

## 第六章 我國監察院與芬蘭監察使之比較

### 第一節 我國與芬蘭國情之比較

我國和芬蘭雖然在國情的各個層面有其相似性，但是也有其相異性，本節首先主要針對兩國在政治、經濟、社會層面做比較，以深入瞭解兩國之異同，以作為筆者在分析和解釋兩國監察權之變遷、制度設計與運作之依據。

#### 一、政治層面

##### (一) 政治情勢

##### 1. 我國

我國《憲法》採五權分立架構，政府體制原採「議會內閣」精神的「修正式內閣制」，修憲後，大幅度轉型為以總統為權力核心、行政院長為其實質幕僚長、執行長的「半總統制」。<sup>1</sup>因為修憲後，總統改由公民直選產生，採「相對多數決」，任期四年，連選得連任一次，而行政院長由總統任命，無須經過立法院同意，和《憲法》本文比較，修憲後總統的權力增加。二〇〇〇年陳水扁總統僅以 39% 的相對多數得票率當選總統，不顧立法院在野黨多數的現實，組成「少數政府」；二〇〇四年總統大選，陳水扁總統在「三一九槍擊案」和「公投綁大選」的爭議中，以三萬多票些微票數連任成功，不過也引發政治的動盪和政局的不穩定。

我國政黨制度屬於多黨制，<sup>2</sup>至二〇〇四年九月底為止，向內政部登記的政黨多達 113 個之多，<sup>3</sup>目前主要政黨有民進黨、國民黨、親民黨、台灣團結聯盟、新黨等三大黨兩小黨，但是在意識型態的政治光譜上，因統獨立場的不同，分成兩大陣營，一是主張台灣獨立的「泛綠」陣營，主要是民進黨和台灣團結聯

<sup>1</sup> 周陽山，《憲政主義與憲政改革—七次修憲條文逐條分析》（台北：東大圖書公司，2005），頁 58。

<sup>2</sup> 第七次修憲，我國選舉制度改為「單一選區兩票制」，是否會形成兩黨制，則仍有待觀察。

<sup>3</sup> 《內政部統計資訊服務網》，〈<http://www.moi.gov.tw/stat/>〉（2005/11/20）

盟；一是主張兩岸統一的「泛藍」陣營，主要是國民黨、親民黨和新黨，因為政黨政治還未臻成熟，兩大陣營的政黨對立相當激烈，黨際關係不良，互信基礎不夠，再加上內閣組成又未獲得國會多數的支持下，形成「府會不一致」的「少數政府」型態，府會衝突、朝野對抗情形相當嚴重，造成政治上的不穩定。

## 2. 芬蘭

芬蘭一九一九年《憲法》採三權分立制，政府體制採典型的「半總統制」，由總統與國會共享立法權，與國務會議（內閣）共享行政權，並享有廣泛的國防外交權；加上總統「超黨派」的傳統，以及和總理的「內外分工」，使聯合政府能順利運作，是世界上少數採「半總統制」而能運作成功的典範。不過這種成功的經驗，是建立在芬蘭成熟的政治文化和公民意識的前提下，才能型塑芬蘭穩定的民主體制。

二〇〇〇年整合性的《新憲法》，雖然總統仍與政府和國會分享部分權力，但是國會已成為真正的權力中心，總統的權力大幅度縮減，政府體制傾向議會內閣制的精神已充分體現。修憲後，總統是國家元首由公民直選產生，採「絕對多數決」，任期六年，得連任一次，總統有權解散國會，而政府內閣由國會選出之總理，與聯合政府中其他黨派協商籌組完成後的 17 位部長，送請總統任命，並向國會負責。長久以來，芬蘭政府一向採多黨派的「聯合內閣」型態，總理一職慣例是由國會多數黨黨魁出任，內閣會議對相關施政法案具有決定性之建議權，使內閣與國會之互動較佳亦更符合民意脈動。

芬蘭政黨制度也屬於多黨制，主要的政黨有六個，包括：中央黨（The Finnish Centre Party）、社會民主黨（The Social Democratic Party）、國家聯合黨（The National Coalition Party）、左翼聯盟（The Left Wing Alliance）、瑞典人民黨（The Swedish People's Party）、綠黨（The Green Party），<sup>4</sup>雖然各政黨分屬不同的左、中、右派的意識型態，政黨競爭也非常激烈，呈現多元競爭的局面，不過由於芬蘭曾長期受到東、西鄰國入侵及統治，從帝俄統治時期逐漸形成本土民族意識抬頭，培養出芬蘭人民愛國愛鄉土之普遍觀念，廿世紀中葉以後，不僅向來

---

<sup>4</sup> 該六個主要政黨的基本介紹，請參見劉致賢，《穩定半總統體系在府會關係轉變下的運作-以芬蘭與法國為例》，國立台灣大學政治研究所碩士論文，2001，頁 84-88；施偉仁，〈半總統制下總統權力與政治表現—以芬蘭和我國為例〉，《國際論壇》，第 3 期（2004.7），頁 96-97。

不分黨派和政治立場，舉國一致對抗外侮。而且政黨理念差距不大，政治目標都在強調和平、平等的社會福利及重視教育，再加上政治文化成熟，政局安定，數十年來均以多黨組成聯合內閣型態施政，故長久以來之重要國防、外交、社會福利等基本政策向無劇烈改變；每遇重大選舉，在朝的執政黨與在野的反對黨所提出的政見實亦大同小異，基本上選後產生之新國會及新聯合政府亦多以協商合議解決爭議議題，鮮少出現火爆衝突之對立情勢，可見芬蘭之政治及社會民主多元已臻成熟，故政治相當穩定。<sup>5</sup>

## （二）國會生態

### 1.我國

我國第四次修憲將立法委員名額改為 225 名，分別由選舉和政黨比例方式產生，連選得連任；第五次《憲法增修條文》規定，從第五屆立委開始，任期改為 4 年。本屆（第六屆）立法院 225 席立委中，民進黨 89 席(39.6%)、國民黨有 79 席(35.1%)、親民黨 34 席 (15.1%)、台聯 12 席 (5.3%)、其他政黨 7 席 (3.1%)、獨立參選人 4 席(1.8%)，民進黨雖為國會第一大黨，但是沒有任何一個單一政黨的席次過半，如果從政治光譜來區分，則泛藍立委席次超過半數，泛綠立委席次則未過半，形成「朝小野大」的政治態勢，在立法院常常上演「立法行政對抗」、「藍綠對決」的戲碼。第七次修憲，通過「國會席次減半」，立法委員將自第七屆起減為 113 人，任期 4 年，連選得連任，其中區域立委 73 席，平地原住民及山地原住民各 3 席，全國不分區及僑居國外國民共 34 席。

就立委的素質來看，由於我國採「複數選區單記投票不可讓渡制」(Single Non-Transferable Vote with Multi-Member district System，簡稱 SNTV-MMD)，以及選舉風氣不佳，導致優秀的候選人和優質的現任專業立委不易當選和連任，反而候選人只要在大選區中爭取少數特定背景的選民支持即可當選，因而容易產生素質不良、特殊背景的候選人（如知名藝人、黑道人物、財團金牛、地方派系、家族勢力---等人士）當選，間接也造成委員問政趨於偏激，追求高

<sup>5</sup> 〈芬蘭國情詳細內容〉，外交部網站，  
<<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=153&ctnode=423>>(2005/7/1)

度的曝光率與能見度，大過法案的審查與理性的問政。<sup>6</sup>許多立委不理性或不用心問政，以個人利益和地域利益為先，置國家利益於不顧，所以出現許多不適任的立委，例如所謂「號子立委」、「黑道立委」、「金牛立委」---等，這些立委為特定業者代言關說、收受回扣、包工程、享特權、對部會勒索---等，成為利益分配和貪污的共同體，也難怪立委被戲稱為「利委」，不被一般民眾所信任。總之，我國立委的素質普遍低落、操守不佳。

在議事效率方面，由於朝野對立、立委抱持作秀心態、常設委員會的運作未能有效發揮功能、立法程序的不健全、國會倫理未建立、立委審查法案未遵守利益迴避原則---等原因，致使立法院的議事效率低落；另外，審查法案時，「利益交換」、「互綁法案」、「會期末法案大清倉」---等情節屢見不鮮，使得立法品質低落。

整體而言，我國立法院的現況是：政黨對抗、立委素質低落、黑金充斥、問政品質不佳、關說文化盛行、議事效率不彰、立法品質低落、非理性問政，社會形象差。所以我國立法院是一個沒有效率的非理性國會。

## 2. 芬蘭

芬蘭國會採一院制，國會議員人數為 200 名，由直接、比例和秘密投票方式選舉產生，任期 4 年（芬蘭《新憲法》第二十四條第一項、第二十五條第一項），在國會選舉中，全國劃分為至少 12 名至多 18 個選區。此外，歐蘭群島（Aland Islands）有自己的選區，選出一位國會議員（芬蘭《新憲法》第二十五條第二項）。國會委員會包括：大委員會、憲法委員會、外交事務委員會、財政委員會等常設委員會。大委員會應有 25 位委員。憲法委員會、外交事務委員會、財政委員會，每一委員會至少應有 17 位委員。其他常設委員會至少應有 11 位委員。除此之外，每一委員會應有足夠數量之替代委員（*alternate member*）（芬蘭《新憲法》第三十五條第一項、第二項）

芬蘭也是多黨制國家，歷年來沒有任何政黨可以在國會大選中囊括超過百分之五十的席次，因此政府大多以「聯合內閣」方式組成。現任（第 26 屆）國會係二 0 0 三年三月十六日所選出，共有 8 個政黨取得國會議員席次。按國會

---

<sup>6</sup> 王元廷，〈立法院常設委員會運作之評析〉，《中山人文社會科學期刊》，第 11 卷第 1 期（2003），頁 12。

席次大小排列，分別是芬蘭中央黨 55 席（27.5%）、社會民主黨 53 席（26.5%）、國家聯合黨 40 席（20%）、左翼聯盟 19 席（9.5%）、綠黨 14 席（7%）、瑞典人民黨 9 席（4.5%）、基督教民主黨（The Christian Democrats Party）7 席（3.5%）、真芬蘭人黨（The True Finns Party）3 席（1.5%），其他 1 席（0.5%）。<sup>7</sup>由國會最大黨中央黨與上屆主要執政黨社會民主黨及瑞典人民黨共組新聯合政府；而國家聯合黨、左翼聯盟、及綠黨等政黨成爲在野黨。

因爲芬蘭已是一個穩定的民主國家，議員素質較高，加上內閣組成須經國會同意支持，所以政治穩定，並無朝野對抗的緊張關係，故國會議事效率較高，是一個「理性問政」的國會。

### （三）政治文化

#### 1. 我國

我國傳統的政治文化是屬於奧蒙（Gabriel Almond）所謂的臣屬型的政治文化（subject political culture），雖然我國已經民主化，但是民主政治還未成熟。受到傳統道德文化的影響，強調情、理、法的順序，人民法治觀念淡薄，關說文化盛行，再加上政府執法不嚴，使得公權力不彰。

在政治參與上，民主化之後，因爲政黨選舉競爭激烈，民粹主義的興起，民眾對於政治參與過度狂熱，形成極端的參與者政治文化（participant political culture），這種政治文化蘊含民粹思想、參雜反權威、反傳統價值、反既成體制等觀念，嚴重影響社會及政治秩序。<sup>8</sup>

故整體而言，我國是一個選舉至上、民粹政治風行的政治文化，政治文化還未臻成熟。

#### 2. 芬蘭

芬蘭是一個成熟的民主體制，政治文化屬於「參與者的政治文化」，一般民眾對公共領域以理性參與爲出發點，強調法、理、情的順序，人民法治觀念濃厚、政府執法嚴格，使公權力得以伸張，而且政治上特別講求質樸誠信的優良

<sup>7</sup> “Parliamentary Group,” <[http://www.eduskunta.fi/thwfakta/hetekau/hx6000\\_en.htm](http://www.eduskunta.fi/thwfakta/hetekau/hx6000_en.htm)>(2004/4/2)

<sup>8</sup> 陳鴻瑜，《台灣的政治民主化》（台北：翰蘆出版社，2000），頁 185。

傳統。<sup>9</sup>此外，送禮、應酬、關說也不是北歐政治文化的一部分。再者，北歐國家由社會民主黨執政幾十年，其所追求的社會平等和正義理想，成為社會的主流道德規範，這種獨特的政治文化，影響和規範了北歐國家的民主政制，是制約腐敗發生和蔓延的有力工具。而北歐小國寡民，傳媒通訊發達，人員交流頻繁，在這種環境下，腐敗行為極易敗露。<sup>10</sup>另外，宗教文化也影響芬蘭的政治文化。

總之，芬蘭是一個穩定民主、資本主義高度發展的國家，所以政治文化成熟理性。

#### (四) 政府效能與政治清廉度

根據「國際透明組織」二〇〇〇～二〇〇四年「政治清廉度」評比，芬蘭連續5年蟬聯全世界第一名，是一個「高度清廉」的國家；反觀我國二〇〇〇年之後的這5年年度排名則每況愈下，分別僅名列第28、27、29、30和35名，僅能算是「中度清廉國家」(表6-1)；再者，世界經濟論壇(World Economic Forum，簡稱WEF)發表的二〇〇四年全球競爭力報告，在接受評比的104個國家中，台灣在「成長競爭力」項目雖然位居全球第4，但是在「公共政策」項目的「貪污」排名，卻由二〇〇三年的第19名，退步為第24名，「合約與法律」退步7名，滑落至第31名；<sup>11</sup>這兩項排名顯示政府在推動政府採購法和肅貪工作仍須加強。

---

<sup>9</sup> 例如2003年3月中央黨贏得大選，黨主席雅婷瑪琪女士(A. Jäätteenmäki)獲國會推選為芬蘭歷史上第一位女性總理。惟雅氏在三月選戰激烈階段，引述外交部密文有關社民黨籍前總理李報仁(P. Lipponen)與美國總統布希談話內容，並抨擊李氏加入美國對伊拉克動武陣營，而引發外交部報警處理之洩密刑事案件；調查顯示總統府副秘書長將相關資訊交予雅氏，而雅氏亦因要求渠提供密件，造成友黨社民黨不滿及在野黨抨擊，亦因中央黨議員之緘默，終使雅氏於6月18日晚間向總統何樂仁女士辭職；此事再度見證芬蘭講求樸實誠信之政治傳統。(芬蘭國情詳細內容)，外交部網站，

<<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=153&ctnode=423>>(2005/7/1)

<sup>10</sup> 廖 燃，〈北歐國家廉政體系建設經驗及其啟示〉，發表於《倡廉反貪與行政透明》研討會(2003年4月21日)，台灣透明組織協會，頁2。

<sup>11</sup> 參見 World Economic Forum

(WEF)，<[http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Executive\\_Summary\\_Gcr\\_04](http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Executive_Summary_Gcr_04)>(2005/3/25)；以及〈成長競爭力台灣全球第四〉，中國時報，2004.10.14，A10版。

表 6-1 我國與芬蘭 2000 年~2004 年政治清廉度之比較

排 國 名	年度 名	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
我國		28	27	29	30	35
芬蘭		1	1	1	1	1

資料來源：作者整理自歷年來「國際透明組織」發表之評比結果。Transparency International, <<http://www.transparency.org/>>

另外，世界銀行（World Bank）針對全球 209 個家評比，在二 0 0 五年最新公布的「國家治理指標」，也可以看出兩國的差異：台灣在六項指標中，「發言權與政治責任」、「管制負擔」兩項指標有進步；「政府效能」出現停滯；「法治」、「防制貪污」與「政治穩定度」三項也都退步。反之，芬蘭在政治穩定度排行第 3；打擊貪污、防腐敗兩項高居第一名（表 6-2）。<sup>12</sup>

而根據法務部各地檢察署最近 5 年（二 0 0 0 年七月~二 0 0 五年六月）來執行掃除黑金行動方案後偵辦貪污起訴案件的統計，我國貪瀆案的公職人員人數高達 4,073 人次，貪瀆金額高達約二百六十二億元（表 6-3），顯見貪污腐化之嚴重。

總之，芬蘭是一個先進民主國家，近年來政治清廉度向居世界第一，是「高度清廉國家」，為全球之楷模，貪污腐化情形非常少見，而且政府效能高。反之，我國仍是一個新興民主國家，政治清廉度僅算是「中度清廉國家」，二 0 0 二年之後政治清廉度非但沒有明顯改善，反而有下降的趨勢，是值得重視的問題，而政府效能和全世界其他國家相比較，也僅能算是中等程度，仍有很大的進步空間。

<sup>12</sup> 中國時報，2005.5.19，版 A3。

表 6-2 台灣 1996~2004 年「政府治理指標」統計表

國家治理指標	衡量項目	年度	百分比排名 (0~100)	備註
發言權與 政治責任	衡量政治權、公民權、人權	2004	75.7	上升↑
		2002	73.2	
		2000	70.2	
		1998	68.6	
		1996	65.4	
政治不穩定和暴力	對政府進行暴力威脅或者政府更迭的機率，包括恐怖主義	2004	62.6	下降↓
		2002	74.1	
		2000	73.3	
		1998	83.6	
		1996	84.1	
政府效能	衡量官僚機構的能力和公共服務提供的品質	2004	85.1	平盤
		2002	85.1	
		2000	83.9	
		1998	90.7	
		1996	87.7	
管制負擔	衡量不利於市場的政策 的發生率	2004	88.7	平盤
		2002	80.1	
		2000	83.4	
		1998	85.9	
		1996	86.2	
法治	衡量執行契約、警察、法院的品質，包括司法獨立和犯罪發生率	2004	77.8	下降↓
		2002	78.6	
		2000	79.1	
		1998	84.9	
		1996	84.3	
防制腐敗	衡量以權謀私，包括輕微和重大的貪污（和政治菁英對國家資源的獲取）	2004	73.9	下降↓
		2002	74.5	
		2000	76.9	
		1998	83.6	
		1996	80.0	

資料來源：“World Bank Releases New Governance Indicators for 209 Countries,” The World Bank, <<http://www.worldbank.org/>>，本表修改自中國時報，2005.5.19，版 A3。

表 6-3 法務部執行「掃除黑金行動方案」後偵辦貪污起訴案件統計

項目 時間	起訴 件數	起訴 人次	層 次					貪瀆 金額 (NT)
			高層簡 任(相 當)人 員	民意 代表	中層薦 任(相 當)人 員	基層委任 (相當) 人員	一般 民眾	
2000.7~ 2005.6	2,646 件	6,301 人次	361 人次	459 人次	1230 人次	2,023 人次	2,228 人次	NT \$ 26,269,978,279.14
人次比例	-	100 %	5.73 %	7.28 %	19.52%	32.11%	35.36%	-

資料來源：法務部網站，〈[http://www.moj.gov.tw/tpmn\\_pdf/9403表1.pdf](http://www.moj.gov.tw/tpmn_pdf/9403表1.pdf)〉(2005/7/1)  
 說明：一、本資料係自 2000 年 7 月 12 日行政院核定掃黑行動方案實施後，各地檢署肅貪執行小組辦理貪瀆案件依法起訴之資料。資料統計至 2005 年 3 月止。  
 二、本資料包括：(1) 以貪污治罪條例或瀆職罪起訴之公務人員及民意代表。(2) 檢察官以貪瀆案件偵辦而以其他罪名起訴之公務人員及民意代表。(3) 普通民眾。  
 三、本資料貪瀆起訴件數及人數，係以各地檢署偵字案號之人數(次)為基準。  
 四、本資料統計之民意代表包括國大代表、立法委員、省(市)議員、縣(市)議員及鄉鎮代表。  
 五、月平均件數為 46.42 件，月平均人數為 110.54 人。



## 二、經濟層面

根據世界經濟論壇（WEF）發表的二〇〇四年「全球競爭力」報告，在接受評比的 104 個國家中，我國在「成長競爭力」項目雖然位居全球第 4 名，但是「商業競爭力」只排名第 17 名。台灣在「成長競爭力」項目，主要是靠科技水準拉高排名，但是在「政府官員採購涉及貪污」、「司法獨立性」、「黑道」、「財產權保障」、「民眾對政治人物的信任程度」，以及「政府官員決策的中立性」等方面則有待加強。芬蘭則在「成長競爭力」項目高居首位，「商業競爭力」項目排名第 2 位，各項分項評比都名列前茅（表 6-4）。

### （一）我國

台灣經濟以外銷為導向，尤其以電子科技產業為主，不過隨著世界經濟的變化、大陸經濟的興起、加入 WTO 的衝擊，最近幾年產生以下幾個經濟上的隱憂：

#### 第一、產業外移

台灣近年來，面對全球化浪潮，以代工為主，身為全球經濟體系的一員，自然得跟隨著國際大廠的腳步，於是國內製造業紛紛出走至工資更低的大陸和東南亞地區，尤其以大陸為外移地區，產業外移、企業出走的情形甚為嚴重。

#### 第二、加入 WTO 的衝擊與區域主義盛行的危機

台灣加入世界貿易組織（WTO），取消進口管制後，面對來自世界各地商品的叩關挑戰，對我國的產業是一大衝擊，尤其是農業和傳統產業。另外國際區域主義的盛行，面對歐、美、亞區域的經濟整合，使台灣面臨邊緣化的危機。

#### 第三、經濟成長與 GNP 成長遲緩

台灣經濟成長率除了二〇〇一年呈現負成長之外（-2.22%），二〇〇二～二〇〇四年維持在 3% ~6% 之間；二〇〇一～二〇〇四年平均每人國民生產毛額（GNP）介於 12,798 美元至 14,032 美元，略有

增加，但成長趨緩，只能算是「中上所得」的國家（表 6-5）。

表 6-4 世界經濟論壇（WEF）2004 年評比我國競爭力排名

指 標	2004 年	2003 年	名次變化	芬蘭排名	
一、成長競爭力	4	5	+1	1	
（一）總體經濟環境	9	18	+9		
1.總體經濟穩定度	6	9	+3		
2.國家信用評比	25	24	-1		
3.政府浪費	13	20	+7		
（二）公共政策	27	21	-6		
1.合約與法律	31	24	-7		
2.貪污	24	19	-5		
（二）技術	2	3	+1		
1. 創新	2	2	0		
2. 資訊與通訊能力	9	7	-2		
二、商業競爭力	17	16	-1		2
（一）公司營運與策略成熟度	12	16	+4		
（二）國家商業環境品質	20	16	-4		

註：(1)2004 年「成長競爭力」評比國家為 104 個（2003 年為 102 個）

(2)2004 年「商業競爭力」評比國家為 93 個（2003 年為 95 個）

資料來源：世界經濟論壇（WEF），〈www.weforum.org〉，節錄自中國時報，2004.10.14，A10 版。

表 6-5 我國 1997~2004 年經濟成長和平均每人 GNP 統計

年度 項目	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年 第一季
經濟 成長率 (%)	6.37	4.33	5.32	5.78	-2.22	3.94	3.33	5.71	2.54
平均每 人 GNP (美元)	13,556	12,307	13,177	14,114	12,798	12,884	13,139	14,032	-

註：國民所得：「國民生產毛額（Gross National Product, GNP）」係本國常住居民經營之生產機構或單位，在國內及國外從事生產之結果，此乃以生產觀點而言；生產結果主要分配為受雇報酬、財產及企業所得，以所得者而言，即稱為「國民所得（National Income, NI）」，惟固定資本消耗不能分配，因此國民生產毛額扣除固定資本消耗即為國民所得。

資料來源：行政院主計處，2005.5，《中華民國地區國民經濟動向統計季報》，台北：行政院主計處，頁 2、18、40。

#### 第四、失業率增加

由於經濟不景氣，相對於二〇〇〇年之前，從二〇〇一年起，我國失業率逐漸增加，二〇〇二年超過 5%，創歷年新高，失業人口有 50 萬人，受失業波及的人數高達 110 萬人，二〇〇三年之後略有下降，但是仍然維持在 4% ~5% 之間（表 6-6）。不過如加上隱藏性失業人數，則失業率更高。

**表 6-6 我國 1997~2004 年失業率統計**

單位：%

年度	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
失業率	2.72	2.69	2.92	2.99	4.57	5.17	4.99	4.44

資料來源：行政院主計處，《中華民國統計月報》，第 473 期（台北：行政院主計處，2005.6），頁 2、11。

#### 第五、貧富差距日益懸殊

根據行政院主計處之調查，受經濟衰退、產業結構變化、失業率升高之影響，最高所得的第五分位組是最低所得第一分位組的倍數，由二〇〇〇年底的 5.55 倍，增加二〇〇一的 6.39 倍，之後逐年略有下降，不過仍然維持在 6 倍以上（表 6-7），顯見我國貧富差距仍然懸殊。

#### 第六、國家財政日益惡化

由於經濟成長衰退，稅收減少，公共支出不斷擴張，使得國家財政不斷擴大。以「民國九十四年中央政府總預算為例，中央政府總預算歲入新台幣 1 兆 4,027 億元（1,402,718,320,000 元），較上年度增加 533 億元、約增 3.9%；歲出編列 1 兆 6,356 億元（1,635,615,000 元），較上年度增加 383 億元、約增加 2.4%。其中，歲出、歲入短差的 2,329 億元（232,896,680,000 元），連同債務還本 600 億元，共需融資調度財源 2,929 億元，將以發行公債 2,550 億元及移用前年度歲計賸餘 397 億元彌平，<sup>13</sup>如再加上公債還本支出，差距更大。現在中央明列的未償還公債總餘額龐大，如果加上隱藏、潛伏的的債務，總負債金額龐大。可見國家財政惡化之嚴重性。

<sup>13</sup> 〈中央政府九十四年總預算〉，《2005 年台灣年鑑》，我們的 E 政府，  
<[http://www.gov.tw/EBOOKS/TWANNUAL/show\\_book.php?path=3\\_006\\_003](http://www.gov.tw/EBOOKS/TWANNUAL/show_book.php?path=3_006_003)>（2005/10/2）

表 6-7 台灣地區 1997~2004 年家庭所得按戶數五等分位之分配表

單位：%；倍

年 別	合 計	1 (最低所得組)	2	3	4	5 (最高所得組)	第 5 分位組 為第 1 分位 所得之倍數
1997年	100.00%	7.24%	12.91%	17.46%	23.25%	39.14%	5.41倍
1998年	100.00%	7.12%	12.84%	17.53%	23.24%	39.26%	5.51倍
1999年	100.00%	7.13%	12.91%	17.51%	23.21%	39.24%	5.50倍
2000年	100.00%	7.07%	12.82%	17.47%	23.41%	39.23%	5.55倍
2001年	100.00%	6.43%	12.08%	17.04%	23.33%	41.11%	6.39倍
2002年	100.00%	6.67%	12.30%	16.99%	22.95%	41.09%	6.16倍
2003年	100.00%	6.72%	12.37%	16.91%	23.17%	40.83%	6.07倍
2004年	100.00%	6.67%	12.46%	17.41%	23.25%	40.21%	6.03倍

資料來源：行政院主計處，《中華民國地區國民所得統計摘要》(台北：行政院主計處 2005.3)，頁 65。

## (二) 芬蘭

在冷戰時期，芬蘭在外交上採取中立政策，成為「東」（蘇聯共黨集團）及「西」（西方歐美集團）之間的重要緩衝國，「芬蘭化」政策使該國受益匪淺，國民所得中有近四分之一是來自對蘇聯與東歐國家的貿易。一九九一年蘇東巨變之後，芬蘭經濟一度下頹甚劇，幸賴新興工業的出現，高科技與通信產業展現高度競爭實力，如 Nokia 等知名廠商的努力，目前已恢復經濟發展實力。<sup>14</sup>以二〇〇二年的統計來看，平均國民所得（GNP）為 25,517 美元（約 26,800 歐元），<sup>15</sup>已經是一個「高所得」國家，不過若扣除高物價及高賦稅等因素，可支用所得並不高。<sup>16</sup>

芬蘭整體經濟以外銷導向為主，舉凡通訊電子、鋼鐵及造船等重機械、木材及造紙、化工、環保、生物科技產品等皆享譽全球。在「世界經濟論壇」於

<sup>14</sup> 周陽山，〈芬蘭新憲法與憲政體制之變遷—兼論芬蘭監察使制度〉，《立法院院聞》，第 33 卷第 6 期（2005），頁 23。

<sup>15</sup> Virtual Finland, <<http://www.virtual.finland.fi/netcomm/new/showarticle.asp?intNWSAID=24856>>(2005/9/22);經濟部投資業務處，《芬蘭投資環境簡介》(台北：經濟部，2003)，頁 3。

<sup>16</sup> 經濟部投資業務處，2003，頁 34。

二〇〇三年十月間所發表全球各國國家競爭力報告中，芬蘭高居第一位；而該論壇之前於二〇〇三年二月十七日發表最新「全球資訊科技報告」(Global Information Technology Report)中指出，在全球 82 個主要資訊產業相關國家中，芬蘭已凌駕美國而成爲全球名列第一之資訊科技先進國家。另外芬蘭近來逐步推動金融事業與北歐鄰國如瑞典等國際性銀行合併或結盟經營，且因長期推動先進網際網路建構及電子商務等基礎工程，目前已擁有全世界最普遍而尖端之電子金融系統。近年來芬蘭財經情況已較一九九〇年代中期之前顯著改善，施政亦較前穩健，此實拜電子無線通訊電子業居全球牛耳地位之賜。<sup>17</sup>近幾年芬蘭經濟呈穩定發展，以二〇〇二年爲例，經濟成長率爲 1.6%。<sup>18</sup>

芬蘭已經是一個高度工業化的國家，高度的自由市場經濟，主要的平均每人輸出 (Per Capita Output) 大約和英國、法國、德國和義大利相同。近年來芬蘭一直強調該國在「新北歐」(New Northern Europe)<sup>19</sup>地區所扮演的角色，將隨著該地區所發生之政經變化而愈趨重要。因新北歐地區近年來由於政經變化及市場開放，吸引不少跨國公司前往投資，而芬蘭因地理上接近俄羅斯以及波羅的海三小國，具有地利之便。

不過芬蘭高失業率，是目前一大的隱憂，雖然二〇〇一～二〇〇四年的失業率仍然高達 8~9% 之間，不過比起一九九〇年代初、中期的失業率而言，已有逐年下降的趨勢 (表 6-8)。

表 6-8 芬蘭 1990~2004 年失業率統計

單位：%

年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
失業率	3.6	6.6	11.7	16.3	16.6	15.4	14.6	12.7	11.4	10.2	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8

資料來源：Statistics Finland, <[http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_tyo12.xls](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_tyo12.xls)> (2005/9/25)

<sup>17</sup> 〈芬蘭國情詳細內容〉，外交部網站，

<<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=153&ctnode=423>>(2005/7/1)

<sup>18</sup> 經濟部投資業務處，2003，頁 3。

<sup>19</sup> 所謂「新北歐」(New Northern Europe) 係包括北歐國家、波羅的海三小國，以及俄羅斯西北部。本地區人口近 8,000 萬人，其中北歐挪威、瑞典、芬蘭、丹麥約合計 2,400 萬人，波羅的海三小國的愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛合計 800 萬人，俄羅斯西北，包括聖彼得堡及莫斯科約 4,500 萬人。參見經濟部投資業務處，2003，頁 33。

總之，在經濟方面，中、芬兩國都是自由經濟型態，全球競爭力都名列前茅，並以電子科技產業和高科技為主的經濟體，不過就經濟水準而言，我國仍是一個在「開發中」的「中上所得」國家，逐漸進入已開發國家，而芬蘭已經是一個「已開發」的「高所得」國家。就發展前景而言，我國面對大陸經濟崛起的影響，有邊緣化的危機，呈現出經濟發展上的隱憂；而芬蘭則因為蘇聯和東歐共產政權的解體，反而使得經濟發展更加國際化與自由化，呈現欣欣向榮的前景。

### 三、社會層面

#### (一) 社會結構

##### 1. 我國

我國目前人口約 2,260 萬人，族群結構包括：台灣人 Taiwanese (閩南人 + 客家人 Hakka) 占 84%，外省人 (Mainland Chinese) 占 14%，原住民<sup>20</sup> (Aborigine) 占 2%。<sup>21</sup> 在閩南人、客家人、原住民、外省人等這四大族群中，閩南人占大部分。另外特別值得一提的是，近年來台灣「新住民」快速增加，形成新的族群，至二〇〇五年八月底止的統計，我國外籍與大陸配偶人數高達 35 萬多人 (356,648 人)，其中外籍配偶 (含歸化取得我國國籍者) 有 129,047 人 (占所有外籍與大陸配偶總人數的 36.2%)，大陸與港澳地區配偶有 227,601 人 (占所有外籍與大陸配偶總人數的 63.8%)。<sup>22</sup> 其次，在台灣因為近年來引進外勞之故，所以外勞人數已高達約 30 萬人，<sup>23</sup> 雖非本國國籍，但是形成一個特定的新族群。

我國官方語言是國語 (北京話)，而一般民眾說的語言，除了國語外，還包括福佬話、客語，以及原住民語。<sup>24</sup>

<sup>20</sup> 94 年 5 月底臺閩地區戶籍登記註記為原住民身分之人口數為 458,674 人。內政部網站，<http://www.moi.gov.tw/stat> (2005/9/18)

<sup>21</sup> 引自 CIA-The World Factbook, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/tw.html> (2005/6/18)

<sup>22</sup> 〈台閩地區各縣市外籍與大陸 (含港澳) 配偶人數〉，《內政部統計資訊服務網》，<http://www.moi.gov.tw/stat> (2005/9/18)

<sup>23</sup> 2005 年 7 月底外勞在華人數為 303,812 人。資料來源：勞委會網站，[http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM\\_msg\\_control?mode=viewnews&ts=431d2f70:27b1&theme=&layout=>](http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=431d2f70:27b1&theme=&layout=>) (2005/9/22)

<sup>24</sup> 內政部網站，<http://www.moi.gov.tw/stat> (2005/4/13)

在宗教信仰方面，信奉傳統宗教（佛教、儒教、道教的混合宗教）者占所有有宗教信仰者的 93%，信奉基督教者占 4.5%，信奉其他宗教者占 2.5%，<sup>25</sup> 依據內政部的統計，至二〇〇四年底為止，我國各宗教之信徒人數約有 150 萬人（1,526,096 人），<sup>26</sup> 有宗教信仰的人數比例並不高，僅占總人口的 6.7%，不過一般民眾普遍都有民間的宗教信仰。

再者，我國十五歲以上國民的識字率高達 97.16%（二〇〇四年年底之統計）<sup>27</sup>，國民教育程度正逐年提高中。

## 2. 芬蘭

芬蘭的祖先來自伏爾加河流域（Volga River），而且芬蘭是一個多種族的國家，二〇〇五年二月的統計，在芬蘭的人口中，主要有兩大族群：芬蘭人（Finn）占 93.4%，瑞典人（Swede）占 5.7%；另外傳統的少數族群，包括原住民薩米人（Sámi）占 0.1%、<sup>28</sup> 吉普賽人（Roma）占 0.2%、「老俄羅斯人」（Old Russian's）占 0.4%，愛沙尼亞人（Estonian）占 0.2%，以及猶太人（Jews）和韃坦人（Tatars）--等少數民族，<sup>29</sup> 新的少數族裔包括最近來到芬蘭而且明顯不同於芬蘭人的少數族群，例如索馬利亞人（Somalis）；而外國人也不同於芬蘭人，所以也被認為少數族裔，例如伊拉克人（Iraqi）、伊朗人（Iranian）、土耳其人（Turkish）、波士尼亞人（Bosnian）--等。<sup>30</sup>

在語言方面，截至二〇〇四年底的統計，91.89%的人說芬蘭語（Finnish），屬於芬一烏語系，與愛沙尼亞及匈牙利屬同一語系；另外有 5.53%的人則說瑞典語（Swedish），0.03%的人（約 1,700 人）說拉普語（Lappish），0.71%說俄羅斯語（Russian），1.83%說其他語言。其中芬蘭語和瑞典語是官方語言。<sup>31</sup>

在宗教信仰方面，受德國與北歐各國之影響，截至二〇〇四年年底的統計，芬蘭人有 83.8%信奉基督新教（Protestantism）福音路得教派（Evangelical

<sup>25</sup> CIA-The World Factbook, <<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/tw.html>> (2005/6/18)

<sup>26</sup> 《內政部統計資訊服務網》，內政部網站，<<http://www.moi.gov.tw/stat>> (2005/9/18)

<sup>27</sup> 《內政部統計資訊服務網》，內政部網站，<<http://www.moi.gov.tw/stat/>> (2005/9/18)

<sup>28</sup> 定居北極圈的薩米人（Sámi），又稱拉普人（Lapp），目前在芬蘭大約有 6,500 人左右。

<sup>29</sup> “CIA-The World Factbook:Finland,”

<<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/fi.html>> (2005/4/13)

<sup>30</sup> Mikko Puumalainen, 2003, *Report for the First Year of Operations Office the Ombudsman for Minorities 2002*, Helsinki: Office of the Ombudsman for Minorities, p.4; Statistics Finland, <[http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html)> (2005/8/19)

<sup>31</sup> 引自 Statistics Finland, <[http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html)> (2005/8/22)

Lutheran），信奉希臘東正教（Greek Orthodox）的人數占 1.1%，信奉天主教、猶太教---等其他宗教者占 1.1%，無明顯宗教信仰者占 14.0%，<sup>32</sup>有宗教信仰的比例相當高。

芬蘭人口約五百二十萬，芬蘭國民的教育與文化程度甚高，居全球之前列，國民識字率為百分之百。

一個社會存在不同而又彼此旗鼓相當的意識型態、宗教、語言、種族、社會階層等團體，這個社會稱為「異質化社會」（heterogenous society）而不是同質化社會（homogenous society）。但是整體而言，中、芬兩國在族群、語言、宗教信仰方面都呈現多元化，是一個分歧的異質性社會。李帕特（Arend Lijphart）認為芬蘭是一個「準多元分歧社會」（semiplural societies），<sup>33</sup>按照他的標準，台灣亦應屬於「準多元分歧社會」。

然而芬蘭社會強調平等觀念，具有容忍和包容的民主傳統，特別注重弱勢族群之保護，沒有國家認同和內部分裂的問題，所以社會祥和；反觀我國，在第三波民主化的浪潮中，族群因素影響民主政治的發展，族群分歧一直是政治菁英難以抵抗的結構性因素。我國原本族群問題並不明顯，但是民主化後，因為民粹式的選舉，政治人物習以用撕裂族群的方式獲取選票，造成統獨爭議擴大，族群對立加劇，形成社會分歧的情形日益嚴重。

## （二）社會福利

依據威廉斯基（Harold L. Wilensky）之定義：「福利國家」（Welfare State）的本質就是政府保護每位國民的最低所得、營養、健康、居住和教育水準，並且對每位國民而言，獲享這種水準的生活，乃是一項政治權利，而非源於施捨。」

<sup>34</sup>密須拉（Mishra,1990）指出福利國家的一般原則是：「政府能夠且應該負起責

<sup>32</sup> 引自 Statistics Finland，<[http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto\\_en.html](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html)> (2005/8/22)

<sup>33</sup> 根據李帕特（Arend Lijphart）將 36 個民主政體，依社會分歧程度分為三種：「多元分歧社會」（plural societies）、「準多元分歧社會」（semiplural societies）、「非多元分歧社會」（nonplural societies）。參見 Arend Lijphart 著，高德源譯，《民主類型：三十六個現代民主國家的政府類型和表現》（台北：桂冠公司，2001），頁 66-70。

<sup>34</sup> Harold L. Wilensky 著，衛民譯，《福利國家與平等》（台北：黎明文化，1982），頁 1。



任以保障所有國民擁有一個過得去的最低生活標準。」<sup>35</sup>

### 1.我國

隨著經濟的發展，政府對於社會弱勢族群的照護更為周延與積極，例如：成立「內政部兒童局」統籌規劃兒童福利；提供受暴婦女緊急救援、安置與諮詢的服務；發放中低收入老人生活津貼，鼓勵興建老人養護機構；制定《身心障礙者保護法》，以維護身心障礙者之合法權益及生活，保障其公平參與社會生活之機會，並據以推行各項扶助及福利措施。此外，政府自一九九五年三月起開辦全民健康保險，提供所有民眾健康的基本保障。可見我國這幾年來社會福利政策有很大的進步，以「民國九十四年中央政府總預算」，「社會福利支出」共約一千五百億，占總預算的百分之十七左右（表 6-9）。但是相對於歐美先進國家，我國社會福利政策仍有待加強，距離北歐社會福利國家的目標仍有一段很大的距離。

表 6-9 我國 2005 年中央政府總預算案中「社會福利支出」預算表

單位：千元

項目	經常門	資本門	合計	占總預算比例
社會保險支出	152,178,648	22,419	152,201,067	9.3%
社會救助支出	7,596,436	5,000	7,601,436	0.5%
福利服務支出	109,210,305	3,176,183	112,386,488	6.9%
國民就業支出	2,061,233	19,006	2,080,239	0.1%
醫療保健支出	12,212,251	2,650,073	14,862,324	0.9%
<b>總計</b>	<b>283,258,873</b>	<b>5,872,681</b>	<b>289,131,554</b>	<b>17.7%</b>

資料來源：主計處，〈<http://win.dgbas.gov.tw/dgbas01/94btab/94b130.htm>〉（2005/9/25）

### 2.我國

北歐民主社會主義強調集體團結和國家干預，救助的積極權利，其思想根源來自北歐同業公會制度和教會作為一種慈善社會救濟工具的傳統。北歐民主社會主義國家的基礎是所謂的「組合主義」（Corporatism）。<sup>36</sup>

<sup>35</sup> 轉引自林萬億，《福利國家—歷史性比較的分析》（台北：巨流圖書公司，1994），頁 8。

<sup>36</sup> 廖 燃，2003，頁 13、26。

芬蘭社會奉行中央、地方分權主義及社區主導意識，教育文化資源之配置廣散各地，非只集中於首都區域，且市鎮與首都均有相同之社區公共設施規劃，並強調方便、人性及服務取向，各地皆以辦理具有特色之各類活動為傲。芬蘭人安定守己，社會福利與醫護水準優良，人民誠實納稅率頗高，相關社會福利制度依然維持良好運作於不輟。<sup>37</sup>

芬蘭是一個社會福利國家，依照《新憲法》第十九條「社會安全的權利」之規定：「一、對於無法得到維持尊嚴生活基本所需的人們而言，他們有權利獲得不可或缺的最低津貼和生活照顧。二、每個人都應基於法令的保證，在失業、生病、傷殘、老年、出生及失怙的狀況下，有權維持最基本的生活津貼。三、政府應保證每一個人得到適當的社會、健康、醫療服務，並提昇整體人口的健康水準，其細節應以法令定之。無寧惟是，政府應支助家庭及負責照顧兒童的人，使他們有能力確保兒童的福祉與人格發展。」追求社會平等和正義思想，已成為芬蘭社會的主流道德規範。而北歐是社會民主模式的福利國家，<sup>38</sup>其社會福利制度包括年金制度、失業保險、醫療照顧、親職給付、兒童照顧、老人照顧、住宅津貼、就業、教育一等各個層面。芬蘭基本社會權利的內涵皆有特定法條詳細說明。例如保障失業、疾病、或無法工作期間的社會安全、社會福利、及健康保險服務等憲法下為法律所規範的權利。因為芬蘭是一個社會福利國家，所以社會福利的政府支出龐大，以二〇〇一年為例，社會安全福利支出占中央政府總預算的 42.1%。<sup>39</sup>

其次，芬蘭「公共機構」一詞包括中央和地方。在實務上，這兩者的分工運作方式是，中央提供大部分社會風險情況下的基本工作保障，而地方負責社會福利、健康照顧、及教育領域的基本服務，藉以履行社會權和文化權。國家藉立法指導這些活動，並撥款供給這些服務所需的經費。<sup>40</sup>

<sup>37</sup> 〈芬蘭國情詳細內容〉，外交部網站，

<<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=153&ctnode=423>> (2005/7/1)

<sup>38</sup> 王順民、郭登聰、蔡宏昭著，《超越福利國家？！—社會福利的另類選擇》（台北：亞太圖書公司，1999），頁 50。

<sup>39</sup> 〈主要國家中央政府社會安全福利支出比率〉，《內政部統計資訊服務網》，內政部網站，<<http://www.moi.gov.tw/stat/>> (2005/9/18)

<sup>40</sup> 監察院國際事務小組編譯，《芬蘭監察制度》（台北：監察院，2000a），頁 17。

### （三）公民社會與新聞媒體

一個理性社會，才是成熟的社會；一個成熟的社會，才能滋養出成熟的民主政治和理性的人民。索倫森（Georg Sorensen）認為，一個有效的公民社會——社團、利益團體、民權團體所形成的緊密關係，是民主鞏固的最佳根基。許多新興民主國家，有效的公民社會還在形成過程。<sup>41</sup>

#### 1.我國

尤其台灣二〇〇〇年政黨輪替後，國家和公民社會的關係結構，漸漸走向多元主義和新多元主義的方向。然而多元主義和新多元主義的社會，必須建立在有強而自主性強的公民社會（civil society）之基礎上，但是台灣目前的公民社會的力量仍然過於薄弱，強且自主性強的團體並不多，因此距離多元主義或新多元主義的社會仍有一段距離。究其原因，和二〇〇〇年之後，有些公民社會的社運組織菁英，被延攬進入新政府各部門，在體制內決策比過去在私領域時，面對了更複雜的決策環境和影響決策的因素，而降低了當初他們實現理想性的力度和強度；而在野的國民黨因為長期執政和發展策略的關係，和社運團體的結盟合作經驗較缺乏，未能仿效早期民進黨「政治社運化」的運作模式，因而使台灣的公民社會產生弱化的現象。<sup>42</sup>

解嚴後，我國在媒體自由的前提下，大眾傳播業如雨後筍般的成長（表 6-10），新聞媒體的數量大幅度增加，但是新聞倫理並未同步提升，在業者缺乏自律的情況下，呈現許多新聞的亂象，包括立場偏頗、缺乏新聞道德、走偏鋒路線、不尊重當事人隱私、過度商業化、政治性質濃厚一等問題，導致新聞媒體專業性不足、公信力不夠，無法形成對政府強而有力的監督，扮演起稱職的「第四權」角色。

此外，根據國際「無疆界記者」（Reporters Without Borders）組織公布二〇〇四年評比 167 個國家的新聞自由，我國僅排名第 60 名（表 6-11）；另外美國「自由之家」（Freedom House）於二〇〇五年四月二十八日以「2005 年新聞自由調查報告：全球媒體獨立性調查」（Freedom of the Press 2005: A Global

<sup>41</sup> Georg Sorensen 著，黃德福主譯，《民主與民主化》（台北：韋伯文化出版社，1998），頁 184。

<sup>42</sup> 馮傑瑞，《台灣市民社會與民主化之研究（1980-2000）》，國立政治大學中山人文社會科學研究所，2004，頁 174、183。

Survey of Media Independence) 為題，公布二〇〇四年全球各國新聞自由度的評比結果，台灣的新聞自由度在全球 194 個國家的新聞自由度排行榜中名列第 44 名，在亞太地區排行第 8，<sup>43</sup>新聞自由度僅能算是中等。

表 6-10 台灣地區 2005 年大眾傳播媒體數量統計

單位：家

項目	數量	備註	項目	數量	備註
報社	2,495	正常發行的主要報紙約 50 家	無線電視	4	
雜誌社	4,506		公共電視	1	
通訊社	1,031		衛星廣播電視之頻道	130 以上	
出版社	7,954		有線廣播電視	64	全區 2002 年底
有聲出版業	5,849		廣播電視節目供應事業	12,560	
廣播電臺	172		新聞專業頻道	8	

註：資料統計至 2005 年 6 月止

資料來源：新聞局網站，<<http://info.gio.gov.tw/>> (2005/9/10)

表 6-11 「無疆界記者」組織 2004 年新聞自由度評比排名

排名	分數	國家名稱	排名	分數	國家名稱
1	0.5	丹麥	22	4.00	美國
-	0.5	芬蘭	42	10.0	日本
-	0.5	冰島	48	11.13	南韓
-	0.5	愛爾蘭	<b>60</b>	<b>14.25</b>	<b>台灣</b>
-	0.5	荷蘭	140	51.38	俄羅斯
-	0.5	挪威	147	57.00	新加坡
-	0.5	斯洛伐克	162	92.33	中國大陸
-	0.5	瑞士	165	103.63	緬甸
9	0.67	紐西蘭	166	106.83	古巴
10	1.00	拉脫維亞	167	107.50	北韓
12	2.0	瑞典	-	-	-

資料來源：Reporters Without Borders,

<[http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=11715](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=11715)>(2004/10/26)

<sup>43</sup> 「自由之家」(Freedom House) 所作的新聞自由度評比，分就各國司法環境、政治環境及經濟環境對媒體經營的干擾程度加以評分，評比分數從 0 分至 100 分，分數愈低者代表其自由度愈高。其中總積分爲 0 分至 30 分者屬於「自由」(free) 國家，31 分至 60 分者爲「部分自由」(partly free) 國家，61 分至 100 分者爲「不自由」(not free) 國家。台灣 2004 年獲評總分爲 21 分 (司法環境 8 分、政治環境 6 分、經濟環境 7 分)。Freedom House,<<http://www.freedomhouse.org/>> (2005/9/27)

## 2.芬蘭

北歐國家民主社會主義的基礎便是所謂的「組合主義」，有高度活躍的公民社會與積極的政治參與，北歐國家除了多黨競爭外，但是政黨並非綜合、代表、調節各種不同社會利益的唯一工具，其他如工會、行會等利益團體，也是調節利益衝突、整合社會矛盾的重要管道。<sup>44</sup>

在芬蘭，任何公民都有權自由地檢舉和揭發違法的政府官員。芬蘭政府為公民提供了各種機會，讓每一個人都可以對政府官員的工作進行監督，任何人發現政府官員有瀆職行為都可向司法總監、國會監察使檢舉，或者向警方告發或向其上司檢舉，甚至可以直接向法院提出告訴。

芬蘭人具有了特殊的民族性格：堅毅、自律、包容、誠信質樸。所以人民普遍具有較高的道德水準，這種優質的公民道德應歸功於有良好的教育環境，學生從小就學習社會學課程，青少年時期開始學習法律知識，因此青年人在步入社會之前就已具備基本的法律知識和守法守紀的觀念。

芬蘭的新聞自由度高，二〇〇四年「無疆界記者」組織新聞自由度評比排名，和丹麥等七個國家並列第一名，而且新聞媒體對政府官員的監督也有很大的作用。因為芬蘭國家不大，政府官員一有違法失職情事被媒體知悉，就會被大幅報導披露，同時受到司法總監、國會監察使和檢調單位的調查、起訴或被迫下台，個人信譽和聲望立即遭受嚴重打擊，因此政府官員和政治人物往往能潔身自愛。

綜而言之，我國和芬蘭的背景雖然有部分相似性，但是從上述政治、經濟、社會層面的分析比較後發現，兩國仍然有許多差異性存在：

就我國而言：政治穩定性較低、非理性國會、政黨衝突性較高、中度政治清廉、中度經濟水準、中上國民所得、社會福利制度發展中、社會分歧程度較高、政府資訊透明度較低、媒體自由度較低且公信力低、公民社會尚未成熟，人民法治觀念淡薄。

就芬蘭而言，政治穩定性較高、理性國會、政黨衝突性較低、經濟水準高、政治清廉高、國民所得高、社會福利制度健全、社會分歧程度較低、政府資訊

---

<sup>44</sup> 廖 燃，2003，頁 26。

透明度高、媒體自由度高且公信力較高、公民社會成熟、人民法治觀念濃厚（表 6-12）。

表 6-12 我國與芬蘭國情之比較

項 目		我 國	芬 蘭
政治面	國家型態	新興民主國家	穩定民主國家
	憲政分權	五權分立	三權分立
	政治體制	半總統制	由半總統制改為議會內閣制
	總統選舉	公民直選（相對多數決）	公民直選（絕對多數決）
	政府型態	少數政府（2000-2004 年）	聯合內閣多數政府
	政黨制度	多黨制	多黨制
	政黨政治	對立鬥爭	多元競爭
	府會型態	分裂政府	多數黨派聯合政府
	府會關係	對立衝突	多數穩定
	國會生態	複雜	複雜
	國會效率	低	高
	議員素質	良莠不齊、黑金充斥	高
	政府效能	由中轉低	高
	政治清廉	中	高
	政治穩定	不穩	高
政治文化	選舉至上、民粹政治風行	穩定民主、資本主義高度發展	
經濟面	經濟類型	自由經濟，從發展中國家逐漸進入已開發中國家	自由經濟，已開發國家
	經濟成長	成長遲滯	穩定成長
	核心經濟	以電子資訊產業與生物科技為主	以電子資訊與高科技、高尖端產業為主
	經濟水準	中等	高度
	全球競爭力	高	最高等
	國民所得	中上所得	高所得
	失業率	較低，但隱藏性失業高	較高
社會面	社會分歧類型	準多元分歧社會	準多元分歧社會
	公民社會	尚未成熟	成熟
	社會福利制度	尚未健全	健全
	社會福利支出	較低	較高
	新聞媒體	公信力低且新聞自由度中等	公信力高且新聞自由度高
	人民法治觀念	法治觀念待加強	守法守紀

筆者整理製表

## 第二節 我國與芬蘭監察制度之基本差異

### 一、工作重點之比較

我國和芬蘭分屬新興民主國家和穩定民主國家之類型。如果根據杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 的研究，人類歷史上，民主化浪潮有三波，第一波民主化長波，從一八二八年至一九二六年，第二波民主化短波，從一九四三年至一九六二年，第三波民主化則從一九七四年開始。芬蘭是屬於第一波民主化的國家，而我國則屬於第三波民主化的國家。<sup>45</sup>因此芬蘭已是一個傳統和穩定的民主國家，具有悠久而優良的民主傳統；而我國則僅是一個第三波民主化的新興民主國家，民主經驗較為缺乏，屬於發展中的國家。如同第三章所述，新興民主國家和穩定民主國家 (stable democracy) 的監察機關的工作重點不同，其中，新興民主國家在民主變遷的過程中，無可避免的面臨以下的挑戰：貪污、傳媒自由與資訊取得、行政正義、擴展人權觀念。故監察使的工作，主要在處理政府濫權、舊制度的問題補償，以及肅貪、防腐的事項、人權保障和文官體制的穩定等方面。而穩定民主國家的監察使主要在處理不良行政和導致不公義為主，關注在官僚、人權、行政設施、行政效率，以及福利國家之社會福利事務上。

我國尚屬新興民主國家，民主政治尚未成熟，人民法治觀念仍嫌不足，政府施政仍有濫權、擴權、侵害人民基本權利之現象，故監察院的工作重點放在政府違法失職，以及肅貪防腐的工作上。

北歐人對人權的認知似乎特別注重經濟、社會和文化的權利與典型權利(如公民權、自由權)間的不可分割性。芬蘭已經是穩定民主國家，政治清明，人民守法，而且作為福利國家，特別強調社會正義、政治秩序、效率和平等的價值。故監察使較少處理整飭官箴的案件，而以處理「不良行政」，以及與民眾生活和生計有關的基本人權、社會福利等案件為主，扮演「人權保護者」和「合法性監督者」之角色。從目前芬蘭正副監察使的責任分工中，正監察使主要負

<sup>45</sup> Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯，《第3波：二十世紀末的民主化浪潮》(台北：五南出版社，1994)，頁10-23。

責健康醫療照顧、社會福利、兒童權、社會保險等事項，就可以看出芬蘭監察使的工作重點。

## 二、監察體系之比較

從國家監察體系來看，我國監察制度採「單軌制」(單一化)，監察院是國家「唯一」和「最高」的監察機關，負責政府行政部門的外部監督，監委可對政府機關及官員行使全面性的監督。

而芬蘭的監察制度，從廣義來說，是採行「雙軌制」，國會監察使負責政府行政部門的外部監督，司法總監則負責行政部門的內部監督；若採最廣義的定義，芬蘭除了監察使和司法總監之外，還加上政府內部的「政府監察專員」，這三者之間具有互補性，在業務上彼此分工合作，密切配合，形成嚴密的國家監督機制，屬於「多軌制」(多元化)的制度設計，具有專業性和多元性的特色。不過若從權力分立的角度，以及國際上普遍的認定標準，例如 I.O.I 對監察使的定義：「監察使辦公室的設置必須獨立於執行或行政部門的官署之外---」<sup>46</sup>以此狹義的定義而言，則僅有國會監察使才算是芬蘭的監察制度。

就監察體系的層級而言，我國和芬蘭同屬單一國家，都僅有國家層級的監察使，而不像澳洲、英國、西班牙、阿根廷等國家，除了設有國家(中央)層級的監察使之外，也有區域性或地方監察使之設置(表 6-13)。

表 6-13 我國與芬蘭監察工作重點與監察體系之比較

項目	我國	芬蘭
監察工作重點	1. 監督政府違法失職 2. 肅貪、防腐	1. 監督「不良行政」(行政違失) 2. 處理給付行政、社會福利事項 3. 弱勢族群之保護
監察體系	一元制(單軌制)	狹義說：「單軌制」 廣義說：「雙軌制」(通說) 最廣義說：「多軌制」
監察體系之層級	僅有國家層級	僅有國家層級
監督的性質	行政權的外部監督	行政權的外部監督

作者整理製表

<sup>46</sup> I.O.I, < [http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/about\\_ioi.html](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/about_ioi.html) > (2004/4/2)



### 三、基本類型之比較

對於行政機關的監督有內部（自律）和外部（他律）兩種，我國監察院和芬蘭監察使都不是隸屬於行政機關內部的監督機關，而是獨立於行政機關之外的監察機關，因此是屬於行政機關外部的監督機制設計。除此之外，我國監察院同時也是司法權、考試權的外部監督機構；而芬蘭監察使也是司法權的外部監督機制。

兩國的監察制度從隸屬、管轄範圍、公私屬性、功能、組織型態等五個基本類型來比較，也有以下之異同（表 6-14）：

#### （一）隸屬

從監察制度的隸屬來區分，各國監察機關有五種基本的型態，我國監察院在形式上是獨立於行政、立法、司法、考試機關之外，獨立設置，不屬於任何其他機關，是「獨立型」的監察機關；芬蘭監察使辦公室是隸屬於國會的監察機關，監察使由國會選任和監督，辦公室經費亦由國會編列，是屬於「立法型」的監察機關。

#### （二）管轄範圍

我國監察院和芬蘭監察使都是屬於國家層級的監察制度，因此管轄範圍遍及全國，另外兩國同屬「單一制」國家而非「聯邦制」國家，所以僅有中央層級的監察機關，而沒有地方或區域監察使的設置。不像澳洲、英國、西班牙、阿根廷等國家，除了設有國家（中央）層級的監察使之外，也有區域性（地方）監察使之設置。

#### （三）公私屬性

典型監察使僅設置在公部門，由於典型監察使制度的成功經驗，快速擴展到世界各國，許多私部門機關也加以仿效，以「監察使」之名，作為監督的單位，因此目前監察使有公、私部門監察使之分。我國監察院和芬蘭監察使都是公部門的機構，負責對「公共行政」的監督。

#### (四) 功能

從監察使的功能來分，可區分為「全功能」和「部分功能」的監察使，其中典型監察使是「一般目的」的監察使，可對政府行使「全面性」的監督，是「全功能」的監察使；而新型態的「政府監察專員」和「專業監察使」，是「單一目的」或「特殊目的」的監察使，對政府行使「局部性」的監督，是「部分功能」的監察使。我國監委屬於「全功能」的監察使，而芬蘭國會監察使也屬於「全功能」監察使，芬蘭「政府監察專員」則屬於「部分功能」的監察使。

#### (五) 組織型態

從監察機關的組織型態來區分，有個人制（又稱單一制、個人領導制或首長制）和委員制（合議制、集體領導制）之分。我國監察院由 29 名監委組成，採委員會型態，屬於「委員制」，當然監委也可以獨立行使職權，例如行使自動調查權；反之，「個人制」是北歐國家監察使的特性，芬蘭國會監察使有一正二副，在各自負責的事項範圍內個人獨立行使職權，故屬於個人制。

表 6-14 我國與芬蘭監察制度之基本類型比較

類 型	我國監察院	芬蘭監察使	備 註
隸 屬	獨立型（獨立機關）	立法型（隸屬國會）	
管轄範圍	遍及全國	遍及全國	僅有中央層級監察使而無地方層級監察使
公私屬性	公部門機關	公部門機關	
功 能	全功能（一般目的）	全功能（一般目的）	
組織型態	委員制	個人制	

筆者整理製表

### 第三節 我國與芬蘭監察制度與制度變遷之比較

#### 一、制度變遷之比較

##### (一) 制度變遷之原因

中、芬兩國都在一九九〇年代初期開始積極進行一連串的憲政改革，至二〇〇〇年為止，歷時 10 年左右，芬蘭完成一部整合性的《新憲法》，我國則完成六次修憲。

而促成憲政改革的動力，就我國而言，外在因素主要是第三波民主化的浪潮和中國的壓力，內在因素則是統治權的正當性受到嚴重挑戰，爲了建立對內代表性和對外代表性，所進行的改革。但是這六個階段的修憲都只是局部性的改革，並未改變五權憲法的基本架構，最大特徵是政府體制由修正式的內閣制轉變爲半總統制，其中總統權力的明顯擴大，而監察制度也作了大幅度的調整。

就芬蘭而言，芬蘭《新憲法》是「全面性」的憲政改革，促成憲改的動力，在外在因素方面：主要是國際情勢的改變，包括「蘇東波」的巨變使得芬蘭的外在威脅得以抒解。其次是芬蘭政治的歐盟化和國際化，芬蘭在一九九五年加入歐盟後，和歐洲其他各國的關係越加整合趨密，對外關係的擴展上，也越加國際化。在內在因素方面：要求總統、內閣、國會間的「權力重分配」的聲浪如排山倒海般而來，因應國內外環境系絡的改變，芬蘭總統的角色產生質變，人民對總統的期待已從統治者、決策者及行政首長，轉變爲視其爲利益調解者、民意領袖及民意闡釋者。<sup>47</sup>政府體制從半總統制轉變爲議會內閣制，在權力的變化上，最主要表現在總統權力縮減，以及國會權力的增加。而配合《憲法》的修改，連帶的監察使制度也跟隨著調整。

## （二）制度變遷之內容

### 1. 定位

修憲後，芬蘭監察使的定位沒有明顯變化；我國監察院則有改變，修憲前，從監委的產生方式來看，我國監委由省（市）議會選舉產生，以及同意權的行使，係一種代議機構的性質，因此監察院類似西方國會之「參議院」性質；但是修憲後，監察院已不具有國會的屬性，成爲獨立的監察機關，監委由總統提

<sup>47</sup> Nousiaine, 2001, p108. 轉引自江佩穎，〈芬蘭憲政改革對台灣憲改的啓示〉，《國家政策季刊》，第 4 卷第 2 期（2005），行政院研究發展考核委員會，頁 155。

名，經立法院同意產生，和國會監察使的性質越來越接近。<sup>48</sup>

## 2. 權限

修憲後，我國監察院之職權變化，主要顯現在以下四個方面：(1) 取消對總統、副總統的彈劾權；<sup>49</sup> (2) 取消對司法院大法官和考試院考試委員的人事同意權；(3) 彈劾權行使的條件趨於嚴格：原規定(《憲法》第九十八條)須經監委「一人以上之提議，九人以上之審查及決定，使得提出」，《憲法增修條文》改為「監察委員二人以上之提議」；(4) 增加監督陽光法案：為了預防貪污腐化、確保廉能政治、有效遏止公職人員不當利益輸送，以及建立公職人員之自律精神，政府積極推動相關陽光法案之立法，在一九九三年通過《公職人員財產申報法》，監察院作為陽光法案的執行機關；二〇〇〇年之後，又陸續制訂《公職人員利益衝突迴避法》和《政治獻金法》，監察院增加審議公職人員利益衝突迴避報備，以及受理「政治獻金」申報之職權。雖然修憲後監察院的職權有所增減，不過整體而言，修憲後監察院的職權是減縮的。

芬蘭監察使在修憲後的職權變化，主要表現在三個方面：第一、總統的非法官方行為，成為監察使監督之對象；第二、《強制手段法》和《警察法》的規定，監察使有權監督警方利用通訊設備監視和科技監聽、竊聽，以及警方的秘密臥底活動的合法性，以避免警政機關濫權和侵犯人權。顯見監察使監督的範圍擴大，權力也變大。

## 3. 受監督(制約)

就受監督而言，由於監督的需要，所以賦予監督者權威、強制力和一些職權，但是為了防止監督者濫用這些特權，監督者本身也必須受到制約，使監督者的權力受到適當的監督，使權力間保持平衡，避免濫權。<sup>50</sup>在芬蘭，修憲後

<sup>48</sup> 「國會主權」是處理公眾(public)的事務，所以國會可以處理公、私的領域事務，因此從國會主權的觀點，監察使(Ombudsman)是隸屬於國會之下，也可以處理公、私領域的事務。我國監察院是隸屬於公部門，在第四次修憲後，由國會同意產生，和國會監察使的性質越來越接近。

<sup>49</sup> 修憲前，總統的彈劾權屬監察院，修憲時，因為行政院長的立法同意權被取消，為了彌補立法院的損失，而補償一個總統的彈劾權給立法院。但是行政院長的立法同意權被取消，是政治不穩定的原因之一，因為行政院長經立法院同意較有正當性，具有民意基礎，也較易獲得立法院認同，因為是經立法院同意的對象，使行政院長較易抗拒總統的壓力，然而目前行政院長也只能算是幕僚長的角色而已。

<sup>50</sup> 蔡定劍，《國家監察制度》(北京：中國法制出版社，1991)，頁3。

對於監察使的監督，增加國會基於重大的理由，可在任期中將監察使的職務解除；另外，監察使也是最高彈劾法院彈劾的對象。在我國，監察院彈劾的對象，《憲法增修條文》增加「監察院人員」，使得監委之間可彼此監督。我國監委仍是監察院彈劾和公務員懲戒委員會懲戒之對象，但監委不受國會監督。

總之，修憲後我國和芬蘭相比較，我國監委受到的監督較少，而芬蘭監察使受到的監督較多。

#### 4. 人權思想

人權監督是全世界監察使的重點工作，而「合法性監督」是芬蘭國會監察使的監督重點，「合法性監督」當然也包括對於人權的監督，不過隨著時代的變遷，合法監督的內涵也有所改變。早期監察使對「合法性」(legality)的概念是較狹隘和技術性的本質，過度專注在法律的範疇，故有見樹不見林的缺點。一九八〇年代之後人權觀念進入芬蘭的法律思想，監察使扮演人權監督實務的拓荒者角色，並且著重在第一代人權「政治和公民權利」的履行。從一九九〇年代起，監察使開始對於人權保護的重視，首先在一九九〇年芬蘭簽署歐洲人權公約(The European Convention on Human Rights)；一九九一年監察使的「合法性監督」權力擴展，不僅限於公共機構和官員，也包括公部門的雇員和履行公共任務的人員，換言之，擴展至所有「公共行政」的範圍。<sup>51</sup>

一九九五年芬蘭《憲法》修正引進國際人權條款，納入新的人權思想，國內憲法權和國際人權形成一個整合性的法律保障制度，規定在《憲法》上，也賦予監察使一個特別的工作範圍，即是對憲法權和國際人權的監督。一九九八年開始特別重視對於兒童人權之監督。二〇〇〇年《新憲法》實施後，芬蘭人權政策特別強調有關於女性、兒童、少數族裔和原住民的保護，而監察使的工作以反對種族歧視(racism)和促進反歧視(non-discrimination)為核心課題，<sup>52</sup>因此監察使對於人權的監督重點，除了繼續監督憲法權和基本權外，在國會特別要求下，監察使也特別持續監督兒童人權，尤其在兒童福利事項，通常是有關健康照顧、醫療服務、教育機構、警方和法院的陳訴案件，除了調查陳訴案

<sup>51</sup> Ilkka Rautio ed., 2000, pp. 11-12.

<sup>52</sup> The Parliamentary Ombudsman of Finland, <<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/more-humanright.htm>> (2005/4/25)

件之外，監察使也特別巡察相關兒童機構。另外，監督電信強制手段和警方臥底行動，避免侵犯人權，也成為監察使新的工作重點（表 6-15）。

可見現今合法性的概念是更廣泛的，包括平等、公平和良好治理的概念。<sup>53</sup>

**表 6-15 芬蘭國會監察使「合法性監督」之重點演變**

時 間	內 容
早 期	合法性的範圍較為狹隘和技術性，過度專注在法律監督的範疇
1980 年代	著重在典型「政治和公民權利」的履行，在這背景下，監察使一般而言並沒有檢視國際人權條約或基本權利。
1990 年	芬蘭簽署「歐洲人權和基本自由條約」，在合法性監督上，增加對人權保障的監督。
1991 年	最高法律監督的權力擴展，不僅限於公共機構和官員，而且包括公部門的雇員和履行公共任務的人員，也就是合法性監督的範圍擴展至所有公共行政的範圍。
1995 年	《憲法》修正納入基本權和人權，但「合法性監督」的重點轉向給予行政機關忠告和指導。特別是基本權有意確保法律保護和良好行政成為「合法性監督」的重點。
1998 年	1998 年之後特別重視「兒童權」之監督
2000 年	合法性的概念更廣泛，包括平等、公平和良好治理的概念。 2000 年之後受法律規範之新民主制度的建立，代表了《新憲法》中放入人權思想。最近幾年監察使新的工作重點： 1. 監督基本權和人權。 2. 國會特別要求監察使繼續監督兒童人權。 3. 監督電信強制手段和警方臥底行動。

資料來源：筆者改編自 Ilta Helkama ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland* (Helsinki: The Office the Parliamentary Ombudsman of Finland ,2005),pp.6-7、9-10.

我國監察院為確保基本權利，有效監察政府機關及公務人員，防止其侵害人權，並遵守國際人權原則，使我國成為真正之國際人權先進國家，於民國二〇〇〇年一月十一日經院會通過，並於同年三月一日正式成立「監察院人權保障委員會」，由該會負責人權保障調查報告之處理，及各機關對有關人權案件有無違失之調查工作，主動挖掘妨害人權案件，以伸張正義，保障人權之監察功能。<sup>54</sup>

綜上所述，從二〇〇〇年憲政改革的結果來看，我國監察院的權力縮小；而芬蘭國會監察使的權力則增加，但相對的國會也強化對監察使的監督。其中

<sup>53</sup> Ilkka Rautio ed.,2000,p12.

<sup>54</sup> 監察院人權保障委員會編印，《第三屆監察院人權保障工作彙編總報告》（台北：監察院，2005），頁 12。

最大的不同點是，修憲後，我國監察院喪失對於正、副總統的彈劾權；而芬蘭國會監察使則增加對於總統的彈劾建議權。基本上兩國的憲改是合理的設計，因為芬蘭國會監察使不是由總統提名，所以可監督總統；而我國監委由總統提名，所以無監督總統之權。另外，兩國在修憲後都加強對於人權的監督。但整體而言，我國監察制度的變遷比芬蘭監察使制度的變遷來得更大（表 6-16）。

表 6-16 我國與芬蘭憲政改革與監察制度變遷之比較

項 目		我 國	芬 蘭
制度變遷時間		1990 年—2000 年	1990 年—2000 年
變遷的方式		憲政改革 ( 2000.3.1 實施整合性 「新憲法」 )	憲政改革 ( 2000.4.25 實施第六次 「憲法增修條文」 )
變遷的原因		1. 外在動因： 國際潮流 人權發展 2. 內在動因： 憲政改革方向 制度運作的調整	1. 外在動因： 民主化發展 三權與五權意識型態之爭 回應外在的批評聲浪 2. 內在動因： 舊制度本身的爭議 制度運作的缺失調整
變遷的內容	定 位	由「民意機關」性質 轉變為「最高監察機關」	沒有改變
	權 限	1. 取消對正、副總統的彈劾權 2. 取消對大法官和考試委員的同意權 3. 彈劾權行使的條件趨於嚴格 4. 增加對於陽光法案的監督	1. 增加對總統的彈劾建議權 2. 任務增加 特別強調對「憲法權」和「人權」的監督 (1) 監督電信監視和科技竊聽 (2) 監督警方臥底行動
	保 障	取消言論免責權和不受逮捕特權	沒有改變
	制 衡	監委成為監察院監督的對象	對監察使的制衡增加 (1) 國會： A. 可提前解任 B. 提出譴責 (2) 最高彈劾法院： 給予免職
對人權的關注		1. 逐漸重視人權之保護 2. 以第一代人權為主、 也兼及第二代人權、 但是對第三代人權的關注較少	1. 「合法性監督」強調憲法權和人權的 監督 2. 以第二代人權為主，《新憲法》實施 後，第三代人權逐漸成為監督的重點
變革的程度		變化幅度較大	變化幅度較小
權力的轉變		變小	變大

作者整理製表

## 二、制度設計之比較

### (一) 制度淵源和特性之比較分析

我國監察制度和芬蘭國會監察使制度在制度類型、淵源和特性各方面，有以下之異同（表 6-17）：

1. 從制度淵源來看：我國監察院淵源於中國古代的御史諫官制度，而芬蘭國會監察使則淵源於瑞典的國會監察使制度。

2. 從實施的歷史來看：我國從秦置「御史大夫」，即職司斯職，早於世界各國甚久。如就民主體制之監察制度來說，芬蘭和我國都是全世界現代國家中較早建立監察制度的國家，僅次於瑞典，分居二、三名，實施歷史悠久。而且我國也是第一個設置監察機構的東方國家。

3. 從分權的目的來看：兩國都是在「權力分立」原則基礎下的制度設計，但是我國監察權從立法權分離出來，其獨立存在，其分權目的主要在避免國會專斷；反之，芬蘭監察使隸屬於國會之中，其分權目的主要是在分擔國會的部分功能。

4. 從定位來看：我國監察院是五權分立下的「最高監察機關」，與行政院、立法院、司法院和考試院，居於平等地位，是我國特有的監察制度；而芬蘭的國會監察使制度則是三權分立下，<sup>55</sup>隸屬於國會的獨立監察機制，也是北歐國家特有的監察制度。就地位而言，我國監察院的層級高於芬蘭監察使的層級。

5. 從角色來看：國際上監察使扮演的角色不外乎是「監督者」、「保護者」和「調解者」三種。芬蘭國會監察使是以人民（國會）代表的身份，相當於國會的特使（特任官），負責調查政府與官員違法失職的行為，並保障人民之基本權利，具有「由下而上」的權力監督性質，換言之，是以保障民權的角度作為出發點，扮演「法律的捍衛者」和「人民保護者」的角色。而我國監委由總統提名，不具有人民（國會）代表之身分，但是同樣負責監督政府及其官員的違法失職行為，具有「由上而下」的權力監督性質，扮演「公共行政監督者」

---

<sup>55</sup> 依據芬蘭《新憲法》第 3 條之規定，立法權由國會負責，國會也決定國家的財政支出；行政權由總統與政府負責運作，政府成員需經國會同意產生；司法權由獨立的法院負責運作，最高法院與最高行政法院居其最高位階。



的角色，近年來隨著「監察院人權保障委員會」的設立，也逐漸強化「人權保護者」的角色。

#### 6. 與國會的關係

芬蘭監察使隸屬於國會，而且由國會選任並監督，監察使每年也必須向國會提出年度報告，監察使相當於國會的特使，並且分擔國會的部分功能；反之，我國監委與國會的關係僅止於必須經立法院同意，依據大法官會議第 461 號解釋之旨意，依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員，包括司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀到立法院備詢。但是三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出法律案及有關預算案涉及之事項，則受邀到立法院備詢時，有說明之義務。可見我國監委不若芬蘭監察使與國會的關係密切。

表 6-17 我國與芬蘭監察制度淵源和特性之比較

類 別	我國	芬蘭
制 度 淵 源	中國古代的御史諫官制度	瑞典的國會監察使制度
實 施 的 歷 史	居世界民主國家的第三位	居世界民主國家的第二位
分 權 的 目 的	避免國會專斷	分擔國會部分功能
定 位	「最高監察機關」	隸屬於國會的獨立監察機制
角 色	「公共行政監督者」，逐漸強化「人權保護者」角色	從傳統「法律的捍衛者」，逐漸強化「人民保護者」的角色
與國會的關係	關係較疏遠： 僅有選任和立法院有關	關係密切： 1. 隸屬於國會 2. 由國會選任 3. 受國會監督（解任、譴責） 4. 向國會提出報告

筆者整理製表

#### （二）選任、組織架構及相關規定之比較分析

我國監察院和芬蘭國會監察使之選任、組織架構及相關規定方面，有以下之異同（表 6-18）：

1. 就選任程序而言：兩者的選任都是由國會行使同意權，不同之處是，前者由總統提名，後者由國會「憲法委員會」提名。故我國修憲後，監委由國會

同意產生，和國會監察使的性質越來越接近。

2.就任期而言：前者任期 6 年，後者任期 4 年，而且都可連任，無次數限制，且兩者之任期和國會議員都不一致。另外，芬蘭正副監察使任期交錯，起迄時間都不相同；而我國所有監委的任期都一致，起迄時間都相同。

3.就資格而言：我國監委有六款不同的資格規定，監委來自不同專長背景，具有「多元專長」的特性，不過《監察院組織法》第三條之一第一款和第六款的資格，具有「政治性」，和監委的基本要求不符；而芬蘭監察使以「合法性」監督為重點，故必須具備「傑出法律學識」，強調法律「單一專長」的資格，監察使人選強調「非黨派化」。而且我國有最低年齡限制（但無最高年齡限制），芬蘭則無，但實際上，我國歷屆監委的平均年齡，比歷屆芬蘭監察使的平均年齡高出甚多，<sup>56</sup>換言之，芬蘭監察使的年齡較低。

4.就人數而言：世界上一般國家的監察使人數通常不超過 5 人，而我國監委共有 29 人，人數較多，在世界上較少見；而芬蘭正、副監察使僅有 3 人，人數較少。

5.就幕僚組織而言：我國監察院的組織較為龐大，人數編制較多，監察院人員有 400、500 人（不計審計部人員），業務幕僚人數高達 300 人左右，而且院長對行政幕僚人員有任免權；芬蘭監察使辦公室幕僚約僅 40、50 人，其中絕大部分也都具有法律專業背景，雖然正監察使對於幕僚人員擁有任免權，但實際上很少行使。如果芬蘭的監察體系採最廣義的定義，除監察使辦公室的幕僚人員外，加上司法總監辦公室的幕僚 30、40 人，以及五種官方「政府監察專員」辦公室的人員，則三種監督機構的幕僚人員總數也超過 200 人之多。

6.就經費而言：芬蘭監察使辦公室的經費由國會編列而非由行政機關編列，財政自主性較高，可避免受行政機關箝制，維持獨立性。而監察院的經費，雖由監察院先行編列概算，但必須先送行政院彙編，再經立法院通過，因此財政自主性較芬蘭為低。

---

<sup>56</sup> 例如我國第三屆監委在 1999 年初任時的平均年齡為 57.93 歲，包括 46-50 歲有 2 人，51-55 有 5 人，56-60 歲有 17 人，61-65 歲有 5 人。作者自行整理統計。至 2005 年年底為止，芬蘭歷任共有 17 位正國會監察使，初任監察使之年齡平均為 43.5 歲，其中 30~39 歲有 9 位，40~49 歲有 4 位，50-59 歲有 3 人，60 歲以上只有 1 人。參閱 Ilkka Rautio ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years*(Helsinki,;Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000),pp.106-109.

7.就利益迴避而言：兩者都有禁止兼職和利益迴避的相關規定，旨在維持其行使職權的公正性。

8.就保障而言：原則上，兩國的監委和監察使都受任期保障，但是兩者都不具民意代表身份，所以沒有言論免責權和不受逮捕特權。<sup>57</sup>

表 6-18 我國與芬蘭監察制度選任、組織架構及相關規定之比較

項 目	我 國	芬 蘭
選 任 程 序	總統提名 立法院同意	國會「憲法委員會」提名 經國會同意
任 期	任期 6 年，可連任， 無次數限制，任期一致， 與立委任期不一致	任期 4 年，可連任， 無次數限制，任期交錯， 與國會議員任期不一致
資 格	「多元專長」	「單一專長」(法律)
官 署 名 稱	監察院	國會監察使辦公室
人 數	29 人	3 人(一正二副)
業務幕僚人數	約 300 人左右	約 40 幾人
幕 僚 任 免	監察院長對行政幕僚有任免 權	正國會監察使對幕僚人員有任免 權，但實際上很少行使
職 權 分 工	監委依相關規定進行職權分 工(委員會分工)	由正監察使分派確立 三人分別負責不同業務
職權行使方式	獨任制與合議制並行	獨任制
年度預算編列	年度預算由監察院編列概 算，送行政院彙編，經立法院 審議通過	國會監察使辦公室的行政費用屬 於國會預算的一部分，由國會「行 政委員會」決定。
預 算 自 主 性	較低	較高
年度預算經費	約新台幣七億元 (監察院)	約新台幣十億元 (國會監察使辦公室)
利 益 迴 避	有禁止兼職和利益迴避的相 關規定	有禁止兼職和利益迴避的相關規 定
保 障	受任期保障 沒有言論免責權 沒有不受逮捕特權	受任期保障 沒有言論免責權 沒有不受逮捕特權
薪 資	監委的薪資約等同於部長	監察使之薪資約等同於司法總 監、最高法院法官

筆者整理製表

<sup>57</sup> 芬蘭監察使並無言論免責權和不受逮捕特權，筆者於 2004.3.18 求證芬蘭國會監察使辦公室後確認。

### (三) 監督對象之比較分析

我國監察院和芬蘭監察使就監督的對象而言，有以下異同（表 6-19）：

1.和世界其他國家比較起來，兩國監督的對象都非常廣泛，包括中央與地方政府層級的機構和公務人員。

2.芬蘭監察使由國會選任，也隸屬於國會，所以對國會和國會議員無監督權；反觀我國監察院，雖由立法院選任，卻是平行且獨立於立法院之外的憲政機關，基於「國會自律」原則，對立法院和立法委員也無監督權。

3.兩者除了對行政機關的監督外，也都對司法機關（含法官）有監督權，這在全世界也非常少見；另外，軍方同時也是兩國監督的對象。但是因為體制的不同，我國監察院還對考試院和監察院之人員，以及立法院之行政人員有監督權。

4.芬蘭監察使監督的對象幾乎是全世界最廣泛者，除了可監督總統之外，地方自治團體之議員，<sup>58</sup>甚至教會之神職人員（因行使部分公權力），也都在其監督之列，甚至民間機關受委託行使公權力之人員，也是監察使監督之對象，這在世界各國中非常罕見；<sup>59</sup>而我國監委則無上述權限。

5.世界各國彈劾的對象大多以大官為限，芬蘭監察使雖無彈劾權，只有彈劾建議權，但是也僅以大官（總統及內閣部長）為對象；反觀我國監察院行使彈劾權的對象，則包括高、中、低階層級的官員，和世界各國制度迥異。

### (四) 基本職權之分析比較

我國監察院和芬蘭監察使之職權，有以下之異同（表 6-20）：

1.兩者都有受理人民陳情權、調查權（含包主動調查權、官方文件調閱權）巡察權、糾舉權（譴責權）、建議權、提出意見（建言）、糾正權、報告公開權等。其中巡察權在全世界監察使的職權中亦屬少見，僅有我國、芬蘭、瑞典和丹麥等少數國家的監察使擁有巡察權。而我國監察院的糾舉權和芬蘭監察使的譴責權性質相近，但程序不同。

<sup>58</sup> 依據我國大法官會議釋字第 14 號解釋，「---自治人員之屬於議事機關者，如省縣議員，亦為民意代表，依上述理由，自亦非監察權行使之對象。」

<sup>59</sup> 1996 年 5 月丹麥通過新修正的《監察法》，也增加對於服務於教會之公職人員的監察，但直接和間接涉及教會教條和教義之事務除外。

表 6-19 我國監察院與芬蘭監察使監督對象之比較

對 象 名 稱		我 國	芬 蘭
正、副總統		× (修憲前:○ → 修憲後:×)	○ (修憲前:× → 修憲後:○)
部會首長		○	○
行政機關	中央機關及人員	○	○
	地方機關及人員	○	○
立法機關	國會(含國會議員)	×	×
	地方議員	×	○
司法機關(含法官)		○	○
考試機關(含考試委員)		○	×
監察機關(含監察委員)		○ (監委可互相監督)	× (監察使不互相監督)
軍事機關及人員		○	○
警察		○	○
公立學校教師		× (不兼任行政職務者)	○
公營企業人員		○	○
受委託行使公權力機構和人員		×	○
教會神職人員		×	○

筆者整理製表

2.我國監察院有彈劾權、監試權、受理公職人員財產申報、受理及審核政治獻金申報、審議公職人員利益衝突迴避、審計權、法律提案權等，而芬蘭監察使則無此權限。

3.芬蘭監察使擁有彈劾建議權、<sup>60</sup>起訴權和命令起訴權，以及出席政府和國會之會議、受邀聽證的權限；而我國監察院則無上述之權限。

<sup>60</sup> 芬蘭國會監察使無「彈劾權」，只有「彈劾建議權」。芬蘭的彈劾權是由國會負責，國會在「憲法委員會」提出意見後，對內閣閣員、國會監察使、司法總監的違法行為加以考量，作成決定起訴與否之決定，若決議起訴，則轉請檢察總長起訴之，由最高彈劾法院負責審理。

4.我國審計權屬於監察權的範圍，但是監察院雖然下設審計部，但實際上是獨立行使職權。

而芬蘭監察使並不兼審計權，芬蘭國家審計制度包括下列兩個獨立的外部監督組織（圖 6-1）：

#### 第一、國會國家審計使

國會國家審計使（Parliamentary State Auditors，簡稱 PSA）是依據二〇〇〇年芬蘭《新憲法》第九十條規定，國會監督政府財政之管理，以及預算之執行，基於此目的，國會從議員中選出五位國家審計使，任期 4 年，其中包括國家審計長和副國家審計長各一名，是由所有國家審計使互選產生，而且國家審計使一經選任，即獨立自主行使審計權，並且每年向國會提出年度報告。國會國家審計使秘書處有 15 位全職的公職人員，其工作由國家審計使們指派，並受國家審計長的監督。

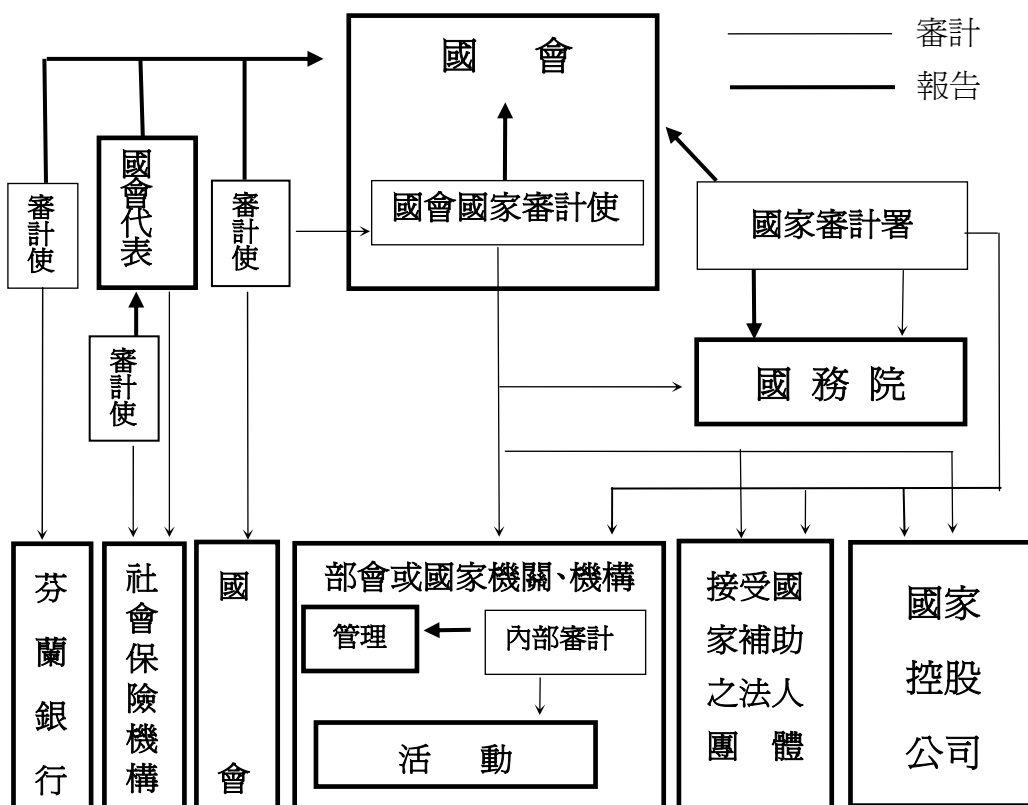
#### 第二、國家審計署。

國家審計署（State Audit Office，簡稱 SAO）是芬蘭獨立且最高的審計機構，《新憲法》實施後改隸國會，不再隸屬於財政部，目的在稽核國家財政之管理，以及預算之執行，每年必須向國會提出年度報告，同時間並向外界公布，而且必須送交給政府、被審計的機關以及國會審計使。

國家審計使和國家審計署兩者互相合作，責任分工，避免不必要的任務重疊；而且兩者都有權基於職權之需要，從公務機關及其他歸屬其監督之機構，得到必須之資訊。<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> 有關芬蘭的審計制度，另請參見 “Parliamentary State Auditors,”The Parliament of Finland,<<http://www.eduskunta.fi/efakta/vtilt/index.htm>>; 以及芬蘭《新憲法》第 90 條之規定。



資料來源：The Parliament of Finland，<<http://eduskunta.fi/efakta/vtilt/ekaavio.htm>>(2004/12/5)

圖 6-1 芬蘭國家財政和行政（預算）的監督和審計圖

5. 西方國家的彈劾權一般由國會行使，監察使大多無彈劾權，我國則較為特殊，彈劾權由監察院行使，但是懲戒權由司法院公務員懲戒委員會行使，其程序為：彈劾案由監委二人以上提議，九人以上審查及決定，然後向公懲會提出，由公懲會決定。故監察院的彈劾權的性質是一種「提出權」；相對的，芬蘭國會監察使只有「彈劾建議權」，對象僅限於總統和內閣閣員，其程序為：監察使向國會提出彈劾建議權後，國會在「憲法委員會」提出意見後，作成決定起訴與否之決定，若決議起訴，則轉請檢察總長起訴之，由最高彈劾法院負責審理。

6. 職權行使方面，包括成案與調查與否，以及案件處分之決定，芬蘭幾乎都由監察使個人獨立行使及決定，獨任性較強。而我國監察院是合議制機關，

監委行使職權，雖然有些是獨任行使，但是有些職權則是必須經過集體（或委員會）行使或決議，例如自動調查、糾舉是由監委個人行使、集體決議，而糾正權的行使則是由委員會審查決議，獨任性和合議性兼具。

7.受理的案件如涉及刑事案件，芬蘭監察使有逕行起訴權和命令檢察官起訴權，類似檢察官的角色，對政府官員形成一種嚇阻力量。換言之，擁有準司法權；反之，我國監察院則無此項權力，必須將之移送司法或軍法機關偵辦，所以監察院並非準司法機關。

8.芬蘭監察使可參加政府會議、國會會議、聽證會---等之權，檢查政府文件，具有預防功能，也可提供意見給政府、政府機關或國會，作為施政和立法之參考；我國則無此項權力。

9.二〇〇〇年之後，我國《公職人員利益衝突迴避法》和《政治獻金法》的制訂，監察院增加審議公職人員利益衝突迴避報備，以及受理「政治獻金」申報之職權；根據二〇〇一年三月修正的《警察法》之規定，芬蘭警方有權從事秘密臥底行動，為了避免警察機關濫權和侵犯人權，監察使也有權監督警方臥底行動的合法性。<sup>62</sup> 另外，監察使也增加對於電信監聽、監視和竊聽的監督任務。

總之，從監督的對象和職權來看，修憲後，兩者的權力仍然都很大，但相較之下，芬蘭國會監察使的權力仍然比我國監察院的權力要來得大，幾乎是全世界監察機構中權力最大者。<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> The Parliamentary Ombudsman of Finland, <<http://www.oikeusasiatiedot.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/coercivemeasures.htm>>;

<  
<http://www.oikeusasiatiedot.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/what-coercivemeasures.htm>>;

< <http://www.oikeusasiatiedot.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/monitoring.htm>>  
(2005/4/25)

<sup>63</sup> The Parliamentary Ombudsman of Finland, <<http://www.oikeusasiatiedot.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/coercivemeasures.htm>>;

<  
<http://www.oikeusasiatiedot.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/what-coercivemeasures.htm>>;

< <http://www.oikeusasiatiedot.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/monitoring.htm>>  
(2005/4/25)



表 6-20 我國監察院與芬蘭監察使基本職權之比較

職 權		我國	芬蘭	備註
受理人民陳情權		○	○	
調 查 權	一般調查權	○	○	
	文件調閱權	○	○	
	主動調查權	○	○	
巡 察 權		○	○	我國：巡察中央和地方機關 芬蘭：巡察以封閉性機關為主
彈 劾 權		○	×	1. 監察院之彈劾權是一種「提出權」的性質 2. 包括高、中、低階官員
彈 劾 建 議 權		×	○	1. 芬蘭監察使向國會提出彈劾建議 2. 僅限於總統和內閣部長
起 訴 權		×	○	包括監察使逕行起訴和命令檢察官起訴
建 議 權	一般事項	○	○	
	立法草案	×	○	
譴責權 / 糾舉權		○	○	我國監察院的糾舉權和芬蘭監察使的譴責權之性質相近，但行使的程序不同
糾 正 權		○	○	我國：在調查後提出 芬蘭：在巡察中提出
提出意見（建言）		○	○	
審 計 權		○	×	
受理公職人員財產申報		○	×	陽光法案的監督
受理及審核政治獻金申報		○	×	陽光法案的監督
審議公職人員利益迴避		○	×	陽光法案的監督
法 律 提 案 權		○	×	
報 告 公 開 權		○	○	我國：僅對外公開 芬蘭：向國會提出並對外公開
監 試 權		○	×	
參加政府、國會會議及聽證會		×	○	

筆者整理製表

## 第四節 我國與芬蘭監察權運作及案件之比較

爲了進一步瞭解二〇〇〇年憲政改革後，兩國監察制度之實際運作情形，本文以二〇〇一～二〇〇四年，兩國監察權運作以及受理案件，作爲比較分析之基礎。

### 一、案件來源及數量之比較

兩國的案件來源和數量可分析如下：

（一）中、芬兩國每年受理的案件數從一九九〇年代初期以來，數量都快速增加，以二〇〇一～二〇〇四年陳訴案的平均數和一九九〇年代初期作比較，我國約增加3倍多，而芬蘭約增加2倍多，增加幅度都很大。

（二）世界各國監察使的主要工作是受理人民的陳訴案。因此芬蘭監察使每年受理的新案件來源，包括人民陳訴案、主動調查案、司法總監轉交之案件---等，其中絕大部分是屬於人民陳訴案，約佔所有案件的八成五（84.65%）；而我國監察院的案件來源，同樣以人民陳情案占最大比例，約佔監察院所有案件的八成四（83.92%），其中監察院收文、監委收受和電子信箱收受的這三類最多，約佔所有人民陳訴案件的八成八（88.1%）。

（三）二〇〇一～二〇〇四年芬蘭監察使處理的案件總數中，爲前四年移交下來的案件，總共有有6,787件，平均每年有1,697件，約佔監察使每年處理案件總數的34.3%，雖然所佔比例不低，但是芬蘭《國會監察使法》第三條第二項規定，除非有特殊理由，否則監察使不調查超過五年的陳訴案，故積案得以自然減少。反之，我國監察院歷年來的積案則較少，四年來未處理完的案件僅有79件，平均每年未處理完成的案件約僅佔所有案件的0.5%。

(四) 二〇〇一～二〇〇四年每年受理的人民陳訴案，我國監察院約 17,000 件 (16917.75 件) 左右，芬蘭監察使約有 2,600 件 (2627.25 件) 左右，我國案件數約為芬蘭的 6.4 倍；但我國人口數約為 2,260 萬人，芬蘭人口數約為 520 萬人，我國約為芬蘭的 4.35 倍，<sup>64</sup>因此若以平均人口的案件數比例來算，我國 (0.745 件/千人) 高於芬蘭 (0.503 件/千人)。筆者認為這和芬蘭在政府內部設置有司法總監及五種「政府監察專員」，分擔了部分監察使的陳訴案有關，當然某些程度也反映出芬蘭的政治清廉度比我國高，以及我國民眾喜歡到處陳情的政治文化有密切關係。

## 二、案件類別之比較

兩國有關案件類別可分析如下：

(一) 我國監察院和芬蘭監察使在這幾年受理的案件類別排序，變化不大，案件類別相當穩定，尤其我國在二〇〇一～二〇〇四年這四年沒有任何變動，排序完全相同。

(二) 二〇〇一～二〇〇四年受理的案件類別前三名，我國分別是內政類、司法類和經濟類，芬蘭則分別為內政類、司法類和衛生類。而且前三大類之總和比例，兩國非常接近，都超過六成五，其他類別的總和比例不到三成五，顯現人民陳訴案的類別主要集中在前三大類。

(三) 內政類和司法類同時成為我國和芬蘭兩國案件最多的前兩名，其中內政類與人民的權益息息相關，所以案件數較多。不過同樣是內政類，兩國的型態有所不同，芬蘭以社會福利機構、警方和移民局的案件為主；而我國以建築管理、地政、警方、都市計畫、工務等案件為主。而司法類則是屬性的關係，

---

<sup>64</sup> 統計 2004 年 12 月底止的人口數，芬蘭有 5,219,734 人，我國有 22,689,122 人。芬蘭資料引自“Statistics Finland,” <[http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/taskue\\_vaesto.html#byage](http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/taskue_vaesto.html#byage)> (2005/8/25)；我國資料引自內政部網站，<<http://www.moi.gov.tw/stat/>> (2005/8/25)

因為法院的判決結果總有勝訴與敗訴雙方，敗訴的一方通常會對判決的結果不服，故法院或法官自然較常成為受陳訴的對象；監獄、檢察機關通常容易涉及人民之基本權利，甚至侵犯、剝奪人民之權益，所以人民陳訴的機會較大。另外，屬於內政類的警方案件也和人民基本權利有關，所以成為案件較多的類別之一。況且警察與獄政人員為執法前線，直接與人民接觸，因此比較容易在有意或無意間侵害人民權益。<sup>65</sup>

（四）芬蘭是社會福利國家，政府「給付行政」的業務較多，所以有關社會福利機構（包括社會福利和社會保險）的案件最多，而且以行政疏失為主，涉及違法或侵犯人權的案件較少；另外衛生醫療也是福利國家的重要任務，所以成為陳訴案數量較多的第三位。而我國是新興民主國家，有許多案件和政府官員違法失職有關，或者涉及貪瀆。陳訴案以內政類的案件最多，尤其是建築管理和地政有關的案件，以及有關都市計畫和工務的案件，這和我國國情一般民眾比較重視不動產（土地和房屋）之財產，以及人民不守法故非法違建較多有關係，再加上政府的行政程序尚不夠透明化，未被民眾信賴所致，而警方也常成為陳訴的對象，也和警員素質和警察風紀不佳有密切關係，此外，司法類案件居次，這和長期來司法缺乏獨立性，人民對司法公正性的信任感不足，信賴度未見提昇有關，也顯示近年來政府大力進行的司法改革和民眾期待仍有嚴重落差。

### 三、案件處分之比較

就兩國對案件處分而言，可分析如下：

（一）我國監察院對於案件調查後之實質處分，有彈劾、糾舉和糾正三種；而芬蘭監察使在案件調查後，可行使起訴、彈劾建議、譴責、建議、提出意見、

---

<sup>65</sup> 依據國際透明組織「2005 年全球貪污趨勢指數」(Global Corruption Barometer 2005) 調查的結果顯示，政黨、國會、警方和司法機關是最容易涉及貪瀆的部門。參見 Transparency International, <[http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/in\\_focus/barometer\\_2005\\_full\\_report](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/in_focus/barometer_2005_full_report)> (2005/12/10)

調查中糾正等六種實質處分，就處分類型而言，芬蘭比我國種類多。

(二) 從表面上來看，芬蘭監察使每年處理完成的案件比例偏低，僅有六成左右(61.20%)，但是如果不把歷年積案算在內，從每年增加的新陳訴案件和陳訴案的完成數作比較，則結案率高達九成八(98.76%)，在案件處理上大致還維持平衡狀態，但是歷年的積案仍居高不下，必須靠超過五年的案件自動銷案的規定和加速案件處理來解決。而芬蘭也自一九九七年起採用所謂的「三個月原則」的作法，有效加速了新陳訴案件的處理時間，避免新案件成為積案。<sup>66</sup> 根據統計，二〇〇二～二〇〇四年監察使處理一個合法性監督的案件的平均時間，分別是7.8個月、7.7個月、7.6個月，<sup>67</sup>處理案件的時間有慢慢縮短的趨勢。反觀我國監察院，在二〇〇一～二〇〇四年處理完成人民書狀的比率約為99.5%，僅有少數積案，相形之下，我國的案件處理效率比芬蘭高，當然這和我國「有效陳訴」的案件比例較低有密切關係。

(三) 一般而言，在傳統民主國家中，合理陳情案件比例為百分之十至十五。<sup>68</sup> 二〇〇一～二〇〇四年兩國受理的案件數量都很多，但是從真正成案且進行調查的案件(有效陳訴)比例都不高，我國僅有3.01%(2,033件/67,671件)，比例偏低，而芬蘭監察使對於人民陳訴案進行調查後作成實質處分和調查後未作成實質處分(沒有採取行動：包括沒有不正確程序被發現和沒有理由懷疑錯誤程序)的比例，高達76.99%(7,994件/10,382件)，即使從作成實質處分的比例來看，也達15.66%(1,626件/10,382件)，顯示芬蘭「有效陳訴」的案件較多，濫訴情形較少(表5-11)。

相對地，我國人民濫訴的情形較為嚴重。從二〇〇一～二〇〇四年我國監察院處理的的件中，「機關正處理中，或屬機關先行處理或屬建議性，送請機

<sup>66</sup> *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*( Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman,1998),pp.31-32; *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*,p.6.

<sup>67</sup> *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary)*,pp.10-11; *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2004(English Summary)*,pp.22. <<http://www.oikeusiamies.fi/dman/Document.php/ea/english/annualreports/2004en?cmd=download>> (2005/6/25)

<sup>68</sup> 監察院國際事務小組編譯，《監察院國際事務工作紀要——一九九四年—二〇〇一年》(台北：監察院，2001b)，頁154。

關參處」有 18,723 件 (27.80%)，「應循或已循司法、行政救濟程序，函復陳情人依法辦理 (到處陳情)」有 10,205 件 (15.15%)，「同一案件併案處理」(反覆陳情)有 6,174 件 (36.67%)，上述三項案件就高達近八成 (79.62%)，如此就可以窺知。反之，二〇〇一～二〇〇四年芬蘭監察使作成決議的案件中，「已由主管當局審理中或仍在其他正常管道申訴」的案件，有 1,231 件，僅占 11.86% (1,231 件/10,382 件)，這和西方先進民主國家，人民信任監察使的獨立公正，同一案件反覆續訴的「職業陳訴人」較少有關。<sup>69</sup>另外，我國民眾對於監察院的職權範圍不清楚，以致於不屬於監察院執掌範圍的案件也向監察院提出陳訴，導致無效陳訴案的增加，顯示監察院對外界的宣導和教育不夠。

(四) 對案件的處分結果來看，中、芬兩國採取重罰處分的案件並不多，相較之下，芬蘭比我國更少採取重懲手段。我國監委每年對人採取彈劾、糾舉等處分方式者還不算太多，對事的處分則大多以糾正方式為之，二〇〇一～二〇〇四年，彈劾案有 72 件 195 人 (10.19%)、糾舉案僅 5 件 7 人 (0.70%)，糾正案 630 件 (89.11%)，而糾彈案件通常刊登在監察院公報，同時對外發佈新聞，另在監察院全球資訊網站公布。<sup>70</sup>但是相形之下，芬蘭國會監察使則更少採取「嚴厲」及「強制」處分方式，例如起訴、彈劾建議等手段，通常採取譴責、建議、提醒、提出意見、調查中糾正等非強制性手段為主，行政機關一般也都能予以尊重，產生實質的影響；二〇〇一～二〇〇四年，芬蘭監察使沒有提出任何彈劾建議權，提出起訴 7 件 (0.40%)、譴責 90 件 (5.18%)、建議 35 件 (2.07%)、提出意見 1,450 件 (83.53%)、調查中糾正 154 件 (8.87%)。另外監察使也透過媒體公開，以及向國會報告的手段，發揮對違法失職公務人員的「制裁」效果 (表 6-21)。<sup>71</sup>

<sup>69</sup> 趙榮耀、洪國興，1999，頁 107。

<sup>70</sup> 〈監察院業務常見問答集〉，監察院網站，〈[http://www.cy.gov.tw/bull\\_peo.asp](http://www.cy.gov.tw/bull_peo.asp)〉(2005/2/21)

<sup>71</sup> 黃越欽，《各國監察制度之比較研究》(台北：自版，1998)，頁 102；趙榮耀、洪國興，1999，頁 107。

#### 四、實際案例之比較

檢視我國監察院和芬蘭監察使受理或介入調查的案件，或者和監察院及監察使有關之實際案例，兩國都以和民眾息息相關的「一般案件」為主，例如內政、司法類佔案件的最大比例。不過從「重大案件」來比較，我國監察院處理的重大爭議案件較多，例如「三一九真調案」、「拉法葉艦案」、「尹清楓案」、「核四案」---等。而且有不少的案件，監委執行職務的公正性和獨立性，備受外界質疑，因為這些案件都屬於政治敏感案件，除了引起社會大眾和新聞媒體的關注外，加上我國特殊的政治生態，政黨對立衝突嚴重，故監委在處理這些政治案件時也倍感壓力，而所作成的調查報告也常常無法令外界滿意。反之，檢視芬蘭國會監察使二〇〇一～二〇〇四年的年度報告中所附的實際案例，可以發現芬蘭監察使所處理的都是般性的案件，而且大多屬於「行政疏失」的案件，並無重大爭議事件，或者是重大貪瀆案件（表 6-21），這一方面顯示芬蘭的政治清明，二方面顯示監察使執行職務受到社會大眾相當的尊重和信任，因此，筆者未在本文第五章「芬蘭監察制度與運作」中，另闢專節探討芬蘭的重大實際案例。

#### 第五節 我國與芬蘭監察制度實施成效之比較

單獨從量化的數據來看，我國監察院的績效並不完全比芬蘭差，但是從質化的績效來看，則不盡理想。因為監察制度的實施成效，缺乏客觀的衡量指標，很難完全以量化資料作為評鑑的標準，例如以人民陳訴的結案率來說，高結案率，可能代表績效高，也可能代表案件處理較草率，因為牽涉到案件處理的品質問題，無法單從數據資料來判斷；監察使嚴厲的處分數量多，可以解釋成監察使積極任事，也可以解釋為監察使的功能不彰，所以重大違法失職案件仍多。因此筆者排除用量化的資料來作成效比較的標準，而嘗試以監察制度的幾個質化的面向作為比較標準，包括「基本評鑑指標」、「監察使的影響力」、「社會的

表 6-21 我國與芬蘭 2001-2004 年監察權運作及案件比較

項 目	我 國	芬 蘭	備 註	
基本規定	人民陳訴方式	當面（口頭）陳訴、書面陳訴（郵寄、傳真、電子郵件皆可）	當面（口頭）陳訴、書面陳訴（郵寄、傳真、電子郵件皆可）	
	陳訴案的限制	1. 匿名陳訴不處理 2. 超過十年的陳訴案不處理	1. 匿名陳訴不處理 2. 超過五年的陳訴案不處理	因為我國《公務員懲戒法》規定追訴時效十年
	陳訴是否收費	否	否	
案件來源及數量	案件主要來源	人民陳訴案 主動調查案 巡察	人民陳訴案 主動調查案 司法總監轉交	
	每年新案件總數	約 17,000 件	約 3,000 件	
	人民陳訴案比例	約占所有案件的 84%	約占所有案件的 85%	
	平均人口案件數	較多（0.745 件/千人）	較少（0.503 件/千人）	陳訴案件數 / 千人
	有效陳訴比例	較低（3.01%）	較高（15.66%）	傳統民主國家合理陳情比例為 10% -15%
案件類別	類別變化	無任何變化	沒有明顯變化	
	主要類別	第一名：內政類（建管、地政、警方為主） 第二名：司法類 第三名：經濟類	第一名：內政類（社會安全機構、警方、移民局） 第二名：司法類 第三名：衛生類	
	處分類型	較少（彈劾、糾舉、糾正）	較多（起訴、彈劾建議、譴責、建議、提出意見、調查中糾正）	
案件處分	結案率	較高（99.5%）	較低（61.20%）	芬蘭： 如以當年度收受案件數和完成數計算，結案率則高達 98.76%
	處分結果	嚴厲處分較多	輕微處分為主	
	一般案件	佔大部分	佔大部分（以行政違失之輕微案件為主）	
實際案例	重大案件	較多（大多是政治敏感案件）	較少（幾無重大案件）	

筆者整理製表



整體觀感」。

在「基本評鑑指標」部分，L.Hill 對於監察使的實施成效，提出「便民程度」、「陳訴性質」、「角色規範」、「自主程度」等評鑑的面向，<sup>72</sup>筆者另外加上「專業程度」，總共五個指標，因為這幾個面向都是監察制度運作的基本條件；另外「監察使對於案件的處分」是否對被處分者有拘束力，以及對政府政策有無影響力，也是監察制度實施成效的重要指標；最後，監察使是以「權威」服人，而非以「權力」服人，因此監察使的社會地位和聲望，以及人民的整體觀感，更是監察制度實施成效的重要評鑑標準之一。

## 一、基本評鑑指標之比較

基本評鑑指標共五項：<sup>73</sup>

第一、便民程度（便民性/主動性）：民眾陳訴是否方便？監察使是否主動服務、深入民間。

第二、陳訴性質（案件性）：監察使處理的案件是否為「行政不當及不法」，或僅止於「告知及提示」。

第三、角色規範（公正性）：監察使是否超然中立，或是政治人物。

第四、自主程度（獨立性）：監察使是否真正獨立，或為政治與行政權力的延伸。<sup>74</sup>

第五、專業程度（專業性）：監察使是否具備專業能力。

### （一）我國

#### 1.便民程度方面：

我國監察院受理陳訴案，人民陳訴的方式包括當面（口頭）陳訴、書面陳

<sup>72</sup> 黃越欽主編，《國際監察組織——一九九四年研討會論文集》（台北：五南書局，1996），頁 302。

<sup>73</sup> 澳洲聯邦監察使菲利芭·史密斯（Philippa Smith）提出六個面向來檢視監察使的實施成效，包括「獨立」、「職權標準」、「權力」、「責任」、「公益之說明」、「使用之方便性」。參見監察院國際事務小組編，2000c，頁 46。加拿大魁北克省前監察使丹尼爾·傑克比博士（Dr.Daniel Jacoby）提出三種衡量監察使效能的指標：（一）法律性指標；（二）質化指標；（三）量化指標：1.全球指標；2.職權外指標；3.理由充分陳情指標；4.建議獲得接受/拒絕和實行指標；5.系統指標；6.滿意度指標。參見監察院國際事務小組編，2001b，頁 127-138。

<sup>74</sup> 黃越欽主編，1996，頁 302。

訴（郵寄、傳真、電子郵件皆可）皆可，任何人對於政府機關或官員有違法或失職情事者，均得詳述事實及檢附有關資料，逕向監察院或監委陳情或檢舉。而且陳訴不收任何費用；另外，監察院也有主動調查權，監委也經常根據相關訊息，主動進行調查；再者，監委也可對中央機關與地方巡察機關進行巡察，以瞭解各機關施政計劃及預算之執行情形、重要政令推行情形，和公務人員有無違法失職情形、糾正案之執行情形、民眾生活及社會狀況和人民書狀之處理及其他有關事項，同時也受理陳訴。

#### 2.陳訴性質方面：

我國監察院負責監督政府機關和公務人員違法失職之行爲，依情節輕重分別行使彈劾、糾舉、糾正權，處理的案件包括「不法和不當」的官方行爲，而非僅止於「告知及提示」。

#### 3.角色規範方面：

我國監委的選任資格強調「多元專長」和「通才」性質，兼具「專業性」和「政治性」，尤其歷屆政治人物背景者比例偏高，因此超然獨立的形象，較受外界質疑。

#### 4.自主程度方面：

在組織獨立上，我國監察院爲院級的獨立監察機關，獨立性最高；在職權行使獨立上，我國監委人選政治性過高，因此在職權行使上無法完全達到獨立性的要求，容易受政治力的干涉；在經費獨立上，監察院的預算經費是由監察院先行編列監察概算，再送行政院彙編，編入中央政府總預算中，然後經立法院審議通過。整體而言，除了組織獨立我國獨立性較高外，在職權行使和經費獨立上，芬蘭監察使的獨立性較高。

#### 5.專業程度方面

我國監察使的任命資格共有六款，其中第二款～第五款基本上符合監委專業性的要求，但是第一款和第六款的資格的規定，和監委的專長要求顯不相符，故專業性程度較不足。

### （二）芬蘭

#### 1.便民程度方面：

芬蘭監察使在案件的受理方式，任何人不管年齡、公民資格或類似因素之限制，都可就自己之利益或他人、團體之利益，向國會監察使陳訴。人民以當面（口頭）陳訴、書面陳訴（郵寄、傳真、電子郵件）皆可，而且所有的陳訴案件都不收費。所有陳訴案提出的三個月內，陳情人都會接獲一份決議書，或至少是一份初步的調查報告。另外，監察使也可以根據媒體報導、其他可靠消息來源，主動調查案件；再者，監察使有巡察權，可以對於封閉性機構進行巡察，以發覺弊端，並受理陳訴。

#### 2.陳訴性質方面：

芬蘭監察使是國家合法性的最高監督者，負責監督行政機關和法院有關憲法權和人權之執行，處理的是政府部門和公職人員的違法失職之行爲，並可行使彈劾建議、起訴、譴責---等權，並非僅止於告知和提示而已。

#### 3.角色規範方面：

北歐模式的監察使的角色是「合法性的監督者」而非英法模式的「仲裁者」，所以芬蘭監察使特別強調「非黨派性」和「非政治性」，角色規範要求超然中立，通常由具有法律專業的人士擔任，而非政治人物擔任。

#### 4.自主程度方面：

組織獨立上，芬蘭監察使辦公室雖然隸屬於國會，不過實際上是獨立運作；在職權行使獨立上，芬蘭監察使雖隸屬於國會，但一經選任後，即獨立行使職權不受任何外力干涉；在經費獨立上，監察使辦公室的經費預算，由國會編列，不受行政機關的干涉。因此整體而言，監察使是真正獨立，而非政治與行政權力的延伸。

#### 5.專業程度方面

芬蘭監察使的任用資格必須具備法律專長，基本上能勝任「合法性監督」的任務要求，故專業程度較高。

## 二、監察使影響力之比較

在監察使的影響力方面，筆者從兩個層面來分析：一是案件處分的拘束力；二是對政策的影響力。

### （一）我國

我國監察使擁有的權力也很大，擁有調查、彈劾、糾舉、糾正等權力，理當對違法失職的政府機關和官員有很強的拘束力和警示作用。不過在案件的調查過程中，就有被調查的對象敢於拒絕監察院的約詢；而「彈劾」常被批評為「只打蒼蠅，不打老虎」，且曠日廢時，缺乏立即的效果；「糾舉案」通常監察院較少提出，所以拘束力有限；監察院對行政機關的「糾正」，通常沒有產生實質的效果。因此監察院的處分，實質上影響力有限。

我國監察院不像芬蘭監察使，可以參與政府和國會的各種會議，其對政策的影響力，主要是透過「糾正案」或「建議案」的提出，達到影響政策的目的，不過從實際的案例觀察，行政機關對於監察院的糾正或建議，接受度也很有限，所以監察院對於政策影響力不足。

筆者認為我國監察院無法發揮影響力的原因主要有二：

第一、歷屆以來許多監委的人選適任性有問題，政治性過於濃厚，因此執行職務的公正性和獨立性屢屢被質疑，無法建立起崇高的社會聲望和公信力，當然也就缺乏道德影響力，所作的處分無法獲得政府官員和一般民眾的信服。

第二、彈劾、糾舉對政府官員是一種嚴厲的處分方式，對於公務人員的權益影響很大，不過制度設計的缺失，無法產生立即而實質的效果，例如被彈劾者仍可申請退休領取退休金，甚至有被彈劾者依然升官、記功，有些官員（如縣市長）卸任後才通過懲戒。而對行政機關提出糾正，行政機關即使不遵守也沒有受到不良的後果，所以糾正權無法發生效力。再加上缺乏新聞媒體和社會輿論的譴責，所以對行政機關和官員的拘束力相當有限。

### （二）芬蘭

芬蘭監察使被視為國家最高合法性的監督者，他的言行，享有無上的尊崇。雖然他的權力很大，擁有彈劾建議權、起訴權和命令起訴權等嚴厲的處分手段，不過通常僅是備而不用，對於案件的處分大多以建議、糾正、提出意見、發表聲明等輕微的方式，受處分的政府機關和公務人員一般都能予以尊重和接受，產生實質的影響力，達到不錯的監察效果。即使不具拘束力的「建議」，實質上

卻被當作是有拘束力的性質。

國務會議和內閣等各部門可以邀請監察使就憲法權或人權保障的觀點，提供意見，作為草擬立法草案之參考；另外，監察使也有權參加政府會議，以及總統與政府之會議，並且提出建言；國會通常也邀請監察使對立法草案的問題出席正式聽證。可見監察使的意見受到政府部門和國會的高度重視，對於政府政策的擬定和國會立法有很大的影響力。

筆者認為芬蘭監察使能發揮影響力的原因主要有二：

第一、芬蘭監察使的選任資格規定，被選任者必須是具有傑出法律背景者，而且通常是聲譽卓著之法學者、法官、律師擔任，因此專業性、獨立性和公正性備受信賴，長久以來，已經建立起社會公信力和權威，故擁有很高的社會聲望，當然能夠產生「道德影響力」。因此對政府機關和官員有很大的影響力。

第二、國會是監察使的強力後盾，監察使通常透過年度報告和特別報告的方式，使政府機關或政府官員不敢不接受監察使的決定；另外，芬蘭監察使對案件所作的處分，通常也透過新聞媒體公開的方式，發揮輿論的壓力，對違法失職政府機關和公務人員，產生良好的「制裁」效果和「警示」作用。因此不需要監察使使用很嚴厲的處分手段就能達到很好的拘束力。

### 三、社會整體觀感之比較

監察機關的功能和監察使的個人形象是否符合社會期待，是監察權能否運作成功的關鍵因素。政治人物是監察權監督者的對象，而一般社會大眾是權利可能被侵犯者，所以社會大眾對於監察機關的整體觀感更勝於政治人物對監察使的觀感。

### （一）我國

反觀我國監察院，歷屆監委人選在被提名時就引起社會輿論的重大爭議，遑論監察院能獲得社會的正面評價；再加上監察院長期以來無法發揮應有的功能，社會觀感普遍不佳。從監察院受理的案件中，反覆續訴的比例偏高，可以看出一般民眾對監察院處理案件的獨立公正之信賴度不高；另外，也可以從第四屆監委難產，監察院空轉多時，卻未引起社會輿論和一般民眾的重視，要求盡速恢復監察權的運作，就可以窺知社會大眾對於監察院的整體觀感不佳，監察院的表現和民眾期待存在著極大的落差，因此對監察院的存在價值產生質疑。

### （二）芬蘭

以芬蘭而言，監察使具有崇高地位和社會聲望，備受一般民眾的尊崇。另外，從監察使受理的案件中，同一案件反覆續訴的比例很低，可以看出人民信任監察使處理案件的獨立公正。再者，即使被監督者的政府機關和官員也都很尊重監察使，國會在信任的基礎上，充分尊重監察使獨立行使職權，並給予監察使在各方面的支持和配合。

## 四、小結

在「基本評鑑指標」方面：兩國在便民程度上都很高；在陳訴性質上都屬於對「行政不當及不法」的監督，而不僅止於「告知及提示」；但是在角色規範、自主程度、專業程度上則有明顯差距，芬蘭監察使的公正性、獨立性和專業性都較我國監察院為高。

在「監察使的影響力」方面，對於政府機關和官員的處分，我國監察院使用的處分方式比芬蘭監察使使用的方式較嚴厲，但是芬蘭監察使的處分效力卻比我國監察院的處分效力，不但約束力較大，而且影響力也大，而我國監察院在這兩方面則有待提升。

在「社會整體觀感」方面，芬蘭監察使以建立良好的社會聲譽，而我國監察院的聲望仍有待提升。

總之，我國監察院和芬蘭監察使在實施成效的比較，不論從「基本評鑑指標」、「監察使的影響力」或「社會整體觀感」來作比較，芬蘭監察使都略勝一籌（表 6-22）。

表 6-22 我國與芬蘭監察制度實施成效之比較

評 量 項 目			我 國		芬 蘭		
一、基本評鑑指標	L.Hill 的評鑑指標	(一) 便民程度 (便民性/主動性)	高	較 低	高		
		(二) 陳訴性質 (案件性)	高		高		
		(三) 角色規範 (公正性)	較 低		較 高		
		(四) 自主程度 (獨立性)	1. 組織獨立		較 高	較 低	較 高
			2. 職權行使獨立		較 低	較 高	
			3. 經費獨立		較 低	較 高	
(五) 專業程度 (專業性)		較 低		較 高			
二、監察使的影響力	(一) 案件處分拘束力		較 低	較 低	較 高		
	(二) 對政策影響力		較 低		較 高		
三、社會整體觀感			較 低		較 高		
總 評			較 低		較 高		

筆者整理製表

表 6-23 我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較 (總表)

國 別 項 目	我國監察制度	芬蘭國會監察使制度	備註
國家基本資料	人口：約 2,269 萬 (22,689,122 人) 面積：約 3 萬 6 千平方公里 政府體制：第四階段修憲後由修正正式內閣制轉變為半總統制	人口：約 522 萬 (5,219,734 人) 面積：約 33 萬 7 千平方公里 政府體制：2000 年新憲法實施後，由半總統制轉變為傾向議會內閣制	2004 年 12 月底 人口數
制度類型	監察院是五權分立下國家之最高監察機關，和行政院、立法院、司法院、考試院處於平等之地位	國會監察使是三權分立下，隸屬於國會的監察機構，但職權行使獨立於國會	
一元制/多元制	一元制	狹義說：一元制 廣義說：雙軌制 (通說) 最廣義說：多元制	1. 芬蘭監察制度之類型視監察制度的定義而定 2. 本文採狹義說
制度淵源	中國古代御史和諫官制度	瑞典國會監察使制度	

修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析

制度創始時間與施行時間	1946年中華民國憲法規定 1947年正式實施	1919年芬蘭憲法規定 1920年正式實施	芬蘭和我國實施時間僅次於瑞典，分居第二、三名
監察制度之層級	只有國家（中央）層級的監察使	只有國家（中央）層級監察使	兩國都無地區性監察使之設置
最近制度之改革	2000.4.25 實施第六次《憲法增修條文》 修憲後監察院的職權變小	2000.3.1 實施芬蘭《新憲法》 修憲後國會監察使的職權變大	
官署名稱	監察院	國會監察使辦公室	
角色	公共行政監督者 人權保護者	國會監察使具有國會特使之身分，扮演「法律捍衛者」和「人民保護者」之角色	
聲望	聲望仍有待提升	具有獨立性、專業性、公正性之崇高的社會聲望，普受人民、政府和國會之尊崇	
監督的性質	對行政權的外部監督	對行政權的外部監督	
任期	六年，得連任，無次數限制，所有的監委任期相同，但是和立法委員的任期不一致	四年，得連任，正、副監察使任期交錯，和國會議員的任期不一致	
人數	正式編制 29 人（包括正、副監察院長各一人）	正式編制 3 人（一正二副）	
資格	三十五歲以上，且需具備六種資格之一，強調「通才」、「多元」資格	無年齡限制，但需具備法律專長，強調「專才」資格	實際上，芬蘭監察使年齡較輕，我國監委年齡較高
選任方式	由總統提名，經立法院同意任命	由國會「憲法委員會」提名，經國會同意任命	
職權分工	監委依相關規定進行職權分工（委員會分工）	由正國會監察使分派確立三人分別負責不同業務	
受監督	經監察院彈劾，由「公務員懲戒委員會」懲戒	國會監督和最高彈劾法院監督	
幕僚組織及任免	1. 監察院設四處、六室和七常設委員會，除行政人員外，尚有調查人員 84 人（法制編制），總共業務幕僚約 300 多人。 2. 監察院長對行政幕僚有任免權	1. 監察使辦公室幕僚約僅 40、50 人左右，幕僚人員大多具備法律背景 2. 正國會監察使對幕僚人員有任免權，但實際上很少行使	我國監察院幕僚組織比芬蘭國會監察使辦公室的幕僚組織龐大
年度預算	年度預算由監察院編列概算，送行政院彙編，經立法院審議通過	國會監察使辦公室的行政費用屬於國會預算的一部分，由國會「行政委員會」決定。	芬蘭國會監察使辦公室的財政自主權比我國高
兼職規定	1. 監委不得兼任其他公職或執行業務。 2. 不得兼任立法委員	1 不得再擔任其他公職或私人職務 2. 不得兼任國會議員	
利益迴避規定	1. 監委須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。 2. 監委行使職權有自行迴避和強制迴避之規定。	1. 必須向國會申報財產 2. 監察使強調非黨派化，政策討論時，不能表達自己的政治立場。 3. 不得再支領其他官方或私人機構的報酬	
提出報告	每年對外公布「監察院報告書」	每年向國會提出「年度報告」，亦可針對特殊事件向國會提出「特別報告」	



與外界之互動	較少	較多且良好	
監察對象	監督的對象廣泛 (行政院及所屬各機關, 以及中央或地方公務人員, 包括總統府、行政院、立法院、司法院、考試院、監察院, 縣市政府和鄉鎮市公所人員, 以及公營事業人員、兼任行政職務之公立學校教師等)	監督的對象廣泛 (包括政府、總統、政府閣員、各級法院和法官、政府官員及機關、地方及地區性機構、市議會議員、政府和地方自治以及其他公務機構的政府人員、國營企業、失業補助機構與保險公司、其他私人性質企業和其職員等。甚至包括教會的人員)	1. 新憲法賦予芬蘭國會監察使可監督總統; 但是修憲後我國監察院已無此項權限 2. 兩國都對國會議員無監督權
職權種類	收受人民書狀、調查權、文件調閱權、彈劾權、糾舉權、糾正權、巡迴監察、監試、受理公職人員財產申報、審計權、受理政治獻金申報、監督公職人員利益衝突迴避、法律提案權	接受人民陳情、主動調查、巡察、提供諮詢意見、官方文件調閱權、起訴權、彈劾建議權、建議權、譴責權、提出意見、糾正權、出席政府和國會之會議、受邀聽證	我國監察院兼掌審計權, 芬蘭監察使不兼掌審計權
職權行使方式	獨任制與合議制並行	獨任制	
特權	無言論免責權和不受逮捕特權	無言論免責權和不受逮捕特權	
人民陳訴方式	當面(口頭)陳訴、書面陳訴(郵寄、傳真、電子郵件皆可)	當面(口頭)陳訴、書面陳訴(郵寄、傳真、電子郵件皆可)	
陳訴案處理的限制	1. 匿名陳訴不處理 2. 超過十年的陳訴案不處理	1. 匿名陳訴不處理 2. 超過五年的陳訴案不處理	因為我國《公務員懲戒法》規定追訴時效十年
陳訴是否收費	否	否	
案件主要來源	人民陳訴、主動調查、巡察等	人民陳訴、主動調查、司法總監轉交等	
每年新案件數量	較多(約 17,000 件/每年)	較少(約 3,000 件/每年)	2001-2004 年
案件類別	內政類(建管、地政、警方為主)最多, 其次為司法類, 再次為經濟類	內政類(社會安全機構、警方、移民局)最多, 其次為司法類, 再次為衛生類(醫療機構)	
調查案之處分	彈劾、糾舉、糾正	起訴、彈劾建議、譴責、建議、提出意見、調查中糾正	
監察使的薪資	監委的薪資約等同於部長	監察使之薪資約等同於司法總監、最高法院法官	
對人權的關注	有(較少)	有(較多)	
對政策制訂的影響力	較小 (監察院對行政機關提出的糾正案效果不彰)	較大 (監察使有權參加政府的會議和國會會議表達對於政策的看法和法律見解, 並受到尊重)	
法制規定	《憲法》、《監察法》、《監察院組織法》等相關法規	《憲法》、《國會監察使法》、《司法總監與國會監察使職權劃分法》	
有無其他監察使之設置	無	有。另外五種官方專業性的「政府監察專員」	

筆者整理製表