



監察院派員出席

國際監察組織「國際研討會暨研習工作坊」

出國報告



✚ 出席者：監察院國際事務小組秘書高偉豪

✚ 地點：泰國曼谷

✚ 時間：102 年 4 月 3 日至 4 月 6 日

監察院派員出席國際監察組織「國際研討會暨研習工作坊」出國報告

目次

壹、前言.....	1
一、出席緣由.....	1
二、行程概述.....	1
貳、會議主辦國家與組織簡介.....	2
一、泰國.....	2
二、曼谷.....	2
三、國際監察組織(IOI)簡介.....	3
四、亞洲監察協會(AOA)簡介.....	3
參、會議紀要.....	4
一、開幕典禮.....	4
(一) Panit Nitithanprapas 女士致歡迎詞.....	4
(二) 樞密院議長 Prem Tinsulanonda 致詞揭幕.....	5
二、專題演講.....	6
(一) Beverley Wakem：程序正義至為重要.....	6
(二) 黎年(Alan Lai)：監察成果要讓大眾有感，宣傳很重要.....	6
三、資深監察使 QA 座談會.....	8
四、研習工作坊—「監察使的行政調查：國際經驗」.....	10
(一) 課程暨講師簡介.....	10
(二) 課程設計特色.....	11
(三) 課程內容摘要.....	12
肆、文化參訪.....	14
一、曼谷天使劇場.....	14
二、拉塔納科辛(Rattanakosin)展覽館.....	14
伍、泰國監察使公署參訪.....	15
一、參訪紀要.....	15
二、泰國監察使公署基本簡介.....	15
三、參訪剪影.....	18
陸、心得與建議.....	20
一、借鏡他山之石：吸收經驗、相互學習.....	20
(一) 持續建構完善多元便利的陳情受理方式與網路服務.....	20
(二) 檢視並充實陳情受理守則及非理性陳情行為處理辦法.....	21
(三) 賡續思考媒體合作，強化多元職權宣導，爭取社會大眾認同與信任.....	21
(四) 監察機關職能與角色定位之探討.....	22
(五) 賡續編譯外國監察相關書籍供本院及國人參考.....	23
二、建固國際情誼、爭取國際能見度.....	24
(一) 持續深化與 IOI 關係.....	24
(二) 與 AOA 建立友好新關係.....	24
(三) 拓展與各國監察機關職員交誼.....	25

(四) 宣揚我國監察職權，爭取國際能見度	26
(五) 建議繼續辦理職員交流計畫並積極參與國際會議，廣植友誼之苗	27
柒、結語	27
附錄：會議議程	28

監察院派員出席國際監察組織「國際研討會暨研習工作坊」

出國報告

2013.04

壹、前言

一、出席緣由

由「國際監察組織」(International Ombudsman Institute, IOI)及「泰國監察使公署」主辦、「亞洲監察協會」(Asian Ombudsman Association, AOA)協辦的「國際研討會暨研習工作坊」，2013年4月3日至6日於泰國首都曼谷市舉辦，共有來自16個國家共80位學員參與，在為期4天的議程中，針對監察使辦公室的陳情處理與調查工作，進行國際經驗交流與分享。本次活動同為慶祝泰國監察使公署成立13週年，因此由該公署主辦，研習工作坊講師來自英國愛丁堡 Queen Margaret 大學，係由 IOI 秘書長 Peter Kostelka¹先生推薦、IOI 秘書處贊助講師經費；另泰國首席監察使 Panit Nitithanprapas 女士為現任 AOA 主席，因此由 AOA 協辦會議事宜並負擔相關經費。在多方合作之下，成功促成一場國際監察領域盛事。

IOI 係國際監察領域最重要的國際組織，目前全世界共有160個監察機關為其會員。監察院自1994年起即為 IOI 正式會員，積極參與各項國際會議與交流活動，並於2011年在台北首度主辦 IOI 澳洲及太平洋區域(APOR)年度會議，監察院也五度參與每四年一次的 IOI 世界會議²，對於 IOI 的支持與參與不遺餘力，成功提升本院國際能見度與國際地位。為持續擴展國際經驗交流，同時強化與國際監察領域各重要成員的交誼，本院指派國際事務小組秘書高偉豪參與該項會議，茲將會議參加情形與收穫臚列於報告內，以供本院及各界參考。

二、行程概述

- (1) 出國日期：2013年4月2日至7日。
- (2) 會議日期：2013年4月3日至6日。
- (3) 會議地點：泰國曼谷 Watergate Amari 飯店。
- (4) 研討會主題：「監察使：有感正義」(Ombudsman: Tangible Justice)。
- (5) 工作坊主題：「監察使的行政調查：國際經驗交流」。
- (6) 出席成員：監察院國際事務小組秘書高偉豪。

¹奧地利監察使兼任 IOI 秘書長 Peter Kostelka，已於2013年6月底卸任兩該職務，並由 Günther Kräuter 教授接任，詳見 <http://www.theioi.org/news/ioi-new-ioi-secretary-general-was-appointed>。由於本會議舉行時，IOI 秘書長仍為 Peter Kostelka，因此本報告內容直接依秘書長頭銜稱呼 P 君，合先敘明。

² IOI 世界會議(World Conference)每4年舉行1次，最近一次係2012年11月於紐西蘭威靈頓舉行；2016年則將於泰國曼谷舉辦。

貳、會議主辦國家與組織簡介

一、泰國³

泰國完整名稱為「泰王國」(Kingdom of Thailand)，建立於 14 世紀中期，直至 20 世紀 1939 年以前都稱為暹羅(Siam)，後來擺脫高棉人統治後，以「自由」(泰文讀音即為「泰」)做為國家名稱，1949 年正式更名為「泰王國」，是東南亞唯一未受過歐洲國家統治的國家。第二次世界大戰之後，泰國成為美國在亞洲的重要盟友，也是東協(ASEAN)的創始國之一，國際化程度很高。

泰國人口 6,790 萬人，泰民族佔 75%、華人 14%，超過 9 成的民眾篤信佛教，寺廟眾多，人民以雙手合十的方式做為見面打招呼之禮節。除了宗教信仰虔誠之外，泰國做為一個君主憲政國家，人民非常愛戴泰皇，是具象徵國家意義的虛位元首，1946 年泰王蒲美蓬登基為節基王朝第九世王。

泰國國會分為參議院(Wuthisapha)與眾議院(Sapha Phuthaen Ratsadon)兩院。政府實際掌握政權者為總理(head of government)，由眾議院多數黨領袖出任，現任總理為盈拉(Yinglak Chinnawat)，係前總理塔克辛(Thaksin Chinnawat)胞妹。2006 泰國發生政變，時任總理的塔克辛流亡英國，政局從此陷入混亂。泰國新憲法於 2007 年 8 月公投通過並施行，並於 12 月 23 日依據新憲法舉行大選後回歸民主正軌。2011 年由盈拉帶領的為泰黨(Pheu Thai Party)取得眾議院多數席次而執政，成為史上第一位女總理。

二、曼谷⁴

曼谷為泰國首都，是該國最大城市，也是世界最大城市之一，人口約 800 萬人，佔全國人口的 12.6%，外來移民眾多，國際觀光業蓬勃發展，深受東、西方遊客喜愛，經常獲選全球最佳旅遊城市⁵，每年平均接待近 1500 萬的旅客，觀光業也成了泰國重要的外匯來源。曼谷是泰國的經濟中心，是貴金屬和寶石的交易中心。曼谷共分成 50 個區，面積 1568.7 平方公里，但其中有約 400 萬人口住在曼谷市中心區，也造成市區嚴重壅塞的交通問題。湄南河(又稱昭披耶河)流域一帶是曼谷重要的經貿區域，沿河商辦飯店林立，本次會議所在的 Watergate Amari 飯店也在沿岸附近。

³ 內容參考 CIA World Factbook 與我國外交部網站介紹的泰國資訊，詳請參考 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html> 與 <http://www.mofa.gov.tw/Official/Regions/CountryInfo/c9a53d04-2c6d-4c11-91e7-4d00f109328c>。

⁴ 內容主要參考維基百科：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%9B%BC%E8%B0%B7>。

⁵ 信用卡發行商萬事達卡(MasterCard)國際組織 2013 年 6 月份公布全球最佳旅遊報告，評比全球 132 個旅遊城市的國際旅客到訪人數及消費金額，詳見 <http://insights.mastercard.com/position-papers/top-20-global-destination-cities-in-2013/>。

事實上，這個城市的名稱非常有趣，英文稱作 Bangkok(原意「橄欖村」)，泰文名 Krung Thep Maha Nakhon 則是簡稱，其全名是：Krungthepmahanakhon Amonrattanakosin Mahintharayutthaya Mahadilokphop Noppharatratchathaniburirom Udomratchaniwetmahasathan Amonphimanawatansathit Sakkathattiyawitsanukamprasit，共 142 個拉丁字，融合兩種古老的印度語言：巴利語及梵語。其意譯為「天使之城，宏偉之城，永恆的寶石之城，永不可摧的因陀羅之城，世界上賦予九個寶石的宏偉首都，快樂之城，充滿著像似統治轉世神之天上住所的巍峨皇宮，一座由因陀羅給予、毗濕奴建造的城市」。該名已獲金氏世界紀錄登記為世界上最長地名。

三、國際監察組織(IOI)簡介

IOI 是一個全球性國際非政府組織，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，並由該辦公室監察使擔任秘書長。IOI 目前有 160 個會員國⁶，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(17 個)、歐洲(81 個)、加勒比海及拉丁美洲(12 個)、北美地區(16 個)等。



現任 IOI 理事長為紐西蘭監察使公署首席監察使 Beverley Wakem 女士，任期始於 2010 年，渠為望重紐西蘭各界的資深媒體人；Peter Kostelka 則是 IOI 秘書處遷移至奧地利後的首任秘書長，任期始於 2009 年。渠甫於 2013 年 6 月卸職，新任秘書長由 Dr. Günther Kräuter 接任。

四、亞洲監察協會(AOA)簡介

1996 年 4 月，AOA 在中國大陸支持下，由巴基斯坦發起成立，係一個非政府組織，作為亞洲國家監察使的論壇平台，並由巴基斯坦監察使公署作為首任執委會主席。AOA 目前擁有 17 個國家的 27 個機構會員，每年召開一次大會。由於 AOA 與中國大陸關係密切，我國並未成為 AOA 會員，惟多數會員同樣為 IOI 會員，依舊能透過 IOI 會議等其他平台交往。



現任 AOA 主席為泰國監察使公署首席監察使 Panit Nitithanprapas 女士，秘書長為香港申訴專員黎年。

⁶ 根據 IOI 網站統計至 2013 年 7 月的最新資料。

參、會議紀要

本次會議於泰國曼谷市中心的 Watergate Amari 飯店舉行，4 天會議行程包含國際研討會、研習工作坊以及文化參訪行程等。依序簡要敘述如下：

一、開幕典禮

4 月 3 日上午 9 點 30 分，本次會議研討會議程正式開幕，除 IOI 及 AOA 各會員國參與的學員之外，該兩組織的重要高層也都親臨會場，另外包括泰國許多政要、人權與治理的非政府組織(NGOs)及學界等領域都有成員出席參與，眾多媒體亦到場採訪，並邀請泰國知名主播擔任主持人，場面盛大。



本次會議於曼谷 Watergate Amari 飯店盛大開幕，吸引眾多媒體採訪。

(一) Panit Nitithanprapas 女士致歡迎詞

本次研討會的主題為「監察使：有感正義」(Ombudsman: Tangible Justice)，首先由泰國首席監察使、AOA 主席 Mrs. Panit Nitithanprapas 開場致詞。

Panit 女士表示儘管在暹羅(Siam)時代尚未有監察使概念，但 13 世紀當時，泰人便能夠向暹羅君王陳情，不過具現代概念的監察使制度則到非常晚近時，才在泰國出現。泰國監察使公署於 2000 年 4 月 12 日成立，旨在捍衛國民基本權利及自由，並減少民怨。基於此，該公署非常重視政治人物及行政官員的操守及風紀，並依據獨立、客觀、公正的原則行使職權，達到善治。

Panit 表示，13 年來泰國監察使公署的工作量日益增加，某種程度顯示該公署獲得愈來愈多的民眾信任，而且行政體系的透明度也更勝以往，政府治理

的文化正往良性方向改變當中：一種能夠讓市井小民對正義有感的政府施政。因此，展望下一個十年，泰國監察使公署會持續致力創造一個更加開放透明，也更公平正義的社會。

Panit 也提到 2012 年於紐西蘭威靈頓舉行的 IOI 大會中通過新版組織章程⁷，其中 IOI 的宗旨闡明尊重人權及基本自由、效能民主、政府組織的行政正義與程序公平、精進政府服務、開放負責的政府、普及正義等概念，都將是本次會議側重的焦點。

（二）樞密院議長 Prem Tinsulanonda 致詞揭幕



泰國前總理(1980-1988)、現任樞密院議長 Prem 也受邀親臨現場致詞。在致詞中，Prem 將軍多次強調官員貪腐與人民貧窮是萬惡之源，是建立廉能政府最需解決的障礙。他認為，監察使制度將有助解決該問題，而首要之道，便是強化政風與美德價值。要達此目的，必須與人民通力合作阻止貪腐，教育人民貪污是嚴重的錯誤，同時政府要努力解決貧窮問題，讓金錢不再成為難以抵擋的誘惑。

Prem 也讚揚泰皇對於打擊國內貧窮的努力，表示泰國人民很幸運有這位英明君主，積極推動自給自足的經濟生活，為革除政府貪污工作盡最大心力。他表示，此次會議能為上述問題提供更多相互學習與解決之道，接著宣布會議開始。



泰國樞密院議長 Prem Tinsulanonda 及 IOI、AOA 等國際監察領域重要成員皆出席開幕典禮。

⁷ 2012 年 IOI 會議通過新版組織章程，內容與修訂經過請見本院出席紐西蘭 IOI 世界會議出國報告：

http://www.cy.gov.tw/Ap_Home/Upload/KPost_ToOut/6587/IOI%E5%87%BA%E5%9C%8B%E5%A0%B1%E5%91%8A.PDF。

二、專題演講

本次會議邀請 IOI 理事長 Beverley Wakem 女士及 AOA 秘書長黎年(Alan Lai)先生擔任研討會專題講者，分別就研討會主題「監察使：有感正義」發表演說。

(一) Beverley Wakem：程序正義至為重要

Wakem 的演講強調監察工作中程序正義極為重要，公平的程序才能讓正義實踐、讓正義有感。

所謂程序公平，意指陳情案件的陳訴者與被陳訴者雙方都應享有平等權利去瞭解陳情內容爭點與調查結果。以紐西蘭監察使公署為例，其原則就是要「一視同仁」(fairness for all)，以建立民眾對公署的信任，強化公署影響力。Wakem 引用 2012 年 IOI 世界會議研討會講者、UN Women 的 Roberta Clarke 女士所言：「一個監察組織要能發揮影響力，要有鮮明的道德形象，要獨立有權威，然後有清楚的仲裁與權力來源」。希望透過監察工作的推動，不斷發掘行政違失並督促改善，最終建立民眾對政府的信任。

Wakem 也舉了紐國數則實際調查案例來闡述此一重點。在這些案例中，公署針對行政制度及體系不合理之處提出糾正建議，使問題獲得改善。Wakem 認為，調查結果的重要性不亞於找出問題爭點。意即，要讓正義有感，除了要對每起案件缺失之處撥亂反正外，還要能讓調查結果實際影響政府施政，去改善行政體系的整體運作，最終確保人人都享有無差別待遇的一套公平制度。要能夠做到這點，監察機關需要有能力提出具說服力的論點與證據，促使政府單位心服口服謀求改進。也因此，監察機關提出的調查意見與結果必須要合乎邏輯，同時具有道德正當性，方具說服力，才能讓問題獲得根本解決，達致有感正義。



(二) 黎年(Alan Lai)：監察成果要讓大眾有感，宣傳很重要

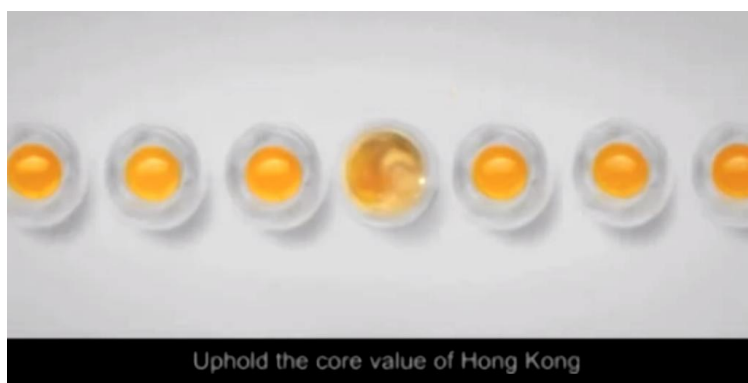
香港申訴專員黎年 (AOA 秘書長/IOI 財務長)的專題演講則強調如何落實正義。他認為，除了要盡力強化監察職權的行使外，要如何使民眾對職權行使的績效有感、對正義伸張有感，是另外一個關鍵。

對於強化監察職權，他認為基本要件是監察機關要有足夠的調查權限，同時要取得公信力，廣為使民眾相信其獨立性，不會認為官官相護。要做到此，就必須在調查上做到公正無私，為所當為，查所當查，匡正政府錯誤，贏得民眾信任。

至於要如何讓民眾有感、對監察機關有信心？黎年認為加強行銷是關鍵。他表示，成功的調查案例就應該廣為宣傳，讓大眾對監察組織的存在「有感」。黎年透過自身擔任香港廉政公署(ICAC)署長以及申訴專員現職的經歷，分享宣傳經驗與策略。他直言，監察組織要不遺餘力強調組織重要性，提高知名度，其中關鍵成功要素就是做好「媒體宣傳」(media publicity)。



一般宣傳方式包括有：召開記者會發佈調查結果與成效；電視、網路、報章的新聞報導；媒體專訪；電視或平面宣傳廣告等。黎年特別強調宣傳廣告的重要性。他在演講中播放了幾段 ICAC 製作的電視與平面廣告⁸，讓與會者具體瞭解宣傳策略。每一則廣告僅短短 30 餘秒，卻試圖用簡潔方式呈現鮮明印象，讓民眾瞭解 ICAC 的重要。例如，他們在 1982 年拍的廣告中，把一個外表光鮮亮麗的蘋果切開，裡面一隻蟲不斷腐蝕果肉，最後讓蘋果不斷腐爛而倒下，並搭配廣告標語：「不管從哪個角度看，貪腐都得不償失」(Whichever way you look at it, corruption doesn't pay.)，用以呈現貪腐的嚴重性與破壞力；另一則廣告顯示一位睡夢中的男子不斷做噩夢，鏡頭拉遠發現他是深陷囹圄的貪污受刑人，同樣搭配廣告標語，表示貪腐不值得。最新一則 2012 年的廣告則是一群健康雞蛋中，有一個『壞蛋』，ICAC 堅持挑出來，強調『零容忍』，令人印象深刻。



ICAC 廣告用爛蘋果、壞雞蛋的具體意象來傳達貪腐的嚴重與負面結果，讓香港民眾印象深刻。

⁸ 香港廉政公署(ICAC)所製作的廣告影片皆上傳至影音網站 Youtube 上，可至該公署 Youtube ICAC 頻道觀賞：
<http://www.youtube.com/user/ICACChannel>。

黎年表示，根據他們作的民調顯示，這些廣告深植香港民眾腦海，也為 ICAC 樹立鮮明的反貪形象，獲得社會廣泛支持與肯定。因此他接任申訴專員之後，也同樣重視爭取各種媒體露出，強化民眾對公署工作的認識與支持。

此外，ICAC 也開始嘗試更多新的宣傳方式，包括與電視台合作，邀請一線演員參與以 ICAC 調查案例所改寫的劇本演出電視劇「2011 廉政行動」，用更通俗的方式貼近普羅大眾。

他強調，要不斷讓民眾瞭解，監察工作重點就是要使政府承認並改正錯誤，確保民眾權益獲得保障；而要使監察權確實發揮，則須獲民眾支持與尊重。因此，監察機關要樹立大公無私的公信力，也要把績效讓大眾瞭解。簡言之，「『正義』是監察使的任務目標，『有感』則是要讓百姓對我們的任務目標感到與其息息相關」(Justice is the mission of the Ombudsman and tangible is to make our mission real to our stakeholders.)

三、資深監察使 QA 座談會

4 月 3 日下午，主辦單位安排一場 QA 座談，透過學員提問，由經驗豐富的資深監察使與談回答，分享經驗，在交流中傳承學習。與會座談者包括 IOI 理事長 Beverley Wakem 女士、泰國監察使 Siracha Charoenpanij 先生、IOI 秘書長 Peter Kostelka 先生及 AOA 秘書長黎年等 4 位。茲就座談主要問答摘述如下：



左起依序為泰國 Siracha 先生、香港黎年先生、奧地利 Peter 先生、紐西蘭 Wakem 女士。

(一) 請問監察工作成功的要件為何？

1. 黎：有充足的資源與職權。
2. Wakem：訓練有素的團隊、充足經費、社會文化敏感度。

(二) 本身國家監察機關所面對的主要困境？

1. 黎：陳情人期望愈來愈高，重複陳情案件愈來愈多。
2. Siracha：(1)經費愈來愈少，工作量愈來愈大；(2)政治人物對於監察機關的敵意，面臨制度保衛戰。
3. Wakem：(1)預算愈來愈少，工作量愈來愈大；(2)許多政府服務逐漸外包，監察使也面臨此可能性，刻正努力強調監察制度的重要性與正義息息相關。
4. Peter：(1)陳情人有老年化趨勢，將設法讓年輕人多加運用此一管道；(2)奧地利監察使辦公室也面臨服務私有化的可能；(3)工作量日益增加。

(三) 監察機關如何與市民社會建立互信關係？

1. Wakem：(1)因為紐西蘭監察使公署歷史悠久，已具有一定程度公信力；(2)針對公署推行的業務或服務作民調，瞭解社會想法；(3)強化網站功能，提高互動性，並且登載案例摘述，讓大眾瞭解公署能夠提供的協助；(4)與部落客合作，希冀讓更多年輕的網路族群認識監察工作；(5)透過新聞媒體報導，讓更多大眾瞭解。
2. Siracha：(1)充實公署網站內容，提供大眾豐富的資訊；(2)與泰國國營電視臺簽訂合作備忘錄，增加媒體露出機會，爭取知名度，同時擴充與社會對話的管道。
3. Peter：奧地利國家監察使公署與該國電視台合作錄製電視節目，由監察使現身說法，分享案例，收視觀眾不少。案例通常擇取人民陳情成功的案例，以鼓勵民眾陳情，讓人民願意信任公署。
4. 黎：建立機關可信度並且獲得人民關注是取得大眾信任的重要因素，因此政治中立、堅守原則很重要。

(四) 如果監察機關對政府機關提出改進建議卻未獲積極回應，應該怎麼辦？

1. 黎：避免提出窒礙難行的建議，建議要具體且有落實的可能，避免淪為互鬥。
2. Peter：建議必須可行，且不要浮濫提出建議，同時對提出的建議要持續追蹤管考改進成效。
3. Siracha：考慮訴諸國會與媒體輿論。

(五) 如何使陳情人不要有錯誤的期待？

1. Wakem：教育是關鍵，要提供大眾足夠的瞭解，讓陳情人清楚理解職權，同時讓提出的陳情內容能夠精確清楚。

(六) 能不能分享監察工作的創新措施？

1. Siracha：如果案件複雜的話，成立特別調查團隊。

2. Waken：(1)將調查原則匯整成書；(2)設置先期處理團隊，直接與被訴機關反映問題，謀求先期即初步改善的可能性。
3. 黎：網路高度發達，E-mail 陳情愈來愈多。為了提供便利性，也兼顧資訊安全，公署建立 E-mail 陳情的標準作業流程(SOP)，提供固定格式來讓民眾輸入陳訴內容，另為確保陳情資料的隱私安全性，公署用 E-mail 回復陳情人的每份文件都會加密，陳情人必須輸入相關個人安全資料，方能開啓信件內容⁹。
4. Peter：(1)彙整相似案例，整理出通案；(2)建立溝通調解平台，促成陳情人與被訴機關雙方坐下來談。

四、研習工作坊—「監察使的行政調查：國際經驗」

4月3日下午起至4月5日，進行兩天半的監察研習工作坊，將學員分成兩大組授課，並以小組討論方式進行課程。課程總共分成8類，包含：陳情評估與診斷、策劃調查、陳情溝通暨處理陳情人脫序行為、解決調查中常見問題、評價證據、訪談技巧、批判思考與決策、系統性調查等課程。



左：研習工作坊授課現場 / 右：小組成員正聚精會神討論課程相關議題並將答案寫在海報上

(一) 課程暨講師簡介

這系列課程是由愛丁堡 Queen Margaret 大學的講師團隊所規劃，該大學是第一所獲得英國監察協會(Ombudsman Association)認證的監察與陳情處理機構，與 IOI 及非洲監察研究中心等機構皆合作過課程講授。此次透過 IOI 秘書長 Peter Kostelka 引薦，開授「監察使的行政調查：國際經驗」此項課程，講師共4名，分別為 Kerry Barker、Eric Drake、Chris Gill、George Hunter 等，專業背景包含律師、學界以及訓練諮詢顧問等，渠等皆從事過陳情受理及監察調查等工作，兼具實務經驗與理論基礎。

⁹ 詳細的投訴方式，請參考該公署網頁：http://www.ombudsman.hk/tc/how_to_complain.shtml#lodging。

（二）課程設計特色

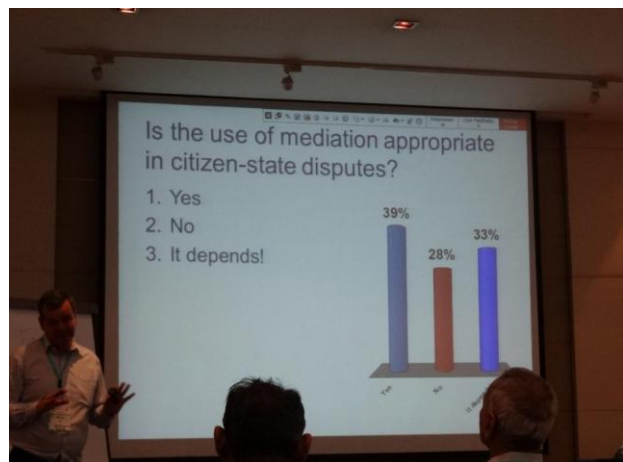
互動性強與實作課程，可以說是本研習工作坊的特色之一。每堂課講師皆提供模擬案例或角色扮演，學員以小組討論及相互演練的方式，針對案例情形提供解決之道或應對方式，透過互動討論，學員彼此腦力激盪，並整合小組看法，輪流發表意見，強化參與感，也有效使學員了解各國監察機關職掌權限與制度設計差異，凡此皆有助相互認識並深化合作學習。

系列課程中，講師設計了一個陳情案例情境，並在每一門課程中作為具體的討論案例，使學員立刻便能應用所學在解決該案例中的問題。該案例情境內容大致如下：有一個虛擬 Aoa 共和國，國民 2500 萬人，首都有 700 萬人，監察使辦公室成立於 1996 年。有位住在首都的 Ay Bee See 先生向監察使陳訴 Aoa 市政府住宅事務部門，質疑該部門處理他國宅申請程序有瑕疵，並且抱怨承辦人員服務態度不佳，甚至影射該承辦人向他索賄。學員手邊都有該陳情人的來信，以及他提供的一些證據文件如申請國宅表格等，另外也有與該案相關的官方文件與資料，如國宅分配政策等。該案例便融入成為每堂課討論的範例，學員必須試圖應用課堂所學解決該案例中的問題，諸如處理陳情、評估證據、如何展開調查等。

在討論監察機關常遇到的挑戰時，講師也要求小組討論後，將解決之道寫在大張海報上，張貼於場外走廊，由全體學員投票選出最理想者，藉由瀏覽過程，可以了解他人想法，也觸發新思考。

另外值得一提的是，教室桌上提供每人一台掌上投票機，講師在討論過程中，時常拋出問題，要在場學員用投票機來發表看法，並即時在螢幕上呈現投票結果，快速了解場內學員對某議題的觀點，是研習很好的輔具。

每日研習結束，講師會發給學員紅、黃、綠三張顏色的便條紙，請學員針對當日研習課程分別寫下可以持續做的(綠)、建議新增(黃)、建議刪除(紅)等，並貼在公佈欄上，供講師參考、也讓學員瞭解彼此對課程的看法，資訊充分暢通公開，是一個不錯的設計。



左：每位學員桌上都備有電子投票機 / 右：投票數據會立即顯示在投影螢幕上，結果一目瞭然。

(三) 課程內容摘要

1. 陳情評估以及非理性陳情行為處理

陳情內容是調查工作的根本基礎，因此評估陳訴內容的價值與權責將是重要的第一步。蘇格蘭公共服務監察使辦公室(SPSO)及紐西蘭監察使公署的陳情評估架構類似，大致可以分為3階段，由3個不同的工作團隊負責：

- (1) 評估與建議組
- (2) 初步對策組(Early Resolution Team)
- (3) 調查組

其中提到，如果評估問題不嚴重或未發現行政違失，有些監察機關能夠透過居中協調(mediation)解決問題。學者 Seneviratne 指出：「監察使較為現代概念的目標不是調查或報告，而是透過任一種適當方式公平化解爭議」。這也是各國監察機關能夠開始思考的面向。

另外一堂課專門討論陳情溝通，尤其著重困難陳情案例的處理。本課程素材主要依據澳洲新南威爾斯辦公室編撰之《非理性陳情行為處理作業手冊》規劃，分析非理性陳情行為者的類型與特質，並探討如何在衝突的情境中找到解決之道。其中講師提到一份新南威爾斯監察使辦公室所做的非理性陳情行為調查，顯示有6成4作出非理性陳情行為的陳情人，都曾使用政府資訊公開法來要求他們陳情案件中的相關資訊，辦公室也通常需要動用很多人力回答這類問題。面對此類陳情人，如何劃出陳情單位的底線，益發重要。講師認為應該要明訂陳情規範，並廣為讓陳情人理解規定之內容。

2. 策劃調查與評估證據

因為人不全然理性，透過完整策劃展開調查，非常重要。其中分享了一種說故事的策劃方式，頗令人印象深刻。這是一種將手邊證據重新整理之後，按時序(chronologies)排列出案中所涉的重要事件，然後用說故事的方式，找出其中可能的邏輯與缺漏，並據此再行補強證據，強化調查的完整度。

至於證據的評估也非常重要，相關性(relevance)與可信度(credibility)是證據品質的兩大判準，要找出直接證據，並確保證據真實，正確可信。所謂評估，也就是要幫證據「打分數」(表列清單)，並確知自己需要哪種證據才有利案件調查。

3. 訪談

列出訪談中的常見問題，例如訪談中易打斷受訪者、訪問結構鬆散、使用過多封閉性、誘導性問題與行話術語等。訪談中，訪問者問題要盡量客觀，過於誘導的字眼會影響受訪者的答案效度。講者提供一個 PEACE 訪談架構，分成5個階段：

- A. 計劃與準備(Planning and Preparation)
- B. 開場與解釋(Engage and Explain)：陳述訪談目的。

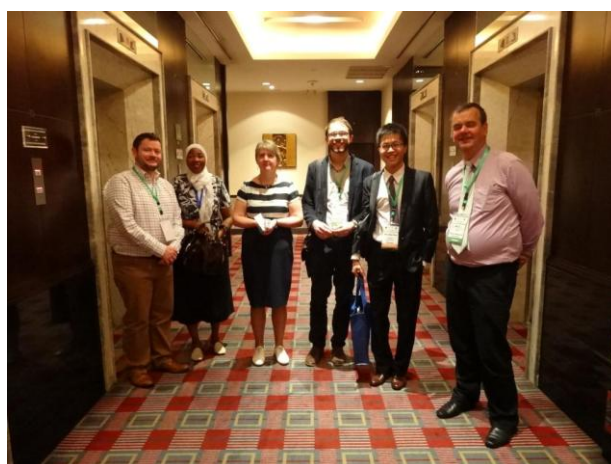
C. 說明(Account)

D. 收尾(Closure)：摘要受訪者答詢內容，並確認是否得到需要的資訊。

E. 評估(Evaluation)

4. 批判思考訓練

強調利用邏輯思考訓練來避免偏見與預設立場。課堂中舉出不少經典的邏輯考題，並分享歸納法與演繹法的基本觀念。講座認為，學習邏輯對於監察工作大有幫助，因為人們總是喜歡預設立場，慣用過去經驗來解決目前問題。透過邏輯思考訓練，為陳情人或調查案找出最可能的答案，以增加陳情處理與案件調查工作的品質。



左：小組討論後的解答海報貼於會場外由各位學員評選 / 右：與工作坊 4 位愛丁堡講師合影。



研習工作坊結束後，由泰國監察使 Pravich Rattanapian 教授頒授結業證書。

肆、文化參訪

主辦單位也在會議尾聲安排兩場文化參訪行程與傳統表演節目欣賞，在緊湊會議之餘亦能稍微輕鬆一下，領略泰國當地特色，並藉機讓各國學員瞭解泰國文化與歷史，感受這個中南半島國家的今昔變化與歷史能量。

一、曼谷天使劇場

研討會歡送晚餐結束後，主辦單位安排學員觀賞在曼谷頗負盛名的天使劇場(Siam Niramit)大型表演。演出呈現磅礴恢宏的大器格局，用歌舞方式娓娓訴說從暹羅走向泰國的歷史軌跡，精緻絢麗的舞台特效以及聲光效果令人瞠目結舌，印象深刻。

二、拉塔納科辛(Rattanakosin)展覽館

該展覽館主要介紹將首都定於曼谷的 18 世紀拉塔納科辛王朝歷史，館內運用許多互動式科技讓靜態的歷史轉化為動態的故事。在驅車前往展館途中，也特地安排英語導遊介紹泰國歷史與沿途風景，主辦單位用心可見一斑。



左：一頭披有 IOI logo 的大象歡迎大家光臨天使劇場 / 右：與泰國 Siracha 監察使及他國學員合影。



左：拉塔納科辛展覽館旁的古老皇宮建築古蹟 / 右：會議晚宴準備豐富美食與泰式歌舞表演款待賓客。

伍、泰國監察使公署參訪

本次會議主辦單位為泰國監察使公署，由於去(101)年本院首度舉辦與亞太國家監察、人權機構職員交流計畫時，參加的 6 位學員中有 1 位便是來自該公署的調查處組長 Keirov 先生，因此奠定良好情誼。基於這層機緣，本次行前便先與 K 君聯繫，獲得盛情回應，並在渠安排下，於飛抵曼谷當日，即先行赴該公署辦公室拜訪參觀。

一、參訪紀要

泰國監察使辦公室坐落於曼谷市一棟政府聯合辦公大樓裡，分為位於 5 樓與 9 樓兩層辦公空間，硬體設備新穎。在 Keirov 導覽解說下，一一走訪公署各單位，包括陳情受理中心、文物陳列室、各業務部門等，並與相關同仁交換意見。另外也在 Keirov 引薦下，拜會公署高層長官，包括 Siracha Charoenpanij 監察使、秘書長 Chalernsak Chantaratim、副秘書長 Raksagecha Chaechai、Sa-Ngad Pattawee 等人，首席監察使 Panit Nitithanprapas 則因處理隔日會議開幕式事宜，未於辦公處所。其中，監察使 Siracha 除熱情歡迎之外，也提及本院包括趙委員榮耀等多位委員均曾經拜訪該公署，並感謝本院對於 Keirov 參與本院職員交流研習計畫期間的接待。另外，渠也表示對我國監察制度有一定瞭解，因為泰國監察制度某些部分的設計便曾參考我國制度內容，雙邊關係可謂深厚。S 君表示，泰國的監察制度尚稱年輕，更多的交流學習勢不可免，相信未來會有更多接觸機會。另也趁拜訪之際，順道向該公署各位長官同仁道賀公署成立 13 週年。

參觀過程中，對該公署的部分設施或制度印象深刻，包括其擁有一個小型攝影棚設備，可以自行錄製相關介紹影音資料；另外，該公署辦公室外牆張貼有偌大海報，上頭寫著該公署專線 1676 號碼，相當簡單易記，令人聯想到台灣部分縣市政府提供 1999 專線服務，兩者異曲同工。另外，該公署陳列室中，擺放了本院院景銅盤，令人眼睛一亮，此係本院委員先前拜會該公署時所致贈。事實上，本院委員曾拜訪該公署數次，最近兩次分別是 2009 年由外交及僑政委員會委員組團赴泰國考察監察制度，以及 2011 年人權保障委員會委員組團出席「亞洲地區國家人權機關論壇(APF)」時順途拜會，雙方機關之間互動密切¹⁰。

二、泰國監察使公署基本簡介¹¹

(一)制度緣起

¹⁰ 請參考「監察院人權保障委員會委員赴泰國參加 APF 國際會議、訪問相關機關及巡察我駐泰代表處之報告」及「監察院外交及僑政暨教育及文化委員會委員赴泰國訪問監察機構及巡察外館與僑校之報告」。

¹¹ 本節係參考監察院國際事務小組編印《世界監察制度手冊》(第二版)內容。

泰國的監察使制度於 1974 年法制化，憲法明文規定設置「國會監察使」，並於 1997 年憲法頒佈施行後真正落實實施。泰皇於 2000 年 4 月 1 日任命 Pichet Suntornpipit 先生為國會監察長，後於同月 12 日再任命 Pulsap Pianan 及 Gen. Teeradet Meepian 上將為監察使(註：T 氏於 2011 年當選國會參議院議員，並經票選擔任參議院議長)。泰國於 2006 年 9 月 19 日發生軍人政變奪權，撤銷原有憲法，並於 2007 年頒佈現行憲法，明文規定「國家監察使公署」為獨立機構。

(二)監察使

一任 6 年，不得連任。監察使由甄選委員會（其成員包括憲法法庭主席、最高法院院長、最高行政法院院長、國會議長及國會眾議院反對黨領袖）甄選後經參議院通過呈請泰王任命，須具政府機關或國營事業、公益事業行政背景且清廉度為社會所公認之學驗具豐人士。首席監察使由監察使自行推選並知會參議院。現行監察使制度依憲法規定為 3 人，各自獨立行使職權，首席監察使為機關對外代表，負責政策決定及行政與協調工作，不得干預其他監察使調查及決策。現任首席監察使為 Panit Nitithanprapas 女士，監察使則為 Siracha Charoenpanij 教授與 Pravich Rattanapian 博士。

(三)機關編制

監察使除聘請顧問及機要秘書外，下設監察署，由秘書長綜理處室主管、秘書處、法務、學術、資訊、行政、調查組等業務。

(四)主要職掌及功能

負責監督行政及司法機關，監督範圍包括司法體系下機關、政府機關與公務人員、國營事業人員及地方政府民選官員。依據憲法賦予職權監督政務官及人員之操守，並定期向國會提出建議，其建議須刊載於政府公報並公諸社會。監察使之主要職責在確保法治及善治原則，並保障泰國憲法所賦予個人之權利與自由。依據現行憲法第 244 條規定，監察使之權責如下：

1. 針對陳情案件進行研究及調查真相：
 - (1) 關於公務機關職工、公務員等未依法行事或濫用職權。
 - (2) 公務機關職工、公務員、地方政府公職人員有虧職守，造成人民之損失或有失公平原則。
 - (3) 其他法律另有規定事項。此 3 項之研究及調查以有民眾陳情時為之，但如監察使認為該事件或行為可能對人民政體或公益有損，監察使亦可主動進行研究及調查。
2. 依據憲法第 279 條第 3 款及第 280 條規定，關於政務官及公務員之道德操守問題。

3. 追蹤及評估憲法之施行並建議針對相關方面作修正建議。
4. 每年向內閣提出業務研究報告並公佈於政府公告及公諸社會。
5. 憲法第 245 條規定，監察使於下列情形得提請憲法法庭或行政法院處理：
 - (1) 凡法律規定與憲法抵觸者，監察使得根據事實連同意見提交憲法法庭或行政法院處理。
 - (2) 第 224 條第(一)項規定、命令或行為如有違憲或違法時，監察使得提請行政法院處理。
6. 憲法第 279 條規定，凡政務官、公務員或公務機關職工有關道德操守規範之條文，從其規定。上款之道德操守規範必須具備實施機制及懲處辦法。觸犯第 1 款規定者視同違紀，如違紀者係政務官，由監察使向國會、內閣或地方議會報告，如情節重大者，監察使得提請國家肅貪委員會處理，且可引用憲法第 270 條規定彈劾。政府對公務員之甄選、任命、調動、升遷、調薪及懲處等，須依據公平公正原則並考量該人員之道德操守行為。
7. 憲法第 280 條規定，為利於執行上述職務，監察使對憲法第 279 條規定之公職人員道德操守規範有建議權，並有責任提出監督報告。如觸犯道德操守規範者行為重大偏頗時，監察使得將其調查結果公諸社會。

(五)陳情方式

任何人皆可向監察使提出陳情，亦不須與案件有直接關係，且並未規定須窮盡現有司法及行政救濟程序後才可提出陳情。另可由國會參議院或眾議院之委員會將案件移送處理。陳情方式包括：

1. 電話陳情：專號 1676(全國免費)
2. 郵寄
3. 透過參、眾議員轉交
4. 親赴陳情中心

監察使依法不受理之案件包括：(一)內閣向國會提出之政策，除非該政策之執行違法或逾越權責或違背職務造成人民損失者。(二)在訴訟中之案件或法院已定讞之案件。(三)與政府官員無關之私人案件或民間案件。(四)政府機關公務員或國營事業人員或地方政府之人事管理或懲處案件。(五)陳情人未依規定方式陳情，陳情人依法須表明姓名、住址、使用正常用語（不粗痞）並簽名（陳情人亦可要求隱匿姓名）。

監察使依法可自行裁量不受理或停止處理之案件包括：(一)公務員貪污瀆職案。(二)陳情人非案件之利益關係人且處理結果與公眾利益無關。(三)陳情人自獲悉該案之日起至陳情日已超過 2 年且處理結果與公眾利益無關。(四)陳情人已獲得相當補償且繼續處理與公眾利益無關。(五)陳情人於接獲監察使通

知後，在規定時間內無故不到案提供證詞及證明。(六)陳情人已死亡且其陳情案之繼續處理與公眾利益無關。(七)監察使已處理並結案之陳情。

三、參訪剪影



左：泰國監察使公署所在之政府聯合辦公大樓外觀 / 右：泰國監察使公署位於大樓的 5F 及 9F。



左：泰國監察使公署陳情受理中心櫃檯 / 右：公署陳情受理中心接談室。



左：陳情受理中心大廳陳列著泰皇肖像 / 右：公署外牆上掛著陳情專線 1676 的巨幅海報。



左：調查組組長 Keirov 熱情接待並導覽公署辦公室 / 右：Keirov 引薦拜會公署秘書長 Chalernsak。



左：公署內有數間會議室供調查約詢之用 / 右：公署內設有簡易攝影棚設備，能夠拍攝影音相關資料。



左：公署內新穎寬廣的陳列室擺放各國贈禮與各類文物 / 右：陳列室中擺放著本院致贈之院景銅盤。

陸、心得與建議

本次會議由泰國監察使公署規劃籌辦，由於該公署時值爭取舉辦下一屆 IOI 世界會議，因此籌辦本項會議可以說是練兵最佳契機，也確實成功透過這場會議舉辦的成果，展現出當仁不讓的決心。為了舉辦這次會議，可以看出全公署上下總動員，從每位學員的機場接送、飯店安排、會場選址、行程設計等各項細節，幾乎盡善盡美，每個環節都得到無微不至的照顧，令人充分感受到主辦單位的用心與付出。該公署的每一位工作人員在會議期間也非常親切友善，並且樂於提供各種意見與協助，地主之誼展現無遺，亦令人領略到泰人民族性的那股善良與親和。就在本會議結束後一週的 2013 年 4 月中旬，IOI 執委會於維也納召開。會中，泰國確定獲選為 2016 年的 IOI 世界會議主辦國，一方面對於該公署努力付出有了代價而感到賀喜之外，也從本次會議舉辦的品質，讓人對下屆的 IOI 世界會議頗具信心與期待。

總體而言，這場為期 3 天的 IOI「國際研討會暨研習工作坊」，從大會專題演講、資深監察使座談分享以及工作坊課程中，都提供不少機會去汲取國際經驗與監察實務技巧，可資本院未來相關業務參考。此外，會議期間有機會與 IOI 及 AOA 重要領導成員接觸交流，並結識來自各國監察、人權機構之職員，建立並持續拓展國際情誼。本次亦藉機拜訪泰國監察使公署，探訪舊識並瞭解該公署辦公設施，亦與相關長官同仁交換意見，繼續強化雙邊機關的良好情誼。以下，茲就本次出訪之收穫與建議分述如次：

一、借鏡他山之石：吸收經驗、相互學習

(一) 持續建構完善多元便利的陳情受理方式與網路服務

受理陳情是推動監察工作的重要核心之一，也是本次會議研討會及課程中著墨甚多的部分。惟有賡續推動更多元的陳情管道，並且提供更簡便的陳情進度諮詢與通知服務，始能更全面落實「聞聲救苦」的監察工作，也更能促使民眾善加利用監察資源，協助本院共同監督行政單位，促進善治。

在本次研討會中，香港申訴專員黎年分享了該公署推動建立 E-mail 陳情標準作業流程(SOP)及陳情進度諮詢的服務，透過審慎的資安查核技術，確保陳情人身分的正確性，避免匿名或冒名的謾罵陳情，也使陳情更加便利並具效率。另外，泰國監察使公署則是提供電話陳情，該公署推出全國直播專號 1676，簡短易記，且撥打免費用，同樣便利親民。

在當前高度網路化的時代，空間上的距離大幅縮短，資訊傳遞與各類服務更加方便快速。例如國內目前報稅、繳款等服務皆能利用網路進行，身分查核也能透過自然人憑證來確認。如何在此趨勢下，持續思考善用科技資源，提升

本院效能與便民服務，上述該些經驗似能提供本院相關業務參考，致力建立更多元而便利的陳情受理方式及網路服務。

(二) 檢視並充實陳情受理守則及非理性陳情行為處理辦法

本次會議中，不少與會人士也討論到如何處理非理性或棘手困難的陳情行為。來自愛丁堡大學的諸位講師建議應該要訂定明確的陳情受理規定與措施，包括如何處理非理性陳情行為、儘量提供清楚明確的陳情規則，使陳情人不致有錯誤期待，也有助在人力及經費日益緊縮的情況下，增加監察機關的工作效率。例如，香港申訴專員黎年便提到該公署訂有「服務承諾」，並公告於該公署網站上¹²，明確告訴陳情人所提供服務的範圍並詳列標準服務時間(如：書面查詢需 5 個工作天、較複雜 6-10 天；陳情案件初步評審或發出函件時間標準為 5 天內等)；另一方面，網站上也公布「投訴人約章」，要跟陳情人約法三章，明訂其責任與配合事項(如：清楚說明投訴事項、提供真確資料、對職員有禮及尊重等)。該網頁上並載明：「不得對本署運作造成妨礙，或對職員或其他人士構成滋擾，或做出令人不安、厭煩的行為。若勸諭無效，本署除可終止提供服務外，亦可要求違規者離開，甚至報警處理。」另外，本次會議上，不少與會的資深監察使也認為，根本之道還是要強化大眾瞭解，教育民眾監察職權的範圍與局限，讓陳情人能夠提出精確清楚的陳情內容。

若從法規面來看，與本院受理陳情相關者包括「監察院收受人民書狀處理辦法」及「監察院陳情受理中心設置要點」，其中針對非理性陳情行為，於後者法規的第八點有提到：「人民到院陳情，如有謾罵、無理取鬧情事或有暴力傾向時，應通知本院駐衛警察協助處理；如有必要，並得向值日委員或長官報告後，通知所在地警察分局派員支援處理。」本於同理心，本院陳情受理中心同仁若遇該類狀況，基本上以勸導為先，再循相關規定進一步處理。惟精益求精，本次會議或可再提供本院一些思考，參考他國之例，將相關規定清楚載明於本院網站，同時針對陳情受理守則相關規定再予檢視充實，使陳情人對本院有合理期望，使本院工作效能再提高。

(三) 廣續思考媒體合作，強化多元職權宣導，爭取社會大眾認同與信任

如何強化監察職權的效能，在本次會議中也多所討論。一致的共識是：強化調查能力與技巧固然重要，但將監察成果「行銷」出去，也同樣重要。誠如資深媒體人出身的 IOI 理事長 Wakem 女士所提到，監察使應該要試著讓社會大眾對我們的工作感興趣。事實上，這也是本次會議主題——讓正義有感——得以成功的關鍵要素之一。

¹² 詳細內容參見香港申訴專員公署網站：http://www.ombudsman.hk/tc/about_us.shtml#charter。

香港申訴專員黎年即指出，深化監察工作效能，就是要讓大眾對監察組織的存在有感。他直言，監察組織要盡力提高知名度，要做好媒體宣傳，雖然宣傳有時候所費不貲，但的確有效，因此還是值得做。他也指出，過去香港廉政公署(ICAC)推出多支形象廣告，使該機構反貪形象深植民眾心中，多次民調的結果，多數民眾對公署推出的形象廣告都表示印象深刻。ICAC 也與電視台合作，以廉政公署調查案例為素材，製作通俗電視劇，強化廉政公署的正義形象，爭取民眾認同。類似的宣傳策略，在奧地利也看得到。奧地利監察使公署也與奧國國家廣播公司合作帶狀節目「市民辯護人」(bürgeranwalt)，每週 1 次，由監察使與主持人進行對談，討論真實的監察案例。該公署監察使 Peter Kostelka 表示：「行政部門並不怕監察使，但他們害怕媒體討論。」(They are not afraid of ombudsman, but they are afraid of media discussion.)。泰國監察使公署也已與該國國營電視台簽署備忘錄，思考合作計畫，增加媒體曝光度。另外，紐西蘭監察使公署則是嘗試與網路部落客合作，希望藉由部落客的文字，在網路世界發揮影響力，深入年輕族群。

依此觀之，媒體輿論的監督確實會對行政部門決策與施政，構成不小壓力。監察工作若能藉助媒體傳播，方能發揮更大影響力，尤其除了傳統電視廣播媒體之外，新興蓬勃的網路社群與分享平台，更是各界不敢小覷的宣傳場域。儘管國情與監察制度條件不盡相同，經費預算也不一而足，但他國之例，皆值本院借鏡參考，構思如何與媒體間形成更多元而加乘的搭配合作模式，創造一加一大於二的效果。

除新聞媒體之外，本院也應賡續開發更多元的宣傳行銷管道，發揚監察職權，爭取民眾認同。近年來本院曾針對學校教師、大專學生、公務人員等不同對象舉辦監察職權研習營，也委請知名畫家協助製作監察職權故事繪本，希冀兒童從小即能對監察權產生概念。對於蒞院參訪的團體民眾，本院近來也延攬業務單位同仁組成職權宣導小組，以生動的簡報方式與具體案例，向訪團講解本院職權，強化大眾對監察院的認識與認同。未來本院應持續擴大宣導對象，接觸更多更廣的社會各界。也宜思考打造出監察院的品牌形象，讓社會有感、民眾信任，俾利監察權的落實。

(四) 監察機關職能與角色定位之探討

本次研習工作坊其中一節，討論到監察機關的定位問題，頗值得進一步思考。會中提到，關於監察機關的角色定位，有諸多不同定義、理論與分類，其中學者 Harlow 以及 Rawlings 提出的一個概念卻頗能表達出幾種特色。他們認為，監察機關的角色包括：期望管理人、打火英雄及防火者等三類，分別側重陳情受理與調解糾紛、事後調查與懲處以及積極防患於未然，有的三者兼具，有的專責其一。不過，會中講師也提到，監察機關時常會遇到不知如何拿捏角色比例的問題，因此容易分散戰力，事倍功半。依監察院職權觀之，在定位上

算是混合型，兼具上述三種功能。儘管調查是事後權，並不做政策指導或行政干預，但本院身為我國陽光四法的執行者，具有防貪功能，另外糾正權也對政府機關具有警惕效果，某種程度亦具防火性質。然而，如同會中所討論，在預算搏節、資源有限的情況下，究竟監察院應該強調何種角色？如何自我定位、集中資源？或許是在制度與職能上值得深思探究的問題。

關於角色職能，會中也提及，在西方監察體系中，不少監察使辦公室具有居中協調(mediation)功能，擔任行政部門與民眾之間的橋樑或平台，協助解決兩者之間的衝突與爭議。該種調解職能，若實施得宜，能夠在先期即化問題於無形，有助和諧社會。觀諸我國監察制度，法制上並無明確含括調解功能，但在實務上，監察委員進行地方巡察時接受民眾陳情的機制，請公私雙方一同到場協商，直接解決民眾問題，頗近似該種功能¹³；此外，本院陳情受理中心經常與第一線陳情民眾接觸，除職員同仁之外，亦安排志工協助陳情流程並初步瞭解案情，可在第一時間與陳情人溝通案件性質與本院權限，並適時給予處理建議，先期管理陳情人期望，某種程度上具有調解功能。惟調解職能需有一定條件支持，例如充足的人力資源與明確權限，亦必須考量國情條件與文化傳統，是否能夠運用在本院職權行使上，強化紓解民怨效能，似可更深入研究。

(五) 賡續編譯外國監察相關書籍供本院及國人參考

本次工作坊中的非理性陳情行為處理課程，講師授課內容主要參考澳洲新南威爾斯監察使辦公室所編纂出版的《非理性陳情行為處理作業手冊》一書。該書提供處理非理性陳情行為的系統性建議，廣為其他國家監察機關參考。本院國際事務小組 2009 年在獲該辦公室授權後，已將本書編譯成中文版，供本院及國內各界參考運用。該書後來增修出版第二版之後，本院亦著手該書的編譯作業，於 2013 年 6 出版，繼續提供國內各界最新的相關內容。此外，本院也已將各國監察制度功能及全球發展趨勢彙編成書，於 2010 年出版《世界監察制度手冊》，並於 2012 年 11 月增修再版。事實上，本院國際事務小組每年均挑選國際監察制度的題材進行編譯，期許精進本院業務效能，也希冀增加國人對監察制度的認識，並充實國內監察相關圖書的質量。

從 2012 年 11 月份於紐西蘭召開的 IOI 世界會議上，乃至本次會議座談中，各國與會代表均提到全球金融危機之後，各國紛紛展開預算搏節政策，監察使辦公室經費與資源日漸短少，監察院亦不例外。在此情形之下，國際學習與資源共享益發重要。因此，本院宜賡續編譯國外監察相關書籍，促使本院及相關學界更能從他山之石中找到新思維。

¹³ 參見李炳南、吳豐宇撰，〈第一章 導論：世界各地區監察制度的發展過程與簡介〉，《世界監察制度手冊(第二版)》(監察院國際事務小組編印，2012)，頁 15。

二、建固國際情誼、爭取國際能見度

（一）持續深化與 IOI 關係

本院係 IOI 正式會員，歷來亦積極參與 IOI 各項活動，與該組織關係密切良好。本次會議，IOI 執委會重要人士均親自出席，包括理事長 Beverley Wakem、秘書長 Peter Kostelka、財務長 Alan Lai 等人。因為甫於 2012 年 11 月紐西蘭舉行的 IOI 世界會議中與渠等見過面，因此本次會議期間，互動更形熟稔，多次有機會交換意見或寒暄，並代本院國際事務小組召集人趙委員榮耀向渠等致意，另也攜帶本院紀念品致贈之，希冀持續耕耘友好關係。



會議期間多次與 IOI 理事長 Wakem 女士寒暄交談，並致贈本院紀念品。合影於會議晚宴廳外。

（二）與 AOA 建立友好新關係

本次會議主辦單位、泰國監察使公署的首席監察使 Panit 女士為現任 AOA 主席，會議期間本人多次與渠交談，也親自向渠恭賀泰國監察使公署 13 週年，並致贈本院紀念品，敬表祝賀之意。交談中，Panit 女士非常認同國際交流的重要，也表示非常歡迎雙方有更多機會合作，同時高度肯定本院舉辦國際職員交流計畫，並提及 2012 年該公署調查組長 Keirov 參與本院計畫回國後給予高度評價，詢問我們是否將再舉辦，她將持續鼓勵該公署同仁參加。渠本身也期待有機會能訪問台灣與本院，並表示對台灣感到非常親切，因為來自台灣的慈濟基金會在泰國知名度很高，推動不少弱勢照顧計畫，她本身也會參加慈濟的活動。Panit 也表示泰國將爭取舉辦 2016 年 IOI 世界會議，讓該盛事能首度在 IOI 亞洲分區舉辦，並希望有機會能夠再見到台灣代表訪問泰國。

另外，AOA 現任秘書長即為香港申訴專員黎年，本次會議中同樣多次碰面，除感謝渠於會議中的專題演講與座談分享，也藉機向渠請教該公署 E-mail 陳情執行情形以及香港廉政公署媒體大眾宣傳行銷的經驗，亦表達希望雙方有更多

交流的機會。由於本次會議學員大多來自亞洲國家，亦皆是 AOA 會員國，因此也把握本次機會，建立與各國職員之交誼，同時讓渠等對我國監察院暨職權有更多認識。



左：向 Panit 女士祝賀泰公署成立 13 週年並致贈本院紀念品/右：本院公仔鑰匙圈頗受 Panit 女士喜愛。



此次結識諸多泰國監察使公署職員並建立良好情誼，圖為與籌辦本次會議的辛苦工作人員合影。

（三）拓展與各國監察機關職員交誼

本次會議共有來自五大洲 16 國的 80 位學員參與，因此有緣結識來自世界各地的監察機關工作者，包括尚比亞、澳洲、阿根廷、巴基斯坦、印尼、東帝汶、馬來西亞、泰國、澳門、香港等。密集的數天議程與工作坊小組討論，使各國學員朝夕相處，彼此互動頻繁。本趟行前也特別準備本院紀念品發送給各

學員，展現友好善意。也藉機向該些學員表示本院每年皆舉辦監察機關職員交流計畫，並請其注意我外館相關資訊，把握機會報名參與。會議期間密切相處交流之下，確實奠定良好情誼，返國至今依然保持連繫，其中巴基斯坦及馬來西亞學員甚至來信希望能獲得更多關於本院職權與工作成效的相關資訊，開啟一扇互通之窗，似有助未來彼此機關更進一步交往互動，拓展本院國際友誼。



左：與巴基斯坦學員合影留念 / 右：與各國學員合影，圖中 Ombudsman LED 板為主辦單位製作。

（四）宣揚我國監察職權，爭取國際能見度

如同本次會議所揭櫫，職權行使很重要，但宣傳職權行使的績效，讓大家記得、認識進而支持，對一組織而言同樣重要。因此，出席國際會議、參與國際交流，本身就是一個宣揚職權、爭取曝光的契機。本次會議與課程使各國學員得以齊聚一堂彼此經驗分享與交流討論。由於本次課程內容主要包含陳情與調查議題，出國前先行向本院陳情受理中心及監察調查處長官請益業務相關資訊與現況，並實地觀摩受理陳情流程以及與陳情人互動實況，另外也先行準備



本院人權相關調查案例、年度工作概況等資料，希望能於課程中，與各國與會者分享。會議期間，每回小組討論或分組報告時，也儘量爭取發言，並適時分享我國監察制度設計、職權內容，乃至相關業務的執行成效，部分成員亦主動詢問索取本院英文版工作概況，希望能攜回參考。期許能使監察院有更多國際能見度，持續扮演國際監察社群中的積極成員。

研討會第一堂課講師投影片列出本次學員的國名與國旗，我國國旗與 Taiwan 字樣亦名列其中。

(五) 建議繼續辦理職員交流計畫並積極參與國際會議，廣植友誼之苗

本院過去曾多次舉辦與國外監察或人權機構職員交流計畫，初以西語系國家為主，去(101)年首度將交流範疇擴展至亞太國家，吸引 6 國 6 名學員參加，其中一位即是本次主辦單位、泰國監察使公署的 Keirov 先生。也因此之故，本次在曼谷能獲得渠熱情接待，非只留待於會議飯店內開會，尚有幸能獲安排參訪該公署並拜會該公署高層，使行程更豐富，極大化本次出訪效能。也因為這種良性互動，該公署也再度薦派職員前來本院參與 2013 年職員交流計畫，逐漸形成更為緊密而友好的關係。鑑此，爰建議續辦相關交流計畫，同時在經費許可下，積極參與各類國際會議，廣結善緣。

柒、結語

本次會議以「監察使：有感正義」為主題，吸引 80 位各國監察機關學員參與，共同探討如何有效推動監察工作，以贏得媒體青睞與大眾信任，進而強化組織不可取代性。會中認為，程序正義與成果行銷，是擦亮監察機關招牌的兩關鍵要素。另外是否需要明訂如何處理非理性陳情行為並畫設底線，也是值得深入思考的一個面向。本院向來戮力推動國際事務，藉由派員參與本次會議，也有機會與 IOI 和 AOA 的重要成員交流互動，並結識多國監察機關職員，彼此切磋經驗，拓展更廣泛的國際情誼。

會議之外，本趟行程有機會拜訪主辦單位泰國監察使公署辦公室並拜會相關領導階層人員，亦致贈本院紀念品予首席監察使以表達祝賀該公署成立 13 週年，並與多位公署職員建立良好友誼，期能在本院與該公署過往既存的友好基礎上持續耕耘，深化交往，並希冀能進一步試探與 AOA 互動發展的可能。