

Control Yuan

巴拿馬共和國監察制度之運作

薛春明
林明輝 著
陳瑜瓊

監察院 出版

巴拿馬共和國監察制度之運作

薛春明
林明輝 著
陳瑜瓊

監察院 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

巴拿馬共和國監察制度之運作 / 薛春明 林明輝

陳瑜瓊著. --第1版. -- 臺北市：監察院，民96

面：公分

ISBN 978-986-00-9154-0 (平裝)

1. 監察制度 — 巴拿馬

574.5567

96005464

巴拿馬共和國監察制度之運作

著 作 人 / 薛春明、林明輝、陳瑜瓊

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 / 杜善良

經 銷 處 / 國家書坊台視總店 台北市八德路3段10號 (02) 2578-1515
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
政風室 專線電話：(02)2341-3183 轉 539 (02)2356-6598
檢舉專線 傳 真 機：(02)2357-9670

印 刷 者 / 科藝彩色製版印刷有限公司

地 址：台北市萬華區大理街157號3樓之2

電 話：(02) 2302-0406

傳 真：(02) 2302-7230

中華民國96年4月第1版

ISBN-13: 978-986-00-9154-0 (平裝)

GPN 1009600727

定價 230 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
請洽監察院綜合規劃室（電話：2341-3183）

序

中國自秦漢即建立監察制度，迄今業有兩千多年的歷史，歷朝設有御史、都察院等以糾彈百官，諫正君王。西方國家之監察制度，首由北歐瑞典國會於 1809 年創設「Justitie (justice) - Ombudsman」，迄今亦有兩百多年的歷史。近年來，監察制度在世界各地日益蓬勃發展，依國際監察組織（The International Ombudsman Institute; IOI）之統計，全世界業有 120 餘個國家建立監察制度。環視建立監察制度之諸民主國家，雖名稱、組織與制度容有異同，然接受人民陳情，獨立行使職權，保障人民權益，促進政府廉能等功能，卻不分軒輊。足證人權保障已為普世之價值，而維護民主法治，確保政治清明，有效保障人權，均有賴監察職權之充分發揮。

依我國憲法規定，監察院為我國最高監察機關。監察院於 1994 年以「中華民國監察院」（Control Yuan of the R.O.C.）名義加入 IOI 以來，即積極參與各項國際事務，另自 1999 年起與中南美洲監察使交往密切，成為拉丁美洲監察使聯盟之觀察員，於歷次會議中與該區監察使互動良好。因巴拿馬共和國早與我國建立邦交，爰巴拿馬護民官署與本院之交流亦相當頻繁，2003 年巴拿馬護民官署護民官德哈達（Lic. Juan Antonio Tejada Espino）

應邀來華訪問期間，與本院簽署「中巴雙邊監察機構暨技術合作協訂」，翌（2004）年 10 月間該署亦指派國際關係處助理杜塔瑞女士（Ms. Edda Rocio Dutary Ayala）到監察院考察研習。

巴拿馬共和國於 1997 年成立護民官署，護民官經巴國立法國會選舉產生，交由總統任命，任期 5 年。護民官署主要任務為：接受民眾陳情、調查公務人員違反憲法、法律及巴國簽署國際協定等各類人權案件、調查公務人員因違法而造成的疏失行為或事實，惟調查結果之強制力則不如監察院。然對於提交國會審議之法律草案，則享有建議權，研究可否將相關國際規範納入有關之人權法律規章。該署設有地區（省）辦公室就近收受民眾陳情，積極推廣人權教育，及可於政府機關（甚或私人企業）與民眾之衝突中進行調解以儘速處理緊急案件等職權。至該署人權保護之業務則主要依所需保障之族群（如老人、殘障、青少年、婦女等）予以分工。

本書係本院組團訪問巴拿馬護民官署之考察報告，主要內容包括：巴拿馬護民官署之創設、法源、組織、業務運作及考察之心得等，期盼此書之付梓，使國人對巴國監察制度有更深入之瞭解並供政府借鏡。另參訪期間承蒙我國外交部、我國駐巴拿馬共和國侯平福大使、駐箇郎總領事館石澄茂總領事及巴拿馬護民官署護民官賈西亞博士（Dr. Liborio Garcia Correa）、助理護民官貝蕾絲女士（Ms. Monica Isabel Perez Campos，註：嗣於 2006 年 6

月 30 日陞任護民官)、杜塔瑞女士等官員之熱心安排暨本院各級
長官之指導、國際事務小組林美杏約聘專員之協助，始得順利圓
滿達成任務，亦謹一併致謝。

薛春明

林明輝

陳瑜瓊

民國九十六年三月



目 錄

第 1 章	巴拿馬共和國及巴拿馬運河簡介.....	1
第 1 節	巴拿馬共和國概況.....	1
第 2 節	巴拿馬運河建造沿革與現況.....	7
第 3 節	巴拿馬運河擴建計畫.....	22
第 2 章	監察院派員考察巴拿馬護民官署之緣起.....	43
第 1 節	監察院與巴拿馬共和國護民官署簽訂雙邊 監察機構暨技術合作協定.....	43
第 2 節	監察院與巴拿馬護民官署職員交流.....	45
第 3 章	巴拿馬護民官署之成立.....	49
第 1 節	巴拿馬護民官署之起源及創設.....	49
第 2 節	巴拿馬護民官署之法源依據.....	52
第 3 節	巴拿馬護民官署之組織.....	53
第 4 章	巴拿馬護民官署之職權.....	57
第 1 節	護民官之產生、任免職及行為規範.....	57
第 2 節	護民官署之法定職權.....	59
第 3 節	護民官署執行職權之特色.....	60
第 5 章	巴拿馬護民官署調查案件之程序及調查效力.....	65
第 1 節	護民官署調查人民陳情案件之程序.....	65
第 2 節	護民官署調查結果之處理及其效力.....	68
第 6 章	巴拿馬護民官署重要業務.....	71
第 1 節	民眾指導中心之業務.....	71

巴拿馬共和國監察制度之運作

第 2 節	人權保護處之業務.....	72
第 3 節	婦女權利保護處之業務.....	73
第 4 節	受刑人權利監察處之業務.....	79
第 5 節	環境生態事務處之業務.....	80
第 6 節	公用事業民營化專員室之業務.....	84
第 7 節	殘障者權利保護專員室之業務.....	87
第 8 節	愛滋病患權利保護專員室之業務.....	88
第 9 節	老年人權利保障暨推廣專員室之業務.....	92
第 10 節	兒童暨青少年權利保護專員室之業務.....	93
第 11 節	司法行政事務特別專員室之業務.....	97
第 7 章	監察院與巴拿馬護民官署之比較.....	101
第 1 節	法源、職權與監察使.....	101
第 2 節	受理民眾陳情.....	105
第 3 節	調查.....	108
第 8 章	結論及建議.....	117
第 1 節	結論.....	117
第 2 節	建議.....	119
附錄一	中華民國監察院職員考察巴拿馬護民官署行程表.....	127
附錄二	巴拿馬護民官署組織圖.....	129
附錄三	監察院與巴拿馬護民官署之比較表.....	131
考察活動相片		134



第 1 章 巴拿馬共和國及 巴拿馬運河簡介

❁ 第 1 節 巴拿馬共和國概況 ❁

巴拿馬共和國（Republica de Panama）坐落南美洲，西鄰哥斯大黎加，東接哥倫比亞，南瀕太平洋，北臨（大西洋之）加勒比海（Caribbean Sea）。國土外貌狀似 S 型，東西橫跨 420 英哩，國土寬度多變，自 31 英哩和 115 英哩間（約 50 與 185 公里間），大西洋海岸 490 英哩（788 公里），而太平洋岸則為 870 英哩（1,400 公里）。巴國土地面積約 75,517 平方公里，其中運河區（由運河中心線分別向兩側延伸約 16.09 公里所包括之廊帶）面積 1,474 平方公里。巴拿馬由於地處中美洲地峽最狹之處，自古即為美洲進出大西洋及太平洋走廊。因巴國坐落連接南美洲與北美洲地峽區（Isthmus）之最窄及最低的位置，向為美洲進出大西洋與太平洋之重要走廊。巴拿馬運河自 1914 年 8 月 15 日通航後，為貫通太平洋及大西洋兩洋的交通孔道，素有「世界的十字路口」之稱，其在經濟及軍事上的重要性愈加重要。巴國亦因該得天獨厚之地理位置而成為世界之重要運輸中心及南美洲之主

要商業與金融中心。

巴拿馬共和國之當地時間比台灣中原標準時間晚 13 小時。巴國緯度接近赤道，天氣炎熱潮濕，惟入夜因海風調劑即轉為涼爽。沿海地區年平均溫度為攝氏 28 度，高地平均溫度為攝氏 19 度。一至四月屬乾季，五至十二月（計 8 個月）屬雨季，年降雨量極大，近加勒比海之北端達 3 千公釐，而緊鄰太平洋之南部海岸，雨量亦有 2 千公釐。因天氣炎熱，蚊蟲多，屬登革熱疫區。

巴國總人口 3,172,360 人，以白人與印地安人的混血種占大多數，約 60%，其次為黑人、白人、印地安人。人口密度每平方公里 42 人。官方語言為西班牙語，以英語為母語者約 13%，約有 30% 的人能說英、西兩種語言，人民識字率約 92%。巴國人口約 55% 居住於都市，人口年增率約 2%，人口中 33% 為 15 歲以下。人口中 85% 為羅馬天主教徒，10% 為基督教徒，5% 為回教徒。2004 年國民生產毛額（GDP）為 129 億 5,740 萬美元，平均國民所得約 4,084 美元，為中美洲高所得國家。然該國 40% 之人口仍屬低收入，生活水準低落，其中 15% 屬貧窮人口，25% 更屬赤貧，貧富不均情形相當嚴重。

巴國係 1903 年 11 月 3 日脫離哥倫比亞而宣布獨立，行政區劃分為 9 省及 4 個印地安自治區。首都巴拿馬市（Panama City），人口約 95 萬人，1989 年該市與台北市締結為姊妹市。第二大城市為箇郎市（Colon），亦為主要港口，人口約 20 萬人，



1948 年起設有自由貿易區 (Colon Free Zone)，面積約 400 公頃，約有 1,700 家廠商進駐，年進出口貿易總金額約 119 億美金，係目前世界第二大之自由貿易區。

巴國政治制度為民主共和政體，採行三權分立總統制。總統由選民直接選舉，任期 5 年，不得連任（須經兩任後始得再度競選）；國會為一院制，原稱「立法國會」(Asamblea Legislativa)，現更名為國會 (Asamblea Nacional)，議員 78 名，於總統大選日同時由人民直選，任期 5 年。中央設最高法院，大法官 9 名由總統提名，經立法議會「表決通過」產生，任期 10 年，下設各級法院。主要政黨有：執政之民主革命黨 (PRD) 為巴國第一大政黨，黨員約 46 萬人，次依序為巴拿馬人黨 (約 16.5 萬人)、國家共和自由黨 (MOLIRENA，約 9.2 萬人)、國家自由黨 (PLN)、團結黨、民主更新黨、人民黨，以及自由黨。

華人赴巴拿馬始於 1850 年，該國於興建運河鐵路及巴拿馬運河時期，均僱用眾多華工。我國中國國際商業銀行業於巴拿馬市與箇郎市設立分行，另中央信託局亦於箇郎設置代表處，再加上長榮集團等 45 家台商之工作人員與眷屬，合計約 300 人係來自台灣地區，其餘僑民多來自大陸及港、澳地區，估計總人數約 15 萬人，約占巴國人口之 5%。華僑主要係經營餐飲、零售、美容院、洗衣店、肉舖等小型商業。僑社組織健全，並設有華僑學校—「中巴文化中心」及中山華僑學校，均甚具規模。台商在巴

國總投資額約 10 億 3,000 萬美元，個別投資額以長榮集團最高，計約 3 億餘美元（主要為立青海運公司及箇郎貨櫃碼頭）。依行業別分，有製造業 4 家集中於大衛堡加工出口區，以生產塑膠氣泡膜、塑膠桌椅、電扇及紙箱生產為主；金融業 2 家；航運業 2 家；貿易業 26 家；批發及零售業 8 家及其他服務業 15 家。另 2004 年我國對巴國出口總金額為 2 億 4,673 萬美元，自巴國進口金額為 2,263 萬美元。

中、巴兩國邦誼可追溯至民國前 2 年我國在巴京設立總領事館，嗣於民國 11 年設立公使館，民國 41 年將總領事館升格為大使館。中、巴兩國關係密切，簽有農、漁業技術合作、投資及待遇保護、空中運輸、貿易協定、文化交流、觀光合作、新聞合作、相互派遣志工等專約及協定。中巴兩國政要互訪頻繁，近年內巴國包括總統、副總統、議長及部長級等高階官員均曾訪台，而陳水扁總統、呂秀蓮副總統與行政院游前院長錫堃亦均曾率團訪問巴拿馬。

巴拿馬共和國之地理、人文與經濟之基本資料詳見表 1-1。



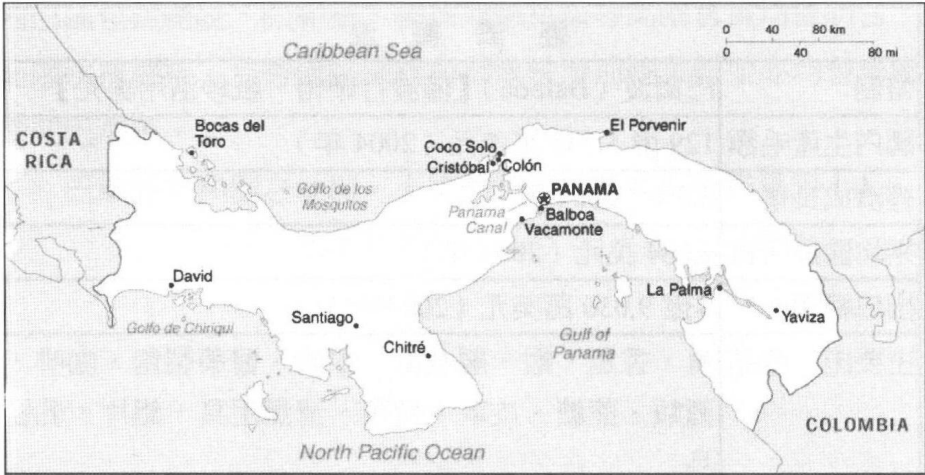
表 1-1 巴拿馬共和國基本資料表

地 理 人 文	
地理環境	處南美洲西北地峽部分，西接哥斯大黎加，東鄰哥倫比亞，南瀕太平洋，北臨加勒比海，向有「世界的十字路口」之稱
面積	75,517 平方公里
氣候	熱帶氣候
人口	約 3,172,360 人（40%屬低收入）
語言	西班牙語（官方語言）、英語
獨立日期	1903 年 11 月 3 日巴拿馬宣布脫離哥倫比亞而獨立
首都	巴拿馬市
政治制度	立憲民主共和政體
行政區分	九省及四個印地安自治區
經 濟 概 況	
幣制	巴爾波（Balboa）【僅發行硬幣，紙鈔沿用美元】
國內生產毛額	129 億 5,740 萬美元（2004 年）
經濟成長率	6.2%（2004 年）
平均國民所得	4,084 美元（2004 年）
出口總額	8 億 9,030 萬美元（2004 年）
主要出口產品	魚、香蕉、蝦、廢金屬、牛肉、醫藥製劑、咖啡、酒類、蔗糖、皮革、蔬菜、清潔用具、鋁片、乳製品

巴拿馬共和國監察制度之運作

主要出口國家	美國、瑞典、西班牙、荷蘭、哥斯大黎加、比利時、葡萄牙、尼加拉瓜、印度、宏都拉斯
進口總額	35 億 9,444 萬美元（2004 年）
主要進口產品	石油、汽車、藥品、通訊設備、電腦及周邊設備、汽車零配件、玉米、動物飼料、農藥、汽機車及自行車用輪胎
主要進口國	美國、荷屬安帝列斯、日本、哥斯大黎加、墨西哥、哥倫比亞、巴西、南韓、瓜地馬拉
重要產業介紹	工業、農業、畜牧業、漁業、礦業、林業
具發展潛力產業	電器電子裝配、家具製造、塑膠、食品、農漁業產品加工

巴拿馬地圖





第 2 節 巴拿馬運河建造沿革與現況

壹、巴拿馬運河歷年大事紀要

- 一、1524 年西班牙國王查理五世（King Carlos V）曾計畫在中美洲最窄處開鑿運河，以運送在美洲掠奪之財物回國；然因技術不足，最後只由 Gaspar de Espinosa 船長利用約 4 千名（土著）奴工，以鵝卵石（cobblestone）北起查格雷斯（Chagres）河口，沿著山腳，鋪了一條穿越地峽之驛道向南延伸至太平洋。
- 二、美國舊金山淘金熱期間，基於提供淘金客由美國東岸至西岸安全、便捷之交通服務，美國 Kansas City Railway 公司新建世界首條長 50 英哩、橫跨二洋之巴拿馬鐵路。施工 5 年期間因瘴氣及疾病致工人死亡估約 1 萬人，卒於 1855 年 1 月 27 日通車。斯時淘金客係由美國東岸搭乘蒸氣輪船抵達巴拿馬之 Colon 港，再轉搭巴拿馬鐵路至巴拿馬市，次換搭輪船經太平洋至美國西岸的加州。
- 三、法國於 1878 年 3 月 20 日與哥倫比亞政府簽約，取得巴拿馬運河開鑿權，並約定 99 年後無償歸還哥倫比亞。法國工程師 Ferdinand de Lesseps 於鑿通蘇伊士運河後，於同年 8 月

17 日開始嘗試沿著巴拿馬鐵路廊帶鑿通巴拿馬運河，其構想係建造 1 座與海平面等高之運河（註：異於現有運河以小水閘提昇或降低輪船之實際營運方式）。然因自然條件惡劣，加上黃熱病（yellow fever）、瘧疾（malaria）、疲累與意外等導致 2 萬 2 千名工人死亡，尤以在 Corte Culebra（Culebra，西語意為“蛇”）山隘，工人必需挖鑿出蜿蜒長 9 英哩，深 25 層樓高之人工峽谷，造成嚴重之勞工死傷。進行 10 年的工程，卒因財務問題於 1889 年 5 月 15 日被迫停工。嗣法國人雖研議改建「水閘式」運河（lock canal）【註：工程構想頗類似美國爾後實際採納者】，然有於財務，僅能在「放棄」或「轉售」，二者間擇一。

四、美國基於運河可縮短舊金山與紐約間之航程 1 個月，及可快速調度美國兩洋海軍之經濟與軍事等因素，亦想興建巴拿馬運河（Isthmian Canal）；惟與哥倫比亞政府協商新建巴拿馬運河之特許權（concession）之條約未果後，爰支持巴拿馬（省）於 1903 年 11 月 3 日脫離哥倫比亞而獨立，並於同月 8 日與剛獨立之巴拿馬政府簽訂「巴拿馬運河條約」（Tratado Hay-Bunau 條約），享有運河開鑿、永久使用及控制權。該條約嗣分別於同年 12 月 2 日及翌（1904）年 2 月 23 日經巴美二國之國會批准，並由美國支付巴國 1 千萬美金。

五、1904 年美國以 4 千萬美元，自法國運河公司手中買下巴拿



馬運河之興建權及相關財產，開始研擬建造計畫，並於同年 5 月 4 日接手挖鑿。

六、1905 年 7 月經美國羅斯福總統（Theodore Roosevelt）重新任命 52 歲美國鐵路工程專家 John Stevens 抵達巴拿馬 Colon 港，擔任總工程師並負責運河工程之成敗。其間計有 7 萬 5 千名勞工參與工程，其中因傳染病及勞累而喪生者約 5 千名，歷經 10 年卒於 1914 年完工，並自同年 8 月 15 日起營運迄今。工程總費用約 3.75 億美元（包括支付巴拿馬政府與法國運河公司各 1 千萬及 4 千萬美元）。美國能順利鑿通運河，主要有下列 5 項關鍵因素：

（一）戰勝黃熱病：

同由美國羅斯福總統委任，但較 Stevens 早 13 個月到達運河之主治醫師 Dr. William Crawford Corgas 察覺黃熱病之病媒蚊（埃及伊蚊，*Aedes aegypti*），係棲身在城鎮而非熱帶雨林，並長期以煙燻（焚燒硫磺）水坑、清掃污水、水桶加蓋、強制隔離診所之病患，安裝（計 9 萬美金之鋼紗）紗窗、遍灑（共 120 噸）殺虫粉之方式而戰勝黃熱病【註：最後一件病歷發生於 1905 年 11 月 11 日】，以維廣大勞工之健康。

（二）控制瘧疾病情：

傳染瘧疾之病媒蚊為瘧蚊。瘧蚊之生命力更長，飛