

參加國際監察組織 (The International Ombudsman Institute) 「銳化牙齒 (Sharpening Your Teeth)」訓練報告

壹、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 IOI) 舉辦，於奧地利維也納舉行，此係 IOI 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。

(一) 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：

(1) 人(Who)

(2) 事(What)

(3) 地(Where)

(4) 為何(Why)

(5) 如何(How)

(6) 最重要的更是要找出重要問題點 (Key questions)。

(7) 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？

(8) 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？

(9) 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

(1) 優點

<1> 緊急回應與快速調查為使命，工作精神是奉獻與證據本位的評估。

<2> 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。

(2) 缺點

<1> 關注系統性議題減少個人陳訴案件關照。

<2> 資源的排擠。

<3> 組織的責任。

<4> 組織不可能從事太多系統性調查。

(3) 15 項無法從事制度性調查的原因

<1> 沒時間。

<2> 沒人。

<3> 沒錢。

<4> 我們每天調查陳訴案應如何處理？

<5> 我們沒有此方面的調查經驗或訓練。

<6> 我們沒有被要求。

<7> 建立特別團隊造成不合或菁英心態。

<8> 制度性調查太複雜。

<9> 我們沒有支援部門。

<10> 我們最後建議不受重視。

<11> 「這不是我們的文化」。

<1 2>我們必須更多人力。

<1 3>沒有系統調查我們依然做得很好。

<1 4>我們不必使用有顏色、質疑的語言去撰寫報告。

<1 5>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。

(二)卓越調查的 8 個原則

1、8 個原則

(1)獨立：不受外力干涉。

(2)富有經驗：有經驗才不會受隱匿。

(3)瞭解相關議題：對於相關議題都能瞭解，掌握核心，進一步瞭解事務發生原因。

(4)充分資源：工欲善其事必先利其器。

(5)客觀證據：確認、保存、蒐集、檢視。

(6)文件證明確認：對於文件確實再檢視。

(7)訪談證人：確認身分、隔離詢問、全面性訪談。

(8)分析：以事實為基礎的客觀分析。

2、案例分析

(1)安大略省監察使辦公室深究調查「專責調查小組 (special investigation unit)」案

(2)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：

- <1>缺乏獨立性：大部分調查員都是警察出身，且大都為男性白人，穿戴警察標示如領帶，維持警察文化。
- <2>缺乏資源：沒有充足全職工作人員、超時工作缺乏加班費、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。
- <3>對調查缺乏嚴肅看待：延遲抵達現場造成證據湮滅，諸多案例都顯示案件發生後專責小組未及時抵達，或未立即訪談目擊者，造成調查工作無法順遂進行。
- <4>不具透明性：調查報告無向大眾公開，缺乏證據即指控涉嫌。

(3) 安大略省監察使辦公室的調查意見

- <1>安大略的警政系統監督辜負了當初對社會的承諾。
- <2>專責小組在監督者角色上如此怯懦與懦弱以致於對安大略省警方已無法監督。
- <3>專責小組是一隻無牙老虎。

(4) 後續結果

- <1>政府與專責小組同意監察使的所有調查意見。
- <2>更換新的領導人。
- <3>調整專業派案方式。
- <4>充實調查人員。
- <5>降低延遲約談次數。
- <6>檢察總長持續關注專責小組的改善情形。

3、調查工作的挑戰

(1) 調查成為一種固定思維模式。

(2) 調查通常要求調查人員成為每一項調查議題的「速成專家」。

(3) 調查機構可能是政府的最後聖地。

(三) 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：

(1) 指控的瞭解：對於指控之事真實性應進行瞭解。

(2) 釐清進行調查議題爭點：爭議之處何在？

(3) 調查策略擬定：如何進行調查，從何處著手。

(4) 有無需要特別考量之處：對於案件有無需要特殊考量之處，如：

<1> 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。

<2> 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。

<3> 該如何使用權力：調查過程如何使用法律賦予的權力。

<4> 大眾輿論：調查計畫必須考慮調查過程或結果會引起的輿論效果。

<5> 團體或機關的資料應該要如何處理。

<6> 需不需要突擊訪問 (surprise visit) 或履勘：應可考慮在調查過程中安排突擊訪問或履勘，以獲得事實真相。

<7> 預計合作的議題：有些議題可以考慮與大眾媒體合作。

- <8>預定證人訪談：應該事先預定證人出席訪談時間，避免證人出席不足或無人出席。
- <9>特殊調查技術：有些調查技術的使用，如要求鑑定等，都必須納入調查計畫中。
- (5)證據來源：包括法律、法令、政策、程序，文件（獻）證據資料，證人供述，客觀證據等。
- (6)所需人員：計畫中應該計畫提出人力需求。
- (7)預估資源需求：調查計畫應提出預估需要資源或支援。
- (8)其他相關資訊：調查計畫應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。
- (9)溝通：調查計畫須預先擬定溝通單位名單為何？如何溝通。
- (10)開始日期：調查計畫必須確認何時開始調查。
- (11)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。
- (12)完成預期：調查計畫可以設下預定調查完成日期。
- (13)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。

(四)如何訪談

1、為何要訪談

- (1)蒐集證據：從訪談中可以蒐集到相關證據。
- (2)瞭解證據：蒐集的證據，有時可以透過訪談加以瞭解。
- (3)檢視證據：訪談過程可以確認證據的可靠性。

(4) 可以展現正在進行的工作：訪談可以展現目前的工作進度。

2、二個階段過程

(1) 定調：訪談目的為何，必須加以確認。

(2) 澈底訪談：訪談必須澈底瞭解問題所在。

3、有效訪談必須具備的要件

(1) 充分準備：對於要訪談的人必須經過判斷與權衡，並非所有的人都必須訪談。

(2) 建立充分信任關係：與被訪談人必須有充分的信任關係，訪談結果才会有實用。

(3) 必須澈底：訪談必須澈底，不能點到為止。

(4) 客觀：訪談必須注意客觀原則，避免產生誤導。

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

4、訪談方式

(1) 面對面：直接面談方式。

(2) 電話：利用電話訪談。

(3) 電子郵件：也可利用電子郵件訪談。

5、訪談準則

(1) 找出最重要的訪談者：在案件中，其最重要的人必須首先進行訪談。

(2) 明智的使用資源：訪談必須明智安排，避免無效率或浪費資源。

(3) 可信度：訪談中的說詞必須確認具有可信度。

(4) 身分確認：受訪談者的身分必須確實確認，避免張冠李戴。

(5) 可用性：訪談必須注意其資料的可用性。

(6) 時間長度：訪談時間長度必須掌握，避免過常或過短。

(7) 代表性：訪談對象必須有代表性。

6、訪談地點

(1) 在辦公室。

(2) 受訪人的工作地點。

(3) 受訪人住所。

(4) 第三地。

7、訪談準備：

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

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

(3) 對於受談者：不應先假定受訪者會說什麼、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

(1) 不要有誘導性的談話。

(2) 保持平靜與冷靜。

(3) 聚焦在議題。

(4) 不要給一個直接的回應，而是應該多問「為什麼」？

(5) 不應有鄙視、傲慢或攻擊性。

9、誰來主導訪談

(1) 有相關知識背景的人。

(2) 依照倫理（職級）關係決定。

(3) 可能必須撰擬報告草稿的人。

10、如何展開訪談

- (1) 首先先問好。
 - (2) 說明訪談步驟。
 - (3) 開場白：說明訪談目的、訪談資料會受保護等等。
 - (4) 背景說明：對於訪談事件的背景加以說明。
 - (5) 一般的開放性問題。
 - (6) 較特殊問題。
 - (7) 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。
 - (8) 最後應該問有無補充意見。
 - (9) 結束時應表示感謝。
- 1 1、應避免事務
- (1) 詢問假設性問題。
 - (2) 不應透露目前調查進度或現狀。
 - (3) 避免詢問無法處理相關議題。
 - (4) 避免顯露不當肢體語言。
- 1 2、訪談時受訪人可能用下列各種迴避方式，所以必須克服：
- (1) 概括論述：如我們從不歧視...。
 - (2) 傲慢性：我們都是專家，這你應該知道...。
 - (3) 策略性：這是一個由專家深思熟慮所設計的政策...。
 - (4) 傳統：我們一直都是這樣做，而且沒有任何人有不滿...。
 - (5) 模稜兩可：我非常懷疑我們會這樣做...。
 - (6) 爭議調查的必要性：我不知道為什麼你要浪費

時間在...？

- (7) 工作流程：你的調查妨礙我們正在進行的工作...。
- (8) 擾亂：利用破壞紀律、妨害公權力、危害生存等藉口。
- (9) 個人化議題：這些只是個人的問題...。
- (10) 暗諷：你知道這些陳訴都是陳年故事...。
- (11) 毫無證據：你們根本毫無證據調查我們...。
- (12) 告訴你的調查毫無證據：例如你沒有必要調查我們，因為你毫無證據...。
- (13) 挑釁公信力的方式：諸如你的信譽沒有比我好、你只是一個移民者，你根本無資格調查我。
- (14) 暗示性威脅：你知道我和你上司是好朋友...。
- (15) 恐嚇：你再繼續調查試試看，我一定會讓你後悔...。
- (16) 間接性威脅：我不喜歡你問話方式，我下次遇到你上司的時候，我會告訴他。
- (17) 直接性威脅：如果你再這樣，我會讓你消失在這個鎮上...。

1.3、訪談常犯的錯誤

- (1) 訪談無脈絡化：訪談毫無重點，也無因果連接。
- (2) 主要詢問者打斷受訪者談話：詢問者打斷受訪者後，可能影響受訪者的思緒。
- (3) 次要詢問者打斷受訪者談話：次要詢問者打斷受訪者，受訪者有時無法一同回答太多問題。
- (4) 訪問（調查）者自己話太多：訪問者太多意見表示，會影響受訪者的談話。

- (5)不適當的詢問問題：詢問問題不適當，會讓受訪者產生防衛性的回答。
- (6)不適當的交叉比對：有時不能利用別人說的話檢驗受訪者，讓受訪者感到難堪。
- (7)詢問問題太難回答：問題應該簡單明瞭容易理解並回答。
- (8)調查者表示自己的意見：表示自己的意見，會讓受訪者認為調查者已有定見。
- (9)調查者作出允諾：調查者的允諾，往往造成調查工作的負擔，調查必須依證據而行。
- (10)無觀察並描述受訪者的肢體動作：有些肢體語言必須觀察，才能進一步瞭解訪談的其可信度。
- (11)問題詢問的不清不楚，或沒有重點。
- (12)訪談無法與調查方向結合。
- (13)次要詢問者沒有問題可問。
- (14)次要詢問者重複問先前問題。

1 4、訪談紀錄

- (1)必須摘錄重點：摘錄時必須清楚、通順、有邏輯性、可以令人理解且有主題，並且標出證據所在。
- (2)必須有組織有條理。
- (3)最重的地方可以逐字記下。
- (4)錄音或錄影：此方式可以正確的記載受訪者的話語，並且成為一定的證據。
- (5)訪談後如有必要可以繼續保持聯繫以便進一步訪談。

1 5、訪談可能會遭遇的抗拒型態

- (1)無法提供資料或訊息。
- (2)我要你提供書面問題。

- (3)我要律師在場。
- (4)我要我的老闆在場。
- (5)我要工作夥伴或工會人員在場。
- (6)我自己也要訪談錄音。
- (7)我要你們完全保密。

1 6、訪談品質自我檢核

- (1)訪談者有無充分準備和足夠知識背景。
- (2)工作經驗是否足以勝任。
- (3)有無與受訪者建立和諧關係的能力。
- (4)讓受訪者可以清楚表達自己的意思。
- (5)除非必要不要打斷受訪者談話。
- (6)尊重受訪者。
- (7)受訪者間不應有差異對待。
- (8)問題應該問清楚。
- (9)如有必要應該對詢問的問題表示堅持。
- (10)主要問題都應詢問。
- (11)大部份問題應該都是以「為什麼」為導向。
- (12)開放性問題為導向。
- (13)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。
- (14)那些「較困難」問題必須詢問。
- (15)問題設計必須有邏輯性。

(五)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幾點：一是其調查方式之一；二是應當工具的一種；不能替代所有的調查方式。

(六)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：
 - (1)證據是否充足：證據是否充足至足以證明或推翻一件事情。
 - (2)可信度：證據來源、在何種環境下取得、內容為何、值得相信嗎？
 - (3)相關性：是否為重要概念、可以證明或否認案件中的一件事實。
- 2、刑事與民事案件證據評估準則：刑事必須證明到無合理的懷疑，民事則是超出可能性即可。
- 3、行政調查與法院：行政調查不要求與有法院相同的證據準則、任何事件都可被認為「可採納」、真實性與相關性的採認幅度較寬。
- 4、主要證據來源：口頭、專家、文件、網路。
 - (1)比較真實資料是：文件、相片、影音資料、手札、地圖、事件發生時的記載、行程表、電話錄音、銀行紀錄。
 - (2)口頭證據：其可信度視證人信譽或能力而定，

此也可靠觀察、重複蒐集、溝通等方式來查證。

(3) 證人證詞可信度：證人相同敘述，但必須注意其無串證之虞且應單獨訪談證人，證人不能與人有所討論，也應該有文書證據的支持。

5、直接證據：較具可信性包括：觀察、或由感官感受到的如聽到、觸到、摸到等。

6、旁證：非直接觀察、常識性的認為等等。

7、證人證詞必須考量：諸如傳聞證據由第三者傳播，無可靠或直接證據，應該排除。

8、證據可能受偏見或過去行為模式或價值觀影響。

9、專家證詞可能是較具獨立性而具可信性。

10、統計資料蒐集也是一種良好證據。

(七) 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。

(1) 調查目標的論述：目標必須簡單、抓住重點簡短論述、用簡單話語描述複雜概念。完稿後再檢核一次，以便讓讀者能夠接受報告的邏輯與結論。

(2) 邏輯性論述：

<1>先對於議題論述。

<2>後對法規敘述或決策的標準描述。

<3>分析法規與事實的差異（涵攝）。

<4>結論。

(3) 報告說服力：說服是一種心理狀態，所以必須有策略，必須瞭解誰是真正的讀者，如何才能促使其相呼應。

<1>說服策略：

- 報告議題應有詳盡的討論。
- 問問自己理由是否充足或已能說服自己。
- 避免用語模糊或理由不充分。

<2>強有力的說服：

- 抓住問題核心：對於議題核心應該言簡意賅呈現出來。
- 重點之處反黑粗題：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。

(4) 信譽最重要

<1>沒有可信度的人，無法說服任何人。

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

<3>上開兩點，撰寫報告時必須長存於心。

(八) 報告揭露：報告揭露方式包括

- 1、傳統媒體：使用傳統媒體時必須用簡短言語傳達關鍵訊息，對於錯誤轉述、解讀或引用必須適時更正。
- 2、應用「社會媒體」：利用臉書（facebook）、推特（twitter）及 YouTube：這些工具都具有及時更新性與非正式討論的功能。

貳、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：

- (一)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，下面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。

- (二)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。
- (三)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。

(四)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

(一)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。

(二)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。