

立法院法制局專題研究報告

編號：1566

本報告僅供委員參考

揭弊者保護之立法相關爭議問題研析

法制局 安怡芸 撰

中華民國 110 年 1 月

揭弊者保護之立法相關爭議問題研析

目 次

摘要	2
壹、前言.....	3
貳、揭弊者保護之外國作法.....	4
一、美國.....	5
二、英國.....	8
三、日本.....	9
參、我國現行法針對揭弊者保護之規定.....	10
肆、問題研析與建議.....	13
一、揭弊者專法草案之研擬過程簡述.....	13
二、制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題.....	15
（一）揭弊者保護專法是否應同時規範公、私部門之揭弊 ...	16
（二）應否採用內部通報先行原則.....	17
（三）揭弊者應否基於公益並真實揭弊始受保護.....	19
伍、結論.....	23
參考文獻.....	25
附錄：揭弊者保護之立法相關爭議問題研析（初稿）書審意見及參採情形.....	27

摘要

為落實揭弊者保護，將揭弊者權益保護明文化，以提供揭露不法資訊者全面性之保護機制，並宣示政府鼓勵揭弊及落實「聯合國反貪腐公約」之決心，行政院曾於2019年間擬具「揭弊者保護法」草案函送立法院審議，惟該草案於審議期間尚有諸多難以達成共識之爭議，最終未能完成立法程序。本文爰就揭弊者保護之美國、英國及日本等外國作法進行簡介，並針對制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題進行研析，提出建議意見，以提供委員問政參考。

揭弊者保護之立法相關爭議問題研析

壹、前言

揭弊者，又稱「吹哨者」(Whistleblowers)一般係指對於他人之不法行為或不符合社會倫理道德規範要求之行為，為糾舉其不法或不當，進而期待其消弭，從而對特定機關或組織加以舉發或告發之作為。傳統上，此種行為者經常被扣上洩密者、打小報告、背叛者、叛徒等負面標記，甚至可能因此受到不當對待或報復，而使得一般人裹足於舉發不法或不當。然而近年來，為因應食安、環境破壞、金融弊案等層出不窮的社會問題，政府行政及立法部門一反過去對於揭弊者之負面印象，轉而積極利用存在於社會各個層面、各個場所的揭弊者，並提供優渥的檢舉獎金，誘導渠等積極對各種違法行為進行揭弊。

我國現行法中雖已有若干單行法定有揭弊者保護之相關規定，然各先進國家多已制定揭弊者保護專法彰顯其國家對於廉能政府之重視，本文爰就揭弊者保護之美國、英國及日本等外國作法進行簡介。

為提供不法資訊揭露者之保護措施，我國政府相關機關於 2013 年間即參酌外國立法例，著手擬具揭弊者保護專法之草案。然而民眾及政府雖然對於制定揭弊者保護法之必要性具有高度共識，行政院亦曾於 2019 年間擬具「揭弊者保護法」草案函送立法院審議¹，惟該草案因尚存有諸多爭議，最終並

¹ 立法院第 9 屆第 7 會期第 13 次會議議案關係文書，院總第 336 號，政府提案第 16766

未完成立法程序，本文爰就制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題進行研析，並提出建議。

貳、揭弊者保護之外國作法

制定揭弊者保護專法為反貪腐之重要機制，亦為國際間衡量國家廉能之重要指標。聯合國反貪腐公約(United Nations Convention against Corruption, UNCAC)²明定反貪腐政策應促進社會參與，並體現法治、廉正、透明度等原則，對出於善意及具合理事證之檢舉人，提供保護之適當措施，避免其遭受不公正待遇³。外國立法例中亦有將揭弊者稱為「公益通報者」或「公益揭露者」等所用名詞未盡一致，規範之對象及內容亦未盡相同，惟其立法目的多係基於社會公益之考量，透過提供組織內部人誘因及保護之方式，鼓勵其揭露組織內部不法情事。

許多先進國家已制定揭弊者保護專法彰顯其國家對於廉能政府之重視，並將揭弊或吹哨視為一種組織控制策略。在過去 30 年間，對揭弊者之保護儼然形成一種世界趨勢，許多國家加入對揭弊者提供保護之行列，例如：美國在 1989 年制

號，2019 年 5 月 8 日。

² 聯合國反貪腐公約於 2003 年 10 月 31 日由聯合國大會通過，並於 2005 年 12 月 14 日生效，目前共有 177 個締約方，是目前全球簽署會員國最多，影響力最大的一項反貪腐公約，其目的在指導各國政府制定反貪腐法規制度和政策。內容共計八章 71 條，分別為第一章總則、第二章預防措施、第三章定罪和執法、第四章國際合作、第五章追繳資產、第六章技術援助和訊息交流、第七章實施機制、第八章最後條款。其中第二章預防措施提供各會員國有效的貪腐預防機制建置指導原則及作法，被視為是相當重要的一部分。

³ 聯合國反貪腐公約第 33 條為保護檢舉人之規定：「各締約國均應考慮在其國家法律制度中納入適當措施，以利對出於善意及具合理之事證向主管機關檢舉涉及本公約所定犯罪事實之任何人，提供保護，使其不致受到任何不公正待遇。」

定吹哨者保護法(Whistleblower Protection Act, 1989)，此為一部聯邦層級法規；澳洲在 1994 年制定公益揭露法(The Public Interest Disclosures Act, 1994)；紐西蘭在 2000 年制定保障揭露法(The Protected Disclosure Act 2000)等，立法宗旨均係為鼓勵及保護知悉弊案而勇於出面舉發貪腐行為之人士，以達促廉反貪之目標。揭弊者保護之外國相關立法例甚多，恐難以逐一詳述，本文遂僅就國內學者研究較多之美國、英國及日本相關作法進行概述。

一、美國⁴

舉發組織內部不法行為者，在美國法制下稱為 the whistleblower，我國學界一般將之譯為吹哨者或吹哨人。吹哨人制度在美國存在已久，濫觴於該國 1863 年制定之不實請求法 (False Claims Act)，該法案提供任何知悉有關詐欺政府財務不法情事之民眾可提起公益代位訴訟(Qui tam)，並規定檢舉人可於勝訴後獲得一定比例獎金，以鼓勵民眾舉發侵害公益情事並遏止不法，避免政府之損害，該法案不但確立了對外通報、舉發行為的正當性，並保障內部人不會因為對外舉發企業內部的不法行為而受到不當對待，甚至容許其得分享因其舉發之不法行為所得之利益。其後美國吹哨者制度更逐漸朝向對於舉報組織內部不法情事之人提供相關法律保護措施之方向發展，使其勇於舉發該組織之不法行為而不必

⁴ 郭大維，沉默未必是金：吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，臺灣法學雜誌，第 216 期，2013 年 1 月，頁 58；黃銘傑，公司治理與資本市場法制之落實與革新——邁向理論與實務融合之法制發展，元照出版有限公司，初版第 1 刷，2011 年 12 月，頁 89。

擔心遭受組織的報復，如租稅、環保、健保及職安等各領域之法律均陸續納入此類規定，集其大成者則為 1989 年所制定的「吹哨者保護法」(Whistleblower Protection Act)，由直屬美國總統之獨立機關的「特別法律顧問辦公室」(U.S. Office of Special Counsel, OSC)負責執行該法，當政府機關內部人員因對外舉發內部不法行為而遭受不當對待時，即可向此特別法律顧問辦公室投訴，該機關具有類似強制權限的調查權，並依調查結果對相關政府部門進行勸告，對於不聽從勸告之政府部門，特別顧問辦公室並可對其提起爭訟程序⁵。

自 2001 年開始，美國爆發一連串因企業內部管理弊端所引發的金融不法案件，例如安隆(Enron)、世界通訊(World.com)、環球電訊(Global Crossing)與美國線上華納(AOL Time Warner)等。為重拾投資人信心，強化公司治理，美國國會於 2002 年 7 月間通過沙賓法案，在有關企業內部吹哨者制度之建立與保護方面，該法案要求審計委員會應設置相關內部通報機制(第 301 條)⁶、給予吹哨者民事上的保護措施，並明定保護要件與救濟程序(第 806 條)⁷，以及報復者

⁵ 黃銘傑，吹哨者保護之國際潮流與規範理念，月旦會計實務研究，第 16 期，2019 年 4 月，頁 19。

⁶ 詳見 Sarbanes-Oxley Act of 2002，SEC. 301. PUBLIC COMPANY AUDIT COMMITTEES. `(4) COMPLAINTS- Each audit committee shall establish procedures for-- `(A) the receipt, retention, and treatment of complaints received by the issuer regarding accounting, internal accounting controls, or auditing matters; and `(B) the confidential, anonymous submission by employees of the issuer of concerns regarding questionable accounting or auditing matters.
https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf，最後閱覽日：2020 年 11 月 7 日。

⁷ 詳見 Sarbanes-Oxley Act of 2002，SEC. 806. PROTECTION FOR EMPLOYEES OF PUBLICLY TRADED COMPANIES WHO PROVIDE EVIDENCE OF FRAUD.(a) IN GENERAL- Chapter 73 of title 18, United States Code, is amended by inserting after section 1514 the following: `Sec. 1514A. Civil action to protect against retaliation in fraud cases `(a) WHISTLEBLOWER

PROTECTION FOR EMPLOYEES OF PUBLICLY TRADED COMPANIES- No company with a class of securities registered under section 12 of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78l), or that is required to file reports under section 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78o(d)), or any officer, employee, contractor, subcontractor, or agent of such company, may discharge, demote, suspend, threaten, harass, or in any other manner discriminate against an employee in the terms and conditions of employment because of any lawful act done by the employee-- `(1) to provide information, cause information to be provided, or otherwise assist in an investigation regarding any conduct which the employee reasonably believes constitutes a violation of section 1341, 1343, 1344, or 1348, any rule or regulation of the Securities and Exchange Commission, or any provision of Federal law relating to fraud against shareholders, when the information or assistance is provided to or the investigation is conducted by-- `(A) a Federal regulatory or law enforcement agency; `(B) any Member of Congress or any committee of Congress; or `(C) a person with supervisory authority over the employee (or such other person working for the employer who has the authority to investigate, discover, or terminate misconduct); or `(2) to file, cause to be filed, testify, participate in, or otherwise assist in a proceeding filed or about to be filed (with any knowledge of the employer) relating to an alleged violation of section 1341, 1343, 1344, or 1348, any rule or regulation of the Securities and Exchange Commission, or any provision of Federal law relating to fraud against shareholders. `(b) ENFORCEMENT ACTION- `(1) IN GENERAL- A person who alleges discharge or other discrimination by any person in violation of subsection (a) may seek relief under subsection (c), by-- `(A) filing a complaint with the Secretary of Labor; or `(B) if the Secretary has not issued a final decision within 180 days of the filing of the complaint and there is no showing that such delay is due to the bad faith of the claimant, bringing an action at law or equity for de novo review in the appropriate district court of the United States, which shall have jurisdiction over such an action without regard to the amount in controversy. `(2) PROCEDURE- `(A) IN GENERAL- An action under paragraph (1)(A) shall be governed under the rules and procedures set forth in section 42121(b) of title 49, United States Code. `(B) EXCEPTION- Notification made under section 42121(b)(1) of title 49, United States Code, shall be made to the person named in the complaint and to the employer. `(C) BURDENS OF PROOF- An action brought under paragraph (1)(B) shall be governed by the legal burdens of proof set forth in section 42121(b) of title 49, United States Code. `(D) STATUTE OF LIMITATIONS- An action under paragraph (1) shall be commenced not later than 90 days after the date on which the violation occurs. `(c) REMEDIES- `(1) IN GENERAL- An employee prevailing in any action under subsection (b)(1) shall be entitled to all relief necessary to make the employee whole. `(2) COMPENSATORY DAMAGES- Relief for any action under paragraph (1) shall include-- `(A) reinstatement with the same seniority status that the employee would have had, but for the discrimination; `(B) the amount of back pay, with interest; and `(C) compensation for any special damages sustained as a result of the discrimination, including litigation costs, expert witness fees, and reasonable attorney fees. `(d) RIGHTS RETAINED BY EMPLOYEE- Nothing in this section shall be deemed to diminish the rights, privileges, or remedies of any employee under any Federal or State law, or under any collective bargaining agreement.'. (b) CLERICAL AMENDMENT- The table of sections at the beginning of chapter 73 of title 18, United States Code, is amended by inserting after the item relating to section 1514 the following new item: `1514A. Civil action to protect against retaliation in fraud cases.'.

https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf ,

最後閱覽日：2020 年 11 月 7 日。

之刑事責任(第 1107 條)⁸。2008 年美國次級房屋信貸危機(即一般所稱之次貸風暴)引起全球性的金融海嘯，美國政府吸取次貸風暴經驗，於 2010 年制定陶德-法蘭克華爾街改革與消費者保護法案(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)⁹，該法案針對吹哨者保護之強化部分係規定於第 922 條，該條規定為檢舉證券不法行為之吹哨者提供高額獎勵，並設計了一個比較全面的制度規劃。

二、英國

早期由於英國法認為員工對企業內部的重要資訊負有保密義務，當時實務上對於員工基於公益揭露企業不法行為可否不受保密義務之限制，並免於遭受解雇或其他不利對待，見解並不一致。然而 1980 年代末期及 1990 年代初期，英國發生一連串重大公安事故及企業舞弊事件，引發各界對於企業組織內部吹哨者制度的重視，英國政府遂於 1998 年間制定公益通報法(Public Interest Disclosure Act of 1998)¹⁰，提供通報企業組織內部不法情事者的保護措施，以鼓勵員工

⁸ 詳見 Sarbanes-Oxley Act of 2002, SEC. 1107. RETALIATION AGAINST INFORMANTS. (a) IN GENERAL- Section 1513 of title 18, United States Code, is amended by adding at the end the following: '(e) Whoever knowingly, with the intent to retaliate, takes any action harmful to any person, including interference with the lawful employment or livelihood of any person, for providing to a law enforcement officer any truthful information relating to the commission or possible commission of any Federal offense, shall be fined under this title or imprisoned not more than 10 years, or both.'

https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf，最後閱覽日：2020 年 11 月 7 日。

⁹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 國內有學者譯為陶德法案、陶德-法蘭克法案、華爾街改革與消費者法或陶德-法蘭克華爾街改革與消費者法等。

¹⁰ Public Interest Disclosure Act of 1998 全文詳見

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>，最後閱覽日：2020 年 11 月 7 日。

勇於揭發不法¹¹。該法共分 18 節，規範內容包括通報之對象、通報之事件、受理單位、通報程序、通報者免受不利對待與解雇之權利、救濟機制、暫時權利保護措施、賠償額之審定等相關保護要件¹²。此外，為強化公司治理，英國政府與相關自律組織定期組織各類專門委員會就公司治理之相關問題進行檢討，並公布一系列報告或自律守則。其中財務報告委員會(Financial Reporting Council)於 2010 年 6 月間公布的英國公司治理守則(The UK Corporate Governance Code)亦要求公司內部之審計委員會(audit committee)應檢視公司員工能否秘密地通報有關財務報告或其他事項之可能不法情事，並確保後續調查工作之平衡與獨立，以及作出適當的處置。在專業技術人員部分，一般均會在執行業務期間與雇主簽訂保密契約，相關業務規範亦課予其保密義務，爰此，2000 年制定的金融服務及市場法(Financial Services and Markets Act of 2000, FSMA)第 342 條及第 343 條，即定有會計師或精算師於業務期間發現企業不法行為而通報者，免除其相關責任之規定¹³。

三、日本

自 2000 年以降，日本發生多起企業或組織內部的不法事件，引發社會關注，而其中許多案件的曝光，多係靠著企業組織內部人的揭發，始得以讓檢調單位順利偵辦，並將違法

¹¹ 楊戊龍，英國公益揭發法概述，人事行政，第 164 期，2008 年 7 月，頁 7；郭大維，同註 4，頁 48。

¹² 陳一銘、李智仁，公司治理與公益通報保護法制，萬國法律，第 158 期，2008 年 4 月，頁 110-114。

¹³ 郭大維，同註 4，頁 50-51。

者繩之以法，日本政府有感於社會活動日趨多元，不但經濟及金融犯罪的型態更加複雜化，各種的消費者問題又紛至沓來，實有必要參酌其他先進國家立法例，建構吹哨者制度，以藉由內部人的力量達到防堵不法行為發生的目的，日本國會遂於 2004 年間通過公益通報者保護法¹⁴。日本公益通報者保護法共計 11 條(另有附則 2 條)，除第 1 條為關於本法立法目的外，在內容上約可分為四大部分：第一為定義性規定，包括定義何謂公益通報、何謂公益通報者，以及通報對象(通報客體)等等。第二為效力規定，亦即企業以公益通報為由，對於通報者所為之不利對待(包括解雇在內)無效之規定，而其中是否受該規定之保護，則與公益通報之程序有關，由於本法採取內部通報優先原則，因此按通報對象之不同定有不同之要件。第三為義務性規定，即課予通報者注意義務，以及企業及行政機關協力義務。第四為其他說明性之規定，例如本法與其他相關法律間之適用關係等¹⁵。

參、我國現行法針對揭弊者保護之規定

經查，我國現行法中已有若干單行法定有揭弊者保護之相關規定，例如勞動基準法第 74 條¹⁶、職業安全衛生法第 39

¹⁴ 松本恒雄，Q&A 公益通報者保護法解說，三省堂，第 1 版，2006 年 7 月 25 日，頁 2-8；中原健夫、結城大輔，公益通報者保護法が企業を変える：内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用，財團法人金融財政事情研究會，第 1 版，2005 年 2 月 16 日，頁 184-189；內閣府國民生活局企畫課編集，詳說公益通報者保護法，ぎょうせい，再版，2006 年 6 月 15 日，頁 2-12。

¹⁵ 黃銘傑，組織內部不法資訊揭露法制之研究，行政院研究發展考核委員會民國委託研究案，2005 年 8 月，頁 49-50。

¹⁶ 勞動基準法第 74 條：「勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。(第 1 項)雇主不得因勞工為前項申訴，而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分。(第 2 項)雇主為前項行為之一者，無效。(第 3 項)主管機關或檢查機構於接獲第一項申訴

條¹⁷、食品安全衛生管理法第 50 條¹⁸、勞工退休金條例第 40 條¹⁹、毒性及關注化學物質管理法第 54 條²⁰、水污染防治法第 39 條之 1²¹、空氣污染防制法第 95 條²²等，大多數集中於勞工、

後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，以書面通知勞工。(第 4 項)主管機關或檢查機構應對申訴人身分資料嚴守秘密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。(第 5 項)違反前項規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任。(第 6 項)主管機關受理檢舉案件之保密及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。(第 7 項)」

¹⁷ 職業安全衛生法第 39 條：「工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害。(第 1 項)主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。(第 2 項)前項之調查，必要時得通知當事人或有關人員參與。(第 3 項)雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分。(第 4 項)」

¹⁸ 食品安全衛生管理法第 50 條：「雇主不得因勞工向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解僱、調職或其他不利之處分。(第 1 項)雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。(第 2 項)雇主以外之人曾參與違反本法之規定且應負刑事責任之行為，而向主管機關或司法機關揭露，因而破獲雇主違反本法之行為者，減輕或免除其刑。(第 3 項)」

¹⁹ 勞工退休金條例第 40 條：「為確保勞工權益，主管機關、勞動檢查機構或勞保局必要時得查對事業單位勞工名冊及相關資料。(第 1 項)勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分。(第 2 項)」

²⁰ 毒性及關注化學物質管理法第 54 條：「運作人不得因專業技術管理人員或其他受僱人，向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為，而予解僱、降調、減薪或其他不利之處分。(第 1 項)運作人或其行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。(第 2 項)運作人之專業技術管理人員或其他受僱人因第一項規定之行為受有不利處分者，運作人對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。(第 3 項)運作人之專業技術管理人員或其他受僱人因其揭露行為有犯刑法、特別刑法之妨害秘密罪或背信罪者，減輕或免除其刑。(第 4 項)運作人之專業技術管理人員或其他受僱人曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向主管機關揭露或司法機關自白或自首，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。(第 5 項)運作人之專業技術管理人員或其他受僱人因第一項規定受有不利處分者，主管機關應提供必要之法律扶助。(第 6 項)前項法律扶助之申請資格、扶助範圍、審核方式及委託辦理等事項之辦法，由中央主管機關定之。(第 7 項)」

²¹ 水污染防治法第 39 條之 1：「事業或污水下水道系統不得因廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為，而予解僱、降調、減薪或其他不利之處分。(第 1 項)事業或污水下水道系統或其行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。(第 2 項)事業或污水下水道系統之廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，因第一項規定之行為受有不利處分者，事業或污水下水道系統對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。(第 3 項)廢（污）水處理專責人員或其他受僱人曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向主管機關揭露或司法機關

環境保護及食品安全等領域，其條文之規範方式雖未盡相同，惟大致上可分為以下模式：一是針對違反法律保護特定對象之情況提出申訴時，被申訴人不得為報復行為(採不利之人事措施)，例如勞動基準法第 74 條第 1 項：「勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。」及第 2 項：「雇主不得因勞工為前項申訴，而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分。雇主為前項行為之一者，無效。」勞工退休金條例第 40 條第 2 項：「勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分。」職業安全衛生法第 39 條第 1 項：「工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害。」及第 4 項：「雇主不得對第一項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分。」以上揭弊者所揭之「弊」都與揭弊者本人權益有關，嚴格而

自白或自首，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。(第 4 項)」

²² 空氣污染防治法第 95 條：「公私場所不得因空氣污染防治專責人員或其他受僱人，向各級主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為，而予解僱、降調、減薪或其他不利之處分。(第 1 項)公私場所或其行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。(第 2 項)公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人，因第一項規定之行為受有不利處分者，公私場所對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。(第 3 項)公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人因其揭露行為有犯刑法、特別刑法之妨害秘密罪或背信罪者，減輕或免除其刑。(第 4 項)公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向各級主管機關揭露或司法機關自白或自首，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。(第 5 項)公私場所之空氣污染防治專責人員或其他受僱人因第一項規定受有不利處分者，各級主管機關應提供必要之法律扶助。(第 6 項)前項法律扶助之申請資格、扶助範圍、審核方式及委託辦理等事項之辦法，由中央主管機關定之。(第 7 項)」

言並不是為「公益」揭弊，其「受保護之作為」(Protected Activity)都是「提出與本人有關之申訴」²³。

二是針對違反該法所保護之社會法益揭弊之情況，不得為報復行為，例如食品安全衛生管理法第 50 條第 1 項：「雇主不得因勞工向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解僱、調職或其他不利之處分。」其所揭之「弊」已經不是與揭弊者本人有關者，而是雇主有可能危害人體健康之「弊」已屬公益事項。另外水污染防治法第 39 條之 1 第 1 項：「事業或污水下水道系統不得因廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為，而予解僱、降調、減薪或其他不利之處分。」其所揭之「弊」也是與本人無關，而係事業單位有可能污染水之「弊」，更具公益色彩²⁴。

肆、問題研析與建議

一、揭弊者專法草案之研擬過程簡述

聯合國反貪腐公約明定反貪腐政策應促進社會參與，並體現法治、廉正、透明度等原則，對出於善意及具合理事證之檢舉人，提供保護之適當措施，避免其遭受不公正待遇，爰制定揭弊者保護專法為反貪腐之重要機制，

²³ 陳瑞仁，從美國吹哨者保護法制談我國立法方向，法學叢刊，第 64 卷第 1 期，2019 年 1 月，頁 55。

²⁴ 陳瑞仁，同註 23，頁 56。

亦為國際間衡量國家廉能之重要指標。如前所述，美國、英國及日本等各先進國家，多已制定揭弊者保護專法彰顯其國家對於廉能政府之重視，其立法宗旨均係為鼓勵及保護知悉弊案而勇於出面舉發貪腐行為之人士，以達促廉反貪之目標。

我國近年來因接連爆發黑心食品問題、環境污染事件、金融犯罪以及官員涉及貪污案件，本院委員及相關民間團體亦積極呼籲應仿效國際作法，以立法方式建立揭弊者保護機制，鼓勵知情人士勇於揭發違法行為。如前所述，目前我國作法係於相關單行法規中規範，並未如上述美、英、日等國採專法方式規範。法務部廉政署亦早於 2012 年起研議推動揭弊者保護法制作業，並於 2013 年 12 月研擬「揭弊者保護法草案」²⁵，惟該草案之立法目的係為有效打擊政府機關內部不法行為，保護不法資訊揭露者，爰僅對公部門作規範，因此有學者建議是否應考量擴及至民間企業的吹哨者保護²⁶，但因公部門與私部門針對揭弊者保護之立法目的及規範重點略有不同，涉及之相關法律規範及目的事業主管機關亦均不盡相同，未免增加立法難度，該署當時傾向維持原有之規劃，係採取「公、私分立」、「公部門先行」之階段性立法策略，即該草案僅針對政府機關內部不法行為資訊揭露者之保護進行規範，未將民間企業吹哨者保護之規定

²⁵ 詳見附錄揭弊者保護之立法相關爭議問題研析（初稿）書審意見及參採情形，法務部廉政署意見項下第一點。

²⁶ 學者建議：揭弊者保護法 擴及民間企業，自由時報，2013 年 4 月 15 日，第 A06 版。

納入該草案。

鑒於弊案類型多元、案件結構錯綜複雜，公部門之弊端與私企業之不法行為界線難以一分为二，而揭弊者與被揭弊者之身分關係亦非單一法律關係可涵蓋，為避免產生公、私部門揭弊者權益之落差，行政院遂調整規劃方向，改以專法方式一併規範。藉由推動揭弊者保護法案，提供安心吹哨之保護措施、型塑揭弊者正面形象之價值觀，進而建構貪污零容忍之社會氛圍。爰此，為鼓勵及保護揭露影響公共利益不法資訊者，以有效打擊政府機關與私人企業內部不法行為，使人民能免除恐懼勇於揭弊，行政院曾於 2019 年間擬具「揭弊者保護法」草案函送立法院審議，惟立法院第 9 屆會期並未完成立法程序。按立法院職權行使法第 13 條規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」亦即屆期不續審原則，該草案如欲完成立法程序，須待行政院再行提送。

二、制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題

民眾及政府雖然對於制定揭弊者保護法之必要性具有高度共識，行政院亦曾於 2019 年間擬具「揭弊者保護法」草案函送立法院審議，惟因尚存多項爭議難以解決，最終立法院第 9 屆會期並未完成立法程序。

(一)揭弊者保護專法是否應同時規範公、私部門之揭弊

早先研究揭弊者保護法之專家學者及法務部廉政署，在規範上認為宜採取循序漸進之作法。第一階段先立法對公部門揭弊行為與揭弊者加以規範保護，除了由政府優先表示積極促進廉能政府的實現，也能夠對於下一階段私部門提供寶貴的經驗。2017 年間，陸續爆發多起食安、金融及環保弊案，激起許多民眾和學界又再度重視此項議題。廉政署為了因應法所不足之處，除積極推動揭弊者保護法之制定工作外，在立法政策上，為因應實務需求，由公部門優先轉變為公私合併之立法模式。

然而有學者認為，實務上許多弊案係由公私部門勾結合作所完成，因此對於公私部門的揭弊者，當然都需要鼓勵保護。公私部門合併立法固有其必要性，然而私部門所涉及之專業事務較複雜，單純以此概括式的立法不僅容易掛一漏萬，亦可能生範圍定義不明確之疑義，如倉促立法後恐衍生更多爭議問題²⁷。另有學者參酌美國立法例，認為美國聯邦法及各州法雖然是公部門與私部門分開立法，但也有採公私部門合併立法者，如夏威夷州、紐澤西州及加州等，此係為立法史之自然發展，並非本質使然²⁸。

目前國際社會關於防弊機制的發展趨勢來看，以專法的立法方式保護揭弊者，確實成為對付政治、經濟系

²⁷ 劉邦繡，立法院第 9 屆及本屆審議之「揭弊者保護法草案」疑義問題與展望，臺灣法學雜誌，第 391 期，2020 年 5 月，頁 73-75。

²⁸ 陳瑞仁，同註 23，頁 51、59-60。

統舞弊行為的高度共識，儘管揭發內部不法情事在公、私部門所實踐的基礎利益不盡相同，但從提供揭弊者安心揭弊的保護措施，以及以法律規範背書揭弊者的社會正面角色來看，一部公、私部門合併的揭弊者保護法，不但在立法時程積極回應社會防弊的要求，也表現了政府與企業對於維護廉能與公共利益的決心²⁹。然而在涉及私部門方面應如何規劃，以符合實務需要並避免因定義不明衍生適用範圍之爭議，允宜由各相關機關、團體及學者專家等共同研議制定。

(二)應否採用內部通報先行原則³⁰

內部通報係揭弊者知悉組織內部有涉及非法、不正當或損及公眾利益弊端之事實，已發生或有即將發生之虞時，得向組織內部設置或指定之通報單位為通報。外部通報(向主管機關)係揭弊者有事實足信組織內部有涉及非法、不正當或損及公眾利益弊端之情事，已發生或有即將發生之虞時，得向對該事件有追訴、處分或管理權限之外部機關為通報。外部揭露(向主管機關以外之其他組織或個人)則係揭弊者知悉組織內部有涉及非法、不正當或損及公眾利益弊端之事實，已發生或有即將發生之虞時，得向相關之公益團體、民意代表或媒體等組織或個人為揭露，原則上尚需符合特定情況始得為之。

²⁹ 李聖傑，「新」揭弊者保護法之簡介：公私部門合併，月旦會計實務研究，第16期，2019年4月，頁29。

³⁰ 劉邦繡，同註27，頁71-72；陳瑞仁，同註23，頁60-61；林良榮，日本公益通報者保護法之立法政策與行政實務：兼論法院裁判案例與通報制度之改革，月旦法學，第290期，2019年7月，頁162。

參酌美國立法例之設計，係由外部揭露再擴展至內部通報與外部揭露併行，然而其他國家如日本等立法例之設計，係採內部通報先行原則，對於企業之商譽之保障較為完善，並可促使企業自主導正缺失。然而就目前臺灣之社會現況與企業文化而言，雇主與員工間之信賴關係尚屬不足，勞資雙方往往存在對立、緊張之情事。再者，臺灣產業以中小企業及家族企業為主，縱使設置內部通報機制，基於成本考量，以及內部人員編制之侷限性，似乎難以確保其運作之獨立性，不但無法發揮預期之功效，並且容易洩漏揭弊者身分，如果仍強制要求內部通報先行，恐將阻礙通報意願，與鼓勵揭弊之立法目的有違。

惟如企業已達一定之規模者，應有能力負擔建置內部通報機制之成本，其運作之獨立性應可較有保障。再者，針對具一定規模之企業，公司與證券相關法規及主管機關，均要求其建立公司治理制度，內部控制及稽核制度即為其中之一環。此外，證券交易法第14條之4亦規定已依該法發行股票之公司，應擇一設置審計委員會（由全體獨立董事組成）或監察人。審計委員會（由全體獨立董事組成）或監察人負責監督公司各項業務之執行。

綜上，若配合公司治理原則，鼓勵企業內部導正缺失，以緩和外部通報對於企業之衝擊，保障企業商譽，在立法政策上，採用內部通報先行原則，並促使企業自主管理，應屬妥適。然而考量實務現況，以及兼顧揭弊者保護與企業建置相關措施之成本考量，建議或可規定

公開發行公司得藉由審計委員會建立內部通報之機制，又為確保審計委員會之獨立性與公正性，並確保內部通報機制適於公司治理之實際需求，規定審計委員會應經主管機關會同金融監督管理委員會核准後，得為受理揭發機關。在公部門方面，多數機關已設有內部防弊單位，如政風或督察單位等，專責受理弊案之通報，其受僱人亦宜採內部通報先行原則，此外，具公務員身分者，基於其職責義務本有應就與職務上有關之不法行為負有揭發義務，或應拒絕聽命之法律規定，自應依法辦理。此外，惟如若基於合理懷疑內部通報機制不能公正運作，或進行內部通報將遭受報復，或罪證將遭湮滅等特殊理由，揭弊者得基於善意，並合理相信弊案真實存在，在維護公益之前提下，例外直接向外部揭露，自不待言。

(三)揭弊者應否基於公益並真實揭弊始受保護

傳統上的揭弊者經常被扣上叛徒的負面標記，甚至可能遭到報復或不當對待，因而使得一般人怯於揭弊。近年來因為食安、環保及金融等領域陸續發生弊案，凸顯出組織內部知情人士揭弊的重要性，再加上政府積極的宣導，或是提供高額檢舉獎金，不但民眾對於揭弊者的接受度大增，甚至有遭不當濫用的情況產生。以交通違規檢舉為例，有鑑於不少匿名檢舉係基於挾怨報復、不當騷擾而為的情形下，為避免此類不當檢舉行為造成被檢舉人不當困擾，主管機關執法權限遭致不當濫用，從而自 2019 年 1 月 1 日起，交通違規檢舉改為要求「實

名制」³¹，藉以確保其檢舉內容之真實性。

政府基於社會公益之考量，欲透過提供組織內部人誘因及保護之方式，鼓勵其揭露組織內部不法情事固為制定揭弊者保護制度之目的，然而實務上亦不免有以為謀私利或挾怨報復為目的的揭弊者，甚至明知不實而揭弊等濫用之情形，不但使得企業名譽受到損害，亦造成國家司法及行政調查資源的浪費，故而在揭弊者保護專法的制定上，亦有揭弊行為應否符合一定條件，始得受保護之爭議，然而其中尤為爭議者，當屬涉及揭弊者心理活動者，如是否應基於公益目的而揭弊，或其是否真正且合理認為揭弊內容屬實等。

在揭弊是否基於公益之動機方面，參酌日本「公益通報者保護法」規定，其將受保護之「公益通報」定義為：非出於獲利或損害他人之不當目的，對於事業單位或事業單位之管理階層、從業人員等相關之通報對象事實之發生或即將發生，通知該事業單位或事業單位所預定者、或通知就該通報對象事實具有處分或勸告等權限之行政機關、或為防止損害擴大所必要時所為之通報。換言之，該法首先排除保護以獲利為目的或損害他人利益為目的所為之揭弊行為³²。

在揭弊者主觀認定揭弊內容真實性方面，參酌日本「公益通報者保護法」規定，其將「受理揭弊之機關」分為三種：1、事業單位與員工，即勞工之雇主或主管；

³¹ 黃銘傑，吹哨者保護之國際潮流與規範理念，同註 5，頁 17-18。

³² 劉邦繡，同註 27，頁 65。

2、有權責之行政機關；3、前二者以外之個人或團體。而向這三類之人員機關通報時，揭弊者之心證(懷疑)程度要求不同，即向第 1 檢舉時，只要「認為」有弊端已發生或即將發生即可，但向第 2 檢舉時，其懷疑程度提高至「有充分的相當理由足信」，向第 3 檢舉時，除了要「有充分的相當理由足信」有弊端已發生或即將發生以外，還要符合下列五種情況之一：(1)有充分且相當之理由足信如果向前述第 1 及第 2 揭弊，其本人必將遭受解雇等不利處分；(2)有充分且相當理由足信如果向前述 1 揭弊，相關事證將被湮滅；(3)雇主無正當理由約定要求揭弊者不得向第 1 及第 2 檢舉；(4)有先以書面向 1 檢舉，但未在 20 日內獲得回應；(5)個人身體安全遭受危害，或有充分且相當理由足信有發生危害之急迫情事。

英國也有類似之立法例。英國公益揭弊保護法(Public Interest Disclosure Act 1998)依向誰揭弊分為四大類：1、雇主或其他負責人(Disclosure to Employer or other Responsible Person)，以上係屬「向內部人檢舉」(Internal Disclosure)；2、內閣大臣(the Secretary of State)指定之人(Disclosure to Prescribed Person)；3、前二者以外之人(Disclosure in other Cases)；4、重大事件對公眾直接揭露(Disclosure of Exceptionally Serious Failure)。在第 1 情形下，揭弊者僅須基於「善意」(in Good Faith)即可，但在第 2 則除了善意以外還要「合理相信」

(Reasonably Believes)該事項是受理揭弊者之職務範圍內，且「基本上是真實的」(Substantially True)，而在第3除了要「基於善意」、「合理相信基本上是真實」以外，還要(1)不是基於私利(Personal Gain)；(2)綜合考量各項因素其揭弊是合理的(in all the Circumstances of the Case, it is Reasonable for him to make the Disclosure)；(3)符合下列情況之一：(A)合理相信如果向雇主揭弊其會遭不利人事措施之報復；(B)合理相信如果向雇主揭弊事證會被湮滅；(C)其曾向雇主或內閣大臣指定之人揭弊。而在第4之情況下，除要符合「基於善意」、「合理相信基本上是真實」以外，尚須(1)該事件是例外嚴重(the Relevant Failure is of an Exceptionally Serious Nature)(2)綜合考量各項因素其揭弊是合理的。

綜上，英國與日本之規定係針對不同之受理揭弊機關而要求揭弊者要有不同之心證程度，對於一般民眾而言實在是強人所難，就連執法人員例如警察，往往對於「合理懷疑」、「相當理由」之區別都甚難掌握，法院判決也時常見解不一致³³，實務上如何運作恐更加困難，故而從形式上規範揭弊行為應否受保護似較為容易，爰不宜過度關注揭弊者之心理動機，並以其作為應否受保護之基礎。惟揭弊者揭弊之內容或所檢附之資訊事證虛偽不實者，仍應依法追究其刑事及行政責任，因而致被

³³ 陳瑞仁，同註23，頁61-62。

揭弊之人或機關、公司、團體、機構受有損害，仍應依法負民事賠償責任³⁴，自不待言。

伍、結論

我國傳統觀念上，無論是在公部門或是私部門領域，素來講求「忠義」，故而揭弊者通常會被視為團體中的背叛者，因此對於揭弊者來說，不僅要承擔身分被揭露後將會遭受不當待遇的巨大風險，更擔心會對於個人名聲有所傷害，因此一般人多不願具名揭露所屬組織的相關弊案，也因此造成匿名黑函的猖獗。然而無論是公部門的貪瀆案件，亦或是涉及金融、食安、環保等私部門的違法案件，其均具有相當之隱密性，非內部人揭露相關事證，外界恐難以查知，由此更加凸顯出揭弊者的重要性。爰此，政府早於 2013 年間即擬具揭弊者保護之專法草案，希望藉以全面強化對於揭弊者事前保護與防護，提供民眾安心揭弊、勇敢揭弊的環境，並扭轉社會對於揭弊者的負面評價。

按行政院曾於 2019 年間擬具「揭弊者保護法」草案函送立法院審議，惟因尚存多項爭議難以解決，最終立法院第 9 屆會期並未完成立法程序。由此可知，民眾及政府雖然對於制定揭弊者保護法之必要性具有高度共識，然而相關問題如仍未能解決，縱使行政院再次擬具專法草案提送立法院審議，恐亦難以完成立法程序。

經分析，制定揭弊者保護法最為關鍵之爭議點有二，其

³⁴ 劉邦繡，同註 27，頁 73。

一是立法模式上，應採公、私部門分別立法，或制定一體適用公、私部門之單一專法。按公、私部門合併的揭弊者保護法，雖能積極回應社會防弊的要求，並表現政府與企業對於維護廉能與公共利益的決心，然而在涉及私部門方面應如何規劃適用之範圍，實難完全符合實務需要。再者，保護揭弊者權益以鼓勵其勇於揭弊，故為制定專法之初衷，然而實務上不免有揭弊措施遭到濫用之可能。對於受揭弊者而言，如經相關單位調查後確定其為清白，則是項調查程序對其將是一種莫大的侵擾，受揭弊者在接受調查中不但須付出大量的勞力精力與經濟成本，對其聲譽更將造成巨大甚至是難以回復的傷害。因此如何透過法律條文的設計，調和揭弊者與受揭弊者兩方之權益，實有待各相關機關、團體及學者專家等共同積極研議。

此外，制定揭弊者保護專法為反貪腐之重要機制，亦為國際間衡量國家廉能之重要指標，各先進國家多已制定揭弊者保護專法以彰顯其國家對於廉能政府之重視，我國在制定專法研議過程中亦多有參酌，然而在對於外國學理與立法例之選擇上，應注意國內與各國歷史與社會背景之差異，尤其應顧及我國民情與國情的特殊性審慎以對，詳查他國社會背景、實務運作良窳，深入瞭解與我國是否契合相容，方能竟其事功³⁵。

³⁵ 陳宏達，保護立法之必要性與實踐途徑，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書股份有限公司，2010年9月，初版第1刷，頁323。

參考文獻

一、書籍

1. 陳宏達，保護立法之必要性與實踐途徑，收錄於國立高雄大學政治法律學系主編，公益揭發—職場倫理新趨勢，巨流圖書股份有限公司，2010 年 9 月，初版第 1 刷。
2. 黃銘傑，公司治理與資本市場法制之落實與革新一邁向理論與實務融合之法制發展，元照出版有限公司，初版第 1 刷，2011 年 12 月。
3. 中原健夫、結城大輔，公益通報者保護法が企業を変える：内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用，財團法人金融財政事情研究會，第 1 版，2005 年 2 月 16 日。
4. 內閣府國民生活局企畫課編集，詳説公益通報者保護法，ぎょうせい，再版，2006 年 6 月 15 日。
5. 松本恒雄，Q&A 公益通報者保護法解説，三省堂，第 1 版，2006 年 7 月 25 日。

二、期刊論文

1. 李聖傑，「新」揭弊者保護法之簡介：公私部門合併，月旦會計實務研究，第 16 期，2019 年 4 月，頁 24-30。
2. 林良榮，日本公益通報者保護法之立法政策與行政實務：兼論法院裁判案例與通報制度之改革，月旦法學，第 290 期，2019 年 7 月，頁 137-163。
3. 郭大維，沉默未必是金：吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範，臺灣法學雜誌，第 216 期，2013 年 1 月，

頁 46-60。

4. 陳一銘、李智仁，公司治理與公益通報保護法制，萬國法律，第 158 期，2008 年 4 月，頁 106-122。
5. 陳瑞仁，從美國吹哨者保護法制談我國立法方向，法學叢刊，第 64 卷第 1 期，2019 年 1 月，頁 29-74。
6. 黃銘傑，吹哨者保護之國際潮流與規範理念，月旦會計實務研究，第 16 期，2019 年 4 月，頁 17-23。
7. 楊戊龍，英國公益揭發法概述，人事行政，第 164 期，2008 年 7 月，頁 7-17。
8. 劉邦繡，立法院第 9 屆及本屆審議之「揭弊者保護法草案」疑義問題與展望，臺灣法學雜誌，第 391 期，2020 年 5 月，頁 61-75。

三、其他

1. 立法院第 9 屆第 7 會期第 13 次會議議案關係文書，院總第 336 號，政府提案第 16766 號，2019 年 5 月 8 日。
2. 黃銘傑，組織內部不法資訊揭露法制之研究，行政院研究發展考核委員會民國委託研究案，2005 年 8 月。
3. 公部門檢舉不法 揭弊者受保護，工商時報，2013 年 7 月 5 日，第 A16 版。
4. 學者建議：揭弊者保護法 擴及民間企業，自由時報，2013 年 4 月 15 日，第 A06 版。
5. https://pcaobus.org/About/History/Documents/PDFs/Sarbanes_Oxley_Act_of_2002.pdf，最後閱覽日：2020 年 11 月 7 日。

附錄：揭弊者保護之立法相關爭議問題研析（初稿）

書審意見及參採情形

書審意見

政治大學法學院李聖傑副教授：

- 一、本報告對於揭弊者保護的規範精神與國外立法法制有充分的介紹與說明。另外本報告也對於我國「揭弊者保護法」的立法歷程，進行了很清晰的整理，惟揭弊者保護法在規範本質上從草案初始為針對公部門貪腐之防弊規範，在後續的立法建議，經由多方討論，於 2017 年後轉而以公私合一為規範模式，並呈現為 2019 年行政院函送立法院審議之「揭弊者保護法」的草案版本，為更強調臺灣之「揭弊者保護法」的形成，建議本報告以時間軸表現方式利用附表說明，更能以鳥瞰方式表達「揭弊者保護法」的立法歷程。
- 二、本報告於「制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題」章節中，討論公私合一規定與內部通報先行之爭點，應在公私合一規定的問題上更強調本「揭弊者保護法」所扮演之揭弊者保護的基本法性質，與最佳保護的規範競合政策。至於是否應採用內部通報先行原則乙節，涉及公私部門設置揭弊機制截然不同的角色扮演，建議在立法上應思考公私部門的不同社會功能，區隔強化內部通報先行原則的適用。

參採情形：

一、第一點意見，本報告撰寫之目的係為提供本院委員立法參考，爰僅針對行政院 2019 年所提之「揭弊者保護法」草案關鍵爭議點進行研析，在此之前，行政院僅內部討論，並未擬具完成草案送本院審議，故而無法針對行政院內部版本之轉變進行研析。

二、第二點意見，業已參採修正內文。

法務部廉政署：

一、有關本報告敘及「法務部廉政署亦早於 2013 年間即著手擬具『機關內部不法資訊揭露者保護法草案』…」(第 14 頁第 6、7 行)，惟本署於 2012 年 8 月委託國立政治大學辦理之「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究案(計畫主持人為李聖傑教授)，所研擬之草案名稱並非「機關內部不法資訊揭露者保護法草案」乙詞，建議修正為「法務部廉政署亦早於 2012 年起研議推動揭弊者保護法制作業，並於 2013 年 12 月研擬『揭弊者保護法草案』」等字。

二、有關本報告敘及「該署當時傾向維持原有之規劃……」(第 14 頁第 13 行)等字，建議修正為「該署當時傾向維持原有之規劃，係採取『公、私分立』、『公部門先行』之階段性立法策略」等字。

三、本報告全文使用西元年，惟第 15 頁第 3 行使用「108 年…」，建議統一用語。

參採情形：第一點至第三點意見，業已參採修正內文。

翁栢萱研究員：

- 一、我國政府為鼓勵揭弊及落實「聯合國反貪腐公約」之決心，行政院前於 2019 年擬具「揭弊者保護法」草案函送本院審議，惟該草案審議期間仍有諸多不易達成共識之爭議，最終無法完成立法程序。本報告除就揭弊者保護之美國、英國及日本等外國立法例進行簡介，並針對制定揭弊者保護專法之研擬過程及審查期間主要爭議問題進行研析，提出揭弊者保護專法是否應同時規範公、私部門之揭弊，應否採用內部通報先行原則及揭弊者應否基於公益並真實揭弊始受保護之問題分析方案，相關論述及見解確屬妥適，可資贊同。
- 二、我國「揭弊者保護法」草案係為落實「聯合國反貪腐公約」之相關規定而研擬，建議就「聯合國反貪腐公約」有關揭弊之相關規定，提出其重點及相關說明，以補充本法案之立法背景。
- 三、本報告第 5 頁至第 10 頁針對美國、英國及日本等外國立法例進行簡介，其中美國於 2010 年制定陶德－法蘭克華爾街改革與消費者保護法案(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)，針對吹哨者保護之強化部分，在第 922 條規定為檢舉證券不法行為之吹哨者提供高額獎勵，並設計一個比較全面的制度規劃。英國政府則於 1998 年間制定公益通報法(Public Interest Disclosure Act of 1998)，提供通報企業組織內部不法情事者的保護措施，以鼓勵員工勇於揭發不

法。日本亦於 2004 年間通過公益通報者保護法，建構吹哨者制度，以藉由內部人的力量達到防堵不法行為發生的目的。有關外國立法例之規定各有不同，建議本報告作者再針對該三國制度做比較分析有何可供我國立法參考之特色，俾利未來法案審議時提供委員參考。

四、本報告第 15 頁第 2 行「行政院曾於 108 年間擬具『揭弊者保護法』」請配合全文採西元年體例，修正為「行政院曾於 2019 年間擬具『揭弊者保護法』」。

參採情形：

- 一、第一點意見，翁研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。
- 二、第二點意見，業已參採增補內文。
- 三、第三點意見，本報告第貳章業已就美國、英國及日本，針對揭弊者保護之相關作法進行概述，並於第肆章問題研析與建議，針對欲研析之主要爭議問題，引述外國相關作法進行各別探討，並以之作為立論輔助，應較能切合立法實務需求，爰維持本報告內容。
- 四、第四點意見，業已參採修正內文。

謝碧珠研究員：

- 一、為落實揭弊者保護，將揭弊者權益保護明文化，以提供揭露不法資訊者全面性之保護機制，並宣示政府鼓勵揭弊及落實「聯合國反貪腐公約」之決心，確有制定揭弊者保護專法之必要。
- 二、過去 30 年間對揭弊者之保護儼然形成一種世界趨勢，許

多國家加入對揭弊者提供保護之行列。本報告就國內學者研究較多之美國、英國及日本相關作法進行概述，若能配合我國國情及法制狀況加以參採，容有助於我國立法之儘快完成。

參採情形：

- 一、第一點意見，謝研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。
- 二、第二點意見，本報告業已參酌相關外國立法例，針對我國國情提出立法建議，爰錄案供參。

李高英研究員：

- 一、本報告就揭弊者保護之美國、英國及日本等外國作法進行簡介，並針對國內制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題進行研析，最終針對立法方向提出中肯建議，個人敬表同意。
- 二、本報告內容採西元年方式撰寫，故第 15 頁第 3 行「108 年」應改為「2019 年」。
- 三、本報告第 21 頁（一）第 2 段第 3 行提及「三大類」，然從內文來看似乎分為四大類，敬請確認。（二）第 2 段第 6 行「State」之後似漏「）」符號。（三）倒數第 2 行「相件」為「相信」。

參採情形：

- 一、第一點意見，李研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。
- 二、第二點及第三點意見，業已參採修正內文。

何弘光副研究員：

- 一、本報告提出二點建議：一為立法政策上，採用內部通報先行原則，惟如若基於合理懷疑內部通報機制不能公正運作，或進行內部通報將遭受報復，或罪證將遭湮滅等特殊理由，揭弊者得基於善意，並合理相信弊案真實存在，在維護公益之前提下，例外直接向外部揭露；二為從形式上規範揭弊行為應否受保護似較為容易，爰不宜過度關注揭弊者之心理動機，並以其作為應否受保護之基礎等建議，敬表贊同。
- 二、本報告係採西元年方式撰寫，爰第 15 頁第 3 行之「108 年」宜修正之。
- 三、本報告第 15 頁特別提出制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題，第一就是揭弊者保護專法是否應同時規範公、私部門之揭弊，而第 16 頁第 8 行至第 9 行特別提到美國夏威夷州、紐澤西州及加州等採公私部門合併立法，惟第 4 頁至第 10 頁之外國作法卻沒有介紹此種立法體例，殊為可惜。
- 四、本報告第 17 頁倒數第 9 行提及法國係採內部通報先行原則之立法例設計，惟第 4 頁至第 10 頁之外國作法並沒有介紹法國立法例，所以是誤繕或漏列？如為前者，宜修正之，如為後者，建議於外國作法予以補充，或於第 17 頁引述部分，予以註解，以為妥適。

參採情形：

- 一、第一點意見，何副研究員對本報告表示贊同，爰錄案供

參。

二、第二點意見，業已參採修正內文。

三、第三點意見，本報告第貳章之揭弊者保護之外國作法，係針對國內學者研究較多之美國、英國及日本相關作法進行概述，第肆章問題研析與建議始就欲研析之主要爭議問題，進行各別探討並引述相關外國作法，以為立論依據之輔助說明，爰維持本報告內容。

四、第四點意見，業已參採修正內文。

吳淑青副研究員：

一、本報告提出，因公部門的貪瀆案件，亦或是涉及金融、食安、環保等私部門的違法案件，其均具有相當之隱密性，非內部人揭露相關事證，外界恐難以查知，由此更加凸顯出揭弊者的重要性。因此，訂定「揭弊者保護法」，對於提供不法資訊揭露者之保護措施更顯重要，敬表贊同。

二、行政院曾於 2019 年間擬具「揭弊者保護法」草案函送立法院審議，本報告提出主要爭點在於立法模式及揭弊措施可能遭到濫用，因此如何透過法律條文的設計，調和揭弊者與受揭弊者兩方之權益，係屬「揭弊者保護法」之制訂核心，可資贊同。另有關本報告之年代表述方式，有以民國表示者，亦有以西元表述者，建請統一表述方式。

參採情形：

一、第一點意見，吳副研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。

二、第二點意見，業已參採修正內文。

莊弘仔副研究員：

為落實揭弊者保護，將揭弊者權益保護明文化，以提供揭露不法資訊者全面性之保護機制，並宣示政府鼓勵揭弊及落實「聯合國反貪腐公約」之決心，行政院曾於 2019 年間擬具「揭弊者保護法」草案函送立法院審議，惟該草案於審議期間尚有諸多難以達成共識之爭議，最終未能完成立法程序。本報告就揭弊者保護之美國、英國及日本等外國作法進行簡介，並提出揭弊者保護專法是否應同時規範公、私部門之揭弊、應否採用內部通報先行原則及揭弊者應否基於公益並真實揭弊始受保護等看法，個人敬表贊同。

參採情形：

莊副研究員對本報告內容及建議均表示贊同，爰錄案供參。

黃兆儀副研究員：

一、現行包括證人保護法及刑事訴訟法之認罪協商，均有「窩裡反條款」效果，可達到以利犯罪偵查及審判之目的，依證人保護法第 15 條，檢舉人、告發人、告訴人或被害人具有保護必要時，準用保護證人之規定。然而，這些僅止於偵查期間或審判階段對證人之保護措施或規定，恐非周全之方，何況現今弊案類型多元、案件結構錯綜

複雜，公部門之弊端與私企業之不法行為，難以僅憑事後偵蒐作為而得窺全貌，更難以早發病灶提前部署，妥為預先防範或及時偵處。為此，世界潮流趨勢紛以制定揭弊者保護專法為反貪腐之重要機制，且為國際間衡量國家廉能之重要指標。本報告在題材上，相當符合社會現況所需，並能針對當前問題提出分析與建議，可資贊同。

二、本報告第 21 頁倒數第 2 行第 4 字「件」疑為「信」之繕誤，建請修正。

參採情形：

- 一、第一點意見，黃副研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。
- 二、第二點意見，業已參採修正內文。

王幼萍副研究員：

- 一、本報告第 14 頁，倒數第 4 行「規畫」應修正為「規劃」。
- 二、本報告第 21 頁，倒數第 2 行「合理相見」應修正為「合理相信」。

參採情形：第一點及第 2 點意見，業已參採修正內文。

楊盛旺副研究員：

- 一、本研究報告就揭弊者保護之美國、英國及日本等外國作法進行簡介，並針對制定揭弊者保護專法過程之主要爭議問題進行研析，並提出揭弊者保護專法是否應同時規

範公、私部門之揭弊；應否採用內部通報先行原則；揭弊者應否基於公益並真實揭弊始受保護等建議，以提供委員問政參考，可資贊同。

二、本報告係採民國或西元應統一之（如第 15 頁第 3 行，行政院曾於 2019 年間擬具「揭弊者保護法」），請再確認並統一之。

參採情形：

一、第一點意見，楊副研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。

二、第二點意見，業已參採修正內文。

陳建樸助理研究員：

一、本報告係針對揭弊者保護之立法相關爭議問題研析，本報告結論認為制定揭弊者保護法最為關鍵之爭議點有二：一是在立法模式上，應採公、私部門分別立法，或制定一體適用公、私部門之單一專法，仍存在歧義；二是實務上有揭弊措施遭到濫用之可能，如何透過法律條文的設計，調和揭弊者與受揭弊者兩方之權益，實有待各相關機關、團體及學者專家等共同積極研議。此外，對於外國學理與立法例之選擇上，應注意國內與各國歷史與社會背景之差異，尤其應顧及我國民情與國情的特殊性審慎以對。本人針對本報告結論與建議，敬表尊重與贊同。

二、本報告第 19 頁，頁下註腳「黃銘傑，吹哨者保護之國際潮流與規範理念，同註 3，頁 17-18。」與其他註腳方式

不同，建議刪除吹哨者保護之國際潮流與規範理念之文字，以求全文一致，請參酌。

三、本報告第 26 頁，參考之網路資源，漏列最後瀏覽日期，建議補充之，請參酌。

參採情形：

一、第一點意見，陳助理副研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。

二、第二點意見，考量本報告參酌黃教授文章或研究計有 3 篇，爰加註文章名稱，以免混淆並便於讀者查考。

三、第三點意見，業已參採修正內文。

陳宏明助理研究員：

一、本報告針對揭弊者保護立法之相關背景與主要爭議問題，分就美國、英國及日本等已制定揭弊者保護專法國家之作法進行簡介，同時彙整我國各單行法中有關揭弊者保護之現行規定，內容精要而完整，進而就制定揭弊者保護專法過程中曾引發關注之主要爭議問題進行討論，適時引述各方學者專家對此議題曾經表示之論述與見解，提出立法過程時應納入衡酌的相關因素及思考方向，體系完整、論述清晰，且建議方向明確，殊值肯定。

二、我國現行法中若干單行法既已定有揭弊者保護之相關規定，例如勞動基準法第 74 條、職業安全衛生法第 39 條、食品安全衛生管理法第 50 條、勞工退休金條例第 40 條、毒性及關注化學物質管理法第 54 條、水污染防治法第 39 條之 1，空氣污染防制法第 95 條等，其相關執行成效

及實務上遭遇的問題，乃揭弊者保護之本土經驗案例，殊值作為需否制定及如何制定揭弊者保護專法之重要參考，建議行政院將來於函請本院審議此案時，應將相關部會執行前開法律之成效、遭遇問題與制度建議事項，一併提供本院委員參考。

三、本報告第 15 頁第 3 行述及「行政院曾於 108 年間擬具『揭弊者保護法』草案函送立法院審議」乙節，建議修正為「2019 年」，以維全篇報告紀年方式之一致性；第 21 頁第 4 行末句似有漏字，建請查明修正。

參採情形：

- 一、第一點及第二點意見，陳助理研究員對本報告表示贊同，爰錄案供參。
- 二、第三點意見，業已參採修正內文。

吳欣宜助理研究員：

- 一、本報告標題為：揭弊者「保障」之立法相關爭議問題研析，然而內文所論均為揭弊者「保護」。經參酌現行法規用語，「保障」一詞比較強調是「既有」基本權益之維護，例如：身心障礙者權益保障法、兒童及少年福利與權益保障法、原住民族工作權保障法等，相對於「保護」一詞則無此意涵，例如：消費者保護法、證人保護法、犯罪被害人保護法等。
- 二、本報告「參、我國現行法針對揭弊者保護之規定」，將現行之揭弊者保護單行法區分為二大類，其一是針對違

反法律保護特定對象之情況提出申請時，被申訴人不得為報復行為；其二是針對違反該法所保護之社會法益揭弊之情況，不得為報復行為。然而，這樣的區分實益為何？是否影響後續對揭弊者之保護措施？

三、本報告結論綜結制定揭弊者保護法主要之爭議有二，其一是立法模式，其二是應如何調和揭弊者與受弊者兩方之權益。然而，所謂揭弊者與受弊者權益之調和，其概念過於抽象，且與內文所提制定揭弊者保護專法過程之三大主要爭議問題應如何聯結，似亦不明確。

參採情形：

- 一、第一點意見，配合行政院草案名稱，將本報告題目改為「揭弊者保護之立法相關爭議問題研析」。
- 二、第二點意見，經查外國立法例有針對揭弊者進行揭弊行為之主觀出發點為何，是否出於維護自身或關係人利益等，決定是否對其進行保護，爰本報告針對現行法中針對揭弊者保護相關規定之分類，自有其意義。
- 三、第三點意見，制定揭弊者保護專法之過程中，之所以產生爭議，甚至於導致最終無法完成立法程序，即因揭弊者與受弊者權益難以調和，故而本報告始就制定揭弊者保護專法過程中之三大主要爭議問題進行研析及立法規劃建議。