

法務部九十九年度委託研究計畫  
研究報告

我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究



法務部  
Ministry of Justice

受委託單位  
國立高雄大學政治法律學系  
中華民國一〇〇年十二月



法務部九十九年度委託研究計畫  
研究報告

我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究

受委託單位： 國立高雄大學政治法律學系

計畫主持人： 楊戊龍 副教授

協同主持人： 賴恆盈 助理教授

邵惠玲 助理教授

簡玉聰 助理教授

謝開平 助理教授

吳行浩 助理教授

研究助理：黃琬倫 小姐

中華民國 100 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表委託單位意見)



## 目 次

目 次.....	I
表 次.....	V
圖 次.....	VII
提 要.....	IX
Abstract.....	XVII
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究背景分析.....	2
第三節 研究架構(含過程)及內容.....	8
第四節 研究方法與限制.....	10
<b>第二章 鼓勵保護檢舉制度架構.....</b>	<b>13</b>
第一節 鼓勵保護檢舉制度架構.....	14
一、鼓勵「誰」檢舉.....	14
二、誘因或義務.....	16
三、檢舉標的/不法類型.....	19
四、檢舉的途徑.....	21
五、檢舉人保護.....	24
第二節 鼓勵保護檢舉的正向思維.....	24
第三節 小結(對我國當前情形的省思).....	27
<b>第三章 監察、法務機關鼓勵保護檢舉機制.....</b>	<b>31</b>
第一節 監察審計體系.....	32
一、監察審計概說.....	32

二、監察審計職權之發動.....	38
第二節 法務政風體系.....	47
一、政風體系：廉政署成立前.....	47
二、調查體系.....	71
三、廉政署.....	75
第三節 小結.....	86
<b>第四章 犯罪檢舉人之獎勵與保護.....</b>	<b>89</b>
第一節 我國法律對於犯罪檢舉人之獎勵.....	89
一、子法之規範範圍問題.....	89
二、子法之適用問題.....	93
第二節 我國法律對於犯罪檢舉人之鼓勵.....	99
一、現行制度之運作.....	100
二、現行制度之不足.....	101
三、現行制度之改善.....	103
第三節 我國法律對於犯罪檢舉人之保護.....	104
一、作為證人之檢舉人.....	104
二、非證人之檢舉人.....	105
三、檢舉人保護之實踐問題.....	105
第四節 制度運作之實踐：以臺北地方法院 99 年度易字 第 3759 號判決為例.....	108
一、事實摘要.....	108
二、判決理由整理.....	109
三、判決理由之疑義.....	114
第五節 小結.....	115

<b>第五章 美、日、德鼓勵保護檢舉制度介紹</b> .....	117
<b>第一節 美國</b> .....	117
一、一般情況(以環境領域法律簡要說明) .....	117
二、公務員揭弊保護—1989年揭弊者(公務員)保護法 .....	121
三、聯邦調查局保護揭弊員工規定 .....	126
四、證人保護 .....	132
五、我國現行證人保護法制與美國法制之比較 .....	146
<b>第二節 日本</b> .....	154
一、獎勵檢舉 .....	154
二、保護證人 .....	155
三、保護檢舉人 .....	156
四、對我國的啟示 .....	166
<b>第三節 德國</b> .....	167
一、概說 .....	167
二、歐盟跨國檢警組織合作 .....	169
三、鼓勵檢舉措施 .....	170
四、證人保護 .....	174
五、檢舉人勞動權益保障 .....	181
六、檢舉權利法制化之爭議 .....	181
七、對我國制度的啟示 .....	182
<b>第四節 差異比較</b> .....	183
<b>第六章 結論與建議</b> .....	199
<b>第一節 結論</b> .....	199
一、研(修)訂獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法之必要性及可行性 .....	199
二、制度建構與良善管理 .....	201

三、犯罪檢舉人之獎勵與保護.....	201
四、監察、法務機關鼓勵保護檢舉機制.....	204
五、美、日、德鼓勵檢舉保護制度摘要.....	206
第二節 建議.....	210
一、我國立法與制度改革方向原則性建議.....	210
二、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法修正建議.....	216
<b>參考文獻.....</b>	<b>235</b>
<b>附件.....</b>	<b>241</b>
附件一：授權訂定之檢舉法規所定獎勵與保護規定彙整表.....	241
附件二：法條中提及檢舉之作用法律及法規一覽.....	247
附件三：「我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」委託 研究案座談會記錄（檢調政風機關部分）.....	251
附件四：「我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」委託 研究案座談會紀錄（一般行政機關部分）.....	281
附件五：「我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」委託 研究案座談會紀錄（南區實務專家部分）.....	323



---

## 表 次

表 1.1 國際透明組織評比公布「全球貪腐印象指數」 (亞洲主要國家) .....	3
表 2.1 英美等國公益揭發/揭弊法律所界定的檢舉標的/不法類型...	20
表 3.1 人民書狀處理原則 .....	41
表 3.2 政風機構人員設置條例及其施行細則規定之政風任務.....	48
表 3.3 政風機構函送貪瀆線索案件來源統計表.....	60
表 3.4 95 年至 98 年政風機構函送貪瀆不法案件分析表 .....	66
表 3.5 95 年至 98 年政風機構函送貪瀆案件起訴分析表 .....	67
表 3.6 廉政署綜合規劃組、防貪組、肅貪組、政風業務組以 及北、中、南三個地區調查組之業務職掌.....	76
表 5.1 薩克森邦地方警察署 BKMS 系統成效分析 (2003/10-2004/12) .....	173
表 5.2 美、日、德及我國獎勵保護檢舉制度差異比較.....	183



## 圖 次

圖 1.1	研究架構及內容 .....	8
圖 2.1	鼓勵保護檢舉公部門不法情事制度架構.....	14
圖 3.1	政府審計體系 .....	35
圖 3.2	監察院行使彈劾、糾舉、糾正及調查權流程.....	39
圖 3.3	政風機構函送貪瀆線索案件年度件數統計圖.....	61
圖 3.4	政風機構函送貪瀆線索案件來源統計圖：主動發掘案件.....	62
圖 3.5	政風機構函送貪瀆線索案件來源統計圖：被動發掘案件.....	62
圖 3.6	政風機構函送貪瀆線索案件來源統計圖：配合調查案件.....	63
圖 3.7	地方政府處理人民或公務員檢舉貪瀆程序.....	64
圖 3.8	95 年至 98 年政風機構函送貪瀆不法案件分析圖 .....	67
圖 3.9	95 年至 98 年政風機構函送貪瀆案件起訴分析圖 .....	68
圖 3.10	95 年至 98 年政風機構函送貪瀆案件起訴比例圖 .....	68
圖 5.1	受報復聯邦公務員的救濟途徑.....	124



## 提 要

**關鍵字：檢舉、公益揭發、獎勵、保護、貪瀆**

### 一、研究緣起

本研究原為法務部(政風司)的委託研究案，因廉政署成立而移轉該署接辦。法務部鑒於「獎勵保護檢舉貪瀆」是治貪的一種手段，現行依據「貪污治罪條例」第18條訂定的「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，基於情勢變遷而有檢討修正的必要。法務部希望本研究案：(1)檢視我國現行貪污治罪條例、證人保護法、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法等立法例資料與執行現況，以分析我國獎勵保護檢舉貪污制度實施成效，針對現行制度闕漏提出對策。(2)參考各國獎勵保護檢舉貪污制度之立法例、制度及成功典範，評估我國法律規範、行政體制、社會風氣等各項影響因素，規劃我國現行法制未來研修方向。(3)結合理論及實務觀點，研議我國立法例及制度改革方向，以落實推動有效獎勵保護檢舉貪污制度。

不過，本研究團隊認為，廉能政府的建立是全政府機關的工作，檢調、政風體系只是其一環，而且影響人民對政府廉能的觀點，也非限於刑法或貪污治罪條例上的貪瀆問題，其他行政上的重大管理不當、或影響公共安全、健康、環境的不當作為或不作為等，均影響政府的公共信賴。因此，有關鼓勵、保護檢舉人制度的建立，需要一個比較宏觀的鼓勵檢舉保護思考架構。

### 二、研究過程及方法

本研究主要對我國現行法制與實務問題、國外法制、經驗進行詮釋、分析及比較，以形成本研究小組提出建議的立論基礎。另外，也經

由與學者專家座談及訪談，聽取各方對現行制度看法及改進建議。因為我國現行缺乏完整的鼓勵保護制度，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」偏重檢舉、給獎，保護規定較為欠缺，即使增訂保護相關規定，也因其法位階太低，而無法達到保護的實益，因此從建構鼓勵檢舉保護制度架構、分析現行檢調機關保護機制(包含犯罪檢舉人的獎勵與保護)、及簡要介紹美、日、德鼓勵檢舉保護制度，以為提出政策建議之基礎。

### 三、重要發現

(一)現行獎勵保護檢舉制度及管理有其不足之處，此非單純修訂現行「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」即足以解決，而需要更有高位階的立法，才能使鼓勵保護檢舉人成為公共政策，進而建立共同的指導原則及程序。

(二)鼓勵保護檢舉制度架構

1. 要治理公部門的貪瀆問題，政策上必須強調鼓勵政府公務員、與政府有業務往來的承包商及其員工、或參與政府業務的人員提出檢舉。
2. 政府如何取得掌握不法情事資訊人士的協助，綜合國內外情形觀察，有四種途徑：(1)財務誘因、(2)公益揭發、(3)寬恕政策、(4)對特定人員課予義務。
3. 檢舉標的/不法類型，不應限於貪瀆問題，因為影響公共信賴的問題，包括違法、重大管理不當、不當使用公共資源、危害公眾健康、安全、環境等情事。
4. 檢舉的途徑，在政策討論上，須考量內部揭發與外部揭發的議題，不同國家有不同的作法，英國公益揭發法所定程序是由內而外，分為內部揭發、管制揭發、向外/公開揭發三個層次，除特定情況外，工作者

必須由內而外揭發才受保護。美國聯邦揭弊者保護法規定，除特定事項外可以向外揭發。

5. 檢舉人保護，主要為身分保密、責任豁免與反報復三項。

### (三) 犯罪檢舉人之獎勵與保護

1. 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法偏重獎勵而不見保護，且規範內容遠超過母法「貪污治罪條例」之範圍而有所不當。適用上，關於獎金之頒發，在實務運作上可能遇到：因檢舉卻破獲他案、檢舉無關有罪判決之範圍、先行賄再檢舉受賄、對於索賄於交付後檢舉受賄等情形，而有應否給予獎金之疑義。除應就個案事實中，檢舉案件事實範圍與偵破案件事實範圍是否「同一」、檢舉案件得否構成「貪污瀆職之罪」等情形外，或許得將部分情形直接規定於法規內，避免適用上之困擾。對於共犯不發給獎金之規定，由於刑法已經修法將「共犯」限縮在「教唆犯、幫助犯」之範疇，就法律規定而言，或許應模仿刑事訴訟法「數人共犯一罪」方式進行文字修改。對於獎金之頒發，不應於終局判決無罪時，考慮得否追回獎金，而應思考頒發獎金之目的，在於鼓勵檢舉貪瀆，節省司法資源；能否取得足夠證據起訴，則操之於檢調人員之努力。

2. 證人保護法所能提供給檢舉人的保護措施，可能超過法院或檢察官所得操控運作之範圍，而有難以實踐之問題。準用規定，內容空洞形同具文，檢舉人之保護似成空談。在實務工作上，檢舉僅是發動偵查的原因，因此讓檢舉人根本置身案外、不出現於訴訟程序，或許是最佳的保護方式。由於檢舉人根本置身案外，因此並非證人保護法第3條所定義之證人，而無證人保護法之適用。另外，近年的法院判決，從被告辯護權與閱卷權之立場，枉顧檢舉人資料並非關係本案判決之事

項，認為法院對於檢舉人之資料並無保密義務，甚至應提供辯護人與被告閱覽。此種論點，不僅在理論上無法保護檢舉人，在實際個案中，也已經造成檢舉人人身安全受到侵害。

#### (四) 監察、法務機關鼓勵保護檢舉機制

1. 監察審計體系職能集中於對於相關公務人員或各機關追究其行政責任，而少有經由移送檢調偵查方式，追究其貪瀆刑事責任者。
2. 政風體系雖其制度功能與實際運作存有諸多缺失，然仍為我國公務員貪瀆案件線索之主要來源之提供者，在防貪、肅貪業務上實際扮演重要角色。
3. 廉政署成立後，我國相關廉政工作正式有一專責處理機構。廉政署雖納入原屬法務部政風司職掌之政風業務，但其任務功能並不以此為限，尚包括政策規劃、防貪及肅貪等重要廉政業務。其並未取代原由政風、調查及檢察體系辦理之廉政工作，三者仍處於互相競爭又合作之關係。

#### (五) 美、日、德鼓勵檢舉保護制度

##### 1. 美國

- (1) 美國鼓勵公、私部門組織員工舉發僱主或管理者弊端行為之立法，可回溯至 1863 年「聯邦詐欺求償法」(Federal False Claims Act)，該法是聯邦機關提供檢舉獎金的主要依據，以金錢為誘因。其他在飛航安全、銀行金融改革、民權、受僱員工退休所得保障、公平勞動、海事、農業、工礦、職業安全及衛生、交通、軍事、公務員等領域法律均訂有揭發保護的規定。



- (2)在聯邦公務員部分，1978年文官制度改革法則是第一個明示禁止報復揭弊公務員及建立執行機制的立法，1989年揭弊者保護法及1994年特別檢察官辦公室重授權法則陸續做出若干修正及補強。其特色是將保護揭弊公務員視為功績原則內涵，透過公權力積極協助，對抗政府在人事行政領域內之濫權行為。
- (3)1978年立法時，特別要求保護揭弊的聯邦調查局員工，授權司法部訂定保護規定。基本上，一般公務員與聯邦調查局員工均得就違反法令、管理不當、嚴重浪費公帑、濫權、對公共健康或安全有重大特定危害等情事加以揭發，但後者限於向指定單位或人員為揭發才受保護，而一般公務員部分則無限制(可向外部揭發)。而對於公務員申訴報復之處理，則建立「起訴—審理」的機制處理；至於救濟方式包括將申訴人調至不會發生報復的職位、補償律師費用、合理的成本、醫療成本、旅費、補發薪與相關福利、任何其他合理及可預見的後續損失。
- (4)在證人保護部分，美國於1970年於組織犯罪防制法的制定中訂有證人保護相關規定，該法授權檢察官得考量證人對於案件定罪的重要性後，以書面方式向司法部申請證人進入證人保護計畫，經美國檢察總長批准後由聯邦法警局提供人身保護與新身份。由於證人保護制度的實施，對於公眾利益將可能造成相當的負面衝擊，國會於1982年制定證人安全改革法案，力求調和證人保護與公眾利益的衝突，使得證人保護不致對社會造成不良影響，或至少減輕或救濟民眾因證人保護所蒙受的威脅或實質上的損害。

## 2. 日本

日本有關獎勵與保護檢舉制度，基本上可區分為獎勵檢舉、保護證人及保護檢舉人三方面進行觀察。獎勵檢舉方面，不論積極或消極方式，均鮮例可參。保護證人方面，未有專門立法，僅散見相關規定於憲法及刑事訴訟法中。至於，保護檢舉人方面，則中央及地方均制定有公益通報者保護法或公益通報者保護條例等，以禁止不利益處分及回復法律地位等方式，提供公益通報者必要之消極保護。

### 3. 德國

- (1)關於檢舉保護立法的必要性、鼓勵檢舉的立法動機與系統化情報搜集的行政措施，基本上並不符合德國法制所建立的價值體系。
- (2)德國法著重在檢舉人在行政、訴訟程序與私法中的權益保護。
- (3)受雇者檢舉權利與電話通報制度，因涉及資訊保護與勞工法體系價值爭議與義務衝突，仍屬爭議。

## 四、主要建議

### (一)我國立法與制度改革方向原則性建議

#### 1. 建議研訂公益揭發保護法或類似法律

- (1)主辦機關：法務部
- (2)協辦機關：監察院、考試院、行政院人事行政局

#### 2. 建議於行政程序法第七章增訂檢舉相關規定

主辦機關：法務部

#### 3. 建議修正行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點增訂處理檢舉案件規定

主辦機關：行政院研考會

**4. 建議修正證人保護法(第 15 條第 1 項及增訂條文)**

主辦機關：法務部

**5. 建議修正公務人員保障法增訂保護檢舉公務員規定(公部門)**

(1)主辦機關：考試院(公務人員保障暨培訓委員會)

(2)協辦機關：行政院人事行政局

**6. 建議修正勞動基準法增訂保護檢舉員工規定(私部門)**

主辦機關：行政院勞委會

**(二)建議修正獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法(附修正條文對照表)**

主辦機關：法務部



## A study on the Improvement to the Reward and Protection System of Reporting Corruption

### **Abstract**

This study is funded by the Department of Justice of Republic of China to examine the promise and limits of existing rewarding programs for anti corruption. Furthermore, the study will provide some concert suggestions for amending the existing legal framework with respect to rewarding and protection of personnel who reports or disclose corruption activities. The Department of Justice has considered the reporting of corruption is arguably the most effective approach to convict the corruption crimes. Thus, it is inevitable to amend the “Anti- Corruption Informant Rewards and Protection Regulation” and other related law and regulation in order to implement the policy of enhancing the disclosure of corruption crimes. This study focuses on the examination of legal framework and enforcement of “Anti-Corruption Statute, Witness Protection Act”, and “Anti- Corruption Informant Rewards and Protection Regulation.” Further, the study conducts a comparative legal analysis concerning the reward and protection of whistleblowers between the U.S, Japan, and Germany jurisdiction. The observation and suggestions is provided for Taiwan’s future legal development base on the discussion of Japan, U.S. and German legal experience. The study is conducted by gathering mass information concerning the whistleblower’s reward and protection system from Taiwan, Japan, U.S, and German legal database as

well as government held information. In addition, the research team has worked closely with newly established Agency of Anti-Corruption and other law enforcements departments at various government levels to discuss the practical experience of implementing the existing informant reward and protection programs. These discussion and meeting has helped the research team tremendously in drafting the final report and seeking useful legal amendment suggestions meeting the needs of competent authorities.

The study finds that it is vital to provide broader legal authority for courts and Agency of Anti-Corruption to encourage more insiders to disclose corruption activities. In other words, the existing Anti- Corruption Informant Rewards and Protection Regulation fails to provide more comprehensive reward and protection measures due to its insufficient legal authority. This study also finds that the establishment of an effective and comprehensive legal framework is critical to upgrade the reward and protection of corruption informant programs in the context of public interest setting. In doing so, it will gain more support from general public. In addition, the reward of reporting illegal activities could expand the scope that encompasses corruption, environmental harmful activities, and illegal activities threatening public health, and so on. This study also finds that the extensive protection and reward programs could only apply to wider closure and should apply to merely internal disclosure. This partially because the degree of risk that certain whistleblowers is substantially different. By conducting comparative analysis, this study also finds that there are three main categories of protection measures. First, indentifies of whistleblowers shall be confidential. Second, the exemption of certain civil and criminal liability of informant

should be provided. Finally, the mechanisms that could prevent retaliation shall be established.

This study concludes that the existing legal framework for protecting and rewarding whistleblowers shall be amended in order to provide comprehensive protection measures precise definition, and transparent implementing criteria. The study also provides following suggestion for future refinement of reward and protection of reporting corruption legal system. The study suggests that comprehensive framework legislation should be established to provide wider protection of persons who reports criminal activities that presents significant risk to society as a whole. For instance, the Administrative Procedure Act should provide procedure requirements for government agency to protect the identity of persons who report illegal activities or abuse of administrative discretion. Moreover, the study suggests that Witness Protection Act should provide courts legal authority to protect informant bodyguard type protective measures. Finally, the study suggests that the Civil Service Protection Act should be amended to provide effective protective mechanism to prevent government employee who report corruption from retaliation from her supervisors. The same ideology should also apply to employee hired by private enterprises. In doing so, the existing Labor Standards Act should be amended to provide protective measures to provide working status assurance and immunity for potential criminal charges for workers who disclose corruption involving her employers.

**Keywords:** reporting/whistleblowing, public interest disclosure, rewards, protection, corruption





## 第一章 緒論

「人民的信賴，是政府最重要的資產，而貪污，就是這種資產最強烈的腐蝕劑。<sup>1</sup>」

馬英九 總統

### 第一節 研究緣起

本研究原為法務部(政風司)的委託研究案，因廉政署成立而移轉該署接辦。法務部鑒於「獎勵保護檢舉貪瀆」是治貪的一種手段，現行依據「貪污治罪條例」第 18 條訂定的「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」<sup>2</sup>，基於情勢變遷而有檢討修正的必要，爰依法定程序委託本系研究。需求書提出須檢討修正「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」的原因包括：

- (1)近年來，刑法總則條文修訂刪除連續犯規定，公務員之定義亦有所變更，刑事訴訟法增修「緩起訴處分」制度，及新制定多部與公務員職權行使相關之法律，該辦法須配合檢討修正。
- (2)現行辦法偏重於獎勵，保護機制並未完善。按當下科技發展，金融及電信等工具發達，如無檢舉人或證人，許多重大貪瀆案件無法發掘，蒐證作為亦有困難。然因司法的審檢制度冗長，檢舉貪瀆之檢舉人所面臨之處境，危險性及損害性甚高。
- (3)現行檢調機關及政風機構之受理檢舉制度，是否應做結構上的調整，舒適保密及完善的配套措施（如工作安排、身分變更、保護房舍租用

<sup>1</sup> 摘自前法務部王清峰部長 97 年 6 月 23 日於總統府月會「推動廉政倫理，重建乾淨政府」專題報告。

<sup>2</sup> 「貪污治罪條例」於 85 年 10 月 23 日修正公布時，始增設第 18 條，規定貪污瀆職案件檢舉人應予獎勵及保護之法律依據，其辦法由行政院定之。

等)，亦有通盤檢討評估執行成效之必要，促使獎勵保護檢舉貪瀆制度更臻完備。

基此，法務部希望本研究案：(1)檢視我國現行貪污治罪條例、證人保護法、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法等立法例資料與執行現況，以分析我國獎勵保護檢舉貪污制度實施成效，針對現行制度闕漏提出對策。(2)參考各國獎勵保護檢舉貪污制度之立法例、制度及成功典範，評估我國法律規範、行政體制、社會風氣等各項影響因素，規劃我國現行法制未來研修方向。(3)結合理論及實務觀點，研議我國立法例及制度改革方向，以落實推動有效獎勵保護檢舉貪污制度。

不過，本研究團隊認為，廉能政府的建立是全政府機關的工作，檢調、政風體系只是其一環，而且影響人民對政府廉能的觀點，也非限於刑法或貪污治罪條例上的貪瀆問題，其他行政上的重大管理不當、或影響公共安全、健康、環境的不當作為或不作為等，均影響政府的公共信賴。因此，有關鼓勵、保護檢舉人制度的建立，不宜限於「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」的討論(若限於此，將過於偏重向技術面)，也不能只討論刑事程序中的證人保護。其他如檢舉標的、鼓勵檢舉的方式、檢舉人身分不同會影響後續保護制度的建構及獎金的發放、檢舉途徑、保護方式等，均有一併討論的必要，即需要一個比較宏觀的鼓勵檢舉保護思考架構。而基於本研究團隊成員曾就國外發展之公益揭發/揭弊保護制度加以研究之基礎，爰進行此一委託研究案。

## 第二節 研究背景分析

貪腐威脅民主政治、經濟成長及法治，如何反貪腐現在已成國際社會的共同工作。1999年2月「OECD國家反賄公約」(OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International

Business Transactions, 簡稱OECD Bribery Convention)生效運作。1999年美國主辦第一屆全球反貪護廉論壇(Global Forum on Fighting Corruption and safeguarding Integrity), 多達90個以上國家政府代表與會, 其後間年在不同國家舉辦, 推動及分享反貪腐工作及經驗。聯合國於2003年10月31日通過「聯合國反貪腐公約」, 其序言開宗明義: 「關注腐敗對社會穩定與安全所造成的問題和構成的威脅的嚴重性, 它破壞民主體制和價值觀、道德觀和正義並危害持續發展和法治」。國際透明組織 (Transparency International, TI) 每年調查各國貪腐的情況, 並進行評比公布「全球貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, 簡稱CPI), 以提供各國政府檢討、反省之依據, 及國際企業選擇投資國家之參考。若根據該組織公布的歷年全球貪腐印象指數, 我國係屬中度清廉國家, 在10分為滿分的量表中從未達6分以上, 儘管近年名次略有變動(參見下表1.1), 就此觀察, 顯示我國廉政工作還有很大努力空間。馬總統就職演說也指出: 「新政府將樹立廉能政治的新典範, 嚴格要求官員的清廉與效能, 並重建政商互動規範, 防範金權政治的污染。……我們將身體力行誠信政治, ……新政府所有的施政都要從全民福祉的高度出發, 超越黨派利益, 貫徹行政中立」。

**表1.1 國際透明組織評比公布「全球貪腐印象指數」(亞洲主要國家)**

年度/國家	新加坡	香港	日本	台灣(分數)	韓國	評比國家
1995	3	17	20	<b>25 (5.08)</b>	27	42
1996	7	18	17	<b>29 (4.98)</b>	27	54
1997	9	16	21	<b>31 (5.02)</b>	34	52
1998	7	16	25	<b>29 (5.3)</b>	43	85
1999	7	15	25	<b>28 (5.6)</b>	50	99
2000	6	15	23	<b>28 (5.5)</b>	48	90
2001	4	14	21	<b>27 (5.9)</b>	42	91
2002	5	14	20	<b>29 (5.6)</b>	40	102

2003	5	14	21	<b>30 (5.7)</b>	50	133
2004	5	16	24	<b>35 (5.6)</b>	47	146
2005	5	15	21	<b>32 (5.9)</b>	40	159
2006	5	15	17	<b>34 (5.7)</b>	42	163
2007	4 (9.3)	14 (8.3)	<b>17 (7.5)</b>	<b>34 (5.7)</b>	<b>43 (5.1)</b>	180
2008	4 (9.2)	12 (8.1)	<b>18 (7.3)</b>	<b>39 (5.7)</b>	<b>40 (5.6)</b>	180
2009	3 (9.2)	12 (8.2)	<b>17 (7.7)</b>	<b>37 (5.6)</b>	<b>39 (5.5)</b>	180

資料來源：國際透明組織官方網站

([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices))及台灣透明組織官方網站  
(<http://www.ti-taiwan.org>)。

為了推動廉能政府，我國陸續訂定陽光法案：公職人員利益衝突迴避法(89年07月12日訂定)、政府資訊公開法(94年12月28日訂定)、公職人員財產申報法(97年01月09日訂定)、「政治獻金法」(99年01月27日)、「遊說法」(96年08月08日)；修正「貪污治罪條例」(98年修正)，增訂貪污罪被告不說明財產來源罪(第6條之1)及擴大貪污、販毒及其他重大犯罪所得利益追繳、沒收等作為(第10條)<sup>3</sup>；修正「公務員服務法」(84年修正)，增訂旋轉門條款(第14條之1)及其處罰規定(第22條之1)；制定「公務員廉政倫理規範」(97年8月1日公布生效，99年7月30日修正發布)，規範公務員的受贈財物、飲宴應酬、請託關說、涉足不妥當場所及與其職務有利害關係者之互動。近期也參酌聯合國反腐敗公約第十五條第一款規定及德國、日本、香港等立法例，修正貪污治罪條例(100年06

<sup>3</sup> 近年修正重點包括：(1) 90年修正，將圖利罪修正為結果犯，俾公務員易於瞭解遵循，避免對「便民」與「圖利他人」發生混淆，而影響行政效率。界定「違背法令」所指「法令」包括法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則等，對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定(第6條)。不過，本項修正於98年修正時，對所指「法令」予以限縮於以與公務員之職務具有直接關係者為限，以達公務員廉潔及公正執行職務信賴要求外，更避免原條文及有關「違背法令」的範圍不明確，致使公務人員不敢勇於任事，延滯行政效率的不良影響。(2) 92年修正，增訂「行賄外國公務員罪」(第11條)，及增訂觸犯情節輕微罪責者自新，檢察官得對自首者予以不起訴處分(第12條之1)。(3) 95年修正，配合刑法有關公務員定義規定之修正及第四章章名由「共犯」修正為「正犯與共犯」，修正第2條及第8條文字。

月29日修正公布)，增訂「不違背職務行賄罪」(第11條第2項)，以提昇政府的廉潔度。

以上顯示政府過去幾年來並非無所作為，但鼓勵保護檢舉人部分則非政策重點所在，儘管實務上有「我爆料廉政檢舉專線」及其他檢舉規定、程序。前述「聯合國反貪公約」即有建立鼓勵檢舉、保護檢舉人、公私部門合作檢舉不法的建議<sup>4</sup>；國際透明組織鑒於揭發/揭弊在發覺詐欺、不當管理及貪腐上扮演不可或缺(essential)的角色，他們的作為有助於拯救生命、保護人權及維護法治，經常要冒著被犧牲、免職、受訴等風險以保護公共利益，因此，除呼籲立法保護外，並在諮詢相關國家保護揭弊組織後，於2009年11月對揭弊立法的原則，分別就「定義」、「指導原則」、「應用範圍」、「揭發程序」、「保護」、「執行」、「立法結構、運作及評論」等面向，提出27點原則性建議<sup>5</sup>。

鼓勵保護檢舉人可說明英美國家的立法趨勢，自1989年美國制定「揭弊者(公務員)保護法」(Whistleblower Protection Act)以來，英國於1998年制定「公益揭發法」(Public Interest Disclosure Act, PIDA)，紐西蘭於2000年制定「揭弊者保護法」(Protected Disclosures Act)，南非亦於同年制定「揭弊者保護法」(Protected

<sup>4</sup> (1)第8條(公職人員行為守則)規定，「四、各締約國還應當根據本國法律的基本原則，考慮制訂措施和建立制度，以便於公職人員在履行公務過程中發現腐敗行為時向有關部門舉報」。(2)第13條(社會參與)規定，「二、各締約國均應當採取適當的措施，確保公眾知悉本公約提到的相關的反腐敗機構，並應當酌情提供途徑，以便以包括匿名舉報在內的方式向這些機構舉報可能被視為構成根據本公約確立的犯罪的事件」。(3)第33條(保護舉報人)規定，「各締約國均應當考慮在本國法律制度中納入適當措施，以便對出於合理理由善意向主管機關舉報涉及根據本公約確立的犯罪的任何事實的任何人員提供保護，使其不致受到任何不公正的待遇」。(4)第38條規定，「國家機關之間的合作(各締約國均應當採取必要的措施，根據本國法律鼓勵公共機關及其公職人員與負責偵查和起訴犯罪的機關之間的合作。這種合作可以包括：(一)在有合理的理由相信發生了根據本公約第十五條、第二十一條和第二十三條確立的任何犯罪時，主動向上述機關舉報)。(5)第39條(國家機關與私營部門之間的合作)規定，「二、各締約國均應當考慮鼓勵本國國民以及在其領域內有慣常居所的其他人員向國家偵查和檢察機關舉報根據本公約確立的犯罪的實施情況」。

<sup>5</sup> Transparency International (2009), "Recommended draft principles for whistleblowing Legislation."

Disclosure Act)，日本於 2004 年制定「公益通報者保護法」(日文)(Whistleblower Protection Act)，澳洲聯邦還在蘊釀立法，但各州/省均有各自的立法<sup>6</sup>，對於此一議題有非常多的討論。不過這些國家的立法原則係強調公益揭發，以保護制度的完善鼓勵檢舉，非以獎金為誘因。

以上係從宏觀面說明進行本研究/或建立鼓勵保護檢舉制度的重要性及必要性。在微觀面，鼓勵保護檢舉有助於貪瀆或其他不法案件的調查偵辦，是跳脫框架徹底肅貪的手段，如果在法制及實務上，提供完整的鼓勵及保護措施，理論上，會有更多的人檢舉不法<sup>7</sup>；英國密德塞克斯(Middlesex)大學研究學者 David Lewis 指出，當組織規模愈大、愈複雜、愈專業化，加上資訊科技的發展，要發覺、矯正組織不法的難度愈來愈高，揭弊/公益揭發/檢舉是讓社會重行控制大型組織的手段，授權個人向有能力矯正問題的人或機關舉發錯誤或不法<sup>8</sup>。其次，我國目前並沒有嚴謹的鼓勵保護檢舉機制，公務員或與政府機關有業務往來的人士不願挺身而出，轉而選擇將弊案資料送給民意代表、媒體、名嘴，因為這些人擁有較完善的保護傘；此一現象一方面有助於遏止公務員的貪瀆，另一方面亦造成社會捕風捉影現象。第三、現行一些「辦法」、「要點」僅具「命令」之性質，法位階甚低，實質效能有限；且目前所訂定之各種鼓勵檢舉犯罪辦法，係以檢舉獎金為主要誘因，而其保護之措施亦僅

---

<sup>6</sup> 南澳大利亞省(South Australia)：揭弊者保護法(Whistleblowers Protection Act 1993)；(2) 昆士蘭省(Queensland)：揭弊者保護法(Whistleblowers Protection Act 1994)；(3) 首都特區(Australian Capital Territory)：公益揭發法(Public Interest Disclosure Act 1994)；(4) 新南威爾斯省(New South Wales)：揭發保護法(Protected Disclosures Act 1994 (NSW), as amended by the Protected Disclosure Amendment (Police) Act 1998)；(5) 維多利亞省(Victoria)：揭弊者保護法(Whistleblowers Protection Act 2001)；(6) 塔斯馬尼亞省(Tasmania)：公益揭發法(Public Interest Disclosures Act 2002)；(7) 西澳大利亞省(Western Australia)：公益揭發法(Public Interest Disclosure Act 2003)；(8) 北領地(Northern Territory)：公益揭發法(Public Interest Disclosure Act 2008)。

<sup>7</sup> 參見陳宏達，2010。

<sup>8</sup> 參見 Lewis, 2004:881.

及於偵查之階段，此等辦法、要點對於法院並無任何拘束力<sup>9</sup>。第四、因為制度的缺失，發生檢舉人受報復而無人需負責的案件，如台北地檢署起訴台北地院法官洩露販毒案檢舉人而判無罪案<sup>10</sup>；或因為管理上的疏失，以致洩露檢舉人身分的問題，如監察院曾糾正警察機關未盡保護檢舉人安全之責<sup>11</sup>，或報載「查賄筆錄外洩，祕密證人遭威脅」<sup>12</sup>；其他從陳政峰訴陽信商銀案、林子文訴新海瓦斯公司案、甘國秀訴中華航空公司案<sup>13</sup>，亦顯示保護檢舉人法理及法制現代化的必要性。

此一建立鼓勵保護檢舉制度的重要性及必要性，並非單純修正「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」即足以解決，而需要更有高位階的立法，才能使鼓勵保護檢舉人成為公共政策，進而建立共同的指導原則及程序。而就「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」部分，因該辦法係依據貪污治罪條例第十八條第一項訂定，「貪污治罪條例」的立法目的在加重處罰公務員的貪污瀆職行為，屬刑法的特別法。因此，從體系性解釋，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」所定之檢舉標的應以母法所定的貪污瀆職罪為限，然子法(第四條)所定義之貪污瀆職之罪之範圍，似乎超越母法，而有檢討之必要。再者，檢舉的目的應在提供犯罪線索，以為檢調機關發動偵查，因而，獎勵檢舉不應以訴訟勝敗為標準。如果偵查機關都已經認同，達到起訴階段，即已達到獎勵目的而應給與大部分乃至全額獎金。檢舉獎金的發給，除明文公務員與參與犯檢舉不給予獎金之外，其他如檢舉人檢舉之事實與檢察官起訴事實不同或有罪判決無關者，不發給獎

<sup>9</sup> 參見陳宏達，2010。

<sup>10</sup> 參見台灣台北地方法院刑事判決，裁判字號：99年易字第3759號。

<sup>11</sup> 參見監察院(案號099內正0024)尹委員祚芊、李委員炳南提：高雄市政府警察局辦理有關魏家治涉嫌全聯超商殺人強盜案件，未依證人保護法及「警察機關獎勵民眾提供犯罪線索協助破案實施要點」相關規定程序辦理，未盡保護檢舉人安全之責任，顯有未當之糾正案文。(案號093內正0011)陳委員進利提「．．．警察機關未盡犯罪檢舉人之保護；破案獎金制度流弊不少；．．．警政署未嚴加督導改善，核有重大違失．．．」糾正案文。

<sup>12</sup> 鐘武達，2009/11/30，中國時報，版A5。

<sup>13</sup> 參見張清浩，2010。

金是否應列入條文規定？或經檢察官緩起訴、依職權不起訴者，或法院諭知免刑判決，是否酌予核發獎金等，也一併檢討。第三、因為「貪污治罪條例」及其子法「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」係針對公務員貪腐而來，現行廉政署成立，相關規定亦須配合修正。簡言之，從法的體系性解釋、鼓勵檢舉的功能、及組織調整等加以檢視，現行「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」有加以修正的必要。

### 第三節 研究架構(含過程)及內容

基於以上對需求書解讀及對鼓勵保護檢舉制度背景的簡要說明，本研究計畫將處理下列內容(參見下圖 1.1)。因為我國現行缺乏完整的鼓勵保護制度，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」偏重檢舉、獎金之規定，保護相對欠缺，即使於增訂保護相關規定，因其法位階太低，亦無法達到保護的實益，因此第二章至第五章之論述，係為結論章提出政策建議之基礎。

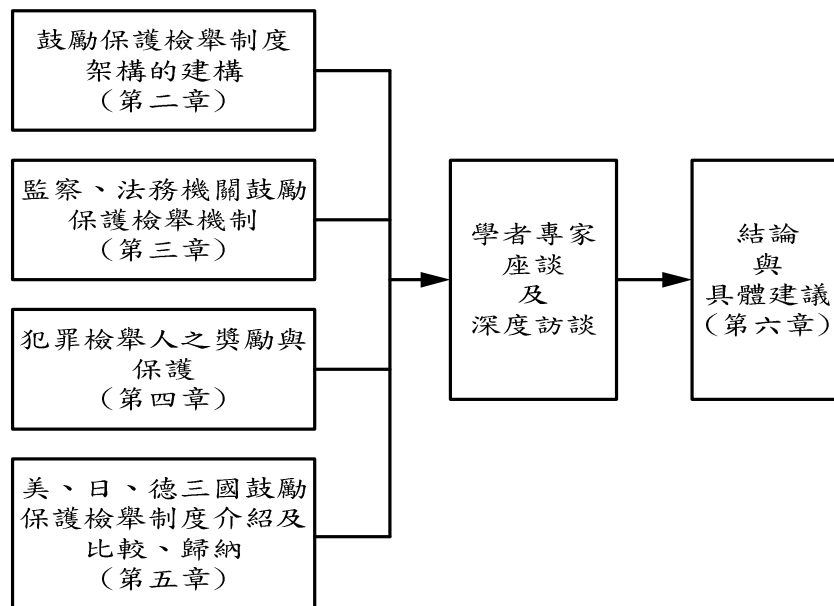


圖 1.1 研究架構及內容

#### 1. 鼓勵保護檢舉制度架構(第二章)



本章從宏觀的角度，探討鼓勵保護檢舉制度應有的全貌，並指出國內缺乏討論及制度不足的部分，此一部分與先進國家發展的公益揭發(public disclosure)/揭弊(whistleblowing)制度有關。另外探討組織對檢舉的管理思維，即徒法不足以自行，制度需要管理者支持才得以發揮功能。

- ◆ 第一節 鼓勵檢舉保護制度架構
- ◆ 第二節 鼓勵檢舉保護的正向思維
- ◆ 第三節 小結（對我國當前情形的省思）

## 2. 監察、法務機關鼓勵保護檢舉機制(第三章)

本章從政府一體的角度，討論調查、政風(含新成立的廉政署)、監察體系的鼓勵保護檢舉機制(含權責分工與協調合作)及制度運作。分別監察審計體系、法務政風體系二者，概略介紹我國現行鼓勵保護檢舉制度之中央組織體系架構及其相關關係。

- ◆ 第一節 監察審計體系
- ◆ 第二節 法務政風體系
- ◆ 第三節 小結

## 3. 犯罪檢舉人之獎勵與保護(第四章)

本章探討不同類型犯罪檢舉人的獎勵與保護，檢視「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」及「證人保護法」之規定是否有須修正補充之處，隨後藉由近日引起注意之洩露檢舉人資料案件，作為制度運作實踐上之反思。

- ◆ 第一節 我國法律對於犯罪檢舉人之獎勵
- ◆ 第二節 我國法律對於犯罪檢舉人之鼓勵
- ◆ 第三節 我國法律對於犯罪檢舉人之保護

- ◆ 第四節 制度運作之實踐--以臺北地方法院99年度易字第3759號判決為例
- ◆ 第五節 小結

#### 4. 美、日、德鼓勵保護檢舉制度介紹(第五章)

為鼓勵組織內部成員或一般人民為公共利益揭弊(whistleblowing)/公益揭發(public interests disclosure)並加以保護，自1989年美國制定「揭弊者(公務員)保護法」(Whistleblower Protection Act)以來，許多英語系國家陸續制定相關法律，日本亦於2004年制定「公益通報者保護法」(日文)(Whistleblower Protection Act)，德國對此一議題比較保守，本章主要介紹美、日、德三國的發展情形，並說明證人保護制度。分一般情況、檢舉保護立法、及證人保護三部分說明，並列表說明其間的差異性。

- ◆ 第一節 美國
- ◆ 第二節 日本
- ◆ 第三節 德國
- ◆ 第四節 差異比較

#### 5. 結論與建議(第六章)

- ◆ 結論(第一章至第五章重點摘要)
- ◆ 建議(原則性建議及獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法修正建議)

### 第四節 研究方法與限制

本研究主要對我國現行法制與實務問題、國外法制、經驗進行詮釋、分析及比較，以形成本研究小組提出建議的立論基礎。另外，也經由與

學者專家座談及訪談，聽取各方對現行制度看法及改進建議。在此過程中，毫無疑問的，會採用到文獻資料研究、比較研究。

在座談部分，本研究舉辦三場次，前兩場次以發現問題為目的，第一場次主要聽取檢調政風機構對獎勵保護檢舉制度的意見及建議(座談會紀錄參見附件三)，第二場次主要聽取一般行政機關業務單位主管對職掌範圍內處理檢舉案件的意見及建議(座談會紀錄參見附件四)。第三場次則是請南部地區實務專家就研究報告初稿(含獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法修正對照表)提供指正意見(座談會紀錄參見附件五)。另外，本研究亦就原則性建議擇要請教台灣高等法院檢察署管高岳主任檢察官(曾任政風司司長)意見。

至於限制部分，主要有四：

1. 對於國外制度部分，因為資料蒐集限制，僅能做制度面介紹，實務面難以掌握。
2. 對於獎金鼓勵的實際作業問題，國外文獻難以取得。
3. 內文存在法釋義學與法政策學/公共政策學的轉換操作，對部分讀者可能扞格不入。
4. 檢舉、舉發、告發、揭發(disclosure)、揭弊/弊端揭發(whistleblowing)、內部通報等詞，都是讓不法情事受到矯正的概念，但有專文、實務、定義有所不同，所以本文交換使用，不做定義<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> 關於「揭弊(whistleblowing)」，學術上普遍接受美國學者 Janet. P. Near 和 Marcia P. Miceli 的定義，指組織內部成員將雇主控制下的違法、違反道德規範或不正當情事，向有能力採取有效作為的人或組織加以揭發，以讓不法情事獲得治療、矯正。不過，許多國家立法所稱的「揭弊者(whistleblower)」，並不限於組織成員，而以「一般人民」為對象，此在第二章會加以討論。



## 第二章 鼓勵保護檢舉制度架構

廉能政府是全政府機關的工作，檢調、廉政、政風、監察等管制性機關只是防弊體系的一環；而且，影響政府廉能與否，也非限於貪瀆(濫用公職謀取私益)問題，其他如行政上的重大管理不當、或影響公共安全、健康、環境的不當作為或不作為、乃至於無效率、效能等，均會影響人民對政府的公共信賴。因此，有關鼓勵、保護檢舉制度的建立，宜有一個比較全面思索的架構。詳細的說，架構的內涵應考量：(1)為何問題應該加以揭發；(2)誰應該揭發問題；(3)應該如何揭發；(4)應於何時揭發(即問題的範圍為何？已發生、正在發生、或將來可能發生的問題)；(5)應否以匿名或保密方式揭發問題；(6)保護的程度；(7)應向誰揭發；(8)揭發後的處理程序；(9)反報復及受到報復應如何處理；(10)獲得建議或協助；(11)監督揭弊程序的運作；(12)審查揭弊政策的有效性；(13)行銷(持續告訴員工揭弊政策及程序)；(14)訓練(告知員工揭發程序)等項<sup>1</sup>。本研究團隊將其簡化如下圖 2.1 所示。

此外，徒法不足以自行，制度若缺乏善意的管理人，不是流於形式就是受到扭曲，檢舉人或證人身分外洩或遭報復的情事將不會稍緩，因此，本章也一併點出管理者對檢舉/揭發/告發應有的正向思維(此因非委託重點，不作深入討論)。

<sup>1</sup> 參見 Bowers, John, Martin Fodder, Jeremy Lewis, and Jack Mitchell, 2007:392-393.

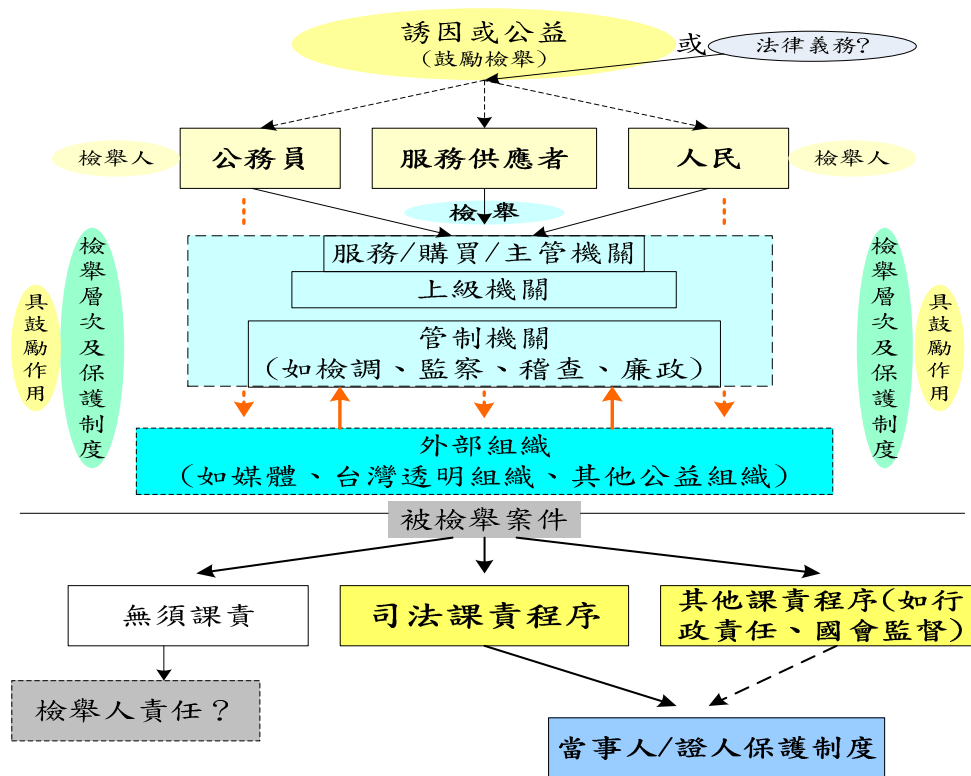


圖 2.1 鼓勵保護檢舉公部門不法情事制度架構  
資料來源：研究團隊

## 第一節 鼓勵保護檢舉制度架構

### 一、鼓勵「誰」檢舉

若將鼓勵保護檢舉視為一項「公共政策」(政府的作為或不作為)，在政策討論上，首先要確立鼓勵「誰」檢舉(誰是檢舉人)? 為什麼政策上要鼓勵某個「他/她們」，而非另一個「他/她們」? 用「什麼」鼓勵? 或是應課予義務? 例如，安隆 (Enron)、世界通訊 (WorldCom) 爆發會計假帳，引發一連串企業財報信心危機和企業內部控管問題後，美國聯邦政府於 2007 年 7 月迅速通過沙賓法 (Sarbanes-Oxley Act of 2002, SOX)，以改革企業的財務監督機制，以確保企業員工及投資大眾利益的立法。沙賓法規定所有公開上市交易的企業 (publicly traded

corporations)，要建立內部、獨立的稽核委員會(audit committees)，稽核委員會的功能之一是受理企業員工對內部弊端之揭發，並要建立能夠保護揭弊員工身分秘密的程序；另外，增加執業律師的倫理責任，要求在證券交易委員會(SECurities and Exchange Commission)登錄執業的律師，在特定情況下，揭發其雇主或客戶的弊端行為；並對提供真實情報給執法人員的揭弊員工為報復之雇主（不以公開上市交易的企業為限），課以刑責<sup>2</sup>。簡言之，即透過制度的建立鼓勵企業內部員工提出檢舉/揭發，並課予執業律師為特定揭發的義務。

政策要確立鼓勵「誰」檢舉，就必須確定「誰」知悉、瞭解不法情事，進而才能確立將來立(修)法的目的，這是政策規劃的基本前提：問題認定。例如，要治理公部門的貪瀆問題，政策上就必須強調鼓勵政府公務員、與政府有業務往來的承包商及其員工、或參與政府業務的人員提出檢舉。又如為治理組織犯罪，政策上就必須鼓勵犯罪組織的成員提出檢舉<sup>3</sup>。

政策上要先確定鼓勵「誰」檢舉的目的，除誘因機制不同外，因為身分不同，因檢舉而受報復的情況也不同，所需的保護機制也有不同。亦即組織成員與一般人民對於檢舉組織不法所受到的報復情況是不同的，具有專業背景及熟稔組織內部運作的成員居於揭弊/檢舉的最有利位置<sup>4</sup>，然這些人一旦提出檢舉，通常也是失去最多的人士。在報復的情境下，不論檢舉人是否為組織成員，都有可能受到自由、生命、財產的威脅。不過，僱傭關係下的組織成員檢舉組織不法，要比一般人民承受更

<sup>2</sup> 參見 Kohn, Kohn, & Colapinto, 2004:xiii-xiv.

<sup>3</sup> 例如組織犯罪防制條例(第 8 條)規定，「犯第三條之罪自首，並自動解散或脫離其所屬之犯罪組織者，減輕或免除其刑；因其提供資料，而查獲該犯罪組織者，亦同；偵查中自白者，減輕其刑。犯第六條之罪自首，並因其提供資料，而查獲其所資助之犯罪組織者，減輕或免除其刑；偵查中自白者，減輕其刑」。

<sup>4</sup> 參見 Levinson, 1996:17.

大的壓力，重者可能受到免職/開除的報復，輕者被視為組織的問題人物，而讓職涯發展中斷、受挫；甚至被控違反受僱時簽署的保密條款而負賠償責任或其他額外損失。業務承包商檢舉採購組織/人員不法，可能受採購組織/人員的差別待遇，列為拒絕往來戶或蓄意中止合約或故意刁難。因此，制度設計上，如何克服組織的報復及給予適當的補償是重點。

具體而言，檢舉人可分為三類：1. 一般人民：任何發現不法情事之人員(志工、離職公務員可歸為此類)。2. 組織所屬成員：組織所屬成員的定義，就公部門而言，包括身分公務員、授權公務員<sup>5</sup>、及其他受僱者(聘用、約聘僱人員、雇員、技工工友)，即不能以是否具有公務員身分與否思考立法；3. 與組織有業務往來之個人(業務承包商及其員工)。三類人員均要加以鼓勵，但保護部分，後兩者在政策上要特別強調。在第三類人員中，受僱的外籍人士或大陸地區人民提出檢舉，在全球反貪的年代，是否比照一般人民規定處理或須特別規定，亦值探討。

## 二、誘因或義務

如何取得掌握不法情事資訊人士的協助，綜合國內外情形觀察，有四種途徑：(1)財務誘因、(2)公益揭發、(3)寬恕政策、(4)對特定人員課予義務。

### 1. 財務誘因

財務誘因是最傳統的方式，我國特別喜好以此鼓勵人民提出檢舉，許多法律授權訂定的檢舉獎勵辦法(整理如附件一)，如「使用中汽車排

---

<sup>5</sup> 「依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限」之人員--「身分公務員」，係指國家或地方自治團體所屬機關中依法令任用之成員，於依法代表、代理國家或地方自治團體處理公共事務時屬之；「其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者」，乃學理所稱「授權公務員」，指非服務於國家或地方自治團體所屬機關之人員，因從事法定之公共事務，被視為刑法上之公務員；「受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者」--委託公務員。



放空氣污染物檢舉及獎勵辦法」、「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」、或本研究案的焦點「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，均以「獎金」鼓勵人民參與檢舉。美國「聯邦詐欺求償法」(Federal False Claims Act)亦是以金錢為誘因，該法授權公民以聯邦名義，向聯邦法院控告任何詐欺聯邦政府之弊端行為，勝訴者有權請求罰款金額總數之二分之一及訴訟支出，此類訴訟稱為公私共分罰款之訴/公益代位訴訟 (qui tam action)。其後在新政及二次大戰期間，許多公民僅根據公開報導或犯罪起訴資訊即提出訴訟，因此 1943 年修法要求聯邦法院駁回僅憑政府資訊或公開報導提出之訴訟，並要求提出訴訟者將訴訟狀一併送達聯邦政府，聯邦政府有六十天時間考慮是否要接管該項訴訟。如政府決定接管，勝訴時，提出訴訟者仍可獲得罰款金額之 10%，如政府不接管，則可獲得罰款金額之 25%。1986 年修法增訂反報復條款，禁止雇主歧視揭弊者，受報復者可向聯邦地區法院提出民事訴訟，勝訴者可獲得復職、補發加計利息之兩倍薪水、獲得特別之損害補償及包括律師費在內的合理訴訟成本<sup>6</sup>。「聯邦詐欺求償法」是聯邦政府各機關訂定獎勵計畫(reward program)的主要母法，該法主要為對抗公司敲詐聯邦政府，揭發者可從政府課予被告公司罰鍰中獲得 15%至 25%的獎金，約 26 萬至 43 萬 5 千美金<sup>7</sup>。

## 2. 公益揭發

這是近二十餘年來，英美等國家發展的立法模式。美國 1989 年「揭弊者(公務員)保護法」、英國 1998 年「公益揭發法」、南非 1998 年「揭發保護法」(Protected Disclosure Act)、日本 2004 年「公益通報者保護法」、紐西蘭 2000 年「揭發保護法」(Protected Disclosures Act)

<sup>6</sup> 參見 Kohn, 2001:203-224.

<sup>7</sup> 參見 Hesch, 2008:39-40.

都在透過保護制度的建立，呼籲掌握不法資訊的組織成員(部分立法納入組織外人士)為公益揭發。這類立法的重點是透過保護制度的建立，呼籲組織成員站出來，不要視而不見、充耳不聞。OECD (2009)公布的「打擊公共採購串通投標指導方針」(Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement)之減少採購過程串通投標風險的清單中，也指出利用舉報制度等機制，向投標公司及其員工收集有關串通投標的資訊。可以考慮通過媒體號召投標公司向有關當局提供潛在串通投標的資訊<sup>8</sup>。「考選部受理妨害考試檢舉辦法」或環保署「使用中機動車輛噪音妨害安寧檢舉辦法」無以獎金為鼓勵，算是公益揭發的一種。一個成熟的公民社會，應該鼓勵公益揭發，而非以金錢為誘因。

### 3. 寬恕政策(即窩裡反條款)

寬恕政策即透過減輕課責之方式，鼓勵參與不法情事的組織成員提出檢舉。美國司法部反托拉斯部門將「寬恕計畫/政策」(Leniency program/ policy)視為偵查卡特爾(cartel)活動最重要的調查工具，企業或個人報告自己的卡特爾活動，並與調查單位合作，如果符合規定，可免於犯罪起訴、罰鍰、或坐牢<sup>9</sup>。被鴻海董事長郭台銘罵「抓耙子」的韓國三星，即是歐盟採取此一政策下的產物。

我國亦採此一政策，如「毒品危害防制條例」第17條規定，「犯第四條至第八條、第十條或第十一條之罪，供出毒品來源，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。犯第四條至第八條之罪於偵查及審判中均自白者，減輕其刑」。「證人保護法」第十四條第一項規定，「第二條被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事

---

<sup>8</sup> "Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement," available at [http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en\\_2649\\_40381615\\_42230813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_2649_40381615_42230813_1_1_1_1,00.html).

<sup>9</sup> "Leniency Program," available at <http://www.justice.gov/atr/public/criminal/leniency.html>.

項或其他共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑」。貪污治罪條例第 8 條亦有類似規定<sup>10</sup>。

#### 4. 對特定組織成員課予義務

嚴格說，這是一種強迫，如果因檢舉而免於自己的不利益，勉強可算誘因。「貪污治罪條例」第 13 條課予直屬主管長官舉發屬員或委託承辦人貪污之義務，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。公務機關主管長官對於受委託承辦公務之人，明知貪污有據，而予以庇護或不為舉發者，處六個月以上五年以下有期徒刑。第 14 條課予辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員舉發貪污的義務，明知貪污有據不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑。「刑事訴訟法」第 241 條規定，公務員因執行職務知有犯罪嫌疑者，應為告發（只是軟性規定，因未後續規定未告發者應如何處理，其他法律亦無銜接規定）。美國沙賓法課予在證券交易委員會（Securities and Exchange Commission）登錄執業的律師，在特定情況下，揭發其雇主或客戶的弊端行為。

### 三、檢舉標的/不法類型

反腐敗現在已成為國際社會的使命，不再是一國的內政問題。「聯合國反貪腐公約」序言指出，公約締約國要關注腐敗對社會穩定與安全所造成的問題和構成的威脅的嚴重性，它破壞民主體制和價值觀、道德觀和正義並危害持續發展和法治，…… 確信腐敗已經不再是局部問題，而是一種影響所有社會和經濟的跨國現象，因此，開展國際合作預防和

<sup>10</sup> 規定「犯第四條至第六條之罪，於犯罪後自首，如有所得並自動繳交全部所得財物者，減輕或免除其刑；因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。

控制腐敗是至關重要的」。因此，毫無疑問的，貪瀆是必須處理的問題，但一如前述，影響政府「廉」與「能」的因素，不以貪瀆為限，且未必構成貪瀆罪，如消防人員公共安檢未落實執行，發生火災造成多人傷亡，影響人民對政府的信賴，但只是執行不力而構成廢弛職務罪及行政懲處，不構成貪瀆罪。另一個比較爭議的問題是政策議題，政策爭議影響人民對政府的信賴至鉅，高希均先生曾說「決策錯誤比貪污更可怕」，一個基層人員收了幾萬元紅包，可能坐牢；但一個清廉的政府首長做錯決定，可能浪費國家預算幾十億<sup>11</sup>。但政策爭議不應成為檢舉標的，而是陳情的標的。

根據美、英、紐、澳、日本揭弊/公益揭發/通報立法，檢舉/揭發/通報的標的或類型，整理如下表。很顯然地，有些未被勾選的，根據常識或因定義問題，也非不需要有人提出檢舉，如犯罪。

表2.1 英美等國公益揭發/揭弊法律所界定的檢舉標的/不法類型

	美國 <sup>12</sup>	英國 <sup>13</sup>	紐西蘭 <sup>14</sup>	澳洲(維省) <sup>15</sup>	日本 <sup>16</sup>
違反法律、法規	✓	✓	✓		✓
重大管理不當	✓			✓	
重大浪費公帑	✓		✓		✓
濫權	✓				✓
對公眾健康及安全造成重大危害情事	✓	✓	✓	✓	✓
危害環境		✓	✓	✓	
犯罪		✓	✓	✓	✓

<sup>11</sup> 參見遠見雜誌，2003年6月，第204期，2003年5月14日在中國國民黨中常會之演講。

<sup>12</sup> 5 USC 1213.

<sup>13</sup> S.43B(1) ERA (S.1 PIDA 1998).

<sup>14</sup> S3. Protected Disclosures Act 2000 (NZ).

<sup>15</sup> Whistleblowers Protection Act 2001 (Vic), S.5, 3 (1).

<sup>16</sup> 公益通報者保護法第2條第3項。

司法不公		√	√		
貪腐			√	√	√
合理基礎可構成公務員免職、去職或其他撤職的行為				√	
不利益作為				√	

#### 四、檢舉的途徑

此部分先要點出的是內部揭發與外部揭發的議題，即要不要思考政府體系外的檢舉途徑？此一議題隱含著對政府/官僚組織的不信任思考。這個思維就像政府採權力分立一樣，用相反的敵對利害關係來實踐防止政府濫權，保障人民權利的目的，是整個社會制度中常見的辦法。聯邦論作者說：「我們必須用野心來對抗野心(Ambition must be made to counteract ambition)，…必須用這方法來控制政府，使其不致濫權；對人性來說，這可能是件丟臉的事情，但是政府本身的存在不正是人性的最大恥辱嗎？若每個人都是天使，根本就不需要政府。若由天使來管理人，政府也不需要內在或外在的控制。設計一個由人來管理人的政府，最大困難是：第一，你必須使政府有能夠控制被統治者的力量；其次，必須要使它能夠控制自己」。經驗告訴我們，政府不值得信任的情事不可勝數，除執法人員個人的黑暗面外，隱瞞不法、管理不當、職業慣性都是國內外報章經常披露的事宜。事實上，從前檢察總長陳○○、高雄地檢署檢察官陳○○被彈劾、或台北地方法院法官周○○被起訴(即使最後被判無罪)之例，即可得證政府的執法者/管理者並非可全然信賴。而被稱為第四權的媒體是體系外監督政府、避免政府濫權的最大力量。

如果我們認為向政府體系外組織檢舉有其價值，那程序是由內而外（附條件的向外檢舉）或可直接向外（涉及國家安全、機密事項者除外）？又在何種條件下給予保護？不同國家有不同作法，以下用英國及美國的立法例說明：

### （一）英國：由內而外

英國「公益揭發法」（適用公私部門）所定程序由內而外，分為內部揭發（Internal disclosures）、管制揭發（Regulatory disclosures）、向外/公開揭發（Wider disclosures）三個層次，除特定情況外，工作者必須由內而外揭發才受保護。1. 內部揭發：即向雇主、雇主以外須為不法情事負法定責任的人員、或雇主授權的人員揭發。員工向內部揭發，只要其「合理相信」（reasonable believe）有不法情事及「善意地」（in good faith）為揭發，以讓不法問題可以被處理，即受公益揭發法的保護。2. 管制揭發：即向指定的管制人員（部長就該業務領域所指定的機構或人員）為揭發，除符合內部揭發的標準——「善意地」（in good faith）——外，還要合理相信不法情事的管控為該指定人員的職責，且揭發的資訊或指控內容要大體為真（substantially true），揭發才受保護。3. 向外/公開揭發：即向警察、媒體、國會議員、消費者、或非指定人員揭發。除符合管制揭發的標準（合理相信、誠實地、指控內容大體為真）外，還要非為個人利益以及符合下列四項條件之一：（1）如果向內部或指定的管制人員揭發，合理相信會被犧牲；（2）沒有指定的管制人員或合理相信不法證據/資訊會被隱瞞或銷毀；（3）已先向內部或指定的管制人員揭發；（4）問題異常嚴重。另外，還要考量各個面向的合理性，包括受理揭發人員的身分、問題的嚴重性、風險或危險是否繼續、是否違反雇主對第三人的保密義務、是否已先向內部或指定的管制人員揭發等<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> 參見楊戊龍，2008，〈英國公益揭發法概述〉，《人事行政》，164：7-17。

## (二)美國：除特定事項外可以向外揭發

聯邦揭弊者保護法（適用於公部門）所定義的「揭弊」（whistleblowing），指聯邦公務員（或離職公務員或公職應徵者）就法令特別禁止揭發範圍以外事項，基於合理確信之證據，將違反法令、重大管理不當、重大浪費公帑、濫權、或對公眾健康及安全造成重大危害情事之資訊加以揭發<sup>18</sup>。對於法律特別禁止揭發事項，或基於國防或外交利益，總統行政命令（executive order）要求保密事項，應向特別檢察官、行政機關之政風首長或首長指定之人員為揭發<sup>19</sup>。即除外事項（含特定機關、公務員、事項）之外，公務員亦得向外部組織揭發。

如果由內而外，那隨之而來的議題是政府體系內途徑的安全性？廉政不是政風、檢調的專責重擔，而是每一個公部門機關的責任。另外一個英語系國家紐西蘭「揭弊保護法」強制規定每個公部門組織都要建立受理內部揭發的程序，且必須廣為公告周知及定期重行公告。各組織所建立的內部程序必須：(1)符合自然正義原則、(2)明定組織內受理揭發的人員、(3)納入向組織首長、副首長、主管機關、部長、行政監察官揭發的規定<sup>20</sup>。

<sup>18</sup> 揭弊者保護法有其適用機關與公務員之限制。適用機關限於聯邦調查局、中央情報局、國防部情報局、中央影像繪製局、國家安全局及經總統指定職掌國外情報或反情報之行政機關或單位、審計總署以外之「行政機關」（executive agency）、政府印刷局及公營企業。適用公務員則限於適用機關中，擔任競爭性職位、高級行政主管職中常任職位、或除外職職位之人員，擔任機要、政策決定、政策制定或政策倡導性質，而被排於競爭職位之外，或基於良好行政條件所必要，經總統決定排除者不適用。「行政機關」指「部」（executive departments）、「政府企業」（government corporation）、「獨立機關」（independent establishment）；「獨立機關」：指獨立於「部」、「軍事部門」、「政府企業」以外之行政權所屬各機關及審計總署（the General Accounting Office）。所稱「獨立」，係指其是一個單獨的（separate）組織體，與我國行政院組織改造方案中「獨立機關」要非完全相同；獨立機關依其決策形式，可進一步分為「獨任制（首長制）機關」與「合議制（委員會）機關」。與本文有關之特別檢察官辦公室及功績制保護委員會，在美國聯邦政府組織體系中，即屬「獨立機關」這一類。See 5 USC §2302 (a)(2)(B), (C); 5 USC §104, 105. 另參見楊戊龍，2004，美國（聯邦）人事行政組織與職權分工，考試院網頁，<http://www.exam.gov.tw/reporting/34.doc>。

<sup>19</sup> See 5 CFR §1209.4 (b).

<sup>20</sup> Protected Disclosures Act 2000 (N.Z.), S. 11.

## 五、檢舉人保護

檢舉人及證人保護並非只是司法程序的議題，其他課責途徑(如行政調查程序)亦有此一議題，只是程度不同。保護規定的範圍，主要包括身分保密、責任與反報復三個部分。依法定程序揭發不法情事的檢舉人身分，受理單位/人員除非經本人書面同意，或合理相信公布揭發者身分，是讓弊端獲得徹底調查、或為預防嚴重公共健康、安全或環境風險、或為實現自然正義原則所必要者外，應致力於揭弊員工身分的保密，並排除政府資訊公開法的適用；且依法定程序揭發或將不法情事資訊移交主管機關調查的人員，免於民、刑事追訴及懲戒處分。另外，對檢舉人/揭發者為報復的組織或人員應予課責。

### 第二節 鼓勵保護檢舉的正向思維

對組織管理者而言，檢舉/揭弊保護制度是讓其既愛又恨，在公開場合會極力支持，但卻是私底下難以容忍的制度，特別是內部成員的檢舉/揭發。徒法不足以自行，鼓勵保護檢舉制度若缺乏管理者的支持，將流於形式。以美國聯邦政府推動揭弊者(公務員)保護初期為例，部分職司保護公務員的主管似乎站在管理方，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<sup>21</sup>。其中一位甚至在訓練計畫中，訓練管理者如何在沒有違反文官制度改革法的情形下開除揭弊公務員，這位特別檢察官最後在揭弊公務員及其支持者的壓力下被迫辭職<sup>22</sup>。另一位也曾公開建議揭弊公務員，「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」

<sup>23</sup>。

---

<sup>21</sup> 參見 Devine & Aplin, 1988:229-236.

<sup>22</sup> 參見 Devine., 1999:538-39, note 65.

<sup>23</sup> 參見楊戊龍，2006。



國內媒體曾出現一則報導，內容略以：備役上校王○○投書自由時報民意論壇，談及海軍訪美考察團領隊帶隊前往脫衣酒吧消費情事，海軍司令部表示，海軍將成立專案小組調查當年實況，海軍司令部政戰主任○○○說，「我國對外軍事交流都屬於機密以上等級，儘管海軍對外不能對此發表任何看法，但懷疑有『洩密之嫌』，是否真的洩密，要等軍檢署偵辦後才能確定」<sup>24</sup>。其後，訪問團成員分別受到不同程度記過，包括檢舉人(因其也是訪問團成員之一)。立委林郁方痛批，這種處分是殺雞儆猴<sup>25</sup>。如果這是組織對檢舉人的處理態度，很顯然不是對檢舉為正向的思考。

對於檢舉/揭發問題，英國「職場公共問題關懷組織」(Public Concern at Work)就其作為鼓勵及協助揭弊者的立場，對雇主與諮詢組織/人士的建議如下<sup>26</sup>：

1. 雇主應正面思考引進揭弊政策的利益；如果雇主已有揭弊政策，其應予檢視、更新，並有效的讓員工知悉。
2. 不論是否做為政策的一部分，雇主應透過直線管理層級，讓整個組織清楚知道，員工揭發不法情事是安全的(即不會被報復)及被接受的。
3. 如果有員工揭發不法，雇主應致力於處理該不法訊息，而非責難訊息傳遞者。
4. 雇主應該肯定引進及提倡有效的揭弊政策是為自己的利益，此一肯定不僅協助管理人員及員工將訊息與訊息傳遞者作一區隔，也減少訴諸公益揭發法保護的機會。

<sup>24</sup> 許紹軒，2007/06/04，「海軍疑爆料人洩密」，自由時報。

<sup>25</sup> 許紹軒，2007/06/12，「檢舉人遭「莫須有」罪名論處 立委質疑秋後算帳」，自由時報。

<sup>26</sup> 參見 Public Concern at Work, 2007.

5. 當有人從事受保護的揭發時，雇主應採取所有合理的作為，確保同儕、管理者或其他受其控制的人員，不會犧牲該揭發者。
6. 當雇主滿意於揭發問題的回應但員工卻不認為如此時，雇主應考量通知管制人員，作為解決彼此爭執的替代方法。
7. 諮詢人士應謹記公益揭發法對離職協議及僱用契約中禁言條款的意涵；雇主在使用時，應該謹慎的檢視(即是否牴觸公益揭發法)。
8. 雇主應考量是否要修正其與主立約人間的約定(arrangement)，以讓那些為主立約人工作的人員，在問題影響所及的範圍內，知道雇主的揭弊政策。
9. 應保護那些向指定的管制人員為揭發的員工，不管其是否先向內部揭發。特別要注意的是，如果工作者合理認為其向指定的管制人員為揭發會被犧牲，而向外揭發時，其有權請求保護。因此，雇主應清楚表明向指定的管制人員為揭發是被接受的。
10. 任何企圖壓抑不法證據的作為是不智的，因為：(1)合理懷疑隱藏證據本身，構成受保護揭發的基礎；(2)向媒體揭發更可能受到保護；(3)要利用禁言條款守住(不法)秘密的可能性非常小。
11. 如果雇主是公共組織，而該委員會成員至少一位由部長任命，其應該有允許及促進直接向母部會揭弊的政策。
12. 視雇主的特殊業務，檢視其(高階層級)與主要業務領域指定管制人員的關係，是適當明智的作為。
13. 受指派處理揭弊問題的委員會成員或資深管理人員應接受適當的訓練。

「職場公共問題關懷組織」也提出揭弊程序的四項關鍵元素：(1)確保員工知道及相信揭弊管道，否則員工會訴諸有效、獨立的外部監督；(2)實際可行的揭弊程序規定，即要考量程序的開放性、保密性及匿名性(anonymity)；(3)持續檢視程序的實際運作情形，確保組織對員工揭發的弊端有所回應、保密問題獲得有效的處理及揭弊員工受到公平的對待；(4)與員工就揭發管道保持常態性溝通。並認為要讓揭弊制度運作，「領導」比任何其他因素都重要<sup>27</sup>。

### 第三節 小結（對我國當前情形的省思）

檢舉/揭發當做公共事務的良善治理手段，在國內普遍被使用，且為行政機關例行業務，各級政府機關政風單位的職掌之一即為處理檢舉(政風機構人員設置條例第 5 條第 3 款)<sup>28</sup>。另外，現行政府法規(法律及法規)中，去除組織法規(組織條例、辦事細則、處務規程)，共有 33 種法律、55 種法規(參見附件二)提及「檢舉」事項，其中有 15 種法規由法律授權訂定檢舉或檢舉獎勵/保護辦法，和本研究最直接相關者為「貪污治罪條例」及其附屬法規「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」。還有一些位階不及法規的要點，如經濟部水利署受理人民書面檢舉案件檢舉人身份保密文書作業要點、經濟部水利署核發檢舉違反水利法事件獎勵金作業要點。甚至處理人民陳情案件要點也一併處理檢舉事項，如「臺北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」(100 年 3 月 18 日修正版)第 3 點第 2 項規定：「前項人民陳情案件，如涉及舉發特定對象違反法令者，稱之為檢舉案件」。除此之外，還有同義的用語，如刑事訴訟法

<sup>27</sup> 參見 Bowers, et al.,2007:388.

<sup>28</sup> 政風機構人員設置條例施行細則(89 年 01 月 12 日修正版)第 6 條第 3 款規定，「三、處理檢舉事項：(一) 設置本機關檢舉貪瀆專用信箱及電話，鼓勵員工及民眾檢舉。(二) 依據獎勵保護檢舉貪污瀆職有關辦法，審慎處理檢舉貪瀆案件。(三) 受理檢舉案件，涉有刑責者，移送檢察機關或司法調查機關依法處理；涉有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清」。

第 240 條規定，不問何人知有犯罪嫌疑者，得為「告發」。這些規定意謂著，政府期待、鼓勵每位發現不法情事的人民提出檢舉。

我們缺乏的是：(1)未曾將鼓勵保護檢舉以公共政策加以宣示；(2)鼓勵保護檢舉停留在以一般人民為重點，缺乏鼓勵保護公務員揭發的特別作為(沒有否定，而是視同一般人民檢舉處理)；(3)鼓勵保護檢舉規定主要散見於各種「命令」層次的「辦法」、「要點」，法律位階甚低，對法院並無任何拘束力；(4)缺乏上位法律架構或立法原則規範關鍵元素；(6)欠缺支持性文化，許多人仍視揭發為對組織的背叛。在散見的檢舉/獎勵檢舉辦法中，獎勵部分有：(1)獎金、(2)獎金+抽獎/公開表揚、或(3)無獎勵之模式，保護部分有：(1)身分等資料保密、(2)身分等資料保密+洩密課責、(3)身分等資料保密+洩密課責+警察機關協助保護人身安全、(4)身分等資料保密+洩密課責+檢舉資料不附於偵查卷內、(5)無保護規定等模式。

就此問題，我們或可如人民陳情一般，於行政程序法中訂定一般性規定。行政程序法規定，人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情(第 168 條)；行政機關對人民之陳情，應訂定作業規定，指派人員迅速、確實處理之(第 170 條第 1 項)。而在行政院訂頒「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」之後，各級機關陸續訂定相對應要點，如「臺北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」。事實上，本研究團隊在舉行一般行政機關座談會時，與會代表皆同意：「訂定上位立法原則，有助於行政機關執掌業務範圍內強化其保護規定」。

另外，從國外近二十年立法發展及國際組織的呼籲來看，鼓勵公務員為公益揭發並加以保護是政策重點，儘管成效是否良好見仁見智，我們似乎也應朝此一方向邁進，這是我國民主化過程中終將面對的議題。



### 第三章 監察、法務機關鼓勵保護檢舉機制

我國鼓勵保護檢舉「公務員貪瀆案件」之機制，現行並無統一的專責機制，亦無一項統一的或通則性的檢舉/揭弊法制。亦即，我國為建立廉潔與反貪腐之政府，就現行相關法制環境而言，主要分為「實體之行為準則」以及「程序之處理作業規定」。前者例如，經由陸續制(修)定相關陽光法案<sup>1</sup>或公務員相關倫理規範<sup>2</sup>，以明確公職人員(含公務員)之行為規範(準則)，以及為防範公務員貪瀆犯罪行為，而制(修)定各種相關刑罰規範<sup>3</sup>；後者之處理作業規定，則散見於監察、審計、司法、檢察、調查、政風等各機關相關處理檢舉、告發、舉發、陳情案件之內部作業要點等內部行政規則<sup>4</sup>或各種獎勵或保護規定<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 例如，「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「遊說法」、「政治獻金法」、「政府資訊公開法」等法規。

<sup>2</sup> 例如，「公務員服務法」、「公務人員行政中立法」、「公務員廉政倫理規範」(取代舊「端正政風方案」)、「採購人員倫理準則」、「僑務委員會公務員倫理規範」、「司法院暨所屬機關維護優良司法風紀實施要點」、「(舊)端正政風方案」、「內政部端正政風防制貪污工作實施計畫」、「端正警政風紀實施計畫」、以及「台北市政府公務員廉政倫理規範」、「高雄市政府員工廉政倫理規範」、「新北市政府員工廉政倫理規範」、「台北市政府警察局現階段加強端正警政風紀辦理要點」、「台北市政府警察局執行風紀狀況評估與防制措施作業要點」等各地方政府廉政倫理或政風、風紀相關規範。

又我國現行並無統一規範公務員職務廉潔行為及擔保行政執法品質之法律，僅有上開「行政規則」性質之各種倫理規範，因此公務員違反職務倫理或喪失民眾信賴之行為，除該等行為同時構成犯罪或懲戒、懲處之行為外，基於對公務員身分之法律保障要求，其上級機關或主管長官實際上往往難以對其行為作適切處理。對此，日本於最近(1999年)制定國家公務員倫理法之作法，值得我國借鏡。關於日本國家公務員倫理法之定位及內容簡介，下井康史，行政法公務員倫理法位置，日本勞動研究雜誌，第49卷第8號，2007年8月，頁47以下參照。

<sup>3</sup> 除刑法瀆職罪章(§120條以下)等相關規定外，最主要為貪污治罪條例及同條例最近增訂之公務員財產來源不明罪(§6-1)。另，關於各國為防止公務員貪瀆等不法行為之比較法上發展，請參照 Albin Eer, 長井圓、內田浩、藤井學共譯，アルピン=エーゴ「比較法からみた刑法による汚職腐敗の防止」，神奈川法學第33卷第2號，2000年，頁674以下；山本直，EU反污職(anti-corruption)，同志社大學ワール・ドビジネス・レビュー(Worldwide business review)，第3卷第2號，頁80以下。

<sup>4</sup> 例如「國家廉政建設行動方案」、「法務部調查局處理陳情檢舉作業要點」、「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」、「獎勵檢舉破壞司法信譽案件實施要點」、「司法院暨所屬機關檢舉信箱設置管理注意事項」、「檢察、司法警察機關處理檢舉組織犯罪案件注意事項」、「政風機構加強行政肅貪作業注意事項」、「執行端正政風行動方案防貪部分應注意事項」、「政風機構配合機關辦理採購應行注意事項」、「監察院處理廉政業務陳情案件作業要點」、「監察院辦理調查案件注意事項」、「監察院辦理糾正案件注意事項」等。

整體而言，我國現行相關檢舉或揭弊法制規定，在法務部廉政署成立運作後，或可逐漸趨於統一<sup>6</sup>；而就目前現況而言，雖尚未有權責統一之專責機構或單位，且相關法制呈現相當紊亂之現象，但其關於辦理此類案件之主管機關或單位，則大致可歸納整理為「監察、審計機關」及「法務政風機關」二大體系。以下，分別監察審計體系、法務政風體系二者，概略介紹我國現行鼓勵保護檢舉制度之中央組織體系架構及其相關關係<sup>7</sup>。

## 第一節 監察審計體系

### 一、監察審計概說

我國憲法採五權分立之設計，「憲法增修條文」第7條第1項規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權。又依「憲法」第97條規定，監察院經各委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。另依「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「政治獻金法」及「遊說法」之規定，監察院有辦理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避、政治獻金及遊說案件之申報(請)、調查及處罰之權。據此，監察院對於違法失職之公務員，得行使其彈劾、糾舉權，對於違失行政措施提出糾正案(以上三者簡

<sup>5</sup> 例如，「證人保護法」、「鼓勵檢舉賄選要點」、「檢舉組織犯罪獎金給與辦法」、「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」及其相關法規、「法院刑事案件檢舉人身份保密作業要點」、「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」、「經濟部水利署核發檢舉及協助取締中央管河川盜濫採土石或非法傾倒廢棄物獎勵金作業要點」、「檢舉走私進口動植物及其產品獎勵辦法」等各機關相關法規、以及「審計法」及其相關法規。

<sup>6</sup> 依「法務部廉政署組織法」之規定，法務部下設廉政署，執行反貪、防貪及肅貪業務(§1)，掌理：(1)國家廉政政策之擬訂、協調及推動；(2)廉政相關法規(訂)定、修正之研擬及解釋；(3)貪瀆預防措施之推動及執行；(4)貪瀆或相關犯罪之調查及處理；(5)政風機構業務之督導、考核及協調；(6)政風機構組織、人員管理之擬議及執行；(7)法務部本部政風業務之辦理；以及(8)其他廉政事項等事項(§2I)。

<sup>7</sup> 至於地方層級之相關組織體系，限於篇幅，無法處理，還請留意。



稱「監察權」)、審計權(「監察法」§1)以及其他法規(上開陽光四法)賦予之職權。

### (一)監察權

彈劾、糾舉及糾正之權，前二者為對人權，後者為對事之權；彈劾及糾舉權由監察委員行使，糾正案則由監察院各委員會提出(同法§2)。其中：

彈劾及糾舉權均指對違法失職公務人員進行糾彈之權。彈劾權之行使，除對總統及副總統之彈劾依「憲法」第30條及「憲法增修條文」第15條第5項規定辦理外，監察委員對於公務人員認為有違法失職之行為者(「監察法」§7)，經審查及決定成立後，移送懲戒機關予以懲戒(同法§8)，如認為被彈劾人員違法或失職之情節重大，有急速救濟之必要者，並得通知該主管長官為急速救濟之處理(同法§14I)；其行為涉及刑事或軍法者，並應送各該管司法或軍法機關處理(同法§15)。又經彈劾而受懲戒之人員，在停止任用期間，任何機關不得任用；被彈劾人員在懲戒案進行期間，如有依法升遷，除受申誡之懲戒者外，應於懲戒處分後撤銷之(同法§18)。

關於糾舉權之行使，監察委員對於公務人員認為有違法失職行為，應先予停職或其他急速處分時，得以書面提出糾舉，經審查決定後，送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官依公務員懲戒法之規定處理，其長官並得先予停職或為其他急速處分(同法§19I、§21)；其行為涉及刑事或軍法者，並應送各該管司法及軍法機關依法辦理(§19I)。

糾正，係指監察院於調查行政院及其所屬各機關之工作或設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或

有關部會，促其注意改善(同法§24)；行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置(同法§25)。

## (二)審計權

審計權在我國憲法設計，劃歸屬監察權之一，但依法獨立行使其職權不受干涉(「憲法」§104、「審計法」§10)。審計權由監察院審計部及其所屬審計機關(處(室))行使(審計法§3~§8)，其職權包括：(1)監督預算之執行；(2)核定收支命令；(3)審核財務收支、審定決算；(4)稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為；(5)考核財務效能；(6)核定財務責任；以及(7)其他依法律應行辦理之審計事項(同法§2)。審計機關辦理公務機關審計事務，應注意下列事項：(1)業務、財務、會計、事務之處理程序及其有關法令；(2)各項計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效；(3)財產運用有效程度及現金、財物之盤查；(4)應收、應付賬款及其他資產、負債之查證核對；以及(5)以上各款應行改進事項(同法§65)。就現行審計制度而論，我國政府審計功能長期以來無論自法制規範面抑或實際運作面，均明顯偏重於財務審計，即在監督政府公共支出之合法性與適當性之事前防弊與事後合規性審計，而各國日益強化之績效審計功能則明顯不足，且欠缺政策評估<sup>8</sup>；此點，或為學者所長期詬病，然而，此亦彰顯「監督防弊」實為傳統政府審計制度之基本功能，對於建立廉潔政府之重要性。其整體架構約可整理如下圖 3.1<sup>9</sup>。

其中，依據審計法、決算法等相關法規之規定，審計機關對於各機關或其所屬人員之財務違法或不當行為，得行使下列重要職權：

<sup>8</sup> 曹俊漢，中美審計體系功能之比較觀察，政治科學論叢，第 14 期，2001 年 6 月，頁 133 以下、頁 139 參照。

<sup>9</sup> 引自審計部編印，「民國 99 年政府審計年報」，頁 16。上開審計年報，可自下列網址下載：  
<http://www.audit.gov.tw/Doc/DocDetail.aspx?menuid=Report&docno=589>。

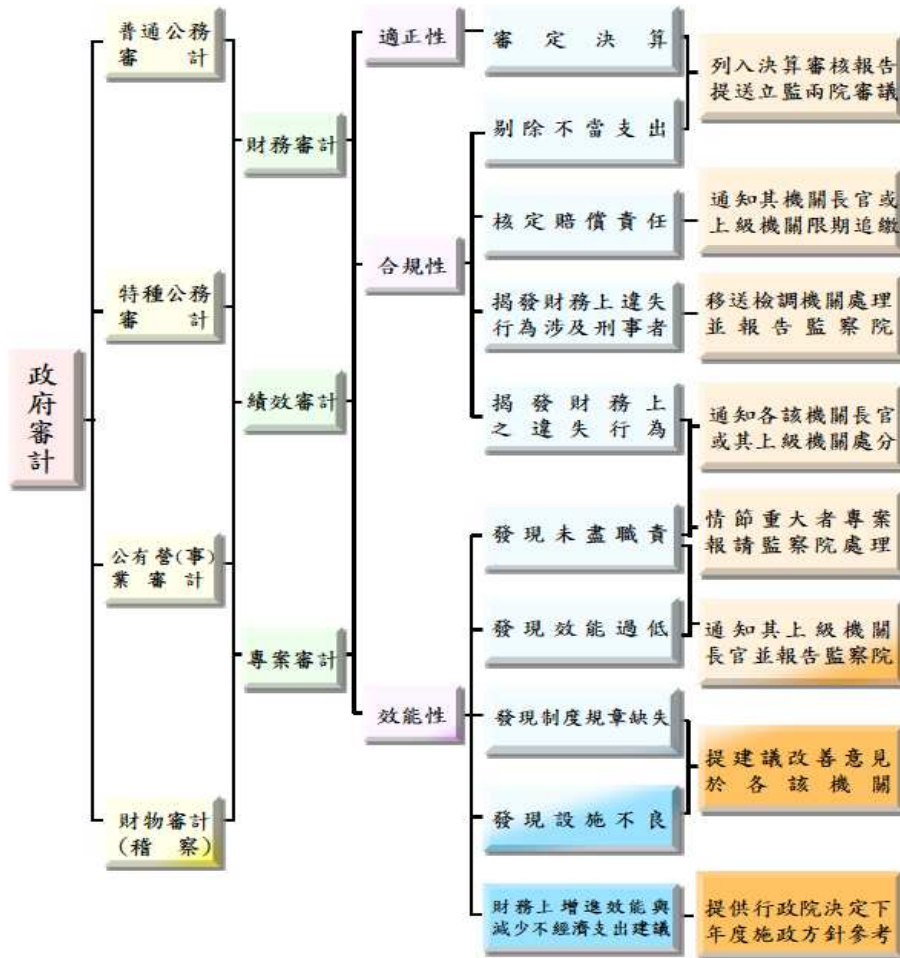


圖 3.1 政府審計體系

資料來源：審計部編印，「民國 99 年政府審計年報」，頁 16。年報可自下列網址下載：

<http://www.audit.gov.tw/Doc/DocDetail.aspx?menuid=Report&docno=589>。

## 1. 政府審計

- (1) 稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為：審計人員發覺各機關人員有財務上不法或不忠於職務上之行為，應報告各該管審計機關，通知各該機關長官處分之，並得由審計機關報請監察院依法處理；其涉及刑事者，應移送法院辦理，並報告於監察院(同法§17)；

其認為有緊急處分之必要，應立即報告該管審計機關，通知該機關長官從速執行之(同法§18I)。

(2)不當支出之審核：審計機關或審計人員對於各機關違背預算或有關法令之不當支出，得事前拒簽或事後剔除追繳之(同法§21)。

(3)公務審計：各機關已核定之分配預算，連同施政計畫及實施計畫，應依限送審計機關；變更時亦同；其如與法定預算或有關法令不符者，應糾正之(同法§35)。公庫支撥經費款項，非經送審計機關或駐審人員核簽，不得付款或轉帳(同法§38)。

(4)財務審計：審計機關對於各機關之現金、票據、證券及其他一切財物之管理、運用及其有關事項，均得調查之；認為不當者，得隨時提出意見於各該機關(同法§55)。對於各機關採購之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業，並得隨時稽察之；發現有不合法定程序，或與契約、章則不符，或有不當者，應通知有關機關處理(同法§59)。

(5)考核財務效能：審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院；其由於制度規章或設施不良者，應提出建議改善意見於各機關(同法§69)。

(6)核定財務責任：各機關人員對於財務上行為應負之責任，非經審計機關審查決定，不得解除(同法§71)；各機關經管現金、票據、證券、財物或其他資產有遺失、毀損，或因其他意外事故而致損失者，審計機關查明未盡善良管理人應有之注意時，該機關長官及主管人員應負損害賠償之責(同法§72)。經審計機關決定應剔除或繳還之款項，其未能依限悉數追還時，如查明該機關長官或其授權代簽人及主辦會計人員，對於簽證該項支出有故意或過失者，應連帶負損

害賠償責任(同法§74)。其餘各機關主辦及經辦出納人員、主辦及經辦會計人員或其他有關應負責人員，有超支等損及公款之情事者，亦均應負損害賠償責任(同法§75、§76)。

## 2. 決算審核

審計長依「憲法」第 105 條規定，應於行政院提出決算後 3 個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院；立法院則依決算法第 27 條、審計法第 34 條等規定予以審議。至於直轄市、縣市政府年度總決算之審核報告，則準用上開規定，由審計部設於各該地方之審計機關首長提出於各該民意機關審議。

其中，審計機關關於決算之審核，公務機關編送會計報告及年度決算時，應就計畫及預算執行情形，附送績效報告於審計機關；其有工作衡量單位者，應附送成本分析之報告，並說明之(「審計法」§63)。審計機關則依預算法第三章(第 23 條以下)及審計法第 67 條、第 68 條之規定，其審核中央及地方政府總決算，應注意：(1)歲入、歲出是否與預算相符；如有不相符，其不符之原因；(2)歲入、歲出是否平衡；如不平衡，其不平衡之原因；(3)歲入、歲出是否與國民經濟能力及其發展相適應；(4)歲入、歲出是否與國家或地方施政方針相適應；以及(5)各方所擬關於歲入、歲出應行改善之意見(「審計法」§68、「決算法」§24)。審計機關審核各機關或各基金決算，應注意：(1)違法失職或不當情事之有無；(2)預算數之超過或剩餘；(3)施政計畫、事業計畫或營業計畫已成與未成之程度；(4)經濟與不經濟之程度；(5)施政效能、事業效能、或營業效能之程度及與同類機關或基金之比較；以及(6)其他與決算有關事項(「審計法」§67、「決算法」§23)。

最後，總決算最終審定數額表，經立法院審議通過後，送交監察院，由監察院諮請總統公告。監察院依決算法第 29 條規定，對總決算及附屬單位決算綜計表審核報告所列應行政處分之事項，為下列之處理：(1)

應賠償之收支尚未執行者，移送國庫主管機關或附屬單位決算之主管機關執行之；(2)應懲處之事件，依法移送該機關懲處之；(3)未盡職責或效能過低應予告誡者，通知其上級機關之長官。

### 3. 小結：審計結果之處理

由上可知，我國政府財務審計，於發現政府財務行政有違失行為時，其審計結果之處理，主要可區分為：政治處理與法律處理。前者主要指立法院對於決算年中與年度審議。後者，又可區分為「對人之處理」、「對事之處理」及「對物之處理」三種處理類型。其中：(1)對人之處理包括通知各該機關長官處分、報請監察院處理、或移送司法機關辦理三種；(2)對事之處理，包括對各機關違反法定程序之決算編造等財務行政行為予以直接修正、以及對各機關提出改善意見；(3)對物之處理，包括不當支出之事前拒簽或事後剔除追繳、或有責財物損失之科加損害賠償責任。

## 二、監察審計職權之發動

### 1. 監察權之發動：人民陳訴

我國監察權之發動，主要分為三種途徑，一為監察委員因輪派、推派或自動之行使職權、二為各機關(包括審計機關)之移送、三為人民之陳訴。除因各機關移送者外，監察院行使彈劾、糾舉、糾正及調查權之流程，如下圖 3.2。

促使監察院發動職權之途徑中，人民陳訴為重要之原因<sup>10</sup>，其人民陳訴案件之來源則有「檢舉專線陳訴」、「電子郵件陳訴」、「寄交監察院」、「寄交監察委員」、「到院陳訴」以及「向巡察委員陳訴」等類型<sup>11</sup>。據此，監察院為辦理人民陳訴案件，除「監察法施行細則」相關規

---

<sup>10</sup> 依「監察法」第 4 條規定：監察院及監察委員得收受人民書狀，其辦法由監察院定之。

<sup>11</sup> 監察院編印，中華民國九十九年監察報告書，頁 63 之圖 2-2 參照。

定外，監察院訂有「監察院收受人民書狀及處理辦法」及「監察院處理廉政業務(按：指陽光四法)陳情案件作業要點」以資適用。

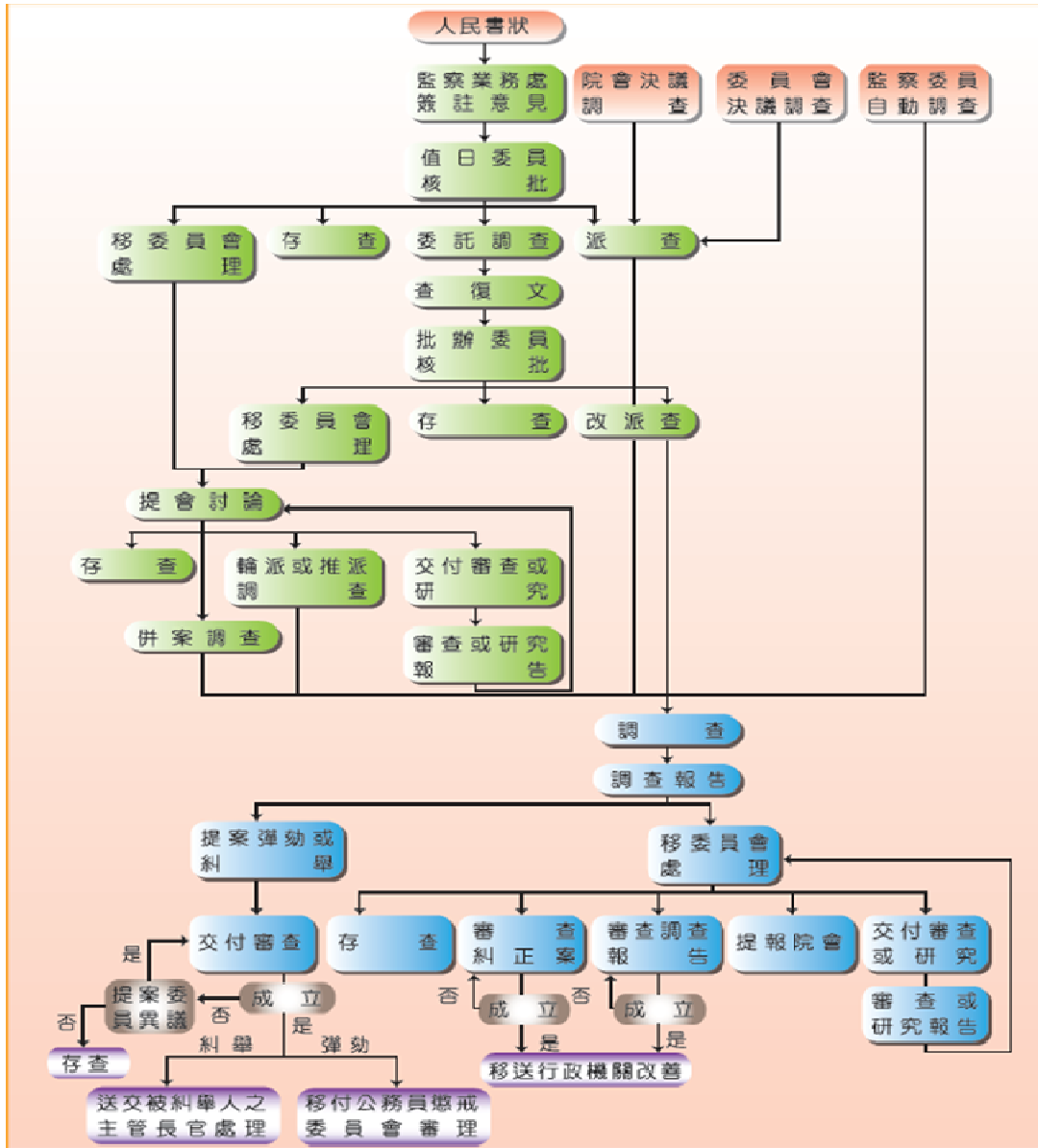


圖 3.2 監察院行使彈劾、糾舉、糾正及調查權流程

資料來源：監察院編印，中華民國九十九年監察報告書，頁 62。

其中，所稱「人民書狀」，係指：(1)監察院及監察委員收受之人民陳情或檢舉文件。(2)值日委員或巡察監察委員接見陳情人之陳情書、檢舉書或口頭陳述之意見或詢問之紀錄(「監察院收受人民書狀及處理辦

法」§2)；因此，其主要為人民之陳情、檢舉案件<sup>12</sup>。又於各機關移送案件、監察委員建議查辦案件以及媒體報導事件<sup>13</sup>之處理程序，亦準用「人民書狀」之處理程序，依前開「監察院收受人民書狀及處理辦法」處理。以下，僅就人民陳述流程概略說明。

依據「監察院收受人民書狀及處理辦法」之規定，人民陳訴流程約如下述：

首先，人民書狀應詳述事實及檢附有關資料，並載明真實姓名、性別、年齡、職業、住址及身分證統一編號。如係私法人或團體並須載明其名稱、所在地及其負責人姓名、登記證字號(同辦法§4I)。其如曾提起行政救濟或民、刑事訴訟有案者，應詳述經過，並檢附有關書狀及訴訟文書之影印本(同辦法§5)。若案情特殊不宜或聲明不願公布姓名者，監察院應為其保密(同辦法§4II)。

其次，監察院各單位收受之人民書狀，應先交監察業務處登記、編定訴案號碼、摘錄案由，並將陳訴人、被陳訴人(機關)等基本資料鍵入電腦後依第 10 條規定，由監察業務處查明有無前案及有無不受理情事後，依處理原則簽擬辦理(同辦法§6、§10)。又監察委員收受之人民書狀，應依上開規定處理，不宜於書狀批註意見；其擬自動調查者，應依監察法施行細則有關自動調查之規定辦理(同辦法§7)。

最後，依人民書狀處理原則(參見下表 3.1)，其處理方式主要包括：「據以派查」、「同一案件併案處理」、「應循或已循司法或行政救濟

<sup>12</sup> 另依「監察院處理廉政業務陳情案件作業要點」之規定，其所稱「廉政業務陳情案件」，係指「人民對前點業務興革之建議、法令之查詢、違失之舉發或權益之維護等情事」而向監察院提出者而言(同要點§2)。

<sup>13</sup> 此類案件包括：(1)依公務員懲戒法第 19 條第 1 項前段規定移送本院審查之案件；(2)審計機關依審計法及有關法令規定報請本院依法處理之案件；(3)各機關團體送請本院查辦之案件；(4)本院委員建議查辦之案件；以及(5)有關公務人員或機關之工作設施違法失職事件之傳單、啓事或新聞報導情節重大者(「監察院收受人民書狀及處理辦法」§3)。



程序，函復陳訴人依法辦理」、「機關正處理中，或屬機關本於職權應先行處理，或屬建議性，送請行政機關參處」、「認無違失，函復陳訴人」、「函請機關說明、查處、補送資料」、「委託調查」等。

**表3.1 人民書狀處理原則**

處理方式	認定標準
派查	認為公務人員或機關之工作及設施涉有重大違失情事者。
委託調查	認案情有進一步瞭解必要，而委託有關機關或其上級機關查明者。
逕復陳訴人	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、認被訴人或機關處理並無違誤者。</li> <li>二、認被訴人非屬本院職權行使對象者。</li> <li>三、認所訴事由不屬本院職權範圍者。</li> <li>四、認應向上級或司法機關提起訴願或訴訟程序者。</li> <li>五、認陳訴人自誤訴訟或訴願程序或放棄權利者。</li> <li>六、陳訴案件已進入行政救濟或司法、軍法偵審程序者。</li> <li>七、同一陳訴案件已另分送主管或有關機關者。</li> <li>八、未具體指明公務人員或機關之措施有何瀆職或違失情事者。</li> <li>九、陳訴內容不明確或檢討資料不齊全，應補充說明或補送資料者。</li> <li>十、已經司法判決確定之案件，陳訴人自認有再審或非常上訴事由，法律規定程序請求救濟，而逕向本院陳情者。</li> </ul>
存查	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、同一陳訴案件已一再函復仍不斷續訴，且無新事證者。</li> <li>二、陳訴案件內容空泛、荒謬、謾罵者。</li> <li>三、以匿名或副本文卷送院者。</li> </ul>

移相關委員會	一、陳訴內容涉及行政院及其各部會之工作設施，具有政策性、專業性、公益性及其他涉有糾正性質事由者。 二、同一案件曾經委員會處理有案者。
併案處理	一、同一案件正由委員調查中者。 二、同一案件正陳核中者。
併案待復	同一案件正委託有關機關調查中尚未函復者，且本次訴狀無新事證者。
送原調查委員核示意見	案件業經調查完竣，就同一事實續訴到院者。 (附註：如原調查委員已離院，則送原協查職員簽注意見)
送原提案委員處理	案件業經糾彈成立，就同一事實續訴到院者。 (附註：原提案委員因故不能處理時，送原審查會主席或參加審查之委員處理)
送參事研究	一、對於是否為同一案件之認定有爭議者。 二、續訴案件前經調查有案，而原調查委員、協查職員均已離院者。
函送有關機關參考處理	陳訴案件對有關機關之工作或措施具建議或參考性質者。

資料來源：監察院編印，中華民國九十一年監察報告書(第一冊)，頁 140。

## 2. 調查權

「調查權」為行使監察權之必要手段，因此，「憲法」明定監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種有關文件(同法§95)；並得按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職(同法§96)。據此，監察法及其施行細則遂設有調查專章，進一步明定監察院之調查權。

監察院行使調查權之方式主要有：(1)輪派、推派委員或組織專案小組調查、(2)委員自動調查、(3)委託調查、(4)巡迴監察等方式。其具體調查權之行使程序及方法<sup>14</sup>，約可整理如下：

- (1)調查檔案冊籍及其他有關文件權：即監察院為行使監察權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關、部隊、公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關、部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕(「監察法」§26I 前)。對於各機關辦理中之案卷，除因情節重大須急速處理者外，以就地調閱為原則，必要時得影印攜回(「監察院辦理調查案件注意事項」第 13 項(二))；其涉及國防、外交上應保守之機密文卷時，應負責保密，如攝影、影印或抄錄者並應編號密封(「監察院辦理調查案件注意事項」第 13 項(三))。
- (2)詢問權：赴各機關、部隊、公私團體調查時，得對各該主管人員及其他關係人員為詢問時，應就詢問地點為詳實之答覆，作成筆錄，由受詢人署名簽押。調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員就指定地點詢問(同法§26I 後、II)。其涉及駐外單位或人員者，除委託調查外，如案情特殊或情節重大者，得指定受詢人回國接受調查(「監察院辦理調查案件注意事項」第 10 項)。
- (3)證件封存或攜去權：調查人員必要時得臨時封存有關證件，或攜去其全部或一部；前項證件之封存或攜去，應經該管主管長官之允許，除有妨害國家利益<sup>15</sup>者外，該主管長官不得拒絕(同法§27I、II)。封存案卷以不妨礙該案繼續合法處理為原則，並應儘速會同該主管人員啟

<sup>14</sup> 相關程序及方法除監察法及其施行細則外，監察院另訂有「監察院辦理調查案件注意事項」以供遵循。

<sup>15</sup> 此所稱「妨害國家利益」，係指妨害國防、外交上應保守之機密而言(監察法施行細則§28)。

封。必要時，應將案卷中有關資料影印存院備查，或在資料加蓋印章防止抽換(「監察院辦理調查案件注意事項」第13項(五))。

(4)請求協助權：調查人員必要時，得知會當地政府法院或其他有關機關協助。調查人員於調查證據遭遇抗拒或為保全證據時，得通知警憲當局協助，做必要之措施。調查人員在調查案件時，如認為案情重大或被調查人有逃亡之虞者，得通知當地警憲當局協助，予以適當之防範(同法§28、§29)。其調查案件如遭受抗拒或被詢問之有關人員故意隱瞞不為詳實之答覆者，或調閱有關機關卷證或詢問有關人員，遭拒絕、故意隱匿、拖延或其他不法情事而妨害調查權之行使者，對該管長官或相關之公務人員，得依監察法第6條或第19條規定提案糾彈(「監察院辦理調查案件注意事項」第12項、第13項第2目)。

(5)委託調查權：監察院於必要時，得就指定案件或事項，委託其他機關調查。各機關接受前項委託後，應即進行調查，並以書面答覆(同法§30)。調查案件遇有必要鑑定之事項，得報院委託有關專業機關辦理(「監察院辦理調查案件注意事項」第13項(六))。

### 3. 監察審計權之配合

我國政府審計功能主要側重於政府財物行政違失行為之稽查審核，就此而論，我國審計部門配置於監察權之下，而非立法權之下者，或有其聯結整合監察與審計功能之用意。亦即，審計機關於辦理審計業務時，發覺有公務員之違法失職行為或其機關工作或設施有違失時，除通知各該機關本於行政指揮監督權處理外，並報請監察院或移送法院<sup>16</sup>依法辦理。因此，理論上，審計權如能與監察與司法檢調機關充分配合，將能

<sup>16</sup> 理論上，法院民、刑事訴追程序係採不告不理之被動設計，且法院本身僅有刑事審判權並無主動之刑事偵查權，因此，實際上所稱「移送法院」多指移送檢調機關而言。

經由審計機關之專業知識之提供與其行使職權取得之財務帳冊相關資料，而強化監察、司法檢調機關之查察公務員行政不法或犯罪行為之功能。亦即：審計機關經由配置於各機關之審計單位(處、室)或審計人員，及其依審計法等相關法規所具有之稽查、查閱權，針對各機關之財物違失行為得隨時取得必要之資料<sup>17</sup>，據以作為審計機關及監察、司法檢調等他機關後續調查或偵查、審判之用，並提供各種專業協助。

以「審計法」之規定為例，審計機關取得之資料來源，除各機關因辦理審計而依法主動提供者外，其主要規定有：(1)隨時稽察權(§13)：即「審計機關對於各機關一切收支及財物，得隨時稽察之」。(2)審計查閱權(§14)：即「審計人員為行使職權，向各機關查閱簿籍、憑證或其他文件，或檢查現金、財物時，各該主管人員不得隱匿或拒絕，遇有疑問，或需要有關資料，並應為詳實之答覆或提供之」。「如有違背前項規定，審計人員應將其事實報告該管審計機關，通知各該機關長官予以處分，或呈請監察院核辦」。(3)文書提出命令權(§15)：即「審計機關為行使職權，得派員持審計部稽察證，向有關之公私團體或個人查詢，或調閱簿籍、憑證或其他文件，各該負責人不得隱匿或拒絕；遇有疑問，並應為詳實之答覆」。「行使前項職權，必要時，得知照司法或警憲機關協助」。(4)詢問筆錄製作權及封提文件權(§16)：即「審計機關或審計人員行使前二條之職權，對於詢問事項，得作成筆錄，由受詢問人簽名或蓋章；必要時，得臨時封鎖各項有關簿籍、憑證或其他文件，並得提取全部或一部」。(5)通知緊急處分權(§17、§18)：即「審計人員發覺各機關人員有財務上不法或不忠於職務上之行為，應報告該管審計機關，通知各該機關長官處分之，並得由審計機關報請監察院依法處理；其涉及

<sup>17</sup> 實際上，論者有認為我國審計機關之調查權因受限於各行政機關本位主義及對審計權獨立性認知欠缺或不夠尊重等因素，導致審計機關為行使其審計權，難以順利獲得其所須之各種資料(陳文華，如何發揮審計權功能，審計季刊，第12卷第2期，1992年1月，頁8以下參照)。

刑事者，應移送法院辦理，並報告於監察院」 (§17)；「審計人員對於前條情事，認有緊急處分之必要，應立即報告該管審計機關，通知該機關長官從速執行之」；「該機關長官接到前項通知，不為緊急處分時，應連帶負責」 (§18)。

據此，在兼顧審計權之獨立性要求下，為能使審計權功能與監察院職掌之彈劾、糾舉、糾正權之行使，能緊密聯繫協調配合，乃由監察院副院長依「監察院與審計部業務協調會報實施要點」定期召開協調會報<sup>18</sup>，以資解決。此外，並依「監察院與審計部權責劃分原則」規定，使審計機關在不違背其職權之獨立性之原則<sup>19</sup>下，提供監察委員各種協助。包括：(1)監察委員調查案件需審計專業人員協助時，報經院長同意，即由監察院監察調查處通知審計部指定人員，以院令派之(同要點第6點)；(2)監察委員調查案件如臨時需要審計專業人員協助時，得逕洽審計長或當地審計主管指派人員協助(同要點第7點)。

又在審計權與司法機關之協調聯繫方面，例如，依「審計法施行細則」第17條規定：依本法(審計法)第17條規定審計機關移送法辦之案件，或有關財務訴訟案件之曾經審計程序者，司法機關為明瞭案情或蒐集證據，得向審計機關查詢或調閱有關案卷，其經辦案件之審計人員，不受傳訊，但有涉及私人行為者，不在此限。

<sup>18</sup> 依「監察院與審計部業務協調會報實施要點」第5點規定，本協調會報之任務如下：(1)關於「監察院與審計部權責劃分原則」執行情形之檢討及改進建議事項；(2)關於審計制度、法規及措施之研究改進建議事項；(3)關於監察權行使之協調配合事項；(4)關於審計部報院核辦案件之處理協調事項；(5)其他有關院、部業務協調聯繫事項。

<sup>19</sup> 例如，監察委員不得影響審計人員獨立行使審計權(同要點第8點)；監察委員不論是否行使職權，如有干涉審計權行使之情事，審計人員應該陳請審計長轉報院長處理(同要點第9點)。又監察委員對審計部及其所屬機關或審計人員，尚無行政監督權，但特定事務之處理經監察院院長授權(指派)者，於授權範圍內不在此限(同要點第5點)。

## 第二節 法務政風體系

除前述監察審計機關外，於 100 年 7 月 20 日廉政署設置成立前，我國廉政工作之推動，並無一專責機關，而分散為各種機關內控與外控機制。其中，廉政工作重點之防貪、肅貪業務，主要分別由檢察機關、調查機關、及政風機構等三機關負責辦理(反貪鐵三角)。其中，各級檢察體系，主要負責肅貪案件之司法調查與起訴，並指揮相關司法警察(官)之調查，調查體系(調查局廉政處)主要負責案件之司法調查，二者角色定位主要屬外部控管機制；而政風體系則主要辦理防貪、肅貪等工作，提供所屬機關內部貪瀆之線索及推動各種預防教育宣導工作，其角色定位主要屬內部控管機制，但因其併受(舊)法務部政風司之指揮監督(人事一條鞭及雙重指揮監督體系)，故亦兼有外部控管機制之性質。以下，以廉政署成立前後之法務政風體系，說明法務政風體系之相關任務職掌及其彼此關係<sup>20</sup>。

### 一、政風體系：廉政署成立前

我國政風體系之法制化，以「政風機構人員設置條例」為主要分水嶺。於前開設置條例制定通過前，我國政風業務，主要由調查局第二處(保防)所屬之安全室(1953~1962)、人事查核(人二)(1962~1992)等單位兼管，其任務以「防共保安」(保防、機關安全維護)為主，以「防腐懲貪」(政風)為輔。直至民國 76 年解嚴後，因國內政、經、社、文等時空環境之變化，乃真正正視長期飽受抨擊之人事查核單位法制化之問題，最後，

<sup>20</sup> 實際上，其他例如警察機關、憲調組、海巡署等機關，亦擔負肅貪工作，惟據學者研究，多認為其肅貪功能與績效有限或欠缺相關數據資料輔助說明，而未將之納入主要防貪、肅貪機制檢討(例如，陳書樂，我國政風組織功能與人員角色之研究，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，35 頁以下；田國興，我國政風機構組織設計之研究—新制度主義之分析—，國立成功大學政治經濟研究所碩士論文，2003 年，81 頁以下；許勝雄，我國公務員貪污及其防制對策，國立中正大學政治學研究所碩士論文，2005，32 以下參照)。因此，本報告倣照一般學者論述，僅就政風機關組織及其任務功能、以及政風機關與檢調機關之協調聯繫等相關問題，稍作分析介紹，還請留意。

於81年7月1日「政風機構人員設置條例」(以下稱「設置條例」)生效施行後，則以法務部為全國政風業務之主管機關(設置條例§3)，實際上則由設於法務部下之「政風司」(同年8月18日成立)掌理<sup>21</sup>，並正式將各機關內部人事查核單位改制成立政風處(室)成為政風機構(改制基準日為同年9月16日)，即明定比照各機關人事機構設政風處(室)(設置條例§6I)，並強化其端正政風與澄清吏治之功能，專責辦理貪污犯罪之相關防治宣導工作。此外，除設置條例及其施行細則所規定之傳統政風業務或職掌外，其後制定公布之公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政府採購法等相關法令，亦賦予其與廉政相關之各項業務。茲簡略說明如下：

### (一)政風機構之設置目的與任務

如前所述，我國政府執行廉政工作，除各級政府機關的內控作為外，主要透過監察系統及法務系統(各級檢察體系、調查體系、政風(廉政)體系)，其中政風體系兼具內控與外控的作用。依設置條例及其施行細則等相關法令之規定，政風機構之設置目的與任務如下：

設置政風機構之目的，在於「端正政風、促進廉能政治、維護機關安全」(設置條例§1)，其執行之任務，除設置條例及其相關法令之規定外，尚包括個別法律所授予之職權與任務，並不限於受理、處理公務員的貪瀆案。茲分別設置條例及其施行細則規定之任務職掌整理如下表3.2。

表3.2 政風機構人員設置條例及其施行細則規定之政風任務

設置條例第5條	施行細則第4條至第10條
---------	--------------

<sup>21</sup> 1998年10月28日成立法務部中部辦公室，納入原台灣政風處人員及其辦理業務，並由政風司司長兼任中部辦公室主任。



設置條例第 5 條	施行細則第 4 條至第 10 條
<p>一、關於本機關政風法令之擬定事項。</p>	<p>一、擬訂、修正本機關各項政風法令。                      二、訂定本機關端正政風及防制貪污工作實施計畫。                      三、蒐集、編印相關之政風法令。                      四、訂定本機關政風工作手冊。</p>
<p>二、關於本機關政風法令之宣導事項。</p>	<p>一、宣導與本機關業務相關之政風法令。                      二、貫徹執行本機關政風法令。                      三、講解廉政肅貪案例，表揚優良政風事蹟。</p>
<p>三、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。</p>	<p>一、預防貪瀆不法事項：                      (一)評估本機關易滋弊端之業務，研訂具體防弊措施。                      (二)追蹤管制防弊措施執行情形。                      (三)協調修正不合時宜之法令規章。                      (四)研析本機關發生之貪瀆案件，訂定具體改進措施。                      二、發掘貪瀆不法事項：                      (一)查察作業違常單位及生活違常人員。                      (二)稽核易滋弊端之業務。                      (三)調查民眾檢舉及媒體報導有關本機關弊端事項。                      (四)辦理機關首長交查事項。                      三、處理檢舉事項：                      (一)設置本機關檢舉貪瀆專用信箱及電話，鼓勵員工及民眾檢舉。</p>

設置條例第 5 條	施行細則第 4 條至第 10 條
	<p>(二)依據獎勵保護檢舉貪污瀆職有關辦法，審慎處理檢舉貪瀆案件。</p> <p>(三)受理檢舉案件，涉有刑責者，移送檢察機關或司法調查機關依法處理；涉有行政責任者，依有關規定作行政處理；查非事實者，予以澄清。</p>
<p>四、關於本機關政風興革建議事項。</p>	<p>一、調查分析本機關政風狀況，研擬改進措施。</p> <p>二、根據民意反應，提供業務單位研擬便民措施。</p> <p>三、針對現有防弊缺失，研擬加強改進措施。</p>
<p>五、關於本機關政風考核獎懲建議事項。</p>	<p>一、訂定政風督導考核計畫，其內容包括：</p> <p>(一)防弊措施執行情形。</p> <p>(二)法令制度、作業程序有關缺失改進情形。</p> <p>(三)政風法令之宣導及執行情形。</p> <p>(四)違反政風案件及其處理情形。</p> <p>(五)政風檢舉案件處理情形。</p> <p>二、辦理本機關與所屬機關政風督導考核及獎懲建議事項。</p>
<p>六、關於本機關公務機密維護事項。</p>	<p>一、訂定本機關公務機密維護規定。</p> <p>二、宣導公務機密維護法令及做法。</p> <p>三、推動資訊保密措施。</p> <p>四、處理洩密案件。</p>
<p>七、其他有關政風事項。</p>	<p>一、本機關政風工作年度計畫之策劃、擬訂、預算編列及推動執行等事項。</p> <p>二、危害或破壞本機關事件之預防事項。</p>

設置條例第 5 條	施行細則第 4 條至第 10 條
	三、協助處理陳情請願事項。 四、機關首長或上級政風機構交辦事項。 五、與本機關政風有關之其他事項。

除上開各機關政風機構之任務職掌外，依據(舊)法務部組織法第 14 條之規定，法務部政風司掌理之事項為：(1)關於全國政風業務之行政事項；(2)關於全國各機關政風人員任免、遷調、考績、獎懲之擬議事項；(3)關於調查業務之聯繫事項；(4)關於政風法令之擬定、宣導事項；(5)關於員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項；(6)關於政風興革事項；(7)關於公務員機密及機關安全維護事項；(8)關於法務部政風事項；以及(9)其他有關政風事項。

## (二)政風工作

傳統上，政風工作主要包括「肅貪」及「防貪」二大部分，其中，肅貪由檢察機關主導，指揮調查機關查辦公務人員之貪瀆案件；而政風人員則在機關內部推動各項防貪措施，例如：執行「公務員廉政倫理規範」、「公職人員利益衝突迴避法等」。其中，自民國 82 年起，陸續執行「肅貪行動方案」(82 年 9 月行政院頒布，後改為「端正政風行動方案」)、「掃除黑金行動方案」(89 年 7 月行政院核定實施)、「掃除黑金行動方案後續推動方案」(92 年 7 月行政院修正核定)、「反貪行動方案」(95 年 11 月行政院核定實施)、以及最近之「國家廉政建設行動方案」(98 年 7 月行政院核定實施)。

回顧歷年政風機構於推動其政風工作之過程，防貪與肅貪向為工作之主軸，而實際上政風工作之運作，則以「走動式管理」之經營理念，秉持「興利優於防弊」、「預防重於查處」及「服務代替干預」之三項

原則與作法，積極研擬有效之防弊措施、推動建構周延之陽光法案，並以落實目標管理之理念，積極發掘重大貪瀆線索，提供司法機關偵辦，以收端正政風之效果<sup>22</sup>。基於上開理念，廉政署成立前，政風機構之工作願景包括下列五大項，即：(1)展現國家廉政理念與決心、(2)開發反貪工具與清廉指標、(3)建立全民反貪網絡與平台、(4)建構優質治理之公務環境、以及(5)提升國家整體發展競爭力；其政風工作之目標，在於「讓公職人員不願貪、不必貪、不能貪、不敢貪」，以建立「廉潔效能」及「乾淨政府」。法務部基於上開工作願景與目標，為促進廉潔效能政治，實現乾淨政府，規劃並導引政風核心工作，除以反浪費、反腐敗、反貪污等「預防性政風工作」，以達事前預防、防患未然之目的外，後端則接續查處貪瀆不法等「調查性政風工作」，採取標本兼治方式，有效政風風險評估管理。至於具體工作策略方面，則透過各層級政府機關政風單位專業人力，經營優質政風業務特色，並打破各地區性及不同組織文化藩籬，運用團隊一體戰力，發揮共同協力網絡，使反貪腐工作深度化，擴大政風工作行銷，型塑社會價值與公民意識，以厚植廉能之能量。亦即，其具體工作策略：(1)在法務部政風司及中部辦公室方面，主要為「建立廉政法制、行政透明效能」、「導引核心工作、厚植廉能能量」、「國際廉政交流、擴大反貪網絡」；在(2)中央、各地方政府之各主管機關政風機構方面，主要為「善用網路平台、反貪腐深化」、「政風風險管理、型塑公務倫理」、「厚實成長利基、擴大政風行銷」；在(3)各機關轄屬各政風單位方面，則以「業務精進優質」、「發展政風特色」、「涵養專業知能」、「公民社會合作」為主<sup>23</sup>。

---

<sup>22</sup> 法務部，政風白皮書，97年12月，15頁。

<sup>23</sup> 以上，法務部前揭註22書，53頁及54頁圖5-1參照。

此外，政風機構自導入「領航管理」觀念後，以逐年建構主軸來實現願景，例如，94年為「溝通觀念、凝聚共識，提升向上、建構優質組織文化」；95年為「深化核心工作，開創良好績效」；96年為「強化專業知識，提升組織效能」；97年為「創新變革，優質治理」，近來(98年)則以「結合網絡，創造價值」為其施政主軸，除整合政風現有資源，並與不同體系部門跨域結合，以建立完善之網絡關係，同時著重價值領導及價值管理，以創造政風工作優質精緻之績效，提升國家清廉程度<sup>24</sup>。

### (三)政風機構之職權發動

#### 1. 政風機構權限概說

由上開整理可知，政風機構推動政風工作其任務及業務性質頗為繁雜，並大量涉及各該機關辦理業務之各種專業知識與經驗，然就現行相關法令之規定觀之，各級政風機構雖有組織法(即前開設置條例及其相關施行細則)之任務職掌，但其辦理上開任務所須職務權限(職權)卻幾乎毫無規定，導致各級政風機構人員於辦理其政風業務時，除例如政府採購法、公職人員財產申報法已有規定之受理申報及審核、或內部稽核權限外，僅能經由問卷調查、廉政(政風)座談會、政風(民情)訪查、私下情誼或側面關心瞭解、勸導、建議<sup>25</sup>、提供專業協助等非正式及原則不具有強制或法律拘束力之任意方式辦理，致使其業務推動往往取決於所屬機關首長或相關人員之善意配合，或僅能借助檢調等外部力量方式辦理。此點，與前開監察審計體系或檢調單位，均具有明確法定職權者，顯然不同，相當程度上造成政風人員推動其業務、發揮其任務功能之困境<sup>26</sup>。

<sup>24</sup> 法務部前揭註22書，4頁。

<sup>25</sup> 如，政風機構加強行政肅貪作業要點(100.7.27修正)、執行端正政風行動方案防貪部分應注意事項(2005.09.15修正)等相關作業要點規定之內容，多屬之。

<sup>26</sup> 對此，法務部雖針對政風預防、查處、維護等工作，就其工作目標、實施綱領、以及各項任務之具體措施，編訂有政風工作手冊以供政風人員參考，然觀諸各該手冊(如政風預防工作參考手冊、

對此，法務部訂頒有「政風工作手冊」乙種，以供各級政風人員於推動政風查處工作之依循。

依據「政風工作手冊—查處業務」之規定，其主要包括「壹、總則」、「貳、政風資料之蒐報」、「參、檢舉貪瀆處理及獎勵保護」、「肆、查察目標之處理」、「伍、貪瀆線索之處理」、「陸、蒐證工作實務」、「柒、行政責任處理」、「捌、機關政風狀況反映報告」、「玖、政風機構與檢調機關連繫協調作業」、以及「拾、機關員工涉訟應注意事項」等十大部分，整體內容相當詳實完整，茲概略介紹說明如下：

首先，關於政風資料之蒐集，其類型主要包括：(1)易滋弊端業務、(2)作業違常人員(單位)、(3)生活違常人員、以及(4)其他有損機關(構)形象者四大類。其政風資料蒐集之方向包括：(1)查察作業違常單位及生活違常人員；(2)稽核易滋弊端業務；(3)現地履勘、抽查抽驗；(4)廉政問卷調查、政風訪查或舉辦政風座談會；(5)參與機關各項會議；(6)藉由人際關係取得；(7)採購案件綜合分析研判；(8)媒體報導；(9)民意代表質詢；(10)首長交查；(11)上級交辦(含專案交查)；(12)監察院、審計機關函查；(13)機關會辦、會查公文；(14)其他機關或單位函移；(15)員工反映及民眾檢舉(如：信函、陳情書、電話、傳真、面述、報載投書、電子郵件、媒體 call-in…等)。

政風機構所蒐集之上開政風資料經研析判斷後，分別「初步研析可能涉有貪瀆者」、「初步研析可能未涉貪瀆者」、「事涉他機關者」以及「涉有生活違常或作業違常人員者」等情形，分別處理。其中，關於「初步研析可能涉及貪瀆者」部分，除依其情形分別陳報機關首長、主管或上級政風機構、法務部政風司或中部辦公室外，並視資料之具體性

---

政風查處工作參考手冊)之內容，政風人員所能採取之各項措施，仍以任意且不具拘束力之方式者為主。

予以立案，以確認政風機構發掘、受理貪瀆不法案件之起始點，作為政風機構主動發掘或查察案件之立案判斷。

其次，關於檢舉貪瀆<sup>27</sup>之處理部分，檢舉貪瀆案件無論以具名、匿名、書面、電話、面述或其他方式，均應受理。其中，人民依行政程序法所為之陳情，內容涉及貪瀆者，亦應依處理檢舉貪瀆案件程序受理。政風機構受理檢舉貪瀆案件時，應通報上級機關政風機構並副知主管機關政風機構，由主管機關政風機構製作電腦管制表追蹤管制案件之查處，以利檢舉案件數據之統計分析。主管機關政風機構並得訂定相關規定管制所屬政風機構辦理檢舉、陳情案件之處理情形。至於有關具體受理檢舉貪瀆案件作業程序，手冊則分別其檢舉方式為「檢舉人親至機關或指定地點，並以具名書面或面述檢舉者」、「檢舉人以書面(含傳真、電子郵件等)具名檢舉者」、「檢舉人以電話檢舉者」、「檢舉人匿名或以其他方式檢舉者」等情形，分別詳列其處理程序<sup>28</sup>。亦即：

- (1)檢舉人親至機關或指定地點，並以具名書面或面述檢舉者：A. 受理檢舉之政風機構應指派人員專責辦理，聆聽陳訴後，收受有關資料並製作檢舉紀錄，並得於檢舉人未反對時全程錄音、錄影。B. 確認檢舉人身分（例如核對身分證）。C. 製作檢舉紀錄，並將檢舉人提供之資料列為附件書證。
- (2)檢舉人以書面（含傳真、電子郵件等）具名檢舉者：應即聯繫檢舉人，製作檢舉紀錄，並得於檢舉人未反對時全程錄音、錄影。如遭檢舉人拒絕製作紀錄時，仍應將聯繫過程及拒絕事由紀錄存證。

<sup>27</sup> 政風工作手冊所稱檢舉貪瀆，係指民眾或機關員工舉發公務員涉及刑法、貪污治罪條例或其他特別刑法之犯罪行為而言。

<sup>28</sup> 此外，其他例如檢舉紀錄之製作應尊重檢舉人之意願、檢舉人拒絕製作紀錄之效果之告知、檢舉紀錄製作之應記載事項、檢舉人身分之保密及化名檢舉紀錄、以及檢舉非涉本機關貪瀆案件或檢舉非屬貪瀆案件之處理程序、以及檢舉貪瀆之查證、檢舉貪瀆查證結果之處理、乃至檢舉貪瀆之獎勵等情形，手冊中亦均有相當詳細之規定。

(3)檢舉人以電話檢舉者：A. 受理檢舉之政風機構應製作電話紀錄，並得全程錄音。如為具名檢舉者，得請其以書面具名檢舉或請檢舉人到達指定處所製作紀錄。B. 「我爆料—廉政檢舉專線」交辦案件：(a)各主管機關政風機構於接獲「法務部政風司受理電話檢舉交辦單」之傳真後，應自受理日起3日內迅速聯繫檢舉人，告知係代表法務部政風司接續處理，並約定期日及地點，由所屬專任政風人員製作訪談（檢舉）紀錄；如係匿名檢舉，處理方式同上級交辦案件處理。(b)案件一經交辦，各該政風機構即應依本章暨其他相關規定辦理，函復檢舉人時並應副知法務部政風司。查處過程中之業務文書均應載明案件管制編號，以與其他交查案件區別。(4)檢舉人匿名或以其他方式檢舉者：準用上述規定辦理。

再者，關於檢舉貪瀆之保護方面，除依證人保護法相關規定外，關於有保密身分必要之檢舉人（或被訪談人），其製作檢舉（或訪談）紀錄之具體作法如下：(1)製作檢舉人（或被訪談人）真實年籍對照表。(2)檢舉人（或被訪談人）真實年籍對照表製作完竣後，另製作化名檢舉（或被訪談人）紀錄，不得記載檢舉人（或被訪談人）之年籍、住居所、國民身分證統一編號或護照號碼及其他足資識別其身分之文書、圖畫、消息、資訊、物品，並請檢舉人（或被訪談人）捺指印代之。(3)對於檢舉人之檢舉書及檢舉人（或被訪談人）真實年籍對照表，應由受理檢舉之政風機構封存於密封資料袋並保管之，不隨案移送。

最後，關於政風機構與檢調機關聯繫協調作業部分，依據手冊之規定，其主要內容約有如下：

(1)聯繫協調事項：包括：(a)政風機構函送貪瀆線索，協調分案偵辦及掌握偵查進度。(b)聯繫協調檢察（或調查）機關，強化政風機構線



索函送前階段與後續蒐證作為。(c)檢察、調查機關偵辦貪瀆不法案件，需政風機構配合協助或相互支援事項。(d)協調聯繫辦理行政肅貪案件。(e)涉有刑事責任洩密案件之查處蒐證與函送偵辦。(f)地區反貪、防貪、肅貪等相關政風資訊之交流。(g)其他上級交辦事項。

(2)聯繫協調之原則：包括：(a)有關聯繫協調事項，依個案由政風機構主管指定專人處理。(b)聯繫協調應注意保密措施及規定，除個案之聯繫協調外，應注意案情之保密及保護有保密必要之當事人姓名、身分資料，在不影響案件偵辦原則下，保障當事人權益。(c)辦理聯繫協調事項，公文書類之傳遞與運用，應注意相關保密規定。(d)恪遵法定職掌與權限，嚴守政風人員之分際與立場，尊重彼此之任務功能。

(3)聯繫協調之具體作法：包括：

A. 與檢察機關之聯繫協調：

(a)專案性聯繫協調事項：包括：(i)重大或特殊案件得經由法務部政風司事先協調地檢署指派檢察官，政風機構應專案報告案情並配合執行蒐證。(ii)在檢方主導偵辦期間，政風機構應主動配合，除提供業務諮詢外，並集中人力支援偵辦之調查單位協助相關蒐證工作，確立分工模式。(iii)秉持政風人員非司法警察人員之原則，檢察機關如以案件指揮書要求政風機構協查案件，並非適當，應陳報法務部政風司處理，惟如以函查方式，就政風權責部分應積極配合。(iv)貪瀆案件如經檢察官不起訴處分，其證據採擷涉有明顯違背常理時，循政風體系陳報法務部政風司；並依法務部政風司指復事項辦理後續作為。

(b)透過地區政風業務聯繫協調中心（下稱聯繫中心）與檢察機關之聯繫協調事項：包括：(i)政風機構函送貪瀆線索予調查（或檢

察)機關偵辦時,副本函送管轄地檢署肅貪執行小組,聯繫中心於查詢同一案情有無分案後,協調簽分案偵辦及檢察官於案件起訴時,除有必要者外,政風機構函送之貪瀆線索資料不附於偵查卷宗。(ii)政風機構查處貪瀆案件時,如在蒐證上有先請檢察官指導之必要者,可於陳報法務部政風司同意後,透過聯繫中心聯繫協調承辦檢察官立案偵查及指導後續蒐證作為。(iii)檢察官於偵查案件時,有對行政機關內部人、物執行強制處分動作前或有其他請求協助事項者,得透過聯繫中心與該機關政風機構協調,該機關政風機構應全力配合。(iv)地檢署可透過聯繫中心將貪瀆線索偵結後狀況通知原報政風機構。政風機構亦可透過聯繫中心查詢該機關員工涉及貪瀆案件之偵查結果及相關書類,俾檢討相關人員行政責任。(v)政風機構間或與地檢署可透過聯繫中心作資訊交流。(vi)政風機構以函送貪瀆線索為原則,提供貪瀆線索以外之資料時,應循政風體系陳報主管機關政風機構同意,並副知法務部政風司(縣市政府副知法務部中部辦公室)。

#### B. 與調查機關之聯繫協調：

- (a)主動函送偵辦案件之聯繫協調：包括：(i)重大或特殊線索案件，選擇適當調查機關，並指由專人主動與調查機關聯繫報告案情，以利調查機關及早掌握案情全貌。(ii)承辦調查人員保持密切聯繫，並協蒐相關事證，瞭解案情蒐證狀況並掌握調查機關處理結果。(iii)接獲調查機關調卷公文，依手冊第拾章第二節第(一)點規定辦理。(iv)調查機關因案約談或傳喚公務員，依手冊第拾章第二節第(二)點規定辦理。(v)調查機關因案情需要函知赴現場會勘，依手冊第拾章第二節第(三)點規定辦理。(vi)當事人主動要求政風機構協助至有偵查權之機關自首，依手冊第五章第五

節第(一)點規定辦理。(vii)經研判案件可依現行犯逮捕，依手冊第五章第五節第(二)點規定辦理。(viii)調查機關調查各機關員工涉嫌貪瀆、不法案件，需政風機構協助者，應備文或出示身分證明文件以供證明。(ix)政風機構主動發掘貪瀆線索，經函送調查機關完成偵查後，如有特別情形者，得由主管機關政風機構協調於移送書類上，避免記載「政風機構主動發掘或函送」文字，以免造成日後工作之困擾；同理亦應協調檢察機關製作處分書類時，避免記載相同文字。(x)政風機構主動發掘貪瀆線索，經函送調查(或檢察)機關後，務必要求後續偵查機關再次製作筆錄，以符刑事程序，並避免政風人員日後面臨出庭作證之困擾。

(b)非主動函送偵辦案件之聯繫協調：包括：(i)配合偵辦機關調卷或約談之工作，並瞭解案件所涉問題，惟應注意保密，避免影響案件之偵辦。(ii)政風機構查證中尚未奉准以貪瀆線索函送者，應陳報上級機關政風機構，並獲主管機關政風機構同意後(縣市政府陳報法務部中部辦公室)，儘速將相關資料，函送調查(或檢察)機關併案調查。(iii)因礙於權限而須請求調查機關協助調閱資料時，陳報上級機關政風機構後備文辦理，以明責任。(iv)政風機構與調查機關聯繫協調常態性機制—調查機關與政風機構業務聯繫會報設置要點。(v)其他相關聯繫協調請參照前項辦理。

(4)其他協調事項：包括：(a)政風機關接獲檢調機關會勘、調卷、約談、訪談等通知，依案情狀況簽報機關首長，協調業務主管單位及人員配合辦理，並即通報上級機關政風機構知悉。另檢調機關已展開搜索時，亦同。(b)政風機構應與檢察調查機關密切配合辦理行政肅貪業務，其具體作法詳見手冊第七章第五節。

另外，依據法務部統計資料，政風機構函送貪瀆線索案件來源，主要分為主動發掘、被動發掘與配合調查三大類；其中，主動發掘包括「政風評估」、「專案清查」、「業務稽核」、「查察違常」、「會辦公文」、「員工反映」、「策動自首」、「履勘抽查」及「其他」等九項，被動發掘主要包括「受理檢舉」、「監察院交查」、「行政院交查」、「上級政風機構交查」、「首長交查」、「民代交查」、「媒體報導」及「其他」等八項，配合調查則包括「配合檢調偵查」及「其他」二項。

關於上開政風機構函送貪瀆線索案件來源自 94 年至 100 年(至 9 月)為止，其相關來源統計如下表 3.3 (並參見下圖 3.3-3.6)：

**表 3.3 政風機構函送貪瀆線索案件來源統計表**

項目	年度	94	95	96	97	98	99	100
總計		414	446	455	398	400	372	344
主動發掘	政風評估	16	41	4	5	10	18	25
	專案清查	45	69	13	17	16	27	45
	業務稽核	44	61	63	35	16	39	34
	查察違常	40	30	101	50	45	49	26
	會辦公文	23	14	8	9	8	15	16
	員工反映	43	25	18	18	6	15	-
	策動自首	12	4	7	2	6	4	1
	履勘抽查	5	-	1	2	2	12	6
	其他	18	32	103	93	147	110	131
	小計	246	259	318	231	256	289	284
被動發掘	受理檢舉	104	87	85	114	75	43	36
	監察院交查	12	2	-	2	8	2	4

	行政院交查	1	-	-	-	-	-	-
	上級政風機構交查	9	8	4	10	4	4	-
	首長交查	13	26	8	6	8	2	2
	民代交查	13	3	9	4	8	2	2
	媒體報導	5	6	6	6	-	1	-
	其他	2	16	1	3	17	11	10
	小計	159	148	113	145	120	65	54
配合調查	配合檢調偵查	7	21	19	20	22	11	4
	其他	2	-	5	2	2	7	2
	小計	9	21	24	22	24	18	6

資料來源：整理自法務部「政風機構函送貪瀆線索案件來源統計表」  
(<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Attachment/110191816284.pdf>)

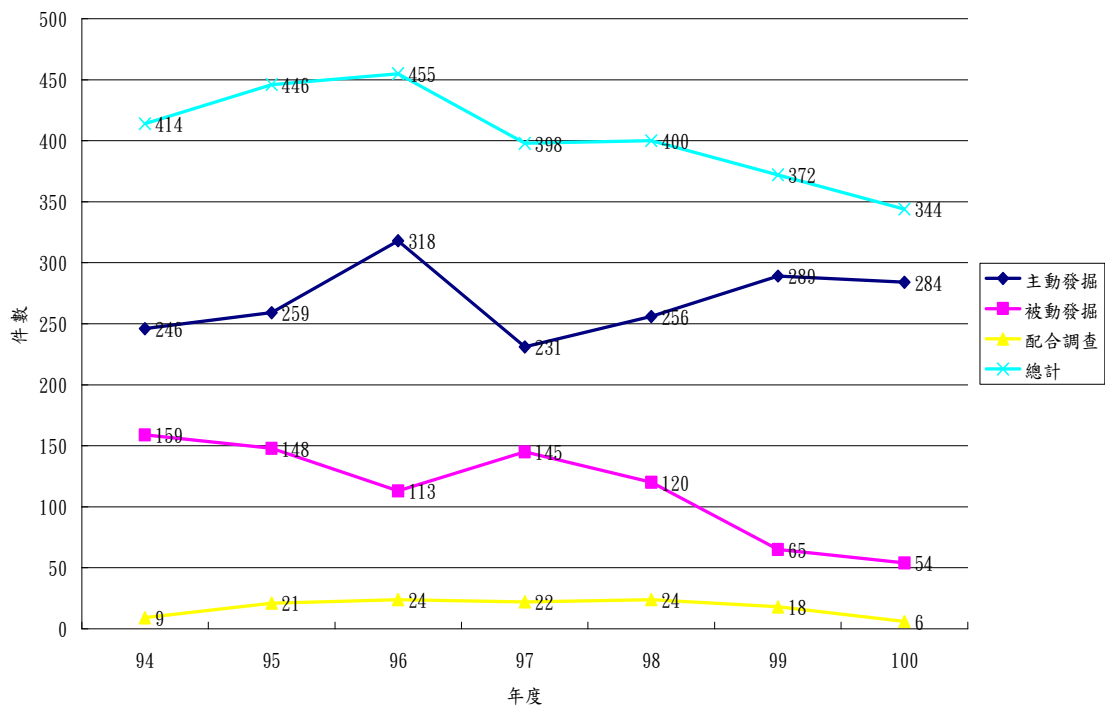


圖 3.3 政風機構函送貪瀆線索案件年度件數統計圖

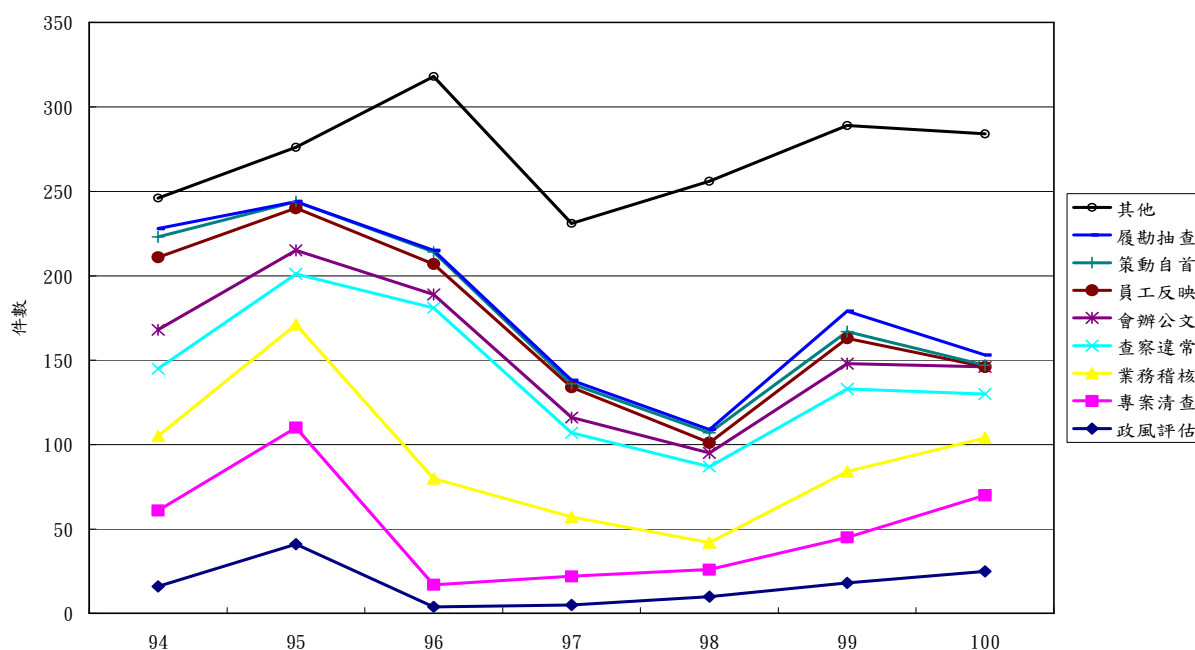


圖 3.4 政風機構函送貪瀆線索案件來源統計圖：主動發掘案件

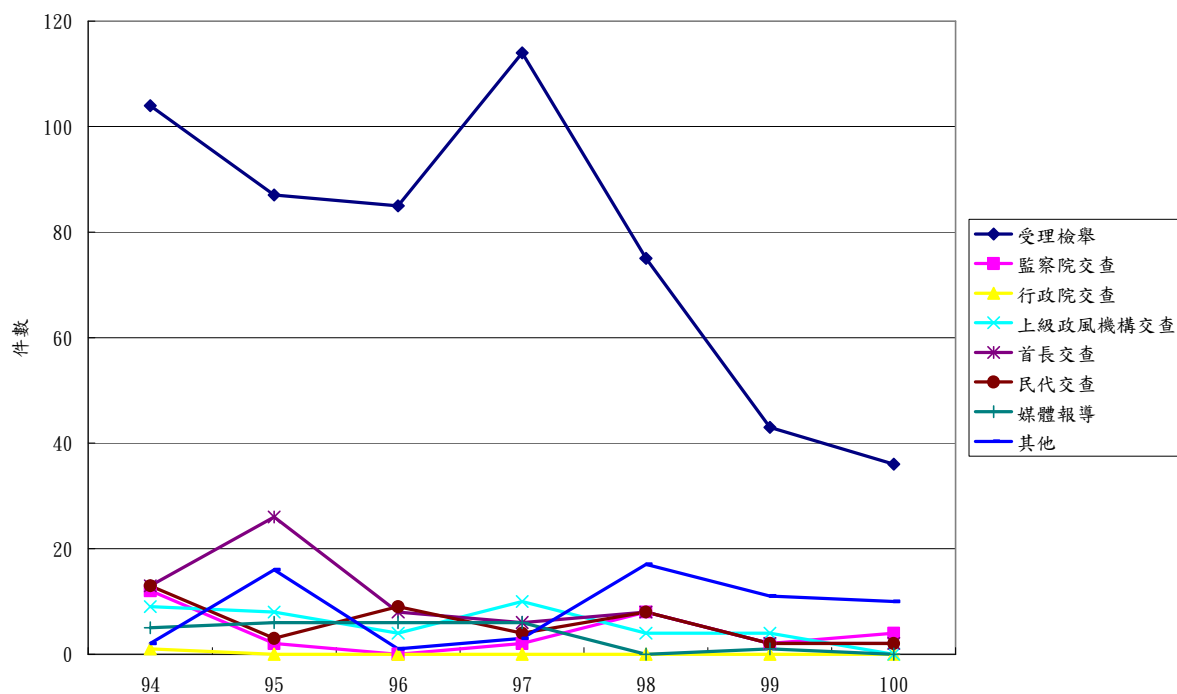


圖 3.5 政風機構函送貪瀆線索案件來源統計圖：被動發掘案件

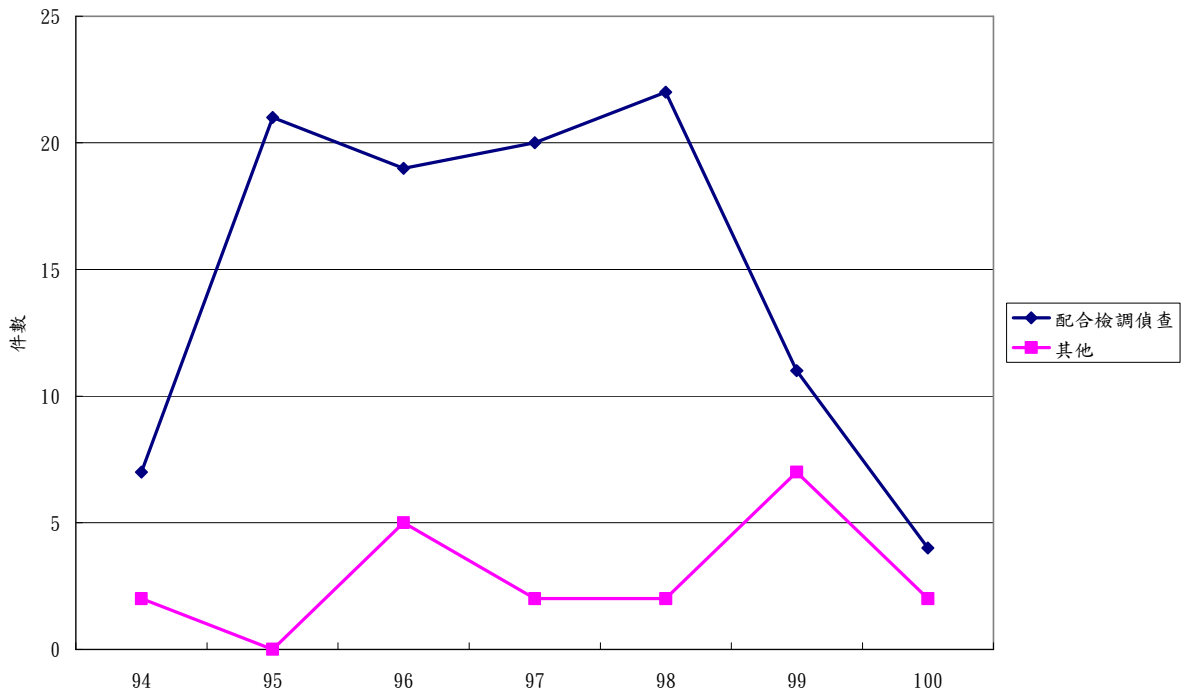


圖 3.6 政風機構函送貪瀆線索案件來源統計圖：配合調查案件

## 2. 地方政府處理人民或公務員檢舉貪瀆情事處理程序

廉政署成立前，法務部(政風司)雖為全國政風業務之最高主管機關，但實際政風業務，多仍由各級機關政風機構辦理。其中，涉及檢舉貪瀆情事相關案件者，其主要依據為設置條例第 5 條第 3 款關於本機關貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。對此，除各級機關自行訂定有相關處理規則<sup>29</sup>外，目前各政風機構處理檢舉流程，多直接於各該機關網頁刊載檢舉管道及主要受理檢舉事項，少有明定其檢舉處理流程者。廉政署成立前地方政府處理人民或公務員檢舉貪瀆情事處理程序，約可整理如下圖 3.7。其檢舉方式包括：(1)檢舉人親至機關或指定地點，並以書面檢舉；(2)檢舉人親至機關面述檢舉；(3)檢舉人以書面（含傳真、

<sup>29</sup> 如高雄市政府最近(100.01.13)高市府四維政預字第 1000005086 號函頒訂定之「高雄市政府各機關政風機構處理誣控濫告案件注意事項」(溯自 99.12.25 生效)。

電子郵件等) 具名檢舉；(4) 檢舉人以電話檢舉；(5) 政風司(今：廉政署)「我爆料-廉政檢舉專線」交辦案件<sup>30</sup>；(6) 檢舉人匿名或以其他方式檢舉。

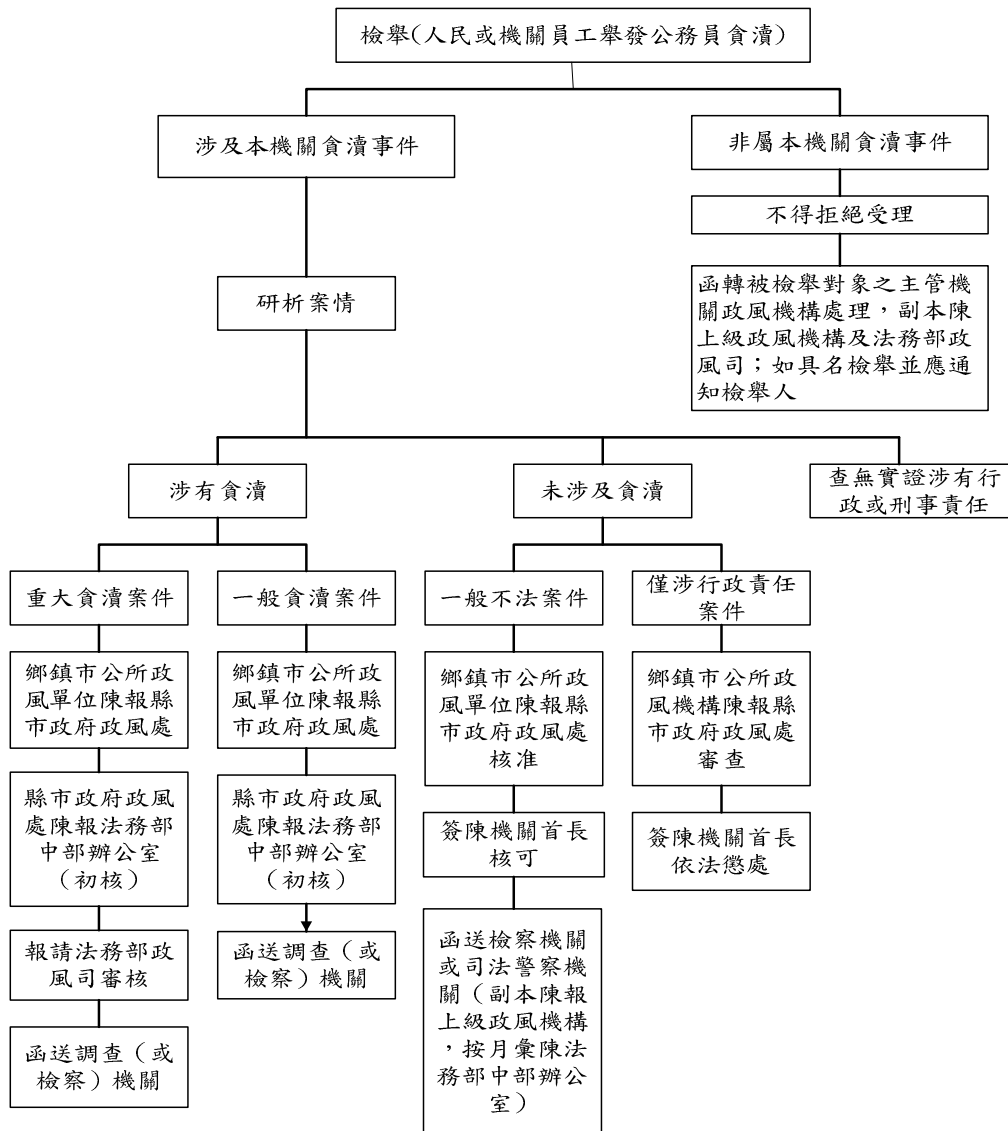


圖 3.7 地方政府處理人民或公務員檢舉貪瀆程序

<sup>30</sup> 按法務部設置「我爆料廉政檢舉專線」之理由，依據法務部之說明，在於：現行政風機構受理檢舉貪瀆不法暨監督與預防機關行政違失等相關作業，均由各級政風機構自行設立專線受理，程序繁複冗長，而各類受理檢舉電話號碼繁雜，民眾根本無從知曉，欲就檢舉事項直接與該管政風機構反映，誠屬不便。既無法掌握時效及時查辦，亦無從機先防杜，預為疏處。有鑑於此，爰參考香港廉政公署「舉報中心」之單一電話號碼受理民眾檢舉機制……強化貪瀆不法檢舉案件之處理效率與查處品質。並期盼藉此達到「掌握「專人受理、即時回覆、縮短流程、提升效率」之處理原則，鼓勵民眾勇於檢舉貪瀆不法」之設置目的。(引自：www.doh.gov.tw/ufile/doc/我爆料專線.doc)。



#### (四)政風體系之特徵

如前所述，現行政風制度於民國 81 年設立，由各機關原有「人二單位」（受法務部調查局直接指揮監督的人事查核單位）轉型而來，隸屬於法務部，具有以下之特性<sup>31</sup>：

##### 1. 一條鞭式管理

政風與主計、人事相同，配置在各機關首長之下，為各機關內部單位，要受機關首長指揮監督。但各級機關政風人員之任免、遷調、考績、考核及獎懲等事項均由法務部統一管理。

##### 2. 幕僚及業務雙重角色—雙重指揮監督

對各機關本身而言，政風單位是幕僚角色，協助機關首長監督所屬人員依法行政，但對政府整體的廉政工作而言，機關政風單位需向上級單位提出工作成果報告，由上級政風機構進行績效評比，即業務受法務部督導考核。換言之，政風人員要同時聽命於兩個長官。

##### 3. 兼具內控及外控角色

政風的核心工作分為「預防性」政風及「查處調查」政風兩大類。前者工作重點在於反浪費、反腐敗及反貪污，後者在強化與前端預防性政風措施之銜接，針對問題深入調查究責。政風人員在執行查處調查政風工作時，需秉持上級政風機關之指示（如專案清查），並配合檢察、調查系統辦案，例如在公職人員選舉時，配合查察賄選，蒐報選舉賄選情資。因此，政風單位的工作，不以本機關內部人員的倫理行為監督為限。

##### 4. 兼具揭弊者與受理揭弊角色

<sup>31</sup> 楊戍龍、鄭妙嬋(2007)文參照。

基層政風亦如監察院及法務部檢調機關受理民眾及內部員工檢舉貪污瀆職<sup>32</sup>。而在執行查處政風工作時，係將行政機關內部涉有貪瀆不法之事項，加以初步調查及蒐證後，報請上級政風單位為移送偵辦之處置，此一作為正面稱其為「揭弊者」，負面則被諷以「抓耙仔」之稱呼。根據法務部調查局資料，94年度調查局廉政類貪瀆案件來源，由政風機構提供者佔30%<sup>33</sup>；然若依法務部統計資料<sup>34</sup>，95至98年政風機構移送司法機關偵辦案件數，總計7573件，其中屬於貪瀆犯罪者，計有1699件(參見下表3.4及圖3.8)。依據臺灣高等法院檢察署統計，95至98年檢察官起訴之貪瀆案件數，總計765件，其中屬於政風機構函送貪瀆案件經檢察官起訴之案件數，計有426件，政風機構函送比率高達56.02%(參見下表3.5及圖3.9-3.10)。

**表3.4 95年至98年政風機構函送貪瀆不法案件分析表**

機關類別	政風機構		
	貪瀆案件	不法案件	小計
95年度	446	2936	3382
96年度	455	1007	1462
97年度	398	1141	1539
98年度	400	790	1190
總計	1699	5874	7573
年平均數	425	1469	1894

資料來源：政風機構設置實益說明(法務統計月報)

<sup>32</sup> 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十三條規定：「有偵查權機關或政風機構應設置專用電話、答錄機、信箱、傳真機或其他工具以利檢舉貪污瀆職案件」。

<sup>33</sup> 法務部調查局(2005)，「廉政工作年報」，資料取自：  
[http://mojnbi.tisnet.net.tw/newworkitem/crime/event/ch/c\\_index2-2.html](http://mojnbi.tisnet.net.tw/newworkitem/crime/event/ch/c_index2-2.html)。

<sup>34</sup> 法務部「政風機構設置實益說明」，引自台灣省政府網頁：  
[http://www.tpg.gov.tw/\\_sys/download.php?f=news/y10w41/txr2xy2.doc&n=%E6%94%BF%E9%A2%A8%E6%A9%9F%E6%A7%8B%E8%A8%AD%E7%BD%AE%E5%AF%A6%E7%9B%8A%E8%AA%AA%E6%98%8E](http://www.tpg.gov.tw/_sys/download.php?f=news/y10w41/txr2xy2.doc&n=%E6%94%BF%E9%A2%A8%E6%A9%9F%E6%A7%8B%E8%A8%AD%E7%BD%AE%E5%AF%A6%E7%9B%8A%E8%AA%AA%E6%98%8E)。

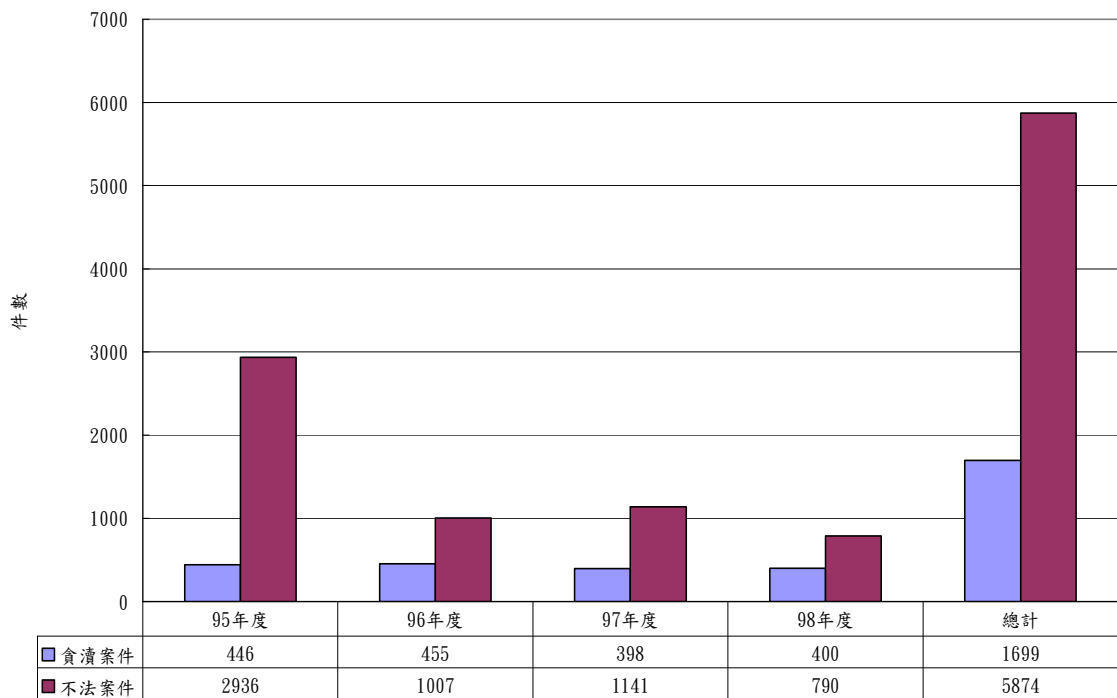


圖 3.8 95 年至 98 年政風機構函送貪瀆不法案件分析圖

表 3.5 95 年至 98 年政風機構函送貪瀆案件起訴分析表

機關類別	檢察官起訴案件 (A)	政風機構函送案 件數(B)	政風機構函送案 件起訴比率(B/A)
95 年度	152	86	56.58%
96 年度	200	111	55.50%
97 年度	215	121	56.28%
98 年度	198	108	54.55%
總計	765	426	56.02%

資料來源：政風機構設置實益說明(臺灣高等法院檢察署提供)

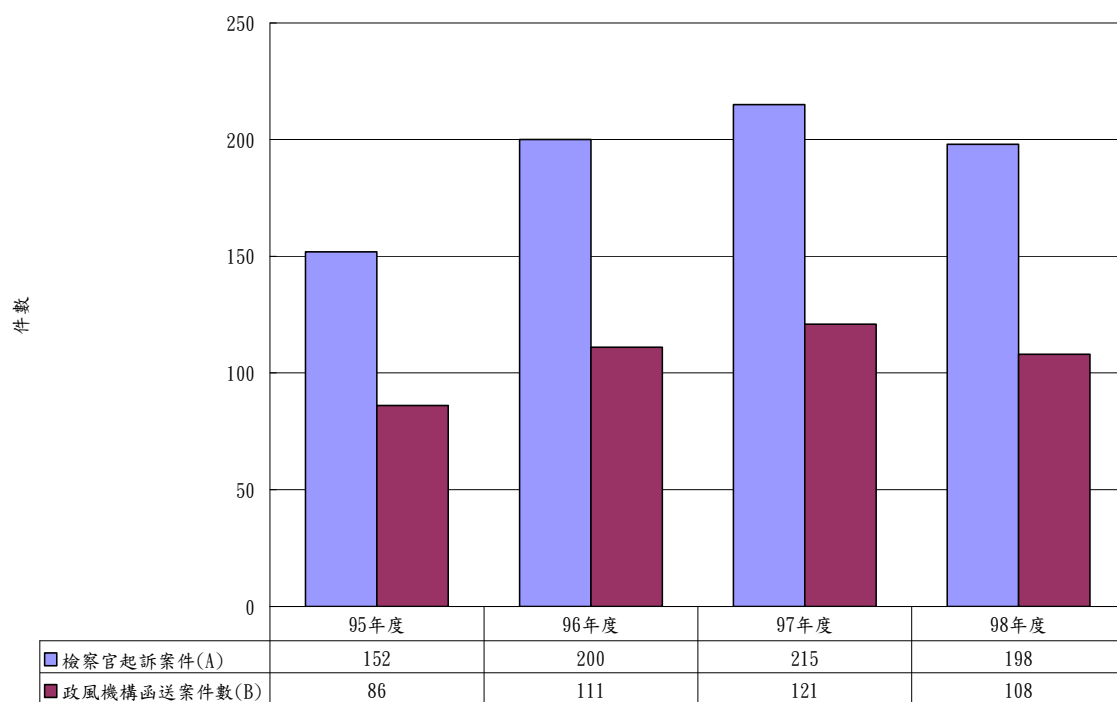


圖 3.9 95 年至 98 年政風機構函送貪瀆案件起訴分析圖

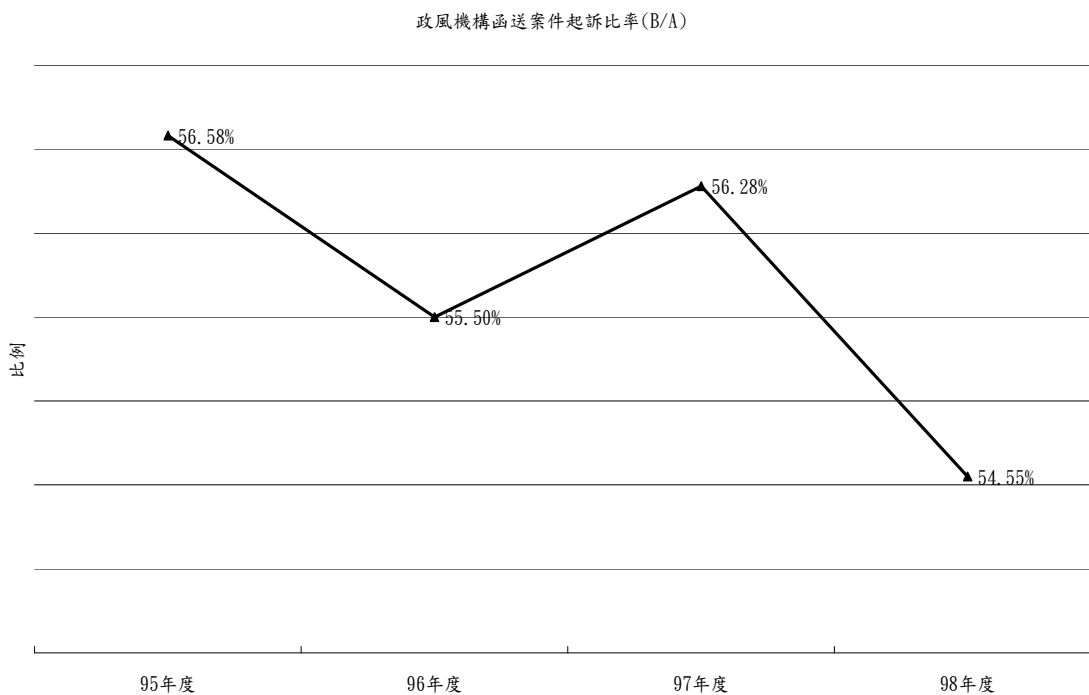


圖 3.10 95 年至 98 年政風機構函送貪瀆案件起訴比例圖

## 5. 內控、外控的橫向連繫機制

政風人員於機關內部，需與人事、主計單位相互配合，管控內部人員的倫理行為；對外，與檢調單位保持定期常態性工作聯繫，為檢調的對口連繫單位，檢調單位透過政風單位協助調閱機關主計憑證或人事基本資料之工作。因此，政風與檢調系統間之橫向協調聯繫、緊密互動，對於肅貪工作之成效，具有重要關聯。

廉政署成立前，關於政風機構與檢察及調查機關間之協調聯繫，除於 1995.12.27 成立「中央廉政會報」，以整合檢察、調查及政風三個組織體系，以建立一個有效的肅貪體制外，其主要係依據「政風機構與檢察及調查機關聯繫協調作業要點」<sup>35</sup>以及「調查機關與政風機構業務聯繫會報設置要點」<sup>36</sup>辦理<sup>37</sup>。亦即：

(1)關於檢察機關與政風之聯繫協調：依前開(舊)聯繫協調作業要點規定，法務部為強化聯繫協調功能<sup>38</sup>，法務部得指定政風機構負責地區聯繫協調業務或舉行聯繫會議(報)(第 5 點)，其協調聯繫方式得以行文或口頭方式為之(第 4 點)。實際上，自 1997 年起，各地方法院檢察署每年至少召開一次轄區檢察、調查、政風單位業務座談會，邀集轄區內各調查處、站辦理肅貪業務主管及機關政風主管人員加強聯繫

<sup>35</sup> 81 年 10 月 2 日法務部(81)法政字第 14827 號函訂定發布，100 年 8 月 1 日法務部廉政署廉肅字第 1000600030 號函廢止，並自 100 年 7 月 20 日停止適用。自廉政署成立後，則依據「法務部廉政署及各機關政風機構與檢察、司法警察機關連繫作業要點」(100.08.01 廉政署發布)

<sup>36</sup> 法務部 86 年 7 月 14 日法政字第 012443 號函，最近一次修正為 98 年 5 月 1 日(98.05.01 法務部調查局調保壹字第 09800250490 號函修正，98 年 4 月 22 日法務部法政字第 0980015827 號函備查)。

<sup>37</sup> 另外，最近修正公布之國家廉政建設行動方案(2008.10.03)，其中肆、一、(一)4.強化健全肅貪組織功能中，第 2 項、及第 3 項執行措施，亦要求強化各地方法院檢察署「肅貪執行小組」之功能，及政風機構與檢察、調查機關連繫協調作為。

<sup>38</sup> 依同要點第 3 點規定，其聯繫協調事項主要包括：(1)發掘及受理檢舉貪瀆、不法資料，涉有刑事責任事項。(2)處理洩密案件，涉有刑事責任事項。(3)檢察及調查機關偵辦貪瀆、不法案件，需政風機構協助或相互支援事項。(4)重大危安狀況、重大陳情請願事件及其預警資料等事項。(5)其他政風工作需相互支援配合事項。

外，如因個案必要，機關政風主管人員亦得參與當地地方檢察署肅貪執行小組會議列席討論<sup>39</sup>。

(2)關於調查局與政風機構之協調聯繫，依前開「調查機關與政風機構業務聯繫會報設置要點」之規定，原則以召開「調查機關與政風機構業務聯繫會報」方式為之<sup>40</sup>。此一聯繫會報，由調查機關負責秘書業務(設置要點第2點)，分為中央聯繫會報及地區聯繫會報，其中，「中央聯繫會報」由調查局、政風司相關業務主管、各一級政風機構主管及相關人員組成，以調查局局長為召集人，法務部部長列席指導；「地區聯繫會報」，由當地調查處(站)及轄區政風機構(不含一級政風機構)主管及業務相關人員組成，以調查處(站)主管為召集人(設置要點第3點)<sup>41</sup>。

除上開要點規定之聯繫協調機制外，法務部為整合人力資源，強化橫向網式管理機制，落實整體肅貪、防貪力量，以「建立地區聯繫中心，發揮橫向聯繫機制」，遂以各地區法院檢察署政風室作為各區的聯繫中心，成為地檢署與各政風機構及調查局所屬處站聯繫之窗口，發揮業務聯繫和反貪的功能<sup>42</sup>。據此，法務部所屬19個地檢署政風室，自94年6月起成立各地區政風業務聯繫協調中心以來，已逐漸建構一套有效率之橫向聯繫平台<sup>43</sup>，推動防貪、反貪、反賄及貪瀆個案的聯繫機

<sup>39</sup> 86年4月29日最高法院檢察署(86)台文字第05709號函參照。

<sup>40</sup> 其聯繫事項主要包括：(1)有關調查機關與政風機構需共同辦理事項；(2)有關調查機關與政風機構需相互協調配合事項；(3)案件偵處、安全狀況通報、協調、支援事項；(4)上級機關交辦事項(設置事項第4點)。

<sup>41</sup> 此一地區聯繫會報，經學者實務訪談研究結果，認為該會報之聯誼性質過高，實際發揮功能甚少(田國興前揭註20書，132頁)。

<sup>42</sup> 法務部政風司「強化政風—實施成效(9701-9712)」參照，資料來源引自<http://www.ethics.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=148509&ctNode=11647&mp=189>。

<sup>43</sup> 例如，97年1月至97年12月「地區政風業務聯繫協調中心」已召開26次會議；配合推動反賄選宣導及專案性防貪、反貪工作278件；協助檢察機關偵辦案件調卷工作269件；協調地區政風機構聯繫、統合作業192件；協助轄區政風機構推動政風業務799件；協助傳遞、發送政令資訊聯繫事項43件；配合選舉查察賄選，彙整轄區各政風機構蒐報情資計970件。

制<sup>44</sup>。論者亦有認為此一「地區政風業務聯繫協調中心」，有助於提高弊端案件舉發率及保護案件原舉發者之功能，其運作至今成效良好<sup>45</sup>。

## 二、調查體系

### (一)調查局廉政處

我國職司犯罪調查之機關，除警察與檢察機關外，主要為法務部調查局。依據「法務部調查局組織法」（舊稱「法務部調查局組織條例」）第2條之規定，其主要職掌有關國家安全及國家利益之調查、保防等事項<sup>46</sup>，其中「貪污防制事項」（同條第4款）亦為調查局主要任務職掌之一<sup>47</sup>。早期，調查局並無專責處理貪瀆案件之單位，至1979年7月頒布「端

<sup>44</sup> 另外，針對2008.8.17媒體針對前調查局長與檢察總長吃案疑雲之新聞報導，「法務部檢討檢察、調查與政風體系間溝通協調問題，加強合作關係，以提升偵辦貪瀆弊案成效」新聞稿（資料引自：<http://www.moj.gov.tw/fp.asp?xItem=131826&ctNode=27518&mp=001>）謂：法務部「規劃設立專責廉政機關研究小組」於97年7月15日召開會議時，檢察、調查與政風體系代表特別針對檢察、調查與政風體系間溝通協調問題進行檢討，期能堅實此「肅貪鐵三角」之合作關係。會中獲致以下共識：一、檢察體系應建立自己的打擊部隊，對於檢察事務官的職前及在職訓練，可參考調查人員訓練課程檢討改進。二、為使偵辦貪瀆案件能「關係提前，戰線拉長」，各級政風機構對於經上級核定之貪瀆線索於移送調查單位時，同時副知檢察機關，使檢察機關能同步取得貪瀆線索。三、請調查局重視政風體系發掘之貪瀆線索，並請外勤處站同仁與政風體系同仁保持良好互動。四、有關調查單位對於政風機構移送之貪瀆線索，應儘速主動與政風機構聯繫；各政風機構於貪瀆線索移送調查單位一段時日後，亦應主動與調查單位聯繫，掌握後續處理情形。五、檢察、調查與政風各體系應再檢討改進有關肅貪工作績效評比之給分方式。六、檢察、調查與政風體系應貫徹偵查不公開的原則，如有違反應予嚴懲。檢察、調查與政風體系應針對目前違反偵查不公開原則的情形，研擬改進措施或變革方案。

<sup>45</sup> 陳仰丞，政風人員對組織內部弊端舉發行為之研究，國立中正大學政治研究所碩士在職專班碩士論文，2009年，105頁參照。

<sup>46</sup> 本條規定：法務部調查局掌理下列事項：一、內亂防制事項。二、外患防制事項。三、洩漏國家機密防制事項。四、貪瀆防制及賄選查察事項。五、重大經濟犯罪防制事項。六、毒品防制事項。七、洗錢防制事項。八、電腦犯罪防制、資安鑑識及資通安全處理事項。九、組織犯罪防制之協同辦理事項。十、國內安全調查事項。十一、機關保防業務及全國保防、國民保防教育之協調、執行事項。十二、國內、外相關機構之協調聯繫、國際合作、涉外國家安全調查及跨國犯罪案件協助查緝事項。十三、兩岸情勢及犯罪活動資料之蒐集、建檔、研析事項。十四、國內安全及犯罪調查、防制之諮詢規劃、管理事項。十五、化學、文書、物理、法醫鑑識及科技支援事項。十六、通訊監察及蒐證器材管理支援事項。十七、本局財產、文書、檔案、出納、庶務管理事項。十八、本局工作宣導、受理陳情檢舉、接待參觀、新聞聯繫處理、為民服務及其他公共事務事項。十九、調查人員風紀考核、業務監督與查察事項。二十、上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。

<sup>47</sup> 此一貪瀆防制事項，原非調查局之主要業務，於1968年9月14日因行政院指示調查局「應於各機關保防工作職掌中增列政治風氣調查一項」，該局始以頒發「指導綱領」及「實施要點」方式，

正政風整肅貪污方案」後，始開始設置專責之肅貪督導機構(即政風督導會報)與貪污調查機構(即「貪污及經濟犯罪防制中心」及「北、中、南、東四個肅貪機動組」)，惟均屬非正式組織或編組，及至 1989 年 2 月行政院第 2095 次會議決議指示調查局成立「肅貪處」(1991 年 2 月 1 日更名為「廉政處」)，專責檢肅貪污瀆職，由副局長兼任處長，並從現有人力配調，各外勤調查處、站成立肅貪科組，另同時成立四個機動工作組，專責偵辦重大貪瀆案件，自此之後，調查局內部始有正式專責辦理貪瀆案件之單位<sup>48</sup>。

調查局廉政處，分五科辦事(「法務部調查局處務規程」§4)，掌理下列事項(同處務規程§6)：(一)貪瀆、賄選案件調查與預防工作之規劃、指導、協調及考核。(二)上級機關特交有關國家安全與國家利益及廉政相關之調查。(三)其他有關廉政事項。具體工作內容約可區分為(1)預防措施、(2)貪污之調查、及(3)受理檢舉<sup>49</sup>。

## (二)調查局職權之發動

### 1. 司法警察權

除貪瀆預防工作(如推廣反貪宣導、函請行政處理、及研編預防專報)及教育訓練外，調查局辦理貪瀆案件仍以案件偵辦為主。對此，調查局局長、副局長及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第 229 條之司法警察官；其所屬省(市)縣(市)調查處、站之調查處處長、調查站主任、工作站主任及薦任職以上人員，於執行犯罪調查職務時，分別視同刑事訴訟法第 229 條、第 230 條之司法警察官；調查局

---

令各有關保防機構實施政風調查(田國興前揭註 20 書，82 頁)，始第一次納入。於調查局隸屬法務部後，但其組織條例仍未納入此一職掌，遲至 2007 年修正法務部調查局組織法時，始正式納入成為調查局法定職掌。

<sup>48</sup> 王國興前揭註 20 書，85 頁以下參照。

<sup>49</sup> 各項工作之進一步具體內容，可參照王國興前揭註 20 書，88 頁。



及其所屬機關委任職人員，於執行犯罪調查職務時，視同刑事訴訟法第231條之司法警察(法務部調查局組織法§14)。又調查局人員依法執行職務時，得請各地相關司法警察機關指派人員協助之(同法§15)。因此，調查局廉政處於辦理前開貪瀆案件之調查職務時，具有司法警察(官)之身分，得行使司法警察權，且於必要時，並得商請各地相關司法警察機關指派人員協助。

## 2. 受理陳情檢舉

調查局辦理貪瀆案件之線索，除主動查察、政風機關或其他機關移送或交辦、或配合檢察機關調查者外，貪瀆案件之陳情檢舉，亦為主要線索。為妥適處理陳情檢舉案件，與前開政風機構原則依內部頒發之「政風工作手冊」以為規範之情形不同，其訂頒有「法務部調查局處理陳情檢舉作業要點」(2007年3月14日修正)以為依據。其陳情檢舉作業處理原則如下：

- (1)陳情檢舉之事項：人民舉凡就調查局業務職掌或其權益保障有關事項，均得提出陳情檢舉(作業要點第2點)
- (2)陳情檢舉之方式：陳情檢舉得以書面或言詞為之(作業要點第3點、第4點)。其中，所稱書面，包括信函、傳真及電子郵件，惟應載明具體陳訴事項、姓名、國民身分證統一編號或其他身分證件號碼及聯絡方式。所稱言詞，包括電話<sup>50</sup>及親至陳述；其採親至陳述者，內、外勤單位應指派人員專責辦理，聆聽陳訴後，收受有關資料並製作紀錄或筆錄，載明姓名、國民身分證統一編號或其他身分證件號碼及聯絡方式，並向陳情檢舉人朗讀或使閱覽，請其簽名或蓋章確認後，據以辦理。但陳情檢舉內容具體且有查證路線者，雖未具姓名或聯絡方

<sup>50</sup> 廉政處設有專線檢舉電話，每日二十四小時指派專人輪值接聽。

式資料，或雖經查所留姓名、住址、聯絡電話或電子郵件位址屬偽冒、匿名虛報或不實者，受理單位仍應按陳情檢舉案件處理方式辦理(作業要點第 11 點)。

- (3) 受理陳情檢舉之單位：受理陳情檢舉案件之單位分別情形，由機要室、秘書室、聯絡室及外勤處、站、組受理(作業要點第 5 點)。其中，機要室受理署明局長、副局長親收之陳情檢舉案件；聯絡室受理機要室以外，局本部所接獲之陳情檢舉案件；非辦公時間，由秘書室之總值日輪值人員受理；外勤處、站、組負責受理轄區內陳情檢舉案件。
- (4) 陳情檢舉案件處理流程：受理陳情檢舉案件後，應辦理登記，將陳情檢舉之文件、紀錄或筆錄及相關資料，以「案」為單元整卷分類，依分層負責規定，逐級陳核，移由業務主管單位立案管制，並依據其訂定之作業規定及管制期限處理，同時視情形辦理公文、電子公文或其他方式之答覆事項(作業要點第 5 點)。並應本保密、合法、合理、迅速、確實辦結原則，審慎處理(作業要點第 7 點)。
- (5) 陳情檢舉案件之處理方式：對於陳情檢舉案件，除有應依原法定程序處理、婉覆有效投訴途徑或按不涉及業務機密原則說明案件處理情形<sup>51</sup>、以及僅予登記而不處理之情形<sup>52</sup>外，受理單位應即立案查明或進行偵辦。

<sup>51</sup> 作業要點第 8 點規定：陳情檢舉案件有下列情形之一者，受理單位應通知陳情檢舉人依原法定程序辦理，或婉覆有效投訴途徑，或按不涉及業務機密原則說明案件處理情形：(一)檢、警機關進行偵查中者。(二)訴訟繫屬中、民事糾紛、非本局職掌之刑事案件、其他主管機關管轄者或提起行政救濟者。(三)經判決或決定確定，或完成特定法定程序者。(四)陳情檢舉人要求回覆或陳情檢舉案件非屬本局職掌，但留有聯絡方式者。(五)同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，而仍向原受理單位或本局上級機關一再陳情檢舉者，受理單位得僅函知陳情檢舉人，並副知交辦之上級機關，予以結案。

<sup>52</sup> 作業要點第 10 點規定：陳情檢舉案件有下列情形之一者，受理單位得不處理，惟仍應予以登記，以利查考：(一)無具體內容、未具姓名、未具聯絡方式資料者。(二)無具體內容，且經查所留姓

### 三、廉政署

100年4月1日立法院三讀制定通過，同年7月20日總統公布之「法務部廉政署組織法」，行政院並核定於同年7月20日正式成立「法務部廉政署」，自此以後，我國相關廉政工作，除行政院所設「中央廉政委員會」<sup>53</sup>及中央機關及地方政府設置之「廉政會報」<sup>54</sup>外，主要由廉政署專責掌理，並結合檢察、調查、政風等機關，共同形成反貪、防貪及肅貪工作之「新鐵三角」<sup>55</sup>。以下，就目前廉政署相關法規規定，說明其主要與貪瀆案件相關之業務職掌及業務處理方式。

#### (一)組織職掌

法務部廉政署，主要負有政策規劃、執行反貪、防貪及肅貪業務(法務部廉政署組織法§1)，掌理下列事項(同法§2)：(1)國家廉政政策之擬定、協調及推動；(2)廉政相關法規制(訂)定、修正之研擬及解釋。(3)貪瀆預防措施之推動及執行；(4)貪瀆或相關犯罪之調查及處理；(5)政風機構業務之督導、考核及協調；(6)政風機構組織、人員管理<sup>56</sup>之擬議及執行；(7)法務部本部政風業務之辦理；以及(8)其他廉政事項。目前主要推動工作，則以「國家廉政建設行動方案」所訂各項具體作為為主。又廉政署其下設「綜合規劃組」、「防貪組」、「肅貪組」、「政風業務組」以及北、中、南三個地區調查組，共七個業務單位(法務部廉

---

名、住址、聯絡電話或電子郵件位址屬偽冒、匿名虛報或不實者。(三)非屬本局職掌，且陳情檢舉人以同一事由已分向各主管機關陳情檢舉者。

<sup>53</sup> 「中央廉政委員會設置要點」(99.9.27修正)參照。

<sup>54</sup> 「中央機關及地方政府設置廉政會報作業要點」(100.05.04發布)參照。

<sup>55</sup> 長期以來，應否設置廉政專責機關，以及其組織定位為何？國內學界與實務界存有重大爭議，相關肯、否意見，可參照許勝雄前揭註20書，73頁以下參照。惟法務部廉政署成立後，是否解決相關爭議，例如是否與檢察、調查、政風等現有機構形成多頭馬車抑或更能統一協調、分工合作？現行政風機構任務功能是否因而更加強化抑或反而弱化？等，恐均有待將來廉政署實際運作成果之驗證。

<sup>56</sup> 配合法務部廉政署成立及政風機構定位為專責反貪腐機構之一環，100年10月20日考試院院會通過將現行政風職系修正為廉政職系，並由原安全職組移列於法務行政職組。

政署處務規程§4 參照)，並規劃設置「廉政專員」及「廉政官」，編制員額為 240 人(法務部廉政署編制表參照)，初期先以預算員額 180 人運作<sup>57</sup>。其中，依法務部廉政署處務規程第 5 條至第 8 條及第 12 條之規定，上開各業務單位業務職掌內容，約可整理如下表 3.6。

**表3.6 廉政署綜合規劃組、防貪組、肅貪組、政風業務組以及北、中、南三個地區調查組之業務職掌**

綜合規劃組	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、本署年度施政計畫、中程施政計畫與個案計畫之規劃、執行及管考。</li> <li>二、國家廉政政策與制度之規劃及研究。</li> <li>三、廉政措施之管考及評估。</li> <li>四、國際廉政與司法互助事務之聯繫、協調、交流及推動。</li> <li>五、法規命令、行政規則及解釋之諮詢。</li> <li>六、行政爭訟及國家賠償事件之協助。</li> <li>七、廉政工作法規、手冊之研編。</li> <li>八、全國各機關政風機構組織與人員任免、遷調、考績、獎懲之綜合規劃、擬議及執行。</li> <li>九、其他綜合規劃事項。</li> </ul>
防貪組	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、貪瀆預防法令、制度、措施之研擬、推動及協調。</li> <li>二、政府部門與公共機構防貪審查及稽核。</li> <li>三、公職人員利益衝突迴避法、公職人員財產申報法之宣導、解釋及案件審議。</li> <li>四、公務員廉政倫理規範之研擬、推動及協調。</li> <li>五、政府部門、公共機構、民眾、社區、學校、企業、團</li> </ul>

<sup>57</sup> 成立初期，相關人員來源主要為自檢察(司法)事務官、調查官、司法警察(官)及現有政風人員中，甄選具有犯罪調查實務經驗者，及法律、財經、工程、科技、外語等專業人才加入(「法務部設置廉政署外界主要疑慮及說明，99.12.15 核定(更新版)」，資料引自法務部廉政署網站：[www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc](http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1812103614444.doc))。

	<p>體廉政與誠信教育之宣導策劃及推動。</p> <p>六、其他貪瀆防制事項。</p>
肅貪組	<p>一、肅貪法令、制度、措施之研擬、推動及協調。</p> <p>二、貪瀆或相關犯罪案件調查之執行、督導、協調及管考。</p> <p>三、檢舉貪瀆或相關犯罪案件之獎勵及保護。</p> <p>四、行政肅貪之推動及督導。</p> <p>五、其他肅貪執行事項。</p>
政風業務組	<p>一、政風機構年度工作計畫之管考。</p> <p>二、政風機構業務之績效評核。</p> <p>三、政風機構辦理貪瀆預防業務之督導。</p> <p>四、政風機構辦理貪瀆或相關犯罪案件之審核、督導、分析及查處。</p> <p>五、政風機構執行公務機密維護之推動及管考。</p> <p>六、有關法務部政風業務。</p> <p>七、其他有關政風機構之預防及查處事項。</p>
北、中、南 三地區調查 組	<p>一、貪瀆或相關犯罪之蒐證、分析及調查。</p> <p>二、其他有關貪瀆或相關犯罪之調查。</p>

如前所述，廉政署成立前，我國廉政體系主要以防貪、肅貪二元為主軸，以檢察、調查、政風為執行主體，但面對全球反貪腐之浪潮，廉政工作日益趨向於以建立「國家廉政體系」之多元策略為主軸。據此，行政院乃於98年7月核定「國家廉政建設行動方案」，跳脫傳統各廉政行動方案之「肅貪、防貪」二元思維，改由行政機關擔任火車頭，以多元策略統合中央、地方各部門之力量，引導企業、學校、社團、社區建

構廉政治理網絡<sup>58</sup>。「國家廉政建設行動方案」突破傳統以檢察、調查、政風為主之肅貪、防貪之思維，提出八項具體作為<sup>59</sup>，四十四項具體策略，八十項執行措施，由中央各部會負責，分別設定績效目標，以達成「乾淨政府、誠信社會」之目標。據此，廉政署成立後，在廉政工作上<sup>60</sup>，遂以「標本兼治」及「擴大治理面向」為其治理理念(或核心工作原則)，以治標(執法)、治本(防貪)及根除(教育)三管齊下方式，達成「降低貪瀆犯罪發生」、「提高貪瀆犯罪定罪率」及「落實保障人權」三大目標，其具體工作重點為：(1)統合國家廉政網絡，發揮政策規劃功能：包括結合中央廉政委員會強化廉政署功能，研訂修正充實廉政署之相關配套法制，以及慎選適當廉政政策議題舉辦公民會議、研討會及公聽會；(2)監測各項廉政指標，提升國家清廉評比：包括針對國際透明組織等機構發表之國家廉潔指標及競爭力報告進行監測、解讀、澄清、說明，並提出對策建議，以及持續辦理政府廉政指標研究，建立系統性之國內廉政評比架構，以確實掌握我國廉政發展優勢、缺失所在及民意取向，提供政府調整政策方向及作法；(3)參與國際廉政活動，促進國際廉政交流：包括參與各國國際組織或各國廉政機構舉辦之廉政活動，籌辦國際廉政研討會，提升我國國際能見度及清廉形象，吸取各國推動廉政經驗，以及依反貪腐公約精神，推動洗錢防制、犯罪引渡、聯合偵查、犯罪所得轉移、沒收及追回、人員培訓和技術援助等國際合作事宜；(4)開展廉政教育宣導，提升全民反貪意識：包括推動國際廉政倫理建設，推動社區參

<sup>58</sup> 法務部廉政署「廉政新願景」，資料來源：  
<http://www.aac.moj.gov.tw/public/Data/1715144758729.doc>。

<sup>59</sup> 包括：(1)加強肅貪防貪，包括檢討當前廉政機制、強化機關內部控制；(2)落實公務倫理，包括推動公務人員基準法，落實考核機制；(3)推動企業誠信，包括強化公司治理及企業社會責任之輔導、獎勵，建立倫理規範及內部稽核機制；(4)擴大教育宣導，包括推廣誠信品格教育、加強社區精神倫理、校園法治教育；(5)提升效能透明，包括建立電子化政府、推動財經法規鬆綁；(6)貫徹採購公開，包括建置整合性政府電子採購系統；(7)實踐公平參政，包括研擬選罷免法修正、政黨法草案及強化政治獻金監督及公開機制；(8)參與國際合作，包括參與國際非政府組織活動及促進廉政經驗交流、司法互助。

<sup>60</sup> 以下整理自前揭註 58 文。

與，結合財經金融監理機關、職訓機構與非政府組織，推動企業誠信工作，宣導企業落實公司治理及社會責任；(5)健全廉政防貪機制，減少機關貪腐誘因：包括建立政府部門「貪腐風險定期報告」制度及政府資訊公開，以強化風險管理及外部公眾監督，推動持續性反浪費清查，防止公共資源之扭曲分配及舞弊，強化內部控制制度，促進公共財政管理之透明度和課責制，以及擴大專案稽核，發掘改進政府機關結構性與制度性之業務缺失，並對妨礙興利之業務及社會關注影響國計民生之弊端，有計畫進行全面性專案清查，發揮興利除弊功能，展現政府反貪決心；(6)嚴厲打擊貪瀆不法，徹底剷除機關病根：包括鎖定易滋弊端業務類型，計畫性的追蹤清查，發掘組織性及結構性、跨機關、跨領域之重大貪瀆線索，以收嚇阻之效，以及結合監察院懲處機制，落實對重大貪瀆及高階公職人員行政懲戒處分，發揮即時行政肅貪效果<sup>61</sup>。

<sup>61</sup> 又廉政署為積極推展「三大目標、七項宣示」之廉政政策，將其廉政工作內容整理為「12347 廉政創新機」標語中，其內容如下：(一)一個公約：聯合國在 2003 年通過「反貪腐公約」，其中第 6 條與第 36 條特別要求締約國成立一個或數個肅貪與防貪的機構，我國雖非聯合國反貪腐公約簽署國，惟依憲法規定尊重條約及聯合國憲章之意旨，作為國際社會的一員，亦有義務落實該公約的精神。法務部廉政署是我國唯一符合反貪腐公約的專責廉政機關，以向國際社會展現我們肅貪與防貪的決心。(二)二個功能：法務部廉政署是兼具預防性反貪與專責性肅貪雙重功能的廉政機關，採「標本兼治」為核心原則，以反貪與防貪為主，肅貪為輔，本於「預防—查處—再預防」的思維，致力於讓全民正確的認識貪腐之危害，擴大社會參與反貪，並往下教育扎根，同時落實廉政倫理規範與強化機關內控機制；倘仍有公務員知法犯法，將視具體情節，分別啟動行政懲處、刑事追訴，及時對其他公務員形成警示效果，嗣後再就個案檢討機關貪瀆高風險之管理措施，進而策進預防機制，逐步完善各項制度。(三)三大目標：法務部廉政署的三大目標是：降低貪瀆犯罪率、提高貪瀆定罪率及保障人權。「降低貪瀆犯罪率」就是透過反貪及防貪來完備並落實廉政法制，使得貪污變少；「提高貪瀆定罪率」是肅貪工作要精緻、期前辦案，遵守程序正義，掌握明確事證；「保障人權」則是要建立嚴謹的辦案紀律，行使職權要謹守工作倫理，毋枉毋縱。(四)四大任務：法務部廉政署肩負國家廉政政策規劃推動、反貪、防貪及肅貪等四大任務。署本部設置綜合規劃、肅貪、防貪和政風業務四個組，另在北、中、南各設有一個外勤調查組，初期以預算員額 180 人運作，人力極為精簡，將持續結合檢察、調查、政風體系及其他政府機關，凝聚共同打擊貪腐的力量，策進國家廉政建設。(五)七項重點：法務部廉政署將持續推動下列 7 項重點工作：1.貫徹廉能施政，提供防貪指引；2.結合公私部門，深化專業倫理；3.開發反貪工具，推動行政透明；4.健全廉政法制，同步接軌國際；5.超然獨立辦案，杜絕任何干預；6.遵守程序正義，保障基本人權；7.定期公布資訊，接受各界監督(引自：法務部廉政署，提升！黃金十年廉政啟航—12347 廉政創新機，資料來源：<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=246412&ctNode=30771&mp=289>)

## (二)職權之發動

### 1. 司法警察權

前述廉政署各業務單位之職權中，除政策規劃、防貪、政風業務外，以貪瀆或相關犯罪之蒐證調查處理最為重要，為使此類業務順利推動，廉政署組織法明定其執行上開貪瀆及相關犯罪調查職務之人員，具有司法警察(官)之身分，得行使相關司法警察權<sup>62</sup>。其中，並針對較為重要之錄音、錄影及通訊監察等行為，進一步訂定有「法務部廉政署使用錄音錄影及錄製之資料保管要點」(100.07.28 發布)及「法務部廉政署執行通訊監察作業要點」(100.08.02 發布)二種規定，以為廉政人員行使職權之依據與限制。

此外，廉政署並創「駐署檢察官機制」，建立檢察官先期介入偵查辦案模式<sup>63</sup>。此一模式，突破傳統貪瀆案件由各地政風機構發掘貪瀆線索後，再移送法務部調查局進行蒐證，最後由該局函請檢察官立案偵辦之模式，改由檢察官直接參與廉政署調查程序，使廉政人員於初期調查貪瀆案件時，即可報請檢察官指揮偵辦，以確保案件不受干擾，並能提升蒐證品質與辦案效能<sup>64</sup>。

### 2. 受理檢舉與情資審查

受理人民檢舉，為廉政署辦理廉政業務之一環，且為蒐集貪瀆犯罪線索之重要來源，為此，法務部廉政署訂定有「法務部廉政署受理檢舉

<sup>62</sup> 法務部廉政署組織法第 2 條第 2 項規定：本署執行前項第四款所定貪瀆或相關犯罪調查職務之人員，其為薦任職以上人員者，視同刑事訴訟法第 229 條、第 230 條之司法警察官；其為委任職人員者，視同刑事訴訟法第 231 條之司法警察。

<sup>63</sup> 對此，實務認為此一模式並無合法性疑義。亦即，我國貪瀆犯罪偵查原則以檢察官為主體，而廉政署上開人員執行貪瀆犯罪調查職務時，既具有司法警察(官)身分，則於發現有貪瀆犯罪情形，應即報請檢察官指揮偵辦。

<sup>64</sup> 同前揭註 58 參照。



案件作業要點」(100.08.02 發布)及「法務部廉政署情資審查小組作業要點」(100.08.01 發布)，以為處理人民檢舉業務之依據。茲分別說明如下：

### (1)受理檢舉案件作業

依「法務部廉政署受理檢舉案件作業要點」，本規定目的在於「有效處理受理之檢舉案件，妥適運用查緝資源」(同作業要點第 1 點)。依該作業要點之規定，廉政署應設置專線電話、傳真、郵政信箱、電子郵件信箱及其他受理管道(第 3 點)，受理人民以書面或言詞提出檢舉之案件<sup>65</sup>。廉政署收受相關檢舉資料或製作受理檢舉紀錄後，除檢舉人未留聯絡方式者外，應指定專人於四十八小時內處理(第 4 點)，其相關處理檢舉案件人員，對於檢舉人之個人資料、檢舉筆錄及其他可能推知檢舉人身分之資料，應予保密(第 9 點)。

關於人民以書面或言詞提出檢舉，其受理，不以具名為必要<sup>66</sup>。其以言詞提出檢舉者，應製作檢舉筆錄(第 5 點第 1 項)，記載各項事項(第 5 點第 2 項、第 6 點)並應全程連續錄音，必要時應全程連續錄影(同點第 4 項)，檢舉筆錄並應交由檢舉人閱覽無訛後簽名、蓋章或捺指印(同點第 5 項)。

受理檢舉時，除發現檢舉之犯罪事實正在進行中或即將進行，應即陳報本署指定本署肅貪組或轄區調查組採取必要偵查作為(第 7 點)外，本署肅貪組對於受理之檢舉案件，應先進行初步查證及研析有無下列情形之一，並載明於貪瀆情資審查表後，提請本署情資審查小組審查(第 8

<sup>65</sup> 其所稱「檢舉案件」，係指人民向廉政署以言詞或書面，提出關於公務員疑涉貪瀆之資訊(同作業要點第 2 點)。

<sup>66</sup> 本作業要點並未明定書面檢舉之應為具名，且於言詞檢舉情形，同作業要點第 5 點第 2 項雖列檢舉人之年籍資料為檢舉筆錄之應記載事項，然於檢舉人不提供年籍資料者，仍應製作檢舉筆錄，其未記載之法律效果，原則僅為將來可能無法領取檢舉獎金(同作業要點第 5 點第 3 項)。

點)：(a)檢舉內容顯屬謬誤或浮濫不實者。(b)同一檢舉事由經適當處理，並已明確答覆，仍一再檢舉者。(c)同一檢舉案件，檢舉人以同一事由已分向各機關檢舉者。(d)受理之檢舉案件已在司法機關偵查、審理中或已受不起訴、緩起訴處分或判決確定者。

## (2)情資審查作業

對於人民陳情案件及上開檢舉案件有關疑似貪瀆之資訊，由政風機構就具有貪瀆高風險之公職人員陳報廉政署之資料(以上資料即為所稱「情資」<sup>67</sup>)，法務部廉政署為分析及過濾情資，以期有效運用查緝資源，精準打擊貪瀆犯罪，設「情資審查小組」專責辦理(法務部廉政署情資審查小組作業要點第1點)，由廉政署主任秘書任召集人，並由署長就肅貪組組長、副組長、政風業務組組長、副組長、以及調署辦事檢察官等人員共計五至七人派兼組成(同作業要點第3點)<sup>68</sup>。情資審查小組成員及秘書業務人員，對於本小組審查、討論及決議事項，應予保密(同作業要點第7點)。

廉政情資審查小組就上開情資審查結果，有下列情形之一者，得將情資存查參考，定期提交廉政審查會議評議(同作業要點第6點第1項)：(a)匿名檢舉且內容空泛。(b)就已分案或結案之同一事實再為重複陳情、檢舉。(c)陳情或檢舉內容顯與犯罪無關。(d)陳情或檢舉內容顯係虛擬或經驗上不可能。(e)對構成刑責之要件嫌疑事實未有具體指摘或未

<sup>67</sup> 法務部廉政署情資審查小組作業要點第2點規定：本要點所稱情資，係指人民陳情或檢舉有關疑似貪瀆之資訊(第1項)。下列由政風機構就具有貪瀆高風險之公職人員，陳報本署之資料，亦視為前項之情資：(一)利益衝突案件。(二)財產申報案件。(三)專案清查案件。(四)採購綜合分析。(五)其他有貪瀆疑慮之事項。

<sup>68</sup> 廉政署情資審查小組秘書業務由肅貪組負責，於小組審議前，先由秘書業務人員進行初步查證分析，並得視案情需要，指示該管政風機構補充事證。其分析結果及擬處意見，應填載貪瀆情資審查表，併同情資內容及附件資料，送請小組審議。(同作業要點第4點)

能指出涉案事證所在。除上開情形外，應即依刑事訴訟法規定辦理(同點第2項)。

### (三)職權之監督：廉政審查會

為強化廉政署推動廉政業務及處理案件之超然公正性及透明度，以建立廉政署之威信，「法務部廉政署組織法」設有具有外部監督機制性質之「廉政審查會」<sup>69</sup>，其主要任務<sup>70</sup>在於審議經廉政署調查後，認未涉嫌犯罪，不予移送檢察機關偵辦等線索，進行事後之審查監督，避免發生「吃案」、「拖延辦案」或「誤判」之質疑。

### (四)與檢察、調查、政風機關之聯繫協調

如前所述，法務部廉政署之成立，雖納入原屬幕僚單位性質之法務部政風司業務，成為全國政風業務之主管機關，其並未改變現行各級政風機構之設置。因此，廉政署於辦理廉政工作時，其與檢察、調查及政風等機關(構)仍分別各自擔負一定之貪瀆防制與偵查工作，彼此間仍有密切合作、聯繫協調之必要。對此，法務部分別訂定有「法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點」(100.08.01發布)及「法務部廉政署及各機關政風機構與檢察、司法警察機關聯繫作業要點」(100.08.01發布)，以供各該機關間聯繫協調之依循。亦即：

#### (1)廉政署與各機關政風機構之配合

<sup>69</sup> 依法務部廉政署組織法第5條規定：本署為有效評議廉政業務之推動，並提供專業諮詢，設廉政審查會(第1項)。前項廉政審查會，置廉政審查委員十一人至十五人，任期二年，就法律、財經、工程等相關專業領域代表、學者專家及有關機關代表遴聘之(第2項)。其中，學者專家、社會公正人士等外部委員之比例，不得少於委員總數之二分之一(「法務部廉政署廉政審查會設置要點」(100.08.01發布)第3點第2項參照)。

<sup>70</sup> 依「法務部廉政署廉政審查會設置要點」(100.08.01發布)第2點規定，廉政審查會之任務如下：(一)評議本署存查列參情資，並就其處理情形及時程提供諮詢及建議。(二)關於本署業務稽核清查之執行，提供諮詢及建議。(三)關於本署偵辦案件經法院判決無罪情形，得依本署業務需要，分析其無罪理由，並就爾後相類似案件之偵查作為提供諮詢及建議。(四)因應本署業務需要，對於其他廉政事項提供諮詢及建議。

法務部廉政署為有效結合政風機構之網絡資源，強化貪瀆案件之調查機構，訂有「法務部廉政署協調各機關政風機構配合辦理貪瀆案件查察作業要點」。依據此一作業要點之規定，除各主管機關政風機構應指派專責人員負責本署調查業務之聯繫及協調，以因應臨時或緊急事件之處理(同作業要點第 8 點第 1 項)外，廉政署與各機關政風機構間，應隨時保持密切聯繫與提供必要之協助，包括：

### I. 主動聯繫配合

各機關政風機構發掘之貪瀆情資或線索，應陳報廉政署調查，並應隨時與廉政署保持聯繫，以掌握後續偵處情形(第 2 點)。其知悉有貪瀆不法行為即將進行時，應立即聯繫廉政署或各地區調查組派員實施蒐證(第 6 點)；若其知悉貪瀆不法事證有遭隱匿、湮滅、偽造、變造之虞時，應先行採取保全措施，並即聯繫廉政署或各地區調查組派員協助(第 7 點)<sup>71</sup>。

### II. 被動聯繫配合

亦即，廉政署受理貪瀆情資或線索，認有尚待查證或待補資料之必要，而發交或發回各機關政風機構限期查明或補正資料者，該政風機構應遵期查復，不得無故稽延(第 3 點第 1 項)。又廉政署為調查重大貪瀆案件之必要，除得指定特定查處機動小組查察外，並得協請主管機關政風機構，遴派政風人員組成任務編組，協助廉政署辦理案件查察(第 4 點第 1 項)。

---

<sup>71</sup> 除上開情形外，政風機構遇有下列情形之一者，應即時通報廉政署。但由廉政署發動者，不在此限：(一)檢察或司法警察機關因辦理貪瀆案件，有調閱卷證、會勘或要求提供機關員工個人資料。(二)機關員工因涉嫌貪瀆案件，經檢察或司法警察機關通知、詢問、傳喚、訊問、拘提、逮捕、聲請羈押或搜索相關處所。(三)機關員工經檢察或司法警察機關以貪瀆案件之證人或關係人身分詢問、訊問者(同作業要點第 5 點)。

## (2) 「廉政署及各機關政風機構」與「檢察、司法警察機關」聯繫作業

依據「法務部廉政署及各機關政風機構與檢察、司法警察機關聯繫作業要點」之規定，「廉政署及各機關政風機構」與「檢察、司法警察機關」之協調聯繫，廉政署於必要時，得邀集相關機關(構)、人員舉行業務聯繫會報(同作業要點第 8 點)。又廉政署及各機關政風機構與檢察、司法警察機關間之協調聯繫，原則應以書面為之(第 7 點前段)，其具體聯繫協調方法，約可整理說明如下：

### I. 主動聯繫協調

廉政署因偵辦貪瀆或相關犯罪案件，而有與該管檢察機關聯繫協調之必要者，由署長指定之人員負責聯繫(第 2 點)。其中，廉政署及各機關政風機構因辦理反貪、防貪事項，需請求檢察機關為相關協助者，得透過各該地區政風業務聯繫協調中心居中協助聯繫(第 3 點)；廉政署及各地區調查組偵辦案件時，得知其他司法警察機關就本案具關連性之犯罪嫌疑人或犯罪事實亦在偵辦中，應即報請法務部派駐本署辦理肅貪業務之檢察官召集本署及相關機關，指揮協調案件偵辦之權責、任務分配或共同偵辦之分工方式(第 4 點第 1 項)。

### II. 被動聯繫協調

即各機關政風機構接獲檢察、司法警察機關為偵辦貪瀆或其他不法案件，需政風機構協助或支援時，應即釐清案情並層報主管機關政風機構後，提供必要之協助(第 5 點前段)。其遇有檢察、司法警察機關請求提供機關公務機密、安全維護等相關資料時，得予必要之協助(第 6 點)。

### 第三節 小結

由上述可知，我國有關廉政業務中關於「公務員貪瀆案件」之處理機制，主要分為「監察審計」與「法務政風」二大體系。

其中，關於監察審計體系而言，其與法務政風體系之調查與檢察體系同，均屬外控機制，且二者為辦理其職掌業務，無論對於外部人民抑或對於內部各機關公務人員，於現行相關法制設計上，均賦予其各自有頗為完整之監察審計調查或司法偵查、起訴職權。就此點而言，或可期盼監察審計體系對於我國推動廉政工作，尤其公務人員貪瀆案件之肅貪工作上，能扮演積極角色與定位。惟實際情形而言，無論監察體系抑或審計體系，絕大部分情形，其職能均集中於對於相關公務人員或各機關追究其行政責任，而少有經由移送檢調偵查方式，追究其貪瀆刑事責任者。此外，雖有因「人民陳訴」而發動其監察審計職權者，然畢竟其在公務員貪瀆案件之處理上，實際上甚少有發揮功能之餘地。

其次，政風體系而言，雖其制度功能與實際運作存有諸多缺失，然截至目前為止，仍為我國公務員貪瀆案件線索之主要來源之提供者。然因政風機構早期制度定位為機關內部幕僚單位(內控機制)之結果，雖其在防貪、肅貪業務上實際扮演重要角色，而實際具有業務單位之性質(外控機制)，但至今依然欠缺與其任務功能相稱之各項職權(尤其對內之行政調查權)，致使其於推動各項防貪、肅貪工作上，仍屢屢力不從心或往往受有多方掣肘。同理，各機關政風機構雖亦同時辦理檢舉業務與協助處理陳情，惟因欠缺適合政風機構經由處理陳情或檢舉案件，以分析評估貪瀆案件線索之統一處理流程，而分由各政風機構各自依職權辦理之結果，衍生無法對檢舉人(包括政風人員)提供適當保密及保護機制之問題，發生有機關外部人民或內部相關公務員之檢舉率偏低，或僅能經由

匿名、或媒體爆料等自保方式檢舉之不正常現象。以上情形，即使在廉政署成立後，雖將原屬業務單位之法務部政風司業務納入廉政署業務中，使成為全國政風業務主管機關，並使各級政風機關得經由與廉政署、檢察機關、司法警察機關聯繫協調方式，得以更為靈活推動處理相關肅貪業務；然各級機關內部所設政風機構，性質上仍屬幕僚機關，欠缺行政調查等相關職權，且無統一符合政風業務需求之處理陳情檢舉機制，對於各級政風機構經由陳情檢舉或主動蒐集事證等方式，查察發現公務員貪瀆案件之線索之功能而言，制度上似仍存有一定侷限與困難。

第三，關於調查機關部分，雖就公務員貪瀆案件之辦理，主要係由調查局下設之廉政處專責辦理，並賦予其相關司法警察(官)之身分與職權。然其貪瀆案件之偵查業務，僅占調查局業務之極少部分，尚難認為調查局為廉政業務之專責機關。故在公務員貪瀆案件業務之處理上，其仍主要扮演作為偵查主體之檢察機關之輔助機關定位與角色。又在相關公務員貪瀆案件線索之查察部分，除因主動調查或他機關移送或交辦或配合調查等情形外，主要仍為經由人民或機關內部公務員之陳情或檢舉而來；為此，調查局並訂有相關處理陳情檢舉之作業流程，以供遵循辦理，此點，與前開政風機構欠缺統一處理檢舉或陳情之相關作業流程者，有所不同。調查局廉政處將陳情案件與檢舉案件二者，一律依同一程序處理，則有再檢討必要。亦即，人民或機關內公務人員對於政風、檢調等機關所為之「陳情案件」與「檢舉案件」，雖均可能提供公務員貪瀆案件之線索，但二者於性質上畢竟存有相當差異。亦即，陳情雖兼有行政違失之舉發之作用(行政程序法§168)，但其主要目的仍多在於尋求權

益之維護，此與檢舉主要在於行政違法或刑事犯罪之舉發者不同；因此，二者業務之相關處理原則與流程，亦未盡相符<sup>72</sup>。

最後，於廉政署成立後，我國相關廉政工作正式有一專責處理機構（業務機關）。廉政署雖納入原屬法務部政風司職掌之政風業務，但其任務功能並不以此為限，尚包括政策規劃、防貪及肅貪等重要廉政業務。因此，本次廉政署之成立，並未取代前開傳統經由政風、調查及檢察體系辦理之廉政工作，而係與上開三機關（構）處於互相競爭又合作之關係。廉政署鑑於上開政風機構之制度功能侷限及各相關機關協調聯繫之相關問題，遂於相關法令中，新設各種配套設計；例如，(1)監督廉政署職權行使公正與透明性之廉政審查委員會；(2)於法制上賦予廉政人員有司法警察(官)之身分，進一步使其司法警察職權及其相關執法流程明確化；(3)引進駐署檢察官制度；(4)明確定位檢舉機制之角色，使其能發揮充分之線索提供功能；以及(5)使廉政署及其所屬各級政風機構與檢察機關、司法警察機關之關係，予以適度法制化，以強化其彼此間制度功能之分工合作與聯繫協調。整體而論，廉政署成立後，配合既有相關政風體系、調查機關及檢察機關之組織功能定位與其自身業務職掌，能否有效推動國家廉政工作，尤其強化公務員貪瀆案件之辦理成效，恐尚有待將來制度實踐結果驗證。

---

<sup>72</sup> 例如，陳情案件未必以保密為必要，且可能因改依訴願或訴訟程序處理，而有公開之必要；於檢舉案件情形，除非檢舉人同意或於極端例外情形因法院審理案件所必要者外，原則均應一律保密。因此，就上開保密之必要性與保密程度而言，陳情與檢舉之處理流程，即有不同設計之必要。



## 第四章 犯罪檢舉人之獎勵與保護

對於犯罪行為或行政不法行為，我國法制多設有各種有關檢舉制度，分別在兩種層面上達到鼓勵檢舉之目的：一是頒發獎金之獎勵制度，例如依據貪污治罪條例制定之獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法、依食品衛生管理法制定之檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法等。另一則是藉由身分保密或保護措施而鼓勵檢舉之保護制度，例如適用於犯罪與流氓案件之證人保護法、適用於禁用農藥偽劣農藥案件之農藥管理法，或是各級行政機關受理檢舉案件之各種行政命令等。總之，不外是藉由獎勵與保護兩種方式，達到鼓勵檢舉不法之目的<sup>1</sup>。以下，從「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」、「貪污治罪條例」及「證人保護法」之規定，檢視我國檢舉犯罪之獎勵、鼓勵與保護制度，隨後藉由近日引起注意之洩露檢舉人資料案件，作為制度運作實踐上之反思。

### 第一節 我國法律對於犯罪檢舉人之獎勵

#### 一、子法之規範範圍問題

比較作為母法之「貪污治罪條例」及作為子法之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」內容，可以發現子法存在超越母法規範範圍之問題。

#### (一)貪污治罪條例之規範範圍

<sup>1</sup> 不過，由於行政單位在實務運作上，未必排斥匿名檢舉或無憑據之檢舉，因此往往造成行政單位人力資源的大量耗費。例如有台北市議員指出，每年平均約有八千到一萬件的違建案是無憑據的烏龍檢舉。詳見：自由時報 2011.05.25.新聞，引自：

<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110525/78/2s4p1.html>，最後拜訪日期：2011.05.26。

從法規名稱與該法第1條立法目的「嚴懲貪污，澄清吏治」而言，貪污治罪條例是以「貪污」作為主要規範對象。然而，就個別規定來看，其內容並不以公務員之貪污行為為限。

貪污治罪條例除於第4至6條處罰公務員貪污行為外，新增的第6條之1為財產來源不明罪、第7條為加重處罰規定、第11條為非貪污性質之行賄罪、第13與14條為庇護或不舉發之瀆職罪、第15條為本法第4至6條之洗錢罪、第16條則為針對本法之誣告罪。因此，貪污治罪條例第18條第1項之規定，應依其所在之法規作體系解釋，所謂「貪污瀆職案件之檢舉人」，應指「貪污治罪條例」所規範之貪污瀆職案件之檢舉人，其範圍應將上述各條犯罪中不具「貪污瀆職」性質之第11條行賄罪、第15條洗錢罪、第16條誣告罪排除在外。

## (二)獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法之適用對象

依「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第4條規定，應給與獎金之「貪污瀆職之罪」包含下列七款：「一、貪污治罪條例第四條至第六條之罪。二、刑法第一百二十一條、第一百二十二條第一項、第二項、第一百二十三條、第一百三十一條第一項之罪。三、公務員假借職務上之權力、機會、方法犯刑法第三百三十九條及第三百三十九條之三之罪。四、懲治走私條例第七條、第九條、第十條之罪。五、毒品危害防制條例第十五條第二項之罪。六、妨害兵役治罪條例第十九條至第二十一條之罪。七、洗錢防制法第十一條第一項之罪」。上述規定除第1款屬於貪污治罪條例所規定之犯罪外，其餘各款得否列在獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法之中，幾乎都有疑問。

### 1. 重複規定

第2款規定之「刑法第一百二十一條、第一百二十二條第一項、第二項、第一百二十三條、第一百三十一條第一項之罪」，其中刑法第121條不違背職務受賄罪、第122條第1項違背職務受賄罪與第131條第1項圖利罪，屬於該條第1款已規定之「貪污治罪條例第四條至第六條之罪」，並無重複規定之必要。

第3款規定之「公務員假借職務上之權力、機會、方法犯刑法第三百三十九條之罪」，即為貪污治罪條例第5條第1項第2款「利用職務上之機會，詐取財物」，亦屬該條第1款已規定之「貪污治罪條例第四條至第六條之罪」，而無重複規定之必要。

第6款規定之妨害兵役治罪條例第20條第1項「辦理兵役人員，對於職務上之行為，要求期約或收受賄賂或其他不正利益者，處三年以上十年以下有期徒刑」，與第2項「辦理兵役人員，對於違背職務上之行為，要求期約或收受賄賂或其他不正利益者，處五年以上有期徒刑」，如果考慮目前「辦理兵役人員」似無不具公務員身分之人，該行為如同上述刑法第121條不違背職務受賄罪、第122條第1項違背職務受賄罪，已屬該條第1款已規定之「貪污治罪條例第四條至第六條之罪」，而無重複規定之必要。

## 2. 非貪污治罪條例之罪

第2款規定之刑法第122條第2項加重違背職務受賄罪、第123條事前受賄罪、及第3款規定之「公務員假借職務上之權力、機會、方法犯刑法第三百三十九條之三之罪」，在貪污治罪條例中，並不存在相對應之犯罪規定。

第4款規定之懲治走私條例第9條「稽徵關員或其他依法令負責檢查人員，明知為走私物品而放行或為之銷售或藏匿者，處七年以上有期徒

刑」，及第10條「公務員、軍人包庇走私者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑」，兩條雖為公務員瀆職犯罪之規定<sup>2</sup>，但在貪污治罪條例中，亦不存在相對應之犯罪規定。

第5款規定之毒品危害防制條例第15條第2項「公務員明知他人犯第四條至第十四條之罪而予以庇護者，處一年以上七年以下有期徒刑」，亦屬貪污治罪條例中不存在對應規定之瀆職犯罪。

第6款規定之妨害兵役治罪條例第19至21條之罪，該法第19條第1項「負有辦理徵集、召集、編組或管理職務之兵役人員，詐取應徵、應召、應受編組或管理者本人或其親屬之財物者，處三年以上十年以下有期徒刑」，在貪污治罪條例中，並不存在相對應之犯罪規定。該法第20條第3項「犯前項之罪，因而為違背職務之行為者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑」，如同上述刑法第122條第2項加重違背職務受賄罪，在貪污治罪條例中，並不存在相對應之犯罪規定。至於該法第21條「（第1項）犯第十九條或前條之罪者，所得財物應予追繳，並依其情節，分別沒收或發還被害人；被害人死亡時，應發還其合法受益人」，「（第2項）前項財物之全部或一部無法追繳時，應追徵其價額或以其財產抵償之」，根本不是構成要件，何罪之有？

### 3. 無關貪污瀆職之罪

第4款規定之懲治走私條例第7條「服務於鐵路、公路、航空、水運或其他供公眾運輸之交通工具人員，明知有走私情事而不通知稽徵官員或其他依法令負責檢查人員者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣

<sup>2</sup> 以刑法分則之章名而言，瀆職罪（刑法第120至134條）係指公務員褻瀆執行職務內容之犯罪，內容包括側重公務員執行職務之廉潔性、公務員執行職務之分際與公務員執行職務之忠誠性。見：甘添貴，刑法各論（下），三民，2010.02.，初版，頁374-375。

由於獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法將「貪污瀆職之罪」並列，其中貪污罪，應指上述涉及公務員執行職務廉潔性之犯罪；至於瀆職罪，則應為有關公務員執行職務之分際與忠誠性之犯罪。

一百五十萬元以下罰金」，其行為人並不以公務員為限，未必涉及瀆職，其本質未必屬於「貪污瀆職之罪」，規定於此，顯有不當。

第7款規定之洗錢防制法第11條第1項之罪，係「有（洗錢防制法）第二條第一款之洗錢行為者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金」，而洗錢防制法第2條第1款則規定「本法所稱洗錢，指下列行為：一、掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者」，行為人並不以公務員為限，其本質已經完全脫離獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法所規定之「貪污瀆職之罪」範疇，將該罪列在「貪污瀆職之罪」之列，立法顯然錯誤。

### （三）小結

經由上述比對，可以發現「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」所獎勵之「貪污瀆職之罪」，除未涵蓋所有貪污治罪條例所規定之「貪污瀆職之罪」外，更大量納入許多並非貪污治罪條例有所規範之「貪污瀆職之罪」，甚至還包含並非「貪污瀆職之罪」乃至於非犯罪，顯然超出母法授權範圍，而有違法問題。不過，暫且不論違法問題，就獎勵檢舉不法、提昇政府廉能的角度，獎勵檢舉的標的應是愈廣愈好。

## 二、子法之適用問題

獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第3條第1項規定「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，給與獎金」，此一規定在適用上可能有下述問題：

### （一）因檢舉而破獲他案

檢舉人所檢舉之案件，經法院判決有罪，始得發放檢舉獎金。因此，檢舉獎金係相應於特定「案件」之鼓勵，所以，給與獎金之範圍，應

依據檢舉「案件」之範圍而定。至於案件之範圍應如何認定，則應比照刑事訴訟法上之「案件」概念認定，而以組成「案件」內容之人（被告）與（犯罪）事實作為判斷標準<sup>3</sup>。因此，被告不同，即為不同案件；被告雖然相同，但是犯罪事實不同時，亦為不同案件。

檢舉人檢舉A貪污，因此發現B貪污並經法院判決有罪，因為並非相同案件，亦即B貪污並非經檢舉人檢舉，所以不得頒發獎金。檢舉人檢舉C貪污，因此發現犯罪事實不同之C包庇之瀆職行為，由於C包庇之瀆職行為與貪污行為並非相同案件，而並未經檢舉人檢舉，因此亦不得頒發獎金。

## （二）先行賄再檢舉受賄

關於檢舉受賄案件，由於最高法院要求相對人須出於行賄之意思，受賄之公務員始構成受賄罪<sup>4</sup>。因此，對於意在檢舉公務員受賄之犯罪，為求人贓俱獲而「虛予交付」之情形，最高法院認為公務員「陷於圈套」而收受所送款項，並不構成受賄罪<sup>5</sup>。

當檢舉人意在檢舉受賄，先向公務員行賄，隨後再檢舉公務員受賄時，由於該公務員受賄並不構成犯罪，因此不應存在「經法院判決有罪」之情形，不符合給與獎金之條件。

## （三）索賄交付後檢舉受賄

相對的，檢舉人因公務員要求而交付賄賂時，則應分別情形討論：

---

<sup>3</sup> 關於案件之概念，以及案件同一性之判斷，參見：林鈺雄，刑事訴訟法（上冊），自版，2003年9月，頁225-226、233-235。

<sup>4</sup> 最高法院27年上字第743號判例「收受賄賂罪以他人有行使賄賂之事實為前提，若他人所交付之物並非本於行賄之意思，則其物即非賄賂，自無收受賄賂可言」。

<sup>5</sup> 最高法院69年台上字第1760號判例「某甲原無交付賄款之意思，其虛予交付，意在檢舉上訴人之犯罪，以求人贓俱獲，既非交付賄賂，則上訴人陷於圈套而收受該所送款項，自亦無從成立收受賄賂罪，僅應就其前階段行為，成立要求賄賂或期約賄賂罪」。

## 1. 索賄無關職務

由於賄賂需為職務行為之對價，無關職務之受賄行為，並無賄賂罪之適用。至多僅得就個案情形，考慮公務員是否使用詐欺或恐嚇方式，論以非「貪污瀆職之罪」之詐欺取財罪或恐嚇取財罪<sup>6</sup>。即便公務員構成詐欺取財或恐嚇取財，由於檢舉人並非檢舉「貪污瀆職之罪」，因此不得依據「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」給與獎金。

## 2. 索賄與職務相關

如果公務員索賄行為與職務相關，可能有下列兩種情形：

### (1) 索賄本身係假借職務上權力

由於公務員假借職務上權力所取財物，涉及使他人心理上發生畏怖之恐嚇行為，而為假借職務上權力恐嚇取財，符合貪污治罪條例第4條第2款「藉勢勒索」之規定<sup>7</sup>，屬於「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」所定之「貪污瀆職之罪」，若「經法院判決有罪」，則應給與檢舉人獎金。

### (2) 索賄作為職務對價

如果公務員索求賄賂不涉及恐嚇或詐欺行為，公務員對於關係職務行為要求不法利益之交付，本已構成要求賄賂之犯罪<sup>8</sup>。檢舉人出於檢舉犯罪之意思而交付賄賂，縱然公務員並不構成受賄罪，但仍論以前階段之要求賄賂罪<sup>9</sup>。由於要求賄賂罪屬於「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」所

<sup>6</sup> 參見最高法院29年上字第3426號判例「刑法第一百二十一條之收受賄賂罪，以公務員或仲裁人對於職務上之行為非法收受報酬為必要，若公務員就非職務之行為取得人民財物而出於恐嚇或詐欺之行為者，則應成立恐嚇或詐欺之罪。」

<sup>7</sup> 參見最高法院22年上字第3981號判例「要求賄賂，係指公務員以關於其職務之行為向他人要索不法利益之交付而言，如藉勢勒索，使他人心理上發生恐怖為其取得財物之手段，即屬假借職務上之權力恐嚇取財，與要求賄賂罪質不同。」

<sup>8</sup> 同前註最高法院22年上字第3981號判例。

<sup>9</sup> 同前註最高法院69年台上字第1760號判例。

定之「貪污瀆職之罪」。若「經法院判決有罪」，則應給與檢舉人獎金。

#### (四)例外不應給予獎金

關於獎金之頒發，獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法分別於第3條規定頒發獎金之基本原則，第7條規定頒發之時間比例與例外。原則上，只要檢舉人提供國家尚未發覺之貪污瀆職犯罪線索，並經法院判決有罪，即可領得獎金。但是，就此兩條規定，可能有下列例外不應領得獎金之情形：

##### 1. 檢舉與有罪判決無關

獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第3條第1項規定，只要是貪污瀆職之罪尚未發覺前，檢舉經法院判決有罪者，即應給與獎金。<sup>10</sup>但是，如果檢舉內容空洞抽象、欠缺具體內容，雖然檢舉確實發生於國家尚未發覺貪污瀆職之前，日後確實經起訴並判決有罪，卻未必應發給獎金。

例如檢舉人表示公務員喝花酒、性交易之證據（例如照片），卻無法陳明由何廠商所提供、作為何種具體職務之對價時，由於內容僅為公務員有失品位之行為，並未涉及「貪污瀆職事實」，根本不存在「貪污瀆職之罪」之檢舉。即便日後檢調機關因此聲請有關人員之監聽，因而發現貪瀆犯罪事證，並經法院判決有罪，仍應認為並不存在「貪污瀆職犯罪之檢舉」，並不符合檢舉貪污瀆職辦法第3條第1項之規定，不得發給獎金。

但是，如果檢舉人在提供上述的照片之外，並表示係由特定廠商提供，可能與該廠商已取得或未來可能取得之某項標案有關時，則因為內容涉及具體職務對價，為「貪污治罪條例第四條至第六條之罪」，屬於

---

<sup>10</sup> 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第3條第1項「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，給與獎金。」



「貪污瀆職之罪」之檢舉。如果日後經起訴並判決有罪，即應依檢舉貪污瀆職辦法第3條第1項之規定，發給獎金。

## 2. 發給獎金卻判決確定無罪

檢舉人於國家尚未發覺貪污之前，提出檢舉，經檢調機關偵查後，發現確有其事，是否即應頒發獎金？此時可能要考慮是否能夠起訴，因為可能無法得到足夠支持有罪判決之證據，甚或內容並非刑法上之犯罪。是否於檢察官起訴即應頒發獎金？此時可能又要考慮法院或許會做出無罪判決。是否要等到法院作出有罪判決？但是考慮到我國的審級制度，又應以哪個審級的判決作為標準呢？如果一律以確定判決為準，在貪污案件往往纏訟多年的現在，恐怕等檢舉人領到獎金時，都早已忘記過去何時曾經提出該案之檢舉。因此，獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第7條第1項本文規定「檢舉貪污瀆職案件，經法院依第四條各款所列之罪判決有罪者，給與獎金三分之一，經法院有罪判決確定後，給與其餘獎金」。

雖然上述規定解決頒發獎金時間的問題，但是並未解決所有的問題。由於法院判決經過不同審級的審判後，可能發生變化，特別是在頒發獎金之後，第三審的最高法院竟然出現無罪判決時，剩下三分之二的獎金固然不得發給，已發給的三分之一獎金，又應否追還呢？

由於檢舉獎金的頒發，是行政機關以鼓勵檢舉的立場所發出；加上檢舉人只是提供線索，並不以參與法庭訴訟程序為必要，更不可能主導訴訟之進行。因此，法院訴訟勝敗的風險，應當由主導法庭訴訟活動的檢察官承擔，而不應歸責於檢舉人。所以，獎金應當在檢調單位認為檢舉人所提供的線索，具有偵查上的價值時，即應全額發給。現行規定將獎金的第一次且部分的發給，取決於法院的有罪判決，對於檢舉人已然相當不利；如果因為院檢雙方的法律見解差異、乃至於個別檢察官的疏

失，甚至想要追回已經發出的獎金，似乎寓有諉責於檢舉人，檢方完全不需要承擔任何責任的想法，並不可取<sup>11</sup>。

### 3. 檢舉人為貪污瀆職之共犯

在檢舉獎金之頒發上，檢舉貪污瀆職辦法第7條第1項但書特別設有例外「但犯罪行為人自首，並檢舉他人共犯貪污瀆職之罪者，不給與獎金。檢舉他人犯貪污瀆職之罪，經查明其為共犯者，亦同」，但書前段之情形較為容易理解，後段規定在解釋上則略有疑義，亦即何謂「共犯」。

如果以體系解釋的立場，並考慮刑法相關文字修正之時間<sup>12</sup>，本條但書「共犯」應包含「正犯與共犯」之型態，甚或解釋為「參與犯」<sup>13</sup>，亦即包含間接正犯、共同正犯、教唆犯、幫助犯等多數人參與犯罪行為之各種態樣。因此，當檢舉人具有「參與犯」之地位時，依據本條但書規定，即不應給與獎金<sup>14</sup>。

因此，以行賄人與受賄人之關係為例，例如於不違背職務之行賄後，行賄人始產生檢舉受賄之意思，檢舉相對人受賄。此時與前述之「先行賄再檢舉受賄」情形不同，由於檢舉人於行賄時，確實是出於行賄之意思，所以相對之受賄公務員仍構成受賄罪。但是，由於行賄之檢舉人

<sup>11</sup> 目前法律僅規定檢舉人誣告他人貪污瀆職經法院判決有罪確定，始得追回已給與的獎金。見獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第7條第3項「給與之獎金，除有第十一條規定情形外，不予追回。」同辦法第11條「檢舉人誣告他人貪污瀆職，經法院判決有罪確定者，由發給獎金機關追回已核發之獎金。（第一項）檢舉人死亡者，向其繼承人追回已核發之獎金。（第二項）」

<sup>12</sup> 刑法於民國94年修正總則第四章之章名，從原本之「共犯」修改為「正犯與共犯」。

<sup>13</sup> 關於參與犯(Beteiligung)，基本概念，見：Wessels/Beulke, AT, 2010, 40.Aufl., Rn.505-507. 國內文獻例見：林山田，刑法通論（下），2008.01.，10版，頁27-35。

<sup>14</sup> 本條但書僅規定「經查明」，就文字規定而言，並不以「經法院判決」為必要。不過，相較於獎金之發給，尚須經法院有罪判決；獎金之不發給，卻以要求較低之「查明」作為要件，立法上未必恰當。

立於相對於受賄公務員之立場，雙方並非皆為行賄或受賄，因此並不具有共同正犯之關係。

過去由於不違背職務之行賄並非犯罪，因此亦不得適用刑法共犯規定之教唆、幫助規定處罰，亦即基於必要共犯之對立犯（對向犯、對合犯）的性質，排斥共犯規定之適用<sup>15</sup>。既然不成立犯罪，即無法符合上述檢舉貪污瀆職辦法第7條第1項但書「共犯」規定。但是，立法院已於民國100年6月三讀通過增訂「不違背職務行賄罪」於貪污治罪條例中，具有對立犯性質之行賄人，不僅構成犯罪，而且具有「不違背職務受賄罪」之「參與犯」性質，而得認為符合上述「共犯」之規定。亦即，不應給與獎金。不過，將「共犯」用語解釋涵蓋「狹義共犯」以外之「廣義共犯」或尚可接受；但是，將「共犯」一詞解釋到更為廣義之「參與犯」概念，在結論上則未必妥當，因此，建議未來在修法時，應當將「共犯」文字予以更明確之限制。

相對的，違背職務之行賄後，行賄人始產生檢舉受賄之意思，並檢舉相對人受賄。則因行賄人本來就構成貪污治罪條例之犯罪（該條例第11條第1項或第3項），而且又與受賄者具有對立犯之關係，而為檢舉貪污瀆職辦法第7條第1項但書之「共犯」，本來就不應給與獎金。

## 第二節 我國法律對於犯罪檢舉人之鼓勵

檢舉人如果不涉及犯罪，獎金得謂為具體有效之獎勵檢舉措施。但是，參與犯罪者——尤其是犯罪核心份子，由於對於犯罪具有較多乃至全面的認知，如果得到參與犯罪者之檢舉，對於犯罪將可產生關鍵性的打擊。所以，讓參與犯罪者願意出面檢舉之法律制度，重要性並不下於藉由獎金獎勵未參與犯罪者之犯罪檢舉。

<sup>15</sup> 詳見：林山田，刑法通論（下），2008.01.，10版，頁153-155。

不過，相較於獎勵未參與犯罪者之檢舉，首先，相較於刑法上鼓勵犯罪行為人放棄犯罪之「中止未遂犯」，重心應當在於刑罰之減免。其次，則應認為參與犯罪者並不適宜領取獎勵檢舉之獎金；否則，先前參與犯罪之檢舉人，隨後卻因為檢舉本身所參與之犯罪而獲得國家之「獎勵」，這份「獎勵」是否變相成為先前參與犯罪之犒賞？甚至使檢舉獎金產生道德風險，變相獎勵人民藉由陷害他人構成犯罪以牟取金錢利益。因此，應認為鼓勵參與犯罪者出面檢舉犯罪，制度上應止於刑罰之減免，而不應透過金錢作為獎勵<sup>16</sup>。

### 一、現行制度之運作

現行「貪污治罪條例」第8條，針對參與貪污犯罪者所為之檢舉，分別設有「自首」與「自白」之減免刑罰規定：「犯第四條至第六條之罪，於犯罪後自首，如有所得並自動繳交全部所得財物者，減輕或免除其刑；因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。（第一項）犯第四條至第六條之罪，在偵查中自白，如有所得並自動繳交全部所得財物者，減輕其刑；因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。（第二項）」

由於貪污犯罪在犯罪對策上，應使犯罪人無法保留犯罪所得之財產利益<sup>17</sup>，所以本條規定對於減免刑罰之條件，增列「如有所得並自動繳交全部所得財物者」，在立法上是恰當的。

---

<sup>16</sup> 現行「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」應即採取此種立場，因此在該辦法第7條第1項但書規定「但犯罪行為人自首，並檢舉他人共犯貪污瀆職之罪者，不給與獎金。檢舉他人犯貪污瀆職之罪，經查明其為共犯者，亦同。」將檢舉獎金之發給，排除參與犯罪者。

此外，如前所述，該但書之「共犯」規定，並不能清楚表達「參與犯罪」之概念，而有修正文字之需要。

<sup>17</sup> 因此，刑法與貪污治罪條例設有沒收、追繳與追徵之制度，確保犯罪行為人無法保有犯罪所得。

## 二、現行制度之不足

雖然「貪污治罪條例」對於參與貪污犯罪者，已經有減免刑罰之「自首」與「自白」制度作為鼓勵檢舉之規定，但是，如果配合其他規定，或是考慮實務運作，則有下列問題：

### (一)實體上之沒收、追繳與追徵

雖然沒收、追繳與追徵是針對貪污犯罪所得，但是，在多數人參與貪污分享利益而無法全數沒收或追繳所得財物之情形，我國法院<sup>18</sup>向來採取「連帶追徵」之立場<sup>19</sup>，亦即每個犯罪參與者均應對於整體犯罪「所得財物」之「全部」負責<sup>20</sup>。因此，縱然參與犯罪者依據「貪污治罪條例」之「自首」與「自白」規定，「自動繳交全部所得財物者」，因而獲得刑罰之減免，卻因最高法院所採取之見解，必須對其超過自己犯罪所得之財產利益負擔「民法概念」之連帶責任，相當不妥而有改善必要。

### (二)程序上之起訴裁量

<sup>18</sup> 最高法院70年台上字第1186號判例「(一)刑法上之收受賄賂罪，以他人有行求賄賂之事實為前提，若他人所交付之物並非基於行賄意思，則其物即非賄賂，自無收受賄賂之可言。故賄賂之不法報酬必須與公務員之職務行為或違背職務行為具有一定之對價關係，苟非關於職務行為或違背職務行為之報酬，即不得謂為賄賂。(二)共同收受之賄賂，沒收追繳均採共犯連帶說，司法院著有院字第二〇二四號解釋可循。上訴人等多人違背職務共同向人索取賄款三千六百元，如應論以因共同受賄而違背職務之罪，縱上訴人僅分得二百元，亦應就賄款全部負連帶責任，殊無僅沒收追徵分得二百元之餘地」。

另見司法院29年院字第2024號解釋「追繳贓款，以屬於公有者為限，私人被勒索之款，如已扣押者，應發還受害人，否則經受害人請求返還，不問其共犯(包括教唆犯、正犯、從犯)。朋分數額之多寡，對於贓款之全部，均負連帶返還之責任，其有未經獲案者，得由到案之他共犯負擔」。

<sup>19</sup> 學說上則有受益追徵、比例追徵、平等追徵等學說，並且一致反對我國實務界所採取之連帶追徵見解，文獻上並指出，我國舊例(7上495、7上515、8上553)曾採學界所支持之受益追徵者。參見：周治平，刑法各論，1968.09，臺初版，頁101。褚劍鴻，刑法分則釋論(上)，台灣商務，2004.02，4次增訂版，頁96。林山田，刑法各罪論(下)，自版，2005.09，修訂5版，頁89-90。甘添貴，刑法各論(下)，三民，2010.02，初版，頁387-388。

<sup>20</sup> 以近年引起矚目之陳前總統涉及之國務機要費案為例，涉案卻成為重要證人之總統府機要科員陳鎮慧(後升任為機要專員)，於第二審判決就共同公務員侵占公有財物罪，皆獲得免除判決，但是就犯罪所得財物，仍需與其他共同正犯「連帶追繳並發還總統府，如全部或一部無法追繳時，應以渠等財產連帶抵償之」，見台灣高等法院98年度矚上重訴字第60號判決。唯同院於民國100年8月底之99年度矚上重更(一)字第3號判決，則宣告撤銷原判決關於共同公務員侵占公有財物罪之部分。

作為「貪污治罪條例」核心犯罪之第4條至第6條，均為得上訴第三審之犯罪，且最低刑度為五年以上有期徒刑，因此，並非檢察官得依據刑事訴訟法第253條或第253條之1所得裁量不起訴或緩起訴之犯罪；同時，「貪污治罪條例」亦未賦與檢察官得為不起訴之權力。因此，縱然參與犯罪者「自首」或「自白」參與貪污犯罪，檢察官仍應依法起訴，但是，法院判決並不受到檢察官與檢舉人之協議或檢察官法律見解（例如法院應為免刑判決而非僅止於減輕其刑）之拘束，檢舉人所獲得之司法判決效果，並未能獲得充分之保障。如果比較有關規定，至少有下列問題：

### 1. 檢察官之起訴裁量權

「貪污治罪條例」雖然並未特別授予檢察官擁有起訴裁量權，但是，由於參與犯罪之檢舉人可能成為其他貪污犯罪者之重要證人，若參考「證人保護法」第14條之規定，該條第2項對於並非適用證人保護法案件之「正犯或共犯」，由於「偵查中供述其犯罪之前手、後手或相關犯罪之網絡，因而使檢察官得以追訴與該犯罪相關之第二條所列刑事案件（即適用證人保護法之案件）之被告者」在一定情況下，檢察官得為不起訴處分；而同條第1項則規定適用證人保護法案件之「被告或犯罪嫌疑人」，「於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。」

該條規定區分是否屬於「適用證人保護法之案件」，並未一律賦與檢察官起訴與否之裁量權。不過，由於貪污案件之行為人，只要「自首」或「自白」即已獲得減免其刑之鼓勵，如果進而符合證人保護法所規定之「於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共

犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者」，是否應考慮在法律效果之減免外，賦與檢察官得為不起訴或緩起訴之裁量權呢？

## 2. 檢舉人保密措施

如前所述，參與貪污犯罪者「自首」或「自白」後，可能成為該犯罪之重要證人；而且，「貪污治罪條例」第4條至第6條之犯罪均為「適用證人保護法之案件」。如果不能對此類檢舉人進行身分保密措施，縱然在法律上獲得減免其刑之寬典，卻未必能有享有減免刑罰之性命。

依據現行法律規定，參與貪污犯罪者「自首」或「自白」後，仍應起訴接受法院審判，並無審理、判決不公開之相關規定，身分必然洩漏。即便日後賦予檢察官擁有不起訴或緩起訴之裁量權，仍應考慮相關配套之身分保密措施，避免參與貪污犯罪者在接受國家刑罰制裁與維繫本身性命之間，產生難以抉擇之困境。

## 三、現行制度之改善

基於以上說明，對於鼓勵參與貪污犯罪出面檢舉犯罪之規定，我國相關法律似宜考慮以下方向：

### (一) 受益追徵應予明文規定

對於追徵數額之認定，在最高法院已經著有判例之情況下，與其期待我國最高法院推翻採行多年之法律見解，不如直接透過法律文字規定，限制最高法院判例見解之適用。

由於符合貪污治罪條例第8條自首、自白減免其刑之規定者，均已「自動繳交全部所得財物」，故建議於該條增訂「不得就其財產再為追徵」之規定。

## (二)授與檢察官起訴裁量權

我國刑事訴訟法採取起訴法定原則之立法，在欠缺法律創設例外之情況下，檢察官對於參與貪污犯罪者並無不起訴或緩起訴之裁量權。

但是，對於符合貪污治罪條例第8條自首、自白之規定，已經獲得減免其刑之寬典者，應考慮模仿證人保護法之規定，於該條增訂符合一定條件，檢察官即得不起訴或緩起訴之起訴裁量權規定。

## (三)特別保密措施

參與貪污犯罪者，依據現行法應起訴接受審判，但是，針對有需要保障人身安全之檢舉者，則應考慮保密措施。日後，如果對於貪污案件賦與檢察官不起訴裁量權時，亦應考慮如何就不起訴處分書或緩起訴處分書為保密之記載。

### 第三節 我國法律對於犯罪檢舉人之保護

相對於獎勵檢舉犯罪之規定，我國對於檢舉人之保護，則設有一般性之規定於證人保護法。此外，個別行政機關對於檢舉不法，則有法規命令性質的辦法(參見附件一)或行政命令性質之處理要點、注意事項等規定。但是，相對於證人保護法之規定，行政機關對於檢舉人之保護，僅侷限於身分保密措施或必要時洽請當地警察機關提供保護而已。以下整理並檢視證人保護法有關檢舉人之保護規定。

#### 一、作為證人之檢舉人

依證人保護法第3條之規定，如果檢舉人「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」，即得成為該法所保護之證人。依證人保護法之規定，受保護之證人得享有以下權利：

### (一)保護措施

依證人保護法第11至13條之規定，受到身分保密之保護、隨身人身安全之保護、生活安置或協助轉業等保護措施<sup>21</sup>。此外，於同法第16條設有處罰洩漏保密資訊之刑罰規定；第17條設有處罰違反接近證人之刑罰規定；第18條設有加重處罰妨害或報復作證而實施犯罪行為之規定。

### (二)免責優待

依證人保護法第14條之規定，若證人符合法定要件時，得享有減輕或免除其刑，乃至檢察官不起訴處分之優待。

## 二、非證人之檢舉人

如果檢舉人不願成為證人，或不符合證人保護法第3條之規定時，雖然不能成為證人保護法所保護之證人，但是，仍然具有檢舉人之身分。依證人保護法第15條第1項之規定「檢舉人、告發人、告訴人或被害人具有保護必要時，準用保護證人之規定」。

## 三、檢舉人保護之實踐問題

保護檢舉人之最佳方式，就是讓人以為該案件根本沒有檢舉人。因此，法律制度上雖然設計有保護證人或檢舉人之制度，但是在實務運作

<sup>21</sup> 美國證人保護計畫之主要內容，包括證人身分保密（評估有無公布必要）、證人之監護、被害賠償、解決未清償債務、簽立協議備忘錄等。關於美國證人保護制度，詳見：周文勇，美國抗制組織犯罪兩大利器—證人保護及監聽，刑事科學，第39期，1995.03.，頁97-100。關於美國證人身分保密制度之演進，並參閱：田中開，證人の保護，法學教室，No.279，2003.12.，頁93-96。德國法的動向，詳見：王皇玉，德國刑事訴訟法上關於「證人保護」之立法動向，月旦法學，第53期，1990.10.，頁192-197。美國、德國法制與我國法制之比較，詳見：洪宜和，窩裡反證人保護法制之觀察與比較，軍法專刊，第50卷第3期，2004.03.，頁20-37。

上，往往在偵辦技術上使用其他方法，例如蒐集其他有力證物，讓檢舉人不需要在訴訟程序出現，即可讓檢舉人置身於案件外，而達到保護檢舉人之目標。換言之，檢舉只是偵查的開始，檢舉人資訊不列入偵查卷中。

相對的，如果使用保護證人或檢舉人之法定措施，除身分保密之外，制度上反而存在實踐上之疑慮：

### (一)核定與執行之落差

證人保護法第6條規定檢察官或法院擁有核發證人保護書之權限，同法第8條則規定證人保護書由檢察官、法院、司法警察機關或其他執行保護機關執行。證人保護法施行細則第14條規定：「（第一項）檢察官或法院依本法第八條第一項、第二項規定核發證人保護書，以發交承辦該案之司法警察機關為原則。但必要時，得自行或發交其他執行保護機關執行。（第二項）前項執行保護之機關如無法執行或執行確有困難者，應即陳報檢察官或法院另行指定或協調其他機關協助」，同細則第20條規定：「（第一項）司法警察機關對安置機關應為必要之協助。（第二項）法院或檢察官核發短期生活安置之保護書時，並應載明安置機關名稱及生活安置之內容」。從上可以發現，司法警察機關應當是主要執行機關，而且也預期個案在執行上可能會有無法執行或難以執行之狀況。

對照證人保護法所規定之三類保護措施，如果保護措施之內容為同法第11條所定之身分保密措施，執行上應較無困難。但是，如果是同法第12條由司法警察機關派員執行隨身保護人身安全措施、第13條指定安置機關執行短期生活安置、協助轉業、給予生活照料，可能將面臨司法警察機關是否有足夠警力執行、安置機關是否在經費與人力上能夠承擔；法院與檢察官在無法執行或執行有困難時，如何指定或協調其他機關

協助等現實上難以運作之問題<sup>22</sup>。實務界人士認為警察欠缺足夠的人力執行此項工作，因為各類問題都要找警察，如家暴、性侵、兒福、校安、環保等，都需要警察配合執行。

## (二) 準用問題

其次，證人保護法第15條第1項規定檢舉人有保護必要時，準用保護證人之規定。所謂「準用」係指立法者為避免法律條文之重複而謀立法之便宜起見，特將某種事項明定準用其類似事項已有之規定，惟準用並非對於準用規定完全適用，而應依事項之性質而為變通之適用<sup>23</sup>。所以，依據「準用」之概念，檢舉人當然無須具備證人保護法第3條所定「證人」之要件。不過，應當如何準用證人保護法之規定，特別是有關證人保護書之核發、各種保護措施，乃至於有關保護措施之刑罰規定等，在法律規定過於簡陋之狀況下，留下相當大的解釋空間，可能導致該項規定成為具文。相對的，人口販運防制法第23條規定：「（第一項）人口販運被害人於檢察官偵查中或法院審理時到場作證，陳述自己見聞之犯罪或事證，並依法接受對質及詰問，除依本法相關規定保護外，其不符證人保護法規定者，得準用證人保護法第四條至第十四條、第二十條及第二十一條規定。（第二項）人口販運犯罪案件之檢舉人、告發人、告訴人或被害人，經檢察官或法官認有保護之必要者，準用證人保護法第四條至第十四條、第十五條第二項、第二十條及第二十一條規定」，反而有較清楚明確的規定。

<sup>22</sup> 相對於我國核准證人保護之權限，歸屬於任何法官與檢察官，美國法則是歸屬聯邦檢察總長(司法部長)，層級與權力相去甚遠。

<sup>23</sup> 鄭玉波、黃宗樂，法學緒論，三民，2008.03.，修訂16版4刷，頁77-78。

## 第四節 制度運作之實踐：以臺北地方法院99年度易字第3759號判決為例

獎金固然是鼓勵檢舉之誘因，但是國家機關如果無法保障檢舉人之生命、身體安全，將使人民因擔心人身安全而無檢舉不法意願。例如去年傳出因法官之疏失<sup>24</sup>，使被告得以知悉檢舉人而對檢舉人進行報復，除檢舉人遭到毆打外，妻子因壓力罹患憂鬱症，曾在路邊割腕自殺，5歲女兒曾被帶走「吃早餐」，甚至連妻子娘家都遭殃<sup>25</sup>。可見保護措施之重要性，以及疏於保護後果之嚴重性。以下即以本案為例<sup>26</sup>，整理案件事實與判決理由，檢視判決理由以及依據該判決可能衍生之問題：

### 一、事實摘要

檢舉人兩度前往行政院海岸巡防署北部地區巡防局基隆機動查緝隊，檢舉被告涉嫌種植及販賣第二級毒品大麻，檢舉人並表示為保障自己人身安全，其身分絕對不能曝光，否則恐遭報復。查緝員遂對檢舉人製作匿名檢舉筆錄，另製作真實姓名對照表，再將該對照表裝入信封並黏貼彌封，於信封上記載「真實姓名對照表」，將信封附於上開檢舉筆錄之後。日後，基隆機動查緝隊承辦人員檢附上開檢舉筆錄，報請檢察官許可後，向臺北地院聲請核發搜索票。

法官於核發搜索票時，開啟密封之檢舉人真實姓名對照表，許可該搜索票之聲請後，未再行密封即將聲搜案卷交予不知情之書記官。該案日後經檢察官起訴，由書記官將該聲搜卷交給承審案件之書記官，隨後

<sup>24</sup> 有媒體指出，該法官曾傳訊女性祕密證人和4名販毒主嫌當庭對質，嚇得祕密證人當場翻供，心理受創。參見：[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/33046032/IssueID/20101218](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33046032/IssueID/20101218)，瀏覽日期：2011.05.29。

<sup>25</sup> 事件詳細內容，參見：[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/33045752/IssueID/20101218](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33045752/IssueID/20101218)、[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/33045763/IssueID/20101218](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33045763/IssueID/20101218)，瀏覽日期：2011.05.29。

<sup>26</sup> 臺灣臺北地方法院99年度易字第3759號刑事判決。

即將該卷併入審理案件卷內。律師閱卷影印資料，將該真實姓名對照表一併影印，並將卷宗內容全部影印給當事人，因此使當事人知悉檢舉人，並對檢舉人進行報復。

## 二、判決理由整理

對於檢察官主張法官應論以刑法第132條第2項過失洩漏國防以外秘密罪，第一審法院認為：

(一)刑法第132條係以應秘密之文書、圖畫、消息或物品為其客體，本件關鍵在於本件檢舉人之真實姓名對照表是否屬於「依法應秘密之文書」？該真實姓名對照表對審理中該案之辯護人律師與被告而言，是否為有權要求閱覽之文書，而非屬審理中秘密之範疇？

(二)就刑事訴訟中秘密檢舉人、秘密證人之地位，與被告之地位言：

1. 憲法之實質正當法律程序：案件起訴進入審理後，於審理程序中，國家固然對於檢舉人於程序中為犯罪事實之指證，而使其自身生命、身體、財產陷於危險之境，存有公益上保護義務；惟除此外，因此階段之司法程序以確定國家刑罰權對特定被告之有無、及範圍為核心，因國家刑罰權之行使，將對被告之自由、生命、財產產生直接不利益之剝奪。為使衡平上開檢舉證人、被告二方之權益，是以：按憲法第8條第1項規定：「非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之」，其「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，均須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第23條所定相關之條件。前述實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，就程序法而言，如犯罪嫌疑人除現行犯外，其逮捕應踐行必要之司法程序、被告自白須出於自由意志、犯罪事實應

依證據認定、同一行為不得重覆處罰、當事人有與證人對質或詰問證人之權利、審判與檢察之分離、審判過程以公開為原則及對裁判不服提供審級救濟等。

2. 被告辯護權之行使：刑事訴訟法第33條第1項定「辯護人於審判中得檢閱卷宗及證物」，此閱卷權保障被告於審判階段獲悉充分資訊並得據以調整辯護方向，乃對被告最為重要之辯護權利，為刑事被告訴訟權之保障內涵之一。是以對閱卷權之限制，即屬對被告訴訟權之限制，參諸前揭說明，審判中屬辯護人不得檢閱之「秘密」，即屬對被告訴訟權之限制，此種限制即須合乎憲法第23條之規定，應以法律定之，換言之，倘無法律規定外，實無「蓋與國家政務或事務上具有利害關係而應保守之秘密，即為法官應保守之秘密，而不得供辯護人檢閱」之概念。
3. 關於搜索程序文件之閱卷：就搜索我國係採相對法官保留之立法，除有緊急搜索、附帶搜索或逕行搜索之法定情形外，搜索係由檢察官聲請，而須經客觀、獨立行使職權之法官審查後核發，是相關聲請搜索票之相關文書、法官可得審理之搜索文件、法官審理搜索之過程等，即為因搜索而得之證據其證據能力有無之關鍵。本件北區巡防局基隆機動查緝隊因檢舉人所檢舉之事實，認有搜索之必要，報請檢察官許可後，向該管法院聲請核發搜索票，並據搜索所得、及延伸之毒品、現場搜索照片、鑑定書、當場查獲時被告之供述等，為本件之全部證據，故搜索雖為偵查行為中所為強制措施之一，但因該案之搜索實為該審理案件之核心，倘本件搜索不合法，因此所延伸之全部訴訟證據資料將因「毒樹毒果理論」全部遭受污染，恐不得為本件之證據。故本件檢舉已非單純之毒品案件檢舉程序，縱於系爭審理案件起訴書中並未將檢舉人列為證人證據，惟因搜索之實質審查必要，檢舉人身分

是否有警方捏造之可能（實務上存有前案），亦需接受辯護人、當事人之審查，亦屬應給予閱卷之範圍。公訴人稱：檢舉人並非系爭審理案件之證人，故不屬該案證據資料等語，顯有誤會。

4. 證人保護與閱卷權之關係：為保護證人（在庭指證犯罪事實之危險避難），不能剝奪刑事訴訟法賦予被告之閱卷（對於被告對質詰問權之先行），協調被告之訴訟閱卷權及秘密證人保護之協調，此即為證人保護法之立法理由。故在保障被告訴訟權下，檢舉人之身分、訴訟之資料，亦以交付被告閱覽為原則，例外為各種「保護證人」，允許僅在踐行證人保護法之相關程序後，方得為被告閱覽權等訴訟權之部分限制。
5. 就證人保護法之相關規定檢視本案：本件檢舉人直到辯護人閱卷前，均「不願到場作證」，與證人保護法第3條之規定不合，而無該法之適用。迄本件審理終結，本件承辦檢察官或前開聲搜案件、審理案件中相關執行職務檢察官，均未依證人保護法第4條發動證人保護制度。就本件聲搜案件之整卷以觀，檢舉人之筆錄、真實姓名對照表均未依據證人保護法之規定另行製作卷面封存檢舉人之身分資料，是偵查卷檢送本院之相關程序亦與證人保護法之規定不合。

由本件相關卷宗可知，檢舉人並非證人保護法中應予保護之證人，與檢舉人真實身分相關資料，包含檢舉人之真實姓名對照表，既為本件重要證據「毒品」之搜索泉源合法性之審查核心，自難僅以行政院海岸巡防署北部地區巡防局基隆機動查緝隊之查緝員一人之認定即拒絕交付真實姓名對照表，而不供本案辯護人、當事人閱覽。

(三)得否依據毒品危害防制條例施行細則<sup>27</sup>、法院刑事案件檢舉人身分保密作業要點<sup>28</sup>作為「依法應秘密之文書」之依據：

對於檢方主張本件真實姓名對照表為秘密文書之法律依據，第一審法院認為依毒品危害防制條例施行細則第8條條文之文義解釋，具保守檢舉人秘密者，係「各查緝機關、單位」，於實際受理毒品案件檢舉之際，應行保密義務。復就由該施行細則之規定體系內容觀之，條文內容屬查緝機關、單位在受理毒品案件之檢舉時，應如何執行法律之細節性、技術性事項，故該事項得由主管機關發布命令為必要之規範，故其規範者，係「受理毒品案件檢舉之辦理機關、單位」，為一般之偵查、或行政調查機關、單位，並不包含司法機關於審理時之合理、必要之使用。

藉由限制被告、辯護人之閱卷權，可達其剝奪訴訟資料之取得親近可能，進而實質妨害被告之攻擊防禦，此即雷同85年12月31日修正前之檢肅流氓條例第12條規定「警察機關及法院受理流氓案件，如檢舉人、被害人或證人要求保密姓名、身分者，應以秘密證人之方式個別訊問之；其傳訊及筆錄、文書之製作，均以代號代替真實姓名、身分，不得洩漏秘密證人之姓名、身分。被移送裁定人及其選任之律師不得要求與秘密證人對質或詰問。」該規定縱使以法律規定，仍因剝奪被告對質詰問之訴訟權，而經司法院大法官會議釋字第382號解釋認定違反憲法第8條，宣告違憲。

<sup>27</sup> 毒品危害防制條例施行細則第8條「各查緝機關、單位受理毒品案件之檢舉時，應迅即調查，依法辦理，對檢舉人之姓名應絕對保守秘密，並切實保障其安全。」

<sup>28</sup> 法院刑事案件檢舉人身分保密作業要點第2點「對於依法令應保密身分之檢舉人，其真實姓名、性別及其他足資識別檢舉人身分之消息、物品（例如：照片）等資料應予保密，並於卷面上為適當之註記。偵查卷已密封而載有上開身分資料之發書、筆錄或其他文書，應妥適保管，啟封閱畢後，應另加封套密封，並由啟封者在密封套彌封處簽名或蓋章及註明彌封日期.....」、第4點「法院受理閱卷之聲請時，書記官於給閱前應詳細檢查卷正是否已依本要點採取適當之保密措施，並以適當之方式，例如事先抽出應保密資料或指定專人會同閱卷等，避免應保密之資料於閱卷時不當揭露」。



毒品危害防制條例施行細則為法務部及行政院衛生署依毒品危害防制條例第34條規定擬訂後，報請行政院核定，屬授權命令之一，惟該授權母法中僅毒品危害防制條例第32條提及有關檢舉人之「獎勵制度」，並無任何有關被告於刑事訴訟中仍對被告保密檢舉人身分而限制審理中案件被告閱卷之授權規定。

又法院刑事案件檢舉人身分保密作業要點其法位階亦為內部一般行政職權命令，並無對外之法效果，更非屬憲法第23條所指得限制人民訴訟權限之「法律或法規命令」。倘欲藉此二條文之結合，實質進行限制人民憲法保障之被告訴訟權，將導致此毒品危害防制條例施行細則規定超越授權母法或違反授權明確性原則；而法院刑事案件檢舉人身分保密作業要點之位階亦非可合法限制被告憲法權利之「法律、法規授權命令」，亦屬違反法律保留原則。所以，就被告訴訟權之憲法保障位階而言，自無藉由上開規定限制被告訴訟權之餘地。

**(四)得否依據法院辦理偵查中聲請搜索票案件作業流程參考資料作為「依法應秘密之文書」之依據<sup>29</sup>：**

法院辦理偵查中聲請搜索票案件作業流程參考資料為司法行政規則，係以偵查秘密不公開為立法目的，而規範「偵查階段卷宗」應以密件處理，其規範標的亦以「尚於偵查中卷宗、而有偵查不公開目的」之資料為限。本案於法官核准發予搜索票後，即將該卷交由書記官保管，而於案經起訴後始併卷交予承辦審判庭書記官。於起訴前之保管期間，未有他人閱覽該卷等事實，所以被告法官就系爭聲搜卷宗雖未為彌封，但並無積極證據顯示已經洩漏系爭卷宗，故亦未與上開司法行政規則有違

<sup>29</sup> 法院辦理偵查中聲請搜索票案件作業流程參考資料第9點規定：「偵查中搜索案件之收案、分案、抗告或歸檔送卷等，因可能仍在偵查階段，檢察官、司法警察官仍可再對被告或犯罪嫌疑人之身體、物件、電磁紀錄及住宅或其他處所聲請搜索，因此送卷時，卷宗應以密件處理，承辦人員及經手人員均應依法保守秘密，如有洩漏情事，應依法負刑事或行政責任。」

。因此，第一審法院基於上述理由認為真實姓名年籍對照表並非依法於審理中禁止閱卷之對象，於審理中有交付辯護人或當事人閱覽之義務，所以對該案審理中之辯護人、當事人並非「秘密」，而與刑法第132條第2項過失洩漏國防以外秘密罪之構成要件不合，依法應為無罪之諭知。

### 三、判決理由之疑義

本案判決得從兩個角度觀察檢討，一是假定本案判決理由正確下之推論，另一則是檢視判決理由本身是否恰當。

#### (一)依判決理由之推論問題

如果認為本案判決理由正確，亦即基於憲法實質正當法律程序之要求，從保障被告辯護權之立場來看，唯有符合證人保護之例外，始得限制被告之閱卷權。毒品危害防制條例施行細則僅規範「受理毒品案件檢舉之辦理機關、單位」，而不及於司法機關；法院辦理偵查中聲請搜索票案件作業流程參考資料則是規範「偵查階段卷宗」之處理；法院刑事案件檢舉人身分保密作業要點則是不具對外法律效果之行政職權命令，並非限制人民訴訟權限之「法律或法規命令」。所以檢舉人真實姓名對照表，在法院審理時，並不屬於「依法應秘密之文書」，法院更有交付辯護人或當事人閱覽之義務。

依據上述結論，不難發現法院審理前之所有保密工作皆屬徒勞。被檢舉人經檢察官起訴犯罪後，即可透過閱卷權之行使，知悉檢舉人之身分；即使法院繼續維持真實姓名對照表密封狀態，被告與辯護人均有權利要求法院開啟密封，使其知悉其內容。除證人保護法外，法院審判過程似乎完全不受任何保密規定之限制，而應滿足被告探知內容之要求。如此結論，似乎過度偏袒被告利益。

## (二)判決理由本身之疑問

本案判決從法源關係檢驗毒品危害防制條例施行細則，從法規性質探討法院辦理偵查中聲請搜索票案件作業流程參考資料、法院刑事案件檢舉人身分保密作業要點，主張檢舉人真實姓名對照表，並非「依法應秘密之文書」，相當值得參考。

不過，本案判決從「毒樹毒果理論」立論，基於搜索之實質審查必要，認為檢舉人身分需接受辯護人、當事人之審查，而屬應給予閱卷之範圍，則不無疑問。因為有令狀之搜索需經由法院審查，當法院裁定准許搜索後，依刑事訴訟法第404條但書之規定，得提出抗告。檢舉人資料屬於法院審酌是否核發搜索票之程序問題，法院審查核發搜索票之程序本身，得否成為日後法院審判時審理之對象？得否為審判中當事人或辯護人審查之對象？此觀點在實質上似乎開啟第二次抗告機會，而不無疑義。如果考慮「毒樹毒果理論」，法院與當事人所得審查者，應為令狀搜索未經法院核發搜索票、搜索程序之執行不符合搜索票之記載等，而與已經不得提出抗告救濟之法院審查核發過程無關。法院提供當事人此項無關本案之資料，甚至認為屬於閱卷權之範圍，似屬不當。

## 第五節 小結

鼓勵檢舉不法，獎勵與保護都屬重要之手段。僅有獎勵而不見保護，檢舉人不會干冒生命危險去取得獎賞；僅有保護而缺乏獎賞，對許多檢舉人而言缺乏誘因。二者雙管齊下，才能見到成效，特別是對重大犯罪的檢舉。

不過，就目前制度而言，作為獎賞之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，規範內容遠超過母法「貪污治罪條例」之範圍而有所不當。如果有

關單位認為需要一部可以涵蓋多數犯罪之獎勵規定，乃至於一般性之獎勵規定，或許應考慮另行制定一般性之規範，而非全部塞入源自「貪污治罪條例」之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」。

至於保護制度方面，目前雖然存在一般性之「證人保護法」，不過其保護措施內容可能超過法院或檢察官所得操控運作之範圍，而有難以實踐之問題。至於實務運作上，雖多將檢舉人隱藏在案件背後，避免檢舉人在審判過程出現，但是目前第一審法院判決卻認為基於被告辯護權之保障，只要檢舉人與偵查程序中強制處分權之發動有關，基於搜索之實質審查必要，應使當事人得知檢舉人之身分；如果考慮證人保護法中，證人以外之準用規定，內容空洞形同具文之狀況，檢舉人之保護似成空談。即便檢舉人受到證人保護法之保護，但是只要知道未來在審判時，秘密證人將面對與被告當庭對質之壓力，檢舉不法之意願恐怕不高。如何填補制度上闕漏所生實務的困境，是當務之急。

## 第五章 美、日、德鼓勵保護檢舉制度介紹

為鼓勵組織內部成員或一般人民為公共利益揭弊 (whistleblowing)/公益揭發(public interests disclosure)並加以保護，作為治理公、私部門腐化及不法問題，自 1989 年美國制定「揭弊者 (公務員)保護法」(Whistleblower Protection Act)以來，許多英語系國家陸續制定相關法律，日本亦於 2004 年制定「公益通報者保護法」(日文) (Whistleblower Protection Act)，德國對此一議題比較保守；另外，證人保護部分，美、德兩國有特別立法，而日本則無，散見於憲法及刑事訴訟法之相關條文中。以下就簡要介紹美、日、德三國的發展情形及比較。

### 第一節 美國

#### 一、一般情況(以環境領域法律簡要說明)

美國國會及州議會將揭弊視為反貪腐、濫權、不法的工具<sup>1</sup>，聯邦及五十個州皆有嚴謹不一的保護揭弊者法律<sup>2</sup>。美國聯邦政府自 1970 年代以來，即持續立(修)法鼓勵、保護揭弊的組織成員(含私部門成員)，進而保護公共利益<sup>3</sup>。但鼓勵公、私部門組織員工舉發雇主或管理者弊端行為之立法，可回溯至 1863 年「聯邦詐欺求償法」(Federal False Claims Act)<sup>4</sup>。近期比較受關注的立法，當屬公共財政領域的 2002 年沙賓法

<sup>1</sup> 參見 Callahan, et al., 2004:80.

<sup>2</sup> 參見 Callahan & Dworkin, 2000:100.

<sup>3</sup> 參見 Johnson, 2003: 3; Lofgren, 1993:319-320; Glazer & Glazer, 1989:63-68; Vaughn, 1982: 617-618.

<sup>4</sup> 該法授權公民以聯邦名義，向聯邦法院控告任何詐欺聯邦政府之弊端行為，勝訴者有權請求罰款金額總數之二分之一及訴訟支出，此類訴訟稱為公私共分罰款之訴 (qui tam action)。其後在新政及二次大戰期間，許多公民僅根據公開報導或犯罪起訴資訊即提出訴訟，因此 1943 年修法要求聯邦法院駁回僅憑政府資訊或公開報導提出之訴訟，並要求提出訴訟者將訴訟狀一併送達聯邦政府，聯邦政府有六十天時間考慮是否要接管該項訴訟。如政府決定接管，勝訴時，提出訴訟者仍可獲得罰款金額之 10%，如政府不接管，則可獲得罰款金額之 25%。1986 年修法增訂反報復條

(Sarbanes-Oxley Act)。在公務員部分，1978 年文官制度改革法(Civil Service Reform Act) 建立保護揭弊公務員的基本、專責性架構與法制，明文禁止政府機關對依法揭弊公務員為報復性人事處分，以鼓勵公務員舉發政府違法、浪費及貪腐情事，並建立類似監察使的單位--特別檢察官辦公室 (Office of the Special Counsel) --擔負保護揭弊公務員之職責。

在聯邦層次，飛航安全、銀行金融改革、民權、受僱員工退休所得保障、公平勞動、海事、農業、工礦、職業安全及衛生、交通、軍事、公務員等領域法律均訂有揭發保護的規定(儘管規定並不相同，成效亦有待檢驗)。以飛航安全法律為例，2000 年 4 月 5 日柯林頓(William J. Clinton)總統簽署「21 世紀航空投資暨改革法」(Aviation Investment and Reform Act)增訂揭弊者保護<sup>5</sup>，禁止航空運輸業者及其承包商、轉包商對向雇主或聯邦政府揭發危及航空安全資訊的員工為免職或其他僱用上的差別待遇。受保護的揭發包括有關違反或涉嫌違反聯邦航空總署(Federal Aviation administration)命令、法規或標準，或其他聯邦航空運輸安全法令規定之資訊揭發。國會在通過立法時確認，空服員或其他航空從業員工處於辨識安全法令是否被違反的最佳地位，是確保飛航安全的關鍵環節，其揭發危及安全事項，是在履行重要的公共服務。「21 世紀航空投資暨改革法」仿環境及核能領域揭弊保護法律規定，受報復的揭弊員工得在報復行為發生 90 天內向勞工部提起申訴。以下以環境領域法律簡要說明。

---

款，禁止雇主歧視揭弊者，受報復者可向聯邦地區法院提出民事訴訟，勝訴者可獲得復職，補發加計利息之兩倍薪水，獲得特別之損害補償及包括律師費在內的合理訴訟成本 (Kohn, 2001: 203-224)。

<sup>5</sup> 49 U.S.C. § 42121 (Protection of employees providing air safety information).

1972 至 1982 年間，國會修正通過「安全飲用水法」(Safe Drinking Water Act)<sup>6</sup>、「空氣清淨法」(Clean Air Act)<sup>7</sup>、「能源重整法」(Energy Reorganization Act)<sup>8</sup>、「環境照顧補償與責任法」(Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)<sup>9</sup>、「有毒物質控制法」(Toxic Substance Control Act)<sup>10</sup>、「固體廢棄物清理法」(Solid Waste Disposal Act, otherwise known as Resource Conservation and Recovery Act)<sup>11</sup>、「水污染控制法」(Water Pollution Control Act)<sup>12</sup>，增訂保護向政府主管機關舉發違反環境或核能安全法令情事的組織員工(employee)，受保護對象幾乎含括整個美國公、私部門的勞動生產力。水污染控制法(Water Pollution Control Act)的保護規定最早通過，其他六個法令都是師法該法的規定。因揭發違法而受脅迫、騷擾、被列入黑名單、或受歧視報復的員工，可以向勞工部提出申訴，勝訴者，可以獲得復職、補發薪資、財產及精神損害賠償、其他可以緩和報復損害的必要救濟、及償還訴訟費用等。

水污染控制法規定及向勞工部的申訴情形如下：任何人不得或促成對違法情事告發、提出告訴或作證之員工或其授權代理人為開除或其他歧視作為。員工如認為其被開除或歧視係因告發、提起訴訟或作證而起者，得於報復情事發生後 30 天內，以書面向勞工部提出申訴。申訴案件由勞工部所屬「職業安全及衛生局」(Occupational Safety and Health Administration)審理。核能安全領域申訴期限為 180 天，否則將罹於時效而被駁回。但極少數情況下，可基於公平性要求而展延。「職業安全

<sup>6</sup> 42 U.S.C. § 300j-9 (General provisions).

<sup>7</sup> 42 U.S.C. § 7622 (Employee protection).

<sup>8</sup> 42 U.S.C. § 5851 (Employee protection).

<sup>9</sup> 42 U.S.C. § 9610 (Employee protection).

<sup>10</sup> 15 U.S.C. § 2622 (Employee protection).

<sup>11</sup> 42 U.S.C. § 6971 (Employee protection).

<sup>12</sup> 33 U.S.C. § 1367 (Employee protection).

及衛生局」在收到申訴後，有 30 天的調查期。若該局未進行調查、或在完成調查前以不當理由駁回申訴，行政法法官得將案件發回重行調查。再者，若未在合理時間內完成調查，當事人得推定否決(constructive deny)而要求聽證。

在完成調查後，「職業安全及衛生局」必須決定員工的申訴是否成立並發布正式決定。對於「職業安全及衛生局」的決定，員工只有 5 天的時間決定是否要提出申訴，如果未於法定時間提出或收到，則「職業安全及衛生局」的決定即為最終決定。申訴向勞工部首席行政法法官(Chief ALJ)提出，限以傳真、電報、親自遞送或快遞(next-day delivery)方式提出；如要舉行聽證，則須一併提出聽證申請。聽證前的調查證據是訴訟程序中讓申訴員工獲得雇主所主張的證據，及協助申訴員工證明雇主的歧視動機與異常對待(disparate treatment) 不可或缺的程序。對於申訴案的調查，勞工部沒有簽發傳票的權力，但有權要求當事人提出人/物證、及回應調查證據的申請，也有權懲罰濫用調查證據權利者。此外，根據資訊自由法的規定，當事人有權申請取得初步調查報告。

申訴案件由勞工部的行政法法官依行政程序法所定正式裁決程序進行聽證，這是一個仿司法化的程序，但不及法院程序正式。原則上，行政法法官應於聽證結束後 20 天內，根據聽證記錄作出法律與事實的認定及建議性決定。對於行政法法官的建議性決定，當事人得向勞工部「行政審查委員會」請求審查。如果勞工部認定員工受到差別對待，勞工部得採取優惠性作為(affirmative action)以緩和雇主違法所帶來的損害，包括回復原職或相當職位(如果員工有意願)、賠償(含補發薪資)、僱用條件、特權、訴訟費用等。不服勞工部「行政審查委員會」終局決定的當事人，得在 60 天內再向聯邦巡迴上訴提出審查，並依行政程序法



(5 USC §701-706)所定標準進行審查，即是否無實質證據的支持、有無專擅、恣意、濫權、或其他違法情事。

如果員工未依雇主或其代表人的指示作為、或蓄意(deliberately)造成違法，勞工部必須駁回員工的申訴。雇主主張員工係故意作為（稱為抗辯，affirmative defense），必須以優勢證據證明員工之「故意」(willfulness)。雇主要達到此一難度甚高的舉證標準，必須證明：(1)該員工之作為並非雇主的指示--為符合此一標準，雇主必須證明該員工的作為未經其明示或默示的同意。(2)該員工蓄意為該作為--為證明員工的「故意」，雇主必須證明員工對其行為構成違法或根本不在乎違法有事實上的了解(actual knowledge)。(3)該員工的作為違反法律規定--此由管制機關為獨立認定是否構成違法。

## 二、公務員揭弊保護—1989年揭弊者(公務員)保護法

1978年文官制度改革法是第一個明示禁止報復揭弊公務員及建立執行機制的立法，1989年揭弊者保護法(Whistleblower Protection Act of 1989)及1994年特別檢察官辦公室重授權法(Office of Special Counsel Reauthorization Act of 1994)則陸續做出若干修正及補強<sup>13</sup>。促成美國聯邦政府立法保護揭弊公務員的原因很多，包括聯邦政府組織愈來愈龐大複雜，無效率、腐化、管理不當、濫權等問題日漸趨重；聯邦政府與公務員間的法律關係，由特權(privilege)關係轉向權利關係；聯邦最高法院判決公務員有關涉及公共議題的言論，受憲法增修條文第一條言論自由條款的保護；越戰及水門案件(Watergate affair)造成民眾對政府的不信任持續攀升；既存的文官申訴制度無法保護揭弊公務員；聯邦資訊自由法的立法，讓民眾有權知道事情真相；及廣泛的政治

<sup>13</sup> 參見楊戩龍，2006：88-92。

支持等因素共同促成<sup>14</sup>。國會議員認為「揭弊公務員在確保政府的廉正及效率上，扮演重要的角色」，並可「藉此引起有能力解決問題官員的注意，以促進政府效率」<sup>15</sup>。

## 1. 揭弊與報復

聯邦文官法令所定義的「揭弊」，指聯邦公務員（或離職公務員或公職應徵者）就法令特別禁止揭發範圍以外事項，基於合理確信之證據，將違反法令、重大管理不當、重大浪費公帑、濫權、或對公眾健康及安全造成重大危害情事之資訊加以揭發<sup>16</sup>。對於法律特別禁止揭發事項，或基於國防或外交利益，總統行政命令（executive order）要求保密事項，應向特別檢察官、行政機關之政風首長或首長指定之人員為揭發<sup>17</sup>。公務員必須(1)合理確信其所為之揭發受法之保護，及(2)必須明確指出弊端，而且非細瑣事項，才受保護免於被報復。因為揭弊者保護法的目的，在於根除真正的弊端，保護舉發真正違反法律情事的公務員，不在於鼓勵公務員舉報一些具爭議、細微及疏忽的失誤<sup>18</sup>。

<sup>14</sup> 參見 Fong, 1991: 1017.

<sup>15</sup> 參見 U.S. MSPB, 1981a:2.

<sup>16</sup> 揭弊者保護法有其適用機關與公務員之限制。適用機關限於聯邦調查局、中央情報局、國防部情報局、中央影像繪製局、國家安全局及經總統指定職掌國外情報或反情報之行政機關或單位、審計總署以外之「行政機關」（executive agency）、政府印刷局及公營企業。適用公務員則限於適用機關中，擔任競爭性職位、高級行政主管職中常任職位、或除外職職位之人員，擔任機要、政策決定、政策制定或政策倡導性質，而被排於競爭職位之外，或基於良好行政條件所必要，經總統決定排除者不適用。「行政機關」指「部」（executive departments）、「政府企業」（government corporation）、「獨立機關」（independent establishment）；「獨立機關」：指獨立於「部」、「軍事部門」、「政府企業」以外之行政權所屬各機關及審計總署（the General Accounting Office）。所稱「獨立」，係指其是一個單獨的（separate）組織體，與我國行政院組織改造方案中「獨立機關」要非完全相同；獨立機關依其決策形式，可進一步分為「獨任制（首長制）機關」與「合議制（委員會）機關」。與本文有關之特別檢察官辦公室及功績制保護委員會，在美國聯邦政府組織體系中，即屬「獨立機關」這一類。See 5 USC §2302 (a)(2)(B), (C); 5 USC §104, 105. 另參見楊戊龍，2004，美國（聯邦）人事行政組織與職權分工，考試院網頁：<http://www.exam.gov.tw/reporting/34.doc>。

<sup>17</sup> See 5 CFR §1209.4 (b).

<sup>18</sup> See *Langer v. Dept. of the Treasury*, available at <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=003388>.

而任何有權作成、指揮他人作成、建議、或同意人事處分之公務員，就其職權事項，因公務員為揭弊，而採取或不採取、或威脅將採取或不採取與該公務員有關之人事處分，即構成報復<sup>19</sup>。所稱報復性人事處分，並不以對公務員權益有重大影響的人事處分為限，舉凡：(1)任命；(2)升遷；(3)不利處分、或其他紀律或矯正處分；(4)工作指派、調職、或重新指派職務；(5)復職；(6)恢復權利；(7)再僱用；(8)績效考評；(9)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、或其他以上所定其他作為之教育、訓練之決定；(10)命令為精神醫學檢測之決定；(11)其他職責、責任、或工作條件之重大改變等人事作為。換言之，報復處分包括任何對行使受保護權利之公務員進行處罰或阻礙公務員行使該項權利之作為，並不分該作為對個人權益影響之輕重<sup>20</sup>。

在舉證責任部分，只要人事處分是「因為」(because of)受保護的揭發而起已足，不要求受報復公務員舉證主管有明確的報復意圖(specific intend to retaliate)<sup>21</sup>。即凡公務員用優勢證據(preponderance evidence)證明揭弊是促成機關主管作成該項人事處分之「促成因素」(contributing factor)，因揭弊而導致人事處分受質疑，即滿足公務員的舉證責任，如果行政機關要採取相同人事處分，要有明顯及令人確信證據(clear and convincing evidence)的支持<sup>22</sup>。

## 2. 保護機制與程序

<sup>19</sup> See 5 USC §2302 (b) (8), (9).

<sup>20</sup> See *Harvey v. MSPB*, 802 F.2d 537 (D.C. Cir. 1986), cited in Broida, 2003: 2452.

<sup>21</sup> See U.S. OSC, Annual Report for Fiscal Year 1989. P.17.

<sup>22</sup> See *Marano v. Dept. of Justice*, 2 F.3d 1137 (Fed. Cir. 1993), cited in U.S. MSPB, Annual Report for Fiscal Year 1993. Pp.67-68.

保護揭弊公務員免於報復的救濟機制，由功績制保護委員會(Merit Systems Protection Board)及特別檢察官辦公室(Office of Special Counsel)兩個機關共同構成。功績制保護委員會是聯邦公務員之申訴及懲戒(紀律處分)機關，特別檢察官辦公室是人事禁止規定(prohibited personnel practices)、揭弊者保護法、赫奇法(公務員政治行為規範)之執行機關<sup>23</sup>。這兩個機關的關係，有如司法體系中的檢察官與法官間之關係，或類似我國監察院(彈劾)與司法院公務員懲戒委員會(懲戒)間之關係。

原則上，特別檢察官辦公室受理有關因揭弊而受報復性處分公務員之抱怨(申訴)，經調查確有違反情事後，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<sup>24</sup>。但因功績制保護委員會有管轄權的限制，且因公務員受報復處分的樣態不同，因此受報復公務員可請求救濟的途徑並不完全相同。要言之，可細分為下列兩條路徑(參見下圖 5.1)：

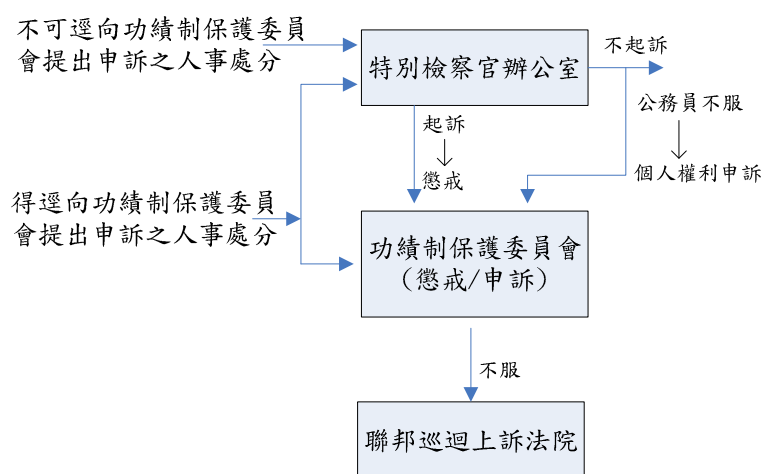


圖 5.1 受報復聯邦公務員的救濟途徑

<sup>23</sup> 參見楊戎龍，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；2004，〈美國（聯邦）人事行政組織與職權分工〉，考試院網頁：<http://www.exam.gov.tw/reporting/34.doc>。

<sup>24</sup> See U.S. OSC, “Prohibited Personnel Practices--How does the OSC handle prohibited personnel practice complaints?” Available at <http://www.osc.gov/ppp.htm#q5>.

若揭弊公務員所受報復性人事處分，係屬得逕向功績制保護委員會申訴之事項，則其可選擇逕向功績制保護委員會提出申訴救濟，在程序中進行抗辯（affirmative defenses）。其亦可選擇先向特別檢察官辦公室提出申訴，不服者，再循個人權利申訴機制，向功績制保護委員會請求救濟。例如：B 機關以行為不法為理由，將 Y 公務員免職，Y 公務員相信機關對其為免職處分，係因其揭弊所致，因為免職處分係屬得向功績制保護委員會申訴之人事處分，Y 公務員得選擇先向特別檢察官辦公室提出申訴，請求特別檢察官對行政機關為矯正處分，或直接向功績制保護委員會（地區或地方辦公處）提出申訴。

若揭弊公務員所受報復性人事處分係屬不可申訴事項，則只能向特別檢察官辦公室提出申訴，不服者，再循個人權利申訴機制（Individual Rights of Action），向功績制保護委員會請求救濟<sup>25</sup>。例如：A 機關對 X 公務員為「勉強令人滿意」（minimally satisfactory）之績效考評，X 公務員相信機關為此考評，係因其揭弊所致，但依據聯邦法律彙編第五篇第四十三章規定，「勉強令人滿意」之績效考評，係屬不可申訴之人事處分，X 公務員在向功績制保護委員會提出申訴或要求暫緩執行人事處分前，必須先向特別檢察官請求對機關為矯正處分，俟特別檢察官審理終止後，不服者，始能再向功績制保護委員會提出申訴。

特別檢察官辦公室受理有關因揭弊而受報復性處分公務員之抱怨（申訴），經調查確有違反情事後，也可選擇調解，以替代調查起訴。另外，特別檢察官辦公室設有受理、評估揭弊的管道。此一管道有三項特點：(1)保證揭弊者身分的秘密性：揭弊公務員的身分，未經當事人同

<sup>25</sup> 在 1978 年文官制度改革法架構下，公務員所受報復性人事處分，不屬可直接向功績制保護委員會提出申訴者，該公務員能否獲得救濟，完全繫於特別檢察官是否有意願起訴，如果不起訴，則無法進一步獲得聽證的機會，也就無法獲得正當程序保護的權利。國會議員為降低揭弊公務員對特別檢察官的依賴，增加防衛自己權利的手段，乃於 1989 年揭弊者保護法增設「個人權利申訴」制度。

意，不會被洩露，除非在非常情形下，如特別檢察官辦公室認為對公共健康及安全有立即危險或犯罪等，其有權加以公布；(2)特別檢察官得要求行政機關首長進行調查及提出報告；(3)在行政機關首長提出報告後，特別檢察官必須將報告，附上揭弊公務員的評論，送交總統及國會之監督委員會。特別檢察官辦公室無權調查弊端，只能審查是否有弊端的「實質可能性」(substantial likelihood)，若無實質可能性，則通知揭弊公務員其無法進一步處理的理由，並告知可受理揭發之單位。如發現有實質可能性，則將揭發移轉給適當的行政機關首長，由行政機關首長進行調查，並在六十天內提出書面報告給特別檢察官。對於涉及反情報及外交情報資料之揭發，法律另定程序，特別檢察官收到此類揭發，如認涉及弊端，應移轉給國家安全顧問、眾議院情報常設選任委員會及參議院情報常設選任委員會，而不移轉給機關首長調查<sup>26</sup>。

### 三、聯邦調查局保護揭弊員工規定

按1978年文官制度改革法及1989年揭弊者保護法所定適用機關限於聯邦調查局、中央情報局、國防部情報局、中央影像繪製局、國家安全局及經總統指定職掌國外情報或反情報之行政機關或單位、審計總署以外之「行政機關」(executive agency)、政府印刷局及公營企業(5 USC §2302 (a)(2)(B))。對於聯邦調查局員工的揭發保護，1978年立法時，另行規定(5 USC §2303)。聯邦調查局保護揭弊員工規則於1999年11月1日生效(修正取代1998年11月10日發布的暫行規則)，納編於「聯邦法規彙編」(Code of Federal Regulations)第28篇第1章第27節<sup>27</sup>。其主要授權依據為「聯邦法律彙編」(United States Code)第5篇第2303條(5 USC §2303)。共6條規定，各條名稱如下：

<sup>26</sup> See U.S. OSC, "Whistleblower Disclosures," available at <http://www.osc.gov/wbdisc.htm>.

<sup>27</sup> Title 28--Judicial Administration, Chapter I--Department of Justice, Part 27--Whistleblower Protection for Federal Bureau of Investigation Employees.

第27.1條 為受保護揭發(Making a protected disclosure)

第27.2條 禁止報復為受保護揭發員工 (Prohibition against reprisal for making a protected disclosure)

第27.3條 調查：司法部檢察官職責室與督察室的調查  
(Investigations: The Department of Justice's Office of Professional Responsibility and Office of the Inspector General)<sup>28</sup>

第27.4條 矯正處分與其他救濟：司法部檢察官人事管理室主管  
(Corrective action and other relief: Director, Office of Attorney Personnel Management)<sup>29</sup>

第27.5條 (檢察官人事管理室主管)決定的審查(Review)

第27.6條 法規所定時效延長的授權規定(Extensions of time)

### (一)受保護的揭發<sup>30</sup>

聯邦調查局所屬員工(包括應徵者)合理相信其所持資訊顯示有：  
(1)違反法令、或(2)管理不當、嚴重浪費公帑、濫權、對公共健康或安全有重大特定危害等情事，而向指定單位或人員為揭發，方屬「受保護揭發」(Protected Disclosures)。指定單位或人員指：司法部檢察官職責室(Office of Professional Responsibility, OPR)、督察室(Office of Inspector General, OIG)、調查局職責室 (FBI Office of Professional Responsibility, FBI OPR) (以上通稱受理單位)、司法

<sup>28</sup> 前者職司對檢察官行使職權濫權指控的調查，後者是各聯邦機關皆有設置，對公務員違法、濫權、管理不當等指控的調查、監督；兩者皆具有政風單位的性質。

<sup>29</sup> 現稱「檢察官甄募暨管理室」(the Office of Attorney Recruitment and Management, OARM)。

<sup>30</sup> 5 CFR 27.1.

部部長、副部長、調查局局長、或調查局地區辦公室主管。當受理單位接獲揭發後，應按各自的既存管轄程序處理。司法部檢察官職責室、督察室司法部受理揭發後，應將揭發指控的案件移轉調查局職責室進行調查，除非司法部副部長決定不應為此移轉。

## (二) 禁止報復<sup>31</sup>

任何有權作成、指揮他人作成、建議、或核定人事處分(personnel action)的調查局所屬員工或司法部所屬人員，不得採行或不採行、威脅採行或不採行人事處分，以對揭發者進行報復。人事處分包括：(1)任命；(2)晉升；(3)不利處分或其他紀律處分、矯正處分；(4)任務派遣(detail)、調職、改派職務(reassignment)；(5)復職(reinstatement)；(6)復權(restoration)；(7)再僱用；(8)績效考評；(9)關於俸給、福利、獎勵(awards)及可以合理預期會導致任命、晉升、績效考評或其他人事處分之教育、訓練；(10)命令為精神疾病檢測或檢驗；(11)任何關於義務、責任、或工作條件之重大改變等項。但司法部長預先指派擔任機密、政策決定、政策制定、政策倡議性質職位的人員除外。

## (三) 調查與回應<sup>32</sup>

認為自己為受保護揭發而受報復的員工應以書面向司法部檢察官職責室或督察室(以下通稱調查單位)提出申訴。調查單位在收受報復申訴後，應會商決定由誰進行調查比較適當，但司法部長具有最終決定權。執行調查單位在收到報復申訴後15個日曆天內，應給予申訴人書面通知，告知：(1)已收到申訴、(2)執行調查單位的連繫人員。

---

<sup>31</sup> 5 CFR 27.2; 5 USC 2302(a)(2)(A).

<sup>32</sup> 5 CFR 27.3.



執行調查單位應對受報復指控或申訴進行必要的調查，以決定是否有合理根據認定發生或即將發生報復情事。在上述書面通知後90個日曆天內、及此後至少要每隔60個日曆天通知申訴人調查的進度，並要在收到報復申訴240個日曆天內(除非申訴人同意展延)，認定是否發生或即將發生報復情事。

如果執行調查單位決定結束/終止調查，其必須在10個工作天內，以書面告知申訴人，包括事實認定、及支持終止調查的決定。申訴人得書面對終止調查之決定提出評論，但執行調查單位不必提供後續的書面回應。通知書內容包括：(1)調查終止、(2)相關事實的認定、(3)終止調查的理由、(4)申訴人評論的回應。此一通知若未經申訴人同意，不得作為任何後續程序的證據。

#### (四)矯正處分及其他救濟<sup>33</sup>

如果執行調查單位認定，有合理根據相信發生或即將發生報復情事，執行調查單位應將其報告，連同事實認定及矯正建議，送交司法部檢察官人事管理室主管，由該室主管作成決定。

如果執行調查單位提交的報告包括矯正處分建議，則檢察官人事管理室主管應給聯邦調查局及申訴人評論的機會，並依法規所定程序作出決定。在未經申訴人同意的情況下，執行調查單位所作發生或即將發生報復的認定，不應在法規所定任何程序中被引用或引述。

執行調查單位如認為有合理根據相信報復情事發生或即將發生，得請求檢察官人事管理室主管發布命令暫緩執行(Stay)人事處分45個日曆天。檢察官人事管理室主管應在收到暫緩執行請求後3個工作天內命令暫緩執行，除非其認為當下情境不適宜。如認為有必要，亦得適當延長暫

<sup>33</sup> 5 CFR 27.4.

緩執行期間。對於此一延長暫緩執行期間之擬議，人事管理室主管應給予聯邦調查局評論的機會。而對於暫緩執行之決定，人事管理室主管得隨時終止，但應先通知申訴人及執行調查單位，並給予評論的機會。

申訴人在收到執行調查單位終止調查通知後60個日曆天內，或自申訴人向調查單位申訴受報復日起算120個日曆天後，如果申訴人未接獲執行調查單位尋求矯正處分的通知，得逕向人事管理室主管請求為矯正處分。對於申訴人的請求，同樣地，人事管理室主管應通知聯邦調查局，並給予25個日曆天書面回應的時間。如果申訴人提出矯正作為之請求，執行調查單位只有在申訴人的同意下，才得繼續替申訴人尋求適當的矯正處分。

如果申訴人提出矯正處分請求，申訴人得隨時以書面提出暫緩執行其認為報復性人事處分的請求。聯邦調查局對申訴人提出的矯正處分請求，有回應的機會。如果人事管理室主管認為暫緩執行人事處分適當，應在收到聯邦調查局回應10個工作天內作出准予暫緩執行決定；人事管理室主管亦得隨時修正或取消暫緩執行之決定。

人事管理室主管應根據證據，決定申訴人所為受保護揭發是否為受報復性人事處分的促成因素，如果是，則人事管理室主管應命令為適當的矯正處分。人事管理室主管得依據情境證據／間接證據(circumstantial evidence)，例如採取人事處分的員工知道揭發或人事處分在揭發後一定期間內發生，認定揭發是受報復性人事處分促成因素。但如果聯邦調查局提出清楚且令人信服的證據(clear and convincing evidence)，說明在申訴人未為揭發的情況下亦會採行相同的人事處分，則不應命令為矯正處分。

人事管理室主管在決定應否為矯正處分時，得舉行聽證，申訴人得依據主管所適用程序提出有利證據。如果有助於證據發現，並在法規未為禁止及不會造成不當負擔情況下，有權要求受僱員工出庭作證、製交文件或其他證據。

如果人事管理室主管命令為矯正處分，此一矯正處分得包括：儘可能將申訴人調至不會發生報復的職位、補償律師費用、合理的成本、醫療成本、旅費、補發薪資與相關福利、任何其他合理及可預見的後續損失。如果人事管理室主管認定未構成報復，應將其認定以書面送交申訴人、聯邦調查局及執行調查單位。

#### **(五)人事管理室主管決定的審查<sup>34</sup>**

申訴人或聯邦調查局得在收到人事管理室主管最終決定或矯正處分30個日曆天內，向司法部副部長請求審查人事管理室主管的決定。副部長享有全權審查及修正的權限，如果認為人事管理室主管的決定專擅、恣意、濫用裁量、或其他不合法情事、未遵循法定程序、或未受實質證據支持，應撤銷、修正其處分、事實認定及決定。

#### **(六)小結**

1. 聯邦調查局員工得揭發的事項，與一般公務員同，包括：(1)違反法令、或(2)管理不當、嚴重浪費公帑、濫權、對公共健康或安全有重大特定危害等情事。但限於向指定單位或人員為揭發才受保護，而一般公務員部分則無限制，包括外部揭發。
2. 對於揭發的弊端部分，原則上由聯邦調查局職責室進行調查，除非副司法部長認為不宜由該局處理。

---

<sup>34</sup> 5 CFR 27.5.

3. 對於報復的申訴，則向上級機關司法部檢察官職責室或督察室以書面為之，並由其決定誰執行調查。而對於是否受報復的最終認定及是否應為矯正處分，則由檢察官人事管理室主管決定。執行調查單位與檢察官人事管理室主管間的業務關係，如同特別檢察官辦公室(Office of Special Counsel)與功績制保護委員會(Merit System Protection Board)，一個職司起訴、一個職司審理決定；只是前兩者是司法部的內部單位，而後兩者是獨立機關。對於檢察官人事管理室主管的決定，可以向司法部副部長請求審查並為最終決定，不得再請求司法審查(一般公務員部分，不服功績制保護委員會決定原則上向聯邦巡迴上訴法院請求審查)。
4. 救濟方式包括將申訴人調至不會發生報復的職位、補償律師費用、合理的成本、醫療成本、旅費、補發薪資與相關福利、任何其他合理及可預見的後續損失。

#### 四、證人保護

美國證人保護制度源自於聯邦政府於1960年代末期，積極開展的組織犯罪打擊活動。為能有效取得組織內部人的證言或證據，檢方時而透過免訴、減輕或免刑的條件與被告交換，使被告願意以證人身份出庭指證犯罪集團首腦的罪行。由於證人指證犯罪後不免必須承受犯罪組織的報復威脅，使得證人衡量本身刑度與往後持續面對的生命危險時，多數選擇前者而不願冒自身及其家人的生命風險。為能免除證人因懼怕於審判期間與審判後遭殺害的疑慮，於美國司法部組織犯罪與詐騙局(Organized Crime and Racketeering Section)任職的Gerald Shu建立證人保護計畫，提供證人與其家人的貼身保護與身分保密等措施，使

證人得免於恐懼出庭指證組織犯罪活動，有效的抑止組織犯罪活動的猖獗。

為能擴大證人保護範圍與聯邦預算常態性支持，國會應司法部的請求，於1970年所制定的組織犯罪防制法中訂有證人保護相關規定，該法授權檢察官得考量證人對於案件定罪的重要性後，以書面方式向司法部申請證人進入證人保護計畫(Witness Security Program, 簡稱WITSEC)。申請進入證人保護計畫必須由美國檢察總長於考量證人證詞的重要性與是否有證據足證證人確實受到生命威脅後，作出最後的准駁。由聯邦法警局提供人身保護。證人保護計畫自1970年實施以來，仍不免有受保護證人遭殺害的情形。依據美國司法部的統計，於1974年至1978年間計有10%的檢方證人慘遭謀殺。儘管如此，由於受保護證人多數有前科記錄，社會大眾對於證人持新身分移居生活仍存有恐懼。部分證人甚至仗以新身分作為保護傘，躲避受保護前的民事債務。此外，證人若需移居保護時將可能造成家庭成員的分離，使得監護權行使產生障礙問題。由於證人保護制度的實施，對於公眾利益將可能造成相當的負面衝擊，國會於1982年制定證人安全改革法案，針對前述問題分別訂定相關因應與配套措施，力求調和證人保護與公眾利益的衝突，使得證人保護不致對社會造成不良影響，或至少減輕或救濟民眾因證人保護所蒙受的威脅或實質上的損害。下文將先行介紹美國證人保護相關法制的沿革，其次則探討證人保護制度迄今約四十年的實踐經驗，學術與司法實務界對於證人保護制度所衍生的憲法與整體法秩序調和的相關論述與芻議。再則說明美國證人保護制度法制化進程中，如何透過實踐、司法監督與公眾的意見回饋，逐步因應各界建議並透過數次的修法工程，使證人保護更為適切的融入整體法秩序，成為足供世界各國參考的典範制度。最後將檢視我國現行的證人保護法中具有實踐上困難或值得進一步檢討的相關規

定，並以美國法實踐經驗作為借鏡，提出本研究對於未來證人保護法與其子法的立法方向建議。

### (一)美國證人保護相關法制之沿革

#### 1. 1970 聯邦組織犯罪防制法(Organized Crime Control Act)

1960 年代聯邦政府為打擊組織犯罪，有關證人保護措施，經國會於 1970 年所通過的聯邦組織犯罪防制法授權，將聯邦證人保護計畫(Witness Security Program，簡稱 WITSEC)正式予以法制化。WITSEC 計畫對於證人之身分保護、新身分提供與遷徙新居地之相關生活協助等工作，由美國聯邦法警局(U. S. Marshal Service)負責執行<sup>35</sup>。聯邦證人保護計畫由美國有關證人保護相關規定係規範於聯邦組織犯罪防制法第五篇(Title V)，其規定之特色內容為：

- (1)證人保護計畫之保護範圍：第 501 條規定授權美國檢察總長(U. S. Attorney General)對於願意作證的證人、證人家屬或政府潛伏犯罪組織內部的證人，提供必要的保護措施。參加證人保護計畫必須當事人自願，並且應由檢察官向司法部行動辦公室(Office of Operation)以書面申請，相關申請必須列為機密文件。有關證人保護計畫申請案，必須由檢察總長作最後批准。檢察總長對於個別申請案的准駁，主要係考量證詞對於審理中案件定罪是否具關鍵作用，亦即對於證人提供保護是否符合司法部的利益。
- (2)證人居住場所安全維護：依據本法第 502 條規定當美國檢察總長認定證人及其家屬將因作證而受到人身安全的威脅，而且證人的證詞對於犯罪的偵查或定罪具有相當貢獻時，檢察總長得以租賃、購置、修

---

<sup>35</sup> The Organized Crime Control Act of 1970 (Pub.L. 91-452, 84 Stat. 922 October 15, 1970).

繕方式提供證人及其家屬居住設施以及其他維護其健康、安全與福利的設施。

- (3)經費分擔：本法第 501 條授權檢察總長得就證人保護計畫所支付的費用，要求聯邦機關、各州或任何部門，償付全部或一部保護證人所需之費用。

## 2. 1982「被害人及證人保護法」(Victim and Witness Protection Act)

為能提供刑事犯罪被害人賠償制度的合法基礎，美國法於 1965 年由加州率先制定「暴力犯罪被害人補償法」(State Compensation for Innocent Victims of Violent Crime Statute)，聯邦法直到在 1982 年始制定「被害人及證人保護法」(Victim and Witness Protection Act of 1982)<sup>36</sup>。被害人及證人保護法的制定目的在於強化與保護犯罪被害人與證人於刑事訴訟程序中所扮演的角色，使其得儘可能提供聯邦的資源並賦予犯罪被害人與證人於訴訟上的特別權利。為能強化犯罪被害人與證人指證被告犯罪事實的意願與刑事訴訟上的合作，被害人及證人保護法訂有預防犯罪被害人及證人遭恐嚇之相關保護措施規定(Protection of victims and witnesses from intimidation)。本條款亦稱之為反干涉作證條款，其規範目的在於保護被害人及證人於審判程序前與審判中，不受他人以強暴、脅迫或誤導方式使其不為作證或提供證物。違反前述規定者將被處十年以上有期徒刑或科或併科 25 萬美元罰金<sup>37</sup>。具體實踐上，法院對於證人與被害人於訴訟程序中之保護、陳述與具結請求，檢察官得於訴訟程序中，向法院申請人身保護令(protective order)以阻止被告侵擾被害人與證人。除刑事程序外，民事訴訟程序亦得由原告律師申請法院核發禁制令(restraining order)。若被告以「被害人及證人

<sup>36</sup> Pub. L. 97-291, § 4(a), Oct. 12, 1982, 96 Stat. 1249.

<sup>37</sup> 18 U.S.C. § 1512

保護法」規定任何企圖以威脅殺害、傷害或賄賂等手段阻礙被害人或證人作證或提示證據等之情形，將以謀殺罪起訴、罰金或至少超過 20 年以上監禁。被告若對被害人或證人於作證後實施報復或恐嚇者，「被害人及證人保護法」對於該等犯罪行為較一般刑事法所規範之法定刑度予以加重其刑。

### 3. 1984 證人安全改革法(Witness Security Reform Act)

1984 證人安全改革法係針對組織犯罪法重視證人保護，忽略具有前科證人對於社會大眾侵害可能性、證人以新身分逃避債務，以及對於離婚子女監護權行使等問題予以檢討與修正。為呼應公眾對於證人保護制度的質疑與批評，1984 證人安全改革法的制定與實施，將有助於平衡證人保護與公眾利益，使證人保護制度更趨完備。茲將 1984 證人安全改革法的修法重點整理如下：

#### (1)核准證人保護的要件

證人安全改革法提供檢察總長對於檢察官所申請的證人保護個案，其作成准駁決定前所應評估之要素：

- ①案件之重要性與證詞對於證明犯罪事實是否具有關鍵性作用。
- ②是否有事實證明被告對於本人、家人及其他關係人將出庭作證而實施恐嚇、報復與威脅等手段藉以干擾其作證。
- ③由於證人通常本身亦為共犯或有犯罪紀錄者，檢察總長對於申請證人保護的個案，依法必須審慎評估證人移居保護後對於社會大眾或新社區治安是否具有危害風險。倘若衡量證詞重要性與公眾危害可能性後，公眾遭受危害可能性高於證詞重要性時，檢察總長不得提供保護



<sup>38</sup>。反之，當認為證詞重要性高於證人對於社區危害可能性，為保護證人本人、家人及其他密切關係人於訴訟期間不受威脅，檢察總長必須提供必要的安全保護措施<sup>39</sup>。值得注意的是針對聲請證人保護的個人或其親屬，若不符證人保護要件而司法部拒絕提供保護者，證人安全改革法明文豁免美國以及相關聯邦官員或職員之民事賠償責任<sup>40</sup>。

## (2)證人保護措施

檢察總長在考慮證人本人、家人及其他關係人的人身安全、身心健康與福利等因素下，得以相關法規命令的授權範圍下提供下述保護措施：

- ①協助取得所有必要的相關官方身分證明文件，包括出生證明、駕照、社會安全卡、職業證照與醫療紀錄等，以利證人以全新的身分開嶄新生活。
- ②提供證人、家人及其他密切關係人安全的居所，包括原居所的設備改建修繕或以租賃、購買方式提供新居。檢察總長並可准許相關單位協助證人，搬運其個人物品或協助購置必要的生活傢俱與居住設施。
- ③提供證人維持基本生活的津貼，生活津貼的發放期間與總數必須符合相關規定。
- ④協助證人、家人及其他密切關係人於新居地就業，以建立其自己維生之能力。
- ⑤對於證人的新身分與新居地的保密是證人保護最為關鍵工作，除了州、地方警察治安機關為偵查之需要且證人涉案的最低刑度為一年以上之罪刑，執法部門得向美國檢察總長請求提供證人新身分與新居地

<sup>38</sup> 18 U.S.C. § 3521.(c).

<sup>39</sup> 18 U.S.C. § 3521.(a) (1).

<sup>40</sup> 18 U.S.C. § 3521.(a) (3).

相關資訊外，不得以任何理由揭露相關訊息。無故洩漏證人新身分與新居地相關資訊，將可處五年以下有期徒刑或 5000 美元罰金<sup>41</sup>。

- ⑥對於被遷居保護的證人，美國聯邦警察應通知其家屬。會面之進行由司法部擇定安全地點並得支付探視旅費。

### (3)證人協力義務

檢察總長應於實施保護措施之前，與證人簽署切結備忘錄，確立證人接受保護期間所應遵守的義務。切結備忘錄的內容包括：證人同意於司法程序中對於相關執法人員提供所需資訊並作證；不得從事刑事犯罪活動；竭盡可能配合證人保護執行單位的指示並且避免使參與證人保護計畫的情事曝光；宣誓擔負未履行之法律責任；告知其是否依據州法仍有必須履行的保護管束或假釋責任，並同意歸由聯邦行使保護管束或假釋期間的監督；證人同意於保護期間指定代理人以及證人同意定期向執行保護人員報告近期活動與現居地址。證人若違反備忘錄相關義務，或提供虛偽資料以求保護者，檢察總長得於通知證人違反理由後，停止對於證人一切保護。對於檢察總長此項裁量處分，證人不得請求法院救濟<sup>42</sup>。

### (4)證人民事債務處理

若證人尚有民事債務糾紛，即使已經法院確定判決，檢察總長應考量證人是否對於支付債務有合理回應與解決誠意，若欠缺合理回應時，檢察總長得於審慎評估公開證人身分與居住地的危險性後，向原告公開證人的身分與地址。當檢察總長仍決定不公開證人身分與居住地時，得指定代理人替代原告執行判決。檢察總長必須向代理人揭露證人之身分、居住地等資料，以利代理人執行職務<sup>43</sup>。

---

<sup>41</sup> 18 U.S.C. §3521.(b) (3).

<sup>42</sup> 18 U.S.C. §3521 (f).

<sup>43</sup> 18 U.S.C. §3523.

### (5) 證人之監護權安排

檢察總長原則上不得遷徙證人之子女，除非證人對於子女擁有完全監護權。若有必要同時遷徙證人與其孩童時，為能不影響對於子女具有定期探視權利之家長，美國聯邦法警局應通知另一位未遷居保護的家長，告知證人保護相關事實。美國聯邦法警局應安排安全地點使未遷居保護的家長與孩童會面，並應支付探視所需旅費(每年不得逾越 12 次會面與 30 日之限制)。由於證人自願參加證人保護計畫，而產生對於監護權之爭議時，法院將協助調解，六十日內無法完成調解時，則由仲裁程序依據州法與子女最佳利益作出判斷<sup>44</sup>。

### (6) 被害人賠償基金

由於受到證人保護的個人本身亦為罪犯，例如自 1978 年至 1982 年間受到證人保護的證人有高達 95% 有前科紀錄<sup>45</sup>，當他們因出庭作證而不受刑事訴追時，對於其所遷徙的新社區將因此升高治安的風險。基此，證人若於其受到保護期間，因刑事犯罪而造成被害人死亡時，1984 證人安全改革法授權檢察總長得於每案不超過五萬美元額度內，對於證人於保護期間的犯罪被害人予以賠償。組織犯罪防制法並要求檢察總長應於每年會計年度結束四個月內，向國會報告當年度被害人賠償基金運用。1984 證人安全改革法授權自 1985 年起，每年挹注一百萬美金至被害人賠償基金<sup>46</sup>。

### (三) 聯邦證人保護計畫實施經驗檢討

<sup>44</sup> 18 U.S.C. §3524.

<sup>45</sup> FEDERAL WITNESS SECURITY PROGRAM AND PROTECTION OF FOREIGN NATIONALS HEARING BEFORE THE GOVERNMENT INFORMATION, JUSTICE AND AGRICULTURE SUBCOMMITTEE OF THE COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS, HOUSE OF REPRESENTATIVES, 101st Cong., 2nd Sess., at 41 (1990).周文勇，美國抗制組織犯罪兩大利器－證人保護及監聽，刑事科學，第 39 期，頁 100 (1995)。

<sup>46</sup> 18 U.S.C. §3525.

## 1. 證人保護與社會公眾利益之衝突與調和

證人保護計畫的實施其目的在於提供證人人身保護與身分保密等方式，使證人得免於恐懼之下提供有價值情報或證明被告犯罪事實的關鍵證言。聯邦組織犯罪防制法對於美國聯邦證人保護計畫對於組織犯罪證人提供相當優厚的待遇，以及相當完整的人身保護與身分保密等措施，為數眾多之證人因此願意加入該計畫，使得打擊組織犯罪活動獲致相當成果。加州、伊利諾州、紐約州與德州等亦設有州的證人保護計畫，以提供聯邦證人保護計畫無法涵蓋的保護範圍(犯罪類型)或不足之處。證人保護的執行必須耗費相當高的成本，以聯邦證人保護計畫為例，每一位秘密證人的保護費用約十五萬美金，以 1996 年為例聯邦預算約需編列四千六百萬美元<sup>47</sup>。但在實證上，確實有助於執法單位有效破獲組織犯罪活動，並提升組織犯罪被告的定罪率。美國證人保護制度自 1970 年起，發展迄今已成為相當成熟的制度。證人保護制度成為打擊組織犯罪或其他嚴重威脅社會公眾安全犯罪活動的有效利器，依據司法部門的統計，實施證人保護的形式起訴案件有高達 89% 的定罪率<sup>48</sup>。雖然證人保護制度對於重大犯罪活動的早期發現，以及線索之掌握與證據蒐集上發揮實質上的貢獻。然而龐大的證人保護與沉重的財務壓力不免引致公眾頗多的批評與質疑。尤其受到聯邦證人保護計畫的證人本身亦是犯罪者，由於證人保護通常情形必須採取以提供新身分方式使其得於新社區展開生活的保護措施，基於證人有極高的再度犯罪可能性，對於移居的新社區將因此造成相當大的治安威脅。依據美國聯邦警察的統計，進入證人保護計畫的證人再犯率約為 23%，實際上較受刑人出獄後的再犯率還低。雖然如此，仍有為數不少的無辜民眾成為受保護證人的犯罪被害人。

---

<sup>47</sup> 18 U.S.C. §1513.

<sup>48</sup> See U.S. Marshals Service, Fact Sheet: Witness Security 1 (July 7, 1995).

司法實務上曾有數個案例涉及進入證人保護計畫的證人於保護期間，再度犯案甚至殺害無辜民眾，由被害人家屬向聯邦政府提出損害賠償之訴。茲將幾個代表案例說明如下：*Bergmann v. United States* 案<sup>49</sup>，受到證人保護的 Benjamin Rosado（新身分為 Benjamin Russo）由紐約市移居至密蘇里州的 St. Charles 市，被害人 Bergmann 是警務人員，在一次有 Benjamin Rosado 參與的竊案中，遭 Rosado 槍擊身亡。Bergmann 的遺孀依據聯邦侵權行為法(Federal Tort Claims Act, FTCA) 向司法部提起損害賠償之訴。原告主張政府明知 Benjamin Rosado 有重罪的前科紀錄，司法部仍准許 Rosado 進入證人保護計畫並且對於 Rosado 遷居後的行蹤疏於管理，美國法警局對於 Rosado 移居 St. Charles 市受到證人保護的情事並未知會當地執法機關。綜此，原告主張司法部對於 Bergmann 遭 Rosado 殺害應擔負損害賠償責任。被告主張聯邦法警局於證人保護計畫的任務僅為提供證人新身分，協助證人遷徙至新居所，並提供生活費用並協助其就業，聯邦法警局並不負責審判後證人行蹤的監控。法院認為司法部對於准許 Benjamin Rosado 進入證人保護計畫出自於法律授權的裁量判斷(discretionary purview)，因此符合 FTCA 的豁免規定而不受司法審查。其次，法院認為聯邦法警局對於證人行蹤監控並無法律上義務，據此判決聯邦法警局並無針對新社區有增加不合理的風險，對於 Bergmann 的死亡毋需賠償。另在 *Taitt v. United States* 案中<sup>50</sup>，受刑人 Marion Pruettg 由於指證其獄友遭謀殺案件而獲准進入證人保護計畫，並隨即獲得保釋待遇。Pruettg 出獄後由聯邦法警局安排移居新墨西哥州 Rio Rancho 市。Pruettg 受保護期間竟連續犯下數起強盜與殺人重大刑案，其中一位遭 Pruettg 殺害的被害人 Antony Taitt 的父母因此依據 FTCA 控告數名聯邦法警局幹員未將 Pruettg 犯罪紀錄與

<sup>49</sup> See *Bergmann v. U.S.* 689 F.2d 789, at 797 (8th Cir., 1982).

<sup>50</sup> *Taitt v. United States*, 770 F.2d 890 (10th Cir. 1985).

參加證人保護計畫的事實通知當地執法機關，由於聯邦法警局幹員的失職以致 Pruettg 得以成功犯案。本案之承審法院認為聯邦組織犯罪防制法對於檢察總長批准特定證人及其家屬得否進入證人保護計畫所應考慮之因素，僅止於證詞的重要性與是否有證據足證證人或其家屬受到生命威脅。組織犯罪防制法並無明文要求檢察總長批准證人保護申請案件時，應考慮證人過去犯罪紀錄與精神狀態。此外，法院認為沒有任何實定法要求聯邦法警局應針對受保護證人移居保護前，有通知當地執法機關的必要。由於組織犯罪防制法並沒有要求檢察總長於確定某證人得否加入證人保護時，應考慮其本身的犯罪記錄，亦無任何法規明文要求聯邦法警局於安排證人移居保護前應通知當地執法機關。即使受保護證人於保護期間犯下謀殺案，被害人家屬不得以司法部未善盡保護社會公眾安全為由請求聯邦政府賠償。基此，公眾對於以納稅人的繳稅支應龐大的犯罪者生活支出與嚴密保護措施費用，是否符合社會公平正義難免有所質疑或至少觀感不佳。如何衡量證人提供重要證詞或證據的貢獻，以及社會公眾安全利益，將是證人保護制度得以延續或擴展的重要議題。

由美國證人保護制度的發展經驗觀察之，1984 年證人安全改革法的制定目的就是針對如何兼顧證人保護與公眾安全，透過修法改進證人保護制度可能造成公眾利益危害的負面影響。相關改進措施如檢察總長有義務告知地方警察機關有關受保護證人真實身分，以及其前科紀錄。檢察總長與申請參加證人保護計畫當事人簽署備忘錄，並聲明證人於保護期間若犯罪則立即終止保護。如前所述，法院對於證人保護與公眾利益的衡量上，幾乎所有的判決均偏重於保障證人保護與其證詞對於社會治安貢獻。基於被害人透過 FTCA 向聯邦政府索賠不易的現實，國會特別透過 1984 年證人安全改革法授權成立被害人賠償基金。依該法規定證人於

受保護期間若有殺害無辜民眾之事實，檢察總長得於每案不超過五萬美元額度內，動用被害人賠償基金對於被害人家屬直接予以賠償。

## 2. 證人保護與第三人利益之衝突與調和

證人保護制度除了可能造成社會公眾利益危害之外，對於特定第三人如證人的債權人或是對證人子女有監護或訪視權之人，將會造成其行使權利之阻礙。司法實務上有關監護權與探視權行使的案件，如 *Leonhard v. Mitchell* 案中，Thomas Leonhard 與其妻子 Rocheelle 離婚後，由 Rocheelle 取得三名子女監護權，Leonhard 則有訪視權。Rocheelle 再婚後與作為證人的配偶三名子女一同加入證人保護計畫，並由聯邦法警局協助遷徙新居所並取得新身分。由於聯邦法警局並未通知 Leonhard 有關 Rocheelle 與三名子女已移居的事實，Leonhard 因此無法聯繫 Rocheelle 與三名子女。Leonhard 雖透過律師與司法部交涉後得知 Rocheelle 與三名子女加入證人保護計畫，並向司法部表達探視子女的意願。檢察官基於安全理由拒絕揭露 Rocheelle 與三名子女新居所，Rocheelle 本人亦擔心 Leonhard 的訪視將可能使新居所與新身分曝光，因此拒絕 Leonhard 的訪視。Leonhard 為行使其探視子女權利，向紐約州法院提起監護權改定之訴。紐約州法院雖判決由 Leonhard 取得三名子女的監護權，司法部仍拒絕揭露 Rocheelle 與三名子女所在。事隔八年後 Rocheelle 始同意讓 Leonhard 與三名子女團聚。*Franz v. United States* 案中<sup>51</sup>，William Franz 與其妻子 Catherine 離婚後，由 Catherine 取得三名子女監護權，Franz 則有訪視權。Catherine 再婚後與其配偶與子女於 1979 年一同參加證人保護計畫。Catherine 與子女以新身分移居生活。由於 Franz 對於其子女參加證人保護計畫並未受到通知與協商，Franz 認為司法部未於通知的作法，違反憲法第五修正案規範即人民應

<sup>51</sup> *Franz v. United States* *Franz v. U.S.* 591 F. Supp 374, at 375 (D.C. Cir. 1984).

享有受正當法律程序保障的權利(事先告知與受聽證權)，據此依據 FCTA 向法院提起損害賠償之訴。法院對於本案判決駁回 Franz 提起之訴訟，其理由為聯邦官員對於證人保護措施的決定與安排，本案聯邦官員拒絕 Franz 的訪視係為保護子女人身安全之必要，並未逾越法規授權的裁量範圍，因而適用合格的豁免原則(qualified immunity doctrine)而不需負擔任何民事賠償責任。

另有關債權人請求受保護證人履行債務部分，實務上屢有爭議案件。例如在 *Melo-Tone Vending, Inc. v. United States* 案中，原告 *Melo-Tone Vending, Inc* 曾收受某受保護證人所簽發的支票，原告兌現時因該證人支票存戶餘款不足而跳票，原告又不知證人之所在以致無法請求該證人履行債務。*Melo-Tone Vending, Inc* 因此控告聯邦政府為提供證人保護使其債權行使不能，此項措施構成公權力剝奪人民財產權且未提供適當的補償(taking without just compensation)，請求法院判令聯邦政府應給予適當的補償。法院認為原告既然仍持有票據，且其向法院請求票款給付之訴並未被駁回，不符合以政府行為剝奪其財產權的要件，據此駁回原告之訴<sup>52</sup>。本案法院判決完全忽視票據權利行使，必須向發票人為之，若發票人已經變更身分其住所亦屬保密，票據權利人即使仍佔有票據已經無法依通常情形行使權利。本案是否有構成公權力剝奪人民財產權且未提供適當的補償的可能，難謂其毫無探究的空間。

基於證人保護將對於第三人權利行使造成障礙，法院於相關爭議明顯偏重於證人證詞對於聯邦政府的貢獻與證人自身安全保障，使得第三人利益因此必須犧牲。論者對於法院的判決有相當大的批判，尤其擔心證人保護使得許多無辜第三人憲法上保障的權利受到不當侵害，亦無法

---

<sup>52</sup> *Melo-Tone Vending, Inc. v. U.S.* 666 F.2d 687 (1st Cir. 1981).



獲取補償<sup>53</sup>。為因應各界對於第三利益必須兼顧的呼籲，1984 證人安全改革法特別針對司法實務上爭議最多的進入證人保護計畫個人之子女親情聯繫與證人民事債務處理部分，訂有相關規定平衡證人保護與第三人權益不致受到過度限制甚至剝奪。針對進入證人保護計畫人員的子女監護權安排部分，證人本人或其家屬若非屬其子女之法定唯一監護人時，檢察總長不得允許該子女進入證人保護計畫。此外，基於親子關係不容破壞的理由，聯邦官員應於移居保護前通知享有探視權的前配偶，並應安排前配偶探視子女並應支付相關旅費。1984 證人安全改革法這項規定使得前配偶探視權利仍得行使，但由於必須於指定處所探視亦可避免證人新處所曝光。

針對證人涉及民事債務糾紛部分，證人得自己或委託代理人處理。倘若債權人已獲得法院勝訴的確定判決，若證人欠缺合理回應履行債務時，檢察總長得於審慎評估公開證人身分與居住地的危險性後，向證人的債權人告知證人的身分與地址。檢察總長亦得指定證人之代理人履行判決內容<sup>54</sup>。1984 證人安全改革法相關規定一方面確保了第三人權利不受過度限制或剝奪，另一方面顧及證人安全以免使證人保護制度完全失其功用。證人安全改革法可謂大幅度改善與補足了組織犯罪防制的缺失，以及司法實務上偏重於證人保護而忽視第三人利益的失衡現象。

### 3. 證人保護與被告訴訟權利之衝突與調和

證人保護的另一個重要的爭議問題，係在於如何兼顧證人身分保密與憲法第六修正案所保障被告公開審判與對質的權利。對於此項爭議，檢視美國現行有關證人保護相關法規範，並無因證人身分保密而剝奪被

<sup>53</sup> See Fred Montanino, *Protecting Organized Crime Witness in the United States*, 14 International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice 123-131 (1990).

<sup>54</sup> 18 U.S.C. §3523.

告公開審判與對質詰問權利的規定。換言之，美國證人保護制度僅對於檢察官申請證人保護的文書要求列入機密文件，至於獲准進入證人保護計畫的證人於審判期間並不受身分保密的保護，但法院得以核發保護令以及由聯邦法警局提供嚴密人身保護方式替代。換言之，雖然美國證人保護計畫規避了可能的憲法爭議，由於審判期間未能對於證人身分予以保密，司法部將因此有義務對於審判後證人的人身提供保護，必要時需提供證人新身分並協助其移居生活。對於因作證而曝光的證人保護，亦將無法避免必須以龐大公務預算提供審判後的長期保護義務。近幾年美國於國內外同步實施反恐作戰，對於指證恐怖組織活動的證人若為外國人時，是否得以申請進入證人保護計畫不無疑問，前述議題將不可避免涉及移民法制的修正<sup>55</sup>。

## 五、我國現行證人保護法制與美國法制之比較

### (一)我國證人保護法之特色

我國對於刑事訴訟程序中有關證人保護相關法規範之初期發展，如同美國法實踐經驗係源自於對社會治安有重大威脅的犯罪組織，透過內部瓦解方式將犯罪首腦與主要份子繩之以法。基此，為保護證人的人身安全特於舊檢肅流氓條例第十二條規定：「法院、警察機關為保護檢舉人、被害人或證人，於必要時得個別不公開傳訊之，並以代號代替其真實姓名、身分，製作筆錄及文書。其有事實足認檢舉人、被害人或證人有受強暴、脅迫、恐嚇或其他報復行為之虞者，法院得依檢舉人、被害人或證人之聲請或依職權拒絕被移送裁定人與之對質、詰問或其選任律師檢閱、抄錄、攝影可供指出檢舉人、被害人或證人真實姓名、身分之

<sup>55</sup> 有關外國人參加證人保護計畫相關議題之探討，詳見 Tarik Abdel-Monem, Foreign Nationals in the United States Witness Security Program: A Remedy for Every Wrong? 40 American Criminal Law Review 1235 (2003).

文書及詰問並得請求警察機關於法院訊問前或訊問後，採取必要之保護措施……。」其次，組織犯罪防制條例亦設有保護證人的規定，其保護方式係將證人列為「秘密證人」，亦即於筆錄文書中有關證人身分資料部分由法官或檢察官封存並限制律師閱卷，若有事實足認被害人或證人有受強暴、脅迫、恐嚇或其他報復行為之虞者，法院、檢察機關得依被害人或證人之聲請或依職權拒絕被告與之對質、詰問或其選任辯護人檢閱、抄錄、攝影可供指出被害人或證人真實姓名、身分之文書及詰問<sup>56</sup>。

由於檢肅流氓條例與組織犯罪條例對於證人之保護之規定，係以代號或封存身分資訊等方式保護證人，並明文限制律師閱卷或於審判程序中得以保護證人安全為由排除被告的對質與詰問權。如此保護措施雖得以達成保護證人身分不因作證而曝光，但卻嚴重影響被告防禦權的行使。基於刑事訴訟嚴格證明法則的要求，論者對於以秘密證人方式保護其證人安全，卻因此剝奪被告行使訴訟中之「對質權」與「詰問權」的法律規定，主張其違反憲法保障被告的基本人權而宣告其違憲而失效。<sup>57</sup>大法官會議對於檢肅流氓條例有關秘密證人保護的規定，則於釋字第384號中認定該法第十二條關於秘密證人制度，剝奪了被移送載定人與證人對質詰問之權利，並妨礙法院發見真實，與憲法第十六條規定意旨相違而宣告其違憲。<sup>58</sup>繼檢肅流氓條例廢止後，學界與實務界催生一部得兼顧證人安全與被告及公共利益的證人保護專法，終至2006年5月立法院三

<sup>56</sup> 參見組織犯罪條例第12條規定。

<sup>57</sup> 王兆鵬，一個條例，八處違憲—論檢肅流氓條例，月旦法學第155期，頁121(2008)；鄭善印，大法官釋字第636號解釋與檢肅流氓條例法制評析，刑事法雜誌，第52卷第3期，頁61-101(2008)。

<sup>58</sup> 大法官會議第384號解釋、大法官會議第582號解釋與大法官會議第636號解釋均強調刑事被告的「對質權」與「詰問權」，均屬於憲法第16條訴訟權的保障內涵，亦即憲法保障人民的基本權利。釋字第582號對於刑事被告的「詰問權」的內涵有更為具體的闡示：「憲法第十六條保障人民之訴訟權，就刑事被告而言，包含其在訴訟上應享有充分之防禦權。刑事被告詰問證人之權利，即屬該等權利之一，且屬憲法第八條第一項規定「非由法院依法定程序不得審問處罰」之正當法律程序所保障之權利。為確保被告對證人之詰問權，證人於審判中，應依法定程序，到場具結陳述，並接受被告之詰問，其陳述始得作為認定被告犯罪事實之判斷依據……」。

讀通過「證人保護法」，自此奠定了我國有關證人保護制度最為完整的實定法基礎，並成為對於重大刑事案件證人保護的一般法基礎。茲將我國證人保護法有關證人保護措施的規範特色介紹如下：

### 1. 承襲秘密證人保護制度

我國證人保護本法對於證人保護的方式，承襲廢止前檢肅流氓條例與組織犯罪防制法有關「秘密證人」的傳統保護模式。證人保護法規定對於符合本法證人資格且其身分有保密必要時，公務員於製作筆錄或文書時，將證人的真實姓名及身分資料以代號為之。對於載有保密證人真實身分資料之筆錄或文書原本，則另行製作卷面並加以封存，並限制被告律師閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關、團體或個人<sup>59</sup>。另為防止公務員將持有足資辨別應受身分保密證人身分之相關文書資料或物品洩漏或交付於他人，本法對於公務員洩密行為特設有罰則規定。故意洩漏者處一年以上七年以下有期徒刑，若因過失犯此罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣三十萬元以下罰金<sup>60</sup>。有鑒於釋字第 384 號對於檢肅流氓條例有關排除被告於審判中，對於證人行使「對質權」與「詰問權」規定宣告違憲，證人保護法並無排除證人於審判期間應接受對質或詰問，但採取配套措施即以蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當隔離方式，避免證人於接受被告對質與詰問時身分曝光。相較於美國法尚無任何規定要求證人出庭作證應採取任何保密或隔離方式，我國證人保護法相關規定較能兼顧證人身分保密與確保被告「對質權」與「詰問權」訴訟權利不受影響。綜言之，我國證人保護法雖仍維持採用身分保密的方式保護證人，但已兼顧到憲法對被告「對質權」與「詰問權」的保障。

---

<sup>59</sup> 參見證人保護法第 11 條第 1、第 2 項規定。

<sup>60</sup> 參見證人保護法第 13 條規定。

## 2. 增加證人及其他密切利害關係之人的人身保護與移居保護規定

證人保護法對於證人所採取保護措施，除沿襲傳統尚包括對於證人的隨身保護、禁止或限制特定人接近證人及其他密切利害關係之人以及短期生活安置等保護方式。有關隨身保護的提供，當法院或檢察官認為證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，得核發證人保護書命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護證人或與其有密切利害關係之人之人身安全<sup>61</sup>。另於偵查或審判期間有事實足認特定人對證人及其他密切利害關係之人造成安全威脅時，證人保護法參酌美國 1982「被害人及證人保護法」反干涉條款規範精神，法院或檢察官得禁止或限制該特定之人接近證人或與其有密切利害關係之人之身體、住居所、工作之場所或為一定行為。為能落實與執行前述禁制令使特定人遵守，證人保護法訂有相當重的罰則規定。證人保護法對於受禁止或限制之人故意違反前述規定，並經執行機關制止不聽者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣五十萬元以下罰金<sup>62</sup>。此外，對於證人若有妨礙其作證並施以犯罪行為者，加重其刑二分之一，藉以嚇阻任何意圖干涉作證的犯罪活動<sup>63</sup>。

當禁止或限制特定人接近證人住居或工作處所仍不足保護證人人身安全時，證人保護法參酌美國證人保護計畫有關移居保護(relocation)的措施，授權法院或檢察官得對證人及其他密切利害關係人安排短期生活安置的規定。有關短期生活安置的決定與實施方式，依據證人保護法之規定，法院或檢察官若認為證人或與其有密切利害關係之人有生命、身體、自由或財產遭受危害之虞，且短期內有變更生活、工作地點及方式之確實必要者得核發證人保護書命付短期生活安置，並指定安置機關

<sup>61</sup> 參見證人保護法第 12 條規定。

<sup>62</sup> 參見證人保護法第 17 條規定。

<sup>63</sup> 參見證人保護法第 18 條規定。

在一定期間內將受保護人安置於適當環境或協助轉業，並給予生活照料。短期生活安置期間原則上為一年，必要時得延長一年，相關經費由內政部支應<sup>64</sup>。

### 3. 以加重刑罰方式預防當事人對於證人實施報復

證人保護法對於證人保護的方式，主要集中於審判期間的保護。透過秘密證人與提供必要人身保護措施，對於審判後證人的保護部分，僅透過加重報復行為刑責方式，希冀透過加重刑罰方式預防當事人對於證人實施報復。倘若非由被告本人為報復且無足夠證據證明係出自於被告教唆情形，抑或是以製造意外方式加害證人或其家屬時，實務上如何認定是否符合證人保護法對被保護人實施報復的要件，舉證上實有相當的難處。基此，對於證人保護法僅以加重刑罰方式預防當事人對於證人實施報復的方式，對於證人審判後的保護顯有不足之處，尚有許多補強保護措施的空間值得探討。

#### (二)美國證人保護制度之比較與對我國法之啟示與借鏡

我國證人保護法與美國證人保護制度之比較，我國證人保護制度偏重於秘密證人的保護方式。透過自偵查至審判相關卷宗與證物中以代號取代真實姓名，並以科技設備輔助方式避免證人於接受對質與詰問時，將其身分曝光。美國法則較重視證人的人身保護，由於美國證人保護制度並未要求將證人身分保密，因此必須建立一套相當複雜、行政資源耗費相當高的證人保護計畫，以避免證人及其家人因作證而有生命危險。雖然美國與我國就證人保護方式的偏重有異，由於台灣屬地窄人稠地區，確實欠缺如美國證人保護計畫得以提供證人新身分並移居保護的條件。綜觀我國證人保護法仍有部分規定係參酌美國證人保護相關規範精

---

<sup>64</sup> 參見證人保護法第 13 條規定。

神而訂定者，例如有關隨身保護、禁止或限制特定人接近證人以及短期安置等。然而相較於美國證人保護制度實施迄今已有四十多年的實踐經驗，我國證人保護制度不論法制面抑或是執行面尚屬初步階段。美國法實踐經驗仍可作為我國未來就證人保護法規的檢討或修正方向，抑或是實務運作的參考或借鏡對象。本研究以美國法實踐經驗的觀察，對照我國現行證人保護制度，提供數點建議供未來檢討證人保護制度的參考方向。

### 1. 證人保護書核准權責與程序應更為明確與精細

依據證人保護法規定，對於證人是否得受到證人保護法的保護必須取決於證人保護書是否核發。本法規定由偵查中的檢察官或承審法院依職權或依證人、被害人或其代理人、被告或其辯護人、被移送人或其選任律師、輔佐人、司法警察官、案件移送機關、自訴案件之自訴人之聲請，決定是否核發證人保護書。<sup>65</sup>美國法對於是否得以進入證人保護計畫，規定由檢察官以書面申請，由檢察總長決定是否批准。對照我國證人保護法之規定，證人保護案件經核發證人保護書將涉及被告訴訟權利限制、公務員保密義務，以及司法警察機關與公務預算的配合。由偵查的承辦檢察官依職權或依聲請即可核發證人保護書，而不需經過任何呈核程序是否過於草率？另證人保護法規定被害人或其代理人、被告或其辯護人、被移送人或其選任律師、輔佐人均可聲請證人保護，然前述主體是否均同時符合願意在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，並依法接受對質及詰問的要件部分，相關規範之法意不清有必要透過解釋或甚至修法加以進一步釐清。再則，由於我國證人保護法並無採用美國法提供證人新身分並移居保護的相關規定，因此證人保護書核發似乎較不需要考慮社會安全利益與第三人利益衝擊問題。然而證人保護法所規定檢

<sup>65</sup> 參見證人保護法第4條規定。

察官或法院核發證人保護書應參酌之事項中，其中所列舉的各項因素似有許多不必要或是具重複意義的款項。例如證人或與其有密切利害關係之人之個人狀態，以及公共利益的考量等。本研究認為既然我國不採取提供新身分作法，提供證人保護並不因此增高特定社區的治安風險，抑或是阻礙親權或債權的行使。據此，對於核發證人保護書應參酌之事項應僅止於證人證詞的重要性，以及證人或與其有密切利害關係之人受危害之程度及迫切性。現行法似乎增加過多不必要的參酌因素，徒增認定上的困難與增加過多不確定法律概念的判斷。綜此，本研究參酌美國法經驗與衡量國內現況後，建議未來可透過修法、訂定行政規則等方式，統一由檢察官以書面向各檢察署檢察長或審理法院聲請核發證人保護書，法院或檢察長對於核發證人保護書僅須參酌之事項應僅止於證人證詞的重要性，以及證人或與其有密切利害關係之人受危害之程度及迫切性。

## 2. 有關隨身保護與短期安置的實施應建立常態執行機制與制定作業準則

證人保護法雖然偏重於證人身分的保密，當證人受到相當重大與急迫的人身安全威脅仍有提供人身保護之必要。基此，證人保護法訂有隨身保護與短期安置的規範，對於秘密證人為主軸的保護措施亦有其輔助作用。由於美國法相對重視證人及家屬的人身安全保護，美國相關法規範與實踐經驗，對於如何有效執行證人的隨身保護與安置仍具有相當高的參考價值。然就證人保護法有關隨身保護的規定內容觀之，證人保護法僅規定對於證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，法院或檢察官得命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護。對於隨身保護僅為原則規定，司法警察機關究竟所指為何？證人保護法施行細則對於司法警察機關的定義，包括內政部警政署與各直轄市、縣（市）警察局分局以上單位、法務部調查局與所屬各直轄市、



縣（市）調查處、站以上單位、憲兵司令部與所屬各地區憲兵隊以上單位、行政院海岸巡防署海洋巡防總局與所屬偵防查緝隊、直屬船隊及海巡隊、海岸巡防總局與各地區巡防局及其所屬機動查緝隊、岸巡總隊以上單位及其他同級之司法警察機關。證人保護法所稱之司法警察機關的範圍如此之廣，檢察官或法院究竟應命何司法警察機關提供隨身保護，司法警察機關中如海巡署所屬機關、隊部或調查局是否有專業能力與人力提供隨身保護？此外，隨身保護是否應配合短期安置才能發揮的效果，若同時應提供隨身保護與安置時，安置與執行保護應否歸屬同一機關，若分屬不同機關時應如何協調整合兩個以上機關。諸如以上問題，現行證人保護法與其子法均未有明確之規範。

由於證人保護法並無明文規範何機關有法定義務提供隨身保護或執行安置任務，法院與檢察官究應命何機關執行上述任務將因欠缺法律依據而窒礙難行，使得證人保護法有關隨身保護與短期安置相關規定將形同具文。美國對於證人保護計畫係以法律明文規定聯邦法警局為執行證人保護措施的權責機關，舉凡出庭作證之隨身保護、新身分之給予、協助遷徙新居所，以及後續生活協助均由聯邦法警局統籌執行。司法部的行動辦公室(Office of Operation)則負責收受與審查由檢察官提出的書面申請案件，列檔管理加入聯邦證人保護計畫人員的資料等任務。我國若要落實隨身保護與短期執行安置，本研究建議透過修法明文規範專責證人隨身保護與短期安置的執行機關，由該指定機關負責執行人身保護與協助短期安置與生活協助。至於有關證人隨身保護與短期安置的核准程序，建議由現行承審檢察官與法院自行命司法警察機關執行，修正為由承審檢察官以書面向各級檢察長或法院聲請核發證人保護書時，一併聲請提供證人隨身保護與短期安置。各級檢察長與法院應會同內政部警政署決定是否准於提供特定證人的隨身保護與短期安置與具體執行方

式。當各級檢察長與法院同意檢察官提供特定證人的隨身保護與短期安置的請求時，應將證人保護或短期安置的處理方式要旨一併載入證人保護書。證人保護書所指定之治安專責單位應執行隨身保護與短期安置，並應將受隨身保護與短期安置的證人或其有密切利害關係之人列案管理與追蹤考核。透過建立由上而下一條鞭式的常態機制審核、執行與考核證人隨身保護與短期安置工作，始能發揮證人人身保護的功能。此外，若秘密證人保護措施失敗而使證人身分曝光，為防止審判期間與審判後證人及其家屬遭報復，僅止於加重報復罪刑仍顯不足。此時若能建立常態性的人身保護機制，既使有長時間保護證人及其家屬的必要時，亦能有相關配套措施足以因應。

## 第二節 日本

日本有關獎勵與保護檢舉制度，基本上可區分為獎勵檢舉、保護證人及保護檢舉人三方面進行觀察。

### 一、獎勵檢舉

首先，就獎勵檢舉制度而言，可分為積極獎勵制度與消極豁免制度。此等獎勵檢舉制度在美國等國家隨處可見，但在日本卻是稀有制度，援例不易。前者之積極獎勵制度，略如日本前橋市，為鼓勵市府員工舉報違法行為，於2011年1月25日率全國之先驅，制定發給獎勵金制度。其所謂獎勵金之發給，限於對公務公正執行有莫大貢獻之舉報，獎勵金則僅僅數千至一萬日圓之圖書禮券。儘管如此，此開創先例的獎勵檢舉制度，仍受到各界之高度關注，因為它在日本公部門之中，堪稱史無前例。正因如此，此制度施行初始即遭受來自市民之諸多批判與反對，終於施行2個月後之同年3月被撤廢<sup>66</sup>。

---

<sup>66</sup> <http://mytown.asahi.com/areanews/gunma/TKY201102140381.html>,2011,10,22；

至於後者之消極豁免制度，例如 2006 年 1 月 4 日修正引進之獨占禁止法「減免課徵金制度」。凡參與企業連合行為或圍標之業者，在公平交易委員會進行調查前，向公平交易委員會通報其違反行為時，減免其課徵金。然而，此亦屬僅有少數消極豁免之獎勵檢舉制度。

為何日本在法制上對獎勵檢舉制度如此消極？究其原因當在於日本社會向來重視團體主義中之情與理，認為出賣同夥而獲取積極或消極獎勵之行為為違反團體內善良風俗之不道德行為，而視獎勵檢舉之法為一種惡法<sup>67</sup>。緣此，日本在獎勵檢舉制度方面可謂相當程度受限於前述民情思維而導入不易，截至目前尚屬乏善可陳、鮮例可參。

## 二、保護證人

其次，有關保護證人部分，日本在法制上並無專法之制定，僅在憲法及刑事訴訟法之相關條文中加以規定。日本國憲法有第 82 條第 2 項（停止公開措施），刑事訴訟法則有第 157 條之 2（證人之陪同人）、第 157 條之 3（證人詰問時之遮蔽措施）、第 157 條之 4（錄影連結系統）、第 158 條之 2 第 1 項（法庭外證人訊問）、第 281 條（公開審判期日外之證人訊問）、第 299 條之 2（證人身分之保密）及第 304 條之 2（被告退庭之證人訊問）。其中，日本國憲法有第 82 條第 2 項規定法院認為對審有妨害公共秩序或善良風俗時得以不公開之方式進行對審。刑事訴訟法第 158 條 2 第 1 項及第 281 條規定，法院考量證人重要性、年齡、職業及其他情事與案件輕重認有必要時，得於法院外、證人現在處所或公開審判期日外，訊問證人。同法第 304 條之 2 則規定法院認為證人於被告面前受到壓迫難以充分陳述時，得命被告退庭。然而，此等傳統之證人

<http://raicho.2ch.net/test/read.cgi/newsplus/1298630212/,2011,10,22>。

<sup>67</sup> 大塚正民，內部告發者法（その 1）：內部告發獎勵法、內部告發者保護法、內部告發義務法，<http://chizai-tank.com/Otsuka/Otsuka20060216.htm>，2011,10,22。

保護措施，對證人保護之實效性甚為薄弱。因此，2000年刑事訴訟法修正時，就證人保護增訂之第157條之2、第157條之3及第157條之4。第157條之2規定為緩和證人之不安或緊張，得令證人信賴之陪同人陪同在旁。第157條之3規定，若證人於被告面前證言將受壓迫而顯有害其精神平穩時，法院得於被告與證人之間設置隔屏等遮蔽措施。第157條之4更規定性侵害或兒童性侵害等特定事件證人於被告面前證言將受壓迫而顯有害其精神平穩時，法院得以聲光影像連結系統進行證人之訊問。此外，第299條之2針對證人有受威脅或侵擾之虞時，規定得要求不能使被告知悉證人之住居、工作或其他通常所在之場所以免證人之安全受到威脅<sup>68</sup>。然而，此等刑事訴訟法上之證人保護規定，尚不完整充分，在證人保護之實效性方面仍待加強。

### 三、保護檢舉人

最後，相對於前述獎勵檢舉制度與證人保護制度之欠缺與不全，日本在保護檢舉人制度方面，近來頗有進展。日本政府自西元2000年以來，鑒於三菱汽車公司隱瞞客戶陳情、雪印食品公司、日本火腿公司之虛偽標示等違法不當之行為及東京電力隱匿核電事故等，經由內部通報而陸續被揭露與調查<sup>69</sup>，體認到內部通報逐漸被視為強化企業管制實效性所必要之方法，積極提出公益通報者保護法案，於2004年6月14日經第159回國會表決通過，公益通報者保護法自2006年4月1日施行。相對於中央之立法，日本地方公益通報者保護制度，在更早之2002年11月，即出現鳥取縣制定鼓勵內部職員以電子郵件等方式，揭發政府內部不法行為或業務上問題點之內部通報制度。其後，在中央立法之前，都

<sup>68</sup> 松浦繁，遺稿 証人保護制度に關連して（追悼 松浦繁先生），中央ロー・ジャーナル，第15号，2008年6月，頁9-23；<http://ofunalaw.blog105.fc2.com/blog-entry-19.html>，2011,10,22；<http://www.ofuna-law.com/archives/34>，2011,10,22。

<sup>69</sup> 坂口徳雄，公益通報者保護法の意義と問題点--国民利益の観点からみた法改正への提言（内部告発と取材源保護），新聞研究，第691期，2009年1月，頁14。

道府縣層級之長野縣、京都市及市區村町層級之東京都中野區、千代田區等，也陸續積極檢討引進或制定規範保護內部通報職員之公益通報制度。中央制定公益通報者保護制度之動向越趨明朗後，日本各地方自治團體對引進內部通報制度之關心，亦隨之更趨高漲<sup>70</sup>。有關長期以來檢舉人受到報復時之保護問題，不論中央或地方終於獲得政府在法制上初步之處理。

然而，在公益通報者保護制度結構上，中央之公益通報者保護法規範圍內容，偏重於民間企業內部通報者之保護，於並未就行政機關之公益通報者保護設有詳細之規定。行政機關公益通報者保護相關事項，主要規定在 2005 年 7 月 19 日分別就內部職員通報與企業勞工通報所頒布之兩份「中央行政機關通報處理指針」之中。該兩指針之內容，對地方自治團體雖不具直接的法拘束力，但對有意建構公益通報處理架構之地方自治團體而言，具有標準參考範本之意義。中央之公益通報者保護法制定與實施後，中央或地方自治團體，於受有內部職員等之通報時，基於使用公務員之事業體地位，或者受理外部之企業勞工通報時，立於通報處理機關之地位，應遵從該法之規範。地方自治團體之政府機關，就其內部職員所為之內部通報，亦適用公益通報者保護法之規定<sup>71</sup>。相對地，地方自治團體縱使不自行制定相關之自治條例，其行政機關亦應遵守公益通報者保護法之規定。然而，如前所述，有關行政機關之規制，該法並未設有詳細之規定，而中央針對內部職員通報所頒布之處理指針，又

<sup>70</sup> 小山善一郎，「庁内の不正や問題点を通報—動き始めた内部告発制度—」，法令解説資料総覧，第 258 期，2003 年 6-7 月，頁 78。

<sup>71</sup> 土田伸也，「内部告発と公益通報者保護法（11）行政主体・行政機関による公益通報の処理」，時の法令，第 1780 期，頁 50。

僅規定適用於中央之行政機關，因此，該法制定後，仍不乏地方自治團體參考中央之指針，制定自己之公益通報相關條例者<sup>72</sup>。

由於立法背景之不同，日本公益通報者保護法制中，中央法制之立法重點在於解決民間企業內部通報者之保護問題<sup>73</sup>，地方則側重行政內部通報者之保護問題。因此，主要立法目的在中央與地方之間，亦有所不同。中央之公益通報者保護法制，主要在於透過內部通報者保護，鼓勵企業內部員工之通報，以有效控管外部企業可能之違法行為，進而保護可能因該等違法行為受損害之人民生命、身體、健康、自由、財產及生活環境等重大之人權法益。相對地，地方之公益通報者保護法制，主要目的在於統制行政機關內部可能之違法行為，鼓勵行政機關內部之公務人員進行通報，以有效統制行政內部可能之違法行為，進而保護行政相關之公益利益。因此，在法制結構上，中央之法制內容，偏向以中立第三者之角色，接受處理外部企業員工針對其所屬企業進行之通報及通報者之保護。規範內容著重於事業主與勞工關係之規定。相對地，地方之法制結構，則偏向以當事人之角色，接受處理內部公務人員針對其所屬行政機關或職員進行之通報及通報者之保護。不過，中央法制之內容，於立法時，鑑於地方公益通報制度逐漸蓬勃發展，已同時將政府機關內部通報者保護納入規範之對象。因此，中央之公益通報者保護法，已同時適用於中央與地方政府機關內部通報者之保護，只不過中央法制規範

<sup>72</sup> 例如：旭川市職員の法令遵守の推進等に関する条例；生駒市法令遵守推進条例；石巻市信賴される市政のためのコンプライアンス条例；雲仙市職員の法令遵守の推進等に関する条例；大阪市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例；鹿屋市コンプライアンス条例；甲賀市法令遵守の推進条例；草加市政における公正な職務執行の確保に関する条例；千代田区職員等公益通報条例；長岡京市における法令遵守の推進に関する条例；中野区職員倫理条例；長浜市公益通報及び不当要求行為等の対策に関する条例；新潟市における法令遵守の推進等に関する条例；舞鶴市職員倫理条例；瑞穂市における法令遵守の推進等に関する条例；村田町職員等倫理の保持に関する条例；遊佐町における法令遵守の推進等に関する条例等。

<http://www.city.matsusaka.mie.jp/machi/kihonjorei/data/compliance.html>, last visited on 2010/1/26.

<sup>73</sup> 坂口徳雄，前掲論文，註4，頁14。

之重點，因前述立法背景之影響，幾乎都集中在企業內部通報接受處理與通報者保護之規定。

日本中央與地方內部通報法制之立法目的、通報者、被通報者、通報事實、通報方式、通報處理、保護措施等事項，大致如下：

### (一)立法目的

日本中央與地方公益通報者保護制度，不論何者，法制上主要之直接立法目的，均在於保護內部通報人，以排除其受到所屬事業體不利之處分。中央公益通報者保護法第 1 條明定「謀求公益通報者之保護」為其立法目的，地方之公益通報條例則多於第 1 條明定「確保從事行政職務者不因正當通報違反公益之事態而受到不利之處遇」。透過公益通報者之保護，鼓勵行政機關內部之公務人員與企業內部勞工勇於進行公益通報，遏阻違法行為，強化行政機關與事業者遵守法令，最終目的則在於間接地確保重大人權法益之人民私益及行政公正遂行之公共利益。因此，公益通報者保護法第 1 條亦明定「謀求攸關國民生命、身體、財產及其他利益保護相關法令之遵守，以安定國民生活及健全社會經濟發展」。地方之公益通報條例第 1 條亦多明定「以利透明、公正且適法之區政運作」或「促進市及事業者遵守法令，以確保市政順利且公正地遂行」。鑑此可知公益通報者保護制度之直接目的，不論中央地方均在於確保內部通報人不受不利之處遇。然而，此法制最重要之直接目的，在性質上係中間目的而非最終目的。公益通報者保護制度之最終目的，在於人民人權法益之保護及行政公共利益之維護。此最終目的構成公益通報者保護制度之間接目的，成為正當化及合理化直接目的之法理基礎。當最終目的不存在時直接目的將無存在之必要性，亦即與最終目的無關之內部通報，將無法得到公益通報者保護制度之保護。就此點而言，中

中央之法制側重在確保與人民生命、身體、財產及其他利益保護相關法令之遵守，地方之法制側重在透明、公正、順利與適法之行政公共利益確保。當然，中央之公益通報者保護法亦適用於地方之行政機關，因此，最終目的不論何者均適用於中央與地方，差異僅在於立法目的側重何者而已。

## (二)公益通報之概念

基於前述立法目的，中央之公益通報者保護法第 2 條，將公益通報之概念規定為：1. 勞動者，2. 非為取得不正當利益、加損害於他人或其他不正當之目的，3. 將勞務提供對象或從事其事業之經營階層、從業員、代理人或其他人，4. 已發生或將發生之通報事實，5. 對(1)其勞務提供對象或其事先指定者、(2)就通報事實有處分或勸告權限之行政機關或(3)對其通報被認為係防止通報事實發生或減輕損害所必要者，進行之通報<sup>74</sup>。至於，地方之法制，則因制定之背景稍有不同，在規定上稍有差異。多規定為「職員等認為違反法令行為等已發生或將發生時，為防止不法而對市預先設定之窗口所為之通報」或「為期適法公正執行區政，區職員等所為之通報」等<sup>75</sup>。

## (三)通報者

就前述之立法目的而言，首應確認者，乃何人應受公益通報者保護法制之保護，亦即應受保護對象之通報者，係指何人？就內部通報之概念而言，當然係指被通報企業或行政機關內部之人員，因通報行為導致可能受其所屬企業或行政機關不利處遇，而有接受該等法制保護之必要

---

<sup>74</sup> 小西啟文，內部告発と公益通報者保護法（4）公益通報者保護法の概要と検討課題，時の法令，第 1766 期，頁 60。

<sup>75</sup> 長浜市公益通報及び不当要求行為等の対策に関する条例第 2 條第 5 款；千代田區職員等公益通報條例第 2 條第 3 款。



者。就此而言，中央之公益通報者保護法第 2 條，規定適用該法之公益通報者，包括企業直接雇用之正式勞工及非正式雇用之兼差打工之勞工或間接雇用之派遣勞工、中央或地方行政機關之一般職公務人員。前述勞工不包括董事，但不排除兼具勞工與董事雙重身分者<sup>76</sup>。地方之相關條例，大多數規定包括地方自治團體之職員、地方出資財團法人之經營階層或職員、受託或承攬事務事業之事業者及其經營階層或從業員、指定管理者及其經營階層或從業員。

#### (四)被通報者

相對地，通報者係針對包括企業及行政機關等事業體內部之違法事實，進行內部通報。被通報之違法事實，存在著無數之可能情狀。就違法事實行為主體觀之，事業體內部之違法事實，上自事業體經營者為事業體或自身利益而為者，下至基層人員為個人私利或圖利他人所為者，均有可能。內部通報之主要目的，在於揭露隱匿中之違法事實，使關係人停止或矯正其違法事實，因此，違法事實之關係人即為內部通報之被通報者。就此而言，公益通報者保護法規定公益通報之被通報者，包括通報者勞務提供之對象及其經營階層、從業人員或代理人等。通常，所謂勞務提供之對象，係指通報者所屬之企業雇主或行政機關，主要係針對企業或行政機關組織性之違法事實。不過，基於上述應受保護通報者之範圍，勞務提供之對象，當不僅於此，尚包括因承攬契約或其他契約而提供勞務之對象事業體，當然也包括地方自治團體出資財團法人、受託或承攬地方行政事務事業之事業體，以及公共設施之指定管理者等。就此而言，接受通報之事業體可能同時為被通報者。就內部通報與日本行政而言，尤其是行政機關受理本身主管權責事項之內部通報時，通報者最需要公益通報者保護法制之保護。除此之外，中央或地方之行政機

<sup>76</sup> 小西啟文，前揭論文，註 9，頁 60~61。

關，又具有受理企業團體勞工內部通報之地位<sup>77</sup>。此外，被通報者尚包括前述各事業體之經營階層、從業人員或代理人等。經營階層，包括民間企業團體之代表人、董監事（理監事）或經理人、行政機關之首長或有參與決策、任免權之主管。

### （五）通報事實

當通報者發現被通報者有應被內部通報之事實時，通報者方能具體陳述進行通報。因此，通報人發現其勞務提供之對象或其經營階層、從業人員或代理人等，已發生或將發生應被通報之事實，對該等事實進行通報，方有公益通報者保護法制之適用。因此，應被通報事實之內涵與範圍，將決定通報者受公益通報者保護法制保護之可能性。就此而言，公益通報者保護法第 2 條第 3 項規定兩類違法事實；1. 關於個人生命或身體之保護、消費者利益之擁護、環境保全、確保公正競爭及其他有關國民生命、身體、財產及其他利益保護之法令所規定之犯罪行為事實<sup>78</sup>；2. 違反基於法令所為之處分，將構成前款犯罪事實時，該處分理由之基礎事實（包括該事實係違反其他處分或勸告等時，該其他處分或勸告等之基礎事實），將通報事實限定於直接或間接與國民生命、身體、財產等利益保護法令直接相關之犯罪行為事實。未直接或間接與該等犯罪行為事實有關之違法或不當事實，不在通報事實之列。至於違法事實之存在狀態，不以既成事實為必要，凡違法事實已發生或經判斷將發生者，均可為通報事實。相對地，地方公益通報者保護法制之通報事實，除損害住民生命、健康、財產或生活環境，或對該等權利有重大影響之事實外，尚包括違反法令之事實、有關行政事務事業之不當事實及違反不利

<sup>77</sup> 土田伸也，前揭論文，註 6，頁 50。

<sup>78</sup> 獨占禁止法等共計 413 個法律，但不包括各種稅法或政治資金規正法。小西啟文，前揭論文，註 9，頁 63。

處遇禁止之事實，其通報事實範圍比中央法制來得寬廣，不僅違法事實不限定與犯罪直接或間接相關，尚且包括不當事實。

### (六)通報要件與方式

當內部通報者發現通報事實，欲進行通報時，應以何種方式，向何處提出通報？資訊傳達及報章媒體高度發達之現代，通報者可得使用之通報方式與可能選擇之通報去處，可謂是多種又多樣。通報人可能以口頭、電話、文書、電子郵件、聲光影像等不同之媒介方式，具名或匿名向事業體內部、行政機關、檢調單位、利害關係人、報章媒體、社會大眾等等，進行通報。不同之通報方法，對被通報人可能造成之結果與後果，也大不相同。適切之通報手段，可以適切地阻止或矯正被通報者之違法事實，過度之通報手段，則有可能給予事業體致命之一擊，使其永久消失於經濟市場中。因此，通報之方式，即有必要適當限制於足以達成直接與間接之最終目的且不會過度造成前述事業體關係人重大損害或損失之範圍內。有鑑於此，中央之公益通報者保護法第 2 條，將通報對象區分為事業者內部、行政機關及行政機關以外之外部者，並分別設定其通報要件：1. 針對事業者內部之通報，僅規定「認為通報事實已發生或將發生時」<sup>79</sup>。通報者之內部通報，係對其勞務提供對象之事業體或其事先指定者提出通報，家醜並未外揚，尊重所屬事業體自我矯正之機會，不會造成法律責任之追究或其他損失或損害，因此，通報要件不必嚴格設定；2. 針對向行政機關通報，規定「有相當理由足以相信通報事實已發生或將發生時」，得對就通報事實有處分或勸告權限之行政機關進行通報。此通報在性質上已將通報事實外部化，藉由外力來迫使事業體或關係人停止或矯正其違法行為。通常，事業體或關係人應就其違法行為

<sup>79</sup> 係指通報事實快要發生且發生之蓋然率相當高，解釋上應重視其蓋然率而非時間之緊迫度。小西啟文，前揭論文，註 9，頁 63。

承擔依法應負之法律責任，但較不會引發事業體其他損失或損害，因此，通報要件上僅要求在事實確認上較為慎重之要件；3. 針對向行政機關以外之外部者通報，該法規定「有相當理由足以相信通報事實已發生或將發生時」之要件外，尚應具備下列要件之一：(1)有相當理由足信，若進行前兩項通報，將受到解雇或不利處遇；(2)有相當理由足信，若進行事業體內部通報，通報事實之證據將遭湮滅或偽變造；(3)無正當理由被勞務提供對象要求不要進行前兩項通報；(4)書面對勞務提供對象等進行通報已逾 20 天，該勞務提供對象等仍無進行調查之通知或不為調查；(5)有相當理由足信已對個人生命或身體發生危害或有發生之急迫性。第三項之外部者通報，通常係指媒體、消費者團體、工會或週邊住民，但與事業體有競爭關係或有害其正當利益之虞者，應被除外<sup>80</sup>。前述第三項之通報要件，亦適用於中央或地方行政機關職員對外部者之通報。地方相關法制之規定，因地方有異，有規定「設置通報窗口受理公益通報」者，亦有規定應「直接向區長、其他行政機關或行政監察員通報」<sup>81</sup>。

### (七)通報之處理

中央之公益通報者保護法第 9 條規定「被公益通報之事業體，應盡力即時將已中止被通報之事實、已採取其他必要之矯正措施或查無被通報事實存在等意旨通知通報者」。因此，當行政機關內部職員進行內部通報時，行政機關負有通知矯正措施等之努力義務<sup>82</sup>。行政機關受理來自機關自身內部通報時，應負其他作為義務主要規定在中央頒布之兩指針中。其中，有關內部職員通報處理之指針，規定了五項被通報行政機關之作為義務；1. 設置綜合受理內部職員通報之窗口；2. 受理時對通報者

<sup>80</sup> 小西啟文，前揭論文，註 9，頁 63-65

<sup>81</sup> 長浜市公益通報及び不当要求行為等の対策に関する条例第 7 條；千代田區職員等公益通報條例第 3 條。行政監察員係基於委託契約，受理公益通報並進行調查、報告、勸告或公告等之外部受託者。同條例第 7~17 條

<sup>82</sup> 土田伸也，前揭論文，註 6，頁 51。

說明不會有不利處遇及保密通報者；3. 通報處理各階段之行政資訊均會通知通報者；4. 調查結果如確有違反法令將立採矯正措施，必要時將處分關係人；5. 訂定通報處理終了期限，並盡可能即時通知通報者預計處理之期間<sup>83</sup>。至於，有處分或勸告權限之行政機關，以中立第三人角色，受理企業勞工通報或其他行政機關職員之內部通報時，依同法第 10 條規定，應進行調查並於確定違法事實後，依法採取適當之措施。地方之條例則針對公益通報之處理，多規定設立公正處理之委員會或外部監察員制度、必要時之調查義務、訂定標準處理期間、報告、公告、採取防止措施等。

#### (八)保護措施

中央公益通報者保護法制保護內部通報者之方式，旨在回復遭受不利益處遇勞工之原狀或填補其所受之損害，而不在對經營者科以刑法或處罰。有關此點，公益通報者保護法第 3、5 條，針對企業團體直接雇用之勞工，規定符合前述通報要件與通報方式時之解雇無效及降等、減薪或其他不利處遇之禁止。同法第 4、6 條，針對企業團體間接雇用之派遣勞工，規定符合前述通報要件與通報方式時之契約解除無效、禁止更換或其他不利處遇或要求派遣公司解雇或不利處遇。準此，派遣勞工就其內部通報在勞務提供對象企業，受有契約解除無效及不得要求更換等不利處遇禁止之保護，在所屬派遣公司方面，則受有解雇無效及減薪等不利處遇禁止之保護<sup>84</sup>。此外，解雇之不利處遇，必須以現職勞工為前提方有可能，但其他退職金減額等不利處分，同法則規定包括已離職勞工在內應受保護<sup>85</sup>。至於一般職之國家公務員（包括中央與地方所有實質意義行政機關之一般職公務員），因符合前述告發要件及告發方式之內部通

<sup>83</sup> 土田伸也，前揭論文，註 6，頁 51。

<sup>84</sup> 小西啟文，前揭論文，註 9，頁 61。

<sup>85</sup> 小西啟文，前揭論文，註 9，頁 66。

報，而遭受免職或不利處遇時，依同法第 7 條規定，並非直接適用前述企業內部勞工相關規定，原則上應依據中央或地方之各公務員法之規定。然而，目前日本國家公務員法等，並未設有直接禁止因內部通報而免職或不利處遇之規定。但，國家公務員法第 75 條明定非有法定理由不得違反公務員之意願予以降等、停職或免職。同法第 79 條之停職及第 82 條之懲戒，亦同。地方公務員法第 27-29 條，亦設有同類之規定。而且，公益通報者保護法第 7 條後段，規定「一般職公務員之任命權者，適用該等法律時，應使通報之公務員不因內部通報而受到免職或其他不利之處遇」，因此，行政機關對內部通報之職員，亦不得加以免職或不利處遇。若因而被免職或不利處遇時，其法律效果如何，同法則未明定。不過，果真如此，將構成無正當理由而差別待遇，違反公務員法平等處遇之規定<sup>86</sup>。

#### 四、對我國的啟示

前述日本公益通報法制之內容，對我國有下幾項啟示之意義：

##### (一)我國應制定保護檢舉人之一般法律

我國有關鼓勵保護檢舉之制度，在積極獎勵檢舉面，似乎僅止於提供金錢性誘因，消極保護檢舉人面，則僅限於貪污瀆職等重大犯罪行為，不論積極獎勵面或消極保護面之方法與範圍，均有所不足，欠缺如同日本公益通報者保護法及公益通報者保護條例等保護範圍及領域寬廣之一般法規定。將來必要參考引進制定一般法之「獎勵保護檢舉法」，規範各種檢舉人之獎勵與保護。

##### (二)獎勵方式不應限於金錢，可及於公務績效考核

<sup>86</sup> 國家公務員法第 27 條，第 109 條第 8 款；地方公務員法第 13 條，第 60 條第 1 款。

目前偏重之金錢性誘因，有諸多要件之限制且較適用於一般民眾。至於公務體系之檢舉，除金錢性誘因外，可普遍地將檢舉列入公務考績評核中加以獎勵，不受金錢性誘因之要件限制。

### (三)保護方式不應僅限於回復檢舉人地位，更應追究違法報復人

日本法制保護檢舉人之方式，主要在於規定違法報復行為之無效及回復檢舉人本來之法律地位，以致檢舉人被報復時，最多也只能回復到原來的法律上地位，無法讓違法報復者受到懲處等不利益。因此，被檢舉者經常恣意地對檢舉人進行報復，讓檢舉人疲於尋求救濟以回復自己之地位，對於檢舉人可謂有弊而無利，對被檢舉人可謂有利而無弊，就保護檢舉人而言可謂失衡。因此，保護方式不應僅限於回復檢舉人之法律地位而已，更應明文追究懲處違法報復人之各種違法報復責任。

## 第三節 德國

### 一、概說

因應國際間 Whistleblowing 揭密制度興起<sup>87</sup>，鼓勵企業內部員工揭弊，同時保障勞工檢舉權益，引發德國法學界討論與爭議。德國法針對檢舉相關之法制，仍限於傳統領域：側重個人資訊保密與證人保護。1998年曾有提案，以獎金鼓勵民間檢舉企業逃漏稅，即有財政專家以促進告密法稱之，對財政機關成立促進告密小組則是敬謝不敏。

相較於美國公益揭密案件不勝枚舉，德國因私人檢舉展開的偵查或訴訟案件，微乎其微。此一現象，可能根源於德國歷史發展形成的個人

<sup>87</sup> 如英國 199 年公益揭弊法 (Public Interest Disclosure Act)、美國法 2002 年沙賓法案 (Sarbanes-Oxley Act, SOX)、法國於 2005 年國家資訊保密委員會 (Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL) 指導準則與 2007 年通過之 Code du travail 法案等, vgl. Deiseroth/Derleder, Whistleblower und Denunziatoren, ZRP 2008, 248 (250).

獨立意識。首先，19世紀初自由運動與獨立意識興起時，德國仍處於帝國時期的專制國家，公法學發展的初始原因在於公益與私人權利的抗衡、促使公權力的正當行使與節制。人民與國家之間的關係，因此未能從共同利益的角度出發，形成真正的團結，公益揭弊的概念未能興起。其次，德國人民基本上，將揭密者視為告密的奸細 (Denunzianten)，正有謂：「全國最大的叛徒，就是、向來也是一告密者」<sup>88</sup>。告密受到鄙視的原因，其來有自：一則告密者在希特勒執政時期蓋世太保 (Gestapo) 與東德秘密警察 (Stasi) 操控下，成為專制政體的幫兇<sup>89</sup>。二則在於職場內部關係的職務行使，受制於專業法律與倫理規範的要求。職業團體從業者作為害群之馬的恐懼，遠超過其本於人民對國家的責任感與道德勇氣。

直到近代民主風氣盛行、民間團體的社會改革運動蓬勃，人民保守的自我保護意識因而改變。尤其近年歐盟財政稽察員 van Buitenen 貪瀆案、Comerzbank 銀行家 Werner Demant 逃漏稅捐、CDU 執政時期的政治獻金弊案等不利歐盟財政利益之犯罪行為猖獗，德國企業治理之法制改革開始關注：內部舉發制度與權益保護的議題<sup>90</sup>。

歐盟因詐欺產生之損害於 2009 年估計超過 2 億 8 千萬歐元 (280 Millionen Euro)<sup>91</sup>，嘗試以公約防治貪污、補助案 (Subvention) 詐騙等不利歐盟財政利益之犯罪行為。肅貪與檢舉人保護因之成為歐盟與德

<sup>88</sup> 語出德國國歌作詞者 Hoffmann von Fallersleben (1798-1874)，引自 Strack, Whistleblowing in Deutschland, [http://www.whistleblower-net.de/pdf/WB\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Deutschland.pdf)。

<sup>89</sup> Strack, Whistleblowing in Deutschland, [http://www.whistleblower-net.de/pdf/WB\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Deutschland.pdf)。

<sup>90</sup> Vgl. Meyer/Dovermann/Frech/Gugel (Hrsg.), Zivilcourage lernen, Analysen – Modelle – Arbeitshilfen, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004, S. 126.

<sup>91</sup> Rheinbay, Forschungsprojekt-Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, vgl. [http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/europaeische\\_staatsanwaltschaft.htm](http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/europaeische_staatsanwaltschaft.htm).



國法制及施政的重要議題。針對肅貪檢警組織的整合與檢舉人保障的具體措施，茲分述如下：

## 二、歐盟跨國檢警組織合作

促進歐盟國家跨國檢警合作，有以下重要組織：

### (一)歐洲反詐騙署 (European Anti-Fraud Office, OLAF)

歐盟於 1999 年為維護歐盟國家財政利益，尤其針對歐盟經濟補助之詐領行為，成立反詐騙署，簡稱 OLAF。該署設立宗旨乃促進行為地國啟動調查與制裁，因此既非訴追專門機構，亦欠缺行政與刑事法上訴追權力。獨立行使職權，僅對委員會負報告義務，不受其調查<sup>92</sup>。

### (二)歐洲警察署 (EUROPOL)

歐洲警察署係依據 1995 年歐洲警察署協定設立，1999 年起執行職務，負責會員國間公務體系連結窗口之資訊交換與整合，同時進行重大犯罪案件策略分析，提供專業知識與偵查所需之協助。該署對會員國並無調查權力，各國無接受其調查之義務，僅得請求各國警察署配合接受調查。會員國調查權之授與乃該署目前努力改革之方向<sup>93</sup>。

### (三)歐洲司法合作處 (EUROJUST)

歐洲司法部係於 2001 年成立之司法合作組織，依據里斯本條約後簽訂之歐洲聯盟運作條約第 85 條規定，負責會員國刑事追訴機關之間的協調，並就組織性犯罪，提供刑事偵查之協助，特別針對防制不利歐盟財

<sup>92</sup> Tivig/Maurer, Die EU-Antikorruptionspolitik, Diskussionspapier der FG 1, Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2006/03, SWP Berlin, S. 10.

<sup>93</sup> Tivig/Maurer, Die EU-Antikorruptionspolitik, Diskussionspapier der FG 1, Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2006/03, SWP Berlin, S. 11.

政利益之犯罪行為。司法合作處就犯罪偵查與歐洲司法網絡 (European Judicial Network) 緊密合作。後者由歐盟檢察官與法官分立的網絡組成<sup>94</sup>。

為防制不利歐盟財政利益之犯罪行為，歐洲聯盟運作條約第 86 條規定，經歐洲議會理事會一致決議，得以規章於歐洲司法合作處下設立歐洲檢察署 (Europäische Staatsanwaltschaft)。歐洲檢察署是否因應貪污防治設立，目前仍在討論中<sup>95</sup>。

### 三、鼓勵檢舉措施

#### (一)法定企業內部告發機制與外部檢舉義務

德國法並無一般性檢舉制度之規定，僅於特殊容易發生貪瀆疑慮的領域，類似沙賓法 (Sec 301)，以特別行政法條款規範內部告發管道。如證券交易法中規範，理事會得採取適當措施，如設立監督機制，早期發現危害公司存續之行為 (§ 91 Abs. 2 AktG)。此外，廢氣、水源、垃圾等環保法規要求企業委任內部職員為專員 (Betriebsbeauftragte)，負責維護企業內部經營必須遵守各類環保標準<sup>96</sup>。依放射線保障法委任之企業內部環保專員，有對外向主管機關舉發雇主的不法行為的義務 (§ 30I StlSchVO)。當環保專員隱匿或提供不實污染排放量，勞工應得透過內部申訴或權利促進單位告發。

#### (二)企業內部電話通報機制之爭議

<sup>94</sup> Tivig/Maurer, Die EU-Antikorruptionspolitik, Diskussionspapier der FG 1, Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2006/03, SWP Berlin, S. 11.

<sup>95</sup> Rheinbay, Forschungsprojekt-Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, vgl. [http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/europaeische\\_staatsanwaltschaf.htm](http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/europaeische_staatsanwaltschaf.htm).

<sup>96</sup> §§ 53ff. BImSchG, §§ 21aff. WHG, §§ 11aff. AbfG.

美國沙賓法 (Sarbanes-Oxley Act) 以內部告發機制及檢舉人保護權益，鼓勵公益揭密，於德國引發勞工資訊保密的爭議與討論。

具體措施如倫理爭議熱線電話 (Ethik-Hotline)，乃雇主為監督企業內部營運，建立、存取、製作、傳遞個人資訊，於企業內部設立電話通報中心，此一私設內部揭密制度，涉及企業員工行為個人資訊之蒐集與傳遞，必須受到聯邦資訊保密法規定 (§ 28 Abs. 1 Nr. 2, § 32 Abs. 1 S. 1 BDSG) 之限制，於相關人資訊就法律行為或類似債務關係成立、執行或終止屬必要時，始得為之<sup>97</sup>。因此受到學界質疑，尤其對匿名檢舉之可行性與成效，持高度懷疑<sup>98</sup>。

針對匿名通報電話熱線 (Whistleblower-Hotline)，負責歐盟個人資訊保密與爭議處議之組織－資訊保密諮議會 (Artikel-29-Datenschutzgruppe)<sup>99</sup>認為：通報制度必須以國內法令為依據，同時必須限於法令明確界定之目的，補充一般可信、非匿名管道，舉發不法行為<sup>100</sup>。德國私領域資訊保密最高監督機關組成之杜塞爾道夫資訊聯盟 (Düsseldorfer Kreis) 主張：電話通報應連結資訊保密諮議會之要求，受到安全管制；雇主調閱檢舉人資訊，應得企業資訊保密委任專員同意<sup>101</sup>。

<sup>97</sup> Wisskirchen/Körper/Bisseis, „Whistleblowing“ und „Ethikhotlines“, Probleme des deutschen Arbeits- und Datenschutzrechts, Betriebs Berater, Heft 28/2006, S. 1567(1568 ff.); Fahrig, Die Zulässigkeit von Whistleblowing aus arbeits- und datenschutzrechtlicher Sicht, NZA 2010, S. 1223.

<sup>98</sup> Mahnhold: „Global Whistle“ oder „deutsche Pfeife“ – Whistleblowing-Systeme im Jurisdiktionskonflikt, NZA 2008, S. 737(743).

<sup>99</sup> 歐盟於1995年10月24日依據資訊保護準則(Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie) 設立。

<sup>100</sup> Vgl. Fox, Whistleblower-Hotline, Datenschutzkonforme Gestaltung von Missstands-Meldeverfahren, Datenschutz und Datensicherheit (DuD), Volume 32, Number 11, S. 750.

<sup>101</sup> Vgl. Fox, Whistleblower-Hotline, Datenschutzkonforme Gestaltung von Missstands-Meldeverfahren, Datenschutz und Datensicherheit (DuD), Volume 32, Number 11, S. 750.

針對國際組織之暴力行為，2009年7月30日通過訴追重大危害國家之暴力預備行為法<sup>102</sup>，修正刑法(§ 138 StGB)，增列人民知悉重大犯罪案件卻未舉發，處以一年徒刑或易科罰金之罰則。惟此一檢舉義務並不及於貪污罪(§§ 331-335, 108e, § 299 StGB)與經濟犯罪(洗錢§261、詐欺§263、§264、§265b、背信§266 StGB)。

### (三)電話犯罪通報系統 (BKMS)

德國下薩克森邦地方警察署 (LKA) 以電話犯罪通報系統 BKMS 系統，提供民眾以電話匿名通報企業貪污行為。此一系統由網路資訊公司 Business Keeper AG 提供<sup>103</sup>。2004年10月LKA開始施行BKMS系統8個月後，犯罪事實有效通報達336件。其中210件警方認為有犯罪嫌疑重大，94件交由檢察官偵辦<sup>104</sup>。針對BKMS系統的成效，Bielefeld大學犯罪學與刑事政策研究中心Backes與Lindemannr教授於2006年公布研究報告—國家組織型態的匿名行為作為貪污與經濟犯罪行為的調查方法，如下表呈現：2003年10月底至2004年12月，系統施行後14個月期間，匿名檢舉共計553件，410件進行分析，其中202件屬非刑事案件，208件案件有185件調查終結，50件初步判斷與貪污有關，3件無法判斷<sup>105</sup>。研究報告指出：通報案件之檢舉人，沒有一位與案件有關聯的主管或董事領導層級。檢舉人多出於個人仇恨、忌妒、失望、擔心等非可信主觀動機，檢舉配偶、鄰居、企業競爭者。多數案例僅因道聽塗說、單純懷

---

<sup>102</sup> BGBl. I S. 2437.

<sup>103</sup> Vgl. Lindemann, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions und Wirtschaftsdelikten, ZRP 2006, S.127.

<sup>104</sup> Diehl, Spinne im Netz, 19.07.2004, Der Spiegel, 30/2004, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-31548432.html>.

<sup>105</sup> Backes, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten, 2006, vgl. [http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Backes/Institute\\_Projekte/WiKri/Teilprojek t.html](http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Backes/Institute_Projekte/WiKri/Teilprojek t.html).

疑與猜測，啟動警檢搜索、扣押、帳戶資金變動查問等調查程序<sup>106</sup>。超過 90%案件因事實上或法律上原因，或欠缺事實上充分的理由，無法提起訴訟而停止調查程序<sup>107</sup>。

表5.1 薩克森邦地方警察署BKMS系統成效分析(2003/10-2004/12)

匿名通報 (2003/10-2004/12) : 553			
-> 其中進行案件分析	410	->未進行分析	143
警察署 LKA 內部未繼續處理	202	與貪污/經濟犯罪行為無關	59
其中 185 件調查程序終結 ->其中 47 件 LKA 初步研判 涉嫌貪污	208	不回應警方詢問 ->其中 5 件檢舉人指稱貪污	38
		因例行調查工作無法審閱資料 ->其中 3 件 LKA 初步研判涉 嫌貪污	24
		因稅務機關保密條款 (§ 30 A0) 無法審閱資料	19
		加密註記 (Sperrvermerk)	3

電話通報系統制度招致批評如：系統業者掌握通報時間與通報者網路 IP，尋得網路使用人。又通報資訊未充分確認，人民反無辜招致警察署監視<sup>108</sup>。匿名通報可能受到濫用，作為侵害他人人格之工具，同時使

<sup>106</sup> Backes, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten, 2006, vgl. [http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Backes/Institute\\_Projekte/WiKri/Teilprojek t.html](http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Backes/Institute_Projekte/WiKri/Teilprojek t.html).

<sup>107</sup> Lindemann, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptionsund Wirtschaftsdelikten, ZRP 2006, S. 127 (130). Lindemann, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptionsund Wirtschaftsdelikten, ZRP 2006, S. 127 (128).

<sup>108</sup> Vgl. Achtelik, Kreditwesengesetz (KWG), in: Herzog, Geldwäschegesetz (GKG), § 25 c KWG, Rn. 12; Fox, Whistleblower-Hotline, Datenschutzkonforme Gestaltung von Missstands-Meldeverfahren, Datenschutz und Datensicherheit (DuD), Volume 32, Number 11, S. 750.

得職場秘密偵探行為正當化<sup>109</sup>，其可能構成刑事誣告罪，但因匿名方式，難以訴追<sup>110</sup>。因此學界主張電話通報系統的檢舉訊息必須具備可信度，同時確認檢舉人的真實身分等。

#### (四)公益揭密獎章

國際公益揭密獎章 (Whistleblower-Preis)自 1999 年起，每兩年於德國頒發。獎章頒發係由德國學人協會 (Vereinigung Deutscher Wissenschaftler, VDW) 贊助，以此表揚職場內部從業人員為公共利益，揭發重大弊端、風險與錯誤發展趨勢的揭密行為。德國學人協會於1959年由 Carl Friedrich von Weizsäcker 與諾貝爾得獎者 Max Born, Otto Hahn, Werner Heisenberg und Max von Laue 等知名核子研究學者組成<sup>111</sup>。

### 四、證人保護

#### (一)發展趨勢

早期學說係從犯罪預防觀點，將證人保護歸入警察任務範圍。其後發現證人的確保，使刑事訴訟程序發現真實的目的得以達成，因而延伸至追訴機關與法院的保護義務。因此就證人保護的職責歸屬，傳統上學說，區分為：警察機關之證人保護與程序上之證人保護兩大領域。然而二者責任領域難以清楚劃分，尤其證人既因程序法上的證據功能，而有受保護之必要，繼而證人保護連結刑事訴訟發現真實的立場，發展出證

---

<sup>109</sup> Mahnhold: „Global Whistle“ oder „deutsche Pfeife“ – Whistleblowing-Systeme im Jurisdiktionskonflikt, NZA 2008, S.737(739).

<sup>110</sup> Lindemann, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptionsund Wirtschaftsdelikten, ZRP 2006, S. 127 (130).

<sup>111</sup> <http://www.vdw-ev.de>.

人權利與程序法上的機關保護義務，預防證人不受危害。警察機關因此從犯罪預防跨越至犯罪追訴目的，承擔證人保護的責任<sup>112</sup>。

證人之所以有保護必要，依德國學說與判決，主要有二大理由：一、可能受害之證人(gefährdete Zeugen)，其在因組織犯罪之偵查與追訴，而有保護之必要。二、被害人證人(Opferzeugen)，此類證人尤以未成年被害人為重心，避免法庭應訊與公開程序造成二次傷害，而有特殊保護必要<sup>113</sup>。

## (二)重要依據

### 1. 肅貪國際公約

檢舉人保護於國際法之依據，如聯合國肅貪公約(UNCAC)第33條規定<sup>114</sup>：會員國對於出於正直動機、並具相當理由將犯罪行為之事實告知主管機關之人，得於內國法秩序下採行適當措施，防範其受不合理之處置。

就司法工作協助者與證人之保護，歐盟肅貪刑法公約第22條<sup>115</sup>(Strafrechtsübereinkommen über Korruption SEV-Nr.:173)規定：契約國應以必要法律與其他措施，對下列人士提供有效且適當之保護：a. 通報本公約第2-14條之犯罪行為或以其他方式與調查或刑事追訴之主管機關合作之人，b. 就上述犯罪行為提供證詞之證人。肅貪民法公約第九條(Zivilrechtsübereinkommen über Korruption, Artikel 9)<sup>116</sup>：

<sup>112</sup> Griesbaum: Der gefährdete Zeuge - Überlegungen zur aktuellen Lage des Zeugenschutzes im Strafverfahren, NStZ 1998, 433 (434f).

<sup>113</sup> 王皇玉，德國刑事訴訟法上關於「證人保護」之立法動向，月旦法學，第53期，1999年10月，頁192以下，頁193。

<sup>114</sup> 該條文於2008年12月12日施行。

<sup>115</sup> Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/173.htm>.

<sup>116</sup> Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/174.htm>.

任何締約國應於內國法中規範，使得受僱人出於正當動機、向主管機關或人員告發有根據的貪污嫌疑，受到適當的保障，免於不合理的損害。

## 2. 聯邦犯罪署職權行使法

### (1) 證人保護之主管機關與保護對象

警察機關概括承擔證人保護之犯罪預防與追訴任務，具體規定如聯邦犯罪署職權行使法 (Bundeskriminalamtgesetz)。針對以國際組織犯罪型態、危害國家安全之重大犯罪行為<sup>117</sup>，由聯邦犯罪署 (Bundeskriminalamt, BKA) 承擔犯罪追訴的任務 (§ 4 BKAG)。犯罪署就上述行為之意見陳述，於過去或現在對發現真實具有重要意義之人，負保護之義務 (§ 6 Abs. 1 BKAG)。此一保護義務亦適用於其家屬與其關係密切者 (§ 6 Abs. 2 BKAG)。

犯罪署為履行同法第六條(訴追保護)任務，除證人保護整合法就其職權特殊規定外，得採取必要措施，防止本法第六條規定之國安案件重要人士於個別情形，發生身體、生命、健康與意志決定與行為自由或重要財產的危害 (§ 26 I BKAG)。1995 年起，每年平均 650 件證人保護案件，半數聯邦犯罪署負責的案件涉及恐怖組織暴力犯罪之證人保護<sup>118</sup>。

### (2) 證人保護的機關合作

<sup>117</sup> 此一重大犯罪行為包括：如以國際組織型態非法交易武器、彈藥、爆裂物、麻醉劑或藥品與製造或散佈假鈔，須於外國進行偵查時、國際犯罪組織洗錢行為 (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG)，危害總統、聯邦政府/聯邦眾議院/聯邦憲法法院成員、聯邦憲法組織之國外貴賓、德意志聯邦共和國承認之外交代表機構之代表與成員等生命或自由之犯罪行為 (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 BKAG)，以國際組織犯罪型態，危害總統、聯邦憲法組織或聯邦憲法機關成員之犯罪行為 (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 BKAG)，有事實上之理由，足認犯罪行為 a) 涉及聯邦共和國內外安全、b) 生活重要設施安全敏感區域：其停止運作或遭破壞，可能造成人民健康或生活重大威脅或就國家功能發揮，屬不可或缺者 (§ 4 I Nr. 5 BKAG)。

<sup>118</sup> Vgl. Soiné/Engelke, Das Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz - ZSHG), NJW 2002, S. 470.



針對犯罪署、檢察署、法院之間證人保護的合作，同法規定：聯邦犯罪署依前項採取證人保護措施，應不待請求，主動告知主管之聯邦犯罪署與主管刑事追訴之檢察署。公訴提起後，應不待請求告知法院，聯邦犯罪署是否依第一項規定實行(證人保護)措施。措施停止時，應告知檢察署 (§26 Abs. 2 BKAG)。

### 3. 證人保護整合法

2001年公布施行之證人保護整合法(ZSHG)，經2007年修正。應受保護者之人係指：(1)若欠缺其陳述，將使刑事訴訟程序事實研判或嫌疑犯居留地的調查工作無望或陷於困，(2)而其因提供證言之意願，可能遭受身體、生命、健康、自由或重大財產價值之危害，(3)且適合接受證人保護措施，(4)經其同意，依據本法受到保護者 (§ 3 Abs. 1 ZSHG)。除證人外，證人家屬<sup>119</sup>或與證人關係密切者、證人家屬或與其關係密切者之家屬，亦得因證人陳述之意願，致其上述權益恐遭危害，亦可納入證人保護措施 (§ 3 Abs. 2 u. 3 ZSHG)。

#### (1) 主管機關

依據本法證人保護之主管機關乃警察或依據聯邦/邦法律之職權機關 (§ 2 Abs. 1 ZSHG)。證人保護之決定與措施由證人保護主管機關製作檔案，屬保密資料，不列入調查檔案中。檢察官得申請閱覽證人保護檔案 (§ 2 Abs. 3 ZSHG)。證人保護措施的開始與結束，在刑事訴訟程序具法律效力終結以前，須與檢察官意見一致。保護措施預定結束時間在訴訟程序終結後，主管機關必須告知檢察官 (§ 2 Abs. 4 ZSHG)。

#### (2) 證人身分變更與限制

<sup>119</sup> 家屬之認定依據刑法規定 (§11 Abs. 1 Nr. 1 StGB)。

關於證人暫時身分之掩護，依據證人保護整合法第五條第一項第一段規定：公部門得因證人保護主管機關之請求，以其提供之資料，為應受保護者製作證書或特定證件，建立或維護暫時變更之身分（即掩護文件 Tarndokumente）或暫時變更資料並處理之（§ 5 Abs. 1 S. 1 ZSHG）。證人保護主管機關亦得請求非公務機關為上述之身分變更行為（§ 5 Abs. 1 S. 2 ZSHG）。掩護身分之權力與限制規定同時適用於經證人保護主管機關聘雇並許可履行任務之人（§ 5 Abs. 4 ZSHG）。

關於身分變更之限制，同法要求變更必須以掩護為目的，同時不得登錄於個人戶籍資料，以維護戶籍資料的正確性，並且禁止為非基本法第 116 條規定之德國人製作身分證與護照（§ 5 Abs. 1 S. 4 ZSHG）。

當機關之間就保護措施是否必要，產生爭議，同法第五條第一項第二及三段規定：只要該請求不違反公益或第三人受保護之利益，公部門必須配合。證人保護主管機關認定之必要保護措施，對受請求機關有拘束力（§ 5 Abs. 1 S. 2 u. 3 ZSHG）。關於證人保護措施終止的機關職務合作，同法第六條規定：證人保護主管機關經考量證人保護之重要性，認為證人保護措施全部結束或個別措施不再必要時，應告知公務與非公務機關，並由公務機關撤銷保護措施，證人保護主管機關收回掩護文件（§ 6 ZSHG）。

### **(3) 證人義務與權益保障**

關於證人因受保護，所負之義務與權益，同法第三條規定：證人保護相關人士，縱使保護措施業已終止，不得未經授權公開其所知悉之保護措施（§ 3 Abs. 1 S. 1 ZSHG）。同法第五條規定：應受保護者得以暫時變更身分，從事法律行為（§ 5 Abs. 3 ZSHG）。第七條規定：應受保護者對第三人所得主張之請求權，不因證人保護措施受到影響（§ 7 Abs. 1

ZSHG)。應受保護者於刑事以外之訴訟程序或國會調查程序，有權不受該程序法令拘束，對過去身分陳述意見，並對可能推測其現在身分與住居所之陳述，主張緘默，以證人保護主管機關所在地為其住居所 (§ 10 Abs. 1 ZSHG)。

#### 4. 其他證人保護措施

##### (1) 公務員保密義務與拒絕公開

德國聯邦 2005 年 9 月 5 日頒布資訊公開法 (Informationsfreiheitsgesetz)，以行政程序透明與資訊公開，使承辦公務員之職務行為受公眾監督，藉以預防貪瀆行為。公開資訊產生不利影響時，如涉及管制與監督任務、外部財政管制事務 (§ 3 Nr. 1 lit. d, e IFG)、為維護第三人利益之機密文件 (§ 3 Nr. 7 IFG)，得拒絕公開，藉以保護提供資訊之檢舉人權益。類似規定於我國，如政府資訊公開法第 18 條政府資訊限制公開或不予提供<sup>120</sup>。刑事訴訟程序之公務員就其職務有保密義務 (§ 54 StPO)。

公務員若涉嫌貪污，不應受保密義務保障，2008 年 6 月 17 日制訂之公務員身分保障法<sup>121</sup> 明定：經檢舉並有充分貪污罪嫌 (§§ 331 - 337 StGB) 之公務員，不適用公務員保密義務規定 (§ 38 Abs. 2 Nr. 3 BeamStG)<sup>122</sup>。聯邦公務員法亦有類似規定 (§ 67 Abs. 2 Nr. 3 BBG)。

##### (2) 刑事訴訟程序之保障

<sup>120</sup> 第二款：公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者；第七款：個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。

<sup>121</sup> Beamtenstatusgesetz vom BGBl I 2008, S. 1010.

<sup>122</sup> Vgl. Deiseroth/Derleder, Whistleblower und Denunziatoren, ZRP 2008, 248 (250); Deutsche Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Whistleblower- Hinweisgeber mit Zivilcourage, S. 2, <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/whistleblower.pdf>.

## ① 證人保護法

1998年12月1日制定之證人保護法（Zeugeschutzgesetz-ZSchG）有下列規定：隔離訊問（§§ 168c II, 406f II、406g Abs. 2 ZSchG）、證人訊問之影音錄製（§ 58a ZSchG）、訊問之影音在主審判程序中播放（§ 255a ZSchG）、證人同步影視訊問（§ 247a ZSchG）、在場權人之排除（§ 168e ZSchG）。

## ② 刑事訴訟法

德國聯邦憲法法院早期即有保障新聞從業人員資訊來源保密自由之判決，以編輯室資訊不受偵查，保障檢舉人與檢舉資訊來源<sup>123</sup>。刑事訴訟法將證人資訊保密具體規範如下：

- 受害證人年資資料保密、住居所保密，以得受傳喚之地址代替（§ 68 StPO）。
- 公務員與機關拒絕檔案送交與傳遞（§ 96 StPO）：為避免法院以保全證據為由，調閱秘密偵查人員、臥底人員或線民之文件與資料，行政機關得經最高行政機關說明，資訊公開將不利聯邦與邦福祉者，不得要求機關或公務員提供或傳遞檔案，拒絕法院之請求。此一規定亦適用於聯邦議會或邦議會之議員，包括聯邦議會或邦議會黨團職員保管之資料，經資料發佈之主管機關已為上述說明時。
- 秘密調查與身分保密（§ 110b III StPO）：非公開之偵查公務員、調查與情治人員、檢舉人等身分資料於刑事訴訟程序應保密。行政機關得拒絕提供身分資料（§ 96 StPO）。另依法院組織法

---

<sup>123</sup> 傳統上德國憲法法院引申新聞自由之見解 BVerfGE 66, 116。

(Gerichtsverfassungsgesetz) 規定，因恐危害證人或其他人之生命、生活或自由，法院得全部或部分不公開審判 (§172 GVG)。

- 法院訊問記錄方式，得以錄音帶代替文字記錄 (§ 58a StPO)。針對未滿 16 歲之被害人與恐有無法應訊之虞之證人，法院應以錄音帶作為紀錄方式。
- 隔離訊問 (§§ 168e, 247 StPO)。
- 法院得裁定法院以外之異地訊問 (§ 247a StPO)。
- 錄影帶紀錄與訊問筆錄具同一效力 (§ 255a StPO)。
- 證人與被害人指定律師之權利 (§ 68a StPO)

## 五、檢舉人勞動權益保障

檢舉人勞動權益保障主要依據如下：勞動安全衛生法<sup>124</sup> (§ 17 Abs. 2 S. 1 u. 2 ArbSchG) 規定：當勞工有具體理由，足認雇主採取之措施與提供之工具不足以確保勞動安全與健康，而雇主建制之勞工申訴管道無法解決時，得求助主管機關協助，勞工不得因此招致不利益。德國民法規定：雇主不得因雇員於協商或決議時以合理方式主張權利，致其受到不利益 (§ 612a BGB)<sup>125</sup>。勞工因檢舉所受之不利益，得經由司法機關解釋上述民法概括規定，保障檢舉人的勞動權益。

## 六、檢舉權利法制化之爭議

民間揭密組織為保障檢舉人不因揭發雇主不法行為，影響工作契約與工作條件，曾於 1998 年間大力提倡新增受雇者通報權的規定。惟因勞資爭議過大，未能通過修法。德國勞工與社工部、食品農業與林務部、

<sup>124</sup> Arbeitsschutzgesetz vom 7. 8 1996 (BGBl. I S. 1246).

<sup>125</sup> Eingehend, vgl. Deiseroth/Derleder, Whistleblower und Denunziatoren, ZRP 2008, 248 (250).

司法部 (BMAS, BMELV, BMJ) 提出修正上述民法條文，增列類似美國沙賓法 (Sec. 806 SOX) 受雇者通報權規定的草案。草案明定：受雇者有具體事證，足認企業違反法律義務，得求助雇主或企業內部負責說明的主管機關並要求補救。若雇主不進行補救措施或補救不足，受雇者有權向企業以外之主管機關求助<sup>126</sup>。聯邦眾議院食品農業消費者保護委員會於 2008 年 6 月 4 日舉行聽證會，就此一民法修正草案進行討論。然而雇主以錯誤通報與不當告發，危害企業名譽，加以反對。此一爭議涉及現行法律體系關於資訊保密、刑法企業機密保護及法定保密義務等價值衝突，同時欠缺相關具體配套措施，輿論採保留的態度<sup>127</sup>。草案目前尚未通過<sup>128</sup>。

## 七、對我國制度的啟示

針對貪瀆防制，歐盟以跨國性檢警協調組織的建置，加強追訴機關間的合作，德國法著重行政程序透明與檢舉人保護。

針對檢舉制度之法制化，德國法係從維護公益的角度，僅於特定可能危害公共安全之領域，建立法定企業內部通報機制，課以負責專員檢舉義務。勞動法與民法僅保障勞工不因檢舉受到不利益，並未賦予勞工檢舉之權利。受雇者對外糾舉企業內部不法行為之檢舉權利，因涉及資訊保護與勞工法體系價值爭議與義務衝突，仍屬爭議，尚在研擬討論中。地方政府以電話匿名通報系統，啟動調查程序，輿論從啟動調查的檢舉資料可信度、資料傳遞的管制等角度，質疑匿名通報的合法性與成效。

---

<sup>126</sup> Sasse, *Hilfspolizist Arbeitnehmer – oder sinnvolle Neuregelung?*, NZA 2008, S. 990 f.

<sup>127</sup> Sasse, *Hilfspolizist Arbeitnehmer – oder sinnvolle Neuregelung?*, NZA 2008, S. 990 (993).; Fairness-stiftung, *Stellungnahme des Whistleblower-Netzwerk e.V.*, [www.fairness-stiftung.de/pdf/WBNW\\_zu\\_612a](http://www.fairness-stiftung.de/pdf/WBNW_zu_612a).

<sup>128</sup> Vgl. Deiseroth/Derleder, *Whistleblower und Denunziatoren*, ZRP 2008, 248 (251); Sasse, *Hilfspolizist Arbeitnehmer – oder sinnvolle Neuregelung*, NZA 2008, S. 990 ff.

企業內部電話通報系統則涉及勞工資訊保密事項，僅於特殊業務需要，於相關法令限制下為之。

針對檢舉人之保護，主要從刑事追訴目的與證人保護的觀點出發。保護的對象不以形式參與偵查或訴訟程序者為限，而以陳述對發現真實具有重要意義者為標準，同時受保護者延伸至證人家屬及關係密切者，以掩飾身分，使其能夠依其意願、無安危顧忌的提供證言。人性化的證人保護措施，使協助司法追訴之證人從證據保全的訴訟客體，依其人格主體性受到保障，達到發現真實的目的。行政程序及訴訟程序則以公務員保密義務與資訊公開的限制，防止檢舉人資料外洩。針對證人保護機關，德國法整合檢警法院相關機關之職權，原則上以警察或具有法定職權之行政機關為主管機關。就跨國性重大犯罪，由聯邦犯罪署承擔發現真實與保全證據義務。以法定保護措施的進行與停止的告知義務，強化公訴前後之警檢法院間檢舉保護之職務合作。

#### 第四節 差異比較

表5.2 美、日、德及我國獎勵保護檢舉制度差異比較

項次	美國	日本	德國	我國
1. 是否將鼓勵保護檢舉視為公共政策議題？	是	是(中央與地方均制定專法以保護檢舉人方式鼓勵民間及公務人員進行檢舉)	否 1. 鼓勵檢舉尚屬爭議 2. 法制基本上以保護證人為重點 3. 因國際肅貪公約要求，保護檢舉人	普遍使用檢舉，但欠缺政策宣示

			與司法工作 協助者	
2. 是否有特別立法？（如有，立法名稱）	有 1. 聯邦詐欺求償法(False Claims Act) 2. 公務員部分：（聯邦）1989年揭弊者保護法	有 中央有公益通報者保護法； 地方有各種公益通報者保護條例	否	否
3. 特別立法外，其他法律是否有鼓勵保護檢舉的規定？（如有，舉例立法名稱）	有 散見於各種專業法律，如「21世紀航空投資暨改革法」(Aviation Investment and Reform Act) 49 U.S.C. § 42121 (Protection of employees providing air	稀有 1. 2011年1月25日起施行之前橋市鼓勵市府員工舉報違法行為獎勵金制度，但隨即因反對及批評強烈而廢止 2. 2006年1	有 1. 檢舉人保護依據：聯合國肅貪公約第33條(Artikel 33 UNCAC)、歐盟肅貪刑法公約第22條(Artikel 22, Strafrecht	有 如貪污治罪條例有授權訂定獎勵保護規定；又如人口販運防制法第23條規定，人口販運犯罪案件之檢舉人、告發人、告訴人



	<p>safety information)</p>	<p>月 4 日修正引進之獨占禁止法「減免課徵金制度」</p>	<p>sübereinkommen über Korruption, SEV-Nr. :173)                  2. 具體檢舉規範散見於個別專業法律：                  (1) 內部告發之權利：                  如證券交易法之理事會內部監督機制 ((§ 91 II AktG)、環保法規之職工內部告發權利 (§§ 53ff. BImSchG, §§ 21aff. WHG, §§ 11aff. AbfG)                  (2) 外部檢舉義務：放</p>	<p>或被害人，經檢察官或法官認有保護之必要者，準用證人保護法相關規定。(相關法律參見附件 2)</p>
--	----------------------------	---------------------------------	---	--

			<p>射線保障 法委任之 企業內部 環保專員 有對外向 主管機關 舉發雇主 不法行為 的義務 (§30I StlSchVO )</p> <p>(3) 外部舉發 權利：勞 工就勞動 安全得求 助主管機 關協助之 權利與保 障 (§ 17 II S. 1 u. 2 ArbSchG)</p> <p>(4) 司法告發 義務：刑 法增列知 悉重大危 害國家之 暴力預備</p>	
--	--	--	--	--

			行為案件 卻未舉發 之罰則 (§ 138 StGB)	
4. 特別立 法的立 法精神 為何？	偏向公益揭發 性質，主要為保 護揭弊者免於 受報復	公益揭發性 質	針對金融、環 保、勞動安全 等涉及公益， 特殊容易發生 貪瀆疑慮之領 域，課以行政 或司法檢舉義 務	無，但有許 多法規命令 位階或更低 之辦法或要 點
5. 特別立 法的主 要適用 對象為 何？	公部門現職及 離職公務員，但 有除外規定	公部門及私 部門之團體 及個人	私部門之從業 人員/勞工/一 般人 1. 環保與金融 法規：企業 內部監督機 制受委任之 專員 2. 勞動安全法 規：權益攸 關之勞工重 大暴力犯罪 之舉發：一 般人民	一般人民
6. 特別立 法所定	無獎金鼓勵	無獎金鼓勵	1. 無獎金鼓勵 2. 課予專職人 員法定檢舉	無特別立法

鼓勵檢舉方式如何？			義務或賦予個別領域勞工檢舉權利	
7. 特別立法所訂保護檢舉人方式如何？	保護免於管理者報復(有專責機關處理公務員檢舉受報復案件)	保護檢舉人免於受到報復(規定報復措施無效等及申訴救濟方式)	1. 反雇主報復條款：民法禁止雇主對合法主張權利之勞工使其受到不利益 (§ 612a BGB) 2. 資訊保密：資訊公開法 (Informationsfreiheitsgesetz) 針對涉及管制與監督任務、外部財政管制事務 (§ 3 Nr. 1 lit. d, e IFG)、為維護第三人利益之機密文件 (§ 3 Nr. 7 IFG)，得拒絕公開	無特別立法

<p>8. 特別立法所訂檢舉程序如何？</p>	<p>除涉及國防、外交等特定事項外，可以向外(媒體、議員等有矯正能力之組織)揭發</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 因公部門與私部門而有所不同</li> <li>2. 公部門多設有統一受理窗口</li> <li>3. 私部門除向團體內部檢舉外，尚有向主管機關及媒體等檢舉方式，其檢舉要件寬嚴有別</li> </ol>	<p>向企業內部申訴或權益促進單位、主管之行政/司法追訴機關檢舉</p>	<p>無特別立法</p>
<p>9. 是否對證人保護有特別立法？(如有？法律或法規名稱)</p>	<p>有</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1970 聯邦組織犯罪防制法 (Organized Crime Control Act)</li> <li>2. 1982「被害人及證人保護</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 證人保護無特別立法</li> <li>2. 散見於憲法及刑事訴訟法之相關條文中</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 日本國憲法：第82條第2項(停止</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 證人保護法 (Zeugeschutzgesetz)</li> <li>2. 證人保護整合法 (ZSHG)</li> <li>3. 聯邦犯罪署職權行使法 (Bundeskriminalamtgesetz)</li> </ol>	<p>有(證人保護法，少數法律如前述人口販運防治法有準用證人保護法之規定)</p>

	<p>法」(Victim and Witness Protection Act)</p> <p>3.1984 證人安全改革法 (Witness Security Reform Act)</p>	<p>公開措施)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 刑事訴訟法：第 157 條之 2 (證人之陪同人)</li> <li>▪ 第 157 條之 3 (證人詰問時之遮蔽措施)</li> <li>▪ 第 157 條之 4 (錄影連結系統)</li> <li>▪ 第 158 條之 2 第 1 項 (法庭外證人訊問)</li> <li>▪ 第 281 條 (公開審判期日外之證人訊問)</li> <li>▪ 第 299 條</li> </ul>		
--	--	---	--	--

		<p>之 2 (證人身分之保密)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 第 304 條之 2 (被告退庭之證人訊問)</li> </ul>		
<p>10. 特別立法提供的證人保護方式如何?</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提供證人新身分</li> <li>2. 移居保護</li> <li>3. 貼身人身保護</li> <li>4. 身分保密</li> <li>5. 對證人有威脅之虞之人核發禁制令</li> </ol>	<p>無特別立法</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 日本國憲法：第 82 條第 2 項 (停止公開措施)</li> <li>▪ 刑事訴訟法：第 157 條之 2 (證人之陪同人)</li> <li>▪ 第 157 條之 3 (證人詰問時之遮蔽措施)</li> <li>▪ 第 157 條之 4 (錄影連結系統)</li> <li>▪ 第 158 條</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 證人保護法：隔離訊問 (§§ 168c II, 406f II、406g II ZSchG)、證人訊問之影音錄製 (§ 58a ZSchG)、訊問之影音在主審判程序中播放 (§ 255a ZSchG)、證人同步影視訊問 (§ 247a ZSchG)、</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 身分保密</li> <li>2. 隨身人身安全保護</li> <li>3. 生活安置及輔導就業</li> <li>4. 處罰洩漏保密資訊及報復作證者</li> </ol>

		<p>之 2 第 1 項 (法庭外證人訊問)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 第 281 條 (公開審判期日外之證人訊問)</li> <li>▪ 第 299 條之 2 (證人身分之保密)</li> <li>▪ 第 304 條之 2 (被告退庭之證人訊問)</li> </ul>	<p>之排除 (§ 168e ZSchG)</p> <p>2. 證人保護整合</p> <p>合法：身分變更與限制 (§ 5 ZSHG)、證人保密義務 (§ 3 Abs. 1 S. 1 ZSHG)、證人權益：得以暫時變更身分，從事法律行為 (§ 5 Abs. 3 ZSHG)、證人保護措施不影響證人對第三人之請求權 (§ 7 Abs. 1 ZSHG)、有權對可能推測其現在身分與</p>	
--	--	---	--	--



			<p>住居所之陳述緘默，以證人保護主管機關所在地為其住居所 (§ 10 Abs. 1 ZSHG)</p> <p>3. 聯邦犯罪署職權行使法：(1) 針對國際犯罪、危害國家安全之重大犯罪行為，由聯邦犯罪署承擔犯罪追訴的任務 (§ 4 BKAG)，就重大犯罪行為之意見陳述，於過去或現在對發現真實具有重要意義</p>	
--	--	--	--	--

			<p>之人，負保護義務 (§ 6 I BKAG)。為履行保護任務，得採取必要措施，維護其安危 (§ 26 I BKAG)。保護義務亦適用於其家屬與其關係密切之人 (§ 6 II BKAG)。</p> <p>(2) 主動告知保護措施實行與停止之法定義務，強化公訴前後之警檢法院就檢舉保護之職務合作 (§26 II BKAG)</p>	
--	--	--	---	--

4. 刑事訴訟

			<p>法之規定 如：(1)受 害證人年 資資料、住 居所保密 ( § 68 StPO)。(2) 公務員與 機關拒絕 提供與傳 遞檔案資 料 (§ 96StPO)： 經最高行 政機關說 明資訊公 開將不利 聯邦與邦 福祉者，不 得要求行 政機關或 公務員提 供或傳遞 檔案資 料。(3)法 院訊問：記 錄方式以 錄音帶代 替文字記</p>	
--	--	--	--	--

			<p>錄 (§ 58a StPO)，與訊問筆錄具同一效力 (§ 255a StPO)、隔離訊問 (§§ 168 e, 247 StPO)、法院以外之異地訊問 (§ 247a StPO)、證人與被害人指定律師之權利 (§ 68 a StPO)</p> <p>5. 法院組織法 (Gerichtsverfassungsgesetz) 規定：(1) 因恐危害証人或其他人之生命、生活或自由，</p>	
--	--	--	--	--

			法院得全部或部分不公開審判 (§172 GVG)	
11. 其他	<p>1. 聯邦詐欺求償法 (False Claims Act) 是聯邦機關提供檢舉獎金的依據</p> <p>2. 法律特別要求聯邦調查局要訂定保護揭弊員工之規定</p>	無	地方政府試行匿名電話犯罪通報系統 (BKMS)、企業內部電話通報熱線，學界多持質疑態度	無



## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

#### 一、研(修)訂獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法之必要性及可行性

就宏觀面觀察，貪腐威脅民主政治、經濟成長及法治，如何反貪腐現在已成國際社會的共同工作。其中許多先進國家如英、美、紐、澳、日本等將鼓勵保護檢舉/揭弊視為公共政策，以作為反貪倡廉的工具。許多國際組織如國際透明組織也呼籲各國立法保護檢舉。就微觀面觀察，當組織規模愈大、愈複雜、愈專業化，加上資訊科技的發展，要發覺、矯正組織不法的難度愈來愈高，揭弊/公益揭發/檢舉是讓社會重行控制大型組織的手段，授權個人向有能力矯正問題的人或機關舉發錯誤或不法；特別是內部的檢舉，因為內部人士立於最有利的檢舉地位，但一旦提出檢舉時，也可能是犧牲最多的人士。從國內法制及實務面觀察，我國目前並沒有嚴謹的鼓勵保護檢舉機制，現行一些「辦法」、「要點」僅具「命令」之性質，法律位階甚低，實質效能有限；且目前所訂定之各種鼓勵檢舉犯罪辦法，係以檢舉獎金為主要誘因，而其保護之措施亦僅及於偵查之階段，此等辦法、要點對於法院並無任何拘束力；而因為制度的缺失，發生檢舉人受報復而無人需負責的案件。另外，我國欠缺支持檢舉的文化，公務員或與政府機關有業務往來的人士不願挺身而出，轉而選擇將弊案資料送給民意代表、媒體、名嘴，因為這些人擁有較完善的保護傘；此一現象一方面有助於遏止公務員的貪瀆，另一方面亦造成社會捕風捉影現象，增加社會亂象。而從法院相關判決如陳政峰訴陽信商銀案、林子文訴新海瓦斯公司案、甘國秀訴中華航空公司案，

顯示保護檢舉人法理及法制現代化的必要性，因此，把獎勵保護檢舉制度當作公共政策討論，顯有其必要性。

但此一政策內涵，並非單純修訂現行「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」即足以解決，而需要有更高位階的立法，才能使鼓勵保護檢舉人成為公共政策，進而建立共同的指導原則及程序。而就「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」部分，從體系性解釋、檢舉的目、組織變革等面向觀之，亦有配合修正的必要性。

至於可行性的問題，要分兩個層次檢視：(1)「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」因係屬法規命令性質，修正增訂相關規定並無問題，但也限於獎勵部分，增訂保護規定，因為位階太低，實益有限。(2)提昇位階訂定鼓勵檢舉保護專法部分，目前欠缺有力的立法氛圍，政府機關除行政院研考會曾委託台大法律學院黃銘傑教授(2005)做過「組織內部不法資訊揭露法制之研究」外，就屬本計畫委託案；黃教授不時呼籲政府應訂定專法，但似乎未得到正面回應。95年立法院審查考試院預算時，曾決議請考試院就有無擬定揭弊者保護法之計畫提出答覆，考試院回應表示應從長計議<sup>1</sup>，後續也無立法委員關注此事。本研究期待廉政署能將之納為公共政策加以討論。

<sup>1</sup> 考試院回應原文：「美國為保護揭發弊端之公務人員不致因合法揭露濫用職權情事而遭到報復，訂有弊端揭發人保護法，至於我國是否應仿效美國單獨制定揭弊者保護法，目前在相關法制部分，公務人員保障法第6條第1項規定各機關不得因公務人員依本法提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施、或有關工作條件之處置，已包含相關保障意旨。考試院公務人員保障暨培訓委員會於受理公務人員復審、再復審申訴案時，均能就公務人員所受人事措施是否違反現行人事法規審慎處理，對於勇於揭發弊端的公務人員能夠發揮保護功能。考試院考量美國弊端揭發人保護法為美國行政倫理法制之一環，有獨立的特別檢察官主其事，我國相關揭弊或檢舉人保護法制及公務人員倫理法律並無統一規定，分屬各機關權責，兩國人事制度及國情有別，是以，弊端揭發人保護法在我國有無單獨立法之必要，似宜從長計議」。



## 二、制度建構與良善管理

承上，因為我國目前缺乏嚴謹的鼓勵保護檢舉機制，制度及管理均有一些不足。因此，本研究於第二章提出建立鼓勵、保護檢舉制度一個比較全面思索的架構，及管理者對檢舉/揭發/告發應有的正向思維。在鼓勵保護檢舉制度架構部分，擇：(1)鼓勵「誰」檢舉、(2)誘因或義務、(3)檢舉標的/不法類型、(4)檢舉的途徑、(5)檢舉人保護加以細部說明。至於正向思維部分，則直接引述英國「職場公共問題關懷組織」(Public Concern at Work, 2007)的建議以供參考。該組織指出揭弊程序的四項關鍵元素：(1)確保員工知道及相信揭弊管道，否則員工會訴諸有效、獨立的外部監督；(2)實際可行的揭弊程序規定，即要考量程序的開放性、保密性及匿名性(anonymity)；(3)持續檢視程序的實際運作情形，確保組織對員工揭發的弊端有所回應、保密問題獲得有效的處理及揭弊員工受到公平的對待；(4)與員工就揭發管道保持常態性溝通，並認為要讓揭弊制度運作，「領導」比任何其他因素都重要。

## 三、犯罪檢舉人之獎勵與保護

從「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」、「貪污治罪條例」及「證人保護法」之規定，檢視我國檢舉犯罪之獎勵與保護制度，並藉由洩露檢舉人資料之個案，檢視制度實際之運作實踐。發現存在以下問題：

### (一)有關「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」

#### 1. 規範範圍問題

作為子法之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，適用範圍超越母法「貪污治罪條例」之規範範圍。

## 2. 適用問題

關於獎金之頒發，在實務運作上可能遇到：因檢舉卻破獲他案、檢舉無關有罪判決之範圍、先行賄再檢舉受賄、對於索賄於交付後檢舉受賄等情形，而有應否給予獎金之疑義。除應就個案事實中，檢舉案件事實範圍與偵破案件事實範圍是否「同一」、檢舉案件得否構成「貪污瀆職之罪」等情形外，或許得將部分情形直接規定於法規內，避免適用上之困擾。

再者，對於共犯不發給獎金之規定，由於刑法已經修法將「共犯」限縮在「教唆犯、幫助犯」之範疇，就法律規定而言，或許應模仿刑事訴訟法「數人共犯一罪」方式進行文字修改。並直接明定不發給獎金之範圍，是否涵蓋相對之行賄人在內。

最後，對於獎金之頒發，不應於終局判決無罪時，考慮得否追回獎金，而應思考頒發獎金之目的何在。頒發獎金之目的，在於鼓勵檢舉貪瀆，節省司法資源；能否取得足夠證據起訴，則操之於檢調人員之努力。檢舉案件於日後起訴時，即表示該檢舉確有其事，獲得檢察官之認同，即已達到節省司法資源獲得案源之效果；至於起訴後之有罪或無罪判決，則屬於檢察官在訴訟上之努力，乃至於院檢雙方之法律見解，此等事項均與檢舉人無干。所以，不應考慮得否於終局判決無罪時追回獎金之問題，而應考慮獎金發放之時間與比率之制度根本問題，故建議應修正發給獎金之時間與比率。

### (二)有關「貪污治罪條例」

雖然貪污治罪條例對於參與犯罪者提供自首、自白減免其刑之機會，但是，在實體上存在因為連帶追徵而負擔超過本身犯罪所得之問題，

在程序上則有檢察官應擁有起訴裁權之缺憾，以及欠缺身分保密之相關規定。這些問題唯有透過法律之修正，才能解決。

如果在現行貪污治罪條例第8條增訂條文，分別解決上述實體與程序問題之規定，即得解決目前所欠缺之不足部分。例如增訂第3項有關實體之追徵問題「符合前兩項之規定而減免其刑者，不得就其財產再為追徵。」第4項有關檢察官起訴裁量權之問題「因第一項或第二項之情形，使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，得為不起訴或緩起訴處分。但被告所得之財物，檢察官得聲請法院宣告沒收之。」第5項有關保密之規定「符合第一項或第二項之規定者，依其情形，審判得不公開；前項情形而有保密必要者，其處分書之製作與送達，另由法務部以命令定之。」如此應當可以大幅度的緩和實務工作上所面臨的困擾。

### (三)有關「證人保護法」

#### 1. 抽象制度問題

就證人保護法之法律本身而言，雖然對於證人設有保護措施與免責優待等規定，但作為主要執行機關之司法警察機關，是否在經費、人力與設備等方面，能夠負擔此項工作；再者，擁有證人保護書之核發權限的檢察官或法院，能否指揮調動有關機關協助保護，均不無執行層面之問題。

對於不符合證人保護法第3條所定義之證人，證人保護法第15條第1項僅有「檢舉人、告發人、告訴人或被害人保護必要時，準用保護證人之規定」，過於空洞之法條內容，只會造成放棄運用法條之後果，而無法達到立法目的。

## 2. 實際運作方式與法院態度

在實務工作上，檢舉僅是發動偵查的原因，因此讓檢舉人根本置身案外，不出現於訴訟程序，或許是最佳之保護方式。由於檢舉人根本置身案外，因此並非證人保護法第3條所定義之證人，而無證人保護法之適用。

但是，近年的法院判決，卻從被告辯護權與閱卷權之立場，認為法院對於檢舉人之資料並無保密義務，甚至應提供辯護人與被告閱覽。此種論點，不僅在理論上無法保護檢舉人，在實際個案中，也已經造成檢舉人人身安全受到侵害。或許可以先從保密資料之管理方式進行調整，在需要密封之封套上加上各種須簽名蓋章之表格或註記，強化有關人員之保密意識，至少可以在法令修改前，達到實質保護檢舉人身分秘密之效果。

### 四、監察、法務機關鼓勵保護檢舉機制

我國廉政業務中關於「公務員貪瀆案件」之處理機制，主要分為「監察審計」與「法務政風」二大體系。

(一)關於監察審計體系而言，其與法務政風體系之調查與檢察體系同，均屬外控機制，且二者為辦理其職掌業務，均賦予其各自有頗為完整之監察審計調查或司法偵查、起訴職權。就其實際運作情形而言，無論監察體系抑或審計體系，絕大部分情形，其職能均集中於對於相關公務人員或各機關追究其行政責任，而少有經由移送檢調偵查方式，追究其貪瀆刑事責任者。此外，雖有因人民陳訴而發動其監察審計職權者，然畢竟其在公務員貪瀆案件之處理上，實際上甚少有發揮功能之餘地。

(二)政風體系而言，雖其制度功能與實際運作存有諸多缺失，然截至目前為止，仍為我國公務員貪瀆案件線索之主要來源之提供者。然因政風機構早期制度定位為機關內部幕僚單位(內控機制)之結果，雖其在防貪、肅貪業務上實際扮演重要角色，而實際具有業務單位之性質(外控機制)，但至今依然欠缺與其任務功能相稱之各項職權(尤其對內之行政調查權)，致使其於推動各項防貪、肅貪工作上，仍屢屢力不從心或往往受有多方掣肘。同理，各機關政風機構雖亦同時辦理檢舉業務與協助處理陳情，惟因欠缺適合政風機構經由處理陳情或檢舉案件，以分析評估貪瀆案件線索之統一處理流程，而分由各政風機構各自依職權辦理之結果，衍生無法對檢舉人(包括政風人員)提供適當保密及保護機制之問題，發生有機關外部人民或內部相關公務員之檢舉率偏低，或僅能經由匿名、或媒體爆料等自保方式檢舉之不正常現象。

(三)關於調查機關部分，雖就公務員貪瀆案件之辦理，主要係由調查局下設之廉政處專責辦理，並賦予其相關司法警察(官)之身分與職權，然尚難認為調查局為廉政業務之專責機關。在公務員貪瀆案件業務之處理上，其仍主要扮演作為偵查主體之檢察機關之輔助機關定位與角色。又在相關公務員貪瀆案件線索之查察部分，調查局雖訂有相關處理陳情檢舉之作業流程，以供遵循辦理，然因其將陳情案件與檢舉案件二者，為相同處理，則有再檢討必要。

(四)於廉政署成立後，我國相關廉政工作正式有一專責處理機構(業務機關)。廉政署雖納入原屬法務部政風司職掌之政風業務，但其任務功能並不以此為限，尚包括政策規劃、防貪及肅貪等重要廉政業務。因此，本次廉政署之成立，並未取代前開傳統經由政風、調查及檢察體系辦理之廉政工作，而係與上開三機關(構)處於互相競爭又合

作之關係。惟整體而論，廉政署成立後，配合既有相關政風體系、調查機關及檢察機關之組織功能定位與其自身業務職掌，能否有效推動國家廉政工作，尤其強化公務員貪瀆案件之辦理成效，恐尚有待將來制度實踐結果驗證。

## 五、美、日、德鼓勵檢舉保護制度摘要

### (一)美國

美國國會及州議會將揭弊視為反貪腐、濫權、不法的工具(Callahan, et al., 2004:80)，聯邦及五十個州皆有嚴謹不一的鼓勵或保護揭弊者法律。在聯邦層次，飛航安全、銀行金融改革、民權、受僱員工退休所得保障、公平勞動、海事、農業、工礦、職業安全及衛生、交通、軍事、公務員等領域法律均訂有揭發保護的規定。

美國鼓勵公、私部門組織員工舉發雇主或管理者弊端行為之立法，可回溯至 1863 年「聯邦詐欺求償法」(Federal False Claims Act)，該法是聯邦機關提供檢舉獎金的主要依據，以金錢為誘因，授權公民以聯邦名義，向聯邦法院控告任何詐欺聯邦政府之弊端行為，勝訴者有權請求罰款金額總數之二分之一及訴訟支出，此類訴訟稱為公私共分罰款之訴/公益代位訴訟 (qui tam action)。

在聯邦公務員部分，1978 年「文官制度改革法」則是第一個明示禁止報復揭弊公務員及建立執行機制的立法，1989 年「揭弊者保護法」及 1994 年「特別檢察官辦公室重授權法」(Office of Special Counsel Reauthorization Act of 1994) 則陸續作出若干修正及補強。本研究第五章第一節分揭弊與報復、保護機制與程序兩小節加以說明，其特色是將保護揭弊公務員視為功績原則內涵，透過公權力積極協助，對抗政府在人事行政領域內之濫權行為。另外，本研究特別就聯邦調查局保護

揭弊員工規定摘述加述。基本上，一般公務員與聯邦調查局員工均得就違反法令、管理不當、嚴重浪費公帑、濫權、對公共健康或安全有重大特定危害等情事加以揭發，但後者限於向指定單位或人員為揭發才受保護，而一般公務員部分則無限制(可向外部揭發)。而對於公務員申訴報復之處理，則建立「起訴—審理」的機制處理；至於救濟方式包括將申訴人調至不會發生報復的職位、補償律師費用、合理的成本、醫療成本、旅費、補發薪資與相關福利、任何其他合理及可預見的後續損失。

在證人保護部分，美國自 1960 年代末期開始，聯邦政府為有效打擊組織犯罪活動，檢方經常利用免訴、減輕或免刑的條件與被告交換，使被告願意以證人身分出庭指證犯罪集團的罪行。由於證人指證犯罪後不免必須承受犯罪組織的報復威脅，使得證人衡量本身刑度與往後持續面對的生命危險時，多數選擇前者而不願冒自身及其家人的生命風險。為能免除證人因懼怕於審判期間與審判後遭殺害的疑慮，於美國司法部組織犯罪與詐騙局 (Organized Crime and Racketeering Section) 任職的 Gerald Shu 設計建立證人保護計畫，提供證人與其家人的貼身保護與身分保密等措施，使證人得免於後顧之憂。

國會於 1970 年於「組織犯罪防制法」的制定中訂有證人保護相關規定，該法授權檢察官得考量證人對於案件定罪的重要性後，以書面方式向司法部申請證人進入證人保護計畫 (Witness Security Program, 簡稱 WITSEC)，經美國檢察總長批准後由聯邦法警局提供人身保護與新身分提供。由於證人保護制度的實施，對於公眾利益將可能造成相當的負面衝擊，國會於 1982 年制定「證人安全改革法」，力求調和證人保護與公眾利益的衝突，使得證人保護不致對社會造成不良影響，或至少減輕或救濟民眾因證人保護所蒙受的威脅或實質上的損害。

對照我國證人保護法與美國證人保護制度，我國證人保護制度偏重於秘密證人的保護方式，透過自偵查至審判相關卷宗與證物中以代號取代真實姓名，並以科技設備輔助方式避免證人身分曝光。美國證人保護則較重視證人的人身保護，由於美國證人保護制度並未要求將證人身分保密，因此必須建立一套相當複雜、行政資源耗費相當高的證人保護計畫，以避免證人及其家人因作證而有生命危險。雖然美國與我國就證人保護方式的偏重有異，由於台灣屬地窄人稠地區，確實欠缺如美國證人保護計畫得以提供證人新身分並移居保護的條件。然而我國證人保護法仍有部分規定係參酌美國證人保護相關規範精神而訂定者，例如有關隨身保護、禁止或限制特定人接近證人以及短期安置等。然而相較於美國證人保護制度實施迄今已有四十多年的實踐經驗，美國法實踐經驗仍可作為我國未來就證人保護法規的檢討或修正方向，抑或是實務運作的參考或借鏡對象。本研究以美國法實踐經驗的觀察，對照我國現行證人保護制度，提供數點建議供未來檢討證人保護制度的參考方向：現行法對於證人保護書的核准權責與程序應更為明確與精細，建議核准權限應提高層級至各級檢察署檢察長。我國因地窄人稠，實施新身分保護雖有技術上難度，但對於證人於偵查、審判期間仍有人身保護的必要，建議未來有關隨身保護與短期安置的實施仍應建立常態性的執行機制，並制定相關法規命令或作業準則提供法源基礎。

## (二)日本

日本有關獎勵與保護檢舉制度，基本上可區分為獎勵檢舉、保護證人及保護檢舉人三方面進行觀察。

1. 獎勵檢舉方面，不論積極或消極方式，均鮮例可參。前者，前橋市於2011年1月25日率全國之先驅，制定發給獎勵金制度，堪稱史無前



例。此制度施行初始即遭受來自市民之諸多批判與反對，終於施行 2 個月後之同年 3 月被撤廢。後者之消極豁免制度，例如 2006 年 1 月 4 日修正引進之獨占禁止法「減免課徵金制度」，此亦屬僅有少數消極豁免之獎勵檢舉制度。

2. 保護證人方面，未有專門立法，僅散見相關規定於憲法及刑事訴訟法中，包括憲法第 82 條第 2 項（停止公開措施），刑事訴訟法第 157 條之 2（證人之陪同人）、第 157 條之 3（證人詰問時之遮蔽措施）、第 157 條之 4（錄影連結系統）、第 158 條之 2 第 1 項（法庭外證人訊問）、第 281 條（公開審判期日外之證人訊問）、第 299 條之 2（證人身分之保密）及第 304 條之 2（被告退庭之證人訊問）。
3. 保護檢舉人方面，近來頗有進展。中央及地方均制定有公益通報者保護法或公益通報者保護條例等，以禁止不利益處遇及回復法律地位等方式，提供公益通報者必要之消極保護。中央之公益通報者保護法案於 2004 年 6 月 14 日經第 159 回國會表決通過，自 2006 年 4 月 1 日施行。地方公益通報者保護制度在更早之 2002 年 11 月，即出現鳥取縣制定鼓勵內部職員以電子郵件等方式，揭發政府內部不法行為或業務上問題點之內部通報制度。然而，在公益通報者保護制度結構上，中央之公益通報者保護法規範內容，偏重於民間企業內部通報者之保護，並未就行政機關之公益通報者保護設有詳細之規定。行政機關公益通報者保護相關事項，主要規定在 2005 年 7 月 19 日分別就內部職員通報與企業勞工通報所頒布之兩份「中央行政機關通報處理指針」之中。

### （三）德國

1. 關於檢舉保護立法的必要性，鼓勵檢舉的立法動機與系統化情報搜集的行政措施，基本上並不符合德國法制所建立的價值體系。
2. 德國法著重檢舉人在行政程序、訴訟程序中的資訊保密與證人保護。
3. 受雇者檢舉權利與電話通報制度，因涉及資訊保護與勞工法體系價值爭議與義務衝突，仍屬爭議。

## 第二節 建議

### 一、我國立法與制度改革方向原則性建議

以下所列建議係基於本研究認為有建構公益揭發法制的必要性，雖然立法並不一定能達到保護目的，但卻是促進廉政的手段。

#### (一)建議研訂公益揭發保護法或類似法律

##### 1.理由：

- (1)先進國家及國際組織將鼓勵、保護揭發/揭弊視為對抗貪腐的手段之一。
- (2)現行我國鼓勵保護檢舉停留在以一般人民為重點，缺乏鼓勵、保護公私部門組織成員揭發不法的特別作為。私部門若干判決仍強調受僱者的忠誠義務。
- (3)現行鼓勵保護檢舉規定主要散見於各種「命令」層次的「辦法」、「要點」，法位階甚低，且規定分歧，有必要透過立法，訂定上位法律架構或原則。
- (4)現行作法偏重金錢誘因，宜導向公益揭發；並透過立法作為，將保護公益揭發，視為預警、協助調查貪腐的機制。

## 2. 立法要點：

- (1)立法目的應導向公益揭發、協助執法機關有效調查不法情形、及保護揭發者不受服務組織的報復。
- (2)揭發情事不以貪瀆為限，凡涉違法、管理不當、浪費公帑、危及公共健康、安全及環境情事均應納入，但不包括政策爭議。
- (3)揭發管道應採由內而外模式，並規定得向外揭發的條件，以兼顧組織信譽、正常運作及公益(不法情事獲得預防、處理)。
- (4)應要求每一機關明訂揭發程序、受理人員、處理程序，並公告周知。
- (5)應明訂受理機關的調查與回應義務。
- (6)應明訂在何種條件下可責任豁免(包括民刑行政責任)。
- (7)應明訂保護與救濟作為。
- (8)應賦予特別機關(例如監察院)監督立法執行的任務。
- (9)立法模式可仿性別工作平等法模式，用一部法律規範基本事項，但保護及救濟部分，公部門依各該人事法令辦理。

## 3. 主、協辦機關<sup>2</sup>

- (1)主辦機關：法務部。
- (2)協辦機關：監察院、考試院、行政院人事行政局。

### (二)建議於行政程序法第七章增訂檢舉相關規定

---

<sup>2</sup> 惟若分開立法，公部門應由考試院主辦，行政院人事行政局協辦，法律名稱可用較具體的名稱如「公務人員揭發不法保護法」，以對應現行公務人員法制。私部門應由行政院勞委會主辦，可於勞動基準法作專章規範。

## 1. 理由：

- (1) 研訂公益揭發保護法或類似法律，目前國內欠缺氛圍，仍有待政策倡議，非短期得以成就。
- (2) 行政程序法在規範政府的行政行為程序，在行政程序法第七章增訂保護檢舉條文，可達政策宣示及倡導的效果，作為訂定公益揭發法或類此法律前的意見蒐集。
- (3) 適度區別陳情或檢舉，加重行政機關妥慎處理檢舉案件之責任。

## 2. 修正內容：

- (1) 建議章名修正為陳情與檢舉。
- (2) 建議增訂下列相關規定：
  - 行政違失之舉發，如涉及舉發特定對象者(包括機關、單位或人員等)，稱之為檢舉案件。
  - 所稱行政違失，包括違反法令、濫權、貪瀆、重大管理不當、不當使用公共資源、危及公共健康、安全及環境情事等。
  - 對於檢舉案件，檢舉人若提出身分保密之要求，各行政機關應指定專責人員、並以密件處理。案件處理過程中應隱去足資辨識檢舉人身分姓名之相關資料，並密封管制使用。若有使用必要時，應經權責人員同意，並於相關文件中，註明原因、發生時間及使用人員姓名。或符合檢舉案件定義者，均應以密件處理，一律為身分保密之規定。
  - 對於有具體事證匿名檢舉案件，行政機關應予受理。

- 行政機關對於檢舉案件應訂文書作業規範。

### 3. 主辦機關：法務部。

#### (三)建議修正行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點增訂處理檢舉案件規定

##### 1. 理由：

- (1)行政程序法增訂相關規定，恐亦非短期得以成就。
- (2)適度區別陳情或檢舉，加重行政機關妥慎處理檢舉案件之責任。
- (3)「台北市政府暨所屬各機關受理人民陳情案件注意事項」即對陳情與檢舉加以區別(但未對檢舉做特別處理規定)。

##### 2. 修正內容：增訂內容同上。

### 3. 主辦機關：行政院研考會。

#### (四)建議修正證人保護法

##### 1. 理由：

- (1)對於不符合證人保護法第 3 條所定義之證人，證人保護法第 15 條第 1 項僅有「檢舉人、告發人、告訴人或被害人保護必要時，準用保護證人之規定」，過於空洞之法條內容，只會造成放棄運用法條之後果，而無法達到立法目的。
- (2)明定準用的範圍，以資明確。

##### 2. 修正內容：

- (1)第 15 條第 1 項修正為：「檢舉人、告發人、告訴人或被害人之保護，準用本法第四條至第十四條、第二十條及第二十一條規定之規定」。

- (2)參照組織犯罪防制條例第 11 條規定，增訂檢察機關、犯罪調查機關為保護檢舉人，對於檢舉人之身分資料，應另行封存，不得附入移送法院審理之文書內。公務員洩漏或交付前項檢舉人之消息、身分資料或足資辨別檢舉人之物品者，應處有期徒刑之規定。

3. 主辦機關：法務部。

### (五)建議修正公務人員保障法增訂保護檢舉公務員規定(公部門)

#### 1. 理由：

- (1)鼓勵、保護現職公務員檢舉貪瀆、不法案件，因其立於最有利位置，但也因此可能損失最大。
- (2)現行公務人員保障法第 6 條第 1 項規定各機關不得因公務人員依本法提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施、或有關工作條件之處置，雖提供受報復公務員救濟管道，但未能顯示政府將鼓勵、保護公務員揭弊視為一種公共政策。

#### 2. 修正內容：

- (1)建議於公務人員保障法第二章增訂各機關不得因公務人員向業務主管機關或單位檢舉違法、貪瀆、嚴重管理不當、浪費公共資源、危害公眾安全、健康、及危害環境等情事而予以犧牲或歧視(不得報復之規定)。
- (2)增訂檢舉上述所列情事之公務人員安全及權益應予保障，其辦法由考試院會同行政院定之。
- (3)增訂違反上述不得報復規定之行為人或決定權人之懲處。

- (4)建議於公務人員保障法第三章增訂，公務人員主張檢舉而受報復的案件，一律依復審程序處理。

### 3. 主、協辦機關

- (1)主辦機關：考試院(公務人員保障暨培訓委員會)。

- (2)協辦機關：行政院人事行政局。

### (六)建議修正勞動基準法增訂保護檢舉員工規定(私部門)

#### 1. 理由：

- (1)同樣基於建議修正公務人員保障法增訂保護檢舉公務員規定之理由，鼓勵、保護現職員工檢舉私部門不法、危及公共安全、健康、環境等案件，因其立於最有利位置，也因此可能損失最大。
- (2)從台北縣新海瓦斯公司產業工會常務理事林子文，指控公司超收管線補助費，遭公司以違反工作規則情節重大，終止勞動契約，台灣高等法院 97 年度勞上訴第 44 號判決勞工敗訴一案，可以看出我國目前司法實務界很保守，仍然以傳統的勞動關係中「勞工之忠誠義務」，作為認定勞工破壞勞雇信賴關係的主要依據，而忽略公益揭發的價值。

#### 2. 修正內容：

- (1)建議於勞動基準法第一章總則增訂雇主或其管理階層對於所屬員工基於合理的根據、善意、並具名向主管機關檢舉公司或其管理階層違反或可能違反勞動、或專業管理法令情事，不負民刑事責任，亦不能以違反契約而予終止僱用或歧視。
- (2)增訂勞動契約、誓詞或管理措施中有要求對不法資料保密或限制揭發之規定者，無效。

- (3) 雇主因員工檢舉不法情事而終止僱用契約，應負損害賠償之責。
- (4) 雇主應建立內部程序，受理所屬員工的檢舉，並對檢舉人的身分加以保密。(此為企業社會責任的實現)

### **(七)其他建議**

#### **1. 對於鼓勵參與貪污犯罪人員出面檢舉之建議(理由參見第四章第二節)**

- (1) 不再追徵財產：建議貪污治罪條例第 8 條增訂「不得就其財產再為追徵」之規定，以限制最高法院判例見解之適用。
- (2) 授與檢察官起訴裁量權：對於符合貪污治罪條例第 8 條自首、自白之規定，已經獲得減免其刑之寬典者，應考慮模仿證人保護法之規定，於該條增訂符合一定條件，檢察官得不起訴或緩起訴之起訴裁量權規定。
- (3) 特別保密措施：對有需要保障人身安全之檢舉者，則應考慮保密措施，例如，於不起訴處分書或緩起訴處分書為保密之記載。

#### **2. 對於司法院加強檢舉人身分保密之建議(理由參見第四章第四節)**

- (1) 訂定機密文件的文書作業程序規定，要求司法人員落實執行。(未來立法氛圍可行情況下，應將應保密證據之審理程序明訂於刑事訴訟法中)
- (2) 管理問題大於制度問題，應加強司法人員(廣義)對檢舉人身分資料的保密意識教育。

## **二、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法修正建議**

### **(一)理由(獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法修正總說明)**



「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」係依據貪污治罪條例第 18 條第 1 項訂定。「貪污治罪條例」的立法目的在加重處罰公務員的貪污瀆職行為，屬刑法的特別法。因此，從體系性解釋，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」所定之檢舉標的應以母法所定的貪污瀆職罪為限，然子法(第四條)所定義之貪污瀆職之罪之範圍，似乎超越母法，而有檢討之必要。再者，檢舉的目的應在提供犯罪線索，以為檢調機關發動偵查，因而，獎勵檢舉不應以訴訟勝敗為標準。如果偵查機關都已經認同，達到起訴階段，即已達到獎勵目的而應給與大部分乃至全額獎金。檢舉獎金的發給，除明文公務員與參與犯檢舉不給予獎金之外，其他如檢舉人檢舉之事實與檢察官起訴事實不同或有罪判決無關者，不發給獎金是否應列入條文規定？或經檢察官緩起訴、依職權不起訴者，或法院諭知免刑判決，是否酌予核發獎金等，也一併檢討。第三、因為「貪污治罪條例」及其子法「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」係針對公務員貪腐而來，現行廉政署成立，相關規定亦須配合修正。最後，雖名為「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，但實則偏重檢舉、獎金，缺乏保護之規定，不過，即使於本辦法增訂相關規定亦無法達到保護的實益而不做處理，僅附帶對法規規定內容之邏輯性做一整理。

## (二)修正內容(獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法修正條文對照表)

修正條文	現行條文	說明
第一條 本辦法依貪污治罪條例第十八條第一項規定訂定之。	第一條 本辦法依貪污治罪條例第十八條第一項規定訂定之。	維持原條文。
甲案： 第二條 貪污治罪條例	第二條 公務員執行職務知有貪污瀆職	原條文移至第四條規定，而原第四條移

<p><u>第十八條第一項</u> <u>所稱貪污瀆職案</u> <u>件，指犯同條例第</u> <u>四條至第七條、第</u> <u>十三條、及第十四</u> <u>條之罪之案件。</u></p> <p><b>乙案：</b> 第二條 貪污治罪條例 第十八條第一項 所稱貪污瀆職案 件，指犯同法第四 條至第七條、第十 一條、第十三條至 第十六條之罪之 案件。</p> <p><b>丙案：</b> 第二條 本法第十八條 所稱貪污瀆職案 件，指犯下列法律 所定之罪之案件： <u>一、貪污治罪條例</u> <u>第四條至第七</u> <u>條、第十一</u> <u>條、第十三條</u> <u>至第十六條之</u></p>	<p>嫌疑而自行或交 由他人告發者，除 法令另有規定 外，不給與檢舉獎 金（以下簡稱獎 金）。</p>	<p>至本條規定，以符邏 輯性，並重新定義母 法所稱貪污瀆職案 件：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 甲案：限於母法所 規範且本質屬於 貪瀆之罪。</li><li>2. 乙案：母法所定之 罪，包括性質上不 屬貪瀆性質但有 助於澄清吏治之 罪。</li><li>3. 丙案：不限於母法 所定及貪瀆本 質，但有助於澄清 吏治之罪。</li><li>4. 丁案：經由立法技 術的調整，即以夾 帶方式，將有助於 澄清吏治之罪納 入。</li></ol>
---	---	---

<p><u>罪。</u></p> <p>二、刑法第一百二十一條、第一百二十二條第一項、第二項、第一百二十三條、第一百三十一條第一項之罪。</p> <p>三、公務員假借職務上之權力、機會、方法犯刑法第三百三十九條及第三百三十九條之三之罪。</p> <p>四、懲治走私條例第七條、第九條、第十條之罪。</p> <p>五、毒品危害防制條例第十五條第二項之罪。</p> <p>六、妨害兵役治罪條例第十九條</p>		
--	--	--

<p>至第二十一條之罪。</p> <p>七、洗錢防制法第十一條第一項之罪。</p> <p>丁案：</p> <p><u>第二條 貪污治罪條例</u></p> <p><u>第十八條第一項</u> <u>所稱貪污瀆職案件，指犯同條例</u> <u>第四條至第七</u> <u>條、第十三條、</u> <u>及第十四條之罪</u> <u>之案件。</u></p> <p><u>人民檢舉違</u> <u>反下列法律規定</u> <u>之罪，比照貪污</u> <u>瀆職案件給予獎</u> <u>金及保護：</u></p> <p><u>一、貪污治罪條</u> <u>例第十一</u> <u>條、第十五</u> <u>條至第十六</u> <u>條之罪。</u></p> <p>(第二款至第七</p>		
--	--	--

<p>款同丙案第二款至第七款，不另重述)</p>		
<p><u>第三條 人民於前條所列各項犯罪未被發覺前，向有偵查權機關、犯罪調查機關、廉政機關或各級政府機關政風機構檢舉前條所定之罪，應依第五條及第七條第一項之規定，給與獎金。但有下列情事之一者，不發給獎金：</u></p> <p><u>一、共犯一罪或數罪者。</u></p> <p><u>二、行賄、教唆、或幫助公務員犯前條所定之罪，於公務員犯罪後再行檢舉者。</u></p>	<p><u>第三條 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，給與獎金。</u></p> <p>前項獎金，依附表之標準發給之。</p>	<p>1. 配合廉政署之成立，第1項增訂廉政機關（可不增訂，因其有偵查權，可包含在偵查權機關範圍或犯罪調查機關之內，但增訂具有行銷之意義，有助於一般人民知悉有此一機關存在）。又尚有調查、警察等機關相關單位處理貪瀆情事，因此增訂犯罪調查機關。</p> <p>2. 又例外不發給獎金部分，可簡要規定定：「共犯不發給獎金」，但為便民人民理解規</p>

<p><u>三、配合公務員之索求而交付財物或不正利益，獲得相對應之利益後再行檢舉者。</u></p> <p><u>前項第一款之情形，雖依貪污治罪條例第八條之規定自首、自白而得減免其刑者，仍不發給獎金。</u></p> <p><u>檢舉事實與起訴書或判決書之事實不符者，不發給獎金。但第一項所列各機關(構)認為該檢舉事實對澄清吏治具有重要意義或貢獻者，得向審核委員會建議酌予發給獎金。</u></p> <p><u>合法受僱於國內公私部門組織之外籍人士或大陸地</u></p>		<p>定，因此，將相關不發給獎金之情況予以條文化。</p> <p>3. 第1項第1款仿刑事訴訟法第7條第2款用語，可以直接援用該款之解釋。</p> <p>4. 第2項修正第7條第1項但書規定，搭配第1項第1款，即為原第7條第1項但書。</p> <p>5. 第3項為檢舉事實不同者，不發給獎金。但雖事實不同，對澄清吏治有重大意義者，仍建議斟酌發給獎金，因其提供偵查、廉政機關初步線索、引發注意。(即希望獎金審核者從該檢舉動作對澄清吏治的貢</p>
--	--	--

<p><u>區人民於我國境內檢舉前條所定之罪者，準用本辦法之規定。</u></p>		<p>獻角度，審核給獎案件，因為檢舉人可能不知有貪瀆情事，但相信有違法情事存在而檢舉。例如，檢舉人檢舉公務員違法不作為，經查察而發覺有貪瀆情事，即是對澄清吏治有所貢獻。）</p> <p>6. 增訂第 4 項規定。</p>
<p>第四條 公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而自行或交由他人告發者，除法令另有規定外，不給與檢舉獎金。</p> <p><u>受執行職務公務員委託檢舉，或以他人名義檢舉者，均不給獎金。</u></p>	<p>第四條 前條所稱貪污瀆職之罪，指下列各罪：</p> <p>一、貪污治罪條例第四條至第六條之罪。</p> <p>二、刑法第一百二十一條、第一百二十二條第一項、第二項、第一百二十三條、第一</p>	<p>1. 原條文移至第 2 條規定，並修正之，而原第 2 條移至本條規定。（非執行職務知有貪瀆情事而檢舉者，可視同一般人民檢舉處理。）</p> <p>2. 原條文第 9 條第 4 項移至本條第 2 項規定，並限縮於受執行職務公務</p>

	<p>百三十一條第一項之罪。</p> <p>三、公務員假借職務上之權力、機會、方法犯刑法第三百三十九條及第三百三十九條之三之罪。</p> <p>四、懲治走私條例第七條、第九條、第十條之罪。</p> <p>五、毒品危害防制條例第十五條第二項之罪。</p> <p>六、妨害兵役治罪條例第十九條至第二十一條之罪。</p> <p>七、洗錢防制法第十一條第一項之罪。</p>	<p>員之委託才不發給獎金。</p> <p>附註：在研究過程中曾討論是否提供獎金給提出檢舉之執行職務公務員，以為誘因，就如同給相關公務人員緝私獎金、或查稅獎金之邏輯，但時機似乎不成熟而未列建議事項。</p>
<p>第五條 檢舉獎金依附表之標準，<u>於扣除</u></p>	<p>第五條 因檢舉同一貪污瀆職案件而查</p>	<p>1. 第3條第2項移至本條規定，此一增</p>



<p><u>應繳稅額後發給之。</u></p> <p><u>因檢舉同一貪污瀆職案件而查獲違反第二條所定之罪人數逾五人以上時，得增給獎金，但最高以給獎金額二分之一為限。</u></p> <p>前項所稱同一貪污瀆職案件，包括一人或數人共犯一罪、數罪或裁判上一罪之情形。</p>	<p>獲之犯罪人數逾五人時，增給二分之一獎金。最高以新臺幣一千萬元為限。</p> <p>前項所稱同一貪污瀆職案件，包括一人或數人共犯一罪、數罪或裁判上一罪之情形。</p>	<p>訂可防範檢舉人因報稅而導致身分曝光之意外。惟如年所得收入相對低者，也許報稅時，要繳稅金低於先扣稅金，其申請退稅時，也可能讓身分曝光。</p> <p>2. 第 2 項以查獲犯罪人數五人以上即增給二分之一獎金，值得討論，例如查獲層級高但人數少，反而更有意義，因為白領高層犯罪很難查察。因此，不定具體人數，由審核單位裁量決定也許更有空間。應如何給予，由審核單位形成案例。</p> <p>3. 又檢舉貪瀆獎金與檢舉賄選獎金</p>
--	---	--

		<p>是否要衡平，建議主管機關未來修正本辦法時併予考量。</p>
<p>第六條 數人共同檢舉他人貪污瀆職案件而應給獎金者，平均分配之。數人檢舉同一貪污瀆職案件提供具體事證，無從分別其先後者，亦同。</p> <p>數人先後檢舉同一貪污瀆職案件者，獎金給與最先提供具體事證之檢舉人。但其餘檢舉人提供之事證，對於破案有直接重要幫助者，得酌情發給獎金，並由第八條第二項之審核委員會決定其獎金分</p>	<p>第六條 數人共同檢舉他人貪污瀆職案件而應給獎金者，平均分配之。數人檢舉同一貪污瀆職案件提供具體事證，無從分別其先後者，亦同。</p> <p>數人先後檢舉同一貪污瀆職案件者，獎金給與最先提供具體事證之檢舉人。但其餘檢舉人提供之事證，對於破案有直接重要幫助者，得酌情給獎，由第八條第二項之審核委員會決定其獎金分配方</p>	<p>維持原條文。</p>

配方法。	法。	
<p>甲案：</p> <p>第七條 <u>檢舉之貪污瀆職案件，經偵查機關起訴者，給與檢舉人獎金三分之二。曾經法院判決有罪者，給與其餘獎金。經法院諭知免刑判決者，給與獎金三分之二。經檢察官緩起訴、依職權不起訴者，酌予核發獎金。</u></p> <p>檢舉人死亡者，由其繼承人依民法相關規定具領。</p> <p>給與之獎金，除有第四條及第十一條規定情形外，不予追回。</p> <p>乙案：</p> <p>第七條 <u>檢舉之貪污瀆職案件，經偵查機</u></p>	<p>第七條 <u>檢舉貪污瀆職案件，經法院依第四條各款所列之罪判決有罪者，給與獎金三分之一，經法院有罪判決確定後，給與其餘獎金。但犯罪行為人自首，並檢舉他人共犯貪污瀆職之罪者，不給與獎金。檢舉他人犯貪污瀆職之罪，經查明其為共犯者，亦同。</u></p> <p>檢舉人死亡者，由其繼承人依民法相關規定具領。</p> <p>給與之獎金，除有第十一條規定情形外，不予追回。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第 2 條已對貪瀆案件作定義，如果非以貪瀆案件起訴，即不符給獎規定，因此刪除部分文字。</li> <li>2. 獎勵人民檢舉之目的乃在發現犯罪、減輕偵查機關之困難，並非承擔訴訟勝敗。偵查機關都已經認同，達到起訴階段，即已達到獎勵目的而應給與大部分乃至全額獎金。法院判決有罪部分，只是遷就目前之規定，以免過多的更改為行政機關無法接受。另外，鼓勵檢舉賄選要點規定，起訴即發給部分獎金。</li> </ol>

<p><u>關起訴者</u>，給與檢舉人獎金三分之一，經第一審或第二審法院判決有罪時，給與檢舉人獎金三分之一，經法院判決有罪確定時，再給與其餘獎金。</p> <p>檢舉人死亡者，由其繼承人依民法相關規定具領。</p> <p>給與之獎金，除有第四條及第十一條規定情形外，不予追回。</p>		<p>3. 原第 1 項後段規定，改寫於第 3 條第 1 項。</p> <p>4. <u>基於前第 2 點說明，獎勵人民檢舉之目的乃在發現犯罪、減輕偵查機關之困難。因此，立法院第 7 屆第 7 會期司法及法制委員會第 8 次會議有關法院判決無罪確定之檢舉獎金案件，應追回已發放之檢舉獎金之附帶決議，要檢舉人承擔訴訟勝敗，恐誤解檢舉之作用；更何況，三審定讞可能不知何期，若加以規定，已領取者不能使用，已使用者，恐追不回，併予說明。</u></p>
---	--	--

<p>第八條 受理檢舉機關應不待檢舉人之請求，依檢察官起訴書、法院判決書及有關檢舉資料，送法務部審核後發給獎金。<u>檢舉人亦得於檢察官起訴或法院有罪判決確定後</u>，向受理檢舉機關提出申請。</p> <p>法務部得召集最高法院檢察署、法務部調查局、<u>法務部廉政署</u>、<u>法務部檢察司</u>代表組成審核委員會，審核獎金發放事宜。必要時得邀請受理檢舉機關之承辦人員到場說明。</p>	<p>第八條 受理檢舉機關應不待檢舉人之請求，依檢察官起訴書、法院判決書及有關檢舉資料，送法務部審核後發給獎金。<u>檢舉人亦得於法院有罪判決確定後</u>，向受理檢舉機關提出申請。</p> <p>法務部得召集最高法院檢察署、法務部調查局、<u>法務部檢察司</u>及<u>政風司</u>代表組成審核委員會，審核獎金發放事宜。必要時得邀請受理檢舉機關之承辦人員到場說明。</p>	<p>配合廉政署成立修正審核委員會組成。</p>
<p>第九條 檢舉貪污瀆職案件，應以書面記</p>	<p>第九條 檢舉貪污瀆職案件，應以書面記</p>	<p>原條文最後1項規定移至第4條第2項規</p>

<p>載下列事項，由檢舉人簽名、蓋章或按指紋。但情形急迫者，得以言詞為之：</p> <p>一、檢舉人姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號或護照號碼、住所、居所或服務機關、學校、團體，及被檢舉人之姓名或其他足資辨別之特徵。</p> <p>二、貪污瀆職事實。</p> <p>三、證據資料。</p> <p>以言詞檢舉者，由受理檢舉機關作成筆錄，交檢舉人閱覽後簽名、蓋章或按指</p>	<p>載下列事項，由檢舉人簽名、蓋章或按指紋。但情形急迫者，得以言詞為之：</p> <p>一、檢舉人姓名、性別、出生年月日、國民身分證統一編號或護照號碼、住所、居所或服務機關、學校、團體，及被檢舉人之姓名或其他足資辨別之特徵。</p> <p>二、貪污瀆職事實。</p> <p>三、證據資料。</p> <p>以言詞檢舉者，由受理檢舉機關作成筆錄，交檢舉人閱覽後簽名、蓋章或按指</p>	<p>定。</p>
---	---	-----------

<p>印。其以電話檢舉者，受理檢舉機關應通知檢舉人到達指定處所製作筆錄。</p> <p>匿名或不以真實姓名檢舉或無具體事證或拒絕製作筆錄者，不給獎金。</p>	<p>印。其以電話檢舉者，受理檢舉機關應通知檢舉人到達指定處所製作筆錄。</p> <p>匿名或不以真實姓名檢舉或無具體事證或拒絕製作筆錄者，不給獎金。</p> <p><u>委託他人檢舉或以他人名義檢舉者，實際檢舉人及名義檢舉人，均不給獎金。</u></p>	
<p>第十條 受理檢舉機關，對於前條第一項第一款之資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料，應予保密，另行保存，不附於偵查案卷內。但法院為釐清案情或審核檢舉獎金有必要</p>	<p>第十條 受理檢舉機關，對於前條第一項第一款之資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料，應予保密，另行保存，不附於偵查案卷內。但法院為釐清案情或審核檢舉獎金有必要</p>	<p>1. 修正第 1 項後段，為加強檢舉人身分之保密，對於造成身分洩漏者，不問理由為何，均應追究責任。（不過本條只是宣示作用，要如何究責，本應依相關規定辦理；沒有</p>

<p>者，得調閱之。<u>如有洩密者，不論故意或過失均應追究責任並依法議處。</u></p>	<p>者，得調閱之。無故洩漏者，應依刑法或其他法令處罰之。</p>	<p>修正亦無差別)。 2. 本條課責之規定，應提昇於法律規定。</p>
<p>第十一條 檢舉人誣告他人貪污瀆職，經法院判決有罪確定者，由發給獎金機關追回已核發之獎金。 檢舉人死亡者，向其繼承人追回已核發之獎金。</p>	<p>第十一條 檢舉人誣告他人貪污瀆職，經法院判決有罪確定者，由發給獎金機關追回已核發之獎金。 檢舉人死亡者，向其繼承人追回已核發之獎金。</p>	<p>維持原條文。</p>
<p>第十二條 檢舉人之安全，應予保護，對檢舉人威脅、恐嚇或其他不法行為者，應依法嚴懲。</p>	<p>第十二條 檢舉人之安全，應予保護，對檢舉人威脅、恐嚇或其他不法行為者，應依法嚴懲。</p>	<p>維持原條文。</p>
<p>第十三條 偵查權機關、<u>犯罪調查機關</u>、<u>廉政機關</u>及</p>	<p>第十三條 <u>有</u>偵查權機關<u>或</u>政風機構應設置專用電</p>	<p>修正理由同修正條文第3條之第1點說明。</p>



<p>各級政府機關政風機構應設置專用電話、答錄機、信箱、傳真機或其他工具，以利檢舉貪污瀆職案件。</p>	<p>話、答錄機、信箱、傳真機或其他工具，以利檢舉貪污瀆職案件。</p>	
<p>第十四條 本辦法修正施行前受理之檢舉案件，依受理檢舉時之規定給獎。</p>	<p>第十四條 本辦法修正施行前受理之檢舉案件，依受理檢舉時之規定給獎。</p>	<p>維持原條文。</p>
<p>第十五條 本辦法自發布日施行。</p>	<p>第十五條 本辦法自發布日施行。</p>	<p>維持原條文。</p>

主辦機關：法務部。



## 參考文獻

- 王皇玉 (1990)，〈德國刑事訴訟法上關於「證人保護」之立法動向〉，《月旦法學》，53：192-197。
- 甘添貴 (2010)，刑法各論（下），台北：三民書局。
- 田中開 (2003)，〈證人の保護〉，《法學教室》，279：93-96。
- 林鈺雄 (2003)，刑事訴訟法（上冊），作者自版。
- 林山田 (2008)，刑法通論（下），台北：三民書局。
- 吳英明 (2006)，〈廉政不廉價〉，《台灣民主季刊》，3(3)：177-184。
- 周文勇 (1995)，〈美國抗制組織犯罪兩大利器—證人保護及監聽〉，《刑事科學》，39：97-100。
- 洪宜和 (2004)，〈窩裡反證人保護法制之觀察與比較〉，《軍法專刊》，50(3)：20-37。
- 曹俊漢 (2001)，〈中美審計體系功能之比較觀察〉，《政治科學論叢》，14：133 以下。
- 張清浩 (2010)，〈從國內勞動法案例看公益揭發保護實務〉，收錄於高大政法系主編，公益揭發：職場倫理新趨勢，頁 325-333。
- 陳宏達 (2010)，〈保護立法之必要性與實踐途徑〉，收錄於高大政法系主編，《公益揭發：職場倫理新趨勢》，頁 315-324。
- 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〉，《台灣民主季刊》，3(3)：185-200。
- 楊戊龍 (2008)。〈英國公益揭發法概述〉。《人事行政》，164：7-17。
- 楊戊龍、鄭妙嬋 (2007/9/30)，〈基層政風人員在廉政治理中的角色與困境〉。2007 年中國政治學會年會暨學術研討會論文，高雄：義守大學。
- 楊戊龍 (2006)，〈保護揭弊公務員與廉正政府的追求—以美國聯邦政府法制實務為借鏡〉，中國行政學會年會暨學術研討會論文。台北：政大公企中心。

- 楊戊龍 (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。
- 管高岳 (2007), 「台灣廉政現況」, 台灣透明組織主辦(2007年1月25-26日)台灣國際廉政研討會資料  
(<http://www.ti-taiwan.org/ch.files/research.files/knowledge.files/knowledge.files/conference070125r1.pdf>.)
- 鄭玉波、黃宗樂 (2008), 《法學緒論》, 台北: 三民書局。
- 關中 (2010), 〈行政倫理的重要議題--從保護弊端揭發人談起〉, 收錄於高大政法系主編, 《公益揭發: 職場倫理新趨勢》, 頁 1-22。
- Achtelik, Olaf, Kreditwesengesetz (KWG) – Interne Sicherungsmaßnahmen, in: Herzog, Felix (Hrsg.), Geldwäschegesetz, 1. Auflage, 2010 München
- Alford, C. Fred (2001). Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Backes, Otto (2006). Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptions- und Wirtschaftsdelikten, vgl. [http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Backes/Institute\\_Projekte/WiKri/Teilprojekt.html](http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Backes/Institute_Projekte/WiKri/Teilprojekt.html)
- Bowers, John, Martin Fodder, Jeremy Lewis, and Jack Mitchell (2007). Whistleblowing: Law and Practice. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Broida, Peter (2003). A Guide to Merit Systems Protection Board Law and Practice. Arlington, Virginia: Dewey Publications, Inc.
- Callahan, Elletta Sangrey & Terry Morehead Dworkin (2000). "The State of State Whistleblower Protection." American Business Law Journal 38(1):99-175.
- Callahan, Elletta Sangrey, Terry Morehead Dworkin, & David Lewis (2004). "Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest." Virginia Journal of International Law Association 44:879-912.
- Devine, Thomas M. (1999). "The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent." Administrative Law Review 51(2):531-579.

- Devine, Thomas M. & Donald G. Aplin (1988). "Whistleblower Protection—The Gap Between the Law and Reality." *Howard Law Journal* 31:223-239.
- Deiseroth, Dieter/ Derleder, Peter, Whistleblower und Denunziatoren, *ZRP* 2008, S. 248 ff.
- Deutsche Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Whistleblower-Hinweisgeber mit Zivilcourage, S. 2, <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/whistleblower.pdf>
- Diehl, Jörg, Spinne im Netz, 19.07.2004, *Der Spiegel*, 30/2004, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-31548432.html>.
- Fahrig, Stephan, Die Zulässigkeit von Whistleblowing aus arbeits- und datenschutzrechtlicher Sicht, *NZA* 2010, S. 1223.
- Fairness-Stiftung, Stellungnahme des Whistleblower-Netzwerk e.V., [www.fairness-stiftung.de/pdf/WBNW\\_zu\\_612a](http://www.fairness-stiftung.de/pdf/WBNW_zu_612a).
- Fong, Bruce D. (1991). "Whistleblower Protection and The Office of Special Counsel: The Development of Reprisal Law in the 1980s." *The American University Law Review* 40(3):1015-1063.
- Fox, Dirk, Whistleblower-Hotline, Datenschutzkonforme Gestaltung von Missstands-Meldeverfahren, *Datenschutz und Datensicherheit (DuD)*, 11/2008., Volume 32, Number 11, S. 750 ff.
- Griesbaum, Rainer, Der gefährdete Zeuge – Überlegungen zur aktuellen Lage des Zeugenschutzes im Strafverfahren, *NStZ* 1998, S. 433 ff.
- Gurria, Angel & Richard Manning (2006). "Joint Statement to the IMF/ World Bank development Committee." <http://www.oecd.org/dataoecd/16/29/37422289.pdf>.
- Hesch, Joel D. (2008). *Whistleblowing: A Guide to Government Reward Program*. Lynchburg, VA: Goshen Press.
- Lindemann, Michael, Staatlich organisierte Anonymität als Ermittlungsmethode bei Korruptionen und Wirtschaftsdelikten, *ZRP* 2006, S. 127 ff.
- Johnson, Roberta Ann (2003). *Whistleblowing: When it Works and Why*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

- Kohn, Stephen M (2001). *Concepts and Procedures in Whistleblower Law*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Kohn, Stephen M., Michael D. Kohn, & David K. Colapinto (2004). *Whistleblower Law: A Guide to Legal Protections for Corporate Employees*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers.
- Lewis, David (2004). "Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest." 44 *Va. J. Int'l L.* 879.
- Mahnhold, Thilo, „Global Whistle“ oder „deutsche Pfeife“ – Whistleblowing-Systeme im Jurisdiktionskonflikt, *NZA* 2008, S. 737 ff.
- Meyer, Gerd/ Dovermann, Ulrich/ Frech, Siegfried/ Gugel, Günther (Hrsg.), *Zivilcourage lernen, Analysen – Modelle – Arbeitshilfen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004, S. 126 ff.
- Near, Janet. P. & Marcia P. Miceli (1985). "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-blowing." *Journal of Business Ethics*, 4:1-16.
- Near, Janet P. & Marcia P. Miceli (1995). "Effective Whistle-Blowing." *The Academy of Management Review*, 20(3): 679-708.
- Public Concern at Work (2007). *Public Interest Disclosure Act: Guide to Law and Practice*, available at [http://www.pcaw.co.uk/law/law\\_pdfs/pida%20guide.pdf](http://www.pcaw.co.uk/law/law_pdfs/pida%20guide.pdf).
- Public Concern at Work (2007). *Whistleblowing and Whitehall*, available at [http://www.pcaw.co.uk/news\\_attachments/wb\\_pol\\_hmg\\_110607.doc](http://www.pcaw.co.uk/news_attachments/wb_pol_hmg_110607.doc).
- Public Concern at Work (2007). *What We Do & Why It Matters (The Biennial Review)*. London, UK: Public Concern at Work.
- Rheinbay, Forschungsprojekt-Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, vgl. [http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/europaeische\\_staatsanwaltschaft.htm](http://www.mpicc.de/ww/de/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/europaeische_staatsanwaltschaft.htm).
- Sasse, Stefan, *Hilfspolizist Arbeitnehmer – oder sinnvolle Neuregelung*, *NZA* 2008, S. 990 ff.

- Soiné, Michael/Engelke, Hans Georg, Das Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (Zeugenschutz- Harmonisierungsgesetz— ZSHG), NJW 2002, S. 470 ff.
- Strack, Guido, Whistleblowing in Deutschland, [http://www.whistleblower-net.de/pdf/WB\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.whistleblower-net.de/pdf/WB_in_Deutschland.pdf).
- Tivig/Maurer, Die EU-Antikorruptionspolitik, Diskussionspapier der FG 1, Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wissenschaft und Politik Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2006/03, SWP Berlin.
- Transparency International (2009), “Recommended draft principles for whistleblowing Legislation.”
- U.S. MSPB. (1987). “Judicial Views on Prosecution of Prohibited Personnel Practices (A Report to the President and the Congress of the United States).” Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.
- U.S. MSPB. 1989 (to 2003). “Annual Report for Fiscal Year 1989.” Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.
- U.S. MSPB. 1993. “Whistleblowing in the Federal Government: An Update.” Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.
- U.S. OSC. 1989 (to 2003). “Annual Report for Fiscal Year 1989.” Washington, D.C.: U.S. Office of Special Counsel.
- Vaughn, Robert G. (1982). “Statutory Protection of Whistleblowers in the Federal Executive Branch.” *University of Illinois Law Review* 1982:615-667.
- Vaughn, Robert G., Thomas Devine, & Keith Henderson (2003). “The Whistleblower Statute Prepared for the Organization of American States and the Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers.” *George Washington International Law Review* 35: 857-902.
- Westman, Daniel P. (1991). *Whistleblowing: The Law of Retaliatory Discharge*. Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs, Inc.
- Whitaker, L. Paige & Michael Schmerling (1998). “Whistleblower Protection for Federal Employees.” Washington, D.C.: Congressional Research Service for Congress/the Library of Congress.

Wilkey, Robert Neil (2003). “Federal Whistleblower Protection: A Means to Enforcing Maximum-Hour Legislation for Medical Residents.” *William Mitchell Law Review* 30:331-354.

Wisskirchen, Gerlind/ Körber, Anke/ Bisseis, Alexander, „Whistleblowing“ und „Ethikhotlines“, *Probleme des deutschen Arbeits- und Datenschutzrechts, Betriebs Berater*, Heft 28/2006, S. 1567 ff.



## 附 件

**附件一：授權訂定之檢舉法規所定獎勵與保護規定彙整表**

主管機關	法規名稱	母法	獎勵規定	保護規定
環保署	使用中汽車排放空氣污染物檢舉及獎勵辦法	空氣污染防治法第42條第2項	獎勵金(第7條第3項); 舉辦抽獎活動(第9條)	要求身分保密(第10條)。
	使用中機動車輛噪音妨害安寧檢舉辦法	噪音管制法第13條	無獎勵規定	要求身分保密(第5條)。
衛生署	檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法	食品衛生管理法第28條第2項	獎金(第4條、第5條)	姓名、年齡、住址應予保密,對於檢舉人之檢舉書、筆錄或其他資料,除有絕對必要者外,應另行保存,不附於調查案卷內。如有洩密情事,應依刑法或其他法規處罰或懲處(第7條)。 對於檢舉人之安全,於必要時得洽請當地警察機關提供保護。檢舉人因檢舉案件而有受威脅、恐嚇或其他危害行為之虞者,當地衛生主管機關應洽請警

				察機關依法處理(第8條)。
經濟部	違法經營石油案件檢舉人及查緝人員獎勵辦法	石油管理法第54條第2項	獎金(第4條)	檢舉人之身分資料應予保密;檢舉人因檢舉案件而受威脅、恐嚇或有其他危害行為之虞者,各該單位應立即洽請警察機關依法處理(第5條)。
農委會	農業用地違規使用檢舉獎勵辦法	農業發展條例第32條第2項	獎金(第5條第1項)	要求身分保密(第5條);檢舉人之安全,有關機關應予保護,如檢舉人遭受威脅、恐嚇或其他不利行為者,應依法處理(第10條)。
	檢舉走私進口動植物及其產品獎勵辦法	動物傳染病防治條例第10條之1及植物防疫檢疫法第6條之1	獎金(第7條、第7條之1)	姓名、住所、居所等身分、資料,應予保密;其檢舉書、筆錄或其他應保密之資料應妥適保管。如有洩密者,不論故意或過失均應追究責任並依法議處。但經檢舉人同意公開表揚者,不在此限(第6條)。
	檢舉或協助查緝禁用農藥偽劣農藥	農藥管理法第43條	獎金(第4條至第9條)	姓名及身分等相關資料應予保密,並妥善保管。如有洩密情事,應

	藥獎勵辦法			依法論處。但經檢舉人或協助查緝人同意公開表揚者，不在此限(第10條)。 檢舉人及協助查緝人之安全，有關機關應予保護，如遭受威脅、恐嚇或其他不利行為者，主管機關應洽請當地警察機關依法辦理(第11條)。
	檢舉或查獲違規菸酒案件獎勵辦法	菸酒管理法第44條第2項	獎金(第2條至第9條)	無。
	檢舉動物用偽藥禁藥及劣藥獎勵辦法	動物用藥品管理法第31條	獎金(第4條至第6條)	身分資料、檢舉書、紀錄或其他有關資料，應予保密並妥善保管，不得附卷處理。如有洩密情事，應依法論處。但經檢舉人同意公開表揚者，不在此限(第6條)。
	檢舉違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法	農產品生產及驗證管理法第18條第2項	獎金(第6條、第7條)	相關資料應嚴予保密，並妥善保管。如有洩密情事，不論故意或過失均應追究責任，並依法議處。但經檢舉人同意公開表揚者，不在

				此限(第9條)。檢舉人之安全,有關機關應予保護,如遭受威脅、恐嚇或其他不利行為者,主管機關應洽請當地警察機關依法處理(第10條)。
法務部	檢舉組織犯罪獎金給與辦法	組織犯罪防制條例第10條	獎金(第4條至第7條)	無保護規定。
	獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法	貪污治罪條例第18條第1項	獎金(第5條至第7條)	受理檢舉機關,對於前條第一項第一款之資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料,應予保密,另行保存,不附於偵查案卷內。但法院為釐清案情或審核檢舉獎金有必要者,得調閱之。無故洩漏者,應依刑法或其他法令處罰之(第10條)。
	檢舉違反槍砲彈藥刀械管制條例案件給獎辦法	槍砲彈藥刀械管制條例第13條之3第2項	獎金(第3條)	無保護規定。
財政部	檢舉違法使用公開發行公司	證券交易法第178條第3項	獎金(第4條至第6條)	姓名、年齡、住居所等足資辨別其特徵及檢舉內容

	股東會委託書案件獎勵辦法			等資料，除因依法令所為之查證外，均應予保密。但經檢舉人同意公開者，不在此限。
考選部	考選部受理妨害考試檢舉辦法		無獎勵規定	要求身分保密(第8條)。



## 附件二：法條中提及檢舉之作用法律及法規一覽

### 一、法律

1. 人口販運防制法
2. 不動產經紀業管理條例
3. 公平交易法
4. 公務人員行政中立法
5. 公職人員選舉罷免法
6. 石油管理法
7. 性別平等教育法
8. 所得稅法
9. 空氣污染防制法
10. 契稅條例
11. 毒品危害防制條例
12. 食品衛生管理法
13. 動物用藥品管理法
14. 動物傳染病防治條例
15. 組織犯罪防制條例
16. 貪污治罪條例
17. 植物防疫檢疫法
18. 稅捐稽徵法
19. 菸酒管理法
20. 農產品生產及驗證管理法
21. 農業金融法

22. 農業發展條例
23. 農藥管理法
24. 道路交通管理處罰條例
25. 槍砲彈藥刀械管制條例
26. 廢棄物清理法
27. 獎章條例
28. 噪音管制法
29. 遺產及贈與稅法
30. 總統副總統選舉罷免法
31. 證人保護法
32. 證券交易法
33. 證券交易稅條例

## 二、法規

1. 土地稅法施行細則
2. 土地稅減免規則
3. 公平交易法施行細則
4. 公務人員考試錄取人員訓練獎懲標準
5. 公職人員財產申報資料審核及查閱辦法
6. 加值型及非加值型營業稅法施行細則
7. 占用道路廢棄車輛認定基準及查報處理辦法
8. 民防團隊編組訓練演習服勤及支援軍事勤務辦法
9. 各類所得扣繳率標準
10. 考選部受理妨害考試檢舉辦法
11. 投票所開票所監察員推薦及服務規則



12. 汽車運輸業管理規則
13. 防制毒品危害獎懲辦法
14. 使用中汽車排放空氣污染物檢舉及獎勵辦法
15. 使用中機動車輛噪音妨害安寧檢舉辦法
16. 使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗站設置及管理辦法
17. 性別平等教育法施行細則
18. 信用卡業務機構管理辦法
19. 促進道路交通安全獎勵辦法
20. 毒品危害防制條例施行細則
21. 軍人撫卹條例施行細則
22. 軍事機關及其所屬單位之場所工程設施及機動車輛航空器等裝備噪音管制辦法
23. 香港澳門關係條例施行細則
24. 校園性侵害或性騷擾防治準則
25. 海關緝私條例第四十五條之一情節輕微認定標準
26. 商品市場檢查辦法
27. 國軍編制內軍用車輛管理及處罰辦法
28. 專科以上學校教師資格審定辦法
29. 統一發票使用辦法
30. 統一發票給獎辦法
31. 處理竊電規則
32. 替代役役男撫卹實施辦法
33. 稅務違章案件減免處罰標準
34. 跨國境人口販運防制及被害人保護辦法

35. 農業用地違規使用檢舉獎勵辦法
36. 農藥檢查辦法
37. 違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則
38. 違法經營石油案件檢舉人及查緝人員獎勵辦法
39. 違章建築處理辦法
40. 監察院收受人民書狀及處理辦法
41. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則
42. 臺灣省攤販管理規則
43. 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法
44. 檢舉走私進口動植物及其產品獎勵辦法
45. 檢舉或協助查緝禁用農藥偽農藥劣農藥獎勵辦法
46. 檢舉或查獲違規菸酒案件獎勵辦法
47. 檢舉動物用偽藥禁藥及劣藥獎勵辦法
48. 檢舉組織犯罪獎金給與辦法
49. 檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法
50. 檢舉違反農產品生產及驗證管理法案件獎勵辦法
51. 檢舉違反槍砲彈藥刀械管制條例案件給獎辦法
52. 檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法
53. 營建工程空氣污染防制設施管理辦法
54. 證人保護法施行細則
55. 鹽務人事規則

**附件三：「我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」委託研究案座談會  
記錄（檢調政風機關部分）**

**時間：**100年5月6日(星期五)上午9時30分至12時

**地點：**國立台灣大學國家發展研究所210室

**主持人：**楊戍龍 副教授

**記錄：**黃琬倫

**與會人員：**

臺北市政府政風處：陳培志 專員

新北市政府政風處：周志信 科長代理主任秘書

臺灣士林地方法院檢察署：蔡顯鑫 主任檢察官

法務部調查局廉政處：許容輝 科長

監察院：吳裕湘 簡任秘書

陳先成 調查官

汪林玲 秘書

明曜法律事務所：李明洲 律師

**計畫團隊成員：略**

**委託單位：**

法務部政風司：馮俊雷 科長

**計畫說明暨座談參考題綱：**參見附件三～一

**與會人員發言紀要：**(按第一輪發言順序整理)

**一、臺灣士林地方法院檢察署：蔡顯鑫主任檢察官**

(一)辦理貪瀆案件線索來源

1. 政風機關發掘、查報
2. 司法警察主動發掘
3. 檢舉案件：(1) 具名檢舉；(2) 匿名檢舉

貪瀆案件中，檢舉人檢舉之原因，或有秉持其正義感，並非為檢舉獎金之目的；抑或有挾怨報復者。

(1) 基於正義感檢舉產生之困難：

現行保護機制不夠，無法維護人身安全，檢舉人常因此放棄檢舉，以避免身分曝光。不過若有檢舉，是非常寶貴的資料，例如有些重大案件的偵辦來源即是基於他人的檢舉函始開始偵查。

(2) 基於挾怨報復檢舉產生之困難：

檢舉人有時係為避免被認定為誣告，因此挾怨報復而檢舉，此種檢舉亦需要偵辦，但常會造成資源浪費。

匿名檢舉如何處理？目前實務困境在於，若花費人力、物力處理，會消耗偵查能量，例如調查局的肅貪案件，許多承辦人均因匿名檢舉而花費許多心力。將來廉政署成立，政風的檢舉案件會交由廉政署處理，可以設置多少廉政官處理匿名檢舉案件，令人擔憂，最後可能仍須由地檢署再重新調查，此又要重新花費人力、物力，故期待研究團隊可以研究出完善之檢舉人保護制度，除保護檢舉人之人身安全外，亦可發給獎金，如此即可說服檢舉人儘量具名檢舉。

(二) 保護檢舉人目前實務之問題與困境

1. 政風機關提報與機關內部的問題

### (1) 政風機關所提供之資料如要作為證物應如何處理？

政風機關隸屬各單位，除受單位主管行政監督外，本於職責亦須受理違法之舉發及查報機關的不法，因此常因受理檢舉案件而與機關之間形成緊張的關係，故最高檢察署在 95 年好幾次的函釋中，均有提到希冀檢察官於政風通報部分，不論偵查或起訴，盡量能將政風資料予以另案歸檔。惟實務上面臨的困境是，基於現行採行交互詰問或證據提示，若無法將政風資料提示，證據之證明力會降低；且若無法提示，會使偵查機關無法知悉檢舉案件的問題點為何；若採重新調閱資料的方式，實務上亦無法達到可以一次鞏固案件之肅貪目的，希望研究團隊能建立一套兼顧政風機關且亦能保護檢察機關偵辦必要性的制度。

### (2) 廉政署成立後問題是否解決？

以前政風室不具司法警察身分，故必須藉由調查局或檢察事務官，始能達到追緝犯罪之目的，但設立廉政署後，其內部設有調查官，具司法警察身分，也許可以改善此一問題。

## 2. 單純檢舉人列為證人之保護與法院的見解

### (1) 實務常見作法

不論具名或匿名檢舉，或由政風查報，檢察官所秉持之原則，即「檢舉僅是偵查的開始」，不會列入偵查資料中。換言之，一有檢舉即發動偵查，檢舉信不會附於起訴卷宗內，但於聲請搜索票或監聽票時，為使法官知悉案情，基本上聲搜卷內會有檢舉人之資料，不過均會予以保密。且未來起訴時這些卷均是單獨歸檔。實務上，百分之九十不會讓卷內的檢舉人和相關資料移到法院。

## (2) 聲請搜索、監聽有關法院卷宗併卷的問題

地檢署檢察官雖然施行檢舉人保護，但目前碰到的困難是涉及到「法院心態」的部分。以台北地院案件為例(參見臺灣臺北地方法院刑事判決 99 年度易字第 3759 號判決)，檢察官於聲請搜索票時，檢舉人的資料雖然在聲搜卷內，起訴時亦未併卷。不過，法院因為有同樣聲搜的案件，故該案係到法院後由法院併卷。惟檢方並未將檢舉人列入證人保護法保護，因此法院即認為檢舉人既非證人保護法規範的對象，自然將在法院內的聲搜卷併到審理卷。如此，即產生很大的問題，因為法院立場認為檢舉人既然非證人保護法所保護的證人，而開示聲搜卷，亦不會涉及保密義務違反的問題。但當律師閱卷時，就會閱到聲搜卷，因而會知悉檢舉人的身分，進而要求檢舉人於審判中交互詰問，如此對檢舉人之人身安全即產生很大危險。

## (3) 非證人保護法之檢舉人法院有無保密之義務？

證人保護法規定，檢舉人、告發人、告訴人或被害人有保護必要時，準用保護證人之規定(第 15 條)。惟證人保護法適用之前提，須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(第 3 條)，因此檢舉人並無法適用證人保護法之保護規範。惟檢舉人之保護仍很重要。檢察官基於職責、不傷害原則、職業倫理，都會顧慮到檢舉人的人身安全。例如最近基隆有個案件，辯護律師一定要讓檢舉人出來交互詰問，檢察官在衡量利弊得失後，選擇放棄讓檢舉人交互詰問，因為讓檢舉人出來交互詰問後，案件不一定判決有罪，但檢舉人可能因此而死路一條。

(三) 目前有關檢舉人保護之規定甚為分散，有無予以統一規定必要，值得討論。

#### (四)保護縱使嚴密，重點仍在如何執行？由何人執行？

##### 1. 警察有能力保護證人？

列入證人保護法範圍之證人需要警察保護，但現階段，基於文化背景因素，我國警察並無法同美國般保護證人。證人保護法中多是政策性道德宣言，無法如同美國規範保護後要配置多少警力。若要將其移植於條文中，付諸警察保護，警政署想必會以警力不足而拒絕。此外，證人保護法中規定要安置證人的生活，問題是可以長久安置嗎？且安置後由誰來保護？因此保護檢舉人最根本方法是使其與訴訟完全脫軌，檢舉人僅是發動偵查的開始，要保護檢舉人不能靠法律或外部機制，而是需要檢方內部制衡。主要作法係避免使檢舉人資料於送達文書、訴訟卷宗中出現。

##### 2. 保密義務與職業倫理的重建

保護檢舉人在檢方部分並無問題，但法院基於審判公開，反而會產生無法保護檢舉人的問題。此涉及嚴肅的法官倫理問題，法官遵循審判公開原則，但難道法官就沒有保密義務嗎？檢察官聲請搜索票或拘押票時，在辯論庭中，法官要檢調開示所有證據，一旦開示就無法偵查不公開，故法院這部分對檢舉人保護是很大的不安定因素。檢方聲請搜索、監聽票、拘押票時，所有聲請的資料都會移送一份給法官，但部分偵查的內容，依法是職務上知悉需要保密的資料，移審後，法官通常會併卷，併卷後變成審判公開，就要公開檢舉人的資料，產生無法予以保護的問題。法官在法律上雖然沒有保密義務，但在職業道德上難道沒有保密的義務嗎？例如台北地院審理的一個毒品案件，檢舉人後來被修理，另外一個案件檢舉人後來被殺，皆是審理過程中資料外洩所造成。當然律師本於職責，有忠於當事人的義務，要盡情辯護，這是律師的倫理，故無法對律師有太大的苛責。但就法官的部分，法官

的保密義務應該如何建立？檢舉人的保護，不是只有政風、檢調的職責，審理過程中是不是也能予以保護，亦是需要檢討的議題。

## 二、監察院

### (一)口頭意見

#### 1. 前言

關於我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改革，重點在現在獎勵部分非常多，但保護部分非常少，所謂保護無非是刑法上生命、身體、自由、財產四種。在國外對檢舉人保護，可能會隱藏其身分或改變其住所，可是在台灣如此密集狹小的地方，此保護作法是否可以真的保護檢舉人，其實會是很大的問題。

#### 2. 監察院受理檢舉案件之類型與問題

至監察院檢舉之人主要是公務員，一旦其證人或檢舉人的身分被公開後，遭到報復的情形，除了在其單位內被孤立外，還會影響其終身考績，所以在法律設計上，可以考慮是否要在公務員保障法中特別規定這個部分的解決方案。

#### 3. 保密義務與法規依據

於機密保密義務與檢舉的關係上，若公務員洩漏國家機密或外交機密，可能成立刑法相關犯罪，故在法規設計上要考慮這兩者間的衡平。就監察院目前的檢舉制度而言，於憲法與監察法的層次上，並無特別明文規定檢舉制度，惟於下位階相關的法令中，例如「監察院收受人民書狀及處理辦法」第四條<sup>1</sup>規定，監察院對檢舉人有保密義務，故目前保密部分並無法律位階的規定。依憲

---

<sup>1</sup> 監察院收受人民書狀及處理辦法第四條：『人民書狀應詳述事實及檢附有關資料，並載明真實姓名、性別、年齡、職業、住址及身分證統一編號。如係法人或團體並須載明其名稱、所在地及其負責人姓名、登記證字號。若因案情特殊不宜或聲明不願公布姓名者，本院應為其保密』。



法及監察法規定，監察院對全國公務員及行政機關的各措施，若有違反法律、失職或是措施有問題時，監察院可以提出糾正，有法律上明文規範。惟若有檢舉人洩密給各機關，若欲予以保護公務員的人身安全或是避免影響其身分，依現行憲法和監察法，是無法保障身為吹哨者的公務員的。例如公務員若吹哨的部分是像尹清楓案子的情況時，這個檢舉人會被殺，若吹哨部分僅是較小貪瀆案件，則會被機關孤立，因此也許可以在銓敘部掌管的法規中，考量對於吹哨者的公務員身分得喪失變更也要一併保護。

#### 4. 檢舉人之保護

針對檢座所提問題，監察院亦曾不斷呼籲司法警察機關要注意檢舉人身分的保密，主要問題是偵查不公開而審判要公開。案件一送至法官，檢舉人身分勢必會被發現，因為羈押本身是剝奪他人的人身自由，在刑法上是最嚴重的處分，故需將證據攤開，惟一攤開就涉及到檢舉人身分保護的問題，制度上有其兩難，故此研究非常有意義。

不論公務員或非公務員檢舉(大部分來自一般人民檢舉)，若檢舉人有要求要保密，監察院都均予以保密，不太可能資料外洩，且監察院有向檢舉人宣導可要求保密，因此，調查報告或糾正案中不會出現檢舉人名字。惟重點不在名字的保密，而在於資料的內容、情境的描述，被檢舉人可由線索推測是何人所言，故保密制度的設計不應僅有姓名保密。

(二)書面意見(有關國立高雄大學政治法律學系受法務部委託進行「我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」與監察院職權行使相關議題參考資料)

#### 1. 我國貪瀆課責體系相關機關定位及監督機制(擬討論題綱1)

依監察法第 4 條規定，監察院及監察委員得收受人民書狀，監察院並據以訂定「監察院收受人民書狀及處理辦法」。惟民眾陳情書狀僅係監察院行使職權之來源之一，監察院亦得從相關行政機關函報資料、涉有公務人員或機關工作設施違失之媒體報導等，主動依法調查。

一般行政機關受理民眾陳情案件，係依行政程序法有關陳情之規定及其相關作業規定辦理；檢調單位受理民眾檢舉案件，則係依刑事訴訟法第 228 條第 1 項：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查」及其職掌規定辦理，其性質及處理方式與監察院並不相同。再者，監察院係追究違法失職的行政機關與公務人員之「行政責任」，與檢調機關偵查違法失職公務人員之「刑事責任」不同，況監察院依憲法暨增修條文等相關規定，依法得行使彈劾權及糾舉權，並可以提出糾正案，是否仍需有統一法令原則性規定或另明定監察機關對所有機關檢舉人的獎勵、保護、檢舉機關處理檢舉之情形為最後之監督，宜先釐清各機關職掌、性質及受理人民陳情與檢舉案件之程序再論。

## 2. 關於監察院職掌內之相關檢舉保護規定（擬討論題綱 2）

### (1) 是否有保守秘密規定或保護檢舉人（告發人、證人）之法令規定或內部規則？

① 依法令規定應辦理保密。例如：國家機密保護法暨施行細則、個人資料保護法、刑法第 109 條（洩漏或交付國防秘密罪）、第 110 條（公務員過失洩漏或交付國防秘密罪）、第 111 條（刺探或收集國防秘密罪）、第 132 條（公務員洩漏國防以外秘密罪）及第 133 條（郵電公務員妨害郵電秘密罪）等相關規定。

② 監察院收受人民書狀及處理辦法第 4 條規定：「人民書狀應詳述事實及檢附有關資料，並載明真實姓名、性別、年齡、職業、

住址及身分證統一編號，如係法人或團體並須載明其名稱、所在地及其負責人姓名、登記證字號。若因案情特殊不宜或聲明不願公布姓名者，本院應為其保密」。

③監察院機密文書處理作業規定第 29 條規定：「人民書狀依陳訴內容陳訴人要求身分保密者，陳情人姓名不宜洩露。前項規定於案件經核定送請有關機關處理，而依其性質不宜隱去姓名者，應以機密文書處理」。

④配合其他行政法規辦理保密規定。例如：違章建築處理辦法第 9 條、使用中機動車輛噪音妨害安寧檢舉辦法第 5 條、政府資訊公開法第 18 條、兒童及少年福利法第 46 條規定。

**(2)若有保守秘密規定或保護檢舉人（告發人、證人）之法令規定或內部規則，該等保護規定在執行上有何滯礙難行或不充分之處？**

監察院在處理人民陳情案件上，均尊重陳情人是否要求保密。監察院及其相關人員在職務上應保密之事項，均依監察院機密文書處理作業規定等相關法令辦理，並無滯礙難行或不充分之處；若監察院人員有洩露、遺失、毀損或隱匿機密文書者，委員部分由本院監察委員紀律委員會處理，職工部分由政風室追究責任依法議處。

惟部分案件（特別是司法案件），民眾基於自身權利向監察院陳情並要求身分保密，縱監察院以機密案件處理，受委託調查之機關仍須就案件處理情形詳實答復，實務上仍會知悉陳情人之姓名與案情，對此是否仍有保密之需要，尚有待商榷。

**(3)是否曾發現保護檢舉人（告發人、證人）不足致其身分曝露或受有損害之實例？**

人民如發覺公務人員或行政機關之工作及設施涉有違法失職情事時，均得詳述事實及檢附有關資料，向監察院或監察委員提出陳情或檢舉。民眾陳情或檢舉之內容，若有性質特殊不宜公布、相關法令規定不得公布、或是陳情人聲明不願公布姓名等情形時，監察院均依規定主動對陳情人之姓名及身分予以保密，其餘則尊重民眾是否要求身分保密。因此，若民眾認為其陳情檢舉內容有保密之需要，或認其身分有保密之必要時，可於陳情書內註明身分或姓名予以「保密」，監察院將會依民眾請求處理陳情案件。

#### **(4)目前有關檢舉人（告發人、證人）保護之法令或措施，有何應改善之處？**

監察院職司「保障人權」、「紓解民怨」、「整飭官箴」、「澄清吏治」等4大工作目標，其目的是在監督政府之施政。原則上，彈劾案或糾舉案經審查決定成立後，除決議不公布者外，均於監察院公布欄公布，並刊登監察院公報，同時也會發布新聞及登載於監察院網站。為擴大陳情人身分之保護，目前實務上，縱陳情人未聲明身分保密，監察院仍會視案情需要採取是否保密之處理，並且於監察院編印之宣導手冊、網站公布相關訊息，提醒民眾向監察院陳情時之相關規定，並請敘明是否要求保密。

### **3. 關於檢舉人保護制度的建構（擬討論題綱5）**

關於是否有必要制定完整規範檢舉人、告發人、證人之一般制度，已如前述。原則上，基於保障檢舉人、告發人、證人之安全考量，及考量刑法上第169條以下誣告罪間之權益平衡，宜視各機關職掌、性質等分別設置相關保護措施，較屬適宜。

惟就匿名揭發之情形，依我國國情來論，部分民眾係害怕身分外洩，故不敢以真名揭發弊端；在遇有選舉、人事異動或有身分上、

財產上利害關係情事時，亦時有發生「黑函滿天飛」之情況。故行政機關、檢調機關、政風單位、監察機關對於匿名案件之處理方式，如何規範才不致淪為不良陳情人、檢舉人等之「打手」，實係重大課題。

原則上，一般行政機關依行政程序法第 173 條規定，人民陳情案件有無具體之內容或未具真實姓名或住址者；同一事由，經予適當處理，並已明確答覆後，仍一再陳情者；非主管陳情內容之機關，接獲陳情人以同一事由分別向各機關陳情者等三種情形之一，行政機關得不予處理。而監察院則係依「監察院收受人民書狀及處理辦法」第 12 條第 4 款規定，倘民眾向監察院陳情係以副本或匿名文件送院者，原則上應為不予調查之處理。『但如被訴人有瀆職或重大違法失職嫌疑需要即予調查者，仍應調查』。故監察院受理陳情案件，係以「具名陳訴」為原則，惟若民眾係匿名匿址陳訴，但其陳情內容指摘非常具體明確，監察院則會依上開規定實質處理，期能從民眾權益保障與監察院職權行使間，尋求最適之平衡點。

#### 4. 關於反報復機制的建構（擬討論題綱 6）

以監察院受理人民陳情案件之立場而論，涉及此議題較有相關性之問題係在「冒名陳情」之情形，特別是在公務人員檢舉其機關內部運作及人員涉有違失之情形。概略而分，此類人民陳情案件可分為機關內部人員真實檢舉，經監察院調查屬實予以彈劾、糾舉、糾正，惟檢舉人疑遭機關報復之情形；另一則係他人冒用機關內部人員名義檢舉，致被冒用人遭機關誤解之情形。前者監察院對於受理人民陳情案件及相關調查案件之處理，均有訂定相關規範可資遵循，當不致產生外洩檢舉人身分之情事；後者監察院除對疑係冒名案件加強查證處理外，倘民眾反映係遭冒名案件，監察院亦會改以冒名案件之方式處理。

行政機關或公務人員倘因遭他人檢舉，進而有報復陳情人、檢舉人、告發人、證人之情形，如涉及違法失職之情況，監察院自得依法調查處理；若報復人非屬行政機關或公務人員，則依刑法等相關法令規定辦理，以維檢舉人、告發人及證人之權益。

### 法務部調查局廉政處：許容輝科長

#### (一) 受理貪瀆之機關分工、建議

1. 現行政府廉政工作係由各級政風機構、法務部調查局及各級法院檢察署合築而成的鐵三角關係，政風機構專責預防、發掘及協助蒐證；調查機關負責調查證據、防制查處；檢察機關負責指揮偵查、追訴；此一機制之優勢在於配置於各機關約二千五百名政風人員，因具備了解機關業務屬性與運作模式之條件，故能發揮預防、發掘及協助蒐證之功能；調查局在案件調查工作累積多年實務經驗，有二十七個外勤單位共二千多名專業據點及辦案人員，結合轄區經營的理念，能充分了解為民詬病的貪瀆及賄選情勢，且設有科技鑑識、資訊鑑定、洗錢防治等專業部門協助蒐證，對偵辦重大貪瀆弊案能充分整合資源，發揮優勢功能與成效；檢察系統則依權責指導調查單位及政風機構蒐證方向，並負責追訴。在法務部統合之下，結合政風、調查與檢察機關之資源，集中力量，採取反貪、防貪、肅貪三管齊下策略。今年7月將成立之廉政署則兼有反貪、防貪及肅貪等功能，未來將加入上開鐵三角共同執行廉政工作。
2. 至於監察院乃行使國家監察權，依監察法之規定對公務人員之違法或失職行為進行彈劾或糾舉，係一種追究公務人員行政責任的事後權。依監察法施行細則暨「監察院收受人民書狀及處理辦法」之規定，人民如發覺公務人員有違法失職行為，應詳述事實並列舉證據，逕向監察院或監察委員舉發。

3. 以上檢察機關、調查、政風及監察機關在貪瀆案件之事前預防及事後查處各分其工、各司其職，以收綜效，在制度設計上以臻理想。
4. 本局及檢察署受理具名檢舉案件，均依法務部 85 年 7 月 3 日核定修正之「檢察、調查機關處理檢舉貪瀆案件注意事項」辦理，該注意事項對有保密身分必要之檢舉人已訂有周延的保密措施；倘該檢舉人所檢舉之事實曾經親身見聞，如有必要亦得在得其同意後以證人身分對之訊問，並以代號製作筆錄，在符合一定要件下得啟動「證人保護法」之保護機制。對於檢舉人之獎勵則依法務部頒行之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」規定辦理。故檢察、調查及政風機構對於貪瀆案件檢舉人的獎勵、保護及受理檢舉時已有一套完整規範。監察院亦能依監察法規調查人民舉發案件，故是否明定最後監督機關，以目前行政訴訟制度之完備及監察權已能有效行使等客觀條件觀之，似無必要性。

## (二)關於職掌（職責）內的檢舉保護規定

### 1. 保密規定：

- (1) 刑法第 110 條：公務員對於職務上知悉或持有前條第一項之文書、圖畫、消息或物品，因過失而洩漏或交付者，處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。
- (2) 證人保護法第 8 條第 3 項：所有參與核發及執行第一項保護措施之人，對保護相關事項，均負保密義務。同法第 16 條第 1 項：公務員洩漏或交付關於依本法應受身分保密證人之文書、圖畫、消息、相貌、身分資料或其他足資辨別證人之物品者，處一年以上七年以下有期徒刑。

2. 保護貪瀆案件檢舉人（告發人、證人）之相關法令：包括有「貪污治罪條例」、「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」、「檢察、調查機關處理檢舉貪瀆案件注意事項」。
3. 本局已於 98 年 10 月間向法務部提出修正「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」之建議，略以：本辦法應增列檢舉貪污瀆職案件經檢察官緩起訴處分、職權不起訴處分或法院諭知免刑判決確定者，酌予核發獎金，以及檢討本辦法第四條請領檢舉獎金之貪污瀆職案件罪名類別。

(三) 現行檢舉獎金之發給，是否因檢舉人身分不同而遇有爭議？

現行檢舉獎金之發給，均需審核檢舉人之身分是否係公務員及公務員因執行職務而知悉犯罪事實；檢舉人是否係共犯等不得發給獎金之消極要件；倘遇有爭議則均請申請單位查明後再議。

(四) 檢舉獎金核發程序

依「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第 8 條規定：受理檢舉機關應不待檢舉人之請求，依檢察官起訴書、法院判決書及有關檢舉資料，送法務部審核後發給獎金。檢舉人亦得於法院有罪判決確定後，向受理檢舉機關提出申請（第一項）。法務部得召集最高法院檢察署、法務部調查局、法務部檢察司及政風司代表組成審核委員會，審核獎金發放事宜。必要時得邀請受理檢舉機關之承辦人員到場說明（第二項）。目前法務部原則上每四個月召開乙次會議審核申請案件。

◎ 未允許發出之常見理由：

1. 檢舉人係共犯，檢舉人對檢舉貪污瀆職之圖利對象未予明確，且與檢察官及法院判決之圖利對象有所不同，未具因果關係。
2. 檢舉人檢舉之事實與檢察官起訴及法院判決者不同。



3. 所檢舉之對象未經判決有罪。
4. 檢舉之犯罪事實未製作書面或筆錄；檢舉人所檢舉之對象為「管區員警」，不符合辦法內「被檢舉人之姓名或其他足資辨別之特徵」等。

(五)關於證人保護，如何建立證人新身分？

目前實務上啟動證人保護機制保護證人之案件，主要以毒品危害防制條例案件為主，其餘案件較少援用；現行證人保護法中並無以建立證人新身分之保護方式，探討有無新增此一保護方式之必要，允宜先行評估證人保護法實施迄今之執行成效及各項保護措施是否已能充分落實等要項，再行思考是否新增其他保護措施，方有實益。

(六)如何對待匿名揭發

本局對於匿名檢舉資料，仍需依規定立案，如內容空泛且無查證路線者，則逕列為資料參考；倘內容具體或有查證路線，則仍應盡調查能事，查明實情依法偵辦。

(七)其他建議

「檢察、調查機關處理檢舉貪瀆案件注意事項」係於 85 年間核定修正，當時本局係審核貪瀆案件檢舉獎金委員會之秘書單位，惟秘書單位業務早於 90 年 4 月移交予法務部，該注意事項第 6 點，有關移送或受理檢舉機關應將檢舉貪瀆密封資料袋密送法務部調查局核發給檢舉獎金之規定，已不合時宜，亦與獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第 8 條規定不符，本局已於 98 年 12 月建請法務部修正。

#### 四、明曜法律事務所：李明洲律師

(一)被檢舉人之保護必要性

1. 由被告訴訟權受法律程序保障之角度，檢舉人的保護和被檢舉人權利的保障，其實是天平的兩端。除討論保障檢舉人的問題外，對於因而影響被檢舉人相關的各項調查，在司法程序上，被檢舉人可以掌握多少相關的調查，涉及被告是否可以基於憲法所保障的訴訟權上做充分的辯護，故於此兩者間很難去抓取平衡點。
2. 檢舉會使公務機關、政風單位或檢察機關發動調查或偵查，惟檢舉的動機可能基於正義感、挾怨報復或機關內鬥，更糟者是誣告。基於不同的檢舉動機，政風單位、調查局或檢察官所做筆錄的真實性高低當然有所不同，因此有時會發現筆錄的記載與其本人的真意相違背，例如某長官的特別費案件，檢察官所製作的筆錄其後被證實其內容與證人的表達有出入。且參與程序時亦可發現，為方便製作筆錄，通常不會逐字記載，而是調查人員、檢察官或法官整理其所言後記載，除非有辯護人或其他人提醒被訊問者，記載之內容與其表達之意思可有違背，其筆錄真實性即有待商榷，影響的將是被檢舉人之權利，因此在被檢舉人之保護上亦非常重要。

## (二)檢舉人之保護

相關檢舉人的保護，許多法令訂有規範，例如「違章建築處理辦法」或各類行政機關法規均有明確指明保密的重要，一般公務員亦有常識知悉需要保密，除相關法規命令外，是否需要專門設立一套檢舉人保護之專法是需要思考。

## (三)公務員保密義務之教育

相關法規雖有規定對於檢舉案件須予以保密，惟實際上於第一線接受陳情或知悉檢舉人身分者，需要保密至何種程度？換言之，對於受理人民檢舉的機關或是政風單位，是否需設置一套專門教育課程予以訓練，使受理之公務員知悉洩密嚴重度，因為一旦洩密即侵害到檢舉人的權利，故可以考慮設計特別的教育訓練課程。

#### (四)證人保護法之功能與困難

1. 檢調機關為鼓勵涉及貪瀆或是違反公職人員選罷法的重要證人協助偵查，均會給予證人保護之適用規定，使其因有相當大減刑或免刑<sup>2</sup>之誘因而願意作證，且證人保護法亦有規範對其之保護，惟關鍵係必須有檢察官記明筆錄同意有證人保護法的適用才能適用證人保護法。
2. 公職人員選罷法案件中，被指控違反選罷法或貪污治罪條例之被告辯護人，均可閱到偵查中的筆錄，故哪些人被列入污點證人被告也會知悉。目前的困難在於，重要證人與被告通常有相當關係，可能是單位中的受雇人，這些證人有時亦涉及犯罪，為了減刑或免刑而願意吐實，但是其既適用證人保護法，即須出庭交互詰問，被告也一定會知悉證人身分，此會涉及證人以後之人身安全。
3. 此外會使證人陷入兩難者，係基於減輕刑度的考量而作證，但若涉及貪污治罪條例的共犯，可能無證人保護法的適用，即形成要協助檢察官偵查，但日後若有共犯情形，可能即無證人保護之適用，使其陷入困境中，可以思考究應給予其如何的保障。

### 五、新北市政府政風處：周志信科長代理主任秘書

#### (一)檢舉人保護

政風機構受理檢舉貪瀆的檢舉人保護，政風工作手冊有所規定。查處業務部分，對檢舉人的身分資料是保密的，在製作檢舉紀錄時，若當事人有特別請求時，亦會做化名紀錄，包含公文傳遞及最後保管均以密件處理，惟困難處係如何避免在筆錄內容中去彰顯檢舉人身分。

<sup>2</sup> 證人保護法第十四條第一項規定，第二條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。

## (二) 檢舉案件之保密

### 1. 教育與訓練

政風機構對於檢舉案件，針對檢舉人的身分保護，有推行及宣導教育訓練，例如對人民陳情案件如何保密。而查處案件完後，為使檢調機關能後續偵查，實務上會將檢舉人的資料遞給調查局或檢察機關，根據此資料再更進一步了解或利用事件經過。基於檢舉人對於政風機構、調查局或檢察官，其信任度可能不同，若將檢舉人資料移送予檢方，是否因此有洩密可能，可以再深入討論。

### 2. 實務上之困境

對於保護陳情人，實務上發生困難處，在於須以何種方式答覆陳情人，及陳情人應如何收取信件。因為若陳情人突然收到市政府的公文答覆，易使他人懷疑陳情人身分，故過去政風機構會寫真實姓名，但不使用機關公文信封，僅以一般的公文信封，或是不寫檢舉人姓名，僅於受文者處寫「檢舉人」，但當事人收到後會指責我們洩密，這是實務上處理的困難。

## (三) 檢舉獎金相關問題

### 1. 獎金之發給

有關獎金發放的部分，最早由調查局發放，後來到民國 93、94 年後，即由法務部編製預算，依「法務部發放檢舉貪污瀆職案件獎金注意事項」區分<sup>3</sup>，如向檢察機關檢舉，保留給檢察機關頒發獎金；向調查局檢舉即由調查局頒發，若向政風機構檢舉，則由法務部發獎金。為何會此設計？係考量此乃公務預算，政風機構既隸屬機關內，設由法務部撥款至鄉鎮市公所，參照以前鄉鎮市公所之民選首

---

<sup>3</sup> 法務部發放檢舉貪污瀆職案件獎金注意事項第三點規定，「檢舉貪污瀆職案件，經本部審核同意發給獎金，如檢舉人向有偵查權機關檢舉者，由受理機關辦理獎金發放；向政風機構檢舉者，由本部發放」。

長乃本身涉嫌貪污，若法務部預算由鄉鎮市公所去核發，將會知悉乃檢舉案件，故為保護檢舉人，於政風機構受理的部分，即全部由法務部發放。

## 2. 獎金發給之實務問題

核發檢舉獎金會產生扣繳憑單發放的問題，於貪瀆犯罪問題較不嚴重，惟於毒品犯罪中，一發扣繳憑單後，常由檢舉人的家人或是身邊的人收到，即會詢問檢舉人為何會由法務部或調查機關獲得一筆收入，會影響檢舉人的人身安全<sup>4</sup>。因此，法制上對此部分亦要考量檢舉人身分之保障，可以考慮直接先扣完百分之二十的稅後，即不需再發扣繳憑單予檢舉人，以避免對檢舉人身分保護不足。

## 3. 獎金發給機關之檢討

於檢舉貪瀆獎勵部分，按現行獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法規定視之<sup>5</sup>，檢舉人必須向政風機構檢舉或是有偵查權的機關檢舉才有檢舉獎金的發放，而監察院非政風機構亦無偵查權，故向監察院檢舉不符合領取檢舉獎金的要件，法制上可以考量是否將監察院納入。

## (四) 洩密的處罰

對於洩密課責部分，若政風人員違反保密規定，上級政風機關會對洩密公務員苛責和懲處。至於是否需由監察院專門設課責制度，可以研究探討，惟目前許多違法及失職保密規定皆設有課責規定，監察院其實都可依現行法律追究。

## 六、臺北市政府政風處：陳培志專員

<sup>4</sup> 法務部發放檢舉貪污瀆職案件獎金注意事項第四點規定，「發放機關給付獎金時得免予扣繳所得稅，惟應依所得稅法第八十九條第三項規定，列單申報主管稽徵機關；並填發免扣繳憑單，交由檢舉人依所得稅法規定申報取得年度綜合所得稅」。

<sup>5</sup> 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第三條第一項規定，「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，給與獎金」。

(一)如何區分案件屬性係屬於陳情或是檢舉案件？

依「台北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」(參見附件三～二)第三點定義，(第一項)本注意事項所稱人民陳情案件，指陳情人以書面(郵寄、傳真或電子郵件)或言詞(電話、親至機關)向各機關陳述有關本市行政興革之建議、行政法令查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護等具體陳情之案件。(第二項)前項人民陳情案件，如涉及舉發特定對象違反法令者，稱之為檢舉案件。

(二)受理檢舉案件之管道

1. 台北市政府視檢舉案件為一預警機制，若檢舉之個案涉及違法，當然依法辦理；若涉及行政違失，則會加以檢討行政管理或行政作業上有何疏漏，通常會以預防的角度防止違失擴大，避免危害公共人的利益。
2. 市府通常鼓勵檢舉，檢舉管道多元方便且直接，包含1999台北市民當家熱線、市長信箱，各機關有設置受理檢舉的專用信箱、傳真、電話等。

(三)受理檢舉案件之法規依據

政風機構受理檢舉相關作業程序，工作手冊上有明確規定，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」亦是依據。此外較細的行政規則，包含「台北市政府文書處理實施要點」、「台北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」，因此在程序面上，政風機構在受理案件上是有明確規範的。

(四)受理檢舉之法制建議

1. 台北市政府政風處大概每年受理一千多件的檢舉案件，通常案件並非一次處理回復後即完成，基於檢舉管道多元，同一個案件人民會向很多機關舉發，容易造成行政資源的嚴重浪費，故於同一個案件

中，各機關間受理的「橫向聯繫」非常重要，亦提供研究團隊做為研究方向。

2. 此外，政風人員之角色與職責的衝突，基於政風機構一方面要融入機關，一方面因法定職責受理檢舉，故政風人員若主動舉發，是否也可以納入保護的範圍中，亦可做相關研究。

## 附件三～一：計畫說明暨座談參考題綱

### 一、計畫說明

法務部(政風司)鑒於刑法總則條文修訂，刪除連續犯規定，公務員之定義亦有所變更，刑事訴訟法增修「緩起訴處分」制度，而現行獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法偏重於獎勵，保護機制並未完善；再者，現行檢調機關及政風機構之受理檢舉制度，是否應做結構上的調整，有待研究。因此，委託本團隊進行研究。研究目的包括：

1. 檢視我國現行貪污治罪條例、證人保護法、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法等立法例資料與執行現況，以分析我國獎勵保護檢舉貪污制度實施成效，針對現行制度闕漏提出對策。
2. 參考各國獎勵保護檢舉貪污制度之立法例、制度及成功典範，評估我國法律規範、行政體制、社會風氣等各項影響因素，規劃我國現行法制未來研修方向。
3. 結合理論及實務觀點，研議我國立法例及制度改革方向，以落實推動有效獎勵保護檢舉貪污制度。

另外，本研究團隊認為，廉能政府是全政府機關的工作，檢調、政風、監察等管制性機關只是防弊體系的一環；而且，影響政府廉能與否，也非限於貪瀆(濫用公職謀取私益)問題，其他如行政上的重大管理不當、或影響公共安全、健康、環境的不當作為或不作為、乃至於無效率、效能等，均會影響人民對政府的公共信賴。因此，有關鼓勵、保護檢舉制度的建立，不能限縮於如何修正「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，也不能只討論刑事程序中的證人保護。

### 二、座談參考題綱

現行法規定檢舉者，並不限於獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法，為了解相關機關處理各類檢舉的情形、可能遭遇的困難及徵求改進建議，因此，



辦理此一座談會。本研究團隊初擬參考題綱如下，但發言並不以此為限；若有書面資料亦惠請提供參考：

1. 我國貪瀆課責體系相當複雜，有檢察機關、調查、政風、監察機關，還有廉政署即將成立，這些機關的理想分工狀態應如何？一般行政機關亦有受理檢舉的相關規定，對於檢舉人的獎勵、保護及檢舉機關處理檢舉的情形，是否應有統一的法律為原則性規定，並應明定有一機關(如監察機關)作最後的監督？
2. 關於職掌（職責）內的檢舉保護規定：
  - (1) 是否有保守秘密規定或保護檢舉人（告發人、證人）之法令規定或內部規則？
  - (2) 若有保守秘密規定或保護檢舉人（告發人、證人）之法令規定或內部規則，該等保護規定在執行上有何窒礙難行或不充分之處？
  - (3) 是否曾發現保護檢舉人（告發人、證人）不足致其身分曝露或受有損害之實例？
  - (4) 目前有關檢舉人（告發人、證人）保護之法令或措施，有何應改善之處？
3. 檢舉者可能是(1)無關貪污案情之第三者（公務員、一般民眾），(2)貪污案件之受害者（服務提供者）或(3)參與貪污犯罪者。對於不同類型之檢舉人，問：
  - (1) 在程序法上，我國證人保護法、刑事訴訟法所提供之保護是否充分？
  - (2) 在實體法上，我國證人保護法、刑法等規定，對於檢舉人可能面臨的重大侵害，是否提供足夠的保護？

(3) 相關之減免刑罰制度（證人保護法、貪污治罪條例）是否具有促進參與貪污犯罪者（共同被告）檢舉貪瀆犯罪之意願？

(4) 現行檢舉獎金的發給，是否因檢舉人身分不同而遇有爭議？

(5) 檢舉獎金核發程序？未允許發出的主要理由為何？

#### 4. 關於證人保護：

(1) 我國於證人保護制度執行上，如何建立證人的新身分？

(2) 台灣幅員小如何落實證人新身分給予的制度？

#### 5. 關於保護制度的建構：

(1) 是否有必要制定完整規範檢舉人（告發人、證人）之一般制度（即是否有制定專業的必要）？如有，其主要內容應包括哪些重要之保護措施及實效確保措施？

(2) 向政府體系外檢舉應否納入保護範圍？其受保護的條件如何？例如英國立法例：除符合管制揭發的標準（合理相信、誠實地、指控內容大體為真）外，還要非為個人利益以及符合下列四項條件之一：(1) 如果向內部或指定的管制人員揭發，合理相信會被犧牲；(2) 沒有指定的管制人員或合理相信不法證據/資訊會被隱瞞或銷毀；(3) 已先向內部或指定的管制人員揭發；(4) 問題異常嚴重。

(3) 應該如何對待匿名揭發？因為匿名揭發是最好保護自己的方式。

#### 6. 反報復機制的建構：

(1) 公務人員的復審及申訴是否足以保護受報復的檢舉人？

(2) 對個人及私部門檢舉人報復的公務員，應如何予以課責？

#### 7. 其他建議：

## 附件三～二：臺北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項

修正時間：中華民國 100 年 3 月 18 日修正

- 一、臺北市政府（以下簡稱本府）為使本府暨所屬各機關（以下簡稱各機關）迅速、確實及有效處理人民陳情案件，特依行政程序法第一百七十條第一項規定訂定本注意事項。
- 二、各機關處理人民陳情案件，除應依「行政程序法」、「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」、「臺北市政府各機關加強橫向聯繫要點」、「臺北市政府所屬各機關管轄權歸屬及爭議處理要點」、「臺北市政府跨機關人民陳情案件分辦及爭議處理注意事項」及「臺北市政府文書處理實施要點」等規定辦理外，並依本注意事項辦理。
- 三、本注意事項所稱人民陳情案件，指陳情人以書面（郵寄、傳真或電子郵件）或言詞（電話、親至機關）向各機關陳述有關本市行政興革之建議、行政法令查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護等具體陳情之案件。

前項人民陳情案件，如涉及舉發特定對象違反法令者，稱之為檢舉案件。

本府收文之陳情案件；其屬性為檢舉案件或非檢舉案件，由本府研考會或秘書處初步認定，如各機關有不同意見時，由該機關首長決定之。
- 四、各機關接獲陳情人以書面或言詞第一次提出之陳情案件有具體陳情內容，但未具姓名、住址、電話、電子郵件位址或國民身分證統一編號或其他身分證件號碼時，應予以登錄並分案承辦單位處理。但以言詞陳情之檢舉案件，檢舉人如未具姓名或真實姓名及聯絡方式（住址、電話或電子郵件位址），受理機關得依行政程序法第一百

七十三條或行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點第十四點規定，告知檢舉人不予收件及登錄。

五、各機關對同一事由迭次陳情案件之處理原則如下：

(一)針對同一事由，非檢舉案件陳情人第三次陳情或檢舉案件陳情人第二次陳情時，如無其他足以影響處理結果之新事證或資料補充，得依行政程序法第一百七十三條第二款規定，簽報機關首長同意（不予處理）後回復陳情人（除說明已為適當處理外，並說明如以後同一事由再陳情，將不予處理），嗣後陳情人再以同一事由陳情，除仍需依規定收文及登錄外，無須處理及回復，並於簽准後結案。

(二)前款迭次陳情案件，經簽報機關首長同意不予處理者，應於本府單一申訴系統登錄案件資訊。

六、針對檢舉案件如查無檢舉人所陳述之情事，回復時得載明「如使公務員登載不實或謊報等，須負相關法律責任」之文字。

七、各機關受理對人民陳情案件處理時限如下：

(一)本府單一申訴系統案件（含市長信箱、秘機信、1999 臺北市民當家熱線等）；其內容屬單一權責機關者為六個工作日，涉數機關權責者，主辦機關為十個工作日，協辦機關為六個工作日。

(二)非屬前款之陳情案件：其處理時限為六個工作日。

(三)經本府核定通案處理者，依所定期限處理。但不得超過三十日；其因故未能在三十日以內辦結者，應將辦理情形及延期理由先行告知陳情人。

八、各機關處理人民陳情案件方式如下：

(一)應建立機關標準作業程序，予以公開並加強宣導。

- (二)有分辦爭議時，應依「臺北市政府跨機關人民陳情案件分辦及爭議處理注意事項」辦理。
- (三)以親切、同理心、明確具體及口語化方式回復陳情人。
- (四)受法令、機密或政策限制而無法依民眾所請辦理者，應詳細說明法令相關規定及無法辦理之理由。
- (五)除有特殊考量外，電子郵件以機關箋函格式回復為原則；書面公文以函式公文回復為原則。
- (六)對於民眾以電話或親至機關陳情者，機關承辦人員應填具人民陳情案件紀錄表（如附件三）憑辦，並影印提供陳情人留參。
- (七)以書面、電話或電子郵件回復陳情人時，應具體告知承辦人員姓名及聯絡電話。
- (八)處理時應本於權責並依公文處理時限，針對陳情事項內容予以查處後，具體回復陳情人並副知相關機關及機關研考單位。
- (九)於全案辦結以書面回復陳情人時，應隨函檢附「臺北市政府（機關全銜）人民陳情案件處理情形滿意度調查表」（如附件二，採雙面列印）。但有下列情形之一者，不在此限。
1. 再次陳情而無新事由者。
  2. 非案件權管機關，僅就案件移請其他機關辦理者。
  3. 案件複雜，先行回文者。
  4. 以書面回復之市長信箱案件。
  5. 研考會函轉民眾寄回之調查表，須重新檢視案情並再次具體回復民眾者。
  6. 訴願程序進行中或辦結時，再提陳情者。

7. 非同一當事人就同一事由陳情者。

8. 涉及行政處分者。

9. 涉及司法程序者。

10. 本府員工提出陳情者。

(十)陳情案件內容如涉及不服行政處分者，各受理機關於回復陳情人時，應副知本府訴願審議委員會，並檢附陳情書影本。

(十一)收受本府研考會函轉民眾寄回之陳情案件處理情形滿意度調查表時，須重新檢視案情並再次具體回復民眾。

(十二)對於民眾親至機關陳情者，機關應利用適當場所接待陳情人，如有需要得會同其他機關人員共同處理，必要時得請政風或警衛人員協同處理。

(十三)對涉及機關行政處分違法或不當，或屬國家賠償案件者，受理機關應主動告知陳情人提起行政救濟或國家賠償。

(十四)對如連續收到同一事由或同一陳情人之人民陳情案件，辦理期間可併案辦理。

(十五)對上級機關再次交辦已回復陳情人之同一事由案件時，承辦人員應將辦理情形回復交辦機關，並應併案歸檔。

九、人民陳情案件有保密之必要者，應予保密，並依本府文書處理實施要點辦理。

十、各機關人民陳情案件列管作業如下：

(一)由研考單位列入管制，除公文時效控管外，並應落實以案管制作業。

(二)如係副本得不予列管，由機關收文單位直接送該承辦單位處理；另本府交辦、本府秘書處或研考會分送受理之陳情案件，仍應由各機關研考單位列入管制。

十一、各機關研考單位對列管之各類人民陳情案件，除應於每月五日前將陳情案件統計表經由公文系統上傳至本府研考會外，並應不定期檢查，務期依限辦結，並針對問題之性質、類別、內容詳加檢討分析，以了解問題癥結，提出改進建議，對於超過規定處理時限辦結者，應調卷分析，追究積壓責任，依規定簽報議處；對於處理績效優良者，得予以獎勵。





附件四：「我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」委託研究案座談會  
紀錄（一般行政機關部分）

時間：100年5月6日(星期五)下午2時至4時30分

地點：國立台灣大學國家發展研究所210室

主持人：楊戍龍 副教授

記錄：黃琬倫

與會人員：

陳志揚律師事務所：陳志揚 律師

東吳大學政治學系：蔡秀涓 副教授

經濟部水利署水利行政組：許錫鑫 科長

財政部關稅總局：高國杰 股長

財政部賦稅署：胡吉崇 副組長

衛生署食品藥物管理局食品組：薛復琴 簡任技正

臺北市建築管理處：高文婷 主任秘書

新北市政府警察局海山分局：劉德明 督察組長

計畫團隊成員：略

委託單位：

法務部政風司：馮俊雷 科長

計畫說明暨座談參考題綱：參見附件四～一

與會人員發言紀要：(按第一輪發言順序整理)

一、財政部賦稅署：胡吉崇副組長

- (一)財政部訂有「各級稽徵機關處理違章漏稅及檢舉案件作業要點」，該要點第9點規定：承辦違章漏稅及檢舉案件人員，對檢舉人姓名及檢舉事項，應嚴守秘密，違者應予嚴處。如認其有涉及刑事者，並應移送司法機關依法偵辦。實務上，收到書面檢舉逃漏稅後，由機要單位密封檢舉人資料，再分文承辦單位稽查審理。
- (二)實際上承審人員通常不接觸檢舉人，僅知該案為密字第幾號檢舉人，需要通知檢舉人瞭解相關事項時，係以發文處理，發文須經機要單位查核後，填註檢舉人資料後始發文，其上有記載聯繫承辦人之方式，檢舉人可以從發文文件上知悉稅務機關承辦人的姓名及電話。
- (三)檢舉逃漏稅的動機多種，民眾或基於正義、獎金、怨懟等情檢舉逃漏，惟因部分內容較空泛且無查證方向，或審理結果未達檢舉人預期，尤其是檢舉獎金的部分，會使得稽徵機關承辦人動輒被認為圖利庇縱，除轉向檢、調、監察機關檢舉外，甚有經常來電、函文不斷，雖經監察單位查證予以澄清，卻已損耗行政資源，也造成部分稅務人員視辦理檢舉案件為畏途。
- (四)對於檢舉案件，稅務人員要請被檢舉人對相關證物指證，始能進一步查核是否有逃漏稅情形，因此，被檢舉人往往可以從檢舉資料或案情推敲，臆測檢舉人身分並向其質疑，甚有恐嚇威脅，使檢舉人直覺認為是稅務人員洩漏其身分，憤而檢舉稅務人員洩密。
- (五)當檢舉人提供違法證物(例如帳冊資料、相關逃漏稅資料影本)給稅捐機關，則相關證物之「所有權歸屬」亦造成困擾，被檢舉人會控訴檢舉人竊盜、背信等罪嫌，檢察官函詢或調取檢舉人資料，使稅捐機關面臨兩難，因為若使檢察官知悉檢舉人資料，會有洩密疑

慮，稅捐機關因而不願告知檢察官，故通常作法是將整個密封的資料交由檢方，是否開啟資料，則是檢察官職掌範圍，以減輕稅捐機關責任。

- (六)建議將檢舉制度另訂法律，使行政機關有所遵循，亦可保護檢舉人及保障被檢舉人及「檢舉案件之承辦人」(因為實務上，檢舉人欲領取檢舉獎金，會時常連絡案件承辦人，以致造成承辦人困擾)，達到三贏效果。

## 二、經濟部水利署水利行政組：許錫鑫科長

- (一)水利署對於檢舉案件之處理，僅著眼於檢舉人之保密作業規定，至於因故導致檢舉人資料外洩，亦僅能就相關行政人員之疏失追究其應負之責任，並應檢舉人之請求，請求檢調等相關單位協助。目前除保密以外，尚無法提供檢舉人之保護機制，故如能就檢舉人獎勵、保護及檢舉機關處理檢舉情形有統一法律之規定，並明定有一機關作最後之監督，將樂觀其成。

- (二)針對獎勵檢舉部分，本署對於檢舉違反水利法事件，訂有「經濟部水利署核發檢舉違反水利法事件獎勵金作業要點」(參見附件四～二)，其主要目的係在獎勵人民檢舉違反水利法事件，加強維護河防安全與河川、排水水質環境及海堤建造物安全。其獎金額度視違法行為之不同，由新臺幣一萬元至十二萬元。

- (三)受理書面檢舉之執行情序

1. 本署對於受理人民書面檢舉案件，特訂定「經濟部水利署受理人民書面檢舉案件身分保密文書作業處理要點」(參見附件四～三)，以保護檢舉人之安全。對於書面檢舉案件，本署由專責人

員編列密件代號錄案，並隱去足資辨識檢舉人身分姓名之相關資料，影印交由收文號業務單位辦理，並將檢舉案原件及檢舉人身分姓名之相關資料以密件封密後保管之，目前執行上尚無窒礙難行或不充分之處。

2. 檢舉案件一般係以書面、電話或電子郵件為之，就違反水利法事件而言，民眾大都係以電話檢舉為主，主要檢舉何處有盜採砂石，其僅會告知姓氏並不會留名字。少部分以書面檢舉者，亦採用相關保密作業規定，尚無發現有保護檢舉人不足，以致其身分暴露或受有損害之案例。
3. 對於匿名揭發之事件，所檢舉情事如係河防等重大公共安全事項者，機關仍應本於權責查明事情真相依法處理，不會因其係匿名檢舉而不予處理，故匿名檢舉僅無法就查明結果回復當事人，尚不因其係匿名檢舉而怠忽機關應盡之責任。

#### (四) 資料外洩之處理

對於收發人員或業務主管單位，發現檢舉案情外洩、案卷遺失及可能洩漏檢舉人身分情事時，應立即陳報機關首長，並通知政風單位協助研採補救措施及查明責任歸屬。

#### (五) 實務上困境

基於檢舉案件多屬涉河防等重大公共安全事項，不論其係具名或匿名檢舉，均會依規定程序查明據以處理。針對未留下連絡電話的匿名檢舉案件，若查明後係屬合法工程，但檢舉人有誤解，機關無法回復事實的真相，會使檢舉人誤以為承辦人未去處理，這是我們實務上普遍困擾的問題。

### (六)體系外檢舉人之保護

目前本署僅就體系內之檢舉案件設有保密制度，以保護檢舉人，尚未就體系外之檢舉人(例如向媒體爆料、檢舉)納入制度。對於體系外檢舉人向體系外檢舉，鑒於砂石利益龐大，而檢舉之事又涉及河防安全，與一般行政案件檢舉他人違章建築不同，檢舉人或有不向機關檢舉之考量，故為利於河防安全之確保，日後如有保密以外之保護制度者，似可將體系外檢舉案亦納入保護。

### (七)受保護條件

可同英國立法例，惟建議限於河川盜採案件，而非一般行政違規案件。

### (八)反報復機制的建構

1. 公務人員如因檢舉內部不法情事而遭人報復，如僅限於公務人員自身依法提出復審及申訴，恐因各機關文化不同或被檢舉人之公共關係而無法達成應有之目的，故除保密相關規定外，因涉及跨部會通力協助事項，非單一機關所能為者，個人建議應有更周全之保護檢舉人之制度。
2. 公務人員報復行為若經查證屬實，如涉及刑責(如恐嚇等)，應依法移送司法機關偵辦；如未涉及刑責，但有影響機關聲譽等疏失，則由機關內部依法懲處。

## 三、臺北市建築管理處：高文婷主任秘書

### (一)台北市政府建管單位受理人民陳情之法規依據：

1. 行政程序法(第170條、第173條)

## 2. 行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點（第3、10、18點）

<sup>1</sup>

## 3. 台北市政府文書處理實施要點（第5、147、151點）<sup>2</sup>

## 4. 台北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項（第2、5、6、9點）<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 第3點：(第1項)人民陳情得以書面為之，書面包括電子郵件及傳真等在內。(第2項)前項書面應載明具體陳訴事項、姓名、國民身分證統一編號或其他身分證件號碼及聯絡方式。(第3項)第二項所稱聯絡方式包括電話、住址、傳真號碼或電子郵件位址等。

第10點：各機關答復人民陳情案件時，應針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據，以簡明、肯定之文字答復陳情人，並副知有關機關。

第18點：人民陳情案件有保密之必要者，受理機關應予保密。

<sup>2</sup> 第5點：一般規定

第147點：

1. 機密文書區分為國家機密文書及一般公務機密文書。
2. 各機關處理國家機密文書，依國家機密保護法及其他法規辦理
3. 各機關處理一般公務機密文書，除其他法規另有規定外，依本要點辦理。

第151點：

本府應以一般公務機密文書處理事項如下：

1. 本府各機關主管機密範圍項目所列事項。
2. 機關作成行政決策、意思決定前之擬稿或前置作業，有保密之必要者。
3. 具名或涉及具體內容之檢舉、陳情案件，有保密之必要者。但其已自行公布檢舉、陳情內容者，不在此限。
4. 調(檢)查或處理中之事項，有保密之必要者。
5. 依政府採購相關法規，有保密之必要者。
6. 涉及隱私或其他個人資料，有保密之必要者。
7. 公務人員因承辦公務而知悉或持有他人之營業(職業)秘密，有保密必要者。
8. 機關人事資料，有保密之必要者。
9. 機關為執行電腦系統安全管理相關作業事項，有保密之必要者。
10. 其他依法規或契約應行保密之事項。

<sup>3</sup> 第2點：

各機關處理人民陳情案件，除應依「行政程序法」、「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」、「台北市政府各機關加強橫向聯繫要點」、「台北市政府所屬各機關管轄權歸屬及爭議處理要點」、「台北市政府跨機關人民陳情案件分辦及爭議處理注意事項」及「台北市政府文書處理實施要點」等規定辦理外，並依本注意事項辦理。

第5點：

各機關對同一事由迭次陳情案件之處理原則如下：

1. 針對同一事由，非檢舉案件陳情人第三次陳情或檢舉案件陳情人第二次陳情時，如無其他足以影響處理結果之新事證或資料補充，得依行政程序法第一百七十三條第二款規定，簽報機關首長同意(不予處理)後回復陳情人(除說明已為適當處理外，並說明如以後同一事由再陳情，將不予處理)，嗣後陳情人再以同一事由陳情，除仍需依規定收文及登錄外，無須處理及回復，並於簽准後結案。
2. 前款迭次陳情案件，經簽報機關首長同意不予處理者，應於本府單一申訴系統登錄案件資訊。

5. 「1999 台北市民當家熱線」話務服務作業規範（第 2、5、9 點）  
（參見附件四～四）

(二) 建管處對於違規事項的取締告發處理，理論上應該是主動尋查為主，檢舉受理為輔。但礙於人力有限，很難每件事情都主動尋查，故現行偏重以受理檢舉案件為主要的來源。建管處受理檢舉案件的標的主要有三大類：(1) 違章建築；(2) 違規廣告物；(3) 違規使用。違規廣告物部分，民國 85 年以後始進行管制。目前處理違規事件的困難，是有人民檢舉始拆除，也因此常會造成不公，但現行亦無更好處理方法。理想上，仍應主動設置違規查報計畫與受理檢舉並重。

(三) 檢舉部分有具名與不具名兩種，建管處受理檢舉來源主要有十七種途徑：

1. 「1999 台北市民當家熱線」（現外包予民間負責）<sup>4</sup>
2. 市長信箱
3. 公務信箱
4. 局長信箱
5. 建管處信箱

第 6 點：

針對檢舉案件如查無檢舉人所陳述之情事，回復時得載明「如使公務員登載不實或謊報等，須負相關法律責任」之文字。

第 9 點：

人民陳情案件有保密之必要者，應予保密，並依本府文書處理實施要點辦理。

<sup>4</sup> 今年年初有議員針對「1999 台北市民當家熱線」痛批是惡搞專線，因為人民提出檢舉即需前往勘查，容易造成擾民，例如新建大樓中若每層樓中有夾層違建，要前往勘察實有困難，因為人民常藉故有事，而無法實際勘查；或第一次勘查時沒問題，但仍有人不斷檢舉，故現在做法是偏向若不到四戶以上檢舉，會請檢舉人檢具具體、明確的事證後始做處理，以避免有擾民之嫌。

6. 各處市的電話檢舉專線
7. 書面郵寄的檢舉信
8. 人民親自至現場檢舉
9. 向市議會議員檢舉
10. 利用政務系統檢舉
11. 政風信箱
12. 建管處政風單位
13. 調查局
14. 法院
15. 監察院
16. 總統府轉送
17. 營建署網站

#### (四) 受理檢舉方式

1. 針對匿名或具名檢舉，受理方式是依據「台北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」，其中對於陳情案件的定義如下：  
(第三點)
  - (1) 行政興革之建議
  - (2) 行政法令查詢
  - (3) 行政違失之舉發



(4) 行政上權益之維護

2. 行政違失之舉發，如涉及舉發特定對象違反法令，稱之為檢舉案件。
3. 各機關接獲陳情人以言詞第一次提出之陳情案件有具體陳情內容，但未具姓名或真實姓名及聯絡方式（住址、電話或電子郵件位址），受理機關得依行政程序法第 173 條或「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」第 14 點規定，告知檢舉人不予收件及登錄。（參見「台北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」第 4 點）
4. 若各機關接獲陳情人以書面檢舉，處理方式有兩種：
  - (1) 若有具名，會予收件，第一次回復時會載明「如使公務員登載不實或謊報等，須負相關法律責任」之文字。
  - (2) 若無具名，第一次會收件，會查明是否真有其事，但第二次仍不具名，且未提供具體事證或新事證，則不予處理與回復。（參見「台北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」第 5 點、第 6 點）

(五) 密件執行之實際作業流程

1. 收文後開封確認，如係檢舉案，則予以分派→密封。處理時會塗掉部分文資（檢舉人姓名、電話、地址）後，再影印內容隨簽（稿）呈判→奉核→文書製作→秘書室文書同仁，然後隨文檢送空白信封袋給承辦同仁，由承辦人親填收信人姓名地址後由公部門寄出。

2. 開封確認時，雖有造成資料外洩的可能，惟基於被檢舉人不知何時有人來陳情/檢舉，故發生資料外洩的可能性並不高。有困難之處在於，影印內容隨簽呈判時，雖將檢舉人資料塗去，但偶而會有手寫筆跡留下，因而得以追查檢舉人身分，此部分較不易改善。最後奉核後只有承辦人會知道檢舉人的資料，檢舉人資料不會由他人外洩。

#### (六) 法院向行政機關請求資料

法院要求調閱全部卷宗時，依據法院指示辦理，通常有兩種作法：(1)提供正本，並於公文上敘明全卷皆可閱覽，或部分（哪幾頁）不能閱覽，因為資料歸卷後，無法先抽掉部分交由法院。(2)給影本。

#### (七) 「1999 台北市民當家熱線」的保密作業流程說明

人民撥打熱線→由話務人員作成書面紀錄→要求來電人告知真實姓名及聯絡方式→來電人可選擇回復方式（包含書面、傳真、電話、E-mail）→話務人員轉成文字由「系統」分發到各處室→承辦單位擬答呈判完成後，封文→回復予「系統」→由「系統」回復來電人（檢舉人之身分完全保密，存取至系統中，連承辦單位亦無法知悉檢舉人之身分）。

### 四、衛生署食品藥物管理局食品組：薛復琴簡任技正

#### (一) 受理檢舉案件之法規依據

衛生署依據食品衛生管理法第 28 條第 2 項訂定「檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法」（參見附件四～五），主要重點在針對檢舉而查獲違規案件之檢舉人得給予獎勵（第二條），得依查獲案件所處罰金

或罰鍰額度之百分之五核發獎金予檢舉人（第四條）。第三條也規定檢舉人應以書面記載法定事項，由檢舉人簽名、蓋章或按指印，並儘可能提供違法證據向衛生主管機關檢舉。但情形急迫或有其他原因時，得以言詞為之。第三條第四項有特別規定，若以匿名或不以真實姓名檢舉或檢舉而無具體事證者，不以受理。亦有規範對檢舉人之身分應嚴守秘密予以保護（第七條）。

## （二）處理檢舉案件之相關問題

衛生署受理檢舉案件均以密件處理，主要執行機關為地方政府衛生局。衛生稽查人員赴被檢舉人食品工作現場或工廠稽查時會產生以下問題：

1. 因稽查流程與一般例行稽查不同，業者會知悉有人檢舉，因而會詢問是否有人檢舉或是誰檢舉。實務上，稽查人員遇此情形會告知係一檢舉案件，但不會透露檢舉人姓名。
2. 檢舉原因很多，包括爭吵、糾紛，或是同業競爭的手段，此一狀況易使被檢舉人知悉是誰檢舉。
3. 匿名檢舉要處理到什麼程度，及處理結果要告知何人，也是困擾之一。
4. 前述獎勵辦法雖明定匿名案件不予處理，但以目前社會大眾重視民生議題的程度，仍須予以處理，處理原則是觀其檢舉內容是否具體。
5. 常見的媒體爆料疑似違規情形，會造成人、事、物曝光，對行政機關處理檢舉案件也會造成很大困擾。

6. 地檢署、監察院、立委、民意代表要求提供資料時，會隱去檢舉人真實身分，惟監察院、立委有時仍會繼續要求提供真實姓名、資料，即使以密件處理，也會對行政機關造成很大壓力。

### (三)報復情況

檢舉人與被檢舉人常見有「互相檢舉」之方式報復，有時被檢舉人亦會寫信告到政風室或其上級機關檢舉之方式，以對行政機關報復。

## 五、新北市政府警察局海山分局：劉德明督察組長

### (一)警政單位處理貪瀆案件之組織

1. 我國警政單位現行受（處）理員警貪瀆案件之單位，在中央為警政署政風室，在地方警察局為政風室或督察室（有設置政風室之單位為政風室，其餘為督察室）；另在地方警察分局則為督察組或第二組（六都為督察組，餘為第二組）。
2. 警政署（警察局）所屬政風室與督察室之業務權責細分在於：政風室主管員警貪污及洩密等違法案件，督察室則掌管上開以外之違法案件及其他違紀案件。

### (二)受理檢舉方式

政風或督察單位受理民眾檢舉（其方式大抵為：口頭報案、親自報案、電子郵件、傳真、信函等），員警涉及貪瀆案件，均會指派所屬單位內部適當人員（靖紀小組）<sup>5</sup>詳加調查，或以密件親送下級

<sup>5</sup> 靖紀專案為警政署督察室於95年11月11日起設立，以每半年為一期，迄今已進入第九期（99年11月11日至100年5月10日）。其要旨為對於員警違法（紀）案件，應比照偵辦重大刑案方式列管偵處，強調自檢、自查，並秉持「絕不護短、毋枉毋縱」之原則，以徹底淨化警察陣容。

單位主官(管)收執，並指派適當人員調查，且均會嚴格要求調查人員對於檢舉人身分應絕對保密、避免紛擾，違者依法究辦。

### (三)獎勵檢舉

我國警政單位現行獎勵民眾或員警檢舉員警涉及貪瀆案件，經查證屬實者，均有酌發獎勵金。金額為新臺幣 5000 元以上，最高不得超過新臺幣 10 萬元。其核發細項詳載於警政署 94 年 8 月 23 日警署督字第 0940108993 號函訂定之「端正警察風紀績優獎勵金核發基準表」。

### (四)警政署對調查匿名控告案件之規定<sup>6</sup>

1. 對於匿名控告或地址不明確或冒用假名而無具體事實或資料之案件，除上級交查外，不予查處，即據實陳復存查或簽請批交被檢舉人之主管參考。
2. 調查程序如下：
  - (1) 研判案情確有查證必要者，再進行調查。
  - (2) 絕對保密，不影響士氣，不破壞團結，不損害主官(管)之威信。
  - (3) 查明匿控者及動機。
  - (4) 瞭解被控因素，側面訪問與案件有關之社會人士或員警；必要時得協助被檢舉人之直屬長官(副主官或督察主管)共同研判。

<sup>6</sup> 詳載於警政署 94 年 8 月 23 日警署督字第 0940108993 號函訂定之「端正警察風紀作業規定」。

(5)經查訪分析後之研判結論，如確認係挾嫌誣控或純屬虛構，即由該機關之副主官、督察主管及被控人之主管共同研究分析，並依據結論簽請上級准予結案。

(6)查無事證之案件，得將結果告知被誣控者並予慰勉，經查挾嫌誣控之具體事證者，對誣控人應依法移送並嚴懲。

## 六、財政部關稅總局：高國杰股長

### (一)受理檢舉案件之法規依據

現行關務單位處理民眾檢舉走私案件，悉依 98 年 5 月 22 日修訂之「海關處理走私密報作業要點辦理」辦理，規定內容與其他機關所訂行政規則雷同，就舉發人之姓名及密報事項亦有要求承辦公務員應嚴守秘密之訓示規定，惟相較於其他機關，海關於受理檢舉走私要件及檢舉時點之認定（密報登錄），因事涉民眾檢舉獎金有無及數額等權益，有較具體嚴格之規定，是以在民眾與機關就檢舉獎金發放之爭議，較稅務機關為少。

(二)一般而言，依民眾檢舉時具名與否、檢舉事項是否具體，約略可分為四個象限：

具名而不具體	具名且具體
不具名復不具體	不具名但具體

1. 其中除「第三象限：不具名復不具體」行政機關得逕依行政規則不予受理而未予實質查察外。其餘象限行政機關皆負實質查辦義

務，是以「具體與否」，即為決定行政機關有無查辦義務之關鍵；亦為民眾與行政機關就檢舉案件屢有爭議之源頭（稅務機關常見情形）。

2. 個人認為民眾檢舉內容「具體與否」之解釋權，仍應保留予受理檢舉之主管機關（輔以內部監控機制）。以個人經驗，反對監督機制設在監察院，以行政機關的內控（包括會計、主計及政風）為監督即可。
3. 至於檢舉獎金之核發要件，亦應輔以「對行政機關舉證違章之助益」（簡稱：舉證便利性）之規定，間接課以檢舉人舉證義務，鼓勵檢舉（不法、違章）不應流於提供誣控濫告之工具，課以相對義務，一方面避免被檢舉人無故遭受行政機關無謂調查干擾，另一方面亦避免行政資源之浪費，否則行政效能因處理大量檢舉案件及紛爭而耗損，民眾對政風廉能之印象自然不佳，政府與人民、人民與人民間信任降低，形成惡性循環，是以建請制定相關法制時，審慎考量將行政主管機關受理錄案之權力，及民眾檢舉時之舉證義務明確宣示。

### （三）檢舉保護制度之建構

與上述議題相關者，即民眾以「公開資訊（例如由網路上得知的資訊）」為主要內容，而未提供其他不法違章具體事證之情況下提出檢舉，涉及行政機關有無查辦義務，及該民眾有無資格領取檢舉獎金問題。稅務機關於 98 年間曾處理一民眾以證交所股市觀測站公開之個別公司股東（具親屬關係）持股狀況，檢舉涉及逃漏贈與稅及所得稅違章，而與稅務機關爭執具體與否之案例，究以公開資訊

檢舉應如何認定對其行政機關之實益，或相關法制如何規範，建請研究團隊一併考量。

#### (四)行政機關報復之議題

報復之態樣甚多，除透明組織林教授所述涉及刑事責任之報復行為外，另有被檢舉人本身或其同仁於權責內之行政報復手段，如合於法規範之判斷餘地及行政裁量，均予公務人員於檢舉人權益具有一定之決定空間，這部分如單靠刑事責任規範將無法限制行政機關的合法報復，而這正是民眾之所以怯於檢舉之主要原因，是以建議貴小組於草擬規範檢舉之基本原則法規範時，應至少要有宣示規定。

### 七、陳志揚律師事務所：陳志揚律師

#### (一)特殊檢舉案件

1. 擔任法官工作時，經辦過與檢舉相關的保護類型有兩大類：(1)性侵害案件；(2)檢肅流氓條例(民國 98 年廢止)案件，此兩大類型案件共同特色是皆需要保護被害人及檢舉人。
2. 檢肅流氓案件的檢舉人及其筆錄等相關資料，均予密封且以代號代替；性侵害案件亦以代號予以保護，姓名保密、或以按押指紋代替簽名。惟開庭時，檢舉人或被害人仍須到庭接受詰問、對質。在具體保護措施上，會有特別法庭的設置，即在法庭旁邊會有一間類似指認室的房間，採用特殊玻璃隔間，指認者可以看到被指認人，但被指認人無法看到指認者(被害人)；也有變聲器，以對檢舉人或被害人的發聲予以處理。基於被檢舉人或加害人的訴訟權益，辯護律師有機會可以接觸被害人本人，以探詢事實真相。



3. 須身分保密案件會有真實姓名對照表附在卷內，法官拆閱後，會請書記官再將其彌封並由書記官蓋章。但若有發生類似台北地方法院周占春法官的案情，書記官未將其彌封好，則會涉及洩密之問題。

## (二) 檢舉保護措施之檢討

立於被告辯護人立場角度看檢舉人或被害人保護措施，律師會有有志難伸的困擾：

1. 不知檢舉人所檢舉案件之真實情形，例如經辦過的貪瀆案件中，檢調單位根據檢舉內容查到相關事證時，此檢舉人不會浮出檯面。檢察官起訴後，法官審判焦點亦在究竟有無所指述的貪瀆犯罪行為。案件檢舉人和證人若有參與犯罪過程，立於被告律師立場，會要求檢舉人或證人到庭詰問，就經驗所知，除性侵害案件外，法院大多會應被告律師要求，請檢舉人以證人身分到庭具結證述。
  2. 貪瀆案件檢舉人若有參與犯罪行為，多會與檢察官協商免責，請求適用證人保護法。當檢舉人與檢察官達成某種協議，檢察官通常會「口頭同意」適用證人保護法，若事後檢舉人改變口供，檢察官口頭承諾給予適用證人保護法的優惠會被取消。另外，適用證人保護法之前提是須有檢察官「書面同意」，法院認定檢察官是否同意的要件亦很嚴格，若檢察官僅有口頭同意，會有檢察官事後反悔不給予證人保護法適用之可能。
  3. 外國法中或可使檢舉人改變身分、住所等有關保護措施，在我國實踐困難度較高(例如幅員因素限制)，需要克服運作上的一些問題。
- ## (三) 臺灣臺北地方法院刑事判決—99年度易字第3759號判決無罪的主要理由略以：

1. 是否屬於國防以外的機密事項？法院將無罪理由提升到憲法層次檢視，律師的閱卷權等同被告訴訟權，被告訴訟權應透過律師閱卷權表彰，限制被告律師的閱卷權等同限制被告訴訟權，除須符合憲法第 23 條比例原則外，應有法律保留原則之適用，本案檢察官提出的依據（法院刑事案件檢舉人身份保密作業要點）僅是行政命令，並非法律規定，故不得拘束被告訴訟權。
2. 檢舉人明確表示將來不受法院訊問，亦不出庭作證，與適用證人保護法的前提（需出庭作證）要求不合，故本案檢舉人並非證人保護法適用的證人<sup>7</sup>。
3. 對於屬於行政規則或是行政命令層次的保密規定，無罪理由中指出無法拘束法院的效力，若此見解確定，將要擔心與會各單位之保密措施若提出於法院，不知道會被如何看待？特別是地方政府的相關保密規定均屬命令性質。應該保密的事項，由誰說了算？目前並沒有法令明確規定，值得探討。

#### （四）法院向行政機關調閱卷宗時有洩密之情形

法院向行政機關調閱卷宗，行政機關交卷宗給法院後，若有洩密的情形，是否有國家賠償（第二條第二項公務員責任）的問題？可以在因果關係要件部分予以討論。

### 八、東吳大學政治學系：蔡秀涓副教授

#### （一）「獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」的重要性：

1. 反貪腐、廉能對民主治理的維繫非常重要。

<sup>7</sup> 按證人保護法第三條規定，「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」。

2. 國際組織強調此一機制，聯合國反腐敗公約第二條指出，如何檢視國家反貪瀆做得好，要看國家有無行政機關或相關反貪腐的體系。
3. 國外經驗顯示，內、外部弊端揭發保護是反貪腐重要機制。
4. 2008 台灣文官面訪調查，在與貪瀆有關的制度建構上，受訪者認為健全弊端揭發保護機制，應優先處理。

(二)應給相關人（含一般人）一個類似統合性的法典，其內容至少包含以下幾點：

1. 檢舉管道：便利、隱密、以向政府揭發弊端為原則。
2. 保護原則：避免機關報復與洩密。
3. 受理標準：符合公共利益、合理可信、有相當證據。
4. 檢舉與受理程序：具名為原則，匿名為例外（重大原因需匿名的考量）。
5. 檢舉人課責。

(三)檢舉管道（體系）可以採分級概念，例如，第一級：政風司、調查局；第二級：廉政署。是否應有所謂「最後的監督機關」可以再考慮，但不宜設在監察院，其職掌與此較無關係，應以法務部系統為主。

(四)政府體系外揭弊是否應納入保護？

應予保護，例如向媒體爆料，但如何保護爆料者有其困難度。但可以課責媒體不應洩漏相關檢舉人資料。另外，可以經由相關法律的

制定，形成向行政機關檢舉為原則，向媒體、民意代表爆料為例外的揭發制度。

#### (五)反報復機制

##### 1. 公務員的復審及申訴是否足以保護受報復的檢舉人？

此涉及各個行政機關的文化問題，若是被檢舉人的地位較高，至保訓會後受到懲處的機率可能比較低。

##### 2. 對個人及私部門檢舉人報復的公務員，應如何予以課責？

(1)被檢舉者涉及貪瀆屬實，又報復檢舉人，被檢舉者涉及之民、刑、行政責任，應「加重其刑」。

(2)被檢舉者無貪瀆事實，但有報復行為，則檢舉人與報復人均應依相關法規負責。

#### 主持人結論：

一、根據各位先進所提出的實務運作及建言，可以歸納如下：

(一)訂定上位立法原則，有助於行政機關執掌業務範圍內強化其保護規定。

(二)與會各機關內部皆有訂定受理檢舉案件的標準作業程序，並按程序運作。

(三)檢舉人身分洩漏、報復情形的發生，主要是因管理程序接軌處出現缺失，或因被檢舉人從情境脈絡找到蛛絲馬跡所致，而非由機關本身洩漏。

二、相關法規要在母法中授權訂定其保護的法律依據，法院採信的程度會比較高，此可考量由兩個部分訂定法律位階的一般性規定：

(一)針對行政機關：可於行政程序法中訂定一般性規定。

(二)針對法院：避免法院認為法規命令僅拘束一般行政機關，可以考慮於刑事訴訟法中訂定一般性細節規定。

## 附件四～一：計畫說明暨座談參考題綱

### 一、計畫說明

法務部(政風司)鑒於刑法總則條文修訂，刪除連續犯規定，公務員之定義亦有所變更，刑事訴訟法增修「緩起訴處分」制度，而現行獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法偏重於獎勵，保護機制並未完善；再者，現行檢調機關及政風機構之受理檢舉制度，是否應做結構上的調整，有待研究。因此，委託本團隊進行研究。研究目的包括：

1. 檢視我國現行貪污治罪條例、證人保護法、獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法等立法例資料與執行現況，以分析我國獎勵保護檢舉貪污制度實施成效，針對現行制度闕漏提出對策。
2. 參考各國獎勵保護檢舉貪污制度之立法例、制度及成功典範，評估我國法律規範、行政體制、社會風氣等各項影響因素，規劃我國現行法制未來研修方向。
3. 結合理論及實務觀點，研議我國立法例及制度改革方向，以落實推動有效獎勵保護檢舉貪污制度。

另外，本研究團隊認為，廉能政府是全政府機關的工作，檢調、政風、監察等管制性機關只是防弊體系的一環；而且，影響政府廉能與否，也非限於貪瀆(濫用公職謀取私益)問題，其他如行政上的重大管理不當、或影響公共安全、健康、環境的不當作為或不作為、乃至於無效率、效能等，均會影響人民對政府的公共信賴。因此，有關鼓勵、保護檢舉制度的建立，不能限縮於如何修正「獎勵檢舉貪污瀆職辦法」，也不能只討論刑事程序中的證人保護。

## 二、座談參考題綱

現行法規定檢舉者，並不限於獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法，為了解相關機關處理各類檢舉的情形、可能遭遇的困難及徵求改進建議，因此，辦理此一座談會。本研究團隊初擬參考題綱如下，但發言並不以此為限；若有書面資料亦惠請提供參考：

1. 我國貪瀆課責體系相當複雜，有檢察機關、調查、政風、監察機關、廉政署，一般行政機關亦有受理檢舉的相關規定，對於檢舉人的獎勵、保護及檢舉機關處理檢舉的情形，是否應有統一的法律為原則性規定，並應明定有一機關(如監察機關)作最後的監督？

### 2. 關於職掌（職責）內的檢舉保護規定：

(1) 是否有保守秘密規定或保護檢舉人（告發人、證人）之法令規定或內部規則？

(2) 若有保守秘密規定或保護檢舉人（告發人、證人）之法令規定或內部規則，該等保護規定在執行上有何窒礙難行或不充分之處？

(3) 是否曾發現保護檢舉人（告發人、證人）不足致其身分曝露或受有損害之實例？

(4) 目前有關檢舉人（告發人、證人）保護之法令或措施，有何應改善之處？

### 3. 關於保護制度的建構：

(1) 是否有必要制定完整規範檢舉人（告發人、證人）之一般制度(即是否有制定專業的必要)？如有，其主要內容應包括哪些重要之保護措施及實效確保措施？

- (2)向政府體系外檢舉應否納入保護範圍？其受保護的條件如何？例如英國立法例：除符合管制揭發的標準(合理相信、誠實地、指控內容大體為真)外，還要非為個人利益以及符合下列四項條件之一：(1)如果向內部或指定的管制人員揭發，合理相信會被犧牲；(2)沒有指定的管制人員或合理相信不法證據/資訊會被隱瞞或銷毀；(3)已先向內部或指定的管制人員揭發；(4)問題異常嚴重。
- (3)應該如何對待匿名揭發？因為匿名揭發是最好保護自己的方式。

#### 4. 反報復機制的建構：

- (1)公務人員的復審及申訴是否足以保護受報復的檢舉人？
- (2)對個人及私部門檢舉人報復的公務員，應如何予以課責？

#### 5. 其他建議：



附件四～二：經濟部水利署核發檢舉違反水利法事件獎勵金作業要點

1. 中華民國 92 年 1 月 17 日經濟部水利署經水政法字第 09220000100 號令訂定
2. 中華民國 92 年 5 月 28 日經濟部水利署經水政法字第 09220000300 號令修正發布全文 9 點
3. 中華民國 94 年 12 月 7 日經濟部水利署經水政字第 09406004820 號令修正發布名稱及全文 13 點(原名稱：經濟部水利署核發檢舉中央管河川盜濫採土石或非法傾倒廢棄物獎勵金作業要點)
4. 中華民國 97 年 6 月 2 日經濟部水利署經水政字第 09706001940 號修正發布第 4 點、第 8 點；增訂第 14 點

一、經濟部水利署（以下簡稱本署）為獎勵人民檢舉違反水利法事件，加強維護河防安全與河川、排水水質環境及海堤建造物安全，特訂定本要點。

二、獎勵金之核發以檢舉下列各款之一之行為為限：

(一) 在已公告之中央管河川、淡水河、磺溪及林子溪等河川區域內、中央管區域排水設施範圍內有下列各目行為之一者：

1. 傾倒或棄置有害廢土或廢棄物、有害（毒）廢溶劑之行為。
2. 未經許可之土石採取行為。
3. 未依許可範圍或深度之土石採取行為。
4. 傾倒或棄置第一目以外之物之行為。
5. 填塞河川水路或排水路之行為。
6. 毀損或變更河防建造物、排水設施、設備或供防汛、搶險用之土石料或其他物料之行為。

7. 非法啟閉、移動或毀壞水閘門或其附屬設施之行為。
8. 建造工廠或房屋之行為。
9. 機動車輛之溯溪行為。
10. 未經許可在河川區域內排注廢污水之行為。
11. 未經許可在河川區域內堆置土石之行為。

(二) 毀損海堤堤身、禦潮建造物或非法啟閉、移動或毀壞禦潮閘門或其他附屬設施之行為。

三、民眾發現前點違法行為，得向本署及所屬轄區河川局、臺北水源特定區管理局、臺北縣政府、桃園縣政府、基隆市政府、新竹縣政府、高屏河流域管理委員會、司法警察機關、檢察機關或行政院海岸巡防署等受理檢舉違反水利法案件之單位提出檢舉。

四、民眾檢舉第二點違法案件，應符合下列各款情事，始得請領獎勵金：

- (一) 於前點有權受理檢舉違反水利法案件之機關未發覺前，首位提出檢舉者。
- (二) 以真實姓名就具體事實檢舉，且留有可供聯絡之資料者。
- (三) 經任何一級法院判決有罪或經依水利法規定處以罰鍰，且受處分人未於處分書依法送達三十日內提起訴願、異議，或所提訴願、行政訴訟經訴願決定或行政訴訟維持原處分確定者。

五、檢舉案件獎勵金核發金額如下：

- (一) 傾倒或棄置有害廢土、廢棄物或有害(毒)廢溶劑之行為，每件核發新臺幣(以下同)十二萬元。
- (二) 未經許可之土石採取行為，每件十萬元。

- (三)未依許可範圍或深度之土石採取行為，每件五萬元。
- (四)傾倒或棄置第一款以外之物之行為，每件一萬元。
- (五)填塞河川水路或排水路之行為，每件五萬元。
- (六)毀損或變更河防建造物、禦潮建造物、排水設施、設備或其他物料之行為，每件十萬元。
- (七)非法啟閉、移動或毀壞水閘門、禦潮閘門或其附屬設施之行為，每件十萬元。
- (八)建造工廠或房屋之行為，每件三萬元。
- (九)機動車輛之溯溪行為，每件一萬元。
- (十)未經許可在河川區域內排注廢污水之行為，每件三萬元。
- (十一)未經許可在河川區域內堆置土石之行為，每件十萬元。

六、所檢舉之違法行為同時符合第二點任二款以上規定之行為者，其檢舉獎勵金以各該行為獎勵金之最高額核發之。

七、數人共同檢舉而應核發獎勵金者，其獎勵金平均分配之。

八、應核發之獎勵金，本署所屬河川局於確定符合第四點規定後，不待檢舉人請求，逕依職權審核，並檢具有關檢舉資料，陳報本署撥付。檢舉人亦得向河川局請求發給。

九、第三點各單位人員（含附屬機關及其配置之警察人員），不得依本要點規定請領獎勵金。但警察機關及行政院海岸巡防署主動舉發偵辦者，除屬未經許可採取土石之行為外，準用本要點規定辦理。

前項機關人員請領獎勵金時，應檢具相關取締佐證資料，依下列各款規定彙整後，向本署所屬轄管河川局提出申請，並副知所屬上級機關及本署：

(一)行政院海岸巡防署及其所屬機關，由所屬各地區巡防局彙整申請核發。

(二)內政部警政署及其所屬機關，由各警察局及國家公園警察大隊彙整申請核發。

(三)行政院海岸巡防署與內政部警政署共同協助配合查獲之案件，由主辦移送機關依前二款規定，彙整申請核發。

十、河川局應於審查前點申請資料後，就符合規定案件統計應核發獎勵金額度併檢附相關經濟部處分書影本，陳報本署撥付各申請機關。

十一、第九點第二項之取締機關應就各實際執行任務之人員公平分配所得獎勵金。但同一案件已依其他規定領取獎金者，不得重複請領。

十二、共同協助配合查獲之案件，主、協辦機關獎金分配方式如下：

(一)主辦機關辦理之案件，而有其他機關人員協助者，主辦機關分配八成，協辦機關分配二成。

(二)由協辦機關派員共同辦理，並因其提供情報予主辦機關而破案之案件，主、協辦機關各分配五成。

(三)同一案件有二個以上之協辦機關者，應就其應得之獎金平均分配或協議分配之。

前項所稱主辦機關係指對辦理案件全程掌握情報、處理、查辦，並負責移送及申領獎金之機關；協辦機關係指提供情報、協助查扣設施或機具、嫌犯戒護、協助查緝（處理）或協助移送之機關。

十三、本要點獎勵金之經費來源由本署年度相關預算科目項下支應。

十四、本要點適用檢舉日期於92年1月17日以後之案件。

**附件四～三：經濟部水利署受理人民書面檢舉案件檢舉人身分保密文書作業處理要點**

一、經濟部水利署暨各所屬機關(以下簡稱機關)為依「文書處理手冊」規定，受理人民書面檢舉案件時，保護檢舉人身分安全，特訂定本要點。

二、機關受理書面具名檢舉案件時，由秘書室(專責人員)編列密件代號錄案，並隱去足資辨識檢舉人身分姓名之相關資料影印交收文人員掛收文號交業務單位辦理，並將檢舉案原件及檢舉人身分姓名之相關資料以密件封密封後保管之。

收文人員登錄公文管理系統之內容，不得顯示檢舉人姓名或身分辨識資料。

三、專責人員應將檢舉人身分姓名等相關資料登錄於檢舉案件代號登記簿，以供查考。

四、業務單位辦理完成並簽准函覆之檢舉案件，發文時應空留受文者欄由專責人員填註寄發；如遇案件性質複雜需轉交各所屬機關查證者，發文時，其檢舉人身分資料由專責人員註明文號，以該案件之附件形式密封交寄所屬機關收辦。

所屬機關辦理前項查證案件之收文保密作業流程應比照本署相關規定處理。

五、公文簽辦過程應避免記載足以辨識檢舉人身分之相關文字或內容，業務單位如需訪問或查證檢舉人時，應洽詢秘書室專責人員。

六、案件進行調查中，如有不相關人員詢問案情時，均應委婉拒絕以免洩密。處理公文書應於上班時間及上班處所為之，如因故無法行之，應事先簽准並應於次日將處理情形陳核。

- 七、函覆具名檢舉案件之處理結果時，應分函辦理，以避免將檢舉人及被檢舉人併列於受文者正、副本欄位。
- 八、專責人員所保管或密封管制之檢舉人身分姓名辨識資料，非經機關首長同意不得閱覽或啟封，經核准閱覽或啟封者，應於相關文件中，註明原因、發生時間及知悉人員姓名。
- 九、函覆檢舉人信件不得使用印有機關名稱字樣之外封套，以避免郵遞過程中遭他人窺知檢舉人身分。
- 十、收發人員或業務主管單位發現檢舉案情外洩、案卷遺失及可能洩漏檢舉人身分等情事，應立即陳報機關首長，並通知政風單位協助研採補救措施及查明責任歸屬。
- 十一、答覆檢舉人應以書面方式函覆，其函覆原則如下：
  - (一)檢舉案件經調查結果確有事實者，得函覆檢舉人「台端檢舉案，已由本署依法審理中，俟結案後另案通知」。
  - (二)檢舉案件經調查結果確無事實者，得函覆檢舉人「台端檢舉案，經調查結果尚無具體…事證，請於文到十日內補提新事證，如未提出即予免議結案」。
- 十二、檢舉案件辦結後，業務單位應將案件交秘書室登錄銷案後，以「一案一卷」方式送檔案管理人歸檔。
- 十三、其餘有關檢舉人身分保密之未盡事宜，依「文書處理手冊」相關規定辦理。

## 附件四～四：「1999 臺北市民當家熱線」話務服務作業規範

修正時間：中華民國 100 年 1 月 7 日修正

一、臺北市政府（以下簡稱本府）為使本府暨所屬各機關（以下簡稱各機關），迅速、確實及有效提供「1999 臺北市民當家熱線」服務（以下簡稱話務服務），特訂定本作業規範。

### 二、名詞定義

#### （一）話務服務

1. 「1999 臺北市民當家熱線」提供之話務服務範圍包括：諮詢服務、轉接服務、陳情服務、派工服務。
2. 諮詢服務：指由話務人員提供一般性、告知性之市政諮詢服務。
3. 轉接服務：指由話務人員轉接民眾來電至業務單位或承辦人員之服務。
4. 陳情服務：指由話務人員受理民眾以電話陳述有關本市行政興革之建議、行政法令查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護等具體陳情案件，並輸入單一申訴系統列管之服務。
5. 派工服務：指由話務人員受理民眾以電話方式申請本府各權責機關派工，並輸入派工系統列管之服務。

#### （二）各機關業務窗口

1. 話務聯繫窗口：由各機關首長指派專責受理話務中心轉接電話、資料更新、業務行政聯繫之窗口；各機關首長應指派專責督導人員至少 1 名，處理話務聯繫窗口業務。

2. 受理派工案件窗口：由各派工執行機關首長指派專責受理話務中心分派案件之窗口；各機關首長應指派專責督導主管 1 名，作業人員至少 1 名管理派工案件業務。

### 三、諮詢服務

- (一) 話務人員提供一般性、告知性之諮詢服務，如民眾諮詢涉及行政專業判斷或非市政服務範圍，將轉接權責機關回復或請民眾改撥適當電話洽詢。
- (二) 為維護話務人員提供諮詢服務之資訊正確性，請各機關配合辦理下列事項：
  1. 各機關應提供業務常見問答資料（FAQ）於市政網站整合性平台，並應即時檢討以口語化方式更新，以達實用性及適切性。話務中心於每週二上午 10 時前，提供各相關機關一份建議更新之 FAQ 問題清冊，各機關應於收到清冊後 6 日內完成資料更新。
  2. 各機關發言人（或新聞聯絡人）應督促承辦人員，將機關活動訊息與機關新聞稿，發布於市政網站整合性平台，並副知話務中心專責窗口（wa\_callcenter@mail.taipei.gov.tw）。
  3. 各機關發言人（或新聞聯絡人）應將當日報紙（含中國時報、聯合報、自由時報、蘋果日報）刊載與所屬機關相關之重大施政要聞及機關書面回應資料，於當日上午 10 時前副知話務中心專責窗口（wa\_callcenter@mail.taipei.gov.tw）。
  4. 本市若發生緊急事件（含防災資訊、市政重大訊息），各機關應於事件發生後 1 小時內副知話務中心。
- (三) 本府各警察分局、本市各市立托兒所、本市各戶政事務所、本市各地政事務所，以及本市各健康服務中心之業務 FAQ，請各主管機關統一管理維護。



- (四)本市各區公所之業務 FAQ，請本府民政局協助檢視共同業務資訊之一致性。
- (五)各機關應於每月 26 日前提報預定於次月辦理之重大事項內容予話務中心專責窗口 (wa\_callcenter@mail.taipei.gov.tw)。
- (六)研考會得邀請各機關就發布之 FAQ 與重大事項內容，派員至話務中心解說。
- (七)研考會每週統計本府各機關 FAQ 更新及資訊通報情形，並將統計結果每月提報市政會議。

#### 四、轉接服務

##### (一)各機關處理方式

1. 話務人員如無法於業務 FAQ 資料庫獲得解答，或民眾詢問問題涉及行政專業判斷，或無管轄權限回答之問題，將轉接權責機關承辦人回復，承辦人如無法立即回復，應先行登錄，待查明相關資訊後再提供外撥回復服務，外撥時限原則以半日（4 小時）為限。
2. 話務人員依據聯絡資料轉接權責機關，若案涉跨單位權責，為避免民眾在線上等候較久，話務人員如聯繫第一個業務單位不願受理，則轉接至話務聯繫窗口，專責督導人員應先行登錄，再交由承辦人員提供外撥回復服務，外撥時限原則以半日（4 小時）為限。

##### (二)轉接權責機關電話忙線或無人接聽處理方式

1. 話務人員依據聯絡資料轉接權責機關，如忙線並經撥號兩次仍無法順利接通，則將電話轉接至話務聯繫窗口，專責督導人員應先行登錄，再交由承辦人員提供外撥回復服務，外撥時限原則以半天（4 小時）為限；專責督導人員應協助了解業務單位忙線是否正常。

2. 科室人員如全部參加會議或外勤，導致電話無人接聽之情形，其分機電話應事先設定跟隨至其他科室或委請其他科室同仁接聽，協助接聽人員應先行登錄事由，再交由承辦人員提供外撥回復服務，外撥時限原則以半天（4小時）為限。

3. 請專責督導人員協助要求機關同仁避免以公務電話聯繫私人事務，俾降低忙線機率，使話務人員得以最快時間完成電話轉接工作。

(三)各機關應指定專人分別於本府人事系統更新機關同仁聯絡電話資訊，以及於本府員工愛上網 1999 通訊錄系統更新機關分機及權責業務內容資訊，以確保話務人員轉接電話之正確性。

## 五、陳情服務

(一)話務人員依據「臺北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」第四點及第六點之規定受理民眾陳情案件，並透過單一申訴系統進行錄案及後送管制（為 UN 編號開頭），各機關應指派專人擔任收分文工作。

(二)各機關指派之收分文人員應於每日上午 9 時及下午 2 時上網接受案件，並於 1 個小時內完成分文掛號或轉分至下級機關辦理。

(三)陳情案件非屬機關權責者，應辦理案件改分；涉及其他權責機關者，應辦理案件加分，有關案件加分或改分作業方式如下：

1. 加分作業：應於收案後 1 個工作日內，經主任秘書或相當層級以上人員核章後或授權單位主管或研考人員核章後，通知話務中心辦理加分作業。

2. 改分作業：應於收案後 1 個工作日內，經主任秘書或相當層級以上人員核章後，通知話務中心辦理改分作業，若需現場勘查始能認定案件權責者，改分時間可延長至 2 個工作日內完成。

(四)陳情案件如有分辨疑義時，應依據「臺北市政府跨機關人民陳情案件分辨及爭議處理注意事項」辦理。

(五)陳情案件回復方式

1. 各機關應依「臺北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」第七點及第八點規定回復陳情民眾，處理時限除因天然災害致全市停止上班之日數應予扣除調整外，個別機關因其他因素而無法作業者，一律不予調整。
2. 陳情案件應經主任秘書或相當層級以上人員核定後，依單一申訴系統回復案件標準格式確實填註發文文號、回復日期、處理等級及案件內容。
3. 陳情案件處理結果應登錄於單一申訴系統，以利陳情民眾直接上網查詢，或由話務人員於系統查詢案件處理結果後告知陳情民眾。
4. 陳情案件區分主辦及協辦機關者，協辦機關應於處理時限內，將處理情形交予主辦機關，並由主辦機關統一彙整後答復民眾，主協辦機關皆應落實橫向聯繫以釐清民眾問題關鍵。
5. 民眾可要求各機關以書面、傳真、電子郵件或電話等多元管道回復處理結果，其中傳真及電子郵件由系統自動回復，書面回復由各機關自行回復（需檢附本府人民陳情案件滿意度調查表），電話回復由話務人員外撥回復，若民眾要求權責機關進一步解釋，則另行錄案或通報權責機關回復。
6. 陳情案件如具時效性，需即時處理者，話務人員得先行以電話通報權責機關處理，嗣後收到該案分文案件，僅需將處理結果登錄於單一申訴系統，無須重複派員處理。
7. 無法於短期內查處答復或需現場勘查之案件，應於原規定時間內將預定辦理期程及初步查處結果登錄於系統，並將處理結果列為 B

等級，俟處理完畢後，再於單一申訴系統填報最終處理情形。惟列為 B 等級之預定辦理期程不得超過 30 日。

(六)各機關對同一事由迭次陳情案件之處理，應依據「臺北市政府暨所屬各機關處理人民陳情案件注意事項」第五點之規定辦理。

(七)本府研考會對於陳情案件處理結果，需進行不定期查證，查證結果將專案提報市政會議檢討。

## 六、派工服務

(一)派工系統列管之服務案件項目如下

1. 人與動物噪音處理。
2. 違規停車處理。
3. 超過 8 公尺市區道路坑洞處理。
4. 人手孔破損處理。
5. 超過 8 公尺道路側溝溝蓋損壞
6. 路燈故障處理。
7. 路樹處理。
8. 超過 8 公尺道路側溝結構損壞。
9. 河濱自行車道破損。
10. 場所與設施噪音舉發。
11. 污染舉發（空污、臭味、水污染、廢棄物、毒化物、土壤污染、公廁及其他環境衛生污染等）。
12. 大型廢棄物清運聯繫。

13. 鄰里無主垃圾清運。
14. 雨水下水道側溝清淤。
15. 交通號誌（紅綠燈）不亮申報修復。
16. 交通標誌損壞、傾斜。
17. 用戶無水、漏水報修。
18. 8 公尺以下市區道路坑洞處理。
19. 8 公尺以下道路側溝溝蓋損壞。
20. 8 公尺以下道路側溝結構損壞。

## (二)收文及處理時限

1. 派工案件經話務人員於派工系統登錄「成案」後，由系統自動送出派工通知（e 公務訊息及電子郵件），各機關值勤人員，應隨時注意簽收。若超過 10 分鐘未簽收，則系統會再發送一次通知（手機簡訊、e 公務訊息及電子郵件）。
2. 依案件性質，區分為第一階段及第二階段（如附表），承辦人員於接到派工案件後（處理時限自成案後起算），應於各階段處理時限內處理完畢，並即時回報各機關值勤人員。
3. 派工案件第一階段管制時限屆滿後 1 小時，由系統自動對承辦人員及業務督導主管送出電子郵件及手機簡訊等稽催訊息。
4. 派工案件需於第二階段繼續處理者，於進入第二階段後第 3 天及處理期限屆滿前 1 天，由系統自動對承辦人及督導主管送出手機簡訊稽催訊息，各機關督導主管於接到稽催訊息後應即時通知承辦單位人員儘速辦理。

5. 派工案件處理時限逾期者，系統於每日下午 6 時自動以手機簡訊及電子郵件對承辦人員及督導主管送出稽催訊息。
- (三) 派工服務處理完畢後，應將處理結果登錄於派工系統，系統將自動依據民眾要求發送手機簡訊或轉請話務中心辦理電話回復報案民眾，若民眾要求權責機關進一步解釋，則另行錄案或通報權責機關回復。
- (四) 派工案件聯繫窗口如有異動，研考人員應於異動前 2 日通知話務中心。
- (五) 派工案件，有下列情形之一者，派工聯繫窗口應於第一階段管制時限屆滿前或進入第二階段管制時限後 2 日內，通知話務中心辦理解除列管：
1. 派工內容非屬本機關權責。
  2. 派工地點非屬本機關管轄。
  3. 無具體地點或地點資訊不足，且無法向來電市民詢問者。
  4. 派工內容非屬本規範六之（一）所示項目。
  5. 派工案件處理過程如發生機關權限爭議問題，應比照本作業規範五之（四）規定辦理。
- (六) 派工案件雖經解除列管，但案件內容可歸屬本府其他機關權責者，由話務中心改以陳情案件錄案及分派；案件非屬本府其他機關權責者，由原派工機關於案件解除列管後 2 工作日內，函請府外權責機關辦理，並副知話務中心，俾登錄於派工系統，以利查考；案件如認定屬私權爭議案件，原派工機關應將案件處理經過登錄於派工系統後結案。
- (七) 民眾謊報及重複通報派工案件之防制方式

1. 同一報案地點於案件辦理時限內重複派工者，各派工執行機關得併案處理。
2. 各派工執行機關如接獲民眾連續 3 次通報同一地點同一事由之派工案件，皆查無違規或不當情事，得就案件處理事實經過以及建議同一案件爾後不於派工案件受理或有條件受理（如要求報案民眾必須提供真實姓名或住址）之理由函知研考會。話務中心於接獲前述函知後，若再接獲民眾檢舉同一地點同一事由之案件，將改以陳情案件錄案及分派，各機關得逕依本規範五之（六）規定辦理。
3. 話務人員受理「人與動物噪音處理」派工案件，應請報案人提供姓名及聯絡方式（住址、電話或電子郵件位址），如報案人不願提供者，得依行政程序法第一百七十三條規定，告知報案人不予受理。

#### （八）案件執行成效抽查

1. 為了解派工案件處理是否落實執行，各督導機關應訂定抽查程序，並指派專人每月定期抽查，十二個行政區每區每項至少應抽查 5 件，各區案件數不足 5 件者應予普查，並將抽查結果登錄於派工系統。
2. 研考會每月應派員抽查派工案件處理情形，並將抽查結果登錄於派工系統以及提報市政會議檢討。

#### 七、滿意度調查

研考會應對話務服務進行市民滿意度調查，以了解市民對於話務服務品質的感受。

#### 八、話務系統維護

- (一) 話務系統由本府資訊處負責維護或協調本府公管中心維護(市政大樓電信系統部分)，各機關如發現系統問題，應於第一時間通報資訊處，並副知話務中心。
- (二) 本府資訊處應提供維護通報窗口予各機關知悉，變動時亦同。
- (三) 本府資訊處應指派專人每週出席話務中心業務週報會議，並依據會議決議積極解決異常問題及配合話務需求調整系統功能，以維持話務中心正常運作。

#### 九、其他規定

- (一) 為鼓勵本府各級人員辦理市民熱線分辦任務主動負責、勇於任事，本府各機關得依「臺北市政府暨所屬各機關公文處理各階段時限暨逾限積壓懲處標準表」、「臺北市政府及所屬各機關公務人員平時獎懲標準表」以及「臺北市政府跨機關人民陳情案件獎勵計畫」等規定辦理獎懲。
- (二) 本府各級人員辦理市民熱線分辦任務應注意民眾隱私資料之保護，對民眾隱私資料保護或分辦任務有重大貢獻及重大疏失者，研考會得專案簽報市長辦理獎懲。
- (三) 本作業規範未規定之事項，應依本府相關法令規定辦理，如有未盡事宜，得隨時修訂補充之。



**附件四～五：檢舉違反食品衛生案件獎勵辦法**

1. 中華民國八十七年十二月九日行政院衛生署（87）衛署食字第 87065377 號令訂定發布全文 9 條。
2. 中華民國九十八年十一月二十五日行政院衛生署衛署食字第 0980462472 號令修正發布第 1、4 條條文。

第 1 條 本辦法依食品衛生管理法（以下簡稱本法）第二十八條第二項規定訂定之。

第 2 條 檢舉查獲違反本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器、包裝、食品用洗潔劑、標示、宣傳、廣告或食品業者，依本辦法給予檢舉人獎勵。

第 3 條 檢舉人應以書面記載下列事項，由檢舉人簽名、蓋章或按指印，並儘可能提供違法證據向衛生主管機關檢舉。但情形急迫或有其他原因時，得以言詞為之：

一、檢舉人之姓名、性別、年齡及住址。

二、涉嫌違反本法規定之物品或業者有關之商號、地址、負責人姓名、商品名稱、時間及違法情節。但負責人姓名或商號名稱不明者，得免記載。

三、以言詞（包括電話）檢舉者，由受理檢舉之機關作成筆錄，交檢舉人閱覽後簽名、蓋章或按指印。

**四、匿名或不以真實姓名檢舉或檢舉而無具體事證者，不予受理。**

第 4 條 因檢舉而查獲違反本法規定者，得依查獲案件所處罰金或罰鍰額度之百分之五核發獎金予檢舉人，予以獎勵。

前項獎金，由各級衛生主管機關編列預算支應。

第 5 條 二人以上聯名檢舉之案件，其獎金應由全體檢舉人具領；二人以上分別檢舉案件而有相同部分者，其獎金應發給最先檢舉者；無法分別先後時，平均分發之。

第 6 條 檢舉已發覺之違反本法規定案件者，不適用本辦法之規定。

第 7 條 受理檢舉之機關，對於檢舉人之姓名、年齡、住址應予保密，對於檢舉人之檢舉書、筆錄或其他資料，除有絕對必要者外，應另行保存，不附於調查案卷內。如有洩密情事，應依刑法或其他法規處罰或懲處。

第 8 條 受理檢舉之機關對於檢舉人之安全，於必要時得洽請當地警察機關提供保護。

檢舉人因檢舉案件而有受威脅、恐嚇或有其他危害行為之虞者，當地衛生主管機關應洽請警察機關依法處理。

第 9 條 本辦法自發布日施行。

**附件五：「我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究」委託研究案座談會紀錄(南區實務專家部分)**

**時間：**100年11月18日(星期五)上午9時30分至11時30分

**地點：**國立高雄大學法學院305室

**主持人：**楊戊龍 副教授

**記錄：**黃琬倫

**與會人員：**

高雄地方法院檢察署：王啟明 主任檢察官

法務部調查局高雄市調處：喬台生 副處長

藍元鳴 站主任

李宗潔 組長

高雄市政府法制局：白瑞龍 科長

高雄市政府政風處：李珮珣 小姐

高雄市政府勞工局：羅永新 科長

臺南市政府政風處：許華欣 小姐

**計畫團隊成員：略**

**委託單位：**

法務部廉政署：曾永良 廉政專員

**計畫說明暨座談參考題綱：(略)**

**與會人員發言紀要：(按第一輪發言順序整理)**

**一、高雄地方法院檢察署：王啟明 主任檢察官**

**(一)檢舉人的鼓勵與保護制度**

## 1. 鼓勵檢舉獎金部分

- (1)我國法令中對於發給檢舉獎金的規定甚多，如針對貪瀆的案件設有「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」，賄選案件設有「鼓勵檢舉賄選要點」，組織犯罪案件設有「檢舉組織犯罪獎金給與辦法」，毒品犯罪案件根據「毒品危害防制條例」亦設有獎金制度。
- (2)對於檢舉獎金的發給，相關辦法或要點規定的發給時間點並不相同。檢舉賄選案件，經檢察官提起公訴後，給與檢舉人獎金四分之一，經第一審或第二審法院判決有罪後，給與檢舉人獎金四分之一，經法院判決有罪確定後，再給與其餘獎金（鼓勵檢舉賄選要點第6點第1項）；而檢舉貪瀆案件，依「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第3條規定，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，給與獎金。相對之下，會對貪污案件的檢舉人有誘因不足的問題。
- (3)以獎金鼓勵檢舉會有道德風險，實務上有些執法人員，包括警察、調查員及檢察官，會覬覦獎金而找線民唆使或幫助其他人員犯罪，並提出檢舉，因此而涉案被起訴判刑。此外，實務上亦可發現共同犯罪然後詐領獎金的問題，例如里長找遊民買票，再由里長檢舉，所領取的檢舉獎金再彼此平分。為了避免這些道德風險，所以相關給獎辦法中，多有共犯不得領獎之規定。但如此一來，亦在某種程度上降低了策動共犯提出檢舉的動機。

## 2. 污點證人減免其刑部分

- (1)參與犯罪人員願意擔任證人，法律上有減免其刑相關規定，包含證人保護法第14條第1項、貪污治罪條例第8條(窩裡反條款)、毒品危害防制條例第17條(供出毒品來源，因而查獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑)。此外，刑法中關於自首等相規定亦有此部分功能。

(2)對於污點證人減免其刑之規定，現行法律規定提供的誘因有些不足，除證人保護法第14條第2項<sup>1</sup>規定，與犯罪無共犯關係而有犯罪網絡關係者，事先經檢察官同意者得為不起訴處分者外，其他法律均無相關規定，因此，檢察官仍必須加以起訴，經法院公開審理，以致其至多僅能獲得減免其刑之判決，而法院亦不見得會依檢察官的求刑判決，污點證人仍有入獄的風險。此外，設有污點證人的相關法律，所犯為重罪者，均非檢察官得緩起訴的對象，僅能起訴由法院審判。再者，在訴訟程序上，雖有身分保密、隔離、限制對質詰問等規定，在污點證人作證時保護其身分秘密，但就其本身所涉案件，則無另外一套特別的刑事訴訟程序規範，法院仍須依法判決，甚至在判決書中交待其得以減免其刑至法定刑以外刑度之原因，檢舉人或證人的身分就有可能因此曝光。身分無法保密，人身安全即無法獲得保障，會降低相關人員出面檢舉或作證的意願。

檢舉人保護散見於各種法規中，法律層次規範較為完整者僅「證人保護法」，惟證人保護法在適用上有諸多困難，例如第14條第1項規定：「第二條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑」。故依證人保護法第14條第1項規定，有共犯關係者僅能減免其刑，而依第2項規定，有犯罪網絡關係者，檢方可為不起訴處分。然實務上多數案件，比起具犯罪網絡者，共犯反而更接近犯罪核心，鼓勵其提出檢舉更有助於偵辦案件，而犯罪網絡關係者有時未涉及犯罪核心，其檢舉效果不如共犯。因此，區分共犯與犯罪網絡關係之

<sup>1</sup> 證人保護法第14條第2項規定：「被告或犯罪嫌疑人雖非前項案件之正犯或共犯，但於偵查中供述其犯罪之前手、後手或相關犯罪之網絡，因而使檢察官得以追訴與該犯罪相關之第二條所列刑事案件之被告者，參酌其犯罪情節之輕重、被害人所受之損害、防止重大犯罪危害社會治安之重要性及公共利益等事項，以其所供述他人之犯罪情節或法定刑較重於其本身所涉之罪且經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，得為不起訴處分。」

檢舉人而分別其效果，會使接近犯罪核心者出來檢舉的意願降低，使得證人保護法第 14 條的效果有限。

### 3. 身分保密的部分

- (1) 對於檢舉人、證人的身分保密，證人保護法、組織犯罪防制條例都有相關規定。但實務上，相關人員仍有部分欠缺保密的意識，以致於發生資料外洩事件。
- (2) 現行對於檢舉人的身分保密的作法，在司法警察部分要隱去檢舉人相關年籍資料，而以代號代替其真實年籍，並製作真實姓名對照表，且要求單線層報、負責，以檢舉賄選為例，對於提供情資的檢舉人，直接經由偵查隊長或分局長派員，直接送到地檢署，縱使是同機關之第三人，亦不得接觸。移送地檢署後，真實姓名對照表及檢舉筆錄等可能得悉檢舉人身分之資料均另外保存，不附在偵查卷內。惟如須聲請搜索或監聽時，此真實姓名對照表須附卷一併送給法院。由於受理聲請搜索或監聽案的法官，與案件起訴後的審判法官通常不同，在受理聲請搜索或監聽案法官將卷移併到審判庭時，由於缺乏對檢舉人身分保密的意識，法官未將真實姓名對照表再度彌封，書記官亦未另卷保存，以致律師閱卷時可以得知檢舉人是誰而發生身分曝光的問題。
- (3) 除法院對檢舉人身分保密的意識欠缺外，司法院對此部分亦缺乏相關處理規定，以致實務操作上產生漏洞。法官洩密案發生後，法界內部開始有檢討的聲浪，開始注意到檢舉人身分的保密。該案判決無罪確定雖不意外，但其中理由值得檢討，判決理由中提到被告、辯護人有權知悉檢舉人身分的論點，混淆對質詰問權的範圍。檢舉人並非證人，不是刑事訴訟法的詰問對象，當事人對其並無對質詰問權。除非是檢察官在訴訟程序中主張引用其陳述作為證言，成為本案證據，而具備證人的身分，被告始得主張對其享有對質詰問

權。若單純為檢舉人，被告則應無此權利。如被告對檢舉人亦可主張可對質詰問，而有了解其身分之權利，在每件案件中均可要求檢警交出線民，如此又有誰敢檢舉犯罪，偵查體系也很難不崩潰了。

- (4)在賄選案件上，對於是否成立賄選的認定標準，是從提出檢舉的選民有無收賄犯意認定，如其收受金錢後立即提出檢舉，會認定其無收賄犯意，而不構成犯罪。在此情形下，為了保護其身分，實務上，若因檢舉而查獲其他選民收賄的證據，則在起訴書完全不提有人檢舉買票之事。但通常行賄者與收賄者彼此間會有一定關係，如僅調查其他人，而不提及檢舉人，亦會引起被檢舉人的懷疑，因此，會在徵得其同意之前提下，策略性地將其與其他受賄選民一起列為犯罪事實之一部分，再予以緩起訴或不起訴處分，以避免檢舉人身分外洩。只是如此形同將無罪之人緩起訴或職權處分，在法無明文之情形，適法性如何，並非完全沒有問題。故對於不論是污點證人還是乾淨的證人，刑事訴訟法都該有一套特別處理、結案的程序，始能有效保障檢舉人、證人的身分秘密及人身安全。

#### 4. 檢舉人人身安全保護部分

證人的人身安全保護，證人保護法規定多種方式，其中第4條規定證人保護書的核發、第12條規定隨身保護、及第13條規定短期生活安置。上開措施中，強度最強的是短期生活安置。不過，短期生活安置欠缺適當規劃，被安置者被保護著，卻也失去了部分自由，會形成被檢舉對象尚未坐牢，而檢舉人/證人形同坐牢的現象，造成檢舉人是否願意作證的問題。此外，雖然短期生活安置必要時可以再延一年，總共兩年，惟兩年後如何對證人的人身安全繼續保護，亦會產生問題。

#### (二)「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」修正建議

1. 刑事訴訟法所指有偵查權限機關，僅有檢察官，廉政署只是政風及司法警察機關，與警察、調察機關地位平行，均有調查犯罪之權責，並

就刑事案件之偵辦，均須受檢察官指揮。且廉政署成立後，各政風單位仍存在，各行政單位政風室亦有將案件報請廉政署本部處理之機制，故不宜規定「涉及公務員貪瀆者，各行政機關受理後，應逕送法務部廉政署處理。」而應「移由有偵查或犯罪調查權限機關處理」。

2. 現行「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第4條，雖有逾越母法之嫌，但並無造成其他侵害，僅須其預算來源合法清楚即可，實務操作上解釋寬鬆一點，應該無關係。
3. 對「共犯」的解釋，刑法修正時，共犯的用語已有論者認為並不精確，法務部對共犯係採最廣義解釋，除教唆、幫助犯外，亦納入對向犯的概念<sup>2</sup>，因此，應將修正草案第三條所定共犯的範圍界定清楚。另外，例外不發給獎金部分，僅須規定：「共犯不發給獎金」即可，無須區分多款情形。但若認此共犯不包括對向犯，則仍有區分規定之必要。第3項亦無須特別強調規定，因為雖予共犯減免其刑，但其仍為共犯，除有例外規定，否則仍不能領獎金。
4. 「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」修正條文第5條有關同一貪污瀆職案件而查獲之犯罪人數逾五人時，增給二分之一獎金部分，建議以查獲「犯本辦法第二條所規定的犯罪者為限」。因為查察貪污案件經常會一併查到與貪污無關的案件，例如查公務員貪瀆時，同時查到經營賭

---

<sup>2</sup> 在賄選案件中，法務部則已於100年11月30日以法檢字第10008080510號函示排除對向共犯，易言之，對象共犯亦得領取獎金。

主旨：本部所屬機關於進行有關檢舉賄選獎金之反賄選宣導時，務必遵照本部98年3月30日研議修正之「鼓勵檢舉賄選要點」會議記錄結論辦理，請照辦。

說明：

- 一、對於有收受賄賂之意，於收受後反悔始提出賄選檢舉者，如不具刑法總則編第4章之身分，則非本部函頒「鼓勵檢舉賄選要點」第三項之排除給獎範圍內，請進行旨揭宣導時，對有此疑義者，應加以說明，並依旨揭會議結論辦理。

- 二、檢附旨揭會議結論影本及本部99年月10日法檢字第09990909087號函文影本供參。



場的部分，因此其他案件是否列入所查獲的犯罪人數，會產生爭議，故限定以本辦法所定之犯罪為限。

5. 對於發給獎金的時間點規定，可參考「鼓勵檢舉賄選要點」規定，即檢舉之賄選案件，經檢察官提起公訴後，給與檢舉人獎金四分之一，經第一審或第二審法院判決有罪後，給與檢舉人獎金四分之一，經法院判決有罪確定後，再給與其餘獎金。另外，修正條文第7條第1項後段要區分檢察官依法緩起訴或依職權不起訴處分、及法院諭知免刑兩部分。對法院諭知免刑部分，既已由法院判決，表示檢察官已經起訴，其實已應先給獎金三分之一，即使最後無罪確定，已發給的獎金仍不追回。故應起訴後即先發給獎金三分之一，且不應以最後判決作為酌給的限制，否則會形同變相追回獎金。

### (三)其他意見

1. 被檢舉人對檢舉人事後採取報復措施，除暴力報復外，目前尚有以提起告訴的方式進行。此會涉及兩個問題，第一是被檢舉人會要求司法警察和檢察官告知檢舉人的身分，以便提告；第二是被檢舉人提起誣告告訴。因誣告罪性質上是兼具侵害國家及個人法益的犯罪，因此被檢舉人有告訴權。若依一般慣例將被告(檢舉人)姓名寫在不起訴處分書上，亦會產生檢舉人身分曝光的問題。目前實務上做法大部分是把誣告的被告以代號取代，但無此做法可能會與刑訴訟法的規定衝突，故此部分現行有亦有規範之必要。
2. 犯罪調查機關包含廉政署、調查局各地調查處站、警察機關等，因此不宜硬性規定各級政府機關接獲檢舉案若涉及貪瀆者逕送法務部廉政署，此會使其他機關沒有受理權限，進而影響案件調查。
3. 現行相關法規並未賦予行政機關不受理案件的權力，僅賦予不處理的權力，故對有具體事證的匿名檢舉案件，應規定「行政機關依職權查證有屬實時，依相關規定處理」即可。

## 二、法務部調查局高雄市調處：喬台生副處長等綜合意見

### (一)對檢舉人的保護部分

依調查局作業手冊，對檢舉人做筆錄時，一定要錄音錄影，若有要求身分保密者，會做化名筆錄，並附上化名與真實姓名對照表。實務上，承辦調查官受理後，檢舉人的身分會被彌封，內勤的承辦人，包括科長、副處長、處長均無法知悉筆錄內容及檢舉人身分，故有關檢舉人保護作業是很周延詳細的。

### (二)發給檢舉獎金的部分

目前貪污與檢舉賄選的獎金規定不同，貪污案件因檢舉而領得獎金的數目較少，而於查察賄選上，領得的檢舉獎金數目非常的多。依獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第7條規定：「檢舉貪污瀆職案件，經法院依第四條各款所列之罪判決有罪者，給與獎金三分之一，經法院有罪判決確定後，給與其餘獎金。但犯罪行為人自首，並檢舉他人共犯貪污瀆職之罪者，不給與獎金。檢舉他人犯貪污瀆職之罪，經查明其為共犯者，亦同。」故於判決有罪後始發給獎金，判決確定後始發給全部獎金。而查察賄選的案件不同，要件較為寬鬆，經檢察官提起公訴後，給與檢舉人獎金四分之一，經第一審或第二審法院判決有罪後，給與檢舉人獎金四分之一，經法院判決有罪確定後，再給與其餘獎金，形成查察賄選的檢舉人較多，於貪污案件之檢舉人較少。若能使兩者的規定趨於一致，更可鼓勵人民檢舉。

### (三)實務上保護檢舉人身分的困難

當檢舉的案件起訴，後經法院判決無罪後，判無罪的被告會因此想要查出檢舉人的身分，而向法院、檢察官提出檢舉人誣告訴訟，形

成院檢若向調查局來函查詢檢舉人身分時，會對檢舉人的身分保密形成困難。

另外，於審判程序中，若有律師爭執證據合法性問題，而向法官請求閱卷，或要求傳訊檢舉人，即會產生檢舉人身分曝光的疑慮，故檢舉人身分保護最大問題點，在於進入訴訟公開審理期間。即使犯罪證據明確，法院有時也要求調閱檢舉人的身分資料，常令人質疑其必要性，這是程序上面臨須加以解決的問題。

### 三、高雄市政府政風處：李珮珣 小姐

#### (一)有關建議研訂公益揭發保護法或類似法律的部分

1. 研究建議揭發的對象不限於貪瀆案件，其「受理機關」是指一般行政機關內部設置的政風單位，或是另外設置專人專責受理，抑或是統一由有偵查權的機關受理？此涉及公益揭發的定位，建議應予衡量釐清。
2. 另外，因為受理機關的定位，會延伸後續調查與回應的問題，一般行政機關並無調查權，在公益事件調查的程度為何？是否有足夠的能力和權力調查？調查至何種程度？也建議進行衡量。
3. 實務上民眾在揭發案件時，常會產生逾越受理機關權限或管轄的問題，管轄的部分可於法令中明定移轉至有管轄權機關，但如需受理機關要做到調查和回應，則需衡量受理單位的能力。

#### (二)採由內而外的揭發管道模式部分

貪瀆案件的揭發管道，通常直覺想到政風、廉政署、市調處，若擴大到公益案件，民眾除向前述機關檢舉外，亦常向大眾傳媒檢舉。因應重大輿情報導，權責機關亦可能因此展開調查，則此檢舉人是否屬於公益揭發保護法中所要保護的對象？此外，既公益案件不限於

貪瀆，例如公害案件，則其管理機關或許不僅是市政府中的一個單位，甚至可能跨越不同縣市，因此產生彼此分工合作的問題，此權責應如何分配，建議亦需有遵循的標準。

### (三)建議於行政程序法第七章增訂檢舉保護相關規定部分

依據貴校提出之修正建議內容指出，對行政違失之舉發，如涉及舉發特定對象者，稱之為檢舉案件。而此「特定對象」究係需指名道姓，或是僅須有特定局處做為對象，需要一些具體的標準，否則容易產生爭議。

### (四)「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」修正條文相關建議部分

1. 研究建議對澄清吏治有貢獻時酌予發給獎金，涉及澄清吏之具體標準，希冀可更明確規定。
2. 發給獎金部分，立法院似有母法第 18 條之相關修正提案，建議增加「貪污瀆職案件經法院無罪判決確定者，其貪污瀆職案件檢舉人，應由發給獎金機關追回已核發之獎金」等內容，惟此提案似與「獎勵保護檢舉」立法目的有所扞格。另外也產生要如何追回？追回的過程是否會有洩漏檢舉人身分的風險等問題。建議應注意母法第 18 條後續修正方向，期望能達成「獎勵檢舉」與「避免濫控」之平衡。

## 四、高雄市政府法制局：白瑞龍科長

### (一)檢舉人身分有洩漏的問題

1. 檢舉人之保護，要注意不實檢舉之處理，於有惡意不實檢舉時，除浪費辦案資源外，亦可能使調查單位淪為其打手，更使被檢舉人遭受不必要之調查，而有侵害人權之虞，故保護檢舉人同時，要兼顧人權保障，二者互相平衡，不可偏廢。

2. 司法是正義最後一道防線，若從事司法審判工作者沒有保護檢舉人身分的意識，且亦無相關規定予以規範，會是很大的問題。外國法制於處理機密案件，雙方當事人有爭執時，最後仍交由法院處理。若我國需要依賴法院處理檢舉人身分爭議時，法院需要有保護檢舉人意識外，也需要強化相關的程序。
  3. 行政部門雖然有行政程序法、政府資訊公開法、檔案法、個人資料保護法等相關規範，然於我國法制體系中，其僅界定為行政部門一般性資訊公開及個人資料保護法制的一環，除國家機密保護法外，並非在規範有調閱權機關之強制調閱文件事宜，例如監察法第 27 條、審計法第 16 條、立法院職權行使法第 45 條及第 47 條、刑事訴訟法第 126 條及 134 條、民事訴訟法第 35 條。故對檢調等司法機關之調卷，基於不同法體系的設計，並無法依此等規範國家與人民間有關政府資訊公開或限制使用之一般規範，阻卻有調查權者的調閱。因此，正本清源之道，還是應將法院導入正軌，例如設有保密專庭等方式，使一般案件固應公開審判外，對於特殊案件則設有秘密審判的機制，如此即可保護檢舉人，以避免法院於處理檢舉人的部分，時有機制欠缺、訓練不足、意識不夠的問題。
- (二) 獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法有關發給獎金部分比較沒有問題，但有關保護或防止身分洩露的規定則比較欠缺，如於此辦法增訂保護規定，位階又太低，所以研究團隊提出研訂公益揭發保護法或類似法律，若此可行，即可以做一個整合，但立法要看立法者意志，是否將檢舉貪瀆納入公益揭發保護法是立法形成自由，雖條文會比較多一點，但因很多檢舉人檢舉時並不知道涉及貪瀆，只是檢舉行政違失，然案情不斷向上發展結果，才發現涉及有貪瀆，故二者之間確實有所關聯，而得整併規定。但對於權責的分配，及相關的程序要

做比較精緻的處理，亦即要區分公益揭發有無涉及貪瀆而作不同處理，涉及貪瀆即應由有權機關介入處理。如有此立法，就不必由其他法律或辦法作零星規範。

(三)檢舉案件會不會成立，要經過檢察官偵查、法院審判，故檢舉人的保護機制，定會涉及偵查與審判程序，因此保護機制的設計應著重於此。可考慮於公益揭發保護法，直接規定刑事訴訟上相關的程序，或提出配套的刑事訴訟法修正。

(四)關於法官向行政機關調卷的問題，按現行規定，儘管調卷理由不太充分，行政機關亦無拒絕依據。為避免法院向行政機關調閱檢舉人資料時，產生身分洩漏的問題，可透過法律規範一個審核機制，審核法院調卷的理由是否充分。此爭議處理機制，由另一公正有專業知識的法官予以專庭審理似乎較為妥當。

(五)關於在行政程序法增定檢舉保護相關規定的部分，持較保留的看法。行政程序法要處理行政機關的外部行政行為，而陳情一章有學界認為其只是公務處理手續的條文，甚至有學者認為該章應該刪除，因此在該章增訂檢舉保護規定有待斟酌。不過，增訂行政機關對檢舉案件應訂定文書作業規範，或是在行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點中增訂處理檢舉案件規定，倒是可行。因為基於行政一體，上級機關如果訂定這些要點，下級機關必須遵守，而得落實檢舉人的保護。

(六)有關獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法修正部分

1. 修正草案第二條建議採取甲案，除非修正貪污治罪條例，因為乙案如修正說明，包括性質上不屬於貪瀆性質之罪，似與獎勵保護檢舉

貪污瀆職辦法名稱不符，丙案範圍更廣，則已逾越貪污治罪條例之授權範圍。

2. 修正草案第三條第一項，支持王主任檢察官意見，增訂犯罪調查機關已定，可以涵蓋廉政署、調查局及其他相關有調查權限機關，不必因為要行銷廉政署而增訂廉政機關。
3. 修正草案第三條第一項規定發給獎金部分，應將第五條規定一併納入，因為第七條第一項規定發放的方式，而其數額則要依第五條所定之標準。
4. 對於排除共犯、教唆、幫助犯不發給獎金部分，恐不符合鼓勵檢舉的目的。因為我國法制已有認罪協商制度，並未嚴格畏求依客觀之實體真實實行刑罰權，似無須以其亦同犯一罪而限制共犯領取獎金，如此才有鼓勵接近犯罪核心者出面檢舉。至於是否不實檢舉、故意誘使公務員犯罪、或陷害的、有其他不良意圖，應是透過審議機制排除，而非排除共犯領取獎金，如此始有助於犯罪偵查。
5. 大陸地區「居民」用語，應配合兩岸關係條例，修改為大陸地區的「人民」。
6. 修正條文第 4 條(原條文第 2 條)排除給予執行職務公務員獎金部分，公務員本依其職務即有義務告發，但實際上有些公務員為避免惹上麻煩而不願意告發，因此在立法政策是否可以考慮發給獎金或其他作為，以鼓勵其告發。
7. 修正條文第 5 條第 1 項有關預先扣稅部分，如同說明應和財稅單位徵詢。
8. 有關查獲犯罪人數逾五人時，增給二分之一獎金，最高以新臺幣一千萬元為限部分，以人數多寡決定貪瀆案件是否重大，恐過於硬性；例如，查獲貪瀆層級高但人數少，反而更有意義，因為白領高層犯

罪很難查察。因此，不訂定具體人數，而由審核單位裁量決定也許更有彈性。

9. 原條文第 7 條規定目的是為避免浮濫檢舉，惟若經檢察官確認起訴，即達嫌疑門檻，而可發給獎金，且事後即使判決無罪也不應將獎金追回。

## 五、高雄市政府勞工局：羅永新 科長

### (一) 有關建議修正勞動基準法增訂保護檢舉員工的部分

現行勞動法制，例如勞動基準法第 74 條、性別工作平等法第 36 條等，對保護檢舉人，已有相當明確規範，研究建議是以公益的角度出發，和勞動法令對勞雇雙方私權的規範，在立法意旨上是有明確區分。研究建議所提理由，是以台北新海瓦斯案為例，不過，許多公司為保護私益，於其工作規則或營業上應保守秘密部分，會對員工有所要求，而產生所謂員工的忠誠義務，當以保護公益的角度進入比較屬於私權上的關係時，是否適宜，宜有更多的討論。

### (二) 有關勞動基準法增訂的內容建議部分

1. 建議於第一章總則增訂雇主或其管理階層對於所屬員工基於合理的根據、善意，並具名向主管機關檢舉公司或其管理階層違反或可能違反勞動、或專業管理法令情事，能夠不以違反契約而予以終止雇用或歧視的部分，前面所提勞動法令已有相關規範。
2. 增訂勞動契約、誓詞或管理措施中有要求對不法資料保密或限制揭發之規定者，無效的部分，建議可以增定。基於僅有勞動基準法第 12 條第 1 項第 5 款終止契約要件中有明定故意損耗機器、工具、原料、產品，或其他雇主所有物品，或故意洩雇主技術上、營業上之



秘密，致雇主受有損害者，例如超收費用，營業上的秘密包含逃漏稅或在技術上有取巧行為，是否衍生成故意洩漏後對雇主權益之損害，使雇主可以勞動基準法第 12 條為由契約終止，的確在勞動基準法的立場上，會產生公益與私益牽扯不清的問題，若要明定是涉及不法資料保密或限制揭發的規定，可以考量。

3. 雇主因員工檢舉不法情事而終止雇用契約，主管機關或法院得命其回復原職或相當職位，為報復者要負損害賠償責任，於勞動基準法第 26 條亦有規定類似的機制存在，只是實務執行上，雖有法令明文保護，但是否真的能回復原職，實際上有困難。如同許多檢舉案件的出現，勞工大多是離職後，在勞資爭議處理的過程中，才將公司違法的情形一併提出來談，故法令雖明文保護受雇主解雇權利和不利處分限制的時，但實際執行確常有許多困難。常見的是勞工最後不會選擇回復原職，而是希望依勞動基準法第 14 條，以雇主違反勞動法令致勞工權益受損，要求終止契約並給付支遣費，故對勞工喪失工作後，現有法令的保護僅有支遣費，若能納入損害賠償的期待利益，對勞工的保護可更加完備，這是可以考量。
4. 雇主應建立內部程序，受理所屬員工檢舉，並對檢舉人的身分加以保密部分，於「工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則」明文設有規範。在內部檢舉部分，是以公益為目的，若對雇主定一個內部程序，去保護檢舉的員工，在實務運作上恐怕不易，故現有法令包含行政程序法，行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點，大都是課與行政機關保護檢舉人的義務，但如果要在私法領域要求雇主保護所屬員工，當員工對公司的不法做檢舉時，要求公司保密並予以保護，會產生在執行的目的及手段上相違背的問題，需要再進一步討論。

5. 現行行政程序法或行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點，對行政機關的保密行為均設有規範，對法院要求調閱案件，或檢調單位要求提供案件時，行政機關大多會配合偵查的進行，而勞工局內部對檔案的保護會做彌封及密件管理，若有調查權機關來函，會全部提供。基於保護對象的權益，如果要規範，應對行政管理上取得資料者，訂定應善盡保守秘密的共同規範，各個有權取得資料的機關，包括檢調或是法院，亦應有保守秘密義務，此一部分應該要做規範。

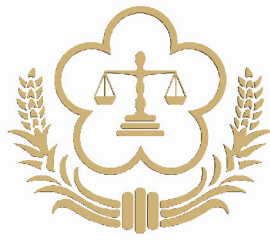
#### 六、台南市政府政風處：許華欣 小姐

- (一)關於公益揭發保護法訂定部分，目前所保護的檢舉人大多是一般人民，公務員大多不敢勇於檢舉，例如貪瀆案件移送到地檢署後，基於地檢署的保護措施不盡完善，導致檢舉人身分洩漏，以致不願意揭發檢舉。雖然政風處有做化名筆錄及真實姓名對照表，但公務員會認為此保護程度仍不足，若日後法院判決無罪，其後續的保護將產生問題。政風職掌範圍是以公務員涉有貪瀆或是不法情事，如涉及其他行政違失，市政府政風處的處理作法，通常是簽給行政首長，由其要求相對應的權責機關檢討改善或採取防弊措施。公益揭發保護法的訂定，權責機關、受理的權限或程度為何，應明確性的表達，讓公益揭發相關政策的定位，可以有所衡量、釐清。
- (二)建議於行政程序法第七章增訂檢舉保護相關規定部分，整體性考量行政機關、陳情人雙方。對於陳情案件，業務機關都會說他們會檢討改進，避免日後遇到相同狀況，實質上問題仍未獲有效解決，這會使陳情或檢舉的民眾對政府機關產生不信任感，也持續導致民眾一再的陳情、檢舉。
- (三)增訂對政風人員的保障部分，雖然地檢署三令五申希望檢察官能對政風人員加以保護，但實務上，卻在起訴書中明文記載本案是經由

政風處提出檢舉，而讓政風人員動輒得咎，不被其他公務員或檢舉人所信任。







法務部  
Ministry of Justice