

國立政治大學公共行政學系碩士論文

指導教授：孫本初 博士



以社會資本理論探討  
監察院的角色與功能

研究生：高偉唐

中華民國九十九年六月



# 目次

目次.....	I
表目次.....	III
圖目次.....	V
摘要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與目的.....	3
第三節 研究方法與範圍.....	6
第四節 研究流程.....	8
第二章 文獻探討.....	7
第一節 社會資本理論.....	7
第二節 政府與社會資本.....	16
第三節 社會資本概念架構的建立.....	21
第四節 監察院的角色與功能.....	30
第三章 研究設計.....	37
第一節 研究架構.....	37
第二節 研究方法的選擇.....	38
第三節 資料分析.....	43
第四節 信度與效度的檢驗.....	44
第五節 研究倫理.....	45
第四章 討論與分析.....	47
第一節 正式網絡下的監察院角色.....	47
第二節 正式網絡下的監察院功能.....	56
第三節 非正式網絡下的監察院.....	72

以社會資本理論探討監察院的角色與功能

第四節 小結.....	85
第五章 結論與建議.....	89
第一節 研究發現.....	89
第二節 監察權改革建議.....	96
第三節 後續研究建議.....	99
參考文獻.....	100



## 表目次

表 2-1 社會資本定義整理 .....	8
表 2-2 政府與社會資本研究整理 .....	19
表 2-2 政府與社會資本研究整理 (續) .....	20
表 2-3 社會資本中的結構與規範 .....	22
表 2-4 社會資本的面向與指標 .....	25
表 2-5 社會資本概念架構文獻來源 .....	29
表 2-6 我國與西方國家監察制度比較 .....	30
表 3-1 監察權行使案文數統計 .....	39
表 3-2 訪談大綱 .....	40
表 3-2 訪談大綱 (續) .....	41
表 3-3 受訪者名單 .....	41
表 4-1 監察院的法律與職權概念 .....	47
表 4-1 監察院的法律與職權概念 (續) .....	48
表 4-2 監察院各年收受書狀數 .....	52
表 4-3 正式網絡下的調查、彈劾、糾舉與糾正案文分類 .....	56
表 4-4 效率、效能議題 .....	60
表 4-5 收受人民書狀數 .....	62
表 4-6 監察院重大議題 .....	70
表 4-6 監察院重大議題 (續) .....	71
表 4-7 非正式網絡下的調查、彈劾、糾舉與糾正案文分類 .....	72
表 4-8 訪談與案文整理---正式網絡下的監察院角色 .....	86
表 4-9 訪談與案文整理---正式網絡下的監察院功能 .....	87
表 4-10 訪談與案文整理---非正式網絡下的監察院 .....	88



## 圖目次

圖 1-1 研究流程 .....	8
圖 2-1 社會資本概念類屬 .....	24
圖 2-2 社會資本概念架構 .....	29
圖 2-3 監察院組織系統 .....	33
圖 3-1 研究架構 .....	37
圖 4-1 監察院各月收受人民書狀數 .....	61
圖 5-1 正式網絡下的監察院角色與制度信任 .....	89
圖 5-2 正式網絡下的監察院功能與制度信任 .....	90
圖 5-3 正式網絡下的監察院功能與公民精神 .....	91
圖 5-4 正式網絡下的監察院角色與規範 .....	92
圖 5-5 正式網絡下的監察院角色與規範 .....	93
圖 5-6 正式網絡下的監察院角色與規範 .....	95





## 摘要

監察院為我國五院之一，根據其角色與職權，理應具有人民普遍信賴和維繫規範之功能。但自2005年開始，監察院停擺三年有餘，政府運作似未受影響，民眾之生活亦未遭逢重大變動，是其與民眾距離太遠，還是角色和功能仍有待進一步釐清？本研究欲以社會資本理論來對監察院的憲法地位、監察委員的身分、監察權運作之相關案文進行分析。

本研究透過文獻檢閱建構社會資本概念架構，以正式網絡與非正式網絡分類，提出信任、規範與公民精神三項內涵。同時從監察院的憲法地位、組織法規、監察權行使案文與監察院內部人員之觀點，綜整監察院之角色與功能。盼藉所建立之社會資本概念架構發現監察院與社會資本的關聯，並檢視其是否足以解釋現下監察權與民眾的互動關係。

本研究發現，監察權的角色與職權與正式網絡的關係相當密切，而與非正式網絡的關聯性較為疏遠，但所謂「密切」或「疏遠」所代表者並非監察院角色和職權對正式網絡將產生正面效益，或對非正式網絡產生負面影響，其所欲表達者為監察院表現之優劣將直接且強烈的影響正式網絡，反之，監察院角色、功能之優劣則無法對公眾彼此的互動造成太大的影響。以上結果皆有助於解釋何以監察院與公眾信任如此相關，又在其停擺時，卻無法激起社會更多共鳴的現象。在非正式網絡中，監察院對公眾互動所造成的直接影響，或藉由監督各機關造成的間接影響，相關法律、職權行使案文與訪談過程中雖皆缺乏相關證據，本研究認為此現象並不能單以監察權設計非以公眾為行使目標解釋，因實際上監察院促成諸多立法與行政上的法令更動，這些更動對公眾生活實影響至鉅。



## 第一章 緒論

### 第一節 研究背景

我國監察制度由來已久，在憲政制度的設計上，其考量主要為避免立法機關權力獨大，而生行政機關受其箝制之流弊（李伸一，2005：2），因而在民國成立後，即將我國傳統之御史和諫官制度納入，使其獨立而成為五權之一，職司調查、彈劾、糾舉、糾正與審計等相關事宜；時至二十一世紀，全球監察機構與人員大幅增加，具體之呈現為大量混合及多重職責的監察使，尤其是在歐洲、拉丁美洲、非洲、美洲及太平洋地區（監察國際事務小組譯，2008：473）。雖因國情不同致使各國監察機制被賦予不同之使命與任務，但從其數量成長的表現上看來，監察機制確有其必要性，甚至已成為民主體制內不可或缺的一部分。

我國的監察制度為五院之一的監察院，相較各國而言可謂層級最高，對政府整體施政表現具有一定之代表性，理應為民眾評估政府的指標之一。然而，關於我國監察制度是否仍該在五權層級中運作、或是其職權能否精簡、併入，長期以來一直引起學界廣泛的爭論，其地位、功能與存廢也一直是我國憲政工程的重要議題（鄭錫鍇，2005：181），過往研究多藉西方國家三權制度的比較；或探討國家歷史脈絡來檢視其合理性，然而，至今仍未有一定論。在實務層面，坊間民調、媒體行銷甚或政府整體運作之檢視，由於監察院拘泥於「監察權為事後權，監察調查不公開」的制度法規設計，養成其被動與保守的做事方式，使外界難以瞭解監察院的功能與成效（李伸一，2006：156）；加上2005年監察委員提名同意案被拒於立院議程之外，導致監察院院務部分停擺，在這段期間，關於貪腐橫行、陳情延宕的情狀甚囂塵上，但三年多下來，政府之運作似未受衝擊，且人民之生活亦未遭逢重大變動，監察院的角色與功能深受質疑。

監察院職權之行使對象主要是針對違法、失職之公職人員，具有監督政府以促其效率、防止弊端以保障人權等種種維護國家「規範」之功能。而在落實這些功能的裁罰性權限背後，理應具備社會對監察權公正與超然之期待，擁有這種對其公正與超然立場的「信賴」，監察權始具有威信與立論依據。這種相互伴隨的依賴關係本該相應著彼此互存之必要，但是在實務上，監察院似乎與政府整體運作、社會秩序甚至人民對國家的評價無甚關聯，難道五院之一的監察院無其存在基礎，或是監察院的影響力仍有待進一步的發掘與檢視？

監察院的角色、功能究竟該如何釐清？本研究欲以社會資本 (Social Capital) 的理論為切入角度進行討論。社會資本最常見的定義由Robert Putnam提出，為「可以促進相互協調或合作的網絡 (Network)、規範 (Norm) 和社會信任 (Social Trust)。」 (Putnam, 1995: 67)，而監察院所應具有的人民信任和規範影響似也在其概念範疇之中，藉由觀察其減損或增加，不僅可以推論個體與個體間的關係，亦能從集體層面探求社群與社群或國家與社群間的互動模式，換言之，無論從個人、機關或國家層次來看，其若具有社會資本理論下的特定要素，是可預期研究對象與環境間將產生良好的協調與互動，而此種形式的協調與互動無疑是政府角色所該追求。

應用社會資本理論的好處在於：首先，在此研究領域中，關於「信任」與「規範」的討論已相當多元，且兩者同時是本研究欲檢驗監察院的主要假設，即監察院對人民或人民彼此間的信任與規範究竟有無關聯？亦或監察院本身即具有影響「規範」與「信任」之特質？皆為研究探詢焦點；其次，這些研究的指標與測量在各學門的發展成果實已相當豐富，應足以詳細詮釋機關與「信任」、「規範」間的連結；最後，社會資本對國家、社群甚至個人的層次的應用，已在實證研究中獲得肯定，是以，將其作為探訊監察院角色和功能的理論工具，應可有效釐清其本質。具體來說即是透過社會資本理論來討論監察院之定位，並檢驗其職權基礎。惟社會資本在不同領域的研究方向、定義與層次間相當分歧，即使在政治與

公共行政領域，無論是指標或研究方法皆時有爭議，故在檢視監察院與人民關係的研究過程中，需先將建立完整的概念架構列為重點之一，除可確保監察權與公眾關係的具體呈現外，也可對公行領域中社會資本的概念指標作一綜整。

## 第二節 研究動機與目的

我國於2005年1月底，第三屆監察委員期滿卸任，陳水扁前總統於2004年12月提名之監委名單，遭第五屆立法委員以通過「暫緩編列議程報告事項」為手段，拒絕審查提名人選。直到第五屆立委屆滿，仍未就此案進行討論，同意案因此隨第五屆立委卸任而消滅。等到第六屆立委於同年2月上任後，陳水扁前總統於4月再次提名，立院仍以通過「暫緩編列議程報告事項」不行使其人事同意權。三年多來，監察院形同虛設，成為我國立憲以來，首次憲法機關因無人而喪失功能；據監察院綜合規劃室民國94年工作概況之統計數據（監察院：2006：77）：監察權行使共46件，監察委員調查者7件，提案糾正者36件，提案彈劾者3件，提案糾舉者無。以上監察權行使共46件，全數集中在1月，也就是第三屆立委未卸職前所處理，換言之，當年度監察委員監察權根本沒有行使。

2007年8月，大法官針對立法院遲未行使監察委員人事同意權是否違憲做出632號解釋。解釋文認為「立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。」從文中不難看出大法官認為監察院之運行實具憲政制度上之重要性；然而即使事件涉及憲政上總統、立法院與監察院平衡與機能的爭議，在媒體上亦同樣地引發激烈的討論，但卻未喚起公眾的長期矚目與反應。在2008年8月第四屆監察委員上任，恢復監察院運作的這段日子之前，政府運作沒有受到什麼明顯影響，民眾之生活也未有重大變動。

在這段停擺期間內，監察院委託世新大學民意調查中心（2007：10-28）進行：「民眾對我國憲政體制的看法—以監察權為例」之研究，在該報告書中，欲

從民眾之觀點探詢監察權之成效與憲政體制的發展方向，其結果顯示有58.6%的受訪者對於可向監察院檢舉或陳情公務員違法失職之情事並不知悉；但問及監察院職權的重要性時，又有83.8%的民眾覺得重要；此外，在監察院職權是否應獨立運作的議題上，僅有22.7%的民眾認為該併入立法院，13.9%認為該併入總統職權。這種弔詭的現象相當令人玩味，何以民眾在監察院空轉、甚至對其職權認知模糊的情況下，依舊肯認監察院之重要性？究竟監察院職司之影響為何？是否僅為人民對憲法由來已久之慣習而已，都有待進一步的觀察和釐清。

再就「社會資本」概念在公共行政的研究來看，有被視為自變項，為文化或社群所固有，重視社會資本對於市民文化、政策或政府產生的影響；亦有視之為依變項，而將研究焦點轉置於社會資本是否受外力而有所改變。整體而言，二者皆有為數眾多之研究聚焦於測量公眾社會資本在「量」上的增減，屬於一種「結果」的觀測，極易將兩者之關係歸結為直線式的單一因果。然而，社會資本與政府的互動是否真有如此簡單，當中仍有很大的檢驗空間。此外，另一個研究的盲點在於忽略了對政府角色的探討，太過著重於社會資本的社群面向，如政府究竟擁有著什麼樣的能力或本質可以與社會資本互動，仍是一個值得深究的問題。本研究透過社會資本理論檢驗監察院的角色與功能，亦將著重在上述兩重點：一為關係的澄清，一為政府本質的探討，期待能從新的觀點詮釋監察院與社會的互動關係。

## 一、 研究問題

綜上所述之脈絡，本研究在以社會資本理論探索監察院的角色與功能時，所欲回應之研究問題如下：

- (一) 2005 年至 2008 年期間，監察委員未能如期就任，致監察院核心職權停擺，何以其位居五院之一，機能的停擺卻未衝擊民眾生活？
- (二) 承續前者，監察院與監察委員被國家與憲法賦予的角色究竟象徵著什麼？又其本身行使職權時，動機、目的與所欲引起的效果為何？
- (三) 監察院委託世新大學民意調查中心進行：「民眾對我國憲政體制的看法——以監察權為例」之研究，何以在半數以上的民眾對監察院職權並不清楚的前題下，仍有八成的民眾認為其職權重要？此信賴基礎是如何建構而來？
- (四) 監察權的行使，實質上是否具某種規範效果？可以使政府與民眾或民眾彼此間產生良好的互動？甚至對整體社會產生正面效益。

## 二、研究目的

欲從監察院角色與職權的分析中獲得回應四項研究問題的答案，本研究將研究目的分為兩部分，一為監察院與人民層面，一為公眾彼此互動層面，分別從兩層面釐清其角色、職權對社會資本下信任、規範的聯繫與影響。

- (一) 在監察院與民眾層面：從監察院角色與職權的討論上，建構出其與公眾信任、規範關係建立的關聯與影響。
- (二) 在公眾彼此互動的層面：從監察院的角色與職權的討論上，瞭解其對於公眾彼此信任、規範關係建立的關聯與影響。
- (三) 由社會資本理論的觀點檢視監察權是否有變革之必要，並據以提出建議。

### 第三節 研究方法與範圍

#### 一、 研究方法

本研究所採之研究方法為文獻檢閱法和深度訪談法，初步界定如下：

##### (一) 文獻檢閱法

採文獻檢閱法之目的在於從國內、外的研究中逐步建立社會資本的背景知識，內容涵括政府、社會資本與公眾三者的互動與關聯，同時對其紊亂的定義作出釐清，此亦為文獻探討章節中所欲呈現。此外，監察院角色和功能的部分界定也將經由官方文件的檢閱來瞭解。

##### (二) 深度訪談法

採深度訪談的目的，一為確保結論有效和資料蒐集品質，二為透過訪談監察院成員來完備監察院的角色和功能，三亦符合本研究探索性質所需，是以訪談稿的分析將為結論呈現的主要依據。

#### 二、 研究對象

本研究之目的在於藉社會資本理論釐清監察院的角色與功能，是以研究對象為監察院。

#### 三、 研究限制

由於相關社會資本概念的研究眾多，依各研究需求所建立的定義與指標亦龐雜，實無法逐一檢視，因而僅能就研究社會資本的主要幾個學門做檢閱，從中擷取討論政府與社會相關的指標做為建構社會資本概念架構的基礎。此外，關於監察院在憲法上和職權上之角色與定位，若有因法律爭議而有難以劃分或歸屬的情況，則將其排除在文獻檢閱的範圍，如監察權的適用對象等。研究僅以內涵確定的角色或職權為討論對象。

監察院的運作細節有賴內部成員與外部公眾雙重觀點的建構下才得完整，然在考量民眾對監察權仍屬陌生、監察院陳情人的保密倫理和無法針對全台民眾抽



樣等問題後，本研究嘗試以監察院內部成員的觀點出發，並將受訪者條件設為與民眾擁有第一線接觸經驗者，以彌補在公眾面上討論的不足。



## 第四節 研究流程

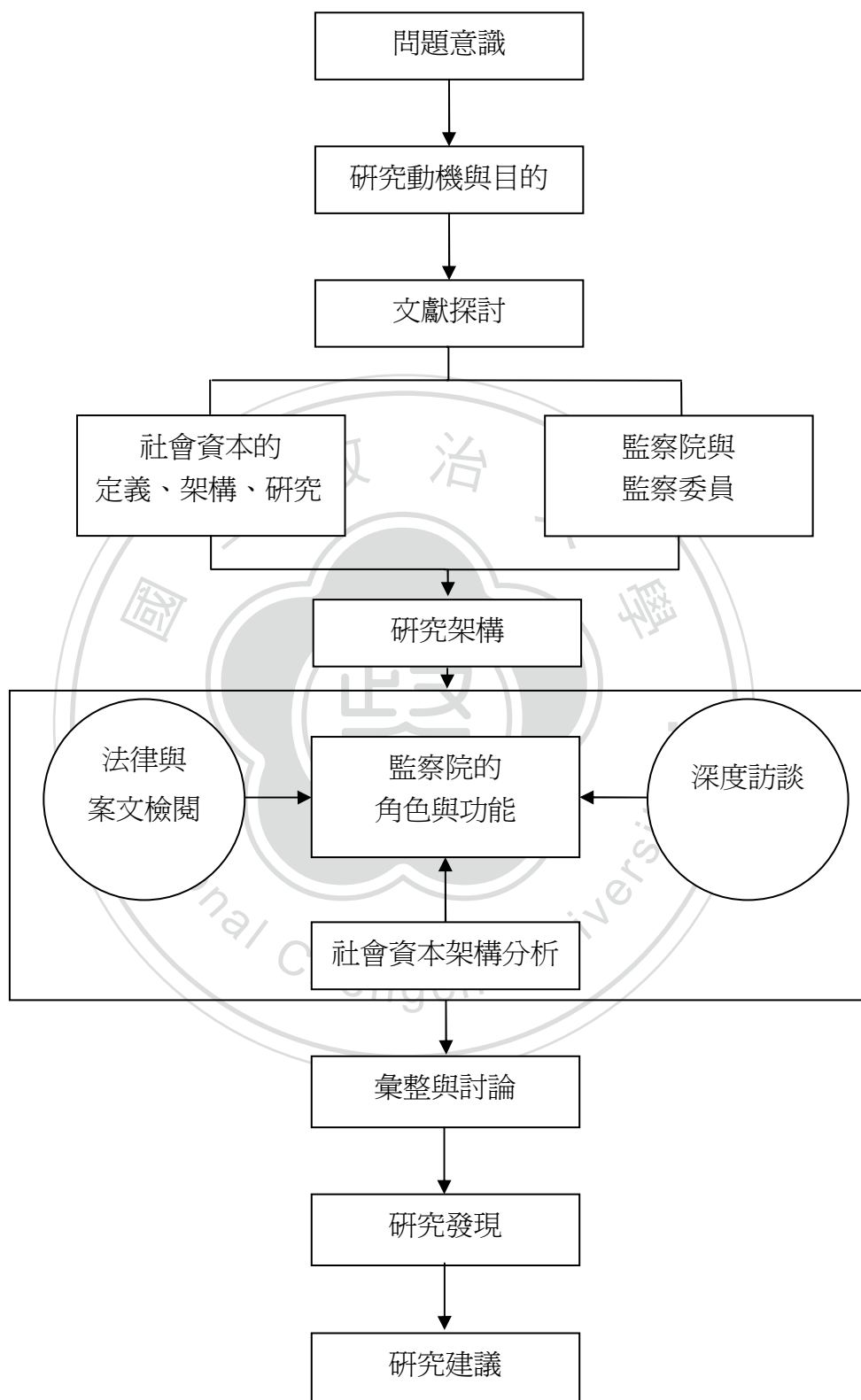


圖 1-1 研究流程

資料來源：本研究自製

## 第二章 文獻探討

欲從社會資本理論探討監察院的角色與功能，須先對兩者之內涵有深入瞭解，是以，本章將先從社會資本理論、研究學門、與政府、公眾的互動與聯結來討論。而監察院角色與功能的建構，則從組織、法律、職權與監委身分進行瞭解。

### 第一節 社會資本理論

社會資本在各學門間的研究相當廣泛，但其定義至今仍未明確，仍隨各研究之需求，衍伸出多種內涵。社會資本研究者林南（2007：3）亦認同「對於社會資本是什麼，現今的研究尚無法下定論。」但從各研究中仍能發現在社會資本的定義、性質與指標的討論上，有些部分的確是被普遍接受的（Nieminen等人，2008：406），同時對於國家與公眾之關係也具有一定的解釋能力。因而在本研究進行時的首要之務即須對社會資本之概念做出概略的詮釋與分類，同時針對公共行政領域對社會資本的認知做出介紹。

#### 一、何謂社會資本

Freitag認為：「跟隨著Coleman與Putnam的研究，社會資本被描述為一種社會結構，像是社會網絡、合作性的規範與人際間的信任」（Freitag，2006：123）。現今社會資本研究的定義與衡量指標亦大體不脫此三大層面，各學者之定義整理如表2-1。在本研究之中，由於社會網絡之概念，諸如正式與非正式組織參與的情況，與所欲探詢的監察院與公眾之關係和影響無甚關係，因此僅將其作為區分社會資本發生效果的場域類別，未來研究執行中，概念架構的建立焦點仍放在「規範」和「信任」兩方面。

Newton於1999年（引自Freitag，2006：134）認為「社會資本的規範和價值面是主觀且難以測量的，是以對質化面向涉及較深。」故對於本研究而言，除目

的是為釐清關係與如何影響等質化傾向問題外，所採之概念亦為主觀與難以測量，故將採訪談來作為建立監察院和公眾關係的方式。

表 2-1 社會資本定義整理

學者	定義
Coleman (1988 : 98)	社會資本由其功能界定，非單一實體，是由不同實體組成。一般來說都具有兩種共通性： 1. 它們都為社會結構的某些面向所組成。 2. 它們都可以促進行動者的特定行為。
Robert D. Putnam (1995 : 67)	可以促進相互協調或合作的網絡 (Network)、規範 (Norm) 和社會信任 (Social Trust)。
Carles Boix & Daniel N. Posner (1998 : 686)	一組制度化的期待，這種期待會讓社會主體進行互惠性的合作。
William Maloney; Graham Smith; Gerry Stoker (2000 : 802)	社會資本的三要素包括： 1. 主體所能控制的義務、期待與信賴程度的系絡。 2. 所能取得的資訊管道品質。 3. 有用的規範與對紀律關係的有效約束
Francis Fukuyama (2001 : 7)	社會資本是一實體化的非正式規範，可以促進個體間的合作關係。
Anirudh Krishna (2004 : 292)	社會資本是團體的共同財產，可以增加或促進團體成員彼此互利的行為。
林勝偉、顧忠華 (2004 : 113)	持續建構與再建構的社會關係，透過這層社會關係，有助於將個人自利的行為，連結到社會的共同利益，從而減少個人及集體的風險。
Mateju & Vitaskova (2006 : 494)	社會資本可以被廣泛的定義為：立基在各種信任與互惠形式的社會關係之上，可以產生廣泛的私領域與公領域效果的網絡。
Nieminen 等人 (2008 : 407)	社會資本定義的共同特徵是：其為一種可以促進行動者間協調關係的資源。
Albano, R.& Barbera, F. (2010 : 678)	社會資本的概念與團結 (Solidarity)、互惠 (Reciprocity) 和社群 (Community) 是可互相替換的。

資料來源：本研究自製

## 二、社會資本的分類

關於社會資本研究之學門整理後較主要者為政治與公共行政領域、社會學領域與經濟學領域（江明修，2003：5；王中天，2003：143-147；林國棟，2006：21；馬得勇，2008：90-91；Knack，2002：772；Wallis& Dollery，2002：83）。而其他研究領域諸如人類學或企業管理等，因其討論範疇大都已包含在上述三者，抑或在其領域中關於社會資本的研究相較於政治、經濟和社會而言較少，因而在此略過不談，本研究之重心放在政府與公眾之上，是以將從政治與社會兩學門做為討論焦點，對其領域之研究主題做初步的介紹。

### （一）政治學門

社會資本在政治學門領域的探討，代表性學者為Robert Putnam，其將社會資本定義為「在一般情況下，可以增強人們合作的社會規範（Norms）或網絡（Networks）」（Putnam，2001：135）。「規範」代表的就是一種互惠性（Reciprocity）準則，而「網絡」則可解釋為社群團體的參與，此二者不僅影響公眾生活，更進而可對國家造成衝擊。如同其在義大利的研究所發現，「一個良善治理的政府不是因為經濟發展、居民教育程度或政黨體系的差異，而是因為各式各樣的社區參與模式（Putnam，2001：152）。」這種社區參與模式皆具有利於個人面對面互動、交流與合作的效果，因此參與成員的減少將可反映社會資本的下降。就Putnam對美國之觀察，自1960年代起，包括地域性的家長教師會（Parent-Teacher Associations，PTA）、國際婦女協會（National Federaton of Women's Clubs）、美國醫學會（American Medical Association）和保齡球團體等（Putam，2001：137-142）成員開始停止成長並大幅減少，皆為推論美國社會資本下降的依據。Putnam衡量社會資本的方式主要有二：一為檢閱長期具有成員名冊的組織，觀察其變動幅度；另一則為透過民調公司Roper Organization<sup>1</sup>與市場研究公司DDB<sup>2</sup>兩

<sup>1</sup> Roper Organization 的民調每個月對 1000 個美國人進行調查，已持續 25 年（Putnam，2001：143）。

<sup>2</sup> DDB 是一家市場調查公司，自 1975 年起每年對 3000-4000 個美國人的生活型態進行調查（Putnam，2001：144）。

者所進行之調查數據來進行推論。然除了自社群往政府的方向作研究外，Putnam亦企求社會資本的研究能「更有創造力的去探索公共政策如何影響社會資本的形成」（Putnam，1995：76-77），自另一個觀點來研究社會資本的變動及影響。

從Putnam的研究中發現，他將社會資本的多寡做為解釋國家層次現象的基礎，可謂是將社會資本與政府表現做一密切的結合，精確地來說，即以社會資本作為國家治理成效優劣的肇因，對公部門追求善治來說，是一種嶄新觀點的提出。而衡諸本研究之目的、探討之對象，與其聚焦在政府與社會間的觀點似有雷同，故諸如「信任」、「規範」等，應有助於檢視監察院之職權。但Putnam的結論多以長期的社群參與人數或民調統計數據歸納得到。為人所詬病者如其挑選的指標是否適宜、從未建立社會資本在社會和政治領域影響力之關連性與忽略與時俱進的改變等（Boggs，2001：284-290），皆為後續研究所需借鏡。尤其是社會資本對社會與政治影響之關聯性說明，是政治領域引進社會資本理論之基礎前提，更有詳述之必要。雖然從其自「政府到社群」和由「社群至政府」兩途徑看似可完整描摹出兩者之關係，但社會資本與政府之間似無法減化為線性因果，以互動循環的動態說明應較貼近現實狀態。

Gregory則將社會資本置入公共行政所關注的議題「政府改革」（Government Reform）當中。其以紐西蘭政府的經驗為例，討論Putnam的社會資本概念與公部門改革的關係，同時提出：「倫理廉正是須依賴重新建立全觀公共服務的能力與意願」（Gregory，1999：64）才能達成。意即政府改革若僅以經濟學的自利、市場與技術專家為主軸進行，將直接轉變政府成員公益守護者的角色，同時對倫理、廉正等概念造成危害。此外，這種專家導向的改革隔絕了公眾政策過程的參與，除造成專家自身對外界的傲慢外，更將引起公民的攻訐與嘲諷（Gregory，1999：67）。故若能於改革中將社會資本的概念帶入，透過信任與合作氛圍的建立，倫理結構與公共服務品質都將可望達成。

Gregory在文章中已展現社會資本視角下政府改革對社會的衝擊，衝擊應可約略分為長期、短期、政府與社會本身，可謂兼顧了時間與主體兩方面。但由於他較著重社會資本中的「信任」面向，而未將社會資本的其它概念納入討論，故若能以科際整合之方式發展、納入，應可收更為全面之效；此外，Gregory的研究透露出社會資本與政府行動間的循環關係，即在討論二者之關係時，不僅去問社會資本如何影響政府，或政府如何影響社會資本的線性因果。而是採政府和社會資本之間是如何相互影響的角度切入，可謂為研究觀點的融合與突破。

### (二) 社會學門

研究社會資本的社會學者則有Coleman，在其探索社會資本對人力資本的創造有何作用的過程中，他認為社會資本指涉的並非單一實體，而是由諸多實體組成，但這些實體擁有兩種相同要素，其一為它們是由社會結構中的某些面向組成；其二為他們都可以促進個體的特定行為（Coleman，1998：98）。他同時將社會資本分為三種形態，分別為「義務與期待」（Obligations and expectations）、「資訊管道」（Information channel）與「社會規範」（Social norms）（Coleman，1988：101-105）。其中義務與期待即是相信別人會為自己做點什麼，反之亦然，這樣的情況須建立在彼此信任的氛圍上；資訊管道指的是透過社會關係所能獲得的訊息，此類訊息有助於行動者進行活動時所需花費之成本；社會規範則是社會上存在著互益的風氣，也有可能是一種有形或無形的懲罰方式，有助於壓低犯罪率。而上述的各種社會資本形式，皆滿足前述所提出的兩共同要素。

Coleman在社會資本的定義上是從社群互動的面向切入，與前述政治學門有顯著的差別，其所提出的「義務與期待」和「社會規範」，在本研究中亦加以採納，因為義務與期待的基礎「信任」和社會規範的「互益與懲罰」，與一般人所認知監察院所代表的性質如廉潔、誠正與正義等這些概念對社會造成的影響似有相關，故本研究除探尋監察院與社會資本之關聯性外，另一方面亦可檢驗監察院的職權是否真的有助於促進社會信任風氣、實踐社會正義。

林南對於社會資本的討論可以視為資本理論的延伸，換言之，即對社會關係有著預期性的投資。他認為社會資本具有兩個要素：一為前置條件：社會網絡，另一為在這個網絡中個體能找到什麼樣的資源（林南，2007：8）。前者屬於數量的衡量，來得知個體外延而出所能接觸到的人際廣度，呈現方式如問受訪者一段時間內所接觸到的人有多少等；後者則表現了社會資本的「資本」概念，資本具有預期回饋性質，在乎的不僅是一個人的人際圈多廣，重要的是你認識了什麼人、他在社會結構中具有著什麼樣的影響力。因此，在這樣界定的社會資本特質中，個人層次的研究與計量方式被廣泛運用。

林南認為社會資本的定義很多，真正進行研究時在如何設計指標和題目也顯得混亂，故好的理論向下紮根的一個重點在於計量（林南，2007：17）；而以個人為研究層次的問題則在於可否與群體行為相連結，若沒辦法則將其視做兩個概念即可（林南，2007：10）。在本研究之中，採質化與群體層次為研究方式與理論，如同上述，文獻與研究中的指標紊亂，各指標在測量時的發展成熟度不一，部分指標雖已發展成熟且都能有效反映真實，但部分指標可能仍屬探索性質，直接用在測量並無法有效解釋現象，因而藉質化的描述性觀察檢驗指標有效性應較為可行。又社會資本理論仍未臻成熟，但其對於社會現象的確具有一定之解釋能力，而以實證的方式奠定理論基礎是一途徑，但以全觀的描述去記錄與衡量卻也不可忽視。

### （三）兩者的比較與啓示

在政治領域與社會領域的社會資本研究由於聚焦於不同研究對象，是以衍生出相當多的定義與內涵；然而，這些定義與內涵又非完全相斥，更增添了研究上的複雜與模糊性。為避免在社會資本龐雜且不斷發展擴充的理論中失去研究方向，在此先以兩學門做出粗略的界定。有學者（林聰吉、楊湘齡，2008：42）認為這兩個社會資本研究領域的差別在於：「社會學者將社會資本視為社會網絡所建立的人際關係，擁有的多寡是個人獲取各種資源的重要指標。政治學者則將社



會資本視為保障市民社會存續與否的公共財，著重社會資本對於維持民主政治體制的作用。」本研究認為最大的不同應在於研究的對象，政治學較著重在國家與公眾關係的觀察，社會學則是在人與人彼此間互動的探討，兩種不同觀察對象則衍伸出截然不同的內涵，遑論社會資本在各歷史與文化脈絡發展下所呈現的差異。社會資本研究的主要問題之一即在於：儘管研究對象與探索背景不同，但在社會資本理論的框架下，定義與指標相互援引與擴張解釋所造成的紊亂與無效。

再者，即使研究對象相同，也有個體與集體層次上的差異，林勝偉、顧忠華（2004：115）認為社會資本分析層次由微觀（Micro-level）、中觀（Meso-level）到宏觀（Macro-level）搖擺不定。換言之，其適用於各情境，但卻難以整合，如社會資本對個人、組織與國家的影響力能否類推，皆非可以輕易論斷的問題。故研究的對象與層次的界定應可視為進行社會資本研究時的前置條件。本研究在研究對象上屬於國家與社會集體層次的觀點，故後續社會資本概念架構的建立亦將循此前置條件進行整理，以避免類推或援引上的無效與錯誤。

### 三、社會資本與公眾的互動

Boix & Posner認為社會資本的起源與社會資本和政府績效間的連結是此研究範疇中較弱的兩個部分（Boix & Posner，1998：686）。時至今日，社會資本研究雖多元豐富，但何謂社會資本，則未有定論。在此，將先對社會資本的起源與影響先做介紹，而其與政府的關係則在下節中呈現。

#### （一）社會資本的產生

Boix & Posner對於社會資本起源的假設（Hypothesis）有三：第一種是合作關係的出現，為人們在評估未來的報償後，期待且確信這種互動模式會不斷的重覆，故只要這種期待存在，人們就沒有動機去違反。第二種建立在人們參與生產公有財或私有財的組織內所進行的合作性互動，兩者皆會產生社會資本，但最終會自產生私有財性質的互動逐漸往公有財發展。第三種是為了解決集體行動的困

境（Collective Action Dilemmas）而由強而有力的外在力量來促進合作（Boix & Posner，1998：6887-689）。

這三種假設作者提出後皆認為無法解釋社群間社會資本的差異。社群歷史發展的政治與社會關係，如平等問題等，仍須就個案考量。但其在論述公眾與社會資本關係時仍具啟發性。社會資本是公眾互惠與合作行為的產物，更是解決集體困境的良方，換言之，社群為解決公共問題，社會資本在不受外力限制下，出現是必然的，組織或政府所應追求者就是維持或促進社會資本累積的機制和規範。

## （二）社會資本對公眾的影響

社會資本的效果與本身之內涵相當難區分，除了是理論上的發展仍在持續外，研究亦傾向以具體的影響取代抽象概念來作為社會資本的定義，如合作的行為與互惠規範的出現等皆為顯例。而這種趨勢可說是在理論發展過程中，研究者由檢驗現象的存在性與可觀察性來增強立論基礎的方式之一。又社會資本本為社會現象由下而上所歸納、整理而出之概念名詞，故由具體之現象與效果面定義是為探索與瞭解社會資本的理想方式之一。反之，若試圖從概念上的「社會資本」由上往下的去解釋與釐清現象，不免有些捨本逐末。因此本研究仍以歸納社會資本的效果面來定義其內涵，並將重點放在市民社會與社會資本的互動之上。

Coleman認為社會資本是由其本身的功能來定義（Coleman，1988：98）。Fukuyama亦將社會資本定義為：「一具體化的非正式規範，具有增進個體合作關係的功能。」在這樣的前提下，他認為信任、網絡、市民社會（Civil society）等都是社會資本造就的現象（Fukuyama，2001：7）。而一個良好的市民社會除具有實質的信任與良好的網絡關係外，亦須有能力凝聚共同意見、同時表達意見，而社會資本則對這些能力與意願有正面幫助。

Krishna（2002：441）曾對印度的69個村莊進行量化分析調查，同時於當中的16個村莊進行個案研究，過程中共受訪者2232人。在如此規模的社群研究下，其發現社會資本是影響人們參與政治活動的重要因素。這些政治活動分別是

(Krishna, 2003: 442-443) 投票 (Voting)、競選活動 (Campaign work)、與官員或政治領袖的接觸 (Contact) 和抗議活動 (Protest)。

在台灣的研究中，林聰吉與楊湘齡 (2008: 70) 認為國內社會資本與民主政治關聯性的文獻甚少，故對社會資本與其民主效果做出一探索性研究。他們將社會資本操作化為社會網絡與社會信任 (2008: 44-46)，結果顯示社會網絡的數量與類型對人民的政治參與和內在效能感皆有影響，而社會信任對民主支持度與外在的政治效能感有實質的幫助 (2008: 70)。

然而Newton在對芬蘭、瑞典、紐西蘭與日本的跨國比較與個案研究中發現，政治支持度的下降並不與社會資本相關 (Newton, 2006: 858)，並提出：「社會資本是必要，卻非足以作為民主政府的基礎，亦不足以作為對政治系統高度支持的基礎」 (Newton, 2006: 859)。在此，誠如Newton所說，社會資本的確無法無遠弗屆的充分解釋各個國家政治、經濟與公民關係，這也是任何一個理論難以做到的。但值得討論的是社會資本的內涵與政治、經濟、市民社會表現之間的關聯性，其判斷依據有相當程度是建立在研究者挑選的社會資本概念、政治指標與經濟指標上。為免落入過於武斷之挑選，本研究亦將透過文獻的多方檢閱和訪談來調整社會資本概念架構與監察院角色、職權的內涵。

政治參與的提升有助於民主政治的發展，如何透過社會資本以幫助公眾參與、發聲，不僅是專家、學者所應研究，更是政府必須追求。又社會資本的影響實不僅限於政治參與，諸如市民社會中彼此信任與互惠規範的建立皆為其效果。故政府角色與職能若能符合甚或影響社會資本要素，與合作、信任或規範建立連結，將有助於其正當性之確立，而此亦為機關部門建立運作利基和職權落實的重點之一。

## 第二節 政府與社會資本

政府與社會資本的研究可約略分為以社會資本為自變項來研究其對政府決策、績效的影響；反之，為以社會資本為依變項研究政府作為、績效等對於社會資本的衝擊。前者採由下而上的途徑進行討論，後者則採由上而下的觀點。而儘管政府與社會資本的互動已漸獲重視，但在理論上，政治因素對於社會資本的創造究竟扮演何種角色、亦或政府與社會資本間有什麼樣的連結卻依然模糊（Boix & Posner，1998：686。Freitag，2006：131。Tavis，2006：211。）。

### 一、以社會資本為自變項的研究

以社會資本為自變項的研究，即將其視為固有於某一文化、民族或社群所擁有的資產，而其變動對政府政策的決定、執行或回饋有實質性的影響。

Rice 於 1994 和 1997 年分別進行了兩波對愛荷華州（Iowa）社區居民的抽樣調查，發現社會資本的價值層面，如平等、信任，相較於社會資本的網絡面，如社團參與，更能顯現與政府績效間的關係。故價值面在促進政府品質的重要性是比網絡面更為重要（Rice，2001：387）。

Knack 以問卷蒐集美國州政府所提供之資訊，與訪談近 1000 個各州處理相關立法、審計與管理的政府人員，來觀察社會資本對政府績效的影響。其將政府績效化分為五個部分，分別為財政管理、資本管理、人力資源、結果管理（managing for results）和資訊科技（Knack，2003：782-783）。研究結果發現，互惠性社會資本如自願服務、社會信任等為預測政府績效的顯著性指標，而連結性社會資本如非正式的社交、公民參與則對政府績效沒有影響。

Tavits 進一步以美國與德國地方政府為對象進行跨國的比較研究，釐清社會資本與政府績效間的關係。他將政府績效分為兩個面向，一為政策主動性（Policy activism），一為行政效率（Administrative efficiency），前者涉及政府分配資源幅度，後者則為政府內部管理機制的表現（Tavits，2006：211）。而為能納入各

國環境之變數，Tavis 將社會資本與政府績效的指標分別依據兩國之環境差異分別擬定，研究結果發現社會資本只對於政府政策的主動性有明顯的影響效果。

從以社會資本為自變項的研究結果來看，Rice、Knack 到 Tavis 的研究範圍越來越廣，也皆能判斷社會資本的確可做為解釋政府角色與行動的變數之一，但這些文獻中仍存有以下問題，一、社會資本對政府確實有影響，但如何影響？中間隱含的機制為何？這些問題無法從統計結果中得知。二、政府概念下所包括的機關與職能太過廣泛，是以社會資本研究會採以地方政府或社區做為研究對象，但更為細緻的做法應可由特定機關與公眾的互動出發。三、基於各國社會脈絡之不同，社會資本概念架構也應不同，因此歐、美學界所制定之社會資本概念架構在衡量本國政府時，仍須以客觀的評估為前提。

## 二、以社會資本為依變項的研究

以社會資本為依變項的研究，即以政府的組織、功能或政治環境的改變當作影響社會資本因素之一的研究。

Maloney等人認為自Putnam以來所樹立下的社會資本研究方向缺乏了兩項重點，第一是社會資本創造的過程中，政府的角色被忽略了，再來則是社會資本對政府治理的影響不能單從組織活動或社會資本的多寡解讀 (Maloney, 2000: 802)。其將著重社群活動對政治、社會或經濟制度的影響稱為由下往上 (Bottom-up) 的觀點，反之，由上往下的觀點 (Top-down) 則是認為政治與制度除受社會資本影響外，亦有形塑社會資本的能力 (Maloney, 2000: 803)。他觀察英國伯明罕市 (Birmingham) 近30年來少數民族團體和政府的互動，發現當地政治機會結構 (Political Opportunity Structure) 的變遷，如地方政府與少數民族的態度，確實改變了兩者的互動模式與信任、合作等社會資本概念的品質。

Wallis & Dollery亦調整了Putnam認為一個政府對於社會資本低落的地方，所能進行的改變是有限的想法。其認為從社會資本在政治、經濟與社會學家的研究中可以提出兩種擁護塑能政府 (Enabling authority) 的方式。第一種是對於社會

資本測量與經濟、政治績效指標連結的再次思考，此觀點某種程度來說接受政府對社會資本有實質影響的看法。第二種是地方政府如何有效的發揮其橋梁式組織的功能，去連結地區不同的組織（Wallis& Dollery，2002：83）。而後者在政府對社會資本影響的研究上更具意義，即政府可透過促進或符合社會資本理論下的概念或指標，來達到影響社會資本的效果。

然Fukuyama卻指出政府並沒有創造社會資本的明顯方式，社會資本通常是歷史、宗教等外在於政府控制的因素所創造。其直接與間接創造社會資本的可能分別在於「教育」和「提供必要的公共財」兩方面（Fukuyama，2001：17-18）。前者指的是透過教育傳遞良好的社會規則或規範，而後者則包含了公共安全與財產權等。

Fukuyama的理解與Maloney、Wallis& Dollery的研究結果實際上並未牴觸，社會資本的確是由社群或社群間由來已久的互動歷史、經驗、文化所主導。這些因素對於社會資本變動的解釋力的確遠過於政府。然而，無論在全球化理論或新公共管理的反思，公權力實已融入每個人的生活，政策的變動瞬即重塑公眾生活的形態。是以，除教育與公共財的提供外，政府影響社會資本的能力亦將隨其日漸重要的角色而更加多元。再從前兩項研究之結果來看，皆可歸結出政府確實可作為影響社會資本的重要變數之一。亦不難發現社會資本的研究，漸次從以往單方強調社群面的信任、互動往政府形塑社會資本的方向前進。不過，相關於政府究竟擁有什麼樣的本質、能力或對公眾的意義，則仍有相當大的探討空間。

### 三、 小結

以上研究之綜整參照表2-2。透過政府與社會資本關係的回顧，除了建立起其互動之概觀外，亦能瞭解社會資本的內涵界定深受文化脈絡與研究者影響甚深，而近來國際間對於社會資本的定義與衡量企求單一標準與依歸，雖有助學術研究的便利和成就，然保留部分面向依國情、文化改變亦未嘗不是貼近現實社會

的方式之一，下節關於本研究中社會資本概念架構的建立，除一方面參酌國外研究先驅之成就外，亦預存空間依本國現況作出調整。

表 2-2 政府與社會資本研究整理

學者	研究對象	社會資本面	政府面
Knack (2002)	美國各州	1、互惠性社會資本 2、連結性社會資本	1、財政管理 2、資本管理 3、人力資源 4、結果管理 5、資訊科技
Krishna (2002)	印度	1、是否隸屬於某一工作團體 2、農害的處理 3、天災的處理 4、信任 5、團結 6、互惠性	1、投票 2、競選活動 3、與官員或政治領袖的接觸 4、抗議活動
Maloney (2000)	英國伯明罕市 (Birmingham)	1、地方政府與少數民族的互動模式、頻率	1、政府所影響的政治機會結構

表 2-2 政府與社會資本研究整理（續）

學者	研究對象	社會資本面	政府面
Newton (2006)	芬蘭 瑞典 紐西蘭 日本	1、社會信任 2、參與正式與非正式 團體活動	1、政治與經濟表現
Rice (2001)	美國 愛荷華州	1、價值型社會資本 2、網絡型社會資本	1、主觀面：回應性與效率 2、客觀面：公園與街道的 維護
Tavis (2006)	美國與 德國地 方政府	1、信任 2、互惠性規範 3、公民參與	1、政策主動性 2、行政效率
Wallis & Dollery (2002)	全球化下的各國 地方政府	綜整各學者研究後認 為社會資本的要素有 1、公民參與的網絡 2、普遍性的互惠規範 3、社會信任關係	政府可以影響政治機會結 構的能力，藉 Grindle 對政 府能力的分類（引自 Wallis, J. & Dollery, B., 2006： 789）： 1、制度能力 （Institutional Capacity） 2、技術能力 （Technical Capacity） 3、行政能力 （Administrative Capacity） 4、政治能力 （Political Capacity）

資料來源：研究者自製

依循本節回顧之研究成果，政府與社會資本代表性意涵或概念的建立，為討論兩者關係時所必須。此種方式亦為本研究所採，然而，其詮釋現象的真實程度有賴概念與意涵之客觀性，故在研究上除透過文獻上的檢閱來進行外，將由監察



院成員協助建構其中一部之內涵，以避免落入主觀上援引同質性高之概念所推論出的無效結論。

### 第三節 社會資本概念架構的建立

本章討論的主要目的在於建立本研究之社會資本架構，欲經由文獻和監察院成員之訪談兩步驟確保其客觀與有效性，並將社會資本概念架構作為訪談監察院成員之大綱基礎。而社會資本的概念內涵如前所述，雖具有分歧與廣泛的特性，但在各研究之間仍具有一定的重疊與共通性質，這些重疊與普遍的觀點即為組成本研究社會資本概念架構的重要元素。延續前述對於社會資本定義的瞭解，以下將進一步聚焦在社會資本衡量的相關文獻，以操作化出社會資本的概念架構。

#### 一、社會資本的衡量

社會資本的核心內涵究竟為何？概可從主題領域內各量化或質化的研究中，所採觀察的構面或測量的指標中窺知一二，「如透過非直接衡量的遠端指標，觀察社會資本所引起的結果，或者是一些近端指標，直接研究社會資本的主要概念。」（Mateju & Vitaskova 2006：499）

##### （一）社會資本的主要構面

Inkeles（2000：248-249）在衡量社會資本及其結果的研究中，提出社群層次上社會資本的四項構成要素，這些要素彼此並非完全互斥，甚至有些模糊，但研究者透過這些想法，極欲為棘手的社會資本衡量問題發起解決之道，四要素如下：

- 1、社會制度（Social Institutions）：包括家庭、教育、政治或法律等一切社會生活中重要的機能制度。
- 2、文化模式（Culture Patterns）：管理社群關係的諸多規範，與其所衍生的宗教、科學和認知等。

3、溝通與連結模式 (Modes of Communication and Association)：如個人與個人、團體與團體和公、私部門之間的合作程度。

4、心理特徵(Psychological Characteristics)：如社群的信任傾向和開放的程度等。

Inkeles的意見可以說是站在宏觀角度來描述社會資本的概念，每項要素皆為界定與衡量社會資本提供了明確的方向，而其從社會、文化、溝通模式與心理特徵出發，亦為跨社群、國家與文化的比較立下方針。然而，四種概念內容博大，與社會資本的隸屬關係似不甚明顯，換言之，將社會資本歸納為構成要素下之內涵也無明顯衝突，是以，若將社會資本衡量作為目標，更為具體且明確的內涵仍有待篩選和提出。

Western等人(2005：1097)於社區力量(Community Strength)衡量的過程中，整理諸多研究文獻後，認為社會資本可被歸為兩方面來談：一為結構面(Structure)，一為規範面(Normative)，如表2-3；前者分為正式結構(Formal)：泛指政府、社區或工作上的正式關係，和非正式結構(Informal)：意為家庭、朋友與鄰居間的連結；後者則與信任、互惠與社群一致性相關。其中信任的概念又可在細分為三項(Western等人2005：1097-1098)：

- 1、個別性的信任(Particularized Trust)：指非正式結構中對已熟悉的特定人。
- 2、概括性的信任(Generalized Trust)：不限定於熟悉者，對陌生人亦能信任。
- 3、制度的信任(Institutional Trust)：正式結構中的信任關係，如對政府的信任。

表 2-3 社會資本中的結構與規範

		結構	
		非正式	正式
規範	非正式	非正式網絡	混合網絡
	正式	混合網絡	正式網絡

資料來源：Western 等人 2005：1097

Mitchell和Bossert (2007: 51) 在對尼加拉瓜 (Nicaragua) 的貧困社區進行觀察時，類似Western等人，採取了結構 (Structure) 與認知型 (Cognitive) 觀點來發展社會資本的研究面向 (Mitchell & Bossert, 2007: 53) :

- 1、結構面向：結構面向的內容涵括了網路的連結與志願性組織的參與，受訪者須回答關於參與程度、團體的異質性與合作情況等問題，而在其研究中，這些連結和參與被界定在發生於正式性質的團體和組織中。
- 2、認知面向：認知面向反映在行動者的態度之上，如對他人的信任與互惠規範的遵守；此外，對信任的層級，從社會、聚落至個人都在研究的內容之中。

從Western等人和Mitchell、Bossert的觀點中可知：社會資本的內涵可概略分為兩部分，一是與正式或非正式團體的關係和互動，從參與的次數或種類中可獲得「客觀」的瞭解。另一則包括信任、互惠、安全感和默許的規範等，屬於「主觀」評價的認知。而本研究之研究焦點雖著重於後者，即信任和規範的討論，亦不能棄網絡概念於社會資本的討論範疇外，是以將採正式網絡與非正式網絡的分類方式，分別觀察當中的信任與規範關係。

Paldam (2000: 630) 提出社會資本概念的三大類別：信任 (Trust)、合作 (Cooperation) 與網絡 (Networks) 當中至少包含了五種不同的社會資本定義，而根據這三種不同的類別，研究上亦衍生出各自的測量方法，三大概念類屬圖示如2-1。

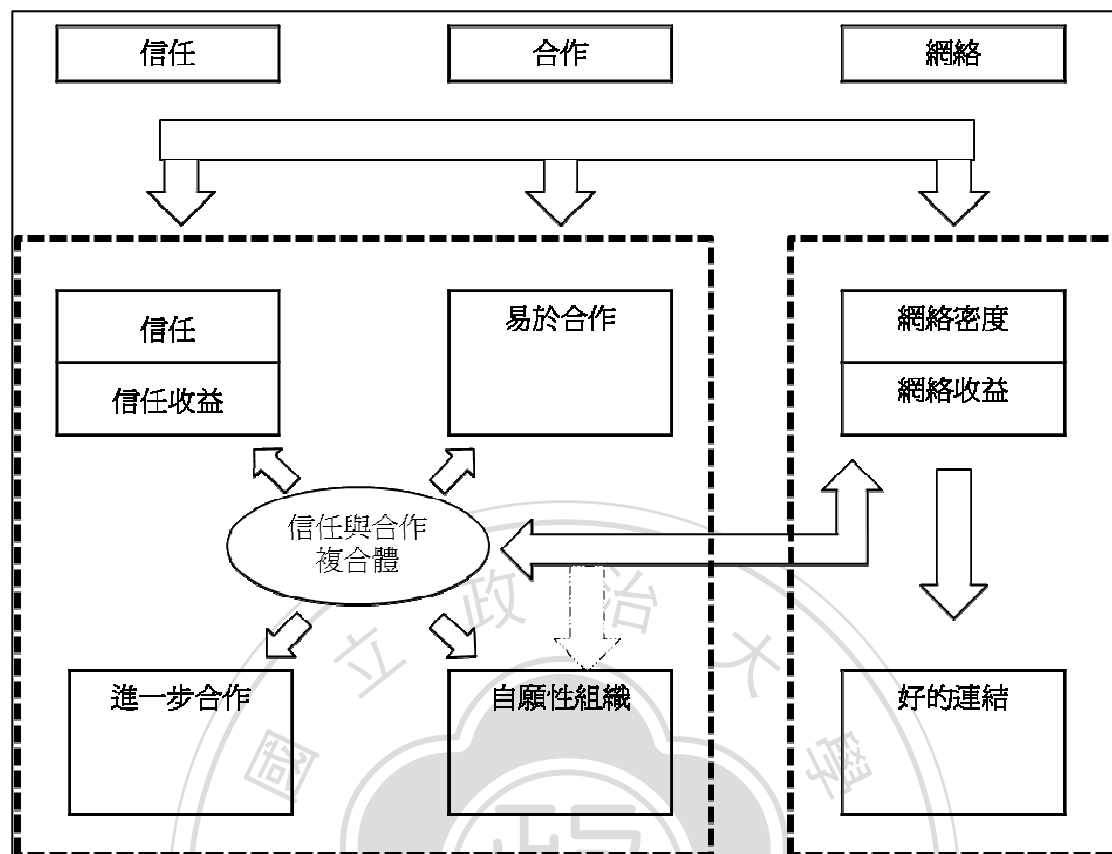


圖 2-1 社會資本概念類屬

資料來源：Paldam，2000：630

van Oorschot、Arts與Gelissen（2006：152-154）藉由歐洲價值調查研究（European Values Study Survey）的資料觀察歐洲社會資本分佈的地緣關係時，亦從社會資本理論中篩選出了三個主要面向：

- 1、網絡（Networks）：網絡的意涵包括自願性組織的參與和自身家庭、朋友等的人際關係。
- 2、信任（Trust）：信任則有屬於人際間的信任與對制度的信任。
- 3、公民精神（Civism）：公民精神泛指可靠程度：即人民間的承諾與道德；政治參與：指是否討論或注意政府動態。

而在此三面向下，亦有各自之衡量指標，詳見表 2-4。

表 2-4 社會資本的面向與指標

面向	指標
1、網絡	
(1) 參與自願性組織	被動參與
	主動參與
(2) 社交	與朋友的人際交往
	與家人的人際交往
2、信任	
(1) 概括性信任	對一般人的信任
(2) 制度信任	對國家機關的信任
3、公民精神	
(1) 可靠程度	公民承諾與道德
(2) 政治參與	討論和注意政治

資料來源：van Oorschot、Arts 與 Gelissen，2006：153

Healy (2002：2) 認為對社會資本的各種不同理解是可以接受的，但在嘗試衡量社會資本時，卻會收斂在四項重要的核心面向，分別為：

- 1、政治參與 (Political Participation)：指主動的公民參與和互動，亦和對政治結構與機關的信任有關。
- 2、社區參與 (Community Involvement)：泛指在正式網絡中的互動，如宗教、運動和利益團體等。
- 3、非正式的網絡/社交 (Informal Networks/Sociability)：由家庭關係、鄰居或朋友所形成的社會資本形式。
- 4、信任、規範與約束 (Trust, Norms and Sanctions)：信任即指對於他人產生預期行為與良善意圖的信念；而規範與約束是建立在信任與可靠的行為下，反映出相同倫理和人際間義務、期待的概念。在信任層次的討論下，其又有三種類型：對一般人的信任、對家庭或鄰居等的信任和對特定團體、機關成員

的信任。

Paldam、van Oorschot等人與Healy對於社會資本概念的衡量較諸於Inkeles顯得更為具體且細緻，延續Putnam以來對社會資本定義與擁護，網絡、信任、合作成為社會資本研究中不可或缺的評估面向。而經由三項研究的比較與瞭解，首先，應能將網絡區分為具政治與社區參與性質的正式參與關係，和家庭、朋友間的非正式參與關係；其次，信任可以界定為一般、特定與制度形式的信任；最後，合作、規範的遵守和公民精神均可歸屬於認知型的社會資本。

Mateju和Vitaskova（2006：493-495）認為在社會資本概念化的研究中，可以分為兩種不同的方法途徑：一為將其界定為「個人屬性」，是一種「私有財」的性質，行動者可加以利用累積來成就自身的目標或期待，這類途徑較受西方國家的接受；另一為將社會資本視為「社會屬性」，「它建立在人與人之間的信任，甚至是政府維繫法律、保障各種交易的透明、安全之上。基於這些理由，社會資本是一種促進高度效率與生產的公共財。」（Mateju & Vitaskova 2006：495）後共產主義國家較趨近於此種看法。

Mateju和Vitaskova的想法為進行社會資本相關研究時所勢必觸碰的議題之一，即在群體和個體研究目標的抉擇上，研究者需有所判斷。這不單單涉及研究目標取捨，研究方法的更迭與結論的說服能力皆立基於此。究竟在社會資本的領域中，對個體的研究成果能否類推至群體、個別的資料蒐集能否建構社群或國家之全觀，不僅在社會資本命題下沒有結論，諸多社會科學研究中亦時有爭議。本研究之目的雖非釐清個體與群體之推論問題，但仍就涉及「社會屬性」或「個人屬性」的選擇，考量監察院之全國性與五權代表性後，將社會資本論為「社會屬性」以符其面對廣泛公眾的國家機關立場。

社會資本的研究除了面臨概念難以界定的難題外，跨國的比較與標準化衡量的問題也是社會資本研究者尋找研究突破的出路之一，Zukewich和Norris（2005：2）摘要了社會資本衡量的各國經驗，並討論OECD國家於布達佩斯（Budapest）

會議中所達成對社會資本構成要素的共識，試圖建立一國際衡量社會資本的一致性途徑，會議中關於社會資本探討面向的共識為（Zukewich & Norris，2005：10-16）：

- 1、社會參與（Social Participation）：衡量關於參與有組織團體的頻率、種類和時間等。
- 2、社會網絡與支持（Social Networks and Support）：指個人非正式的參與一些活動。
- 3、信任與互惠（Trust and Reciprocity）：因信任的概念只能置於特定的脈絡，或是令受訪者針對特定對象思考，故會議中最終並無任何標準化結論供跨國比較參考。
- 4、公民參與（Civic Participation）：相關於政治參與、政府信任、投票或涉入政治過程等。

這項關於國際對社會資本內涵共識之討論與上述各項研究並無抵觸，但其卻凸顯了幾種可能，一、主觀評斷占極重比例的信任、互惠和規範面向在社會資本研究上仍未臻成熟。二、信任與規範等認知方面的社會資本面向根本就不存在單一標準，此部分宜留予各國依其國情自行建構。而以下將就上述討論者，建立研究之概念架構。

## 二、社會資本概念架構

社會資本的概念將以「屬性」、「結構面向」與「認知面向」三者依序建構。

### （一）屬性層次

本研究聚焦於討論監察院與社會資本間的連結性質，所涉及者為社會廣大民眾，因而在社會資本的屬性定位上，採取「社會屬性」，並以公共財性質和群體層次加以討論。

## (二) 結構面向

在結構面向上，本研究不討論參與組織活動的頻率、種類或與組織之關係等議題，僅取其分類方式，即「正式網絡」和「非正式網絡」做為結構上的區分類屬。正式網路用以探尋監察院與人民間的互動，非正式網路則用以觀察公眾彼此的互動，兩者之內涵將由認知面向構築，已達聚焦於研究目的所需。

## (三) 認知面向

在認知面向的構築上，首先將諸多文獻中所強調的共識要素：「信任」提出，並依正式結構與非正式結構次分為「制度信任」與「概括信任。」其次為「公民精神」面向，依van Oorschot、Arts與Gelissen的研究，一為與政府互動的公民參與行為，屬正式結構關係，另一則為和公眾彼此間的道德行為，屬非正式結構關係，雖然在本研究首章的研究目的上並未將「公民精神」作為欲探討的主要面向之一，但從文獻回顧中知其為談論社會資本時不可或缺的概念，故在此仍將其納入討論。最後是「規範」面向，Western等人認為規範下有社群間的信任、互惠與一致性等內涵，本研究將以其中的「互惠行為」作為規範中主要的探討主題，包括積極的產生互惠行為，如合作，與消極的預防損害行為，即著重問題的發生或事後問題的處理。惟在非正式的網絡觀點下，其公民精神面向的「道德行為」和規範層面的「積極互惠」似較難區辯，因此，本研究於此僅以「消極預防損害行為」作為非正式網絡下的規範內涵。圖示如2-2，資料來源整理後如表2-5。



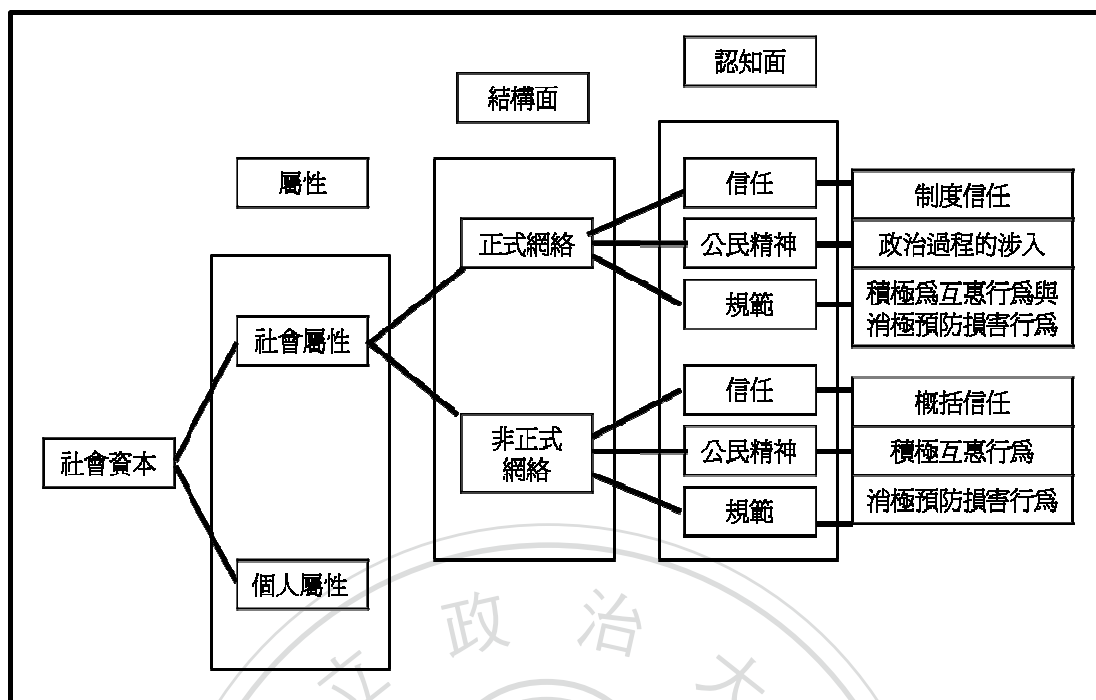


圖 2-2 社會資本概念架構

資料來源：本研究自製

表 2-5 社會資本概念架構文獻來源

社會資本概念架構		資料來源
屬性	社會屬性	Mateju 和 Vitaskova (2006)
	個人屬性	
結構	正式網絡	Western 等人 (2005)、Mitchell 和 Bossert (2007)、Paldam (2000)、van Oorschot、Arts 與 Gelissen (2006)、Healy (2002)、Zukewich 和 Norris (2005)。
	非正式網絡	
認知	信任	Inkeles (2000)、Western 等人 (2005)、Mitchell 和 Bossert (2007)、Paldam (2000)、van Oorschot、Arts 與 Gelissen (2006)、Healy (2002)、Zukewich 和 Norris (2005)。
	公民精神	van Oorschot、Arts 與 Gelissen (2006)、Healy (2002)、Zukewich 和 Norris (2005)。
	規範	Western 等人 (2005)、Mitchell 和 Bossert (2007)、Paldam (2000)、Healy (2002)、Zukewich 和 Norris (2005)。

資料來源：本研究自製

## 第四節 監察院的角色與功能

我國監察機關相較於其他國家的系統，有相當之差異，無論是機關層級、設置目的、職司範圍、規模甚至和行政與立法間之關係皆截然不同，參照表2-6。為求確切分析監察院的特殊性與內涵，以下將從我國憲法與其現行之績效兩方面建構出對監察院的全觀瞭解。

表 2-6 我國與西方國家監察制度比較

比較項目	我國	西方國家
目的	防止立法機關之獨大	監督行政部門施政
規模	29 位監察委員	大多 1~2 位監察使
職司	調查、彈劾、糾舉、糾正與審計等，並為陽光法案之執行機關。	職司權限較單一，不若前者含括範圍廣。(如人權)
層級	與行政、立法和司法平行，不必對國會負責	西方國家獲中央級的國會監察使，皆要向國會負責

資料來源：參考監察權之理論與實務（李伸一，2005：7）

### 一、 監察院的角色

監察院為我國五權之一，從憲法上看來，對其規範之條文較諸於行政、立法、司法、考試，可發現為五權中規定最多者。而再對比於西方之三權制度，即可知對我國而言，監察院的角色不僅重要亦相當特殊。因此，為能明確分析其角色與特殊性對人民與社會之影響，研究將對我國監察權之地位和組成做出整理。再者，根據吳秀玲（2006：32-37）之歸因，我國憲法上監察權的淵源主要有三：一是傳統中國的監察制度；一為歐美的彈劾權；最後則是孫中山先生五權憲法的相關主張。此三者的作用下造就我國監察院之雛型，然自1991年來，我國歷經七次修憲，其憲法上之角色較諸過往已大不相同，是以監察院地位與組成的重新檢視仍為必要。

(一) 監察院之地位

監察院為我國最高監察機關，意即其地位在「監察」方面是至高無上的（張劍寒，1993：3），換言之，在監察院之上不會有可以對其行使監察權的機關，且在五權憲法的架構之下，與其他四權立於平等地位，不受其他各權指揮監督（陳慈陽，1996：21）。而據憲法增修條文第七條，監察院具彈劾、糾舉與審計權。憲法九十五條，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。憲法九十六條，能設置委員會調查行政院各部會是否違法或失職。憲法九十七條，可對行政院各部會提出糾正案、憲法九十九條。憲法第一百條，有對總統、副總統和司法、考試人員提出彈劾之權力。可知監察院對於中央或地方機關而言具有制衡性的代表意義，而其監察權寬嚴的執行光譜上亦可謂相當完整。李伸一站在監察院必須獨立行使職權的角度上，將其憲政地位分析如下（李伸一，2005：12-21）：

- 1、守護人權，捍衛社會正義。
- 2、督促政府增進效能，防止權力腐化。
- 3、緩和立法與行政兩院間之衝突，穩定政局。
- 4、執行陽光法案，為政府推動廉能政治所繫。
- 5、獨立超然之監察權為世界憲政發展之潮流與趨勢。

就憲法層面觀察監察院之地位，不難發現其具有維繫規範的性質存在，而其規範的對象是公眾概念中的政府，監察之層級除行政院及其各部會外，亦包含司法院、考試院與中央和地方公務人員，且及於監察人員（吳秀玲，2006：43），可以說是制衡政府失職與不法的有效機制之一。而憲法賦予監察院的是一針對違法、失職的廣泛性規範意義，而非專責性的事件類別，因此其權限擁有擴張、衍伸的彈性。加以「院」之層級和獨立性要求，而致監察院與「最高」、「制衡」、「獨立」行使職權與「防腐」、「肅貪」等概念相結合。

## (二) 監察院之組成

監察院之組成依下述法律可分為：

- 1、依中華民國憲法之規定「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。」
- 2、據「監察院組織法」與「監察院各委員會組織法」之規定，其組成可分為監察業務處、監察調查處、公務人員財產申報處、秘書處、綜合規劃室、資訊室、會計室、統計室、人事室與政風室。常設委員會則有司法及獄政委員會、交通及採購委員會、教育及文化委員會、財政及經濟委員會、國防及情報委員會、外交及僑政委員會與內政及少數民族委員會（監察院綜合規劃室，2009：1），為憲法規定監察院得按行政院及其各部會之工作，分設、調查違法或失職事項。
- 3、據相關組織規程或設置辦法分設國際事務小組、預算規劃與執行小組、監察委員紀律委員會、人權保障委員會、廉政委員會、訴願審議委員會、諮詢委員會與法規研究委員會（監察院綜合規劃室，2009：1）。

以上監察院組成之架構以圖2-3表示，而在其組織架構下，最具代表與象徵性者莫不過於位居監察權行使核心的29位監察委員。其代表者為國家最高監察機關的形象，象徵規範政府舉止以保障人民的機能。因此無論在法律實務或學說理念上，都對監察委員寄予相當高的道德標準。以監察院組織法對於監察委員之資格規定為例，其規定除年滿三十五歲外，亦須滿足下列條件：

- 1、曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者。
- 2、任簡任司法官十年以上，並曾任高等法院、高等法院檢察署以上司法機關司法官，成績優異者。
- 3、曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者。
- 4、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著者。
- 5、國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者。

6、清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。

上述對於監察委員的資格要求，完全排除政黨政治的相關條件，確切反映了立法者對於監察院角色的期待。以清廉、專業做為學才之標準。而在學說理論上，張劍寒認為依學者之通說監察委員應具有之風格，在為人與律己層面應有廉潔、不屈和勤儉精神，在對人與處事上則應有公允、忠誠、盡責、仁恕、審慎與剛正精神（張劍寒，1993：10）。由此視之，監察委員身為我國最高監察權之行使人，在倫理與道德上亦須達到相應之標準，並藉此作為行使職權時的公信力與權威性來源。

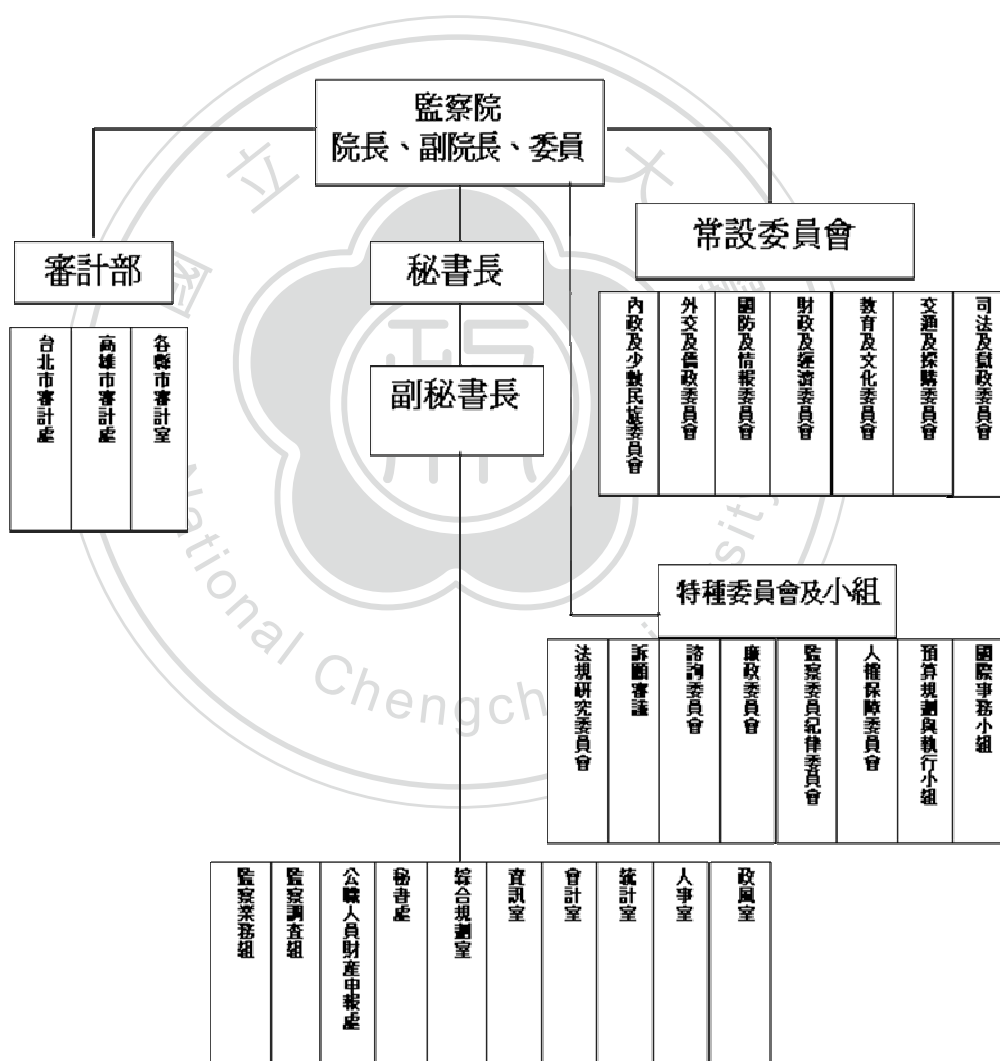


圖 2-3 監察院組織系統

資料來源：中華民國九十八年一月至六月監察院工作概況（監察院綜合規畫室，2009：1）

## 二、 監察院的功能

監察院之職權據「中華民國九十八年一月至六月監察院工作概況」（監察院綜合規劃室，2009：3-39），知其可分為：

（一）收受人民書狀：任何人發現公務人員或行政機關違法或失職行為，皆可詳述事實與檢附相關資料，向監察院或監察委員陳情或檢舉，而現在的監察院網站上已有陳情信箱供民眾登錄使用，是以前與民眾之接觸越來越頻繁。

（二）調查：瞭解公務人員或行政機關違法或失職行為之手段，可分為（張瑞濱，2000，15）：

1、派查：監察院派委員進行調查。

2、自動調查：監察委員不待輪派即自動調查。

3、委託調查：監察院於必要時，得就指定案件或事項，委託其他機關調查。

（三）彈劾：監察院可對中央或地方公務人員、司法、考試與監察人員就違法、失職提出彈劾案。

（四）糾舉：公務員有違法或失職時，欲先為停職或緊急處分時所行使之職權。

（五）糾正：監察院可對行政院及其所屬機關提出糾正案，以促其糾正與改善，而機關應在兩個月內將其處理方式回覆監察院。

（六）巡迴監察：監察委員可於中央與地方進行巡迴監察，中央包括行政、司法與考試院及其所屬機關，地方如各縣市政府及其所屬機關。

（七）監視：監試法第 1 條規定：「舉行考試時，除檢覈外，依本法之規定，由考試院或考選機關分請監察院或監察委員行署派員監試。」

（八）公職人員財產申報：為確保公職人員之廉潔，公職人員財產申報法規定，總統、副總統及五院院長等人員皆須向監察院申報財產。

（九）公職人員利益衝突迴避：上述應向監察院申報財產者，應迴避而未迴避，其調查與罰鍰交由監察院負責。

（一〇）政治獻金：為確保政治活動之公平、公正，據政治獻金法第 4 條，監察院為受理政治獻金申報之機關。

（一一）遊說：若為反遊說法規定事宜，且同時具有總統、副總統、各級民代或

縣、市政府正、副首長等政務人員退職撫卹條例第 2 條所規定之人員，監察院為其裁罰機關。

- (一二) 審計：監察院應將政府機關年度總決算最終審定數額表咨請總統公告，而對於相關違法之案件其亦有處理之權。
- (一三) 議事工作：監察院召開內部會議討論監察權行使狀況，如彈劾案、糾正案等。
- (一四) 人權保障工作：進行公務人員或機關因違法、失職所造成之人權侵害的預防與處理工作。
- (一五) 國際事務工作：參與國際間的監察活動，或於他國監察組織進行交流、聯繫。

從官方所公布的十五項工作項目中，監察院之職權就監督層面而言可謂相當完善，舉凡對人的監督：糾舉、彈劾，對事的監督：糾正，和對財務的監督：審計，皆為其可用以匡正公務人員與制衡行政機關的手段。然對其運作概況，陳淳文（2006：3-12）提出下述各點評論：

- 1、無法真正釐清弊案：監察院之職責在釐清弊案，樹立政府公平與正義之正面形象，同時維繫社會秩序，可是於近幾年來，監察院並未有任何令人耳目一新的積極形象出現，且亦未有調查重大案件的顯著成效。
- 2、調查程序與時間冗長：監察院之調查曠日廢時，致喪失時機，而無法展現其續存意義。
- 3、獨立性：監察權同時具有主動與被動之性質，既能積極發動監察，亦可消極待他人促發，因而使得公眾對其在此二立場的轉換上有著過多的遐想。

上述觀點是由制度出發，認為監察院在實際操作的過程中並無法發揮法律所賦予之期許，同樣的想法也經常在檢討監察院角色時提出。然而，其介入公眾生活的程度究竟多深、對於公眾需求的回應性如何，皆為思考監察時所必須考量者。故於本研究之討論中，將延續監察院角色與功能之釐清，以社會資本觀點再次進行分析。





## 第三章 研究設計

本章將對研究過程中貫徹的整體研究架構、資料蒐集方法、訪談的工具、分析方式和研究倫理做出介紹，嘗試在此增加研究結論的效度、信度與立論基礎。

### 第一節 研究架構

本研究架構以文獻回顧中所建構的社會資本概念架構與監察院的角色、功能結合，企盼在理論與個案的探討上，能提供一清晰的指引。

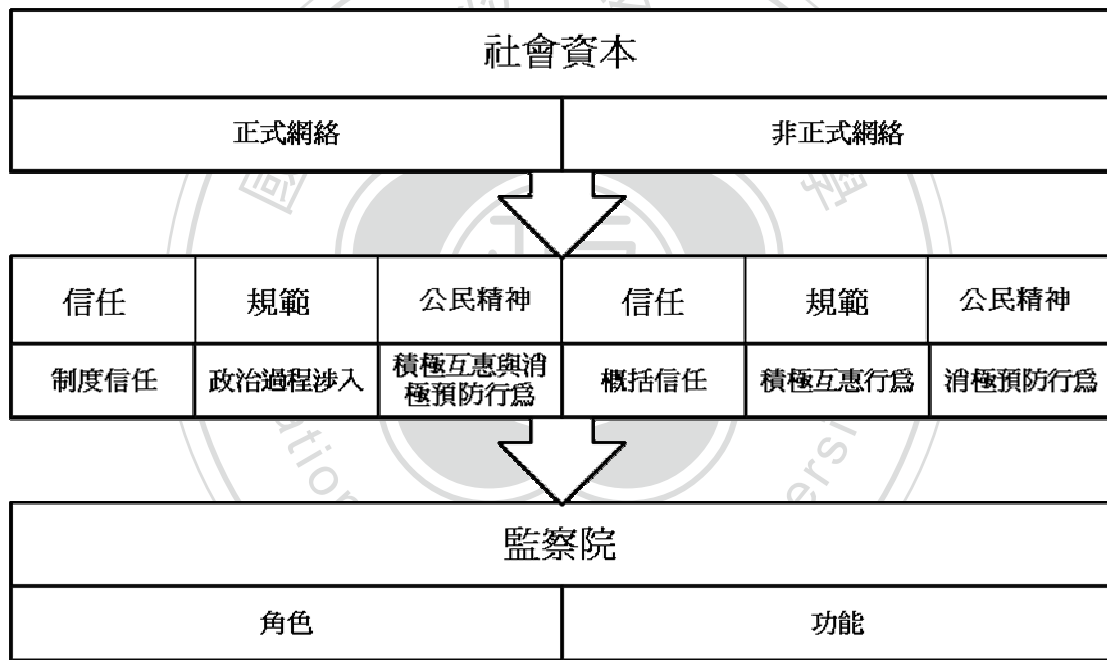


圖 3-1 研究架構

資料來源：本研究自製。

研究架構可分為社會資本與監察院兩部分，社會資本經由文獻檢閱後可被整理為兩種網絡，三種面向與六種不同的現象；監察院的運作概觀則從角色與功能中建構，內容涵括其組織、法律地位、監委的身分要求和其職權行使案文，換言之，角色將從憲法、法律與監察委員三者的形象上討論，而功能傾向職權的實際執行狀況觀察，而文獻不足之處則透過訪談之過程補充，盼能補足監察院之全貌。

## 第二節 研究方法的選擇

### 一、文獻檢閱法

欲藉社會資本理論做為詮釋監察院角色與功能的觀點，首要說明者即為政府、公眾與社會資本三者之間究竟具有何種關係，這個部分會以社會資本定義的釐清、在不同學門間的發展、對公眾的意義為何與政府和社會資本的互動逐步檢閱？其次，則以探討社會資本如何衡量的文獻為主軸，整理出本研究之社會資本概念架構，並以盡可能廣泛的觀點作為建構方式。最後則是監察院的角色與功能的介紹，角色從憲法角色、組織、監委身分要求詮釋，功能則以監察權行使案文為主要分析內容。

#### (一) 資料蒐集方式

社會資本文獻蒐集的國外部分以SSCI資料庫為檢索的主要來源，使用之關鍵字為social capital與civic、ethic、government、measurement、morality、public，國內部分則以中華民國期刊論文資料庫與政大圖書館為檢索來源，使用之關鍵字為「社會資本」。同時，為避免檢索資料庫所帶來文獻上的侷限，社會資本指標性學者之著作，亦直接為蒐集範疇之一，而進一步的篩選將以其內容做為判斷，以與本研究有關的相關文獻作為研析的主要對象。

監察院資料的蒐集聚焦於國內文獻，以國家圖書館與國立政治大學圖書館做為檢索的主要來源，其績效之評量則以監察院每年出版之工作概況作為依據。

#### (二) 資料類型

##### (1) 學術期刊與專書：

包含國、內外相關於社會資本的期刊、專書，國內期刊、專書對於監察院的討論。

##### (2) 官方資料：

主要是針對監察院所發布之監察權行使案文、調查統計資料、工作概況、監察院所譯之相關文獻或其所委託的專門研究，尤以監察權案文為主，截至2010

年4月22號止，研究者自監察院網站（<http://www.cy.gov.tw/index.asp>）共蒐集調查案文162筆、糾舉案文1筆、彈劾案文4筆與糾正案文62筆，分類整理後如表3-1。而關於案文內容繁雜，本研究所採之判端依據，首先為案文整體文意，瞭解監察權本次行使之主要目的究竟為何；其次為具體文字的使用，如使用影響「政府誠信」、「政府形象」此類文字，則歸為制度信任類別；最後，若案文整體內容涉及兩者以上之分類標準時，則就案文整體表達成分究竟屬何類者重判斷。

表 3-1 監察權行使案文數統計

社會資本架構	制度信任	涉入政治過程	政府與人民間的互惠與預防損害	概括信任	互惠行為	人民與人民間的消極預防損害	其他	總計
調查	12	0	95	0	1	3	51	162
彈劾	2	0	1	0	0	0	1	4
糾舉	1	0	0	0	0	0	0	1
糾正	12	0	29	0	0	1	20	62

資料來源：整理自監察院網站（<http://www.cy.gov.tw/index.asp>）

## 二、深度訪談法

由於訪談在各種研究手段中較具有探知到研究者所忽略面向與觀點的可能，因而具有補充文獻檢閱不足之作用；而依資料蒐集程度，不排除透過多次與受訪者接觸的可能，以獲取更為生動的一手資料。

### （一）準備工作

深度訪談的主要工具為訪談稿，為確保監察院角色與功能建構之客觀，並避免因研究者問題所產生的引導作用，在訪談問題與過程中將避免社會資本、信任和規範概念，僅直接針對受訪者職權行使或經驗進行提問，再將逐字稿作為分析的主要對象。訪談大綱如表3-1：

表 3-2 訪談大綱

問題	目的
<p>1. 監察院職權的行使對象為各政府機關人員，且受監察權為事後權，監察調查不公開的約束，是以相較於行政、立法、司法與考試來說，人民對其之觀感與瞭解相對薄弱，故身為監察院職權行使的主軸，請問您認為監察院何項職權對公民社會之影響最為重大？或是監察院的哪一項職權與公眾生活最為密切？(如調查、彈劾、糾舉、糾正等)</p>	<p>探悉監察院職權與社會資本是否連結。</p>
<p>2. 就監察院組織法之規定，監察委員須滿足一定身份之條件：如「曾任中央民意代表一任以上或省（市）議員二任以上，聲譽卓著者」、「任簡任司法官十年以上，並曾任高等法院、高等法院檢察署以上司法機關司法官，成績優異者」、「曾任簡任職公務員十年以上，成績優異者、曾任大學教授十年以上，聲譽卓著者」、「國內專門職業及技術人員高等考試及格，執行業務十五年以上，聲譽卓著者」、「清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。」請問您在監察權運作的過程之中，認為這些身分上的象徵對監察權的行使而言重要嗎？未具備類此身分者是否具擔任監察委員的資格？且由於監察院監督事項內容廣泛，監察委員如何克服專精領域之差異？調查與業務人員如何克服這些差異？</p>	<p>探悉監察院角色與社會資本是否連結。</p>
<p>3. 2005年監察委員提名同意案被拒於立院議程之外，導致監察院院務部分停擺三年有餘，就您所觀察，這段期間內監察院內部最大的改變是什麼？（如民眾投遞書狀數的減少）調查或業務進行時的改變是什麼？面對外界質疑監察權之聲浪，您有何看法？</p>	<p>探悉監察院角色與職權對公眾的影響。</p>
<p>4. 請問您在參與監察權行使或業務處理的過程中，對您本身而言，最能彰顯監察院的案件性質為何？（如廉政、人權等等）或是談談您對於負責調查的案件中，哪類案件最令您印象深刻？</p>	<p>瞭解監察院成員對自身職權與角色的認知，而這些認知與社會資本是否相關。</p>

資料來源：本研究自製

表 3-2 訪談大綱 (續)

問題	目的
5. 請問您對於監察院組織結構、職權行使、憲法地位亦或監委身分的要求有何建議？為什麼？	瞭解監察院內部成員職權行使之焦點，與社會資本是否聯繫。
6. 您認為監察院是否該就其角色或職權進行行銷？我國民對監察權普遍陌生，是否是因為監察權的行銷措施較少？	瞭解監察院與公眾的溝通管道

資料來源：本研究自製

## (二) 訪談對象

- 1、由文獻探討中可知，監察院無論從法律或實務上皆與防腐、正義與獨立等概念相關，尤其是監察委員角色與資格之認定。因此，監察院的訪談對象將以上述概念中相關職權行使者為主，如人權保障委員會與廉政委員會的監察委員、監察院監察業務組與監察調查組成員。

表 3-3 受訪者名單

訪談代號	受訪者性質	訪談日期
A-1	監察院內部常任文官	2010/5/8
A-2	監察院內部常任文官	2010/5/12
A-3	監察院內部常任文官	2010/5/17
B-1	監察委員	2010/5/18
B-2	監察委員	2010/5/24
B-3	監察委員	2010/6/18

資料來源：本研究自製

### (三) 訪談方式

研究中皆以半結構式的訪談作為蒐集訪談者資訊之方式。此種方式對訪談的結構具有一定的控制作用，同時也允許受訪者積極參與（陳向明，2002：229-230）。本研究在訪談中將以訪談大綱為主軸，進行資訊蒐集，同時，訪談中超出預設問題者亦鼓勵訪問者提出意見，以增加獲取多元資訊的可能。

### (四) 抽樣

研究中所欲採取之抽樣方式主要有二，一為滾雪球式抽樣，即透過欲訪談的組織成員或領域成員的介紹或推介來尋找新的訪談對象；另一為目的性抽樣，即配合研究目的來選取欲訪談或調查之對象，兩者在本研究中的運用如下：

#### 1、目的性抽樣

目的性抽樣為依研究所需而對樣本進行選取，因此在受訪者的挑選上將以具代表性之人物為首要訪談對象，如常任職之主管或糾舉、糾正或彈劾案之發動委員，以確保訪談對象與監察院的職權、角色密切相關。

#### 2、滾雪球式抽樣

滾雪球抽樣在研究中主要作為目的性抽樣的輔助手段，因為根據研究者立意所欲訪談的對象可能無法直接接觸，故透過引介認識監察院成員後，再經由其推薦訪問通曉監察院職權的主管階層或委員，以此類推。在研究中欲透過單一組織內部成員之觀點整理出監察院角色與功能，故並不把滾雪球抽樣的缺點：僅能找到「性質類似」之樣本，視為阻礙，反而是經由此種方式找出監察院內部對於自身定位與角色的看法。本研究訪談者之背景涵括司法獄政、廉能等相關背景之監察委員、調察官與業務處理之文官，且皆有與民眾第一線接觸的管道與經驗，是故在資料搜索的範圍與程度上應屬充足。

### 第三節 資料分析

#### 一、類屬分析

無論在文獻檢閱或訪談過程中，據訪談者之問題需求，諸多核心概念將會重複在資料或資訊中出現。而為求能迅速分析，將先建立各類屬，再將所蒐集到之資料進行針對類屬分類，最後觀察當中是否具有任何連結。

類屬分析在本研究中對社會資本概念架構的建立和監察院職權和角色上的整理相當重要，除有助於龐雜資料的整理外，更能藉由類屬間的對比，增加發現其他忽略現象的可能。本研究主要分類項目共六類，主要由社會資本衡量文獻中歸納而出，分別為制度信任、概括信任、政治過程的涉入、公民間的道德行為、政府與公眾間的積極互惠與消極預防損害行為和公眾彼此間的消極預防損害行為。

#### 二、情境分析

情境分析則應用在訪談資料上，即透過逐字稿和訪談過程的觀察與整理，去理解訪談者或與會者是在何種脈絡下才会有此種觀點或想法，而這些意見之間是否有所關聯等，據此來獲取資料的動態過程資訊。

#### 三、次級資料分析

次級分析將應用在整理監察院2005年至2009年工作概況，針對監察權之行使進行跨年度的比較，而監察權之內容包含收受人民書狀、監察委員調查、提案糾正、提案彈劾和提案糾舉。

## 第四節 信度與效度的檢驗

### 一、效度

#### (一) 三角檢驗法

三角檢驗法指的是：將同一結論用不同的方法、在不同情境或時間內，對樣本中不同的人進行檢驗，目的是通過儘可能多的管道對目前已經建立的結論進行檢驗（陳向明，2002：549）。本研究經社會資本理論來闡述監察院角色與功能，觀察其與規範、信任的互動與關聯，在整體結論具體呈現後，亦將成果和世新大學民意調查中心之報告（2007）相互參照，以達多元檢驗的目的。

#### (二) 參與者檢驗

監察院成員為研究進行的主要參與者，故參與者檢驗就是監察院內部人員的意見。具體來說，就是在整理完監察權角色與功能上的意義時，透過其內部成員的意見來對結果進行修正，或在訪談後將逐字稿寄回，讓其有機會再次申明所欲表達之觀點，以確保資料的有效性。

#### (三) 反饋法

反饋法為在研究過程中透過與他人不斷的討論來發掘研究者思慮的不足或缺失，故本研究進行中亦會以周遭之學者、同儕為交流對象，以其意見作為修正的參考。

### 二、信度

質化研究追求重複研究的一致性有相當程度的困難，除質化研究需長時間的投入外，亦經常受研究者與介入情境中的彈性互動而有所改變，是以增強信度之方式將著重在確保與增進資料蒐集的品質，以利於類似研究使用相同資料時結果之一致性，而在本研究中，訪談逐字稿的呈現可說為相當精確的一手資料，其應可作為卻保品質以達效度檢驗的方式之一。



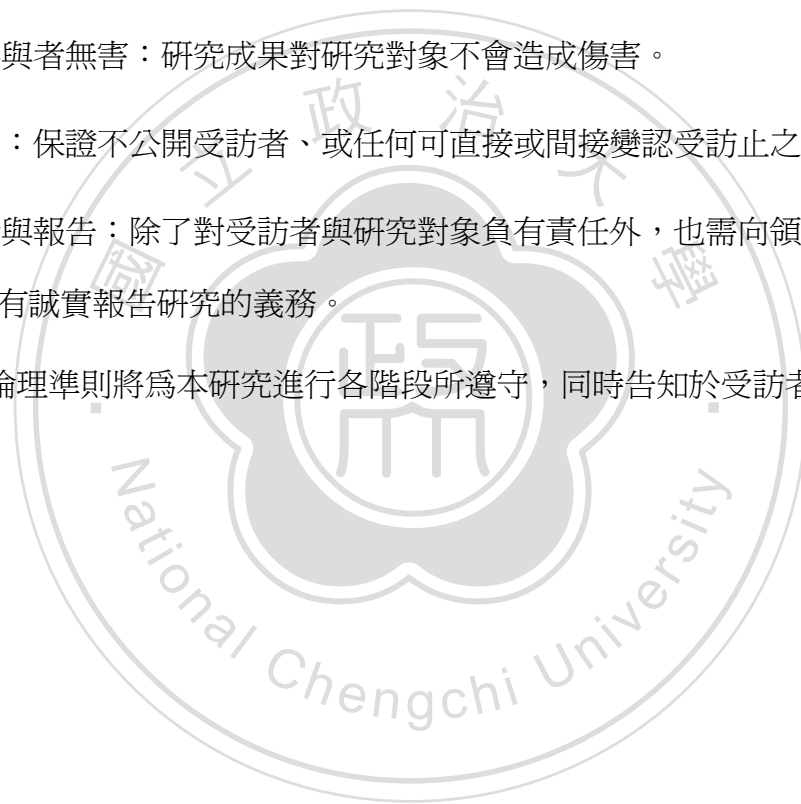
## 第五節 研究倫理

研究過程中，為確保受訪者之隱私與安全，將對其個人資料進行保密之工作，任何可直接或間接辨識當事人者，都在訪談稿與資料分析中予以刪除。此外，為讓受訪者能清楚理解本研究之目的，以保證其「知」的權力，訪談前之說明與訪談後資料的回饋，皆為研究進行時的必要工作項目之一。

Earl Babbie對社會研究的倫理提出的議題亦為本研究進行所遵循，整理後如下（林佳瑩、徐富珍校訂，2006：70-81）：

- 一、 對參與者無害：研究成果對研究對象不會造成傷害。
- 二、 保密：保證不公開受訪者、或任何可直接或間接變認受訪止之資料。
- 三、 分析與報告：除了對受訪者與研究對象負有責任外，也需向領域中的研究者負有誠實報告研究的義務。

上述倫理準則將為本研究進行各階段所遵守，同時告知於受訪者。





## 第四章 討論與分析

本章將藉由社會資本架構對監察院的角色與功能徹底探析，在文獻方面，以憲法、法律、調查、彈劾、糾舉與糾正案文作為檢視主軸，其中調查、彈劾、糾舉、糾正案文之蒐集以監察院網站所公佈，檢閱至2010年4月22日止，當中調查案文162筆，彈劾案文4筆，糾舉案文1筆，糾正案文62筆。次輔以監察院訪談之分析，以調查人員、業務人員，人權、司法及獄政委員會之監察委員，此類與民眾直接接觸或業務相關性較高者為主要對象。

### 第一節 正式網絡下的監察院角色

監察院之角色自憲法、法律與監委地位可整理出獨立、監督、正義、廉潔與防腐和資訊透明化等概念，整理如表4-1：

表 4-1 監察院的法律與職權概念

概念	法律層面	職權	委員身分
監督	憲法增修條文第七條「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。」 憲法第九十五條「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件。」 憲法第九十六條「監察院得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。」 憲法第九十七條「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」	調查 彈劾 糾舉 糾正 巡迴監察 監試 審計 公職人員利益衝突迴避	監督

資料來源：研究者自製

表 4-1 監察院的法律與職權概念（續）

概念	法律層面	職權	委員身分
獨立	憲法增修條文第七條「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」 憲法第一百零三條「監察委員不得兼任其他公職或執行業務。」	職權依據獨立原則行使。	
正義	監察法第十條第一項：監察院設監察業務處、監察調查處、公職人員財產申報處、秘書處、綜合規劃室、資訊室，分別掌理左列事項，並得分組或分科辦事：  (1) 關於人民書狀之收受、處理及簽辦事項	收受人民書狀 人權保障工作	
廉潔 防腐 資訊 透明化	公職人員財產申報法 政治獻金法 遊說法	公職人員財產申報 政治獻金 遊說	清廉正直，富有政治經驗或主持新聞文化事業，聲譽卓著者。

資料來源：研究者自製

## 一、 制度信任

在正式網絡下的制度信任將分為「監察院與公眾」和「其他政府機關與公眾」兩部分來討論。

### (一) 監察院與公眾

依表4-1所示，從法律、職權與監察委員的要求上，可知監察院被賦予的形象實屬積極、正面。除了憲法和相關法律所揭，其職權對各政府機關的監督與制衡也為被隔絕在政治領域外的民眾提供了一分保障，尤以收受人民書狀為甚，現今只需透過網際網路即可申報，遂監察院實已建立與社會交流的直接管道。又在監委身分的要求上，監察院組織法雖僅以廉潔、正直一項符合表4-1所定義，但相關身分如司法官、民意代表等皆具實踐公義和滿足社會的期盼，而職務內容之

表現亦求「聲譽卓著」和「成績優異」，充分呈現公眾對道德與專業的具體要求。故從法律、所掌職權和監委身分要求的堆砌下，監察院的角色絕對不只影響自身形象，同時也反映人民對政府整體的信賴，質言之，一自身獨立、廉潔與防腐、正義和資訊透明化等特性所建構而出，另一則為透過監督與糾正機制所挽回民眾對於政府形象之觀感。

隨著近來我國對肅貪防腐之重視，以公職人員財產申報、遊說與政治獻金等措施以達監督目的的陽光法案亦更受注意，監察院以其獨立、防腐的本質將以往利益輸送的可能途徑納入透明化的機制底下，並為政府整體之誠信與廉潔承擔責任，因此從貫穿其本質的獨立、監督與廉潔概念來看，監察院的角色不僅與其和民眾間的制度信任有關，亦直接地影響了民眾對政府整體的信賴。

除了法律上的探討外，經由訪談者的意見，可知監察院角色與民眾信賴結合的兩項關鍵因素在於「監察委員」本身與「最終救濟管道」的性質：

#### 1、監察委員

真正老百姓其實比較特別的是他們根本不了解監察權是做什麼的，但是他們又認為監察院像是古代的包青天。(A-3)

監察院之核心在於監察委員，儘管民眾對監察權並不了解，但憑恃著對委員與監察院的既成印象，仍舊對其清廉與防腐之功能深具信心。而此種形象「外溢」之結果，一方面雖增加了公眾對監察院的期望，但另一方面監察權與人民所認定之職權範疇實有落差，監察委員並未具有如包青天的「司法裁判權」，因此，監察委員形象之發揮雖與制度信任密切相關，卻並非全然皆屬正面。

美國的數字我剛剛給你看了，五億七千萬美金，所以是我們的三十倍，人數是我們的十倍，這個我們就不談了，因為我們是非政治的、不是黨派的，立法院是一個黨派型的。(B-3)

再者，相對於立法院而言，監察委員擁有超越政黨之性質，以全國為服務範圍，且不受區域利益所囿，故更能加強監察院本身獨立與公正之立場而受民眾信賴。

## 2、最終救濟管道

其實現在民眾有很多冤屈，在政府部門其它的救濟管道都行不通以後，他唯一可以信賴的就是監察院。(B-2)

對公眾而言，監察院代表著經行政救濟與司法救濟後，仍無法伸張權益的最終救濟管道，民眾可透過陳情的方式直接與監察院當日值日委員進行對談，以直接且毋須藉由第三者的方式告知監察委員，用以對抗國家之侵權行為，是以此種最終與直接性質的權益保障方式不僅深受期待，相對於其他機關亦具有較高信賴基礎。

### (二) 其它政府機關與公眾

停擺那三年，你看政府部門的弊案、貪腐的事情就很多，但沒有人調查。(B-2)

監察院的存在同時也對其它政府機關與公眾間的信任關係產生影響，因監察院本身即代表政府機關之外的監督機制，一旦失去效用，明顯地，公眾對於政府各部門無外在監督的情況下所為之行為將喪失信賴基礎，政府亦將因缺乏控制機制而使貪污、舞弊等情事發生之機率大增，而其影響無論在國際、國家或是市民社會層級的討論上，皆會與正式網絡中的制度信賴面產生連結。

在監察院角色的分析上，透過憲法地位及監委身分進行討論。從相關法律所界定整理出的概念如正義、防腐、廉潔、獨立與資訊透明化等，皆有促進制度信任的效果。而監察委員的身分在道德上以清廉為條件，在經歷上亦以反映公益的中央民意代表或被賦予實踐社會公義的司法官等職業作為要求，同樣地也成為公眾對政府信賴的基礎。換言之，基於此信賴基礎，監察院才有影響正式網絡與非正式網絡下社會資本規範與公民精神層面的可能。研究中亦發現，制度信賴於此展現了兩種性質，一為監察院角色造成公眾對其之信賴，另一則為監察權行使後政府改正所重拾之信賴。

### 二、 政治過程的涉入

監察院角色與政治過程涉入的相關程度，將從收受人民陳情書狀的數量中來觀察，瞭解監察委員未能上任而至監察權無法發揮的情況下，監察院既有的角色與形象是否能令公眾持續將其作為保障權益之手段。此外，所謂的「停擺」期間對監察院監督、防腐或維繫正義、人權等角色是否產生影響、影響的原因為何，將為討論監察院與政治過程涉入之連結性的重心。

#### (一) 監察權的「停擺」時期

據表4-2，第三屆監察委員在任時共收受100608份人民陳述書狀，而在2005至2007年監察權行使核心未能發揮的情況下，仍有將近20000筆的人民書狀，顯示監察權儘管發揮程度有限，在其固有形象的彰顯下，仍舊為民眾維繫其權益的管道之一。

表 4-2 監察院各年收受書狀數

處理情況	第三屆監察委員	2005年	2006年	2007年
收受人民書狀數	100608	8560	5785	5412

資料來源：整理自中華民國九十六年一月至十二月、九十七年一月至十二月、(監察院綜合規劃室，2007：4-7，監察院綜合規劃室，2008：5-7。)

## (二) 監察權「停擺」對監察院角色影響的肇因

從表4-2雖能得知在監委未就任的情況下，仍持續有人民陳情書狀的處理，但其數目卻顯著的下降，分析其原因應為：

### 1、人民書狀處理的完整性下降

應該是說你案件涉及到核心的部分沒有委員絕對不能行使，因為監察院的職員或是監察院的長官絕對不可能代行委員的職權，應該是這樣講啦，如果說品質就不好，也不太妥當，我個人是覺得不太妥當。(A-2)

監察院組織法與權限規定皆陳述了監察院業務性質的廣泛，而讓民眾極易成為監察院業務範圍內的利害關係人，換言之，民眾充分具有涉入監察院政治過程的潛力，只要與政府機關的違法失職或權益爭議有關，皆具向監察院陳情的空間。但從另一方面來看，監察權行使核心的喪失，確實影響了人民陳述書狀的處理程度，處理程度所指涉者即為事件處理的完整性，也就是說在功能無法完全發揮的情況下，部份陳情案件，尤其是涉及須監察權核心處理的重要案件將受擱置，而遭「避重就輕」之誤解，亦將衝擊監察院本身角色與形象的維繫。

### 2、與公眾互動的可能性降低

為什麼那幾年的時間大家會覺得說沒什麼影響，可能影響不一定那麼重大，或者是說它的影響沒有被發現，一部分的原因是因為還有其它監督的機關，我的觀察是這樣子，那還有就是說，外界對監察院說…監察院你到底做了什麼事情，除了行銷之外…當然你也要有東西才能行銷。(A-2)



就廣義的政治過程涉入觀點來談，民眾是否關心監察院之動向與近況實與監察權行使訊息之公開與案件之重大性具顯著關聯，監察權核心功能的喪失，令原本就不以行銷做為宣揚手段的監察院更無可公諸大眾的監督作為。

是以，監察院的組織、職權設計是有利民眾參與相關政治過程，即使監委不在任的三年中，其廉潔、公正之形象依然是民眾保障自身權益的救濟管道，惟礙於陳述書狀處理的完整性和監察院與民眾互動的減少，在此三年中監察院之角色深受重大斷傷，致使其無法如相關法律和組織設計所呈現，被賦予如此重要的影響能力。

### 三、互惠行為與消極預防損害行為

監察院的角色與其和公眾間的互惠行為或損害預防行為究竟有無關聯，或是影響過程為何？在經訪談與案文分析後，可知無論在監察權停擺時期或監察委員上任後，監察院的角色對正式網絡都有一定的影響力，這種影響力可藉由監察院固有之形象向公眾傳達，亦可透過監察院對其它政府機關的規範與監督，進而對公眾權益的維護提供保障。而監察委員在任且監察權得以完整行使時，監察院的角色更為彰顯，具有回應所謂「事後權」與「人力、預算不足」質疑的功能，增加其積極之性質與監督業務事項的完整度，其在社會資本觀點下的主要角色歸類如下：

#### (一) 嚇阻作用

監察院停擺了三年，對於相當多的公務人員和政府機關而言，它從前的嚇阻力量還存在，但是從我們監察院處理的案件，我們已經發現有若干的公務人員，有若干的政府機關已經抓準了因為你監察院沒有行使職權，所以我們可以為所欲為，只不過是這種現象對一般民眾而言沒有直接關聯。(B-1)

從受訪者的回應中可以知道，對政府各機關而言，在監察權無法發揮效用的期間，監察院形象所既有之公信力與嚇阻能力依然有其效用，而這種公信力與嚇阻能力有助於抑制部分政府機關與公職人員的違法失職行為，進而避免民眾權益

受損之可能，惟這種潛在的抑制機制並不易測量與感知，且直接的作用對象為政府機關，故受訪者認為民眾較難獲知。

你有一個獨立的監察權行使，一方面對政府官員其實是一個很大的壓力，你去問政府官員他們會跟你講，他比較怕監察院，因為監察院可以懲罰他、可以調查他。(B-2)

監察院停擺了三年，政府有很多貪腐的問題發生，假如監察院正常的運作，政府官員可能有貪腐行為的時候，他就會比較有個忌諱，有一個機構在外面直接的監督他。(B-2)

監察院公信力與嚇阻能力之基礎，又可從監察院角色所擁有之「獨立」性質來看，其主要特徵為跳脫出機關本位的層級節制，並以一外在且與政府本身連結程度較低的機制來對政府部門進行監督，避免了以往「官官相護」之可能，並對公職人員的行為形成約束作用。

## (二) 警示作用

監察院也一樣，它多多少少有一種性質是說，今天有這個問題發生了，就等於說監察院來做這個調查，等於這種案子不該發生，結果你發生了，我們現在提出讓你注意，希望以後不要發生，或者正在發生的時候，希望它減少到最少的損失，應該是有那樣的意思在裡面。(B-1)

警示作用意指監察院以其監督之角色與職權對政府或公職人員違法失職之情事調查的當下，即象徵與宣示了類此作為的不適當、無效率與可究性，因而若政府機關因相同事由或類此作為而遭調查，概可謂論之有據。此「前車之鑑」的效果將可克服監察院因事後權性質所生忽略潛在問題之疑慮，並從其監督角色的發揮與監察委員本身所擁有之信賴基礎來為各機關樹立行事規範與準則。

因為適度的結合媒體報導就會對行政部門跟官員產生一些壓力，甚至於有一些案子結案了以後就報導出來，透過這種案例的報導，他們也會知道這種事情會被彈劾，所以我們要特別小心，這個會產生對政府官員和公務員心理上的壓力，也是一種教育的壓力，就是你知道什麼事情不能做，監察院都會調查、都會彈劾。(B-2)

警示作用的效果不只依靠監察院本身角色的發揮，更有賴媒體和政府對資訊透明的影響力，若兩者能相互配合，除可預期對形塑政府官員的行為典範有所幫助外，更可促成資訊透明化與全民監督的效果。

### (三) 觸媒作用：

比如說今天有某一類的案子大家都在詬病，為什麼司法機關、檢察系統不願意發動，監察委員只要其中一個當他發動調查權的時候，如果他真的行的時候，他可以逼的檢調單位不得不配合他來做，換句話說，他是要來發動、促使原本應該有的政府的功能，沒有發動的時候可以促使他來發動。(B-1)

從討論監察院與制度信賴連結的過程中，監察院實擁有較其他政府機關獲得公眾信賴的利基，故監察委員對政府機關所生之規範效果亦能說是由廣泛的社會信賴所支撐。基於此故，監察委員便具有引導社會對於違法失職情事或特定議題關注的能力，同時代表監察院近來之監督方針，包括媒體、調查資源與相關協助單位皆以其動向馬首是瞻。監督機關與受查機關因制度設計上之對立，而可能引發之資料提供不全或延誤的疑慮，也能透過監察委員的觸媒作用迫使受查單位配合調查。

委員是古時候的包青天，監察院既然可以監督公務人員，法官、檢察官也是公務員，法院、地檢署也是公家機關，當然在監察院的監督範圍裡面。(A-2)

監察委員本身的角色與形象為觸媒作用發揮的重要關鍵，也就是說在監察委員的行事與態度符合憲法、公眾的期待時，其所能導引之社會關注與調查資源將更為充足，反之，若監察委員本身即深受質疑，其對特定案件所能動員之社會資源亦將短缺。

#### (四) 成本節制

如果你要問一個法院判某一個案件，或某一個檢察官來調查一個案件，你如果是用單獨那個案件來計算成本的話，實在成本太高了，不論你是任何一個調查案件，檢察官也好、法院也好，甚至我們警察也好，對特定的案子來計算的時候，我們成本太高了。(B-1)

監察院所監督者為全國各政府機關，其業務內涵涉及諸多專業領域，因此受人力與預算上限制，深受業務處理上之質疑，但若發揮上述為各機關建立規範與準則之效用，增強示警之功能，將能大幅降低調查成本，同時收事半功倍之效。

## 第二節 正式網絡下的監察院功能

正式網絡下監察院功能的建構，將透過監察權行使案文的分類、人民書狀數跨年度的比較與訪談內容分析以達深刻描摹之效，表4-3為正式網絡下的案文分類表。

表 4-3 正式網絡下的調查、彈劾、糾舉與糾正案文分類

社會資本架構	制度信任	涉入政治過程	政府與人民間的積極互惠與消極預防損害行為	其他
調查	12	0	95	51
彈劾	2	0	1	1
糾舉	1	0	0	0
糾正	12	0	29	20

資料來源：整理自監察院網站(<http://www.cy.gov.tw/index.asp>)

## 一、制度信任

從上述案文分類中的制度信任觀察，可發現監察權的行使是以政府為標的，一方面對政府的人或事進行監督，另一方面向社會發出政府擁有修正自覺的訊息，以增加或修補政府的整體形象，其監督之對象涵括國防部、行政院、內政部與各縣市政府，茲列舉數例：

### (一) 糾正案文

#### 1、國防部

經核聯勤及第四地區支援指揮部對所屬未盡指揮監督權責，故釀成本案危安及重大違紀事件，更遭媒體披露，嚴重斲傷軍譽及敗壞國軍形象。

國防部債權既無擔保，勢必與承購戶爭議起訟，橫生枝節徒增困擾，不但損及政府形象，更使行政資源無形虛耗，殊屬不當。

#### 2、行政院衛生署

該署於第一時間對於民眾疑慮事項，未明確宣示周延配套之把關機制，以安定民心，而於消費者恐慌及輿論質疑後，始提出「三管五卡」措施，致外界有「臨時急就章」等質疑，加深民眾對政府的不信任感，損及政府形象，顯有失積極。

#### 3、行政院衛生署中央健康保險局

健保局多年來未能建立完備之健保醫療費用審查監控機制，致未能即時察知不當虛、浮報醫療費用情事，有效杜絕詐領健保給付弊端，任令不肖醫療院所長期侵蝕健保資源，影響民眾觀感至鉅。

#### 4、行政院新聞局

新聞局辦理「強化政策宣導」及「整體施政傳播」專案，以置入性行銷方式宣導，與該局對外宣布停止辦理之說法相悖，有損政府誠信。

## 5、內政部入出國及移民署

移民署未落實臨時收容管理之規劃、執行及督導職責，致頻生受收容人遭猥褻、虐待及所屬人員違法犯紀事件，引發輿論譁然，嚴重破壞機關風紀，斷傷政府形象。

## 6、高雄縣政府

顯然未善盡主管機關監督、輔導及調查處理之責，引發輿論譁然，戕害學生受教權益並斷傷政府形象，核有督導不周之怠失。

## 7、桃園縣政府

桃園縣政府自行規劃設置「公共工程營建剩餘土石方暫屯及調配場」，規避土資場設置、審核及管理法定程序及應備文件，玩忽法令、便宜行事，有損政府施政形象，誠有怠失。

### (二) 糾舉案文

不但恐將使政治犯、受難者及其家屬再度遭受公權力之斷傷，且反將導致社會大眾對於政府貫徹憲政民主法治之基本決心，產生極大不信任感，衍生嚴重社會紛擾。

### (三) 彈劾案文

於立法院答詢與建商共餐乙事，言辭反覆；甚且親至已具證人身分之蔡姓建商辦公處所會面；均未誠實面對各界質疑，嚴重影響司法威信及政府形象。

### (四) 調查案文

造成「求救無門」之印象，尚非無因，主管機關允應援此作為教案，研議如何適時傳達訊息、安撫人心並指引受困人員防護事宜，實為當務之急。

從各案文中的註記部分分析，可將監察權發動之動機分為三類，一為屬於政府本身之考量，如政府聲譽、形象、誠信、風紀與司法威信等，多為政府之違法、失職情事所導致對其本身的傷害，監察院以監督之角色對其行使職權。其次，屬於公眾層面的考量，如其觀感、輿論和權益，是監察院試圖以其職權維繫和保障之標的。最後為政府違法失職所造成之效果，如社會紛擾、民眾求救無門等，可論為監察院欲彌補政府其他機關作為而須參酌者。

在正式網絡下，監察院與人民在制度信任的面向上非常密切，無論在監察院角色或其功能的討論中，皆無違政府組織致力於公共信任以增加其政治正當性的傳統。此種正當性從法律切入探索，如前節所述，角色的信任基礎為法律所賦予，建立在本身之公信力與對其他政府機關的監督之上；而就本節對其職權行使案文的分析，監察院功能，或稱監察權之發揮，亦起因於為回復政府聲譽、形象與建立公眾良好之觀感，因此，肯定監察院對制度信任面的影響能力概無疑義。

再就監察院調查、彈劾、糾舉與糾正的案文中觀察，可發現有為數不小的比例被歸類在「其它」項目，又佔其中最大宗者為「效能」或「效率」的議題，透過對各機關政策與作為檢討，亦有重拾民眾對政府整體信賴之效。為之列舉如表 4-4：

表 4-4 效率、效能議題

針對機關	內容
交通部公路總局	交通部公路總局暨所屬重橋處於「澎湖縣望安～將軍跨海橋及兩端引道興建工程」辦理過程，對於承商作輟無常、 <u>進度嚴重落後情形</u> ，未能有效督促改善工進，且未切實依照契約規定於進度落後逾 10%以上時，適切行使甲方終止契約權，顯有未洽。
交通部觀光局 內政部營建署 嘉義縣政府	國內已有 4 處遊艇港， <u>不是超低度利用，就是根本閒置</u> （如布袋港），顯示政府興建遊艇港政策失敗，各有關機關應深切檢討，莫重蹈覆轍。
稽察公務人員退休撫卹基金管理委員會	據審計部函報：稽察公務人員退休撫卹基金管理委員會管理運用公務人員退休撫卹基金成效， <u>涉有未盡職責及效能過低情事</u> ，報院核辦乙案。
行政院新聞局	本案係審計部派員查核行政院新聞局補助財團法人公共電視文化事業基金會辦理數位無線電視共同傳輸平台計畫，核有未盡職責及效能過低情事。
稽察勞工退休基金監理會及臺灣銀行	據審計部函報：稽察勞工退休基金監理會及臺灣銀行（股）公司管理運用新、舊制勞工退休基金成效， <u>似有未盡職責及效能過低情事</u> ，報院核辦乙案
法務部	據審計部函報：稽察法務部所屬各機關土地管理情形， <u>涉有未盡職責及效能過低等情</u> 乙案。

資料來源：整理自監察院網站（<http://www.cy.gov.tw/index.asp>）

## 二、 政治過程的涉入

有關於政治過程的涉入，本研究以人民書狀數的收受數量為觀察方式，圖4-1為近年來各月份監察院收受人民書狀數，從中可看出監察權能否切實發揮，與公眾對於監察院的需求密切相關，且在我國監察委員的觀察下，民眾以監察院做為救濟管道的比例，相較於其他國家而言亦屬多數。

以現在每年監察院的收受人民書狀數來看，一年大概是有 30000 件以上，所以換句話說，一個月大概有 3000 件，我這個做得很仔細，在我找到的幾個國家，而且都是監察制度實施很久的國家，我們是最高的，就是人民向監察院來陳情的比例，我們比以色列高，比芬蘭高，比瑞典高。（B-3）



從跨國的監察權比較觀點切入，可知我國國民知悉監察權可做為救濟管道的比例不低，也就是說，儘管相較於行政、立法與司法，公眾對監察權普遍陌生，但此現象非本國特有，而是普遍存於各國。但就另一方面而言，監察院本身對案件處理的數量與品質是否與人民需求成正比，仍須再進一步討論。

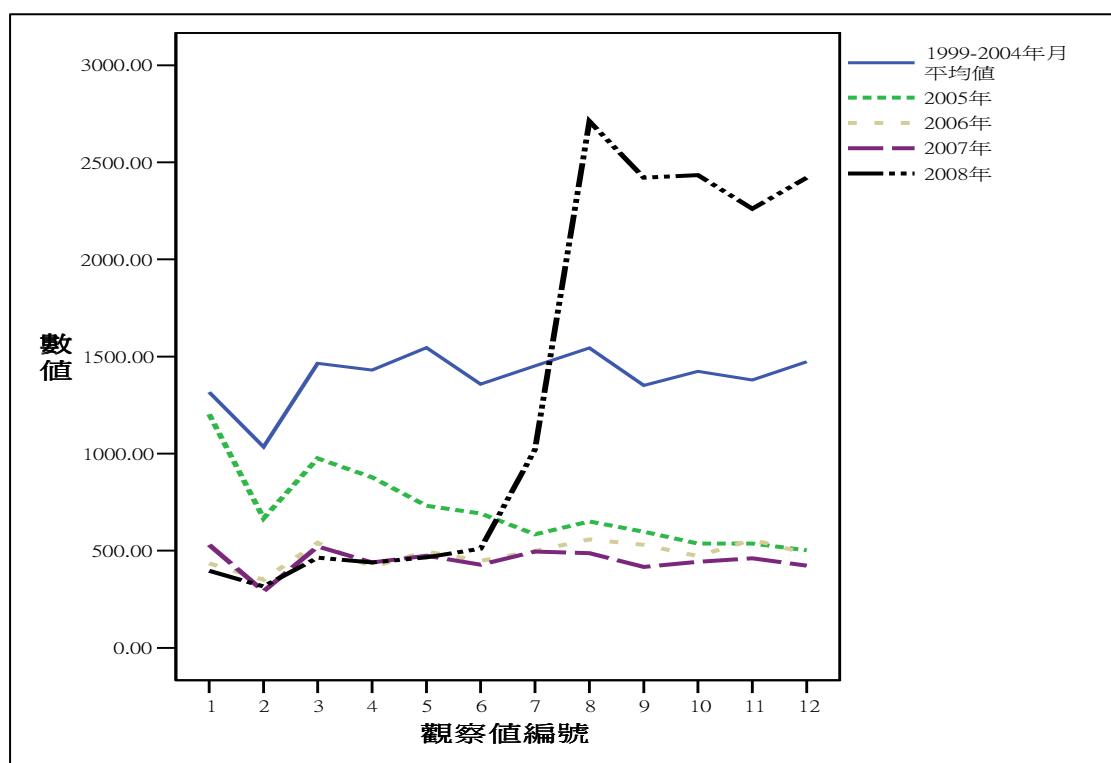


圖 4-1 監察院各月收受人民書狀數

資料來源：修改自監察院工作概況（監察院綜合規劃室，2008：4）

收受人民書狀為公眾接觸監察院運作最直接的管道，故本研究將藉由其跨年度與各月份的比較，從中瞭解其概況。將「監察院工作概況」中之圖表納入2008年收受書狀數後發現：自2005年2月始，因第四屆監察委員未能如期上任，故人民書狀數呈現遞減狀態，顯現公眾對於監察院職權實質運作的懷疑。跨年度的比較方面，在2006與2007年兩年內，兩者各月份收受之書狀數更少於2005年監察委員未能上任的當年度各月份，監察院的被需求量相較以往大幅縮減。然從2008年八月第四屆監察委員上任之後，書狀收受數大幅增加，遠遠的超過1999年至

2004年的各月平均值。是以，監察委員的存在與否不僅直接的影響監察權的核心能否發揮，同時也掌握著公眾對於政治過程的涉入。

然而，監察權能否發揮與監察委員之重要性不僅於此，表4-5書狀處理之情況，為本研究將第三屆監察委員、2005年、2006年、2007年、2008年一至七月、2008年八至十二月的收受書狀與處理數相互比較後所得。透過其更能突顯監察委員之代表性與職權影響力。表中所謂之處理方式依監察院工作概況（監察院綜合規劃室，2008：7）分別為據以（建議）派查；委託調查；函請機關說明、查處、補送資料；認無違失，函復陳述人；機關正處理中或屬機關應先行處理，或屬建議性，送請機關參處；應循或已循司法、行政救濟程序，函復陳訴人依法辦理；不屬本院職權範圍；陳訴內容空泛；需陳訴人補充說明或補送資料；其他；案件併案處理。

表 4-5 收受人民書狀數

處理情況	第三屆監察委員	2005年	2006年	2007年	2008年 1-7月	2008年 8-12月
收受人民書狀數	100608	8560	5785	5412	3615	12250
處理數	100478	8730	5663	5235	3506	12469
處理數/ 收受數	99.9%	超過 100%	97.9%	96.7%	97.0%	超過 100%

資料來源：整理自中華民國九十六年一月至十二月、九十七年一月至十二月、九十八年一月至六月監察院工作概況（監察院綜合規劃室，2007：4-7，監察院綜合規劃室，2008：5-7，監察院綜合規劃室，2009：4-8）

由上表可看出無論是在監察院未能就任的2006年、2007年與2008年一月至七月，還是監察委員在任的年度，監察院書狀處理皆達相當高的比例。第四屆監委未上任前監察院所進行之因應措施，諸如書狀處理的前置作業或請被訴機關詳加說明或附相關資料等，也使監察院得以維持在一定水平的機能。上表中超過100%

處理效率的年度，應為當年書狀處理範圍已竟，從而可對過往書狀進行作業。而其所帶來的影響，以「量」和「質」兩部分分別討論之。

#### (一) 量的影響

自「量」的比例上來看，監察院對公眾事務之處理似未因監察委員無法就任而有太大落差，呈現落差的部分則在向監察院投遞的書狀數。故能推論民眾對於監察權能否真正發揮的感受會反映在其涉入政治過程的選擇上。

#### (二) 質的影響

案件量少是另外一回事，也有它的原因，但是沒有停擺，沒有停擺因為監察院還在運作，所以應該是說那段時間是沒有監察委員來行使監察職權的核心部分。(A-2)

自「質」的方面來談，監察委員不在任期間確實衝擊了監察權行使的完整程度，也就是涉及監察權核心部分的空洞現象，其過程可推論為職權不完整所引起的處理缺失，如須委員主動調查或派查案件閒置，此皆將損及監察院既有形象，最後導致尋求救濟人數的下降。

### 三、積極互惠與消極預防損害行爲

積極互惠與消極預防損害行爲在案文內涵的歸類上是監察權行使的最大宗，為求能明辨監察院發揮與民眾間積極互惠與消極預防損害行爲的功能，在此並不延續在「制度信任」中以調查、糾舉、糾正與彈劾分別檢閱之方式，而從積極與消極兩者作為討論類別。

#### (一) 積極為互惠行爲

積極為互惠行爲的監察權行使方式在各案文中之表現並不顯著，大部分的案件仍以事後處理為主，因此在彈劾、糾舉與糾正這類事實產生後，才得為動作的監察院職權上並無積極性質之展現。積極互惠行爲出現的形式多以監委自動調查或專案調查的形式出現。當中又以專案調查為顯例，例舉如下：

- 1、 「偵查不公開原則落實問題之檢討」專案調查研究。
- 2、 「臺灣老人人權與實踐之探討」專案調查研究。
- 3、 「偏遠地區客運停駛問題」專案調查研究。
- 4、 檢警偵辦性交易網路犯罪之研究。
- 5、 貪瀆案件定罪率之探討專案調查研究。
- 6、 政府對於傑出運動員培育與輔導之探討。
- 7、 『發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫』5年500億元之預算執行情形及績效探討」專案調查等。

專案調查所針對之議題多為我國所亟待處理的問題，故在其尚未引起廣泛討論與爭議前，經由專案調查的方式提醒相關政府單位，並進而提出改善意見。透過此步驟監察院可將其所觀察之社會趨勢與潛在的問題予以具體化，同時擺脫事後監督的權責限制，進而以「參考」取代「指導」，以達預防問題發生的效果。

然而，監察權在倡導預防性政府的趨勢下，是否仍恪守消極之事後性質，仍存在討論空間，若單就案文來判斷監察權缺乏積極性質，而論其為「事後權」似乎稍嫌武斷。

我就認為說監察權不是只有事後權，我們的職責是調查官員的違法失職，還有行政院各部門的場所、措施有沒有問題。（B-2）

經由與監察委員的實際接觸，可知過往對於監察權的刻板印象，即「事後權」之性質，並未實際地侷限住監察權之發動，監察委員是以違法、失職做為監督之判準，而不論該政策執行完竟與否。

我覺得現在政治發展的趨勢，講政府治理來講是一種預防性的，要預防政府效能不好、預防政府官員違法失職，所以我們的監察權不能限定在說事後才去做，在事中的時候如果已經有合理的證據懷疑有可能違法失職，或者是效能不彰，我們就要去調查。(B-2)

從監察委員之態度上，可知監察院已朝「預防勝於治療」的方向前進，過往對於監察權只能作事後彌補之質疑，亦隨監察院本身對其角色與職權的重新界定，逐漸將前瞻與預防作為職權行使之標的，關於監察院與公眾間積極互惠之行為，應可預見將逐漸增加。

可是我為什麼能夠提出這個東西，我是根據他過去的事後經驗，可是我現在提出來的這個作法是事前，大部分都是事前，可是是基於事後的经验。(B-3)

更具體的來說，監察權現在多以所謂的「預告性措施」來對政府機關進行監督，意即其將調查或糾正之違法、失職情事，擬為建議並列為機關未來之政策目標，以防患未來相關事件的發生。故監察院調查、彈劾、糾正與糾舉權雖多以具體事件的事後檢討來發動，但監察權實已往積極預防損害行為的方向邁進。

## (二) 消極預防損害行為

消極預防損害行為在監察權行使中，非以監察院與公眾間創造價值為焦點，而多以事後問題的處理為主，同時對應負責之機關予以告誡，此亦為監察院功能發揮之主軸，而此種改正或性質的作為可約略分為兩種，一為民眾主動要求而致監察權的發動，另一為監察院針對問題的後果發動。

### 1、民眾主動要求

在民眾主動要求調查的案例中，所佔比例最高者為政府與人民間的土地糾紛與民眾對於司法程序或判決之爭議，故監察機關可謂被視為因行政或司法而致權益受損的民眾尋求協助的最後管道之一，相關案文內容如：

已逕向該會水土保持局申辦為「農牧用地」，惟該處延宕逾3年仍未完成變更，嗣又於98年間要求渠限期拆除地上房舍並返還林地，致損及權益等情。

內政部警政署刑事警察局及台北地方法院檢察署就偽造有價證券等案件，未完整採納澳洲警察局詢問筆錄之關鍵證據，致陳訴人遭受不公平判決，涉有違失等情乙案。

然而，儘管公眾可透過要求監察院調查的方式改善政府機關致損害的相關作為，但其中亦不乏認知客觀事實錯誤之情況，致監察院僅能以「循其他途徑」回覆，例舉如下：

均屬私權關係，自非監察權行使之所能及。其是非曲直，最終仍應由司法機關依法處理，附此說明。

尚難認有違誤。如陳訴人持不同法律見解，認該府應退還已繳納之差額地價者，宜循司法途徑解決。

是以陳訴人如仍主張收回土地，允宜循行政救濟程序處理。

在這樣的情況下，監察院的確有令民眾產生位高权重卻又無責可究形象的可能，此與下述就政府機關已發生之違失所進行之調查與糾正的最大不同點在於，此不僅涉及了明確或單一的利害關係人，亦牽涉民眾主動涉入政治過程與認定權益委託對象的概念，而讓監察權的啟動被賦予了一種「應然」的意涵。因此，當其回應為「宜循他類途徑」等方式處理時，將嚴重違背公眾對於「應然」之期待，並損及監察院與社會資本理論中消極預防損害行為之連結，故在消極預防損害行為的討論中，單獨民眾主動要求調查之重要性實不亞於監察院針對廣泛大眾權益受損所為之舉措，而主要原因即在於前者指定了監察權為委託對象，後者直接的課責對象多為其他政府機關，監察院並不會直接被認定該為錯誤的行政處分或瑕疵司法程序負責。

## 2、監察權事後發動

在監察權事後發動的情況中，政府的違法與失職作為皆已涉及不特定利害關係人之權益，儘管此類致使監察權發動的原因並未具有如民眾主動發起時之針對性，但因其所涵括之範疇多為影響輿論與社會觀感的重大議題，故監察權之介入以預防問題的再次發生實有其迫切，整理後之主要議題如下，並輔以監察院案文內容討論：

### (1) 生存權

衛生署中醫藥委員會訂定之中藥重金屬之限量標準失諸寬鬆，且多數中藥未訂定砷、鉛、鎘、汞等單一重金屬之標準，未能保障民眾健康，確有違失。

衛生署對於民俗調理行為效用及安全性之科學實證分析未有進展，相關之管理措施猶在原地踏步，未能隨社會變遷及民眾需求而與時俱進。

交通部為國營鐵路管理機關，長期無視地區居民生命財產及鐵路行車安全，置任臺鐵林邊溪橋嚴重阻礙排洪達十餘年。

臺南市政府未恪遵「建築法」規定，於沙卡里巴、鴨母寮、水仙宮、復興及健康臨時攤販集中市場興建過程，俱未辦理建造執照及使用執照申請，無視公共安全重要性，任令違規使用超過 17 年以上，顯有違失。

在生存權的議題上，監察院與消極預防損害行為的連結相當緊密，概因其與民眾重大基本權利攸關，而監察權在人力與資源相對於其他機關短缺，且所轄之專業廣泛的前提下，案件之篩選與處理多以重大性與代表性為考量，從公義、人權與社會秩序的議題中亦能發現。

## (2) 公平、正義

大專校院弱勢學生助學計畫未依家庭實際人口計算補助標準，有違公平。另無財力編列經濟弱勢學生生活費貸款1年6億多元利息補助款，卻能編列不排富免費營養午餐4個月29億元補助款，預算分配不符公平正義，教育部核有未當。

顯見國內汽柴油反應國際油價波動之比例，未盡確實；以及該公司成品油之生產成本分攤，有交叉貼補之嫌，且令工業用戶無提升能源使用效率之積極誘因，不當增加消費者負擔等情，均有違失。

由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於1%，遠低於行政院主計處、內政部及學者之估算數據，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應救助經濟弱勢者之責任。

對照表4-1從相關法律與監委身分所整理出來的監察院角色，可知公平與正義為其具公信力形象的來源之一，而從其職權實際行使的案文中，更能瞭解監察院維繫公義之具體範疇為何，如教育、消費與經濟等。然而就上述案文而言，其皆為行政機關與公營事業長期政策導向下之產物，除了以被動的問題處理作為外，專業取向的規劃建議亦該提出參考，同時於過程中審慎監督。

## (3) 人權

內政部警政署環保警察隊第二中隊與彰化縣警局鹿港分局，涉嫌違法濫權，藉勢藉端騷擾資源回收業者，致人權與生計嚴重受損等情乙案。

忠孝醫院未依法盡告知受檢學生及督導陳醫師之責，嚴重侵犯受檢學生之隱私權；臺北市政府衛生局憑片面之詞做出本件未達違法程度之結論，曲意迴護，迄今仍未善盡依法調查處理之責任，均有重大違失。



三多國中辦理學生健康檢查前置作業未依規定組成工作小組，亦未詳細向學生及家長說明健康檢查實施方法、進行方式及配合事項，致引發不尊重學生人權爭議，核有未當。

#### (4) 社會秩序

法務部及臺灣臺中監獄明知邱姓受刑人屬再犯高危險群且不符合「悔悟實據」之假釋要件，該監卻 8 次報請法務部於 95 年 10 月 5 日核准假釋。

台北縣政府衛生局輕忽怠慢精神疾病防治業務，導致高居全國報載精神疾患事件之 20%，核其縱任轄區類似個案一再發生，顯有疏失。

### 3、重大議題

在積極為互惠與消極預防損害行為中，亦能發現引起社會廣泛討論的重要議題，這些與民生利害相關者皆深具形塑政府與公眾關係的潛力，茲舉莫拉克風災之調查案文如表4-6：

表 4-6 監察院重大議題

針對機關	內容
經濟部 水利署	經濟部水利署每年編列龐大治水預算，行政院亦核定鉅額水患治理計畫，惟莫拉克颱風來襲時竟未見成效，每逢豪雨河川氾濫成災，淹水事件一再發生，涉有績效不彰。
國防部	莫拉克八八水災造成各地重大災情，國防部有無發揮防災救災之功能，對於災情資訊之掌握及救災黃金時間之搶救作為等緊急應變措施，有無失當乙案。
中央與地方水利相關設施主管機關	莫拉克颱風造成高雄縣旗山地區嚴重水患災情，中央與地方水利相關設施主管機關有無行政違失案。
中央及地方水利相關設施主管機關	莫拉克颱風造成屏東縣林邊及佳冬地區嚴重水患災情，中央及地方水利等相關設施主管機關有無行政違失案。
台東縣水利及相關設施主管機關	莫拉克颱風造成臺東縣知本及太麻里地區嚴重水患災情，水利及相關設施主管機關有無行政違失案。
行政院農委會水土保持局等相關機關	自 85 年賀伯颱風之後，政府部門已著手推動水土保持政策、土石流監測、研發土石流預警系統、劃設土石流警戒區、利用衛星遙測追蹤濫墾山坡地、水土保持教育宣導等措施；惟事隔 13 年，莫拉克颱風襲台，依然發生大規模之災害，行政院農業委員會水土保持局等相關機關有無妥適落實水土保持措施乙案。
行政院農業委員會等相關機關	民國 98 年莫拉克颱風襲台，高雄縣六龜鄉因土石流造成嚴重傷亡，行政院農業委員會等相關機關有無妥適落實水土保持措施乙案。
行政院農業委員會等相關機關	民國 98 年莫拉克颱風襲台，高雄縣那瑪夏鄉南沙魯村因土石流造成嚴重傷亡，行政院農業委員會等相關機關有無妥適落實水土保持措施乙案。
行政院暨各部會及各縣（市）政府等相關機關	莫拉克颱風襲台造成重大災害，行政院暨各部會及各縣（市）政府等相關機關之防災體系未能發揮功能；又政府各部門執行救災中對於災情資訊整合、通報管道及救災黃金時間之搶救作為等相關緊急應變措施，有無失當乙案。
屏東縣政府	關於莫拉克颱風襲台造成屏東縣嚴重災害，依本院莫拉克八八水災專案研議，為避免調查範圍重複，浪費資源，本案專就屏東縣對於災害前之整備措施、災害發生時之應變作為及發放中央墊款項等事宜有無周妥等進行調查

資料來源：整理自監察院網站 (<http://www.cy.gov.tw/index.asp>)

表 4-6 監察院重大議題（續）

針對機關	內容
政府相關單位	莫拉克颱風挾帶超大豪雨，造成台 16 線集集路段路基掏空、路面塌陷，並發生 7 車 15 人墜入濁水溪慘劇，相關單位有無違失乙案。
政府相關單位	莫拉克颱風挾帶超大豪雨，造成雙園大橋 P1-P16 間 16 座橋墩及 459 公尺橋面板遭洪水沖毀，並發生 8 車 12 人墜入高屏溪之慘劇，相關單位有無違失乙案。
政府相關單位	莫拉克八八水災後之災民遺體安置、災區廢棄物清理及防疫等工作，相關單位有無善盡職責等情乙案。
政府相關單位	本院莫拉克八八水災專案調查研議小組決議：莫拉克颱風八八水災後之災民安置，政府相關單位有無善盡職責，應予深入調查。
相關主管機關	固以本院偏重事後監督之角色及立場，原宜待該等重建工作完竣後，再行整體全盤之檢視與調查，較能釐清全貌，論究功過。惟考量本(99)年洪汛期將至，以及氣象預測春季可能出現近 10 年來最劇烈降雨，並配合本院莫拉克八八水災專案調查研議各小組報告整體進度，爰就目前調查所得適時提出 3 大類計 14 點調查意見，以督促相關主管機關未雨綢繆，於汛期屆臨前得以及時檢討改進，本院並當持續追蹤各機關後續重建成效。

資料來源：整理自監察院網站 (<http://www.cy.gov.tw/index.asp>)

就調查、彈劾、糾舉與糾正案文整體來說，目前佔監察權發動，重要議題篇幅最眾者為 2009 年 8 月莫拉克風災所引起之災情是否具「人禍」性質所進行之總檢討，涉及機關之廣包括經濟部、國防部、行政院農委會、災情慘烈之各縣市政府當局與重建計畫之相關單位。雖就案文內涵而言，性質上仍屬行政機關之不當、疏失後所為之課責與糾正，然如表 4-3 之最後一欄所示，監察院為防將至之洪汛期，仍舊跳脫事後課責之立場，進而對重建工作之現況做出評估與具「指導」意味甚重之調查意見，故可推知就議題重大性與利害關係人範疇的考量上，監察院實有其職權積極發動之裁量可能。

### (三) 小結

監察院與社會資本規範概念的連結，從監察權案文行使的文本上較少發現所謂積極作為的型態，而多以消極性的問題處理為焦點，然不論為積極或消極，皆有相當充分之內容可論證監察與社會資本的規範面概念密切相關。再從監察權啓動的原因來談，積極互惠行為多以主動針對重要議題進行預告性聲明或措施為主要型態。消極預防損害行為的發動型態則為被動處理政府問題或人民的陳情；除此之外，監察權發動之考量實不以事前或事後為依據，而是從違法、不當之措施發生與否判斷，甚至從其言談中更能知悉監察權之發動已漸往所謂積極、先導的方向前進，亦能推論積極互惠行為日後將有漸增之趨勢。

## 第三節 非正式網絡下的監察院

從憲法、法律與監察委員的身分要求中並無從發現監察院的角色對於公眾間信賴關係、道德行為與消極預防問題發生的影響，換言之，其角色似僅在正式網絡下與監察院和人民的互動相關。

非正式網絡下的案文分類表如表4-7，從中可發現單就調查、彈劾、糾舉與糾正案文看來，實無法發現監察院與非正式網絡下各社會資本面向的互動。

表 4-7 非正式網絡下的調查、彈劾、糾舉與糾正案文分類

社會資本架構	概括信任	人民與人民間的積極互惠行為	人民與人民間的消極預防損害行為	其他
調查	0	1	3	51
彈劾	0	0	0	1
糾舉	0	0	0	0
糾正	0	0	1	20

資料來源：整理自監察院網站 (<http://www.cy.gov.tw/index.asp>)

(一) 概括信任

概括信任所指為監察院的角色與功能可增進社會整體的信任程度，然在此標準下，從憲法地位、監委身分要求和監察權各案文中皆未有相關陳述，本研究認為是監察職權本身並無促進概括信任的內涵與效用。

(二) 積極互惠行為

監察院之角色、功能是否有增加積極互惠以產生良善社會風氣的能力，同樣地，從憲法地位、監委身分要求和監察權各案文中亦無相關資訊，其原因亦為監察權本身並無實踐公民承諾與道德行為之立意，檢視相關案文後僅下列符合：

1、南亞海嘯募款事件

內政部係掌理全國勸募事宜之中央主管機關，對本案南亞海嘯勸募款四十八億餘元長期未依法善盡監督之職責。

監察院對南亞海嘯捐款流向與使用提出質疑，追究負責之主管機關，經由其過程的透明化與課責，應能增加民眾對於捐款效果的信心，促進國際社會的互助和良善風氣。

(三) 消極預防損害行為

如同在正式網絡內所述，監察權在促進積極互惠與公民道德的行為上較不明顯。但有別於正式網絡內諸多消極預防損害行為的案文，監察院促成非正式網絡內預防損害行為的事件亦在少數：

1、卡車司機超時工作

行政院勞工委員會辦理公路客運業司機工時稽查，長久坐視超時工作之嚴重性，僅就稽查結果轉送各地勞政單位裁罰，對後續執行及改善措施未能落實追蹤管考，輕忽該行業攸關公眾安全之特性，顯有疏失。

本案經由監察院提起糾正後，應可令行政院勞委會關注此項問題，嚴格控管相關規定，讓民間業者知所改進，避免危及公共安全。

## 二、 監察院對非正式網絡的影響

假如你在監察院裡面工作，或者是你比較敏感的話，你就會知道監察院停擺的三年對於台灣是有非常重大的影響。(B-1)

對民眾來講，政府的貪腐、官員的貪腐，跟你好像沒有直接的關係，可是這個貪腐的錢都是老百姓納稅的錢，這個對民眾當然有影響、對國家有影響、對國家的財政都有影響，甚至於對整個國家的形象。(B-2)

所以為什麼要設立監察使，為什麼要設立這麼多的專業監察使，這個理由是很充分的，國會代議功能的不足、專業領域的出現，還有專職人員來監督政府行政，這些都是國會議員做不了的。國會議員要做選區服務，而且只關心他自己那個選區，可是監察使或者監察委員是以全國為範圍的。(B-3)

從上述受訪者的言論中，就監察院對社會秩序的維護、救濟需求的滿足等功能而言，實際上應與非正式網絡擁有不亞於正式網絡的緊密連結，然而其對非正式網絡的影響從法律、監委身分與監察權的行使案文中，竟難以發現其與非正式網絡之關聯，其原因為何？實際情況又是如何形成？概可從訪談者的論述中窺探一二。

## 三、 訪談內容分析

監察院功能難以影響非正式網絡的因素概可整理為下述九項。

(一) 媒體對公眾認知的影響

1、新聞性與重大性導向

一般監察院會提彈劾案，當然都是對一個重要的政府官員，認為他有行政上的違法失職才會提出一個彈劾案，彈劾案對一個公務人員來講是一個慎重的事情，監察院提出彈劾案也是一個很慎重的舉動，那因為這種事情大部分都是社會矚目的案件，所以一般的社會大眾他可能透過媒體或報章雜誌的報導，他對彈劾案最有印象。(A-2)

監察院的職權中最具裁罰性質與代表性者為彈劾，然自本研究檢閱於2009年4月22日網站所公佈之彈劾案文，發現僅有4筆資料，是故相對於調查、糾正與糾舉的發動，彈劾權執行的次數確實較少，然而基於其重大性與新聞性，卻成爲最受媒體或民眾所知悉的監察院權力。

如果說真的對這個社會、人民有影響的是什麼，我覺得未必是彈劾，可能糾正影響更大，我不是說糾正一定影響最大，我的意思是說糾正可能影響更大，但是它是相對不受人民重視，它可能總總原因，它可能沒有新聞性，沒有新聞價值，或是一個廣泛大家所認知的議題，只有少部分的人在關心這個議題，但是這個案子提出糾正，因為對事糾正就會促成行政機關的一個改進措施，這個影響層面可能是在冰山下面，或者是說只有少部分人知道，它並沒引起注意，但事實上影響層面是很大的。(A-2)

然真正能對公眾生活造成廣泛或全面之影響者，可能並非懲戒性質最嚴重的彈劾權，從案文內容來看，調查、糾正與糾舉無論在發動之次數與涉及之議題上，皆較彈劾多元與頻繁。大部分的民眾在未曾接觸過監察院的情況下，透過媒體篩選僅能認知較具重大性與新聞性之職權，如「彈劾」，但實際上透過糾正、調查或糾舉所引起行政機關的作為或法令的變遷對公眾生活才造成真正的影響，故媒

體的主導並無法令人民瞭解監察院介入公民社會的程度，且監察院普遍被公眾認為與其生活較無相干。

## 2、行銷的爭議

監察院對其角色與職權進行行銷以建立和社會溝通的管道，如同各行政、司法機關將適度結合媒體力量作為促進資訊透明或政策順服的策略一般深受外界肯定，但監察院對於藉媒體來達成與社會互動的目的，內部卻有諸多考量。

### (1) 保密性質

所以一方面希望監察權能跟媒體適度的結合，因為要發揮影響力，必需要媒體來報導，不然的話會有什麼影響力。那又希望媒體報導，又希望媒體要保密，這是有矛盾的。(B-2)

監察院案件調查過程當中，具有保密之性質，如何與媒體協調、拿捏案情透露的分寸將對監察委員或調查官造成困擾，是以，與媒體保持適當距離，甚或減少接觸的頻率，為監察院在行銷方面較為保守的原因。

### (2) 內部觀點的不同

那早些年也許有忽略掉這個地方，可能認為說監察院你只要把自己的角色扮演好，人民自然會知道。但隨著時代在改變，政府機關也需要適度的行銷。(A-2)

我認為監察院應該要跟法院一樣，是任勞任怨的，擔任監察委員的人是沒有聲音的，是非自有公論(B-1)

我是覺得我們監察委員或者是職員，監察院應該有計劃的去安排他們到外面去講一些跟監察權有關的問題，那現在院裡面還沒這樣子做，都是我們被動的。(B-2)



監察院內部對行銷之議題仍未有共識，甚至意見是完全對立。以監察院的組織分工而言，在理念上，監察委員無論是本身或法律所賦予之條件皆不應涉及強調組織本身重要性之宣傳，是應秉持B-1受訪者所述：監察委員是沒有聲音、任勞任怨的，以維繫其公正之基礎。然於事務官的角度而言，其於範疇業務的處理上，有令政府與公眾信服和配合的需求，透過監察權的行銷與宣揚的確助於組織公信力的發揮，此外，監察委員間的意見亦不盡相同，亦有建議以參與演講、解說或介紹等作為行銷之方式，透過內部人員直接幫助公眾瞭解監察院的角色、職權。總結各方意見，在行銷策略的應用上，監察院的確有破除以往保守取向的必要，但在其業務限制與形象維繫的考量下，藉由調查案件事後的公開、融入機關訓練過程或參與民間活動等類似舉措的設計，應可有效達到社會溝通與公眾認知的雙重目的。

### 3、實際行銷困境

例如像是在香港廉政公署，它們可以拍戲劇、拍影帶，然後他們有個較公共服務處，它們在各地方宣導反貪，宣導廉政公署可以幫我做什麼，各個地方都有。我們監察院行銷就只是秘書處底下設一個公關科，然後不過就4、5個人，那正式人員也差不多只有1、2個，那其實是沒辦法的。(A-3)

欲讓民眾對於監察權的認知更深有賴行銷的配合，然監察院本身所擁有之行政資源實不足以支應相關需求，且依監察院過往之經驗，欲學習香港廉政公署的行銷策略，對其本身而言就是相當大的突破，故監察院若欲呈現其於非正式網絡下的影響力，除將行銷列入未來預算編製重要項目外，新的觀念、訓練或人才的引進也是不可或缺的重點。

#### (二) 專業需求

監察院所監督的對象是全國公家機關與公務人員，因此其所涉及的專業範圍與監督領域相當廣泛，然而單從我國公務人員任事任用制度來看，實無法滿足如

此龐大且複雜的業務內容，故也不免有處理品質上的疑慮，而監察院為克服此項問題，在面對超出其處理能力外的案例時，將採專家會議的方式進行處理。

監察院也意識到這一點，所以監察院在進行重要案件調查…專案的調查的時候，都會有一個諮詢會議，他們會請這一方面的專家學者，來一起來會商討論個案件，請他們提供專業的意見，所以監察院並不是說我自己關著門來決定怎麼做就怎麼做，不是這樣子。(A-2)

然而，專家會議的方式雖然提供了一個外部的機制來對高度專業的議題進行諮詢，但其仍具實務上的困難。

他們通常最大的困難是說，它沒有辦法去詳細閱覽卷宗，然後他也沒辦法進行調查，那只是去問它某一個法律問題的意見，所以我覺得那個功能可能並不是那麼強，那反而是內部更需要增強像會計的專業、法律的專業、各種不同的專業，我覺得這個對監察院的幫助蠻大的。(A-3)

外部諮詢的機制受限於專家對於案件的瞭解，因此無法達到制度設計上的理想，又從訪談中並未獲得任何具體的內部或制度性作為來加強監察院本身所需具備之能力，故無論在對人民陳情書狀的處理或政府機關的調查時，仍舊有改善品質的空間。

原來國會的代議功能不足，這麼多新的領域，牽涉到新的知識，必須要有專業的監察使，那我們的政府還沒有這個概念，所以現在這些只以獨立機構。(B-3)

新興專業領域與知識對監察制度之衝擊，並非僅是我國所面臨之困境，外部專家的協助、內部訓練與制度修正，皆有助於監察院業務之處理，而處理素質的提升與公眾需求滿足之程度息息相關，隨著相關作為之改善應可令監察權對非正式網絡的影響更為顯著。

### (三) 期待與實務之落差

監察院為我國五院之一，監察委員的身分、條件被賦予相當程度之公信力，且職權與廉潔、獨立和防腐緊密相連，在陽光法案的推動與落實後，公務人員財產申報、遊說與利益迴避等業務皆由其所主管，又其所監督之對象為全國政府機關與公職人員，因此整體社會對其角色與功能的彰顯實有一定期待。

我曾經在這樣想，假設我們劃一條線，這個是一般大眾跟人民對監察院的期待，是在這個地方，但是憲法所賦予監察院職權的角色只有到這裡，不要說監察院可以做到百分之百，或是事實上可能只做到百分之九十或八十，即使監察院做到百分之百，還有這麼一大段的落差。(A-2)

但這就是說有些民眾對監察權並不瞭解，所以他對你就有很高的期待，這種期待有時候就會超過我們的職權範圍，這種期待很高有時候就會變成失望，這個就是監察權有必要要對外界常常去做行銷、這種溝通的工作，讓他對監察權有正確的瞭解，有些事我們可以做，有些事我們做不到 (B-2)

但監察院終究非行政機關、司法機關，其無法直接介入以指導行政作為或干預司法判決，且職權的發動目前仍多以問題發生後的追究為主，故會出現人民對監察院之憧憬與實際運作的觀感落差，甚至認為監察院根本無法保障其權益，其實質影響力自然也被低估。而此困難之克服有賴監察院對其職權的介紹與宣導，在正確認知監察權的前提之下，公眾才有體認監察權實質影響的可能。

### (四) 行政或司法作為本身錯誤機會不大

一個學校養成、專業考試跟專業養成的教育之後，透過兩審或三級三審的法院判決下來的一個東西，基本上是應該被信賴的，換句話說，人民如果對這個應該被信賴的判決不滿意來向監察院陳情，它本身出錯的機率就不會太高。(A-2)

假設十件司法陳情案件，你大概可以被監察院平反一件已經不錯了，這個不是監察院專業能力不足，也不是監察院功能不彰，而是先天上這十件裡面，本來其他九件就沒有錯啊。(A-2)

人民以投遞陳情書狀的方式與監察院直接互動，將因行政作為或司法程序而致權益受損的情況交付監察院處理，在主觀上已將責任由行政或司法機關轉向監察院，是以監察權處理結果對其之利弊會深刻影響人民的觀感，成為民眾判斷監察權能的依據。但以民眾陳情內容的大宗：司法與土地糾紛來看，受法規與層級節制所為之判決或行政行為，因錯誤而須對民眾權益受損負責的情況實為少數。

那我們是不是可以反推回去，假設十件平反一件，另外九件是替公務員平反，他沒有錯，他不應該被彈劾、不應該被糾正。(A-2)

再就另外一個角度來看，若調查結果能替行政、司法機關平反也是監察權功能的彰顯與落實，但此種觀點卻長期被民眾忽視，甚至被論為監察權不彰的控訴，此亦為為何監察權無法影響非正式網絡的導因。

#### (五) 監察院非唯一監督機制

因為這段時間，既然最高的監察機關沒有辦法向它投訴或是沒有委員來行使這個地方，我還可以向這個機關的上級機關，機關本身也可以自我監督啊，機關本身也可以自我行政監督，或者是說選擇這個機關的上級機關來做監督，都可以取代原來監督的角色。(A-2)

政府組織受法令與層級節制之約束，本身就具有一定的自我監督機制，故在失當的行政處分產生影響前，多可透過此內部機制檢驗而出，進而做出修正，是以，在這層層把關下仍舊發生的違法、失職，才有監察權介入的機會。監察院在2005年至2008年這段期間，因監察委員不在任而致核心監察權無法行使之狀況，未引起非正式網絡太大變動的因素，可以推論是各機關本身就具有行政監督的功

能，其職權與監察權原來即有互補和重疊的性質。但是否就可論斷監察權無存在必要，以行政監督代之即可，應能就內部與外部的監督機制來討論，申言之，上級機關之行政監督概屬內部控制，而監察院代表者為外部的獨立監督功能，雖權限內涵相同，但因客觀、公正之考量，仍有其不可取代性。

#### (六) 監察院非行政作為機關

監察院發現行政機關的錯誤，提出一個糾正案是要求行政機關來改善，不是監察院來替它改善，換句話說，這個改善作為還是要由行政機關做出來，那外界的感想可能說，這是行政機關自我做出的一個改善，不是監察院，但是這後面推動的力量是監察院，這個地方被忽略掉了。(A-2)

監察院職權的發揮之所以無法影響非正式網絡，除以行銷和媒體焦點不足的觀點看待外，也可以說監察院本身就不是政府舉措錯誤的負責人或修正者，其職能是定位在政府修正和負責行為後的啟動者與潛在影響者，是以單從行政或司法機關作為的改正中，很難看出監察院是改革推動者。

它唯一的特別處是它對老百姓好像不產生任何影響，因為它不對老百姓行使任何的公權力，所以當它不存在的時候，我也不會覺得…政府的權力還是在運作，那為什麼呢，因為它是政府機關的外部結構。(A-3)

再者，監察院相對於行政、立法與司法而言，屬於外部結構性質，非政府運作的核心機制，是以較少有機會直接對公眾行使公權力，加上監察院負責者為政府整體業務之監督，原則上為保持其公正與獨立之立場，與各機關之業務本來就有保持距離之必要，因此就整體來說，監察院於憲政設計的角度上，較少有與公眾互動的可能。

(七) 監察院人力與預算上的不足

我們現在面臨比較大的問題就是說調查官的人力不足。(B-2)

監察院一年有四萬七千件，但最後派查的只有一千件，換句話說只有百分之二點幾。這就是因為監察院的人手不夠，所以你說預算有沒有影響，是有影響的，所以我們現在的真正問題是，派查率太低，可是這是剛剛講的那個問題，平均每個月收到這麼多案子，但是由於只有七十八個調查人員，調查核派一年只有一千件。只占陳請總數的二點一，比例太低。應該多少呢？合理的百分之五，百分之五的話就要加一倍的人，你現在立法院不給你錢，沒有預算、沒有人事，你只能做這麼多。(B-3)

首先，監察院所負責之業務範疇廣泛，理應有足夠的人力與資源來支應，但就目前的情況來說，其預算與人力配置卻成為監察權伸張的難題之一，故突破以往所謂監察權為無實質權力的看法，人數的短缺才是監察權對非正式網絡難以發生影響力的主因。

但是它作為監督你行政，那相對它就得罪其它的政府部門，所以監察院向來在預算跟人員配置、組織上面，我們要回到立法院去，回到其它行政機關，它就會很嚴格的去審核你。(A-3)

其次，監察院為一獨立機關，其預算卻由行政院主計處審核，而非屬獨立性質，此制度設計上之缺失恐有致使監督客體箝制監督主體的疑慮。加上監察院在國家預算結構中所佔比例，相較各政府機關而言實在太低，也讓監察權行使範疇大幅限縮。

但是如果這兩個完成的話，就是一個是辦案比例的增加，一個是專業人士的增加，這兩個條件如果充分的話，我相信監察院在大部分老百姓的心目中，跟在大部分政府官員的心目中，應該是更為積極的。(B-3)

最後，人力與預算實屬一體兩面，事務官的不足將影響監察權執行之效率，然而人力之增加涉及預算的擴編和組織法的變動，兩者之推動皆有立法上的困難。因此監察院除了致力於「量」上的增加外，「質」的精進，也就是人力資源的訓練將顯得更為重要。

#### (八) 制度的變遷

監察院在提出糾正案或函請改善的時候，多責成機關首長對失職人員自行議處，而不輕易動用糾舉權來把這些官員拉下來，所以他在糾正的同時又包含了對人的懲處，所以糾正表面上是一個事，其實包含了人，所以這個是很特殊的。(B-3)

由於彈劾與糾舉此等對「人」的懲處方式，於現今政治態勢之下，發動時極易引發政黨之干預與異議，是以監察權之發動多已轉向對「事」的糾正。但在少了彈劾與糾舉的針對性與重大性後，非正式網絡也較難感受到監察權的影響力。

#### (九) 監察權的不完整

監察院是有權力的，可是它的權力是不太完整的，而且我們詬病比較多的是監察院彈劾人了以後，必須送到司法院的公懲會，公務員懲戒委員會，由司法院的公懲會來決定這個彈劾案是不是成立、要不要處罰、怎麼處罰(B-2)

監察院雖具有彈劾的權力，但懲處權的分割，致監察院即使提出彈劾，最終亦由司法院決定是否成立，此將無形中削減監察院的威信，阻礙其實質角色的發揮。

### 四、監察院困境之解決

#### (一) 社會資本的累積

是否因為監察院屬非行政作為機關或僅是憲政設計上的外部結構，就沒有探討對非正式網絡影響薄弱的空間？本研究自訪談過程與監察權行使實務中分析，監察院身為一「院級」的憲法機關，理應有影響非正式網絡下各社會資本面向的能力，然受限於上述困境，監察權的影響能力受到一定程度的侷限。

那像這種公務員違法、失職的，也許你讓老百姓瞭解說，我們的政府需要我們大家來監督，有很多我監察院看不到違法失職的地方，你們如果看到可以告訴我一聲，用這種方式，不是說你本身受害才來找我。（A-1）

首要的解決之道在於社會資本之累積，監察院對非正式網路發揮影響之方式除了從監察權的宣導著手外，亦須建立與公眾之關係，從而透過外部的協助彌補本身之不足，並強調公眾的參與和舉發有助於其生活品質的提高與社會秩序的維護，進而直接傳達監察權與公眾生活密切的資訊。此監察院與公眾間良善關係的發酵，將持續加強監察權對非正式網絡中社會資本的影響力。

## （二）溝通

就上述九大困境析論，其概可分為受制度所囿而產生之限制與溝通不良所導致的障礙，前者包括專業需求、行政與司法體系本身出錯機率不高、非唯一監督機制、人力、預算的不足和監察權的不完整性，此類問題涉及修法與固有之困境，因此實務上較難克服。後者則為媒體對公眾認知的影響、期待與實務的落差、監察院非行政作為機關與制度的變遷，其涉及公眾的觀感與認知，相較於前者，應為監察院呈現其對非正式網絡影響力的可行管道之一。

我覺得那個系統，因為以前他們曾經印出來，我看過，它整個印出來的時候，那你會看到說它有改進，然後改進會一直追蹤，會一直往後，譬如說有一個法令不完整，我們調查以後我們去糾正他，它就會在系統顯現出來，那所謂顯現不是把績效顯現出來，只是處理結果顯現。（A-1）

上述系統資料之輸入由監察院與行政院共同負責，藉由此系統可追蹤監察院對行政機關糾正後所產生之結果，而行政機關之職掌多與非正式網絡息息相關，故此資訊之公開與運用將有助於公眾認知監察權所能觸及之範疇，亦能瞭解監察權是如何介入與影響整體社會。



## 第四節 小結

經由案文與訪談的分析、討論，本研究發現監察權的角色與職權與正式網絡的關係相當密切，而與非正式網絡的關聯性較為疏遠，但所謂「密切」或「疏遠」所代表者並非監察院角色和職權對正式網絡將產生正面效益，或對非正式網絡產生負面影響，其所欲表達者為監察院表現之優劣將直接且強烈的影響正式網絡，反之，監察院角色、功能之優劣則無法對公眾彼此的互動造成太大的影響。

在正式網絡中，監察院與公眾之關係概可透過其自身直接達到效果，亦或藉由所具之公信力約束政府機關，間接保障公眾權益，然無論是直接或間接，皆仍屬正式網絡下的政府與公眾之關係，申言之，監察院角色與功能所涉及之正式網絡可分為兩類，一為監察院與公眾，另一為其它政府機關與公眾。因此其不僅與監察院與公眾間的信賴、涉入政治過程或預防損害、積極互惠行為相關，同時監察院也維繫著公眾對政府整體的信任、涉入各機關政治過程的頻率、政府對公共利益的促進、公共問題的解決等等。而無論是監察院對正式網絡直接作用或藉由監督其他機關產生的間接作用，相關法律、職權行使案文與訪談過程中皆能發現其所造成影響之資訊相當豐富。

但在非正式網絡中，監察院對公眾互動所造成的直接影響，或藉由監督擁有與公眾直接互動職權的機關所造成的間接影響，兩者在於相關法律、職權行使案文與訪談過程中皆缺乏相關證據。本研究認為此現象並不能單以監察權設計非以公眾為行使目標解釋，因實際上監察院促成諸多立法與行政上的法令更動，而這些更動對公眾生活實影響至鉅。

表4-8、4-9、4-10，為監察院在正式網絡與非正式網絡下之整理，並以社會資本各項概念之相互對照，應有助釐清監察院內部成員之相關意見。

表 4-8 訪談與案文整理---正式網絡下的監察院角色

監察院的角色	
正式網絡的社會資本面向	訪談與案文整理項目
制度信任	<p>1、監察院角色可整理為獨立、監督、正義、廉潔、防腐與資訊透明化，其與制度信任密切相關。</p> <p>2、監察院對制度信任的影響可分為：</p> <p>(1) 對其本身與公眾間制度信任的影響：受監察委員操守與最終救濟管道兩性質影響。</p> <p>(2) 對其他政府機關與公眾間制度信任的影響。</p>
政治過程的涉入	<p>1、在監察權「停擺」的三年中，監察院仍發揮其固有形象，部分民眾持續以其作為最終的救濟管道。</p> <p>2、人民陳情書狀數減少，概因</p> <p>(1) 陳情書處理程度的缺失。</p> <p>(2) 與公眾互動的機會減少。</p> <p>(3) 監察委員未就任。</p>
積極互惠與消極預防損害行為	<p>監察院角色的主要作用有</p> <p>1、嚇阻作用</p> <p>2、警示作用</p> <p>3、觸媒作用</p> <p>4、成本節制</p>

資料來源：本研究自製

表 4-9 訪談與案文整理---正式網絡下的監察院功能

監察院的功能	
正式網絡的社會資本面向	訪談與案文整理項目
制度信任	<p>1、從調查、彈劾、糾舉和糾正案文中，皆可發現監察院向社會發出政府本身具有修正自覺的訊息，且當中出現諸多與制度信任相關之內容如：「政府形象」、「民眾觀感」、「政府誠信」與「信賴感」等字眼。</p> <p>2、另一與制度信任相關者是關於督促政府效率與效能的議題。</p>
政治過程的涉入	<p>監察委員的有無亦代表監察院之核心職權的行使與否，其不僅影響著人民陳情書狀數的多寡，亦涉及監察權空洞化後，所導致案件處理程度不完全之情形。</p>
積極互惠與消極預防損害行爲	<p>1、從監察權行使案文中可知積極互惠行爲出現頻率少於消極預防損害行爲。</p> <p>2、積極互惠行爲以「專案調查」形式出現，主要為我國亟待處理的問題提出參考。</p> <p>3、消極預防損害行爲可分為</p> <p>(1) 民眾主動要求：對正式網絡下的監察院影響最大，人民將權益保障的責任交由監察院。</p> <p>(2) 監察權事後發動：主要議題如：生命權、人權、公平、正義和社會秩序等。</p> <p>(3) 重大時事議題：如莫拉克颱風</p> <p>4、據訪談結果，監察權之發動不以事前與事後為考量，監察委員認為監察權應朝「預防」性質的方向發展。</p>

資料來源：本研究自製

表 4-10 訪談與案文整理---非正式網絡下的監察院

監察院的角色與功能	
非正式網絡的社會資本面向	訪談與案文整理項目
概括信任	自監察院相關法律與監察權行使案文中並未發現監察院擁有促進公眾彼此信任的效果。
積極互惠行爲	自監察院相關法律與監察權行使案文中並未發現監察院擁有促進公眾彼此爲互惠或道德行爲的效果。
消極預防損害行爲	自監察院相關法律與監察權行使案文中並未發現監察院之功能擁有促進公眾彼此爲預防損害行爲的效果。
	<p>造成監察院的功能無法穿透至非正式網絡的原因：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、媒體對公眾認知的影響</li> <li>2、專業的需求</li> <li>3、期待與實務之落差</li> <li>4、司法與行政作爲本身錯誤機會不大</li> <li>5、監察院非唯一監督機制</li> <li>6、監察院非行政作爲機關</li> <li>7、監察權人力與預算上的不足</li> <li>8、制度的變遷</li> <li>9、監察權的不完整</li> </ol>

資料來源：本研究自製

## 第五章 結論與建議

### 第一節 研究發現

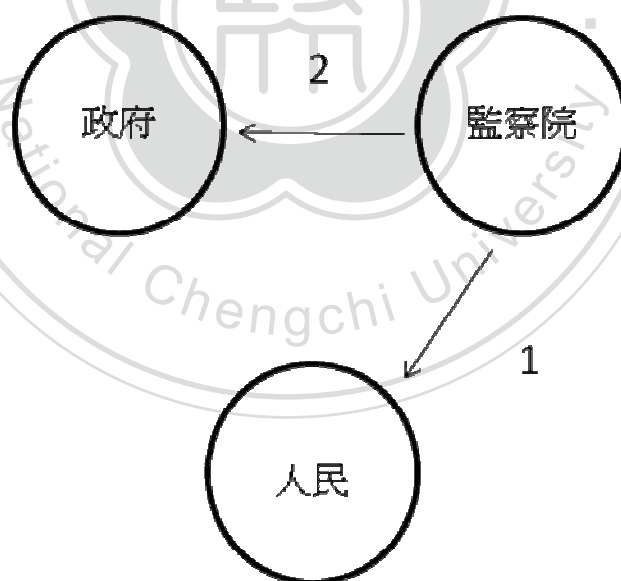
#### 一、監察院與社會資本的關係

##### (一) 信任觀點下的監察院

##### 1、正式網絡

##### (1) 監察院的角色

從憲法、監察院相關法律、監委身分規定與訪談內容分析，可整理出監察院具有獨立、監督、正義、廉潔、防腐與資訊透明化等形象，此皆有助於其公信力之建立。其制度信任概可分為兩種模式，如圖5-1所示，一為由監察院與監察委員的既有形象與最終救濟管道之性質所建立，直接發生在監察院與公眾之間；另一法律所賦予，以其監督之職能糾正政府違法、失職所重拾的公眾信賴。



1：監察院與監察委員的既有形象與最終救濟管道之性質所建立的制度信任。

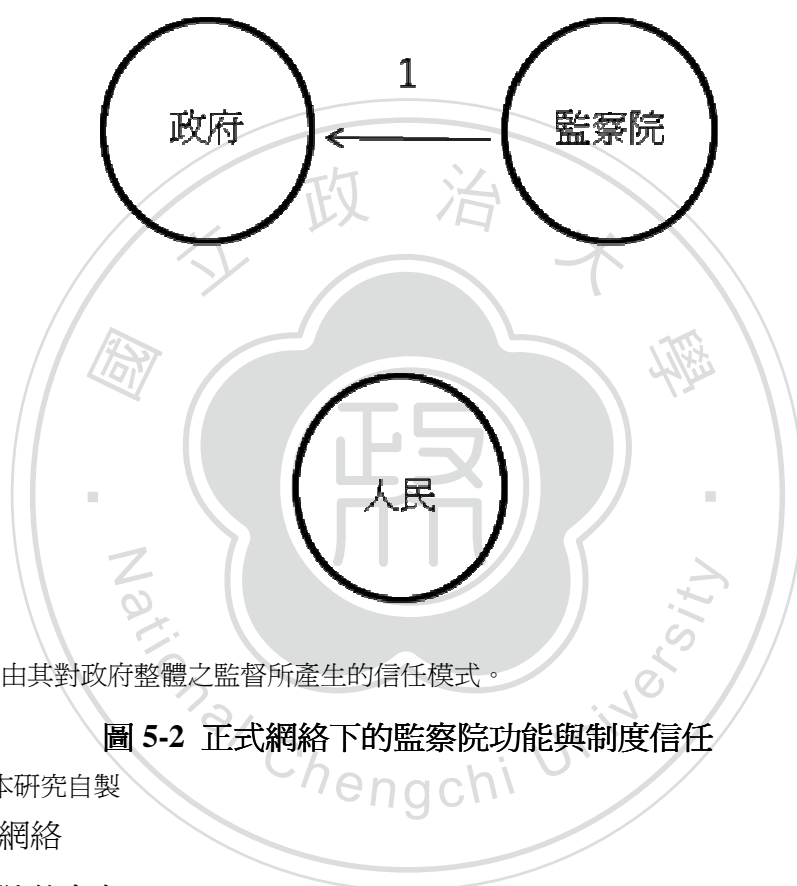
2：監察院為政府外部監督機制所建立之信賴。

圖 5-1 正式網絡下的監察院角色與制度信任

資料來源：本研究自製

## (2) 監察院的功能

從監察權行使之案文中可發現，諸多案件之發動多以維繫政府形象、效率、誠信、民眾觀感等原因發動，並透過調查、彈劾、糾舉和糾正避免公眾信賴程度之下降，是以相關案文能具體呈現監察院之功能與制度信任密切連結，也就是說監察權的行使可充分且直接的影響公眾與監察院間的制度信任。圖5-2為監察權營造制度信任的方式。



1：監察院藉由其對政府整體之監督所產生的信任模式。

圖 5-2 正式網絡下的監察院功能與制度信任

資料來源：本研究自製

## 2、非正式網絡

### (1) 監察院的角色

在本研究中並無發現監察院的角色或功能有促進社會信任氛圍的直接效果存在，且其職權行使以公部門為標的，尚難論監察行為可間接造就特定機關促成公眾彼此信任感的增加。

### (2) 監察院的功能

從監察權行使之案文無法發現可影響公眾間信任關係的案例。

## (二) 公民精神觀點下的監察院

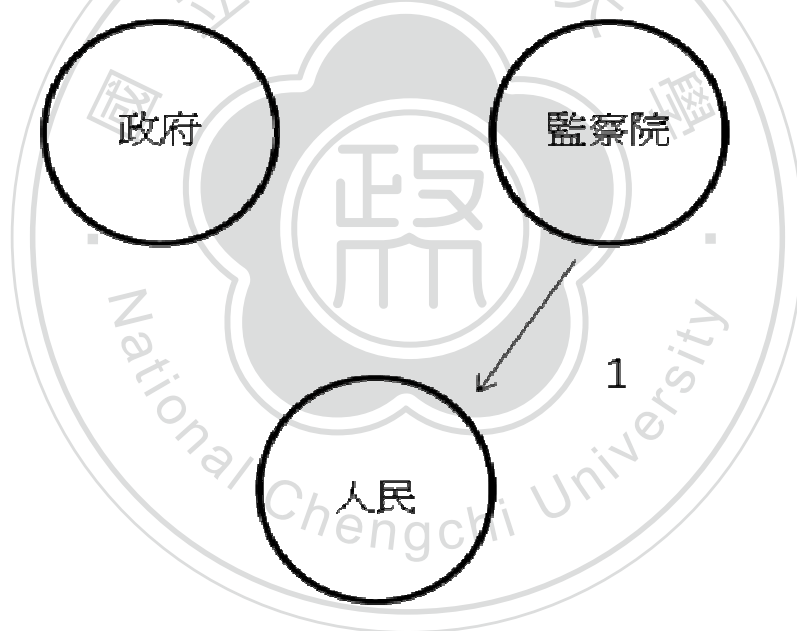
### 1、正式網絡

#### (1) 監察院的角色

公民精神於本研究中以人民陳情書狀數之投遞為衡量依據，在監察權「停擺」的三年中，監察院仍發揮其固有形象，收到約莫有20000份的陳情書。

#### (2) 監察院的功能

政治過程的涉入與否本研究從監察院所收受的人民書狀數進行分析，發現即使在監察院空擺期間，書狀處理效率仍如往常，唯一不同者為人民書狀數的下降，是以可知監委在任與監察權之行使可有效增加公眾涉入政治過程的信心與頻率。圖5-3為監察院角色、功能與政治過程涉入的模式。



1：監察院對陳情書狀的處理。

圖 5-3 正式網絡下的監察院功能與公民精神

資料來源：本研究自製

### 2、非正式網絡

#### (1) 監察院的角色

在非正式網絡下，公民精神以互惠行為為衡量依據，然從相關法律中難以發現監察院角色有助於公民間的互惠行為。

#### (2) 監察院的功能

在糾正案文中發現監察院促進公民承諾與道德行爲的事件並不多，僅有南亞海嘯一案，故可推論監察院與非正式網絡中的公民精神不甚相關。

### (三) 規範觀點下的監察院

#### 1、正式網絡

##### (1) 監察院的角色

就相關受訪者之意見，監察院在監察委員未能就任期間，其角色對其他政府機關仍舊具有重大影響力，透過此等影響力的發揮，仍有助於其對公眾為積極互惠或消極預防損害行爲，其具體內容為嚇阻作用、警示作用、觸媒作用與成本節制作用。圖5-4為其作用方式。



1：監察院角色所發揮對政府的影響，並促進其與公眾間的互惠與預防損害行爲。

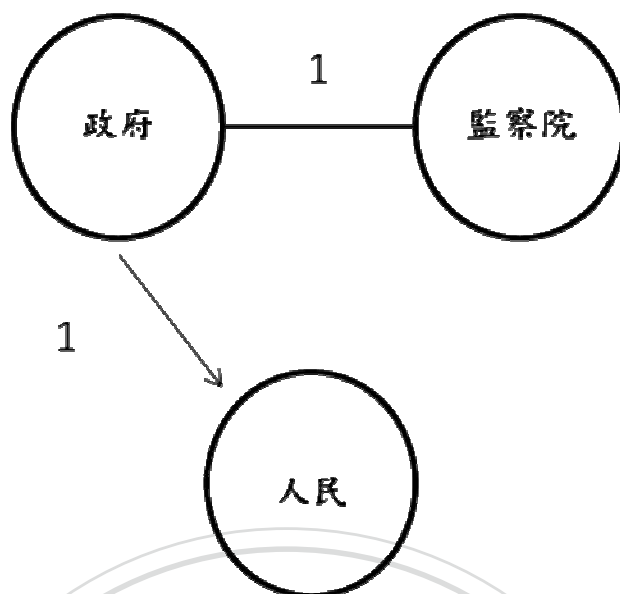
圖 5-4 正式網絡下的監察院角色與規範

資料來源：本研究自製

##### (2) 監察院的功能：

在監察權的行使案文中有諸多關於監察院為積極互惠與消極預防損害的內容，其中消極行爲多於積極預防損害行爲，然從監委訪談中可預見前瞻性的積極互惠行爲將逐漸增加。其型態如圖5-5所示，其與圖5-2和5-4之雖皆是藉由對政府整體之監督產生作用，但由於在規範觀點下其對人民之影響更為明顯，故在圖5-5中以政府至人民的連結作為象徵。





1：監察院積極對政府進行前瞻性的規劃或監督或被動處理其違法失職情事。

圖 5-5 正式網絡下的監察院角色與規範

資料來源：本研究自製

## 2、非正式網絡

### (1) 監察院的角色

非正式網絡下之規範面向以消極預防損害行為為衡量依據，但相關法律中無法發現監察院角色有助於公眾間消極預防損害行為的增加。

### (2) 監察院的功能

預防損害之行為僅有卡車司機超時工作一例，故可知監察院與其之關係亦不甚明顯。

監察院的角色與功能在經由探析其憲法地位、監委身分要求與監察權的行使案文後，可以推論在正式網絡中，其的確具扮演舉足輕重的角色，尤其是在制度信任與預防損害行為產生的規範上。另一方面，監察院對於公眾彼此間信任、規範和道德或承諾行為的影響，則似不存在。除了部分特例顯示監察院對特定機關的糾正影響了該機關業務執行之效率，間接致使非正式網絡下的信任或規範提昇外，尚無其他證據可論斷監察院具有足夠的影響力，足以直接作用在公眾彼此的信任、規範和公民行為上。

這樣的結果也解釋了世新大學所進行的民調中，監察院的角色與功能何以深受信賴，或者說與制度信任如此密切相關。故在其停擺時，公眾對政府的信任感雖下降，但因其角色與功能在非正式網絡的公眾生活中影響力不大，因此未能引起社會大眾的強烈反應。

然從訪談過程中卻發現監察院對公眾互動的影響是普遍受到肯認的，而民眾不易感受概因下述諸多困境。

## 二、 監察院與非正式網絡的關係

監察院與非正式網絡之關係不甚明顯的原因經歸類後可分為：

### (一) 制度上的困境

制度困境因受實務牽涉到立法的配合，因此較難有可行的解決方式，因此相關問題只能減輕而無法根除。

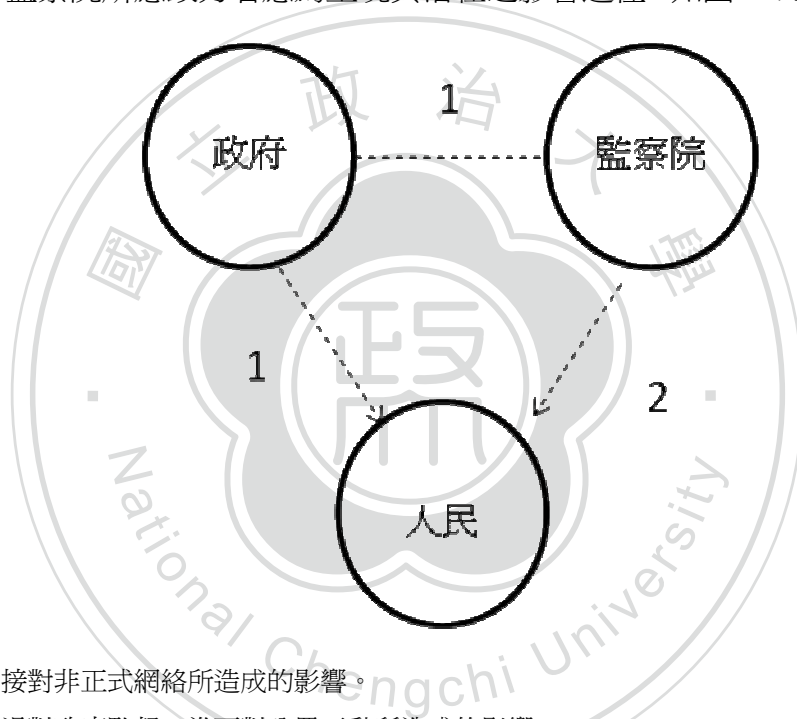
- (1) 專業的需求：監察院的專業無法涵括所有政府的業務範疇。
- (2) 行政與司法機關本身錯誤的機率不大：公務人員有依法行政的認知與訓練。
- (3) 監察院非唯一的監督機制：上級機關的監督與監察院之職權有重疊之處。
- (4) 人力與預算的不足：監察院的人力以預算難以監督整個政府職掌。
- (5) 制度的變遷：彈劾與糾舉因發動次數不多，且受糾正權取代，故前者所具有之針對性與重大性不復使用。

### (二) 溝通不良

溝通不良有賴資訊透明與夥伴關係的建構，換言之，監察院除了讓民眾清楚監察院的職掌外，亦應告知民眾其舉發和陳情的舉動是有助於社會秩序之維繫和自身權益的保障，此舉應能開拓監察權融入非正式網絡的空間，同時加強正式網絡下社會資本的累積。

- (1) 媒體對人民認知的影響：因新聞性考量而選擇性的報導案件。
- (2) 期待與實務的落差：民眾對監察院的期望太高，且監察院亦未具有其所寄望之能力。
- (3) 監察院非行政作為機關：監察院無法干預司法判決，亦無法更改行政處分。
- (4) 監察權的不完整：彈劾案成立與否除監察院通過外，仍有賴司法體系的判斷。

因此，監察院所應致力者應為呈現其潛在之影響途徑，如圖5-6的虛線部分。



1：監察院直接對非正式網絡所造成的影響。

2：監察院透過對政府監督，進而對公眾互動所造成的影響。

圖 5-6 正式網絡下的監察院角色與規範

資料來源：本研究自製

## 第二節 監察權改革建議

從分析與討論中可知，監察院與正式網絡的連結性較強，而與非正式網絡的連結性則較弱，此過程建構的結果有助於解釋監察院的民調數據，以下則基於社會資本理論觀點，進一步針對研究發現提出監察權的改革建議。

### 一、正式網絡

#### (一) 人員的任用與訓練

在當下監察權的運作制度中，從調查、彈劾、糾舉與糾正案文中可發現，其所涵括之業務範疇實相當廣泛，單憑監察院內部專業分工的單位成員，實難以對各項議題皆有所掌握，換言之，在面對政府的失職與違誤與人民陳情的議題時，監察院內部很難就每個議題皆找出專家提供意見或進行處理，是以此處理的妥適性和品質仍有很大的檢討空間。進一步來說，勢必造成政府各機關與監察院面對同一舉措時觀點的落差和改善意見的質疑，這種情況將在面對民眾的陳情內容時造成不小的衝擊，原因是一來民眾已將面對問題的負責機關轉為監察機關，二來是監察權意見之回應將深切影響正式網絡下監察院或其他機關與民眾的社會資本，甚至有可能改變非正式網絡中民眾間的互動。

故在人員的任用與訓練上，由社會資本理論觀之，其為維繫正式網絡下監察院與公眾間信任和良好互動的重要策略，具體之作法為：將國家考試作為監察院任用人才的次要手段，代之為經政府機關歷練後之文官的調任。此舉之好處在於藉由其在原始機關內的歷練來處理相關議題，就調任者的專業與其和原機關之聯繫達到協調與適宜的處理意見，在面對公眾陳情書時亦可收相同之效果。此即為監察院不應追求其業務範圍內「量」上的績效，而應從「質」的追求上維繫其與人民間的關係。

#### (二) 監察權為事後權的澄清

從監察院角色與功能的討論中，可知監察權為事後權的刻板印象不僅深植一般民眾心中，亦規範著部分監察權行使者的動機與行為，雖然積極與前瞻式的行

使觀點已受大部分監察院成員肯定，但從訪談者與調查案文的內容看來，監察權事後課責所發動的案例仍相當多。因此，監察權是否真屬「事後權」之性質而無任何積極之意涵是相當值得討論的，這個問題的回應同時也涉及了監察權影響民眾信任、涉入政治過程方式的改變與積極互惠行為增加的可能。以公共政策過程為例，從預算通過的那一刻起政策即開始執行，監察院是否有必要忽略預算合理性、執行效率、落實程度等問題，而僅聚焦於政策執行失敗時之檢討不無疑問，故監察權行使者有必要善用其裁量來創造監察院與民眾間的良好關係。

具體的做法即在透過過程的監督達到事前課責的效果，也就是說政策執行的過程若已有重大瑕疵，何必待重大的成本與代價產生，監察院直接介入進行調查與糾正即可，此外，專案調查的趨勢性或重大議題的挑選、若能明確指名負責之機關，以「參考」之性質取代「指導」亦無不可，此皆有助於監察權突破事後課責與消極性質的刻板印象，同時增加採取積極行為之正當性。若監察委員與監察院成員能突破以往監察權行使之窠臼，應能促進監察院與民眾的社會資本。

## 二、非正式網絡

### (一) 權力的觀點

監察權難以介入非正式網絡的現象存在憲法機關中是一相對違背主觀思考的情形，舉例來說，若行政與司法體系停擺，可預見者為民眾生活的重大衝擊，但透過研究過程發現，其不僅較少直接介入公眾彼此互動與生活，就算其做為改變了公眾的互動亦無人知悉。此項問題亦反映在監察院空轉的三年期間內，相關議題諸如組織存廢、層級的調整與權限範圍為何等，皆引起廣泛的爭論。再回到空轉事件發生前，在五權憲法背景下，我國迥異於西方三權分立的「異狀」同樣深受批判與檢討，雖兩者時空背景不同，但深究其爭議之原因，概可歸類為：一、監察權的選擇性與裁量性所帶來之「只打蒼蠅，不打老虎」之譏；二、監察權無法對公眾造成直接影響，公眾在生活中亦無法體會監察權的重要；三、既然監察權理論上僅具備事後課責性質，實務上又似與社會大眾生活無干，是否有必要獨

立至五院層級。上述觀點自實務、憲政體制與跨國比較之角度切入，確實可以推論出監察權在層級上沒有置於五院之一的重要性。

然後就本研究以社會資本理論觀察，監察院的角色與職權，如前者所述，與民眾彼此之生活的確缺少直接互動的管道，故在此欲提出的解決之道是權力水平擴張的必要性，而非過往所談之權力層級的垂直移動。申言之，監察權在本研究的推論過程中實有必要將其影響力從正式網絡中擴張至非正式網絡，進而直接地影響公眾，致要求監察院績效與課責的基礎不似過往薄弱，監察權孱弱和與世無干之批評亦可迎刃而解。

### （二）監察權影響力的公開

據分析與討論之內容，部分監察權之行使導致機關法令之改變，這些改變無疑地會對民眾生活造成影響，但就本研究社會資本概念架構來看，監察權僅屬間接影響非正式網絡中人民與人民的關係與互動，其原因概可推論為：一、監察院非法令之公布者與執行者；二、其影響法令之頒布或改變的事實並無任何管道供非正式網絡所知悉，是以監察權停擺的三年內，公眾主觀上的生活並無受任何重大衝擊。

然監察院的重要性並不能因其影響概屬間接而全數抹滅，公眾有必要知道導致法令頒布或改變之啟動者為誰，透過此項資訊之透明化，亦有可能將監察院對非正式網絡間接的影響力轉化為直接影響，依此途徑可謂為在不改變現有制度的情況下，促進監察權與非正式網絡連結的可行方式之一。

### （三）夥伴關係的倡導

監察院另一影響非正式網絡之途徑在於告知社會，監察權之行使有賴公眾之協助，而此種協助有助於公共秩序和自身權益的保障，由夥伴關係的建立，促發公眾互惠與信賴之行爲，藉正式網絡帶動監察權在非正式網絡中的影響層面，進而促發整體社會資本的累積。

### 第三節 後續研究建議

本研究之分析以監察院成員和案文之分析為主軸，探究監察院與社會資本各概念之關聯性，並據以解釋何以監察院雖具公眾高度信賴，對大多數人而言卻相當陌生，屬於站在政府立場討論監察院的角色與功能。因此後續之研究概可從兩方面出發，一為調查、彈劾、糾舉與糾正案文的持續蒐集，藉以觀察監察院是否漸朝所謂積極互惠的方向前進。另一為從民眾或利害關係人的角度出發，由其觀點來探索監察權對正式網絡與非正式網絡的影響。

對於監察權的解釋與討論不僅限於社會資本觀點，有關監察權的民調亦不在少數，是以從不同立場介入現象，對社會科學研究而言，也是一種不同的激盪與全觀的趨近。我國相關於監察院的研究，相較於其他公共行政議題而言，仍屬少數，而透過本研究盼能喚醒研究者對監察領域的關注，同時也讓公眾對我國之監察權有更深一層的認知。



## 參考文獻

### 中文部分

- 王中天 (2003)。社會資本 (Social Capital)：概念、源起、及現況。**問題與研究**，第 42 卷第 5 期，頁 139-156。
- 世新大學民意調查研究中心 (2007)。**民眾對我國憲政體制的看法—以監察權為例**。監察院委託之民意調查報告。未出版。
- 江明修 (2003)。**從政府與第三部門之二元互動析探我國社會資本之現況與發展策略**。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 李伸一 (2005)。**監察權之理論與實務** (第二版)。台北：監察院。
- 李伸一 (2006)。監察院的困境與突破。載於高永光 (主編)，**我國考試權與監察權之發展與變革** (頁 139-158)。台北：時英出版社。
- 林佳瑩、徐富珍 (校訂) (2006)。**研究方法、基礎理論與技巧** (Earl Babbie 原著)。台北：雙葉書廊有限公司。
- 林南 (2007)。**社會資本理論與研究簡介**。**社會科學論叢**，第 1 卷第 1 期，頁 2-31。
- 林國棟 (2006)。**社會資本建構公民社會的概念分析**。**黃埔學報**，第 51 期，頁 19-29。
- 林勝偉、顧忠華 (2004)。「社會資本」的理論定位與經驗意義：以戰後台灣社會變遷為例。**國立政治大學社會學報**，第 37 期，頁 113-166。
- 林聰吉、楊湘齡 (2008)。**台灣社會資本的分佈及其民主效果**。**東吳政治學報**，第 26 卷第 2 期，頁 39-83。
- 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**，第 6 卷第 1 期，頁 29-65。
- 馬得勇 (2008)。**社會資本理論的兩大困境**。**二十一世紀雙月刊**，第一〇七期，頁 89-96。



- 陳慈陽（1996）。從權力分立原則論修憲後監察委員之定位。「修憲後監察委員之地位」學術研討會，中國憲法學會、彥棻文教基金會與國立中興大學主辦，台中。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- 陳淳文（2008）。**監察院變革方向芻議**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 張瑞濱（2000）。五權憲法中監察院調查權之研究。**國立國父紀念館館刊**，第6期，頁11-21。
- 張劍寒（1993）。展望憲法修正後之新監察院。**憲政時代**，第19卷第1期，頁3-10。
- 監察院國際事務小組（2008）。**監察與人權—良好治理及國際人權體系(1)**(Linda C. Reif)。台北：監察院。
- 監察院綜合規劃室（2008）。**中華民國九十六年一月至十二月監察院工作概況**。台北：監察院。
- 監察院綜合規劃室（2009）。**中華民國九十七年一月至十二月監察院工作概況**。台北：監察院。
- 監察院綜合規劃室（2009）。**中華民國九十八年一月至六月工作概況**。台北：監察院。
- 鄭錫鍙（2005）。組織再造與憲政改革—監察院的功成與轉型。**國家政策季刊**，第4卷第2期，頁173-196。

## 外文部分

- Albano, R., & Barbera, F. (2010). Social capital, Welfare state, and Political legitimacy. *American Behavioral Scientist*, 53(5), 677-690.
- Boggs, C. (2001). Social capital and political fantasy: Robert Putnam's Bowling Alone. *Theory and Society*, 30(2), 281-297.
- Boix, C., & Posner, D. N. (1998). Social capital: Explaining its origins and effects on government performance. *British Journal of Political Science*, 28, 686-693.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the creation of human-capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Freitag, M. (2006). Bowling the state back in: Political institutions and the creation of social capital. *European Journal of Political Research*, 45(1), 123-152.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, 22(1), 7-20.
- Gregory, R. J. (1999). Social capital theory and administrative reform: Maintaining ethical probity in public service. *Public Administration Review*, 59(1), 63-75.
- Healy, Tom. 2002. .The measurement of social capital at international level., Paper presented at the conference on Social Capital: The challenge of international measurement, London, UK September 25-27
- Inkeles, A. (2000). Measuring social capital and its consequences. *Policy Sciences*, 33(3-4), 245-268.
- Knack, S. (2002). Social capital and the quality of government: Evidence from the states. *American Journal of Political Science*, 46(4), 772-785.
- Krishna, A. (2002). Enhancing political participation in democracies - What is the role of social capital? *Comparative Political Studies*, 35(4), 437-460.

- Krishna, A. (2004). Understanding, measuring and utilizing social capital: clarifying concepts and presenting a field application from India. *Agricultural Systems*, 82(3), 291-305.
- Maloney, W., Smith, G., & Stoker, G. (2000). Social capital and urban governance: Adding a more contextualized 'top-down' perspective. *Political Studies*, 48(4), 802-820.
- Mateju, P., & Vitaskova, A. (2006). Interpersonal trust and mutually beneficial exchanges: Measuring social capital for comparative analyses. *Sociologicky Casopis-Czech Sociological Review*, 42(3), 493-516.
- Mitchell, A. D., & Bossert, T. J. (2007). Measuring dimensions of social capital: Evidence from surveys in poor communities in Nicaragua. *Social Science & Medicine*, 64(1), 50-63.
- Newton, K. (2006). Political support: Social capital, civil society and political and economic performance. *Political Studies*, 54(4), 846-864.
- Nieminen, T., Martelin, T., Koskinen, S., Harkanen, T., Aromaa, A., Simpura, J., et al. (2008). Measurement and socio-demographic variation of social capital in a large population-based survey. *Social Indicators Research*, 85(3), 405-423.
- Paldam, M. (2000). Social capital: One or many? Definition and measurement. *Journal of Economic Surveys*, 14(5), 629-653.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone : America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6.1, 65-78.
- Putnam, R. D. (2001). Civic disengagement in contemporary America. *Government and Opposition*, 36(2), 135-156.
- Rice, T. W. (2001). Social capital and government performance in Iowa communities. *Journal of Urban Affairs*, 23(3-4), 375-389.

Tavits, M. (2006). Making democracy work more? Exploring the linkage between social capital and government performance. *Political Research Quarterly*, 59(2), 211-225.

van Oorschot, W., Arts, W., & Gelissen, J. (2006). Social capital in Europe - Measurement and social and regional distribution of a multifaceted phenomenon. *Acta Sociologica*, 49(2), 149-167.

Wallis, J., & Dollery, B. (2002). Social capital and local government capacity. *Australian Journal of Public Administration*, 61(3), 76-85.

Western, J., Stimson, R., Baum, S., & Van Gellecum, Y. (2005). Measuring community strength and social capital. *Regional Studies*, 39(8), 1095-1109.

網站部分：

監察院網站：<http://www.cy.gov.tw/index.asp>

Zukewich, N. Norris, D. 2005. National experiences and international harmonization in social measurement: a beginning. Draft paper submitted at the February 9-11, 2005 meeting of the Siena Group in Helsinki.

<http://tilastokeskus.fi/tup/sienagroup2005>