

# 安心吹哨： 淺析《揭弊者保護法》草案

／ 國家文官學院政風室主任及兼任副教授 李志強

為使公私部門的內部員工勇於揭弊，法務部經參酌先進國家之法規研議完成《揭弊者保護法》草案（以下簡稱本草案），業經行政院院會於108年5月2日審查通過，並送請立法院審議。本草案相關重點與特色：

## 公私部門合併立法

為保護揭弊者，以有效打擊政府機關與私人企業內部不法行為，又鑑於弊案類型多元、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為二，而揭弊者與被揭弊者之身分關係也非

單一法律關係可以涵蓋，故為避免產生公私部門揭弊者權益之落差，本草案採公私部門合併立法之方式制定專法，而所稱之揭弊者限於機關（構）之「內部人員」，並藉此與不限內、外部人均得為「檢舉」之概念有所區別。



### 前言

#### 草案內容

- 揭弊者保護法草案共計**19**條。

#### 立法意旨

接軌  
國際

司改  
有感

促廉  
反貪



### 揭弊者保護法草案特色

1

保護從優、處罰從重。

2

公私合併立法模式。

3

層次性通報。

為鼓勵員工勇於揭發弊端，特制定《揭弊者保護法》草案，完善法律相對措施。  
(<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD917e537657-2a5b-4fa4-abe4-477f588616da>)

擴大揭弊保護範圍

一、在適用對象部分

揭弊之公務員採最廣義認定，即《國家賠償法》所定「依法令從事於公務之人員」，另由於承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關（構）之工作者，也可能得知弊案，故此等人揭弊時亦受保護，但政務官、民意代表則排除在外。在私部門之揭弊者部分，並不以具有勞務契約關係之《民法》上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人。

二、在弊端範圍部分

凡影響政府廉能之不法資訊揭露均屬之，故有關公務員貪瀆相關犯罪行為與違規行為，包括其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為以及影響國計民生、危害公共健康與安全、偽造文書等。此外考量民情需求，整合社會關注公益項目，將環保、金融、食安、教育、勞動安全、社會福利、國土保育及政府採購等犯罪行為亦納為揭弊範圍。



適用對象

- 公部門：依法令從事於公務之人員；承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關（構）之工作者
- 私部門：受僱人；承攬、委任而提供勞務之人



弊端範圍

- 公部門：公務員貪瀆犯罪行為、影響國計民生、危害公共健康與安全等涉及公共利益之犯罪與違規行為等
- 私部門：勞動安全、金融、環保、社會福利、食安、教育、國土保育及政府採購等犯罪行為



受理揭弊機關

- 公部門：機關（構）之主管、首長或其指定之人、監察院、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關及政風機構
- 私部門：主管、負責人或其指定之人



※ 涉及《國家機密保護法》所定之機密等級事項：檢察機關及監察院具獨立性之機關

### 三、在受理揭弊機關部分

包含公部門政府機關（構）之主管、首長或其指定之人、監察院、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關及政風機構，私部門則為主管、負責人、董事或執行長（此即第一層受理揭弊機關），而揭弊者得依其身分別或揭弊內容之特殊限制，在數個有權受理機關中擇一提出揭弊，但若涉及《國家機密保護法》所定之機密等級事項者，僅限於向檢察機關及監察院具獨立性之機關為之。另將具外部監督功能的民意代表、媒體及民間公益團體列為第二層受理揭弊機關，以作為第一層揭弊失靈的補正措施。

#### 禁止不利人事措施

由於公私部門弊案多為掌握內部資訊的員工始能知悉，而發生揭弊事件將恐損及特定人權益及任職機關（構）之聲譽，致揭弊者可能遭受解僱、降級、減薪等報復對待，因此本草案之重點在於維護揭弊者之權益，說明如下：

#### 一、在保護對象部分

不限於「揭弊者」本人，尚擴及於配合調查、擔任證人，弊案發生時不願意同流合污者，及揭弊者因遭受不利人事措施提起救濟後，二度遭受不利人事措施者。

### 二、在不利人事措施部分

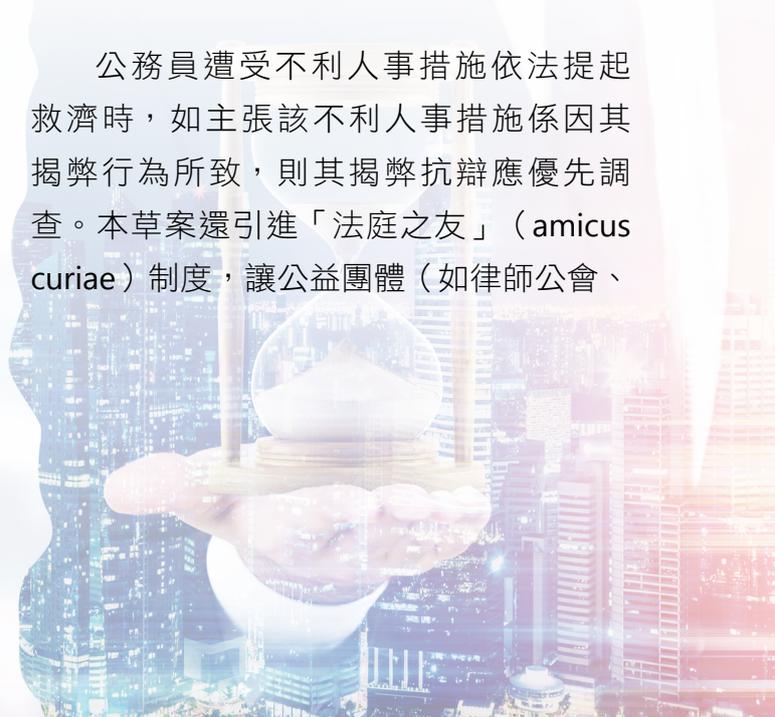
指對揭弊公務員施以懲戒、懲處或懲罰，還有對揭弊者解職或解約、降調、不利於其身分、官職等級、俸給薪資、獎金之處分、或特殊權利之調整（如專用辦公室、停車位、免簽到簽退等職場上之特別禮遇或權限），還包括受訓機會、工作條件、職務內容等之不利變更，甚至將故意揭露揭弊者身分列入不利人事措施之範疇。不僅機關（構）或雇主違反不利之人事措施者無效，還賦予揭弊者發動回復原狀或損害賠償等請求權，以及訂有禁止內部人員揭弊條款該約定無效等規定。

### 三、在舉證責任部分

對不利人事措施是否無效之爭議，應先由受不利人事措施之內部人員釋明，但任職機關（構）或其主管或雇主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採取相同之人事措施者，則不在此限，藉此兼顧雙方權益。

### 四、在保護機制部分

公務員遭受不利人事措施依法提起救濟時，如主張該不利人事措施係因其揭弊行為所致，則其揭弊抗辯應優先調查。本草案還引進「法庭之友」（amicus curiae）制度，讓公益團體（如律師公會、



公益團體、同業公會、工會或檢察署)得針對事實與法律表示意見，以協助法院妥適認定事實與適用法律。

### 五、在救濟程序部分

為使法律關係早日確定且避免事證消失，未具公務員身分之揭弊者發動回復原狀或損害賠償等請求，應於知悉事實發生日起 6 個月內，向普通法院為之，而前項之期間屆滿後，不妨礙依《民法》或其他法律所得行使之權利。若私部門恢復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，乃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 3 個月以上之補償金總額外，還包括資遣費、退休金。內部人員若為政府機關(構)、法人或團體編制內支領俸(薪)給而訂有委任契約者，得準用前述規定請求 3 個月以上之補償金，但契約約定有利於內部人員者，從其約定。

### 六、在違者處置部分

公務員對揭弊者施以報復性不利人事措施者，應由其任職機關(構)移送懲戒或懲處；未具有公務員身分之自然人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣 5 萬元以上 5 百萬元以下罰鍰，藉以發揮懲戒嚇阻效果。



#### 工作權保護措施

禁止不利人事措施

回復原狀

損害賠償請求權

待業補償金

禁止揭弊條款約定無效

舉證責任倒置

揭弊抗辯優先調查

引進「法庭之友」機制

**武器不對等：**  
避免揭弊者於  
救濟程序中處  
於弱勢地位。

《揭弊者保護法》草案制定各項工作權保護措施，避免揭弊者因揭弊行為損害工作權益。  
(<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/7e537657-2a5b-4fa4-abe4-477f588616da>)

### 有效減免法律責任

為釐清揭弊者揭弊時若向受理揭弊機關洩漏依法應保密之事項者，是否屬《刑法》第 21 條之「依法令之行為」而不罰之爭議，本草案規定，揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政之懲戒責任，其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。另定有窩裡反條款，即揭弊者若有出庭做證且符合《證人保護法》之情形，得享有刑責減免之適用；另揭弊者因正犯或共犯行為經判決有罪，仍不影響其得受保護之權益，同時鼓勵正犯或共犯中之公務員勇於揭弊，故保障其免職後申請再任公職之權益。

### 周延建立保護措施

揭弊者本人或其配偶、直系血親或其他身分上或生活上有密切關係之人，得依

法施以人身安全之保護措施。若意圖妨害或報復揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，對於揭弊者及其密切關係之人實施犯罪者，則加重刑罰。另受理揭弊機關及其承辦調查或稽查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。

### 結語

為保護並鼓勵內部員工勇於揭發不法，英、美、日、韓等先進國家多已定有揭弊者保護法案，可見制定專法係為反貪腐及打擊不法之重要機制，同為國際間衡量國家廉能之重要指標。本草案未來立法施行後，將可解決當前保護不周或法規競合等缺憾，最重要的是強化保護機制可降低揭弊者心中恐懼，進而安心吹哨，不僅可以提高定罪率，對於不法之徒以及公私部門亦會產生監督及嚇阻效果。

