

弊端揭發人保護制度之探討



蕭武桐* 黃聖仁**

摘 要

弊端揭發人保護制度目前已逐漸成為美國政府防止公、私部門從事貪腐、違法及危害公共利益之行為的重要機制。完善的弊端揭發人保護制度可引導具有道德勇氣之組織成員循正式管道來揭發弊端，而非以匿名方式透過媒體來揭弊，此將有助於降低因揭弊所衍生的社會成本，同時也給相關政府單位得以進行危機處理，以減輕弊案對政府形象的傷害。

借鏡美國弊端揭發人保護法的經驗，設計一套完善且值得信任的弊端揭發人保護制度，將有助於防止公部門腐化，達到澄清吏治的目的；同時可使政府重獲人民的信任，進而提昇政府治理的正當性。

關鍵詞：弊端揭發者、公共服務動機、弊端揭發者保護制度、一九八九年弊端揭發人保護法、特別檢察官辦公室

* 國立政治大學公共行政學系教授

** 國立政治大學公共行政學系碩士班研究生

A Probe into the Whistle-Blowers Protection System

Hsiao Wu-tung & Huang Sheng-Jen

Abstract

Right now the Whistle-Blowers Protection System has been increasingly used by the U.S. government as an important tool to prevent people on both public and private sectors from doing things that are corrupt, illegal or harmful to national benefits. A well-engineered Whistle-Blowers Protection System will offer any crusading members of an organization a formal and effective route to expose any scams they discovered instead of just reporting the same to the press in an anonymous way. This will not only reduce the social costs arising from blowing the whistle, but also help the government agencies to cope with their crisis immediately so that the reputation for the government may not be greatly tarnished.

Orchestrating a full-fledged and trustworthy Whistle-Blowers Protection System by resorting to the U.S. efforts at enacting bills for protecting whistle-blowers will help prevent the government agencies from becoming corrupt and serve the purpose of making officials with probity do their jobs honestly while resuming people's faith in the government to boost its credibility for proper governance.

Keywords : whistle-blower, public service motivation, whistle-blowers protection system, the whistleblower protection act of 1989, office of special counsel

壹、前言

自 2005 年以來，國內陸續發生多起影響公共利益的重大弊案，從高雄捷運弊案、高速公路電子收費系統弊案，再到陽明山纜車弊案，已嚴重影響政府形象及人民對政府之信任。在這些弊案中，又以高雄捷運弊案對政府形象的傷害最大，因為該案是掌握弊端資訊者以匿名方式將消息直接交由特定媒體批露，而非檢調或政風體系。此種揭弊模式不但造成社會間的猜疑與不信任，不利於社會資本的累積，同時在媒體的配合報導下更加深了不同族群間的緊張與對立；再者，此種匿名揭弊的現象亦反映出我國目前的廉政機制尚有改善空間，尤其是關於弊端揭發人的保護制度。

近年來，弊端揭發人保護制度之設計，逐漸受到先進民主國家的重視。以美國為例，1978 年的文官改革法（Civil Service Reform Act）為保護揭弊公務員制度之發軔，是第一個明文禁止政府機關對揭弊公務員採取報復性人事處分的立法（楊戊龍，2006：88），而 1989 年弊端揭發人保護法（Whistleblower Protection Act）及其 1994 年的修正則進一步強化對揭弊公務員的保護（Miethe, 1999: 106）。另外，2001 年 12 月

美國第七大企業集團安隆（Enron）公司宣告破產，使成千上萬名員工被迫失業，並波及許多相關企業，對公共利益造成重大危害；有鑑於此，美國政府於 2002 年 7 月簽署了沙賓法案（Sarbanes-Oxley Act），該法案除了強化企業的會計監督機制外，並訂定負責受理弊端揭發的正式程序，同時提供因揭弊而遭不法解雇員工享有法律救濟途徑，一旦揭弊員工勝訴，法院將可對採取報復行為的僱主處以徒刑，而勞工部（Labor Department）也會要求該企業重新雇用因揭發弊端而被解職的員工（Trevino & Nelson, 2004: 82-83）。由此可知，弊端揭發人保護制度已逐漸成為美國政府防止公、私部門從事貪腐、違法及危害公共利益之行為的重要機制之一。究其原因，乃是因為組織成員最瞭解組織內部的運作與弊端所在，如能藉由完善的弊端揭發人保護制度，來鼓勵組織成員在弊端尚未擴大致侵害公共利益前予以揭發，則可防患於未然，使危害不致發生或使其消匿於無形，因此弊端揭發人保護制度對於組織弊端具有早期預警的功能（黃宏森，2005：40-41）；再者，完善的弊端揭發人保護制度可引導具有道德勇氣之組織成員循正式管道來揭發弊端，而非以匿名方式透過媒體來揭弊，此將有助於降低因揭弊所衍生的

社會成本，同時也給相關政府單位得以進行危機處理，以減輕弊案對政府形象的傷害。

根據法務部「95年度台灣地區廉政指標民意調查」，在二十一種公職人員¹中，台灣民眾心目中清廉程度排名第一者，是92至94年四次調查當中清廉度均居第二的一般公務人員；而縣市政府首長及主管、鄉鎮市首長及主管、中央政府首長及主管在台灣民眾心目中的清廉排名，則分別為第十四名、第十五名及第十八名，同時此三種公職人員的清廉排名自92年的調查起，便始終在十名以外。雖然作為公部門人力結構主體的一般公務人員之清廉程度名列前茅，但卻仍無法確保我國政府部門的廉潔。究其原因，除了長久以來的行政陋習（例如關說、紅包文化）與強調階級服從的行政倫理（陳敦源，2006：189-191）外，缺乏完善的弊端揭發制度亦是其原因之一。因為我國對於公務人員考績評定之依據規定不明，且又無完善的弊端揭發保護制度，所以即使我國一般公務人員較為清廉，但在評估過個人利弊得失後，往往無人願意出面揭發組織弊端。而這種在缺乏弊端揭發人的組織環境下，使政風

或檢調人員不易取得貪瀆案件之重要證據，導致我國的貪瀆案件定罪率偏低，無法對公部門中有意舞弊者產生威嚇效果，因此政府弊案層出不窮（楊戊龍，2006：86-87；Miethe, 1999: 33）。

職是之故，設計一套完善且值得信任的弊端揭發人保護制度，將有助於防止公部門腐化，達到澄清吏治的目的；同時可使政府重獲人民之信任，進而提升政府治理的正當性，因此如何強化我國弊端揭發人保護制度實為當今首要之務。故本文將針對弊端揭發的定義、對組織與個人之影響作一探討，並介紹美國弊端揭發人保護制度，以作為改革我國弊端揭發人保護制度的借鏡。

貳、弊端揭發人的定義

英語中的「whistle-blower」，就其字面意思為「吹口哨的人」，實則係指「弊端揭發人」，亦即「公務員把機關的違法失職情形釋放消息讓外界知悉，或向議會、檢調、政風及上級機關報告（蕭武桐，2002：302）」。換言之，弊端揭發人係指「揭發組織違法、管理不當、明顯浪費組織資金、濫

¹ 此二十一種公職人員分別為一般公務人員、公立醫院醫療人員、監理人員、環保稽查人員、消防設施稽查人員、稅務稽查人員、檢察官、法官、殯葬管理人員、海關人員、監獄管理人員、警察、建管人員、縣市政府首長及主管、鄉鎮市首長及主管、鄉鎮市民代表、縣市議員、中央政府首長及主管、政府採購或公共工程人員、立法委員、河川砂石管理業務人員。

用權力、或危及公眾健康及安全等行為的組織成員，而其揭發的管道除了可經由組織內部的正式途徑外，亦可訴諸外部的檢察體系、國會或媒體（Lewis & Gilman, 2005: 176）。由此可知，弊端揭發人必須是某一組織中的成員，因為身為組織的一員，故得以目睹或知悉該組織的不法情事，而基於維護公益、伸張正義或其他動機，將此弊端向有能力處理的人員報告或直接公諸於媒體（Miethe, 1999: 11-15）。但也因為弊端揭發人是組織的一員，所以其揭弊行為已與組織忠誠的要求有所牴觸，倘若該組織缺乏開明的組織文化，組織成員在揭弊後多半會遭到組織或同事的報復。換言之，弊端揭發人不但須承受被組織報復的風險，亦得在組織倫理、專業倫理及個人良知間作一選擇（黃宏森，2005：46-49）。因此，弊發揭端不單只是法律的問題，其亦涉及不同倫理間的取捨，是一種倫理困境。

再者，弊端揭發人所揭露的弊端必須是組織的不法情事或損害公益之行為，以美國聯邦法律為例，其將揭弊公務員所揭露之弊端界定在「違反法令、明顯不當管理、嚴重浪費公帑、濫用權力、以及對公眾健康或安全造成實質且明確之危害等組織行為」（CSRA, s. 2302 (b)(8)；轉引自 Truelson,

2001: 408），一再顯示出揭弊內容必須是非法或嚴重不當的組織弊端，而非細瑣的錯誤。

另外，弊端揭發人必須將弊端資訊向有能力處理的人員報告（Miethe, 1999: 11），亦即須向有能力阻止或可導正組織不法行為的人員報告，例如組織內部的監察人員、組織外部的檢調人員、國會議員或媒體等。倘若只是將弊端資訊透露給無處理能力的同事、家人或朋友，則便不屬於弊端揭發。而且在此種情況下，弊端資訊多半會被視為抱怨或小道傳聞（gossip）。

最後，對弊端揭發人而言，揭發組織弊端並非其職責所在。以我國公部門組織為例，主動舉發組織內部弊端的政風人員，通常不被認為是弊端揭發人，因為揭弊乃是組織所賦予政風人員的職責，所以在揭弊後，政風人員較不會受到組織的報復，同時其所承受的壓力也遠比一般的弊端揭發人來得小。但倘若政風人員的揭弊方式未依循正式途徑，而是透過國會議員或媒體等非正式管道來揭發組織弊端，則可稱之為弊端揭發人（Miethe, 1999: 17）。

由以上論述可知，弊端揭發人必須符合四個條件：第一，揭發者必須是該組織的成員；第二，所揭發的資訊必須是組織中的不

法情事或嚴重不當的處置；第三，須將弊端資訊向有能力處理的人員報告。第四，揭發組織弊端非其職責所在。只要符合此四個條件，便可稱之為弊端揭發人，至於其揭弊的動機為何，則在所不問。即使是基於自利動機而揭發弊端，只要組織成員願意出面揭發弊端資訊，該弊端揭發人便應受到應有保護；但此並非表示揭弊動機不重要，因為動機往往是影響弊端揭發人被視為「英雄」或「叛徒」的重要因素（Miethe, 1999: 15）。不過，關於弊端揭發人的真正揭弊動機，外人通常不易瞭解，除非弊端揭發人表現出極明顯的自利傾向，否則一般人多將弊端揭發人塑造為正義的化身，即使其揭弊的真正動機是基於檢舉獎金或其他自利考量。

一般人之所以給予弊端揭發人較正面的評價，除了因為揭弊行為隱含著不同流合污的意思外，揭弊行為通常伴隨著利他而較不利己的結果也是原因之一，尤其當組織弊端可能危害公益時，此時出面揭發弊端更是高度公共服務動機（Public Service Motivation）的展現。所謂公共服務動機，係指在公部門工作的成員所特別具有的動機（Perry & Wise, 1990: 68；轉引自 Moynihan & Pandey, 2007: 40），該動機可促使其致力於公共利益的維護與追求。公共服務動機原本

是用來瞭解公部門成員與私部門員工間的差異，亦即前者強調公共利益，後者則追求個人私利。但另有論者認為公共服務動機並不專屬於公部門中的成員，私部門與第三部門的員工亦會展現出不同程度的公共服務動機（Wittmer, 1991；轉引自 Moynihan & Pandey, 2007: 41）；依此見解，凡是出面揭發組織的重大弊端，不論其身處公部門或私部門，皆是一種公共服務動機的展現。不過，一般人仍期待公部門中的成員應具有較高的公共服務動機，尤其是公部門中的常任文官。在萬斯萊（Gary L. Wamsley）等學者所提倡的「黑堡宣言」觀點中，常任文官被期待成為具有自我意識的公共利益受託者，亦即常任文官不應只是政治行政二分典範下的政策執行者，而是懂得運用本身的專業知識來為人民謀求更大福利的公共利益促進者。因此「黑堡宣言」呼籲常任文官應扮演下列五種角色：執行與捍衛憲法的角色、人民受託者的角色、賢明少數的角色、平衡輪的角色、分析者與教育者的角色（余致力，2000：8-9）。所以常任文官出面揭發公部門中的貪瀆弊端，即是對上述五種角色的具體實踐，也是高度公共服務動機的展現（余致力，2000：11）。

除了學界對常任文官的期待外，在制度

的設計上也使常任文官在揭發組織弊端上，可享有較多的保障。因為許多民主國家為了使常任文官能在民主政體中免於政治干擾、維持行政中立並穩定政府運作，所以在制度上保障其身分與地位（許濱松，1988）。而此種對常業文官的保障除了基於上述的目的外，在公部門貪瀆弊端層出不窮的今日似乎還有其他更多的期待，亦即期許常業文官扮演起公部門中弊端揭發人的角色。因為常業文官的身分與地位受到法律的保障，非依法律及正當程序，不得任意對其作出不利身分、地位與俸給的處分，故公部門主管無法輕易地直接對揭發組織弊端的常業文官實施報復性人事措施；反觀具政治性任命的公務員則無此種保障，其去留是由公部門中的高層管理者決定，因此其若出面揭發組織弊端，就必須冒著被摘去烏紗帽的風險。相較之下，常任文官理應勇於出面揭發組織弊端以捍衛公共利益，可是實際的情況卻未必如此。以我國為例，常任文官揭發組織弊端的案例並不多見，究其原因除了行政文化向來較強調階級服從的倫理外（陳敦源、蔡秀涓，2006：189-191），缺乏完善的弊端揭發人保護制度也是原因之一。雖然我國公務人員的身分與官、職等皆受到法律的保障，但相對於弊端揭發人所可能遭受到的組織報復

行為而言，目前的法律保障仍嫌不足，因此仍須建構更完善的弊端揭發人保護制度，以促使公務人員出面揭發組織弊端。

參、弊端揭發對組織之影響

近年來，公、私部門多起醜聞弊案，致使組織的防弊課題逐漸受到重視，而作為防止組織貪腐最後一道防線的弊端揭發人，在工作性質日益分殊化與專業化的今日，其重要性更勝以往。因為現今的組織多強調分工化，生產流程遠比過去複雜，每一樣產品或服務皆須經過各種不同部門人員的加工，才得以順利產出。此種細密的分工方式，雖然使生產效率大幅提升，但卻大幅削減員工對於產品的掌控度與責任感，在生產過程中反而容易衍生弊端，所以在此種組織環境下，惟有倚賴弊端揭發人才能及時阻止弊端發生或擴大（Miethe, 1999: 24-27）。再者，組織事務的繁雜與專業亦使得一般大眾難以監督組織運作，即使是較為透明公開的公部門組織，倘若人民不具相關知識，仍無法主動察覺其弊端所在。而組織內部雖設有會計或監察制度，且在多數時間皆可正常運作，但卻經常在許多重要時刻突然失靈。以私部門而言，由於組織中的財會人員多為「國王的人馬」，所以在上位者若心懷不軌，這些財會

人員也多半會助紂為虐，例如美國安隆公司（Enron）的不實財報、世界通訊公司（WorldCom）的會計假帳，以及我國近期的力霸掏空案，都一再顯示出公司治理上的嚴重問題。在公部門方面，政風人員雖具有行政監察的功能，但因缺乏調查權與調閱權，再加上雙重首長的矛盾設計，使得政風人員無法有效發揮防腐的功能（陳順煌，2002：110-112）。

有鑑於組織事務的複雜與既有監督制度的缺失，透過建構完善的弊端揭發人保護制度來鼓勵組織成員出面揭發弊端，儼然已成為防治組織弊端的最佳方式。因為組織成員身處組織內部，不但瞭解組織運作方式，也較容易察覺組織弊端，而且與外部檢調人員相比，其不易引起組織中舞弊者的戒心，可以較順利地取得組織的不法證據；再者，弊端揭發人也有助於組織找出成員中的「爛蘋果」，及早將之移除，以避免貪腐行為在組織內部擴散²（Miethe, 1999: 83-85；陳順煌，2002：143-145）。所以，完善的弊端揭發人保護制度在組織的防弊上，有著絕對正面的影響。除此之外，弊端揭發人若是在弊端尚未形成前，依循組織內部途徑舉發弊

端，使組織得以即時作出處置，將弊端消匿於未發之前，如此一來不但可避免組織不法行為對公共利益的傷害，亦有助於組織形象的維護（Miethe, 1999: 85）。

不過，凡事莫不利弊相隨，弊端揭發人保護制度也可能對組織造成下列的負面影響。首先，若無健全的組織文化作基礎，一味地鼓勵組織員工揭發弊端，將造成員工間關係的緊張，有礙組織信任的形成。再者，弊端揭發人保護制度容易淪為惡意毀謗與蓄意破壞組織形象的護身符，雖然此種惡意的不實指控往往可經由事後的調查還原事實真相，但卻難以回復被害者已受損的名譽及形象（Miethe, 1999: 86-88）。另外，弊端揭發人保護制度也可能成為工作績效不佳員工的避風港，因為只要設法揭發組織弊端，績效不佳的員工便會受到法律的保護，使組織無法順利將其解雇，即使解雇的理由是因績效不佳而非報復揭弊（Ban, 2000: 58；Westman, 1991: 11, 16；轉參自楊戊龍，2006：113）。

雖然弊端揭發人保護制度可能對組織造成上述的負面影響，但整體而言其對組織的影響還是利多於弊，尤其在組織弊案層出不

² 爛蘋果理論（rotten apple theory），係指「一箱蘋果中有一粒腐爛，則全箱都將腐爛」，用來形容貪腐行為具有漣漪性及破壞性，所以肅貪的立場態度，就是不允許一箱蘋果中有一粒腐爛的蘋果。

窮的今日，惟有透過完善的弊端揭發人保護制度來鼓勵組織成員勇於揭發組織弊端，才能有效嚇阻舞弊者，公共利益也才得以維護。

肆、弊端揭發對個人的影響

一般而言，弊端揭發人通常很難事先準確地預測該揭弊行為將對其個人造成何種影響，不過吾人還是可以將揭弊行為可能產生之影響，分為正面與負面兩種。

就正面影響而言，弊端揭發人倘若可成功揭發組織弊端，將可從中獲得成就感，同時又因個人良知得以維護而會有自我滿足感；如果所揭發的是嚴重危及公共利益的重大弊端，則弊端揭發人不只可獲得成就感與滿足感，也將得到他人的尊重與肯定（Miethe, 1999: 69-70）。以近期較著名的弊端揭發人為例，如 Sherron Watkins、Cynthia Cooper 和 Coleen Rowley，其分別揭發了安隆公司（Enron）與世界通訊公司（World Com）的不實財報與會計假帳，以及 FBI 在防範 911 事件上的疏失，這三位女士因其英勇的揭弊行為，而成為 2002 年時代雜誌（Time Magazine）的年度風雲人物。此種被視為英雄般的殊榮，可說是對弊端揭發人的

最佳肯定。

除了精神上的報酬外，弊端揭發人也可能獲得一筆不小的金錢報酬。以美國的「不實請求法」（False Claims Act）為例，凡是依據此法向聯邦法院控告詐欺聯邦政府的不法廠商，一旦勝訴或和解後，原告即有權請求被告廠商應繳罰款總數的 15%~30% 和訴訟費用（楊戊龍，2006：87；Miethe, 1999: 136）。這樣的規定無疑是以金錢作誘因，來鼓勵美國公民努力揭發弊端，而其成效也相當顯著，美國人民揭發不法廠商詐欺聯邦政府的案件從 1987 年的 32 件，大幅成長至 1995 年的 274 件（Phillips & Cohen, 1996；轉引自 Miethe, 1999: 71），其中有不少人因揭弊而得到超過百萬美金的金錢報酬³。而我國的「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」中，亦設有檢舉獎金的規定，只要檢舉人於貪污瀆職之罪未發覺前，向有偵查權機關或政風機構檢舉，經法院判決有罪者，即發給獎金，獎金最高可達新台幣一千萬元。

不過，並非每個弊端揭發人都可以當選年度風雲人物或得到一筆為數不小的檢舉獎金。許多弊端揭發人雖然成功地揭發組織弊端，但卻身陷揭弊的負面影響中，而且無法順利走出陰霾，使生活變得苦不堪言，有人

³ 相關案例請參見 Miethe, 1999: 71-73。

甚至在事後對於自己的揭弊舉動感到相當後悔 (Alford, 2001: 1-2)。弊端揭發人之所以會有這樣的反應，乃是因為組織會對其進行報復。組織對於弊端揭發人的報復種類繁多，不過大致上可分為組織內的非正式報復行為 (例如言語上的騷擾或恐嚇、遭到同事與主管的孤立)、組織內的正式報復行為 (例如解雇、被迫退休、降級、給予較差的考績、被賦予吃力不討好的工作、被調職到外地)，以及組織外的報復行為 (例如以抹黑的方式使弊端揭發人無法順利找到新工作、威脅或直接傷害弊端揭發人與其家人的人身安全)；而組織是否對弊端揭發人進行報復及採取何種報復手段，通常會受到弊端揭發人在組織中的職位性質與年資長短、揭弊方式 (循組織內部途徑或利用組織外的揭弊管道)、所揭發弊端的嚴重性、組織文化等因素的影響 (Miethe, 1999: 73-83)。除此之外，組織的報復行為又會進一步衍生出其他的負面影響，例如家人的責備與不諒解、親戚朋友的疏離、龐大的精神壓力與個人經濟狀況惡化等。因此，難怪有人會建議欲揭發弊端的組織成員：「除非你準備退休或非常富有，否則不要為之；不要作這種事，因為它會讓你身敗名裂」(引自楊戊龍，2006：114)。

由以上可知，揭弊行為雖然使弊端揭發人得以伸張正義，並且可能獲得一筆不小的金錢報酬，但卻須面對組織鋪天蓋地而來的報復行為，而其結果嚴重者甚至會使弊端揭發人喪失性命，因此其中的利害考量及良心煎熬如非親身經歷，實難以體會。所以若欲促使組織成員出面揭發弊端，就必須建構完善的弊端揭發人保護制度，藉由法令及正當程序的保障，來降低弊端揭發人受到組織報復的機會，同時提供檢舉獎金以增加組織成員出面揭發組織弊端的可能性，如此才得以產生防治組織弊端的效果。

伍、美國聯邦政府弊端揭發人保護制度之簡介

由於公部門的運作完全仰賴公共資源的輸入，而其產出亦涉及公共資源的分配，故公正廉潔便成了人民對公部門的基本要求；倘若公部門的運作無法秉持公正廉潔的原則，其將失去治理正當性與人民信任 (施能傑，2003：1)，而治理過程所需的成本也將隨之增加，所以公部門的防弊課題遠比來私部門來得重要。有鑑於此，許多民主先進國家的政府為了挽回人民的信任與支持，近年來透過各種防弊機制的建構，以監督防治公部門中貪腐弊端的滋生。而作為組織中最後

一道防弊機制的弊端揭發人，近年來也逐漸受到重視，各民主先進國家紛紛以制定專法的方式來強化對弊端揭發人的保障，例如美國於 1989 年通過的「弊端揭發人保護法」(Whistleblower Protection Act)、英國在 1998 年所通過的「公共利益公開法」(The Public Interest Disclosure Act) 以及澳洲於 2001 年所通過的「維多利亞弊端揭發人保護法」(The Victorian Whistleblowers Protection Act) (黃宏森，2005：58)，皆提供弊端揭發人法律上的保障，希望藉此鼓勵公務人員勇於出面揭發組織弊端，進而防治公部門的腐化。在上述國家中，美國是最早以法律鼓勵、保護公部門弊端揭發人的國家，因此後文將針對現行美國聯邦政府弊端揭發人保護制度作一介紹，以作為改善我國弊端揭發人保護制度之參考。

一、制度沿革

美國現行的聯邦公務員弊端揭發人保護制度，奠基於 1978 年文官制度改革法、1989 年弊端揭發人保護法與 1994 年特別檢察官辦公室重授權法。其中，1978 年的文官制度改革法是美國總統卡特所簽署通過的法案，該法案的主要目的是確保功績制度落實於美國文官體系、提升聯邦公務員的工作績效與回應性，並加強對聯邦公務員權利的保

障；而在該法案針對公務員所提供的保障項目中，即包含了對揭弊公務員的保障，這是美國第一次提供揭弊公務員制度性的法律保障 (Truelson, 2001: 412)。為了確保功績制的徹底落實，該法案特別列出功績制的九點原則與十一項禁止性人事措施 (prohibited personnel practices)，以作為聯邦人事管理工作的依據 (Truelson, 2001: 412)。其中功績原則的第九點規定，公務員依法揭發其合理相信有弊端之情事，包括違反法令、管理不當 (mismanagement)、嚴重浪費公帑 (gross waste of funds)、濫權或對公眾健康或安全有重大具體的危險，應予保護，以免受到報復；人事禁止規定第八點及第九點分別規定，禁止行政機關對依法揭弊公務員為報復性處分，禁止行政機關對行使申訴、抱怨或訴怨 (grievance) 權利，或作證或支持他人行使此一權利，或與特別檢察官或機關調查主管合作或提供資訊，或拒絕遵守違法命令之聯邦公務員或應徵者，採取或不採取某一人事處分 (引自楊戊龍，2006：88)。

此外，1978 年文官制度改革法大幅修改美國人事行政的組織架構，其裁撤美國文官委員會，成立人事管理局 (the Office of Personnel Management)、功績制保護委員會 (Merit Systems Protection Board) 及聯邦勞

動關係委員會 (the Federal Labor Relations Authority)。其中，人事管理局職掌聯邦政府人事政策及管理，聯邦勞動關係委員會負責維護聯邦公務員的結社權與特定議題的集體協商，而功績制保護委員會係獨立於總統人事管理權以外的聯邦人事行政機關，其具有準司法機關之性質，專責公務員之權利救濟工作，並於其下設特別檢察官辦公室 (the Office of Special Counsel)，負責以下事務：

- (1) 受理並調查聯邦公務員對於實施禁止性人事處分之行政機關的申訴，並向功績制保護委員會起訴違反機關；
- (2) 對於聯邦、州與地方政府公務員的政治活動，依據赫奇法 (the Hatch Act) 之規定給予忠告 (advice)，並向功績制保護委員會起訴違反規定之政治活動；
- (3) 作為聯邦公務員揭發政府弊端的管道 (楊戊龍，2006：89；OSC, 2005: 4)。雖然文官制度改革法為聯邦公務員建構一個機關內部監督體系以外的揭弊管道 (Truelson, 2001: 413)，並提供因揭弊而受報復性人事處分之公務員法律上的救濟途徑，但該法在實際運作上卻未發揮保障揭弊公務員的功能。因為在 1978 年的文官制度改革法架構下，聯邦公務員若因揭弊而遭到報復性人事處分，須先向特別檢察官辦公室提出申訴，經特別檢察官調查後確認申訴屬實，再由特

別檢察官向功績制保護委員會起訴違反禁止性人事規定的相關單位及人員，然後經功績制保護委員會審理，決定是否對行政機關作出矯正處分 (corrective action) 及對受指控之公務員為紀律處分 (disciplinary action)。在此程序中，受報復公務員所提出之申訴須先後取得特別檢察官與功績制保護委員會的認同，才得以獲得救濟；但若特別檢察官經調查後決定不起訴，公務員便無其他的救濟管道，因此遭受報復性人事處分之公務員能否獲得進一步的救濟機會，完全取決於特別檢察官是否有意願起訴行政機關 (楊戊龍，2006：100)。而在 1978 年文官制度改革法架構下的特別檢察官辦公室認為自己的職責在於保護功績制，非保護揭弊公務員，因此特別檢察官較偏袒管理方，對揭弊公務員持不友善的態度，甚至告訴管理者如何規避開除公務員而不會受到特別檢察官的干預 (楊戊龍，2006：90, 114)，所以在 1989 年以前，特別檢察官辦公室起訴的案件屈指可數 (Devine, 1999: 534；轉引自 Borak, 2005: 632)。但是，即使遭到報復之公務員的申訴獲得特別檢察官的認同，而向功績制保護委員會起訴，也不代表申訴公務員必可獲得救濟，因為仍須經功績制保護委員會的審理來決定；而此時期的功績制保護委員亦認為自

己是功績制的保護者，且對於報復性人事處分的認定，採取較嚴格的舉證標準，致使揭弊公務員無法獲得救濟 (Truelson, 2001: 418)。有鑑於 1978 年文官制度改革法無法達到其保障揭弊公務員的目的，國會乃於 1986 年提出弊端揭發人保護法，以強化對揭弊公務員的保障，但該法案卻在行政部門的反對下，直到 1989 年才成為法律 (楊戊龍，2006：112)。

1989 年弊端揭發人保護法 (The Whistleblower Protection Act of 1989) 是美國國會首次為揭發弊端之聯邦公務員所制定的專法，其為了強化對揭弊公務員的保護，特別作了以下的改革 (Truelson, 2001: 413-414；楊戊龍，2006：90-91)：

- (1) 將特別檢察官辦公室自功績制保護委員會中分離出來，使其成為一個獨立的聯邦機關。此將有助於特別檢察官辦公室調查揭弊公務員是否遭到行政機關的阻撓或報復，並可強化國會對特別檢察官辦公室的監督。
- (2) 降低因揭弊而遭報復之公務員的舉證責任。在文官制度改革法下，特別檢察官必須向功績制委員會舉證公務員的揭弊行為是行政機關採取不利益人事處分的

「重要」因素 (significant factor)，進而證明該處分是報復性人事處分；而在弊端揭發人保護法下，特別檢察官只須舉證公務員的揭弊行為是行政機關採取不利益人事處分的「促成」因素 (contributing factor) (Truelson, 2001: 418)，以提高公務員獲得救濟的機會。

- (3) 對於不服特別檢察官辦公室決定的揭弊公務員，賦予其向功績制保護委員會提出申訴的權利，此即為「個人權利申訴」 (Individual Rights of Action)。該法賦予聯邦公務員「個人權利申訴」的目的在於降低其對特別檢察官的依賴 (楊戊龍，2006：100)，意即當特別檢察官辦公室對於揭弊公務員的申訴作出不起訴決定或無法在法定期限內完成調查作出決定，致使揭弊公務員無法獲得救濟時，該公務員可直接向功績制保護委員會提出申訴，進而向聯邦巡迴上訴法院 (the United States Court of Appeals for the Federal Circuit) 提出申訴。
- (4) 擴大對揭弊公務員報復行為的認定，將行政機關對揭弊公務員威脅採取或不採取某一人事處分之行為，納入禁止性人事措施之範圍，此舉將有助於特別檢察官辦公室提供揭弊公務員更多的保障。

- (5) 在功績制保護委員會審理階段，申訴公務員得申請暫緩行政機關所採取之人事處分的執行。
- (6) 機關首長得對因揭弊而受報復公務員的調職或重新指派工作為優先考量。
- (7) 將行政機關對拒絕遵守違法命令之公務員採取不利人事處分之行為，納入人事禁止規定的範圍。

此外，美國國會又於 1994 年通過特別檢察官辦公室重授權法 (the Office of Special Counsel Reauthorization Act of 1994)，此法不但擴大受保障的聯邦公務員範疇，將退伍軍人事務部 (the Department of Veterans Affairs) 中的聯邦公務員以及特定國營事業 (certain government corporations) 的職員納入保障範圍，同時賦予特別檢察官辦公室新的職責。該法案規定特別檢察官辦公室必須在接到公務員對於禁止性人事措施之申訴的兩 240 天內，決定受檢舉之行政機關是否有違反人事禁止規定以及是否對其提起訴訟；另外，該法案也規定聯邦機關必須告知其所屬公務員有關弊端揭發人保護法中的權利與救濟途徑 (OSC, 2005: 4)。

二、受保護之揭弊行為的要件

根據現行聯邦文官法令所定義的「揭

弊」，係指聯邦公務員針對法令所未禁止揭發之事項，基於合理之確信，違反法令、明顯不當管理、嚴重浪費公帑、濫用權力、或對公眾健康及安全造成重大危害情事之資訊加以揭發 (楊戊龍，2006：92；Truelson, 2001: 408)。在此一定義中，雖然對揭弊行為作了一個明確的規範，但對公務員揭弊行為的認定也相對受到限縮，因此揭弊公務員必須符合以下之要件，才得適用弊端揭發人保護法所提供的法律保障。

(1) 適用對象

雖然美國國會期望藉由弊端揭發人保護法的通過，以改善文官制度改革法下揭弊公務員欠缺完整保障的情況，進而鼓勵公務員勇於揭發政府弊端；但在弊端揭發人保護法的適用對象上，國會卻仍延續過去的限制，未將適用對象擴及全體的聯邦公務員。弊端揭發人保護法所指涉的公務員，並非單指聯邦政府行政部門中的現任公務員，尚包含離職公務員與應徵職務者，但本法僅適用於某些行政機關中特定職位的現任公務員、已離職公務員與應徵職務者。在適用的職位方面，本法僅限於競爭性職位 (competitive service)、排除性職位 (excepted service) 與資深行政主管 (Senior Exe-

cutive Service)；而職位性質涉及機密、政策決定、政策制定或政策倡導者，則排除在本法之適用範圍外；另外，總統亦可基於必要且合理之行政考量，將某些職位排除在本法的適用之外。此外，可適用本法的行政機關亦有所限制。弊端揭發人保護法不適用於郵政管理局、郵資委員會、政府審計局 (Government Accountability Office)、聯邦調查局、中央情報局、國防情報局、國家影像暨製圖局 (National Imagery and Mapping Agency) 和國家安全局中的公務員，同時其他由總統掌控的外交情報單位或反情報單位中的公務員亦無弊端揭發人保護法之適用。凡是不適用本法之聯邦公務員向特別檢察官揭發政府弊端，特別檢察官仍會將揭弊資料交由相關機關處理，但特別檢察官不會要求被檢舉機關的首長進行調查並製作調查報告；而揭弊公務員也不受人事禁止規定的保障，亦即其揭弊後若遭受報復性人事處分，

將無法自特別檢察官與功績制保護委員會獲得救濟 (Whitaker, 2007: CRS-2-3)。

由上述可知，不適用弊端揭發人保護法的行政機關多為聯邦政府中較敏感的情治機關，但此些機關卻也是政府中最容易藏污納垢的單位；尤其九一一事件發生後，美國情治機關即以「國家安全」為名，加強對恐怖活動之監控，但美國情治機關利用違法監控侵犯美國人民隱私權或自由權的新聞卻也日益增加⁴，因此對於情治機關的監督議題慢慢引起美國人民的關注。再者，在這些機關中，仍不乏勇於出面揭發情治機關違法監控⁵、管理疏失⁶或瀆職濫權⁷等弊端行為的公務員，但在揭弊後往往遭到情治機關以各種理由將其解雇，而此些揭弊公務員因不受弊端揭發人保護法的保障，故無法透過特別檢察官與功績制保護委員會來尋求救濟。有鑑於此，近來已有不少促進弊端揭發的民間組織致力於改革現行的弊端揭發人保護制度，其

⁴ 參閱「後 9-11 時代：美國公民自由也遭“恐怖攻擊”」

網址 <http://www.washingtonobserver.org/story.cfm?storyid=1199&charid=2> Visited on July 6, 2007

⁵ 參閱“Two FBI Whistleblowers Confirm Illegal Wiretapping of Government Officials and Misuse of FISA” 網址 <http://nswbc.org/Press%20Releases/PressRelease-March5-07.htm> Visited on July 6, 2007

⁶ 參閱“Sibel Edmonds: A Patriot Silenced, Unjustly Fired but Fighting Back to Help Keep America Safe” 網址 <http://www.aclu.org/safefree/general/18828res20050126.html> Visited on July 6, 2007

⁷ 參閱“Ex-agent wins lawsuit against FBI”

網址 http://www.whistleblowers.org/Ex-agent_wins_lawsuit_against_FBI.htm Visited on August 6, 2007

企圖藉由制定新法將弊端揭發人保護法的適用對象擴大至情治機關中的聯邦公務員，以使其勇於揭發有關國家安全的弊端，進而確保國家利益與公民權利⁸。但另有論者認為，若鼓勵情治機關之公務員出面揭發弊端，可能會使國家安全的資料被迫公開，如此一來將有利於恐怖份子進行恐怖攻擊，因此對於揭弊公務員的法律保障仍須在國家安全與政府課責間找尋一個適當的平衡點（Borak, 2005: 619-620）。

(2) 適用的弊端類型與揭弊管道

根據聯邦文官法令的規定，一個受到保護之揭弊行為其可揭發的政府弊端，主要可分為兩大類型。第一類弊端是違反法令規定的政府行為，此種政府弊端的特色在於違反法律或法規命令，因此其在認定上較不易產生爭議。第二類弊端則是指明顯不當但尚未違法的政府行為，其又可細分為四種，分別為政府機關中明顯管理不當（gross mismanagement）、嚴重浪費公帑（a gross waste of funds）、濫權（an abuse of authority）

以及對公眾健康或安全造成實質且明確之危險的政府行為（a substantial and specific danger to public health or safety）；由於這四種政府弊端的定義較不明確，為避免公務員濫行揭弊影響行政機關的正常運作，因此在四種弊端的認定上須符合反細瑣標準（de minimis standard），亦即僅承認極明顯或超乎尋常的政府弊端，不包含細瑣的疏失或有爭論的管理決定（Whitaker, 2007: CRS-4-5；楊戍龍，2006：94-95）。

此外，聯邦公務員所揭發的政府弊端，必須非法律所特別禁止揭發的事項，也不得涉及行政命令所特別要求保密的國防或外交事務。而關於揭弊的管道，原則上僅限於特別檢察官、行政機關內部的督察長（the Inspector General of an agency）或機關首長所指定專門受理揭弊案件之人員⁹；但為避免限制揭弊管道的規定被解釋為各行政機關可對國會保留資訊¹⁰、或行政機關可對向國會揭露資訊之公務員採取不利人事處分，因此1989年的弊端揭發人保護法規定公務員

⁸ 參閱“NSWBC Lauds the Recent Nonpartisan Speech by Al Gore & Calls for New Whistleblower Legislation” 網址 <http://www.nswbc.org/Press%20Releases/Web-NSWBC%20PR-AlGore-Jan16.htm> Visited on August 6, 2007

⁹ 參閱 5 USC § 2302(b)(8)(A)

¹⁰ 因為國會必須自行政機關中獲得必要的資訊，以有效監督行政機關。

可向國會揭露弊端資訊，但須向國會所授權受理弊端資訊的議員或其他指定人員揭發才受保護（Whitaker, 2007: CRS-5；楊戍龍，2006：110）。

(3) 合理之確信（reasonable belief）

此一條件是要求揭弊公務員對於所揭發的政府弊端，必須合理地相信該弊端為真實，且揭弊行為是一個誠實（good faith）行為，不得是刻意捏造的弊端。雖然此處要求揭弊行為須是具有合理確信的誠實行為，但其並未限制揭弊行為的動機必須基於維護公共利益；換言之，即使揭弊公務員是基於個人動機而出面揭發弊端，只要該揭弊行為是一誠實行為，同時揭弊公務員對於該弊端具有合理之確信，則該揭弊行為便應受到法律保障（Whitaker, 2007: CRS-3-4；楊戍龍，2006：96-97）。

綜上所述，一個受法律保障的揭弊行為必須是可適用弊端揭發人保護法之聯邦公務員，基於合理之確信向特別檢察官、機關內部督察長或向機關首長所指定受理揭弊案件之人員揭發前述的五種政府弊端，同時所揭發之弊端不得是法律所禁止公開或行政命令要求保密的國

防、外交事務。

三、揭弊程序－特別檢察官辦公室

在弊端揭發人保護法的架構下，特別檢察官辦公室扮演著相當重要的角色，其不但是聯邦公務員（包括離職公務員與應徵職務者）的揭弊管道，同時也是遭報復性人事處分之揭弊公務員的申訴窗口。雖然特別檢察官辦公室、機關內部督察長與機關首長所指定受理揭弊案件之人員皆為法定的揭弊管道，但因特別檢察官辦公室為一獨立的行政機關，且其所受理的揭弊案件多是針對其他行政機關運作上的不法或不當，因此其能較客觀地處理揭弊案件，故特別檢察官辦公室較其他兩者更適合作為聯邦公務員的揭弊管道。此外，特別檢察官辦公室與政府的其他揭弊管道之間，至少有以下三點差異：(1)聯邦法律要求特別檢察官辦公室，除特別情形外，不得公開揭弊公務員的個人資料；(2)特別檢察官辦公室得要求被檢舉機關的首長針對揭弊內容進行調查，並製作調查報告；(3)在調查結束後，特別檢察官須將調查報告與揭弊公務員的意見，送至總統辦公室與國會中的監督委員會以供審閱¹¹。由此可知，特別檢察官雖無主動針對揭弊案件進行調查的權力，但國會賦予其要求被檢舉機關之首長

¹¹ 參閱“U.S. Office of Special Counsel – Whistleblower Disclosures” 網址: <http://www.osc.gov/wbdisc.htm> Visited on August 6, 2007

進行調查並製作調查報告的職權，以彌補其作為一個「部外制」揭弊組織在調查權上的不足；同時，規定特別檢察官須將調查報告分送至總統辦公室與國會中的監督委員會，有助於減少行政機關黑箱作業的機會。而在美國聯邦法典中，也對特別檢察官辦公室受理揭弊案件的程序與處理流程作了詳盡的規定，茲簡要敘述如下：

聯邦公務員若欲向特別檢察官舉發聯邦政府中違反法令、明顯管理不當、嚴重浪費公帑、濫權、對公眾健康或安全有重大具體之危險等五種弊端，須將弊端內容以書面方式向特別檢察官辦公室中的揭弊組（Disclosure Unit）檢舉；而在揭弊書面資料中須附上揭發人姓名與聯絡方式，若是匿名檢舉，該揭弊案件將直接交由遭檢舉機關中的督察室（the Office of Inspector General）處理，特別檢察官辦公室不會對匿名檢舉的內容作進一步審閱¹²。特別檢察官接受揭弊資料後，須在 15 天內判斷該揭弊資料的真實性（substantial likelihood）¹³，若經審閱後認為該揭弊資料欠缺真實性，特別檢察官會

通知揭弊公務員該揭弊案件無法作進一步的處理，並告知理由與其他的揭弊管道¹⁴；倘若揭弊資料的真實性很高，特別檢察官便會將揭弊資料交由遭檢舉機關的首長進行調查，該機關首長須在 60 天內完成調查，並將調查結果作成報告送回特別檢察官辦公室¹⁵。

在調查報告中必須對調查經過作一敘述，並說明所發現的證據與相關資訊、是否有違法或可能違法的情事、以及該機關因此次調查所採取的措施；而此份調查報告必須經由該機關首長審閱後簽名，再送回特別檢察官辦公室¹⁶。特別檢察官辦公室在收到調查報告後須審閱調查結果是否合理以及該份調查報告是否有針對前述所要求之資訊作一說明。若調查報告表示遭檢舉之弊端不存在，則揭弊公務員便會收到該調查報告的副本，其可在詳閱調查報告後將個人意見寄回特別檢察官辦公室，最後特別檢察官會將此份調查報告連同揭弊公務員的附加意見與特別檢察官的建議送至總統辦公室與國會中的監督委員會¹⁷，同時將此些資訊歸置於公開

¹² *Id.*

¹³ 參閱 5 USC § 1213(b)

¹⁴ 參閱 “Whistleblower Disclosures – Evaluating Disclosures”

網址 <http://www.osc.gov/wbdisc.htm#evaluate> Visited on August 6, 2007.

¹⁵ 參閱 5 USC § 1213(c)(1)

¹⁶ 參閱 5 USC § 1213(d).

¹⁷ 參閱 5 USC § 1213(e)

的檔案¹⁸，供他人查閱以減少行政機關黑箱作業的機會；反之，若調查報告表示有刑事上的違法行為存在，遭檢舉之行政機關就必須直接將弊端的相關證據與資訊移交給總檢察長（Attorney General）偵辦，而此份調查報告的副本將不會提供給揭弊公務員，相關資料也不會公開¹⁹。另外，倘若聯邦公務員的揭弊案件經特別檢察官審閱後，認為揭弊內容已涉及法律或行政命令所禁止公開的反情報（counterintelligence）或外交情報資訊，該揭弊案件則須適用特別處理程序，特別檢察官須將此揭弊資料直接移轉給國家安全顧問（the National Security Advisor）及參、眾議院中的情治委員會（the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives and the Select Committee on Intelligence of the Senate）處理，而不再交由遭檢舉機關的首長進行調查²⁰；而在移轉之後，特別檢察官對該揭弊案件即無管轄權²¹。

四、對揭弊公務員的保護

在探討弊端揭發人保護法對揭弊公務員的保障前，吾人須先瞭解該法所指涉的「人

事處分」與「報復性人事處分」。該法對於人事處分的定義包括：(i) 任命；(ii) 升遷；(iii) 不利處分、或其他紀律或矯正處分；(iv) 工作指派、調職、或重新指派職務；(v) 復職；(vi) 恢復權利；(vii) 再僱用；(viii) 績效考評；(ix) 關於俸給、福利、獎勵之決定、或關於得合理預期能導致任命、升遷、績效考評、或其他以上所述其他作為之教育、訓練之決定；(x) 命令為精神醫學檢測之決定；(xi) 其他職責、責任、或工作條件之重大改變（significant change）等人事作為（5 USC § 2302 (a)(2)(A)；轉引自楊戊龍，2006：97）。其中第(xi)點所謂的「重大改變」，是指使公務員的職責、責任或工作條件與其本身的專業、資格、訓練、級別（grade）、階級（rank）、俸給不相符合的改變（Whitaker, 2007: CRS-6）。而報復性人事處分則是指行政機關針對受法律保障之揭弊公務員，採取或不採取、或威脅將採取或威脅不採取上述的某種人事處分²²。此外，人事禁止規定第九點：「禁止行政機關針對下列四種聯邦公務員（包括應徵職務者）採取或不採取、或威脅將採取

¹⁸ 參閱 5 U.S.C. § 1219

¹⁹ 參閱 5 USC § 1213(f)

²⁰ 參閱 5 USC § 1213(j)

²¹ 參閱 5 U.S.C. § 1219

²² 參閱 5 USC § 2302(b)(8)

或威脅不採取某一人事處分：(A) 依法行使訴訟 (appeal)、申訴 (complaint) 或訴怨 (grievance) 的聯邦公務員；(B) 作證或協助他人行使 (A) 中所述之權利的聯邦公務員；(C) 與機關中的督察主管或特別檢察官合作、或提供其資訊的聯邦公務員；(D) 拒絕遵守違法命令的聯邦公務員。」²³ 此些事項亦與揭弊有關，故一併將其納入報復性人事處分的範圍中，以擴大對揭弊公務員的保護 (Whitaker, 2007: CRS-7-8)。

聯邦公務員在揭發政府弊端後，若遭受報復性人事處分，其可在以下四種不同的救濟管道中，擇一尋求救濟：

(1) 向功績制保護委員會提起申訴

聯邦公務員在揭發政府弊端後，若相信其所受的不利人事處分係因揭弊所致，而該人事處分為依法得向功績制保護委員會提出申訴之處分，其得選擇先向特別檢察官請求對機關為矯正處分，或直接向功績制保護委員會提出申訴 (引自楊戊龍，2006：101)。在審理過程中，公務員必須說明行政機關的人事處分是否違反了人事禁止規定中的第八點或第九點；若功績制保護委員會認為公務員的陳述具說服力，則可暫緩行政

機關對揭弊公務員所採取的人事處分，直到復審結果出來為止 (Whitaker, 2007: CRS-8-9)。

(2) 向獨立檢察官辦公室提出申訴

若揭弊公務員所受的不利人事處分是屬於不得直接向功績制保護委員會申訴之處分，則該揭弊公務員應先向特別檢察官辦公室提出申訴。特別檢察官必須在收到申訴的 240 天內，判斷是否有合理的根據去相信該申訴案件的內容，亦即判斷報復性人事處分是否已付諸施行或即將被採取。如果特別檢察官傾向於相信申訴案件的內容，則須將申訴案件中所提及的資訊交由適當的機關首長，要求其進行調查並將調查結果作成書面報告送回特別檢察官辦公室。而在這調查過程中，除非為避免公眾健康與安全的緊急危難或為阻止某一犯罪行為，否則在未取得申訴者同意前，特別檢察官不得公開申訴者的身分。特別檢察官在收到調查報告後，須審查調查報告內容的合理性，並將此一報告呈送至國會、總統辦公室、監察總長 (Comptroller General) 和申訴者 (Whitaker, 2007: CRS-10)。而受到報復性人事處分的揭弊

²³ 參閱 5 USC § 2302(b)(9)

公務員，一旦向特別檢察官辦公室提出申訴後，該申訴之公務員即享有下列權利：①獲得有關收到申訴狀、指派處理的人員、將如何處理等內容之回函；②在處理期間，90 天後收到現況報告，其後每隔 60 天收到現況報告；③將案件為進一步調查的書函；④初步認定決定結果，未為矯正處分或進一步調查者，應給予當事人最後回應的機會；或 ⑤因缺乏管轄權而不採取進一步作為之回函（引自楊戊龍，2006：102-103）。若調查結果顯示確實有報復性人事處分存在，特別檢察官即可向功績制保護委員會起訴，由該會審理決定是否應對行政機關為矯正處分及對受指控之公務員為紀律處分。

(3) 個人權利申訴 (Individual Right of Action)

因揭弊而遭報復的聯邦公務員，在向特別檢察官辦公室提出申訴的 120 天後或在特別檢察官辦公室結束調查的 60 天後，弊端揭發者保護法賦予其可直接訴請功績制保護委員會就所申訴案件進行審理的權利，此即個人權利申訴。此外，可運用個人權利申訴的聯邦政府職員還包括試用人員、臨時雇員和退休公

務員。功績制保護委員會在審查後，若認為報復性人事處分確實存在，則可作出矯正處分，該處分內容包括：儘可能回復聯邦政府職員未受禁止性人事處分前的職位、償還薪水和相關利益，以及補償醫療費用、旅費、律師費用或其他合理可預見的後續支出（Whitaker, 2007: CRS-13）。

(4) 協商式的訴怨程序 (Negotiated Grievance Procedures)

受到報復性人事處分的揭弊公務員亦可透過協商式的訴怨程序，由代表機關公務員的工會與所屬機關進行集體協商，以解決雙方的爭議。但並非所有的申訴皆可循訴怨程序處理，通常只有涉及歧視的人事處分或基於行為或績效不佳所作出的不利處分可透過訴怨程序提出申訴；而一旦公務員循訴怨程序提出申訴，即無法再尋求其他法律途徑的救濟。若人事處分為依法得向功績制保護委員會提出申訴之處分，而公務員選擇依循訴怨程序處理，對於協商之最後結果，公務員仍得請求功績制保護委員會對該結果的合法性進行審查（Whitaker, 2007: CRS-13-14）。

陸、結論—兼論我國的弊端揭發人保護制度

由上述對於美國聯邦政府弊端揭發人保護制度的介紹可知，美國國會對於弊端揭發人保護制度的重視。反觀我國，在現行制度下並沒有一個獨立的機關負責受理公務人員的揭弊案件。公務人員若欲揭發組織中的貪瀆弊端，其可向政風或檢調體系揭發，由於貪瀆行為已觸犯刑法瀆職罪或貪污治罪條例之罪，故揭弊公務員可適用刑事訴訟法或證人保護法的相關保障，因此對於揭弊公務人員的身分保密或人身安全上的保障較為完善；但若公務人員所揭發的組織弊端僅屬嚴重不當的行為（例如明顯不當的管理措施、嚴重浪費公帑、濫用權力等），則只能向政風或上級舉發，而其所受到的保障亦相對較少。

另外在現行制度下，公務人員揭弊後若遭到服務機關施以報復性人事措施，只能透過申訴與復審制度尋求救濟。若服務機關所採取的人事處分，對揭弊公務人員的公務員身份造成改變或具有降低官等、職等、俸給之效果者，該揭弊公務人員則可向保訓會提出復審以尋求救濟；若揭弊公務人員對於復審結果不服，則可進一步向行政法院提起行

政訴訟。但若服務機關針對揭弊公務人員所採取的報復性人事措施並未改變其公務員身分，亦未損害其公法上權利或利益，例如工作指派、不具降低官等或級俸效果的調任、不改變公務人員身分的記一大過、記過、申誡、給予丙等考績等，此些僅屬服務機關的管理措施或有關工作條件之處置，因此該揭弊公務員只能透過申訴、再申訴向保訓會尋求救濟，但對於再申訴的結果若不服，則無法再向行政法院提起行政訴訟。再者，根據過往經驗再申訴的成功率並不高，所以就此部分而言，對於揭弊公務人員的保障較為不足。

從以上論述可知，我國目前對於揭弊公務人員的保護，仍有待改善、強化。由於公部門組織在實際運作上，有許多手段可用來報復揭弊的公務人員，因此若僅以我國目前的公務人員權利保障制度作為保護揭弊公務人員的主要機制，可能難以鼓勵公務人員勇於出面揭弊，故本文認為倘若能以制定專法的方式來強化對揭弊公務人員的保障，則可促使具有道德勇氣的公務人員出面揭發組織弊端，進而對公部門中欲舞弊者產生威嚇效果，最終將有助於減少政府弊端之發生，達到澄清吏治的目的。

參考書目

余致力 (2000)。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、定位與啟示。國立政治大學公共行政學報，4，1-29。

施能傑 (2003)。建立公共服務倫理規範：以 OECD 的標竿經驗。載於 2003 年 4 月 11 日台灣透明組織、國際透明組織、世新大學行政管理學系、政治大學公企中心合辦之「倡廉反貪與行政透明」學術研討會。

陳敦源、蔡秀涓 (2006)。國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則。臺灣民主季刊，3(3)，185-200。

陳順煌 (2002)。我國貪污問題與廉政制度之研究，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

許濱松 (1988)。如何建立文官中立：從外國制度談起。人事月刊，7(5)，4-13。

黃宏森 (2005)。弊端揭發者面臨的難題與抉擇之研究。國立政治大學公共行政學報，14，39-78。

楊戍龍 (2006)。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，29，83-122。

蕭武桐 (2002)。公務倫理。台北：智勝。

Alford, C. Fred.(2001). *Whistleblowers : Broken lives and organizational power.* Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.

Borak, Sarah Wood.(2005). The legacy of “Deep Throat”: The disclosure process of the Whistleblower Protection Act Amendment of 1994 and the No FEAR Act of 2002. *University Miami Law Review*, 59(4), 617-660.

Lewis, Carol W. & Gilman, Stuart C. (2005). *The ethics challenge in public service : A problem-solving guide*(2nd ed.) San Francisco, Calif. : Jossey-Bass.

Moynihan, Donald P. & Pandey, Sanjay K. (2007). The role of organizations in fostering. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53.

Miethe, Terance D. (1999). *Whistleblowing at work: Tough choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job.* Boulder, Colo. : Westview Press.

Trevino, Linda K. & Nelson, Katherine A. (2004). *Managing business ethics: Straight talk about how to do it right* (3rd ed). New York : John Wiley.

Truelson, Judith A. (2001). Whistleblower protection and the judiciary. In Terry L. Cooper (Ed.) *Handbook of administrative ethics* (pp.407-427). New York : Marcel Dekker , Inc..

Whitaker, L. Paige. (2007). *The Whistleblower Protection Act: An overview*. Washington, D.C.: Congressional Research Service for Congress.

U.S. OSC. (2005). *Office of Special Counsel fiscal year 2005 annual report*. Washington, D.C.: U.S. Office of Special Counsel.