

Control Yuan

大英國協監察制度及其運作 ——以澳大利亞為例之研究

服務機關：監察院

姓名及職稱：林明輝（外交及僑政委員會主任秘書）

派赴國家：澳大利亞

出國時間：自民國97年5月16日至97年8月16日

報告日期：民國98年1月19日

監察院 出版

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

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）



目 錄

第一章 研究目的與過程

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

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	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

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	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
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	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
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	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

第六章 心得與建議

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倣採行。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: • History of Ombudsman Victoria • Importance of confidentiality • Making recommendations and releasing public reports	John Taylor, DO	Deputy Ombudsman's office
60 minutes	11.00 am	Overview of Ombudsman Act • Role & responsibilities of OV • Jurisdiction	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	• Process for assessing complaints • Intake & Assessment Guidelines	Penelope Ralston, Manager I&A	Penelope's office
120 minutes	3.00 pm	Review internal materials: • Good Practice Guide • Investigation Guidelines		

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	• Making an Investigation Plan • Collecting evidence • Finalising an investigation	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 • Practices and procedures • Document Management system	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 • OV Jurisdiction and powers	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