行政倫理的重要議題：從保護弊端揭發者談起

＜綱要＞

99.3.5

壹、前言

保護弊端揭發者是廉政與反貪的重要一環

國際透明組織：弊端揭發人立法的 27 項原則(2009)

歐洲議會的法制及人權委員會(2009)

美國，揭發弊端者保護法(1989)

英國，公益揭發法(1998)

我國狀況：

近年弊案叢生：拉法葉軍艦採購案、陳哲男炒股司法黃牛案、ETC 弊案、股市禿鷹案、南港展覽館案、國務機要費案、陳水扁洗錢案

貪腐印象指數(CPI)上升，排名約 25-35，39(2008)、37(2009)

缺乏揭弊保護機制

爆料天王當道

貳、弊端揭發

一、定義

學術上的定義：組織成員對於僱主控制下的違法、

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露

實務上的定義

美　特別法令禁止揭發事項

英　「合格的揭發」才受保護

三個前提：

1.合理確信的證據或資訊

2.涉及不法

3.不得違反特別禁止事項

兩個例外：私怨、細瑣

重要的是能符合明顯的公共利益

二、風險

被報復的壓力　Glazer 夫婦的研究

E. Burke 的名言「好人袖手旁觀才使邪惡獲勝。(姑息養奸)

對是非正義的堅持

三、公部門弊端揭發

內部揭弊 vs.向外揭弊

參、弊端揭發的倫理困境與抉擇

一、離去、發聲與忠誠(Albert O. Hirschman)

另外四種反應

洩密：發聲+不忠誠

辭職並揭發：不忠誠+離職

最後通牒：發聲+離職

直言直到弊端被制止：發聲+不忠誠+離職

大多選擇忠誠或離去

美 1900-1970 辭職高階文官 389 人，355 人(91.3%)無抗議行為

二、英雄 vs. 叛徒

Time(2002) Cynthia Cooper, Coleen Rowley and Sherron Watkins 選為風雲人物。

黃宏森：吳麗慧--能力分班，提前退休

李子春--檢察一體，考績乙等

蘇益仁--新竹生物醫學園區開發

三、從倫理衝突到倫理職責

（一）法律上的要求：美國政府倫理法(1978)，政府服務倫理典則(1980)

（二）學理上的主張

1.黑堡觀點：公共利益的追求、道德良知和勇氣

2.哈蒙(Michael M. Harmon)觀點：行政責任--層級責任、專業責任、個人責任

衛達夫斯基(Aaron Wildvasky) --Speak Truth to Power

肆、我國保護揭弊公務人員的法制和展望

一、法制現況

公務人員保障法第 6 條

公務人員協會法(98.10 成立)

獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法

分散在不同的法規

保護措施不足

缺乏鼓勵政策

二、保訓會的運作

重視機關行政倫理、紀律與秩序(公務員服務法第 1、2、4 條)

事後保障

三、未來努力的方向

1.公共利益優先

2.政策透明度

3.向人民負責

4.制度設計與平衡

5.列入訓練課程

伍、結語

對國家和人民的忠誠＞對個人與組織的忠誠

不是英雄或背叛者的選擇，而是正義與不正義的選擇

不是倫理的困境，而是倫理的責任

周延的保護揭弊者是成熟文明社會的表現

行政倫理的重要議題：從保護弊端揭發者談起

99.3.5 講於高雄大學「公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會」

壹、前言

馬總統在 2008 年就任時宣示的首要目標就是要建立一個能獲得人民信賴和具有國際競爭力的「廉能政府」，並從各個層面開展反貪促廉的工作 [1]。在諸多反貪促廉的工作中，有一個領域已是西方國家打擊貪腐的重點工作，但在國內的討論則相對較少，那就是保護弊端揭發制度 [2]。保護弊端揭發者正成爲國際間反貪的重要機制，許多國際組織都建議將保護弊端揭發人納入立法考量，以有效的調查貪腐。「國際透明組織」(Transparency International)在 2009 年提出弊端揭發人立法的 27 項原則，提供各國參考 [3]。歐洲議會的法制及人權委員會(Committee on Legal Affairs and Human Rights)

---

[1] 馬總統在就職演說中提到「新政府將樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，並重建政商互動規範，防範金權政治的污染。……我們將身體力行誠信政治，……新政府所有的施政都要從全民福祉的高度出發，超越黨派利益，貫徹行政中立。」

[2] 根據法務部編印的「臺灣．透明」（Taiwan Transparency）宣導手冊，對於建構廉政目標，共提出 8 項具體作爲、44 項策略及 80 項措施，例如成立中央廉政委員會、實施「公務員廉政倫理規範」、實施陽光法案等，但並沒有保護弊端揭發人的措施。

[3] Transparency International, ***Recommended draft principles for whistleblowing legislation,*** 2009.

在 2009 年也特別強調保護弊端人的重要性[4]。美國、英國則早已分別在 1989 年、1998 年就爲保護弊端揭發者成立專法[5]。

不諱言，我國過去幾年，政府內部發生許多的弊案[6]，這些弊案影響了我國的「貪腐印象指數」(corruption perception index, CPI)在世界的排名，過去十餘年台灣的貪腐印象指數在全球排名約在 25 名至 35 名之間，但 2008 年降到第 39 名，創下歷年最差的成績，2009 年小幅回升至第 37 名。這些政府弊案的揭露常常是經由名嘴或媒體報導而得知，願意舉發自身機關弊端的公務人員並不多見。但實際上，具有專業背景及熟悉組織內部運作的公務人員應掌握較充分和直接的資訊，他們若願意舉發機關的不法，可能是弊端得以及早被制止或者破案的重要關鍵，而影響公務人員是否舉發的關鍵在於揭發後的保護措施是否完備。

目前我國並沒有嚴謹的弊端揭發保護機制，使公務人員不願挺身而出，轉而選擇將弊案資料送給民意代表、媒體、名嘴，因爲這些人擁有較完善的保護傘。例如：民意代

---

[4] Council of Europe, ＜***The protection of "whistle-blowers"***＞, Committee on Legal Affairs and Human Rights report, 2009.

[5] 美國在 1978 年「文官制度改革法」建立鼓勵及保護公務人員揭弊的基本架構，但因爲成效欠佳，於是在 1989 年專法制定「揭發弊端者保護法」(Whistleblower Protection Act)。英國則在 1998 年制定「公益揭發法」(Public Interest Disclosure Act)。

[6] 例如：「海軍拉法葉軍艦弊案」、「陳哲男炒股司法黃牛案」、「高速公路電子收費(ETC)弊案」、「股市禿鷹案」、「南港展覽館弊案」、「國務機要費(陳水扁)弊案」、「貪瀆洗錢(陳水扁)案」等。

表有言論免責權，媒體被稱爲無冕王，擁有監督社會的權力與責任。透過這些管道將弊端資訊透露出去，安全比較無虞，也不致影響自身的工作。但這樣的運作，卻形成了許多的爆料天王，這些人揭發資料的過程恐有譁眾取寵之嫌(例如：以公開記者會方式或在政論性節目舉發弊案)，不但影響弊端之後續調查，更可能對當事人形成不必要傷害，民眾的觀感也未必全然正面。因此建立一套完整的保護弊端揭發人的制度，將有助於及時制止弊端的發生或擴大，改善政府的清廉形象，提升政府的廉潔度。

本文將先說明弊端揭發的意義和風險，其次闡述揭發者面臨的倫理困境，最後再探討我國目前制度上不足及可改進之處。

貳、弊端揭發

一、弊端揭發的意義

何謂弊端揭發呢？學術上的定義，是指組織成員對於僱主控制下的違法、違反道德規範或不正當情事，向有能力採取有效作爲的人或組織加以揭露[7]。實務上，美國聯邦文官法令對於「揭弊」的定義，是指聯邦公務人員(或離職員工、應徵員工)，就特別法令禁止揭發範圍以外的事項，基於合理確信之證據，將違反法令、重大管理不當、重大浪費公帑、

[7] Janet P. Near & Marcia P. Micei, "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-blowing", ***Journal of Business Ethics*** 4 (1985), p.4.

濫權或對公眾健康及安全造成重大危害情事之資訊加以揭發[8]。英國的「公益揭發法」(Public Interest Disclosure Act)規定，只有工作者依規定爲「適格的揭發」(qualifying disclosure)，才是「受保護的揭發」。所謂「適格的揭發」，指工作者合理相信所揭發之資訊，涉及(1)犯罪；(2)違反法定義務；(3)司法不公；(4)危及公共健康或安全；(5)危及環境；或(6)蓄意隱藏上述不法情事等已發生、現在發生、或將來可能發生的不法情事。不管這些不法情事是否發生在英國國內，或是否違反英國法律；但工作者不能以違法方式爲之，例如違反「機密保護法」或其他保密規定，否則將會失去「保護」[9]。

綜合上述，可知保護揭弊者大體上有三個前提，一，要有合理確信的證據或資訊；二，所揭發的事情涉及不法等；三，不得違反特別禁止事項。除此之外，一般有二種情形不會受到保護。第一、純粹基於個人私益或恩怨所爲揭發行爲，如係個人權利受損，可循救濟途徑處理。第二，細瑣之揭發亦不受保護，雖然細瑣的不法行爲仍是不法，法律上有所謂「微罪不舉」的原則，爲了將資源運用在更重要的案件上，因此不鼓勵細瑣的揭發。再者，如果管理者本於職責，

[8] 所謂法令特別禁止事項，例如：國防、外交利益，總統行政命令要求保密事項，這些事項應向特別檢察官、行政機關之政風首長或首長指定的人員爲揭發。

[9] 參考楊戊龍，＜保護揭弊公務員與廉正政府的追求—以美國聯邦政府法制實務爲借鏡＞，發表於「廉能政府與行政倫理研討會」，中國行政學會主辦，2006年12月2日；＜公務員揭弊管道與保護制度探討--以英國法制實務爲主要範圍＞，國科會專題研究計畫成果報告(精簡版)，2008年。

對部屬進行評量時，必須擔心每一個細微疏失，可能成爲揭發抱怨的標的，如此將嚴重影響管理的有效性，績效不好的人將可能會因主管過度保守的管理措施而受到保護，而此並非保護揭弊者的目的。

實務上，完全以公共利益爲出發點的揭發行爲並不常見，大都是混合著公共利益與個人私益，或者內部無法達成共識。其實只要揭發的資料能證明符合明顯的公共利益，即使混雜著私益亦無不可。

二、弊端揭發的風險

從長期來看，弊端揭發有助於維護公共利益和大眾安全；但短期而言卻是挑戰組織的威權，破壞組織的形象與威信、危害組織的利益與生存。是以揭弊者很容易遭受到報復。根據學者葛雷澤夫婦(Myron P. Glazer & Penina M. Glazer)的研究，弊端揭發者通常會面臨被列入黑名單、解職、調職、個人危險以及性騷擾等困境[10]。由於報復的結果，揭發者常常在工作上受到打擊，可能喪失了工作的機會，打斷生涯的規劃與發展；在經濟上，可能頓失收入使生活上陷入困難；在心理上，打擊個人的信心與自我認同；在人際關係上，會造成家人、同僚、長官部屬、甚至社會關係的緊張；在法律層面亦可能要出庭作證，或面對誣告的控訴[11]。報復的行爲

---

[10] Myron P. Glazer & Penina M. Glazer, ***The Whistle-blowers: Exposing Corruption in Government and Industry*** (New York: Basic Books, 1989), pp.133-166.

[11] 黃宏森，《弊端揭發行爲的因素與影響：以能力分班、檢察一體、生技園區開發案爲例》，中正大學政治學系博士論文(未出版)，2007 年，頁 39-40。

來自各個層面，也難怪揭發者會面臨極大的心理壓力。

從外國的實際運作情形來看，即使提供弊端揭發人保護措施，仍難完全杜絕管理者對於揭弊公務人員的報復行爲，畢竟管理者有很多直接或間接的工具可以「修理」所屬員工。

英國政治家柏克(Edmund Burke)曾說「邪惡獲勝的唯一必要條件是好人的袖手旁觀。」弊端如果長期未被揭發，或是涉弊端之人未受到應有的懲罰，該項弊端往往會變成一種「示範作用」，使得機關內其它人員仿效，長期下來，機關多數成員都可能捲入弊端之中，形成一種結構性和組織性的弊端。這便是「姑息養奸」的道理，最終的結果好人的空間被壓縮，在弊端日益加劇的環境中更難生存。

對於弊案的揭發與否，其實考驗著我們對於是非、正義有多少堅持，對於不正義、不正當的事情如何決斷，對於理想、公平的社會有多大的執著。若全體人民(包括文官)都能體會，每一次弊案的揭露，都使政府的權力運作增加一分透明，使我們愈能了解權力的本質[12]，如此便能了解保護揭弊的公務人員，是多麼重要的事。

三、公部門弊端揭發

傳統官僚體系藉著層級節制的組織結構，界定各層級與成員之間的權責、指揮與溝通系統。爲維持組織有效運作與目標達成，在強調效率與整體性的考量下，無不要求成員對

[12] 龍應台，＜今天這一課：品格＞，載於《**請用文明來說服我**》，台北：時報出版，2006，頁 5。

組織要絕對忠誠與服從。成員藉由忠誠與服從，而獲得組織的認同與接納。換言之，在強調對組織絕對忠誠與服從的情形下，只有組織的倫理—忠誠與服從，並沒有個人良知倫理道德判斷的餘地[13]。

從上述的說明，可知公共組織本身就具有比較不容易揭發弊端的性質。學者的研究也指出，講究層級節制的、官僚體系的與威權的組織，不易發生揭發弊端的行爲[14]。但高度官僚體系內的成員，當認知到無法透過內部揭弊途徑改變組織時，便有可能向外揭弊，期望透過外部揭弊的途徑來矯正組織行爲。我國近年來政府部門弊端的揭發即是後者的模式。

除了組織因素之外，我國公私部門職業流動的差異，也是不易揭弊的原因之一。在私部門跳槽是司空見慣，私部門的就業者對於組織的忠誠度較低。相對的，公部門的就業者通常偏好保守和穩定的工作環境。再者，揭發弊端後容易遭到組織的報復行爲，除非主動離職，否則生活易遭到干擾。兩相比較，在公部門揭發弊端的成本比私部門要高出許多。因此，願意挺身揭發組織弊端的公務人員不僅是寥寥可數，更是難能可貴。

---

[13] Jong S. Jun, ***Public Administration: Design and Problem Solving*** (New York: Macmillan, 1986), p.272；黃曙曜譯，《**公共行政：設計與問題解決**》，台北：五南，1994，頁 450-452。

[14] Deena Weinstein, ***Bureaucratic Opposition*** (New York: Pergamon, 1979)，轉引自黃宏森，前揭書，頁 27。

參、弊端揭發的倫理困境與抉擇

一、離去、發聲與忠誠

對於揭發人而言，弊端揭發涉及「組織忠誠」與「公民責任或專業責任」、「個別組織利益」與「公共利益」的衝突。換言之，一方面要忠於僱主，爲僱主的利益服務；另一方面，要盡公民或專業責任，舉發弊端。學者赫希曼(Albert O. Hirshman)在 1970 年提出「離去、發聲和忠誠」(Exit, Voice, and Loyalty)[15]一書，說明政策分析家面臨價值衝突時的行爲選擇，頗適合用於分析弊端揭發人所面臨的的倫理困境。赫希曼指出，當政策分析人員面臨價值衝突的時候，大致上可以有三種反應，分別是「離去、發聲和忠誠」(簡稱EVL模式)，與公務人員發現組織弊端的反應模式大致相同。「忠誠」即表現出認同組織或是表現出視而不見、與我無關的態度，此種人可能是弊端事件的一份子或是爲了明哲保身，道德勇氣較低；「離去」即公務人員雖有道德意識，惟未將其化爲行動，因此選擇離開服務機關。「發聲」即勇敢的將弊端檢舉出來。這三種模式可重新排列，形成另外四種反應，即：

1.洩密：發聲+不忠誠

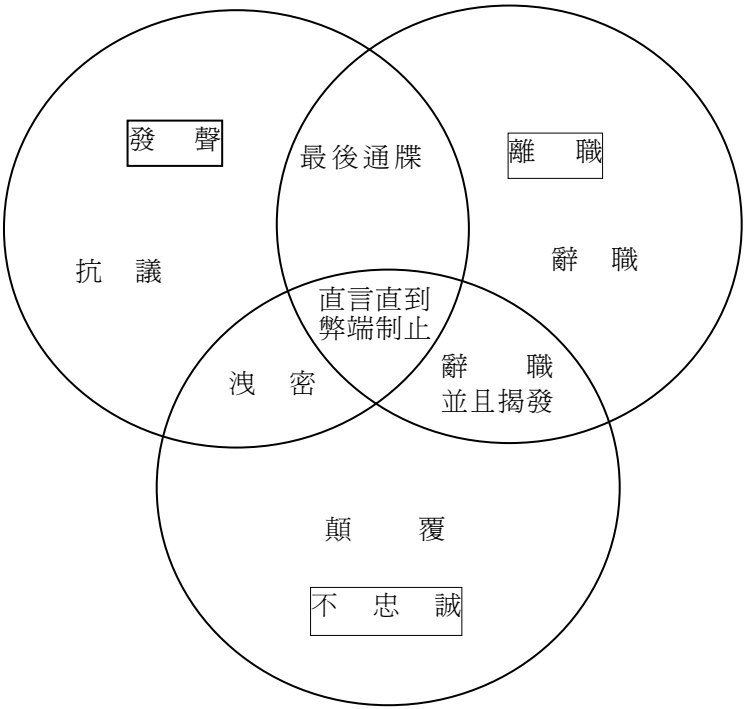
2.辭職並揭發：不忠誠+離職

3.最後通牒：發聲+離職

4.直言直到弊端被制止：發聲+不忠誠+離職

---

[15] Albert O. Hirschman, ***Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*** (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1970).



圖一：政策分析人員面臨價值衝突時的各種反應

依據各國的經驗，公務人員大多是選擇忠誠或離去，發聲檢舉者僅佔少數。以美國爲例，1900 至 1970 年，因抗議而辭職之高級文官有 389 位，其中 355 位（91.3%）辭職時並未有任何顯著的抗議行爲，僅 34 位（8.7%）表達顯著之抗議[16]。由於忠誠與離去，對於機關中弊端的消弭與遏止，

[16] Terry L. Cooper, ***The Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role,*** 5th ed. (San Francisco: Jossey Bass Publishers, 2006), pp.231，引自顧慕晴，＜我國公務人員貪污檢舉制度之研究＞，《**文官制度**》，第一卷第一期，2009 年 1 月，頁 145。

不會有積極的作用，弊端仍然存在。因此，站在公益的立場，對富有正義感的公務人員，應該善加保護，鼓勵其對組織的弊端，勇敢地揭發。

二、英雄 vs. 叛徒

揭弊者除了面臨「忠誠、離去或發聲」的困境之外，也常常被以「英雄或叛徒」來看待。對人民而言，揭發者是英雄，因爲他們制止、矯正政府貪污、浪費或濫權。2002 年時代雜誌(Time)便將揭發美國聯邦調查局重大管理疏失的蘿莉(Coleen Rowley)、揭發能源交易商安隆公司(Enron)會計假帳的瓦特斯(Sherron Watkins)及揭發世界通訊公司(World Com)會計假帳的庫柏(Cynthia Cooper)選爲風雲人物。然而另一方面，揭弊者卻也容易被視爲背叛者，不容於組織與社會。上述三位英雄中，蘿莉被許多前聯邦調查局成員批評她缺乏忠誠，聯邦調查局也視其爲情緒性人物，最後於她被迫於 2004 年選擇退休；瓦特斯和庫柏則在揭弊之後，許多同仁選擇疏遠她們，認爲如果她們不這麼做，公司就不會破產。

根據黃宏森研究國內三起弊端揭發的案例，吳麗慧老師的國中「能力分班弊端」，李子春檢察官的「檢察一體」弊案，蘇益仁的新竹生物醫學園區開發弊案。其中吳麗慧老師被迫提前退休，李子春檢察官則長年考績被列爲乙等[17]。難怪部份揭弊者回顧揭弊對其個人的影響時，會說「忘掉它」、

[17] 黃宏森，前揭書。

「不會再做了」。

不論是英雄或背叛者，揭發者的下場常常是悲劇，即使是英雄，也是個悲劇英雄，這樣的結局很難引起共鳴，無法鼓勵揭弊的行爲，更不是立法保護弊端揭發人的初衷。

三、從倫理衝突到倫理職責

上述二種觀點，都是從倫理的衝突來探討成員面臨組織弊端時的困境，但這種觀點無助於解決他們所面臨的難題。我們必須跳脫「組織 vs.個人」、「英雄 vs.叛徒」的迷思，從另一個角度來解決這個困境，讓弊端揭發不再是一種倫理困境，而是做爲文官的職責(duty)，也是政府向人民負責的一種方式。

在美國，法律認定弊端揭發是一種倫理的職責，透過法律的規範鼓勵揭弊行爲。如 1978 年的政府倫理法(the Ethics in Government Act of 1978)及 1990 年的 12731 號行政命令就要求所有聯邦機構必須對公務人員進行倫理的教育與訓練，在年度的訓練課程中，必須告知員工對於服務機關浪費、欺騙及濫權行爲的揭發管道。此外，1980 年通過的政府服務倫理典則(Code of Ethics for Government Service)明文規定：「政府公務人員對於最高道德原則的忠誠優先於對個人、政黨及服務部門的忠誠[18]」。這種最高道德原則的概念，簡單來說，可以化約爲「公共利益」的追求。

[18] 同前註，頁 30。

除了法律的規範、訂定文官倫理守則之外，學理上也可以找到支持文官揭弊的理論。1980 年代，黑堡(Blacksburg)觀點的學者指出，行政人員除了要表達機關的觀點外，更要注意到公共利益[19]。雖然公共利益的概念不易界定，但我們若能在行動中養成時時刻刻思考是否符合公共利益，則所作決策當不致有太大偏頗。對於黑堡學者而言，公共利益是一個有生命力的規範概念，也是一個有影響力的政治符號[20]，對於文官而言，它應是決策時的最高理念。

黑堡學者同時認爲，文官應了解，全體人民才擁有最後的主權，全體人民的福祉（公共利益）才是是非對錯的最高裁決標準，常任文官應扮演執行與捍衛憲法的角色、扮演人民受託者的角色、扮演賢明少數的角色等[21]。這三種個角色，正好可以做爲弊端揭發者的指引，文官要能做到眾人皆醉我獨醒，不可人云亦云，要能做到「自反而縮，雖千萬人吾往也」。在這個立場上，正是告訴全體文官，爲了公共利益的追求，必須要挺身而出，擁有道德的良知與對抗組織的勇氣。

---

[19] 稱黑堡觀點是因爲這個學派的形成地點。1982 年維吉尼亞多元理工學院暨州立大學公共行政與政策中心教授 Gary L. Wamsley 邀請若干學者，在維吉尼亞州的 Charlottesvil1e 市利用下榻飯店鄰近「聯邦主管學院」（Federal Executive Institute）內的會議室，以 Charles Goodsell 的專書《**爲官僚辯護**》（The Case for Bureaucracy）爲基礎，腦力激盪出對於公共行政的看法，由於維吉尼亞理工學院暨州立大學之校址所在地爲黑堡(Blacksburg)，故這個學派通稱爲黑堡觀點學派。這一派的學者，包括 Gary Wamsley、Charles T. Goodsell、James Wolf 及 John Rohr 等人。

[20] 余致力，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉，《**公共行政學報**》，第 4 期，2000 年 1 月，頁 8-10。

[21] 同前註，頁 12-13。

除了黑堡觀點的支持之外，新公共行政的學者之一哈蒙(Michael M. Harmon)曾就公務人員的責任衝突進行分析，亦可作爲文官面臨價值衝突時的指引。他認爲文官的責任有三種[22]，第一種是層級責任，指正式課責，包括法令的要求，長官的指令。第二種是專業責任，指文官必須以專業爲本，向專業負責。第三種則是個人責任，所謂「個人責任」簡單地講，就是指我們要爲所作的選擇負責任，不能把責任推到別人身上，也不能推到任何外在標準(如法律或專業守則)。哈蒙認爲這三種責任雖然彼此有衝突之處[23]，行政人員亦可能面對窘境，但他認爲本於良知出發的「個人責任」，在規範上居於優先的地位，且可避免人處於組織之中，可能因對於權威的恐懼而產生畏縮、失去人應有的本性或尊嚴。衛達夫斯基(Aaron Wildvasky)也指出，行政人員基於其角色， 應該要勇敢地「向權力說真理」(Speak Truth to Power)[24]，寧可

---

[22] 參見 Michael M. Harmon, ***Action Theory for Public Administration*** (New York：Longman, 1981)； "***The*** Responsible Actor As "TORTURED SOUL" The Case of Horatio Hornblower", ***Administration & Society,*** 21, 1989, pp.283-312；***Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government,*** (Newbury Park, CA: Sage, 1995)及與 Richard. T. Mayer 合著之"***Organization Theory for Public Administration"*** (Boston：Little Brown, 1986) 。Harmon 對於文官所承擔的責任，在不同的著作中用語不同，1986 年在「公共行政的組織理論」區分成政治責任(political responsibility)、專業責任(professional responsibility)與個人責任(personal responsibility)(1986：399-400)。1995 年出版的「責任即是弔詭」一書之後，則將三種責任類型的名稱修正爲「義務(obligation)、機構(agency)責任及個人責任」，但基本觀點並未改變。

[23] 指三種責任之間有所謂抗衡性的價值，每種行動就某個意義觀點而言，也許是對的，但就另一觀點而言，卻可能是不對的或不負責任的。

[24] Aaron Wildvasky, ***Speak Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis***. (Boston: Little Brown, 1979).

成爲機關組織的弊端揭發人，也要向大眾負責。

從黑堡觀點及哈蒙的責任觀點來看，可以適度解決文官所面臨的難題，使弊端揭發不再是一種倫理的困境，而成爲一種倫理上的職責。文官只要不斷在行動中反省何謂公共利益，反省行動是否符合法令規範、專業標準、道德原則，便可澄清價值的難題，解決倫理的困境。

肆、我國保護揭弊公務人員的法制和展望

有人認爲，我國現在已有公務人員保障法，提供員工受到不法、不當侵害時的救濟，而且現行保障法第六條規定：「各機關不得因公務人員依本法提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置(即不得爲報復之規定)。公務人員提起保障事件，經保訓會決定撤銷者，自決定書送達之次日起三年內，該公務人員經他機關依法指名商調時，服務機關不得拒絕。」這個條文保障了弊端揭發人不受機關的報復，因此認爲不必再另行規定弊端揭發者的保護制度。但保護揭弊與公務人員權利救濟二者仍有區分[25]：

（一）保護揭弊的實質，是保護那些願意以職業生涯爲賭注，舉發政府重大弊端的公務人員，進而促進公共利益。從結果論，是揭弊公務人員的工作權獲得保護，但政策的出發點則是基於鼓勵揭弊，保護公共利益，這與保護公務人員工作權爲出發點的權利救濟制度

[25] 楊戊龍，＜美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展＞，《**政治科學論叢**》，第 29 期，2006 年 9 月，頁 117。

不盡相同。

（二）揭弊公務人員保護制度，是透過公權力積極協助，對抗政府的濫權行爲，與被動、消極的工作權保護制度不同。保護機制也和檢舉機制不同，前者的重點是反報復，提供揭弊公務人員對抗報復行爲之後盾，而後者只是單純鼓勵公務人員爲揭發行爲。

綜合上述，可知二者仍有其差異，換言之，只是純粹的權利救濟，並無法積極保障揭弊者。

一、法制現況[26]

目前文官法制中，與保護揭弊公務人員的相關法律如下：

（一）「公務人員保障法」：當我國公務人員因揭弊而受到免職、降等、或降薪，屬於改變公務人員身分以及對其權益有重大影響的報復情形時，可以提出申訴以及向保訓會提出復審，並向行政法院提行政訴訟。若受到的報復行爲像是給予較差的考績、指派其較重的工作、不影響薪俸與官等的調任等，屬於管理層面或工作環境條件之問題時，也能提起申訴與再申訴，但無法向行政法院提起行政訴訟。

（二）「公務人員協會法」：協會法規定公務人員協會得對於

[26] 于繼安，＜反貪瀆成效有限的關鍵－－匱乏的弊端揭發人保護機制＞，NOWnews 今日新聞。http://www.nownews.com/2008/12/12/142-2379271.htm (2010/1/21)

公務人員之銓敘、保障、退休、任免、考績、升遷、福利等等權益事項提出建議，並得對於行政管理、服勤之方式與起迄時間提出協商。但全國公務人員協會在 98 年 10 月才成立，對於公務人員相關權益之維護，尚未提出任何具體建議。

上述二項法律是文官法制中對於弊端揭發者的保護，簡單來說是「欠缺鼓勵及保護揭弊者的制度；雖有救濟機制，但須憑公務人員個人對抗組織；保護揭弊與工作權保障混合」。除了文官法制之外，其它法令如「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」中，有獎勵規定，然而在弊端揭發人之保護措施方面，也缺乏有效的保護。再者，若揭弊事項屬於「證人保護法」所規範，則該揭弊人可以聲請此法之相關保護，此一部分身分保密以及生命安全保障較爲慎重。但若揭弊事項爲非刑事案件，像是管理不當、浪費公帑等等情形時或是不願意出庭作證者，則無法得到此法之保障。

分析當前我國制度，針對揭弊人的保護與權利救濟規定，分散在不同的法規，並且由各機關執行，無法集中事權處理，且保護措施仍不足。若以現行對揭弊人的保障機制來看，並無積極鼓勵揭弊的政策，影響揭弊者的意願，或是只願以匿名方式檢舉之，這也可以解釋爲何我國的檢舉案件使用匿名書信揭弊的比例偏高之原因。

二、公務人員保障暨培訓委員會的運作

由於我國文官法制上對保護弊端揭發人尚無明確的政

策及制度，保訓會迄今也未針對揭弊後受報復的情形進行統計。惟根據中正大學黃宏森 2007 年的研究[27]，在公務人員保障及培訓委員會所受理的案件中，有 4 件屬因檢舉不法，受機關報復而向保訓會提出再申訴之案件。這 4 件案例中，再申訴遭駁回者有 3 件，其駁回的理由爲：「再申訴人對長官所爲之管理或用人如有意見，依公務員服務法之規定，自應以和平理性之方式爲之，不宜以不實之認知或傳述進行檢舉，以維機關和諧。惟查再申訴人未循正當程序謀求解決之道，……就機關行政倫理之維護及機關辦公紀律與秩序之維持而言，難謂無不當影響」。

從上述的具體個案得知，保訓會對於揭發弊案的行爲，首重機關行政倫理之維護及機關辦公紀律與秩序之維持。我國公務人員與機關間的服務關係，於公務員服務法有明確規範：公務員服務法第一條「公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定執行其職務」，第二條「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務」，第四條「公務員有絕對保守政府機關機密的義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不可以洩密，退職後亦然。公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務的談話」。上述這些規定，似乎即是保訓會目前面對弊端揭發的立場。

---

[27] 黃宏森，前揭書，頁 170-171。此四件案件分別爲 2006 年 9 月 12 日(95)公申決字第 0246 號、2005 年 11 月 29 日(94)公申決字第 0291 號、2002 年 5 月 28 日(91)公申決字第 0098 號、以及 2000 年 2 月 29 日(89)公申決字第 0019 號。查詢自公務人員保障暨培訓委員會網頁資料，http://www.csptc.gov.tw。

再者，公務人員保障法對揭弊的行爲是屬事後之保障，無法事先予以預防報復的行爲，無法對揭弊者提供有效保護，避免組織報復行爲的發生，這也是現行公務人員保障法有待改進的地方。

三、未來努力的方向

弊端揭發除了是防止政府的腐化之外，制度設計之深層理念在於防範事態擴大與惡化於未然，鼓勵組織成員應先行循內部管道反應不法，賦予組織自我反省和自清之機會，當內部通報無效後，再對外進行告發，以維護公共利益。藉由揭發弊端，鼓勵公務人員認同公共利益的優先性，認清規範的理念，才能對通報、告發有健全的心態[28]。

再者，揭弊不只是對抗既存組織或制度的話題，而是與「開放、透明」的決策過程相連結的制度。以清廉聞名於世的北歐國家，像瑞典，其政務公開的程度，有如玻璃缸裡的魚，其透明程度令人不可思議，政府任何一張文件、郵件、會議紀錄都可以自由取得。記者報導了官方認爲是機密的事，政府既不能問文章是誰寫的，報社當然也不能透露。政府資訊透明公開，政治人物沒有躲開陽光的機會。不但是媒體，民間機構也可以輕易監督政府[29]。清廉指數一向在全球

[28] 黃銘傑，＜從「白色戀人」落難談公益通報立法之必要性＞，台灣競爭力論壇。http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=410 (2010/1/21)

[29] 蕭富元，＜透明治理，陽光國度＞，《天下》第 386 期，載自 http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?id=3745 (2010/2/5)

名列前茅的紐西蘭、芬蘭，也同樣依靠著透明的政治文化，塑造出清廉的國家形象。

綜合以上論述，對於未來我國保護揭發弊端的討論有幾點建議：

（一）首先，致力於營造透明的行政環境，讓貪贓枉法之公務人員難有躲藏之處，弊端的發生自然就會減少。這要仰賴政府資訊的公開，即使一時無法全部公開，也要儘量減少限制的門檻。

（二）公益揭發(揭弊)保護可以當作廉政的工具，政府要塑造一個支持性的環境。法制上要增加對於弊端揭發者的保護，修訂公務人員保障法或另訂專法，均可考量。

（三）鼓勵公益揭發，但不鼓勵基於政策觀點不同或爲個人利益(恩怨)而爲之揭發，亦不鼓勵細瑣、捕風捉影式的放話，要合理確信有弊端的存在。行政資源有限，我們必須集中力量去防止、消弭真正發生或可能發生的重大問題。

（四）制度設計的結果，不能成爲組織內部不適任人員利用該項保護程序，避免或延遲不利處分的工具。政府的有效運作要與保護弊端揭發者取得平衡，不能變成鼓勵非真正揭發者，而使政府的管理受到嚴重的影響。

（五）公益揭發(揭弊)是一種倫理行爲與職責，文官有責任對於機關的不法、重大管理缺失或浪費提出舉報，讓文官了解，揭發弊端也是使政府向人民負責的一種方

式。因此可以在公務人員訓練課程中，強化這一方面的概念，透過政策上的宣導，加強公務人員的公益信念。

伍、結語

本文從西方國家的立法趨勢、弊端揭發的意義與風險、弊端揭發人所面臨的倫理困境與抉擇，進一步談到我國現行文官法制中對於揭弊者的保護措施。但對於揭弊者而言，無論有多麼周延的保護措施，還是要面臨莫大心理上的壓力，畢竟揭發弊端之後，能否不被曝光，組織會如何報復，未來工作及人身安全等是否受到影響，都是很大的問題。許多學理對於這種倫理困境，僅停留在分析說明的層次，無法提供當事人在規範上的優先選擇。本文引述黑堡宣言及哈蒙的責任觀點，從不同的角度分析公務人員面臨弊端時的選擇，讓文官了解，揭發政府的弊端不是對組織忠誠與否的問題，而是對人民、對國家忠誠與否的問題；不是英雄或背叛者的選擇，而是正義與不正義的選擇。讓揭發組織的弊端，從原本是倫理的困境，變成是倫理的職責。最後，本文建議我國應就弊端揭發者提供更周延的保護，使文官有勇氣挺身而出，不被組織的籠牢所限制，淹沒自己的良知。

一個時代能否被後人所懷念和景仰，不在於船堅砲利，或者物產豐饒，重要的是，這個時代的精神和價值有多崇高，我們能否建立一個好人不必恐懼，壞人難以爲惡的環境

呢？就在於社會整體對於正義和良善的價值有多少堅持，這才是一個成熟文明的理想社會。要提昇政府廉潔度，不僅要強化肅貪機制的獨立性和公正性，我們還需要對弊端揭發者的保護機制，保護具有公共精神的揭弊文官，讓公務人員在提昇政府的廉正及效率上，也有積極貢獻的機會。