

第一章 緒論

第一節 研究動機和目的

一、研究動機

現代立憲民主國家以「權力分立原則」(Doctrine of Separation of Powers)作為憲政體制的基礎，也是國家權力與組織設計最重要的一項憲政原則。其精義在於「分權」(separation of powers)及「制衡」(checks and balances)。¹理論上行政、立法、司法三個權力機構所擁有的權力大小，應是平等相當，並且相互牽制，然而實際運作時，因為二次大戰結束後「福利國家」(welfare state)的興起，政府的職責增加，為了因應時代需要及社會的變遷，權力間彼此互相消長，²故現代國家普遍呈現「行政權擴大，立法權萎縮」的現象，使得現代的權力分立呈現出一種「行政優位」的型態，³這種國家行政權相對於立法權和司法權的優越性特徵，稱為「行政國家」(administrative state)。⁴此外，行政官僚行使權力，難免出現不公、濫權、腐敗的現象，或者侵犯人民基本權利，然而立法機關對於行政機關已不能有效的監督和制衡；再者，司法權的性質因為具有消極性與被動性，⁵對於監督行政機關和提升行政效率，較不具時效性。反觀監察權之產生，一在救濟行政內部監督與司法外部控制之不足，一則因應現代政府不斷擴充其行政權力而產生，⁶可見監察制度是權力控制的一種型態。傳統上，西方國家的監察權大多隸屬於立法權之中，但是基於獨立性、專業性、公正性、時效性的考量，近年來許多國家漸漸將監察權，獨立於三權之外，負責制衡行政權和司法權；或者雖仍隸屬於立法機關，但是實際運作時獨立行使職權，不

¹ 湯德宗，《權力分立新論》(台北：元照出版公司，1998)，頁 136。

² 林子儀，《權力分立與憲政發展》(台北：月旦出版社，1993)，頁 95。

³ 許慶雄，《憲法入門Ⅱ—政府體制篇》(台北：月旦出版社，1998)，頁 16。

⁴ 「行政國家」是由柯瑞爾(Guy S. Claire)所提出，它意謂一種「行政人員的貴族政治」——一個由永業的文官體系有效運作之政府。Austin Ranny 著，倪達仁譯，《政治學》(台北：雙葉出版社，1995)，頁 394。

⁵ 司法權具有被動性、消極性、事後性、獨立性以及拘束性的本質。

⁶ 劉惠仁，《五權憲法中的監察院》(台北：正中書局，1990)，頁 85。

受外界任何干涉，形成所謂「第四權」的概念。再者，監察權主要的職責是監督政府施政和保障人權，隨著典型監察使制度的實施成功，以及民主化的浪潮，建立監察制度已經成為世界潮流，根據一九七八年成立的國際監察組織

(International Ombudsman Institute, 以下簡稱 I.O.I)⁷的統計，到二〇〇四年年底止，全世界已有超過 121 個國家或地區設置監察使制度，⁸足以顯示出監察制度在國際上的盛行。

我國監察制度歷史悠久，自古以來御史和諫官就扮演糾彈百官、澄清吏治的重要角色，現行《憲法》採五權分立架構，中央政府分設行政、立法、司法、考試和監察等五院，並將監察院定位為國家最高監察機關，獨立行使監察權，負責監督政府和公務人員，是全世界非常特殊的監察制度。但是長期以來的運作，監察院一直無法祛除外界對其「政治力介入」之疑慮，加上目前我國雖然已進入民主國家之列，但官僚體系依然存在著嚴重貪污腐化的問題，而侵犯人權之事件也時有所聞，但是監察院在肅貪防腐、保障人權方面也沒有充分發揮應有的功能，導致監察院一直迭受外界批評，不但不被朝野政黨及國人所肯定，甚至要求廢除監察院的呼聲也此起彼落，引發我國憲政改革方向，究竟應採「五權憲法」或「三權憲法」之爭議？尤其第四屆監委提名過程產生之爭議，更對監察院的存續形成前所未有的憲政危機。

因此針對我國未來監察院的制度改革方向，似可參考西方民主國家的監察制度和成功運作模式，研擬一套適合我國國情的監察制度，以真正發揮監察機關的功能。檢視監察制度實施成功的許多西方國家中，筆者選擇芬蘭國會監察使制度作為比較的研究對象，主要是基於以下幾個原因：

⁷ 國際監察組織 (I.O.I) 是一非政治、非官方的組織，其成立宗旨在於倡導監察及人權理念，鼓勵並支持對監察使任務之研究，推展對於監察人員或有興趣人士之教育訓練計畫，並促進全世界監察使資訊、經驗之交流，以及籌劃與舉辦國際監察會議等活動。我國監察院在 1994 年 8 月以「中華民國監察院」(Control Yuan of R.O.C) 加入國際監察組織，成為其具有投票權之正式會員(原稱 Voting Member, 2000 年 10 月後改為 Institutional Member)。參見監察院編印，《監察院九十二年度院務報告》(台北：監察院，2004d)，頁 976。

⁸ I.O.I, <<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/history/html>> (2005/11/15); 另外 I.O.I 2004 年會員名錄，請參見監察院國際事務小組編譯，《監察院國際事務工作紀要 2002-2004》(台北：監察院，2005b)，頁 181-183。

(一) 芬蘭國情和我國有某些程度的相似性

要進行比較性的跨國研究，兩國間必須有其相似性，而芬蘭和我國在地理條件、歷史背景、國防外交、政治、經濟和社會層面，具有某些程度的相似性。

9

1.地理條件

我國與芬蘭都是小國，而且都是「單一制」國家而非「聯邦制」國家。我國土地面積約僅 36,000 平方公里，人口約 2,260 萬人；芬蘭土地面積約 337,000 平方公里，人口卻約僅有 520 萬人，土地面積是我國的 9 倍，但是人口約僅為我國的 0.23 倍。而且芬蘭地處北歐之東北隅，國土北部位居北極圈，故僅有少數人口居住，大部分的人口集中在南部。反觀我國，位於東太平洋上，地理、戰略位置重要，人口大部分集中在西部平原。

2.歷史背景

芬蘭曾受瑞典統治約 650 年（十二世紀至一八〇九年），受俄國統治 108 年（一八〇九年至一九一七年）；而台灣曾受荷蘭統治 38 年（一六二四～一六六二年）、西班牙統治 16 年（一六二六～一六四二年）、日本統治 50 年（一八九五～一九四五年）。兩國都有被外國殖民的歷史經驗，在政治、經濟、文化、社會各方面受到殖民母國的影響深遠。

3.國防外交

兩國都身處強敵環伺的環境，面臨鄰國的強大威脅。芬蘭面對前蘇聯的威脅，在冷戰時期，外交上採取「中立政策」，成為「東」（蘇聯共產集團）西（西方歐美集團）之間的重要緩衝國，直到蘇聯解體為止；而我國自一九四九年國民政府播遷台灣以來至今，中共一直就是台灣的最大威脅，由於我國非聯合國會員國，加上國際社會採取「一中原則」，使得我國長久以來面臨外交困境，不過台灣的特殊地位，讓我國與美國和日本，在面對中國大陸強權威脅的基礎上，軍事戰略上維持微妙的互動關係。此外，兩岸關係也是影響國內政治穩定的重要變數之一。

⁹ 另請參見施偉仁，〈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），頁 92-93。

4.政治

修憲前，我國的政府體制一般稱為「修正式的內閣制」，¹⁰修憲後，則轉變為「半總統制」(Semi-Presidentialism) (或稱「雙首長制」)；芬蘭修憲前政府體制是典型的「半總統制」，修憲後則朝向「議會內閣制」(Parliamentarism)的方向發展，而且兩國總統都由公民直選產生；在政黨方面，兩國目前都是「多黨制」，而且在最近幾屆國會選舉中，都沒有一個單一政黨獲得過半數的席次。

5.經濟

芬蘭已是一個已開發的經濟體，而我國仍屬發展中的經濟體，不過兩國都是以電子資訊產業和高科技產業為主要的競爭產業，並且是以出口貿易為主的經濟體系，而且最近幾年，兩國的「全球競爭力」排名都名列前茅。

6.社會

兩國都是分歧的異質性社會，有不同的族群、語言和宗教，而且芬蘭有左、中、右派意識型態之爭，我國則有國家認同的統獨爭議。

(二) 芬蘭的政治清廉度最高

和台灣同屬小國寡民的北歐國家，包括瑞典、芬蘭、丹麥、挪威、冰島等五國，政治一向清明，除了歸因於獨特的政治文化和成熟的公民社會，以及發達的大眾傳媒之外，完整的國家廉政體系，也是主因之一。根據國際上各種不同組織的評比，芬蘭具有高度的政治清廉度，例如國際透明組織 (Transparency International, 簡稱 TI) 對世界各國政治清廉程度之評比，北歐五國歷年來都名列前茅，其中芬蘭在近年來更高居五國之首，連續五年蟬聯全世界最清廉國家的第一名 (二〇〇〇～二〇〇四年)，這和該國特殊的監督機制發揮作用有密切關係，其中芬蘭國會監察使 (Parliamentary Ombudsman, 原名 Eduskunnan Oikeusasiamies) 制度，對防範政府官員貪污腐化、澄清吏治，以及維護公民權益，扮演關鍵性的角色，¹¹是值得其他國家參考借鏡的範例。

¹⁰ 張君勱認為，我國憲法決非英法式的內閣制，而是修正式的內閣制。換言之，採取美國總統制之行政穩定之長處，也具有民主國家責任政府之精神。參見張君勱，《中華民國民主憲法十講》(台北：宇宙雜誌社，1984)，頁 70。

¹¹ 有關芬蘭政治清廉度高的原因，請參見張榮貴、林健民、潘允文等，〈丹麥、芬蘭、瑞典現行執行廉政制度及發展報告〉，《公務出國報告》，台北：台北市政風處 (2002)；廖 燃，〈北歐國家廉政體系建設經驗及其啓示〉，發表於《倡廉反貪與行政透明》研討會 (2003 年 4 月 21

（三）兩國實施監察制度的歷史悠久

就實施的歷史來看，芬蘭和我國分別於一九二〇年、一九四七年就開始實施監察制度的國家，至二〇〇五年為止，芬蘭已有 85 年的時間，而我國也有 58 年之久，是全世界民主國家中實施監察制度歷史較悠久的兩個國家，僅次於瑞典。

（四）兩國在同時期進行憲政改革

我國從一九九〇年至二〇〇〇年這 10 年來共進行了六個階段的修憲程序，第六階段的《憲法增修條文》在二〇〇〇年四月二十五日正式施行，且增修條文中對於監察院的相關規定和《憲法》本文相較有大幅度的改變。無獨有偶，芬蘭也在一九九〇年至二〇〇〇年間進行一連串的憲政改革，從一九九一年修憲，到一九九九年七月三十一日完成一部整合性的《新憲法》，取代一九九一年制訂的《憲法》及其他相關法律，並於二〇〇〇年三月一日正式實施，其中對於國會監察使的規定也有不少的變革之處。

監察機關能否有效發揮功能，是一個國家民主化程度、國家競爭力、¹²以及人權保障的重要指標之一。如同前 I.O.I 理事長暨前荷蘭國家監察使馬丁·烏斯汀（Marten Oosting）所言：「就現代的意義而言，監察使是民主制度中監督與制衡的一項要素。這個概念源自於美國憲法傳統，並且以『政府不僅應制訂法律，同時也應服從法律』的法律規範概念作為中心基礎」。簡言之，監察使在防止國家取得絕對權力及規避限制、責任和控制的過程中扮演不可或缺的角色。」¹³目前我國正從既是「選舉民主」（electoral democracy）國家，也是「自由民主」（liberal democracy）國家，逐漸進入「民主鞏固」（democratic consolidation）階段，能否進一步邁向「先進民主」（advanced democracy）國家

日），台灣透明組織協會。

¹² 根據「國際透明組織」（TI）2001 年所公布之「二〇〇一年國家施政清廉度報告」20 名的國家，和「國際管理發展學院」（IMD）所發表「二〇〇一年國家競爭力報告」位居前 20 名的國家相互比較，發現其重複比例高達 18 個國家。顯示「清廉度越高之國家，其國家競爭力愈強，國民所得也愈高。」引自「法務部廉政署組織條例草案總說明」，
<http://www.moj.gov.tw/ethics/honest_explain.asp>（2004/10/31）

¹³ Marten Oosting（馬丁·烏斯汀），〈世界各地監察使之定位與角色〉，《審計季刊》，第 19 卷第 66 期（1999），頁 67。

之林，以及國家競爭力能否進一步提升，人民基本權利能否更加獲得保障，都和監察院的職能是否有效發揮息息相關，因此我國監察制度之改革，已經是當務之急。

二、研究目的

本文主要在分析比較我國監察制度和芬蘭國會監察使制度，在二〇〇〇年憲政改革後之異同，並擷取芬蘭制度設計之優點與實施成功之經驗，作為我國制度改革之參考，當然芬蘭監察使模式無法全盤移植，尚必須考慮兩國的國情差異，融入我國政治制度的「脈絡」(context)中加以分析，並且適度修正，方能符合我國之實際需要。

因此本文的研究目的主要有下列幾項：

(一) 探討我國和芬蘭監察制度在二〇〇〇年憲政改革前後之變遷，以及新制度實施後之運作情形。

(二) 透過監察理論之法理以及國際監察制度之比較，從法制面和實務運作面，分析比較我國監察制度和芬蘭國會使制度之特色及異同，並瞭解其原因。

(三) 從國際性之比較和芬蘭監察使制度的實施經驗，歸納出監察制度實施成功的因素。

(四) 檢視我國現行監察制度之問題，並參考世界其他國家的監察制度和芬蘭國會監察使制度的成功經驗，建構一套適合我國國情，且具體可行的監察制度，以強化監察院澄清吏治、保障人權之功能。

第二節 研究概念、範圍和限制

一、概念界定

(一) 監察權與監察制度之意涵

1. 監察權

監察權 (control power) 的概念，有不同的說法：

從定義來說，廣義說認為，監察權類同於西方民主國家之監督權 (power of supervision)；狹義說的見解認為「監督機關或民意機關，監督政府官吏違法失職之一種權限」。¹⁴其二：從監察權的內容來說，狹義的監察權，僅指彈劾權而言。廣義的監察權，除彈劾權外，兼指行使同意、糾舉、糾正、調查及審計權等權。我國《憲法》所稱之「監察」，係指廣義之監察權。其三：監察權的目的是在糾彈百官，以肅綱紀，具有消極性和司法性。」¹⁵。而《監察辭典》將監察權定義為：「監察權的內容一般是對國家機關及其成員是否遵守法律、法規情形的監督檢查，也包括對違法失職的國家工作人員的糾舉、懲戒，以維護和保證國家法律、法規和政令的貫徹執行。」¹⁶

從字義上來說，監察權，即行使監察之權力。因此，監察權的概念，宜從「監察」的意義探究起，故「監察」，係國家執行權力之監督，其目的在確保國家執行作用之合法與適當。因此，從監察機能之性質而言，乃不屬於「統治」或「社會控制」(social control) 的範疇，而是「政治權力控制」(control political power) 的一種型態。又國家之執行作用，實即為機關人員之行爲結果，所以監察之概念，往往即以官吏違法或失職之糾彈為核心。¹⁷依據《監察辭典》對於監察之定義為：「所謂監察，指監視、督察和考核。通常指對國家行政機關及其工作人員是否履行職責進行的監督、糾舉、懲戒。」¹⁸從監察的範圍來說，西方國家關於「監察」的概念，有狹義和廣義之分，狹義的監察，僅指議會監察

¹⁴ 張榮林，《中國憲法上監察權之研究》(台北：嘉新水泥公司文化基金會，1969)，頁 6。

¹⁵ 張榮林，1969，頁 6。

¹⁶ 監察辭典編寫組，《監察辭典》(北京：中國政法大學出版，1980)，頁 541。

¹⁷ 劉惠仁，1990，頁 57-58。

¹⁸ 監察辭典編寫組，1980，頁 25。

使制度；廣義的監察，是指行政、立法、司法三權分立、制衡的原則和制度。¹⁹ 本文探討的範圍，以狹義說為主。

另一種說法則認為，廣義的監察，泛指對各種政權機構及其成員行為的監督；狹義的監察，專指對政府機關及其行政人員的監督。²⁰

學理上對「監察」也有三種看法：(1) 是指具有法定監督權的主體依照法定程序對行政機關及其成員進行監督的總稱，包括立法機關的監督、司法機關的監督和行政機關的內部監督；(2) 由依法定設置專司監察職能的國家機關，依照法定程序對行政機關及其成員的監督，例如瑞典、英國等國設立在議會的國會監察使和國會行政監督使對行政活動的監督；(3) 依法設置在政府系統內部專司監察職能的機關，對行政機關及其成員的監督。²¹ 本文採第二說之見解。

2. 監察制度

所謂「監察制度」(control system) 依據《監察辭典》的定義，²² 是指國家權力機構中，專司監察職能的組織和人員，依法對國家行政機關或司法機關，以及其他政府機關，及其所屬執行公務之人員，實施監視、監督之體制而言。

不過若從權力分立的角度，以及比較嚴格的標準，僅有行政部門之外的監督機關，實施監察職能的制度，才能算是典型的監察制度，如同「國際監察組織」的描述：「從比較嚴謹的基本原則來說，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」，²³ 本文原則上對中、芬兩國的監察制度採此狹義的定義；不過在論述國際監察制度時，為了全面瞭解目前世界各國監察制度之情況，則隸屬執行或行政部門之內或之外的監察機關都包括在內。

此外，監察制度是民主制度的一環，它存在於以法治為基礎的民主社會。²⁴ 因此本文所探討的監察制度，不包括極權國家或威權國家體制內所實施的監察制度。

¹⁹ 石俊超、劉彥偉編著，《比較監察制度》(北京：中州古籍出版社，1991)，頁 11。

²⁰ 石俊超、劉彥偉編著，1991，頁 2。

²¹ 監察辭典編寫組，1980，頁 536-537。

²² 監察辭典編寫組，1980，頁 550。

²³ I.O.I., < http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/about_ioi.html > (2004/7/21)

²⁴ Lauri Lehtimaja, 2001a, "National Ombudsman and the Protection of Human Rights," paper presented at the Seminar of National Ombudsman of the CBSS Member States, Copenhagen, March 1, 2001, < [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereoaapuheet&{THWIDS}=2.3/410993&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereoaapuheet&{THWIDS}=2.3/410993&${TRIPPIFE}=PDF.pdf) > (2004/7/13)

3.行政監察

「行政監察」是國家行政管理的一種監督制度。從一般意義來說，行政監察就是監察行政，也就是對政府及其官員行政行為的監督檢查。²⁵因為監察權監督的對象主要是行政機關，所以一般也被稱為「行政監察」。

不過「行政監察」一詞，也有廣義說、外部監督說和內部監督說三種學說：

(1) 廣義說

廣義的「行政監察」，包括行政機關的內部監督系統和外部的監督系統。在意義上即為對於中央或地方行政權之有效而且正當運作加以監督、稽查的一種政治權力行為。包括行政部門的內部和外部的監督機制，²⁶在民主國家，通常包括議會的行政監督、司法機關的行政監督、行政機關的內部監督，以及人民對行政機關和行政官員的合法性及合理性的監督。²⁷

(2) 外部監督說

外部監督說所稱的「行政監察」，係指行政機關外部的監督系統而言。它是一種行政法律制度，是由獨立於行政部門之外的其他政府特定權力機構，以國家行政機關的行政行為，和公務人員職務行為作為監督對象，負責監察不良行政（maladministration，或稱「不當行政」）和公務人員違法案件，來調整政府運作狀況，具有獨立公正和權威性，自上而下的行政監控活動。其特點有三：（一）行政監察是自上而下，依法進行的行政監控活動。（二）行政監控的對象，必須是行使監察權所指的法定客體，即執行國家行政權力的機關和公務人員的行政行為和職務行為。（三）必須是由特定的機關執掌，即國家行政監察主體依法確立。²⁸

(3) 內部監督說

內部監督說所稱的「行政監察」，僅指行政機關內部的監督系統而言。是由

²⁵ 石俊超、劉彥偉編著，1991，頁 1-2。

²⁶ 許介麟研究主持，朱柏松協同主持，《日本行政監察制度之研究—給我國的借鏡》（行政院研究發展委員會編印，1998），頁 9。

²⁷ 例如學者蔡定劍對「行政監察」制度的定義採最廣義說，他將行政監察分為四種，其一、是「議會」所設立的監察監察機構，例如瑞典的國會監察使制度；其二、是由「政府」所設立的行政監察機構，例如日本「行政監察局」；其三、屬行政機關係統，但較獨立於行政機關的監察機構，例如七〇年代加拿大各省建立的監察使制度；其四、設於行政機關內各部門的監察機關，例如美國各部門內的監察制度。參見蔡定劍，《國家監督制度》（北京：中國法制出版社，1991），頁 191-194。

²⁸ 蔣國平等編著，《中國行政監察理論與實務》（北京：警官教育出版社，1999），頁 5-6。

行政機關內部所設立的專門機構，負責對行政機關和行政人員的行政行為作全面性監督。²⁹

以我國為例，最廣義說的行政監察制度，包括行政機關內部監督系統，亦即政風單位、調查單位、檢察系統，乃至於外部的監督，包括監察院、審計制度、立法院的行政監督和調閱權等，³⁰甚至是人民之監督皆屬之；外部監督說的行政監察制度，包括監察院、審計制度、立法院的行政監督和調閱權等；內部監督說的行政監察制度，僅指政風單位、調查單位、檢察系統等。

典型的「監察制度」僅指行政機關外部的監督機制，因此本文對於「行政監察」的定義採「內部監督說」見解，也就是「行政監察」僅指行政機關的內部控管機制。換言之，行政監察的「內部性」和「由上而下」的監督性質，與典型監察機關的「外部性」和「由下而上」的監督性質，並不相符合。故「行政監察」並非本文所稱典型的「監察制度」，但是為了完整論述「行政監察」和「監察制度」的概念，因此在論述時仍會提及廣義說和外部監督說的見解和相關制度。

（二）監察使

1. 監察使的定義

議會監察是現代西方監察制度中最具代表性的一種，而彈劾(impeachment)是西方國會行使監察權最主要的方式。議會監察是「民意代表機關」(議會、國會)為政府施政、財政、人事等其他法定事項的監督檢查，包括：同意、糾正、糾舉、彈劾、審計，以及為完成這些任務所必須的質詢、視察和調查、不信任投票等事前防止、事中糾正和中止、事後懲戒和救濟等監控程序。³¹

西方國家的監察使(Ombudsman)制度，起源於北歐瑞典在西元一八〇九年所設立的「司法監察使」(Justitieombudsman，簡稱JO)，³²因隸屬於國會，

²⁹ 彭龍吉主編，《監察辭典》(北京：中國政法大學出版，1990)，頁 216-217。轉引自翁源燦，〈中共、丹麥廉政監察制度之比較〉，《展望與探索》，第 1 卷第 6 期(2003)，頁 76-77；蔡定劍，1991，頁 25。

³⁰ 許介麟研究主持，朱柏松協同主持，1998，頁 141。

³¹ 石俊超、劉彥偉編著，1991，頁 13-14。

³² Gerald E. Caiden ed., *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, (vol.1) (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983), p.23.

故又稱為國會監察使 (Parliamentary Ombudsman)。Ombudsman 在瑞典文裡原意為「代表」(representative)，其意義為負責照顧他人權益的人或接受抱怨的人 (umbodhsmandr)，目前 Ombudsman 已成為國際通用的字彙，通常專指隸屬於國會之下的監察官員，因此稱為國會監察使。在北歐國家的傳統，監察使視為公職，代表國會監督政府行政，獨立行使監察權，並向國會提出報告，為民主制度中最高監察機關。³³另外 Ombudsman 一詞，看似描述男性，其實包括男女兩性別。比較特別的是荷蘭，該國法律規定：如女性擔任監察使，依《監察使法》之規定，其職銜應為「國家女監察使」。³⁴Ombudsman 的瑞典文複數是 Ombudsmanner，英文則正常的變為 Ombudsmen。³⁵

美國沒有設置國家層級的監察使，目前僅有少數州設立州級監察使，「監察使」一詞在美國，泛指在各行各業中接受並處理民眾陳情，並處理爭端之專業人員，與接受民眾陳情，以監督政府部門的傳統監察使定義，有所不同，相形之下美國監察使，所指更為廣泛，並適用於公、私部門。未來是否衝擊目前監察使的定義，值得觀察。³⁶

廣義監察使的概念是公共 (public) 的概念而非政府 (government) 的概念，事實上，公共和政府的概念有所不同，「政府」包含在「公共」的概念內。³⁷ 所以 Ombudsman 的範疇包括公私相接攘的領域，因此監察使的型態有公、私部門的監察使之分。例如芬蘭公部門的國會監察使可監督受委託執行公權力之機關和人員，例如教會和保險機構；公部門的「政府監察專員」可處理政府機關和民間企業的事務；而私部門「兒童監察使」也可處理有關兒童人權保護事項。再者，「國會主權」處理政府領域的公共事務，所以國會也可以處理公私的領域事務，因此從國會主權的觀點，Ombudsman 隸屬於國會之下，也可以處理公私領域的事務。

總之，典型的監察使是獨立於行政機關之外，由國會選出，接受人民自下

³³ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997* (Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998), p.9; 監察院國際編輯小組編譯，《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，2000b)，頁 3、97、159。

³⁴ 監察院國際事務小組編譯，2000b，頁 65。

³⁵ 監察院國際事務小組編譯，2001a，頁 9。

³⁶ 監察院國際事務小組編印，《監察院國際事務小組出國報告彙編 2002-2004》(台北：監察院，2005a)，頁 278-279。

³⁷ 像公會、水利會、NGOs 都是 Public 的概念。

而上的陳情，獨立行使職權，並監督政府機關及官員活動，藉以伸張人權，改善吏治，並對行政誤失、決策錯誤與司法程序失當等問題，提出鞭策。³⁸

因此典型國會監察使必須符合以下幾個要件：³⁹

- (1) 監察使及監察使辦公室的設置是由憲法或法律所規定。
- (2) 監察使必須對國會或立法機關負責。
- (3) 監察使必須處理民眾對公共權力部門或官員所提出的陳訴。
- (4) 監察使對於陳訴案必須主動採取行動。
- (5) 監察使有權進行調查。
- (6) 監察使有權提出政策建議和公布報告。

2. 監察使的名稱

目前全世界各國的監察使形式有多種型態，北歐國家中「傳統式」的監察使，其基本觀念是「代表國會對政府部門行使監察權的高級官員」，因此由國會選任的監察使被當作是典型的監察使，稱為「國會監察使」。其他監察使在不同國家或地區也有不同的名稱：⁴⁰

在西班牙和一些西班牙語系的國家，例如拉丁美洲的阿根廷、哥倫比亞、秘魯、玻利維亞、厄瓜多、委內瑞拉，稱監察使為「護民官」(Defensor del Pueblo)，這種保護公民對抗來自不良行政和貪污，以及迫害人權的觀念，也擴展至其他國家，在義大利，稱監察使為「公民保護官」(Difensore Civico)，在哥斯大黎加稱為 Defensor de los Habitantes，在加拿大魁北克省稱 Protecteur du Citoyen，在馬達加斯加稱為 Défenseure du Peuple。

有些國家，例如法國以及法語系國家，監察使扮演另外一種「斡旋」、「仲裁」、「協調」的角色，所以法國、茅利塔尼亞、塞內加爾、加彭，稱監察使為「仲裁者」(Médiateur de la République)。

另外在新興民主國家，監察使同時肩負監察與人權的任務，例如匈牙利，監察使的官方頭銜是「國會人權監察專員」(Parliamentary Commissioner for

³⁸ 周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，《修憲後監察權行使之比較研究》(台北：監察院出版，2001)，頁 73。

³⁹ Bengt Wieslander 著，程洁譯，《瑞典的議會監察專員》(北京：清華大學，2001)，頁 47。

⁴⁰ Roy Gregory and Philip Giddings eds., *Righting wrongs : the ombudsman in six continents*(Amsterdam, The Netherlands ; Washington, D.C. : IOS Press ; Tokyo : Ohmsha, 2000), pp.4-5; I.O.I., < <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/history.html>>(2004/7/21)

Human Rights)，在瓜地馬拉稱為「人權辯護人」(Counsel of Human Rights)，在薩爾瓦多稱「人權保護者」(Counsel for the Defence of Human Rights of El Salvador)，在俄羅斯聯邦稱為「高級人權監督使」(High Commissioner for Human Rights)，在波蘭稱「民權保護監督使」(Commissoner for Civil Rights Protection)，和在迦納稱「人權與行政正義委員」(Commissoner for Human Rights and Adminstrative Justice)，匈牙利稱「國會人權監察專員」(the Parliamentary Commissioner for Human Rights of Hungary)，墨西哥與印尼稱「國家人權專員」(National Commission of Human Rights)，斯洛維尼亞稱「人權監察使」(the Human Rights Ombudsman of Slovenia)

還有一些國家，監察使的名稱顯示出「巡察」或「調查」頭銜，例如尚比亞稱「調查長」(Inspector General)，在坦尚尼亞稱「永久審詢委員會」(Permanent Commission of Enquiry)，在澳大利亞和昆士蘭省稱「國會行政調查監督使」(Parliamentary Commissioner for Adminstrative Investigations)。

除此之外，在其他一些地方，監察使也有別的名稱，在英國稱為「國會行政監督使」(Parliamentary Commissioner for Adminstration)，在香港稱為「行政陳情監察專員」(Commissioner for Adminstrative Complaints)，在印度，省的監察使稱 Lok Ayukta，但是國家監察使稱 Lok Pal，在我國則稱為「監察委員」，在澳大利稱 Volksanwaltschaft，在德國稱 Bürgerbeauftragter，在巴基斯坦稱 Wafaqi Mohtsasib，奈及利亞稱「公眾陳情委員會」(Public Complaints Commission)，在紐西蘭毛利話則稱為 The Kaitiaki Mana Tangata。

3. 監察使的概念範疇

對於「監察使」的概念範圍也有不同的學說：

(1) 狹義說

狹義監察使的概念，是指典型的監察使，單指隸屬於行政部門外部的公部門監察使。

(2) 廣義說

廣義的監察使概念，是指所有隸屬於公部門的監察使，包括隸屬行政權內部和外部的監察使。

(3) 最廣義說

近年來，隨著公部門監察使的實施成功，監察使制度已擴展至私部門，因此最廣義監察使的概念橫跨公私領域，包括公部門的監察使以及私部門的監察使。

以芬蘭為例，狹義的監察使僅指典型的監察使—「國會監察使」；廣義的監察使則包括「國會監察使」、「司法總監」(Chancellor of Justice)⁴¹和五種特殊監察使—「政府監察專員」；最廣義的監察使概念，除了「國會監察使」和「司法總監」和「政府監察專員」外，還包括民間的「兒童監察使」。唯本文限於篇幅的限制，故僅探討芬蘭的「國會監察使」。此外，本文所稱芬蘭「監察使」，係指稱芬蘭「正國會監察使」和「副國會監察使」而言。

本文所稱的「監察使」採狹義說，僅指指隸屬於行政部門外部的監察人員而言，故本文所稱的「監察使」和「行政監察」是兩個不同的概念意涵，因此隸屬於行政部門內部的「行政監察」人員，並非本文所稱的「監察使」。國內有些學者將監察使(Ombudsman)譯為「行政監察使」，筆者認為並非妥當，除了兩者意涵不同外，而且監察使雖然以監察行政機關及其公務人員為主，不過世界上有些國家的監察使不只監察行政機關，同時也監督司法機關或其他權力機關，少數國家甚至可以監督立法機關。

二、研究範圍

本研究在時間範圍的基準點上，是以二〇〇〇年我國和芬蘭兩國憲政改革完成後，新的監察制度和實際運作情形作為研究之對象。其中我國「修憲後」，是以二〇〇〇年四月二十五日第六階段《憲法增修條文》實施後為範圍；芬蘭以二〇〇〇年三月一日《新憲法》實施後為範圍。

另外，本文所指稱的「修憲」，對我國而言，「修憲」係指從一九九〇～二〇〇〇年的憲政改革過程，包括一九九一年第一次修憲（簡稱「九一修憲」）、

⁴¹ 「Chancellor of Justice」一詞，國內學者另有譯為「司法總長」、「司法大臣」、「法務總長」、「行政司法總監」之稱，筆者譯為「司法總監」。

一九九二年第二次修憲（簡稱「九二修憲」）、一九九四年第三次修憲（簡稱「九四修憲」）、一九九七年第四次修憲（簡稱「九七修憲」）、一九九九年第五次修憲（簡稱「九九修憲」）、二〇〇〇年第六次修憲（簡稱「二〇〇〇修憲」）（表 1-1），但是二〇〇五年第七次修憲則不包括在本文的研究範圍內。對芬蘭而言，係指從一九九〇～二〇〇〇年的修憲過程，包括一九九一年修憲（簡稱「九一修憲」）、一九九三修憲（簡稱「九三修憲」）、一九九五修憲（簡稱「九五修憲」），以及一九九九年的修憲（簡稱「九九修憲」），一九八〇年代的修憲則不包括在內（表 1-2）。

表 1-1 我國 1990~2000 年修憲時程表

| 次 數 | 國大屆次 | 增修條文 條 文 數 | 增 修 條 文 通 過 日 期 | 增 修 條 文 公 布 日 期 |
|-------------------|----------------|---------------|--------------------|--------------------|
| 第一次修憲 (九一修憲) | 第一屆 | 1-10 | 1991.04.22 | 1991.05.01 |
| 第二次修憲 (九二修憲) | 第二屆 (含增額人員) | 11-18 | 1992.05.27 | 1992.05.28 |
| 第三次修憲 (九四修憲) | 第二屆 | 1-10 | 1994.07.28 | 1994.08.01 |
| 第四次修憲 (九七修憲) | 第三屆 | 1-11 | 1997.07.18 | 1997.07.21 |
| 第五次修憲 (九九修憲) | 第三屆 | 1-11 | 1999.09.03 | 1999.09.15 |
| 第六次修憲 (二〇〇〇修憲) | 第三屆 | 1-11 | 2000.04.24 | 2000.04.25 |

註：第七次修憲在 2005.6.10

表 1-2 芬蘭 1980~2000 年修憲時程表

| 次 數 | | 修憲通過日期 | 備 註 |
|------------|-------------|------------|--------------------------------|
| 1980 年代 | 第一次修憲（八〇修憲） | 1980.08.15 | 小幅度修憲 |
| | 第二次修憲（八七修憲） | 1987.06.26 | 小幅度修憲 |
| 1990 年代 | 第一次修憲（九一修憲） | 1991.07.22 | 大幅度修憲 |
| | 第二次修憲（九三修憲） | 1993.12.10 | 局部修憲 |
| | 第三次修憲（九五修憲） | 1995.07.17 | 局部修憲 |
| | 第四次修憲（九九修憲） | 1999.07.31 | 完成整合性的《新憲法》 於 2000.3.1 正式實施 |

筆者整理製表

三、研究限制

(一) 資料蒐集的限制

受限於個人能力不足，不諳芬蘭語或瑞典語，在蒐集芬蘭的相關資料時，僅能蒐集英文的資料加以閱讀分析。而國內有關芬蘭國會監察使的資料原本就不多，二〇〇〇年後的資料也相當有限，包括國外英文文獻中，相關資料也不多見，形成研究資料蒐集上的限制。

(二) 研究方法的限制

在質化研究上，要瞭解制度的動態運作及變遷，透過深度訪談法（Depth Interview Method），是一個重要的研究方法，然而因時間和經費限制，有關芬蘭的制度運作，無法透過深度訪談法來進行研究，僅能從靜態資料來加以分析。

雖有上述之限制，唯芬蘭官方網站的相關資料非常完整豐富，且都有英文版的譯文，爲了彌補上述之限制，本研究加以引用，以取得詳實資料進行研究。再者，爲了進一步得到正確詳實的資料，本研究也透過電子郵件方式，向芬蘭國會監察使辦公室求證相關資訊，和取得有關書面資料與文件，以解決資料蒐集和研究方法上的限制。

第三節 文獻探討

回顧與本研究主題有關的文獻，可約略區分成下列三類：

一、探討我國監察制度之文獻

有關探討我國監察制度的文獻，歷年來已經累積相當豐富的成果，不過一九九〇年代之前，監察權並非學術界的研究中心，所以數量有限。從一九九〇年之後隨著一連串的憲政改革，以及監察院的改制，與監察權有關的文獻在量

與質方面，相對的有明顯的提昇。檢視一九九〇年之後的文獻，也可以分成三種類型：

(一) 從監察院的防腐功能及貪污問題之防治來探討

丁宗伋（1999）所著《修憲後監察院防腐功能之研究》論文，以監察院「行政防腐」作為論述的主軸，認為我國監察院的設立及職權之行使，就是要防止行政權力的腐化與不當使用，同時也涵蓋了現今監察使制度的某些功能。該文主要分析監察院防腐功能的運作狀況，並針對監察院的三項主要職權——糾正權、糾舉權與彈劾權，分析監察院改制後的行使成效，並歸納案件的類型與特色，並比較分析國內外的監察制度及其防腐之措施。

楊乃光（2001）在《監察權與政治防腐之研究——權力分立的詮釋觀點》論文中，提到防止或解決政治腐化之現象，首先要處理的，便是「權力」(Power)的問題。因此他從「權力分立」的理論來析論，認為現今民主國家，行政、立法、司法三權已呈現權力失衡情形。換言之，傳統之三權分立，已不足因應時代需要，更無法解決政治腐化之問題。而「監察權」，相對應於政治腐化之防治，就其功能性而言，都具有政治防腐的功能。作者並參酌其他民主國家在政治防腐之憲政制度設計上，認為均有類似於我國監察院之制度。因此監察權，可說是防腐之最佳功能機關，但是在防腐地位上，與行政、立法、司法之防腐作用有所分界，不容混淆。就目前我國憲政之實際運作上來說，監察權並無發揮其被期待之防腐功能，究其原因，主要是監察制度，並非依中山先生之原始構想，而在功能、人員產生方式及組織設計上產生缺失，為人所詬病。故作者認為，我國固有良善之御史監察制度下，才能夠真正發揮監察防腐之功能，解決當前我國所面臨之嚴重的貪污腐化問題。

(二) 從監察院的定位、職權、功能作分析

徐國誌（1995）在《監察院改制前後之比較研究》論文中，提到監察院之改制在憲政改革之過程中，是變化最大、爭議最多的課題之一，因此探討的重點包括監察權在政治制度中的重要性及功能，並剖析行憲後監察院在組織上及職權運作上所產生的缺失，以及各界對監察院改制之各種方案加以分析。再者

分析監察院的性質、定位之演變，並就監察委員產生方式提出檢討，以及檢視現行監察權的靜態設計與動態運作，再將古代、現代與中山先生監察制度作一比較，以歷史觀的角度研究監察院。

王裕民（1993）所著《我國現行監察制度之研究》論文，主要在介紹現行監察制度，亦即分析監察院之組織及職權，並配合資料分析，數字統計結果，探討改制前後之監察院，在職權功能上之變化。其論文重點從我國制度淵源、國會監察長制度，及中山先生對監察制度之主張析論，論及監察院之組織、職權，並肯定監察院獨立設置之必要。

沈秀怡（2001）在其《修憲後監察權職權之研究》論文中指出，我國《憲法》中「監察權」的設計，正可彌補三權失衡時之不足，而且就其定位而言，我國於《憲法》中明定監察權為最高之監察權，將監察權提高至與三權平起平坐之地位，不但提高了監察權之位階，同時，更於《憲法》中依照權力分立原則，賦予監察權和其他三權分立又制衡的權力設計。但就實際執行層面而言，監察權長久以來功能不彰，是因為目前之監察權設計，在功能、人員產生方式及組織設計上皆有先天上的缺失，再加上政治現勢等後天因素所致。因此必須針對修憲後監察權之定位進行比較，來檢視改制後監察權之制度、結構、功能與行使等層面之變化，探究其組織職能與各權力間制衡關係之所在，進行統合研究、綜合分析。重新界定目前監察院之屬性，為監察權找出其在五權分立制衡關係下的定位點，探究目前監察權不彰之源由。作者特別歸納出監察權之成敗繫乎四項因素：行政機關對監察權獨立性的充分尊重、立法機關對監察權的公正與自主的充分維護、社會大眾對監察權的權威性之充分肯定、在傳統三權制度下形成的第四權。

許文華（2004）在《考試院與監察院存廢之探討—兼論五權憲法之現代性》論文中指出，考試院與監察院之存廢向來為憲法學與政治學上爭論不休的問題，因此作者嘗試從更宏觀和更務實的角度，理性的探究五權分立的淵源以及優缺點，從五權憲法的現代意義剖析五權分立是否全無可取之處，特別是在保障考試權與監察權的獨立性上，並透過考試院與監察院實際運作現況以及觀察中央政府的經費預算，發現考試院與監察院的設置有其必要；並藉由比較法的觀察，引介有關西歐各國考試制度與監察制度的設計與精神，來反省我國考試

院與監察院的設計是否符合世界各國的潮流。

（三）探討彈劾與懲戒問題

徐慶發（2004）《我國法官彈劾與懲戒問題之研究》論文提到，法官獨立審判係我國憲法所明文保障，但是審判獨立並非孤立，亦非全無界限，應有適度監督機制，以防止濫用，始符合權力分立之憲政原理。因此作者從公務員懲戒實務之觀點出發，就法官彈劾與懲戒制度之關聯及其相互影響進行研究，並就現行法官彈劾與懲戒制度之現況及其興革加以探討。作者嘗試以英、美、德、日等國與我國法官彈劾與懲戒制度之法制作比較，探討彈劾及懲戒法官之相關措施，提供改進法官彈劾與懲戒制度之建議。並從法理制度上，探討法官與一般公務員在基本性質上的差異，法官與事務官是否適用同一懲戒程序亦值得商榷；以及對法官之懲戒究應隸屬司法院或監察院提出看法。又法官之懲戒種類，應否增加懲戒處分種類亦有改進之意見。也進一步評析我國現行法官彈劾與懲戒之相關法案。

吳威志（1997）《我國現行彈劾制度》以我國第二屆監察委員目前行使彈劾權之狀況作為研究對象；從比較法、日、英、美、瑞典等國彈劾制度，論及其程序、特色，並針對我國彈劾制度提出幾項研究結果，包括：（一）在憲政架構方面，由立法院行使彈劾總統之權，已侵及監察院的獨立性與最高性；（二）國民大會行使監察委員的同意權，符合我國傳統制度，亦屬西方議會作法；（三）彈劾行政及司法與考試三院正副院長，提案與程序，與一般公務人員無異，似嫌草率，應考慮另訂政務人員懲戒法；（四）彈劾機關，若兼為懲戒機關，合原告與法官於一身，究難謂為合理之制度；（五）在行使組織方面，監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立審判，因此，應修法加強保障。（六）監察委員於任期屆滿時，可讓委員競選連任，不受總統提名之限制，由國民大會行使選擇之權。監委任期定為八年，每四年改選二分之一。（七）立法院職員仍屬彈劾權行使對象；（八）提高監察院調查人員的地位和薪俸、職前訓練；（八）在行使範圍方面，事務官的彈劾對象應限定簡任十職等以上人員，將薦、委任等交由該機關議處。政務官之懲戒僅「撤職」及「申誡」方式差距太大，另加程序規範。又軍職人員之彈劾，應限於校官以上，方符「糾彈大官」理念。民選縣市長及

該級政府之職員應為彈劾對象，方符合憲法「地方公務人員」意義。(九) 在行使程序方面，民眾向監察院陳情，限制太少，受託之調查機關無法轉為訴願處理；是否準用《訴願法》或《行政訴訟法》，宜通盤檢討。(十) 檢討現行「自動調查」之實施。

李慧雯(1998)《我國彈劾權之研究：理論與實際》，認為四階段修憲後，我國彈劾權的行使規定產生重大變革。該文主要是以我國彈劾權之理論基礎、制度設計與實際行使情形為研究主軸，分析三個層面之間的關連與相互影響關係；並比較分析歐美民主國家彈劾權之理論基礎、制度規定及實際行使情形。作者研究發現，我國彈劾權行使績效不彰的問題癥結，在於其理論定位一直未能回歸到政治性權力的本質。因為從制憲到第四階段修憲，始終未將彈劾權的行使限定在訴究政務官與法官違法濫權的行為上，使在政治上不適任者得以去職。因此第四階段修憲後我國彈劾權的行使績效依然是不彰顯，故改革之道，乃是重新檢討我國彈劾權的理論基礎，並參酌歐美民主國家彈劾權之理論基礎與制度設計，使彈劾權成爲一項屬於議會的政治性權力。

李惠丹(2001)《我國公務人員懲戒與懲處之研究—以公務員懲戒法修正草案爲中心》一文，提出我國公務員懲戒制度與懲處制度雙制併行甚久，二者已各自發展出一套處理及救濟程序。惟主管長官對於違法失職之所屬人員，應如何適當選擇依《公務人員考績法》予以懲處或依《公務員懲戒法》移請懲戒問題，因現行法令並無規範，致公務員權利欠缺保障。作者分別分別從懲戒(處)機關、懲戒(處)對象、懲戒(處)原因、懲戒(處)種類、懲戒(處)程序及救濟方式等幾個方面比較，並探討兩制併行之相關問題。

除了上述三種類型的學位論文外，最新的文獻是由監委李伸一(2005)所著《監察權之理論與實務》一書，該書是作者以十二年監委的工作經驗，就參與委員會、巡察及調查案件之心得，並參酌監察院相關文件、統計資料，針對監察院的組織與各項職權，進行理論性的探討和實務作法之分析，並對監察院的存續與功能的發揮，提出具體建議，是目前探討監察院的諸多著作中，兼具理論與實務的一本重要參考文獻。

另外，筆者(2005c)所著〈我國監察委員選任之評析〉一文，在探討第四屆監察委員選任過程中所引起的爭議原因，對於此次監委被提名人的適任性

提出質疑，並簡介世界各國監察使的資格規定和選任程序，進一步提出具體修法意見和實務運作之建議。筆者認為會造成監委選任的重大爭議，除了制度性因素外，最主要的原因還是在於監委的選任過於政治化，導致選出的大部分監委個人威信不足，無法得到社會大眾的認同，換言之，因為我國監委的專業性、公正性、獨立性不足，因此只能掌握「權力」(power)，卻無法建立「權威」(authority)，獲得被監督者和一般民眾的信任。

其次，鄭錫鏞(2005)所著〈組織再造與憲政改革—監察院的成功與轉型〉一文，作者從「新公共管理」(New Public Management)理論所引起的政府再造風潮，論述其對我國憲政改革的衝擊。其次，探討組織再造與憲政再造途徑的辯證，並對監察院的地位、功能和角色進行分析與檢討，並進一步析論影響監察院未來變革方向之因素，是一篇研究途徑較為特殊的著作。

上述這些文獻都對我國監察制度提出不少的改進建議，頗具貢獻。

二、探討芬蘭監察制度之文獻

歷年來探討國外監察制度的文獻雖然不少，尤其以探討瑞典國會監察使制度的文獻最多(王雲程，1985；梁琨，1995；郝思麗，1999；監察院國際事務小組編譯，2000b；Bengt Wieslander 著，程浩譯，2001；周陽山，2003)。

但是目前國內有關探討芬蘭國會監察制度的文獻並不多，其中最早的文獻是梁琨(1995)所撰寫的《北歐四國國會監察使制度比較分析》論文，該文詳述國會監察使的概念，以及國會監察使在北歐的起源、演進與傳播，並分析比較瑞典、芬蘭、丹麥、挪威等四國監察制度之異同，該論文對於芬蘭監察制度的淵源、發展和實施現況有深入之介紹和剖析，是有關芬蘭監察制度研究，最早的一本文獻。

監察院國際事務小組編譯(2000a)的《芬蘭監察制度》一書，該書分成三個部分，分別是《芬蘭國會監察使一九九七年年度報告》、《司法總監簡介》、《司法總監一九九七年年度報告》的譯本，是初步瞭解芬蘭監察使制度和司法總監制度的重要中文文獻。

但是上述兩份文獻皆屬於芬蘭二〇〇〇年實施《新憲法》之前的著作。而芬蘭《新憲法》實施後的最新文獻有三篇期刊論文，其中二篇由筆者所撰寫：

第一篇是二〇〇四年筆者所著〈芬蘭國會監察使制度與運作〉(2004a)一文，該文針對二〇〇〇年芬蘭實施《新憲法》後，國會監察使的制度變革和實際運作情形作探討，並歸納其制度之特色，該文特別強調芬蘭監察使的運作成功，主要是監察使具有專業性、獨立性和公正性的特質、監察使與司法總監的分工、監察使資訊的公開透明、擁有廣泛的權力，以及國會的支持等因素。

第二篇是二〇〇五年筆者所著〈芬蘭政府的內部監督機制—司法總監與政府監察專使〉(2005b)一文，探討芬蘭隸屬於行政部門內部的「行政監察」制度，主要在介紹司法總監和五種「政府監察專員」的制度淵源、組織架構、職權、功能和角色。該文特別強調芬蘭司法總監和政府監察專員的最大特色，是從監督政府施政和保障人民權益作為出發點，對於政府官員違法失職行為具有預防和過濾的效果，是政府內部有效的監控和自律機制，可減少國會監察使外部監控和他律的機會，三者分工互補，構成芬蘭政府完整的監督體系，也是芬蘭廣義的監察體系，更是芬蘭政治清明的重要因素之一。

另一篇是學者周陽山(2005)所撰寫的〈芬蘭新憲法與憲政體制之變遷—兼論芬蘭監察使制度〉一文，就芬蘭《新憲法》的內涵與憲政體制的變遷，以及司法總監與監察使兩者之間的關聯區分，作一申論，探討兩種機制間的異同，並進一步比較分析芬蘭和瑞典國會監察使制度的異同和特色。該文對於芬蘭憲政改革後，政府體制的改變、總統的角色和權力的變化，以及總統與國會權力的互動和消長，有深入的剖析，並論及芬蘭監察使制度特色和運作情形，對於監察使和司法總監的關係、互動，芬蘭監察使與瑞典監察使的制度特色及異同，有精闢的分析。

有關芬蘭監察使的英文文獻部分，最主要有兩本著作：

其中一本是 Mikael Hidén (1973) 所著 *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years*，該書是對於芬蘭國會監察使制度實施五十年，最完整的描述性文獻，內容主要是介紹芬蘭一九一九年《憲法》的制憲背景和政府結構，以及國會監察使辦公室之組織與幕僚成員、監察使的任務、權力行使、監督的對象等。

另一本則是 Ilkka Rautio ed. (2000) 所編著 *Parliamentary Ombudsman of*

Finland 80 Years，該書收集了十篇文章，針對芬蘭實施監察制度八十年來作一歷史性回顧，並探討監察使在現代民主社會中所扮演的角色，並從不同的觀點探討監察使在監督人權和憲法權的作法及貢獻，是瞭解芬蘭國會監察使制度的重要英文文獻。

三、跨國性比較之文獻

在國內文獻部分，比較研究文獻幾乎都是針對我國監察制度和西方民主國家的監察制度作比較。

黃越欽（1998）所著《各國監察制度之比較研究》一書，介紹世界監察制度之發展，以及世界各國監察制度之特色和法理基礎，並就我國監察制度之沿革和展望提出討論和建議，是一本全面性介紹和比較世界各國監察制度的著作。該文的特色是對於世界各主要國家的監察制度和法理基礎有深入的探討，並針對我國現行監察權和審計權的制度和運作，提出許多應興應革之意見。

趙榮耀、洪國興（1999）所著《各國監察制度比較之研究》一書，介紹我國監察制度之沿革和西方各國監察制度之發展，並透過問卷調查之方式，收集世界各國之資訊，分別從監察組織設置、監察職權行使和監察職權行使之效力三個面向，進行跨國性的比較分析。是在研究方法上，唯一採用問卷調查法的研究著作，惟此一結構性式問卷在實施上因客觀因素之限制，難免影響研究結果的正確性。

上述兩本著作是目前國內探討監察制度之跨國性比較文獻中，最全面性的著作。

周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持（2001）的《修憲後監察權行使之比較研究》一書，係針對六次修憲前後，有關監察權之憲政規範、法制設計及相關實務運作問題，從歷史經驗和國際性比較的角度，提出政策、實務及學理層次之研究分析，提出的改革意見，不但符合國際經驗，也切合實際問題所在，而且提出的改革建議之面向最廣，是修憲後對於我國監察權的研究中最具完整性和全面性的著作。

郝思麗（1999）所著《改制後我國監察制度與瑞典國會監察使制度之比較研究》一文，探討監察權的理論基礎，認為中、西方因為對「監察」定義不同，所以衍伸出不同的監察制度；並分別從組織建制（包括組織地位、遴選條件、幕僚人員---等）和職掌兩個面向，比較改制後的監察院和瑞典國會監察使制度之優劣缺失，並提出一套我國監察制度的改進方案。

謝淑敏（2004）所著《我國修憲後監察制度與北歐監察使之比較研究—兼論監察院行銷策略》一文，除了比較我國監察制度和北歐監察使的異同外，特別從行銷理論為基礎，提出監察院行銷策略之模式，是探討監察制度的文獻中，研究途徑較為特殊的一篇論文。作者認為監察院行銷正是啟動政府再造工程之關鍵，透過民眾之積極參與，共同營造監察院與民眾之協力環境，將行銷理念轉化為具體方案，生根於監察體系，方能再造監察之契機。換言之，監察院必須加強行銷策略，才能重新塑造形象。

最新的一篇文獻，是由筆者（2005a）所著的〈我國與芬蘭監察制度之比較〉，該文分別從中、芬兩國現行監察制度之法制規範與案件作分析比較，歸納出兩國制度之特色，並對我國監察制度目前之困境提出興革意見。本文特別指出我國監察院長期來備受批評和爭議，固然制度面存在某些問題，需要再作調整，不過真正的問題關鍵在運作面而非制度面，由於監委選任和職權行使無法真正做到「非黨派化」和「政治中立」，導致人民不信任、立法院不支持、行政機關不尊重，當然監察院的功能就無法有效發揮。

英文文獻部分，Roy Gregory and Philip Giddings eds.(2000), *Righting Wrongs : the Ombudsman in Six Continents* 是一本論文集，該書有瑞典、芬蘭、丹麥、挪威、英國、法國、紐西蘭、德國、迦納、印度、美國、西班牙、南非、希臘、比利時、匈牙利、南斯拉夫、香港、北愛爾蘭…等國和地區的監察制度，以及亞洲、拉丁美洲監察組織發展之專文介紹，並探討典型監察度、監察制度的成長和發展、監察使和新公共行政管理、監察使和人權，以及監察使的未來等課題，有非常精闢的討論和分析，是二〇〇〇年之後有關監察制度文獻中的一本經典之作。

整體而言，就國內文獻而言，相對於探討行政權、立法權、司法權、考試權的有關文獻，監察權的文獻較少，二〇〇〇年修憲後探討監察權的文獻也不多，這和國內學術界長期來對於監察權較少關注有關。再者，歷年來也少有專文探討芬蘭國會監察使制度，並作深入的剖析和探討，而且尚無單獨針對我國監察制度與芬蘭國會監察使制度作分析比較的學位論文。因此筆者選擇政治清明、高度清廉的芬蘭，以其國會監察使制度作為比較研究之對象，並從理論層面、制度層面和實際運作面探討，瞭解其制度優點和特色，作為我國監察制度改革之參考，實具有學術研究上的價值。

第四節 研究途徑和研究方法

一、研究途徑

本研究的研究途徑主要採「法制研究途徑」和「新制度研究途徑」兩種：

（一）法制研究途徑

法制研究途徑（Legal-Institutional Approach）是一種涵蓋政府規則、程序與正式組織的研究主題，⁴²從法律或制度的角度，來描述國家或政府的制度，以瞭解規範政府或人民行為的典章。傳統的制度研究一直以國家（state）為研究重心，側重於制度的規範性（normative）理論建立，例如對於憲政、主義、法律、政體的研究和區辨，屬於靜態的比較與分類的研究模式。

這種傳統（舊）制度主義的研究途徑，根據學者彼德斯（Guy B. Peters）的觀點，指的是從十九世紀末到二十世紀前五十年之間（行為主義興起之前），以制度作為研究基礎的傳統學派，主要研究有關國家正式制度、法律等規範性議題的一群舊制度論者所構成的一套思想體系。舊制度論相當重視制度的正式面向，包括法律和結構上的比較分析。舊制度主義在方法上採取整體論的方法，

⁴² David Marsh and Gerry Stoker 著，陳菁雯、葉銘元、許文柏譯，《政治學方法論》（台北：韋伯文化，1998），頁 67。

並致力於制度在政治價值與規範面上的理論建構。⁴³

本研究透過兩國憲法、法律、行政規章之相關規定，從法制層面加以比較分析。

(二) 新制度主義

傳統制度主義是靜態的制度研究，很明顯的把人從實際政治過程中抽離出來，認為每個在不同職位上的人都會依憲法所賦予的職權行事，政治行為必須在憲政的架構下運作，才不會偏離法律的規範。但是這種研究取向有兩大缺點：一、是非政治（apolitical），因為它忽略了政治人的策略互動行為；二、是非歷史的（ahistorical），因為它忽略政治人所處的不同歷史結構。因此如果只從形式上的制度規範考察複雜的權力運作，勢將無法掌握動態的權力擴張和權力鞏固現象。⁴⁴

從一九八〇年代新制度主義國家論崛起，學者們開始重新重視制度的影響，一方面強調歷史、結構對制度形成的制約，另一方面也重視選擇「制度」的政治人物，其動機和利益，這種不同於傳統制度主義的學說被稱為「新制度主義」（New Institutionalism）。新制度主義一般可分為三類：一、理性選擇制度主義（Rational Choice Institutionalism）：主要強調政治行動者的理性

（Rationality）與偏好（Preference）。政治行動者在效用極大化

（Utility-Maximizing）的考量下，決定自身的策略和行動，並與對方展開互動，至於制度所扮演的只是一個中介變項，對於個人的選擇和行動，它只能影響但卻不能決定他們；二、歷史制度主義（Historical Institutionalism）：並不否認人的理性和利益的計算；可是它卻強調制度對於個人的選擇和偏好才是重要的決定因素。個人的理性是有限的，在制度的制約下，政治行動者的策略選擇會受到集體選擇和個人選擇的影響；三、社會學的制度主義（Sociological Institutionalism）：認為制度依賴性更高、更宏觀層次的社會和文化等變項，至

⁴³ Guy B. Peters, *Institutional Theory In Political Science: The New Institutionalism* (London: Pinter, 1999), pp.6-11.

⁴⁴ 郭正亮，〈李登輝現象與國民黨變遷〉，《東吳政治學報》，第6期（1986.9），頁206。轉引自劉世亮，〈波蘭憲政體制之變遷〉，私立東吳大學政治研究所碩士論文，1998，頁22。

於個人僅是一項較不重要的變項（表 1-3）。⁴⁵

本文採「歷史制度主義」作為研究途徑。因為歷史制度主義除了延續傳統制度主義以制度作為研究焦點之外，對於問題的系絡（context）的重視，以及強調時間因素的連慣性，似乎較能完整呈現一個廣闊時空環境，或是複雜問題脈絡中，制度的內涵、特質，以及相關問題。⁴⁶故歷史制度主義對制度變遷的看法，特別注重「歷史」因素作用，認為制度和歷史之間有一定的因果關係，強調制度的延續性，利用「路徑依賴」（path dependent）的概念來解釋制度和受歷史影響，而產生制度依循的因果觀。換言之，乃意指當制度變遷一旦走上某一條路徑，該制度會在歷史中持續發展，成為下一步歷史發展依賴途徑的核心因素，而歷史之所以會產生路徑依賴的現象，是因為行動者在當時的環境和條件下採取最適合的行動方案。其次，歷史制度主義認為，制度變遷的動力，來自兩方面，一是由外在制度環境累積到一定臨界點後，所形成制度危機

（crisis），另一方面是由制度內部亟思改變現狀的行動者所共同構成之動力。⁴⁷換言之，歷史制度主義認為，制度變革的力量包括「內生動因」和「外在動因」，前者主要指制度本身，或是制度內部的各種因素，彼此間因為相互干擾、衝突、重疊，或是不能配合制度的要求，而產生修正、調整、補充、裁廢、整併的需求並促成制度變革的動力。後者，指外在環境因素的變動，直接或間接形成促成制度變革的壓力，此種變革是被普遍認知的，例如國家、社會物質或心理條件的改變。⁴⁸

本研究以法制研究途徑的靜態分析為主軸，同時輔以動態的新制度主義之「歷史制度主義」分析，論述我國與芬蘭監察制度在二〇〇〇年修憲實施前後之相關法規的規定，以及制度之變遷情形和原因。換言之，本研究在橫向面以法制研究途徑作跨國性的法律制度比較研究，探討我兩國監察制度之特色及異同；在縱向面則是採新制度主義的歷史制度主義，觀察兩國在憲政改革前後的

⁴⁵ James G. March and Johan P. Olsen, 1984, pp. 734-749; Kathleen Thelen and Sven Steinmo, 1995; Thomas A. Koelble, 1995, pp. 231-243, 轉引自劉世亮, 1998, 頁 23。

⁴⁶ 呂育誠, 〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點之啟示〉, 《公共行政學報》, 第 7 期 (2002), 頁 138-139。

⁴⁷ Steven Kranser, 1984, pp. 223-224, 轉引自田興國, 《我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析》, 國立成功大學政治經濟研究所碩士論文, 2003, 頁 4。

⁴⁸ Scott, 2001, pp. 187-189; Powell and DiMaggio, 1991, pp. 30-31. 轉引自呂育誠, 2002, 154。

歷史變遷之脈絡。

表 1-3 新制度主義各學派之比較

| | 理性選擇制度主義 | 社會學制度主義 | 歷史制度主義 |
|------|---|---|---|
| 利益 | 策略性因素考量使理性行動者選擇次佳的均衡（例如囚徒困境、共有共同資源的悲劇）。 | 行動者無法瞭解自身的利益、時間以及資訊的不完全使得他們只能依賴既存法規（有限理性論）。 | 行動者自我利益的表達是由集體性組織所加以型塑的，制度於歷史軌跡中仍有脈絡可循。 |
| 政治過程 | 如果缺乏規則的安排則無法達成公共利益。 | 視組織內部與外部過程互動形成了結果（垃圾桶理論）。 | 政治過程是由憲法、政治制度、國家機關的結構、國家機關與利益團體間的關係與政策網絡所共同建構的。 |
| 規範議題 | Elster 的看法：若缺乏合法理性的手段，則實質的目的殊難達成。 Buchanan & Tullock 的看法：透過全體一致決法則與買票以達成效率極大化。 | Perrow 的看法：對於官僚權力與有限理性的暗示。 | Lowi 的看法：民主制度是植根於國會功能的增強，協商必須建構於規則而非特定的結果。 |
| 行為者 | 理性的。 | 有限的認知能力。 | 具有自我反思能力的。 |
| 權力 | 強調單方面的行動能力。 | 視位於組織結構的位置而定。 | 由國家機關、決策制訂的管道、政治代表與心智建構所共同認知的結果來決定。 |
| 制度機制 | 透過規則所建構而成的選擇權。 | 透過程序、慣例來建構選擇以及計算利益的能力。 | 由規則、結構、規範及理念共同建構出對於利益選擇及計算能力與目標的形成。 |

資料來源：Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Science*, vol.26, no.1(1998), p18；轉引自謝俊義，〈新制度主義的發展與展望〉，《中國行政》，第 68 期(2000)，頁 6。

二、研究方法

本研究採用的研究方法主要有下列兩種：

（一）文獻分析法

文獻分析法（Document Analysis Method）係參考各種既存的史料、官書、論文、期刊、報章雜誌等資料，加以分析整理，以印證或析述論點與事件。也是以現成的文件記載資料作為分析對象的研究方法。

本研究蒐集與我國監察制度和芬蘭國會監察使制度有關之書籍、期刊論文、政府出版品、政府官方網站資料、報章、雜誌、法規等相關文獻，加以分析。

（二）比較研究法

比較研究法（Comparative Method）是透過研究某些現象或各類現象之間的相似或相異處。比較研究的傳統作法將焦點放在跨國性比較，當然也適用國內或跨時性的比較。⁴⁹另外比較研究法在本質上亦為實證研究，依資料的性質，可分為定性與定量兩種。前者，指以蒐集待比較的文獻資料作分析；後者，在實作上常以統計作分析。⁵⁰本研究採定性比較研究法，並以跨國性比較為主，以我國和芬蘭兩國之制度及實務運作作比較，以深入瞭解兩國制度之優劣及特色；另以跨時性比較為輔，各自針對兩國憲政改革前後的變遷作為比較之對象。

第五節 研究架構

本研究是從權力分立原則、有限政府和第四權概念等監察理論的法理基礎作為分析架構，以法制研究途徑和和新制度主義作為分析架構，從靜態的法制層面和動態的運作層面，探討我國的監察制度和芬蘭的國會監察使制度，以瞭解兩國制度之優缺點及特色，並且針對中、芬兩國基本國情、監察制度基本差異、制度與制度變遷、實務運作與案件、實施成效等幾個面向來作比較分析，瞭解其間之異同及其原因。再根據國際性比較結果與芬蘭國會監察使制度之優點和成功經驗作為借鏡，歸納出監察制度實施成功之條件，並進一步評估我國現行監察制度之問題，提出改革方向之具體建議（圖 1-1）。

⁴⁹ David Marsh and Gerry Stoker 著，陳菁雯、葉銘元、許文柏譯，1998，頁 235。

⁵⁰ 王玉民，《社會科學研究方法原理》（台北：紅葉文化出版公司，1994），頁 248。

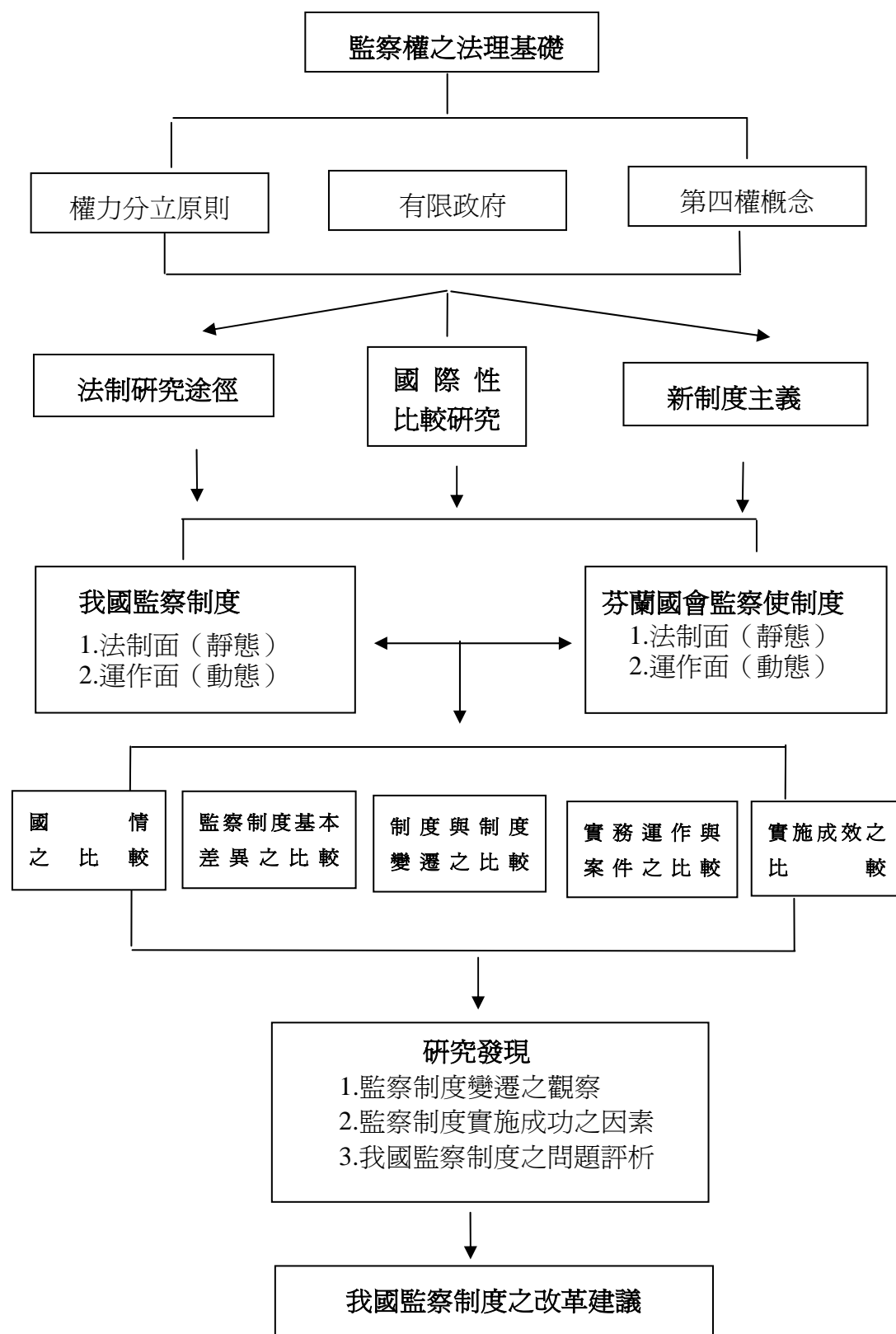


圖 1-1 研究架構圖