

## 第三章 監察制度與監察使：一項國際性的分析

### 第一節 監察制度的功能和基本類型

監察制度在民主社會具備行政監督和人權保護等功能；而目前全世界的監察制度因為各國國情不同，因而發展出多樣化的類型。

#### 一、監察制度之功能

監察制度最核心的兩項功能，一是行政監督；二是保障人權。另外，監察制度還有促進民主發展的功能。

##### (一) 行政監督

行政權必須透過自律（內部監督）和他律（外部監督）兩個制衡機制設計，避免行政機關和政府官員違法失職。然而，行政權的內控機制，總不免讓人有「官官相護」、「徇私護短」之疑慮，<sup>1</sup>比較無法取得外界的信任；反之，典型的監察機關是行政機關的外控機制，通常具有獨立、中立的地位，公信力較高。故監察機關的主要功能，在於確保公職人員和官僚遵守規範，確保政府組織規範公平性，並為不良行政造成的不公平找出解決之道。

監察機關監督行政，在塑造一個「行政正義」的環境，維多·阿葉尼博士（Dr. Victor Oyeni）認為「行政正義」的主要理念包括：1.根據法律，所採取或未採取的行動皆屬合法；2.要以視所有人皆平等的方式行事；3.以適當的方式行事，避開任何不適當程序；4.勿對個人民眾造成傷害，若造成傷害應有所補償；5.任何時候皆以合理方式行事；6.給予每個相關民眾應得的結果。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 以股市「勁永案」（又稱「股市禿鷹案」）為例，形成高檢署查黑中心與金管會檢查局互鬥的風波，雖然由行政院長謝長廷出面要求下屬相互合作，不要互鬥，不過顯而易見，要透過行政院內部獨立超然查明真相，恐怕有其困難，即使真相大白，也難取得社會大眾的信服。事實上監察權原始設置的理由，就是為了防止行政系統在追究行政人員法律責任和行政責任上的官官相護。

<sup>2</sup> 維多·阿葉尼博士（Dr. Victor Oyeni），2001b，〈監察使在新世紀中成就行政正義和人權所扮

前 I.O.I 理事長布萊恩·艾伍德爵士也認為：<sup>3</sup>「政府的存在靠官僚支持，可是民眾基於五項理由對官僚提出疑慮：第一、官僚體制的成長，特別是自一九三〇年代，一直都有凌駕民眾和上層主管人事；第二、能力的趨勢；第三、官僚體制顯然回應能力不佳且缺乏效率；第四、個人與官僚接觸十分困難；第五、官僚和民眾間的權力不均等。」

二次大戰後，行政權的大量擴張，立法機關將廣泛的自由裁量權授予行政機關，民主國家無不竭盡心思想對行政權加以控制，於是監察權成為司法系統外對行政監控的另一種有效的機制。<sup>4</sup>從消極面來看，監察制度有肅貪防腐、避免人權遭受迫害的作用；從積極面來看，監察制度可提高行政效率和立法品質。所以監察制度是監督政府官僚體系的民主機制。

在穩定民主國家，通常監察使主要在監督「不良行政」，確保公職人員和官僚遵守法律規範，維持政府施政的公平性，並為不良行政找出解決方法。以大英國協國家為例，監察使主要任務就是監督政府部門或特定公共機構，因為「不良行政」造成不公義行為的陳訴案件進行調查，所謂「不良行政」包括政府可以避免的延誤、程序錯誤或不遵守正確程序、不告知民眾可以訴請求助的相關權利、不公正、偏見或成見、提供易誤導或不適當的意見、拒絕回答合理的問題、無禮，並且不為錯誤而道歉、在處理民眾的投訴時犯錯誤、該提供適當的補償時卻沒有提供等。<sup>5</sup>而根據歐洲監察使對「不良行政」之描述是：行政違規、不公平、歧視、濫權、缺乏或拒絕給予資訊、不必要的延誤一等。<sup>6</sup>

而新興民主國家因為人權遭踐踏、貪污處處可見，所以監察使的重要任務，就是對於行政機關的貪污與腐化，以及政府侵害人權的事項進行監督和調查。

儘管世界各國的監察制度不盡相同，但是「行政監督」是監察制度的最主要功能，從消極面而言，負責監督行政機關違法失職之行為，以達到澄清吏治、

---

演的角色》，收錄在監察院國際事務小組編譯，《第七屆國際監察組織年會論文選輯》（台北：監察院，2001b），頁 224。

<sup>3</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 209-210。

<sup>4</sup> 黃越欽，《各國監察制度之比較研究》（台北：自版，1998），頁 4。

<sup>5</sup> 監察院國際事務小組編譯，《英國暨愛爾蘭監察工作》（台北：監察院，2003b），頁 5。

<sup>6</sup> Mark Grant., *Pensions Report, The Pensions Ombudsman: Power, Procedures and Decisions*, (London: Sweet & Maxwell, 1998), pp.20-21.

肅貪防腐的目的；從積極面而言，可以促進良好行政和行政效率，維持行政正義。

## （二）人權保障

現代意義的監察機關，發源於斯堪地那維亞國家，其植根於法學「公平」、「正義」等觀念而來，「監察」的概念來自行政法「依法行政」之法理。然而由於行政機關施政之對象乃為「人民」，有關「民權」之議題乃從行政事實中衍生，故就廣義而言，監察使之監察行為可視為「人權」實踐之機制。換言之，監察使乃為阻止政府機關不當或濫用其公權力致妨礙人民之基本權、支持個人尊嚴、承認人人皆有權利質疑政府所制訂法律規範之合法性與公平性而存在。<sup>7</sup>

人權是目前國際社會的普世價值，也是國家民主程度的重要衡量指標。保障人權成為世界潮流趨勢，更是國際社會關切之重點。一九九一年人權機構確立「巴黎原則」(The Paris Principles)，揭示國家人權機構的主要任務，在獨立行使職權和接受人民陳訴，而全球多數設有監察機關的國家，也經常扮演實踐國際人權法的角色。<sup>8</sup>實際上監察使行使職權也和保障人權息息相關，避免人民的基本權利受到不法侵害。

穩定民主國家特別重視人民之基本權利，因此人權保障是監察使的重要任務。因為傳統民主國家的人權和監察使的規範是由「法治」所支配，非常重視人權保障，但是傳統民主國家的監察使因為國情不同，對於人權保障被賦予不同的任務。例如在英國、愛爾蘭，國會監察使幾乎沒有扮演人權保護者的角色；但是有些國家直接將國際人權條款納入國家法律命令之中，例如芬蘭一九九五年修改《憲法》，直接賦予監察使一個人權保障的特別職責範圍；另外，有些國家則設有國家人權委員會，他的任務可能被限定在商議、忠告和教育，例如法國；在有些國家，人權監察使也可能負有調查的任務，例如南非人權委員會，即是接近檢察官的性質；在歐洲，歐洲議會在一九九七年作成一個決定，要求各成員國成立一個人權機構，監察使有資格調查人權案件。再者，雖然穩定民

<sup>7</sup> Linda C. Rejt, 1994, 〈監察機關對國際人權法提升之貢獻〉，收錄在黃越欽主編，1996，頁251-252。

<sup>8</sup> 李伸一，《監察權之理論與實務》(第二版)(台北：監察院，2005)，頁13。

主國家的監察工作，傳統上以監督不良行政為主，然而過去二十年多來新興民主國家的監察使強調人權保護，也提升穩定民主國家的監察機關對人權意識的重視。另外，實務上，穩定民主國較少整頓官箴案件，而以處理民眾基本人權、社會福利、消費者保護之案件為主，同時扮演「人權保護者」和「糾紛調解者」之角色。因此在一個受法律規範的民主制度體制中，監察使同時身為保護者和監督者的角色合而為一。<sup>9</sup>例如丹麥監察使扮演捍衛個人對抗濫用公權力的保護者；而紐西蘭監察使稱為「民眾捍衛者監察使」。

新興民主國家通常面臨法律體制不穩固、政體轉型、社會危機等特殊情形，所以人民面臨下列幾項挑戰：(1) 侵犯人權的歷史；(2) 缺乏正義的伸張；(3) 缺乏合法解決政府與人民之間爭執之機構；(4) 沒有行政法及正式請願程序的基本架構；(5) 視權力為提高個人聲望的貪官污吏；(6) 歧視原住民或少數民族。<sup>10</sup>所以更需要監察使對於人權的保護。如同琳達·瑞芙 (Linda C. Reif) 也指出：「穩定民主國家中，人權機構通常是在更為廣大的機構網路下運作，例如法院和特別法庭。可是正在進行民主化過程的國家中，監察使扮演更中心的角色，因為它對人權陳情案，甚至是不良行政的調查，提供了一個可行的方法，以作為訴諸司法和其他效果不彰的政治機構之替代管道。」<sup>11</sup>故發展中國家出現「監察一人權」混合型態的機構，混合行政監察機關、人權委員會和人權宣傳教育機構，以符合開發中國家朝民主化國家發展過程所需，一方面監察行政機關，一方面保護人民權益、教育國民，提昇國內之人權水準。<sup>12</sup>

另外，因為保護人權是監察使的主要任務之一，所以在很多國家，通常也反映出官員的名稱。例如「人權監察使」、「人權和行政司法專員」、「人權保護者」等。在一些國家，雖然從辦公室的名稱來看是不明顯的，但是法律體制賦予它一個額外的人權功能，如同護民官（例如西班牙、阿根廷、秘魯等國）；而芬蘭監察使的任務之一，就是維護憲法權與基本人權。<sup>13</sup>

<sup>9</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 12。

<sup>10</sup> 黃越欽主編，1996，頁 9。

<sup>11</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 79。

<sup>12</sup> 黃越欽主編，1996，頁 270-271。

<sup>13</sup> I.O.I., <<http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/history.htm1>>(2004/7/21)

總之，人權保障和監察權密不可分，監察制度的建立在發揮保障人權的功能上，扮演重要角色。

### （三）促進民主發展的功能

監察使制度是民主政治中的一環，僅存在以法治為基礎的民主社會，而監察制度在國家民主化的過程中占有很重要的地位。一個運作成功的監察制度，絕對無法存在獨裁政權之下。如同前 I.O.I 理事長馬丁·烏斯汀(Marten Oosting)所言：「極權體制和監察制度是不相容的，因為極權體制下創造出一個名為監察使的組織，會傷害監察的絕對概念—誠正性 (possessing)。」<sup>14</sup>故監察制度的存在前提，必須要有受法律規範的政治環境和行政體制，監察組織不僅是以民主和法律規範為前提，相反地也幫助國家在民主各方面發展和整合。<sup>15</sup>

而監察制度在促進民主發展方面，表現在下列幾個面向：<sup>16</sup>

第一、從權力分立、有限政府、第四權的角度觀之，監察制度是監督政府之機制，可避免政府機關濫權，提升政府的效能，並深化民主政治。

換言之，監察制度的運作可以促進國家現代化和鞏固民主。

第二、民主憲政國家特別注重人權保障，而監察制度的主要任務之一就是保障人民之基本權利。

第三、監察制度可擴大人民之參與，因為人民透過向監察機關陳情，使監察制度成爲一種激勵國民參與公共事務的重要途徑。其次它是一個參與民主的媒介，因為它是直接爲民服務，既非中間第三者也並非只是形式主義而已。<sup>17</sup>

第四、監察制度可強化立法權的功能，典型的監察使是國會的代表，透過監察使的運作，有助於國會對行政機關的監督功能，達到分權與制衡的效果。另外監察使對於政府立法的建言，有助於立法品質的提升。

第五、監察制度的建立及立法權強化的結果，將使國家的民主政治體制更

<sup>14</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 27。

<sup>15</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 22。

<sup>16</sup> 監察院國際事務小組編譯，《阿根廷監察制度》(台北：監察院，2002a)，頁 2-13。

<sup>17</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002a，頁 x。

加鞏固，促進民主的正常發展。

如同斯洛伐尼亞人權監察使伊凡·比塞克所說：「監察使在三個主要領域，能夠對國家轉型進程和民主化、現代化發揮重要影響力：立法的適應性、架構和組織的適應性、改變公家機關實務。」<sup>18</sup>

總之，監察制度的功能，從權利的保障，到監督行政機關的合法性與效率。在民主國家，對政府的外部監督，主要是立法機關對行政部門行使監督權，雖然立法機關扮演很重要的角色，但是對於個別公民需要保護的案件，其控制權則明顯不足，這就有賴司法和監察機關的輔助，以彌補此一缺失。一般而言，兩者是補充的功能。

監察制度對於保護人權和監督政府，在民主社會中發揮重要的功能。如同 Austin Ranny 所言：「很多觀察家相信監察使是民主國家用來監督行政官員克盡職責最有效的設計之一。---沒有任何國家相信：即使有了監察使，就能解決行政國家所有的問題，但是大多數的國家則相信其是有所助益的。」<sup>19</sup>

另外，監察制度在促進民主也發揮很大的功能，尤其對於新興民主國家的民主鞏固與民主深化（deepening democracy）有正面的作用。

## 二、監察制度之基本類型

狹義「監察制度」僅指行政機關的外部監察機制，然而世界各國監察制度已呈現多元性和多樣化的發展，為了一窺全貌，故本文從廣義說的定義來論述監察制度的各種類型。<sup>20</sup>

<sup>18</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 155。

<sup>19</sup> Austin Ranny 著，倪達仁譯，《政治學》（台北：雙葉出版社，1995），頁 403。

<sup>20</sup> 比較特殊的分類是，美國律師協會（American Bar Association, 簡稱 ABA）將監察使分為三種類型：（一）典型監察使（Classical Ombudsman）：在政府部門處理民眾或內部陳情者，處理之議題通常與政府機關或公務員施政和政策有關。（二）組織監察使（Organizational Ombudsman）：在公、私部門處理內部成員、勞方或合約之另一方，對組織內部之措施或政策之陳情。（三）代表特定團體之監察使（Advocate Ombudsman）：在公、私部門內客觀評估當事者之要求，係代表特定受到不公平對待之個人或團體。參見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 18。

(一) 從隸屬關係來分

從監察機關的隸屬關係來看，可區分為五種型態：<sup>21</sup>

1. 國會監察使制度

國會的彈劾權原本是西方監察權的主要形式，但現代國家的國會彈劾權已經逐漸式微，一般民主國家的國會也很少使用彈劾權，取而代之的是國會監察使的設置，國會監察使是在三權分立的架構下，隸屬於國會（或立法部門）的一種監察制度，因此國會監察使制度也是議會監察的一環，<sup>22</sup>這種類型是國際上典型的監察制度。國會監察使辦公室的模式，負責監督和控制政府部門的活動，以瑞典、芬蘭等國為典型代表。監察使通常須經國會同意產生。目前全世界採行國會監察使制度的國家，約佔三分之二，<sup>23</sup>可說是目前國際監察制度的主流。

2. 獨立設置的監察機關

此類型的監察機關在形式上獨立於行政、立法、司法機關之外，獨立設置。例如我國、巴布亞紐幾內亞、烏干達，均設置獨立的監察機關，但位階與職掌則相異。

此類型的監察機關，獨立於其他國家權力機關之外，就組織和性質觀之，都是實質上的獨立機關。例如我國監察院是五權分立下的權力機關，和其他四院處於平等之地位，不隸屬於任何機關，是國家最高監察機關，獨立行使監察權。另外，烏干達在一九八六年設置政府檢察總長（Inspector General of Government），負責監察行政官員並處理人民陳情，其工作的核心是「保障和推廣人權和法律規範，並消弭貪污和權力濫用」。政府檢察總長的地位完全獨立於受他監督的機構之外，並且要向國會報告。<sup>24</sup>又如「巴布亞紐幾內亞監察使委員會」由3位監察使組成，該委員會並非立法機關、不具一般司法權，亦不屬於國家行政體系，可視為三權之外的「第四權」。<sup>25</sup>

<sup>21</sup> 參考學者周陽山的分類，〈監察權獨立 擺脫立法、行政掌控〉，《聯合新聞網》，2002.6.20。  
<<http://archive.udn.com/2002/6/20/news/opinion/public-forum/872315.shtml>>(2003/1/5)

<sup>22</sup> International Ombudsman Institute and Linda C. Reif ed., *The international Ombudsman yearbook (2000, vol.4)* (The Hague; Boston; London: kluwer Law International, 2001), p.1.

<sup>23</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，2002b），頁97。

<sup>24</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁15、40。

<sup>25</sup> 監察院國際事務小組編譯，2005a，頁150。

### 3.行政監察制度

「行政監察」也就是監察行政，是國家行政管理的一種監督制度，也就是對政府及其官員行政行為的監督檢查。<sup>26</sup>如前所述，「行政監察」，係指國家行政機關內部設立的專門機構，對其他行政機關和行政人員的行政行為之全面性監督。

有一些國家在中央政府或地方政府的內部，以 Ombudsman 之名，作為內部申訴的機關，<sup>27</sup>這些「行政性監察機關」稱為「行政監察專員公署」(Executive Ombudsman Office)，因為亦具有某些傳統監察制度之特徵，故又稱「準監察使公署」。但傳統的監察制度政治超然，甚至獨立於立法機關之外的特徵，則為行政監察制度或準監察制度所不及，因為這兩者都是在行政首長的意志下，集中處理陳訴案件的機關，是屬於行政體系的內部監督機制。<sup>28</sup>這些監察官員稱為「政府監察專員」。<sup>29</sup>政府監察專員和一般監察使同樣負責處理人民的陳訴案，並進行調查，作成處分。但其工作並未取代一般監察使，但兩者之間具有一定程度的互補作用。在某些方面，這些監察專員並不能與國會監察使相提並論，因為並不是完全獨立的機構，本質上仍是行政機關，只是算是「準監察使」(Quasi-Ombudsman)的性質。

再者，政府監察專員通常由總統或政府首長所任命，負責處理環境、原住民、警察、監獄、移民、教育、稅收、秘密與資訊等專業方面的人民陳訴案件。例如瑞典設置有六位由政府任命的政府監察專員，包括消費者監察使、機會平等監察使、反族群歧視監察使、反性傾向監察使、兒童監察使、身心障礙辦公室監察使。英國準監察使的型態也是存在政府內部，如國內稅收、關稅和貨物稅的裁判官，在兒童協助局的獨立案件偵察官、土地登記局的獨立申訴評論員，和在監獄服務的監察使、英國航道監察使。<sup>30</sup>

美國為保證官員清廉，防止部門權力過份集中產生濫權現象，自一九六〇年代始，先後在政府各部門設置監察長辦公室。監察長由總統任命，經參議院

<sup>26</sup> 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 1-2。

<sup>27</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds., *Righting wrongs: the ombudsman in six continents* (Amsterdam, The Netherlands; Washington, D.C.: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000), p.10.

<sup>28</sup> 黃越欽主編，1996，頁 301-302。

<sup>29</sup> 屬於行政機關內部的 Ombudsman，本文為了與隸屬於國會的典型監察使有所區別，故將之譯為「政府監察專員」。

<sup>30</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds., 2000, p.10.



通過後正式任職，對總統和參議院負責並提出報告。<sup>31</sup>

另外日本總理府總務廳（MCA）所轄（中央）行政監察局（AIB），也是屬於行政監察性質的機關。<sup>32</sup>日本總務廳在日本中央政治機構之地位，只是行政權之下的一個機關，與各省廳立於平等地位的一個行政機關。行政監察在性質上仍屬於行政權內部關於行政績效的考核與監察的一種行政行為。故日本行政監察局只是行政權內部的機關，並非獨立於行政權之外，與行政權、立法權、司法權相互並立的機關。它甚至只是內閣總理府的一個外局，必須受到總理和總務廳長官的指揮、監督，故就行政監察的運作而言，較不具獨立性和超然的立場。<sup>33</sup>

又如，哥倫比亞護民官辦公室是中央部會機關之一，在國家檢察總長的最高領導之下行使其職權，但擁有行政和預算的自主權。<sup>34</sup>

此外，政府監察專員不同於典型監察使的兩個地方是：通常沒有文件調閱權和召開聽證會的權力，也缺乏完整性的調查權，而且隸屬於行政部門，所以其獨立性和公正性較受質疑。總之，典型的監察機關具有「外部性」，獨立行政機關之外，而且是「由下而上」，以民眾的立場，保護人民權利的監察單位，然而行政監察機關的特徵和典型監察機關不同，並不符合國際上對典型監察機關的定義。

因此前紐西蘭國家監察使暨國際監察組織理事長羅勃遜（John Robertson）就認為，為了避免一般民眾混淆，政府機關內的申訴機構應避免使用 Ombudsman 一詞。<sup>35</sup>

#### 4.由審計長兼任「公共申訴督察長」

在以色列的國家審計長兼公共申訴督察長（State Comptroller & Public Complaints Commissioner），是由負責審查國家決算的「審計長」（Auditor

<sup>31</sup> 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 27。

<sup>32</sup> 張益槐，《中國大陸監察制度》（台北：唐山出版社，1998），頁 35。

<sup>33</sup> 許介麟主持、朱柏松協同主持，《日本行政監察制度之研究—給我國的借鏡》（台北：行政院研究發展考核委員會，1998），頁 23-24、26。有關日本監察制度，另請參見久男塚本，〈行政諮詢與行政參事制度〉，收錄在監察院，《第二屆亞洲區監察使會議論文集》（台北：監察院，1997），頁 123-132。

<sup>34</sup> 監察院國際事務小組編譯，《安地諾區域各國監察使制度經驗比較》（台北：監察院，2004），頁 19。

<sup>35</sup> John Robertson，《監察制度之國際展望》（1994），收錄在黃越欽主編，1996，頁 4。

General)，和處理人民申訴案的「公共申訴督察長」(即監察長)為同一人擔任，是世界上非常獨特的制度。一九四九年以色列首先創立「審計長」，但隨著官僚體系日益擴大，以及民眾受到行政的干擾日益增加，為了提供民眾在行政體制外的一個申訴管道，在一九七一年，以色列國會賦予審計長另一項職務—「公共申訴督察長」(即「監察使」)，此係以色列所設置的特別制度。審計長兼公共申訴督察長係由國會以秘密投票方式產生，任期五年，向國會負責，<sup>36</sup>審計長兼公共申訴督察長明確被賦予特殊地位—為國會職權之延伸，這種制度相當獨特。<sup>37</sup>

#### 5. 人權監察使、公民權利監察使和混合型的監察機關

目前監察機關的發展現況，乃發展中國家正出現「監察一人權」混合型態的機構，混合一般行政監察機關、人權監察機關、人權調查委員會和人權宣傳機構之型態，以符合開發中國家朝民主化發展過程所需。一方面監察行政機關，另一方面保護人民權益、教育國民，提升其國內之人權水準。<sup>38</sup>

這種近年來產生的新型態監察制度，即「人權監察使」、「公民權利監察使」和「混合型監察使」(Hybrid Ombudsman)，這種混合型的監察機關，是由傳統的監察機關和人權機關所組成。其中開發中國家的監察組織，例如中歐和東歐、拉丁美洲、泛撒哈拉非洲和亞太地區國家，較多採用這種融合和混合式的監察組織。以南非、烏干達、尚比亞等國家為例，仍維持監察使和人權組織分開運作的模式；在南非，除了護民官之外，還設有人權委員會、兩性平等委員會、文化、宗教和語言少數民族推廣和保護委員會、獨立陳情理事會和特殊調查小組。又例如宏都拉斯並無全權負責的單一監察機構，而是由三個單位分掌監察權，包括「國家人權委員會」—職司人權保護、「廉政公署」(Dirección General de la República)—職司高階公務員個人財產申報及監督政府各部門、以及「國家審計總署」(Contraloría General de la República)—職司審計工作。<sup>39</sup>委內瑞

<sup>36</sup> 黃越欽，1998，頁 145-151；周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，2001，頁 120。

<sup>37</sup> 有關以色列「審計長兼公共申訴督察長」之介紹，請詳見 Mrs.Miriam Ben-Porat，〈以色列監察使之淵源〉，收錄在監察院編印，《第二屆亞洲區監察使會議論文集》(台北：監察院，1997)，頁 103-121。

<sup>38</sup> Linda C. Relt，〈監察機關對國際人權法提升之貢獻〉(1994)，收錄在黃越欽主編，1996，頁 270-271。

<sup>39</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 36。

拉的國家監察權，由護民官、檢察總長及審計長共同組成。迦納「人權與行政正義委員會」則是結合了監察組織與人權委員會兩個組織。

混合型的監察機關保障人權，具有廣泛的規模和範圍。會採此種融合或混合式的監察組織的原因，通常是因為政府經費問題或者違反人權和行政不公往往有所重疊，但是這種制度的缺點，往往權責不分，造成陳訴案可能不知該由哪一個單位負責處理的問題，以及不同監察機關間的職權有所競合。<sup>40</sup>

另外，這些混合型態的組織通常也比典型監察使具備更多額外的權力，像是展開法律行動的權力、擔任陳情者的法律顧問、及進行人權教育和宣傳計畫。有些權力原屬於傳統的人權委員會，有一些獨特的功能則是順應各國特殊環境產生。這些混合式的組織的性質，有些較接近監察機關，例如：西班牙、阿根廷、秘魯的護民官；有些則較接近人權委員會，例如墨西哥的人權委員會。<sup>41</sup>

## （二）從管轄權範圍來分

從監察機關的管轄範圍來看，包括國家和次國家層級的監察使公署，除此之外，還有國際或超國家層級的監察機構：

### 1. 國際或超國家監察使：<sup>42</sup>

目前在國際上存在一些類似監察使形式的官員，負責國際性機構的陳訴工作，例如國際銀行、國際貨幣基金會、世界衛生組織等。但是此種類型並非國際定義下的監察使。

歐盟在一九九五年九月一日，設置第一個超國家層級的監察使—歐洲監察使。一九九五年七月十二日歐洲議會選任芬蘭國會監察使 Jacob Söderman 先生為首任歐洲聯盟監察使。歐洲監察使辦公室是根據《馬斯垂克條約》

（Maastricht Treaty）第八條之四，以及第一百三十八條之五之規定成立，作為歐盟公民權（citizenship）的一部份。監察使主要在調查有關歐盟機構和相關團體違法失職行為之陳訴，例如歐洲執行委員會、歐盟部長理事會、歐洲議會、歐洲審計院、歐洲法院（但不包括法院之審判行為）、歐洲經濟社會委員會、區

<sup>40</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds., 2000, pp.9-10。

<sup>41</sup> 監察院國際事務小組編譯，《加勒比海國家監察制度》（台北：監察院，2002c），頁 111-112。

<sup>42</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds., 2000, p.9。

域委員會、歐洲中央銀行、歐洲投資銀行、歐洲刑警組織等。<sup>43</sup>在歐洲議會的認可下，監察使有權定義不良行政和關注人權、法治、以及良好行政的原則，並且處理歐盟公民或任何居住在歐盟成員國國內之自然人或註冊之法人的陳訴案。再者監察使也有權進行調查、主動調查和作成處分。<sup>44</sup>

## 2. 國家層級

國家層級（或中央層級）的監察機關大多設置在中央政府、國會或聯邦政府，其管轄範圍涵括全國。例如瑞典、芬蘭、英國、希臘、斐濟、法國、坦尚尼亞、菲律賓等，其監察官員通常稱為「國家監察使」或「國會監察使」。

## 3. 次國家層級

次國家層級的監察機關之管轄權只及於國家的部分地區，包括區域性的（regional）、省級的（provincial）、州的（state）和都會級的（municipal）的監察使辦公室。<sup>45</sup>

原則上，單一制國家通常只設有國家層級或國會監察使；聯邦國家才設有區域監察使，或者除了設置聯邦監察使之外，也會設置區域性、地方性或自治區的監察使。但是也有一些例外情形。世界上有些國家除了有國家層級的監察機關外，還有次國家層級的監察使辦公室，例如丹麥、澳洲、阿根廷、墨西哥、西班牙，其中丹麥有國會監察使和格陵蘭（自治區）監察使；西班牙有國家護民官和自治區護民官；當然也有一些國家只有次國家級的監察使辦公室，例如加拿大、印度和義大利、<sup>46</sup>美國。<sup>47</sup>而西歐各國大多設有中央和地方層級監察制度的，其中德國、比利時、義大利、瑞士是少數有地方監察制度而無全國監察制度的國家；當然有些國家設有所有三個政府層級的監察使，例如阿根廷有國家、地區和都會層級的監察使。另外澳洲先設置地方層級監察使，然後才設置中央層級監察使，也較為特殊。<sup>48</sup>

<sup>43</sup> 監察院國際事務小組編譯，《歐盟監察工作》（台北：監察院，2005c），頁 12。

<sup>44</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds., 2000, pp.155-173; *The European Ombudsman—Executive Summary and Statistics from the Annual Report 2003*, <[http://www.euro-ombudsman.eu.int/report03/en/short03\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report03/en/short03_en.pdf)> (2004/9/15)

<sup>45</sup> I.O.I., <<http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/history.html>> (2004/7/21)

<sup>46</sup> I.O.I., <<http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/history.html>> (2004/7/21)

<sup>47</sup> 美國沒有聯邦級的監察使之原因：典型的監察使模式，要適用在美國的政府體制中相當不易，因為美國的行政權來自民選總統，而非立法機關。美國基於分權制衡原則，監察使代表州長而非立法機關監督行政機關。參見黃越欽主編，1996，頁 104。

<sup>48</sup> 1971 年西澳洲成立第一個監察使辦公室；1972 年維多利亞州成立監察使辦公室；1974 昆士

(三) 從公私屬性來分

1. 隸屬於公部門的監察制度

公部門的監察使依其任務屬性可分為下列兩種類型：

(1) 一般目的監察使<sup>49</sup>

一般目的監察使是「全功能」的監察使，對政府行使全面性的監督，具有廣泛權限，行使普遍性的監察權，例如芬蘭國會監察使和我國監察委員。這是民主國家監察制度中最常見的類型。但是目前典型監察使的類型，在持續發展下，已經產生不同的態樣，而呈現多樣化的面貌。

(2) 特殊監察使<sup>50</sup>

公部門監察使的第二種類型是「單一目的」或「特殊目的」的監察使，又稱為「專門」、「特別命令」監察使。筆者將獨立於行政機關之外的特殊監察使，稱為「專業監察使」；如果是隸屬於行政機關內部的特殊監察使，則稱為「政府監察專員」。<sup>51</sup>通常專業監察使除了監察的範圍較特定，不及一般監察使全面性的監察範圍外，其他權力和一般監察使相類似；而政府監察專員不但監督的對象較特定之外，它的權力通常僅止於忠告、諮商、表達意見、立法提議—等為主，不若一般監察使的權力範圍可以行使彈劾、起訴、懲戒—等權。

由於一般監察使對政府部門監察的成功，造就大量的特殊監察使，很多國家設置特殊監察使，負責處理單一目的或特定行政領域的陳訴事項，例如資訊取得、警政、軍事單位、監獄、健康服務或官員倫理行爲。另外有些監察使也被授權從事保障特定權利，例如保護環境、保護少數族裔、原住民、殘障者或兒童，以及處理文化或語言權利。<sup>52</sup>

從各國的例子來看，在瑞典、挪威、前西德、以色列有軍事監察使，加拿大、美國康乃迪克州、密西根州、奧瑞岡州有監獄監察使；而加拿大有警方陳訴委員、英國警方陳訴機關、北愛爾蘭警方監察使、加拿大語言監察使、資訊

---

蘭和新南威爾斯州各自成立成立監察使辦公室；1976年《監察使法》制訂，1977年第一任聯邦監察使獲得任命，並正式運作。

<sup>49</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds., 2000, p.8.

<sup>50</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds., 2000, pp.8-9; Gerald E. Caiden ed., *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*, (vol.1) (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983), p.11. 另外，國內學界一般將特殊監察使稱為「專業監察使」，不論隸屬於公部門或私部門。

<sup>51</sup> 「政府監察專員」，國內學界亦有「政府監察使」、「政府監察專使」之稱謂。

<sup>52</sup> I.O.I 網站, < [http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/about\\_ioi.html](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/about_ioi.html) > (2004/7/21)

自由與隱私權保護監察使、匈牙利有資訊保護與少數族裔監察使、德國有資料保護專員、瑞典有反歧視監察使，英國、澳洲塔施梅妮島有健康服務監察使；在其他很多國家也有長期醫療和監獄監察使。澳洲的新南威爾斯州設有隱私權監察使，而電信產業監察使也在一九九二至一九九三年開始運作，大多數與電信有關的案件由此監察使負責。牙買加則設有公共事業監察使和政治事務監察使。<sup>53</sup>

## 2.隸屬於私部門的監察機制<sup>54</sup>

監察使模式也已經被私部門（民間）廣泛所採用，作為解決內部爭端的形式，或作為處理顧客陳訴之用。例如公司、企業、大學、銀行、私立健康醫療場所、建築公會、退休金、保險、投資、法人財產仲介、法律服務、喪葬服務等私人機構。芬蘭的兒童監察使、瑞典的媒體監督使、澳洲的銀行監察使、英國的財務服務監察使、房地產經紀監察使、法律服務監察使和退休金監察使、紐西蘭的銀行監察使、保險監察使和存款監察使、荷蘭退休金、生活保險和財產保險、喪葬服務保險監察使、愛爾蘭的保險和信用機構監察使、新加坡有銀行監察使；在澳洲維多利亞省有石油和電力工業監察使，這些都屬於私領域的監察使。<sup>55</sup>

典型監察使是公職身份，非私人機關的成員，<sup>56</sup>所以私部門設置的監察人員雖然也稱為監察使，但是並非國際定義下的典型監察使或監察機關。

### （四）組成形式

從監察機關中監察使的組成形式，也可區分為個人制和委員制兩種：

#### 1.個人制

通常採「個人制」（「首長制」、「個人領導制」），此種類型又區分兩種：「單一制」和「複數制」。

<sup>53</sup> 「政治事務監察使」可以逕行調查有關政黨事務的陳情案件，並負有監察使法案中賦予的所有其他功能。請參見監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 88-89、97-98。

<sup>54</sup> 在英國與愛爾蘭，公民與民間事務監察使共同組成英國與愛爾蘭監察使聯盟。參見黃越欽主編，1996，頁 50。

<sup>55</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds.,2000,pp.10-11;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)>（2004/7/21）

<sup>56</sup> Gerald E. Caiden ed., *International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*,(vol.1)（Westport,Conn.:Greenwood Press, 1983）,p.23.

「單一制」僅有一位監察使，例如丹麥和挪威都僅有一位國會監察使；阿根廷也只有一名國家護民官（但有二名護民官助理）。

「複數制」則有兩位以上的監察使或正、副監察使。例如紐西蘭有二位國會監察使；澳洲有一位正監察使，三位副監察使，其中第四位監察使是國防監察使。「複數制」因為監察使有二位以上，故監察使間進行責任分工，在責任範圍內各自獨立行使職權。以瑞典為例，有四位國會監察使，其中一位首席監察使；四位監察使平等而獨立行使職權，首席不具備分配權以外之職權，亦不得干預其他監察使之職權。在責任分工上，首席監察使負責法院、檢察系統、警政事項；第一位監察使負責監獄、武裝部隊、稅務、海關、裁判執行業務、社會保險事項；第二位監察使負責社會福利、公共健康、醫療、教育事項；第三位監察使負責行政法院、房屋與建築、移民、外交事務、環境保護、勞動市場、農業與動物保護、勞動市場、以及其他監察使所未負責監督的業務。<sup>57</sup>西班牙有一位正國家護民官，二位副國家護民官，依據一九九二年第三號「國家護民官組織職掌條例之修正法案」之規定，副護民官職責分工由護民官規劃決定後，知會兩院聯席委員會。第一國家副護民官，負責國防與內政、司法與家庭暴力、經濟行政、外交與移民事項；第二國家副護民官負責教育與文化、土地規劃、衛生與社會政策、職能與公共就業事項。<sup>58</sup>

兩種制度各有利弊，其中「單一制」因為監察使只有一位時，所以獨立行使職權；優點是案件決策較為明快，缺點則是監察使的工作量較大。而採「複數制」的優點是，以多數監察使較充足之人力進行監察分工，而且分組調查可使案件處理更為迅速，避免單一監察使的工作負擔較重，但缺點則是決策程序較緩慢。

大部分採個人制的國家，其國家或國會監察使的人數一般均在五人以下。<sup>59</sup>

## 2. 委員制

有些監察機關採「委員會」的組成形式，委員會由數位委員（監察使）所組成，通常決議採「合議制」（又稱為「集體決議制」）。採委員制的優點是案件

<sup>57</sup> 周陽山，〈瑞典監察使制度—理念與實務的分析〉，《立法院院聞》，第31卷第11期（2003），頁50-51。

<sup>58</sup> 監察院國際事務小組編譯，《西班牙國家護民官》（台北：監察院，2003a），頁141、172。

<sup>59</sup> 趙榮耀、洪國興，《各國監察制度比較之研究》（台北：監察院，1999），頁82。

處理透過集思廣益的會議方式決定，程序較為慎重；但是缺點則是程序較繁複影響案件的處理速度。一般獨立設置的監察機關、人權委員會、混合制的監察機關採之。例如我國監察院由二十九名監察委員所組成。

表 3-1 監察制度之基本類型

分類標準	基本類型		備註	
隸屬	國會監察使制度		隸屬於國會	
	獨立設置的監察機關		獨立於行政、立法和司法部門之外	
	行政監察制度		隸屬於行政部門	
	審計長兼公共申訴督察長		審計長兼監察使	
	混合型的監察機關		監察機關與人權組織所組成	
管轄範圍	國際或超國家層級		例如歐盟監察使	
	國家層級			
	次國家層級		地區性、地方性、州、省、都會	
公私屬性	一般目的監察使（全功能）			
	隸屬公部門的監察使	特殊目的監察使 （部分功能）	專業監察使 政府監察專員	隸屬於行政部門外部 隸屬於行政部門內部 （準監察使）
		隸屬私部門的監察使		
組織形式	個人制（首長制、個人領導制）	單一制	一人	
		複數制	兩人以上	
	委員制（合議制、集體領導制）		委員會形式	

筆者整理製表

依照 I.O.I 正式會員的資格規定，監察機關的前提要件，必須隸屬於公部門，處理的是「公共行政」領域的事項。假如符合 I.O.I 規則第六條之規定，除了一般監察使之外，特殊監察使辦公室和公立的人權組織也可以成為正式會員。且不論其機關頭銜是監察使（Ombudsman）、仲裁者（Mediator）、國會監察專員（Parliament Commissioner）、護民官（People's Defender）、人權委員會（Human Rights Commission）、民眾申訴委員會（Public Complaints



Commission)、政府檢察長 (Inspector General of Government) 或類似設計，都有資格成爲正式會員。除此之外，正式會員還必須符合下列幾項要件：<sup>60</sup>

- 第一、監察機關的設立必須依據憲法或法律之規定。
- 第二、監察機關的角色是保護任何人或人民團體對抗政府機關的不良行政、違反人權、不公平、濫權、貪污或任何不法行爲。
- 第三、監察機關不受理任何直接來自政府機關的案件，因爲這超過監察機關的管轄權範圍，並且危害該政府機關的獨立性，以及職權的獨立行使。
- 第四、對任何來自人民或人民團體的陳訴案，監察機關必須擁有調查的權力，並考慮對政府機關行爲的疏忽、或任何決定，在其管轄權的範圍內作出忠告或建議。
- 第五、爲了糾正或防止不法或不當之行爲，監察機關有權力用適當的方式加以評論，並作成建議，目的是爲了對行政或立法的改革有正面的影響。
- 第六、監察機關有責任向立法機關或其他適當的機構提出公開報告。
- 第七、監察機關的管轄權範圍是國家、區域或地方。
- 第八、監察機關的管轄權是一般的公共機構，或是限制一個或數個公共機構、或者一個或數個公共部門。
- 第九、監察機關的官員之現職者，是根據立法的相關法規所派任或選舉，有明確的任期，並且僅能依法定程序，被具有合法資格的機構所解任。

可見 I.O.I 對監察機關的資格認定，必須符合兩大基本要件：一是獨立行使職權和接受人民陳情，二是必須隸屬於公部門的機關，處理有關「公共行政」的事項。

---

<sup>60</sup> I.O.I, <[http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/member\\_bylaws.html](http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/member_bylaws.html)>(2004/7/21)

## 第二節 民主國家型態與監察制度

如前所述，監察制度必須存在民主體制之中。一般而言，世界上有兩種不同的監察組織架構在運作：一是穩定民主國家的組織架構；二是新興民主國家的組織架構。<sup>61</sup>雖然監察制度的功能主要在監督行政和保障人權，不過這兩種國家類型因有不同的特徵，所以監察機關的工作重點也有所差異。

### 一、穩定民主國家與監察制度

根據美籍荷裔學者李帕特（Arend Lijphart）的研究，<sup>62</sup>全世界有 36 個歷史悠久的民主政體，這些民主國家主要有三個特徵包括：

第一、至一九九六年止，至少必須具有 19 年以上持續性非短暫的民主經驗，擁有相當穩定且鞏固的民主體制。

第二、都被「自由之家」（Freedom House）評比為「自由」（free）的國家。

第三、在聯合國設計的「人類發展指標」（Human Development Index）<sup>63</sup>中，根據一九九四年的資料，大多數國家得分都超過 0.9，被視為高度發展且工業化的國家。

另外，在這 36 個民主國家中從一九四〇年代（或更早）就維持民主制度的 20 個國家中，除了多元化的面向外，都是同質性相當高的群體：首先，它們都

---

<sup>61</sup> 馬丁·烏斯汀（Marten Oosting）則從「政治」和「經濟」兩個層面作分類，將全世界國家再細分成四個類型：（一）已開發的傳統民主國家（Established Democracies with Developed Economies）：例如北歐、西歐及大英國協國家。（二）已開發的新興民主國家（New Democracies with Developed Economies）：例如葡萄牙、西班牙、波蘭、阿根廷。（三）開發中的新興民主國家（New Democracies with Developing Economies）：例如拉丁美洲國家的瓜地馬拉、薩爾瓦多、玻利維亞、哥倫比亞和秘魯等國。（四）開發中的傳統民主國家（Established Democracies with Developing Economies）：例如印度、坦尚尼亞。他認為監察使扮演的角色和工作重點，因為國家類型的不同而有所差異。參見 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 68-71。

<sup>62</sup> 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 55-70。

<sup>63</sup> 「人類發展指標」（Human development index）定義：「這是一組基本人類能力成就的混合指標，包括三個面向——長久而且健康的生活（long and healthy life）、知識（knowledge）、適當的生活標準（decent standard of living）。」而此一指標所依循的三個變數，則是「收入」（income）、「生活期待」（life expectancy）、「教育達成度」（educational attainment）。參見 Arend Lijphart 著，高德源譯，2001，頁 67。

是高度經濟開發、工業化且都市化的國家；其次，除日本外，它們都屬於西方基督教國家；最後，其中有大部分的國家在地理位置上都集中在北大西洋地區。

穩定民主國家也是馬丁·烏斯汀所論述之第一種類型「已開發的傳統民主國家」，這些國家早已實施民主制度多時，幾乎都是福利國家。這些國家的政府很少侵犯傳統的基本權利，而人民的教育水準也很高，知道經由何種管道來主張自己的權利。社會和經濟條件使這些國家的人民得以享受不錯的高生活水準。例如北歐被定義為受法律規範的傳統民主國家和福利國家，因為政治、經濟、社會各層面相當穩定，是所謂的穩定民主國家，而作為福利國家，代表政府背負的廣泛的責任，而且普遍有一定的品質，違反人權的情形非常罕見。

穩定民主國家的監察制度實施也有一段較長的時間，所以監察使通常已建立起威信和社會清譽，贏得一般社會大眾的認同。

穩定民主國家的監察機關的主要工作重點有以下三項：

#### （一）監督「不良行政」

一般而言，穩定民主國家，政治穩定、經濟發達、教育水準高，政府重視人權保障，所以較少發生侵犯人權事件，而且政治清明，少有貪污事件。政府職權與行政官僚體系之規模，也持續朝著合理平衡的方向發展。因此監察使的工作重點主要不在防止政府侵犯人權和避免貪污腐化，而在處理人民對於政府各項行政行為的陳訴案件，也就是那些因為行政違失而導致不公和不義的施政。<sup>64</sup>例如英國國會行政監察專員以處理「不良行政」和「導致不公平」為主；紐西蘭監察使的工作重在追究政策責任。

#### （二）提升行政效率

穩定民主國家的監察機關，除了在消極面，監督政府的不良行政之外，在積極面，則進一步提升政府的行政效率。監察機關透過建議、提出意見、年度報告等方式，提出「行政準則」，作為行政機關從事行政行為的適當標準，以增進公共行政和促使政府的行政行為更加公開透明，並使政府和官員對民眾更有

<sup>64</sup> Marten Oosting (馬丁·烏斯汀)，1999，頁 68。

責任，達到良好行政和增進行政效率的目標。例如北歐國家監察使工作的主要目的並不是在懲處違法失職的公務員，而是增進公共行政和司法行政的品質。因此公正獨立的監察機關若能充分發揮功能，將可提振行政機關的效率。

### （三）處理給付行政和社會福利等事務

因為穩定民主國家大多為福利國家，所以民眾對於政府的陳訴，又以有關給付行政、社會福利事務為主，都和人民的生活生計有關，包括年金給付、失業保險、醫療照顧、兒童照顧、老人照顧、住宅津貼、就業、殘障者補助---等事項，因此監察機關也以社會福利事項為主要的工作重點。

## 二、新興民主國家與監察制度

第三波民主化從一九七四年葡萄牙開始，此後的十五年之中，這一波民主化潮流成爲一種全球性的浪潮，在歐洲、亞洲和拉丁美洲大約有三十個國家從集權政治（威權政府）轉向民主政治，另外至少還有幾十個國家受到了民主潮流的衝擊。<sup>65</sup>

有些新興民主國家在立法方面，穩定的法律體制一直未建立，因此法律規定薄弱，有時甚至互相矛盾；在政府組織和工作方面，政府組織並未在法定或合理期限內作成決策；而社會問題變得更嚴重，造成社會上一部份人的邊緣化。<sup>66</sup>

國家在轉型過程中，開始建立多元化的民主新秩序，監察制度在這些國家被視爲促進民主法治發展的動力之一。新興民主國家因爲極權政體的垮台和民主的復興，大多陸續成立監察機關，實施新的監察制度。但是新興民主國家的監察機關可能必須面對其他法律和政治機構的挑戰，因此監察使要建立他們的權威和公信力（credibility）需要一段時日。監察使必須符合人民的期待，因此可能被過份期待當作一個「超人」。事實上他們要完全取代法院和提供一個司法的

---

<sup>65</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3、19。

<sup>66</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁151-152。

捷徑，以及促進人權，是不可能或者無法一蹴可幾的。民主國家要在法治的治理下，必須有一個強而有力且獨立的司法權，而監察使必須是維持輔助性的角色。另外，監察使在新興民主國家，必須塑造一個非政治性（或至少是非黨派性）的本質，是特別重要的。<sup>67</sup>

新興民主國家的監察機關主要的工作重點包括以下三項：

### （一）肅貪防腐

新興民主國家由極權政體或威權政體轉型為民主政體，在經濟層面，代表從某種社會經濟制度轉換到另一種類型社會層面，許多人面臨生命的威脅和貧困；在政治層面，人權受侵害、貪污情形嚴重，其中貪污幾乎是所有轉型國家面臨的問題。也因為貪污腐化情形相當普遍，因此監察機關的重要任務就是防止政府官員的貪污腐化，因此監察機關行政監督的重點主要在肅貪防腐，而非處理不良行政的問題，必須等到經濟發展到了某一階段後，民主程度提高之後，監察機關才有時間對抗不良行政。

### （二）保障人權

保障人權是新興民主國家監察機關最重要的任務之一。學者索倫森（Georg Sorensen）認為，民主可能不必然促進經濟發展，但至少應該提供基本的公民和政治權利。民主國家一般比威權政體更重視人權，但是民主轉型也可能導致權威瓦解，而造成比原來穩定的威權環境下違反更多人權的結果，換言之，穩定而鞏固的民主，一般而言和高度尊重人權產生相互關係，但是轉向民主或民主開端早期階段的大部分轉型國家，可能高度違反人權。<sup>68</sup>新興民主國家必須協助政府確保政府尊重公民權利（尤其是警察和軍隊中違反人權的情形相當

<sup>67</sup> 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}=ereopuheet&{THWIDS}=2.3/410993&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=2.3/410993&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)> (2004/7/13)

<sup>68</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 123-125。

普遍)和具有教育任務,讓人民認識他們的基本權利。<sup>69</sup>換言之,新興民主國家的監察使較少關注在「不良行政」,主要的任務在人權監督,因此就本質上而言,政治性更勝於法律性。

一個法律規範的新民主制度建立,代表了在新憲法中放入人權思想,建立監察組織就是創造性組織的保護者,確保人權受到應有的關注。新政權特別需要尊重公民基本權利,展現對法律規範的承諾。保障基本人權是這些國家監察使的重要任務,同時,監察使比過去面臨一個對政府公職人員再教育的特別挑戰。<sup>70</sup>

### (三) 確保文官體制的穩定

對新興民主國家而言,文官體制的穩定是民主鞏固的重要因素。因此對新上任的政府而言,最大的挑戰莫過於如何建立一個健全的行政官僚制度,使國家機器能正常運作,以發揮行政效能,同時也避免政府的濫權、擴權,或侵犯到人民的基本權利。而監察機關作為制衡政府權力的機制設計,為了使民主的發展能夠穩健成長,所以必須特別注意避免政黨或其他政治勢力介入文官體系,以及政府職權與行政官僚體系之規模能夠合理平衡,以確保文官體制的穩定,有助於民主的鞏固。

總之,新興民主國家的監察使工作是吃重的,既要同時扮演「人權保護者」、「政府教育者」和「社會教育者」(必須和新聞媒體共同合作)的角色,更要防範政府官員貪污腐化,但是對於不良行政和不公義,則需要更多時間才能心力關注。另外確保文官制度的穩定,也有助於國家的民主發展。

穩定民主國家和新興民主國家監察機關各有各的工作重點,但是從重要性而言,新興民主國家的監察機關比穩定民主國家的監察機關的任務和角色更為吃重,擔負起強化民主,置國家於法律規定的根基之上,以及讓國家組織現代

<sup>69</sup> 監察院國際事務小組編譯,2001b,頁23-24。

<sup>70</sup> Lauri Lehtimaja,2001a ,<  
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=2.3/410993&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=2.3/410993&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)>(2004/7/13)

化的重責。<sup>71</sup>如同瑞典首席國會監察使克雷司·伊克蘭德（Claes Eklundh）所言：「傳統上一般認為，監察使只有在有利的環境中才得以發揮功能。所謂有利的環境即指有民主制度的政府，以及政府官員遵從一致公認的法律原則。歷史悠久的監察制度都設於民主制度完善的國家。然而一九九〇年代之後，許多正步入民主制度的國家亦設有監察制度，例如中歐與東歐的前共產國家以及拉丁美洲國家。上述這些國家設置監察使的經驗，否定了監察使只能在有利環境才能發揮功能的論調。這些國家的監察使通常扮演推動民主化和保障人權的積極角色。因此大多數國家的監察使均認為，轉型國家中的監察使的角色，的確比傳統民主國家中監察使更重要。」<sup>72</sup>

### 第三節 監察使的職掌和角色

#### 一、監察使的職掌

I.O.I 對監察使提出的概念為：「監察使處理來自民眾對公共行政提出的決策、行為或疏忽的陳訴。監察使辦公室的首長由國會選舉產生，或者經由國會審議後由國家元首或政府派任。他的角色是保護人民對抗政府違反基本人權、濫權、錯誤、疏忽、不公平決定和不良行政，目的是為了增進公共行政和促使政府的行為更加公開透明，以及政府和官員對民眾更有責任。監察使辦公室是由國家憲法所設置並有法律依據，或者由立法部門所創設。監察使有權對民眾因為政府不良行政的陳訴作一個客觀的調查，而且即使陳訴未經民眾投訴，通常監察使也有權主動調查。為了保護人民權利，監察使擁有多種權力，主要包括以下幾項：一、調查政府是否違反法律的履行及不公平的不良行政；二、假如客觀調查顯示行政的錯誤，監察使可作成建議排除行政行為的缺失；三、對政府和陳訴的特別案件，以及假如對特別案件作成的建議沒有被受陳訴的政府機關接受，監察使可以向國會提出報告。而大部分的監察使也可以對於他們的

<sup>71</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 147。

<sup>72</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 165。

工作情形，向國會提出年度報告，並向社會大眾公開。但是一般而言，監察使無權作成拘束政府機關行為和決策的決定，當然，監察使對於陳訴案的調查，可以作成一個改變的建議。監察使辦公室的設置是獨立於執行和行政部門的官署之外。監察使的調查和建議對政府和民眾是可信任的，而且監察使積極維持和保護公平與廉正。一般而言，公部門的監察使對政府組織的一般權力範圍是廣泛的，在一些國家，有些監察使的權力範圍擴及包括法院、警方和軍方。」<sup>73</sup>

從 I.O.I 對監察使的描述，可以得知典型監察使的主要職掌，包括以下幾項：

第一、受理人民陳訴：監察使負責處理來自民眾對政府機關或官員違法失職或不良行政所提起之特定陳訴案，這是監察使的主要職掌。

第二、調查案件：監察使有權對民眾的陳訴案，作客觀的調查，而且即使陳訴未經民眾陳訴，通常監察使也有權根據相關訊息或媒體報導，主動進行調查。除了有廣泛的調查之外，監察使也擁有文件調閱權。

第三、作成建議或糾正：監察使對於陳訴案的調查，可以對被陳訴機關或其他政府機關作成建議，或者給予糾正。但是監察使無權作成拘束或改變政府機關行為和決策的決定。

第四、提出報告：對政府和陳訴的特別案件，以及假如對特別案件作成的建議沒有被受陳訴的政府機關接受，監察使可以向國會提出報告。而監察使對於他們的工作情形，必須向國會提出年度報告，並向社會大眾公開。

然而各國因制度的差異，監察使的職掌，在職權範圍、監督對象和職權內容也有些差異：

#### (一) 職權範圍

僅設中央層級監察使的國家，監察使的職權範圍涵蓋全國，包括中央和地方的政府機關；而只設地方或地區監察使，而無中央層級監察使的國家，監察使的職權通常只及於該地區或地方的範圍；一個國家如果同時設有中央層級和

<sup>73</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) > (2004/7/21)



地方層級監察使，中央和地方監察使通常會進行責任劃分。例如西班牙是一個地方色彩濃厚的國家，除國家層級的護民官外，由數個自治區組成，九個自治區中，有八個設有自治區的監察使。國家護民官源於國家憲法的制度，是真正的憲政機關；而自治區的護民官則並非憲法所規定，是自治區內自治機關的權力表現。兩者間無階級隸屬關係，有各自的權限範圍，兩者相互配合，且前者可以要求共同合作，國家護民官對於中央政府機關、自治區政府機關及地方政府機構行使監察權，不因存在自治區護民官，而受到限制。但是自治區護民官只能監督自治區政府機關及經自治區政府授權或權限移轉的地方機關。<sup>74</sup>另外澳洲聯邦除了有一名監察使之外，各州也都設有一名地方監察使，並基於聯邦國家地方自治精神，除與聯邦事務有關之案件，由聯邦監察使統籌受理之外，各州監察使都獨立行使職權。<sup>75</sup>故就整體而論，澳洲州監察使與州監察使之間，以及州監察使與聯邦監察使之間，多能合作無間，並經常交換相關資訊。<sup>76</sup>

## （二）監督對象

就監察使的監察客體來說（表 3-2），目前一般國家的監察使，主要以行政機關及其公務人員為監督的對象。有些則超出行政機關，也包含軍事機關和司法機關，例如瑞典和芬蘭；有些僅及於法院和法官，例如奧地利和西班牙、奧地利；有些不及於司法機關，僅及於軍事機關，例如丹麥、挪威。

芬蘭和瑞典的經驗顯示，法院由監察使監督具有多項功能，其中最主要有下列四項：<sup>77</sup>

1.由外人監督，不會被指為「官官相護」。監察使之資歷，一般皆與法官接近，具有法律專業，司法界不會妄指他們是門外漢，不懂司法程序，所以可以得到司法機關和法官的認同。

2.監察使不會干預司法獨立，尤其是法院的判決，因為他們不能廢棄或變更法院之判決。

3.他們審核司法程序方面的事件，並無權審核司法判決的實體內容。

<sup>74</sup> 監察院國際事務小組編譯，2003a，頁 13-23。

<sup>75</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 34。

<sup>76</sup> 黃越欽主編，1996，頁 47。

<sup>77</sup> 黃越欽主編，1996，頁 278-279。

表 3-2 世界各主要國家監督對象一覽表

國別	監督對象
瑞典	中央與地方政府，及其所屬員工，以及其他執行公共權威的人士。監督中央政府的行政和軍事單位（含法庭）、市政機關人員，但不包括下列人員及機關：1. 政府（內閣）、內閣閣員及各部會部長、國會議員或市議員（含職員）、大法官；2. 中央銀行理事與總裁；3. 司法總監；4. 公司行號、基金會即使為國家或地方所有，亦非所謂的行政當局；5. 報紙、廣播、新聞工作、工會、銀行、保險公司或私人醫生、律師；6. 其他監察使。
芬蘭	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。
丹麥	1. 國家「內政」及軍事中央政府行政機關及地方政府行政機關，包括政府閣員、公務員及其他服務於政府機關之所有人員。 2. 某種程度的地方機關：地方政府機關人員就呈請中央政府機關裁決之事務範圍 3. 服務於教會之公務員，但直接或間接涉及教會教條和教義之事務除外。 4. 不包括國會（或國會成員）、法官、司法法庭之行政執行長、哥本哈根市府法院之認證法庭主任法官、高等法庭書記官以及助理法官等職權、地方議會。 5. 1967 年起，為了避免戕害地方自治權，限制國會監察使對地方監察之範圍，排除地方政府本身有決定權之事項和地方議會議員。但是 1996 年新修正的監察使法，又擴大對地方政府的監察範圍。
紐西蘭	監察使監督行政人員（受管轄的行政機關，包括教育機關，例如學校董事會、大學，及其他部門組織，以及公共衛生單位）地方政府、國營企業。不包括：皇家的法律官員、軍人。1975 年紐西蘭的《監察使法》規定，監察使的管轄範圍擴張至地方政府。
澳洲	監察使監督公務員及其他公營事業（如澳洲電信、澳洲郵政委員會和澳洲廣播協會）之行政行為與措施。但不包括內閣閣員、法官、首都特區及北方特區首長。
西班牙	護民官監督中央政府機關、自治及地方政府機關的組織單位，同時介入所有政府機關之代理人或合作者所應履行或從事的公共服務事業對象，包括：各部會首長、行政機關、公務人員及任何從事相關公共服務業務之人員。
阿根廷	護民官監督「公共行政」的範圍包括中央集權和地方分權的行政機關、絕對自主的機構、國營企業、混合經濟行公司、國家股份占大多數的公司、其他國家機構、其他公法人。

筆者整理製表

4. 就法官的行為，監察使主要係提出懲戒或批判，他們雖然能就嚴重性之惡行提出起訴，但很少為之。由於他們有這項權力，對端正司法風氣產生極大影響。

事實上，如果監察使對司法機關無監察權，一般老百姓對於司法人員的枉法濫權情事根本無力提起訴願。法院實為官僚體系中的一環，有必要設置完備而獨立的監察機關，以期能迅速補救司法行政上的錯失。

而丹麥監察使不能監督法院之原因，主要是因為丹麥已另行設置特別法庭來處理法院的申訴案件。而紐西蘭、美國、大英國協國家則有一項強烈司法獨立之傳統，故司法機關不受監察使監督。

另外有極少數國家的監察使也監督立法機關及其成員，例如芬蘭和秘魯監

察使也可監督地方議會議員。當然有些國家監察使也監督包括公營企業、教會一等單位和機構，例如芬蘭和丹麥對教會有監察權。

此外，在有些國家，監察使的權力是廣泛的，例如瑞典和芬蘭監察使監督所有政府機關、中央和地方政府和法院，可以調查陳訴，對抗警方和所有國營企業，和來自軍方、監獄和政府雇員的陳訴。在大英國協國家，一般監察使的職權相對是較狹窄的，僅限在公共服務的領域，包括郵政、警方、電力、石油、廣播服務，<sup>78</sup>監督的對象較少。

### (三) 職權內容<sup>79</sup>

#### 1. 普遍性的職權

各國監察使雖然型態不一，不過就一般性而言，共同的職權特徵是擁有受理陳訴權、調查權、建議權、糾正權。

首先，一般監察使都直接受理來自民眾的陳訴案，較特殊的是英國和法國採間接的過濾制度。在英國，民眾的陳情案必須透過一位國會（下議院）議員轉呈給國會行政監督使；<sup>80</sup>在法國，則要求民眾陳訴的案件，也必須事先向眾議院或參議院提出，經議員判斷為監察使的職權後，然後才將陳情書轉交給監察使處理，而國會議員亦得基於自己的判斷，向監察使提出陳訴。<sup>81</sup>雖然此制可以避免監察使受理過多的案件，不過這種過濾的方式也形成民眾陳訴的一種障礙。

再者，調查權是監察工作的核心，調查權也是協助監察使行使法定職權所需要的輔助性工具，更是監察權行使的重要武器，因此世界各國監察使都具有廣泛的調查權（含文件調閱權—監察使可直接獲得決策者的所有相關文件），監察使可以根據特殊個案情況，自行決定採取是否非正式、有彈性、適當的調查程序。其中監察使行使調查權有百分之九十以上是對於陳訴案的調查。有些國家的監察使具有主動調查權，例如我國、瑞典、芬蘭、丹麥、西班牙、阿根廷等國，其中西班牙的國會議員亦得要求國家護民官行使主動調查權。但是即使

<sup>78</sup> Gerald E. Caiden ed., 1983, pp. 32-33.

<sup>79</sup> 有關世界主要國家監察使的職權，可參閱趙榮耀、洪國興，1999，頁 84-85。

<sup>80</sup> 監察院國際事務小組編譯，2003b，頁 8。

<sup>81</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002a，頁 126；黃越欽，1998，頁 142。

監察使有主動調查權，基於時間和陳訴案件太多的限制，一般只占實際調查案件的極少部分。比較特殊的，在愛爾蘭，對於監察使的調查權，有所謂的「機關首長否決權」，也就是當某一位機關首長以書面要求監察使不要對某一特定案件進行調查，在此情形下，監察使必須停止調查。<sup>82</sup>

此外，建議權也是監察使的重要職權，一般而言，監察使最常使用的處分權，就是建議權，包括通告性的建議、提醒違法者注意、改正性的建議、建議主管機關改變決議、糾正錯誤、指導性建議、要求修改某項法令、立法建議，<sup>83</sup>或者建議給予陳情者補償等。建議可根據不同的標準來分類，最常見的是將建議分為規範性和非規範性。前者旨在更改或廢止在立法或規定行為中被視為不公正的規定，或在多數情況中更改或廢止有關之解釋。後者，建議與個別和具體的情況有關。一般而言，建議不具法定效力，僅具有道德約束力。

然而從權力分立的角度，為了避免侵犯行政權，監察使對於行政決策只具有建議的權力，而不能推翻行政決策，且建議通常不具法律效力。建議對任何人都不具約束力，亦無權推翻政府或法定機關官員之決定，亦不能為不公平情事作出懲罰性決策。

全世界幾乎沒有任何監察使制度允許監察使更改政府機關所作的決策或要求另作決策。如馬丁·烏斯汀所言：「施政官員向外部機構負責：包括向國會和法律負責，也要向監察使負責。國會對施政官員享有運用憲法和政治的說服力，法院則可強迫政府的合法決策遵循特定的行事管道，可是監察使對政府只有勸說的權力，但是從過去的經驗得知，勸說所造成的影響並不亞於法院的命令。」<sup>84</sup>例如西班牙的國家護民官，具有提醒、建議或忠告權（護民官無權修改或廢除政府機關的處分或決議，但可以建議修訂正在採行之標準），監察使根據他的調查發現，可以提出改正行動建議，其後若不見採取任何行動或行動不足，監察使可以向國會提出特別報告。監察使不像行政上訴機關或法院，監察使的特徵在於無法改變行政機關的決定。通常監察使僅能陳述對案件的看法，如監察使可以批評該項決議或要求政府機關改變或重新加以審查，而其建議通常會被

<sup>82</sup> 監察院國際事務小組編譯，2003b，頁 122。

<sup>83</sup> 蔡定劍，《國家監察制度》（北京：中國法制出版社，1991），頁 83。

<sup>84</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 13。

採納。因為監察使代表國會，暗示行政機關通常必須考慮拒絕監察使意見可能需要面對國會之後果。另外，牙買加監察使有權向國會要求直接作出解決行動，這是監察使最有力的武器；<sup>85</sup>在愛爾蘭，如果監察使的建議未被接受，可以向國會報告；而澳洲監察使在調查案件後，應通知對被陳訴之機關採取下列救濟措施：(1) 委託適當機關另為適當之決定；(2) 修正不適當之決定或措施；(3) 廢棄違法不當之決定；(4) 建議修正法規；(5) 說明決定之理由；(6) 採行其他措施。相關機關得對上述通知提出意見，相關機關未於適當期間內採取適當改善措施者，監察使得通知總理與聯邦國會。

總之，監察使的主要手段是建議、糾正和批評，而不能推翻行政決策，當監察使的建議不被相關當局或個人採納時，他可透過一般報告或年度報告提醒國會注意、以及新聞媒體報導，藉由國會和輿論對政府機關施壓，採用公布報告的手段，敦促政府採取必要之行動，達到糾正的目的。一般先進民主國家的政府官員大多會樂於接受。

## 2.特殊性的職權

就監察使的特殊性職權而言，包括彈劾權、彈劾建議權、起訴權、巡察權、訴訟權、糾正權、糾舉、受理財產申報權等。

世界各國僅有少數國家的監察使具有彈劾權，例如西班牙國家護民官以及我國監察委員，而芬蘭國會監察使則僅有彈劾建議權。

另外，少數國家的監察使扮演類似檢察官的角色，對於違法失職人員，可以逕行起訴或建議起訴，例如瑞典和芬蘭、丹麥，但是幾乎很少使用。在部分非洲國家中，有權訴諸法院以尋求適當解決。例如迦納國會在一九九三年通過成立新監察使組織的法案中，不但允許監察使有提出建議修正的權力，還有訴諸法院尋求解決的權力，有別於以往監察使向國會報告，再由國會向行政單位施壓或尋求解決的一貫程序。納米比亞的監察使，更具備向法院申請禁制令的權力。在烏干達，檢察總長甚至擁有部分的司法權，可針對貪污或濫權的案件逕行調查、逮捕和起訴。不過上述這些非洲監察使被賦予強制執行權，是否本質上已經偏離監察使的本質，則引起討論。<sup>86</sup>

<sup>85</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 86。

<sup>86</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 45。

除了我國、芬蘭、瑞典和丹麥---等國家的監察使有巡察權外，其他國家則較少有巡察權。通常監察使對封閉性機構實施巡察，以丹麥為例，監察使可巡察政府管理的所有機關，特別是監獄、軍營、收容所等機構。

還有比較特別的是，阿根廷的國家護民官有訴訟權，有權調查司法案件，行使法定訴訟權，並得以原告或被告身份出席法院的開庭。<sup>87</sup>

另外，秘魯、菲律賓和我國的監察機關有權受理公職人員財產申報；而有些國家的監察使也擁有糾舉權，例如西班牙、冰島、秘魯、波蘭；<sup>88</sup>以及我國監察院在修憲前擁有同意權。這些都是較為特殊的職權。

## 二、監察使的角色

### (一) 角色類型

監察使到底扮演什麼角色，監督者、保護者、中介協調者、民眾服務者、超然調查者或者仲裁者？<sup>89</sup>不同國家的監察使有不同的角色扮演，根據芬蘭前國會監察使勞瑞·賴提瑪加（Lauri Lehtimaja）的分類，監察使的角色主要可區分為三種基本類型：<sup>90</sup>

#### 1. 法制和法治的監督者

I.O.I 認為：「監察使的角色是保護人民對抗違反人權、濫權、錯誤、不公平決定和不良行政，為了增進公共行政，使得政府的行為更公開透明，和政府及其官員對人民更負責任。」<sup>91</sup>

從監察使的發展歷史來看，本質上，傳統監察使一直扮演政府「施政正義」和「公平監督」的角色。最近更成為眾多改進政府施政機制中的一環，就像法院、行政法院和人權委員會等專責機構一樣。<sup>92</sup>這是典型斯堪地納維亞人或北歐國家的模式，北歐典型的監察使，其首要的任務是監督政府行為的合法性，

<sup>87</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002a，頁 179。

<sup>88</sup> 趙榮耀、洪國興，1999，頁 85；監察院國際事務小組編譯，2002a，頁 156。

<sup>89</sup> 黃越欽主編，1996，頁 325-326。

<sup>90</sup> Lauri Lehtimaja, 2001a.

<sup>91</sup> I.O.I, <[http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng\\_home.htm](http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng_home.htm)> (2004/7/21)

<sup>92</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 111。

次要的任務才是保護人民。<sup>93</sup>例如瑞典和芬蘭監察使主要在確保公共行政和司法的品質，因此其角色兼具檢察官的性質。但是北歐國家監察使工作主要的目的並不是在懲處失職的公務員，而是改進公共行政和司法行政的品質，故教誨性的角色（*didactic role*）其實比強制性的角色更為重要，真正的觀念是在防止違法失職之情事發生。<sup>94</sup>

另外有些國家的監察使對政府政策的制訂也發揮一定程度的影響力。例如芬蘭國會監察使如果被國務會議和內閣等各部門請求，他可以就憲法權或人權保障的觀點，以正式報告或以其他形式提出書面建議，提供給這些單位或部門，作為草擬立法草案之參考；另外依據《新憲法》規定，國會監察使有權參加政府和國會之會議，並且提出建言。<sup>95</sup>以「合法性監督」為主的監察使，通常監察使必須具備法律專長資格，例如北歐國家的監察使，通常由法官、檢察官、律師或法律學者擔任，而拉丁美洲護民官必備的資格條件為必須擁有專業律師執照或精通法學。<sup>96</sup>

## 2. 仲裁者

典型監察使的角色介乎議會、政府（公務員）和人民三者之間，以調節三者之間的關係，如此，議會不再像傳統三權分立制度一樣，只能調解國家和個人之間的關係，而是加以延伸，調節公務員和公民的關係，每一個普通公民都可以就政府官員或其他公務員的不法行為直接向監察使投訴，獲得法律救助。<sup>97</sup>

監察制度的建立，是在統治者和被統治者、國家和人民以及政府官員和人民之間開啓新的一章。<sup>98</sup>大多數的民主國家，人民常對政客和政府不信任和不滿，所以監察使必須扮演政府和民眾間的溝通橋樑。

監察使作為仲裁者（或稱為「調停者」、「調解者」、「斡旋者」）的角色，這是英法（*Anglo-French*）觀點，是法國和英聯邦國家的模式。其監察使通常不需要糾正法律和合法性，轉而以親切和公正的方式解決人民與政府官僚間的爭

<sup>93</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 11。

<sup>94</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 163-164。

<sup>95</sup> *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, p.14.

< <http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/poofar01.pdf> > (2002/7/15)

<sup>96</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 5-8。

<sup>97</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 20。

<sup>98</sup> Gerald E. Caiden ed., 1983, p.3.

端。仲裁者通常並沒有受過法律訓練，甚至有人主張監察使最好是選舉出身的前任政治人物或曾任新聞記者，具有政治上的歷練經驗，可以講被一般民眾和政治人物都聽得懂的語言，以利於溝通，作為人民與政府的中間人。以法國為例，監察使之職皆為卸任的政治家所擔任。

又如荷蘭監察使在接到申訴案件之初，也經常利用調解之方式，化解雙方爭議之歧見。自一九九四年以來，監察使決定只要各方條件允許，盡量以調解方式解決，此一政策，使得相當比例之申訴案件，原屬調查並應撰擬相關報告之案件，改以調解方式獲致解決。<sup>99</sup>

英國類似監察使組織的「獨立住屋監察使 (IHOS)」在一九九三年無法源基礎下成立，當時原名為「住屋協會房客監察使服務 (HATOS)」，後於一九九七年成為正式法定機關，專門監督已登記房東（住屋協會）工作的單位，該單位發展出許多方法處理房東與房客間的爭議。<sup>100</sup>

厄瓜多的護民官，於一九九四年開始執行一項重要的任務，即是設立保護及保障消費者權益的機構，同時介入調停民眾與公用事業供應者之間的紛爭事務，尤其是費率及服務品質的問題，而且在護民官認為合情合理且有必要時，應以調解者的身份，介入法人及一般機構與政府機關之間的紛爭。<sup>101</sup>而哥倫比亞監察使在公共事業用戶權益遭到損害而要求保護時，得介入公用事業使用者及提供公用事業之公私立企業間，擔任調解者。<sup>102</sup>

總之，監察制度是司法仲裁之外，一條解決爭端的有效途徑。

### 3. 人權的保護者

監察使的重要角色，除了監督政府之外，還有一個重要角色就是保護個人。雖然傳統監察組織主要的任務是監督「公共行政」的公平性和合法性；而人權委員會的主要任務是負責「人權保護」，涵蓋調查、教育、立法審視和顧問等功能。但是隨著監察組織參與更大廣泛的人權推廣和保護活動，其和人權委員會的角色區分越來越模糊。目前世界各國的監察組織都已成為一個國家人權機構，因此混合式的監察組織兼具監察和人權保護的功能，而傳統的監察組織除

<sup>99</sup> 審計部，〈荷蘭國家監察使度簡介〉，《審計季刊》，第 19 卷第 4 期（1999），頁 75。

<sup>100</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001b，頁 183-184。

<sup>101</sup> 監察院國際事務小組編譯，2004，頁 3、28。

<sup>102</sup> 監察院國際事務小組編譯，2004，頁 28。



利用教育和宣導計畫之外，還可以在解決某些司法性的陳情案件上，運用國際和國內的人權法規。<sup>103</sup>

雖然監察使有上述三種不同的角色類型，但是在實務上，有許多國家因為各自法律文化的不同，監察使同時扮演多重的角色。

另外前芬蘭國會監察使 Lauri Lehtimaja 則認為，監察使具有「預防的角色」<sup>104</sup> (the preventive of role)、「主動性的角色」(the proactive of role)和「教育的角色」(the educative of role)(表 3-3)。<sup>105</sup>換言之，監察使扮演的是主動出擊、事先防範的角色，對過去評論、對現在忠告、對未來教育，具有事前防止、事中糾正和中止、事後懲戒和救濟的作用。

表 3-3 監察使的角色

Aims 目標	Repressive 壓抑的	Corrective 矯正的	Preventive 預防的
Tools 工具	Reactive 反應性的	-	Proactive 主動性的 (主動出擊)
Methods 方法	Critical →對過去 →評論性的	Advisory →對現在 →忠告	Educative →對未來 →教育性

資料來源：Lauri Lehtimaja, 2001b, "The Preventive, Proactive and Education Roles of the Ombudsman," paper presented at the International Seminar Ombudsmanship: Prospects and Challenges for the Twenty First Century, Cyprus, September 12-16, 2001, <[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf)>(2004/7/13)

## (二) 角色轉變

我國古代御史大夫的角色，是從行政權出發（以行政或政府的角度），是王權的延伸，目的在鞏固領導中心，扮演「行政監察使」的角色。而近代西方監察使的角色，是從議會出發（人民的角度），目的是在限制王權，監察機構變成

<sup>103</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 112-113。

<sup>104</sup> 例如有些國家的監察使擁有巡察權，例如我國和芬蘭，而巡察具有預防的功能。

<sup>105</sup> Lauri Lehtimaja, 2001b, "The Preventive, Proactive and Education Roles of the Ombudsman," paper presented at the International Seminar Ombudsmanship: Prospects and Challenges for the Twenty First Century, Cyprus, September 12-16, 2001, <[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf)>(2004/7/13)

議會的一部份，而監察使最重要的無上權力，即是扮演捍衛個人對抗濫用公權力的保護者。

傳統上，監察使一直扮演政府施政正義和公平監督者的角色，近代的監察使還扮演人權保護者的角色。<sup>106</sup>監察使從監督政府行政效能，擴展到人權保護的觀念，事實上，各國監察使通常不是扮演單一的角色，而是混合和多重角色的，而且實務上，彼此間的差異也不是太大。再者，各國間的制度差異，通常反映出各國的法律文化，和人民的需要。

馬丁·烏斯汀認為，監察使從過去到現在的角色已經產生明顯的轉變：<sup>107</sup>

### 1.過去

在過去，典型監察使的角色主要有二：一是代表國會的監督者。監察使隸屬於國會，在定位上是國會的高級特任官，監察使代表國會監督行政，擁有議會特別的信賴關係，並向議會提出報告；二是調查政府行爲。不論是來自一般民眾的陳訴或主動調查，並評斷這些行爲的合法性。例如澳洲聯邦監察使在解決民眾個人陳訴上，主要扮演兩個角色：一是管理公共服務者；二是國會的監督者。<sup>108</sup>

### 2.現在

從一九八〇年代起至今二十多年，監察使扮演更多元的角色：

在傳統民主國家，二次大戰結束的十年，隨著福利國家的興起和政府職責的擴大，政府組織和機關在各領域需要更多的權力。因此監察使有三個角色：

一是作為「監督者和保護者」。首先監察使是代表「議會的監督者」，他有權調查、主動調查和巡察的權力。在監督者的角色下，監察使扮演國會監督行政的角色。再者監察使居於「保護人民對抗政府的地位」，監察使是保護法律制度的一項要素，亦即站在公民的立場要求政府依法行政。這兩個角色在確定的範圍內有些重疊，雖然不同國家間呈現多樣化，但是以前監察使主要扮演「議會的監督者」的角色，現代的監察使則轉變到以「人民保護者」的角色為主。監察使在他被賦予的的權力中擁有制度性的獨立性，有權自由的判斷決定是否

<sup>106</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 110-114。

<sup>107</sup> Ilkka Rautio ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years*(Helsinki,:Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000),pp.17-32.

<sup>108</sup> 監察院國際事務小組編譯，2000c，頁 80-81。

開始調查，是否對陳訴作出答覆或自動調查等。

二是作為「教育者」。監察使有權教育政府採取適當的行政標準，故監察使對政府而言是一個教育者的角色，主要的貢獻是提高行政的服務品質。監察使可以教育公共機構，讓他們知道與民眾接觸時所扮演的真正角色；監察使教育的重點，應該放在公共服務是為了服務人民而存在的真正理由。

三是作為「評估者」(assessor)。監察使調查和評估政府的行為，並且檢視政府法律的執行情況。

在新興民主國家，監察使的角色更加重要，因為監察使扮演「人權保護者」和「教育社會者」的角色，需要有更多時間才能關注不良行政和不公義的問題。因為發展中國家是否因為政府官員的待遇過低和政治文化的原因，故政府官員貪污時常造政府的施政品質的可怕威脅；另外也反映在教育水準上，在發展中國家的監察使因此有一個重要的工作，就是教育社會，不過這項任務必須和新聞媒體共同合作，因為報紙和其他媒體是民主社會中不可或缺的要素。反之，在傳統民主國家，人權和監察使是被「法治」所支配，少有政府侵犯人權之事件，故保護人權並非監察使的主要工作。

## 第四節 監察使的擴散風潮和發展趨勢

### 一、擴散風潮

監察制度的擴散是二十世紀末，全球重要的憲政發展之一，但整體而言，監察制度呈現多樣化的發展。

監察制度最早濫觴於西方古希臘的考試制度，而現代西方監察使制度的典型模式，是由政府立法部門所建立的公共部門機構，負責監督和規範行政或執行機關的行政活動。瑞典在一八〇九年通過《政府組織法》的修正，設置監察使，此一新的《政府組織法》保留十七世紀以來，瑞典的制度—國家機關自治制度，該制度的特徵是不允許大臣進行直接管理。這一獨特的現象對於建立國會監察使制度，監督並保證法官與政府官員遵守法律具有重要意義。因為決定

設立國會監察使的原因，是要建立一種獨立於政府，並且能監督政府官員履行職責的制度。<sup>109</sup>

典型的瑞典監察使模式在發展最初的前一百年是停滯的，直到二十世紀，才被斯堪地那維亞國家和其他國家所採行，其中芬蘭在一九一九年首先設立國會監察使，到了一九五五年、一九六二年丹麥、挪威也先後設立監察使。二次大戰後，福利國家興起，丹麥和其他西歐民主國家一樣，開始回頭思考典型的監察使思想，如何保護個人來對抗行政權的濫權和其他不良行政的形式，而丹麥的實施經驗，正好作為其他國家仿效的模式。<sup>110</sup>自從一九六〇年代早期，監察使辦公室開始盛行，監察使作為獨立負責調查和調解政府與人民間糾紛的觀念，已經推展到全世界大部分國家，同時也被視為是民主社會必備且重要的機構。一九六〇年代，丹麥模式的監察使制度，開始向北歐以外地區傳布，而重要的里程碑，就是紐西蘭在一九六二成立監察使辦公室，是北歐地區以外第一個設立監察使辦公室的國家，也成為普通法國家中採行監察使構想的先驅。<sup>111</sup>

因此在一九六〇年代到一九七〇年代，紐西蘭模式的監察使制度在大英國協國家<sup>112</sup>和其他國家盛行（主要是歐洲國家—中歐和東歐）發展，例如英國（一九六七年）、加拿大各省（亞伯達省開始在一九六七年—北美第一個監察使辦公室）、坦尚尼亞（一九六八年）、以色列（一九七一年）、波多黎各（一九七七年）、澳大利亞（一九七七年在聯邦層級，一九七二～一九七九年在州的層級）、法國（一九七三年）、葡萄牙（一九七五年）、奧地利（一九七七年）。<sup>113</sup>而且擴展的類型包括國家、地區和都會層級的監察使。<sup>114</sup>

後冷戰時期的發展是，全世界有許多國家轉型成民主政體，尤其過去十多年來有更多的國家建立，特別是拉丁美洲國家、中歐和東歐、非洲和亞太地區

<sup>109</sup> Bengt Wieslander 著，程潔譯，2001，頁 3-10；Gerald E. Caiden ed., 1983,p.3.

<sup>110</sup> Hans Gammeltoft-Hansen and Flemming Axmark, *The Danish Ombudsman*(Copenhagen : Danish Ombudsman : Ministry of Foreign Affairs, Department of Information, 1995), pp.9、13、14.

<sup>111</sup> 監察院國際事務小組編譯，2000c，頁 7；Roy Gregory and Philip Giddings eds.,2000,p.7.

<sup>112</sup> 西歐國家因為擁有「行政法院系統」，所以監察制度在歐陸國家之發展並未如在英語系國家快速。「監察」的概念在 1960 年代引入歐洲，直至 1970 年代以後才陸續在法國（1973）、葡萄牙（1975）、奧地利（1977）、愛爾蘭（1980）、西班牙（1981）、荷蘭（1982）等國，建立中央級與地方層級的監察模式。參見黃越欽主編，1996，頁 235。

<sup>113</sup> I.O.I.<<http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/history.html>>(2004/7/21)

<sup>114</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds.,2000,p.7.

的國家。<sup>115</sup>在一九八〇年代初期，西班牙（一九八一年）和荷蘭<sup>116</sup>（一九八二年）首先成立監察使辦公室，一九八三年中期，全世界已經有 21 個國家有國家層級的監察使辦公室，和 6 個國家有省（州）或區域層級的監察使辦公室。後冷戰時期，監察制度的快速擴展，與這段期間世界上許多主要的政治、社會和憲政制度的改變有關。憲政制度的改革起源於殖民地擺脫束縛，和二次大戰後所興起的民主改革風潮，以及稍後共產主義瓦解與被人民力量推翻的集權政體。這些國家都將其社會環境設定為現代化的民主國家，熱切地希望建立監察制度。<sup>117</sup>因此一九八〇年代開始至今，很多國家轉型成民主國家和民主的政府結構，因此建立更多的監察使辦公室，特別是在拉丁美洲、中歐和東歐、和部分非洲以及亞太地區國家。也有一些國家在這段期間建立國家層級的監察使辦公室，例如那米比亞、南非、波蘭、一些法語系非洲國家、匈牙利、立陶宛、斯洛伐尼亞、捷克、泰國和菲律賓等。<sup>118</sup>

其中在一九九〇年代是拉丁美洲國家設置監察機構的巔峰，包括墨西哥、薩爾瓦多、哥倫比亞、哥斯大黎加、巴拉圭、宏都拉斯、秘魯、阿根廷、玻利維亞、尼加拉瓜、巴拿馬、厄瓜多、委內瑞拉等國，紛紛以不同名稱成立監察機關。另外，在一九九〇年代，蘇聯共產體制的瓦解引起的民主化浪潮，連帶引發中歐、東歐和非洲國家的民主化，許多國家的監察制度如雨後春筍的成立。再者，根據統計，現存的非洲監察使組織中，超過百分之五十也在此時期成立，例如突尼西亞、馬達加斯加島、象牙海岸、布加納法索、賴索托、塞內加爾、加彭、赤道幾內亞、喀麥隆等國。

到了二〇〇三年，包含在先進民主國家和新興民主國家，監察使辦公室的數量更多，已經超過一九八〇年代的 5 倍。<sup>119</sup>至二〇〇四年止，全球已有超過 121 個國家或地區設置監察使制度。歐洲、非洲、加勒比海及拉丁美洲地區是目前 I.O.I 前三大會員國最多的地區。

監察機構的擴展已經成為二十世紀末葉，全球最主要的憲政發展之一。目

<sup>115</sup> International Ombudsman Institute and Linda C.Reif, 2001,p.1.

<sup>116</sup> 荷蘭國會監察使辦公室於 1982 年 1 月依《國家監察使法》正式成立，在制度上源自於丹麥。參見監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 30。

<sup>117</sup> 監察院國際事務小組編譯，2000c，頁 76。

<sup>118</sup> I.O.I.<<http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/history.html>> (2004/7/21)

<sup>119</sup> I.O.I.<<http://www.law.ualberta.ca/centers/ioi/eng/history.html>>(2004/7/21)

前，瑞典模式的監察使概念傳遍全球，超越宗教、文化、種族、司法、地理上的藩籬，大部分民主國家皆設有監察使或類似組織。<sup>120</sup>這種快速的擴散，被稱為「監察風潮」(Ombudsmania)。<sup>121</sup>

## 二、發展趨勢

### (一) 發展的原因：

二次大戰後，監察使制度快速發展到全世界，形成所謂「監察風潮」的原因，可歸納以下幾個重要原因：

1.獨立超然的監察制度必須建立在民主體制之下，因此國家的民主化和監察制度的建立有密切關係，根據杭亭頓(Samuel P. Huntington)的分類，歷史上世界民主化浪潮有三波，第三波民主化在一九七四年從南歐(希臘、西班牙、葡萄牙)開始，而此時期也是監察使制度逐漸擴散的階段，七〇年代末期，民主的浪潮湧入拉丁美洲(阿根廷、烏拉圭、秘魯、厄瓜多爾、玻利維亞、巴西和烏拉圭)和中美洲(宏都拉斯、薩爾瓦多、尼加拉瓜、瓜地馬拉和墨西哥)，八〇年代末期開始，民主浪潮陸續席捲東歐共產世界(波蘭、捷克斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞和前東德)，接著民主化浪潮發生在非洲和前蘇聯，亞洲則從七〇年代開始到九〇年代，進行民主轉型(巴布亞紐幾內亞、泰國、巴基斯坦、孟加拉、菲律賓、南韓、蒙古、尼泊爾)。整體來看，第三波民主化的波濤席捲了南歐，橫掃拉丁美洲、中美洲，東歐、非洲，挺進亞洲，衝垮了蘇聯集團的專制政權，<sup>122</sup>而這些第三波民主化的新興國家也紛紛成立監察使制度，可見監察使制度的快速發展，和民主化的浪潮息息相關。

2.二次大戰後，由於福利國家的成長，政府規模大幅度增加，以及行政權力也不斷擴大，因此有必要對執政和行政的錯誤以及濫權進行監督。<sup>123</sup>穩定的西方民主國家，戰後的福利國家和管制經濟無可避免造就了「大政府」時代出

<sup>120</sup> 監察院國際事務小組編譯，2000b，頁 8、11。

<sup>121</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 189。

<sup>122</sup> Samuel P. Huntington 著，劉軍寧譯，1994，頁 10-23；Georg Sorensen 著，黃德福主譯，1998，頁 42-43。

<sup>123</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds.,2000, p.411.

現，這種大型、複雜的官僚體制越來越容易侵害到個別民眾的生活和生計。

3.公共行政的活動範圍更為廣泛，以及政府官僚的權力變得更大，就人民個人而言，更需要額外的法律保護機制。

4.現存的機制，例如法院、立法部門、執行部門、行政法院和行政官署，並不足以對抗非法侵害的抱怨，因此有需要一個輔助的獨立機構。

5.監察使的存在有心理學上的價值，因為監察使給予人民信賴感，並且扮演監督政府行政的「監督者」(watchdog)角色。

6.立法部門的傳統是關注政府官員和行政機關遵守法律，依法行政。而監察使正可以提供協助立法部門監督執政和行政官員，分擔國會的部分功能。

7.監察使給公民一個不需個人花費、省時、沒有訴訟對手的緊張壓力，以及不需要律師或其他較高層級干涉的專業和公平媒介。

## (二) 發展的方向：<sup>124</sup>

監察使制度是從北歐開始，逐漸向全世界擴散，其發展方向基本上可以歸納如下：

- 1.從西歐到東歐，從北美到南美，從非洲到亞洲。
- 2.從先進工業社會國家，像英國、加拿大，到發展中國家，像迦納和印度。
- 3.從傳統民主國家，像紐西蘭、挪威，到新興民主國家，像克羅埃西亞、斯洛伐尼亞和拉丁美洲國家。
- 4.從單一國家，像瑞典、芬蘭，到聯邦國家，如德國、比利時、澳洲。

## (三) 趨勢

### 1.適應性和變異性

世界各國的監察制度雖然大多源自於瑞典的國會監察使制度，但是各國的歷史傳統、文化背景、政經條件都不完全相同，為了適應各國主客觀因素的差異性，所以監察制度的內容和實際運作，幾乎沒有完全相同的模式，即使同屬北歐國家，瑞典、芬蘭、丹麥、挪威和冰島也有制度上的差異。尤其近年來，

<sup>124</sup> Roy Gregory and Philip Giddings eds.,2000, p.459.

有許多新的監察制度形成，特別是在新興民主國家，這種制度變化的現象，足以證明任何法律制度很難完全從國外移植或移植到國外。<sup>125</sup>

早期瑞典監察使制度任務的焦點在法院執行法律的差錯，主要在監督「司法機關」，所以又稱為「司法監察使」，全世界只有芬蘭的制度最接近瑞典的原型，其他國家大多繼受丹麥改良式的國會監察使(Folketing Ombudsman)制度，特別是英語系國家，丹麥模式以「行政權」為監督重點，比起瑞典或芬蘭以司法事務為監察重心的制度，更廣為其他國家所接受。例如英國稱為「國會行政監督使」，就是以監督行政機關的「不良行政」為主要的工作重點。如同琳達·瑞芙教授(Professor Linda C. Reif)所言：「傳統的監察組織以斯堪地那維亞監察機構為根本，特別是丹麥和挪威這兩個國家，其特色是監察使不監督歸屬於司法行為」。<sup>126</sup>

第一個採用丹麥監察使構想並引進類似機構的國家是紐西蘭(一九六二年)。在其他許多國家，忠實仿效丹麥監察使制度並加以實現的有挪威(一九六二年)和冰島(一九八七年)兩國。<sup>127</sup>紐西蘭採丹麥模式，在一九六二年將監察使制度入憲，是第一個英語系國家的監察組織，也是繼丹麥之後第四個成立監察使制度的國家。隨後快速的，其他英語系國家或省分加入，隨著時間的經過，新成立的機構經由處理案件，建立一定的聲譽，因此大英國協國家都以紐西蘭模式為主要藍本，此外，紐西蘭模式也是絕大多數聯邦國家以及許多非聯邦國家和非英語系國家的立法前身。

西班牙模式是中南美洲國家之張本，西班牙的國家護民官是拉丁美洲地區監察制度的主要催生者，例如阿根廷監察制度就是在西班牙護民官的扶植下於一九九四年建立，<sup>128</sup>而阿根廷也是南美洲地區監察制度之濫觴，可見，西班牙國家護民官對拉丁美洲地區監察制度之影響與貢獻。<sup>129</sup>

可以想像的，未來監察制度的發展趨勢，都會適應各國特殊條件，而產生制度的變異性和獨特性。

---

<sup>125</sup> Lauri Lehtimaja, 2001a.

<sup>126</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 109。

<sup>127</sup> 監察院國際事務小組編譯，《丹麥監察使》(台北：監察院，2000d)，頁 4。

<sup>128</sup> 阿根廷曾是西班牙的殖民地。

<sup>129</sup> 監察院國際事務小組編譯，2003a，序言。



## 2. 型態多樣化

隨著監察使的發展，監察使的型態越來越多樣化。從隸屬來看，傳統模式是隸屬於國會或立法部門，現代模式則隸屬於立法、行政、司法部門或獨立機構的型態都有；就管轄範圍來看，則包括國際、超國家、國家、次國家等不同類型的監察使型態；就組成型態來說，傳統上監察使是採個人制，目前有些國家則以委員會形式組成；其他如監察使的資格、選任程序、任期、職權等，則各國多少有些許差異。

## 3. 私部門的採用

監察機關屬於國家權力機關的一環，故早期典型的監察使只設置在公部門內，但是隨著監察使的概念廣為流傳，以及監察使的角色和功能備受肯定。除了在公部門被普遍設置外，也快速的進入很多私部門（民間），被廣泛採用，例如公司、企業、大學等。<sup>130</sup>

## 4. 特殊監察使的增加

因為民主化、人權的發展以及福利國家行政任務越來越多，因而產生新的監察制度。

典型監察使是一般目的監察使，對政府具有全面性監督的權限，而典型監察使的實施成功，造就更大量單一目的特殊監察使之設置。

因為隨著行政國家的興起，政府職責的逐漸擴大，行政行為的範圍也越來越大，為了因應陳訴案件的逐年增加，以及專業分工的考量，有越來越多國家設置單一目的的特殊監察使，包括專業監察使和行政部門內部設置的「政府監察專員」，兩者和一般監察使共同分擔人民的陳訴案件，具有互補性。

總而言之，特殊監察使的大量設立，主要有以下幾個因素：

（1）分工互補考慮：一般監察使和特殊監察使分工和互補，達到案件分擔、減輕負擔的目的。

（2）專業考慮：特殊監察使比一般監察使更「專業」，因為一般監察使雖然具有某方面的專業，專業層面不夠多元，無法處理所有的行政專業問題，而各種特殊監察使，無論是專業監察使或政府監察專員，都具有特定專長。

---

<sup>130</sup> Mark Grant, *Pensions Report, The Pensions Ombudsman: Power, procedures and Decisions* (London: Sweet & Maxwell, 1998), p.3.

- (3) 政府職能越來越多。
- (4) 自律、內控的強化。
- (5) 政府從「服務民眾」的角度出發。

(6) 典型監察使僅能監督公共行政的範圍，監督不到私人 and 私部門。而特殊監察使可以監督公部門的機關和官員、提供政府政策和立法之意見，也可監督私領域的部門和人員，擴展傳統監察使的權力範圍，對於人民權利的保障更周到。

#### 5.混合式的監察機關增加

過去二十多年來，世界有很多國家轉型成民主的政府形式，這些民主化的政府，通常會設置一個監察使辦公室來監督政府施政和增進政府行政效能。有些新的辦公室被賦予一個明確的義務，負責調查民眾對政府違反人權的陳訴案。連帶的，這些辦公室有時也會在憲法上被賦予特別的權力，如有能力督促法院採取行動保障人權或促進人權教育的任務。有些國家使用監察使的概念，建立人權委員會，目的在增進人權的保護。再者，在其他一些國家，人權委員會通常也扮演監察使的角色，調查來自民眾的陳訴案，而且不但實施人權教育，同時創造一個優質的人權文化。<sup>131</sup>因此許多國家成立混合式的機構，兼具監察組織和人權委員會的功能（行政正義和保護人權），例如西班牙、阿根廷、秘魯、墨西哥、納米比亞、烏干達、波蘭、斯洛伐尼亞、匈牙利、瓜地馬拉和薩爾瓦多等國。<sup>132</sup>就未來的發展來看，人權保護將是監察使的監督重點，不僅當作一個政治口號而是一個法律工具。

#### 6.中央與地方分設監察機關

雖然傳統上聯邦國家才同時設有中央與地方層級的監察使，但是隨著「地方分權」的浪潮，不論單一制國家或聯邦國家，未來應有更多國家在中央與地方分設監察機關。如同前任 I.O.I 專案計畫委員會主席馬歇爾(Mary A. Marshall)所言：「混合中央制和地方制的監察制度將是未來趨勢」。<sup>133</sup>

#### 7.監察使角色的轉變

爲了滿足時代的變化需求，監察使的傳統角色是監督公共行政，新的趨勢

<sup>131</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)>(2004/7/21)

<sup>132</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 112。

<sup>133</sup> 黃越欽主編，1996，頁 249。

則是朝向有關策略規劃、部會與組織提供民眾的公營事業服務，以及定義服務品質標準及結果評量等公共服務的領域發展。朝向規劃與責任的趨勢，促使不同的監察使辦公室的產生。<sup>134</sup>

#### 8.重視預防的效果

傳統上，「監察權」本質上為法律性的事後監督權，而非政治性的事前監督，<sup>135</sup>但是現代的監察觀念特別強調預防的效果，許多國家的監察使可以對政策提出建議或意見，提出良好行政規則的標準，或者對於立法草案提出意見，這些都可以達到預防的效果。例如：芬蘭監察使的角色也從傳統對抗失職人員擴展至事前的預防。

### 第五節 監察使的資格與選任

對於監察使的任命程序，各國也略有不同，不過主要有兩種類型：

一是由總統或國王提名：總統或國王在提名前通常會先行和國會諮商後再行提名，有些直接任命，有些需經國會同意。故總統或國王所擁有的是一種形式上的提名權，而非實質上的提名權。

二是由國會提名：通常由國會憲法委員會（或特別委員會）進行提名及審查，再經國會大會通過。

從上述兩種類型來看，國會對於監察使的選任，都擁有實質上的影響力。

在監察使的資格限制方面，各國的規定也寬鬆不一：

一是資格較嚴者，例如政治清廉度高的北歐國家（瑞典、芬蘭、丹麥、挪威）的監察使，因為扮演「合法性監督者」的角色，通常由在社會上享有清譽，且具有法律知識背景的人士所擔任（例如法學家、法官、律師），一經國會選任，即獨立行使職權，黨派中立，不受任何干涉，其專業性、公正性和獨立性的形

<sup>134</sup> 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 266。

<sup>135</sup> 劉惠仁，《五權憲法中的監察院》（台北：正中書局，1990），頁 187、190。

象，深受政府和民眾所肯定，是制度運作成功的關鍵因素。<sup>136</sup>另外，哥倫比亞和秘魯的護民官必須擁有律師執照、厄瓜多的護民官必須擁有法學博士學歷。

二是資格較鬆者，例如英國的監察使，資格無特別規定，由政府推舉，女王派任，是隸屬於下議院（the House of Commons）官員，向國會負責，歷屆的監察使大多為職業文官；<sup>137</sup>法國監察使由內閣提名，決議後由總統任命指派，任期 6 年，不得連任；<sup>138</sup>

紐西蘭的監察使，無須具備任何法律或其他正式資格，由眾議院推薦，經總督（理）任命，對國會負責；<sup>139</sup>根據一九八一年《國家護民官法》第二條和第三條之規定，西班牙的國家監察官，資格亦無特別規定，任何一位具法定年齡之西班牙人均可獲選為國家護民官，正國家護民官由「參眾兩院聯席委員會」提名候選人（簡單多數決決議），再分別經眾議院（超過五分之三之同意），二十天後再經參議院（絕大多數決）通過當選，兩位副國家護民官由正國家護民官提名，取得參眾兩院之同意；<sup>140</sup>阿根廷的國家護民官資格也無特別規定，只要阿根廷本地出生或具有阿根廷國籍，且至少年滿三十歲即可，護民官的產生方式，是由國會參、眾兩院選出一個「兩院永久委員會」，兩院依據政黨比例各選出七位國會議員組成該委員會，由參院院長召集並任主席，委員會決議採相對多數決。<sup>141</sup>上述英國、紐西蘭、西班牙、阿根廷等國，監察使的資格雖無特別規定，但是因為執行職務的需要，在實際運作中，仍然有一些監察使是具有法律專業出身，或是就任後受一些法學教育訓練，而且被選任者也都是公正廉潔之士，具有崇高聲望，符合社會期待。非洲各國的監察使，大多由總統任命，直接向總統負責，不過那密比亞的監察使雖然由總統任命，卻對國會議長負責。<sup>142</sup>加勒比海國協國家中；除了安地卡及巴布達外，國家元首不是透過建議就是

---

<sup>136</sup> 有關北歐國家監察使的選任，請分別參閱周陽山，〈瑞典監察使制度—理念與實務的分析〉，《立法院院聞》，第 31 卷第 11 期（2003），頁 50-58；李文郎，〈芬蘭國會監察使制度與運作〉，《問題與研究》，第 43 卷第 2 期（2004），頁 120-121；監察院國際事務小組編譯，2000d，頁 217；*Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*; Hans Gammeltoft-Hansen and Flemming Axmark, *The Danish Ombudsman*(Copenhagen : Danish Ombudsman : Ministry of Foreign Affairs, Department of Information,1995).

<sup>137</sup> 監察院國際事務小組編譯，2003b，頁 4；石俊超、劉彥偉編著，1991，頁 16。

<sup>138</sup> 監察院國際事務小組編譯，2005a，頁 91。

<sup>139</sup> 監察院國際事務小組編譯，2001a，頁 38、45。

<sup>140</sup> 監察院國際事務小組編譯，2003a，頁 145-146。

<sup>141</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002a，頁 165-166。

<sup>142</sup> 黃越欽主編，1996，頁 94。

透過諮詢過程任命監察使。以色列「審計長兼公共申訴督察長」之任用資格無特別規定，但是實際上，大多由具有法學背景人士擔任，幕僚人員也大多是法律專業人士（表 3-4）。<sup>143</sup>

## 第六節 小結

監察制度是民主制度中重要的一環，從消極面而言，是避免政府及其官員貪污、濫權和侵犯人權，因此就官僚政治來看，監察使是一個外部安全閥的檢查機制，在公共行政和政府官僚之間提供一個額外的保護。<sup>144</sup>從積極面而言，可以澄清吏治、提升行政效能和立法品質，故現代民主國家紛紛設立監察制度，形成一股「監察風潮」。因此監察制度的擴展，已經成為二十世紀末葉，全球最主要的憲政發展之一。然而由於各國政治、經濟、文化、社會等背景不同，監察制度呈現多樣化的發展，而產生不同的類型變化，不過仍以「國會監察使制度」為主流。但是儘管監察機關的型態不一，但其核心業務仍舊是處理民眾的陳訴，以及監督政府官員的貪污、不良行政，以及對基本人權的侵害等事項為主。

此外，監察使扮演的角色也因為時空的更迭，而有所差異。傳統上，監察使一直扮演政府施政正義和公平監督者的角色，近代的監察使還扮演人權保護者的角色，從「議會監督者」轉變為「人權保護者」和「教育者」、「協調者」、「評估者」等更多元的角色。

監察制度運作成功的國家，除了制度符合該國的主客觀條件外，最主要的因素，還是在於監察使具有其專業性、公正性和獨立性，享有崇高的社會地位，能備受民眾、政府官員和國會的信任，故其在行使職權時具有一種道德影響力。因此，雖然世界各國監察使的法定職權大小不一，但一般而言，通常透過建議、糾正和批評等方式，來達到糾正和教育政府機關和官員違法失職行為的目的，

---

<sup>143</sup> Mrs.Miriam Ben-Porat，〈以色列監察使之淵源〉，收錄在監察院編印，《第二屆亞洲區監察使會議論文集》（台北：監察院，1997），頁 110-111。

<sup>144</sup> Gerald E. Caiden ed., 1983,p.1.

表 3-4 世界各主要國家監察使選任一覽表

國別	人數	任期	資格	年齡	選任程序
我國	29 人	6 年， 得連任	六款資格之一	須年滿 35 歲	總統提名，立法院同意
瑞典	4 人	4 年， 可連選連任	目前無正式資格規定，曾規定「極具法學素養」但已廢除，惟傳統上（慣例）需具「司法能力」，故以法官、法學教授擔任者居多	-	國會憲法委員會籌辦，並於全體大會中通過，國家元首任命對首席監察使的選舉應單獨舉行，其他監察使則係個別舉行
芬蘭	1 正 2 副	4 年， 得連任	需具備傑出法律專長	無年齡限制，	由國會「憲法委員會」提名，經國會同意任命（由國會選舉產生）
丹麥	1 正 2 （法律 規定 1 人或 2 人）	2 年， 可連任	法律教育背景（法律學系畢業）	應於年滿 70 歲當 月底退休	由法律事務委員會推薦，國會選舉
挪威	1 人	4 年， 得連任	挪威大學最高法律學位，與最高法院法官資格相當，多由法官或著名律師任之	-	國會選任
紐西蘭	2 人	5 年， 可連任，無 次數限制	無須具備任何法律或其他正式資格	72 歲以下	由眾議院推薦，經總督（理）任命，對國會負責
澳洲	1 正 3 副	7 年， 得連任	-	至 65 歲 退休	總理任命
英國	1 正 2 副（副 國會監 察使、 副健保 監察使）	-	無特別規定	65 歲以內	由政府推舉，國王任免獨立於政府之外，非公務人員是英國下議院的官員，由女王所派任，須向國會報告
西班牙	1 正 2 副	5 年	資格無特別規定 任何一位具法定年齡之西班牙人均可獲選為國家護民官	-	正國家護民官由「參眾兩院聯席委員會」提名候選人（簡單多數決決議），再分別經眾議院（超過五分之三），20 天後再經參議院（絕大多數決）通過當選 國會（參議院、眾議院）任命之高級特任官 兩位副國家護民官由正國家護民官提名，取得參眾兩院同意
阿根廷	1 名	5 年， 僅能連任一 次	無特別規定 1. 阿根廷本地出生或入阿根廷籍 2. 至少年滿三十歲	至少年滿 30 歲	由國會參、眾兩院選出一個「兩院永久委員會」，由兩院依據政黨比例各選出七位國會議員組成該委員會，由參院院長召集並任主席。委員會決議採相對多數決。 國家護民官在參眾兩院必須至少達三分之二以上投票同意後任命，一經選任即獨立自主

筆者整理製表

卻很少採用彈劾、起訴、懲戒等嚴厲的處分。當然國會的支持和新聞輿論的配合，以及政治人物的對監察使行使職權的尊重，也都是建構監察制度運作成功的重要因素。

西方國家的監察機關通常使用批評和建議的方式。監察使對不良行政的批評，通常藉助新聞媒體的報導，繼而形成一種社會輿論，對被批評的行政機關形成一種輿論壓力。另外，監察使向國會報告，也形成另外一種強大的壓力。因此被批評或建議的機關通常會接受。例如前澳洲昆士蘭省監察使佛列德·艾比茲（Frederick Albietz）表示，該省監察使送交公務機關的意見，有百分之九十九至百分之百會被接受，建議事項通常是全部執行或至少部分被接受。<sup>145</sup>

琳達·瑞芙教授（Professor Linda C. Reif）：「傳統的監察組織是經由立法所創設的公共組織，其目的是監督政府行政機關的施政行爲。作爲不具司法功能陳情機制的監察組織，目的在改進政府行政單位與民眾接觸時，其所應展現的合法性、負責任和效率。監察使的獨立和中立地位，加上被賦予廣泛的調查權力，是監察組織有效運作的必要特質。傳統監察使有權針對人民陳情有關政府違法、不當、不公平方式施政，進行公正調查，並根據調查結果作出結論和建議。監察使有昭告大眾的權力：根據調查結果向政府提出特別報告和年度報告。不過真正傳統的監察使無權對施政和政府作出具體法律強制性的決定。相反的，監察使應盡力說服政府採行其經過徹底調查後提出的建議，以合理的程序支持其建議和個人誠正性。但是，傳統監察使不能調查立法行爲，而且大多不得調查法院行爲。不過某些國家的監察使享有較多權力，例如有些監察使可以建議變更法律和規定，或者針對政府施政上較大體制問題展開自動調查。有些監察使則是由政府行政部門任命，也引發這類監察組織是否保持獨立性的爭議。」<sup>146</sup>

<sup>145</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002b，頁 177。

<sup>146</sup> 監察院國際事務小組編譯，2002c，頁 110-111。