

監察院國際事務
工作紀要暨出國報告
2008-2010

監察院國際事務小組 編印



序

現代的監察制度通說源自於瑞典，早期設立之目的，為輔助帝王監督文武百官是否有違法失職之情事。從1809年，該權利移交至國會後，便轉型為人民發聲的型態。監察制度此後即逐漸發展，並盛行於20世紀二戰之後，各國紛紛設立監察使辦公室。

有鑒於監察權獨立行使迄今已為世界潮流趨勢，國際監察組織(International Ombudsman Institute, I.O.I.) 因應而生。該組織成立於1978年，為一非政府組織，總部設於奧地利維也納（2009年以前設於加拿大亞伯達大學），其宗旨在於倡導監察及人權理念、促進全世界監察使資訊、經驗之交流。

本院為宣揚我國監察制度並與世界各國監察機構交流接軌，於1994年加入I.O.I.，旋即在台北主辦國際研討會，歷年來均積極參與國際監察活動及交流工作，並於2010年成功爭取2011年3月在台舉辦「第26屆澳洲及太平洋地區監察使年會」，會議圓滿成功。

本院國際事務小組成立迄今已邁入第16個年頭，期間2005至2007年間第4屆監察委員雖未能順利產生，但未因此停止派員參加國際監察組織活動。並自2008年監察委員順利就職後，國際事務小組亦延續並更加積極前往他國考察當地監察組織與制度、宣揚我監察職權，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，成果豐碩。

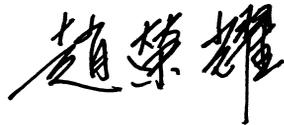
為促進監察職權概念普遍化及增進我國對國外監察制度進一步瞭解，本院國際事務小組多年來也積極蒐羅各國有關監察職權的出版品，加以篩選後進行翻譯、比較及研究，自1998年起編譯

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。

為使各界瞭解本院對國際監察交流所做之貢獻，本院國際事務小組自2002年起，陸續出版工作紀要或出國報告彙編。本彙編係援例將監察院國際事務小組2008至2010年，推展各項國際事務工作的努力與過程，編輯成冊。本院將持續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。

為響應政府節能減碳之環保政策，本書今年改以電子書形式出版。本電子書雖經審慎校訂，但仍恐有疏漏及錯誤之處，尚祈各位先進專家不吝指正，並衷心期盼本書的出版，可以增進國人對世界監察職權的認識與瞭解。

國際事務小組召集人

A handwritten signature in black ink, reading '趙榮耀' (Zhao Rongyao), written in a cursive style.

中華民國100年10月



目次

序	i
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	5
第3節 澳洲及太平洋地區監察組織	8
第4節 伊比利美洲監察使聯盟	12
第5節 法語系監察使聯盟	16
第6節 監察院國際事務小組之運作	18
第3章 參加國際會議及考察監察工作出國報告	20
第1節 第24屆澳洲及太平洋地區監察使年會	20
第2節 第24屆加拿大行政裁決協會年會	39
第3節 第13屆伊比利美洲監察使協會年會暨第7屆美 洲國家人權保障機關網絡年會	56
第4節 第9屆國際監察組織會議暨瑞典國會監察使 200週年慶祝大會	84
第5節 第14屆伊比利美洲監察使協會年會	125
第6節 華隆地區監察組織國際研討會暨15週年紀念會	140
第7節 第25屆澳洲及太平洋地區監察使年會	165
第8節 美國監察使協會第31屆年會	200
第9節 第15屆伊比利美洲監察使協會年會	216

第10節 國際監察組織「銳化牙齒(Sharpening Your Teeth)」訓練課程	257
第4章 外賓來訪	277
第5章 國際監察制度文獻資料編譯	279
第1節 監察與人權	279
第2節 以色列審計與監察制度	280
第3節 非理性陳情行為處理作業手冊	282
第4節 世界監察制度手冊	283
第5節 歐盟監察使起源、設立、發展	284

附錄

【附錄1】外賓蒞臨本院演講詞暨座談會紀錄

瑞典法務總長藍博諳 《廉潔政府》

瑞典首席國會監察使馬茲·梅林 《國會監察200年經驗淺談》

【附錄2】出席國際監察會議日期簡表



第1章 源起

1

為宣揚我國監察制度並與世界各國監察機構交流接軌，本院於1994年8月以「中華民國監察院」(Control Yuan of R.O.C.)的名義加入國際監察組織(International Ombudsman Institute, I.O.I.)，成為具投票權之正式會員(Institutional Member)¹。為加強與世界各國監察機構及國際監察組織之交流合作，1995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」，成立國際事務小組，多年來積極參與國際監察人權活動及交流工作，致力於監察權行使之國際化。

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。

¹ 國際監察組織會員資格共分五類：

- (1) 正式會員(Institutional Member)：各國監察機關或辦公室（不論名稱），並且在I.O.I.中享有投票資格。
- (2) 準會員(Associate Member)：從事或對監察相關工作有興趣之不具正式會員資格之個人或行政機構。
- (3) 榮譽終生會員(Honorary Life Member)：經由I.O.I.理事會任命之對監察領域工作有傑出貢獻之人。
- (4) 個人會員(Individual Member)：於監察使辦公室工作且對監察活動、研究有興趣但不具正式會員資格之個人。
- (5) 圖書館會員(Library Member)：訂閱I.O.I.出版品之各國圖書館。

6. 國際會議之參加及籌辦。

國際事務小組成立迄今已屆滿16年(1995-2011)，在上述任務之指導原則下，孜孜不倦推動各項工作，茲將2008至2010年各項成果彙集成冊。本書第2章係概要介紹國際監察事務。第3章則是分節敘述本院3年來所參加的10次國際會議及考察國外監察機關之出國報告。第4章則表列敘述本院3年來邀訪之外賓。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，期能讓國人及臺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出席國際監察會議日期簡表收輯於附錄部分，俾供參考。



2

第2章 國際事務與國際監察組織

第1節 國際監察制度

現代西方國家監察使的雛形，可以追溯自西元1809年，瑞典依據憲法設置了國會監察使一職²，藉以強化國會對行政權的控制。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。

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，監察使的概念才漸次發展於北歐國家，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

² 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)。

(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, 依據國際監察組織網站, 全球已有150餘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、德國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, 主要收受及處理有關歐盟機構管理不善之陳情。現任歐盟監察使為 P. Nikiforos Diamandouros 先生。

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。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)的概念也越來越受重視。誠正性除監察使本身的誠正性，另一方面，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

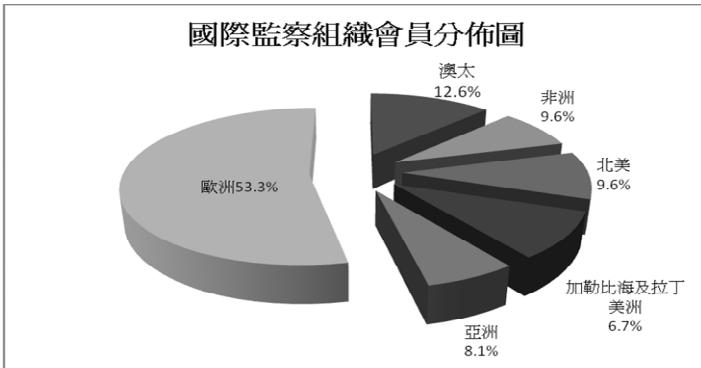
目前全球性的監察組織為「國際監察組織」(International Ombudsman Institute, I.O.I.)⁴，成立於1978年，係為一非政府組織

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)。

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.theioi.org/>。

(Non-Government Organization, NGO)。其總部原設於加拿大艾德蒙頓亞伯達大學(University of Alberta, Edmonton, Canada)，2009年遷移至奧地利維也納(Vienna, Austria)。

國際監察組織的成立，使全球各地監察使有了聯繫的橋梁，目前已有135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、加勒比海及拉丁美洲、以及北美地區。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。



非洲：13 (9.6%) 澳洲及太平洋：17(12.6%) 亞洲：11(8.1%)
歐洲：72(53.3%) 加勒比海及拉丁美洲：9 (6.7%) 北美：13(9.6%)

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。現任理事長為紐西蘭首席監察使魏肯女士 (Ms. Beverley Wakem)，副理事長為英國北愛爾



蘭監察使佛利湯 (Dr. Tom Frawley)，財務長由香港申訴專員黎年 (Mr. Alan Lai) 擔任，秘書長則由奧地利監察使柯世德卡 (Dr. Peter Kostelka) 擔任。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。

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9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
- 2009⁵ 瑞典斯哥德爾摩

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；2004年於加拿大魁北克召開之第8屆年會；第4屆監察委員組團參加2009年於瑞典斯哥德爾摩舉行之第9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

⁵ 原訂於2008年舉辦之第9屆國際監察組織年會，因適逢瑞典（監察制度發源國）國會監察使200週年慶祝大會，故併同於2009年舉行。

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)；每年發行之年鑑(Yearbook)；自2009年總部遷至維也納後，始發行年度報告(Annual Reports)；特別論文系列(Occasional Paper Series)係收錄各國監察使短篇論文。此外，還不定期出版有關監察制度的研究報告(Research Projects)。

在訓練課程方面，2005年北美地區副理事長暨加拿大艾大略省監察使Mr. André Marin發起之教育訓練計畫「銳化牙齒」(Sharpening Your Teeth)，內容包括各國監察人員與被調查者面談之方式及取得證據之方法等與監察方面之調查工作相關之分享，迴響熱烈，故國際監察組織亦於2010年起，每年於總部奧地利維也納舉辦此教育訓練活動。

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梁，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。

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，也是本院所屬會籍之區域。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、東加以及中華民國。

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正式會員(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)及現任首席監察使（Ms. Beverley Wakem），皆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。在本院代表團極力爭取下，2011年舉辦之第26屆年會，終獲區域會員通過，首度於我國舉辦。

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，包括現任理事長紐西蘭首席監察使魏肯女士(Ms. Beverley

Wakem)，區域副理事長巴布亞紐幾內亞首席監察使Mr. Chronox Manek，及財務長香港申訴專員黎年(Mr. Alan Lai)

本院於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）。中國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，致迄未如願加入該組織。1996年4月，包括中國在內的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、中國、葉門、馬來西亞、印尼、泰國、印度及越南等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。由於中國結合其他亞洲國家，蓄意排擠我國的意圖相當明顯，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，轉而參與澳洲及太平洋地區監察使年會，於是自1999年起即積極參加，與澳太地區各會員國建立密切友好之關係。

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、財務長），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，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，尋求支持。

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，2001年10月底於南韓首爾（當時仍稱漢城）召開之理事會議中，通過本院申請。

本院成為正式會員後，自2002年第20屆年會開始，皆以正式會員身分出席每屆年會，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。之後第23屆、第24屆會議舉行時，本院委員仍未就職，卻能審酌情勢派員出席，以延續會員權利之行使，與會各監察使代表均甚表肯定及歡迎，對我國無監察委員之情況，亦咸表遺憾及關切，並衷心期盼本院早日恢復正常運作。該期間，國際監察組織澳太區域副理事長巴柏並曾去函立法院王院長金平及總統當選人馬英九先生表示國際監察使成員之關心，希望儘速恢復監察院之職權。

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，以使區域會員即時瞭解本院監察職權行使現況外，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，同時亦更加確立了本院於國際監察組織的會籍。

第4節 伊比利美洲監察使聯盟

伊比利美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana del Ombudsman, FIO)係於1995年，由伊比利美洲各國及地區之護民



官、國家人權檢察長、人權專員，於哥倫比亞的喀他基那市 (Cartagena de Indias)，集會並設置組織章程後，正式發起成立。該聯盟並不隸屬於國際監察組織，但與國際監察組織互動密切。

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議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，係建立伊比利美洲各國人權議題合作與經驗交流之論壇；並致力於推動、傳播及強化監察使職權行使之獨立性與形象；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、擴展及提昇人權文化；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2011年7月28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，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。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，卸任理事長則享有終身觀察員資格(miembros vitalicios con calida de observadores)之身分。

為顧及區域平衡，正副理事長之人選，需分別從以下所分配之5區域中各選出1位擔任職務：

- 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。

現任常務理事會成員為：

理事長：阿根廷國家護民官署護民官Mr. Anselmo Sella

第1副理事長：葡萄牙監察使公署護民官Mr. Alfredo José De Sousa



- 第2副理事長：墨西哥國家人權委員會護民官 Mr. Raúl Plascencia Villanueva
- 第3副理事長：秘魯護民官署護民官Mr. Eduardo Vega Luna
- 第4副理事長：巴拿馬護民官署護民官Mrs. Patria Portugal
- 第5副理事長：西班牙Asturias省護民官Mrs. María Antonia Fernández

以上成員之任期自2009年11月至2011年11月止。

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。為達成伊比利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。網站中最重要之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。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，伊比利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。本院向來與伊比利美洲監察使交往密切，本院自1999年起，即參與伊比利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，2007年於秘魯利馬(Lima)舉辦的第12屆年會、2008年於墨西哥合眾國猶加敦州美里達市(Mérida, Yucatán)舉辦的第13屆伊比利美洲監察使協會年會暨第7屆美洲國家人權保障機關網絡年會、2009年於西班牙馬德里市(Madrid)舉辦的第14屆伊比利美洲監察使協會年會以及2010年於哥倫比亞喀他基那市(Cartagena de Indias)舉辦之第15屆伊比利美洲監察使協會年會等11次的會議。會議中均與各國監察使互動頻繁，建立良好關係。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。

❀ 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53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53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。所有會員每年會將年度活動概況寄給大會參閱。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。

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。參與本次會議，為監察院國際事務小組繼國際監察組織(International Ombudsman Institute, I.O.I.)、伊比利美洲監察使聯盟(Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO)後，所參與之第3個重量級國際區域監察組織。與會目的為

拓展本院國際監察活動之參與，結識更多國際友人並建立友誼，以爭取渠等對我之支持；也藉此闡揚我監察制度及監察工作概況，以達經驗分享與意見交流之目的。

2005年AOMF大會決議將秘書處設於法國國家監察使辦公室。2009年第6屆年會選出新任理事長為盧森堡大公國 (Grand Duchy of Luxembourg) 調解使馬克 (Marc FISCHBACH) 先生，第一副理事長為摩洛哥監察使伊模蕾 (Moulay Mhamed Iraki) 女士，第二副理事長為加拿大魁北克 (Quebec) 監察使雷蒙德 (Raymonde SAINT-GERMAIN) 女士。第7屆年會於2011年在盧森堡舉行。

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16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。2008年由趙委員榮耀、洪委員昭男、周委員陽山、沈委員美真、陳委員健民、陳秘書長豐義擔任；2009年由趙委員榮耀、洪委員昭男、周委員陽山、葛委員永光、李委員炳南及陳秘書長豐義擔任；2010年則同由趙委員榮耀、洪委員昭男、周委員陽山、葛委員永光、李委員炳南及陳秘書長豐義擔任。

本小組設執行秘書及秘書，由本院職員兼任之。現任執行秘書係由本院綜合規劃室連主任悅容兼任，秘書由3位本院綜合規劃室職員兼任，2008年至2010年秘書陸續由鄭約聘專員慧雯、林



約聘專員美杏、吳科員姿嫻、汪秘書林玲、歐陽約聘專員佩斯及陳約聘專員顥兼任。為有系統地推展本院國際事務工作，國際事務小組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。舉凡該負責區域來往之信函、出版品及相關監察制度資料之蒐集等，均先簽陳小組召集人核批後執行。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。

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，建立國際聯繫新橋梁。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。2008年至2010年參加國際會議與出國考察報告如后：



第1節 第24屆澳洲及太平洋地區監 察使年會



一、前言

本次第24屆年會原定2007年在斐濟舉行，後因斐濟監察使卸職後無法續辦，經澳太區域副理事長徵詢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，由澳大利亞維多利亞州監察使主辦，並未邀請觀察員參加，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。

此次為本院第5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。

- (一) 出國日期：2008年3月24日至31日。
- (二) 出席會議名稱：第24屆澳洲及太平洋地區監察使年會(The 24th Australasian and Pacific Ombudsman Regional Conference)。
- (三) 代表團成員：趙高級顧問榮耀、呂高級顧問溪木、鄭約聘專員慧雯。

二、第24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：2008年3月26日至28日。
 - 2. 會議地點：澳洲墨爾本市(Melbourne, Australia)。
 - 3. 主辦單位：澳大利亞維多利亞州監察使(Ombudsman, Victoria)。
 - 4. 參加國家及地區：澳大利亞聯邦、澳大利亞新南威爾斯州、澳大利亞昆士蘭州、澳大利亞塔斯馬尼亞州、澳大利亞維多利亞州、庫克群島、香港、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、中華民國、東加、萬那杜等14個會員代表。此外，並邀請英國利物

浦大學法學院資深講師前來主講。

5. 參加人數：21人。
6. 會議安排：

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，澳大利亞聯邦及各州監察使佔有多席，民情制度相近，研討交換意見時，利於切中議題核心。

本次會議地點墨爾本市為澳大利亞維多利亞州首府，與前幾屆在澳洲境內舉行年會之往例不同的是，本屆年會會員大會仍在主辦之監察使辦公室召開，但正式研討會議地點未在該州州議會舉行，係直接在與會代表下榻飯店內之會議室進行。

(二) 會議議題

本次會議主題為「體制性調查促進公共行政變革之價值(The value of systemic reviews to create productive changes in public administration)」，主要係探討體制性調查對於促進政府施政、肅貪、人權保障等議題發揮之功能及成效，由監察使代表或澳大利亞維多利亞州監察使辦公室重要幕僚發表報告，並邀請英國利物浦大學法學院資深講師主講紐澳觀點之監察使發展，除此之外，會中亦針對個案研究，由與會代表就實務案例之問題及解決方法，交換意見，分享工作經驗。茲將會議研討議題臚列如次：

1. 澳洲及太平洋地區監察使會員會議
 - 各會員代表報告(國際監察組織區域計畫基金)



- 國際監察組織近況報告(雪梨理事會議、新總部之遴選背景及程序、2009年瑞典斯德哥爾摩會議)
- 行政議題(未來理事缺額、國際監察組織會費、澳洲援助計畫未來支援)
- 其他研商事項

2. 利益衝突

3. 進化中的監察使—紐澳觀點

4. 貪污—監察使辦公室之風險與挑戰

5. 擴張中之監察使角色—何者適合 何者不適合

6. 體制性審查

7. 準備好的權利—人權與澳大利亞維多利亞州監察使之角色

8. 澳大利亞新南威爾斯監察使之跨機構專案小組

9. 處理複雜議題

10. 科技與監察使

(三) 與會紀要

1. 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本院仍面臨無監察委員之空窗期，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，未能完成作業之案件已達3萬多件，積案愈形嚴重，影響民眾權益甚鉅。新總統就職後應會儘速提名監察委員人選，讓監察權早日恢復運作。

2. 區域會員大會國際監察組織會務近況報告及討論、推選理事人選之相關重要決議如下：

- (1) 2007年雪梨理事會續任香港申訴專員戴婉瑩、澳大利亞新南威爾斯州監察使巴柏及巴布亞紐幾內亞監察長基諾，分別擔任國際監察組織秘書長、澳太區區域副理事長及澳太區理事。
- (2) 由於國際監察組織會員數較70年代創設之時增加數倍，加拿大亞伯達大學無力繼續提供國際監察組織秘書處相關行政支援，國際監察組織正尋覓適合之總部地點中，目前有2個機關組織提出申請計畫，評選總部設置之兩項要件為：機關須成立8年以上，以及須提供國際監察組織秘書處之教育訓練與圖書館資源。
- (3) 有關地方監察使提案享有投票(voting)權乙案，目前國際監察組織正式會員中，具投票權之會員約有150席，舉例而言，義大利地方監察機關(構)約有400個，巴基斯坦亦有許多地方監察機關，假設這些地方機關均具有投票權，國際監察組織很可能變成「義大利」組織，經衡量實際困難後，仍維持現行之投票權方式。
- (4) 近年來部分中南美洲或中東歐新興國家會員無力負擔國際監察組織年度會費美金750元，至2008年5月，又有19個辦公室因未繳會費將被除籍，由於國際監察組織會費除維持組織運作外，更希望藉此筆經費提供協助予弱勢會員，組織再次強調，會員只



要欠繳會費，除籍定會強勢執行，以維持組織之正常運作。

- (5) 第9屆國際監察組織年會定於2009年6月在瑞典首府斯德哥爾摩舉辦，並同時慶祝瑞典監察使成立兩百週年，瑞典政府高度支持本次盛會，並高規格邀請主講人及接待各國與會代表。
 - (6) 由於巴布亞紐幾內亞基諾監察長於2008年6月任滿卸職，本次會議就其區域理事遺缺加以討論，經與會代表推選決議，擬由紐西蘭代表南太島國監察使擔任理事，惟討論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，故會中決議徵詢新任首席監察使意願後接任該席理事遺缺，若其無意願接任，再改由澳大利亞聯邦監察使擔任。(註：紐西蘭監察使魏肯女士業於2008年4月23日獲任為首席監察使，基諾監察長6月卸職後，理事遺缺由其接任。)
 - (7) 2008年國際監察組織理事會議定於11月在香港舉行。
3. 本次會議主題在探討監察使體制性調查對促進公共行政改善之成效，第1場研討議題由澳大利亞維多利亞州監察使針對其過去所調查之利益衝突迴避案件，提出報告和出席代表交換意見。維多利亞監察使指出：地方政府公務機關受雇人員與契約關係人之角色，往往造成混淆，不知已否觸犯利益衝突迴避範圍，監察使就此等體制性問題提出兩份調查報告呈送國會，並公

諸媒體，透過制度及相關法令之建立，使地方機關及人員有所遵循。香港申訴專員詢問：若擔任某公職人員離職後，卻又無退休金可控制收回，應如何防止該名人員任職其他私人公司？巴布亞紐幾內亞監察使對此提出該國針對公務機關卸職人員，限制3年內不得從事相關行業，與我國之旋轉門條款頗為類似。澳大利亞聯邦監察使對監察使宜否處理利益衝突案件表達了不同看法，渠認為利益衝突之迴避，從事公職之人員自始即應注意，何以在維多利亞州會產生諸多問題，假設監察使介入，公務人員服務委員會之角色又該如何，渠認為這項範圍應屬該委員會之職掌為宜，倘若聯邦監察使發布此類報告，恐將引發職權歸屬爭議。庫克群島監察使就提到，由於該國人口很少，違反利益衝突迴避案件時有所聞，可能與該國農業社會文化根深蒂固之人情觀念難以改變有關。

4. 澳大利亞維多利亞州監察使可簽發傳票傳喚證人，包括部會首長在內，但不能調查議會議員，部會首長對監察使傳喚作證不得拒絕，否則監察使得將此事提報議會。近來監察使在傳訊證人或調查案件過程中，已廣泛應用錄影功能記錄發生事實，如產生爭議事項，只要公開影帶內容事實，就不再有各說各話情形，社會大眾自有公斷。例如：監察使調查發現警察追查一起槍枝案件時，有嚴刑逼供疑犯情形，此卷逼供影帶在晚間頭條新聞公開播送之後，警方已無推託卸責之詞，實際情形完全可藉影帶公諸社會評斷。



5. 研討會議第2場係邀請英國利物浦大學法學院資深講師湯姆森(Mr. Brian Thompson)主講紐澳觀點之監察使發展，渠簡短提出近期研究紐澳及英國國會監察使制度之發展現況，以及過去與未來面臨問題及挑戰之成果後，主講人反提問在場各監察使代表就渠相關問題答覆並交換意見，以獲知其研究所遇問題各方之看法，非一味傳送其研究結果及觀念。
6. 湯姆森並提到，在英國，民眾陳情須透過國會議員轉送，英國國內曾提議廢除此項制度，但至目前為止仍未改變。渠進一步就監察使調查個案容易顯現成果，體制性調查不易評估是否成功？如何區分「不良行政(maladministration)」與「錯誤規定(misregulation)」、「不法(unlawful)」之重疊範圍？司法救濟與監察使救濟途徑之區別？以及監察使如何不受國會(議會)影響獨立行使職權等議題，和與會代表交換意見，相關回應如：評估體制性調查之成效，可由同質性陳情案量是否減少來衡量，體制性問題改善，進而促使相關法令規定之修正，減低不良行政、惡法、錯誤規定再發頻率。此外，求助監察使簡易且免費，除非預期可獲得之賠償金額或救濟相當足夠，否則對一般民眾而言，司法程序費錢費時，並非一般百姓得以負擔，監察使有其存在價值。本院代表對監察使獨立性議題提出：我國採行五權憲法，監察院與其他四院平行，監察委員之同意權雖由立法院行使，但同意權通過之後就完全獨立，不須向任何人報告，監察院調查報告意見，

被調查機關須於3個月內函復，得展延一次，機關如不回復，年度中央巡察時會向行政院點名哪些機關不遵守監察院之決定等我國職權運作方式，藉此機會再讓與會代表瞭解我國五權體制下監察權之地位及獨立性，不同於西方三權分立之權利制衡機制。

7. 澳大利亞聯邦監察使提及監察使之角色正在擴張，但何者適合？何者卻不適？值得深思探討。相對於政府體系，監察機關人數明顯較少，待處理狀況及問題愈漸增長及複雜化，職權範圍亦愈形擴張，監察使如何運用有限資源提升辦案效能，對此，聯邦監察使表示：其對政府之移民、郵政業務、通行卡片、資訊等申訴單位具有監督權，政府服務委託單位須對受託公司之問題加以負責，故渠曾與政府防衛、警政、資訊等機構進行「聯合調查」(ombudsman/agency joint investigations)，並參與政府施政檢視及政策發展，渠亦認為具有多重職責之混合式監察機關漸受矚目，如檢查長(Inspector-General)即含括監察使、主計或審計之職掌，在稅賦改革、增進政府財務績效之功能愈來愈受重視，此皆為監察使擴張中之角色。庫克群島監察使表示該機關亦有與政府首長對談之聯合調查機制，在澳大利亞，昆士蘭州監察使則曾與審計單位進行聯合調查，新南威爾斯州監察使雖未與機構聯合調查，卻設有跨機構專案小組計畫(Cross Agency Team project, CAT)，維多利亞州監察使則完全不做聯合調查，以維持獨立性。本院代表提出：在我國，審計權隸屬監察



院，審計長由總統提名經立法院同意後任命，獨立行使職權，審計部人員比監察院多好幾倍，在各縣市設有附屬機關(即審計室)，每年政府決算送立法院時先送監察院審查，從這些決算報告中可發現弊端，進一步加以調查，審計權為監察職權之一的方式運行良好。

8. 有關人權保障議題方面，澳大利亞維多利亞州監察使辦公室調查主任在研討會議上，播放了一段墨爾本拘留所之偵訊影片，引起與會代表譁然。影片一開始，由2位員警先要求受偵訊嫌犯脫掉鞋襪、衣物，再將嫌犯的頭壓進疑似「馬桶」處(畫面經過柔焦模糊處理)，之後又陸陸續續進來了6位員警，6人將1名嫌犯壓倒在地，當中還包括1名女性員警，影片畫面雖然已做保護當事人措施之模糊處理，仍可判斷看出為數眾多之6名員警正在刑求1名嫌犯，警方明顯濫用職權並嚴重侵犯人權。影片播放之後，引發與會代表熱烈討論，紐西蘭監察使提到，人權議題之範疇更廣於監察使之職權管轄，監察使在提出補救建議時應謹守分際，更須審慎小心評斷何事該做何事不該做，巴布亞紐幾內亞監察長亦舉出實例說明，渠在警方申訴委員會任職時，嚴格要求員警不得刑求嫌犯，當時曾發生過2名員警涉及刑求案件，其中1名最後被判刑入監。本院代表提出：本院在2000年成立人權保障委員會，除辦理人權相關調查案件外，並前往監獄、收容所等機關巡察。2004年，本院接獲在泰國服刑之臺灣受刑人陳情後，曾組團實地至泰國清邁、曼谷之監獄瞭解詳情，並與

泰國國會、人權委員會、監察使等相關機關會談，希望能將受刑人引渡回台，但因兩國並無邦交，引渡乙事最後並未成功，但此行卻也引起泰方之關注及回應，獄所改善了我國受刑人收容條件，為監察使協助保障境外受刑人人權之跨國案例。

9. 澳大利亞新南威爾斯州監察使辦公室設有跨機構專案小組(CAT)，以協助行政機關處理民眾申訴課題。該小組之預算來自監察使辦公室，主要處理案件為警政、住宅、健康、原住民以及緝毒犬等5大監督領域。該小組之第1個計畫約在20年前開始運作，係與原住民社區共同諮商原住民相關案件。此外，由於警察為24小時面對民眾之機關，警察申訴案件遂為該小組工作重點領域之一，該小組每3個月和參與跨機構小組計畫之警察機關會談一次，在對談前，該小組通常會依據資料先列出約10位有問題之員警，其指揮長官亦可能再多列出6-7位問題員警，針對名單中員警面談，瞭解其問題所在，並提供在職訓練教育員警如何處理民眾申訴，此計畫已成功協助許多員警即時妥適處理民眾申訴，並將處理流程標準化。在維多利亞，監察使進行調查亦有跨機構對談機制，通常係邀集各首長同桌討論。
10. 巴布亞紐幾內亞監察長在其處理複雜議題之報告中，提及該國監察使委員會成立過程，由於巴紐文化種族多元，需要十分強力之監督機構，籌備小組曾至世界各地取經，如非洲、歐洲、澳洲及紐西蘭等地，發現



傳統之監察使角色，無法適用於該國，之後參考澳洲之體系，創設監察使委員會，而非單一監察使型態之機構。監察使委員會最主要之監督法源依據有二：第1個就是組織法(Organic Law)，第2個是領導法(Leadership Code)。隨著時代演進，監察使職責更加多樣化，如監督警察績效之職權，以及有權調查國際紀錄委員會(International Recording Commission, IRC)等。薩摩亞監察使也提到，在新興國家，行政權強大，監察使之運作較易受制，不見得能在官僚體系中發揮成效，因此，國會才有制訂領導法約束首長行為之必要，在民主成熟國家，政府及人民之法治觀念良好，也就不需特別制訂領導法令加以規範。庫克群島監察使稱述，當該國計畫實施監察使制度之時，民眾根本連「Ombudsman」這個外來語都很難理解，透過解釋其角色及教化民眾有關監察使之傳統功能後，在逐步推廣之下，監察使之功能才漸為民眾瞭解。

11. 研討會最後一場議題則是研討資訊科技在監察使辦案方面之運用，由澳大利亞維多利亞州監察使辦公室資訊服務經理主講，該機關即將完成網路陳情電話系統之開發，透過電腦之計算，可以統計電話陳情及回應之次數。資訊科技如何運用在處理陳情及調查案件，在場代表廣為討論，在澳洲部分州監察使辦公室，得將未完成之陳情部分，透過電腦傳輸交給下一次接手之人員直接利用網路接續處理，如此可加快答復陳情案件之速度，維多利亞州監察使雖即將啟用線上電話

陳情系統，但未完成答復之陳情案件，不得傳輸予下一位接手人續辦。在紐西蘭，亦可利用電子郵件答復陳情人，甚至可運用電子郵件進行調查聯繫。然而，在香港，陳情一定須書面答復，不使用電子郵件回復陳情人，係因電子郵件陳情人之身分無法辨識，有可能發生冒用帳號情形，該機關之電子化服務系統中，低階職員甚至無官方電子郵件信箱，此種作法係在保護個人隱私及公務機密。

三、綜合分析與建議

本院此行組團前往澳洲墨爾本市，出席「第24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。茲將此行綜合分析與建議分敘如次：

- (一) 澳太年會自第23屆會議起，改為每隔2年開放觀察員參加，本次第24屆會議原定於2007年在斐濟舉行，並擬邀請觀察員參加，後因斐濟監察使卸職當年無法續辦，改由澳大利亞維多利亞州監察使主辦，仍僅由區域會員代表出席，未開放非會員參加，且並未依往例收取報名費用。研討會議地點係直接在與會代表下榻飯店之會議室舉行，除主辦人及區域副理事長座次固定外，其餘出席代表係自由入座，正式研討會並未安排制式開幕及閉幕儀式，整體會議著重於實質議題探討及意見交換，形式較富彈性。
- (二) 國際監察組織自1978年在加拿大成立以來，會員數已較創



設之時增加數倍，加拿大亞伯達大學表示無力提供秘書處行政相關支援，目前組織正尋覓合適之總部地點，目前有2個歐洲地區之監察機關(奧地利及西班牙之加塔隆尼亞省)提出申請計畫，國際監察組織已組成一特別委員會審核申請條件，新總部安置計畫評估建議擬列入2008年香港理事會議討論，希望新總部未來能提供會員更多教育訓練及圖書資源，扮演全球監察機關互動交流之中介橋梁。

- (三) 區域會員大會中提報：國際監察組織之地方監察使會員曾提案擬享有正式投票權，據瞭解，目前國際監察組織正式會員中，具投票權者約有150席，多數均以該國或該地區之主要監察機關為代表權，然而部分國家之地方監察機關為數眾多，例如義大利境內之地方監察機關(構)就約有400個，假設所有地方機關均具備正式投票權，國際監察組織極有可能變成「義大利」(或其他國家)組織，經衡量實際困難後，國際監察組織已決議維持現行投票權之方式。此項決議對於類似我國僅有單一監察機關之會員而言，在會權行使權益上，較符合比例原則，亦屬較公正作法。
- (四) 本院於2007年8月間由陳副秘書長吉雄代表前往北歐四國訪問，曾面邀主辦人瑞典首席國會監察使梅林(Mr. Mats Melin)及其國際處處長范艾栩(Ms. Marianne von der Esch)來訪，范艾栩處長已於同年12月間來台訪問，梅林首席監察使亦暫定於2008年秋天來訪，邀訪案並已列為本院97年度重點邀訪計畫，本院應繼續聯繫進洽邀訪時程，俾在出席下屆世界年會前與主辦單位建立情誼，並增進其對我國

國情與監察制度之瞭解。

- (五) 本院自1994年加入該組織後，每年會費均按時繳納，惟仍於2005/2006年度發生本院繳納會費之美金匯票遭退票，帳款下落不明情事，之後雖經我國經辦銀行洽國外往來銀行追查退票原因及帳款流向，並委請國際監察組織秘書長戴婉瑩女士協助，洽行政經理Ms. Diane Callan瞭解，最後雖已接獲行政經理告知該筆款項已由其往來銀行回存該組織帳戶內，但退票原因等實際情況卻未獲進一步說明，本院每年按時繳納年費仍不免因對方銀行之誤造成欠繳紀錄，可能危及會權，日後在繳納會費手續上，宜研擬有效又安全方式處理。
- (六) 巴布亞紐幾內亞監察長基諾卸職後之澳太區域理事缺額，在本次區域大會討論推選過程中顯示，現階段南太平洋島嶼各國監察使大多上任未久，資歷尚淺，未能與澳洲、紐西蘭之監察使爭取理事一職，而我國亦因監察委員尚未到任，致無法對理事推選加以表態，最後係由與會代表推選紐西蘭監察使代表南太島國擔任理事，會議討論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，會中決議徵詢新任首席監察使意願後接任該席理事，若其無意願接任，則改由澳大利亞聯邦監察使擔任。紐西蘭監察使魏肯女士業於2008年4月23日獲任首席監察使，基諾監察長卸任後，理事缺額由其接任，由此可知，紐、澳兩國仍為本區主導力量，南太島國以往雖自組區域論壇與紐澳分庭抗禮，卻因各國人事調動，接任人選資歷尚淺，仍未成氣候與之抗衡。



- (七) 本次區域會議中本院雖無法表態參選理事意願，據悉，現任國際監察組織秘書長香港申訴專員戴婉瑩女士第2任任期即將於2009年3月間屆滿，區域副理事長澳大利亞新南威爾斯州監察使巴柏亦曾非正式表示無意再獲選擔任本職。因此，併第9屆國際監察組織年會舉行之澳太區域會議，應會將理事推選事宜列入會議討論，本院務必派員出席本次重要會議，國際事務之推展具長期延續性，本院代表出席下屆會議之人選若為長年經營本區事務，資歷廣為區內會員所認同者，角逐理事一職或有機會，本院宜在下屆會議召開前，積極與區內各監察使會員加強聯繫，或進行邀訪促其實地瞭解我監察職權，建立更深厚之情誼並尋求支持，對本院代表競選區域理事，定有相當助益，宜及早規劃因應。此外，下屆會議亦將討論2010年澳太年會舉辦地點，本院身為區域正式會員，第4屆監察委員就職後，舉辦會議再無妥適與否爭議，建議應可審視情況爭取主辦權。
- (八) 監督調查利益衝突迴避案件，為澳大利亞維多利亞州監察使工作重點之一，監察使亦曾就利益衝突迴避體制性問題提出調查報告呈送國會，並公開調查結果，透過制度及法令之建立，有助於避免類似情況一再發生。在我國，受理利益衝突迴避案件，係屬本院職權之一，巴布亞紐幾內亞亦有相關規定限制公務機關卸職人員3年內不得從事相關行業，與我國之旋轉門條款具異曲同工之效。然而，對於監察機關受理或調查利益衝突迴避案件，澳大利亞聯邦監察使卻持不同看法，渠認為利益衝突之迴避，從事公職人

員自始即應注意，監察使之介入，恐與該國之公務人員服務委員會之職掌重疊，似會引發職權歸屬爭議。據庫克群島表示，該國人口少，違反利益衝突案件時有所聞，可能與其農業社會文化根深蒂固之人情觀念難以改變有關。因此，監察機關監督受理利益衝突迴避案件與否，依各地民情、制度不同，或可因地制宜。

- (九) 隨著資訊科技之發達，監察使或相關機關調查案件已廣泛運用錄影功能記錄事實，尤其在傳訊證人或警察等相關機關偵訊案件過程，更應全程加以錄影，如日後發生爭議事項，公開或調閱影帶瞭解事實內容，即可避免各說各話羅生門情況，從澳大利亞維多利亞州監察使所提及之案例可知，監察使調查發現警察在追查一起槍枝案中，涉嫌刑求逼供涉案疑犯，此影帶經晚間頭條新聞公開播送之後，警方再無推託卸責之詞，實際情形完全可藉影帶公諸社會大眾評斷。錄影、錄音技術先進設備之推廣及運用，可成為監察使查案釐清案情有利之工具。
- (十) 本屆年會唯一獲邀之非會員代表為英國利物浦大學法學院資深講師湯姆森，主講紐澳觀點之監察使進展，渠提出近期研究紐澳及英國國會監察使制度之現況，以及監察使在過去及未來面臨問題與挑戰之成果，並進一步提問與會代表瞭解印證監察實務經驗，藉此獲悉更為深入之課題及監察使代表之回應看法，討論當中也觸及諸如不當行政與錯誤規定、不法行為之區別？體制性調查如何顯現成效？司法救濟或監察使救濟途徑？監察使何以維持獨立性等議題，其主講方式頗為活潑另類。與會代表一致認同，求助



監察使途徑較司法程序便利且省時省錢，監察權之存在有其必要性，監察使體制性調查有助於結構性全面問題之改善，可促使相關法令規定之修正，降低謬治、惡法、錯法危害政府施政之復發機率。

- (十一) 全球監察機關之角色與職責均有擴張之趨勢，但何者適合？何者卻不適？頗值深思探究。澳大利亞聯邦監察使表示，監察機關相對於龐大行政體系而言，人力物力資源明顯較少，待處理之案件數量及複雜度有增無減，面對職權範圍之擴張，監察使宜運用有限資源提升辦案效能，該機關亦曾與政府防衛、警政、資訊等機構進行聯合調查，並參與政府施政檢視及政策發展，成效卓著。未來具有多重職責之混合式監察機關將漸受矚目，如包括監察、主計或審計職責之檢查長，對於賦稅改革、政府財務績效之監督功能愈形重要。我國審計權隸屬監察院，審計權與監察權各自獨立行使，審計部提報本院之政府機關財務不法不忠案件以及每年政府決算報告經本院審查所揭發之弊端，經由監察院之調查以促使行政機關改善或懲處不法人員，長年以來，審計權隸屬監察權之方式運行良好。
- (十二) 在巴布亞紐幾內亞監察長所提之處理複雜議題報告討論中，曾論及該國監察使委員會之成立過程與背景，由於巴紐文化種族多元，亟需強而有力之監督機構，傳統監察使之行政監督角色，無法適用於該國，最後採行澳洲之體系，創設委員會模式之監察機構，而非成立單一監察使型態之機構，並憑藉兩項強大之法源依據：組織法

及領導法，造就了與行政、立法、司法三權並立之強力監督機制。在會議討論中亦提到，新興民主國家行政權強大，政府機關及官員濫權、危害人權之情況時有所聞，監察使之運作亦較易受制，不見得能在官僚體系中發揮成效，國會才有制訂領導法約束行政首長行為之必要，監察權之強化、監察觀念之推廣與教育，均為新興國家監察機關教化民眾正視自身權益之主要工作。反之，在民主成熟國家，政府及人民之法治觀念良好，整飭官箴等澄清吏治案件不多，人民基本人權保障之課題，反為監察工作重心，故毋須特別制訂領導人行為法令加以規範。

- (十三) 本屆年會歷經多番波折，終於由澳大利亞維多利亞州監察使接辦，主辦單位徵求論文之訊息及議程，未如往例提早通知與會代表預作規劃籌備，本院原擬就調查外籍配偶之新移民案件促使管理機關權屬劃一及移民法令修正議題，提出報告於會中討論，經主辦單位篩選後通知本院該議題未能排於議程之中，本次會議議程亦直至開會前不久始接獲主辦單位傳送各與會代表參考，從最後排定之議程可知，多項研討議題係由主辦單位之人員提出，可見主辦單位亟欲將其工作成果與調查經驗提會討論之用心，建議本院國際事務小組每年可選擇前一年本院之重要案件3~5案，以英文寫成範例，加入成為本院英文版工作概況內容，出席國際會議時亦方便引用。



第2節 第24屆加拿大行政裁決協會年會

一、前言

為拓展與北美區監察使之交流活動並宣揚我國監察制度，本院曾於90年應邀組團出席加拿大行政裁決協會(Council of Canadian Administrative Tribunals, CCAT)於魁北克市舉辦之第2屆國際會議，於93年以會員身分派職員一名出席於多倫多市舉辦之第3屆國際會議，97年再度應加拿大行政裁決協會之邀請出席第24屆年會。本院原訂派請熟悉國際事務、且曾任本院第3屆國際事務小組召集人趙高級顧問榮耀代表出席，正逢國內第4屆監察委員提名審查作業而未能成行，改派職員一名前往加拿大魁北克省渥太華－加迪諾市(Ottawa-Gatineau, Quebec)參加第24屆年會(24th Annual Conference)，目的在宣揚本院職權，瞭解各國行政裁決的運作與如何促進行政正義，及如何秉持正義原則為不同族群服務，以汲取各國行政裁決的經驗，增進職員專業知識，擴展同仁國際視野。同時，藉由本院派員出席，達到維持本院與該協會之友好關係及本院在該協會之會籍。

- (一) 會議日期：97年6月25日至6月27日。
- (二) 會議名稱：加拿大行政裁決協會第24屆年會。
- (三) 出席人員：科員吳姿嫻。

二、加拿大行政裁決協會第24屆年會

(一) 開會時間、地點及與會人員

1. 會議日期：97年6月25日至6月27日。
2. 會議地點：加拿大渥太華－加迪諾市(Ottawa-Gatineau, Canada)。
3. 主辦單位：加拿大行政裁決協會(Council of Canadian Administrative Tribunals, CCAT)。
4. 參加國家及地區：加拿大各省及中華民國等。
5. 參加人數：305人。
6. 會議安排：
 - (1) CCAT主席勒伯頓(Mr. Paul M. LeBreton) 本人則負責與各出席代表間居中聯繫，並主持開幕大會、CCAT年度大會及工作坊等活動。執行長涂鐸(Mr. Arthur B. Trudeau) 於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。
 - (2) 正式會議前，於6月25日安排一天的進階實務訓練工作坊(Advanced Hands-on Workshop)，主題為另類爭端解決機制(Alternative Dispute Resolution, ADR)，目的為使行政裁決執業人員瞭解採用另類爭端解決機制之適當情境及道德規範等實務課程，並邀請資深行政裁決法官傳授寶貴的經驗，藉由情境演練討論以解決行政裁決上的棘手問題。
 - (3) CCAT年度會員大會於25日下午舉行，由主席勒伯頓(Mr. Paul M. LeBreton)、執行長涂鐸(Mr. Arthur B. Trudeau)、秘書長斯凡森(Mr. Ken Svenson)及財務長基奎(Mr. Guy Giguère)分別報



告過去一年大會之工作成果及財務狀況，讓會員充分瞭解CCAT運作情形及工作績效。

- (4) 會議結束後，大會發放問卷，可當場填寫或返埠後線上填寫，調查與會者對本次大會各議程及講者之滿意度，填妥繳回後備有一年份《加拿大行政法律及實務期刊》(the Canadian Journal of Administrative Law & Practice)致贈，顯見主辦單位關照與會者感受、力求會議盡善盡美之用心程度。

(二) 加拿大行政裁決協會簡介

1. 創設：1986年正式成立於加拿大。
2. 組成：1984年由加拿大移民及難民委員會(Immigration and Refugee Board)主席Michelle Farlardeau-Ramsay號召對行政法有興趣的人士，舉辦為期2天的研討會，最初以加拿大政界、司法界、學界及民間人士參與為主，1986年加拿大行政裁決協會正式成立，總部設於渥太華大學法學院，每年定期舉辦年會，提供加拿大境內行政裁決相關人員討論交流的空間。1999年，該協會於溫哥華市，首度將其年度會議擴大為國際性會議。第2屆國際會議於魁北克市舉辦，有來自30餘國超過400位的代表與會，並開設訓練課程，以增進獲取充足的證據及裁決寫作等能力；舉辦於多倫多市的第3屆國際會議及溫哥華市的第4屆國際會議皆有來自20餘國300多位代表與會，亦舉辦專業訓練課程及同步工作坊，提供與會代表專業職能之養成及討論交流工作經驗之場域。雖然目前會員仍以美、加兩國佔大多數，

但已廣受全球行政裁決領域之成員及組織所重視。

3. 成立宗旨：加拿大行政裁決協會目的在促進行政正義之發展，期許作為行政裁決界討論、教育、研究及政策發展的論壇，除了積極參與政策制訂與研究，亦提供教育訓練，且該協會所致力之行政裁決人員訓練，已廣獲成效，未來將繼續朝此方向努力，服務行政裁決界。其主要成立宗旨如下：

- (1) 促進、擴展加拿大行政裁決法庭與其成員之聯繫。
 - 增進法庭及其成員之間的溝通及區域聯繫。
 - 透過年會及國際會議、簡訊、出版品、訓練課程及網站等，作為全國性的論壇。
- (2) 提昇行政正義在民眾日常生活中所扮演的角色及重要性。
 - 與 CCAT 會員、組織及政府合作發展和促進行政正義。
 - 與地區社團合作提升法庭、法官及法庭成員之能見度，讓民眾瞭解行政裁決界的相關議題。
- (3) 為行政裁決界點出值得關注的重要議題。
 - 作為法官及法庭成員的代言人，討論影響其派任、任期、獨立性及教育等廣泛議題。
 - 落實並支持行政裁決界的相關研究及政策發展。
 - 提案陳述與行政裁決界有關的立法及政策改革。
- (4) 提供會員支援及服務。



- 增進會員知能並提供非財務方面的資源。
- 促進、鼓勵、與其他社團組織合作以確保行政裁決界的教育訓練機會。
- 就行政正義相關議題與行政裁決界合作。

近來，加拿大行政裁決協會更致力推廣識讀課程，以期使行政裁決執業人員更加瞭解不識字之陳情人的問題，協助行政裁決從業人員服務這些不識字的公民。

4. 組織架構：加拿大行政裁決協會下設理事會(Board of Directors)及執委會(Executive Committee)。理事會由全國及各省會員及資深成員組成，任期2年且相互交錯，每年年度大會選出半數任期屆滿的理事。

執委會由1名主席、2名副主席、1名秘書長、1名財務長及1名執行長組成，皆由理事會指派。CCAT現任主席為勒伯頓先生(Mr. Paul M. LeBreton)，渠目前為加拿大紐布倫威克省職場健康安全暨補償委員會(Workplace Health, Safety and Compensation Commission of New Brunswick)上訴法庭主席。

(三) 會議主旨：

本次會議主題為「服務不同族群」(Serving A Diverse Population)，旨在探討廣義的多元(diversity)概念，由於加拿大人口構成愈趨異質，面對多元的社會組成，加拿大行政裁決法庭也須面臨這樣的改變與挑戰，惟有不斷包容及迅速回應劇變的環境，才能讓接受裁判的民眾得到公平及迅速的正義。本次年會的共同主席由加拿大移民及難民委

員會主席古德曼(Brian Goodman)及魁北克職業健康安全行政法庭馬特(Jean-François Martel)擔任，出席代表包括來自加拿大各省的行政裁決法庭法官、法律顧問與法界人士等，亦邀請資深行政裁決法官或學者發表論文或演說和與會者分享觀念，並提出實務案例及解決方法，讓與會者互相討論交換意見。以下將會議子題分別臚列如後：

1. 多元社會中的正義：加拿大於過去30年來文化結構已劇烈改變，包括移民的型態、全球化的溝通網絡、提倡多元文化等皆有所不同，而行政裁決界面對變遷中的環境，應如何將多元文化價值反映在其裁決中？
(全體大會)
2. 人權。
3. 勞動及雇用。
4. 員工補償。
5. 難民、移民與公民。
6. 經濟與法規。
7. 租賃議題。
8. CCAT年度大會。
9. 文化知能：文化是什麼？文化如何影響判決者及目擊者？本議程邀請文化學者講述訓練及測量文化商數(cultural intelligence)的方法。(全體大會)
10. 法庭成員的徵募—指派過程的多元性。
11. 法院與行政法庭的效率比較：近年來，司法體系發展出新的執行正義之方法，法院與行政法庭在關乎程序效率之定位及作為上相當類似，本議程進一步探討如



何更有效率執行行政正義。

12. 心理健康：五分之一的加拿大人在人生中會經歷一段重大的心理疾病，由於行政裁決法庭常為心理健康及法律交會之處，要如何確保心理疾病患者的權利及尊嚴？
13. 多元族群的正義之徑：文化、宗教及語言多元伴隨經濟及科技創新對於行政正義而言都是挑戰，本議程探討如何解決各種自由間與各種基本權利間的衝突，以及如何以創新的方法簡化程序規定，達到正義。（全體大會）
14. 處理多元－職員的角色：法庭職員在處理加拿大多元族群時面對何種挑戰？有些直接的挑戰，法庭職員可以找到解決方法，如協助英、法語非其母語者或確保法庭提供無障礙設施予身體障礙者。但許多挑戰並非那麼直接，本議程點明這些挑戰，並提出可能的解決方法。
15. 對立式判決與審訊式判決之利弊。
16. 理性人的概念：理性人的概念是否從古至今已有所改變？今日的「理性人」跟過去的「理性人」是否相同？西方的鎔爐概念是否已無法清楚辨識何為理性人？或是加拿大的法界塑造出過多不一樣的理性人？理性人的特質為何？他們是可改變的嗎？
17. 最新行政法研討。
18. 適應情況與文化差異。（全體大會）
19. 法庭成員之集體責任：裁決法庭並非僅是集合一群在

個別案件中執行正義的判決者，法庭成員有其整體專業責任，並集體須對裁決法庭負責。進入法庭代表接受法庭程序及裁決的準則、培養最佳執業方式及一致性、參與組織判決策略及提升整體法庭聲譽等。在不違反判決獨立的情況下，有必要擔負集體責任。在領導、管理、訓練、溝通和決策等方面，可採行何種策略以有效激勵法庭成員接受這些集體責任？

20. 遠離安全的法庭－利益關係人及組織訴訟關係：法庭是所有關係人因特定案件聚集的最終處所，通常被認為是「安全」區，但裁決者在法庭外與利益關係人無所接觸，因而喪失改善執法方式的機會。本議程著重在不犧牲制度公正的情況下，於法庭外管理與利益關係人間的關係。此外，組織型訴訟人（如政府）也會造成法庭政策的改變，亦值關注。
21. 容易親近的法庭－立足點平等：愈來愈多向行政法庭申訴的人沒有法律背景，而且是初次面對行政裁決制度。由於行政法庭必須符合憲法及人權原則，裁決庭亦有必要協助陳情人使其立足點平等，本議程著重在如何使立足點平等，並討論新的溝通策略。

(四) 與會紀要

1. 本次會議共同主席加拿大移民及難民委員會主席古德曼(Brian Goodman)及魁北克職業健康安全行政法庭馬特(Jean-François Martel) 對本院能夠派員遠赴加拿大參與會議，均表示感謝與歡迎。因本次為年度會議，與會代表皆為加拿大各省行政裁決界人士，本院為唯一



的國外代表及亞洲代表，古德曼在開幕致詞中特別提及本院的參與，讓大會深感榮幸，也期望與會代表和本院多做交流。

第2屆國際會議主辦人瑞伊(Bertrand Roy)，現任蒙特婁職業健康安全行政法庭法官，亦特別向本院趙高級顧問榮耀及馬高級顧問以工表達問候之意，並表示對於本院職權功能印象深刻，期盼有機會來台瞭解本院在監督政府機關與保障人權方面之運作，同時與我相關單位進行合作交流。

此外，加拿大安大略省監察使馬林(Mr. André Marin)及薩克其萬省監察使方威克(Mr. Kevin Fenwick)亦出席本次年會。馬林監察使亦同時為國際監察組織(I.O.I.)北美區副理事長(North American Regional Vice-President)，本院趙高級顧問榮耀曾於92年考察加拿大監察制度時拜會其辦公室（當時監察使為前國際監察組織理事長Mr. Clare Lewis），渠對本院此次遠道出席年會表達驚喜之意，亦向趙高級顧問致意，並誠摯歡迎本院組團出席2009年於瑞典首府斯德哥爾摩舉辦之第9屆國際監察組織年會。

會中加拿大行政裁決協會安大略省理事馬欣欣(Lilian Ma)女士，現任租賃委員會(Landlord and Tenant Board)主席，渠為香港移民，對同為華人的本院代表倍感親切，對我國監察制度亦深感興趣，尤其我國以憲法規定29位監察委員行使監察職權，與加拿大各省將監察權集中於1位監察使，對制度設計的異同處交換意

見，並多次向其他與會代表介紹本院，廣為宣揚我國監察制度。

2. 大會特別安排服務台的空間，放置本院最新出版之英文版工作概況暨光碟及英文簡介小冊，與會人員回響熱烈，並不時有與會人士詢問本院職權與運作情況。
3. 大會於報到服務台放置CCAT出版之2本刊物供與會者索取：《加拿大識讀課程及運用行政正義》(Literacy and Access to Administrative Justice in Canada)及《行政正義及平易用語簡介》(Introduction to Administrative Justice and to Plain Language)。近年來加拿大行政裁決協會注意到有部分加拿大公民係文盲，加拿大全體社會因此付出龐大成本，這些社會成員在面對行政裁決體系時更顯無助，因為他們必須面臨許多法律用語、條文及不熟悉的行政程序，也因此降低公正裁決的可能性，故加拿大行政裁決協會近年來致力推廣在行政裁決體系中使用平易用語(plain language)，而非官僚式語言(bureaucratese)。

這2本專書介紹平易語言如何運用於行政裁決體系中、平易語言資源檢索及學習等，並簡介行政裁決體系的運作程序，附錄列出平易語言及法律用語的辭彙對照表，內文皆以英法雙語呈現，並附有電子光碟。除了出版品外，加拿大行政裁決協會在其網站中開設線上識讀課程，並放置教育素材供下載，邀請會員及非會員共同參與平易語言課程計畫，期使全體公民皆能平等近用行政裁決體系，達到行政正義之終極目



標。

4. CCAT年度會員大會：勒伯頓理事長於大會報告中提及，CCAT過去一年面臨之挑戰，其中之一為CCAT的角色定位問題，因近年來加拿大境內各省或各區域成立許多與行政裁決相關之組織，提供會員訓練課程及其他服務，CCAT作為全國性的組織，當可扮演與這些區域行政正義組織之橋梁角色，共同合作促進行政正義。例如CCAT即與卑詩省行政裁決協會(British Columbia Council of Administrative Tribunals)共同合作於線上開設判決寫作專業課程，並出版專書推廣平易語言於行政裁決案例之運用，目前正進行第3階段計畫，期使更多行政裁決從業人員共同參與。

此外，CCAT理事會下設之政府與司法關係委員會(Government and Judicial Relations Committee)，擬定一份「行政正義原則」(Principles of Administrative Tribunals)草案，雖仍尚待理事會進行討論，但於本屆年會中提出，可先行提供行政法庭、法官及其成員施行行政裁決時作為準則，並提供討論及修改建議的空間，這些原則包括：

- (1) 行政法庭應獨立於政府事務之外，法官應作出獨立裁決。
- (2) 行政法庭、法官及成員應恪守中立，免於不適當的影響及干預。
- (3) 行政法庭、法官及成員應遵守利益迴避原則。
- (4) 法官及成員應有權處理其主管事務及遵守行政正義

程序。

- (5) 確保爭議解決過程對使用者來說簡單容易、不造成負擔、易於瞭解及符合比例原則。
 - (6) 應為透明且負責的。
 - (7) 應遵守法律，並適用自然正義法則。
 - (8) 在程序及判決上應理性迅速。
 - (9) 應盡可能提供非正式爭議解決管道。
 - (10) 應縮小未出席方之不利端。
 - (11) 應提供程序及判決結果之一致性原則。
 - (12) 法官及所有關係人應維持尊嚴，守禮互敬。
5. 多元族群的正義之徑：魁北克省上訴法院院長羅伯特閣下(The Honourable J. J. Michel Robert)認為，加拿大的人口組成異質性表現在種族、文化、語言和宗教等4個層面，尤其在21世紀的現在，有3個內在因素將加速人口多元的趨勢：人口老化、人力短缺、低出生率，而外在因素方面，合法及非法移民亦會影響人口組成，如人口的遷移及越來越多的政治和經濟移民等。

因此，加拿大行政裁決法庭必須在體認宗教及文化差異的基礎下，維持某種程度的社會一致性，尊重構成社會的共同核心價值，並保持中立以執行政府權力。過去25年來對加拿大權利暨自由憲章(Canadian Charter of Rights and Liberties)所保障的權利，其詮釋著重在權利的內涵、限制及施行，而未來25年，很有可能將詮釋重點轉移到權利間的衝突及平息衝突的方法。無論詮釋重點為何，這些憲法或準憲法保障的權



利，皆須立基在民主政府的架構上、全體公民的自由權、平等權及博愛權。

羅伯特法官認為，法庭的職責即在於解決這些權利間的衝突，渠針對平息衝突的方法提供個人見解：當不同權利發生衝突時，應考量各種權利的法律位階，如憲法保障的權利及法律保障的權利，其立足點是否應視為平等。此外，不應太快判定不同權利間發生衝突，應詳細分析事實後，作出理性調整，而有些爭議無法被解決(solved)，只能相互妥協(reconciled)。仲裁者因具有專業背景和經驗及被賦予強大的權力，常必須扮演爭議解決者的角色，且需創造維繫社會和諧的平衡點，避免不必要的緊張。

6. 法庭成員的徵募—指派過程的多元性：加拿大皇家顧問團辦公室(Privy Council Office)主任哈娃拉(Cathy Hawara)指出，在人事指派徵選的過程中，需符合幾項原則：

- (1) 資格符合：以工作能力為基礎，徵選過程必須公開，事前應設立標準，透過筆試、面試及背景徵信調查等方式來評估申請人的能力，並提供2007年7月修訂之利益衝突迴避法(Conflict of Interest Act)及2007年3月修訂之公職人員道德守則(Ethical Guidelines for Public Office Holders)供申請人檢視自身行為。
- (2) 多元性：派任人選必須足以代表加拿大各省與地區、嫻熟2種官方語言及4個公正團體（女性、原住

民、身心障礙者及顯見的弱勢族群)。

(3) 徵選過程必須及時並符合成本效益。

7. 大會於27日午餐會時，由共同主席勒伯頓宣布2009年5月31日至6月1日將於加拿大新斯科細亞省省府海利法斯(Halifax, Nova Scotia)舉辦第25屆年會，2010年5月30日至6月1日將於魁北克省蒙特婁(Montreal, Quebec)舉辦第5屆國際會議，並由下屆年會主辦人海利法斯勞工賠償上訴法庭(Workers' Compensation Appeals Tribunal, Halifax, N.S)主席Louanne Labelle及海利法斯法務部(Department of Justice, Halifax, Nova Scotia)資深顧問Diane K. Zwicker介紹海利法斯地理位置及週邊景致。
8. 本屆大會頒贈「2008年加拿大行政裁決協會獎章」(2008 CCAT Medal)予蒙特婁職業健康安全行政法庭法官瑞伊(Bertrand Roy)，瑞伊法官在90年代曾為CCAT理事，亦為第2屆加拿大行政裁決協會國際會議主辦人，曾擔任CCAT秘書長多年，為資深行政裁決法官，擁有豐富的行政裁決經驗，大會特頒發獎章以表彰渠對行政裁決界的貢獻。
9. 大會每年頒發瑪莉·保羅·史考特紀念獎學金(Marie-Paul-Scott Commemorative Scholarship)予致力行政法領域的研究生，今年因所有申請者的論文皆與行政正義無關，故決定不予頒發。

三、結論

(一) 國際形成友我言論：



無論本屆或上屆與會人士，均對本院十分友好，且對於本院職權印象深刻，尤其本院曾經拜會訪問之國際人士，在會場不但主動瞭解本院委員近況，更積極扮演宣揚我國監察制度的角色，主動向其他與會人士說明本院職權與功能，同時盛讚我國監察制度與職權之完備與廣大。足見本院每年邀請重要國際監察人士來華訪問並積極參與相關國際會議之政策已發揮功效，在國際間已形成友我言論。

(二) 持續經營友好關係：

會議主辦單位加拿大行政裁決協會，雖為民間組織，但其會員多為各國政府部門之官員或幕僚，與會者多具司法背景或本身為監察使，與會人士中具有重要性、對我友好且有意願與我國進一步交流互訪者，應可考慮可行性。

(三) 人權保障為全球趨勢：

儘管監察權與行政裁決權不盡相同，但在保護人權的目標上及扮演公正協調的第三者之重要角色上並無二致。監察制度及行政裁決制度的設立，皆在幫助民主國家的建立、促進民主制度的形成，以及發揮保護人權的功能。在此基礎上，各國監察使未來的角色與職權，除扮演傳統「澄清吏治」的角色外，將與人權保障更形密不可分，發揮監督公共施政、促進行政機關良好作為、建議修改不合時宜之行政機關相關法律、命令及措施，積極為民眾生活謀求實質利益與保障。

(四) 盡力確保不同族群之權益：

本次大會以「服務多元族群」為核心主旨，強調不論

種族、文化、語言、宗教等，應竭力達到立足點平等，並具體實踐在行政裁決機關的作為上，體現「法律之前，人人平等」的精神，可作為同屬公正協調第三者之監察機關參考。我國近10年來人口結構及社會組成亦變化劇烈，外籍配偶人數急遽增加，所造成之社會衝擊及挑戰亦值關注，如何協助外籍配偶在我國行政機關中得到適宜之對待，成為本院關注課題之一。本院於91年即針對「外籍與大陸新娘相關照輔問題」展開專案調查，並於92年向行政院、內政部及教育部提出糾正，要求改善與外籍配偶相關之行政作為，95年更進一步邀請知名作家將此專案調查報告改寫為通俗易讀之報導文學系列作品之一「嫁來臺灣－新興移民的婚姻故事」，並加以出版，期使外籍配偶融入臺灣主流社會，建構臺灣成為兼容並蓄之文化社會，可見我國於如何服務多元族群方面之議題，早已十分關注，正與大會之理念不謀而合。

(五) 爭議解決機制的重要性：

大會十分肯定爭議解決機制的重要性，並開設會前訓練課程模擬演練爭議解決的過程及案例，因為由爭議兩造自行解決問題，結果往往更加惡化。尤其爭議一方為擁有強大權力的行政機關時，對於民眾通常具有強制性、甚至宰制性的影響力，不熟悉法律程序之民眾往往求助無門，若無監督制衡的力量，非但無法保障民眾權益，且行政權勢必流於腐化。因此，由獨立超然的監察權來監督行政權，符合民主法治精神，不但不宜廢除，甚至應予強化。

(六) 成員任用採多元原則：



大會工作坊報告指出，尊重多元差異的方法之一，即為機關徵選任用的過程採行多元原則，任用多元文化背景之人才有助於瞭解不同族群之需求及協調不同族群間之衝突，以維繫社會最低限度之平衡狀態。本院監察委員憲法明文規定由總統提名，經立法院同意後任命，在提名階段即廣納各界不同建議，例如增加女性委員、原住民委員之名額，務求所提人選維護社會公平正義；此外，本院職員在徵才時，亦廣納來自不同專業背景之人才，目的皆為以不同族群的立場出發，協調出全體社會可接受之最大公約數，達到相互尊重之多元。

(七) 公職人員利益迴避及道德規範舉世皆然：

加拿大行政裁決法庭於任用人員之規定，要求其遵守2007年7月修訂之利益衝突迴避法(*Conflict of Interest Act*)及2007年3月修訂之公職人員道德守則(*Ethical Guidelines for Public Office Holders*)，此舉正與我國對公職人員之規範不謀而合。尤其監察院作為公正的第三者角色，其人員更應恪守中立原則，避免從事不當或違反利益迴避原則之活動。除《公職人員利益衝突迴避法》外，更有甚者，我國尚制定《公職人員財產申報法》，使公職人員之財產變動情形透明化，以其杜絕公職人員假借職權遂行利益輸送，促進廉能政治。

(八) 專業教育訓練課程有其必要：

加拿大行政裁決協會近年來與卑詩省行政裁決協會(*British Columbia Council of Administrative Tribunals*)共同合作於線上開設判決寫作專業課程，提供行政裁決從業人

員充足的專業教育訓練機會，並分階段進行，使課程具有連貫性，不但拓展與地區性協會之合作，更達到資源共享、創造課程價值之可能，頗值本院參考。例如本院可與大專院校合作開設一系列線上專業訓練課程，使在職人員隨時有系統地汲取最新知識，提升專業職能。

第3節 第13屆伊比利美洲監察使協會年會暨第7屆美洲國家人權保障機關網絡年會

一、前言

本次年會主辦人為墨西哥合眾國國家人權保障委員會委員長暨美洲國家人權保障機關網絡秘書長Dr. José Luis Soberanes Fernández，S君曾於2008年3月27日與FIO會長尼加拉瓜人權保護檢察官Mr. Omar Cabezas Lacayo簽署合作協定，決議將「第7屆美洲國家人權保障機關網絡年會」(El VII Asamblea General Ordinaria de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, 以下簡稱RIN)，併同第13屆FIO擴大舉行，是以，本次年會之舉辦，極具雙重意義。

本院此行參加會議主要目的在於，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。本代表團並於會後順道拜會美國國會政府問責總



署 (Government Accountability Office, 以下簡稱GAO)，並同時巡察我駐美國代表處，行程共計11天。

- (一) 出國日期：97年11月17日至27日。
- (二) 參加會議：第13屆伊比利美洲監察使協會年會(FIO)暨第7屆美洲國家人權保障機關網絡年會(RIN)
- (三) 拜會單位：美國國會政府問責總署 (Government Accountability Office, GAO)
- (四) 巡察單位：我駐美國代表處
- (五) 代表團成員：趙委員榮耀(團長)、葛委員永光、周委員陽山、林主任秘書明輝、林約聘專員美杏(隨團秘書)

二、第13屆伊比利美洲監察使協會年會(FIO)

- (一) 會議日期：97年11月19日至21日
- (二) 會議地點：墨西哥合眾國猶加敦州美里達市(Mérida, Yucatán, México)
- (三) 主辦單位：墨西哥國家人權委員會(Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH)
- (四) 參加國家、地區、組織：阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、波多黎各、委內瑞拉及中華民國、韓國及聯合國人權專署等，約近100人。

三、與會記要：

- (一) 開幕式：

11月19日上午為開幕式，致詞者有墨西哥國家人權委

員會委員長暨拉丁美洲國家人權保障機關網絡秘書長Dr. José Luis Soberanes Fernández、尼加拉瓜人權保護檢察官國際事務室主任Mrs. Zoraida del Carmen Blandón Gadea女士⁶、聯合國人權高級專員拉丁美洲暨加勒比海區域代表Dr. Carmen Rosa Villa，拉丁美洲監察使聯盟第一副會長暨祕魯國家護民官Ms. Beatriz Merino Lucero女士，以及墨西哥猶加敦州州長Lic. Ivonne Ortega Pacheco女士。Ortega Pacheco州長於開幕式中表示，若民眾的基本人權遭受忽視，未予保障，則這就不是一個民主、文明且充滿正義的社會。護民官應扮演現代化國家之基石，締造人權國家之實現，以為下一世代創造更堅實之未來。聯合國人權高級專員拉丁美洲暨加勒比海地區區域代表Ms. Rosa Villa則呼籲，人權保障是民眾與政府間的一項契約，契約之基本條文則為憲法規定之基本人權，必須要推動與落實，也是政府無法規避的重大責任。而各國的人權機關也責無旁貸，應持續扮演人權監督之角色。墨國人權委員長Mr. Soberanes則強調，弱勢團體往往是遭受嚴重權利侵害的對象，各國護民官應以整體的角度，促進這些團體之權利，維護人類尊嚴。祕魯國家護民官Ms. Beatriz Merino則表示，本次會議是個開放論壇，可促進社會各界與行政機關之對話、聽取建言，提供互動、腦力激盪，促進人權。世界人權宣言原則已有60年歷史，國際與區域間的各種人

⁶ 拉丁美洲監察使聯盟會長暨尼加拉瓜人權檢察官Mr. Omar Cabezas Lacayo先生，因尼國突然境內發生選舉衝突事件，無法參與會議，是以派遣其辦公室國際事務室主任Mrs. Zoraida del Carmen Blándón Gadea代表出席。



權協定之推動及落實，成就斐然，但無數的人權侵害、不公義之案件，仍然層出不窮。是以，人權推動之工作勢必不可懈怠，依然是國際社會共同努力之目標。

(二) 會議主題及大師演講：

11月20日則由西班牙馬德里大學法學教授Dr. Pedro de Vega García、祕魯國家護民官Ms. Beatriz Merino Lucero女士、Dr. Héctor Fiz-Zamudio等人，針對人權宣言60週年之未來 (El futuro de los Derechos Humanos a 60 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos)，發表專題演講。是日下午，則為伊比利美洲監察使聯盟第6份年度報告，發表者為阿爾卡拉大學教授Dr. Guillermo Escobar Roca，主題為教育權。

(三) 會議重要決議：

11月21日主要分由RIN及FIO兩組織，進行第7屆及第13屆之年度大會

1. RIN會中決議：有關2008-2010年的運作核心(即協調委員會(Comité de Coordinación))成員有：厄瓜多國家護民官、加拿大國家人權委員會、委內瑞拉護民官及薩爾瓦多人權保護檢察官，協調委員會任期2年，連選得連任。
2. FIO會中決議：投票選定由西班牙為下屆年會之主辦國，開會日期預訂在2009年秋天。此外，FIO章程修改，決議將設置多元議題工作小組(Redes Temáticos)，並列入FIO章程，正式運作。各會員國須指定機關內部一位同仁代表參加，並負責議題之參與、規劃及執行

等事項。該議題小組設立後，直接對大會負責，並依據章程內之區域劃分(歐洲、北美洲、中美洲、安地諾區域及南錐地區)，推派5人組成協調委員會(Comité de coordinador)。該協調委員會向常務理事會(Consejo Rector)負責，並對其提出工作方針、活動計畫等。此外，議題小組每年亦須向大會提出年度報告，闡述工作執行及活動結果、概況等。

三、第7屆美洲國家人權保障機關網絡年會(RIN)

(一) 緣起：

參酌全球各區均設有人權保障之區域組織，係發起連結拉丁美洲地區內各個國家層級之人權保障機關，成立之區域組織，其目的在促進人權保障各項宗旨。

(二) 成立：2000年11月21日，地點：墨西哥市

(三) 宗旨：

依據聯合國人權委員會1991年10月通過之「巴黎原則」(Principios de París)，設置人權保障之國家機關，並與「人權保障國家機關協調委員會」(El Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, CIC)及「聯合國人權高級專員」(La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos)進行直接多邊合作及各項聯繫，以建制、保護、推廣該區之人權文化。

(四) 運作：



組織運作核心為「協調委員會」(Comité de Coordinación)，由4國組成，其執掌為本區域組織之決策中心、領導並審核秘書長所提之各項工作計畫、針對入會申請案件，進行審核並加註意見、通過秘書長所提之幕僚單位(秘書處)之設置。協調委員會由大會選出，2年1任，連選得連任，第5屆之美洲國家人權保障機關網絡大會於2005年11月28日假阿根廷召開(併同第11屆FIO)，會中決議2007-2008之協調委員會成員為阿根廷國家護民官、加拿大人權委員會、墨西哥國家人權委員會、以及委內瑞拉護民官辦公室。

(五) 會員：

15國，阿根廷國家護民官、玻利維亞護民官辦公室、加拿大人權委員會、哥倫比亞護民官辦公室、哥斯大黎加居民保護官辦公室、厄瓜多護民官署、薩爾瓦多人權保護檢察官辦公室、瓜地馬拉人權檢察官辦公室、宏都拉斯國家人權委員會、墨西哥國家人權委員會、尼加拉瓜人權保護檢察官辦公室、巴拿馬護民官署、巴拉圭護民官署、祕魯護民官辦公室、委內瑞拉護民官辦公室。

四、墨西哥國家人權委員會(CNDH)

(一) 起源 (Antecedentes)

自1989年2月13日起，隸屬於國務院秘書長(la Secretaría de Gobernación)。1990年6月6日，總統公布法令，設置國家人權委員會，且從隸屬國務院秘書長之機關獨立出來。隨後，自1992年1月28日起政府公布，加入102

條第B款，將國家人權委員會之層級，提升至憲政層次，且為獨立之法人及享有獨立財產。當時機關銜為非司法人權保障國家體系。(Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos)。最後，經過1993年9月13日之修憲程序，上開國家機關成為完全獨立自主，且擁有獨立預算。機關銜改為國家人權委員會。這項憲改工程是墨西哥監察使職權的一大躍進。

(二) 職權 (Atribuciones)

1. 接受人權受侵害之陳情。
2. 對人權受侵害案件，得依請求或主動進行瞭解及調查。
 - (1)除聯邦司法權外，包含聯邦政府不當損及人權之行為及疏失。
 - (2)當人民或其他社會人士涉及違法之事宜，而政府機關及公職人員卻默認、允許或贊同；以及當政府機關、公職人員無故拒絕行使法律授予之職權，或影響人民人格完整之情事時。
3. 向有關機關提出建議。
4. 針對陳情人對陳情案件處理結果不服時，進行釐清並作出最後結論。
5. 針對陳情人對地方人權機關處理陳情案件之疏失，進行釐清並作出最後結論。
6. 企圖擔任陳情人與機關間的調解角色。
7. 推動觀察國內人權事務。
8. 依其職權，向國內各個機關提出，修改法令、條文、



規定之建議，以促進人權保障。

9. 與相關機關協調、合作，採取行動，共同規劃人權保障議題，以促進墨國之國際條約、協定等各項國際文件之簽署、通過。
10. 建議政府簽署與人權議題有關之國際協定、合約等。
11. 在國、內外推動人權議題之研究、教學及宣導事項。
12. 擬定並執行人權議題之各項計畫。
13. 監督國內獄政系統、受刑人重新適應社會之人權狀況。

綜上，CNDH所收受的陳情、檢舉案件，及其所做出之決議、建議等，均不影響利害關係人行使一般法律權利或尋求自我保護之權利，亦不阻止或中斷任何訴諸法律途徑之行使期限。

(三) 非屬CNDH職權範圍(Asuntos de no competencia de la CNDH)

1. 選舉機關或組織之決議及行為。
2. 司法性質之決議。
3. 工作性質之衝突。
4. 機關、私人企業及其他組織所提出之憲法、法律規定解釋之諮詢
5. 私人企業間之衝突。

(四) 未具責任(Acueros de no Responsabilidad)

經調查結束後，若調查結果顯示，該陳情案件未具有權利受侵害之事實，或權利受損害事證不確鑿，則CNDH將做成「未具責任」之決議，內容須包括下列項目：

1. 過去發生案情已如同權利侵害之事實。

2. 列舉未顯示權利侵害情事之事證或不存在構成權利受損之證明。
3. 權利未受損害之原因分析。
4. 結論。

有關「未具責任」之決議，將立即函知陳情人、機關當局或涉入之公職人員，同時將該案公布於國家人權保障委員會之公報。惟須特別提及的是，此類國家人權委員會所做成之決議，係針對具體的個案，對於一般案件或其他同類型之案件，不適用之。當CNDH收受的陳情案件屬於詐欺性質，且缺乏事證基礎，CNDH得依情節輕重情形，向機關提出刑事檢舉，並作出捏造罪之聲明報告。

(五) 對陳情結果不服(Inconformidades)：

陳情上訴(Recurso de queja)：如有下列情況者，將得提出上訴：

1. 地方人權機關於處理可能違反人權之陳情案件而造成疏失時，且該疏失導致陳情人嚴重損害，以及可能對於陳情案件之最後結論造成影響者。
2. 地方人權機關於處理可能違反人權之陳情案件表現消極時。

國家人權委員會收受陳情上訴須具備以下條件：

1. 必須向國家人權委員會提出上訴。
2. 陳情上訴須由陳情人親自提出，且因地方人權機關之疏失及消極態度所造成。
3. 必須自地方人權機關遞交陳情書日起之6個月內提出。
4. 地方人權機關於處理陳情案件時，未對該案作出建議



或具體結論。

陳情上訴須向國家人權委員會提出，如為緊急因素，得以信件、傳真等方式提出。上訴文件中須確切闡明地方人權機關之疏失及態度、產生之損害，以及相關證明等。俟資料備妥後，CNDH將要求地方人權機關針對該陳情上訴案件內容，提出證據、理由。CNDH針對案件內容進行分析且作成以下結論：

1. 直接將建議送達地方人權機關，以糾正處理陳情案件過程之疏失及消極態度。
2. 若涉及重大議題時，CNDH則同意地方人權機關得延長期限處理相關建議或結論。

(六) 提交報告 (Informes Presentados por la CNDH)

CNDH每年均向國家提出報告，報告內容包含合作協定、契約及有關人權受損而進行調查的特別報告。

五、拜會美國國會政府問責總署(Government Accountability Office, GAO)

(一) 拜會日期：97年11月24日下午3時至4時30分

(二) 拜會地點：

美國國會政府問責總署 (Government Accountability Office)

(三) 接見人士：

本次拜會係由美國國會政府問責總署專門負責接待國際訪賓之策略規劃與國際聯絡處安排，本代表團由該處副處長Ms. Muriel Forster女士、資深分析師 Ms. LaKeshia Allen女士及分析師Ms. Carolyn Garvey女士為我代表團進

行業務簡報，並與我代表團人員廣泛交換意見。

(四) 美國國會政府問責總署簡介：

1. 創設背景及發展沿革：

(1) 美國國會政府問責總署（Government Accountability Office—GAO）被視為「國會的調查單位」（investigative arm of Congress）或「國會的看門狗」（congressional watchdog），其前身是美國國會審計總署（General Accounting Office—GAO），該署原係依預算與審計法案（Budget and Accounting Act）於1921年7月1日所設置之獨立機構；該法案之目的在改善第1次世界大戰後之聯邦財政管理，這是基於戰爭期間美國政府龐大支出造成負債，因此國會認為對政府支出需要更多的資訊及控制；該法案要求美國總統就每年聯邦政府預算作準備，並課予更大的問責性（accountability）；該法案將原由財政部負責的審計（auditing）及會計（accounting）等業務移轉給美國國會審計總署辦理；該法亦使審計總署獨立於行政部門之外，並賦予廣泛職權以調查政府如何花用經費。其後，立法內容固有變動或擴大該署職權，但該法案仍是該署運作之主要法律基礎。

(2) 在1920年代至1930年代間，美國國會審計總署之業務運作係採控制導向，強調政府經費支用是否合法及正當之監督，因此大部分的工作集中在執行單據稽核（voucher reviewing），這些單據是行政部門官



員用來記錄支用公費情形，然後被送到美國國會審計總署進行查核（checking）。所以早期這個階段被稱為「單據查核時期」（voucher checking era）。

- (3) 在1930年代至1940年代間，隨著政府不斷擴大施政計畫，美國國會審計總署的審計人員必須檢查大量增加的支出單據，尤其在第2次世界大戰期間的國防支出，造成大量未審單據的工作積壓。
- (4) 在第2次世界大戰後，美國國會審計總署工作由個別單據查核，轉變成更全面性聯邦財政支出的稽核，以監督戰後政府運作之節約與效能（economy and efficiency）；對該署而言，也是重大的變革。
- (5) 在1950年代晚期至1960年代早期—冷戰期間，美國國會審計總署加強雇用會計師，提昇人員專業，並擴充人員編制。在1960年代晚期至1970年代早期，該署再擴大業務範圍，並且從事施政計畫評估（program evaluation）—監督政府執行計畫是否達成其目標。這是該署另一次重大變革。
- (6) 在1980年代至1990年代早期，美國國會審計總署加強檢視政府運作中高風險的領域，更關注政府預算議題，以協助改善聯邦財務管理。
- (7) 在2004年，為因應國會及國家整體需要，美國國會審計總署改名為「政府問責總署」（Government Accountability Office—GAO），以反映出其主要職能係監督政府，並追究責任，以促進政府的施政效能；因此GAO執行更廣泛的財務與績效審計及施

政計畫評估。透過對於聯邦每一項施政計畫、活動及功能的密切注意，今天的GAO成為對政府課責的監督者。GAO對於任何事務，從飛彈到醫藥，從飛行安全到食品安全，從國家安全到社會救助，都進用有受過高度專業訓練的人員以進行檢視。這些工作有助於法律的通過，政府運作的改善，乃至給納稅人帶來財務上的利益。每年到GAO進行拜會以瞭解其業務及職能的各國拜會人士超過700人。

(五) GAO之核心任務：

GAO核心任務係協助國會完成憲法所賦予之任務，改善聯邦政府施政，及確保政府為美國人民利益負起責任。GAO大部的工作是基於國會各委員會或小組或其他法律要求而執行；在審計總長(Comptroller General)的授權下，亦得從事各種研究。透過下列工作，GAO積極協助國會進行對行政部門的監督：

1. 稽核聯邦機構之運作，確認聯邦經費執行之效率及效用。
2. 針對不法及不當活動之指控進行調查。
3. 針對政府施政計畫及政策目標達成情形提出報告。
4. 進行政策分析並提出選項供國會參考。
5. 發表法律意見。

(六) GAO之核心價值：

GAO是依據極嚴格的專業審計作業標準黃皮書（Yellow Book）執行工作；其釐清的事實及分析資料必



須經過驗證完全正確，因此，其報告反映出以下核心價值：

1. 課責（Accountability）：協助國會監督聯邦政府之施政計畫、政策及運作確實對美國人民負起責任。
2. 廉正（Integrity）：確保GAO之報告為專業、客觀、根據事實、無黨派立場、無意識型態、公正與平衡。
3. 可靠（Reliability）：提供高品質、及時、精準、有用、清晰及公正之訊息。

(七) GAO之職能特性及工作內容：

1. GAO成立之基本目的為：(1) 基於獨立性、非黨派的角色，提供協助予國會及其各種委員會與議員，以利彼等執行立法及監督的責任；(2) 審視聯邦施政計畫及國會要求的業務中有關法律、會計、審計、民眾陳情等事宜；(3) 提出各項建議，以提升政府施政效能。因此，在法律規範下，國會及其各種委員會與議員皆可就某特定事項要求GAO進行審視，或要求專業之職員協助研究及調查，或要求審計總長或其代表就某事項到委員會作證；另外，法案起草或涉有其他法律及立法事宜時，各委員會及議員得請GAO表示意見或提供協助。
2. 1974年通過之國會預算及保留控制法（The Congressional Budget and Impoundment Control Act）增訂GAO協助國會的各種方式：(1) 提供資訊、服務、人員（經雙方同意）予國會預算局（the Congressional Budget Office）；(2) 協助國會各委員會研擬立法目的

與涉及計畫執行評估報告之立法方法說明；(3) 協助國會有關委員會分析、評估、研究聯邦政府施政計畫；(4) 研究評估政府施政計畫的有效方法提出建議；(5) 針對國會各委員會及議員對於財政、預算及政府施政計畫資訊等之需求，推動持續的協助計畫；(6) 協助國會各委員會研議資訊需求；(7) 追蹤國會持續密集報告之需求；(8) 與國會預算局、財政部 (the Treasury) 及白宮國家預算局 (the Office of Management and Budget) 充分合作，以發展有關財政、預算及施政計畫之最新資源及資訊系統；(9) 協助國會各委員會及議員取得必要資訊，並加以評估、分析；(10) 與國會預算局共同建立資料及資訊中央檔案，以因應國會對於財政、預算及政府施政計畫的密集需求；(11) 對國會報告評估有關總統提出預算機關之延遲及撤銷；(12) 為確保預算機關履行其義務，必要時，提出訴訟。

3. GAO得進行各項審計工作。通常GAO審計對象包括聯邦政府所有部會及機構，唯一的例外是涉及某些情報活動。為執行審計業務，GAO對於部會及機構的任何簿冊、檔案、資料、文件，都有權取得，並進行檢視。依據法律規定，部會及機構有義務依照審計總長的要求，提出有關職權行使、活動、財務交易及業務方法等文件。其工作內含如次：(1) GAO對於有關公款之收取、支付及使用事宜，可以進行調查。此外，GAO之審計權之行使對象涵蓋國營事業。依法，GAO



有權對於行政部門之公共支出進行分析，以利國會得以判斷公款之支用是否合於效率及經濟效益，並評估現行政府施政計畫與活動的成果。(2) GAO之審計業務範圍不限於聯邦政府的施政計畫，亦觸及州與地方政府，乃至準政府團體 (quasi-governmental bodies) 或收受聯邦政府補助、捐助與貸款之民間組織。GAO之業務有時延伸到由民間承攬之政府業務。(3) 為改善政府運作及施政計畫之經濟效益及效率，GAO依據審計結果，不僅對政府機關提出建議，亦對國會提出重大事項報告，以利國會依據有關資訊，落實執行其對行政部門之立法監督。

4. GAO亦辦理有關會計之事務。審計總長對於聯邦會計制度有如下之法定責任：(1) GAO制定會計原則、標準及相關規定，以利政府機關遵守；(2) GAO協同聯邦有關機構建立該機構所需之會計制度；(3) GAO於審視後，得就有關機構之會計原則、標準及相關規定，予以認可；(4) GAO持續檢視有關機構之會計運作制度；(5) GAO與白宮預算局、財政部、人力管理局共同執行聯邦政府會計及財政報告改善計畫；(6) 依法，審計總長與財政部長、白宮預算局長共同制定資訊與資料處理標準化系統，以及財政、預算、有關計畫資訊與資料的標準化專業術語、定義、編碼，以供所有聯邦機構使用。
5. GAO提供法律意見及判斷。法律服務為GAO的總諮詢處 (Office of the General Counsel) 所負責。對於聯邦

部會與機構支用公款行為的合法與否，審計總長可為最終之斷定。GAO的法律服務亦包含：(1) 關於法律規定的效果、待立法案的未來影響、法案起草等方面，提供建言給國會、各委員會、議員；(2) 就GAO工作有關之法院案件，主要以訴訟報告（litigation reports）形式，提供建言予司法部；(3) 就涉及政府委辦契約案件，提供建言予法院。此外，負責審計等業務之職員於審查政府活動，如發現有關法律問題時，GAO總諮詢處的職員亦與其他單位的職員保持日常性的合作關係。

6. GAO協助解決人民主張（claims）及收取債務問題。關於民眾對於美國政府依法提出主張、請求，GAO可以進行處理。基於請求權人或債權人身份，民眾的請求可能涉及個人、企業體、或外國、州及市政府；GAO對於民眾請求的處理結果，對行政部門有拘束力。請求權人或債權人為解決爭端，亦得訴諸於國會或法院。GAO對於行政機關未收帳款，亦有責監督。
7. 為執行某些調查案件，GAO得發出傳票，要求對有關質詢提出書面回答、發誓作證、現場勘查、檢視與複印特定簿冊與紀錄文件，並被賦予強制執行力，包括透過民事訴訟取得賠償等。
8. 依據法律規定，GAO必須就上個月所公布的報告，列出目錄，每月提供給國會及其各委員會與議員。GAO免費提供其報告給國會議員、各委員會職員，以及聯邦、州、地方官員，乃至外國政府、媒體從業人員、



大學圖書館及教職員與學生、非政府組織等。

(八) GAO之工作成效：

依據GAO提供資料及我駐美代表處查得之資料，近來GAO有如下具體工作成效：

1. 在2006年會計年度，因GAO的工作產生財政利益高達510億美元；換言之，每1美元對GAO的投資，可獲得105美元的利益；在2008會計年度，因GAO執行工作所產生之財政收益為581億美元，相當於每使用1美元預算，可創造出114美元之收益。
2. 在2006年會計年度，GAO公布接近1,000件的報告及出版品，其中對於如何強化政府施政計畫及政策，提出諸多建議。在2008會計年度內，GAO提出1,782項改善政府運作之建議。雖然上開建議對於政府部門無法律上之拘束力，但過去5年以來，已有百分之82的建議為聯邦政府所採行。近年來，GAO曾發表關於伊拉克戰爭、紐奧良及墨西哥灣區災後重建成效、邊界安全等政府計畫成效報告。
3. 在2006年會計年度，GAO參與國會聽證240次；在2008會計年度內，GAO共向國會作證304次。

(九) 現階段GAO主要工作目標及議題：

1. 為國會及聯邦政府提供及時且有品質的服務，以解決美國人民現階段面臨的福祉及財務安全問題，包括：保健需要、終身學習、工作福利及保障、財務安全、有效率的司法體系、社區安全、自然資源的利用及環境保護、硬體公共設施等議題。

2. 回應不斷變化的安全威脅及全球相互依賴的各種挑戰，包括：國土安全、軍事能力與準備、美國利益的提升、全球市場互動等議題。
3. 協助改變聯邦政府的角色及運作方式，以因應21世紀的新挑戰，包括：聯邦政府的角色定位、政府改造、主要的管理挑戰、政府財務狀況等議題。
4. 努力成為聯邦模範機關及世界級的專業服務組織，以彰顯GAO存在的價值，包括：客戶滿意度的掌握、策略性的領導能力、制度性的知識及經驗、程序的改進、人員的篩選進用等議題。

六、巡察我駐美國代表處

- (一) 巡察日期：97年11月24日上午9時至11時30分
- (二) 巡察地點：我駐美國代表處
- (三) 巡察紀要：

1. 依本院巡迴監察辦法第5條第3項規定，本院對於駐外機構之巡察，併入委員國外考察計畫辦理。本代表團3位委員皆為本院外交及僑政委員會成員，乃藉此機會巡察我駐美代表處。本次巡察由袁代表健生率各主管人員為本團進行業務簡報。範圍涵蓋對美政治工作、國會工作、經濟工作、軍事工作、新聞工作、教育文化工作、科技交流工作及僑務工作等。
2. 本代表團巡察委員並就外交部老幹新枝間經驗如何傳承，是否應派遣技術代表團到落後地區，如何邀請未來可能具有決策影響力之人士（如研究生）到我國瞭



解政府實施兩岸三通之情形，如何強化不同政治立場之僑社互動及補助活動預算之分配，如何與美國新政府互動及推展高層互訪等議題，與袁代表健生交換意見。

3. 另為促使華府地區僑胞對本院第4屆委員職權行使之瞭解，駐美代表處亦協助邀集僑界重要代表，參加本代表團主辦之晚宴。

七、意見與收穫

本院此行應墨西哥國家人權委員會暨尼加拉瓜人權檢察官之邀請，組團前往墨西哥美里達市參加FIO及RIN會議，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。同時於會後順道拜會美國國會政府問責總署並巡察我駐美國代表處，茲將此行所得意見與收穫臚列如次：

參加「第13屆伊比利美洲監察使協會年會暨第7屆美洲國家人權保障機關網絡年會」部分：

- (一) 各國監察使一致認為，應持續關注弱勢團體之權利：會議上邀請西班牙馬德里大學法學教授Dr. Pedro de Vega Garcia發表專題演講，內容子題則有發展權、個人安全及虐待等。各國監察使均表示，世界人權宣言已有60年歷史，是個重大的里程碑，但未來仍須持續關注弱勢團體、原住民族群、殘障者、宗教人士等各層面的權利侵害，並呼籲社會給予渠等最基本的尊重與對待。
- (二) 與國際社會接軌，推動人權教育，促進社會菁英與民眾對

「世界人權宣言」、「巴黎原則」等人權概念之瞭解：聯合國自1948年12月10日發布世界人權宣言迄今，已有60年歷史。人權觀念涵義，由第1代人權之爭取自由權，與第2代人權之爭取平等權，進入所謂第3代人權爭取發展權，即由自由權，進入平等權，而至使人民在共同生活中表達自己觀念的發展權利。聯合國人權委員會於1991年10月7-9日，在巴黎舉行，會後通過決議：確立「有關國家人權機構地位之原則」，該原則呼籲並鼓勵各國須以立法或入憲方式，設置一個國家人權機構，以保障其獨立及效率。該原則又稱為「巴黎原則」。而聯合國人權委員會則扮演協助及鼓勵之角色，並設有國際及區域性之推廣組織。

- (三) 我國雖非聯合國會員，但人權保障為普世標準，更應加強倡導：拉丁美洲各國在第三波民主化浪潮席捲下，逐漸擺脫以往軍人執政之獨裁政權，邁入新興民主國家，且重視人權保護的民主機制。紛紛設置憲政層級之國家人權保障機關。我國歷次修憲，雖逐漸加入人權保障之條文，例如兩性平等、原住民族權利、殘障人士權利保障等。惟若參照聯合國人權委員會之標準，我國尚未學習、擷取世界人權宣言、人權保障潮流之精髓。其關鍵在於，朝野菁英對人權缺乏重視，一般公民對人權意識普遍低落，往往發生自己在侵犯人權，而被受害者，也不知道自己的人權受到侵犯之情形。是以，我國雖非聯合國正式會員，但政府仍應予以加強宣導，與國際社會人權浪潮接軌，尤其監察院之職權涵蓋人權之保障，更是義不容辭。
- (四) 本代表團於閉幕時發言，公開向主辦單位致謝，並表達中



華民國監察院真誠與伊比利地區護民官署交流之意願：本屆年會係本院第9度參加。會中本團團長趙委員榮耀於大會閉幕典禮時，以長期觀察員身份公開發言，向大會主辦單位致感謝詞，特別是大會代主席秘魯國家護民官Ms. Beatriz Merino Lucero、墨西哥合眾國國家人權保障委員會委員長暨美洲國家人權保障機關網絡秘書長Dr. José Luis Soberanes Fernández、FIO 會長尼加拉瓜人權保護檢察官Mr. Omar Cabezas Lacayo以及墨西哥國家人權委員會執行秘書長Mr. Javier Moctezuma Barragán，並略述本院自1999年參加宏都拉斯第4屆FIO後即幾乎年年參加，已與許多護民官成為好友，如在主席臺上即將卸任之美屬波多黎各人民檢察官Mr. Carlos López Nieves，多次的參加FIO，不只贏得大家的友誼，更重要的是讓我們瞭解與學習到許多伊比利地區的問題，有些問題雖我們並未發生，但不表示對我們沒用，未來監察院仍將繼續參加FIO等，贏得在場100多位與會人士之讚賞。

- (五) 本代表團接受墨國吉娃娃省監察使辦公室網路電視之採訪，留下精采紀錄：應吉娃娃省監察使Lic. José Luis Armendáriz González之主動邀請，本團由趙委員榮耀代表，接受當地向全世界播放的網路電視台之採訪，談及監察院之職權與人權保護之做為、對聯合國人權宣言60周年的感想、以及本院長期關注數十萬外來勞工與外籍新娘的成果，留下精采的紀錄。
- (六) 加強與巴拉圭護民官署互動，落實雙邊監察機構合作技術協定：巴拉圭護民官署護民官Mr. Manuel Maria Páez

Monges於會議中，積極與本代表團洽談，多次提及雙方在各層領域之合作方案，例如：舉辦經濟危機、人權保障、生物科技及醫療技術、碘攝取過多等議題之研討會、或職員交流之計畫。本代表團則表示將把職員交流計畫列入2009年工作計畫中，其他相關研討會也建議其可向我大使館提出，未來若該國護民官署舉辦研討會，則可考慮派一名監察委員偕同其他領域之專家學者共同參與會議。

(七) 賡續與西班牙國家護民官保持良好互動關係，奠定未來與會之基礎：西班牙國家護民官長期在FIO聯盟當中，扮演火車頭的重要角色。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(自治區)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，均列於伊比利美洲各國之上，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，不僅與會者人數陣容龐大，且發言更是踴躍。再者，2009年之年會(第14屆FIO年會)經投票後，訂於馬德里召開，是以，建議本院於未來加強對西班牙護民官之互動，以奠定日後順利與會之基石。

(八) 加強瞭解並蒐集拉丁美洲國家人權保障機關之資料，以作為參加FIO及RIN兩項會議之參考：FIO會員國之設置，多數具人權保障之目標，該聯盟雖為區域性質之會議，但常與RIN之會員國重疊，且一同舉辦會議。(例如：第11屆FIO年會亦和第5屆RIN年會共同舉行，本年會議亦是如



此。)RIN之設置係依據聯合國高級人權專員之框架運作，我國雖非聯合國會員國，但可藉由FIO及RIN之關係，進行聯結，增進我國及本院在國際舞台之能見度。本院也須隨時關注該兩組織之動態，以為因應。

- (九) 建議延續本院與阿根廷國家護民官署持續維持雙邊合作協定之互動關係：阿根廷護民官署為本院與國外簽署「雙邊監察機構暨技術合作協定」之第1個監察機關，簽署日期為1999年6月15日，迄今已達9年，且每5年均自動續約在案。阿根廷國家護民官署秘書長Mr. Tomás Dadić，對本院極為友善，會中表示該署將於2009年4月間，舉辦與FIO有關之國際會議，屆時將致函邀請本院參加，亦希望本院能夠給予支持。有關本項會議之動態，建議本院隨時注意，並與D君保持密切聯繫。
- (十) 阿根廷Jujuy省監察使Mr. Victor Galarza，3度邀請本院參加渠所舉辦之國際會議：Jujuy省監察使近3年於3-4月間舉辦環保、水資源等議題之國際會議，並多次來函邀請本院參加，惟因考量該等會議屬於地方層級會議，且本院經費有限，均無法參加。是以，未來若經費充足，則可建議本院派職員參加會議，或將會議資訊函轉行政院等有關機關派專家學者參加會議。
- (十一) 首度與韓國國家人權委員會(National Human Rights Commission of Korea)接觸，雙方留下良好印象，建議本院未來嘗試透過該會，與該國監察機關聯繫，俾增進本院對韓國監察機關之認識與瞭解：韓國國家人權委員會於2001年11月25日正式成立運作。宗旨在捍衛基

本人權不受侵犯，維持人權之尊嚴及價值，並確立民主之基本秩序。該會職責主要有：受理並調查機關侵害平等權案件、對行政機關提出勸告，及進行人權教育等3項，惟該會並不具有強制性之功能。本次會議，韓國國家人權委員會係以觀察員身分，派由常務委員 Ms. Kyung suk Choi女士及該會國際人權組 Mr. Jung Yunkul(International Human Rights Team)先生代表參加。C女士長年耕耘婦女運動，極為重視女性受性侵害及性騷擾事件，為韓國婦女伸張權利。C女士本人亦為殘障人士，其堅毅不拔之性格與奮鬥精神，令人讚賞。本代表團及C女士等2人，互動良好，成為此次會議唯一的亞洲代表。本院長期以來試圖和該國監察機關之互動或前往拜會，因考量中國因素，該國監察機關均以低調、消極方式回應。建議本院未來嘗試透過韓國國家人權委員會，與該國監察機關聯繫，俾增進本院對韓國監察機關之認識與瞭解。

(十二) 增進與尼加拉瓜人權檢察官之互動，研究FIO組織章程，增取列入FIO實質觀察員身分：本院自1999年起，已連續參加FIO會議長達9屆之多，歷屆均以觀察員身分受邀參加會議，惟尚未成為FIO章程規範之觀察員身分。本屆FIO會長為尼國籍人權檢察官 Mr. Omar Cabezas Lacayo，其任期將至2009年11月屆滿，與本院互動良好，並多次口頭及e-mail邀請趙委員榮耀前往尼國參訪。建議本院未來可考慮透過C君，爭取成為FIO章程內之正式觀察員之可能性。



拜會美國國會政府問責總署部分：

- (一) GAO的職掌與功能涵蓋我國審計部與監察院部分功能，只不過其局限於聯邦政府各部門施政之績效調查與評量，不接受人民陳情，亦無整飾官箴與保障人權的任務，也無糾舉、彈劾之權。
- (二) GAO已建立起一套健全的會計報表制度，供聯邦政府各機構依循、採納。因此，傳統的審計查帳業務已大幅減輕，降至約略為20%的業務量，而 GAO也只需以抽樣方式抽查機關的會計報表，即可完成任務。
- (三) 目前GAO主要任務之一，係接受國會議員及各委員會的委託，對政府各部門相關政策進行績效檢視。其秉持超越黨派的中立立場，不輕易對政策良窳本身做評鑑，而集中焦點在行政執行與財務運用績效層面。GAO提出之評鑑報告建議，近年約有82%為政策執行單位所接納，實已收到糾正、建議權之具體效果。本院與審計部也宜參考GAO之做法，發展一套數值績效模式，將每年經調查與查核完成之案件，以節省資源、經費或完成改善百分比等數量方法予以計算並公告，俾彰顯本院與審計部的功能。
- (四) 近年來，GAO官員每年平均要為國會提供逾280次的諮詢服務，包括出席國會聽證會(Testimony)，為國會議員提供評估報告等；相較之下，我國立法院對審計部的倚重，顯然遠不如美國國會之於GAO。監察院未來實應更進一步充分運用審計部的審計報告，並要求其提供更多有關政府施政績效的查核報告，對政府行政體系進行有效的監督，同時，審計部也宜修法仿倣GAO逐漸減少傳統會計報表

之查核及提高績效審計之百分比，以改革提升審計部的效能。

- (五) GAO工作人員的專業背景，目前不再以會計、審計、財務、金融、經濟等領域為限，而廣及教育、工程、資訊、刑事鑑識、國際關係與國防等各種不同範疇；其薪資待遇則超過一般聯邦政府官員；平均學歷為碩士，素質亦較一般公務員為優。
- (六) 雖然GAO係國會附屬機構之一，但其獨立、超然、專業、負責、且超越黨派，倍受美國朝野各界的重視。目前GAO工作人員約有3,200人，除首都華盛頓之外，在全美各地設有11個分署，可就近督察聯邦各機構的實際運作。在專業分工方面，GAO分就資源管理、國防、教育人力、財務管理、財經市場、健保、國土安全、司法、訊息科技、國際事務、環境與自然資源、戰略等課題，劃分為13個工作組，亦有海外分支機構，提供調查美國派外單位之方便。
- (七) GAO為培儲人才，設置學院學生實習計畫，吸引第一流的學生到署接受培訓。其中學生專業背景包括：政策分析、資訊科技、新聞傳播、財務審計、經濟、犯罪調查與法律等不同領域。透過對實習生近身的觀察，GAO可就參與實習的新生代擇優留用，使人才隊伍源源不絕，保持充裕活力，以維繫此一優秀工作團隊的長期發展。此確係我國監察院今後應參考之範例。

二、巡察我駐美國代表處部分



- (一) 鑒於國家利益與安全之考量，是否恢復派遣憲兵人員赴美，擔任我駐美國代表處之警衛工作，建請行政院參考：派遣憲兵駐守駐美國代表處，不僅能保護館方人員及文件財產之安全，在外交上也具重要象徵意義。有關是否有需要恢復派遣憲兵人員赴美，擔任我駐美國代表處警衛工作，建請行政院參考。
- (二) 因應全球化脈動，外交議題多元，監察與外交合作無間，互惠互利，俾達外交工作之實質內涵：在全球化的脈動下，國與國之間互動外交模式日趨多元，我駐外館處是拓展外交的先鋒部隊，國內各級機關則應以不同議題作為後盾，予以聯結及支持，例如本院國際事務小組向來以監察與外交結合作為政策的方針，雙方合作無間，互惠互利，俾能達到外交工作之實質意涵。

三、結語

本院此行參加「第13屆FIO及第7屆RIN年會」，會後順道拜會GAO及巡察我駐美國代表處，於參加FIO年會閉幕時，及時把握發言權，向主辦單位公開致謝，並真誠表達本院多年與伊比利美洲地區護民官署間的友誼及交流；接受墨國電視專訪，推銷本院在人權保護之成果；與GAO交流互動，亦收穫匪淺，滿載而歸，成功達成出國目的。

第4節 第9屆國際監察組織會議暨 瑞典國會監察使200週年慶 祝大會

一、前言

第9屆年會適逢瑞典國會監察使創設200週年紀念，是以，併同相關慶祝活動，在瑞典斯德哥爾摩市擴大舉行。本院為正式I.O.I.會員，為拓展我國國際參與空間，結識更多國際友人，維繫我在該組織之會籍，並爭取國際友人對我之支持，特組代表團應邀前往出席，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。期間並巡察我駐瑞典台北代表團及駐德國台北代表處，以瞭解當地僑情及外交工作推展現況。

- (一) 出國日期：2009年6月6日至17日。
- (二) 出席會議名稱：「第9屆國際監察組織會議暨瑞典國會監察使創設200週年紀念會議」(The Ninth World Conference of International Ombudsman Institute and the 200 Anniversary of Swedish Parliamentary Ombudsman)
- (三) 代表團成員：趙委員榮耀、周委員陽山、林約聘行政專員美杏。

二、第9屆國際監察組織會議

- (一) 開會時間、地點及與會人員：



1. 開會日期：98年6月8日至6月11日
2. 開會地點：瑞典王國首都斯德哥爾摩 (Stockholm, Sweden)
3. 主辦單位：瑞典國會監察使Parliamentary Ombudsman of Sweden (或稱Riksdagens Ombudsmän-JO)
4. 參加國家、地區及人數：阿爾巴尼亞、安道爾諸侯國、安地卡及巴布達、阿根廷、澳大利亞、桑比亞等八十餘國，約計320人。

(二) 會議期程：



本代表團(右起周委員陽山、趙委員榮耀及林美杏小姐)
於第9屆國際監察組織會議議場中合影留念。

1. 第9屆國際監察組織會議，2009年於瑞典斯德哥爾摩舉行，為期5天(6月8日至6月12日)。6月8日下午辦理報到手續。9日上午舉行開幕典禮，主辦單位邀請瑞典國會議長Mr. Per Westerberg、瑞典憲政委員會主席Ms. Berit Andnor致詞，並由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)，及瑞典國會監察使Mr. Mats Melin致歡迎詞。

2. 6月9日下午為專題研討會，主題為「影響監察使工作全球現勢」，由國際監察組織理事長暨美國愛荷華州監察使安威廉二世主持，分別邀請聯合國前任秘書長 Mr. Kofi Annan發表「國家與個人」(The State and the Individual)，聯合國人權高級委員長Ms. Navanethem Pillay發表「現今人權保障及保護之挑戰」(Current Challenges to the Protection and Promotion of Human Rights)、聯合國駐日內瓦難民事務高級委員長Mr. George Okoth-Obbo發表「政治難民權利之確保及未來挑戰」(Challenges Ahead in Ensuring the Right to Political Asylum)，以及瑞典經濟產業研究機構暨Uppsala 大學助理教授Mr. Henrik Jordahl發表「私有化—瓦解公權力之國際趨勢？」(Privatization – is Dismantling Public Authority an International Trend?)等專題演講。
3. 6月10日上午，大會於同一個時段，分3組進行研討。
 - (1) 第1組議題為：「監察使為人權保護者」(The Ombudsman as Human Rights Defender)，主持人為墨西哥國家人權委員會執行秘書長Dr. Javier Moctezuma Barragán 代理主持。發表論文者為：芬蘭監察使Ms. Ritta-Leena Paunio、英國學者Professor Victor Ayeni，以及歐洲議會人權委員長Mr. Thomas Hammarberg。
 - (2) 第2組議題為：「監察使觸角超越公部門」(The



Ombudsman Reaching Outside the Public Sector) , 主持人為巴基斯坦監察使Mr. Javed Malik , 發表論文者為：迦納監察使Ms. Anna Bossman , 以及西班牙加泰隆尼亞省護民官Mr. Rafael Ribo 。

- (3) 第3組議題為：「未具居留許可—尋求避難者之保護及非法移民」(Without a Residence Permit – the Protection of Asylum Seekers and Illegal Immigrants) , 主持人為西班牙國家護民官Mr. Enrique Múgica Herzog , 發表論文者為：希臘監察使Mr. Yorgos Kaminis及比利時監察使Ms. Catherine De Bruecker 。

4. 10日下午為第2場次專題研討(Plenary Session II) , 主題為「促進監察使工作方法及工具」(Developing the Working Methods and Tools of Ombudsman) , 主持人為國際監察組織副理事長暨北愛爾蘭監察使Mr. Tom Frawley 。發表論文者為：前任美國監察使協會(USOA) 理事長Mr. Dean Gottehrer發表「有效監察機關之基本要素」(Fundamental Elements of an Effective ombudsman Institution)、加拿大安大略省監察使Mr. Andre Marin發表「特別調查團隊」(Special Investigation Teams)、奧地利監察使Mr. Peter Kostelka發表「延伸至民眾」(Reaching out to Citizens) , 以及瑞典國會監察使Ms. Kerstin Andre發表「調查是打擊政府運作不良之積極手段」(Inspections as Pro-active Method of Combating Maladministration) 。

5. 6月11日上午，大會於同一個時段，分3組進行研討。
- (1) 第4組研討主題為「保護最為脆弱族群」，主持人為英國監察使Mr. Ann Abraham，發表論文者為：挪威獄政監察使Mr. Arne Fliflet，瑞典監察使Ms. Cecilia Nordenfelt，以及澳大利亞新南威爾斯州監察使Mr. Bruce Barbour。
 - (2) 第5組為「全能監察使－調解多元任務」(Omnipotent Ombudsman-Reconciling Multiple Mandates)。主持人為以色列國家監察使Mr. Micha Lindenstrauss，發表論文者為：加拿大亞伯達大學教授Professor Linda Reif及賴索托監察使Ms. Sekara Mafisa。
 - (3) 第6組為「強化機關強制法－監督警察」(Enforcing the Law on the Law Enforcing Authorities – Supervising the Police)，主持人為荷蘭監察使Mr. Alex Bernikeijer，發表論文者為：北愛爾蘭前任警察監察使Mr. Dame Nuala O’loan及喬治亞監察使Ms. Sozar Subari。
6. 6月11日下午，進行兩項重大會議。第1是區域會議 (Regional Chapter meetings)，第2是全體會議(General Assembly)。區域會議分為歐洲、拉丁美洲、非洲、澳洲暨太平洋、亞洲、北美洲等各地區，分組進行討論，並改選區域副理事長及理事，增進相鄰國家監察使互動與認識的機會。全體大會則報告會籍狀況及新舊任理事等交接事項。



三、會議安排：

- (一) 瑞典國會監察使梅林先生，負責與各出席代表間居中聯繫，並擔任會議主持人角色。瑞典國會監察使辦公室任職國際事務部門主管之范艾栩女士(Mr. Marianne von der Esch)，則扮演承辦人角色，負責全場議事事務之規劃、監督與指導。梅林先生及范艾栩女士都曾受本院邀請抵台訪問，此次會議中對本代表團極為友善，雙方互動極為暢通。
- (二) 開幕典禮進行前，大會則以Powerpoint方式，播放參與會議之國家國旗。本院為I.O.I.正式會員，我國青天白日滿地紅的國旗，也同步在舞台上依序播放，本代表團深感興奮及榮耀。

四、與會紀要：

- (一) 國際監察組織理事長安威廉先生於開幕式指出：

本屆會議係1978年以來，最為重要的一次會議。因為本屆會議討論I.O.I.行政單位—秘書處搬遷至維也納事宜。該提案歷經5年的縝密討論與構思，終於在今年得以具體交付全體會員表決。

A君期勉在場監察使，身為一個社會的看門狗(Watchdog)，須透過自我不斷的嚴格檢視及和各國同僚經驗分享與合作，具備強而有力的吠聲及尖銳的牙齒，以面對各種嚴峻挑戰進而成功達成任務。
- (二) 聯合國前任秘書長Mr. Kofi Annan發表「國家與個人」

(The State and the Individual) 文章表示：

主權國家概念之成立來自於1648年西發力亞合約(West Falia)，當時僅保障國家，卻未保障個人。隨後，二次大戰結束，聯合國創立，1948年通過「世界人權宣言」，緊接著1966年通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利公約」，以上三者共同被稱為「國際人權憲章」，為國際社會最重要人權法典，亦為國際人權保障體系最根本之法源。安南呼籲各國監察使、非政府組織等，均應與聯合國共同建立夥伴合作關係，以倡導人權保障之普世價值。

(三) 聯合國人權高級委員長 H. E. Ms. Navanethem Pillay (United Nations High Commissioner for Human Rights) 發表「現今人權保障及保護之挑戰」(Current Challenges to the Protection and Promotion of Human Rights) 文章指出：

傳統監察使模式和人權並無直接關聯，然近來成立的監察使機關則納入人權保障任務，且通常將各項權利規範於憲法及國內法，這些機關則統稱為國家人權機關(NHRIs)。國家人權機關是國家人權保障機制框架的核心，這個框架尚須由獨立的司法體制、有效的國會監督、公平的行政正義、活絡的公民社會，及自由負責的媒體等要素共同支撐。上開要素須彼此緊密銜接，以確保國際人權準則之落實。Ms. Pillay特別指出3項最為嚴重的人權挑戰：分別是種族歧視、人與人或族群間之衝突與危險、及兩性不平等。Ms. Pillay並強調，薄弱與運作失能的政府是阻礙人權努力，加重人權不彰的元兇。因此，監察機關



和國家人權保障機關應負起同時監督政府及捍衛人權的兩項要務。因為監察使收受之陳情案件，常常和人權受損有關。政府部門處理之業務，即攸關民眾個人權益。最後並期許監察使應與人權保障機關攜手合作，共同為人權保障工作而努力。

- (四) 芬蘭國會監察使Ms. Ritta-Leena Paunio於「監察使為人權保護者」(The Ombudsman as Human Rights Defender)議題中指出：

監察使模式朝多元發展，且當今未有任何一個足以堪稱統包所有模式的監察使。其認為多項國際人權協定的發展，影響著後續陸續成立的監察使辦公室，或稱國家人權保障機關。相同的，人權協定的影響也吹到了原本早期設立的監察機關，使其做了若干的改變。芬蘭監察使即為一例。芬蘭監察使的任務是強化法制、促進政府善治，以及最終達成人權保障之目標。多數發展中國家的監察機關均以促進人權保障為目標，若干監察使甚至為了捍衛人權而採取冒險的途徑。Ms. Paunio表示，倘若監察使權力被限縮於監督政府運作不當，其職權行使則較為消極的。事實上，政府當局於人權政策、執行上，應採取更積極態度。

- (五) 學者Dr. Victor O Ayeni於「監察使為人權保護者」(The Ombudsman as Human Rights Defender)議題中指出：

2009年的監察使和1809年設置的監察使有著不同的概念。主要有兩項特色，第一，為因應靈活政府與成本效益角度出發，遍及全球各地而設置的監察機關，例如，芬蘭自1919年設置，而後紐西蘭設置於1962年。第二，監察使

擴張自己的角色，從傳統的行政司法職權，擴大至更寬廣的人權保障角色。毋庸置疑的，當代監察使就是一個人權保障機關。監察使的新面貌即：不再將人權工作視為輔助或是單一職權，而是視為必要的基本內涵。

- (六) 聯合國駐日內瓦難民事務高級委員長Mr. George Okoth-Obbo，發表「政治難民權利之確保及未來挑戰」(Challenges Ahead in Ensuring the Right to Political Asylum)文章指出：

其認為監察使捍衛人權之職能和聯合國追求難民權利之保障、公正與公平，是同樣重要。尤其當監察使介入，代表難民、流民、無家可歸者等，向政府爭取權利時，UNHCR樂意和各國監察使辦公室通力合作，提供文件、翻譯、宣導救難經驗等，共同解決難民問題。

五、澳洲及太平洋地區監察組織會議

- (一) APOR區域會議與會人員

澳大利亞新南威爾斯州監察使Mr. Bruce Barbour，香港申訴專員專員黎年Mr. Alan Lai，紐西蘭監察使Ms. Beverley Wakem，巴布亞紐幾內亞Mr. Chronox Manek，澳大利亞北領地監察使Ms. Carolyn Richards，澳大利亞昆士蘭州監察使David Bevan，澳大利亞聯邦監察使John McMillan，中華民國監察院監察委員趙榮耀(Dr. Louis R. Chao)及周陽山(Dr. Yan-sun Chou)，萬那杜Mr. Peter Wilkins等10位，觀察員6位，共計16位。

- (二) APOR區域會議、報告I.O.I.會務及推選理事等相關重要決



議

1. APOR區域計畫

澳洲聯邦監察使Mr. John McMillan教授，於會上分送APOR會員手冊草案，提供在場會員參閱。該手冊經I.O.I.同意授權並提撥合作發展基金，作為區域資源。手冊定稿後，將以書籍及電子檔形式出版，惟僅電子檔形式於未來接受更新。B部分則彙整各會員監察使辦公室特別職權及領域工作之介紹。

2. 有關I.O.I.秘書處遷址及I.O.I.組織章程之修正案

澳大利亞新南威爾斯州監察使Mr. Bruce Barbour於會上解釋，由於國際監察組織會員數較70年代創設之時增加數倍，加拿大亞伯達大學無力繼續提供國際監察組織秘書處相關行政支援，國際監察組織須尋覓適合之總部地點，目前評選結果為奧地利維也納監察使辦公室。但尚須經本屆大會表決甫能定案。評選總部之要件，除機關須成立8年以上，及須提供國際監察組織秘書處之教育訓練與圖書館資源外，尚須符合下列資格：

- 具備運作能力
- 獲國家政府之支持
- 具備能力及空間
- 具有融納大型國際組織之能力
- 具前瞻性
- 具附加價值

依據加拿大法律，有關加拿大內部慈善機構或非營

利組織剩餘資金處置部分，因I.O.I屬於非營利組織，加拿大秘書處將於短期內繼續存在，以利辦理後續終止運作事宜。為加速奧地利總部與加拿大總部之交接，本屆大會將提會討論相關事宜。

3. 太平洋監察使聯盟(POA)

在澳大利亞聯邦監察使、紐西蘭監察使、巴布亞紐幾內亞監察使等之合作下，目前正推動太平洋地區小島國家設置監察機關之臨時理事會(interim board)，該理事會由John McMillan主導，Bruce Barbour擔任當然成員，以促進島嶼國家監察機制之功能。澳國政府已決定贊助45萬元澳幣推動此方案。

(三) APOR區域理事選舉

本次區域代表選舉須選出3位，角逐者有澳大利亞新南威爾斯州監察使Mr. Bruce Barbour、紐西蘭監察使Ms. Beverley Wakem及香港申訴專員Mr. Alan Lai，巴布亞紐幾內亞Mr. Chronox Manek及本院代表團團長趙委員榮耀(Dr. Louis Chao)，選舉結果由澳大利亞監察使及紐西蘭監察使連任，新當選者為香港申訴專員公署Mr. Alan Lai。

(四) APOR下屆年會

APOR下屆區域會議預定於3月15至16日，假澳洲坎培拉舉行，目前朝與太平洋監察使聯盟(POA)聯合舉辦，相關會議日期及會議草案，將由澳洲聯邦監察使Mr. John McMillan進行後續規劃及聯繫。

六、國際監察組織會員大會重要決議事項



(一) 國際監察組織理事成員改選

新任理事長由美國愛荷華州監察使安威廉二世續任，副理事長為瑞典國會首席監察使梅林，財務長由加拿大亞伯達監察使Mr. Gordon Button擔任，原財務長 Mr. David Percy將續任至I.O.I.會務交接後。新任秘書長為奧地利監察使Mr. Peter Kostelka。秘書處行政主任為Ms. Christine Stockhammer，原秘書長戴婉瑩女士則續任至I.O.I.加拿大總部交接為止。Ms. Diane Callan將持續處理會務至98年12月31日。原I.O.I.編輯長Professor Linda Reif之職務，於6月30日卸任，並回歸亞伯達大學法學院全職任教。

(二) 國際監察組織章程之修訂

本次會議共計通過2案組織章程。第一案為I.O.I.加拿大組織章程中有關終止運作程序之訂定。第二案是設置奧地利監察使辦公室為秘書處總部。

1. I.O.I.加拿大秘書處

在終止運作的交接過程中，由原秘書長(正式職稱為Secretary)戴婉瑩女士及財務長Mr. David Percy 繼續綜理相關事宜。戴婉瑩女士雖於2009年春天即已卸下香港申訴專員公署專員一職，但依據I.O.I.加拿大秘書處規定，I.O.I.秘書長不須一定要由現任秘書長或監察使即可擔任，是以，由戴女士續任至交接完畢。

2. I.O.I.奧地利秘書處

依據奧地利團體法(Austrian Law on Association)成立。秘書處由奧地利監察使辦公室擔任，並負擔行政人員經費、運作及網頁規劃等成本。秘書長由奧國監

察使推選。本屆會議決議由柯世德卡擔任秘書長(新職稱為Secretary General)，預定9月1日開始運作。理事長及副理事長則不分加拿大及奧地利兩處，均由安威廉二世及梅林先生擔任。奧地利監察使辦公室將於9月1日正式運作。有關語言部分，I.O.I之官方語言為英、法、西文等3種。惟依據奧地利團體法，所有文件之遞交須使用奧國官方語言—德文，是以，未來有關官方文書往來資料，將以德文處理。

七、瑞典國會監察使創設200週年紀念會議

(一) 瑞典國會監察使

1. 創設：

瑞典國會監察使(Parliamentary Ombudsman, JO)制度係西元1809年古斯塔夫四世(Gustav IV)國王在政變中被迫遜位後，階級議會(Estates)以法哲孟德斯鳩分權論之理想進行憲政改革所設立，作為代表國會(Riksdag)監督政府依法行政及起訴不法官員之機制，至今年正好滿200年歷史。監察概念在北歐瑞典發源並盛行於20世紀，1980年代以後在世界各地蓬勃發展，已成為現今各國民主化之必要條件與重要指標。

瑞典國會監察使代表國會監督公共行政機關遵守法令，監督範圍包括法院、政府機關與公務人員，職權與瑞典行政體系內之「法務總長」(Chancellor of Justice)極為相近，甚有重疊之處。其區別在於法務總長係行政體系內之監督機制，國會監察使則為行政體系外代



表國會(即人民)監督政府之機關，其地位超然崇高。

現行瑞典國會監察使共4名，由國會直接提名任命，多為素孚眾望之法界耆碩，任期4年，無連任限制。監察使各自獨立行使職權，並各自區分其監督責任分工部門。國會選出其中1名擔任首席監察使，為辦公室首長及對外代表，負責政策決定以及行政與協調工作，首席監察使不得干預其他監察使調查及決策。

2. 現任首席國會監察使Mr. Mats Melin：

梅林先生自西元2004年起被國會選任為首席國會監察使，在瑞典地位極為崇高，相當於我國監察院院長。渠過去司法經歷極為豐富，出身於瑞典最負盛名之烏普薩拉(Uppsala University)大學法律系，畢業後歷經不同法院法官職務，曾任司法部憲法顧問、國會研究瑞典加入歐盟所設憲政問題專案委員會法務秘書、歐洲法院幕僚長、斯德哥爾摩上訴法院審判長及最高行政法院法官，在瑞典司法界備受尊崇。

3. 本院與瑞典國會監察使之互動：

瑞典為西方監察制度始祖，國會監察使功能凸顯，為全球仿效學習之典範，本院國際事務小組應當時瑞典首席國會監察使伊克蘭德(Claes Eklundh)之邀，於民國88年組團考察北歐時曾到訪該機關，而該位瑞典首席監察使亦於民國90年應本院邀請來訪，達互訪交流之效。民國96年，本院陳副秘書長吉雄赴北歐4國訪問時，並曾獲梅林首席監察使及其國際處處長范艾栩(Marianne von der Esch)女士熱忱接待，范艾栩處長並

於同年抵台訪問，兩機關間情誼深厚。梅林監察使本人也於民國98年2月受本院邀請，抵台訪問5天。

(二) 瑞典國會監察使創設200週年紀念會議議程

瑞典國會監察使創設200週年紀念會議於98年6月12日舉行，瑞典首席國會監察使梅林先生首先回顧瑞典監察制度之起源，後由該機關另一位監察使Mr. Gunnar Axberger發表「原始配方－瑞典200年經驗」(The Original Recipe—200 Years of Swedish Experience)，接著由丹麥監察使Mr. Hans Gammeltoft-hansen發表「調整配方－丹麥監察使之創設」(Adjusting the Recipe—Creating a Danish Ombudsman Office)，最後由奧地利維也納大學Professor Gabrielle Kucsko-Stadlmayer發表「監察使在歐洲的擴張」(The Further Spread of the Ombudsman Idea in Europe)。

紐西蘭前首席監察使Sir Brian Elwood發表「監察使傳播至盎格魯薩克遜世界」(The Ombudsman Travels to the Anglo-Saxon World)、法國監察使Mediateur Jean-Paul Delevoye發表「調解是監察使的新工具」(Mediation as a New Ombudsman Tool)、前任香港申訴專員公署戴婉瑩女士發表「多元的亞洲監察使」(The Diversity of Ombudsmen in Asia)、摩洛哥代表發表「傳統回教陳情處理」(The Diwan al Madhalim as Ombudsman—the Islamic Tradition of Complaints Handling)、南非護民官Mr. Lawrence Mushwana及烏克蘭監察使Ms. Nina Karpachova針對「於變遷期間設立新機關－從兩大洲經驗談起」(Establishing a New Institution at a Time of Transition—



Experiences from Two Continents.)、歐盟監察使Mr. P. Nikiforos Diamandouros發表「捨棄國家領域—採取超國家層級之配方」(Leaving the National Arena—Adopting the Recipe to the Supranational Level)。

(三) 丹麥國會監察使Mr. Hans Gammeltoff—Hansen指出：

瑞典國會監察使是丹麥國會監察使之啟蒙者，丹麥擷取瑞典監察使之基本概念，但在有關部長職權、以及缺少法院權威部分，和瑞典模式不同。20世紀中葉，丹麥行政程序法處於鬆散狀態，行政行為又無標準且獨斷時，丹麥國會監察使在上述兩領域內之鞭策與推動，扮演重要的角色。最後，Mr. Gammeltoff-Hansen表示，儘管丹麥和瑞典在基本模式及後續發展產生若干差異，惟若沒有瑞典模式的啟發，丹麥監察使不可能有創設的一天，同時恭賀瑞典國會監察使創設200週年紀念會議，慶祝成功。

(四) 奧地利維也納大學教授 Professor Gabrielle Kucsko-Stadlmayer，發表「歐盟監察使未來發展」文章指出：

瑞典國會(Swedish Riksdag)於1809年創設監察使，其影響力遍布歐洲。「監察使」這個專有名詞，包含安全、保障及自由。當下憲政監察使概念和民主概念、法治及人權密不可分。其原因為，其一：領導人的魅力，在座各國歐洲監察使之努力，不僅帶來聲望及人氣，同時使監察概念得以提升。其二：監察使概念得以稱為特有的概念。基本內涵是指普世且不受時間拘束的思想，即所謂的個體權利。為保障個人自由，監察使與民主磨合，促進法治。既然監察使由國會認命，且獨立行使職權，非屬傳統官僚體

系。是以，其可信度及效能確保個人權利並促進民眾對政府運作之信任。其三：監察使包含善治標準，即所謂與民眾親近、透明及負責。其四(但並非最後)：監察使概念是開放性的，各國依據國情傳統及需要，進行制度上的修正。例：西歐和中亞有全國性、區域性及社區性質的監察使。監察使行使職權得針對傳統個人法律保障，但同時亦得選擇爭端衝突之解決，例如調解方式，或者敦促善治標準之創設。

此外，未來監察使落實反虐待國際公約任擇議定書(Optional Protocol to the Convention against Torture, POCAT)是可預見的。該公約已經47國通過，25國簽署。然而，監察使仍然面臨困境，例：資金配置短缺、對私有化企業監督權之削弱等等，以上均可能降低團隊監督品質。面對這些問題，監察使就不是無敵的解藥。

(五) 前任香港申訴專員公署暨I.O.I.秘書長戴婉瑩女士，發表「多元的亞洲監察使」文章指出：

亞洲的中國遠在2000多年前，即存有監督官員暴行及平民民怨對抗官員之制度，然而西方現代監察使的概念萌芽於1809年，多年後才傳播至遠東。香港於1960年代，在司法部門的建議下，倡議設立簡單、經濟、有效率的機制捍衛人民的基本權利與自由，同時處理人民陳情。1966年，印度行政改革委員會建議國會設立特任專員處理全國性及地方性人民申訴案。1972年，巴基斯坦憲法也設置類似機關，任命聯邦監察使、地方監察使，然以上均未成功。泰國1974年憲法也採取相同的方式，但卻一直未被真



正落實。

戴秘書長認為，亞洲最早建立監察制度的國家，應該是1972年的印度Maharashtra省，隨後各省紛紛效法，但非屬中央層級。中央層級部分，應以巴基斯坦為例。巴國是率先採取傳統監察使模式，將其運用在聯邦層級的第一個國家。1983年，監察使辦公室Wafaqi Mohtasib甫正式運作。緊接著，菲律賓監察機關則於1988年設置，香港申訴專員公署於1989年設立，南韓1994年，印尼則於2000年設置。亞洲區各國監察制度，無法類似橡皮圖章，以相同模子套印。各國依其政治、經濟、文化、歷史發展，呈現不同的面貌。以下分為幾點：

1. 職權

巴基斯坦及香港和瑞典傳統監察使模式最為接近，其他國家則包含其他職權。其中，反貪污是最常見的職權，而人權保障則最受新興監察使辦公室的青睞。無論哪一種模式，都呈現該國特有的需求及特色。然而，同時存在的其他非傳統監察職權似乎即將掩蓋傳統的職權，尤其是經過強制性法律的規定，更容易發生這種傾斜現象。例如：打擊貪污。另外，南韓監察機關無法直接行使調查權。菲律賓監察機關則同時擁有調查權及起訴權。

2. 任命機關

在瑞典，國會是任命監察使的機關。然而，在亞洲的趨勢，似乎多數以國家元首(國王、總統或行政首長)任命為準。

3. 保障

監察使之信賴來自於民眾對其獨立性的認知。監察使有多獨立端俟所屬國家開放的程度。普遍而言，在亞洲的監察機關多數依據法令設置，且獨立於行政機關，因此，亞洲監察使於行使調查職權及其他運作事務時，較具獨立性。

4. 財政獨立

財務獨立是機關獨立的重要指標。亞洲各國監察使對於是否有足夠資源維持運作，持有不同的看法，然而，他們一致認為，被對待的方式和行政部門相同，多數區域內的監察機關表示受到政府經費配置程序的束縛，導致必須每年與政府協商，同樣的，亦受到政府法規的牽制。

5. 政治獨立

政府官員或政治人物可能影響監察使行使職權。相反的，監察使若和政府關係太過於密切，如同保護罩般，則使自己瀕臨危險，逐漸損害自我威信。

6. 特別監察使

巴基斯坦有保險、稅務及銀行監察使。斯里蘭卡也有類似的機關。亞洲監察使多數依據國內法設置於公務部門，資金也來自公部門。香港則計畫設立財政監察使，監督目標則鎖定政府財務不當運用。

7. 其他監督機關

除上述監察機關外，在亞洲尚有其他監督行政部門的機制，但不以監察使為其名稱或機關銜。例：中國



監察部負責監督法令、規章、政府決策、命令、國營事業及中央機關所屬各機關。監督機關分布於各省及地方。法律賦予其權利進行調查、並提出糾正、建議，及強制行政裁定。法律同時要求監督人員獨立行使職權，且不能受政府各機關、國營事業及其他人之影響。此外，伊朗、日本、馬來西亞及越南，均設有不同的監督機制。

(六) 前任國際監察組織理事長暨紐西蘭監察使Sir Brian Elwood 於「監察使傳播至盎格魯薩克遜世界」文章中指出：

監察使的雛型在歷史有若干先例，例：羅馬、西元前221年的中國(現代臺灣的監察院)及回教的哈里發等。但現代監察使制度，於1809年發源於斯勘地那維亞地區，隨後，有如搭乘一班緩慢列車，於1962年抵達第一個盎格魯薩克遜世界，當時紐西蘭的監察使稱為國會調查特任官(Parliamentary Commissioner for Investigations)。紐西蘭是北歐以外採行監察制度的第一個國家，也是盎格魯薩克遜世界第一個成立監察機關的國家。除北歐的瑞典外，對紐西蘭影響最大的是丹麥監察制度，丹麥在共同法及時代變遷下，成功引導紐西蘭監察使之創設。後來，紐西蘭的制度，享有高度正面評價，逐漸擴張至大不列顛群島。監察使的概念歷經時代的變遷，如今已有135個國家採行此構想，並加以修改，以符合其國內管轄狀況的需要。各國監察使辦公室亦如雨後春筍般的設立。現代監察機關須具備4項要件：暢通的管道、信賴度、具彈性及獨立性。

Sir Elwood最後補充說明，中國御史大夫的歷史角色

係透過中華民國監察院對政府官員進行監督，民眾亦得以前往監察院進行申訴。惟目前中國的監察部尚未具備一位得以協助民眾處理陳情，且獨立行使職權，同時又直接向人民大會負責的高級官員。Sir Elwood並期許中國於未來能成為國際監察組織的正式會員。

(七) 各國監察機關之分類與特色

國會監察使制度自1809年瑞典初設以來，歷經200年的發展與變遷，目前全球已有逾140國家與地區設制此一制度。其中，尤以1989年「蘇東波」巨變發展至今，從共黨統治轉型為新興民主國家，發展歷程最受矚目，迄今歐洲已有47個國家/地區設立了國會監察使制度。目前的主要分類方式有下列數種：

1. 依其主要執掌與功能分類

(1) 古典型(Classical Model)

以創始國瑞典為代表，繼起設置的芬蘭、丹麥等亦屬此類型。由國會設置獨立的監察使(一人或數人)，接受人民的直接陳情，對政府的不良行政(Maladministration)與公權力的執行不當(Misconduct)進行調查，提出針砭，或給予改進意見，必要時則逕行起訴，訴諸司法審判(較為罕見)。其主要職能係監督政府施政，強化行政效率，紓解民怨，並促進善治(Good Governance)之實現。

(2) 法治型(Rule-of-Law Model)

對於新興民主國家而言，建立法治社會，整飭官規



官制，杜絕不法濫權情事，係監察使的主要任務。因此，監察使的主要職責，係針對政府行政體制的運作，就其是否違背法令與行政規範，進行調查，以確保「依法而治」原則的落實。我國當前之監察制度，亞洲之香港、南韓，均屬此類。

(3) 人權型(Human Rights Model)

監察使的另一主要任務，在制止或遏阻政府官員(包括軍、警、秘勤人員等)的濫權及對人權的侵害，此類監察使之主要角色，係「護民官」或「保民官」(Defender of the people)，有的國家則稱之「人權檢察官」，他們多以「人權捍衛者」的道德形象著稱。拉丁美洲的墨西哥、秘魯、智利、阿根廷，東歐之俄羅斯、烏克蘭、波士尼亞—黑塞奇維那等，均屬此一類型。

2. 依各國政治結構、職權性質與制度設計精神劃分：

(1) 全國型(National Level Model)

凡是政治體制屬於單一型的國家(Unitary State)，多屬全國型，如中華民國、大韓民國、芬蘭、瑞典、丹麥等均屬此類型。另外，若干聯邦制國家(Federal State)，如澳大利亞、奧地利等，設置聯邦監察使，亦屬此類型。

(2) 地區型(Regional Model)

在聯邦制國家中，各州、市、郡、縣設置地區型之監察使，如美國愛荷華州、澳洲昆士蘭州、西澳州、加拿大奧伯特省、蒙特羅市等，均屬之。另

外，如英屬之直布羅陀；前英屬，現已回歸中國大陸之香港及前葡屬之澳門，亦屬此類。其次，在部份採行單一制的國家，如西班牙，則因建立區域自治(Regional Autonomy)制度，亦廣泛設置地區型監察使，如加里西亞、卡特羅尼西亞等監察使均屬之。

(3) 特殊功能型(Special-Function Model)

近二、三十年來，一些國家針對特殊的公共議題設置單獨的專門監察使制度，如歐盟各國的「資訊保護監察使」(Data Protection Ombudsman)、芬蘭和瑞典設置的兩性平權監察使(Aenda Equality Ombudsman)、兒童監察使(Children Ombudsman)、少數族裔監察使(Racial or Ethnic Minority Ombudsman)、消費者監察使(Consumer Ombudsman)等，以及德國國會設置的軍事(Military Ombudsman)監察使、巴基斯坦的稅務監察使、保險監察使等。這些專業性質的監察使只負責某些特殊功能的專門業務，而非國會監督使的全方位通案性質。在某些國家，如芬蘭和瑞典，這些專業監察使也受到國會監察使的監督。至於我國監察院，亦屬通案性質，並無專業監察使之設置。在我國當前的政府機構中，以具獨立機關及準司法性質的國家通訊委員會、消費者保護委員會、公平交易委員會等之職掌，與其較為接近，但這些獨立性質的委員會，並非廣義監察制度的一部分，與上述



之特殊功能型監察使，並不一致。

3. 從政治文化與地區及族群範圍做區分，則可看出以下異同。

- (1) 北歐型

包括瑞典、芬蘭、丹麥、挪威等國，具屬先進民主的福利型國家，其特性為政治清明、法治健全，文官素質高，社會福利完善；在這些國家中，以芬蘭為例，監察使處理的最多陳情案件是：(一)社會安全(二)警政(三)健康醫療(四)獄政(五)司法(六)勞工行政(七)市政(八)環境(九)稅務(十)教育。由此可見，監察使的工作重心，是社會福利事務(包括健保、勞工等)，以及透明度較低的警政、獄政等業務。至於監察使解決問題時主要運用的手段，則是對媒體公開調查報告，對相關機關或人士提出譴責或建議，並向國會提出年度報告。換言之，其解決問題的主要途徑，是建立權威、訴諸輿論，形成壓力，迫其改善。與我國監察院掌握彈劾權、糾舉權、糾正權等相比，北歐各國監察使之法定職權較為有限，強制性權力也不大，但其監察權實踐成果卻明顯而豐碩，顯然與其權威性卓著、政治清明度高，以及行政體系的充分尊重有著密切的關係。

- (2) 法國型(法語國家型)

監察使在法語國家多被稱為調解人(Mediator)，其職掌以調解、斡旋、協調(Mediation)為主，目的是促進和解、鼓勵對話、尋求權力平衡，以化解爭

端。近年來，國際間的衝突雖已減緩，但各國國內的爭端與衝突，卻有越來越激化的傾向，種族、族群、宗教、文化、性別之間的紛爭，層出不窮，而外來移民的問題也益愈嚴重。基於此，在法國境內，經由監察使機制的運作，全法各地設置了275位代表，進行各種調解與協調工作，以促成各地地方政府與民間進行各種化解紛爭與衝突的努力，並保障弱勢者(包括殘障人士、外來移民、少數族群，乃至獄中的犯人等)的權益。經由他們的努力，法國境內的暴力事件減少了30%。這種調解性的角色，並不限於公權力機構之間，也包括政府與民間，跨越公、私間領域，這是法語國家監察使以協調、調解為主要職掌的重要特色。

(3) 拉丁美洲型

拉美國家多以西班牙語、葡萄牙語為主，亦稱西葡語(Hispanic)區或西葡—伊比利美洲(Ibero-Latin American)區。由於此一區域長期以來實施威權主義(Authoritarianism)統治，貧富不均，社會階級對立嚴重，國家機制為少數統治階層所操縱，違法濫權情事十分嚴重，人權受到政治強權的強烈壓制，因此伊比利美洲地區的監察使制度必須以護民官(Defender of the People)或人權檢察官(Human Rights Prosecutor)的名義進行制度設計，而且掌理權限十分廣泛而艱鉅。以秘魯為例，當地印第安原住民為了保護祖產，拒絕開發商的浮濫開採與開



發，不得不採取暴力抗爭，死傷達數十人，結果在秘魯監察使的斡旋下(她也因此而被迫缺席第九屆國際監察使大會)，秘魯政府不得不讓步，並由國會通過廢除開發的相關法規，才解決此一流血衝突。除此之外，無論是在墨西哥、阿根廷、哥倫比亞、巴西等國，監察使都面臨嚴重的社會不公、行政濫權、貪污不法與弱勢抗爭的艱鉅處境，也凸顯此一地區民主法治發展的困境。

(4) 東歐/中亞型

自1989年東歐自由化、民主化運動發展以來，東歐與蘇聯地區出現了近30個新興民主國家；其中，有政經發展成果接近西歐的捷克、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛文尼亞等國，也有發展相對落後的羅馬尼亞、保加利亞、烏克蘭和中亞五國；各國監察使面對的任務與挑戰各不相同，社會不公與政治腐化的程度亦異，但其中的重要共同點，則是各國都曾面臨長期的共黨統治，也受到蘇共及俄羅斯的嚴重影響，迄今仍面臨官僚主義遺毒和國家社會主義體制遺緒的影響，而法制不全、法治不彰、貧富不均、失業嚴重，尤為共同的病癥。這些地區與國家的監察使，同時面臨著各種不同政經發展階段國家出現的不同問題，挑戰非常艱鉅，有些情況甚至超出拉美國家。

八、頒贈監察院一等監察獎章予國際監察組織理事長安威廉二世

本代表團利用本屆年會期間，於6月8日下午，由趙委員榮耀代表本院致贈一等監察獎章予國際監察組織(I.O.I.)理事長暨美國愛荷華州監察使安威廉二世先生，以表彰其對兩國監察經驗交流與國際監察業務的卓著貢獻。獎章頒贈地點在我駐瑞典台北代表團朱代表文祥官邸，觀禮者包括安威廉二世夫人、周委員陽山及我國駐瑞典台北代表團全體同仁等。



本團趙委員榮耀(左)於2009年6月8日，代表監察院致贈一等監察獎章予國際監察組織理事長安威廉二世先生(右)。

安威廉二世自1978年起擔任愛荷華州監察使，並於2004年起擔任國際監察組織理事長，迄今已連任8屆監察使職務，時間長達31年，為愛荷華州在位最久的監察使，亦是重要國際監察領袖，致力於人權保障及國際監察業務之推展。



九、巡察我駐外館處

依本院巡迴監察辦法第5條第3項規定，本院對於駐外機構之巡察，併入委員國外考察計畫辦理。本團2位委員皆為本院外交及僑政委員會成員，乃藉此機會巡察我駐瑞典台北代表團及我駐德國台北代表處。茲分述如下：

(一) 巡察我駐瑞典台北代表團：

1. 巡察時間：98年6月8日(星期一)下午4時30分
2. 巡察紀要：

本次巡察由朱代表文祥率各主管人員為本團進行業務簡報。範圍涵蓋對瑞典政務工作、領務及僑務工作、文化業務、新聞業務及貿易業務等。



本代表團趙委員榮耀及周委員陽山於2009年6月8日，巡察我駐瑞典台北代表團。

本代表團並針對瑞典為新聞最自由國家提出意見交換。瑞典早於1766年即制定新聞自由法(Press Freedom Act)，為現今資訊公開法(The Principle of Public Access)之濫觴。除機密文件外，資訊公開法規定任何瑞典公

民有權閱讀公共文件。如有洩露機密予媒體情事，而政府官員去調查是誰洩密的，則洩漏機密者無刑事責任，調查洩密者可能會被起訴。然而，瑞典於2008年卻又通過網路監視法(Internet Surveillance Law)，授權政府得以監視進出瑞典電子郵件及其他通過網路傳送的資訊。此兩部份的規定，似有矛盾之處，並希望未來我駐瑞典台北代表團，如有蒐集相關資訊，得提供本院作為參考。

(二) 巡察我駐德國台北代表處：

1. 巡察時間：98年6月15日(星期一)上午10時
2. 巡察紀要：

本次巡察由魏代表武煉率各主管人員為本團進行業務簡報。範圍涵蓋對德國政務工作、領務及僑務工作、文化業務、新聞業務及貿易業務等。

本團針對德國特有每月一次之「大使早餐會」活動，表示肯定與贊同，透過外館人員積極參與，增進和各國大使互動、交談，保持友好關係，廣結善緣，不僅避免資訊落後，並能從言談間興發我國家利益之想法及作為，提升我國能見度，應加以鼓勵及推廣。

本團赴德國巡察期間，正值H1N1流感疫情爆發，本代表團也關心我駐外人員之健康，以及我國計畫中各項互訪、觀光交流、展覽計畫等，是否受到影響。駐德代表處則表示，已隨時關注疫情擴散情形，並呼籲赴德之國人勤洗手、戴口罩以為防範在案。

有關我國IT廠商於去年參展時，遭受德國檢方突擊



檢查，沒收產品等事件，本團表示關切，並建議我駐外館處提供當地智慧財產權相關法令，加強對我國廠商、國人之宣導。駐德國台北代表處則表示，為防範此類事件再度發生，經濟組已彙整一份「參加德國商展遭遇專利權爭端之因應措施」文章，內容涵蓋德國專利權、糾紛處理程序，我國得以主張權利、相關民、刑事責任、面對警方搜索時的態度、產品是否帶走、請律師協助或翻譯等，提供我國外貿協會、經濟部國貿局、商業同業公會等相關單位，並同時刊登於網路，供國人參閱在案，並表示未來將持續注意德國相關智財法規之進展。

針對文化、藝術交流部分，本團則論及除故宮文物外，可規劃我國具有特殊意義的屏東原住民文化團隊、臺灣八〇年代藝術電影、南管名家陳美娥成立之漢唐樂府或木偶劇團等，前往德國交流展覽或電影播放，以區隔中國傳統藝術。我駐外館處則表示，類似之計畫已安排，並於日後繼續積極辦理。學術交流部分，本團認為目前臺灣各大專院校所簽署之各項協定、合作備忘錄，已多如牛毛，且未有清楚之目標，建議未來有定期的實質交流。我駐外館表示，目前由教育部與柏林自由大學及海德堡大學漢學所共同資助開設臺灣研究課程，邀請我學者前來講學。此外，也協助蔣經國學術交流基金會，於杜賓根大學設立「歐洲當代臺灣研究中心」，推動臺灣研究，並於未來贊助該中心3名歐洲籍臺灣研究博士生或博士後獎學金，吸

引優秀年輕學者從事臺灣研究。



本代表團趙委員榮耀及周委員陽山於2009年6月15日，巡察我駐德國台北代表處。

本團針對我駐德國台北代表處舉辦「縱橫德意志」專案，邀請國會議員選區選民於我駐外館內或國會議員選區辦理國情說明會之做法，表示肯定及讚揚。國情說明會不僅能拉近與國會議員之互動，透過有獎徵答又能增進德國民眾對我國文化、政治、觀光、經濟發展等各層面之瞭解，貢獻良多。



十、拜會德國國會



本代表團趙委員榮耀及周委員陽山拜會德國國會訴願委員會副主席Mr. Gero Strojohann

- (一) 拜會時間：98年6月15日下午2時30分
- (二) 拜會紀要：

本次拜會係由我駐德國台北代表團安排拜會德國國會訴願委員會副主席Mr. Gero Strojohann。雙方針對本院職權、組織架構、德國訴願委員會執掌、調查結果等，進行意見交流。

本代表團趙委員榮耀表示，我國監察制度與西方制度不一樣，但是同樣具有高度的獨立性。依據我國五權憲法，我國有糾彈權，自1993年修憲之後，就沒有對總統、副總統的彈劾權。趙委員並提出倘若國會收到陳情，沒有監察使的機制，德國如何進行調查，請以貪污為例。Mr. Strojohann回應，以訴願委員會的立場而言，針對行政官員的缺失、彈劾糾舉的申訴，非屬申訴委員會的職權，若

有特殊的案例，將成立調查委員會，將案件調查清楚。調查委員會依據國會比例原則分配，該委員會的主席扮演相當重要的角色，因為有時一周開會好幾次，若國會議員參與該委員會，則選區的工作可能要停擺。

本代表團提出英國近來因國會津貼浮報問題，而造成選民不滿及政治效應，德國是否有類似的問題？Mr. Strojohann回應，類似的問題，德國訴願委員會將針對制度，向國會要求修正。但國會通常不願意修正，訴願委員會也沒輒。議長在議會的核銷是否有濫權、過權之情形，也應由議長自行負責，非屬訴願委員會之職權。例：國會議員停車未付費，檢察官因議員有豁免權而無法採取更進一步行動，但是卻可以動員媒體的力量，造成壓力。

本代表團周委員陽山表示，在美國公聽制度中，政府官員於國會作證，如證詞是假造的，則以偽證處理。在臺灣，政府官員無論於立法院或監察院發言，均不受刑法約束，即使說謊，也沒有責任。德國有無類似美國式的聽證會，以及政府官員在國會作證，該如何處理？Strojohann則表示德國作證必須宣誓，但如有假造，則必須坐牢。周委員則進一步表示，監察委員於調查案件時，因面臨官員說謊、隱瞞事證，所以必須自己釐清哪些是假的訊息，找出問題，也常發生證據不足之問題。

有關彈劾權的意見交換：周委員指出，本院的彈劾權，其實係指起訴之意，但須送交司法機關裁判，司法機關是最後的程序。本院和西方制度大不相同，西方之官員被彈劾後，就必須去職，惟臺灣若發生彈劾案，案件若輕



判，則臺灣官員不需要去職。

有關德國國防監察使部分：Strojohann表示，德國國防監察使係指軍事監察使，非下設於國防部，係由德國議會議員選出，任期為6年。德高望眾並具有威信，德國議員一旦獲選為軍事監察使，則必須放棄國會議員之職務。軍事監察使每年定期須向國會報告。其主要任務為接受軍人申訴、請願，每年約收受2千至3千件案件。

有關東歐解體後，德國後裔問題如何處理？Mr. Strojohann表示，只要這些人具有德國護照，均有權利要求返回德國。倘若沒有護照，但可以證明屬於德國後裔，則可以獲得社會保險等待遇。如果這些人不諳德語，或未具有德國知識或一般教育，又加上年紀輕，初期可能帶來一些社會亂象、集體犯罪等。德國政治、社會目前正在改變，協助這些人學習德語、求生技能、改善生活等。南斯拉夫部分則因為多屬政治、戰爭難民，沒有權力要求進入德國。

周委員表示，難民問題事實上是各國普遍的困擾，本屆國際監察組織會議中，也討論到歐洲各國的難民問題。希臘難民想前往德國，但無法進入，因證件都被銷毀，所以無法進入德國。另外，歐盟因為日漸擴大，土耳其想加入歐盟，但是德國不太希望擴張的太快。

除拜會訴願委員會副主席外，本代表團也拜會德國國會友台小組主席Mr. Wilhelm Josef Sebbastian議員及Ms. Irmingard Schewe-gerigk議員兩位，特別接待本團，並陪同參觀德國國會大廈。

德國國會大廈的主體建築在1895年完成。遭遇過大火及世界大戰的摧毀，歷經多次的重建整修。1990年間的幾次重大改建工程，包括自然照明、空氣自然循環、利用生質柴油操作馬達及發電機的建置，讓德國國會大廈慢慢蛻變，成為德國生態建築的重要象徵。

德國鑽研永續發展之綠建築，已有30多年歷史，德國人認為要以整合性的觀念及方法來思考，不僅討論能源，還要討論廢棄物、再生水、再生建材之處理等，頗值他國學習效法。

十一、意見與收穫

(一) 參與國際會議部分：

1. 有關「國際監察組織」及「澳洲及太平洋地區監察組織」會務

(1) I.O.I秘書處總部遷址暨I.O.I組織章程修正

I.O.I秘書處從加拿大安大略省亞伯達大學學術機構，遷移至奧地利監察使辦公室。經查，奧地利監察使柯世德卡曾於2002年抵本院進行座談會在案。本次出國開會，特地與柯氏互動，雙方交流甚多，有利於本院未來與該總部之聯繫。

(2) I.O.I理事長由安威廉二世William P. Angrick II續任

安君曾於97年12月底台訪問，和本院互動良好，六月又再度獲得愛荷華州長 (IOWA) 提名，其同意權將於99年1月由州議會進行。A君為難得的國際友人，同時位居理事長高位，本院應長期與其保持



良好互動關係。

- (3) 本院為I.O.I正式會員，應更加活躍參與I.O.I各項事務

本院於未來應更加活躍參與I.O.I各項事務，增進與各國監察領袖互動，以維護本院會籍，並宣揚我國民主人權價值。

- (4) 瑞典國會首席監察使梅林(Mr. Mats Melin)充分展現瑞典國家講求效率之精神，頗值他國學習效法

本屆會議主辦人瑞典國會監察使梅林先生在討論場次間的重要事項宣達及時間掌控，以及會議中英、法、西、德等多種語言同步翻譯之品質及水準等，在在顯示瑞典國家講求高效率特色，頗值他國學習與效法。

- (5) 積極爭取未來APOR區域理事成員資格

本院會籍隸屬於APOR地區，本次改選理事，由5人競爭，須選出3名。最後當選者為：紐西蘭首席監察使Ms. Beverley Wakem，澳洲新南威爾斯州監察使Mr. Bruce Barbour，及香港申訴專員黎年先生。本院此次雖未入選，但對於區域事務之參與及貢獻，仍然獲得在場各國監察使之認同。本院也於未來廣續爭取擔任該區理事，以貢獻更多心力。

- (6) 本院代表團積極發言，提出擔任理事資格要件，博得與會人員之肯定

本代表團趙委員榮耀於APOR區域會議中發言，並提出新任理事須設定客觀之條件：夠資深、監察使

職務在位年限、地理位置分配、有能力定期參與理事成員各項會議。此項意見，獲得主席及與會者的熱烈迴響及支持。

2. 秘魯護民官與民眾站在同一陣線，精神可佩

秘魯發生嚴重的族群衝突，導致護民官無法如期出席會議，原定發表之文章，由該國駐瑞典大使代為發表。秘魯護民官在衝突中扮演重要角色，與民眾站在同一陣線，精神可佩。

3. 與匈牙利國會民權監察使Mr. Máté Szabó互動積極，增進雙方監察機關之關係

Mr. Szabó於2007年9月24日獲選為匈牙利國會民權監察使，具政治學博士學歷，並定期於國際會議發表相關論文。匈牙利國家監察機關為I.O.I正式會員。該機關由4名特任監察使組成，分別為國會民權監察使、國會少數族群權利監察使、國會資料保護與資訊自由監察使及國會未來世代監察使。其中國會民權監察使之主要職權為收受民眾因行政程序、決定或疏失而導致之憲法所列各項人民權利受損之相關陳情事宜。S君由國會選出，任期6年。本次與會S君與本院互動積極，雙方針對我國國情，政治制度及監察制度等進行意見交換。

4. 人權保障為各國監察機關潮流與趨勢，本院應賡續積極倡導

監察使之風潮，隨著歷史的演進及潮流的脈動，各國監察機關因歷史與環境不一而有不同的詮釋。然重



視人權則成為本世紀以來的發展趨勢。隨著民主鞏固與深化，監察職權內涵也日趨多元，除了監督行政的善治之外，兼顧人權保障，尤其弱勢族群在社會、經濟及文化方面的人權保護，更為重要。本院所收受之陳情案件，與人民生活、交通、居住、飲食等息息相關，而政府所制定的政策及行政行為也攸關人民各項權益。是以，監察機關之監督，即代表民眾監督政府，保障民眾之權益。本院又獨立於行政機關，對於監督政府施政，更具有公信力。是以，本院應於人權保障上扮演更積極的角色。

5. 西班牙國家護民官署邀請本院參加「第14屆伊比利美洲監察使協會年會(FIO)」

本代表團於參與會議期間，數度與西班牙護民官署護民官等人互動，該署護民官辦公室主任Mr. Manuel García Viso，熱情邀請本院參加10月下旬於馬德里舉辦之「第14屆伊比利美洲監察使協會年會」，並表示本院歷屆參與該會，已博得廣大友誼與支持，並希望本院再度以觀察員身分，參加會議，共襄盛舉。

6. 加拿大多倫多監察使Mr. André Marin協助各國監察使辦公室辦理調查權行使之訓練課程，經驗豐富，日後擬邀請M君抵院訪問或交流

M君原應加國安大略省議會要求，主辦「銳化牙齒」(Sharpening Your Teeth)調查技巧訓練課程，訓練內部人員如何進行集中、快速及具效率、效能之調查案件。歷年訓練課程已造成廣大迴響，是以，M君也受

邀，前往各國監察使辦公室或人權保障機關演說，分享調查經驗。M君「銳化牙齒」訓練課程，與本院理念接近，極富意義。有關本案是否邀請M君來訪，將提國際事務小組會議討論。

7. 以色列審監合一之監察制度與我國雷同，值得瞭解及研究

以色列監察制度和我國極為雷同，惟以色列制度仍較著重審計長之角色，監察使之工作則為兼任；反之，我國監察制度係以本院為主要大架構，審計部則納入本院架構中。此行本團亦觀察到，北歐之審計部門從原本隸屬於內閣或行政部門，逐漸趨向由國會任命之審計使擔任，逐步發展成與國會監察使幾乎平行的地位。制度之變遷，值得加以觀察。

8. 專業監察使之設置在歐洲蓬勃發展，本院專業性之提升，則從強化委員會功能做起

歐盟迄今已成立47個監察使辦公室，其中專業監察使扮演著重要的角色。例：資訊自由監察使、媒體監察使、少數民族監察使、消費監察使、兩性平權監察使、兒童監察使、金融監察使、保險監察使等，這些監察使辦公室在預算均受制於政府，但功能上又必須獨立，因此在行使職權上有若干結構性的困難。反觀本院，若要提升專業領域的監督能力，唯有從強化各委員會功能著手。尤其有關議案的篩選、內部法規的檢視、以及資源、人力配置、開會次數酌增等，均須要進一步的改革。



(二) 巡察我駐外館處部分

1. 建議以教學合作專案，增進北歐及德國學界對臺灣之認識與瞭解

北歐及德國擁有良好高等教育，建議提出教學合作專案，有系統地接洽臺灣學者前往如瑞典Uppsala大學、德國柏林自由大學等，以接力方式開設臺灣或東南亞研究課程，指導當地研究生博士論文研究，透過教學與研究指導，影響年輕學子，傳播對臺灣瞭解之種子。

2. 北歐素有環保模範生之稱，我國應積極學習其綠能產業發展及綠能之有效運用

北歐諸國(瑞典、挪威及芬蘭)在多項客觀條件及處境上，多與臺灣相似，均為小國且地理幅員有限，高度依賴外貿生存。然北歐卻締造許多令人羨慕的成就，例如強勁的國家競爭力、高標準的國民所得，穩定的福利制度等，臺灣應加以積極學習。建議我駐瑞典台北代表團針對綠色產業科技，促成國科會與瑞典合作，提升我國在綠色能源科技之發展進程。

3. 有關我駐外館處僑務助理回歸乙類雇員之預算編製事宜

駐外館處「合署辦公」、「同工同酬」之制度實施已久，目前除留學生偶爾以打工方式賺取零用錢外，其餘各單位雇員多以「乙類雇員」之標準敘薪，統一指揮。唯有僑委會恪於預算有限及乙類雇員編製員額不足，在少數外館仍採用「僑務助理」方式低資雇用，

薪資待遇較一般雇員低，連年長期雇用，名義上雖曰可節省公帑，但此牴觸「同工同酬」之理念，長期而言對員工士氣及品質均造成不利之影響。鑒於「合署辦公」之雇員待遇不宜有「一國兩制」之情形，且此一不合理之現象，僅存在德國及南非等少數外館，請僑委會及外交部協調處理。

4. 參考德國柏林模式，將我國金門、馬祖等戰地列為觀光推動方案

德國於柏林圍牆倒塌後，即利用冷戰作為觀光資源，大量吸引國外觀光客。我國金門、馬祖亦曾為舉世聞名的戰地。我駐外館處也可鼓勵外國人士，前來金門、馬祖觀光，並建議交通部觀光局擬議配套措施或觀光推案，以促進外島觀光事業之發展。

十二、建議

(一) 本報告中有關第十一項意見與收穫之第(二)款之1至4，函請行政院參處見復。

(二) 有關其他意見與收穫部分，提本院國際事務小組會議討論參辦

十三、結語

本院此行出席「第9屆國際監察組織會議暨瑞典國會監察使創設200週年紀念會議」，會後巡察我駐瑞典台北代表團、我駐德國台北代表處，並拜會德國國會，收穫匪淺，成功達成出國目的。



第5節 第14屆伊比利美洲監察使協會年會

一、前言

本院此行參加會議主要目的在於，增進本院與拉丁美洲監察機構之經驗交流，拓展本院在國際監察領域之能見度。本次會議代表團由國際事務小組召集人趙委員榮耀擔任團長，團員有李委員炳南及林專員美杏。本代表團於會前順道拜會國際監察組織新任秘書長奧地利國家監察使柯世德卡(Mr. Peter Kostelka)先生，同時巡察我駐奧地利台北經濟文化辦事處、駐西班牙台北經濟文化辦事處及駐荷蘭台北代表處，行程共計14天。

- (一) 出國日期：98年10月22日至11月4日。
- (二) 參加會議：第14屆伊比利美洲監察使協會年會(FIO)
- (三) 拜會單位：奧地利監察使公署
- (四) 巡察單位：我駐奧地利台北經濟文化辦事處、駐西班牙台北經濟文化辦事處及駐荷蘭台北代表處
- (五) 代表團成員：趙委員榮耀(團長)、李委員炳南、林約聘專員美杏(隨團秘書)

二、第14屆伊比利美洲監察使協會年會

- (一) 會議日期：98年10月27日至29日
- (二) 會議地點：西班牙馬德里市(Madrid, Spain)

(三) 主辦單位：西班牙國家護民官署 (Defensoría Nacional de España)

(四) 參加國家、組織或地區：西班牙、葡萄牙、阿根廷、玻利維亞、巴西、秘魯、哥倫比亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、波多黎各、委內瑞拉、摩洛哥、中華民國等，約近150人。



本院代表團趙委員榮耀(右2)及李委員炳南(左2)與西班牙王儲菲力普(中)於開幕酒會中合影留念。

(五) 與會紀要

1. 會議安排：本屆年會之下榻飯店安排在 Hotel Tryp Ambassador。本次會議為期4天，第一天10月27日晚間為歡迎晚會，於飯店內以雞尾酒方式進行。第二天10月28日為FIO開幕式及大師演講，晚間由馬德里市市長舉辦晚宴款待各國與會者，第三天10月29日則為FIO會員大會，針對組織內部事務、工作報告、未來發展方向及新任理事主席核心成員選舉等議題，進行討論及投票，晚間由主辦單位款待所有與會人員，地點在西班牙外交部。最後一天10月30日，大會安排前往融合天主教、基督教及回教等三種宗教聖地Córdoba市進行



文化參訪，該日午宴則由Córdoba市市長招待。

2. 開幕式：開幕式於10月28日舉行，地點為國家參議院。會中邀請開幕式除由參議院議長Mr. Francisco Javier Rojo García及主辦人西班牙國家護民官Mr. Enrique Múgica Herzog及FIO會長Mr. Omar Cabezas Lacayo致詞外，並邀請西國王儲菲力普暨王儲妃雷蒂西亞(SS.AA.RR. Don Felipe de Borbón y Doña Letizia Ortiz)參加。致詞中，菲力普王儲表示，監察使在人權保障及捍衛自由扮演重要角色，人權保障機關之設置，為當今健全民主國家之象徵，可促進社會和平及共存共榮。此外，渠並讚許FIO各會員國監察使之獨立性，以及對永續民主、自由及公平與正義的承諾及支持。王儲堅信，透過上述原則，監察使必能體察民情，促進民主國家之發展與進步。

參議院議長Mr. Javier Rojo表示，「獨立機關」之存在，可確保民眾之權利。獨立機關存在之必要性即在確保傳統國會、行政及司法機制之順利運作，避免發生效率不彰之情事。

FIO會長Mr. Omar Cabezas Lacayo則表示，監察使扮演監督及指導行政部門的重要角色，並呼籲FIO應將監察使議題列入美洲高峰會，提高對話層級。

3. 大師演講：會議中邀請兩位大師進行演講。第一位：馬德里卡洛斯三世大學法律哲學教授Sr. D. Gregorio Peces-Barba Martinez (Universidad Carlos III)，發表「現今人權之普世化與互賴：事實或假象」。第二位：美洲人權法庭前任主席暨墨西哥自治大學法律研究所研究

員Sr. D. Sergio García Ramirez，發表「美洲人權保障制度之起源、現況及橫向危機剖析及其與監察使之關係」等議題進行研討。收穫豐碩。

Peces-Barba教授於會議中表示，西班牙政府對他國販售武器及軍火是一件錯誤的政策，因為沒有任何政治人物可以保證西班牙出售給以色列的槍砲，不會打中西國的任何一位士兵。教授以軍售案為例，極力批評西國政府之作為，係屬於侵犯人權的嚴重案例。此外，也表示購買武器的國家，多數是人權不彰的國家。其更指出FIO會員中，也有許多國家具有過當規模的武器，應受到限制。

García Ramirez則表示，美洲人權發展已有幾世紀之久，最早追溯到1945年在墨西哥舉行之戰爭與和平問題的恰布德貝會議（Chapultepec）。當時第2次世界大戰結束，人類受戰爭之苦，美洲許多獨立國家選擇在墨西哥開會以討論戰爭之定義及和平之開端，企圖藉由民主之實行、人權之尊重，永遠消弭戰爭衝突，給予美洲一個和平的方向。與會國宣稱人權是過去一直存在之議題，聲明以協議方式建立一套基本人權之權利與義務關係。

美洲人權法院係屬超國家或國際機構，由於人權在國內僅能保障個人，沒辦法有效運作，所以把人權法院定為輔助機構。此外，沒有一個國際人權法院有權力，可以負責所有衝突爭端及判決。重要戰犯由國家法院審判是不可能的，如同戰敗之德國及日本，所以



必須建立國際法院加以取代。另如發生在盧安達及前南斯拉夫共和國之戰亂，即以國際刑事法庭來審判，因為該國司法無能或不存在此機構來進行審判。但是上述情況不同於美洲、歐洲、甚至非洲。法律是需要輔助的，換言之，有例外情況。

Ramírez教授表示，1969年已產生美洲國家組織、美洲人權宣言及汎美人權會議所達成之聖約塞協議，而人權國際公約亦逐漸茁壯。基本上，有關美洲人權宣言，是一項政治與公民權利公約，項目包括生命、自由、科學、集會、結社、財產等方面。其認為拉丁美洲各國需要的是一個如同聖薩爾瓦多有關文化、社會、經濟之書面協議，它不僅保障生存權利，並藉由家庭、財產、婦女、工作、教育、文化，即文化、經濟及社會權利之保護，保障有尊嚴之生活條件。

最後，García Ramírez並提到死刑議題，死刑是一個受到批評之人權議題，亦為世界各國長久以來一直努力奮鬥之目標，渠期待死刑能夠獲得圓滿的解決。

4. FIO內部大會重要決議：

- (1) 由秘魯國家護民官Ms. Beatriz Merino Lucero獲選為新任理事長。任期2年。
- (2) 投票選定由哥倫比亞為下屆年會之主辦國，開會日期預訂在2010年秋天。

三、拜會國際監察組織秘書長奧地利國家監察使柯世德卡

- (一) 拜會日期：98年10月23日下午2時至5時

(二) 拜會紀要：

為表示本院對國際監察組織新任秘書總部之支持以及增進與奧國監察機關之認識，本院特別利用此次出席會議時，前往奧國監察使公署拜會，陪同拜會者尚有我駐奧地利台北經濟文化辦事處陳處長連軍、汪秘書錫麟及與我國極為友好的中華文化協會會長溫克勒教授。

奧地利國家監察使柯世德卡（Mr. Peter Kostelka），1946年5月1日生，維也納大學法律系畢，曾任助教，獲博士學位，歷任國會社會黨黨團秘書、國會議員、總理府幕僚長、國會社會黨黨團主席、奧地利國家監察使(2001年7月1日自2007年6月30日)，其第二屆任期自2007年7月1日至2013年6月30日止。此外，並於國際監察組織(I.O.I)擔任副理事長，I.O.I歐洲地區監察使主席等重要職務。

奧國監察制度設置於1977年2月14日，為繼瑞典、芬蘭、挪威、丹麥、英國、法國及葡萄牙後，第8個設立類似監察機制的國家。奧國監察使共3名，係依奧國憲法規定設置，由政黨提名，經國會通過後，由聯邦總統任命。任期6年，連選得連任乙次。一般均由國會主要政黨薦舉黨內熟悉行政業務並具民意基礎之資深國會議員擔任。

奧國3位監察使係採輪值方式擔任主席，每人任職一年。(2009年適逢Mr. Peter Kostelka為首席監察使)。3名監察使基本上並無大小之分，僅負責業務範圍不同，輪值主席代表該機關對外禮賓。理論上，監察使擔任輪值主席期間，對外具部長級地位，其餘2位則具次長級地位。對內部分，則有行政事務的決定權。柯世德卡主要負責社會事



務（健康保險、退休保險、意外保險、失業保險、公共照護、殘障人士事務）、健康醫療、交通法，及青年與家庭事務案件，所牽涉的部會包括：聯邦社會安全部、聯邦運輸部、聯邦經濟與勞工部，此外，還涉及聯邦總理府及外交部的案件。

柯世德卡監察使於會議中表示，監察使公署是確保個人與強勢政府機關之間「權力平衡」的工具，在處理民眾對政府機關施政的陳情及從事調查時，監察使可以協助民眾伸張權利，監察使的設置，在統治者與被統治者、國家與國民、公權力與民眾間的關係上，開啟了新頁，顯示出世界上愈來愈多的國家承認，政府有義務善待本國民眾並賦予其法律權利。

奧地利國家監察使依據各人職責範圍分配陳情案件，並主動處理，目前3位監察使加總起來，每年約有12,000件陳情案，扣除和行政部門協調後解決的案件，約略尚餘5,500件陳情案件，這些陳情案件則進入調查程序。所有聯邦、各邦及地方政府均有義務協助監察使執行職務，特別是有義務提供監察使所要求的資訊，沒有任何機關可因保守職務機密為由而拒絕。

如發生嚴重違法案件，奧地利國家監察使將提出調查報告，針對有關機關提出建議，並促其改善。受監察機關須在8週內遵行，否則就要提出無法遵行的理由；監察使若確認新的行政法令違反法律，則可訴請憲法法院加以廢止。



本院代表團拜會國際監察組織秘書長奧地利國家監察使 Mr. Peter Kostelka(右2)。

在人權保障部分，奧國監察使亦發揮相當大的功能。於過去幾年中，奧地利國家監察使於每年年度報告內新增有關違反人權的專章。柯世德卡認為監察使既然是扮演監督行政部門的角色，就應負責確保行政機關尊重人權，並提請注意違反人權的案件。

交流結束前，柯世德卡播放其辦公室每週六利用公共電視與民互動的影片，提供本院代表團參考，奧國監察使於電視中宣導監察職權的作法，頗值本院借鏡及學習。

三、巡察我駐奧地利台北經濟文化辦事處

(一) 巡察日期：98年10月23日上午10時至11時30分

(二) 巡察紀要：

本次巡察由陳處長連軍率各主管人員為本團進行業務簡報。範圍涵蓋對奧地利政務工作、領務及僑務工作、文化業務、新聞業務及貿易業務等。

趙委員榮耀提出，我國政府目前推動活路外交，表面上看起來和中國較為平和，但非表示我外交人員可以鬆懈，應隨時提高警覺，以為應變。趙委員亦針對國外大學開設臺灣研究課程表示相關議題必須要長期扎根，如能派



遣我國教授系統性的參與、指導奧地利當地大學生、研究生，未來種子才能深根、發芽。李委員炳南則建議可接洽目前任教於玄奘大學法律系系主任葛教授祥林，葛教授為德國籍人士，在臺灣15年，對於臺灣的憲法、法律等深入研究，有其專業知識。此外，葛教授曾多次利用暑假期間，應邀赴柏林自由大學教書，經驗豐富，頗值推薦。

針對觀光推展部分，趙委員特別提醒明年我國台北市即將舉辦花卉博覽會，建議我駐外館處協助推動，增進奧國人士對臺灣之認識及瞭解。

值得一提的是，被封為「國際義人」的我前駐奧地利總領事何鳳山先生，於二戰期間，因同情被納粹政權迫害的猶太人，核發了2千多份簽證幫助猶太人脫離苦海，今原總領事館門前巨石上仍鑲有銅牌並刻記事蹟，以為紀念。最後，委員並針對奧國政治體制、監察制度等議題，與我駐外館人員交換意見，巡察活動收穫豐富，滿載而歸。

四、巡察我駐西班牙台北經濟文化辦事處

(一) 巡察時間：98年10月26日上午10時至12時

(二) 巡察紀要：

本次巡察由黃代表瀧元率各主管人員為本團進行業務簡報。範圍涵蓋對西班牙政務工作、領務及僑務工作、文化業務、新聞業務及貿易業務等。

本院代表團團長趙委員榮耀首先就本團此次參加伊比利美洲監察使協會年會之目的，及本院歷年與該區監察

使、護民官等互動關係，向該館人員說明，並感謝該館於此次會議期間的各項協助，同時希望如有任何與國內各單位溝通協調之問題，可代為反應、研究，必要時，將於返國後在中央巡察時提出。

李委員炳南特別對西國之選舉制度感到興趣，黃代表特別向本團說明，在西國國會議員選舉中，參眾議員任期均為4年，眾議員人數為350名，依比例代表制由公民直接選出。國會大選中，任一政黨得票率未達到3%，不得分配席位。參議員共264席，產生方式有2種，其一為直接民選，共208名，依多數代表制選出。其二為各自治區推選代表共56名。在17個自治區中，有些選區選出4名，有些選出3名或2名，基本上每1百萬人民增加1席參議員名額。參議員權利比眾議員權利稍低。另外，國際貿易是臺灣命脈，未來經濟部於培養西語人才部分，應加強力道，外語人才對我國的發展有很大的助益。黃代表則表示，將向經濟部反應，可參考外交部的語訓計畫，於未來推動。

趙委員亦提出，「陽光西班牙」是西國觀光行銷重點，我國太陽能產業、光電、綠能、生物科技產業，也是我國推廣之強項，建議加強雙方在這些議題之交流。此外，國人赴西班牙觀光人數亦不少，如能促成兩國通航，亦可增進雙邊觀光產業。

最後，委員並針對西國監察制度等議題，與我駐外館人員交換意見，巡察活動收穫豐富，滿載而歸。

五、巡察我駐荷蘭台北代表處



(一) 巡察日期：98年11月2日上午9時30分

(二) 巡察紀要：

本次巡察由劉代表融合率各單位主管人員為本團進行業務簡報。範圍涵蓋對荷蘭政務工作、領務及僑務工作、文化業務、新聞業務及貿易業務等。

鑒於我駐外館處合署辦公已執行多年，惟仍不時發生各單位溝通不良之情形，李委員炳南特別針對，該處內部各單位之整合、事權統一有無困難之處進行瞭解。該處表示，各單位職掌分工各有所司，整體配合及相互支援密切，業務推動及執行均極順利。

此外，兩位委員請該處針對我國司法界與海牙國際法庭之互動情形，荷蘭治臺史研究、技職體系交流、華語文教學採用注音符號及漢語拼音之推廣、2010年花博及我國建國100周年慶觀光推展、活路外交等進行簡短報告。

該處表示，荷蘭學術界(以萊頓大學為例)針對臺灣史研究頗富盛名，該校漢學院與我關係密切，為臺灣大學及臺灣師範大學二校之姐妹校，並有相關17世紀中(臺)荷關係發展過程之研究。

針對技職體系交流，荷蘭Delft及Eindhoven兩所科技大學在工程及設計等學門為國際知名研究及教學重鎮，該等學府參加我國際教育展及藉由荷蘭駐台貿易暨投資辦事處之推廣等方式，已吸引我學子前來就讀，成為我吸收荷蘭先進科技之重要媒介。

李委員炳南表示，荷蘭國會議員范巴倫和哈爾坎兩人，曾關注陳前總統案件之事，應將其視為機會。其提出

兩個觀察意見，並建議轉達兩位友我議員：其一，目前本院委員已就職一年多，委員辦案完全未受任何政治壓力，所辦案件的對象黨籍均涉及兩主要政黨，執政黨籍者甚至多於在野黨籍者。將來若有機會，歡迎兩位議員訪問監察院進行交流。其二，近半年來，我國司法實務界連續將5位執政黨(KMT)黨籍的立法委員，以賄選為由，解除其立法委員的身分。上開事實案例，顯示我國司法界正快速地脫離政治系統的干預，已達司法中立，可謂可喜之事，建議面告兩位友我議員。

最後，委員並針對荷蘭政治體制、監察制度等議題，與我駐外館人員交換意見，巡察活動收穫豐富，滿載而歸。

六、意見與收穫

本院此行應西班牙國家護民官署護民官Mr. Enrique Múgica Herzog暨尼加拉瓜人權保護檢察官Mr. Omar Cabezas Lacayo 之邀請，組團前往西班牙馬德里市參加FIO，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。同時於會前順道拜會國際監察組織新任秘書長奧地利國家監察使Mr. Peter Kostelka並巡察我駐奧地利台北經濟文化辦事處、駐西班牙台北經濟文化辦事處及駐荷蘭台北代表處，茲將此行所得意見與收穫臚列如次：

(一) 參加「第14屆伊比利美洲監察使協會年會」：

1. 以伊比利美洲監察機關為參考，極力推動本院於人權保障領域，扮演更重要角色：伊比利美洲各國監察機



關為混合型監察機關，不僅監督政府行政，同時捍衛百姓人權。本院目前正極力推動國家人權保障機關之設置，可汲取歐洲、西班牙或拉丁美洲各國之作法，以為參考。

2. 本院歷屆參與，已獲得FIO組織內部高層之肯定：本屆FIO理事長暨尼加拉瓜人權保護檢察官Mr. Omar Cabezas Lacayo特別於公開場合提及本院，並感謝來自臺灣的代表團參與，顯見本院歷年參與會議，已獲得組織內部高層之重視，日後擬賡續參與該組織，並扮演更重要與積極之角色。
3. 增進與國外監察機構之互動，計劃將職員交流計畫列入2010年工作計畫：本院自民國93年10月後，有關與國外監察機構之職員交流研習計畫，即未賡續辦理。現第4屆委員已就任，本院各項職能發揮也漸入佳境，建議將職員交流研習計畫，納入2010年之工作計畫，以延續本院與國外監察機構之良好互動關係。
4. 賡續與西班牙國家護民官保持良好互動關係，奠定未來與會之基礎：本院歷次與會，均感受西國護民官對該聯盟的長期支持，不僅與會人數陣容龐大，發言更是踴躍。是以，建議本院於未來加強對西班牙護民官之互動，以奠定日後順利與會之基石。
5. 地中海國家監察使協會(AOM)首度參與年會，頗值觀察及注意：以摩洛哥、西班牙、法國等為首的地中海國家監察使協會(La Asociación de los Ombudsmans Mediterráneos)係於2008年12月19日創設於法國馬賽

(Marsella)。宗旨為依據國內外人權文獻及人權宣言，促進地中海地區民主、法治及社會和平。創始會員有23個，渠等分別以國家名義或地區性質之監察使、調解使、護民官、人權監察使、人權諮詢委員會、人民律師等各式身分加入。顯見，監察機關之屬性，愈臻多元及寬廣，頗值本院於未來加以觀察及注意。

6. 與曾訪台之國際監察領袖維持良好友誼關係。本次與會成員透過我駐荷蘭台北代表處之接洽，於11月2日晚間安排與現任荷蘭國家監察使 Mr. Alex F.M. Breninkmeijer及前任國際監察組織理事長暨荷蘭國家監察使Mr. Marten Oosting(現為荷蘭國家諮詢委員會委員)餐敘，惟荷蘭國家監察使前往法國公幹，無法出席，遂指派其辦公室主任Ms. Gabriella Bekman女士代表出席。Ms. Bekman指出，荷蘭監察使辦公室也採取調解方法處理陳情案件，相當有效。為此，辦公室工作人員除了法律專業者外，也逐漸引進其他專業人才，目前有關法律專業者約占80%。本次餐敘雙方互動愉快，透過新舊任監察使辦公室之關係，延續本院與該國監察機關之互動，國際事務小組於未來可廣續參考辦理。

(二)拜會奧地利國家監察使委員會：

1. 仿效奧地利國家監察使每週六親臨電視台，宣導監察職權為民爭取權利之作法：奧地利國家監察使委員會與該國公共電視台ORF合作，固定於每週六規劃監察使宣導節目，名稱為「人人權利平等」，播放時間為30分



鐘，頗值本院參考借鏡。

2. 延續本院與國際監察組織核心幕僚單位之互動：奧地利國家監察使自2009年9月1日起，正式擔任國際監察組織秘書處工作，本院又為該組織正式會員，建議於未來多瞭解奧地利監察機關之制度，蒐集相關資訊，列入國際事務小組99年年度專書編譯之參考。

(三)巡察我駐外館處：

1. 我駐外館處合署辦公之政策已執行多年，惟經費、公務車、辦公事務機器等，仍有各自為政情事，未達到實質上的統合，相關情形建議函請行政院參考。
2. 我國將於2010年舉辦世界花卉博覽會及建國100週年之紀念活動，建議我政府應廣為宣傳，塑造我國整體國際形象及魅力，以提升歐洲觀光客來台之數量，本案建議函請行政院參考。

七、建議

本報告六〈意見與收穫〉之（三）巡察我駐外館處部分，函請行政院參考。

八、績效與結論：

本次組團出國收穫匪淺，除參與國際區域監察使年會，增強本院與伊比利美洲地區國家監察機構間之友誼以及拜會新成立之I.O.I秘書總部外，並順道巡察我駐外代表處，已成功達成出訪目的。



第6節 華隆地區監察組織國際研討會暨15週年紀念會



一、前言

此行係本院首次參加比利時國際監察會議，由於本院歷年編譯之各項國際監察制度尚無論述該國監察組織介紹；是以，此行對於該國監察制度之瞭解與互動極具參考性。而本次會議期間，主辦單位於第一天開幕式即提及感謝遠道而來的臺灣朋友共襄盛舉，之後亦多次提及感謝臺灣的蒞臨與會，實已達到提昇本院與該組織之友好關係，並建立雙方良好的互動基礎，對於促進我國監察制度之推廣與宣揚，極具重要性。

另本次與會期間並巡察我駐歐盟兼比利時台北代表處及駐法國台北代表處，俾瞭解當地僑情及外交等工作推展現況。

- (一) 出國日期：98年11月18日至12月1日。
- (二) 出席會議名稱：「華隆地區監察組織國際研討會暨15週年紀念會」(International Symposium & 15th Anniversary of the Institution of the Walloon Region's Ombudsman)
- (三) 代表團成員：洪委員昭男、葛委員永光、汪專員林玲。

二、華隆地區監察組織國際研討會

- (一) 開會時間、地點及與會人員
 - 1. 開會日期：98年11月23日至11月25日



2. 開會地點：比利時南瑪市議會中心(Namur Congress Centre, Belgium)
3. 主辦單位：華隆地區監察使辦公室 (Walloon Region's Ombudsman)
4. 大會語言：使用語言以法語為主，會場並備有英語及西班牙語同步翻譯。
5. 會議主題：會議主題為「媒體與協調 (MEDIAtisaTION)」，主要係探討媒體、行政、調解及監察使之互動與溝通。
6. 參加國家及人數：參加國家包括加拿大、比利時、盧森堡、法國、西班牙、德國、瑞典、荷蘭、義大利、愛爾蘭、阿爾巴尼亞、希臘、馬利、貝南、馬達加斯加、布吉納法索及中華民國等共17個國家，約140人報名，100人與會。

(二) 會議期程與安排：

華隆地區監察組織國際研討會暨15週年紀念會於比利時華隆區南瑪市舉行，為期3天(11月23日至11月25日)。主持人為華隆地區監察使Frédéric Bovesse先生，另邀請各國監察使、護民官、行政官員、學者、專家、國會議員、檢察官、新聞工作者、律師等進行分組研討會。

1. 11月23日上午：23日上午為開幕式，之後進入正式研討會。上午為全體討論會，由愛爾蘭監察使Emily ÓREILLY女士，就愛爾蘭的監察工作提出報告，主要內容以愛爾蘭監察機關與媒體互動為主題，提供與會者該國監察使與平面媒體間的互動及監察機關如何藉

由與媒體的合作，共同推動社會環境的改善並減少行政疏失，俾解決陳情人的抱怨。

2. 11月23日下午：分1、2場討論會，由與會者擇一參加。
 - (1) 第1場討論會主題為：「調解及行政如何對外溝通」，由盧森堡監察使Marc Fischbach先生、華隆公共事業秘書長 Danielle Sarlet先生及比利時根特地區監察使Rita Passemiers女士共同主持。
 - (2) 第2場討論會主題為：「媒體-政治人物的敏感用途」由比利時聯邦監察使 Catherine De Bruecker女士、西班牙加泰隆尼亞地區護民官 Rafael Ribo先生、德國監察使 Ulrich Galle先生及加拿大魁北克監察使Raymonde Saint-Germain先生共同主持。
 - (3) 11月23日紀念會晚宴：紀念會晚宴以華隆監察使名義舉辦，並安排具東歐及吉普賽風格的現場演奏及演唱。值得一提的是，本次與會代表團，亞洲地區僅臺灣代表參加，主辦單位—華隆地區監察使Frédéric Bovesse先生特地於會場表達，感謝臺灣朋友遠道而來蒞臨與會，以中文「乾杯」請與會者一同舉杯慶祝。本次晚宴讓臺灣代表團與所有與會者在尊榮和諧的氣氛下，建立良好的友誼並留下既深刻又難忘的回憶。
3. 11月24日上午：分3、4場討論會，由與會者擇一參加。
 - (1) 第3場討論會主題為：「對媒體而言『調解』不夠煽情」，由義大利監察使 Flavio Curto先生、布吉納法索首席監察使Mafarma Sanogo先生、法文電台協



會（CTF）秘書長Alain Gerlache共同主持。

- (2) 第4場討論會主題為：「當媒體主導監察使辦案」，由曾任檢察官、議員及新聞工作者Jean Paul女士、公共電視（RTBF）律師Annie Al女士、Test-achats雜誌編輯 Jean Philippe Ducart女士及比利時法國協會監察使Marianne De Boeck女士共同主持。

4. 11月24日下午：第5場討論會及閉幕式。

- (1) 第5場討論會主題為：「溝通工具及方法的演進」，由Catholic University of Louvain教授Marie-Elisabeth Volckrick女士、University of Anvers教授及前任芬蘭協會監察使Bernard Hubeau先生與Carlos III of Madrid教授 Ricardo Cabrales先生共同主持。
- (2) 閉幕式由RTL-TVI團隊執行長、歐洲商業電視協會理事長Philippe Delusinne先生及華隆監察使Frédéric Bovesse先生共同主持並邀請南瑪省長Jacques Etienne先生蒞臨，表達對與會者熱情參與之感謝。

三、比利時監察組織簡介

比利時係聯邦制王國，由法語、荷語及德語（僅佔人口約1%）3個社區及華隆區、佛拉芒區及布魯塞爾-首都區3行政區所組成，除聯邦有監察使外，每區亦均有各自之監察使。

本次參加會議地點南瑪(Namur)係比利時華隆地區（屬法語區）南瑪省首府，該區於華隆議會下設有華隆監察使辦公室，該辦公室係於1994年12月22日依據華隆議會法令成立，並為國際監

察組織（I.O.I）正式會員，適逢華隆監察使辦公室成立15週年，特辦理本次國際研討會，俾與各國監察使交流，並同時慶祝該組織15週年慶。

比利時雖國土面積不大，然因複雜之政治及歷史背景，其監察制度亦相當多元，故欲瞭解該國監察制度，應對其政府體制有概略觀念。因此，在介紹比國監察制度前，特對其政府體制作簡要說明。

（一）政府體制⁷：

比利時王國是一聯邦體制之西歐國家，並為歐洲聯盟創始會員國之一，首都布魯塞爾是歐盟與北大西洋公約組織等大型國際組織的總部所在地。比利時自北起順時針分別與荷蘭、德國、盧森堡和法國接壤，西面則濱臨北海；國土涵蓋30,528平方公里（11,787平方英里），人口約達1,070萬。

自從比利時聯邦化後，政府結構更趨複雜。在聯邦政府下根據語言族群而設立了3個社區，即法語社區(The French Community)、荷語社區(The Flemish Community)以及德語社區(The German Community)；同時又設立了3個行政區，即華隆區(The Walloon Region)、佛拉芒區(The Flemish Region)和布魯塞爾-首都區(The Region of Brussels-Capital)。社區和行政區互相覆蓋，分工明確。其中荷語社區政府和佛拉芒行政區政府合併為一個統一的佛拉芒政府；華隆行政區大部分為法語社區，但東部邊疆自

⁷ 部分內容取自於維基百科，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%AF%94%E5%88%A9%E6%99%82>（瀏覽日期：2009.12.29）。



治行政區為德語社區；布魯塞爾-首都行政區為三語共處，但以法語人口居多。聯邦、社區、行政區分工如下：

1. 聯邦政府：負責有關國家整體利益的事務，如外交、國防、經濟、社會福利、公共安全、運輸、通訊等。
2. 社區政府：負責語言、文化和教育，如：學校、圖書館、戲院等。
3. 行政區政府：負責當地的土地與財產事務，地域經濟、規劃、建屋、交通等。

(二) 監察體制⁸：

由於比利時政治體制包括聯邦政府、社區及行政區三種，各自獨立運作，而比利時首都布魯塞爾又是歐盟及北約總部900多個重要機構之所在地，因此監察制度相當複雜，要特別說明的是，各監察使及監察服務單位間無相互隸屬，各自獨立運作。

1. 監察使及監察辦公室分布概況

- (1) 4種國會（議會）監察使（4種監察使均稱為 Parliamentary Ombudsman，惟實質上，聯邦為國會監察使，其餘屬地方議會監察使）：包括比利時聯邦監察使（The Federal Ombudsman）、法語社區監察使辦公室(The office of the Ombudsman of the French Community)、華隆行政區監察使辦公室(The office of the Ombudsman of the Walloon Region)、佛拉芒監察使(The Flemish

⁸ 資料來源：本團拜會比利時聯邦監察使之會談內容暨出國人員翻譯及彙整自比利時聯邦監察使公共關係聯絡主任Mr. Patrick De Becker提供之資料。

Ombudsman)。

(2) 10 個區域監察服務 (10 Sectorial Ombudsman Services)：

- 由佛拉芒議會指派：兒童權利聯絡官。
- 由政府機關指派：
 - 聯邦政府指派：包括郵政服務、比利時鐵路公司、電信服務、補助款服務。
 - 首都區域政府指派：布魯塞爾都市運輸公司。
- 由私人機關指派：
 - 保險事務
 - 銀行、信用及投資事務
 - 私部門徵才與雇用
 - 天主教國人健康服務

(3) 10 個地方監察服務 (10 Local Ombudsman Services)：比利時王國589個市政自治機關，共有10個地方監察服務單位，包括安德衛普、布魯日、沙勒羅伊、高洛塞、根特、拉洛維爾、魯文、麥克連、普魯姆及聖尼克拉斯。

(4) 茲以比利時聯邦王國監察組織及職權行使概況表⁹及比利時聯邦王國監察組織圖¹⁰說明比利時王國監察制度：

⁹ 表1資料來源：依據比利時聯邦監察使公共關係聯絡主任Mr. Patrick De Becker提供之資料，由出國人員自行翻譯整理及繪表。

¹⁰ 圖1資料來源：同註9。

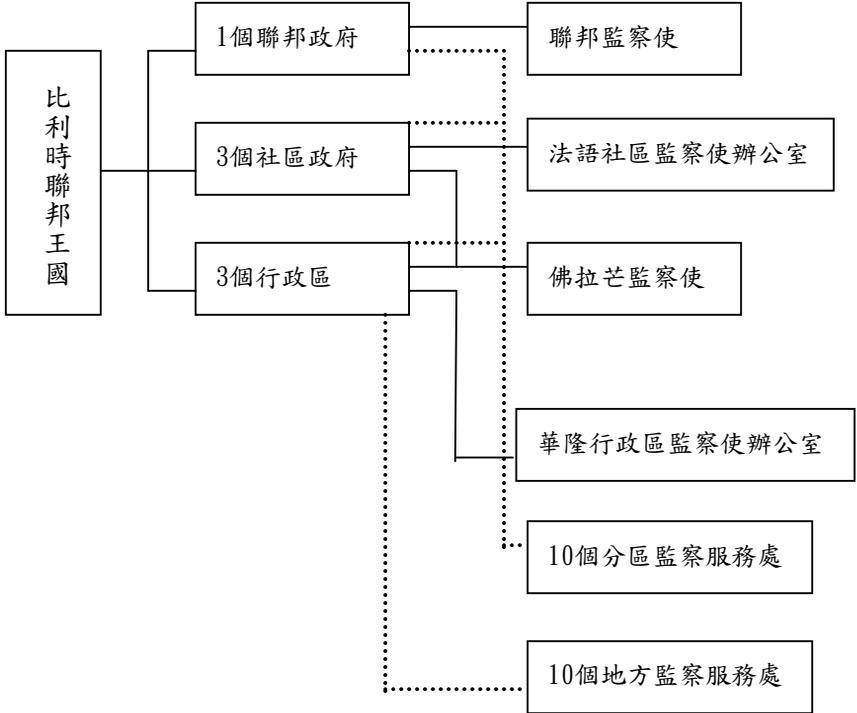


表1-比利時聯邦王國監察組織及職權行使概況表

組織		職權	
		立法	執行
比利時 王國 Belgium	聯邦 Federal	聯邦監察使	
	社區 Communities	-法語社區監察使辦公室 -佛拉芒監察使 -兒童權利聯絡官	-比利時鐵路公司 -補助款服務 -郵政服務 -電信服務
	行政區 Regions	-華隆行政區監察使辦公室 -佛拉芒監察使	-布魯塞爾都市運輸公司
	市政府 Municipalities	-安德衛普 -布魯日 -沙勒羅伊 -高洛塞 -根特	-拉洛維爾 -魯文 -麥克連 -普魯姆 -聖尼克拉斯
私人機關 Private organization		-保險事務 -銀行、信用及投資事務 -私部門徵才與雇用 -天主教國人健康服務	

備註：各監察使及監察服務單位間無相互隸屬，各自獨立運作。

圖1-比利時聯邦王國監察組織圖





(二) 監察使之任用：

不同地區與行政體之監察使任用方式不一，但大同小異，茲將各地區監察使任用資格表列如下：

表2-比利時監察使任用方式概況表

監察使	任期	任用資格
比利時聯邦監察使	一任6年，最多連任1次	<ol style="list-style-type: none"> 1. 聯邦人事考選辦公室推薦給國會任命 2. 比利時公民 3. Level 1 以上學歷 4. 具其他語言能力證明 5. 5年以上相關工作經驗 6. 通過聯邦人事考選辦公室之筆試及口試
法語社區監察使	一任6年，最多連任1次	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由議會從有意願擔任監察使之候選人中直接任命 2. 無犯罪紀錄 3. 為比利時或歐盟公民 4. 具高等教育學位 5. 5年以上相關工作經驗
華隆地區監察使	一任6年，最多連任1次	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由議會從有意願擔任監察使之候選人中直接任命 2. 無犯罪紀錄 3. Level 1 以上學歷 4. 5年以上相關工作經驗 5. 比利時公民及華隆地區之居民
佛拉芒監察使	一任6年，最多連任1次	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由議會從有意願擔任監察使之候選人中選舉任命 2. 比利時公民

監察使	任期	任用資格
		3. 無犯罪紀錄 4. Level A 以上學歷

(三) 主要執掌及功能：

1. 接受及審視人民對該區(或聯邦)政府機關所作行為之陳情，惟如屬地方性之陳請須直接向地方或分區監察服務處陳情。
2. 經議會要求，針對政府機關運作進行調查，惟大部分之監察使並無主動調查權。
3. 依據對前二者之審視及調查結果，向國會（議會）、政府及各機關等提出建議，必要時並提請相關機關改善，惟監察使並無懲戒或處分權。
4. 定期向國會（議會）或指派單位提出報告。

(四) 陳情方式：

原則以書面方式(郵寄、傳真或電子郵件)，另自2008年10月起，聯邦監察使特別設立免費電話專線，供民眾陳情。匿名陳情不予處理，除非是特別重大案件由國會（議會）提出請予調查。

四、會議紀要：

(一) 本團與大會及與會者之互動

1. 各國監察使充分交換意見並建立良好友誼：會議期間，洪委員昭男與葛委員永光除與大會主辦單位華隆



監察使Bovesse先生互動良好外，與南瑪省長Jacques Etienne 先生相談甚歡，並與魁北克監察使Johanne Savard女士、貝南共和國Albert Tevoedjre先生、馬達加斯加護民官Monique Andreas先生、馬利共和國護民官Ahmadou Demba Diallo先生、比利時聯邦監察使Catherine De Bruecker女士、Guido Schuermans先生、盧森堡監察使Serge Legil先生、希臘資深調查員Yiannis Boutselis先生、瑞典調查員Mia Persson女士等交換意見，並與華隆監察使辦公室工作人員Marie-Jose Chidiac女士、Sylvianne Delleuse女士、David Dannevoye先生互動密切。

2. 主辦單位感謝本院致贈之紀念品：由於此行為本院第1次參與比利時法語系之「華隆地區監察使國際研討會暨15週年紀念會」，為建立與會者間友好關係，特贈送與該華隆區代表徽制—「公雞」相符之故宮金箔畫富貴金雞圖，以慶祝華隆監察使辦公室成立15週年紀念，並提供本院簡介及年度工作概況，俾宣揚本院職權。

本團洪委員昭男（左1）及葛委員永光（左2）與南瑪省長Mr. Jacques Etienne（右2）及華隆監察使 Mr. Frédéric Bovesse（右1）合影於南瑪市政中心。



（二）議題討論內容

1. 調解及行政如何對外溝通：盧森堡監察使 Marc Fischbach先生及華隆公共事業秘書長 Danielle Sarlet先生等表示，現今龐大的行政體系及複雜的行政流程常使民眾不知所措，而科技日新月異各種新的制度、新的改變及新的功能，民眾也往往不知如何汲取，因此對於政府或公營機關的行政更加陌生，以上種種愈發彰顯監察使角色的重要性。而行政機關在依法行政之際，亦應考量兼顧環境際遇及特殊性，才能真正發揮「真」平等。因此要使調解及行政得以對外溝通，要求行政機關各項資訊的透明化、流程簡單化極具重要性，如此，方能減少衝突進而促進溝通。而監察使本身角色應具創造力，除了強化監察使的獨立功能，更應善用科技資訊協助辦案，以建設性的觀念來促使行政機關改善與陳情人間的互動與溝通。
2. 當媒體主導監察使辦案：西班牙加泰隆尼亞地區護民官 Rafael Ribo先生及德國監察使 Ulrich Galle先生等表示，歐洲國家善用媒體與民眾溝通，並且常有專設或



固定的節目與時段和媒體及社會民眾互動。曾任檢察官、議員及新聞工作者的Jean-Paul表示，媒體與監察使的關係應該要創造雙贏的局面。一位監察使應該要審慎選擇他要在電視媒體發表的案件，而且也要有勇氣堅持在「正義」的一面，他所提供的資訊必須是精確的，並且足以吸引媒體針對該個案角色與內容作深入性的報導，有時巧妙的運用媒體的力量，也可以促進監察使在行使職權之「力量」，並藉此奠定監察使應該具有的「權力」。

3. 溝通工具及方法的演進：Marie-Elisabeth Volckrick教授及Bernard Hubeau教授等表示，國家及社會局勢不斷改變，要有新思維、新觀念，更要有全新溝通模式，尤其在現今許多社會價值判斷與標準已失之平衡，人民無所適從，監察使常常是人民獲得公平對待的重要管道；也因此，監察使的角色愈形重要。各國的資料在在顯示每個國家人民抱怨的案件都不斷的成長，是以，每一位監察機構的工作人員（不只是監察使本身），溝通的技巧非常重要，而整個溝通模式的演進，不外乎是愈形開放，懂得傾聽和引導。秉持服務的觀念是必要的，最重要的是，要有一套標準作業程序讓每一位新舊人員都很容易的上手。

五、拜會比利時聯邦監察使

- (一) 拜會日期：98年11月20日上午11時至下午2時
- (二) 拜會紀要：

本次代表團於參加11月23日之會議前，安排拜會比利時聯邦監察使 Ms. Catherine De Bruecker、Mr. Guido Schuermans。

本次拜會係本院近年來首次與比國聯邦監察使進行交流，2位聯邦監察使安排公共關係聯絡主任Mr. Patrick De Becker詳細介紹比利時聯邦監察使業務職掌，本團洪委員昭男及葛委員永光除代表本院表達謝意外，並與2位監察使針對中西方監察職權及調查程序交換意見；藉由本次拜會亦間接促進我駐歐盟兼比利時臺北代表處首次與比利時監察使進行交流，並藉此對比國監察制度有進一步瞭解，為彼此建立良好互動基礎。

(三) 比利時聯邦監察使辦公室簡介¹¹：

比利時聯邦監察使依據比利時聯邦監察使法第7條規定獨立行使職權，聯邦監察使為比利時公民與行政間的重要橋樑，茲將其資訊說明如下：

1. 機關設置時間：1997年
2. 聯邦監察使 (Le Médiateur fédéral)：Catherine De Bruecker(法語監察使)、Guido Schuermans(荷語監察使)。謹按比利時係聯邦制王國，由法語、荷語及德語(僅佔人口約1%)三文化體(Communauté)及華隆區(La Wallonie，南部，法語為主)、佛拉芒區(La Flandre，荷語為主)及首都區(La Région du Capitale-Bruxelles)等三區所組成，除聯邦有監察使外，每區亦均有各自之監

¹¹ 資料來源：翻譯自比利時聯邦監察使2008年年度報告 (The federal Ombudsman 2008 Annual Report)。



察使。監察使任期6年，經聯邦人事考選辦公室(SELOR)選薦，由眾議院任命，獨立行使職權，設有秘書處及相關司處，自行考選相關工作人員。

1. 機構編制：46人，年度預算約450萬歐元。
2. 政府體制：聯邦及內閣制之君主立憲王國。
3. 主要執掌及功能：
 - (1) 接受及審視聯邦政府機關對人民作為之陳情。
 - (2) 經聯邦眾議院要求，針對聯邦政府機關運作情形進行調查，惟聯邦監察使並無主動調查權。
 - (3) 依據對前二者之審視及調查結果，向聯邦政府及國會提出建議，必要時並提請相關機關改善，惟聯邦監察使並無懲戒或處分權。
 - (4) 定期向聯邦國會提出報告。
 - (5) 比國聯邦監察使與瑞典等國之國會監察使不同，除非眾議院要求，否則無法主動針對政府作為進行調查，亦無法起訴違法失職官員。
4. 陳情方式：原則以書面方式(郵寄、傳真或電子郵件)，惟自2008年10月起，聯邦監察使特別設立免費電話專線，供民眾陳情。
5. 工作成效：2008年總計接獲5,466案件(較2007年增加209件)，為歷年之最，包括4,509件陳情案及957件陳請提供資訊案。前述4,509陳情案中有1,001件不符陳情規定，152件轉至其他協調機關，另有3,356件依程序辦理，其中1,267案經通知相關機關已有改善；截至2008年12月結束，仍有1,524件在處理中。總計比國監察使

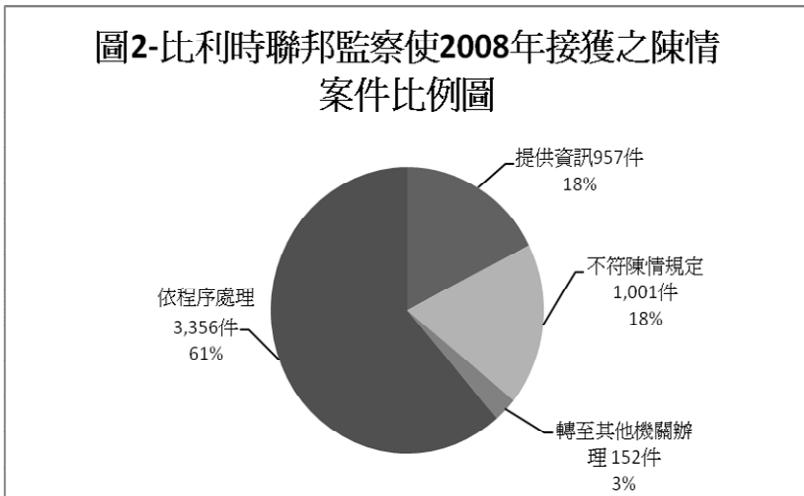
成立12年來，接獲45,381案件，包括35,991件陳情案。

表3-比利時聯邦監察使2008年接獲之陳情案件處理情形

單位：件

項目	提供資訊	不符陳情規定	轉至其他機關	依程序辦理	總計
總計	957	1,001	152	3,356	5,466
百分比	17.5	18.3	2.8	61.4	100

圖2-比利時聯邦監察使2008年接獲之陳情案件比例圖



六、拜會歐盟監察使

(一) 拜會日期：98年11月27日上午9時30至11時

(二) 拜會紀要：

本次代表團於會議結束後轉往史特拉斯堡(Strasbourg)



拜會歐盟監察使Mr. P. Nikiforos Diamandouros，並安排法務專員Mr. Peter Bonnor介紹歐盟監察相關業務。

歐盟監察使制度是依據1992年的馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)而設，而歐盟監察使辦公室係依據歐盟議會1994年3月9日之決議書於1995年正式成立(Decision of the European Parliament)，第一任監察使於1995年7月12日由歐盟議會遴選任職，歐盟監察使各項職權詳述於「歐盟監察使基本條約」(The Treaty Basis for the European Ombudsman)。本次係本院近年來第2次拜會D君，雙方持續建立良好互動基礎，併同拜會者除本院洪委員昭男及葛委員永光外，尚有我駐法國臺北代表處呂代表慶龍及駐歐盟兼比利時臺北代表處許副代表貞吉，2位委員除對渠表達誠摯謝意外，對歐盟監察使辦公室以23種語言，服務27個歐盟會員國之成效表達敬佩，並藉此介紹本院監察制度與職權。

(三) 歐盟監察使辦公室簡介¹²：

歐盟監察使依據「歐盟監察使基本條約」獨立行使職權，該辦公室堅持與民為友，尊重人權，戮力於解決來自歐盟各國民眾之抱怨與陳情，茲將其資訊說明如下：

1. 機關設置時間：1995年
2. 歐盟監察使：Mr. P. Nikiforos Diamandouros，精通6國語言（英語、法語、義大利語、德語、西班牙語及葡

¹² 資料來源：部分翻譯自歐盟監察使2008年年度報告（The European Ombudsman 2008 Annual Report）及歐盟監察使辦公室2005年出版之歐盟監察使一起源、設立與演進一書（The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution）。

葡萄牙語)，曾任希臘監察使、希臘國家人權委員會委員、紐約社會科學研究委員會主任等，自2003年就職至今已連任3次（第3次連任於2010年1月20日就職）。監察使任期5年，經歐盟議會選薦任命，與歐盟議員同任期，獨立行使職權，設有秘書處、法律處暨行政及財務處，自行遴選相關工作人員。

3. 機構編制：57人（2009年增加為63人），年度預算約850萬歐元。
4. 政府體制：歐盟共同體制。
5. 主要執掌及功能：
 - (1) 處理歐盟內各機關團體陳情案，陳情內容得包括：
 - 甲、行政疏失
 - 乙、不公允
 - 丙、歧視
 - 丁、濫用權力
 - 戊、機關未答覆
 - 己、機關拒絕提供資訊
 - 庚、不必要的延遲
 - (2) 定期向歐盟國會提出報告。
 - (3) 可申請對機關團體主動調查，但無法起訴違法失職官員。
 - (4) 對機關團體具建議權，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。尤其在每年向歐洲議會所提出的報告，極具影響力。



- (5) 歐盟監察使具審計權，歐盟監察使辦公室負責審計業務，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於歐盟機關的審計案件，歐盟監察使也可進行調查。
6. 陳情方式：原則以郵寄、傳真或電子郵件提出陳情案，惟為確認陳情人提供了所有必要資訊，均建議陳情人填寫一份陳情表格郵寄歐盟使監察辦公室辦理登記。
7. 工作成效：
 2008年總計接獲3,406案件(較2007年增加195件)，其中有60件於2009年方辦理登記受理，另3,346件於2008年依程序進行處理。3,346件中704已答覆陳情人，維持原行政作為，無進一步處理，293件展開調查，2,349件轉至其他機關處理。總計自歐盟監察使辦公室成立14年來，接獲30,971件陳情案。

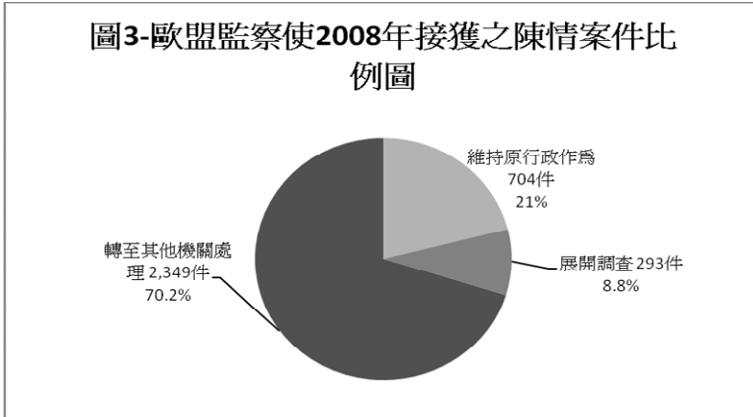
表4-歐盟監察使2008年接獲之陳情案件處理情形

單位：件

項目	依程序處理			2008年陳情，2009年方登記	總計
	維持原行政作為	展開調查	轉至其他機關處理		
小計	704	293	2,349		
合計	3,346			60	3,406
百分比	21	8.8	70.2	-	-

備註：百分比計算以「依程序處理」之總件數3,346為分母，不包括2009年登記之60件。

圖3-歐盟監察使2008年接獲之陳情案件比例圖



七、巡察我駐歐盟兼比利時臺北代表處

(一) 巡察日期：98年11月20日上午10時至11時

(二) 巡察紀要：

1. 本次巡察由許副代表貞吉率各級主管人員進行業務簡報，範圍涵蓋對歐盟及比利時政務、領務、僑務、文化、新聞及貿易業務等。該處現計含外交部在內等國內各單位派駐人員32人，雇員（工）14人，總計46人，並設有「政務組」、「議會組」、「行政組」、「業務組」等共10組。
2. 本團巡察期間適逢歐盟理事會主席改選，由比利時總理Mr. Van Rompuy獲選，歐盟理事會主要係審核歐盟執行委員會法令草案，設有理事長、部長、秘書長、常任代表委員會及常任代表委員會下轄250個次級委員會及工作小組。每年召開4次領袖高峰會，共有9個部長理事會，常任代表委員會每週集會，與我有關連者



為，每週三舉行由常任代表出席之亞洲事務協調委員會（COASI，為每月第一週由會員國首都亞太司長及官員與會）。

3. 巡察期間，本團並請代表處敦促歐方成立類似「全美中國研究協會」（American Association for Chinese Studies, AACS）之智庫，歐洲之「臺灣研究」，雖不見如美國「中國研究學會」有類似鑽研臺灣議題之研究學會，惟歐洲學術界有關臺灣議題之研究已興起多年，代表處表示日後將加強與專研臺灣議題學者之雙向交流。此外，本團亦請代表處瞭解歐洲「人民黨團」對我死刑存廢之立場及我與「國際無疆界人權組織」合作情形等議題，並針對議題作進一步交流討論。

八、巡察我駐法國臺北代表處：

(一) 巡察時間：98年11月27日下午5時30至7時

(二) 巡察紀要：

1. 本次巡察由呂代表慶龍率各級主管人員進行業務簡報，範圍涵蓋對法國政務工作、領務、僑務、教育、文化、新聞及貿易業務等。該處現計含外交部在內等國內各單位派駐人員44人，雇員（工）20人，總計64人，並設有「業務組」、「服務組」、「國會組」、「資料組」、「採購組」等共13組，業務座談後，代表處並安排本團與當地僑領座談。
2. 本團對我駐法國臺北代表處長期致力於台法間文化藝術提昇與交流及開拓我國際參與空間等表達支持。並

期許各單位攜手努力，用MIT(made in Taiwan)的文化、科技創意，持續同心推動我外交發展，以落實促進對外經貿、推介臺灣文化及提升國家形象等三大期望。

3. 本團與旅法僑領主要座談內容包括：

- (1) 目前國內並沒有派駐記者在歐洲，歐洲地區活動甚少報導，為強化僑胞凝聚力，代表處建議國內於歐洲地區派駐中央社記者。
- (2) 旅法僑界對本院促使長榮航空復航臺北—巴黎航線表示感謝，並請本院持續留意前開復航議題及後續交通部與相關單位修法情形。
- (3) 為確保僑胞權利及義務，與會僑界人士期望我政府推動不在籍投票。
- (4) 我駐法國華僑文化中心於民國95年關閉，對僑界士氣影響甚鉅，座談會中強烈表達希望政府未來能優先恢復該中心設立。

九、建議與結論：

本次與會目的在拓展本院於國際監察領域之參與空間，結識更多國際友人，爭取國際友人對我之支持，並藉此闡揚我監察制度與人權保障。茲將本院出席此次會議建議及結論臚列如后：

- (一) 本報告「八-(二)-3巡察我駐法國臺北代表處」，有關代表處及僑界人士座談意見，相關情形建議函請行政院參考。
- (二) 建議積極參與國際監察會議並培養國際參與人才：

國際會議之參與除得促進監察意見交流外，並可與國際友人建立良好情誼，進而促進我與國際監察制度接軌，



洞悉現今國際監察發展方向，瞭解世界監察趨勢，俾使我監察制度不斷進步與更新。而國際會議人才之培養亦極具重要性，目前本院並無此類培訓制度，建議在不增加經費的原則下，可與其他具類似培訓單位之機關合作，如外交部已有完整之國際人才培訓課程，本院得洽詢該部提供資訊及名額供本院國際人才訓練之需。

(三) 此行增進與比利時地區監察組織之互動：

本院代表團首次參加比利時王國3個行政區中極具重要地位並以法語為主之華隆地區辦理之監察組織會議，並藉由參加此次會議，順道拜會比利時聯邦監察使。會議期間獲華隆監察使熱誠接待、互動密切，屢屢於會場中表達歡迎遠道而來的臺灣朋友，並與比利時聯邦監察使充分交換意見，達成擴展我參與國際監察活動之空間，並與比利時華隆監察使及同仁建立良好互動基礎。

(四) 此行拓展我與法語系國家監察使之友誼：

本次與會人員除來自亞洲中華民國5位、非洲之馬利4位、貝南1位、馬達加斯加2位、布吉納法索1位及加拿大1位外，其餘約86位均來自歐洲地區，其中參與之歐洲國家又以法語系國家為主。本次主辦單位華隆地區當地語言即為法語，藉由參加本次會議，與法語系國家監察使建立情誼，促進國際社會對我之瞭解與認可，並藉此介紹及闡揚我監察制度概要與職權。

(五) 監察使與媒體彼此是合作體非競爭對手：

身為一個監察使應敏銳體察社會環境變遷並適時回應，而監察使本身除了獨立行使職責外，更應善用科技資

訊處理案件。媒體本身即為富「科技性」並兼具「功能性」之工具，並藉此工具以建設性的觀念來促使行政機關改善與陳情人間的互動和溝通。

- (六) 監察使應協助民眾瞭解複雜的行政體系與程序，並且充分告知法定監察職權之限制：

以歐盟監察使2008年的統計資料為例，歐盟監察使處理民眾陳情之行政疏失案件中，最主要因素為資訊不透明及拒絕提供資訊。即使現今網路無遠弗屆、獲取資訊管道多元，惟行政體系愈趨複雜，正確傳遞資訊為避免民眾迷失於複雜體制及行政程序之重要關鍵。因此，各種資訊平台應隨日新月異之科技調整，並建立完整對外溝通平台；除強化書面及網站外，亦應發展符應現今潮流之溝通管道，如「Facebook」、「Twitter」、「YouTube」等，並以淺顯易懂的方式廣為宣導。

另外應避免監察機關成為民眾各種抱怨與陳情之「唯一」途徑，以致影響人民陳情案件經層層轉達，方至負責之主管機關處理。宜應透過各種管道，充分並完整讓民眾瞭解監察機關的職責與限制，以避免監察機關因收受過多非權責內之案件致影響其他案件處理。

- (七) 監察角色與知識日益專業與重要：

如何使監察制度更趨務實，更近民眾並與其他同具監督功能之行政機關相互合作，以有效制衡政府體制運作，保障人民權利等，已逐漸發展為一門專業知識。

- (八) 我駐歐盟兼比利時臺北代表處及駐法國臺北代表處在本院與會及拜會期間積極協助，使任務圓滿完成，殊值肯定：



此行赴比國參加會議及拜會比利時聯邦監察使與歐盟監察使期間，代表處行前安排周詳，多次與相關單位聯繫，蒐集各項資訊並與國際友人建立良好互動；會議期間提供專業傳譯，協調各項當地事宜及區域指引等，協助本院與會圓滿達成任務，殊值肯定。

第7節 第25屆澳洲及太平洋地區監察使年會

一、前言

本次第25屆年會由澳大利亞聯邦監察使主辦，於2010年3月18日至19日在澳大利亞首府坎培拉市舉行，除邀請APOR正式會員出席外，因主辦人身兼太平洋監察聯盟(Pacific Ombudsman Alliance, POA)主席，本屆會議改變往例模式，首度與太平洋監察聯盟會議合併舉行。此行除鞏固我國會籍、行使會權、宣揚我監察制度與人權保障工作現況，以及維繫與區域監察機關之情誼外，並有助於促使區內兩監察組織之進一步合作與交流。

此外，代表團並於會後轉赴印尼雅加達市，拜會曾與本院進行互訪之印尼國家監察使，此次原亦預定拜會印尼國家人權委員會，之後因雙方時程無法配合而取消。出國期間，代表團並巡察我駐澳大利亞台北經濟文化辦事處、駐布里斯本台北經濟文化辦事處及駐印尼台北經濟貿易代表處，以瞭解我外交僑務工作推展現況。

- (一) 出國日期：2010年3月15日至23日。
- (二) 出席會議名稱：第25屆澳洲及太平洋地區監察使年會(The 25th Australasian and Pacific Ombudsman Region Conference)。
- (三) 拜會機關：印尼國家監察使(Ombudsman Republik Indonesia)。
- (四) 巡察機關：我國駐澳大利亞台北經濟文化辦事處、駐印尼台北經濟貿易代表處及駐布里斯本台北經濟文化辦事處暨昆士蘭臺灣中心。
- (五) 代表團成員：趙委員榮耀、葛委員永光、鄭約聘專員慧雯。

二、第25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：2010年3月18日(四)至19日(五)。
 - 2. 會議地點：澳大利亞坎培拉市(Canberra, Australia)。
 - 3. 主辦單位：澳大利亞聯邦監察使(Commonwealth Ombudsman, Australia)。
 - 4. 參加國家及地區：澳大利亞聯邦、澳大利亞新南威爾斯州、澳大利亞北領地、澳大利亞昆士蘭州、澳大利亞南澳州、澳大利亞塔斯馬尼亞州、澳大利亞維多利亞州、澳大利亞西澳州、庫克群島、香港、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、中華民國、東加、萬那杜等17個澳洲及太平洋地區會員代表，以及密克羅尼西亞、吉里巴斯、馬紹爾群島、紐埃、帛



琉、東帝汶等非澳太會員之太平洋監察聯盟會員及觀察員代表參加。此外，並邀請澳大利亞國家檔案局、聯邦檢察署洗錢防制國際協助小組、雪梨科技大學法學院、Baljorda顧問公司等產、官、學界專家前來主講或與談。

5. 參加人數：澳洲及太平洋監察組織會員代表24人，包括太平洋監察聯盟等觀察員及工作人員約40人。

(二) 會議程期與安排

1. 3月18日上午—太平洋監察聯盟(POA)會員會議：

第1天上午之POA會議，本院非其會員，以觀察員身分參加，會議地點於主辦之聯邦監察使辦公室舉行，主持人為POA主席Prof. John McMillan。

會議一開始由主持人致歡迎詞後，即圍繞圓桌依序由與會代表自我介紹，續進行各項議程，包括：前次會議協議複核、2009年9月23日理事會議紀錄確認、聯盟憲章修正案審查、會員及觀察員工作近況報告、聯盟決議事項執行情形報告表、法務專員派駐萬那杜監察使辦公室報告及澳大利亞青年大使發展計畫(AYAD)夥伴組織提案、下屆理事選舉、其他研商事項。

2. 3月18日下午—APOR會員會議：

主持人APOR區域副理事長紐西蘭首席監察使Ms. Beverley Wakem致詞後，首先報告國際監察組織APOR區域報告重點及2009年維也納理事會議紀錄等相關事項，之後並就會員觀點討論國際合作與協調之強化方式，審查國際監察組織澳洲及太平洋區域章程(草案)，

選舉理事及決定下屆年會地點。

值得一提的是，會中特別邀請澳大利亞聯邦檢察署洗錢防制國際協助小組(Australian Attorney-General's Department anti-money laundering international assistance team, AMLAT)主任Ms. Sisilia Etuati介紹其洗錢防制及預警機制，以及其提供亞太國家防範洗錢及恐怖資金技術協助之架構。

3. 3月19日全天一研討會議

會議第2天舉行5場研討會議，由全體與會代表共同參與，主席致詞後即進行各場次會議研討，會議最後由主持人致詞閉幕。各場次研討主題如后：

- (1) 第1場研討主題「監察使重大報告與調查」：報告人為澳大利亞昆士蘭州監察使Mr. David Bevan、澳大利亞維多利亞州監察使Mr. George Brouwer及本院趙委員榮耀，主持人為Prof. John McMillan。
- (2) 第2場研討主題「監察特殊職權」：報告人為巴布亞紐幾內亞首席監察使Mr. Chronox Manek、紐西蘭首席監察使Ms. Beverley Wakem及澳大利亞新南威爾斯州監察使Mr. Bruce Barbour，由本院葛委員永光擔任主持人。
- (3) 第3場研討主題「監察機關研究」：報告人為雪梨科技大學法學院副教授 Ms. Anita Stuhmcke，主持人為Mr. Chronox Manek。
- (4) 第4場研討主題「太平洋地區政府資訊公開與檔案管理」：報告人為庫克群島監察使Ms. Janet Maki



(不克出席，由助理監察使Ms. Jeannine Daniel代表報告)、澳大利亞太平洋區國際檔案協會(PARBICA) Mr. Adrian Cunningham及紐西蘭副監察使Mr. Leo Donnelly，主持人為澳大利亞Baljurda顧問公司Mr. John Wood。

- (5) 第5場研討主題「廉政體制之監察使角色」：報告人為澳大利亞塔斯馬尼亞州監察使Mr. Simon Allston、澳大利亞西澳州監察使Mr. Chris Field及紐西蘭監察使Mr. David McGee，主持人為澳大利亞南澳州監察使Mr. Richard Bingham。

四、太平洋監察聯盟簡介

(一) 會務概況

太平洋監察聯盟(POA)於2008年10月在布里斯本成立，以強化太平洋島國論壇(Pacific Islands Forum, PIF)會員國監察機關或聯盟相關機關之合作協助，扶植區內未設置監察機關之島國，促進政府陳情處理機制及資訊透明公開等職能為宗旨。會員類型分為以下2類：

監察使會員：澳大利亞、庫克群島、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、索羅門群島、東加、萬那杜，以上8國同時亦為APOR會員。

非監察使會員：密克羅尼西亞、吉里巴斯、諾魯、紐埃、帛琉、馬紹爾群島、東帝汶(觀察員)、吐瓦魯等8國。

澳大利亞聯邦監察使、巴布亞紐幾內亞監察使委員會

及紐西蘭監察使為聯盟主導成員，並由澳大利亞新南威爾斯州監察使提供秘書處行政資源。

(二) 會議召開情形

太平洋監察聯盟會員每年至少召開1次會議(面對面的會議或視訊會議皆可)，理事會議由聯盟主席召集舉行，每年至少召開1次面對面的理事會議，會中除研商聯盟一般性會務外，並針對各項人力派遣(派駐)、培訓計畫、援助合作方案之規劃與執行成效，進行研議、追蹤及檢討。

(三) 現任理事成員

依據太平洋監察聯盟憲章(POA Charter)第6條之規定，該聯盟設理事至少5名，最多7名，任期2年，並得邀請澳洲及太平洋區域副理事長擔任理事會不具投票權之當然成員。現任理事成員如后：

主席(Chair)：澳大利亞代理聯邦監察使Mr. Ron Brent (前聯邦監察使Prof. John McMillan轉任聯邦資訊委員長，經本次會議選出代理監察使暫代)

副主席(Deputy Chair)：巴布亞紐幾內亞首席監察使Mr. Chronox Manek

理事(Board member)：紐西蘭首席監察使Ms. Beverley Wakem

理事(Board member)：吉里巴斯公共局秘書Ms. Wiriki Tooma

理事(Board member)：庫克群島監察使Ms. Janet Maki

理事(Board member)：澳大利亞新南威爾斯州監察使Mr.



Bruce Barbour (渠機關提供聯盟秘書處行政資源，依本次修訂後憲章之規定，任命為理事)

表1 — 澳洲及太平洋地區監察組織(APOR)、太平洋監察聯盟(POA)會員概況表¹³

國家(地區)	機關(構)	APOR 會員	POA 監察使會員	POA 非監察使會員
澳大利亞				
聯邦	Commonwealth Ombudsman	○	◎	
新南威爾斯州	Ombudsman, New South Wales	○	◎	
北領地	Ombudsman, Northern Territory	○		
昆士蘭州	Ombudsman, Queensland	○		
南澳州	Ombudsman, South Australia	○		
塔斯馬尼亞州	Ombudsman, Tasmania	○		
維多利亞州	Ombudsman, Victoria	○		
西澳州	Ombudsman, West Australia	○		
庫克群島	Ombudsman, Cook Islands	○	◎	
密克羅尼西亞	Community Representative			●
香港	Ombudsman, Hong Kong	○		
吉里巴斯 ^{◎14}	Public Office, Kiribati			●
馬紹爾群島 [◎]	Community Representative			●
諾魯 [◎]	--			●
紐西蘭	Office of the Ombudsman, New Zealand	○	◎	

¹³ 資料來源：部分內容取自太平洋監察聯盟資訊網，
<http://www.pacificombudsman.org/index.html> (瀏覽日期：2010.05.18)，由出國人員自行
 翻譯整理及繪表。

¹⁴ ◎ 為我國邦交國。



國家(地區)	機關(構)	APOR	POA	POA
		會員	監察使會員	非監察使會員
紐埃	Civil Criminal Division, High Court & National Coordinator, Niue			●
帛琉 ☺	Ministry of State, Palau			●
巴布亞紐幾內亞	Ombudsman Commission of Papua New Guinea	○	◎	
薩摩亞	Ombudsman of Samoa	○	◎	
索羅門群島 ☺	Ombudsman, Solomon Islands	○	◎	
	Leadership Commissioner, Solomon Islands			●
中華民國	The Control Yuan, Republic of China (Taiwan)	○		
東帝汶	Provedor for Good Governance, Timor Leste			▲ ¹⁵
東加	Commissioner for Public Relations, Tonga	○	◎	
吐瓦魯 ☺	--			●
萬那杜	Ombudsman of Vanuatu	○	◎	
合計	26	17	9	9

¹⁵ 東帝汶為太平洋監察聯盟之觀察員。

五、會議紀要

(一) 太平洋監察聯盟會議重要議題及決議

1. 通過太平洋監察聯盟憲章修正案：提案建議提供POA秘書處資源之會員，得獲任為POA具投票權之理事，本次會議同意增列POA憲章第2條第6款：「The Alliance may appoint to the Board a member that provides secretariat services to the Board.」。
2. 各會員代表工作近況報告：
 - (1) 庫克群島於2008年通過政府資訊法(Official Information Act)，預計2010年5月前完成76部會之新法訓練，監察使已接獲7件有關OIA陳情案件。
 - (2) 密克羅尼西亞期待POA能協助該國起草監察使法案，並提供訓練協助設置陳情受理單位。
 - (3) 馬紹爾群島現階段資源無法成立獨立監察機關，盼能先設置非監察使陳情處理(non-Ombudsman complaint handling)等替代方案。
 - (4) 澳大利亞新南威爾斯州副監察使Mr. Greg Andrew之新任務包括支援秘書處等國際關係工作，並已協助帛琉進行相關訓練。
 - (5) 紐西蘭派遣2位職員進駐萬那杜監察使辦公室及紐埃進行陳情處理監察使支援計畫試驗(CHOBS)。
 - (6) 帛琉民眾長期誤解監察使為起訴官員不法行為之特別檢察官而非傳統之陳情處理角色，致監察使辦公室運作不佳，新任監察使(Mr. Lucio Ngiraiwet)盼



- POA協助訓練，並擬訪問其他太平洋監察機關取經，以強化該國陳情處理機制。
- (7) 巴布亞紐幾內亞於2009年移送起訴3位違反領導法規定之官員，並新建Wasdok案件處理資訊系統。近來國會提案修法恐削減監察使職權，未來擬強化境外違失案件之調查並改善檔案紀錄之管理。
 - (8) 薩摩亞正在設立監察使之人權新職掌，並盼POA能協助派遣1位澳洲職員進駐。
 - (9) 索羅門群島領導委員(Leadership Commissioner)肩負反貪任務，除調查官員違失行為外，並舉辦研討會教育官員及學生之廉潔理念。監察使(Ombudsman)與郵局簽訂MOU，以預付郵資方式提供免費「陳情郵簡」供偏遠地區民眾使用。
 - (10) 東加刻正進行政治改革，公共關係委員(Commissioner for Public Relations)法之審查幾已停擺，該國並正研議設置一個更強有力之反貪單位中。
 - (11) 由於萬那杜民眾對監察使功能之誤解，多數認為監察功能不彰，未來將致力於提升民眾認知。此外，近來監察使移送起訴建議，檢察署不予採納，為改善此情況，賦予監察使起訴權之修法建議已提送總理，但未獲回應。
 - (12) 東帝汶護民官調查新公務員服務委員會基金濫用案件，調查報告雖已送政府及國會，卻只獲得相當有限的改善，盼POA能協助監察使提升調查成效。

3. 太平洋監察聯盟決議事項執行情形：包括全球資訊網之建置、研訓課程、CHOBS試驗、延長薩摩亞派駐計畫、派監察使代表團赴東加、法務專員派駐萬那杜監察使辦公室成果報告等。
4. 新提案計畫：包括太平洋監察聯盟資訊分享網絡、於巴布亞紐幾內亞首府莫士比港市舉辦為期2天、20人參訓之法務會計訓練課程、AYAD/VIDA志願夥伴組織結盟計畫等。
5. 理事成員選舉及其他事項：2011年索羅門群島監察使成立30週年，下屆POA會議暫定於該國舉行。2012年紐西蘭監察使成立50週年。

(二) 澳洲及太平洋地區監察使會員大會重要議題及決議

1. 國際監察組織近況報告：區域副理事長Ms. Beverley Wakem檢附2009年I.O.I理事會議之APOR報告，並簡報理事會議有關新總部現況、加拿大安大略省監察使「Sharpening Your Teeth」訓練課程合作計畫，以及成立選舉委員會、會員資格審查委員會、章程審議委員會、訓練計畫委員會等重大決議，以使未來提名及投票程序更加透明化，會員資格審查更為審慎，並強化培訓課程合作計畫，使I.O.I成為全球監察機關資訊與經驗交流之跨國界平台。
2. 各會員代表工作近況報告：
 - (1) 香港2009年陳情處理案件約12,000件，完成3件主動調查報告，目前正進行之3案調查研究：公共醫院及衛生服務補助檢視、防火公共安全措施施行成



- 效、非緊急救護車轉診服務。
- (2) 新南威爾斯州兒童權利保護概況、教育局(Board of Studies)辦理高等入學測驗(HSC)未依資訊公開法之規定公布相關資訊、原住民之身心障礙服務、社會住宅及心理衛生議題。
 - (3) 昆士蘭州進行監所調查、決策能力訓練、強化陳情處理程序及檢舉人保護等。監察使Mr. David Bevan個人已決定辭職。
 - (4) 南澳州第一次參加APOR會議，2009年約處理2,005件案件，並進行重大案件調查。
 - (5) 我國通過公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約施行法，團長趙委員榮耀代表本院向澳大利亞新南威爾斯州監察使暨全體澳大利亞監察使致謝其授權我編譯中文版「非理性陳情處理作業手冊」，當場將該書致贈新州監察使，並傳遞與會代表參閱。
 - (6) 北領地通過2009年新監察使法，賦予監察使有權主動調查警察行為及受理警察內部陳情與政風案件。此外，並進行監所女受刑人之處遇調查。
 - (7) 塔斯馬尼亞州政府及國會聯合成立廉政委員會(Integrity Commission)，監察使為當然委員，該會有權調查貪污並肩負廉政規範制定與教育工作。
 - (8) 西澳州通過2009年監察使法修正案，賦予監察使有權檢視及調查兒童保護局對兒童無預警猝死案件之處理。

- (9) 維多利亞州監察使職員團隊獲得政府調查第4級認證，首次接獲立法會移送調查維州2項重大發展計畫之投標採購程序是否涉及貪瀆案件。
 - (10) 聯邦監察使全球資訊網新增「Twitter」及「RSS」(Really Simple Syndication)連結功能，提供民眾瀏覽監察使機關動態及最新訊息。另聯邦監察使Prof. John McMillan於2010年2月26日獲總督任命為資訊委員(Information Commissioner)，APOR會後即轉任新職。
3. 澳大利亞聯邦檢察署洗錢防制國際協助小組(AMLAT)報告：AMLAT成立於2005年，本次特別邀請該小組主任Ms. Sisilia Etuati主講介紹其洗錢防制及預警通報機制，以及與亞太國家防範洗錢及恐怖資金技術協助之合作架構。
 4. 修正通過國際監察組織澳洲及太平洋區域章程：本章程草案係由前APOR區域副理事長Mr. Bruce Barbour草擬，經會議討論修正第1條、第5條後通過。
 5. 行政議題(下屆理事選舉、區域合作計畫)：提案討論協助區域監察機關進行專業領域培訓計畫，紐西蘭、香港及巴布亞紐幾內亞獲選續任本區3席代表。
 6. 下屆會議地點決定：我團長提案爭取主辦權，獲大會決議通過由我國在臺灣舉辦2011年第26屆APOR年會，此將成為我加入該組織10年來，首度在台舉辦之區域性國際會議。

(三) 議題討論內容摘要



茲依研討會各場次研討主題，將值予參考之重要討論內容及資訊，依序摘要如次：

1. Session 1－監察使調查重大報告與調查

- (1) 重大調查案件及成效評估：昆士蘭州監察使於研討會中主講去(2009)年度針對昆州矯正機關處理受刑人分類、安置及移監程序以及矯正機關對受刑人違規處置之檢討等兩份重大調查報告案例摘要，調查意見包括受刑人受監視器監控隱私權不足、獲得資訊有限及刑罰不一致等人權受侵害問題。在第1份報告監察使所提15項意見中，監所已依據調查意見同意改善者有12項、微調修正後加以改善者有2項、另行建議其他改善方式者1項，監所之回應除另建議其他改善1項監察使不予認同外，其餘14項回應監察使均予認同，以案例摘要小冊及具體數據進一步說明調查結果與成效。
- (2) 監察使循多重管道蒐集調查資訊：維多利亞州監察使提及其機關所調查警政署案，依內部檢舉人保護(Protection of Whistle Blowers)規定，對署長辦公室進行搜查，包括其手提電腦在內亦在搜查之列；調查維州重大發展工程投標採購案是否涉及貪瀆之調查報告即將公布，並陳送州議會，監察使雖無法調查政客(政治人物)，詢問私人機構了解調查事實亦往往不易獲得配合，但監察使仍可循其他迂迴之多重管道(如：財產資料、入出境紀錄等)蒐集相關資訊，透過發掘不法事實方式公布調查結果，藉由議

會及輿論力量要求政治人物之清廉。

- (3) 監察院之糾正、彈劾權使調查案發揮更大功能：本院趙委員榮耀於第1場研討會議中，以「監察院之特殊職權」為題主講重大案件調查，從我國五權政府結構、監察院特殊憲政地位及監察職權介紹等體制背景，輔以本院調查國務機要費、檢察總長陳聰明及捷運文湖線等3個重大調查案例，解說我監察職權兩大利器「糾正權」與「彈劾權」之行使方式，促進與會國際友人對我監察職權之了解。

2. Session 2－監察特殊職權

- (1) 監督高階官員違法不當行為：巴布亞紐幾內亞首席監察使指出，該國訂有政府官員行為規範法，即「領導法」(Leadership Code)，以規範高階政府官員不當行為，依該法規定，政治首長之財產、公共基金等均須向監察使申報，任何賄賂、不當使用公共基金等皆屬違法行為，法令規範範圍並擴及至其配偶、子女、兄弟姊妹等親屬，監察使有權將違失案提送領導法庭追究官員違失刑責。監察使針對政府公共基金之使用與管理亦提出修法，建議政府不得任意支用任何未經計畫或核准之資金，以確保人民納稅錢及國家財產不被官員任意濫用。
- (2) 監察使被賦予刑求監督職權：紐西蘭首席監察使在會中提到，刑求法於3年前經聯合國批准，不同於英國等其他國家另成立新機構來監督刑求問題並提送刑求報告至聯合國，紐西蘭決定將此項新職權交



由監察使負責，而非交由國家人權委員會，主因在於監察使擁有完整之權力來監督所有公務機關，監察使於2009年先進行需訪視機構(如看守所、海關、移民收容所等)篩選及資金預算評估等先期作業，目前已獲知整體規模及數量，並加以過濾不必要之機關(構)，巡視調查作業計畫已成形。

- (3) 監察使應勇於接受新職權：新南威爾斯州監察使提及，以往，個別自然人或私機構法人等私部門，可能很少或從未接觸過監察使，然而私部門受託執行公權力，就須受到監察使之外部監督，如教堂經營之私立學校(non-government schools)、身心障礙機構及兒童福利機構等。監察使對於新職權，應以開放之態度勇於接受，並需主動教育此類受監督之機構了解監察使之角色及職掌，提出相關修法建議予議會，而非被動等待政府部門行動。值得注意的是，監察使對於新職權須做好事前評估，在資金、資源未有配套措施且不足之情況下，不宜輕易接受新職能，否則不易成功運作，此外，新職權也可能屬非永久性的，均應審慎衡量。

3. Session 3－監察機關研究

- (1) 監察機關之外部研究：雪梨科技大學法學院副教授在研討會中發表1篇有關監察機關之研究報告，以澳大利亞聯邦監察使為研究對象，報告中先探討監察使在不同年代發展階段所被賦予之使命及工作重點，在1977~1999年聯邦監察使成立後之第一階

段，監察使的工作主在教育公共部門，並著重於個別陳情案之處理，陳情類別分8種類型，尚未有體制性調查案件。隨著時代需求，監察使工作逐漸彈性調整以為因應，但監察使建議究竟成效如何？從本研究發現，過去20年間，約有46%的監察使調查意見被政府機關接受，體制性調查比例從0%提升至30%，重大案件調查結案時間大幅縮短，過去平均結案時間約28個月，現在約10個月，由此可見，縮短調查結案時間有助於及早改善體制性缺失。此外，從比較不同監察使辦公室與聯邦監察使處理陳情案之比例，聯邦監察使善於運用裁量權，而非僅將陳情問題丟回被陳情機構處理。

- (2) 監察使與學術界之合作：針對雪梨大學上開研究，聯邦監察使呼籲各監察機關可多與學術界合作，外部客觀之研究結果較易為民眾接受，也可成為監察機關未來改進之參據。新南威爾斯州監察使於交換意見時表示，體制性調查不需與個別陳情案相關，係對於政府行政體制之總體檢視，或更能發揮改善體制性缺失之功效。

4. Session 4－太平洋地區政府資訊公開與檔案管理

- (1) 南太島國開始重視政府資訊公開與檔案管理：庫克群島助理監察使指出，監察使在調查陳情案之過程中發現，陳情人在政府工作之紀錄居然不翼而飛，無從可考，足見政府對檔案管理觀念十分淡薄。2008年該國已通過政府資訊公開法，經由紐西蘭監



察使協助檔案紀錄存檔訓練，從部長高層到一般職員皆參與相關訓練，從上到下宣導檔案管理及資訊公開之觀念與重要性。

- (2) 南太島國接受國際協助強化檔案紀錄管理：澳大利亞太平洋區國際檔案協會(PARBICA)為協助太平洋島國政府機關管理檔案之重要機構，該協會主講者在會議中以世界銀行做好檔案紀錄的4項核心：良好治理、公正的司法制度、可信的財務體制及施行公民權利，強調有良好的檔案紀錄，始有良好的政府治理(Good records, good governance)，該協會致力於協助太平洋島國政府官員檔案紀錄管理研訓各項課程，實施成效良好。
- (3) 監察使與檔案管理及公開正確資訊之關係：紐西蘭監察使指出，政府資訊及檔案管理可分成3個階段：資訊形成、公布揭露及檔案銷毀，同一份文件，檢取、公開的部分恐不盡相同，機關亦不可能保存所有資訊與紀錄，正確抉擇資訊有其必要。

5. Session 5－廉政體制之監察使角色：

- (1) 監察使有權調查官員之廉潔度：塔斯馬尼亞州監察使在研討會中指出，渠有權調閱相關文件，以調查包括警察、政府機構、公營事業在內等政府官員之不當行為，並被賦予進行官員廉潔性調查之權力。
- (2) 監察使扮演廉政體系之關鍵：西澳州監察使以何為廉政體系、監察使如何納入廉政體系、監察使為何被認為是廉政體系之中心支柱、廉政體制之成效分

析等4大主題，探討監察使扮演廉政機制之關鍵，演講當中，並提及我國施行利益衝突迴避、避免政府貪污及促進政府廉能之教育角色。

六、拜會印尼國家監察使

(一) 拜會日期、地點及參與人員

1. 拜會日期：2010年3月22日上午11時至12時。
2. 拜會地點：印尼國家監察使(Ombudsman Republik Indonesia)雅加達總部。
3. 參與人員：印尼監察使主席Mr. Antonius Sujata、副主席 Prof. Sunaryati Hartono、委員 Ms. Erna Sofwan Sjukrie、Mr. RM Surachman及秘書長與行政幕僚等人員，以及我國駐印尼夏代表立言、劉秘書政星。

(二) 印尼國家監察使簡介¹⁶

印尼國家監察使係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，為行政屬性之監察機關，缺少進行全面調查之法源依據。

2008年國會通過第37號「監察使」(Ombudsman Republik Indonesia)法，明訂國家監察使為獨立、公正之國家機關，不受任何人(包括總統在內)之影響與干預，國家監察使每年需定期向總統及國會提出報告。茲將其資訊

¹⁶ 資料來源：部分內容取自我國駐印尼台北經濟貿易代表處提送之資料，由出國人員參考印尼國家監察使英文版網頁，<http://www.ombudsman.go.id/Website/index/en>(瀏覽日期：2010.05.22)摘譯整理。



說明如下：

1. 機關設置時間：2000年3月20日。
2. 監察使任命方式：國家監察使之成員由總統提名，並經由國會選舉產生。法定員額為7名委員(Member)，目前有6名，包括1位兼任主席(Chairman)，1位兼任副主席(Vice Chairman)，委員任期5年，得連任1次。

依據該機關英文版網頁資訊(發布日期2009.11.29)，6名委員為：

- Mr. Antonius Sujata, SH (主席)
 - Prof. Dr. C.FG Sunaryati Hartono, SH (副主席)
 - Hj. Erna Sofwan Sjukrie (委員)
 - SH、Drs. Teten Masduki (委員)
 - R.M. Surachman, APU (委員)
 - K.H. Masdar Farid Masudi, MA (委員)
3. 機關編制：含6位委員在內，約有80人。監察使之下設有秘書處協助行政事務。此外，在印尼全國35省中之日惹、Kupang、北蘇拉威西省及北蘇門答臘省，設有5處監察使區域辦公室。
 4. 政府體制：總統制。
 5. 主要執掌及功能：國家監察使之設立宗旨在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。

國家監察使代表人民監督行政、立法及司法機關，舉凡民眾陳情，該單位均可表達民意或舉行公聽會，

並擬具意見供政府部門參考。主要職權包括：

- (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
1. 陳情方式：印尼公民或居民之權益如受到印尼政府人員損害，均可向監察使陳情。陳情方式須以印尼文為文字，透過郵寄、電郵、線上申請或親送等方式陳情。此外，陳情人亦須檢具身分證明文件等其他相關資料，進行陳情程序。陳情過程完全免費。
 2. 工作成效：國家監察使之工作績效多與具爭議之民生問題有關，英文版網頁查無其他具體績效數據。該機關雖被賦予監督之權，惟在印尼官箴不彰，人治大於法治之政府體制中，難有具體作為。
 3. 其他：印尼另設有國家人權委員會(Komnas HAM)，依法至多可有35名委員，由國家人權委員會推薦，再經由國會選舉產生，嗣由總統監誓就職，任期5年，得連任1次。本次原亦預定拜會該機關，因雙方時程無法配合而取消。

(三) 拜會紀要

1. 本院趙委員榮耀於參加前幾屆APOR年會及I.O.I年會時，即與印尼監察使Mr. Antonius Sujata熟識，2005年10月，Mr. Sujata率當時之副監察使Mr. RM Surachman、助理監察使Mr. Budhi Masthuri前來本院拜



- 會，2006年5月，趙委員榮耀代表本院出席第23屆APOR年會後，轉赴印尼回訪，維繫兩機關間之情誼。
2. 為加強本院與鄰國監察人權機關之聯繫交流，特於會後轉往印尼雅加達市，請我駐印尼代表處協助聯繫拜會印尼監察及人權機關事宜，並由該處夏代表、劉秘書陪同前往拜會，以期瞭解其職權運作與工作近況。
 3. 印尼國家監察使主席Mr. Sujata曾任印尼Padjajaran及Gadjah兩所大學法學教授，並歷任北蘇門答臘省及Irian Jaya省檢察署主任、印尼檢察總署計畫局局長及主掌特殊刑案之副檢察總長、印尼國家人權委員會委員等重要職務，於2000年起獲任為監察使主席迄2010年。
 4. 監察使主席Mr. Sujata首先代表該機關對於本院兩度來訪表示歡迎並欣見多年未見老友，我團長趙委員榮耀引介我方葛委員永光等人員後，即進行雙方經驗交流與會談。相關晤談重點如后：
 - (1) 印尼國家監察使雖於2000年即依總統令而設立，因屬行政屬性之監察機關，欠缺立法基礎，位階不明，人力及資源皆匱乏，缺少進行全面調查之法源依據。歷經多年努力，國會終於在2008年通過第37號監察使法，明訂國家監察使為獨立、公正之國家機關，賦予監察使傳喚部長官員、巡察及指揮警察辦案之權力。
 - (2) 印尼監察使法定員額為7名，現任委員6名，任期5年，得連任1次，機關總人數約80人；我國監察院現任監察委員29位，任期6年，無連任限制，機關

總人數約450人，位階受憲法保障，職權範圍及行使對象廣泛，並具有糾正、彈劾等懲戒性職權，組織規模與權力、位階均較其機關優越。

- (3) 印尼監察使在全印35省設有5處區域辦公室，每年需定期向國會及總統提出報告，預算送國會核准；我國監察委員雖由立法院行使同意權，預算亦併中央政府總預算送立法院審查，但監察院無須向包括立法院在內之任何機關報告，獨立性較高。
- (4) 印尼人權委員會與監察使互為兩個獨立之機關，本院成立於西元1948年世界人權宣言之前，故憲法及監察法等法定權力並未涵蓋人權議題。儘管如此，人權保護議題在全球各地備受關注，人權保障亦為本院重要工作職責。

七、巡察我國駐外單位

(一) 巡察我國駐布里斯本台北經濟文化辦事處

1. 巡察時間：2010年3月16日上午11時至中午12時20分。
2. 參與人員：宋處長文城、廖副處長烈明、何秘書仁傑。
3. 巡察紀要：
 - (1) 本次巡察由宋處長文城率該處同仁進行業務簡報，範圍涵蓋轄區昆士蘭州及北領地之政情與政務報告、協助南太島國邦交工作、雙邊經貿合作情形、僑情及僑務工作、領務與急難救助(協助)及該處人力配置與業務量概況。



- (2) 布里斯本及黃金海岸兩市氣候宜人，與臺灣中南部氣候類似，當地臺灣僑民人數眾多，幾與雪梨僑民人數相近。在布里斯本未設處前，臺灣僑民需往返雪梨申辦相關領務業務，甚為不便，本院2001年參加布里斯本舉行之第19屆APOR年會出國報告中，即曾提出設處建議。嗣後，經當地僑界人士多年奔走努力，並經外交部審慎評估及同意爭取設處後，我國駐布里斯本辦事處於2005年7月奉行政院核准設立，同年12月臨時辦公室開始對外提供領務服務，2006年8月租用永久辦公室裝修完工，正式對外開放辦公。目前計有處長1人、副處長1人、秘書2人(含僑務委員會僑務秘書1人)及當地雇員2人。
- (3) 由於當地台僑人數眾多，布里斯本又位於亞洲各國進入澳洲及南太島國之樞紐門戶，對台澳雙邊經貿、文化往來重要性與日俱增。該處除服務當地僑民及經營轄區政務外，隨著臺灣來澳留學、遊學及打工度假之學生人數逐年增長，國內代辦機構提供資訊未見充足，來澳學生行蹤難以掌握及列冊列管，以及轄區北領地偏遠農場通訊聯繫不易情形下，該處急難救助暨協助工作案件日增，主要類別包括：車禍及意外傷亡案件、遭搶傷害案件、學生與雇主或房東間糾紛及學生與其在台家屬失聯案件等。我國駐澳大利亞代表處於2009年9月已印製「國人赴澳洲打工度假之注意事項」摺頁小冊，以提供相關資訊，加上澳方設有2~3位亞裔警民聯絡

官加強通報系統後，情況已有改善，但仍應加強國人赴澳前之資訊宣導。

- (4) 此外，布里斯本與南太島國均有班機往返，為我南太友邦(索羅門群島、諾魯、吉里巴斯、吐瓦魯等國)政要出入澳洲及往返我國必經轉機站，協助我南太島國駐館接待、採購物品，南太友邦政要過境停留，以及國內政要、經貿技術援助團體前往南太島國接送機等，已成為該處主要工作之一。
- (5) 布里斯本市政府十分注重多族裔文化，今(2010)年該府提供補助請我駐布里斯本辦事處於6月舉辦「龍舟節」活動，亦期望亞裔、客家會等多族裔參與，該處正積極與市府開會溝通活動各項事宜。
- (6) 綜上，駐布里斯本辦事處承辦事務瑣碎繁雜，人手不足為現階段最大困難，我內政部入出國及移民署原擬增派1名人員至該處，辦公室與相關設備皆已備妥，但人員卻遲未派駐，該處對國內政策轉折不甚清楚，盼國內相關單位瞭解後能儘早加派人員，以解決人力不足問題。

(二) 巡察我國昆士蘭臺灣中心

1. 巡察時間：2010年3月16日下午4時至5時。
2. 參與人員：昆士蘭臺灣中心(僑務委員會布里斯本華僑文教服務中心)李主任繼宗，以及駐布里斯本宋處長文城、廖副處長烈明、何秘書仁傑。
3. 巡察紀要：
 - (1) 本次巡察由我國昆士蘭臺灣中心李主任繼宗進行業



務簡報，包括該中心之成立背景、週邊環境、營運設施、營運效能、年度活動規劃情形、服務僑團現況以及服務績效與願景。

- (2) 昆士蘭臺灣中心於2008年4月正式營運，服務範圍包括昆士蘭州及北領地各大城鎮之臺灣僑民。目前該中心配有主任1人、全職臨時雇員2人及兼職臨時雇員1人。
- (3) 中心成立後，因交通便利及地緣優勢，已充分發揮僑教中心聯繫僑團、服務僑胞、配合駐處各項文化交流活動、開辦各種教師成長課程、提供僑校及主流學校華文教師各類華文教學軟硬體資源之功能，成為昆士蘭地區華語文數位學習中心示範點。目前每週舉辦之各類研習活動計12個，使用率高，有鑑於布里斯本市預估將再湧入200萬人口，租金看漲，未來中心如能獲得經費預算購置自有房舍，將可省下大筆租金預算，現階段正評估適合地點中，如尋覓合適地點再提出評估計畫報回國內。本團認為僑務委員會針對海外設點，宜有優先順序規劃，計畫性逐年編列預算，始能達到擴增海外自購房舍設點節省租金預算與未來增值利益之目的。

(三) 巡察我國駐澳大利亞台北經濟文化辦事處

1. 巡察時間：2010年3月17日下午3時至5時。
2. 參與人員：林代表松煥、王副代表慶康、業務組張組長裕常、文化組遲組長耀宗(教育部)、科技組張組長美齡(國家科學委員會)、經濟組童組長益民(經濟部)、戴

法務秘書春成(法務部)、陳秘書啟嘉。

3. 巡察紀要：

- (1) 本次巡察由林代表松煥率該處各級主管等人員進行業務簡報，範圍涵括台、澳政治外交、經濟貿易、教育文化及民間交流等層面之關係現況及工作業務概況，以及推動經貿外交、民眾福祉、配合建國一百年之文化外交及公共外交等作為對澳工作之未來展望，持續深化雙邊各項合作，爭取澳對我國之支持，建立雙方互信，全面發展台、澳之實質關係。
- (2) 依據澳洲觀光研究所發布之國際旅客調查季報，我國旅客在2008年至2009年9月在澳所生產之總體入境經濟價值增幅達30%，居全球入境澳洲各國旅客之冠，澳洲目前給予我國人得以免費申請電子簽證(Electronic Travel Authority, ETA)方式赴澳旅行，惟申請ETA仍限透過指定旅行社、或以郵寄、親赴在台北之澳洲駐台商工辦事處申辦，對居住臺灣非都會區擬赴澳國人，仍有所不便。澳洲基於國家安全及反恐政策考量，對全球所有國家均無免簽證待遇之適用，但已架設專屬申請網站開放美、加、日、韓等8個國家與地區居民以網路申請電子簽證，未來該處將持續向澳方爭取同意給予我國人相同待遇，本團請該處促使澳洲機場解決護照機器判讀問題，便捷我國人簽證申請程序。
- (3) 台、澳之經濟因具高度互補性，我國目前推行活路外交，有助雙方建立定期對話諮商機制，未來宜持



續提高諮商層級，並以生物科技及ICT綠能、環保科技為潛在合作項目，擴大台、澳合作商機。

- (4) 國際教育於2009年已成為澳洲第2大產業，澳洲政府允許私立補習學校(College)與代辦業者合作，向全球招募赴澳遊學或打工度假學生，臺灣學生赴澳人數亦與日俱增，本團請該處多加強揭露打工度假遊學之陷阱，平衡資訊報導及多管道宣傳，提醒國內學人注意。此外，對於推動「臺灣研究講座」高等教育交流，在學術界影響深遠，我團亦請該處建議國內宜審慎評估人選。
- (5) 澳洲政府對我國駐澳人員進行總額管制，總員額為33名，尚有1名缺額，我團亦請該處考量業務之多元化需求，反映回國內外外交部及內政部等相關單位參酌憑辦。

(四) 巡察我國駐印尼台北經濟貿易代表處

1. 巡察時間：2010年3月22日下午4時至5時50分。
2. 參與人員：夏代表立言、李副代表自剛、經濟組陳副代表文斌(經濟部)、周顧問笑藩(國家安全局)、林組長茂勳、新聞組李組長東明(新聞局)、僑務組吳組長學誠(僑務委員會)、葛組長堅立(國防部)、陳秘書政叡、劉秘書政星、謝秘書明錫、柯秘書孝宗。
3. 巡察紀要：
 - (1) 本次巡察首先由夏代表立言陪同本團巡視領務組辦公廳舍相關設施，解說領務簽證核發及結婚面談等申辦作業情形與程序，之後再由夏代表率該處主管

等人員進行業務簡報，範圍涵蓋印尼政經情勢、與我國及大陸之關係、台印雙邊經貿合作現況、僑務及僑政工作、領事業務概況等。(部分內容僅供巡察參考，不對外發布)

- (2) 目前駐印尼代表處國內共派駐25人，包括外交部派駐12人、經濟部4人、新聞局2人、僑務委員會2人、國家安全局2人、國防部、內政部入出國及移民署、警政署等各1人，當地並雇有乙類雇員13人、處雇員4人及司機7人。
- (3) 駐印尼代表處領務量龐大，證照核發數量及規費收入均居我全球駐外館處第一，簽證核發之規定為5個工作天，該處則在3個工作天完成，加上印尼偽造證件很多，核發外勞簽證需詳審是否造假，駐外人員平均每人每天審核40件，辦理人力實有不足，而該處年資較久具豐富經驗之乙類雇員薪資僅約當地同期畢業在私人公司工作薪資之一半，造成資深雇員流失，國內勞工委員會及內政部未給加班費或辦公費，又領務設備如有損壞時，嚴重影響作業時間，盼能增加外勞簽證雇員之名額，並提高薪資，減少與外界企業之薪資差距，以解決該處人力不足之問題。
- (4) 印尼天然資源豐富，勞工及土地成本便宜，具有相當大之投資效益，惟因該國仍屬開發中國家，行政效率、司法制度尚待改善，我應積極協助台商排解糾紛、排除貿易障礙、整合資源、促使資訊透明



化，並加強行銷臺灣產品，鼓勵臺灣廠商(至少如國營事業)赴印投資，以減少能源採購之貿易逆差，強化ICT等產業合作發展空間，並促進臺灣品牌與形象之推廣。

- (5) 印尼當地媒體轉外電報導之二手資訊報導臺灣相關新聞訊息，方式被動且效果不彰，反觀如透過我方主動邀訪派來臺灣採訪，報導內容較為正確且深入，成效較佳。惟新聞局面臨行政院組織再造，對印尼媒體不夠重視，每年分配之邀訪名額僅2~3人，我團建議國內宜彈性調整駐外單位之邀訪名額，配合ECFA等議題及建國百年相關活動之國際宣導，增進新聞交流及長期合作關係。
- (6) 印尼、東協、美國、日本等應為我國外交重心，華人經濟在東南亞國家具深厚影響力，我應可利用華僑在印尼之影響力，成為我外交經貿工作推展之利器。僑生自臺灣返印尼後，在當地成為重要支柱力量，目前每年印尼回台就學僑生僅2百多位，人數減少許多，加上教育部對外籍生之優惠優於回國僑生，以致僑生可能改採外籍身分回國就學，該處已向教育部協調未果，本團建議教育部宜審慎評估僑生回國就學優惠等相關權益。
- (7) 臺灣學術界長期以來，甚至包括教育部在內，對東南亞研究不夠重視，國內對東南亞語言所悉者少，未來宜透過加強智庫對話及青年領袖交流，或共同舉辦學術會議、合作出版等方式，強化我與印尼及

東南亞各國之學術交流。

- (8) 臺灣已於2009年通過兩公約施行法，對於外籍配偶入台之審查，應從人權角度出發，嫁入臺灣之配偶如確屬合法結婚，對其進入臺灣成為我國民之合法配偶，尤其已生育子女之家庭團聚權，更應加以重視，其入台審查與一般外籍人士入台應有不同人道考量。國內外單位對於海外結婚面談鑑定之協助，並應加以配合，以避免假結婚情事發生，而外交部在拒絕核發簽證時，內部資料應有分類紀錄記載拒絕理由，以免時間長久之後，遇有官司訴訟情形，法官恐因無相關紀錄可考而做出不同決定。
- (9) 在臺灣約有十幾萬印勞，臺灣及印尼之仲介業者是否有暴利情形，國內各界對人權保障日漸重視，我對外勞對待仍有改善空間，以避免外勞被剝削之情況發生。由於印尼外勞教育水準較低，政府官員普遍仍有貪污收賄情形，印勞自辦手續有問題，必須委託印尼當地仲介業者代理申辦，以致造成剝削情形，我國勞工委員會雖已推行職介業務，但成效不如預期，未來如何保護外勞之對待與權益，仍有思考改進之處。
- (10) 明(2011)年為我國建國一百年慶，相關活動籌備宜儘早規劃、佈置，並應利用此機會促進印尼對臺灣之了解，中央政府各單位應多予考量，勿忽視世界最大之伊斯蘭教國家印尼。
- (11) 本院趙委員榮耀及葛委員永光等正進行海外僑教案



調查，請該處將雅加達及泗水台北學校之僑校介紹資料送院參考。

八、建議與結論

(一)本報告巡察我國駐外單位之15項意見，建議函請行政院參處見復

本報告「七-(一)-3-(6)、七-(二)-3-(3)、七-(三)-3-(2)~(5)及七-(四)-3-(3)~(11)」等關於巡察我國駐外單位之15項相關意見，建議函請行政院參處見復。

(二)此行成功爭取2011年第26屆澳洲及太平洋地區監察使年會之主辦權，成果豐碩

歷經長期耕耘區域事務、逐步累積人脈關係，本次在天時地利人和助我情況下，團長趙委員榮耀代表本院於APOR會員會議中，提案爭取下屆年會主辦權，終獲大會決議通過由我國在臺灣舉辦2011年第26屆APOR年會。

(三)善用2011年主辦APOR區域性國際會議之機會，提升我國國際能見度

2011年舉行之第26屆APOR年會，係本院加入該組織10年來，首度在臺灣舉辦之區域性國際年會，除善盡本院區域會員義務並盡地主國之誼外，此次會議對促進區域會員及國際領袖間對我國社經發展現況與監察權運作之了解，以及擴展國內外監察人權團體之國際交流等方面，均深具意義，應善用機會，提升我國國際能見度。

(四)此行促進本院與太平洋監察聯盟會員之交流，未來可加強雙方合作

本屆APOR年會首度與POA合併舉辦，促進了區內兩大監察組織之合作交流。研討會議意見交換時，索羅門群島監察使曾提及我與邦交國發展基金及巴紐建交案等調查議題，我與南太監察機關間，在不違反國家機密保護前提下，似可發展雙邊合作調查之空間。此外，POA有多個成員為我南太邦交國，本次會議亦讓本院與太平洋島國之非監察機關成員，建立了初步之聯繫與交流，明(2011)年本院在台北舉辦APOR年會，亦擬邀請POA會員以觀察員身分共襄盛舉，屆時尚祈外交部與我南太各駐館給予與會代表相關必要協助，藉此增進我國與南太島國之關係。

(五) 本院出席國際會議應踴躍發表報告、擔任主持或與談人

本院趙委員榮耀在此次研討會議中，以「監察院之特殊職權」為題主講並回應意見交換，促進與會代表對我監察職權之了解，另葛委員永光亦獲邀擔任第2場研討會議之主持人，生動幽默之主持風格使討論議題增添不少樂趣，成效良好，廣獲迴響。未來本院委員出席相關國際會議，宜參酌會議屬性，踴躍發表報告、擔任主持或與談人，以宣揚我監察職權行使情形。此外，由於我國監察制度具特殊性，如單純介紹制度及職權，與會代表多不易理解或無法產生興趣，宜多輔以調查個案介紹，並切合研討主題發表報告，以收成效。

(六) 陳情處理機制及資訊透明化漸受重視

在現今民眾權利意識高漲，如何保障民眾權益不受公權力所侵害，提供民眾優質的政府服務，已成為各級政府施政關注之焦點與戮力達成之使命。多樣化與多族裔語言



之陳情管道，亦是抒解民怨，解決民眾面對龐大且愈趨複雜之行政體系之重要關鍵。澳大利亞外來移民眾多，監察使受理各項陳情均提供多種不同語言版本以服務不同族裔民眾，強化陳情處理機制，並致力於政府各項資訊之公開與透明，俾減少不必要之抱怨與陳情。

(七) 考核調查成效及出版案例摘要小冊，爭取民眾認同

本次會議中昆士蘭州監察使以兩份重大調查案件之摘要小冊介紹監察使調查案件之成果，簡明扼要之案例背景鋪陳方式、法令援引註記，以及調查意見與機關回應改善情形之對照比較，並將改善成果以具體回應數據呈現，明確且清晰地展現了監察使調查案件之成效，澳大利亞聯邦監察使也定期出版調查案例摘要Fact sheet，實為爭取民眾了解並認同監察職權執行成效之良好宣達方式。

(八) 促進政府廉能、教育官員與民眾廉潔觀念，監察使扮演重要關鍵

打擊不法貪污已成為國際化課題與趨勢，國際透明組織(Transparency International, TI)每年定期公布全球各個國家貪腐印象指數，成為政府廉潔度之評比指標。貪污腐敗情形在發展中國家盛行，官員廉潔度備受質疑，監察機關成為監督政府違失、規範官員不法行為之重要機制。

(九) 面對全球化時代變遷，監察使被賦予更多專業新職責已蔚為趨勢

因應全球化資訊日新月異及時代變遷，民眾對政府施政及服務之期待逐漸改變，修訂或新增更多專業職責，以符合民意需求與期待已蔚為潮流。近年來，本院新增陽光

四法相關職權，並期望發揮審計監察新功能，所被賦予之職掌亦愈趨多元，我國國家人權委員會及廉政公署是否設在監察院等議題，受到各界廣泛討論與關注，我或可參酌借鏡，審慎評估。

❀ 第8節 美國監察使協會第31屆年會 ❀

本院委員李復甸、高鳳仙、周陽山等三人，於9月23日起赴加拿大、美國考察人權機關與監察使組織，對此二類機關的組織功能、機關職掌及人員建置進行深入探訪，以掌握北美地區有關保障人權、監察政府等任務的發展現況。此行中，共拜訪了以下七個政府機構及非政府組織：

一、溫哥華市(2010年9月24日)—加拿大英屬哥倫比亞省(亦稱卑詩省)人權法院(British Columbia Human Rights Tribunal，以下簡稱人權法院)

(一) 與會人員：代理主席Bernd Walter(Acting Chair)，兩位高階行政人員Sherry與May參加會談

(二) 人權法院之組織與功能

1. 人權法院(有人將Tribunal翻譯為法庭、仲裁處、仲裁庭、審裁所、審判庭等)係依據英屬哥倫比亞人權法(B.C. Human Rights Code)所設置之獨立準司法機關(an independent, quasi-judicial body)，主要處理人民提出其遭受違背人權法不公平對待(discrimination)之申訴



(complaint)事件，但對於與人權法無關之一般私權糾紛，如勞工案件、醫療糾紛等，則不在處理範圍之內。人權法院由九位委員(member)組成，均為人權法專家，其中一位擔任院長(Chair of the Tribunal)。委員之任期為5年，得連任一次。

2. 申訴案件之處理以調解(settlement)為先程序，由委員或其他公正人士擔任調解人(mediator)，開調解會議(settlement meeting)秘密進行調解，協助當事人達成調解協議(a settlement agreement)。
3. 若無法調解成功則進入裁判階段。調解由另一批調解專家進行，裁判程序應公開進行，由委員審理案件，但委員如曾擔任調解人，則不能審理該案件。委員審理完畢時，應作成裁判(decision or order)。當事人如不服該裁判，可向英屬哥倫比亞最高法院(British Columbia Supreme Court) 請求司法審查(judicial review)。
4. 調解協議及裁判均可由當事人向英屬哥倫比亞最高法院請求強制執行。當事人若拒不遵行法院之命令，通常法院以藐視法庭(contempt of court)處理。

二、維多利亞市(2010年9月24日)—加拿大英屬哥倫比亞(卑詩)省監察使公署(British Columbia Ombudsperson)： 地點—該省首府維多利亞市

- (一) 與會人員：監察使 Kim Carter(Ombudsperson)
- (二) 監察使職務特性：

1. 係隸屬於省議會之官員。
2. 獨立於政府與政黨之外，公正無私的進行調查，提供公平解決問題的建議。
3. 監督政府機關之行政作為及服務工作，使其符合公平、合理、適切與正當之原則，促進政府的民主、公開、透明和問責能力。該省監察使已設置30年。

該省監察使Kim Carter指出，1979年設置監察使制度之初，英屬哥倫比亞省有人口269萬人，監察使公署有工作同仁27位。在成立頭三個月內，共有580位陳情人，牽涉到43個政府機構，均係省府層級的部會和機關，其中涉及最多的是勞工補償委員會、省保險公司、人力資源部、運輸及通訊部，以及總檢察署。

而在監察使公署成立後的十年內，監察調查報告書所涉及的範圍，包括勞工補償制度、省府財政機構缺乏充分的法制規範，以及民眾欠缺管道了解政府和警政單位的相關訊息。十年後，1989年該省人口成長到322萬人，這時一年已經有7,318件陳情案，而且涉及108個省府部會機構。該署員工也增加到39人，並且在維多利亞市和溫哥華市分別設立辦公室。

在成立後第二個十年裡，監察使公署的管轄範圍已經擴及省內的地方政府、衛生醫療機構、學校、學校董事會、大學及其他各種專業自治單位，其管轄權比加拿大其他各省的監察使公署都要廣泛。從1989年到1999年，該署專心致力於兒童及青年議題，並特別任命一位兒童與青年事務副監察使。此外，該公署還針



對此一議題出版一系列專題報告，以保障青少年與兒童的權益。

1999年，英屬哥倫比亞省人口超過400萬人，監察使公署工作人員超過50人，年度預算為加幣466萬元，一年有11,865件陳情案。

隨後的四、五年間，監察使公署面臨了重組與裁員的壓力，預算被刪減35%，工作人員裁減為30人，在溫哥華市的辦公室也被關閉，而且管轄權範圍也同步縮減，不再及於地方政府部門和衛生醫療機構。

從2006年起，情況開始有所改善，首先建置了一個系統化的調查團隊，出版了一系列的專案報告，範圍從樂透獎金的維安業務，到飲用水的安全問題，乃至老年安養的改進工作等。此外，為了快速處理陳情案，也建立起提前解決問題的高效率處理程序。從2006到2009年，陳情案一共增加了30%。2010年，英屬哥倫比亞省人口增加到447萬人，監察公署一年接到陳情案8,344件，涉及逾300個省政府機關、委員會、地方政府機構、醫療機構、大學及專業協會。2009年度預算為477萬加幣，工作人員為32人，另外與省議會共用14位兼職人員。

總之，過去30年間，該省監察使公署協助數以萬計的公民得到政府機構的公平與合理對待，同時也促進政府機構改善其行政程序的公平性，進而促使該省政府的「問責性」(accountability)得以強化，也使民主決策的信任度(confidence)得以提升。

三、渥太華市(2010年9月27日)—加拿大國家人權委員會 (Canadian Human Rights Commission)

(一) 與會人員：

副委員長David Langtry(Deputy Chief Commissioner)
(因委員長 (Chief Commissioner)Jennifer Lynch, Q.C.長期
請病假，由副委員長及法律顧問Patrick O'Rourke等人參
加會議)

(二) 人權委員會職掌與功能：

加拿大國家人權委員會成立於1977年，係由該國國會
設立，以執行《加拿大人權法》(Canadian Human Rights
Act)為任務，並監督《就業平等法》(Employment Equity
Act)之實施，以確保在加拿大聯邦管轄範圍內，落實機會
平等與免受歧視的基本原則。人權委員會是一獨立、分權
之機關，由八位委員(members)所組成。其中委員長
(Chief Commissioner)一人，係全職擔任，任期不超過七
年。其他委員則專、兼任均有，其中專任委員任期不超過
七年，兼任委員任期不超過三年，八位委員分別來自加拿
大各地，背景也各不相同。副委員長David Langtry來自加
拿大中西部的Manitota省，曾任律師23年，並曾出任該省
兒童與家庭服務部助理副部長(the Assistant Deputy
Minister for Child and Family Services)，督導領域為兒
童、家庭與社區發展、家庭調解、家庭暴力防範、兒童照
護等。

人權委員會職權行使與合作的對象，廣及各類雇主、



服務提供者、工會、個人、政府機關、非政府機構、各省及各領地的人權團體或組織，並以全社會、全方位方式體現人權理念為其目標，進而使全加各地「所有人都有機會平等的與他人共處，使他們的生活能夠免於歧視」。

在具體的工作推廣上，人權委員會的主要功能是，在加拿大聯邦法規所規範的各個就業部門中，使女性、原住民、身心障礙者、少數族群這四類人口群得到公平的就業機會。在國際上，加拿大人權委員會積極的參與、推動聯合國的人權業務，並擔任聯合國之「提升與保護人權國家機構國際合作委員會」(International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)的主席。

如果陳情人根據《加拿大人權法》，認為其權益受到歧視與侵害，即可向人權委員會正式提出申訴(claim)，人權委員會進行調查確認後，將案件(case)移送加拿大人權法院(Canadian Human Rights Tribunal)處理。

加拿大人權法院和人權委員會一樣，是在1977年由加拿大國會所設立，其功能類似普通法院，但較不正式，且僅依據《加拿大人權法》審理人權委員會所移送之歧視案件，必須依據《加拿大人權法》公正不阿的進行調查、審理與裁判，為唯一據有法定職權審理是否違背《加拿大人權法》歧視案件的機構。如果在案件審理中的任何一造對該法院的裁判(decision)不服，可以進一步向加拿大聯邦法院(Federal Court of Canada)請求審查(review)。

加拿大人權法院有一位專職的院長(Chairperson)和副院長(Vice-Chairperson)，以及十三位全職或兼職的委員(member)。其中院長任期為七年，委員任期為五年。一旦申訴案件自人權委員會送交人權法院後，院長即決定派一位委員調查該案，如果申訴案確立，則該院將由院長決定派遣一或三位委員進行審理。

四、華盛頓特區(2010年9月28日)—美國司法部民權署(United States Department of Justice Civil Rights Division，亦有人翻譯為民權司、民權處等)

(一) 人權署之職掌與功能：

美國聯邦司法部民權署成立於1957年，是根據當年通過的《民權法》(Civil Rights Act of 1957)而設立，以提升美國人民的民權與憲政權利為宗旨，尤其是針對社會中的弱勢人口。民權署特別就種族、膚色、性別、殘障、宗教、家庭狀態及民族背景等因素，依據聯邦法規，制止相關歧視之情事。

該署係由一位司法部助理部長(Assistant Attorney General)所領導，目前為Tom Perez。在該署下轄11個組，包括組長、副組長和四十餘位聯邦檢察官和律師，一共有六百餘位工作人員。

(二) 這11個部門分別是：

1. 上訴組
2. 刑事組
3. 身心障礙權益組



4. 教育機會組
5. 就業訴訟組
6. 聯邦合作與監督組
7. 住屋及民事執行組
8. 移民就業不公特別顧問室
9. 政策與策略組
10. 特別訴訟組
11. 選舉權益組

司法部民權署領導人，亦即司法部助理部長 Thomas E. Perez 是由歐巴馬總統於2009年10月8日所任命，他曾擔任馬利蘭州勞工局局長，馬州蒙哥馬利郡郡議會主席，並曾在聯邦政府任職達十二年之久，多數時間在司法部民權署擔任檢察官(federal prosecutor)。他1983年畢業於長春藤聯盟名校之一的布朗大學，1987年獲哈佛大學甘迺迪學院公共政策碩士及哈佛大學法學院博士(J.D.)學位。

五、華盛頓特區(2010年9月28日)－美國民權委員會(U.S. Commission on Civil Rights)與會人員： Martin Dannenfeler(為該會幕僚長)、Christopher Byrnes、Lenore Ostrowsky、David Blackwook(因委員會之委員均屬兼職，故由專職之幕僚長率所屬人員與會)

(一) 談論要點

1. 委員會為一社會科學調查研究單位(social science statistic study)
2. 委員會不處理申訴案件(complaint)

3. 委員會監督(moniter)民權是否被執行(executed and enforced)
 4. 委員會調查公民被剝奪投票之投訴，基於種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘障，或民族背景，或因不法之行為。
 5. 委員會研究和蒐集對於種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘障，或民族背景，或在司法行政等有歧視或違反平權保護的法律。
 6. 委員會評估對種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘疾，或民族，或司法行政，有歧視或剝奪平等保護的聯邦法律和政策。
 7. 委員會為對種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘疾，或民族有歧視或剝奪平等保護的國家法律的信息交流中心。
 8. 委員會即為一法庭(a court per se)。對聯邦或各州之立法認有不當，即可作成報告。
 9. 委員會對民權之評估向總統和國會提交調查結果和建議。
 10. 委員會並公告勸阻歧視或剝奪平等保護的法律。
 11. 委員之任務主要在投票作成委員會之決議。會議通常以電訊方式(phone conference)進行。
 12. 委員會不對國際人權作調查。但有意擴展此方面之業務。
- (二) 美國民權委員會的主要任務是：
1. 調查有關公民投票權被剝奪(基於種族、膚色、宗教、



- 性別、殘障、民族背景或選舉詐欺行為)的投訴。
2. 研究並蒐集違背憲法或法律保障下的歧視或違反平權原則的相關資訊。
 3. 對聯邦法制與政策中有關歧視或違反平權保護部分，進行評估。
 4. 對歧視與違反平權保護的訊息，進行彙整與交流。
 5. 提供美國總統和國會各項報告、發現與建議。
 6. 出版公共文書，宣揚應積極抵制歧視行為與違反平權保護事件。

為了進一步發現事實真象，民權委員會得開庭審理及發出傳票，以提出訴訟文件及讓證人出庭作證。但由於它本身並無讓個別案件得到特定救濟的執行權力，因此將許多其所受理之民眾申訴案移送適當的聯邦、州或地方政府機關或私人機構進行處理。

在組織架構方面，民權委員會共有八位委員(Commissioners)，其中四位由總統任命，四位由眾議院任命，但委員中同一黨籍者最多不得超過四位。總統應在其他委員多數認可下任命委員會的主席和副主席。委員的任期為六年，不需經參議院同意。如果委員違法或失職，總統得撤換之。

民權委員會下轄顧問室、民權評估室、管理辦公室、國會事務組、公共事務組、地區計劃聯繫組。另外在全國各地設有6個辦公室。

該會幕僚長(Staff Director)Martin Dannenfelser曾任美國衛生部(兒童家庭局)副助理部長(2001-2008)，之前他還

擔任過國會議員的立法助理。

六、華盛頓特區～紐約 (2010年9月29日-2010年9月30日)－ 國際特赦組織華盛頓辦事處(Amnesty International USA Washington, DC) 與 紐約辦事處 (Amnesty International USA, New York)

國際特赦組織為全球著名的人權組織，以營救各國政治犯，並對各國人權狀況進行調查與評估為主旨。該組織不接受任何國家之資助，而係以個人捐助與支持為基礎，獨立的推動國際間人權維護的各項工作。換言之，國際特赦組織係一重要的國際間非政府組織，以捍衛人權，要求相關各國政府釋放政治犯為其宗旨。

本次訪美行程中，三位委員分別拜訪了國際特赦組織在華府和紐約兩地的辦公室，就中華民國的人權現況與民主發展、死刑執行問題，以及其他相關人權案件的審理等，進行廣泛的討論與交流。

七、紐約(2010年9月30日)－自由之家(Freedom House)

自由之家是設於紐約市重要的非政府組織，以出版世界各國公民權利、政治權利、經濟權利、宗教權利、言論出版權利的年度報告為其主要任務。自由之家的研究團隊過去曾拜訪本院，並與王院長建煊、李復甸委員、周陽山委員等晤談。此次本院委員回訪，與該機構研究團隊深入交流，針對臺灣媒體自由、人權保護等議題進行廣泛討論。

紐約之行結束後，高、李兩位委員旋即返國。周委員繼續飛



往俄亥俄州戴通市，參加美國監察使協會第31屆年會(United States Ombudsman Association 31th Annual Conference, 99/10/04-10/07)。

八、美國監察使年會

美國監察使協會(United States Ombudsman Association)是由全美各地的監察使(Ombudsman)組成的聯合會，其中包括聯邦政府、州政府，及地方各級政府的監察使，今年是第卅一屆，開會地點為俄亥俄州的戴通市(Dayton, Ohio)。戴通市位在俄亥俄州的西南部，屬蒙哥馬利郡，人口166,179人(2000年)，若連附近蒙郡的大都會區，共約八十五萬人。

戴通市附近有全美最大空軍基地之一的萊特—派特森基地(Wright-Patterson Air Force Base)，該基地一共僱有27,406位軍文職人員。該基地轄下，還包括空軍技術學院(Air Force Institute of Technology)、空軍研究實驗院(Air Force Research Laboratory)、空軍醫療中心，以及規模宏大、十分著名的國立美國空軍博物館(National Museum of the United States Air Force)。

過去幾屆美國監察使協會多有100位以上的各地監察使與會，切磋彼此的經驗與心得，並整合各地監察使辦公室的組織經驗與辦事標準程序，以利未來工作之開展。此外，該協會還負有會員訓練與國際經驗交流的任務。本屆會議中除我國代表係初次與會外，其它包含南韓、巴基斯坦、加拿大、中美洲部分島嶼(如英屬維京群島、波多黎各等)，也都派遣代表參加。由於受到美國金融危機與經濟不景氣的影響，各地監察使辦公室預算大幅度刪減，導致本次會議僅有70餘位代表與會，係近年來出席人數

較少的一屆。

本次會議自2010年10月5日下午起至10月8日中午止，共計舉辦4天。各場會議主題如次：

1. 如何展現監察使的價值
2. 監察使辦公室與民選官員(或任命其職位的官員)之間的關係—長期或短期
3. 透過約詢獲得資訊
4. 創造個案(案例)的策略
5. 美國監察使協會分類經驗交流
 - (1) 兒童與家庭監察使
 - (2) 矯正(corrections)監察使
 - (3) 教育監察使
 - (4) 健康照護監察使
 - (5) 市政監察使
6. 公共服務的價值與原則
7. X世代、Y世代、Z世代的比較
8. 聯邦政府監察使經驗談
9. 監察使與弱勢人口
10. 美國監察使協會的標準
11. 如何處理麻煩的陳情人(Dealing with Difficult People)
12. 監察使拒絕或停止繼續調查的理由

由於美國各地監察使的組織架構、人員配置、工作職掌與權責範圍差異甚多，因此會議內容頗為紛雜，有時易流於瑣碎。為求取會議進行之效率，與會人士多集中焦點於共識形成、工作標準程序，以及政治經濟情勢(外在環境)之檢討等方面。茲特就其



中若干焦點，分陳如次：

目前監察使制度及機構已普及於美國各級政府與公共機構中，且採取分殊化、專業化、制度化的建置。在美國聯邦政府中，諸如國安局(National Security Agency)、聯邦海事委員會(Federal Maritime Commission)、教育部(Department of Education)、國土安全部(Department of Home Land Security)、國稅局(Internal Revenue Service)等重要機關內，都設置了監察使辦公室，專門處理民眾申訴案件。這些機制使用的名稱不一，如Ombudsman、Advocate、commissioner均有。至於州政府與地方政府中，更已是普遍設置。在各大學中，也多有設置。但是在各地、各類的監察使當中，卻罕見職權範圍如我國監察委員一樣廣泛深入的。這一方面是因為我國採單一制(unitary system)，自中央至地方採一條鞭的法制建制，而美國則係聯邦制(federal system)，各級政府各司其職，各安其位，互不統屬，因此各機關內之監察使職權各異，處理案件範圍較為有限。另一方面，這也是因為我國監察院係屬中央層級的憲政機關，而美國聯邦政府中則無類似的制度設計。因此，就職掌而言，情況殊異。

監察使的職權範圍，從不良行政(maladministration)到公務員偏袒違失，從警察執法不公到稅務員濫權失職，從醫院醫療過失到新聞媒體扭曲事實，不一而足。近年來由於美國經濟情勢惡化，銀行紛紛倒閉，連帶的，為了避險求存，許多銀行緊縮銀根，不敢再輕易對大學生提供助學貸款。據美國聯邦教育部監察使所述，僅去年一年，大學生為銀行拒絕提供助學貸款的陳情案已逾三萬件，這意味著至少有三萬個以上的大學生已無力負擔高昂的大學學費，最後其陳情對象，都集中到監察使身上。相較之

下，我國監察院卻很少處理是類案件，足證各國監察權之行使，情況分殊，隨國情而異，性質相距甚多。

由於美國經濟情況惡化，各地(尤其是州及地方政府)監察使辦公室經費大幅度緊縮，連帶的也影響到本屆美國監察使年會的出席率和會議氣氛。由於俄亥俄州經濟情勢非常不好，失業率已逾百分之十，整體情勢實不容樂估，導至本屆會議自始至終蒙上一股濃濃的隱憂氣氛，會議的招待也十分拮据與寒酸。而整個中西部的經濟大環境似乎也無好轉的跡象，來自中西部附近各州的監察使都有一種有志難伸的鬱悶感，對於監察使制度的進一步發展也不表樂觀。這是在九一一事件發生後，美國社會的另一次重大打擊，但其肇因卻非外力，更非國際恐怖主義，而係美國內部金權帝國的嚴重腐化，華爾街金融家的貪婪、弄權，最後則釀成世界性的金融風暴，導致美國傳統基督新教倫理的破產，並使許多仰賴退休金利息餬口的老年人，以及依賴低薪就業的中下階層，被逼入赤貧的困境。這股低迷的社會氣氛，確實為過去三十年間美國社會所罕見的。

九、結論與建議

此次美加兩國考察之行，對相關之人權機關及監察使組織，已有深入之了解，透過密集的參訪、對話、交流，也讓拜訪對象對我國監察院及監察委員的職掌與角色，有較為深入的認識。茲特根據拜訪心得，提出如下建議：

- (一) 就人權機關的職掌與定位而論，無論是美國或是加拿大，均係配合該國人權法或民權法之實施，而設置專門的人權機構或人權法院，並由專業的人權專家或人權法官負責。



其法制程序均十分嚴謹與完備，而人權事項的專業分工也十分清晰，諸如男女平權、就業機會平等、原住民權益、少數族群人權等各個不同領域，均有充分的案例經驗，也培養許多第一線的專家，既饒富法學專業素養，也擁有充分的實務經驗。相對的，我國自推動「人權兩公約」任務以來，是類專門人才還十分欠缺，如果不能積極建制起一整套的專業人才，累積充分的工作經驗，並建構工作處理的標準程序，負責的機關及人員必將是手忙腳亂，事倍功半。

- (二) 就人權機關的設置而言，應採多元化、多面向的建制，亦即分別在總統府、行政院、司法院和監察院等不同機關中，分別設置不同的人權機構或單位。以美國為例，既有隸屬於行政體系的聯邦司法部民權署(專業人力逾600多人)，也有獨立機關—民權委員會，兩者各司其職，並行不悖。另外，在加拿大，既有獨立的人權委員會，也有司法性質的人權法院，兩者分工合作、各職其事。相較之下，我國若要設置人權機構，應可考慮在總統府之下，設置諮詢性質的人權委員會(負責協調)；在法務部之下，設置專職的人權署(可參考美國先例)；在司法院之下，設置專門的人權法庭(可參考加拿大先例)；在監察院之下，則設置專門的人權委員會(負責調查陳情案)。至於各人權機關之間的協調，則由總統府下的人權委員會總其責。
- (三) 至於美加各地的監察使機構與組織，則因其發展方向是以分殊、專業、獨立運作為前提，且受到兩國聯邦制及地方分權制度之影響甚深，目前之發展方向，與我國在單一制

之下，權力集中的監察制度，情況迥異。在這方面，歐陸各國(尤其是北歐)在單一制之下的監察使制度發展趨勢，顯然更值得吾人參考與比較，但美加兩國監察使制度的發展與變遷，仍是一個值得繼續關注與研究的議題。

第9節 第15屆伊比利美洲監察使年會

一、前言

本院此行參加會議主要目的在於，本次會議代表團由國際事務小組召集人趙委員榮耀擔任團長，團員有李委員炳南及歐陽約聘專員佩斯。本代表團於會前過境巴拿馬市，先行拜會巴拿馬護民官署，同時巡察我駐巴拿馬大使館及駐哥倫比亞代表處，行程共計13天。

- (一) 出國日期：2010年10月22日至11月3日。
- (二) 參加會議：第15屆伊比利美洲監察使協會年會(FIO)
- (三) 拜會單位：巴拿馬護民官署及人權學院
- (四) 巡察單位：我駐巴拿馬大使館及駐哥倫比亞代表處
- (五) 代表團成員：趙委員榮耀(團長)、李委員炳南、歐陽約聘專員佩斯(隨團秘書)

二、第15屆伊比利美洲監察使協會年會

- (一) 會議日期：2010年10月26日至28日
- (二) 會議地點：哥倫比亞喀他基那(Cartagena, Colombia)



(三) 主辦單位：哥倫比亞護民官署 (Defensoría de Pueblo, Republica de Colombia)

(四) 參加國家、組織或地區：

西班牙、安道爾、阿根廷、玻利維亞、哥斯大黎加、厄瓜多、薩爾瓦多、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、委內瑞拉、百慕達、巴西、中華民國等，與會人數總計139人。

(五) 會議紀要

1. 會議安排：本屆年會安排在喀他基那市的西班牙國際合作發展署訓練中心(Centro de Formación de la Cooperaci Española)。本次會議為期3天，第一天10月26日為婦女保護網路會員大會，主要討論議題為「提供女性安全的城市」。

第二天10月27日為FIO開幕式及專家學者專題報告，主要議題為「市民安全及人權」，晚間由哥倫比亞護民官宴請各國與會者，第三天10月28日由成員提出2份人權報告及1份專案報告，並進行FIO會員大會，針對組織內部事務、工作報告、未來發展方向及新任理事主席核心成員選舉等議題，進行討論及投票，最後宣布通過婦女網絡宣言及報告。晚間主辦單位舉辦晚宴，於Portón de Santodomingo餐廳款待所有與會人員。

2. 開幕座談：開幕式於10月27日在喀他基那舊城區的西班牙國際合作發展署訓練中心舉行。開幕座談除由主辦國哥倫比亞護民官佩雷斯博士(Vólmar Pérez)、FIO理

事長暨秘魯護民官梅麗諾博士(Beatriz Merino)及喀他基那市長畢內多博士(Judith Pinedo)之代理人杜蘭博士(Alicia Durán)、聯合國美洲區難民總署副主任馬內博士(Serge Malé)及國際移民組織駐哥倫比亞代表團主席皮薩尼博士(Marcelo Pisani)擔綱外，特別邀請到哥倫比亞副總統卡爾松 (Angelino Garzón)致詞。

哥國副總統卡爾松表示，哥倫比亞移居國外的人口高達400萬，其中約40%為非法移民。目前該國正透過聯合國美洲區難民總署(ACNUR)和國際移民組織 (OIM)的協助，與厄瓜多政府協議，希望由哥倫比亞提供人力和資源，保障被迫遷徙到厄瓜多的哥國人民。

卡爾松副總統強調完善的移民人權保護政策，應確保移民在移入國享有應得之權利，尤其是取得合法居留權、工作權及尊嚴。他呼籲各國政府和政黨將移民政策優先列入議程，移民國及被移民國經由協商，針對移民政策達成共識。

畢內多女士接任喀他基那市長後，積極研擬各項「保障市民公共安全」政策，以縮短該市的貧富差距。具體措施及成效有：加強治安、降低產婦及嬰幼兒死亡率、建立青少年安全網路，幫助身處社會邊緣的青少年就學，接受職業訓練等。目前喀他基那發展迅速，最大挑戰就是協助人民脫離貧窮，而脫貧的根本之道就是從教育著手。

理事長暨秘魯護民官梅麗諾博士表示，根據國際移民組織的數據，每年有60-80萬人因人口販運集團的剝



削而死亡。人口販運已和武器、毒品的非法交易並列世界上最嚴重的犯罪活動，亟需各國政府重視。

加強保障安地斯地區國家移民的權利是國際移民組織明年的重點工作。梅麗諾博士呼籲伊比利美洲各國同心協力，共同擬定公共政策，關注移民和人口販運問題，保護數以萬計被迫離鄉背井的移民，及因窮困而遠赴他鄉謀生的外勞人權。

因為犯罪而逃往他國的非法移民，容易造成其他合法移民在移入國遭受種族歧視或莫名的仇恨，所以FIO會員國應向各國政府重申，無論基於道德或法律責任，都該保護移民人權。

墨西哥國家人權委員會主席密拉諾瓦博士(Raul Plascencia Villanueva)提出的「伊比利美洲人權和移民觀察報告」也指出伊比利美洲地區，很多移民的人權受到迫害，各國應敦促政府制定保護移民的方案和政策。

哥倫比亞護民官佩雷斯博士亦探討移民人權。移民是因本國經濟社會條件不佳而移居他國，有兩大特徵：1.大多數(51%)為女性，多從事廉價家事服務工作。2.大部分為非法移民，前往美國和西班牙為大宗。

非法移民會衍生諸多問題，建立合法移民服務產業為改善之道。FIO會員國的監察使，都應促使各國政府採行共同政策，確保各地移民和難民人權受到保障。

(六) 專家研討部分：

國際移民組織處理難民對待計畫駐阿根廷負責人尼嫻

博士(Luciana Nirman)探討「保障受凌虐者或受迫害者之安全」議題，她認為：

1. 專業機關應能區別販運人口和非法走私移民。否則，被販運的人可能無法獲得應有保護，最終會和其他非法移民一樣被驅逐。
2. 女性移民往往因為她們女性和移民的身份，在工作上面臨雙重歧視。移民政策通常建立在國家安全政策之上，卻常忽略性別層面及各種對移民者不利的情況。
3. 巴勒摩議定書建議人權機構和聯合國人權事務專員處理販運人口，應秉持以下三項原則：尊重人權、為受害者謀求生理、心理和社會的福利、加強政府機構和民間社會組織聯繫，創造永續發展。

(七) FIO第7號人權專題報告：

殘障人士人權。報告人西班牙阿斯督里亞自治區人權檢察官費爾南德斯博士(Maria Antonia Fernández Felgueroso)表示世界上約有6.5億殘疾人士，相當世界人口10%，權利未受到充分保障。完整的人權概念，除保障一般人的人權，也要保障殘疾人士的人權，所有人的公民權、政治、經濟和文化權利是不可分割且相互依存。伊比利美洲監察使協會再次重申優先提供弱勢者服務的承諾，並呼籲各國同心協力保障殘疾人士權利。

(八) 伊比利美洲人權觀察報告第3號：

兒童暨青少年權利人權報告之追蹤與建議及影響，報告人為葡萄牙監察使公署副監察使西爾維拉(Jorge Silveira)博士。他指出，葡萄牙護民官的職責範圍很廣，在保護及



促進兒童、青少年權利上也扮演相當重要的角色。兒童和青少年，若受到國家或政府的不公或違法待遇，可尋求護民官的保護。護民官是所有公民基本權利的保護人，應盡力防止兒童及青少年人權受損。

(九) FIO內部大會重要決議：

投票通過阿根廷為下屆年會之主辦國，開會地點在首都布宜諾斯艾利斯，日期預定在2011年秋天。

(十) 與哥倫比亞護民官佩雷斯早餐會談：

討論哥倫比亞護民官署組織與機制，哥倫比亞護民官署簡介詳見本書第264頁。

三、拜會巴拿馬護民官

(一) 拜會日期：2010年10月25日上午10時至11時30分

(二) 拜會紀要：

為增進本院與巴拿馬護民官署之相互瞭解，維繫彼此情誼，本院利用此次行程，順道停留巴拿馬，拜會巴拿馬護民官馬若卡斯博士(Ricardo Vargas)，陪同拜會者尚有我駐巴拿馬大使館張參事翰鈞及劉秘書聿綺。

巴拿馬為我邦交國，本院於2003年與巴拿馬護民官署簽訂「中巴雙邊監察機構暨技術合作協定」。隔年舉辦與國外監察機構職員交流，邀請巴拿馬護民官署職員杜塔瑞女士(Edda Rocío Dutary Ayala)來華交流。

巴拿馬護民官馬若卡斯曾任巴國副護民官，2007年接任護民官，任期至2011年3月30日，目前亦擔任FIO第二副理事長。

會談開始，馬若卡斯護民官即肯定我與巴國，藉由簽署交流協定與官員護訪，建立良好溝通管道，跨越地理與文化的隔閡。

巴拿馬護民官署之設立乃受西班牙影響，1995年巴拿馬總統成立特別委員會研究人權保障議題，1997年立法通過護民官署組織章程，1998年1月正式運作。護民官署的職責是監督政府、保護人民，並為受害市民爭取權益，因此難免會與政府意見不合，所幸至今歷經4任政府，都相當尊重護民官署，未發生實質衝突。

巴國國會於2010年6月12日三讀通過第177號法案並公布第30號法案。該法案包括廢除公共建設環評、修改勞工法，限制罷工權，降低公會影響力及賦予警察執行公務時可行使預防性拘禁等，影響民眾權益甚鉅。故通過前，護民官署即曾多次提請行政機關注意。

7月北部牛口省蕉農公會因抗議新法罷工，後演變為封路、占據公署之警民衝突事件。事件發生後，護民官署與持續工會溝通，也與公民社會團體代表對談。護民官也親至現場，與事件相關人士會談，並表達關切之意。

巴國護民官署提出的牛口省警民衝突事件調查報告，認為抗議民眾有過當行為，但警察確實也過度行使職權，建議政府當局應尊重人權及人民之基本自由。因此事件影響重大，調查報告除送行政單位，也送交國會及各國國際組織如聯合國、美國人權組織等，以廣週知。報告結論刊登於巴拿馬兩大報，有興趣民眾可至網路觀看完整報告。書面調查報告摘譯詳如附錄5。



巴拿馬護民官署於2011年2月慶祝成立14週年，未來目標是強化組織及加強人權、公民教育之宣導。該署2010年5月18日成立的人權學院即是落實人權宣導之最佳利器。

本團隨後前往參觀巴拿馬人權學院，該學院係巴國現任護民官馬若卡斯2008年赴瑞典進行監察人員交流後，參考歐洲國家作法，升格改組署內原有教育推廣處設立。

該學院針對一般民眾及公部門人員(如警察、檢察官、律師、教師、社保局人員及非政府組織等)，提供人權教育，推廣人權理念，並專責蒐集、保管人權文獻資料，參與國際人權議題之相關學術活動。該學院主要接受機關委託代訓，週末普通班，開放一般民眾付費參加，迄今開課已達25班，參訓人數逾919人，並頒發結訓證書。學院典藏之人權圖書資料亦開放大眾查閱。

四、巡察駐巴拿馬大使館

(一) 巡察日期：2010年10月25日上午9時至10時

(二) 巡察紀要：

本次巡察由張參事翰鈞代柯大使森耀率使館人員為本團進行政務、雙邊經貿、新聞文化及僑情、法務等各項業務簡報。

為更進一步瞭解巴國護民官署工作概況，趙委員榮耀請外館進一步具體說明，巴國護民官署因總統馬丁內利推動修法，集中權力、損害庶民權利，而介入調查乙事。

趙委員也建議使館協助巴國利用其優越的戰略位置發

展經貿。臺灣ICT產業在世界上名列前茅，或可推動民間企業赴巴國投資。李委員炳南則詢問巴國法制為何種法系及報告中「有人戲稱巴拿馬自古地理位置優越，但也因此做了幾輩子這片土地的奴隸」一文涵義。

張參事翰鈞表示會再提供巴國護民官署調查報告摘譯供本團參考。巴拿馬因自然環境及地理位置重要，中國大陸積極在此設立經貿集團，目前也有台商如長榮等，在箇隆自由區設據點。推動更多台商進駐投資，向來是大使館努力目標。至於在當地投資ICT產業，該國硬體設備不成問題，但缺乏科技專業人才。

巴拿馬移民或日常生活法律，大部分仿效美國。各項法令完備，惜因人謀不臧而無法落實。原住民在西班牙移民至此後，就一直被奴役，加上美國入侵巴拿馬3次以上，凡此種種都影響到巴拿馬政府，採掠奪性的經濟統治，迫使巴拿馬原住民處於弱勢。雖然今日原住民人權意識抬頭，但在經濟上仍屈居弱勢，可能因此造成他們認為自己是被欺壓的族群。

針對經貿議題，經濟參事處黃參事任佑補充說明，目前巴國政府發展的四大重點產業為物流運籌、觀光、金融服務及農產加工。箇隆自由區內有20幾家台商，兆豐銀行在巴京和自由區也都設有分行。目前我國技術團正積極轉型，農產品之外，也積極發展ICT和太陽能產業。7月份巴國工商部長和我簽署PKA經貿公共建設合作案，希望藉由官方與民間合作，帶動商機。巴國科技教育落後，專業人才不足，經參處目前積極推動與國內大學合作、設



立創業育成中心，已小有成績，未來希望透過合作及創業育成之機制培訓人才，帶動廠商投資，嘉惠我國廠商。

經濟參事處同仁也藉機向委員反應，駐外單位十職等以上，擔任主管職務就要申報財產，權利義務似不相符。各駐外單位財產申報規定似乎也不盡相同，有失公平。

張參事翰鈞表示外交部駐外使館，只有大使申報財產，乃因其他館員都未負擔主管職務。故並非各單位規定不同，而是因為職權不同。

此乃依公職人員財產申報法第2條，各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管應依本法申報財產。李委員炳南表示陽光四法規定嚴苛且漏洞頗多，確有修法空間。例如鄉鎮民代表4千多人都須申報財產，但他們實權不大，其實無申報必要。目前本院廉政委員會正逐一檢視法條，研擬修正中。委員們也會適時向主管單位提出建議。

五、巡察我駐哥倫比亞牙代表處

(一) 巡察時間：2010年10月29日下午5時至6時

(二) 巡察紀要：

哥台兩國於1980年斷交後，起初仍提供我代表處人員外交身份證，也可參加外交團，後因中國大陸堅持一中政策，多方阻撓，哥國取消我代表處同仁公務身分證及外交駕照。2010年國防部遠朋班，該處邀請哥國教育部、環境保護處員工參加，雖有意願，但在大陸打壓下未能成行。

即使外交處境如此艱困，駐哥代表處同仁仍利用各方

管道，進行遊說。在我方外交人員持續努力下，哥國不受大陸非法移民影響，給予我國人民入境免簽優惠待遇，代表處同仁也獲得四年簽證，目前尚待爭取外交牌照和免考換駕照。此外，哥倫比亞代表處同仁為隨時提供急難救助，電話24小時開機。

趙委員榮耀首先肯定我駐哥代表處於本次FIO會議前宴請哥倫比亞護民官，與其建立初步關係之努力。目前代表處與哥國官方互動層級雖低，但相對而言，可改善空間就非常巨大，未來可鼓勵哥國向其他獨立國家學習，與中華民國開展關係。李委員炳南也建議代表處與哥國互動，可從展現我國軟實力著手，讓哥國對我國產生信賴，自然願意與我建立實質關係。

最後，我駐外處人員藉機向兩位委員反應，哥國幣披索(Peso)近年來大幅升值，從2004年1美元兌換2,778披索，至2010年9月，美元僅能兌換1,788披索，漲幅高達35%，加以物價上漲，同仁房屋補助已無法支應代表處館舍附近公寓，每月各項活動推廣公費也捉襟見肘。建請依當地物價指數及匯率變動，適時調高駐哥代表處辦公費、交際費、地域加給和房租補助費25%，以符當地生活水準。

六、意見與收穫

- (一) 發揮監察職權，保障弱勢團體人權及提升「市民安全」環境：

此次年會主題為探討社會上各類弱勢團體之人權保



障，包含婦女、青少年、兒童、移民、難民、殘障人士、受刑人等，並積極研討如何促進「市民安全」，最後還通過FIO婦女網路宣言及報告，顯見伊比利美洲各護民官署對保護人民權利之重視。本院處理案件約80%與人權相關，目前也極力推動國家人權保障機關之設置，對於上述諸多弱勢團體的人權保障情形更應特別關心。近年國內校園霸凌事件與虐兒事件頻傳，婦女受到暴力侵犯事件亦時有所聞，故改善治安，提供城市安全環境，仍是我國極待改進之施政方針，本院應持續行使監察職權，敦促各行政單位，落實青少年、婦女等弱勢族群之人權保障以及提供「市民安全」的環境。

(二) 本院參與FIO會議獲理事會肯定：

本院以觀察員身分參與FIO，至今已10屆，多年耕耘獲得肯定。本屆FIO理事長暨秘魯國家護民官梅麗諾博士於開幕典禮致詞時，特別向本團致意。本屆會議前秘魯護民官署FIO秘書處Felipe Paredes先生也大力協助，提供本院會議報名及議程等多項資料，顯見本院歷年參與會議，已與會員國建立良好情誼，並獲得FIO組織內部高層之重視，日後擬繼續參與FIO會議。

(三) 落實與國外監察機構交流，邀請來訪職員分享：

2010年本院舉辦與國外監察機構交流，除來訪學員及授課同仁都收穫豐碩，本次拜會巴拿馬護民官，其也稱許並肯定此交流活動。2011年擬繼續舉辦與國外監察職員交流，建議除本院單方面授課外，亦可請來訪職員針對其國家監察制度或所做監察相關研究與本院職員分享，促進我

方對渠等之認識。

(四) 成立專責單位，推展人權教育：

巴拿馬護民官署為推展人權觀念，成立人權學院，定期開課教育公務人員及一般民眾，並收藏相關文獻書籍，開放大眾閱覽，頗值本院參考借鏡。協助民眾及公務人員瞭解複雜的監察職權，推廣人權觀念，為監察機關之重要職責。本院為我國主要之人權保護機構，未來可參考巴國人權學院模式，成立專責單位，規劃監察職權或人權宣導之實體及線上課程，有計畫進行推廣，俾教育公務人員行使公務時謹記人民權利，不違法失職；也讓一般民眾瞭解自身權利及如何保障人權。

(五) 持續邀請與我交情友好之伊比利美洲國家監察機關首長，如巴拿馬護民官馬若卡斯來台訪問，一方面藉監察交流展現我國軟實力，聯繫彼此情誼；另一方面讓中南美洲友人更加認識本院監察職權。

(六) 我駐外館處現行辦公費、交際費、地域加給和房租補助各項費用均以美元為計算標準，該標準已施行多年，未隨匯率及物價變動調整，近年又逢美元持續貶值，所編預算已無法因應；另我國公務人員因公國外出差旅費標準亦施行多年未曾調整，也無法因應國外機關城市之生活費之高漲，宜請行政院主計處檢討。

七、處理意見

(一) 本報告四、〈巡察駐巴拿馬大使館〉之(二)及五、〈巡察駐哥倫比亞代表處〉之(二)，函請外交部參考。



(二) 本報告六、〈意見與收穫〉之(六)，函請行政院主計處辦理見復。

八、結論

本院此行參加「第15屆伊比利美洲監察使年會」出國行程共計13天，有關與會意見計5項；拜會國外監察機關1個(巴拿馬護民官署)、提出意見2項；巡察我駐外館處2個(駐巴拿馬大使館、駐哥倫比亞代表處)、所提巡察意見1項。本次組團出國收穫匪淺，除參與國際區域監察使年會，增強本院與伊比利美洲地區國家監察機構間之友誼以及拜會巴拿馬護民官署外，並順道巡察我駐外使館及代表處，已成功達成出訪目的。

哥倫比亞護民官署簡介¹⁷(草稿)

李炳南、吳豐宇

一、前言

在拉丁美洲，雖然波多黎各及瓜地馬拉分別從西元1977年和西元1985年創設護民官，但是將護民官制度納入政治體制之中，並且獲得高度重視則是自九零年代開始，而九零年代也是拉丁美洲國家制度改革歷程的開始。墨西哥於西元1990年成立國家人權委員會，緊接著薩爾瓦多（西元1991年）、哥倫比亞（西元1991年）、哥斯大黎加（西元1992年）、巴拉圭（西元1992年）、宏都拉斯（西元1992年）、祕魯（西元1993年）、阿根廷（西元1993年）、玻利維亞（西元1994年）、尼加拉瓜（西元1995年）、巴拿馬（西元1997年）、厄瓜多（西元1998年）及委內瑞拉（西元1999年），均紛紛以不同名稱成立類似的組織¹⁸。

為什麼中南美洲的護民官制度會在九零年代後開始蓬勃發展，有人認為¹⁹中南美洲傳統上幾乎都是軍事獨裁政權，於1991年《巴黎原則》²⁰通過後，中南美各國為了彰顯其對於人權的重

¹⁷ 參閱：監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，2004年10月。

¹⁸ 參閱：監察院國際事務小組編譯，《世界監察制度手冊》，2010年9月。

¹⁹ 巴拿馬護民官Ricardo Julio Vargas D.的說法，在巴拿馬護民官辦公室，於2010年10月25日與監察院趙榮耀、李炳南兩委員座談。

²⁰ 該原則規範了各國設立其國家人權委員會之基本原則。其主要準則如下：一、此人權委員會必須由憲法或法律賦予其獨立性；二、其必須有不受政府干涉之自主性；三、其成員必須多元化；四、其需為奠基於國際人權標準；五、其需擁有適當之調查權；



視，紛紛成立護民官制度。而在用語上，中美洲國家中，像瓜地馬拉及薩爾瓦多使用「人權檢察官」(Procurador de los Derechos Humanos)，這個稱呼特別強調保護人權的必要性；其他國家則選用「人民保護官」(Defensoría de los Habitantes) (哥斯大黎加)、「人權保護國家特任官」(Comisionado Nacional de Protección a los Derechos Humanos) (宏都拉斯)，及「國家人權委員會」(Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (墨西哥)。

但在哥倫比亞則受伊比利半島的制度影響較大，仍稱為「護民官」(Defensoría del Pueblo)²¹。

二、哥倫比亞護民官之任職

哥倫比亞護民官之出任方式，主要規定於憲法第281至284條，內容為哥倫比亞護民官的位階、選舉方式、職責及權力。在哥倫比亞護民官法中，則是規定於第3條。

哥倫比亞為第一個將護民官制度納入法令規範的安地諾區域國家²²。該國在武裝暴動的惡劣條件之下於1991年設置護民官，以期其肩負起保護與保障人民及逃難者權利的重責大任。護民官不斷地規勸政府及武裝部隊停止暴亂，和尊重最低限度的人道對待，並在重大事件中以協調者身分介入調停²³。

六、其需有足夠之資源。

²¹ 參閱：監察院國際事務小組編譯，《世界監察制度手冊》，2010年9月。沿用護民官這個用語也是受到其原宗主國西班牙的影響。

²² 安地諾斯區域之名稱由來，係始於1969年卡達赫那協定(Acuerto de Cartagena)所組成的經濟整合組織—安地諾集團(Group Andino)所擬定，迄今範圍確定涵蓋玻利維亞、哥倫比亞、厄瓜多、秘魯及委內瑞拉五國。

²³ 根據其年度工作報告，吾人得知，此為其工作重點之處。

擔任護民官的積極資格與消極資格：

(一)擔任哥倫比亞護民官之資格有下列條件²⁴：

1. 哥倫比亞出生，且符合公民資格；
2. 擁有律師執照；
3. 除政治犯外，未經司法判決褫奪公權；
4. 過去十年間曾任職於司法機關或內閣部會，或曾在此期間擔任信譽良好的專職律師，或曾於官方承認的機關、學校教授大學法律課程。
5. 非具備法律專業背景者，若有下列情事之一，不得擔任護民官：（1）除政治犯外，曾經司法判刑定讞者；（2）於懲戒期間，遭權責機關裁定撤職或休職處分者；（3）經有效認定，從事法律排除條款之行業者；（4）受禁治產宣告者；（5）除政治犯外，於訴訟案件審理中被認定為被告，且判刑定讞者；（6）為眾議員、國家檢察總長、共和國總統或參與選務工作者四等血親或一等姻親關係內之親屬，或其配偶。

(二)哥倫比亞護民官之就職與離職²⁵

1. 提名者：哥倫比亞總統。
2. 通過方式：

首先，由總統提出三位候選人，再將三位候選人中交由國會通過一名做為護民官。實際上哥倫比亞法律對護民官的通過方式未有詳細規定，僅根據該國憲法第146條，採取國會議員出席者多數決原則：「除非國家憲法明文規定特

²⁴ 護民官法第3條。

²⁵ 憲法第281條第2項、護民官法第2條。



別多數決原則，否則參、眾兩院國會議員出席者以多數決選出護民官。」²⁶；另外，在護民官法第2條中，也未規定通過門檻。由於一任4年，所以總統必須在每4年的國會會期開始的15天內提出人選，而國會也必須在一個月內做出決定。

3. 任期及連任次數：一任4年，可以連任。

哥倫比亞憲法規定，哥倫比亞護民官任期4年。哥倫比亞的憲法及護民官法，對於護民官的連任次數，則未有明確規範，僅解釋護民官可以連任²⁷。為確保護民官工作的持續性，任期保障與容許護民官連任，似有其必要性。

4. 職務保障²⁸：

職務保障部分，除了任期固定外，哥倫比亞法律保障護民官不會因為非法律上的因素遭到革職。

5. 薪資發放²⁹：

哥倫比亞護民官其薪資發放制度，與國家檢察總長相同。

6. 離職原因³⁰：

護民官離職最常見的原因，為辭職、任期屆滿、無行為能力、死亡及犯詐欺罪遭判刑確定，但並未有停職的確定性原因。

²⁶ 安地諾區域護民官的選舉方式，玻利維亞、厄瓜多、秘魯及委內瑞拉有關護民官的選舉規定，均要求必須經國會議員總數三分之二投票表決通過。

²⁷ 玻利維亞、厄瓜多及秘魯規定護民官得連任一次。

²⁸ 護民官法第36條。

²⁹ 護民官法第35條。

³⁰ 護民官法第37條。

在社會環境較為混亂的區域，護民官不僅要採取人權保障的必要措施，並且還要在戰爭、綁架、非司法處決及暴力失蹤案件中，開展他們的職權與任務。政治暴力事件使護民官在被綁架失蹤的威脅之下，展開其工作。所以在這個戰亂環境之下，哥倫比亞護民官的處境艱難，他們推行政工作上遇到的困難，比其他國家更為險峻。

7. 兼職禁止³¹：

哥倫比亞護民官，除擔任大學教職外，不得兼任其他公職或私人職務，或從事任何專門或工商職業。

8. 護民官之代理³²：

當護民官因故無法執行其職務時，先由護民官署秘書長暫代，直到國會選出新任之護民官為止。

三、哥倫比亞護民官署的組織架構

哥倫比亞護民官署隸屬於哥倫比亞政府之公共部（the Public Ministry）。有關於公共部的設置，規定於哥倫比亞憲法第二章第275條至282條。首先，憲法規定公共部之最高首長為國家檢察總長（the National Attorney General），所以護民官署必須要在國家檢察總長的指揮下執行它的職務。

憲法中有關護民官署的條文僅僅只有281至284四條條文，內容也只提到護民官的選任方式及其職權，至於護民官署的建制及權限，則主要規定於哥倫比亞在1992年通過的「Law 24」（後稱護民官法）。護民官法將哥倫比亞護民官署區分成：護民官、護民官辦公室、公民權利保護諮詢處、資源與司法事務處、協助與

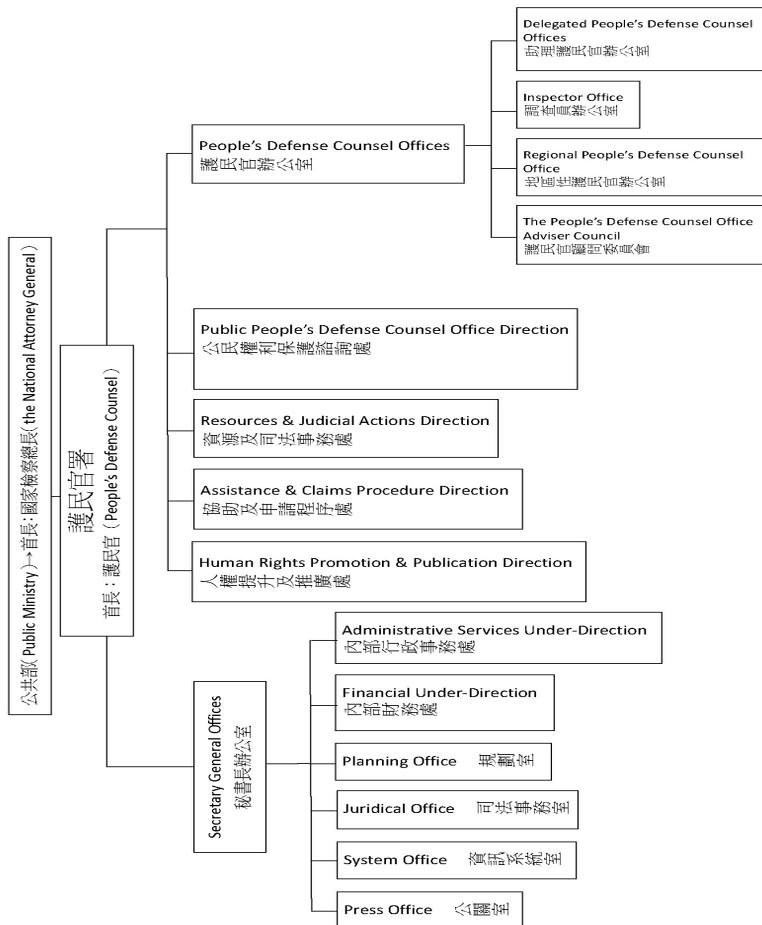
³¹ 護民官法第4條。

³² 護民官法第5條。



申請程序處、人權提升與推廣處、秘書長辦公室以及護民官顧問委員會³³。其架構如下圖。

圖一、哥倫比亞護民官署組織圖



³³ 英文本文字請詳圖一。

下面介紹各主要處室：

(一)護民官辦公室 (the People's Defense Counsel Office)

1. 護民官辦公室之地位

護民官辦公室為中央部會機關之一。如前所述，其隸屬在公共部之下，護民官必須在國家檢察總長的領導之下，行使其職權。護民官辦公室由護民官擔任其主官，護民官辦公室之下，設有助理護民官以及調查員，兩者均為協助護民官執行職務，處理案件。

2. 護民官辦公室之財源：

護民官辦公室擁有行政與預算的自主權。護民官辦公室的財源，可以分成兩個部分³⁴：

(1)主要財源：

由國家預算支應。護民官能向政府提出護民官辦公室之預算案。

(2)其他財源：

國內外組織機關的特別款、贊助及捐贈，也可以成為護民官辦公室財產來源的一部分。

此外，護民官辦公室必須根據「國家總預算組織法」及相關撥款、增額、轉帳制度之法規命令的規定，執行其所屬的獨立特殊支出，並依據支出情形，擬訂支付、現金及儲金計畫。

3. 護民官之分權³⁵

基本上，當護民官暫時性或永久性的無法執行其職

³⁴ 護民官法第9條第14項、第15項；第40條。

³⁵ 護民官法第10至13條。



務時，是由秘書長暫代其職務，以等待國會重新選舉產生新的護民官。在一般情形下，護民官可將其工作委派給其所轄人員，如：助理護民官、地方護民官³⁶、地方自治代表（the Municipal Official Representatives）均可以做為其委任權限的對象。

然，僅有向國會報告的這個義務，必須要由護民官本人為之，其他人均不得代理。

(二) 公民權利保護諮詢處（Public People's Defense Counsel Office Direction）

該處的功能，主要是協助那些經濟上或是能力上不足的民眾，提供他們相關司法訴訟上的協助，尤其是在於刑事犯罪以及勞工案件上。所以公民權利保護諮詢處的主要辦事人員，多為法律系之學生，甚至是律師³⁷。其相關職掌如下³⁸：

1. 指導、評估及組織中央及地方相關護民官職權行使事項。
2. 確認自收容所或監獄所傳來的陳情案件。
3. 通知相關機關關於經護民官署認定之違失。
4. 訓練專業人才以協助公民權利保護諮詢處職權之行使。
5. 評估陳情人之經濟及社會狀況。

³⁶ 設立地方護民官規定於護民官法第13條，並不屬一個常設單位，而是由護民官決定是否設立。

³⁷ 哥倫比亞取得律師資格的方式很多，其中到護民官署實習，也是取得條件之一。詳參護民官法第22條。

³⁸ 護民官法第23條。共有12款，僅列出較重要幾款。

譬如在哥倫比亞，護民官曾介入一項絕食罷工事件³⁹。該項罷工的緣起是因某監獄的八位囚犯，基於健康因素及親近家人之故，而向主管人員要求移監，惟遲遲得不到回應。在經過囚犯與監獄主管們的對話之後，護民官規勸了進行絕食罷工的囚犯，並向該監獄提出忠告，請其處理囚犯移監的請求。

(三)資源與司法事務處⁴⁰ (Resources and Judicial Actions Direction)

該處主要處理的是有關人身保護令 (the Tutelage Action or the Habeas Corpus Right) 的相關事宜，以及提出憲法訴訟。當護民官或地方自治代表提出人身保護令的時候，必須要通知該處。此外，有關向憲法法庭提出訴訟，也是由該處就機關處置或法規內容可能有違憲之規定，整理相關文件，送交護民官審視之後，再向憲法法庭提出訴訟。

(四)協助與申請程序處⁴¹ (Assistance and Claims Procedure Direction)

該處主要是協助處理人民陳情案件之程序，除此之外，還有確認護民官調查的結果是否有被相關機關落實；其中最主要的就是陳情案件的處理，以下就陳情部分做較為詳細的介紹：

³⁹ 參閱：監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，2004年10月。

⁴⁰ 護民官法第24、25條。

⁴¹ 護民官法第26條。



1. 陳情案之提出程序⁴²如下：

(1)任何人均可依法提出陳情⁴³，陳情人身分可以保留。

(2)護民官署拒絕接受陳情案的理由：

I. 匿名陳情；

II. 欠缺事實基礎。

2. 陳情案的處理程序如下：

(1)對於和政府機關及私人企業有關的陳情案，應立即、妥適、非正式地作出裁定。

(2)對於和國家公務人員有關的陳情案，應送達所屬機關。並於五日內向陳情人提出書面報告，副本則送交護民官辦公室，報告中應敘明處理過程及問題所在。

(3)在調查陳情案的事實是否確切時，護民官得以行使其調查權，進入任何公共或是私人的單位，以獲取必要之資訊，而相關單位沒有拒絕的權利。

(4)可以要求相關機關提供必要的證據及其他協助。

至於有關人權案件方面，尤其是針對收容所或是監獄的案件，則必須要確認被收容人是否受到有尊嚴地對待。

(五) 人權提升與推廣處⁴⁴ (Human Rights Promotion and Publication Direction)

該處的職掌，在於推廣人權思想及提升哥倫比亞的人權水準，透過這些引導工作，讓人民自主性地保護人權。哥倫比亞護

⁴² 護民官法第26條、第27條。

⁴³ 包括外國人，參見護民官法序言第11段。

⁴⁴ 護民官法第30條。

民官與相關部會合作，對於其國內人權教育與推展，進行政策上的制定或是溝通。護民官得與國家檢察總長規劃，採行國內的人權推動及宣導策略，共同保護及保障人權。同時，透過教育促使哥倫比亞憲法的精神向下紮根，特別是基本權利、社會權、經濟權、文化權、環境權及集體權利⁴⁵。該處之相關的任務如下：

1. 與教育部合作並由該部負責，擬訂及落實人權教育及民主參與原則之學術計畫。
2. 推動尊重人權運動。
3. 協調各級學校主管人員，講授民主政治及人權的基本理論。
4. 成立並維持護民官辦公室人權史料中心之運作。
5. 進行及推動人權調查研究。
6. 協調所有護民官辦公室所屬機構，向護民官提出工作報告及擬定法律草案。

(六)秘書長辦公室 (the Secretary Office)

秘書長辦公室主要就是處理護民官署內部所有行政庶務，其所屬處室有：

1. 內部行政事務處 (Administrative Services Under-Direction)
2. 內部財務處 (Financial Under-Direction)

⁴⁵ 提倡人權教育是安地諾區域監察制度下，相當重要的一環，這個區域內的監察制度，多有與政府機關合作，推展人權教育。而安地諾區域監察制度中，護民官推動人權教育之權限，其形式是多樣化的。例如在玻利維亞，護民官擁有規劃、制定、執行及監督人權保護、推動及宣導計畫之權限，為達到成效，應建立了與政府機關和非政府組織之間的協調機制。



3. 規劃室 (Planning Office)
4. 司法事務室 (Juridical Office)
5. 資訊系統室 (System Office)
6. 公關室 (Press Office)

(七)護民官顧問委員會⁴⁶ (the People's Defense Counsel Office Adviser Council)

護民官諮詢委員會是由護民官來主導及籌組的，其目的在於協助護民官捍衛及提升哥倫比亞的人權狀況。其組成人員，除了國家人權委員會的主席及副主席外，還有哥倫比亞公私立大學政治及國際關係相關系所的教授、國家聯邦等級機關的代表，以及四位有法學專長並隸屬於非政府組織的發言人，共同組合而成。其每月定期開一次會，亦可應護民官或顧問要求，另外加開會議。顧問委員會開會時，也有權力傳喚任何人到會說明。

顧問委員會的職責，就在於協助護民官圓滿完成他的使命；顧問委員會還被賦予一些特殊的任務，像是研擬護民官署相關權責的政策；提出為行使職權所必需的綱領、願景或建議；還有交換及分析顧問之間的意見、資訊，以提供護民官參考。

四、護民官的權力及其限制

哥倫比亞護民官的權力，在憲法第282條做了大略之規定，另於護民官法之前言第九段中，再以條列式之方式介紹，爾後在護民官法本文第9條以下，將護民官的職責介紹的更為詳盡。大

⁴⁶ 護民官法第32至34條。

體來講，除了提供民眾陳情的機會外，還有推廣及促進人權保障、協調人民與公用事業之衝突、關心公務人員對於人權之維護…等。以下就對主要之權力來做介紹。詳如下。

(一) 調查權⁴⁷

護民官進行調查程序的基本原則暨一般規範，並未明確規定，但是卻具體展現在護民官對於規劃權利保護應行的程序方法上。哥倫比亞護民官法第26條規定，陳情程序應符合立即、合理及非正式等原則。

1. 所有機關以及做為公用事業提供者的私人機構均必須要配合護民官之需要，以便讓護民官能夠完整地實施其權力。
2. 所有機關以及做為公用事業提供者的私人機構在受到護民官要求提供資訊的通知後，必須要在五天內提供。
3. 所有機關以及做為公用事業提供者的私人機構必須要及時且主動的提供護民官所需要的協助，不管是技術上或是人力上的。
4. 所有機關以及做為公用事業提供者的私人機構在護民官前往時，除必須提供相關的資訊及協助外，當護民官要求傳喚相關人員進行詢問時，亦均不得拒絕。
5. 拒絕回應護民官的要求之結果如下：

當官員拒絕回應護民官的要求時，會被視為妨礙或是阻礙護民官職權的行使；這是相當大的缺失，將可能受到撤職的處分。這種拒絕回應的結果妨礙護民官的行

⁴⁷ 護民官法第14-17條。



動時，在不牴觸懲處規定的情形下，護民官可以在向國會提出的報告中，公布該政府官員的姓名，或訴諸於輿論。其相關懲處規定為⁴⁸：

- (1)政府官員或公務人員因拒絕配合或敷衍而導致中斷或阻擾護民官的職權行使時，應視其為惡劣行為，在不損及刑事處分的原則之下，將受到撤職處分。
- (2)所有依法取得授權或委託供應公用事業的私人企業若拒絕配合或敷衍，護民官應告知給予授權或委託的機關，並列入向國會提出的年度報告中，以及定期向輿論公布名單。

一般而言，護民官的調查有可能讓政府機關的公務人員心生警惕，並進而瞭解到，若他們忽視或延遲回應民眾的請願案，不但影響民眾的請願權，也可能對民眾其他基本權利，造成更嚴重的傷害和損失。然，在許多場合中，政府機關的態度經常是心不甘情不願地接受護民官的忠告或備忘錄，所以護民官辦公室仍可以運用多種途徑，讓行政機關達到可以接受，進一步讓人民的權利得到保護⁴⁹。

(二) 調解權⁵⁰

再論哥倫比亞護民官的調解權。哥倫比亞法律規定，當公用事業用戶權益遭到損害而要求保護時，哥倫比亞護民官得介入公用事業使用者及提供公用事業之公私立企業間，擔

⁴⁸ 護民官法第15-17條。

⁴⁹ 目前哥倫比亞護民官主要是在處理有關於游擊隊內戰之後所受傷害的復原工作。

⁵⁰ 相關規定於：護民官法序言第9段第2點、護民官法第9條第2、19、23款。

任調解者⁵¹。哥倫比亞護民官辦公室是從民眾請願權的角度，關心公用事業使用者的權利。雖哥倫比亞有明確規範，但也僅止於處理公用事業及其使用者之間的紛爭。

例如，哥倫比亞護民官辦公室曾介入社區的自來水供應之事務⁵²，因為該社區只有晚上才供應自來水。經過護民官辦公室的斡旋，自來水公司同意減免三個月的水費，並解決管線不足及開關閥的問題。之後由於自來水公司未履行承諾，居民只好再度要求護民官介入。這次，護民官奔走於自來水公司和公共事務部之間，最後自來水公司決定提供社區該項公用事業。

又，曾有哥倫比亞民眾行使請願權，要求寄送軍人身分證卻遲遲得不到回應⁵³，護民官辦公室乃出面調解，要求有關機關應立即謀求解決之道，於十日內回應民眾寄送上述文件的請求；後來該位民眾再度向護民官辦公室陳情，告知有關機關並未於規定的期限內辦理，於是護民官辦公室決定展開保護民眾權益的行動。惟，這次在寄送上述文件之前，有關機關已經辦妥寄送前述文件的申請。

⁵¹ 目前安地諾區域各國尚未普遍立法賦予護民官調解權這項權限。只有厄瓜多和哥倫比亞有。而厄瓜多只有民眾在面對歸責於有關機關本身所產生的問題時，護民官才會出面調解或協商。

⁵² 參閱：監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，2004年10月。

⁵³ 參閱：監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，2004年10月。



(三) 向國會提出人權相關報告權⁵⁴

護民官須定期提交與民意有關的報告。除了該國憲法所指的權限外，護民官法規定護民官還可就國內經濟、社會、文化、司法及政治情勢中，對於個人與國家之間的關係有關情事進行普遍性分析研究，且不得迴避事後的追蹤。此外，哥倫比亞護民官提交報告時，亦可提出建言與觀察所得，就其所接觸到政府機關及私人企業可能侵犯或損及人權之情事，提出相關的建議，之後並可關注其改善及執行情形。若護民官向國會發表所提建言內容，之後相關政府機關或是私人企業有提出回應者，護民官也應該在國會上針對相關回應再提出報告。並且透過參加各部會單位之會議，統整相關單位對於人權的建議，再協助國家檢察總長，製作國家人權報告書。

(四) 違憲訴訟權⁵⁵

哥倫比亞護民官另有向憲法法庭提出違憲訴訟的權力。當國內相關規範對於人權有所侵犯時，護民官得就該規範，向憲法法庭提出違憲訴訟。透過提出違憲訴訟，來保障憲法或法律保護的基本權利，以及相關的公益及人民權利。然，護民官並不能主動針對法規提出違憲訴訟，必須要在相關法規適用後，的確有影響到人民權利，並且也已經向護民官署陳情後，護民官始能針對該法規提出違憲訴訟。

(五) 法律創制權

為人權的推動、執行與宣導，護民官擁有相關法律的創

⁵⁴ 護民官法第9條第3、4、7、8、21、22款

⁵⁵ 護民官法第9條第9款。

制權力，可提出與其職權有關的法律創制案⁵⁶。這項權限不但將護民官的權限與國會連結，也連接了社會，若進一步解釋，這是與西班牙護民官制度模式有關的典型權限⁵⁷。

在過去，安地諾律師委員會就曾經表示：「護民官的法律創制權是一項最有用的權限，不但能夠彌補立法者在主導制定改善保障基本權利之規範時的疏失，而且能夠對抗現行損及人權或窒礙難行之法令規章，迫使後者應予以廢止或修正。」⁵⁸

(六) 推動人權教育⁵⁹

哥倫比亞護民官得與相關部會合作，對於國內人權教育與推展進行政策上的制定或是溝通。護民官得和國家檢察總長規劃，採行國內的人權推動及宣導策略，共同保護及保障人權。同時，促使該國憲法的精神向下紮根，特別是基本權利、社會權、經濟權、文化權、環境權及集體權利。

哥倫比亞護民官除了前面所述各項權力之外，還有協調教育部制定及實際推行人權教育及民主參與學術計畫之權力，並由該部負責推行尊重人權運動，或是在政府機關內訂定人權教育計畫，或者是協調各級學校主管人員講授民主政治及人權的基本原則及其他觀念。

提倡人權教育是安地諾區域監察制度下，相當重要的一

⁵⁶ 1991年國家憲法第282條第6項。

⁵⁷ 所有安地諾區域國家均賦予護民官向國會提出認為合適的法律創制案之權限。

⁵⁸ 參閱：監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，2004年10月。

⁵⁹ 參閱：監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，2004年10月。



環職權。這個區域內的監察制度，多有與政府機關合作，推展人權教育。而安地諾區域監察制度中，護民官推動人權教育之權限，其形式是多樣化的。例如在玻利維亞，護民官擁有規劃、制定、執行及監督人權保護、推動及宣導計畫之權限，為達到成效，應建立了與政府機關和非政府組織之間的協調機制。

(七) 護民官權力之限制

有關護民官權力的限制，主要規定於護民官法第7條。該法第7條規定，護民官無法對於違法失職官員直接處以司法上或是行政上的處罰⁶⁰，除非是護民官署隸下的人員。但是護民官所提出的報告、意見或是建議對於國內的任何機關在評估該違法失職人員的處置的時候，是具有相當大的影響力。

五、結語

人權保障，一直都是世界各國監察制度關注的焦點。尤其在處於國家內部動盪不安局面的哥倫比亞境內，人權更是容易被政府所忽略。透過研究哥倫比亞護民官制度之方式，吾人了解到他們的職權及組織，也了解到他們做了多大的努力。雖處於動盪的社會環境，哥倫比亞護民官依舊謹守其法定職權，協助人民保衛權利，也利用自己的權力，監督政府，其對於哥倫比亞人權的提升，可謂居功厥偉。今年2010年之伊比利美洲監察使協會（FIO）年會更是由哥倫比亞護民官署主辦，再再顯示他們為人權做出的努力。其中，人權教育推廣的部分，更是令人印象深

⁶⁰ 此處與之前拒絕提供必要協助的官員不同，係針對違法失職的官員。

刻。在哥倫比亞，護民官署處於一個主導的地位，積極與其他相關部門，如國家檢察總長、教育部等，來討論應如何將人權教育普及到各階層。相較於我國，監察院並不能處於一個人權教育領航者的角色，來積極推動人權教育，實在有點可惜。

此外，令人較為困惑的是，因護民官署隸屬於公共部下，並受國家檢察總長指揮，容易讓人聯想其獨立性是否會受到國家檢察總長的影響？在與哥倫比亞護民官署的官員阿龍索（Alfonso Chamì Mazzili）進行座談的時候⁶¹，該官員提到，哥倫比亞護民官署依舊是獨立行使職權，不會受到國家檢察總長的影響，再者，護民官署有獨立的法定編制跟預算，所以更不會有其他偏袒或是不公的情形發生。不過，另外阿龍索也有提到，國家檢察總長跟護民官兩者所監督的對象有所不同，自然就不會有獨立性受損的情形發生。

（本文屬草稿性質，尚未成熟，尚不宜引用！）

⁶¹ 於2010年10月29日上午10:30，在喀他基那（Catagena）的希爾頓飯店（Hilton Hotel）由本院趙榮耀、李炳南兩位委員與阿龍索進行座談。



主要參考文獻：

- 一、監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察制度經驗比較》，2004年10月。
- 二、監察院國際事務小組編譯，《世界監察制度手冊》，2010年9月。
- 三、哥倫比亞憲法。
- 四、哥倫比亞護民官法（Law 24 of 1992）。

巴拿馬護民官署簡介

一、機關設置時間：1997年。

名稱：護民官署(Defensoria del Pueblo)

屬「國家人權機關論壇網」A級國家人權機關⁶²

二、護民官(Defensor del Pueblo)：Ricardo Julio VARGAS D. (任期自2007年7月2日至2011年3月30日，因係接續前護民官 Liborio García之任期)

任期：一任5年，得連任1次。

資格：護民官由總統推薦具任公職消極條件(具國籍、享公民權利、年滿35歲、5年內未受刑罰)之社會賢達，經國會通過。護民官應公正無私行使職權，故不得與總統、內閣成員、大法官及國會議員有任何4等血親及姻親2等親以內之關係。

三、機構編制：241人，年度經費350萬美元(2009)。

四、政府體制：總統制

五、主要職掌及功能：

依據巴國憲法第129條規定，護民官署應維護保障憲法賦予

⁶² 依丹麥人權機構與聯合國人權高級專員公署創設之「國家人權機關論壇網」(National Human Rights Institutions Forum) 針對全球國家人權機關之評等分類，國家人權機關是否符合巴黎原則分為四等級：(1) A級：符合巴黎原則；(2) A(R)級：符合巴黎原則，但因文件呈報不足而予保留；(3) B級：觀察員地位—不完全符合巴黎原則或因資訊不足致難以判定；(3) C級：不符合巴黎原則。資料來源：http://www.nhri.net/2009/Chart_of_the_Status_of_NIs_January_2010.pdf (瀏覽日期：2010.06.11)。



人民之權利，在國際人權條約及法令下運用非司法權力監察公務員執行公務，使公務員依法行政。護民官具獨立之行政及經費以行使職權，不接受政府任何機關指令。依法可進行調查、協調及檢舉公務員違反或不作為而損傷人權之行為。簡言之，巴國護民官係運用非司法權力監察公務機關以保障人權之機關。惟下列情形不予受理：(一)自然人間之爭端。(二)案件已進入司法訴訟程序。(三)私人公司，惟接受公務機關委託者不在此限。

六、陳情方式：

巴國境內所有自然人及法人，國民及外籍人士，不分年齡、職業，可具名或不具名以下列方式提出陳情案：(一)親至護民官署或各護民官分署。(二)電話。(三)電子郵件。(四)郵寄。(五)傳真。

七、工作成效：

2008年共接受416件陳情案，惟未統計陳情成案比例。

巴國護民官署牛口省警民衝突事件

調查報告摘譯

一、本案緣起

巴國國會於本（2010）年6月12日三讀通過第177號法案並公布第30號法律，內容包含刑法、司法及勞工法、國家警察組織法、電力公司規範法、環境法、民航法修正，以及公部門契約、審計法等項目，又號稱九合一法。

公民社會組織成員，如Mar Viva、全國自然保育協會、環境災害中心、公民聯盟、商業航空聯盟及建築工人聯盟等，一致反對該法律之通過。

自本年6月10日起，護民官署即曾提請行政機關注意該法案之相關修正條文，並指出因所涉各項法律議題具高度爭議性，應就各議題分別召開公聽會，同時國會亦應組成專責工作委員會加以討論。

護民官署考量該法案內容具爭議性包括：廢除公共建設之環境影響評估，廢除國家警察於執行公務期間犯罪之拘役處分等。

為此，護民官署主張，此法一方面侵害生態保育，另一方面嚴重違憲並違反憲法保障之罷工權，及巴國與國際社會簽署之數項國際條約。

護民官署在此重申，不同議題不宜以同一法律決議定之，以避免資訊不足及缺乏公民參與之情形。



二、工會訴求

本年7月1日蕉農工會於牛口省Changuinola市召開會員大會期間決議自翌（2）日起進行48小時之罷工，以表示對第30號法律之不滿。

衝突源起於牛口省Bocas Fruit Company香蕉公司工會。蓋依據新法，未來工會會費將不能減免，復因該公司決定不發給抗爭蕉農48小時罷工期間之薪資等情形，使衝突再度升高。為此，勞工部及內政部當局曾與蕉農工會代表密集協商，以尋求解決方案，惟工會方面要求政府派高層代表並組成專案委員會，以處理衝突事件。

為此勞工部部長Alma Cortés曾於7月6日親赴牛口省參與協商；然而，工會代表Genaro Benett秘書長卻表示，罷工行動將在第30號法律廢除後才會停止，並要求馬丁內利總統出席協商會議。

在一連串協商失敗後，勞工部及總統府部長於7月8日再赴牛口省以重啟與工會之協商，當時工會罷工仍持續中。

政府高層仍試圖尋求解決危機，爰由總統府部長出面，副總統兼外長、衛生部長、社會投資基金主任及其他政府重要官員於7月10日同赴牛口省與工會協商。

本次罷工行動前後持續2週之久，於7月11日晚間10時共同協議簽署後結束。依協議，政府同意暫停實施第30號法律之第12至14條有關勞工規範部分，且暫停實施期間延長為90日，在此此期間政府須完成全國對話以獲致具最終協議。同時，政府同意無罪釋放罷工衝突事件中遭拘捕之抗議群眾。

另依協商結果，政府同意以社會救助機制、總統府社會發展基金機制以補貼或補償方式，照顧衝突事件之受害者並發給喪葬補助，以及不幸罹難者之家屬。

三、事件經過概述

政府與工會代表及罷工群眾協商期間，Changuinola市警民衝突事件仍持續發生，造成多人喪生、數十人受傷及永久性傷殘之案例。另一方面，數百位該市市民因警方使用催淚瓦斯鎮暴，不少大人及小孩身體健康因而受到影響，甚至對出門採購生活用品及食品懷有恐懼。

護民官署之即時及具體做法如下：

- (一) 本年7月9日本護民官署即發佈新聞稿週知牛口省衝突事件始末，並表達本署對衝突事件受害者之關切。
- (二) 此外，護民官署之具體行動如下：
 1. 護民官與蕉農工會持續電話對話
 2. 護民官與公民社會團體代表會談
 3. 護民官訪視國家警察所在地拘捕之工會分子
 4. 護民官赴醫院探視衝突過程中受傷人士
 5. 護民官赴牛口省Changuinola市親自了解衝突事件，並與蕉農工會代表、教區主教及在醫院接受治療之受害者、遭羈者、罹難者家屬、受傷員警等會談並表達關切之意。

四、結論

- (一) 依據衛生部提供之資訊得知，共有716人在此衝突事件中



受傷，其中67人因催淚瓦斯有眼部、呼吸系統不適情形，另有2人因此失明。

- (二) 依據護民官署與傷者及其家屬面談結果，渠等不論在巴京或在牛口省就醫，醫護人員對其傷勢均未做完整之說明。
- (三) 檢察總署應說明本案死亡人數及死因是否與政府公布之資料符合。值得注意的是，有5名未成年者係死於鎮暴警察使用之催淚瓦斯彈。
- (四) 有必要查明衝突前及衝突中死亡人數增加之原因。
- (五) 衝突過程中有未成年者遭捕，執法人員明顯侵犯兒童權利公約情形。
- (六) 檢察總署應公佈本案被害人家屬或友人，如 Valentín Palacio 曾無故失蹤及被拘留調查報告。
- (七) 護民官署調查本案過程中曾請求 Santo Tomás 醫院、全國救助計畫、公安部及社會發展部配合提供之資訊未獲回應。
- (八) 本衝突始於政府公布第30號法律前未與相關團體妥為說明溝通，終於政府同意研擬相關替代方案。

五、建議

- (一) 再度重申7月調查報告結論相關建議應被重視。
- (二) 建議當局依法採取必要措施以保障公序及自由通行。
- (三) 提請當局尊重國人生命及完整性，以及忠實遵守憲法及國際公約保障之人權等責任。
- (四) 重申政府應妥善執行維護社會秩序之預算，不得違法拘捕或侵害人民自由。

- (五) 執行自由刑前應提供當事人必要之法律協助，以避免侵犯人權。
- (六) 立即停止使用催淚瓦斯或致命武器以控制群眾抗議事件，並配合修法以及制定危機處理準則。
- (七) 人權活動人士、工會人士、學生、媒體工作者、學者、宗教人士、原住民及公務人員等團體應被特別重視，以免造成對人權及基本自由之限制。
- (八) 對於事件受害者應予優先及特殊之醫療及心理照護，以保障其健康權，並給予必要之經濟及道義上之協助。
- (九) 政府各級機關應立即對本事件進行調查。
- (十) 在政府與各方簽署之協議架構下，立即擴大與各界之對話以確保第30號法律獲普遍支持。
- (十一) 要求工會分子及其他團體於進行抗議活動前先採取必要之預防措施，以避免可能侵害人權及破壞公序之情形。
- (十二) 政府應制定集會遊行法，保障人民集會權。
- (十三) 政府應續與Changuinola市相關人士保持對話，並提供罹難者、傷者本人及家屬必要照料與支持，以確保其社會經濟條件及人權。
- (十四) 政府應立即檢視並停止第30號法律造成之社會效應，並送國會特別委員會通過後公布實施。
- (十五) 政府當局應配合護民官署之調查，並提供必要之資訊。
- (十六) 政府當局及公民應有對話機制，以建立法制國家、良政及公民參與、具民主素養及排解衝突能力之社會。



第10節 國際監察組織「銳化牙齒 (Sharpening Your Teeth)」 訓練課程



一、訓練內容：

(一) 訓練課程簡述

本次訓練課程由國際監察組織（The International Ombudsman Institute，下簡稱I.O.I.）舉辦，於奧地利維也納舉行，此係I.O.I.與加拿大安大略省監察使Marin先生訓練合作計畫之一，訓練課程包括制度性調查、調查計畫準備、個案研究、如何撰寫具說服力調查報告等。

1. 制度性調查與特別監察回應小組

(1) 制度性調查之前必須確認幾個要點：

- a. 人(Who)
- b. 事(What)
- c. 地(Where)
- d. 為何(Why)
- e. 如何(How)
- f. 最重要的更是要找出重要問題點（Key questions）。
- g. 除此之外，這些問題是否為眾人常遭遇之問題，此問題是否為明顯及關注性議題，此議題

是否立法機關或輿論爭辯中，據稱的不公平性是否足於必須調查，有多少機關涉及或必須受調查，調查時是否受限？調查時會引起不同輿論聲音嗎？調查建議是否能有具體結果？

- h. 如何蒐集事實：事實是否尚有爭議？需要深入調查才能獲得事實嗎？是否有很多證人或很多證據要檢視？幾個部會涉入？在司法管轄中是否可以找到更好的調查作為？
- i. 明智的使用資源：詳細權衡分析使用的時間與資源與獲得利益，再請監察使批准調查。

(2) 成立特別監察回應小組

a. 優點

- (a) 緊急回應與快速調查為使命，工作精神是奉獻與證據本位的評估。
- (b) 此小組的優點是對個人問題獲得解決並且可以改善公共政策，並且節省大量資源，刷新科層體制，增進公共認知與信任並加強合作。

b. 缺點

- (a) 關注系統性議題減少個人陳訴案件關照。
- (b) 資源的排擠。
- (c) 組織的責任。
- (d) 組織不可能從事太多系統性調查。

c. 15項無法從事制度性調查的原因

- (a) 沒時間。



- (b) 沒人。
- (c) 沒錢。
- (d) 我們每天調查陳訴案應如何處理？
- (e) 我們沒有此方面的調查經驗或訓練。
- (f) 我們沒有被要求。
- (g) 建立特別團隊造成不合或菁英心態。
- (h) 制度性調查太複雜。
- (i) 我們沒有支援部門。
- (j) 我們最後建議不受重視。
- (k) 「這不是我們的文化」。
- (l) 我們必須更多人力。
- (m) 沒有系統調查我們依然做得很好。
- (n) 我們不使用質疑的語言去撰寫報告。
- (o) 我們就是不想做。

(3) 美國愛荷華州的改變

愛荷華州的監察使原本是知名度很低的政府部門，也只對民眾的投訴來調查，之後送了調查員至多倫多受「銳化牙齒」進階訓練後，回該州後對該州監獄進行制度性調查，這是第一次制度性調查，所以吸引41家新聞媒體報導。

2. 卓越調查的8個原則

(1) 8個原則

- a. 獨立：不受外力干涉。
- b. 富有經驗：有經驗才不會受隱匿。
- c. 瞭解相關議題：對於相關議題都能瞭解，掌握

核心，進一步瞭解事務發生原因。

- d. 充分資源：工欲善其事必先利其器。
- e. 客觀證據：確認、保存、蒐集、檢視。
- f. 文件證明確認：對於文件確實再檢視。
- g. 訪談證人：確認身分、隔離詢問、全面性訪談。
- h. 分析：以事實為基礎的客觀分析。

(2) 案例分析

- a. 安大略省監察使辦公室深究調查「專責調查小組 (special investigation unit)」案
- b. 專責調查小組

專責小組是依據法律成立，獨立於警方的專責調查機構，職責在於查察重大刑案或性侵案，其直接向檢察總長負責，組織信念是獨立調查、大眾信任。但實際上民眾抱怨包括：自認為高階警察的偏見、隱匿不宣、長期性延誤等，安大略省監察使辦公室發動系統性調查後發現該組織問題有：

- (a) 缺乏獨立性：大部分調查員都是警察出身，且大都為男性白人，穿戴警察標示如領帶，維持警察文化。
- (b) 缺乏資源：沒有充足全職工作人員、超時工作缺乏加班費、無法派遣與案件有相關背景的調查人員、沒有足夠交通工具。
- (c) 對調查缺乏嚴肅看待：延遲抵達現場造成證



據湮滅，諸多案例都顯示案件發生後專責小組未及時抵達，或未立即訪談目擊者，造成調查工作無法順遂進行。

- (d) 不具透明性：調查報告無向大眾公開，缺乏證據即指控涉嫌。
 - c. 安大略省監察使辦公室的調查意見
 - (a) 安大略的警政系統監督辜負了當初對社會的承諾。
 - (b) 專責小組在監督者角色上如此怯懦與懦弱以致於對安大略省警方已無法監督。
 - (c) 專責小組是一隻無牙老虎。
 - d. 後續結果
 - (a) 政府與專責小組同意監察使所有調查意見。
 - (b) 更換新的領導人。
 - (c) 調整專業派案方式。
 - (d) 充實調查人員。
 - (e) 降低延遲約談次數。
 - (f) 檢察總長持續關注專責小組的改善情形。
 - (3) 調查工作的挑戰
 - a. 調查成為一種固定思維模式。
 - b. 調查通常要求調查人員成為每一項調查議題的「速成專家」。
 - c. 調查機構可能是政府的最後聖地。
3. 調查計畫
- 課程首先說明為何要有調查計畫，而調查計畫格式

為何。好的調查計畫有何好處，這是此課程重點。

(1) 調查計畫格式：

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



- e. 證據來源：包括法律、法令、政策、程序，文件（獻）證據資料，證人供述，客觀證據等。
 - f. 所需人員：計畫中應該計畫提出人力需求。
 - g. 預估資源需求：調查計畫應提出預估需要資源或支援。
 - h. 其他相關資訊：調查計畫應謀劃那些相關資訊可以蒐集，例如網路資訊、或大眾媒體訊息的蒐集。
 - i. 溝通：調查計畫須預先擬定溝通單位名單為何？如何溝通。
 - j. 開始日期：調查計畫必須確認何時開始調查。
 - k. 預定進度：調查計畫必須有計畫預定進度表，以便掌握調查案的進行。
 - l. 完成預期：設下調查計畫預定調查完成日期。
 - m. 備註事項：調查計畫盡可能把能預想的事務納入，諸如相關議題的討論，還有計畫中必須預留彈性，以避免調查計畫執行時有其困難性。
4. 如何訪談
- (1) 為何要訪談
 - a. 蒐集證據：從訪談中可以蒐集到相關證據。
 - b. 瞭解證據：蒐集的證據，有時可以透過訪談加以瞭解。
 - c. 檢視證據：訪談過程可以確認證據的可靠性。
 - d. 可以展現正在進行的工作：訪談可以展現目前的工作進度。

(2) 二個階段過程

- a. 定調：訪談目的為何，必須加以確認。
- b. 澈底訪談：訪談必須澈底瞭解問題所在。

(3) 有效訪談必須具備的要件

- a. 充分準備：對於要訪談的人必須經過判斷與權衡，並非所有的人都必須訪談。
- b. 建立充分信任關係：與被訪談人必須有充分的信任關係，訪談結果才會有實用。
- c. 必須澈底：訪談必須澈底，不能點到為止。
- d. 客觀：訪談必須注意客觀原則。
- e. 有效掌控：訪查必須有效掌控時間、論述焦點，避免受訪人顧左右而言他，導致失焦。

(4) 訪談方式

- a. 面對面：直接面談方式。
- b. 電話：利用電話訪談。
- c. 電子郵件：也可利用電子郵件訪談。

(5) 訪談準則

- a. 找出最重要的訪談者：在案件中，其最重要的人必須首先進行訪談。
- b. 明智的使用資源：訪談必須明智安排，避免無效率或浪費資源。
- c. 可信度：訪談中的說詞必須確認具有可信度。
- d. 身分確認：受訪談者的身分必須確實確認，避免張冠李戴。
- e. 可用性：訪談必須注意其資料的可用性。



- f. 時間長度：訪談時間長度避免過常或過短。
 - g. 代表性：訪談對象必須有代表性。
- (6) 訪談地點
- a. 在辦公室。
 - b. 受訪人的工作地點。
 - c. 受訪人住所。
 - d. 第三地。
- (7) 訪談準備：
- a. 問題準備：必須客觀、聚焦、有時不能洩漏問題的目的、問題必須讓人可以理解、開放式問題並具邏輯性。
 - b. 訪談前一刻的準備：檢查是否都準備好、有無牽涉文化或性別歧視議題、空間適當性、服裝合適性、預留時間是否充足。
 - c. 對於受談者：不應先假定受訪者會說什麼、必須準備好應付各種突發狀況、對受訪者必須有禮對待、除非有足夠理由否則不打斷受訪者的說話、避免有任何引導或暗示、避免偏見、最後應有結論。
- (8) 訪談態度
- a. 不要有誘導性的談話。
 - b. 保持平靜與冷靜。
 - c. 聚焦在議題。
 - d. 不要給一個直接的回應，而是應該多問「為什麼」？

- e. 不應有鄙視、傲慢或攻擊性。
- (9) 誰來主導訪談
- a. 有相關知識背景的人。
 - b. 依照倫理（職級）關係決定。
 - c. 可能必須撰擬報告草稿的人。
- (10) 如何展開訪談
- a. 首先先問好。
 - b. 說明訪談步驟。
 - c. 開場白：說明訪談目的、訪談資料會受保護等。
 - d. 背景說明：對於訪談事件的背景加以說明。
 - e. 一般的開放性問題。
 - f. 較特殊問題。
 - g. 進一步追問：可用有無其他說明或可不可以進一步解釋你所說、請你澄清某些問題、保持一下沈默。但這過程之中不要打斷訪談人的說話、問題應該儘量簡短、按照事件發生時間序列來訪談、「為什麼」應是訪談的重心、一次只問一個問題。
 - h. 最後應該問有無補充意見。
 - i. 結束時應表示感謝。
- (11) 應避免事務
- a. 詢問假設性問題。
 - b. 不應透露目前調查進度或現狀。
 - c. 避免詢問無法處理相關議題。



- d. 避免顯露不當肢體語言。
- (12) 訪談時受訪人可能用下列各種迴避方式，所以必須克服：
- a. 概括論述：如我們從不歧視……。
 - b. 傲慢性：我們都是專家，這你應該知道……。
 - c. 策略性：這是一個由專家深思熟慮所設計的政策……。
 - d. 傳統：我們一直都是這樣做，而且沒有任何人有不滿……。
 - e. 模稜兩可：我非常懷疑我們會這樣做……。
 - f. 爭議調查的必要性：我不知道為什麼你要浪費時間在……？
 - g. 工作流程：你的調查妨礙我們正在進行的工作……。
 - h. 擾亂：利用破壞紀律、妨害公權力、危害生存等藉口。
 - i. 個人化議題：這些只是個人的問題……。
 - j. 暗諷：你知道這些陳訴都是陳年故事……。
 - k. 毫無證據：你們根本毫無證據調查我們……。
 - l. 告訴你的調查毫無證據：例如你沒有必要調查我們，因為你毫無證據……。
 - m. 挑釁公信力的方式：諸如你的信譽沒有比我好、你只是一個移民者，你根本無資格調查我。
 - n. 暗示性威脅：你知道我和你上司是好朋友……。

- o. 恐嚇：你再繼續調查試試看，我一定會讓你後悔…。
 - p. 間接性威脅：我不喜歡你問話方式，我下次遇到你上司的時候，我會告訴他。
 - q. 直接性威脅：如果你再這樣，我會讓你消失在這個鎮上…。
- (13) 訪談常犯的錯誤
- a. 訪談無脈絡化：訪談無重點，也無因果連接。
 - b. 主要詢問者打斷受訪者談話：詢問者打斷受訪者後，可能影響受訪者的思緒。
 - c. 次要詢問者打斷受訪者談話：次要詢問者打斷受訪者，受訪者有時無法一同回答太多問題。
 - d. 訪問（調查）者自己話太多：訪問者太多意見表示，會影響受訪者的談話。
 - e. 不適當的詢問問題：詢問問題不適當，會讓受訪者產生防衛性的回答。
 - f. 不適當的交叉比對：有時不能利用別人說的話檢驗受訪者，讓受訪者感到難堪。
 - g. 詢問問題太難回答：問題應該簡單明瞭容易理解並回答。
 - h. 調查者表示自己的意見：表示自己的意見，會讓受訪者認為調查者已有定見。
 - i. 調查者作出允諾：調查者的允諾，往往造成調查工作的負擔，調查必須依證據而行。
 - j. 無觀察並描述受訪者的肢體動作：肢體語言必須觀察，才能進一步瞭解訪談的可信度。



- k. 問題詢問的不清不楚，或沒有重點。
- l. 訪談無法與調查方向結合。
- m. 次要詢問者沒有問題可問。
- n. 次要詢問者重複問先前問題。

(14) 訪談紀錄

- a. 必須摘錄重點：摘錄時必須清楚、通順、有邏輯性、可以令人理解且有主題，並且標出證據所在。
- b. 必須有組織有條理。
- c. 最重要的地方可以逐字記下。
- d. 錄音或錄影：此方式可以正確的記載受訪者的話語，並且成為一定的證據。
- e. 訪談後如有必要可以繼續保持聯繫以便進一步訪談。

(15) 訪談可能會遭遇的抗拒型態

- a. 無法提供資料或訊息。
- b. 我要你提供書面問題。
- c. 我要律師在場。
- d. 我要我的老闆在場。
- e. 我要工作夥伴或工會人員在場。
- f. 我自己也要訪談錄音。
- g. 我要你們完全保密。

(16) 訪談品質自我檢核

- a. 訪談者有無充分準備和足夠知識背景。
- b. 工作經驗是否足以勝任。

- c. 有無與受訪者建立和諧關係的能力。
- d. 讓受訪者可以清楚表達自己的意思。
- e. 除非必要不要打斷受訪者談話。
- f. 尊重受訪者。
- g. 受訪者間不應有差異對待。
- h. 問題應該問清楚。
- i. 如有必要應該對詢問的問題表示堅持。
- j. 主要問題都應詢問。
- k. 大部份問題應該都是以「為什麼」為導向。
- l. 開放性問題為導向。
- m. 答案最好比問題長：不要問了一大段問題後，只要受訪人回答是或不是。
- n. 那些「較困難」問題必須詢問。
- o. 問題設計必須有邏輯性。

5. 媒體應用於調查工作（個案研究）

- (1) 當加拿大總理Stephen Harper宣布2010年6月26日至27日將成為G20高峰會的東道主，並宣布在多倫多舉行後，逐漸形成一股風暴，警方如臨大敵，多倫多員警、安大略省員警、皇家騎警和加拿大反諜報局都嚴陣以待。
- (2) 之後發生Ian Tomlinson遭警方推擠死亡事件及大學生宣稱被違法逮捕後，抗議者利用影片、部落格、廣播、紀錄片、推特等方式傳布到世界。
- (3) 社會媒體對調查的影響在於：其會呈現大量的證據、並且多到無法想像，而對調查產生影響。



- (4) 2010年7月9日安大略監察使並利用「臉書」、「推特」宣布將對G20高峰會治安維持規定展開調查，7月有37,270人閱覽，並且利用網路搜尋相關資料，並利用「臉書」、「推特」尋找願意提供證據或出面作證人士。
- (5) 利用社會媒體必須瞭解：一是其調查方式之一；二是應當一種工具；不能替代所有的調查方式。

6. 證據的評估

- (1) 在調查過程必須一一檢視所蒐集證據，並且利用是否充足、可信度、相關性來權衡，所謂：
 - a. 證據是否充足：證據是否充足至足以證明或推翻一件事情。
 - b. 可信度：證據來源、在何種環境下取得、內容為何、值得相信嗎？
 - c. 相關性：是否為重要概念、可以證明或否認案件中的一件事實。
- (2) 刑事與民事案件證據評估準則：刑事必須證明到無合理的懷疑，民事則是超出可能性即可。
- (3) 行政調查與法院：行政調查不要求與有法院相同的證據準則、任何事件都可被認為「可採納」、真實性與相關性的採認幅度較寬。
- (4) 主要證據來源：口頭、專家、文件、網路。
 - a. 比較真實資料是：文件、相片、影音資料、手札、地圖、事件發生時的記載、行程表、電話錄音、銀行紀錄。

- b. 口頭證據：其可信度視證人信譽或能力而定，此也可靠觀察、重複蒐集、溝通等方式來查證。
 - c. 證人證詞可信度：證人相同敘述，但必須注意其無串證之虞且應單獨訪談證人，證人不能與人有所討論，也應該有文書證據的支持。
- (5) 直接證據：較具可信性包括：觀察、或由感官感受到的如聽到、觸到、摸到等。
 - (6) 旁證：非直接觀察、常識性的認為等等。
 - (7) 證人證詞必須考量：諸如傳聞證據由第三者傳播，無可靠或直接證據，應該排除。
 - (8) 證據可能受偏見或過去行為模式或價值觀影響。
 - (9) 專家證詞可能是較具獨立性而具可信性。
 - (10) 統計資料蒐集也是一種良好證據。
7. 撰寫報告
- (1) 說服是一種普遍性的同意，而不應只有瞭解，基於此報告必須將想像化為文字，並選擇適當的策略去說服主要的閱讀者，為此必須有論述主軸，但報告中必須包含同情的理解。
 - (2) 報告寫作時必須將想法組織好然後化為文字，可以借用教育模式，想像如果是一個教師，應如何寫好的教案，也可以仿照起訴書，如何寫出一本足以說服法官的起訴書。
 - (3) 報告的關鍵在於自我評鑑：我是否達成我的調查計畫目標或計畫。



- a. 調查目標的論述：目標必須簡單、抓住重點簡短論述、用簡單話語描述複雜概念。完稿後再檢核一次，以便讓讀者能夠接受報告的邏輯與結論。
- b. 邏輯性論述：
 - (a) 先對於議題論述。
 - (b) 後對法規敘述或決策的標準描述。
 - (c) 分析法規與事實的差異（涵攝）。
 - (d) 結論。
- c. 報告說服力：說服是一種心理狀態，所以必須有策略，必須瞭解誰是真正的讀者，如何才能促使其相呼應。
 - (a) 說服策略：
 - 報告議題應有詳盡的討論。
 - 問問自己理由是否充足或能否說服自己。
 - 避免用語模糊或理由不充分。
 - (b) 強有力的說服：
 - 抓住問題核心：對於議題核心應該言簡意賅呈現出來。
 - 重點之處反黑粗體：讓閱讀者很清楚抓握重點，引起共鳴。
 - 以人為重心：每個報告有引用人的話語，才足以感動人心。
- d. 信譽最重要
 - (a) 沒有可信度的人，無法說服任何人。

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

(c) 上開兩點，撰寫報告時必須長存於心。

8. 報告揭露：報告揭露方式包括

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

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

二、心得與建議

(一)結論：

本次前往維也納國際監察組織受訓有如下心得：

1. 本院與其他國家監察使職權行使顯有差異：本次受訓發現我國與其他各國監察組織差異在於我國監察院為憲法機關，調查作為與調查結果都有憲法上的規定，尤其在於調查作為上，我國調查有憲法與監察法的依據，具有強制性，此點與其他各國監察使職權方式略有差異，以下就此次參與受訓國之監察制度，依其職權與功能，試擬分類如下：

職權 功能	強	弱
強	我國	匈牙利
弱	泰國	歐盟、比利時



顯見我國監察制度因有憲法上的職權與功能，本院擁有廣泛職權，可監督中央與地方各級政府機關及公務人員之工作及措施有無違法失職，對象亦為廣泛，本院職權包括「人」、「事」、「財」三方面，因此在職權與功能都具較強功能。

2. 制度性調查與我國通案調查其實有異曲同工之處，雖然沒有陳訴人，但是卻可以協助解決制度性問題。至於訪談與本院函詢、約詢亦有相似之處，委員依法約詢相關人員與此次受訓所言大致相同，但協查人員在協助委員提出約詢問題時，應要求自我品質檢核，以「為何」為問題導向基礎，設計時要注重邏輯性，至於證據評估，因牽涉本院具有彈劾職權，因此標準可調整應用。
3. 受訓過程中，講師強調社會媒體之應用（social media）之運用，此點應可成為我國調查案件之借鏡，但我國因調查過程保密因素，與他國又有差異，但在專案調查研究上，應該可以適時使用社會媒體。至於報告撰寫必須考慮要說服「主要閱讀者」，調查報告寫作時必須將文字有邏輯的組織，就如同一位教師，為了讓課程順利進行，必須有好的教案，當然也可以仿照起訴書，其主要說服者就是法官，所以寫出足以說服法官的起訴書，但最重要的是個人或機關的公信力，因為沒有可信度的人，無法說服任何人，處事不公平、公正與透明，將失去其說服力，所以個人與機關必須有嚴格的道德標準，才足以贏得他人信任。

4. 在受訓過程中，以一案例進行調查計畫討論，各國代表就如何調閱資料，相關機關是否會交付資料、是否應該就相同事務進行調查等等討論時，發現各國因其監察制度設計差異，而有所討論，例如有受訓代表認為，該國行政機關不一定會配合其文件調閱，另有受訓代表認為，在該國不能針對未特定人陳訴進行調查，受訓人則利用輪流發言機會，表達吾國監察院調查權因為憲法所賦予，所以在資料蒐集困難度與行政機關配合度遭遇困難較小，監察委員也可對無特定陳訴人之案件，進行主動調查，最後將此次所攜之本院簡介資料贈送相關人員，以增進各國代表對吾國監察制度之瞭解。

(二) 建議

1. 為增加本院能見度，參加國際組織活動有其價值性，透過該受訓活動與其他國家監察組織職員間，得以有更進一步的彼此瞭解與互動，增進友誼，並行銷我國監察制度，更是一種拓展我國國際外交的方式，如有可能性，應可積極參與此類各項活動。
2. 建立電子郵件系統，可仿照加泰隆尼亞監察使部門將本院訊息透過電子郵件寄往各國，以持續增加各國對本院瞭解。



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。2008至2010年邀請及接待之外賓簡表如后：

日期 (年.月.日)	國家	機關、職稱及 拜訪人員	目的
2008 06.6	泰國	監察使辦公室調查 局第1局局長 魏盧其萬伉儷	考察我國監察制度並交流調查業務 經驗
2008 08.19	薩爾瓦多	審計法院院長 康德雷拉伉儷	針對監察與審計職權運作情形交換 意見
2009 10.28	瑞典	法務總長 藍博諮伉儷	與本院進行交流，並以「廉潔政 府」 ⁶³ 為題，分享瑞典廉能政府的 經驗
2008 12. 08-12	美國	I.O.I. 理事長暨愛 荷華州監察使 安威廉2世	針對保障人權、監督政府施政及國 際監察業務與本院進行交流

⁶³ 詳見本書附錄1

日期 (年.月.日)	國家	機關、職稱及 拜訪人員	目的
2009 2. 09-13	瑞典	首席國會監察使 梅林	與我國監察、法務、獄政、警政等機關進行交流，並以「國會監察200年經驗淺談」 ⁶⁴ 為題，發表演說、交換經驗
2009 09.14	美國	紐約大學法學院教授 孔傑榮	就「司法改革」為題，與本院司法及獄政暨人權保障委員會委員進行交流
2009 10.07	瓜地馬拉	副總統 艾斯巴達	為認識我國監察職權以及相關資訊透明度之運作情形
2009 10.14	中南美洲 各國	國防部遠朋國家建設 班98年高階將領	就我國憲政體制之運作及監察職權之功能進行交流
2010 05.27	中南美洲 各國	國防部遠朋複訓班第 5期	就本院職權、監察委員資格及任命方式及原住民保護等進行交流
2010 10.08	中南美洲 各國	國防部國際高階將領 班第5期	就我國獨有之5權分立、監察委員職權行使及人權保障等議題進行交流與其他字體相同
2010 11.08	厄瓜多	審計長 柏里特 副審計長 托瑞	針對監察及審計職權與本院交流，並與審計部簽署「厄瓜多審計總署與中華民國審計部合作協定認可備忘錄」，再次確認彼此友好關係
2010 11.17	瓜地馬拉	人權檢察長莫納雷斯	針對保障外籍勞工、原住民從政及就業權益等人權議題進行交流

⁶⁴ 詳見本書附錄2



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2008年至2010年所編譯的資料摘述如后：

第1節 監察與人權

一般而言，傳統的北歐監察機關僅負監督政府之責，對於人權保障之著墨甚少。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，作者為加拿大亞伯達大學瑞芙教授Prof. Linda C. Reif，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。

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。

第2節 以色列審計與監察制度

以色列管轄面積為2,574平方公里，人口約有710萬，其中76%是猶太人、20%阿拉伯人、以及4%的其他人種。以色列有著中東地區以及西亞最高的平均受教年數，與日本並列為整個亞洲



平均受教育年數最高的國家，而在全世界則排名22名。根據聯合國的說法，以色列有著中東地區最高的識字率。這個飽受戰爭的國度即使在1948年建國後仍不斷立於戰爭的引線上飽受攻擊；相較之下，以色列是一個比臺灣更小、處境亦相當艱難的國家。

1949年以色列建國後的1年，以色列國會(Knesset)制定了「國家審計長法」，以色列的審計長與其他國家的審計長職權及性質相似。在1971年，以色列國會在審計長的職權上，賦予「處理人民訴狀督察長」(Public Complaints Commissioner)，即與其他國家所稱的監察使或護民官具相同的功能。此種監察職權附屬於審計職權下的組織層級，恰與我國相反，但兩國在參加國際監察組織會議所遇到的處境卻是如出一轍。正因此，位於亞洲的中華民國和以色列雖均屬於國際監察組織(International Ombudsman Institute, I.O.I.)的正式會員，然而在I.O.I.的洲際區域組織，因受他國的打壓未能參與亞洲區域組織相關活動，但由於我國與以色列的自由與人權保障之成就，也均能榮譽爭取民主的國際空間，分別將I.O.I.區域會籍轉至澳太及歐洲地區。

本書共摘譯以色列2004及2007 IYUNIM期刊論文集12篇文章，並區分為「民主監督與媒體」、「國家審計制度的比較」及「貪污防制及行政執行」三大部分，探討主題包括以色列國家審計報告、審計與媒體比較、公民與政府關係、波蘭最高審計署與其他國家最高審計機關之比較、國家審計與內部審核比較、英國國家審計署執行績效責任審計之方法論等等，均得以增加本院及國人對該國及各國監察與審計制度有更深的認識。雖云「橘逾淮為枳」，然「他山之石可以攻錯」，相信透過對各國監察及審計制度的多元深入瞭解，必能為我國審計與監察業務及政策訂定、推

動與提升之借鏡。

第3節 非理性陳情行為處理作業手冊

依據監察法第4條規定，本院及監察委員得收受人民書狀。人民書狀為行使監察職權之來源，任何人如發覺中央及地方公務人員有違法或失職行為，或行政院及其所屬機關之工作及設施有違法或失職情事者，均得詳述事實及檢附有關資料，逕向本院或監察委員陳情或檢舉。

然而，除了一般的陳情案件之外，本院長期以來經常也有一些非理性的民眾前來陳情，這些陳情人誤以為監察院及監察委員像古代的「包青天」一樣，集行政、司法與監察權於一身，拿著皇帝的尚方寶劍，無所不能，以至於對本院的陳情處理結果不滿或不服，便經常以電話騷擾、謾罵，或是親自前來本院，以肢體暴力、叫囂、衝突、無法溝通等不理性方式，凸顯自己的陳情案件，希望本院能以同理心，替其找回公道。事實上，這些非理性的陳情行為，非本院所獨有，在國內各縣市政府機關、政風單位等，也多有所見，甚至其他國家或不同種族、文化地區，也經常發生，不僅損及公務機關設施，危害機關人員安全，更導致公務機關必須花費更多的資源與精神，來處理這些陳情人的需求。

為協助公務機關處理非理性陳情案件，避免人力、物力等各方面資源的浪費，並使本院同仁及一般公務機關處理非理性陳情行為，有參酌的標準及作法，本院特地接洽澳大利亞新南威爾斯



州監察使Mr. Bruce Barbour，參考其辦公室出版之“Managing Unreasonable Complainant Conduct—Practice Manual”乙書，翻譯成中文，提供本院同仁及國內各相關機關參考。

本書內容包含：如何與陳情人溝通，如何處理嚴重憤怒、侵犯與威脅行為，危機事件壓力之處理及傾訴機制，以及如何道歉等議題，涵蓋完整，歸納簡潔、條理分明，頗值參究。

第4節 世界監察制度手冊

本院自97年8月1日第4屆委員就職以來，常有政治人物或媒體對本院職權有所質疑，甚或以為監察制度是奇怪的制度，沒有其他國家有這樣的機關。孰不知現代監察制度自1809年在北歐瑞典設置以來，已整整兩百年。之後，芬蘭、丹麥、紐西蘭、澳洲、荷蘭、英國、加拿大等國，相繼在20世紀中葉成立國家或州監察使公署(Ombudsman Office)，並自1978年組成國際監察組織(International Ombudsman Institute, I.O.I.)。有鑑於此，本院國際事務小組委員乃於98年底經討論後，覺得有必要收集各國現有政府機構中省(州)級以上監察使公署之基本結構資料，包括設置時間、任命、編制、職掌及接受人民陳情方式等，以極精簡之語言說明，彙集成一手冊，俾便國人瞭解當今各國監察制度之功能及全球發展趨勢。

隨著1960年代中期聯合國通過有關人權的兩大公約後，半世紀以來，建立監察使機構在各大洲區蔚為風潮，截至目前為止，全世界已有140餘國建立了監察使公署，成為強大行政權下保護

弱勢人民的支柱，因此，在有些國家這個保護者就命名為護民官 (Public Protector 或 Defensoria del Pueblo)，令人可以一目瞭然知道其功能。另外，近年來在先進的民主國家，保護人民的機關也有多元化發展的現象，甚至一些公用事業如電信、資訊、能源等也開始有專業監察史 (Professional Ombudsman) 之設置，以更細微的方式保護使用者。

❀ 第5節 歐盟監察使起源、設立、發展 ❀

歐洲聯盟 (European Union)，現有27個會員國，正式官方語言有23種，係依據1992年簽署的「馬斯垂克條約」建立的國際組織。因歐盟的制度架構與其他大規模的國際組織不同，故世人視其為一個獨特的實體。歐盟在其發展過程中，從貿易實體漸次轉變為經濟與政治聯盟，包含三大支柱：歐洲共同體（包括關稅同盟、單一市場、申根條約等）、共同外交與安全政策、刑事方面的警察與司法合作。2009年12月1日，「里斯本條約」生效，除修訂歐盟組織架構，並使歐洲議會和各成員國議會獲得更大的職權，及條約中加入「基本權利憲章」以保障人權。

歐盟主要機構有：歐洲議會、歐洲部長理事會、歐洲執行委員會、歐洲理事會、歐洲聯盟法院、歐洲審計院、歐盟監察使等。其中歐盟監察使是依據1992年「馬斯垂克條約」 (Maastricht Treaty) 而設置，各項職權詳述規定於「歐盟監察使基本條約」 (The Treaty Basis for the European



Ombudsman)。當首任歐盟監察使賈可伯·索德曼（Jacob Söderman）在1995年7月12日經歐洲議會選任後，歐洲聯盟開始邁入新紀元。如賈可伯·索德曼於同年9月27日在歐洲法院前所立之莊嚴宣誓：「……歐盟監察使之工作，係協助歐盟人民有權使用監察使，以完整行使歐盟人民的權利，並使歐盟行政部門更具人性面貌。」

自首任歐盟監察使就職以來，歐盟監察使堅持與民為友，保障人民權利，戮力解決歐盟各國人民團體之抱怨與陳情，行使主動調查權，定期向歐洲議會提出報告，推動良好行政行為規範，並協助民眾瞭解複雜的行政體系與程序，及告知監察使的職權範圍。目前歐盟有25個會員國，設有國家層級或區域層級的監察使，有些國家如西班牙，在兩個層級都設有監察使。在歐盟監察使與各國、各區域監察使間的合作聯絡網，涵蓋29個歐洲國家、90個辦公室。

「歐盟監察使—起源、設立、發展」一書分為導讀及本文（論文集）2大部分，導讀—歐盟監察使的職權與貢獻，係由本院李委員炳南及臺灣大學國家發展所法學博士楊智傑先生協助撰寫。本文（論文集）收錄之14篇論文，從第一章促成設立歐盟監察使的潮流，到第十四章省思歐盟監察使在變遷歐洲中的角色，完整描述與分析歐盟監察使創設和發展的重要時刻及關鍵議題，並提出各種觀點。透過本書將有助於國人更瞭解歐盟監察使機構的角色與歷史，藉由深入瞭解歐盟監察使的起源、設立及發展，相信對於我國監察制度的未來發展方向及人權保障的工作推動上，必有所啟發並值得學習，而促進政府善治。

【附錄1】外賓蒞臨本院演講詞暨座談會紀錄

CLEAN GOVERNMENT

廉潔政府

Göran Lambertz, Swedish Chancellor of Justice

瑞典法務總長藍博諮

28 OCTOBER 2008

Introduction 前言

I was asked to give a speech on “clean government”, mainly – I believe – because we in Sweden are known to be less corrupt than many. It was thought that I might even be able to give a lesson on how clean government could be achieved. And I was told that here in Taiwan there are some problems with “dirty government”, and that you are putting quite some energy into the efforts of making it considerably cleaner.

我被邀請來談論「廉潔政府」，我想主要是因為眾所周知在瑞典，相較許多國家，較不貪腐。關於如何達成廉潔政府，大家認為或許我能帶來些許啟示，而且我聽說在臺灣有「貪腐政府」的問題，貴國正致力改善。

Now, I do not believe that I can teach you anything. But I can tell you a little about Sweden and our experiences, and maybe thereby give you a new



kind of inspiration. And I can introduce a discussion among us, by pointing at some aspects of the subject which to me seem particularly interesting. It may be that my perspective on the subject, being a bit different than yours, is not all uninteresting for you to take part of. And it may very well be that we can produce cleaner government across the globe by sharing experiences and perspectives.

現在我不認為我能教你們任何東西，但我能告訴你們一些瑞典經驗，或許能給你們新的啟發，我也能指出一些對我來說特別有趣的面向跟你們討論，也許我對某些主題的觀點與你們的觀點有些不同，對你們來說會相當有趣。藉由分享經驗及觀點我們能在全世界各地創造較為清廉的政府。

[If there is time I will chip in some brief information here, on the responsibilities of the Chancellor of Justice in Sweden. That may help in understanding my role in this. See Appendix.]

（若有時間我會插入瑞典法務總長職責的簡介，或許更能了解我在此中扮演的角色，詳見附錄。）

1. Why? 原因

I would like to start by asking the question “Why?”. Why do people cheat or act dishonestly in other ways in the first place? The answer to that question in all probability gives us a clue to the answer to the question “Why dirty government?”.

我想從問「為什麼？」開始。為何人們一開始會欺瞞或不誠實？這個問題的解答很有可能就是「為何有貪腐政府？」的答案。

What are, in fact, the driving forces of corruption and other kinds of dirty or dishonest government? This is an important question, Because if we do not have some sense of this, it will be difficult to combat the dirt.

實際上造成貪腐或不誠實政府的原因為何？這是一個重要的問題，因為若我們缺乏這樣的概念，將難以打擊貪腐。

I think the following are some of the reasons to cheat, and at the same time some of the answers to the question why people in government do not always choose to be all honest and clean. That is, some of the driving forces of dirty or dishonest government.

我認為下述為欺瞞的部分原因，同時也解答了為何公務員並不總是選擇誠實及清廉，亦即部分造成貪腐或不誠實政府的原因。

- money and wealth; the most obvious and most common reason
-金錢與財富：最顯而易見也是最普遍的原因。
- status and success; almost the same thing, but not quite
-地位和成就：幾乎但不完全是同一件事。
- comfort; like the chance for a nice trip to paradise, like Taiwan!
-享樂：例如有機會到像臺灣這樣的天堂旅行。
- physical fear; that is what the mafia and other criminal groups play on
-生理上的恐懼：也是黑手黨及其他犯罪集團玩弄的手法。
- fear of failure; in Sweden a quite common reason of little dishonesties



- 害怕失敗：在瑞典這是造成稍微不誠實相當普遍的原因。
- survival; my job may be lost if I don't link to a person with power
 - 生存：若我不與有權勢的人掛勾就可能失業。
- expectations; moral debts to persons who have helped me etc.
 - 期望：人情債等。
- help to relatives and friends; true nepotism or little advantages
 - 幫助親朋好友：任人唯親或貪圖小利。
- laziness; sometimes it is very complicated to do the right thing
 - 懶惰：有時做對的事情是非常複雜的。
- wish to please; e.g. a tendency to do what you know that the boss likes
 - 冀求取悅：例如傾向去做你認為老闆喜歡的事。
- lack of control; a small risk that anyone will know that you cheated
 - 缺乏控管：他人少有機會知道你欺瞞。
- dilemmas; e.g. you can “do good” to someone by doing the dishonest
 - 兩難：例如你不誠實會對某人「有好處」。
- etc.
 - 其他。

The starting point to fighting corruption and other dishonesties in government is, I believe, understanding the roots of it, where it starts. And it is certainly an interesting exercise to ponder on the question to what extent us human beings differ. How are you and I different, for example, when it comes to fear of failure, thrive for success and laziness? How are Swedish and Taiwanese people different? I do not know. But I know rather well, I think, about us Swedes. And it would be interesting to hear about you. How

common is it for people in this country to be slightly dishonest because of a wish to please the boss, or too lazy to really solve the difficult problem, or too soft on personal morals to be able to resist a temptation when there is almost no risk of being caught?

我想打擊貪腐及其他政府中不誠實行徑的起始點就是了解其根源，而去思考我們人類的差異點也是一個有趣的課題。例如你我在面對害怕失敗、汲取成功和懶惰時有何差異？瑞典人和臺灣人有何差別？我不知道，但我比較知道瑞典人的部分，聽聽有關你們的部分是很有趣的。你們國家的人民，在幾乎沒有被抓到的風險下，因為冀求取悅老闆、懶於解決困難的問題、或個人操守太軟弱而無法抵抗誘惑時，有多常表現不誠實？

I would think that in fighting dishonest government it is good to reflect on these questions and to direct the efforts to where they can actually do some good.

我認為在打擊不誠實政府方面，思考這些問題並努力朝有所作為的方向去做，是很好的。

2. Perspectives 觀點

The answers to the question “why?” that I just proposed are answers that pop up in my Swedish brain. So they are the answers from a very Swedish perspective. I cannot be sure to which extent they can be generalised. But it is worth, I believe, reflecting a second on what factors decide, for a particular country, what the driving forces of dirty government could be.



我剛剛提出來對「為什麼？」的答案，就是在我瑞典人的腦海中浮現的答案，這是非常瑞典觀點的解答，我無法確定它們能普遍到什麼程度，但我相信再次思考什麼因素造成某國政府貪腐是很值得的。

In a country which is very peaceful but where everyone is extremely poor, survival is likely to play a greater role than physical fear. And in a country where family ties are very strong, the possibility to help relatives is likely to be a stronger driving force than in Sweden, for example, where the ties between relatives are comparably weak.

在很和平但每個人都很窮的國家中，生存很有可能比生理恐懼佔更大因素；而在家庭關係很緊密的國家中，幫助親友的機率有可能比在親友關係相對較弱的國家，如瑞典，高。

So, the reasons differ between different countries. And they differ, for example, due to factors like the ones below. Along with the factors I mention some examples of how those factors could affect people's tendency to cheat or act dishonestly in other respects.

因此，不同國家原因各異，例如它們會因下述因素有所差異，每個因素我都會舉一些例子來說明這些因素如何影響人們意圖欺瞞或不誠實。

– different history; an old country with well known authorities and well established rules for government is normally likely to have created protective standards against dishonesty

-不同的歷史背景：擁有知名政權及完善政府典章的古老國家通常會

對不誠實產生防範準則。

- different traditions; in some countries people seem to act more selfishly than in others
-不同的傳統：某些國家的人似乎會較其他國家的人自私
- different financial standards; in some countries many people need to cheat to survive, whereas in others most everyone has the possibility of a good life, financially, without getting more than his or her share
-不同的財務準則：在某些國家中，許多人必須欺瞞才能生存，而在其他國家幾乎人人物質生活佳，不會入不敷出。
- different demands; in one country at a particular point of time people have very strong demands for valuable clothing, exclusive parties, expensive trips abroad etc., in another countries people do not care a lot about things like that
-不同的需求：某些國家的人在某些時點對昂貴的衣物、高級聚會、昂貴的出國旅遊等有強烈的需求，別的國家的人就不那麼重視這些。
- different expectations; in one part of the world you are definitely expected to help substantially someone who has helped you, and if you get a chance to influence a government decision you are clearly expected to try, whereas in other countries (like Sweden) it would be very ugly to expect – at least openly – something of that kind



- 不同的期望：世界上有些國家的人會預期要幫助曾對他伸出援手的人，若有機會影響政府決策必定會試，而在某些國家（如瑞典），至少公然期望這類的事是很醜陋的。

- more or less homogeneous; in a homogeneous country which does not have to fear, for example, that one group of people will try to rob another group, or where there is no feeling in one group that another group is getting all the advantages, there is less risk that people will feel “bitter to society” and therefore less hesitant to cheat
- 同質性的高低：例如，在同質性高的國家不需擔心某一群人去搶劫另一群人，或是當不認為某群人佔盡優勢時，人們較不會「仇視社會」，因此也較不會欺瞞。

- more or less stable; in countries like Zimbabwe, Georgia or Peru people are probably less hesitant to find possibilities of cheating than in countries like England, Finland or Canada.
- 穩定性的高低：在像辛巴威、喬治亞或秘魯的國家，較不會猶豫進行欺瞞行為，比起如英國、芬蘭或加拿大等國家。

- rule of law more or less strong; where there is a common sense that “crime does not pay” because someone will come after you, there is certainly a lesser tendency for dishonesties than in countries where the common sense is the opposite
- 法治程度高低：若一般認為「犯罪會吃虧」因為有人會隨後逮之，就較少有不誠實的行徑，相較於價值觀相反的國家。

- etc.

-其他。

What is it like, then, in Sweden? And how does this affect government as regards honesty and dishonesty? Why are we rather clean?

那麼瑞典的情況如何？這對政府在考量誠實及不誠實有何影響？為何我們較清廉？

I think I could say that in all the respects just mentioned we tend to be on the positive end. We are a very old country, established back in the 1200's, with a very homogeneous population and with very strong traditions of working hard and everyone doing his or her share. People are well off economically and there are no expectations that people you know in government positions should come to your aid even if it means bending the rules. We are extremely stable since many years, and our rule of law is as strong as anywhere.

我想我可以說在剛才提及的所有層面，我們都是處於較正向的那端。我們是一個非常古老的國家，在西元1200年就已建立，族群同質性高，有強烈的努力工作及人人各司其職的傳統，人民生活富裕，即使在違反規定的情況下，不期望在政府機關任職的熟人應該幫你忙，多年前我們就已相當穩定，而我們的法治觀念在各地都很強烈。

The only factor out of those that I mentioned where we are a little bit on the negative end is the “demand factor”. Lots of people have strong demands



for high standard living in different respects. Many young people accept nothing but luxury. Some people feel urged to live above their standard to satisfy the expectations they experience to have expensive houses and cars, to go on exclusive journeys and to provide their children with clothing of expensive brands.

在上述我所提及的因素中，我們唯一稍微偏負向的因素是「需求因素」。許多人對於不同層面的高生活水準有強烈需求，許多年輕人只用奢華品，有些人迫切認為要生活在他們的生活水準之上，以滿足他們對昂貴房屋和汽車的需求、參加高檔旅行、給他們的孩子穿名牌服裝等。

It may not be terribly interesting to you, but I will force you to listen to a few words more about “how we are”, us Swedes. This may not all be relevant to the issue of clean or dirty government, but then again – it may not be all unimportant.

對你們來說這可能不那麼有趣，但我還是要你們聽聽「瑞典人是如何的？」這可能不全然與清廉或貪腐政府有關，但我要再次強調這也不是不重要的。

So – “how are we” in Sweden, and how have we changed? How does it affect us, and how does it possibly affect government and/or the legal system? Maybe even the question of government being more or less clean? These are not scientific truths, they are more my own thoughts. But to a rather great extent I think that many at home will agree with me.

所以，「瑞典人是如何的？」以及我們已經改變成什麼樣子？它如

何影響我們？以及它是如何影響政府和／或法務體制？甚至是政府清廉程度的高低問題，這些皆非科學上的事實，而是我個人的看法，但我想大多數瑞典人會同意我的看法。

– We do not talk about some things. We like to think that everything is in order, that Sweden is a better place in many respects than other countries, and that people are in general good and honest. This means that we tend to be a little gullible, to think good of each other and not to suspect anything to be wrong. When there are signs that things are not the way they should, many of us like to turn the other way and hope that the bad will go away.

-我們不談論某些事情。我們傾向認為每件事皆有秩序，認為瑞典在許多層面比其他國家要好，認為人們一般來說是良善且誠實的。這代表我們有點容易上當，會想到彼此的優點，不會去懷疑有不好之處。當有徵兆顯示事情並不應該如此進行時，我們很多人會轉向希望壞事消失。

– We do not want to hear about some problems. We like to think, for example, that Courts always do a first class job and never sentence innocent people. And we do not want to bother unnecessarily with things that disturb our comfortable picture of the world and particularly our own country. We do not want to hear, for example, allegations that police officers lie sometimes, even in Court. At least we do not want to believe that something like that could happen. We don't even want to reflect on the question how bad it is if it is true.

-我們不想聽到某些問題。例如，我們傾向認為法院一直執行第一流的任務，從不處罰無辜民眾。我們不想無端煩擾會打亂對世界舒適



想像的事物，尤其是對我們國家的想像。我們不想聽到如認為警察即使在法庭上有時也會說謊的主張，至少我們不想相信會有那樣的事情發生，我們甚至不想去思考若此為真，這個問題有多嚴重。

- We are a country of consensus. We go the same direction. If the majority believes that homosexuals should be allowed to marry or that the minister of foreign affairs did something wrong to own shares in a Russian oil company, then we tend to think so all of us. This is maybe a little exaggerated, but to a great extent it is true. We do not want to have our picture of reality disturbed. “This is the way we believe things to be, basta!”

-我們是個充滿共識的國家。我們往同一方向前進。若多數人認為同性戀應被准許結婚或外交部長擁有俄國石油公司的股份是不對的，則所有人皆這麼想。或許有點誇張，但大多時候是真的。我們不想對現實的想像被扭曲。「這就是我們認為事情進行的樣子，夠了！」

- Some moral battles have been lost. It is considered acceptable in Sweden by the great majority of people to cheat a little on taxes, to try to get better financial aid from the State than you are entitled to, and to travel without paying on trains and busses and metro – as long as you get away with it.

-有些道德論戰已消逝。在瑞典大多數的人都能接受在稅務上有些欺瞞、試圖從政府獲得比應有補助更多的金額、以及不支付交通費用的旅行等。

– It is less important nowadays to be “a good person” and more important to be rich and beautiful. We have fewer persons who can act as models of high integrity and admirable moral standards than we used to. It has even become a little “corny” to vow for high moral standards.

-時至今日當「好人」已不重要，更重要的是財富及美貌。與昔日不同，愈來愈少瑞典人可做為正直及高道德標準的模範，甚至為高道德標準宣誓也有些「陳腔濫調」。

– And there is less social control in Sweden today than there used to be. This affects particularly young people. They do certainly not always do what their parents tell them. Many young people spend their evenings without their parents knowing anything of their whereabouts. Neighbours do not care as much as they used to about each other. And there is a trend nowadays to say “don’t you mind, let them do what they want, it’s their problem, not ours”.

-與昔日不同，今日的瑞典愈來愈少社會控管，尤其對年輕人影響甚鉅，他們並不總是遵循父母之言，許多年輕人晚上不與父母共度，父母也不知他們去處。鄰居也不像往昔那樣關心對方。而現今流行說「別管了，讓他們做他們想做的，是他們自己的問題，不是我們的。」

What is it like in Taiwan in these respects? I would certainly be very interested in hearing. Maybe you will say that it is difficult to generalise. Yes, of course it is, people are different. And we should refrain from too



much generalisation. But then, people are different – and peoples are to some extent different.

臺灣在這些方面的情況又是如何呢？我很有興趣聽聽。或許你們會說很難有通論？當然是，人皆有所不同－而不同族群亦是。

I believe that some of these less obvious factors also play a rather important role when it comes to the aptitude to cheat or to play it clean. That is certainly true, I think you will agree, with social control and what kind of people are young peoples idols and role models. But I think it may also be true when it comes to openness, for example, and willingness to reflect and discuss important problems. The more open people are, the more open is their society. And the less open a society is when it comes to discussing and tackling important problems, the less likely it is to succeed in solving them. The more silence, the more people you get who tend to do things on their own, without others knowing. And the more that happens, the more dirt you will get. Not least in government.

我相信在面臨舞弊及清廉的選擇時，有些較不顯著的因素也扮演相對重要的角色。當然沒錯，我想你們會同意社會監督以及年輕人的偶像和學習典範類型是如此。但我也認為在提到如開放、反思意願和討論重要問題時，也是如此。人民愈開放，社會也愈開放；當社會對於討論和處理重要問題愈不開放，就愈不可能成功解決問題；社會愈沉默，愈多人傾向自行做事而不為他人知。這樣的情況愈多就愈貪腐，不僅在政府部門。

That is my belief. And that is why we in Sweden may not always be as well off for the future as we like to think.

這是我的想法，也是為何瑞典人對未來並不總是那麼樂觀。

3. Examples 例子

Let me give you a few actual examples of dirty or dishonest government in Sweden. It may be interesting for you to hear about them and maybe reflect on them from your own perspective.

讓我來告訴你們一些瑞典實際貪腐或不誠實政府的例子，也許對你們來說很有趣，也可從你們的觀點來反思。

I should say that it is not easy to find “good” examples of actual corruption in Sweden. I think we are in fact rather free of it. But it is there, and once in a while a real “good” case turns up.

我得說在瑞典不易找到實際貪腐的「好」例子，我想實際上我們較少這樣的例子，但還是有，有時還會出現「好」案例。

a) Gifts received at the Swedish consulate in St Petersburg in Russia

Russian private people and companies came at Christmas and left gifts for the people at the embassy handling visa applications, immigration permits etc. And the gifts were divided among the personnel. I criticised this practice rather severely. A Swedish embassy or consulate is not allowed to accept gifts from the public which could create expectations that the givers will receive favorable treatment when that day comes.



(a)駐俄羅斯聖彼得堡瑞典大使館收受禮品

俄羅斯民眾及公司聖誕節時到大使館送禮給處理簽證、移民許可等事務的人，這些禮物被分送給所有人員，我對這項作為批評特別嚴厲，瑞典大使館不應接受民眾禮物，這可能會造成送禮者期待哪天會得到特別待遇。

b) False certificates issued at the Swedish Migration Board

One of the persons dealing with immigration issues had accepted bribes. He was of course sentenced in court, for accepting bribe.

(b)瑞典移民署核發假證明

處理移民事務的其中一人收受賄賂，當然他因此被法院判刑。

c) Police lies in criminal trials

It is known to be rather common that policemen gather up to cover for each other in Court and to sometimes “tell a better story” in order to get a person convicted where the real evidence would not be enough. A few policemen have been sentenced for perjury, and two years ago there was a long and intense discussion on this. I was the person starting the debate by saying that it is a problem that policemen sometimes lie in court.

(c)警察在刑事審判法庭說謊

警察在法庭中合謀互相掩護彼此是司空見慣的，有時候在實際證據並不充分的情況下，警察往往會「說精彩的故事」來陷人於罪。已有一些警察因作偽證而被判刑，這個問題在兩年前並引起了冗長激烈的討論，我就是第一位提出警察在法庭中有時會說謊這個爭議問題的人。

d) Governor treated to a luxurious hunting weekend

This was a female governor of a province in northern Sweden. She had accepted to be treated to dinners during a week of hunting and to get the right to hunt and animal meat for free. She was sentenced for taking bribe in the first instance but freed in the second and recently in the third (Supreme Court).

(d)總督接受週末奢華狩獵活動招待

這是瑞典北方一省的一位女性前總督案件。這位前總督接受一項免費的週末狩獵活動及狩獵晚餐招待，她因收賄而被一審判決有罪，但二審改判無罪，目前全案仍在三審(最高法院)中。

e) A state owned telephone company treated customers to a musical evening

The head of the national police force reacted to this and called it a bribe. But the courts said that what the company had done was correct, or at least not a criminal bribe.

(e)國營電訊公司招待客戶音樂晚會

本案是由國家警政署長所提報的案件，認為該公司涉嫌賄賂。但法庭認為該公司所為並無不當，或者至少並非一件刑事上的賄賂案。

f) Government alcohol retail store managers received gifts

It was clear that many managers had received gifts from the trade companies with the aim that the managers would treat the companies favorably. Just the other week the last of these managers was sentenced.

(f)政府酒類零售店經理收受餽贈



很清楚地，許多經理曾收受業務往來公司之餽贈，目的是希望經理能多加禮遇該公司，就在幾週前這些經理才被判刑。

g) 30 years ago a minister was a customer of prostitution

He did not admit it, but afterwards it has been established that the allegations were true. This keeps popping up now and then as an example of minister lies. Such events have never been particularly common in Sweden, I think that's fair to say. And my guess is that they are even less common now.

(g)某位部長曾在30年前嫖妓

該名部長不承認，但之後被證實是真的，這些問題如今不斷的浮現出來，也成了部長說謊的一個案例。我想公正的說，類似這樣的事件在瑞典並不常見，我也推測這種情況在現今應該更不常發生。

h) 50 years ago, "rotten justice"

One of our most famous authors, Vilhelm Moberg, was attacking the justice system and actually revealing a couple of cases of dishonesty among courts, prosecutors and police. But this was long ago, and it is still referred to as "the rot of justice".

(h)50年前「腐敗的司法」

瑞典知名作家之一——威罕·莫柏(Vilhelm Moberg)曾經抨擊司法體系，也確實揭發了數件法庭、檢察官及警察之間不誠實的案件，不過這是很久以前的事，迄今依然被喻為「司法的墮落」。

And to not only refer to Swedish examples I will mention a few from other countries, all of them more serious than what we see in Sweden. It may be interesting to reflect on what these examples tell us.

不單單談論瑞典發生的案例，我也將提出一些其他國家的例子，這些案子都比我們在瑞典所見的更為嚴重，看看這些案例寓意著什麼是相當有趣的。

i) Nepotism in Romania

I visited Romania four years ago, and there was talk about corruption of different kinds, a rather difficult problem in Romania. I am sure it still is, even if they have entered the European Union. I asked the parliamentary ombudsman about what was done about nepotism in government, i.e. government officers opening positions to their family and relatives. And he said, “well that is not much of a problem, it happens, yes, but many times you get the right people through a recruitment like that”. I was amazed and said that was an impossible attitude in the European Union (which they were applying to accede to at that time), and he seemed rather surprised.

(i)羅馬尼亞任用親信

我在4年前訪問過羅馬尼亞，當時正在討論另外一種形式的貪污，這在羅馬尼亞是個相當困難的問題。儘管羅馬尼亞已經加入歐盟 (European Union)，我很確定這個問題依然存在。我曾問過國會監察使如何去處理政府任用親信的情況，如：政府官員任用其家人或親屬，他說：「好啦，這也不是多大的問題，這種情形確實有發生，但多數情況是你也從這樣的求才管道找對了人。」我很訝異地回說：在歐盟根



本不可能出現這樣的看法(當時羅馬尼亞正在申請加入歐盟)，監察使對此似乎相當驚訝。

j) Murder of journalists in Russia

Russia is not a country of the cleanest government, I think many would agree to that. The fact that journalists are frequently murdered in Russia because of criticism against government, and because they dig into government areas that seem rotten, is a very very serious example of the arrogance of a power of almost no limits. Quite dirty government, I feel sure.

(j)新聞記者在俄羅斯被謀殺

我相信很多人都會同意：俄羅斯不是一個政府清廉的國家，在俄羅斯，新聞記者常常因為批判政府或挖掘政府貪瀆弊案而遭到謀殺，這是一個毫無限制、極度極權的嚴重範例，我很確信這是一個相當貪腐的政府。

k) The power of the mafia in Italy and Eastern Europe

The mafia is still strong in parts of Europe, as well as otherwise in the world. The mafia is not government, of course, but as everyone knows they often affect government in a very dangerous way. And in fact they sometimes succeed in actually replacing government. That happens, for example, in Italy where the mafia has sometimes controlled the police force in some areas.

(k)黑手黨在義大利及東歐勢力猖獗

黑手黨在歐洲某些地方依然勢力龐大，在世界各地的其他地方也是如此，黑手黨當然不是政府，但大家都清楚，他們經常以十分危險

的方式來影響政府，實際上，他們有時已進而取代了政府，例如：在義大利某些區域，確實發生黑手黨有時已控制了警方的勢力。

1) Expensive Police investigations in Costa Rica

This I mention because my son lives there and owns a restaurant where there have been robberies and burglaries, rather normal for Costa Rica. My son had the experience of the Police there that they would not do anything to actually solve the crimes unless he paid them a bribe. And when a lot of cd records were stolen from him once, it happened that he was offered to buy them back – from a policeman!

(1)克羅埃西亞昂貴的警方偵查

我會提及此事，係因小犬居住在那，他所經營的一家餐廳曾經遭搶劫或盜竊，在克羅埃西亞這種情況相當普遍。我兒子曾有過這樣的經驗，在那裡的警察，除非賄賂他們，否則他們不會有任何行動真正偵辦這些刑案。有一次，他的CD唱片被偷了，而他卻必須花錢從一個「警察」的手上買回這些CD。

There are of course many more examples of dirty government. There is nothing new about that. I wanted to state some examples, partly to give you an idea of the situation in Sweden, and partly to discuss some more serious examples which may be of interest if we are to discuss the combatting of real serious corruption.

當然，政府貪瀆的案例還有很多，只不過多數是這些類似案件，我希望陳述這些案例，一方面可以讓各位瞭解瑞典的情形，一方面或許各位有興趣探討如何打擊真正嚴重的貪污。



So how do these examples relate to Taiwan? I would be very interested to learn, but I will not try to say anything about it.

所以，在臺灣是否也有這類案例？我很有興趣想知道，我也會試著不加以評論。

4. How? 如何做？

The most important question, of course, is this: How can we tackle the driving forces of dishonest government? How can we move towards clean government?

我們如何遏止政府貪贓枉法的動機？我們如何走向廉潔政府？這當然是最重要的問題。

Well, as you understand I do not have enough experience to say anything intelligent about the struggle against corruption and other dishonesties in countries where the problems are very serious. So let me just take my Sweden as in example again. What I have to say about my country may have some impact on the thinking in other countries, maybe also in Taiwan.

如同各位所瞭解的，我並無足夠的經驗與智慧來談論打擊貪瀆問題嚴重的國家。因此，讓我再以我國瑞典為例，我們國家的情形或許會影響其他國家的想法，或者對臺灣也可能會有作用。

In Sweden we need to focus on these measures:

在瑞典我們需重視這些方法：

- Control. It is clear that efficient and intense control makes a difference, I do not think that we even need to discuss this.
 - 控管：效率與熱誠很重要是很清楚的，我想這點不需多加以討論

- Openness. I am absolutely sure that openness is of magnum importance. And I am mainly speaking about openness in the sense that government opens to scrutiny, particularly by the media. In Sweden this is believed to play a very important role. We put pride in our principle of publicity, where everyone is free to see the documents of all government authorities. That is the outset. If anything is to be kept secret there has to be a provision in law about it. No provision of secrecy means openness.
 - 公開：我絕對確認公開是最重要的一環，我主要想談論政府被公開檢視的開放程度，尤其是讓媒體公開檢驗。在瑞典，這扮演重要的角色，我們對於我國資訊公開的原則引以為傲，任何人都可以免費查閱政府所有機關的文件，這只是最開端的，對於任何必須保密的事項，需有相關的法令規定來約制，沒有機密規定就表示公開。

- Freedom of information and expression. This is also believed to be of utmost importance in Sweden. Newspapers, radio and TV are free to write and report anything and everything. Anyone working for government is free to inform the media about just about anything. This freedom of information is considered a diamond in our Swedish system of openness of government to the public.



- 資訊及表達自由：在瑞典這也被視為是最重要的。報紙、電台及電視都可以自由撰寫與報導任何事及每一件事。任何一位擔任公職者也可自由告知媒體關於任何事，在我們瑞典政府開放於民的政府體制中，資訊公開已被視為一顆珍貴的鑽石

- Clearer ethical standards. Today there is a lack of discourse on ethical matters. We have written ethical standards in some areas, but they are lacking in many others. Here we can improve considerably.
 - 明確的風紀準則：現在，揭發風紀事件相當缺乏，我們已撰擬某些方面的風紀準則，但在其他方面仍有不足，這是我們能大幅改善之處。

- Rising awareness. Everyone working for government is aware, of course, that he or she must not accept payment or presents from the public to make favorable decisions. When I speak about rising awareness I am thinking about the less serious deficiencies. Such as the fact that now and then government officers – and judges for that matter – take irrelevant circumstances into consideration. They would, for example, take a decision which they know will be popular in the local newspaper, or which they know will please somebody in town who is good to be friends with. This is an actual problem, the less serious deficiencies but still important, the irrelevant considerations.
 - 提升認知：每一位公職人員當然都清楚：不得向民眾收取報酬或贈禮來做出對其有利的決定。當我提到提升認知的同時，我也想到另一個較不嚴重的缺失，例如：不管是現在或以前，政府官員

以及斷案的法官將不相關的事項列入考量。比如說，他們會做出迎合地方報紙新聞或鎮內有利益者之決定，這是一個真實的問題，儘管不相關的考量是個較不嚴重的缺失，但仍然重要。

- E-government. This could be a factor in fighting dirty government in that people can very easily get in contact with authorities through e-mail. It forces government to open up, and thereby it promotes open and fair government.
 - E化政府：民眾可簡易的透過e-mail電子郵件與機關接洽是打擊貪瀆政府的要素，促使政府公開化、增進政府公開公平。
- Long term moral standard struggle. This is of course very important for any society. We don't want to rely on rules and control only. We want people to want to do the right thing. We want our people to be honest by themselves. If everyone in government is honest, we automatically get clean government. Therefore the long term moral standard struggle is important. In schools, in homes, in the media etc.
 - 長期的道德標準奮戰：這對任何社會而言都十分重要，我們不希望只依賴規定及控制。我們期望人民願意做正確的事，我們希望人民是自發性的誠實，假如每一個在政府內的人都是誠實的，自然就會有廉潔的政府。因此，長期的道德標準奮戰是重要的，不管是在學校、在家裡、在媒體圈……。



- Etc. There are certainly other measures, maybe just as important, to promote clean government. And I am very interested in hearing your views on this matter.
- 其他：一定有其他或許也同樣重要的方式來促進廉潔政府。我很有興趣聽聽看各位在這方面的意見。

I might say a word about the role of the Chancellor of Justice in Sweden in fighting dirty government. I must admit that the Chancellor is not the key player. The Parliamentary Ombudsmen play a more important role, mainly because their office is much bigger and they use all their time and resources in receiving complaints about bad government and handling them, in making inspection visits to authorities and agencies and in making law proposals to Government to promote better standards. I do all of this too, but on a smaller scale. I have other duties too, as I told you.

我也許可以用文字來表達瑞典法務總長在打擊政府貪瀆的角色，我必須承認法務總長並不是這個關鍵人物，國會監察使扮演一個更為重要的角色，不僅是因為他們的機關龐大許多，更因為他們傾全部力量及資源來接受人民對政府不當的陳情、處理陳情、巡視權責機關並提出促進更完善的規範之法律提案給政府。我也具有這些職責，但以一個較小的規模行使，如前所述，我也有其他的職務。

But I try to do one important other thing. That is to open up and take part in the debate about clean government and particularly ethical standards in government work. I have criticised the Police, the prosecutors and the Courts for deficiencies and to some extent dirty government (police lies).

And I have found those activities very rewarding, important – and stimulating.

但我試著去做其他更重要的事，那就是去開放並參與廉潔政府的爭論議題，尤其是政府工作的風紀準則。我曾批評過警察、檢察官及法庭的缺失以及某種程度的政府貪瀆(警察說謊)，我發現這些工作相當值得、重要且具有激勵作用。

How can the driving forces of dirty government be tackled in Taiwan? I will leave that up to you. I hope that what I have said could be fruit for some thoughts of value.

在臺灣如何遏止政府貪贓枉法的動機，我留給各位自己去思考，我盼望我所陳述的想法，可為各位帶來參考價值。

5. And now? 現在呢?

What do we do now? Well, one thing is clear. Us people who have a responsibility for clean government should be on our toes constantly. We should have strategies, and we should execute our measures as efficiently as we can.

我們現在該做什麼？有一件事是清楚的，我們都有責任必須不斷地督促政府廉潔，我們應該有策略，並應更有效的盡力去執行這些方法。

But we should also reflect, I believe. And take part in the debate. Try to promote good ethics, integrity, pride. Is it possible to make people value truth so highly that they choose the road of honesty even if it means personal



difficulties and risks? I don't know if it is, but the more of our people in government have high moral standards, the closer we are to winning the battle.

但我相信我們也必須有所反應，並參與辯論，設法去促進良好政風、誠正與自尊。促使人民珍視誠實的價值，即使選擇誠實將使自我遭遇困境及風險。我不知道這是不是必然的，政府的官員有更高的道德標準，我們就越有可能打贏這場戰爭。

Is it utopian to ask that people working for government to choose honesty merely for the sake of honesty? Certainly not to ask it. Maybe to get it. But why, at least in the long run, should we settle for less?

要求為政府工作的人員選擇誠實，僅僅是為了誠實的目的，這是否不切實際？當然不必去問，或許只要去做，但為什麼呢？我們至少應以這個為長期目標。

We must of course continue our supervision of power, use our measures of control and scrutiny. But we should also promote and speak often about personal responsibility.

我們當然要持續我們的監督職責，運用我們監控及檢視的方法，但我們更應推動並常常宣導個人的責任。

I find one question very fruitful, and I think it is fruitful for everyone. The question is "Where is my loyalty?" That question often carries with the answer to many moral dilemmas and many difficult questions which we

must tackle in government. Is my loyalty always with truth and what is right? If it is not, then there is something I should learn and change.

我發現一個問題很有價值，我也認為它對任何一個人都有價值。這個問題是：「我的忠誠在哪裡？」這個問題的答案通常是我們必須在政府體系中常常去應付的許多道德困境及困難問題。我的忠誠是否一直依循實事求是與正確的事？如果不是，我就有改進的空間，那就去改善。

One question remains: How can we learn from each other? How can we fight corruption and other dirty government together? In many good ways, I think. Meeting like this is one good way.

有一個問題依然存在：我們如何相互借鏡？我們如何能共同打擊貪污及其他的政府貪瀆？在許多好方法中，這樣的會面是一個好方式。



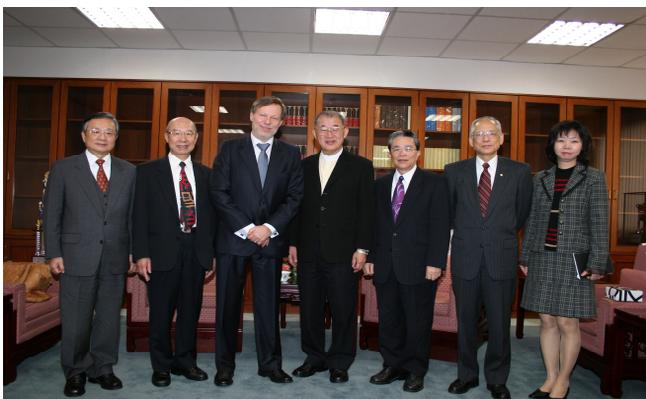
SOME EXPERIENCES OF 200 YEARS OF PARLIAMENTARY OMBUDSMANSHIP

國會監察200年經驗淺談

Mats Melin, Chief Parliamentary Ombudsman, Sweden

瑞典首席國會監察使馬茲·梅林

10 FEBURARY 2009



Let me, first of all, express my profound pleasure of having been invited to Taiwan and to address my colleagues of the Control Yuan. I am certain that it will be an educative experience for me professionally and personally to meet with colleagues who – in a context which is very different from that of Sweden – are interested in the protection and promotion of human rights and good governance.

首先，本人很高興有機會受邀訪問臺灣並向貴院我的同事們演說。本人深信，能夠和瑞典監察制度內涵有極大不同卻都同樣致力於保障人權及促進善治的同事們會面，將為本人職場生涯及個人，帶來難得的學習經驗。

I have been asked to speak about the experiences of the Swedish Parliamentary Ombudsman. As many of you know, the Swedish Office was established by the then new Swedish Constitution of 1809. Consequently, we will be celebrating our 200 year anniversary this year. It took 100 years before the next institution of the same kind was established, in Finland, and another 50 years until the third Ombudsman was elected, this time in Denmark. Then, however, during the last decades of the last century, the idea spread rapidly around the globe. In particular, many countries with a history of authoritarian rule chose to elect an ombudsman as one element of safeguarding their transition to democracy and to the rule of law.

在此之前，我就曾應邀談論有關瑞典國會監察使之經驗。誠如在座各位所悉，瑞典監察機關係依西元1809年之瑞典新憲法所設置，我們將於今年舉辦200週年慶祝活動。歷經100年之後，下一個類似的國會監察機關始於芬蘭設置，隨後又過了50年，第3個監察機關才於丹麥選出。然而，在上個世紀末葉最後的數十年間，國會監察使之概念迅速地發展至全球各地。尤其許多歷經高壓統治歷史的國家，以設置監察使制度之途徑，來監督該國之民主轉型及法治。

One of the most fundamental, and maybe somewhat surprising, experiences of the Swedish Office is that democracy is not really a precondition for an effective ombudsman institution. The work of the ombudsman may, however, contribute to developing and strengthening democracy in a country.

有一點相當重要的是，或許部分的人會覺得驚訝，那就是，以瑞典監察使的經驗來看，民主並非是監察使制度成效與否的前置條件。



然而，監察使之工作，卻有助於一個國家的民主發展與強化。

Let me illustrate this point with some Swedish history.

讓我根據瑞典的歷史，提出相關說明：

After his defeat at the hands of the Russian Army in 1709 at Poltava, the Swedish King Charles XII fled to Turkey where he was to remain for several years. To ensure that laws and regulations were observed in his absence, the King in 1713 appointed a Supreme Ombudsman as his representative. From 1719 and until today the title used to designate this post was, and is, the Chancellor of Justice. Today, the Chancellor is the Ombudsman of the Government, not the King's ombudsman. I know that the present Chancellor, Mr Lambertz, recently visited Taiwan.

西元1709年，瑞典國王查理士12世被俄羅斯軍隊擊潰於波塔瓦(Poltava)，查理士12世隨後敗走土耳其，並在土國維持了若干年的流亡政府。為確保國內法規命令得以在其缺位時持續運作，查理士12世遂於西元1713年任命一位最高監察使(Supreme Ombudsman)，作為其代理人。自西元1719年迄今，用來稱呼這個職務的職銜——法務總長(Chancellor of Justice)從未更改過。今日，法務總長(Chancellor)是政府的監察使，已並非國王的監察使。我也知道我國現任法務總長藍博諮先生(Mr. Lambertz)，剛於日前訪問過臺灣。

In the 1700s the King was both the supreme judge and the formal head of the state administration. Consequently, the King entrusted the Chancellor of Justice with the authority to control that his judges and his other state

officials discharged their duties properly. The Chancellor had the right to prosecute judges and other public servants in cases of negligence.

在西元1700年代期間，國王具有最高法官與最高行政首長之雙重身分。後來，國王授權法務總長(Chancellor of Justice)監督其法官及政府官員是否忠於職守。在當時，法務總長有權針對疏失，起訴法官及其他政府官員。

In 1809, after a period of autocratic monarchy – of absolute powers in the hands of the monarch we experienced a revolutionary situation in our country. The King was dethroned and a new Constitution was adopted, based on a division of power between the King and Parliament. As a measure to guarantee the rights of the citizens and to make sure that the King's judges and King's other officials respected the laws passed by Parliament and, maybe to some extent, to counter-balance the Office of the Chancellor of Justice, the new Constitution provided for the election of a Parliamentary Ombudsman. The Ombudsman was to act as the representative of Parliament and to exercise, and I quote from the travaux préparatoires, "supervision of the observance of the laws by judges and officers of state, and to prosecute, with due process of law, those who in discharging their duties, through violence, personal considerations, or for some other reason, act unlawfully or fail to fulfill the duties pertaining to their office".

西元1809年，瑞典歷經一場革命，推翻君主專制體制，罷黜國王，依據國王及國會權力劃分原則實施新憲。新憲法如同一項工具，用以保障民眾之權利，並確保國王的法官及其所屬行政官員，尊重國會所通過的法令，或許得以擴大延伸解釋為，用以抗衡法務總長辦公



室，新憲法成為國會監察使選出的法源依據。國會監察使代表國會行使我引述自政府約法(travaux préparatoires)之職權，亦即「監督法官及政府官員依法行事，並依合法訴訟程序起訴因暴力、個人利益或其他因素而違法失職或未盡職責之政府官員。

In short, Parliament elected, as their representative, an Ombudsman to supervise the King's courts and the King's state administration.

簡單而言，國會選出一位監察使，代表國會監督國王的司法及行政部門。

In 1809, Sweden could not be characterized as a truly democratic state. Parliament was not elected by universal and equal suffrage and for another 100 years the King was still the supreme judge and the head of state administration. So, the Swedish Parliamentary Ombudsman during a little more than the first 100 years of his existence functioned in a state which was not democratic in the sense which we now attribute to that concept.

西元1809年時，瑞典算不上是真正的民主國家。國會亦非經由人民普遍及公平的選舉產生，往後的100年間，國王仍然具有最高法官及最高行政首長之雙重身分。是以，瑞典國會監察使初期設置的前100年期間，其功能並非像今日所認知的民主國家之監察概念一樣。

This is, of course, history. Modern Ombudsmen are, and should be, elected by a democratically elected Parliament – even if, in some traditions, the election is confirmed by the Head of State. The Ombudsman's authority is to a large degree based upon the fact that he or she is elected by the

representatives of the people. This is also how the modern Ombudsman is generally perceived. A large number of the Ombudsman Offices existing today have been established precisely as a measure to safe-guard a well-functioning and stable democracy after a period of authoritarian rule.

以上，是歷史所呈現的面貌。而現代監察使則更應經由民主程序選出之國會來選任。即使，就某些傳統而言，選任須經由國家元首確認。監察使之權力來源，依據其是否經由人民的代表所選出。這也是一般現代監察使的運作情形。歷經過去的極權統治之後，現今多數的監察使辦公室之設立宗旨，即在於捍衛民主的良好運作及穩定。

We may probably conclude that nowadays democracy, at least in the sense that the legislature is elected by equal and universal suffrage, is a precondition for an effective modern Ombudsman institution. My point here is that, according to our experience, the work of an Ombudsman may contribute to the strengthening of an imperfect democracy.

我們可能得以歸納的是，今日的民主，以最低的條件立法權經普遍公開公平之選舉產生而言，是一個現代監察機制有效運作之先決條件。我的重點是，以我們的經驗來看，監察使之工作，可能有助於強化民主制度的缺失。

Another experience in our country is that it is important that the parliamentary assembly devotes sufficient effort to find the right man or woman for the job or, as is the case in Sweden and Taiwan, the right men or women.

我們國家的另外一個經驗是，國會有無投注足夠的努力覓得適當



的監察使人選，是一件重要的事情。例如瑞典及臺灣的例子，要選出「對」的人選。

There is no educational and professional background common to all Ombudsmen. Some are lawyers, some are political scientists, some are former State officials. Since the Ombudsman has to interpret and apply legal norms, it is necessary for him or her to have access to legal expertise. In the case of Sweden, virtually all Ombudsmen have been high-ranking judges – and we are even assisted by a number of career judges in our daily work – but I do not think it is necessary for the Ombudsman to be a lawyer himself. What really matters is for Parliament to search for an honest man or woman of sound judgment and unquestionable integrity. I would suggest that this is the most important precondition of all for an effective ombudsman institution.

對監察使而言，不須具備相同的學經歷。有些為律師、有些具有政治學背景，有些之前則擔任過政府官員。既然監察使必須詮釋並應用法令，因此對他而言，必須有法律諮詢之管道。在瑞典的例子，幾乎所有的監察使之前均曾任高階法官，此外，我們往往也有一群職業法官協助我們的日常工作。然而，我並不認為，監察使本身須是一位律師。重要的是，國會可以覓得一位誠信、公正且人格完整無疑的適當人選。而我也建議，上開條件是監察制度有效運作的重要前提。

Our experience is that a certain degree of what we, for the lack of a better term, could call political maturity, is of fundamental importance for an effective Ombudsman institution – that is an ability to put the wider interests

of the State and its citizens before the interests of a certain political party or grouping.

從我們的經驗看來，為使監察使機制有效運作，政治成熟度是基本重要的因素。亦即監察使須具備將國家及民眾廣大利益置於特定政黨或團體利益之前的能力。

Furthermore, the Ombudsman needs to be independent from other State organs. Of course, the election procedure, which we have already discussed, will provide him with some degree of independence, and so will certainly his or her personal integrity. But he will also need some financial independence – firstly in the sense that he must be given adequate means to perform his tasks. He needs to have sufficient resources to employ qualified staff, to temporarily hire expertise, to travel, to make his existence and mission known to the citizens and to give publicity to his findings. It should never be an alternative to require the citizen to pay a fee in order to have his complaint treated by the Ombudsman. It is one of the essential characteristics of an Ombudsman that the citizens should have free and easy access to his Office.

再者，監察使須獨立於國家的其他機關。當然，有關監察使選舉的程序，我們之前已經探討過。該職務提供監察使獨立性及人格的誠正性。然而，監察使仍需要財務上的獨立。首先，必須有適當的人力協助其完成工作。監察使必須有足夠的資源，以聘用適任的職員、或雇用短期的諮詢專家、出差旅行、同時讓民眾能夠認知到他的存在及所執行的任務，向民眾公布其所發現的違法失職情形。民眾向監察使陳情，不須支付任何費用。免費收受陳情及便民陳情管道之提供，是



監察使行使職權之重要特性。

There is, secondly, a need for financial independence also from the perspective that the Ombudsman should not allow himself to be funded by any authority under his supervision. Such funding will risk giving rise to suspicions that the Ombudsman will not bite the hand that feeds him. This means that it is desirable for the Ombudsman to have his resources attributed to him directly by Parliament.

第二，從監察使不應由其所監督之任何機關提供財源的角度考量，監察使的財務獨立也有其必要，如此才不致於產生監察使不敢監督其金援機關的疑慮，這也是監察使運用的資源應直接來自國會的設計初衷。

We may conclude that political maturity in yet another sense is necessary. Members of Parliament need to understand that it is in their best interests to generously finance a vivid critic of the State administration. Firstly, such a critic may improve State administration, to help it serve the citizens better and to put things right. Secondly, to have an effective watchdog will enhance public confidence in State administration and its organs and thus contribute to the stability of society.

我們或可這樣推論：政治的成熟度從另一觀點來看也是必須的，國會議員需瞭解他們最大的影響力就是對國家行政的嚴正批評。首先，這樣的批評可以改善國家的行政，協助行政體系提供民眾更好的服務並改正缺失。再者，一個有效的監督體制亦可提升民眾對國家行政及政府機關的信心，促進社會的安定。

Financial independence is not enough, however. The Ombudsman also needs to be independent with regard to the objects of his investigations. He should not, when choosing what matters to investigate, be governed by anything else than the complaints filed by the citizens and, if it is within his power to start investigations on his own initiative, *ex officio*, by his own sound judgment. State organs, including Parliament, should refrain from ordering – or even asking – the Ombudsman to investigate specific matters. Such requests will only risk compromising the Office of the Ombudsman in the eyes of the public.

然而，單是財務上獨立仍舊不足，監察使對其調查之對象亦需維持獨立性，除依民眾陳情或由監察使自行判斷應主動調查之案件外，在選擇調查哪些事件時，監察使不應受到任何外力的影響，甚至包括國會在內之國家任何機關均應避免下令或要求監察使調查特定事件，這樣的要求只會危及民眾對於監察機關公正性的信心。

This requires a certain amount of political maturity too. Members of Parliament must realize that from the fact that the Ombudsman is elected by Parliament and reports to Parliament they cannot, or at least should not, derive a power to instruct their Ombudsman what to investigate and, especially not, what to leave aside.

這同時也需要相當的民主成熟度，國會議員必須體認到：監察使是由國會選出，對國會負責，國會議員不能(或至少不應)有權指使他們的監察使什麼要調查，尤其更不應吩咐監察使什麼不要調查。



Another aspect is that the Ombudsman must be given adequate means to investigate cases thoroughly, not only with regard to money and personnel. It is of crucial importance that he is given access to any documents or information in other forms possessed by the government and the state administration. It should, in principle, not be possible to hide anything from the Ombudsman, regardless of whether a certain piece of information is classified or not. To me, this is essential – first of all because otherwise the Ombudsman cannot make a correct and proper assessment in the case before him. And, secondly, it is certainly difficult to ask the citizens to put trust in his work if he cannot claim to know all the relevant facts.

另一方面，除了資金與人力外，監察使並須具備足夠的利器來澈底調查案件，因此，監察使有權調閱政府機關之文件或資訊極為重要，原則上，無論該項資訊是否列為機密，均不得對監察使隱瞞，就我而言，這是最重要的一環，否則監察使就無法做出正確及適切的評斷，再者，如監察使不能獲悉所需相關事證，民眾也無法信任監察使的工作。

In my country, we rely on a constitutional provision which requires all public bodies and each state official to cooperate fully with the Ombudsman and to provide him with any piece of information he may ask for.

我國的憲法明定，所有公務機關及政府官員均應全力配合監察使的要求，提供其所需之任何資訊。

Indeed, it could be argued that it is of special importance that the ombudsman, when necessary, may study confidential information and is

given access to otherwise closed premises. When certain information is – and must be – closed to the general public, there is a particular need for a trusted person to have insight on behalf of the citizens, at least when there are claims put forward to the effect that unlawful, unfair or otherwise improper actions have occurred. A specific problem in this area is that, since a decision of the Ombudsman should not be kept confidential, the Ombudsman may, when dealing with matters of State security, not be in a position to fully state the reasons for his findings like he would in an adjudication concerning non-confidential matters.

監察使於必要時得調閱機密資訊並進入封閉性場所，確實可能引發爭議。然而，當特定資訊無法對外公開時，就更需有一位值得信賴的人能代表民眾深入瞭解事實，至少在有人質疑這當中恐有不法、不公或不當行為時，這項機制越顯重要。在此提出一個實際的問題：由於監察使的決定不應保密，當監察使處理有關國家機密案件時，或許不需像處理其他非機密案件一樣，將所有調查發現及理由完全詳細敘明。

The Swedish Ombudsmen have experienced difficulties in this area. In some cases where the Ombudsman has investigated the work of the Secret Police and found no evidence of any wrong-doing, he has been forced keep his decision relatively short and to exclude a number of confidential details. If his work and his Office is trusted by the people, there are at least good chances that his findings in such a case also will be trusted. On the other hand, a couple of years ago I investigated a case of expulsion of suspected terrorists by the Swedish Secret Police in close cooperation with the CIA. In



that case, I found reason to severely criticize the work of the police and also found it necessary to disclose some confidential elements in order to substantiate my allegations.

瑞典監察使在這方面也曾面臨困難，在監察使曾調查過之秘密警察工作的部分案件中，調查發現並無違失，監察使於是僅簡短敘述其決定，某些機密細節也未加細述，假設監察使其機關受到人民的信賴，至少人民對於這樣的調查結果也是信任的。相反地，在數年前我所調查的一個瑞典秘密警察與中央情報局密切合作驅逐可疑恐怖份子之案件中，我發現有充足的理由來嚴厲批判警察的工作，因此我認為必須揭露部分機密資訊來強化我的論述。

We may conclude that, while it of course has to be accepted in any State that there may be compelling reasons for confidentiality – for example for reasons related to state security, foreign relations or the right to privacy, a precondition for the establishment of an efficient Ombudsman institution is that such confidentiality is kept to a necessary minimum and that there is an awareness of the fact that even the most secret corners of society needs to be supervised. A culture of secrecy without any possibility of control from the outside may create a state within the state, with its own values and practices which risk running contrary to the ideals underpinning the rest of the society.

我們或可這樣說，任何一個國家均有不得不保密的資訊，例如資訊涉及國家安全、外交關係或隱私權，一個有效的監察機制之前提為：需保密之資訊應盡量減少，並認知到無論再隱密的角落均須受到監督。沒有任何外部監控的秘密文化，可能造成國家體制外的另一個國家，自有一套標準及內規，將嚴重危及社會的基本信念。

I would also like to speak briefly about the weapons at the Ombudsman's disposal. The decisions of virtually all Ombudsmen are essentially only recommendations. They lack the legally binding force of a court's judgment or a decision issued by a public authority. Their strength lies exclusively in the convincing reasoning, in the persuasive force of the legal argument. And, hopefully, in the authority of the Ombudsman as an institution and in the respect for the person holding office.

我也想簡短論及監察使處置權上的利器，大多數監察使的調查決定，基本上只有建議權，缺乏類似法院判決或警察裁罰一樣的法定強制力，他們的效力僅能仰賴令人信服的論據理由、有說服力的法律論點，以及監察機關的權威與在位監察使的個人威信。

This is the case also in my country. We have, however, two other possible ways of action. The first is to, as I touched upon at the outset, act as a special prosecutor and bring criminal charges against a public official found to have misused public office. We find it necessary to do so a couple of times each year. The second is to, in less serious cases, ask for disciplinary sanctions against an official. The Ombudsman's decision in those cases still lack legally binding force. When I bring criminal charges it is of course for the Court to decide whether the accused should be sentenced or acquitted. And when I ask for disciplinary sanctions, it is for a special body to decide whether or not such sanctions should be applied.

在我國也是一樣有上述情況，然而，我們另有其他兩個可行的方式，第一個方式，就如我一開始提及的，扮演特別檢察官之角色，對



違法失職的官員提起刑事訴訟，我們發現每一年總有幾次需動用這項權力。第二個方式是運用在違失情況較輕微的案件，對官員提出懲戒程序。在這些案件中，監察使的決定依然缺少法定強制力。當我提起刑事訴訟，判決有罪與否的決定權當然還是在法院，而當我提出懲戒時，懲處與否也是交由另一個特別的機構來執行。

My point here is that, according to our experience, the right of the Ombudsman to ask for criminal or disciplinary sanctions contributes to the respect for the Office.

在此我強調的是，依據我們的經驗，監察使的起訴權或懲戒權均有助於對監察機關之重視。

But this right needs to be exercised with restraint and great caution. One reason for this is perhaps obvious: If a Court or a disciplinary board finds against the Ombudsman and in favor of the defendant, such an outcome may be detrimental to the authority of the Ombudsman.

然而，監察使行使這項權力必須有所克制且審慎，一個明顯的理由可能是：如果法院或懲戒機構的看法與監察使不同，卻有利於被告，這樣的結果恐將有損監察使之威信。

But then again, this possible negative effect should not be exaggerated. As my Danish colleague, the longest serving national ombudsman, Prof. Gammeltoft-Hansen, once said: “If it is of decisive importance to a person that his surroundings comply with what he says, in principle he should not be an ombudsman. Such a person should rather strive to be a judge”.

但同樣的，也不應誇大可能的負面效應，如同我的丹麥同事，在位最久的國家監察使，甘莫多福—韓森教授曾說過的：「假如一個人對於周遭事物一定得遵照他的意思是十分重要時，原則上這個人就不應該是監察使，而是該努力成為一個法官。」

And he continued with remarks which I think provide an important basis for reflection: “Luckily, it is quite rare that the recommendations of the ombudsman are not followed. When this happens, it is of course detrimental to the authority of the institution....If the ombudsman deals with a case where he has a feeling that the public authority may refuse to follow his recommendation, he may be tempted to close the case without a recommendation. This is however not possible. For there is one thing which is more detrimental to the ombudsman institution than a blow to his authority. And that is a blow to his credibility....And – he added – it should be of some comfort to the Ombudsman that in the long run, credibility is essential for upholding authority.”

他接著提到的論點，我認為可作為一項重要參考：「幸運的，監察使的建議很少不被遵循，當這種情況發生時，一定會不利於監察機構之威信……當監察使處理一個案件卻覺得公務機關有可能拒絕遵照其建議時，就應設法不提出建議而結案，這或許不太可能，因為有一件事可能有害於監察機關勝過於個人威信的打擊，且這也可能打擊監察使的可信度……他再補充說道，對監察使應有些許安慰的是，長期而言，可信度是維持威信的基本要素。」

There is, however, yet another reason for exercising restraint and



caution when it comes to asking for, or applying, more severe sanctions against public officials. In my country, public officials sometimes claim that the supervision conducted by the Ombudsman makes it difficult, or even impossible, for them to do their job effectively. Their claim is that public officials, out of fear to be criticized or even prosecuted, tend to be over-cautious and to do as little as possible. And that is, of course, not in the public interest.

還有另一個必須謹慎且盡量不對官員提出或執行嚴重懲戒的理由，在我國，公務人員有時會主張監察使的監督使其難以或不可能勇於任事，他們認為公務人員由於害怕被批評或起訴，而變成過度小心，盡可能少做一點，這當然不符合公共利益。

There are, to my experience, two things for the Ombudsman to keep in mind in order to avoid public officials being too passive. One is, needless to say, to stick firmly to the normative rules. An official who acts in clear contravention of the law deserves to be sanctioned. This is not, however, necessarily true for actions which could be questioned with regard to reasonableness, fairness or suitability. In such cases the Ombudsman may state his or her opinion in a reasoned decision without necessarily making the official in question “loose face”. Such a decision by the Ombudsman may more have the character of providing guidelines for the future, rather than criticizing what has taken place.

依本人的經驗，要避免官員過於消極，有兩件事監察使可銘記在心，第一，不用多說，要堅守基本常規，一個官員明顯違反法令就應受到懲戒，不必然定要質疑這些行為與合理性、公平性或適當性有無

關連，在這類案件，監察使或可藉由具體理由陳述他(她)的決定，而不需讓被調查的個別官員「沒面子」，這樣的決定或許更名為監察使對未來樹立典範，而非只有批判過往雲煙。

Secondly, I find it to be important for the Ombudsman to take into consideration what the actual circumstances were when a public official made a wrong decision or took a wrong course of action. Swedish policemen sometimes tell me that they find it unreasonable to be criticized by me after months of careful considerations on my part for an action which they had to take in an agitated, perhaps even violent, situation without time for reflection. I usually respond that of course this may seem unfair, but that we need to learn from our mistakes. A critical statement on my part serves to help them, and their colleagues, to a better, more informed, decision-making the next time they encounter a similar situation. I also underline that, when deciding what action I should take, I always take the factual circumstances into consideration. There is certainly reason look less favorably at a policeman who deliberately disregard the law than at an officer who takes a wrong decision but nevertheless tried to do his best in a difficult situation.

第二，我認為監察使應考量官員做出錯誤決定或採取錯誤行動當時的真實情況是重要的，瑞典的警員有時會跟我說，他們認為監察使以經過數月的深思熟慮來批判他們在一個激情、暴力甚至沒有時間反應的情況下所採取的行為，是不盡合理的，我通常會這樣回應，這當然可能看似不公，但我們卻需從錯誤中學習，我的批評應該用以協助他們及他們的同事在下回遇到類似情形時，能有更好更充分的資訊做出決策。同時我也強調，當我決定採取何種行動時，我總是將真實情



況納入考量。對一個蓄意漠視法令的警察比對一個做出錯誤決定卻在困難情況下從未盡全力的警察，有一定的理由較不贊同。

I would like to make one final point, concerning the readiness on part of the public authorities to follow the recommendations made by the Ombudsman. I think that it is fair to say that in Sweden we have a culture of sensitiveness to the recommendations of the Ombudsman. This is of course partly due to the long Ombudsman tradition. To create such a culture I think it is important – apart from the diligent work of the Ombudsman himself – that the Ombudsman receives the firm support of Parliament, its individual members, of Government and of the Director Generals of various public authorities. It is, of course, possible to disagree with the conclusions of the Ombudsman. But at least the highest officers of the State need to refrain from showing disregard for the authority and independence of the Ombudsman by, for example, questioning his motives or attacking the person holding office.

我想提出最後一點關於公務機關遵循監察使建議的意願，本人認為平心而論，在瑞典的文化，對監察使的建議較為敏感，部分可能因於瑞典長久以來的監察使傳統，要建立這樣的一個文化，我認為除了監察使本身的工作努力外，監察使能獲得國會與議員個人以及政府與各個公務機關首長的全力支持是很重要的，當然，他們有可能不同意監察使的結論，但至少國家最高官員需儘量避免渺視監察使職權，並以例如質疑監察使的動機或人身攻擊來漠視監察使的獨立性。

Finally, there is no Shangri-la in the real world. None of the existing

Ombudsmen work in Paradise but in States with varying degrees of shortcomings. Especially in countries with more recently established Ombudsman Offices it may take some time for the citizens to realize that they have access to an independent elected official who will investigate allegations of unlawful, unfair or otherwise improper decisions, actions or behavior on the part of the public authorities and the civil servants. Equally, it may take some time for the public authorities to fully comprehend that such a figure, while interfering with their work and thus making a nuisance of himself, in the longer perspective will serve their best interests too. In the meantime, as I touched upon at the outset, the Ombudsman may, through his existence and daily work, contribute to a society with better conditions or at least with a lesser degree of imperfection.

最後，在真實的世界裡沒有香格里拉，沒有任何一位監察使在天堂工作，而是在一個充滿不同程度缺失的國度裡工作，尤其在剛設置監察機關的國家，可能需要花更多的時間讓民眾瞭解：他們有個獨立官員的管道，來調查政府機關及公務人員的不法、不公，或其他不當的決定、行動或行為。同樣地，也可能需要一些時間讓公務機關理解干涉其工作並造成其困擾的這種情況，從長遠的觀點來看，卻能提供他們最大的利益。同時，如我一開始所述，監察使得藉由其存在及例行工作，促進一個更優質的社會環境，或至少能減低社會上的缺失。



【附錄2】出席國際監察會議日期簡表

序號	名 稱	地點 (國家城市)	起訖日期
1	第24屆澳洲及太平洋地區監察使年會	澳洲 墨爾本	2008年 3月24日-31日
2	第24屆加拿大行政裁決協會年會	加拿大渥太華 加迪諾市	2008年 6月22日-7月1日
3	第13屆伊比利美洲監察使協會年會暨 第7屆美洲國家人權保障機關網絡年會	墨西哥猶加敦 州美里達市	2008年 11月17日-27日
4	第9屆國際監察組織會議暨瑞典國會監 察使200週年慶祝大會	瑞典 斯德哥爾摩	2009年 6月8日-17日
5	第14屆伊比利美洲監察使協會年會	西班牙 馬德里	2009年 10月22日-11月4日
6	華隆地區監察組織國際研討會暨15週 年紀念會	比利時 南瑪市	2009年 11月18日-12月1日
7	第25屆澳洲及太平洋地區監察使年會	澳洲 坎培拉	2010年 3月15日-23日
8	美國監察使協會第31屆年會	美國俄亥俄州 戴通市	2010年 10月5日-8日
9	第15屆伊比利美洲監察使年會	哥倫比亞 喀他基那	2010年 10月22日-11月3日
10	國際監察組織「銳化牙(Sharpening Your Teeth)」訓練課程	奧地利 維也納	2010年 11月11日-20日

監察院國際事務工作紀要暨出國報告2008-2010

編 印/監察院國際事務小組

編 輯/連悅容、汪林玲、歐陽佩斯、陳顥

出版者/監察院

地 址:臺北市忠孝東路1段2號

電 話:(02)2341-3183

傳 真:(02)2356-8588

發行人/王建煊

監察院檢舉專線/

檢舉專用信箱:臺北郵政8-168號信箱

傳 真:(02)2341-0324

政風室:

專線電話:2341-3183轉539 (02)2356-6598

傳 真:(02)2357-9670

展售處/

國家書店松江門市 臺北市中山區松江路209號1樓(02)25180207

五南文化廣場臺中市中山路6號(02)22260330

國家網路書店<http://www.govbooks.com.tw>

印刷者/九茹印刷有限公司

中華民國100年10月

GPN : 4710003247

定價 370元

著作權人:監察院

欲利用本著作全部或部分內容者,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)