

行政院民國 108 年版揭弊者 保護法草案評析

楊戍龍*、李淑如**

《摘要》

本文從「適當的人員」(who)將「(妨礙)公益的資訊」(what)，向「適當的組織/人員」(to whom)為「適當的揭發」(test)，則受到「保護」(protection)，即「適格」揭發受保護的架構，評論行政院 2019 年 5 月通過適用於公私部門的「揭弊者保護法」草案。本文認為，該份草案社會大眾很難看得懂，立法目的陳述的格局太小，二分法下的公私部門揭弊者定義，加入弊案或程序要件分析後，漏洞很多，最大問題在於納入或排除為「弊案」的標準模糊，而排除一般行政義務違反行為之揭發保護，很可能造成日後重大的公共安全問題。但在揭發程序、受理機關、認定標準及保護等部分有很多值得肯定之處。對於私部門部分，本文建議弊案範圍應納入重大管理不當、企業內部賄賂、違背倫理典則，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，但基於企業自治的治理原則，除在特定條件下，應鼓勵組織成員先向企業內控機制揭發、自我矯正，基此，也建議公私部門的「弊案」與「揭發程序」分條規定。另外，建議建立懲罰性賠償制度，藉由跨越民法損害賠償以填補損害為原則之法理，來提供揭

投稿日期：108 年 5 月 29 日。

* 國立高雄大學政治法律學系教授，e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw。

** 國立高雄大學政治法律學系副教授，e-mail: s096540@gmail.com。

弊者更優惠的賠償，引導企業法遵，遏止報復情事發生；以及將一定比例的罰鍰用以設立「揭弊者保護基金」，作為支應鼓勵揭弊或補償揭弊者損害之用。關於戴立紳條款部分，因涉及文官制度的核心價值及有其他替代解決途徑，本文不表認同，並呼籲文官制度主管機關應有更積極、負責任的回應，以及建議在揭弊者保護法中增訂：揭弊公務員自首揭弊係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，符合法律應為免除其刑者，檢察官應為不起訴處分，以為替代。

[關鍵詞]：揭弊者保護法草案、戴立紳條款、公私部門

壹、前言

國內社群倡議政府部門推動公益揭發 / 揭弊保護立法，鼓勵組織成員揭發內部不法，以協治理，受到政府重視。行政院會於 2019 年（民國 108 年）5 月 2 日通過法務部擬具，適用於公私部門的「揭弊者保護法草案」（以下以草案稱之），鼓勵公私部門組織內部人員檢舉弊案，並給予適當的工作權保護。¹

對於揭弊保護立法的定位，本文基本立場是：（1）為促進組織良善治理的立法，貪腐、管理不當、濫權、重大公共意外等皆會影響人民對組織治理能力的認知；（2）是為促進不法資訊流向矯正組織，鼓勵好人說話、保護說話好人，不是為量刑定罪的立法，說話者不必知道他人違反何種法律、哪一罪責；（3）為矯正涉及組織、組織成員「重大」不法情事的立法；（4）為強化保護揭弊者，賦予被報復者主張權利依據的立法，應強化既存揭發、救濟保護機制，不宜另外建立不法

¹ 本案經立法院司法及法制委員會併時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」、委員段宜康等 18 人擬具「揭弊者保護法草案」、委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」、委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」、親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」及委員余宛如等 22 人擬具「揭弊者保護法草案」等案，於 5 月 27 日審查完竣，審查結果依據審查報告整理摘述如附錄。另，本文不評論政府版以外之版本，按每個人、每個組織都可以提出自己心中理想的版本。

案件調查、救濟機制；（5）（就公部門而言）為要求各級行政機關負起鼓勵、保護責任，不是單方加重廉政機關／單位職責的立法；（6）為肯定公益揭發（揭弊）正當性，改變組織文化，不是為提供財務獎勵的立法（楊戊龍，2014：242-243）。

基於：（1）公私部門雇主與受僱者間的法律關係不同，私部門勞僱關係發生裂痕後的彌補可能性極低；（2）草案第 13 條第 2 項規定（被稱作戴立紳條款），涉及涉貪公務人員揭弊後，是否適宜繼續任公務人員之問題，直接衝擊文官制度的「廉正」核心價值；（3）立法應讓一般社會大眾易懂、易於評量使用，不宜用太多法律人的語言等原因，分析草案的優點及問題，以在未完成立法前，供關心本議題的人士參考。

本文依「適當的人員」（who）將「（妨礙）公益的資訊」（what），向「適當的組織／人員」（to whom）為「適當的揭發」（test），則受到「保護」（protection），² 或適格的揭發（qualified disclosure）受到保護³的架構（楊戊龍，2014：243），討論這部草案，其中私部門揭弊者保護及戴立紳條款部分，另闢小節討論。架構隱含的評價基準為研究國際透明組織（Transparency International, 2013）所建議的立法原則、Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]（2013）公布的「G20 反貪腐行動方案：揭弊者保護」（G20 揭弊者保護立法最佳實務及指導原則概要）及英美等國立法政策及法例之所得，此也是形成本文對揭弊保護立法的定位之基礎及論述之軸線。

貳、適格的揭發

揭弊是框架內的揭發，依法定程序揭發弊案者，始受法的保護。關鍵在於如何定框架及應多大？

² 參閱澳洲昆士蘭省（Queensland）解釋立法之文獻（Queensland Crime and Misconduct Commission, Queensland Ombudsman, & Queensland Government Public Service Commission, 2009:1）。

³ 參閱英國公益揭發法（Public Interest Disclosure Act 1998）第 43B（Disclosures qualifying for protection）條。

一、適當的人員

「揭弊」，可以從行動、結果、行動者、動機、標的、對象、受理者等面向加以定義（Vandekerckhove, 2006: 24）。學理上一個廣為國際研究社群參採的定義：指組織成員將其雇主控制下的違法、違反道德規範或不正當情事，向有能力採取有效作為的人或組織加以揭發（Near & Miceli, 1985: 4; 1995: 680）。這個定義強調的是組織內部成員的揭發，因為他們居於知悉服務機關病灶（ails）的最佳位置。⁴ 2019 年版草案聚焦於組織內部人員，草案（第 1 條）說明謂：「內部人員對弊端之發生與經過有第一手之資料，若能主動揭發，則事先能防止發生，事後能追究責任，其揭弊功效超乎其他一般民眾，然因其屬於被揭弊者之部屬或員工，可能遭受解僱、降級、減薪等報復措施，故有立法保護之必要」，這是正確的方向。不過，也沒有正當理由拒絕知悉組織不法資訊之外部人士的揭發及給予應得的保護，如 2014 年屏東老農在向屏東縣政府環保局檢舉五次懷疑的不法都沒有下文，從屏東跑到臺中向警方檢舉報案，爆發的強冠公司混合非食用油事件，假設他在某個階段被報復或威脅（朱俊彥，2014；廖王楷，2014），政府就可以不管嗎？志工與其服務的組織或對象沒有僱用關係，但在組織周邊活動，他們若揭發弊案，也非草案所定的揭弊者。

草案（第 5 條，參閱附錄）分別對「公部門揭弊者」⁵、「私部門揭弊者」加以定義，該項定義包含「人」、「弊案」、「程序」、「對象」4 個元素，對上開界定作文義解釋，符合 4 個元素內涵的人，才是法定的揭發者，才受法受保護。那：

（一）受僱於承攬契約、委任契約者之人員，以及承攬契約商之小包商或其受僱者，他們受僱於私部門，若揭發第 1 款至第 6 款所列弊案，非屬公部門揭弊者，亦非私部門揭弊者，而是外部人士；（二）反之，公務員揭發私部門弊案，如民間商號合謀詐欺、背信情事、或第 8 款所列弊案，也是外部人士；（三）受聘公私部

⁴ 參閱 Waters v. Churchill, 511 U. S. 661, 674 (1994)。

⁵ 其中：（1）揭弊公務員指政務官及各級民意代表以外，依法令從事於公務之人員，無論文武職、編制內外、聘僱人員或臨時派用人員均屬之；揭弊對象當然包括政務官及各級民意代表；（2）接受政府機關（構）定作、委任而從事工作獲致報酬之人，即因承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關（構）之工作者。

門組織擔任顧問或其他職稱之未受領報酬，只領費用（出席費、車馬費）之人，非屬於「從事工作獲致報酬之人」；（四）政府扶持成立的獨立公司、或政府持股未達百分之五十但由政府實質控制的企業、或由國營企業或政府實質控制企業轉投資的子公司，又應如何看待他們的屬性。

單就「人」這個元素而言，如果採取「任何人」都可以是揭弊者之作法，不必區分公、私部門及是否受僱等條件，如「揭弊者指任何依本法所定程序揭發弊案之人」，這些問題自動消失。當然，在立法技術上，採取外部人員「準用」之作法，也可以達到相同目的。

附帶一提，草案研議者想區別「揭弊」與「檢舉」（草案第 1 條說明一），所稱揭弊者限於機關（構）「內部人員」，並藉此與不限內、外部人均得為「檢舉」之概念有所區別（草案第 1 條說明），立意是很好，不過這種區分沒有必要。首先，草案第 5、16、17 條文字仍使用「檢舉」用語。其次，草案所定義之揭弊者，並非侷限於組織的內部人員。第三、為此種區分不具實益，也不可能形成共識。另外，同條文說明四中「已就『揭弊』與『檢舉』之概念明確區分，則一般檢舉程序、檢舉人之保護，如目的事業主管機關依權責要求所轄單位遵循之一般檢舉程序及規範，非本法所稱『揭弊程序』或『揭弊保護』，自不受本法之影響」，如果其保護不如本法，是否就不受本法之保護？如果是，最好在法條中講清楚，以免社會大眾誤解而為受不到保護的揭發。

二、妨礙公益的資訊（不法資訊或弊案）

保護揭弊者只是中間性 / 工具性目的，最終目的在協助公私部門組織「好的治理」（good governance）。立法者如要表達對組織治理欠佳的關切，提升公私部門的廉能誠信、我國的清廉印象指數，應對「弊案」採取廣泛的定義。但因擔心保護範圍過大或怕機制被濫用（黑函）而作劃地限縮的規定。

草案（第 3 條）所稱弊案包括：「一、犯刑法瀆職罪章之罪。二、犯貪污治罪條例之罪。三、包庇他人犯罪之行為。但以法律有明文規定刑事處罰者為限。四、違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。五、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者。六、違反法官法第三十條第二項第七款或第八十九條第四

項第七款之應付評鑑行為。七、附表一所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為。⁶ 八、附表二所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為、應付懲戒之行為」⁷。按條文說明，附表所列弊案，係以近年社會矚目之公益通報案件類型，以金融、環保、國土保安、衛生醫療、勞動安全與政府採購權益等特別刑法之犯罪行為為揭弊範圍，排除一般行政義務違反行為，以避免揭弊保護範圍過大。所稱弊案，必須是隱匿、尚未公開的，對已公開或明知已有他人檢舉之案件再為揭弊者，則不受保護（草案第 16 條第 2 款後段）。

就所列公部門弊案而言，相較於 2016 年適用公部門版揭弊者保護法草案之界定，⁸ 的確將弊案範圍擴大很多，從「好的治理」角度，這是好的方向。不過，2019 年版最大問題在於納入或排除為弊案的標準何在？或說判斷影響良好治理、或影響廉能的標準何在？不在所列的犯罪、違法行為、違反行政義務行為就不是弊案或不法情事，例如，（一）公職人員利益衝突迴避法、財產申報法都屬陽光法案，同為促進廉能政治、端正政治風氣，違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之行為是弊案，而違反公職人員財產申報法得處罰鍰之行為就不屬弊案；或（二）違反勞動基準法第 75 條（即雇主以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動）、第 76 條（即介入他人之勞動契約，抽取不法利益）是弊案，而違反第 77 條、第 78 條（即雇主強迫因健康或其他正當理由不能接受正常工作時間以外之工作者工作，僱用童工從事危險性工作、超時工作，雇主於勞工於醫療期間解職、拒絕女工妊娠期間調職等違規樣態）就不是弊案；或（三）律師違反律師法第 39 條第 3 款之應付懲戒事由（即有違背律師倫理規範或律師公會章程之行為情節重大者）是弊案，而違反同條第 1 款（如其中之律師不得與司法人員及司法警察官、司法警察為不正當之往還酬應）就不是弊案；或會計師違反會計師法應付懲戒事由就不是弊案；（四）違反性別平等教育法第 36 條第 1 項第 2 款，學校未在 24 小時內通報，以及偽造、變造、湮滅或隱匿他人所犯校園性騷擾或性霸凌事件之證據是弊案；但是攸關職場性騷擾防治的兩性工作平等法，雇主與公司經理人違反該法之性

⁶ 草案附表一所列包括刑法、人口販運防治條例等 37 種法律之特定條文（參閱附錄）。

⁷ 草案附表二所列包括刑法、貪污治罪條例等 7 種法律之特定條文（參閱附錄）。

⁸ 法務部曾分別於 2014 年、2016 年提出適用於公部門的「揭弊者保護法」（草案）報行政院審議，本文簡稱 2016 年版草案。

騷擾行為卻不是弊案；（五）抑或是本草案僅就違反就業服務法第 63 條、第 64 條，即非法容留外國人從事工作、媒介外國人非法為他人工作等列入弊案，但涉及戕害外籍勞工人權狀況最為普遍的外勞仲介其他的違法態樣，如未依規定安排移工健檢、非法扣留護照、收取推介就業保證金或交付不正利益等都不屬於揭弊之範疇。這要如何說服一般人？或是要一般人對不法情事睜一隻眼閉一隻眼？或是要管理者或組織內部人士睜一隻眼閉一隻眼？

再具體一問：（一）以臺鐵普悠瑪號事故為例，如果臺鐵內部維修人員、司機事前舉發管理、運作上的缺失情事；（二）如果建設公司造鎮，蓋非法夾層屋，有良心的內部員工發現此事違反建築法（公益目的，因為以後地震很容易倒）加以揭發；（三）會計事務所職員揭發公司違反勞工退休金條例，低報勞工退休金、年金保險費；（四）公務人員揭發違反公務員服務法或其他人事法令之情事，如公務員集體喝花酒，構成第 3 條所稱的弊案嗎？第（一）項「不是」；第（二）、（三）項如果目的事業主管機關有另為公告，「可能是」；第（四）項「實質上是」，但不在條文規範之內。另外，觀察 2018 年 11 月法務部預告制定版及 2019 年版草案所列表，不難發現許多弊案是參與草案立法的人員議價出來的，違法未必構成弊案，這樣的界定方式及劃定範圍，是治絲益棼。如果用草案立法者的邏輯，第 3 條第 1 至 4 款及第 7、8 款，可以簡化為「違反法令有構成刑事犯罪、或處以罰鍰、或應付評鑑、懲戒、懲處或其他處罰之虞之行為」。

以避免揭弊保護範圍過大為由，排除一般行政義務違反行為之揭發，似乎是說受僱者不必積極的有所為，不鼓勵組織公民行為（Organizational Citizenship Behavior, OCB）。⁹ 然一般行政義務違反行為的累積結果，很可能造成重大的公共安全問題，如臺鐵普悠瑪號事故、高雄氣爆案即是其例。從結果論，這兩起事件都是重大管理不當，但這個結果是違反一般行政義務累積的結果。如果立法阻斷違反一般行政義務的揭發，就讓立法失去防微杜漸的功能。

⁹ 指非為正式獎酬制度所直接或明文確認，但在整體上促進組織運作效率、效能的個人自由決定 / 自主的 (discretionary) 行為；所謂「自主」行為指非角色或工作說明書所強制要求，即非個人僱用契約明確列舉的行為。是否為該行為，是個人的選擇，即使未為也不會被認應受懲罰 (Organ, Podsakoff, & Mackenzie, 2006: 3; Podsakoff, MacKenzie, Paine, & Bachrach, 2000: 513)。

其實想要揭發弊案的揭弊者不需要確切知道弊案違反何種法律規定，甚至不需要知道是否構成弊案，是否構成彈劾、糾正或其他處罰，他／她只需要合理懷疑可能存在弊案，有證據佐證其合理懷疑，而將其合理懷疑傳達給有能力矯正的機關、單位或人員，他／她即已善盡組織公民或一般公民的義務，應該受到保護。至於構不成弊案、該不該問責，是權責機關的職責、認知及能力。

單就「弊案」這個元素而言，為處理弊案標準何在之問題，草案（第 3 條）可以簡要寫成：「本法所稱弊案如下：一、違反法令有構成刑事犯罪、或處以罰鍰、或應付評鑑、懲戒、懲處或其他處罰之虞之行為。二、重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受彈劾、糾舉、糾正、懲處或其他處罰之虞之行為」。

三、適當的組織 / 人員（受理機關 / 構）

就此部分，草案有 4 點非常值得肯定之處：

第一、區分現役軍人、情報人員與其他人員，以及區分一般弊案與涉及國家機密事項弊案的揭發管道。涉及軍事、情報及國家機密事項，各國均有特殊的法令及程序加以保護，以維護國家安全及利益；為預防不必要的洩密事件及對整體利益的不利影響，自應採取特殊的揭發不法程序。草案（第 4 條）規定現役軍人或情報人員對於弊案，限於向政府機關（構）之主管、首長或其指定人員、檢察機關、監察院、政風機構為之；涉及國家機密保護法之機密等級事項，應向檢察機關或監察院為之；涉及絕對機密與極機密事項，應向更高層級之最高檢察署為之，是正確的方向。

第二、管道多元，揭弊者可評估選擇自己認為適當的管道為揭發，非限定由內而外，並納入目的事業主管機關及相關權責機關，非限於檢察、廉政機關。按這項治理工具非專為反貪腐，而是為矯正各類型的弊案，特別是涉及私部門違反管制法令之弊案（如違反勞動法令、環保法令），自應由目的事業主管機關矯正之。也因此，對於非涉及刑事法律之私部門弊案，原則上應另為規定先向目的事業主管機關或私部門組織指定之管道揭發，以避免不必要的案件移轉作業，並嗣目的事業主管機關或私部門組織矯正情形，再向其他監督機關揭發，是可再考量之處。

第三、沒有排除被指涉機關、組織的自我審查機制。這項工具的最終目的在協

助實現組織好的治理，如果公私部門組織有正向、肯定公益揭發 / 揭弊的組織文化，且建置受信賴的揭發管道，政策上應鼓勵揭弊者先向服務機關、組織建置的管道揭發，以利即時的自我矯正弊案。特別是私部門部分，誤解性揭弊對企業的信譽影響很大，涉及企業的存活競爭，更應為嚴謹對待公權力的介入；另避免行政增量之目的。

第四、允許特定條件下向外部揭發。草案（第 6 條）規定揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於 20 日內獲受理調查之通知，經催告後於 10 日內仍未獲回應，具名向中央或地方民意代表、具公司登記之媒體業者、具法人登記之民間公益團體揭弊亦受保護，此具有督促權責機關自我矯正弊案，防止吃案的作用。不過，揭弊者對於收到查無實據之結案通知後，要再向中央或地方民意代表等外部人員或組織揭弊者，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者才受保護，則減損了允許特定條件下向外部揭發的價值。如此規定是考量如揭弊內容不實所造成之企業與社會衝擊鉅大，然礙於制度信賴、結構性因素，第一層揭發後的查無實據，未必真的查無實據；其次，外部揭弊機制的存在，不在於他們的調查權考量，而是外部壓力會促使公私部門組織採取改善作為，預防弊案發生；再者，設定以裁定交付審判、處罰等為保護之前提，因為揭弊者無法預判後果，會讓其轉向沈默或採取其他體制外作為。以 2009 年新海瓦斯公司林子文案為例，工會幹部外部揭發超收管線費用，經濟部能源局答復謂：「管線補助費（本支管補助費）之收取，因本支管已納入氣價計算之成本範圍，為避免重複收費之爭議，實不宜向用戶強制收取」，但該案涉及工會爭取績效獎金之衝突，且公司也沒有人因超收管線費而受到處罰，但事實上管線費用問題因外部揭發而受到改善（即公益獲得提昇），未來類似此案情境人員，在草案（第 6 條第 2 項）的規範下，將得不到保護。

四、適當的揭發（標準）

揭弊只是協助管制機關啟動不法情事調查的機制，揭弊者只要有相當之情資、線報或跡象作為基礎，合理相信有不法情事（弊案）存在而加以揭發，即應給予保護。這個門檻是揭弊者主觀的門檻，一般人的主觀門檻，不是刑事上認定構成犯罪與否的門檻，揭弊者相信弊案存在為真的或然率不必超過百分之五十。也因此，對

想要揭弊的人而言，他／她不需要知道弊案違反哪個法律、哪條規定，他／她只要據其一般知識、心智，認為可能存在弊案已足。草案（第 5 條）採「有事實合理相信」標準，條文說明三稱揭弊「…僅在提供受理揭弊機關啟動調查，並避免誣告濫訟之情事，故其揭弊之門檻不宜過高，揭弊者依其揭弊時之具體情狀，加以觀察、判斷、客觀上足使一般人產生合理懷疑，即為已足…」，是適當的門檻規定。

另外，雖然不應要求揭弊者要有「善意」的動機，但也不應縱容虛偽陳述、無具體內容、或惡意的不實揭發，特別是私部門部分，應抑制揭弊保護被用作企業經營權爭奪的工具。對於明顯虛偽不實者，不僅不應保護（草案第 16 條第 1 款後段），而且應課以刑事或民事責任，以防揭弊機制被濫用，這一點也應在立法中表明。雖然不表明仍要受課責，但表明有政策宣示的作用，提醒想要揭發的人不能捕風捉影，不能用之於非法目的。

五、保護

保護揭弊者是立法最重要目的，透過保護以鼓勵揭弊、抑制報復，因此受理機關要對揭弊內容保密，揭弊者的工作權要獲得保障。

（一）對象

保護對象不限於揭弊者本人，還包括其配偶、直系血親或其他身分上或生活上密切關係之人（草案第 14 條），這是正確的規定，因為這些人的人身安全會讓揭弊者心有忌憚。願意在弊案調查或審判中擔任證人，指證被告不法情事者，屬於廣義的揭弊者，亦應予保護（草案第 7 條第 1 項第 2 款）。另外，揭弊只是提供線索，對無法證實弊案之揭弊者，亦有受報復的可能性，亦應受到保護（草案第 16 條第 1 款前段）。拒絕參與弊案之決定或實施之人，雖不是揭弊者，但其權利受損害係因拒絕參與弊案而起者，給予保護亦無不妥（草案第 7 條第 1 項第 3 款）。

（二）程序安全

1. 身分保密

程序安全是第一道保護，草案（第 15 條）規定，受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，「不得無故」洩

漏於被揭弊對象或他人；亦即有正當理由，如因調查之必要揭露給其他協辦人員，非經本人同意，亦得為之。不過，如果受理揭弊機關或其承辦調查或稽查人員洩漏了揭弊者身分，揭弊者仍要自己主張民事損害賠償或提出告訴，或由公訴人另案偵辦調查、起訴。關於行政責任部分，草案（第 7 條第 2 項第 5 款）將「無故揭露揭弊者之身分」視為不利之人事措施，依草案（第 11 條）規定，以違反草案（第 7 條第 1 項）意圖報復揭弊者而採取不利人事措施處罰。經由這樣曲折的連結，似乎是說只要沒有報復意圖，如純粹行政作業疏失以致揭露揭弊者之身分，即可不必負行政責任。

2. 依程序揭發不負洩密責任及例外

揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同（草案第 12 條）。此條具有鼓勵的作用，但未回應實務問題。觀諸本條項之立法理由說明三指出，「揭弊者向第六條之受理人員或法人揭弊時，應自行過濾機密事項，否則若有洩密，仍應負法律責任，不受本法保護。」其與草案第 6 條第 1 項的精神似有牴觸。按草案第 6 條第 1 項，即是回應相關臺灣社會信任度調查結果，司法人員與政府官員皆是敬陪末座。¹⁰ 因此，為鼓勵內部揭弊「應先行」向有權調查之第一層受理機關揭弊，僅於法定期限內未獲回應或在第一層揭弊失靈不果時，始得復向第二層機關進行揭弊。然若檢舉被吃案、怠於處理或不獲回應時，則可向「媒體」或「民代」爆料，亦屬保護範圍。然而，立法者在第 6 條第 1 項對內部揭發人的鼓勵，在第 2 項卻對外部揭發排除第 12 條之保護傘，實屬遺憾。

另外，特別在私部門且在所揭發的內容無法證實的情況下，在洩密問題之外，揭弊者可能受到誹謗、妨礙名譽的反訴，例如，永豐金證券對其前財務長王懋英揭露輝山乳業超貸案（簡稱永豐金弊案）一案，除了被無預警開除，還被提起民事、刑事自訴，兩年多來更接獲數十封公司寄發的存證信函，以報復其揭弊行為，由此可見，對於揭弊者應有必要賦予無責抗辯的特權。立法者為避免揭弊者濫行舉發，要求揭弊者須「具名」及「有事實合理相信」始得受理；反之，對應的立法，在

¹⁰ 參閱天下雜誌（2016）、馮紹恩（2019）。

「鼓勵」揭弊者舉發內部不法，除免除民、刑、行政上之洩密責任外，在其所舉發「所依據之事實，顯屬實在」，對於被舉發對象因此而對揭弊者濫訴之行為，應有免責抗辯之特權外，對其因而所受之損害，亦應負賠償責任。

（三）保護措施

1. 禁止為不利人事措施

任何人或機關（構）、組織不得對揭弊者為不利之人事措施（草案第 7 條第 1 項），即使所揭露之內容無法證實，亦同（草案第 16 條第 1 款前段）。所稱不利之人事措施包括：（1）解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。（2）減薪（俸）、罰款、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。（3）與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。（4）工作地點、職務內容或其他作條件、管理措施之不利變更。（5）無故揭露揭弊者之身分（草案第 7 條第 2 項）。另外，任職機關（構）或其主管或雇主所為（1）至（4）款之人事約定者（禁止揭弊條款約定 / 閉口條款），無效（草案第 7 條第 5 項），本項規定值得肯定，因為其與鼓勵揭發、矯正弊案之精神完全背道而馳。

以上這些規定是針對「人」的工作權益保護，對於「人」所從屬之組織或事的部分，例如承包商檢舉業主（招標機關、公司）工程上之弊案而受業主刁難，如延遲給付、中止契約、解約、列入拒絕往來戶或其他差別對待等報復情事，也應納入禁止規定。

2. 人身安全保護

草案（第 14 條第 1 項）規定，揭弊者符合證人保護法第 3 條之要件者，其本人或其配偶、直系血親或其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第 2 條所列罪名之限制。雖放寬罪名之限制，但證人保護法第 3 條規定之要件，指願在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪，並依法接受對質及詰問之人為限。理論上，不願到庭作證、接受對質或詰問者，在程序安全的情況下，身分應不致發生身分洩露而致受報復的情形。但實際情形並非如此，其一是行政管理的疏失而致揭弊者身分外洩，例如法院審理過程洩漏檢舉人身分案，法官於核發搜索票時，開啟檢舉人真實姓名對照表，卻未再行

密封，使被告經由辯護人閱卷而得以知悉檢舉人真實身分，因而遭到報復（謝開平，2013）。其二是情境因素而自然指向特定人，例如永豐金弊案吹哨者，即使不是金融監督管理委員會因素讓其身分曝光，從情境因素也足以指向他。如果這些人不願到場作證，當人身安全受威脅時，即得不到保護。¹¹ 就此部分，應以 105 年版草案（第 15 條）規定為佳：「揭弊者或其密切關係人因揭弊行為致其生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，法院於審理中或檢察官於偵查中得依職權或依揭弊者或其密切關係人、受理揭弊機關之聲請，核發揭弊者保護書」。

（四）反報復措施

1. 加重報復者之刑責

草案（第 14 條第 2 項）規定，意圖妨害或報復意圖妨害或報復揭弊者或其他受法保護之人，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。

2. 行政課責

草案（第 11 條）規定，對揭弊者採行不利措施者，若其具有公務員身分，由其任職機關（構）移送懲戒或懲處；若未具公務員身分者，由各目的事業主管機關處新臺幣 5 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。其他法律有較重處罰規定者，從其規定。另按條文說明，如單行法規所定之裁罰種類與本法規定不同時，得併予處罰。

（五）救濟

1. 權利主張

受不利人事措施之內部人員（揭弊者）得請求回復原狀及損害賠償（含財產上及非財產上之損害賠償）。草案（第 7 條第 3 項）規定，受不利人事措施之內部人員得為下列請求：（1）回復其受不利人事措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。（2）回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休（職、伍）金、福利、工作條件及管理措施。（3）受人事不利措施期間

¹¹ 關於弊案吹哨者之相關議題，參閱中央社（2017）、陳一姍與盧沛樺（2017）、盧禮賓（2017）、洪綾襄（2019）相關報導。

俸（薪）給或工資之補發，及財產上損害之賠償。（4）受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。（第 7 條第 4 項）所定財產上損害之賠償，包括俸（薪）給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利人事措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。所稱非財產上之損害賠償指精神慰撫金，如名譽上之損害及被同事孤立之精神上痛苦之損害等，此應比照財產上的損害賠償於條文中明示，而非於條文說明。

2. 救濟管道

依草案（第 2 條）規定「本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的事業主管機關辦理」之意，內部員工揭弊所衍生之工作權爭議，是按原有身分關係所適用之法律程序請求救濟。就此部分，當納入外部揭弊者、關係人、受報復的樣態考量，就不限於不利人事管理措施的救濟，為便於一般人明瞭，比較好的立法是 105 年版草案（第 15 條第 1 項）規定：「揭弊者或其密切關係人，因揭弊行為受所屬機關（構）或其上級機關（構）、法人或團體、個人施予不當措施者，得依其原有身分關係所適用之法律程序，請求救濟」，明示於條文。

3. 揭弊抗辯優先調查及舉證責任轉換

對於因揭弊而受不利人事措施之主張，救濟機關應先於其他事證而為調查（草案第 9 條第 1 項）。不利人事措施是否無效之爭議，先由受不利人事措施之內部人員舉證，並推定其受不利人事措施，但任職機關（構）或其主管或雇主認為縱無揭弊行為，仍有正當理由採相同之人事措施者，應負舉證責任（草案第 8 條）。這是值得肯定的規定，以緩和揭弊者在救濟程序中的弱勢地位。

4. 引進法庭之友

律師公會、公益團體、同業公會、工會或檢察署經法院許可後，得在法院階段的訴訟程序中，就法律與事實爭點提出書狀，協助法院認事用法（草案第 9 條第 5 項）。這是學美國的作法，也是值得肯定的規定。

5. 損害賠償

(1) 具公務人員身分者

受不利人事措施之揭弊者，如在行政救濟程序（保障程序）中主張回復原狀獲得勝訴者，就其遭受不利人事措施期間所受財產上及非財產上損害，得請求損害賠償（草案第 9 條第 2 項）。這項求償屬公法上給付訴訟，向行政法院為之；至於在行政救濟中敗訴者，可以在後續行政訴訟程序中合併請求損害賠償。此項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利（草案第 9 條第 4 項）。

(2) 未具公務人員身分者

未具公務人員身分揭弊者之回復權利及損害賠償之請求，依民事訴訟途徑為之。復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及 3 個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約（草案第 10 條第 3 項）。有關私部門揭弊者工作權保護的問題，將於第參節另為討論。

六、其他措施：寬恕與獎勵

(一) 寬恕條款

揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第 3 條及第 14 條第 1 項之要件者，得予以減輕或免除其刑；另外，如揭弊者為涉案之公務人員，經法院判決免除其刑確定者，申請再任公職時，機關得不受公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款之限制（因公務人員戴立紳涉及貪瀆案而來，被稱作戴立紳條款）（草案第 13 條）。有關戴立紳條款部分，將於第肆節另為討論。

(二) 獎勵

揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與標準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之；任職機關（構）或雇主對於揭弊者依法所得領取之檢舉獎金，不得主張損益相抵（草案第 17 條）。

參、私部門揭弊者的工作權保護：理想 vs. 現實

針對不利人事措施或報復措施的救濟手段，私部門部分係以回復原職、回復原來的年資、特殊權利與福利、損害賠償為主，終止勞僱契約為輔。本文基本上採贊同之見解，蓋一來私部門的員工若是採勞退舊制退休金制度者，若無回復原公司之職務，則無法請領勞退舊制的退休金。其次，私部門通常係以工作年資論敘薪基數、員工分紅基數，且勞工年資也影響勞動基準法保障的特休、年假、資遣費等權利。因此，若個別的勞僱關係裂痕尚非屬無法彌補時，斟酌考慮員工意願後，應許員工得享有選擇權。另外，草案也考慮到復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及 3 個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。但這些規定，若日後發生在類似永豐金弊案吹哨者身上，有可能實現嗎？或揭弊值得嗎？從社會組織的功能性、存在目的、運作彈性及乘載的道德標準，理想與現實這條鴻溝是無法填補的。

公部門存在目的是為公益，防杜貪瀆與維護廉能是手段，公部門組織從國家整體利益來考量，提供公共財，以追求民眾的公共利益為使命。反之，私部門公司治理機制的建置則在企業最大利益的維護，公司法第 1 條即開宗明義規定，公司係以營利為目的而成立之社團法人。雖然近年因環境污染、食安問題頻傳，試著將企業利益擴大如同社會公共利益的概念，要求企業負起社會責任，要用合乎社會道德的手段追求利潤，即企圖詮釋企業要在合法的範疇裡獲取正當的企業利益，爭取社會大眾的認同，但本質上還是利潤，企業經營的首要任務是追求股東的最大利益（私益）、以自我利益為掛帥。

相較於公部門為行政決策程序要嚴格遵循法令規範，並受到不同權威部門的監督及限制，私部門業務執行機關的決策程序則具有充分的彈性、追求效率最大化。即使 2018 年公司法修法回應 OECD 所提出之公司治理原則（企業必須保障股東權益、強化董事會職能、發揮監察人功能、尊重利害關係人權益和提升資訊透明度等），增訂公司法第 1 條第 2 項，「公司經營業務，應遵守法令及商業倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任」，但要使企業具有永續競爭力，進入真正的市場經濟，仍要保有高度彈性和自由自治，維持公司屬自律法人的原則。

由於公私部門存在的目的不同，其乘載著社會賦予的道德、清廉標準、法遵的強度也不同。公部門提供公共財，通常會被以較高之道德標準、法遵要求評價其行為。反之，資本市場中私部門之行為，因為涉及偏好選擇、成本支出及利潤設定、存活壓力，對於法遵、公益、企業倫理、社會責任等議題的評價非難，並不如對於公部門來得嚴苛。公司是一個社會組織體、社團法人，股東會乃為最高意思決定機關，業務執行機關（董事會）與業務監督機關（監察人）皆由股東會選任、解任、決定薪酬。業務執行機關主要任務為追求股東及利害關係人（stakeholder）最大利益，在有任期、績效壓力下，要將企業倫理、社會責任議題轉換為法律義務、責任尚有現實上的差距。時有所見基於追求營利最大化的行為，在道德評價上具可非議性，但尚不違法。例如，企業為降低成本考量，供應鏈管理議題上就會存在風險，然而，供應鏈管理是公司的倫理責任或是法律義務？供應商為違法行為時是否僅屬於採購或供應鏈上的道德風險？¹² 如知名服飾品牌 H&M 及運動品牌耐吉（Nike）的代工工廠僱用童工及血汗勞工的行為，麥當勞（McDonald's）的供應商違反動物福利爭議，統一食品公司等大廠對於供應商違法添加是否可預見或可控制，進而可規避法律究責等案例，皆是屬於採購或供應鏈上的道德風險。即便日後可能面臨法律責任，企業管理上的風險也早已透過供應契約條款作成風險轉嫁，如塑化劑風暴中統一食品公司獲得下游原料供應鏈廠商 1.3 億的賠償，¹³ 但統一企業與 18 家業者僅應賠償消費者共 395 萬元即屬一例。¹⁴

場景轉換到個體行為上，公部門受僱者服務公共利益，而私部門受僱者服務雇主的最大利益，同一情事在公部門會被社會大眾認定為重大違紀行為、頭版新聞，但在私部門會被視為經營的必要支出、司空見慣，例如喝花酒應酬、不構成背信的收受贈禮。當公私部門受僱者出現在同一場合時，一邊會被視為弊案、一邊不是弊案。

其次，由於忠誠關係是勞管（僱）關係的必要成分，而公私部門雇主與受僱者間的法律關係不同，違背忠誠關係的界定及成本也大不同。公務人員揭發服務機關或其長官、同仁的不法行為，讓其與機關長官、同仁的忠誠關係發生裂痕，但因其

¹² 參閱顧立雄等人（2013）。

¹³ 參閱臺灣高等法院臺中分院 101 年度抗字第 152 號民事裁定。

¹⁴ 參閱臺灣高等法院 103 年度消上字第 1 號民事判決。

係為更大的國家、社會利益而為，與真正雇主國家的忠誠關係並沒有改變，當揭弊保護被國家作為良好治理的手段，國家雇主即有義務保護因揭發不法而受服務機關、長官或同仁報復的公務人員。在有良好治理機關的私部門大企業，雇主與受僱者的忠誠關係可比擬國家與公務人員之關係，受僱者揭發子企業或次級部門管理者不法，因其係在維護整體企業的利益，雇主會認為揭弊者值得保護。但在企業老闆、高管或核心分子易形成利益共同體的中小企業，受僱者基於公共利益揭發服務企業、老闆或管理者不法，如果發生報復情事，表示兩者忠誠關係已發生質變，想要透過法律予以強制回復的可能性微乎其微。即使予以回復，揭弊者仍要面對組織內部團體性的壓力，在同儕間也易被霸凌、被惡意排擠與孤立，最終自行離開而失業，進而可能肇致在同專業領域內難以謀得職務。

第三，人民服公職權受憲法保障，公務人員任用、升遷、考績、俸給、懲戒等制度，不僅規範公務人員，也拘束管理者。公務人員身分非依法律不得剝奪，基於身分之請求權，其保障亦同（公務人員保障法第 9 條）；人員調任亦有相關的限制（公務人員任用法第 18 條第 1 項第 3 款）。公部門雖然重視績效，但人事管理措施與績效結合並不緊密。然私部門內部組織的薪酬、升遷、獎勵、去留等人事管理措施，奉行企業主管重視之價值及營運績效，員工的敘薪、升遷、權利義務是以當事人間的勞僱契約或企業制定之員工工作守則加以規範，雇主在不違反勞動基準法的下限規範下，對於人力管理有很大的自主裁量權。亦即私部門本於私法自治、契約自由，並沒有鐵飯碗保障，員工基於公益揭發內部不法後，基於企業內部組織文化，員工的工作權是不保的，進而影響其生存權。

要言之，面臨私部門內控機制失靈或缺乏之問題，主政者希冀透過揭弊機制鼓勵企業組織內部人員基於維護公益，舉發組織不法行為，用以敦促公司治理的有效落實，進而提升企業競爭力、增進市場信心，立意良善，值得讚許。但公私部門組織屬性、目的、內部成員所乘載之社會信賴度、僱傭關係有所不同，對弊案的界定、鼓勵方法、程序、保護手段也應與公部門作不同程度的處理。

草案有區分公部門弊案與私部門弊案是正確的作法，但如同前述，納入弊案與否之標準主觀、模糊，有必要授權各日事業主管機關就弊案之範圍，為更符合該領域良好治理需求的規定。其次，私部門弊案範圍也應納入重大管理不當、企業內部賄賂、違背倫理典則或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，但基於企業自

治的治理原則，應鼓勵企業自律，善用法遵機制，建置內控制機制，自我矯正，除在特定條件下，如有受報復之虞、會被犧牲、問題異常嚴重、對國民健康、公共安全有立即危害或違法，直接向目的事業主管機關揭弊外，內部員工應先向企業內控機制揭弊。

關於保護措施，草案以保護揭弊者的工作權為主，終止勞僱契約為輔，儘管理論正確，但如前所述，在現實上，私部門員工損及雇主或企業利益的揭弊，很多時候是趨近零和遊戲，揭弊後有極高機會面臨工作權的喪失，而工作權喪失背後的實質意義是生存權的威脅，如果一個立法在實際執行面上有現實上的缺陷，即未能提供足夠的經濟上保障、損害賠償與損失補償，私部門員工在權衡利弊得失後會理性的選擇沉默，國家機關也就難以發現企業弊案。此外，雖然在立法設計上採取舉證責任轉換、揭弊抗辯優先調查，但因揭弊者通常是企業的一個人（或是唯一一個），無前例可循可以舉證不同員工間有差別待遇，在無對照組的情況下，企業其實可以輕易的合理化不利處分，如公司組織結構變動下調動職務、業務需求委以重任，再以工作表現、業績不如理想予以資遣或自動離職，藉以證明不利處分與揭弊行為並無因果關係，況且在組織文化、個人本位考量下，其他在職內部員工多數都會協助雇主，提供有利於雇主之證詞。而且，考量到我國企業係以中小企業為經濟體的骨幹，然而中小企業的特色即是缺乏風險意識、法遵適應能力及具傳統的企業文化。因此，對於私部門內部揭弊這件事，當報復性措施或行為已經不是單一主管、單一自然人的行為，而是涉及整個企業組織本身一起為之時，在立法政策面，除對法人組織體課以一定金額之罰鍰外（草案第 11 條後段），應進一步考量建立懲罰性賠償制度，規定私部門組織如故意或重大過失違反本法規定報復揭弊者，揭弊者得要求超過所受損害額之賠償，如 3 倍或 5 倍之賠償額，以藉由跨越民法損害賠償以填補損害為原則之法理，來提供揭弊者更優惠的賠償，用以強化對雇主、企業組織體之懲罰效果，進而引導企業法遵，遏止報復情事發生。更進一步，要將一定比例的罰鍰金額用以設立「揭弊者保護基金」（就此可參酌 2016 年設立的反托拉斯基金之規範方向），作為支應鼓勵揭弊、或補償揭弊者損害之用（特別是如中小企業在揭弊後就倒閉，這時勞動者就不用再想要回到原契約關係，只能透過基金的方式加以補償）。

肆、戴立紳條款：犧牲文官核心價值「廉正」

一、條款緣由與議題

草案第 13 條第 2 項被稱作戴立紳條款，¹⁵ 源自於任職於新竹縣家畜疾病防治所（簡稱家畜防治所）的戴立紳先生（簡稱戴員），向法務部廉政署揭發家畜防治所內挪用公款、採購貪瀆弊案，經檢察官起訴包括戴員在內的 11 名被告。案經新竹地方法院審理，戴員以「被告不懼壓力，勇於檢舉並挺身自首，是被告於犯罪後自首，並已自動繳交其全部所得財物，亦因而查獲其他正犯，均應依貪污治罪條例第八條第一項免除其刑」。

依據公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款及第 2 項前段規定，曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案者，不得任用為公務人員，任用後有上述情事者，應予免職。因此，新竹縣政府依法將戴員免職，且失去再任公務人員之機會。然而當事人認為自己揭弊，卻害自己失去公職，覺得相當委屈，因此利用不同管道進行救濟。參與揭弊者保護法（草案）擬議者認為戴員情有可原，且對治貪有功，但依法無法救濟，因此，在草案第 13 條第 2 項規定，公務員為揭弊者，如其係共同正犯或共犯時，經法院判決免除其刑確定者，得申請復職或再任公務人員，不受公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款之限制。

戴立紳條款突顯揭弊制度價值設定與公務機關核心價值（廉正）之間的衝突。對此一條款，銓敘部在考試院會議報告回答鍾孔炤立法委員書面質詢稱，揭弊者保護法草案相關條文係屬公務人員再任公職時的特別規定，倘經立法通過，優先適用該法，屆時該部將適時配合檢討任用法相關規定。很顯然，文官制度主管機關並不怎麼在乎公務人員的廉正價值及相關人事管理工作的落實情形。按廉政教育從小在做，戴員稱其所為情事不知屬貪瀆情事，如何取信一般人；如果戴員不知，那考試錄取人員訓練中之倫理教育訓練、行政機關平時或年度倫理、廉政教育訓練，以及廉政機關之預防性功能都有待落實檢討。但很顯然，這個部分未獲得關注。

透過課責減輕之方式，鼓勵參與不法情事的組織成員揭發，也就是透過

¹⁵ 參閱賴于榛與林孟潔（2019）、李欣芳（2019）。

窩裡反條款鼓勵，可以是政策選項，但有沒有必要走的這麼遠，以文官制度核心價值「廉正」為代價。在英、美、日、澳、紐、加、南非、韓等幾個國外揭弊立法中，或國際透明組織所建議的立法原則，或 OECD（2013）公布的「G20 反貪腐行動方案：揭弊者保護」（G20 揭弊者保護立法最佳實務及指導原則概要），並未討論到這個部分。反倒是澳洲及其各省立法規定，對於自己行為應負的責任，不因為揭發而免除。¹⁶

二、司法上有寬恕選項

如果戴員如法務部及相關法界人士所言情有可原，值得寬恕，應給予再任公務人員之機會，那司法上是有途徑可以選擇的，只要法務體系不怠於行使（也許是內部無法管理），就不會「直接」破壞文官制度的廉正價值。刑事制度上，對於構成犯罪而表現悔意之被告，如果存在不宜發動國家刑罰權之情形，可以依據刑事訴訟程序，分別在起訴前之偵查階段，賦予檢察官不起訴；在起訴後之審判階段、賦予法官量刑的空間。

在偵查階段，如果認為被告犯罪並無發動國家刑罰權制裁之必要時，檢察官得依據刑事訴訟法第 252 條之絕對不起訴、第 253 條之相對不起訴或第 253 條之 1 以下之緩起訴予以處理。貪污犯罪由於法定刑較高，而不得適用相對不起訴與緩起訴之規定，但是，由於貪污治罪條例第 8 條針對被告犯罪後之態度，設有自首、自白之減免刑罰規定，包括「自首因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑」。此種「法律應免除其刑者」，屬於刑事訴訟法第 252 條第 9 款絕對不起訴之事項。由於確定之不起訴處分具有相當於法院確定判決之效力，¹⁷ 因此，對於「自首因而查獲其他正犯或共犯，法律應免除其刑」之貪污被告，偵查階段之檢察官得藉由不起訴處

¹⁶ 澳洲 2013 年公益揭發法（Public Interest Disclosure Act）第 12 條規定：「為避免疑竇，個人自己行為的揭發，不論是否為公益揭發，不影響其對該行為應負之責任」。各省立法參閱 S.38(ACT); S.42(Vic); S.39(Qld); S.14 (5) (NT); S.6(WA); S.18(Tas).

¹⁷ 刑事訴訟法第 260 條規定：「不起訴處分已確定或緩起訴處分期滿未經撤銷者，非有左列情形之一，不得對於同一案件再行起訴：一、發現新事實或新證據者。二、有第四百二十條第一項第一款、第二款、第四款或第五款所定得為再審原因之情形者」，由於再行起訴的發動原因，與推翻法院確定判決的再審事由大致相同，所以得出檢察官之不起訴處分具有相當於法院判決的效力。

分，使得案件或被告不進入刑事司法程序，不產生「有罪」之免刑判決，因而不發生公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款「曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」之情形，而無同條第 2 項前段「應予免職」之適用。戴案基本上符合絕對不起訴的規定，如果檢察官行使裁量權予以不起訴，戴員仍可繼續任職，也就不必要增加戴立紳條款。

在審判階段，法院有免刑判決、減輕其刑、緩刑 3 種選項。就貪污案件之運用而言，對於公務人員被告的最佳選項似為免刑判決，因為同屬判決宣告有罪，卻未宣告刑罰而無須執行。但是，由於免刑判決仍屬「有罪判決」，涉案公務人員應予免職。因此，被告雖然逃過牢獄之災，接下來卻丟了工作，並且失去再任公務人員之機會。減刑判決肯定是 3 種選項當中最差的選項，被告不僅丟了工作及日後擔任公務人員的機會，還要接受刑罰之執行。

弔詭之處在緩刑。緩刑是以有罪科刑判決為前提，只是在符合一定條件下，於一定期間暫緩執行。由於仍為科刑判決，表示法院在評價上，認為緩刑個案較免刑者嚴重，所以仍有宣告刑罰之必要。然國內刑法界多數對緩刑期滿未經撤銷之效力，採「附條件罪刑宣告主義」，緩刑期滿未經撤銷，法院「罪」刑宣告均失其效力，如同自始未受「罪」刑之宣告；緩刑期滿未經撤銷之貪污公務員被告似乎成為未曾經過有罪判決，而不符公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款「曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」不得任用為公務人員之情形。

採取「附條件罪刑宣告主義」，是否受司法院釋字第 56 號、66 號及 127 號解釋影響，不得而知。但銓敘部受上開解釋其拘束，曾作出 2 件函釋，¹⁸ 指出：「曾服公務而有貪污行為，經判決確定者，雖受緩刑之宣告，仍須俟緩刑期滿而緩刑之宣告並未撤銷時，始得應任何考試或任用為公務人員」。這裡不難發現，法院評價較為嚴重之有罪科刑，但予以緩刑之貪污被告，在緩刑期滿後仍有再任公務人員之機會；但是情節較輕不宜發動刑罰權，受有罪免刑判決之貪污被告，卻無再任公務人員之機會，兩者有輕重失衡之現象。無怪國內有少數說見解，主張刑法第 76 條「刑之宣告失效」，僅係於緩刑期滿無庸執行判決所宣告之刑罰，而非指有罪判決不復存在（廖頌熙，2010）。

¹⁸ 參閱銓敘部民國 81 年 3 月 6 日臺華審四字第 0678189 號函釋、83 年 8 月 6 日臺華甄一字第 1000601 號函釋。

三、如何衡平取捨？

戴案所觸及之議題，不僅止於揭弊保護制度定位及保護程度設定之議題，也觸及司法院釋字第 56 號、66 號及 127 號解釋法令是否適宜，以及當下公務人員任用消極資格是否需要調適之議題。如果要繼續認同刑法界對「緩刑」採取「附條件罪刑宣告主義」之多數說及司法院上開解釋（低倫理標準），那自然應該接受戴立紳條款，否則，將法院評價較緩刑為輕之受免刑判決宣告之貪污公務人員，排除再任公務人員之機會，就有失比例原則。

如果採取較高的公務倫理標準，對「緩刑」應採取「消滅刑罰執行主義」之少數說，並應檢討修正上開司法院解釋（係解釋法律，非解釋憲法），以惕勵公務體系廉潔之風氣，自然要反對戴立紳條款。¹⁹ 另外，公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款即須更明確的規定「有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。受緩刑之宣告者，亦同」。將「曾服公務有貪污行為」修正為「有貪污行為」，是因不具備公務員身分之民間人士，依貪污治罪條例第 3 條規定「與前條人員（公務員）共犯本條例之罪者，亦依本條例處斷」，而得成立貪污治罪條例之犯罪。

本文主張採高倫理標準，反對戴立紳條款，基於：（一）廉正程度不佳的公部門，難以實施法治、提昇好的治理；（二）就公部門而言，建立揭弊保護機制的重要目的之一是促進公部門的廉正行為，其是鼓勵正直的知情者揭發弊案並加以保護為原則，鼓勵窩裡反是例外；（三）戴立紳條款為有貪污犯罪嫌疑的公務人員打開取巧之門，利用自首揭發換取緩刑、免刑或再任公務人員之機會；某種程度上也等於是告訴公務人員輕微貪污無所謂，這樣公部門廉正程度就無法提昇；（四）檢察官本有行使裁量權予以不起訴空間，但怠於或怯於行使裁量權，把問題轉移到文官制度，把個案裁量移轉給受理任職機關（構）首長，試問處在錯綜複雜政治體系中的行政機關首長如何有能力阻擋來自多元的壓力；即關係愈強者再任機會愈大。

由檢察官依個案判斷，在法院進行審判前即停止訴追是既存制度，不必作任何法律的修正。且揭弊保護政策、立法由法務部主管，只要法務部透過行政體系形成

¹⁹ 文官制度權責機關為此項作為時，可以不必考量刑法上見解，因為制度屬性不同，罪刑宣告是否應均失其效力，與能否再任公職兩碼事。

內部共識，提醒檢察官在這類案件斟酌使用，即可達到讓被列為貪污共犯而有寬恕情節之公務人員，保有續任或再任公務人員之機會。如果要賦予檢察官更有力之不起訴依據，可以在揭弊者保護法中增訂，揭弊公務員自首揭弊係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，符合法律應為免除其刑者，檢察官應為不起訴處分。雖然這種方式仍是「廉正」價值的妥協，但對文官制度的衝擊比較間接、微小。

伍、結語

良好的社會建構，需要公私部門一同努力。社會上很多弊案是公私部門合作完成的，因此，對於公私部門的揭弊者，當然都要鼓勵、保護。只是，要如何讓立法發揮效用，而非象徵，甚至不要讓善良的公私部門揭弊者，錯信立法的效用而成為公益的犧牲者。因此，對於揭弊者保護法草案，建議權威人士再多加酌磨。

揭弊保護立法最重要也最困難的部分在於「保護」，保護的意義在於維護揭弊者在未為揭發前的權益狀態，不因為揭發而受人身安全危害、職涯上的不利益對待（含既得利益及未來期待機會的剝奪）。不過，這也僅止於理論上正確，因為保護措施的存在，已預含忠誠關係變動的不可修護性，不論是預防性保護（如程序安全）或反應性保護（如人身保護令、職位回復），都無法做到「一切沒有改變」這一點，組織成員在揭弊之前就要理解。

若不納入私部門這部分，單從立法技術上言，是 2016 年版草案比較有序、相對容易明瞭，2019 年版草案彎彎曲曲，一般社會大眾很難看得懂。從立法目的的陳述上看，亦是 2016 年版草案比較有視野、格局，2019 年版草案從揭發弊案對法益的貢獻大小決定給不給予保護，而不是從提昇公共信賴、良好治理的角度著手，顯得狹隘。依草案所定義之揭弊者，外部人士將得不到法的保護；加入弊案或程序要件後分析，顯現很多漏洞，最大問題在於納入或排除為「弊案」的標準何在？以致要察覺不法情事人士睜一隻眼閉一隻眼；而排除一般行政義務違反行為之揭發，很可能造成日後重大的公共安全問題。2019 年版草案也沒有為一些政策宣導、教育訓練、倡議公開組織文化、積極性人事作為之規定，只是為辦案需求而為的立法；沒有組織文化支持的法制，不足以行遠。建議：（1）立法目的整合工具性與實質性目的陳述；（2）任何人皆可為依法定程序揭發弊案之揭弊者，但制度建構

重點應置於組織內部人士；（3）簡化弊案界定為：「一、違反法令有構成刑事犯罪、或處以罰鍰、或應付評鑑、懲戒、懲處或其他處罰之虞之行為。二、重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受彈劾、糾舉、糾正、懲處或其他處罰之虞之行為」；（4）對於揭弊者身管理不善的公務人員應課予行政責任；（5）對於依法定程序揭發的揭弊者，有必要賦予誹謗、妨礙名譽無責抗辯的特權，以對抗被揭發對象之反訴；（6）對於因「人」所從屬之組織或事可能受到報復的部分，也應納入禁止規定；（7）生命、身體、自由、財產有遭受危害之虞之保護，以 2016 年版草案（第 15 條）規定為佳；（8）非財產上之損害賠償範圍及受報復之救濟途徑應明示於條文，俾利一般社會大眾明瞭。

2019 年版草案當然有許多值得肯定之處，其一在於受理機關 / 構部分，它：（1）區分現役軍人、情報人員與其他人員之揭發管道；（2）管道多元，揭弊者可評估選擇自己認為適當的管道為揭發，非限定由內而外，並納入相關權責機關；（3）沒有排除被指涉機關、組織的自我審查機制；（4）允許特定條件下向外部揭發。其二、採取合理相信標準，不要求「善意」動機。其三、保護對象不限於揭弊者本人、依法程序揭發者不負洩密之民刑事及行政責任、人身安全保護（但不如 2016 年版草案第 15 條規定）、加重報復者之刑責、舉證責任轉換、引進法庭之友、閉口條款無效，及私部門揭弊者保護以回復原職及損害賠償為主、以終止勞僱契約為輔等規定。

對於私部門部分，另外建議弊案範圍也應納入重大管理不當、企業內部賄賂、違背倫理典則或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，但基於企業自治的治理原則，除在特定條件下（如有受報復之虞、會被犧牲、問題異常嚴重等等），應鼓勵組織成員先向企業內控機制揭發，自我矯正。基此，一併建議公私部門的「弊案」與「揭發程序」分條規定，就公私部門之個別成員而言，也比較易懂。另外，當報復性措施或行為已非單一主管、單一自然人的行為，而是涉及整個企業組織本身一起為之時，除對法人組織體課以一定金額之罰鍰外，應建立懲罰性賠償制度，藉由跨越民法損害賠償以填補損害為原則之法理，來提供揭弊者更優惠的賠償，及引導企業法遵，遏止報復情事發生。也建議將一定比例的罰鍰金額用以設立「揭弊者保護基金」，作為支應鼓勵揭弊或補償揭弊者損害之用。

對於戴立紳條款部分，其涉及文官制度「原則性」問題，破壞文官制度的「廉正」核心價值，本文不表認同。而且，司法上有寬恕選項可資採取，檢察官本有行使裁量權予以不起訴空間，但怠於或怯於行使裁量權，把問題轉移到文官制度，把個案裁量移轉給受理任職機關（構），把問題丟給行政機關首長。另外，文官制度的「廉正」維護，現行實務上存在檢討空間，就看主管機關要採「高」或「低」倫理標準及行動的意願，本文主張採高倫理標準。

參考文獻

- 天下雜誌（2016）。臺灣社會信任度調查 法官、記者信任度吊車尾，2016年5月24日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5076475>。
- 中央社（2017）。揭露永豐金弊案 顧立雄：王愷英張晉源為吹哨者，2017年12月6日，取自：<https://newtalk.tw/news/view/2017-12-06/106064>。
- 朱俊彥（2014年9月14日）。蒐證2年 老農險遭綁架：「不可能不怕 但做對事有好報」。蘋果日報，2014年9月14日，取自：
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140914/36084404/>。
- 李欣芳（2019年5月3日）。揭弊者保護法草案納戴立紳條款／揭弊可請求回復公職。自由時報，2019年5月3日，取自：
<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1285804>。
- 洪綾襄（2019年5月29日）。永豐金吹哨者告白 正義的煎熬為何遙遙無期？財訊（582期），2019年5月29日，取自：
<https://www.wealth.com.tw/home/articles/20895>。
- 陳一姍、盧沛樺（2017年7月4日）。永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界。天下雜誌（626期），2017年7月4日，取自：
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5083494>。
- 馮紹恩（2019年5月23日）。猜猜看：臺灣民眾最相信哪些人？最不信任哪些人？遠見，2019年5月23日，取自：
<https://www.gvm.com.tw/article.html?id=61091>。
- 楊戊龍（2014）。公益揭發：揭弊保護法制比較研究。臺北：翰蘆。

- 廖王楷（2014 年 9 月 14 日）。檢舉 5 次沒下文老農蒐證踢爆餵油。中央社，2014 年 9 月 14 日，取自：
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201409140154.aspx>。
- 廖頌熙（2010）。公務員犯貪污罪，惟具備減免事由時，應請求「緩刑」或「免刑」？**全國律師月刊**，14（3），91-95。
- 賴于榛、林孟潔（2019 年 5 月 2 日）。戴立紳條款 揭弊者可請求復職、賠償。**聯合晚報**，2019 年 5 月 2 日，取自：
<https://money.udn.com/money/story/5648/3789109>。
- 盧禮賓（2017）。【保護吹哨者】永豐金張晉源揭弊卻被揪出來 以後誰敢跟政府告密，2017 年 7 月 20 日，取自：
https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=21158?fb。
- 謝開平（2013）。保密規定於審判實務上之實踐：以周占春案為例。載於國立高雄大學政治法律學系（主編），**公義社會與廉能政府：公益揭發保護法草案研討會論文集**（287-290）。臺北：巨流。
- 顧立雄、李惠宗、林昱梅、徐育安、許恒達、陳聰富…范瑞華（2013）。「毒澱粉不是澱粉！」座談會會議綜述。**月旦法學雜誌**，223，275-294。
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1-16.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1995). Effective whistle-blowing. *The Academy of Management Review*, 20(3), 679-708.
- Organ, D. W., Podsakoff, P. M., & Mackenzie, S. B. (2006). Organizational citizenship behavior: Its nature, antecedents, and consequences. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2013). G20 anti-corruption action plan protection of whistleblowers: Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. Retrieved April 16, 2014, from:
<https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Paine, J. B., & Bachrach, D. G. (2000). Organizational citizenship behaviors: A critical review of the theoretical and empirical literature and suggestions for future research. *Journal of Management*.

26(3), 513-563.

Queensland Crime and Misconduct Commission, Queensland Ombudsman, & Queensland Government Public Service Commission (2009). Thinking about blowing the whistle? Making a public interest disclosure: A guide for individuals working in the public sector. Brisbane, Australia: Queensland Crime and Misconduct Commission, et al.

Transparency International (2013). International principles for whistleblower legislation: Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest. Retrieved April 15, 2014, from: http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/studii/avertizarea_de_integritate_europa/WhistleblowerPrinciples.pdf.

Vandekerckhove, W. (2006). Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment. Hampshire, England: Ashgate.

附錄

行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案經立法院司法及法制委員會審查決議摘要

| 院版條文 | 審查決議摘要 |
|---|---|
| <u>揭弊者保護法</u> | <u>公益揭弊者保護法</u> |
| 第一條 為維護公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。 揭弊者之揭弊程序及保護，依本法之規定。但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。 | 第一條 為維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，保障公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。 揭弊者之揭弊程序及保護，依本法之規定。但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。 |
| 第二條 本法之主管機關為法務部。 本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的事業主管機關辦理。目的事業主管機關有爭議者，由法務部確定之。 | 照行政院提案通過。 |

| | |
|--|----------------------------|
| <p>第三條 本法所稱弊案如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、犯刑法瀆職罪章之罪。 二、犯貪污治罪條例之罪。 三、包庇他人犯罪之行為。但以法律有明文規定刑事處罰者為限。 四、違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。 五、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受監察院彈劾、糾舉或糾正之虞者。 六、違反法官法第三十條第二項第七款或第八十九條第四項第七款之應付評鑑行為。 七、附表一所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為。 八、附表二所列或其他經主管機關公告之犯罪、處以罰鍰之違規行為、應付懲戒之行為。 | <p>含其他委員修正動議，保留，送院會處理。</p> |
| <p>第四條 本法所稱受理揭弊機關如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定人員、私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定人員。 二、檢察機關。 三、司法警察機關。 四、目的事業主管機關。 五、監察院。 六、政風機構。 <p>揭弊者為現役軍人或情報人員，其揭弊限於向前項第一款、第二款、第五款或第六款之機關（構）、人員為之，始受本法保護。</p> <p>揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本法保</p> | <p>保留，送院會處理。</p> |

| | |
|--|-----------|
| <p>護：</p> <p>一、涉及機密等級事項，應向第一項第二款或第五款之機關為之。</p> <p>二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署為之。</p> <p>受理揭弊機關，認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。</p> | |
| <p>第五條 本法所稱揭弊者如下：</p> <p>一、公部門揭弊者：指公務員或接受政府機關（構）僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人，有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員涉有第三條第一款至第七款所列之弊案，具名向前條第一項受理揭弊機關提出檢舉者。</p> <p>二、私部門揭弊者：指接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人之僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人，有事實合理信任職或提供勞務對象之法人、團體、雇主或其關係企業、員工，涉有第三條第七款或第八款之弊案，具名向前條第一項第一款至第四款之受理揭弊機關提出檢舉者。</p> <p>前項第一款所稱揭弊之公務員，指政務官及各級民意代表以外，適用國家賠償法之公務員；所稱政府機關（構），指中央與各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人。</p> | 保留，送院會處理。 |
| <p>第六條 揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，而具名向下列</p> | 保留，送院會處理。 |

| | |
|---|-------------------------------------|
| <p>人員或法人揭弊者，自其向受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、中央或地方民意代表。 二、具公司登記之媒體業者。 三、具法人登記之民間公益團體。 <p>揭弊者經受理揭弊機關受理調查後為查無實據之結案通知後，再向前項人員或法人揭弊者，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限，依本法規定保護之。</p> <p>前二項之揭弊內容，不適用第十二條規定。</p> | |
| <p>第七條 政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因第五條第一項所列公務員或從事工作獲致報酬之人（下稱內部人員）有下列行為，而意圖報復對其採行不利之人事措施：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、揭發弊案。 二、配合弊案之調查或擔任證人。 三、拒絕參與弊案之決定或實施。 四、因前三款之作為而遭受不利人事措施後，依法提起救濟。 <p>前項所稱不利之人事措施，指下列情形之一：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。 二、減薪（俸）、罰款、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。 三、與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。 四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。 五、無故揭露揭弊者之身分。 | <p>含對應之各提案條文及委員所提修正動議，保留，送院會處理。</p> |

| | |
|---|-----------|
| <p>因第一項各款行為而受不利人事措施之內部人員得為下列請求：</p> <ol style="list-style-type: none">一、回復其受不利人事措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。二、回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休（職、伍）金、福利、工作條件及管理措施。三、受人事不利措施期間俸（薪）給或工資之補發，及財產上損害之賠償。四、受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。 <p>前項第三款所定財產上損害之賠償，包括俸（薪）給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利人事措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。</p> <p>訂有禁止內部人員為第一項第一款至第四款行為之約定者，其約定無效。</p> | |
| <p>第八條 前條第二項所定不利人事措施之爭議，應先由受不利人事措施之內部人員證明下列情事：</p> <ol style="list-style-type: none">一、有前條第一項各款之行為。二、有遭受前條第二項之不利人事措施。三、第一款行為之發生時間在前款不利人事措施之前。 <p>內部人員為前項證明後，該等人事措施推定為有違反前條第一項規定。但任職之政府機關（構）、法人、團體或其主管、雇主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之人事措施者，不在此限。</p> | 保留，送院會處理。 |
| <p>第九條 公務員於申訴、再申訴、復審、訴</p> | 保留，送院會處理。 |

| | |
|---|--|
| <p>願、評鑑、懲戒、行政訴訟或其他人事行政行為救濟程序中，主張其有第七條第一項各款之行為，而遭移送或受有不利人事措施者，應先於其他事證而為調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定。</p> <p>具公務員身分之內部人員因受第七條第二項第一款至第四款不利人事措施所生同條第三項第三款及第四款之賠償請求權，自政府機關（構）依前項主張作成回復原狀、行政救濟為有理由之決定確定之日起；因第七條第二項第五款不利人事措施所生之賠償請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>具公務員身分之內部人員主張其因有第七條第一項各款之行為而遭移送懲戒，經公務員懲戒委員會或職務法庭審理後，認定其依第一項之主張成立並為不受懲戒之判決確定者，亦得請求第七條第三項第三款及第四款之賠償，並準用前項時效之規定。</p> <p>前二項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利。</p> <p>法院於第二項、第三項審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，由律師公會、以公益為目的之社團法人或財團法人、同業公會、工會、主管機關或檢察署，就法律與事實爭點提出書狀，供法院認事用法之參考。第十條第一項審理期間，亦同。</p> | |
| <p>第十條 未具公務員身分之內部人員因受不利人事措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。</p> | <p>第十條 未具公務員身分之內部人員因受不利措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及三個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。</p> <p>前項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。</p> <p>第一項之內部人員為政府機關（構）、法人或團體編制內支領俸（薪）給而訂有委任契約者，得準用前二項規定請求三個月以上之補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。</p> | <p>政府機關（構）、法人或團體、個人違反第七條第一項規定，致有損害第一項之內部人員權益之虞者，該內部人員得不經預告終止契約，雇主應給付不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費，及三個月補償金之總額。</p> <p>依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及六個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。</p> <p>前二項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。</p> <p>第一項之內部人員為政府機關（構）、法人或團體編制內支領俸（薪）給而訂有委任契約者，得準用前三項規定請求補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。</p> |
| <p>第十一條 違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。</p> | <p>第十一條 違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。</p> <p>前項後段情形，各目的事業主管機關得限期命其改善，屆期不改善者，按次處罰。</p> |

| | |
|--|---|
| <p>第十二條 揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。</p> | <p>照行政院提案通過。</p> |
| <p>第十三條 揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第三條及第十四條第一項之要件者，得依同法第十四條第一項予以減輕或免除其刑，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>機關受理前項經法院判決免除其刑確定之揭弊者申請再任公職案件時，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。</p> | <p>照行政院提案通過。</p> |
| <p>第十四條 揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>意圖妨害或報復受本法保護之揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，而向揭弊者或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人實施犯罪行為者，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。</p> | <p>照行政院提案通過。</p> |
| <p>第十五條 受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p> | <p>第十五條 受理揭弊機關及其承辦調查、稽查人員、或其他依法執行該相當職務、業務之人，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p> |
| <p>第十六條 揭弊者依本法所受之保護，不因下列情形而喪失： 一、所揭露之內容無法證實。但明顯虛偽不實或檢舉行為經以誣告、偽證罪判決有罪者，不在此限。</p> | <p>照行政院提案通過。</p> |

| | |
|---|---|
| <p>二、所揭露之內容業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉。但案件已公開或揭弊者明知已有他人檢舉者，不在此限。</p> | |
| <p>第十七條 揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。 任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。</p> | <p>第十七條 依相關法規公部門得就揭弊行為給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。 前項情形，私部門就其內部規章得給與獎金者，從其規定。 任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。</p> |
| <p>第十八條 本法施行細則，由行政院會同司法院、考試院定之。</p> | <p>照行政院提案通過。</p> |
| <p>第十九條 本法自公布後一年施行。</p> | <p>照行政院提案通過。</p> |
| | <p>附帶決議： （一）有關第三條第七款弊案範圍之認定方式，要求法務部應會商相關機關訂定認定基準，於施行細則中予以規定。（本項保留，送院會處理） （二）有關第三條第七款弊案範圍之認定方式，要求法務部應會商相關機關認定，並訂於施行細則中，以資明確，可參考基準例如： 1. 侵害國家法益、社會法益之重大不法行為。 2. 涉及不特定多數人利益之犯罪。 3. 違反環保、食安、社會福利、金融秩序等法規，足生損害於公眾之生命、身體、健康、財產等利益之虞者。</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>4. 維護弱勢族群之權益保障。</p> <p>5. 其他侵害公共利益，情節重大者。（本項保留，送院會處理）</p> <p>（三）建請法務部會商相關機關，參考消費者保護法第四十二條規定，於各相關機關內設置公益揭弊保護中心或保護諮詢專線，辦理公益揭弊者之諮詢服務、教育宣導、公益揭弊通報等事項。（本項通過）</p> |
|--|--|

附表一 第三條第七款弊案範圍

| 編號 | 法律名稱 | 範圍 |
|----|---------|---|
| 一 | 刑法 | 犯第一百八十五條之三、第一百八十五條之四及第一百九十條之一第八項以外之第十一章公共危險罪、第二百十條至第二百十七條及第二百十八條第二項足以生損害於公眾者、第三百五十三條、第三百六十一條及第三百六十二條致生損害於公眾者之罪。 |
| 二 | 人口販運防制法 | 犯第三十一條至第三十四條之罪。 |
| 三 | 洗錢防制法 | 犯第十四條、第十五條之罪。 |
| 四 | 政府採購法 | 犯第八十七條至第九十一條之罪。 |
| 五 | 勞動基準法 | 犯第七十五條、第七十六條之罪。 |
| 六 | 職業安全衛生法 | 犯第四十條之罪。 |
| 七 | 就業服務法 | 犯第六十三條、第六十四條之罪。 |
| 八 | 銀行法 | 犯第一百二十五條、第一百二十五條之二、第一百二十五條之三、第一百二十七條、第一百二十七條之一第一項、第一百二十七條之二第一項之罪。 |
| 九 | 金融控股公司法 | 犯第五十七條、第五十七條之一、第五十八條第一項之罪。 |
| 十 | 信用合作社法 | 犯第三十八條、第三十八條之二、第三十八條之三、第三十九條第一項、第四十條第一項之罪。 |
| 十一 | 信託業法 | 犯第四十八條之一、第四十八條之二、第四十九條之罪。 |

| | | |
|-----|--------------|---|
| 十二 | 票券金融管理法 | 犯第五十八條、第五十八條之一、第五十九條第一項、第六十條第一項之罪。 |
| 十三 | 證券交易法 | 犯第一百七十一條第一項、第一百七十二條、第一百七十三條、第一百七十四條第一項至第四項、第六項、第七項之罪。 |
| 十四 | 期貨交易法 | 犯第一百十二條第一項、第一百十六條之罪。 |
| 十五 | 電子支付機構管理條例 | 犯第四十四條至第四十六條之罪。 |
| 十六 | 電子票證發行管理條例 | 犯第三十條之罪。 |
| 十七 | 保險法 | 犯第一百六十七條之一第一項前段、第一百六十八條之二之罪。 |
| 十八 | 證券投資信託及顧問法 | 犯第一百零五條第一項、第二項、第一百零五條之一之罪。 |
| 十九 | 簡易人壽保險法 | 犯第三十五條之罪。 |
| 二十 | 公平交易法 | 犯第三十四條之罪。 |
| 二十一 | 海洋污染防治法 | 犯第三十六條、第三十七條、第三十九條之罪。 |
| 二十二 | 毒性及關注化學物質管理法 | 犯第五十條、第五十一條之罪。 |
| 二十三 | 環境影響評估法 | 犯第二十一條、第二十二條後段、第二十三條第二項後段之罪。 |
| 二十四 | 飲用水管理條例 | 犯第十六條、第十八條之罪。 |
| 二十五 | 空氣污染防制法 | 犯第五十一條至第五十五條之罪。 |
| 二十六 | 水污染防治法 | 犯第三十四條、第三十五條、第三十六條第一項至第三項、第五項、第三十七條之罪。 |
| 二十七 | 廢棄物清理法 | 犯第四十五條第一項、第四十六條之罪。 |
| 二十八 | 土壤及地下水污染整治法 | 犯第三十二條、第三十三條之罪。 |
| 二十九 | 水土保持法 | 犯第三十二條第一項至第四項之罪。 |
| 三十 | 山坡地保育利用條例 | 犯第三十四條第一項至第四項之罪。 |
| 三十一 | 森林法 | 犯第五十一條第一項至第五項、第五十三條、第五十 |

| | | |
|-----|---------------|---|
| | | 四條之罪。 |
| 三十二 | 兒童及少年性剝削防制條例 | 犯第三十二條至第三十五條、第三十六條第一項至第五項、第三十七條、第四十五條第二項至第四項之罪。 |
| 三十三 | 醫師法 | 犯第二十八條之罪。 |
| 三十四 | 兒童及少年福利與權益保障法 | 有第九十七條、第一百零七條及第一百零八條處罰鍰之行為。 |
| 三十五 | 身心障礙者權益保障法 | 有第九十條、第九十五條第一項處罰鍰之行為。 |
| 三十六 | 老人福利法 | 有第四十八條及第五十一條處罰鍰之行為。 |
| 三十七 | 性別平等教育法 | 有第三十六條第一項第二款處罰鍰之行為。 |

附表二 第三條第八款弊案範圍

| 編號 | 法律名稱 | 範圍 |
|----|-----------|--|
| 一 | 刑法 | 犯第一百二十二條第三項、第二百五十二條以外之第十九章之妨害農工商罪、第三百三十九條之四之罪。 |
| 二 | 貪污治罪條例 | 犯第十一條之罪。 |
| 三 | 環境用藥管理法 | 犯第四十二條、第四十三條之罪。 |
| 四 | 食品安全衛生管理法 | 犯第四十九條第一項至第五項之罪。 |
| 五 | 藥事法 | 犯第八十二條至第八十六條之罪。 |
| 六 | 私立學校法 | 有第七十八條至第八十條處罰鍰之行為。 |
| 七 | 律師法 | 有第三十九條第三款應付懲戒之行為。 |

Reviewing the Whistleblower Protection Bill Proposed by the Executive Yuan in 2019

Wulung Yang^{*}, Shuju Lee^{**}

Abstract

This paper reviews the Whistleblower Protection Bill proposed by the Executive Yuan in May 2019 based on the argument that an appropriate disclosure of information about wrongdoing made by the proper person to an appropriate entity receives protection, i.e. the qualified disclosure gets protection. This paper argues that the bill is a little difficult for civilians to figure out, and the statement of purposes is too narrow for an integrity policy. Furthermore, a few protective loopholes arise in the dichotomy of whistleblowers in the public sector versus those in the private sector. The standard of excluding conducts from wrongdoings is equivocal. Nevertheless, there are commendable provisions regarding disclosure procedures, grounds, protection measures, and entities and persons to whom disclosures may be made. It is suggested that a punitive damage system be established to punish the entities or persons who commit reprisals against whistleblowers. It is also suggested that a protection fund be set up to help and compensate whistleblowers who are discharged or suffer discrimination.

* Professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung, e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw.

** Associate professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung, e-mail: s096540@gmail.com.

In the end, for the sake of protecting the core civil service value of “integrity”, the paper is strongly opposed to the Tai Li-shen provision, and urges the personnel authorities to take proactive measures to amend it. To encourage those civil servants who are involved as accomplices in corruption but seek forgiveness by reporting wrongdoing, it is suggested that prosecutors use the existing non-prosecution system to absolve them of charges before the case reaches trial so that those suspected still have the opportunity to work as public officials in the future.

Keywords: Whistleblower Protection Bill, Tai Li-shen provision, public and private sector

