

# 監察院人權保障機制之變革與可行方案分析

宋素梅\*

## 摘要

我國監察院的人權保障功能行之有年，且具有獨立特色。從學術與實務角度衡量，將監察院職權擴充或轉型，成為我國人權保障的專責機構，不失為一個可行的方案。因此，本研究首先探討我國監察院人權保障功能的歷史發展與趨勢；其次，整理監察院的人權保障業務與執行現況；第三，研析其組織變革策略與制度設計之可行方案。

研究發現我國監察院組織興革往往受到歷史脈絡、憲政框架或政治態度的制約與影響，組織變革的困難度較高，難以執行新出現之社會需求（如人權保障）。因此，研究從組織變革理論的「目標願景」、「環境條件」、「溝通參與」及「領導與技術」四個變項，配合「制度規劃」題項，訪談學者專家、決策參與者和利害關係人，以分析監察院遂行人權保障職權，及加速相關組織轉化的可行策略。最後，探索監察院做為我國人權保障專責機關之方案設計與運作模式。

研究發現監察院做為我國人權保障的專責機關是適當的，但修法與制度重新設計有其必要性，主要有「事前預防」屬性的加入、職權行使對象及於私部門、人權教育的實施與推廣等。監察院屬合議制，變革宜採一種「由上而下」且「分工」的模式，溝通說明、積極宣傳、擴大代表為主要策略。而監察院組織變革面臨最大問題是政治立場與路線爭議，宜採取漸進方式變革為佳。在制度設計上，朝向「混合型」的人權監察機關是較可行方法。

**關鍵詞：**監察院、人權保障、組織變革

---

\* 作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士；現職監察院專員。

## 壹、緒論

監察權是當前政府治理機制中不可或缺的一環。中國最早可以溯及至商代即有類似設計，至秦漢始稱御史。不僅糾察官邪，更言朝政得失，兼訪民間利病，連「生民休戚」也要糾察。從傳統監察御史之制度言，人權保障本來就是監察之重心。歐洲在羅馬帝國時代以「護民官」代表公民階層，與行政首長與行省長官相抗衡，並且有權對於任何行政機關的議案提出否決權，在某種程度上，此乃人權保障觀念上之濫觴。而近代西方監察制度起源於 19 世紀瑞典設立之國會監察使；直到 20 世紀中葉開始，各國紛紛仿效採行。至今，監察權日受重視，對於維護官箴、促進行政倫理與建立有效課責，均扮演重要角色，可見不是式微的政府功能。

我國採行五權分立多年，不過由於考試、監察兩院不若行政院與立法院突出，時常有「廢考、監」兩院的聲音出現。近年來，針對監察院制度變革再造，甚至修憲的議題，學者專家分別提出不同看法，對我國監察院職權及功能之探討可謂見仁見智。然而大致上認為監察權為國家制度運作所必要，但應該置於何機關？如何運作？抑或要全盤變革，或是現狀調整？則有不同見解。（陳淳文，2006；高永光，2011）現今類似「宜改不宜廢」之主張，以學術角度觀之，即是從歷史制度的軌跡中尋找出路，此論點乃是建立在對目前監察院的職能發展和業務內容上之觀察，再衡諸世界各國對人權獨立保障的趨勢，將監察院職權擴充或轉型，成為我國人權政策執行和守護的重要機構，不失為一個可行的方案。

本研究目的之一，即在探討我國監察院人權保障功能之歷史發展與趨勢；目的之二，擬對世界各國人權保障機關之制度設計加以探討。研究將選取加拿大、澳洲、阿根廷及韓國四國為分析個案。此外，本研究第三個目的是對監察院的人權保障業務與執行現況加以敘述與整理，並分析其組織變革策略與制度設計方向及原則，加以討論。

根據上述三項研究目的，臚列本研究具體問題如下：

第一、監察院人權保障功能的機制發展與現狀？

第二、監察院做為我國人權保障機關的組織變革策略？

第三、監察院做為我國人權保障機關的制度規劃？

第四、各國人權保障機關的設計、功能與啟示？

綜言之，本研究首先從歷史制度途徑，對監察院的功能與發展加以分析，研究認為我國監察制度的興革規劃，應先置於過去制度的基礎上觀察，才能夠找到組織變革的較佳方略。研究首先觀察監察院職權及功能的歷史制度演進，發現我國監察院組織興革往往受到歷史脈絡、憲政框架或政治態度的制約和影響，組織變革的困難度較高，難以執行新出現之社會需求。因此，研究嘗試從組織變革的

諸多面向，分析監察院遂行人權保障職權的功能，及加速相關組織轉化的可行策略。方法上，本文將從各國經驗與我國實務運作中觀察，並以深度訪談方式，探索我國人權保障專責機關之制度設計與運作模式。

## 貳、文獻及個案探討

本節論述與探討研究相關之概念、個案與文獻，分為各國人權保障機關功能及運作；我國國家人權委員會之倡議歷程；組織變革與設計之原則；目前針對監察院所做相關研究內容與成果；監察院人權保障業務的執行現況等部分。

### 一、各國人權保障組織及運作

國際人權建制的發展對主權國家的法律體系與外交實踐皆會產生實質上的影響，人權不再僅屬於國家內部的司法管轄範圍，亦成為國際關係所牽涉的議題之一（周志杰，2009: 24）。自 1948 年聯合國發布「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)以來，陸續通過《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》等國際人權法典(即：兩公約)，列出人權之基本原則，作為各國實踐人權保護的共同標準。世界人權發展，已從第一代的「自由權」，到現今第三代的「發展」人權，也就是從過去消極對抗政府的侵權，進而積極要求政府應為人民謀福利。(監察院人權保障委員會，2005，前言) 國家人權保障職能與專責機關的探討，日形重要。

現代監察制度，最早是源自於 1809 年的瑞典，我國也是國際監察使組織之成員，在亞洲，我國(1948)與新加坡(1951)是最早成立憲政監察(使)制度的國家(趙榮耀，2012: 1)。依功能標準來看，監察使約略可以區分為幾類：調解糾紛、防貪堵弊、人權保障與財務審計。但每個國家監察制度的功能可能會有這 4 種功能中的多種(趙榮耀，2012: 14)。就資料統計來看，約有 53% 的國家之監察機關具有人權保障的功能，但就地區來看，比率最低的是亞洲，最高的則是歐洲地區。至於拉丁美洲，則有 13 個國家(趙榮耀，2012: 16)。基於憲政制度與歷史傳統的差異，世界各國人權保障機關或法制十分多元，礙於篇幅，本研究特別選取加拿大、澳洲、阿根廷、韓國四國人權保障組織設計與運作概況為參照個案，有其不同考量因素。其中加拿大與韓國採二元制度，以促進人民權益的保障工作；阿根廷設置護民官以客觀中立的角色來捍衛人權。澳洲的制度設計特別針對各種歧視問題，以調解與法律加以規範。(人權公約施行監督聯盟，2017)

從上述四個國家的制度及運作分析，可以歸納幾項要點，其中加拿大與韓國屬於監察機關與人權保障機關並行的「二元制度」，分別從事政府機關之官箴維護，以及民眾之人權保護及權益的保障工作，同時對人權政策、執行、司法、教育、國際交流等面向，都發揮正向的功能。阿根廷之「護民官署」則是承襲西班牙護民官制度的傳統，設置中立客觀、不屬於國家行政權力之護民官，從中央層級及地方層級上，捍衛人權，疏解民怨，維護大眾利益。澳洲之人權保護機關的

制度設計上，特別以各種法律杜絕各種歧視問題，並以調解和司法手段，確保人權保護工作的落實。

## 二、我國國家人權委員會之倡議歷程

聯合國人權委員會於 1991 年 10 月在巴黎提出「關於促進及保護人權的國家機構地位的原則(Principles relating to the status of National Institutions)」，即所謂「巴黎原則」，鼓勵、倡導並協助各國設置國家人權機構。我國於 2009 年 3 月立法院通過「兩公約」以及相關施行法，陸續將國際人權公約賦予國內法之效力，各機關亦配合推動相關工作。

總統府依據《中央行政機關組織基準法》第 28 條規定成立任務編組之「總統府人權諮詢委員會」，於民國 2000 年 12 月 10 日正式運作。歷經政權輪替，蔡英文總統於 2016 年 5 月 27 日核示人權諮詢委員會繼續運作。2017 年第 20 次會議決議請監察院研提有關監察院成立符合巴黎原則之國家人權專責機構可行性方案及法制規劃案，送請法務部併總統府國家人權機構研究規劃小組所提三方案，提出研析意見，供總統府人權諮詢委員會委員參酌。

2016 年第 22 次會議決議：我國應儘早成立符合巴黎原則要求的國家人權委員會或國家人權機構，並應。對於設置國家人權機構各項方案，諮詢委員會提出：甲案，成立完全獨立之國家人權機構；乙案，設置於總統府下。其中原丙案，即設置於行政院下，予以刪除。監察院提案將之設置於監察院下。

2017 年第 29 次會議提案建請參考亞太地區國家人權機構論壇（APF）及亞洲人權發展論壇（FORUM-ASIA）之 Rosslyn Noonan 等 3 位國際人權專家 2017 年之評估報告建議，會中決議將國家人權機關設置於監察院之各種方案，請監察院參研議。由上資料顯示，總統府人權諮詢委員會，對於國家人權機構的設置方案，似乎已聚焦於設置在監察院之下。

## 三、監察院人權保障業務的執行現況

從現狀觀察發現，我國監察院主要在監督各級政府機關及其公務員的作為是否違法或失職，透過監察職權行使，達到保障人民權益、革除行政機關對人權之侵犯的功能，包括行政作為違反人權，或政府作為不足以保障人權等。除了監察權的功能，監察院收受人民書狀及調查的案件涉及人權保障議題亦不在少數。

依據監察院統計資料，監察院第四屆 6 年期間共完成調查案件 2,910 件，其中涉及人權議題者有 1,623 件，占 55.8%。數量最多的前 3 類分別是財產權（占 22.2%）、司法正義（占 19.5%）、生存權及健康權（占 15.9%），其他類別尚包括工作權、文化權、教育權、環境權、自由權、平等權，乃至社會保障、參政權等。

再從過去 10 年的統計數字來看（表 1），監察院在人民陳情書狀類自民國 98

年至 107 年，案件涉及人權幾乎都佔八成以上，而調查報告涉及人權部分，也高達六成以上，而且大多屬於直接涉及人權侵害。

表 1 監察院人民書狀類及調查報告涉及人權案件一覽表

年份	人民陳情案件			調查報告		
	總計	涉及人權保障	非屬人權保障案件	總計	涉及人權保障	非屬人權保障案件
98 年	29,040	24,840	4,200	492	265	227
99 年	25,521	22,423	3,098	526	306	220
100 年	20,772	18,029	2,743	537	319	218
101 年	19,722	17,074	2,648	446	250	196
102 年	18,017	15,316	2,701	535	295	240
103 年	14,747	12,105	2,642	380	198	182
104 年	13,759	11,311	2,448	210	114	96
105 年	13,615	11,307	2,308	273	114	159
106 年	15,177	12,597	2,580	275	159	116
107 年	16,212	14,014	2,198	345	221	124

資料來源：監察院統計室。作者自行整理

監察院受理人民陳情的案件中也包括人權上受到政府行政影響而遭受不利者。如：調查特殊教育學校對學生體罰或施虐以保障兒童人權；調查仁愛鄉原住民族保留地權益受侵害問題，彰顯原住民人權；調查移民與移工人權，導正外籍勞工超時工作，勞動與報酬顯不相當的情事。從上述三案例來看，監察院在遂行「善治」的角色上，一直扮演政府運作的外控機制。我國監察院獨立於行政、立法之外，且制度行之有年，具有一定的基礎與優勢。

#### 四、目前針對監察院所做相關研究

本研究針對我國監察權與監察院組織變革，以及我國人權保護政策發展及組織設計相關研究，分別加以分析整理。

##### (一)、有關監察院職權與變革

針對我國監察權與監察院組織變革相關研究並未十分豐富，研究旨趣與主題亦有所不同。文獻分析可知，我國監察權、監察制度經過多次修憲後，已有許多變遷（陳淳文，2006；李炳南、吳豐宇，2016）。學者研擬各項監察院改革的方案，如：納入兩院制國會體系、「任務型」監察院、設立國會監察使，審監合一等制度。（周陽山、盧瑞鍾、姚蘊慧，2001；李伸一，2005；吳秀玲，2006）許多研究對監察權行使現況加以分析，同時比較國際監察制度，希望對我國監察制度提出改革建議（周陽山、王增華，2015）。然而，有論者希望從既有制度或機

關原始設計目的來思考，再輔以時代與環境變遷的適應性，不一定要貿然移植他國制度，以影響原有監察權之運作與功能（彭錦珍，2005）。有研究則認為當務之急不是廢除監察院，而是應將監察院的職責釐清，或從理性的成本利益分析，使監察權回歸正常化（邢子玉，2006；汪林玲，2016）。

本研究將延續近年頗受爭議的監察院制度變革，甚至存廢的議題，依循歷史制度主義的基本概念提出研究命題。嘗試從「關鍵點」(critical point)、「路徑依循」(path dependence)，或「斷續式均衡」(punctuated equilibrium)的概念分析，觀察監察權對當前國家制度的重要性，進而思考監察制度的變革策略，而這些分析與觀察仍是要建立在過去制度的基礎上，希望從各項主張中，探尋監察院組織變革之可能策略。其中，將監察院功能轉型，成為我國人權政策執行和守護的重要機構，不失是因應世界潮流，與穩定憲政運作的方向之一。

## (二)、有關人權保障與執行機關

截至 2017 年，全球已經有 117 個國家成立了國家人權機構（人權公約施行監督聯盟，2017）。目前各國人權保障機關或法制十分多元，所謂「國家人權機構」目前國際上主要有人權委員會(Human Rights Commission)、專責人權事務的監察使(Ombudsman's Offices with a human rights mandate)、建議與諮詢性質單位(Advisory and consultative bodies)，以及研究單位(Research bodies)或人權議題「智庫」等四種類型設計（人權公約施行監督聯盟，2017）。本研究特別選取比較傾向人權委員會制度及專責人權監察使形式的國家，除了考量與我國現行制度較為相近之外，分別有其優點及特別的意義如前述。

從國內各學者的研究歸納發現，咸認為我國應設立獨立之國家人權機構，但是對於何種模式？另設新組織或在現成機關下予以重新規劃，則有不同見解。主要之可行方向為另立法定人權專責組織（廖福特，2009；周志杰，2009；黃嵩立，2014）；或透過修憲改組監察院，始之轉型成為混合型的人權監察組織（監察院，2008；許宏迪，2005；楊智傑，2005；李柏翰、劉容真，2017）。並提出國家人權機構應有的基礎與功能應包括：以法為設置基礎、依國際人權標準設計職權、確保其獨立性、有足夠資源、具便利的服務管道、與國際人權體系連結、能促進與非政府組織合作等。（翁栢萱，2012）

## 五、組織變革與設計

從個案及文獻分析中，發現監察院職權、功能的演進，往往受到歷史脈絡、憲政框架或政治態度的影響；面對新的任務和使命，將面對組織的變革與調整，如何從組織變革的理論中得到啟發和指引，是研究的主要目的之一。

1940 年代，組織發展(Organization Development)學者李文(Kurt Lewin)教授提出：組織是為適應現代社會環境快速變遷的因應技術及「干預」(interventions)技術。他主張以一種合乎人性的干預技術方法進行組織變革，不僅重視組織變革的

結果，也重視變革的過程，因此，Lewin 所提出之變革三部曲：解凍、改變、再結凍，至今仍為「組織變革」的基本原則（許世雨，1997: 254）。

然而，組織變革(Organizational Change)會對組織的生存與發展造成影響。學者吳定（2005）曾謂：任何組織體，不但感受到「變遷」是不可避免的，而且其速度及複雜性也會與日俱增。組織主觀針對這樣的變遷與管理，就是組織變革的內涵。事實上，組織變革的涵義非常廣泛，凡是有意圖使組織從一種舊狀態，轉變成另一種新狀態所做的努力均屬之（吳定，2005）。所謂「組織變革」係指組織從現行的狀態轉換至另一個狀態，以增進整體績效的過程。換言之，它是一項組織變革歷程的管理，在變革過程中採取有效的方法克服困難、解決問題，並建立組織內部共識和創造出有價值的知識與文化，提高組織績效，最終提升服務對象滿意度（詹靜芬，2016）。綜上，組織並非是一個靜態的實體，許多學者用「有機體」一詞來描寫組織的動態變遷特性。

依前所述，「組織變革」係為組織處在快速變動的環境之中，為了維持組織生存與發展，必須經歷自我調整的過程，以及與外界環境達成動態平衡。Gouillar and Kelly(1995)將組織比擬為生命體，「組織變革」的觀念架構乃是由四個 R 所組成，分別為：觀念變革(Reframe)、結構變革(Restructure)、策略變革(Revitalize)與文化與能力變革(Renew)。其中，「觀念變革」的內涵包括組織思維邏輯的改變、危機及轉機的認知、願景的創造與組織使命重新定義，需要隨著社會思潮而變動。學者 John Kotter（2002；許芳菊譯，2016）以 Lewin 的組織變革三步驟為基礎，提出指引管理變革更詳細的八個步驟。主要包括：建立變革的危機意識、領導聯盟、建立新的策略及行動方案、充分溝通願景、授權員工、創造並獎勵近程戰果、鞏固戰果並進行適當的調整、制度化及鞏固變革等。

綜上所述，完整的組織變革模式大致包括以下步驟：一、體察變革的需求；二、設定變革的目標；三、瞭解可能的抗拒來源；四、選擇適當的變革技術或管理方案。在討論組織變革的諸多原因與理由中，均指出組織變革受到外在與內在環境因素之影響而導致變革。但是變革推動者所創造的急迫感不足，造成抗拒的出現，是組織變革失敗的首要原因(Kotter, 1995)。對此，Strebel(1992)認為，改變推力與阻力的消長，將決定變革的發生、種類及過程。尤其要注意的是，推力與阻力不相稱的變革行動多半會遭致失敗。

從文獻上分析，組織變革所要關切的重點包括：第一、了解變革的必要，必須要有共同目標與願景（Gouillar and Kelly, 1995; Kotter, 1995, 2002; 林淑馨，2006）；第二、要了解環境變數與政策的趨向（Gouillar and Kelly, 1995; 蔡允棟，2006；葉貴玉；2008）；第三、強成員溝通與參與，使其接受變革、減少抗拒（Kotter, 1995, 2002; 詹中原，2006；鄭彩鳳、鄭玉菁，2014；李昀徽，2017）；第四、則是做好轉型領導與強化變革管理技術與方法(Kotter, 1995, 2002; 葉貴玉；2008；鄭彩鳳、鄭玉菁，2014)。本研究將從上述組織變革重要工作中歸納出「願景與

目標」、「環境與政策」、「溝通與參與」及「領導與技術」四個變項，作為分析監察院人權保障功能的發展與策略制定的架構。

### 參、研究設計與架構

本研究目的在探討國家制度及其功能之變革策略，因此，在研究方法的選擇上，比較適合採取質性研究，透過以文獻分析、深度訪談等方法的檢視，驗證既有的概念，並醞釀新概念的產生（林淑馨，2010；陳向明，2002：15）。透過上述方法，探討監察院的職權設計及其相關功能的變革與持續。尤其在人權保障實務上，分析我國相關組織的設計方向及原則。主要的訪談對象共計 10 人，均以熟悉個案議題或負責規劃之高階文官與執行人員、不同資歷之監察委員，並輔以學者專家為目標。包含：學者專家位 3 名（人權保護法制 2 人；組織變革管理 1 人。現任監察委員 2 名（包括馬政府時期、蔡政府時期提名各 1 人）。以及，監察院人權業務相關單位主管及文官 5 名。

若從研究過程與內容來看，本研究前半段採用歷史制度途徑探討研究問題一及二（如表 2 所示）：分別運用文獻分析法對監察權與人權保障關係，以及各國人權保障機關相關文獻蒐集、分析與比對。並配合訪談，深入探討相關議題。研究後段則運用組織變革理論之概念，對監察院的功能、現狀與變革議題，及我國人權保障機關之設置與策略加以探討，相應題項，彙整如表 2。

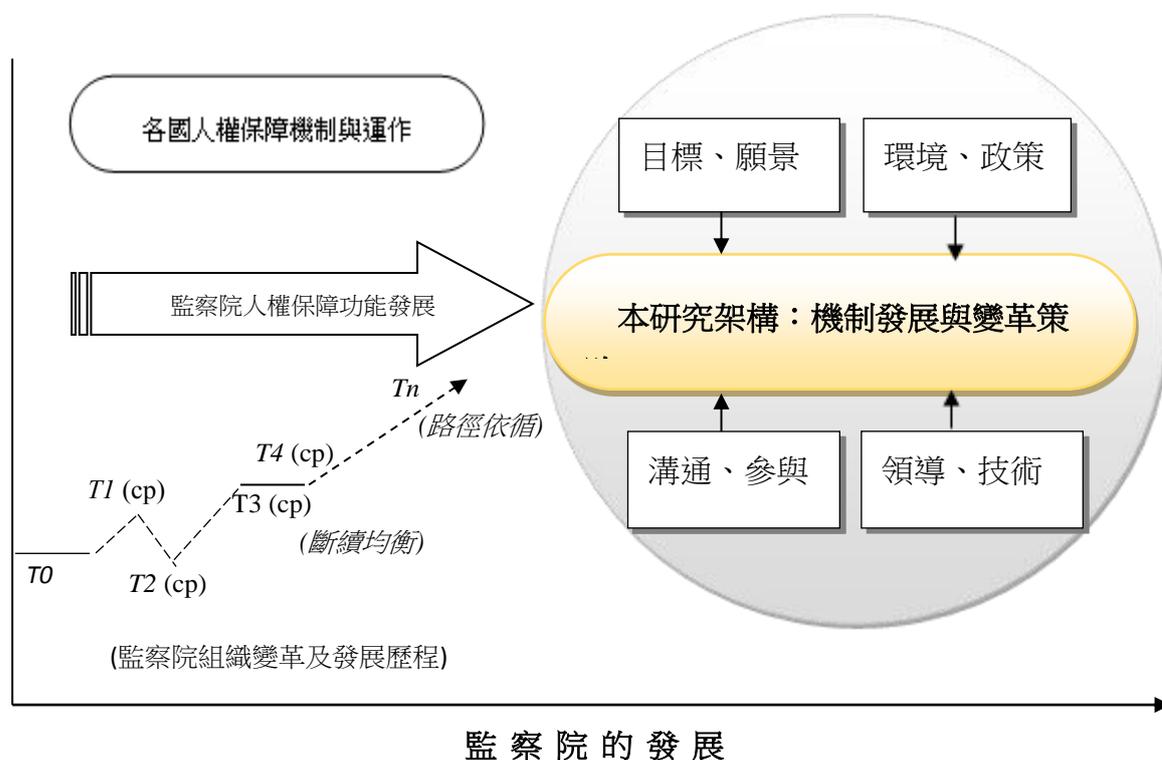
表 2 研究規劃表

研究問題	研究途徑	研究方法	操作化/訪談題項
一、監察院人權保障功能的機制發展與現狀？	歷史制度主義 組織變革理論	文獻分析法 深度訪談法	1. 相關文獻蒐集、分析比對。 2. 訪談題項 Q1~Q2
二、各國人權保障機關的設計與功能？	歷史制度主義 組織變革理論	文獻分析法	1. 蒐集、分析、比較個案國家（加、澳、韓、阿根廷）相關組織運作與設計。
三、監察院做為我國人權保障機關的組織變革策略？	組織變革理論	文獻分析法 深度訪談法	1. 相關文獻蒐集、分析比對。 2. 訪談題項 Q3-Q7
四、監察院做為我國人權保障機關的制度規劃？	組織變革理論	文獻分析法 深度訪談法	1. 相關文獻蒐集、分析比對。 2. 訪談題項 Q8

資料來源：本研究整理

本研究首先分析監察院職權及功能的歷史制度演進，發現我國監察院組織興革往往受到歷史脈絡、憲政框架或政治態度的制約（宋素梅，2018a），如圖 1 所

示，其各階段（T0, T1, T3 至 Tn）的歷史演變，皆受到當時重大政治或憲政議題等關鍵點(critical point, cp) 的影響，因此，組織變革的困難度較高，難以執行如人權保障等新出現之社會需求。因此，研究從組織變革理論中演繹出「目標願景」、「環境條件」、「溝通參與」及「領導與技術」四個變項（如表 3），配合「制度規劃」題項，設計訪談大綱（如表 4），對學者專家、決策參與者和利害關係人進行訪談，以分析監察院遂行人權保障職權，及加速相關組織轉化的可行策略。



監察院的發展

圖 1 研究架構圖

資料來源：本研究繪製

表 3 研究構面及定義

研究構面	概念化定義
願景及目標	組織變革首先必須要先形塑組織願景，成員之間必須了解並認同變革的必要性，並共同設定變革目標。
環境與政策	組織變革過程會受內外環境因素影響；尤其是政策趨向以及執政者的意向，往往是變革順利與否及成敗的主要關鍵。
溝通及參與	組織變革過程中，成員間溝通非常重要，利害關係人的過程參與程度，將影響變革的結果。
領導與技術	變革的內容與樣態受領導者風格影響；適當的管理技術運用，有助於變革的進行。

資料來源：本研究製表

在探討我國監察院人權保護制度與運作的發展方面，以歷史制度觀點切入，從幾個制度變革的「關鍵點」(critical point)，觀察我國監察權與監察機關的「斷續均衡」及「路徑依循」現象(訪談提綱 Q1~Q2)；對於我國人權保障機關職能、運作、評估及設計，則從變革管理之「目標及願景」、「環境與政策」、「溝通及參與」及「領導與技術」四個構面，發展出本研究的四大構面如表 3，並據以擬定研究訪談大綱(Q3~Q7)。

表 4 訪談大綱

研究問題	問題面向	訪談題項
研究問題 (一)、監察院人權保障功能的機制發展與現狀？	制度演變	Q1. 可否請您談談監察院職權和角色的演變？
	運作現況	Q2. 就您的了解，目前監察院人權保障的職權、角色與運作之概況？是否發揮功能？有無遇到什麼困境？
研究問題 (三)、監察院做為我國人權保障機關的組織變革策略？	願景及目標	Q3. 您覺得監察院未來擔負起我國人權保護最高主管機關的可行性為何？ Q4. 您覺得監察院內各單位(或外界)對這樣的發展方向態度如何？是否會認同？
	環境與政策	Q5. 根據您的觀察或評估，目前監察院在人權保障組織功能調整、組織功能發展上，主要受到哪些內部環境、外部環境、政黨或政策因素影響？如何才能突破這些影響因素？有何限制？
	溝通及參與	Q6. 根據您的觀察或評估：監察院若要充分發揮人權組織的功能，有哪些人(或團體)需要進行協調與溝通(包含內部與外部)？目前有關協調溝通機制？運作情形如何？是否需要，或應該如何調整？
	領導與技術	Q7. 根據您的觀察或評估：監察院的組織與制度興革，誰應該扮演領導者？領導者應該要從事哪些工作？成效如何？

研究問題	問題面向	訪談題項
研究問題 (四)、監察院做為我國人權保障機關的制度規劃？	制度規劃	Q8. 您對監察院執行人權保護專責機關之制度設計(包含機關型態、執掌、預算、權限、制度設計...等)有何建議？

資料來源：本研究擬訂

#### 肆、人權保障功能的發展與變革策略

本研究藉由半結構式訪談，分析監察院人權保障功能的機制發展與變革策略，並藉由文獻分析，彙整比較各國人權保障相關制度及案例，以尋求我國制度設計之參考。研究於 2018 年 3 月至 6 月間，共有 8 項訪談子題，針對監察院人權保障功能的機制發展與現狀、監察院做為我國人權保障機關的組織變革策略，以及人權保障機關的規劃與設計等 3 大研究問題進行研究。

一、關於監察院人權保障功能的機制發展與現狀，研究分析整理如下：

##### (一)、監察院的制度演變，呈現階段性的變化 (Q1)

監察院的職權，多年來其實沒有太大的變化，主要是行使彈劾、糾舉、糾正，以及調查權。基本功能在監督官員、澄清吏治，只是後來轉型成為非民意機關後，多了一個執行「陽光法案」的職權。這個角色的變化若從現代的角度觀之，就是所謂的「善治」，讓政府能夠治理得更好。大致而言，監察院是介於立法與司法、行政之間的一個角色；當然也有人視它為一個準司法機關，一直扮演政府運作的外控機制。(C1、C4、C2) 另有從憲政設計上觀之，如 C2 認為監察制度是擷取中國歷史的制度，加上西方的三權分立政治原則，構成的五權憲法中之一環。但這一制度也非獨特的，兩百年前的瑞典已經有類似的監察制度；1970 年代後，很多國家陸續採行，目前至少有 110 個國家，建立了大概有 190 個左右的監察機關。受訪者 C2 認為我國憲法採行五權分立、監察院擁有糾舉、彈劾等制度在職權上和獨立性都較其他國家來得更高。

從傳統來看，監察院的職權跟角色是澄清吏治、整飭官箴，但大環境演變，其目的、職權和角色有了變化，朝向「事前預防」發展，其中也包括人權保障的功能。受訪者 C2 認為：當今的人權議題都必須有政府公權力的介入才能夠預防，

或者說能讓人民的集體權利獲得實現。監察機關受理人民的陳情案，調查人民的不滿，當然也包括人權上受到政府行政影響遭受不利所為的陳情。由此觀之，傳統的監察機關在實務運作當中，本就蘊含有保護人權的功能。

但對監察院來說，要轉型或新增人權保障機關最主要的問題有兩個，第一是目前法律（包括憲法）並沒有明示監察院是負責人權的工作；第二點它可否直接處理私部門的人權侵害事件？甚至是調解(mediation)、仲裁(conciliation)，乃至積極倡導人權教育及救濟(remedy)等職權。監察院目前要發展這樣一個職能，勢必需要在制度上重新做設計。

綜言之，我國監察院的職權，主要是行使彈劾、糾舉、糾正及調查等權。基本功能在監督官員、澄清吏治；後來從民意機關轉型後，多了執行「陽光法案」的職權，即所謂促進與確保「善治」的功能。整體而言，監察院一直扮演政府運作的外控機制。(C1, C2, C4) 從文獻分析可知，監察院職權角色隨著環境演變而有了階段性的變化，目前已朝向「事前預防」的內涵發展。

## (二)、監察院人權保障的職權、角色與運作現況 (Q2)

監察院一直以來即透過個案或是通案性調查來發揮其保障人權的功能。從實務上看，目前與人權相關的，不管是規範性的人權侵害案件，或是制度性的人權侵害問題，它都可以展開調查。若從數字上看，目前有一半，甚至百分之六、七十的案件幾乎都和人權有關。透過這些個案調查，向主管機關提出建議及改善，主管機關必須要做出回應，並且把他們的改善情形回報給監察院。所以它在發揮保障人權的功能上是非常具體的。

但是監察院在人權保障工作的角色與運作上有其限制，主要是它屬於事後監督，無法發揮積極功能，它的強制力不如司法，但優點是不用歷經冗長的審級程序，可以透過快速的程序讓問題得以控制，這是一體兩面，各有利弊。再者，監察院對於私部門的人權保障，目前只能透過公家機關加強對他們的間接監督；另在人權教育的實施與推廣上，也比較無法涵蓋，因此，很難說是一個符合巴黎原則的國家人權機構。

對此，部分受訪人持不同意見，認為：國家對於私人有侵犯人權的情事，可以透過行政監督，透過司法制裁方式加以保護。監督有無效果，是行政機關的權責，監察院不可能重起調解機制，國際人權機關也沒有期待它做這麼多。

針對人權的範圍和內涵這點，對世界人權發展十分熟悉的受訪者 B2 指出：監察院所有的論述只是本土的論述，跟國際人權思潮發展脫節甚多！所以人權相關的 NGO 對監察院的批評就是「閉門造車」，僅限縮在憲法中的基本人權而已。

綜言之，大部分的認為監察院做為我國人權保障的專責機關是適合的，甚至非常適合的。(C1, C2, C3, C4, A1, B1) 理由有：一、監察院在職權上和獨立性都

較其他國家來得更高。因為多了糾舉、糾正、彈劾等權，且不用向行政部門與立法部門最高首長報告。第二、監察院的實務運作本就蘊含有保護人權的功能。監察機關受理人民陳情案件，建請機關改善，作為人權保障機關具有先天上之優勢。

然而，也有受訪者基於學理和實際上各國的實踐觀察，認為監察權不需要特別獨立出來。可以透過國會中上下議院的設計，或依附於行政權的一個獨立機關或監察使，只要其獨立行使職權，不會受國會的干擾即可，沒有必要需要獨立成為另一個院。(A2, B2) B2 甚至認為監察院閉門造車，不瞭解現代人權精神與內涵，也沒有能力和意願從事人權相關事務；A2 認為監察院本質是官僚的，很難與外界進行溝通和協調。但有趣的是，B2 進入監察院一段時間後，觀點有了轉變，認為監察院仍有改造的可能，只要符合巴黎原則，也不排除國家人權委員會可以設在監察院。而學者 A2 也提及，在未修憲的情形下，現階段就只有監察院還可以代表國家從事人權保障的工作。

## 二、監察院成為人權保障機關的策略面向分析

(一) 願景及目標上，分析如下：

1. 監察院做為我國人權保護最高主管機關具可行性 (Q3)
2. 對推動成為人權機關的認同度與積極度由低轉高 (Q4)

監察院一直以來即透過個案或是通案性調查來發揮其保障人權的功能。從實務上看，不管是規範性的人權事項，或是制度性的人權侵害，它都可以進行調查。若從數字上看，目前有一半，甚至百分之六、七十的案件幾乎都和人權有關。透過這些個案調查，向主管機關提出建議及改善，主管機關必須要做出回應，並且把他們的改善情形回報給監察院。這點在實務個案中也可以印證監察院在發揮保障人權的功能上是具體的。(C1, C2, C4)

從過去的運作上來看，保障人權的功能成效也都還不錯，所以許多受訪者認為監察院做為我國人權保護最高主管機關，應該是沒有問題的。尤其是監察院有獨立的預算、獨立的機關，它還有調查的權力，目前監察院已設有人權小組，若國家人權委員會設置後，功能會更具體。同時監察院也接受人民陳情，這些機制事實上已經很完備，對保障人權可發揮正面功能。如果從國外的標準來看，應該是非常符合最高人權保護主管機關的屬性。(A1, B1, C1, C3, C4)

學者 A3 雖然認為成立一個獨立的人權機關，專心去做這件事情，從效能考量，應是最好的方法。但他憂心目前的政治環境，認為還是設在監察院內較為妥當，由監察委員的兼任，明確規範其職權，不會讓權力漫無限制擴大。

針對上述議題總統府人權諮詢委員會也成立一個專案小組來研議各種方案，包括國外重要人權組織的評估，認同監察院可以透過修法來做為符合巴黎原則的國家人權機構。(C2)受訪者 B1 提到，目前政府已經有這個傾向，就是國家人權

委員會是要設在監察院。原因是監察院擁有調查、糾舉、彈劾、糾正權，不但是擁有實權的機關，和世界各國的監察制度相比，是相當獨特的。

然而，包括 NGO 代表在內的人士，仍然主張要有一個獨立的國家人權委員會來總體檢視政府的人權狀況。而這個國家人權機關最好是沒有權力的，如此才具有道德的高度和社會公信力。(A2) 但是，也審度當前台灣政治形勢及經濟環境變化，新設機關的可能性越來越低，NGO 也認為監察院如果能夠積極改造，儘量去符合巴黎原則，也不排除未來的國家人權委員會設在監察院之可能性。(B2)

雖然考量機關重疊問題、人員精簡問題，以及政治上的考量，包括修憲問題，監察院做為我國人權保護最高主管機關是最可行的。但還有一些問題必須加以考慮：一是外界對於監察院的了解較少，甚至有負面的刻板印象。這可以透過較積極的作為加以改變，例如：修法加入一些權限，以達到外界期待的目標。(B1, C1, C3, C4) 二是監察委員的心態與監察院內文官的認知，如同過去增加陽光法案業務，要去設計與適應新的模式，同時也要加強人權議題與素養的訓練。(C4)

(二)、環境與政策上，分析如下：

*監察院人權組織功能調整宜採取漸進、共識方式進行 (Q5)*

監察院組織變革面臨最大問題就是政治制度設計爭議；其次，才是新增機構隨之而來的組織編制、人力及預算問題。第一個部分，監察院一定要有政策的論述與說明，才能夠得到支持和接受。至於內部環境和制度調整的問題，一旦制度認同的大方向確立，包括組織法和人力配置等問題，就屬於比較事務性的議題。在策略上，組織研究學者 A3 認為應該採取漸進方式為之。因為人權是一個相對主觀的概念，社會和民眾的認知還沒到達一定的水準和共識，需要更多的教育和宣傳工作。也就是說，相關標準還沒到位，不能做得太大，一旦做出效果，或是達到巴黎原則的標準，將來再獨立變成一個國家人權委員會的組織，才能順理成章。有鑑於這個議題的政治性和重大性，許多受訪者認為要由高層政治的整體考量與拍板後，才能完成法制化和實質的組織配置，因此，監察院要轉型成功，最後還是倚靠政治實力，也就是具有最高民意的總統之決斷。(B2, C2, C3)

綜言之，國家人權保障組織若要設在監察院面臨的問題：首先是國人對於監察院有職權功能不彰的印象；也要面對行政機關的抗拒；另外，還有政黨因素的考量，都是要去克服的問題。首先，是要由監察院做好溝通說明、積極宣傳。但無論如何，要回歸到提昇調查的品質，且做到公平，以減少外界疑慮。其次，是監委之間的觀念和想法能夠先取得共識，甚至一致，並且做好內部分工，大家才能思考怎麼樣做調整。(B1, C1, C2, C3)

至於外部問題更大，包括：民間能不能認同變革方向？立法部門、行政部門的支持與否？是監察院目前功能發展上最大的一個癥結。針對這些點，只能盡可能擴大各界代表進入監察院，相信會有助於對監察院的工作的了解。(A3, B1, C2,

C3) 因此，如何讓外界、政黨，甚至決策者瞭解監察權在現今的發展和重要性，是當務之急。但這個部份只靠監察院自己的努力恐怕還是有限的，還需要借助國內外學者專家呼籲，再透過輿論，說明它的好處，以爭取政黨及政策上的支持。

(C2)

(三)、溝通及參與上，分析如下：

*監察院需要多方協調、完整論述，以克服政治干擾 (Q6)*

除了上述內部的共識之外，監察院要有效肩負國家人權保障機關的功能，必須予外界協調與溝通。雖然學者 A2 質疑沒有意願和能力與外界溝通協調！但這正好也凸顯監察院的當務之急。首先，是不同黨派委員，可以各自對自己的政黨做說明和溝通，以減少政治上的分歧與立法過程上的阻力，尤其是能夠說服立法院執政黨從政同志的支持，比較容易在立法院完成修法，甚至修憲。再者，就是要對大眾宣傳與向外界說明，如：舉辦座談、參訪，甚至透過國外的組織、NGO 與學者專家的交流、宣導，讓外界了解監察院做的事情，建立社會的共識，增加改革的正當性。(B2, C1, C2, C3, C4) 其他如行政院各部會，司法院公懲會，還有媒體平台，都是要積極溝通的對象。至於內部溝通，就是業務處、調查處在工作上的協同，不管將來成立何種型態的人權委員會，都需要做一定程度的控管。(B1)

如前所述，能不能設立人權專責機關？要如何設置？還是回歸到總統職權。所以，應該特別與決策者溝通，以凝聚共識。監察院內部則是從監察委員將來的任命、常任文官的職能訓練，都要配合整個機關轉型來做調整。(C2)

(四)、領導與技術上，分析如下：

*院長及監察委員是組織變革的領導者，是一種「由上而下」且「分工」的模式(Q7)*

在組織與制度興革的領導上，監察院為委員制，監察院院長既是大家長也有行政權扮演重要的統合者角色，擔任委員間的緩衝者和調和者，甚至願景教育者和帶領者，讓內部同仁有共識，大家才能朝同一方向從事組織上的變革。(C2, C4)

監察院既是一個合議制，原則上需要說理、辯論與說服，以尋求大家都能夠接受的共識。因此，推動組織的興革，需要包括首長、委員與幕僚，甚至行政人員等，共同扮演領導者與執行者才能竟其功。以一個金字塔來看，監察委員是最高的，決定主要政策方向，院長則比較是一個協調的功能；但行政幕僚與其他行政機關比起來，引領變革的空間相當小。所以，基本上是一種「由上而下」且「分工」的變革模式。(B1, B2, C1, C3)

## 伍、監察院人權機制變革之策略方案與國際經驗啟示

本節針對我國人權保障機關的制度方案規劃，及國際相關人權保障機制與設計等二項研究問題進行討論。

## 一、監察院做為我國人權保障機關的變革策略方案

### (一)、監察院執行人權保護專責機關之制度設計與建議 (Q8)

受訪者 C1 提出規劃，指出國家人權保護專責機關的設立有三種方式：第一個是新設立；第二是在監察院內增設「部」；第三是在監察院內新增一個委員會。若從監察院轉型或規畫成為我國人權保護的最高機關的角度看，其型態則可能有三：一是再設一個「部」級機關；二是在委員之間再分出來一些人專門掌管人權相關工作，可能再設置一個人權事務處的方式為之；三是設立一特種委員會方式，以獨立的方式，積極從事相關工作，並將私部門相關人權是向涵蓋進來；甚至像韓國一樣有兩個委員會，聘請人權專家擔任監察委員，這些委員就是人權監察委員，執行相關人權事務。具體而言，是在監察院成立第 8 個委員會（或可稱為「國家人權委員會」），將目前沒辦法符合巴黎原則的那些項目，歸在其中。這樣的運作方式，兼取各自的優點，且變動最小。(C1、C4、A3)

上述人權委員會的位階可以類似監察院下設審計部，它對人權業務更加的著重，因為是由院長與全體委員參與，功能及運作就跟常設委員會一樣的方式。(B1) 主張者認為：監察院目前的運作在實務上本就包括人權保護，如果將來在法律上明白訂定監察院這項職權，就變成正式法定職權(stautory function)機關，這樣需要再重新調整內部的組織分工，包含監察委員的角色分工，例如：維持目前 7 個委員會，將原先委員會人員和職權加以整併調整，阻力更小；若新增一委員會，業務、員額增加也在最小限度。受訪者 C2 表示，這一部分監察院長期以來已有討論，但目前還沒有定案，未來要如何落實，還需內部達成共識。

學者 A1 則認為：監察院大致上都滿足巴黎原則所要求的條件，事實上監察院做了很多人權的相關工作，也出版了兩本人權工作實錄。但監察院的運作跟聯合國巴黎原則的落差是在目前的成員不是那麼多元，對於全面的人權保護，也應該具有主動的、義務的促進人權保護的功能。所以相關的組織和職權都需做調整。

現任監委 B1 認為，在監察院下設置人權委員會有它的必要性及功能。這個人權委員會的幕僚應是專任，能夠專責，人數再視預算而定。運作方式應是由全體委員參與，不要區分哪些委員是在人權委員會，哪些不是，因為現在調查案件都跟人權有關，也可避免一案兩查的情形發生。另外，在監察院工作多年的受訪者 C5 也表示，把人權部分以委員會的方式設置在監察院，維持現有的特種委員會方式，感覺會比較容易運作。但如果在監察院內成立一個相關的「人權處」，會有扞格之處。由於人權範圍非常廣泛，對於將來公務人力資源的晉用上，也是一個值得思考的問題。人權保護工作並沒有單一限定的對象、身分和型態，舉凡兒童、老人、軍人等皆有不同態樣，所以晉用的人員各種領域都需要，譬如醫生、社工、法制、行政等。第二點就是要加強職務訓練，目前監察院調查處同仁是沒有所謂「人權專長」的，這是將來實務上應該要立即解決的。

另外，除了組織型態、執掌權限、人事之外，受訪者 C3 提到預算結構和其穩定性的問題，認為監察院雖具有憲政位階地位，但是預算編列卻如地方政府角色，位階很低，未來要處理更廣泛的人權業務，要重新定位與規劃。

## (二)、可行方案探討

總統府人權諮詢委員會決議有關國家人權機關設置議案之後，監察院及立法院分別進行研議與提案。

在監察院部分，於 2000 年第 3 屆第 12 次會議提案在監察院設置「人權保障委員會」；於第 13 次會議決議通過《監察院人權保障委員會設置辦法》；同年 3 月正式成立「人權保障委員會」。將處理的人權案件依其性質細分為自由權、平等權、參政權、司法正義、生存權及健康權、工作權、財產權、文化權、教育權、環境權、社會保障及其他人權等 12 類。

2013 年增列包括國際人權公約內國法化之推行及監督事項職權，並於人權保障委員會之下設立性別平等小組，專責有關性別平等及婦女人權監督機制業務。2014 年召開人權保障委員會暨性別平等小組會議，決議推請趙昌平等監察委員組成專案小組，研議「如何提升監察院成為完全符合巴黎原則揭示條件之國家人權機關」。由於此議題可能影響未來五權憲法架構下之政府運作，也攸關監察院之職權及定位，專案小組規劃在不修憲的原則下，採人權及監察混合之單一機關型態，或比照審計部層級於監察院下設置獨立、反映多元，向國會負責並與公民團體緊密合作之「國家人權委員會」。2017 年起，人權性質之次要類別中新增免於酷刑權，另依案件之特定身分別區分為婦女、兒童及少年、身心障礙者、老人、原住民族、移工、其他身分者及未涉及特殊身分等八類(宋素梅，2018b：15-16)。

在立法院部分，針對設置國家人權機構議題，歷經尤美女等(2014 年 12 月 24 日)、顧立雄等(2016 年 7 月 13 日)及周春米委員等(2019 年 1 月 2 日)提案。立法院所提設置國家人權機構於監察院之三個提案，整理如下表<sup>51</sup>：

表 5 立法院有關設置國家人權機構法律案之比較

方案	說明	優缺點
尤美女等方案：獨立於國家其他權力之外運作的國家人權機構。	1. 依中華民國總統府組織法第 17 條之 1 設立。 2. 委員 11 人，由總統提名經立法院同意後任命之，任期 6 年。	1. 較符合人權公民團體之期待，設立完全獨立的人權機構。 2. 與監察院職權會有極大重疊之處。

<sup>1</sup> 資料來源：立法院議事系統

<https://misq.ly.gov.tw/MISQ/IQuery/misq5000QueryBillDetail.action?BillNo=1080103070200500>。

檢索日期：108 年 4 月 12 日

方案	說明	優缺點
	4.在人權領域有所貢獻，任一性別比例不得低於三分之一，應具多元性。 5. 委員得配置公費助理 2 人。	3. 新設機關，委員及幕僚單位預算、人力配置最多。
<b>顧立雄等方案：</b> 在監察院設置「國家人權委員會」	1. 總統於提名監察委員時，應指定其中 11 人為人權委員，並以其中 2 人為正副主任委員。 2. 任一性別比例，不得低於三分之一，且至少半數應具人權議題專業或貢獻，並具有公民團體工作經驗。 3. 不得參加常設或特種委員會。 4. 主任委員得由立法院邀請，至立法院院會進行報告。 5. 委員得聘用公費助理 4 人；監察院應編列其辦公事務預算。	1. 預算、人力配置較多。 2. 一般案件在成案之初並不能明確判斷是否與人權相關，人民陳情之初就向業務處或人權委員會陳情可能很產生混淆。 3. 與原監委職權混淆，容易產生一案兩查情形。 4. 限制參加常設或特種委員會恐有違憲之虞。 5. 配置助理人數及編列預算不同，引發疑慮。
<b>周春米等方案：</b> 在監察院設置「國家人權委員會」	1.總統於提名監委時，應指定其中 11 名為人權委員，由監察院院長兼任主任委員。 2.應具有監察院組織法第三條之一第一項第七款資格。性別比例不低於三分之一，並具多元性。 3.遴選過程應有公民團體參與。 4.不得參加常設或特種委員會。 5.委員得配置公費助理 4 人，監察院應編列其辦公事務預算。	優缺點同上

資料來源：立法院議事系統。作者整理。

綜上資料，尤美女委員等所提設立一獨立之國家人權機構，似乎在現階段較不被採納。有關顧立雄、周春米委員提案，未來國家人權委員會的 11 位委員是由總統於提名監察委員時指定，且專責人權保障業務，而其他非屬國家人權委員會委員之監察委員，則負責辦理憲法及監察法規定之既有業務。

上述提案內容與規劃可能發生下列問題：1. 有牴觸及限縮《憲法》、《憲法增修條文》與《監察院組織法》賦予監察委員應有職權之虞；2. 實務上，人權事務往往牽涉到兒少、性別、健康醫療、教育文化、司法獄政、社會經濟、國防外交等議題，不是完全獨立存在，也無法明確分割；因而，在監察院設立「國家人權委員會」，它必需和監察院既有的 7 個常設委員會互動分工，以達成人權保障的

目的；3. 同為依據憲法任命之監察委員，行使不同職權，又配置不同助理人數，容易造成疑惑，不利於監察院業務運作之和諧。

如前所述，國家人權保護專責機關的設立，除了新設立，不在監察院下之外，若設於監察院內，朝向所謂「混合型」的人權監察機關是較可行的方法，原因是政府不當的行政作為與對人權之不當侵害，其實很難做明確的劃分；另外就是把監察跟人權保障的功能集中，由一個機關來負責，可以精簡人力與經費。其方案大致歸納有三（如表 6）：一是再設一個「部」級機關，比照審計部；二是在監察委員之中再分出來一些人專門掌管人權相關工作，可能再設置一個「處」成為幕僚單位，並組成一個特種委員會作為諮詢單位的方式為之；三是在監察院中增設常設委員會，即是從目前的 7 個委員會，變成 8 個委員會，位階平行，由該委員會專職人權事項。

如表 6 所示，**方案一**所設國家人權委員會的位階，類似目前監察院下設審計部，它獨立於國家其他權力之外，也不受監察院的指揮；向立法院負責。若考慮符合巴黎原則的獨立、多元與專業性之要求，研究者認為亦可以參照考試院保訓會模式，屬於部級機關，半數人權委員由外聘兼任。但此方案須新設機關，委員及幕僚預計 54-70 人，預算、人力配置較多，法律增修幅度也較大。再者，與原監委職權難明確劃分，可能引發大小委員疑慮，也恐發生一案兩查之情形。

**方案二**建議在監察院現有 4 個幕僚單位外，再增設一「人權事務處」，設置專職人員約 30 人，成為人權事務幕僚單位。為廣納專業意見，另組成一個特種委員會，聘任外部委員，做為諮詢單位。此單位類似陽光法案執掌所成立的財產申報處。但此方案較難凸顯人權機構內涵；人權處之位階較低，恐不符外界期待。在實務上，一般案件在成案之初並不能明確判斷是否與人權相關，與業務處的職權劃分與合作機制不明，人民陳情時很可能產生混淆。

**方案三**是在監察院現有 7 個常設委員會外，增設「國家人權委員會」，8 個委員會位階平行。其優點是運作與現行常設委員會類似，變動較小；該委員會專職人權事項，設置專職幕僚人員及聘用研究人員，專業集中，人員相對最為精簡。但將來提名監委時需考慮巴黎原則多元、專業原則。其缺點則是與現狀外觀看起來差異不大，不符外界改革期待。

**表 6 監察院轉型為國家人權保護機關的可行方案**

方案	說明	優缺點
<b>方案一：</b> 在監察院下，設置部會級「國家人權委員會」	1. 比照審計部模式 2. 獨立於國家其他權力之外，也不受監察院的指揮 3. 向立法院負責	1. 新設機關，委員及幕僚預計 54-70 人。預算、人力配置較多 2. 法律增修幅度較大

方案	說明	優缺點
	4. 可參照保訓會模式，外聘一半兼任型式人權委員以符合巴黎原則獨立、多元、專業要求	3. 與原監委職權難明確，會有一案兩查情形 4. 可能引發大小委員疑慮
<b>方案二：</b> 監察院內增設一「人權事務處」，作為人權事務幕僚單位（4+1處）	1. 另組成一個特種委員會，做為諮詢單位 2. 類似陽光法案執掌所成立的財產申報處	1. 仍難凸顯人權機構內涵 2. 人權處位階較低，不符外界期待 3. 一般案件在成案之初並不能明確判斷是否與人權相關，與業務處的職權劃分與合作機制不明，人民陳情之初就向業務處或人權處陳情可能很產生混淆 4. 設置專職幕僚人員約30人
<b>方案三：</b> 在監察院中增設常設「國家人權委員會」（7+1），位階平行	1. 運作與現行常設委員會類似，變動較小 2. 該委員會專職人權事項，並與其他委員會分工	1. 設置專職幕僚人員及聘用研究人員，相對人員較精簡且專業集中 2. 將來提名監委時需考慮巴黎原則多元、專業原則 3. 與現狀外觀看起來差異不大，不符外界期待

資料來源：本研究自行整理

綜上，所歸納整理出監察院做為國家人權保護專責機關三個主要的可能方案，如果考量從巴黎原則要求的獨立、多元、專業性原則，以及機構、人員配置的完整性，第一方案（院下設一部會）較符合國家人權機構的要求以及人民的期待。因此，此方案在第四屆監委任期中，係屬首選方案，惟因修法須經立法院審議，為顧及政治力因素之影響，盱衡現實，現階段則以第三方案，即在監察院新設人權委員會，阻力及變數較小。依目前運作，其所需之調整較小，亦能妥適處理相關人權保護案件。

## 二、各國人權保障制度之設計與啟示

世界人權發展已經從過去消極對抗政府的侵權，進而積極要求政府保障人民應有的福利。依功能標準來看，監察制度可以區分為調解糾紛、防貪堵弊、人權保障與財務審計等類別。在文獻探討一節，舉加拿大、澳洲、阿根廷、韓國四國

人權保障組織設計與運作概況，做為我國制度設計的參照個案。上述各例可為我國的參考與啟示如下：

加拿大與韓國均採監察與人權二元制度，分別從人權保護政策、執行、司法、教育、國際交流等面向，相輔相成，促進人民權益的保障工作。惟加國目前尚未設置國家層級監察機關，僅有各省及地區之二級監察機關，此與加國聯邦制國家傳統所致。但這對於強化我國目前監察院地方巡察制度上，具有相當的意義，未來如能在各地方政府均設有相關人權保障工作的機構或據點，相信更能落實我國人權保障的扎根。韓國國家人權委員會 11 位委員由不同的權力來源提名，成分亦呈現多元特色。雖然目前世界監察機關與人權保障機關有逐漸匯流及整合之趨勢，但加拿大與韓國仍採取「二元機關制」，一方面兼顧政治現實與平衡，另一方面也能精準掌握人權保障發展之潮流。未來監察院無論是成立專責部會，或是成立新的常設委員會，都有必要廣納各界賢達、人權專家擔任委員，上述制度與精神或可加以思考，以解決現實與理想之間的衝突。

阿根廷承襲西班牙護民官制度的傳統，設置護民官以捍衛人權，其任內不得成為國家權力之一部分，亦不得從事政黨活動，和司法官享有相同豁免權，才能保持客觀，疏解民怨，維護大眾利益。護民官一任 5 年，僅可連任一次。由阿國國會參眾兩院代表提名 1 至 3 位候選人，再經前述兩院以 2/3 多數投票選出 1 人。其任務就是對所有公共行政管理機構的活動進行監督，必要時得向司法單位提出訴訟，護民官得主動或應陳情人之要求，展開並採取調查行動，與陳情案件有關之行政機關則有配合的義務。此與我國監察制度相去不遠。阿根廷設國家護民官署同時具有監察使與人權委員會之功能，性質上屬於混合制之單一機關(single-organ system)。我國監察院未來如設國家人權委員會，無論是監察院下設審計部，或在監察院增設一幕僚單位「人權事務處」，或是在監察院 7 加 1 個常設委員會，來執行國家人權保障工作，都屬一種「混合制」。阿根廷的國家護民官署制度不失為一參考借鏡。

澳洲「人權委員會」制度設計，特別針對各種歧視問題，以調解和法律加以規範。民眾無論因種族、膚色、血統或族裔及在性別、殘疾、年齡上，而在某些公眾生活領域受到較不公平的待遇，即是一種違法的行為。如果民眾覺得受到歧視或受到違反人權的問題，可以主動跟人權委員會陳情，尋求建議和幫助。如果投訴案件無法透過調解獲得解決，主席將會終止投訴。若此事件為具有重大公共意義的議題，應交由澳洲聯邦法庭處理。監察院要透過改造，對於目前沒有處理私領域人權的正式機制，予以改善。澳洲制度中，以調解和法律配合，對於私部門侵害人權的案件加以規範和防治，值得我國學習。

## 陸、結論

本研究從文獻分析與訪談方法，分析監察院遂行人權保障職權的功能，及加速相關組織轉化的可行策略。研究亦針對加拿大、澳洲、阿根廷及韓國四國為個

案，探討其制度設計與運作，以為我國監察院組織變革的啟示。研究發現：無論從職權上、實務上或獨立性來看，監察院轉型成為國家人權保障機關，監察院做為我國人權保障的專責機關是適當且具有優勢的。然而，監察院要轉型成為國家人權保障機關，修法與制度重新設計是必要的，包括修法明示監察院負責人權相關工作；對於私部門的人權侵害事件具有調解、仲裁與救濟等職權。在人權的職能發展上，需要加入積極性的「事前預防」屬性，以及人權教育的實施與推廣。

在變革過程中，應主動對外說明，去除外界對監察院的不瞭解與負面印象；監察委員的心態與院內文官的認知應加強溝通。尤其是監察院屬於「合議制」，加上政黨因素介入，更凸顯了內部溝通的重要性。也因為政治因素讓組織變革策略更形重要，監察院的變革看似樂觀，成為我國最高人權機關，似應合理，但仍要步步為營，清楚變革策略，以免改革的契機消失，甚至影響機關的存續。研究建議採取一種「由上而下」且「分工」的變革模式，包括首長、委員與幕僚，甚至行政人員等，共同扮演領導者與執行者才能竟其功，其中，院長實扮演一個協調的角色。

研究從各國制度啟示，尋求解決現實與理想之間的衝突。加拿大與韓國均採監察與人權「二元機關制」，相輔相成，可以兼顧政治現實與平衡，也能精準掌握人權保障發展之潮流。阿根廷護民官地位客觀，疏解民怨，維護大眾利益。設國家護民官署同時具有監察使與人權委員會，屬於混合制之單一機關。未來設國家人權委員會如設置監察院中，無論是監察院下設人權部，或在監察院增設一幕僚單位「人權事務處」，或是在監察院 7 加 1 個常設委員會，也都是屬於一種「混合制」。澳洲「人權委員會」制度設計，特別針對各種歧視問題及私領域人權的處理機制，值得我國學習。

本研究建議監察院應正式建置媒體溝通平台，改變過去被動封閉的對外交流模式。監委之間應先取得共識，並做好內部分工，並擴大各界代表進入監察院，爭取政黨及政策上的支持。變革宜採取漸進方式為佳，在社會氛圍仍不利於監察院時，以影響最少的改變為主。監察院人權工作應符合獨立性、專業性等國際潮流，特別是當代人權內涵中各種歧視問題，以及私領域人權的處理應予以納入機制，以符當代人權內涵與要求。

研究認為朝向「混合型」的人權監察機關是較可行的方法。即在監察院中增設第八個常設委員會，位階平行，由該委員會專職人權事項。此方案阻力及變數較小。依目前運作，所需調整較小，也能妥適處理人權保護相關事項。其它建議如：強化地方巡查功能，甚至設立地方人權服務中心，使監察院工作貼近民眾，落實積極人權保護精神；而強化監察院人權事務研究功能，推動人權教育與觀念，讓監察院更加符合巴黎原則之精神，真正成為我國人權保障的最高機關。

## 參考文獻

- 人權公約施行監督聯盟，2017，〈國家人權機構簡介〉，人權公約施行監督聯盟官方網站([http://covenantwatch.org.tw/nhri/nhri\\_intro/](http://covenantwatch.org.tw/nhri/nhri_intro/))，檢索日期：2018年1月31日。
- 吳秀玲，2006，〈論我國監察權的演變與未來發展方向〉，《國家發展研究》，6(1)：29-66。
- 吳定，2005，《公共政策》，台北：五南。
- 宋素梅，2018a，〈監察院人權保障職能的歷史制度分析：兼論其組織變革方向〉，發表於2018年台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)年會暨國際學術研討會，D2場，2018年6月2日，台北：東吳大學校本部。
- 宋素梅，2018b，《監察院人權保障功能的機制發展與變革的策略》，未出版，國立台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文。
- 李伸一，2005，《監察權之理論與實務》，台北：監察院。
- 李昫徽，2017，〈組織變革知覺、工作滿意度與變革抗拒心態之關係研究〉，《海軍學術雙月刊》，51(2)：142-166。
- 李柏翰、劉容真，2017，〈人權理念在地化的關鍵：依法設立的國家人權機構〉，載於「法律白話文運動」官方網站(<https://plainlaw.me/2017/02/08/human-rights-council/>)，檢索日期：2018年1月31日。
- 李炳南、吳豐宇，2016，〈近二十餘年來監察院職權變動〉，《孫學研究》，20：89-119。
- 汪林玲，2016，〈以理性選擇觀點論我國監察制度的存續〉，《行政暨政策學報》，63：87-122。
- 邢子玉，2006，《我國監察權的變遷分析》，未出版，國立臺灣師範大學政治研究所碩士論文。
- 周志杰，2009，〈從國際人權發展檢視台灣之人權實踐：結構性的探析〉，《新世紀智庫論壇》，45：23-29。
- 周陽山、王增華，2015，〈監察權、監察使與監察院—監察功能的跨國分析〉，《展望與探索》，13(1)：33-60。
- 周陽山、盧瑞鍾、姚蘊慧，2001，《修憲後監察權行使之比較》，台北：監察院。
- 林淑馨，2006，〈民營化與組織變革：日本國鐵的個案分析〉，《政治科學論叢》，第27期，頁147-184。
- 林淑馨，2010，《質性研究：理論與實務》，台北：巨流圖書。
- 約翰·科特 (John P. Kotter)，2002，《領導人的變革法則》，台北：天下文化。
- 翁栢萱，2012，《臺灣民主發展與人權保障機制之建構》，未出版，台北：國立政治大學國家發展研究所博士論文。
- 高永光，2011，〈論監試制度存在之正當性〉，《國家菁英季刊》，25：1-14。

- 許世雨等（譯），1997，《人力資源管理》，台北：五南圖書。
- 許宏迪，2005，《全球人權的啟示：以台灣設立國家人權委員會為中心》，未出版，台北：國立台灣大學法律研究所碩士論文。
- 許芳菊（譯），2016，John P. Kotter 與 Holger Rathgeber 原著，《這不是我們做事的方法！組織的興起、殞落、再崛起》，台北：聯經。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。
- 陳淳文，2006，《監察院變革方向芻議》。台北：行政院研考會。
- 彭錦珍，2005，〈從北歐監察使制度發展論我國監察權之獨立行使--以瑞典、芬蘭、丹麥三國為例之探討〉，《華岡社科學報》，19：61-92。
- 黃嵩立，2014，〈公民團體對國家人權委員會之意見〉，《台灣人權學刊》，2（3）：81-95。
- 楊智傑，2005，〈國家人權機構作為違憲審查的替代方案？〉，《法政學報》，19：173-202。
- 葉貴玉，2008，〈博物館組織變革探討〉，《博物館學季刊》，22（1）：5-20。
- 詹中原，2006，〈組織變革之因應〉，《國政研究報告》，  
（<https://www.npf.org.tw/printfriendly/2154>），檢索日期：2018年1月23日。
- 詹靜芬，2016，〈變革管理〉，《公務人員考試錄取人員基礎訓練課程教材》，台北：國家文官學院。
- 廖福特，2009，《我國人權政策及執行機制之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 監察院人權保障委員會，2005，《第三屆監察院人權保障工作會總報告》，台北：監察院。
- 監察院國際事務小組編譯，（Linda C. Reif 原著），2008，《監察與人權：良好治理及國際人權體系》，台北：監察院。
- 趙榮耀等，2012，《世界監察制度手冊，第二版》，台北：監察院。
- 蔡允棟，2006，〈組織變革：中央警察大學、台灣警察專科學校二校未來組織定位之研究〉，發表於「公共組織變革管理個案」學術研討會，2006年4月28日，台北：世新大學。
- 鄭彩鳳、鄭玉菁，2014，〈校長轉型領導、教師對組織變革接受度與學校競爭優勢關係之研究〉，《當代教育研究季刊》，22（1）：1-46。
- Gouillart, F. J. and J. N. Kelly. 1995. *Transforming the Organization*. New York: McGraw-Hill.
- Kotter, J. P. 1995. Leading Change, Why Transformation Efforts Fail? *Harvard Business Review*, 73: 59-67.
- Strebel, P. 1992. *Breakpoints: How Managers Exploit Radical Business Change*. Boston: Harvard Business Review Press.