

美加兩國人權機關與監察使組織訪問報告

本院委員李復甸、高鳳仙、周陽山等三人，於 9 月 23 日起赴加拿大、美國考察人權機關與監察使組織，對此二類機關的組織功能、機關職掌及人員建置進行深入探訪，以掌握北美地區有關保障人權、監察政府等任務的發展現況。此行中，共拜訪了以下七個政府機構及非政府組織：

一、 溫哥華市(99/09/24)—加拿大英屬哥倫比亞省(亦稱卑詩省)人權法院(British Columbia Human Rights Tribunal，以下簡稱人權法院)

與會人員：代理主席 Bernd Walter(Acting Chair)，兩位高階行政人員 Sherry 與 May 參加會談

人權法院之組織與功能

1. 人權法院(有人將 Tribunal 翻譯為法庭、仲裁處、仲裁庭、審裁所、審判庭等) 係依據英屬哥倫比亞人權法(B.C. Human Rights Code) 所設置之獨立準司法機關(an independent, quasi-judicial body)，主要處理人民提出其遭受違背人權法不公平對待(discrimination)之申訴(complaint)事件，但對於與人權法無關之一般私權糾紛，如勞工案件、醫療糾紛等，則不在處理範圍之內。人權法院由九位

- 委員(member)組成，均為人權法專家，其中一位擔任院長(Chair of the Tribunal)。委員之任期為5年，得連任一次。
2. 申訴案件之處理以調解(settlement)為先行程序，由委員或其他公正人士擔任調解人(mediator)，開調解會議(settlement meeting)秘密進行調解，協助當事人達成調解協議(a settlement agreement)。
 3. 若無法調解成功則進入裁判階段。調解由另一批調解專家進行，裁判程序應公開進行，由委員審理案件，但委員如曾擔任調解人，則不能審理該案件。委員審理完畢時，應作成裁判(decision or order)。當事人如不服該裁判，可向英屬哥倫比亞最高法院(British Columbia Supreme Court)請求司法審查(judicial review)。
 4. 調解協議及裁判均可由當事人向英屬哥倫比亞最高法院請求強制執行。當事人若拒不遵行法院之命令，通常法院以藐視法庭(contempt of court)處理。

二、 維多利亞市(99/09/24)—加拿大英屬哥倫比亞(卑詩)省 監察使公署(British Columbia Ombudsperson)：地點— 該省首府維多利亞市

與會人員：監察使 Kim Carter(Ombudsperson)

監察使職務特性：

1. 係隸屬於省議會之官員。
2. 獨立於政府與政黨之外，公正無私的進行調查，提供公平解決問題的建議。
3. 監督政府機關之行政作為及服務工作，使其符合公平、合理、適切與正當之原則，促進政府的民主、公開、透明和問責能力。該省監察使已設置 30 年。

該省監察使 Kim Carter 指出，1979 年設置監察使制度之初，英屬哥倫比亞省有人口 269 萬人，監察使公署有工作同仁 27 位。在成立頭三個月內，共有 580 位陳情人，牽涉到 43 個政府機構，均係省府層級的部會和機關，其中涉及最多的是勞工補償委員會、省保險公司、人力資源部、運輸及通訊部，以及總檢察署。

而在監察使公署成立後的十年內，監察調查報告書所涉及的範圍，包括勞工補償制度、省府財政機構缺乏充分的法制規範，以及民眾欠缺管道了解政府和警政單位的相關訊息。十年後，1989 年該省人口成長到 322 萬人，這時一年已經有 7,318 件陳情案，而且涉及 108 個省府部會機構。該署員工也增加到 39 人，並且在維多利亞市和溫哥華市分別設

立辦公室。

在成立後第二個十年裡，監察使公署的管轄範圍已經擴及省內的地方政府、衛生醫療機構、學校、學校董事會、大學及其他各種專業自治單位，其管轄權比加拿大其他各省的監察使公署都要廣泛。從 1989 年到 1999 年，該署專心致力於兒童及青年議題，並特別任命一位兒童與青年事務副監察使。此外，該公署還針對此一議題出版一系列專題報告，以保障青少年與兒童的權益。

1999 年，英屬哥倫比亞省人口超過 400 萬人，監察使公署工作人員超過 50 人，年度預算為加幣 466 萬元，一年有 11,865 件陳情案。

隨後的四、五年間，監察使公署面臨了重組與裁員的壓力，預算被刪減 35%，工作人員裁減為 30 人，在溫哥華市的辦公室也被關閉，而且管轄權範圍也同步縮減，不再及於地方政府部門和衛生醫療機構。

從 2006 年起，情況開始有所改善，首先建置了一個系統化的調查團隊，出版了一系列的專案報告，範圍從樂透獎金的維安業務，到飲用水的安全問題，乃至老年安養的改進工作等。此外，為了快速處理陳情案，也建立起提前解決問

題的高效率處理程序。從 2006 到 2009 年，陳情案一共增加了 30%。2010 年，英屬哥倫比亞省人口增加到 447 萬人，監察公署一年接到陳情案 8,344 件，涉及逾 300 個省政府機關、委員會、地方政府機構、醫療機構、大學及專業協會。2009 年度預算為 477 萬加幣，工作人員為 32 人，另外與省議會共用 14 位兼職人員。

總之，過去 30 年間，該省監察使公署協助數以萬計的公民得到政府機構的公平與合理對待，同時也促進政府機構改善其行政程序的公平性，進而促使該省政府的「問責性」(accountability)得以強化，也使民主決策的信任度(confidence)得以提升。

三、 渥太華市 (99/09/27) — 加拿大國家人權委員會 (Canadian Human Rights Commission)

與會人員：副委員長 David Langtry(Deputy Chief Commissioner) (因委員長 (Chief Commissioner) Jennifer Lynch, Q.C. 長期請病假，由副委員長及法律顧問 Patrick O'Rourke 等人參加會議)

人權委員會職掌與功能：加拿大國家人權委員會成立於 1977 年，係由該國國會設立，以執行《加拿大人權法》(Canadian

Human Rights Act)為任務，並監督《就業平等法》(Employment Equity Act)之實施，以確保在加拿大聯邦管轄範圍內，落實機會平等與免受歧視的基本原則。人權委員會是一獨立、分權之機關，由八位委員(members)所組成。其中委員長 (Chief Commissioner)一人，係全職擔任，任期不超過七年。其他委員則專、兼任均有，其中專任委員任期不超過七年，兼任委員任期不超過三年，八位委員分別來自加拿大各地，背景也各不相同。副委員長 David Langtry 來自加拿大中西部的Manitota 省，曾任律師 23 年，並曾出任該省兒童與家庭服務部助理副部長(the Assistant Deputy Minister for Child and Family Services)，督導領域為兒童、家庭與社區發展、家庭調解、家庭暴力防範、兒童照護等。

人權委員會職權行使與合作的對象，廣及各類雇主、服務提供者、工會、個人、政府機關、非政府機構、各省及各領地的人權團體或組織，並以全社會、全方位方式體現人權理念為其目標，進而使全加各地「所有人都有機會平等的與他人共處，使他們的生活能夠免於歧視」。

在具體的工作推廣上，人權委員會的主要功能是，在加拿大聯邦法規所規範的各個就業部門中，使女性、原住民、

身心障礙者、少數族群這四類人口群得到公平的就業機會。在國際上，加拿大人權委員會積極的參與、推動聯合國的人權業務，並擔任聯合國之「提升與保護人權國家機構國際合作委員會」(International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)的主席。

如果陳情人根據《加拿大人權法》，認為其權益受到歧視與侵害，即可向人權委員會正式提出申訴(complaint)，人權委員會進行調查確認後，將案件(case)移送加拿大人權法院(Canadian Human Rights Tribunal)處理。

加拿大人權法院和人權委員會一樣，是在 1977 年由加拿大國會所設立，其功能類似普通法院，但較不正式，且僅依據《加拿大人權法》審理人權委員會所移送之歧視案件，必須依據《加拿大人權法》公正不阿的進行調查、審理與裁判，為唯一據有法定職權審理是否違背《加拿大人權法》歧視案件的機構。如果在案件審理中的任何一造對該法院的裁判(decision)不服，可以進一步向加拿大聯邦法院(Federal Court of Canada)請求審查(review)。

加拿大人權法院有一位專職的院長(Chairperson)和副院

長 (Vice-Chairperson) ，以及十三位全職或兼職的委員 (member) 。其中院長任期為七年，委員任期為五年。一旦申訴案件自人權委員會送交人權法院後，院長即決定派一位委員調查該案，如果申訴案確立，則該院將由院長決定派遣一或三位委員進行審理。

四、 華盛頓特區 (99/09/28) — 美國司法部民權署 (United States Department of Justice Civil Rights Division, 亦有人翻譯為民權司、民權處等)

人權署之職掌與功能：

美國聯邦司法部民權署成立於 1957 年，是根據當年通過的《民權法》 (Civil Rights Act of 1957) 而設立，以提升美國人民的民權與憲政權利為宗旨，尤其是針對社會中的弱勢人口。民權署特別就種族、膚色、性別、殘障、宗教、家庭狀態及民族背景等因素，依據聯邦法規，制止相關歧視之情事。

該署係由一位司法部助理部長 (Assistant Attorney General) 所領導，目前為 Tom Perez。在該署下轄 11 個組，包括組長、副組長和四十餘位聯邦檢察官和律師，一共有六百餘位工作人員。

這 11 個部門分別是：

1. 上訴組
2. 刑事組
3. 身心障礙權益組
4. 教育機會組
5. 就業訴訟組
6. 聯邦合作與監督組
7. 住屋及民事執行組
8. 移民就業不公特別顧問室
9. 政策與策略組
10. 特別訴訟組
11. 選舉權益組

司法部民權署領導人，亦即司法部助理部長 Thomas E. Perez 是由歐巴馬總統於 2009 年 10 月 8 日所任命，他曾擔任馬利蘭州勞工局局長，馬州蒙哥馬利郡郡議會主席，並曾在聯邦政府任職達十二年之久，多數時間在司法部民權署擔任檢察官(federal prosecutor)。他 1983 年畢業於長春藤聯盟名校之一的布朗大學，1987 年獲哈佛大學甘迺迪學院公共政策碩士及哈佛大學法學院博士(J.D.)學位。

五、 華盛頓特區 (99/09/28)—美國民權委員會 (U.S. Commission on Civil Rights) 與會人員： Martin Dannenfelser(為該會幕僚長)、Christopher Byrnes、Lenore Ostrowsky、David Blackwook(因委員會之委員均屬兼職，故由專職之幕僚長率所屬人員與會)

談論要點

1. 委員會為一社會科學調查研究單位(social science statistic study)
2. 委員會不處理申訴案件(complaint)
3. 委員會監督 (moniter) 民權是否被執行 (executed and enforced)
4. 委員會調查公民被剝奪投票之投訴，基於種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘障，或民族背景，或因不法之行為。
5. 委員會研究和蒐集對於種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘障，或民族背景，或在司法行政等有歧視或違反平權保護的法律。
6. 委員會評估對種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘疾，或民族，或司法行政，有歧視或剝奪平等保護的聯邦法律和政策。

7. 委員會為對種族，膚色，宗教，性別，年齡，殘疾，或民族有歧視或剝奪平等保護的國家法律的信息交流中心。
8. 委員會即為一法庭(a court per se)。對聯邦或各州之立法認有不當，即可作成報告。
9. 委員會對民權之評估向總統和國會提交調查結果和建議。
10. 委員會並公告勸阻歧視或剝奪平等保護的法律。
11. 委員之任務主要在投票作成委員會之決議。會議通常以電訊方式 (phone conference) 進行。
12. 委員會不對國際人權作調查。但有意擴展此方面之業務。
美國民權委員會的主要任務是：
 - (一) 調查有關公民投票權被剝奪(基於種族、膚色、宗教、性別、殘障、民族背景或選舉詐欺行為)的投訴。
 - (二) 研究並蒐集違背憲法或法律保障下的歧視或違反平權原則的相關資訊。
 - (三) 對聯邦法制與政策中有關歧視或違反平權保護部分，進行評估。
 - (四) 對歧視與違反平權保護的訊息，進行彙整與交流。
 - (五) 提供美國總統和國會各項報告、發現與建議。
 - (六) 出版公共文書，宣揚應積極抵制歧視行為與違反平權

保護事件。

為了進一步發現事實真象，民權委員會得開庭審理及發出傳票，以提出訴訟文件及讓證人出庭作證。但由於它本身並無讓個別案件得到特定救濟的執行權力，因此將許多其所受理之民眾申訴案移送適當的聯邦、州或地方政府機關或私人機構進行處理。

在組織架構方面，民權委員會共有八位委員(Commissioners)，其中四位由總統任命，四位由眾議院任命，但委員中同一黨籍者最多不得超過四位。總統應在其他委員多數認可下任命委員會的主席和副主席。委員的任期為六年，不需經參議院同意。如果委員違法或失職，總統得撤換之。

民權委員會下轄顧問室、民權評估室、管理辦公室、國會事務組、公共事務組、地區計劃聯繫組。另外在全國各地設有 6 個辦公室。

該會幕僚長(Staff Director)Martin Dannenfelser 曾任美國衛生部(兒童家庭局)副助理部長(2001-2008)，之前他還擔任過國會議員的立法助理。

六、 華盛頓特區~紐約 (99/09/29-99/09/30)—國際特赦組織

華盛頓辦事處(Amnesty International USA Washington, DC)與紐約辦事處(Amnesty International USA, New York)

國際特赦組織為全球著名的人權組織，以營救各國政治犯，並對各國人權狀況進行調查與評估為主旨。該組織不接受任何國家之資助，而係以個人捐助與支持為基礎，獨立的推動國際間人權維護的各項工作。換言之，國際特赦組織係一重要的國際間非政府組織，以捍衛人權，要求相關各國政府釋放政治犯為其宗旨。

本次訪美行程中，三位委員分別拜訪了國際特赦組織在華府和紐約兩地的辦公室，就中華民國的人權現況與民主發展、死刑執行問題，以及其他相關人權案件的審理等，進行廣泛的討論與交流。

七、 紐約(99/09/30)—自由之家(Freedom House)

自由之家是設於紐約市重要的非政府組織，以出版世界各國公民權利、政治權利、經濟權利、宗教權利、言論出版權利的年度報告為其主要任務。自由之家的研究團隊過去曾拜訪本院，並與王院長建煊、李復甸委員、周陽山委員等晤談。此次本院委員回訪，與該機構研究團隊深入

交流，針對台灣媒體自由、人權保護等議題進行廣泛討論。

紐約之行結束後，高、李兩位委員旋即返國。周委員繼續飛往俄亥俄州戴通市，參加美國監察使協會第 31 屆年會 (United States Ombudsman Association 31th Annual Conference, 99/10/04-10/07)。

美國監察使年會

美國監察使協會(United States Ombudsman Association)是由全美各地的監察使(Ombudsman)組成的聯合會，其中包括聯邦政府、州政府，及地方各級政府的監察使，今年是第卅一屆，開會地點為俄亥俄州的戴通市(Dayton, Ohio)。戴通市位在俄亥俄州的西南部，屬蒙哥馬利郡，人口 166,179 人(2000 年)，若連附近蒙郡的大都會區，共約八十五萬人。

戴通市附近有全美最大空軍基地之一的萊特-派特森基地(Wright-Patterson Air Force Base)，該基地一共僱有 27,406 位軍文職人員。該基地轄下，還包括空軍技術學院(Air Force Institute of Technology)、空軍研究實驗院(Air Force Research Laboratory)、空軍醫療中心，以及規模宏大、十分著名的國

立美國空軍博物館(National Museum of the United States Air Force)。

過去幾屆美國監察使協會多有 100 位以上的各地監察使與會，切磋彼此的經驗與心得，並整合各地監察使辦公室的組織經驗與辦事標準程序，以利未來工作之開展。此外，該協會還負有會員訓練與國際經驗交流的任務。本屆會議中除我國代表係初次與會外，其它包含南韓、巴基斯坦、加拿大、中美洲部分島嶼(如英屬維京群島、波多黎各等)，也都派遣代表參加。由於受到美國金融危機與經濟不景氣的影響，各地監察使辦公室預算大幅度刪減，導致本次會議僅有 70 餘位代表與會，係近年來出席人數較少的一屆。

本次會議自 2010 年 10 月 5 日下午起至 10 月 8 日中午止，共計舉辦 4 天。各場會議主題如次：

1. 如何展現監察使的價值
2. 監察使辦公室與民選官員(或任命其職位的官員)之間的關係—長期或短期
3. 透過約詢獲得資訊
4. 創造個案(案例)的策略
5. 美國監察使協會分類經驗交流

- 1) 兒童與家庭監察使
- 2) 矯正(corrections)監察使
- 3) 教育監察使
- 4) 健康照護監察使
- 5) 市政監察使
6. 公共服務的價值與原則
7. X世代、Y世代、Z世代的比較
8. 聯邦政府監察使經驗談
9. 監察使與弱勢人口
10. 美國監察使協會的標準
11. 如何處理麻煩的陳情人(Dealing with Difficult People)
12. 監察使拒絕或停止繼續調查的理由

由於美國各地監察使的組織架構、人員配置、工作職掌與權責範圍差異甚多，因此會議內容頗為紛雜，有時易流於瑣碎。為求取會議進行之效率，與會人士多集中焦點於共識形成、工作標準程序，以及政治經濟情勢(外在環境)之檢討等方面。茲特就其中若干焦點，分陳如次：

- (一) 目前監察使制度及機構已普及於美國各級政府與公共機構中，且採取分殊化、專業化、制度化的建置。在

美國聯邦政府中，諸如國安局(National Security Agency)、聯邦海事委員會(Federal Maritime Commission)、教育部(Department of Education)、國土安全部(Department of Home Land Security)、國稅局(Internal Revenue Service)等重要機關內，都設置了監察使辦公室，專門處理民眾申訴案件。這些機制使用的名稱不一，如 Ombudsman、Advocate、commissioner 均有。至於州政府與地方政府中，更已是普遍設置。在各大學中，也多有設置。但是在各地、各類的監察使當中，卻罕見職權範圍如我國監察委員一樣廣泛深入的。這一方面是因為我國採單一制(unitary system)，自中央至地方採一條鞭的法制建制，而美國則係聯邦制(federal system)，各級政府各司其職，各安其位，互不統屬，因此各機關內之監察使職權各異，處理案件範圍較為有限。另一方面，這也是因為我國監察院係屬中央層級的憲政機關，而美國聯邦政府中則無類似的制度設計。因此，就職掌而言，情況殊異。

(二) 監察使的職權範圍，從不良行政(maladministration)到公務員徇私違失，從警察執法不公到稅務員濫權失職，

從醫院醫療過失到新聞媒體扭曲事實，不一而足。近年來由於美國經濟情勢惡化，銀行紛紛倒閉，連帶的，為了避險求存，許多銀行緊縮銀根，不敢再輕易對大學生提供助學貸款。據美國聯邦教育部監察使所述，僅去年一年，大學生為銀行拒絕提供助學貸款的陳情案已逾三萬件，這意味著至少有三萬個以上的大學生已無力負擔高昂的大學學費，最後其陳情對象，都集中到監察使身上。相較之下，我國監察院卻很少處理是類案件，足證各國監察權之行使，情況分殊，隨國情而異，性質相距甚多。

(三) 由於美國經濟情況惡化，各地(尤其是州及地方政府)監察使辦公室經費大幅度緊縮，連帶的也影響到本屆美國監察使年會的出席率和會議氣氛。由於俄亥俄州經濟情勢非常不好，失業率已逾百分之十，整體情勢實不容樂觀，導至本屆會議自始至終蒙上一股濃濃的隱憂氣氛，會議的招待也十分拮据與寒酸。而整個中西部的經濟大環境似乎也無好轉的跡象，來自中西部附近各州的監察使都有一種有志難伸的鬱悶感，對於監察使制度的進一步發展也不表樂觀。這是在九一一事件發生後，美

國社會的另一次重大打擊，但其肇因卻非外力，更非國際恐怖主義，而係美國內部金權帝國的嚴重腐化，華爾街金融家的貪婪、弄權，最後則釀成世界性的金融風暴，導致美國傳統基督新教倫理的破產，並使許多仰賴退休金利息餬口的老年人，以及依賴低薪就業的中下階層，被逼入赤貧的困境。這股低迷的社會氣氛，確實為過去三十年間美國社會所罕見的。

結論與建議

此次美加兩國考察之行，對相關之人權機關及監察使組織，已有深入之了解，透過密集的參訪、對話、交流，也讓拜訪對象對我國監察院及監察委員的職掌與角色，有較為深入的認識。茲特根據拜訪心得，提出如下建議：

- 一、 就人權機關的職掌與定位而論，無論是美國或是加拿大，均係配合該國人權法或民權法之實施，而設置專門的人權機構或人權法院，並由專業的人權專家或人權法官負責。其法制程序均十分嚴謹與完備，而人權事項的專業分工也十分清晰，諸如男女平權、就業機會平等、原住民權益、少數族群人權等各個不同領域，均有充分的案例經驗，也培養許多第一線的專家，既饒富法學專

業素養，也擁有充分的實務經驗。相對的，我國自推動「人權兩公約」任務以來，是類專門人才隊伍還十分欠缺，如果不能積極建制起一整套的專業人才，累積充分的工作經驗，並建構工作處理的標準程序，否則負責的機關及人員必將是手忙腳亂，事倍功半。

二、就人權機關的設置而言，應採多元化、多面向的建制，亦即分別在總統府、行政院、司法院和監察院等不同機關中，分別設置不同的人權機構或單位。以美國為例，既有隸屬於行政體系的聯邦司法部民權署(專業人力逾 600 多人)，也有獨立機關—民權委員會，兩者各司其職，並行不悖。另外，在加拿大，既有獨立的人權委員會，也有司法性質的人權法院，兩者分工合作、各職其事。相較之下，我國若要設置人權機構，應可考慮在總統府之下，設置諮詢性質的人權委員會(負責協調)；在法務部之下，設置專職的人權署(可參考美國先例)；在司法院之下，設置專門的人權法庭(可參考加拿大先例)；在監察院之下，則設置專門的人權委員會(負責調查陳情案)。至於各人權機關之間的協調，則由總統府下的人權委員會總其責。

三、 至於美加各地的監察使機構與組織，則因其發展方向是以分殊、專業、獨立運作為前提，且受到兩國聯邦制及地方分權制度之影響甚深，目前之發展方向，與我國在單一制之下，權力集中的監察制度，情況迥異。在這方面，歐陸各國(尤其是北歐)在單一制之下的監察使制度發展趨勢，顯然更值得吾人參考與比較，但美加兩國監察使制度的發展與變遷，仍是一個值得繼續關注與研究的議題。