

政風機構推動公益揭弊者保護法之研究

-以法條內容及內部機制調適為核心

高雄市政府政風處

張新杰¹、許玉鈴²、蔡宗翰³

林志潔⁴、歐建志⁵、陳亮宏⁶

摘要

揭弊者保護機制是各國廉政治理的重要環節，有助於提升政府透明度與降低貪腐風險。我國「公益揭弊者保護法」於2025年7月22日施行，政風機構於受理揭弊、調查、保護揭弊者及推動相關宣導與倡議方面，扮演重要角色；然而，該法在適用過程中將面臨諸多挑戰，諸如重大公益界定、揭弊程序設計、揭弊者保護範圍及揭弊管道規範等，以及政風機構面對新法該如何調適，均為值得探討之議題。

本文試著透過比較法及文獻分析，並以政風機構實務立場，探討法案施行可能遭遇的困難，分析目前條文適用範圍及可能漏洞，部分參考國際經驗，如英、德、日、韓等國作法，以評估實施法條之障礙；另對於條文規定之內容作檢視，著重揭弊管道與受理揭弊者的設計，及探討揭弊者的身分保密、工作保障及人身安全保護等「三保」之適用議題，亦評估政風機構在受理揭弊、執行調查、協助執行保護措施及推動法令宣導方面的挑戰，特別是政風機構如何調適內部機制，以因應新法施行所帶來的制度變革。

本文試著對於法規完善方向及政風機構的調適策略，提出具體建議，期能確保本法能夠確切落實，以保護揭弊者，提高揭弊行為之社會接受度，促進廉能國家之實現。

【關鍵詞】：吹哨者、公益通報、揭弊者保護、廉政治理、制度調適

¹高雄市政府觀光局政風室主任

²高雄市政府政風處股長

³高雄市政府政風處科員

⁴國立陽明大學科技法律學院特聘教授、中央廉政委員會委員

⁵高雄市政府政風處處長

⁶高雄市政府政風處視察

目錄

| | |
|-----------------------------|----|
| 壹、緒論..... | 1 |
| 一、研究動機與目的..... | 1 |
| 二、研究範圍與限制..... | 2 |
| 三、研究方法..... | 3 |
| 四、研究架構..... | 3 |
| 貳、國際趨勢與我國公益揭弊者保護法..... | 5 |
| 一、國際趨勢..... | 5 |
| (一)歷史演進..... | 5 |
| (二)英國..... | 5 |
| (三)日本..... | 6 |
| (四)德國..... | 8 |
| (五)韓國..... | 9 |
| 二、我國公益揭弊者保護法架構..... | 10 |
| (一)立法目的與沿革..... | 10 |
| (二)內容架構..... | 10 |
| (三)我國揭弊保護法制與英、日、德、韓比較..... | 12 |
| 參、對於公益揭弊者保護法的問題與建議..... | 14 |
| 一、何人為揭弊者..... | 14 |
| (一)內部揭弊與外部檢舉..... | 14 |
| (二)揭弊者身分界定盲點..... | 15 |
| (三)具名揭弊宜有權衡措施..... | 16 |
| (四)機要人員與里長，應否得為揭弊者..... | 17 |
| (五)整個公部門都是我的揭弊舞台..... | 18 |
| (六)國營事業與公營事業哪裡不同..... | 19 |
| 二、何事為弊案..... | 20 |
| (一)「公共利益」與「情節重大」之抽象規範..... | 20 |
| (二)違反政府採購法程序規定，算不算弊案..... | 21 |
| (三)私部門犯罪行為影響公益範圍往往更加廣泛..... | 22 |
| (四)揭弊制度不應遺漏私部門..... | 22 |
| 三、向誰為揭弊..... | 23 |
| (一)「機關」與否，豈能混為一談..... | 24 |
| (二)揭弊資訊的流浪..... | 25 |
| (三)涉及國家機密揭弊保護之競合..... | 26 |
| (四)揭弊程序與保密責任..... | 27 |
| (五)保密下之資訊流通..... | 28 |
| (六)開放扣押聲請權模糊司法界限..... | 28 |
| 四、受何保護..... | 29 |
| (一)休職、降級是否為人事不利措施..... | 31 |
| (二)工作地點、職務內容之不利變更..... | 32 |
| (三)舉證責任倒置..... | 33 |
| (四)人身安全保護範圍宜予擴大..... | 34 |
| (五)戴立紳條款與公務員核心廉正價值..... | 34 |
| (六)獎金得否兼領..... | 35 |

| | |
|----------------------------|----|
| 五、保護委員會的職權..... | 36 |
| (一)目的事業主管機關..... | 37 |
| (二)揭弊者保護委員會..... | 38 |
| 肆、政風機構落實揭弊者保護之挑戰與調適..... | 39 |
| 一、政風機構受理揭弊之風險與保護..... | 39 |
| (一)受理風險與移送責任..... | 39 |
| (二)揭弊時間起算-扣除補件時間及在途期間..... | 40 |
| 二、收案流程調適..... | 41 |
| (一)檢查具名形式要件..... | 41 |
| (二)判別為「揭弊案件」或「檢舉案件」..... | 42 |
| (三)判斷是否主管權責..... | 43 |
| (四)受理案件通知..... | 43 |
| (五)第二層受理揭弊者轉移案件..... | 44 |
| (六)立案調查..... | 44 |
| 三、調查流程調適..... | 45 |
| (一)行政調查及保全證據..... | 45 |
| (二)涉及機關首長..... | 45 |
| (三)涉及刑責及調查權限..... | 46 |
| 四、調查結果與協助保護之調適..... | 47 |
| (一)調查結果通知..... | 47 |
| (二)協助保護..... | 47 |
| (三)績效制度..... | 48 |
| 五、社會參與-宣導與倡議..... | 48 |
| 伍、結論..... | 49 |
| 參考資料..... | 50 |

圖表目錄

| | |
|--------------------------|----|
| 表 1-研究架構..... | 4 |
| 表 2-我國與國際揭弊保護法制比較..... | 14 |
| 圖 1-揭弊保護法制國際發展潮流魚骨圖..... | 5 |
| 圖 2-我國公益揭弊者保護法內容架構圖..... | 13 |

附錄-具體建議事項列表

壹、緒論

一、研究動機與目的

世界各國為強化廉政治理、提升政府透明度，紛紛制定揭弊者保護法制，聯合國於2003年通過「聯合國反貪腐公約」(UNCAC)，明確要求締約國應建立適當的法律機制，以保護誠實檢舉違法行為之人，使其免受報復⁷。美國在1978年透過吹哨者保護法(Whistleblower Protection Act)確立揭弊保護制度，英國於1998年通過公益揭露法(Public Interest Disclosure Act)，法、德兩國亦分別於2022及2023年制定揭弊保護法規，日、韓則分別於2004年及2011年通過保護法案⁸。

在此國際趨勢下，我國認知到揭弊機制的完善與否，不僅影響政府廉潔程度，亦攸關社會正義與公共利益之維護；為展現反貪腐決心並與國際法制接軌，爰於2015年制定公布聯合國反貪腐公約施行法(簡稱UNCAC施行法)，2018年公布「聯合國反貪腐公約首次國家報告」，並舉辦國際審查會議，會後提出之強化反貪腐法制建構並積極推動^[5]。

我國長期以來雖有吹哨保護零散法規，例如證人保護法、公務人員保障法及獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法等，惟散見於不同法令且保護並不完善；為有效鼓勵自組織內部檢舉不法，我國乃參考國際立法經驗，於2012年開始啟動揭弊者保護法制立法研議，終於在2024年三讀通過「公益揭弊者保護法」(下稱**本法**)，並自2025年7月22日正式施行。

本法內容規範揭弊保護範圍、受理揭弊者、檢舉程序及法律救濟機制，並透過「揭弊者保護委員會」統籌執行，以確保揭弊者之權益得以落實；適用對象不僅擴及政府捐助之財團法人與國營事業，更引進「身分保密義務」、「禁止不利措施」及「待業補償金」等創新機制。

⁷聯合國反貪腐公約第33條-保護檢舉人: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。

⁸S EDITORIAL STAFF, The Historical Evolution of Whistleblower Laws: A Comprehensive Review, WHISTLEBLOWER PROTECTION LAW, NOVEMBER 11, 2023, <https://edictsandstatutes.com/historical-evolution-of-whistleblower-laws/> (最後瀏覽日:2025年4月21日)。

據法務部2024年12月27日新聞稿⁹，政風機構將擔負本法施行之核心責任，包括受理、調查、協助保護及推動揭弊友善文化等；此舉不僅將強化政風機構在廉政建設上的影響力，亦將使其在打擊貪腐、促進公私部門誠信治理方面扮演更加積極之角色。然而，政風機構在執行揭弊者保護法時，亦將面臨諸多挑戰，例如如何確保揭弊案件調查程序嚴謹、客觀，避免揭弊者因身分曝光而遭受報復，並須面對法律適用範圍模糊、跨機關協調困境、行政調查執行權限等實務問題。

鑑於上述挑戰，本文期以適用範圍、揭弊機制、揭弊者保護措施等問題意識為中心來探討本法，並評估政風機構在執行本法時可能面臨的困難與挑戰，以研擬政風機構推動該法可採行之因應對策，確保揭弊保護機制得以有效運行。

二、研究範圍與限制

本文範圍主要涵蓋以下兩個面向：第一為針對本法之適用範圍、揭弊程序、揭弊者保護機制及揭弊管道等問題意識進行分析；第二為探討政風機構在該法施行過程中的角色、職責與挑戰；同時檢視國際揭弊保護機制發展趨勢，提出相關建議。

本文之限制，首先各國法制背景、行政體系及政治文化有所差異，國際間揭弊者保護機制之設計未必能直接適用於我國，因此本文主要以比較分析方式，選取英、德、日、韓具代表性之國家，探討其揭弊保護制度之關鍵特色，作為我國制度調整之參考。其次本文以政風機構為重點，故對於其他公務機關（如司法機關、監察機關）於本法施行過程中所面臨之挑戰，將不列為主要討論範圍；此外，對於私人企業、非營利組織等公部門以外機構所面臨之執行困難，亦非本文之核心議題；另寫作本文之時間點尚無完整之實施成效可供檢視，故本文對於施行後之實務案例分析方面有所侷限。最後，本文重點在於政風機構之職能調適，其他對於媒體報導之影響、社會輿論之變化、揭弊文化之形成與其他類型機構之調適等議題，仍有待後續研究者進一步研究。

⁹法務部，公益揭弊者保護法三讀通過，2024年12月27日，
<https://www.moj.gov.tw/2204/2795/2796/227301/post>（最後瀏覽日：2025年4月24日）。

三、研究方法

(一)比較法研究

比較法透過分析不同國家法制，汲取經驗以供我國立法與執行之參考。本文選取英、德、日、韓，探討其揭弊者保護法制的立法背景、適用範圍、揭弊通報機制、身分保密措施、禁止不利待遇規範及救濟程序等關鍵內容，並分析其制度運作成效。

在比較過程中，首先蒐集各國相關法律資料及最新研究，確保資料的完整性與準確性，接著運用同類比較法，對具有相似法律傳統或社會背景的國家進行對比，評估各國制度對我國的適用性，以提出具體建議。

(二)文獻分析法

本文運用國內外現有文獻，檢視學界對揭弊機制的公益價值、揭弊者面臨的法律風險、保護揭弊者的法制架構及實務運作現況等議題的討論，並評析我國現行法制是否足以提供揭弊者完善保障，或仍存有制度缺口需待補足。主要參考文獻網站為法務部廉政署「揭弊者保護專區」¹⁰委託研究案相關資料，及立法院議事暨公報資訊網¹¹所載相關議事紀錄，以掌握法案制定過程中各界關注之核心議題。

四、研究架構

本文依循邏輯脈絡分為下列部分，以建構完整分析框架，探討政風機構推動本法之挑戰與調適機制與對策。

第一部分為緒論，闡述研究背景、動機與目的，並說明研究範圍與限制，以界定核心議題及分析方向。第二部分為國際趨勢與本法之簡要介紹，概述國際趨勢與探討英、德、日、韓立法經驗，再回顧我國該法之立法沿革與政策目標，並分析條文架構，俾以提供本法基礎概念。

第三部分聚焦本法之核心問題，依據法案架構分為以下5大面向分析：關於「重大公共利益」之界定方面，探討「公共

¹⁰法務部廉政署揭弊者保護專區：

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/837481/Lpsimplelist>

¹¹立法院議事暨公報資訊網：

<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/bills/203110078620000/details>

利益」與「情節重大」的適用困境，並檢視私部門行為對公益的潛在影響；針對「揭弊者與檢舉」之身分界定方面，分析內部與外部揭弊、具名檢舉之衡平，以及國營事業與地方機關間適用落差；揭弊程序設計方面，檢視受理者、保密義務與資訊流通之制度安排，並探討國家機密與司法程序相關問題；於「保護範圍與層次」部分，分析三保（身分保密、工作保障、人身安全）在實務中之不足，並針對舉證責任、保護範圍與獎金制度提出建議；關於保護委員會之職權定位與功能發揮亦為關鍵，宜明確主管機關責任並提升委員會之獨立專業性。

第四部分聚焦政風機構在本法施行後所面臨之實務挑戰與調適策略，包括政風機構受理揭弊之風險與保護，及收案、調查與結果處理之調適。

因受限於篇幅，對於研究發現綜整歸納與提出具體建議，包括立法層面、執行層面及政策層面，則以表格方式置於附錄，以方便讀者查閱。

表 1-研究架構

| 研究架構：政風機構推動《公益揭弊者保護法》之挑戰與調適機制分析 | | | | |
|---|--|--|--|--|
| 第一部分：緒論 | 第二部分：國際趨勢與本法介紹 | 第三部分：本法核心問題探討 | 第四部分：政風機構之挑戰與調適策略 | 第五部分：結論與建議 |
| 研究背景 研究動機與目的 研究範圍與限制 核心議題與分析方向 | 國際揭弊者保護趨勢 <ul style="list-style-type: none"> 英國 德國 日本 韓國 我國立法沿革與政策目標 條文架構分析 <ul style="list-style-type: none"> 何人為揭弊者 何事為弊案 向誰為揭弊 經何程序 受何保護 主管機關及業務範圍 | 「重大公共利益」之界定 <ul style="list-style-type: none"> 公共利益與情節重大適用困境 私部門行為對公益之影響 「揭弊者與檢舉」之身分界定 <ul style="list-style-type: none"> 內部與外部揭弊 具名檢舉與衡平 國營事業與地方機關間落差 揭弊程序設計 <ul style="list-style-type: none"> 受理機關安排 保密義務與資訊流通 國家機密與司法程序 保護範圍與層次（三保制度） <ul style="list-style-type: none"> 身分保密 工作保障 人身安全 舉證責任與獎金制度 保護委員會職權定位 <ul style="list-style-type: none"> 主管機關責任明確化 委員會之獨立性與專業性 | 收案流程調適 <ul style="list-style-type: none"> 形式要件審查 案件性質判別 主管機關認定與轉案 調查與審核程序 <ul style="list-style-type: none"> 行政調查與證據保全 涉高層處理模式 刑責判斷與調查權限 資訊保密與共享 案件處理結果與保護協助 <ul style="list-style-type: none"> 調查結果通知 協助保護措施 績效評估制度 制度宣導 專業訓練提升效能 社會參與與政策倡議 | 立法層面 <ul style="list-style-type: none"> 適用範圍釐清 揭弊程序與保護機制強化 執行層面 <ul style="list-style-type: none"> 政風機構職能調整 機制與流程優化 政策層面 <ul style="list-style-type: none"> 公私部門合作機制建立 促進廉政治理與社會公平 |

Presented with xmind

貳、國際趨勢與我國公益揭弊者保護法

一、國際趨勢

(一) 歷史演進

全球揭弊者保護法制的開端可追溯至20世紀後期，當時許多國家開始意識到揭弊行為對維護公共利益的重要性。初期法制發展集中於特定產業，例如金融及政府機關內部監督機制，美國於1989年通過吹哨者保護法（Whistleblower Protection Act, WPA），為聯邦政府僱員提供較完整的法律保障，歐洲國家亦陸續制定相關法規，歐盟於2019年通過揭弊者保護指令（Directive 2019/1937），要求會員國在2021年底前完成國內法制改革，以確保揭弊者免於報復與職場不公平待遇。

在國際層面，聯合國於2003年制定聯合國反貪腐公約（UNCAC），鼓勵成員國採取法律與行政措施，保護檢舉貪腐行為的個人。此外，國際勞工組織（ILO）亦提出多項建議，強調職場內揭弊權利的重要性。

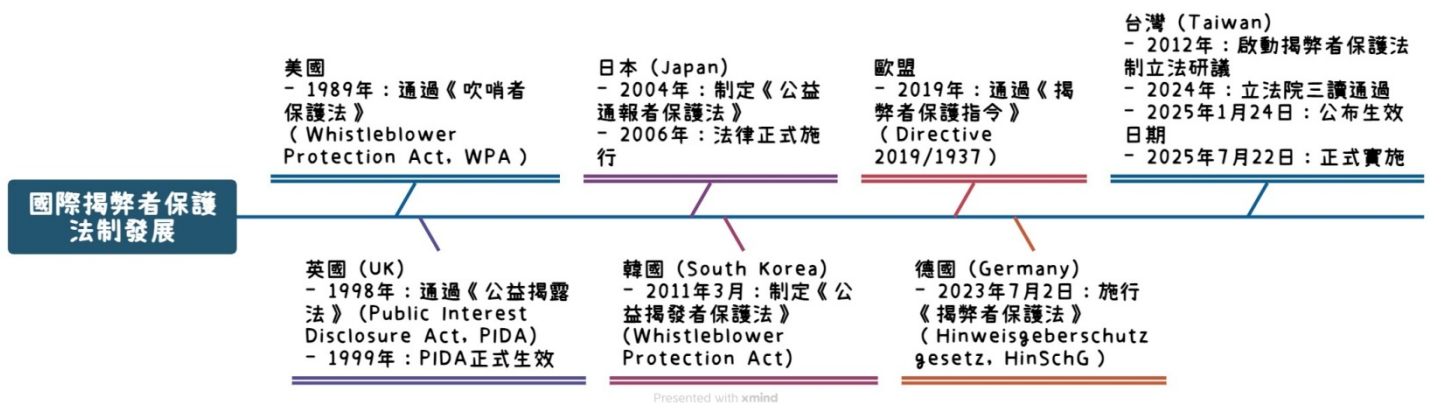


圖 1-揭弊保護法制國際發展潮流魚骨圖

(二) 英國^[7]

英國公益揭露法（The Public Interest Disclosure Act 1998，簡稱 PIDA）立法背景可追溯至自由企業先驅號海難、艾爾發鑽油平台火災及 Clapham 火車事故等事件，這些案例調查發現，倘若組織內部人員能適時揭露潛藏之危機，災難多可避免，然員工因恐懼報復、多數選擇噤聲，進而顯示法律若未提供揭弊者適當保護，將造成高昂代價。

為因應此一困境，英國制定 PIDA 並於1999年生效，該法係1996年就業權利法（Employment Rights Act 1996）之增訂條文，目的在於建立吹哨者保護之明確法律架構；其適用對象涵蓋除傳統雇員外之各類工作者，包括承攬人、實習人員及國家醫療服務體系（National Health Service, NHS）中之人員，惟不包括自願者、個體經營者及同時涉犯揭弊相關犯罪者，亦排除法律顧問因專業祕密所受之限制。

依 PIDA 第43B 條，揭弊行為須屬「受保障揭露」（protected disclosure）始得受法令保護，即吹哨者合理相信揭示特定性質之不當行為，包括：刑事犯罪、違反法定義務、誤判、危害健康或安全、環境破壞，或前述事項之掩蓋行為；吹哨者無須證明指控最終為真，惟其信念須具合理性。

程序上，該法建立層級式揭露模型（tiered-disclosure model），鼓勵吹哨者首先進行內部揭弊（internal disclosure），即向雇主或指定人員揭露不當情事，此類情形之保護門檻相對寬鬆，僅需基於善意與合理信念即可；若內部機制失效或無法信賴，得進一步向監理機關（regulatory disclosure）或特定第三人揭露，惟須合理相信該單位具處理該等資訊之職權；至於向媒體或社會大眾等「廣泛揭露」（wider disclosure），則須滿足更嚴格之條件，包括善意、合理性、先前有內部揭弊紀錄、行為合宜等，始構成合法揭弊。

吹哨者於合法揭弊後，若遭受解雇、降薪、調職或其他不利益待遇，可循就業權利法之程序，向勞動法院（Employment Tribunal）提起訴訟，請求損害賠償。惟須由法院判斷其是否因揭弊行為而遭受不利，並斟酌賠償之金額。

總結而言，PIDA 透過對保護對象、揭弊內容、揭弊層級與程序之明確規範，嘗試在鼓勵公益揭露與保障雇主權益間取得平衡，其核心精神在於提供一條「除了沉默之外」的安全選項，使揭弊不再成為職涯與人生的絕路。

（三）日本^[6]

日本自2000年以後爆發多起企業醜聞，暴露出內部法令遵守機制的不足，因而催生公益通報者保護法¹²，於2004年制定並

¹²參日本公益通報者保護法-平成十六年法律第二百二十二号：

於2006年施行，成為日本首部專門保護揭弊者的單一立法；立法背景主要源自社會對企業治理與消費者保護的重視升高。該法制定過程中，雇主組織與律師公會、NPO團體等在是否立法及立法內容上曾有高度爭議，最終採納通報架構設計，參考英國公益揭發法立法例，以期兼顧勞資和社會公益利益。

該法適用對象主要為在事業單位中提供勞務的勞工，包括正職員工、臨時工、派遣勞工，乃至實質上受指揮監督的承攬人與公務員；法條明確將匿名通報納入保障範圍，以回應實務中通報人憂懼報復的現象。對於揭弊行為的內容，法條限定為涉及生命、健康、財產、環境或消費者保護等領域，且須為違反設有罰則之法令的行為，涵蓋刑法、食品衛生法、個資保護法等約449部法律。

揭弊程序上，通報對象區分為三類：事業單位內部、行政機關與外部機構（如媒體、NPO）；為避免濫用，通報人須基於正當目的，並依通報對象分級適用不同保護要件：對內部通報者，僅須排除惡意即可；對行政機關通報者，須有相當理由相信通報內容為真實；而對外部通報者，除上述條件外，尚須符合例如遭受報復風險、證據恐遭湮滅、內部未回應等情形。此三階段設計體現比例原則，兼顧通報人權益與資訊正確性。

該法之保護措施，包括禁止雇主因通報行為而解雇或施以不利益待遇，相關解雇行為一律無效，並援引勞動契約法第16條禁止解雇權濫用之一般法理；此外，若屬派遣勞工，亦享有契約解除無效之保護。該法未設刑事罰則，僅具民事效力，學界曾對其保護力道不足有所批評。

受理管道上，原則由企業內部設置法令遵守窗口處理通報，行政機關則於告發錯誤對象時負有轉介責任；倘企業未依程序處理通報，或出現報復行為，法院得依本法與解雇濫用法理進行審查。實務上，法院對公益通報的合法性評價，通常審酌三要件：內容真實性、公益目的、手段相當性。

總結而言，日本公益通報者保護法為回應企業醜聞及保障勞工通報權益所生，其立法架構具層級化之保護條件、類型化之適用範圍，並建立內外部通報制度，雖仍有保護力道與罰則

設計待加強，然已為亞洲地區較為完備之揭弊者保護法制範例。

(四)德國¹³

德國於2023年7月2日施行揭弊者保護法(Hinweisgeberschutzgesetz, HinSchG)，是德國為落實「歐盟指令2019/1937」而制定的重要立法，旨在保護揭露違反歐盟法規及其他不當行為的個人，進而在公私部門建立一個更安全、透明的揭露環境。該法象徵德國對於揭弊者保護制度的重視與對歐盟法律義務的積極承諾，規定僱有50人以上之企業須設立內部通報機制，確保吹哨者身份機密，並禁止雇主對其採取任何不利行為；該法亦設置外部通報機制，允許吹哨者向政府監管機構舉報。

HinSchG的立法歷程頗為曲折，其原始草案曾遭聯邦議會否決，隨後歷經多次修正與立法程序調整，最終於歐盟指令生效四年後正式通過，足見德國在制度設計上力求與歐洲標準接軌，並強化對揭弊者的實質保護。依HinSchG之規定，揭弊者可透過內部與外部雙軌通報機制揭露不法行為。企業與組織被要求設置內部舉報系統，並應保障其可近性、保密性與匿名性，以鼓勵當事人優先於組織內部提出通報。外部通報方面，聯邦司法局已設置中央通報機關，並保留主管監理機關既有的檢舉管道，賦予揭弊者多元且安全的選擇。法律亦規定，通報相關資訊須以德文提供，以確保揭弊者充分理解其權利與通報程序。

HinSchG的核心宗旨在於建立一套鼓勵檢舉、保護揭弊者的法律架構。法律特別明定，揭弊者應免於任何形式的報復行為，包括解僱、降職、警告、差別待遇或其他不利處置；透過設置安全且具保密性的通報機制，該法旨在提升揭露意願，從而遏止不法行為並強化組織責任制。

值得注意的是，HinSchG在保護對象上展現高度包容，法律不僅適用於現職員工，亦涵蓋前雇員、求職者、實習生、自由

¹³Jacqueline Piran and Andre Appel, Germany's New Whistleblower Protection Act: What Employers Need to Know, August 28, 2023, <https://ogletree.com/insights-resources/blog-posts/germanys-new-whistleblower-protection-act-what-employers-need-to-know/> (最後瀏覽日：2025年4月21日)。

工作者與公司治理機構成員；只要在其專業活動中知悉不法情事並依規定通報，即可受到法律保護。這項廣泛的個人涵蓋範圍，體現立法者欲促使更多人敢於揭露不當行為的立法初衷¹⁴。

(五) 韓國¹⁵

韓國於2011年3月制定公益揭發者保護法¹⁶（□□□□□□□□，Whistleblower Protection Act），旨在保障揭發違反公共利益行為之個人，防止其因揭弊行為而遭受不利處分，根據該法，揭發者可以請求「保密保證」、「人身保護措施」、「人事措施」、「禁止不利行為」、「支付補償、獎勵、救濟金等」。

韓國政府設立「反腐敗與公民權利委員會」¹⁷（ACRC）以受理揭弊，確保資訊保密，並提供法律支援與補償；該法亦禁止雇主對吹哨者進行解雇或其他不利對待，並允許吹哨者透過行政與司法管道尋求法律救濟。

該法立法背景可追溯至韓國2001年制定之防止貪腐法及其設立的腐敗防治委員會；2011年該法通過後，由新設的反貪腐與公民權利委員會負責執行揭弊相關政策，彰顯政府對揭發公共利益侵害行為之高度重視。所稱「違反公共利益的行為」，包括損害公眾健康安全、環境、消費者權益與公平競爭等行為，並涵蓋刑法及總統令指定之法律違反事項。任何人皆可提出公益揭發，揭弊對象包括違法之個人或機構，主管行政機關、調查機構、反貪腐與公民權利委員會，或總統指定機關。揭弊方式應以書面為原則，載明舉報人與被舉報人之基本資料、違法情節及舉報目的；特殊情況下亦可接受口頭舉發，並由受理者製作書面紀錄確認。

¹⁴German Whistleblower Protection Act: Considerations for Companies, Latham & Watkins White Collar Defense & Investigations Practice, 6 June 2023, Number3119: <https://www.lw.com/admin/upload/SiteAttachments/German-Whistleblower-Protection-Act-Considerations-for-Companies.pdf>。

¹⁵The South Korean Act - Whistleblowers South Korean Whistleblowing Legislation: An Overview: <https://www.safecall.co.uk/south-korean-whistleblowing/>。

¹⁶參韓國公益揭發者保護法法條原文: <https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=268285&lsId=011358&efYd=20250121&chrClsCd=010102&viewCls=lsInfoP&ancYnChk=0#0000>。

¹⁷參反腐敗與公民權利委員會「□□□□□□□□」□□□□□□□□: <https://www.acrc.go.kr/>。

該法核心精神在於對揭發者之全面保護，法條明定任何知悉揭發者身分之人，不得洩漏或透露揭發者資訊；揭發者因揭發行為而受不利待遇者，得請求回復原狀或使不利處分無效；違反保密義務者，除得受行政懲戒，亦可依刑事法律追訴。揭發後之受理與調查程序，由反貪腐與公民權利委員會初步查核後，移送有管轄權之檢察署或調查機關進行調查；調查機關應於調查結束後通知委員會，再由委員會通知揭弊者調查結果；倘揭弊者遭受報復行為，亦可請求職位保全與人身安全保護。

此外，該法亦設有減免責任及保密義務豁免與獎勵機制。若揭弊者揭發行為牽涉本人輕微違法，得請求減輕或免除處罰；對於促進公共利益之揭弊行為，委員會可依獎勵勳賞法核發獎勵或補償，如公益舉報導致公共機構等直接收入的追回或增加，可以獲得獎勵，如果防止財產損失，可以獲得獎金。

二、我國公益揭弊者保護法架構

(一)立法目的與沿革

我國揭弊者保護法制之發展可區分為三個階段：第一階段為公部門先行期，法務部廉政署委託學術機構進行研究，並陸續提出四版公部門專屬草案，主要針對公務體系貪瀆防治。第二階段為公私併行轉型期，回應司法改革國是會議決議，廉政署啟動私部門立法研究，並於2019年行政院通過首部公私合併版草案，納入企業內部通報機制，突破傳統公私分立框架。第三階段為泛公部門完備期，此階段參考國際經驗，經立法院多次協商，針對「弊案定義」、「揭弊者範圍」及「戴立紳條款」等爭點進行實質審議後，於2024年三讀通過，2025年1月24日公布，並於2025年7月22日正式實施。

(二)內容架構

本文參考陳瑞仁檢察官¹⁸於「行政院版揭弊者保護法逐條釋義」^[9]稱：「特定之人，因特定事項，向特定之人員或機關，循特定程序揭弊，始受本法保護」；及國立高雄大學政治法律學系教授楊戊龍及副教授李淑如^[10]於「行政院民國108年版揭弊者保護法草案評析」稱：「適當的人員（who）將（妨礙）公益的資

¹⁸ 時任法務部最高檢察署訴訟組調辦事檢察官。

訊 (what)，向適當的組織 / 人員 (to whom) 為「適當的揭發」(test)，則受到「保護」(protection)」之概念來研析。

依上開架構研析本法法條計21條，除第1條規定立法目的及適用關係、第20條規定另定施行細則及第21條有關施行日期以外，餘18條以「何人為揭弊者」、「何事為弊案」、「向誰為揭弊」、「經何程序」、「受何保護」、「揭弊保護主管機關及業務範圍」等六個面向來歸類，劃分架構如下：

- 1、何人為揭弊者：即揭弊者之適格，於第5條條文依據組織類型之不同，區分為「公部門揭弊者」與「國營事業及受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」兩類。
- 2、何事為弊案：第3條列舉弊案類型，包括瀆職、貪污、包庇犯罪、違反公職人員利益衝突迴避法、違反政府採購法、法官法應付評鑑行為、違反公共利益且情節重大之行為，並授權主管機關定期檢討涉及重大公共利益犯罪之範圍。
- 3、向誰為揭弊：第4條列舉第一層受理者為政府機關、國營事業及受政府控制之事業、團體或機構、檢察及司法警察機關、監察院、政風機構等；第6條第1項列舉第二層受理者為民意代表、登記之媒體與公益團體。
- 4、經何程序：主要規定於第6條，揭弊者向第一層受理揭弊者揭弊後，若20日未獲受理或6個月無結果，可轉向第二層受理揭弊者揭弊；如先向第二層受理揭弊者揭弊，若查證屬實則仍受保護；若於原受理揭弊者結案後再次揭弊，則以案件經一定司法或行政程序處理結果者為限，方適用保護。第7條則規定第一層受理揭弊者之調查權限、證據保全措施等。
- 5、受何保護：為本法之主要規範目的；揭弊者核心保護措施有三，即身分的保密、工作保障及人身安全保護^{19[11]}；依保護方式，可以區分為：消極面的揭弊者受有報復之救濟與免除責任，積極面的對揭弊者報復之懲罰²⁰。

對揭弊者身分保密之消極保護，規定於第12條及第16條，包括揭弊者免除洩密責任，筆錄文書以代號去識別化，

¹⁹頁27。

²⁰同行政院民國108年版揭弊者保護法草案評析。

積極保護規定於第15條，對於無故洩漏揭弊者身分之公務員或非公務員，分別輕重定有刑罰規定。

工作保障之消極保護，規定於第8條、第9條、第10條及第13條第2項之戴立紳條款²¹，第8條禁止對揭弊者採行工作上之不利措施（如解職、降調、減薪、剝奪福利等），並列明揭弊者的回復原狀、賠償財產及非財產損害請求權，第9條規範具公務員身分者受不利措施時的行政救濟程序及請求權時效、第10條規範未具公務員身分者受不利措施時的契約終止、補償金及請求權時效、第13條第2項規定涉貪揭弊者得不受公務人員任用法第28條第1項第4款不得再任公職之限制；積極保護則規定於第11條，對於違反工作保障者，公務員處以司法懲戒或行政懲處，非公務員則處以罰鍰。

對人身安全消極保護，規定於第13條第1項，揭弊者符合證人保護法得減免刑責、積極保護規定於第14條，對於揭弊者及其密切關係人，除得依證人保護法以人身安全措施外，並加重報復者刑責。

- 6、揭弊保護主管機關及業務範圍：第2條確立法務部為主管機關，並規範揭弊者保護委員會之組成與職掌，另於第19條規定揭弊者保護委員會之業務範圍，如提供揭弊者法律協助、醫療支援、宣導倡議等。

(三)我國揭弊保護法制與英、日、德、韓比較

我國揭弊保護法制於設計上，明顯參考英國、日本等國經驗，採取二層次揭弊程序，鼓勵揭弊者優先向政府機關或所屬機構進行內部通報，若未獲適當處理，可另向民意代表、媒體或公益團體揭露，與英國的層級式揭露及日本的三階段機制頗為相似，此種設計旨在平衡組織內部自律與外部監督，降低因公開揭弊造成的社會衝擊。

²¹參行政院民國108年版揭弊者保護法草案評析第48頁，源自於任職於新竹縣家畜疾病防治所的戴立紳先生，向法務部廉政署揭發家畜防治所內挪用公款、採購貪瀆弊案，經檢察官起訴包括戴員在內的11名被告。案經新竹地方法院審理，戴員以「被告不懼壓力，勇於檢舉並挺身自首，是被告於犯罪後自首，並已自動繳交其全部所得財物，亦因而查獲其他正犯，均應依貪污治罪條例第八條第一項免除其刑」。依據公務人員任用法第28條第1項第4款及第2項前段規定，曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案者，不得任用為公務人員，任用後有上述情事者，應予免職。因此，新竹縣政府依法將戴員免職，且失去再任公務人員之機會。

在保護機制方面，我國法制具備保密、禁止報復、工作保障、賠償、證人保護與免責等規定，並設有揭弊獎金制度，整體而言保護範圍相當完備，與韓國對揭弊者所提供的綜合性保障近似。

我國現行法僅適用於公部門與政府控制事業單位，未涵蓋私部門揭弊者，顯著落後於德國、韓國等國家對私部門員工、前僱員、求職者乃至自由業者的涵蓋，這使得我國制度雖具保護深度，卻仍欠缺足夠的廣度。

綜合而言，我國在揭弊程序與保護設計上已與國際接軌，惟在納入私部門揭弊者方面仍有進一步研議的必要，以形塑更完整的反貪與公益監督體系。

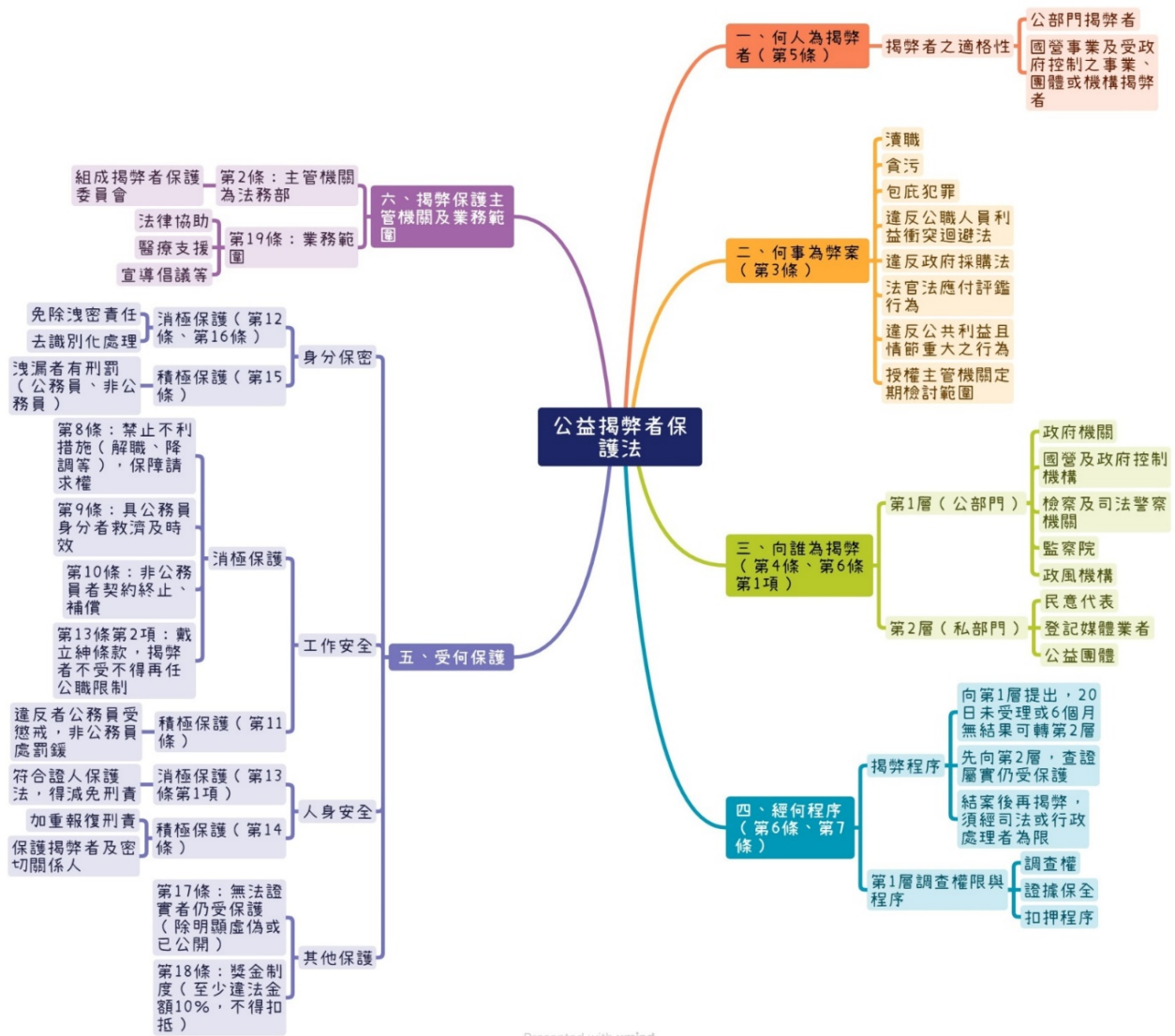


圖 2-我國公益揭弊者保護法內容架構

表 2-我國與國際揭弊保護法制比較

| 國家 | 法律名稱 | 適用範圍 | 揭弊程序 | 保護範圍 | 受理管道 |
|----|--|---|--|------------------------------------|---|
| 英國 | Public Interest Disclosure Act 1998 (PIDA) | 雇員、承攬人、實習人員、NHS人員；不含志願者、個體經營者、涉犯罪者、律師顧問法定保密限制 | 層級式揭露：內部→監理機關→廣泛揭露 | 禁解雇、降職等報復；可向勞動法院申訴賠償 | 內部機制、監理機關、媒體（需條件）、Employment Tribunal |
| 日本 | 公益通報者保護法（2004） | 正職、臨時、派遣、承攬人、公務員；含匿名通報 | 三階段：內部→行政機關→外部機構（媒體/NPO） | 禁解雇、不利益待遇；解雇無效；民事救濟 | 企業內部窗口、行政機關、媒體/NPO |
| 德國 | Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) | 僱員、前僱員、求職者、實習生、自由職業者、公司治理成員 | 雙軌：內部通報系統（保密/匿名）→外部中央通報機關/監管機關 | 禁解雇、降職、警告；保密義務；違法者刑罰 | 企業內部系統、聯邦司法局中央機關、相關監管機關 |
| 韓國 | 公益揭發者保護法（2011） | 任何人；公務員有告發義務 | 書面為原則、特殊口頭→ACRC/行政機關/檢察署/調查機關 | 保密保證、人身/人事保護、禁止不利、補償獎勵、減免責任 | 反腐敗與公民權利委員會（ACRC）、行政機關、檢察署、調查機關 |
| 我國 | 公益揭弊者保護法 | 公部門揭弊者、國營及受政府控制事業揭弊者 | 兩層：第1層（政府機關等）→20日/6月後可轉第2層（民意代表/媒體/公益團體） | 身分保密、工作安全（禁不利、賠償）、人身安全（證人保護）、免責與獎金 | 政府機關、國營事業、受政府控制機構、檢察/司法警察、監察院、政風機構；第二層：民意代表、媒體、公益團體 |

參、對於公益揭弊者保護法的問題與建議

一、何人為揭弊者

本法第5條「何人為揭弊者」之規範，其主要內容在於以特定機關組織之特定人來定義揭弊者，條文將揭弊者區分為「公部門」與「國營事業及受政府控制組織」兩類，有助於依機關屬性制定差異化保護措施；且揭弊者除內部正式職員外，亦納入契約、派遣、承攬等非典型勞務提供者，符合現代政府業務外包化的趨勢，擴大揭弊者的保護範圍；另針對國營事業揭弊者，限縮檢舉特定條款之弊案，可聚焦於高風險領域之揭弊，惟實務上運作可有下列挑戰：

（一）內部揭弊與外部檢舉

從立法委員所提相關草案之審議說明^[1]，可知立法者極力想區分「揭弊」與「檢舉」，立法者認為內部人員因掌握第一手資訊，不僅能夠及時取得事證、有效打擊不法行為，並且基於「預防勝於治療」的精神，能夠在弊案發生前就進行預防與即時修正，進而有效遏止弊案的產生與擴大，故相較於一般民眾，內部人員因其特殊位置，具有更為顯著的揭弊功效。因此「揭弊」與「檢舉」在概念上之區分為：「揭弊」主要指內部人

員主動揭露弊案，依據其對事件發生與經過的第一手資料，能在事前防止不法行為發生並在事後追究責任；而「檢舉」則不限於內部人員，但其效果往往不及內部人員所掌握之詳細資訊。基此，本法所保護之範圍僅限於內部揭弊特定事項；其餘一般檢舉則依據各目的事業主管機關依權責所規定之檢舉程序及規範，不受本法影響。

對此，參酌國立高雄大學政治法律學系楊戊龍教授及李淑如副教授評析^[10]意見，我們明白立法者旨在將揭弊者限定為組織內部人員，藉以與不限於內外部之檢舉加以區分，其立意固然值得肯定，但實際上這種劃分似乎缺乏必要性，更可能衍生規範矛盾與適用爭議。從法條文義觀察，本法第5條兩度提及「向受理揭弊機關提出檢舉」、第17條規範「業經他人檢舉」之保護例外、第18條明定「檢舉獎金」等用語，均顯示立法者實質上仍混用「檢舉」與「揭弊」概念，難以截然二分。

另依本法對揭弊者之定義，其範圍不僅涵蓋組織內部正式職員，也包括基於契約關係提供勞務之外部人員（如承攬、派遣工作者），此類人員是否屬嚴格意義之「內部人員」，實存解釋上模糊空間，而在具體適用上，將揭弊與檢舉作劃分，反而導致保護機制的混淆與操作困難，例如外部民眾若掌握具體弊案證據，卻因非屬內部人員而無法適用本法保護，反而削弱公益監督效果；且內部與外部之界線因機關型態、勞務性質而異，實務上難以形成明確共識。

（二）揭弊者身分界定盲點

本法第5條作為界定揭弊者資格之核心條文，旨在明確規範受保護的主體範圍，然其對於揭弊者身份的認定標準，仍存在若干未盡周延之處。例如條文結構以「任職」、「契約關係」及「勞務報酬取得」作為判斷揭弊者資格之關鍵要件，實務上難以涵蓋所有基於事實接觸弊案而具公益揭發正當性之人。

例如條文規定揭弊者須與機關或組織存在「僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係」並「獲致報酬」，此要件看似明確，卻可能排除未受領正式報酬而僅支領費用者。例如受聘擔任公部門或國營事業顧問之人，或採購案件之外聘評選委員，若僅收取出席費或車馬費，其法律地位即可能被認

定不屬於「提供勞務獲致報酬之相對人」，進而無法取得揭弊者資格，此類人員雖非典型受僱者，卻可能因參與會議或諮詢而掌握弊案內部資訊。

且第5條對於「非契約關係但實質接觸弊案者」之保護明顯不足，例如家庭傭工、私人司機、外勞管家、清潔人員，甚或親密關係者如情婦，此類人員雖無正式職務或契約關係，卻可能因日常密切接觸而察覺弊案跡象。

法條中亦未能考量對於「與職務有利害關係」之規定，例如有業務往來、指揮監督或費用補（獎）助等關係、或正在尋求、進行或已訂立承攬、買賣或其他契約關係；此類人員未必有契約關係或勞務報酬之取得，但仍可能被索賄或具備揭弊動機與資訊優勢；條文未設定此種公益性揭弊之例外條款，導致制度陷入「鼓勵揭弊」與「防免濫訴」的價值矛盾。

第5條過度側重以機關組織劃分與身份連結來定義揭弊者，而忽略揭弊資訊本質，揭弊制度之正當性應在於弊案資訊的真實性與公共利益關聯性，而非取決於揭弊者與組織的連結形式。此法條於實質上形成對特定身份群體的傾斜保護，恐違反「相同事物同等對待」的平等原則，例如稅務檢舉者若因非屬受指控事業之員工而無法適用保護，將削弱社會監督的多元性。因此，未來修法應考慮將「實質接觸弊案資訊」與「公益性檢舉動機」作為揭弊者定義之核心標準，以避免受困於身份界定的法律技術迷宮。

(三)具名揭弊宜有權衡措施

第5條規定揭弊者必須具名，其意在於機關釐清事實、查證證據，亦可使揭弊者在後續若遭受不法報復時，能夠藉由明確身分主張法律保護，爭取復職、賠償等救濟措施。然此規定亦可能對揭弊者產生一定之心理壓力，尤其在非行政機關而無法定身分保障之員工，可能因擔心身份曝光而遭受職場排擠或其他不利後果，而減少揭弊之意願，或可採用允許匿名檢舉後再進行身分確認作為權衡措施，例如於細則規定本法之具名包括於揭弊後調查完畢前補正確認身分之情形，此點供修法參考。

(四)機要人員與里長，應否得為揭弊者

依據本第5條第1項第1款規定：「公部門揭弊者：指公務員……」，以及第2項：「前項第一款所稱公務員，係指政務官及各級民意代表以外，依法令從事於公務之人員。」據此條文可知，公部門揭弊者所稱之「公務員」，係採取最廣義之定義，亦即參照國家賠償法第2條第1項所稱「依法令從事於公務之人員」，並明確排除政務官及民意代表。

立法院於審查過程^[1]中就此排除規定所提出之理由為：「參酌「政務人員退職撫卹條例」第2條之規定，政務官係參與國家大政方針之決策，並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退；各級民意代表則係經由選舉產生，其職位與職務之保障均與一般事務官性質不同，故不屬本法所稱『公部門揭弊者』，但仍屬於本法所規範之被揭弊對象。」

依據上述立法理由，若以「隨政黨選舉成敗及政策改變而進退」作為排除標準，則應進一步檢視地方制度法(下稱地制法)下特定人員之適用情形，例如地制法第56條規定：「(縣市政府)其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風等主管或首長依專屬人事管理法律任免外，其總數二分之一得列為政務職，職務比照簡任第十二職等，其餘由縣(市)長依法任免之。」據此，縣市政府一級機關首長中，有半數得列為政務職，半數則為事務職，雖均由縣(市)長任免，前者屬於政務官而依法不得為揭弊者，但後者是否可認為為揭弊者？從現行法條觀之，後者似未被排除於外，然此種區分實可能導致同為一級機關首長，卻因身分不同而有揭弊者適格差異；此外，對於具有事務官身分，嗣後轉任政務職者，是否應排除揭弊資格，亦有思考空間，尤其是在揭弊事由涉及其過去任職期間所知悉事項時，可能產生適用疑義。

類似情形亦見於地制法第57條所規定之縣轄市副市長：「……其中人口在三十萬人以上之縣轄市，得置副市長一人，襄助市長處理市政，以機要人員方式進用，或以簡任第十職等任用，以機要人員任用之副市長，於市長卸任、辭職、去職或死亡時，隨同離職。」該等人員同樣係隨政黨選舉及政策更迭而進退，若依政務官不得為揭弊者之原則，則副市長如以機要

人員任用，是否同樣應排除？進一步而言，依各機關機要人員進用辦法所進用之機要人員，其性質為由機關首長任意免職，並應於首長離職時同時離職，其職位保障與政務官近似，而本法並未明文排除機要人員，其是否得為揭弊者，實值深思。

再者，立法理由以「各級民意代表係經由選舉產生」為排除揭弊者之依據，則若依此邏輯，里長雖屬廣義公務員，亦係經由選舉產生，關於是否應將里長排除於揭弊者適格範圍，尚存有一定程度之解釋空間。

(五)整個公部門都是我的揭弊舞台

根據第5條規定，公部門揭弊者只要「有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員涉有第3條所列之弊案……」即得具名提出揭弊；而國營事業或受政府控制之事業、團體或機構的揭弊者，則須「有事實合理相信其任職或提供勞務對象之事業、團體或機構，或其員工，涉有第3條第5款、第7款或第8款之弊案……」方能提出揭弊。換言之，後者不僅對於可揭弊的對象有所限制，其揭弊內容亦相對限縮。

就立法院於審查過程中所提出的理由觀之，公務員得對其他政府機關提出揭弊，係基於「各公務機關（構）間業務與人員往來頻繁，資訊互通，故公務員所揭弊之情事不限於其任職機關（構），而包括所有政府機關（構）之弊案，屬於廣義之內部人員揭弊」。至於對國營事業等機構揭弊權限限縮的理由，則為「鑑於第3條第1項第1款至第4款及第6款所列之弊端，其法律處罰對象皆限於公務員，故將可能涉及之弊案範圍予以限縮」。

據此，對於政府機關（構）揭弊者而言，其檢舉範圍涵蓋「所有政府機關（構）之弊案」，屬於廣義之內部人員揭弊。按第3條第3項所定義之「政府機關」係指「中央與各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人」，等同將所有政府機關（包括行政機關與立法機關）及公立學校、公立醫療院所（性質上屬非營利公有事業）、營利性質之公有事業與政府捐助之財團法人等，納入一個極龐大的政府機關體系；此種定義使得其員工檢舉任何一機關之不法行為，皆可視為內部揭弊，其適用範圍可謂極為寬廣。

然而對於「國營事業、受政府控制之事業、團體或機構」，是否真完全無涉第3條第1項第1款至第4款及第6款所列弊端之法律處罰主體？事實上，國營事業內部具有簡薦委任制任用或留用之公務員，例如台電、中油等事業即設有高待遇之政風人員職缺；又根據勞動基準法第84條及其施行細則第50條，亦明文承認「具公務員身分之勞工」之存在；此外，公務員亦可能被派任為國營事業、受政府控制之事業、團體或機構之董事長、總經理或公股代表。此等人員皆不可排除可能涉及第3條第1項第1款至第4款所指之不法行為；即便係完全未具公務員身分之一般勞工，亦有可能涉及第3條第1項第3款所連結之第5款行為，例如包庇他人違反政府採購法。因此，針對國營事業等機構揭弊者的定義與適用範圍，如此限縮，實過於狹隘，容易造成對其不法行為的輕忽，進而削弱整體社會對公共利益的保護。

(六)國營事業與公營事業哪裡不同

針對第5條所稱之「公營事業」與「國營事業」應如何理解，可循國營事業管理法及公營事業移轉民營條例之相關規定加以觀察與釐清；依國營事業管理法第3條第1項規定：「本法所稱國營事業如下：一、政府獨資經營者；二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者；三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。」又依公營事業移轉民營條例第3條規定：「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：一、各級政府獨資或合營者；二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者；三、政府或前二款所稱公營事業投資於其他事業，其投資資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。」

從上述法條內容可觀察出，公營事業與國營事業在本質上均為受政府資本控制之事業，舉例而言，國營事業包括如經濟部所主管之臺灣中油公司、臺灣電力公司等；而公營事業則包括如高雄市政府主管之高雄市輪船公司、高雄港區土地開發公司等；兩者之區分主要在於參與管理之政府層級不同：由中央政府出資或主導者，屬國營事業；由地方政府出資或主導者，

則屬公營事業，然其運作目的均指向公共利益，其公益性質並無重大差異。

然而就本法第5條的規範架構觀之，對於國營事業與公營事業之揭弊者所適用之條件與效果卻顯著不同；國營事業被納入「國營事業、受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」之範疇，其揭弊對象限縮為「任職或提供勞務對象之事業、團體或機構或其員工」，且所得檢舉之事項僅限於第3條第5款、第7款或第8款所列之弊端；反之，公營事業之人員則歸類為「公部門揭弊者」，亦即前節所論之廣義內部人員，得以針對全體政府機關人員提出揭弊，且揭弊事由涵蓋第3條所列全部項目。

此種立法分類對於本質上相近，且均屬政府資本控制之事業體，卻施以差異甚鉅之規範，顯示第5條在揭弊者範疇之劃分上，存在分類粗糙、邏輯不一的問題；此種不一致不僅可能導致實務適用困難，亦有違平等原則與保護一致性原則。

二、何事為弊案

本法第3條所涉及之規範，乃係立法者為平衡政府行政運作與促進公共利益監督機制所訂定，透過明確列舉及彈性授權，以因應現今各種複雜且多變的不法行為。公務員或政府機關（構）、受政府控制之事業、團體或機構之人員，涉有第3條第1款至第6款明確列舉之犯罪或違法行為，即可稱之為弊案；至於第7款及第8款，則需涉及公共利益且情節重大者，方能稱之為弊案；此一範圍之劃定，不僅反映立法者對於維護國家及社會公共利益之高度重視，更在於防止內部不法行為影響國家治理與社會秩序；第8款授權主管機關會商相關機關，定期調整「其他涉及重大公共利益」之弊案範圍，此設計既確保法規在面臨新興不法型態時能迅速回應，又兼具彈性與調整空間，避免因固定僵化而錯失應對各種突發情況之機會^[1]。

然於實務上，使用「重大公共利益」之概括性規範，若無對於其適用範圍作明確操作指引，易致行政裁量過寬或標準不一，導致因受理揭弊者解釋尺度之不同而出現爭議。

（一）「公共利益」與「情節重大」之抽象規範

「公共利益」屬於一個抽象概念，立法者未能在條文中具體說明其範疇，將導致在實務上對於何種行為應認定為涉及公

共利益產生不確定性；「公共利益」於本法中作為界定弊案範圍的核心概念，其本質上涉及社會整體福祉的保護，涵蓋公共安全、環境保護、經濟秩序、勞工權益等多個領域，從條文中各項列舉可以推知，立法者意在防範可能對社會大眾生活、健康安全與經濟穩定產生廣泛影響的行為。但是這一概念在實務中往往顯得過於抽象和空泛，因缺乏具體的定義和量化指標，使得在不同情況下如何判斷一項行為是否構成對公共利益的危害，成為司法和行政機關面臨的難題，或可以「影響範圍」（涉及人數、地理範圍）、「影響程度」（金額損害、健康安全風險）、「隱蔽性/持續性」（時間跨度、刻意掩飾程度）等面向，作為判斷是否屬於重大公共利益之標準。

於第8款「其他涉及重大公共利益」之概括條款設計，此開放性授權雖保留法律彈性，使主管機關得視實務需要以因應社會變遷，卻因授權範圍過於模糊，可能導致程序不透明與標準不一；如主管機關若未建立公眾參與或專家諮詢機制，逕行擴張弊案範圍，將淪為權力恣意行使，此凸顯立法者試圖透過抽象概念涵蓋多元社會風險，卻因缺乏具體指引，反而可能弱化法律可預測性與制約功能之矛盾。

有關「情節重大」作為限縮弊案範圍的門檻要件，同樣缺乏明確的量化或質化指標，使得在司法或行政審查過程中，容易受到主觀裁量的影響，從而導致類似案件在不同受理弊案者之間出現認定上的差異，影響法律的公平適用。

（二）違反政府採購法程序規定，算不算弊案

重大公益範圍問題在「公共利益」與「情節重大」的交互作用中更顯複雜。如違反行為僅造成輕微實害，但行為人惡意隱匿湮滅事證，此時「隱匿行為的惡意性」是否足以彌補「實害輕微」的缺陷，進而認定為「情節重大」？反之，若過失違反法規造成廣泛危害，其「過失程度」是否應成為排除「情節重大」的理由？此類情境有待將來函釋或判例累積，逐漸建立本法之有效適用。

另本法條文之「情節重大」規範，隱含內在邏輯矛盾。於前6款所列舉之瀆職、貪污、包庇、違反公職人員利益衝突迴避法、違反政府採購法及法官法應付評鑑行為等，因本質上具備

高度可責性，立法者推定其已符合「危害公共利益」與「情節重大」要件，故未設額外舉證門檻；然而，第7款針對公共危險、環境犯罪等行為，卻要求雙重要件，以「情節重大」來限縮「危害公共利益」，此雖反映立法者對不同行為的風險評估差異，但從體系解釋角度觀之，可能衍生比例原則的疑慮，亦即何以公務員違反第7款需情節重大，而違反第1款至第6款及第8款卻毋需情節重大即構成弊案？例如違反政府採購法第73-1條有關工程採購之付款及審核期間程序規定，算不算弊案？此矛盾凸顯立法者對公共利益的價值排序，仍需更細緻的論證。

(三)私部門犯罪行為影響公益範圍往往更加廣泛

由於私部門產業與組織複雜多元，所涉範圍遍及各領域，如食品安全議題中的頂新劣油案、環境保育議題的日月光排污水案，均與國民健康或重大公益攸關，其所造成之外部成本甚鉅，確有建立揭弊者制度，提前防堵之必要。又我國簽署聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption, UNCAC），該公約為避免公部門及私部門之貪腐弊病，要求設立妥適之揭弊者保護制度，因此我國負有落實相關法制之義務，避免揭弊者因揭弊行為受到不公正對待²²。

公益揭弊者保護法旨在鼓勵揭露公務員或政府相關機構的違法行為，但其所謂弊案僅限於公部門或受政府控制的組織，對於私部門的弊案揭發目前尚未納入保護；然而私部門的犯罪行為如環境污染或食安問題，其影響範圍往往更廣且直接危害公眾健康與經濟安全。因此，未來修法時應考量將情節重大、影響公益的私部門犯罪納入保護範圍，才能真正落實公益保護的立法精神。

(四)揭弊制度不應遺漏私部門

私部門揭弊制度的建立，對於維護社會公共利益具有不可忽視的重要性^[4]；私部門對比於公部門，其公益性可能更加廣泛，且接受政府資金挹注亦不亞於公部門，例如私立學校接受政府教育經費補助、私立醫院獲取全民健保給付等。如公立學校及公立醫院、甚至受政府資本控制之機構列為本法第5條第1

²²楊善淳、劉千瑜、林哲辰，私部門之金融揭弊者保護-我國草案與美國法之對照，國立交通大學科技法律學院研究所，頁107（2020年）。

項之揭弊者對象，那麼基於相同理由，揭弊制度實不應遺漏性質相似之私部門。

且私部門的不法行為常具有結構性與隱蔽性，組織外部難以察覺，而身在第一線的從業人員，最能掌握異常訊息揭發不法行為。因此，保障其免受報復，不僅有助揭露關鍵資訊，更是提升組織透明度與防弊能力的基礎。揭弊制度若僅侷限於公部門，將遺漏大量潛在的風險來源，削弱制度整體效能。

此外，企業行為若侵害社會公益，其本質已超出私領域範疇，對此類揭發行爲提供法律保護，不僅是對揭弊者個人正義感的支持，更是國家制度對誠信、法治與公共利益價值的積極實踐，因此，我國亟需建立具體而完整的私部門揭弊保護機制，使揭弊行爲成爲促進社會革新的正向力量。

三、向誰為揭弊

本法揭弊程序設計，主要在第4條規範受理揭弊者之定義與程序，並於第6條規範確保揭弊者在遭遇受理揭弊者消極處理時，仍能透過第二層揭弊管道獲得保護，兩者共同構成揭弊者權益保障的基礎。

依據第4條，受理揭弊者涵蓋公部門、國營事業、檢察機關、司法警察機關、監察院及政風機構等多元主體，並針對涉及國家機密的事項設定特殊揭弊路徑，若揭弊內容涉及「機密」等級，需向政府機關主管、檢察機關或監察院提出；涉及「絕對機密」或「極機密」等級者，則須向最高檢察署或高等檢察署揭弊。此規定明確不同機密層級的處理程序，亦強化了國家安全與揭弊保護之間的平衡。

第6條則進一步補強揭弊者權益的動態保護機制，若揭弊者向受理揭弊者提出檢舉後，未於20日內獲受理通知，或6個月內未獲調查結果，經促請辦理仍無回應時，得轉向民意代表、媒體或公益團體進行第二層揭弊，且自最初揭弊時起即受法律保護。此設計顯著提升了揭弊制度的彈性，避免因受理者消極作為而阻礙公益揭弊。此外，該條允許揭弊者在原受理者「查無實據」結案後，仍可透過外部管道揭弊，並以最終司法或行政處分結果作為保護依據，此舉不僅降低濫訴可能性，亦強化揭弊者的救濟空間。

觀察前開條文有關揭弊程序的設計之立法精神，可以發現本法試圖在內部自律與外部監督間取得平衡：第4條強調向體制內機關揭弊的優先性，鼓勵組織自我糾錯；第6條則在體制失靈時開放外部管道，形成雙重保障。此種內外均行的模式，借鏡了國際經驗，同時回應我國社會對公部門弊案的高度關注。

(一)「機關」與否，豈能混為一談

「機關」一詞對於公務員體系而言，素有明確定義。依據行政程序法第2條第2項規定：「本法所稱之行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」此處所稱「行政機關」，主要係依據「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」及「對外行文」等四項要件作為判斷標準²³。

據此，行政機關內部所設置之政風單位，因不具備前述編制與預算之獨立性，法律上即不以「機關」稱之，而以「政風機構」為名；例如政風機構人員設置管理條例即採用「機構」一詞，即是因其未具機關地位，不具獨立編制與預算權限，難以符合法律上「機關」之定義。

基此，從行政法與行政學的基本觀念出發，「個人」並不構成機關，「主管」亦不得代表機關獨立行使機關權限，「內部單位」更不宜逕稱為機關。然而，觀諸本法第4條第1項所列「受理揭弊機關」定義，卻於語義與概念上產生混淆，該條文首稱「受理揭弊機關如下」，但第1款與第2款內文卻列舉「主管」、「首長」或其「指定單位、人員」，將個人與機關混為一談，有混淆機關定義之虞；第7款所稱之「政風機構」，亦可能誤導認為其具備「機關」之性質，從而造成法律用語不一致之問題。

為求法條體例與概念之嚴謹，建議可將第1款與第2款中關於「主管、首長或其指定單位、人員」之語句予以刪除，回歸以機關為主體之揭弊受理機制。蓋揭弊者之行為本應係向「機關」為之，至於機關內部如何分工受理，應屬行政執行細節之層次，無須於法律本文明文規範。更進一步而言，若立法目的

²³法務部101年8月16日法廉字第10105015400號，
<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?id=FE250399&type=e>。

在強調揭弊之對象，則可考慮調整條文用語，統一採用「受理揭弊者」一詞，對應「揭弊者」概念，既可避免用語不一所生混淆，亦可更貼近制度設計與法制邏輯。

(二)揭弊資訊的流浪

依據本法第4條規定，第一層受理揭弊之機關涵蓋政府機關、國營事業及受政府控制之事業、團體或機構，並包括檢察機關、司法警察機關、監察院及政風機構等多元管道，此一立法設計之用心，確實值得肯定。然而，該條文並未明確區分「公部門揭弊者」與「國營事業或受政府控制之事業、團體或機構揭弊者」各自所對應之受理者範圍，是以，兩類揭弊者理應均可向任一法定受理者提出揭弊；若將揭弊行為限縮於僅得向其所從屬之政府機關或國營事業等機構提出，不僅形同增加母法所未設之限制，亦可能構成對揭弊者向有權責之機關揭弊權利的不當限制，例如被揭弊者涉及機關首長時，是否剝奪揭弊者向被揭弊者所從屬機關之上級機關揭弊之權利？

據本法第4條第4項規定，若受理揭弊者認定揭弊內容非其主管事項，應將案件移送予具有相應權責之機關，並通知揭弊者。由此可見，即使揭弊者選擇任一受理者提出揭弊，其案件極可能因被認定非該機關主管而遭移送，而接收該移送案件之機關是否受理，又取決於該機關的獨立判斷；如此一來，既可能延長案件處理時程，又或導致「在途流浪案件」的出現，從而有逾越本法第6條規定「二十日內獲受理調查之通知」的風險。

舉例言，設有國營事業揭弊者就其所任職事業涉及違反採購法而提出揭弊，依本法第4條內容並無禁止向公立學校（依第4條第1項第1款及第5條第3項規定，公立學校屬政府機關）提出通報；當然，該校勢必認定案件非其主管事項，並依第4條第4項予以移送，然應移送予公共工程委員會（採購法權責機關）、經濟部（依第4條第1項第5款之事業主管機關），或國營事業本身（第4條第1項第2款），何者較為洽當？甚如研判有犯罪行為而移送予檢察或司法警察機關亦均有可能。若受移送案件之機關亦判定揭弊事項非其主管權責而拒絕受理，則該如何處理？

是否應參照第2條第2項由揭弊者保護委員會作出裁定？此等情形無疑使揭弊程序變得錯綜複雜，效率大減。

因此，細則中有必要作出適當技術性規範，或可訂定受理揭弊機關應與揭弊、被揭弊雙方或弊端事由具有合理關聯；並針對認定非主管事項並移送案件時，雙方因權責爭議而可能引發的問題，提出明確之處理機制。

(三)涉及國家機密揭弊保護之競合

關於第4條第2項所規定略以，揭弊內容涉及國家機密者，其涉及機密等級事項者，應向政府機關、檢察機關或監察院揭弊；涉及絕對機密及極機密等級事項者，應向最高檢察署或高等檢察署及其檢察分署揭弊。惟此條文存在顯著之邏輯矛盾與體系不完整：依據第4條第2項第1款所引用之「前項第1款」，即指「公部門之政府機關（構）之主管、首長或其指定單位、人員」，再參照第5條第3項針對「政府機關（構）」之定義，由此觀之，揭弊內容涉及國家機密，依本法不禁止公立學校、公立醫療院所、公營事業等單位揭弊（是否移送權責機關是另一回事），此與國家機密高度敏感性顯然不符。

另有關於對涉及國家機密揭弊行為之法律保護競合疑義，根據第4條第2項，揭弊者如未依規定向特定機關揭弊，將不受本法保護；然同條第4項後段規定：「揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。」若依解釋論，則第2項規定應為第4項後段之特別規定，應優先適用，否則第2項之設計將失其立法意義；亦即立法者要求揭弊者對其揭發事項是否涉及國家機密以及機密之等級，應有清晰認知，否則一旦判斷失誤，向非第4條第2項所列之機關揭弊，即可能喪失本法保障，無疑形同對揭弊者設下不必要之法律陷阱。

對照第6條第3項：「揭弊者未依第四條規定揭弊，而先向第一項人員或法人揭弊，第一項人員或法人受理後，應於十日內轉由受理揭弊機關辦理，經調查屬實者，自其向第一項人員或法人揭弊時起，受本法之保護。」此顯為對第4條全條內容之例外規定；若揭弊者針對涉及國家機密事項，先向非屬第4條第2項之「第二層受理者」提出揭弊，嗣後再移送予有權受理者並調查屬實，則從表面上看，其仍可自初次揭弊時點即受本法保

護。然而，考量揭露國家機密於媒體或政治人物手中所伴隨之洩密風險，遠高於向司法警察機關或主管國家機密機關提出揭弊之風險；立法者似允許前者納入保護範圍，卻排除後者，於體系運作與實務風險控管上，顯有不合理之處。

(四)揭弊程序與保密責任

依本法第4條第3項規定：「受理揭弊機關對揭弊內容，應依相關法令予以保密。」此條明確賦予第一層受理揭弊者（政府機關等）對所受理之揭弊內容負有保密義務。然而，對於第二層受理揭弊者（民意代表、媒體、公益團體）於第6條各款規定，卻未見有類似課以保密義務之明文，僅於第15條第4款略有提及，顯現規範設計不對稱；如稱第二層受理揭弊者無待規定自須遵守相關保密法令，那麼第一層受理揭弊者自然也是如此，則本項規定應依相關法令予以保密之條文變成了贅文。

再觀本法第12條之規定內容，揭弊者依本法程序向受理揭弊者所陳述之內容，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、行政及職業倫理之懲戒責任。顯然該條文所稱免除之洩密責任，係以揭弊者依第4條規定進行揭弊為前提，並未涵蓋依第6條向第二層受理揭弊者揭露之情形；即依第12條規定，僅有揭弊者「依本法程序向第四條所列受理揭弊機關所陳述之內容」，方得免除其洩密責任，依「明示其一，即排除其他」之法理（*expressio unius est exclusio alterius*），可見立法者有意將第12條之適用限於第4條所列機關，進而排除第6條所涉之第二層受理揭弊者，以防助長向外界爆料洩漏機密之亂象。

因此，倘若揭弊者依第4條向受理者提出揭弊而未獲妥適處理，遂轉依第6條向第二層受理者揭弊，其後第二層受理者如將揭弊內容公開洩漏，則揭弊者應否負洩密責任，仍須依其他相關法令（如國家機密保護法、個資法等）個案認定；惟對揭弊者而言，其係依第6條法定程序為公益揭弊，卻因不符合第12條之要件而不具免責地位，勢必對揭弊者之揭弊意願產生寒蟬效應，亦不利於揭弊制度所欲達成之公共利益保障目的。

針對此問題，解決之道可參考韓國對媒體訂立之自律規範，對第二層受理揭弊者適度明文規定保密條款，及檢討修法

方向，就本法第12條是否增列揭弊者依第6條向特定對象揭弊之情形，亦得享有洩密責任之免除，以完善揭弊保護體系。

(五) 保密下之資訊流通

本法第6條第3項規定揭弊者逕向第二層受理揭弊者揭弊時，後者依法令必須於10日內判斷揭弊者是否已向第一層受理揭弊者揭弊，並依法完成案件之移轉，否則或將導致揭弊者未依本法程序而喪失本法之保護。

此種情形下，第二層受理揭弊者為確認案件是否業已揭弊，除向揭弊者本人詢問外，只能向第一層受理揭弊者查證已否揭弊，但問題隨之而生：依本法第15條規定：「受理揭弊之機關及其承辦調查、稽查人員、執法人員或其他依法執行該相當職務、業務之人，對於揭弊者身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。……」若第二層機關向第一層受理揭弊者查問，第一層受理揭弊者得否提供相關案件資訊，此於往來過程中極有可能誤觸過失洩密罪責。

此問題點在於揭弊案件應保密不得無故洩漏，則於不同之第一層受理揭弊者間，與第一層及第二層受理揭弊者間，將如何交換揭弊案件是否已受理或調查結果之資訊？例如民代或媒體，有何管道查證第一層受理揭弊者是否已受理揭弊案件？如第一層受理揭弊者因查證資訊或行政協助而向民代或媒體透露相關案件資訊，甚或不肖媒體假借查證名義套得弊案資料作為獨家使用，是否易使受理揭弊者承辦人員易於誤觸洩密罪責？

因此建議應成立弊案資訊平台，由保護委員會單一窗口管制，及建立類似現行查處案件之「立案」機制，使各層受理揭弊者於正當理由下易於查證弊案相關資訊及進度，避免重複受理及調查資源浪費；各層受理者查詢時，由弊案資訊平台單一窗口負責回復，以保護相關人員避免誤觸過失洩密法網。

(六) 開放扣押聲請權模糊司法界限

本法第7條第2項規定：「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」，此見於立委林月琴等17人提案立法理由稱「賦予主管機關於調查時，對於可為證據之物得有即時保全之依據，準用刑事訴訟法第133條之扣押規定」；惟依據現行刑事訴訟法規定意

旨，刑事扣押屬於刑事程序中之一項保全措施，其主要目的是防止犯罪嫌疑人轉移、隱匿或處分與犯罪有關之財物或證據，一般而言，此項措施的聲請權限屬於國家機關行使公訴權的檢察官，也就是說，只有檢察官或偵查機關在辦理刑案過程中，認為有必要保全犯罪證據或財物，才得以向法院提出刑事扣押聲請；倘依本法規定，授權「公部門之政府機關（構）」，以及「國營事業、受政府控制之事業、團體或機構」於調查過程中亦得向法院聲請扣押，將導致原無司法職權之行政機關或受政府資本控制之事業得以主張行使扣押聲請權，不僅有逾越司法機關專屬職權之虞，亦模糊行政與司法之權力界限。

蓋司法偵查作為與行政調查作為之最大不同，在於行政調查應不具有司法偵查之強制力，以避免侵犯人權；即便只是放寬司法上強制處分之聲請權，在臺灣民主社會之輿論對於行政機關越權行為極為敏感之情形下，將來勢必導致執法體系混亂，並引發不可忽視之輿論反彈與爭議。

基此，建議行政機關、司法機關及公民營事業，仍應各守分際，恪遵原有之權限劃分。亦即，本法第7條第2項所賦予之扣押聲請權，應限縮為具司法強制處分權限之機關，如檢察機關及司法警察機關為宜；至於行政機關受理揭弊案件時，應依其既有行政法規進行調查及證據蒐集，例如行政程序法第40條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品」；又如政風機構執行行政調查作業要點第6點第1項規定：「政風機構執行行政調查，經該管政風機構主管同意後，得要求本機關（構）及所屬機關（構）提供文書、物品、電磁紀錄或相關資料」，以及第7點：「政風機構執行行政調查，基於調查事實及證據之必要，得請檢舉人、被檢舉人、第三人或其他相關人員提供必要之文書、物品、電磁紀錄」等，均屬非強制性之行政調查措施。至於公民營事業部分，更不宜享有扣押聲請之權限；倘涉犯罪，仍應依法移送檢調偵辦，由具有法定權限之檢調機關聲請扣押。

四、受何保護

揭弊行為極可能觸動既得利益或權力結構，使揭弊者易面臨報復風險。為此，我國於公益揭弊者保護法中建構出所謂三

保制度，即：身分保密、工作保障與人身安全保護三大支柱，藉此形成一套完整保護體系。

揭弊者身分保密，係本法防止報復性揭露與打壓之根基。根據本法第15條規定：「受理揭弊之機關及其承辦調查、稽查人員、執法人員或其他依法執行該相當職務、業務之人，對於揭弊者身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。」此規定明文要求處理揭弊之公務人員負有嚴格的保密義務，違者將面臨刑事處罰，其中包括「處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金」，過失洩密及非公務人員洩密亦有相應刑責。

本法第16條則強化揭弊者個人資料保護，明定揭弊者得請求以代號製作筆錄或文書，並可遮隱姓名、性別、住址等可辨識個資；在偵查或審理中，揭弊者有權要求蒙面、變聲、變像或透過視訊等方式接受訊問，以確保揭弊者身分免遭非法揭露，並降低其遭受威脅、騷擾或傷害之風險。

關於揭弊者之工作權保障，本法第8條明文禁止政府機關、法人、團體或個人，因揭發弊案、配合調查或拒絕參與弊案，而對揭弊者採取任何不利措施。所謂不利措施為：「解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定」（第8條第2項第1款）、「減薪、罰款、剝奪或減少獎金、退休金」（第2款）以及「不利的工作地點或職務內容變更」、「非法揭露揭弊者身分」等。該條文同時建立起舉證責任轉換機制，一旦揭弊者能證明其曾有揭弊行為且隨後遭遇不利處分，即推定相關行為違反本法之保護規定，雇主或主管機關須證明其處分具有正當理由，方得免責。

此外，根據本法第8條第3項，亦賦予揭弊者請求回復原職、補發薪資及精神上損害賠償之權利。此一條文不僅顯示對工作權保障之重視，亦反映我國法制對揭弊者人格權與名譽之高度維護。

另為釐清權利時效與程序問題，第9條及第10條區分具與不具公務員身分之揭弊者，並針對行政救濟與勞動契約終止權作出明文規範。例如，第10條第1項規定：「未具公務員身分之受不利措施者因雇主違反第八條第一項規定者，得自知悉其情

形之日起三十日內，不經預告終止勞動契約。」同條第2項亦保障該揭弊者可獲得勞基法或退休金條例所定資遣費及補償金，補償金不得少於6個月工資；如因事實困難無法復職，雇主得給付相當於12個月工資補償金終止契約（第10條第6項）。

關於揭弊者人身安全的保護，是最核心的保護生命權機制；依第14條規定：「揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其密切關係人，得依該法施以人身安全之保護措施。」此外，針對對揭弊者或其親屬實施犯罪以圖報復者，法律更規定：「依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。」此加重處罰條款，充分展現我國法律對報復性犯罪零容忍的態度。

本法亦肯認即便揭弊內容最終未能證實，只要其非出於惡意誣告者，仍應獲得保護。第17條指出：「所揭露之內容無法證實，但明顯虛偽不實或揭弊行為經受誣告、偽證罪緩起訴或判決有罪確定者，不在此限。」此規定兼顧誠實揭弊者之信賴保護與惡意行為者之懲治，達到保障與濫用間之平衡。

（一）休職、降級是否為人事不利措施

本法第8條第2項第1款、第2款規定：「前項所稱不利措施，指下列情形之一：一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。二、減薪（俸）、罰款（薪）、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。」立法委員廖偉翔等18人提案立法理由對本款之說明為：「明訂前項所稱不利人事措施，分別規定第一款係對內部人員為解職、撤職、免職、停職、解約、降調、不利於其身分、官職等級之人事行政行為。依公務員懲戒法或法官法所為具司法懲戒性質之撤職、免職等懲戒決定均不在本項規範之範圍內；第二款係對俸給薪資、獎金、退休（職、伍）金之處分」。

然經對照現行人事相關法令，關於公務員之司法懲戒，係規定於公務員懲戒法，其第9條明定之懲戒處分包括：「一、免除職務。二、撤職。三、剝奪、減少退休（職、伍）金。四、休職。五、降級。六、減俸。七、罰款。八、記過。九、申誡。」至於行政懲處，則規範於公務員考績法，所列不利處分包括「免職、記大過、記過、申誡」等種。將上述兩部法律所規範之不利人事措施與本法第8條第2項對照，實存下列疑義。

首先，立法理由明確表示具司法懲戒性質之「撤職、免職」不屬本條適用範圍，然條文中卻明列「撤職、免職」為不利人事措施，顯然與立法理由自相矛盾，將導致實務上適用上的混淆與爭議。其次，於公務員懲戒法所列各項懲戒中，「休職」係屬相當嚴厲之處分，不僅停止其職務並停發薪俸，亦限制其於休職期間內不得申請退休、退伍或轉任他機關，且即便復職，兩年內亦不得晉敘、升任或遷調主管職務，然本法第8條所列不利措施中，卻未將「休職」納入，亦未就此缺漏提出立法理由或說明，形成顯著之規範斷裂，無從完整保障揭弊者之職務權益。

再者，條文第2項第1款所稱之「降調」，係指調任較低職等或官等之職務，屬職務性質之調降，與公務員懲戒法所定「降級」即「依現職之俸（薪）級降一級或二級改敘」，屬薪俸等級之調降，二者性質迥異，不可混為一談。降調不一定降俸級，若僅列「降調」而未及「降級」，亦將產生法律適用上之漏洞，導致部分實質上不利措施無從納入保障範疇。

綜合以上觀察，為使本法對揭弊者之保障機制更臻周延，建議未來修法時宜於第8條增列「休職」與「降級」為明文列舉之不利人事措施，並將司法懲戒性質之「撤職、免職」排除，代以「考績免職」，以提升法律之可預測性與適用一致性。

（二）工作地點、職務內容之不利變更

本法第8條第2項第4款規定：「前項所稱不利措施，指下列情形之一：……四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。」然而，關於工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之變更是否構成「不利變更」，應由誰判斷？倘若該變更雖屬機關或雇主基於業務需求所為之合理且必要之調整，但揭弊者主觀上認為其結果對自身不利，是否即屬本款所稱之「不利變更」？

查公務人員保障暨培訓委員會之再申訴決定見解，向來認為：若機關首長基於所屬人員工作狀況及機關業務運作之合理考量，於必要範圍內進行工作指派或職務調整，此屬其人事任用之裁量權限，應予尊重。參見該會103年度公申決字第0137號及104年度公申決字第0104號再申訴決定書所載意旨。

至於非屬公務人員之一般勞工，則可參酌最高法院112年度台上字第743號民事判決，其認為：雇主調動勞工，應受勞動契約之拘束，並符合勞動基準法第10條之1第5款所定原則。該判決進一步指出，雇主行使調動權，應受權利濫用禁止原則之拘束，判斷調動是否合法，應視其在業務上是否具有必要性與合理性。是以，倘若雇主之調動具備業務上之正當目的與合理依據，且無權利濫用情事，即使勞工因此產生精神上之不利益，亦不應視為對其勞動條件所為之不利變更。

綜上，所謂「不利變更」，應以該變更是否欠缺必要性與合理性為判準；另就不利措施之審查機制而言，可參考臺北市政府於109年訂定之揭弊者保護作業原則第5條，其設置「不利措施審查小組」，由主管機關層級之人員組成，以進行揭弊案件中所涉不利措施之審議。

(三)舉證責任倒置

本法第8條第5項、第6項規定關於不利措施之爭議，應先由受不利措施之人證明其揭弊等行為發生在不利措施之前，即推定為有違反本條第1項規定。但任職之政府機關（構）、法人、團體或其主管、雇主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之人事措施者，不在此限；此即舉證責任之倒置。

依據台灣民眾黨對本項之立法說明^[1]，揭弊者遭遇不利措施時，任職機關、法人、團體或雇主常否認此與揭弊行為有關，致使揭弊者因舉證困難，難以獲得實質救濟；為減輕揭弊者之舉證負擔，爰參考美國立法例，規定只要揭弊者能證明其確有揭弊行為、已遭不利處置，且該行為早於不利處置，即推定違反本法前條規定。

關於第5項、第6項均使用「證明」一詞，據陳瑞仁檢察官見解^{24[9]}，與美國法制強調由揭弊者「釋明」（即達優勢證據標準），雇主則須以「明白可信之證據」「證明」即使無揭弊亦將為相同行動之制度設計不同，建議第5項回歸學者版使用「釋明」乙詞。釋明亦可援引情況證據，雇主得以積極舉證反駁，如證明揭弊者本有違法行為，或同類情形下其他員工亦受同等待遇。

²⁴頁76。

(四)人身安全保護範圍宜予擴大

本法第14條規定揭弊者之人身安全保護，揭弊者符合證人保護法第3條之要件者，其本人或其密切關係人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第2條所列罪名之限制。查證人保護法第3條規定：「依本法保護之證人，以願在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪或流氓事證，並依法接受對質及詰問之人為限。」是以，依本法第8條第1項規定，揭弊者必須願意出庭作證，方可獲證人保護法之人身安全保護措施。

然而本項關於人身保護之範圍似過於狹隘及被動，如揭弊者已提供充分之事證足以揭發弊端，且身分已暴露，其人身安全陷入相當危險，是否僅因不願充當證人，即失去依本條施以人身安全保護之機會？揭弊者及其密切關係人是否應予人身安全保護，應考量是否因揭弊而致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要；今如規定尚須符合證人保護法第3條之要件，使得給予保護之要件變成是否出庭作證，此似目標錯置而扭曲保護揭弊者之原意；蓋出庭作證之人原本即依證人保護法得受保護，何需依本條規定方受保護？

本文建議短期作法，可技術性於細則放寬保護規定，例如規定於進入司法程序前及向第二層受理揭弊者揭弊之人及其密切關係人，於生命、身體、自由或財產因揭弊有遭受危害之虞且揭弊者表明願作證時，受理揭弊者得協助其依證人保護法規定聲請保護；長遠則宜修法去除符合證人保護法第3條要件之限制，只要揭弊者因揭弊遭受生命、身體、自由或財產之危害即可受保護；揭弊者及其密切關係人之聲請保護可參考家庭暴力防治法之民事保護令制度，並設計為通常、暫時與緊急保護令，及明定保護期間與內容；實質措施則援用證人保護法第12條隨身保護及第13條短期生活安置之規定，如此方能提供揭弊者即時且有效之人身安全保障。

(五)戴立紳條款與公務員核心廉正價值

本法第13條第2項「前項經法院判決免除其刑確定之揭弊者再任公職案件，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。」俗稱「戴立紳條款」，源於戴立紳於新竹縣家畜防

治所任職期間，揭發所內貪瀆弊案，雖獲檢察官起訴且為貪污共犯，但法院依其自首有功並繳回犯罪所得，援引貪污治罪條例第8條免除其刑。然而，依公務人員任用法第28條規定，曾服公職並有貪污行為者，即使免刑亦應免職且不得再任，致使戴員揭弊有功卻失去公職，最終促使本條之訂定。

國立高雄大學政治法律學系教授楊戊龍及副教授李淑如於行政院民國108年版揭弊者保護法草案評析乙文中曾就此討論，主張不應設立戴立紳條款；該條款引發的核心爭議在於其可能動搖文官制度所依憑的「廉正」價值，顯然立法者未充分正視本條對公務倫理教育與整體制度信賴的傷害。實務上若揭弊者確有情可原，既有刑事制度早已提供相應處理空間，毋需另立法破壞人事任用標準，例如檢察官可依據刑事訴訟法第252條第9款，作成絕對不起訴處分，避免進入刑事程序，自無「有罪判決」之適用，自然不構成免職或不得再任情事。即使進入審判階段，法院亦具免刑、減刑與緩刑之裁量空間。

另依據陳瑞仁檢察官見解，倘若揭弊行為係由公務員本人擅自為之，並非依雇主或上級指示（who acting without direction from their employer or superior），則該行為不應納入本法保護範疇；此見解強調揭弊保護制度不應淪為卸責工具，仍須審酌行為人主觀動機與行動正當性。

（六）獎金得否兼領

本法第18條第1項規定：「因揭弊者之揭弊而查獲不法事實者，應給與獎金。但因行使公權力而得知不法事實之政府機關（構）及其所屬人員、配偶或三親等以內之親屬，不在此限。」本條係依台灣民眾黨黨團提案而來，其立法理由曾為鼓勵勇敢揭弊，爰於第1項明定因揭弊者之揭弊而查獲不法事實者，應給與獎金。但公務員執行職務知有不法，本即有舉發之義務，本不應再另行發給獎金，爰參酌檢舉違法聯合行為獎金發放辦法第4條第6款之規定，於第1項但書設置排除條款。

前開提案理由所引用之「聯合行為」係出現在公平交易法，指事業或公司之間，跟其他同一行業的公司藉由各種方式達成同意聯合在一起，來決定販賣的商品或服務的價格、數量、跟誰做生意等等，而且可以影響到市場功能的行為；相較

之下，揭弊行為主要涉及組織內部對不法行為之揭發，其性質與公平交易法下聯合行為所涉及之市場行為關聯性較小；更值得探討者，在於若公務員係於職務上知悉不法情事，惟該知悉並非出於行使公權力，此種情形是否仍應適用但書予以排除？

依據法務部103年7月2日法律決字第10303507460號函釋，所謂「行使公權力」係指公務員基於國家機關地位，從事統治權之發動與行為，包括命令、強制措施或提供給付、服務、照護等方式，以實現國家任務。然實務上，公務員亦可能於執行一般行政輔助性質業務（例如物品採購、事務處理）中，因職務而知悉不法，例如採購人員在採購過程中偶然發現廠商對他機關承辦人員支付回扣，此即非典型之「公權力行使」，但亦非與職務無關之情形；此時究應屬於依立法理由執行職務知有不法不應給予獎金，或依法條內容非因行使公權力得知不法事實故應給予獎金，類此情形將來或有爭議，查獎金給與標準及相關事項最後仍回歸各主管機關會同各目的事業主管機關定之，但為免產生本法內容與各目的事業主管機關規定之內容產生扞格，建議將行使公權力乙詞擴大解釋為執行職務時，即比照獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第4條第1項第2款「有下列情事之一者，不給與獎金：……二、公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而檢舉。」以含括公務員執行職務但非行使公權力而知悉弊端之情形。

此外，若揭弊者同時符合兩個以上目的事業主管機關所訂之獎金發放規範，是否得重複領取抑或應擇一申請，亦屬實務中常見之疑義，建議應於施行細則或相關行政命令中加以明確規定不重領、不兼領原則，避免因重複領取或適用混淆引發爭議，而損及法制的公信與執行效率。

五、保護委員會的職權

本法第2條規定本法之主管機關為法務部，負責辦理本法所定之揭弊者保護事項並設置揭弊者保護委員會，以協調及推動相關工作。揭弊者保護委員會由法務部部長擔任主任委員，屬當然委員，其餘委員則由主管機關自曾任法官、檢察官、律師或其他依法具有專門執業及技術資格滿五年以上的人員、曾

任或現任大專院校教授且聲譽卓著者，或對揭弊保護及人權保障具專門研究或實務經驗者中遴選，其任期為3年。

本法第19條則規定揭弊保護委員會之職權，其主要職責包括協助揭弊者主張解除不利措施並請求損害賠償、提供必要法律諮詢與法律扶助，以及協助揭弊者及其密切關係人請求人身安全保護與安置措施；此外，委員會亦應提供揭弊者緊急之生理、心理醫療與生活重建協助，並推動揭弊保護之宣導、倡議與研究，並辦理其他符合揭弊者保護之事項。

(一)目的事業主管機關

本法第2條第3項規定：「本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的事業主管機關辦理。目的事業主管機關有爭議者，由揭弊者保護委員會確定之。」依據台灣民眾黨黨團提案理由說明為：本法所定事項，可能涉及中央及地方目的事業主管機關職掌，例如受僱勞工因雇主違反勞動法令所提申訴之勞動爭議案件，則以勞動部及地方勞動主管機關為主管機關。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。此外，當目的事業主管機關究竟為何出現爭議時，則明定由揭弊者保護委員會確定之，爰為本項之規定。

據上所述，則揭弊者對於第3條第1項所稱之弊案向受理揭弊者揭弊時，受理揭弊者可以依內部自省機制調查，同時認為弊案事項另有主管該弊案之權責機關時，例如違反環境保護法規之弊案，依本法可能由地方之環保局、中央之環境部，或環保局環境督察總隊各區環境督察大隊為主管機關。

此時有兩個疑問，一為所謂目的事業主管機關為模糊概念，參據行政院消費者保護委員會中華民國87年3月21日台八十七消保法字第00357號函釋說明「復依本法第六條規定：『本法所稱之主管機關：在中央為目的事業主管機關；省（市）為省（市）政府；縣（市）為縣（市）政府。』因保護消費者的法規，涵蓋層面非常廣泛，無法由某一機關單獨辦理，故現行政府體制即依保護事項之性質，規定分由不同的目的事業主管機關辦理」，故目的事業主管機關可理解為「法規業務上之權責機關」，但權責機關可能分為中央及地方主管，中央及地方又可能分為一級機關及所屬機關，例如上例所舉之地方政府之環保

局、環境部、或環境部所屬各區環境督察大隊等；另目的事業主管機關有時亦指「組織功能上之管理機關」，例如台電、中油之目的事業主管機關為經濟部，又如高雄市輪船股份有限公司主管機關為高雄市政府，但目的事業主管機關為交通部等，此種「組織功能上之管理機關」與「法規業務上之權責機關」有所區別。

為避免實務混淆，確保法規運作之順暢，建議主管機關於施行細則或相關行政規則中，對「目的事業主管機關」一詞加以釋明，例如界定為「對弊案所涉法規業務具直接管轄權責之機關」，而非泛指任何組織功能上之主管機關。

(二)揭弊者保護委員會

揭弊者保護委員會之主要功能，依據本法第2條第3項及第19條規定，在於確認目的事業主管機關間之爭議，並辦理對揭弊者之保護工作；而本法第2條第5項則明訂：「揭弊者保護委員會之組織規程、遴聘方式、處理程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

從制度設計角度觀之，委員會之核心精神似在於法務部內部設立一弊案審查機制，以確保揭弊者權益能獲得有效保護。然而，目前該審查會之規劃範圍過於廣泛，權責分配亦顯得過度分散，加之法規係以任務編組而非以正式編制之部門與人力作出安排，致使未來實際運作時，可能面臨諸多制度性困難與執行障礙。依據委員會之設置原則，必須同步建立相應之程序規範及審理制度，包括委員會組織規程、審理辦法與委員遴選辦法等。又審理案件中如涉及個案利害關係時，應參酌「揭弊者保護委員會設置辦法」第7條規定，自行迴避審查或決議。

不過，目前法規針對該委員會之「定位」、「其決定性質」及「不服該決定之救濟方式」尚未訂有明確規範。委員會究竟僅為提供政策建議之審議機關，抑或具有實質裁決功能之組織，均有待透過制度設計加以明確化。為此，如該委員會之定位係具實質裁決功能之組織，可獨立作出裁決等決定，則考量主任委員已由法務部部长擔任，其決議本身即代表主管機關最終意思表示，已具高度之行政正當性與權威性，與一般行政機關內部委員會性質有別，法制上應可視為符合訴願制度功能；

爰建議可參照《犯罪被害人權益保障法》第61條及第66條之立法例，於相關行為法中補充明文，明定：「委員會之決議相當於訴願決定，當事人若不服該決定，自無庸再行提起訴願，得於收受決定書後三十日內，逕行提起行政訴訟。」此舉不僅有助於明確化救濟途徑，增進訴訟經濟，形成一套具體且完備之法制體系。

肆、政風機構落實揭弊者保護之挑戰與調適

有關政風機構於落實本法所面臨之挑戰，本章節將以揭弊案件之行政處理流程為發想，深入探討政風機構在執行揭弊者保護業務時所遭遇之可能問題，提出可行之調適對策。

一、政風機構受理揭弊之風險與保護

在現行法制下，政風人員於受理及處理揭弊案件時，往往承受高度法律風險與心理壓力；本法設計固以揭弊者保護為核心，然卻未及時建構相應之「執行者保障」配套，致使出現「越積極處理者，風險越大」之逆向激勵。因而本文主張應建立防火牆機制，透過責任層次化分配，一為本文三-(五)之過失洩密防火牆，二為辦理期間之防火牆，內容包括受理期間分段起算，及補件與在途期間之合理扣除，加上上級政風機構共同承擔判斷與移送責任，方能使基層政風人員在制度保護下安心執行職務。唯有兼顧揭弊者與政風人員之雙向保障，方能確立揭弊制度之長期穩定性與社會信任基礎。

(一)受理風險與移送責任

依本法第4條，揭弊案件之受理者相當多元化，如單獨就政風機構而言，區分為主管機關政風機構與所屬各級政風機構，惟在實務上，揭弊人於行使揭弊時，往往難以區分權責機關，通常認為其提出通報即已完成揭弊，至於後續案件移送與處理，則屬受理者之內部程序；倘若政風機構僅因認定案件不屬自身權責而逕行拒絕受理，將有損揭弊者權益，亦將削弱整體制度之正當性。是故，本文認為即使案件非屬自身主管權責，政風機構原則上仍不宜拒絕受理。

然若政風機構於非屬權責案件均予受理，可能造成壓縮本法第6條規定之各種通知期間及衍生責任之風險。蓋接受揭弊之

政風機構依權責判斷案件屬於所屬或其他政風機構權責、甚或其他機關權責後，將分別依本法第4條第4項及比照行政程序法第172條移送其他政風機構或權責機關處理、或交辦所屬政風機構調查。此時接受移送者其判斷受理時間及進行調查時間均被大幅壓縮，且初始政風機構對於非屬權責案件予以受理之作為，亦可能僭越被移送者之權限，如兩者對案件權責看法不一致時，將產生機關(構)間之衝突與糾紛。

是以，本文建議應建立明確之「移送程序」，允許非權責政風機關得先行受理，並負責通知揭弊者，再將案件移送權責機關或政風機構，以確保程序不中斷。關於通知及調查期間，若一律自最初接受揭弊時起算，固有保障揭弊者之效果，惟亦造成政風機構背負過度責任。

爰此，本文提出「分段起算」模式，即權責機關或政風機構正式確認受理後，宜允許重行計算通知及處理期間，以兼顧雙方權利；意即揭弊案件經移送權責受理揭弊者時，應重行起算期間，以最終權責受理揭弊者受理時起算始日，惟不影響揭弊者依原揭弊時間經過後再依第6條規定揭弊之期間計算。此設計不僅避免責任歸屬模糊，更能在保障揭弊者之同時，合理減輕政風機構之責任。

(二)揭弊時間起算-扣除補件時間及在途期間

揭弊制度的核心價值，在於保障揭弊者免於報復與不當對待，然此並非意味揭弊者全然不負任何責任。若僅偏重保護面向，而忽略揭弊者應盡之義務，勢將造成制度失衡；事實上，揭弊者對於案件之基礎資料與佐證文件，往往握有最直接之資訊，若未完全提供，將導致受理者陷入資訊不足困境。

如依本法第6條各項通知期間為揭弊者向受理者揭弊後起算，若揭弊者僅陳述片段揭弊資訊，政風機構需通知其補件，如揭弊人延遲補件，將壓縮法定受理及調查期限。另於依本法第16條製作筆錄或文書時，如揭弊者係於外地揭弊，亦存在「在途期間」之延宕情形。

為此，本文建議增設「補件後起算」及「在途期間扣除」之設計。亦即當揭弊者接獲補正通知後，須於一定期限內補齊文件，始視為正式受理，並據以起算處理時效，補件期間則予

扣除，此可參照「全民健康保險保險對象免自行負擔費用辦法」第3條之立法例；以合理調整時間計算；在途期間則可參考「復審扣除在途期間辦法」等立法例予以扣除。透過此種制度設計，不僅可避免揭弊者拖延而侵蝕法定期間，亦能確保政風人員免於不合理之責任。

二、收案流程調適

(一)檢查具名形式要件

就揭弊者向第一層受理者提出揭弊之方式而言，本法第5條僅規定應以具名方式提出檢舉，惟對其提出形式未設明確限制，並未明文要求須以書面或言詞為之。查本法立法過程中，曾有委員楊瓊瓔等21人提出草案，明確主張揭弊者得以言詞、書面、電磁紀錄或其他適當方式為之，並規定倘非以文書或電磁紀錄提出者，受理者應錄音錄影並作成書面紀錄；委員林月琴等17人亦提出相類似條文，其說明中進一步指出，通報方式應多元開放，不以書面為限，並納入電磁紀錄及言詞方式，以因應現行法制趨勢與社會溝通模式，避免因形式上之限制而妨礙實質揭弊之可能。雖然上述草案最終未納入正式法條，然其所揭示之精神，仍具重要參考價值。

本文認為，揭弊之形式不應拘泥於特定文書形態，宜開放多元通報方式，包括書面、電磁紀錄及言詞等方式，皆應視為合法之揭弊行為。此一見解亦可參考行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點之規定，其第3點第1項及第2項明訂，人民得以書面方式陳情，書面形式涵蓋電子郵件及傳真等，且須載明具體陳訴事項、真實姓名及聯絡方式；第4點第1項亦允許以言詞方式陳情，並要求受理者作成紀錄，內容應記載陳述事項、真實姓名及聯絡方式，經向陳情人朗讀或供其閱覽並確認後，始據以辦理。由此觀之，政風機構在行政實務上已具備相當成熟之處理機制，允宜作為揭弊通報程序設計之參考基礎。爰此，揭弊者通報方式應採開放、多元之態度，以提升通報意願與行政可行性，落實本法保障揭弊者之立法目的。

至於揭弊者以匿名方式提出揭弊時，政風機構應依本法第5條之規定，明確告知其揭弊應以具名方式為之，否則可能不符本法所規定之保護要件；同時，亦應向揭弊者說明本法第15條

及第16條關於揭弊者身分保密與保護之相關措施，以減輕揭弊者對揭露身分之疑慮。

(二)判別為「揭弊案件」或「檢舉案件」

政風機構於揭弊案件受理初期所面臨之首要挑戰，實係如何準確判斷個案性質，究竟屬本法所稱之「揭弊案件」，抑或僅為一般陳情或檢舉。此一認定程序攸關通報者是否得以適用本法所賦予之保護機制，其影響深遠，不容輕忽。

依據本法規定，揭弊案件之構成，須同時符合數項要件，包括：通報者需具備第5條所規定之「揭弊者」身份、通報內容須符合第3條對「弊案」之定義、通報程序須依循第4條及第6條所定之「受理程序」。上述條文間彼此勾稽，缺一不可，不能僅憑通報者自稱「揭弊」而逕行認定。

至於案件來源部分，除揭弊者可逕向第一層受理單位提出外，亦有可能由第二層受理單位轉送政風機構處理。就基層政風機構而言，其所受理案件來源多元，可能包括機關內部交辦、上級政風單位指派，或揭弊者直接通報等情形。面對來源複雜、形式多樣之挑戰，基層政風人員更須具備良好之揭弊法制素養與初步判斷能力。

為協助基層政風機構正確判定個案性質，建議設計「揭弊案件檢核表」，以利案件初篩。檢核表內容可分為3大項：

- 1、「通報者²⁵身份為何？」此項應由通報者自行陳述，並由受理單位依據其敘述比對是否符合第5條第1項第1款所列身份類型。
- 2、「通報事由是否符合本法所稱弊案？」須檢視通報者所指稱之涉弊對象，是否屬公務員、政府機關（構）或受政府控制之事業、團體、機構人員；若為國營或受政府控制事業之通報者，則涉弊對象應為其任職或勞務提供之機構或其員工。於事由面向，則應檢視通報內容是否涉及第3條第1項第1款至第8款所列行為；本文認為，若通報內容具有違反上述法條之「嫌疑」即應視為符合，毋須當下判定是否達到「情節重大」之標準。

²⁵此處通報者係指「通報不法事件但尚未確認為本法揭弊者之人」。

- 3、「受理程序是否符合法定要件？」如通報程序不符合本法規定，則可能導致不受本法之保護，判斷要點包括：通報人是否具名提出通報？通報者有無向其他受理揭弊者(包括第二層受理揭弊者)通報及其通報日期、其他受理揭弊者之後續處理為何？以確認是否符合第6條所定程序要件。

(三)判斷是否主管權責

鑒於本法第5條對於公部門揭弊者採取「廣義之內部人員揭弊」模式，實務上政風機構可能接獲不屬於其所隸屬機關權限範疇之揭弊案件，此時案件應移由適當權責機關或單位處理。

此外，部分揭弊案件可能同時涉及不同法秩序之規範與責任，例如弊端若可能違反勞動法規，則除由勞工局為權責機關外，亦可能涉及內部行政責任，此際，政風機構應先迅速且正確的判別案件性質與權責歸屬，並參考行政程序法第172條第1項與依據本法第4條第4項規定，研酌是否將案件移送有權管轄之機關或單位辦理；惟即使決定移送，對於揭弊事項中涉及本機關內部之行政責任部分，政風機構仍得依職掌予以調查處理，以確保機關內部治理機制之健全與貫徹揭弊保護之立法目的。

(四)受理案件通知

依本法第6條意旨，政風機構於決定受理揭弊案件後，應於揭弊事實提出後20日內使揭弊者獲「受理調查之通知」；否則，揭弊者於促請辦理後10日內仍未獲回應者，得再以具名形式向第二受理層級揭弊，意謂政風機構須於接到通報後20日內完成初步瞭解及分析研判，經簽陳機關首長或報告上級政風機構表示同意後，將是否受理調查之決定及相關意思表示通知揭弊者，其工作時程極為緊迫。

至於前述20日及10日之期間計算，依行政程序法第48條規定，期間應以日曆天計算，但提出通報之首日不計入，若截止日逢休息或例假日，則順延至次一工作日。

本文認為，鑒於該等時程之嚴苛要求，政風機構於接獲機關交辦、揭弊者直接提出揭弊，或上級政風機構交辦之案件時，應根據通報所列事由，迅速研判該事項是否構成揭弊案件

及其辦理案件之主管權責歸屬，而毋需先行查證案件真實性，以便儘速決定是否予以受理。若為機關交下或揭弊者直接向政風機構揭弊，則應於內部經簽陳機關首長核示後，立即發出受理案件通知；如屬上級政風機構交辦，則在發出受理案件通知給揭弊者時，亦同步函報上級政風機構。

若政風機構已依行政程序法第67條至第91條為受理案件通知之送達，惟揭弊者仍堅稱未實際收到該通知，所生爭議涉及其是否得依本法獲得保護，屬重要影響權益之事項。爰此，除非受理揭弊者能明確舉證揭弊者業於特定時間收受通知外，宜本於保障揭弊者權益之立場，從寬採納揭弊者之主張。

(五)第二層受理揭弊者轉移案件

依據本法第6條第3項，如揭弊者依第4條規定通報後，又重複向第二層受理揭弊者揭弊，因第一層受理揭弊者未必即為接受第二層轉移案件者，此時需查明揭弊者是否有第6條第1項未於時限內獲受理案件通知及經催告後仍未受通知之情形，若符合，揭弊者仍應受本法保護；反之，若不符，則應予以告知其不符本法規定之保護要件；惟無論重複揭弊行為是否符合本法保護規定，仍應視個案案情內容進行調查，或採併案方式處理。

本段引發進一步問題，即：既然第一層受理揭弊者未必即為接受第二層轉移案件者，則後續接受轉移案件者，應如何查知原受理揭弊者已作成受理案件通知？為解決此資訊落差，此即本文三-(五)建議應建立成立弊案資訊平台之理由，以確保案件處理資訊之內部分享。

(六)立案調查

當前述程序要件均已符合後，建議政風機構應將調查情形陳報上級政風機構，並在揭弊者保護委員會之層級，對立案進行實質審核與准駁，以強化案件審認之客觀性與專業性。同時，應將相關資料建置於弊案資訊平台，以利案件之登錄與控管，確保調查處理進度之即時掌握，並作為確認揭弊者受保護權利的重要依據。

立案代表案件已正式進入調查處理程序，使其處理流程具備制度化與程序化，案件得以有系統地編列、分類與編號，不

僅利於內部監控與進度追蹤，亦能提升調查資源分配之精準，確保人力與調查資源集中運用於風險較高或性質重大案件；透過立案管理機制，亦得建立起完整之案件資料庫，俾利後續就揭弊案件之性質、類型、影響範圍等進行統計分析，提供政策調整或修法檢討之實證依據。

三、調查流程調適

(一)行政調查及保全證據

政風機構辦理揭弊案件查處，可援引政風機構執行行政調查作業要點及行政程序法第36條至第43條，手段應符合比例原則及依法行政，兼顧公共利益與人民權益之維護，不得逾越行政調查之目的，其手段有：要求提供必要之文書、物品、電磁紀錄，會同相關權責單位調查業務，於相對人同意下實施訪談、諮詢相關機關或專業人士、以目視或科技工具進行無隱私資料之蒐集、實地勘查或勘驗、鑑定，檢測丈量或取樣等。

至於政風機構當否聲請扣押，委員林月琴等17人於第7條提案理由僅說明「賦予主管機關於調查時，對於可為證據之物得有即時保全之依據，準用刑事訴訟法第一百三十三條之扣押規定。」惟各機關內部所設之政風機構是否該當提案理由所指「主管機關」不無疑義。

本文認為於各機關內部設置之政風機構，並非當然屬於委員林月琴等17人於提案理由說明所提及之「主管機關」，自不應一體適用向法院聲請扣押；惟廉政體系尚有具司法警察身分者，如北、中、南調查組廉政官及駐署檢察官，此具司法警察權者，可代表一般政風機構行使聲請扣押權，應無疑義。是以政風機構若認為確有聲請扣押保全證據之需要，可陳報上級主管政風機構審核後，轉報具司法警察權之廉政機構實施，方能符合權力分立之原意。

(二)涉及機關首長

政風機構於辦理貪瀆案件調查過程中，倘發現涉案對象為機關首長，或與機關首長具有密切關係者，應特別審慎處理，以避免潛在之利益衝突或案情洩漏之風險；參據「廉政工作手冊」第四篇查處類-第五章貪瀆線索與期前辦案規定略以，貪瀆線索如涉及機關首長或與機關首長有密切關係者，政風機構於

函報偵辦前應暫緩陳報機關首長、及第七章-一般非法案件規定略以，案件如涉及機關首長、或與首長有密切關係或有洩漏案情之虞者，得不陳報機關首長，並將事由向主管機關政風機構敘明，由主管機關政風機構陳報廉政署。

據此，無論案件係由機關交辦、上級政風機構轉下，抑或由揭弊者逕向政風機構檢舉，倘涉案情節涉及機關首長本人或其親近關係人，均宜移轉案件由上級政風機構續行查處，以確保弊案調查之客觀性與獨立性，防範外力干預不當影響調查。

此時衍生問題為：若受理揭弊者因案情發展而移轉案件，應如何踐行本法第6條所定關於通知之程序？本文認為此時轉移者及被轉移者均應再向揭弊者發通知，告知揭弊者案件轉移情事，俾揭弊者得以依第6條第1項及第2項行使促請辦理之權利。

另因案件於辦理過程中移轉後，實際調查弊案者不一定為原受理揭弊者，若解釋為實際調查弊案者查畢後須再移回原受理揭弊者為調查結果通知或結案通知，程序過於迂迴不符效率；是以，為符合法規意旨並兼顧實務操作彈性，建議規定在案件於調查過程中移轉情形下，得由實際負責調查之政風機構通知，毋須再轉由弊案受理者通知，以減少行政程序繁複。

(三)涉及刑責及調查權限

政風機構調查弊案如發現刑責時，依據調查結果移送司法機關續行司法偵查，如為所在機關交辦之弊案，基於所在機關即為原受理者之立場，宜依現行一般不法程序簽准機關首長後函送司法機關調查；如為揭弊者逕向政風機構或上級政風機構交下之案件，基於政風機構為原受理者之立場，宜由政風機構轉陳上級主管政風機構審查後，再函送司法機關調查。

如政風機構於調查中發現弊案業由司法機關偵辦中，則依據政風機構執行行政調查作業要點第3點、第17點規定及政風機構配合司法調查處理原則-參-三-(三)點揭示：「政風機構人員執行行政調查時，應受該管政風機構長官、上級政風機構及法務部廉政署指揮監督，並秉持公正、客觀及超然立場執行職權。」「(政風機構)同一案件已由檢察官偵查中，政風機構仍得依本要點進行行政調查，以迅速查明行政違失責任，惟於行政調查前應通知檢察官；若檢察官認有影響案件偵查或違反偵查

不公開原則，請政風機構停止行政調查時，政風機構應立即就檢察官指示之範圍停止行政調查。」

依據政風機構人員設置管理條例第5條，並非每個機關均有政風機構，往往於未設政風機構編制之機關，其貪瀆不法之調查係由上級機關政風機構辦理，例如直轄市屬學校行政人員之弊失，慣由直轄市政府教育局政風室查處；故本文認為政風機構之調查權，不應限於被揭弊者所從屬之政府機關，宜由主管機關政風機構視個案性質，酌情彈性指派具適當管轄權之政風機構進行調查，以符合實務運作需求。

四、調查結果與協助保護之調適

(一)調查結果通知

政風機構於受理揭弊案件時，其來源可能包括所隸屬機關交辦、揭弊者直接揭弊或上級政風機構交辦查辦。依據本法第6條規定，調查結果應由原受理揭弊者發出通知，為貫徹該法條精神，故本文建議通知權責及處理方式如下：若案件係由所在機關交辦，此時機關為受理揭弊者，調查結束後應經機關首長核可，並以機關名義對揭弊者發出調查結果通知；若為揭弊者直接揭弊，則政風機構為受理揭弊者，調查完畢後應將調查結果報送上級主管政風機構審核認可，再由該政風機構以自己名義之室函發出調查結果通知；若上級主管政風機構接受揭弊後交辦，則上級政風機構即為受理揭弊者，該政風機構僅承命調查，故於調查結束後須將結果陳報上級主管政風機構審核認可，並由該上級主管政風機構對外發出調查結果通知。此外，遇調查過程中移轉辦理權限時，建議應由實際負責調查之政風機構向揭弊者回覆調查結果通知；其餘依案情性質類推處理。

(二)協助保護

關於揭弊者保護措施，本文主張政風機構可著力之重點，應在協助揭弊者明瞭其享有之保護範圍，並協助釐清任何不利於揭弊者權益之處置。現行揭弊者保護涵蓋三大保障：身分保密、工作保障及人身安全保護；雖然政風機構僅於政府機關及國營事業設置，但依據本法第5條，所受理之揭弊案件對象，不僅可能屬於公務員，也可能涉及非公務員身份之廠商與勞工。其受保障之內容既包含形成權亦具請求權，並因揭弊是否依照

本法規定程序提出、是否具備公務員身分以及揭弊內容而有異。基此，建議政風機構應依據個案之性質，制定客製化之揭弊者保護權益通知書；該通知書可採用條列式列明各項保障內容，並依實際情形以打勾方式標示，使揭弊者能清楚辨識其依自身狀況可享有何種保護，以及可能不適用之保障情形。

(三)績效制度

廉政體系以績效目標制度為管理核心，作為評估工作績效及有效運用人力、資源之管理手段，隨著本法實施，績效項目必將涵蓋揭弊相關作為，以衡量各政風機構之揭弊工作效能。

基此，本文建議在現行「防貪業務核分項目及裁量基準表」中，將「反貪宣導」項目拓展為「反貪及揭弊者保護倡議宣導」，並酌增核分級距；同時，於「綜合、維護、視察業務核分項目及裁量基準表」中新增「協助辦理揭弊者保護作為」項目，納入揭弊案件保密措施、協助製發揭弊者保護權益通知書等作為，或其他能協助揭弊者請求人身安全保障之項目。

此外，建議將「肅貪查處業務核分項目及裁量基準表」更名為「肅貪及揭弊案件查處業務核分項目及裁量基準表」，並參考該表第9項「查處洩密案件」之核分模式，將揭弊案件查處分為函送偵辦、行政責任追究及提起公訴等項目，並加入一般非法案件之核分標準，以充分容納本法第3條揭弊案件之多元性，使核分模式更臻完善。

五、社會參與-宣導與倡議

政風機構揭弊宣導策略目標的設定，首重營造友善安全的揭弊環境，其核心在於建立健全法制與社會文化支持的雙重基礎。具體目標為：提升社會大眾對揭弊行為重要性的認識、形成揭弊支持網路、落實揭弊者保護法制，以及增進公民團體與利害關係人間的合作，透過傳遞法規知識與教育正確觀念的方式，逐步扭轉將揭弊者視為告密者之傳統偏見，轉而視為公共利益守護者之英雄角色。

政風機構具體宣導實踐策略，可採制度性推動與社會群體動員雙軌併進，於制度性推動方面，透由第一線執行揭弊處理的問題反饋，以供立法者或有權解釋者參採完善揭弊制度、機關內的宣導，則可以透過座談會、發放宣導資料、有獎徵答及

集會報告等方式；對於社會群體的動員，則可結合媒體及網路工具擴大宣導影響力，例如與媒體影視節目合作，將揭弊的正義形象融入編劇情節、運用社群媒體平台，發動相關短影音風潮、開發揭弊風險評估應用小程式 App 及揭弊小遊戲、辦理對社會大眾之有獎徵答、或透過社交平台發起#揭弊標籤運動；政風機構亦可走入學校辦理教育宣導，發展分齡教材，針對不同學童設計互動遊戲，或走入企業透過企業廉政倫理平台，為企業成員開設瞭解揭弊治理之相關小型課程等，並可參考韓國公民團體發起「吹哨者人權週」的經驗，串聯國際透明組織等 NGO 非政府組織擴大宣導聲量。

伍、結論

揭弊保護制度不僅是廉政治理的重要里程碑，更攸關社會正義與公共利益之維護，然而經過研究，發現本法在條文設計及政風機構執行層面，仍存有若干待克服之挑戰；是以，本文透過系統性檢視，歸納本法施行後所可能面臨之核心問題，並提出政風機構在實務運作上應有之調適方向。

礙於篇幅限制，本文所提出具體修法建議15項，以及政策面、制度面與執行面之意見29項，均已整理於附錄，俾提供決策者參酌，以作為未來法制精進與政策設計之參考。在建議與意見經採納前，於實務上運作本法如有窒礙難行之情形，有權機關自將透過行政指導或函釋，逐步累積運作經驗形塑一致性之操作基準，俾利後續修法時能更臻周延完善，進而協助政風人員因應新法挑戰，並促進社會各界攜手共同推動本法之落實。

本法之成效，取決於法律標準明確化、程序設計周延性及保護措施具體落實，以及政風機構能否兼顧調查與倡議之雙重角色，唯有如此，方能真正激勵揭弊行為、預防不法發生，並實現廉能政府與公共利益之永續。

參考資料

- [1] 立法院議案關係文書院總第20號審查報告第11007862號(民113)，立法院官方網站，檢自：[此網站](#)。
- [2] 安怡芸(民110)，揭弊者保護之立法相關爭議問題研析，立法院官方網站，檢自：[此網站](#)。
- [3] 李聖傑等人(民101)，「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究委託研究案「揭弊者保護法」立法研究期末報告，法務部廉政署官方網站，檢自：[此網站](#)。
- [4] 林志潔等人(民102)，「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案期末報告，法務部廉政署官方網站，檢自：[此網站](#)。
- [5] 林志潔(民103)，揭弊者保護法草案之挑戰與當前可行之作為，立法院第11屆第1會期「揭弊者保護法草案之基礎架構差異與利弊影響」公聽會報告。
- [6] 林良榮(民107)，日本公益通報者保護制度之法制與實務研究，法務部廉政署官方網站，檢自：[此網站](#)。
- [7] 英國公益通報者保護制度之法制與實務研究，法務部廉政署官方網站，檢自：[此網站](#)。
- [8] 法務部廉政署推動揭弊者保護法立法進度(民113)，法務部廉政署官方網站，檢自：[此網站](#)。
- [9] 陳瑞仁(民108)，行政院版揭弊者保護法逐條釋義，台灣2019年聯合國反貪腐公約專題學術研討會實錄論文集，法務部廉政署。
- [10] 楊戍龍、李淑如(民108)，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。
- [11] 「揭弊者保護法草案之基礎架構差異與利弊影響」公聽會報告(民113)，立法院官方網站，檢自：[此網站](#)。

附錄-具體建議事項列表

第一部分-具體修法建議(含施行細則)

| 本法 | | | |
|----|---|---|--|
| 序號 | 建議修正條文 | 現行條文 | 說明 |
| 1 | <p>第 3 條</p> <p>本法所稱弊案，係指公務員或政府機關（構）、<u>國營事業、受政府控制之事業、團體或機構</u>之人員，涉有下列犯罪或違法行為或涉及公共利益且情節重大者：</p> <p>……</p> <p>五、<u>違反政府採購法之行為。但以有罰則者為限。</u></p> <p>……</p> <p>八、<u>其他涉及重大公共利益之犯罪、處以行政罰或應付懲戒且情節重大之行為。</u></p> <p>前項第八款弊案範圍，由主管機關會商相關機關定之，並定期檢討、調整或增減。</p> | <p>第 3 條</p> <p>本法所稱弊案，係指公務員或政府機關（構）、<u>受政府控制之事業、團體或機構</u>之人員，涉有下列犯罪或違法行為或涉及公共利益且情節重大者：</p> <p>……</p> <p>五、<u>違反政府採購法之行為。</u></p> <p>……</p> <p>八、<u>其他涉及重大公共利益之犯罪、處以罰鍰或應付懲戒之行為。</u></p> <p>前項第八款弊案範圍，由主管機關會商相關機關定之，並定期檢討、調整或增減。</p> | <p>一、文字闕漏補充。</p> <p>二、見本文參-二-(一)、(二)</p> |
| 2 | <p>第 4 條</p> <p>本法所稱<u>受理揭弊者</u>如下：</p> <p>一、<u>公部門之政府機關（構）。</u></p> <p>二、<u>國營事業、受政府控制之事業、團體或機構。</u></p> <p>三、檢察機關。</p> <p>四、司法警察機關。</p> <p>五、目的事業主管機關。</p> <p>六、監察院。</p> <p>七、政風機構。</p> | <p>第 4 條</p> <p>本法所稱<u>受理揭弊機關</u>如下：</p> <p>一、<u>公部門之政府機關（構）主管、首長或其指定單位、人員。</u></p> <p>二、<u>國營事業、受政府控制之事業、團體或機構之主管、負責人或其指定單位、人員。</u></p> <p>三、檢察機關。</p> <p>四、司法警察機關。</p> | <p>一、見本文參-三-(一)</p> <p>二、見本文參-三-(三)</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | <p>揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本法保護：</p> <p>一、涉及機密等級事項，應向<u>機密等級核定機關、第四款或第六款之受理揭弊者</u>為之。</p> <p>二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署或高等檢察署及其檢察分署為之。</p> <p><u>受理揭弊者</u>對揭弊內容，應依相關法令予以保密之。</p> <p><u>受理揭弊者</u>經判定揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。</p> | <p>五、目的事業主管機關。</p> <p>六、監察院。</p> <p>七、政風機構。</p> <p>揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本法保護：</p> <p>一、涉及機密等級事項，應向<u>前項第一款、第三款或第六款之受理揭弊機關</u>為之。</p> <p>二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署或高等檢察署及其檢察分署為之。</p> <p><u>受理揭弊機關</u>對揭弊內容，應依相關法令予以保密之。</p> <p><u>受理揭弊機關</u>經判定揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。</p> | |
| 3 | <p>第 5 條 本法所稱揭弊者如下：</p> <p>一、公部門揭弊者：指公務員或接受政府機關（構）僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工，有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員涉有第三條所列之弊案，具名向前條第一項<u>受理揭弊者</u>通報者。</p> | <p>第 5 條 本法所稱揭弊者如下：</p> <p>一、公部門揭弊者：指公務員或接受政府機關（構）僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工，有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員涉有第三條所列之弊</p> | <p>一、見本文參-三-(一)</p> <p>二、見本文參-一-(一)至(六)</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p>二、<u>國營事業、受政府資本控制之事業、團體或機構揭弊者</u>：指接受國營事業、受政府資本控制之事業、團體或機構之派任、僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工，有事實合理信任職或提供勞務對象之事業、團體或機構或其員工，涉有第三條第五款、第七款或第八款之弊案，具名向前條第一項之<u>受理揭弊者通報者</u>。</p> <p>前項第一款所稱公務員，係指<u>無任期之政務人員</u>及各級民意代表以外，依法令從事於公務之人員。</p> <p><u>本法所稱政府機關（構）</u>，係指<u>中央與各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所</u>。</p> <p>本法所稱國營事業，係指國營事業管理法第三條所規定之事業。</p> <p>本法所稱<u>受政府資本控制之事業、團體或機構</u>，係指<u>公營事業、政府捐助之財團法人、銓敘部公告之政府暨其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上之轉投資或再轉投資事業、受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之轉投資或再轉投資事業、團體或機</u></p> | <p>案，具名向前條第一項<u>受理揭弊機關</u>提出檢舉者。</p> <p>二、<u>國營事業、受政府控制之事業、團體或機構揭弊者</u>：指接受國營事業、<u>受政府控制之事業、團體或機構</u>之派任、僱用、定作、委任、派遣、承攬、特約或其他契約關係而提供勞務獲致報酬之相對人及其員工，有事實合理信任職或提供勞務對象之事業、團體或機構或其員工，涉有第三條第五款、第七款或第八款之弊案，具名向前條第一項之<u>受理揭弊機關</u>提出檢舉者。</p> <p>前項第一款所稱公務員，係指<u>政務官</u>及各級民意代表以外，依法令從事於公務之人員。</p> <p>本法所稱政府機關（構），係指中央與各級地方政府機關、行政法人、公立學校、公立醫療院所、<u>公營事業、政府捐助之財團法人</u>。</p> <p>本法所稱國營事業，係指國營事業管理法第三條所規定之事業。</p> <p>本法所稱<u>受政府控制之事業、團體或機構</u>，係指銓敘部公告之政府暨其所屬營業基金、非營業基金轉</p> | |
|--|---|--|

| | | | |
|---|--|--|---|
| | <p>構。 前項事業、團體或機構之揭弊，限於弊案原因發生時屬於公告所列之事業、團體或機構。</p> | <p>投資金額累計占該事業資本額百分之二十以上之轉投資或再轉投資事業、受政府直接或間接控制其人事、財務或業務之轉投資或再轉投資事業、團體或機構。 前項事業、團體或機構之揭弊，限於弊案原因發生時屬於公告所列之事業、團體或機構。</p> | |
| 4 | <p>第 6 條 揭弊者向<u>受理揭弊者</u>揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，得再具名向下列人員或法人揭弊，自其向原<u>受理揭弊者</u>揭弊時起，依本法規定保護之： 一、中央或地方民意代表。 二、具公司登記之媒體業者。 三、具法人登記之公益團體。 揭弊者向<u>受理揭弊者</u>揭弊後，六個月內未獲調查結果之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，得再具名向前項人員或法人揭弊，自其向原<u>受理揭弊者</u>揭弊時起，受本法之保護。 揭弊者未依第四條規定揭弊，而先向第一項人員或法人揭弊，第一項人員或法人受理後，應於十日內轉由<u>受理揭弊者</u>辦理，經調查後發現</p> | <p>第 6 條 揭弊者向<u>受理揭弊機關</u>揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，得再具名向下列人員或法人揭弊，自其向原<u>受理揭弊機關</u>揭弊時起，依本法規定保護之： 一、中央或地方民意代表。 二、具公司登記之媒體業者。 三、具法人登記之公益團體。 揭弊者向<u>受理揭弊機關</u>揭弊後，六個月內未獲調查結果之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，得再具名向前項人員或法人揭弊，自其向原<u>受理揭弊機關</u>揭弊時起，受本法之保護。 揭弊者未依第四條規定揭弊，而先向第一項人員或法人揭弊，</p> | <p>一、見本文參-三-(一) 二、文字闕漏補充 三、見本文肆-一-(一)、(二)</p> |

| | | | |
|---|---|--|---|
| | <p>揭弊屬實者，自其向第一項人員或法人揭弊時起，受本法之保護。</p> <p>揭弊者經原受理揭弊者受理調查為查無實據之結案通知後，再向<u>第一項人員或法人揭弊者</u>，以該案另經起訴、緩起訴、職權不起訴、聲請簡易判決處刑、裁定准予自訴、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限，依本法規定保護之。</p> <p><u>揭弊資訊經移送權責受理揭弊者時，被移送者得重行起算期間，惟不影響揭弊者依原揭弊時間再揭弊之期間計算。</u></p> <p><u>前開期間如需補充相關文件者，其補件時間得予扣除，在途期間亦同。</u></p> | <p>第一項人員或法人受理後，應於十日內轉由<u>受理揭弊機關</u>辦理，經調查後發現揭弊屬實者，自其向第一項人員或法人揭弊時起，受本法之保護。</p> <p>揭弊者經原<u>受理揭弊機關</u>受理調查為查無實據之結案通知後，再向<u>前項人員或法人揭弊者</u>，以該案另經起訴、緩起訴、職權不起訴、聲請簡易判決處刑、裁定准予自訴、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限，依本法規定保護之。</p> | |
| 5 | <p>第 7 條</p> <p>受理揭弊者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。</p> <p>受理揭弊機關基於證據保全，於法院判決前，<u>得請求司法警察協助聲請扣押。</u></p> | <p>第 7 條</p> <p><u>受理揭弊機關</u>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。</p> <p>受理揭弊機關基於證據保全，於法院判決前，<u>得向法院聲請扣押，準用刑事訴訟法第一百三十三條之規定。</u></p> | <p>一、見本文參-三-(一)</p> <p>二、見本文參-三-(六)</p> |
| 6 | <p>第 8 條</p> <p>政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因揭弊者有下列行為，而對其採行不利之措施：</p> | <p>第 8 條</p> <p>政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因揭弊者有下列行為，而對其採行不利</p> | <p>一、見本文參-四-(一)、(二)</p> |

| | | | |
|---|--|--|---|
| | <p>一、揭發第三條所列弊案。</p> <p>二、配合弊案之調查或擔任證人。</p> <p>三、拒絕參與弊案之決定或實施。</p> <p>四、因前三款之作為而遭受不利措施後，依法提起救濟。</p> <p>前項所稱不利措施，指下列情形之一：</p> <p>一、<u>解職、休職、考績免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。</u></p> <p>二、<u>降級、減薪（俸）、罰款（薪）、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。</u></p> <p>三、<u>與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。</u></p> <p>四、<u>工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施欠缺必要性及合理性之不利變更。</u></p> <p>……</p> | <p>之措施：</p> <p>一、揭發第三條所列弊案。</p> <p>二、配合弊案之調查或擔任證人。</p> <p>三、拒絕參與弊案之決定或實施。</p> <p>四、因前三款之作為而遭受不利措施後，依法提起救濟。</p> <p>前項所稱不利措施，指下列情形之一：</p> <p>一、<u>解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。</u></p> <p>二、<u>減薪（俸）、罰款（薪）、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。</u></p> <p>三、<u>與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。</u></p> <p>四、<u>工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。</u></p> <p>……</p> | |
| 7 | <p>第 12 條</p> <p>揭弊者依本法程序向第四條、第六條所列受理揭弊者所陳述之內容涉及國家機密、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、行政及職業倫理之懲戒責任；其為揭弊向律師徵詢法律意見而涉及前開依法應保密之事項者，亦同。</p> | <p>第 12 條</p> <p>揭弊者依本法程序向第四條所列受理揭弊機關所陳述之內容涉及國家機密、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、行政及職業倫理之懲戒責任；其為揭弊向律師徵詢法律意見而涉及前開依法應保密之事項者，亦同。</p> | <p>一、見本文參-三-(一)</p> <p>二、見本文參-三-(三)、(四)</p> |
| 8 | <p>第 15 條</p> | <p>第 15 條</p> | <p>一、見本文參-三-</p> |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>受理揭弊者執行揭弊案件相關業務之人，對於揭弊者身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏或交付。</p> | <p>受理揭弊之機關及其承辦調查、稽查人員、執法人員或其他依法執行該相當職務、業務之人，對於揭弊者身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p> | <p>(一) 二、參酌刑法第132條</p> |
| 9 | <p>第 18 條 因揭弊者之揭弊而查獲不法事實者，應給與獎金。但因行使公權力而得知不法事實之政府機關（構）及其所屬人員、配偶或三親等以內之親屬，不在此限。 揭弊者任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之<u>揭弊</u>獎金，不得主張扣抵。 第一項獎金發給之標準及其他相關事項，由主管機關會同各目的事業主管機關定之。但其數額不得低於違反法令者因揭弊所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額百分之十。 <u>獎金不得重領、兼領或溢領。</u></p> | <p>第 18 條 因揭弊者之揭弊而查獲不法事實者，應給與獎金。但因行使公權力而得知不法事實之政府機關（構）及其所屬人員、配偶或三親等以內之親屬，不在此限。 揭弊者任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之<u>檢舉</u>獎金，不得主張扣抵。 第一項獎金發給之標準及其他相關事項，由主管機關會同各目的事業主管機關定之。但其數額不得低於違反法令者因揭弊所受罰鍰、罰金、沒收之財物或財產上利益、追徵價額、財產抵償之總額百分之十。</p> | <p>一、見本文參-一- (一) 二、見本文參-四- (六)</p> |
| <p>公益揭弊者保護法施行細則(法務部廉政署114年7月8日法授廉字第11406001850號預告版)</p> | | | |
| 序號 | 建議修正條文 | 預告條文 | 說明 |
| 1 | 受理揭弊者 | 受理揭弊機關 | 一、見本文參-三- (一) |

| 2 | <p><u>本法第二條第三項目的事業主管機關，指對於弊案所涉法規業務具直接管轄權責之機關。</u></p> | 無 | 一、見本文參-五-(一) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----|---|--|--|----|------|----|--|----|------------------------|----|----------------------------|----|---------------------------|----|-----------------------------|----|---------------------------|----|-------------------------|----|-------------------------|----|---------------------------|-----|--|-----|----------------------------|-----|-----------------------------|-----|-------------------------|
| 3 | <p>第四條 本法第四條第一項第一款及第二款所稱之受理揭弊者，指被揭弊者任職之政府機關(構)、國營事業、受政府控制之事業、團體或機構(以下稱泛公部門)之主管、首長、負責人或其指定單位、人員，並應遵循現有法令對於陳情檢舉或調查案件之業務單位權責劃分。</p> <p>本法第四條第一項第七款所稱政風機構，指政風機構人員設置管理條例第三條第一項規定之中央與地方機關(構)及公營事業機構掌理政風業務之機構。</p> | <p>第四條 本法第四條第一項第一款及第二款所稱之受理揭弊機關，指被揭弊者所屬政府機關(構)、國營事業、受政府控制之事業、團體或機構(以下稱泛公部門)之主管、首長、負責人或其指定單位、人員。</p> <p>本法第四條第一項第七款所稱政風機構，指政風機構人員設置管理條例第三條第一項規定之中央與地方機關(構)及公營事業機構掌理政風業務之機構。</p> | <p>一、所屬機關一般係指下屬機關(參下圖)，如要表達機關內之屬員，宜以所從屬之機關或任職之機關為妥。</p> <table border="1" data-bbox="1061 719 1350 1173"> <thead> <tr> <th>序號</th> <th>法規名稱</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.</td> <td>中央銀行及中央存款保險股份有限公司現職金融檢查職等級及進修事項辦法(民國 93 年 02 月 16 日)</td> </tr> <tr> <td>2.</td> <td>內政部及所屬機關涉及國家安全人員申請出國辦法</td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td>內政部及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 114)</td> </tr> <tr> <td>4.</td> <td>司法院及所屬機關公務員辦公時數規則(民國 111)</td> </tr> <tr> <td>5.</td> <td>司法院及所屬機關糾察管理辦法(民國 102 年 12)</td> </tr> <tr> <td>6.</td> <td>司法院及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 96)</td> </tr> <tr> <td>7.</td> <td>司法院及所屬機關糾察委員會組織規程(民國 9)</td> </tr> <tr> <td>8.</td> <td>司法院及所屬機關糾察委員會審議規則(民國 9)</td> </tr> <tr> <td>9.</td> <td>交通部及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 95)</td> </tr> <tr> <td>10.</td> <td>交通部及所屬機關所屬公有公共運輸系統之機站或閘北側及使用費率標準(民國 110 年 06 月 30 日)</td> </tr> <tr> <td>11.</td> <td>考試院及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 111)</td> </tr> <tr> <td>12.</td> <td>考試院及所屬機關糾察委員會使用收費標準(民國 111)</td> </tr> <tr> <td>13.</td> <td>考試院及所屬機關糾察委員會組織規程(民國 9)</td> </tr> </tbody> </table> <p>二、見本文參-三-(二)</p> | 序號 | 法規名稱 | 1. | 中央銀行及中央存款保險股份有限公司現職金融檢查職等級及進修事項辦法(民國 93 年 02 月 16 日) | 2. | 內政部及所屬機關涉及國家安全人員申請出國辦法 | 3. | 內政部及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 114) | 4. | 司法院及所屬機關公務員辦公時數規則(民國 111) | 5. | 司法院及所屬機關糾察管理辦法(民國 102 年 12) | 6. | 司法院及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 96) | 7. | 司法院及所屬機關糾察委員會組織規程(民國 9) | 8. | 司法院及所屬機關糾察委員會審議規則(民國 9) | 9. | 交通部及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 95) | 10. | 交通部及所屬機關所屬公有公共運輸系統之機站或閘北側及使用費率標準(民國 110 年 06 月 30 日) | 11. | 考試院及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 111) | 12. | 考試院及所屬機關糾察委員會使用收費標準(民國 111) | 13. | 考試院及所屬機關糾察委員會組織規程(民國 9) |
| 序號 | 法規名稱 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. | 中央銀行及中央存款保險股份有限公司現職金融檢查職等級及進修事項辦法(民國 93 年 02 月 16 日) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. | 內政部及所屬機關涉及國家安全人員申請出國辦法 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3. | 內政部及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 114) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4. | 司法院及所屬機關公務員辦公時數規則(民國 111) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5. | 司法院及所屬機關糾察管理辦法(民國 102 年 12) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6. | 司法院及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 96) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7. | 司法院及所屬機關糾察委員會組織規程(民國 9) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8. | 司法院及所屬機關糾察委員會審議規則(民國 9) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 9. | 交通部及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 95) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10. | 交通部及所屬機關所屬公有公共運輸系統之機站或閘北側及使用費率標準(民國 110 年 06 月 30 日) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 11. | 考試院及所屬機關提供政府資訊收費標準(民國 111) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 12. | 考試院及所屬機關糾察委員會使用收費標準(民國 111) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 13. | 考試院及所屬機關糾察委員會組織規程(民國 9) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4 | <p><u>本法第四條第二項揭弊內容涉及國家機密保護法機密等級之國家機密者，應優先擇機密等級核定機關通報。</u></p> | 無 | 一、見本文參-三-(三) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5 | <p><u>本法第五條第一項之揭弊者具名向第四條第一項之受理揭弊者通報弊案，應擇與涉弊者或揭弊內容具有合理關聯之通報管道。</u></p> | 無 | 一、見本文參-三-(二) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6 | <p>第二十二條 本法第十八條第一項但書所稱行使公權力之政府機關(構)及其所屬，係指本法第五條第三項至第五項之機關(構)、法</p> | <p>第二十二條 本法第十八條第一項但書所稱行使公權力之政府機關(構)及其所屬，係指本法第五條第三項至第五項之機</p> | 一、見本文參-四-(六) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | |
|--|---|-----------------------------------|--|
| | 人、事業及團體；所稱三親等以內之親屬，包含血親及姻親；並 <u>包括因執行職務之機會而知悉弊案資訊之情形。</u> | 關（構）、法人、事業及團體；所稱三親等以內之親屬，包含血親及姻親。 | |
|--|---|-----------------------------------|--|

第二部分-其他政策面、制度面及執行面建議

| 序號 | 本法相關條文 | 具體建議 | 本文相關章節 | 分類 |
|----|-------------------|--|------------|-----|
| 1 | * | 我國亟需建立具體而完整的私部門揭弊保護機制。 | 參-二-(三)(四) | 政策面 |
| 2 | 第 2 條、第 19 條 | 揭弊者保護委員會之組織規程、審理辦法與委員遴選辦法、利益衝突迴避規定等，有待建立明確規範 | 參-五-(二) | 政策面 |
| 3 | 第 4 條、第 12 條 | 對第 2 層受理揭弊者訂定保密條款或自律規定。 | 參-三-(四) | 政策面 |
| 4 | 第 5 條 | 應考慮將「實質接觸弊案資訊」與「公益性檢舉動機」作為判定揭弊者標準。 | 參-一-(二) | 政策面 |
| 5 | 第 2 條第 5 項 | 參照法官評鑑委員會之組織規程及評鑑實施辦法，訂定保護委員會制度架構。 | 參-五-(二) | 制度面 |
| 6 | 第 6 條第 3 項、第 15 條 | 成立弊案資訊管理平台，由保護委員會單一窗口管制，及建立「立案」機制。 | 參-三-(五) | 制度面 |
| 7 | 第 7 條第 2 項 | 非具司法權限者如行政機關、公立醫院、學校、行政法人，或受政府資本控制之組織，不宜享有扣押聲請之權限，應透由司法警察協助依法聲請扣押。 | 參-三-(六) | 制度面 |
| 8 | 第 8 條第 2 項第 4 款 | 參考臺北市政府 109 年揭弊者保護作業原則第 5 條，設置「不利措施審查小組」。 | 參-四-(二) | 制度面 |
| 9 | * | 將「肅貪查處業務核分項目及裁量基準表」更名為「肅貪及揭弊案件查處業務核分項目及裁量基準表」，並增加揭弊調查核分。 | 肆-四-(三) | 制度面 |
| 10 | * | 現行「防貪業務核分項目及裁量基準表」中，將「反貪宣導」項目拓展為「反貪及揭弊者保護倡議宣導」，並酌增核分級距。 | 肆-四-(三) | 制度面 |
| 11 | * | 於「綜合、維護、視察業務核分項目及裁量基準表」中新增「協助辦理揭弊者保護作為」項目。 | 肆-四-(三) | 制度面 |

| 序號 | 本法相關條文 | 具體建議 | 本文相關章節 | 分類 |
|----|-------------|---|---------|-----|
| 12 | | 設計「執行者保障」之防火牆機制，其一為建立弊案資訊平台作為過失洩密防火牆，其二為辦理期間之防火牆，內容包括受理期間分段起算，補件與在途期間之合理扣除等。 | 肆-一 | 制度面 |
| 13 | 第3條、第5條、第6條 | 設計「揭弊案件檢核表」，內容包括：通報者需具備第5條所規定之「揭弊者」身份；通報內容須符合第3條對「弊案」之定義；通報程序須依循第4條及第6條所定之「受理程序」。 | 肆-二-(二) | 執行面 |
| 14 | 第4條第4項 | 政風機構應先迅速且正確的判別案件性質與權責歸屬，即使決定移送，對於揭弊事項中涉及本機關內部之行政責任部分，仍得依職掌予以調查處理。 | 肆-二-(三) | 執行面 |
| 15 | 第4條、第7條 | 不宜限於由被揭弊者所任職機關政風機構進行調查。 | 肆-三-(三) | 執行面 |
| 16 | 第5條 | 宜允許匿名檢舉後再進行身分確認作為權衡措施。 | 參-二-(三) | 執行面 |
| 17 | 第5條 | 揭弊之形式不應拘泥於特定文書形態，宜開放多元通報方式。 | 肆-二-(一) | 執行面 |
| 18 | 第5條 | 揭弊者以匿名方式提出揭弊時，政風機構應告知其揭弊應以具名方式為之，否則可能不符本法所規定之保護要件。 | 肆-二-(一) | 執行面 |
| 19 | 第6條 | 鑒於第6條規定時程之嚴苛要求，政風機構應根據通報事由，迅速研判是否構成揭弊及其主管權責，而毋需先行查證案件真實性，以便儘速決定是否受理。 | 肆-二-(四) | 執行面 |
| 20 | 第6條 | 若已為受理案件通知，揭弊者堅稱未實際收到該通知，宜從寬採納揭弊者之主張。 | 肆-二-(四) | 執行面 |
| 21 | 第6條第3項 | 應建立統一的弊案資訊平台及判定移轉期限。 | 肆-二-(五) | 執行面 |
| 22 | 第7條 | 一般政風機構若認為確有聲請扣押保全證據之需要，可陳報上級主管政風機構審核後，轉報具司法警察權之廉政機構實施扣押。 | 肆-二-(一) | 執行面 |

| 序號 | 本法相關條文 | 具體建議 | 本文相關章節 | 分類 |
|----|--------|--|---------|-----|
| 23 | 第 14 條 | 擴大保護範圍，有遭受危害之虞且揭弊者表明願作證時即可聲請保護。 | 參-四-(四) | 執行面 |
| 24 | 第 17 條 | 揭弊內容無法證實時之保護期間應予明定。 | 參-四-(六) | 執行面 |
| 25 | * | 建議由揭弊者保護委員會層級對立案進行實質審核與准駁。 | 肆-二-(六) | 執行面 |
| 26 | * | 倘涉案情節涉及機關首長本人或其親近關係人，均宜移轉案件由上級政風機構續行查處。 | 肆-三-(二) | 執行面 |
| 27 | * | 揭弊者再向第 2 層提出揭弊，政風機構應檢視案情異同與新事證。 | 肆-三-(四) | 執行面 |
| 28 | * | 制定揭弊者保護權益通知書，使揭弊者能清楚辨識可享有何種保護，以及可能不適用保障情形。 | 肆-四-(二) | 執行面 |
| 29 | * | 分為：策略目標的設定、宣導對象的鎖定、關鍵訊息的傳遞，以及具體實踐策略的規劃等 4 個面向進行宣導。 | 肆-五 | 執行面 |

參考資料

一、機關研究

- (一)安怡芸(2021)，揭弊者保護之立法相關爭議問題研析，立法院法制局專題研究報告，頁 10-24。
- (二)李聖傑、李立如、許恒達(2012)，揭弊者保護法立法研究期末報告，機關組織內部不法資訊揭露者保護法立法研究委託研究案，頁 38-153。
- (三)林志潔、林良榮、張天一、薛景文、陳俊元(2013)，私部門公益通報者保護法立法研究委託案期末報告，法務部廉政署委託研究案，頁 15-130。
- (四)林良榮(2018)，日本公益通報者保護制度之法制與實務研究，法務部廉政署委託研究案，頁 4-14。
- (五)英國公益通報者保護制度之法制與實務研究，法務部廉政署委託研究案，頁 10-27。

二、學術期刊

- (一)陳瑞仁，(2019)，行政院版揭弊者保護法逐條釋義，台灣 2019 年聯合國反貪腐公約專題學術研討會實錄論文集，頁 53-89。
- (二)楊戊龍、李淑如(2019)，行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析，文官制度季刊，3 期，頁 29-69。

三、政府資料

- (一)揭弊者保護法草案之基礎架構差異與利弊影響公聽會報告(2014)，立法院第 11 屆第 1 會期，立法院司法及法制委員會，頁 32-92。
- (二)立法院議案關係文書院總第 20 號審查報告第 11007862 號(2024)，立法院，頁 231-251。

四、網路資料及其他

- (一)The Historical Evolution of Whistleblower Laws: A Comprehensive Review, ES EDITORIAL STAFF，網址：
<https://edictsandstatutes.com/historical-evolution-of-whistleblower-laws/>（最後瀏覽日：2025 年 4 月 21 日）。

- (二)法務部新聞，公益揭弊者保護法三讀通過，網址：
<https://www.moj.gov.tw/2204/2795/2796/227301/post>（最後瀏覽日：2025年4月24日）。
- (三)法務部廉政署揭弊者保護專區，網址：
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/837481/Lpsimplelist>（最後瀏覽日：2025年8月21日）。
- (四)立法院議事暨公報資訊網，網址：
<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/bills/203110078620000/details>（最後瀏覽日：2025年4月24日）。
- (五)日本公益通報者保護法(平成十六年法律第二百二十二号)，網址：
<https://laws.e-gov.go.jp/law/416AC0000000122>（最後瀏覽日：2025年3月11日）。
- (六)Germany's New Whistleblower Protection Act: What Employers Need to Know, Jacqueline Piran and Andre Appel，網址：
<https://ogletree.com/insights-resources/blog-posts/germanys-new-whistleblower-protection-act-what-employers-need-to-know/>（最後瀏覽日：2025年4月21日）。
- (七)German Whistleblower Protection Act: Considerations for Companies, Latham & Watkins White Collar Defense & Investigations Practice，網址：
<https://www.lw.com/admin/upload/SiteAttachments/German-Whistleblower-Protection-Act-Considerations-for-Companies.pdf>（最後瀏覽日：2025年4月18日）。
- (八)The South Korean Act – Whistleblowers South Korean Whistleblowing Legislation: An Overview，網址：<https://www.safecall.co.uk/south-korean-whistleblowing/>（最後瀏覽日：2025年5月2日）。
- (九)韓國公益揭發者保護法，網址：
<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=268285&lsId=011358&efYd=20250121&chrClsCd=010102&viewCls=lsInfoP&ancYnChk=0#0000>（最後瀏覽日：2025年4月23日）。
- (十)韓國反腐敗與公民權利委員會官網，網址：<https://www.acrc.go.kr/>（最後瀏覽日：2025年4月26日）。