政治科學論叢／第 70 期／民國 105 年 12 月／頁 45-84

歐洲國家監察制度獨立性的實證分析：兼論與民主品質的關係*

陳澤鑫**、汪林玲***

摘　要

本文研究歐洲國家監察制度獨立性與民主的相關，並輔以各國之貪腐及經濟情形共同探討。本文依據文獻建構監察制度之獨立性指標（Independent Index，以下簡稱 IDI）與自由之家（Freedom House）的民主指標（Democracy Index, DI）、國際透明組織（Transparency International）的貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI）、美國中央情報局（Central Intelligence Agency）Factbook 的國人每年每人平均收入（即人均產值，Gross Domestic Income, GDI）及監察制度成立的時間長久（Lasting Time, LT）等變項之相關性研究。研究發現以 46 個歐洲國家爲樣本，其監察制度 IDI 與 DI、CPI、GDI、LT 均有負相關，但僅 IDI 與 CPI、GDI 之間有統計顯著負相關；但如以自由度爲 1 的 31 個國家爲樣本，則 IDI 與 DI、CPI、GDI 間均有統計顯著負相關；而若以自由度爲 2 或 3 的 12 個國家爲樣本，則 IDI 與 DI、CPI、LT 均爲正相關，惟未達統計顯著相關；另外，進一步以經濟上高收入的 26 個國家爲樣本，IDI 與所有變項均有負相關，但僅與 CPI、GDI 之間有統計顯著負相關。基此交叉驗證顯示，民主指數、清廉情形及經濟上人均產值越高的國家，其監察制度獨立性有越低之情形。

關鍵詞：監察使（監察制度）、獨立性指標、貪腐印象指數、民主指標、人均產值

---

* DOI:10.6166/TJPS.70(45-84)

** 國立台北大學公共行政暨政策學系助理教授，E-mail: tsehsin@mail.ntpu.edu.tw。

***國立台北大學公共行政暨政策學系博士生，E-mail: dorisuang2@gmail.com。

收稿日期：105 年 6 月 6 日；通過日期：105 年 12 月 5 日

臺灣人文學術期刊料庫

壹、監察制度的獨立性與民主品質的初探

黑迪提出，在大部份的發展中國家，大都有監察制度的存在（Heady, 2001：284）。在 1960 至 1980 年代的後殖民期間的專制及獨裁（包含軍事或非軍事國家）國家，民主制度是完全崩塌的，而在 1990 年初期，許多這類國家便開始所謂的再民主化（redemocratization）過程。觀諸近代監察制度的歷史發展，與近代民主制度及政治體制的演化有密切的關連，二次世界大戰後，帝國主義受到唾棄，人們在戰後對民族獨立與反殖民運動受民主化浪潮的推動，從表 1 之全球監察制度成立年代統計表顯示，監察制度自 1960 年代開始蓬勃發展，以亨廷頓（Samuel P. Huntington）所提出的第三波民主化國家來說，工業化自 1960 年代慢慢起步，公民社會自主力量不夠，監察制度醞釀而起並漸受重視；再以冷戰的結束以及人權運動的活躍，復因行政權的擴大，近代西方漸次成立異於政黨政治國會議場外的「獨立」監察制度爲之抗衡（Abedin, 2011）；隨之於 1991 至 2000 年間計 53 個（占 32.7%）監察機構於歐洲、加勒比海及中南美洲以雨後春筍之勢蓬勃而起。再以，監察制度的發展因應各國及各區域間個別功能與需求，加諸人民對防貪除弊之渴望及對制度參與之要求，迄 2015 年 4 月登記於國際監察組織（International Ombudsman Institute，以下簡稱 IOI）之省級以上監察機構已達 172 個，其中歐洲即有 79 個會員占 IOI 會員的 45.93%，實難謂可忽略之制度機制，亦爲本文探究歐洲監察制度實證分析之動機。

表 1　當代全球監察制度成立之年代統計表

成立年代 / 數目	19世紀	1901 | 1950	1951 | 1960	1961 | 1970	1971 | 1980	1981 | 1990	1991 | 2000	2001 | 2012	未知	總計
會員數	1	5	4	8	30	16	53	45	10	172

資料來源：本研究整理（資料下載並彙整自 International Ombudsman Institute, 2015；Frahm, 2013: 101-287）

臺灣大學學術期刊資庫

現今有關「監察使」與「監察制度」二辭，常交換使用。有部分國家監察制度係以「調解使」（Médiator）或護民官（Public Protector 或 Defender of the People）名義定之，或以「檢察官」（Procurator）及「人權檢察官」（Human Rights Prosecutor）進行組織定位，均屬廣義之監察（使）制度。（周陽山，2012：320）。本文即採上述「監察使」與「監察制度」二辭之交換使用。

監察制度與民主的關係密不可分，因爲監察制度的基本功用在於制衡行政機關與保障人權。羅瓦特認爲監察制度是現代民主國家發展最爲迅速的機構之一，監察制度係定位在獨立公正調查政府機關及公務員的行政作爲。近代民主國家中監察機構的設立是少數政府創新作爲之一，此設計係針對現代福利國家行政權持續擴大的監督。一個國家是否有設立監察制度已被視爲該國是否具先進的民主制度（Rowat, 1980；2009）。不同學者也論述監察制度的存在可促進法治。曾任國際監察組織理事長的荷蘭格羅寧根大學（Rijksuniversiteit Groningen）行政法學與公共管理教授烏斯汀提出，監察機構如由新民主政府或鞏固中的民主制度新政府所設置，監察機構應爭取有力的法律保障，如納入憲法法制，取得政黨與民眾的支持。若監察機構爲有制度的保障，未來政府變革時，也可能導致監察機構職權之削減、邊緣或甚至遭廢除（Oosting, 1999）。另外加拿大研究監察使的著名學者瑞芙認爲，在特定的情況下，監察使在民主制度較低落的國家也可能相對有效，因該機構具有廣泛的法定權利及職權範圍；監察使有助於對於欲鞏固民主架構的新民主國家之民主過程（Reif, 2004: 58）。前任歐盟監察使也是希臘的政治科學協會理事長戴蒙杜若斯也觀察到監察機構藉由對行政機關課責、積極的民主參與及間接強化法治作爲並進而鞏固多元民主，無疑促進民主的品質（Diamandouros, 2006）。這些論述證明了監察制度是實現有限政府和保障基本人權的一個的有效工具。

在許多監察制度的特質中，獨立性係該制度能促進民主品質的重要關鍵之一，瑞芙提出，將監察機構對於政府（尤其是行政單位）的「獨立性」最大化，是其功能發揮最大關鍵（Reif, 2004: 399）；多位學者更提出，監察使要被信任的完成工作，監察機構就必須具「獨立性」才能眞正確保職權行使（Frahm, 2013: 24；Gottehrer & Hostina, 1998；Buck et al., 2011: 50,

臺灣大學學術期刊資料庫

155）。因此，該制度基於民眾參與的民主治理理念，從受理民眾的陳情抱怨、獨力公開的調查、檢視對行政機關的違失，進而保障人權並促進民主治理。這也是許多歐洲國家於憲法層次將監察制度的獨立性以相關規定予以保障（Kucsko-Stadlmayer, 2008: 5）。獨立性可藉由多種方式達成如監察使的經法定程序非由行政機關任命的制度及預算的獨立；要提升個人的獨立也可藉由制度上明定任期的年限及解職的制度與程序，另外要提升功能的獨立則應具有一定程度的豁免權（Reif, 2004: 399；Kucsko-Stadlmayer, 2008: 7-16）。一個國家監察制度的獨立性如能透過上述的制度獨立對於監察機構職權的行使自可發揮一定的效能，而功能獨立健全的監察機構自可強化民主治理；戴蒙杜若斯也提出了相關的見解（Diamandouros, 2006）。雖然許多文獻都在監察制度的獨立性對民主品質的促進持正面的看法，但上述的論述尚未有實證的分析。

本文的目的在探索監察制度獨立性的初步經驗意涵。本文定義監察制度獨立性的內涵爲確保監察使獨立行使職權的機制設計，其操作化定義容後詳述。根據現代化理論，經濟發展的出現也促進了民主的轉型與成熟，其基本論述爲工業化的發生釋放了社會動員力量並創造了進步的中產階級，進而導致政治參與的聲音和民主的轉型（Deutsch, 1961；Lipset, 1981）。亨廷頓視此政治發展爲民主體制獲得合法性的政治制度化的過程，他進一步依據社會動員力和制度化高低的兩個標準把政治體制分類，進而預測不同國家的民主進程；若動員力高且制度化程度高，爲民主成熟國家，若動員力高且制度化程度低，爲剛起步的新興民主國家（Huntington, 1965；1968）。在第一類型的成熟民主國家，民主規則已經根深蒂固，是政治菁英和社會大眾都接受的遊戲規則；但是在第二類型的新興民主國家，社會動員力因爲工業化的因素被解放出來，在政治規則穩定性仍不足的情況下，政治動亂出現的機率比較高。第一類型國家的監察機關的成立多是傳統型且從歷史制度演化而來的；第二類型國家的監察機關多是創設的新機關，並肩負多重任務，如人權監察使或負有反貪污、監督種族歧視、環境保護等或有額外特定的使命。因此，民主的程度（成熟或新興）與經濟發展（工業化高或低）的相互影響造就監察制度獨立性的不同制度設計。

多數學者也提出，一個國家的民主程度往往與該國的經濟發展和清廉

臺灣大學圖書館期刊資料庫

度等彼此相互影響（Barro, 1996；Cutright, 1963；Dethier et al., 1999；Neubauer, 1967；La Porta et al., 2002）。爲了釐清這三個概念間的關係，本文運用政治系統的分析方法試圖定位他們所在的位置，一個政治單位的內部環境包括其政治運作的基本規範如民主政權或獨裁政體等和經濟狀態，清廉度是政府治理品質的指標之一，前者代表限制政府運作過程的環境條件，隨著政府政策輸出再進一步形塑環境。本文欲嘗試界定的民主程度、經濟發展和清廉度的相互影響是一個時程固定的選舉週期（election cycle）模型；舉例而言，在一次選舉週期中，政府得到民意支持而上台，民眾的意向受到當下民主程度和經濟成長的影響而決定誰執政，清廉度可作爲顯示政府政策制訂與執行過程的好壞的指標之一，[1] 再反饋到下一個選舉週期的民主和經濟的表現。

雖然民主程度和經濟發展間的關係密不可分，但是近來研究發現兩者之間的關係往往並非直接關連，有學者運用後設分析（meta analysis）整合了 84 個重要相關學術研究的成果，發現民主程度和經濟發展間幾乎不存在直接關係，反而民主是透過對人力資源的正面效用進一步提升經濟成長（Doucouliagos & Ulubasoglu, 2008）。也有學者強調經濟發展對民主的影響不能忽略經濟和政治上的不平等，換言之，經濟資源的分配不均和政治權利的集中對民主化有間接的效用（Savoia et al., 2009）。

而本文強調監察制度在從民主程度和經濟發展到清廉度的關係路徑中，擔任重要的樞紐，承載前兩者對後者影響的中繼站，因爲監察制度可以公正無私地監督政府，首先，在民主體制下的水平課責中，監察制度扮演不可或缺的角色來制衡政府的行政作爲，同時，監察制度也加強法治，所以能夠平衡民主的平等和自由的核心價值，成爲民主治理品質重要的一環（Diamandouros, 2006）。綜言之，本文的概念架構延續前述學者揭櫫的民主程度和經濟發展間的理論關係的建構和經驗關係的驗證，建議監察制度獨立性是民主程度與經濟發展這兩個概念和清廉度兩者之間的中介變項（intervening variable），此僅表明了這些變項相互影響的關係而已，並無法區別各項因素時間發生的先後順序，換言之，民主程度和經濟發展對於清

[1] 清廉度是政府治理的一個重要指標，詳情請參見 Kaufmann et.al. (2010)。

臺灣大學學術期刊資料庫

廉度當然會有直接的影響，但是兩者還是會透過對監察制度的建立與運作的改變，進一步對清廉度的程度高低造成間接改變；同時，監察制度獨立性也透過成立時間長短對清廉度進行間接作用。[2] 但是本文強調這是一個初步的架構，對這些概念間關係的實證檢驗以統計上的相關分析進行探討。

在經驗分析上，研究設計以歐洲 46 個民主政體爲資料範圍，並對上述概念的測量變項進行相關分析，本文的研究發現是在監察制度設立上，民主程度與經濟發展和監察制度獨立性之間呈現負相關；在監察制度影響層面，獨立性和清廉度與成立時間也呈現負相關。雖然隨著樣本範圍的改變而顯著程度有所改變，這些關係在整個樣本、自由度較高和經濟發展較高的政體中都成立。這顯示出監察制度的設立確實新興民主國家和經濟發展剛起步國家強調監察制度的獨立行使職權來防弊。學者提出，民主的「質」將是影響監察使是否能有效運作的因素（Reif, 2004: 58；Oosting, 1999；Diamandouros, 2006）。尤以歐洲國家爲民主體制發展之濫觴，民主化程度較其他各洲成熟，許多高度自由的國家，在監察制度的設計上是否會因爲民主的深化反而不像第三世界或開發中國家，以嚴格的任用、解除程序、強制的職權等，來確保監察使的獨立性；同時由於類此自由民主國家政治權利發展成熟，人民守法的情況也相當普遍，監察使的獨立性是否會「不」以外顯方式限制，反而因民主素養較深化，而對監察制度的獨立性未明顯強制規範。

在效果層面，和成立時間呈現負相關下，新設立監察制度發揮的功效也揭發更多弊端。而民主是否眞的具有實質促進監察制度的獨立性或提升人權保障的影響？例如佛里蘭曾對獨裁而無民主的國家爲何加入聯合國反酷刑公約（Convention against Torture）研究指出，獨裁國家本身應無意願加入反酷刑公約，但受於國內外環境的壓力，則以加入該公約作爲宣示，以降低國內外的反對；但也因爲該國手段上的加入，實質上可能採取嚴厲的壓制手段反而被揭露，而導致加入聯合國反酷刑公約後反而讓人權指標中酷刑虐待的情形上升（Vreeland, 2008）。類似情形是否在民主對監察制度獨立性的影響也可能遇此情形？尤以對開發中國家而言，監察制度的功

[2] 有關中介變項的定義與作用，可參見 Kline (2016: 133-135)。

臺灣人學學術期刊庫

能之一爲防貪堵弊（李炳南、吳豐宇，2012：14；Abedin, 2011），由於各國的於推動民主的過程漸次設立監察制度，監察使得以發掘貪腐情事，因此讓貪腐事件更溢外顯。

綜上所述，本文希望能從規範性的陳述中建構監察制度獨立性的指標與民主程度與經濟情形的相關性，並將歐洲國家的貪腐印象視爲民主品質體現的一個結果共同納入分析，對其間之關係爲一定之驗證瞭解。本文安排接著探討監察制度獨立性概念與經驗運作化步驟，後討論研究設計和其他概念的測量，之後是經驗分析與結論。

貳、歐洲監察制度獨立性探究與指標的建構

鑒於國內外的研究尚未有關於監察制度的獨立性指標等，因此，本文所臚列的 46 個國家（詳附錄 1）係依據文獻探討資料及參考歐洲地理脈絡與監察制度的區域特性，以歐洲理事會（Council of Eurpoe）會員爲討論範圍，另外也將 Kazakhstan（哈薩克）、Kyrgyzstan（吉爾吉斯）及 Uzbekistan（烏茲別克）包含於內，因爲這些國家都包含於歐洲安全合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE-Europe）；由於以色列國家文化根植歐洲，因此均一併列入歐洲國家討論，同時這些國家在國際監察組織（IOI）的會員分類係屬歐洲區域，且在聯合國人權事務委員會（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR）轄下之國家人權機關國際協調委員會（International Coordinating Committee, ICC）亦分屬歐洲地區。而德國以聯邦請願委員會（Petition Committees on the federal level）行使該國國家監察使之權，該請願會可受理陳情，但無實際的決定權（Reif, 2004: 22），惟另設有特別的監察使處理軍事業務，故仍列入討論。另外，因歐盟非屬具主權之國家，及考量義大利及瑞士無中央監察機構，且該國之監察制度屬地方層級，所能獲得的資訊亦較不完整，故不計入本研究探討。

一、歐洲監察制度之探析

截至 2012 年止，歐盟的 27 個國家均有監察機構，其中有 25 個國家有

臺灣大學學術期刊料庫

全國性監察機構，另外兩國瑞士及義大利僅有區域性監察機構，歐盟本身也有自己的監察組織－歐盟監察使。如果以歐洲理事會會員國來看，47 個國家中有 45 國設置全國性或區域性監察組織。如果以全球性監察組織的比例來看，目前歐洲理事會會員國的監察組織占國際監察組織（IOI）會員的 40.62%。足見這項制度已廣泛在歐洲設立，也促使本文對此制度跨國比較與分析。

除了制度本身的廣泛設立外，歐洲各個國家的監察制度也有不同樣貌。如瑞典和芬蘭是歐洲最早設立監察制度的兩個國家，聚焦於所有行政部門的監督，甚至包括司法制度（Reif, 2004: 138；彭錦珍，2005；Kucsko-Stadlmayer, 2008: 2, 26；監察院國際事務小組，2007：21-22）。依據瑞典和芬蘭之國家法令規章，監察使對司法權提供廣泛性的監督，甚至是實質的法理審查，也就是說監察對司法有完整的監督權，某種程度而言將司法視爲行政部門。此兩國的監察制度與在南、中、東歐的監察組織負有促進民主化及有效執行歐洲人權公約（the European Convention of Human Rights）所揭櫫的善治中的獨立、資訊公開、透明度、課責及防貪堵弊等的型態不同。而依現今歐洲人權公約的授權，尤以在南、中、東歐的監察使已經正式被定位爲人權監察使或混和型監察使（human rights ombudsman or hybrid ombudsman），和以往的北歐的典型監察使（classical ombudsman）不同而喻。

另外，從全球監察制度概念的分析，可窺知歐洲監察制度在西方監察使上具舉足輕重角色，除了西方監察制度濫觴於歐洲瑞典外，截至 2015 年 4 月國際監察組織（IOI）的 172 個會員中，歐洲計有 79 個會員，占 45.93%，是該組織六大區域會員中數目最多的區域。復以，IOI 總部即位於奧地利維也納，與亞洲、美洲、非洲等區域比較，歐洲本身的監察合作網絡相對較爲活絡，除上述 IOI 總部外，在法國史特拉斯堡（Strasbourg）也設有歐盟監察使網絡；另外，在奧地利因斯布魯克（Innsbruck）也設有歐洲監察研究所，研究歐洲國家、區域及地方層級的監察機構；同時也有法語系（L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie，簡稱 AMOF）、西語系（Federación Iberoamericana del Ombudsman，簡稱 FIO）等監察使聯盟，均定期召開年會。而歐洲國家的監察制度的分類，目前雖

臺灣人學學術期刊料庫

並無一體適用的監察使定義（Ayeni, 2000: 205），但相較亞洲、美洲、大洋洲等國，同質性較高，主要隸屬政府的公部門。歐洲各國監察制度在功能、政治體制、與國會關係、權責等仍具異質性，尚無一致的共通性，然其內涵異中求同，幾乎都在國際律師協會（IBA）於 1974 年所定義的內涵（如下）相符，並爲許多學者及組織（HSLRB, 1965: 213-238；Ombudsman Committee, 1974: 1-2；Frank, 1975: 55；Seneviratne, 2000；Gottehrer & Hostina, 2000: 403-414；Gregory & Hutchesson, 1975: 91-95；Kucsko-Stadlmayer, 2008: 5；Abedin, 2011；Carl, 2012）引述，其核心定義如下：

> 經由憲法，抑或由立法或由國會賦予一「獨立」高階公務員執行權力，此人對立法或國會負責，受理人民對政府機構、官員、員工或受政府委託代理政府機構、員工執行公務行爲等政府機構與人員之抱怨，並且有權提出調查、推薦、糾正和議題報告。

二、獨立性確保行使職權的公正性

即使以現今的角度，上述 IBA 對歐洲監察制度的定義仍然相當吻合現況，而最重要的特徵是該機構的「獨立性」，隨著時間的演變，監察使在國會的選舉過程已經是監察機構是否獨立的最重要因素，且提出獨立的原則對監察制度的有效性具領銜地位。多位學者（Frahm, 2013: 24；Gottehrer and Hostina, 1998；Buck, et al., 2011: 50, 155）提出監察使的「獨立性」可確保其職權公正行使。因此，歐洲各國監察制度的獨立性通常被相關規定所保障（Kucsko-Stadlmayer, 2008: 5）。國際上各監察組織，如國際監察組織、國際律師組織、聯合國監察使和調解服務處、伊比利美洲監察使聯盟、法語系監察使聯盟等，對監察制度的定義，都開宗明義強調監察機構「獨立性」的重要，西方國家除了美國主要爲「行政監察使」，其獨立性因隸屬行政機構而減低外（Carl, 2012）；其他國家將「獨立性」視爲監察職權行使的核心要素。因此，「獨立性」在歐洲的監察法規及制度中都受到一定程度的保障，茲將各項與獨立性相關的規範分析如下：

臺灣大學學術期刊料庫

三、歐洲監察使與國會功能上連結確保對行政機關之獨立性

前瑞典首席監察使 Mr. Claes Eklundh 曾言：賦予監察使在行政權力中必要的獨立，最常用的方法，就是使其對立法機關負責（克雷斯・尹克蘭德，2006：47），許多國家也以任用及任期等立法程序，作爲監察使保持獨立的重要機制（Gottehrer & Hostina, 1998；Buck et al., 2011: 160, 162；Reif, 2004: 399）。瑞典設置監察使之初，爲使監察使公正調查行政機關，因此，監察使辦公室或多或少與國會有所關係，並且採取一些步驟來保護監察使個人職位的獨立性。許多歐洲國家任命及解除監察使職位的機構多數仍以國會爲之，其程序以國會投票數達一定比例方可爲之，如此可以限制政治的影響力。本文彙整歐洲 47 個國家（含歐盟）中有關監察使的任命需議會通過之比例情形如表 2，[3] 其中除法國、烏茲別克、列支敦士登及英國此 4 國，非由國會任命；而德國以聯邦請願委員會（Petition Committees on the federal level）行使國家監察使之權，該請願會可受理陳情，但無實際的決定權（Reif, 2004: 22），然該會另設有特別監察使處理軍事事務；因此，就此節與國會功能上的連結較無法分類外；其餘 89% 的歐洲國家係由國會負責任命監察使，且程序尚需經國會 1/2（或簡單多數）、2/3 或 3/5 同意之程序方可爲之。另外，得以解除監察使職位之機關，除了賽普勒、愛沙尼亞及法國由司法機關處理外，哈薩克、烏茲別克、列支敦士登由行政首長負責，而奧地利監察使雖由國會任命但任職的 6 年期間不得解除職位；至於德國在解除職位方面同樣無法分類。除了上的特殊情形外，歐洲國家有 82.98% 的監察使職務之解除，係由國會負責。雖然監察使與國會有密切的關係，但在大部分的案例，就法令上的規範，監察機構並不屬於三權中的任一權力（Kucsko-Stadlmayer, 2008: 10）。爲了要保障監察使的法定地位，並且去政治化，國會投票解除監察使的職位會要求比任命時較高的比例，如表3。值得一提的是，除了丹麥、德國、挪威及烏茲別克的監察使任期與國會相同

[3] 資料彙整自 P. Nikiforos Diamandouros 於 2005 年編輯之 *The European Ombudsman-Origins, Establishment Evolution* 一書、Gabriele Kucsko-Stadlmayer 於 2008 編輯之 *European Ombudsman Institutions* 一書及監察院國際事務小組 2012 年編印之「世界監察制度手冊（第二版）」；另外並參酌歐洲各國監察機構相關網站後整理完成。

臺灣人文與社會科學期刊料庫

外，有 91.49% 的歐洲國家監察使任期與國會議員任期是相互獨立的，藉以限制國會的政治影響力，如表 4。

表 2　監察使的任命需超過議會多少比例方通過

項　目	＞1/2	＞2/3	＞3/5	No vote	小　計	非國會任命或無法分類	合　計
國家數	25	8	2	7	42	5	47
百分比	59.52%	19.05%	4.76%	16.67%	89.36%	10.64%	100%

資料來源：[4] 本研究彙整

表 3　監察使的職務解除需超過議會多少比例方通過

項　目	同任命之比例	較任命比例高	低於任命的比例	小　計	非國會機關解職或無法分類	合　計
國家數	31	7	1	39	8	47
百分比	79.49%	17.95%	2.56%	82.98%	17.02%	100%

資料來源：[5] 本研究彙整

表 4　監察使的任期與國會議員任期相互獨立情形

項　目	任期時間相互獨立	任期時間相同	合　計
國家數	43	4	47
百分比	91.49%	8.51%	100%

資料來源：[6] 本研究彙整

4　同註 3。
5　同註 3。
6　同註 3。

臺灣大學學術期刊料庫

四、歐洲理事會及歐洲各國憲法法律規範，奠定監察制度獨立性的合法基礎

㈠歐洲理事會奠定歐洲監察制度國際合法基礎參考

歐洲監察制度的國際合法基礎，主要來自這些制度對人權的國際保障的特殊性。在歐洲理事會的層級，1975 年第 757 號推薦文（Recommendation），國會大會（parliament assembly）（PACE, 1975）建議部長理事會各會員國政府指定監察使。接著一系列歐洲理事會和部長委員會的推薦和決議文因而產生。此肇因於司法的人權保障方式修改，藉由一種司法裁量權以外，比較非正式且快速的方式，例如主要採用的方法是監察使的任用。1998 人權委員會的領航報告在國家級或區域級授權監察使以非司法的方式保障人權（Reif, 2011）。授權的內容包括對立法的建議、讓民眾有知的權利、教育民眾可使用的陳情方式等。另外，歐洲理事會議大會在 2003 年的 1615 的決議文（PACE, 2003）以「監察制度」之名，強調「獨立」監察使的人權保障作爲及對法治原則的宣傳，監察使對各個階層的行政機構具價值性的角色。

而隨著歐洲人權法院（European Court of Human Rights, ECHR）特別協議第 14 條規定之內涵，一方面監察使都應該協助認定和解決有關人權的國家法律秩序之結構性問題；在另一方面，監察使對可以處理歐洲人權法院爲數不少卻無法受理的申訴案件，從而有助於解決長期居高不下無法受理的法院申訴案件。也因此，在聯合國的人權保障系統中，監察使與人權保障和國際人權保障機制的關係持續成長。

㈡歐洲監察制度具體化於憲法法律規章，強化監察制度的獨立性

歐洲的監察機構有全國性及區域性，大部分的歐洲國家在憲法載明設立監察機構，如阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、亞塞拜然、丹麥、芬蘭、馬爾他、荷蘭、羅馬尼亞等 33 個國家，都在憲法明定設置監察機構。另外有安道爾、比利時、捷克、法國、冰島、愛爾蘭、英國等 12 個國家是明定於國會法設置監察機構；而哈薩克斯坦及列支敦士登僅規範在行政規則

臺灣大學學術期刊資料庫

內；再則，因義大利及瑞士並無國家級監察機構，故僅在各地方層級之法規內明定。而歐盟監察使制度原規定於歐洲共同條約第 195 條（楊智傑，2011：3）並依據馬斯垂克條例設置，爾後，而其被賦予的權力更是在基本權利憲章第 43 條所規範，並且在 2007 年 12 月 13 日簽署（2009 年 12 月 1 日生效）的里斯本條約（歐盟用以取代《歐盟憲法條約》）中生效。

憲法條文的規範主要是確保監察機構獨立於行政機關，同時也兼具監察機構在國家制度架構中的穩定性與持續性。另外提高這些規定到更高的規範層面可保障這些機關不會因受改變國會多數決而受影響。因此，在憲法中體現讓監察機構不受任何其他三權的影響，即使是對監察機構具有功能性投票的立法權亦復如此。在歐洲的監察機構只有 5 個國家（阿爾巴尼亞、愛沙尼亞、列支敦士登、馬爾他、馬其頓）認爲其本身屬於行政機構，此部分與該國監察機構主要仍隸屬於行政首長的機制有關。另外，巴西及喬治亞兩國除了在憲法具體化監察制度外，在組織法裡也做了細部的規範。由於複雜的立法過程（如國會議員的絕對多數通過），憲法及國會法對監察機構的合法性比一般的行政規則更具堅固的保證。

㈢歐洲監察制度規範迴避之職位，確保監察使經濟及政治的獨立

多數歐洲國家在法令上對監察使因職權行使而有必要迴避之職位，幾乎都有法令規範，僅瑞典、英國和列支敦士登未對監察使的職務迴避設定先決資格條件，其他如阿爾巴尼亞、安道爾、奧地利、比利時、捷克、芬蘭、法國、喬治亞、德國、匈牙利、以色列、盧森堡、挪威、西班牙等均要求監察使不得兼任其他政府官員職務。除了不得兼任政府官員職務外，有許多國家也都要求監察使不得擔任政黨職務、專業有給職，甚至擔任職監察使後也不能成爲政黨黨員（如安道爾、亞塞拜然、捷克、匈牙利、冰島、馬爾他等 28 個歐洲國家）。監察使本身職務的迴避與其職務行使的多元性有關，最初也最重要的目的是爲了確保監察使經濟及政治的獨立以遂行其對行政機關公平公正之調查。另外，歐洲同樣也有 28 個國家禁止監察使擔任專業性的職務或有給職的雇用（如安道爾、奧地利、捷克、喬治亞、愛爾蘭、挪威、西班牙等）。有時候監察使甚至被概括式禁止擔任可能影響職責可信度的職位如芬蘭與斯洛伐克。

臺灣人學臺術期刊料庫

五、歐洲國家監察機構對行政機構之職權行使型態

一般而言歐洲國家的監察機構均具有獨立調查機關的權力。除了瑞典及芬蘭，監察使還具有司法起訴及罰鍰、停職等強制職權外，在歐洲該制度係以非強制力作爲執行的主要機制。因此，在分析歐洲監察機構是否具強制力之前，要先了解這樣的一個強制力在歐洲監察制度的設計上原本就非考量的主軸。但弔詭的是，監察機構所做的決定如果沒有強制力是否會影響該職權行使的有效性，這是一個需要探討的前提。因此，本節先就歐洲國家監察制度所體現的職權切入；就常態而言，強制力越高，職權行使效果應該越好，但就一個民主發展深遠及民主觀念深化的國家，民主法治已深植民心；因此，類此已開發國家與開發中國家相較，未必需要實質強制力促使監察職權功能發揮，此印證到目前歐洲監察制度的情形，其職權主要包括，懲罰（含罰款）、向國會報告、紀律起訴、向行政機關的上級機關提出報告、要求質問等 5 種，大部分的國家以向國會報告爲主要促使行政機關配合改善之功能。

監察機構最重要的功能就是受理人民陳情，因此最直接的權力即是針對陳情事宜深入調查，而監察使調查各行政機關時，各該機關是否有義務來協助監察使（即是否有法律賦予監察使可行使調查之公權力），也是監察機構是否能獨立公正調查的重要因素之一。目前歐洲有 33 個國家，其法均有明訂行政機關都必須配合監察機構的調查，另外有 12 個國家的行政機構對於機密案件可以不提供監察機構，而列支敦士登是唯一的國家，其行政機關沒有義務配合監察機構的調查。再以，監察機構的權力型態也是監察機構是否能執行職務的重要因素。而在歐洲監察機構主要的 5 種重要的權力中，如阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、賽洛普、芬蘭、喬治亞、愛爾蘭、以色列、馬爾他、葡萄牙、西班牙、瑞典等有 21 個國家具有裁罰的權力（如無視監察使指令即視同藐視法庭，監察使得據以裁罰或要求警察機關予以裁罰，如奧地利、保加利亞、芬蘭、喬治亞、馬爾他、葡萄牙、西班牙等）；10 個國家可以向國會報告；9 個國家具有行政起訴之權；7 個國家可以向行政機關的上級機關提出報告；而有 5 個國家可以對行政機關要求質問。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　歐洲國家監察機構對行政機構之職權行使型態

N=46

職權行使型態	調查權			裁罰	報告國會	紀律起訴	向行政機關的上級機關提出報告	質問
	有	有，但機密案件不必提供	無					
國家數目	33	12	1	21	10	9	7	5

資料來源：本研究彙整自 Kucsko-Stadlmayer (2008: 505-507)

六、歐洲監察制度具適當的司法上豁免權，保障監察使履行職務及採取行動時受到保護以維持獨立性

爲使監察使履行職務時，不會因爲其公正的調查所造成的傷害而被起訴，監察使享有某種程度的法律豁免權，以確保其獨立性（Frahm, 2013: 32；克雷斯・尹克蘭德，2006：47）。在歐洲有相當高比例的監察使任職期間免於刑事起訴，但主要適用於監察使執行職務時所表示的意見（亞美尼亞、喬治亞、葡萄牙、斯洛維尼亞）或者裁罰未超過法令所規定的罰鍰等（波斯尼亞和哈塞哥維那）。在冰島監察使豁免權係指民法訴訟上的豁免；而在羅馬尼亞係指免於逮捕及免於居家的搜索；另外也有國家係針對民法以外的豁免權（吉爾吉斯、葡萄牙、瑞典、塞爾維亞）。當然也有許多國家並未就此規範，如奧地利、瑞士、德國、丹麥、克羅地亞、芬蘭、列支敦士登、哈薩克斯坦、盧森堡、立陶宛、挪威、荷蘭及斯洛伐克等 13 國。豁免權的目的是爲了保障監察使，得有類似國會議員免於行政機關（或行政法院）的任意裁處且確保監察使可自由公開打擊行政部門的不當行政行爲。各國賦予監察使豁免權的形式依該國的法令規章及政治文化環境等而有所區異；然其目的，均係藉由司法上某種程度的豁免權，以保障其獨立調查作爲。要特別敘明的是，在許多歐洲國家，如果監察使於任職期間有明顯違法之實而遭逮捕，則此範疇豁免權並不適用（如亞美尼亞、波斯尼亞和哈塞哥維那、摩爾多瓦、葡萄牙、波蘭等國）。

臺灣大學學術期刊料庫

七、歐洲監察機構的預算保障，係監察機構的功能得獨立運作之核心

欲使監察使功能獨立存在，必須提供監察機構必要的資源以有效地履行其職責（Kucsko-Stadlmayer, 2008: 16；Frahm, 2013: 24, 33, 34；克雷斯・尹克蘭德，2006：47）。監察機構通常由國家提供經費，然而形式上依據各國不同法令規範，差異性很大。在大部分的例子，各國會將機構的獨立性列入考量，由監察使本身提出預算需求，而直接交給國會（丹麥、斯洛文尼亞、以色列、吉爾吉斯、烏克蘭）或總統（波斯尼亞和哈塞哥維那）或財政部長（奧地利、拉多維亞）。通常監察機構直接由國家提供所屬的預算，並且與國會及政府預算分開（亞美尼亞、比利時、捷克、西班牙、喬治亞、匈牙利、愛爾蘭、盧森堡、立陶宛、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐克等 12 國）。在法國，監察機構的經費是由總理所提出，而在馬其頓，國會必須就監察使的預算分開投票。

八、歐洲監察制度獨立性指標建構程序

本文參酌國際監察組織（IOI）於 2008 年委託奧地利維也納大學憲法及行政法學系教授 Gabriele Kucsko-Stadlmayer 就歐洲 49 個國家（含歐盟、瑞士及義大利）之監察機構爲調查對象，所填寫之一般性資訊、人權保障、管轄權及監督領域等 4 項範疇之問卷內容。另外，本文也參考監察院 2012 年出版世界監察制度手冊（第二版）一書，以國際監察組織 6 個區域之地理脈絡，就各區域之會員國所建制之監察機構制度簡介，就一般資訊內容先行彙整。嚴格而論，前述兩本著作類同於工具書，書中雖針對各國監察之制度性及程序性問題與立法、司法、行政間的關係敘述，但並未就實質執行問題探討，同時也無論述監察制度角色、功能、內涵等較深入之研究。作者的用意在全面性的介紹監察機構，非深入性的探討，全書主要就各國監察機構的組織與設置提供中性非價值判斷的說明。因此，本文除參酌該兩本書之中性說明與敘述統計外，爲使獨立性指標之建置更具合理性，本文輔以其他文獻探討及現行各國監察機構網站資訊等，於本文第二章詳實敘明歐洲監察制度基本資訊、獨立性確保行使職權之公正性內涵、監察使與國會功能上之連結、歐洲監察制度的法制基礎、監察使在政治及經濟上

臺灣人學產業期刊資料庫

的獨立性、司法上的豁免權、監察機構對行政機構之職權行使型態、監察機構預算的保障情形等，就歐洲 46 個國家監察制度於 2012 年之制度面資料轉化並整合爲操作型定義，設計 10 個題目之問卷（參閱附錄 2 及附錄 3）內容。本文的 10 道題目經過信度與效度的檢驗，信度分析的結果 Cronbach's α 值爲 0.709 顯示內部一致性。

由於各國監察制度及民主議題與該國的貪腐及經濟情形常是相互影響，因此本文以歐洲 46 個國家監察機構的獨立性指標（IDI）與該國監察制度成立的時間長短與自由之家（Freedom House）民主指標（DI）間的相關，並輔以國際透明組織（Transparency International）貪腐印象指數（CPI）及美國中央情報局（CIA）的 The World Factbook 之人均產值（GDI）相互驗證探究彼此相關性研究。

基此，依據上述文獻理論探討及目前歐洲監察制度的現況與運作，本文將研究的重要變項、歐洲監察制度「獨立性」指標的建構流程圖及歐洲監察制度「獨立性」指標所涉範疇之內涵等關係圖列如下：

臺灣大學學術期刊料庫

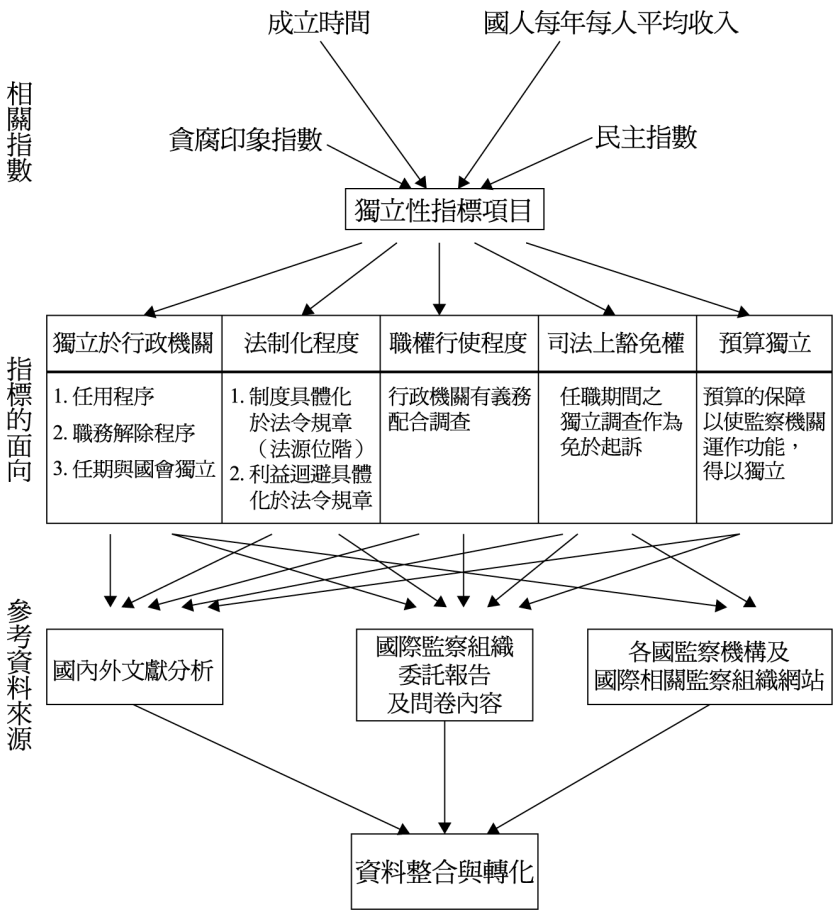


圖 1 歐洲監察制度獨立性指標的建構流程圖[7]

資料來源：本研究自製

參、資料與研究設計

由於歐洲監察機構的設立是近代發展的制度，目前國內外文獻並無針對監察制度與民主或監察制度、與清廉等相關性之量化文章，更無監察制度之量化指標文獻。國內有關監察制度的文獻，於 2015 年 8 月 12 日以「關

7 資料整合與轉化之統計指數計算基準，請參閱附錄 3。

臺灣人學學術期刊社庫

鍵字」搜尋，排除通訊監察、公司監察制度，於臺灣博碩士論文系統計有 465 筆，倘以監察制度爲「題名」搜尋（同樣排除通訊監察及公司監察制度）則僅有 26 筆，再進一步僅以 1990 年以後爲搜尋範圍則論文篇數分別減少爲 396 筆（占 85.2%）及 14 筆（占 53.8%）。

另外自 1951 年 7 月至 2015 年 8 月 12 日以近 64 年期間，國內以監察制度或監察權爲題名所發表之中文期刊僅 177 篇，依此數據明顯看出國內學者投入此議題之研究相當少。經由文獻的歸類發現，我國近幾年有關監察制度的探討在 1990 年後有較多深入之學術研究，由於我國憲法第一次修憲通過於 1991 年 4 月 22 日，憲改的過程中對我國五權分立有一連串的改革，監察制度受憲改的影響而產生許多轉變，因而有較多的學者積極深入的研究，經仔細分析 1990 年以後研究內容，文獻資料主要以質化分析爲主，並分成三大類型包括，監察制度的職權、角色與定位，探討監察制度對違法失職及肅貪防腐的功能，探討監察權與懲戒制度分際問題；亦有少部分探討北歐、中國與我國監察制度的比較與分析。綜觀國內有關監察制度的研究，鮮有以實證量化分析爲之，甚幾乎未見。

而在國外的文獻方面，監察制度相關文章主要仍以質化敘述與分析爲主，量化文章最多就監察機關每年收受的陳情數量及類別統計；在美國因爲監察制度廣泛使用在醫院、學校、銀行等私部門（Carl, 2012），而有私部門監察相關的量化文章外，在公部門監察使的量化文獻方面寥寥無幾，更不用提到相關指標之建置。截至目前 2015 年 8 月，國外有關研究公部門監察制度文獻，除了由國際監察組織（IOI）曾於 2013 年委託奧地利維也納的 Ludwig Boltzmann 人權研究中心學者 Michael Frahm 教授編輯完成澳紐太平洋國家，及 IOI 於 2008 年委託維也納大學憲法及行政法學系之 Gabriele Kucsko-Stadlmayer 教授編輯完成歐洲國家監察制度的統計描述說明；尚有澳洲學者 Syed Mussawar Hussain Bukhari & Muhammad Asif 於 2013 年就已開發國家美國夏威夷監察使、英國國會監察使及開發中國家巴基斯坦信德（Sind）省的監察使、印度的監察使等 4 個監察機構在 2006 至 2010 年陳情案件處理情形，比較其監察職權主動性及效能之假設檢定外，並未有與監察制度相關的量化指標（Bukhari & Muhammad, 2013）。

而監察機構雖爲歐洲近代快速發展的制度之一，不論從實質機構設立

臺灣人文學術期刊資料庫

的數量或從學術研究的分析，從 1960 年至今最近這 55 年左右，監察使制度被非常多的國家以各種多元的方式設立。葛姆雷觀察到監察使最基本的承諾是，一個政府機關應該設立處理人民抱怨政府本身的機關（Gormley, 1996）。這樣的機關，不論是在開發中或已開發的各大小不同的國家或在國家層級、區域層級、地方政府等，已經廣泛設有單一監察機構或委員制的監察使辦公室等。甚至還有超國家及的監察機構如歐盟監察使也依據馬斯垂克條例而於 1995 年設立（Abedin, 2011）。

從表 1 之全球監察制度成立年代統計表顯示，監察制度自 1960 年代開始蓬勃發展，與亨廷頓所提出的第三波民主的時期相互呼應，對第三波民主國家來說，自 1960 年代這些國家的工業化在起步的階段，公民社會自主力量不夠，制度化也不完全，因此需要有獨立制度設計來制衡行政權，以確保法治和行政權對人民負責。Lipset (1981: 54) 主張當工業化或經濟發展越來越進步時，必然會導向政治的民主或社會動員；他認爲，經濟現代化（工業化）和政治民主的發展有直接關係。他還指出，在當今時代有一些現代化的措施和民主政治之間有直接的關係。由此，他得出的結論是經濟發展曾與政治民主有直接因果關係。因此，民主、經濟之間的關係更形密切。另外，貪腐與民主間的關係，亨廷頓（Huntington, 1968: 283）曾提出，工業化是一種破壞性的力量，因而釋放出新社會力量，並足以壓倒現有的政治制度。依據亨廷頓對現代化與貪腐間的闡釋，貪腐程度可以做爲測量政治制度化有無的一個標準，在現代化的過程中帶來了公益與私利嚴明劃分的觀念，隨後即出現貪腐，同時現代化促使政府權力和活動範圍大幅擴張，因而也產生了貪腐的機會（Huntington P. Samuel 著，1983：51-53）。就亨廷頓區分出四種政治發展類型，貪腐型國家屬於低制度化高動員，因此，倘在制度化低且動員度高的發展中國家置入了一個人民可用來對付政府的武器，獨立的監察制度在成爲其中的武器。

從歷史制度的發展，爲了實際了解監察制度獨立性與民主、貪腐、經濟可能的相關性，本文提出獨立指標是被民主程度和經濟發展解釋的依變項，透過獨立指標再進一步影響貪腐指數。所以獨立指標是民主程度和經濟發展這組變項和貪腐指數中間的中介變項。監察制度成立時間，主要是解釋本文時間選擇之計算基礎，以及獨立性透過時間對清廉度進行的間接

臺灣人學學術期刊資料庫

作用。爲提升本文指標驗證之合理性，採以目前國際上普遍採用之重要的資料庫（自由之家、國際透明組織及美國中央情報局等 3 項）所揭櫫的民主指標、貪腐印象指數及國人每年平均收入等進行相關性探討。因爲民主與貪腐程度的探討與該國經濟情形及制度設立之時間長短有一定的相關性，許多學者在研究人權、民主、貪腐時，常會試圖從制度或經濟發展間了解端倪，如 Cheshmedzhieva (2015) 探討兒童人權與民主國家間的關係，Regan & Henderson (2002) 的研究發現民主和人身自由間存在倒 U 型之關係。Poe & Tate (1994) 和 Davenport (1999) 指出，民主政體和人權保障間有相互增長之正向關係。Wettenhall (2012) 探討國會與廉能間的相關。而制度的建立非一朝一夕，本文參考單一 2008 年度國際監察組織之問卷調查內容，復以本文 46 個國家樣本之 2012 年監察制度現況運作等相關實務及文獻之資料彙整後，建構監察制度獨立性之操作型定義。進而再與目前各研究廣爲參用之民主指標、貪腐印象指數、人均值等探討彼此相關之研究。歐洲國家制度的運作已有一定之穩定性，政府及社會體制的基本型態近年相去不遠，除非當年度有重大事件之發生，否則各國在近年之的制度、民主、貪腐、經濟上人均值的表現難有明顯的大差異。因此，本文以單一年度制度現況及 2012 年之國際間重要指標爲資料庫數據進行統計分析。

一般而言民主指數高的國家，其清廉度亦相對較高，而經濟發展與民主及清廉程度也具有相互影響的情形；而無論是民主、清廉或經濟的發展也都與該國的制度成立的時間有一定的影響。此部分可尤本文之歐洲 46 個國家爲樣本，將上述三種資料庫的指數交叉驗證其相關性即可獲證如表 6 中 DI、CPI 及 GDI 間均呈現統計顯著的正相關。另外從表 6 也可發現監察制度成立的時間（LT）與 DI、CPI 及 GDI 間均呈現統計顯著的正相關。

因此，本文在探究監察制度的獨立性（IDI）與 DI 是否相關時，亦將 CPI、GDI 及 LT 都納入交叉驗證之考量，因爲這些變項彼此間均相互關聯。而倘 IDI 與 DI 之間是相關的，是否監察制度獨立性（IDI）較高的國家，民主（DI）、清廉（CPI）及經濟（GDI）的表現上也是較高的？但兩者間究爲正相關或負相關？以及兩者相關是否因國家自由發展程度不同而有不一樣的相關結果？尤以歐洲許多國家自由民主及反貪廉政方面都具有良好紀錄，此可從本文歐洲 46 個國家樣本中有 31 個國家是自由之家所評論的

臺灣大學學位論文期刊資料庫

表 6 歐洲 46 個國家之民主、貪腐及人均產值相關矩陣

變　　項	民主指標（DI）	貪腐印象指數（CPI）	人均產值（GDI）
民主指標（DI）	1		
p 值			
貪腐印象指數（CPI）	0.7906		1
p 值	0***		
人均產值（GDI）	0.5497	0.8109	1
p 值	0.0001***	0***	
成立年數（LT）	0.32	0.5563	0.2732
p 值	0.0364**	0.0001***	0.0662*

說明：民主指標（DI)係自由之家（Freedom House）的政治權利（political rights, PR）與公民自由（civil liberties, CL）之和，爲使整體計算基準一致，本文將自由之家的 DI 編碼情形調整爲民主指標越高，民主程度越好。
貪腐印象指數（CPI）係採計國際透明組織（Transparency International）資料，CPI 越高，清廉程度越好。
國人每年每人平均收入（人均產值，GDI）係採計美國中央情報局（Central Intelligence Agency）Factbook 的之資料，GDI 越高，經濟程度越好。
*p<0.1；**p<0.05；***p<0.01
資料來源：本研究自製

自由國家（即 PR 及 CL 等指數亦都相對較高）；再則，歐洲國家在國際透明組織的反貪腐指數 CPI 的評比中，每年清廉度歐洲國家都名列前茅（歐盟加西歐的 CPI 平均爲 65.7，即令將東歐國家及與歐洲文化同根的部分中亞國家共同計入，其 CPI 平均仍達 52.84，仍高於美洲、亞太、非洲等國家之 CPI 平均）（Transparency International, 2013），2012 年全球的 CPI 排名仍是歐洲國家奪冠（2012 年爲丹麥及芬蘭，其 CPI 均爲 90），前十名中有 6 個國家是歐洲。因此，以歐洲而言自由度高且清廉度好的國家其監察制度是否需將獨立性外顯於正式機制設計以達到獨立性要求，抑或此民主發展及清廉度高之國家，一般而言其人均產值（GDI）亦較高，故在制度上並不需要特別外顯強調獨立性的機制？進而該國在制度上獨立性的機制設計並不強調？甚或造成監察制度的獨立性與民主指數之間係屬負相關？另外，是否該國監察制度設立歷史越久其獨立性制度越明顯？

臺灣人學學術期刊資料庫

爲釐清上述的規範性論述，本文以 46 個歐洲國家爲樣本，並將與獨立性指標相關之變項、資料來源、各個變項的描述統計等，分別說明如下：

一、民主指數（Democracy Index, DI）

以 2012 年美國自由之家（Freedom House）的年度報告之「政治權利」（political rights，簡稱 PR）及「公民自由」（civil liberties，簡稱 CL）爲民主指標，依據該資料庫之分類民主分數越低代表民主情形越好，然爲使本文相關性研究的內容具一致性，故在統計操作上將民主程度修改爲民主程度越高指數越高，俾與後續統計作業程序相符。

二、貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI）

本文以 2012 年國際透明組織的年度貪腐印象指數的調查結果，作爲該國清廉程度指標。國際透明組織自 1995 年開始，根據各種菁英調查結果，彙整建構以國家爲評比對象的「貪腐印象指數」（Corruption Perception Index, CPI），每年透過大眾傳媒公布結果，成爲全球最廣泛被用來衡量貪污情況的社會經濟指標（余致力，2006），分數越高代表該國清廉程度佳，反貪情形越好。

三、2012 國人每年每人平均收入（即人均產值，per capita gross national income, GDI）

GDI 值依據 2012 年美國中央情報局各國資料（CIA Fact book）所列資料（Central Intelligency Agency, 2013），另外參照聯合國 2012 年世界經濟形勢與展望（the World Economic Situation and Prospects, WESP）報告之分類（World Economic Situation and Prospects, 2012），將人均國民總收入少於 US$1005 元（美金，以下均同）被劃分爲低收入國家，介於 US$1,006 元和 US$3,975 元爲中低收入國家，在 US$3,976 元和 US$12,275 元爲上中等收入國家，在 US$12,276 元以上爲高收入國家。

四、監察機構成立時間（Lasting Time, LT）

本文監察機構成立時間之計算，非以該國通過法令准予設立之時間，

臺灣人學學術期刊料庫

係以該國依法正式設置監察機構的時間爲基準，再以單一時間點 2012 年之貪腐印象指數、民主指數、人均產值等自變項，探討監察制度施行後對監察制度獨立性的影響，故以 2012 爲基準計算監察機構成立之年數。

上述資料均爲目前許多研究常用之指標。而歐洲監察制度之比較資料取得不易，來源有其限制性；因此，本文以單一年度之問卷資料爲基礎，並考量制度的影響非立竿見影，復以 2012 年之民主指標、貪腐印象指數及人均產值等爲統計變項，交叉統計各種變項之關聯性。就監察與民主、監察與廉政、監察與經濟間在規範性理想的陳述外，以實證方式檢視歐洲監察制度成立以來在全球的變化及政經的變遷下，所扮演的效果。茲將本研究所涉之歐洲各國的變項描述統計如表 7。

表 7　2012 年度各連續變項的描述統計

N＝46

變　項	說　明	資 料 來 源	最小值	最大值	平均數	標準差
獨 立 性	監察機構之獨立性指標	監察制度文獻及實務制度現況	1	10	7.913043	1.930182
成立年數	自監察機構成立後至2012年之年數	監察制度文獻及實務制度現況	4	202	25.95652	32.02149
民主指標	PR+CL 之指標合計	自由之家（Freedom House）	2	14	11.74419	3.273945
貪腐印象指數	即國家清廉指數	國際透明組織（Transparency International）	17	90	54.88372	20.40916
人均產值	國家每年每人平均收入（美金）	美國中央情報局（CIA Fact book）	1,070	143,151	29,015	30055.14

資料來源：本研究自製

臺灣大學學術期刊料庫

肆、實證分析

本文的實證分析主要探究監察制度獨立性指標與該國之民主指數、貪腐印象指數、人均產值及成立年度長短之相關情形，並分成 4 個部分解釋，首先以歐洲 46 個國家爲樣本統計；第二部分係歐洲 46 個國家中自由度爲 1（即高自由的國家，freedom index＝1）的 31 個國家樣本統計；第三部分再以歐洲 46 個國家中自由度爲 2 或 3（即部分自由或不自由的國家，freedom index＝2 or 3）的 12 個國家樣本統計；最後以歐洲 46 個國家中高收入（即 GDI 高於 US$12,276 元）的 26 個國家樣本統計。本文雖主要探究獨立性指標與民主指數之相關性，但畢竟，一個國家的民主程度往往於該國的清廉度、經濟發展等彼此相互影響（Cutright, 1963；Neubauer, 1967；Barro, 1996；Dethier et al., 1999；La Porta et al., 2002）。因此，本文將各變項與獨立性指標之相關情形均交叉比對，統計其相關性。

表 8 提供了四種歐洲國家監察制度獨立性指標與整體變項間的相關矩陣，從表中的相關矩陣發現，第一部分，在所有的 46 個國家樣本中獨立性指標（IDI）與民主指數（DI）、貪腐印象指數（CPI）、人均產值（GDI）即成立年數（LT）之間均有負相關，但只有與 CPI、GDI 兩變項與獨立性之間的負相關分別達到中度（雙尾 p=0.0469** ／單尾 p=0.02345**）及高度（雙尾 p=0.0002*** ／單尾 p=0.0001**）統計顯著標準，即獨立性越高則清廉度、人均產值均越低。第二部分，若以自由度爲 1 的 31 個國家爲樣本，則 IDI 與 DI（雙尾 p=0.0589* ／單尾 p=0.02945**）、CPI（雙尾 p=0.0043** ／單尾 p=0.0022**）、GDI（雙尾 p=0.0126** ／單尾 p=0.0006***）間均達到統計顯著負相關，至於 IDI 與 LT 雖有負相關但尚未達到統計顯著性。第三部份，以自由度爲 2 或 3 的部分自由及不自由國家爲樣本計 12 個國家統計，IDI 與 DI、CPI 及 LT 均顯示正相關，而與 GDI 間則顯示負相關，但各變項間的正相關均未達到統計顯著性。第四部份，以高收入人均產值 GDI 高於 $12,276 元的 26 個國家爲樣本，則與第一部分的統計結果雷同，IDI 與 DI、CPI、GDI 及 LT 均呈現負相關，且其負相關（係數）的結果均大於第一部分的 46 個國家，其中與 CPI 及 GDI 則分別達到中度（雙尾 p=0.0253**

臺灣大學學術期刊資料庫

／單尾 p=0.01265**）及高度（雙尾 p=0.0003*** ／單尾 p=0.0002***）統計顯著負相關。

表 8　歐洲 46 個樣本國家之各變項間相關係數矩陣

項　　目	1	2	3	4
	N=46	N=31	N=12	N=26
變　　項	獨立性指標	獨立性指標	獨立性指標	獨立性指標
	(IDI)	(IDI)	(IDI)	(IDI)
民主指標（DI）	-0.0985	-0.3429	0.1115	-0.2308
雙尾 p 值 （單尾 p 值）	0.5296 (0.2648)	0.0589* (0.02945**)	0.7301 (0.3651)	0.2565 (0.1283)
貪腐印象指數（CPI）	-0.3048	-0.4986	0.0130	-0.4377
雙尾 p 值 （單尾 p 值）	0.0469** (0.02345**)	0.0043*** (0.0022***)	0.9748 (0.4874)	0.0253** (0.01265**)
人均產值（GDI）	-0.5229	-0.443	-0.36	-0.632
雙尾 p 值 （單尾 p 值）	0.0002*** (0.0001***)	0.0126** (0.006***)	0.2504 (0.1252)	0.0003*** (0.0002***)
成立年數（LT）	-0.0830	-0.1906	0.2168	-0.0258
雙尾 p 值 （單尾 p 值）	0.5836 (0.2918)	0.3043 (0.1522)	0.4985 (0.2493)	0.8964 (0.4432)

說明：1. 項目 1：歐洲 46 個國家樣本。
2. 項目 2：歐洲自由度爲 1（即高自由的國家，freedom index=1）的 31 個國家樣本。
3. 項目 3：歐洲自由度爲 2 或 3（即部分自由或不自由的國家，freedom index=2 or 3）的 12 個國家樣本。
4. 項目 4：歐洲高收入（即 GDI 高於 US$12,276 元）的 26 個國家樣本。
5. 民主指標則爲政治權利與公民自由之合計。
6. *p<0.1；**p<0.05；***p<0.01。

資料來源：本研究自製

從上述表 8 之驗證發現，從歐洲的 46 個國家樣本中，監察制度的獨立性指標與國家的民主、清廉、人均產值及成立年數之間並非正相關，反而有負相關的情形，尤其在高度自由的國家中最更具實際統計顯著之驗證效果，同樣的以經濟發展較好的國家（即人均產值高的國家）爲樣本，亦得到 IDI 與變項間同樣是負相關；反之以部分自由及不自由的國家爲樣本，

臺灣人學碩博士論文知識庫

IDI 與變項間除 GDI 外，均有正相關的情形，以此交叉驗證並綜合分析顯示，本文探究統計結果的原因可能有三。

首先以歐洲國家而言，許多高度自由的國家如奧地利、瑞典、挪威、比利時、荷蘭、列支敦士登、法國、英國、德國、丹麥、愛爾蘭、盧森堡等國家（此可由該國的民主指數可窺知），在監察制度的設計上由於民主的深化反而不像第三世界或開發中國家，以嚴格的任用、解除程序來確保監察使的獨立性，同時由於該國政治權利的成熟，人民守法的情況也相當普遍，倘再輔以新聞自由的程度高等因素，監察使的獨立性不以外顯方式限制，反而以一般性法令與程序即可達成監察使的獨立性。此部分以美國之家資料庫中所界定之自由度爲 1 的 31 個歐洲民主國家爲樣本發現，IDI 與 DI 之間比 46 個樣本國家有更高的統計顯著的負相關（相關係數爲 -0.3429，顯著性爲 0.0589* 即獨立性越高民主程度越低），同樣在高自由度的國家樣本，IDI 與 CPI 之間也是出現更高統計顯著的負相關（相關係數爲 -0.4986，顯著性爲 0.043**即獨立性越高清廉程度越低）。

第二，對開發中國家而言，監察制度的功能之一爲防貪堵弊（李炳南、吳豐宇，2012：14；Abedin, 2011），由於監察制度的設立，爲使監察使得以發掘貪腐情事，且避免被政治因素所影響，需在制度設計上強化監察使的獨立機制，因此，在表 8 中的第三部分以部分自由及不自由的國家爲樣本時，IDI 與 DI 及 CPI 分別具有正相關，但由於樣本數太少，並未能達到統計顯著性，但仍可由表 8 中窺其相關性。另外，正如亨廷頓對政治發展類型的區分，如在制度化低且動員度高的發展中國家置入一個人民可用來對付政府的武器，所以獨立制度和低民主化國家的清廉程度是正相關。

第三，以經濟發展較好的國家爲樣本，同樣顯示 IDI 確實與 DI、CPI、GDI 間達到統計顯著的負相關，尤其是在此樣本下，IDI 與 GDI 間達到高度統計顯著且高度相關的情形，亦即該國經濟發展越高則監察制度的獨立性設計越低。而在監察制度的成立年數，其與制度的獨立性除自由度較低（即自由度 2 及 3）的國家爲正相關外，其他情形負相關，雖上開情形均未達到顯著性，但也可窺知，監察制度的獨立性並未因該制度成立之時間越久，而有更高的獨立性，獨立性反而與該國監察制度的民主、貪腐及經濟情形比較有顯著的關係。惟從另一面向來探究，一個國家成立時間的長

臺灣人學學術期刊資料庫

短與該國的民主成熟、清廉情形及經濟發展也難謂無任何相關，但此非本文的探究重點。

由於本文的研究爲了避免各國民主化歷程之歧異而影響研究概念的設計與變異，故運用全球的資料指標（如自由之家之 DI、國際透明組織之 CPI、美國中央情報局之 GDI）爲檢驗的標準，除了以民主程度區分不同級群國家，另外考慮貪腐、經濟發展程度，再就不同級群國家交互驗證，試圖對資料做更合理的解釋。研究發現，民主與監察制度的獨立性彼此顯著相關；而監察制度的獨立性自影響其監察權推動之效能，一般而言，從理性推演，監察制度獨立性高的國家，較能排除政治干預來執行監察使的角色並處理陳情案件，達到民眾所期待保障人權之效。只是，研究結果卻顯示就歐洲國家，民主與監察制度的獨立性是負相關。類似的情形在佛里蘭的研究也曾得到驗證，如部分國家加入聯合國反酷刑公約，企圖以此作爲宣示對人權的保障，提升人權紀錄，但研究卻顯示許多獨裁國家加入該公約後，反而讓人權指標中酷刑虐待的情形上升（Vreeland, 2008）。此部分有可能因加入該公約後，讓人權受害事件更溢外顯，故相關指數則受影響，同時也影響民主指標的呈現。學者 Moravcsik (2000) 曾提出 “democratic lock-in”，係以戰後歐洲國家爲研究對象發現，具較穩固的新興民主國家，較有意願加入歐洲人權保障體系，係因爲該類國家的領袖，期藉由外部人權體制之加入來展現並鞏固該國民主體制的穩定長久發展，目的係爲防範該國未來可能的民主倒退，惟研究顯示，此係爲歐洲國家獨特現象。因此，一個國家監察制度獨立性高低的設計，究係因民主化已臻成熟，故弱化監察制度獨立性作爲；抑或制度的獨立性加速民主的深化而將外顯的不平事件強化，均有其可能性，然而在其他區域國家可能不盡相同，未來可做進一步的探討。

伍、結論與建議

本文以監察制度獨立於行政機關（含職務任用、任期及解除程序）、法制化程度（法位階及法具體化情形）、職權行使程度（行政機關義務配合調查之職權）、司法上的豁免權、預算獨立等五個面向爲指標，做爲歐洲監察

臺灣大學法律期刊資料庫

制度之獨立性操作程序；復以，歐洲各國民主指數（DI）、貪腐印象指數（CPI）、人均產值間（GDI）及成立之時間長短與該國之獨立性指標相互驗證監察制度「獨立性」在民主、廉政及經濟上之相關程度，俾於單一時間「點」獲致統計檢定之「線」性及區域「面」向相關範疇。

經由統計檢定以獨立性與 CPI、GDI 的相關分析顯示，清廉度及人均產值越高獨立性較低，經由此兩節的相互驗證，反映出自由度較高的民主國家相對而言較少以高獨立性的指標來達到監察制度遂行之目的，相反的是經濟上人均產值較低、自由度較低的歐洲國家其監察制度的獨立性較高。另一方面若以監察制度成立時間之長短計，此變項在表 6 中顯示 LT 與 CPI、DI、GDI 的相關程度均呈現統計顯著正相關；因此，隨著制度成立時間越長，該國清廉程度、民主程度及人均產值都相對提高。此部分也與目前歐洲各國政經環境發展情形相符，而相對的 DI、CPI 及 GDI 好的國家 IDI 明顯較低。

一般而言，歐洲國家的政經及民主發展程度普遍性較高，而西方監察制度源於北歐也奠定 200 多年來歐洲監察制度的獨特的發展，在國際上監察制度的功能包括防貪堵弊，但對歐洲國家而言，清廉度較高、民主程度較普遍，因此監察制度的設置不像開發中國家以防止貪腐爲主要功能之一。誠如 Abedin (2011) 所言，監察使在已開發的民主國家及開發中的們主國家職權是有所差異，雖然監察使在民主國家因爲人權的重視及行政透明、公開、合法等各項要求，可以有效運作與執行，相對地其功能也比較受限；但開發中國家正積極使用這項權利，其可達的效果往往不只是紓解民怨，反而更具有廣泛性的權力如肅貪等嚇阻性除弊功能。因此，這也是開發中國家企圖以監察制度的高獨立性來貫徹其職權行使的基礎。

此外，Bizjack (1998: 59) 也提出，監察制度讓資源較少的人民有合理的途徑可以讓公平正義伸張；北歐的監察使觀察到，監察制度比那些已有爲時已久的民主傳統的國家更重要。監察制度可以在轉型過程中具有相當的影響力。事實上，Caiden (1984: 222) 也提出，在開發中國家的監察制度比已開發國家需要承擔更廣泛的工作內容，包括貪污調查、選舉舞弊、怠忽職守，也包括種族衝突及行政上的管理不當、無效率、用人不公、徇私等官僚組織的一般性問題。而這些情形也可以發現，開發中尚未完全自由

臺灣人學學術期刊資料庫

民主的國家，必須強化監察制度的獨立性來達成所欲之目的，在開發中國家或許制度的建立不能眞的棒打老虎但可以如 Rowat (1984: 221；1985: 170) 所言，這項制度也確實可以抓到許多蒼蠅。獨立於政府之外的監察機構是確保民主品質不可或缺的條件之一，而人民的對政府官員的貪腐印象可以作爲衡量民主品質中的民主程序是否公正的一個標準（Diamond & Morlino, 2005）。所以監察制度獨立性進一步影響人民的貪腐印象，然而此一效果會受到監察制度成立時間長短的影響，若監察制度能獨立運作且長時間發揮其制度設計的目標，對於貪腐印象的改善，應該更大。換言之，監察制度獨立性透過成立時間對貪腐印象也有效果，這是間接效用（indirect effects）。正因爲監察制度對開發中的民主國家的重要性，制度的設計需要提供一定程度的保障，故不難發現本文研究中自由度高的已開發國家在監察制度的獨立性設計上反而未如預期的明顯，此可驗證到學者 Reif (2004: 58)、Oosting (1999)、Diamandouros (2006) 所提出，民主的「質」將是影響監察使是否能有效運作的因素。一個國家民主倒退，可能反映在該國監察使或人權監察使的運作上，因爲使其有效運作的一個或多個因素可能已被削弱之故。此即，若該國民主制度發展成熟，已達一定品質，該國監察制度自較能運作得宜，尙不需過多的制度上的獨立設計來確保監察職權執行之公正性。

參考書目

一、中文部分

Huntington, P. Samuel 著，江炳倫、張世賢、陳鴻瑜譯，1983，《轉變中社會的政治秩序》，台北：黎明文化事業。譯自 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. 1968.

余致力，2006，〈倡廉反貪與民主治理〉，《臺灣民主季刊》，3(3): 165-176。

克雷斯・尹克蘭德，2006，〈國會監察使的獨立性〉監察院國際事務小組（編），《瑞典國會監察使》，台北：監察院，頁 47-50。

李炳南、吳豐宇，2012，〈導論：世界各地區監察制度的發展過程與簡介〉，監察院國際事務小組（編），《世界監察制度手冊（第二版）》，台北：監察院，頁 1-29。

周陽山，2012，〈第三章：各國監察制度的比較分析與發展趨勢〉，監察院國

臺灣大學學術期刊資庫

際事務小組（編），《世界監察制度手冊（第二版）》，台北：監察院，頁 319-376。

彭錦珍，2005，〈從北歐監察制度發展論我國監察權之獨立行使－以瑞典、芬蘭、丹麥三國爲例之探討〉，《華岡社科學報》，19: 61-92。

楊智傑，2011，〈歐盟監察使的職權與貢獻〉，監察院國際事務小組（編），《歐盟監察使起源、設立、發展》，台北：監察院，頁 1-39。

監察院國際事務小組，2007，《芬蘭監察制度（第二版）》，臺北：監察院。

二、英文部分

Abedin, Najmul. 2011. “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification.” *Administration & Society* 43(8): 896-929.

Ayeni, Victor. 2000. “The Ombudsman Around the World: Essential Elements, Evolution and Contemporary Issues.” In *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States*, eds. Victor Ayeni and Linda Reif. London: Commonwealth Secretariat, 1-29.

Barro, Rober J. 1996. “Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study.” in http://www.nber.org/papers/w5698. Latest update 18 August 2016.

Bizjack, I. 1998. “The Role and Experience of an Ombudsman in a New Democracy.” In *The International Ombudsman Yearbook (Formerly Pmbudsman Journal)*, ed. Linda C. Reif. Netherlands: Kluwer Law International, 57-62.

Buck, T., Kirkham R., & Thompson B. 2011. *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*. England: Ashgate Publishing Limited.

Bukhari, Syed Mussawar Hussain & Asif, Muhammad. 2013 “Institutional Analysis of Ombudsman: A Comparative Study of Pakistan, India, UK and USA.” *Institute of Interdisciplinary Business Research* 5(2): 709-726.

Caiden, Gerald. 1984. “Ombudsman in Developing Democracies: Comment.” *International Review of Administrative Sciences* 50: 221-226.

Carl, Sabine. 2012. “Toward a Definition and Taxonomy of Public Sector Ombudsmen.” *Canadian Public Administration* 55(2): 203-220.

Central Intelligence Agency. 2013. “Factbook.” in https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html. Latest update 4 September 2015.

Cheshmedzhieva, Margarita. 2015. “Children’s Rights Ombudsman, Efficient Defense Mechanism.” *Journal of Politics and Law* 8(2): 127-141.

Cutright, Phillips. 1963. “National Political Development: Measurement and Analysis.” *American Sociological Review* 28: 253-264.

臺灣大學學術期刊庫

Davenport, Christian. 1999. “Human Rights and the Democratic Proposition.” *Journal of Conflict Resolution* 43(1): 92-116.

Dethier, J. J., H. Ghanem & E. Zoli. 1999. “Does Democracy Facilitate the Economic Transition? An Empirical Study of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union.” in http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.6859&rep=rep1&type=pdf. Latest update 18 August 2016.

Deutsch, Karl W. 1961. “Social Mobilization and Political Development.” *American Political Science Review* 55(4): 634-647.

Diamandouros, P. Nikiforos. 2006. “The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy.” in http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2006-10-17a.htm. Latest update 19 Octorber 2015.

Diamond, L. & L. Morlino. 2005. “Introduction.” In *Assessing the Quality of Democracy,* ed. L. Diamond & L. Morlino. Baltimore: Johns Hopkins University Press, ix-xliii.

Doucouliagos, Hristos & Mehmet Ali Ulubasoglu. 2008. “Democracy and Economic Growth: A Meta-Analysis.” *American Journal of Political Science* 52(1): 61-83.

Frahm, M. 2013. *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions-Mandates, Competences and Good Practice*. Berlin: Springer-Berlin Heidelberg.

Frank, B. 1975. “The Ombudsman: Revisited.” *International Bar Journal* May: 48-60.

Gormley, W. T. Jr. 1996. “Counter Bureaucracies in Theory and Practice.” *Administration & Society* 28: 275-298.

Gottehrer, D. M. & M. Hostina. 2000. “The Classical Ombudsman Model.” In *Righting Wrongs,* eds. R. Gregory & P. Giddings. Netherlands: IOS Press, 403-414.

Gottehrer, D.M. & M. Hostina. 1998. “Essential Characteristics of a Classical Ombudsman.” in http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.pdf. Latest update 16 April 2015.

Gregory, R. & P. Hutchesson. 1975. *The Parliamentary Ombudsman: A Study in the Control of Administrative Action*. London: George Allen & Unwin.

Heady, Ferrel. 2001. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker.

HSLRB (Harvard Student Legislative Reference Bureau). 1965. “A State Statute to Create the Office of Ombudsman.” *Harvard Journal of Legislation* 2: 213-238.

Huntington, Samuel P. 1965. “Political Development and Political Decay.” *World Politics* 17(3): 386-430.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New York: The Vail-Ballou Press.

International Ombudsman Institute. 2015. “IOI Members.” in http://www.theioi.

臺灣大學學術期刊料庫

org/ioi- members. Latest update 15 March 2015.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." in http://dspace.khazar.org/jspui/bitstream/123456789/2844/1/the%20worldwide%20governance%20indicators_WP.pdf. Latest update 18 August 2016.

Kline , Rex B. 2016. *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. New York: The Guilford Press.

Kucsko-Stadlmayer, G. 2008. *European Ombudsman-Institutions: A Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realisation of an Idea.* Wien: Springer.

La Porta, R., F. Lopez-de-Silane, C. Pop-Eleches & A. Shleifer. 2002. "The Guarantees of Freedom." in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=298057. Latest update 18 August 2016.

Lipset, Seymour Martin. 1981. *Political Man: the Social Bases of Politics*. 3rd ed. Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Moravcsik, Andrew. 2000. "The Origins of Human Rights Regimes: Democractic Delegation in Postwar Europe." *International Organization* 54(2): 217-252.

Neubauer, D. E. 1967. "Some Conditions of Democracy." *American Political Science Review* 61: 1002-1009.

Ombudsman Committee. 1974. *International Bar Association [IBA] resolution.* Canada: IBA.

Oosting, Martin. 1999. "The Ombudsman and His Environment: A Global View." In *The International Anthology: Selected Writing From International Ombudsman Institute,* ed. L. C. Reif. Netherlands: Kluwer Law International, 1-14.

PACE. 1975. "Recommendation 757 (1975)." in http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14791&lang=en. Latest update 9 August 2015.

PACE. 2003. "Recommendation 1615 (2003)." in http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en. Latest update 8 September 2015.

Poe, Steven C. and C. Neal Tate. 1994. "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s: A Global Analysis." *American Political Science Review* 88(4): 853-872.

Regan, Patrick and Errol A. Henderson. 2002. "Democracy, Threats and Political Repression in the Developing Countries: Are Democracies Internally Less Violent?" *Third World Quarterly* 23(1): 119-136.

Reif, Linda C. 2004. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Reif, Linda C. 2011. "Evoluation of Human Rights Ombudsman." *Boston College Third World Law Journal* 31: 269-310.

臺灣大學圖書館期刊資料庫

Rowat, Donald C. 1980. “Ombudsman in Western Europe.” *International Review of Administrative Science* 46(2): 135-145.

Rowat, Donald C. 1984. “The Suitability of the Ombudsman Plan for Developing countries.” *International Review of Administrative Sciences* 50: 207-211.

Rowat, Donald C. 1985. *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea.* Lanham University Press of America.

Rowat, Donald C. 2009. “Foreword.” In *Provincial and Territorial Ombudsman Offices in Canada,* ed. Stewart Hyson. Toronto：University of Toronto Press Incorporated, xi-xvi.

Savoia, Antonio, Joshy Easaw & Andrew Mckay. 2009. “Inequality, Democracy, and Institutions: A Critical Review of Recent Research.” *World Development* 38(2): 142-154.

Seneviratne, Mary. 2000. “‘Joining Up’ the Ombudsman – the Review of the Public Sector Ombudsman.” *Public Law* Winter: 582-591.

Transparency International. 2013. “Corruption Perceptions Index 2012.” in http://www.transparency.org/cpi2012/results. Latest update 4 September 2015.

Vreeland, James Raymond. 2008. “Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention against Torture.” *International Organization* 62(1): 65-101.

Wettenhall, Roger. 2012. “Integrity Agencies: the Significance of the Parliamentary Relationship.” *Policy Studies* 33(1): 65-78.

World Economic Situation and Prospects. 2012. “World Economic Situation and Prospects 2012.” in http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012country_class.pdf. Latest update 4 September 2015.

臺灣大學學術期刊料庫

附錄 1

本研究之 46 個樣本國家及其獨立性指標值

序號	樣本國家	獨立性指標值（ID）	序號	樣本國家	獨立性指標值（ID）
1	Albania	9	24	Kyrgyzstan	8
2	Andorra	8	25	Latvia	8
3	Armenia	9	26	Liechtenstein	1
4	Austria	7	27	Lithuania	8
5	Azerbaijan	9	28	Luxembourg	7
6	Belgium	9	29	Malta	8
7	Bosnia and Herzegovina	8	30	Moldova	8
8	Bulgaria	9	31	Montenegro	9
9	Croatia	8	32	Netherlands	7
10	Cyprus	7	33	Norway	7
11	Czech Republic	9	34	Poland	9
12	Denmark	8	35	Portugal	9
13	Estonia	8	36	Romania	10
14	Finland	7	37	Russia	10
15	France	5	38	Serbia	9
16	Georgia	10	39	Slovakia	9
17	Germany	3	40	Slovenia	9
18	Greece	8	41	Spain	10
19	Hungary	10	42	Sweden	8
20	Iceland	8	43	The FYR of Macedonia	6
21	Ireland	8	44	Ukraine	10
22	Israel	10	45	United Kingdom	5
23	Kazakhstan	2	46	Uzbekistan	8

臺灣大學學術期刊料庫

附錄 2

問卷內容

一、獨立於行政機關

㈠任用程序

以「哪個機關負責任命監察使？」,「監察使的任期是否與國會議員任期相互獨立？」,「監察使的任命需超過議會 1/2 以上比例通過？」等共三項問題彙整分析之，因監察機構主要係基於權力分立監督行政機關是否違法失職情事，故任命機關須獨立於行政機關以避免成爲行政機關所牽制。另外，多數的歐洲監察使係由國會任命，但與國會間仍具獨立職權行使之角色，故於制度上，歐洲國家會將監察使及國會議員任期相互獨立，以減低國會對監察使的政治干涉。續之，爲期監察使在政治上的獨立性，國會任命監察使需一定多數決通過；因此，制度上規範通過的門檻以求程序之縝密達獨立與公正。

㈡職務解除程序

以「哪個機關負責解除監察使職務？」,監察使的職務解需 1/2 以上比例方通過？」等二個問題探討之。延續任命程序的內涵，解除職務機關必須獨立於被調查的行政機關方具獨立性；同樣的，職務的解除也須經過一定多數決的程序方能更加保障監察使獨立行使職權不受政治性干涉而隨意遭免職，不少歐洲國家在解除職務所需的通過比例比任命時高，以保障監察使任用後不被隨意更換。

二、法制化程度

㈠制度具體化於法令規章（法源基礎）

以「哪個法令賦予監察使獨立執行職務？」論述之。西方監察制度源於歐洲的瑞典，因此歐洲的監察制度的法源基礎大都發展到憲政層次的規範，原則上較高位階的法源可以提供監察使更具保障的獨立性。

臺灣人文學術期刊資料庫

㈡利益迴避具體化於法令規章

以「監察使任職後是否有規範利害迴避的職務？」分析之。爲使監察使在經濟上及政治上的獨立並避免不當的利益輸送，歐洲各國監察使對利益迴避職位有一定規範，一個國家可能有多種不同的職務必須迴避，以確保其獨立性。

三、職權行使程度

以「行政機關是否有義務要配合監察使的調查？」作爲職權行使程度參考，行政機關有義務配合監察使調查時所需之作爲，自可強化監察使獨立調查、資料公開、行政機關課責及人權保障之公正作爲等。

四、司法上豁免權

監察使任職期間其獨立調查之作爲，免於起訴。鑒於監察使履行職務而採取行動時，有時會將行政機關的違法失職完整攤於陽光下，自可能遭報復或造成政府機關、公職人員負面作爲或不作爲的揭露，或造成機關傷害等。因此，若能有某種程度的司法豁免權保護自可促成監察使獨立行使職權之作爲。

五、預算獨立

預算免於受國會或其他行政機關的杯葛，以促使監察機關得有完整的資源與協助，促使職權獨立行使。預算獨立也是監察機關不受行政及立法機關箝制的重要機制。尤以預算倘受立法部分惡意保留或不予通過，監察機關必須有適度的預算，沒有足夠的經費，監察機關無法有效及獨立運作。而部分歐洲國家因經濟上能力的因素，也使監察機構預算不受保障或分配的經費不足，致影響監察制度職能之發揮。

臺灣大學學術期刊料庫

附錄 3

資料整合與轉化之統計指數計算基準

範　　疇	項目	問　　題	答覆內容	編碼方式	說　　明
任用程序	1	哪個機關負責任命監察使？	國會	1	監察使係調查行政機關，因此，由非行政機關首長任命以確保其獨立性。
			國會議長	1	
			行政首長	0	
	2	監察使的任期是否與國會議員任期相互獨立？	是	1	為避免受國會政治之影響，兩者任期時間相互獨立。
			否	0	
	3	監察使的任命需超過議會 1/2 以上比例通過？	1/2	1	監察使之任命須依法定程序及議事比例，以確保其政治獨立性。
			2/3	1	
			3/5	1	
			no	0	
職務解除程序	4	哪個機關負責解除監察使職務？	國會	1	監察使係調查行政機關，由非行政機關首長解職以確保其獨立性。
			司法機關	1	
			行政首長	0	
			任期間不可解職	1	
	5	監察使的職務解除需 1/2 以上比例方通過？	同任命之比例	1	監察使依法任命後其職務解除，須依法定程序及議事比例，以確保其政治獨立性。
			較任命比例高	1	
			低於任命的比例	0	
			行政首長予以解除	0	
法源基礎	6	賦予監察使獨立執行職務之法令位階？	憲法	1	賦予監察職權之法位階高，其獨立性高。
			國會法令	0	
			行政規則	0	
利益迴避	7	監察使任職後是否有規範利害迴避的職務？	是	1	具有職務迴避規範，確保其政治及經濟上之獨立作為。
			否	0	
職權行使程度	8	行政機關是否有義務要配合監察使的調查？	是	1	監察使因調查行政機關，須有一定的法定權力，促使行政機關配合調查，方能獨立行使職權調查。
			否	0	
司法上的豁免權	9	監察使依法獨立調查時，是否有某種程度之司法豁免權？	是	1	為使監察使履行職務時，不會因為其公正的調查所造成的傷害而被起訴，監察使享有某種程度的法律豁免權，以確保其獨立性。
			否	0	
預算獨立	10	監察機構是否具有獨立預算之保障？	是	1	監察機構的預算保障，係監察機構的功能得獨立運作之核心。
			否	0	

臺灣大學學術期刊資料庫

Can Democracy Promote the Independence of the Ombudsman System?

A Study of European Countries*

*Tse-hsin Chen*** & *Lin-ling Uang****

Abstract

After studying the operational and core definition of the independence of the European Ombudsman, this paper builds the Independence Index of 46 country samples in Europe for an empirical analysis on the relationship between the independence of the European Ombudsman and the Democracy Index (DI, published by Freedom House), the Corruption Perception index (CPI, published by Transparency International) and the Gross Domestic Income Index (GDI, published by Fact Book of U.S. Central Intelligence Agency). It's found that among the 46 samples of European countries, both the CPI、GDI had a negative correlation with the IDI. Moreover, in the 31 highly free (freedom index=1) countries, the DI、CPI & GDI all showed a higher negative correlation with the IDI. Thereafter, it's also found that if the samples were the 26 high GDI European countries, a negative correlation with the IDI was shown. This paper concluded that the higher the independence of the ombudsman system, the lower the development of democracy, corruption and gross domestic income.

Keywords: Ombudsman (Ombudsman system), Independent Index, Corruption Perception index, Democracy Index, Gross Domestic Income per capita

---

* DOI: 10.6166/TJPS.70(45-84)

** Assistant Professor in the Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: tsehsin@mail.ntpu.edu.tw

*** Ph.D. Student in the Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: dorisuang2@gmail.com

臺灣大學期刊資料庫

臺灣大學學術期刊料庫