

出國報告（出國類別：進修）

2012 專業人員交換計畫出國報告

服務機關：臺灣臺南地方法院檢察署

姓名職稱：鄭葆琳檢察官

派赴國家：美國

出國期間：101 年 10 月 7 日至 101 年 11 月 11 日

報告日期：102 年 2 月 4 日

摘要

美國國務院(Department of State, United States of America)為拓展美國與全球發展中國家之外交關係並宣揚美國民主制度理念與文化，而針對全球發展中國家之青年專業人士設立「專業人員交換計劃」(Professional Fellows Program)，並將此交換計劃，依照參與者之背景、專業、年齡而再細分為三個子計劃，分別為 Women's Empowerment、Young Entrepreneurs、Legislative Fellows，而我所參加之計劃即為 Legislative Fellows Program。美國國務院自 2005 年起迄今，每年出資提供交通、食、宿等費用，於每年春、秋二季邀請約 50 個之發展中國家的各專業領域人士前往美國進行為期 5 週之實習觀摩，此屬國務院定期舉辦之大型國際交流計劃之一。

國務院將受邀國依地理區域劃分為十數個組別，並委由美國各州之教學機構、民間團體承辦接待各組別之受邀國家。2012 年，國務院共邀請全球 51 個國家之專業人士參與此計劃，再將 51 國區分為 16 組，委由 16 個機構分別承辦招待。此計劃自 2005 年創辦後，我國從未受邀，直至 2012 年始初次成為美國國務院於此計劃之受邀國，並與印尼、柬埔寨、蒙古等其他 3 國同列為東亞地區之受邀國，委由肯塔基大學馬丁學院之國際公共政策管理研究所(International Public Policy Management Institute, Martin School, University of Kentucky, 下稱 IPPMI)承辦執行東亞 4 國之專業人員交換計劃。IPPMI 將東亞 4 國共 14 名受邀之專業人員(我國 5 位、蒙古 4 位、印尼 3 位、柬埔寨 2 位)分別安排與其工作領域相關之實習單位，於美國司法、教育、立法、公民團體等機構內，利用停留於該機構之實習時間，與美國各領域之專業人員學習、研討並交流彼此異國間之公共政策、政府組織、運作模式與文化差異，以利日後雙方政府、民間團體往來互動之外交關係。

此行參加之 Legislative Fellows Program，以反貪腐為中心議題，安排之參訪、實習與研討則藉由政府應盡之責任、三權分立間之權力衡平、人民與政府間之監督互動、強化政府效能與資訊透明度等，並據所見所聞將心得列舉為：美國公民參與政府、監督政府之意願與積極性高於我國公民、政府有義務公開各種人民所需資訊、美國政府之倫理委員會具備獨立性、肯塔基州最高法院之辯論庭以線上即時公開轉播方式使審判透明化等四點，並建議：立法強化政風組織、預算、人力之獨立性、具體落實政府資訊透明化政策，建立資訊公開軟體及資料蒐集庫、加強各政府部門之法規研究之功能、設置異地投票或提早投票機制等四點。

目次

第一章 目的.....	1
第二章 過程.....	1
第三章 心得.....	3
壹、美國公民參與政府、監督政府之意願與積極性高於我國公民.....	3
貳、政府有義務公開各種人民所需資訊.....	4
參、美國政府之倫理委員會具備獨立性.....	4
肆、肯塔基州最高法院之辯論庭以線上即時公開轉播方式使審判透明化.....	5
第四章 建議.....	6
壹、立法強化政風組織、預算、人力之獨立性.....	6
貳、具體落實政府資訊透明化政策，建立資訊公開軟體及資料蒐集庫.....	6
參、加強各政府部門法規研究功能.....	6
肆、設置異地投票或提早投票機制.....	7
附錄	8

第一章 目的

美國國務院將此行參與之專業人員交換計劃(Legislative Fellows Program) 之參與人，其專業領域限定於行政機關、教育、民間團體，希冀能讓上述專業領域的參與人能於美國停留期間，充分觀摩學習美國政府之民主制度與自由精神、三權分立之政府組織、立法機關與行政機關間之監督制衡、政府效能與資訊透明度、政府與人民間之互動與責任歸屬等面向之實際運作情況，將此等資訊傳播予各發展中國家之參與者，提升全球發展中國家之政府組織效能，達至最終反貪腐目的。而國務院於2012年廣邀全球51國共230餘位參訪者，參與此三個子計劃，並將230餘位參與者依據國家地理區域，區分為16組，均分配至全美不同州區，體驗各州間不同之風俗民情、政經社會文化制度，再利用各式研討會、分組討論與報告之方式，亦係有目的地訓練參訪者之自我導向學習能力、面對各方不同團體勇於表達意見觀點、協調組織眾人意見，使參訪者學習領導管理能力，回國後有助於其專業領域發展，國務院藉此長期深耕發展與各發展中國家之領導管理階層人士之良好外交互動，達成國務院專職外交發展、提升美國國際形象並與他國建立互助互惠發展之目的。

第二章 過程

我國因於2012年，方首次列入美國國務院專業人員交換計劃之受邀國，故此計劃於我國國內並無知悉，亦無任何我國政府機構擔任承辦單位。執行接待東亞國家組的肯塔基大學 IPPMI 向我國行政院、地方政府及民間團體廣發邀請函，然此計劃仍因傳宣不佳與知名度過低而造成2012年春季班之梯次，全台僅有1人報名而未能成團，故而取消我國於春季班之梯次，而該季之東亞受邀國中，除我國外缺席外，其餘印尼、蒙古、柬埔寨3國之報名人數均有達至成團門檻而如常舉辦。

直至2012年7月間，肯塔基大學 IPPMI 藉由學術交流基金會在我國分會(Fulbright Taiwan, Foundation for Scholarly Exchange¹)協助宣傳此國務院專業人員交換計劃，並由 IPPMI 之金斗玉教授親自來台造訪多個地方政府與行政機關宣傳此計劃，邀請國內各界專業人士報名參與，而行政院亦將此訊息轉知所屬各部會機關，由各機關主動提報有意願參與此計劃之人選，至報名截止日前，共邀得近20位行政機關與民間團體之專業人士至肯塔

¹ 學術交流基金會網站：<http://www.fulbright.org.tw/dispPageBox/MainCh.aspx?ddsPageID=FOSECHIHP>

基大學之報名網站以線上報名方式參與甄選，報名者需具備中高級以上語文檢定能力，並附上英文履歷表及2封英文推薦函，方符合報名資格。再經由肯塔基大學IPPMI之研究所所長Dr.Jennings、計劃執行長Dr.Kim、計劃執行助理Sarah Walter等3人以遠距視訊方式對所有報名者進行英文面試後，由IPPMI及國務院共同評議後，淘汰篩選出5位適合此交換計劃之專業人員。而該交換計劃中，為參與者所規劃為期3週之行政機關實習，此與尋常短期會議參訪僅能短暫面片聽取會議報告有所差異，可深入了解與自己專業領域相關之美國司法部門於立法、司法政策上之異同、基層執法人員對於美國目前司法運作之見解與困難，此機會實屬難得且具特色，故而報名參與甄選，亦幸運入選而成行。

我國入選此計劃者所來自之專業領域分別為1位檢察官、2位地方政府之政風人員（臺北市政府及新北市政府）、1位教育界行政主管（高雄市政府教育局）、1位公民監督國會聯盟人員（即民間團體代表，Non Government Organization，簡稱 NGO）共襄此交換計劃，由美國國務院發予交換訪客簽證（Exchange Visitors, J-1 VISA），於2012年10月7日上午，5位來自不同機關、不同專業領域之參與者，於桃園中正國際機場集合，歷經前後23小時之飛行，前往美國肯塔基州之第二大城萊辛頓市（Lexington），即肯塔基大學之所在地，進行為期4週之機關實習課程，第5週即11月4日至10日間，在華盛頓特區與全球51國、共238位計劃參與者會合，一同進行國際型研討會議。

根據肯塔基州大學IPPMI所安排之課程，第1週於肯塔基大學IPPMI教學大樓內，由該系所之教授向東亞4國共14位參與者講授美國憲法、政府權力分立、監督制衡、財政運作等基礎概略課程後，第2週至第4週則將14位參與者指派至與各自專業相關之機關進行為期3週之實習。因我從事司法工作，故而被指派至肯塔基州首都法蘭克福（Frankford）的法蘭克林地方巡迴法院（Franklin County Circuit Court），與該院法官Thomas D. Wingate見習、旁聽審判過程，亦至肯塔基州最高法院旁聽辯論庭。期間恰逢美國總統、副總統及參議員選舉，故能十分幸運參訪肯塔基州選舉財務委員會，旁聽由肯塔基州州務卿所主持之財務委員會會議過程，了解該州選舉制度，並見證美國總統、副總統之電視辯論。更至肯塔基州州政府與人事局、教育局進行研討會，參與肯塔基州立法廉政倫理委員會與肯塔基州公民一同接受課程講授。

因前4週於肯塔基州的參訪實習過程中，均居住於肯塔基州萊辛頓市，非屬繁華大城，交通十分不便捷，無捷運亦無汽車可供代步，餐廳食館亦不密集，且氣溫驟降，相較於台灣氣候，乾冷異常，造成許多生活細節頗為艱難且具挑戰性，幸而我國5位團員均能團結合作，並因機緣而與當地華僑結識，得到甚多協助。期間與其他東亞國家之成員亦能利用平日相處時間交流、討論彼此國家現下發展政經發展狀況及各國國內所面臨之問題，更與各自所分派之實習單位人員均能有良好之互動討論，對於所有參與者之語文能力、專業交流均有正面助益與收穫。

第三章 心得

雖我國已立國百年，屬亞洲最早成立之自由民主國家，惟我國憲法對於政府組織之設計並非三權分立，而屬五院並行，與美國政府組織三權分立相較顯有差異，且我國之文官任用、晉敘制度亦沿席中國歷史長久以來之建制，層層疊疊繁複不已，不似美國政府對於公職人員任用大多採取約聘來得靈活便捷。且美國創國以來強調政府監督制衡，故而人民主動積極監督政府、參與政策制定、設立非營利之民間團體普遍性極高，對於政府之資訊透明度與效能更有高度要求，迫使美國之各州政府對於各類陽光法案均有長久發展推動與制定。在美國5週之研討、參訪與實習期間，觀察所見之現象，將心得臚列如下：

壹、美國公民參與政治、監督政府之意願與積極性高於我國公民

美國公民在其政府組織中，佔有重要之意見表達與政策決定之地位與權立，在立法部門有參、眾議院由係由公民選舉或推派產生，行政部門有行政最高首長由公民選出，司法部門有檢察長、法官、檢察官由公民投票選出，陪審團成員亦由公民擔任，直接參與審理。起源於美國創國時之公民，過度信賴且授權予政府，將導致政府腐敗、個人權利縮減，必需設制相互監督權衡之機構，特以行政、立法、司法之三權分立架構，達成此目的，並由人民長期投入參與決定公眾事務之決策與監督。長久發展下，美國已有許多由公民自行組成各領域之監督團體，專以長期監督政府立法、司法、財政、環保、社會福利、選舉等等各面向之措施與表現，並將監督所得資訊系統化後，散佈提供予所有公民，各州亦有許多地方性報紙、廣播、電視媒體係專以監督州政府為主要職責。美國公民於個人工作之餘，花費勞力金錢與時間投入參與政治、監督政府之意願性較高。故美國公民對於政府資訊之獲取便利性顯高於我國公民，是而美國公民所能發揮之監督效能亦優於我國公民。在美實習期間，我們參訪許多機關與委員會之會議，不少會議中均有民間團體人士或平面、電視媒體派員旁聽並紀錄，足見其人民參與度之高。相對而言，我國公民於個人工作之餘，願意投入公眾事務活動之意願不高，且過份單向依賴傳播媒體所提供之資訊，易造成媒體壟斷左右公民對於公眾政策之意見，卻無其他平衡監督媒體與政府之機制或人民社團。殊不知，建立一個民主廉能效率的政府，非僅政府公職人員有責任，所有公民亦有責任共同參與監督，而非僅係能直接選舉、表達意見即係優質之民主國家。在民主法治素養觀念上，我國公民尚有努力提供之空間。

貳、政府有義務公開各種人民所需資訊

此行在肯塔基州首府法蘭克福 Frankford，與州政府之財政、人事、司法、教育等部門人員會談，他們一致提及「資訊透明度」(transparency)之重要性。行政部門不該關起門來默默施政、立法部門亦不該於暗室中立法，政府有義務提供且公開所有人民所欲知悉且應知悉之資訊，且必須建立便捷之資訊取得管道，除有法定理由外，依法政府不得拒絕人民索取資訊之要求。美國人民透過民選代表或民間團體、媒體發聲要求各類陽光法案之制定，也因而催生出許多陽光法案。以肯塔基州為例，除制定肯塔基州之公開資訊法案外(Kentucky Open Records Act²)，州政府即有設立專屬公開資訊之網站³，名為 Open Door，以專屬設計之軟體，將州政府各行政部門之每日施政執行資訊上傳至該網站，公開提供予大眾，該網站之資訊以 1 日兩次之頻率定期更新，各部門行政人員於登錄作業時，該作業資訊即與 OpenDoor 網站連結，所提供之資訊包括每年度州政府之稅收細項、年度預算、施政計劃、預算執行程度、預算流向、公職人員財產申報、各部門委員會會議例程、會議內容、各區域之地方官基本資料等等不一而足。如有任何公民或團體要求閱覽書面文件，均可提出申請，政府有義務於法定期限內提供該資料文件。美國公民之監督團體及媒體即可根據於網站上所公開或申請閱覽所得之資訊，進行有效之監督。曾有某公民抗議其向肯塔基州政府訂立之文件複印費用過高，損害其獲取政府資訊之權利，訴請法院裁判該收費標準違法，後經肯塔基州法院認定政府有義務以合理價錢提供人民複印所需之文件檔案，為此肯塔基州政府調降複印費用至所有公民均可接受之合理範，足見美國對於政府資訊透明化要求極高。

肯塔基州政府人員亦欣慰自豪表示，肯塔基州於全美各州之政府資訊透明度評比競爭上，蟬連多次冠軍，或入榜前三名，此乃該州政府與人民長年共同努力所致。反觀我國政府機構之資訊透明度，在機關官網上大多僅記載組織架構、權責管轄範圍等僵化制式資訊，鮮有提供任何具體之年度財務規劃、任務執行進度、各週會議例程等等具體細項資訊，對於人民獲取公共政策資訊產生極大的不便利性，此部分亦屬我國政府有待加強改善之處。

參、美國政府之倫理委員會具備獨立性

美國無論於政府組織、政黨政治上，均講求權力制衡。故其針對所有政府公職人員之權力監督亦有設制等同於我國政風單位之機構，即各部門之倫理委員會(Ethic Commission)，例如行政單位即有行政倫理委員會(Executive Branch Ethic Commission)，統轄監督所有行政部門公職人員之政風廉潔事務。此行曾至肯塔基州之行政倫理委員會，與該州公民一同接受倫理課程講授，並與該委員會之執行長 John Steffen 討論，了解美

² http://www.freedomkentucky.org/index.php?title=Kentucky_Open_Records_Act

³ OpenDoor 網站：<http://opendoor.ky.gov/Pages/default.aspx>

國倫理委員會與我國政風單位之差異。以肯塔基州為例，在其州法KRS.11A.060中，直接明文規定倫理委員會是肯塔基州的獨立機關，為該州倫理法(Code of Ethics)之職掌機關，負責解釋倫理法規且教育所有公職人員倫理規範，對於任何公職人員或政府單位口頭或書面之詢問有關倫理規範之事宜，委員會均應以「書面」答覆。委員會成員由5位肯塔基州公民組成，採任期制，每任4年，不得連任。委員會每兩月開1次例行會議，且為公開會議，任何公民均可旁聽。

美國之倫理委員會並不隸屬於任何政府部門，倫理委員會之辦公處所與其所監督之政府單位不同，不像我國政風單位之工作地點直接與所監督之單位相容於一處。倫理委員會除監督公職人員外，亦監督遊說者(lobbyists)，負責公職人員財產申報事務、教育公職人員廉潔之倫理規範，調查所有公職人員違規違法行為，及倫理規範之解釋與改善。值得關注者為，倫理委員會擁有強大的司法調查權，除可自行傳喚相關受調查人與證人外，若受傳喚人不從，倫理委員會可請警察拘提，更能自行向所有政府部門函調索取所需文件、資料與證物，政府單位不得拒絕，如認有刑事犯罪者，亦能自行舉發移送予司法機關。兩相對照下，美國倫理委員會之角色地位更較我國政風單位具備獨立性，直接於各州基本法中，明文賦予其組織地位之獨立性與應盡義務，且委員會所有會議內容均屬公開，使全民可共同監督政府公職人員與遊說者，其調查權力亦更為強大。此均為我國政風制度所不及之處，殊值學習。

肆、肯塔基州最高法院之辯論庭以線上即時公開轉播方式使審判透明化

於旁聽肯塔基州最高法院(Supreme Court)之辯論庭時發現，最高法院將所有庭期之行事曆均事先於網站上公布，任何人都可由網站上查閱所有庭期，而最高法院法庭內設置7支攝影機，將所有辯論過程均全程錄影且於網站上即時轉播，使任何人所有公民均能上網收看審判辯論過程，了解最高法院之運作程序，及兩造於個案辯論上之攻防論點，以此監督最高法院最終裁判，此模式業已行之有年。相較於我國，雖法律規定審為公開審理，然只提供至人民可入場旁聽之程度，未能提供更便捷效率之管道，使全民均能接近、參與、了解司法審判之程序、兩造辯論及法官心證形成所據之理由，致使我國人民之法治素養提升緩慢，對於司法程序亦多有誤解，間接導致對於司法機關之不信任感。

⁴ 肯塔基州最高法院之辯論庭線上即時轉播：http://www.aoc.state.ky.us/Supreme/SC_Oral_text.shtml

第四章 建議

壹、立法強化政風組織、預算、人力之獨立性

近年來，我國政府將建立廉能政府視為重要政策，著重反貪腐措施，是以監察院重行開始實際運作，法務部廉政署亦成立，加入打擊反貪腐，惟頗有疊床架屋之嫌，不僅政風與監察機能重覆，廉政署與原有之司法警察、調查員及檢察官等檢警單位所職掌範圍亦有相疊。因我國所有政府機關內部組織均設置有政風室，配置政風人員，其功能即係於機關內部發揮內部控管作用，期以最有效方式達至公職人員之反貪腐目標。然政風單位於法令上，其組織配置之依附從屬性過高，欠缺獨立性，且法令未賦予傳喚、拘提、搜索、扣押等強制處分權，造成其調查舉發能力弱化。現下之公職人員貪污案件實務經驗，幾無任何由政府機關內部政風單位獨立調查蒐證完畢後，移送地檢署而經認證據充分而可直接起訴之案件，更常見許多政風單位於提供貪污情資時，要求司法機關萬萬不可洩露係由該政風單位所提供，以免影響日後與同機關之同事相處，顯然可見我國政風單位已失去應有之內部監督制衡功能，均僅能仰賴司法警察、調查員、檢察官等具備司法強制處分權之單位處理公職人員違法事件。且我國政風單位不僅於組織上失去獨立性，於人力資源上也嫌不足。如能於立法政策上，將政風、監察等以行政監督彈劾為主要職掌範圍之組織與人力整合精簡，以法令強化其組織、預算、人力、執行之獨立性，不僅能擴大發揮。

貳、具體落實政府資訊透明化政策，建立資訊公開軟體及資料蒐集庫

雖我國於94年12月28日即已開始施行「政府資訊公開法」⁵，然實施至今7年有餘，無論行政、立法抑或司法機關，中央或地方政府，均仍有諸多資訊取得十分不易，未能以最便捷迅速之方式促進人民參與公共事務之意願，更阻礙人民知的權利。各政府機關均可善用網路、傳播媒體發達之特性，將所有工作執行細項整建出連線管理之資訊公開軟體，一一公開於網站上，不僅能累積歷年政府施政之統計數據與紀錄，更能提供龐大資訊史料予人民及民間團體、教育研究機構，甚或作為國際評比時之依據，落實政府資訊公開法所欲達成「增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」之立法目的。

參、加強各政府部門之法規研究之功能

與肯塔基州政府各部門人員會談時，觀察到其行政、立法、司法部門均配置大量之立法研究、法令規劃人員，無論係財政、教育、環保、人事或議會等立法機關，均可見

⁵ 政府資訊公開法全文：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0020026>

法規人員之存在，且擁有龐大可觀之歷史數據統計、執行結果等等資料庫，作為其法規研究之基礎依據。故任何一個行政部門所提出之法律草案或計劃，均係經由群組法規研究人員與該單位主管、甚至跨部會共同研究所提出，議會之草案亦如此，也因美國政府願意投入經費在累積培育法規人員且予以尊重專業上，在有如此紮實豐富之法規研究人員，美國政府施政較不易發生朝令夕改，或突襲性政策之情況。而我國政府雖有法規會等單位，然在各部門並未有專司專職之法規研究人員，實務上亦常見有因個案而生之倉促立法或政策逆轉之情況，若為提高施政信賴度與穩定性，所有行政施為與立法草案均應經專業人士予以全盤評估規劃後，方予提出並執行。

肆、設置異地投票或提早投票機制

此回美國行巧遇其總統副總統選舉，故於行程中亦參訪肯塔基州選舉財務委員會 (Kentucky Registry of Election Finance)，該州即有Early Voting之選舉機制，提無法於投票日當天投票之公民可前提投票，以促進公民參與選舉之便利，落實直接民主。我國領土幅員、人口數均小於美國各州，然迄今仍未能完成此機制，容有努力空間。

附錄



編號 1：團員於肯塔基大學 IPPMI 之 Peterson Tower 大樓內，由該研究所教授 Dr.Jennings 授課講解美國政府組織架構與政策制定



編號 2：於肯塔基州行政倫理委員會與美國公職人員一同聆聽課程，課後與執行長 John Steffen 合照



編號 3：此團東亞 4 國(我國、印尼、柬埔寨、蒙古)共 14 位成員共同舉辦 Food Exchange Party，各國成員提供自己國家之料理共歡。



編號 4：與 Franklin County Circuit Court 的檢察官 Zack(左一)、法官助理 Hather(左二)、法官 Judge Thomas D. Wingate (右三)、檢察官 Emily (右二)、法官助理 Chris (右一)合照，在該院實習觀摩期間，受他們照顧許多，相處融洽。



編號 5：由肯塔基大學 IPPMI 教授 Dr.Kim 頒發該校與國務院之結業證明。



編號 5：於華盛頓特區之飯店國際會議廳內，與其他國家之參與者合照。參與者來自蒙古、俄羅斯、烏克蘭、以色列、埃及等不同國家，有律師、記者、政府立法部門、研考部門、教育部門及監督政府之民間團體等不同專業領域人員。



編號 6：於肯塔基州最高法院內旁聽，右上角門楣上可見 7 支攝影機，將所有審判過程全程錄影且即時於最高法院網站現場直播。



編號 7：參訪華盛頓特區之國會山莊，與細心安排團員參訪參議員辦公室及國會山莊之肯塔基州參議員助理合照。



編號 8：The Professional Fellows Congress 在華盛頓特區之飯店國際會議庭內，來自 51 國共 230 餘位計劃參與者合照

