

監察院出席

「第 10 屆國際監察組織世界會議」

出國報告

101 年 11 月 9 日至 11 月 21 日

目 次

壹、前言.....	4
貳、國際監察組織簡介	5
一、創設	5
二、會員分布	5
三、組織架構與運作	5
四、本院與國際監察組織之互動	6
五、本院與現任 IOI 理事長之互動.....	6
參、第 10 屆國際監察組織世界會議.....	6
一、APOR 區域會議	7
二、IOI 大會(General Assembly)	11
(一) 開幕式—傳統毛利歡迎儀式 Powhiri.....	11
(二) 紐西蘭總理致歡迎詞.....	11
(三) 威靈頓市長致歡迎詞.....	12
(四) 討論並表決 IOI 新版組織章程草案	12
(五) 發表「威靈頓宣言」	14
三、IOI 研討會	15
(一) IOI 理事長開幕式致詞	15
(二) 監察使 21 世紀的挑戰.....	16

(三) 有效協助弱勢人口.....	17
(四) 政府公開資訊的發展與監察制度.....	19
四、紐西蘭監察使公署設立 50 週年慶祝.....	20
五、會員交流.....	21
六、會前研習課程.....	23
肆、巡察駐外館處.....	25
一、訪視駐奧克蘭台北經濟文化辦事處.....	25
二、巡察駐紐西蘭台北經濟文化代表處.....	26
(一) 常代表以立簡報兩國關係及外交工作情形.....	26
(二) 基督城地震及重建工作專案報告.....	27
(三) 委員致詞與提問.....	30
三、與僑界會面.....	31
伍、紐西蘭基督城震災重建工程訪視.....	32
一、災區現況.....	32
二、貨櫃屋特色風貌.....	33
三、災後重建情況.....	34
陸、結論與建議.....	35
柒、處理意見.....	40
[附件] 2012 年第 10 屆 IOI 世界會議議程表.....	41

監察院出席「第 10 屆國際監察組織世界會議」出國報告

壹、前言

本院係國際監察組織(International Ombudsman Institute, 下稱 IOI)正式會員，在本院國際事務小組推動之下，積極參與該組織之活動，透過此一平台，與世界各國監察與人權機構相互交流，同時也戮力宣揚我國特有之五權憲政架構與監察制度，期能透過相互的學習，不斷精進本院職能、強化我國監察制度，亦期藉由參與 IOI 國際會議來促進與各國機構之間的交誼，並提升本院乃至我國在國際社會之能見度。

IOI 世界會議係每 4 年舉辦乙次，本院自 1994 年成為正式會員以來，皆派代表團赴會，迄今本院已 5 度參與該盛事。同時本次會議亦恰逢主辦國紐西蘭的監察使公署成立 50 週年，場面盛大，意義非凡。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，團員分別有葛委員永光、洪委員昭男，另有陳情受理中心科員陳一杰隨團參與 IOI 世界會議之會前研習課程(pre-conference workshop)，並指派綜合規劃室高偉豪約聘專員擔任隨團秘書，一行共計 5 人。本次赴紐西蘭，除參與世界會議之外，亦順途巡察駐紐西蘭台北經濟文化代表處，並訪視紐國基督城震災重建工程，行程共計 13 天，成果豐碩。

- 一、出國日期：2012 年 11 月 9 日至 21 日
- 二、參加會議：第 10 屆國際監察組織世界會議(10th World Conference of IOI)
- 三、巡察單位：我國駐紐西蘭代表處
- 四、代表團成員：趙委員榮耀(團長)、葛委員永光、洪委員昭男、陳科員一杰、高約聘專員偉豪(隨團秘書)

貳、國際監察組織簡介

一、創設

IOI¹係一全球性非政府組織，目前有來自世界各國共 158 個監察、人權機構為正式會員，中華民國監察院亦為其中一員。IOI 成立於 1978 年，旨在促進各國監察機關互動與瞭解，促進全球監察制度之發展。其總部原設於加拿大艾德蒙頓亞伯達大學(University of Alberta, Edmonton, Canada)，由該校法學院提供國際監察組織秘書單位辦公場地、圖書以及行政資源。惟於 2009 年第 9 屆 IOI 世界會議上，經全體會員決議，秘書處總部遷移至奧地利國家監察使辦公室，由奧國監察使辦公室提供並支援所有行政資源。

二、會員分布

IOI 的成立，成為全球監察使之聯繫橋樑，目前有 158 個國家或地區的監察機構加入成為會員。為顧及區域特性，且加強聯繫交流，其轄下分為 6 大地理區域，分別為：非洲(18 個)、亞洲(16 個)、澳洲及太平洋(16 個)、歐洲(80 個)、加勒比海及拉丁美洲(12 個)、北美地區(16 個)等。

三、組織架構與運作

IOI 由理事會(Board of Directors)代表全體會員掌理組織運作。理事會由各區域會員選出，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、第一副理事長、第二副理事長²、財務長以及秘書長。6 個區域各設有 1 位區域理事長³，並依各區域會員數目，推選 3 至 4 位理事⁴。目前每 4 年定期舉行 1 次全體會員大會(General Assembly)，為該組織最高權力機構，迄今已舉辦 10 次年會。

現任 IOI 理事長為紐西蘭監察使公署首席監察使 Beverley Wakem 女士，為望重紐西蘭各界的資深媒體人，2005 年獲紐國政府提名為監察使，並於

¹ 有關 IOI 的相關資訊以及出版書目可以參考其網站：[http:// www.theioi.org/](http://www.theioi.org/)。

² 在 2012 年 11 月 13 日本屆 IOI 大會上，通過新版 IOI 組織章程，其中新增「第二副理事長」一職，該新職目前由美國 Diane Melborn 女士擔任。

³ 如前註所述，新版 IOI 組織章程中將「區域副理事長」(RVP)名稱改為「區域理事長」，因此本報告內容皆以「區域理事長」來稱呼。

⁴ 本屆會議中的區域會議已選出新任理事，名單參見：<http://www.theioi.org/news/ioi-board-of-directors>。

2008 年成為首席監察使，也是第一位女性擔任該職務。自 2008 年起成為 IOI 理事，並於 2010 年獲選為 IOI 理事長至今。2012 年 8 月，Wakem 女士受封女爵士(Dame Companion)頭銜，頗具社會影響力。

四、本院與國際監察組織之互動

除本屆會議外，本院自 1994 年成為 IOI 正式會員後，分別由第 2 屆監察委員組團出席 1996 年於阿根廷首府布宜諾斯艾利斯(Buenos Aires, Argentina)舉辦之第 6 屆會議；第 3 屆監察委員組團出席 2000 年於南非德班(Durban, South Africa)舉行之第 7 屆會議及 2004 年於加拿大魁北克(Quebec, Canada)召開之第 8 屆會議；第 4 屆監察委員組團出席 2009 年於瑞典斯德哥爾摩(Stockholm, Sweden)召開之第 9 屆會議。此外，本院自 2003 年會籍更換後，每年固定出席澳洲及太平洋地區監察使年會(APOR)，與區域會員互動極為良好，並於 2011 年時主辦 APOR 年會，成功讓 APOR 年會首度在我國舉辦。

五、本院與現任 IOI 理事長之互動

本院與 Beverley Wakem 女士所屬紐西蘭監察使公署同屬 IOI 澳洲及太平洋地區(APOR)。2011 年本院舉辦 APOR 年會時，Wakem 女士便兼以 IOI 理事長以及 APOR 會員的身分前來參與會議，並為開幕典禮致詞，也於研討議程中以「監察使於促進善治與保障人權之角色」為題發表演說。雙方關係相當融洽，互動密切。

參、第 10 屆國際監察組織世界會議

- 會議日期：2012 年 11 月 12 日至 11 月 16 日
- 會議城市：紐西蘭威靈頓(Wellington, New Zealand)
- 會議地點：威靈頓會議中心(Wellington Convention Centre)
- 主辦單位：紐西蘭監察使公署(The New Zealand Office of the Ombudsman)
- 與會成員：共計有來自世界 80 多個國家或地區的 265 位代表參加會議
- 會議紀要：

一、APOR 區域會議

- 日期及時間：2012 年 11 月 12 日下午 1:00-4:30
- 會議地點：Lion Harbourview 2, Michael Fowler Centre
- 會議主席：Beverley Wakem 女士(代理區域理事長)
- 出席成員：

國家或區域	姓名	職稱
澳大利亞	Bruce Barbour	新南威爾斯監察使
	Richard Bingham	南澳洲監察使
	Phil Clarke	昆士蘭監察使
	Chris Field	西澳洲監察使
	Colin Neave	聯邦監察使
	John Taylor	維多利亞州監察使
	John Wood(列席)	Balijurda Comprehensive Consulting Pty Ltd
	Anita Stuhmcke(列席)	科技大學法學院教授
紐西蘭	Beverley Wakem	紐西蘭首席監察使
	David McGee	監察使
中華民國	趙委員榮耀	監察委員
	葛委員永光	監察委員
	洪委員昭男	監察委員
香港	Alan Lai	申訴專員
	Frederick Tong	助理申訴專員
	Frank Li	總調查主任
太平洋島國	Jeannine Daniel	庫克群島助理監察使
	Joe Porowai	索羅門群島監察使
	James Maneforu	巴布亞紐幾內亞調查官
	Maiava Iulai Toma	薩摩亞監察使
	Sateki Ahio	東加監察使
	Tamo'ua Pilimsolo	東加監察使

	Alain Molgos	萬那杜監察使
	Phoebe Sangatari	巴布亞紐幾內亞 代理監察使

● 會議紀要：

(一) 悼念：會議開始，全體與會代表首先對不幸於 2012 年病逝的 Chronox Manek 先生以及 Pasa Tosusu 先生表示悼念，也向兩位家屬及同事致哀。Chronox 先生前為 APOR 區域理事長暨巴布亞紐幾內亞首席監察使，10 月初因病辭世，由 Beverley Wakem 女士暫代區域理事長一職；Pasa Tosusu 先生為前萬那杜監察使，除 IOI 之外，對「太平洋監察聯盟」(POA)亦貢獻良多。

(二) 宣告會員人事更迭消息：澳大利亞北領地監察使自 Carolyn Richards 於 2011 年退休後懸缺至今⁵；澳大利亞聯邦監察使 Alan Asher 辭職，由 Colin Neave 繼任之；澳大利亞塔斯馬尼亞州監察使原為 Simon Cohen，新任則為 Leon Atkinson- MacEwan；巴布亞紐幾內亞首席監察使由 Phoebe Sangatari 暫代之；Alan Molgos 為新任萬那杜監察使；Sateki Ahio 則為新任東加公共關係監察使；原庫克群島監察使 Janet Maki 於 2011 年 11 月辭職，職務由助理監察使 Jeannine Daniel 暫代之。

(三) 各會員年度工作概要報告：

相關資料已在會前先行以電子郵件寄送予各會員參考，並於會議中由各會員代表補充之。本院所提供之年度工作紀要內容，係參酌 2011 年英文版工作概況內容，向其他會員說明本院於 2011 年度受理了 20,722 件陳情案件，彈劾 49 位政府官員，並簡要交代過去一年關於人權保障的重點調查案件，包括食品安全、江國慶案，並簡介我國於 2011 年已通過「消除對婦女一切形式歧視公約」施行法，落實保障性別人權並促進性別平等。於會議中，趙委員榮耀並另外向在場會員代表補充三點，包括：1. 本院於 2012 年分別與亞太國家及拉丁美洲國家舉辦過兩次監察人權機構職員交流計畫，其中與亞太國家之職員交流計畫為首度舉行，成效良好；2. 本院國際事務小組曾於 2011 年編印出版中文「世界監察制度手冊」一書，並於 2012 年下半年重新編修更新內容後再版；3.本院一樓之「陳情受理中心」大門旁，

⁵ 該職缺已於 2012 年 11 月 20 日由 Peter Shoyer 接任之，詳情請參考 IOI 最新消息
<http://www.theioi.org/news/australia-northern-territory-peter-shoyer-becomes-new-ombudsman>。

2012 年新設置「自動體外電擊去顫器」(AED)，以增加陳情人之健康保障。

(四) 討論如何有效善用 IOI 的會員資格來協助 APOR 區域的成長：與會代表針對此一主題的討論，主要聚焦 APOR 區域會員數量逐漸增加的情況下，相關聚會也隨之增加，包括 APOR、ANZOA (澳洲暨紐西蘭監察協會)、POA 的會議，而澳洲各監察使機構之間亦會定期開會。與會者認為 APOR 必須試圖開展其他區域尚未從事的計畫專案，爭取獲得 IOI 的區域計畫資金補助。其中，香港申訴專員 Alan Lai 提到了由香港申訴專員公署及澳門廉政公署於 2012 年 6 月聯合所舉辦的一個關於非理性陳情行為處理以及調查技巧的研習課程，吸引 40 多位來自 APOR 區域的學員參加。他表示這類活動便有得到 IOI 的補助，也能強化區域間的學習與合作。

(五) 未來計畫：

1. 開會頻率暨下次會議地點：2011 年於台北召開的 APOR 會議中，許多會員同意區域會議由 1 年一度改成 2 年一度，惟最後決議延至 2012 年 IOI 世界會議時再做最後決定。本次 APOR 會議上，儘管仍有會員傾向支持每年召開 1 次區域會議，但並非全體會員支持此一想法，最後決議每 2 年開 1 次會。同時，為了減輕主辦國的經費負擔，主辦國將不提供任何費用上的補助。至於 2014 年 APOR 會議主辦國，會上並未有結論，留待新任區域理事長賡續辦理相關事項。
2. 訓練計畫：有鑑於 APOR 內有許多會員的辦公室擁有豐富的訓練資源，例如澳大利亞維多利亞州監察使辦公室的調查鑑定訓練計畫或者新南威爾斯監察使辦公室的非理性陳情工作坊。宜思考評估如何將相關訓練計畫擴大至 IOI 全體會員，一如「銳化牙齒」訓練計畫一般，以達資源最大化、分享互利之效。另外，亦有人提議在區域內大學院校發展調查技巧或設置監察使學士後研究學位，澳洲科技大學(University of Technology)法學院的 Anita Stuhmcke 教授將會針對該議題提出研究與方案，也會評估各方面可行性。另有人提議是否設立監察使研究中心，與會者多認為該方案牽涉甚廣，尚需再深入研議。
3. 討論 APOR 的組織章程(ByLaws)修訂事宜：在新版 IOI 組織章程通過後，各區域的組織章程將要相應修改之。會中 Beverley Wakem 表示樂意負責 APOR 組織章程的修訂工作，待完成後將寄送予各會員討論並做最後修訂。

4. 檢視 IOI 新版組織章程草案：Beverley Wakem 女士針對該案相關事項再做說明，並表示隔天大會上之表決將以整部草案來投票，而非逐條表決。一旦草案通過，意謂著 IOI 將更具開放性，同時執委會人事與經驗方面的銜接也會更具連貫性。
5. 選舉 APOR 理事(IOI 理事會成員)：此一階段由 John Wood 暫代主席，Beverley Wakem 和 Alan Lai 連任理事案，在場會員無異議通過；另一名理事則由西澳洲監察使 Chris Filed 當選。Wakem 及 Lai 將繼續擔任執委會理事長及財務長，Chris Filed 則出任新任區域理事長。



APOR 區域會議開會實況

二、IOI 大會(General Assembly)

- 日期及時間：2012 年 11 月 13 日
9:00-12:00
- 會議地點：Renouf Foyer, Michael Fowler Centre
- 會議主席：Beverley Wakem 女士
- 會議紀要：

(一)開幕式—傳統毛利歡迎儀式

Powhiri⁶：

上午9點整，全體會員就座完畢。

一群身著傳統毛利服飾、由長老

帶領的原住民上台，以傳統毛利戰舞磅礴開場，接著在毛利語的迎賓歌聲中，由身穿羽衣的長老帶領著包括紐西蘭總理 John Key、威靈頓市市長 Celia Wade-Brown、IOI 理事長 Beverley Wakem、IOI 秘書長 Peter Kostelka 等貴賓上台，由毛利祭司以毛利語歡迎所有遠道而來的貴賓，並用多場吟唱與舞蹈表演為 IOI 大會揭開「原」味十足的序幕。

(二)紐西蘭總理致歡迎詞：



紐西蘭總理 John Key 開幕致詞



毛利傳統歡迎儀式 Powhiri

總理 John Key 首先代表紐西蘭政府歡迎所有貴賓來到紐西蘭參與此次盛會，同時表示各國代表在紐西蘭監察使公署成立 50 週年的此刻來到紐西蘭，意義非凡。他強調，紐西蘭是第一個實施監察制度的英語系國家，讓監察使獨立於行政權外、歸屬於國會之下，確保政府施政的公開、透明，奠定了民主的基礎。同時他也稱讚紐西蘭高品質的公民讓監察制度

⁶ Powhiri 儀式本來是毛利人探詢來訪者是敵是友的過程，帶有軍事戰鬥的意味，演變至後來，成為主人(tangata whenua)歡迎賓客的正式儀式。

更形鞏固，也確信現任兩位監察使 Beverley Wakem 及 David McGee 所帶領的監察使公署會更加出色。總理也幽默表示，希望所有賓客參與會議外，不忘在紐西蘭努力花錢，協助促進該國的消費經濟，令場內聽眾哄堂大笑。

(三)威靈頓市長致歡迎詞：

市長 **Wade-Brown** 女士首先介紹威靈頓是一個相當美麗的城市，具有開放、年輕而健康的特質，該市運動風氣盛行，加上緊鄰海港，因此輕艇划船等水上運動也相當普遍。她自己也愛好運動，同時力行實踐環保，因此每天都騎乘腳踏車上班。接著，她也肯定監察制度對政府效能的助益，認為監察使是現代進步社會不可或缺的重要支柱。她表示，隨著時代演變，多元環境讓監察使的角色益發吃重、更具挑戰性，但不變的是他們一直在弱勢保護、確保廉政方面扮演極具影響力的角色，也符合她一貫的從政信念。



威靈頓市長 Wade Brown 開幕致詞

最後她也呼應總理的話，希望大家一定要多多消費，幫助提振紐西蘭經濟。

(四)討論並表決 IOI 新版組織章程草案：

1. 沿革：

此次 IOI 大會的主要工作便是討論並表決於 2011 年理事會年度會議中通過的組織章程修訂草案。IOI 理事會於 2009 年時，同意成立「組織章程、會員資格暨治理委員會」(By-law, Membership & Governance Committee)，負責審議檢討現有組織章程(以下稱「原章程」)。歷時兩年討論，該會獲致數項修改結論，並據此擬訂組織章程修訂草案(以下稱「修訂草案」)，於 2011 年理事會年度會議中通過。為使全體會員充分參與修訂過程，秘書處在 2012 年 3 月展開區域諮詢作業，請各會員國針對草案回覆意見；彙整意見於 5 月初在香港的理事會討論後再次修訂新版草案內容，再由會員二度表示意見後，於 9 月份完成最終版組織章程草案，並於大會時進行最終討論與表決

2. 內容：

新版組織章程草案的內容主要針對「會員資格」與「組織治理」兩部分提

出革新。將朝向廣納會員國、加強 IOI 的開放性修正，並且揭櫫一套國際監察準則，深化 IOI 的組織目標；另外也希望強化理事會的延續性與代表性，解決各理事任期與空缺銜接之問題，以促進組織行政效能。在這兩個方向上，新版組織章程的內容有主要幾點變更：

- (1) 凡認可國際監察準則者，即可成為「會員」，但若想要成為「投票會員」，則該組織機構應該符合更高門檻的規定，並強調獨立行使職權之重要性。
- (2) 原「正式會員會議」(Meetings of Institutional Members)更名為「大會」(General Assembly)。
- (3) 原本 IOI 執委會的成員除理事長、副理事長及財務長之外，新設一名副理事長。這些職務的任期從 1 年延長至 4 年，同時得再連任 1 次，由理事會議中選舉出來。
- (4) 原本區域副理事長(Regional Vice President, RVP)更名為區域理事長(Regional President)。

3. 討論：

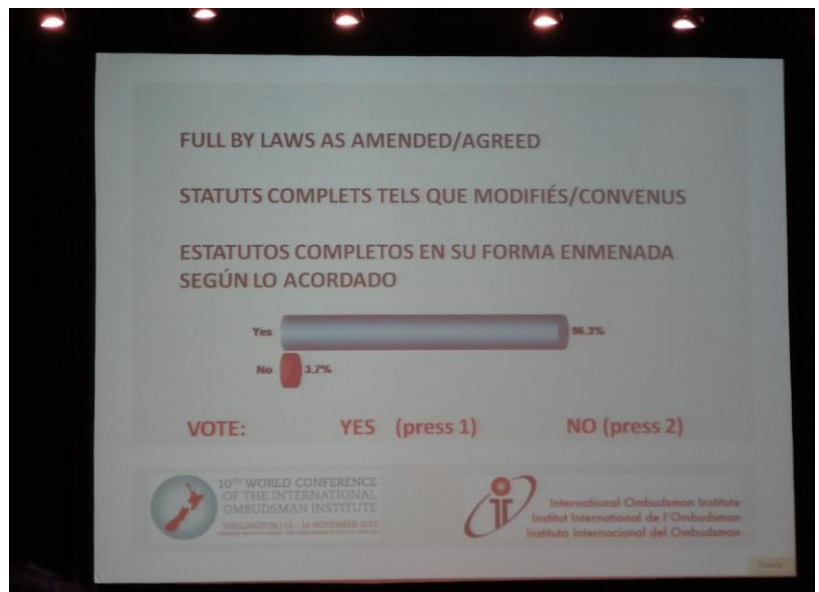
由於新版組織章程草案事前經過數次的溝通與修訂，在大會現場僅有少數代表針對條文再提出意見，包括提及選舉執委會成員的方式是否仍是交由大會全體會員選舉出來為佳，也比較符合民主精神。主席 Wakem 回覆表示她自己也傾向這個意見，但在理事會的討論中，多數認為各區域的理事亦是由會員選出，具有民意基礎。在理事會中選舉執委會成員，也會比較有效率。



大會開會實況：討論組織章程修訂案

4. 表決：

在無其他意見的情況下，10 點 30 分進行表決。每個會員體拿到一台投票機，機器上有 1、2 兩個數字按鈕，分別代表 yes 和 no，本院則由團長趙委員榮耀代表投票。最後結果以 96.3% 的高同意率通過該案，正式修改了 IOI 的組織章程內容。



新版組織章程草案的投票結果即時投影在前方布幕

(五)發表「威靈頓宣言」：

在投票通過新版組織章程之後，大會旋即在獲得全場代表同意下，通過 IOI 「威靈頓宣言」。宣言中肯定監察使制度能夠獨立客觀處理陳情、澄清吏治、保護人權、具有普世通用性，因此 IOI 全體會員認可世界上 140 多國的各類監察組織，也強調監察組織對法治、透明度、善治、民主與人權的重要貢獻；同時，IOI 重視監察組織的多元性，以反映世界各國地區的多樣性與不同的憲政文化，更鼓勵監察組織在更多地方開花結果。IOI 也要捍衛每一位公民向監察組織尋求協助的權利，尤其在經濟、財政與社會面臨到危機的時代，更需要有強大的監察組織來協助確保基本人權，因此 IOI 反對任何影響監察機構獨立性的財政管制，並呼籲政府應容許獨立監察組織的批評。另外，鑑於監察組織同時具有國家人權組織



開會現場桌牌印有我國國旗及 Taiwan 字樣

(NHRIs)的功能，監察組織應增加與人權機構的互動，IOI 也應加強與「國家

人權保障機關國際協調委員會」(ICC)的合作。

三、 IOI 研討會

- 日期：2012 年 11 月 14 日至 16 日
- 會議地點：Michael Fowler Centre
- 會議主題：「向當權者說真話—21 世紀的監察使」(Speaking Truth to Power—The Ombudsman in the 21st Century)
- 會議紀要⁷：



研討會議主會場

(一) IOI 理事長開幕式致詞

14 日上午 9 點，在 Michael Fowler Centre 的大禮堂中，由 IOI 理事長、本屆會議主席 Beverley Wakem 女爵士開場致詞，為期 3 天的研討會議就此揭開序幕。她在致詞時表示，隨著政府職能日益龐大、社會發展趨於複雜而人權保護工作更形重要的情況之下，「如何維持政府的透明度與責任感」，將是接下來各場次研討會議中會不斷關注的核心焦點。大家必須思索如何在 21

⁷由於 3 天場次中有多個時段為分組研討會，因此謹就有參加之分組場次情形予以報告。

世紀這個財政拮据、預算撙節的危機年代，繼續強化監察使的角色，依舊維持獨立客觀，言所當言、為所應為，督促善治廉能，達致保護人權之職。因此，她請求來自世界各地、超過 260 位的監察使、副監察使及陳情調查人員等代表都一起參與這場對話，賦予新世紀監察使一股嶄新的能量與意義。



IOI 理事長 Wakem 發表開幕演說

(二) 監察使 21 世紀的挑戰

專題講者：紐西蘭前總理 Rt Hon Helen Clark 女士

講題：監察使的挑戰與機遇(Challenges and Opportunities for Strengthening Integrity of Institutions and the Relationship with the work of the Ombudsmen)

演講紀要：

Rt Hon Helen Clark 女士為紐西蘭前任總理 (1999-2008)，目前擔任聯合國發展計畫行政官員。她在演講中強調監察使存在的必要性，因為這是對抗貪腐並且確保行政部門負起責任的關鍵之道。她警告說：「缺乏廉潔與責任感會腐化整個國家的治理與資源運用」，她認為「建



前紐西蘭總理 Rt Hon Helen Clark 蒞會演講

立一個能夠包容且回應社會需求的政府對於人類社會的正義、發展至為重要」。此外，她也提及阿拉伯之春的革命運動。在她看來，傳播媒體的發達，使得小市民的聲音更能夠被聽到，也更容易集結。排外性強的封閉政府在這種情勢下，執政基礎便容易受到動搖。在全球治理逐漸民主化的時代，監察使的角色不可或缺。在聯合國大會有關監察使的決議案中，將監察使機構分成協調(mediation)及國家人權組織，他們都具有幾點特質：1.代表民眾監督、

建議與質問政府；2. 扮演政府與民眾之間的橋梁、紓解民怨；3. 具有獨立調查的能力。聯合國發展計畫在包括盧安達、克羅埃西亞等多個國家都與當地監察使辦公室合作。他認為，強化政府的廉正與責任感需要全體政府與社會共同合作，尤其 21 世紀的科技發展讓政府回應民眾的速度及方式需要更多的彈性與應變之道。在這當中，監察使機構無論在橫向與縱向的治理機制上，都需要扮演重要角色。

美國 Suffolk 大學法律系的 Alasdair Roberts 教授也附和 Helen Clark 的觀點，他認為在大環境不好的時代，政府透明度更加重要，因為政府常會認為強調施政公開透明過於不切實際，尤其在財政問題嚴重時候更非必要。加上經濟情況欠佳時，政治不確定性升高，也讓政府對於敏感資訊的公開更為顧忌。但 Roberts 教授提醒，政府的透明度下降，將會造成嚴重後果，因為秘而不宣的情況將會危害政府施政的合法性，導致政局更加不穩。其實，經濟危機本身便可被視為公、私部門不透明所衍生的多重後果。故而，值此經濟危機之下，政府應該更加透明，提升民眾對政府的信任。

另外，UN Women 副秘書長暨執行主任 Michelle Bachelet 也透過影片發表演說，闡述監察機構在 21 世紀的另一個課題：如何協助女性權利。她認為，儘管監察使無法修法，但他們能夠搭橋，協助媒合身處惡劣生存條件的女性族群與應對其負起責任的政府，這樣也幫忙傳遞出一個重要的訊息：任何違反女性權利的行為都不能容忍。監察使的工作能夠讓行政與司法體系產生更積極的作為，讓司法真正落實普世正義。

(三) 有效協助弱勢人口

在這場分組研討議程中，有 4 位監察領域的官員及學者分別就幾類弱勢人口的協助工作進行簡報，包括匈牙利基本權利監察使 Máté Szabó 教授、波蘭人權護民官 Irena Lipowicz 教授、加拿大卑詩省前監察使 Dulcie McCallum 女士及加拿大亞伯達大學法學教授 Linda Reif 分別就難民、老年人以及身障人士等不同的弱勢族群挑戰進行分享。

Máté Szabó 教授聚焦的是財政危機之下，種族間的衝突也可能加劇，往往衍生出不少難民問題。他認為人權監察機構應該為這些弱勢者發聲，讓問題得以突顯而受到重視。自從 2007 年擔任民權監察使以來，Szabó 教授便透過突擊檢查並提出問題，來協助改善少數族群及社會弱勢的問題。在會中他做了幾個實際案例分享，

包括實地走訪調查收容非法移民的看守所，發現裡頭的環境比監獄還糟糕，大多數的看守所管理人員不通曉外語，200 多個收容人只有 3 支公共電話供使用，羞辱、虐待的情況為常態；另外他們也突擊檢查另一個以非法移民家庭為主的臨時收容所，情況顯示裡頭的孩童身心壓力甚大，已超出聯合國兒



Máté Szabó 教授說明如何協助改善境內弱勢族群困境

童權利公約的標準。另外他們也要求政府改善尋求庇護的難民收容中心，後來相關部會另闢新址，大幅改善收容人的居住條件。

波蘭人權護民官 Irena Lipowicz 教授則分享老年人權利保護的議題。她提到世界人口老化的問題嚴重，到 2050 年，世界人口中老年與年輕人的比例將達 1:1。所以，根據 2002 年歐盟的「馬德里計畫」(Madrid Plan)，21 世紀的政府應該要正視此一問題的嚴重性，而監察使在這個問題上所能扮演的角色，應該就是盡力確保老年人口權利獲得保障。因此，波蘭人權護民官推動相關計畫讓老年人得以群聚交流、也促成跨世代的對話互動，並且提出退休年齡革新計畫，監督確保健康照護體系完善，避免銀行及各行業機構的年齡歧視。

Dulcie McCallum 女士則檢視了身障者的實際情況並思考監察使的角色，她將指導方針用 DISABILITY(障礙)這個英文單字一一分述之：

- **Disability wisdom:** 檢視此一問題時應該要設身處地，從身障者的角度看問題

- **In-person complaint procedure:** 打造無障礙的陳情方式
- **Systematic approach:** 在資源有限的情況之下，要使相關陳情及調查案件做系統性的處理，將資源極大化，造福大部分群眾，避免零碎性的個人案件調查
- **Ability:** 聚焦在身障者「能」做什麼(ability)、而非「不能」做什麼(disability)
- **Bold and courageous:** 調查工作必須具有膽識與勇氣
- **Discrimination is illegal:** 許多國家對身障者的歧視因為並無法源規定，因此無法可管。監察使必須設法讓國內相關法規符合聯合國公約的規定，並努力督促修法，使對身障者的歧視行為變為不合法
- **Listening:** 貼近身障者，用心傾聽與包容
- **Inclusive:** 要檢視各種行政機構、手續與措施是否將身障者的情況納入考量
- **Trust:** 真正的身障問題專家是身障族群本身以及他們的家屬親友，監察使應該相信專業，真心傾聽他們的問題與需求，才能有效監督政府的相關施政作為
- **Yellow alert:** 應該仿效警示燈號的方法，當監察使發現一個問題相當嚴重時，便發布黃色燈號，做為督促相關單位盡速採取措施的方法

對於監察機構如何強化對身障者權利的保護， Linda Reif 教授也認為應該仔細檢視並善用國內與國際法中各種有利的法令，成為監察機構在推動相關監督工作的使用工具，例如聯合國的身障權利與促進公約(UNCRPD)。

(四) 政府公開資訊的發展與監察制度

研討會議上中針對資訊自由的議題也多所探討，美國國家檔案和紀錄管理局的副主任 Karen Finnegan 便透過影片方式，向在場聽眾介紹美國資訊自由法(FOIA)的發展，從 1966 年的改革開始，至 2007 年的政府公開法(Open Government Act)通過的沿革與歷程，同時介紹 FOIA 的監察機構之職能，主要便是協助解決資訊自由法施行下的相關爭議、各機關配合修法的工作情形以及提供相關的政策建議。她認為資訊公開才能合理化政府施政，儘管推動過程中會面臨諸多困難，但是只要有強而有力的領導力以及足夠的決心，便能夠促成革新，並引用歐巴馬總統的發言：「關於資訊自由法相關事項，行

政部門應該快速提出因應之道，並誠心合作，體認到行政機關都只是為人民服務的公僕。」

挪威監察使 Arne Fliflet 也分享挪威的資訊公開電子資料庫服務，並且分享實務上所面臨的諸多問題，例如如何在政府透明與個人隱私中求取平衡、以及如何確保資料庫的保密性等問題。

英國的講者 Andrew Ecclestone 分享英國資訊公開政策研擬的過程，資訊公開的白皮書於 1997 年由布萊爾政府提出，第一個階段首先在 2002 年起逐年刊出各級政府機關的資訊，至 2005 年 1 月，開放個人查閱相關資訊。數據顯示，資訊公開之後，民眾對政府的信心與信任度從 2004 年的 5 成上升至 8 成左右，前首相布朗便曾表示「資訊公開可能會讓政府面臨許多難堪窘迫的情形，但這是條正確的道路，因為政府屬於人民，而非政治人物。」

庫克群島的助理監察使 Jeannine Daniel 也從小島國的角度分享 FOI 落實的困難。以庫克群島來說，人口僅有 13,500，分布在 15 個散布於 200 萬平方公里的太平洋島嶼上，在施行上本身就已屬困難，加上經濟危機之下預算擲節的情形，更讓資源分配更為有限。在這種情況下，只好盡量透過國際社會的結盟合作的方式，並強化國內公職人員的相關訓練，尋求最有效的政策推動。

四、紐西蘭監察使公署設立 50 週年慶祝

2012 年恰逢紐西蘭監察使公署設立 50 週年，因此 5 天的 IOI 世界會議也在閉幕式前，安排一段慶祝的節目，邀請包括前紐西蘭首席監察使暨前任紐西蘭總督 Anand Satyanand 以及紐西蘭前總理 Geoffrey Palmer 等人來細數該國監察制度的成效，許多與會代表亦向 Beverley Wakem 女士致贈紀念品並致賀詞，



團長趙委員榮耀代表致贈紀念品給 Wakem 女士，表示祝賀

表示慶祝。本團則由團長趙委員榮耀代表致贈本院紀念品，就在熱絡的氣氛中，結束了第 10 屆 IOI 世界會議。

五、會員交流

除了會議上的交流分享，5 天會議日程中提供了不少機會供會員間彼此交流各種意見，深化彼此交誼。本院國際事務小組在召集人趙委員榮耀的帶領下，每年均積極參與各種國際會議並拜訪各國監察、人權機構，同時也成功爭取到 2011



葛委員永光致贈我國監察制度專書予 Wakem 理事長

年的 APOR 區域會議在台灣舉辦，不但增加監察院的國際能見度，也替我國外交創造更多空間。也因此之故，本次許多與會成員均與本院三位委員熟識，彼此交流問候。另外，葛委員也利用每次場邊交流的機會，致贈其他會員介紹我國監察制度之英文專書《Institutional Design and Development in the ROC (Taiwan): A Critical Review of the Thoughts of Sun Yat-Sen and the Global Development of the Ombudsman System》，該書係由葛委員所著、馬里蘭大學出版。希冀透過本書，

讓他國會員能更充分瞭解我國監察制度與本院職權。



代表團三位委員於會場內合影



會場外休息時間大家彼此交換意見



11/16 研討會晚宴，彼此相互交流



11/13 國會議長招待酒會，三位委員暨常代表與議長 Lockwood Smith 先生



本院代表團與常代表於紐西蘭國會大廈前合影

六、 會前研習課程

- 日期及時間：2012 年 11 月 12 日上午 9:00-11:30
- 地點：Amora Hotel
- 主題：非理性陳情行為處理作業
- 講者：澳大利亞新南威爾斯州副監察使 Mr. Chris Wheeler
- 課程內容紀要：

本次會議代表團，另派陳情受理中心科員陳一杰隨團參與 IOI 世界會議之會前研習課程「非理性陳情行為處理作業」。研習課程由澳大利亞新南威爾斯州副監察使 Mr. Chris Wheeler 主持，課程藉由分享該辦公室的經驗，如何以系統化的方式，管理與非理性陳情人間之互動關係，提供各與會人員參考。

研討會中就有效管理非理性陳情行為之重要性；將非理性行為予以類型化並給予適當的因應策略；透過舉例的方式說明一系列處理非理性陳情行為之因應策略；因應透過媒體和網路方式提出之非理性陳情案件；實施主要策略避免非理性陳情行為；驗證非理性行為模式策略；以及運用各向策略去減少或解決與非理性陳情人間之衝突等主題做探討⁸。

管理非理性陳情行為的目標有三：第一，在確保所有的陳情案件都能獲公平、公正的方式對待；第二，在增進資源管理及行政效率，避免消耗不必要的資源在處理非理性陳情案件；第三，在確保工作人員處理陳情案件之健康與安全。

陳情受理單位處理陳情案件通常會在哪些環節出問題呢？首先，陳情受理單位所能行使的職權是有限制的，有無讓陳情人瞭解所能提供的服務，是否能符合其所提出之期望或滿足其要求？其次，資源的提供是有限的，所以處理陳情人所提出之陳情訴求，陳情受理單位的處理必有優先順序，如何確保每件陳情案件均按照處理原則，公平辦理，而陳情人均接受此規範？最後，陳情受理單位及工作人員對於所接觸的陳情案件有無一致性的回



會前研習課程上課會場

⁸ 講者 Wheeler 每個目標都有提出例子解釋，比如說，在網路的部分，Wheeler 曾提出，現在社會科技的發達，民眾常透過 website 網路的方式，向新南威爾斯州監察使辦公室提出陳情，但因為網路陳情的方式對陳情人非常方便，陳情人並不會像寫陳情書信一樣負擔郵寄費用或更深思熟慮的寫清楚其陳情的主題，他就曾遇過陳情人一再透過網路向他們提出陳情，但陳情內容都短短的幾行，只寫說陳情人感到非常憤怒，或是對國家大事發表意見，像每天對監察使寫日記一樣，所以這類透過網路方式提出之非理性陳情案件亦要因應。

應，以及所運用的專業術語是否能夠讓陳情人充分瞭解？若無法控管上述類型的問題，均有可能導致非理性陳情行為的發生。有關非理性陳情行為的五種類型及管理策略如下所述：

- 非理性堅持型(例如陳情案件業經充分的審理並完成全部的程序，陳情人仍持續陳情和表現拒絕接受受理陳情人員最終決定)：必須清楚的對陳情人說「不」。
- 非理性要求型(例如陳情人堅持不可能的結果)：陳情受理人員必須清楚的設定界線。
- 非理性不合作型(例如陳情人提出大量未經整理的資料，或者是陳情人表現不誠實)：陳情受理人員必須清楚的設定受理陳情的條件。
- 非理性爭論型(例如沒有因果關係，陳情人卻堅持係機關之錯誤導致其損害；或者是陳情人明明毫無事證，卻堅持是機關的陰謀論)：倘陳情受理人員係事前發現，即拒絕受理陳情；倘係事中發現，則停止受理陳情。
- 非理性行為型(例如陳情人出現憤怒、無禮、侵犯、威脅的情形)：受理陳情人員必須清楚的向陳情人說「不」，或者是設定與陳情人互動的條件，必要時運用風險管理模式。

而為了降低非理性陳情行為的發生，有效率的管理非理性陳情行為原則應包含：

- 確認陳情內容符合陳情受理單位的服務範圍內。
- 處理陳情事項的工作人員能在其被賦予的權力下，明確的給予非理性陳情人適當的建議。
- 在什麼時機與以何種方式適當的控管非理性陳情人的陳情行為。
- 考量在什麼情況下，必須改變或控管非理性陳情人的陳情。
- 與非理性陳情人的溝通要如何的控管？
- 有系統地記錄陳情案件的經過情形。
- 建立標準化流程審查案件以及處理非理性陳情行為。

此外，為了避免誤用或濫用非理性陳情行為處理原則情形的發生，組織須做到：

1. 記錄所有非理性陳情案件的發生與處理經過；
2. 列管與追蹤非理性陳情人(不論是否經組織行使非理性陳情行為處理原則)之續訴行為；
3. 審視所有非理性陳情行為之處理，其發生與處理情形可提供組織內工作人員參

考與討論，尋求更好的解決方式。

有關與陳情人溝通方面，一開始即應透過溝通加以確認陳情人實際的期望，向陳情人說明陳情案處理程序以及清楚告知陳情人有關所提陳情案之爭議問題，陳情受理單位能做、不能做與會做、不會做的事情，適度管理與導正陳情人的期望。

另外課程中也提到，不切實際的期望會導致非理性陳情行為，因此針對陳情案件之處理，特別是非理性陳情案，陳情受理單位從一開始受理時，就要管理好陳情人的期望。

而陳情受理單位對於陳情案件之處理須具有主導權與控制力，這亦是所有陳情人均需體認的重要事項；由經驗顯示，非理性陳情行為的主要動力，來自於企圖控制陳情案的處理方式。

此外，良好的溝通所具備的基本原則，例如：適時、正確、清楚、簡潔、扼要、避免生澀難懂用語、禮貌、尊重等，陳情受理單位及工作人員在處理非理性陳情案件時，更應特別注意。

肆、巡察駐外館處

一、訪視駐奧克蘭台北經濟文化辦事處

本團在常代表以立及丁處長樂群陪同之下，於 11 月 11 日初抵紐國時，先行訪視我駐奧克蘭辦事處。同時在丁處長安排之下，由趙委員榮耀代表接受當地華人電視台「中華電視網」(WTV)記者的採訪⁹，宣達本團此次出訪的目的，讓更多當地僑胞瞭解監察制度。趙委員闡述本團主要是前來參加國際監察組織 4 年 1 度的大會，並簡短介紹國際監察組織以及監察制度的緣由：「其實這些監察機構想要達到的目的就是 good governance(善治)，要高質量地治理國家。經常當局者迷，行政單位常常自以為是，覺得做得不錯，不過不見得是站在老百姓的立場。



趙委員接受當地華文電視台訪問，闡述此行目的

⁹ 相關新聞報導請見：<http://www.istars.co.nz/article-74330-1.html>

所以經常有一些像是原住民的權利等弱勢者權利，經常會被主流社會忽略掉，所以需要人權保護單位、監察機構或是獨立的委員會來監督。」常代表也在受訪時表示，本院代表團此趟前來除了能夠與各國監察、人權代表相互交流意見外，也能趁機多瞭解外館工作及當地僑情，聽取海外僑民對政府相關施政的看法與建議，達到更良善的治理。

二、巡察駐紐西蘭台北經濟文化代表處

- 日期與時間：11 月 12 日上午 9:30-11:30
- 參與人員：常代表以立、黃副代表學敏、林組長恩真、經濟組陳組長永章、林秘書世政
- 巡察紀要：

(一)常代表以立簡報兩國關係及外交工作情形：

常代表首先介紹紐西蘭基本國情、政經現況、及雙方代表機構，接著說明外館推動之政務及外交工作。常代表表示這幾年雙方往來洽公的層級有所提升，在許多會議場合中也跟部長及以上的主管官員多所互動，例如太平洋島國論壇(PIF)、援外



三位委員巡察駐紐西蘭代表處，聽取駐處簡報

島國論壇(PIF)、援外合作會議等。兩國在世界貿易組織(WTO)中針對經貿議題也有諸多共識觀點，在 APEC 的領袖會議、部長會議上也多所交流，並簽署有「APEC 建築師相互認證協議」。

另外，我國是紐西蘭第 8 大商品出口市場，主要以乳製品、肉類、水果及堅果、木材等項目為主。兩國經貿關係密切，雙邊貿易逐年成長。2011 年也開始實施「我輸紐蝴蝶蘭附帶栽培介質工作計畫」、也簽署「共同投資創業投資基金策略合作協議」等經濟合作協議，每年

也有次長經貿諮商會議，外館也積極邀請雙方的政黨、國會議員、政府官員、大學校長、智庫、媒體等機構組織互訪，強化二軌外交。

駐館也積極推動人道與文化面的互助交流。人道方面，包括於 2011 年基督城大地震發生後，也在第一時間派遣 22 人的台灣救難隊前去幫忙，是繼澳洲後第 2 支進駐災區的國際救難隊(共有 7 國派出搜救隊)。紐國總理 John Key 也於地震次日在電視演說中公開感謝我國派出搜救隊。常代表強調，當時這段談話反覆在媒體上播出，許多僑胞紛紛表示相當感動，因為多年來幾乎未曾聽過紐國政要公開提及台灣。派遣救援隊後，我國政府隨後也捐助 10 萬美金，由我國第一夫人周美青女士代表捐款。常代表強調，紐國朝野各界迄今一再於各種場合對我國的各種援助表示感謝，基督城地震週年時的多項紀念活動，渠也均受邀出席，並在紀念大會上代表我國搜救隊接受頒獎。

文化方面的交流互動也相當積極，包括籌組大學校長訪問團、簽署教育合作備忘錄、也接洽我國電影產業界參與紐西蘭電影節、並促成原住民方面的交流。

常代表也向三位委員說明兩岸在紐國的互動情形，並就整體亞太情勢、美中台三方關係等發展提供分析與說明。並依據各種基礎，尋求強化各種政治經濟的合作關係與互信，積極運用軟實力，擴大與深化雙方合作的領域。

(二)基督城地震及重建工作專案報告：

鑑於紐西蘭基督城於 2011 年 2 月 22 日發生 6.3 級地震，造成嚴重傷亡、市中心受損甚鉅，由於台灣同樣位於地震帶，政府在災害防救措施與重建復原工作、外館處理應變方式、乃至震災相關陳情案件的受理與調查等，均值得我政府及本院借鏡參考，因此特請外館於本團巡察時，針對該案進行專案報告。

黃副代表學敏首先簡述震災損害與罹難人數的情形，接著分析我國政府及外館對震災所做的相關措施與協助，包括有：

1. 迅速投入救災工作：當天中午地震發生時，威靈頓亦感受強烈震動，常代表立即動員同仁掌握地震資訊並通報台北外交部，同時常代表致電紐西蘭外交部表達我國關懷與協助之意，並洽獲紐方同意我國

派搜救隊來紐西蘭，台北時間 22 日當晚我國內政部消防署特種搜救隊一行 22 人及 2 隻搜救犬即啟程離台，於紐國時間 23 日午夜抵達基督城，紐外交部派聯絡官隨隊協助，常代表及館處同仁亦進駐災區，協助搜救及照顧當地僑民。此外，旅居基督城僑民包括僑團「華興協會」、「南島台商會」及宗教團體「南島佛光山」等，亦與駐館協調合作，積極投入協助救災行列。

2. 我國捐助地震救災：除派出搜救隊伍，我政府並捐款 10 萬美元，由總統夫人周美青女士面交紐西蘭外交部次長 **Tony Browne**。此外，我國「優人神鼓」來奧克蘭參加國際藝術節表演，亦捐出首日公演所得；南島台商會另募集捐款 4 萬 3 千餘紐元，請常代表出面轉交基督城市政府，由市長 **Bob Parker** 代表接受；奧克蘭地區僑民募集之震災捐款 6 萬 6 千餘紐元，亦由常代表轉交紐國外交部，由該部北亞司司長 **Grahame Morton** 代表接受。
3. 協助遇難國人善後：來自台灣的李小姐就讀於 **CTV 大樓 Kings Education College** 學校，地震發生時因樓塌而遭掩埋，其胞妹兩次來紐，代表處均派員協助葬儀及相關文書等事宜。此後，紐西蘭外交部繼續指派聯絡官與我駐處及罹難家屬保持聯繫，提供地震後續調查等相關資訊及諮詢家屬意見，並由駐處居間協助雙方溝通聯繫及提供翻譯服務

另外，黃副代表亦從制度面來析論與檢視紐國的善後與重建工作，包括有：

1. 成立獨立調查機構：紐西蘭成立「坎特伯利地震皇家調查委員會」(**Canterbury Earthquake Royal Commission of Inquiry**)，對基督城地震造成重大傷亡事件進行獨立調查，調查重點包括地震規模、地質結構、建築標準與防震設計、部分大樓倒塌原因、政府應變作為、受困民眾因未及時獲救致死事件等。調查工作已於 2012 年 11 月底完成，並於 12 月 10 日發布最終調查報告。
2. 設立重建專責機構：紐西蘭政府依據「政府組織法」(**State Sector Act 1988**)於 2011 年 3 月 28 日以行政命令成立「坎特伯利地震重建署」(**Canterbury Earthquake Recovery Authority**)，負責推動基督城重建工

作。

3. 通過立法給予重建工作法律依據：紐西蘭國會於 2011 年 4 月 18 日通過「坎特伯利地震重建法」(Canterbury Earthquake Recovery Act 2011)，授予「坎特伯利地震重建署」進行重建規劃及在重建區域強制收購民間土地的法律依據。
4. 重建資金：紐西蘭政府於 2011 年 5 月宣布設置「坎特伯利地震重建基金」(Canterbury Earthquake Recovery Fund)，分 5 年挹注 55 億紐元。
5. 重建規劃：「坎特伯利地震重建署」就基督城重建規劃廣徵各方建言，並與基督城市政府、當地毛利部族 Ngai Tahu 協商後於 2012 年 7 月 30 日共同發布「基督城市中心重建計畫」(Christchurch Central Recovery Plan)，作為重建工作最高指導綱領。

在這場震災劇變中，紐國政府對受災戶所提供的協助則包括有：

1. 醫療：依據「意外補償法」(Accident Compensation Act 2001)，地震受傷醫療費用可向紐西蘭意外補償公司(Accident Compensation Cooperation, ACC)申請理賠，傷者如需住院醫療，則可由醫院代為提出申請，通常無需自付額度。遇難者殯葬費用，可由葬儀社代為向 ACC 提出申請，在正常開支額度內，通常亦無自付額。
2. 修繕房舍：依據「地震委員會法」(Earthquake Commission Act 1993)，受災戶房舍只要有火災保險，無論有無地震險亦無論向哪家投保，皆可向紐西蘭地震委員會(Earthquake Commission, EQC)申請修復因地震受損房舍(僅限房舍本身，不包括圍牆、庭院、車輛等)，按照火險額度與補償條件，由 EQC 排程施工或給予金錢補償，EQC 最高負擔 10 萬紐元，超出部分由屋主向保險公司理賠。上述開支自「天然災害基金」(Natural Disaster Fund)勻支，而基金收入來自保費、附加稅、基金孳息等。受損房舍倘位於山坡地區，須先經地質調查確認其穩定性及是否適否原地整建。前述修繕工作自 2011 年 4 月啟動，迄 2012 年 10 月底止，完成修復房舍達 212 棟，另擬於明年啟動新建房舍 200 至 350 戶。

(三)委員致詞與提問：

趙委員首先介紹代表團團員，並感謝常代表、黃副代表及外館同仁對本團的接待與協助。他觀察到，國人對紐西蘭普遍印象不錯，同時該國優質的基礎建設、平和的人民、健康的環境、以及對人權的進步觀念，都值得我國學習借鏡。也藉由此次出訪，順道巡察外館，並了解基督城震災的相關問題，因為我國也經歷過 921 地震的慘痛經驗。

趙委員接著向駐處同仁簡介世界監察制度的歷史沿革、主辦國紐西蘭監察使公署的發展以及本院推動國際事務的重點。制度上，各國對人權機構與監察使機構採雙軌制，有的則是統合於一機關，中華民國監察院則較為接近後者。

趙委員也表示，此次會議歷時 5 天，算是歷來最長的一次，主要因為綜合了會員大會、區域會議、研討會以及紐西蘭監察使公署成立 50 週年慶祝等活動。趙委員也提到，本來 2005 年的 APOR 區域會議便是在紐西蘭舉行，不過當時恰逢農曆春節，加上第 4 屆委員尚未獲提名通過，因此缺席。所以，這次算是渠首度造訪紐國。

洪委員則在聽完簡報後，針對兩岸關係競合與我國經貿策略等方向提出疑問。常代表則回應表示即便紐西蘭經貿上倚賴澳洲與大陸甚深，但台灣儘管幅員不廣，卻擁有相當優質的市場，還是一定程度具有外資吸引力。趙委員也提到說，中華民國與紐西蘭的生物農業科技皆為世界一流，駐處是否提供一個平台，供兩地的大學與科研機構來相互交流切磋。常代表說明，台灣工研院已與紐國科技部簽有相互合作的協議。總理的科技顧問去年也訪台，並計劃與我國高科技產業交流合作。常代表也提到，2012 年 3 月份所簽的共同開發基金，便是希望能夠協助雙方企業的經貿發展。

針對基督城震災工作，委員也提出諸多問題，例如倒塌房舍的重建補助多少？政府又要如何讓民眾強制遷出？基督城地震，該國內民意對政府救災的表現評價如何？均由常代表一一答覆。趙委員與葛委員也好奇，人民對紐國政府在基督城震災重建是否有不滿之處？有的話是哪類？跟國內不滿之處是否相似？國民對政府救災滿意度如何？常代表表示，原住戶不願意搬遷的案例佔不滿意內容的大部分，少部

分人則抱怨補償不公。但整體上，紐國人民法治觀念完善，對於震災相關法規所導致的重建緩慢尚可接受，對政府處理災變的滿意度還算不錯。洪委員肯定駐處與政府迅速地便成功派遣救難隊進駐，認為這種人道救援的確有助我們的國際形象與外交工作。日本 311 地震也是一例。常代表提到，2012 年 3 月份日本駐紐西蘭大使館舉辦 311 地震週年感恩茶會時，常代表首度獲邀參加，足見人道救援的力量與影響力。最後，趙委員勉勵駐處同仁，外交工作相當繁重，但還是要繼續做，才能不負使命。

三、與僑界會面

紐國有 3 個主要僑團，分別為奧克蘭的華夏協會、威靈頓的華光協會與基督城的華興協會，人數以奧克蘭為最多，基督城次之。本團此次出訪，在駐館協助安排下，分別與三地的僑民餐敘，瞭解僑民在生活、就業等各種面向上的實際情形，同時也針對相關政府政策與經貿交流等議題上，與僑民交換意見，委員們也藉此機會向出席僑民簡介本院職權及我國參與國際監察組織



代表團與紐西蘭僑界餐敘，瞭解僑情並交流相關意見

的意義，希望大家能夠合力在各面向上協助政府，提升品質與效能。

伍、紐西蘭基督城震災重建工程訪視

一、災區現況

地震之後，市中心商業區建築物造成不同程度的大規模破壞，估計約 1,100 棟建築必須拆除。現今整個市區目前四處可見工地與圍欄，呈現一片大興土木的景象。在最為市中心的區域，許多建築物或街廓仍被封閉中，禁止進入。其中最知名的基督教聖公會大教堂泛周邊區域均已圍起柵欄，同時該棟具有 131 年歷史的建築物目前評估後可能面臨拆除的命運，但也引發不少保存建築的呼聲。



塔尖震歪的鐘塔，可想見當時震度之大



基督城市中心隨處可見工地與圍欄



最著名的市中心大教堂區已經被圍住禁止進入



呼籲保留大教堂的訴求標語

二、貨櫃屋特色風貌

原本熱鬧的基督城市中心，人潮洶湧的喧鬧聲在地震後嘎然而止，取而代之的是一片又一片的護欄所圍起的工地，有些倒塌處也已完成清理與整地，等



臨時貨櫃屋搭出的商店，形成市中心災區另一幅特色景像

待重建工作展開。但在一年多後的今天，許多荒蕪的工地上，出現以貨櫃搭建而成的臨時屋，成為一家一家的店鋪。由於色彩繽紛、造型各異，反而增添一股藝術與文創的氣息，形成災區的一種特殊景象。

三、 災後重建情況

礙於建物的安全評估與收購等作業的各種程序，重建進度相當緩慢。紐國政府也希望趁此次災變，一舉更新基督城都市建設，朝更長遠的方向規劃重建工作。根據「基督城市中心重建計畫」(Christchurch Central Recovery Plan)，相關內容如下：

- (一) 專家評估市區約有 75%必須拆除重建，居民強制遷出，由政府照地震前地產均價收購，精華地段可供造鎮的面積多達 608 公頃。
- (二) 將提出全新設計，使該區兼具歷史傳承與現代化特色，而非只在恢復舊觀。此外，基於市容及安全考量，該計畫限制中心商業區(Central Business District, CBD)建築物高度限制為 28 公尺(約 7 層樓)，住商混合區域高度限制為 17 公尺(約 4 層樓)。
- (三) 上述重建計畫擬在基督城市中心 Avon 河之北、東、南面打造全新的中心商業區(CBD)，在 2014 年前執行 17 個標竿方案(anchor projects)，包括設立環繞 CBD 的帶狀公園綠地、Avon 河岸步道、地震紀念園區、文化中心、戶外廣場、表演藝術中心、可容納 2 千人的國際會議中心、中央圖

書館、醫院設施、警消設施、都會運動設施、可容納 3.5 萬人的多功能室內體育館、板球場、公車轉運中心、高品質住宅區、創新園區等，藉此提供企業投資誘因，吸引人潮回流，再造基督城榮景。

陸、結論與建議

本院此行前赴紐西蘭參加第 10 屆 IOI 世界會議，旨在善盡 IOI 會員之職責，也為增進本院與世界各監察組織之友好情誼，強化與各會員之合作關係及實質交流，擴展我國監察、人權活動之參與空間。同時巡察我駐紐西蘭代表處瞭解政情與僑情，並訪視基督城震災區重建情形，將意見與收穫臚列如次：

- 一、 **廣續善盡 IOI 會員之責，強化落實威靈頓宣言揭櫫之精神：**本屆大會甫通過之威靈頓宣言提到監察組織對法治、透明度、善治、民主與人權的重要貢獻，且各國應積極強化其職能。職是之故，強化本院職能，繼續落實監察權的行使，同時確保每一位公民的基本人權，應是本院可參考並繼續努力之處。另外，身為國際監察領域領導組織 IOI 的會員，本院對協助提升 IOI 組織功能及影響力責無旁貸。由於我國五權憲政架構下的監察制度在世界上相當獨特，本院更應發揚我國監察職權，積極將相關職能提供許多尚未設有監察組織的國家參考，並從中給予必要之協助。
- 二、 **在 IOI 新版組織章程架構下，本院更應廣續維持與 IOI 執委會成員的實質關係：**新版組織章程通過之後，原本 1 年選舉 1 次的執委會成員(理事長、兩位副理事長、及財務長)任期延長至 4 年，同時可連任。由於這些成員的選舉係於理事會中進行，權力可謂增大。本院未來宜持續加強與執委會成員的友誼關係，提升於組織中的影響力。
- 三、 **持續邀訪各國監察使前來我國交流：**本屆會議中，本訪團有機會與多國監察使互動並交換意見。例如研討會講者之一的匈牙利國會民權監察使 Máté Szabó 教授，曾與本院委員有所互動並討論監察相關議題，俟本團返國後，便收到 Szabó 教授來信，預計 2013 年春天訪問亞洲，並期能拜會本院；另外日本行政相談協會的代表亦於威靈頓時向趙委員榮耀表示，2013 年春天將前來台北訪問。本院除了誠摯歡迎渠等來訪、期待與他們在台灣見面之外，也

將持續推動與其他各國監察使來往，以促進相互瞭解與經驗交流。

- 四、 **續辦與亞太地區監察暨人權機構職員交流計畫**：本院首度於 2012 年 5 月份舉辦該交流計畫，參與成員來自泰國、菲律賓、馬來西亞、印尼、馬紹爾群島以及諾魯等國，成效良好。其中，諾魯目前正著手該國監察制度入憲的工作，而參與本計畫的成員貝倫瓦佳國會議員正是負責該項工作者，他表示參與該次課程獲益良多，有諸多值得參考借鏡之處。因此，為了強化與亞太區域各國相關領域機構的交流情誼、也為了繼續發揚我國監察制度、同時善盡 IOI 會員責任推廣監察制度至各地，建議明年度賡續辦理。
- 五、 **建議本院依職權針對我國政府落實資訊公開法的執行情形進行通盤瞭解，確保政府透明與善治**：本次會議研討會的主要議題之一便是政府資訊公開(FOI)，同時也強調確保政府透明係監察機構主要的職責之一，尤其在全球金融財政危機的背景當中。與會成員均認為政府透明度是贏得人民信任、強化政府施政正當性的重要因素，而財政緊縮的時代，社會氛圍較為不穩，政府很可能為了逃避相關輿論壓力，刻意不揭露施政資訊於公眾，讓政府透明度有下降之虞。也因此，監察機構作為監督者的角色更形重要。我國已於 2005 年通過政府資訊公開法，本院做為我國最高監察機關，允宜監督各級政府機關確保其切實遵守相關規定，同時關注政府資訊公開以及個人資料保護等法律規定之間是否有扞格或造成一些施行上的缺失或困難，為大眾把關一個更透明的政府。
- 六、 **思考善用我國資通訊產業技術與知能來協助相關資源匱乏國家之監察機構對推動監督政府資訊公開工作**：賡續前一項，政府資訊公開在許多國家推動上有實際困難。例如庫克群島的助理監察使 Jeannine Daniel 就提到該國人口分布於廣大島群上，對相關工作推動構成不小的障礙。她希望能透過國際社會的協助來獲得改善。政府資訊公開工作推動需要軟硬體上的配合，尤其網際網路的普及方能克服地理上的限制。我國國際援助項目中，向來包括協助建置邦交國資通訊系統，因此或能思考也將我國資通訊產業的技術與資源協助南太平洋小島邦交國改善此一問題。
- 七、 **宜持續在兩公約架構下，監督政府落實對弱勢族群的照護，並將調查案例彙整出版專書**：本次研討會中的主題之一係有效協助弱勢人口，對身障、難民、老年等弱勢人口的議題作分享。我國已逐漸面對人口高齡化的問題，同時在兩公約的架構下，國內各機關必須依兩公約施行法將法規調整修訂以符合兩

公約相關內容，因此本院宜持續監督政府落實對弱勢族群的照護，確保各項基本人權獲得保障，並將相關調查報告分類彙整成專書，或譯成外文，以促進國際交流。

八、 **持續監督政府對天然災害與核能安全方面的應變措施與配套：**本院前於 921 震災與莫拉克風災時，均曾動員深入災區，探訪災民並接受陳情，調查政府施政違失。本團此次出訪紐西蘭，亦相當關注基督城地震災害的重建工程，另外本次會議上，日本及紐西蘭的代表亦分享監察使機構如何在地震發生時繼續提供人民陳情的服務，皆對本院具有參考價值。由於日本福島核災的殷鑑不遠，核能安全攸關全民生命安全，本院前已針對核四安全的相關問題調查甚多，也對台電與原能會提出過糾正案，本院宜持續關注此一問題。

九、 **繼續改善本院對陳情者非理性陳情行為的處理方式：**關於本次會前研習課程，藉由本次非理性陳情行為研討會的交流，發現各國許多機構所面對的非理性陳情行為持續的增加，且陳情受理單位所要處理的層面亦日益複雜困難。處理非理性陳情行為是陳情受理單位不可避免的核心工作，相關工作人員必須正視這項問題，並培養處理非理性陳情人的能力，才能使有限的資源得到最有效的運用。謹就本次研討會交流所得，提出數點建議，或可供未來監察院相關行政作為之參考：

（一） 建立非理性陳情態樣資料庫

對於到院陳情民眾如有發生非理性陳情行為，以書面記錄事件發生的始末以及工作人員如何處理非理性陳情案件，透過每次個案經驗的累積，輔以不定時地與本院業務單位同仁或志工伙伴藉由教育訓練課程、志工會議提出討論，將可逐步建立處理非理性陳情之人員態度準則、非理性行為因應方式等制度性措施，以達監察院「保障人權」、「紓解民怨」之目標。

（二） 培養工作人員處理非理性陳情人之能力

不論陳情人是否理性陳情，均應受到機關公平、專業的對待，惟陳情受理單位工作人員若對於處理非理性陳情人感到畏懼，則無法發揮應有的專業素養，告知陳情人正確的陳情資訊與應負之權利義務，將可能變本加厲塑造更非理性的行為。然非理性行為發生的態樣繁雜，發生的時點亦非陳情受理單位人員可掌握或有固定規律可循，如何讓工作人員以「不卑不亢」的態度應對非理性陳情人的陳情行為，進而有

效的處理後續陳情事宜，似非短期即能培養出的能力。是以，建議有計畫地調配組織人力，安排人員至陳情受理單位實地瞭解陳情人的陳情行為，透過與陳情人面對面的交流，強化自身口語表達、專業能力的自信心，逐步培養本院工作人員處理陳情案件之能力。

(三) 強化陳情受理資訊之宣導

受理民眾陳情係本院職權行使之重要來源之一，然透過處理民眾到院陳情或地方巡察之陳情案件，常會發現民眾不甚瞭解本院在職權內所能處理的陳情事項為何，尤以司法案件為最，民眾常誤以為不服司法判決結果，向本院提出陳情即有可能推翻司法判決，甚至要求本院重啟司法調查或要求司法單位重啟調查。惟本院所製作之相關職權宣導手冊，似多偏重在監察職權、古蹟文物之介紹，對於專責受理陳情之資訊較少著墨，建議針對本院「受理陳情」之方式、限制、處理程序等進一步加強宣導與介紹，提供民眾更完善的陳情資料，避免民眾誤解本院之職權。

(四) 透過公民教育與公眾宣導，正確的認識監察院

目前我國的公民教育對於監察職權行使的介紹，在有關受理陳情方面的著墨較少，除臺北市附近各級高中、國中、小學之學生利用公民教育課程親自到院參訪時，經由本院工作人員或志工之解說，始能深入瞭解受理陳情亦為本院重要工作之一。是以，建議本院除針對標的客群之不同進行相關職權宣導外，應與教育部密切溝通，將監察職權與陳情機制納入公民課程之相關教材，透過義務教育之推動，讓每位民眾都能明白及正確的認知監察院職權行使的範圍與實務運作狀況、民眾向監察院提出陳情之要件以及監察院對陳情案件之處理方式等，透過公民教育的潛移默化，讓每位民眾對監察院都能有正確的認識，並尊重監察院對每一個陳情案件之處理結果。

- 十、 **持續積極發佈本院重要活動消息於 IOI 電子信，強化本院國際能見度：**2012 年本院共計發布 5 則訊息刊登於 IOI 電子信，包括本院調查劉姍姍案、舉辦亞太地區監察暨人權職員交流研習計畫、法國 Jean-Marie Pontier 教授蒞院演講介紹法國人權保護官署、本院發行 2011 年英文版工作概況等消息。本院代表團於第 10 屆國際監察組織世界大會上，便有他國監察使代表團表示透過電子信瞭解本院相關消息，成功強化本院國際宣傳。爰此，未來將賡續把重大

消息發布於 IOI 網站。

十一、**肯定紐西蘭代表處工作成果，並勉勵繼續推動兩國在各項領域合作交流之計畫：**本次巡察中，委員們對於駐處之辛勞與付出表示肯定，也勉勵賡續積極推動兩國在生技農業、學術等多方領域進行交流，同時也繼續強化與僑界之間的關係，讓僑民亦成為我外交尖兵。另外，委員們也讚許駐處此次在基督城大地震災變中的應變與處理迅速得宜，成功深化雙方友好關係並有助我國國際人道援助形象的提升。

本次會議參與會員代表多達 260 餘位，5 天以來於會場及餐敘等多個場合能與各方密切交流，本團也備有代表團團員介紹手冊及我國監察制度專書於現場致贈給其他代表參考，增進他國對本院職權乃至我國憲政架構的瞭解。另外，會場名冊與桌牌皆清楚標示我國國旗與稱呼字樣，顯著提升本院國際能見度，也成功強化我參與國際社會的空間。

本屆會議主題「向當權者說真話—21 世紀的監察使角色」，主要便是聚焦全球金融危機之下而致財政撙節、預算緊縮的影響。各國監察機構均須面對運用更少的資源來處理更多的問題。許多講者提供一些具建設性的解決方案，共同思索如何在更有限的金錢與人力資源下，繼續發揮、甚至創造更大的影響力。與會者的共識是：在這個撙節年代，監察使反而更顯重要。其責任在於確保行政單位在預算減少之情形下，政府施政的質與量不會隨之下滑。該會議主題其實與本院近年來在益發緊縮的有限經費與人力中，仍努力發揮監察權的最大效能不謀而合。

另外，第 10 屆 IOI 大會上，已通過新版組織章程，也發表威靈頓宣言，更形強化 IOI 在國際監察領域的領導組織地位。新版組織章程將讓 IOI 更具開放性，廣納會員體，並且強化組織治理上的連貫與延續性。目前 IOI 會員機構將近 160 個，已形成一個龐大的國際監察知識分享社群，在全球財政危機加劇的此刻，通力合作、資源分享至為重要。本院也將盡力貢獻所能，鞏固我於 IOI 之地位。

柒、處理意見

- 一、 本報告肆〈巡察駐外館處〉及陸〈結論與建議〉之六、十一，函請外交部參考。
- 二、 本報告肆之二之(二)〈基督城地震及重建工作專案報告〉及伍〈紐西蘭基督城震災重建工程訪視〉函請內政部參考。

代表團團長：趙委員榮耀

團 員：葛委員永光

洪委員昭男

陳科員一杰

高約聘專員偉豪(隨團秘書)

[附件]

2012 第 10 屆 IOI 世界會議議程表

✚ 時間：2012 年 11 月 12 日(一)~16 日(五)

✚ 地點：紐西蘭威靈頓會議中心(Wellington Convention Centre)

✚ 主題：

Speaking Truth to Power

The Ombudsman in the 21st Century

✚ 議程表：

11/12 (一)	13:00 17:00	IOI 分區會議-APOR 會議	會場：威靈頓會議中心 (Wellington Convention Centre)
11/13 (二)	08:50	IOI 會議開幕式	會場： Michael Fowler Centre - Promenades
	10:00	休息時間	
	10:30	IOI 大會(General Assembly)開始	
	12:30	午餐	
	13:30	大會 (續)	大會議程： 1. 討論組織章程修訂 2. IOI 未來發展 3. 其他事項
	15:00		
	15:00	午茶時間	
	15:20	大會 (續)	
	17:00		
	17:30	國會議長晚宴	Great Hall
11/14 (三)	09:00	研討會開幕	
	09:15	專題演講	1. IOI 理事長 Ms. Beverley Wakem 致詞演講
	10:30	休息	
	11:00	研討會	

	12:30	午餐	
	13:30	分組研討會	
	15:30	午茶時間	
	16:00	分組研討會	
	17:30		
11/15 (四)	09:00	專題研討會	
	10:30	休息	
	11:00	專題研討會	
	12:30	午餐	
	13:30	分組研討會	
	14:45	午茶時間	
	15:15	分組研討會	
	16:45		
	19:00	研討會晚宴	地點: Wellington Town Hall
11/16 (五)	10:30		
	09:00	分組研討會	
	10:15	休息	
	10:45	分組研討會	
	12:15	午餐	
	13:00	慶祝紐西蘭監察使制度成立 50 週年	
	14:30	閉幕式	Bruce Barbour 演說題目: Looking ahead: Challenges for the IOI in responding to its members needs in changing times
	15:00	新南威爾斯監察使 Bruce Barbour 演說 Wakem 女士致閉幕詞	

※詳細議程請參考：http://www.confer.co.nz/wcioi/conference_programme.htm