

# 以理性選擇觀點論 我國監察制度的存續

汪林玲\*

## 摘要

追溯近代世界各國監察制度的濫觴，因為時代與文化背景以及政治體制的不同，所以成立的原因各異。為了釐清監察制度存續的必要性，實有必要先探究其發展之淵源。故本文先以歷史制度的角度分析監察制度的發展，並植基於理性選擇當中效益最大化的觀點，將我國監察院從 2008 年 8 月至 2014 年 7 月為止，因為行使法定職權所花費的成本與獲致的財務效益予以貨幣化，並從事成本利益分析。除此之外，本文也以演繹的途徑，從利害關係人的心理取向分析監察制度當中最重要的功能—「受理人民陳情」的救濟成本。

以理性選擇途徑衡量政策或制度的取捨雖然有其限制，尤其對於重視公共性的政府機關更是如此，因為理性選擇觀點無法涵蓋政府所追求的公共性價值。但是，理性選擇途徑的應用自有其一定的歷史定位與貢獻。因此，本文以理性選擇的觀點，透過成本利益分析以及利害關係人對於人民陳情成本的心理分析，嘗試論證我國監察制度存續的理由。

關鍵詞：監察制度、監察院、理性選擇、利害關係人、成本效益

---

\* 臺北大學公共行政暨政策學系博士生，電子郵件：dorisuang2@gmail.com。

## 壹、前言

近年來，我國監察院的職權、定位與存續經常在重大事件發生時、選舉時、或是政黨之間為了製造衝突議題，而成為討論的焦點。本文以理性選擇觀點為主軸，透過實證的資料驗證監察制度設置是否具合理性。理性選擇的研究途徑植基於行動者自利的前提，而 William Riker 認為理性選擇途徑吸收了「經濟學與心理學」的理論發展精神，接受方法論上的個體主義（陳敦源、吳秀光，2005）。故本文以理性選擇途徑當中的「經濟成本與利益」及「心理成本與利益」兩項內涵，探究我國監察制度存續之合理性。

在「經濟成本與利益」部分，本文將我國監察院從 2008 年 8 月至 2014 年 7 月為止，因為行使法定職權所花費的成本與獲致的財務效益予以貨幣化，並從事成本利益分析。不過本文排除兩項職權的成本利益，首先，依據憲法規定，監察院依法行使之糾舉及彈劾，係對「人」之職權行使（行使後之直接及間接後果可能為降級、調職、記過等），故未計入本文所從事之成本利益分析。其次，監察院所執行之公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法及遊說法等陽光四法之主管機關分別為法務部及內政部，監察院僅為執行機關之一，並非主管機關，故監察院目前依據陽光四法而據以執行行政裁罰的廉政職權（含罰鍰及繳庫金額）也不計入本文所從事之成本利益分析。

在「心理成本與利益」部分，本文針對監察院受理人民陳情的案件進行人民陳情權利的「心理分析」。本文之所以將人民陳情做為分析的對象，原因在於「人民陳情」是我國監察制度行使的最主要職權來源。根據表 1，2008 年 8 月至 2014 年 7 月，六年期間所收受人民陳情案件數總計為 133,760 件（監察院，2015：28），平均每年有 22,293 件，數量非常龐大，也彰顯了我國監察制度主要職權行使的來源。在這些陳情案件當中，有 40.14%來自於人民郵寄，39%來自於委員收受，16.73%來自於人民以電子

郵件方式申請，少部分社會矚目案件則為監察委員自動調查。

表 1 監察院收受人民書狀來源統計表 單位：件

| 年月別                 | 總計      | 人民郵寄   | 委員收受 <sup>1</sup> | 電子郵件   | 他機關函報 <sup>2</sup> |
|---------------------|---------|--------|-------------------|--------|--------------------|
| 2008 年<br>8 月至 12 月 | 12,250  | 4,073  | 4,957             | 2,873  | 347                |
| 2009 年              | 28,829  | 10,295 | 10,511            | 7,056  | 967                |
| 2010 年              | 25,409  | 9,805  | 9,695             | 5,017  | 892                |
| 2011 年              | 20,849  | 9,062  | 8,443             | 2,484  | 860                |
| 2012 年              | 19,758  | 8,651  | 8,153             | 2,059  | 895                |
| 2013 年              | 17,926  | 7,753  | 7,327             | 1,870  | 976                |
| 2014 年<br>1 月至 7 月  | 8,739   | 4,054  | 3,085             | 1,020  | 580                |
| 總計                  | 133,760 | 53,693 | 52,171            | 22,379 | 5,517              |
| 百分比                 | 100.00% | 40.14% | 39.00%            | 16.73% | 4.12%              |

資料來源：本文整理。

另外，必須要說明的是，依據我國憲法及其增修條文，監察院為國家最高監察機關，蓋一般所指的監察制度仍以監察院之職權制度為主要內涵，所以本文以監察院為我國監察制度探究之核心。過去國內外相關研究也都採取此種方式，也就是說以監察使（ombudsman）或監察機構（ombudsman office）視為該國監察制度（ombudsman system）之代表。例如周陽山認為，現今有關「監察使」與「監察制度」二辭，經常交換使用（周陽山，2012：320）。有部分國家監察制度係以「調解使」（Médiateur）或護民官（Public Protector 或 Defender of the People）名義定之，或以「檢察官」（Procurator）及「人權檢察官」（Human Rights Prosecutor）進行組織定位，這些均屬廣義之監察（使）制度。其他國外著作，例如《Australasia and Pacific Ombudsman Institutions-Mandates, Competences and Good Practice, 2013》、《European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea, 2008》、〈The Role

<sup>1</sup> 「委員收受」指人民直接將陳情案寄送委員、直接至監察院人民陳情受理中心遞送陳情書或於監察委員巡察各地方政府時遞送陳情書。

<sup>2</sup> 「他機關函報」指其他機關及審計部函報監察院之人民陳情或機關違失等案件。

and Experience of an Ombudsman in a New Democracy〉等等也都是將監察使、監察機構與監察制度交換使用。

在本文的後續內容當中，首先，將先以歷史制度的角度分析全球監察制度的發展。其次，植基於理性選擇當中效益（利益）最大化的觀點，將我國監察院從 2008 年 8 月至 2014 年 7 月為止，因為行使法定職權所花費的成本與獲致的財務效益予以貨幣化，並從事成本利益分析。最後，本文也以演繹的途徑，從利害關係人的心理取向，分析監察制度當中最重要功能－「受理人民陳情」的救濟成本，並進而推論民眾可能的理性選擇。

## 貳、監察制度的理性發展

追溯近代世界各國監察制度的濫觴，因為時代與文化背景以及政治體制的不同，所以成立的原因各異。為了釐清監察制度存續的必要性，實有必要先探究其發展之淵源。西方監察制度最早定基於 1713 年，瑞典國王指派如監察使般的官員（稱為司法總長，即 *chancellor of justice*），負責調查對皇室官員的抱怨（Wennergren, 1968; Stacey, 1978）。但一直到 1809 年瑞典國會才首先在法律上制定「典型的或實質的監察使辦公室」（“the classical or real ombudsman” office）（Hill, 2002: 24），做為監督行政部門的單位。以目前全球國際監察使辦公室設置及分布情形來看，監察機構在 1960 年以前已成立的國家（或地區）約有 10 個，現今迄 2015 年 3 月登記在國際監察組織（International Ombudsman Institute，簡稱 IOI）的會員已有 172 個國家（或地區）；此會員數目隨各國監察機構加入情形增減。本文依據國際監察組織（IOI）轄下 6 大區域（包括非洲、亞洲、澳洲及太平洋、加勒比海與中南美洲、歐洲及美洲等 6 大區域）所列會員名冊，經搜尋各會員監察機構成立時間，將世界各地區監察制度成立之年代統計表列如下：

表 2 世界各地區監察制度成立之年代統計表

| 洲別 \ 年代         | 19 世紀 | 1901-1950 | 1951-1960 | 1961-1970 | 1971-1980 | 1981-1990 | 1991-2000 | 2001-2012 | 未知 | 總計  |
|-----------------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----|-----|
| 非洲              | 0     | 0         | 1         | 0         | 2         | 0         | 10        | 10        | 6  | 29  |
| 亞洲 <sup>3</sup> | 0     | 2         | 2         | 0         | 5         | 5         | 3         | 6         | 0  | 23  |
| 澳洲及太平洋          | 0     | 1         | 0         | 1         | 10        | 3         | 1         | 1         | 0  | 17  |
| 加勒比海與中南美洲       | 0     | 0         | 0         | 1         | 3         | 2         | 14        | 12        | 3  | 35  |
| 歐洲              | 1     | 2         | 1         | 2         | 4         | 6         | 24        | 12        | 1  | 53  |
| 北美              | 0     | 0         | 0         | 4         | 6         | 0         | 1         | 4         | 0  | 15  |
| 總計              | 1     | 5         | 4         | 8         | 30        | 16        | 53        | 45        | 10 | 172 |

資料來源：本文整理<sup>4</sup>。

上表中臚列世界各地區監察制度成立之情形顯示，扣除設立年代未知之數目，1960 年以前成立之監察機構僅約占 6.2%，相較之下，主要的監察機構係於 1960 年以後方成立，約占 93.8%，就整個制度理性的發展，本文分析其主要原因如下：

## 一、二次大戰後之民主發展因素

### (一) 二次世界大戰後，民族獨立及反殖民運動蓬勃，新興國家的興起

二次大戰以後，許多新興國家相繼成立，而這些國家過去大都是殖民地地區，因此相對於已有長久民主傳統的國家而言，這些國家面對許多複雜的人權問題，及如何提升人權保障的議題 (Bizjack, 1998: 57)。人權的重視及在民主化的浪潮的推波助瀾下，監察制度迅速擴展，彼此間有密切的關係，誠如 1940、1950 年代的民族解放運動使許多國家實現民族獨立以及建構 (Nation-building) 國家的起步，此係各國第一次重大政治轉型。

<sup>3</sup> 我國監察院成立於 1931 年，行憲後之監察院成立於 1948 年。

<sup>4</sup> 104 年 3 月 15 日作者彙整自國際監察組織 (IOI) 網站：<http://www.theioi.org/ioi-members> 及 IOI 於 2013 年編輯之 *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions: Mandates, Competences and Good Practice* 一書，頁 101-287。

而第二次之關鍵轉型則係 1970、1980 年代，尤以在亞洲地區的經濟起飛及南歐民主浪潮的擴散，此即與 Huntington (1991) 第三波民主化相互呼應，之後希臘、葡萄牙、西班牙陸續設立監察制度。

## (二) 共產國家的解體，歐洲後共產國家對民怨的重視

在 1980 年晚期及 1990 初期，共產國家的解體，歐洲後共產國家對民怨的重視，民怨處理及人權議題成為歐洲國家政治處理過程的重要因素 (Giddings, Sladeczek, and Bueso, 2000: 443-448; Sladeczek, 2000: 175-188)。第一個在歐洲前共產國家成立的監察制度為波蘭監察使於 1988 年成立，該國監察使的成立甚至是在柏林圍牆倒塌之前。

一般而言，大部份的發展中國家，多少有類似的制度存在，而在 1960-1980 年代的後殖民期間的專制及獨裁（包含軍事或非軍事國家）國家，民主制度是完全崩潰的。(Heady, 2001: 284)，之後在 1990 年初期，許多這類國家便開始所謂的再民主化 (redemocratization) 過程。因為這樣的再民主化過程，不論在脆弱的民主或鞏固的民主下，人權持續備受重視，監察使對人權議題自然深切關心。監察使在已開發及開發中的民主國家職權有所差異，雖然監察使在民主國家因民權的重視及行政透明、公開、合法等各項要求，可以有效運作與執行，但相對的其功能也較受限，而開發中民主國家正積極使用這項權力，其效果往往不僅限於紓解民怨，反而更具廣泛性的權力如肅貪防腐等嚇阻性除弊功能 (Abedin, 2011)。

## (三) 人權運動的活躍，正面促成人權監察制度的興起

二次大戰至蘇聯解體之冷戰期間 (1947-1991)，各國武裝衝突依然層出不窮，且國際情勢因為宗教、種族、政治因素差異，也造成許多國家的內戰，同時戰後國家也面臨需立即重建的國家制度及民生生計挑戰。聯合國及區域組織常面對冷戰後國際情勢的不安，及戰後重建之需，為維護和平及積極促進戰後和平的重建，聯合國將任務重心移至和平行動的推動，在 1992 年聯合國制定和平議程 (An Agenda for Peace)，並在 1995 年擴增和平重建要素，包括：解除武裝、戰後復原、監督選舉、推動政治參與、改善人權保障等，之後在 2000 年對和平行動展開檢討與調整，並成立專

家小組，該小組在 2000 年所提出的報告強調，人權議題在和平行動之角色甚具關鍵。

該和平行動之推動在各國人權能力建立及各國間和解，成為重要的潛在長期效果，因此，越來越多的國家在和平協議內納入國家人權機構的相關條款，同時戰後聯合國援助下，人權監察使角色成為和平建構者，正面促成新型國家及後共產國家的監察制度設計之衝擊，更讓人權保障成為監察制度的重要功能之一。此可從 2014 年聯合國人權事務委員會（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights，簡稱 OHCHR）轄下負責對各國國家人權機關進行評鑑之「國家人權機關國際協調委員會」（International Coordinating Committee，簡稱 ICC）所評鑑之 106 個國家人權機構中，即有近 4 成屬監察機構窺知，監察制度（機構）即具有人權保障之使命。

另外，戰後各國監察制度紛紛設立，主要以處理民怨、保障人權為任務，尤以前共產國家更然，而為何這些前共產國家如此熱衷人權保障，主要因素包括：

- 第一、由於這些前共產極權國家有太多嚴重濫用及違反人權的歷史，更強化他們亟欲改善及促進人權。
- 第二、由於區域組織人權活動廣泛的在世界各地及國際間積極活動，促使監察使逐漸成為以保障人權為職責的人權監察使。
- 第三、由於西歐地區對人權的重視與保障，也使東歐地區對更加意識到這項人權議題的重要性。因此「人權保障」已成為東歐民主改革中一項指引原則及中心議題（Abedin, 2011）。

遂此，人權保障成為監察制度的代名詞，更是該制度設立的核心宗旨，尤以在各國紛紛將 1948 聯合國通過之「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Rights）、1966 再通過的「公民與政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights，簡稱 ICCPR）、「經濟社會文化權利國際公約」（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，簡稱 ICESCR），此三項合稱國際人權憲章，已成為普世價值，並於各國之內國法規範之，監察制度已成國內人權保障及國際人權促進之重要推手。

## 二、因應行政權的擴大，外在的監督制度應蘊而生

### (一) 權力制衡

行政權之產生與作為與憲政主義重要基石的分權學說緊密相連。近代所謂「行政權」係由 14 世紀西歐著名政治法律思想家馬西利 (Marsili) 提出，國家權力分為立法權與行政權。爾後洛克 (John Locke) 提出二權分立之分權學說，孟德斯鳩 (Montesquieu) 提出三權分立學說，基此，行政權界定之傳統觀念即視行政權為一種「執行法律和公共政策的權力」。

「行政國家」(administocracy) 是由柯瑞爾 (Guy S. Claire) 所提出，它意指一種「行政人員貴族政治一個由永業文官體系有效運作之政府」(彭懷恩，2006：429)。無論從理論研究或從實務運作觀察，都可發現現代政府的功能與權力，有向行政部門集中的趨勢。造成這種現象的原因，一方面係由於現代分權政府，立法程序迂迴緩慢，不足以因應社會需要；而司法功能又僅著重於事後防弊，未能作事前規劃，因此，不得不依賴行政部門的功能以為即時的因應 (王千文，2008)。大部分的民主國家要求行政作為具效率、有績效，再加以委任立法的盛行，文官體系下，行政立法與裁量早已不可避免，法律的適用範圍越大，規定越籠統，行政作為則有更大的裁量空間，因此行政體系的日益龐大，自然會出現問題與弊端，外在監督機制乃因應而生，此為近年來許多國家紛紛成立獨立之監察機關的原因之一。

另一方面，傳統的立法機關對行政官員所擁有的廣泛執行權責，扮演著制衡角色 (Frank, 1975)，因為這些廣泛的執行權責使得行政權愈具獨立性 (Busck, 1995)，因此近代西方的監察使制度，逐漸發展成監督行政作為，並保護人權與捍衛民主的重要基石。現代法治國家，權力賦予的同時，相對應之制約隨即而生，為避免行政權的無限擴大，並確保依法行政的適當與合宜，西方法治文明奠定了兩大思想，其一為洛克及孟德斯鳩所言，「以權力制約權力」之分權制衡觀念，其二係托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 「以社會 (權利) 制約權力」。(龐嘉穎、黎耀祥，2009：41) 此即現代國家以權力制約行政權力，並以監察制度為執行手段之因，Reif (2011) 也提出相同的看法。



## （二）防貪除弊

英國歷史學家艾克頓爵士（Lord Acton）曾言，「All power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely」深刻詮釋權力於人性之影響。早在 300 多年前英國政治思想家霍布斯提出政治為「必要之惡」（Olson, 1971: 13-14），而權力乃是政治的基本特徵，霍布斯依據人性是自私和競爭的假設提出，若無一套政治權力體系來維護秩序，則人的生命將是孤獨的、可憐的、平庸的、野蠻的和短暫的。爰立基於人性本惡之觀點，因權力之取得係為處理公共事務而合法化，在社會利益多元且分歧之結構下，經合法化與正當化之權力，在「人」的實踐中如以不正當的意念予以轉移，將其意志強加於他人，權力自成為扼殺公共利益之手，異化之權力極有可能淪為個人玩權獲利之工具。

因此，提供行政機關合法權力使用之同時，讓人民透過正當程序公共參與，尤以對違法、失職、不當之權力腐化與濫用或於人民自覺權利受侵害時，透過監察制度，遂行其基本權利，此為現代民主國家，對於權力腐化之重要監督機制。而對開發中國家而言，監察制度的功能之一為防貪堵弊（李炳南、吳豐宇，2012：14；Abedin, 2011），由於監察制度的設立，監察使得以發掘貪腐情事，因此讓貪腐事件更溢外顯，故貪腐印象指數<sup>5</sup>（貪腐情形）則受影響抑或影響民主指標的呈現。多數學者也提出，一個國家的民主程度往往與該國的清廉度、經濟發展等彼此相互關聯（Cutright, 1963; Neubauer, 1967; Barro, 1996; Dethier, Ghanem, and Zoli, 1999; La Porta, Lopez-de-Silanes, Pop-Eleches, and Shleifer, 2002）。

## （三）治理參與

監察制度之設置，不外乎為保障人民權益、揭發政府弊端為目標。政府提供陳情管道，使民眾參與行政措施之改善與建議，自可視為改善人權的機制。而依據聯合國開發計畫，良好治理的核心元素為：「參與性、透明度與課責性：良好治理也代表效率與平等」（UNDP, 1997）。近三十年

<sup>5</sup> 指國際透明組織（International Transparency）之貪腐印象指數（Corruption Perception Index，簡稱 CPI）。

來公民參與公共事務已相當普遍，雖然各國對治理內涵中所謂的參與性，有不同的認知與制度安排，最廣如民主國家提供之公民選舉制度。然而，陳情機制是以平等的意願，提供公民積極主動參與的途徑，是提供人民治理、進而藉由制度參與而在合情、合理、合法的制度下提供改變的途徑，超越傳統的選舉機制。

Skelcher 與 Torfing (2010) 提出制度化參與治理的可能性，並試圖讓需求公共服務的民眾成為具責任感的共同治理者，此係兩位學者提出之歐洲有效治理的挑戰。在此治理的設計，將民眾視為「利害關係人」，不受限於特定領域，讓民眾在制度內可以試圖影響決策，畢竟，藉由選票和民眾所選出的代表間，對話機制太少。

綜觀各國監察制度，受理陳情、處理民怨是該制度中最重要的核心任務，國際監察組織 (IOI) 更以受理陳情、獨立行使職權為入會資格，此可由 IOI 的組織章程的 6 條規定得知。此項制度之存在，自然成為民眾參與公共政策的工具之一，同時在公民參與的制度內，提供民眾與政府更多的對話機制。依據歐洲人權公約 (European Convention on Human Rights) 所揭櫫歐洲善治標準的六大核心目標，其中第 II.1 及第 II.6 兩項—「應聚焦組織的目標並且重視公民及受服務者所欲追求之結果」、「利害關係人參與且確實課責」。引用此原則對公共服務的影響之一，即是雙向溝通機制 (Androniceanu, 2009)。依據這二項核心目標，即可窺見公民參與立於善治之必要性。而監察制度本身，於設計之始即為提供人民發聲之管道，更提供民眾主動對政府各項作為之建言、對政府機關違法失職之揭發、自身所受不公平對待的平反等，無疑是政府與民眾雙向互動之溝通管道，使政府施政更為貼近民眾期望 (汪林玲, 2014)。

#### (四) 行政專業

自 Weber 以來所提之的行政及官僚體制，專業一直是行政發展的重要原則。Weber 對現代官僚體制，並沒有明確的定義，大體上可以稱之為：受過合理專業教育具有專門知識之階級分明的一種幹部組織 (Weber, 1921: 150, 轉引自吳庚, 1993: 83)。由於公共事務的多元與複雜，行政趨向專業分工及層級節制，此亦為 Weber 所認為理性官僚體制的產物。

因此，Weber（1978: 223-224）亦曾提出，官僚體制的優越性主要來自於自身之「專業知識」—此專業藉由技術及方法的發展而有輸出與生產，此為必然現象。以此觀點取向，官僚體制與重視技術性效率，和專業官僚（professional bureaucrats）的重要性成正比。然而行政設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提升效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則（陳淳文，2012）。因此，在愈趨專業分工的現代化行政下，為避免機關各自為政，侵害人民的權益，獨立監督機關遂發展成形（Reif, 2004: 397-405; 2011）。

另一方面，行政的專業亦凸顯行政救濟時行政法庭（行政法院）專業之重要性。然而，學者曾提出法官被認為是萬事皆管但卻萬事不精的人（jacks-of-trades and master of none），而其裁判因限於情況各異的個案，致使無法推動全面的改革或堅守穩定一致的立場；以及法院消極被動的特性，根本無法趕上時代的需要（陳淳文，2012）。Reif（2004: 99-100; 2011）也提出，法院是保障核心人權重要的支柱，然而訴訟的程序有其限制，且對許多人民而言是非常昂貴的。因此，監察機構成為人民替代性救濟機構，可採快速方式處理，未似司法機構之處理程序繁冗可快速回應民意。

觀諸近代監察制度的歷史發展，與近代文明制度及政治體制的演化有密切的關聯，從二次世界大戰後，帝國主義受到唾棄、共產主義分崩離析，人的理性回歸的省思，人們在戰後對民族獨立與反殖民運動受民主化浪潮的推動，監察制度遂漸受重視並醞釀而成；再以冷戰的結束以及人權運動的活躍，復因行政權的擴大，近代西方漸次成立異於政黨政治國會議場外的「獨立」監察制度作為抗衡；隨之於1991-2000年間共計53個（占32.7%）監察機構於歐洲、加勒比海及中南美洲以雨後春筍之勢蓬勃而起。繼之，監察制度的發展因應各國及區域間個別功能與需求，又加諸人民對防貪除弊之渴望及對制度參與之要求，遂發展而生今日登記於國際監察組織（IOI）之監察機構已達170餘個，實難謂可忽略之制度機制，亦為本文探究其未來存續之動機及作為理性選擇參考內涵。

## 參、理性選擇觀點在監察制度存續的運用

### 一、理性選擇的重要觀點

在談論理性選擇之前，筆者先敘明理性文字之濫觴，依 Tuck (1991: xxxix, 29) 提及 Hobbes 在 1651 年所寫之《*Leviathan (利維坦)*》第一篇「論人類」之第四章「論語言」曾提出，所謂「名」，不論我們以何實體進入，有名則可以加減，謂之計算，在拉丁文稱之「帳簿」(Rationes)，「帳簿的計算」稱為 *Ratiocnatio*，而帳簿中的各項目為 *nomina* 即所謂的「名」。希臘文中的「名」(稱為 *λόγος*)，則謂之「言」及「理」，所指之義並非無「理」(*reasons*) 則不「言」，而是沒有「理性化」(*reasoning*) 則無「言」，此即所謂「論理」之術，是也。基此，吾人易言之：「有理斯有言，言之有理」。

理性選擇植基行動者理性自利假設並以經濟學立論援引之，並視促進公共利益之舉（檢舉揭弊、利他行為、社會運動等），背後往往存在自我利益動機；行動者遂以「理性化論理」之術，重建理性。而理性選擇理論之緣起，吳鴻昌（2014）認為，理性選擇理論的濫觴，在西方思想史可以追溯得很遠，至少，在古典政治經濟學與邊沁（Jeremy Bentham）的功利主義中，就可以找到該理論的影子（Smelser, 1992）。但是，晚近理性選擇理論的興起，或者，更確切地說經濟學帝國主義的濫觴，乃起源於 Olson 與 Becker 以經濟分析侵入政治學與社會學的領域之中。

理性選擇理論雖發源於經濟學但其理論建構吸收了「經濟學與心理學」的理論發展精神（陳敦源、吳秀光，2005）。然而，在學術及實務上，沒有一種理性概念可以完全滿足所有制度與決策；但如果人們在有限的資源下所做的決策未試圖合理考量符合「理性」的要求，所為之決策將難以服務民眾，更遑論決策倘以「非理性」為基礎，勢將造成更大的問題與混亂。誠如 Jonassen (2012) 提出，理性選擇此一方法被認為較客觀且穩固，仍據以做成可信賴的決定，同時讓新任者可對較廣泛性情況做出決定。

## 二、理性選擇的假設

學者對理性的解釋大致以具有完全性（completeness）、遞移性（transitivity）、偏好順序（preference）；言下之意在於，決策者在所擁有的資訊下，以清楚的好惡排序去選擇達到目的的最有效方法，謂之理性（Olson, 1971: 64；謝復生，2000：143）。在理性選擇的重要經典名著中<sup>6</sup>，對於理性的描述也均提及完全性、遞移性、偏好順序。基本上，社會科學中理性選擇途徑（The Rational Choice Approach）植基理性的存在，而依據 Morrow（1994: 7）提出理性選擇途徑的基本假設論點包括：

- （一）欲達成其目標，行動者的目標無所謂道德的價值問題，有些目標是極難達成，而行動者所達成之結果，也可能非常不清楚。
- （二）人們都有選擇的自由，即使活動的過程與整體的架構某種程度限制了行動者的選擇範圍，但他們仍有選擇的空間。
- （三）行動者相信其所選擇的行為可達成其目標，若不假設行動者努力達成目標，則會失去目標概念之意義。
- （四）理性選擇途徑的學者有意將模式簡化及事實抽象化，如博弈理論並未將複雜事務囊括於內，但卻可將社會現象中重要的基本要素，揭示行動者的動機和行為間的相互關係。

另外再根據 Hall 與 Taylor（1996）所提出的理性選擇制度假設之一，即是以行為者的行為有固定的偏好，故其行為係工具性，以極大化滿足偏好。而依據 Jonassen（2012）及 Soelberg（1967），理性選擇假設主要包括：

- （一）確認選擇的集合組確認評估選擇方式或標準
- （二）權衡每一個評估的比重
- （三）排序選擇
- （四）選出最大效用的選擇

再以，國內學者盛治仁（2003）綜合學者們（Kelly, 1996; Taylor, 1996; Green and Shapiro, 1994）的看法，提出較適合運用理性選擇模型的客觀條

<sup>6</sup> 理性選擇的重要經典名著如，《*Theory of Games and Economic Behavior*, 1944》by John von Neumann and Oskar Morgenstern；《*An Economic Theory of Democracy*, 1957》by Anthony Downs；《*Social Choice and Individual Value*, 1951》by Kenneth Arrow；《*The Calculus of Consent*, 1958》by James Buchanan and Gordon Tullock。

件，如：

- (一) 行動者所面臨問題的可能選項有限：當行動者的選項多話是能夠隨意創造出新做法時，理性選擇模型的預測解釋力就下降。
- (二) 行動者很清楚其選擇所帶來的成本與利益，而且最好成本和利益的代價都很高，如此行動者會較重視其選擇所帶來的後果。
- (三) 當行動者要達到目的及其偏好很清楚時：如果行動者同時有多重目的或偏好順序不明，則理性選擇模型較難預測其行為。
- (四) 當行動者對相關資訊越清楚時：如果行動者對環境整體的資訊了解越多，例如客觀的環境變化和對手的策略及偏好等，其行為越可能符合理性抉擇模型的預測。
- (五) 行動者能夠從結果中學習經驗並改正錯誤，而且整個競爭的環境並沒有複雜到超過行為者的認知能力範圍。

理性選擇是從微觀（即個體）的理性出發，解釋宏觀（社會）的集體選擇，所以屬於方法論上的個體主義（*methodological individualism*）（林繼文，2005）。而所謂的個體或個人其實也可以指一個集合，並且意見一致的實體（鄭任汶、馮美瑜，2011）。本文綜觀上述對理性選擇的假設，各學派間仍有歧異，但也有許多契合的內涵，因此本文在運用理性選擇的觀點上，綜合上述的多項論述提出，所謂的個體，綜觀理性選擇的內涵，所指個體利益的最大化，此個體可以是個人、團體、組織、機關甚至於整個政府、國際情勢與關係等，其最終的途徑是要以理性選擇的模型設計，在所能獲得的資訊，經由多種檢視的標準，提出理性運作下效用最適的運用機制。

值得說明的是，理性選擇雖然以獲得最大的利益為目標，但理性選擇並非表示，一個理性的人做決定，不代表他的每一個動作都必須經過縝密的推算，或是其最終的決定就一定對他最有利（理性選擇理論下的納許均衡<sup>7</sup>並非一定讓雙方獲得最大的利益，而是讓所有參與者進入一組最適

---

<sup>7</sup> 納許均衡（Nash equilibrium）：1994年諾貝爾經濟學獎得主 J. Nash 所提出，定義為「假設有 N 個參加者，給定其他 N-1 個參加者的策略，每一個參加者，都會採取對自己最佳反應（best response），則目前的策略組合為 Nash 均衡」。易言之，只要有任何參加者偏離（deviate）目前所採用的策略而獲利（better off），則此策略組合並非 Nash 均衡，或定義為一組最適反應的策略組合（Watson, 2013: 97）。

反應的策略組合。)，雖然該個體試圖獲得最大的利益，但環境中的所有利害關係人如果都參與理性的選擇，則往往需考慮彼此的立場（如賽局理論中的合作賽局），衡酌最好的均衡利益。理性的要求只是在於行動者知道他自己的偏好順序，並且在其所具備的資訊下，會選擇能夠幫助他達到目的的策略（盛治仁，2003）。雖然無法將全部的標準、價值均納入，但在此理論所適用的假設環境下，則能提供循序漸進、壞中取小、好中取大，讓效益最大化，並儘可能達成柏瑞圖效率<sup>8</sup>。

### 三、監察制度的理性選擇基準設計

理性選擇並非僅是模型設計，更重視演繹的推理，有關本文理性選擇設計基礎，參考 Jonassen（2012）及 Soelberg（1967）提出的五項理性選擇假設、盛治仁（2003）綜合學者看法、Morrow（1994）及 Hall 與 Taylor（1996）的理性選擇途徑假設；採「經濟學及心理學」的精神，設計簡易但核心的要素作為本文監察制度的理性選擇基準。

#### （一）讓行動者在資訊公開透明的場域中選擇監察制度存續的集合組

本文以有限的選項，將行動者所面臨的選擇定位在監察制度的「存」與「廢」，雖然此兩種選項可衍生許多次選擇，但本文主軸以「存」與「廢」兩種「上位」選擇定位；至「存」與「廢」衍生之次選擇（如「存」選項之制度的改造，包含維持現存監察制度監察院為最高監察機關、將監察院轉型為獨立的國家人權委員會、置於立法院轄下之國會監察使，或置於行政院轄下之行政監察使、抑或設立獨立的專業監察使等）非本文探究之重點。

---

<sup>8</sup> 柏瑞圖效率（Pareto efficiency）：19世紀義大利福利經濟學家 V. Pareto 所提出；定義為「即使再重新分配財富，亦不會再增加利益」，即一旦增加某人利益時，必會使他人利益受損，此時利益分配即達最大效率。易言之，此效率可以使一個人以上的情形變得更好，卻不會使另一個人變得更差（Watson, 2013: 53-54）。

## (二) 以行動者切身關注的核心要素作為理性選擇的標準

本文期以理性架構試圖從行動者(即利害關係人或謂人民)的角度切入,以人民較有感的經濟學「成本效益」分析,再採心理學精神,用人民切身相關的「陳情功能」作為本文存續探究之理性選擇基礎。成本效益分析是一般人民可簡易獲得投資報酬的參考,而陳情功能係現今人民以最少成本直接表達不滿或尋求救濟的程序;再以,我國監察制度中,各項職權行使主要源於人民陳情方得為後續之調查作為及職權之行使(如糾正、彈劾、糾舉等)。此可由監察法探知,依據該法第4條規定,該院訂有「監察院收受人民書狀及處理辦法」,民眾可依該辦法向監察院遞送陳情書,檢舉行政機關或公務員之違法失職,以提供事由或促使該院依法得以「發動監察權」,以實現公益為目的。基此,本文採行動者是理性又具有完全資訊的前提下,以「成本效益」及「陳情功能」兩項重要基準為之。

### 1. 以成本效益 (cost-and-benefit) 基準

本節以成本效益 (cost-and-benefit) 之「經濟分析」作為理性選擇的重要工具,吾人皆知,一項制度不能僅以單一面向分析,尤其是公共政策具獨特之「公共性」,無法以經濟上的伯瑞圖效率作為唯一選擇的主軸,然如缺乏經濟的成本效益分析,亦難讓民眾清楚瞭解此項政策達到之實際成效,故成本效益至今仍為各項公共政策邏輯思考的重要參考工具。由於公共政策與制度均與預算息息相關,因此,本文為求精確,除人力成本效益分析參採美國政府責任署 (Government Accountability Office, 簡稱 GAO) 經持續追蹤相關機關對 GAO 所提之建議及改善作為而促使該機關獲得財務增益,所採用之財務績效成本效益的計算為基準<sup>9</sup> (GAO, 2016: i, ii, 216) 外,亦參採 Aaron Wildavsky 《*The Politics of the Budgetary Process*, 1984》一書中,對整體預算之概念,不區異人事預算,以整體機關預算為成本項目,分述監察制度之人事成本效益及預算成本效益。

由於成本效益分析之層面涉及如何定義因監察職權行使而產生經濟

<sup>9</sup> GAO 每年持續追蹤近兩年(或兩年以上)經 GAO 對相關機關提出之建議及改善作為,進而使該機關在財務績效獲得效益後,再據以 GAO 年度人力預算額度計算 GAO 之每年每 1 美元預算成本所產製之經費效益。



效益，尤以牽涉憲法上所規範的監察職權，及職權行使後相關政府機關配合改善情形與預算執行等實務操作與後續追蹤；至今未有相關標準就監察制度施行後為國家帶來之「具體」成本效益結果，本文為首例。因此，就監察制度績效分析，經檢視目前自 1951 年 7 月至 2015 年 8 月 12 日近 64 餘年期間，以監察制度或監察權為題所發表之中文期刊 177 篇中，並未有相關統計檢測資料得做為監察制度成本效益之參考，更遑論統計數據之取得。觀諸目前可得之研究數據則以監察院公布之監察權行使績效；需證明的是，雖此數據係該院之內容，惟相關資料係經該院對外公布並於 2014 年 7 月 28 日正式發布新聞稿，且數據之來源係該院依規定追蹤各被糾正或調查之行政單位正式函報該院之辦理情形，並經該院各相關委員會會議決議通過後，始據以獲得財務效益統計資料，因此該內容有一定之可信度，且此為目前唯一可以獲得之數據來源；故本文以此作為監察制度之成本分析佐證數據。對於該院所列資料，其數據計算方式縷析如次：

(1) 數據採計監察院六年間之糾正及調查報告案件 3,474 案<sup>10</sup>，所獲致財務增益績效總計約為 339 億 2,253 萬元

欲探究監察制度之成本效益，依我國目前之憲政體制則以監察院之成本效益分析代表之。我國監察院監察委員一任六年，第四屆任期自 2008 年 8 月至 2014 年 7 月。依據我國憲法規定，監察院對行政院及其各部會機關可行使糾正權，同時對於人民陳情之各項案件經調查後之調查意見得函請機關改善，並均定期追蹤。該院六年期間成立糾正案，每一案件皆依文書處理原則列有文號並持續追蹤該機關後續改善情形，前開六年間經人民陳情或該院調查後成立糾正案計 1,158 案、函請各行政機關改善案計 2,486 案，故依監察法第二十五條規定：「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。」。基此，各機關對於被糾正案（調查意見函請改善案亦同）之答復蓋於受糾正後之兩個月內即正式函復該院，同時該院亦持續追蹤其答復情形並經該院相關委員會

<sup>10</sup> 監察院第四屆自 2008 年 8 月至 2014 年 7 月止，成立糾正案數計 1,158 案，已結案為 1,077 案，成立調查意見函請改善案計 2,486 案，已結案為 2,397 案，兩者共計結案數 3,474 案。資料來源：監察院全球資訊網：<http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=../di/statist/dbnew.asp&mp=1&ctNode=914>，檢索日期：103 年 8 月 19 日。

會議審查決議被糾正機關確已改善後，方依決議予以結案，此程序可由該院 1998 年 3 月 24 日監察院第二屆第七十八次會議修正發布之「監察院辦理糾正案件注意事項」第 12 及第 13 條規定探知。再以該院在行使糾正權及調查意見函請行政機關改善後，各機關依前述「監察法」及「監察院辦理糾正案件注意事項」規定，正式函文報該院後續改善及處理情形，並由該院依法令規定持續追蹤列管，經統計各機關因參考或依據監察院糾正案、調查意見函請改善案（2008 年 8 月至 2014 年 7 月止，各機關因監察院糾正案、調查意見函請改善案，而提出具體改善措施約計 4,077 項；另促使各機關增修法令約計 697 項，廢止法令 4 項），進而獲致財務增益，主要效益來源表列並綜整說明如下：

表 3 監察院 2009 至 2014 年 7 月各年度所獲致財務增益績效金額 單位：萬元

| 年 度                  | 節省公帑      | 增加收益    | 合 計       |
|----------------------|-----------|---------|-----------|
| 2009 年 <sup>11</sup> | 273       | 14      | 287       |
| 2010 年               | 4,761     | 6       | 4,767     |
| 2011 年               | 8,252     | 10      | 8,262     |
| 2012 年               | 355,985   | 3,669   | 359,654   |
| 2013 年               | 3,340     | 279,855 | 283,195   |
| 2014 年 1 月至 7 月      | 2,659,342 | 76,746  | 2736,088  |
| 總 計                  | 3,031,953 | 360,300 | 3,392,253 |

資料來源：監察權行使績效<sup>12</sup>（監察院，2014）。

<sup>11</sup> 監察院 2008 年 8 月以後經職權行使後成立糾正案或調查意見函請改善案後，經持續追蹤行政機關後續改善情形，程序上經調查、追蹤、會議決議至結案，有一定的期程，故該期間績效表現累計於 2009 年獲致財務增益績效金額數據。

<sup>12</sup> 資料來源：監察院全球資訊網：<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=10144&ctNode=1104&mp=1>，檢索日期：104 年 3 月 22 日。

表 4 監察職權行使獲致財務增益績效金額 單位：萬元；百分比

| 項 目 <sup>13</sup> | 節省公帑      |        | 增加收益    |        | 合 計       |        |
|-------------------|-----------|--------|---------|--------|-----------|--------|
|                   | 金額        | 百分比    | 金額      | 百分比    | 金額        | 百分比    |
| 公義社會              | 3,166     | 0.10   | 99,232  | 27.54  | 102,398   | 3.02   |
| 廉能政府              | 2,521,317 | 83.16  | 457     | 0.13   | 2,521,774 | 74.34  |
| 衛生醫療              | 126,542   | 4.17   | -       | -      | 126,542   | 3.73   |
| 永續環境              | 923       | 0.03   | 240     | 0.07   | 1,163     | 0.03   |
| 國政建設              | 28,520    | 0.94   | 219,500 | 60.92  | 248,020   | 7.31   |
| 文教科科技             | 351,485   | 11.60  | 40,871  | 11.34  | 392,356   | 11.57  |
| 合 計               | 3,031,953 | 100.00 | 360,300 | 100.00 | 3,392,253 | 100.00 |

資料來源：監察權行使績效<sup>14</sup>（監察院，2014）。

依據該院績效報告，表 3 及表 4 中，在獲致財務增益績效方面，改善「政府採購疏失」高居第一，係廉能政府類合計獲致財務增益績效金額約 252 億 1,774 萬元（約占 74.34%），主要為 2014 年經監察院糾正台灣電力公司購電成本過高並持續追蹤促其改善，促使台電與 9 家民間電廠公司修改合約，修約後每年可減少購電支出約新臺幣 15.4 億元，合約存續期間總計可減少購電支出約 249 億元（含利率差異）。再以，改善「政策規劃或設計不當」排名第二，係文教科科技類合計約 39 億 2,356 萬元（約占 11.57%），主要為 2012 年經監察院調查前行政院體育委員會辦理「改善國民運動環境及打造運動島計畫」，規劃興建 50 座國民運動中心，涉有規範欠周、審查作業欠覈實等缺失，經後續追蹤促其改善，預算總額從 100

<sup>13</sup> 該院依據案件性質，將其案件績效分為「公義社會」、「廉能政府」、「衛生醫療」、「永續環境」、「國政建設」、「文教科科技」等 6 大類別，其中「公義社會」包括，保障人權、財稅正義、勞工保護、老人保護、兒少與婦女保護、司法正義、關懷原住民、道路正義、軍人退撫就養照顧等；「廉能政府」包括，各類公務人員風紀、整飭官箴、採購業務、財產申報業務、利益衝突迴避業務、政治獻金業務等（陽光四法之財務績效並未計入本文）；「衛生醫療」包括，食品安全、醫療正義、全民健保、毒品防治等；「永續環境」包括，國土保育、災害防救與公共安全、觀光發展等；「國政建設」包括，軍隊管理、公共工程建設延宕、閒置設施、重大經濟產業發展、績效評估、財政紀律等；「文教科科技」包括，教育品質、人才培育、文化資產、科技研發、通訊傳播、人事考銓等。

<sup>14</sup> 資料來源：監察院全球資訊網：<http://www.cy.gov.tw/ct.asp?xItem=10144&ctNode=1104&mp=1>，檢索日期：104 年 3 月 22 日。

億 6,000 萬元減為 66 億 6,000 萬元，節省公帑計約 34 億元。最後，改善「政府財政收支」位居第三，國政建設類合計約 24 億 8,020 萬元（約占 7.31%），主要係 2013 年財政部所屬國稅稽徵機關之大額未徵起綜合所得稅及贈與稅案件，催徵績效不佳；又對已逾限繳期間之大額未徵起稅款及罰鍰案件，怠於辦理保全程序，案經監察院促請注意改善，並追蹤改善情形 3 年餘，經徵起 21 億 6,300 萬元。總計，自 2008 年 8 月至 2014 年 7 月六年間經監察院行使職權後追蹤列管被糾正或被調查後函請改善之機關，所獲致財務增益績效總計約為 339 億 2,253 萬元。

(2) 以監察院六年之人力成本及預算成本作為成本效益基準

該院 2008 年至 2014 年之每年度平均職員數約為 370 人<sup>15</sup>，每年度職員數因人員離職、商調或退休等因素而有所變動，2008 年 8 月至 2014 年 7 月止，該院六年人力累計約 2,224 人<sup>16</sup>，另依據立法院公布之中央政府總預算資料，該院近六年之每年度平預算約為 7 億 4,500 萬元，2008 年 8 月至 2014 年 7 月止，該院六年總預算累計約 44 億 7,000 萬元（以立法院通過該院之各年度預算數累計）。準此，以該院六年累計經糾正及調查各機關後追蹤列管所獲致財務績效，包括節省公帑約 303 億 1,953 萬元、增加收益約 36 億 300 萬元，合計約 339 億 2,253 萬元計，作為該院人力成本及預算成本之計算基準。

本節以憲法所規定之監察職權為計算基準，其中因糾舉及彈劾係對人之職權行使，並未列入成本效益分析。至監察院廉政職權之行使，如公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法及遊說法等，此陽光四法主管機關分別為法務部及內政部，監察院僅為執行機關之一，且非主管機關，故該院目前依據陽光四法而據以執行行政裁罰之廉政職權（含罰鍰及繳庫金額），2008 年 8 月至 2014 年 7 月共計 4 億 3,048 萬元<sup>17</sup>（監察院，2009：65；2010：67、70；2011：67、70；2012：69、2；2013：68-69、72；2014：68-69、72；2015：70-71、74），亦未計入本文之成本效益分析。

<sup>15</sup> 美國政府責任署（Government Accountability Office）對機關成本效益的計算基準，係以該機構職員數為基準，不包括非職員數，如技工、工友、駕駛及臨時人員等未計入。

<sup>16</sup> 本累計人數彙整自中華民國 97 年至 103 年監察統計提要。

<sup>17</sup> 本金額彙整自中華民國 98 年至 104 年監察統計提要。

## 2. 以人民所具有之陳情救濟權利為基準

本節以人民陳情權利為理性之心理層次擇選工具。因我國監察制度的職權行使來源，係人民陳情。以該院 2008 年 8 月至 2014 年 7 月收受人民陳情案件數計 133,760 件，其中近九成六係源自人民以電子郵件、郵寄或親持(親自至該院之人民陳情受理中心或於監察委員地方巡察時遞送陳情書)方式申請。

### (1) 監察制度為民眾抱怨的處理機制

依據國際監察組織的組織章程第 6 條明定監察機構之首要職責為受理民眾陳情，並有獨力調查權，以目前全球約 172 個會員(含國家或地區)之監察機構均以受理民眾之抱怨陳情為首要工作，此係世界潮流。Frederickson (1980) 認為，在公共行政領域中，相對較為困難的部分，即是考量非集體不良組織內少數民眾(如行政申訴者、陳情者等)之利益與福祉。而社會上諸如聽證會、協議、申訴管道、監察制度、陽光法案，或是其他管道的建制與發展，均有利於政府對非集體公眾的回應(林鍾沂，2005：701)。

政府為了要致力達成「民眾回應性」的目標，自應兼顧集體與非集體之回應；尤須反映在制度的設計上，因此諸如第三方獨立之監察制度、申訴管道、陳情管道、公共論壇等均屬之，監察制度已被視為民眾抱怨的處理機制。

### (2) 陳情管道便利，屬較低成本之救濟，陳情制度已廣為人民既得及普遍之權利

現今民主社會中政府重視民意的表達並提供許多管道陳情，輔以資訊科技無遠弗屆，因此，社會環境的轉變，陳情的管道多元化；復以，監察院於民國 84 年設置專責之「陳情受理中心」便利民眾陳情需求與管道，同時受理電子郵件陳情等，陳情已成為相當普遍民眾權利。監察院之監察委員依據 1992 年 5 月第 2 屆國民大會通過之憲法增修條文規定，設監察委員 29 名，任期六年，以該院歷屆收受人民陳情書狀數目分析，第 2 屆於 1993 年 2 月至 1999 年 1 月六年間，共收受陳情 92,208 件；第 3 屆於 1999 年 2 月至 2005 年 1 月六年間，共收受陳情 100,608 件；第 4 屆於 2008 年 8 月至 2014 年 7 月六年間，共收受陳情 133,760 件。基於廣大「陳情

人」主觀意識上的「理性選擇觀點」，由於監察陳情具低成本、回復速度較正式之司法途徑快，且可一案多投，蓋利害關係人已視該權利為既有之救濟利益，此可由監察院第 2 屆至第 4 屆收受之陳情件數量明顯增加 4 萬 1,552 件（增加 45%）可窺知，陳情手段已漸增為人民普遍使用的救濟方法。

綜上，本文以我國監察制度（即監察院）近六年（2008 年 8 月至 2014 年 7 月）職權行使之財務增益為基準，計算我國監察制度人力成本及預算成本分析；另，再以我國監察制度主要職權—受理人民陳情此成本與其他請願、訴願、行政訴訟之救濟成本分析，共三項成本效益討論之。

## 四、監察制度的實際理性選擇運用

### （一）我國監察制度的人力及預算成本效益分析

以 2008 年 8 月至 2014 年 7 月止，該院六年人力累計約 2,224 人，復以該院六年間經糾正或調查案件並持續列管追蹤各行政單位後，經案件辦理完竣結案，所獲致財務績效合計約 339 億餘元。據此，該院每投入 1 個人力約可產生 1,525 萬元之財務增益績效；倘以該院六年的人事預算累計共約 36 億 5,800 萬元，故該院人事經費每人每年約 165 萬元（以立法院通過該院之各年度人事預算數累計，此數額含各項人事費用，非僅薪資額度）即每投入 1 人需花費約 165 萬元。因此，每年個人效益與個人人事預算成本比，則可產生人力效益比約 9.2 倍。

另，以 2008 年 8 月至 2014 年 7 月止，該院六年總預算累計約 44 億 7,000 萬元（以立法院通過該院之各年度預算數累計），再以該院六年累計經調查案件後追蹤列管所獲致 339 億 2,253 萬元財務績效計，該院每投入 1 元之成本約可產生 7.6 元之效益。

表 5 我國監察制度的成本分析表

時間：2008 年 8 月至 2014 年 7 月，六年區間

| 項目               |                     | 監察制度人力成本分析                          |              | 監察制度預算成本分析        |   |              |
|------------------|---------------------|-------------------------------------|--------------|-------------------|---|--------------|
| 財務<br>增益         |                     | 節省公帑                                | 增加收益         | 節省公帑              | 增加收益  |              |
|                  | A1                  | 303 億 1,953 萬元                      | 36 億 300 萬元  | 303 億 1,953 萬元    | 36 億 300 萬元                                 |              |
|                  | A2                  | 合計 339 億 2,253 萬元                   |              | 合計 339 億 2,253 萬元 |   |              |
| 成本<br>基礎         | B1                  | 6 年人力累計                             | 2224 人次      | C                 | 6 年預算                                       | 44 億 7,000 萬 |
|                  | B2                  | 6 年人力成本                             | 36 億 5800 萬元 |                   | 累計  | 元            |
| 每年<br>成本<br>效益   | A2/B1               | 人力效益：<br>每投入 1 個人力<br>約可產生之財務<br>效益 | 1,525 萬元     | A2/C              | 預算效益<br>比：<br>每投入 1<br>元預算約<br>可產生之<br>財務效益 | 7.6 元        |
|                  | B2/B1               | 人力成本：<br>每投入 1 個人力<br>約需花費之成本       | 165 萬元       |                   |   |              |
|                  | (A2/B1)/<br>(B2/B1) | 人力效益比：<br>個人效益與個人<br>人事預算成本比        | 9.2 倍        |                   |   |              |
| 選擇監察制度存<br>在的可能性 |                     | 高                                   |              | 高                 |   |              |

資料來源：本文整理。

由上開數據，人力效益比為 9.2 倍，預算效益比為 7.6 元，經成本分析，將上開數據公告周知予人民瞭解後，立於人民此利害關係人之理性選擇下，由於成本效益結果對整體經濟價值具有正向影響，屬具效益之政策制度及人力資本投入；易言之，本文計算出監察制度的成本效益後，經由理性選擇，作為本文接續基於人民之立場思考「是」或「否」願意付出該項成本之參考。

## (二) 我國監察制度人民陳情成本分析

為評估人民是否願意付出陳情成本，須就與陳情（本文指監察陳情）

相關之救濟成本區別異同，方能提供利害關係人於完整資訊下做出客觀偏好選擇，本文非以「具體個案」或「抽象政策法案」為區分，亦非強調各種救濟程序之「合法性審查」，而係基於「行動者以利害關係人之心理層面」，就此既得陳情利益與請願、訴願、行政訴訟的救濟類型之提出事由、提出方式、受理情形、繳費情形之成本效益綜合考量並表列如下：

表 6 陳情、請願、訴願、行政訴訟的救濟類型差異表

| 項次 | 類型<br>項目 | 監察陳情 (W)  | 請願 (X)                        | 訴願 (Y)  | 行政訴訟 (Z)   |
|----|----------|---|-------------------------------|---|--|
| 1  | 提出事由     | 對公務員違法失職或陳情人權益維護事項 <sup>18</sup> 。  | 對於國家政策、公共利益或權益維護事項。           | 對中央或地方機關之行政處分認為違法或不當；對中央或地方機關，於法定期間內應作為而不作為，致損害其權益或利益者。 | 對中央或地方機關之違法行政處分，或於法令所定期間內應為而不作為依法申請之案件，致損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者。 |
|    | 適用範圍 (A) | 大   | 大                             | 中   | 小  |
| 2  | 提出方式     | 1. 得以口頭(將其轉為書面後，並請陳情人確認簽名)、電子郵件、書面、或親持等。<br>2. 監察委員至各地方巡察，直接在各該地方政府「主動」受理之。 | 以書面依請願法之請願書格式為原則，被動於機關所在地受理之。 | 以書面依訴願法之訴願書格式，被動於機關所在地受理之。                              | 以書面依行政訴訟法之當事人書狀格式，被動於機關所在地受理之。   |
|    | 選擇範圍 (B) | 大   | 小(一定制式)                       | 極小(法定規範)  | 極小(法定規範)   |

<sup>18</sup> 依據監察院收受人民書狀及處理辦法第 11 條規定，被訴人非該院職權行使對象者、陳訴事由不屬該院職權範圍者、應向司法機關提起訴訟者、應提起訴願或行政訴訟者及陳訴人自誤訴願或訴訟程序或放棄權利者，監察院不予受理（雖不予受理，但均以函覆陳情人為原則）。另，後三項如被訴人有瀆職或重大違法失職情事者，仍應處理。再則，仍依該法第 12 條如人民陳情之被訴人有瀆職或重大違法失職嫌疑仍應調查外，對於已進入行政救濟程序者、已進入司法偵審程序者、已分送其上級機關或有關機關處理者、以副本或匿名文件送該院者，不予調查之處理。



| 項次 | 類型               |   | 監察陳情 (W)                        | 請願 (X)  | 訴願 (Y)                                      | 行政訴訟 (Z)           |
|----|------------------|---|---------------------------------|---|---|--------------------|
|    | 項目               |   |                                 |   |   |                    |
| 3  | 時間 (是否被要求在期限內提出) | 原則以公務上班時間為主無特定限制,而電子郵件及書面寄送無時間限制。             | 原則以公務上班時間為主                     |   | 於法定期間提出                                     | 於法定期間提出,且審理過程耗時費日。 |
|    | 時間限制 (C)         | 無   | 中                               | 大   | 大   |                    |
| 4  | 受理情形             | 受理機關得就內容敘明具體處理意見及法規依據,以簡明肯定文字答復陳情人,具有迅速回應之特質。 | 受理機關應將其結果通知請願人。                 | 如人民訴願有理由者,應撤銷或變更處分;若維持原處分,應檢附答辯書予訴願人。過程相較陳情及請願冗長且較耗費時日。 | 行政法院駁回原告之訴或移送者外,應將訴狀送達於被告。並得命被告以答辯狀陳述。      |                    |
|    | 回復速度 (D)         | 快   | 中                               | 慢   | 慢   |                    |
| 5  | 繳費情形             | 無須另外付費  | 無須另外付費                          | 無須另外付費  | 需繳訴訟費,另行政法院移送到其他法院,需徵收費用。                   |                    |
|    | 是否付費 (E)         | 否   | 否                               | 否   | 是   |                    |
| 6  | 成本效益             | 無額外成本,可使用各種形式陳情,快速獲得回應。                       | 條件限制較陳情形式多,惟仍屬於無需要特別成本,能較快獲得回應。 | 在一定的法定規定內提起,時間成本較長,要求程序較多,無法快速獲得回應。                     | 屬於最正式之救濟,時間、程序、經費成本均較高,係對正式行政處分之救濟,內涵與陳情不同。 |                    |
|    | 全部效益 (F)         | 高   | 次高                              | 中   | 低   |                    |

資料來源：本文整理。

依據表 6 的救濟類型差異表,首先就提出的事由範圍越大,越不受限制,則心理層面接受程度越高;第二就提出的方式,人民選擇方式越多,越方便,除非屬特殊案件依法於一定型式為之,否則選擇方式越簡便使用度越高,心理效益相對提升。第三就時間考量,是否在一定時限內需提出,除因案件屬性限定於規範時限內為之,則無時間限制之救濟,人民隨時可為之,不受限制,效益較高;第四就受理情形,所謂受理情形指人民採取

該等救濟後之機關回復速度，因監察陳情救濟程序，本身屬性與司法判決之程序差異，較為簡便，回覆速度相較其他救濟方式較為機動且快速；最後就繳費情形而言，此救濟程序是否需付費，亦為人民採取救濟行為參考之一，相較而言，無須成本付出，當事人即可能獲得回應與答覆，自然容易選擇該等救濟方式，除非是特別的司法案件，否則多一樣無須付費的抱怨機制，自屬利多。

按憲法賦予人民請願之權，依據中華民國憲法第 16 條的規定，「人民有請願、訴願及訴訟之權」，就廣義而言，陳情與請願性質相同僅適用範圍廣狹不同。請願與陳情的差異，或認為是範圍廣狹的不同；或認為陳情係屬憲法第 16 條請願權所保障的範圍，因此請願法與行政程序法之規定，同樣適用於人民請願與陳情。就法律位階及程序，訴願及行政訴訟與陳情的目的相較，更具強烈目的性及對政府的約束性，但相較於陳情的提出，行政訴訟有行政訴訟的專法，包括提出的程序及條件，行政訴訟已經進入司法程序，而這部份一般民眾也較少使用（陳祥，2008），屬於特定行政處分之救濟，此並非本文探討重點。陳情、請願、訴願皆是向行政機關提請之行政救濟，而行政訴訟則為向外部機關提請的司法救濟，審查機關為行政法院來查察行政機關是否合法，而法院之判決將作為最終的救濟。就實際程序，相較於訴訟、請願，陳情只要依據各該陳情規定提出後，無須另行繳費，且人民提出陳情（除因空泛、謾罵且未具名等，致無法回覆陳情人外）倘遇受理機關非主管單位，該受理機關亦會主動移送相關權責單位處理，同時副知該陳情人。易言之，本文非以法律約束性及強制性為探討，因人民陳情係屬賦予人民對政府興革意見或對己身受公權力影響等，得自由提出且無須付費，而政府機關須在一定時間及程序內為該陳情人為實質之處理。

因監察制度的重要功能之一，係提供人民陳情管道，我國監察制度設有監察院遂行監察職權，並訂有「監察院收受人民書狀及處理辦法」，該院於 1995 年即設有專責受理人民陳情中心，另於 2014 年 3 月即設有免費專線提供人民陳情協助。基此，利於人民之立場，對一般性之陳情案件，人民提出陳情所需付的成本相較於曠日廢時之訴願、訴訟更能快速獲得一定之回復；且陳情相較於請願，即使人民誤投陳情機關，依據陳情規定均

逕將人民陳情事項轉請主管機關處理，並副知陳情人。然而依據請願法第八條，人民如誤投請願機關，該受理請願機關僅通知請願人應轉其他請願之權責機關，並未逕行將誤投之請願直接轉介。人民陳情之救濟，無須付費即可獲適當之協助，相關成本由政府機關負責，並未轉嫁於人民，對人民而言，最多僅需申請、寄送、敘明事由等，並無需要付出額外「成本」即可遂行所欲目的。

基於上述的分析及表 6 的救濟類型差異，將成本效益依次臚列：

1. 適用範圍 (A)：範圍越大、效益越高， $W > X > Y > Z$  ( $W$ =陳情， $X$ =請願， $Y$ =訴願， $Z$ =行政訴訟，以下用法同)；
2. 選擇範圍 (B)：選擇越多、效益越高， $W > X > Y = Z$ ；
3. 時間限制 (C)：限制越少、效益越高， $W > X > Y = Z$ ；
4. 回復速度 (D)：回復越快、效益越高， $W > X > Y = Z$ ；
5. 是否付費 (E)：無須付費、效益越高， $W > X > Y > Z$ ；
6. 全部效益 (F)：比較  $W$ 、 $X$ 、 $Y$ 、 $Z$  之 A、B、C、D、E 效益累計， $W > X > Y > Z$ ；
7. 利害關係人可以選擇  $W$ 、 $X$ 、 $Y$ 、 $Z$  其中任何一項救濟，屬於行政處分者，陳情雖無法受理，但依規定陳情案件非屬收受機關權責者，應逕移主管機關，並函知陳情人(利害關係人)。在陳情無涉成本的狀況下，利害關係人則仍可得到協助。
8. 利害關係人在訴願及行政訴訟結束後仍認未獲救濟，亦得以陳情為之，監察院仍得就違法失職之情事調查後回復利害關係人(陳情人)。

## 五、我國監察制度理性選擇設計

本文的設計在上述實際理性選擇的分析中，植基資訊必須透明、公開，方使利害關係人有充分的資訊作為選擇偏好的理性客觀基礎。

### (一) 不同狀況之理性選擇設計

本節依據「存」、「廢」2 種狀況設計，並以監察制度成本—人力成本、預算成本及人民陳情成本等三項標準，列出監察制度理性選擇的可能設計如下：

表 7 監察制度理性選擇的可能設計

時間：以 2008 年 8 月至 2014 年 7 月，6 年區間

| 選擇<br>變項          | 〔狀況 1〕－ 存  |       | 〔狀況 2〕－ 廢                                     |       |
|-------------------|--|-------|---|-------|
|                   | 內容   | 選擇可能性 | 內容  | 選擇可能性 |
| 每年人力<br>成本效益<br>比 | 9.2<br>(每人每年產生約 1,525<br>萬元，每人人事預算成本<br>約 165 萬元，比例為 9.2<br>倍) | +     | 0<br>(無人力預算則無成本<br>效益，但每年減少約 6<br>億 1 千萬人事預算) | -     |
| 每年預算<br>成本效益<br>比 | 7.6<br>(每投入 1 元成本產生約<br>7.6 元效益，即每年增加<br>財務效益約 56 億 5 千萬)      | +     | 0<br>(無預算則無成本效<br>益，但每年減少約 7 億<br>4 千萬預算)     | -     |
| 陳情成本              | 相較於其他救濟方法，成<br>本最低   | +     | 採用其他救濟方式，成<br>本較高                             | -     |

資料來源：本文整理。

依據表 7 所列各種狀況的意義，說明如下：

### 1. 〔狀況 1〕－「存」：維持監察制度

維持現有監察制度，可由該院 6 年的成本分析，每投入 1 元人民可獲得 7.6 元效益，每投入 1 個人力獲得 1,525 萬元之財務增益績效，每年人力成本效益比為 9.2；因此，就監察制度成本分析，人民願意付出。再則，狀況 1 維持人民可以透過監察制度遂行陳情所需，且無需付出額外成本但具有獲得效益之可能性。對此，在合理情形人民願意選擇監察陳情制度持續存在。

### 2. 〔狀況 2〕－「廢」：廢除監察制度

完全廢除監察制度，則監察制度原始正向成本效益消失，另外需再加計憲改成本，而人民減少無須付費即可使用之單一窗口受理陳情的救濟管道，就理性選擇，因權益已受影響，選擇可能性小於狀況 1。

## (二) 排序監察制度理性選擇狀況

依據 2 種狀況所需之成本分析排序，以人民是否願意付出成本維持該

項制度，而予以考量偏好排序：

〔狀況 1〕－「存」>〔狀況 2〕－「廢」

從以上分析可知，在資訊透明且以理性選擇的假設下，狀況 1 係人民較有可能之選擇，此現象即維持現有的監察制度，同時理性邏輯的解釋空間，呈現監察制度的存在有其實質的效益，亦符合整個制度及歷史脈絡的發展。我國監察制度的存續在朝野間不斷有疾呼改革之聲，幾次的修憲過程此制度發展涉人民陳情權益影響，關乎憲政體制變革及中央機關組織設計，牽一髮而動全身，再以各政黨間之政治計算考量等，雖曾討論許多可能途徑，但一直未有貫徹執行治本解決之道。綜觀目前學術研究並未就近代監察制度的發展為詳實之分析，亦無曾採理性選擇探究監察制度議題，本文的初探期為監察制度存續提供「合理」的參考依據。

## 伍、結論與建議

近代歷史上監察制度的存續發展有其民主、人權、參與、制衡等變革之因，因而在 1960 年後，世界各國的監察制度如雨後春筍般紛紛設置；實際上，目前全球已有近 170 個國家或地區設有監察機構。Reif (2004: 399) 提出，將監察機構對於政府（尤其是行政單位）的「獨立性」最大化，是其功能發揮最大關鍵。故即便世界各民主國家大多實施三權分立的憲政體制，但在三權分立之下，許多先進國家如英、美、法、德、瑞典、丹麥、芬蘭等，都設有國會監察長、調解使、或獨立的人權監察使等制度。而雖然監察制度與國會有密切的關係，但在大部分的國家，就法令上的規範，監察機構並不屬於三權中的任一權力 (Kucsko-Stadlmayer, 2008: 10)。

多位學者更提出，監察使要被信任的完成工作，監察機構就必須具「獨立性」才能真正確保職權行使 (Buck, Kirkham, and Thompson, 2011: 50, 155; Frahm, 2013: 24; Gottehrer and Hostina, 1998)。因此，該制度基於民眾參與的民主治理理念，從受理民眾的陳情抱怨、獨力公開的調查、檢視對行政機關的違失，進而保障人權並促進民主治理。這也是許多歐洲國家

於憲法層次將監察制度的獨立性，均以相關法令予以保障，甚至也有一定的刑事豁免權及擁有獨立的預算（Kucsko-Stadlmayer, 2008: 5, 15-16）。Diamandouros（2006）也提出了相關的見解，並認為監察制度的獨立性對民主品質的促進具正面的意義。

監察制度在世界各國存在已臻明顯，因此，對於前述的規範性內涵，為求實質的驗證，本文以目前監察職權行使後經追蹤相關行政機關後續改善所致之財務增益情形做為具體成本效益分析設計基準之一。同時輔以植基利害關係人心理學之基礎，探究監察陳情與其他救濟方式之心理成本分析，進而探討監察制度存續與否之理性選擇，期以理性選擇觀點為監察制度存續提供實質的參考依據。再以，本文在監察制度發展的議題下，首以監察制度所產出之具體成本為基礎，將理性選擇理論途徑融入，聚焦理性議題的合理性行為，但誠如 H. Simon 的有限理性觀點，人民的選擇不可能以完全理性為唯一依據，倘政府可以完全遵循理性發展策略，則政治就不會如此複雜，單一的問題就不會螺旋式的捲入多種狀況。

李炳南、吳豐宇（2012：14）曾將監察使的功能概分為，調解糾紛、防貪堵弊、人權保障及財務審計四項。實際上全球監察使的功能相當多元，除了上述四項主要功能外，也有許多專門監察使，功能非常特定，如近年來愈趨重視的少數民族及反歧視議題，已有許多國家設有類似的專業監察使，如瑞典的反族群歧視監察使、匈牙利的保護少數民族監察使、芬蘭則設有少數民族監察機構等，具有特別的功能職掌；然就監察使功能的原則性分類，許多專業監察使如兒童監察使、消費者監察使、公平監察使等，就廣義功能仍屬人權保障之一環。綜觀近代的制度發展與實際的效益，此制度在理論與實務上均有其價值與需要，存在已成為必然的事實，未來應進一步思索的問題為，我國監察制度於現今的政治環境及公民社會下，是否應就特有之政經社會背景之權力制衡，依憲政制度，維持既存現況；抑或將制度轉型採大部份歐洲國家之國會監察使制度，主要係受理人民陳情並向立法院提出年度報告；然倘如此，監察職權自受限制與現今憲政體制規範內涵不同。而西方三權制度下，普遍設立之國會監察使，是否適合我國複雜且對立的政治生態亦值探討。再則，本文的探究認為監察制度的存在實具效益並符合人民陳情之心理需求，而其存在之形式除西方的

國會監察使外，亦有許多國家係設置國家人權機構，以 2014 年為例，我國監察院之人民陳情案件中高達 82.1% 屬人權保障案件，轉型為國家人權機構亦不失為考量方向之一。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王千文，2008，〈官僚體制中「服從」與「自主」矛盾現象之探討－韋伯觀點的詮釋〉，《中國行政》，80：101-127。
- 李炳南、吳豐宇，2012，〈導論：世界各地區監察制度的發展過程與簡介〉，監察院國際事務小組（主編），《世界監察制度手冊》（第二版），臺北：監察院，頁 1-29。
- 汪林玲，2014，〈人民陳情制度之探討－以監察陳情制度為例〉，《中國行政評論》，20（特刊）：81-114。
- 林繼文，2005，〈虛假霸權：台灣政治學研究中的理性選擇〉，《政治科學論叢》，25：67-104。
- 林鐘沂，2005，《行政學》，臺北：三民書局股份有限公司。
- 吳庚，1993，《行政法之理論與實務》，臺北：三民書局股份有限公司。
- 吳鴻昌，2014，〈經濟學帝國主義抑或行動理論的重建：對社會學理性理論的反思〉，《政治與社會學評論》，49：109-157。
- 周陽山，2012，〈第三章：各國監察制度的比較分析與發展趨勢〉，監察院國際事務小組（編），《世界監察制度手冊》（第二版），臺北：監察院，頁 319-376。
- 盛治仁，2003，〈理性選擇在政治學運用之探討〉，《東吳政治學報》，17：21-52。
- 陳祥，2008，〈人民陳情案件處理機制之改進〉，國家發展委員會研究計畫（960612-960702）。
- 陳淳文，2012，〈論獨立行政機關之監督〉，《政大法學評論》，126：155-237。
- 陳敦源、吳秀光，2005，〈理性選擇、民主制度與「操控遊說」：William H. Riker 新政治經濟學的回顧與評述〉，《政治科學論叢》，26：175-222。
- 彭懷恩，2006，《政治學－全球化時代的觀點》，臺北：風雲論壇出版社。
- 監察院，2009，《中華民國 97 年監察統計提要》，臺北：監察院。
- 監察院，2010，《中華民國 98 年監察統計提要》，臺北：監察院。
- 監察院，2011，《中華民國 99 年監察統計提要》，臺北：監察院。
- 監察院，2012，《中華民國 100 年監察統計提要》，臺北：監察院。
- 監察院，2013，《中華民國 101 年監察統計提要》，臺北：監察院。
- 監察院，2014，《中華民國 102 年監察統計提要》，臺北：監察院。
- 監察院，2015，《中華民國 103 年監察統計提要》，臺北：監察院。



- 鄭任汶、馮美瑜，2011，〈我國立法院朝野黨團協商制度－理性選擇制度主義的初步分析〉，《北台灣通訊學報》，7：219-234。
- 謝復生，2000，〈理性抉擇理論的回顧與前瞻〉，何思因、吳玉山（編），《邁入二十一世紀的政治學》，台北：中國政治學會，頁 141-153。
- 龐嘉穎、黎耀祥，2009，《亞洲行政申訴制度比較研究—對澳門、韓國及印度的考查》，澳門：澳門廉政公署、澳門基金會。

## 二、英文部分

- Abedin, Najmul. 2011. "Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification." *Administration & Society*, 43(8): 896-929.
- Androniceanu, Armenia. 2009. "Good Governance European Standards." *Administrație Și Management Public*, 12: 97-109.
- Barro, Rober J. 1996. "Determinants of economic growth: A cross-country empirical Study." from <http://www.nber.org/papers/w5698>. Retrieved August 16, 2016.
- Bizjack, I. 1998. "The Role and Experience of an Ombudsman in a New Democracy." In L. C. Reif ed., *The International Ombudsman Yearbook (formerly ombudsman journal)*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 57-62.
- Buck, T., R. Kirkham, and B. Thompson. 2011. *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*. England: Ashgate Publishing Limited.
- Busck, Lars. 1995. "The History and Development of the Institution of Ombudsman." In H. Gammeltoft-Hansen, and F. Axmark eds., *The Danish Ombudsman*. Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs, 23-32.
- Cutright, Phillips. 1963. "National political development: Measurement and analysis." *American Sociological Review*, 28: 253-264.
- Dethier, J. J., H. Ghanem, and E. Zoli. 1999. *Does democracy facilitate the economic transition? An empirical study of central and eastern Europe and the former Soviet Union*. The World Bank Policy Research Paper, Washington: DC.
- Diamandouros, P. Nikiforos. 2006. "The ombudsman institution and the quality of democracy." from <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2006-10-17a.htm>. Retrieved October 19, 2015.
- Frahm, M. 2013. *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions-Mandates, Competences and Good Practice*. Berlin: Springer-Berlin Heidelberg.
- Frank, B. 1975. "The ombudsman: Revisited." *International Bar Journal*, May: 48-60.
- Frederickson, G. H. 1980. *New Public Administration*. Alabama: Alabama University Press.

- Giddings, P., V. Sladeczek, and L. D. Bueso. 2000. "The Ombudsman and Human Rights." In R. Gregory, and P. Giddings eds., *Righting wrongs*. Amsterdam, Netherlands: IOS Press, 443-448.
- Gottcherer, D. M., and M. Hostina. 1998. "Essential Characteristics of a Classical Ombudsman." from <http://www.usombudsman.org/documents/PDF/References/Essential.pdf>. Retrieved April 16, 2015.
- Green, Donald P., and Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.
- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Science*, XLIV: 936-957.
- Heady, F. 2001. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker.
- Hill, L. B. 2002. "The ombudsman revisited: Thirty years of Hawaii's ombudsman." *Public Administration Review*, 62: 24-41.
- Huntington, P. Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. U.S.A.: University of Oklahoma Press.
- Jonassen, David H. 2012. "Designing for decision making." *Education Tech Research Development*, 60: 341-359.
- Kelly, Stanley Jr. 1996. "The Promise and Limitations of Rational Choice Theory." In J. Friedman ed., *The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered*. New Haven, CT: Yale University Press, 95-106.
- Kucsko-Stadlmayer, G. 2008. *European Ombudsman Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien: Springer.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, C. Pop-Eleches, and A. Shleifer. 2002. "The guarantees of freedom." from <http://www.nber.org/papers/w8759>. Retrieved August 16, 2016.
- Morrow, James D. 1994. *Game Theory for Political Scientists*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. U.S.A.: Harvard University Press.
- Reif, Linda C. 2004. *The ombudsman, good governance and the International Human Rights system*. Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff.
- Reif, Linda C. 2011. "Transplantation and adaptation: The evolution of the human rights ombudsman." *Boston College Third World Law Journal*, 31: 269-310.
- Skelcher, Chris, and Jacob Torfing. 2010. "Improving Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe." *Regulation & Governance*, 4: 71-91.

- Sladeczek, V. 2000. "Parliamentary Commissioners for Civil Rights in the Republic of Hungary." In R. Gregory, and P. Giddings eds., *Righting wrongs*. Amsterdam, Netherlands: IOS Press, 175-188.
- Smelser, Neil J. 1992 "The Rational Choice Perspective a Theoretical Assessment." *Rationality and Society*, 4(4): 381-410.
- Soelberg, P. O. 1967. "Unprogrammed Decision Making." *Industrial Management Review*, 8: 19-29.
- Stacey, F. 1978. *Ombudsmen Compared*. Oxford, UK: Clarendon.
- Taylor, Michael. 1996. "When Rationality Fails." In J. Friedman, ed., *The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered*. New Haven, CT: Yale University Press, 223-234.
- Tuck, R. 1991. *Thomas Hobbes / Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UNDP. 1997. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP policy document*. New York: UNDP.
- U.S. Government Accountability Office. 2016. *GAO Performance and Accountability Report 2015*. Washington, DC: GAO.
- Watson, Joel. 2013. *Strategy: An Introduction to Game Theory (3<sup>rd</sup> ed.)*. New York: W. W. Norton Congress, Inc.
- Weber, Max. 1978. "The Types of Legitimate domination: Legal Authority with a Bureaucratic Staff." In Guenther Roth, and Claus Wittich eds., *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 217-226.
- Wennergren, B. 1968. "The rise and growth of Swedish institutions for defending the citizen against official wrong." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 377(May): 1-9.
- Wildavsky, A. 1984. *The Politics of the Budgetary Process (4<sup>th</sup> ed.)*. Boston: Little, Brown and Company.

# The Rationale of Ombudsman System in Taiwan: The Perspective of Rational Choice

**Lin-Ling Uang\***

## **Abstract**

After discussing the historical and institutional developments of ombudsman system around the world, this paper analyzes the performance of Control Yuan (representing the ombudsman system) in Taiwan from the perspective of rational choice. Specifically, the author estimates the monetary benefits accrued due to the investigation and corrective measures exerted by the Control Yuan from August 2008 to July 2014. Meanwhile, the costs are estimated in terms of outlay of the Control Yuan during that time period. Cost-Benefit-Analysis is then employed and the results show that benefits exceed costs, in the sense that the Control Yuan achieves desirable performance and seems legitimate to survive.

In addition to conducting the Cost-Benefit-Analysis, this paper also infers, by the deductive way, that citizens would like to file petition to the Control Yuan rather than to apply other possible remedies, because the filing cost of petition is the lowest. Citizens are rational so that they choose the cheaper one. Together with the estimated results of Cost-Benefit-Analysis, the author concludes that the ombudsman system or the Control Yuan in Taiwan is legitimate to exist.

**Key Words:** ombudsman (ombudsman system), the Control Yuan, stakeholder, rational choice, cost-and-benefit

---

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