出國報告（出國類別：考察）

吹哨者保護機制輔助監察職權行使之研析

服務機關：監察院
姓名職稱：鄭巧筠調查專員、葉星輝調查員、
廖青惠調查員
派赴國家：日本、韓國
出國期間：民國 107 年 9 月 9 日至 9 月 14 日
報告日期：民國 107 年 9 月 28 日

目錄

摘要.....1
壹、前言.....4
一、考察動機與目的.....4
二、考察行程.....5
三、考察議題.....5
(一)日本.....5
(二)韓國.....6
貳、考察機關經過.....7
一、日本國際透明組織.....7
(一)機關介紹.....7
(二)拜會紀錄.....7
(三)考察結果.....7
二、日本消費者廳.....8
(一)機關介紹.....8
(二)拜會紀錄.....9
(三)考察結果.....9
三、日本東京都廳總務局.....20
(一)機關介紹.....20
(二)拜會紀錄.....20
(三)考察結果.....20
四、日本東京弁護士會.....26
(一)機關介紹.....26
(二)拜會紀錄.....26
(三)考察結果.....26
五、韓國國際透明組織.....30
(一)機關介紹.....30

(二)拜會紀錄 30
(三)考察結果 30
六、韓國反貪腐及國民權益委員會 34
(一)機關介紹 34
(二)拜會紀錄 37
(三)考察結果 37
七、韓國首爾市政府監察委員會 47
(一)機關介紹 47
(二)拜會紀錄 47
(三)考察結果 48
參、心得與建議 52
肆、參考文獻 77
一、政府資訊 77
二、期刊、論文 77
三、公務出國報告資訊網 78
附錄、考察照片 79

摘要

一、考察主題：吹哨者保護機制輔助監察職權行使之研析

二、出國人員：調查專員鄭巧筠、調查員葉星輝、調查員廖青惠

三、出國日期：民國 107 年 9 月 9 日至 9 月 14 日

四、考察行程：

日期	星期	行　　程
9/9	日	臺北松山機場✈日本東京
9/10	一	1. 拜會「日本國際透明組織(Transparency International Japan)」 2. 拜會「日本消費者廳(Consumer Affairs Agency, Government of Japan)」
9/11	二	1. 拜會「東京都廳總務局」(Tokyo Metropolitan Government 【Bureau of General Affairs】)。 2. 拜會「東京弁護士會(TOKYO BAR Association)」
9/12	三	日本東京✈韓國首爾
9/13	四	1. 拜會「韓國國際透明組織(Transparency International Korea)」 2. 拜會「反貪腐及國民權益委員會(Anti-corruption and Civil Rights Commission, ACRC)」。
9/14	五	1. 拜會首爾市政府監察委員會 2. 韓國首爾✈桃園機場

五、考察心得與建議：

(一)鑒於部分犯罪或違反行政法規之舞弊行為具有高度密室性與隱蔽性，國家偵查機關或權責調查機關不易主動查悉，有賴知悉內情者勇於揭發弊端，以防止或降低該等舞弊行為對公共利益之危害，鄰近之日本及韓國均已建立吹哨者保護法制，以強化政府機關及民間企業之透明度，我國亦早有制定專法予以保護之倡議，並經主管機關評估確有立法之必要，期待儘速完成立法程序，以推動實施，並使我國監察職權結合吹哨者所揭露之訊息，更

能發揮整飭官箴、澄清吏治、保障人權、紓解民怨之積極功能。

(二)日本「公益通報者保護法」之特色在於採取事業內部通報優先原則，該制之優點在於促成組織內部之自我改正，並降低組織形象或商譽受損之可能，惟實務上卻難免較易使吹哨者之身分被查悉，而弱化對吹哨者之保護。我國「揭弊者保護法」現行草案內容，在公、私部門揭弊部分均保留內部檢舉管道，惟未採「內部檢舉先行主義」，法制上似已採折衷之設計，當可避免陳義過高之「組織自淨」理想實質阻礙「吹哨行為」之情形。

(三)由於吹哨行為與亞洲傳統文化中特別重視團體和諧之觀念究有相齟齬之處，日本、韓國雖已運作實施數年，民眾對吹哨者仍難免有負面觀感，並據該二國民間組織觀察，認為對於吹哨者之保護仍有所不足。未來我國法制建構上，首應強化吹哨者之身分保密，並宜特別重視對吹哨者財產生計之保障，以及考量舉證責任倒置之制度設計，以緩和吹哨者於相關訴訟中之舉證負擔；主管機關並應透過持續加強宣導教育，始能完善吹哨環境。

(四)韓國對吹哨者設有獎勵金制度，確能提供鼓勵揭弊之積極誘因，值得參考；惟提供獎勵金制度，亦宜注意對象資格與要件之設定，以免造成濫行舉報之現象，導致舉報案件量爆增及耗費調查行政成本。

(五)監察院職司公務機關人員違法失職之糾彈，對於公務員貪瀆不法或重大損傷公務形象之行為，本具有調查權限，於法務部廉政署目前草擬揭弊者保護法草案中，涉及政府機關或公務員部分，亦將本院規劃為受理揭弊機關之一，未來立法通過施行後，透過強化對於揭弊者之身分保密及相關保護措施，當可藉由暢通揭弊管道，輔助公務監察職權之行使。

(六)於私部門領域揭弊部分，依現行草案雖未將監察院列為受理揭弊之機關，惟監察院重視人權保障，且向來即高度關注食品安全事件、建築公共安全等損害重大民生消費權益及安全之課題，未來亦可藉由目的事業主管機關等所受理之揭弊案件通報，對於相關機關監督私部門之違失或制度面之缺漏進行調查，以強化公共利益之維護。

(七)企業及經濟團體往往為公益通報吹哨保護制度之反對者，惟公益通報吹哨行為之積極目的之一，在於提供機關或組織內部即時補正錯誤之先機，總體而言，對於企業永續經營實為務實作法。以韓國之首爾市政府經驗為

例，該市強化與企業及經濟團體之溝通，令其主動公開必要資訊，除具有效遏抑不法經營之效果，對於企業形象之提升亦有助益；此舉未來在我國吹哨者保護法制推動上，值得效法。

(八)日本、韓國基於三權分立之憲政體制與高度貫徹地方自治制度，各該公益通報法令主管機關，對於中央機關或各地方政府執行推動公益通報保護法令之落實程度與執行成效，均欠缺指揮監督之權責；經考察交流，該二國相關機關、組織代表人員，對於我國五權分立之特殊憲政體制，均感耳目一新，並表示以監察權行使機關做為公益通報受理、調查及行政監督單位，似可改善其等國內行政機關各行其是之情形，發揮更好之功效。

壹、前言

一、考察動機與目的

監察院歷年調查國內發生經濟犯罪、財務不法、工程舞弊、警察人員違紀、黑心食品、公務員貪瀆等重大案件多起，但類似案件仍在不同機關之間重複發生，為遏止類似事件再次發生，有賴揭弊者在第一時間勇敢出面舉發，以及時打擊貪腐行為，並嚇阻不法；惟多數貪腐案件係經由媒體披露而曝光，反觀經由一般民眾循犯罪偵查體系報案者相對較少。此現象反映出我國對於揭弊者保護不足，亟待立法保障。

我國目前對於揭弊者的保護，散見於各法令，法務部廉政署前雖已研擬公部門適用的「揭弊者保護法」草案，並於 2015 年提出送行政院轉送立法院逐條審議(另適用於私部門的「公益通報者保護法」草案則擬俟公部門「揭弊者保護法」先行後，再依辦理情形規劃立法)，其後復於 2017 年 10 月間再次提出新版本草案送交行政院審查，惟均未完成立法程序。目前法務部廉政署則已改弦更張，重新研擬一部公、私合併立法版本之揭弊者保護法草案，期能畢其功於一役，並儘速呼應民眾對於訂定揭弊者保護專法之期待。

國際上，多數國家均已積極推動吹哨者保護制度法制化，以保障吹哨者免於因揭弊而遭受不利益處分。亞洲國家中，日本國會已於 2004 年通過「公益通報者保護法」，該法將公、私部門之公務員或勞工列為受保護之通報主體；韓國亦於 2011 年通過「公益揭弊者保護法」（Act on Protection of Public Interest Whistleblowers），並施行數年。監察院為國家人權院，保障吹哨者各項權益刻不容緩，為瞭解國際間保護吹哨者之立法趨勢，並期能藉由該制輔助監察職權之行使，爰赴與我國國情相近之日本、韓國相關機關及民間組織進行考察，以瞭解以下重點：

(一)日本、韓國實施吹哨者保護機制之立法背景、沿革與法制現況。

(二)日本、韓國對於吹哨者保護機制之保護範圍與通報程序。

(三)日本、韓國吹哨者保護機制於公部門及私人企業之運作方式及相關行政機關之義務。

(四)日本、韓國實施吹哨者保護機制，因而破獲經濟犯罪、財務不法、工程舞弊、警察人員違紀、黑心食品……等之實施成效與有關案例。

(五)日本、韓國落實吹哨者保護機制之實際運作經驗與策略。

二、考察行程

日期	星期	行　　程
9/9	日	台北松山機場✈日本東京
9/10	一	1. 拜會「日本國際透明組織(Transparency International Japan)」 2. 拜會「日本消費者廳(Consumer Affairs Agency, Government of Japan)」
9/11	二	1. 拜會「東京都廳總務局」(Tokyo Metropolitan Government 【Bureau of General Affairs】)。 2. 拜會「東京弁護士會(TOKYO BAR Association)」
9/12	三	日本東京✈韓國首爾
9/13	四	1. 拜會「韓國國際透明組織(Transparency International Korea)」 2. 拜會「反貪腐及國民權益委員會(Anti-corruption and Civil Rights Commission, ACRC)」。
9/14	五	1. 拜會首爾市政府監察委員會 2. 韓國首爾✈桃園機場

三、考察議題

(一)日本

1、日本國際透明組織：國際透明組織（總會）於 2009 年曾提出有關保護吹哨者之 27 項立法原則建議，本次考察重點為該組織對於日本吹哨者保護機制實施面的觀察，日本的立法是否已落實上述各項原則？有無不足之處？以及吹哨者保護制度之推動是否確有助於降低貪腐情形，以及避免企業內部重大弊端之發生？並附帶瞭解該組織之營運狀況、財務來源，以及其與日本政府部門間之合作情形。

2、日本消費者廳：本次拜會該廳以考察日本於「公益通報者保護法」通過後，關於吹哨者保護制度於公、私部門間之運作概況，並深入瞭解近年

來有無關於食品及公共衛生之重大案例，因吹哨者之勇於通報而及早被揭發，降低危害？現行法令對於公益通報者所採取之保護機制是否充足？執行面有無遭遇哪些問題？另由於該廳針對行政機關、勞動者、民間企業等對象，在公益通報制度之實施上，均實施定期調查、研究與檢討；其近年來相關重要發現為何？據以修正法令措施之情形為何？

3、日本東京都廳總務局：考察目的在於瞭解日本公益通報法制於地方政府層級之落實執行情形，相關通報窗口於受理通報案件後之處理流程為何？如何過濾案件以及管理案件流程？受理之案件其調查程序為何？以及如何採取保密措施？

4、日本東京弁護士會：由於東京弁護士會本身及部分該會所屬會員均有受託擔任部分公務機關或民間公司之外部通報窗口之角色，爰考察該會以瞭解該會實際受理公益通報之法令依據、方式、費用、保密義務等具體情形。

(二)韓國

1、韓國反貪腐及國民權益委員會：本次考察重點係韓國於「公益吹哨者保護法」施行後，有關吹哨者保護制度於公、私部門間之落實執行情形如何？該法對於吹哨者是否提供足夠之保護措施，而能促使知悉弊端者勇於吹哨？近年來有無重大與民生相關之弊端藉由吹哨者之舉報而被查悉，並透過該法對吹哨者提供適當保護措施之指標性案例？

2、韓國國際透明組織：本次考察重點為該組織對於韓國吹哨者保護機制實施面的觀察，韓國 2011 年的立法是否已落實上述各項原則？有無不足之處？近年來該制落實執行之指標性案例為何？吹哨者保護制度之推動是否確有助於降低貪腐情形？何以韓國於國際透明組織所公布之貪腐印象指數排名仍無法大幅躍升？並附帶瞭解該組織之營運狀況、財務來源，以及其與韓國政府部門間之合作情形。

3、韓國首爾市政府監察委員會：考察該局之業務範圍與職權行使模式、對於廉政之策略目標，並進一步瞭解該局在韓國整體公益吹哨者保護法制架構中是否亦負有相關權責？扮演角色為何？以及該局與反貪腐及國民權益委員會間權責劃分及業務聯繫情形。

貳、考察機關經過

一、日本國際透明組織

(一)機關介紹

1993 年成立的國際透明組織（Transparency International，簡稱 TI）是目前國際上唯一專門致力於抑制貪污腐敗的國際性非政府組織（International Non-governmental Organization），在全球反貪腐運動中扮演著重要的角色，其國際秘書處位於德國柏林，並在多個國家設有分支機構。

日本國際透明組織(Transparency International Japan，簡稱 TI-J)，約在 2000 年成立，作為對貪腐問題交換意見的論壇。TI-J 與 TI 總部，以及海外分會共同合作，開展各種與反貪腐有關的調查和提高社會大眾意識活動，以防止政府貪腐。

(二)拜會紀錄

1、拜會時間：107 年 9 月 10 日（星期一）上午 11 時至下午 1 時。

2、機關出席人員：理事長若林亞紀。

(三)考察結果

1、營運狀況及財務來源

(1)主要幹部僅有 5 名，身分分別為律師、大學教授、稅務會計師等；其他為志工，志工的身分則很多元。

(2)預算來源為會員繳納會費及民眾捐款，並強調沒有獲得政府挹注經費，以達到監督政府的中立性。

2、監督政府防止貪腐的作為

(1)以出書[1]、在電視發表等方式，向政府提案。透過民眾、媒體先注意到 TI-J 出書的意見，輿論發酵之後再由議員去提案，並非直接向政府提案。

(2)蒐集和分析內部與貪腐有關的訊息，協助日本的海外公司進行告發；公務員告發部分，刑法中即規定其有告發犯罪的義務，本組織並沒有特別針對公務員告發之案件予以協助或處理。

[1] 107 年 9 月 10 日考察訪談時，該組織理事長若林亞紀女士贈送著作《国破れ霞ヶ関があり》(中譯：國破政府在)、《ホージンノススメ》(中譯：特殊法人的推薦)予本院，並說明即是透過類此方式，喚起日本民眾反貪意識。

(3)透過出書、寫文章，在媒體發表等方式，目的在於提升民眾意識。此外，現代民眾相信媒體力量也習於使用媒體，因此該組織亦以網路告發方式，來揭發侵害公益之不法行為。

3、對「公益通報者保護法」運作實施以來之看法及建議

(1)依勞動法規定，對公司的告發，僅限於內部人員才能告發，所以案件很難成立。

(2)若公司內部有人收錢，需先向主管告發，主管不處理才能再對外告發，所以目前雖有立法，但很難去落實。

(3)公務員的部分，執行該法的運作情形較差；但一般公司運作實施較佳。因公司已有建立通報制度，且公司會擔心影響企業商譽，故會較願意處理；另因為政府不會倒，不用擔心商譽問題，所以公務員的部分運作實施較差。

(4)該組織對於日本現行之「公益通報者保護法」建議應予制定罰則。

(5)建議若公司對公益通報者施以經濟上不利益待遇時，例如：減薪水、離職致損失退休金……等，應對公益通報者所受之損失部分提供補償，且在法律上要加強對告發者財產的保障。日本雖已有立法，但實務上還是有很多人受到公司不利益待遇。如未能建立吹哨者的經濟保護措施，會影響人民吹哨意願。因為即使是在與公司對簿公堂最終勝訴的案件中，因過程耗時且可能失去生計來源，一般人難以支應，故吹哨意願大受影響；又何況吹哨者最後不一定拿得到因吹哨行為而損失之金錢，會令民眾更不願意進行公益通報。

二、日本消費者廳

(一)機關介紹

2000 年後半開始，日本國內因發生問題稻米非法流通、電梯故障事故、食品標示不實等多起重大危害民生安全的消費事件，引發各界廣泛討論並逐漸凝聚社會共識，催生其公益通報制度。

由於許多企業內部不法之發現與預防，有賴內部舉發（日文中使用「公益通報」一詞），日本將吹哨者保護制度（日文中使用「公益通報者保護制度」一詞）視為消費安全制度的基石；在前開背景下，日本國會於 2004

年 6 月通過保護吹哨者（日文為「公益通報者」一詞）之「公益通報者保護法」，該法並於 2006 年 4 月 1 日施行。

同時，日本政府認為有必要藉由「消費者行政」事宜之重視以保障消費者權益，遂整合修正有關法令與組織，調整其相關部門為「消費者行政一元化」體制，於 2009 年 6 月 1 日通過公布日本消費者廳之相關組織法，並於同年 9 月 1 日成立日本消費者廳。日本消費者廳的主要任務包括：「消費者政策之基本計畫制定與評鑑」、「消費者被害之預防」、「協助國民正確消費選擇」、「推動消費者教育」、「輔導地方消費行政」以及「其他消費者相關事宜」；推動與落實公益通報者保護制度，在上述保障國民生活安全與健全社會經濟發展的一貫思維下，亦定為該廳職掌；從以下「日本消費者廳組織圖」可看出，該廳為日本公益通報者保護法的主管機關，相關政策與業務之推動執行，並由該廳內部「消費者制度課」負責。

圖 1、日本消費者廳組織圖

資料來源：日本消費者廳。

(二)拜會紀錄

1、拜會時間：107 年 9 月 10 日（星期一）下午 2 時至 4 時。

2、機關出席人員：消費者廳消費者制度課課長輔佐牟田和彌。

(三)考察結果

1、公益通報者保護法概要

(1)公益通報者保護法的目的：該法第 1 條[2]開宗明義指出，此部法令用於保護吹哨者，以公益通報為由之解僱無效，公益通報事涉國民生命、身體、財產與其他利益之保護，期藉公益通報保護制度達成安定國民生活、健全社會經濟發展之目的。

(2)公益通報的定義暨要件：本法第 2 條第 1 項規定，公益通報係指勞工非出於不正當的目的，且非以損害他人利益或獲取不當利益為出發點，於通報事實即將或正在發生時，向其勞務提供單位或權責機關所為之通報行為。

(3)適用範圍：

A、通報主體方面：

依本法第2條第2項規定，從事公益通報行為之人係指該國勞動基準法第9條規定之勞工，包含正式職員、派遣勞工、兼職員工等不分職業種類被事業單位僱用且領有薪資者；並依本法第7條規定，適用於公務員。

B、行為事實方面：

依本法第2條及本法附表，限於違反刑法、食品衛生法、證券交易法、日本農林規格法、空氣污染防治法、廢棄物清理法、個人資料保護法與涉及個人人身安全保護、消費者權益維護、環境保護、確保公平競爭、國民身家性命財產或其他利益保護之相關法律所定之犯罪行為或情節嚴重之違法行為；以2018年6月15日之統計，包含467部法律所定之違法行為。

(4)具體的通報處理機制

A、通報方式：通報窗口受理通報的方式為電話、電子郵件、傳真、書面、面談等。

B、公益通報者使用任何管道通報都可以以匿名的形式進行。惟匿名

[2] 原文為「この法律は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする。」

者，恐致未來發生之民事爭訟無法成立，故不在保護範圍中。

(5)內部通報優先原則暨其保護要件（見諸於本法第 3 條規定）：

A、事業內部通報優先原則，次之為政府主管行政機關，最後的選擇才是事業單位以外的管道;事業單位外部通報的保護要件最為嚴格。茲表列如下：

類型	定義	保護要件
事業單位內部通報	即向事業內部(服務單位)通報，通報的窗口，可以是事業者所設之社內窗口或社外窗口(可為事業者委託之法律事務所、民間專門機關、或事業者集團之聯合窗口)。	1.應非基於不當目的而進行通報。 2.通報對象事實無論屬於已發生或可預期發生者，均受保護。
行政機關通報	即向主管機關通報(包含對於公益通報者所通報之事實有處分、勸戒權之機關，如中央、地方行政機關暨其附屬單位、地方自治團體、接受政府委託執行業務或補助之相關單位等。但不包括國會、法院、內閣或議會等)。	除上開2保護要件之外，另加上「通報內容具真實相當性」之要件。
事業單位外部通報	即向媒體、消費者團體等通報。	除上開3保護要件外，亦應具以下要件： 1.有充分理由確信若向事業單位內部或主管機關檢舉，將遭解僱或不利處置。 2.確信若向事業單位內部舉發則證據有遭湮滅或變造之虞。 3. 事業單位無正當理由卻要求員工不可向事業內部或主管機關舉發。 4.以書面向事業內部檢舉後，逾20日未獲告知已進行調查，或無正當理由未進行調查。 5.有充分理由相信個人之人身安全堪慮。

資料來源：本院依據日本消費者廳2018年9月10日提供資料彙整製表。

B、通報行為是否正當，得從受僱者進行通報的事由判定。採個案判斷通報內容的真實性及其內容涉及的公私益。

C、參考英國的法制，對於一般勞工的外部通報，只要符合外部通報的保護要件，在通報順序上，不一定要循內部、政府主管行政機關的路徑順序。

D、內部通報之保護要件採取相對寬鬆規範，對事業單位(或企業老闆)而言，亦有給予其內部處理機會的設計原理，如此更能保護企業形象。

E、行政機關通報的部分，之所以加入「通報內容具真實相當性」之要件，同理亦可讓政府先處理、保護政府形象。

F、事業單位外部通報的保護要件最為嚴格，理由在於這類通報，一旦曝光就很嚴重、不易挽救受損之形象或實質損失，因此須非常慎重。

(6)保護機制

A、解僱無效：

本法於第3條訂有解僱無效之規定，即為了保護吹哨者的工作權，凡通報行為符合本法公益通報定義、要件等相關規定者，受其事業單位所為之解僱無效。

B、派遣勞工契約終止無效：

本法第4條規定要派單位若因派遣勞工通報行為，而終止派遣契約，於通報行為符合本法前開所述規定之前提下，其終止契約之行為，無效。

C、不利益待遇之禁止：

本法第5條，參照勞動契約法訂定，所謂「禁止不利益待遇」包括：法律上或事實上行為的不利益待遇，如人事上的升遷或調薪之差別待遇、禁止上班於自家待命等，派遣勞工亦適用本條規定，且規定要派單位不可要求派遣單位更換派遣勞工。

(7)公益通報者保護制度中各方權責義務事項

A、通報者的義務：

應致力於防止他人正當利益或公共利益受到危害。

B、事業者的義務：

接獲公益通報或主管機關的修正措施通知時，應即時回應通報者並積極處理改善。

C、政府主管行政機關的義務：

(A)對於遭公益通報的行政機關，應予必要之調查、確認該機關違反法令之事實，並基於法令進行法令所規定之改善措施或其他適當改善措施。

(B)當公益通報者誤向未具處分權限（管轄權)之行政機關通報時，應予教示正確之通報機關。

(8)其他法令中，倘針對公益通報者在吹哨行為後受到不利益待遇之情事，亦定有保護機制者，則並行不悖，以強化保護。例如：該國勞動契約法第 14 條到第 16 條，原本針對企業權利濫用而施予勞工不利益待遇情事，亦定有保護措施（即相關規範），但內容不夠明確，而於本法中再行明定；故目前是採本法與該國勞動契約法均適用之模式。

2、日本為推動「公益通報者保護制度」制定「作業指引(ガイドライン)」

(1)針對企業及政府行政機關作為受理通報單位一事，依據 2005 年 7 月之國會附帶決議，由消費者廳（當時之內閣府國民生活局）制定公告「作業指引(ガイドライン)」，以資參考或遵行。

(2)「作業指引(ガイドライン)」之效力：

A、提供給民間企業之作業指引，僅具參考功能，沒有強制力。

B、提供給政府行政機關的作業指引部分，又分為「中央政府機關」與「地方政府機關（地方自治團體）」兩類；其中，僅有中央政府機關的作業指引，具有規範強制力，地方政府機關（地方自治團體）則無，此係因為日本地方自治體制嚴予落實之故。

3、「公益通報者保護制度」之作業指引(ガイドライン)修正概況

(1)民間事業者方面

A、2015年3月24日日本內閣府會議決定之「消費者基本計畫」中明文，公益通報者保護制度應予檢討修正，爰賡續召開「提升公益通報者保護制度實效性之檢討會」。該檢討會第1次報告書(2016年3月發表)指

出，應由消費者廳規劃作業指引之修正案。

B、該次修正並於2016年12月9日公告。該次修正的主要內容，以通報者、經營者、中小企業、國民/消費者等四者之立場出發，分別予以辦理如下：

(A)通報者部分—重點在於建構得以安心通報的環境

- 受理通報者應澈底保密
- 嚴格禁止對通報者施以不利益待遇
- 自主通報者可享有懲戒處分之相當程度減免

(B)經營者部分—重點在於建置具高度實效之經營幹部主導之通報制度

- 經營幹部分工應予明確化
- 建立經營幹部轄管之獨立通報管道
- 內部通報制度宜有持續之評鑑檢視制度

(C)中小企業部分—重點為中小企業者通報組織的促進

- 針對不同規模與產業別之中小企業，分別建置符合實需之通報組織
- 中小企業之各關係企業亦納入本項修正中

(D)國民/消費者部分—重點在於藉由通報制度的適切運用來促進企業實踐其社會責任；此次主要修正重點為「提升內部違反法令情事之調查與其改善措施的實效性」。

C、未來規劃：2017年起，將致力於推動各事業單位依循本作業指引建置、改善其內部通報制度。

(2)中央政府主管行政機關方面

A、同樣依據2015年3月24日日本內閣府會議決定之「消費者基本計畫」，並由後續之「提升公益通報者保護制度實效性之檢討會」最終報告書（2016年12月發表）指出，應由消費者廳規劃政府主管行政機關方面之作業指引修正案。

B、該次作業指引有大幅度之修正與擴充，其主要內容在於通報制度之設置、不當調查、受理通報者洩漏秘密等行政機關相關常見之不當

公益通報態樣之預防，修正項目之具體內容如下：

(A)確保通報得以妥適處理

(B)提升通報處理狀況之透明度

(C)落實通報者保護

(D)提升通報處理知能

(E)向企業與勞工進行有效宣導

(F)對於通報處理進行系統性之評鑑與改善

(3)地方政府機關（地方自治團體）方面

A、公益通報者保護法規定，針對地方政府機關(地方自治團體)執行該法，消費者廳應針對基本事項制定參考方針。此外，依據日本地方自治法第245條之4第1項，中央機關可予提供「技術建言」。是以，消費者廳據上制定提供地方政府機關(地方自治團體)參考之作業指引。

B、依據2015年3月24日日本內閣府會議決定之「消費者基本計畫」，並由後續之「提升公益通報者保護制度實效性之檢討會」最終報告書(2016年12月發表)指出，應由消費者廳規劃地方政府機關(地方自治團體)方面之作業指引修正案，該修正案於2017年7月31日公布。

C、2017年修正重點之如下：

(A)提升通報制度之適切性：

- 評估準用政府主管行政機關作業指引
- 依各地方政府機關（地方自治團體）規模等實務情形，分別促進其通報制度適切性
- 評估各地方政府機關（地方自治團體）自訂條例納入通報事實對象之可行性

(B)促進通報窗口之設置：

- 結合地方政府機關（地方自治團體）既有窗口推動之
- 整合並與其他地方政府機關（地方自治團體）協力設置

(C)消費者廳對於地方政府機關（地方自治團體）提供必要協助：

- 協助內容包含建議、合作、提供情報資訊等

- 都道府縣向下延伸推動，對市區町村等自治單位提供公益通報制度之相關協助
- 都道府縣進行轄內市區町村在公益通報制度推動上的聯絡調整

4、消費者廳針對公益通報者保護制度所為之相關調查與重要發現

(1)分別針對政府主管行政機關、民間事業者與勞工進行調查；概況表列如下：

	政府主管行政機關	民間事業者	勞工
調查期間	每年實施	間年實施	間年實施
調查對象	中央與地方機關，約1,800個	約15,000間公司	約3,000人
調查重點	公益通報窗口之內部規範建置情形、通報處理件數、通報制度運用狀況	公益通報制度的認知度、公益通報窗口之內部規範建置情形、通報處理件數、通報制度運用狀況	公益通報制度的認知度、受雇單位之內部通報窗口與內部規範的建置及運作狀況、實際通報及諮詢等經驗
最近調查結果發表日期	2017年11月8日	2017年1月4日	2017年1月4日

資料來源：本院依據日本消費者廳2018年9月10日提供資料彙整製表。

(2)重要調查結果：

A、依據消費者廳2016年度民間事業者之內部通報制度實態調查報告書，企業不法之查知方式，以「內部通報」方式最多，為由「內部監查」方式而發現不法情事者之1.5倍之多。該報告書指出，內部通報制度之導入，在「抑制違法行為」方面，被認為是最主要之功能，且內部通報制度有助於企業即早掌握不法、不正，發揮「自淨作用」，有助於改善企業經營品質。

B、依據消費者廳2016年度政府主管行政機關之公益通報者保護法施行狀況調查，2012-2016年期間，行政機關外部之勞工所為的公益通報，在受理件數（自4,266件增加為4,956件）及提出改善措施件數（自

3,065件增加為3,563件）方面，均呈向上成長態勢。此外，依前開案件之適用法律分類，統計2016年度資料，無論受理件數或提出改善措施件數，均以勞動法相關法令（包括勞動基準法、勞動安全衛生法、僱用保險法……等）為大宗，總受理之4,956案中，有4,784件屬之；提出改善措施之3,563件案中，有3,435件屬之。該報告書指出，政府主管行政機關對於此類公益通報案件之有效處理，即是確保民間事業者遵照主管法令。

C、依據消費者廳2016年度民間事業者之內部通報制度實態調查報告書，以及2016年度勞工對於公益通報保護制度意識情形之網路調查：

(A)大企業勞工（該調查定義為在「具員工5千人以上」之公司工作者）或中小企業勞工（該調查定義為在「具員工100人以上未滿300人」之公司工作者）對於公益通報者保護法之認知均未逾50%，認知度普遍不足。

(B)員工3千人以上之公司，有99.2%已建置內部通報制度；300人以下之各級規模中小企業，設置比率依企業規模遞減。

(C)上開企業未導入內部通報制度的理由，前3名分別是「對於該制度不瞭解」(30.5%)、「對於該制度建置的方法不瞭解」(25.7%)、「法律未強制規定」(25.7%)。

D、依據消費者廳2016年度勞工對於公益通報保護制度意識情形之網路調查，約半數以上的作答者表示，對於受僱機關的不法、不正情事，在初次通報管道的選擇上，希望可以先進行外部通報，也就是希望可以直接向政府主管行政機關或媒體、消費者團體等通報；理由在於，擔心進行事業單位內部通報會遭受不利益待遇或報復，且不信任實名通報的保密措施。

5、重要組織—消費者委員會之公益通報者保護專門調查會（下稱消費者委員會專門調查會）

日本公益通報者保護法於 2004 年立法通過時，即於該法附則第 2 條規定，政府應於法律施行後 5 年，依該法律施行之實際狀況加以檢

討，以為後續修正或必要之改正措施。消費者委員會專門調查會係於 2010 年 6 月成立，主要任務是瞭解該通報保護制度運作實務並提出建言。

內閣府可向消費者委員會提出「諮問」；最近一次之諮問，於 2018 年 1 月 15 日，由內閣總理大臣臨時代理國務大臣麻生太郎提出。

2018 年 1 月 26 日起至 7 月 18 日，消費者委員會專門調查會已召開 9 次檢討會議，9 月起開始進行各界意見收集與分析檢討，並預定於 2018 年底前完成報告，提交消費者委員會。

6、公益通報者保護法目前之修法主題與相關意見

修正議題項目	現行法規定	修法方向/要旨
公益通報者之保護要件	通報者的範圍：勞工(包含正式職員、派遣勞工、兼職員工等不分職業種類被事業單位僱用且領有薪資者；並依本法第 7 條規定，適用於公務員)。	通報者的保護範圍擬予擴大納入非編制員工、退休員工、企業之客戶等相關人員。
	通報對象事實之範圍：各管法律列舉之內容(2018 年 6 月 15 日之統計，包含 467 部法律所定之違法行為)。	通報對象事實的範圍予以擴大，不以法律列舉內容為限，凡符合立法目的之事實即予納入通報範圍。
	外部通報的保護要件：相對嚴格，並要求具真實相當性(以具足資相信之理由為要件)。	勞工對於政府主管機關所提出之外部公益通報，在事實證據之要求上，擬放寬「具真實相當性」此一要件。
受理通報之制度方面	一元化通報窗口的設置：沒有規定。	1.消費者廳公益通報一元化窗口設置擬納入修法，藉此便利通報、提高通報意願及誠公通報比率。 2.對於各政府主管機關的公益通報處理情形應予監測。
	受理通報端的保密義務：沒有規定。	應訂定企業受理通報之保密義務，以防止洩漏通報者之特定資訊。
	內部通報制度的建置修正義務：沒有規定。	企業內部通報制度之建置義務，以法令規範之。

修正議題項目	現行法規定	修法方向/要旨
對公益通報者施予不利益待遇時之行政與刑事處置(罰)	目前沒有規定	擬修法納入，以防止企業對於公益通報者施以不利益待遇；行政措施方面擬以「勸告」、「公布」等方式為之，另亦擬導入刑罰。

資料來源：本院依據日本消費者廳2018年9月10日提供資料彙整製表。

據消費者廳消費者制度課課長輔佐牟田和彌說明，對於公益通報制度修法放寬保護要件呈現正反兩方意見，正方（主要為消費者團體、勞工團體、律師公會等）認為在通報範為要擴大、保護要件要鬆綁，反方（主要為經濟團體、中小企業團體等）因為擔心造成濫告傷害企業形象，故持保守立場，認為僅需基本保護即可。

課長輔佐牟田和彌再補充說明，對於公益通報獎金部分，雖日本國內曾有討論，惟無定論、共識。另上開修法擬納入的行政罰不包含罰金，且由於日本國內經濟團體的反對意見十分強烈，相關罰則很難入法，因此評估上開修法所要克服與疏通的問題很複雜。

7、日本公益通報制度新制—內部通報制度認證指定登錄機關

有鑒於通報制度仍有不足，且勞工對於事業單位內部通報仍不夠信任，擔心通報後會遭受不利益待遇或報復等，日本消費者廳刻正研究在公益通報制度中導入第三機關—即「內部通報制度認證指定登錄機關(日本內部通報制度認証の実施に係る指定登録機関)」。

據消費者廳消費者制度課課長輔佐牟田和彌說明，藉民間事業者申請認證來擔任公益通報之第三者機關，同時也是為了鼓勵民間事業者參與執行公益通報保護制度，2018 年 7 月 30 日起辦理內部通報制度認證指定登錄機關公開募集，目前還在募集階段，雖 2018 年度會完成部分相關工作，但尚有其他事項待處理，目前尚無法確認「內部通報制度認證指定登錄機關」一案的完竣期程。

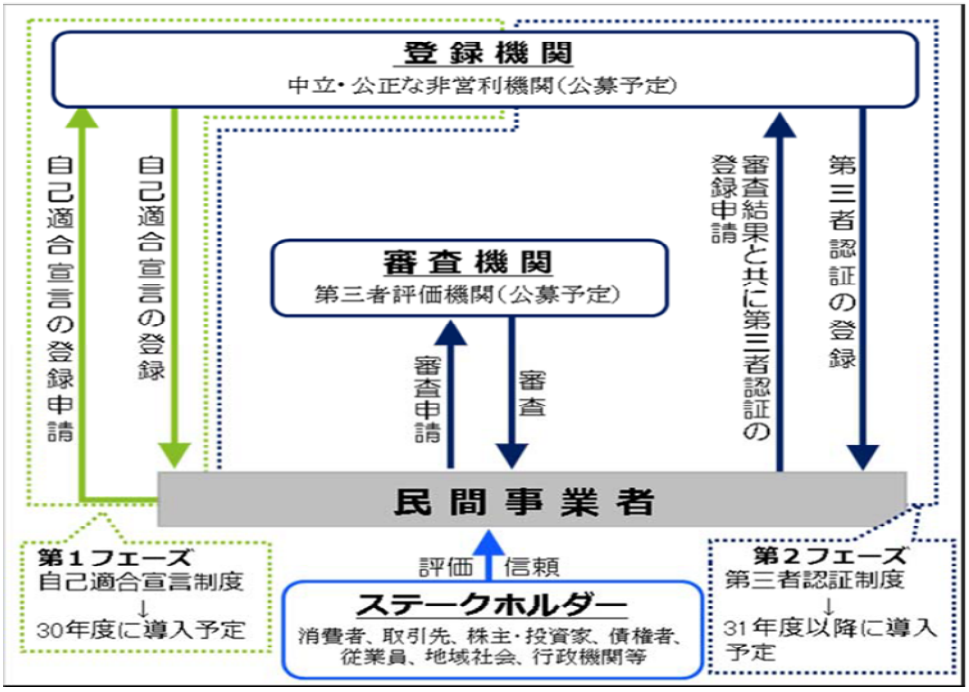

圖 2、「日本內部通報制度認証指定登錄機關」政策概念圖

資料來源：日本消費者廳。

三、日本東京都廳總務局

(一)機關介紹

總務局為東京都廳之所屬機關，其內部單位「政策推進部（日文：コンプライアンス推進部）」是該廳之公益通報窗口，同時亦負責全廳公益通報政策推動，以及廳內各局（課）之職員服務情形之監察事務。

(二)拜會紀錄

1、拜會時間：107 年 9 月 11 日（星期二）上午 10 時至 12 時。

2、機關出席人員：東京都廳總務局政策推進部企畫調整擔當課長大川德明、該部政策推進課課長代理山屋俊彥、東京都廳政策企畫局外務部事業課大泉拓也。

(三)考察結果

1、東京都公益通報制度

東京都總務局總人數有 38 人，負責公益通報業務共 3 人。受理通報種類可分為內部通報及外部通報，內部通報為東京都職員針對東京都的

職員（即在東京都廳上班的公務員）的法令違反行為進行通報；外部通報為一般民眾或公司團體通報到東京都廳的案件。

本次考察內容，東京都廳僅就內部通報作說明，其通報制度重點摘要如下：

(1)法規沿革：

時間	說明
2006 年 4 月[註]	施行「公益通報者保護法」
	東京都廳增訂「關於公益通報處理要點(公益通報の処理に関する要綱)」： 1. 全廳及所屬各局均設置公益通報窗口。 2. 除公益通報者保護法中所訂之法律違反行為外，亦將內部職員職務上違反規定的行為納入通報範圍。 3. 來自職員所為的內部通報要求具名。 4. 處理狀況概要不予公布。
2016 年 11 月	修正「關於公益通報處理要點」，重點如下： 1. 重新設置公益通報律師窗口 2. 關於通報對象事實，擴大違反法令的行為 3. 接受東京都市民的通報(受理匿名通報) 4. 公布處理狀況概要(受理件數)
2018 年 4 月	修正「關於公益通報處理要點」，重點如下： 1. 關於受理的判斷處理之效率化 2. 全部在全廳窗口實施受理的判斷 3. 公益通報窗口的處理

註：東京都廳代表山屋俊彥當場補充說明，2006年時制定的相關通報規定與措施，經統計執行5年間僅有3件內部通報。

資料來源：東京都廳2018年9月11日說明資料。

(2)通報對象：

A、東京都廳職員的行為（不包括職員的私生活行為）。

B、法令（條例、規則及訓令）違反行為。

C、違反相關業務規定及職務上命令的行為。

(3)通報者：東京都廳職員。

(4)通報管道及方式：

A、全廳窗口及各局窗口

透過全廳窗口及各局窗口通報時，可用電子郵件、傳真、郵寄、電話、親自面談等方式通報。

B、律師窗口

透過律師窗口通報時，可用電子郵件及傳真等方式通報。

(5)公益通報受理之要件

依「關於公益通報處理要點」第 8 條第 1 項規定，共有 7 項判斷標準，說明如下：

A、抱怨、要求非公益通報受理的範圍。

B、通報內容需明確指摘法律違反情形。

C、同一通報者、同一事由，過去曾通報過者，不予受理。

D、收到通報時，須確認該通報案目前未受其他廳內單位（局）受理處理中。

E、須先用盡法律上訴訟、和解、調解、仲裁等方法，若無法解決才進行通報。

F、內容具體客觀，且具調查可能性者；所謂不具調查可能性者，具體而言，係指通報關係對象、事實因年代久遠無從查考等情形。

G、對曾有提出改正措施的通報案件，則不受理。

(6)通報處理流程：

處理流程是，受理通報、調查、將結果回復通報者，其中回復通報者並非必要的。因為紀錄目的不是對通報者報告，而是東京都廳針對公益處理的紀錄。

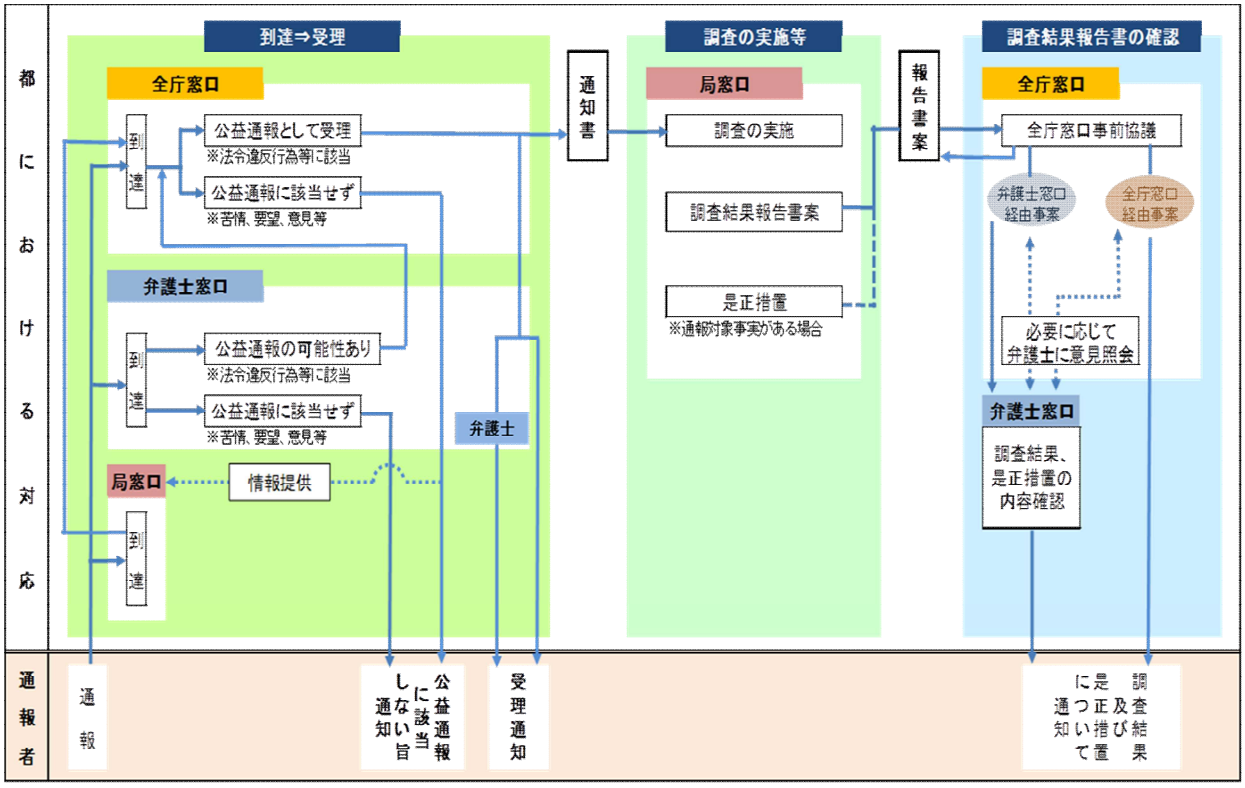

圖3、東京都廳公益通報處理流程圖

資料來源：東京都廳2018年9月11日說明資料。

A、通報者可透過全廳窗口及各局窗口通報，若通報者擔心身分洩露，可透過律師窗口委託律師代為通報。

B、收到通報時，判斷是否符合通報受理之要件，亦即會先確認是真的通報還是抱怨、要求。若只是抱怨、要求，會通知通報者不適合通報。

C、若是公益通報，則會通知到東京都廳相關的局。視通報者是何局職員，就由相對應的局自己去調查。基本上，是每個局自己調查，但若是跨局的案件，總務局會參與調查。

D、因總務局有律師、警察等專業人士，所以各局調查後完成的報告，再交由總務局確認。

E、通報時，若通報者希望得到回復，則總務局確認報告後，將會回復通報者，否則就直接結案。

(7)實施調查的注意事項

A、調查儘可能迅速進行。

B、通報者個人資訊的保護。

C、關於被指出的行為有無事實上確認。

D、是否屬法律違反行為。

(8)作成調查結果報告書的注意事項

A、確實回應通報者的疑問。

B、結論要明確地記載。

(9)保護機制：對通報者姓名等個人資訊的保護，以避免個人資訊外洩。

2、與消費者廳權責劃分及業務聯繫情形

雖然公益通報者保護法的主管機關是消費者廳，但實際運用公益通報制度是由各地方單位去執行，並且各自訂定相關處理要點，故消費者廳沒有判斷的統一標準，因此各地方單位實際受理案件遇到的問題，不會與消費者廳討論。

3、通報統計及處理狀況

(1)2016 年統計結果

2016 年通報案件總數是 150 件，符合要件有 13 件，處理狀況如下表所示。

分類	採用必要的改正措施	正在調查中	不違反當時法律	總計
東京都廳所屬業務或事業	1	0	10	11
東京都廳職員的工作服務表現	0	0	2	2
總計	1	0	12	13

註：

1. 製表日期：2018 年 5 月 17 日。
2. 上表資料不包括東京都教育委員會、東京消防廳及警視廳。
3. 資料來源：東京都廳 2018 年 9 月 11 日說明資料。

(2)2017 年統計結果

2017 年通報案件總數是 450 件，符合要件有 20 件，處理狀況如下表所示。

分類	採用必要的改正措施	正在調查中	不違反當時法律	總計
東京都廳所屬業務或事業	2	6	9	17
東京都廳職員的工作服務表現	1	1	1	3
總計	3	7	10	20

註：

1. 製表日期：2018 年 5 月 17 日。
2. 上表資料不包括東京都教育委員會、東京消防廳及警視廳。
3. 資料來源：東京都廳 2018 年 9 月 11 日說明資料。

4、對公益通報制度運作實施以來之看法

(1)「公益通報者保護法」雖是為了保護通報者而制定，但實務上公司對通報者的不利處分，通報者要自己去尋求告訴，所以該法無法真正保護通報者。

(2)即使檢舉對象是東京都廳高階的長官，如廳長，只要公益通報受理之要件構成，仍可以受理通報。

(3)若通報者收到調查報告，對調查結果不滿意，可能會去找其他單位或媒體再通報。一般來說，內部通報很少有此情況，但由東京都市民通報則會同時找很多窗口表達意見。

(4)對於虛假不實舉報案件的通報人沒有處罰，並且會回復說明受理判斷內容。

5、案例分享

2017 年曾有 1 件通報職員案件是，該職員常常於未到午休時間，就提早外出買便當，而遭通報。

四、日本東京弁護士會(TOKYO BAR Association, 註：日文「弁護士」即我國「律師」之意，「弁護士會」為相當於我國之律師公會組織)

(一)機關介紹

東京律師公會為日本國內規模最大之律師團體，創設於西元 1893 年（明治 26 年），歷史長達 120 年以上，目前已擁有超過 8,250 名以上之律師會員、210 個以上之律師法人會員。全日本約五分之一的律師均是該會的會員。除該會以外，東京地區一直以來尚有「第一東京律師公會」及「第二東京律師公會」，三者合稱「東京三會」。

該會並設有「公益通報者保護特別委員會」，該委員會不僅從事公益通報制度的調查、研究，並提供有公益通報需求的民眾或團體在法律方面的諮詢或支援；此外對於設有公益通報窗口的企業、政府部門或各種自治團體等單位，亦提供「推薦合適的律師」、「協助建置適當公益通報制度」等服務。

由於該會提供民眾、企業乃至於政府部門各種關於公益通報的法律諮詢服務，針對吹哨制度之運作以及吹哨者之保護，均有豐富實務經驗，該會所轄之公益通報者保護特別委員會，更於 2013 年出版《從失敗中學習吹哨—認識、維護並活用內部通報制度（原文：失敗例に学ぶ『内部告発』-公益通報制度を知り、守り、活かす）》、2016 年出版《重點在這—企業的內部通報 trouble（原文：ここがポイント—事業者の内部通報トラブル）》等書籍，學驗俱豐可見一斑。

(二)拜會紀錄

1、拜會時間：107 年 9 月 11 日（星期二）下午 2 時至 4 時。

2、機關出席人員：東京弁護士會副會長石黒美幸、副會長市川充、國際委員會副委員長山原英治、弁護士山原英治、弁護士新島由未子、弁護士出口裕規、弁護士宮城朗。

(三)考察結果

1、於公益通報制度所擔負之角色及相關法令依據

東京弁護士會內部設立了各式特種委員會，並依各個委員會所設立之目的進行相關調查研究、教育活動等業務，特種委員會多達 72 個，「公

益通報者保護特別委員會」是其中之一。弁護士會關於公益通報的工作項目主要是 5 個項目：(1)通報諮詢；(2)通報相關輔助活動；(3)公益通報之調查研究；(4)推廣宣傳等公關活動；(5)遇有政府機關或民間企業提出請求時，弁護士會亦會推薦會內適合之律師作為受理公益通報之外部窗口。弁護士會本身並非作為通報的窗口，而是居於提供法律諮詢意見的功能。

2、公益通報諮詢之進行方式與相關收費

欲進行通報諮詢的民眾可提出「公益通報諮詢卡」向東京三會申請面對面的諮詢，東京律師公會的部分會由預先登錄於名簿之律師中安排 2 人一組共同擔任各場之諮詢人員。此外，東京律師公會並定期（於每月第 3 個星期二上午 11 時至下午 1 時）提供電話諮詢服務，再視電話諮詢結果，針對有必要者安排實施面對面諮詢。無論何種形式之公益通報諮詢，諮詢者是完全免付費的（如下圖），相關費用均是由東京弁護士會的預算支付。

圖 4、日本東京弁護士會之公益通報諮詢制度折頁。
資料來源：日本東京弁護士會。

3、業務執行情形統計

該會每年針對其提供之諮詢服務類型進行統計：

(1)2010-2017 年電話諮詢統計

此 8 年期間，該會共受理 206 件電話申請諮詢案件，依諮詢者身分而言，以在職勞工之 133 件為大宗；此類案件確實提起公益通報者，計有 81 件，並表示因進行公益通報遭受不當待遇者 40 件。再按諮詢與談內容分析，所訴內容之不法行為或事業領域，以「其他」有 49 件最多，其次為「業務法令違反」有 26 件、再次為「商業」有 21 件。

年度	總計	諮詢者身分					通報事件分類									確實提出通報	遭受不當待遇	非屬公益通報	不確定
		在職勞工	退休者	派遣勞工	客戶	其他	商業	食品標示不實	研究	貪污公款	建築	違反勞動法令	醫療	業務法令違反	其他				
2010	14	8	4	0	0	2	2	0	1	0	0	0	0	0	4	3	3	6	1
2011	19	13	2	2	0	2	2	0	0	2	0	1	1	4	3	5	5	6	0
2012	34	20	2	4	4	4	4	2	0	5	0	0	0	2	6	11	7	14	1
2013	24	19	2	0	0	3	3	1	1	3	1	1	0	3	1	11	8	8	2
2014	31	20	5	0	0	6	2	1	1	1	0	4	0	8	4	10	6	7	3
2015	21	15	2	1	0	3	3	0	0	1	2	3	1	2	5	8	5	3	1
2016	35	22	1	1	0	11	3	0	0	1	0	1	0	5	12	15	5	11	0
2017	28	16	5	1	1	5	2	2	0	0	0	4	2	2	14	18	1	2	0
小計	206	133	23	9	5	36	21	6	3	13	3	14	4	26	49	81	40	57	8

資料來源：日本東京弁護士會。

(2)面對面諮詢公益通報案件統計

自 2010 年起至 2018 年 8 月止，東京三會共計受理 239 件申請當面諮詢有關公益通報之案件，依諮詢者身分而言，以在職勞工為大宗；此類案件未提出公益通報者，計有 46 件；提出公益通報者，再依其是否受到不當待遇(可複選)予以統計，未遭受不當待遇者 79 件、遭受不

當待遇者 142 件，顯示實務上吹哨行為仍有個人身分曝光而被報復情形。再按諮詢與談內容分析，所訴內容有違反法律情形者，計有 89 件、不確定者 62 件、未違反法律者 74 件。

年度	諮詢者身分						未通報	已通報								違反法律*情形		
								遭受不當待遇							未受不當待遇			
	在職勞工	派遣勞工	退休者	幹部	客戶	其他		解僱	調整職務	降職減薪	懲戒處分	令從事雜務	孤立	其他		有	不明	無
2010	33	1	5	0	2	4	7	6	2	2	0	0	9	10	13	9	20	16
2011	20	0	3	0	1	0	3	2	1	0	1	0	3	7	7	10	7	7
2012	26	2	4	1	1	8	10	2	2	4	0	1	7	7	15	13	16	12
2013	12	1	6	0	1	6	5	4	5	3	0	1	6	4	7	11	6	9
2014	18	1	1	0	0	5	8	0	1	1	0	0	3	4	8	10	4	12
2015	21	0	0	1	2	3	4	3	3	1	0	0	13	2	9	11	5	10
2016	15	0	2	0	0	0	6	0	4	2	0	0	3	5	5	11	1	4
2017	9	0	4	0	2	6	1	0	0	1	0	0	4	2	7	6	2	2
2018 (~8 月)	8	0	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	1	0	8	8	1	2
小計	162	5	27	2	9	34	46	17	18	14	1	2	49	41	79	89	62	74
總計	239						46	221								-	-	-

註：所稱法律，係指日本公益通報者保護法附表所列刑法、食品衛生法、證券交易法、日本農林規格法、空氣污染防治法、廢棄物清理法、個人資料保護法與涉及個人人身安全保護、消費者權益維護、環境保護、確保公平競爭、國民身家性命財產或其他利益保護之相關法律。

資料來源：日本東京弁護士會。

4、對於現行公益通報者保護法之評析與建議

(1)擴大通報者範圍之必要性：除了員工之外，通報者為退休人員者也很多。但現在通報者的範圍太小了，未將退休人員等非員工者納入。

(2)通報對象事實之範圍亦有擴大之必要：於通報內容部分，依現行法是限於違反所列舉之 4 百多個法律規定的行為，此部分也值得考慮再予擴充。

(3)由於公益通報而導致不利處置時宜增設推定條款：為避免通報者於訴訟上有舉證上的困難，對於因通報而遭受不利處置的部分，也建議應有舉證責任轉換（推定）的規定。

(4)通報者受保護要件緩和化之必要：現行法對於向行政機關通報時要求須具備「通報內容真實性」之要件，通報者始受保護，類此要件之設定，有必要適度予以減輕。

(5)其他-建立單一通報窗口之必要：現行法下，於通報者欲向行政機關通報時，如何找到適切之受理通報機關並不容易，因此建議推行受理通報窗口一元化。

五、韓國國際透明組織

(一)機關介紹

韓國國際透明組織(Transparency International Korea，簡稱 TI -Korea)，為非政府組織，係國際透明組織在韓國之分支機構，成立於 1999 年 8 月 24 日，其宗旨是，提高人們的意識、消除社會普遍的貪腐，以及透過反貪腐活動來建立一個正義社會做出貢獻。

(二)拜會紀錄

1、拜會時間：107 年 9 月 13 日（星期四）上午 10 時至 11 時 30 分。

2、機關出席人員：理事長劉漢範(이사장 유한범)。

(三)考察結果

1、主要業務

該會自 1999 年始，即致力推動促進反貪腐立法之有關活動。重要成果包含：2001 年成功地推動「貪腐防止法」，2011 年促進「公益吹哨者保護法」通過。

此外，該組織與在韓國之其他非政府組織也積極交流合作，共同透過說明會、討論會等方式來向政府提案、反映建言。由於該組織並非隸屬於政府機關，未曾接受政府委託進行研究，惟該組織內部亦訂研究業務，對於自行研究成果，涉及推動立法者，會透過上揭方式，向政府部門提案。

理事長劉漢範(이사장 유한범)亦為本團說明道，在促進立法部分，主要訴求對象是立法部門，對於民怨與反腐敗政策的反映，該組織亦經常向韓國政府行政部門提出，也曾與國會議員商談，訴求目前該國政府整合原本監察、貪腐防治與行政救濟（民怨處理）3 項業務而設立之 ACRC，能進行功能分化一事；換言之，該組織為推動廉能政府，透過任何方式及型態，向有關機關、團體或人員遊說並發生影響力。

2、營運狀況及財務來源

(1)主要成員有 200 名正式會員，另網路會員有 3,000 名、理事會約有 20 名，還有政策委員[3]也是本組織的會員。其中理事會成員身分有教授、律師、事業者、宗教相關團體。

(2)預算來自每年從國際透明組織(Transparency International，簡稱 TI)總會之補助約 5,000 萬韓圜、會員繳納的會費及捐款。以 2017 年的收支情形為例，約有 2 億韓圜經費來自會費，企業捐贈約 1 億 3,000 萬韓圜。

3、監督政府防止貪腐的作為

(1)反貪腐政策和立法的推行及建議

密切關注韓國政府的新政策和法律變化，特別是與誠信正直、透明度和貪腐議題相關的政策。TI-Korea 不僅積極關注政策發展，而且還向政府各機構提出並建議相關政策。另外，TI-Korea 會促進立法機關制定相關法律，從 1999 年開始推行立法活動，要求立法院通過的重大法案有：2001 年「**貪腐防止法**」，2011 年「**公益吹哨者保護法**」，2015 年「**金英蘭法**」。推行方式有辦說明會、討論會、以及做宣傳文書。

(2)反貪腐運動和活動

透過下列活動來加強透明度、增加誠信正直和促進韓國社會的反貪腐文化，包括：每年公布清廉印象指數（Corruption Perception Index, CPI）、主動參與街頭運動、與當地公共機構和組織簽定諒解備忘錄（MOUs）。與當地公民組織合作等。另外，針對韓國前 50 大企業，推行建立企業評比，透過企業公開的資料、企業對反貪污的內部政策、以及企業海外部門狀況，每二年一次進行綜合評量。

[3] 政策委員是與政府相關活動或透明化活動，進行鞭策活動的人員。

(3)公民監察員的介紹和實施

國家監察員，是由公務員去監視行政相關過程，而公民監察員是隸屬於國民權益委員會，屬非正式公務員。對於政策部分，公民監察員會提出建議、會去審查，會去機關機構一起進行活動，或把意見傳達給相關單位。目前只有國防防衛事業處是合法設置公民監察員，這是因為國防武器採購金額高，而且屬機密不公開，易造成貪污，所以才立法設置。除國防防衛事業處外，其他單位的公民監察員因不是合法設置，許久才開一次會，故不是很落實。

(4)國際網絡

現行組織的前身是「反貪腐網絡（Anti-Corruption Network in Korea, ACNK）」，在轉變為國際透明組織的一個分支機構後，TI-Korea 現在正積極與提高全球透明度、根除貪腐的國際組織合作。特別是參與了以下網絡活動：與其他國際反腐機構和組織定期或季節性溝通、國際會議、研討會、工作坊、相關國際組織安排的活動等。

4、與政府部門互動情形

(1)TI-Korea 會傳達意見給行政單位，如國民權益委員會。國民權益委員會目前把民眾民怨、政府監察、反腐敗 3 項業務合一， TI-Korea 認為應該分立後，再去強化各業務功能，但國民權益委員會認為 3 項業務合一對民眾較便利。另有跟國會議員、其他市民團體，一起協力討論，如何把想法直接向行政部門提出訴求。

(2)TI-Korea 與政府合作時，若有意見相左，所採行方式：寫提案書傳達給政府、舉行討論會、利用媒體記者與政府溝通、以及在立法院前面集會。

(3)TI-Korea 會以文書方式提供給政府開會討論的計畫書。

(4)2017 年選後新政府，希望政府與民間共同提倡「**清廉社會民間協議**」，藉由政府、民間團體一起合作，協力提升反貪腐的意識，期能提升反貪腐之成效。

(5)推動市民檢舉。除與國民權益委員會合作外，也與首爾市政府合作，其中首爾市政府文宣提到，市民通報前可先跟民間團體(TI-Korea 是 3 個

團體之一)諮詢及相談，若擔心身分曝光，可透過民間團體推薦的律師協助申告。

5、對「公益吹哨者保護法」運作實施以來之看法及建議

(1)雖有立法保護公益通報者，但保護仍困難，因公益通報者會被冠上叛徒的標籤，雖然公司在法律上不能解僱公益通報者，但公司會用其他方式攻擊公益通報者，實際社會及公司執行上，整個環境對公益通報者還是很困難。

(2)雖已有立法，也有透過宣傳提升人民意識，但目前仍很困難，所以推行對告申者的獎勵金制度，目前法律規定最高可領 30 億韓圜。

(3)雖法律規定不能解僱、不能讓公益通報者的職場環境變差、不能調派其他工作，但實際工作氛圍會受到人際壓力，公司會用此種方式讓公益通報者自己辭職。

(4)日本想修法由公司負擔舉證責任證明公司沒有不利對待公益通報者，如此的作法很好，但目前韓國沒有在評估考量。

6、案例分享（取自韓國透明組織 2017 透明社會獎手冊）

第 17 屆透明社會獎得獎者金光皓(前現代汽車部長)於 1991 年 5 月 14 日進入現代汽車技術研究及引擎工廠部門，負責引擎相關的業務。於 2015 年 2 月 9 日調派到品質本部內的品質策略組時，發現公司內汽車製造不良及隱藏實情的問題，因此將此問題向人事室及調查室進行內部報告。然公司近一年期間未做任何調查，於是金部長將相關問題及資料提交給國土交通部的汽車安全研究院，並於 2016 年 10 月 21 日，向國民權益委員會舉報現代汽車違反汽車關連法案第 31 條的內容。

雖然金部長於 2016 年 11 月 2 日遭現代汽車以「違反公司保安機密規則」為由開除，惟金部長依公益吹哨者保護法第 17 條規定向國民權益委員會申請保護措施，於 2017 年 3 月 17 日被認定屬該法之保護對象，並收到解僱無效及恢復職位的判決，於同年 4 月 28 日復職。然而現代汽車還是繼續利用長期行政訴訟的方式來解決其業務上的責任問題，於是金部長最後於 2017 年 5 月 16 日，以名譽退休的方式離開公司。

退休後金部長以其公益申報的經驗，在國民權益委員會取得「清廉

講師」的資格，並為其他公益通報者提供諮商協助，以及提倡消費者權益等事蹟，在 2017 年被選為透明社會獎的受獎對象。

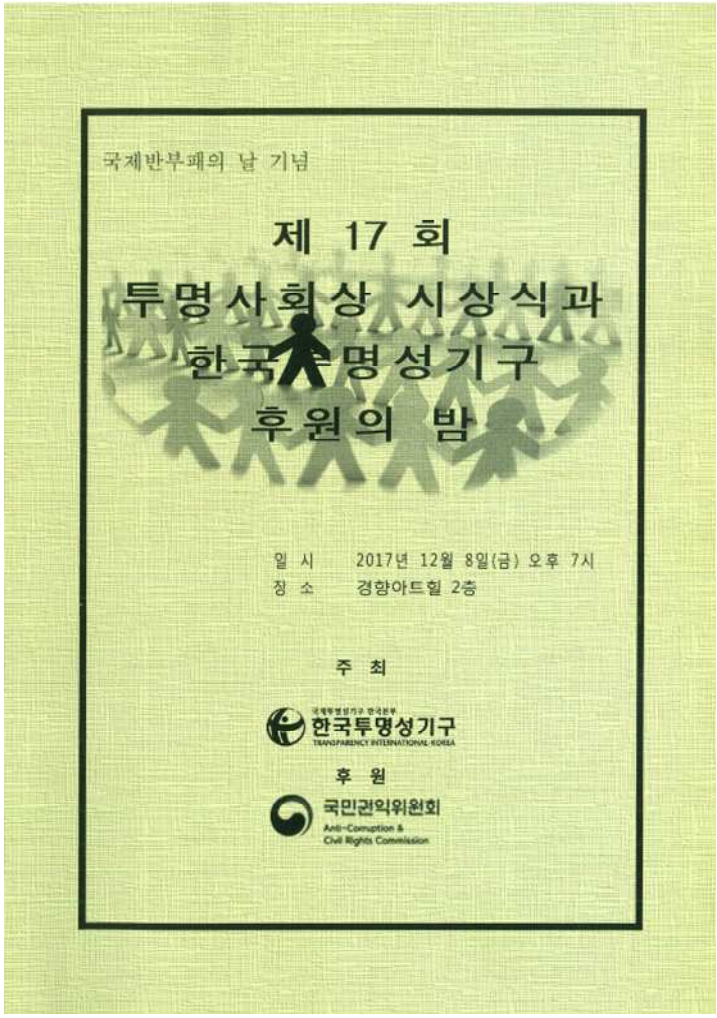

圖 5、韓國透明組織 2017 透明社會獎手冊。
資料來源：韓國透明組織。

六、韓國反貪腐及國民權益委員會

(一)機關介紹

反貪腐及國民權益委員會(Anti-Corruption and Civil Rights Commission，下稱 ACRC)係韓國於 2008 年 2 月 29 日整合原本之監察使（Ombudsman of Korea）、貪腐防治委員會(Korea Independent Commission against Corruption)與行政救濟委員會(Administrative Appeal Commission)等 3 機關而設立之委員會，為目前韓國最重要的官方反貪腐權責機關。

韓國於 2011 年已通過適用於政府及企業等公私部門之「公益吹哨者保護法」(Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers)，該委員會亦為該法之主管機關，並作為公益吹哨事件之專責受理機關。

ACRC 共有 15 名委員，其中包括 1 名主席（部長級）、3 名副主席（副部長級）、3 名常務委員和 8 名非常務委員。為了處理行政事務，因而成立秘書處，另外分別由 3 名副主席領導監察使、貪腐防治和行政救濟 3 部門。其中擔任秘書長的副主席下設檢查和保護局(Inspection and Protection Burea)，內有吹哨者獎勵部(Whistleblower Reward Division)和吹哨者保護部(Whistleblower Protection Division)。

ACRC 有「處理對人民造成不便或負擔的民眾申訴陳情」、「藉由預防和遏制公部門的貪腐來建立一個清廉的社會」、「藉由行政救濟體系來保護人民權益免於非法及不公平之行政作為的侵害」、「對不合理的法律或可能導致民眾申訴陳情的制度提出改善建議」等 4 項職能，期待保護人民權益及利益，並建立一個透明公平的社會。

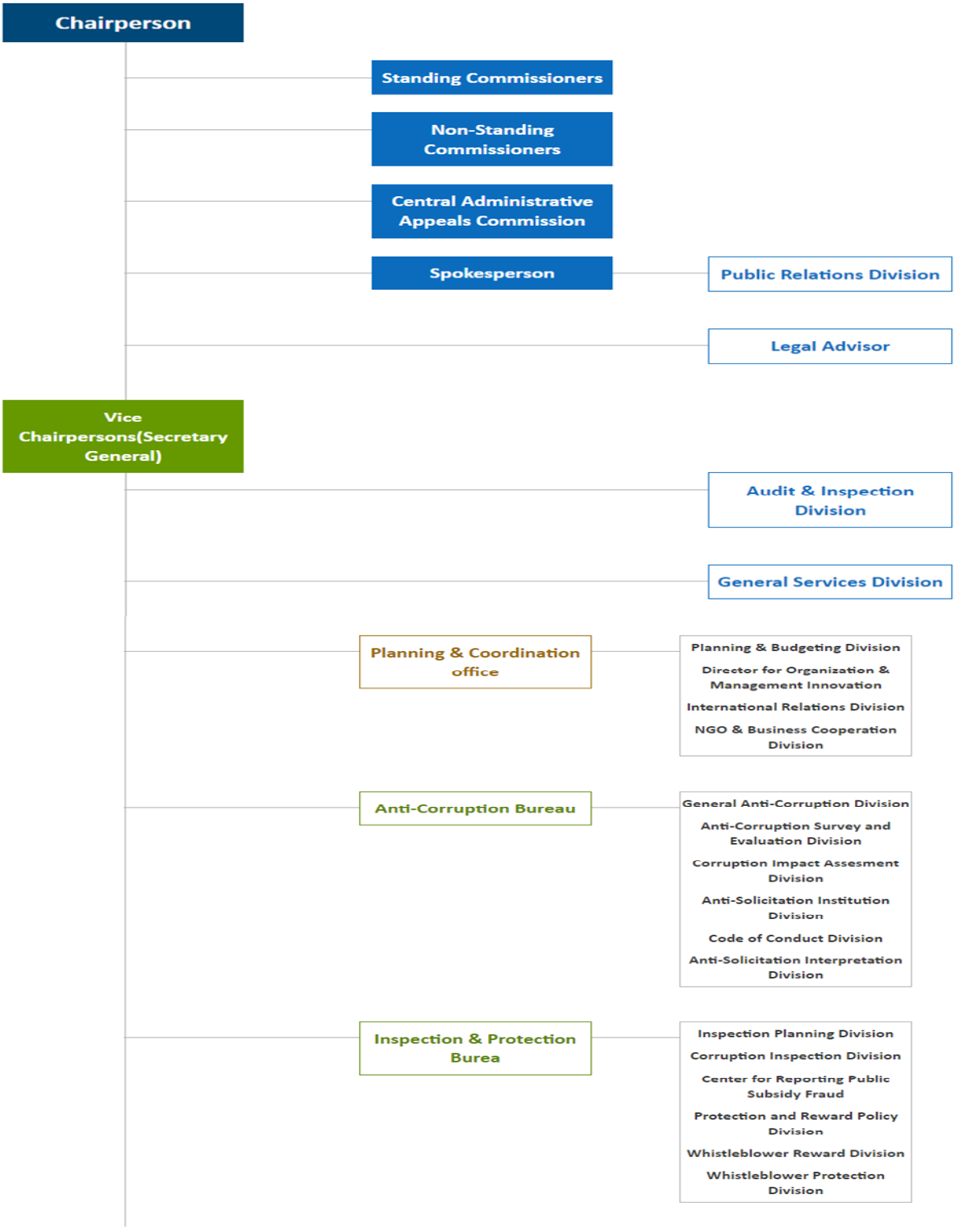

圖 6、ACRC 組織圖
資料來源：ACRC。

(二)拜會紀錄

1、拜會時間：107 年 9 月 13 日（星期四）下午 3 時至 5 時。

2、機關出席人員：行政事務官權建宇(행정사무관 권건우)、國際交流擔當管理註目官邊圭泰(국제교류담당관실 주무관 변규태)。

(三)考察結果

1、立法經過

韓國吹哨者制度之立法最早始於 2001 年制定之「貪腐防止法(Anti-Corruption Act)」，並於 2002 年 1 月配合成立貪腐防治委員會（Korea Independent Commission Against Corruption, KICAC），主要為抑制公務員貪腐行為、提高國家清廉度，及制定揭發與處罰貪腐行為的法規。

李明博於 2008 年 2 月就任韓國總統後，制定「貪腐防止及設立和運作 ACRC 法(Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission[4]，簡稱 ACRC Act)」，取代貪腐防止法，並成立**反貪腐及國民權益委員會**(Anti-Corruption and Civil Rights Commission，下稱 ACRC)，其隸屬於國務總理，作為處理反貪腐業務的主管機關；主要業務除反貪腐外，尚包括受理民怨投訴及行政訴訟業務。ACRC 建立受理民眾申訴陳情的單一管道，以求更有效抑止貪腐。

於 2011 年又通過適用於政府及企業等公私部門之「公益吹哨者保護法(Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers，簡稱 PPIW Act)」，期望藉由保護吹哨者，有效遏止貪腐的情況繼續發生，並保護人民不因揭弊而招致危險。

2、相關法規及制度

(1)貪腐防止及設立和運作 ACRC 法

該法訂有檢舉條款，透過保護與補償檢舉人，鼓勵組織內部的舉發，以求有效揭發公職社會之貪腐。條文包含 8 章 91 條，其中第 5 章檢舉貪腐及檢舉人保護共 17 條，包含提出檢舉的義務與權利（含一般民眾及公務人員）、委員會對檢舉 處理之過程、以及對檢舉人之保

[4] 現行法更名為 Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Management of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission。

護與補償制度等。

A、受保護的主體：

(A)依ACRC Act第55條規定，任何人認知到公務員的貪腐行為時皆可以向國民權益委員會檢舉。

(B)依ACRC Act第56條規定，公務人員在進行職務時，認知到其他公務人員的貪腐行為，或被其他公務人員強迫或受到提議參與貪腐行為時，應立即向調查機關或ACRC反應（公務人員被課以檢舉義務）。

(C)上開人員提出檢舉時，若知悉其檢舉內容為虛偽，將不受法律保護。（ACRC Act第55條參照）

B、受保護之揭露：

依ACRC Act第2條第4項規定，公務員貪腐行為係指任何公務員濫用其職位、權力或違反與其職務相關的法律及附屬法令，為自己或為第三人尋求利益之行為；在相關公務機關預算之執行過程，取得、管理及處置相關公務機關之財產，或參與及履行相關公務機關係當事人之契約，違反法律及附屬法令，致生損害於任何公務機關之行為；或強迫、建議或鼓勵他人參與或隱匿上開情事之行為。

C、通報及處理程序：

(A)依ACRC Act第58條規定，檢舉人應以書面方式，載明個人資料及檢舉理由等，並檢具受檢舉對象及其貪腐行為之事證，向調查機關或ACRC檢舉。

(B)依ACRC Act第59條第1項及第2項規定，ACRC於收到檢舉案時，需確認檢舉事項，包含檢舉人之個人資料、檢舉內容等，若有不足可請檢舉人補充相關文件，亦得要求利害關係人、參考人或涉案公務員到場陳述意見。

(C)依ACRC Act第60條第1項及第2項規定，委員會接受檢舉案後，在60天內必須處理；若有必要，可以延長30天。委員會若認為檢舉案有調查必要，應將該案件提交至相關調查機關或負責監督該公部門之機構，調查機關應於收到案件時60日內完成調查，但有正

當理由時，得延長之。調查機關應於完成調查起10日內，通知委員會調查結果，委員會於收到通知後，應立即以摘要方式通知檢舉人該項調查結果。

[Handling Procedure]

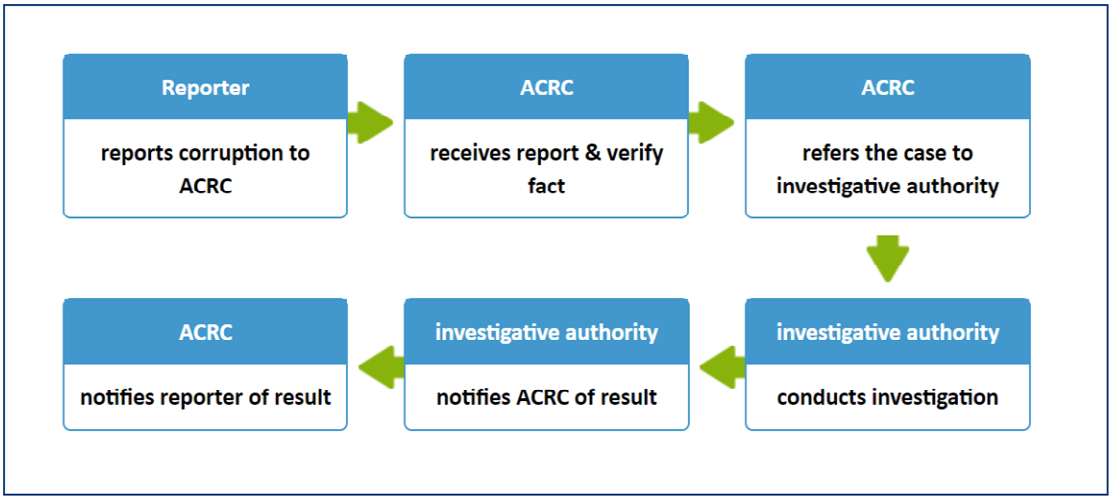

圖7、貪腐案件通報處理流程圖
資料來源：ACRC。

D、保護措施

(A)身分保密：

ACRC及接受檢舉事項的調查機關，未經檢舉人同意不得洩露或暗示檢舉人的身分。

(B)職位之保全：

如依法提出有關疑似貪腐行為之檢舉或提供資料者，不得受到其所屬機關任何工作條件之侵害。檢舉人因揭弊行為已受到或將遭受不利手段之報復時，得要求ACRC採取相當措施以取消不利處分，或保全其職位，包括回復原職或調離現職。

(C)保障人身安全：

檢舉人得要求ACRC採取合理的保護措施，委員會於此情況下，得請求轄區派出所主管採取保護措施，此外檢舉人因檢舉貪腐行為，而涉有犯罪時，可以減輕或免除其刑，且亦不違反其所負之保密義務。

(D)獎勵與補償：

檢舉人若依法檢舉貪腐行為，有利於公務機關財產之保障，防止公務機關財產的損害，或增進公眾利益，ACRC得建議給與檢舉人獎勵。又因提出檢舉，公務機關回復或增加其收入或減輕費用，檢舉人得向委員會申請補償金，補償金應包含回復檢舉人至遭受不利處分前之所有支出。委員會於收到補償金之申請，經過獎勵審議委員會(Reward Deliberation Board)審議及議決後，支付補償金。

(2)公益吹哨者保護法

韓國為提升吹哨者保護之意識，並促進社會公共利益，另於 2011 年通過公益吹哨者保護法(條文共 5 章 31 條)，將保護範圍擴大至揭發「違反公共利益之行為」，並提供吹哨者相關保護措施，避免其因公共利益揭弊而遭受不利益之對待，相關業務亦由 ACRC 主管。

A、受保護的主體：

(A)依PPIW Act第6條規定，任何人都可以舉報已經發生或即將發生的違反公共利益之行為，並向該法指定之對象，進行舉報。

(B)該法指定之對象包含可能違反或已明確違反公共利益情事之人、機構、組織或公司等之雇主或代表人；有權指導、監理或調查違反公共利益事件的行政或監理機關；調查機關；ACRC；總統指定之人。

B、受保護之揭弊行為：

依PPIW Act第2條規定，違反公共利益之行為係指侵犯大眾健康與安全、生活環境、消費者利益和公平競爭，且違反相關法規或行政命令之行為(共計有284個法規)。向前揭指定受舉報之對象舉報、請願、通知、指控或抱怨有違反公共利益之行為發生或即將發生，即為公益揭弊。

C、通報及處理程序：

(A)依PPIW Act第8條規定，舉報應以書面，載明舉報人之個人資料(如：姓名、電話、住址等，係採取「實名舉報制」)、違法事實情節與

對象、告發目的與理由，並附上違反公共利益行為之證據資料。惟若因特殊情形而無法以書面為之，得以口述經書面紀錄替代。

(B)依PPIW Act第9條規定，委員會收到舉報案件後，需初步確認相關資料是否齊備，並可要求舉報人補充確認事實所需之相關資料。經初步確認資料齊備後，應立即將案件移交至有權指導、監理或調查違反公共利益事件的行政、監理機關，或調查機關。受移交機關完成調查後應通知委員會調查結果，委員會於收到通知後，應立即以摘要方式將該調查結果向舉報人回復。舉報人若對調查結果不服，於符合相關條件下可就該事件向ACRC提出「再調查」的申請。

(C)依PPIW Act第10條第2項規定，若有舉報人未具名、舉報事由明顯錯誤、或未能提供證明文件等情事，前揭機關得不開始或暫停調查。

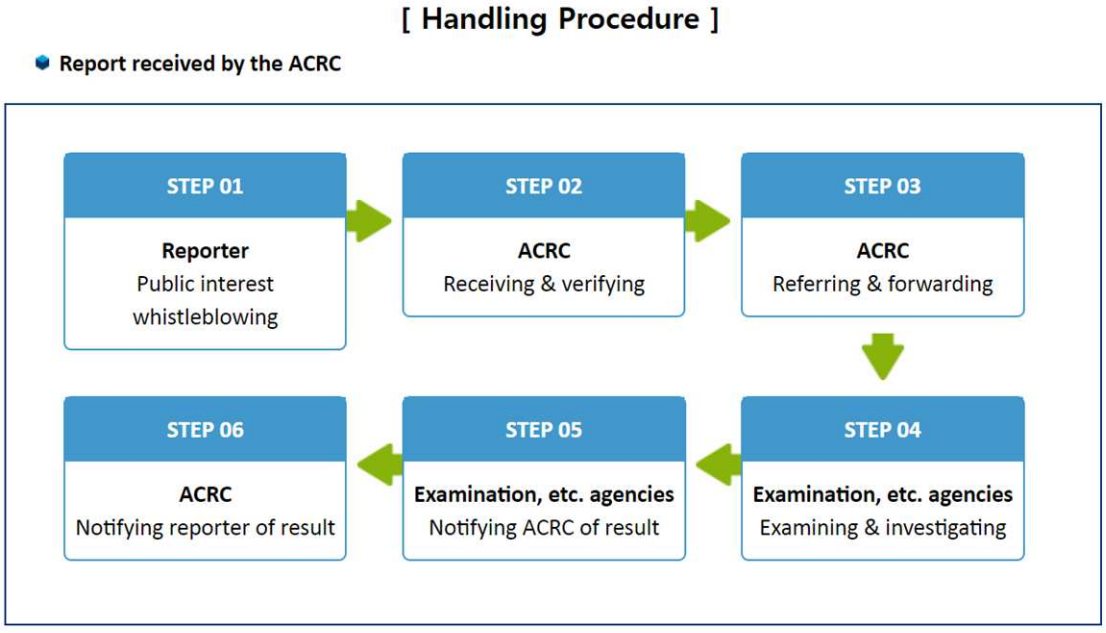

圖8、公益通報處理流程圖
資料來源：ACRC。

D、保護措施

(A)身分保密：

依PPIW Act第12條規定，非經舉報者同意，任何知悉舉報者身分之人，不得對第三人傳述、揭露或公開任何有關舉報者之身分資料或其他足以推論舉報者身分資料之事實。受理舉報機關及人員對於舉報者之身分及舉報內容均須注意保密，若違反相關保密規定，將處以5年以下有期徒刑或科5千萬韓圜以下罰金之刑罰。

(B)保障人身安全：

依PPIW Act第13條規定，為了不讓揭弊危及舉報人、其家人或同居人之人身安全，舉報人得要求委員會採取合理的保護措施。委員會於此情況下，得請求轄區警察機關及相關機關採取保護措施，實務作法並會輔以智慧型手機相關應用軟體的使用，以確認人身安全之保障。

(C)不利處分之禁止：

依PPIW Act第15條規定，任何人不得實施不利於公益吹哨者之處分，以報復其公益舉報行為，且不得妨礙或強制公益吹哨者撤銷其舉報行為。所謂不利處分如：解僱、停職、減薪、降職、調離原職位等。另依PPIW Act第17條規定，若因公益舉報而遭受前述報復之不利處分或其他妨礙或強制撤銷行為，則公益吹哨者有權利向委員會請求回復其原有生活狀況，或對於其遭受之報復行為予以裁定宣告無效。吹哨者亦得於報復性質之不利處分極有可能發生之前，請求委員會採取必要措施來禁止不利處分（包括其公益舉報前之準備期間，例如蒐集舞弊證據），委員會經相關調查後，得裁定或建議給予相關保護措施。

(D)刑罰之減免與民事賠償責任之豁免：

依PPIW Act第14條規定，若公益舉報行為導致公益舉報者本身亦涉入或參與之犯罪行為獲得偵查，公益吹哨者可以獲得減輕或免除其刑，且亦不違反其所負之職業保密義務。被揭發者亦不

得就公益揭發所導致之損害，向公益吹哨者請求賠償。

E、獎勵與補償機制：

除了前述4項保護措施以外，韓國公益吹哨者保護法另設有財務上之獎勵措施，積極提供公益舉報之誘因。可分為獎勵金、獎賞金及補償金。

(A)獎勵金(Rewards)：依PPIW Act第26條規定，公益吹哨者若因其公益舉報，直接有助於挹注中央或地方政府收入（如罰款、罰金收入等），得向委員會申請獎勵金。委員會於收到獎金之申請，經過獎勵金審議委員會(Reward Deliberation Board)審議及議決後，支付獎勵金。另依該法施行細則第22條規定，獎勵金數額之發放標準如下表所示，並以30億韓圜(KRW)為上限。

舉報所產生之財務上效益	獎勵金數額標準
1億韓圜以下	20%
逾1億韓圜至5億韓圜以下	2千萬+超過1億元部分數額*14%
逾5億韓圜至20億韓圜以下	7千6百萬+超過5億元部分數額*10%
逾20億韓圜至40億韓圜以下	2億2千6百萬+超過20億元部分數額*6%
逾40億韓圜	3億4千6百萬+超過40億元部分數額*4%

(B)獎賞金(Financial Awards)：依PPIW Act第26條之2規定，除上開第26條所定獎勵金外，若公益吹哨者之舉報行為對中央或地方政府帶來重大財務上增益，或避免財產上損失，或對於公共利益有積極而顯著之促進（例如因該公益吹哨行為而使相關法令有所增修，促成制度面之改善等）者，委員會亦得發給獎賞金。

(C)補償金(Relief Money)：依PPIW Act第27條規定，公益吹哨者及其親屬或同居人，若因公益舉報而支出生理或心理治療費用，或因變更工作、職位、轉換工作場所而支出相關搬遷費用，或支出訴訟費用等，得向委員會請求給付補償金。

3、實務運作情形

(1)各類通報案件統計

A、貪腐通報案件數

年度	接獲通報	受理通報	移交調查機關案件	認定確有違反行為準則者
2009	2,693	2,695	106	47
2010	3,099	3,066	81	73
2011	2,529	2,546	73	80
2012	2,527	2,529	74	79
2013	3,735	3,670	139	43
2014	4,510	4,481	236	53
2015	3,885	3,904	296	75
2016	3,758	3,735	324	67
2017	4,066	3,966	221	48

B、侵害（/違反）公共利益通報案件數

年度	接獲通報	受理通報	移交調查機關案件
2011	292	227	8
2012	1,153	1,113	104
2013	2,887	2,509	73
2014	9,130	8,239	168
2015	5,771	7,089	90
2016	2,611	2,560	79
2017	2,521	2,238	85

C、詐欺公共補助費通報案件

此外，ACRC於2013年成立了公共補助費詐欺案件通報中心，以受理詐領公共補助費之通報案件。2013年至2017年之通報案件統計如下：

年度	接獲通報	受理通報	移交調查機關案件
2013	145	101	1
2014	802	766	103
2015	896	901	197
2016	1,032	1,020	192
2017	927	861	168

(2)公益吹哨案例分享

有關公司對於舉報者採取解僱、減薪、調職等不利措施，而經 ACRC 調查屬實後，要求公司回復職位之案例，現代汽車金姓部門經理於 2016 年向 ACRC 揭發汽車引擎問題而被公司解僱，經 ACRC 調查後，有要求現代汽車公司應予復職。惟其於復職後很快就申請退休了，因為站在委員會的立場，只能確保公益通報者沒有被不正當的解職，至於吹哨者在公司內部所受到無形的壓力，或被孤立的部分，無法去干涉，若過度干涉，恐會造成政府與企業的衝突。而由於該部門經理具有公益舉報的經驗，其退休後，目前在 ACRC 取得「清廉講師」之資格，ACRC 並將其舉報之案例拍成宣導短片。

4、相關執法經驗交流及制度未來推動方向

(1)「公益吹哨者保護法」於 2011 年 3 月 29 日立法施行後，曾分別於 2014 年 1 月 14 日、2015 年 7 月 24 日、2017 年 4 月 18 日及同年 10 月 31 日經 4 度修正。其中，2015 年 7 月 24 日修正之幅度較大，主要修正內容包括：

A、擴大適用範圍，從現有180種法律，擴大到適用279種法律。

B、更進一步減輕吹哨者的罰責（包括刑罰及行政罰）。

C、對於違反該法者最高處以2千萬韓元罰鍰（約2萬美元）。

D、對於涉及偷拍的「狗仔隊」（Paparazzi）不發給舉報獎金。

E、公益揭弊有助於財務效益、防止財務損失或制度改善者，得發給獎賞金。

(2)由於現行法採實名舉報制，可能易有洩露舉報者身分之疑慮，為了確保舉報者身分不被知悉，ACRC 自 2017 年 10 月起開始接受可由律師代理進行舉報。透過律師進行代理舉報者，ACRC 會對舉報者提供律師費用補助，最高可補助 3,000 萬韓圜。

(3)若對舉報者採取不利處置(例如：減薪)，而造成吹哨者有金錢上之損失者，將被要求賠償 3 倍之金額。

(4)2008 年制定之 ACRC Act 與 2011 年立法完成之公益吹哨者保護法(PPIW Act)，目前均仍是有效的法律，後者並未完全取代前者。兩者著重之

內容有所不同，由於 PPIW Act 主要在保護吹哨者，因此，於遇有適用法律競合之情形，會以較有利於舉報者之規定優先適用。

(5)韓國之公益吹哨者保護法所保障之揭弊範圍限於列舉之 284 項法令之違反行為，其餘事項則不在受保護之列。之前受理到有許多由狗仔隊提出舉報之案例，造成委員會之業務量過於龐大；且人民與人民間會成為彼此均互相監視的不信任關係，甚至有人以舉報行為為業而頻頻舉報，引發一些民怨，故於 2015 年進行修法，限縮於內部人士舉報者，始得領取獎勵金。由統計數字上觀察，亦可發現於該次修法後於接獲通報案件之數量是有下降的現象。

(6)ACRC 之調查僅能針對舉報事件的真實性及該事件關聯的事項，若需調閱電話通聯紀錄、銀行帳戶資料等涉及個人資料的部分，則要透過警察或檢察官才可以進行調查。由於 ACRC 的調查權受限，故目前亦擬推動立法以增加 ACRC 之調查權限。

(7)執行公益通報者保護的困難點在於，實際上很難真正保護到公益通報者，因公司都會去猜測公益通報者是誰。還有，在亞洲國家，特別是韓國，非常重視集團、公司等整個團體，一旦有人去申告，往往會被貼上「背叛者」的標籤，對公益通報者而言，會得到許多負面評價及承受心理壓力。目前仍透過電視廣告、辦活動、宣傳標語來提升一般市民之公益揭弊意識。

(8)依韓國目前制度，若申告人與公司進入相關訴訟程序，公益通報者本人需自己提出證據證明公司對公益通報者採取相關不利措施，公司本身不必自證清白，此部分目前並無修法之芻議。

(9)不同於日本法制係要求吹哨者應先向公司內部通報，若公司不予置理，始得進行外部通報，韓國雖可以先做內部申告，但非必要，亦可直接向有關單位申告。不久前 ACRC 相關人員與日本就此議題進行交流時，日本方面亦有提到優先向公司通報的問題，在保護吹哨者方面會較困難。

(10)ACRC 基於推動保護公益揭弊者之立場，目前並未針對虛偽舉報訂定罰則或建立其他防制措施，惟若有敵意告發或以不實證據舉報之情事而

造成他人之損害者，吹哨者是需要負擔相關損害賠償責任的。

(11)有關獎勵金部分，美國也有獎勵金制度，最近較矚目案件是證券交易ACC，有 3 個人獲得 8 千 90 億的補償金獎勵金，而英國和日本一樣，沒有獎勵金制度。韓國之前法律原規定最高可領 20 億，2016 年修法後改成最高可領 30 億；實際支付的部分，2016 年為 16 億、2017 年為 19 億、2018 上半年迄今實際已支付 10 億元。上開獎勵金發給標準是指透過 ACRC 申告時所核定之數額規定，若向地方自治團體申告時，則有不一樣的規定，如首爾市政府是任何金額都是以 30%比率計算。因此確實會有一些人選擇向首爾市政府去舉報，而非 ACRC。至於若不是在首爾市內的案件，雖仍可向首爾市舉報，但首爾市會將案件移轉給有管轄權的機關，發放獎勵金的標準則依該管轄市所訂的規範為準。

七、韓國首爾市政府監察委員會

(一)機關介紹

依據韓國「公益吹哨者保護法」第 3 條，該國中央和地方政府應努力防範並停止侵犯公共利益事件之增加，同時應保護揭弊者；同法第 6 條明文，任何人都可以舉報已經發生或即將發生之違反公眾利益事件，受理舉報的單位定有 6 款，其中第 2 款即「有權指導、監督、規範或調查違反公眾利益事件的行政機關或監管機關」。是以，為落實吹哨者之保護，首爾市政府責無旁貸，又首爾市政府監察委員會屬於地方之監察機關，其業務性質與職權與我國政風機構相近，負責執行公部門之反貪腐工作，在韓國整體公益吹哨者保護法制架構中擔負相當權責，此趟考察特予拜會，俾認識韓國地方監察機關職權與其吹哨者保護制度結合之實務情形及寶貴經驗。

(二)拜會紀錄

1、拜會時間：107 年 9 月 14 日（星期五）上午 10 時至 12 時。

2、機關出席人員：監察委員會委員長崔正運(감사위원회 위원장 최정운)、監察委員會公益舉報支援組長名光福(감사위원회 공익제보지원팀장 명광복)、事務官金三任(사무관 김삼임)。

(三)考察結果

1、為推動公益吹哨者保護法，首爾市政府創設監察委員會，此作法創全國之先，由於運作得宜，國內其他 12 個地方政府也陸續採用同樣模式運作。

2、韓國首爾市政府監察委員會與反貪腐及國民權益委員會(ACRC)之權責劃分及業務聯繫情形

(1)根據韓國首爾市政府監察委員會事務官金三任女士(감사위원회 사무관 김삼임)說明，反貪腐及國民權益委員會是韓國公益吹哨者保護法的主管機關，韓國首爾市政府監察委員會則是韓國公益吹哨者保護法的執行機關；兩者在政府部門中的層級與具體職掌均有不同。

(2)由於 ACRC 才是法令主管機關，韓國首爾市政府監察委員會針對法令中關於罰金與行政責任的內容，不具修改權限，但所扮演的角色，則是貢獻市府行政資源，並將實務的執行意見提交 ACRC 參考。

(3)雙方均有調查權，原則上分開調查，有時則視事件內容，採取合作調查方式處理，共同調查之貪污腐敗案件數量一年平均約 5 件，其他類型的合作調查案件為數更多。

(4)另雙方針對國內之公益吹哨制度仍有進行協調與討論之實務作法。

(5)ACRC 在 2008 年將反貪腐、公益通報、公務員行為等三個合在一起，但首爾市府將此三事項權限分置；惟兩者之共通點在於，均致力於防治處理貪污腐敗案件。

3、韓國首爾市政府監察委員會具體職責權限

(1)韓國首爾市政府監察委員會計有 11 名委員，並由所有委員投票選任委員長。

(2)主要工作內容略以：

A、調查公務員貪污腐敗案件。

B、針對市民進行公益吹哨制度的宣傳，以提升其對制度之認識與相關意識。

C、針對市民的公益通報進行調查處理：從監察委員會受理，地方自治機關團體（首爾市政府）權責機關組織進行調查，對於調查後的懲

戒，以首爾市政府名義發出。

D、保護公益吹哨者（包含提供代理通報之服務）。

E、審查（決定額度）與發放吹哨者的獎勵金。

F、研究吹哨者保護制度。

G、與其他地方團體合作共同落實公益吹哨保護制度。

H、監察調查所屬的公家機關與市民團體。

I、獎勵執行公益吹哨制度之優秀企業

J、頒獎予優秀的成功吹哨者。

4、首爾市政府下有 400 個委員會，監察委員會僅是其中之一，針對市民苦衷處理（陳情）與反貪腐事件後續之「行政審判」，是由該府下轄之行政審判委員會處理，而非監察委員會負責。

5、首爾市政府推動公益吹哨者保護法之目前工作重點

首爾市政府監察委員會公益舉報支援組名光福組長(명광복 감사위원회 공익제보지원팀장)指出，首爾市長指示防貪腐工作方面目前有兩個重點，一是重視「情報/資訊公開」，另一則是「保護吹哨者」，由於行政機關進行調查時，很難以外部人員身分了解組織內部情況，是以吹哨制度實有建立之必要，因此如何鼓勵內部員工進行通報，是該市府極為重要的工作：

(1)「情報/資訊公開」的部分，在首爾市政府網站上，針對企業高階主管的工作紀錄、出差紀錄都進行揭露，該市內之 90%以上企業均配合辦理，任何人與市民均可查詢。但並非所有資訊都需要公開，舉例而言，企業有參訪活動會予以紀錄並公開，但訪問者等資料就不予公開；另針對公益通報案件的審查結果，亦不公開。

(2)「保護吹哨者」部分：

A、首爾市自訂的吹哨獎勵金，比中央政府在法律中設定的還要高，以2018年為例，該府編列預算，為2億2千萬韓圜。

B、韓國公益吹哨者保護法規定通報獎金上限為30億韓圜，但首爾市政府針對獎勵金並未訂定上限，並以事件中貪污或賠償金額之30%作為吹哨者之獎勵。

C、前述該市府監察委員會主要工作內容，亦包含提供代理通報之服務，此服務亦為一種保護吹哨者的措施；對於害怕身分曝光的吹哨者而言，可以先與委員會的律師進行相關諮詢。

事務官金三任女士(김삼임 감사위원회 사무관)另外補充說明，在韓國公益吹哨者保護法中規定，受理通報人員洩密者，有 3 年以下徒刑、罰金 5 千萬以下之處罰規定，亦是彰顯該國法制上欲保護吹哨者之用心。

6、首爾市政府監察委員會近 5 年辦理公益吹哨案件之統計

首爾市政府監察委員會規定，針對公益通報可以採取網路線上通報方式[5]，所以目前該委員會受理之案件，多數為外部通報（一般市民通報企業不法，或者檢舉市府員工貪污不法等情事），尚無內部公務員舉報內部同仁之情形。據在場之監察委員會聘用律師指出，如果屬於內部公務員舉報案件，應具有更高的調查價值等語。

分析首爾市政府監察委員會近年受理通報之案件類型，事務官金三任女士(김삼임 감사위원회 사무관)表示，由於民眾意識還不是很強，因此民間企業的通報數量不高，尚難歸納，但目前分析以社福方面的通報案件較多。

以下為首爾市政府監察委員會於9月14日會場上提供予本考察團之統計數據：

年份	通報件數	季別	受理件數(公益通報)	備註
2018	368	第 2 季	192(49)	
		第 1 季	176(42)	
2017	555	第 4 季	123(28)	
		第 3 季	155(40)	
		第 2 季	159(42)	
		第 1 季	118(51)	

[5] 通報者進行線上申報時，依規定應提供姓名等基本個人資料；例外情況是：由律師代理通報者，可以不公開自身姓名資料。此外，由律師代理通報之案件，未來凡經確認調查屬實，符合相關法規領取獎金條件者，獎金再透過律師交給通報人，不會影響其通報行為應享有之鼓勵及權利。

年份	通報件數	季別	受理件數(公益通報)	備註
2016	803	第 4 季	151(43)	
		第 3 季	397(72)	含女性時代 團體舉報 245 件，故當年案件數量統計結果偏高
		第 2 季	147(61)	
		第 1 季	108(26)	
2015	467	第 4 季	117(29)	
		第 3 季	127(33)	
		第 2 季	112(25)	
		第 1 季	111(43)	
2014	235	第 4 季	150(66)	公益舉報安心系統開設(9 月 30 日)
		第 3 季	24(13)	
		第 2 季	17(9)	
		第 1 季	44(13)	

7、其他重要法制發展：由於首爾市監察委員會首創之代理通報措施頗受肯定，故 ACRC 預計今(2018)年 10 月修法時，將代理通報的制度納入韓國公益吹哨者保護法。

參、心得與建議

吹哨者保護法制起源於英美法系國家，1989 年美國國會通過適用於公部門之吹哨者保護法(the Whistleblower Protection Act, WPA)，明文禁止政府機關對揭弊人員報復。2002 年 7 月再通過沙賓法案(Sarbanes-Oxley Act, SOA)，又稱為企業改革法案。該法案希望藉以加重專業人士的告發義務與責任，並且也納入吹哨保護的機制。英國則於 1998 年 7 月完成公益通報法(Public Interest Disclosure Act, PIDA)之立法，揭示員工對於涉及公共利益勇於揭弊的鼓勵政策。該法一體適用於公、私部門之吹哨行為的保護，只要是適格的吹哨行為，對於吹哨者的保護規定不受僱用契約保密條款與離職協議的限制。

2000 年以後，對於揭弊者之保護已日漸受國際間各國重視，並陸續制定專法。換言之，透過法制建構加強提供吹哨者保護的機能，已成為當前國際反貪腐政策的重要指標，國際透明組織(Transparency International)於 2009 年 11 月曾提出 27 項原則，作為法制建構的參考[6]。鄰近之日本、韓國亦分別於 2004 年及 2011 年完成吹哨者保護法制之立法，我國關於揭弊者保護之專法則尚處於立法草案階段。由於建構吹哨者保護法制所欲達成之「反貪腐」及「減少損害公共利益之不法事件，進而保障人權」兩大目的均與監察院之職權行使有重大關聯，爰本次考察選擇赴國情與我國較為相似之日本、韓國，瞭解該二國之吹哨者保護法制運作實務狀況，以及該制如何輔助「提高政府廉能」與「降低公益侵害」目標之實現。本次拜會與研討過程，收穫頗豐，謹就本次考察所得，提出數點淺見如下，除做為後續協助委員辦理調查案件之重要參據外，亦冀能提供法務部等國內相關主管機關參考。

一、鑒於部分犯罪或違反行政法規之舞弊行為具有高度密室性與隱蔽性，國家偵查機關或權責調查機關不易主動查悉，有賴知悉內情者勇於揭發弊端，以防止或降低該等舞弊行為對公共利益之危害，鄰近之日本及韓國均已建立吹哨者保護法制，以強化政府機關及民間企業之透明度，我國亦早有制定專法予以保護之倡議，並經主管機關評估確有立法之必要，期待儘速完成立法程

[6] 關於 27 項立法原則之內容，可參見張世昌，貪污犯罪吹哨制度之研究，103 年 1 月，國立中興大學法律學系碩士論文，頁 62-65。

序，以推動實施，並使我國監察職權結合吹哨者所揭露之訊息，更能發揮整飭官箴、澄清吏治、保障人權、紓解民怨之積極功能。

(一)近年來，國內陸續發生行政院前秘書長林益世、內政部營建署前署長葉世文等政府官員向商界索賄之弊案，均由案內知情人士主動向外揭發，弊案始為外界所知悉，並由檢調單位著手偵辦。由於公務員收賄等瀆職行為具有高度密室性與隱蔽性，國家偵查機關或權責調查機關甚難主動查悉。另近年來，接續傳出有國內食品業者收購已過期之食品、飲料，並竄改製造日期後，再於傳統市場等通路販賣；或有不肖業者向環保回收油業者收購餿水油及皮革廢油等劣質油品，加工後再予銷售者；甚至知名食品大廠之食品亦摻用過期原料或工業級添加物等，多起食安風暴事件，亦多由具正義感與熟知內情人員向外揭發，始將事件攤在陽光下，否則案件若未曝光，國民之身體健康恐將受更長期之戕害。該等事件亦逐步喚起國內主管機關，乃至一般民眾，對於建構吹哨者保護法制課題之重視。

(二)日本亦係由於 2000 年後半開始，其國內因發生問題稻米非法流通、電梯故障事故、食品標示不實等多起重大危害民生安全的消費事件，引發各界廣泛討論並逐漸凝聚社會共識，遂催生其公益通報制度。除於 2004 年 6 月通過「公益通報者保護法」（並自 2006 年 4 月 1 日施行）外，嗣於 2009 年成立消費者廳，作為推動公益通報者保護制度之中央主管機關，該法施行至今已有十餘年之經驗。

(三)韓國亦於 2008 年完成「貪腐防止及設置和運營國民權益委員會法」(Act on Anti-Corruption and the Establishment and Operation of the ACRC, 簡稱 ACRC Act)立法，對吹哨者提供身分保密、人身安全維護、不利處分禁止等相關保護措施；其後為加強落實吹哨者之保護機制，再於 2011 年通過「公益吹哨者保護法」(Act on Protection of Public Interest Whistleblowers, 簡稱 PPIW Act)。

(四)我國迄無吹哨者保護之專法，於刑事領域中，提供類似保護機制者為證人保護法，另一相關法令為依據貪污治罪條例第 18 條第 1 項規定訂定之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」。前者對證人提供身分資料上之保護、人身安全之保護、短期生活安置，以及減輕或免除刑責等保護措施；後者則透過檢

舉獎金之核給，提供揭弊者主動檢舉貪瀆案件之誘因。然查，證人保護法雖已建立了初步的揭弊者保護機制，惟由於該法僅適用於已經進入偵查的特定罪名刑事案件，如案件本身尚未啟動偵查，揭弊者並不具備「證人」之法律地位；或是對於不屬於刑事案件之公務員嚴重違反官箴行為，揭弊者均尚難獲得保護，故其所能提供之保護仍顯相當限縮。且該法僅以刑責減免之效果，被動地鼓勵證人供述與案情有重要關係之待證事項，以使檢察官得以進一步追訴相關犯罪行為之其他正犯或共犯，並未創設任何積極誘因。至於「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」雖設置了檢舉獎金以提供鼓勵揭弊之積極誘因，惟因其僅屬辦法而不具法律位階，且除了獎金以外，該辦法對於揭弊流程之進行、揭弊者身分之保密等揭弊者之其餘相關保護機制幾無著墨，爰上開 2 法規對於揭弊者保護之規範密度上尚有不足。

(五)此外，我國雖尚未訂定吹哨者保護之專法，惟早期立法中，職業安全衛生法第 39 條[7]、勞動基準法第 74 條[8]，已設有吹哨者保護條款。晚近修訂之相關法令中，包括：食品安全衛生管理法[9]、水污染防治法[10]、空氣污染防制

---

[7] 該條規定：「(第 1 項)工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害。(第 2 項)主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。(第 3 項)前項之調查，必要時得通知當事人或有關人員參與。(第 4 項)雇主不得對第 1 項申訴之工作者予以解僱、調職或其他不利之處分。」

[8] 勞動基準法第 74 條規定：「(第 1 項)勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。(第 2 項)雇主不得因勞工為前項申訴，而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分。(第 3 項)雇主為前項行為之一者，無效。(第 4 項)主管機關或檢查機構於接獲第一項申訴後，應為必要之調查，並於六十日內將處理情形，以書面通知勞工。(第 5 項)主管機關或檢查機構應對申訴人身分資料嚴守秘密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。(第 6 項)違反前項規定者，除公務員應依法追究刑事與行政責任外，對因此受有損害之勞工，應負損害賠償責任。(第 7 項)主管機關受理檢舉案件之保密及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

[9] 該法第 50 條規定：「(第 1 項)雇主不得因勞工向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為而予解僱、調職或其他不利之處分。(第 2 項)雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。(第 3 項)雇主以外之人曾參與違反本法之規定且應負刑事責任之行為，而向主管機關或司法機關揭露，因而破獲雇主違反本法之行為者，減輕或免除其刑。」

[10] 該法第 39 條之 1 規定：「(第 1 項)事業或污水下水道系統不得因廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，向主管機關或司法機關揭露違反本法之行為、擔任訴訟程序之證人或拒絕參與違反本法之行為，而予解僱、降調、減薪或其他不利之處分。(第 2 項)事業或污水下水道系統或其行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調、減薪或其他不利之處分者，無效。(第 3 項)事業或污水下水道系統之廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，因第一項規定之行為受有不利處分者，事業或污水下水道系統對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。(第 4 項)廢（污）水處理專責人員或其他受僱人曾參與依本法應負刑事責任之行為，而向主管機關揭露或司法機關自白或自首，因而查

法[11]、金融監督管理委員會依金融控股公司法第 51 條等規定授權訂定之「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」[12]，以及財政部依菸酒管理法第 43 條第 2 項規定訂定「檢舉或查獲違規菸酒案件獎勵辦法」[13]等，均出現吹哨者保護條款之設計，固已不在少數；惟該等規定仍屬部分領域揭弊者條款之零星立法，且大多僅規範到雇主所為之解僱等其他不利措施「無效」，惟相關具體之保障措施及救濟程序究如何進行，則乏明確規範，故仍有訂定專法予以強化保護措施貫徹之必要。

(六)綜上，日本與韓國皆已建立吹哨者保護法制，經運作實施後，咸認為吹哨行為具有保護公共利益之實益，對吹哨者提供完善之保護機制確有必要，我國現行法制尚無法對吹哨者之吹哨行為提供完整之保護機制，晚近部分新修法令雖有已納入吹哨者保護條款者，惟於規範完整性而言，尚有未足。近年來國內既已有對吹哨者制定專法予以保護之倡議，並經主管機關評估確有立法之必要，期待儘速完成立法程序，以推動實施，並使我國監察職權結合吹哨者所揭露之訊息，更能發揮整飭官箴、澄清吏治、保障人權、紓

獲其他正犯或共犯者，減輕或免除其刑。」

[11] 該法第 94 條規定：「(第 1 項)人民或團體得敘明事實或檢具證據資料，向直轄市、縣（市）主管機關檢舉公私場所違反本法規定之行為，或使用中汽車排放空氣污染物情形。(第 2 項)前項檢舉及獎勵之辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。(第 3 項)被檢舉對象屬公私場所，且經查證檢舉屬實並處以罰鍰者，其罰鍰金額達一定數額時，得以實收罰鍰總金額收入之一定比例，提充獎金獎勵檢舉人。(第 4 項)直轄市、縣（市）主管機關對於第一項檢舉人之身分應予保密。」

[12] 該辦法第 34 條之 2 規定：「(第 1 項)金融控股公司及銀行業為促進健全經營，應建立檢舉制度，並於總機構指定具職權行使獨立性之單位負責檢舉案件之受理及調查。(第 2 項)金融控股公司及銀行業對檢舉人應為下列之保護：一、檢舉人之身分資料應予保密，不得洩漏足以識別其身分之資訊。二、不得因所檢舉案件而對檢舉人予以解僱、解任、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利處分。(第 3 項)檢舉案件之受理及調查過程，有利益衝突之人，應予迴避。(第 4 項)第一項檢舉制度，至少應包括下列事項，並提報董（理）事會通過：一、揭示任何人發現有犯罪、舞弊或違反法令之虞時，均得提出檢舉。二、受理之檢舉案件類型。三、設置並公布檢舉之管道。四、調查與配合調查之流程、迴避規定及後續處理機制之標準作業程序。五、檢舉人保護措施。六、檢舉案件受理、調查過程、調查結果與相關文件製作之紀錄及保存。七、檢舉案件之處理情形，應適度以書面或其他方式通知檢舉人。(第 5 項)被檢舉人為董（理）事、監察人（監事）或職責相當於副總經理以上之管理階層者，調查報告應陳報至監察人（監事、監事會）或審計委員會複審。(第 6 項)金融控股公司及銀行業調查後發現為重大偶發事件或違法案件，應主動向相關機關通報或告發。(第 7 項)金融控股公司及銀行業應定期對所屬人員，辦理檢舉制度之宣導及教育訓練。」

[13] 該辦法第 3 條第 2 項規定：「前項檢舉人現為或曾為被檢舉人之受僱人者，檢舉人之獎勵金以給獎基礎百分之四十五計算，每案最高額以新臺幣 600 萬元為限。」其修正理由並指出：考量私劣菸酒等違規案件內部員工，較易瞭解非法作業情節，惟須承擔較高檢舉風險，爰參考食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法第 5 條規定，增訂第 2 項，明定發給檢舉人獎勵金以給獎基礎百分之四十五計算，每案最高額以 600 萬元為限，俾收遏阻不法之效。

解民怨之積極功能。

二、日本「公益通報者保護法」之特色在於採取事業內部通報優先原則，該制之優點在於促成組織內部之自我改正，並降低組織形象或商譽受損之可能，惟實務上卻難免較易使吹哨者之身分被查悉，而弱化對吹哨者之保護。我國「揭弊者保護法」現行草案內容，在公、私部門揭弊部分均保留內部檢舉管道，惟未採「內部檢舉先行主義」，法制上似已採折衷之設計，當可避免陳義過高之「組織自淨」理想實質阻礙「吹哨行為」之情形。

(一)日本「公益通報者保護法」第 3 條規定，該國公益通報制度，採取事業內部通報優先原則，從事公益通報行為之人，需先向服務事業進行內部通報，經通報未獲處理，方能續向政府主管行政機關及事業單位以外之團體(例如：媒體)進行通報。所謂事業內部通報之窗口，又可分為事業者所設之社內(公司、團體、機關……)窗口或社外窗口，社外窗口之型態，又包含事業者委託之法律事務所、民間專門機關、或事業者集團之聯合窗口……等。

(二)上揭條文亦就事業內部通報、政府主管行政機關及事業單位以外之團體(例如：媒體)等 3 層次通報，分別訂有自寬鬆而趨向嚴格之保護要件。茲將日本法制所定各通報層次與保護要件列表如下：

通報類型/順序	保護要件
1.事業單位內部通報	1.應非基於不當目的而進行通報。 2.通報對象事實無論屬於已發生或可預期發生者，均受保護。
2.行政機關通報	除上開2保護要件之外，另加上「通報內容具真實相當性」之要件。
3.事業單位外部通報	除上開3保護要件外，亦應具以下要件： 1.有充分理由確信若向事業單位內部或主管機關檢舉，將遭解僱或不利處置。 2.確信若向事業單位內部舉發則證據有遭湮滅或變造之虞。 3.無正當理由，事業單位要求勿向事業內部或主管機關舉發。 4.以書面向事業內部檢舉後，逾20日未獲告知已進行調查，或無正當理由未進行調查。 5.有充分理由相信個人之人身安全堪慮。

資料來源：本考察團依據日本消費者廳2018年9月10日提供資料彙整製表。

(三)另據日本「公益通報者保護法」主管機關消費者廳代表說明，內部通報之保護要件採取相對寬鬆規範，此設計原理，乃係對事業單位（或企業老闆）先給予內部處理機會，發揮「自淨」作用，如此更能保護企業形象。第 2 層次之行政機關通報的部分，之所以加入「通報內容具真實相當性」之要件，同理係為令政府部門優先處理，以保護政府形象。最末之事業單位外部通報的保護要件最為嚴格，理由在於這類通報，一旦曝光影響即鉅，且事後不易挽救機關團體或事業單位受損之形象或實質損失，因此須非常慎重。

(四)日本實務情形方面，本次考察所得略如：

1、據該國東京都廳總務局指出，其公益通報者保護法 2006 年甫上路之際，該局賡續訂定其「公益通報處理要點（日文原文：公益通報の処理に関する要綱）」，除遵循母法規定外，並要求來自職員所為的內部通報皆應具名、內部職員職務上違反規定的行為納入通報範圍等，結果經執行 5 年間，僅有 3 件內部通報，成效不佳。

2、本次考察拜會之日本國際透明組織代表也表示「對公司的告發，僅限於內部人員才能告發，所以案件很難成立」等語，均凸顯該國法制之事業內部通報優先原則，雖有期待組織自淨之美意，惟難免較易使吹哨者之身分被查悉，而弱化對吹哨者之保護，亦是不爭事實。

3、依據日本消費者廳「2016 年度勞工對於公益通報保護制度意識情形之網路調查」，約半數以上的作答者表示，對於受僱機關的不法、不正情事，在初次通報管道的選擇上，希望可以先進行外部通報，亦即希望可以直接向政府主管行政機關或媒體、消費者團體等通報；理由在於，擔心進行事業單位內部通報會遭受不利益待遇或報復，且不信任實名通報的保密措施。更凸顯法制上如果採取嚴格限定由內而外之特定通報順序，恐不易實踐「吹哨」，值得注意。

4、日本消費者廳代表指出，該國目前參考英國的法制，對於「一般勞工」之外部通報，已規定「凡符合外部通報的保護要件，在通報順序上，不

一定要循內部、政府主管行政機關的路徑順序」，惟對於此類通報之保護要件，採取最嚴格之規範（詳如前述）。

(五)以上開日本「公益通報者保護法」目前實務情形觀之，我國「揭弊者保護法」現行草案內容，在公、私部門揭弊部分均保留內部檢舉管道[14]，惟未採「內部檢舉先行主義」，法制上似已採折衷之設計，當可避免陳義過高之「組織自淨」理想實質阻礙「吹哨行為」之情形。

三、由於吹哨行為與亞洲傳統文化中特別重視團體和諧之觀念究有相齟齬之處，日本、韓國雖已運作實施數年，民眾對吹哨者仍難免有負面觀感，並據該二國民間組織觀察，認為對於吹哨者之保護仍有所不足。未來我國法制建構上，首應強化吹哨者之身分保密，並宜特別重視對吹哨者財產生計之保障，以及考量舉證責任倒置之制度設計，以緩和吹哨者於相關訴訟中之舉證負擔；主管機關並應透過持續加強宣導教育，始能完善吹哨環境。

(一)由於亞洲傳統文化相當重視團體和諧與一致性，當吹哨者舉發自身集團內部的不法弊端時，往往會受到集團成員的排擠及孤立，甚至被貼上「叛徒」或「背叛者」的標籤，不被集團認同的歸屬感對吹哨者形成莫大的心理壓力及得到負面的評價，因此，吹哨行為或是對吹哨者施予保護之制度確實與亞洲傳統文化間存有某種程度之扞格，而不易為亞洲社會所接受。集體意識極為強烈的日本，當初建立吹哨者保護法制之初，亦曾經歷相關抗拒與溝通，且立法過程刻意採用較具正面意涵之「公益通報」用語，期能顛覆日本人民對於內部告發者所引發「告密者」之負面聯想。依本次考察交流所見，日、韓 2 國對於吹哨者保護法制之實施經驗雖均已累積數年，社

[14] 揭弊者保護法(公私部門合併)草案第3條：「公務員或接受政府機構定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱公務員等），合理相信政府機構或其他公務員涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之公部門揭弊者，適用本法之規定：一、其任職或提供勞務機關之長官及首長，或其等指定之人。二、檢察機關。三、司法警察機關。四、政風機構。五、監察院。六、目的事業主管機關。」第4條：「接受公司、獨資或合夥商號、財團或社團法人之僱用、定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱受雇人等），合理相信其所任職或提供勞務對象之機構或其關係企業或其員工，涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列機關提出檢舉者，為本法所稱之私部門揭弊者，適用本法保護：一、其任職或提供勞務對象機構之主管或負責人，或其等指定之人。二、目的事業主管機關。三、檢察機關。四、司法警察機關。」；資料來源：法務部廉政署。

會上排斥或設法打壓揭弊者之意識傾向依然難以破除而隱隱然仍存在，我國社會殆亦會有相類情況。因此，未來我國推動吹哨者保護法制之建構上，首應強化對於吹哨者身分之保密。

(二)關於對吹哨者身分之保密，本次考察發現，韓國除了公益吹哨者保護法第 12 條明文規定，任何有關舉報者之身分資料或其他足以推論舉報者身分資料之事實應予保密，且違反該保密規定，將被處以 5 年以下有期徒刑或科 5 千萬韓圜以下罰金之刑罰外，為了進一步確保舉報者身分不被知悉，ACRC 自 2017 年 10 月起開始接受律師代理通報，並對吹哨者提供律師費用補助，最高可補助 3,000 萬韓圜；另外，首爾市政府監察委員會也有提供代理通報之服務，使害怕身分曝光的吹哨者可與委員會的律師先進行相關諮詢，再由律師協助代理通報，該措施受到 ACRC 肯定，並預計將於今(2018)年 10 月修法時，將代理通報的制度納入韓國公益吹哨者保護法。相較於日本，受理通報端之保密義務並未納入公益通報者保護法中明確規範（僅為已提出討論之修法方向），韓國法令上已明確規範相關保密規定及違反之罰則，該國實務上新增之代理通報制度，將可進一步降低吹哨者身分洩漏的風險，甚值參考。

(三)一旦吹哨者身分曝光，公司可能對其採取解僱、不利處置（如：降職、減薪等），如何保障吹哨者之財產生計，甚至其與公司對簿公堂，如何緩和吹哨者於相關訴訟中之舉證負擔，皆需留心，以建立完善的吹哨環境。

1、關於財產生計保障方面：日本、韓國相關法令上雖均已明白禁止事業單位對吹哨者採取解僱、調職、減薪等不利措施，然據考察相關民間組織表示，實務上還是有很多人於揭弊後受到來自公司的不利益待遇。並且認為若未能建立吹哨者的經濟保護措施，會嚴重影響人民吹哨意願。據日本國際透明組織理事長若林亞紀表示，針對吹哨者被公司施以經濟上不利益待遇時（如：減薪、離職致損失退休金等），應予部分提供補償，且建議在法律上應該要加強對吹哨者財產保障。可見法律雖已就禁止不利措施加以規範，惟倘違反相關規定並無相應之罰則或不利益，其遏阻力尚屬有限。韓國的作法則是，若對吹哨者採取不利處置(例如：減薪)，而造成吹哨者有金錢上之損失者，將被要求賠償 3 倍之金額。

2、關於訴訟中舉證負擔方面：據日本東京弁護士會提供之修法建議資料提及，為避免通報者於訴訟上有舉證之困難，於通報者因公益通報而受有不利處置時，宜增設推定條款(推定其所受之不利處置係因其通報行為所導致)，此時，即須由為該不利處置之公司或雇主提出證據證明該不利處置與吹哨者之通報行為間沒有因果關係，藉以降低吹哨者之舉證責任負擔。另據韓國國際透明組織理事長劉漢範表示，依韓國法律規定，吹哨者與公司進入相關訴訟程序，須由吹哨者提出證據證明公司對其採取相關不利措施，惟劉理事長肯認舉證責任倒置之制度設計能減輕吹哨者舉證負擔。

(四)此外，除了完備對於吹哨者保護之相關法規外，一般民眾之揭弊意識以及對於公益揭弊行為之接受度亦需要一段時間逐漸培養建立，經考察發現，日本、韓國無論官方機關(即吹哨者保護業務之中央主管機關或地方權責機關)或相關民間組織，均對推動吹哨者保護制度之市民教育付出努力，透過宣導文宣、撰文或是宣導短片等方式，逐步加強民眾對該制之認知與認同。未來我國吹哨者保護法制建立後，主管機關及民間團體亦得共同努力，以提升民眾公益揭弊的意識。

(五)綜上，由於吹哨行為與亞洲傳統文化中特別重視團體和諧之觀念究有相齟齬之處，日本、韓國雖已運作實施數年，民眾對吹哨者仍難免有負面觀感，並據該二國民間組織觀察，認為對於吹哨者之保護仍有所不足。未來我國法制建構上，首應強化吹哨者之身分保密，並宜特別重視對吹哨者財產生計之保障，以及考量舉證責任倒置之制度設計，以緩和吹哨者於相關訴訟中之舉證負擔；主管機關並應透過持續加強宣導教育，始能完善吹哨環境。

四、韓國對吹哨者設有獎勵金制度，確能提供鼓勵揭弊之積極誘因，值得參考；惟提供獎勵金制度，亦宜注意對象資格與要件之設定，以免造成濫行舉報之現象，導致舉報案件量爆增及耗費調查行政成本。

(一)承前所述，吹哨者之吹哨行為雖具有公益性，然對其個人而言，卻可能伴隨一些工作上之不利對待，甚至人身安全之威脅，法制面上有關身分保密、不利措施禁止以及人身安全之維護等保護措施之設計，充其量只是消除吹

哨者因揭弊行為可能帶來之不利益。然除此之外，是否有鼓勵吹哨者勇於揭弊之誘因？據本次考察瞭解，日本對於公益通報獎金部分，雖於國內曾有討論，惟迄無定論、共識。至於韓國，依「公益吹哨者保護法(Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers)」第 26 條規定，公益吹哨者若因其公益舉報，直接有助於挹注中央或地方政府收入(如罰款、罰金收入等)，得向國民權益委員會申請獎勵金。委員會於收到獎金之申請，經過獎勵金審議委員會(Reward Deliberation Board)審議及議決後，支付獎勵金。另依該法施行細則第 22 條規定，獎勵金數額之發放標準如下表所示，並以 30 億韓圜(KRW)為上限。國民權益委員會近 3 年實際發放數額，2016 年為 16 億、2017 年為 19 億、2018 上半年實際已支付 10 億元。

舉報所產生之財務上效益	獎勵金數額標準
1億韓圜以下	20%
逾1億韓圜至5億韓圜以下	2千萬+超過1億元部分數額*14%
逾5億韓圜至20億韓圜以下	7千6百萬+超過5億元部分數額*10%
逾20億韓圜至40億韓圜以下	2億2千6百萬+超過20億元部分數額*6%
逾40億韓圜	3億4千6百萬+超過40億元部分數額*4%

(二)據國民權益委員會行政事務官權建宇表示，2015 年修正公益吹哨者保護法之前，由於法律沒有限制領取舉報獎金之資格必須是公司內部職員，因此有非公司內部職員（如狗仔隊）頻頻提出舉報以賺取獎勵金，除了造成委員會受理申報之業務量過多外，也會使得人與人之間變得互相監視，在社會中產生彼此間不信任之負面風氣，引發不少民怨。因此，於 2015 年進行修法，限縮於僅內部人員舉報者，始得領取獎勵金，而由統計數字上觀察，亦可發現於該次修法後於接獲通報案件之數量是有下降的現象。

(三)由於公益吹哨者會考量揭弊後，可能遭受公司不利益的對待及須承擔同儕排擠而被孤立的心理壓力，而不願起身揭弊，因此如何提升吹哨者揭弊之誘因將是重要的課題，以韓國經驗為例，不但設立獎勵金制度，而且於 2018 年修法將最高可領取的獎勵金從 20 億韓圜增加至 30 億韓圜；另據考察首

爾市政府監察委員會說明，其自訂的吹哨獎勵金，比中央政府在法律中設定的金額還高，而且對獎勵金未訂有上限，均是以事件中貪污或賠償金額之 30%作為吹哨者之獎勵金，以鼓勵吹哨者勇於揭弊。我國目前由法務部廉政署草擬之揭弊者保護法草案中並未設有揭弊獎金之一般性規範[15]，上開韓國對吹哨者提供獎勵金之制度亦有值得我國參考之處。

(四)綜上，韓國對吹哨者設有獎勵金制度，確能提供鼓勵揭弊之積極誘因，值得參考；惟提供獎勵金制度，亦宜注意對象資格與要件之設定，以免造成濫行舉報之現象，導致舉報案件量爆增及耗費調查行政成本。

五、監察院職司公務機關人員違法失職之糾彈，對於公務員貪瀆不法或重大損傷公務形象之行為，本具有調查權限，於法務部廉政署目前草擬揭弊者保護法草案中，涉及政府機關或公務員部分，亦將本院規劃為受理揭弊機關之一，未來立法通過施行後，透過強化對於揭弊者之身分保密及相關保護措施，當可藉由暢通揭弊管道，輔助公務監察職權之行使。

(一)監察院依據憲法第 96 條「監察院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。」及第 97 條「（第 1 項）監察院經各該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。（第 2 項）監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」以及監察法相關規定，行使公務機關監察職權，對於行政院及其各部會之工作或設施，倘有違法或失職，得提出糾正案；對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事者，亦得提出糾舉案或彈劾案，進行行政責任之查究。由於公務員之貪瀆舞弊行為往往重創機關聲譽，並損及民眾對於政府機關之信賴，故「整飭官箴、澄清吏治」向來亦為監察院職權行使之核心事項。

(二)監察院前曾針對「海關對於涉嫌違法違規之業者，未依法管制、查緝、裁

[15] 揭弊者保護法(公私部門合併)草案中並未就揭弊獎金加以規範，僅於立法說明中提及「並非每一種揭弊都適合以檢舉獎金鼓勵之，故檢舉獎金宜由各目的事業主管機關以單行法規個別訂定。」依此觀之，未來是否設置揭弊獎金以及獎金之酌給數額等，即回歸各目的事業主管機關各自斟酌訂定之方式辦理。

罰、移送，甚而依業者片面指控，輕率議處基層嚴格執勤關員；海關退休高層任職於倉儲貨運承攬業，藉影響力長期為業者護航關說，且執勤關員於執行職務常遭威脅、利誘、施壓之情形嚴重」等情案，進行調查，並經提案糾正財政部關稅總局（102 年 1 月 1 日配合行政院組織改造，與財政部關政司整併成立財政部關務署）及臺北關稅局（現為財政部關務署臺北關）。該案最初即係經由關務機關內部職員之陳訴檢舉，始予立案調查，嗣後並進一步查出財政部關稅總局基隆關稅局（現為財政部關務署基隆關）所屬分局有長期集體包庇業者走私大量管制物品，該分局另涉嫌圖利並洩漏進口報單資料予業者；以及海關高層人員與業者互動密切，頻繁接受業者飲宴招待，並接受利害關係業者請託關說，嚴重違反公務員廉政倫理規範，甚至任由業者透過「政商關係」運作人事遷調，以便長期包庇走私等敗壞風紀之重大違失。由於部分機關於體制上本即具有較高之封閉性，類此機關內部之弊端，倘非由內部知情人士主動揭發，恐甚難為外界察覺，惟查，由於我國尚未建立吹哨者保護法制，對揭弊者而言，勇於揭發弊案所須承擔之風險或因而付出之代價著實相當大，因此，或許偶有少數極具正義感之人，願意檢舉機關內同僚間不公義或不法之行為，然大多數公務員即使知悉部門內之不法行為，恐多半亦秉持「沉默是金」的守則，欠缺主動揭弊之動機與勇氣。

(三)承前所述，我國若干單行法規中雖已有零星之吹哨者保護條款之規定，惟該等規定均屬於對於私部門吹哨者之保護；有關公部門之吹哨者保護規範，則付之闕如。102 年間曾有 1 名原任職於新竹縣政府家畜疾病防治所之公務員，因察覺所任職單位涉及貪污，決定自首揭弊，不料揭弊者的身分卻遭曝光，致其不僅備受壓力，最後也仍因涉案而遭免職。本次考察人員拜會韓國首爾市政府監察委員會時，於會晤過程中，亦據該會人員表示，目前該委員會受理之案件，多數為外部通報（即一般市民通報企業不法，或者檢舉市府員工貪汙不法等情事），尚無內部公務員舉報內部同仁之情形；惟如果屬於內部公務員舉報案件，應具有更高的調查價值等語。因此，建立公務機關之揭弊管道，並對揭弊者施予適當之保護措施，當有助於公務機關弊案之揭露，進而阻絕弊案之產生。依法務部廉政署目前擬具

之揭弊者保護法草案第 3 條第 1 項第 5 款，已將監察院列為受理公部門揭弊機關之一[16]，且依草案同條第 2 項對於所揭「弊案」範圍之界定，除犯刑法瀆職罪章之罪、犯貪污治罪條例之罪外，亦包括「違反公職人員利益衝突迴避法之得處以罰鍰之違規行為」及「其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對公共健康與安全造成具體危險，足以成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為。」等[17]與監察院職權行使直接相關之事項。從而，相關規定未來均可發揮輔助監察權行使之效果。

(四)綜上，監察院職司公務機關人員違法失職之糾彈，對於公務員貪瀆不法或重大損傷公務形象之行為，本具有調查權限，於法務部廉政署目前草擬揭弊者保護法草案中，涉及政府機關或公務員部分，亦將本院規劃為受理揭弊機關之一，未來立法通過施行後，透過強化對於揭弊者之身分保密及相關保護措施，當可藉由暢通揭弊管道，輔助公務監察職權之行使。

六、於私部門領域揭弊部分，依現行草案雖未將監察院列為受理揭弊之機關，惟監察院重視人權保障，且向來即高度關注食品安全事件、建築公共安全等損害重大民生消費權益及安全之課題，未來亦可藉由目的事業主管機關等所受理之揭弊案件通報，對於相關機關監督私部門之違失或制度面之缺漏進行調查，以強化公共利益之維護。

(一)以日本、韓國經驗觀之，建構、實施吹哨者保護法制除了作為加強政府機關即公部門透明度、廉潔度之一項措施外，其更重要之意義與機能，毋寧在於建構一套全面性之揭弊管道與對揭弊者之保護機制，使民眾有機會先期將獲悉之侵害公共安全或利益案件通報權責單位，以避免或降低事件對公益之危害，進而增進公共利益與福祉。以韓國現代汽車案為例，現代汽

[16] 草案第 3 條第 1 項規定：「公務員或接受政府機構定作、委任而從事工作獲致報酬之人（下稱公務員等），合理相信政府機構或其他公務員涉有第二項所列之弊案，而具名提供消息向下列人員或機關提出檢舉者，為本法所稱之公部門揭弊者，適用本法之規定：一、其任職或提供勞務機關之長官及首長，或其等指定之人。二、檢察機關。三、司法警察機關。四、政風機構。五、監察院。六、目的事業主管機關。」

[17] 草案第 3 條第 2 項規定：「前項所稱弊案如下：一、犯刑法瀆職罪章之罪。二、犯貪污治罪條例之罪。三、違反公職人員利益衝突迴避法之得處以罰鍰之違規行為。四、其他重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對公共健康與安全造成具體危險，足以成立監察院之彈劾、糾舉或糾正案之行為。五、本法第四條所列之犯罪或得處以罰鍰之違規行為。六、違反法官、檢察官倫理規範之行為。」

車公司於其所生產汽車之引擎問題被揭發後，即陸續以自發性或強制方式招回已售出之車輛，進行免費檢修，前後共計 8 次，總計招回韓國境內 40 萬輛、海外 135 萬輛修理，以避免車輛行駛於道路上發生暴衝等危害安全之事故。我國主管機關法務部(廉政署)於草擬揭弊者保護法草案時，原擬採取公、私分離，並由公部門先行之階段性立法方式，惟嗣經多次開會討論，復逐步整合各方意見，目前草案版本係採取公、私合併立法之形式，就規範之廣度及預期可發揮之效果而言，當屬更為周全與完整。

(二)民間企業違反法令之行為，雖非監察院職權行使之直接範疇；惟監察院向來即重視人權保障，並可透過調查各機關是否落實監督私部門有無依據相關法規維護消費者食品安全、建築公共安全、遊覽車安全、長照機構安全……等，以促進改善，維護公共利益。舉例而言，近年來，國內陸續爆發多起食用油品之安全性疑慮案件，監察院即先後立案調查，並提出相關調查意見（列舉數例，如下表）。其中，發生於 103 年間之餿水油事件，揭發此案者為一位屏東縣老農夫。據瞭解，這位老農曾與鄰居 9 度向屏東縣衛生局、環保局、城鄉處檢舉郭烈成油廠，卻始終未獲得妥善處理，因為不滿縣府的處理態度，乃自行購買數位相機和監視器對準地下工廠監視，蒐證拍了一千多張照片，包括地下油廠運油、煉油過程也都被監視器錄下，再透過友人找上臺中市警方報案，嗣由司法警察單位經過半年多的追查，才一舉破獲本案。監察院調查報告中對於屏東縣政府相關局處罔顧民眾多次檢舉郭姓地下工廠違規行徑，囿於局處間本位主義消極應付，且相關稽查管考不力情形，予以指正，而從本案亦可看出，關於吹哨者保護之立法確有其必要性。

編號	調查報告案號	案由	調查意見
1.	103 財調 29	據報載，市售「大統特級橄欖油」標榜 100%西班牙進口特級冷壓橄欖油製成，卻混攙銅葉綠素，究國內食用油品相關法規、商標規範及檢驗稽查，有無完善把關措施？均有深入瞭解之必要	一、衛福部食藥署就民眾檢舉食用油品疑似攙假案件，未能迅確釋示其違法疑義並回應相關修法建議，仰賴司法單位積極偵辦，始破獲重大不法情事，核其行事作為消極怠慢，殊有可議。 二、衛福部食藥署查處本事件欠缺標準作業程序，未依其脂肪酸檢驗及比對結果之科學證據來判定，且明知廠商違規在先，竟仍允其以切結保

編號	調查報告案號	案由	調查意見
		乙案。	證方式了事，均有疏失。 三、衛福部食藥署長期漠視食用油品之衛生安全，就早已公告核准使用之食品添加物品項，怠未依法訂定相關配套檢驗方法，遑論落實後續稽查檢驗作為，嚴重戕害國人飲食安全及消費權益，至屬不當。 四、衛福部食藥署輕忽怠慢進口食用油品原料之流向管控工作，從未查核勾稽其使用數量，肇致業者違規混充高價油品販售，欺瞞消費者又危害人體健康，難辭其咎。 五、衛福部食藥署允應正視各地方衛生局稽查轄區食品工廠時，屢遭業者拒絕、規避及妨礙相關查核抽驗作為，輒須請求警方勤務支援或檢調單位協助偵辦之情事，妥謀解決之道，以落實執法。 六、衛福部食藥署未明定食品衛生管理法有關「攙偽或假冒」及「標示不實」之定義及範圍，語意不清有欠明確，致事實認定尚有模糊空間，亟應檢討修訂，以臻嚴謹。 七、經濟部工業局未善盡食品 GMP 認證把關職責，認證產品再度爆發重大違規事件，已使值得信賴之微笑標誌蒙羞，嚴重斲傷政府公信力，核有疏失。 八、經濟部工業局未訂定食品 GMP 標章圖文使用標的及範圍，致僅有部分產品經認證之業者，恣意於廠房牆面或市招標示該標章，顯與事實欠符，且有矇騙誤導消費者之虞，洵有疏漏。 九、經濟部工業局允宜通盤檢討調整食品 GMP 認證制度之推廣策略與違規裁罰方式，提供賞罰分明之誘因來激勵業者踴躍參與意願，俾達成源頭管理之目的。 十、經濟部工業局委由財團法人機構辦理食品

編號	調查報告案號	案由	調查意見
			GMP 標章認證制度，負責研擬相關技術規範、提供諮詢、認證作業、軟體審查、產業推廣等事務，卻仍擔任現場評核委員，啟人「球員兼裁判」之疑竇，亟待改革。
2.	104 內調 24	近年國內食用油品安全事件頻傳，103 年 9 月又發現不肖郭姓業者向環保回收油業者收購餿水油及皮革廢油，加工後售予強冠公司製成「全統香豬油」銷售全台，使含有毒素、重金屬等劣質油品，造成人體健康危害甚鉅。究相關主管機關對於回收油品之流向控管機制為何？對於食用油品之製程有無善盡把關職責？均有進一步瞭解之必要乙案。	一、衛福部食藥署署長率爾宣稱本案油品之食安燈號為綠燈，旋即認定該產品涉及「攙偽與假冒」行為而予以下架並銷毀，核其說辭反覆自相矛盾，斲傷政府公信力，顯有疏失。 二、衛福部食藥署公告食用油之檢驗項目與檢驗方法過少，固守於若干制式測項，無法戳破業者攙偽技倆；又怠忽督導各縣市衛生局落實執行「食品良好衛生規範」之基本衛生要求，洵有欠當。 三、衛福部未督導食藥署落實執行食品安全源頭管理及相關措施，致食安事件迭起，嚴重戕害國民飲食安全信心、商業經濟產值及國家聲譽；又未覈實追究本案相關基層執法人員之行政違失責任而落人口實，殊有可議。 四、衛福部對食安問題欠缺長期性、整合性檢討，而未能通盤檢討修正食品安全衛生管理法，使預防機制未能一次到位，以致修法淪為頻繁，亦未產生全面嚇阻作用，使食安問題一波未平、一波再起，難以達成「罰得快、罰得重、罰得到」預期效益，容待改進。 五、環保署就本院先前所指摘之缺失置若罔聞，猶未周全及確實掌握國內廢食用油之年產出量及去化流向；復未將非法收受廢食用油之回收業者早日納管，縱任其四處亂竄而釀生餿水油事件，確有違失。 六、經濟部認證之食品 GMP 油品竟混攙劣質油，且尚可通過符合衛生標準之檢驗，損及該優

編號	調查報告案號	案由	調查意見
			良標章形象，顯見該制度未臻綿密，工業局允當持續精進 GMP 之新制規範及輔導其順利轉型為 TQF 新優良標章，俾符合國內食品安全衛生法規，並協助其重建認證之公信力。 七、經濟部允宜研議再次檢視生質柴油政策是否重新啟動，並持續關注台灣中油公司將廢食用油轉酯後攙入燃料油之進展，以配合執行去化國內大量廢食用油，俾防杜廢食用油非法流供食用，影響國人飲食安全與健康。 八、農委會於本案爆發後，才著手列管進口及國產飼料用油之原料、製程和流向，以為亡羊補牢；而攸關品質管制之新增檢驗項目及該會研擬之加強飼料用油脂精進管理措施，則宜早日落實執行。 九、**屏東縣政府相關局處罔顧民眾多次檢舉郭姓地下工廠違規行徑，囿於局處間本位主義消極應付，致因稽查管考不力、敷衍了事，民情無法上達而釀成重大食安風暴；復未覈實議處涉案違失人員，難謂懲當其過，均有怠失。** 十、高雄市政府衛生局未積極落實執行轄區食品工廠「良好衛生規範」之定期稽查工作，亦未及早發現廠商長期「攙偽與假冒」之違法行為，以善盡對上游廠商源頭把關之職責，宜請檢討改進。
3.	104 內調 50	近日爆發正義及頂新製油等公司以飼料油混充食用豬油事件，製成維力清香油等多款油品行銷全國各地，波及各大賣場、盤商、工廠、小吃店、夜市攤商、校園機關團膳等用戶不計	一、衛福部食藥署於黑心油品爆發期間，未確實依據越南官方證明文件對違規之進口牛油予以預防性下架，猶虛耗時日進行無謂查證工作，無故稽延處置時效長達 18 天，洵有未洽。 二、衛福部食藥署非基於專業考量，徒以恐涉國家賠償為由，致對違規食品之證明文件認定基準及採行下架措施之抉擇不一，有失執法之客觀公

編號	調查報告案號	案由	調查意見
		其數，眾多知名食品下游廠商及外銷食品亦告淪陷，引發國人對食安信心之全面崩盤，嚴重戕害「台灣美食王國」美譽；足見我國整體食品安全、動物用飼料管理與食品及飼料工廠營業登記均欠缺有效源頭把關與稽查作為，因而引發民眾對於是否尚有其他非法油品（如工業用油）亦混攙食用油之疑慮；凡此均凸顯政府衛生、農業、經濟主管機關之相關管控措施涉有重大疏漏，認有深入調查之必要乙案。	正，斲傷政府處理重大食安事件之公信力，核有違失。 三、衛福部食藥署對邊境查驗措施把關鬆散，過度仰賴進口食品業者自主管理措施，卻欠缺配套內控簽證勾稽機制，又未能確實究明輸入文件真偽，均有疏漏。 四、衛福部食藥署以已逾有效期限及未於市面流通為由，而未即時公布問題食用油品之相關資訊，有違消保法應作為之相關義務，核其罔顧消費者權益，揭露方式流於消極被動引發民怨，殊有可議。 五、衛福部食藥署係以函文附件方式下達食品衛生安全預防性下架原則，要求地方衛生主管機關遵循，實有欠當；允宜先行釐清前開原則之明確法源依據而採取適當之宣示方式，俾使執法過程有所憑藉。 六、衛福部食藥署允應正視各縣市衛生局食品衛生稽查人力嚴重不足之窘況，及早補實已獲行政院同意專案增加之稽查人力，且對其稽查過程輒遇大門深鎖或業者不願配合之情事，妥為協助謀求因應之道，俾協助地方政府強化食安管理工作。 七、衛福部食藥署依法得派員赴食用油品原料輸出國進行現場查核工作，宜請早日付之實施，以善盡對輸入食品安全源頭把關職責。 八、農委會雖已對進口飼料油脂訂定進口分流管理及流向監控等規定，惟仍應協請地方政府共同加強勾稽查察，並善加運用業已串接至食品雲之追溯及追蹤系統資料庫，俾有效防杜飼料油脂流入食品鏈。 九、經濟部過去對於同一廠址產製工業油脂、飼

編號	調查報告案號	案由	調查意見
			料油脂與食用油脂之公司缺乏管理機制，予業者可於食用油中混攙其他劣質非食用油脂之機，有欠周妥。 十、經濟部應貫徹執行分廠分照制度，對於既有兼營食品與非食品工廠應依規劃期程予以輔導或建立配套措施，使業者得以依法如期完成辦理食品廠應單獨設立之目標。 十一、臺南市政府衛生局稽查發現北海油脂股份有限公司有違反食品良好衛生規範之缺失，卻未複查其後續改進情形；又徒以無法釐清該公司上、下游及進口油脂來源，而未適時封存違規油品，均應檢討改善。

資料來源：本考察團彙整製表。

(三)除了上開食用油品之風暴外，監察院另針對多件影響食安之重大危害事件進行調查，提出調查報告（自 100 年以來相關調查報告列如下表），並透過該等案件檢視相關主管機關對於業管法令之執行有無落實，以及現行法規面有無疏漏不周之處，期能達到促進善治之目的。民間企業經營者基於獲利極大化的考量，可能運用一些不正手段來降低成本（例如購買相對廉價但黑心、過期之食品原料），以提高利潤，然而安全性不符法令規定之食品一旦流通市面，被民眾吃下肚，對身體健康之危害甚鉅，該等情事又往往僅有內部員工知悉，因此，建立吹哨者條款甚有必要。此亦為 102 年 6 月 19 日修正公布之食品安全衛生管理法第 50 條特增設吹哨者條款之理由，該法第 43 條第 1 項並規定，主管機關對於檢舉查獲違反本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑、標示、宣傳、廣告或食品業者，除應對檢舉人身分資料嚴守秘密外，並得酌予獎勵。公務員如有洩密情事，應依法追究刑事及行政責任。另依該條第 2 項訂定之「食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法」進一步就檢舉獎金之發給設有規定，堪稱我國目前最具雛形之實施吹哨者保護領域。以監察職權而言，其更重要的意義在於，透過這些被揭弊的個案，檢視現有之規範面以及行政

機關之執法層面，有無缺漏或不足之處致予不肖之徒可趁之機，並敦促主管機關加強把關，補足缺失，以擴大吹哨者揭弊之實際功效。

編號	案由(案號)
1.	據報載，行政院衛生署檢驗出昱伸香料公司販售之食品添加物「起雲劑」，竟違法添加致癌塑化劑 DEHP，且其供應全台逾 68 家食品製造商，嚴重危害國人健康；另該署於 99 年 10 月公告 DEHP 溶出限量標準，食品包裝容器為 1.5ppm 以下，食品則完全禁止添加及檢出，惟食品檢驗表卻未見此檢驗項目；究主管機關有無落實食品安全把關？處理過程是否及時、周延等情乙案(100 財調 104)。
2.	據報載，彰化縣某食品廠涉嫌收購已過期食品及飲料，竄改製造日期後，於傳統市場等通路販賣，危害消費者健康；究主管機關對於食品製造日期、有效期限等標示之監督機制為何？管理與查核是否不周？食品安全通報機制有無疏漏？過期食品回收之監管機制為何？均有深入瞭解必要乙案(101 財調 13)。
3.	據報載，不肖食品業者以逾期發霉而轉作牲畜飼料之奶粉，製成飲品銷售全台早餐店或陳列於學校及工業區之販賣機內販賣，1 年多來疑有 10 公噸黑心奶粉被民眾食用。且該食品業者先後取得 CAS 乳品驗證、養羊協會 GGM 優良羊乳認證及食品 GMP 認證，究主管機關有無善盡把關職責？食品安全抽查、檢驗機制為何？均有深入瞭解之必要乙案(101 財調 130)。
4.	據報載，邇來國內相繼爆發多起重大食品安全事件，甚至知名食品大廠之老牌食品亦摻用過期原料或工業級添加物，令人食不安心，嚴重打擊臺灣「美食王國」良好形象。究主管機關對食品大廠之抽查及把關機制為何？是否怠惰失職？均有深入瞭解之必要乙案(102 財調 129)。
5.	報載，衛生福利部抽查發現有不肖業者，於澱粉類產品中違法添加工業用黏著劑「順丁烯二酸」，製成粉圓、粄條、黑輪等食品，危及民眾食品安全，究此販售行為所涉產品及違法添加期間為何？食品原料進口及食品添加物之把關機制為何？主管機關有無善盡把關職責？均有深入瞭解之必要乙案(102 財調 136)。
6.	有關臺北市知名飯店之餐廳使用逾期、發霉原材料；另食品業者使用逾期胡椒粉、益強粉，相關主管機關管理與查核顯有不周，又食品安全通報、逾期食品回收之監管機制，亦涉有違失等情案(106 內調 60)。
7.	據悉，彰化地區蛋雞場的雞蛋被檢驗出戴奧辛含量超標，雖部分已回收下架，但危及健康或致癌風險並未解除。有關戴奧辛究係如何污染雞蛋，其各種可能源頭為何？維護國人食品安全之具體對策為何？又優良農產品標章及產銷履歷認證機制相關機關有無疏漏及違

編號	案由(案號)
	失？均有查明之必要案(106 財調 45)。

資料來源：本考察團彙整製表。

註：因篇幅有限，相關調查意見請上監察院網站查詢。

(四)有關私部門之揭弊事項，牽涉範圍甚廣，日本法制上，列入通報對象事實範圍者計包含 467 項法令所定之違法行為；韓國自立法以來亦逐漸擴充揭弊對象事實，目前包括 284 項法令之違反行為。而我國法制建立之初，應如何界定揭弊事項範圍，當以侵害公眾健康、生活環境等損及公共利益較為嚴重之犯罪或違法行為優先納入，並可參酌日本、韓國之法制，配合國內曾發生之案例酌予增補。依目前法務部廉政署之揭弊者保護法草案，已列舉 11 款損及公共利益之犯罪或違規行為，並保留一款「違反其他經中央目的事業主管機關以命令指定之法令」[18]，以供日後增補。鑒於公共建設或建築物安全亦關乎人民生命、身體安全，建築物建造施工或公共工程興建階段，倘有偷工減料或違反相關營建法規所定安全規範之情事，亦猶如公共安全之隱形炸彈，爰建議此類事件亦宜納入揭弊者保護法制架構中，以鼓勵知情者勇於揭弊。

(五)綜上，關於私部門領域揭弊部分，雖非直接牽涉本院職權，依現行草案亦未將監察院列為受理揭弊之機關，惟監察院向來即重視人權保障，亦可調查各機關是否落實監督私部門有無依據相關法規維護消費者食品安全、建築公共安全、遊覽車安全、長照機構安全……等，以促進改善，維護公共

[18] 揭弊者保護法草案第 4 條第 2 項規定：「前項所稱弊案如下：一、犯刑法第一百二十二條、貪污治罪條例第十一條之行賄罪。二、犯刑法第一百八十五條之三條及一百八十五條之四以外之第十一章公共危險罪章所列各罪、第十五章之偽造文書印文罪足以生損害於公眾者、第十九章之妨害農工商罪、第三十二章之詐欺背信及重利罪、第三十五章毀棄損害罪足以生損害於公眾者及第三十六章之妨害電腦使用罪。三、違反銀行法、金融控股公司法、信用合作社法、信託業法、票券金融管理法、證券交易法、期貨交易法、保險法、證券投資信託及顧問法、洗錢防制法、公平交易法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。四、違反消費者保護法之得處以罰鍰之違規行為。五、違反空氣污染防制法、水污染防治法、海洋污染防治法、廢棄物清理法、環境用藥管理法、土壤及地下水污染整治法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。六、違反水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。七、違反食品安全衛生管理法、藥事法、醫療法、全民健康保險法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。八、違反勞動基準法、職業安全衛生法、性別工作平等法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。九、違反政府採購法之得處以罰鍰之違規行為或犯罪行為。十、違反私立學校法之得以處罰鍰之違規行為。十一、違反律師倫理規範之行為。十二、違反其他經中央目的事業主管機關以命令指定之法令。」

利益，造福人群。未來當可藉由目的事業主管機關等所受理之揭弊案件通報，對於相關機關之違失或制度面之缺漏進行調查，以強化公共利益之維護。

七、企業及經濟團體往往為公益通報吹哨保護制度之反對者，惟公益通報吹哨行為之積極目的之一，在於提供機關或組織內部即時補正錯誤之先機，總體而言，對於企業永續經營實為務實作法。以韓國之首爾市政府經驗為例，該市強化與企業及經濟團體之溝通，令其主動公開必要資訊，除具有效遏抑不法經營之效果，對於企業形象之提升亦有助益；此舉未來在我國吹哨者保護法制推動上，值得效法。

(一)國內研究（陳勇安，2013）指出，受僱者透過內部管道進行通報行為，其對於事業單位權益的損害較小，也可使事業單位對於內部不法或弊端自省並提前改善，且對於促進其合法經營的助益較大。復以本案實地考察拜會日本、韓國相關機關團體代表，皆指出相同法制設計理念，堪予認定公益通報吹哨行為之積極目的之一，在於提供機關或組織內部即時補正錯誤之先機。

(二)惟以日本本(2018)年開展之「公益通報者保護法」修法意見收集與分析檢討情形觀之，對於公益通報制度修法放寬對通報者之保護要件的正反意見相左，反方意見主要為該國經濟團體所持，其擔心保護揭密者將造成濫告、傷害企業形象，而採保守立場，並由於該等反對意見十分強烈，有識者評估日本法制未來仍難以納入罰則，且該國其他重大修法課題(詳如下表)，亦充滿重重難以克服與疏通的問題。顯見，保護揭弊者、鼓勵公益揭弊雖在法理上、學理上均有令「組織自淨」的積極功能，但一般民間企業恐難即時接受，將令公益通報吹哨產生阻力，不容輕忽。

修法議題項目	現行法規定	修法方向/要旨
公益通報者之保護要件	通報者的範圍：勞工(包含正式職員、派遣勞工、兼職員工等不分職業種類被事業單位僱用且領有薪資者；並依本法第 7 條規	通報者的保護範圍擬予擴大納入非編制員工、退休員工、企業之客戶等相關人員。

修法議題項目	現行法規定	修法方向/要旨
	定，適用於公務員)。	
	通報對象事實之範圍：各管法律列舉之內容(2018 年 6 月 15 日之統計，包含 467 部法律所定之違法行為)。	通報對象事實的範圍予以擴大，不以法律列舉內容為限，凡符合立法目的之事實即予納入通報範圍。
	外部通報的保護要件：相對嚴格，並要求具真實相當性(以具足資相信之理由為要件)。	勞工對於政府主管機關所提出之外部公益通報，在事實證據之要求上，擬放寬「具真實相當性」此一要件。
受理通報之制度方面	一元化通報窗口的設置：沒有規定。	1.消費者廳公益通報一元化窗口設置擬納入修法，藉此便利通報、提高通報意願及成功通報比率。 2.對於各政府主管機關的公益通報處理情形應予監測。
	受理通報端的保密義務：沒有規定。	應訂定企業受理通報之保密義務，以防止洩漏通報者之特定資訊。
	內部通報制度的建置修正義務：沒有規定。	企業內部通報制度之建置義務，以法令規範之。
對公益通報者施予不利益待遇時之行政與刑事處置(罰)	目前沒有規定	擬修法納入，以防止企業對於公益通報者施以不利益待遇；行政措施方面擬以「勸告」、「公布」等方式為之，另亦擬導入刑罰。

資料來源：本考察團依據日本消費者廳2018年9月10日提供資料彙整製表。

(三)韓國「公益吹哨者保護法」係於 2011 年完成立法，並鑒於過往國家清廉度評比不理想、公務員貪腐行為層出不窮，以及國情中極度重視集團、公司歸屬感與榮譽的情結，一般民眾進行吹哨行為後，往往會先被同儕貼上「背叛者」的標籤，導致吹哨機制不易發揮功效，故在實務作法上，執法機關與單位特別重視與經濟團體（企業）之溝通。以韓國之首爾市政府經驗為例，該市府監察委員會公益舉報支援組名光福組長在本考察團拜會過程中說明指出，首爾市長指示防貪腐工作方面目前有兩個重點，一是重視

「情報/資訊公開」，另一則是「保護吹哨者」;「情報/資訊公開」的部分，在首爾市政府網站上，針對企業高階主管的工作紀錄、出差紀錄都進行揭露，該市內之 90%以上企業均配合辦理，任何人與市民均可查詢等語。韓國經驗之啟發之一，在於其執法措施上相對深刻地體察民情，對於吹哨行為阻力之所在—吹哨者之雇主，反而以積極接觸與疏通之作法因應，殊值效法。

(四)綜上，組織形象之提升與維護，實乃各組織長治久安之要務，放諸公、私部門皆準，掩飾錯誤，雖非永續經營之道，然卻為人性之常，不難理解，未來我國立法完竣後，在針對全體國民及各機關、團體、組織、單位進行法令宣導時，允應著重「偵錯」文化之建立及鼓勵。又對於吹哨行為之阻力發生所在—吹哨者之雇主，尤應採取積極、勇敢溝通與合作之態度及作為面對，併此提出以供參酌。

八、日本、韓國基於三權分立之憲政體制與高度貫徹地方自治制度，各該公益通報法令主管機關，對於中央機關或各地方政府執行推動公益通報保護法令之落實程度與執行成效，均欠缺指揮監督之權責；經考察交流，該二國相關機關、組織代表人員，對於我國五權分立之特殊憲政體制，均感耳目一新，並表示以監察權行使機關做為公益通報受理、調查及行政監督單位，似可改善其等國內行政機關各行其是之情形，發揮更好之功效。

(一)日本之消費者廳為該國公益通報者保護法之中央主管機關。該廳之主要任務雖亦包括輔導地方消費行政，以及推動與落實公益通報者保護制度，然於實際考察交流之過程中發現，消費者廳對於公益通報者保護法制之推動與執行事項，訂立一些注意要點或準則性之規定，該等規定對於各地方政府卻係僅供參考而無拘束力，據該廳人員表示，此係囿於地方自治之因素，中央機關所訂之相關準則性規範對於地方自治團體並無強制力。另依消費者廳對於公益通報者保護法之法令執行情形之調查資料，亦僅能掌握各機關有無設置通報窗口，以及所填報之受理案件數等統計資料，至於各機關實際受理通報案件類別、有關對於通報者保護機制之執行情形，有無澈底落實貫徹等，則欠缺瞭解掌握。韓國之 ACRC 作為公益吹哨者保護法

之中央主管機關，亦以制定及研修相關法令據以推動保護機制為主，而對於各地方政府關於該法落實情形與執行成效，亦難有較完整之掌握與說明。

(二)然查，以監察院調查權行使之經驗，我國相關法令之中央主管機關多被賦予能夠瞭解各該法令於各地方政府落實執行情形之權責，於遇案時，亦常有向中央主管機關函調包括地方政府法令執行資料在內之統計資料，或具體特殊案例，各中央主管機關亦多能迅即整備相關資料，配合提供調查。就此而言，我國中央各部會作為法令主管機關角色，對於相關資訊的掌握度似乎是較高的。

(三)我國透過五權憲法體制，設立監察權以監督行政部門之運作，以確保相關行政作為符合法令與保障人權之宗旨。日本、韓國係採三權分立之憲政體制，尤其日本，並無類似中央監察機關之設置，於考察人員說明監察院之職權及角色功能後，其等多表讚許，日本透明組織理事長除對於在行政權外另設立監察權以監督行政權之運作表示肯定外，並認為在我國以監察院做為公益通報受理、調查及行政監督單位，似可改善其等國內行政機關各行其是之情形，使公益通報者保護制度發揮更好之功效。

肆、參考文獻

一、政府資訊

(一)立法院國會圖書館網站；取自：
https://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=59

(二)日本消費者廳網站：政策/政策一覧（消費者庁のしごと）/消費者制度/公益通報者保護制度；取自：
http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whisleblower_protection_system/

(三)東京弁護士會網站：東京弁護士会を知る/委員会紹介/公益通報者保護特別委員会；取自 https://www.toben.or.jp/know/

(四)日本東京都廳總務局政策推進部網站；取自：
http://www.soumu.metro.tokyo.jp/23compliance/index.html

(五)日本國際透明組織網站；取自：http://www.ti-j.org/

(六)韓國反貪腐及國民權益委員會網站；取自：http://www.acrc.go.kr/en/index.do

(七)韓國國際透明組織網站；取自：https://www.transparency-korea.org/about-us-4/

(八)首爾市政府網站；取自：http://english.seoul.go.kr/

二、期刊、論文

(一)李聖傑，吹哨者保護的法制建構，月旦法學雜誌第 272 期，2018 年 1 月，第 156-158 頁。

(二)黃銘傑，吹哨者與法令遵循，全國律師第 21 卷第 9 期，2017 年 9 月，第 28-38 頁。

(三)葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研究，軍法專刊第 63 卷第 4 期，2017 年 8 月，第 84-104 頁。

(四)林于倩、李玉春，公益通報法制之研究-以受僱者權益保障為中心(2016) 。勞動及職業安全衛生研究季刊，2016 年 12 月第 24 卷第 4 期，第 414-432 頁。

(五)邱錦添，談食品安全法窩裡反制度，全國律師第 20 卷第 10 期，2016 年 10 月，第 80-89 頁。

(六)吳佳蓉(2016)，亞洲吹哨者法規制度與實務運作之介紹，證券服務，第 654 期，第 41-49 頁。

(六)許恒達，揭弊者保護制度的刑事政策省思，刑事政策與犯罪研究論文集(18)，2015 年 11 月，第 67-84 頁。

(七)張世昌(2014)，貪污犯罪吹哨制度之研究，國立中興大學法律學系碩士在職專班碩士論文。

(八)河凡植，韓國廉政制度（含檢舉）之初探，收錄於國立高雄大學 2013 年「公益社會與廉能政府」論文集。

(九)陳勇安(2013)，勞工「公益揭發」之保護：以日本公益通報者保護法為核心。國立政治大學法律學研究所碩士論文。

(十)黃銘傑、王能君、莊永丞、李立如：組織內部不法資訊揭露法制之研究。法務部廉政署 2012 年「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」立法研究委託研究案。

三、公務出國報告資訊網

(一)臺北市政府政風處 (2009)，日本韓國廉政制度出國考察報告；取自：http://www.openreport.taipei.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09801435&fileNo=2。

(二)法務部(2015)，「出席 2015 年亞太經濟合作會議第 21 次反貪污暨透明化工作小組及反貪執法合作網等相關會議報告」；取自：https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10402733/001。

附錄、考察照片

一、107年9月10日上午拜會我國駐日代表處部分：

說明：左圖係駐日本代表處政務部副組長陳志任(右一)與考察人員交換考察行前意見；
右圖：考察人員代表本院致贈禮品予駐日代表處，感謝其協助考察行程協洽事宜。

二、107年9月10日上午考察拜會日本國際透明組織部分：

說明：左圖係考察人員與該組織理事長亞紀女士(右二)合影；右圖：若林理事長致贈2本著作予本院考察團。

三、107年9月10日下午，假日臺交流協會考察拜會日本消費者廳部分：

說明：考察人員與該廳消費者制度課課長輔佐牟田和彌(左二)合影。

四、107年9月11日上午，考察拜會日本東京都廳總務局部分：

說明：左圖係考察人員與該局政策推進部企畫調整擔當課長大川德明(右三)及政策推進課課長代理山屋俊彥(右二)合影；右圖為該場拜會意見交流情形。

五、107年9月11日下午，考察拜會日本東京弁護士會部分：

說明：上圖為考察人員與該會副會長石黑美幸(右三)與該協會會員弁護士合影；下圖係該會受理業務窗口。

六、107年9月12日下午，拜會駐韓代表處部分：

說明：左圖係駐韓國代表處副代表易志成(左二)與考察人員交換考察行前意見；右圖：考察人員代表本院致贈禮品予駐韓代表處，感謝其協助考察行程協洽事宜。

七、107年9月13日上午，考察拜會韓國透明組織部分：

說明：左圖為考察人員與該組織理事長劉漢範(左二)合影；右圖為該場考察拜會意見交流情形。

八、107年9月13日下午，考察拜會韓國反貪腐及國民權益委員會部分：

說明：左圖為考察人員與該委員會行政事務官權建宇(左二)、國際交流擔當管理註目官邊圭泰(左一)及駐韓代表處法務秘書鍾俊山(右一)合影；右圖為該場考察拜會意見交流情形。

九、107年9月14日上午，考察拜會韓國首爾市政府監察委員會部分：

說明：左圖為考察人員與該委員會委員長崔正運(左二)合影；右圖為該場考察拜會意見交流情形。