

第二部分：立法院第九屆及第十屆審議之相關 「揭弊者保護法草案」

——草案檢討意見及爭議問題

立法院上一屆的第九屆會期中，行政院提出揭弊者保護法草案、另外也有時代力量黨團擬具「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」，立法程序已經進行到二讀會中；不過，因立法院法案屆期不連續規定，以致上開審議之草案最終未能在立法院三讀通過而告終，上開草案除了公部門外，私部門所經營涵括的領域遍及環境保護、藥物食品、衛生、交通、金融、通訊、製造等等，皆直接或間接與人民生命、健康、財產等權益息息相關，重要性較公部門有過之而無不及，並已在草案中規範列入揭弊保護範疇內。而立法院這屆第十屆委員，已有本於上屆委員所提案之草案版本，再度向立法院新提出新的揭弊者保護法草案，如時代力量立法院黨團邱顯智、陳椒華、王婉諭委員提出公益揭發保護法草案¹，以及委員吳玉琴、林俊憲等 17 人提出之公益揭弊者保護法草案²。上開草案都是本於以訂立專法之方式，制定出一具有體系規範之公、私部門公益通報制度，且可將此專法作為公、私部門公益通報之基本法，如其他各法中亦有公、私部門公益通報之規範，則可將之視為特別法而優先適用，二者間並不相衝突，亦可提供公、私部門公益通報之一般性制度規定之立法方向。由於公益揭弊不等於檢舉，為政府機關、法人或公司組織的內部人員，發現該組織內部有非法的、不正當的、損及公眾利益的弊端，而主動揭發的行為。公益揭弊行為具有相當大遭受報復的風險，因此公益揭弊者需要國家保護。然而現行揭弊者條文，如上所述散佈在各別之法律中，例如：勞動基準法第 74 條、職業安全衛生法第 39 條。並現行法律針對揭弊者的保護僅有概括性的描述，例如：「雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分。」等文字。缺乏對公益揭弊者完整的保護機制，而有訂定專法的必要性。訂定「揭弊者保護法」對公益揭弊者加以保護，鼓勵公、私部門揭弊者進行揭弊通報，致力排除其因揭弊通報所遭受不利待遇之可能性，及早發覺且有效防制違法情事，並維護國民之生命、身體及財產等相關權益。

本研究即擬以上開草案為主要探討研析為對象，並就上述草案所可能衍生之疑

1 見立法院議案關係文書，院總第336號，委員提案23886號。

2 見立法院議案關係文書，院總第336號，委員提案24301號。

義逐一檢討，以求完整的為我國建立內部人揭弊者保護法制體系。一個法案的制定，往往是現實以及理想的折衝調和，制定私部門通報者保護法，並不是為了鼓勵通報行為，反而，通報行為的層出不窮，也可能反映了某些體制面上的不足。而是希望藉由內部員工的通報行為，預先防範可能造成公益侵害的情況，達到對於公共利益的維護。尤其是如何讓公私部門之政府組織機構或私部門之企業公司員工因為揭弊者保護法案的制定立法完成公布實施，而願意執行揭弊通報行為，以達到維護公益的目的，是我們在制定法案時需要反覆考量的。唯有當內部門員工對於揭弊者的相關保護有信心，以及在衡量其可能付出的成本後，認為藉由揭弊通報後可能達到的利益遠大於其成本，才能誘使員工去進行揭弊之通報，也就是說，尤其是如果沒有企業員工對於私部門之揭弊保護法案的信心，使其願意揭弊通報，揭弊者的相關保護便也無用武之地。

壹、有關立法院第九屆立法委員審查之行政院函請審議「揭弊者保護法草案」立法逐條盤點檢討意見：

一、對於組織控制或弊端防治方法，學理上，將其分為內控與外控兩種控制方法，而內控方法中，組織成員最了解組織運作及弊端所在，於所有人員中最能夠發現或遇見危害者，大概非內部之員工莫屬。本法採公部門與私部門揭弊保護合併立法模式，因內部人員對弊端能更早察覺、且有效提供事證，故**本法聚焦於內部人員之保護，以明確區分「揭弊」與「檢舉」之概念**。復考量內部人員與任職機關間法律關係多元，本法就揭弊者範圍擴大包含僱用、定作、委任關係均納入保護（草案第1條、第5條）³；尚無不合理之處。

二、基於保護從優之精神，就本法與其他法律之吹哨條款競合時，為達成對揭弊者之最佳保護，明定其他法律之規定更有利揭弊者之保護者，從其規定（草案第1條）；以最有利之法律關係適用於揭弊者，亦可認同。

三、本法立法架構為**「特定之人，因特定事項，向特定之人或機關，循特定程序揭弊，始受保護。」**此特定人指組織之廣義內部人揭發不法情事，依循特定程序是除了係通報者實現自我以滿足之道德情感，藉由通報行為亦可導正或預防政府、企業之不法情事，避免該等情事造成社會大眾之損害或損害之擴大，對於保障

3 內控方法中，組織成員最了解組織運作及弊端所在，於所有人員中最能夠發現或遇見危害者，大概非受僱於發生事故之事業的勞工莫屬，因為受僱人對於所從事的產業不但具有專業知識，而且由於經驗的累積能夠知悉何者為正常的狀況或脫軌的情形，頻繁的從事相關業務亦較容易觀測到細節性的變化，因此若能賦予勞工防範危害之權利與責任，對於災害、犯罪、突發事件的預防其實會有極大的助益。參見王松柏，〈英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範〉，《玄奘法律學報》第13期，頁184，2010年6月。

公眾利益有其正面意義，因此，公益通報具有其實益。故本法就所揭之弊之內容種類，公部門與私部門分開規定。公部門包含刑事貪瀆不法與重大行政不法，而私部門則包含金融、食安、環保、水土保持、勞動、醫療、社會福利等予眾生活息息相關且具公益性不法事項。復為因應社會民情而有適時調整弊端項目範圍之必要，授權主管機關以公告方式增補弊端項目（草案第 3 條）；這與日本之「公益通報者保護法」，則將受保護之「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之要旨，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、以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做相類同規定。

四、揭弊程序採層次性通報，其中第一層受理揭弊機關採內部通報併行機制，將內部主管、首長或其指定人員跟檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院、政風機構並列為第一層受理揭弊機關。另對於軍情人員或涉及國家機密之機敏案件，基於國家安全之必要，限縮其第一層受理機關範圍。而當第一層揭弊失靈時，如逾一定期間不予受理或草率結案，提供揭弊者向外部監督機制揭露之第二層通報管道（草案第 4 條、第 6 條）。此揭弊程序採內部優先，立法值得贊同，在私部門之揭弊更應審慎看待，經由內部先行處理機制，如無內部通報先行之揭弊制度，恐容易使非真正之揭弊者以挾外要挾之情事，而造成公司治理經營之風險風暴。

五、本法聚焦於內部人員之保護，故對其工作權益保護尤為重視，除揭弊者本人外，於弊案調查過程，對於事前拒絕參與弊案實施之人及其他知悉案情之內部人員，均可能因其證述而遭受不利處遇，故本法將揭弊者、拒絕參與弊案實施之人、配合調查、擔任證人之內部人員均納入工作權保障範圍（草案第 7 條），此等人乃被動之人，並非主動揭弊之通報，一體予以納入工作權之相同保障，不甚合理。

六、工作權保障主要表徵為「禁止不利人事措施」，除一般熟知的解職、免職、降調、減薪、剝奪或減少福利、工作條件之不利變更等人事行政行為外，本法將無故揭露揭弊者身分而排擠或孤立的職場霸凌行為，亦列為不利人事措施態樣。具體保護措施包含回復職務、回復原有工作條件與管理措施、工資補發及損害賠償等請求權。對私企業而言，強迫復職未必符合勞雇雙方意願與利益，故本法提供雇主於支付 3 個月以上待業補償金後，得與勞工合意終止勞務契約之替代選項。為達嚇阻效果，對於施以報復性不利措施之行為人依其身分予以懲戒、懲處或由各目的事業主管機關裁處 5 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰（草案第 7 條、第 9 條、第 10 條、第 11 條）。是否有過度擴張主管機關之權限容有再酌之必要。

七、不利人事措施之行政救濟程序以不改變我國現制為原則，惟為避免內部人員於救濟程序中因武器不對等而居於弱勢地位，本法規定下列程序保障：（一）「舉

證責任倒置」：由機關或雇主證明縱無揭弊行為，仍有採取相同人事措施之正當理由；(二)「**揭弊者抗辯優先調查**」：做法自白任意性規定，揭弊者於行政救濟程序或訴訟程序中提出揭弊者抗辯時，應優先調查並為認定；(三)「**引進法庭之友**」：法院審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，讓公益團體、律師公會、同業公會、工會、主管機關或檢察署，得針對事實爭點與法律表示意見，提供法院認事用法之參考(草案第8條、第9條、第10條)。

八、公益通報者一直以來面臨的最大困難便是「**什麼時候對於社會之責任必須凌駕於對組織之忠誠?**」，亦即兩種價值之間的權衡。潛在之公益通報者面臨兩種價值的權衡與選擇時，因其手中握有之資訊完整度與通報後面臨之後果的模糊性，而增加其選擇之困難度。此外，一國之相關法規範、行政措施、司法判決體系之建立都將影響通報者是否通報之決定⁴。本草案為鼓勵揭弊者勇於揭弊，揭弊者向受理揭弊機關揭弊時，其陳述內容涉及應保密事項時，不負洩密之責，並擴大免責範圍及於揭弊前、後向律師徵詢法律意見⁵。另揭弊者為揭弊案件之正犯或共犯時，於符合證人保護法要件時，得依該法減輕或免除其刑(草案第6條、第12條、第13條)。

九、依司法院大法官釋字第66號解釋，公務員因貪污行為經判決確定，而受緩刑之宣告者，俟緩刑期滿而緩刑之宣告並未撤銷時，得再任為公務人員。舉重以明輕，本法明定公務員因貪污行為而受免刑之宣告者，不受公務人員任用法第28條消極資格限制，**得申請再任公職，機關受理後仍得個案審酌准否任用**(草案第13條)，容有再斟酌。

十、現有法制就受理檢舉(陳情)、訴訟程序均有完善之身分保密規定。而證人保護法就人身安全亦有完整規定，並採行法院保留之令狀主義，故本法於人身保護部分，準用證人保護法規定(草案第14條、第15條)；應屬可行。

十一、**揭弊者基於事實合理相信而提出揭弊**，縱經調查後查無實據仍應受保護，以鼓勵揭弊者安心揭弊；**至明知不實、誣告、偽證或對於已公開案件、明知已有他人檢舉再行揭弊之黑函濫訴案件，則不受保護**(草案第16條)。

4 參見計畫主持人：林志潔教授，法務部廉政署102年度《私部門公益通報者保護法立法研究》委託案期末報告，第6頁。

5 英國法院於判例法中，對於勞工通報雇主不法情事，採取「保密義務不適用於有關公共利益之揭露」的見解，突破了保密義務之絕對性，並逐步確認有關刑事不法、民事詐欺行為、民事不法行為違反產業行政規範或侵害投資人利益之行為、對公眾有誤導或構成違憲之行為、導致司法誤判及其他有為公共利益之行為之有關機密不得作為保密標的⁹⁵。例如在 *Initial Services Ltd v. Putteril [1968] Q.B. 396* 一案中，上訴法院基於「對於通報不法行為無保密義務適用」(there is no duty of confidence as to the disclosure of an iniquity) 之理論，主張若向主管機關，揭露或通報符合公眾利益的事項，洵屬合法且正當，保密義務無法限制勞工通報雇主不法行為之權利。王松柏，〈英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範〉，《玄奘法律學報》第13期，第204頁，2010年6月。

十二、考量本法弊端類型、違法態樣落差甚大，獎金給與標準尚難齊一，且獎金之給與重在表揚揭弊行為對揭弊案件查獲之貢獻，與本法重在保護揭弊者揭弊權益之行使，目的仍有不同，故宜由目的事業主管機關，於單行法規中明定其標準與其他相關事項。另公務員對其職務行為，依法具有告發義務，故對於公務員執行本職業務知悉弊端而揭弊者，不宜再給予獎金（草案第 17 條）。因此本法草案就公務員揭弊行為未有揭弊者獎金給與，值得認同。

行政院提出之上開揭弊者保護法草案版本，為國內首部政府提案之揭弊保護專法，已盡可能明確規範揭弊者、弊端範圍之定義，著重於內部人員工作權保障之具體措施，並提供身分保密、人身保護、責任減免等保護規定，透過此次立法，將有助於揭弊者權益之維護、接軌國際規範，並透過法制改革促進廉能政府與公益社會的實現。以目前社會氛圍以及學術界研究，大抵認為公私部門組織，有效保護內部員工的揭弊行為，將使公私部門組織最終受益。如果公私部門組織無法有效的處理員工的揭弊行為，可能會導致公私部門組織不法行為被對外公開，將對公私部門組織如政府、公司或團體的形象造成極大的傷害。員工的揭弊行為對公私部門組織的管理是一種兩難，揭弊行為通常被認為是反組織的背信棄義的行為。然而，如果一家公司做一個客觀的成本效益分析，就會發現揭弊與員工的士氣和忠誠度之間相關的利益。有效的揭弊與員工對組織的忠誠度不是相反，它能促進更好的和道德的組織運作。組織可以利用內部揭弊的正面影響，建立內部健全和公平的揭弊系統有效的停止有害組織的形像對組織外部揭露，這也將有助於組織的穩定和發展。一個組織有效的促進組織文化和環境中的誠信和道德應該成為一種常態，鼓勵揭弊可以大大有助於促進這樣的文化和環境。因此，台灣應該會是朝向公私合併之立法模式制定揭弊者保護法草案⁶，而立法院本屆第十屆立法委員，才剛開議即已有時代力量團、吳玉琴委員等二見揭弊者保護法草案之相關法律提案，可見在這屆立法委員任期四年內，應該會採行公私合併規範之揭弊者保護法草案之立法模式⁷。良好的社會

6 對於「公益通報」此一議題，歷年來有不少機關及學術單位進行相關研究，如2005年由行政院研究發展考核委員會委託國立台灣大學團隊進行的「組織內部不法資訊揭露法制之研究」計畫案，2013年由國立高雄大學所提出的「公益揭發保護法草案」，以及2013年由廉政署委託國立政治大學團隊進行的「機關組織內部不法資訊揭露者保護立法研究」計畫案，並提出立法建議。也由於近年環境污染及食品安全問題頻傳，是故，立法院第八屆時之丁守中等五十四名立法委員於2014年1月9日連署提出「公益揭露人保護法草案」之立法案，該草案可說是第一個正式於立法院提案之公益揭露法案，分為「總則」、「違法行為揭露之程序」、「揭露人之保護」、「揭露人之獎勵」、「罰則」及「附則」六章，條文共計36條。

7 法務部廉政署自2012年啟動公部門內部吹哨者保護制度的研究，至今關於吹哨者保護的議題，台灣社會已經不再陌生，就目前國際社會關於防弊機制的發展趨勢來看，以專法的法法方式保護揭弊者確實成為對付政治、經濟系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，但從提供揭弊者的安心吹哨的保護措施，以及法律規範背書揭

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⁸。

關於揭弊者保護規定，揭弊者明知其揭弊事證不實或以獲取不正利益為目的者，應即不受揭弊者保護法保護⁹。而行政院草案第5條規定，不管是公部門揭弊者亦或私部門揭弊者，皆限於「**有事實合理相信**」，其於立法理由指出，揭弊者揭弊時必須有一定之心證程度始受本法保護，惟依本法所提出之揭弊，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。且關於揭弊者動機部分，立法理由直接指明「至揭弊之動機，則在所不問。」亦即其未限於善意或非以損害他人或謀取個人利益之不正當目的。因為若要求揭弊者不得帶有個人利益之動機，可能會大幅降低揭弊者揭弊意願¹⁰。然而，**本文認為為了避免有心人士濫用此制度來獲取私利、意圖鬥爭或加以報復，我國應該參考日本法，將揭弊者的動機納入考量，且因為揭弊者證明自己沒有不正當目的太過困難，故原則上應該由企業、政府機關或用人單位負擔舉證責任，但是揭弊者的動機多半很複雜，除了阻止企業不法之外，通常也多少也為了私人利益，換言之，本文主張若揭弊者自己也是參與不法行為或犯罪行為之正犯或共犯時，因其惡性較高，應例外由其負擔其動機為善意之舉證責任，避免低成本地藉由揭弊者制度達到永久的職位保障，藉以衡平雙方之利益。**

弊者的社會正面角色來看，一部公私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，也表現政府與企業對於維護廉能與公共利益的決心。參見李聖傑(2019)，〈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，頁29

8 計畫主持人：楊戊龍，科技部補助專題研究計畫成果報告「組織與揭弊者個人的揭弊管理」期末報告，頁115，2019年。

9 謝開平、楊戊龍(2019)，〈法務部廉政署揭弊者保護法草案評析〉，《組織與揭弊者個人的揭弊管理(第2年)》，科技部補助專題研究計畫成果報告期末報告，頁8，2019年。

10 李翰承，〈勞工吹哨者保護法制之比較研究〉，頁29，國立中興大學法律學系碩士論文，2019年。

貳、有關時代力量黨團擬具「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」，逐條盤點檢討意見¹¹

一、有關本法與其他法規吹哨條款競合處理規定之檢討：

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第 1 條、委員段宜康等 18 人擬具「揭弊者保護法草案」第 1 條、委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」第 1 條、親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」第 1 條，對於揭弊者之保護均採適用最有利揭弊者之規定，與行政院版本草案之本法第 1 條立法意旨相同。本法係屬揭弊者保護之基本法，並有賴各主管機關依個別領域需求及資源，提供更有利揭弊者之保護措施，如空氣污染防治法第 95 條、毒性及關注化學物質管理法第 54 條所提供之法律扶助，即為本法未規定之保護措施，為求揭弊者權益保障最大化，仍宜依各法規內容檢視有利於揭弊者與否，擇最有利者適用。

(二)委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 3 條規定「揭弊人之保護及獎勵，依本法之規定，但其他法律另有規定者，從其規定。」，因下列理由：就保障揭弊者權益考量，如不論有利與否，均優先適用其他法律，並不符合揭弊者最佳利益，此條草案不值得採行。

(三)委員余宛如等 22 人擬具「揭弊者保護法草案」第 19 條規定「本法施行前之限於其他法律關於本法弊案之揭弊程序、揭弊保護之規定，不再適用。但本法施行前已依法進行揭弊保護者，其效力不受影響。」乃程序是用規定從新從優，並無不當。

二、有關建置專責機關規定之檢討：

(一)委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」第 14 條提案重點為設置公益通報者保護官，專責處理揭弊者權益保障案件部分；委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 4 條提案重點由法務部設置揭弊人保護及獎勵委員會，統籌揭弊案件受理、審查及揭弊者權益維護等事項。

11 參見立法院議案關係文書院總第336號。

(二)就草案為落實揭弊保護及統一事權之意旨，因下列理由，認為不得採用：

1.因本法弊端範圍涵蓋刑法、環保、金融、社會福利、政府採購、教育等多領域，違法態樣包含刑事不法、得處罰鍰之違規行為及法官法、律師法之應付懲戒事由，涉及不同主管機關權責分工及各領域專業性繁雜不一。如由單一機關專責受理並調查，專責人員就各領域專業知能甚難齊備，該機關屬性究係屬司法調查或行政調查性質，恐有爭議，且於權責分工上與各主管機關易生扞格。

2.由單一機關專責揭弊者權益保障案件，對於各主管機關調查中之弊案相關資料，基於偵查不公開原則，是否適宜取得恐有疑慮，而如待弊案調查完畢始進行保護則未符時效。

3.現有各機關均有完善之受理檢舉（陳情）制度，考量國家財政因素及人事制度，另行設置專責機關，並不適宜。

三、有關本法弊端範圍規定之檢討：

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第6條、委員段宜康等18人擬具「揭弊者保護法草案」第3條、鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第4條、親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」第2條就公部門之弊端項目包含違反公務員服務法而情節重大部分，就草案關切廉能政府意旨，惟因下列理由，不宜採用：公務員違反公務員服務法而情節重大者，多同時違反貪污治罪條例或其他刑事責任或構成監察院彈劾、糾舉、糾正之事由，是本法第3條第1款、第2款及第5款弊案之範圍，應足以涵蓋職務上行為違反公務員服務法而情節重大之情事，本弊端項目是否納入揭弊之範圍，實屬疊床架屋。

(二)委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第4條就公部門弊端項目包含違反政治獻金法或公職人員選舉罷免法而情節重大部分，就草案關切廉能政府意旨，惟因下列理由，建請慎酌：依政治獻金法第5條規定「得收受政治獻金者，以政黨、政治團體及擬參選人為限。」與公職人員選舉罷免法之候選人與選舉人均非公務員。如參選人於當選前，預先以職務上行為行求期約或收受賄賂或其他不正利益，而於當選後履行者，依本法第3條第1款刑法瀆職罪章已足涵蓋，本弊端項目並不妥適，不宜採用之。

(三)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第6條、委員段宜康等18人擬具「揭弊者保護法草案」第3條、親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」第2條就私部門弊端項目界定以特定法律名稱及概括之「違反其他有關經濟、財政、環境保護、衛生福利、勞動法規之行為」部分；委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第4條就私部門弊端項目界定為「違反有關消費者利益、金融秩序、公平競爭、環境保護、醫療衛生、食品安全、勞動權益、交通管理或其他足以損害社會公共利益而情節重大之法律或命令」；委員陳明文等19人擬具「揭弊

人保護獎勵條例草案第2條界定弊端範圍為「未經發覺之不法或妨礙公共利益之事實。」，因下列理由，認為不宜採用：

1.縱為同一法律，其規範行為間之違法性程度亦存在相當落差，且私部門之法令規範易涉及私權爭議，未必均涉及公共利益，故是否以法律全法納入保護範圍，條文之抽象模糊性太多，容有無限擴張私部門揭弊之範圍，並非妥適。

2.有關以事務類型概括規定法律範圍，或不限違法範圍，所有未經發覺之不法情資均納入保護，適用範圍未臻明確，實務執行上恐生爭議，即有可能無限擴張私部門揭弊之範圍，並非妥適。

3.行政院版草案之本法第3條就弊端項目之界定以刑事處罰為原則、行政違規為輔，且需涉及相當之公共利益，並列舉特定違法條款，以具體明確規範本法適用範圍。復考量本法為國內首創，為因應社會民情需要，定有授權主管機關以公告方式適時增補弊端項目之規定，以彈性調整弊端範圍，此立法草案已有因應之規範與機制。

(四)委員陳明文等19人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第2條就私部門範圍規定特定企業指股票公開發行公司及其占股達百分之二十以上之轉投資公司，因下列理由，較為可行：

1.考量我國經濟體系，107年度中小企業家數占全體企業97.7%，中小企業就業人數達890萬4千人，占全國就業人數78.44%，如限縮為特定企業，雖然對全面落實公、私部門揭弊者保護之立法意旨尚有未合。惟基於施行初期，以此股票公開發行之特定公司為適用對象，應可採行。

2.但如基於私部門之揭弊立法之施行初期，以我國免私部門陷於無法因應，私部門範圍規定以特定企業指股票公開發行公司及其占股達百分之二十以上之轉投資公司，亦符合私部門具有社會公共利益之明確性，亦非不可行。

四、有關受理揭弊機關規定之檢討：

時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第5條提案重點，公開發行公司依證券交易法設置之審計委員會，經主管機關會同行政院金融監督管理委員會核准後，訂為內部通報受理揭弊機關，從公司治理及企業內控落實值得採行：本法第4條第1項第1款後段規定私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定之人，為第一層受理揭弊機關，故私部門本身得依企業組織分工，指定具獨立性之審計委員會、法遵單位或其他適宜單位為受理揭弊機關，對私部門建立內部通報制度將更具彈性。明訂公開發行公司依證券交易法設置之審計委員會，經主管機關會同行政院金融監督管理委員會核准後，訂為內部通報受理揭弊機關，基於公司治理原則，實屬可行。

五、有關揭弊者定義規定之檢討：

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第3條、委員段宜康等18人擬具「揭弊者保護法草案」第4條、委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第5條、委員陳明文等19人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第2條及親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」第2條提案重點均定義揭弊者指依法定程序提出揭弊之人，不限於機關內部人員，就草案落實揭弊保護之意旨，惟因下列理由，不宜採行：內部人員與外部人員於揭弊後可能遭受之不利處遇差異性，即為內部人員可能遭受機關施以不利人事措施，影響其工作權。至身分保密、人身安全、責任減免則為內、外部人員共通性之保護需求，就此現行檢舉制度已有相當規範，為聚焦內部人員保障，並強化工作權保障，本法對揭弊者限定為內部人員，並藉以區分揭弊與檢舉之概念。揭弊者保護法中，僅針對內部的「揭弊者」為規範，而未及於外部的「檢舉人」，在揭弊者保護法制定後，內部人可以受到更嚴密的保護，但就外部檢舉人的部分，自無所謂「不利人事處分」等保護之需要¹²

(二)委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第9條提案揭弊者得以具名或匿名通報，亦得委任律師代為；委員余宛如等22人擬具「揭弊者保護法草案」第3條、第4條提案重點為揭弊者應具名或委任律師代理提出檢舉，就草案落實揭弊保護之意旨，惟因下列理由，認為不應採行：

1.如揭弊者以匿名方式提出揭弊，對於保護對象身分之判斷，恐對後續執行造成認定困難。且本法之層次性通報，須第一層機關逾期未回應受理調查或為查無實據之結案通知，如揭弊者匿名時，相關通知均無法送達，相形之下，揭弊者將無法續行第二層外部通報，故匿名對於揭弊者未必有利。

2.如委任律師代為揭弊，揭弊者之真實身分於實務執行上亦存疑慮，且對於律師本身是否亦須一併納入保護，恐有爭議。為避免保護揭弊之良法美意遭有心人士濫用，基於防堵黑函濫訴之考量，揭弊者仍應以具名提出揭弊為宜，如有身分保密之必要時，揭弊者得請求以化名製作紀錄，以兼顧身分保密之必要。

六、有關外部通報規定之檢討

(一)委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第7條提案重點為受理揭弊機關應於7日內為是否受理之通知、60日內為調查結果之通知，逾期揭弊者得向民意機關、媒體等機關進行外部通報，因下列理由，應不可採用為立法：揭弊案件一經向外部監督機關提出揭弊，如為揭弊錯誤或揭弊失準，對被揭弊者即已造成

12 劉威君，〈吹哨者制度之理論與實踐—以我國金融控股公司及銀行業內部控制辦法及稽核制度實施辦法第34條之2為例〉，國立台灣大學進修推廣學院事業經營法務碩士在職學位學程碩士論文，頁53，2019年。

損害，故宜審慎規劃外部揭弊程序。考量行政作業時程需求，及實務上常見機關層轉之案件，**等待期不宜過短**，且為避免文書傳送過程漏失，如掛號未取件或寄件地址錯植等，並經揭弊者再次促請辦理，以確認未獲回應。另針對本法所列弊端包含刑事貪瀆不法等弊案類型，個案案情所需調查時程尚難一概而論，**就縮短相關等待期規定**，就案件調查作業確有困難，尚非可行。

(二)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第7條、委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第8條提案**依第一層通報將無法及時阻止損害發生或擴大、或使揭弊者之生命或身體受有急迫危險、或有滅證或隱匿或偽證之虞等情事時，得逕向民意機關、媒體為外部通報**，就草案落實揭弊保護及阻斷損害擴大之意旨相違背，且因下列理由，絕不可採用：上開所列急迫情事，於執行上易流於主觀臆測，欠缺具體明確標準，適用上恐生爭議。且民意機關或媒體均係運用外部監督影響力公開弊案以促使司法或行政機關進行調查，則對於揭弊錯誤或揭弊失準者，如假新聞或未經證實之惡意傳聞，反易造成社會不安而不利發現真實。

七、有關禁止不利人事措施規定之檢討：

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第10條提案重點為法律行為違反禁止不當措施規定者，無效；委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第18條提案重點為事業單位或機關(構)或行使管理權之人，為不當措施者，無效；委員余宛如等22人擬具「揭弊者保護法草案」第8條提案重點為任職機關(構)或其主管或雇主違反規定所為之人事措施，無效，就草案落實揭弊者工作權保障之意旨，惟因下列理由，認為不可行，不應採用：

1.不當人事措施類型眾多，除解約等涉及契約存續、內容變更等法律行為外，尚包含人事行政作為之降調、申誡、記過、考績等處分行為，或工作條件、管理措施等不利變更，如僅規範「法律行為」無效，對揭弊者之保護是否完備，有疑慮。

2.公務員對於人事行政處分、工作條件或管理措施已有完善救濟制度，如公務員保障暨培訓委員會所為撤銷原處分之決定或行政法院撤銷原決定之判決，性質上分屬形成處分及形成判決，於作成處分或判決確定時即生形成力，則「無效」規定之實益與效力將衍生爭議。

3.為免影響現有公務員救濟結果之效力判斷，本法未另行規範公務員行政救濟制度。**至私部門報復性不利措施效力部分，回歸私法自治精神及民法第71條意旨適用，不宜以立法規定一律屬於無效。**

(二)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第23條、委員鍾孔炤等32人擬具「公益通報者保護法草案」第19條提案重點為揭弊者除請求損害賠償外，得請求三倍以下懲罰性賠償金，就填補揭弊者所受損害及嚇阻施行報復性行為人之目的，與行政院版草案立法方向相同，惟除本法規定之財產上及非財產上損害賠償及

5萬元以上5百萬元以下裁罰規定外，增列懲罰性賠償金以強化嚇阻並提供揭弊者保護之必要，實屬過度，立法上之裁罰規定乃以行政處分方式為之，認為不適當。

(三)委員陳明文等19人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第19條提案重點為任職機構於6個月內無充分理由，不得對揭弊者為不利處分，因下列理由，不可行：6個月期間起算時點為何未明？如以揭弊者提出揭弊時起算，按揭弊者遭受不利人事措施，須先遭洩漏其揭弊者身分，如於揭弊六個月後始遭洩漏身分而受不利處分，則將無法受有保護；如以身分洩漏時起算，時點確認恐有難度。行政院草案本法就不利人事措施雖未規範固定期間，而係以人事措施之作成與揭弊行為間是否具不當關聯性判斷，為揭弊者工作權益考量，已尚屬應可行。

(四)委員余宛如等22人擬具「揭弊者保護法草案」第8條提案重點為對於阻礙揭弊者求職或職場變更或其他重大情事者，得準用請求回復原狀及損害賠償，就草案擴大揭弊者工作權保障意旨，惟因下列理由，並可採行：

1.行政院版草案本法就揭弊者工作權保障以回復原狀為原則，例外考量揭弊者與企業間因欠缺互信，復職未必符合揭弊者之利益，而得由雇主提供一定期間之待業補償金後合意終止勞務契約。

2.至揭弊者另覓工作之求職行為，案外第三人企業對揭弊者任用與否，恐有多元因素考量，如何舉證或判斷其求職失利與原揭弊行為間具必然不當關聯，實務執行上確有困難，且如認定求職失利屬不當措施態樣，則該第三人企業是否與原任職企業共同為施予不利措施之人，而負連帶損害賠償責任，恐有爭議，不可行。

八、有關舉證責任分配規定之檢討

委員鍾孔昭等32人擬具「公益通報者保護法草案」第27條提案重點為揭弊者就揭弊行為本身所負相關法律責任得減輕或免除，且揭弊者不負該免責事由之舉證責任，因下列理由，不甚妥適：行政院版草案本法第8條規定之舉證責任分配原則，僅係減輕揭弊者之舉證責任，揭弊者就其有為揭弊行為之事實及遭受不利人事措施之事實仍應負證明責任，且基於揭弊者權益保障案件調查之必要，揭弊者仍應證明為身分適格之揭弊者，不負舉證責任之情形於實務判斷上恐有疑義，不可行。

九、有關公務員損害賠償之救濟規定之檢討：

委員余宛如等22人擬具「揭弊者保護法草案」第9條提案重點為公務員於不利人事措施救濟成功後，以機關或主管為被告，向行政法院提起損害賠償之訴，就草案落實公務員揭弊權益保障意旨已有不當，惟因下列理由，該條文並可採行：公務員懲戒委員會或職務法庭所為不受懲戒之判決，性質上屬司法判決，不宜列為不利人事措施類型。另公務員現有之損害賠償請求權，除依國家賠償法提起損害賠償訴訟外，亦得依行政訴訟法附帶提起，本提案另行創設國家賠償特殊法制之必要，

實屬無必要之疊床架屋。

十、有關私企業勞務契約終止規定之檢討：

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第 24 條提案重點揭弊者得不經預告終止勞務契約，雇主並應依發給資遣費，就草案保障私部門揭弊者工作權之意旨，立法上尚有完善之處，惟因下列理由，建議應妥善立法：

1.該案由勞工片面發動契約終止權，雇主被動發給資遣費，勞工是否確有遭受不利人事措施，該人事措施有無改正可能或事實上復職之困難，逕依勞工主觀判斷行使契約終止，顯非妥適之立法，絕不可行。

2.勞雇雙方間存有多重契約終止事由，揭弊者本身另有違法失職行為時，仍得逕行片面終止契約，與一般社會觀感未合，完全不符合私法自治及市場經濟運作。

(二)委員余宛如等 22 人擬具「揭弊者保護法草案」第 11 條提案重點得以勞雇雙方合意或法院判決終止勞務契約，雇主除依法給付資遣費或退休金外，並應給付六個月至一年之平均工資總額之補償金，就草案保障私部門揭弊者工作權之意旨，尊重契約自治，如勞雇雙方均無繼續維持勞務契約時，得以合意終止，如僅勞方無意願繼續勞務契約，合意終止勞務契約。倘認為避免揭弊者因揭弊而處於經濟弱勢致影響生活，而有強化勞雇雙方合意終止之待業補償金條件之必要，但規定六個月以上之待業補償金，卻無上限規定，容有造成合意終止勞務契約之困難，以及瞞天喊價之情事發生，建議明訂上限之規定，以及如雙方無法達成合意時，可以勞資爭議處理機制解決之。

十一、有關違反本法罰則規定之檢討

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第 27 條提案重點對規避或拒絕調查者，得按次裁處 5 萬元以上 100 萬元以下罰鍰、委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」第 31 條提案重點對違反協助調查義務者，處 3 萬元以下罰鍰，惟因下列理由，認為並不可行：

1.本法之立法目的為維護揭弊者之權益，至案件調查則依現有各機關權責分工及法令規定為之，現行毒品危害防制條例第 31 條、勞動基準法第 80 條、職業安全衛生法第 43 條、公司法第 21 條、期貨交易法第 119 條、公平交易法第 44 條、土壤及地下水污染整治法第 38 條、空氣污染防制法第 71 條、海洋污染防治法第 41 條、老人福利法第 46 條等法規均就已對違反配合調查義務訂有裁罰。

2.至於司法調查機關對於拒絕調查人員或機關，得依刑事訴訟法等規定執行搜索、扣押等強制處分，因此於本法另行訂定違反協助調查義務之裁罰，疊床架屋，並非妥當。

(二)委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」第 33 條、第 36 條提案

重點對違反不當措施規定者，得裁處 2 萬元以上 1 百萬元以下罰鍰，並得依事業規模、違反情節加重裁罰至 1/2，主管機關應公布違規事業單位名稱等相關資訊，就草案保障揭弊者工作權、嚇阻報復性行為之意旨，與行政院版草案本法立法方向相同，但本法第 11 條對施以報復性措施行為人得裁罰 5 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰，已較委員版規範之上限加重 1/2 為重，似乎無再行規範之必要性。另有公布違規單位名稱，依行政罰法第 2 條定義屬影響名譽之其他種類行政罰，現行勞動基準法第 80 條之 1、職業安全衛生法第 49 條等已訂有公布違規事業單位名稱之規定，本法第 11 條但書規定「但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。」，採「處罰從重」原則，以避免其他法規處罰較本法為重，而使行為人如依本法將獲得較輕之裁罰而不符社會期待，故如其他法規已有公布違規單位名稱之處罰時，自得與本法併行裁罰。

(三)委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 26 條提案重點為對違反不當措施規定者，經制止或改正而不理者，處二年以下有期徒刑、拘役或科新台幣 30 萬元以下罰金，惟因下列理由，認為不宜立法：本草案就為報復性行為人規範為制止或要求改正之提示作為後，未獲回應即科以刑責，不符合比例原則，過於嚴苛。行政院版草案本法第 11 條規定對報復性行為人裁處罰鍰上限 5 百萬元，與現行其他法規吹哨條款相比為高，應足嚇阻。且本法第 14 條亦規定對揭弊者實施報復之犯罪行為，得加重其刑至 1/2，已足資保護。

十二、有關共犯責任減免規定之檢討

時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第 25 條提案重點，就揭弊者涉及所揭弊案之法律責任得予減免；委員段宜康等 18 人擬具「揭弊者保護法草案」第 24 條及親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」第 15 條提案重點為就揭弊者涉及所揭弊案之刑事及行政責任得予減免，就草案鼓勵共犯之揭弊者勇於出面並舉報其他共犯之意旨，惟因下列理由，須加慎酌：

1.對於同時具有「揭弊行為與及違法失職行為」之人，若免除其行政責任，恐不符社會期待，例如對於確實涉有侵占公款之人，亦不得調整職務或為不利處分，恐不符一般社會觀感，且與行政院版草案本法第 8 條第 2 項但書之舉證責任分配原則扞格，因機關已可舉證縱無揭弊行為仍有正當理由採取相同之措施，因此揭弊者只要揭弊，一律免責，將容為先告先贏，不法後揭弊即無責之人，利用揭弊者保護法之機制成為嚴重之道德風險。

2.行政院版草案本法第 13 條規定共犯之揭弊者於符合證人保護法要件時，得依該法予以減免刑事責任。至行政責任部分，本法僅放寬公務員之揭弊者，經法院判決免除其刑確定者，得申請再任公職之法定消極資格限制，已屬利弊衡量之考慮，不宜再將揭弊者之權益保護極大化。

十三、有關人身安全保護規定之檢討

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第 14 條至第 21 條、委員段宜康等 18 人擬具「揭弊者保護法草案」第 14 條至第 21 條、委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」第 21 條至第 26 條、親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」第 11 條至第 12 條提案重點為發給人身保護書，**並採行法院保留之令狀主義**，就草案保護揭弊者人身安全之意旨，與行政院版草案立法方向相同，委員版規定內容與證人保護法規範由司法警察機關派員隨身保護及核發證人保護書意旨相同，在行政院版本草案之本法為求立法經濟，於第 14 條規定揭弊者符合證人保護法到場作證之要件時，準用證人保護法施以**人身安全保護**，包含上開隨身保護、核發保護書外，尚得享有證人保護法第 13 條短期生活安置之保護措施，對揭弊者之**人身安全保護**更為完備。至立委版草案此部分有由法院依職權或依聲請核發保護書，以保護揭弊者（揭發人、公益通報者）或其密切關係人之生命、身體、自由、財產法益之類似規定，但基於權力分立原則，司法權性質上為被動權，行政權為主動權，行政機關較司法機關享有更多人力、物力資源，更能有效、及時保護揭弊者（揭發人、公益通報者）或其密切關係人，司法機關並非保護揭弊者或其密切關係人生命、身體、自由法益之功能最適機關。是以，**關於揭弊者（揭發人、公益通報者）或其密切關係人生命、身體、自由、財產法益之保護，應無採取法官保留立法模式之必要。**

(二)委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 16 條至第 17 條提案重點由法務部設置之專責委員會審查人身保護之准駁，並由專責委員會要求警察機關執行，警察機關無正當理由不得拒絕，因下列理由，不宜採行：由專責委員會逕行指定警察機關執行保護，不符現有機關權責分工，且專責委員會定位不明，而專責委員會所為人身保護之審核，如禁止或限制特定人接近受保護人之身體、住居所或為一定行為，因涉及他人權利之行使限制，**應依法院保留原則為之。**

十四、有關身分保密之規定：

(一)委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」第 17 條提案重點為**揭弊者因身分洩漏而受有損害者，主管機關應負損害賠償責任**，因下列理由，不可行：該草案對於因業務或職務上知悉揭弊者身分而洩漏之人，考量經濟能力與主管機關之監督指導責任，統由主管機關概括負損害賠償責任，**將國家責任由行為責任擴大為狀態責任**，且損害範圍及於私企業機構，過度擴張國家賠償責任及於私人之違法行為，而私企業人員除承擔洩密之刑事或行政責任，則免負損害賠償責任，恐有反向鼓勵私企業人員洩漏揭弊者身分之疑慮。

(二)委員鍾孔炤等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」第 32 條提案重點為**違反保密義務者處 3 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 10 萬元以下罰金**；委

員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 25 條提案重點為**公務員違反保密義務者處三年以下有期徒刑，過失者處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 30 萬元以下罰金；非公務員違反保密義務者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 30 萬元以下罰金**，因下列理由，不宜採行：本法之立法目的為維護揭弊者之權益，故本法第 15 條以正面表述方式規定對揭弊者之身分保密義務，至於違反保密義務之刑事責任，因涉及個案情事判斷，宜由法院**依刑法之洩密罪構成要件認定為宜，不宜再另立特別刑法。**

十五、有關揭弊獎金之規定：

(一)時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第 26 條提案重點為揭弊獎金不得低於被揭弊者所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額 10%；委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 22 條提案重點為揭弊案件經起訴者，並依弊案不法金額最高給予 5%之獎金，並以 1 千萬元為限；親民黨黨團擬具「揭弊者保護法草案」第 16 條揭弊行為應給予獎金，給與標準由主管機關會同各法規主管機關訂定，就草案積極鼓勵揭弊者勇於揭弊之意旨，惟因下列理由，必須再酌而不宜貿然採行：本法所列弊端包含刑事犯罪、行政不法得處罰鍰等不同類型，弊端之違法態樣落差甚大，獎金給與標準尚難齊一，且獎金之給與係重在表揚揭弊行為對揭弊案件查獲之貢獻，與本法基於保護揭弊者揭弊權益之行使，目的仍有不同，故宜由目的事業主管機關，於單行法規中明定其標準與其他相關事項。**另公務員對其職務行為，依法具有告發義務，故對於公務員執行本職業務知悉弊端而揭弊者，不宜再給予獎金。**

(二)委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 23 條提案重點為揭弊者因其揭弊案件受有行政或刑事責任，亦得領取獎金，因下列理由，不宜立法採行：就具揭弊案件正犯或共犯身分之揭弊者，其因揭弊行為，已得享有相關責任減免之寬典，如再行發給揭弊獎金，恐有道德衝突疑慮，且不符一般社會觀感¹³。

13 巷依照行政院草案是無法請求懲罰性賠償金的，有學者提倡，應設置懲罰性賠償制度。美國亦設有懲罰性賠償金之規定，提高公司報復成本以抑制其報復動機。懲罰性賠償金之用途相當廣泛，一方面可賠償揭弊者之損失，另一方面之用途可作為建立揭弊者制度之基金、政策宣導方面，懲罰性機制與損害賠償機制係不同的。參見楊戊龍、李淑如，〈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卷3期，頁53，2019年。

叁、有關立法院第十屆立法委員第一會期時代力量立法院黨團邱顯智、陳椒華、王婉諭委員提出「公益揭發保護法草案」，以及吳玉琴、林俊憲等 17 人提出之「公益揭弊者保護法草案」檢討意見

一、立法院本屆立法委員第一會期時代力量立法院黨團邱顯智、陳椒華、王婉諭委員所提出「公益揭發保護法草案」，與立法院第九屆立法委員之時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」條文，大致上是相同，僅有少許之條項款之調整而不涉及實質內容；不再贅述，其相關條文之檢討請參閱上開之論述。

二、立法院本屆立法委員第一會吳玉琴、林俊憲等 17 人提出之「公益揭弊者保護法草案」共三十六條，基本是根據立法院第九屆立法委員委員鍾孔炤、吳玉琴等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」版本所修正後提出之草案。其條文之檢討如下：

(一)、草案第一條立法目的，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。揭示本法立法目的係為保障基於公共利益維護之目的提出檢舉，並有利於不法行為訴追之揭弊者之權益，並不及於私人紛爭案件。故本法名稱訂為：公益揭弊者保護法。有就「揭弊」之概念非同於「檢舉」，本法乃其為內部人員對弊端之發生與經過有第一手之資料，而主動揭發，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。故本法所稱之揭弊者限於機關（構）「內部人員」。惟採公部門與私部門合併立法之方式設立規則。符合學界及目前研析之各版本草案之公私合併立法之趨勢，應可資認同。

(二)、草案第二條明定本法主管機關為法務部，其他事項涉及各目的事業主管機關執掌者，由各該目的事業主管機關辦理。由於本法之制定與修正由法務部負責，因此由法務部為本法之主管機關，符合立法之法制，但因本法所定事項包含受理揭弊、案件調查、揭弊者相關保護措施（如身分保密、工作權保障、報復行為人之裁罰、各項揭弊獎金之訂定與發放等）之執行，均可能涉及中央及地方目的事業主管機關職掌¹⁴，因此本法涉及目的事業主管機關，規定由各該目的事業主管機關辦理，乃屬各目的事業機關權責，符合立法之法制。此條主管機關之明定，較諸時代力量

14 例如涉及金融、證券及保險公司之揭弊案件，由於涉及金融監理之事項，則係以金管會為目的事業機關，而受僱勞工因雇主違反勞動法令所提申訴之勞動爭議案件，係以勞動部及地方勞動主管機關為主管機關；參酌公務人員保障法第4條第2項規定，公務人員保障事件，則由公務人員保障暨培訓委員會為主管機關。

立法院黨團邱顯智、陳椒華、王婉諭委員所提出「公益揭發保護法草案」第二條僅空泛規定，本法之主管機關為法務部，立法精緻度較高，亦屬正確之立法體制。

(三)、本法草案第三條所稱弊案之定義，以影響政府廉能之不法資訊揭露，均屬本法所稱之弊案，故有關公務員貪瀆相關犯罪行為與違規行為均應涵括之，該草案第三款所稱「包庇他人犯罪」之行為，以刑法或其他特別刑法有明文處罰「包庇罪」之刑事犯罪者為限，亦屬合理限制揭弊範圍。另外就公部門弊端項目包含違反政治獻金法或公職人員選舉罷免法而情節重大部分，就草案關切廉能政府意旨，惟因依政治獻金法第 5 條規定「得收受政治獻金者，以政黨、政治團體及擬選人為限。」與公職人員選舉罷免法之候選人與選舉人均非公務員。如參選人於當選前，預先以職務上行為行求期約或收受賄賂或其他不正利益，而於當選後履行者，依本法第 3 條第 1 款刑法瀆職罪章已足涵蓋，本弊端項目並不妥適，不宜採用之。就私部門弊端項目界定為「違反有關消費者利益、金融秩序、公平競爭、環境保護、醫療衛生、食品安全、勞動權益、交通管理或其他足以損害社會公共利益而情節重大之法律或命令……」因下列理由，認為不宜採用：

1.縱為同一法律，其規範行為間之違法性程度亦存在相當落差，且私部門之法令規範易涉及私權爭議，未必均涉及公共利益，故是否以法律全法納入保護範圍，條文之抽象模糊性太多，容有無限擴張私部門揭弊之範圍，並非妥適。

2.有關以事務類型概括規定法律範圍，或不限違法範圍，所有未經發覺之不法情資均納入保護，適用範圍未臻明確，實務執行上恐生爭議，即有可能無限擴張私部門揭弊之範圍，並非妥適。應以上屆立法院時行政院版草案之本法第 3 條就弊端項目之界定以刑事處罰為原則、行政違規為輔，且需涉及相當之公共利益，並列舉特定違法條款，以具體明確規範本法適用範圍。復考量本法為國內首創，為因應社會民情需要，定有授權主管機關以公告方式適時增補弊端項目之規定，以彈性調整弊端範圍，此立法草案已有因應之規範與機制。另可以參考上屆立法院委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」第 2 條就私部門範圍規定特定企業指股票公開發行公司及其占股達百分之二十以上之轉投資公司，因下列理由，可以參考之立法方向，以限制私部門適用之對象：

(1)考量我國經濟體系，107 年度中小企業家數占全體企業 97.7%，中小企業就業人數達 890 萬 4 千人，占全國就業人數 78.44%，如限縮為特定企業，雖然對全面落實公、私部門揭弊者保護之立法意旨尚有未合。惟基於施行初期，以此股票公開發行之特定公司為適用對象，應可斟酌。

(2)且如基於私部門之揭弊立法之施行初期，以我國免私部門陷於無法因應，私部門範圍規定以特定企業指股票公開發行公司及其占股達百分之二十以上之轉投資公司，亦符合私部門具有社會公共利益之明確性，較為可行之立法。

三、草案第四條明定受理揭弊機關，明訂本法所稱「受理揭發機關」範疇，係

指檢察機關、司法警察機關、政風機構或監察院，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。而所稱私部門之主管、負責人，依商業登記法第十條第一項規定「本法所稱商業負責人，在獨資組織，為出資人或其法定代理人；在合夥組織者，為執行業務之合夥人」；至財團法人或社團法人，則指董事、執行長。此草案顯然就私部門之受理揭弊機關過於浮濫¹⁵，**建議應以參考時代力量黨團提出之版本，以公開發行公司依證券交易法設置之審計委員會，經主管機關會同行政院金融監督管理委員會核准後，就私部門之弊案情事之揭發，得為受理揭發機關。且基於公司治理原則，應列為最優先之揭弊受理機關。**

四、草案第五條規定本法揭弊者所稱揭弊者之身分別中，將**各級民意代表之助理列得為內部揭弊者**，尚非妥當；由於助理應屬於民意代表之延伸，顯非內部門之揭弊者，且揭弊者保護法所稱之揭弊者限於機關（構）「內部人員」**乃聚焦於內部人員之保護，故對其工作權益保護尤為重視，民意代表之助理並無此事用之餘地，因此本草案之將民意代表之助理列入為內部揭弊者應予以刪除。**其餘揭弊者之範圍尚屬合理。

五、草案第六條明定揭弊通報防弊機制，在揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於二十日內獲得回應，得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行揭弊通報。此即內部揭弊未有結果而**逾法定期間，揭弊者得向民意機關、媒體等機關進行外部通報，因下列理由，應審慎規劃，因為揭弊案件一經向外部監督機關提出揭弊，如為揭弊錯誤或揭弊失準，對被揭弊者即已造成損害，故宜審慎規劃外部揭弊程序。考量行政作業時程需求，及實務上常見機關層轉之案件，等待期不宜過短，且為避免文書傳送過程漏失，如掛號未取件或寄件地址錯植等，並經揭弊者再次促請辦理，以確認未獲回應。另針對本法所列弊端包含刑事貪瀆不法等弊案類型，個案案情所需調查時程尚難一概而論，就縮短相關等待期規定，就案件調查作業確有困難，尚非可行。至於時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」第7條提案依內部第一層通報將無法及時阻止損害發生或擴大、或使揭弊者之生命或身體受有急迫危險、或有滅證或隱匿或偽證之虞，或揭發將使揭發人或揭發人之密切關係人受有不當措施，或受理揭發機關為審計委員會時，受理揭發機關無正當理由未於三十日內通知已進行調查等等情事時，得逕向民意機關、媒體為外部通報，就草案落實揭弊保護及阻斷損害擴大之意旨相違背，且因下列理由，絕不可採用：上開所列急迫情事，於執行上易流於主觀臆測，欠缺具體明確標準，**

15 另外，實務工作者認為，考量到台灣社會現況下，約97%之企業皆為中小企業，較難具備足夠的人力資源來建構內部通報機制以及維持其後續之運作。故若於法強制內部通報先行，則於實務執行上將有所困難，可能嚴重影響中小企業之日常運作。故於考慮採行強制內部通報先行時，應就不同規模之企業，有不同之規定。見計畫主持人：林志潔教授，法務部廉政署102年度《私部門公益通報者保護法立法研究》委託案期末報告，第133頁。

適用上恐生爭議。且民意機關或媒體均係運用外部監督影響力公開弊案，以促使司法或行政機關進行調查，則對於揭弊錯誤或揭弊失準者，如假新聞或未經證實之惡意傳聞，反易造成社會不安而不利發現真實。

六、草案第七條規定之公益揭弊者得以書面、電磁紀錄或言詞之方式揭弊，亦得委任律師代為之。本法所規定以具名之方式通報，因此應該得以多管道為之，不以書面為限，亦納入電磁紀錄與言詞方式。不僅配合現有法制、符合社會溝通模式，且不因狹義的形式程序要求，排除可能之揭弊事由。通報揭弊者，得獨自或經由委任之律師陪同至主管機關進行陳述，使通報者在法律專業人員陪同下揭弊，再由主管機關作成紀錄並經揭弊者簽名確認，亦屬可行。草案第八條規定受理揭弊機關對揭弊事由應為調查，並得要求揭弊者、涉嫌事業單位或機關（構）等關係人提供相關事證配合調查，涉案關係人非有正當理由不得拒絕，亦屬合理之必要，但就此調查之程序就屬行政調查或司法調查，應分別適用刑事訴訟法或行政程序法。但就受理揭弊機關基於證據保全，於法院判決前，得向法院聲請扣押，準用刑事訴訟法第133條之規定。此部分應該刪除，因為內部通報受理機關並非全屬偵查機關，並無權限向法院聲請扣押，因此建議此應回歸刑事訴法相關搜索扣押之法制規定，毋庸在此規範。草案第九條規定受理揭弊之主管機關應以對於所有通報案件進行調查為原則。但若有特殊情事如不符本法之規定、通報案件明顯虛偽不實、該案件已經公開或結束而揭弊者並未提供新事證、揭弊者不予協助調查，或違反其他檢舉相關之法令等情形，即賦予主管機關得例外不予調查或停止調查，以求調查資源之有效運用。不予調查或停止調查之通報案件，主管機關應以書面敘明理由通知揭弊者。此規範具有遏制濫行且空泛毫無根據之揭弊，自宜明定之。

七、草案第十條、第十一條就揭弊者身分保密，並有生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，受理揭弊機關應將本案移交與檢察機關，並揭弊者之保護準用證人保護法。此立法就揭弊後之保護措施，已較諸第九屆立委所提案之各版本較為完善，值得認同。草案第十二條規定洩漏揭弊者身分之人，應負刑事及行政責任，並負民事損害賠償之責。而揭弊者因身分洩漏，致其生命、身體、財產、勞動條件及其他相關利益之權益受有損害者，由受理揭弊機關應負損害賠償責任。此乃考量其經濟能力與主管機關之監督指導責任，故明定主管機關應負損害賠償責任，使揭弊者安心揭弊，應屬可行。

九、草案第十三條、第十四條規定本法設置揭弊者保護官，由行政院、直轄市、縣（市）政府置揭弊者保護官若干名。其職權之行使另由行政院指揮監督。此草案立法理由稱為落實揭弊保護及統一事權之意旨，因下列理由，認為不宜採用而立法：

- 1.因本法弊端範圍涵蓋刑法、環保、金融、社會福利、政府採購、教育等多領域，違法態樣包含刑事不法、得處罰鍰之違規行為及法官法、律師法之應付懲戒事由，涉及不同主管機關權責分工及各領域專業性繁雜不一。如單一機關專責受理並

調查，專責人員就各領域專業知能甚難齊備，該機關屬性究係屬司法調查或行政調查性質，恐有爭議，且於權責分工上與各主管機關易生扞格。

2.況且由單一機關或保護官若干人專責揭弊者權益保障案件，對於各主管機關調查中之弊案相關資料，基於揭弊保護原則及不公開原則，是否適宜顯有疑慮，而如待弊案調查完畢始由專責揭弊者保護官進行保護則未符時效。再者，考量國家財政因素及人事制度，另行設置專責機關，疊床架屋可以顯見保護官並未能發生實效，並不適宜。

十、草案第十五條、第十六條、第十七條、第十八條為落實揭弊者勞動條件與工作權益之保護，明定不當措施之禁止、以及遭受涉犯禁令危害之回復、賠償之請求權，與涉犯禁令之補償責任、罰則，並本條禁止規定擴及揭弊者之配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人。本草案本於保護措施之類型可分為**人身保護**，以及**有關勞動條件之保護**，兩個層面來思考。而在保護措施的實施時點上，可以通報前、中、後之程序來思考。這都是基於保護揭弊者之立意良善，就公部門之部門應無多大疑義，條文之規範密度亦足夠，可資認同。但是在私部門之受雇勞工因其為揭弊者得不經預告終止勞務契約，雇主並應依發給資遣費，就草案保障私部門揭弊者工作權之意旨，立法上尚有需要更完善之處，建議應妥善規劃立法：

(一).由勞工片面發動契約終止權，雇主被動發給資遣費，勞工是否確有遭受不利人事措施，該人事措施有無改正可能或事實上復職之困難，逕依勞工主觀判斷行使契約終止，顯非衡平。又勞雇雙方間存有多重契約終止事由，揭弊者本身另有違法失職行為時，勞工仍得逕行片面終止契約要求發給資遣費，與一般社會觀感未合，容有不符私法自治及市場經濟運作。

(二).草案第 17 條第 4 項規定，在私部門之復職方面，若事業單位恢復該揭弊者內部人員之職務顯有困難，勞雇雙方得以合意方式協商解決爭議，為避免受僱人於合意內容協議時處於弱勢，就合意內容明定最低保障之宣示規定，除六個月以上之補償金總額外，另應包括資遣費、退休金，但就雙方合意或法院判決終止勞務契約，**雇主除依法給付資遣費或退休金外，並應給付三個月或六個月以上之補償金並無上限，就保障私部門揭弊者工作權之意旨，實屬嚴重缺漏立法之提案。本文認為基於尊重契約自治，如勞雇雙方均無繼續維持勞務契約時，得以合意終止，關待業補償金之發給，此於行政院版本草案本法第 10 條第 3 項規定「雇主得給付受雇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待業補償金之總額，合意終止勞務契約。」倘認為避免揭弊者因揭弊而處於經濟弱勢致影響生活，而有強化勞雇雙方合意終止之待業補償金條件之必要，但規定三個月或六個月以上之待業補償金，卻無上限規定，容有造成合意終止勞務契約之困難，以及瞞天喊價之情事發生，建議明訂上限之規定如六月或十二個月，若雙方無法達成合意時，可以勞資爭議處理機制或法院裁判解決之，並可參酌此合**

意終止契約關係，應於一定時間內裁判，以免讓勞雇雙方法律關係久懸不決。

十一、草案第二十條規定，揭弊者涉嫌犯罪共犯之減輕或免除其刑條件，以及具公務員身分者免除其刑判決確定後之回復公職權利。乃基於揭弊者若有到場作證且符合證人保護法第十四條第一項之規定，則所涉罪名不受證人保護法第二條之罪名之限制，得享有刑責減免之寬典。而根據依司法院大法官釋字第 66 號解釋，公務員因貪污行為經判決確定，而受緩刑之宣告者，俟緩刑期滿而緩刑之宣告並未撤銷時，得再任為公務人員。舉重以明輕，揭弊者因共犯貪污行為而受免刑之宣告者，應該可不受公務人員任用法第 28 條消極資格限制，得申請再任公職，機關受理後仍得個案審酌准否任用，此也是為鼓勵共犯中之公務員勇於揭弊，並保障其免職後申請再任公職之權益，但此僅是提供揭弊者再任公職之申請權利，至於受理任職機關仍得依個案裁量，審酌准否再任公職。

至於其他草案之內容，除了保護措施的設置健全外，獎勵制度之設置，也是員工是否願意挺身而出，執行通報行為的關鍵之一。獎勵制度是否有其設置之必要性，與公益揭弊間之理念容有矛盾衝突，尤其獎勵之金額不能過多，以免誘發通報者為了通報而通報，並無助於發現真實。適當額度之獎勵，可以鼓勵潛在通報者執行通報行為，以能更有效落實本法之設立目的。這應該是爾後施行後宜詳加注意。