權的觀念揭櫫於世，開啟了人權的發展歷程，也為日後君主專制的衰微、以及民主國家的興起奠定了強韌的基礎。

在人權發展的歷史中，最重要的則屬於1776年美國的「獨立宣言」。「獨立宣言」是人類歷史上第一個人權宣言，彰顯出一個重要的人權原則：人生而自由平等。

繼美國「獨立宣言」之後，另一個在人權發展史上占有舉足輕重地位的便是1789年法國大革命時所頒布的「人權宣言」。「人權宣言」進一步地闡述了平等、自由、法律、權利等有關原則，以法律的形式確立了資產階級的人權概念。

從18世紀末到20世紀初，由於資產階級在許多國家的勝利，以及專制政體的衰退，人權思想得以更進一步的宣揚。許多民主國家紛紛興起，而人們對於人權的重視與呼聲也就隨之增強。在19世紀初，資本主義也逐漸盛行於世界。這個時期的人權學說，出現了不少主張個人利益服從集體利益，在政治、經濟方面要求採取更自由放任政策的觀點與理論，影響了整個20世紀的人權發展史。

兩次世界大戰之後，世人對於人權的認知與關注有了新的體會。在第一次世界大戰後，人權由國內法領域發展至國際法領域，增加了諸如保護少數

民族權利和自由的內容。第二次世界大戰後，聯合國憲章重申關於基本人權、人類個體尊嚴和價值、男女平等和國家不論大小一樣平等的信念。聯合國也成立「人權委員會」。聯合國於1948年通過「世界人權宣言」，宣布「人人有資格享受本宣言所載有的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別」。為了使宣言原則法律化，把宣言變成具有法律效力的國際準則，聯合國又於1966年通過「經濟、社會及文化權利國際公約」和「公民權利和政治權利國際公約」。其後聯合國陸續訂定針對特定對象的人權公約，如：婦女、難民……等等。在近代人權的發展史上，聯合國扮演著相當重要的領航員角色，世界各國在加入聯合國或承認其簽署各種人權公約的時候，就等於在自己國家中，無論是憲法或是相關法令上，也要對其公約內容做一完整的配合，對人權的重視與觀念的倡導具有積極意義。

綜觀整個拉丁美洲，起自北邊的墨西哥，南迄南邊的火地島，尚不存在真正落實人權條約規定的國家。縱使每個政府都戮力推行人權政策，但在貧富差距極大的狀態下，收穫有限。

(2)人權與薩爾瓦多：在薩爾瓦多，人權的監督及宣



傳工作是人權保護檢察官的二項重要職責。在監督職責上，享有憲法賦予的最高監督權限，不受其他外力干涉或反駁。在宣傳部分，薩國人權保護檢察官均主動和社會團體組織合作、溝通、召開會議共同討論如何捍衛民眾的最大權利，尤其在為弱勢族群或殘障人士爭取權利上，更是重視。薩國人權保護檢察官對於近來發生該國醫療院所私有化的趨勢，頗為憂心。美國和薩爾瓦多進行貿易自由協定的簽署，許多醫療資源將落入商人的手中，為使全民可以獲得公平的醫療資源，人權保護檢察官在此部分也應當負起監督的責任。

- (3)保障工作權利及婦女權益：有關工作權利的部分，各國在選舉過後多數將經歷一番政黨輪替，一旦新政府上台之後，政客們就會進行所謂的「清掃運動」，將那些舊政府的官僚，一一更換辭退，造成工作權的不穩定。為了保障勞工的工作權，人權保護檢察官也多次呼籲政治人物應當拿出政治良心，維護人民的權利，而不是一味地安插自己的親信進入政府機關工作。

此外，隨著資訊多元化，婦女的地位也跟著提高，甚是在政壇上更扮演積極活潑的角色，婦女也懂得如何保障自己的權利、爭取利益，護民官署在婦女權利的保障上，更是不遺餘力。

最後，Alamani de Carrillo倡議，在FIO的框架內，設置公共政策之觀察小組，以監督拉丁美洲各國在經濟、社會及文化公約之成果。

2. 瓜地馬拉助理護民官 Dña. María Eugenia Morales Aseña de Siena

(1)內部衝突事件高居拉丁美洲之冠：瓜地馬拉是拉丁美洲各國當中，最早設置監察機關的國家。瓜國也是全世界各國當中，貧富不均現象最為嚴重的前5名。世界銀行於年度報告中指出，瓜國全國上下五分之一的人口，占了全國總消費的54%，以及總收入的62%；然而相反的是，全國60%的貧窮人口，占全國消費的26%，但僅占全國收入的19.6%。瓜國於1996年12月1日簽署和平協議，內戰正式停歇，政府漸漸邁入民主進程。然而國內暴力事件依然頻傳，人民的生活條件無因此而獲得更多的保障。國內衝突事件死亡率，已高居拉丁美洲區域之冠。此外，人民的生活水準低落，地下經濟氾濫，財富過度集中於少數人或大地主手中，就業景氣低迷不振。

(2)保障工作權宣導護民官職權：瓜地馬拉雖有設最低工資的門檻，但是一般人民，無論是生活在城市還是鄉村，所獲得的最高薪資都無法超越最低薪資的門檻。這部分護民官署也已函知瓜國政府改善，



確實監督勞工群眾的工作權益，且不損及勞工的利益。

多數民眾尚不清楚護民官署存在及其捍衛人權之宗旨目標，甚至誤認為護民官是一個為自己爭奪政治前途與利益的人生跳板。也有民眾認為，民主在瓜國是相當不穩定的，並嘲笑那些人權保障的舉措，只不過是犯罪行為人的保護傘，最終受益的人依然是那些違法的人。護民官署對於民眾這樣的錯誤認知以及負面的看法，感到憂心與無奈。

最後指出，為了要改變民眾對護民官署及人權保障的觀感，護民官署需要政府機關的配合，共同努力宣導人權保障之概念，使民眾瞭解其權利受損時，所應當尋求援助的對象。加強宣導的作為是一刻也不得停頓，因為在人權的領域當中，不進則退。

（四）經濟、社會及文化權利之挑戰及目標

1. 阿根廷國家保護總長馬莉絲 (Dña. Estela Maris Martínez, Defensora General de la Nación Argentina)

阿根廷國家保護總長之機制，係依據1994年修憲之憲法第120條規定設置。該條文指出：公共檢察部 (Ministerio Público Fiscal)除設置檢察總長之外，尚設有與其平行對照之「保護總長」(Defensora General)。換言之，檢察官負責控訴事項，而保護官

則負責辯護事宜。保護總長之設置對阿國具有重大意義。因為在其他較為先進的國家諸如西班牙或義大利，也有設置類似的機關，然而卻沒有像阿國的設置如此完整與健全。

(1)保護總長之職責：保護總長的工作目標致力於以下若干面向。其一是積極主動與受刑人合作。保護總署設有監獄委員會，該會定期參訪全國獄政機關，不斷地和這些機關保持聯繫，協助處理受刑人在自由權利上與該等機關所發生的衝突事件。第二，保護總署正力圖籌設南錐共同體4國保護總署之組織或聯盟，該4個國家為巴西、巴拉圭、烏拉圭及阿根廷。若有可能仍可延伸至智利及委內瑞拉等國。這個公設辯護的概念是國家在刑法上所提供的一項服務，尤其對貧窮的老百姓，將發揮很大的功用。第三，對於未成年、兒童、智力不健全或身心障礙人士等，在刑法的領域中提供必要的協助。第四，其他特定的對象，如軍人於軍政府時期所發生的刑法衝突事件的釐清協助處理等等。

(2)經濟社會文化權利不可分割：就經濟社會暨文化權利公約之挑戰部分，馬莉絲表示，人權的各項概念是不可分割、相互關連的。在沒有充足的糧食供應及基本的居住安全，人權保障是無法落實的。各國應戮力推動公約上所規範的各項權利，而非畫地



自限，否則人權保障將僅落為口號，成為政治人物之空談。拉丁美洲及加勒比海地區的人權概況，自1948年聯合國發表人權宣言，一直到第2代人權觀念的發展，一點也沒有進步，反而產生倒退的現象。尤其是阿根廷近幾年來的經濟極度不穩定，幣值變動劇烈，債台高築，失業率居高不下，貧窮人口數量增多，2001年的經濟危機，更使許多的中產階級，一夕之間成為下階層之貧民，已不再是往日的強盛國家。馬莉絲所代表的機關，就是在保障貧困阿國國民之法律諮詢管道，倘若發生侵害權利的事情，可以向保護官署尋求法律諮詢。尤其在兒童權利的捍衛上，更是不遺餘力。

- (3) 孩童受教權受損：馬莉絲舉出一個在阿根廷地方省份所發生的例子，阿國政府因為無法負擔對公立國民中學（13至17歲）的補助，學校在籌措不到財源之際，紛紛倒閉關門，剛入學的學生無法繼續唸書，對於即將完成學業的3年級學生，唯一的方式就是進入私立學校就讀。私立學校的學制雖然較為完整，但是相對而言，學費較公立貴出許多，學生也來自富有家庭。一般人稱之為有錢人小孩的俱樂部。然而，一般的老百姓，根本負擔不起私立學校的學費。為了這件事情，民眾提起教育權利保障及歧視貧民之訴訟，最後由馬莉絲領導的保護官署協

助抗辯，雖然政府明顯違反憲法中所規定人民權利保障事項，但想在現實生活中落實，卻有許多的無奈。

最後，馬莉絲表示，經濟社會及文化各項權利之落實，需要政府制定符合社會需求的長期政策，政府若是無心關注人權，這些簽署過後的公約，都是空談。

2. 智利國家代表Mr. Roberto Garretón

人權，總體而言，是一項普世的理念，也是所有人類及各國應該努力的政策計畫。它的存在以及其與公民及政治文化權利之聯繫，乃構成這個政策計畫的整體概念。人權亦為一普世推行的政策，因為它反映了地球上任何角落、國家、種族及宗教上，全體人類之利益及權利。

(1) 人權東西方皆存：人權不是一項西方的發明，現今所指之經濟、社會及文化權利公約的各項權利，即存在於久遠之東西古世紀。從西方聖經舊約中的 *no matarás* 「禁止殺人」，和新約中所指稱的「人無法剝奪生命的意義」中均可得出。東方孔老夫子亦曾於西元前6世紀，在禮運大同篇(*La Gran Armonía*)中也指出，「故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸，貨惡其棄於地也不必藏



於己，力惡其不出於身也不必為己…」。除此之外，教育部分，則提會有教無類，不能有任何歧視。顯見人權的發展與提倡，是普世且永久的價值。

(2)經濟社會文化權利之發展依然面臨若干挑戰如下：

第1，公約中薄弱的監督機制及效率不彰問題。其2為：公約保障機制中，無提及解決當今社會所發生類似鎮壓或暴動事件所帶來的措施。有的僅只是對世界人民無預設到的國家濫權之行為。聯合國的「千禧年發展目標宣言」有8大目標，18個方針，並期望在2015年之前達成所有目標。事實上，這些目標全部攸關人權之提倡。這些人權方針，也都在經濟社會及文化權利公約中被提及。例如：減少貧窮及飢餓、提升兩性平等及自主、落實基礎教育、減低兒童死亡率、對抗愛滋蔓延、確保環境永續發展及水資源之取用等。雖然千禧年發展宣言事實上並沒有任何的強制性，也沒有任何的國際監督，但經由各國的同意支持及展現出在落實層面上的道德義務，而這點是相當重要的。

(3)全球化之正反效果：當全球化是商人的世界，全球化的遊戲規則是市場交易產出的規律。人民在此潮流之中，除了消費者之外，並無扮演其他角色。若要從政治司法的角度來看，政府應當為所有的人

權侵害而負上最大的責任。因為經濟的全球化，造成贏者全拿，輸者全輸的局面。對全球化而言，貧窮是一個必須忍受的長期事實，而且必須和經濟發展抗爭，這也透露著窮人只能等待而已。

(五) FIO工作報告

1. 報告主持團隊：西班牙發展及合作倡議中心(CICODE)主任暨西班牙阿爾卡拉大學政治行政學教授Dr. Manuel Quedán，發表2006年拉丁美洲區域人權援助計畫結論。CICODE係由阿爾卡拉大學設置之綜合基金會補助設置，其執行委員會則由阿爾卡拉大學副校長暨國際關係學院院長Jofefa Toro主持。

Quedán教授同時向阿根廷國家護民官Mondino、西班牙國家護民官暨現任拉丁美洲監察使聯盟會長Enrique Múgica表示感謝。尤其在7年前由Virgilio Zapatero教授（現為阿爾卡拉大學校長）手中續接該計畫，獲益匪淺，有關專案的進行，也漸入佳境。Quedán教授同時指出，由於護民官有助於政府的改革，因此護民官扮演著一個重要的角色，更同時也是民主可信度的關鍵人物。

2. 內容：FIO第4份年度報告，主題為「健康權」，在FIO的入口網站中，蒐集了將近2,200多份的資料，已成為西文中最重要的人權資料搜尋網。阿爾卡拉大學教授Dr. Guillermo Escobar Roca則指出，本次的主題



為健康權的第4份報告，係繼2002、2003、2004年的移民權利、婦女權利及兒童暨青少年權利報告後的第4份報告。企圖喚起國際社會對健康人權的關注。基於弱勢族群對於此項權利的迫切需求，以及擷取管道的相對匱乏，報告中更重申對弱勢族群優先服務的承諾。Escobar教授指出，聯合國在千禧年所簽署的眾多宣言當中，每10項就有3項是以健康權的保護為目標，維護健康權之重要性，可見一般。本份報告中的第1、2章節，介紹歐洲、拉丁美洲國際人權協定相關法令，第3章節，則以邏輯清晰，恰到要點的表達方式，闡述護民官署重要的作為。

3. 成果：會議中，Quedán教授同時針對PRADPI計畫，透過線上教學的方式作一概述。自2003年起，已經註冊的拉丁美洲地區學生共有1,425名。最近12個月以來，則有682名學生，其中來自於護民官署等各公共機關之學生，約占80%。最近2次的計畫，已提供80%的獎助學金，贊助學生註冊。預計在2007年時，將與拉丁美洲各國之護民官署簽署合作協定，以支持相關課程的開設，教授則由Dr. Guillermo Escobar擔任。從多數拉丁美洲護民官署收受有關健康權的陳情案件中得知，健康權不彰之多數原因均由結構性的因素而導致，而這些因素也大多由政府造成。同時，報告中亦發現，在面對人民需求時，最常發生的問題是

醫療資源的匱乏及人力、資源不足之現象。本份報告，除了阿爾卡拉大學之CICODE中心外，尚還有美洲人權委員會，經濟、社會及文化權利委員會，世界健康組織，美洲巴拿馬健康組織(Organización Panamericana de la Salud)，紅十字會，聯合國人權事務高級專員，以及拉丁美洲地區(含西班牙、葡萄牙)各國之監察使、護民官等之參與及撰寫。

最後，便於意見交流，Guedán教授將於FIO官網設置Blog、雙月刊的電子報，以及民主及人權相關書籍之蒐集等，歡迎與會人士共同推動使用。

四、綜合分析與建議

本院此行應阿根廷國家護民官蒙迪諾之邀請，組團前往該國布宜諾斯艾利斯參加「第11屆拉丁美洲監察使年會」，目的在增進本院與區域各監察使間之友好情誼，強化區域合作關係及實質交流，擴展我國監察活動之參與空間。茲將此行所得綜合分析與建議臚列如次：

(一) 增進與西班牙護民官之互動：

本屆拉丁美洲監察使聯盟會長為西班牙國家護民官穆西賈博士(Dr. Enrique Múgica Herzog)，西班牙國家護民官長期在該聯盟當中，扮演重要火車頭的角色。西國護民官制度係創設於1978年，亦為聯盟會員當中，最早



設立監察制度的國家。除中央層級之外，西國亦設有地方層級之護民官機關，目前設有護民官機關者已達12個自治區之多。雖然我國和西班牙無正式邦交，但其國力及政治穩定度及體制完善度等各層面，均列於拉丁美洲各國之上，其亦曾為該區域之殖民宗主國。本院歷次與會，均感受到西國護民官對該聯盟的長期支持，是以，建議於未來加強對西班牙護民官資訊之蒐集，以奠定日後與會互動之基礎。

（二）關注西班牙阿爾卡拉大學之網站：

阿爾卡拉大學(Universidad Alcalá de Henares)，是西班牙名著唐吉訶德傳的作者賽凡提斯之出生地，也是歐洲最古老的大學之一，該校長期和該聯盟合作，主持監察議題研究計畫。尤其FIO之各項工作方案、官方網站等均由該大學之教授主導，可見該學校在人權領域之權威性與專業性。是以，本院可於未來多留意該校在人權與FIO事務之訊息，以作為日後互動之參考。

（三）持續與中南美洲各護民官交流與互動：

拉丁美洲監察使聯盟自1995年成立至今，已有11年歷史，而本院此次與會係第7度參加其所舉辦之年會。本院雖以觀察員身分出席會議，但與拉丁美洲各國監察使已紮實建立良好友誼。且本院再度成為大會上唯一的亞洲代表。會中與各國監察使充分交換意見，如拉丁美

洲監察使聯盟會長穆達拉因、巴拉圭國家護民官巴埃茲、第6屆拉丁美洲監察使會議主辦人波多黎各監察使羅培茲、墨西哥、瓜地馬拉、義大利、厄瓜多等國監察使，顯見多年來，本院多次參加該會，獲得該會成員之接受與肯定，發揮交流效果，今後仍宜持續參加該區域組織之活動，促進交流。

(四) 我國監察職權獨立，推動國家人權保障不遺餘力：

第二次世界大戰之後，各國紛紛建立促進及保護人權之國家機構，並在憲法與相關法案中，予以明確的規範。而「巴黎原則」所指之「國家人權機構」，乃是在一國之內負責促進與保護人權之「輔助性」國家機構，且具有「獨立性」及「多元性」。我國五權憲法異於西方三權憲法，監察職權之行使係屬獨立運作，且能接受民眾陳情，反映諸多社會不滿，具有多元代表性。是以，本院已完全具備該原則所揭示之「國家人權保障機構」之地位及獨立監督之職能。尤其本院於民國89年設置「人權保障委員會」，對於我國政府人權政策之作為與監督，必能發揮良好效果。

(五) 積極呼籲立法院通過「經濟社會及文化權利公約」及「公民及政治權利公約」之立法程序：

上開兩項公約同時於1966年12月19日在紐約頒布，目前締約國約有140餘國，而我國於1967年簽署，但未批



准。1971年聯合國透過2758決議，將中國席位讓與中共，這兩項公約在台之批准工作遂擱置延宕至今。立法院於2002年，首度處理批准公約程序，該院外交委員會在保留少數公約條文後初審通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」，但尚須等待立法院的最終3讀程序，甫能送交聯合國祕書處存放批准書。我國在聯合國之席位，雖已由中國替代，存放批准書事宜，雖有困難，但在人權之推廣及落實上，我國之表現均優於中國之人權狀況。是以，無論批准過後之公約能否存放於聯合國，我國應當戮力推行遵守公約之各項善意原則，並期盼立法院能夠早日完成公約批准之程序，與世界人權潮流接軌。

(六) 舉辦人權講座，增進同仁對人權保障議題之認識：

隨著全球化的發展，無論是基於工作、婚姻或生存，人口移動也漸漸成為潮流。在台灣近年也產生大量外移人口，專責外移人口相關業務之「移民署」於96年1月甫正式掛牌成立，惟社會上仍存有將外移人口當作潛在犯罪者看待之偏頗觀念。為有效提升人權知識，及本院公務人員於未來受理陳情案件接觸陳情人，避免損及陳情人權利等等，建議於日後舉辦相關人權課程，培養同仁人權觀念，以落實本院倡導人權保障之行動。

(七) 關注FIO年度工作目標，作為本院與其互動之參考：

拉丁美洲監察使聯盟於會議中表示，2007年將召開受刑人權利、獄政管理之會議，並積極和智利監察機關倡議機關聯繫，與拉丁美洲各國進行策略聯盟，設置人權部落格及時交流意見等計畫。本院對於FIO之動態及發展，應隨時予以留意，俾供未來出席會議或邀訪外賓時之互動參考。

(八) 拉丁美洲監察使聯盟資料庫搜尋網：

在FIO官方網站中，已建構一個可供讀者檢索、下載全文檔案的西語資料庫，目前已彙輯2,500份文件，未來將陸續新增多種研討會的論文或報告，本院可以隨時上網瀏覽相關人權發展之議題，作為內部參考。

(九) 持續參加拉丁美洲監察使聯盟會議，增加本院於國際舞台能見度。

本院以往出席相關之國際監察會議均由國際事務小組成員擔綱，惟此次本院第4屆監察委員尚未就職，在多方考量並深感國際監察業務之推動及延續，係不可中斷之重要工程，是以，仍持續參加本聯盟會議，以維持本院在國際組織能見度。

(十) 廣續研蒐各國監察制度資料：

為推動國際監察制度之交流，本院除積極邀訪重要監察人士訪台、出席監察國際會議外，靜態的部分，也挑選各國家中有價值的監察制度資料進行翻譯，無庸置



疑的，拉丁美洲監察使年會也成了本院蒐集第一手資料的主要場所。因此，賡續與該區域監察機構或相關人權組織保持密切聯繫，是本院不可忽略的重要工作，對幕僚小組承辦出版品編譯工作，更具實質意義。

(十一) 賡續推動中巴監察機構之交流，落實雙邊協定：

現今世界各國普遍設立監察制度，雖然宗旨均在監督政府，檢肅貪瀆及保障人權，但各國因文化、政治、語文等因素，而有不同之特色。尤其本院於2005年與巴拉圭國家護民官署簽署合作協定之後，對於中西監察制度之交流及認識，更有發揮的機制與空間。因此建議於未來有機會且經費許可之下，中巴兩國得以落實雙邊協定，讓巴國護民官署職員，有機會可以到台灣，觀摩監察院與護民官署之異同之處。

(十二) 監察與外交相輔相成：

本次與會幸得我駐阿根廷代表處謝俊得代表及其同仁之大力協助，方能圓滿成功。本院除感謝外交部之協助外，更深感國際監察業務之推動與外交事務之關係，相輔相成，缺一不可。相信於未來努力之下，監察外交之結合必能引領我國邁入新的里程碑。

綜上，本院此次出席會議除成功宣揚我國監察制度外，在會議上與各國監察使互動良好，達預期效果，使我監察制度之國際交流更為邁進、成功。

代表團團長：杜善良
團員：趙榮耀
呂溪木
隨團秘書：林美杏



附錄 1 第11屆拉丁美洲監察使聯盟會議議程

(XI Congreso de la Federación Iberoamericana del Ombudsman Programa)

會議主題：「經濟、社會、文化權利及人權保障與護民官」

日期：2006年11月28日至12月1日

地點：阿根廷首都布宜諾斯艾利斯

承辦單位：阿根廷國家護民官署

協辦單位：拉丁美洲監察使聯盟

美洲國家人權保障促進組織網

拉丁美洲暨加勒比海國家人權機關及監察機關特別基金會

11月27日 (星期一)	報到及登記
11月28日 (星期二)	
0900-1300	Asamblea Rin
1800	Apertura Oficial 開幕典禮 介紹「經濟、社會及文化權利公約」 (地點：阿根廷國家參議院)
1700	開幕酒會(地點：阿根廷國家參議院)
11月29日 (星期三)	
0900-1100 第1場論壇	主題：經濟、社會及文化權利之一般性原則—國家責任、推動與落實

<p>(地點：第1廳)</p>	<p>引言：墨西哥人權保障委員會執行長Mr. Javier Moctezuma Barragon 評論：阿根廷聖文森省護民官—Mr. Carlos Constenla 發表： 1.玻利維亞護民官—Mr. Waldo Albarracín 2.安道爾諸侯國監察使—Mr. Pere Canturri Muntayna 3.加拿大國家人權委員會—Mr. Sébastien Sigouin</p>
<p>0900-1100 第2場論壇 (地點：第2廳)</p>	<p>主題：有關經濟、社會及文化權利之國際文件及經濟、社會及文化權利委員會之任擇議定書 引言：墨西哥國家人權委員會主席—Mr. José Luis Soberanes Fernández 評論：西班牙拿瓦拉自治區護民官—Mrs. Ma Jesús Aranda Lasheras 發表： 1.秘魯國家護民官Ms. Beatriz Meino Lucero 2.宏都拉斯國家人權委員長Mr. Ramón Custodio López 3.哥倫比亞護民官Mr. Volmar Ortiz</p>
<p>1100-1130</p>	<p>休息</p>
<p>1130-1330 第3場論壇 (地點：第1廳)</p>	<p>主題：經濟、社會及文化權利一般原則，及相關文件之責任 引言：西班牙國家助理護民官Dña María Luisa Cava de Llano y Carrió</p>



	<p>評論：墨西哥人權委員會Mr. Alejandro Straffon Ortiz</p> <p>發表：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.薩爾瓦多人權保護檢察官Dña. Beatrice Alamani de Carrillo 2.厄瓜多助理護民官Mr. René Maugé Mosquera 3.瓜地馬拉助理護民官Mrs. María Eugenia Morales Aseña de Siena
<p>1130-1330 第4場論壇 (地點：第2 廳)</p>	<p>主題：如何落實經濟、社會及文化權利—保障方式及其他司法途徑</p> <p>引言：聯合國人權高專署</p> <p>評論：阿根廷布宜諾斯艾利斯護民官Dña. Alicia</p> <p>發表：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.葡萄牙正義保護官Mr. Henrique Nascimento Rodrigues 2.波多黎各人民檢察官Mr. Carlos López Nieves
<p>1330-1500</p>	<p>中餐</p>
<p>1500-1700 第5場論壇 (地點：第1 廳)</p>	<p>主題：經濟、社會及文化權利之挑戰及目標</p> <p>引言：巴拉圭國家護民官Mr. Manuel María Páez Monges</p> <p>演講：巴拿馬護民官Mrs. Mónica Isabel Pérez Campos</p> <p>發表：</p>

	<p>1.阿根廷國家保護官署Mrs. Estela Maris Martínez</p> <p>2.智利國家代表Mr. Roberto Garretón</p> <p>3.衛生倫理及人員委員會Mr. Liwski (CODESEDH)</p>
<p>1500-1700 第6場論壇 (地點：第2廳)</p>	<p>主題：經濟、社會及文化權利公約判決及法律保障</p> <p>引言：尼加拉瓜人權保護檢察官Mr. Omar Cabezas Lacayo</p> <p>評論：哥斯大黎加居民保護官Ms. Lisbeth Quesada</p> <p>發表：</p> <p>1.阿根廷國家最高法院院長Ms. C.Argybay</p> <p>2.西班牙阿爾卡拉大學教授</p> <p>3.美洲人權委員會Mr. Victor Abramovich (CELS)</p>
2030	布宜諾市自治區市長招待晚宴
11月30日 (星期四)	
0900-1100	FIO工作運作報告
1100-1130	休息
1130-1300	FIO會議結論
1300-1330	研討會結束暨頒贈證書
1330-1500	中餐
1500	FIO會員大會
2030	閉幕晚宴
12月1日	



(星期五)	
1000-1700	拉丁美洲暨加勒比海國家人權機關及護民官署特別會議
	與會者返埠

❀ 第5節 第12屆拉丁美洲監察使年會 ❀

一、前言

為廣續拓展與拉丁美洲地區各國監察使之交流活動並宣揚我國監察制度，本院自88年起，即以觀察員身分出席拉丁美洲監察使聯盟所舉辦的年會。96年仍再度應邀參加於秘魯首都利馬市舉行之「第12屆拉丁美洲監察使年會」(El XII Congreso Annual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman)。

本次年會主辦單位為秘魯共和國國家護民官署(La Defensoría del Pueblo de la República de Perú)。本院此行參與第12屆年會主要目的在於，增進本院與拉丁美洲監察機構之經驗交流，維繫本院觀察員之身分，拓展本院在國際監察領域之能見度。

由於第4屆監察委員同意權尚未行使，本次會議由代理國際事務小組召集人之杜秘書長善良以及熟稔國際監察事務之趙高級顧問榮耀組成。本院代表團並於會議期間，順道拜會國際監察組織理事長暨美國愛荷華州監察使安威廉二世(Mr. William P. Angrick II.)，及我駐亞特蘭大辦事處、駐秘魯代表處、駐舊金山

辦事處等，行程共計15天。

- (一) 會議日期：96年11月16日至30日。
- (二) 會議名稱：第12屆拉丁美洲監察使年會(EL XII Congreso Annual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman)。
- (三) 拜會單位：國際監察組織理事長暨美國愛荷華州監察使、駐亞特蘭大辦事處、駐秘魯代表處、駐舊金山辦事處、愛荷華州州議會。
- (四) 代表團成員：杜秘書長善良、趙高級顧問榮耀、林美杏。

二、第12屆拉丁美洲監察使年會

- (一) 會議日期：96年11月20日至23日。
- (二) 會議地點：秘魯首都利馬市(Lima, Perú)。
- (三) 主辦單位：秘魯國家護民官署(La Defensoría del Pueblo de la República de Perú)、拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana del Ombudsman, FIO)。
- (四) 參加國家、地區與組織：安道爾諸侯國、阿根廷、巴西、玻利維亞、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、葡萄牙、波多黎各、委內瑞拉及中華民國等國及聯合國、美洲人權組織(Instituto Interamericano de Derechos Humanos)等國際組織。與會人士約計140餘人。



(五) 拉丁美洲監察使聯盟簡介(La Federación Iberoamericana de Ombudsman)

1. 概述：拉丁美洲監察使聯盟於1994年由西班牙護民官艾法瑞斯(Dr. Fernando Álvares de Miranda)發起成立，以拉丁美洲地區西班牙語系國家及地區各層級監察使為主要會員，現有國家層級會員國20國，地方層級則有53個。拉丁美洲各國之監察制度異於傳統北歐斯堪地那維亞(Escandinavo)的監察制度，其不僅監督政府有無依法行政或濫用職權，同時更加強調人權保障的重要性，捍衛侵害人民尊嚴及其權利之情事。
2. 宗旨目標：建立拉丁美洲各國合作與經驗交流的論壇，推動、傳播及強化監察使形象；藉由各國護民官制度、國際組織及非政府組織間對於尊重、捍衛與推動人權的合作關係，在會員國所屬國家內促進、擴展及強化人權文化；使民眾瞭解侵害人權之嚴重性，推動進行與人權議題有關之研究及調查，進而達到人權保障之目標。
3. 會長選舉與組織架構：拉丁美洲監察使聯盟依據章程及全體會員大會所作成決議來運作。下設大會(Asamble General)、理事會(Comité Directivo)執委會(Consejo Rector)及秘書處。會長係由會員選出，任期2年。拉丁美洲監察使聯盟每年定期召開1次會議，主辦單位則由會員國輪流擔任。

4. 運作：大會係拉丁美洲監察使聯盟最高的權利領導中心，由加入聯盟之各國監察機關或護民官署組成。理事會由聯盟會員國的國家層級護民官組成，並自州級、區域級或自治區級、省級監察使當中，任命3位代表，以保障各個地區的代表性。執委會由1名會長及其他5名副會長組成。會長亦必須是國家層級之護民官。聯盟之秘書處則由美洲人權組織(Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH)來擔任，成立於1995年8月5日，其目標為在理事會的指揮下，協助聯盟的行政事務並提供相關會議等各方面的技術協助。
5. 成員：拉丁美洲監察使聯盟之會員由該區各國監察機關組成：阿根廷、玻利維亞、巴西、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、葡萄牙、安道爾、波多黎各、委內瑞拉。同時，在阿根廷、西班牙及墨西哥也分別設有省級、州級和自治區層級之護民官辦公室。智利及烏拉圭則目前正在積極推動設置中。
6. 本院與拉丁美洲監察使聯盟之互動關係：本院自1999年起，即參與拉丁美洲監察使聯盟舉辦之會議，目前已出席的有：1999年於宏都拉斯首都德古西加巴(Tegucigalpa)舉辦之第4屆年會，2001年於波多黎各首



都聖胡安(San Juan)舉辦之第6屆年會，2002年於葡萄牙首都里斯本(Lisboa)舉辦之第7屆年會，2003年於巴拿馬首都巴拿馬市(Panamá)舉辦之第8屆年會，2004年於厄瓜多首都基多(Quito)舉辦之第9屆年會，2005年於巴拉圭首都亞松森(Asunción)舉辦之第10屆年會，2006年於阿根廷首都布宜諾斯艾利斯(Buenos Aires)舉辦之第11屆年會，以及2007年於秘魯舉辦的第12屆年會等8次的會議。會議中均與各國監察使互動頻繁，建立良好友好關係。此外，本院也與阿根廷、巴拿馬及巴拉圭共和國分別簽署雙邊監察機構暨技術合作協定，促進雙方友好情誼，互惠互利之關係。

(六) 會議安排：

1. 會議地點：本屆年會主要會場及與會人士下榻飯店均安排在Swissotel。會議設有報到處，提供諮詢服務、辦理登記、提供會議資料、名牌及郊區景點參觀資訊等。
2. 研討主題：大會主題為「平等及無歧視」：伊比利美洲護民官之角色 (IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN:El Rol de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica)。本屆會議和第5屆「美洲人權國家機關網絡」大會(V Asamblea General de la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de las Américas)共同擴大舉辦。。

3. 研討方式：各場會議進行時，台上安排3位發表人、1位引言人及1位評論人。發表時間每人20分鐘，發表之前，先由引言人介紹發表人之學經歷背景，隨後才進行議題發表，台下與會人員，在每位發表人結束之後，則開放台下聽眾進行提問交流。評論人則負責在旁紀錄該場研討議題的重點及結論。俟研討會結束之後，大會則另闢時間，由每場評論人進行該場研討之結論或重點評論。為顧及與會人士的正常交流與溝通，主辦單位備有英西同步翻譯之服務。
4. 開幕式：開幕式係由主辦人梅利諾女士及西班牙國家護民官穆西賈致詞，開幕酒會則於是日晚間8時，假印加帝國廢墟古蹟Huaca Pucllana舉行，晚會中備有現場拉丁風味的民俗音樂表演。



本院杜秘書長善良（右2）與趙高級顧問榮耀（右3）於我駐秘魯代表處黃代表聯昇之陪同下，參與第12屆FIO會議情形，會中也曾赴台訪問的厄瓜多國家護民官穆埃凱（左2）等合影留念。



5. 閉幕式與閉幕晚宴：閉幕式於11月22日下午6時舉行，大會發表秘魯宣言(Declaration of Peru)，之後由秘魯國家護民官與會長西班牙國家護民官進行簡短結語。隨後，與會人員驅車前往秘魯信貸銀行所提供之招待所，同時也是西班牙17世紀遺留下來的古典建築(Casa Goyeneche)，進行酒會，會中與各國監察使互動良好。

(七) 與會紀要：

1. 薩爾瓦多人權保護檢察官Mr. Oscar Humberto Luna指出：平等、尊嚴及安全是薩國憲法人權保障內涵中不可或缺的3要素。依據憲法之規定，薩爾瓦多人權保護檢察官可提出主動調查，對行政機關進行監督，以確保公民參與及民主鞏固，尤其法規之落實係為彰顯人權保障之關鍵作為。
2. 秘魯國家護民官署Mr. Eduardo Vega則指出：在秘魯，歧視與不公平是相當頻繁的日常現象。尤其歧視現象是一個國家朝向現代化發展的絆腳石，不僅在經濟發展、民主鞏固、人民參與乃至於國家整合等各層面，將造成負面的影響。Vega提出幾個較為嚴重的層面：第1、種族歧視。多數人種歧視少數人種，例如西班牙或其他種族後裔與高山原住民，在社會福利措施上，遭受不公平的待遇，尤其是生活於深山中的印地安族群常被視為二等公民。第2、公共建物無障礙空

間走道之設計與規劃。經調查，秘魯有97%省市政府機關未具備殘障人士使用之公用設施，例如電梯、廁所、樓梯等。第3、教育歧視。在兒童及青少年族群統計中，有87%的殘障人士，無法獲得最基本的教育權利，這些人的受教權，被嚴重的壓縮。第4、年齡歧視。例如在秘魯，擔任空姐之年齡須介於26-30之間，超齡者，將不續聘。秘魯護民官署之首要職責為捍衛人權，監督政府在人權政策方面之努力，例如督促政府機關是否戮力推行國際人權協定之簽署、加入，以及國內法之擬定、執行等項目。Vega認為，改善社會歧視，除政府之推動，以及護民官之嚴格監督外，真正關鍵則有賴於全體市民之努力。此外，政府也應撥款，充實預算，以落實相關的人權政策。

3. 墨西哥國家人權委員會代表發言指出：殘障族群最需要的是平等與尊嚴的對待，不是同情心的施捨。為提升整體國家社會的公民素質，網際網路也陸續設有無障礙空間之設計，避免殘障族群發生資訊銜接不良之情形。呼籲政府應採取積極措施，減輕殘障族群受歧視之現象。例如：消除歧視法令及風俗習慣、殘障人士擁有免受剝削及虐待之自由，以及確保其投票權、建築物規劃輪椅通道，方便進出等等。

三、秘魯國家護民官署簡介（La Defensoría Nacional del Pueblo de la República de Perú）



(一) 現任國家護民官：梅莉諾女士(Dr. Beatriz Merino)

1. 經歷：於2005年9月29日獲國會通過，當選為護民官，任期為5年。同年11月15日就職。前為世界銀行資深專員，處理有關稅務政策管理、國家現代化、強化拉美地區國會運作等事務。2003年6月至12月，擔任秘魯內閣閣揆，成為該國及拉丁美洲第一位女性閣揆。期間戮力推動稅制改革，並通過28項相關稅改法令。1995-2000年，獲選為國會議員，1990-1992為參議員。2000年至2001年，擔任利馬大學財稅政策教授，當時為最早設立該專業學科之教授。梅莉諾女士在秘魯被視為意見領袖，在稅制、財政、公司法、經濟、教育、環保及女性議題上，多所貢獻。



本院代表團與會議主辦人秘魯護民官梅莉諾（右2）合影留念。

2. 概述：秘魯國家護民官署依據1993年的憲法設置，主要任務為捍衛民眾憲法所列各項權益、一般基本權利、監督行政機關、公用事業之施政與作為。護民官署之最高首長為護民官，須經過國會2/3多數同意通過，任期為5年，依據憲法及組織法之規定，獨立行使職權，享有不受侵犯權利，且不因行使職權所做出之糾正、改善建議等而負擔民、刑事責任。護民官不扮演法官或檢察官的角色，也不替代行政機關或政府當局執行政策。不做出判決，亦不課予罰金。因此，其所提出之建議、意見，不構成行政或司法裁決之強制效力。護民官所提出之建議及勸告係基於勸說者的角色，企圖勸告行政機關做出合法及顧及人民基本權利的良心施政。

3. 法源依據：

(1)憲法：依據憲法第6章第161條，護民官為獨立自主之機關，行政機關在其要求下，應盡合作義務。

(2)組織法：1995年8月8日第26520號法。

4. 擔任護民官之條件：

(1)年齡與經歷：須年滿35歲，擁有律師執照，人格獨立完整並享有良好的聲譽。(1993年國家憲法第61條；護民官法第2條)。

(2)不得兼職：護民官不得兼任下列職務：首長代理人、政治性職位、政黨或工會、社團或基金會職



務、司法機關職務、任何專業性或官方職位、大學教職不在不得兼職規定範圍內。護民官於任命後就職前1週之內，必須辭去不得兼職規定所列之所有可能擔任的職務，否則不得接任護民官。(1993年國家憲法第146條、第161條；護民官組織法第6條)。

(3)薪資：比照國會議員發放。(護民官法第35條)。

(4)停職之因素：辭職、任期屆滿、死亡、無行為能力、因刑事犯罪遭判刑確定、違反不得兼職規定、職務疏失(失職)。

5. 地位與特權：

(1)職權獨立原則暨不可侵犯之準司法特權：秘魯護民官具有自主性，必要時，政府機關有配合護民官辦公室之義務。護民官於行使職權時，享有絕對的獨立權，不聽從任何強制性命令，也不接受任何機關之指示，僅服膺於國家憲法與護民官組織法。(1993年國家憲法第161條、護民官組織法第5條)。

(2)免責權：護民官享有與國會議員相同的免責權及特權。言論及表決免責權：護民官享有不受侵犯的權利，行使職權期間，其規勸建言、忠告及一般性意見，不受民法及刑法的約制。

(3)逮捕豁免權：護民官享有逮捕豁免權。除非是現

行犯，否則在未經國會的同意下，不得逮捕及起訴。(1993年國家憲法第161條；護民官組織法第5條)。

(4)調解權：未明確規範。

6. 職權監督範圍：

(1)監督國家行政機關施政之落實：護民官署監督政府當局暨所屬公務人員是否落實各項應盡職責。監督之角度係基於是否依據憲法及法令。為了落實調查工作，政府當局及相關公務人員、服務人員等，須盡配合之義務。

(2)監督公用事業：護民官署得監督提供民眾使用之公用事業之各項服務，例如：電、水、電信及交通等。在此情況下，監督的對象則不侷限於政府機關或私人公司。

7. 職權：

(1)調查：

A.為釐清行政機關或人員之施政與作為，護民官署得提出主動調查或依據關係人之請求提出調查。此外，基於優先權考量，護民官得針對影響一般社會大眾至鉅之案件，進行優先調查之動作。

B.護民官有權主動或應任何人請求展開調查，以釐清政府機關及其附屬機構的處分或決議，是否在執行上有違法、無效、不合規定、延誤、濫用或



逾越權責、專制或疏失之處，以及是否損及憲法賦予個人及社會群體的基本權利。(護民官組織法第9條第1項)。

- C.擬定特定議題之專案報告：護民官依據職權，向國會提交報告。
- D.事前觀察及事後追蹤：政府機關、政府官員及公務人員，得應護民官要求提出報告，且護民官應稽查供應公用事業之機關、警察局、監獄，及所有在其監督範圍內的機構。為達成目的，得親自到場，且可不事先通知，以利取得必要的資料或資訊，並進行個人訪談，或針對卷宗、報告、文件、舊檔案及所有其他認為有用的文書展開研究。(護民官法第16條)。

(2)陳情：

- A.提出陳情的合法性：任何法人或自然人，在無任何限制的情況下，得以書面或口頭方式提出陳情。不得因國籍、性別、未成年、居住地、法定身心障礙者、住在社會復建中心或監獄、學校、醫院、診所，或者因與第3人權利、政府機關有特別的從屬或獨立關係，而阻止渠等提出陳情。國會的全體大會及委員會得透過書面方式，要求護民官介入調查或釐清政府機關的行為，是否在其職權範圍內影響到個人或團體的權益。任何政

府機關均不得向護民官提出陳情。

- B.提出陳情的方式：書面陳情。若事件發生的情況有其特殊性，則可使用口頭陳情。若已事先確認陳情人或其代表之身分，亦可利用其他途徑提出陳情。提出陳情不需要很正式或繳費。無護民官辦公室的地區，可向公共事務部的檢察單位提出陳情，而該單位承辦人有責任將陳情書立即送交護民官。
- C.期限：未明確規範。
- D.拒絕接受陳情案的理由：匿名陳情。或發現有不誠實之情事、缺乏事實基礎、未提出請求事項，或者是事實基礎無關緊要或瑣碎。雖然司法判決不得中斷調查陳情案由，惟陳情案所提出的問題若涉及司法判決，仍得拒絕接受。護民官對於已接受之陳情案所作出的決定，不得藉此反駁任何上訴。若拒絕接受陳情案，應詳述理由，並依其判斷，轉而採取法律訴訟或上訴。
- E.處理陳情案的程序：對已接受之陳情案應做初步的審查。護民官對於已接受之陳情案所作出的決定，不得反駁任何上訴。若拒絕接受陳情，應詳述理由，並依其判斷，轉而採取法律訴訟或上訴行動。已接受之陳情案，應針對其請求事項展開調查。護民官應立即採取行動解決陳情案由。若



無法立即採取行動，應將陳情內容告知相關的政府機關，並要求於30日內作出回應，同時將書面報告送交護民官。若屬告誡性質，依護民官之意見，上述期限得予以展延。涉案的政府官員若拒絕或未交付護民官要求回應的報告，則得在不損及護民官要求進行相關懲處之情況下，再次要求於5日內履行繳交回應報告的義務。上述的懲處規定，不適用於享有司法豁免權的高階政府官員。若陳情案由涉及政府官員行使職權期間的個人行為，該涉案官員應於規定的期限內（6日）作出回應。護民官的建言，必須於30日內作出答覆，不得延誤。若未採取適當的改進措施，或是行政機關未向護民官提出為何未採取因應措施的報告，則護民官得將事件的經過及建言內容，告知所屬部會或其所屬最高層級機關，如有必要，則告知國家檢察總長。（護民官組織法第10條至27條）。

F. 決議的制定及建言方式：護民官視其調查情況，得向政府機關、政府官員、公務人員提出忠告、建言、法律責任與建議備忘錄，以利渠等採取因應之道。在任何情況下，政府機關、政府官員及公務人員有義務於30日內以書面回覆之。如果未依建言內容採取適當措施，或是行政機關未向護

民官報告為何未採取因應之道的理由，則護民官得告知相關部會或其最高主管機關案情的緣由及所提建言內容，甚至向國家檢察總長報告。(護民官組織法第26條)。

(3)人權保障：

A.捍衛憲法權利及個人及全體基本之利益：護民官署被托付捍衛憲法賦予個人各項權利，例如：生命權、選舉權、尊重、和平、言論及思想自由、享有衛生環境之權利、享有文化、國家提供之免費義務教育、宗教思想自由及法律之前人人平等之各項自由等。

B.推動簽署、通過、加入、推廣相關人權議題之國際協定，同時推動國際協定中相關國內法擬定及落實等工作。

(4)與司法之關係：

A.展開違憲訴訟：護民官有權向憲法法庭提出違憲訴訟，就違反國家憲法第200條第4項所述各項，反駁法律所制定的規範。同時，基於社會及個人的基本權利和憲法賦予的權利，介入人身保護、個人資料保護的訴訟、以及一般性和履約訴訟。另外，也有權參與人身保護權的推廣，協助保護受害者。(護民官組織法第9條第2項)。

B.介入憲法程序：為捍衛人權及憲法最高原則，護



民官署被賦予干預憲法權利保護程序、人身保護法，個人資料保護、違憲訴訟、一般訴訟及義務訴訟之職權。護民官得以多種方式進行干預，因此，得以法庭特聘顧問協助者角色進行憲法訴訟或是應第3者或憲法法庭之請求，採書面具文方式，提供正式的報告及法律見解。

C.法律創制權：護民官每年得向國會提出報告1次，或是應國會要求提出報告。護民官擁有法律創制權，為有效達成其任務目標，可以提出改進措施。(國家憲法第162條)。

D.擬定機關運作之法規及政策：為利於組織運作，護民官得採取適當法規，確立機構政策，以利各項職權之行使。

(5)其他職權：

A.推動行政程序：行政機關若有疏失，護民官得主動或應第3人之請求介入，捍衛人民及團體之基本權利。

B.發表機關宣言(Emitir pronunciamiento institucionales)：為落實職權，護民官署於必要時，得針對一般性議題，扮演勸說及調解之角色，做出宣言。這些宣言係基於捍衛整體社會及一般民意為出發點，對於危及現行民主機制及個人權利之事實，提醒社會大眾之注意。

8. 與護民官合作之義務：

(1)合作的責任與義務：政府機關、政府官員及公務人員有義務提供護民官所要求的資料，並簡化護民官檢查公用事業、視察警察局、監獄和其監督範圍內之機關的程序。為達成此目標，得不事先通知即親赴現場進行調查工作；另為取得必要的資料及資訊，得進行個人訪談，或研究卷宗、報告、文件、舊檔案及其認為有用的資料原件。

(2)前段所述事項，對於依法列為機密或國家最高利益的文件，不得違反法律的限制規定。而由權責機關自行認定的限制性文件，僅限於國防安全或國際關係等範疇。相同的侵害人權事件若由其他政府機關、政府官員或國家制度在進行調查，護民官可以取得相關的資料。同時，也可提供相關權責機關由護民官自行調查而取得的資料原件。護民官得要求各級權責機關所屬之政府官員或行政機關的公務人員，履行合作的義務。(護民官組織法第16條至18條)。

9. 組織規模：護民官署下設助理護民官，輔助國家護民官管理機關事務。

(1)業務單位：國土聯絡推廣處、人權暨傷殘人士權利保護處（下設所屬警政單位權利保護科、獄政事務科）、婦女權利處、環保暨公共服務處（下設原



住民權利事務科)、憲法事務處、公共行政處(下設權利分立及良好政府科、暴力受害者權利科)、兒童暨青少年權利處。

(2)行政單位：秘書長、秘書室、法律顧問室、國際合作發展策略暨投資室、預算及規劃室、社會衝突室、行政及財務室、聯絡及機關形象室、人力資源室、資訊及統計室。

(3)預算：護民官辦公室應依法律規定的期限內，向行政部門提出年度預算案，並由護民官於國會全體大會中尋求支持。(護民官組織法)。

四、拜會愛荷華州監察使辦公室

- (一)拜會日期：96年11月27日上午9時。
- (二)拜會地點：愛荷華州首府迪莫斯(Des Moines)監察使辦公室米勒大廈(Ola Babcock Miller Building)。
- (三)接見人士：國際監察組織理事長暨愛荷華州監察使安威廉二世(Mr. William P. Angrick II, Ombudsman)、愛州助理監察使茹絲女士(Ms. Ruth Cooperrider, Deputy Ombudsman)、資深助理Ms. Kristie Hirschman(Senior Assistant Ombudsman)等人。
- (四)愛荷華州監察使辦公室簡介：
 1. 創設：1970年愛荷華州州長Mr. Robert Ray向聯邦政府提出為期2年的先鋒計畫，創設監察使辦公室。1972

年通過第一項名為愛荷華州法Chapter 2C，該法將監察機關設為立法職權的一環。

2. 宗旨：愛荷華州公民監察使辦公室係一公正獨立之機關。民眾針對政府作為向監察使提出陳情，監察使在民眾與政府間進行溝通並提出建議，來改善政府行政行為與程序，促進回應民眾的優質政府。
3. 任命：愛州監察使係經該州參眾兩院議員絕大多數同意後，由州議會(Legislative Council)任命。任期4年，連選得連任。若監察使出缺時，適逢休會期間，則須於下一會期召開前30天內陳報參、眾議員行使同意確認權。監察使出缺時，由其副監察使代理職務，直到新任監察使獲州議會同意就任為止。



本院代表團利用出席第12屆FIO會議期間，順道拜會國際監察組織理事長安威廉二世先生（右2），安君同時為美國愛荷華州監察使，其右方為副監察使茹絲女士。拜會期間雙方晤談甚歡，留下良好印象。



4. 職權行使範圍：

- (1) 行政部門：所有政府機關、部門、理事會、委員會或機構，以及處理公務的相關政府官員、職員、聘僱人員等。例外的則有，法官暨其所屬人員、行政首長暨其所屬人員、參眾議員暨其所屬人員等。此外，依公務契約提供勞務之機構等，亦為職權行使之範圍。
- (2) 案件議題：行政行為部分，任何未依據法令所為之行為或政策。
- (3) 惟例外的是勞僱關係，則不在職權監督範圍之內。監察使得進行調查案件之議題如下：
 - A. 違反法規。
 - B. 即使合法之行政行為，但不合理、欠缺公平性、壓制、前後矛盾之行政措施。
 - C. 基於法律上的錯誤或事實認定上的專斷。
 - D. 基於不當動機或不相關的考量。
 - E. 未具備適當事證或理由。
 - F. 對於特定的陳情案件，得針對行政機關或作為，行使系統性的分析與檢視。
 - G. 其他愛荷華法規定：
 - 23 A章規定之陳情民眾。
 - 依據「看門狗」法(whistle-blower law)之規定，監察使將納入免付費電話。(70A.28(7))

- 支持兒童諮詢委員會代表

(4)陳情及調查程序：監察使得依據民眾陳情或依自己所設定之範圍、方式，自行採取調查行動。

A.陳情之收受：監察使辦公室員工於正常上班時間收受陳情案件。民眾可透過電話、信函、電子郵件、傳真等方式或是親自前往監察使辦公室提出陳情。陳情案件均由辦公室人員，值班輪流處理，不侷限於承辦人員之專業領域。處理過程偏向直接和利害關係人溝通，以尋得迅速的改善，或處理方式。若有委託律師處理，也請當事人，直接前往監察使辦公室辦理陳情事宜。

B.事前分析檢視及審問：事先釐清是否為監察使之職權範圍，若非為職權範圍，須予以拒絕。情形如下：

- 陳情案件已有其他管道或途徑得以解決。
- 陳情非屬監察使職權範圍。
- 非屬重要或直接影響該陳情案件之程序利益。
- 陳情事項意圖不明確、輕率、濫告或不誠實。
- 其他陳情案件須優先處理。
- 監察使辦公室之資源無力進行適當之調查。
- 陳情案拖延過久而無法檢視案情真相。

C.陳情案件若牽扯上法律訴訟或將監察使辦公室



列為蒐集事證之對象，監察使辦公室得拒絕該項陳情案件。

D.通知：調查行為必須通知陳情者及行政機關。

(5)調查：

A.監察使進行調查時，得要求行政部門之協助，且提供必要的資訊。

- 除律師辦案使用之文件、聯繫特權或違反聯邦法等規定之外，監察使得檢視所有公務機關的文件紀錄。

- 出席行政機關之公聽會及會議。

- 進入公務部門進行調查。

- 監察使得開具傳票傳喚任何人出席、宣誓作證，或要求提供相關文件等證據資料。監察使、副監察使，以及監察使助理得監督作證時的宣誓。若證人不願或拒絕遵守監察使的傳喚，監察使得請求轄區法院下令遵守傳喚規定。若法院認定當事人應遵守傳喚規定，則應勒令強制執行，違者將因藐視法庭而受罰。

- 除非文件管理者出示監察使檢視文件將危害聯邦法或導致切斷聯邦財源的後果，否則不得拒絕監察使針對行政部門之調查。

B.監察使之調查行為並非與愛州行政程序法相互對抗，其調查行動亦不涉入司法裁決、相關法

令權利義務與特權。其最重要的目的是發掘事實的真相。

- C.即使之前已在矯正單位檢視過相關的錄影帶，監察使調查監獄事件時，得獲得相關的錄影音記錄。監察使在此情況下，須保密並且維持錄影帶之完整性。
- D.監察使有權針對受機密法保障或特權文件進行調查。機密文件保護與調查權之行使若產生衝突，則得以協調。

(6)調查後之行動

- A.提出建議：若經監察使審查，或監察使認為任何明確的事證，或監察使發現以下具體事實，則將向被訴機關提出建議：
 - 被訴機關應進一步檢視事件；
 - 行政行為應予修正或取消；
 - 行政行為所依據的規定重新予以檢視；
 - 應說明作出行政行為的原因；
 - 其他應由該機關採取之作為，監察使應提供該機關建議。若監察使提出要求，該機關必須在20個工作天內，就監察使的建議，回復將採取什麼行動，或不採納建議的原因。若監察使認定某一行政行為之發生，係因法律導致之不公平或異議的結果，監察使應通知議會修改規



定。

- B.公布報告：監察使得公布結論、建議與意見，並轉致州長、全體議會或其任何所屬委員會。任何結論、建議與意見亦同時向媒體公布。監察使在公布向任何機關、官員或職員提批評性的結論或建議之前，必須諮詢該機關、官員或職員，並應在寄送的報告中檢附代表該機關、官員或職員的評論。
 - C.通知州議會：監察使須於每年4月1日前，送交該年職權行使報告書給全體議會與州長。監察使若發現法令不公或須駁回之情事並需要改善者，得通知州議會。
 - D.移送刑事或採取懲戒措施：監察使若發現公務人員、所屬職員或其他人員之行為有觸及刑事及懲戒程序者，得移交相關權責機關辦理。
 - E.其他：監察使若決定不進行調查，須告知陳情人原因；若決定進行調查，則須告知陳情人與被調查機關。完成陳情案審查後，不論是否進行調查，監察使不得延誤，必須立刻通知陳情人事實，亦須適切通知被訴機關，監察使應隨時準備接受陳情人洽詢相關事項，並適時向陳情人報告調查進行狀況。
- (7)保密、特權及免責權：監察使得將調查之陳情案

件、相關檔案進行保密動作。若行政機關提出保密之文件或紀錄，監察使則有義務維持該案件之保密狀態。監察使不得針對公務活動中任何事項，於法庭上作證。

(8)禁止從事之活動（適用監察使及職員）：

- A.除了公證人辦公室外，不得兼任在州法律規定下的其他企業或營利性公職。
- B.不得從事其他有給職，因民眾得針對該機構提出陳情進而造成利益衝突或影響渠執行職務。
- C.不得故意與某些人從事或經營商業交易，因民眾得針對該些人提出陳情。
- D.不得積極從事政黨事務。

(9)資料處理：保密，但州議會全體大會、任何大會常任委員會或州長得要求公開，並得完全調閱相關紀錄資料。監察使得舉行私下聽證會。

(10)組織規模：愛州監察使辦公室除監察使外，設有副監察使1名、法律顧問、監察使助理11名（法律專才、小型議題、兒童福利等議題）、財政專員及秘書或接待員等。

(11)其他：

- A.被監察使要求提供資訊的個人，應獲得與出席州地方法院作證之證人同樣的車馬費，但政府官員或公務員則不得領取此款。任何人，不論



有無強制程序，只要依監察使之要求，提供口頭或書面資訊者，應同樣適用於州法庭證人豁免權，接受詢問時，亦得由律師陪同。

B.任何人故意阻礙或攔阻監察使或監察使辦公室職員的法律行動，或任何人故意誤導或試圖誤導監察使對民眾的調查，皆被視為有罪。

C.有關設立監察使辦公室運作、組織及程序之規章，但除第17A章以外，均應公布於愛荷華州行政法。

五、拜會美國愛荷華州州議會(The Iowa Legislature General Assembly)

(一) 拜會日期：96年11月26日。

(二) 拜會地點：美國愛荷華州州參眾兩院。

(三) 接見人士：美國愛荷華州眾議院議長墨菲(Mr. Pat Murphy)，參議院國際事務委員會主席貝爾 (Mr. Daryl Beall)。

(四) 拜會紀要：

1. 本團一行在安威廉二世監察使及茹絲副監察使之陪同下，由墨菲議長專程接待。墨菲議長曾於2007年6月率領美國中西部州議會領袖訪問團一行11人等，赴台灣拜會，期間參訪台中市議會、台北市政府、陸委會、經建會、農委會等政府機關。在台期間，特別拜

會台中市市長胡志強，雙方談到科技與經貿進一步的交流合作，並談到高鐵、捷運、台中市國際化等問題。對台灣和台中的物產、國際化程度、重大建設等，都充滿了高度的興趣也相當關切。墨菲向本團介紹美國中西部盛產玉米、大豆等農產品，由於地形和氣候之因素，使得愛州之農業相當發達，玉米產量占全國20%，大豆產量則是全美第一大的州。墨菲議長希望未來能與台灣有更進一步的關係。此外，本團亦針對監察使之選任、職權等議題，進一步與墨菲議長進行意見交換，除提及安威廉二世監察使為愛州在位最久（28年）之監察使外，也肯定渠對愛州社會、監督行政等各層面之貢獻。本團也向墨菲議長解釋，本院委員係6年一任，連選得連任，但目前本院第4屆委員因朝野無法獲得共識而尚未就職，期待2008年總統選舉過後，監察職權能夠再度發揮功效。會談後，雙方互贈紀念禮品，留下良好回憶。

2. 參議院國際事務委員會主席貝爾則全程陪同本團參訪州議會參眾兩院議事廳。愛州議會係建於1871至1886年間，屬於19世紀中少數有名之建築物。其最有特色的部分即為建築物主體的圓頂設計，圓頂表層鍍有23K金箔為裝飾，成為愛荷華州首府迪莫斯的主要地標，晚間搭配燈光，更顯光彩亮麗。室內陳列的裝飾品、大理石壁畫，豐富展現愛荷華州的歷史及風土民



情。州議會平時除開會之外，亦成為觀光客遊覽參訪的必要景點。貝爾議員向本團熱心的解釋議事規則、共和黨與民主黨兩黨投票方式，以及全州收納最多法律文件、書籍的圖書館等。本團對貝爾議員熱情親切的解說，以及多種紀念品餽贈，深表感謝。雙方於拜會後合影留念，相互留下深刻印象。

3. 為歡迎本團到訪，對台甚為友好的愛州參議員布來克(Mr. Dennis H. Black) 及畢爾(Mr. Paul Bell)，於11月26日晚間，設宴款待本團。席間應邀的貴賓除墨菲、貝爾議員外，另外還有愛荷華州亞太族裔委員會陳主任(Ms. Cyndi Chen)、當地僑領吳美美女士，以及監察使安威廉二世、副監察使茹絲等人。晚宴氣氛熱鬧非凡，使本團有賓至如歸的感覺。



本院在愛華州監察使之安排下，參訪該州議會，並由眾議院議長墨菲(Mr. Pat Murphy)(右)出面接待。

六、綜合分析與建議：

本院此行應秘魯國家護民官梅莉諾之邀請，組團前往該國利馬市參加「第12屆拉丁美洲監察使年會」，目的在增進本院與區域各監察使間之友好情誼，強化區域合作關係及實質交流，擴展我國監察活動之參與空間。茲將此行所得綜合分析與建議臚列如下：

(一) 增進與西班牙國家護民官之互動：

本屆拉丁美洲監察使聯盟會長為西班牙國家護民官穆西賈博士(Dr. Enrique Múgica Herzog)，西班牙國家護民官長期在該聯盟當中，扮演重要火車頭的角色。西國護民官制度係創設於1978年，亦為聯盟會員當中，最早設立監察制度的國家。除中央層級之外，西國亦設有地方層級之護民官機關，目前設有護民官機關者已達12個自治區之多。雖然我國和西班牙無正式邦交，但其國力及政治穩定度及體制完善度等各層面，均列於拉丁美洲各國之上，其亦曾為該區域之殖民宗主國。本院歷次與會，均感受到西國護民官對該聯盟的長期支持，是以，建議於未來加強對西班牙護民官資訊之蒐集，以奠定日後與會互動之基礎。

(二) 關注PortalFIO網站消息：

PortalFIO係由西班牙國際合作署(Agencia Española de Cooperación Internacinal, AECI)開辦之支持拉丁美洲區域護民官署計畫，自2003年4月23日起，西班牙阿爾



卡拉大學與拉丁美洲監察使聯盟簽署合作協定，並設置發展合作倡議中心(Centro de iniciativas de Cooperación al Desarrollo, CICODE)。阿爾卡拉大學(Universidad Alcalá de Henares)，是西班牙名著唐吉訶德傳的作者賽凡提斯之出生地，也是歐洲最古老的大學之一，該校長期和該聯盟合作，主持監察議題研究計畫、議題彙整與分析、增進護民官署職員參與、中程發展策略計畫等。顯見該學校在人權領域之權威性與專業性。PortalFIO官方網站中，最重要的三項內容為遠距教學、資料搜尋網及電子期刊，透過多元高科技技術，傳遞護民官署各層面推動人權的成果。是以，本院可於未來多留意該網站之訊息，以作為日後互動之參考。

(三) **拉丁美洲區域護民官署援助計畫(El Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, PRADPI)：**

在西班牙國際合作署之贊助下，由阿爾卡拉大學西班牙合作發展倡議中心執行。旨在強化拉美地區監察機關之運作。其中以教育訓練最為重要。教育訓練之提供係針對拉美地區監察機關之具律師資格的職員，亦可開放其他機關或私人機構從事相關人權事務之職員進修，或是相關領域之研究員、學校教授，以及對人權議題有興趣之一般市民，等同於大學學分班之訓練課程。訓練計畫包含不定期的研討會，每年約舉辦3次，地點則分

散於西班牙合作發展署之訓練中心，例如瓜地馬拉的安地瓜市(Antigua)、哥倫比亞的卡達赫那(Cartagena)、及玻利維亞的聖庫魯斯(Santa Cruz de la Sierra)等。

(四) 持續與中南美洲各護民官交流與互動：

拉丁美洲監察使聯盟自1995年成立至今，已有12年歷史，而本院此次與會係第8度參加其所舉辦之年會。本院雖以觀察員身分出席會議，但與拉丁美洲各國監察使已紮實建立良好友誼。且本院再度成為大會上唯一的亞洲代表。會中與各國監察使充分交換意見，如拉丁美洲監察使聯盟會長穆達拉因、巴拉圭國家護民官巴埃茲、第6屆拉丁美洲監察使會議主辦人波多黎各人民檢察官羅培茲、墨西哥、瓜地馬拉、義大利、厄瓜多等國監察使，顯見多年來，本院多次參加該會，獲得該會成員之接受與肯定，發揮交流效果，今後仍宜持續參加該區域組織之活動，促進交流。

(五) 新任常務理事會(Consejo Rector)成員：

依據拉丁美洲監察使年會之章程規定，會長每2年改選一次，本屆年會改選之後，新任會長為尼加拉瓜人權保護檢察官Mr. Rafael Omar Cabezas。為顧及區域均衡發展，副會長則有5名，分別是：西班牙國家護民官穆西賈(歐洲區)、秘魯國家護民官梅莉諾(安地諾區域)、波多黎各國家人民檢察官羅培茲(加勒比海)、巴拉圭國家護民官巴埃茲(南錐共同體)，以及地方代表



墨西哥納亞利州護民官艾瑞拉(Oscar Herrera)。

(六) 人權保障委員會發揮職能，以因應人權保障之潮流：

拉丁美洲監察制度異於一般的北歐監察使，除監督政府之作為之外，特別注重人權保障之工作。其組織架構也多以各項人權作為分類標準，例如婦女權利、兒童暨青少年權利、受刑人權利、愛滋病患權利等……。本院目前多著重於對行政部門與相關所屬人員之監督，但對於人權保障之推廣、案例之調查等等，尚需多加努力。是以，呼籲本院人權保障委員會，能發揮更大職能，以因應全球人權保障概念之潮流。

(七) 與國內人權議題學術機構合作，深入研究、推廣人權保障，作為監督政府行政之智囊團：

鑒於西班牙護民官署長期結合阿爾卡拉大學人權研究中心，進行人權議題之研蒐、彙整與分析，成果豐碩。本院亦可借鏡西班牙經驗，於未來主動洽詢國內相關大學進行合作事宜，例如「東吳大學張佛泉人權研究中心」或「台灣大學法律學院人權研究中心」，從事資料分析蒐集、監督發展政策、增進國內學術界、政府機關對人權議題之重視，並彰顯本院於人權保障之權威性與專業性。

(八) 主動發表人權文章或介紹本院制度：

拉丁美洲監察使聯盟迄今已召開12屆年會，本院自1999年起，陸續參與8次之多，每年例行性的邀請重要

監察領袖人士訪台之外，也寄送本院英文版工作概況予各會員國。鑒於與會人士多對本國制度頗為好奇，會場又多有安排英西同步翻譯，建議第4屆委員就任後，若有持續參與聯盟會議，得積極於會議上發表相關報告或介紹本院制度，以擴大宣傳效果。

(九) 我國大體尊重人權，但對於若干繼續存在的人權問題，尚需努力關注改善：

依據美國國務院發表之「2006年人權報告」指出，一般而言，我國尊重公民的人權，但在官員貪污、歧視女性、人口走私和欺壓外勞方面，仍有問題。該項報告指出，2006年沒有台灣政府或其代理人隨意或非法殺人紀錄，也沒有公民因政治理由失蹤。亦無非政府組織表示接受任何遭警察拘捕者受到體罰之報告。自2006年起亦沒有無律師在場的情況下偵訊嫌犯。台灣憲法禁止隨意逮捕或拘禁，政府通常遵守這項規定，台灣也沒有政治犯的問題。監獄條件一般而言亦符合國際標準。政府准許獨立人權觀察者探監，但監獄過度擁擠問題日益嚴重。至2006年4月30日止，台灣監獄使用率高達119%。台灣繼續存在人權問題有警察貪污、政府官員貪污、對婦女施暴（含家暴和性侵害）、2006年前11個月共發生61,508件家暴案，比2005年同期增加9%，惟專家估計，性侵害實際數目應是報案的10倍。

此外，賣淫和童妓也是嚴重問題。人口走私集團從



中國及東南亞國家走私婦女到台從事賣淫工作，也有台灣婦女被走私到加拿大、日本、英國和美國，遭受性剝削。外籍新娘也衍生出問題。自1987年以來，已有37萬台灣人娶外籍新娘。多數來自中國、越南、印尼和泰國，外籍新娘多數在家中或外面受到歧視。

同性戀者及愛滋病患通常也受到嚴重的歧視對待。

(十) 賡續研蒐各國監察制度資料：

為推動國際監察制度之交流，本院除積極邀訪重要監察人士訪台、出席監察國際會議外，靜態的部分，也挑選各國家中有價值的監察制度資料進行翻譯，無庸置疑的，拉丁美洲監察使年會也成了本院蒐集資料的主要場所。因此，賡續與該區域監察機構或相關人權組織保持密切聯繫，是本院不可忽略的重要工作，對幕僚小組承辦出版品編譯工作，更具實質意義。

(十一) 賡續與愛荷華州監察使維繫良好互動關係：

本院此行拜會國際監察組織理事長暨愛荷華州監察使安威廉二世，獲益匪淺，安威廉二世係為愛州任期最久之監察使，經驗豐富，對本團極為友善，除拜會之外，亦安排本院參訪愛州州議會大廈、與參眾兩院友我重要議員、議長、僑民等餐敘。未來新任委員上任後，若有經費，可邀請安威廉二世監察使或其副手茹絲來台訪問，以維繫本國與美國州層級之監察機關良好且長久之互惠互利關係。

(十二) 監察與外交相輔相成：

本次與會幸得我駐秘魯代表處黃聯昇代表及其同仁之大力協助，方能圓滿成功。本院除感謝外交部之協助外，更深感國際監察業務之推動與外交事務之關係，相輔相成，缺一不可。相信於未來努力之下，監察外交之結合必能引領我國邁入新的里程碑。

綜上，本院此次出席會議除成功宣揚我國監察制度外，在會議上與各國監察使互動良好，達預期效果，使我監察制度之國際交流更為邁進、成功。

代表團 團長：杜善良
團員：趙榮耀
隨團秘書：林美杏



附錄1 第12屆拉丁美洲監察使聯盟會議議程

(XII Congreso de la Federación Iberoamericana del Ombudsman Programa)

主題：「平等及無歧視」：伊比利美洲護民官之角色

“IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN:

El rol de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica”

會議日期：2007年11月20日至23日

11/20 (二)	
1000-1300	拉丁美洲暨加勒比海國家人權監察機關特別基金會會議 Reunión del Fondo Especial para los Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y El Caribe
1615-1700	報到 Registro de participantes al XII Congreso de la FIO
1700-1720	致歡迎詞 Palabras de bienvenida y presentación a cargo de la Defensora del Pueblo del Perú, Dra. Beatriz Merino Lucero 秘魯護民官 Dra. Beatriz Merino Lucero 女士
1720-1800	開幕式 Conferencia Inaugural 主題：平等及無歧視“Igualdad y no discriminación” 演講：西班牙國家護民官暨拉丁美洲監察使聯盟會長Dr. Enrique Múgica Herzog Ponente: Defensor del Pueblo de España, Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman-FIO

2000	開幕酒會（由Scotiabank銀行贊助）Cóctel de Inauguración ofrecida por Scotiabank 地點：Huaca Pucllana文史古蹟博物館
11/21（三）	
0930-0930	報到 Registro de participantes
0930-1000	研討主題：「護民官對抗歧視之策略」 Mesa temática: “Estrategias de las Defensorías del Pueblo para la lucha contra la discriminación” 主持：巴拉圭國家護民官巴埃茲Mr. Manuel María Páez Monges 發表：玻利維亞護民官阿爾巴拉辛Mr. Waldo Albarracin Preside: Defensoría del Pueblo de Paraguay Ponente: Defensoría del Pueblo de Bolivia
1000-1040	評論： -墨西哥國家人權委員會主席Mr. Jose Luis Soberanes -秘魯國家護民官署 Mr. Eduardo Vega Panelistas: -Comision Nacional de los Derechos Humanos de Mexico, Jose Luis Soberanes -Defensoria del Pueblo del Peru, Eduardo Vega
1040-1110	中場休息 Pausa – Refrigerio
1110-1150	評論： -薩爾瓦多人權保護檢察官Mr. Oscar Humberto



	<p>Luna</p> <p>-巴拿馬護民官Mr. Ricardo Vargas</p> <p>Panelistas :</p> <p>-Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Oscar Humberto Luna</p> <p>-Defensoría del Pueblo de Panamá, Ricardo Vargas</p>
1150-1210	總結Comentarios finales
1500-1530	<p>研討主題：護民官對印地安（原住民）權利保障之制度與機制</p> <p>Sistema defensoriales de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas</p> <p>主持：</p> <p>宏都拉斯國家人權委員會委員長Mr. Ramón Custodio López</p> <p>Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos de Honduras</p> <p>發表：</p> <p>哥倫比亞護民官署Mr. Volmar Antonio Perez</p> <p>Ponencia: Defensoria del Pueblo de Colombia</p>
1530-1610	<p>評論：</p> <p>-厄瓜多護民官Mr. Claudio Mueckay</p> <p>-瓜地馬拉國家人權檢察官Mr. Sergio Morales</p> <p>Panelistas:</p> <p>-Defensoría del Pueblo de Ecuador Mr. Claudio Mueckay</p>

	-Procuraduría Nacinal de los Derechos Humanos de Guatemala Mr. Sergio Morales
1610-1640	中場休息Pausa – Refrigerio
1640-1720	評論： -秘魯國家護民官署 Mr. Vito Verna -墨西哥國家人權委員會主席 Mr. Jose Luis Soberanes Panelistas: -Defensoría del Pueblo de Perú Mr. Vito Verna -Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México Mr. Jose Luis Soberanes
1720-1740	結論Comentarios finales
1740-1800	秘魯環境保護機制會議結論報告 報告人：秘魯國家護民官署Mr. Vito Verna Presentación de las conclusiones del Evento sobre Institucionalidad Ambiental en el Peru. Mr. Vito Verna
11/22 (四)	
0830-0930	報到Registro de Participantes
0930-1000	研討主題：護民官在提升婦女參政事務上之介入與作為 Intervención defensorial para la promoción de la participación política de la mujer 主持：哥斯大黎加居民保護官 Ms. Lisbeth Quesada



	Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Ms. Lisbeth Quesada 發表： Ponencia (Por definir)
1000-1040	評論： -秘魯國家護民官署 Mr. or Ms. Luz Monge -哥倫比亞護民官 Ms. Maria Cristina Hurtado Panelistas: -Defensoría del Pueblo del Perú, Mr. or Ms. Luz Monge -Defensoría del Pueblo de Colombia, Ms. Maria Cristina Hurtado
1040-1110	中場休息Pausa – Refrigerio
1110-1210	評論： -葡萄牙正義保護官辦公室Mr. Alberto Oliveira -伊比利婦女監察使聯盟網路 Panelistas: -Provedor de justicia de Portugal, Mr. Alberto Oliveira -Red de Defensorías de mujeres de la Federación Iberoamericana de Ombudsman
1210-1230	結論Comentarios finales
1500-1520	研討主題：兒童及教育Niñez y Educación 發表：秘魯國家護民官署Mr. Jorge Valencia，對抗兒童性暴力

	<p>Ponencia: Violencia sexual contra niños y niñas Defensoría del Pueblo de Perú, Mr. Jorge Valencia</p>
1520-1600	<p>評論：美屬波多黎各人民檢察官 Mr. Carlos J. López Panelistas: -Oficina del Procurador del Ciudadano de puerto Rico, Mr. Carlos J. López</p>
1600-1630	<p>中場休息 Pausa – Refrigerio</p>
1630-1700	<p>發表： 秘魯國家護民官署 Mr. Karima Wanuz：教育權之捍衛—公共政策之監督 Ponencia: Defensa del derecho a la educación: Supervisión de políticas públicas Defensoría del Pueblo de Perú</p>
1700-1740	<p>評論： -委內瑞拉護民官 Mr. German Mundarain -尼加拉瓜人權保護檢察官 Mr. Omar Cabezas Panelistas: -Defensoría del Pueblo de Venezuela, Mr. German Mundarain -Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humano de Nicaragua, Mr. Omar Cabezas</p>
1740-1800	<p>美洲人權保障暨促進國家機關網絡報告</p>



	Presentación de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano
1800-1815	閉幕式 Clausura Seminario Internacional 宣讀利馬宣言 Lectura de la Declaración de los Defensores del Pueblo de Iberoamérica reunidos en la ciudad de Lima
1815-1830	閉幕致詞 Palabras de clausura 致詞者：秘魯國家護民官 Dr. Beatriz Merino Lucero (女士)
2000	閉幕酒會 Coctel de clausura 地點：Casa Goyeneche (由秘魯信貸銀行贊助) Ofrecido por el Banco de Credito del Peru
11/23 (五)	
0830-0900	報到 Registro de Participantes (FIO會員)
0900-1100	FIO會務大會
1100-1130	中場休息 Pausa – Refrigerio
1130-1300	FIO會務大會
1200-1300	FIO年度報告：Presentacion del informe sobre Derechos Humanos y Sistema Penitenciario 發表：西班牙著名阿爾卡拉大學 (Universidad de Alcalá)



第4章 外賓來訪

4

本院國際事務小組自成立以來，每年均計畫邀請並接待國際監察組織重要人士，期促進對我國現況之瞭解，建立良好溝通協調管道與情誼，期望在非政府組織(NGO)之觀念模式架構下，推展實質外交關係與交流合作，爭取國際友誼肯定。2005至2007年邀請及接待之外賓簡述如后：

第1節 印尼國家監察使委員會訪問團

為促進國際間對我國監察制度之瞭解，本院按計畫每年邀請國際監察組織重要人士訪華，透過演說或座談方式，增進彼此良好溝通管道，相互分享監察權行使之經驗與交流，期於非政府組織觀念架構下，推展實質外交關係，發揚我監察制度之特性，爭取國際友誼及肯定。由於本院第4屆監察委員尚未到職，94年原定計畫邀請訪華的外賓，因此未能續按年度計畫由本院主動進行邀訪。

儘管如此，94年間，印尼國家監察使委員會(The National Ombudsman Commission)副監察使蘇拉其曼(Mr. RM Surachman)曾數度與本院聯繫，盼請本院致函邀請該委員會來華訪問，因本院監察委員迄未到職，院務由杜秘書長善良代理，然涉及監察職權之業務卻因無監察委員而暫告停擺，無法行使，本院似不宜於

此期間具名邀請該委員會來訪，但仍表示十分歡迎其自行組團或應我國內其他相關機關之邀來台訪問，停留期間，本院可安排該會來院拜會，以相互交換經驗，促進交流。



印尼國家監察使蘇加塔（右）拜會本院杜秘書長善良（左）。

經數次聯繫後，印尼國家監察使蘇加塔(Mr. Antonius Sujata)於94年10月9日至13日，率該會副監察使蘇拉其曼及助理監察使馬茲里(Mr. Budhi Masthuri)，抵台北訪問5日，並於10月12日下午，前來本院拜會，由杜秘書長善良接見。

印尼國家監察使委員會係依據印度尼西亞共和國西元2000年第44號總統令設置，為國家層級之獨立政府機關，委員會成員由國會選出，總統任命，包括委員長（Chief Commissioner，即監察使）、副委員長(Deputy Chief Commissioner)各1名，委員(Commissioner)6名，共8名成員。設立宗旨在於促進良好行政，保障人民權益，實現社會正義。主要職權有：促進民眾對監察制



度之瞭解，與政府機關、大學、非政府組織、專家學者、專業組織等之協調及合作，對公職人員違法執行職務採取必要措施，及草擬國家監察使有關之憲政計畫草案等。

訪問團抵院拜會期間，除安排其觀賞本院英文簡報及參訪本院陳情中心、文史資料陳列室外，並與本院監察調查處、司法及獄政委員會、廉政委員會等幕僚主管人員訪談，交換意見與工作經驗。當日晚間並由杜秘書長於台北喜來登飯店宴請訪團一行，該國駐台北印尼經濟貿易代表處費立會長(Mr. Ferry Yahya)，以及與蘇加塔監察使舊識之本院高級顧問趙榮耀、呂溪木、李伸一等，亦受邀同來餐敘，藉此促進聯繫交流，深化彼此友誼。

本院趙高級顧問榮耀於參加前幾屆澳太年會及國際監察組織年會時，即與印尼監察使蘇加塔熟識，尤以印尼正值參酌其他國家監察機關設置情形，以為推動該國監察使立法參據之時，渠對我國監察制度及職權深感興趣。

印尼副監察使蘇拉其曼於該國監察使委員會成立之初，曾於90年起，即多次來函表示擬派代表團前來本院訪問，卻均因故未能來訪，直至94年10月，訪台之旅終於成行，由監察使蘇加塔率團前來本院拜會，隔(95)年4月本院代表團前往西澳出席第23屆澳太年會，特地於會後轉往印尼雅加達回訪印尼國家監察使委員會，除延續兩機構間情誼與經驗交流外，並期瞭解該會的職權運作與工作概況。未來本院在外國監察機關的互訪與交流方面，仍宜持續推動，除宣揚我監察權外，亦可參酌其他國家監察使之運作方式，以為改進監察職權之參據。



印尼國家監察使蘇加塔（左2）、副監察使蘇拉其曼（左3）及助理監察使馬茲里（左1）與本院監察調查處沈處長小成（右1）等人訪談交流。

第2節 巴拉圭共和國護民官署護民官 巴埃茲來訪

巴拉圭共和國護民官署護民官巴埃茲(Mr. Manuel María Páez Monges)，於96年5月21日至25日抵達台北，展開為期5天的訪問行程。

巴埃茲護民官於求學階段就讀巴國天主教大學司法暨外交學院，獲律師資格，之後因對歷史產生濃厚興趣，遂攻讀國立亞松森大學文哲學院，亦獲歷史學士學位。自1991年迄1996年，曾擔任巴國中央省Aregua市市長，1997年至1999年擔任國家檔案局局長，並於2001年獲國會表決同意通過，擔任國家首任護民官。2005年至2007年更獲選為拉丁美洲監察使聯盟之副理事主席。



巴拉圭於西元1989年結束阿爾弗雷多·史托斯那爾(Alfredo Strossner)將軍長達35年的獨裁政權，隨後巴國邁入民主時代。巴拉圭推行民主共和制，採行政、立法、司法三權分立，總統由人民選舉產生，任期5年。國會由參、眾兩院組成，現有參議員45人，眾議員80人。

巴拉圭護民官制度於西元1992年正式納入國家憲法，西元1995年第631號法律通過護民官組織架構。護民官的選舉，係經參議院推舉3位候選人，並經眾議院全體會員3分之2絕對多數同意後選出，連選得連任。其主要任務為接受民眾陳情、推動及捍衛人權，調查、監督及舉發政府機關或公務人員的違法作為，確保行政機關行為的合法性。

巴埃茲護民官係巴國首任護民官，2001年10月就職，曾於2004年獲選連任，因此任期至2008年6月。巴氏素與我友好，巴國護民官署於2005年11月在巴京亞松森舉辦「第10屆拉丁美洲監察使年會」期間曾與本院代表團簽署「中巴兩國雙邊監察技術暨合作協定」，本院原擬於2006年10月邀請巴氏來臺參加國慶並訪問，嗣因適逢國會審議該署預算而展延迄2007年5月訪台。

巴君身為拉丁美洲監察使聯盟重要成員，長期耕耘人權保障工作，積極參與拉丁美洲監察使聯盟聯繫與經驗交流，為本院積極邀訪之對象。本次來訪旨在落實中巴雙邊監察機構暨技術合作協定，針對雙方監察制度進行意見交流，增進雙方互惠互利關係。



巴埃茲護民官 (Mr. Manuel María Páez Monges) 在駐台大使蒂亞斯 (Mr. Ramón Díaz Pereira) 之陪同下，於本院大門口合影。

巴君來華行程豐富，抵台後在巴國駐台大使館大使蒂亞斯 (Mr. Ramón Díaz Pereira) 陪同下，於22日上午，拜會本院杜秘書長善良，雙方針對兩國監察制度之異同進行意見交換。巴君對本院盛情邀請，表示感謝，並對我國歷時悠久且依據憲法設置之監察制度多為推崇，值得巴國多多學習及參考。巴君表示，監督機制對於一個國家的民主發展與鞏固極具重要的意義。在巴國有二種監督機制，其一是預算決算經費之監督，另一項則為人權保障之監督。而人權捍衛之工作則屬於護民官署之職責。秘書長則指出，我國監察制度之職權較於西方國家而言，擁有較大的權限，因為我國有彈劾及糾正權。而西方多數僅只有建議權。以權力制



衡之觀點，1992年修憲之前，監察委員係由地方議會選舉產生，其設計較類似西方國會的上議院。惟該年修憲之後，監察委員則改為總統提名，經國會同意後任命。惟自第3屆任期結束後，因朝野政黨意見不合，導致第4屆監察委員尚未通過審核，造成史上首度的空窗期。巴君則回應，朝野意見不合之爭執，也常常發生在巴國與其他拉丁美洲國家，例如巴國第一任護民官，係經過9年的陣痛期才產生。究其因素，可能是因為政府原本對護民官及監察使即具有擔心懼怕的心態，或者是認為監察使對於民主鞏固的份量不大。無論如何，監察使之存在與象徵性精神對於行政部門或多或少都存有影響力。巴君同時肯定，拉丁美洲監察使或是歐盟監察使之職權和監察院職權比較，是比較小的。因為護民官署之職權多數著重在給與建議，提供諮詢，並無強制性的職權，然而我國監察職權是較具有強制性規定的職權。

拉美護民官署職權係依據聯合國高級人權專署所提出之各項人權規範，對行政機關進行監督。例如房屋倒塌，首要關切的即在於是否對人民權利或權益部分，有任何減損或傷害。另外，若為貪腐案件，除了金額的監督由審計機關負責追究之外，其他因貪腐而影響到的人權問題，則統一由護民官署來調查處理。是以，護民官之首要職責乃在於監督人權勝於監督行政機關之不法行徑。

杜秘書長順道提起，本院甫進行一項民意調查，結果顯示，多數民眾仍然贊成監察院須扮演獨立的角色。巴埃茲護民官也認為，監察職權須獨立，且認同我國現由總統提名國會同意後任命

之方式，以有效的推動聯合國各項人權方案之執行。此外，對於我國空窗期部分，巴君也提出其個人看法，例如在巴拉圭與秘魯之憲法也規定每任5年，但若護民官因政黨爭執或其他重大因素致新任護民官無法順利就職，且使得監察機關處於無人領導統馭狀態時，得由原屆護民官繼續行使職權，迄新任護民官到職為止。秘書長則解釋，因為我國憲法規定每任6年，對於其他因素而導致監察院運作停止，並無其他規定，是以，仍以憲法規定方式處理。蒂亞斯大使也建議，若我國正研究憲法之修正，或許可以將相關的條文，納入修法的考量。另外，秘書長也提出，未來修法，擬朝向每屆監察委員改選一半名額之方式辦理。



巴埃茲護民官拜會本院杜秘書長善良並致贈巴國風俗畫予杜秘書長以為紀念。

最後，杜秘書長再度向巴君表示歡迎，尤其第10屆拉丁美洲年會期間，巴君熱忱接待本院代表團，同時舉辦「雙邊監察機構暨技術合作協定」之簽署儀式，表示感謝，這次來訪必有助於兩



國監察機關之互動與瞭解。晤談畢前，秘書長亦贈送巴君及駐台大使本院國際事務小組翻譯之「巴拉圭與西班牙護民官制度之比較」乙書，作為紀念，雙方留下美好的印象。

另外，巴君在國際事務小組執行秘書洪主任國興的陪同下，赴審計部拜會。由副審計長李金龍接見。巴君對於我國審計部須掌管全國審計業務，卻只有600多名公務人員，績效審計表現優異，實屬難能可貴，對此表示欽佩與讚揚，並將採納部分我國審計制度納入監察職權運用之參考。由於巴國審計機關甫於2006年改選，是以擬於回國後，扮演推動審計機關交流之角色。巴國護民官機關與審計機關均屬新興機關，護民官署也僅成立6年，對於各項經費、人員訓練與運用，尚處於起步階段。李副審計長則向其提出護民官須國會3分之2同意後任命，幾乎是高達67%以上的同意票數，而且，又同時連任，實屬難得經驗，請巴君分享成功經驗。



巴埃茲護民官赴審計部進行座談交流，接見者為前副審計長李金龍。

有關護民官須經國會2/3同意之高門檻規定，拉丁美洲各國多數係依據聯合國人權委員會所提出的規定而選出各國護民官。其中最為困難的是護民官與助理護民官須獲得各方黨派的共識及同意。巴國憲法於1992年通過現行憲法，但是第1任護民官卻在2001年才正式選出，之間經過9年的延宕，主要在於政黨之間的共識不足，協商與溝通不良所致。而且，這幾年之間，巴國政壇也未存有任何一個通過2/3多數的政黨存在於國會。

1998年，參議院對外公布有意願參與護民官職務之人，2個月內得備妥自傳履歷等相關，送參議院審查。該次角逐提名約有400餘人，經參議院篩選過後，只剩下3分之1的護民官與助理護民官之候選人，再送眾議院審核。惟當時的政黨並未對候選人約談、接見或溝通瞭解之動作，且紅黨（執政黨）在該時，只占了38%的國會席次，也沒有順利選出第1任護民官。直到2001年，巴君參與提名，且採積極主動方式，拜會80位眾議員，準備80多份的簡歷資料、工作計畫，與眾議員溝通認識與瞭解，才提升自己的形象。惟為了獲得67%之當選門檻，巴君遂遊說小黨，保證小黨提名者得以順利獲選助理護民官一職，該年之選舉才順利獲得通過。

2004年第2度參選護民官，巴君更繼續以往方式，拜會各黨議員，提出搭配小黨之助理護民官，也順利當選，其幽默的說此種與小黨聯盟之方式係參考義大利的制度，並非由巴君自行發明的方式，搏得與會人員莞爾一笑。由此可見，維持組織機器繼續運作之不二法門，就是要保持政黨間之良性溝通與對話。



隨後，巴君也在陳副秘書長吉雄之陪同下，前往立法院拜會，由副院長鐘榮吉接見。鐘副院長之前也擔任過第2屆監察委員，是以對於巴君之到訪，備感親切。為了增進大專院校對各國監察職權之認識與瞭解，本院此次也安排巴君於是日下午，前往淡江大學拉丁美洲研究所與該校學生座談，並由前任校長陳雅鴻教授接待，交流座談首先由陳校長針對我國監察制度之概念以及五權憲法之架構，向學生進行引言介紹，之後由巴君介紹該國護民官制度與人權保障之關係，最後再由學生與巴君相互交流互動，全程以西文進行，學生提問踴躍，成功的進行了一場學術交流。



巴埃茲護民官前往淡江大學拉丁美洲研究所座談，由前校長陳雅鴻教授接待，座談於氣氛愉悅中結束。

除此之外，巴君在陳副秘書長吉雄之陪同下，亦前往外交部拜會次長侯清山，巴君對我政府對於對巴國進行的各種農業、畜

牧業、房屋住宅、獎學金等技術援助，表示感謝，也希望兩國於未來能夠持續進行各項合作與交流方案，鞏固邦誼。

為增進巴君對台灣高科技之認識與瞭解，本院亦安排拜會新竹科學園區，觀賞園區簡介及聽取管理局人員簡報園區廠商投資近況，驅車繞行園區參觀，巴君對於我國高科技產業投資及發展，相當認真地聆聽解說，並期盼我成功經驗未來能提供巴國發展經濟參考借鏡。

有關文化行程，巴君亦參訪國立故宮博物院，陽明書屋、觀賞國立戲曲學院雜技、京劇之表演，對於中華文化博大精深，深表欽佩。26日上午，巴埃茲護民官在愉快及不捨之情形下，結束本次訪華之旅。



巴埃茲護民官(中)在國際事務小組執行秘書洪主任國興(右1)之陪同下，前往陽明書屋參訪，留下深刻印象。



第3節 澳門二十一世紀法律研究會 訪問團

澳門二十一世紀法律研究會理事長林濟庭，率領5名團員，於民國96年6月22日至25日來台訪問，並於6月25日拜訪本院。

本次林理事長率團來訪，主要緣於研究行政申訴制度相關議題，澳門廉政公署於95年10月推出「亞洲行政申訴制度比較研究獎勵計畫」，澳門二十一世紀法律研究會為獲選小組之一，研究主題為「探索澳門行政申訴制度發展路向－亞洲行政申訴制度的研究比較」，研究範圍包括台灣監察制度，故盼拜訪本院。1999年12月20日，澳門特別行政區成立，根據《基本法》第59條的規定，澳門特別行政區設立廉政公署，獨立工作；廉政專員對行政長官負責。廉政公署亦具有反貪及行政申訴兩大職能。

來訪目的主要有二：一為訪問我國與行政申訴有關之機構，關切我國在此方面的理論和實踐，包括歷史沿革、現行機制、實際成效、民眾認同程度、實行監察制度心得等，二為蒐集各國行政申訴方面之書籍資料。

25日上午，林理事長一行6人抵達本院簡報室觀賞本院簡介影片，並引導參觀本院文史資料陳列室、古蹟建築及陳情中心，之後前往秘書長室拜會本院杜秘書長善良，雙方就我國監察制度與澳門廉政工作之推展現況，彼此交換意見，相談甚歡。代表團稍後亦前往副秘書長室拜會本院陳副秘書長吉雄，進行雙邊交流。

拜會完畢後，訪問團前往本院第5會議室，與本院監察業務處、監察調查處、訴願審議委員會及人權保障委員會進行座談。由綜合規劃室洪主任國興先進行20分鐘監察權功能暨職權行使簡報，全面介紹本院組織概況及職權行使情形，並舉本院調查案件為例，以期訪問團充分瞭解監察職權於中華民國之理論和實踐，包括歷史沿革、現行機制、實際成效、民眾認同程度、實行監察制度心得等。之後由澳門二十一世紀法律研究會訪問團針對欲深入了解之問題提問，問題主要在瞭解本院陳情案件處理程序、糾正案處理情形及國家賠償等，本院監察業務處邱副處長仙、監察調查處陳調查專員先成、訴願審議委員會彭科員美珍及人權保障委員會林調查官淳森，亦於會上與訪問團深入對談，交換雙方經驗，達到本次交流目的。

中午由本院杜秘書長善良設宴款待，藉此提供訪問團與本院主管們交換意見的機會，午宴氣氛輕鬆愉悅，訪問團亦誠摯感謝本院的熱忱款待。

下午訪問團至本院圖書室查詢有關我國監察制度相關書籍、期刊及論文等，本院豐富的監察書籍館藏提供訪問團許多珍貴的資料，並致贈本院出版之「香港澳門監察業務與資訊科技之應用」乙書，有助撰寫其研究主題「探索澳門行政申訴制度發展路向－亞洲行政申訴制度的研究比較」。當日下午訪問團搭機返回澳門，結束本次訪台行程。



本院與澳門二十一世紀法律研究會訪問團合影。

第4節 匈牙利資料保護暨資訊自由監察使阿提拉·培特法魏來訪

匈牙利資料保護暨資訊自由監察使阿提拉·培特法魏博士(Dr. Attila Péterfalvi)於民國96年11月2日至6日抵台訪問，並於11月5日上午至本院拜訪。

培特法魏博士長期從事個人權利與資料保護之相關工作，並曾於布達佩斯政治學院研究個人權利與資料保護之關係，1980年代末期受中央統計局之邀草擬及建議第一份匈牙利隱私法案，但由於政治體制變遷而未能呈交國會，1991年以「資訊自由、資料保護、個人權利」專題計畫，榮獲北大西洋公約組織研究獎金，1996年起即擔任匈牙利資料保護暨資訊自由監察使至今。

1993年匈牙利第59號民權國會監察使法案規定設立國會監察使，明訂國會監察使選任程序及權責，1995年匈牙利國會選出國會監察使，任期6年，得連任一次，目前有4名監察使：民權國會監察使及副監察使 (Parliamentary Commissioner and Deputy Commissioner for Civil Rights)、全國及少數族裔權利國會監察使 (Parliamentary Commissioner for National and Ethnic Minorities Rights) 及資料保護暨資訊自由國會監察使 (Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information)。國會尚可選出其他監察使來保障特定憲法權利。資料保護暨資訊自由國會監察使係依據1992年第63號個人資料保護及民眾近用公共利益資料法案設置，其年度活動包括調查、描述資料保護登錄運作情形、重大建議、年度公報及意見書。

培君身為匈國4大專業監察使之一，訪台主要為處理匈國加入歐盟申根簽證之相關事宜，並順道拜會我國監察機構，瞭解我國監察制度及職權功能。5日上午培君由匈牙利駐台代表賴斯祿陪同拜會本院杜秘書長善良，杜秘書長為渠簡單介紹我國監察制度，培君亦說明匈國監察制度與我國之不同，雙方交談甚歡。隨



後培君觀賞本院簡報，並參觀文史資料陳列室、古蹟建築、陳情中心及議事廳。培君來訪為兩國監察機關情誼發展，奠定基石。



本院杜秘書長善良(左)與匈牙利資料保護暨資訊自由監察使Dr. Attila Péterfalvi(中)及匈牙利駐台代表賴斯祿(右)合影。

第5節 瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾栩來訪

瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾栩(Marianne von der Esch)應本院之邀請，於民國96年12月2日至6日抵台訪問5天。

瑞典為西方第一個實行監察制度的國家，其首任監察使於西元1810年就任，其職責為代表國會監督行政體系。瑞典國會監察

使在瑞典憲政架構中地位極為崇高，職司監督中央及地方各級政府機關及所有公務人員依法行政，且具有直接起訴違法怠職官員之權力，一向廣受所有人民及政府官員敬重。范艾栩女士在該機構任職已逾12年，目前擔任國會監察使辦公室國際事務處處長，負責所有涉外事務及與其他各國監察機構之聯繫，對於瑞典監察使制度沿革與實務運作極為熟悉，經常應邀至亞洲各國演講。96年8月本院陳副秘書長吉雄前往瑞典考察時，即獲瑞典首席監察使馬茲·梅林(Mats Melin)及范艾栩女士親自熱忱接待，雙方互動熱絡，陳副秘書長並當面邀請梅林首席監察使及范艾栩女士抵台訪問，因而促成此次范艾栩女士之訪台行程。

由於第9屆國際監察組織年會預定於98年6月於瑞典首府斯德哥爾摩舉行，並慶祝監察使制度施行200週年，年會由瑞典國會監察使辦公室主辦，本院與該機關之維繫更為重要，此次邀訪不僅增進雙方瞭解，同時也建立兩國深厚情誼。

范艾栩女士此行訪台旨在進一步瞭解我國民主發展成就以及監察制度運作情況，同時亦以演講及座談方式與我國相關政府單位和學術機構交換意見及分享瑞典廉能政府經驗。

范艾栩女士抵台後，於3日上午拜訪新聞局及立法院，了解我國國情概況及民主制度發展現況，隨後並拜會瑞典貿易委員會台北辦事處，聽取瑞典與我國貿易往來與投資合作關係及瑞典人在台灣生活之情況。下午前往政治大學，於中山人文社會科學研究所與師生進行座談，交換兩國憲政體制發展經驗及監察制度實施情形，范艾栩女士與政大師生互動熱絡，雙方亦於此次座談會中



得到寶貴意見。



瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾栩女士(中)與政治大學中山人文社會科學研究所全體師生合影。

4日上午，范艾栩女士拜會本院杜秘書長善良，隨後並於本院發表演說。渠於演講中介紹世界人權機構的發展與瑞典監察制度之歷史流變及其影響，瑞典監察使為全世界最古老的監察制度發源所在，故瑞典擁有獨特的監察制度經驗，除了傳統監察制度的職權及功能外，瑞典監察制度最大的特點在於，可作為檢察官的角色，有權起訴違法失職的官員；監察使亦有權啟動懲戒訴訟。由於瑞典監察使具有相當的獨立性，可充分捍衛憲法及個人的法定權利，促進良好行政及司法行為，因此深獲人民信賴。



范艾翎女士（左）於本院發表專題演說，介紹瑞典監察職權，由本院陳副秘書長吉雄（右）主持，引發本院職員熱烈迴響。

當日下午，范艾翎女士拜會審計部，隨後返回本院參加由陳副秘書長吉雄主持之座談會，與本院各單位一級主管進行雙方工作經驗交流，透過提問討論，雙方對兩國監察權及人權實施現況有所瞭解，尤其對於我國監察職權涵括財產申報制度及監試部分感到高度興趣。瑞典監察制度並無法律規定國會議員或部長申報財產，但這些官員有義務公開他們的財務狀況，如股票持份。且瑞典於1766年已有透明原則(Principle of Transparency)或公開資訊近用原則(Principle of Public Access to Official Documents)，每位瑞典公民必須繳交數頁的稅務資料，首頁有摘要資訊，每個瑞典公民皆可查閱首頁資料，但無法明確得知每條細目，僅可知悉總收入，故瑞典不須以法律規定財產申報。另外針對監試權，范艾翎女士表示瑞典監察使並無類似權責，而此種維繫公平任用的制



度，或可供瑞典參考採納。



范艾栩女士於本院參加由陳副秘書長吉雄主持之座談會，與本院各單位一級主管進行雙方工作經驗交流。

訪台行程中，范艾栩女士亦參觀太魯閣國家公園及慈濟精舍，並至國立台灣戲曲學院觀賞傳統京劇表演，以及參訪故宮博物院等名勝，6日晚間搭乘返國班機，順利結束訪台行程。



第5章 國際監察制度文獻資料編譯

5

為促進監察職權概念普遍化及增進我國對國外監察制度進一步瞭解，本院每年固定從蒐集到的各國有關監察職權的出版品中，篩選2至3國的監察制度進行翻譯、比較與研究，並編印成專書，分送國內各政府機關、大專院校及寄存圖書館等典藏供參。自2007年起，為配合行政院研考會無障礙網頁空間規範，本院所出版之國際監察制度專書除原有之印刷品及PDF電子檔外，亦製作3A等級無障礙網頁，俾便學術搜尋之用。茲將國際事務小組2005年至2007年所編譯的資料摘述如后：

第1節 歐盟監察工作

歐盟監察使制度是依據西元1992年的馬斯垂克條約（Maastricht Treaty，亦稱歐盟條約）而設置，該條約係為因應「單一市場」形成，會員國之間的商品、勞務、資金及人員可以平等自由地流動。主要方針希望能夠逐步完成共同的貨幣同盟、防禦政策、更具威權的外交政策機制及安全政策。

西元1951年，法國、德國、義大利、荷蘭、比利時及盧森堡6國簽定巴黎條約(Treaty of Paris)，設立歐洲煤鋼共同體(European Coal and Steel Community, ECSC)。西元1957年6國在羅馬簽署歐洲經濟共同體(European Economic Community, EEC)和歐洲原子能

共同體條約(European Atomic Energy Community, Euratom)。西元1967年上述6國簽署合併條約(Merger Treaty)，將歐洲煤鋼共同體、歐洲經濟共同體及歐洲原子能共同體各自的部長理事會和執行委員會合而為一。其後，丹麥、愛爾蘭及英國於1973年加入歐盟，希臘1981年加入，西班牙及葡萄牙於1986年加入，奧地利、芬蘭及瑞典於1995年加入。2004年5月1日，歐盟史上規模最大的一次擴大出現，共有10位新成員國加入，包括立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、捷克、波蘭、匈牙利、斯洛伐克、斯洛維尼亞、馬爾他與賽普勒斯。2007年羅馬尼亞以及保加利亞的加入，使歐盟會員國增加到27個。另外土耳其、克羅埃西亞與馬其頓皆有歐盟候選國資格，其中克羅埃西亞和土耳其的入盟談判已正式展開。歐盟是世界上最大的貿易實體，占世界貨物貿易的22.8%，服務貿易的27%，人口總數約為4億9,300萬人。

歐盟監察使由歐洲議會議員自成員中遴選產生，因此歐盟監察使同時具有歐洲議會議員的身分，議員任期為5年。目前歐盟監察使為希臘籍的歐洲議會議員戴蒙杜若斯(P. Nikiforos Diamandouros)，渠對歐洲共同體(European Community)內的機關團體之行政疏失進行調查並報告，歐洲執行委員會(European Commission)、歐盟部長理事會(Council of the European Union)及歐洲議會(European Parliament)均在其職權範圍內。僅有扮演司法角色的歐洲法院(Court of Justice)及第一審法院(Court of First Instance)不受其管轄。

為了宣導歐盟監察使的功能，並加強各會員國內各層級監察



使之間的合作，以確保歐盟公民的權益，歐盟監察使會定期赴各國拜會並巡迴監察。渠必須督促各歐盟機構遵守歐盟相關法令，同時顧及各會員國國內相關的監察制度，這種國際性的監察角色，需要高度的智慧、法律素養及協調能力，也是歐盟監察工作較特殊之處。

「歐盟監察工作」一書共計116頁，內容共分為5大部分，取材自歐盟監察使辦公室網站、官方手冊資料及年報資料。內容主要介紹歐盟監察使的法源依據、組織、職權、運作等，與民眾如何向歐盟監察使提出陳情，並收錄歐盟監察使辦公室所出版之2003年年報摘要資料，以及歐盟監察使之相關法律和規定。透過本書對歐盟監察使制度的介紹，得以提供國人對全球唯一之跨國家監察使制度有所瞭解，其制度及經驗頗值我國參考。

第2節 巴拿馬護民官

巴拿馬位處南美洲西北地峽部分，西接哥斯大黎加，東鄰哥倫比亞，南瀕太平洋，北臨加勒比海。由於地處地峽最狹之處，自古即為美洲進出大西洋及太平洋走廊。巴拿馬運河為貫通太平洋及大西洋兩洋的交通孔道，素有「世界的十字路口」之稱。其在經濟及軍事上的重要性，不可言喻，也因此一得天獨厚的地理位置，使巴拿馬發展成為交通運輸中心及中南美洲的主要商業與金融中心。

巴拿馬護民官（又稱監察）制度於西元1997年設置，護民官經總統提名，議會核准通過後任命，任期5年。其主要任務為接

受民眾陳情、推動及捍衛人權，調查、監督及舉發政府機關或公務人員的違法作為，確保行政機關行為的合法性，獨立行使職權。

將巴拿馬護民官制度列為編譯國際監察制度專書，係因巴國向來為我國外交重鎮。且本院自西元1999年起即與中南美洲監察使交往密切，成為拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO)的觀察員，於會議中與該區監察使互動良好。西元2003年10月該署護民官德哈達伉儷於訪華期間，與本院簽署「雙邊監察機構暨技術合作協定」，為兩國監察機構的交流及合作，劃下歷史新頁。

為落實上開合作協定及表達對友邦的支持，本院也應邀出席於同年11月假巴京舉辦的「第8屆拉丁美洲監察使年會」，強化雙邊實質合作關係。是以，挑選該國護民官制度作為編譯國際監察制度專書，除可增進國人對巴國監察制度的認識之外，更期盼這本書能為中巴兩國再度締造雙邊合作交流的佳績。

本書所編譯的題材，係摘錄於該署網站及其出版品「西元2003年至2004年年報」彙整編譯而成。內容共分2大部分：第1部分為護民官制度的源起、法令依據、陳情管道暨程序、組織架構及現任護民官介紹等。第2部分為該署西元2003年4月1日至2004年3月31日的工作概況，含人權現況、人權教育推廣、環境生態、婦女權利、民營化公用事業事務、受刑人人權、國際合作等。

綜上，本書之出版，拋磚引玉，希望能提供社會大眾對巴拿



馬護民官制度初步認識與瞭解，促進各界學者對該國之深入研究与探討。

第3節 瑞典國會監察使

瑞典原為古王國，西元1523年正式成為獨立王國，17世紀在當時瑞典專制王朝下，為鞏固國王的統治權，設有「最高檢察官」一職，由國王任命，負責維護和保障法律的實施，巡察各地，監督百官，處理民眾的申訴案件，1719年「最高檢察官」改稱「司法大臣」，其任命權從國王手中轉由議會掌控，此為國會監察使的前身。

西元1809年瑞典頒佈憲法，政體由君主專制改為君主立憲。憲法中規定，政府機關與政府官員的監督工作由代表樞密院的司法大臣與代表議會的監察使，共同為之。此部憲法也確定了權力分立原則，行政權屬於國王，財政權屬於國會，立法權由國王及國會所共享。因此，國會監察使(Riksdagens Justitieombudsman)就從這部憲法正式誕生。現行國際通用的監察使(Ombudsman)即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察概念濫觴於北歐，經20世紀之傳佈，於西元1980年代以後，在世界各地蓬勃發展，已成為現今各國民民主化之重要指標之一。

瑞典國會監察使由國會任命，其代表國會監督公共行政機構遵守法令，監督範圍包括法院、政府機關與公務人員。國會監察使於監督過程中，若發現政府官員有違法或失職時，可將之起訴，惟其權力重點在於建立官常，遵循法紀。處理人民申訴為瑞

典國會監察使主要的監察任務與方式，任何人民權益若遭受政府侵害時，均可向監察使申訴。國會監察使可主動行使調查權，調閱文件，亦可巡察任何機關，藉以發現「違法」或「不當」之事件，提出建議、警告，要求改善。

瑞典監察使制度，功能十分凸顯，值得參考，本院於西元2000年首度翻譯出版「瑞典國會監察使」一書，西元2006年時考量本書內容資料多處已老舊過時，而瑞典係西方監察制度之濫觴，具相當之重要性，故將本書資料加以更新，並充實內容，改版上開專書。本書增訂2版，內容包括3大部分，取材自瑞典國會監察使辦公室網站、官方年報及手冊等資料。內容主要介紹監察使之歷史沿革、角色、職權、運作、相關法令等。第2版內容新增國會監察使職權行使之現況，以實際了解監察業務運作情形；另增編瑞典前首席國會監察使伊克蘭德先生所撰「國會監察使之獨立性」及「國會監察使對法院之監督」兩篇專文；法規方面，則增錄機密法，期呈現國會監察使行使職權之完整法源依據。

透過本書付梓，得以讓國人瞭解西方監察制度起源國家之監察制度運作情形，尤其瑞典監察使擁有多數國家缺乏之起訴權，高度獨立性加上充分的調查權，使得瑞典監察使制度對世界各國影響甚鉅，值得作為我國監察制度之借鏡。

❖ 第4節 巴拉圭與西班牙護民官制度比較 ❖

巴拉圭位於南美洲，面積406,752平方公里，是一內陸國家，



西北毗鄰玻利維亞，東北是巴西，西南接阿根廷。西元1989年的一場軍事政變，終結了阿爾弗雷多·史托斯那爾(Alfredo Strossner)將軍長達35年的獨裁政權，隨後巴國邁入民主時代。巴拉圭推行民主共和制，採行政、立法、司法三權分立，總統由人民選舉產生，任期5年。國會由參、眾兩院組成，現有參議員45人，眾議員80人。

巴拉圭護民官制度於西元1992年正式納入國家憲法，西元1995年第631號法律通過護民官組織架構。護民官的選舉，係經參議院推舉3位候選人，並經眾議院全體會員3分之2絕對多數同意後選出，連選得連任。其主要任務為接受民眾陳情、推動及捍衛人權，調查、監督及舉發政府機關或公務人員的違法作為，確保行政機關行為的合法性。

西班牙國家護民官則源自於西元1978年國家憲法第54條及1981年4月6日第3號國家護民官組織法的相關規定所設置。護民官同樣也由國會推選，任期5年。西班牙是地方色彩濃厚的國家，除國家層級的護民官外，各地方自治區尚設有地方層級的護民官。自治區護民官制度則是自治區內自治機關的權力表現，和國家層級護民官之間，並無階級從屬關係。雙方於互動上，則依照權限基礎為準繩。

將巴拉圭及西班牙的監察制度，列為編譯國際監察制度專書，係因巴國向來為我國外交重鎮。且本院自西元1999年起，即與中南美洲監察使交往密切，成為拉丁美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO)的觀察員，於會議

中與該區監察使互動良好。西元2005年11月本院杜秘書長代表監察院，於該聯盟第10屆年會期間，與巴拉圭護民官署簽署「雙邊監察機構暨技術合作協定」，為兩國監察機構的交流及合作，劃下歷史新頁。而西班牙則是拉丁美洲各國護民官設置的重要推手。不僅在法律、政治體制、語言、文化、風俗等各層面，均有極大的影響力。

本書所編譯的題材，係摘自於巴拉圭護民官署網站相關資料及羅菈·阿列罕德菈·維亞爾巴·貝妮德絲女士(Laura Alejandra Villalba Benitez)所撰寫的「西班牙與巴拉圭護民官職權與制度之比較研究」(La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo, Estudio comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay)論文彙整編譯而成。

本書內容包含3大部分：第1部分介紹護民官制度的源起，第2部分為巴拉圭及西班牙護民官制度的概述、分析比較，第3部分則納入西元2005年於亞松森召開的第10屆拉丁美洲監察使年會相關文件。

綜上，巴拉圭為我在南美洲唯一邦交國，而西班牙則在拉美各國中扮演火車頭之領航角色，希望本書之出版，能帶給國人對於西語系國家更多認識與瞭解。

❖ 第5節 法國監察制度 ❖

法國面積550,000平方公里，位於西歐，南鄰西班牙，東北與比利時、德國等相連，北邊則隔著英吉利海峽與英國隔海相望。



是西歐面積最大的國家，人口為64,102,140人。法國於西元1958年制訂第五共和憲法，規範現今國家運作方式。第五共和憲法，也是僅次於第三共和憲法，是法國憲政史上壽命次長的憲法。法國政府體制是介於總統制及議會內閣制之間的第三種體制，一般稱為半總統制或混合制(Hybrid System)。法國總統由人民直接選出，任期5年。總統主持部長會議(Conseil des Ministres)，頒布法律，有權解散國民議會。總理由總統任命，且不須經議會同意。在總理的領導下，政府決定並主導國家政策。但總理須向議會負責，國民議會可以通過不信任投票迫使總理去職。法國立法權為兩院制，由參議院及國民議會組成，國民議會議員共有577名，參議院則有321名。

法國於西元1973年通過「共和監察使設置法」，設置共和監察使(Médiateur de la République)。法國共和監察使之產生，異於一般北歐國家設置的國會監察使，國會監察使係由國會任命。然法國共和監察使則由代表行政權之部長會議同意後，由總統任命。共和監察使獨立行使職權，任期6年，不得連任。法國共和監察使迄今已更換7任，現任共和監察使為約翰保羅·德勒瓦(Jean-Paul Delevoye)。法國共和監察使之任務，主要有3項：第1、受理人民陳情案件，和平解決人民與行政權間之爭端。第2、主動調查並向政府或行政機關提出改革建議案。第3、參與國際社會組織，促進人權之活動。法國共和監察使得任命地方代表，惟地方代表為無給職，採每週輪值方式，於省、市政府或公立法律諮詢辦公室內，設置338個服務據點，義務協助人民陳情。迄

西元2007年元月，法國共和監察使共有270位地方代表。

將法國監察制度列為編譯國際監察制度專書，係因法國為八大工業國之一，於比較政府與制度設計等各層面，均能提供國人較豐富的參考價值。此外，本院自西元2004年起，即成為法語系國家監察使協會(L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, AOMF)的觀察員，法國又扮演該協會的火車頭角色，帶領其他法語系50餘國，發展監察機構之設置等先鋒計畫。是以，法國共和監察使在國際監察舞台上，具有極大影響力。

本書係委由法國保爾·塞尚艾克斯·馬賽第三大學歐盟法博士生李鳳英，於留法期間，負責全書資料之搜集及第1部分翻譯及全書校稿，另由淡江歐研所碩士生趙德明先生負責第2部分之翻譯，在本院國際事務小組幕僚洪主任國興、林美杏、鄭慧雯、吳姿嫻、楊文豪等同仁，以豐富的編輯經驗主導下完成。本書之進行從西元2006年10月至2007年7月，經資料蒐集、議定內容、翻譯、往返審校訂等各階段，先後共歷經8個月，工作繁複瑣細，實屬難能可貴的經驗。

綜上，「他山之石得以攻錯」，法國長期以來即為歐陸強權，也被列為全球八大工業國之一，其監察機制之運作與模式，係值得國人作為借鏡與參考。

❖ 第6節 芬蘭監察制度 ❖

西方國家的監察制度，源起於北歐瑞典在西元1809年所設立的「司法監察使」(Justitieombudsman)，而現行國際通用的「監



察使」(Ombudsman)即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察概念在北歐發源並盛行於20世紀，西元1980年代以降，在世界各地蓬勃發展，已成為現今各國民民主化的必要條件及重要指標之一。

芬蘭曾受瑞典長期統治，故深受瑞典文物典章及風俗習慣的影響，因此在西元1917年12月6日脫離俄羅斯獨立後，仿效瑞典國會監察使制度，在西元1919年該國《憲法》中設置國會監察使一職，直至西元2007年，芬蘭實施國會監察制度已有87年歷史，是世界各國中，實施監察制度時序僅次於瑞典的國家。國會監察使主要職責在確保法院、政府機關、公務人員和其他執行公務的機構或人員，遵守法律、履行義務和尊重憲法權及人權。芬蘭國會監察使是國家最高的「法律守護者」，對行政和司法部門進行合法性監督。換言之，芬蘭國會監察使最主要的職責，是在維持公共行政和司法的品質。

芬蘭法務總長制度的實施，歷史悠久，亦僅次於瑞典法務總長制度，也比芬蘭國會監察使制度的實施時間更早。芬蘭法務總長的設置，可追溯至18世紀的瑞典統治時期。到了19世紀蘇俄統治時期，法務總長的職責，改賦予「檢察長」，協助總督監督法律的執行。西元1917年獨立後，「檢察長」職稱恢復為法務總長，「副檢察長」職稱恢復為副法務總長。而有關法務總長的法制規定，源自於西元1919年《憲法》中。現行有關法務總長的規範，規定在西元2000年芬蘭新《憲法》和《法務總長法》(Act on Chancellor of Justice)之中。法務總長的職責，主要是負責監督政

府和總統官方行為的合法性，並應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務的人員遵守法律，盡其義務。為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權的執行狀況。其次，法務總長得經要求，提供總統、政府和部長法律議題的訊息與意見。

專業監察使同樣負有受理人民陳情、監督政府施政，以及行使立法監督的任務。一般國家通常僅設置一種或少數的專業監察使。然而芬蘭隸屬政府部門的專業監察使就有6種之多。包括少數族裔監察使、平等監察使、資料保護監察使、消費者監察使、破產監察使、以及兒童監察使，在世界上相當少見。芬蘭政府專業監察使主要扮演「民眾忠告者」和「政策建議者」，而非扮演強制性的角色。其次，為「公共辯護人」與「輿論領航人」的角色。

本院於西元2000年12月出版之「芬蘭監察制度」專書，因本書編印之時，芬蘭適於同年實施新憲法，新憲法中對於國會監察使和法務總長之規定多所改變，而2002年「國會監察使法」的制訂，對於國會監察使制度的變革幅度更大，本書內容資料已不符現況。故於2007年增訂2版，將本書資料加以更新，並充實內容，取材自芬蘭國會監察使辦公室、芬蘭法務總長、芬蘭各專業監察使網站、官方年報及手冊等資料。內容主要介紹國會監察使、法務總長、各專業監察使的歷史沿革、角色、職權、運作、相關法令等。第2版內容，新增西元2000年芬蘭新修憲法內容；另增編芬蘭專業監察使一章，介紹芬蘭6大專業監察使。另邀請



台北科技大學兼任助理教授李文郎博士撰寫評論，深度分析芬蘭監察制度的特色及對我國監察制度的啟示。

本書介紹芬蘭監察制度，首度邀請學者深入評析該國監察制度之特色，並探討芬蘭監察制度成功之因素，不僅提供國人對監察制度之認識，亦對我國監察權之行使有所啟示。

第7節 監察與人權－良好治理及國際人權體系翻譯

一般而言，傳統的北歐監察機關僅負監督政府之責，對於人權保障的著墨較少。惟隨著國際局勢轉變，第3波民主化浪潮席捲，冷戰瓦解，新興民主國家政權逐漸邁入成熟穩定態勢，涵蓋人權保障內涵的「反貪監察機關」、「混合式監察機關」、「人權監察使」等各類監察使相繼產生。異於北歐傳統監察機關的是，除了監督行政之外，也被賦予保護和推動人權與自由的權力。而監察使為促進法治國家與良能政府，係採聯合國或國際組織推動之人權協定作為依據及準則，對國家政府機關進行監督，以達人權保障之終極目標。

為使民眾瞭解監察職權與人權保障之關聯，本院特自國外訂購英文原著“The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System”乙書，經瀏覽評估後，該書內容介紹國際監察制度與人權體系，涵蓋完整，歸納分析系統條理分明，頗值參考，故將其列為國際事務小組國際監察專書翻譯對象。中文譯為「監察與人權－良好治理及國際人權體系」。該書

之作者為加拿大亞伯達大學瑞芙教授(Prof. Linda C. Reif)，其身兼國際監察組織之出版品編輯，原出版社為荷蘭書商Koninklijke Brill NV。本院多次以電子郵件聯繫，先後洽得渠等之同意，並與Brill出版社正式簽約授權後，甫進行該書中文版之委外翻譯。

由於國際監察制度資料之翻譯，除譯稿涉及語文專業及監察制度用語外，翻譯人員更須著重其正確、簡潔、信實、行文流暢、意理連貫等各方面品質。是以，本書最後以試譯比稿方式，委由前師大研究所口筆譯服務中心翻譯案統籌代表人師大校友任友梅小姐及其合作譯者張柳春先生承作，加上本院國際事務小組幕僚洪主任國興、鄭慧雯、吳姿嫻、林美杏等同仁，以豐富的編輯經驗主導下完成。因本書版權洽取過程及專業翻譯作業費時，故分為兩年度進行，全書已於96年度完成翻譯工作，97年編譯出版。

本書內容介紹國際監察制度與人權體系，共計12章，首章導論介紹監察使之角色與定位，第2章則描述監察概念之變遷，第3、4章則分別探討監察使與良好治理之關係，以及與國內人權保障及國際人權促進之關聯，接下來各章則分區介紹歐洲、拉丁美洲暨加勒比海地區、非洲、亞洲及太平洋等地區之監察使與良好治理及人權概況，之後並就戰後和平重建時期人權監察使之設置情況、兒童監察使、以及國際組織體系之監察使加以深度分析，第11章則專章介紹全球第一個超國家監察組織之歐盟監察使與人權保障之關係，最後一章結論總結本書之研究成果，全書歸納分析條理分明，涵蓋完整，頗值參考，相信透過本書付梓，將提供



讀者一份有價值的參考資料，不僅可作為我國監察制度的借鏡，更可提昇國人對各國監察制度的認識。



【附錄1】外賓蒞臨本院演講詞暨座談會紀錄

一、瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾 栩(Ms. Marianne von der Esch)蒞臨本院 演講詞

2007年12月4日

**“THE SWEDISH PARLIAMENTARY OMBUDSMEN”
An Institution supervising, on behalf of the Riksdag/Parliament,
the application of the laws and other statutes within public
administration**

Presentation

at

*The Control Yuan of Republic of China,
Taiwan, December 2007*

So called National Human Rights Institutions (NHRIs) are often established in countries as a complement to the regular judiciary institutions. These NHRIs may be described as extra ordinary organs entrusted with a special mandate for the promotion and protection of human rights, whereas the role of the judiciary is to ensure that

national laws in general are implemented in society. NHRIs may only – as a rule – issue recommendations while the judiciary imposes legally binding decisions in case of violations of human rights.

The General Assembly of the United Nations endorsed in 1993 the so-called "Paris Principles". These Principles relate to the status of NHRIs. They are not legally binding but include several important recommendations concerning the structure and functioning of NHRIs and can be considered as minimum International standards within this area. NHRIs are generally divided into two broad categories, i.e. Ombudsmen and Human Rights Commissioners.

Today Ombudsman offices can be found in more than 120 countries all over the world. These institutions – that mostly are established as a complement to the regular judiciary institutions – appear in many different shapes. There is the "classic" Ombudsman that can be found in i.a. the Scandinavian countries, Poland and the Netherlands. In Spain and Latin America there are the People's Defenders. In the transition (from totalitarian regimes) towards democracy many countries have introduced the Ombudsman system. The recent transition to democracy in Central and Eastern Europe have led to a considerable increase in the number of parliamentary Ombudsman institutions. As a rule the establishment of a new democracy governed



by the rule of law, means including human rights in a new Constitution. (The founding of an Ombudsman institution creates institutional safeguards to ensure these rights.) A parliamentary Ombudsman institution can be recognized as a central and effective source of protection for the individuals in their dealings with the administration. These institutions are often called Human Rights Commissions, which use the Ombudsman concept as a means of improving the protection of human rights. In new democracies of Central and Eastern Europe almost all these Institutions have been entrusted with a mandate to promote Human Rights. Issues relating to HR in these countries are of greatest importance. The task of these Ombudsmen is not only to ensure respect of HR in individual cases – they also have a general responsibility in contributing to the rebuilding of trust and confidence in government and the developing and strengthening of civil society.

In many French speaking countries you will find a model where the Ombudsman has a mediating function. There are national, regional and local Ombudsmen. They all have in common, however, that they are democratic institutions based on the recognition of the fundamental rights of the individuals and the principle of the rule of law.

The role of an institution is often reflected in its name. There are institutions such as the Human Rights Ombudsman (Slovenia), the Parliamentary Commissioner for Human Rights (Hungary), Peoples' Protector (in South Africa), Peoples' Advocate (in Albania) and Human Rights Defender (Armenia).

The Ombudsman idea in fact contains an element of paradox; an Ombudsman can be described as a state institution with the task of protecting the individuals against other institutions of the state. It is quite natural that such an institution must fulfil certain requirements in order to maintain its credibility. The Ombudsman must have sufficient resources and extensive powers of investigation, but above all an Ombudsman office must be protected against pressure and other forms of undue influence from the organizations that it supervises.

How does the Ombudsman Institution fit into the existing system of Government and how does it function?

One way of answering this question is to give an account of the origin and development of the oldest Ombudsman office in the world – The Swedish Parliamentary Ombudsmen. The Swedish word Ombudsman denotes a representative, a person whose task is to take care of somebody else's interests.



The Institution has been described as Sweden's most important contribution to the international constitutional development. The first Ombudsman took office 1810 and the Institution remained the only one of its kind for more than 100 years. Sweden thus has a unique experience of the Ombudsman institution, and I hope this experience might be of some interest also to you.

Sweden is the mother of the “classic” Ombudsman institution. The second country to introduce the system was Finland in 1919 and then Denmark in the 1950's. In the Scandinavian tradition Parliament sees the Ombudsman as the official, whose task is to supervise the executive on behalf of the Parliament. The Ombudsman reports his/her findings to the Parliament as the highest supervisory body in a democratic system. This classic model is inseparably linked to democracy and the rule of law. In Sweden lawfulness of the executive's actions is – and has always been – the foremost concern.

The “classic” Ombudsman occupies a unique position regarding the “three powers of state” – the legislative, the executive and the judiciary. As far as the legislature is concerned, the Parliamentary Ombudsman – though elected by the Parliament – is not part of it. An Ombudsman has his own status laid down by law through which his independence is guaranteed – also in relation to the Parliament itself.

A Parliamentary Ombudsman reports annually to the Parliament but the Parliament may not give him/her certain instructions. The same applies to the relationship to the executive, to which an Ombudsman does not belong, and whose actions he/she investigates. The Ombudsman is also independent in relation to the judiciary, which is independent itself – under the rule of law – to the other state powers. The relations of a “classic” Ombudsman to the “three powers of state”, are thus unique.

The Ombudsman can be described as an institution of the state with the task of protecting the individuals against other institutions of the state. The Ombudsman thus has a unique function in the system of government. In order to maintain its credibility the Ombudsman must be entirely separate from the ordinary administrative machinery. The institution must have sufficient resources and extensive powers of investigation, but above all an Ombudsman office must be protected against pressure and other forms of undue influence from the organisations that it supervises. Independence is a key word when defining the Ombudsman concept.

The unique character of the Ombudsman institution means that it – in important aspects – differ from all other organs of the state. It is not a court of law and its is not an administrative agency. In fact it does not



exercise any public power in the usual sense. All the same it is expected to wield considerable power in its dealings with the public administration.

Historical background

The Swedish Parliamentary Ombudsman concept was part of a new constitution that was adopted in 1809 and the first Parliamentary Ombudsman took office 1810. The historical background is long and interesting but I will not dedicate our precious time to giving you a lesson in Swedish history! I just want to mention that the first Swedish Ombudsman was a royal official, the King's "Supreme Ombudsman", who came into being in 1714 as a result of a royal decree in 1713 by King Charles XII, who at that time – after having been defeated by the Russian tsar Peter the Great in 1709 – was staying in Turkey as a guest or rather prisoner of the Ottoman emperor. This institution – later known as the Chancellor of Justice – still exists and now functions as the Government's highest Ombudsman. The duty of the royal Ombudsman was to assist the King, while he was a war, in one of the fundamental tasks of government, namely to ensure that the public administration functioned correctly. He did so in his capacity of a prosecutor, and that role fitted well into the existing administrative system in Sweden, which was – and still is – based on i.a. three fundamental principles, viz. the rule of law, a considerable measure of

independence for the authorities and their employees and finally the principle of accountability under criminal law of every Swedish official for his actions in his official capacity.

Changes and development of the Swedish Ombudsman Institution

Even though the Ombudsman institution basically has remained the same since the first Ombudsman was elected in 1810 there have of course been reforms of the organisation and working methods due to the development of the Swedish public administration and other changes in the Swedish society.

One change that is easy to perceive is the gradual increase of the number of Ombudsmen from one to four. This is due to the growth of the public administration and the increase of the workload of the institution that has followed. An important factor here was the incorporation in 1957 of the local government with the jurisdiction of the Ombudsmen.

Another change concerns the role of the Ombudsman as prosecutor. The Ombudsmen soon realised that their work on improving the quality of the public administration and administration of justice could be made much more effective if they intervened also against errors



that were not of such a serious nature as to give cause to legal action. In order to be able to inform the officials about the contents and the correct application of the law also in such cases they introduced a practice of stating their reasons for not prosecuting.

Out of this practice arose what is now the most important tool of every Ombudsman in the world: the right to issue non-binding reports and recommendations and to make statements whether a measure taken by an authority or an official is in breach of the law or is otherwise erroneous or inappropriate.

Though the right to prosecute negligent officials still constitute an important basis for the importance of the Swedish Parliamentary Ombudsmen, the most important tool today is – as I just mentioned – the right to make statements whether measures taken by an authority or an official are in breach of the law or otherwise erroneous or inappropriate. – To make non-binding critical or guiding pronouncements and make statements intended to promote uniform and appropriate application of the law. Yes, one can say that in today's society the principal task is to encourage sound application of the law by, for instance, helping authorities to learn from mistakes, either their own or others'!

The most significant change in the activities of the Swedish Ombudsman institution during the 20th century has been prompted by the increase in the number of complaints. During the whole of the 19th century the Ombudsmen received less than 100 complaints annually. Now the Ombudsmen receive around 6000 complaints each year. The fact that the Ombudsman institution today is mainly a complaint handling office means i.a. that the institution plays an important role in the awareness of the ordinary citizens and also of the public officials. The Ombudsmen in this way serve as a sort of safety valve; they contribute to give the individuals a feeling of security in their dealings with the authorities.

The Ombudsmen and the Constitution

Today the most important provisions concerning the Parliamentary Ombudsmen are to be found in the Instrument of Government (part of the Constitution) of 1974 which is based on the principle of the sovereignty of the people. The activities of the Ombudsmen form part of the parliamentary control of government. The role and the position of the Ombudsman institution in the constitutional system are basically the same today as in 1810. Its task is, on behalf of the Riksdag and in total independence of the executive, to carry out juridical supervision of the courts and the public administration in the



interest of the individuals.

In order to understand the position of the Ombudsman institution in the system of government it is necessary to have some knowledge of the Swedish public administration. Unlike most other countries Sweden does not have a ministerial system. The Swedish ministers are not heads of the different branches of the administration. Their duties are instead concentrated on policymaking activities. This means that a Swedish Cabinet minister is not head of a Ministry in the usual sense; he has to his disposal only a rather small staff – usually between 100 and 200 persons who prepare bills, government decrees and other Cabinet decisions.

The administrative work is instead carried out by autonomous administrative authorities which have the same constitutionally guaranteed independence as the courts of law and the administrative courts when they apply acts of law decided by the Riksdag or otherwise make decisions concerning the rights and duties of individuals or juridical persons. Every authority and every official within the authority has an independent responsibility for ensuring that the treatment afforded a case and the decisions made are lawful and correct also in other respects.

Against this background it has been considered natural to organise the constitutional control of government in such a way that the Riksdag, through its Constitutional Committee, supervises the ministers and Cabinet, the Parliamentary Ombudsmen supervise the administrative authorities and the courts. A third branch of Parliamentary constitutional control is carried out by the Swedish National Audit Office who's main objective is to ensure that public resources are being used as efficiently as possible.

A key word when one wants to describe the Swedish Ombudsman system is independence. A prerequisite of public confidence in the Ombudsman as a guarantee for the rights of the ordinary citizen against those who exercise public power is that he is free and independent not only in theory but also in reality. It has in fact been regarded as essential that an Ombudsman should as far as possible act independently also of the Riksdag that has granted him his powers.

The activities of the Ombudsmen are regulated by an act of law decided by the Riksdag, and their work is financed by an annual allocation, voted by the Riksdag on the basis of estimates made by the Ombudsmen themselves. Within these bounds the Ombudsmen have complete freedom of action with regard to the Riksdag. They lay down their own procedures and they select on their own discretion the



authorities that should be inspected, the issues that should require their attention and the complaints that should warrant a more thorough investigation.

The Organisation

The Riksdag elects each of the four parliamentary Ombudsmen at a plenary sitting for a period of four years. The Riksdag's Standing Committee on the Constitution prepares the elections. The Ombudsman office is strictly non-political, and it has been a tradition that an Ombudsman must be acceptable to all the political parties represented in the Riksdag. Re-elections are possible and frequent.

The Ombudsmen usually come from the judiciary and they are recruited among persons who are or would be suitable as justices of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court.

One of the Ombudsmen – the Chief Ombudsman – is head of the Ombudsmen's office. He is responsible for the administration of the office, appoints members of the staff etc. He also decides the main orientation of the activities of the Ombudsman institution and determines the sphere of responsibility of each Ombudsman. He cannot interfere in the investigations and decision-making activities of

the other Ombudsmen, however. Each Ombudsman is accountable for his actions only to the Riksdag.

The Ombudsmen are assisted by a staff of about 55 (some 35 lawyers as well as registrars, secretaries and administrative staff). Only an Ombudsman, however, is authorised to sign a final decision. The legally trained staff is usually recruited from the authorities. Most of them are junior judges in the judicial career, which usually stay on between four and six years.

The Duties of the Ombudsmen

The main object of the Ombudsmen's activities is to safeguard the principle of rule of law and to protect the rights and freedoms of the individual as laid down in the Constitution and Swedish law.

The Jurisdiction of the Ombudsmen

The Ombudsmen's supervision covers all governmental agencies and the local government as well as the individual members of their staff. But, as I have already mentioned, they do not supervise Cabinet ministers. Nor do they supervise members of the Riksdag or of the municipal councils.



The Ombudsmen pay attention mainly to matters of procedure. One of their most important tasks is in fact to promote good administrative and judicial behaviour.

The Powers of Investigation of the Ombudsmen

The powers of investigation of the Ombudsmen are laid down in the Instrument of Government (part of the Constitution). They have access to all official files and documents, even the classified ones, and all officials are obliged to give the Ombudsmen any information they may ask for and to assist them with investigations and in other ways. Failure to do so is regarded as a disciplinary offence. The Ombudsmen also have the right to ask for the assistance of any public prosecutor.

The Weapons of the Ombudsmen

The Ombudsmen still have the right to prosecute officials who have violated the law in their official capacity.

The Ombudsmen also have the right to initiate disciplinary proceedings.

Today the Ombudsmen's main weapon, however, is the power to admonish or criticise negligent officials.

The Ombudsmen also have the right to make statements based on individual cases in order to promote uniform and appropriate application of the law.

The Ombudsmen have the right to address the Cabinet or the Riksdag in order to ask for or suggest amendments of the law.

Handling of complaints

Dealing with complaints is the most important element in the work of the Parliamentary Ombudsmen and their staff.

There is no rule that says that existing judicial or administrative remedies should be exhausted before a complaint can be lodged. But normally an Ombudsman does not intervene while the matter is pending in a court or an administrative authority or an appeal is possible.

The complaints should be made in writing. We now receive complaints by post, fax and e-mail. We also have a complaint formula



on our website. As I mentioned we receive some 6000 complaints per year from the public. Anyone, even citizens of other countries or people who do not live in Sweden, can lodge a complaint and they do not need to be affected personally by the case. There is no absolute time bar, but an Ombudsman should not begin investigating circumstances which date from more than two years previously unless particular reasons exist for doing so. Anonymous letters are not dealt with as complaints but can lead to an initiative from an Ombudsman.

The largest categories of complaints refer to the social welfare authorities, the police, the prison administration, the social insurance authorities and the courts for civil and criminal cases.

About half the amount of the complaints (50%) are being dismissed or concluded without further inquiry – depending on different reasons. The complaint can be against someone who is not supervised by the Parliamentary Ombudsmen; e.g. banks, private doctors, ministers or the whole Cabinet, MP's, insurance companies or a lawyer who is a member of the Swedish Bar Association. The reason might also be that the complainant wants an Ombudsman to change a judgment or a decision as such – an Ombudsman can not do this. That is a question for a court. It may also depend on the mentioned two-year rule.

The other half of the complaints (50 %) is being investigated. There are two different ways of investigating the complaints. Either a summary investigation, which is the case of some 35 % of all the complaints or a thorough investigation/investigation in full, 15 %.

In a summary investigation the investigator often talks on the phone with the official that has handled the case at the authority concerned and then makes a memorandum. The actual file can also be borrowed from the authority. If the information received from the authority/official shows that there is not sufficient cause for the complaint the case can be concluded.

If a complaint has to be investigated in full the complaint is sent to the head of the authority concerned. The authority is then demanded to make an internal investigation and in many cases the authority also should send a written pronouncement/judgment to the Parliamentary Ombudsmen concerning the circumstances in the actual case. An investigation also can be completed with oral contributions in order to obtain more and better evidence.

As I mentioned before, any court or public authority and any State or local government official shall provide an Ombudsman with such information and reports as he may request – even classified ones,



which means that even the Secret Police or the Armed Forces have to hand over classified (secret papers) to an Ombudsman if asked for.

When the investigation is completed the Ombudsman gives his decision, which is always open to the public. The decisions are often very detailed and they are in many respects written in the same way as the judgments of the courts of law. The decisions are often reported in the media, and such decisions as are of interest to the members of the Riksdag, to judges, civil servants etc. are later published in the Ombudsmen's Annual Report. The decisions are also often distributed by the concerned central agency to its subordinate authorities.

Only 10 – 14 % of all the complaints result in any kind of non-binding critical pronouncements from the Ombudsmen.

Cases Initiated by the Ombudsmen

Parliamentary Ombudsmen also are entitled to start investigations on their own initiative. The majority of these cases are based on observations made during inspections. Sometimes reports in the newspapers or in the radio or TV may give an Ombudsman cause to open an investigation. Also an anonymous complaint can lead to an initiative.

As an Ombudsman does not open an investigation without good reason it is understandable that a much higher percentage of these cases result in criticism by the Ombudsmen than the complaint cases. The amount of cases initiated by the Ombudsman varies between 100 – 200 per year. The rate of critical pronouncements in these cases is usually around 80 % as compared with 10 – 14 % in the complaint cases.

Inspections

Inspections also form an important part of the activities. The 4 Ombudsmen spend altogether some 50-60 days per year inspecting authorities at state and local levels such as County Administrative Boards, District Courts, the police, prisons, social insurance offices, hospitals and military authorities.

A decision/judgment by an Ombudsman can not be appealed against.

As I have already mentioned the Ombudsmen decide themselves about their procedure and they select on their own discretion the authorities that should be inspected, the issues that should require their attention and the complaints that should be investigated.



Annual Reports

Under the Ombudsman Act of 1986 the Parliamentary Ombudsmen shall submit a printed report to the Riksdag every year not later than November 15, covering the previous working year (July 1 – June 30). The Annual Report of the Ombudsmen usually consists of about 600 pages and gives a full account of all those cases handled by the Ombudsmen that are considered to be of a general interest.

The Riksdag's Standing Committee on the Constitution studies the report. The Committee then reports to the Riksdag. The Committee's report might be discussed at a plenary session of the Riksdag.

The Annual Report is also read by judges, civil servants, law professors etc.

International Cooperation

Politicians, lawyers and scholars from all over the world have shown great interest in the Swedish Parliamentary Ombudsmen Institution and its extensive historical experience. We receive between 40–50 visits per year from abroad, which are made for information, further

study and discussions, etc.

International interest in our Institution also leads to a large number of invitations to visit various countries to lecture, provide information and participate in congresses, conferences, seminars etc. Because of the workload only a small number of these invitations can be accepted, but they result nevertheless in about 20 international visits annually. I am myself very grateful that you so kindly have invited me to visit your Office. I therefore want to express my sincere gratitude to the Control Yuan for the extensive and most interesting programme you have arranged for me during this visit.

The Impact of the Ombudsmen

It is of course difficult to assess the impact of the Ombudsman institution, but I think that it may safely be stated that it is hardly possible to imagine the Swedish constitution without the Parliamentary Ombudsmen. They function as a stabilising factor in the Swedish society by giving the ordinary citizen a feeling of confidence in his dealings with the authorities.

An important function of the Ombudsman institution is to contribute to the maintaining of public confidence in the administrative system.



The citizens can see that errors within the administration do not go unpunished. Since a critical pronouncement by an Ombudsman is often directed against an individual official it functions in very much the same way as a disciplinary punishment. This effect is strengthened by the fact that such pronouncements are often publicised in the media.

The Ombudsman institution also is of great help to the authorities by offering legal advice and clarifying the contents of the law concerning e.g. administrative and judicial procedure. The Ombudsmen in some cases bring about important changes in the routines and methods used by of the authorities or in the legislation. In fact the authorities as a rule regard the Ombudsmen's pronouncements as binding even though this formally is not the case. One of the most important functions of the Ombudsman institution is to take part in the developing of Swedish administrative and procedural law. The ideal is that the Ombudsmen shall prevent mistakes from happening!

Characteristic of an Ombudsman institution is that the Ombudsman can not change a decision by an authority or order it to act in a certain way. In the case of the Swedish Parliamentary Ombudsmen it should be added that they can not, like some other institutions, act as mediators between the complainant and the authority.

If somebody alleges that an administrative case does not proceed or that no answer is forthcoming to a letter that he has sent to an authority the Ombudsman can usually speed up things just by contacting the authority.

All the same the fact remains that only some 10 – 14 % of all the complaints to the Swedish Ombudsmen result in some kind of criticism. It is, however, a mistake to conclude from this figure that the Ombudsmen are of no use to the vast majority of the complainants. The fact that the Ombudsman has found that there is no reason to believe that an authority has acted incorrectly can often reassure a person who has suspected that his case has been handled wrongfully.

Another reason why many complaints are unsuccessful is that even in a country like Sweden many members of the public are not aware of the limitations of the competence of the Ombudsmen.

All in all the Swedish experience proves that the Ombudsman can play an invaluable role in the defence of the rights of the individual in a system of government that recognises the principle of the rule of law and the fundamental rights of the individuals. Even though the Ombudsman institution never can replace such regular legal institutions as the courts or the public prosecutors it can be an



indispensable complement to them.

Concluding remarks

The Swedish experience of the Ombudsman institution can be summarised in the following way.

In order to be able to maintain its credibility the Ombudsman institution should be completely independent of the executive power. It should also enjoy a great degree of independence in relation to the Parliament and at the same time have the Parliament's full support.

Furthermore the institution should be shaped in such a way that it fits into the existing system of government and can be easily understood both by the general public and by the officials.

The Ombudsman should have extensive powers of investigation and the right to make the results of his investigations available to the public. It greatly increases the effectiveness of the Ombudsman institution if it can start investigations on its own initiative.

In order to earn the respect of the authorities the Ombudsmen should have a thorough knowledge of the activities they are supervising and

of the relevant legislation. They must know what they are talking about and they must be able to persuade the authorities that they are right!

The work of the Ombudsmen should be based on the principles of fairness and impartiality to keep the confidence of the general public as well as the respect of the authorities and officials under its supervision.

In order to protect the Ombudsmen from being flooded with irrelevant complaints it is necessary to inform the public not only about the existence and the task of the Ombudsmen but also about the limitations of the institution. If one promises too much the result will be disappointment and frustration.

As I have said earlier good relations with the media are of greatest importance. The work of the Ombudsmen should be characterised by a high degree of openness.

The safeguarding of the constitutional rights and the rights under the law of the individual is a hallmark of a democratic state subject to the rule of law.



It should be noted that in most cases the decisions of an administrative agency concerning the rights and duties of an individual can be appealed against at an administrative court, which can review the matter in its entirety. The Ombudsmen can not change a decision made by a court or decide in a certain way. The Ombudsmen instead pay attention mainly to matters concerning administrative or judicial procedure and one of the most important tasks is to promote good administrative and judicial behaviour.

The nature of the Parliamentary Ombudsman institution differs in important respects from all other organs of the state; it is not a court of law and it is not an administrative agency. In fact it does not exercise any public power in the usual sense. The power of a Parliamentary Ombudsman is of a moral rather than a legal character.

中文翻譯

范艾栩(Ms. Marianne von der Esch)蒞臨本院演講詞

瑞典國會監察使辦公室國際處處長

瑞典國會監察制度－代表國會監督公共行政之法令施行

96年12月4日

國家人權機構(National Human Rights Institutions, NHRIs)通常設立在一些彌補常態司法機制之不足之國家，這些國家人權機構為特殊編制，職權為促進及保障人權，而司法機制的角色在於確保國家法律得以落實；在違反人權的案例中，國家人權機構一般來說僅能發布建議，而司法機制在法律上得執行具法律約束力之判決。

聯合國大會於1993年簽署「巴黎原則」，內容為有關國家人權機構之地位，巴黎原則並不具法律約束力，但內含數項有關國家人權機構組織架構及職能之重要建議，可視為此領域中國際準則之最低門檻。國家人權機構一般分為兩大類，即監察機關與人權委員會。

至今全球有超過120個國家設置監察機關，設立這些機關大多為補常態司法機制之不足，並有多種型式，包括斯堪地半島、波蘭及荷蘭的「傳統」監察機關，以及西班牙與拉丁美洲的護民官。在許多（從極權）過渡民主國家皆引入監察制度，國會監察機關大量出現在中歐及東歐等近來轉型民主國家。而新興民主法



治國家的建立代表新憲法納入人權（監察機關的設立使得這些權利得到制度性保障）。在公共行政上，國會監察機關得視為主要及有效保障人權的工具，這些機關被稱為人權委員會，將監察概念當作改善人權保障的手段。在中歐及東歐新興民主國家中，幾乎所有機關之職權皆包含促進人權，在這些國家中有關人權的議題至為重要，這些監察機關的任務不僅在個別案例中確保人權受到尊重，也有責任重建對政府的信任及信心，並發展及強化公民社會。

在許多法語系國家中有一種具有調解功能的監察機關模式，有全國的、區域的及地方的監察機關，它們的共通點在於承認個人基本權利及法治原則。

機構的角色通常反應在其名稱，例如人權監察機構（斯洛維尼亞）、國會人權監察專員（匈牙利）、衛民官（南非）、人民律師（阿爾巴尼亞）及人權護衛官（亞美尼亞）。

監察概念事實上是相互矛盾的：監察機關是保障個人對抗國家其他機關的國家性組織，為維持其公信力，自然須符合某些條件，監察機關必須擁有充足的資源及廣泛的調查權，但監察機關又必須免受壓力及來自受監督機關之其他不當影響。

監察機關如何融入現行政府體制以及其如何運作？

解答此問題的一個方式即為回溯世界上最古老監察機關的起源及發展－瑞典國會監察使。Ombudsman這個瑞典字意為代表，其任務為照顧他人利益。

此機關為瑞典對國際憲政發展之最大貢獻。首任監察使於1810年就職，為一百多年來唯一的監察機關，因而瑞典在監察制度方面擁有獨特經驗，本人希望你们對此經驗有些興趣。

瑞典為「傳統」監察制度之源，芬蘭為第2個採行監察制度的國家（1919年），然後是丹麥（1950年代）。在斯堪地半島的傳統中，國會認為監察使為官員之一，其職責為代表國會監督行政體系，監察使在民主體制中作為最高監督機構，須向國會提出報告。這種傳統模式與民主及法治密不可分，在瑞典，行政機關行為之合法性向來是最重要的議題。

「傳統」監察機關在「三權」—行政、立法及司法—的國家中具有獨特地位。從立法機制的角度來看，國會監察使雖然由國會選任，但並非其中一員，監察使有其法定地位，保障其獨立性，也與國會本身有關，國會監察使每年向國會提出報告，但國會不得給予指示。這也同樣適用於行政機制，監察使不隸屬行政體系，並可調查行政機關之行為。監察使也獨立於司法機制之外，在法治的原則下獨立於其他國家公權力。因此「傳統」監察機關與「三權」的關係特殊。

監察機關是保障個人對抗國家其他機關的國家性組織，因此在政府體制中具有獨特功能，為維持其公信力，監察機關必須完全獨立於一般行政機器之外，必須擁有充足的資源及廣泛的調查權，但監察機關又必須免受壓力及來自受監督機關之其他不當影響，獨立為監察概念的重要元素。

監察機關的獨特性在於其不同於國家其他機構，它並非法院



或行政機關，事實上它並不執行一般定義的公權力，人們預期它在處理公共行政事務上發揮相當的權力。

歷史背景

瑞典國會監察機構的概念為新憲法的一部份，於1809年採納，首任監察使於1810年就職。歷史背景漫長又有趣，但本人不會將我們寶貴的時間用來講述瑞典歷史！本人僅想提出首任瑞典監察使為皇室官員，為國王的「最高監察使」，查爾斯國王十二世於1713年頒布皇家命令，監察使於1714年就職。查爾斯國王十二世於1709年被俄羅斯擊敗後，滯留土耳其，成為鄂圖曼國王的禁癮。這種制度之後稱為法務總長仍延續至今，現為政府最高監察使。皇家監察使的職責是協助國王確保公共行政正確運作，他以檢察官的職能行事，這樣的角色在瑞典適切地融入現有行政體制，其立基於三項基本原則：法治、機關及職員獨立、以及每位瑞典公務員在其職務上的行為需遵從刑法上的責任。

瑞典監察機構的變遷與發展

儘管自首任監察使於1810年選任以來，本國監察機構延續至今，因為瑞典公共行政的發展及瑞典社會的其他改變，組織及工作方式當然有所變革。

易於察覺的一項改變即為監察使的數量，由1位增加至4位，原因在於公共事務的增長及組織工作量增加，在此一項重要的因素為1957年地方政府與監察使職權的合併。

另一項改變為監察使作為檢察官的角色。監察使隨即瞭解到，若他們也介入打擊微罪並採取法律行為，他們努力改善公共行政及司法行政的品質可更有效率。為能夠告知公務員法律的內容及正確應用，他們也採取陳述不起訴理由的舉措。

這項舉措衍生出現今世界上所有監察使最重要的一項工具：發佈無法律約束力的報告及建議權，並陳述機關或公務員所為是否違反法律，或行為錯誤不當的權力。

雖然起訴失職公務員仍為瑞典國會監察使之所以重要的一項基礎，如前所述，今日最重要的工具為陳述機關或公務員所為是否違反法律，或行為錯誤不當的權力，發佈無法律約束力的批評或指導原則及陳述促進法律一致且適切應用的權力。確實，在今日的社會中，主要任務可說是藉由協助機關從自己或他人的錯誤中學習，以鼓勵徹底落實法律。

在20世紀瑞典監察機構最重要的變遷為陳情數量的增加。在整個19世紀監察使每年收受的陳情少於100件；今日監察使每年約收受6000件陳情案。今日監察機構主要為處理陳情的機關，這項事實代表監察機構在喚醒一般民眾及公務員的認識上，扮演重要角色。因此監察使扮演某種安全閥，讓民眾在應對公務機關有安全感。

監察使與憲法

今日有關國會監察使最重要的條文為1974年的政府文書（為憲法的一部分），立基原則為主權在民。監察使的活動型塑了部



份國會掌控的政府，今日監察機構的角色及位置在憲政體制中本質上與1810年相同，身為國會代表及完全獨立於行政體制外，其任務為以個人的利益為出發點，落實法院及公共行政的法律監督。

為瞭解瑞典監察機構在政府體制中的角色，有必要先對瑞典公共行政有些許瞭解。瑞典不像大多數國家採內閣制，瑞典的部長並非各部門的主管，而是負責政策擬定，這代表瑞典內閣部長並非一般定義的部會主管，僅擁有較少的職員，通常介於100至200人之間，負責準備法案、政府命令及其他內閣決策。

行政工作則由自治行政機關處理，如同一般法院及行政法院，有關執行國會決議的法律或攸關個人、法人權利責任的決議，在憲法上也同樣被賦予獨立地位。每個機關及機關內的公務員皆具獨立職責，以確保案件的處理方式及決定在其他方面也合法且正確。

在這樣的背景下，組成憲法政府也是相當自然的，國會可透過其憲政小組監督部長及內閣，國會監察使監督行政機關及法院，憲法賦予國會的第3個掌控權由瑞典國家審計處來進行，主要目的為確保公務資源有效運用。

瑞典監察制度的關鍵形容詞是獨立性，民眾相信監察使在一般公民應對執行公權力者時，可保障其權利，先決條件為監察使不論在理論或實務上皆獨立自主。實際上，監察使應如同賦予其權力的國會般，獨立行使職權。

監察使的行為受國會通過的法律約束，年度預算由監察使本

身預估後，國會投票決定。除此之外監察使擁有全然的行為自由，他們制定自己的程序，選擇巡察的機關，選擇應注意的議題及需徹底調查的陳情案。

組織

國會於全體會議中選出4位國會監察使，任期4年，國會憲法委員會需籌備此項選舉，監察使辦公室不得有政治立場，傳統上監察使應為國會全體政黨接受，重新選舉是有可能的，且很頻繁。

監察使通常具有司法背景，常聘用現任或適任最高法院或最高行政法院的法官。

首席監察使掌管監察使辦公室，負責辦公室行政事務、指派成員等，也決定監察機關活動的主要方向，並決定每位監察使的職責範圍。首席監察使不得干涉其他監察使的調查及決策，每位監察使就其行為僅對國會負責。

監察使約擁有55位職員（包括35位律師及陳情登錄人員、秘書人員與行政人員），只有監察使有權簽署最後決議，通常會雇用受法務訓練的職員，大多為4到6年的資淺法官。

監察使的職責

監察使的主要目標為保障法治原則，以及憲法和瑞典法律賦予個人的權利與自由。



監察使的職權範圍

監察使的監督範圍包含所有政府機關、地方政府及個別職員。但如本人前面所提及，監察使無法監督內閣部長，也不得監督國會代表及市議會代表。

監察使主要注重程序問題，他們最重要的任務之一即為促進良好行政與司法行為。

監察使的調查權

監察使的調查權規定在政府文書（憲法的一部分）中，得調閱所有公務檔案及文件，即使為機密件，所有公務員皆有義務提供監察使所需的資訊並協助調查，若不配合則違紀。監察使亦有權要求檢察官協助。

監察使的武器

監察使有權起訴違法失職的官員。監察使亦有權啟動懲戒訴訟。但監察使主要的武器仍為告誡或批評官員。監察使亦有權針對個別案件進行陳述，以確保法律一致與適切的應用。監察使有權向國會或內閣演講，以建議法律的修正。

陳情案的處理

陳情案的處理為國會監察使及其職員的最重要工作。在陳情案送達之前，沒有規定必須窮盡現有司法及行政救濟，但通常監

察使在2種情況不會介入：案件已在法院或行政機關等候裁決，或有上訴的可能。

陳情需為書面，可郵寄、傳真及以電子郵件傳送，我們的網站上也有陳情表。如本人前述每年約收到6,000件陳情案。任何人皆可提出陳情，即使非瑞典公民或不居住在瑞典，本身也不需與案件有直接關係。雖然沒有絕對的時間限制，但監察使不應調查發生於2年前的案子，除非有特殊理由。匿名信不以陳情案處理，但監察使可將其作為主動提案。

陳情案最多的類別為社會福利部分、警政、獄政、社會保險、民事及刑事法庭。

約半數的陳情案基於各種理由不予處理或未進一步調查。陳情對象不包括不受國會監察使監督者，如銀行、醫生、部長或全體內閣、國會議員、保險公司或瑞典律師協會的律師，原因可能是陳情人希望監察使去改變判決或決議，但監察使無法這麼做，那是法院的職權。另外也須遵守2年條款。

另外半數陳情案會進行調查，有2種調查方式：簡易調查（約35%）或徹底調查（約15%）。

在簡易調查中，調查人員通常會打電話給處理案件的承辦人，並做備忘錄，也可以從該機關借閱事件檔案，若從機關或承辦人處得到的資訊不足以構成陳情要件，則可結案。

若需徹底調查，陳情案會送至機關首長手中，並要求該機關進行內部調查，在許多案例中，該機關也要送有關案件的書面聲明／裁決給國會監察使，也可口頭報告補述更多更充分的資訊。



如前所述，法院、公務機關、中央或地方公務員都應提供監察使資訊及報告，即使是機密件，這代表即使是秘密警察或軍隊皆需繳交機密文件予監察使。

調查完成後，監察使做出決議，此決議會公諸於眾。決議通常非常詳細，書寫方式如同法院判決。決議通常會發佈於媒體，國會議員、法官、公務員等也會注意這些決議，之後會刊登於監察使年報中。中央機關通常也會將這些決議傳達給下屬機關。

僅有10%-14%的陳情案會以不具法律約束力的批評聲明結案。

監察使主動發起的案件

國會監察使也有權主動調查案件，這些案件大多數是在巡察時察覺的，有時媒體報導也會讓監察使主動調查，另外匿名陳情亦是。

沒有充足的理由監察使不會主動調查，因此這些案件相對於陳情案而言，有很高的比例以批評聲明結案。每年監察使主動調查的案件介於100至200件，批評聲明的比例約為80%，相較於陳情案的10%-14%。

巡察

巡察也是一項重要的工作。每年4位監察使一起以50-60天的時間巡察中央與地方機關，例如縣立事務委員會、地方法院、警察、監獄、社會保險機構、醫院、軍隊。

監察使做成的決議／判決不得上訴。

如前所述，監察使自己決定程序，自己選擇巡察機關，自己選擇應注意的議題及應調查的陳情案。

年度報告

1986年監察使法規定國會監察使每年11月15日前應繳交書面報告給國會，內容包括前一個工作年度（7月1日至6月30日）。國會監察使的年度報告約600頁，詳細記載一般人有興趣的監察使處理案件。

國會憲政小組會研讀報告，之後向國會報告。憲政小組的報告可能會在國會全體會議中討論。

法官、公務員、法律專家等也會閱讀年度報告。

國際合作

世界各地之政治家、律師及學者對瑞典的國會監察制度及豐富經驗展現極高興趣，我們每年平均接待40至50位來此交流資訊、深入研究及研討之國外訪賓。

基於國際間對瑞典監察制度之興趣，我們亦應邀造訪各國演講、提供資訊並參加會議、研討及座談等活動。因工作量緣故，僅有少數邀訪得以成行，但每年也約有20次國外訪問。本人十分榮幸能獲邀前來貴院訪問，在此亦感謝貴院安排如此豐富之邀訪行程與節目。



監察使之影響

監察制度產生之影響難以評斷，但本人認為或許可以如此形容「假設沒有國會監察使，瑞典憲法幾乎無法想像。」國會監察使行使職權廣受民眾信賴，為瑞典社會安定之主因。

監察機關重要職責之一，就是維護公眾對行政體制之信賴，讓民眾認為行政缺失不會不受懲罰，由於監察使所發佈之批評往往係針對個別的官員，這樣的作法與懲戒性處罰具有同樣功能，尤其是批評經媒體公布宣傳後，更能發揮實際效用。

監察機關在提供法律建言及澄清法令內容方面，如行政或司法程序，亦對主管機關助益甚大。監察使在某些案件中，為主管機關或法令上常用之慣例及方式，帶來重大改變。實際上，主管機關通常需遵守監察使發佈之建議，儘管形式上情況並非如此。監察機關最重要的功能之一，就是參與推動瑞典行政及程序法，理想是監察使能預防缺失之發生！

監察機關之特性在於監察使不能變更主管機關之決定或命令它如何做。需補充說明的是，瑞典國會監察使不能像某些其他機關一樣，擔任陳情人與主管機關之調解者。

假設有人宣稱行政案件沒有進展或送至主管機關之信函未獲回覆，監察使通常聯繫該機關後即可促使其儘速處理。

儘管實際上監察使受理的陳情案僅有10-14%的處理結果是批評，光就此數據即斷言監察使對多數陳情人而言是沒有作用的說法並非正確。事實上，監察使發現沒有理由相信主管機關做錯了，常常就能消除某人對其案件被錯誤處理的疑慮。

這麼多陳情案件不成功之另一理由是，即使在瑞典這樣的國家，許多民眾仍然不瞭解監察使職權之限制。

瑞典的所有經驗足以證明：在尊重法治原則及個人權利之行政體制下，監察使在捍衛個人權利上扮演著極為重要的角色，縱使監察機關永遠無法取代法院或公共檢察官等正規司法機關，監察使仍然是不可獲缺的。

結論

瑞典監察制度的經驗大致可總結如下：

為維護對監察機關之信任，監察機關須完全獨立於行政權之外，並須獨立於國會，同時亦應獲得國會之全力支持。

再者，監察機關必須能融入現有的行政體制，並易為一般民眾及官員所知。

監察機關應有廣大的調查權力，並有權將其調查結果為民眾周知。如果監察機關得以主動進行調查，將有助於該機關之效力。

為獲得主管機關之尊重，監察使必須徹底瞭解其所監督之行動及相關法令。監察使必須清楚所指，且需說服主管機關監察使是對的！

監察使之工作需依據公正無私原則，以維繫一般民眾之信任，並獲得其所監督之機關與官員之尊重。

為避免監察使陷於大量無關的陳情案件，需告知民眾監察使之任務以及監察機關之限制，一旦承諾過多，結果將是失望與挫



折。

如前所述，與媒體建立良好關係極為重要，監察使之工作必須高度的公開。

捍衛憲法權利及個人的法定權利，為民主法治國家重要的指標。

行政機構對於個人權利義務的決定，大多數案件可上訴行政法院，交由法院審理。監察使不得變更法院的判決亦不能做任何決定。監察使僅能關注行政或司法程序，其最重要的任務之一，即為促進良好行政與司法行為。

國會監察機關的本質，不同於國內其他所有機關，既非法院，亦非行政機構，事實上，監察機關通常並不執行任何公權力，國會監察使之權力來自於道德而非法律特質。

二、本院一級主管人員與瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾栩座談會紀錄

時 間：96年12月4日（星期二）下午3時

地 點：本院第3會議室

貴 賓：瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾栩

出席人員：許處長海泉、沈處長小成、蔡處長展翼、巫主任秘書慶文、周主任秘書萬順、柯主任秘書進雄、翁主任秘書秀華、王主任秘書林福、文參事麗卿、李參事宗義、吳參事昌發、洪主任國興、王簡任秘書增華

主 席：陳副秘書長吉雄

翻 譯：林聖洋

紀 錄：吳姿嫻

座談會紀錄

陳副秘書長吉雄：本院各位主管同仁上午聽完詳細的專題演講後，對瑞典監察制度有更進一步的瞭解，下午范處長將對瑞典監察制度與我國監察制度作一探討，以座談方式交換意見，現在歡迎范艾栩處長。

范艾栩：今天上午的演講後，我想各位對瑞典監察使辦公室的組



織功能大概有初步瞭解，下午我們兩個監察機構就組織權限、職權與最重要的功能來作座談。首先我希望比較兩國監察機關異同；另外我也對兩個組織間的特殊職權感興趣，第一點瑞典國會監察使可以執行檢察官的功能，第二點可監督司法。就這兩點兩個機構是否有異同？據我所知，具有檢察官的功能以及監督司法的國際監察組織裡只有瑞典、芬蘭與菲律賓。若各位有興趣，稍後可以討論這個問題。

陳副秘書長吉雄：請司法委員會王主任秘書來說明。

王主秘林福：本院為了監督政府各機關，分成 7 個委員會。其中司法及獄政委員會主要是監督司法機關。司法機關第一包括法院以及所屬各級法院及法官，第二是法務部及所屬各級的檢察署包括檢察官，還有法務部的軍法司所屬的軍事法院及軍事檢察署軍法官、軍事檢察官包括在內。本院對司法機關監督的方式，第一是人民的陳情，第二是藉著巡察去瞭解各機關有無違失，第三是藉著個案調查來瞭解司法機關違失的情形。經過調查以後，對司法機關的判決或者各種法令有違誤的話，本院採取下列措施：如司法機關審判適用法令錯誤時，本院函請法務部轉交最高檢察署妥為研究，依法提起非常上訴。若符合再審法令要件，本院發交該檢察署申請再審以救濟。

范艾栩：貴院函請法務部針對司法錯誤的情節要求再審，是強制命令或是檢察單位得拒絕？

王主秘林福：這個依照是否符合再審條件或是非常上訴的要件，若不符合檢察單位會駁回；若符合會尊重本院的意見提起。第

二點若司法機關行政措施失當，本院可函請檢討改進，但違失情節重大時，本院可提案糾正，以促其改進。第三點如司法機關人員涉有違法失職部分，函請司法機關議處失職人員，但司法機關人員涉及違失情節重大時，本院會提案彈劾並移請公務人員懲戒委員會來懲戒。第四，如果發現有部份法令不合時宜，會建請司法機關修法。

陳副秘書長吉雄：其他主管人員有沒有補充？請許處長補充。

許處長海泉：補充說明，依照憲法規定，法官、監察委員都是獨立行使職權，所以剛才王主秘說有關本院所提建議，是否提非常上訴或再審，必須尊重法院的獨立行使職權，我想跟瑞典一樣都是建議性質，本院意見僅供參酌。

范艾翔：根據憲法，瑞典監察使在許多案子裡唯一的武器只能作為類似檢察官的角色。這是有歷史淵源的，我們承襲當年已有的「司法總長」機制，司法總長為國王的最高監察使，行使檢察官的角色，監督法院，而國王為法院之首，因此這是為何首任監察使可監督法院，因為他代表身為法院之首的國王監督。1809年革命後，受到歐洲哲學家洛克及孟德斯鳩的思想影響，開始實施分權，因此瑞典監察使僅承襲當時已有的「司法總長」機制。但雖然瑞典監察使有檢察官的職權，其實卻很少使用，一年不到5次，不過這是一個很好的威脅。但我要強調，一旦監察使開始進行訴訟，並沒有特別的法律來規定這個訴訟過程，而是與一般法院的程序不無二致。另外瑞典監察使監督法院僅針對程序部分，不能介入司法判決，只處理例如處理緩



慢或延遲。對我們來說，尊重司法獨立非常重要。

陳副秘書長吉雄：我國的制度跟瑞典一樣，對於司法官，監察委員也不能干涉他辦案，但若司法官辦理案件有所遲延，本院可經委員會決議，告知他們注意。

范艾栩：另外我想比較兩國監察組織，我知道瑞典的組織比貴院小多了。我們有 4 位監察使，監察使辦公室只有 55 位職員，其中調查員基本上不是很資深的法官，這些年輕調查員大約 30 幾歲，就讀 4 年半的法學院，畢業後有 4 至 6 年的工作經驗。他們在監察使辦公室僅能服務 6 年，6 年後他們大多會回到原先的法院，但有些調查員可以留下來擔任每位監察使 2 個單位的主管，不過原則上不能一直待在這裡。也有一些回到別的法院去，事後再來，這種資深調查員較少。所以基本上每一個監察使有 2 位單位主管、5 至 7 位調查員及 2 位秘書。請問貴院調查員的法律背景為何？

陳副秘書長吉雄：請沈處長說明。

沈處長小成：第一點本院的監察調查人員是 65 人，其中資深 23 人，其他分別為中青代，平均年齡約 37 歲。這些調查人員都是依法進用的公務人員，他們的背景，包括法學、財經、工程、教育、國防警政、環保工程、社會福利等各種人才都有，80% 以上都是博、碩士學位。這些調查人員長年的在職訓練，都以協助監察委員調查工作的各類法學及專業知能為訓練最主要的範疇。

范艾栩：他們是不是能長久在監察院任職？因為瑞典的調查員有

6年期限的限制。

沈處長小成：監察院跟瑞典監察使最大的不同，是兩個國家監察職掌的範疇不同；監察院的職掌範圍可能比瑞典監察使的職掌範圍更廣，所以目前監察院的制度，監察調查人員沒有像瑞典從法院系統來，6年後一定要再回到法院系統去。目前一些資深的監察調查人員，他會為調查工作以外監察委員的其他職掌事項去服務，調到別的單位。由於他們是文官體系的公務人員，所以沒有任期限制。

范艾翔：瑞典監察使辦公室，是監督所有公共行政機關，兩邊的調查範圍、設置目的基本上是一樣的。

陳副秘書長吉雄：補充說明，本院調查人員的晉用和公務人員一樣，協查人員也是公務人員，是經由考試及格依法任用；他可以一直工作到退休為止，公務員身分依法律受到保障。這個問題，請洪主任再做補充。

洪主任國興：兩國的制度和組織基本上都不同。第一點，監察委員的產生方式，跟瑞典監察使產生方式不太一樣；瑞典是由國會組成一個遴選小組遴選監察使候選人，然後由國會議員投票，而我國是由總統提名，總統可能組織審薦小組也可能不組成。第二點，瑞典監察使基本上要有法學背景，本院是各種專長背景都有，當然法學是佔多數，但各種專長都有。第三點調查人員，瑞典是以法學為主，本院是各種專長都有。第四在職權方面，兩個國家都有的職權包括：收受人民書狀、調查、巡察，瑞典比較獨有是對政府官員的起訴權，剛剛范處長也指出



全世界只有 3 個國家有此制度。但這點我跟各位報告她可能沒有講到，有關對官員起訴權其實已經很少用，幾十年來可能只有一、二個例子而已，有點備而不用的狀態，而是盡量用勸說、建議，盡量不動用起訴權。另外是跟我國類似的建議權，本院在行憲前也是用建議的方式，但我國有而瑞典沒有的職權比較重要的是彈劾權、糾正權、審計權。

范艾栩：瑞典有提起懲戒訴訟的權力，另外有批評權及建議權，對違法失職的官員，不僅是批評，也給予他們指導宣言，建議他們如何處理案件或應採取的措施。並不像貴院有這麼多的職權和武器。

洪主任國興：在職權行使的對象上面，瑞典是包括中央、地方的公職人員、法官、國營企業、軍官，聽起來好像跟本院類似，但有些層級是例外，跟本院不同。瑞典監察使的職權行使範圍不包括部會首長、檢察總長及瑞典銀行董事會的成員等，但這些對象本院都可以行使監察權，而瑞典則不行。民意代表則是兩國都非職權行使的對象。

范艾栩：我要強調監察使不監督私人銀行，而國家銀行則在監督範圍內。另外，瑞典監察使不監督部長，因為部長級的官員由憲法常設委員會監督，是國會 15 個委員會之一。不監督部會首長的原因是瑞典沿襲 17 世紀中以來的內閣制度，這跟其他國家的內閣制度不同。這點我要特別解釋一下，瑞典的部會都很小差不多 200 人，在西方部會較龐大，部長大多只處理政策擬定問題，在部會下設有國家自治機關，每個自治機關有其首

長，故部長不得干涉自治機關首長的決策。但我要補充只有部長不在瑞典監察使的監督範圍內，其他官員皆受監督。因此瑞典有 3 個主要機關受國會管轄，包括憲法常設委員會（監督內閣及部長等）、國會監察使（監督公務機關及公務員）、國家審計局（監督國會通過的經濟方案）。

洪主任國興：補充說明有關本院內部組織，簡單來說院本部有 4 個處、6 個室、7 個委員會，審計部隸屬於本院，審計部內部有 5 個廳 2 個處，附屬的機關又有 2 個處，就是台北市與高雄市審計處，另有 20 個審計室。院本部連技工、工友總共 400 多人，審計部所有人員約 800 人，其中審計人員 600 人。監察院職員大概 280 人。

范艾翎：瑞典監察使辦公室雖然有 1 位所謂的首席監察使和 3 位監察使，但首席監察使層級並非高於其他 3 位監察使，他們是平等的，只是首席監察使綜管監察使辦公室其他事務，在監察事務上首席監察使不得介入別的監察使，因此在監察事務上他們是絕對平等的。目前 4 位監察使正好是 2 位男士、2 位女士，各自有專門監督範圍，首席監察使 Melin 監督警政、檢察官和一般法院的業務；另外一位女士 Andrea 負責監督教育、醫務及社會福利。另外一提，我也對貴國監察權中的監試權感到好奇，這一點是瑞典沒有的，還有財產申報權。在瑞典監察使並無法規定國會議員或部長申報財產，但這些官員有義務公開他們的財務狀況，如股票持份。但同時瑞典有透明原則 (Principle of Transparency) 或公開資訊近用原則 (Principle of



Public Access to Official Documents), 1766 年已有這樣的原則，每個瑞典人必須繳交數頁的稅務資料，首頁有摘要資訊，每個瑞典公民皆可查閱首頁資料，但無法明確得知每條細目，僅可知悉總收入，這是為何在瑞典沒有法律規定財產申報，因為每個人都可得到這樣的資料。

陳副秘書長吉雄：請申報處王秘書來回答。

王簡任秘書增華：范艾翎女士您好，非常榮幸回答您這個問題。在我國的財產申報法相關義務之規定，公職人員需依法申報財產，申報財產的範圍其中當然股票也是一個重要項目，還有包括不動產、汽車、存款等許多項目。

范艾翎：那是每個公民都可查閱的嗎？

王簡任秘書增華：是的，依據法律規定本院出版之公職人員財產申報專刊可供人民查閱，並上傳至網路。

范艾翎：為何貴國公職人員需要申報財產？

王簡任秘書增華：我想是文化差異。在我國文化中財產被視為隱私權的一部分，但身為政府官員則有法定義務申報財產，因為人民想知道瞭解，若官員擁有某公司過多的股票，可能會影響其決策的正確判斷。

范艾翎：這也是瑞典的問題。

陳副秘書長吉雄：監試的問題請許處長來回答。

許處長海泉：我簡單說明，如有遺漏再請大家補充。有關監試權並非憲法規定的職權，就同公職人員財產申報是屬於法律規定的職權。有關考試院辦理的國家考試都必須請本院監察委員去

監試，他們濫觴於我國的科舉制度，是從漢朝開始科舉制度就有御史大夫的參與，主要為了國家考試的過程中公平性、公正性跟客觀性，所以會要求去參加這個監試的工作。謝謝。

范艾栩：這種為了保持公平、公正的制度，也許值得瑞典將來參考。能夠在今天的座談裡聽別的國家特有的制度來防弊，這是非常有意義的。我曾數度提及獨立性的重要，因為我是來自於三權分立的歐洲國家，我想聽各位對監察權獨立性的看法。雖然瑞典監察使是由國會選出，任期 4 年並得連任，國會不得介入監察使的監督職權。但監察使假如失去國會信任，得將監察使去職，目前為止雖未發生這樣的情況，但實務上是有可能的。也許各位想知道，在什麼樣的情形下監察使會失去國會信任。若監察使處理某些案子讓申訴人不滿意，投書給國家憲法常設委員會，這樣的例子假如多的話，國家憲法常設委員會將重新斟酌甚至調查這位監察使的判斷。目前來講從沒有發生過。我要強調的是雖然監察使具有形式上的獨立性，但是他跟國會也有一定的關係。瑞典監察使對於行政機構是完全獨立的，不屬於任何行政機構，監察使可監督之。監察使對於司法方面也是獨立的並可監督之，當然監察使是絕對尊重法院的獨立性。這是瑞典的情況，現在我想知道監察權的獨立性在貴國施行的情形。

陳副秘書長吉雄：監察機構具有獨立性是必要的，監察院根據憲法規定是國家最高監察機關，所以監察院跟其他 4 院立於平等地位，其他 4 院不能干涉本院職權行使，同樣監察院也不能逾



越職權。至於詳細情形，請洪主任來作深入說明。

洪主任國興：有關監察權的獨立性，其實不同學者有不同看法，現在我想引用 2 個人的講法，第一位是 IOI 前任理事長 Oosting：所謂監察權的獨立性，可分三方面。第一體制性獨立，不得有任何行政機關在監察機關之上。第二是功能上的獨立，行使職權的功能不得受任何干預。第三是個人身分上的獨立，他的職位跟身分要受到保障。就這三點來看，體制上的獨立，監察院之上沒有更高一層的機關；職權的獨立，本院監察委員依法行使職權受到保障，完全獨立；個人身分的獨立，本院委員的職位任期有保障，不像瑞典監察使任期不到時，國會通過決議的話就可以去職，在我國不會發生。

范艾栩：假如監察委員犯罪了，怎麼辦？

洪主任國興：監察委員也是監察權行使的對象。另外上次我們邀請來訪問的前任瑞典首席監察使 Eklundh 先生，對監察權的獨立性從三方面來講。第一方面是對於行政權的獨立，任何政府官員不能對監察使給予指示，當然現在任何官員皆不能對本院監察委員有任何指示。再者是政府不能隨便影響監察機關的預算，當然這一點的話或許還有模糊的空間，本院不像司法院那麼獨立可單獨向國會提出預算，但基本上行政院對本院預算還是相當尊重。另外監察使在行使調查權時，不得受阻撓，基本上本院行使職權，行政機關還是尊重本院的調查權力不會阻撓，這是行政部分。

范艾栩：這跟瑞典監察使辦公室一樣，是完全獨立的。我想知道

Eklundh 還強調了什麼？

洪主任國興：第二方面對司法權獨立，他認為監察使某種程度應享有法律上的豁免權，當然這與我國相近，當年本院第一屆監察委員有免被逮捕拘禁的權利就是人身保護權，這個目前恢復到公務機關的體制後就沒有，但基本上監察委員還是受到相當的保護不會受傷害。再者監察委員不會因為行使調查權或監察職權，受老百姓告訴，然後檢察官因此來起訴，這一點確定應該不會有。我們曾經有人向本院陳情，但對本院的後續處理不滿意而提出國家賠償，後來都是不成立。第三方面對國會的獨立，包括三點：第一監察使不能成為政黨角力的工具，不能當政黨政治的工具，這一點應該很肯定，監察委員不能參加任何政黨。即使原來有隸屬於任何政黨也不能參加任何政黨。第二國會常以法令或預算，來限制監察使的活動，雖然如此在法律准許的架構下進行調查或行使監察職權應該還是十分自由不受國會干擾。這一點我國跟瑞典狀況一樣。第三國會不可對某一個案給監察使任何指示。

范艾栩：我剛剛提及 Mr. Eklundh 曾經來過貴國演講，他是瑞典的首席監察使，他是我的老闆兼老師；事實上我這國際處處長就是他指派的，所以我對於 Mr. Eklundh 監察獨立性的看法，多問了些問題。另外對於監察權的透明性，我想知道你們的透明度如何運作？

洪主任國興：有關資訊公開的部分，政府有制定資訊公開法。資訊公開法其實也有點模仿西方國家，因為很多國家都已經制定



這樣的法律，而且據瞭解有很多資訊公開的職權都納到監察使的職權範圍。簡單說明，這個法的規範，主要分為三個部分，第一個是強制公開，規定政府有些文件、檔案、資訊一定要公開，在網站公開或者閱覽室可以閱覽，或者在公報裡刊登。第二個部分限制公開，限制公開是列為國家機密者或會影響到私人權益部分，可以不公開。國家機密的話，還要按照國家機密保護法的程序來完成機密保護的程序，才可以照國家機密的方式來做。第三個就是介於這二者之間的，就是有模糊地帶，民眾有需要的話可向本院申請，就要考量要不要核准他來看這些資料。除非有限制公開的需要外，都應提供資訊，目前來講資訊公開法的規定是如此，本院也是資訊公開法的適用機關，基本上要遵照辦理。

蔡處長展翼：范艾栩女士妳好，我很遺憾遲到了，因此喪失更多與妳溝通請益的機會。除了剛剛洪主任提到的資訊公開法以外，我們國家的檔案法也有規定，檔案原則是要公開的，所以依據檔案法，我們在本院設置專門的檔案閱覽室，任何民眾包括媒體記者都可依據本院訂定的申請要點申請閱覽檔案。

范艾栩：我今天的最後一個問題，也是這兩天我一直在想，這個問題我必須此時此地提出來，就是在沒有這 29 位監察委員的情況下，貴院如何發揮監察功能。

陳副秘書長吉雄：本院現在雖然沒有監察委員，但是在兩年多前一知道監察院將面臨沒有院長、委員這種境遇時，即訂定因應措施，根據因應措施，將沒有委員、沒有院長所造成的傷害減

到最低。現在請業務處許處長對這方面的因應提出說明。

許處長海泉：基本上涉及監察委員職權，像糾舉、彈劾、糾正、調查，本院都不能行使。可以做的是人民陳情的部分，本院還是照舊收受人民書狀，還是會處理，但是涉及程序性的問題，例如第一種要提行政救濟或司法救濟的，本院會盡快告知陳情人，依照法律程序向行政法院或是法院去救濟權利。第二種情形是認為一些問題可以交由主管機關去調查的，就像瑞典的小調查一樣，本院也會送給陳情案提及之被訴機關的上級主管機關，依照他的職權先加以調查，並說明提供資料給本院參考，我們會留供委員來的時候，讓委員行使職權，這是有關陳情的部分。第二個是巡察的部分，本院也是不能巡察，但是本院巡察秘書必須收集巡察區的相關資訊，以及對社會重大關注的案件收集資料，然後請機關提供相關說明，本院加以研簽留待委員來的時候，請委員行使職權。監試的部分本院也不能派員去監試，但是考試的過程必須全程錄影、錄音，然後考試院把這些資料提供給本院，等委員來的時候，本院會逐案加以檢視。調查的部分本院也不能調查，但是對於舊案的敘述資料協查秘書還是會加以研簽瞭解案情，對於以前的行政機關本院提出糾正函請改善機關的答覆內容，協查秘書也是會加以研判收集研簽意見供委員行使職權。陽光法案的部分，財產申報、政治獻金、利益衝突的部分，依然收受申報，本院職員也會先行加以調查，但是結果都必需留待本院委員來了以後，廉政委員會才能加以裁罰。



范艾栩：我也沒想到貴院會碰到這種情形，我只能說很不幸。我想貴院的工作量和努力我都深自瞭解。對於今天的安排，有關貴院的功能、組織和你們各位今天所陳述的雙方異同，我很高興也很感激這次有機會能來這一趟，比較異同的座談。我誠摯的謝謝各位。

陳副秘書長吉雄：因為時間的關係，今天的座談要告一段落。經過下午 2 小時的座談，讓我們瞭解瑞典國會監察制度的運作，從瑞典運作情形中本院也學習很多，本院也非常珍惜今天的座談和機會。我相信雙方可能還存在一些問題需要再深入去瞭解，因時間關係只好在此作罷，但是我國跟瑞典監察機構的交流非常通暢，今後如有需要，也會隨時透過通訊 e-mail 的方式繼續請教范艾栩處長，同樣的如果瑞典方面要了解我國監察制度，或是要了解有關監察委員職權行使的任何資訊，本院也樂於提供。很高興遠在北歐的好朋友，能到中華民國來訪問，看到她佩戴著一個胸章，是瑞典跟中華民國的國旗，讓我深受感動。我們鼓掌謝謝這位中華民國之友。

范艾栩：謝謝，我也感到相當光榮和愉快。



【附錄2】國際監察組織2008年會員名錄

AFRICA 非洲地區

Angola 安哥拉
 Botswana 波札那
 Burkina Faso 布吉納法索
 Congo 剛果
 Cote d'Ivoire 象牙海岸
 Djibouti 吉布地
 Ethiopia 衣索比亞聯邦民主
 共和國
 Gabon 加彭
 Gambia 甘比亞
 Ghana 迦納
 Lesotho 賴索托
 Madagascar 馬達加斯加
 Malawi 馬拉威
 Mali 馬利
 Mauritania 茅利塔尼亞
 Mauritius 模里西斯
 Morocco 摩洛哥
 Namibia 納米比亞
 Nigeria 奈及利亞
 Rwanda 盧安達

Senegal 塞內加爾
 Seychelles 塞席爾
 Sierra Leone 獅子山
 South Africa 南非
 Sudan 蘇丹
 Tanzania 坦尚尼亞
 Tunisia 突尼西亞
 Uganda 烏干達
 Zambia 尚比亞
 Zimbabwe 辛巴威

ASIA 亞洲地區

* Hong Kong 香港
 India 印度
 Indonesia 印尼
 Iran 伊朗
 Japan 日本
 Macao 澳門
 Pakistan 巴基斯坦
 Philippines 菲律賓
 South Korea 南韓
 Sri Lanka 斯里蘭卡

* Taiwan 台灣

Thailand 泰國

AUSTRALASIA & PACIFIC

澳洲及太平洋地區

Australia 澳大利亞

Cook Islands 庫克群島

Fiji 斐濟

New Zealand 紐西蘭

Papua New Guinea 巴布亞紐
幾內亞

Samoa 薩摩亞

Solomon Islands 索羅門群島

Tonga 東加

Vanuatu 萬那杜

CARIBBEAN / LATIN

AMERICA

加勒比海及拉丁美洲地區

Antigua and Barbuda 安地卡

Argentina 阿根廷

Barbados 巴貝多

Belize 貝里斯

Bermuda 百慕達

Bolivia 玻利維亞

Brazil 巴西

Colombia 哥倫比亞

Costa Rica 哥斯大黎加

Ecuador 厄瓜多

El Salvador 薩爾瓦多

Grand Cayman 大開曼島

Guatemala 瓜地馬拉

Guyana 蓋亞那

Haiti 海地

Honduras 宏都拉斯

Jamaica 牙買加

Mexico 墨西哥

Nicaragua 尼加拉瓜

Panama 巴拿馬

Paraguay 巴拉圭

Peru 秘魯

Puerto Rico 波多黎各

Saint Lucia 聖露西亞

Trinidad & Tobago 千里達及
托巴哥

Venezuela 委內瑞拉

EUROPE 歐洲地區

Albania 阿爾巴尼亞

Andorra 安道爾



Armenia 亞美尼亞	Kazakhstan 哈薩克
Austria 奧地利	Kosovo 科索沃
Azerbaijan 亞塞拜然	Kyrgyz Republic 吉爾吉斯
Belgium 比利時	Latvia 拉脫維亞
Bosnia and Herzegovina 波士 尼亞赫塞哥維納	Liechtenstein 列支敦斯登
Bulgaria 保加利亞	Lithuania 立陶宛
Croatia 克羅埃西亞	Luxembourg 盧森堡
Cyprus 賽普勒斯	Macedonia 馬其頓
Czech Republic 捷克	Malta 馬爾他
Denmark 丹麥	Moldova 摩爾瓦多
Estonia 愛沙尼亞	Montenegro 蒙特內哥羅
European Union 歐盟	Netherlands 荷蘭
Finland 芬蘭	Norway 挪威
France 法蘭西	Poland 波蘭
Georgia 喬治亞	Portugal 葡萄牙
Germany 德意志	Romania 羅馬尼亞
Gibraltar 直布羅陀	Russian Federation 俄羅斯聯 邦
Greece 希臘	Serbia 塞爾維亞
Greenland 格陵蘭	Slovak Republic 斯洛伐克
Hungary 匈牙利	Slovenia 斯洛維尼亞
Iceland 冰島	Spain 西班牙
Ireland 愛爾蘭	Sweden 瑞典
Israel 以色列	Switzerland 瑞士
Italy 義大利	Turkey 土耳其

Ukraine 烏克蘭

United Kingdom 英國

Uzbekistan 烏茲別克

NORTH AMERICA 北美洲

地區

Canada 加拿大

United States of America 美國

註：香港和台灣地理區位於亞洲地區，惟國際監察組織區域會籍屬澳洲及太平洋地區。



【附錄3】出席國際監察會議及重要監察領袖訪華日期簡表

1. 出席國際監察會議

序號	名 稱	地點 (國家城市)	起訖日期
1	第10屆拉丁美洲監察使年會	巴拉圭 亞松森	2005.11.11 2005.11.22
2	第4屆法語系監察使聯盟會議	法國 巴黎	2005.11.25 2005.12.4
3	第23屆澳洲及太平洋地區監察使年會	澳洲 伯斯	2006.4.24 2006.5.2
4	第11屆拉丁美洲監察使年會	阿根廷 布宜諾斯艾利斯	2006.11.24 2006.12.9
5	第12屆拉丁美洲監察使年會	秘魯 利馬	2007.11.16 2007.11.29

2. 重要監察領袖人士訪華

序號	名 稱	起訖日期
1	印尼國家監察使委員會監察使蘇加塔、副監察使蘇拉其曼及助理監察使馬茲里等3人訪問團	2005.10.12
2	巴拉圭護民官署護民官巴埃茲	2007.5.21 2007.5.26
3	澳門二十一世紀法律研究會訪問團	2007.6.25
4	匈牙利資料保護暨資訊自由監察使阿提拉·培特法魏	2007.11.5
5	瑞典國會監察使辦公室國際處處長范艾栩	2007.12.2 2007.12.6

國家圖書館出版品預行編目資料

監察院國際事務工作紀要暨出國報告2005-2007 /

監察院國際事務小組編印. --

第1版. -- 臺北市：監察院，民97.9

面；公分

ISBN 978-986-01-5052-0 (平裝)

1. 監察院 2. 監察制度 3. 國際關係

573.82

97015146

監察院國際事務工作紀要暨出國報告2005-2007

編 印 / 監察院國際事務小組

編 輯 / 洪國興、吳姿嫻、鄭慧雯、林美杏

出 版 者 / 監察院

地 址：台北市忠孝東路1段2號

電 話：(02) 2341-3183

傳 真：(02) 2356-8588

發 行 人 / 王建煊

經 銷 處 / 五南文化廣場 台中市中山路6號 (04) 2226-0330

監 察 院 / 檢舉專用信箱 台北郵政8-168號信箱 傳真機：(02)2341-0324

政風室 專線電話：(02)2341-3183轉539 (02)2356-6598

檢舉專線 傳真機：(02)2357-9670

印 刷 者 / 京美印刷企業股份有限公司

地 址：台北市重慶南路1段95號8樓

電 話：(02) 2314-0386

傳 真：(02) 2383-1545

中華民國97年9月

ISBN：978-986-01-5052-0 (平裝)

GPN：1009702061

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

定價 450 元

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

請洽監察院綜合規劃室 (電話：2341-3183)