

大英國協監察制度及其運作  
— 以澳大利亞為例之研究

林明輝 著

監察院 出版





# 目 錄

<b>第一章 研究目的與過程</b>	
第一節 研究目的	1
第二節 研究過程	3
一、修習課程及訪問機關	3
二、參加重要研討會	8
三、研讀參考書籍	14
<b>第二章 澳大利亞政治體制及法律制度</b>	
第一節 聯邦制與國（議）會選舉	17
第二節 澳大利亞法律制度	20
一、成文法與不成文法併行	20
二、聯邦國會及州議會制定法律之程序	22
三、國（議）會委任立法	24
第三節 挑戰政府行政行為之審查機制	25
一、機關內部行政審查	25
二、機關外部行政審查	26
三、司法審查	29
<b>第三章 澳大利亞行政法改革與監察使之設立</b>	
第一節 澳大利亞行政法改革	31
一、實施行政法之目的及價值	31
二、澳大利亞行政法改革之過程及內容	33

第二節	澳大利亞監察使之設置及制度演變	36
一、	監察使之設置	36
二、	監察使之制度演變	37
第三節	挑戰政府決定及行為之其他正式管道	47
一、	個人資料保護之機關	47
二、	反貪瀆機構	48
三、	國（議）會調查委員會	49
四、	政府資訊公開之立法保護	50
<b>第四章</b>	<b>澳大利亞聯邦監察使之實務運作</b>	
第一節	聯邦監察使運作之權源	53
第二節	兼具多種身份之特定職權	57
第三節	檢視特定執法機關之秘密性活動	59
第四節	兼任首都領土監察使	60
第五節	依法行使各種職能	61
第六節	個案調查及制度性通案調查	64
第七節	職員工作倫理守則及團隊諮商	65
第八節	執行職務之原則	68
第九節	陳情案件之分類及處理期限	74
第十節	恪遵政府資訊公開法、個人資料保護 法及檔案法等規定	76
第十一節	人員之教育訓練	82
<b>第五章</b>	<b>各州監察使之實務運作</b>	
第一節	新南威爾斯州監察使	85



第二節	維多利亞州監察使	89
第三節	昆士蘭州監察使	93
第四節	其他州監察使及廉政機構	96
一、	南澳大利亞州監察使	97
二、	西澳大利亞州監察使	98
三、	其他廉政機構	99
<b>第六章 心得與建議</b>		
第一節	制度比較與綜合心得	101
第二節	對於監察院之建議事項	111
一、	監察院除應發揮原有彈劾、糾舉、糾正等職權外，可強化為民眾解決問題之方法與績效	111
二、	監察院可以發揮協調者之角色，以提昇功能及機關形象	113
三、	在五權分立與制衡體制下，監察院應繼續維持其獨立、客觀、公平的作法及形象	114
四、	基於政府一體，監察院可為其他政府機關辦理教育訓練，以強化公務員處理民怨之能力，並發揮教育性的功能	117
五、	為協助解決政府制度性問題，監察院可強化及調整自動調查的功能	118
六、	澳大利亞監察使對於批評或非難其他機關行政行為，力求判斷標準之一致性，	

值得監察院參考 ·····	120
七、澳大利亞監察使處理案件，極重視程序正義，並讓當事人積極表示意見，值得監察院參考 ·····	122
八、澳大利亞聯邦監察使謹慎表達調查報告中非難政府及其官員之語氣，值得監察院參考 ·····	124
九、監察院宜重視英文網站，繼續刊登重要調查案例摘要，並研議提供多種外國語文切換功能，以彰顯職能 ·····	125
十、監察院應繼續與其他國家之監察機關積極交流，以提高國際間之能見度，並吸收他國制度及實務之長 ·····	127
第三節 對於行政院之建議事項 ·····	128
一、政府宜配合相關國家學制及學費收取標準，適度調整學雜費補助上限及出國最後期限日之規定 ·····	128
二、對於研究人員簽經服務機關同意自費積極學習之活動，政府似不宜於政策上及法令上作限制 ·····	130
參考資料 ·····	133
出國專題研究期間剪影 ·····	135



## 第一章 研究目的與過程

### 第一節 研究目的

依據國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI）之統計，截至西元（下同）1983 年，全世界大約僅有 21 個國家設置中央層級之監察機構，及 6 個國家設置地方（域）層級之監察機構。然而，到 2004 年，全世界已約有 120 個國家在中央政府設置監察機構，增加大約 5 倍之多。歐盟（European Union）甚至已經成立歐洲監察機構（European Ombudsman），第一任監察使於 1995 年被正式任命。足見隨著民主制度之推動，及人權價值之普及，世人愈來愈瞭解獨立行使調查職權以監督政府施政措施，並解決人民與政府間糾紛之監察制度之重要性，未來設立監察機構之國家將有增無減，且功能亦將更為強化。

西方國家認為，現代監察使制度發源自 1809 年瑞典之 *Justitieombudsman*（ombudsman for justice）。直到 20 世紀，該制度始由北歐國家仿效採行。1960 年代初期，實施該制度之國家激增，主要原因之一係大英國協（

Commonwealth) 諸國之採行，例如紐西蘭、英國及澳大利亞等分別在 1962、1967 及 1977 年建立監察制度，促使世界其他國家陸續建立類似制度。目前大英國協主要國家多在中央政府及地方政府設置完善之監察機構，並發揮極正面之功能；由於這些國家之共同語言－英語－已成為國際間最重要語言之一，更將影響其他國家對於監察制度之肯定及監察機構之建立與運作。

我國為世界上最早實施監察制度之國家，目前監察院亦與世界各監察機構多所互動。但當前部分國人對於我國監察權之運作存有不同意見，甚者受到西方三權分立思潮之影響，而漠視我國固有監察制度之功能及價值，以致影響國家體制之穩定運作。各國監察機構之職能及運作方式難免互有差異，惟相關國家監察制度因地制宜之成長與發展仍甚值得我國參考，特別是以英語為共同語言之大英國協為然，系統性且全面性研究彼等監察制度運作方式及成效，不僅可供我國監察制度興革與推動業務改進之借鏡，並可提供社會各界之參考，以增進國人瞭解監察權對於保障民眾權益及維護國家利益之重要性。

雖然就監察制度而言，目前在大英國協中，英國之外，以加拿大、紐西蘭及澳大利亞的發展經驗長達 30 至 40 年之久，最具影響力，但目前行政院人事行政局執行



之公務人員出國專題研究計畫，要求僅能在一個國家進行研究，基於上開限制，並考慮近年來監察院與澳大利亞聯邦監察使及有關州監察使互動良好，以及本院在國際監察組織（IOI）中，與澳大利亞各監察使辦公室同屬澳太（Australasia & Pacific）會籍，個人乃選定以澳大利亞為例，進行研究。

## 第二節 研究過程

### 一、修習課程及訪問機關

個人因取得澳大利亞聯邦監察使（Commonwealth Ombudsman）John McMillan 教授正式邀請函，同意個人參加該機關年度內部訓練課程。3 個月期間，該監察使除安排多位官員分別解說該機關之職能及運作外，個人並完成下列課程之修習：

- （一）辦理直接調查（Conducting straight-forward investigations）；
- （二）法定職權及各種授權（Statutory powers and delegations）；
- （三）行政法之架構（Administrative law framework）；
- （四）行政瑕疵（Administrative deficiency）；
- （五）陳情案件電腦資訊系統及 5 種分類處理方法（

‘RESOLVE’ and the five-category approach)。

澳大利亞各州皆設有監察使辦公室，各自發揮職權功能，一些反貪瀆業務亦可能為其他非監察使之機關所主管；為儘可能瞭解其全貌，個人在本院趙榮耀委員（兼本院國際事務小組召集人）及聯邦監察使協助安排及推薦下，自付交通旅費就其中最重要的 3 個州監察業務進行實地參訪與研究，並利用機會介紹本院業務予當地人士。

個人參訪維多利亞州監察使辦公室（Victorian Ombudsman Office）期間，該辦公室另免費提供 3 日課程，下表為其安排之活動內容：



**Michael Ming-Huei Lin, Senior Investigation Official  
Department of Supervisory Investigation (Taiwan)**

**Study Visit of Australian Ombudsman offices**

DAY1–Wednesday, 28 May 2008

Duration	Time	Activity	Officer responsible	Venue
15 minutes	9.00 am	Oath/Affirmation	Mr Brouwer	Ombudsman's office,
15 minutes	9:15 am	Floor walk and orientation		
30 minutes	9.30 am	Weekly Investigation Guidelines sessions	Madonna O'Brien, TO	L8, Training room
60 minutes	10.00 am	Welcome to Ombudsman Victoria, incorporating: <ul style="list-style-type: none"> <li>• History of Ombudsman Victoria</li> <li>• Importance of confidentiality</li> <li>• Making recommendations and releasing public reports</li> </ul>	John Taylor, DO	Deputy Ombudsman's office
60 minutes	11.00 am	Overview of Ombudsman Act <ul style="list-style-type: none"> <li>• Role &amp; responsibilities of OV</li> <li>• Jurisdiction</li> </ul>	Therese Quin, Manager Investigations	Therese's office
	12:00 noon	Lunch		

大英國協監察制度及其運作

60 minutes	2.00 pm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Process for assessing complaints</li> <li>• Intake &amp; Assessment Guidelines</li> </ul>	Penelope Ralston, Manager I&A	Penelope's office
120 minutes	3.00 pm	Review internal materials: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Good Practice Guide</li> <li>• Investigation Guidelines</li> </ul>		

DAY2–Thursday, 29 May 2008

Duration	Time	Activity	Officer responsible	Venue
	8.45–1.00 pm	External Complaint Handling workshop	Lucy Puls, Education Co-ordinator	L8, Training room
	1.00 pm	Lunch		
60 minutes	2.00 pm	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Making an Investigation Plan</li> <li>• Collecting evidence</li> <li>• Finalising an investigation</li> </ul>	Dave Berry, Senior Investigation Officer	L8, Training room
30 minutes	3.00 pm	Privacy Act overview	Pauline Brasher, Senior Investigation Officer	L8, Training room
90 minutes	3.30pm	Downtime to review internal materials:		



## DAY 3 – Friday, 30 May 2008

Duration	Time	Activity	Officer responsible	Venue
60 minutes	10.00 am	Records management <ul style="list-style-type: none"> <li>• Practices and procedures</li> <li>• Document Management system</li> </ul>	Kerry Bain, Records Manager	Records area
40 minutes	11.00 am	Training at OV	Madonna O'Brien, TO	Madonna' desk
	11.40 am	Tour of Public Records Office Victoria (PROV) 99 Shiel Street, North Melbourne	Kerry Bain, Records Manager	PROV
60 minutes	1.30 pm	Lunch		
30 minutes	2.30 pm	Overview of OV recruitment process	Cindy Callander, Director, Corporate Services	Office of the Director, Corporate Services
45 minutes	3.00 pm	Freedom of Information Act & Whistleblowers Act <ul style="list-style-type: none"> <li>• OV Jurisdiction and powers</li> </ul>	Glenn Sullivan, Acting LCU Director	Office of the Unit Director (Level 8)
	3.45 pm	Wrap up and review	Madonna O'Brien, TO	

個人除參訪新南威爾斯州監察使辦公室（New South Wealth Ombudsman Office）外，並自費參加

該辦公室開辦之 2 日課程，並取得受訓證書。其課程主要內容為：

- (一) 第一線職員如何受理民眾之陳情 ( Complaint handling for front line staff ) ；
- (二) 如何處理非理性之陳情行為 ( Dealing with unreasonable complainant conduct )

個人參訪昆士蘭監察使辦公室 ( Queensland Ombudsman Office ) 期間，該辦公室另免費提供 5 日課程，並要求個人為其全體同仁簡報監察院業務及職能。

由於昆士蘭監察使辦公室設置電話專線，由其職員排班輪值受理監獄受刑人之電話陳情。為協助個人瞭解監獄管理情形，該辦公室派員陪同個人參訪昆士蘭監獄 ( Queensland Correctional Center ) 。

個人另參訪昆士蘭(公務員)犯罪及不當行為防治委員會 ( Queensland Crime and Misconduct Commission ) 及聯邦執法廉能委員會 ( Australian Commission for Law Enforcement Integrity ) 。

## 二、參加重要研討會

個人在澳大利亞期間，參加下列 2 場重要研討會：



(一)2008 年 5 月 28 日於澳大利亞國家大學 (Australian National University) 參加「廉政論壇」(Aboveboard – Public Accountability Forum) 會議，參加者有聯邦國會議員 Melissa Parke、澳大利亞國家大學教授 John Warhurst、聯邦執法廉能委員會委員長 (Law Enforcement Integrity Commissioner) Philip Moss、行政上訴法庭 (Administrative Appeals Tribunal) 法官 Bert Mowbray、律師 Peter Faris、澳大利亞國家電視台 (ABC) 主播 Virginia Haussegger 等政府、學術及民間代表。其重要論文發表者、討論主題及議程如下：

- 09.30 Registration and Refreshments
- 09.45 Welcome & Introduction – Matilda House & Matt Stevens
- 10.00 Keynote Address by Dr Allan Hawke
- 10.15 Panel: Accountability in Government and Parliament by Kim Robbins, Prof. George Williams and Prof. John Warhurst
- 10.40 Keynote Address by Melissa Parke MP
- 10.55 Panel: Promoting Accountability at Home and Abroad by Sue Tongue, Fiona McKenzie and Philip Moss
- 11.20 Morning Tea-Vanilla Bean

- 11.35 Small Workgroups Morning Session  
Break out into 4 groups of 15 participants  
and 2 guest panelists
- 12.15 Lunch-Vanilla Bean
- 13.05 Keynote Address by Stephen Keim SC
- 13.20 Panel: Lessons in Accountability from  
Security Cases by Peter Faris QC, Bert  
Mowbray FM and Ian Carnell
- 13.45 Keynote Address by Sushi Das
- 14.00 Panel: Media: Role & Responsibilities in  
Accountability by Hedley Thomas,  
Virginia Haussegger and Brett Solomon
- 14.25 Afternoon Tea-Vanilla Bean
- 14.40 Small Workgroups Afternoon Session  
Break out into 4 groups of 15 participants  
and 2 guest panelists
- 15.20 Concluding Remarks by Matt Stevens
- 15.30 Forum Close

(二)2008年8月7日及8日於墨爾本召開國家行政法論壇－行政法之實務會議（NATIONAL ADMINISTRATIVE LAW FORUM－"Practising Administrative Law"），該會議主辦單位為澳大利亞行政法協會（Australian Institute of Administrative Law），係配合其年會召開研討



會，與會者多為任職政府部門之官員及律師與其他法律界人士。其重要論文發表者、討論主題及議程如下：

Thursday 7 August

12.00pm Registration and arrival coffee

1.00pm Welcome-Michael Will, President, AIAL

1.05pm **Opening Address**-The Hon. Rob Hulls,  
Attorney-General for Victoria

1.15pm **Plenary session 1**

When words fail: Adequate remedies for  
inadequate reasons?

Speaker: Justice Chris Maxwell, President,  
Court of Appeal, Supreme Court of  
Victoria

2.15pm **Concurrent sessions**

Stream 1 : Complaints handling in  
Victoria-Victoria Marles, Legal Services  
Commissioner for Victoria

Stream 2 : Developments in FOI in  
Victoria - Jason Pizer, Victorian Bar

Stream 3 : The Hardiman principle-Nick  
Gouliaditis, Australian Government  
Solicitor's Office

Stream 4 : Social Security Appeals  
Tribunal's experiences in Child Support-

*Troy Barty, Social Security Appeals  
Tribunal*

3.15pm Afternoon tea

3.45pm **Keynote address:** *The Hon. Robert  
McClelland, MP, Attorney-General for  
Australia*

4.15pm **Plenary session 2**

Theme: Inquiries and Royal Commissions

Speaker: Dr James Renwick, Sydney Bar

Commentator: The Hon. Murray Wilcox  
QC

5.00pm Plenary Session 3

Theme: Anti-terrorism legislation and  
Judicial Review mechanisms-an  
international comparison.

Speaker: Associate Professor Roger  
Douglas, La Trobe University

Commentator: Justice Richard Tracey,  
Federal Court of Australia

6.00pm Drinks

7.00pm Conference dinner and Administrative Law  
Trivia Quiz

Friday 8 August 2008

8.30am Arrival coffee

9.00am **Plenary session 4**

Theme: The Ombudsman



Speakers: Professor John McMillan,  
Commonwealth Ombudsman; John Carroll,  
Clayton Utz

10.15am Morning tea

10.45am **Concurrent sessions**

Stream 1 : The Role of MPs in  
practising Administrative Law-  
Tony Piccolo MP, South Australian  
Parliament

Stream 2 : Fraud in Administrative Law  
and the Right to a Fair Hearing

Stream 3 : Administrative Law and  
Environmental Disputes-Alan Bradbury,  
Minter Ellison

Stream 4 : Journalists' Experiences of  
FOI practice in South Australia -Dr  
Judith Bannister, University of South  
Australia

11.45am **Plenary Session 5**

Theme: Privacy

Speakers: Dr Anthony Bendall-Assistant  
Privacy Commissioner for Victoria  
Mark Hummerston-Assistant Privacy  
Commissioner for NSW

12.45pm Lunch

1.45pm **Plenary session 6**

Theme: New Dimensions

Speakers: Soft Law/Quasi Regulation-  
Professor Robin Creyke, ANU College  
of Law and Integrity Adviser to the ATO  
Global Administrative Law-Dr Andrew  
Mitchell, University of Melbourne Law  
School

2.55pm **Plenary session 7**

Theme: Simplifying the Law

Speakers: The Finality of Administrative  
Decisions and Decisions of the Statutory  
Tribunal -Stephen Moloney, Victorian  
Bar

Harmonising Administrative Law-Justice  
Michael Barker, Supreme Court of WA  
and President of the WA State  
Administrative Tribunal

4.05pm Closing comments

4.15pm Close

### 三、研讀參考書籍

個人除研讀取自前揭機關及場合之重要實務運作資料外，自行選購監察理論，並閱讀有關參考書籍如下：

- (一) ‘*Legal Studies*’ by Belinda Brassil & Dimity  
Brassil。



- (二) '*Administrative Law-Context and Critique*' by Michael Head ◦
- (三) '*Australian Administrative Law*' edited by Matthew Groves & H.P. Lee ◦
- (四) '*The Constitutional System of the Australian States and Territories*' by Gerard Carney ◦





## 第二章 澳大利亞政治體制 及法律制度

### 第一節 聯邦制與國(議)會選舉

與美國相同，澳大利亞實施聯邦政府制度，其憲法主要目的係為該國人民需要建立聯邦政府，並決定權力之分立，將立法、行政、司法 3 種權力在聯邦政府及州政府作分割。州政府負責某些領域，例如警察事務，聯邦政府則負責辦理涉及全國性事務，如移民。澳大利亞憲法第 51 條列舉聯邦政府職權範圍，各州政府憲法則規定各州有一般性之立法權。除非聯邦憲法已明文規定某立法權歸聯邦政府所有，否則各州仍能保有加入聯邦前之原有立法權。

除聯邦政府外，澳大利亞共有 6 個州（區域）政府，以及 2 個領土（Territory）政府，即澳大利亞首都領土（Australian Capital Territory）與北領土（Northern Territory）。聯邦政府（Commonwealth Government; Australian Government）責負國防、外交、貿易、移民、國家社會福利制度及大部分的課稅。而各州及特別領土

政府則負責教育、衛生、交通及法律執行。聯邦憲法揭示 3 種分立之權力，以提供制衡（checks and balances）的運作機制。聯邦國會擁有立法權；女王擁有行政權，但透過其代表－總督－交給其任命之部長執行。最高法院（High Court）及其他法院則擁有司法權。每個州皆有其個別憲法，並繼受未成立聯邦前的政治運作特性。澳大利亞政府之形式取法自英國國會內閣制（Westminster/parliamentary system）。總理及各部長同時也是國會議員。每個部由部長負責；另外設立一些獨立的法定機關（statutory body）以從事立法、為民服務、審視行政機關作為等事務。

聯邦憲法就聯邦政府及其他 6 個州等政治實體規定立法權（legislative powers）之分割。目前聯邦國會、6 個州議會及 2 個領土政府皆享有立法權。但各州及特別領土議會受到聯邦憲法的拘束；亦即，各州及特別領土法律與聯邦法律有所衝突時，聯邦法律優先適用。

聯邦國會及州議會二者英文名稱皆為 parliamentary，係由公民選出之代表組成，負責法律提案之辯論、通過、修正，及授權其他政府機關制定法規。任何年滿 18 歲的澳大利亞公民皆必須參與聯邦國會及州層級議會的選舉投票。除了昆士蘭州以外，其餘各州及聯邦國會皆為兩院制（bicameral），其中下議院（the Lower House



；House of Representatives）負責多數法案制定之發動，上議院（the Upper House）則就通過下議院之法案負責審查。以聯邦國會為例，下議院議員計 150 人，由人民數大約相同之選區選出；上議院議員計 76 人，由 6 個州公民分別各選出 12 名代表，及 2 個特別領土各選出 2 名代表。每 3 年舉辦一次選舉。

內閣制政府係由下議院內占多數席次之政黨之議員組成，下議院其餘較少數席次之政黨即成為反對黨。所有法律案必須經由英國女王（Queen）同意始能生效，實際作法係透過女王任命的各州總督（Governor）及聯邦總督（Governor General）行使。聯邦部長及州部長皆同時是國（議）會議員，各自負責各特定政府部門（government department），並就其被指定業務個別地向國會負責，以符責任政府原則（principle of responsible government）；而內閣（Cabinet）係由部分或全部（資深）部長組成，集體地對國（議）會負責，內閣負責政策決定，也就是決定應起草何種法律，以利國會或議會審查。影子部會（Shadow Ministry）係由反對黨議員組成，目的在監督各部門之決策及其過程。在澳大利亞人民概念中，政府（Government）實際上包括國（議）會及各政府部門。聯邦政府及州政府領導人皆是總理，在英文名稱上前者是 Prime Minister，後者為 Premier。聯

邦總督及各州總督都是英國女王之代表。

## 第二節 澳大利亞法律制度

### 一、成文法與不成文法併行

澳大利亞現行法律制度係承襲英國法律制度（English legal system）。在該制度下，該國有不成文法（common law）、成文法（statute law）及授權法（delegated legislation）。其中，不成文法係由法官透過判例原理（doctrine of precedent）造法；成文法則由國會制定。

成文法與不成文法作之比較，有如下優缺點：

不成文法之優點：	成文法之缺點：
<ul style="list-style-type: none"><li>• 法官對於任何案件，特別是新挑戰或新情事，無可避免地必須有判決之作成。</li><li>• 對於外界的壓力或政治偏見，法官仍應公正無私地作出判決。</li><li>• 任何個人一旦成為訴訟當事人，都有可能挑戰法律，進而因判決而改變法律。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 國（議）會對於敏感性議題，可能作出選擇性的迴避，而不願制定法律。</li><li>• 國（議）會可能不斷地受到壓力團體及政法偏見的影響。</li><li>• 國（議）會制定法律時，個人少有機會參與其中。</li></ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• 判例原理（doctrine of precedent）確保日後發生相同情況之案件得一致性適用法律。</li> <li>• 由於法官對於任何案件作成決定時，因此必須再行檢視現行法律，並發現其瑕疵，乃至指出應更改之處。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 視何政黨掌握權力而定，國（議）會可能一再變更法律規定。</li> <li>• 國（議）會可能忙於日常關心議題，而無暇檢視現行法律，並作必要之變更。</li> </ul>
<p>不成文法之缺點：</p>	<p>成文法之優點：</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 法官一定要透過判決始能制定法律。</li> <li>• 個人必須支付極大成本，特別是訴訟至最高法院，才能變成法律。</li> <li>• 不成文法僅適用於涉有相同案情之當事人；其他未涉案之人則不受拘束。</li> <li>• 法官係經任命而非經選舉產生，解職不易，其制定法律，欠缺民主參與。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國（議）會可在任何時候制定或變更法律，無須有案件為前提。</li> <li>• 國（議）會制定再多法律，仍無須任何個人支付（訴訟）費用。</li> <li>• 成文法適用於社會上任何人。</li> <li>• 成文法既係由民選代表組成之國（議）會所制定，其過程具備民意基礎。</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• 不成文法變動甚慢，理由如下：<ol style="list-style-type: none"><li>1.法官必須遵循判例。</li><li>2.法官要作判決，一定要在法庭上針對個案；如無案件，亦不可能有法律之變更。</li><li>3.既然法官一定要在法庭上針對個案，始能作成判決，縱有變更法律，也僅是獨立的少部分。</li></ol></li><li>• 法官依據職權判決時，固得徵得專家證人（expert witness）意見，並查閱先前判決，但仍然缺少外來援助。</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 國（議）會能因應社會情勢變動，快速就大幅法律規定進行增修訂。</li><li>• 在制定法律過程，國（議）會能長時間地及廣泛地徵詢專家意見。</li></ul>
--	--

## 二、聯邦國會及州議會制定法律之程序

部分澳大利亞法律係由聯邦國會及州議會制定。聯邦國會及州議會主要功能係為人民制定法律，被稱為成文法、立法（legislation）或國（議）會法律（Acts of Parliament）。成文法效力高於不成文法，亦即如果成文法就某一事項作了規定，原先已



有的不成文法－判例－不再適用。

成文法之制定過程如下：

- (一)法案構想：基於社會民意、經濟環境或科學技術之變動，個人或法律改革團體或壓力（利益）團體總希望法律規定有所變革。此時，不管執政黨或反對黨都會要求政府增修訂法律，並且提出構想。如果該構想被政府部門或部長認定必要，則會被呈報到內閣。
- (二)內閣考慮：內閣考慮該法律構想並同意後，即送交起草人員（draftsmen），起草人員是國會內受過專門訓練，並能將構想寫成法律文字形式的職員。如果該立法草稿被內閣接受，即被正式送至國會。一旦立法草稿被制作成法律形式並提出，即被稱作法案（bill）。
- (三)第一讀（the first reading）：負責該法律提案的部長，必須在下議院介紹該提案。第一讀實際上僅是部長唸出法案名稱，然後分發給議員花費數日進行研讀及消化。
- (四)第二讀（the second reading）：由下議院議員就方向上進行廣泛的辯論，並進行表決。任何議員都可以投票方式反對該法案，但是該法案既由多數黨政府提出，幾乎都能通過這個階段

的審查。

(五) 委員會審查 (committee stage) : 第二讀通過後, 法案進入下議院的委員會; 亦即, 下議院就法案作更深入地審查, 並就每一條文進行辯論。在此階段, 實際作法就是法案送由國會內具有專業領域及有興趣的特別團體-委員會-進行審查及修正。

(六) 第三讀 (the third reading) : 法案通過委員會審查後, 下議院再就法案宣讀及表決; 獲多數表決通過後, 該法案即被送至上議院。

(七) 同意 (assent) : 聯邦或州法案獲上議院通過, 尚須經過各該總督同意, 始正式生效。

### 三、國 (議) 會委任立法

國 (議) 會未必有足夠時間及專業來制定必要之法規, 以使該法規運作有效率。因此國 (議) 會授權予政府機關自行制定法規, 此即委任立法 (delegated legislation), 又稱作附屬立法 (subordinate legislation)。但國 (議) 會對於委任立法仍有監督的機制, 因為多數法規命令生效前仍須送到國會備查 (table), 以利國 (議) 會議員及委員會審視該委任立法, 並表示意見, 委任立法可能



因此變更或撤除。另外，假如政府機關未獲國（議）會授權而制定法規或該法規之制定未有合理目的，法院亦可宣告該法規無效。

### 第三節 挑戰政府行政行為之審查機制

基本上，澳大利亞人民如對政府之決定有所不滿，其主要方式包括循求機關內部與外部的行政審查（administrative review）及司法審查（judicial review）等救濟途徑。

#### 一、機關內部行政審查

挑戰政府決定的方式包括內部及外部行政審查。許多澳大利亞政府部門及機構有其內部行政審查程序。如果當事人對於某政府機關之決定不滿並提出陳情，該機關內資深主管人員得就原決定再行審查，必要時並得變更之。內部審查模式如下：

- (一) 審查人員未曾積極參與原決定之作成；
- (二) 審查人員具備處理原決定有關議題之資格；
- (三) 審查時，所有相關因素都應被考慮；
- (四) 審查決定須在一定時限內被作成；
- (五) 不論審查結果如何，當事人應被告知理由。

## 二、機關外部行政審查

至於外部行政審查得由諸多行政專業法庭（administrative tribunal）辦理，有些不限於單一層級，例如依社會福利法（Social Security Act）規定，社會福利之爭議在經「行政上訴專業法庭」（Administrative Appeals Tribunal; AAT）審查後，得再經「社會福利上訴專業法庭」（Social Security Appeals Tribunal）審查；另政府依退伍軍人事務法所為決定得經多層級審查，而最後一級為 AAT。專業法庭就行政決定所為之審查結果仍屬司法審查之範圍。當事人尋求外部審查前，通常須完成原機關內部審查程序。

在聯邦方面，有數個獨立機關負責審查政府的決定，這些外部審查包括：

- (一)專業法庭（specialist tribunals）之設置，以審查某些政府機關之決定。例如，社會福利上訴法庭即可審查社會福利機關（Centrelink）所作之決定。
- (二)如果其他聯邦法律另有規定，依據 1995 年行政上訴法庭法（Administrative Tribunal Act）成立之行政上訴法庭（AAT）即得就聯邦政府原決定重為決定（remake）。該機關甚至得就前述



社會福利上訴法庭等決定不服之上訴，進行審查。民眾對於該機關決定不服時，僅能就法律爭議上訴至聯邦法院。聯邦行政上訴法庭與新南威爾斯州行政決定法庭職權相似。

州級政府亦設有專業法庭（specialist tribunals）。以新南威爾斯州為例，該州設立如下某些機構，以獨立審查政府各種決定：

- (一) 該州為某些政府機關建立專業法庭。例如：關於國民住宅事件，住宅上訴委員會（Housing Appeals Committee）即得就新南威爾斯州住宅部門所為決定進行審查。
- (二) 依據 1997 年新南威爾斯州行政決定法庭法（Administrative Decisions Tribunal Act），在 1998 年 10 月成立之行政決定法庭（Administrative Decisions Tribunal; ADT）即負責審查有關政府機關之決定，包括涉及收養、社區及殘障服務，乃至歧見之陳情等，該機構透過召開協調會議、蒐集有關資料及外界獨立見解，以廣泛地解決民眾與政府間之衝突，如果上述方式無法獲致結果，該機關尚可召開說明會，並作成如下決定：（1）推翻原決定；（2）取代原決定；（3）命原機關重新考慮原決定。

(三)土地及環保法庭 (The Land and Environment Court) 是一個負責行政審查之機關；其審查範圍係關於政府對於土地開發及有關環境議題之決定。

相對於司法審查，行政審查有諸多好處及效益：既快速又節省費用，而且原行政決定確實有錯誤時，得重作決定。負責行政審查的人也不像司法審查人員受到諸多法規之拘束。通常當事人也無須雇用律師。然而，除非法律有所規定，並非所有的政府決定都可獲得行政審查，仍有少部分未被法令含括。

行政審查有別司法審查，在於其定位為符合立法目的審查 (merits review)；但二者常難以區分，因為一種不合立法目的的行政決定通常也不合法律規定。比較容易區別的方法是前者以事實利益審查 (factual merits review)，後者以法律利益審查 (legal merits review)。行政專業法庭之審查雖係由利害關係人提出，但本質上仍屬行政決定的延續；因此它可能是比法院更能解決當事人的問題，而且更經濟及快速。行政專業法庭之審查係採行職權主義 (inquisitorial system) 而非當事人進行主義 (adversarial system)，而且毋須遵循嚴格的證據法則



(rule of evidence)，雖然它的決定並非具有最終拘束力，但也可能觸及合法性的問題。

### 三、司法審查

司法審查是透過法院挑戰政府的決定，也就是透過法院考慮政府所作決定是否被正確的作成。聯邦法庭係依行政決定〈司法審查〉法（Administrative Decisions 〈Judicial Review〉 Act；ADJRA）進行審理，人民因政府之決定、作為或不作為而受不利益（aggrieved）時，得訴請法院進行司法審查；至於當事人遭受特定損失，例如財產或所得減少時，得訴請法院進行司法審查。法院依不成文法進行審理時，如果原告（plaintiff）能證明政府違反程序公平（natural justice; procedural fairness），包括政府行政決定時，未給當事人陳述意見之機會，違反聽證法則（the hearing rule），或違反公平原則（the rule against bias）；或原告證明政府越權（ultra vires; beyond the power）作成（無效）決定，或證明政府適用法律錯誤，或證明政府未履行法定義務等，致原告受有損害，則法院會命為補償或補救（remedy）；當然法院亦會審查政府之決定是否涉及違法、欺詐或欠缺證據支持其正當性。

司法審查之有效性往往受到一些限制。司法審查對於因政府決定遭受不利影響之當事人，固然是十分有用，但其效用受到下列因素之限制：（1）法院僅能命政府機關重作決定（remake the decision），其本身並不能重作決定。（2）個人訴請法院審理之理由嚴格，特別是依據不成文法審理之州級法院。（3）司法審查的過程既漫長且花費昂貴。

除了司法審查外，其他可進行調查及建議之救濟管道有監察使，及負責調查資訊公開及保護個人隱私權（privacy）的各種委員會（commission）。



## 第三章 澳大利亞行政法改革與監察使之設立

### 第一節 澳大利亞行政法改革

#### 一、實施行政法之目的及價值

行政法（Administrative Law）係規範各級政府如何運作及人民之權利及義務；亦即規範部長及政府部門、機構與於其內部服務之官員可作什麼及不可作什麼，乃至規範人民透過那些機制及原則來挑戰政府的各種決定。澳大利亞行政法的演變過程，當然受到英國不成文法（English common law）的影響，尤其是英國憲法所揭示法治（rule of law）精神。另外，澳大利亞聯邦憲法（Commonwealth Constitution）成文憲法就權力分立既有明文規定，對於澳大利亞行政法亦有影響。

行政法實施重要目的之一在追求行政正義（administrative justice），最終則在反映法治（rule of law），要求官員之決定必須有法律之授權。亦即所有的官員決定必須在法律所創設的範圍內進行。這

也是行政法最重要的主題，從而衍生法院所認定的其他價值，包括：

1. 合法性（lawfulness）：官員之決定必須有法律之授權。
2. 誠信（good faith）：官員必須本於誠實、良知及一致性作成決定。
3. 合理（rationality）：官員之決定必須符合立法目的的邏輯架構。合理性是不成文法重要標準。
4. 公平（fairness）：官員必須於事實上及外觀上作成公正的決定，並使受到不利影響的當事人有陳述意見的機會，這也是程序正義所要求的。

上述價值可用以衡量政府之各種決定及其後果，是否合於行政正義。政府官員在各種情形下可能違反前述價值，例如政府官員未適用法定標準或不當行使權力，即會導致法律錯誤；如果政府官員作成的決定是理性官員所不可能作成的，其決定顯然不合理；政府官員也可能鹵莽地或反覆無常地作成決定，或者在無證據基礎下所建立的事實當然欠缺合理性；政府官員行使權力時，違反法定程序，未給受到不利影響的當事人有陳訴意見的機關，致使作成決定欠缺公正性。上述課題及價值彼此間相互依賴及影響，例如合於誠信的決定往往是合理的，



不合誠信的決定往往是在不合理或不當的目的下作成的。

## 二、澳大利亞行政法改革之過程及內容

在 1960 年代，諸多共識認為澳大利亞行政法制度須作基本改革，當時許多人認為司法審查過於複雜，而且行政審查制度必須加入其他救濟管道。1971 年國會乃成立「聯邦行政審查委員會」（Commonwealth Administrative Review Committee），又被稱作「柯爾委員會」（Kerr Committee），以進行改革所須的調查，並提供不以司法審查為限的全面性改革藍圖。該委員會建議（1）成立一般性合立法目的之審查制度；（2）制定法律以使民眾得以取得政府掌握的資訊；（3）進行司法審查之立法改革；（4）成立監察使，以受理民眾對於政府行政不滿之陳情及調查。基於前述建議，其後成立「行政上訴專業法庭」（AAT），通過政府資訊公開法（Freedom of Information Act；FOI Act）及行政決定〈司法審查〉法（ADJRA），乃至聯邦及各州任命各監察使。

上述改革產生綜合性的效果。行政決定〈司法審查〉法規定：如果行政決定未備理由，人民得訴

請司法審查。「行政上訴專業法庭」之立法亦課以行政決定應備理由，否則當事人得訴請該法庭審查是否合於立法目的，並據此獲得重新決定。監察使之立法雖不能令人民取得重新決定，但授予監察使相當大的權力對於個別民眾就公共行政之陳情進行個案調查，或就政府行政的制度性問題進行廣泛調查。這些立法及制度改變了人民與政府間的權力平衡，透過賦與民眾取得與他們利益有關的資訊，並挑戰政府決定的權利，新行政法的綜合效果使得政府決定更透明化，並更具有責性（accountability）。

整體而言，在 1970 中期，澳大利亞行政法有了一些創新改革，主要包括「行政上訴專業法庭」（AAT）的建立，監察使的任命，及司法審查與資訊公開等立法。這些作法對於行政法的基本原理及原則有重大影響。澳大利亞行政法主要包括非司法機關所能發揮的職權；實務運作上，如「行政上訴專業法庭」及監察使等受理人民陳情案件比司法機關審查案件還要多。

澳大利亞行政法探討的內容還包括政府機關得提供人民的救濟方式（remedies）。基本上，行政專業法庭能逕行重作決定，而司法機關則僅能廢棄



原決定，但不能重為決定；至於監察使僅能行使建議權，不論政府的決定如何不公平或違法情形如何嚴重，既不能廢棄原決定，亦不能重為決定。但就行政法程序及制度言，澳大利亞監察使在監督政府決策過程，促使政府更正錯誤行為，提昇施政品質。其他例如資訊公開法所提供救濟管道，則對於政府原決定不生影響。

行政法也規範權力及裁量（discretion）之行使。裁量指在法律允許下，政府機關或官員得考慮不同結果下，進行決定或行政行為之選擇自由。但裁量仍應受到不成法之基本原則之限制，例如行政決定必須附具理由及程序正義，否則裁量可能變成恣意專斷（arbitrary）。

基本上，澳大利亞行政法追求之價值包括政府決定的透明（transparency）、負責（accountability）、一致性（consistency）、合理（rationality）、公平（impartiality）、人民參與（participation）、程序公正（procedural fairness）及人民就其不滿得有司法及非司法的救濟管道。

長久以來，上開行政法改革被視為一大進步；然而，最近已有一些批評的聲音。有人認為資訊公開之立法中並未充分保障民眾取得資訊的一般權利

，並且規定政府得不提供資訊的例外情形過多。「行政上訴專業法庭」的審查程序也被批評太過正式，及具有太多當事人主義色彩，所採行合立法目的審查的模式與司法審查似無太大區別。

## 第二節 澳大利亞監察使之設置及制度演變

### 一、監察使之設置

監察使一詞來自 19 世紀的瑞典，意指負責監督政府官員運作的人民的代表。1968 年至 1976 年間是澳大利亞聯邦監察使觀念引進的階段，這也是前述行政改革的一環，監察使制度之建立是為提供民眾法院以外的管道，來解決民眾與政府之間的爭端。澳大利亞在草創監察使制度時，一度想全盤效法紐西蘭，但後來放棄該構想；原因是紐西蘭如同多數國家，將監察使放在國會當中，使之成為國會官員。從實務運作來看，目前澳大利亞監察使辦公室儘管享有法定的獨立性，但是被放在行政體系中。如前所述，自 1970 年代起澳大利亞的行政法及公共行政領域產生了極大的變化。自 1970 年代成立並運作至今，澳大利亞監察使的角色、目的及功能有大



幅的發展。早期建立之初，澳大利亞監察使係取法自瑞典在 19 世紀法律改革的制度，該制度一度被視作外來的東西，必須與其他政府機關之運作進行磨合，早期澳大利亞監察使的調查是以陳情事件為導向。目前監察使則被視作行政正義中負責極重要的角色，其調查重點改以監督政府制度及功能發揮為導向。30 餘年來澳大利亞監察使歷經數階段的演變。

## 二、監察使之制度演變

澳大利亞第一任聯邦監察使是 Jack Richardson 教授，其任內除受理及調查民眾陳情個案外，尤其是針對制度性（systemic）問題，行使自動調查（own-motion investigation），調查報告之公布及對於政府機關後續作為的追蹤，也是其重要業務事項。聯邦監察使另提出改善行政決定之指導手冊，乃至提供訓練課程及進行績效評估。

比起行政法機制中其他機關，監察使的權力及程序顯然有些差異。雖然監察使與國會各種調查委員會相同，可要求利害關係人出席、證人交叉詢問、進入相關處所搜索、宣誓作證、提出證據，但監察使視該等權力為最後不得已的手段，並且很少執行，反而多以非正式及私密方式進行調查。

監察使對於行政決定並無逕行改變的權力，僅能建議政府機關採行何種作為。通常監察使提出改善作為之建議，係因發現政府之決定或作為有下列情形：

1. 違反法律；
2. 不合理、不公正、具壓迫性（oppressive）或不當差別待遇；
3. 雖合於法律或行政作業慣例，但該法律或行政作業慣例本身就是不合理、不公正、具壓迫性或不當差別待遇；
4. 基於不當目的所為或以不相關因素為考慮基礎。
5. 基於錯誤的法律或事實；
6. 應附具理由但未給理由；
7. 其他可能的錯誤情形。

如果政府機關對於監察使之建議意見，未作適當的改進作為，監察使可向總理（Prime Minister）報告，接著向國會上、下兩議院議長報告，乃至正式提到兩議院報告。

在 1976 年至 1989 年期間，聯邦監察使工作量從受理 7,500（書面及口頭）陳情案件，增加到 1986 年的 21,000 件，過了該高峰期，再降到 1989 年的 10,000 件。在這段期間，由於人力資源有限，但陳



情案數甚多，為解決工作負荷，第一任聯邦監察使 Richardson 教授決定採用電話受理口頭陳情，並儘可能透過電話解決問題的創新方法。這種作法獲得許多政府機關、陳情民眾及觀察者的支持。

在 1980 年代，聯邦監察使的職能擴張，並負起更多的責任，包括處理涉及聯邦警察事務、政府資訊公開法、1987 年生效的通訊監聽法（Telecommunication 〈Interception〉 Act）執行所發生的各種陳情案，乃至兼任首都領土（ACT）監察使角色。

本來傳統監察使之的核心職能，在透過與被陳訴機關溝通（通常是非正式），處理個別陳情案件，並且扮演陳情人與政府間的資訊交流角色；但在 1976 年至 1989 年期間，聯邦監察使另一項特色是，透過陳情個案的調查，導向通案性的制度變革，以節省資源、時間及人力的浪費。其方式有三，首先，聯邦監察使於完成個案調查後，對政府機關提出制度變革的建議；其次，在年度報告中，強調制度變革的必要性；對於政府及國會，尤其是相關委員會及法律改革團體，提出強力建言。因此儘管監察使原以個案陳情之解決為目的，且其建議並無法律上之拘束力，但透過上述的運作，實際上達到以

制度及績效表現為導向的監督效果。這種定位在「打蒼蠅」(fly-swatting)功能，而非「打老虎」(active lion hunter)角色，是可被接受的。因為該角色使得監察使在官僚體系中促使政府行為及決定更為進步及合理。

自 1990 年至 2002 年，聯邦監察使因應行政法及公法的變動，也有調整。例如政府將部分公共事務委外辦理 (contract out) 或民營化，及一些國營事業的拓展，聯邦監察使在處理與上開事務有關的陳情時，自然必須改變運作方法及結構，例如：各種特別產業監察院使 (industry Ombudsmen) 的設置。除了維持原有公平調查、解決紛爭及補救不良行政 (maladministration) 外，如何扮演預防民怨及不良行政，更是現代監察使應有核心價值。1995 年聯邦監察使年度報告中確認 150 項重要制度性議題，其中 25 項被列入調查，目的在防範於未然。這時期的新南威爾斯州監察使 (New South Wealth Ombudsman) 於篩選案件時，則以涉及制度缺失及嚴重濫用職權 (abuse of power) 者為優先處理；並積極採取其他作法，包括滿意度的問卷調查及開辦各種訓練課程。整體而言，這時期所有澳大利亞監察使 (聯邦及各州) 將更多資源、人力及注意轉向



制度性的監督活動。

到 2002 年，上開趨勢更明顯。例如聯邦監察使針對 16 個機關，共辦理 12 項重要調查，包括 10 項自動調查，目的在發現制度性的問題。當時的監察使 Ron McLeod 曾表示：他的主要角色之一是促使公共行政的改善，而針對該目標所採行的作為是調查政府機構所發生的制度性的問題。所以他依據專業分工成立社會支持小組，除了調查社會安全及兒童保護有關的個案陳情外，也就該領域有關的制度性問題進行分析及研究。該監察使並積極提出一系列的報告，包括：*Issues Relating to Oral Advice: Clients Beware* (1997 年)、*A Good Practice Guide for Effective Complaint Handling* (1999 年)、*Balancing the Risks* (1999 年) 及 *To Compensate or not to Compensate* (1999 年)。

由於調查重點及方式改變，在 12 年之期間（1990-2002），幾乎在相同人力下，聯邦監察使處理加倍的人民陳情案件，並將更多的資源投入政府機關制度性問題的處理。而這種基於公共行政及公權力的改變而彈性調整作業及程序的作法，並未涉及監察使法律的修正。現任新南威爾斯州監察使 Bruce Barbour 認為，就該辦公室而言，要促使公權

力的行使合於高品質的決定，處理人民陳情個案並非唯一的基本工作，而僅是各種方法中的一項而已。他偏好以更多非以陳情為基礎的積極性自動調查，並提高自動調查在所有處理案件中所占比例。因此，處理民眾陳情個案固然仍是監察使的正字標誌，但是聯邦監察使及新南威爾斯州監察使更強化以制度及機關績效表現為導向的調查案。另外調查結束的後續追蹤（monitoring）也更形重要。

繼 Richardson 及 Pearce 兩位監察使之後，2003 年 John McMillan 教授被任命為聯邦監察使。當年該辦公室職員大幅增加，功能更具多樣化，並積極為監察使發展出理論架構。目前該辦公室有 140 位職員。原本在 1980 年代聯邦監察使監督業務即包括稅務、澳大利亞首都領土（ACT）及政府資訊公開事務，2002 年以後更加擴大監督業務範圍；目前聯邦監察使頭銜還增加稅務監察使、澳大利亞首都領土（ACT）監察使、國防監察使、移民事務監察使、郵政事業監察使、法律執行監察使。冠在頭銜上諸種公共服務名稱正是表示監察使得行使監督的重要職權。因應這些改變，該辦公室進行調查及案件後續追蹤的技術必須配合調整。現任聯邦監察使 John McMillan 教授即曾強調 2003 年至 2004 年間該



辦公室針對政府執行法律的監督，作出極明顯的改變，包括強化政府的有責性（accountability）的作為；持續性的監督與追蹤功能，例如追蹤政府機關對建議事項的執行情形；針對制度問題的自動調查；乃至發揮教育性的功能。

至於理論架構方面，現任聯邦監察使 John McMillan 教授認為應重新定位權力分立（separation of powers）的觀念。他認為向來法律界及學術界將監察使、專業行政法庭（tribunal）及督察長（inspectors-general）及其他類似機構視作政府行政體系的一環，而只有司法體系才是制衡政府行政的力量，致使監察使的角色被輕忽及重要性被低估。他主張在憲法理論上，採行另外一種 4 權分立的制度架構，也就是除了國會、法院及行政部門外，加上監督（oversight）、審查（review）及廉潔（integrity）等部門，共同形成第 4 種政府權力。這些廉能機構被賦予的工作是要確保政府遵守法律、良好的行政決定、及改善公共行政，而監察使則扮演最主要的角色。在這一新分立的政府權力內，調查及提出報告成為最必要的運用工具。他認為在這樣新理論架構下，廉能機構的功能使得監察使扮演防火牆的角色，而處理人民的陳情正符合法治精神，

因為透過監察使的機制，澳大利亞建立一項觀念：人民有權利針對政府的不滿，向獨立機關提出陳情，不受任何阻擾及報復；在有足夠的證據及可適用的法規下，民眾的陳情問題可獲解決。

在這個理論下，監察使透過調查、解決問題、扮演政府機關與民眾之間的橋樑，充分掌握日常法治精神或理論的實踐。監察使確保個別民眾得生活在法治下。

在監察使角色及功能的遞變的同時，澳大利亞審計總長（Auditor-General）的業務也在調整。依據 1997 年公布審計總長法（Auditor-General Act），審計總長得對任何機構進行監督。在 2004 年至 2005 年間，澳大利亞國家審計局（Australian National Audit Office）執行 48 項績效審計報告。基本上，績效審計是檢視資源、資訊系統、執行方法、監督制度及合法性。因此，審計總長主要工作雖然係就政府財務進行監督，但就自動調查及績效追蹤而言，其功能與監察使相近。當然，也有人批評就處理政府相關議題、促進廉能及防止貪腐而言，審計總長與監察使二者有部分功能重疊，也有割裂及欠缺協調的情形。其他像是公務員委員會（Public Service Commissioner）對於公務員也有監督功能。



聯邦監察使受理陳情案中大部分是有關社會福利機構（Centrelink）、澳大利亞稅務局（Australian Taxation Office）、兒童福利機構（Child Support Agency）、澳大利亞郵政總局（Australian Post）業務。但就州監察使而言，其受理的陳情案大多關於警政、地方政府（local council）、獄政、青少年犯罪及交通的公共事務。上開機構發生較多陳情案件的普遍原因之一，是其業務涉及高度複雜法規，而民眾對於為數極多公務員所執行業務的法律及行政流程欠缺瞭解，這種複雜特性有時甚至連官員都有不夠熟悉的情形。陳情案件也常牽涉財務。

在 2002 年至 2006 年間，聯邦監察使的職能、職員數及業務範圍都大幅增加，這使得該機關得以發展出更具創意性的功能，尤其是繼續強化政府機關行政過程的守法性的監督（compliance monitoring）。在這段期間，職員增加一倍，但陳情案的工作量僅小幅增加，顯示監察使辦公室策略性地運用更多的人力在以制度問題及績效表現為導向的調查，更具有預防問題發生的角色功能。隨著監察使監督業務的擴張，其職員晉用彈性的增加及專業能力的擴充，都有助於該機關發展為政府廉政部門—第 4 權。因此在官方網站上，聯邦監察使標榜：監察使

是一個獨立、公正地促進公共行政改善的機關。現任聯邦監察使 John McMillan 教授一直充分運用調查、追蹤及報告，力求發揮最大的影響力。近來聯邦監察使因應移民業務之監督，將許多人力投注於這個領域。

目前聯邦及各州皆設有監察使，目的在調查民眾對於政府不滿之陳情，或民眾因行政法實施結果而受到不公平之待遇；縱使無民眾陳情，亦得發起自動調查（own-motion investigation）。一般認為監察使受理人民陳情案係採職權主義，而非當事人進行主義。但監察使不能調查某些領域，例如聯邦監察使不能調查下列行為：（1）部長及法官；（2）國會；（3）聯邦公務員對於政府雇主不滿之陳情。

新南威爾斯州監察使不能調查下列政府官員及行為：（1）總督；（2）議會及其議員、官員與各委員會；（3）法院及其官員；（4）司法部長及檢察總長；（5）政府成立的各種調查委員會；（6）政府機關違反個人資料保護規定（因另有專責機關處理）；（7）社區調解中心之調解人員。

近年來一些專業的監察使（specialty Ombudsman）之成立，以調查專門領域內之陳情；例如銀行業即有銀行監察使之任命，用以協調及解決銀行及顧



客之間之爭端。

監察使之功效在於其調查結果之公開（publicity）及建議。監察使調查後，僅能就政府之決定及行政程序提出建議。另外，其調查對象既受限制，效果當然亦受影響。然而，不論就聯邦或各州監察使觀察，其挑戰政府決定或改變政府決定，顯然十分有效。監察使依據調查結果，公開批評政府行為，使得政府難堪，並進而造成政府運作方式的改變。

### 第三節 挑戰政府決定之其他正式管道

#### 一、個人資料保護之機關

聯邦政府及州層級政府皆設有個人資料保護之機關。1988年（聯邦）個人資料保護法（Privacy Act）規範聯邦政府如何處理其所持有之一切個人資料，包括稅籍資及犯罪前科。個人資料保護委員會（Privacy Commissioner）有權調查民眾對於政府違反個人資料保護法的陳情案件；這類案件通常經由非正式手段得到解決，最後政府機關採取下列適當行動：（1）致歉；（2）約束職員；（3）改變作業程序；（4）修正或刪除個人資料。

如果個人因政府違法而遭受損失，個人資料保護委員會於調查後可能命為補償。

1998 年新南威爾斯州個人資料保護法保護該州居民免於被公、私團體侵害私密。該州個人資料保護局（Privacy NSW）職司調查這方面之陳情，該機關功能近似監察使。自 2000 年起，政府違反個人資料保護之案件得由行政決定法庭審查。

隨著現代科技之發展，個人資料保護更為不易。例如網路之使用使得個人資料被大規模的使用及散佈。目前聯邦個人資料保護委員會並不能處理私部門違法部分，而新南威爾斯州個人資料保護局也僅能就違反個人資料保護事件提出建議，因此其職權相當有限，且強制力不足。部分學者認為：在法律架構上，個人資料保護亦欠缺完整性及全國一致性。

## 二、反貪瀆機構

1988 年新南威爾斯州反貪瀆獨立委員會（Independent Commission Against Corruption ; ICAC）依法成立，目的在減少該州公部門之貪瀆情事，所稱貪瀆涵蓋政治人物、公務員及政府機構、地方政府及法院人員。任何人得向該委員會舉發貪瀆事件。依據反貪瀆獨立委員會法（Independent Commission Against Corruption Act），貪瀆的定義包括濫用職權



，不當圖利於自己朋友或親戚，威脅及收受賄賂等犯罪行為。ICAC 有搜索、詢問、扣押等廣泛權力，並得召開聽證會，不論有無民眾陳情或舉發，ICAC 皆得發動調查，並就調查結果向國（議）會報告，或建議刑事追訴、解職及改變作業程序，以防杜相同事件再發生，同時也教育政府門部如何預防貪瀆。

ICAC 之部分調查結果促使公共行政制度的變革及貪瀆人士被起訴及去職，足以顯現其成效。

### 三、國（議）會調查委員會

在聯邦及州層級，國（議）會一直有暫時性及永久性調查委員會之設置，以調查某些領域之政府工作，包括國（議）會成立之各種調查委員會（Royal Commissions）於調查某些議題時，有廣泛的職權傳喚證人及聽取證據。因民眾得以知悉其建議事項，該調查委員會可促進改革氣氛。最近的例子如下：

1. 1994 年成立之新南威爾斯州警政調查委員會於 1997 年發表調查報告。
2. 原住民遭監禁死亡調查委員會。
3. 其他各種調查委員會。有時候政府成立各種委員

會，以持續調查政府某些工作措施，例如新南威爾斯州保健申訴委員會（NSW Health Care Complaints Commission）及警察廉潔委員會（Police Integrity Commission）。

各種調查委員會成效不同。這些委員會通常有廣泛的調查權力，而且其公開調查結果造成民眾對於該議題之重視，其壓力也可能促使政府施政作為改弦易轍。然而，各種調查委員會僅能對政府提出建議，是否要對其發現及建議採行對應措施，則完全是由政府決定。例如：原住民遭監禁死亡問題持續發生，即顯示調查委員會有其能力上的限制。

#### 四、政府資訊公開之立法保護

民眾如果要挑戰政府決定，當然必須先知悉該決定是如何被作成，因此他們必須向政府索取相關資訊。州政府及聯邦政府皆通過法律，以利民眾得以取得政府資訊；例如 1982 年生效之聯邦政府資訊公開法（Freedom of Information Act）及 1989 年生效之新南威爾斯州政府資訊公開法。該 2 法律規範重點如下：

1. 民眾得從政府部門或機構取得與他們自身相關之資訊。



2. 例外的是上開 2 法皆規定：如果資訊之提供會損及他人之利益及國家經濟與安全，則政府不得提供該項資訊。目前諸多人士質疑例外不得提供之資訊過多。
3. 民眾須支付費用，始能取得資訊。例如，在新南威爾斯州，申請費用為澳幣 30 元，另外處理程序每小時收費為澳幣 30 元。
4. 如果民眾申請資料時，發現政府原建立資料有錯誤，得要求更正。
5. 民眾申請資料如遭拒絕，得提出申訴。例如：在新南威爾斯州，得向監察使或行政決定法庭提出；在聯邦方面，民眾得要求政府內部再行審查，或逕向監察使或行政上訴法庭提出申訴。

政府資訊公開法之實施雖然帶給民眾諸多效益。但在 1998 年至 1999 年間，新南威爾斯州監察使曾就該州政府資訊公開法之效益進行檢討審視，並發現諸多問題；該法之運作主要受到下列因素之限制：

1. 該立法規定太多例外不得提供之資訊。這種情形亦發生在聯邦政府資訊公開法中。
2. 立法中規定收費使民眾減少申請資訊之動機。這種情形亦發生在聯邦政府資訊公開法中。

3. 政府機關之保密文化致使資訊自由推動費時。  
然而，整體而言，目前政府機關之保密文化已開始改變，尤以隨著立法教育推動之後更為明顯。



## 第四章 澳大利亞聯邦監察使之實務運作

### 第一節 聯邦監察使運作之權源

自 1976 年澳大利亞聯邦監察使法（the Ombudsman Act）通過後，即賦予聯邦監察使調查政府各部門及機構某些行政作為的權力。後來，該法也明定其職權涵蓋國防、郵政產業及稅務，因此，聯邦監察使又被稱為國防、郵政產業及稅務監察使。2005 年通過的移民及監察使立法修正法（the Migration and Ombudsman Legislation Amendment Act）更擴大其職權，涵蓋提供聯邦公共服務的非政府機構（non-government bodies）。下列法律也授權聯邦監察使調查陳情案：

1. 1981 年通過的「澳大利亞聯邦警察陳情法」；
2. 1982 年通過的「政府資訊公開法」；
3. 1989 年通過的「澳大利亞首都領土（ACT）監察使法」（大部分內容與聯邦監察使法相同）；
4. 1994 年通過的「公共利益公開法」（包括窩裡反的陳情）。

當然，上述各種賦予職權之法律中，以澳大利亞聯邦監察使法最為重要。監察使法規範重點包括職責、不為調查之判斷、初步查詢案情、調查、權力、進一步調查的通知、報告、國防監察使、授權、保密、資訊揭露、罰則、民訴追究之免除。其重要條文如次：

1. 第 3 條規定可被調查及不可被調查的機關（構）；
2. 第 5 條規定監察使調查事項為有關行政決定或作為，並可發動自動調查；明定何人或何機關之作為不可被調查。
3. 第 6 條明定在那些情形及理由下，監察使得決定不調查陳情案。
4. 第 7 條規定初步查詢（inquiries）之進行，以決定是否進一步調查陳情案件；以及監察使得與政府機關首長接洽，以決定到底要針對機關何人進行查詢。
5. 第 8 條規定在進行調查之前，監察使須通知有關機關的首長，並與該首長洽商如何通知調查啟動。調查應以秘密方式及監察使認為合宜的方式進行。只要監察使認為合宜，他得向任何人取得資料，或進行詢問。除非已經給該機關或官員就擬非難之點進行解釋的機會，否則不應於調查報告中批評該機關或官員。
6. 第 9 條規定監察使得發出通知，要求某一個人以書面提供資料或提供文件或其他紀錄。監察使得複製、取



走或保留其依法要求取得之文件。監察使得要求某一個人依指定地點就有關調查問題進行回答。

7. 第 13 條規定監察使得要求某一個人於宣誓後接受質問。
8. 第 14 條規定被授權人員得進入政府門部或機關使用的處所，並當場進行調查。
9. 第 12 條規定：當監察使不為調查或不繼續調查某一陳情案，該辦公室應就其決定及理由，以其認為合宜的方式通知陳情人及政府機關。監察使得與政府機關洽商如何就不為調查或不繼續調查的決定發出通知，或何時可不為通知。
10. 第 15 條明定：當監察使確信政府機關發生瑕疵的行政行為或需進行改善時，應如何作成報告。
11. 第 16 條規定：當某一政府機關對於依第 15 條規定所提報告建議不為充分回應時，監察使得以書面通知聯邦總理。
12. 第 17 條規定：依第 16 條規定提出報告時，副本可同時送到國會。
13. 第 18 條規定：監察使依第 17 條規定作成報告後，監察使可就有爭議之處與政府機關首長進行討論，以利解決爭議。
14. 第 19 條規定：國防監察使應調查陳情案件及自動調查。監察使被授權調查國防現役人士有關行政及因此

造成退役事宜。並明定國防監察使不得行使職權之範圍（如部長及法官所為決定）。

15. 第 34 條規定監察使得授權處理事務的範圍。
16. 第 35 條規定：除法律另有規定外，現任或離職官員不得揭露工作過程中所知悉的資訊。監察使如認為合於機關利益或公共利益，得依法揭露機關職能表現及調查發現有關資訊。
17. 第 36 條明定民眾因拒絕提供資料給監察使之各種罰則。
18. 第 37 條規定：如果某人以誠信方式向監察使陳情或提供資料，其人不能因其提供資料而受民訴追究。

監察使有廣泛的調查權及強制權（coercive powers）。依監察使法，以下的事項應由監察使（或代理監察使）親自為之：

1. 就發現的行政瑕疵（administrative deficiency），向政府機關提出報告；
2. 向聯邦總理提出報告；
3. 向聯邦國會提出報告；
4. 授權給職員。

聯邦監察使扮演 3 種法定角色，以捍衛民眾與政府機關打交道之權利。第一個角色是依據監察使法，調查個人、團體、組織對於聯邦政府機構及其官員的行政作



為不滿而提出的陳情案。第二個角色是依監察使法，針對行政作為進行自動調查，自動調查往往是因為處理個案而發現制度性的問題，而主動介入。基於以上 2 種調查發現，監察使可建議行政機關採行補救措施，不論係就個案而為處理，或通案性地修訂法律或改變行政作業流程或政策。第三個角色是檢視澳大利亞聯邦警察及其他執法機關有無確實依法進行秘密性活動，例如通訊監聽；並提送檢視報告予國會。對於維持定期監督政府行使強制性及侵入性的權力，這是種極有效的方法。

## 第二節 兼具多種身份之特定職權

聯邦監察使擁有諸多特定職權。當聯邦監察使兼具國防監察使（Defence Force Ombudsman—DFO）身分行使職務時，他可以調查國防部、退伍軍人部的作為及決定，包括職位安排、升遷、薪水與津貼的給付、離（解）職核准、眷舍的分配及維護、殘障救濟金、補償金的請領、身分上的特別醫療服務等。在職或離職人員及其家屬皆可就上開有關事宜提出陳情。但有關功勳獎章的頒給之陳情並非監察使調查職權範圍。

聯邦監察使兼具郵政產業監察使（Postal Industry Ombudsman）身分行使職務時，他可以處理與澳大利亞

國營郵政及合法登記之民間郵政業者有關郵件遞送服務的事宜。

自 2005 年修法後，聯邦監察使身兼移民監察使（Immigration Ombudsman）身分行使職務，可調查有關移民及拘留事宜，並強化監督工作。尤其，針對長期被拘留的移民，進行檢視評估，並提出報告給負責移民事務的部長。自 2005 年 7 月起，監察使審查可能遭錯誤拘留的移民案件，並就其中 201 件進行調查。

聯邦監察使身兼執法監察使（Law Enforcement Ombudsman），負責監督某些政府機關是否確實依法執行職務的角色，而這些機關包擁有各種強制及闖入權力（coercive and intrusive powers）的澳大利亞聯邦警政署（Australian Federal Police-AFP）、澳大利亞預防犯罪委員會（Australian Crime Commission-ACC）及澳大利亞防護署（Australian Protective Services）等。

聯邦監察使身兼稅務監察使（Taxation Ombudsman），可負責處理民眾對澳大利亞稅務機關不滿的陳情案。

另外，其他法律亦授權監察使發揮其餘功能。例如，依移民法（Migrant Act），監察使必須評估移民被拘禁於拘留所中超過 2 年的妥當性（appropriateness）。

1981 年通過的「澳大利亞聯邦警察陳情法」（The Complaints 〈Australian Federal Police〉 Act）授權監察



使調查聯邦警察署的警官及其他職員的作為，自 2006 年澳大利亞聯邦警察法規定：警察署內部處理民眾對警察行為及作業程序不滿的陳情的架構以後，每年監察使至少審查一次警察署內部處理陳情情形，並就其審查結果向國會提出報告。

### 第三節 檢視特定執法機關之秘密性活動

聯邦監察使辦公室進行許多檢視（inspections）業務。依據通訊監聽法（Telecommunications Interception Act），監察使必須檢視政府機關執行監聽及（秘密性）監控活動的記錄，以確保其記錄的精確性及工作範圍合於法律的規定。2004 年公布「監控設施法」（Surveillance Devices Act）固規定執法機關因調查犯罪等需要，得使用監控設施；但該法亦授權監察使得定期檢視監控設施使用紀錄之職能。1914 年公布「預防犯罪法」（Crimes Act）就監控活動作了廣泛的定義，也就是指執法機關為蒐集重大犯罪證據以利對某特定人起訴而進行的秘密性監控行為。監控活動可能欠缺授權文件，而成為違法行為。顯然，監察使的監督可促使該監控活動合於法律規定及避免偏頗。因此，聯邦監察使辦公室得以追蹤及檢視政府機關下列工作領域是否違法：

1. 澳大利亞聯邦警政署 (AFP) 所執行的通訊監聽業務；
2. 澳大利亞聯邦警政署及澳大利亞預防犯罪委員會 (ACC) 所執行的 (秘密性) 監控活動。

#### 第四節 兼任首都領土監察使

聯邦監察使辦公室坐落在澳大利亞首都坎培拉 (Canberra)。就職權而言，1989 年公布的「澳大利亞首都領土監察使法」(ACT Ombudsman Act) 內容與聯邦監察使法相似，僅有極小的差異；聯邦監察使也兼任首都領土監察使，但是以下的澳大利亞首都領土事務不屬監察使的職權範圍：

1. 澳大利亞首都領土司法委員會依 1994 年公布的「司法委員會法」(Judicial Commissions Act) 所作成的決定及行為，不屬監察使的職權範圍。
2. 首都領土有關機關對於環境保護管理所採行的行為 (陳情案由首都領土環境委員會-ACT Commissioner for the Environment-負責處理)，但有時須視問題而定。
3. 首都領土有關機關為老人及殘障者提供醫療服務不屬監察使的職權範圍 (陳情案由首都領土醫療陳情委員會-the ACT Commissioner for Health Complaints-負責處理)。



依據 1994 年生效的澳大利亞首都領土公共利益公開法（ACT Public Interest Disclosure Act），澳大利亞首都領土監察使的職權包括處理澳大利亞首都領土內所有機關窩裡反（whistleblower）陳情案。

## 第五節 依法行使各種職能

1982 年通過的「政府資訊公開法」賦予民眾取得政府機關保存文件的權力。依監察使法規定，民眾不滿政府機關處理其索取文件方式及結果而提出陳情時，監察使得進行調查。雖然監察使不得調查政府機關職員有關工作事宜（如升遷、解僱、懲處、酬勞）的陳情案，但職員如因取得其個人人事資料，而不服政府機關的處理，並提出陳情，監察使則得就此進行調查。監察使辦公室調查案件時，通常會檢視人民所陳情之決定及作為是何機關及何人所作成，以確立該案是監察使可以介入的，畢竟監察使法已就可被調查的機關作了一般性的規定。例如，監察使不能調查國會及各委員會作成的決定及各部長的決定，但可以調查各部門之決定及有關的作為，以及職員對部長所提建議意見（如簡報資料）。通常涉及這一類的陳情案，其是否要進行調查，往往由資深助理監察使、副監察使，乃至監察使親自決定。

其次監察使辦公室調查案件時，也要檢視人民所陳情事件係屬於政府何種決定及作為，政府的各種行為/決定可被分成下列 3 大類別：

1. 行政性質－監察使依法得調查純行政類的事件。
2. 立法性質－監察使只能調查法律規定是否有不合理、不公平、壓迫性或不當差別對待等有關議題。
3. 司法性質－監察使無權調查純司法審判性質的事件，但像是聯邦法院登記處所處理純行政性質的程序作業，則是監察使職權行使範圍。

到底某一件陳情案是否屬監察使職權範圍，是需要經過一番判斷的，官員有時須與法規單位人員討論，最後再由資深助理監察使作最後確定是否進行調查。

澳大利亞聯邦監察使受理民眾的陳情，尤其是涉及那些受到澳大利亞政府部門或機構不公平或不合理對待的人，並採取必要的方法來處理。陳情案件可被定義為民眾對於機關的政策、程序、職責，或其職員及代理人所提供的服務質量或出售的產品，感到不滿或遭致委屈痛苦的表達。並非所有陳情案件都會由監察使進行調查，有時有些陳情案件被送回原處分機關或更恰當的機關作處理。聯邦監察使主要工作項目如下：

1. 提供建議、資訊、協助，必要時則移送案件予其他機關；



2. 適時地調查與澳大利亞政府機構有關的陳情案件；
3. 以公平且有效方式尋求解決問題及補救的適當方法；
4. 強化處理民眾就澳大利亞政府機關所提出的陳情；
5. 透過處理、自動調查及提出報告等方式，發現政府機關的問題所在；
6. 就行政法及公共行政事務管理，促進公開的意見討論；
7. 將注意焦點放在政府施政對個人產生的不利衝擊；
8. 促使政府以更公開的態度施政；
9. 通過參與區域性的活動，密切與在亞太地區監察使辦公室保持互動；
10. 檢視電話監聽和控制操作等紀錄，以追蹤政府機關執法的準確性及完整性；
11. 評估移民拘留安排的妥當性；
12. 促進公共行政的改善；

聯邦監察使受理民眾的陳情及進行調查，主要係依據下列法律辦理：

1. 聯邦監察使法；
2. 澳大利亞首都領土（ACT）監察使法（大部分沿用前者）；
3. 澳大利亞首都領土公共利益公開法（涵蓋「窩裡反—whistleblower」陳情案）；

4. 陳情〈澳大利亞聯邦警察〉法；
5. 行政決定〈司法審查〉法；
6. 證人保護法；
7. 公共秩序〈個人及財產保護〉法；
8. 保護秩序法；
9. （聯邦）個人資料保護法；
10. 聯邦政府資訊公開法；
11. 澳大利亞首都領土政府資訊公開法；
12. 其他現行不成文法（case law）；
13. 其他內部規範，例如服務宗旨、利益衝突規範、不為調查判斷準則、資訊公開手冊等。

## 第六節 個案調查及制度性通案調查

聯邦監察使辦公室進行調查目的之一是為發現行政瑕疵，並作成紀錄，一方面可由內部專業團隊進行處理，另一面通知政府機關，以利改善。就個案言，行政瑕疵有下列各種情形：

1. 不合理延宕；
2. 解釋或其理由不夠充分；
3. 法律上的錯誤；
4. 事實錯誤；



5. 人為錯誤；
6. 作業瑕疵；
7. 不合理/過於嚴苛/差別性處分或決定；
8. 有瑕疵的行政過程；
9. 官員作出欠缺專業的行為；
10. 違背職務/官員行為不當；

聯邦監察使亦調查政府制度性（通案性）問題。制度性（通案性）問題通常是該辦公室調查個案時所發現，例如反覆發生的人民陳情案件，而進行自動調查。該辦公室發現之制度性行政瑕疵有下類各種情形：

1. 不合理或重大負面影響的立法；
2. 不合理或重大負面影響的政府政策；
3. 機關資源不足；
4. 機關專業知識不足/人員訓練不足；
5. 互動不足造成計畫研訂不周延；
6. 聯邦/州政府間本位立場造成職權行使問題。

### 第七節 職員工作倫理守則及團隊諮商

由於監察使辦公室職員在處理案件時，必須與陳情人及政府機關打交道，因此當其行使職權時，總希望掌握一些原則，以維持高度的專業品質。尤其是監察使辦

公室在調查後，一旦發現有行政瑕疵，經常批評被調查機關，乃至就該機關的問題，建議更好及更公平的處理程序。因此，監察使辦公室的作業更應小心，自我要求的標準，不應低於其他機關，以免引起外界的批評。監察使辦公室爰在策略計畫中明訂高效能的人民陳情處理程序，確立工作價值及倫理守則。其工作信守下列的原則及價值：

1. 廉潔；
2. 不偏頗及獨立性；
3. 專業；
4. 態度公正、禮貌及尊嚴；
5. 效率；
6. 保密；
7. 為社區提供最大的服務；
8. 作為及決定可受公評並願負起責任；

監察使辦公室為進行專業的處理陳情系統，乃基於2006年澳大利亞處理陳情系統標準，提供下列有效的作法：

1. 認真、有禮及適切地處理陳情；
2. 良好的溝通；
3. 有效解決問題；
4. 結果的一致性；



5. 以適當的方法回應陳情人；
6. 針對辦公室程序、政策及作業，作必要的調整。

依監察使法及聯邦警察陳情法，監察使有權及責任去發現行政瑕疵，並就其辦公室的工作向政府機關及國會提出報告。監察使必須密切掌控其辦公室的調查工作，尤其在調查事項、調查的深度與時間，乃至決定是否發現行政瑕疵。這當然有賴監察使與資深官員充分配合，並透過該等資深官員對辦公室調查工作進行密切的監督。就嚴格的法律層次言，分層授權是形成監察使最後意見及決定所必須的。在監察使辦公室的行政架構及原則下，個別調查官員必須具備責任感及受到充分的信賴，對於受理案件得自行掌控調查內容及調查方法。該辦公室依賴調查官員的專業能力（professionalism），尤其是深自體認法律賦與該辦公室行使職能的重要角色。如何維持該辦公室與民眾及政府間的關係、如何進行調查、及如何定義行政瑕疵等等的一致性，是十分重要的課題。

監察使辦公室鼓勵有建設性團隊及團隊成員間之諮商。官員各自就其工作負起責任，但不應孤軍奮鬥；一旦遭遇問題時，官員與同隊成員、主管人員及專業人員共同討論，被視作組織力量的發揮，無背於法律的規定。這些專家團隊及官員對於提供監察使行使不可授權的

職能（例如向政府及國會提報）尤為重要。因此，該辦公室希望所有的調查官員能與辦公室專家團隊及其他官員密切合作。

對於部分案件，監察使辦公室人員往往進行內部諮商。該辦公室基本上不希望其職員採個人獨立作業方式，而是鼓勵成立建設性的工作團隊，成員應就調查案，與隊內成員、管理層級及內部專家充分討論。當職員作成決定時，應考慮有關內部各種行政政策，並尋求他人意見；如果難以作成決定時，應將案子移送更資深的決策官員。特別是在有下列情形時，一定要與管理階層諮商：

1. 可能與行政機關產生意見上的重大分歧；
2. 涉及對被調查機關及其行為的批評；
3. 可能引起新聞媒體興趣；
4. 由國會議員代為陳情之案件。

## 第八節 執行職務之原則

監察使辦公室是澳大利亞行政審查系統的一環，並擁有強大的調查權。為維持其公信力，自然須愛惜羽毛。為此，該辦公室必須掌握多項行事原則。首先是程序正義（procedural fairness），監察使法規定除非被調查



之官員或政府機關已獲得解釋的機會，否則監察使辦公室不應非難他們。程序正義有 2 個基本要項：（1）要有對抗偏見及利益衝突的原則；（2）要有公平陳訴意見的機會。

對抗偏見之原則是要排除包括真正的偏見及有偏見之合理疑慮。監察使之決定應被陳情人及政府機關雙方看來都是無偏頗及獨立的。依 1999 年公布的公務法（Public Service Act）規定，監察使辦公室於行使職務時，須採行合理步驟，以避免職責上任何（真正或明顯的）利益衝突。此外，「澳大利亞公務員委員會要點」（Australian Public Service Commission Guidelines）就官員行為涉及金錢（財務）、個人及其他利益提供了規範。偏見指控的最大基礎是金錢利益。個人利益包括決策者所作的決定影響到與其本身有關係的人士，就此監察使辦公室制定利益衝突要點（Conflict of Interest Guidelines），提供詳細的規範。

當官員執行職務時，一旦發生利益衝突，往往會影響處理事情的態度及方法。監察使辦公室官員可能發生利益衝突情形如下：

1. 辦公室官員就調查案件，與陳情人、政府官員及其他被調查的關係人間有個人或社會關係；
2. 與被調查的政府機關有爭端或正尋求該機關協助；

3. 被各界認定對某議題持有特別偏見且態度不夠開放；
4. 對於陳情人及被調查機關，提出不恰當的主觀及偏見的評論；
5. 曾經在被調查機關服務過且有偏袒的可能性；

對於調查案件涉及利益衝突，該辦公室有下列不同處理方式：

1. 重新分配調查案件給其他官員；
2. 如果該調查官員對於該案件有特定專業知識，則仍由其繼續調查，但須讓陳情人及被調查機構知悉該情事，以利彼等斟酌；
3. 如果該衝突既不真實亦不重要，只要在資訊系統（RESOLVE）留下曾就此討論過的紀錄即可。
4. 一旦陳情人以案涉利益衝突而有偏頗提出指控時，主管人員即應進行處理。

讓當事人有公平陳述的權利，包括：

1. 有權被合理通知到場陳述－允許陳情人及機關足夠時間，以利準備必要說明。假如是以口頭告知，也必須解釋理由，並讓對方有機會作回應。他們可以要求書面通知，或給予足夠的時間，以利整理想法並回答。
2. 有權利知道決定作成之理由－包含批評論點成立之理由。
3. 有權利置喙－依監察使法規定，民眾及機關對於被非



難部分，於正式調查報告做成前，得作口頭或書面解釋。

4. 有權利就別處取得並具公信力、相關性、及影響決定的資訊，進行回應－這包含間接地偏見性的資料；但不適用於他們自行提供無爭議性的事實及資料。

對於陳情案件，監察使辦公室認為當事人有權利知道該辦公室作成決定理由。因此，監察使辦公室有必要對陳情人及政府機關雙方詳為說明調查後作成決定之理由。如果是口頭告知，則可以電話為之，但必須在電腦資訊系統（RESOLVE）中作成紀錄。如果以書面辦理，則應將作成決定之理由提供給陳情人及政府機關，至於其詳細程度必須合於行政決定〈司法審查〉法（ADJRA）第 13 條之規定。

因為依據 ADJRA 規定，聯邦監察使辦公室依職權所作成的一切決定，都是聯邦法院司法審查的對象；依上開法律規定，任何受到該決定影響的人皆可要求該辦公室正式以書面提供決定作成之理由，包括：（1）重大事實爭議點的發現；（2）證據基礎；（3）決定作成之理由。

一旦聯邦監察使辦公室官員收到提供理由說明之正式請求，應即呈報主管及法律顧問，並於收件後 28 日內作出回應。

利害關係人亦有請求複查的權力。利害關係人對於監察使辦公室所為決定，有所不服時，得要求內部再行考慮及複查；在某些情況下，他們可能有一些外部審查陳情的管道。民眾有權利要求被告知複查的條件，尤其是當他們對於監察使辦公室的決定有爭議時，該辦公室更應主動告知複查的管道。

當民眾以口頭或書面表達對於監察使辦公室的服務的不滿時，該辦公室認為應在與民眾接觸時，即設法解決。例如：（1）提供更多的資訊；（2）表示道歉；（3）建議解決問題之道；（4）如無解決之道時，則表達同理心（empathy）。民眾的不滿及該辦公室就其不滿之處理過程必須在電腦資訊系統（RESOLVE）中留有紀錄。

上開原則適用於監察使作成影響任何人利益之決定，包括：（1）不為調查或不繼續調查；（2）不再處理（例如不再答復）；（3）因認定政府行政瑕疵，而提出正式報告，要求改善。

監察使辦公室與政府機關、陳情人及第三人交涉時，一定考慮程序正義的原則，尤其是要對他們採取批評態度時，須要特別注意。例如，讓民眾就不為調查之書面通知有表達意見的機會，及告知民眾有請求複查的權利。

監察使辦公室對於機密資料之處理，必須遵守法律



規定。監察使法第 8 條第 2 項規定該辦公室應以不公開的方式 (in private) 進行調查。此外，第 35 條規定，揭露調查過程中所取得之資訊，即觸犯刑責，除非有下列情事：

1. 該揭露合於行使職權之目的，這種情形占相當比例，例如完成調查後，將資訊提供給陳情人或政府機關；
2. 資訊提供者同意揭露；
3. 依法作成報告中所透露的資訊，包括年報、公報、向國會所提特別報告、向總理所提送報告；
4. 監察使認為妥當及合於公共利益時，得就與該辦公室績效及調查有關的資訊對外揭露；

基於任何上開目的而為資訊揭露時，監察使辦公室不得揭露下列資料：

1. 涉及該辦公室對個人或機關或第三人的批評，但不曾給當事人任何表達意見的機會的資訊；
2. 如果該資訊的揭露可能干擾有關調查或依法所為提報；
3. 陳情人的姓名或任何可能造成陳訴人身分暴露的信息，除非該資訊揭露是公平及合理，或徵得陳情人的同意。

## 第九節 陳情案件之分類及處理期限

監察使辦公室為便於控管及分層負責，配合電腦資訊系統，對於人民陳情案件，作如下之分類：

類別	完成期限
第 1 類	2 日
第 2 類	7 日
第 3 類	30 日
第 4 類	6 個月
第 5 類	9 個月
重新考慮之請求 ( Reconsideration request )	15 日內
複查之請求 ( Review request )	18 日內
政府資訊公開之請求 ( FOI request )	聯邦案件 30 天；首都特別領土案件 28 天

依據前揭不同類別，監察使辦公室在不同期限內進行如下不同之處理及回應：

通訊方式	實際行動	完成期限
電話留言。	回打電話。	24 小時內回復。
陳情人要求提供資料。	提供陳情人所需資料，並隨後確認。	48 小時內完成。



收到書面陳情之回復（包括第 1 次陳情、請求調查、請求復審）。	以電話或書信回復陳情人，如果可能，並告知下次聯絡的時間；如確定進行復查，則確實告知陳情人。	收件後 7 日內完成。
首次與陳情人接觸。	由收件單位告知陳情人以後可能調查及回報進度的時間表。	收件後 7 日內完成。
與政府機關聯絡。	首次與政府機關聯絡。	第 3 類案件，於收件後 2 週內；第 4 類案件，於收件後 4 週內。
向陳情人回報進度。	第 3 類陳情案件  第 4 類陳情案件	對於第 3 類陳情案件，原則上每 2 週；但如超過 4 週都無進度，則告知主管，以利斟酌後提升類別。 對於第 4 類陳情案件，每 6 週（於確認收件回函時即可告知大約之回報時間）。
將政府機關回復情形告知陳情人	以電話或信函告知陳情人有關機關實	關於第 3 類案件，於收到機關回復後

。	質答復內容。	1 週內完成；關於第 4 類案件，於收到機關回復後 3 週內完成。
---	--------	-----------------------------------

## 第十節 恪遵政府資訊公開法、個人資料保護法及檔案法等規定

政府資訊公開法對於監察使辦公室之運作具有拘束力。基於公開及有責性的一般性政策，假如陳情人要求提供與其有關的檔案，原則上監察使辦公室會依政府資訊公開法 (FOI Act) 規定提供，但例外不提供下列資料：

1. 僅限於法律專業人士特殊利益而得請求者；
2. 原係以機密方式被提供給監使辦公室；
3. 取自於政府機關且未曾給過陳情人之資訊，包括：（1）有關第三人（或其權利）之資訊；（2）未經驗證的意見或評論。

個人資料保護法對聯邦所有機關皆適用。但監察使辦公室認為政府資訊公開法及個人資料保護法二者之間的規定並無衝突。假如政府資訊公開法規定某項資訊得被提供，則個人資料保護法即無禁止之要求。

個人資料保護法所稱之個人資料包括個人姓名、地



址、電腦、生日、就醫紀錄、犯案紀錄、財務狀況、工作與教育過程細節、稅籍號碼等。個人資料保護法對於聯邦及首都特別領土政府機關處理個人資料有嚴格的規定，範圍涵蓋個人資料的收集、儲存、使用及揭露等，通常須合於下列目的及原則：

1. 個人資料的收集應基於需要及合於法律規定；
2. 個人資料僅在合於原收集目的時，進行使用；除非徵得該個人同意，或基於法律授權/規定所為使用，或基於執法上/公共安全之需要而作合理使用；
3. 依法徵得有關個人同意，或基於執法上/公共安全而有合理使用之需要等 2 種情形下，個人資料始得被揭露。
4. 個人資料之儲存應在合於實際需要並且有適當保全措施，以防範欠缺授權的取得。

依據上開原則，監察使辦公室職員就含有個人資料的檔案，應作好保全措施，以防止無授權的取得/使用、修改或揭露，並確保個人資料的使用確實合於業務需要。違背上開原則也就違背所有政府機關皆適用的法律規定；其後果往往造成相關個人的困擾、不便、權利的喪失，乃至身體上的危險。

如前所述，個人資料保護法雖僅課以所有政府機關上開義務，並未就官員部分作規範。然而各別官員一旦違反保密規定，依公務員服務法（Public Service Act）

仍須受到懲處。

曾經有政府機關質疑其提供個人資料給監察使辦公室的行為是違反個人資料保護法。監察使就此所持見解：基於調查過程必要的一環，陳訴人既已明白表示同意，或隱含接受之意思，有關其個人資料的揭露，並無違法之虞。至於無陳情人，但基於職責需要而為的自動調查案件，則係依監察使法第 9 條規定授權辦理。此外，2005 年公布移民及監察使立法修正法（Migration and Ombudsman Legislation Amendment Act）已明定基於監察使的要求，移民官如合理認定該個人資料與案件有關，則可提供。

基本上，政府官員提供個人資料給監察使辦公室，並不會受到處罰，除非是提供假資料或誤導性資料。

監察使辦公室蒐集個人資料，必須謹慎為之。監察使辦公室採取合理步驟，以確保蒐集個人資料是合於目的、最新、完整，且非不合理闖入蒐集。僅基於未來可能用途考慮而蒐集個人資料，是法律所不容許的。

陳情人往往提供個人資料給監察使。監察使既負責監督政府部門，更應受到民眾更大信賴。在辦公室進行非正式討論案情中，透露陳情人身分資料也不恰當。要讓陳情人確實瞭解某些時候，該辦公室是需要揭露敏感資料的，這有助於他們自願決定何種資訊可公開，以及



是否與陳情人進行交涉。以下的作法是違反個人資料保護法：

1. 詢問與監察使職能無關的個人資料；
2. 詢問不能合法使用的個人資料；
3. 對一大群人詢問個人資料，但實際上僅需要部分人的個人資料；
4. 對於民眾作不必要的個人身分確認資料的紀錄。

有時，陳情人會送來不必要的或無關監察使職能的個人資料。官員如收到與調查無關的資料，應就所收資料作成紀錄後，儘速寄回或銷毀。

監察使辦公室職員不得向第三人（包括機關）揭露陳情人之個人資料，除非該資料與調查中的議題有關聯。傳送個人資料給第三人時，職員要確信該第三人不會將該資料用於其他目的。假如陳情人明示或暗示所提供資料具私密性，監察使辦公室職員於傳送資料時，先行確認收件者能遵守保密要求，除非是該個人資料的提供係為保護個人或他人嚴重且急迫的生命及健康所必要的作為。

檔案法（Archives Act）課以澳大利亞所有政府機關，包括監察使辦公室，就檔案、文件及資料進行健全管理等義務。監察使辦公室既然負有改善公共行政的角色，而且難免要批評其他機關對於檔案管理之不當，其對

於本身內部檔案管理應有更高的要求，以為楷模。

基於公開性（openness）及有責性（accountability）的考慮，該辦公室對於決定的形成及如何與民眾、政府機關互動的過程，必須精確地作成檔案。

精確檔案有助於改善為民服務的品質，例如因此得以快速確認陳情人的身分，或找到前案；精確檔案可分析出陳情案的消長趨勢或地理分布上的差異，也有助於該辦公室掌握工作重心及業務發展。

為此，該辦公室為檔案的建立、維護及保護建立一套作業程序。建立檔案是將辦公室所有的業務及行政作為及活動作成記錄，具有下列多重目的：

1. 提供證據－支持政府行政的有責性；提供有關該辦公室與陳情人、政府機關及其他團體組織間業務接觸的證據。
2. 便於解釋及說明－辦公室得以證明其檔案管理合於法律要求；便於解釋及證明所為決定及行動的合理性；顯示事件發生的先後及參與情形；一旦原承辦人員不在時，他人得代為繼續處理；便於移交工作。
3. 利於資料之取得－舊檔案的留存有助未來決策；確保檔案的更新、可信，以及不致於在無人授權下被人取得、變造、刪除或損毀。
4. 利於隨時調閱－確保職員所需的檔案不會在未經允許



下在辦公室遺失或被取走；保存重要資訊，確保業務之推動；減少訴訟之風險；降低運作成本。

檔案可能是紙本或電子文件，包括電子郵件。該辦公室認為檔案有助於職員解釋及合理化其作為，顯示其決定等職責所在，及紀錄事情始末。監察使辦公室為建立完善的檔案，必須注意下列事項：

1. 好的檔案須以議題為目的；
2. 內容必須完整－儘可能為第一手資料，而非引用其他資料來源；
3. 平衡－不要有偏見或有個人意見之表達；
4. 包含結構性及內容性資訊以利閱覽；
5. 有意義－文件內容的建立及使用很清楚；
6. 全面性；
7. 精確，包含所有有關事實；
8. 具有可信度－內容包括檔案建立的時間、日期，簽字者之姓名及職稱，及文件標題名稱。

歸檔及儲存也值得注意。電子檔案可能以不同方式(例如 *Microsoft Word and Excel*)建立，電子郵件可能包含很多重要資料。監察使辦公室的案件管理系統被稱作 *RESOLVE*，其開發目的是提供檔案保存功能，未來將擴大其系統；與案件有關的一切電子文件都應儲存在該系統。

## 第十一節 人員之教育訓練

聯邦監察使常態性的辦理內部教育訓練，而且偏重實務部分，並由其內部人員，如監察使、副監察使及資深人員擔任講座，其工作人員得自由參加；部份課程則係為新進人員辦理。以 2008 年為例，聯邦監察使辦公室為其職員開辦 11 項內部訓練課程：

課程 1：陳情案 5 項分類及其資訊系統處理－

該課程目的在使新進人員得以瞭解有關陳情案件之分類，及如何配合資訊系統 (*RESOLVE*) 進行結構化的處理，以符合職員的角色及責任。

課程 2：資料及檔案管理－

該課程目的在使職員得以瞭解有效管理資料的重要性。

課程 3：法定職掌及義務－

該課程目的在介紹該辦公室依法得以行使的各種調查權力及強制性權力 (*coercive powers*)。

課程 4：基本調查之進行－

該課程目的在介紹如何逐一執行調查步驟，以符合該辦公室所要求的標準，課程往往以各專業分組處理的個案進行案例研究。內容包括陳情案件之受理、評估、調查作業標準原則之應



用及調查品質的確保等調查工作流程。

課程 5：寫作技術一

該課程目的在使職員可以寫出精準及完整且合於辦公室要求的文書。內容包含簡明易懂的英文寫作原則、使用定型稿以撰寫結構性的文書、準備自動調查及其他正式報告的指導綱要。

課程 6：溝通技巧一

該課程目的在提供職員有關有效溝通的必要技術。內容包括處理陳情人不理性的行為、詢問的技巧、與陳情人交涉應有的認知等。

課程 7：行政法架構一

該課程目的在幫助職員瞭解及遵守基本行政法及程序公平原則。

課程 8：行政瑕疵一

該課程目的係就個案及通案來定義行政瑕疵，逐一檢視 12 種理由來記錄政府機關的行政瑕疵；並運用真實的案例研究，及配合資訊系統提供的工作流程，來確認行政瑕疵的原因及進行紀錄。

課程 9：十種必學經驗

該課程目的係從已公布的調查報告中，彙整十種政府機關常發生的錯誤。這有助於職員辦理

個案及通案調查時的運用。

課程 10：檢視及訪察

該辦公室內有部分團隊的職員需要具有檢視及訪察的技巧，以便對移民主管機關及有關執法機關進行訪察，及檢視其績效表現，並作成報告。本課程係為此目的而為設計。

課程 11：進階調查技術

某些調查在本質上是十分複雜，並非傳統方法所能完成。這包括通案性（systemic）問題、窩裡反陳情案、正式報告及公開報告的準備等。本課程係為此目的而為設計。



## 第五章 各州監察使之實務運作

### 第一節 新南威爾斯州監察使

1975 年生效的新南威爾斯州議會法（Act of Parliament）為監察使的設置提供法源，同年第 1 任監察使被任命，當時係取法創立於 1809 年之瑞典監察制度，目的在調查民眾對政府之陳情。迄今已歷經 5 位不同的監察使；現任監察使是 Bruce Barbour 先生，其辦公室位在雪梨。

除了一位監察使外，該辦公室有 2 位副監察使及 3 位助理監察使，業務上分成一般事務組（general division）、警察事務組（police division）、兒童保護組（children protection division）、社區服務組（community services division），分別處理警察事務、兒童保護、社區服務；另設一個工作團隊。其權責分工如下：

（一）一般事務組負責辦理與政府機關有關的廣泛工作，並且處理數量極多的電話查詢。例如：

1. 解決、協商及調查有關對於新南威爾斯州政府及

地方政府機關之案件（警察事務除外），包括對於資訊公開及個人資料保護之陳情。

2. 提供建議及協助給以電話詢問或親自造訪之民眾；
3. 檢視調查機關所執行之秘密業務及電話監聽記錄；
4. 聽取參與或申請證人保護者之陳情；
5. 訪察青少年司法事件中心及犯罪者矯正中心（監獄）；
6. 檢視消費者服務事項；
7. 對於調查知能及陳情案件之管理，提供訓練；
8. 提供業務簡報及諮商服務予國際間其他受理陳情之機關及訪問團體。

(二) 警察事務組專門處理新南威爾斯州警政有關之事務，包括：

1. 監督警察機關對於民眾陳情之調查；
2. 直接調查警方未確實調查案件之事件；
3. 協助調查部分陳情案，特別是損及警察人員與社區持續良好關係之事件；
4. 密切檢視警方處理陳情系統之運作。

(三) 兒童保護組主要職責在確保有關政府機關及非政府機關遵守監察法關於兒童保護的義務規定，以避免虐童事件發生，包括性方面的不當行為、騷擾、惡



劣待遇、輕忽，及其他造成兒童傷害的行為。該組人員辦理下列業務：

1. 檢視有關機關建立之保護制度運作；
2. 受理虐童通報案件及評估有關指控；
3. 在決定是否調查行政機關之行為前，得透過詢問以取得與陳情案或議題有關之資訊；
4. 監督或追蹤主管機關處理通報案件之調查情形；
5. 直接調查通報案件或主管機關之處理情形；
6. 如果監察使認為事涉公共利益之維護，得就主管機關之作為進行自動調查；
7. 就通報義務方面，為主管機關提供教育訓練或建議，協助建立兒童保護制度，以利有效地回應通報之指控及不當行為，進而就如何展開調查，提出建議意見；
8. 研究虐童案件通報行為之趨勢或型態，作為協助政府機關未來發展兒童保護策略的基礎。

(四) 社區服務組係負責審視及提昇社區服務水準之改善事宜。其人員辦理如下工作：

1. 解決、協商及調查有關對於政府或非政府提供社區服務之陳情案件；
2. 檢視社區服務陳情案件之處理系統；

3. 為社區服務方面之陳情、處理與解決，提供資訊及教育訓練；
4. 檢視民眾獲得照顧情況，並就如何提昇整體改善，向有關部長提出必要之建議；
5. 檢視某些兒童及殘障成人之死亡情形，以預防或減少彼等之死亡；
6. 追蹤社區服務品質與效能及有關機構執行其建議改善案之情形；
7. 整合官方社區訪查計畫。

新南威爾斯州監察使自己定位為獨立且公正之看門犬（watchdog），其主要工作係監督該州政府機關是否適當地履行職能，並改善政府服務民眾之效能；同時協助提醒政府機關對民眾善盡責任、合理施政、遵守行政法規及良好運作。

新南威爾斯州監察使獨立於行政部門，並透過州議會，對民眾負責；因此被定位為州議會監察使。

新南威爾斯州監察使主張任何民眾皆有權利向其辦公室提出陳情，而且認為民眾的不滿正是政府施政良窳最好的檢驗方法之一；因此其辦公室鼓勵及協助政府機關自行建立有效之陳情案件處理機制，並藉此回饋改善行政運作。



## 第二節 維多利亞州監察使

1973 年維多利亞州議會通過監察使法，同年 10 月 30 日維多利亞監察使（Victorian Ombudsman）辦公室被設置。維多利亞監察使是依據維多利亞州憲法任命的州議會官員。其監察使之立法及該辦法室之成立受到 1962 年紐西蘭監察使制度之影響，因此維多利亞監察使是對州議會而非政府負責，而且僅有州議會能決定其去留。

現任監察使是 George Brouwer，與我國監察院維持良好關係，因此他同意個人實地訪問，並免費提供 3 日的課程安排。副監察使 John R Taylor 十分友善，曾對個人介紹其工作重點。

監察使之任命目的在促使維多利亞州公共行政之改善，並確保政府提供民眾高品質的服務。為此，監察使得就政府部門或公務員之作為或決定進行調查，以檢視其合法性（lawfulness）及是否合於理性（reasonableness）及公平（fairness）。基於事後監督原則，監察使通常不會於事前介入，而是等民眾有所陳情時，才就主管機關之作為或決定進行瞭解或調查。

在通常情況下，維多利亞監察使辦公室要求民眾在投訴前，必須先就其問題提請主管機關處理；目的是要讓政府機關有機會處理民眾不滿，如果民眾對於政府機

關處理結果還是不滿意時，再向監察使辦公室提出陳情。

如果政府作為已超過 12 個月，陳訴人才提出不滿之陳情，則維多利亞監察使辦公室通常可以拒絕受理。這項原則之適用與聯邦監察使辦公室及其他州監察使辦公室相同。

基於個人資料保護法之規定，對於匿名陳情案，維多利亞監察使辦公室也可能進行調查。該辦公室一旦決定調查某件陳情案後，必要時將檢視政府機關之檔案，或要求機關提供書面說明，或詢問陳情人或證人。如果認定陳情理由成立，則該辦公室建議主管機關處理問題之方法；有時候，監察使會將調查結果提報州議會。

至於調查完成之期限，則視案件複雜程度而定。有些案件只要一通電話可解決問題，1 日或 2 日即可完成；案件如果相當複雜，自然花費更長之時間。如果監察使就某案件決定正式調查，例如重大事件或事關眾人權益，則需蒐集相關證據，並尋求解決途徑，則耗費時間可能長達數週或數月。監察使進行調查案件時所持態度是既不代表陳情人，也不代表政府部門，只是客觀且獨立地處理陳情案件。

一旦調查完成後，該辦公室會通知陳情人調查結果。如果陳情理由成立，則告知陳情人關於主管機關同意採行之解決問題之步驟；如果陳情理由不成立，則該辦



公室會解釋理由形成之詳細原因及其他可能之救濟方法。

監察使無權改變主管機關之原決定，但可以建議主管機關再檢討原決定。監察使可以建議主管機關採行下列作法：（1）表達歉意；（2）改變政策或程序；（3）賠償財務損失；（4）啟動懲戒或刑事訴追之程序。

雖然監察使無權改變主管機關之原決定，或強迫主管機關執行其建議。但實務上，主管機關通常會接受監察使之建議。假如主管機關不接受監察使的建議，監察使可向州議會提出報告。有時候，陳情個案的調查會導致政策或行政程序的變革，尤其是當案件涉及制度性之問題時。

如果主管機關因為當事人向監察使陳情，而採取報復行為，監察使收到這樣的指控，絕不輕忽，而且一定會協助處理。

2001 年維多利亞州議會通過「窩裡反證人保護法」（Whistleblowers Protection Act），並於 2002 年 1 月 1 日生效。該立法目的如下：（1）鼓勵揭發政府機關及官員不當行為；（2）保護揭發者，以免其受到報復；（3）確保被揭發之事件獲得適當地調查及處理。所稱可被揭發的「官員」包括州議員、議會職員及一般的公務員。依該法規定，如果有人對揭發者採取不利的報復，其將因涉及刑事，而遭到罰款或被處 2 年之徒刑。

「窩裡反證人保護法」賦予監察使如下權責：（1）判斷被揭發事件是否涉及公共利益；（2）調查涉及公共利益之揭發事件；（3）制定並頒布有關調查被揭發案件之作業程序，以利有關機關遵循；（4）檢討上開程序並檢視有關機關執行上開程序之情形。因此，維多利亞監察使對於「窩裡反」陳情案之管理，扮演極重要之角色。

維多利亞監察使辦公室很重視「窩裡反」陳情人（Whistleblowers）。因為這種人揭露政府機關內管理上或運作上的重大問題，對於反腐敗扮演極重要之角色。一旦政府機關內有違法、腐敗及不當行為，最為瞭解的人不外乎內部工作人員。其所揭發之行為可能涉及：（1）貪瀆；（2）極為不當之公共資源管理；（3）重大危及民眾健康或安全之措施；（4）對環境保護造成重大危害之措施。官員之上開行為嚴重程度可能構成刑事犯罪或達到可被解職的理由。「窩裡反」陳情人可以匿名方式舉發案件。

維多利亞監察使辦公室受理「窩裡反」陳情時，必須依 2001 年生效之「窩裡反證人保護法」處理。該辦公室之重要職能也包括監督政府部門遵守州議會通過之立法，包括前述「窩裡反證人保護法」、1982 年生效之「政府資訊公開法」（Freedom of Information Act）及 2006 年生效的「人權憲章及責任法」（Charter of



Human Rights and Responsibilities Act)。

維多利亞監察使辦公室舉辦各種教育課程，目的在促使維多利亞州居民知悉監察使之職能，及改善公共行政。有些課程是對外公開的，例如有關如何做好為民服務，如何妥善處理民眾陳情，如何做好利益迴避，如何處理機關窩裡反之陳情，及如何適用政府資訊公開法等。

維多利亞監察使調查陳情案之範圍涉及 600 個州政府及地方政府 (local councils) 機關，累積極豐富之經驗，因此制定「處理陳情案件要點」(complaint handling guideline)，一方面用以確保其辦公室處理案件之公平、廉正，並顧及人權，另一方面提供給其他政府部門，作為彼等處理民眾陳情之參考。監察使也表示歡迎任何政府機關向其辦公室洽詢有關經驗，以利自行建立處理民眾陳情之機制。

### 第三節 昆士蘭州監察使

昆士蘭州監察使也是調查陳情案之獨立機關，其角色是確保州政府及地方政府為民眾合理施政及作出正確的各种決定。

昆士蘭州監察使屬議會官員，其辦公室屬獨立政府

機構，對於該辦公室如何進行調查，某件陳情案是否應被調查，及調查案件之優先次序等事項，任何個人或團體機構皆不得干預或指揮。惟一例外的是州議會或其委員會移送某些事項或案件給監察使，並要求調查及提出報告。

任何人認為政府作出不公平或不正確的決定致其利益受損，都可求助於昆士蘭州監察使。其辦公室一旦發現政府及其公務員之行為或決定有不合法（unlawful）、不理性（unreasonable）、不公平（unfair）、不當的差別對待（improperly discriminatory）或其他錯誤情形，於完成調查後，即建議主管機關進行必要之改善。在絕大部分的情形下，政府機關會執行該辦公室的建議，這使得昆士蘭州監察使成為糾正政府不公平或不正確決定的有效機制。

歷年來，昆士蘭州監察使辦公室就州政府部門調查過下列主要類別案件：（1）執照及車輛登記；（2）兒童保護；（3）不公平的召標程序；（4）官方不合理的指訴；（5）處理陳情不當；（6）公共福利；（7）環境保護、監控爭議；（8）公有土地及水資源之分配；（9）校園問題；（10）監獄議題；（11）土地權利的恢復。

對於州內地方政府，昆士蘭州監察使辦公室調查下列主要類別案件：（1）稅費課徵；（2）土地使用、建



築執照之核發；（3）垃圾、道路維護、下水道系統、地方政府執法、環境管理、勞工損害賠償、法律輔助；（4）大學及專科學校；（5）退休金等。

個人訪問昆士蘭州監察使辦公室時，發現該辦公室非常重視監獄受刑人之人權，其設置電話專線，由職員排班輪值受理監獄受刑人之電話陳情。

對於州政府有些決定或作為，昆士蘭州監察使並無職權進行調查，例如：（1）內閣及部長、法院及法官、行政法庭、審計總長（Auditor-General）所作成之決定；（2）私人或民間團體、企業；（3）警察業務；（4）聯邦政府管轄業務。

縱使陳情案件屬於昆士蘭州監察使職權範圍，其辦公室基於下列原因通常也不為受理：（1）當事人在提出陳情之前，早已知悉問題長達 12 個月之久；（2）尚有其他可再審查或檢視的權力，但當事人卻未行使，即逕向該辦公室提出陳情；（3）當事人未曾直接向主管機關洽商解決問題的可行性。

雖然昆士蘭州監察使辦公室內大部分的調查人員是受過法律訓練之專業人士，但該辦公室並不提供法律意見。

另外最值得一提的特色是，昆士蘭州監察使積極協助該州各政府機關提昇施政品質，以嘉惠社區民眾。除

了向有關機關提出建議外，還主動為該州各政府機關辦理各種教育訓練，其中最主要者為「如何作好決策（定）課程」（Good Decisions Training）及「陳情案件管理課程」。該辦公室常派員到其他機關進行授課，乃至提供「量身製作課程」（tailored program）。

「如何作好決策（定）課程」之舉辦目的如下：（1）協助官員做出公平、合法的各種影響民眾的行政決定（策），及進行完整記錄；（2）促使政府運作更負責、透明；（3）提昇民眾與政府間的良好關係。

另外，關於「如何作好決策（定）課程」之舉辦，也是基於昆士蘭州監察使的想法，他認為：民眾陳情案件如能經由各主管機關及時、有效、負責的逕行處理，問題最容易獲得解決，對於政府形象及民眾期望、觀感，皆有相當之助益，因此其辦公室根據調查經驗及累積處理案例，為政府機關之第一線官員（frontline officer）及內部審查人員（internal review officer）設計「陳情案件管理」課程，結合理論、調查程序、有效的行政作業實務，以利參訓者學習。

#### 第四節 其他州監察使及廉政機構

除了前述個人曾實地訪問及受課的聯邦監察使、新南威爾斯州監察使、維多利亞州監察使、昆士蘭州監察



使各辦公室外，澳大利亞其餘各州皆設置監察使其辦公室，包括南澳大利亞州監察使、西澳大利亞州監察使、塔斯馬尼亞（Tasmania）州監察使、北領土（Northern Territory）監察使。其中，南澳大利亞州監察使及西澳大利亞州監察使甚至比維多利亞州監察使早一、二年成立。

### 一、南澳大利亞州監察使

1972年11月23日南澳大利亞州議會通過監察使法，同年12月14日公布生效，監察使辦公室亦配合成立，正式對外受理民眾陳情案件。

除監察使及副監察使各1位外，目前該辦公室之人員編制只有5位調查官員，3位法律專業人員，2位案件評估官員（assessment officer）及其他3位職員。

第一年運作時，該辦公室整年收受民眾陳情726件，最近（2007年）整年收受民眾陳情2,290件，外加民眾洽詢政府資訊公開法234件。

該辦公室受理陳情案件，在州政府主管事務方面，主要涉及交通、能源與公共設施、教育與兒童福利、初級產業及天然資源、環保與文化古蹟等；在地方政府（local councils）方面，主要涉及水資源

、住宅、彩卷發行等。至於涉及該州警察事務之陳情案因另置有警政陳訴主管機關（Police Complaints Authority）專責處理，故非監察使職權範圍。

依監察使法規定，陳情人必須是遭受政府不利決定或行為的利害關係人，否則該辦公室不為調查，除非該利害關係人授權第 3 人代為提出陳情。

## 二、西澳大利亞州監察使

西澳大利亞州監察使有另一個較不為人知的機關名稱－行政調查議會委員長（Parliamentary Commissioner for Administrative Investigations）。該監察使是由西澳大利亞州總督（Governor of Western Australia）任命但獨立行使職權之官員。他直接對州議會負責，而非對內閣政府某部長負責。西澳大利亞州監察使有兩大主要職能，一是調查民眾對於政府行為的陳情，其次是改善政府的公共行政。

自 2007 年至 2008 年，有超過 5,000 位民眾與該辦公室進行接觸，大部分的案件是被用非正式的方式處理及解決，只有 1,119 件正式陳情被進一步調查。該辦公室秉持獨立及客觀的態度，並遵守公平程序原則，進行調查；調查過程中，監察使對於取得之資訊，予以保密。調查後，即提出正式的建



議，以達以下之目的：（1）送請主管機關參考；（2）改正原行政作為；（3）改變主管機關之實務運作；（4）檢討及修正原行政作為所依據之法律；（5）就原行政決定補強說明理由。

對於重大案件，西澳大利亞州監察使於調查後，基於公共利益，一定設法提出建議意見。該辦公室於 2008 年追蹤結果，發現最近 6 年來該辦公室對有關政府機關所提建議中，高達 97% 的案件已被採行。

### 三、其他廉政機構

在澳大利亞，監督政府之機關組織分工於各州並不相同；但基本上除了監察使外，尚有一些廉政機構。對公務員犯罪或重大不當行為，於聯邦設置「執法廉能委員會」（Australian Commission for Law Enforcement Integrity）負責處理，該委員會依法履行一定程序後，得監聽公務員之通訊，進入房舍搜索，移請起訴涉嫌犯罪之公務員。大部分的州，亦設有廉政機構；例如個人曾實地訪問的昆士蘭州「犯罪及不當行為防治委員會」（Crime and Misconduct Commission; CMC），職司昆士蘭州政府部門之清廉提升及減少不當行為，其執行職務的

法律依據是昆士蘭州「犯罪及不當行為防治法」(Crime and Misconduct Act)。該法律也要求機關內的主要管理階層(CEO)有義務將內部涉有犯罪及不當行為的官員提報到 CMC，同時也要求 CEO 儘可能自行處理。為了便於 CEO 自行處理內部涉有犯罪及不當行為事件，CMC 製作手冊(guideline)以供遵循。1988 年新南威爾斯州「反貪瀆獨立委員會」(Independent Commission Against Corruption; ICAC)依法成立，目的在減少該州公部門之貪瀆情事，所稱貪瀆包括政治人物、公務員及政府機構、地方政府及法院人員。任何人得向該委員會舉發貪瀆事件。依據「反貪瀆獨立委員會法」(Independent Commission Against Corruption Act)，貪瀆的定義包括濫用職權，不當圖利於自己朋友或親戚，威脅及收受賄賂等犯罪行為。ICAC 有搜索、詢問、扣押等廣泛權力，並得召開聽證會，不論有無民眾陳情或舉發，ICAC 皆得發動調查，並就調查結果向國(議)會報告，或建議刑事追訴、解職及改變原作業程序，以防杜相同事件再發生，同時也教育政府門部如何預防貪瀆。這些廉政機關的調查結果促使公共行政制度的變革及貪瀆人士被起訴及去職，足以顯現其成效。



## 第六章 心得與建議

### 第一節 制度比較與綜合心得

目前全世界約有 120 個國家設置監察機構，但因應國情需要，各國監察制度互有差異。澳大利亞監察制度既取法自 1809 年起實施於瑞典之監察制度，與我國（監察院）師承自 2 千年前實施之御史制度相比，當然有極大不同。

與我國作比較，澳大利亞監察制度有下列特色：

#### 一、監察使制度之建立為澳大利亞行政法改革的重要環節：

澳大利亞實施聯邦政府制度，其憲法將立法、行政、司法 3 種權力在聯邦政府及州政府作分割，並承襲英國法律制度，使成文法與不成文法併行。監察使制度之建立被視為該國行政法改革的重要環節，目的在促進公共行政的改善—「善治」（good governance）。我國因實施五權分立之政體，關於公務員之行政違法或失職，監察院可為彈劾及糾舉

，但澳大利亞監察使並無類此職權，且其所提之建議意見不似監察院之糾正具有法律上之拘束力。

## 二、監察使視民眾之陳情為改善政府施政的動力：

澳大利亞監察使視民眾之陳情為改善政府施政的動力，主張任何民眾皆有權利向其辦公室提出陳情，並鼓勵及協助各政府機關自行建立有效之陳情案件處理機制，藉此回饋改善行政運作。新南威爾斯州監察使更認為民眾的不滿程度正是政府施政良窳最好的檢驗方法之一。

## 三、除監察使外，澳大利亞人民尚可循其他審查機制，以挑戰政府行政行為：

澳大利亞人民如對政府之決定有所不滿，除監察使外，可循求機關內部與外部的行政審查及司法審查等救濟途徑。內部行政審查係由各機關受理陳情案件，並得變更原決定；如同我國政府機關逕行處理民眾陳情，差別只在澳大利亞政府機關儘可能建立完善的處理機制。至於外部行政審查得由諸多行政專業法庭辦理，有些案件不限於單一層級之審查；在我國則有訴願制度，可供當事人遵循。司法審查則是透過法院挑戰政府的決定，也就是透過法



院考慮政府所作決定是否被正確的作成；在我國則有行政訴訟制度。

#### 四、除了監察使外，廉政機關也監督政府運作：

澳大利亞與我國間除了三權分立及五權分立之政體不同外，監督政府之機關組織也有不同之劃分。該國除設有監察使外，對公務員犯罪或重大不當行為，於聯邦設置「執法廉能委員會」（ACLEI），在州層級如昆士蘭，則設有「犯罪及不當行為防治委員會」（CMC），新南威爾斯州設有「反貪瀆獨立委員會」（ICAC）等廉政機關，目的在減少公部門之貪瀆情事。ACLEI 依法履行一定程序後，得監聽公務員之通訊，進入房舍搜索，移請起訴涉嫌犯罪之公務員。ICAC 有搜索、詢問、扣押等廣泛權力，並得召開聽證會，不論弊案有無被民眾陳情或舉發，ICAC 皆得發動調查，並就調查結果向國（議）會報告，或建議刑事追訴、解職及改變程序，以防杜相同事件再發生，ICAC 與 CMC 同時也教育政府門部如何預防貪瀆。這些廉政機關之調查結果促使公共行政制度的變革及貪瀆人士被起訴及去職。

大體而言，澳大利亞監察使與其他廉政機關的

結合就接近監察院的職權，但監察院無權追究公務員刑事犯罪（屬司法機關之職掌），亦無監聽公務員之通訊、進入房舍搜索、扣押，及追查犯罪與移請起訴等權力。

#### 五、監察使不得就某些領域進行調查：

依法監察使不能調查某些領域。例如：聯邦監察使不能調查部長、法官及國會議員，也不能調查聯邦公務員對於政府雇主不滿之陳情。州監察使不能調查總督、議會及其議員與官員、各委員會、法院與其官員、司法部長與檢察總長、政府成立的各種調查委員會等。

監察使辦公室收受案件後，必須加以分類，以決定是否有權進行調查。監察使依法得調查純行政性質的案件；對於立法性質案件，監察使只能調查法律規定是否有不合理、不公平、壓迫性或不當差別對待等有關議題；監察使無權調查純司法審判性質的事件，但像是聯邦法院登記處所處理純行政性質的程序作業，則是監察使職權行使範圍。

#### 六、監察使行使職權，以事後監督為原則：

監察使之任命目的在促使公共行政之改善，並



確保政府提供民眾高品質的服務。為此，監察使得就政府部門或公務員之作為或決定進行調查，以檢見其合法性（lawfulness）及是否合於理性（reasonableness）與公平（fairness）。基於事後監督原則，監察使通常不會於事前介入，而是等民眾有所陳情時，才就主管機關之作為或決定進行瞭解或調查。

在通常情況下，監察使辦公室要求民眾在投訴前，必須先就其問題提請主管機關處理；目的是要讓政府機關有機會處理民眾不滿，如果民眾對於政府機關處理結果還是不滿意時，再向監察使辦公室提出陳情。

#### 七、監察使處理案件，重視程序正義，並讓當事人積極表示意見：

監察使辦公室與政府機關、陳情人及第三人交涉時，一定考慮程序正義（procedural fairness）。聯邦監察使法第 8 條規定：在進行調查之前，監察使必須通知有關機關的首長，並與該首長洽商如何通知調查已啟動。除非已經給該機關或官員就擬非難之點進行解釋的機會，否則不應於調查報告中批評該機關或官員。

程序正義觀念適用於調查過程有 2 個基本要項，第一是要有對抗偏見及利益衝突；第二是讓當事人有公平陳述的權利，包括：有權被合理通知到場陳述，及有權利知道決定作成之理由（包含批評論點成立之理由）。民眾就不為調查之書面通知亦有表達意見的機會，監察使須告知民眾有請求複查的權力。監察使調查過程中，民眾及機關對於被非難部分，於正式調查報告做成前，得作口頭或書面解釋。

一旦調查完成後，監察使將調查結果及作成決定之理由，以書面提供給陳情人及政府機關。如果陳情理由成立，則告知陳情人關於主管機關同意採行之解決問題之步驟；如果陳情理由不成立，則監察使會解釋形成判斷理由之詳細原因及其他可能之救濟方法。因為依據行政決定〈司法審查〉法（ADJRA）規定，監察使辦公室依職權所作成的一切決定，都是法院司法審查的對象；依上開法律規定，任何受到該決定影響的人皆可要求監察使辦公室正式以書面提供決定作成之理由，包括：（1）重大事實爭議點的發現；（2）證據基礎；（3）決定作成之理由。

我國監察院依職權調查結果及作成的一切決定



，雖然於調查報告（含意見）中詳為論述，但並非司法審查的對象。否則，監察院必須更注意調查過程之程序正義。

#### 八、監察使以不公開的方式進行調查：

監察使辦公室對於機密資料之處理，必須嚴守法律規定。監察使法規定該辦公室應以不公開的方式進行調查；因此，調查應以秘密方式及監察使認為合宜的方式進行，只要監察使認為合宜，他可得向任何人取得資料，或進行詢問。另依監察使法規定，揭露調查過程中所取得之資訊，可能觸犯刑責。

我國監察院調查案件當然也須遵守保密規定，但某些調查案件經由媒體報導，難免引起當事人之困擾，因此，如何落實不公開的調查方式，值得思考。

#### 九、監察使最主要的職能為對政府機關之建議及向國（議）會提出報告；其建議雖無法律上之拘束力，但絕大多數主管機關會接受：

雖然監察使無權改變主管機關之原決定，或強迫主管機關執行其建議。但實務上，主管機關通常會接受監察使之建議。假如主管機關不接受監察使

的建議，監察使可向國（議）會提出報告，或提送調查報告予內閣部長，必要時對外公開調查結果及批評，令政府或公務員難堪。

監察使可以建議主管機關採行下列作法：表達歉意；改變政策或程序；賠償財務損失；啟動懲戒或刑事訴追之程序。有時陳情個案的調查會導致政策或行政程序的變革，尤其是當案件涉及制度性之問題時。

**十、對於當事人在提出陳情之前，早已知悉問題長達 12 個月之久之案件，監察使得拒絕處理：**

縱使陳情案件屬於監察使職權範圍，如果主管機關之作為已超過 12 個月，陳訴人才提出不滿之陳情，或者當事人未曾直接向主管機關洽商解決問題的可行性，則監察使辦公室通常可以拒絕受理。因為監察使之職能是以解決問題，而非懲處公務員為目的，當事人在提出陳情之前，既已知悉問題長達 12 個月之久，監察使辦公室認為政府機關處理個案之原承辦人員早已變動（目前澳大利亞已不再實施傳統文官制度，故人員流動快速），證據較難搜集，已喪失解決問題之時效。

如果當事人尚有其他權力可供再審查或檢視其



案件，但未據以行使，即逕向監察使辦公室提出陳情，也可能被拒絕處理。

#### 十一、監察使重視「窩裡反」陳情案：

澳大利亞聯邦及各州大都通過「窩裡反證人保護法」，其目的在鼓勵揭發政府機關及官員不當行為，保護揭發者免於受到報復，以及確保被揭發之事件獲得適當地調查與處理。所稱可被揭發的「官員」包括國（議）會議員、議會職員及一般的公務員。如果有人對揭發者採取不利的報復，其將因涉及刑事，而遭受罰款或被處徒刑。「窩裡反證人保護法」賦予監察使判斷被揭發事件是否涉及公共利益，及進一步調查被揭發事件等職能。

監察使很重視「窩裡反」陳情人。他們認為：一旦政府機關內部有違法、腐敗及不當行為，最瞭解的人不外乎內部工作人員。這種人揭露政府機關內部管理上或運作上的重大問題，可能涉及貪瀆行為與極為不當之措施。這樣的制度設計對於反腐敗扮演極重要之角色。

目前我國並未通過如澳大利亞窩裡反證人保護之立法。監察院受理者也少有「窩裡反」陳情案件。

## 十二、聯邦監察使必須檢視警察及其他執法機關有無確實依法執行秘密性活動：

澳大利亞監察使例行工作是進行陳情個案調查，及因處理個案而發現制度性的問題，而發起自動調查。並基於調查發現，建議行政機關採行補救措施，包括就個案而為處理，或通案性地修訂法律或改變行政作業流程或政策。但聯邦監察使特有之職能尚包括檢視聯邦警察及其他執法機關有無確實依法進行秘密性活動，例如通訊監聽；並提送檢視報告予國會。該職能有效監督政府行使強制性及侵入性的權力。這樣的職能與人權保障有關，但我國法律未特別賦予監察院有類似職權及功能。

## 十三、監察使重視如何處理陳情人不理性的行為：

依據各監察使辦公室的估計，極少數不理性陳情人行為讓其辦公室不成比例地耗費極多的人力、資源及時間處理。為此，他們共同執行一項計畫，透過經驗的蒐集，就如何處理陳情人不理性的行為，研訂操作手冊，並於 2007 年 8 月份完成「不理性陳情行為暫行處理手冊」（Unreasonable complainant conduct: interim practice manual），作為各監察使辦公室舉辦對內或對外教育訓練的教材。



## 第二節 對於監察院之建議事項

### 一、監察院除應發揮原有彈劾、糾舉、糾正等職權外，可強化為民眾解決問題之方法與績效：

如前所述，澳大利亞聯邦監察使及各州監察使係取法於瑞典監察制度，我國則承襲古中國監察制度。整體而言，監察院職能遠高於澳大利亞聯邦監察使及各州監察使辦公室。監察院主要以彈劾、糾舉、糾正及提出建議為職能，我國民眾也以監察院彈劾與糾舉官員之人數、位階、頻率多寡，評量績效，甚至認為監察院應該扮演類似古代「包青天」之角色，儘管「包青天」是欠缺現今權力分立及相互制衡觀念下之制度（集三權於一身）；而監察院本身也難免希望透過彈劾與糾舉更多涉及違法或失職之公務員，以彰顯效能。這種帶有處罰性質之彈劾與糾舉等職能及作法當然有助於「善治」（good governance），但也給監察院帶來一些壓力，並且往往難以令各界完全滿意。例如，被彈劾之公務員往往心不甘服；對於某些案件，公務員應否應被監察院彈劾或糾舉，各界認知偶有不同，尤其是當涉及政治立場時更是明顯，監察院如果無法就判斷標準提出堅強說明理由，自然引來困擾；有人認為監

察院就是要擔任「烏鴉」，而非「喜確」角色，本來就不必要討人喜歡。但是如果各方對監察院處理案件結果都有不同意見，特別是民眾不表讚同，加上部分媒體負面評論時，恐怕就會影響到機關形象及工作士氣。

澳大利亞聯邦監察使及各州監察使主要功能僅有建議權，本質上較不會產生上述監察院問題與困擾。澳大利亞監察使多自我定位在扮演民眾與政府間之橋樑，而且其最主要之職能之一在協助民眾解決問題，縱使是透過非正式手段達成，也合乎其機關之設置價值，其工作目的並不在處罰政府官員。個人曾就彈劾權之問題，與聯邦監察使交換意見，他認為一再處罰政府官員，可能導致監察機關與其他政府機關間難以維持良好關係，使得溝通更加困難，甚至行政機關不願意主動提供資訊，最終可能無法達到共同解決民眾遭遇問題之目的。

個人在坎培拉（Canberra-聯邦監察使辦公室所在地）期間，多次在電視上看到聯邦監察使之業務廣告，目的是告訴民眾：如果與政府打交道時，遭遇到問題，歡迎求助於該辦公室。個人在布里斯班（Brisbane-昆士蘭監察使辦公室所在地）訪問及接受訓練之 10 內，亦曾無意間聽到收音機廣告昆士蘭



監察使職權業務，個人以此詢問該辦公室人員，始知這種職權業務廣告是其例行作法。因此，一個機關如果以幫民眾解決問題為主要權能，而且發揮效果，各界都能滿意及支持，這也是澳大利亞監察使辦公室人員之工作信念及所持之價值。

監察院王院長建煊於 2008 年 8 月 1 日就任以來，即提出要設立專責單位，主動為民眾解決問題，縱使民眾遭遇之問題及訴求不在監察院職範圍內，仍應主動協調有關機關（構）積極處理，乃至作一些宣導工作。印證澳大利亞監察制度，這確實是極重要的方向及定位。總之，處罰公務員之過程無論如何審慎，其結果總有人不能接受，但為民眾有效地解決問題，絕對符合各界之期許。

## 二、監察院可以發揮協調者之角色，以提昇功能及機關形象：

雖然澳大利亞監察使與國會各種調查委員會相同，可要求利害關係人出列席、證人交叉詢問、進入相關處所、宣誓作證、提出證據，但監察使視該等權力為最後不得已的手段，並且很少執行，反而多以非正式及私密方式進行調查。

個人曾擔任調查官，協助監察委員調查案件近

10 年，發現許多陳情民眾真正在乎的並不是政府公務員是否於被調查後遭受懲處，而是彼等之問題是否得到解決。目前世界上許多監察使之職權包括協調（mediation；conciliation），認為監察使應作為民眾與政府之間之橋樑；澳大利亞監察使授權其職員以非正式方法，例如以電話與民眾或政府機關直接溝通，來達到迅速解決民眾問題，或為民眾釋其疑義之目的；有時民眾要求的只是政府或其官員之道歉表示或更清楚的行政程序闡明，監察使辦公室也促成這種目的之達成。

在目前法令上，監察院雖無協調之職權，但於調查實務上，個人發現以往部分監察委員透過主動協調之方式，使得政府機關在無違法之虞的情況下，積極配合解決民眾之問題；有時協調之過程及結果雖達不到民眾之訴求，但亦化解民眾對政府之不滿或疑慮，這是另一項重要功能的發揮。畢竟政府一體，監察院不能自外於政府，透過必要之協調，為民眾解決問題或釋疑，同時提昇行政機關及監察院之形象，直接有助於「善治」。

### 三、在五權分立與制衡體制下，監察院應繼續維持其獨立、客觀、公平的作法及形象：



全世界各監察機構人員雖有許多互動、觀摩，但為因應其各自國情，各國監察機構之職能及運作方式難免互有差異。其中，以我國較為特殊，主要原因之是我國實施五權憲法體制，監察制度又承襲古代既有制度。當前部分國人對於我國監察權之運作難免存有不同意見，甚者受到西方三權分立思潮之影響，而漠視監察制度之功能及價值，以致影響國家體制之穩定運作。個人曾就五權憲法體制，與現任聯邦監察使 John McMillan 交換意見，他認為政府體制設計並非必然採三權分立不可，他視監察使辦公室及其他獨立行使職權之廉政機關為政府體制中之第 4 權，透過對政府之監督，可以提昇施政效能，因此他認為我國實施五權憲法，未必是不好的政府體制。

實際上，為建立理論架構，聯邦監察使 John McMillan 一再強調重新定位權力分立（separation of powers）的觀念；他認為在澳大利亞法律界及學術界向來將監察使、專業行政法庭（tribunal）及督察長（inspectors-general）及其他類似機構視作政府行政體系的一環，而只有司法體系才是制衡政府行政的力量，致使監察使的角色被輕忽及重要性被低估；他主張在憲法理論上，採行另外一種 4 權分立的

制度架構，也就是除了國會、法院及行政部門外，加上監督（oversight）、審查（review）及廉潔（integrity）等部門，共同形成第 4 種政府權力；這些機構被賦予的工作是要確保政府遵守法律、良好的行政決定、及改善公共行政，而監察使則扮演最主要的角色；在這一新分立的政府權力內，調查及提出報告成為最必要的運用工具。他認為這樣新理論架構下，監察使扮演防火牆的重要角色，而處理人民的陳情正符合法治精神，因為透過監察使的機制，澳大利亞建立一項觀念：人民有權利針對政府的不滿，向獨立機關提出陳情，不受任何阻擾及報復；在有足夠的證據及可適用的法規下，民眾的陳情問題可獲解決。在這個理論下，監察使透過調查、解決問題、扮演政府機關與民眾之間的橋樑，充分掌握日常法治精神或理論的實踐，以確保個別民眾得生活在法治下。

聯邦監察使 John McMillan 是澳大利亞知名行政法教授，一再強調監察使應獨立地、客觀地、公平地行使職權，這對於沒有強大職權的澳大利亞監察使，固然是最重要的要求，對於我國及其他國家的監察機關也是一樣重要。我國既採五權分立及制衡之體制，本質上監察院更有理由維持其獨立、客



觀、公平的作法及形象；而且惟有如此，才能彰顯其存在之可貴的價值。

#### 四、基於政府一體，監察院可為其他政府機關辦理教育訓練，以強化公務員處理民怨之能力，並發揮教育性的功能：

正如同監察院，澳大利亞各監察使辦公室為提升其職員之專業知能，每年辦理各種內部教育訓練。然而，他們也為其他政府機關辦理教育訓練，包括由其他政府機關派員到監察使辦公室上課，或由監察使辦公室逕行派員到政府機關上課，少部分如新南威爾斯州監察使辦公室因同時開放機會給民間機構，而收取費用外，其餘大部分課程係免費提供。

監察使辦公室為其他政府機關辦理教育訓練至少有 2 項主要原因。首先，他們認為任何政府機關，乃至民間機構都必須有處理民眾陳情之能力，並視民眾陳情抱怨為促進公共服務改善之重要動力，而且法令規定政府機關必須建立完善機制以處理民眾陳情，監察使辦公室依據豐富的工作經驗，除了分送處理手冊供參考外，直接透過上課方式，傳授處理陳情方法，符合法律課以監察使辦公室協助政府機關建立受理民眾陳情之機制之要求，並且可以

減輕該辦公室的案件負擔。通常民眾之陳情案件如未經原決定機關處理過，依法該辦公室得不受理。

其次，監察使辦公室常年調查民眾陳情案件，難免發現有些同樣問題一再發生，通常該辦公室以 2 種方式因應，一是進行全面制度性調查（systemic investigation），通常是自動調查，最後可能要求行政機關修法或改變制度或政策；監察院也有類似作法—通案性調查或專案調查研究。另外，為避免同樣問題一再發生，監察使辦公室彙整常見問題，例如 2007 年聯邦監察使辦公室從已公布的調查報告中，彙整 10 種政府機關常發生的錯誤，並編成教材，以供其職員辦理個案及通案調查時的運用，並對外提供參考。

監察使辦公室主動邀請其他政府機關人員上課，乃至主動走出辦公室，教育其他政府機關及其官員，這是值得監察院參考的作法，如此不僅可以協助改善政府施政，並且可與其他政府機關維持極好的互動關係，並發揮教育性的功能。

#### 五、為協助解決政府制度性問題，監察院可強化及調整自動調查的功能：

就澳大利亞各監察使辦公室而言，所稱自動調



查 (own-motion investigation) 是指未有民眾提出陳情下，該辦公室針對某一問題主動展開調查。監察院也有自動調查之制度，是指監察委員未被輪派或指派下，就民眾之陳情或新聞披露問題或事件或弊端，主動申請調查（監察法施行細則第 24 條定有明文）。因此二者意義及內涵不盡然相同。

第一任澳大利亞聯邦監察使 Jack Richardson 教授任內除受理及調查民眾陳情個案外，尤其是針對制度性 (systemic) 問題，行使自動調查。1995 年聯邦監察使年度報告中確認 150 項重要制度性議題，其中 25 項被列入調查，目的在防範於未然。在同時期，新南威爾斯州監察使於篩選案件時，則以涉及制度缺失及嚴重濫用職權者為優先處理；現任監察使 Bruce Barbour 認為，要促使公權力的行使合於高品質的決定，處理人民陳情個案並非唯一的基本工作，他偏好以更多非以陳情為基礎的積極性自動調查，並提高所有處理案件中所占比例。因此，處理民眾陳情個案固然仍是監察使的正字標誌，但是目前聯邦監察使及新南威爾斯州監察使更強化以制度及機關績效表現為導向的自動調查。

監察院委員依職權得行使自動調查，但長久以來許多自動調查仍是基於民眾陳情個案辦理，這當

然可以解決部分民怨，但有時難免令人質疑調查目的或其公正性或受理之標準。為發揮更大的監督效果，未來似可參考澳大利亞監使辦公室之作法，儘可能將自動調查轉向政府制度性及績效問題或反覆發生的人民陳情案件上，也就是調查結果不只是涉及或影響少數特定陳情人之案件。

#### 六、澳大利亞監察使對於批評或非難其他機關行政行為，力求判斷標準之一致性，值得監察院參考：

由於監察使辦公室職員在處理案件時，必須與陳情人及政府機關打交道，因此當其行使職權時，總希望掌握一些原則，以維持高度的專業品質。尤其當監察使辦公室在調查後，一旦發現有行政瑕疵，經常批評其他機關，乃至就該機關的問題，建議更好及更公平的處理程序。因此，監察使辦公室的作業更應小心，自我要求的標準不應低於其他機關，以免引起外界的批評。監察使辦公室在策略計畫中明訂高效能的人民陳情處理程序，確立工作價值及倫理守則。其工作信守下列的原則及價值：廉潔；不偏頗及獨立性；專業；態度公正、禮貌及尊嚴；效率；保密；為社區提供最大的服務；作為及決定可受公評並願負起責任。



另外，澳大利亞監察使辦公室為首長制，對外提出報告及其他重要事項皆以監察使名義為之；分層授權是形成監察使的最後意見及決定所必須的。在監察使辦公室的行政架構及原則下，個別調查官員必須具備責任感及受到充分的信賴，對於受理案件得自行掌控調查內容及調查方法。該辦公室依賴調查官員的專業能力（professionalism），尤其是深自體認法律賦與該辦公室行使職能的重要角色。如何維持該辦公室與民眾及政府間的關係、如何進行調查、及如何定義行政瑕疵等等的一致性，是十分重要的課題。其辦公室在完成調查後，用以批評或非難其他機關行政行為之一般標準，須力求判斷標準之一致性。例如一般常用之標準有：違反法律；不合理、不公正、具壓迫性（oppressive）或不當差別待遇；雖合於法律或行政作業慣例，但該法律或行政作業慣例本身就是不合理、不公正、具壓迫性或不當差別待遇；基於不當目的所為或以不相關因素為考慮基礎；基於錯誤的法律或事實；應附具理由但未給理由；及其他可能的錯誤情形。另對於個案之行政瑕疵有下列之認定標準：不合理延宕；解釋或其理由不夠充分；法律上的錯誤；事實錯誤；人為錯誤；作業瑕疵；不合理/過於嚴苛/差別性處

分或決定；有瑕疵的行政過程；官員作出欠缺專業的行為；違背職務/官員行為不當。對於制度性行政瑕疵則有如下之認定標準：不合理或重大負面影響的立法；不合理或重大負面影響的政府政策；機關資源不足；機關專業知識不足/人員訓練不足；互動不足造成計畫研訂不周延；聯邦/州政府間本位立場造成職權行使問題。這些標準當然與行政法觀念有關。但監察使辦公室自我要求其判斷標準具有一致性（consistency）。

監察院委員係依據憲法獨立行使職權，於實務運作上，其完成調查報告（含意見之形成）、糾正案文、糾舉案文及彈劾案文必須經過合議制之審查會討論，以求周延，但以往有部分行政機關認為這於類似案件，監察院偶有不一致之判斷標準。因此，澳大利亞監察使對於批評或非難其他機關行政行為，力求判斷標準之一致性的作法，也值得監察院於行使職權及形成調查意見時參考。

#### **七、澳大利亞監察使處理案件，極重視程序正義，並讓當事人積極表示意見，值得監察院參考：**

澳大利亞監察使辦公室與政府機關、陳情人及第三人交涉時，一定考慮程序正義。他們認為調查



程序正義有 2 個基本要求，第一是要有對抗偏見及利益衝突；第二是讓當事人有公平陳述的權利，包括：有權被合理通知到場陳述，及有權利知道決定作成之理由（含批評論點成立之理由）。依監察使法規定，除非已經給該機關或官員就擬非難之點進行解釋的機會，否則不應於調查報告中批評該機關或官員，因此監察使調查過程中，民眾及機關對於被非難部分，於正式調查報告做成前，得作口頭或書面解釋。因為依據該國法律規定，監察使辦公室依職權所作成的一切決定，都是法院司法審查的對象，任何受到該決定影響的人皆可要求監察使辦公室正式以書面提供決定作成之理由，包括重大事實爭議點的發現、證據基礎、決定作成之理由等。

我國監察院依職權調查結果及作成的一切決定，於調查報告（含意見）中詳為論述，並於審查會議中經充分討論。尤其監察院主要以彈劾、糾舉、糾正及提出建議為職能，所作成之判斷及意見對於政府機關及公務員影響更為重大，因此向來監察委員及協助調查之職員總是盡心盡力，並避免作出偏頗之判斷或意見。但除了彈劾案，監察院所作成之決定，不似澳大利亞監察使，並非司法審查的對象，因此有時難免忽略程序正義，例如於非難某政府

機關或其官員時，漏未通知其到場解釋，特別是當案件涉及懲處時，除非當事人經通知但不到場，否則一定要讓當事人有陳述或說明之機會，這是澳大利亞監察使辦公室對於調查程序正義最根本之要求，值得監察院參考。

#### 八、澳大利亞聯邦監察使謹慎表達調查報告中非難政府及其官員之語氣，值得監察院參考：

澳大利亞聯邦監察使及各州監察使辦公室受理陳情案中，絕大部分逕由內部有關單位（類似監察院業務處）以正式及非正式方法進行評估（assessment）及處理，只有很少比例的案件被進一步正式調查，這種情形與監察院相同。如前所述，調查後，監察使辦公室僅能提出建議，而且其建議不具法律上之拘束力；但透過其獨立、客觀、公平地行使職權，必要時將調查報告提報國（議）會或提送內閣部長，乃至對外公開，最終大約高達 90% 以上的建議意見為政府機關所採納，各界仍然肯定監察使工作成效。聯邦監察使 John McMillan 曾向個人提及：其部屬之調查報告上呈時（因採首長制），對於非難政府及其官員之用詞，他通常會改以較溫和之語氣（soft language）表達。顯然，他認為：



為促使政府改善施政，除了必須與政府機關共同解決問題，及提出公正客觀之判斷意見外，當以公開性的批評令政府或公務員難堪時，更須注意文字用詞的謹慎表達。其作法似值得監察院參考。

**九、監察院宜重視英文網站，繼續刊登重要調查案例摘要，並研議提供多種外國語文切換功能，以彰顯職能：**

監察院現為國際監察組織（IOI）會員之一，該組織各會員體為便於資訊交流，緊密連結網站，目前監察院英文網站亦列有「Link to IOI」，可直接連上世界各監察機構網站；同樣地，他國監察機構網站亦得隨時進入監察院網站。因此，英文網站網頁內容對監察機構之形象有一定程度之助益及影響。目前大部分的監察機構將調查報告刊登於英文網頁，並以案例摘要方式呈現，惟皆隱匿陳訴人真實姓名。

自 2006 年起，監察院參照澳大利亞監察使辦公室等網站作法，定期或不定期篩選本院重要調查案件，在不揭露陳訴人、被彈劾人及被糾舉人之真實姓名下，改寫為案例摘要，並完成內部審查程序後，刊登於本院英文網站，目前已累計 54 篇。

自 2008 年 8 月 1 日監察院第 4 屆委員就職以來，陸續調查重大案件。為對外提供視窗，並彰顯監察院在國際間之職能及績效，宜重視英文網頁，並繼續刊登重要調查案例摘要。

另本次個人實地研究的監察使辦公室皆在其網站中提供多種外國語文切換畫面功能，例如聯邦監察使辦公室提供 38 種，新南威爾斯州監察使辦公室提供 16 種，維多利亞州監察使辦公室提供 19 種，昆士蘭州監察使辦公室提供 12 種，當然都包括中文繁體字。多種外國語文呈現內容雖不如其母語-英語多，但足以達到 2 種目的，首先是讓國際間未通曉英文之讀者得以知悉其機關基本職能，其次是便利該國不同語言背景之各種弱勢族群得以閱覽，進而瞭解監察使之角色功能，並得以尋求協助，對於人權保障，也大有助益。我國雖不似澳大利亞，被定位為移民國家，但外籍新娘及勞工占一定比例，彼等可能在人權方面受到傷害，並涉及政府部門，卻求救無門；而監察院重要職能之一既為人權保障，自應加強此一普世價值之實現。因此在技術許可下，宜研議在監察院現有網站上增列 2-3 種外國語文切換功能，以簡介職能及提供陳情管道。



十、監察院應繼續與其他國家之監察機關積極交流，以提高國際間之能見度，並吸收他國制度及實務之長：

有一次個人參加聯邦監察使辦公室內部教育訓練，其職員將個人介紹給授課講師，該講師表示大略瞭解台灣監察院職能甚強，有別於大多數之其他監察機關，因為他曾赴瑞典監察使辦公室訪問及受訓，曾聽聞該辦公室人員提及台灣監察院。近年來監察院與國際監察組織會員國，包括瑞典監察使辦公室等，保持互動的結果，自然提昇監察院在國際間之能見度。

個人在昆士蘭監察使辦公室訪問及接受其課程訓練期間，副監察使 Forbes Smith 即要求個人為該辦公室全體職員簡報監察院之職權及業務，獲得極佳的回應，監察院的一些特色令他們驚訝及印象深刻，包括：我國實施五權體制，監察院為其中獨立之一環，監察委員之位階及人數，監察院擁有之彈劾權與糾舉權，糾正案於法律上之拘束力，每年彈劾官員之人數，職權涵蓋中央政府及地方政府（不同於聯邦制）；另外審計權被置於監察院之下，也是一項特色。我國的制度設計中，部分是他們較難體會的，但是將審計權劃屬監察權之一部分，是非常正面的，因為在澳大利亞，國家審計總長（

Auditor-General) 主要工作係就政府財務進行監督，但就自動調查及績效追蹤而言，其功能與監察使相近；有人批評就處理政府相關議題、促進廉能及防止貪腐等方面，審計總長與監察使二者有部分功能重疊，也有割裂及欠缺協調的情形。

監察院繼續與其他國家之監察使辦公室積極交流，不僅提升監察院在國際間之能見度，彰顯職能特色，且透過制度之相互比較，更能發現我國制度之長短，對於監察院之定位及未來走向，也有很高的參考價值。

### 第三節 對於行政院之建議事項

個人非常感謝監察院推薦參加出國研究之甄試，並感謝行政院人事行政局提供專題研究來回國際機票，及每月 900 美元生活費計 3 個月。但依據個人本次經驗，研究人員出國專題研究可能面臨一些難處，乃藉此機會，對於行政院提出個人看法及建議：

#### 一、政府宜配合相關國家學制及學費收取標準，適度調整學雜費補助上限及出國最後期限日之規定：

依「97 年度公務人員出國專題研究甄試錄取人



員須知」，研究人員應自行申請或於服務機關安排下，赴前往國家之政府機關、政府立案之機構或大學，進行專題研究。並規定政府對學雜費補助最高 5,000 美元（依單據核銷），實際上該金額已不符目前先進國家教育費用行情。個人曾申請取得昆士蘭大學（University of Queensland）無條件（免再修習英語）入學許可，一學期（約 4 個月）學費即需澳幣（當時幾乎與美金等值）8,185 元，個人如果同意入學，尚須自行補足 3,185 美元。

另依澳洲學制，開學日為每年 1 月中旬及 7 月中旬；研究人員於 1 月初被行政院通知甄試錄取，再通過雅思（IELTS）高門檻之語文測驗，並找出合適的學門，已來不及申請 1 月中旬之入學；縱使順利取得下學期入學許可，另依上開須知規定，正取研究人員出國日期最遲不得超過 97 年 6 月 30 日，否則喪失資格，亦與 7 月中旬入學時間有半個月之差距。

未來政府檢討修正「公務人員出國專題研究甄試錄取人員須知」時，似宜配合相關國家學制及學費收取標準，適度調整學雜費補助上限及出國最後期限日之規定。

## 二、對於研究人員簽經服務機關同意自費積極學習之活動，政府似不宜於政策上及法令上作限制：

奉派出國人員申請到外國政府機關進行研究，固然最符合服務機關實際業務需要，且我國政府可能無需支付學費，但研究人員亦可能面臨問題，例如我國與澳大利亞並無外交關係，聯邦政府對我國具有官方身分者，不免有政治敏感之考慮。如非監察院在國際監察組織（IOI）中，與澳大利亞各監察使辦公室同屬澳太（Australasia & Pacific）會籍，且長久以來監察院（委員）與該國有關監察使有公、私之誼，則個人申請至其機關研究可能遭受困難。因此，出國人員如能獲得數個政府機關同意其訪問或實地研究，其機會可貴。

依現行法令，政府不支付研究人員在當地國內任何交通旅費（及衍生住宿費用）；主要理由是希望出國人員僅限於一地進行研究。但派員參加出國研究之甄試既多基於服務機關實際業務需要，研究人員如經簽報服務機關同意，個人並願意自付交通旅費、住宿費用及課程費用，赴更多的政府機關從事訪問、修課、參與討論會議及其他有助於學習他國經驗之活動，政府似不宜於政策上及法令上作限制，且應多給鼓勵，如此不僅可增加其學習機會，



擴大業務交流，更符合研究目的，亦可增進我國與他國間之實質關係。





## 參考資料

- 一、Belinda Brassil & Dimity Brassil . Legal Studies. New South Wealth , Australia: Pascal Press, 2000 。
- 二、Commonwealth Ombudsman. Annual Report 2006—2007.
- 三、Gerard Carney. The Constitutional System of the Australian States and Territories. UK: Cambridge University Press, 2006.
- 四、Matthew Groves& H.P. Lee. Australian Administrative Law — Fundamentals, Principles and Doctrines. UK: Cambridge University Press, 2007 。
- 五、Michael Head. Administrative Law — Context and Critique. 2nd ed. New South Wealth , Australia: The Federation Press, 2008 。
- 六、Queensland Crime and Misconduct Commission. Annual Report 2006—2007.
- 七、Queensland Ombudsman. Annual Report 2006—2007.
- 八、Queensland Ombudsman. Good Decisions Training, 2007.
- 九、澳大利亞聯邦監察使網站：  
<http://www.ombudsman.gov.au/>

十、新南威爾斯州監察使網站：

<http://www.ombo.nsw.gov.au/>

十一、維多利亞州監察使網站：

<http://www.ombudsman.vic.gov.au>

十二、昆士蘭州監察使網站：

<http://www.ombudsman.qld.gov.au/>

十三、南澳大利亞州監察使網站：

<http://www.ombudsman.sa.gov.au/>

十四、西澳大利亞州監察使網站：

<http://www.ombudsman.wa.gov.au/>



## 出國專題研究期間剪影



與聯邦監察使 John McMillan 教授合影



聯邦監察使公共關係組（Public Contact Team—類似監察院業務處陳情中心）專責受理民眾陳情及案情初步評估與處理



聯邦監察使辦公室國際小組 Ms. Pauline Fowlie 負責協助個人研究有關聯繫



聯邦監察使辦公室舉辦在職訓練係由其內部人員擔任講座



個人參與聯邦監察使辦公室內部在職訓練



聯邦監察使辦公室在職訓練人員進行個案討論



與維多利亞州監察使 Mr. George Brouwer 合影



維多利亞州立圖書館（位於墨爾本）提供閱覽、蒐集資料及免費上網等服務



個人在昆士蘭監察使辦公室上課期間，副監察使 Mr. Forbes Smith（當時代理監察使）及助理監察使 Ms. Louise Rosemann 提供極大之協助



昆士蘭州監察使辦公室安排會場，以利個人簡報監察院業務及職能



昆士蘭州監察使辦公室指派 Mr. David Le Good 安排及陪同個人參觀昆士蘭州監獄（Queensland Correctional Center），以瞭解其內部管理情形及受刑人陳情管道



於管理森嚴之昆士蘭州監獄門前拍照



與聯邦執法廉能委員會（Australian Commission for Law Enforcement Integrity）委員長 Mr.Philip Moss 合影



個人訪問聯邦執法廉能委員會時，由執行處長 Mr. Peter Bache 及情報主任 Mr. Gavin Larsen 作業務簡報



國家圖書館出版品預行編目資料

大英國協監察制度及其運作-以澳大利亞為例之  
研究 / 林明輝著.-- 第1版 -- 臺北市：  
監察院，民98.04  
面；公分  
參考書目：面  
ISBN 978-986-01-8226-2（平裝）

1. 監察制度 2. 澳大利亞

574.717

98006780

大英國協監察制度及其運作－以澳大利亞為例之研究

著 作 人 / 林明輝

出 版 者 / 監察院

地 址：台北市忠孝東路1段2號

電 話：(02) 2341-3183

傳 真：(02) 2356-8588

發 行 人 / 王建煊

國家書店松江門市 台北市松江路209號1樓 (02)2518-0207

經 銷 處 / 國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場 台中市中山路6號 (04)2226-0330

監 察 院 / 檢舉專用信箱 台北郵政8-168號信箱 傳真機：(02)2341-0324

檢 舉 專 線 政風室 專線電話：(02)2341-3183 轉 539

(02)2356-6598

傳 真 機：(02)2357-9670

印 刷 者 / 晟富彩色印刷企業有限公司

地址：台北市環河南路3段47號

電話：(02)2305-7869

傳真：(02)2309-1802

中華民國98年4月第1版

ISBN：978-986-01-8226-2（平裝）

GPN：1009800932

定價 155 元

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

請洽監察院（電話：2341-3183）