
目次（上冊）

院長序言	
編譯序言	
圖目錄（上、下冊）	xiv
表格目錄（上、下冊）	xv
撰稿人	xvii
前言	xxi
1. 監察制度與行政司法：從承諾到實踐	1
馬克·赫托與理查德·柯卡哈姆 (<i>Marc Hertogh and Richard Kirkham</i>)	
第一部分 監察制度的基本原則	
2. 監察體制的歷史與演變	30
塞賓·卡爾 (<i>Sabine Carl</i>)	
3. 監察使與政府機關：溫和的建議	70
尼克·奧布萊恩 (<i>Nick O'Brien</i>)	
4. 私部門監察制度	107
克里斯多夫·霍奇斯 (<i>Christopher Hodges</i>)	
第二部分 監察制度的演變	
5. 監察機構：「獵獅子」或「打蒼蠅」	144
卡羅·哈洛 (<i>Carol Harlow</i>)	

6. 監察機構的政治學：香港經驗 180
陳文敏 (Johannes Chan) 和薇薇安·王 (Vivian Wong)
7. 監察制度與法治 218
戴耀廷 (Benny Y. T. Tai)
8. 歐盟監察使與歐盟法院：在提升透明度上是競爭或共生關係？ 259
米蘭·雷馬克 (Milan Remáč)
9. 歐盟的法治：監察、審判與審計準則 289
亞歷山大·布雷寧克麥爾和艾瑪·范葛德 (Alex Brenninkmeijer and Emma van Gelder)
10. 開發中國家的監察使：以印尼為例 319
阿德萊恩·貝德納 (Adriaan Bedner)
11. 從監察體制移至人權體制：成為政策企業家的角色 354
卡洛斯·阿爾札·巴可 (Carlos Alza Barco)
12. 非洲監察制度的五十年 400
維克多·艾葉尼 (Victor O. Ayeni)
13. 監察機構：強化性別平等和女性訴諸司法的權利，以及保障和推廣女權 446
琳達·賴夫 (Linda C. Reif)

前言

監察制度的概念不但廣受歡迎且幾乎遍及全世界。最新統計指出，國際監察組織（International Ombudsman Institute）在全球 90 個國家中擁有近 190 位會員。這些僅是公部門監察機構的數字，而監察使公署（Ombudsman Office）的總數當然遠超過這數字，因為還包括非 IOI 會員之私部門監察機構。

起初，北歐的監察制度與法治息息相關，後紐西蘭於 1962 年設置監察使公署並納入不當行政（maladministration）的概念，這或許為監察制度變革之始，此後監察制度亦不斷演變。近來最重要的趨勢，應該是監察使公署同時也扮演國家人權機構（National Human Rights Institution）的角色，特別是在拉丁美洲、中歐與東歐地區。不僅如此，這項功能也反映在其他以人權為本的監察使公署工作中。國際監察組織（IOI）目前確實也自我定義為人權機構。

如今私部門也建立完善的監察制度概念，特別是在歐洲與澳紐及太平洋（Australasia）地區。另一方面，許多公部門機構也明確扮演反貪腐的角色，尤其是在非洲，而許多英國監察使公署之運作，也是如此。

與此同時，監察使公署傳統的運作方式逐漸轉變，相較於進行正式調查與發布報告，循非正式的方式解決糾紛，有日益增加的趨勢。其他新的模式，可參考蘇格蘭申訴標準管理局（Complaints Standards Authority）、南韓的國家線上陳情系統，以及其他有助於精進陳情處理的案例選集。

監察使概念的實踐，從地理及職權行使之範圍來看，是日益擴張的。但本書作者也明確指出，學術方面的研究卻尚未跟上相關實務開發的腳步。在 2016 年亞伯里斯威斯大學（Aberystwyth University）舉辦的研討會中，蘇格蘭監察使吉姆 馬丁（Jim Martin）表示，英國公部門監察使的職權與可及性從一開始即受限，並詢問學術界，在辯論解除限制的當時，學術界到底做了什麼。本書即是對於上述問題，給予有關之討論及回答。

當前國際間對監察領域的研究，僅停留在廣泛且概略之狀態。儘管作者群已列出研究的重點方向，卻也點出某些領域需要更多的努力。監察使公署通常認定自身職責為調查陳情案件與改善公共服務。大多數監察使公署在解決個別陳情是相當成功的，但對於制度變革成效方面的進一步研究，卻相對薄弱，而這也是作者群認為需要探討的不足之處。

本書涵蓋的廣泛研究，除極具意義，也希望能為監察制度概念的未來發展，帶來更多貢獻。最後，對於監察使公署的工作進行客觀評估，有助於瞭解何種模式及方法最有成效，不但能讓監察使社群受益，更重要的是，也能為全世界使用公共服務的民眾帶來福祉。

彼得 廷德爾（Peter Tyndall）

愛爾蘭監察使
國際監察組織理事長

1. 監察制度與行政司法：從承諾到實踐

馬克·赫托與理查德·柯卡哈姆 (Marc Hertogh
and Richard Kirkham)

一、序言

背景

國際監察組織 (International Ombudsman Institute) 將監察機構定義為「對陳情案件進行獨立且客觀的考量，並致力於矯正因不當行政 (maladministration) 而對個人造成的非正義行為。」 (2012, 前言)¹。在過去 60 年裡，這種糾紛解決 (dispute resolution) 模式在全球民事與行政司法體系中變得更加重要。鑒於該模式的角色日益重要，本*研究手冊*的中心目標在於鼓勵發展相互關聯的監察制度研究，以確實掌握監察模式的演進、監察機構內部的變化，以及其對民眾生活所造成的影響。

本*研究手冊*主要關注傳統監察體制—即公部門—之運作。在當今公部門內，監察使的角色早已不可或缺，而其處理陳情的功

¹ 因此，本書未涵蓋非獨立性產業界監察機構，比如國際監察協會 (International Ombudsman Association) 下的監察機構，詳見 <http://www.ombudsassociation.org/home.aspx>。

能及角色，也使監察制度成為行政司法體系的核心。如南美洲等地區，監察使為人權的提倡提供一盞體制內的明燈（阿爾札 巴可，第 11 章）（Alza Barco, Chapter 11）。在眾多角色中，監察機構也處理詐欺與貪腐²、提升政府透明度³並且擔任憲法問題的過濾機制角色⁴。監察體制在採行與運用方面的擴張顯示，民眾已普遍接受監察體制為司法與問責制度中，解決問題的必要手段。最近，這種認同已轉移到消費產業，例如歐盟的消費者替代性糾紛解決指令（Directive on Consumer, ADR）（2013/11/EU）和線上糾紛解決（ODR）規章，某些國家的監察體制糾紛解決功能，也日益重視這塊。然而，如果從消費者權益相關立法的角度看，司法在這方面，則又是顯得過時且未能與時俱進。（赫吉斯，第 4 章）（Hodges, Chapter 4）。

儘管監察機構在公私部門執行大量的工作。然而，相較於以法治及政府良好行政為主要研究對象的學術成果，監察制度的相關研究仍不夠成熟。對此，本*研究手冊*集合有關監察制度的最新學術研究，以填補監察制度研究的空缺，並就當前監察制度研究現況，提出三點聲明：

- 本書第一個聲明為：迄今為止學術界一直缺乏持續且相互關聯的監察制度研究，影響所及，是難以就「為何監察機構對當代司法體系能帶來影響」提出適當解釋。猶如本書各章冗長的參考資料所示，監察制度研究的不足之處並非在於相關

² 例如南韓、澳門、中國、菲律賓、越南和葉門的公部門監察機構。

³ 例如紐西蘭與愛爾蘭的公部門監察機構。

⁴ 例如泰國的公部門監察機構。

1. 監察制度與行政司法：從承諾到實踐

出版品的數量，而是在於相關的學術研究缺乏一致性。這仍然是個定義不明確且缺乏整合的學科，充斥過多的規範性與描述性文獻。當然偶爾也有一些創新的研究，但後進者也鮮少對這些研究做進一步探討，或者與其他監察制度的研究進行連結。本介紹性專文嘗試為監察制度研究提供一些一致性（觀點），並且提出最新監察制度研究領域之研究通則。許多本書各章經過驗證的研究方法與論述，由一群在監察領域深耕的國際頂尖學者和實務專家撰寫，探討內容包括監察制度研究的重要領域、爭議之處，以及研究方法的最佳實踐。

- 本書第二個聲明為：雖然有許多關於監察制度的著作問世，但在監察理論方面，仍舊未經嚴謹的驗證，或證明其具實際的影響。在某種程度上，這個理由足以要求更強調透過實證檢驗來瞭解監察制度的影響、加強注意監察制度設計上的弱點，以及更深入瞭解監察制度在其廣義的制度與利害關係人脈絡中的情況。此外，這項聲明提出的理由也足以定期對監察制度的理論分析提出質疑，並以監察制度能達到的成就做為更強力的證據。秉持推廣實證研究的精神，本書雖認同各國個案研究為寶貴資源，卻期望能超越對不同制度所做的純描述性說明，重新評估並詳細檢視支持監察體制的理論聲明，並且做成報告。
- 本書第三個聲明為：如今監察體制雖然有豐富的傳統，但絕對不是一成不變的機構。在這方面，學術研究扮演非常重要的角色，可以不斷激發監察機構的轉變，以達成更好的效果。為整合學術作者的研究焦點，幾位重要的現任和前任監察使公署人員也聯合撰稿，藉此突顯監察使／監察機構於致

力行使職權時，在實務上可能會面對的挑戰。

我們非常感謝奧尼亞蒂的國際法律社會學研究所（Oñati International Institute for the Sociology of Law, IISL）⁵ 為支持本書的出版而舉辦會議，以供學者盡情討論他們所寫的章節以及本書的核心主題。本書最後一章對會議中一致認同的議題以及貫穿整本 *研究手冊* 的主題進行討論，並探討未來有可能會影響監察制度之實踐與研究的挑戰。

監察制度運作之背景

監察制度存在的主要目的，係為滿足社會在面對官僚體系執行公私權力時，期望該制度能更加符合人性化之需求。在監察制度研究中頗具權威性的學者拉里·希爾（Larry Hill），概括出四個重要的論點，藉以說明官僚制度帶來的威脅。

龐大的官僚體制讓個體變得微不足道；官僚制度在政策上反應遲鈍且成效不彰；官僚關係於本質上非常不人性化，且官僚制度透過政府傳統的監督方式，享受策略式權力所帶來的好處（希爾 1976，8 頁）。

為了因應這些威脅，監察制度在二十世紀後半期從北歐國家往其他國家發展。*監察制度*（*Ombudsmania*）在這些國家站穩腳跟後

⁵ <http://www.iisj.net/>.

1. 監察制度與行政司法：從承諾到實踐

便開始席捲全世界，成為能夠實現各種不同問責功能的制度式解決方案⁶。監察制度被形容為「二十世紀法律學的進展」（路易斯 1993，676 頁）（Lewis 1993，676）。截至 2017 年，國際監察組織（International Ombudsman Institute）已有 170 個來自 90 個不同國家之會員⁷。監察制度的轉變在範圍及數量上是相當龐大的。以人口數量約 6,500 萬人的英國為例，上一年度排序在前 16 的監察機關，處理了近 500,000 件陳情案⁸。

監察制度於本質上是用來處理陳情，但各國移植的制度於設計上也有相當程度的轉變，像是成為救火者（處理陳情案）、觀火者（宣傳所學的經驗）和防火官（積極促進改善）（哈洛 1978；司涅爾 2007）（Harlow 1978；Snell 2007）。監察制度的各式運作背景揭示其各種護衛者的身分，如行政司法（吉爾 2014）（Gill 2014）、人權（艾葉尼 2001）（Ayeni 2001）與法治（麥克米蘭 2005）（McMillan 2005）。監察制度的運用幾乎涵蓋公部門的所有機關，並且成功應用於私部門（赫吉斯 2016）。此外，監察制度經常主張能蒐集大量的實證資料，並將調查結果轉換成知識提供給服務提供者。因其廣泛、靈活且開創的問題解決能力，某些學者將這種制度式的解決方案稱為「監察使精神（Ombudsman Enterprise）」（巴克等人 2011）（Buck et al. 2011）。

然而，不是所有人都承認監察制度的價值。如本書所述，世上某些地區的自由立憲主義觀點正在經歷深遠的轉變（波斯納和

⁶ 更完整的說明請參見卡爾，第 2 章（Carl, Chapter 2）。

⁷ <http://www.theioi.org/ioi-members> [最後檢視日期：2018 年 7 月 25 日]。

⁸ 從相關年報中取得的數據。

韋穆爾 2010) (Posner and Vermeule 2010)。眾人提倡關注立法與行政的問政改革，而未經民選的問責機制（包括司法制度）則備受批評。更重要的是，開始出現使用者自己組織反監察制度活動的例子（克雅氏和吉爾 2017) (Creutzfeldt and Gill 2017)。開發中國家一直認為監察制度是毫無用處的保護盾，大多是用來取悅國際贊助者並為公共行政穿上一層體面的外衣（阿貝丁 2010) (Abedin 2010)。在這種環境下，監察制度在未來 50 年內的發展不太可能像前 50 年那樣興盛，甚至有可能出現命運性的逆轉。

對監察制度的學術研究而言，這樣的背景帶來許多挑戰，卻也意味著在監察使之最佳角色的辯論中，學術界在提供訊息上將發揮重要的作用。

與監察制度相關的學術研究

早期關於監察制度的主要著作為道格拉斯 洛瓦 (Douglas Rowat) 於 1960 年代校對編輯的合集 (洛瓦 1965 年) (Rowat 1965)。此書與其後續版本標榜監察制度的興起，當時的改革者訴求能讓二十世紀的國家行政發展更具正當性和公平性，而開始瞭解監察制度的現代根基，即為瑞典的監察使 (justitieombudsman)。此時期也出現一些影響甚鉅的實證研究，拉里 希爾以人類學角度研究紐西蘭的監察制度，也許是最傑出的範例 (1976)。然而，即使開端如此強而有力，監察制度的學術研究並沒有因此打下深厚的基礎。

本書的其他目標為嘗試強調監察部門面臨的挑戰，並藉此為