・文官制度・　第十七卷第二期
民國114年11月　頁1-28

特邀專論

公益揭弊者保護法解讀、評論與風險

楊戊龍 [a]

《摘要》

本文從「適當的人員」將「弊案（妨礙公益的資訊／不法資訊）」，向「適當的組織／人員」為「適當的揭發」，則受到「適當的保護」這個架構，解讀及評論公益揭弊者保護法。這部立法關照到揭弊者、弊案、受理機關、程序與舉證標準、保護、救濟、問責等核心構面，是一部相對完整、可操作的制度設計。法律名稱冠以「公益」，提升這部法律的正當性及揭弊者的道德高度。然因為「揭弊者」與「弊案」的定義，存在「法定揭弊者、弊案」與「事實揭弊者、弊案」的落差，使部分基於誠信與公共利益揭發不法者，仍可能游離於法律保護之外。本文認為，即使聚焦在泛公部門組織弊案，凡對不法情事有事實可資之合理相信，並依法定程序向受理機關揭發／檢舉之任何人，均屬受保護之揭弊者。立法提供多元的揭弊管道及多重的保護措施，非常值得肯定。但法條結構層層嵌套，對一般人形成語言壁壘，可近性偏低。在實踐面，亦有心餘力絀之處，想要揭弊的人士，要有風險管控的意識。

[關鍵詞]：公益、揭弊、揭弊者、保護、風險

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

壹、前言

「公益揭弊者保護法」於 2025 年 1 月 22 日公布，同年 7 月 22 日施行，標誌著我國在公部門廉政治理與揭弊者保護上邁出重要一步。立法目的明確指出，本法旨在「為維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，並保障公部門、國營事業及受政府控制之事業、團體或機構揭弊者之權益……揭弊者之揭弊程序及保護……其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定」（§1）。

法律名稱納入「公益」概念，不僅提升了整部法制的正當性與揭弊行為的道德高度，也中和了社會上對揭弊者「打小報告」、「報馬仔」、「抓耙仔」等負面印象，值得讚許。其次，立法者將受政府控制而不受文官法令、政府採購法等規範，且國會監督相對薄弱之受政府控制的事業、團體或機構納入適用範圍，讓陽光得以照入龐大泛公部門體系中較不顯眼的角落，顯示立法者睿智。

基於過往對他國公益揭發法制之研究沉澱及我國立法的倡議，本文依「適當的人員」將「弊案（妨礙公益的資訊／不法資訊）」，向「適當的組織／人員」為「適當的揭發」，則受到「適當的保護」，或簡言之，「適格的揭發（qualified disclosure）受到保護」之架構（楊戊龍，2014，2023；楊戊龍、李淑如，2019）[1]，對此新法加以解讀與評論。

在「解讀」部分，本文旨在梳理繁冗曲折的法條規定，並於文中附註條號（如§1），以便讀者查核原文；在「評論」部分，則著重於指出立法內容中之不協調與實務疑義，不多做學理鋪陳。此外，鑒於揭弊行動往往伴隨職涯、人身與財產風險，而徒法不足以自行，公益揭弊亦未必能獲得好的回應，本文亦提醒意圖揭弊之

[1] 此一分析架構承自 2009 年澳洲昆士蘭州廉政與不法行為調查委員會（Queensland Crime and Misconduct Commission）、行政監察官（Queensland Ombudsman）及公共服務委員會（Queensland Government Public Service Commission）文獻所解釋之揭弊保護制度邏輯脈絡。「適格的揭發」（qualified disclosure）受到保護之概念，最早取自英國「公益揭發法」（Public Interest Disclosure Act 1998）第 43B 條（Disclosures qualifying for protection）之規定，該條確立了判斷揭發行為是否受保護之基準（Queensland Crime and Misconduct Commission, Queensland Ombudsman, & Queensland Government Public Service Commission, 2009）。

組織內外人員，要有揭弊風險管理意識。

貳、解讀

一、適當的行為人

立法將「揭弊者」區分為兩大類，即「公部門揭弊者」與「國營事業、受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」（§5.1）。依條文規定，揭弊者之定義係由五項構成要件組成，分別為「行為人」、「弊案」、「舉證標準」、「具名」及「受理機關」。就「行為人」要件而言，立法明確鼓勵政府機關（構）、國營事業及受政府控制之事業、團體或機構（為便於行文，下稱泛公部門組織）之成員進行揭弊。同時，亦將依契約為泛公部門組織提供勞務之外部組織員工與個人納入潛在揭弊者範圍，顯示立法者對於「適當行為人」之構想，並不限於泛公部門組織內部人員，而兼及與公部門運作具有密切勞務或契約關係之民間組織人員或個人。

（一）公部門行為人

指公務員或接受政府機關（構）僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工（§5.1.(1)）[2]。其中，「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（§5.2），此係參照「國家賠償法」第 2 條第 1 項規定，採取最廣義之公務員概念，以「是否執行職務、行使公權力」為判準。至於該人員之任用方式（任用、聘僱、試用）、編制身分（編制內或外）、服務性質（專職或兼職）、及其報酬形式（俸給或勞務報酬），均非所問。[3]「政府機關（構）」包括中央及各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業，以及政府捐助之財團法人（§5.3）。

[2] 所指「契約關係」，不以勞務契約為限；所稱「提供勞務獲致報酬者」指受僱者及其他基於從屬關係提供其勞動力而獲致報酬之人（細則草案§5）。細則在本文付印前仍未發布，有關規定，讀者應再查證。

[3] 法務部 2004 年 3 月 22 日法律決字第 0930011022 號函參照。

（二）國營事業、受政府控制之事業、團體或機構行為人

指接受國營事業、受政府控制之事業、團體或機構之派任、僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工（§5.1.(2)）。

國營事業指「國營事業管理法」第 3 條所規定之事業（§5.4）[4]；至於「受政府控制之事業、團體或機構」，係指銓敘部公告之名單所列，包括：（1） 政府及其所屬營業基金或非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上之轉投資或再轉投資事業；（2）受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之轉投資或再轉投資事業、團體或機構（§5.5）。惟其適用範圍，以「弊案原因發生時」屬於公告所列名單之事業、團體或機構為限（§5.6）。

綜合法所定義「揭弊者」之規定，在行為人層面上，大致可歸納為下列四類：

1. 在政府機關（構）任職行使公權力之人員—無論其任用方式為任用、聘僱、試用、編制內或編制外、專職或兼職，均屬之。
2. 受政府機關（構）委託行使公權力之私部門組織人員或個人—例如依行政契約執行公共任務者。
3. 受聘（僱）於政府機關（構）、國營事業或受政府控制之事業、團體或機構之人員—即泛公部門組織內非行使公權力，提供公共服務或執行公共任務之人員。
4. 依契約為政府機關（構）、國營事業或受政府控制之事業、團體或機構提供勞務並獲致報酬之私部門組織人員或個人—例如承攬商、派遣員工、特約人員等。

二、弊案（妨礙公益的資訊／不法資訊）

立法對「弊案」的界定，係由「行為人」與「不法情事」兩部分構成。首先，

[4] 包括三種類型：（1）政府獨資經營者；（2）依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者（如民營化前的中華電信，依中華電信股份有限公司條例成立）；（3）依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。

就「行為人」而言，限於「公務員或政府機關（構）、受政府控制之事業、團體或機構之人員」，亦即所謂「公務員或泛公部門組織人員」。此一範圍排除了純屬私部門成員的不法行為，即使該行為具有高度公共危險或公益影響性，若未涉及前述行為人，原則上不構成本法所稱之「弊案」。

其次，就「不法情事」而言，立法者明確列舉八款情形（§3.1），前七款分別涵蓋刑事與行政層面的重大不法行為，包括貪瀆、包庇他人犯罪、利益衝突、影響國計民生、危害公共健康與安全、損害社會公益之行為（其中第七款再細分為十目情事）；第八款為概括條款，規定「其他涉及重大公共利益之犯罪、處以罰鍰或應付懲戒之行為」，其具體範圍由主管機關會商相關機關訂定，並得定期檢討、調整或增減（§3.2）[5]。此外，弊案必需是尚未被公開者，已公開或明知已有他人檢舉者，不受保護（§17.(2)），此一規範旨在鼓勵揭發仍被隱藏的不法資訊，也意涵避免重複揭發與制度資源之浪費。

三、適當的組織或人員（受理機關）

立法對揭弊受理機關之設計，區分為「第一層受理機關」與「第二層受理機關」，並依是否涉及國家機密而有不同規範，兼顧揭弊保護與國家機密維護之界線。

（一）第一層受理機關：未涉國家機密 vs. 涉國家機密

1. 未涉國家機密之弊案

受理機關包括：（1）公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定單位、人員；（2）國營事業、受政府控制之事業、團體或機構之主管、負責人或其指定單位、人員；（3）檢察機關；（4）司法警察機關；（5）目的事業主管機關；（6）監察院；（7）政風機構（§4.1）。想要揭弊的人員可以向其中任何一個機關揭發，法律未限制其只能向所列其中之一為之，他可以同時向二個以上機關為之。此一多元管道並行設計，或可避免因單一受理機關失靈而使揭弊行為受阻。

[5] 各款所稱之「弊案」，以刑事犯罪行為、得處以罰鍰之違規行為或應付懲戒（處）或評鑑之行為為限（細則草案§2），以求認定標準一致。

2. 涉及國家機密之弊案

若涉及「國家機密保護法」所稱之：（1）「機密」事項，應向政府機關（構）主管、首長或其指定單位、人員、或檢察機關、或監察院揭弊；（2）「絕對機密」及「極機密」事項，應向最高檢察署或高等檢察署及其檢察分署揭弊（§4.2）。

（二）第二層受理機關

除第一層之正式機關外，另設第二層受理管道，包括：（1）中央或地方各級民意代表；（2）具公司登記之媒體業者；（3）具法人登記之公益團體（§6.1）（法指定之人員或法人，為便行文，統稱受理機關）[6]。

四、適當的揭發（法定程序與舉證標準）

（一）法定程序

揭弊者原則上應先向第一層受理機關揭發，於催辦後仍未獲回應者，得向第二層受理機關揭發。向第二層受理機關揭發之情形如下：

1. 第一層受理機關未於法定期限內回應：（1）自揭發之日起二十日內未接獲受理或調查通知（§6.1），（2）自揭發之日起六個月內未接獲調查結果通知（§6.2），經催辦後十日內仍未獲回應。
2. 直接向第二層受理機關揭發（§6.3）：立法說明稱係考量民眾「誤向」之可能。[7]

若以揭弊受理體系為區分標準，即將「政府機關（構）、受政府控制之事業、團體或機構」視為一體之泛公部門體系，向第一層受理機關（§4.1）揭發，屬於「內部揭發」，而向第二層受理機關（§6.1）揭發，則屬「外部揭發」。此一區分

[6] 具法人登記之公益團體（社會團體及財團法人）要其章程所載宗旨或任務與提倡廉正相關，方具受理揭弊資格（細則草案§7.1）。

[7] 參閱立法院第 11 屆第 2 會期第 13 次會議議案關係文書，討 311-312（2025 年 3 月 4 日，取自：https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD110213:LCEWA01_110213_00144_1）。

著重於揭發資訊是否仍留於體制內部流通。

然而，若改以受理機關是否為行為人之雇用／任職組織為判準，則可得更具操作性的界線。向行為人之雇用／任職組織之主管、首長、負責人或其指定單位、人員（包含內部政風單位）揭發，為「內部揭發」；反之，向雇用／任職組織以外之檢察機關、司法警察機關、監察院、政風機構，或向第二層受理機關揭發，則屬「外部揭發」。

一般而言，是以受理機關是否為行為人之雇用／任職組織作為區分內、外部揭發之基準。[8]此一劃分方式較能反映揭發行為在組織結構中的關係與風險差異，相對而言，內部揭發通常具較高的可控性與聲譽維護，但也伴隨潛在的報復風險（特別是涉及高階人員不法情事時）；外部揭發則能提升公共監督與透明度，惟同時增加機密洩漏或名譽損害之可能性。

（二）舉證標準

揭弊者於揭發行為中所需具備之心證程度，係判定其行為是否受法保護的關鍵要素。舉證標準隨揭發層級與程序而異，主要可分為「合理證據標準」與「客觀舉證責任」兩類。

1. 向第一層受理機關揭發

揭弊者需「有事實合理相信」弊案存在（§5.1）。所謂「有事實合理相信」，即合理證據標準（standard of reasonable belief），為一低度之證據門檻。其意旨在於揭弊者於揭發當時，基於可得之具體事實，例如不法資訊之內容、來源、涉案人員、發生時點、金額流向或資源分配之合理性之類，經觀察與判斷後，在客觀上足以使一般人合理懷疑不法情事存在，即符合本法所要求之心證程度。

此一標準並不要求揭弊者必須「確信」或「證明」不法確實存在，而僅須具備合理之懷疑基礎。即使事後偵查結果未能證實揭發內容，揭弊者仍受本法保護。但

[8] 澳洲聯邦層級之「公益揭發法」（Public Interest Disclosure Act 2013, Cth）規定之揭發程序為：內部揭發→外部（監督機關）揭發→緊急或公益揭發（emergency/public interest disclosure）；英國「公益揭發法」（Public Interest Disclosure Act 1998, PIDA）規定之揭發程序為：內部揭發→外部（監督機關）揭發→公開揭發（wider/public disclosure）。

揭發內容若屬虛偽或明顯不實，則不在保護之列（§17.1）。

2. 向第二層受理機關揭發

向第二層受理機關揭發時，所需之證據標準依不同程序情境而有差異：

（1）第一層受理機關未於期限內回應後之揭發

心證程度與前階段相同，仍採合理證據標準。此種情形係屬程序性轉換，揭弊者之主觀相信與合理懷疑仍足以維持其保護地位。

（2）第一層受理機關已認定查無實據後之揭發

揭弊者欲再向第二層受理機關揭弊，要案件進入起訴、緩起訴、職權不起訴、簡易判決處刑、自訴裁定准許、或經懲戒、彈劾、糾正、行政罰鍰等後續程序，方受保護（§6.4）。此時，揭弊者所承擔者為客觀舉證責任（objective burden of proof），即必須有客觀事實能支持揭發之真實性。若不法情事最終未能獲得權責機關之確認或究責，揭弊者即不在保護範圍內。

（3）直接向第二層受理機關揭發

若揭弊者未經第一層程序，逕向第二層受理機關揭發，須經該受理機關於十日內移送第一層受理機關調查，並經查證屬實者，始受保護（§6.3）。此時亦採客觀舉證責任，即揭發內容必須事後經查證為真。

五、適當的保護

（一）實體保護

1. 禁止報復（採取不利措施）

政府機關（構）、法人、團體或個人，不得因揭弊者有下列情形而對其採取不利措施：（1）揭發弊案；（2）配合弊案調查或擔任證人；（3）拒絕參與弊案之決定或實施；（4）因前三款行為而依法提起救濟（統稱揭弊相關情事）（§8.1）。所稱「不利措施」，簡言之，指不利的人事處分、管理措施、工作條件、及非法揭露揭弊者身分（§8.2）。此條明確建立「反報復禁令」（anti-retaliation rule），為整部法律保護體系之基石。

2. 請求回復權益及損害賠償

揭弊者若因揭弊而遭受不利措施，得為下列主張：（1）回復原職位（務）或相當之職位（務）；（2）回復原年資、財產上權利、工作條件及管理措施；（3）補發薪資或工資，並賠償財產上損害（含救濟費用）；（4）賠償非財產上損害及回復名譽（§8.3-.4）。

此外，經法院判決免除其刑確定之揭弊公務員，得再任公職（§13.2）。此一規定俗稱「戴立紳條款」，主要目的在於排除公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款「曾服公務有貪污行為，不得任用」之限制，鼓勵公務員共犯揭弊（俗稱「窩裡反」）。此設計體現以「實質貢獻於揭弊」取代「形式犯罪紀錄」為衡量標準之理念，也是以公務員的核心價值「廉正」為交換。

3. 人身安全保護

揭弊者若願於偵查或審理程序中出面作證，得請求適用「證人保護法」之人身安全措施（§14.1）。保護範圍並擴及其密切關係人，包括配偶、直系血親、三親等內旁系血親、二親等內姻親、家長、家屬、訂有婚約者，或其他在身分或生活上具密切利害關係之人（§14.3）。此規範兼顧揭弊者之安全與其家庭生活保障。

4. 責任豁免

揭弊者依法定程序向法定受理機關所為之揭發，縱使內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項，均不負刑事、民事、行政或職業倫理上之懲戒責任。若揭弊者為揭弊目的向律師諮詢法律意見，亦享有同等豁免（§12）。此條文確保揭弊行為不致被反向制裁。行政上之懲戒責任，應擴張解釋包括懲處。

5. 禁言揭弊及限制維權約定無效

任何禁止揭弊行為或限制揭弊者請求回復權益及損害賠償之約定，均屬無效（§8.7）。此條文是揭弊者保護的「不可拋棄條款」（non-waiver clause），預防「默示棄權」，確保雇主不得藉契約、內部規章或保密條款剝奪揭弊者依法行使權利。

（二）程序保護

1. 身分保密

受理機關及其承辦人員對揭弊者身分應予保密，非經本人同意，不得洩漏（§15.1），以預防揭弊者遭報復或標的辨識。另揭弊內容亦應依相關法令保密（§4.3），亦具身分保密之效果。

揭弊者得請求以代號製作筆錄或文書（§16.1）；其筆錄或文書限制閱覽（§16.2）；於偵查或審理中，得要求蒙面、變聲或以其他隔離方式進行詢問與對質（§16.3）。

2. 推定受報復及舉證責任轉換

針對不利措施之爭議，立法採「舉證責任轉換」原則，揭弊者僅須證明其有揭弊相關情事，即推定其所受之不利措施為報復行為；但若任職之機關（構）或雇主能證明即使無揭弊相關行為，仍有正當理由採取相同行動者，則不在此限（§8.6）。此但書規定在防止揭弊機制被濫用的同時，亦維護組織管理權之合理行使。

六、其他規定

（一）對加害行為問責

1. 對揭弊者採取不利措施

若為公務員，應依相關法規予以懲戒或懲處；若為未具公務員身分之自然人或事業團體、機構，則由目的事業主管機關處以新臺幣五萬元以上、五百萬元以下罰鍰（§11.1）。此規定透過行政處罰或紀律責任，確立「反報復」之強制執行基礎。

2. 無故洩漏揭弊者身分

若公務員無故洩漏揭弊者身分，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金（§15.2）；若因過失洩漏，則處一年以下有期徒刑、拘役或科（併科）十萬元以下罰金（§15.3），非公務員為之者，亦處同等刑度（§15.4）。此條規範係透過刑事責任，彰顯揭弊者身分保密之重要性，威嚇防止機關內部人員

洩密。

3. 對揭弊者實施犯罪

任何人若對揭弊者或其密切關係人實施犯罪行為者，應就所犯之罪加重其刑至二分之一（§14.2）。此條源自「證人保護法」第 18 條之規定，目的在透過刑度加重，強化對揭弊者及其家屬的人身安全保障。

（二）受報復之救濟

揭弊者遭受不利措施後，其救濟途徑依身分別而異。

1. 具公務員身分者：依其原有身分關係適用之行政救濟程序提起救濟，並得於作成「回復原狀」或「救濟有理由」之決定確定後六個月內，提出賠償請求（§9.1）。
2. 未具公務員身分者（勞工）：得自知悉受報復之日起三十日內，無須預告終止勞動契約；並於契約終止後六個月內，請求資遣費、退休金及補償金（§10.1-.2），或請求回復權益及損害賠償（§10.3）。若復職顯有困難，雇主得給付資遣費、退休金及相當於十二個月工資之補償金，合意終止勞動契約（§10.6）。
3. 政府機關（構）、法人或團體「編制內」委任契約人員：由於該類人員不適用勞動法規，得請求補償金（§10.8），以保障其工作權益。

此外，於救濟、評鑑或懲戒程序中，如當事人主張其因揭弊相關情事而遭移送或受不利處分者，應優先調查該主張之成立與否（§9.2、§10.4）。此規定強化「揭弊因果關係」之調查優先性，確保揭弊者在程序上不被反向指控。

（三）金錢獎勵

因揭弊者之揭弊而查獲不法事實者，給與獎金，但排除行使公權力而為揭發者（§18.1）。獎金發給之標準，由主管機關會同各目的事業主管機關定之，但其數額不得低於違反法令者因揭弊所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額百分之十（§18.3）。此設計結合「鼓勵揭弊」與「成果分享」的理念，類似美國「陶德-法蘭克法案」（Dodd-Frank Act）與「詐欺求償法」

（False Claims Act）之懲罰性回饋制度。

（四）寬恕與減責

若揭弊者係揭發內容所涉犯罪之正犯或共犯，並願於偵查或審理程序中作證、陳述犯罪事實或提供他犯證據者，經檢察官事前同意後，得減輕或免除其刑（§13.1）。目的在於鼓勵共犯的揭發與合作，以利重大貪瀆或組織性不法之偵破。戴立紳條款（§13.2）允許經判決免刑確定之揭弊公務員再任公職，構成「刑事寬恕」與「行政復權」的雙重激勵措施。

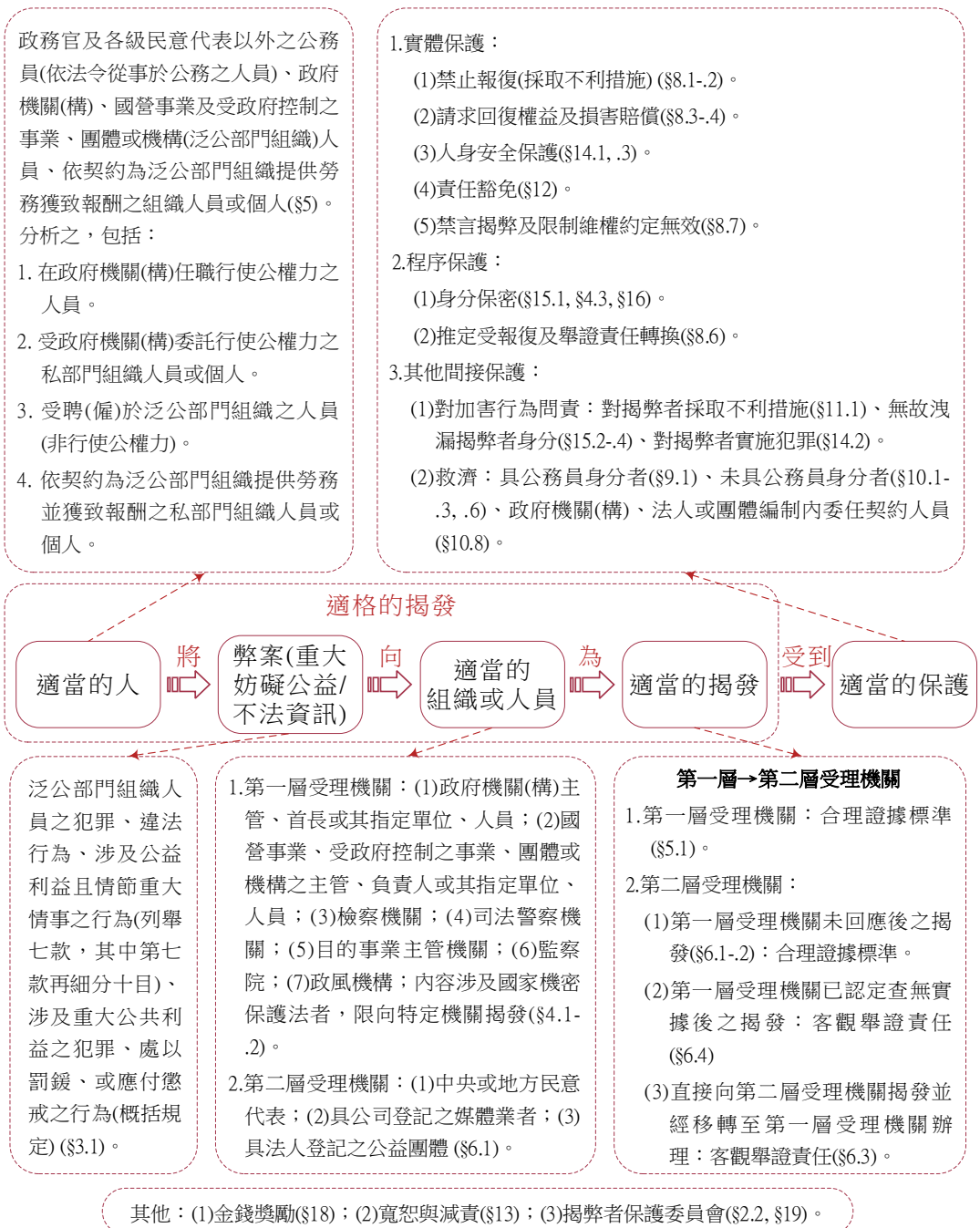
（五）揭弊者保護委員會

法務部為辦理揭弊者保護事項，應組成揭弊者保護委員會（§2.2），並調派或聘用專人辦理揭弊保護相關業務（§19）。

以上所述「公益揭弊者保護法」核心構面內涵整理如圖 1：

圖 1

公益揭弊者保護法核心構面內涵



資料來源：作者自行繪製。

參、評論

這部立法從廉政的角度出發建構，核心目的在於防杜泛公部門組織不法、提升政府透明度與行政問責、維護公共利益。整體而言，此部立法具有下列四項值得肯定之處：

（一）制度架構之完整性

就制度結構內涵觀之，包括揭弊者定義、弊案、受理機關、揭弊程序與舉證標準、保護措施、救濟機制及問責條款等核心要素，整體架構與國際透明組織（Transparency International, 2013）所倡議之揭弊立法原則大致相符。制度設計遵循「揭發—保護—救濟—問責」的邏輯脈絡，基本上屬一部相對完整、可操作的立法。

（二）受理機關之多元性

1. 尊重憲政架構，將負責公務員違法失職調查的**監察院**納入揭發管道；
2. 區分「涉及國家機密」與「未涉及國家機密」兩類揭發事項，並依安全層級指定受理機關；
3. 第一層揭發管道多元，揭弊者得同時向二個以上機關揭發，並非排他性選擇；
4. 揭弊者不必先行窮盡任職機關之內部程序，降低程序門檻及受報復風險；
5. 在特定條件下得向第二層受理機關揭發。

此等設計兼顧行政層級秩序與揭弊者實際行動需求，大致符合國際立法趨勢之「階層揭發」模式，惟欠缺對「緊急揭發」（emergency disclosure）的考量。第二層受理機關存在的真正意義，在於透過媒體、民意代表、公益團體的外部監督，帶給第一層受理機關壓力，防止吃案、官官相護或延遲處理。遠如1996年周人蔘電玩弊案、近如2024年勞動部勞動力發展署北基宜花金馬分署霸凌案，均是外部力量持續監督的典型之例。

（三）實體與程序保護措施之完整性

揭弊保護制度之核心在於確保誠信揭發不法者不受不當對待。本法提供之實體與程序保護包括：禁止報復、回復權益、損害賠償與補償、責任豁免、人身安全保護、身分保密、以及對報復者與洩漏身分者的問責等，理論上有助於揭弊者突破所謂的「沈默共犯困境」（Silent Accomplice Dilemma），使揭弊者有主張權利的具體法律依據，對抗政府機關或泛公部門雇主藉權力優勢進行打壓。

（四）制度末端配套之完備

除揭弊程序與保護措施外，本法並透過對加害行為問責、救濟、獎勵與寬恕、及揭弊者保護委員會之設置，建構出制度執行的末端保障機制，確保整體揭弊保護體系得以完整運作。

然而這部立法也存在一些問題，其核心問題在於：當立法以廉政治理為主軸出發，並以「泛公部門」為規制對象時，揭弊保護之範圍與內涵即不可避免地受限於制度邊界。因為「揭弊者」與「弊案」的法定構成要件，形成「法定揭弊者、弊案」（符合立法定義之揭弊者、弊案之意）（statutory whistleblower, wrongdoing）與「事實揭弊者、弊案」（實際揭發危害公共利益之不法情事之人、客觀上存在不法情事，但不完全符合法定構成要件之意）（de facto whistleblower, wrongdoing）的落差，使部分基於誠信與公共利益揭發不法者，仍可能游離於法律保護之外。此不僅削弱立法原意，也使揭弊保護的廉政功能與制度信任基礎受到挑戰。

一、誰是適當的行為人

立法（§5.1）定義的揭弊者由五項構成要件組成：行為人、弊案、舉證標準、具名及受理機關。依文義解釋，若其中任一要件不符，即不屬於法定意義之「揭弊者」，亦不得享有法律保護。顯而易見，「匿名揭弊」即不符合法定構成要件，因而不受保護。

就行為人而論，立法限定為公務員、泛公部門組織成員、或提供泛公部門組織勞務之組織成員，此一規定使得位於此範圍外之揭發者，即使提供具公共價值之資訊，仍不屬於受保護對象。例如，一般民眾偶然發現民間企業人員勾結，違反環境

法規開發綠電或山坡濫墾，向主管機關揭發，其行為具高度公益意涵，然因其非屬上述定義人員，依法並非「揭弊者」。民國93年檢舉強冠黑心油案的屏東老農，即非屬上述定義人員，卻是事實揭弊者，對公益貢獻厥功甚偉。

同樣地，前時代力量立委陳椒華在立法院自爆，自己因為連續揭發不法砂石業者侵占國有地，被人警告「走路要走左邊」[9]；許多地方居民亦曾因檢舉地方弊案而面臨報復風險。此類情形多屬私部門不法，對公共利益造成重大損害，陳前立委在任內或因政治身分而獲得警方保護，但一般民眾顯然不具同樣對待。

立法者聚焦於公務員、泛公部門及提供泛公部門勞務之組織成員，其邏輯脈絡除廉政視角外，在於：（1）此類人員通常具專業背景、或熟悉公部門內部運作、或有業務／生意往來，其所揭發資訊之真實性與價值性相對較高；（2）此類人員揭發不法後面臨報復的風險性較高，亟需法律保障。即便如此，亦難否認外部人士所提供資訊對公共治理仍具高度價值，亦應有受保護之必要。就制度目的而論，揭弊保護的精神在保護「基於公共利益、且出於誠信與合理相信」的揭發行為，而非僅僅保護符合法律定義的案件。將事實揭弊者排除，既不利早期預警，也弱化制度信賴。

進一步觀察「公部門揭弊者」之定義（§5.1.(1)），可發現立法允許公務員揭發「其他機關（構）」之弊案，並不限於自己任職機關。立法理由稱此係因「各公務機關（構）間業務與人員往來頻繁，資訊互通」，但此假設未必普遍成立。實際上，政府體系龐大，許多機關間並無業務往來或資訊接觸，例如鄉鎮公所民政課人員應該鮮少有機會與內政部以外之中央部會直接互動。在此情形下，無互動機關公務員之揭發價值與一般外部人士之揭發，並無實質差異。

相對地，「國營事業及受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」（§5.1.(2)）之定義則顯得較為狹隘，泛公部門組織人員似僅限於揭發本身任職事業、團體或機構之不法。如上述公務員得揭發其他機關人員不法的立法理由成立，國營事業或受政府控制之事業、團體之人員，於同業競爭或業務往來中，亦可能知悉其他同業之不法行為，若其揭發其他同業不法，反而不屬於本法所稱之揭弊者。另外，為泛公部

[9] 參閱趙翊絜（2021）。立委揭弊遇恐嚇暗示　徐國勇震怒喊「嚴辦」。鏡新聞，11月3日（取自：https://www.mnews.tw/story/20211103sot18013）。

門組織提供勞務而獲致報酬之私部門組織人員，揭發之對象為公務員或泛公部門組織人員之不法，似不包括自身受雇之私部門組織內部不法（不屬於本法所稱「弊案」之範圍）。此允許其「揭發他人」，卻排除了「揭發自己組織」的可能，邏輯上顯然不通。這應是立法者聚焦在公務員及泛公部門組織人員弊案所造成的遺漏，而其後果是對承攬、分包鏈條或供應鏈中的私部門內部不法，除非與公部門人員之違法或失職發生實質連結，否則即難以適用本法之揭弊保護。此不僅形成適用範圍的不對稱，也削弱了制度整體揭弊功能之完整性。

二、弊案的界定

立法對「弊案」之界定，由「行為人」與「不法情事」兩部分構成。首先，較具疑義者在於「行為人」的部分。依本法設計，僅限於涉及公務員及泛公部門組織人員之不法情事，此種限制導致「事實弊案」與「法定弊案」之間的落差。例如，民間業者甲依契約承作公共工程，於履約過程違反列舉之不法情事，致危害環境或危及不特定多數人之安全—新聞常見之情形為政府機關發包疏濬整治，廠商藉合法身分掩護盜採砂石。此類案件通常乃主管機關根據檢舉而查獲，若調查證實有公務員涉案（如監督失職、包庇或圖利），即為「法定弊案」；反之，則為「事實弊案」。

前述強冠黑心油案，屏東老農多次檢舉未獲處理，在尚無證據證實特定地方官員違反其職務義務並具可歸責性，應負法律責任之前，只能評價為「事實弊案」。事後縣長道歉、局處長下台屬政治責任，亦不足以滿足公務員涉入不法之法律責任要件。惟如後續調查證明主管機關人員未履行法定義務（例如未於法定期限受理、查核或作為），且與不法行為之存續具有相當因果關係，則得評價為「公務員不作為違法」，進而轉入法定弊案；同理，如調查認定特定公務員有積極違法或失職之情事，亦屬法定弊案。

以上討論僅為說明案件落差，揭弊保護之判斷，仍應以揭發時之「合理相信」為門檻，與事後是否證明違法屬不同層次。然實務上，許多私部門不法在未深入偵查前，難以預先確認是否涉及公務員或泛公部門組織人員，致需待事後調查結果方能判定是否符合法所定義之「弊案」，從而提高法律適用之不確定性。

其次，就「不法情事」部分，立法透過列舉與概括並行界定弊案，範圍涵蓋各類影響公共利益的重大違法行為及應付懲戒／評鑑行為，且授權主管機關隨社會情勢變遷調整範圍，這是常規性立法技術。從矯正不法、維護公益的角度觀之，形式上展現政府處理不法的決心。惟實質檢視可見，該等列舉看似具分類標準，實則多出於有限理性下的窮盡嘗試，條目繁冗、標準不一，難謂具有代表性或體系性，仍有眾多對公共利益影響重大、且違反即負刑事責任之領域（如醫事人員相關法令）未被列舉。若最終仍得以概括條款加以涵攝，則列舉事項即有簡化之空間；換言之，宜精簡列舉、強化概括條款之適用指引，以提升規範的明確性與可操作性。

第三，就國營事業及受政府控制組織而論，代表公股且支領俸給之董事、監察人受「公務員服務法」規範，亦屬「刑法」上之公務員。然而，「國營事業、受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」（§5.1.(2)）可揭發範圍未見明確對接貪污、瀆職、包庇他人、利益衝突等重大不法，易生解釋疑義。這應該是立法疏漏。

三、程序議題

首先，存在多重揭弊管道交錯下的管轄競合與責任歸屬問題。揭弊人士同時向兩個以上受理機關揭弊，而各受理機關對揭發情事恰巧都有部分主管職責，且都有積極處理的態度，如有人同時向監察院、地檢署、環境部檢舉公務員與民間業者合謀違反環保法令，此時，若三個機關同時啟動調查，可能存在引起被檢舉者警覺而提高防備的情事，如何處理？[10]或又目的事業主管機關查無實據，而其他兩個機關查有實據，是否要究目的事業主管機關人員之責？

其次，第二層受理機關向第一層受理機關移轉受理案件的正當性與可行性。立法（§6.3）規定，先向第二層受理機關揭弊，第二層受理機關應於 10 日內將案件移轉第一層受理機關辦理，經調查後發現揭弊屬實者，自其向第二層受理機關揭弊時起，受法之保護。按立法條文說明，是考量民眾「誤」先向第二層受理機關揭弊，

[10] 此一情況非行政程序法第 13 條規定所能解決。按第 13 條處理的是行政機關之間的管轄爭議與指定，所舉受理對象之例，分屬不同權力體系，檢察機關與監察院原則上不受行政程序法直接拘束；三方權限來源與適用程序不同，沒有單一條文能直接指派「誰主辦、誰協辦」。

而予揭弊人員保護的補充規定。然此說法並不足夠，且實務上存在：（1）「誤向」難以查證，亦不宜作為保護與否之門檻；（2）存在移轉遲延或不移轉之風險（如基於自利而先行或同時用於質詢、媒體揭露等）；（3）如未於 10 日內移轉，是否即喪失保護之不確定性。在第一層管道已多元、且未要求先窮盡內部程序之情況下，此項規範可考慮刪除。若要保留，應配套，例如對第二層受理機關課以移轉義務的可歸責之責任與逾期未移轉之法律效果。

第三，真正的挑戰存在於各泛公部門組織在「公益揭弊者保護法」的架構下，機關化受理人員配置、處理程序與保護作為的程度，且能同時確保制度之安全性與可受信賴。此一轉化過程並非僅憑一部立法或單一揭弊者保護委員會即可完成，而需結合組織治理、風險管理與政策學習等面向，發展出可持續的揭弊管理體系。換言之，制度落地的關鍵在於從「立法存在」走向「制度運作」，而此間距離，誠如古語所云，道阻且長。

四、保護組織

就制度設計而論，法制主管機關固應設立專責單位（如揭弊者保護委員會）執掌揭弊保護業務；惟第一線責任仍在各用人機關（構）與目的事業主管機關，其負責受理、調查與即時保護等實務作為；第二線責任則在權利救濟機關（如懲戒、行政救濟與司法機關）。法制主管機關之核心職責，在於協助與監督，指導並督促各用人機關（構）與目的事業主管機關建置符合立法規範之保護機制，並就其運作進行定期評量與公開報告，包括制度完備度、案件處理時效、保密與反報復成效等，以確保揭弊保護之一致性、可近性與實效性。

總言之，本法核心問題在於對「揭弊者」與「弊案」採取了非中性、以身分為導向的界定，造成「法定」與「事實」之間的斷裂。較為妥適的作法，應回歸保護制度的目的本身：凡對不法情事「有事實足資合理相信」，並依法定程序向受理機關檢舉之任何人，皆應視為受保護的揭弊者。此一調整可彌合「法定揭弊者」與「事實揭弊者」之間的落差。至於「法定弊案」與「事實弊案」的落差，若仍維持身分取向的界定，問題將持續存在；唯有突破身分限制，方能避免制度性排除，但此舉勢必牽動整體法制架構，涉及是否將私部門一併納入之重大政策抉擇。

肆、風險

最有力的保護，不在法律，而在制度信任；最適切的保護組織，不是揭弊者保護委員會，而是雇用組織。立法只是在公共政策層面肯認揭弊者的價值，即使具備充分的政策合法化理由，即使組織官宣其法定揭發管道安全可靠，然任何制度皆存在結構洞（structural holes）[11] / 結構性間隙。這些間隙賦予組織內外利害關係人行動自主性，提供操縱、過失或卸責的空間，風險因而並存。故此，欲揭發不法之組織內外成員，應保持風險意識，切莫對尚未累積足夠「制度信任」的機制過度樂觀。

澳洲學者 Martin（1999, pp. 3-7）指出，想要揭發不法的人，通常犯下七項錯誤：（1）太信任組織、機制或社會文化；（2）欠缺足夠的證據；（3）使用錯誤的方式；（4）時機不適當；（5）未建立支持；（6）陷入對方的棋局；（7）不知道何時應停損。值得想要揭弊的人士警惕。換言之，法律是低度保證，具組織文化支持的可信運作與個人層面的風險管理，才是揭弊得以安全而有效的關鍵。

「信任」是一種意願（willingness），某一當事人（付託者）無視於自己是否有能力監督或控制他方當事人（受託者），基於他方當事人會執行對（付託者）重要的特定行為之期望，將自己置於易受他方作為傷害的意願（Mayer et al., 1995, p. 712）。信任是一個實踐問題，涉及個人的責任、承諾和改變，是長期灌溉和互動的產物，信任感一旦形成後，很容易退居幕後，成為一種鮮少被察覺的生活習慣，只有在受到挑戰或傷害時浮出檯面（所羅門〔Soloman〕、弗羅斯〔Flores〕，2001/2002，頁 34-35）。信任是社會資本－指在社會或其下特定的群體之中，成員之間的信任普及程度（福山〔Fukuyama〕，1995/2004，頁 35）。缺乏信任，社會

[11] 「結構洞」（Structural hole）是社會學者 Burt 提出的概念，指「兩個關係人之間的非重複關係。結構洞是一個緩衝器，相當於電線線路中的絕緣器。其結果是，彼此之間存在結構洞的兩個關係人向網絡貢獻的利益是可累加的，而非重疊的……結構洞存在的條件跟凝聚力（指兩個人之間是強關係或弱關係，強關係表示缺乏結構洞）和結構等位（指兩個人如果擁有一樣的關係人，他們在結構上就處於同等地位）有關……結構洞存在這兩個條件都缺失的地方」（伯特〔Burt〕，1995/2008，頁 18-19）。

規範、制度（泛指結構、規範、網絡）將無法有效運行。

Bachmann（2003）將信任分二類（個人與非個人）三式：1. 個人信任（personal trust）—建基於個體與他人的長期互動經驗，頻繁的面對面接觸能強化彼此對動機與能力的認知，因而增益此類信任。2. 系統信任（system trust）—指對非個人化之社會結構運行與其可靠性（reliability）的信任，包含對科技系統、標準、程序與正式社會地位之權威屬性的信賴，其基礎在於制度化流程的可預期性與技術規範的穩定運作。3. 制度信任（institutional trust）—關於個體對既存「非個人」社會規則的信任，根源於組織的控制能量（capacity）從個體層次轉移到集體決策層次；當某一社會行動者對組織內形成共有意義及規範性（normative）規則世界的特定制度安排，給予「預先承諾」（pre-commitment），制度信任就出現；當組織內存在強而有力之控制個體行為的規則，則可以吸收風險、增加信任。上述三式並非互斥，而是互補疊加，個人互動可啟動信任，系統與制度安排則使其得以擴散、穩定與可持續。是否存在制度信任，可以從制度設計、制度績效、組織文化及歷史經驗加以判別。

揭弊保護立法的基本假定，是法律、政府組織及其管理者可被信任，或至少應被信任。然在現實脈絡中，發覺不法之組織成員往往選擇保持沉默、或逕向外部權威、媒體揭發（在某種程度上構成洩密），抑或依體制內程序為之仍遭不利對待，此一現象顯示制度存在結構性間隙，規範、程序與權責配置之間出現可被操弄、可致過失、或足以卸責的空隙，使得制度與其運作系統難以獲得信任。換言之，法律層面的承諾不足以自動生成制度信任，唯有透過可被驗證的程序可靠性、即時而可感的保護強度、與一線組織的治理能力，方能縮減間隙，降低沉默與外洩的誘因，並逐步建立揭弊者對制度的「可依賴性」與「可預期性」。

依李英明（2005，頁 52、92-93）之詮釋，當關係網絡中各節點之間資訊無法順暢傳遞或關係無法有效連結時，即存在所謂的「結構洞」。若有人能充當多個不重複訊息源之連結點／中介者，便能成為資訊傳遞與關係聯繫的橋樑節點，在多個網絡之間佔據關鍵位置，並享有相對較高的行動自主性。伸言之，制度之間本就存在間隙，此一間隙為處於資訊節點的組織成員提供了行動空間，間隙愈大，成員自主性愈強。其若根源於法令規章所賦予，稱為「裁量空間」；反之，若超出規範界線，則構成「濫權」。制度間隙一方面為各方行動者創造「機會結構」，另一方面

也以規則對其行動加以節制；制度信任正肇始於節點上的人員願意受制於規則、實踐制度之預先承諾。

在揭弊保護制度中，「揭弊者」與「受理、處理揭發的管理者」均屬節點連接者，均是 Burt 所稱的網絡「玩家」（players）。他們基於結構洞賦與的自主性及本身的有限理性，前者在行動前會基於既有案例、經驗與認知，估算不同揭發途徑的後果，選擇對自身風險最小、報酬最有利的路徑；而後者也可能利用結構洞，使法令規範發生變異（如選擇性受理、延宕移送、資訊外洩），從而改變制度運作的實際效果。此即揭弊者所面對的制度性風險：在系統與制度的縫隙中，保護與傷害的可能性同時存在。換言之，唯有縮減關鍵節點的任意空間、強化可稽核的程序連結與責任追溯機制，並透過文化內化，使節點行為者願受規則節制，方能將「結構洞」轉化為制度韌性而非濫權溫床。

有人（如正式制度論者或官僚）或會辯駁說，官僚組織乃理性結構體，層級節制、權責分明，成員依專業與法令行使職權，本身自帶制度信任。正如 Fukuyama 所言：「社會之所以需要官僚體制，乃因社會無法信任所有成員在任何時刻皆遵循內化的倫理規範……最終社會必須透過外加之法規與懲罰手段加以約束」（福山〔Fukuyama〕，1995/2004，頁 33）。原則上，此一論點可予以接受；但當存在個人遭報復之風險時，例外情境更值得關注。

事實上，形式上的權責分明，在實務上可能呈現責任模糊、結構鬆散、命令鏈出現裂縫，下級稱「僅依法令執行」，上級稱「僅下達指令，未親自為之」，於是層層切割成「沒有一滴雨滴承認自己造成洪水」的責任真空。一旦發生報復，往往無人自認應起負責。民國 98 年臺北地方法院周○○法官案件即為明例，審判過程中，因書記官未再密封檢舉人真實姓名對照表，致被告得悉而進行報復（謝開平，2013）。周○○法官與書記官雖以過失洩漏國防以外秘密罪被起訴，但最終無罪確定。此案提供兩點啟示：1. 有保護機制，但存在風險；2. 有問責機制，但未必能找到應負責之人。

還有若干法律難以觸及的領域。首先，禁止報復條款主要鎖定直接報復，對於間接、隱性報復（如冷處理、不分配關鍵業務、邊緣化），規範介入困難。雖設有「推定受報復」機制，然組織常能援引「正當理由」作為反證，「業務需要」是萬用理由；官僚場域亦常見「明升暗降」，而職務內容調整往往難以認定為不利措

施。

其次，受報復者固可請求回復權益與損害賠償，但救濟程序冗長，對個人身心負擔沉重。

第三、具名或匿名，各有正當性亦各有風險。具名提高程序可受理性，卻放大被辨識與報復之可能；匿名可降低心理負擔，但情境線索仍可能使行為人遭推定而蒙受不利。

第四、對報復者之問責雖具嚇阻意義，然現行新臺幣 5 萬至 500 萬元罰鍰對國營事業與泛公部門組織未必具實質痛感，且非個人負擔，嚇阻效果有限。

第五、最棘手的是職場關係成本。由內部成員或利害往來者所為之揭發，對被揭發的組織或個人，本質上具有「背叛」意涵。一旦忠誠與信任破裂，如花瓶碎裂難以修復，也難以回到常態的工作情境。對公務員而言，因具身分保障且政府須為模範雇主，理論上可透過職務調整至較友善之環境，但現實未必如此理想，揭發立法院電腦設備採購弊案的當事人，應該不會認為其調整職務是一友善措施。無身分保障之泛公部門組織成員，實務上更難達成，即使救濟勝訴，最終恐只能走向終止勞動契約並請求資遣、退休與補償等金錢性救濟。

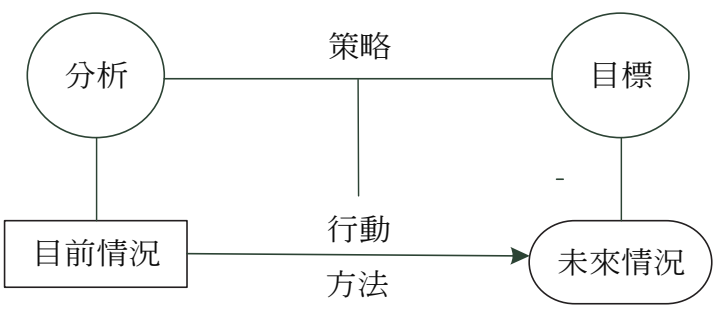
小結而言，隱性報復難證、正當理由易援、救濟成本偏高、人際信任難復，構成體制的幾個「盲區」。是以，欲揭弊者在採取行動前，宜聽聽 Martin（1999, pp. 18-22）之建議，做好自我管理（參見圖 2），至少包括下列準備：

1. 預為評估：傾聽他人說法、徵詢第三人意見，並反省自身動機與角色。
2. 釐清目標：明確界定揭發的目的、可接受的底線與期望成果。
3. 建立策略：選擇合宜的揭發管道與時機，規劃行動順序與風險緩解步驟。
4. 備妥證據：蒐集並妥善保存可證明問題的資料（如信件、照片、錄音錄影、內部紀錄、書面聲明等），確保可驗證性與證據鏈。
5. 掌握情境：評估自身所處的組織文化、權力關係與外部法制環境，預判可能的反應與報復風險。
6. 預擬解方：對不同情境設計備援方案（如人身安全、工作調整、法律協助與心理支持）。
7. 爭取支持：及早連結家人、朋友、同事、工會、專業團體等支援網絡，形成情緒、資訊與資源面的後盾。

簡言之，周延的前期自我管理能降低風險、提升成功率，並使揭弊行動在法律與制度之外，獲得更扎實的支持。

圖 2

潛在揭弊者的自我管理思路



資料來源：*The Whistleblower's Handbook: How to be an Effective Resister* (p. 21), by B. Martin, 1999, Envirobook.

伍、結語

「公益揭弊者保護法」是一部鼓勵好人說話，讓不法資訊順利流向有能力矯正的機關或人員，及保護說話好人的立法，「保護」才是立法的核心。其多元管道與多重保護措施值得肯定，惟條文結構層層嵌套、語言技術性強，對一般民眾形成可近性門檻。

這部立法最大問題出在「揭弊者」（§5.1）與「弊案」（§3.1）之身分取向定義上，造成「法定揭弊者、弊案」與「事實揭弊者、弊案」的落差。此種斷裂，我認為源自立法過程中，立法者們對於是否應將私部門全面納入抑或先以公部門為起點，存在歧異所致。在不改變立法目的前提下，可將「揭弊者」改以「行為—程序—心證」界定：凡對不法情事有事實可資之合理相信，並依法定程序向受理機關揭發／檢舉之任何人，均屬受保護之揭弊者；至於「法定弊案」與「事實弊案」的落差，若仍維持身分取向的界定，問題將持續存在；若去身分化，則涉及是否將私部門一併納入之重大政策抉擇。

揭弊保護能否落地，關鍵在各用人機關（構）與目的事業主管機關是否自覺並

履行第一線保護責任，建立 SOP，並有效管理，賦予制度信任。

任何人為制度皆有侷限性，任何揭發行動皆有風險，立法保護只能降低風險，而非風險歸零。利益越大，風險越高。尤其，本法所保護者為「重大不法情事」之揭發，而「重大」的界限為何，實有判斷餘地，準備揭弊的人士在行動之前，更應審慎評估該不該當揭發。揭弊者應具備風險管控意識，切勿過度倚賴尚未取得「制度信任」的安排，在特定情境下，匿名、外部揭發或暫緩行動，可能是相對安全的選擇。

參考文獻

伯特（Burt, R. S.）（2008）。**結構洞：競爭的社會結構**（任敏、李璐、林虹譯）。世紀。（1995）。

李英明（2005）。**新制度主義與社會資本**。揚智。

所羅門（Soloman, R.）、弗羅斯（Flores, F.）（2002）。**從信任開始—成功領導的基本條件**（梁若瑜譯）。麥田。（2001）。

楊戊龍（2014）。**公益揭發：揭弊保護法制比較研究**。翰蘆。

楊戊龍（2023）。**文官制度：兼論公部門人力資源管理**。翰蘆。

楊戊龍、李淑如（2019）。行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析。**文官制度季刊，11**（3），29-69。

福山（Fukuyama, F.）。**信任：社會德性與經濟繁榮**（李宛蓉譯）（2004）。立緒。（1995）。

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（編），**公益社會與廉能政府：公益揭發保護法草案研討會論文集**（頁 271-291）。巨流。

Bachmann, R. (2003). *Trust and power as means of coordinating the internal relations of the organization: A conceptual framework*. Retrieved Sep. 10, 2016, from http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.6188&rep=rep1&type=pdf.

Martin, B. (1999). *The whistleblower's handbook: How to be an effective Resister*.

Envirobook.

Mayer, R. C., James H. D., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *The Academy of Management Review*, *20*(3), 709-734.

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.* Australian Public Sector Anti-Corruption Conference 2009, July 28-31, Brisbane, Australia.

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

Public Interest Whistleblower Protection Act: Interpretation, Review, and Risks

Wulung Yang[a]

Abstract

This article analyzes and comments on the Public Interest Whistleblower Protection Act through a framework in which "appropriate person" discloses "wrongdoing" (i.e., conduct unlawful or detrimental to the public interest) to an "appropriate organization or authority" by means of an "appropriate disclosure," thereby receiving "appropriate protection." The Act encompasses key dimensions—whistleblower, wrongdoing, competent authority, procedures, evidentiary standards, protective measures, remedies, and accountability—making it a relatively comprehensive and practicable institutional design. By incorporating the term *public interest* into its title, the Act strengthens its normative legitimacy and enhances the moral standing of whistleblowers.

Nevertheless, the definitions of "whistleblower" and "wrongdoing" create potential gaps: de facto misconducts may be disclosed, yet the persons bringing them to light might not qualify for legal protection. Even when attention is confined to misconduct within the public sector, any person who reasonably believes that wrongdoing exists should, under statutory procedures, be permitted to report it to the competent authority -- without being limited to insiders of broadly defined public organizations.

The Act deserves credit for establishing multiple reporting channels and robust protective measures. Yet its intricate, heavily nested structure produces a linguistic barrier that diminishes public accessibility. From an implementation

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

perspective, significant constraints remain. Prospective whistleblowers must be mindful of the Act's limitations, aware of the risks inherent in disclosure, and employ prudent risk-management measures.

Keywords: public interest, whistleblowing, whistleblower, protection, risk