

出國報告(出國類別:訪問學者)

金融犯罪與吹哨者保護之法制 建構

服務機關：臺灣士林地方檢察署

姓名職稱：胡原碩檢察官

派赴國家：日本東京大學

出國期間：民國 108 年 8 月 28 日至 109 年 8 月 27 日

報告日期：民國 109 年 11 月 17 日

摘要

為什麼要保護金融犯罪的吹哨者？首先，吹哨者在揭露難以發覺的不法金融弊案上，扮演一個不可或缺的角色，並可以預防或阻止金融不法行為的發生或擴大，更可以避免金融機構將弊案造成的巨大損失，轉嫁給國庫或納稅人負擔。再者，金融犯罪的偵查、審理成本極高，偵查機關可以透過吹哨者的通報內容，在隱匿性極高的金融犯罪裡，迅速發現關鍵性證據，直達犯罪的核心；吹哨者並可協助相關金流之掌握及蒐集，證據取得及解讀，藉此提高該類案件的定罪率，是吹哨者的存在對於司法資源的節省，亦有極大助益。考量保護吹哨者可以達成的成效，跟保護吹哨者的國家所必須付出的成本相較，無疑是一筆划算的交易。更不用說，吹哨者為了公益，拿自己的工作及人身安全作為賭注，來參與這項實踐正義的過程，這樣悖於人性選擇做對的事情，國家又怎能眼看勇敢揭弊的吹哨人，受到組織的報復而不予以保護。簡言之，吹哨者保護制度的建立，在於透過保護吹哨者使其勇於出面揭發不法，好處有三，第一，對於正在發生的犯罪，可以及時阻止及避免損害的擴大。第二，可以藉由提高犯罪者被查獲的風險來嚇阻犯罪者，達到預防犯罪的功能。第三，可以減少司法機關偵審的成本。

關鍵字：吹哨者、公益通報、揭弊者、金融犯罪

目次

第一章 緒論	6
第一節 研究動機與目的	6
第二節 研究範圍及方法	7
第二章 金融犯罪與揭弊者保護	9
第一節 緒論	9
第二節 吹哨者保護目的	11
第三節 金融犯罪的定義	12
第四節 弊案發生原因	14
第五節 金融機構之範圍	15
第六節 金融機構公司治理的困難性	15
第七節 金融犯罪的特性	15
第八節 金融犯罪與司法實務	17
第九節 我國重大金融犯罪案例	18
一、兆豐銀行洗錢案	18
二、永豐金超貸案	19
三、彰化銀行中國東莞分行回扣案	20
四、上開案件給我們的思考	21
第一〇節 現行金融犯罪吹哨者制度	22
一、概說	22
二、金融犯罪檢舉制度	25
三、對現行制度的評析	26
第三章 日本公益通報者保護法	28

第一節	緒論	28
第二節	立法背景	31
第三節	日本公益通報者保護法之簡介	33
一、	舊日本公益通報者保護法	33
二、	舊法實施情況	35
三、	新日本公益通報者保護法（尚未施行）	38
四、	新法的問題點	44
第四節	日本相關案例	45
一、	「トナミ運輸事件」（富山地裁判平 17.2.23 判決）	45
二、	「首都高速道路公團事件」（東京地裁平 9.5.22 判決）	46
三、	「千代田生命保險事件」（東京地裁平 11.2.15 判決）	46
四、	「宮崎信用金庫事件」（福岡高裁宮崎支部平 14.7.2 判決）	46
五、	「市民生協事件」（大阪地裁堺支部平 15.6.18 判決）	47
六、	「骨髓財團事件」（東京地裁平 21.6.12）	47
七、	上開判決評析	48
第五節	相關問題點	48
一、	匿名通報是否為保護對象	48
二、	通報人撤回通報之處理	49
三、	第三者內部通報窗口	49
第四章	我國揭弊者保護法（草案）	51
第一節	緒論	51

第二節	立法過程.....	51
第三節	我國揭弊者保護法草案簡介.....	52
一、	草案版本.....	52
二、	草案總說明.....	53
三、	草案簡介.....	53
第四節	草案評析.....	57
一、	揭弊者保護範圍過狹.....	57
二、	匿名揭弊人的保護.....	58
三、	「揭弊」與「檢舉」區分必要性？.....	58
四、	弊案的範圍.....	59
五、	對草案第7條擴大揭弊者保護範圍的疑慮.....	60
六、	戴立紳條款.....	60
第五章	揭弊者法制建構及建議（代結論）.....	63
第一節	緒論.....	63
第二節	立法原則.....	64
第三節	立法建議.....	66
一、	制定公私部門合一之揭弊者保護專法.....	66
二、	保護「特殊」匿名揭弊人.....	67
三、	鼓勵建立多樣化的內部揭弊管道.....	68
四、	建立統一的行政通報窗口.....	69
五、	建立更多層次揭弊管道，並賦予不同的保護要件.....	69
六、	建立懲罰性賠償及揭弊者保護基金.....	70
七、	建立揭弊者保護法立法後定期討論、評估條款..	71

八、 制定公、私部門的揭弊內部作業規定及配套措施	71
第四節 針對金融犯罪的立法建議	72
一、 應針對金融業訂定揭弊者保護法施行細則	72
二、 應建立獨立於經營管理者以外之社外內部通報窗口	73
三、 建立金融犯罪的檢舉義務制度	74
第五節 結論	74
第六章 附錄	76
第一節 日本公益通報者保護法新舊法對照暨翻譯	76
第二節 揭弊者保護法草案（109.2.20 法務部版）	105
參考文獻	117
一、 中文文獻	117
二、 日文文獻	117
日本檢察審查會運作之實務研究	121
第一節 緒論	122
第二節 日本檢察審查會法功能	123
一、 制衡檢察官起訴裁量權	123
二、 對於民主化社會的貢獻	124
第三節 我國現行制度	125
第四節 就交付審判制度存在的再思考	126
一、 交付審判的立法目的	126
二、 交付審判實務及理論上的問題點	127
第五節 立法建議（代結論）	128

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

經濟、貪瀆、食安、公安等重大犯罪，透過組織由上到下密不透風的層層掩護，通常在犯罪發覺時，都已經為時已晚，且對社會國家造成無可挽回的損害，是倘若有吹哨者願意挺身而出揭發犯罪，對於犯罪的嚇阻、偵查資源的節約及損害的控制等國家社會公益，均有極大的幫助。但吹哨者此類作為，由於跟組織站在相反的立場，被認為違反對組織的忠誠義務，不免受到減薪、免職等不利益之報復。所以吹哨者保護制度之目的，就是要建立一個制度，鼓勵吹哨者勇於揭弊，安心通報，達成懲罰不法，維護社會公益的目的。

西元 1980 年以來，歐美國家逐漸認識到內部通報的重要性及通報者保護的必要性，最早係美國在 1989 年通過的「吹哨者保護法」(Whistleblower Protection Act of 1989)，建構公務員對於公部門之吹哨者保護，於 2002 年恩隆案及世界通訊公司案發生後，遂通過「沙賓法案」(Sarbanes-Oxley Act) 擴展至私部門；又英國於 1998 年通過的「公益揭發法」(Public Interest Disclosure Act 1998)，採未區分公、私部門之立法模式；接著有 2004 年日本的「公益通報者保護法」、2011 年的韓國「公益通報者保護法」。

當然，在立論上，並不是說其他國家都制定有這樣的法律，我國亦必須如此為之，但是看見各國在立法後仍積極推動該等制度的修正，以期讓吹哨者保護制度可更加發揮功能，我國卻仍處在統一意見及凝聚共識的草案階段，法院必須靠著散見於各項法律中的規定來做出判斷¹，而缺乏一部包含揭弊人定義、揭弊不法事項、揭弊程序及要件、保護效果等完整的專法。

我國現行法律制度，因為對吹哨者的保護不足，致使知悉弊案而勇於出面檢舉其所在部門內部不法行為之人，無法得到應有的保護。著名案例如新竹縣政府戴立紳案、永豐金控張晉源案，都因身分曝光，在組織內已無容身之處，隨後面臨處分遭到解職，生活陷入困境，還

¹ 我國於金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法、食品衛生管理法、證券交易法、勞動基準法、廢棄物清理法、及海關處理走私漏稅密報作業要點等法規中，亦有類似公益通報的相關規定。

有接踵而來的民、刑事訴訟纏身，面臨可能銀鐐入獄或鉅額賠償的壓力，甚至自己及家人都有人身安全上的疑慮，可謂身心俱疲，試問在預見到如此下場之後，誰還能挺身而出揭弊。

另一方面，國家因為揭弊者檢舉，得以偵破結構性、秘密性及專業性極高之金融或貪污案件，而此類案件往往所耗司法偵查、訴訟成本龐大，國家不但因此節省大量司法資源，更可事前預防或及時發現重大金融舞弊、貪瀆等問題。是國家倘不能給予揭弊者身分保密、人身安全保護及工作上的保障，無疑是得了便宜還賣乖，對於揭弊者而言，亦不免有狡兔死、走狗烹之憾。

又日本因三菱汽車隱匿產品瑕疵召回檢修情事，雪印食品標示不實等案件爆發，於 2004 年 6 月 18 日制定公布公益通報者保護法，於 2006 年 4 月 1 日開始施行，而日本除與我國在法律制度及文化背景有相似之處，該國組織意識強烈，民風較為保守，公益通報制度實施難度較高。日本既可建立公益通報制度，並有 10 數年的施行經驗，則日本實施該法之後是否確有成效？就法律實際運作會發生何種問題？如何解決上開問題？如何整合各方意見並制定法律等？上開經驗對我國揭弊者保護法的制定，應有許多可以借鏡的立法建議。

又近年來，我國陸續發生重大金融弊案，例如兆豐銀行洗錢案及永豐金超貸案等，金融弊案會使大眾對金融機構有信心危機，產生擠兌效應，金融機構資金不足後會向借款企業抽銀根，支撐不住的企業與銀行，倘無政府資金挹注就會面臨倒閉，此一連鎖的系統性風險，甚至會引起世界性的金融海嘯。而吹哨者保護制度的建立，在於透過保護吹哨者使其勇於出面揭發弊案，其好處有三，第一，對於正在發生的犯罪，可以及時阻止及避免損害的擴大。第二，可以藉由提高犯罪者被查獲的風險來嚇阻犯罪者，達到預防犯罪的功能。第三，可以減少司法機關偵審的成本。

第二節 研究範圍及方法

本文試就金融犯罪的特性，分析司法實務在金融犯罪處理的困境，再整理我國散見各法規中，關於金融犯罪揭弊者保護制度之規定，以瞭解現況之不足，謀求合適的解決方案，再就我國實際金融不法案件提出討論，統合上開法制及實務現況進行分析，提出我國揭弊者保護法關於該類案件的立法建議。

在提出揭弊者保護法立法建議前，同時蒐集、彙整我國及日本關於吹哨者法制之立法背景、法律規定及運作現況，試圖從比較法的觀點，以日本施行 10 餘載公益通報者保護法為重心，著重於日本該法實施上所面臨之課題，而對於上開問題，日本私部門及公部門實務上如何整合意見進行修正，藉由學習其優點，反思其缺點，據此評析我國揭弊者保護法草案，提出立法上之建議。

另外在文獻資料的蒐集上，以日本公益通報者保護法實務面產生之具體問題，及如何修法改進為資料取捨重心。又適逢日本於 2020 年 6 月 8 日大幅度修正通過新公益通報者保護法，其中針對施行 10 餘載之不足之處加以改正；我國法務部亦於 2020 年 2 月 20 日提出最新版本之揭弊者保護法草案，本文欲透過這 2 部有著最新進展的法律之比較、探討，試著提出有價值的立法意見。

至於英、美、韓等諸國關於吹哨者保護之法律及研究，雖亦具有相當之參考價值，惟因非本報告之主要研究對象，國內已有眾多學者專家研究介紹，成果斐然，原則上本文僅簡單說明，不另詳述。

是本文透過蒐集臺日相關法律書籍、論文、期刊報告、臺日主管機關公開資料、新聞媒體報導、網路上資料等，兼以歷史方法、比較方法、歸納方法與演繹方法等研究方法，綜合加以彙整、比較、分析而得出結論及立法建議。

另因各國法系就「吹哨者」「揭弊者」「通報者」等用語不一，為使用語統一，在提及英美法制及金融犯罪時本文稱「吹哨者(人)」，在討論日本法時以「通報者(人)」稱之，在討論我國法時，則以「揭弊者(人)」稱之，合先說明之。

第二章 金融犯罪與揭弊者保護

第一節 緒論

近年來，我國陸續發生重大金融弊案，例如兆豐銀行洗錢案及永豐金超貸案。這些金融機構性質特殊，因其資本原則上大部分由其負債所構成，也就是存款人的存款，其獲利方式就是放款，故此類金融案件倘無法透過事前內部稽核或公司治理失靈，一旦弊案爆發，大眾對金融機構有信心危機，產生擠兌效應，金融機構資金不足會向借款企業抽銀根，支撐不住的企業與銀行，倘無政府資金挹注就會面臨倒閉，此一連鎖的系統性風險，甚至會引起世界性的金融海嘯。

而就金融弊案的偵查、審理成本及可能造成的損害，以 96 年爆發的力霸掏空案為例，力霸集團負責人王又曾與其太太、子女、親友及幹部共 107 人，因涉嫌掏空力霸集團資產共約 731 億元，該案偵查動員人力共 4292 人次、傳喚或約談涉案關係人 1105 人次；卷證部分，共計有 2378 宗卷宗、290 箱證物；交保金額全案共 5.7 億元，沒收金逾 12 億元；起訴書頁數 940 頁，一審判決書 4052 頁²、二審判決書 3630 頁，起訴 107 人為單一掏空金融機構經濟犯罪最多，均創下當時司法紀錄，受害產業遍及金融（中華銀行、力華票券、友聯產險及其他金融機構）、通訊（亞太固網）及傳統產業（力霸、嘉食化），並有力霸集團虛設之 68 家人頭公司參與其中，而王又曾及配偶王金世英於案發前即畏罪攜鉅款潛逃美國，引發社會動盪及銀行擠兌風潮，員工生計無著，公司廣大股東及投資人損失不貲³，是金融犯罪對國家經濟造成的衝擊、金融秩序的危害及司法資源的耗費，一般犯罪根本無法與之相比。

另外關於不良金融機構，我國金融重建基金 90 年 7 月設置迄 100 年底屆期結束，共處理 56 家經營不善金融機構，96 年初因金融重建基金可動用財源已不足處理花蓮企銀、台東企銀、中聯信託、中華銀行、寶華銀行、亞洲信託及慶豐銀行等 7 家經營不善金融機構，經主管機關援引金融重建基金管理條例及存款保險條例等規定，報奉行政

² 該案判決書高 25 公分高、重 12 公斤，臺北地方法院為印製該判決書甚至委外招標印製花費 73 萬元，參見自由時報。網址：<https://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1713449>。

³ 參見：臺灣臺北地方法院檢察署力霸案偵結新聞稿。網址：<https://www.tpc.moj.gov.tw/public/Data/73817629238.pdf>。

院核定「金融重建基金與存款保險準備金合併運用機制」，由存保公司與金融重建基金共同分攤賠付款。金融重建基金處理 56 家經營不善金融機構計依法賠付 2,077 億元，加計迄 109 年 9 月 30 日止存保公司分攤上開 7 家機構之賠付款計 764 億元，合計賠付款總額為 2,841 億元⁴，可見金融機構倘財務發生困難，風險將轉嫁到國庫及納稅人負擔。

另外，金融機構不斷的進行整併而成為少數幾間的超大型銀行，整個金融體系膨脹成一個巨大及相互依存的生命共同體，一旦其中一個倒下，全部都會被影響。我國實務上金管會亦有公布所謂「大到不能倒」的系統性重要銀行，目前有 5 家，分別為中信金、國泰世華、台北富邦、兆豐金及合庫銀行，金管會規範系統性重要銀行之目的，亦是在於強化監理措施，避免弊案發生時政府需動用公共資金挹注⁵。

上開金融弊案，倘可以透過金融機構內部稽核、公司治理或金融監理等事前預防機制發現，當然是最好，但無法發現，由於金融案件的隱匿性及結構性，如無最了解公司實情的內部人員加以揭露，人力有限的監理機關人員難以察覺或早期發現，而外國法制則是設立吹哨者制度，可以早期示警，使主管單位可以早期介入。

依我國永豐金案吹哨者張晉源於 107 年 5 月 28 日在「揭弊者保護法草案立法研討會」會議紀錄⁶的發言，這位曾身為永豐金高階主管，在揭弊之後，被拔除了永豐金控財務長、銀行總經理、董事、中國子行董事、證券董事、人身保險代理人董事、金控發言人等 7 個職務⁷，變成一位沒有任何業務的資深副總經理，其後遭到停職，而後面臨永豐銀行提出之背信訴訟，其以揭弊人的心路歷程，認為金融犯罪是國家最大的威脅，而嚴重的金融弊案必定是「老闆親自指揮的結構型集體犯罪」，因為金融機構的稽核、內控及來自金管會、央行的外部檢查都相當嚴格，一般人難以進行大金額的金融犯罪。事實上一般小的金融犯罪根本不需要吹哨者保護法，因為老闆絕不能接受公司有人敢偷錢，如果發現，一定立刻追究、移送法辦，因此揭弊者不但不需要匿名，還會被肯定而升官、領獎。只有當犯罪者是公司最高層，揭弊者才可能成為犧牲者。來自公司最高層的犯罪必定是集體犯罪，

⁴ 參見：中央存款保險公司網站。網址：https://www.cdic.gov.tw/main_ch/docdetail.aspx?uid=140&pid=45&docid=2263。
(最後瀏覽時間 2020 年 10 月 26 日)

⁵ 參見：經濟日報，網址：<https://money.udn.com/money/story/5613/4963514>。

⁶ 參見該會議紀錄頁 8-9。

⁷ 參見：天下雜誌，永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界。網址：<https://www.cw.com.tw/article/5083494>。

老闆需要親信協助串場、會計作假帳、資訊人員消除電腦紀錄、董事會秘書不能讓董事會會議資料露餡、犯罪相關的利害關係人不能依法申報揭露、公司內部稽核人員要協助消弭事證等等，這種集體犯罪的揭露需要許多吹哨者合作，像是永豐金控浮上檯面的吹哨者可能僅有1、2位，但實際上參與調查協助吹哨的人超過10位，而他們都受到報復性對待而沒有救濟管道。加上社會對於揭弊者負面評價，導致揭弊者離職後在同領域內難以謀得職位，說明了現今金融弊案的情況及身為吹哨者的辛酸。

另附帶一提的是我國對於金融七法即「銀行法」、「證券交易法」、「保險法」、「金融控股公司法」、「票券金融管理法」、「信託業法」、「信用合作社法」等財經犯罪，於93年1月修法時，大幅提高了刑罰制裁的刑責，相關犯罪類型包含了提高電腦駭客入侵、金融卡詐財、非銀行違法吸金、銀行負責人、職員圖利或背信等金融犯罪的刑責，最高刑責為3到10年有期徒刑，亦可併科1000萬元以上2億元以下罰金，並增訂犯罪所得1億元以上者，處7年以上刑責，併科2500萬元以上5億元以下罰金。而從財政部在立法院所提出報告書之結論，可以很明確知悉為了防治金融犯罪，強調「重懲重罰」的修法精神⁸。然從近年的情況來看，即便加重處罰，我國的金融弊案仍是層出不窮，可見「治亂世用重典」，並非防治金融弊案的最佳解藥。為了讓具有專業性、結構性、隱匿性及複雜性的金融弊案，能夠及早發現，一個專門保護內部人員舉發犯罪行為的規範，也應該受到重視。至於如何讓內部人員願意出面舉發不法情事，歐美國家是經由組織內部建立鼓勵舉發揭弊制度，並在實現公義社會的前提觀念下，讓知悉不法事件的人挺身而出，勇於通報相關不法行為，這就是所謂「吹哨者（whistleblower）」的角色設計⁹。

第二節 吹哨者保護目的

所謂金融弊案的吹哨者，簡單來說，就是指察覺金融機構內部不法情事，主動舉發之人。而揭弊行為等同違反高層命令並將公司內部機密外洩，此時吹哨者可能會面臨三種責任，第一是違反企業忠誠義

⁸ 參閱：2004年3月3日·立法院第5屆第5會期財政及司法聯席會報告。網址：
<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/930303/5.pdf>。（最後瀏覽日期：2020年10月26日）

⁹ 參見：李聖傑主持、科技部補助專題研究計畫成果報告期末報告「從財經犯罪特質省思刑法對應手段」一文，2017年·頁24。

務及工作規範之內部懲處責任；第二是違反勞動契約或侵權行為之民事上損害賠償責任；第三則是洩密、背信等刑事責任。伴隨而來的就是企業報復所生的三大不利益，第一是是訴訟上不利益；第二是工作權的不利益；第三是人身安全的不利益。預見到此三種責任跟三項不利益，是內部人員在面臨內部不法情事時，多半選擇沉默的原因，因吹哨本身是違反人類趨吉避凶天性之行為，而不能保護吹哨人免於此三種責任跟三項不利益之最基本條件，金融犯罪的吹哨即沒有期待可能性。

至於為什麼要保護金融犯罪的吹哨者？首先，吹哨者在揭露難以發覺的不法金融弊案上，扮演一個不可或缺的角色，除了可以預防或阻止金融不法行為的發生或損害的擴大，更可以避免金融機構將弊案造成的巨大損失，轉嫁給國庫或納稅人負擔。再者，金融犯罪的偵查、審理成本極高，偵查機關可以透過吹哨者的通報內容，在隱匿性極高的金融犯罪裡，迅速發現關鍵性證據，直達犯罪的核心；吹哨者並可協助相關金流之掌握及蒐集，證據取得及解讀，藉此提高該類案件的定罪率，是吹哨者的存在對於司法資源的節省，亦有極大助益。考量保護吹哨者可以達成的成效，跟保護吹哨者的國家所必須付出的成本相較，無疑是一筆划算的交易。更不用說，吹哨者為了公益，拿自己的工作及人身安全作為賭注，來參與這項實踐正義的過程，這樣悖於人性選擇做對的事情，國家又怎能眼看勇敢揭弊的吹哨人，受到組織的報復而不予以保護。簡言之，吹哨者保護制度的建立，在於透過保護吹哨者使其勇於出面揭發不法，好處有三，第一，對於正在發生的犯罪，可以迅速阻止及避免損害的擴大。第二，可以藉由提高犯罪者被查獲的風險來嚇阻犯罪者，達到預防犯罪的功能。第三，可以減少司法機關偵審的成本。

第三節 金融犯罪的定義

所謂的金融犯罪，在學說上及實務上並沒有明確的定義，所涵蓋範圍亦不同，學說上有依據犯罪主體、客體及犯罪行為區分，認為金融犯罪係指「金融機構內部人員（含董監事、經理人及承辦職員），或外部人員或內部、外部人員共同或各自在金融職務活動中以金融資產為犯罪客體，或利用金融付款支付工具（如信用卡）或未經政府核准而經營金融業務，足以影響或是破壞金融活動、紀律、管理與秩序

之犯罪¹⁰」；有依據學說區分，謂「金融犯罪是犯罪的一類，其內涵可以從犯罪學和金融學兩個角度來考察。從犯罪學的角度來考察，金融犯罪指一切侵犯社會主義金融管理秩序，應該受到刑事處罰的行為。從金融學的角度來考察，金融犯罪指一切破壞我國資金聚集和分配體系的犯罪行為¹¹」。也有依據犯罪所利用的工具區分，主張金融犯罪係指「濫用金融服務或金融市場，透過銀行等金融機構所為之犯罪¹²」

而需要吹哨者的案件，主要係重大金融或經濟犯罪，就檢察機關的觀點來看，依「檢察機關辦理重大經濟犯罪案件注意事項」第2點可知，重大經濟犯罪案件，係指犯下列各項犯罪¹³，犯罪所得或被害金額達新臺幣五千萬元以上，或被害人數達五十人以上，足以危害社會經濟秩序者。而其中與金融犯罪相關者，係該點第6至16款之部分。

另從法院的角度來看，依「臺灣高等法院檢察署金融犯罪查緝督導小組作業要點」第2點規定，下列案件，係屬重大金融犯罪案件：

¹⁰ 參見：施茂林，我國金融犯罪之具象與刑事司法析論，朝陽商管評論，2012年5月，頁7。

¹¹ 參見：MBA 智庫；網址：<https://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%8A%AF%E7%BD%AA>。

¹² 參見：有友圭一、高橋さやか、関谷正樹、著；杉浦宣彦監修，金融犯罪対策の手引き:最前線の取組みと今後の展望，金融財政事情研究会，2010年3月，頁2。

¹³

- 1 刑法第一百九十五條、第一百九十六條、妨害國幣懲治條例第三條之罪。
- 2 刑法第二百零一條、第二百零一條之一之罪。
- 3 刑法第三百三十六條第二項之罪。
- 4 刑法第三百三十九條、第三百三十九條之三、第三百四十條、破產法第一百五十四條、第一百五十五條之罪。
- 5 刑法第三百四十二條之罪。
- 6 證券交易法第一百七十一條、第一百七十四條之罪。
- 7 期貨交易法第一百十二條之罪。
- 8 銀行法第一百二十五條、第一百二十五條之二、第一百二十五條之三、第一百二十七條之二第二項之罪。
- 9 金融控股公司法第五十七條至第五十八條之罪。
- 10 票券金融管理法第五十八條至第五十九條之罪。
- 11 信託業法第四十八條至第五十條之罪。
- 12 信用合作社法第三十八條之二、第三十八條之三、第四十條之罪。
- 13 保險法第一百六十七條、第一百六十八條之二、第一百七十二條之一之罪。
- 14 農業金融法第三十九條、第四十條之罪。
- 15 金融資產證券化條例第一百零八條、第一百零九條之罪。
- 16 證券投資信託及顧問法第一百零五條至第一百零八條、第一百十條之罪。
- 17 稅捐稽徵法第四十一條、第四十二條之罪。
- 18 懲治走私條例第二條至第六條、第八條之罪。
- 19 管理外匯條例第二十二條之罪。

(一) 被害人係一個或一個以上之金融機構，而侵害法益達新臺幣 1 億元以上之重大經濟犯罪案件。

(二) 對金融機構信用有重大危害之重大經濟犯罪案件。

(三) 重大經濟犯罪案件中之主要或關鍵之犯罪行為(例如：詐欺、偽造文書、洗錢等罪)係在金融機構營業體系內進行之案件。

(四) 銀行法、保險法、證券交易法、期貨交易法及其他財金主管機關監督業務範圍內之重大經濟犯罪案件。

(五) 行政院金融監督管理委員會(包括銀行局、檢查局及證券期貨局)及中央銀行依其主管機關權責認定之重大經濟犯罪案件。

(六) 其他嚴重危害金融機構營運或影響社會大眾權益之重大經濟犯罪案件。

第四節 弊案發生原因

另關於組織人員不法行為的發生原因，美國學者(Donald R. Cressey)在研究犯罪者後，提出了有名的「不法三角形」理論，其中 3 個要素分別為「動機」、「機會」及「正當化」¹⁴，即組織人員有不法行為之「動機」，加上組織內控失靈給予的「機會」，以合理自己不法行為的「正當化」，綜合三個要素即有發生組織內部不法行為的高度可能，而所謂「動機」如行為人為了返還高利貸借款、購買奢侈品或家人需要高額醫藥費等，「機會」諸如資金的收付權限委於 1 人、上司簽核文件疏於確認、現金或公司商品管理鬆散，即便公司資產不見，一時之間也不會有人發現等。「正當化」為合理化自己的行為，例如認為自己是公司大股東，公司的錢是自己的錢、只是暫時借用款項，日後會立刻補上、或覺得其他員工的報酬或待遇比自己好，自己也應可獲得、甚至是反正因為公司馬上要倒閉自己不拿也會被別人拿走等合理化自己犯罪的心態。

而組織內不法行為的發生，「動機」部分涉及組織人員的隱私，及「正當化」為組織人員的內心想法，2 個要素較難管控，但主要仍係肇因於組織內部控制及監理制度不彰，而給予他人上下其手的「機

¹⁴ 參見：河島啓太・銀行員の内部犯罪、その傾向と対策：内部通報制度の実効性高めよ (特集内部犯罪を防ぐ)・月刊金融ジャーナル(57)・金融ジャーナル社・2016年6月・頁56。

會」而發生，要完全避免「機會」的發生是不可能的¹⁵，須透過事前內控機制的建立，及事後吹哨制度的輔助，盡力避免弊案的發生。

第五節 金融機構之範圍

在金融機構所生之金融犯罪，不僅限於在銀行發生的犯罪，而所謂金融機構的範圍可參考我國洗錢防制法第5條第1項規定，除銀行外，尚包括：信託投資公司、信用合作社、農會信用部、漁會信用部、辦理儲金匯兌之郵政機構、票券金融公司、信用卡公司、保險公司、證券商、證券投資信託事業、證券金融事業、證券投資顧問事業、證券集中保管事業、期貨商、融資性租賃、虛擬通貨平台及交易業務之事業，及其他經目的事業主管機關指定之金融機構。

第六節 金融機構公司治理的困難性

我國的金融機構自金融改革鼓勵金融機構合併以來，金融機構透過併購不斷壯大，這些「大到不能倒」的金融機構，一旦陷入經營危機，國家勢必會出手紓困，避免金融市場陷入恐慌而發生系統性的風險，這種無形的保護傘，某部分也造成這些金融機構經營者心理上有恃無恐，反正不會倒閉，於是對於關係企業授信寬鬆，放款浮濫，或者為了追求高獲利，進行高風險高槓桿的不當投資操作，結果就是將經營不良的風險轉嫁到國庫或納稅人承擔。然這些「大到不能倒」的金融機構股權集中在少數家族或集團的情況並沒有改善，大股東往往操控董事會介入經營，不當流用金融機構資金，掏空公司，在經營權與所有權糾葛不清下，傳統企業文化難以改變，且無內控及公司治理之法遵意識，加上主管機關監督不易，這也是金融弊案持續發生的主要原因之一。因此，倘有吹哨者即時對公司高層違法行為揭露，可以適時的防止弊案的發生或擴大，也可以嚇阻現今金融機構公司治理的亂象。

第七節 金融犯罪的特性

¹⁵ 此部分可詳見：梅林啓，不正行為發生のメカニズムを踏まえた金融機関の金銭不祥事対応（特集不祥事の未然防止と内部通報制度），地銀協月報（713），全国地方銀行協会，2019年11月，頁2-8。

（一）專業性

金融犯罪與一般的犯罪不同，領域橫跨財經、會計、稅務、企業管理、監察、稽核、數位科技、跨國法律等不同專門知識，行為人了解金融機構組織運作及的內部作業流程，懂得如何在海外虛設人頭公司進行假交易，還會利用可轉換公司債掏空公司資產，使用初次公開發行公司股票募資（Initial Public Offering，簡稱 IPO）炒作股票，甚至用區塊鏈貨幣來洗錢，由於金融犯罪的專業性，故此類犯罪的行為人，多為有高學歷的白領階級，甚至為金融機構內部的高階管理階層。

（二）結構性

金融機構組織龐大，為防止舞弊，每項金融作業有其標準作業流程，還有分層稽核機制，以一人之力，難以隻手遮天，是組織成員必須彼此分工合作，進行長期犯罪行為，例如由公司經營者主導，高層幹部協助犯行、有人負責作假帳粉飾財報、有人負責銷毀犯罪事證、有人負責欺瞞監理部門阻止調查、甚至連會計師可能為不實查核簽證直接涉入犯罪。這種結構性的犯罪，各單位人員雖未必直接共謀犯罪，如銀行放款授信稽核，放款單位知道借款人是公司關係企業，徵信部門也明知該企業提出的不動產擔保價值低微，提出的鑑價報告明顯不實，稽核人員查核報表即知悉該公司是虛設公司，哪有可能需要巨額貸款，彼此間心知肚明仍相互掩飾，此種結構性的共犯結構，即使有不願同流合污者，礙於高層的壓力，或者同僚的氛圍之下，儘管可以堅持自己不加入共犯結構，想必仍不免受到同儕的排擠，考績的打壓，此為其結構之特性。

（三）隱匿性

金融犯罪常隱匿在正常的金融交易之下，如不法超貸案件，行為人所準備的貸款文件、公司財報甚至擔保品，表面上與其他申貸案件相同，形式上難以察覺，行為人倘與內部人員勾結，利用熟知金融機構運作程序及操作流程，更容易將犯罪隱藏於無形之中，這種不知不覺的犯罪，非經歷相當期間及外部監督手段無法發現。其他如內線交易案件，行為人倘透過毫無關係的人頭帳戶交易，實務上更是難以追查。是對於金融單位之外部人員而言，其內部的資訊是相當隱晦而難以得知，縱然察覺亦不易取得相關定罪證據。

（四）複雜性

金融犯罪不同於有固定犯罪模式之傳統犯罪，其犯罪手法繁複多樣，且與時俱進。加上結構性犯罪所涉人數眾多，大型金融機構從跨國分公司到虛設子公司，地點可能遍佈全球，從基層員工到高層經理人可能涵蓋數百人甚至數千人，如何抽絲剝繭，追究高層人員的責任，亦為一大難題。而所涉資金流向規模龐大常涉及跨國的大量帳戶，犯罪所得清查完畢後，還有後續扣押、沒收的處理。再者法律的複雜性，同一案件可能同時或分別構成刑法、公司法、證券交易法、商業會計法、銀行法及洗錢防制法等經濟法規。此外，眾多被告每人所涉法律構成要件亦有不同。可說從犯罪的偵查，證據之蒐集，人證、物證、書證之整理，犯罪所得之追查、扣押及沒收，到事實的認定及法規之適用，無一不具有複雜性。

第八節 金融犯罪與司法實務

上開專業性、組織性、隱匿性及複雜性的金融犯罪案件，我國檢察官在偵查時（地檢署內部稱為專案），多係單打獨鬥，由一個檢察官負責指揮偵辦專案，然龐大案件類型及有限的時間壓力下，短時間內要指揮司法警察搜索數個處所，並預防串供滅證，傳拘數十人，扣押上百箱證物，接下來訊問被告及證人釐清案情，分析堆積如山的帳冊，訊問至深夜，還要趕在 24 小時內（檢警共用）向法院聲請羈押，然後到法院蒞庭就聲押內容與辯護人進行攻防，另外要對數位化證物進行採證，跨國案件的司法互助申請，不法犯罪所得要進行扣押跟沒收等。然我國檢察官對於金融犯罪的偵查到執行，可能因為金融案件的特性、自身專業能力、法律構成要件規定、組織人力配置及國家外交等問題而面臨下列困境¹⁶，如犯罪手法不易得知、起訴證據蒐集困難，卷證內容專業性高，又常為外語資料。另因金融犯罪案件來源多半由金融監理單位如金管會、證交所等，透過異常交易資料、金融檢查報告發現犯罪嫌疑並移送，常有移送氾濫及保密不易的問題。又關於海外犯罪所得查扣、跨國金流追查及外逃人犯引渡，受限於我國外交困境，要與無協定之他國進行司法互助¹⁷合作亦有一定難度。

¹⁶ 就實務上困境及可能解決途徑詳細說明，參見：計畫主持人：林志潔，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果期末報告，「財經犯罪之偵查、審判與執行—以檢察權行使為核心」，2014 年 10 月 29 日，頁 18-33。

¹⁷ 我國目前僅與美國、中國大陸、菲律賓、南非、波蘭、諾魯及貝里斯等 7 個國家有簽署司法互助條約。（最後更新日期：2020 年 10 月 26 日）

再者，此類金融弊案，檢察官在起訴後，依司法院 108 年所統計之「地方法院刑事第一審案件裁判結果—按罪名別分」及「地方法院重大刑事案件裁判結果—按罪名別分」兩項統計資料節錄部分內容可知，108 年全國地方法院全部刑事案件之案件數共 18 萬 2,249 件，被告人數共 20 萬 3,005 人，其中無罪人數 5204 人，亦即全部刑事案件無罪比率僅有 2.56%。而重大經濟刑案中，違反重大金融犯罪之案件共 94 件，被告人數共 490 人，無罪人數 112 人，無罪比率竟高達 22.8%。由此可見違反重大金融案件之無罪比率遠高於全部刑事案件之無罪比率¹⁸。是對司法機關而言，金融案件之偵辦過程繁雜費時，起訴後卻面臨定罪率低的問題¹⁹。至於如何解決上開問題，仍須藉助完善的吹哨者制度，鼓勵金融機構內部人員主動舉發，並協助相關金流之掌握蒐集、證據取得及解讀，才能有效提升此類犯罪的定罪率。

第九節 我國重大金融犯罪案例

一、兆豐銀行洗錢案

(一) 案件事實

105 年 8 月 19 日，我國公股銀行兆豐國際商業銀行股份有限公司（下稱兆豐銀行）紐約分行，因涉及洗錢、內控失靈等疏失，違反美國「銀行保密法」和「反洗錢法」，遭美國紐約州金融服務署（New York Department of Financial Services, 簡稱 DFS）裁罰 1.8 億美金（約新臺幣 57 億），因該署認定兆豐銀行紐約分行辦理匯款業務時有「應申報疑似洗錢交易而未申報」的行為，因該分行在 2010 到 2014 年間，就特定人將帳戶內款項多次匯到巴拿馬分行關閉兩個月的帳戶，被退匯之後，再以中介銀行批准支付進入帳戶，而匯錢的帳戶與收款的帳戶，皆為同樣持有者，也就是特定人將可能非法的黑錢，透過美加銀行紐約分行與巴拿馬分行之間的匯出與退匯，漂白變成合法的錢進入帳戶²⁰。

¹⁸ 參見：司法院網站，108 年統計年報。網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-1951-1-xCat-10.html>。（最後瀏覽日期：2020 年 10 月 26 日）

¹⁹ 參見：計畫主持人：林志潔，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果期末報告，「財經犯罪之偵查、審判與執行—以檢察權行使為核心」，2014 年 10 月 29 日，頁 10。

²⁰ 參見：自由時報，「美國公布裁判同意書 兆豐銀疑似洗錢手法曝光」，105 年 8 月 22 日。網址：<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/1802759>。

(二) 裁處內容

我國金管會認為，兆豐國際商業銀行遭美國紐約州金融署(下稱DFS)裁罰美金 1.8 億元一案，經營管理及處理過程核有未落實建立及未確實執行內部控制制度之缺失，有礙健全經營之虞，違反銀行法第 45 條之 1 第 1 項規定，依同法第 129 條第 7 款規定，核處新臺幣 1,000 萬元罰鍰，併依同法第 61 條之 1 第 1 項規定核處應予糾正，且自處分生效日起，暫停該行申請增設海外分支機構至本案缺失完成改善為止，並命該行解除吳○○之總經理職務、黃○○之紐約分行經理職務、梁○○之副總經理職務、劉○○之總稽核職務、陳○○之法遵長職務，並列舉下列內控缺失²¹：

1. 總行對海外分行管理功能不彰，管理人力不足，未督導海外分行建立有效之法令遵循制度。

2. 法令遵循人員之工作安排有職務衝突，且未充分瞭解紐約當地銀行秘密法及反洗錢法(BSA/AML)，誤以為匯款退匯即無須申報疑似洗錢交易，總行亦接受紐約分行之意見，故該分行 105 年 3 月 24 日回復 DFS 之檢查報告改善計畫中，針對退匯仍應申報疑似洗錢交易之檢查意見提出反駁，致 DFS 認為該分行對檢查意見之輕蔑回應令人憂心。

3. 負責海外分行管理之企劃處及稽核部門未將重大訊息即時並充分提供董事會，未能落實公司治理。

4. 總行及紐約分行欠缺與 DFS 聯繫溝通，未能有效減少 DFS 之疑慮。

5. 回復主管機關信函陳述不實。

二、永豐金超貸案²²

²¹ 參見：金融監督管理委員會 105 年 9 月 14 日金管銀控字第 1056003851 號裁處書。網址：

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201609210002&aplistdn=ou=data,ou=penalty,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=Penalty。

²² 參見：金融監督管理委員會 106 年 6 月 19 日金管銀控字第 10660002501 號裁處書、106 年 4 月 12 日金管銀控字第 10660001561 號裁處書。網址：

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201706210003&aplistdn=ou=data,ou=penalty,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=Penalty；

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0,2&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201704240002&aplistdn=ou=data,ou=penalty,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=Penalty。

（一）案件事實

永豐金控公司旗下 Grand Capital 公司，於 99 年 12 月在無擔保比例極高的情況下，向三寶集團所擁有之境外 J&R 公司放款 6 千萬美元，供該境外公司所投資之 Star City 公司取得上海不動產之主導權。Grand Capital 公司違反授信 5P 審核原則²³及內控制度，於 101 年對三寶集團大幅提高融資額度近 1 億美元，嗣後並陸續提高融資額度，又永豐金控公司董事長何○○之配偶張○○曾擔任 Star City 公司董事，此舉有「左手放貸，右手投資」之嫌，涉嫌違反關係人交易，致永豐金控公司信用風險大增。此案於 105 年由著名的吹哨人張晉源通報查悉²⁴，而這位曾是永豐金控頭銜最多、薪水最高的經理人，被拔除了永豐金控財務長、銀行總經理、董事、中國子行董事、證券董事、人身保險代理人董事、金控發言人等 7 個職務，變成一位沒有任何業務的資深副總經理。

（二）後續發展

永豐金控公司及子公司未落實利害關係人控管，監督管理核有缺失，且負責人對利益相關之案件未保持明確分際，該公司未建立有效牽制監督機制，有礙健全經營之虞，依金融控股公司法第 54 條第 1 項規定核處應予糾正，且自處分生效日起，暫停貴公司及子公司申請轉投資（不含對原有轉投資事業之增資及因組織架構調整產生之原有轉投資事業股權移轉），至本案缺失完成改善為止。另何壽川等人亦遭到起訴（尚未宣判²⁵），並將超貸的金額繳回。

三、彰化銀行中國東莞分行回扣案²⁶

（一）案件事實：

107 年 1 月立委爆料彰化銀行東莞分行欲放款予久裕交通器材（深圳）有限公司，而進行不動產鑑價，因此向金尺公司、世聯公司

²³ 5P 原則，即借款戶（people）、資金用途（purpose）、還款來源（payment）、債權保障（protection）及授信展望（perspective）的安全性評估、風險控管及穩健經營之基本原則。

²⁴ 參見：天下雜誌，永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界。網址：<https://www.cw.com.tw/article/5083494>。

²⁵ 該案臺北地方法院歷經 3 年審理，宣判日定於 2020 年 11 月 20 日。參見自由時報網站，網址：

<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1405285>。（最後瀏覽日：2020 年 11 月 10 日）

²⁶ 參見：金融監督管理委員會 107 年 7 月 3 日金管銀國字第 10702727061 號。網址：

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=131&parentpath=0&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=20180704001&aplistdn=ou=data,ou=penalty,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=Penalty。

2 家評估鑑價公司徵求不動產鑑價報告，其中世聯公司報價較低，金尺公司較高。依據授信原則，一般會為客戶挑選較低的報價公司，但東莞分行卻選擇了開價較高的金尺公司，久裕公司必須負擔人民幣 6 萬 8 千元的鑑價費用，如此選擇原因在於東莞分行經理與副理向金尺公司收取其中 6 成回扣。此案亦係由揭弊者通報而查悉。本案的問題在於，彰化銀行副總經理孫○○在 106 年即接獲內部檢舉，然未即向彰化銀行董事長及總經理回報，以致於內部通報未有作用，而使得吹哨者採用外部通報的方式揭發本案。

（二）後續發展：

彰化商業銀行東莞分行員工向評估公司收取款項所涉缺失一案，東莞分行自設立迄今，總行未考量國內法令及該分行所在地法令之規定及實際營運之特質，督促該分行建立相關內部控制制度，致發生東莞分行員工向評估公司收取款項之情事，核有違反銀行法第 45 條之 1 第 1 項規定，依同法第 129 條第 7 款規定，核處新臺幣 300 萬元罰鍰。

四、上開案件給我們的思考

上開兆豐銀行洗錢案，並未有吹哨者出面通報，以致於兆豐銀行高階主管面對 DFS 的消極態度，及對於外國法規的漠視，無法被立即發現加以改正，造成該銀行必須面臨高達美金 1.8 億的天價裁罰，也因該銀行為公股銀行，該筆罰金還可能必須轉嫁由國庫及納稅人負擔。假使該案有吹哨者勇於通報，應可即時察覺弊端。另一方面，因該案我國逐漸開始重視金融業的內部控制及稽核、洗錢防制及吹哨者制度的建立。關於永豐金超貸案，因有吹哨者的內部通報揭露不法行為，使得該案可以適時的止血。然該案的吹哨者張晉源卻也是遭到企業報復的經典案例，是如何保護吹哨者不因為揭弊而受到不利益的對待，便是吹哨者保護法制的最核心問題。就彰銀案銀行的部分，該銀行高階主管未即時回報內部檢舉，該案值得思考的問題在於，如何建構一個有效且多管道的揭弊窗口，讓吹哨者選擇最能保護自己且最有效的通報窗口，讓內部通報不被主管或利害關係人擱置或隱瞞，同時保護吹哨者身分，讓吹哨者可安心揭弊。

第一〇節 現行金融犯罪吹哨者制度²⁷

一、概說

我國揭弊者保護法草案雖然還在研擬階段，現有與金融犯罪吹哨者制度相關的條文散見於各法條中，有研究將其大致歸類為 4 類²⁸：

(一) 獎勵機制

1. 行政院金融監督管理委員會受理民眾檢舉金融違法案件獎勵要點第 5 條、第 13 條規定「凡向金管會或所屬機關檢舉金融違法案件，查獲屬實並經處分或判決確定，金管會得依其標準核發獎金予檢舉人，經處 1000 萬元以上罰鍰或法院判決 3 年以上有期徒刑之案件，最高可得獎金 5 萬元。」
2. 臺灣證券交易所股份有限公司證券市場不法案件檢舉獎勵辦法第 5 條規定「I、檢舉案達下列情形之一者，由本公司視個案情節輕重，酌發新臺幣 300 萬元以下獎金：一、經法院有罪判決確定者。二、檢舉案所涉人員犯罪事實經檢察官認定，依刑事訴訟法第 253 條之 1 為緩起訴處分或依第 253 條、第 254 條為不起訴處分確定者。三、經主管機關依證券交易法第 56 條、第 66 條處分或為其他處分確定者。四、屬第 2 條第 2 項之檢舉事由，被檢舉人返還利益於公司或經法院判決歸入權存在確定者。五、經本公司依交易資訊使用管理辦法暫停提供交易資訊或終止供給使用交易資訊契約者。六、經本公司依營業細則第 139 條至第 141 條規定停止買賣或終止使用市場契約者。七、經本公司依營業細則第 49 條至第 50 條之 3 規定變更交易方法、停止買賣或終止上市者。八、經本公司為前 3 款以外之其他處置者。II、同一檢舉案併受有罪判決、主管機關處分或本公司處置者，本公司發給獎金之數額，合計最高不逾新臺幣 300 萬元。III、數人共同具名檢舉者，其獎金由全體檢舉人平均分配；數人先後檢舉同一事由，其獎金發給最先提供具體事證者，但檢舉在後者提供之事證資料，對於本公司之處置、主管機

²⁷ 參見：周秉宏，論銀行業法遵制度下犯罪及違法行為之預防與吹哨機制，國立臺灣大學事業經營法務碩士在職學位論文，2018 年，頁 77-79。

²⁸ 分類方式參見：林志潔、林良榮、張天一、薛景文、陳俊元，「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案，法務部廉政署 102 年度期末報告，17-22 頁。該文並針對私部門現有法規有揭弊者保護精神者加以整理，本文主要整理與金融犯罪有關者。

關或檢察官之處分，或法院有罪判決有重要幫助者，亦得經本公司評議後給予獎金」。

- 3.證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則第 35 條規定，內部稽核人員發現重大弊端或疏失，並使服務事業免於重大損失，應予獎勵。各服務事業管理單位及營業單位發生重大缺失或弊端時，內部稽核單位應有懲處建議權，並應於內部稽核報告中充分揭露對重大缺失應負責之失職人員。

(二) 保護機制

- 1.勞動基準法第 74 條規定「 I、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。 II、雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分」。依同法第 79 條規定，違反第 74 條第 2 項規定者，處新台幣 2 萬元以上、30 萬元以下罰鍰。
- 2.勞工退休金條例第 40 條規定「 I、為確保勞工權益，主管機關、勞動檢查機構或勞保局必要時得查對事業單位勞工名冊及相關資料。 II、勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分。」
- 3.證人保護法第 15 條第 1 項規定「 I、檢舉人、告發人、告訴人或被害人有保護必要時，被害人有保護必要時，準用保護證人之規定。 II、政府機關依法受理人民檢舉案件而認應保密檢舉人之姓名及身分資料者，於案件移送司法機關或司法警察機關時，得請求法院、檢察官或司法警察官依本法身分保密之規定施以保護措施。」，證人保護法之保護措施如下；A. 核發證人保護書（第 4 條）B. 匿名保護（第 11 條）C. 隨時保護人身安全（第 12 條）D. 短期生活安置（第 13 條）E. 訴訟程序不公開（第 20 條）
- 4.上市上櫃公司治理實務守則第 20 條規定，上市上櫃公司應提供正當檢舉管道，並對檢舉人身分及檢舉內容應確實保密。

(三) 減免刑責規定

- 1.證人保護法第 14 條規定「 I、第 2 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。II、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」。

- 2.證券交易法第 171 條第 4 項規定「犯前三項之罪（操縱股價、內線交易、不合常規交易等），於犯罪後自首，如有犯罪所得並自動繳交全部所得財物者，減輕或免除其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。」第 5 項規定「犯第一項至第三項之罪，在偵查中自白，如有犯罪所得並自動繳交全部所得財物者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至二分之一」。
- 3.金融控股公司法第 57 條之 2 第 1 項規定：「犯第五十七條（背信）或第五十七條之一之罪，於犯罪後自首，如自動繳交全部犯罪所得者，減輕或免除其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。犯第 57 條或第 57 條之 1 之罪（特別詐欺、變更電腦設備），在偵查中自白，如自動繳交全部犯罪所得者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至二分之一」。
- 4.銀行法第 125 條之 4 第 1、2 項規定：「I 犯第 125 條（非銀行經營收受存款）、第 125 條之 2（特別背信）或第 125 條之 3（特別詐欺、變更電腦設備）之罪，於犯罪後自首，如自動繳交全部犯罪所得者，減輕或免除其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，免除其刑。II 犯第 125 條、第 125 條之 2 或第 125 條之 3 之罪，在偵查中自白，如自動繳交全部犯罪所得者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至 2 分之 1」。

（四）內部通報制度

- 1.上市上櫃公司治理實務守則第 47 條規定「I、為利監察人及時發現公司可能之弊端，上市上櫃公司應建立員工、股東及利害關係人與監察人之溝通管道。II、監察人發現弊端時，應及時採取適當措施以防止弊端擴大，必要時並應向相關主管機關或單位舉發」。

- 2.上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例第 2 條第 7 款規定「鼓勵呈報任何非法或違反道德行為準則之行為：公司內部應加強宣導道德觀念，並鼓勵員工於懷疑或發現有違反法令規章或道德行為準則之行為時，向監察人、經理人、內部稽核主管或其他適當人員呈報。為了鼓勵員工呈報違法情事，公司宜訂定相關之流程或機制，並讓員工知悉公司將盡全力保護呈報者的安全，使其免於遭受報復。」，該規定揭弊人懷疑或發現有不法情事時，以監察人、經理人、內部稽核主管或其他適當人員為受理單位，同時要求上市上櫃公司應建構相關流程或機制，避免報復以保障揭弊人權益。然上開參考範例之法效力如何，已有疑義，所謂「使其免於遭受報復」，亦相當空泛，上市上櫃公司自難以依上開規定訂立行為準則。
- 3.金融控股公司治理實務守則第 9 之 1 條規定「金融控股公司稽核人員及遵守法令主管，對內部控制重大缺失或違法違規情事所提改進建議不為管理階層採納，將肇致金融控股公司重大損失者，均應立即通報主管機關」。
- 4.公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 15 條第 2 項規定「公開發行公司內部稽核人員如發現重大違規情事或公司有受重大損害之虞時，應立即做成報告陳核，並通知監察人」。
- 5.證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則第 16 條規定「內部稽核人員如發現重大違規情事或公司有受重大損害之虞時，應立即作成報告陳核，並通知監察人。如對前揭缺失事項所提改進建議不為管理階層採納，將肇致服務事業重大損失者，亦應作成報告陳核及通知各監察人，並通報主管機關」。

二、金融犯罪檢舉制度

(一) 金融控股公司及銀行業檢舉制度建立義務

金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34-2 條規定：「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。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。檢舉案件之受理及調查過程，有利益衝突之人，應予迴避。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。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。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。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」。

（二）專門職業的檢舉義務

會計師法第 49 條規定：「I 會計師承辦財務報告之簽證，有下列情事之一者，應拒絕簽證：一、委託人或受查人意圖使其作不實或不當之簽證。二、受查人故意不提供必要資料。三、其他因受查人之隱瞞或欺騙，而致無法作公正詳實之簽證。II 辦理公開發行公司財務報告簽證業務之會計師依前項規定為拒絕簽證時，應即以書面通知委託人之董事會及監察人或與監察人職能相當之監察單位，並副知業務事件主管機關，監察人或與監察人職能相當之監察單位應於接獲通知次日內，以書面通知業務事件主管機關。III 會計師依第一項規定拒絕簽證後，仍得請求原訂酬金。」

三、對現行制度的評析

（一）欠缺完整且有法效力之吹哨者保護制度

由上開規定可知，現有與金融犯罪揭弊者制度相關的條文散見於各法條中，其中包含法律、條例、要點、辦法、規定及守則等，相當散亂，適用對象、要件、程序及保護效果等均參差不齊，已難以期待金融機構內部人員可以全盤知悉並理解該等規定。且除勞動基準法、勞工退休金條例及證人保護法外，多為金管會授權下訂立之行政命令或規則，並未經立法院表決通過施行，就保護規範本身位階太低，法效不足，其中甚至沒有任何拘束力的參考規定，更難期待金融機構主動遵循上開規定，建立通報機制保護吹哨者。

（二）對吹哨人的保護不足

金融犯罪揭弊者制度相關的條文，就揭弊者的保護，主要規定在勞動基準法、勞工退休金條例及證人保護法，而勞動基準法限於事業單位違反該法及其他勞工法令規定，證人保護法則限於被告涉犯該法第2條所規定刑事案件²⁹，可適用的金融不法弊案相當有限。更何況證人保護法的目的，是讓證人勇於出面作證，以利刑事案件之偵查、審判，證人還必須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，並依法接受對質及詰問之人為限，對於其身分的保密本已經十分困難。加上證人保護法之保護著重在身分保密及人身安全的保護，對於吹哨者工作權的保障並無規定，是可見，現行金融犯罪吹哨者制度有保護不足的問題。

²⁹ 證人保護法第2條

本法所稱刑事案件，以下列各款所列之罪為限：

- 一、最輕本刑為三年以上有期徒刑之罪。
- 二、刑法第一百條第二項之預備內亂罪、第一百零一條第二項之預備暴動內亂罪或第一百零六條第三項、第一百零九條第一項、第三項、第四項、第一百二十一條第一項、第一百二十二條第三項、第一百三十一條第一項、第一百四十二條、第一百四十三條第一項、第一百四十四條、第一百四十五條、第二百五十六條第一項、第三項、第二百五十七條第一項、第四項、第二百九十六條之一第三項、第二百九十八條第二項、第三百條、第三百三十九條、第三百三十九條之三或第三百四十六條之罪。
- 三、貪污治罪條例第十一條第一項、第二項之罪。
- 四、懲治走私條例第二條第一項、第二項或第三條之罪。
- 五、藥事法第八十二條第一項、第二項或第八十三條第一項、第三項之罪。
- 六、銀行法第一百二十五條之罪。
- 七、證券交易法第一百七十一條或第一百七十三條第一項之罪。
- 八、期貨交易法第一百十二條或第一百三十三條第一項、第二項之罪。
- 九、槍砲彈藥刀械管制條例第八條第四項、第十一條第四項、第十二條第一項、第二項、第四項、第五項或第十三條第二項、第四項、第五項之罪。
- 十、公職人員選舉罷免法第八十八條第一項、第八十九條第一項、第二項、第九十條之一第一項、第九十一條第一項第一款或第九十一條之一第一項之罪。
- 十一、農會法第四十七條之一或第四十七條之二之罪。
- 十二、漁會法第五十條之一或第五十條之二之罪。
- 十三、兒童及少年性剝削防制條例第三十二條第一項、第三項、第四項之罪。
- 十四、洗錢防制法第十四條第一項、第二項、第十五條或第十七條之罪。
- 十五、組織犯罪防制條例第三條第一項後段、第二項、第五項、第七項、第八項、第四條、第六條或第十一條第三項之罪。
- 十六、營業秘密法第十三條之二之罪。
- 十七、陸海空軍刑法第四十二條第一項、第四十三條第一項、第四十四條第二項前段、第五項、第四十五條、第四十六條之罪。

第三章 日本公益通報者保護法

第一節 緒論

1990年代起，日本企業及行政機關接連發生重大弊案，例如1995年的「大和銀行事件」，該銀行紐約分行的職員先是為了掩飾5萬美元的損失，進行美國國債的帳外交易，結果發生累積11億美金（當時約1100億日幣）的巨額虧損，大和銀行高層發現後仍繼續隱蔽未對美國金融當局報告，其後遭FRB（聯邦準備制度理事會）罰款340億元，股東並提出代表訴訟，大阪地方法院以該銀行董事11人怠於建構公司內控機制，判決（大阪地裁平成12年9月20日判決）其等應負7.5億美元（當時約829億日幣）的損害賠償責任。另外，1985年住友商事金屬部門部長為隱蔽損失，在倫敦支店進行不法帳外交易，雖然該公司社長發現時立刻解任該部長，但至1996為止仍累積發生了2850億元日幣的巨額虧損，該金屬部門部長亦被東京特搜部起訴，該部長最後被判決8年有期徒刑。其他諸如2003年足立銀行的會計假帳醜聞、1998年野村證券賄賂大藏省官僚等上百件企業及行政機關醜聞，可以說有組織的地方就有弊案³⁰。

於2000年間，日本發生著名的「三菱自動車工業隱匿客訴事件」³¹，該公司於1978年間，在總公司設立品質保證部門，該部門將所有關於公司所製造車輛使用者的投訴情報，分為公開情報及隱匿情報資料，存放不同的資料夾，於運輸省進行監查時，僅提出公開情報供審查。於1999年，該公司已經成為有2萬5千名員工，國內外總計售出100萬餘台車輛，營業額2兆3340億日元的大公司。然於2000年6月12日，運輸省自動車交通局接到匿名男子告發電話通報，該公司有組織性的隱匿車輛重大瑕疵之資訊，該男子並指示如何發現隱匿情報資料夾的方法。運輸省於是依照上開告發內容，進行監查，果然發現該公司有共計17件共62萬台車輛的隱匿瑕疵情事，事後該公司及副社長及品質保證部長均被以違反道路運送車輛法違反起訴，分別處以罰金刑，該公司也因此喪失社會的信賴，所售出車輛也急速減少。

³⁰ 參見：外井浩志，企業不祥事と公益通報者保護法について，とりい書房，2015年3月，頁37-87。

³¹ 參見：奥山俊宏，内部告発の力：公益通報者保護法は何を守るのか，現代人文社，2004年7月，頁14-34。

而運輸省可揭發此案，則係依照匿名告發之男子教導的方法，方能查悉³²。

而除此案外，2000 年間亦陸續有多起仰賴內部告發而查獲之案件，如 2001 年 12 月「東京女子醫科大學事件」，該病院接受心臟手術之病患因人工心肺裝置未作動，於手術後 3 日死亡，醫生為了隱瞞事件篡改病歷，該案因有人通報患者的父母而被揭發，執行手術的醫生也因業務過失致死及湮滅證據罪遭到逮捕。另 2002 年 1 月的「雪印食品公司事件」，該公司因標示不實之牛肉原產地，雪印公司交易對象發現後向警方通報，該公司的幹部因詐欺罪而被逮捕。又 2002 年 3 月的「全農雞肉食品公司事件」，該公司將進口雞肉作為國產雞肉販售，且將使用抗生素的雞肉標示為使用無藥物飼料飼養販售，遭農協的其他會員匿名通報，該公司幹部因違反公平競爭法遭到逮捕。2002 年 5 月的「協和香料化學公司事件」，該公司工廠使用食品衛生法未認可之物質製造香料，遭他人匿名向東京食品監視課投書，使該公司因違反食品衛生法遭到調查。此外，2002 年 9 月的「東京電力公司事件」，該公司在自主檢查作業中，記載發現了裂縫等情況，並進行修理作業等不正記載，遭自主檢查包商的前社員通報，該公司因違反原子爐規制法及電業法遭到調查³³。由於上開案件，日本國內亦逐漸了解內部告發係對於預防重大弊案，確實有其功效，並成為日本公益通報者保護法的發想來源。至於 2000 年間為何內部告發的案例大幅增加，有認為因網路的普及，公司歸屬意識的減低及大眾逐漸對於內部告發威力的認知等 3 個原因³⁴。另外，研究指出上開弊案，在內控不佳的企業內更容易發生，如公司內部資訊或秘密容易登入取得，不會留下登入紀錄時；放置商品的倉庫、金庫等沒有管制也沒有留下進出紀錄；不確認會計傳票，公司印章及存摺全交由特定人保管；請款、收款及款項全交由特定人負責；採購全交由一人負責等，皆會提供犯罪者有上下其手的機會³⁵。

³² 該案詳細內容可參見：與山俊宏、村山治、橫山蔵利・ルポ内部告発:なぜ組織は間違うのか・朝日新聞出版・2008 年 9 月・頁 20-47。

³³ 參見：田口和幸、丸尾拓養、原田崇史、加藤寛史・公益通報者保護法と企業法務・民事法研究会・2006 年 5 月・頁 6。

³⁴ 參見：梅田徹、久本之夫・内部通報制度の考え方・作り方:コンプライアンス経営を強化する!・日本能率協会マネジメントセンター・2003 年 11 月・頁 26-29。

³⁵ 參見：宮崎貞至・図説公益通報のすべて-企業と行政の通報処理ガイドライン・株式会社ぎょうせい・2006 年 4 月 20 日・頁 118。

在日本未有專法以一般性規定保護公益通報者時，當時在 1970 年代出現「內部告發³⁶」該詞，其後逐漸普及使用，在公益通報制度概念尚未明確時，有賴實務判決形成相關見解及散見各法之相關規定保護通報者。重要實務判決如「トナミ運輸事件」（富山地裁判平 17.2.23 勞判 891 號 12 頁）³⁷，該案事實為，通報者（即該公司營業人員）向媒體告發所屬運輸公司，涉及競爭法的不法壟斷，該公司知悉後，將通報者調離原本營業職務，且長時間不讓其升職，甚至將通報者隔離在個別辦公室，並要求其從事清掃等輔助性雜務，通報者因而向公司提出損害賠償訴訟。之後法院認通報者之內部告發，為值得法律保護的正當行為，判決其勝訴，運輸公司應該對通報人負 1356 萬日元損害賠償責任，法院並在此案建構對於「公益通報」判斷的要件。即：1. 通報之事項為真實，或至少有足夠理由相信為真實（**真實性**）。2. 告發目在於公益的實現（**目的公益性**）。3. 告發手段的妥當性（**手段正當性**），因考量告發的內容有對公司造成打擊的可能性，從勞動契約要求維持雙方的信賴關係之觀點來看，通報人亦應適度考量對公司造成的不利益與其告發手段的相當性（**手段與目的間的相當性**），該案並成為日本此類案件的經典案例。

另立法前，日本在保護公益通報者制度部分，散見於各法律中，如日本勞基法第 104 條規定，如果企業有違反勞基法上所定相關法令之事實，勞工有權向勞動監督（檢查）機關提出申訴；同條第二項規定，企業不得以該申訴為理由而對勞工予以解僱或其他不利益之待遇³⁸。甚至違反該條第 2 項規定者，依同法第 119 條規定，可處以 6 個月以下有期徒刑或 30 萬元以下罰金，設有處罰報復行為人之規定。該條規定也成為日本公益通報者保護法立法前，同時保護勞工申訴的私益及實現企業遵守法令的公益目的重要條文³⁹。其他不得對通報者不利益對待的規定，例如核原料物質、核燃料物質及原子爐規制法等

³⁶ 參見：奧山俊宏，內部告發の力:公益通報者保護法は何を守るのか，現代人文社，2004 年 7 月 2 刷，頁 228-229。與內部通報不同，內部告發指通報人將組織內部不法情事向外部（如主管機關、媒體等）通報，內部通報則是利用組織內管道通報，參見：中原健夫、結城大輔、橫瀨大輝，これからの内部通報システム，金融財政事情研究会，2017 年 7 月 12 日，頁 10-13。

³⁷ 參見：角田邦重、小西啓文，内部告発と公益通報者保護法，法律文化社，2008 年 9 月，頁 7-8。

³⁸ 原文為：労働基準法第 104 條，①事業場に、この法律又はこの法律に基いて発する命令に違反する事実がある場合においては、労働者は、その事実を行政官庁又は労働基準監督官に申告することができる。②使用者は、前項の申告をしたことを理由として、労働者に対して解僱その他不利益な取扱をしてはならない。

³⁹ 參見：大内伸哉、小島浩、男澤才樹、竹地潔、國武英生，コンプライアンスと内部告発，日本労務研究会，2004 年 7 月，頁 56-62。

相關法律第 66 條⁴⁰、礦山保安法第 50 條及 61 條⁴¹、及勞動組合法第 7 條第 4 項⁴²等規定⁴³。

日本公益通報者保護法立法前，雖有散見各法律之相關規定，以及實務判決形成相關見解保護通報者，然散見各法之相關規定，其保護範圍僅限於特定範圍對象，無法普遍保護通報者。又實務見解之保護依據，亦多係仰賴誠實信用原則（日本民法第 1 條第 2 項規定：權利之行使及義務之履行，必須遵照信義誠實履行⁴⁴）、權利濫用原則（民法第 1 條第 3 項規定：不許為權利之濫用⁴⁵）及違反公序良俗無效原則（民法第 90 條規定：違反公秩序及善良風俗法律行為，無效⁴⁶）等抽象法律概念解釋得出保護通報者之結論⁴⁷，且對於通報者而言仍須歷經長期訴訟並負擔沉重舉證責任，敗訴情形亦所在多有⁴⁸。是對於通報者而言，通報行為本身要仍有收到報復的覺悟及負擔其風險⁴⁹。

第二節 立法背景

⁴⁰ 核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律第 66 条：Ⅰ原子力事業者等（外国原子力船運航者を除く。以下この条において同じ。）がこの法律又はこの法律に基づく命令の規定に違反する事実がある場合においては、原子力事業者等の従業者は、その事実を原子力規制委員会に申告することができる。Ⅱ原子力事業者等は、前項の申告をしたことを理由として、その従業者に対して解僱その他不利益な取扱いをしてはならない。

⁴¹ 鉱山保安法第 50 条：Ⅰこの法律若しくはこの法律に基づく経済産業省令に違反する事実が生じ、又は生ずるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由があるときは、鉱山労働者（第二条第二項及び第四項に規定する附属施設における労働者を含む。次項において同じ。）は、その事実を経済産業大臣、産業保安監督部長又は鉱務監督官に申告することができる。Ⅱ鉱業権者は、前項の申告をしたことを理由として、鉱山労働者に対して解僱その他不利益な取扱いをしてはならない；第 61 条第 4 項次の各号のいずれかに該当する者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。（Ⅵ）第二十七条第三項又は第五十条第二項の規定に違反して解僱その他不利益な取扱いをした者。

⁴² 労働組合法第 7 条第 4 項：労働者が労働委員会に対し使用者がこの条の規定に違反した旨の申立てをしたこと若しくは中央労働委員会に対し第二十七条の十二第一項の規定による命令に対する再審査の申立てをしたこと又は労働委員会がこれらの申立てに係る調査若しくは審問をし、若しくは当事者に和解を勧め、若しくは労働関係調整法（昭和二十一年法律第二十五号）による労働争議の調整をする場合に労働者が証拠を提示し、若しくは発言をしたことを理由として、その労働者を解僱し、その他これに対して不利益な取扱いをすること。

⁴³ 参見：内閣府国民生活局企画課，詳説公益通報者保護法，ぎょうせい，2006 年 3 月，頁 22-24。

⁴⁴ 原文為：権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。

⁴⁵ 原文為：権利の濫用は、これを許さない。

⁴⁶ 原文為：公の秩序又は善良の風俗に反する法律行為は、無効とする。

⁴⁷ 参見：内閣府国民生活局企画課，詳説公益通報者保護法，ぎょうせい，2006 年 3 月，頁 19-20。

⁴⁸ 参見：中原健夫、結城大輔、横瀬大輝，これからの内部通報システム，株式会社きんざん，平成 29 年 7 月 12 日，頁 207-240。

⁴⁹ 通報者のリスク，参見：太田さとし，内部告発マニュアル，ビジネス社，2002 年 12 月，頁 51-58。

經歷上開弊案的衝擊後，日本公益通報者保護法於 2004 年 6 月 18 日制定公布（平成 16 年法律第 122 号）。並於 2006 年（平成 18 年）4 月 1 日施行。該法採取公、私部門合一的單一立法模式，而成為公益通報保護的一般性規定。該法的特色，係強調組織的自我淨化功能，減少通報人因外部告發（即向媒體或主管機關等告發）對公司財產及名譽造成之巨大損害，而鼓勵內部告發（即向上司及企業通報窗口告發）為優先（詳下述）。

又於 2016 年「日本消費者廳」進行實際調查，在超過 3000 名員工的企業，有導入內部通報制度的有 99%。但是，關於受理內部通報的件數，過去一年間通報數量在 10 件以下的占 37.7%（0 件的企業有 4.4%），可見 2016 年間日本大企業多已導入內部通報制度，但是實際通報案件數量不多。有鑑於此，該廳於 2010 年 6 月成立「日本消費者委員會專門調查會」，收集該制度日本實務運作意見，該廳並設置「公益通報者保護制度檢討會」，自 2015 年 6 月至 2016 年 11 月召開 21 次會議，並於 2016 年 3 月提出關於公益通報者保護制度實效性的提升第 1 次報告，同年 12 月提出最終報告書⁵⁰（公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書），認為要提升公益通報者保護制度的實效性，需要由事業者支持建構內部通報制度，並促進其運用，並確定下列方針⁵¹：

- 1.將推薦事業者自主配合的事項明確化、具體化
- 2.導入事業者自主配合的誘因
- 3.促進內部通報制度更進一步的導入及配合
- 4.關於公益通報者保護制度之意義，推動使大家更為知悉
- 5.徹底保護通報者

而 2020 年迄今，日本公益通報者保護法已經施行 14 年以上。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。常見的情況是，通報人發現公司的不法行為，向公司內部告發時，公司的經營層會多半回應以：「你就當成沒這件事」，而敷衍過去。正義感較強烈的通報人，於是只能向主管機關或媒體通報。公司會以「對第三人洩露公司秘密」為由，

⁵⁰ 參見：公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書，頁 1-2。

⁵¹ 參見：公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会最終報告書，頁 7-25。

將通報人醜化為「告密者」，再以違反公司內部規定，對通報人為解僱或降職之報復人事處分，即便通報人提起「解僱無效」等訴訟，因為預見到要耗費大量勞力、時間及費用，又缺乏相關法律知識，多選擇忍氣吞聲而未提告，獨自默默承受一切。

為改正日本公益通報者保護法實施效果不佳之弊病，經過 10 數年不斷地討論，並將討論的結果去蕪存菁之後，於令和 2（2020）年 3 月 6 日，日本公益通報者保護法修正案提出於國會，並於同年 6 月 8 日通過成立。

第三節 日本公益通報者保護法之簡介

一、舊日本公益通報者保護法⁵²

日本公益通報者保護法於修正前僅有 11 條條文，簡介如下：

第 1 條揭示該法的「立法目的」，係為保護公益通報者，並保護國民生命、身體、財產及其他利益，以促進國民生活安定及社會經濟的健全發展。

第 2 條為「公益通報」及「公益通報者」的定義。第 1 項「公益通報」定義係指勞工非出於不當目的，對於事業者之不法事實，向勞務提供單位或行政機關或其他對象所為之通報。第 2 項為「公益通報者」的定義，係指勞工，所謂勞工係指日本勞動基準法第 9 條規定之勞工，包含正式員工、兼職勞工與派遣勞工。第 3 項為「通報不法事實」係指該條⁵³附表所列法律所示之犯罪行為。第 4 項為行政機關之定義。

第 3 條規定保護效果之「解僱無效」，即事業者對公益通報者之解僱無效。並依據通報者使用的通報管道，設有不同的保護要件。所謂通報管道分為「內部通報」（即向公司內部主管、監察人或公司指

⁵² 修正前後之條文原文及中文翻譯對照，請參照附錄之條文對照表。

⁵³ 參見：日本電子法令窗口，目前有 7 大項包含：刑法、食品衛生法、金融商品交易法、農林物資規格化及品質表示適當化法（JAS 法）、大氣污染防治法、廢棄物處理及清掃法、個人資訊保護法等。還有第 8 項的概括條款為關於個人生命身體保護、消費者利益、環境安全、確保公平競爭等 452 項法律（公益通報者保護法別表第八號的法律を定める政令），網址：https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=417CO0000000146。（最後瀏覽日期 2020 年 10 月 19 日）

定窗口為通報)、「**行政通報**」(向權責行政機關通報)、「**其他外部通報**」(向媒體單位等通報)3種，至於為何會設定寬嚴不同的保護要件(詳下述)。簡單來說，假如通報者發現公司高層有不法情事，透過公司內部窗口為通報，因為對公司傷害較小，所以即便是自己主觀誤會有不法情事，也可以受到保護，保護要件最為寬鬆；但倘若通報者不先選擇透過公司內部窗口，要直接向外部媒體爆料，因為此舉必然會損害公司商譽，造成公司極大衝擊或損失，必須要有相當真實性依據，還要有不先為內部通報的理由或緊急情事才可為之，否則不受到該條解僱無效之保護。

第4條是針對「**派遣員工的契約終止無效**」。

第5條則是保護效果之「**不利益待遇之禁止**」，亦即事業者不得對公益通報者有降職、減薪或其他不利益之待遇。事業者針對派遣員工，亦不得要求派遣公司更換派遣員工或為其他不利益之待遇。

第6條係「**解釋規定**」，亦即特別法優先，當有其他法令亦有規定保護效果時，上開第3至5條的規定，不妨礙其他法令之適用。

第7條係通報者為「**公務員**」時，因為其身分保障與懲戒事由在國家公務員法等各法律已有規定，性質與私部門的勞工不同，無法直接適用本法第3至5條規定，而應適用特別法的規定。但為了實現公益目的，不僅是私部門的勞工，公務員亦是本法保護的對象，即便是適用特別法規定，但就**公益通報者保護的部分**，仍必須適用本法，不得以公務員行公益通報為理由，對公務員為免職或其他不利益之處分⁵⁴。

第8條則規定「**通報者之之主觀目的**」，亦即通報人為通報時，應不損害他人正當利益或公共利益。

第9條規定「**結果通知通報人**」，事業者受理書面內部通報時，調查後發現不法情事存在，有採取改正措施；或是調查後未發現不法情事，應將結果通知通報人。

第10條規定「**行政機關應採取措施**」，亦即行政機關受理通報後，確認有該不法事實時，應採取法令所規定之措施。

⁵⁴ 參見：國廣正、五味祐子、青木正賢、芝昭彦、コンプライアンスのための内部通報制度:「公益通報者保護法」が求めるリスク管理実務、日本経済新聞社、2006年3月、頁82。

第 11 條為「**教示規定**」，通報人誤對無處理權限之行政機關通報時，該行政機關應告知通報人有權限處理之機關。

另日本公益通報者保護法於附則第 2 條規定規定，「政府於本法施行後 5 年作為目標，就本法施行的狀況加以檢討，並就該結果採取必要之處置。」⁵⁵，即**立法後定期檢討規定**，該細則宣示的概念是，法律本必須透過實際運作的結果逐步修正而完善，在立法時就做好了要修法的準備，定期檢討法律的不足，過程中逐漸累積共識成為修法的素材，全盤評估後才動手修法。此一概念相當值得我國學習，也可解決我國時常倉促立法，不時修法的弊端。

二、舊法實施情況

修正前的公益通報者保護法使用實效不佳，雖然日本就公益通報者保護法已實施 10 餘年，然依日本消費者廳，於 2016 年針對 3,628 間上市企業及 11,372 間未上市企業，合計 15,000 間企業所為的調查，調查結果完全不知道有公益通報者保護法的企業仍高達 37.3%。有導入內部通報制度的企業占全體 46.3%，討論是否導入中的占 13.2%，沒有導入計劃的占 39.2%，有導入但是廢止的占 0.1%（2 企業）。就沒有導入的企業中詢問其理由，有 30.5% 的企業回答因為不知道是怎樣的制度，更有 25.7% 的企業回答不知道怎樣導入才好。另外從員工數量來看，超過 1000 名員工的企業有 9 成以上有導入內部通報制度，而 50 名員工以下的企業，僅有 1 成（9.3%）不到有導入⁵⁶。由上開數據可知，日本雖 10 餘年長期推動該制度，但企業對該制度理解仍然不足，實際運作效果不佳，尤其在中小型企業，更是難以推展。

就使用實效不佳的原因，第一在於組織內部人員對內部通報沒有正確的理解與認識，一方面係法令複雜，內部人員難以理解；另一方面也不知道自己面臨弊案應該採取怎樣的行為，心理上也覺得反正不是自己的事，不要自找麻煩。第二，員工對於通報機制使用的不安感強烈，首先對於主管、窗口負責人沒有信賴感，害怕遭到報復，更大的

⁵⁵ 原文為：政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

⁵⁶ 參見：日本消費者廳，平成 28 年度民間事業者における内部通報制度の実態調査報告書，頁 6、11、17。

原因是，員工不知道通報後接下來會發生什麼事情，對於未知之事感到恐懼，於是多半沉默以對⁵⁷。

關於舊公益通報者保護法的不足之處，日本學者深町隆，山口義正認為主要有下列幾點，1.雖然該法禁止對於通報者為不利益之對待，但是因為沒有罰則，使得實際上通報者依然受到報復，故應該導入刑事罰。2.該法的保護對象，為通報時須有勞工身分，不包括董事、企業交易對象及退職者。3.通報對象事實限於保護國民生命、身體、財產及其他利益之法令，範圍不夠廣泛，而且係用列舉之方式，列舉的法律高達 400 多項，且隨時增減，對於通報者而言難以判斷其欲通報之不法情事到底違反了那項法律。4.該法對於「其他外部通報」，規定須有一定迫切性的事實，但會發生通報者跟企業對於迫切性認知上有差異的情況。5. 該法對於「行政通報」要件過於嚴格，造成通報的萎縮；另外就「其他外部通報」，要件過於複雜根本難以理解外，要件過於嚴格，應該加以緩和。6.通報人誤向無處分權限的行政機關通報時，到底可否成為保護的對象並不明確，應以法律明確定之。7. 企業依通報為改正後，現行法並未規定要反饋給通報者的職場等缺點不勝枚舉⁵⁸。

據上，舊法實施的情況，因為保護要件及效果的明示，確實促進了企業對於法律的遵循，大企業有提高內部通報窗口的設置率⁵⁹，但是保護要件的過度嚴格⁶⁰及通報對象事實的限制，通報者無法確定到底能不能得到保護，造成通報的意願減低。且內部通報常遭組織內部擱置或隱瞞，甚至洩露通報人情報。此外，就內部告發正當性的判斷，立法前判例、法理與公益通報者保護法規定有歧異，立法前實務上是以 1.告發內容的真實性、2.目的的正當性、3.告發內容對組織的重要性、4.告發手段及方法的妥當性等 4 個要素作為判斷的基礎，但是公益通報者保護法並無上開 3.告發內容對組織的重要性 4.告發手段及

⁵⁷ 關於通報制度機能不全及解決方式，可參見：中村克己，近時の不祥事例にみる 内部通報制度の機能不全要因の解消・改善への処方箋，中央經濟社，ビジネス法務 20（8）、2020 年 8 月、頁 91-94。

⁵⁸ 參見：深町隆，山口義正，内部告発の時代，平凡社，2016 年 5 月，頁 120-122

⁵⁹ 參見：中原健夫，結城大輔，公益通報者保護法が企業を変える：内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用，金融財政事情研究会，2005 年 2 月，頁 90-99。

⁶⁰ 參見：日本弁護士連合会消費者問題対策委員会，通報者のための公益通報ハンドブック，民事法研究会，2005 年 11 月，頁 6。

方法的妥當性之要件，造成現今實務大多單純依該法第 2 條規定對各個通報機關應有的法定要件做判斷，縮小了保護範圍⁶¹。

再者，雖然公益通報者保護法禁止雇主對通報人為解僱或其他不利益之處分，但是實際上，雇主並未遵守法律，遭到解僱或不當處置的案例還是不斷發生，勞工還是要經歷漫長的解僱無效訴訟，而且因為公益通報者保護法要件嚴格，敗訴的情形也很多⁶²，就算解僱無效訴訟勝訴了，也無法回到原本的工作情況，繼續發生新的紛爭，為此通報者不得不提出新的損害賠償訴訟的情況也存在⁶³。且在相關訴訟中，企業會主張其解僱或處分不是因為員工的通報，而是因為其他的原因，然企業有組織優勢的情報地位，員工要舉證推翻也相當困難。加上公益通報者保護法對於洩露通報人個人情報等秘密，沒有處罰的規定，導致違法企業根本不痛不癢⁶⁴。

另外，在現實層面上，公益通報者在企業內部，會受到同事的排擠及霸凌，即便爭執了不法解僱的效力，申請了假處分，提起了訴訟，最後終於獲得了勝訴的判決，回到工作崗位後，實際上公益通報者也無法像以前一樣在公司工作，不論是勤務環境或者是人際關係，都回不去了，這些事實上的不利益，才是真正讓通報者怯於通報的原因。公益通報者保護法以保護通報者工作權為目的，這些保護內容，都是法律上的保護，無法為事實上的保護，職場的孤立及工作環境的逐漸惡化，即便當下通報人未被解僱，但是中長期而言，通報人也會受不了而不得不離職⁶⁵，職場霸凌行為包括上級的無故斥責、侮辱、怒吼，同僚的無視、孤立或停止來往、嘲諷及不禮貌的行為、誹謗中傷、還有為令人不愉快的留言等⁶⁶，因此，充實通報者的內部支援制度（如工會）或外部的支援制度（如資格的取得，讓通報人可離職找到更好的工作），亦是值得思考的做法。

⁶¹ 參見：日野勝吾・企業不祥事と公益通報者保護，有信堂高文社，2020年3月26日・頁120-127。

⁶² 參見：中原健夫・結城大輔・横瀬大輝，これからの内部通報システム，株式会社きんざん，平成29年7月12日・頁207-240。

⁶³ 參見：東京弁護士会公益通報者保護特別委員会，事業者の内部通報トラブル:ここがポイント，法律情報出版，2016年4月・頁142-159。

⁶⁴ 參見：東京弁護士会公益通報者保護特別委員会，事業者の内部通報トラブル:ここがポイント，法律情報出版，2016年4月・266-268頁。

⁶⁵ 參見：升田純，裁判からみた内部告発の法理と実務，青林書院，2008年9月18日・頁16-18。

⁶⁶ 參見：山口利昭，内部告発・内部通報:その「光」と「影」:守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利(現代産業選書,企業法務シリーズ)，経済産業調査会，2010年7月・頁203。

又舊法實施之 2011 年至 2019 年間，日本企業仍不斷發生弊案，例如 2011 年 7 月的オリンパス (Olympus) 公司的虛偽財報案、2011 年 11 月的大王製紙公司的董事長虧空案、2015 年 5 月東芝公司財務報表造假案、2016 年三菱自動車及鈴木 (スズキ) 公司的不實每公升汽油行走距離資料 (燃費データ不正) 案、2017、2018 年的日產自動車、SUBARU 公司讓無資格者檢查車輛案、2018 年 5 月のスルガ銀行的不正融資案、2019 年 8 月のユニチカ公司的篡改商品資料案等⁶⁷。

三、新日本公益通報者保護法 (尚未施行)

(一) 修正內容簡介^{68、69}

1. 「**通報者**」範圍的擴大 (新法第 2 條第 1 項): 就公益通報者的保護範圍，較舊法增加「**退職者**」即退職 1 年內的前員工及「**役員**」(依日本公司法第 239 條第 1 項⁷⁰的規定，指董事、監察人及會計參與人)(詳下述)。
2. 「**不法通報事實**」的擴大 (新法第 2 條第 3 項): 就通報不法事實範圍，舊法限於處以「**刑罰**」(死刑、無期徒刑、有期徒刑、拘役及罰金等)的法律違反，擴及到了科以「**行政罰鍰**」(日文：**過料**)之行政裁罰不法事實。
3. 對「**行政通報**」的保護要件的緩和 (新法第 3 條第 1 項第 2 款): 除了保留舊法的「**相當真實性**」要件外，通報人僅需認為通報對象事實發生或即將發生之「**合理懷疑**」，並向行政機關提出記載通報人姓名等法定事項的「**具名書面**」，即可受到保護 (詳下述)。
4. 對「**其他外部通報**」的保護要件的緩和 (新法第 3 條第 1 項第 3 款): 新增 2 種情況可以為對媒體等外部通報，1. 在有相當理由相信公司會洩露通報者情報。2. 對於個人財產發生不能回復之損害，或有發生之急迫危險時 (詳下述)。

⁶⁷ 詳細可參見：山岸純・主要ポイントで理解する改正公益通報者保護法の勘所・労務行政研究所編・労政時報・2020 年 8 月・頁 24。

⁶⁸ 此部分內容參見：山岸純・主要ポイントで理解する改正公益通報者保護法の勘所・労務行政研究所編・労政時報・2020 年 8 月・頁 19。

⁶⁹ 此部分內容參見：柿崎環・EU 指令との比較でみる公益通報者保護法の改正経緯と主要な変更点・中央経済社・ビジネス法務 8・2020 年 8 月・頁 65-69。

⁷⁰ 日本会社法第 239 條第 1 項：役員 (取締役、会計参与及び監査役をいう。以下この節、第三百七十一条第四項及び第三百九十四条第三項において同じ。) 及び会計監査人は、株主總會の決議によって選任する。

- 5.與公益通報有關之「**損害賠償**」(新法第 6、7 條):因公益通報而被解任的役員,可請求因解任所生之損害賠償。事業者不可以因公益通報受損為由,對公益通報者請求損害賠償。
- 6.加諸員工 301 人以上的事業者,有「**建構內部通報制度的義務**」(新法第 11 條第 2 項):員工 301 人以上的事業者,應設立內部通報窗口之負責人。上開窗口負責受理、調查通報、並於調查完畢後,採取改正的必要措施。另有認該窗口之機能,除了上開功能外,還有將該窗口的業務周知組織內的人知道,俾其利用;且該窗口分享可特定通報人的資料時,要最小化的利用或分享⁷¹,避免洩密(詳下述)。
- 7.「**保密義務及洩密罰則**」(新法 12、21 條):負責內部通報窗口負責人⁷²,無正當理由(如得到通報人同意,或基於其他法律開示、或告知有守秘義務的律師等⁷³),不得洩露業務上知悉可特定通報人身分之事項(新法 12 條)。負責通報窗口對應之人,洩露業務上知悉可特定通報人身分之事項,處以 30 萬以下罰金(新法 21 條)(詳下述)。
- 8.「**行政機關的義務**」(新法第 13 條):有權責的行政機關應建構必要的體制,且受理通報經調查發現有不法情事時,應採取必要措施。
- 9.增加「**行政機關的權限**」(新法第 15、16、22 條):內閣總理大臣對於員工 301 人以上的事業者應建立之必要之體制或措施,可請求其報告或為建議、指導或勸告(新法 15 條)。事業者不服從上開勸告者,內閣總理大臣可公布該企業(新法 16 條)。而企業未依第 15 條報告或為虛偽之報告,可處以 20 萬元以下的行政罰鍰(新法第 22 條)(詳下述)
- 10.施行日期:自公布日(2020 年 6 月 12 日)起 2 年內,以行政命令定其施行日。

⁷¹ 詳細説明可見:岡島直也・4つの視点から自社制度の再点検を 内部通報体制の整備義務の明文化・ビジネス法務 20(8)・中央経済社・2020 年 8 月・頁 78-80。

⁷² 此部分詳細解説可参照:関秀忠・横瀬大輝・通報守秘義務の法定でどう対応する? 改正公益通報者保護法のポイントと実務への影響・中央経済社・旬刊経理情報・2020 年 8 月 10 日・頁 21-27。

⁷³ 参見:千原剛・相談室 Q&A 会社法務 3つのポイントでわかる公益通報者保護法の改正・企業会計・中央経済社・2020 年 7 月・頁 1002。

(二) 修正重點一⁷⁴：公益通報者的擴大：

舊法規定僅限「勞工」舊法就公益通報者，係指日本勞動基準法第9條所定之「勞工」（涵蓋正式員工、兼職員工、派遣員工及受事業單位監督而提供勞務之人）然此部分勞工，指在職中之勞工層而言，不包含「退職者」（指通報時已經退職之人）及「役員」（董事、監察人及會計參與人）。

修法後擴及「退職者」及「役員」在職中的勞工，就「退職者」部分，因為公益通報而要對抗事業者的不利益處分，不論在心理上或事實上均較為困難。故選擇在退職後為公益通報的勞工之情形，亦屢見不鮮。而退職者亦有可能收到事業者的不利益對待，如退職金的減少或停止給付甚至請求返還、再就職的妨害等，是認退職者亦有保護的必要性⁷⁵。又即便將退職者列入保護範圍，考量退職者的記憶、信賴性等因素，及在一定期間經過後，對於事業者不法行為事實確認的困難，新法將「退職1年以內通報的退職者」，亦涵蓋在保護範圍之內，以促使退職者儘早通報⁷⁶。

在舊法認為「役員」非受僱人而係基於委任關係，本對公司負有忠誠義務及善良管理人注意義務，倘發現公司有不法情事，以其為經營者之立場改正即可，沒有公益通報的考量，但基於「役員」於已為上開職責仍無法改正公司不法情事，方為通報時，仍有保護之必要，故新法擴大保護之。

(三) 修正重點二：保護要件的放寬

依受理通報對象之不同，而有不同的保護要件（日本公益通報者保護法第3條），新法相較於舊法的差別，是降低了保護要件的門檻，以下就舊法及新法的差異，論述如下。

日本公益通報者保護法的特色，係強調組織的自我淨化功能，而鼓勵通報人優先向組織內部通報，是該法依受理通報對象之不同，區分為「內部通報」及「外部通報」，而「外部通報」，又區分為「行政通報」「其他外部通報」，保護要件亦由寬到嚴。申言之，第3條

⁷⁴ 關於修法的概要可參見：小田典靖、佐藤元紀，公益通報者保護法改正の概要，旬刊商事法務，商事法務研究会，2020年8月，頁44-49。

⁷⁵ 參見：日本弁護士連合会消費者問題対策委員会，通報者のための公益通報者保護・救済の手引第2版，民事法研究会，2012年5月，頁118。

⁷⁶ 參見：中川直政，退職者・役員等が追加「公益通報者」の範囲の変更，ビジネス法務，2020年8月，頁69-73。

第 1 款規定向勞務提供者為公益通報（內部通報）之保護要件最寬鬆；第 2 款規定向權責行政機關為公益通報（行政通報）之保護要件居中；第 3 款規定向其他外部機關（如媒體或公益團體）等為公益通報（其他外部通報）之保護要件最為嚴格。

至於為何要有寬嚴不同的保護要件，簡言之，「外部通報」（含行政通報及其他外部通報）會對企業帶來下列損害，如造成股價下跌、消費者拒絕購買服務或商品、交易對象撤單、員工離職潮、同業競爭排名下降，面臨行政處分責任及監督強化、股東追究責任等⁷⁷。而「內部通報」可使事業單位可先透過內部管理機制，達到自我淨化改正效果，此法對於事業單位及社會資源損害最小，不過問題在於通報受理機關也是結構性共犯的一環時，往往會遭到擱置或隱瞞通報，客觀上難以發揮作用。而向行政機關通報，透過政府監督機制，糾正事業單位，必然會耗費相當社會成本。至於向「其他外部機關」通報，難免造成事業單位醜聞公開名譽、信用受損，甚至出現財務危機有倒閉可能，衝擊及損害均大。是立法者在利害衡量之下，鼓勵通報者先採「內部通報」機制，於難以期待「內部通報」發揮效果時，再考慮採用「行政通報」或「其他外部機關通報」。茲將三種寬嚴不同的要件分述如下⁷⁸：

1. 「內部通報」（第 3 條第 1 款）：「合理懷疑」

此部分新法與舊法相同，該款通報者須有「認為」通報對象事實發生或即將發生的「合理懷疑」（通報對象事實が生じ、若しくはまさに生じようとしていると思料し），即便通報對象事實僅為通報人之主觀臆測或傳聞，無論經過調查後是否屬真，通報者均可受到保護。簡言之，只要通報人合理懷疑組織高層有不法情事即可通報，即便是誤信也可以受到保護。保護的理由在於，因為通報內容並未外流，對公司損害較小，基於此促使組織自我淨化、改正的目的，縱非真實，雇主亦不得懲罰通報人。

2. 「行政通報」（第 3 條第 2 款）：「相當真實性」→「相當真實性」OR「合理懷疑」+「具名書面」

⁷⁷ 參見：中原健夫、結城大輔、内部通報システムをつくらう:10 の課題と 111 の対策、金融財政事情研究会、2006 年 2 月、頁 11。

⁷⁸ 關於此部分 2020 年修法內容，可參見：深水大輔、角田美咲、利用促進への課題は？外部通報の保護要件の緩和・拡充、中央経済社、ビジネス法務、2020 年 8 月、頁 74-76。

在舊法，原僅限於「有相當理由足以相信該通報對象事實發生或即將發生」之「相當真實性」時（通報対象事実が生じ、若しくはまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合）方可為「行政通報」，亦即通報人須有相當證據證明該通報不法事實存在，例如提出企業內部資料等，而此「相當真實性」客觀上足以使通報人認為通報之不法事實發生時，方可「行政通報」而受到保護。

關於此點，為達成該要件，通報人如不在企業中進行取得一定事證想必難以證明「相當真實性」，然蒐集及取得證據之行為，不但違反通報人對企業的守秘義務須遭懲處，還有涉犯刑法竊盜罪或業務侵占罪的問題；但是倘未取得相當事證，通報人可能又不符合「行政機關通報」保護之要件，甚至其通報有可能被認為是不當中傷誹謗企業，等同是將通報人限於兩難的絕境⁷⁹，此亦造成「行政通報」實際使用量的萎縮。有鑑于此，為了促進「行政通報」的利用，而有放寬該要件的意見提出⁸⁰。而在該法於 2020 年 6 月修正時，除了原本既有的條件外，遂放寬該「相當真實性」要件，新增要件通報人僅需認為通報對象事實發生或即將發生之「合理懷疑」（即同「內部通報」），並向行政機關提出記載通報人姓名等法定事項的「具名書面」，即可受到保護⁸¹。

3. 「其他外部機關通報」(第 3 條第 3 款):「相當真實性」+「必要性」 →「相當真實性」+「必要性(新增 2 事由)」

在舊法，由於「其他外部通報」對組織可能發生重大損害，故要不經「內部通報」、「行政通報」而直接向媒體為「其他外部通報」有較高的門檻，原僅限於有相當理由足以相信該通報對象事實發生或即將發生之「相當真實性」，且有讓通報人不選擇內部通報或行政通報的法定理由，有防止通報事實之發生或損害之擴大，而直接為向媒體等「其他外部通報」管道通報之「必要性」者，符合上開 2 要件，始可向「其他外部機關」通報，然有鑑于舊法規定過於嚴格，為促進「其他外部通報」的活用，該法於 2020 年 6 月修正時，除原先的法定「必要性」事由外，新增 2 個「必要性」法定事由，其一為採取內

⁷⁹ 參見：東京弁護士会、公益通報者保護特別委員会、「失敗例に学ぶ『内部告発』」，法律情報出版社，2011 年 12 月 15 日，頁 129-130。

⁸⁰ 參見：内閣府消費者委員会公益通報者保護専門調査会「公益通報者保護専門調査会報告書」（平成 30 年 12 月），頁 19-20。

⁸¹ 參見：遠藤輝好，公益通報者保護法改正案についての所感：2 号通報の保護要件を中心に，白門，中央大学通信教育部，2020 年夏，頁 60。

部通報的話，極可能洩露特定通報人之情報，對於「個人生命或身體」會發生危害；其二為造成個人「財產」有回復困難或重大之損害時，新法擴大法定必要性事由之範圍，以期可以提高「其他外部機關通報」利用之可能性。茲將新舊法整理如下：

第 3 條第 1 項	舊法	新法（放寬）
內部通報 （第 1 款）	合理懷疑	合理懷疑（同舊法）
行政通報 （第 2 款）	相當真實性	1. 相當真實性（同舊法） 2. 合理懷疑+具名書面（新增）
其他外部通報 （第 3 款）	相當真實性+必要性	相當真實性+必要性（新增 2 個「必要性」事由）

（四）修正重點三：賦予大企業建立內部通報體制的義務 （新法第 11、15、16、22 條）⁸²

新法賦予員工 301 人以上的企業，有建構內部通報制度的義務，且應建立通報窗口之負責人，並建立必要之體制及措施（300 人以下則為努力義務，新法第 11 條）。也就是說大企業要設立專責窗口來受理、調查通報及進行改正措施。權責機關對於上開企業，可請求其報告或為建議、指導及勸告，事業者不服從上開勸告者，內閣總理大臣可公布該企業（新法第 15、16 條）。另外目前日本該法對於報復通報人的事業者採取行政處罰或是刑罰的較為謹慎的立場，因此此

⁸² 參見：山口利昭・公益通報者保護法 体制整備の義務付けと通報者保護の拡充・Business law journal 13・レクシスネクシス・ジャパン・2020 年 6 月・頁 55。

次修法並未採納⁸³。而大企業未依第 15 條報告或為虛偽之報告，可處以 20 萬元以下的行政罰鍰（新法第 22 條）⁸⁴。

（五）修正重點四：內部通報窗口負責人的守秘義務（新法第 12、21 條）

負責內部通報窗口之人，無正當理由（如得到通報人同意，或基於其他法律開示、或告知有守秘義務的律師等），不得洩露業務上知悉可特定通報人身分之事項（新法第 12 條），違反者處以 30 萬以下罰金（第 21 條）。另為促進該條之實施，有認應該在社內業務規則明定正當理由可開示通報人情報的情形，以便讓負責內部通報窗口之人有所依循。另社內業務規則亦應規定負責內部通報窗口之人即便異動或退職，也應負守秘義務⁸⁵。

四、新法的問題點

就新法漏未修正的部分，有認就新法第 2 條第 3 項通報對象事實範圍（通報不法事實），雖然由涉及「刑罰」不法事實，擴及到了涉及「行政罰」之不法事實，但是漏掉了涉及「行政處分」之不法事實。另外，對於報復通報人之事業者，未有設立刑法或行政罰，亦不妥適。其他諸如通報者的範圍仍未包括交易企業對象、對於受不利益對待通報人無舉證責任轉換規定及通報人蒐集企業不法事證涉及刑事責任的免除等，皆未有明文化。

另就新法修正不當的部分，有認為不應該對「退職者」設立 1 年內退職的限制。另外就「行政通報」放寬的要件，其中要求書面要具名的部分過於嚴格，應容許為匿名通報。另外，依據 2016 年消費者廳的統計，300 人以下的企業，在 51-100 人的企業有設立內部通報窗口的只有 24.5%，在 50 人以下的企業有設立內部通報窗口的只有 9.3%，如果不要求這些企業設立內部通報窗口，等同通報人只能為要

⁸³ 參見：山田將之，通報者保護体制の強化・検証を 通報を理由とする不利益な取扱い等に対する行政措置の導入，ビジネス法務 20(8)，中央經濟社，2020 年 8 月，頁 84。

⁸⁴ 可詳見：千原剛，相談室 Q&A 会社法務 3つのポイントでわかる公益通報者保護法の改正，企業會計，中央經濟社，2020 年 7 月，頁 1002。

⁸⁵ 此部分說明可參見：寺田寛，社内規定・担当者研修の見直しが急務 企業担当者個人の守秘義務の新設，ビジネス法務 20(8)，中央經濟社，2020 年 8 月，頁 82-83。

件嚴格的「行政通報」或「其他外部通報」一途，對於小企業的通報者並不公平，應賦予小企業亦有設立內部通報窗口的義務。⁸⁶

第四節 日本相關案例

一、「トナミ運輸事件」（富山地裁判平 17.2.23 判決）

（一）事實簡介：

通報者（即該公司營業人員）向媒體告發所屬運輸公司，涉及競爭法的不法壟斷，該公司知悉後，將通報者調離原本營業職務，且長時間不讓其升職，甚至將通報者隔離在個別辦公室，並要求其從事清掃等輔助性雜務。通報者為家庭忍受 20 餘年，於接近退休之時，方向公司提出損害賠償訴訟。

（二）判決要旨：

法院判決運輸公司應該對通報人負損害賠償責任，法院在此案建構對於「公益通報」成立的要件：

1. 通報之事項為真實，或至少有足夠理由相信為真實。
2. 告發目在於公益的實現。
3. 告發手段的妥當性，考量告發的內容有對公司造成打擊的可能性，且從勞動契約要求維持雙方的信賴關係之觀點來看，通報人亦應適度考量對公司造成的不利益與其告發手段的相當性。

本案中通報者有理由相信其通報之事項為真實，告發的內容亦有公益性，雖然通報者未盡十分的內部努力即向媒體告發，然考量通報人在公司並非管理職，對於內部事項的改正欠缺話語權，是即便通報人有盡內部努力，被公司接受而改正其不法行為的可能性極低，不能說是不當的告發，其告發應予法律上的保護，是判決雇主對通報人的不利益處分應屬違法，應對通報人負損害賠償責任。

⁸⁶ 關於新法的問題點，可詳見：林尚美，公益通報公益通報者保護法の改正について，消費者法ニュース，耕文社編，2020年4月，頁139-140。

二、「首都高速道路公團事件」（東京地裁平 9.5.22 判決）

（一）事實簡介：

通報人（即首都高速道路公團職員）投書報紙，對於進行中的縱貫道路建設工事加以批判，認為應該變更路徑建設。公司認為該通報明顯毀損公司名譽，對原告處以停職懲戒處分，通報人於退休後認該處分違法，對公司提出確認處分無效訴訟。

（二）判決要旨：

法院認為停職處分有效（通報人敗訴），法院在此案建構對於「公益通報」成立的要件，即(1)企業秘密進行違法行為。(2)通報人即使努力循內部管道，亦無法改善上開違法的狀態。(3)為了改正上開違法的狀態，而向監督機關或媒體等進行內部告發。(4)通報內容為真實。而本件投書，明顯與事實不符，被告只是在報紙投書表示自己獨自的見解，且混亂被告公司職場秩序與業務的進行，故認為停職處分有效。

三、「千代田生命保險事件」（東京地裁平 11.2.15 判決）

（一）事實簡介：

通報人（即保險公司前董事），退任後將公司內部情報洩露給週刊誌，週刊誌公開發表該公司醜聞後，該公司以名譽損害為由，對通報人提出損害賠償訴訟。

（二）判決要旨：

法院判決通報人應對該公司負損害賠償責任（通報人敗訴）。因通報人係不滿該公司社長，僅為使該社長失勢而洩漏情報，目的已非正當。且其身為該公司前董事，即便退任亦對在任中所知悉的公司內部情報負有守秘義務。故認為通報人違反守秘義務應對該公司負損害賠償責任。

四、「宮崎信用金庫事件」（福岡高裁宮崎支部平 14.7.2 判決）

（一）事實簡介：

通報人（即信用金庫職員）為了調查信用金庫內部的不法融資案件，不法取得其所管理的客戶信用情報文書，並將該文書交付他人，造成該信用金庫信用喪失。後該信用金庫以竊盜及洩密等理由對通報人為解僱處分，通報者因而向信用金庫提出確認解僱無效訴訟。

（二）判決要旨：

法院判決解僱處分無效。因通報人取得之文書本身，並無甚財產價值，故取得文書的行為與竊盜罪要處罰之惡質行為有別。又通報人雖有交付文書給外部人，其目的是在查明確認該信用金庫內部是否有不法行為，並對該不法行為進行糾正，此舉應與信用金庫的利益一致，是通報人行為之違法性則大大減低。而該信用金庫既可選擇其他較輕的處分仍解僱通報人，認該信用金庫的解僱處分與通報人行為不具相當性，為權力的濫用，故判決解僱處分無效。

五、「市民生協事件」（大阪地裁堺支部平 15.6.18 判決）

（一）事實簡介：

通報人（即生協員工），對於該生協實質支配者意圖將生協占為私有之行為，做成匿名批判文書，在生協的總大會上分發與 500 名以上的生協代表人，其後被生協解僱、在家待命及調動單位。通報人認為生協處分違法，請求損害賠償。

（二）判決要旨：

法院判決生協應對通報人負損害賠償責任。法院認為通報人有相當理由相信其通報事情為真實，且通報的目的，可改善專擅而公共性高之生協單位不法行為，有其正當性。另關於通報人匿名通報的部分，亦可認倘通報人具名，可想像通報人會馬上受到生協的彈壓處分，故匿名通報也是不得不如此為之。綜合考量，通報人之內部告發應有正當性，本件的解僱可以視為對內部告發的報復行為，屬於懲戒權的濫用，故生協應對通報人負損害賠償責任。

六、「骨髓財團事件」（東京地裁平 21.6.12）

（一）事實簡介：

通報人（即財團總務部長），在調查財團內部常務理事兼事務局長對職員的性騷擾事件，提出了請求糾正該行為的報告書，通報人因此而遭降職，通報人後將該報告書提供予每日新聞，造成該財團內部混亂，故財團以通報人誹謗常務理事、未慎重管理報告書、且洩露人事與外部人等理由，解僱通報人，通報人認為財團解僱處分違法，請求確認處分無效及損害賠償。

（二）判決要旨：

法院判決確認解僱處分無效，且財團應對通報人負損害賠償責任。法院認通報人提出該性騷擾案報告書屬於通報人基於總務部長的職責，而該報告書部分內容與事實一致，該常務理事確實有性騷擾的高度可能性，通報人提出報告指正之目的正當，但該財團未處分常務理事，反而將通報人降職。在這樣的情形下，法院認為此降職處分具有報復性，通報人基於對該財團的抗議而提供每日新聞此報告書有正當性。因而判決解僱處分無效，且財團應對通報人負損害賠償責任。

七、上開判決評析

綜上，可見日本法院的判決，主要著重在通報目的的公益性、通報內容的真實性、通報手段的正當性、不利益待遇與公益通報行為間是否有合理關聯來綜合判斷。特別值得一提的是，通報人公益通報的依據，多為公司內部機密資料，本質上屬於公司營業秘密及公司財產，通報者持之提供予他人，可能涉及洩密及竊盜，上開的宮崎信用金庫事件，通報者取得公司內部情報文書，就通報者的手段的正當性，法院雖個案判斷通報人該行為目的係為公益通報，且對公司有利，故判決公司解僱無效。但站在鼓勵通報的立場，通報人為了通報所涉及之刑事責任，仍以明文規定在特定條件下免除通報人刑事責任為妥，否則事業者藉由刑事責任所訴諸的相關訴訟，亦會成為使通報人心力交瘁的最有效報復手段。

第五節 相關問題點

一、匿名通報是否為保護對象

匿名通報因為無法特定通報人，通報人也不會受到不利益的對待，故無保護之必要。但是在通報時匿名，通報人因為其他情事身分被發現，而受到解僱或其他不利益的對待時，可以成為保護的對象⁸⁷。

二、通報人撤回通報之處理

公益通報另一個常見的問題就是，當受理通報窗口開始調查時，通報人始請求停止調查或撤回通報，受理通報機關是否可以違反通報者的意願繼續調查？通常在調查開始時，組織內部不免會先出現對於通報人的「肉搜」，許多通報人會在此一階段想要打退堂鼓，通報窗口如不尊重通報人的意願持續調查，會造成通報人精神上極大的痛苦，也會造成通報人對通報窗口失去信賴。有此種情形時，受理通報窗口應先確認通報人為何不願意繼續調查？如果原因是因為害怕身分暴露後，會遭受到霸凌或不利益的對待，受理窗口應該有的應對是，一方面說明確實有可能發生通報人擔憂的情事，但會依法保護揭弊人；另一反面說明如果不揭弊，對公司及國家可能會發生的危害，看看通報人是否會改變心意⁸⁸。如果通報人還是要堅持停止，原則上就輕微的事件，應尊重通報人的意見；然就公司及國家可能會發生重大危害的弊案，首先應將通報人的具名通報轉變為匿名通報，在維護通報人的身分保密前提下，及取得通報人的理解及維護其對通報制度的信賴下，慎重的進行調查⁸⁹。

三、第三者內部通報窗口

日本在鼓勵企業活用「社外內部通報管道」（如法律顧問等）的觀點下，遂出現以由危機管理公司經營之內部通報窗口的「第三方窗口」⁹⁰，該等公司經營所謂「通報熱線」（RISK HOTLINE），由通報者直接撥打該熱線給第三方公司通報，第三方公司作為窗口蒐集來自通報人所提供的資料，再由第三方公司與被通報企業聯絡確認事實、檢討應對方針等，該熱線強調下列優點：1.可以跟通報者取得密切聯繫，減少糾紛的發生，一方面可確保通報人身分保密，在不會造成通報人

⁸⁷ 參見：內閣府国民生活局企画課，詳説公益通報者保護法，ぎょうせい，2006年3月，頁142。

⁸⁸ 參見：田島正広代表編著，田島総合法律事務所、フェアリンクスコンサルティング株式会社編，森居秀彰、寺西章悟、和泉玲子、進藤亮、河江健史、渡辺健一著，リスクマネジメントとしての内部通報制度:通報窓口担当者のための実務 Q&A，税務経理協会，2015年1月，頁127-128。

⁸⁹ 參見：山口利昭，企業の価値を向上させる実効的な内部通報制度，経済産業調査会，2017年11月，頁170。

⁹⁰ 株式会社エス・ピー・ネットワーク，網址：<https://www.sp-network.co.jp/services/risk/discover>。（最後瀏覽日期：2020年11月5日）

不安及不利益的情況下進行調查，也有固定的對應方法仔細小心的與通報人溝通。2.對於企業不僅只是轉達通報，而且會就通報內容提出解決建議，對企業報告時，也會對公司可能產生的風險提出注意點。3.會針對通報過程、進度逐一記錄。4.透過與律師、產業輔導士等各領域專家的合作，建立值得信賴的支援體制⁹¹。

該「第三方窗口」的優勢在於，有一個了解法令的獨立第三方機構受理通報，還可進行對通報者身分保密較為完善的兩階段匿名通報程序，亦即通報人可選擇具名向「第三方窗口」通報，「第三方窗口」有嚴格的保密作業規定，再由「第三方窗口」將揭弊人身分及可能洩露身分之資料隱匿後報告企業進行調查，倘須通報人協助調查或通知其調查結果，可透過「第三方窗口」協助聯繫，對於通報人的保護較為完善。對企業而言，可以在確實了解公司可能面臨的風險後，在「第三方窗口」告知如何為合法的應對下，謹慎處理，有利於企業建構法遵機制。

⁹¹ 參見：エス・ピー・ネットワーク・内部通報窓口「超」実践ハンドブック(ミドルクライシスマネジメント;Vol.5)・エス・ピー・ネットワーク・2016年12月・頁7-9。

第四章 我國揭弊者保護法（草案）

第一節 緒論

目前我國對於揭發不法弊案人之保護，散見於各項法規中，欠缺統一之基本規範，且規範密度不一，無法提供揭發人完整的必要保護。有鑑於近年來食安、公害、金融及機關弊案層出不窮，如何建構揭弊者保護機制，有效打擊政府機關內部貪腐行為及防止不肖私人企業之不法行為，為政府需儘速解決之問題。而一部揭弊者保護法草案，是規定「揭弊者」就所「揭弊的不法行為」，依「法定揭弊程序」向「揭弊受理機關」揭發後，可以得到如何「保護」的法律，以上五個部分，是該法之重要核心，本章在論述 109 年 2 月 20 日版本之草案條文內容，會就上開核心部分加以評析。需要特別提醒者，揭弊不是爆料，揭弊是揭弊者為了公益，拿自己的前途未來及家人的人身安全作為賭注，來參與這項實踐正義的過程，對社會公益有極大的幫助，且其目的、手段都要正當，還要透過法定揭弊程序才受到保護。而爆料只是為了吸引大眾目光或報復他人，向公眾揭發他人可疑罪行的行為，倘非真實，只會造成他人、私人企業或公家機關的信譽及財產的重大損失，爆料人更可以藉由網路的匿名性或新聞業者倫理的保密規範，而不需負擔任何責任，對社會公益有害無益，更非本法所欲保護的對象。

第二節 立法過程

就揭弊者保護相關法制，近年來成為熱門的話題，並於 2017 年的司法改革國是會議，將揭弊者保護列為反貪腐的一環。討論雖然熱烈，但就該法的立法進度卻是極為緩慢，原因首先在於，不同黨團皆提出不同版本的草案⁹²，就各草案不同意見無法整合。又法務部依司法改革國是會議決議事項，積極研擬揭弊者保護法草案（公私合併版），經報請行政院審查，行政院於 108 年 5 月 3 日函送第九屆立法院審議，經立法院司法及法制委員會分別於 108 年 5 月 23、27 日 2

⁹² 第九屆會期，除法務部提出於行政院的「揭弊者保護法草案」外，尚有時代力量黨團擬具「公益揭發保護法草案」、委員段宜康等 18 人擬具「揭弊者保護法草案」、委員鍾孔昭等 32 人擬具「公益通報者保護法草案」、委員陳明文等 19 人擬具「揭弊人保護獎勵條例草案」、親民黨黨團及委員余宛如等 22 人分別擬具「揭弊者保護法草案」案。參見：立法院議案整合暨綜合查詢系統，網址：
<https://misq.ly.gov.tw/MISQ/IQuery/misq5000QueryBillDetail.action?BillNo=1060706070200100>。

次審查會決議，修正名稱為公益揭弊者保護法草案，並保留部分條文交由黨團協商。立法院司法及法制委員會復於 108 年 10 月 23、30 日召開 2 次黨團協商會議，然仍有部分條文未達共識，保留院會討論，惟因屆期不連續而未能及時完成立法。之後法務部參酌各界建議，研擬條文內容賡續推動立法作業，並參酌該屆立法委員之建議研修條文，於 109 年 2 月 20 日將修正草案陳報行政院，現由行政院審查中⁹³。

其後於 109 年 3 月 11 日行政院召開第 1 次「審查『揭弊者保護法草案』會議」，逐條審查。於 109 年 3 月 25 日法務部參酌行政院審查建議，以書面函詢各與會機關意見。於 109 年 5 月 1 日綜整各與會機關相關建議，修正草案條文後陳報行政院。行政院於 109 年 6 月 5 日召開第 2 次「審查『揭弊者保護法草案』會議」，參酌行政院法規會、司法院等機關之建議事項，就部分條文討論及審查。法務部於 109 年 6 月 19 日參酌行政院審查建議，研擬修正條文及補充立法說明，以書面函詢司法院、交通部及行政院法規會意見。最新進度為法務部於 109 年 8 月 10 日就部分條文酌作文字修正，另就疑義回應部分以書面回覆行政院法規會及司法院；另因部分條文尚須研議，續陳報行政院，提列本草案為立法院第 10 屆第 2 會期之優先審議法案⁹⁴。

第三節 我國揭弊者保護法草案簡介

一、草案版本

我國揭弊者保護法草案⁹⁵版本每年均有變動，本文所引用版本係法務部廉政署 109 年 2 月 20 日送交行政院之最新版本，有 19 條條文，該版本前經行政院 108 年 5 月 2 日第 3649 次會議通過，並於 108 年 5 月 3 日以院臺法字第 1080174802 號函請立法院審議，並經立法院第九屆第 7、8 會期司法及法制委員會審議完畢，保留第 3、6、7、15 及 19 條等條文交由院會協商，其餘條文均已決議通過，然因屆期

⁹³ 見司法改革第五次半年進度報告，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/dl-91691-13daef9f87ef49c3bd61433a022c1e00.html>。

⁹⁴ 見司法改革進度追蹤平台，網址：<https://judicialreform.gov.tw/Resolutions/Form/?fn=62&sn=1-3&oid=13>。（最新查詢日期：109 年 11 月 10 日）

⁹⁵ 此處所引草案係法務部廉政署 109 年 2 月 20 日送交行政院之版本，網址：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/Lpsimplelist>。（最後瀏覽日期：109 年 11 月 10 日）

不連續而未能及時完成立法，法務部參酌立法院審查協商建議，研擬修正之草案條文⁹⁶。

二、草案總說明

制定揭弊者保護專法為反貪腐之重要機制，亦為國際間衡量國家廉能之重要指標。聯合國反貪腐公約明定反貪腐政策應促進社會參與，並體現法治、廉正、透明度等原則，對出於善意及具合理事證之檢舉人，提供保護之適當措施，避免遭受不公正待遇。各先進國家多已制定揭弊者保護專法彰顯其國家對於廉能政府之重視，如美國內部揭弊者保護法、日本公益通報者保護法、英國公益通報法、澳洲不正行為通報者保護法、紐西蘭通報者保護法及韓國腐敗防止法等，立法宗旨均係為鼓勵及保護知悉弊案而勇於出面舉發貪腐行為之人士，以達促廉反貪之目標。

鑑於弊案類型多元、案件結構錯綜複雜，公部門之弊端與私企業之不法行為界線難以一分为二，而揭弊者與被揭弊者之身分關係亦非單一法律關係可涵蓋，為避免產生公、私部門揭弊者權益之落差，宜以專法一併規範。藉由推動揭弊者保護法案，提供安心吹哨之保護措施、形塑揭弊者正面形象之價值觀，進而建構貪污零容忍之社會氛圍。為鼓勵及保護揭露影響公共利益不法資訊者，以有效打擊政府機關與私人企業內部不法行為，使人民能免除恐懼勇於揭弊，爰擬具「揭弊者保護法」草案。

由上開總說明可知，我國揭弊者保護法草案，一開始就明示該法採公、私部門合併立法架構。該草案的內容，主要可以分為5大部分，規定「揭弊者」就所「揭弊的不法行為」，依「法定揭弊程序」向「揭弊受理機關」揭發後，可以得到如何「保護」的法律。

三、草案簡介

第1條第1項揭弊本法「立法目的」，第2項則為從優原則，亦即有其他特別法對揭弊者之保護更有利時，適用特別法規定，係基於揭弊者保護權益最大化考量，各主管機關仍得依各專業領域及機關資

⁹⁶ 參見法務部 109 年 2 月 20 日法廉字第 10906000440 號函。網址：
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/Lpsimplelist>。

源提供揭弊者優於草案之保護，透過不同法規保護措施交織，提供揭弊者更綿密而完整之保護。

第 2 條規定本法之「**主管機關**」為法務部。

第 3 條規定「**揭弊不法行為**」：第 1 至 5 款為公部門部分，包含公務員貪瀆犯罪行為、包庇他人犯罪、違反利益衝突迴避、法官與檢察官違反倫理規範等，均為本草案所列舉之公部門弊端項目。第 6 款則為概括條款，包含其他影響國計民生、危害公共健康與安全等涉及公共利益之犯罪與違規行為等，另考量民情需求，整合社會關注之公益項目，就金融、環境保護、社會福利、勞動法規等，該款同時包括公、私部門弊端範圍。且就第 6 款概括弊端項目範圍，並未明文規範，而是為因應社會民情，授權法務部以公告方式隨時調整或增減。

第 4 條第 1 項規定「**第一層受理揭弊機關**」，因我國採層次性通報程序，第一層採「**內部通報**」及「**行政通報**」併行機制，組織內部於受理揭弊通報後，能即時自我修正或檢討，更能有效遏止組織損害的擴大或發生，故將內部主管、首長或其指定人員等「**內部通報**」受理機關；與檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院、政風機構等「**行政通報**」受理機構，並列為第一層受理揭弊機關，揭弊者可自行選擇先向內部主管或行政機關之人揭弊。另以具外部監督功能之民意代表、媒體等列為第二層受理揭弊機關，以作為第一層揭弊失靈之補正措施。

另關於「**機密事項的揭弊管道**」，因事涉國家安全及利益，故第 4 條第 2 項規定涉及國家機密保護法之機密等級事項，限於向組織內部機關、檢察機關或監察院揭弊；涉及絕對機密與極機密事項，應向更高層級之最高檢察署為之。

第 5 條規定「**揭弊者之範圍**」，包含公部門揭弊之公務員，公務員採最廣義之公務員定義，即以國家賠償法第 2 條第 1 項規定之「依法令從事於公務之人員。」，故無論文武職、地方自治人員、編制內外、聘僱人員或臨時派用人員均屬之，至於是否受有俸給則在所不問。私部門之內部人員亦不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人。而上開揭弊者，必須符合 2 項「**揭弊保護要件**」方受保護，第 1 為「**有事實合理相信**」揭弊對象涉及弊案，亦即揭弊者對於揭弊內容必須有一定真實性之依據，及主觀上合理相信存在弊端始受本法保護，惟依本法所提出之揭弊，僅在提供受理揭弊機關啟動調查，並避免誣告濫訟之情事，故其揭弊之

門檻不宜過高，是揭弊者依其揭弊時之具體情狀，加以觀察、判斷，「客觀上足使一般人產生合理懷疑之為門檻」，即為已足。第2為「具名」，蓋為避免揭弊者濫行舉發，杜絕黑函，故以具名為要件，如揭弊內容明顯虛偽或無具體內容，自不受保護，至揭弊之動機，則在所不問。

第6條第1項規定「**第二層受理揭弊機關**」包括民意代表、媒體業與民間公益團體揭弊。又因向民意代表、媒體業與民間公益團體揭弊，固亦有預防或減少國家與社會損失之效果，然因此等機關人員並無行政或犯罪調查權，如揭弊內容不實所造成之企業與社會衝擊亦甚巨大，故第6條第2項規定「**第一層揭弊機關優先**」原則，亦即揭弊者應先向有權調查之第一層受理揭弊機關具名提出揭弊，經第一層受理揭弊機關未於一定期限內回應受理案件通知；或揭弊人或未獲調查結果之通知，始例外得向第二層提出揭弊，而受本法保護。

另第6條第3項規定，揭弊者倘獲第一層受理機關為查無實據之結案通知後，要再向（第2層）民意代表、媒體或公益團體等外部通報管道，以該案另經起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者才受保護。

第7條規定揭弊者三大保護之一的「**工作權保障**」，亦即組織高層禁止對揭弊者為不利措施之內容，及揭弊者遭受不利措施之救濟方式。對工作權的具體保護措施包含回復職務、工資補發、及財產上與非財產上損害賠償等請求權。更將故意揭露揭弊者身分而排擠或孤立的職場霸凌行為，也列為不利措施之一，正視職場霸凌可能造成的傷害，給予揭弊者精神上損害賠償之請求權。且除提出揭弊的揭弊者外，「**擴大揭弊者保護對象**」為準揭弊者，包含配合調查、擔任證人及拒絕參與弊案實施之人均可享有工作權相關保護措施。

第8條規定「**舉證責任分配減輕及轉換**」，由揭弊者僅須舉證其有揭弊行為後遭受不利措施，即推定雇主有意圖報復而對揭弊者採取不利措施。雇主則須負舉證證明「縱無揭弊行為，其仍會為相同之人事措施」責任，該規定藉由舉證責任的減輕及轉換，來保護訴訟上較為弱勢的揭弊者。

第9條規定「**公務員揭弊者遭報復時之救濟**」相關規定，受不利人事措施之揭弊者為公務員時，如在行政救濟程序中主張回復原狀獲得勝訴者，就其遭受不利人事措施期間所受財產上及非財產上損害，得請求損害賠償，此項請求屬公法上給付訴訟，故應向行政法院為之。

又公務員於行政救濟程序中抗辯該不利人事措施係因其揭弊行為所致，則其揭弊抗辯應優先調查之揭弊抗辯優先原則。其次為強化揭弊者程序攻防，引進「法庭之友」制度，因揭弊者通常為訴訟階段弱勢之一方，故引進英美法之「法庭之友」（amicus curiae）制度，在法院審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，讓公益團體、律師公會、同業公會、工會、主管機關或檢察署，得針對事實爭點與法律表示意見，提供法院認定事實與適用法律之參考。

第 10 條為「非公務員揭弊者遭報復時之救濟」相關規定。未具公務人員身分揭弊者之回復權利及損害賠償之請求，為私法上請求權，故應依民事訴訟途徑為之。另外依草案第 10 條第 3 項，在回復原職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及 6 個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。可見我國對「非公務員為揭弊者時之救濟」，以回復原職及損害賠償為主，而以合意終止勞務契約為輔。

第 11 條規定「報復揭弊者之行政處罰」，對公務員可以懲戒或懲處，非公務員則可處新臺幣 5 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。另為有效嚇阻對揭弊者施以報復性行為，其他法律有較重之處罰規定時，從重處罰之。如一行為違反二以上行政法規規定時，如法規所定之裁罰種類與本法不同者，還可併為裁處。

第 12 條規定「揭弊者涉及洩密時的免責規定」，揭弊者揭弊內容涉及機密事項時，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。而須注意的是，依該條立法說明第 3 點：「揭弊者向第 6 條之受理人員或法人揭弊時，應自行過濾機密事項，否則若有洩密，仍應負法律責任，不受本法保護。」，可見洩密免責規定僅限於向草案第 4 條的第一層受理機關揭弊之情形，不包括向第二層外部人員揭弊。

第 13 條為「揭弊者減免刑責規定」規定，亦即揭弊者為揭弊內容之正犯或共犯時，可減輕或免除其刑。且因貪污行為而遭免職的公務員，為鼓勵其揭弊，依上開規定經法院判決免除其刑者，提供其在任公職的申請權利（但受理任職機關仍可依個案裁量，決定准否其再任公職）。

第 14 條第 1 項規定揭弊者三大保護之一「**人身安全之保護**」（如警察機關派員隨身保護等），且範圍除揭弊者本人外，包含其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，可依證人保護法施

以人身安全之保護措施。除此之外，第 2 項加重報復者之刑責，即報復揭弊者或其他受保護之人，而實施犯罪行為者，加重其刑至二分之一。

第 15 條規定揭弊者三大保護之一「身分保密之保護」。亦即不論受理機關或調查人員，不得無故洩露揭弊者身分，否則可能負民事侵權行為及刑法之洩密責任。

第 16 條規定揭弊者權益維持原則，亦即除明知不實或惡意誣陷之外，縱揭弊人揭弊內容無法被證實，仍受保護。但為避免揭弊人獲取不當利益，對已公開或明知他人已檢舉之案件重複揭弊者，喪失保護。

第 17 條規定揭弊獎金，由各目的事業主管機關另定規範。

第 18 條規定本法施行細則由行政院會同司法院考試院訂定。

第 19 條規定本法施行日期為公布 1 年後。

第四節 草案評析

一、揭弊者保護範圍過狹

本法草案所規定目的，是避免組織利用其組織優勢地位對揭弊者進行報復，故其揭弊者之範圍，涵蓋組織內部人員，包含公務員及勞工等。但在舉發人非法定內部成員，但為有類似組織關係的成員（如律師揭弊律師公會侵占會費）或特別權利關係下的特殊成員（如學生揭弊學校圖利廠商，受刑人揭弊監獄管理人員收賄）、或非公務員及勞工但依其他情事知悉弊案而有需要保護的情況（如實習生或志工等）下，此時揭弊人仍處於組織之優勢地位下，應仍有保護必要，但是依草案揭弊者範圍不在受保護之列，且此部分倘詳細列舉，恐怕會有掛一漏萬的情形，建議設立概括條款保護之。

另外，關於企業不法行為，許多是揭弊人匿名透過工會提出，是工會的幹部雖非揭弊者，但仍有可能受到組織的報復，這種工會為揭弊人之情形，是否應擴大保護工會幹部，亦值探討。

另外舉一個有趣的例子，在堺雅人飾演的日劇リーガル・ハイ（*Legal High*，臺灣劇名翻譯為**王牌大律師**），第1季最終話⁹⁷「拯救被不當解僱的內部告發者」（内部告発者を不当解雇から救え），劇情係大企業仙羽化學工廠排放有害化學物質，造成絹美村的村民健康出現問題，後來靠著仙羽集團的研究員八木沼佳奈出庭作證，並提出公司機密文件證實了有害物質的存在，使仙羽化學受到極大損害，後來八木沼佳奈到被挖角到仙羽化學的競爭公司先鋒公司工作，八木沼佳奈隨後遭先鋒公司解僱，後來才發現仙羽化學與先鋒公司互有協議，用挖角的方式交換彼此有問題的員工，再加以解僱，仙羽集團利用此一方式，規避報復通報者的責任，此一故事，倘發生在現實，是否值得保護？是否可以得到保護？值得思考。

二、匿名揭弊人的保護

在揭弊者的3大保護，即身分保密、人身安全保護及工作保障，本文認身分保密最重要也最值得建立保護相關規定。因為只要身分保密做得好，企業無法知道揭弊人身分，自然無法為解僱或其他不利益措施，此時人身安全保護及工作保障只能算是附隨利益而已；對於揭弊人而言，也不用冒著不知何時被洩露身分遭到報復的不安，且生活不受影響，會更勇於揭弊；對於國家而言，更可以節省回復揭弊人職位及損害賠償等一連串訴訟的司法耗費。但本法草案第5條對於揭弊者的保護，仍以具名為前提，在對主管的內部通報、向警察單位的行政通報，由於上開受理通報機關不一定有保護通報人情報的守秘意識，無法避免揭弊人身分被洩露的風險。亦有學者認為基於如下理由，不宜將匿名揭弊，排除在草案之外，1.匿名有助於想要揭發不法的內部成員克服組織情境的壓力。2.如果完全沒有人知道是誰揭弊，揭弊者受到報復的可能性較低。3.避免因受理單位程序不周延及回應不確定，而有增加受報復之風險。4.由於揭弊通常涉及人際、組織專業的衝突，如果從矯正不法的角度，只要有具體事證支持之揭發，都應給與保護⁹⁸。

三、「揭弊」與「檢舉」區分必要性？

依本法草案第1條立法理由第2點說明：「本法採公部門與私部門合併立法之方式，所稱之揭弊者限於機關(構)『內部人員』，並藉

⁹⁷ 參見維基百科，網址：https://zh.wikipedia.org/wiki/Legal_High。

⁹⁸ 參見：謝開平、楊成龍，法務部廉政署揭弊者保護法草案評析，2017年12月，翰蘆圖書出版有限公司。

此與不限內、外部人均得為『檢舉』之概念有所區別」。上開說明雖然明確區分了「揭弊」與「檢舉」的概念，但是在我國其他的法律規定並非亦使用一樣的概念區分，如金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法第 34 條之 2 所謂檢舉人，即係指內部人員，況且在草案法條第 5 條第 1 項、第 16 條及第 17 條文內容仍有使用「檢舉」用詞，亦似乎與草案說明有不一致之處。另外依第 5 點說明：「上開說明已就『揭弊』與『檢舉』之概念明確區分，則一般檢舉程序、檢舉人之保護，如目的事業主管機關依權責要求所轄單位遵循之一般檢舉程序及規範，非本條所稱【揭弊程序】或【揭弊保護】，自不受本法之影響」，依文義解釋，似乎指一般檢舉並非揭弊，不適用揭弊者保護法，然即便其他規定使用『檢舉』用語，仍有可能係指「內部人員」已如前所述，倘僅因用語不同即被排除在保護範圍之外，而草案說明文義之真意為何？似乎應更加明確，以免遭到誤解⁹⁹。

四、弊案的範圍

就「揭弊者」所「揭弊之不法行為」本法草案第 3 條以『弊案』稱之，範圍規定在該條第 1 項第 1 至 6 款，第 1 至 5 款包含公務員瀆職、貪瀆犯罪行為、包庇他人犯罪、違反利益衝突迴避、法官與檢察官違反倫理規範等，第 6 款則為概括條款，包含其他影響國計民生、危害公共健康與安全等涉及公共利益之犯罪與違規行為等，且就第 6 款概括弊端項目範圍，並未明文規範，而是為因應社會民情，授權法務部以公告方式隨時調整或增減，然就第 6 款的概括條款，指其他「涉及公共利益之犯罪」、「處以罰鍰之違規行為」、或「應付懲戒之行為」。然行政違規行為或是對行政義務的違反行為之處罰態樣眾多，似乎可以不必僅局限在上開 3 種情況，本文認為，以概括規定即可，不須授權法務部隨時調整或增減，蓋除了有掛一漏萬的風險外，依日本的實施經驗，其因採列舉方式，致使後來列舉法令居然高達 452 項¹⁰⁰，根本無法期待揭弊人可以理解其所揭弊之不法情事到底是違反了什麼法規。我國學者亦有認可概括規定為：「本法所稱弊案如

⁹⁹ 此部分詳細說明，參見：楊茂龍、李淑如，行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析，文官制度季刊，第十一卷第三期，2019 年，頁 33。

¹⁰⁰ 參見：日本電子法令窗口，目前有七大項包含：刑法、食品衛生法、金融商品交易法、農林物資規格化及品質表示適當化法（JAS 法）、大氣污染防治法、廢棄物處理及清掃法、個人資訊保護法等。還有第八項的概括條款為關於個人生命身體保護、消費者利益、環境安全、確保公平競爭等 452 項法律（公益通報者保護法別表第八號の法律を定める政令），網址：https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=417C00000000146。（最後瀏覽日期 2020 年 10 月 19 日）

下：一、違反法令有構成刑事犯罪、或處以罰鍰、或應付評鑑、懲戒、懲處或其他處罰之虞之行為。二、重大管理不當、浪費公帑、濫用權勢，或對國民健康、公共安全造成具體危險之行為，有受彈劾、糾舉、糾正、懲處或其他處罰之虞之行為」¹⁰¹，可值參考。

五、對草案第 7 條擴大揭弊者保護範圍的疑慮

我國揭弊者保護法草案第 7 條規定除提出揭弊的揭弊者外，擴大揭弊者保護對象至準揭弊者，包含配合調查、擔任證人及拒絕參與弊案實施之人，賦予與揭弊者相同工作權保障。然上開 3 類準揭弊人範圍極大，除了所謂配合調查概念過於空泛外，其配合調查、擔任證人及拒絕參與弊案實施之主觀動機不一，且不問是否有實際貢獻，例如倘配合調查、擔任證人之目的僅為排除異己，或僅怕遭弊案波及自身工作，明知自己對案情毫無幫助，佯裝接受調查等，但依該條仍有適用保護可能，恐將使保護吹哨者的規範目的，遭到濫用，或淪為跟風條款，建議就此擴大的保護對象加上非基於非法之目的及要求須有相當貢獻程度（非無益揭弊）之要件。

六、戴立紳條款

本法草案第 13 條第 2 項規定：「機關受理前項經法院判決免除其刑確定之揭弊者申請再任公職案件時，得不受公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款之限制」。其立法說明為，按公務人員任用法第 28 條第 1 項第 4 款規定「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：…四、曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」，然為鼓勵正犯或共犯中之公務員勇於揭弊，並保障其免職後申請再任公職之權益，爰為第 2 項之規定。本項僅提供揭弊者再任公職之申請權利，至於受理任職機關仍得依個案裁量，審酌准否再任公職。

此規定係源自於戴立紳在新竹縣政府擔任新竹縣家畜疾病防治所時，起初因為公務員必須服從上級指令，而配合長官指示核銷款項，後來逐漸發現有假帳、公費私用的情形，壓抑不住心中的罪惡感而透過政風室向法務部廉政署自首。經過調查審理後，新竹地院因為肯定戴立紳自首揭弊的行為，而依貪污治罪條例第 8 條第 1 項規定判處免刑，卻因為仍然屬於有罪判決，而遭新竹縣政府以公務人員任用法第

¹⁰¹ 參見：楊茂龍、李淑如，行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析，文官制度季刊，第十一卷第三期，2019 年，頁 36。

28 條規定，核定「免職」並且「永不錄用」，戴立紳向保訓會申請復審仍然被駁回，而向大法官聲請釋憲。

然依本法第 19 條規定，本法施行日期為公布 1 年後，是該「戴立紳條款」無法適用於戴立紳該案。然該條款是否要納入溯及既往之規定，而使過去因揭弊遭懲處免職的公務員得以取得法條中的保護，在 108 年 10 月 30 日第九屆立法院司法及法制委員會朝野黨團協商時意見不一，法務部認為，為了維持法律安定性，避免被誤解是為了個案而做規範，不應溯及既往；其次，戴立紳案已聲請釋憲，結果尚未出來，為避免法案規定與釋憲結果不符，現在立法恐有疑慮，建議做成附帶決議，由銓敘部做統籌處理。而銓敘部認，「揭弊者保護法」對於涉及貪污案件，給免刑之人再任公務員機會，對公務人員任用法而言是特別規定，銓敘部希望可以在「揭弊者保護法」進行處理¹⁰²，此部分亦因協商無共識立法未完成，又因屆期不連續，須待新會期重新立法。

又針對戴立紳條款，學者基於以下理由，有採反對見解，1.廉正程度不佳的公部門，難以實施法治、提昇好的治理；2.就公部門而言，建立揭弊保護機制的重要目的之一是促進公部門的廉正行為，其是鼓勵正直的知情者揭發弊案並加以保護為原則，鼓勵窩裡反是例外；3.戴立紳條款為有貪污犯罪嫌疑的公務人員打開取巧之門，利用自首揭發換取緩刑、免刑或再任公務人員之機會；某種程度上也等於是告訴公務人員輕微貪污無所謂，這樣公部門廉正程度就無法提昇；4.檢察官本有行使裁量權予以不起訴空間，但怠於或怯於行使裁量權，把問題轉移到文官制度，把個案裁量移轉給受理任職機關首長，試問處在錯綜複雜政治體系中的行政機關首長如何有能力阻擋來自多元的壓力；即關係愈強者再任機會愈大¹⁰³。

就戴立紳條款，反對意見確實有其立論依據，但鼓勵參與共犯之公務員窩裡反，是在利弊權衡下的價值選擇，與重大貪瀆弊案產生的危害相較之下，保護及鼓勵身為共犯的公務員揭弊者，固然會損害政府廉正核心價值，但可以避免重大貪瀆弊案的發生或損害擴大，對國家更為有利，是本法草案保障身為共犯的公務員揭弊者之工作權，有鼓勵其勇於揭弊的效果，本文基本上認同該條款。但是關於該條款的

¹⁰² 參見：自由時報網站。網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2962014>。

¹⁰³ 參見：楊茂龍、李淑如，行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析，文官制度季刊，第十一卷第三期，2019 年，頁 51。

溯及既往規定，針對特定個案之目的性過於明顯，而法律的安定性為原則，溯及既往為例外，倘無特殊理由不宜為之，如法律針對戴立紳個案溯及既往，受理任職機關迫於壓力，更難期待其能依個案裁量，審酌准否再任公職，是本文對此部分仍有疑慮。

第五章 揭弊者法制建構及建議（代結論）

第一節 緒論

我國揭弊者保護法仍在草案萌芽階段，惟經濟、貪瀆等重大犯罪及弊案仍持續不斷發生，現下我國雖然沒有完善的揭弊者保護制度，但還是有勇敢的揭弊者出面揭發不法，但因我國欠缺內、外部通報的程序及管道，以致於揭弊者多選擇媒體或民意代表為通報管道，然媒體追求的是獨家及收視率，民意代表亦有其政黨背景及利益權衡的考量，與揭弊者或公益的立場未必一致，是揭弊者在我國常常成為媒體追逐觀眾眼球的工具或攻擊敵對政黨的手段，不僅如此，也常常讓弊案的揭發失去焦點。對於被解僱揭弊者最後是否得到保護？組織的不法到底是否有改正？在弊案熱度消失之後，大家也不再關注，此類情形表面上是揭發弊案，但實際上隱含了政治的權力鬥爭與媒體壟斷等社會現象。此外，媒體或民意代表為通報管道時，其二者皆無調查權，故媒體報導或民意代表公開的事實，往往與實際情形有所出入，民眾甚至會拿媒體或民意代表渲染或臆測的事實來質疑偵查機關，造成民眾對偵查機關的不信賴感，故以媒體或民意代表作為「外部通報管道」時，其門檻的設定，應更加的慎重，除有直接向媒體或民意代表揭弊之必要性外，在制度的設計上，應盡量讓人民透過「內部通報」或「行政通報」的管道揭弊。

另要加以說明的是，現下永豐金案揭弊者張晉源的處境，部分固然是因為我國目前就對揭弊者保護欠缺完整的保護規範，然縱使我國揭弊者保護法立法通過，揭弊者被視為「抓扒子」、「告密者」及「檢舉魔人」的社會角色定位能否有所改變，對揭弊者來說，這種周遭人對揭弊者的負面觀感，恐怕才是人性怯於揭弊的主因，而整個社會對揭弊者的無形霸凌，揭弊者又要向誰請求保護。我國法制當然可以融合全世界最優秀的吹哨者保護制度，集結成最完善的揭弊者保護法律條文，但以為這樣就可以達到預防重大金融、貪瀆犯罪的功能，未免過於理想化。一部悖於趨吉避凶人性之法律，不管如何強調其保護或獎勵，恐怕還是不足以讓揭弊者有勇於吹哨的誘因。

反觀歐美國家人民較勇於揭弊，可能與其文化氛圍有關，例如美國《時代》(TIMES)雜誌 2002 年選出的年度風雲人物，雪倫華特金斯 (Sherron Watkins) 曾警告她在安隆公司的老板，說公司的會計帳目有問題。世界通訊公司 (WorldCom Group) 的辛西亞古柏 (Cynthia Cooper) 揭露該公司隱瞞高達 38 億美元的虧損。而任職聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation) 的柯琳羅里 (Coleen Rowley)，則向上級痛陳官僚主義如何延誤反恐時機¹⁰⁴，這 3 人不但都是女性，而且都是因為揭發其所任職機構弊案而入選時代風雲人物，歐美國家將揭弊人認為是「風雲人物」、「正義使者」及「勇者」，並將揭弊者的故事製作成電影或小說，此等差別待遇，或許有其歷史背景，有關揭弊者社會角色的重塑，可能是社會文化問題，而非法律問題，但揭弊者為了公益，拿自己的前途未來及家人的人身安全作為賭注，來參與這項實踐正義的過程，可以說每位揭弊者背後都有屬於自己的傳奇故事，這樣的價值觀與精神如何成為社會的共識，並且用法律條文傳達給人民，或許也是立法上值得思考之點。

第二節 立法原則

本法之規定內容可能牽涉的範圍十分廣泛，細節規定如受理揭弊機關的調查方式與結果之通知，私企業如何建立內部受理通報窗口，是否包括數十人以下的中小企業，揭弊獎金的發放細則等，然過於細節的規定，不適合制定於本法草案中，因本法之目的主要在於建立一套保護揭弊者的最低基本保障，考量我國揭弊者保護法還在凝聚共識階段，現實上本來就無法一次到位，立法後想必仍有許多問題必須再次修法解決，是以本文認為本法重要立法原則為，細節條文不需要規定太多，僅須規定有「**原則重要性**」及「**簡明易懂**」的條文即可。又本法草案歷經 103 年 12 月 31 日第 1 版的共 28 條，109 年 2 月 2 日最新版的 19 條¹⁰⁵，雖然該版本仍然略有治絲益棼之感，期待可減少過於複雜難懂或有爭議的條文，讓立法程序延宕已久的本法草案可以儘速通過。

再者，對於吹哨者的保護，如果吹哨者都是為了公益和良善的正義使者，固無問題，但是在立法的考量上，無法想像大家都是好人，

¹⁰⁴ 參見：華視新聞網站，網址：<https://news.cts.com.tw/cts/general/200212/200212230094128.html>。

¹⁰⁵ 參見法務部廉政署網站，網址：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/Lpsimplelist>。（最後瀏覽日期：2020 年 10 月 26 日）

還是要考慮揭弊者制度是否會遭到有心人士的不法利用，也就是有非法目的（基於獲得不法利益或損害他人為目的）揭弊者的問題。例如組織內的頭痛人物利用揭弊制度避免自己遭到管考或汰除、揭弊人利用不實的揭弊內容作為排除異己的手段，弊案的共犯（甚至是主謀）因分贓不均出面當污點證人揭發其他共犯等，如此一來，揭弊者保護制度不但不能實現正義，反而成為邪惡的保護傘，是在法制的設計上仍需設計防堵的機制避免遭到濫用。

針對本法的立法原則，日本學者浜辺陽一郎提出 3 點看法¹⁰⁶：第一要盡可能讓通報變得容易。第二要徹底保護通報人的利益。第三在法律條文中，要直接規定各組織應有的內部通報方式。

另依據 G20（佔全球 GDP85% 的 20 個國家，於 1999 成立之集團）揭弊者保護立法之最佳實踐與指導原則，共設計出六大立法原則如下：

原則一：明確立法（例如：制立專法、要求企業實施揭弊保護機制）。

原則二：明確定義（例如：公部門與私部門之雇員均受保護、明確定義善意與合理懷疑、例外不保護對於涉及國防與外交之揭弊）。

原則三：保護揭弊者（例如：保密規定、保護免於任何形式之歧視與報復、保護匿名檢舉、雇主涉及報復之舉證責任倒置）。

原則四：明確設定揭弊程序與管道（例如：內外部揭弊、公部門內部檢舉管道設置、鼓勵公司設置內部檢舉管道、允許向媒體檢舉、揭弊獎金）。

原則五：有效保護機制之確保（例如：指定揭弊者申訴機關負責調查、確保揭弊者於訴訟程序之權利、報復者科以處罰）。

原則六：就揭弊者保護立法之有效實施有賴於覺醒意識提升、溝通與教育訓練，及有效性之定期評估（例如：倡議改變文化與公眾態度，使揭弊成為對該機關之忠誠行為、培訓、以法律明訂雇主應公示，以讓受雇者知情其被保護之揭弊權利、定期檢討成效）¹⁰⁷。

¹⁰⁶ 參見：浜辺陽一郎，內部通報制度：仕組み作りと問題処理，東洋經濟新報社，2004 年 12 月，頁 113-114。

¹⁰⁷ 參見：葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研究，軍法專刊，63 卷，期，2017 年 8 月，頁 88-92。

而我國學者楊戩龍、李淑如則提出以下立法定位：

(1)為促進組織良善治理的立法，貪腐、管理不當、濫權、重大公共意外等皆會影響人民對組織治理能力的認知；

(2)是為促進不法資訊流向矯正組織，鼓勵好人說話、保護說話好人，不是為量刑定罪的立法，說話者不必知道他人違反何種法律、哪一罪責；

(3)為矯正涉及組織、組織成員「重大」不法情事的立法；

(4)為強化保護揭弊者，賦予被報復者主張權利依據的立法，應強化既存揭發、救濟保護機制，不宜另外建立不法案件調查、救濟機制；

(5)（就公部門而言）為要求各級行政機關負起鼓勵、保護責任，不是單方加重廉政機關/單位職責的立法；

(6)為肯定公益揭發（揭弊）正當性，改變組織文化，不是為提供財務獎勵的立法¹⁰⁸。

第三節 立法建議¹⁰⁹

一、制定公私部門合一之揭弊者保護專法

公私部門各有其特殊性質，公部門存在有公益目的，公權力的執行有強制力，人民即便對於公部門服務不滿意，也沒有其他選擇，所以建構無貪腐的廉能政府是人民的基本要求，對於公務員也有較高的倫理道德標準。反觀私企業以營利為目的，經營不善的話還會倒閉，故必須降低成本實現利益最大化，對於內部人員的倫理要求及公益目的性較低，消費者對於私部門的商品或服務不喜歡，換其他家就好。以上的差異，也造成人民對於公部門及私部門的操守程度要求有所不同¹¹⁰。

¹⁰⁸ 參見：楊戩龍、李淑如，行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析，文官制度季刊，第十一卷第三期，2019 年，頁 30-31。

¹⁰⁹ 此節內容所列事項，屬於法律核心內容，建議可直接修訂定於「揭弊者保護法」條文中；而下節內容所列事項，屬於針對金融犯罪或其他細節規定，則建議修訂於「揭弊者保護法」之施行細則或實施辦法中。

¹¹⁰ 關於公部門及私部門法遵意識的不同，詳細可參見：社公雄、閔根幹雄、五郎川康，公益通報が行政を変える：市民の声を行政に，民事法研究会，2011 年 2 月，頁 8-11。

然部分公、私部門區分界限模糊，難以清楚劃分，例如公股銀行、公立大學或醫院、自來水及電力公司、捷運或高鐵、郵政公司等與公益相關極高的民營化企業，甚至連公部門內，亦有許多私部門的派遣人員或定位難以區分的約、聘僱人員等，與其強加切割分別立法適用，倒不如集中處理較為合理有效率。是本文認為公私部門之保護，以建立一個合一的專法較為妥適，僅在公私部門性質不同之處，分別規定或建立不同的施行細則即可。

公私部門雖有以上不同，但是保護揭弊人不因組織的優勢地位而受到報復，此一核心目的是共通的。揭弊者保護法之目的，也非將散見在各處的法律集合為一部專法，而是建立一套保護揭弊者的最低基本保障，特別法保障更優者，仍適用特別法規定。更重要是一套專法可以讓揭弊者直接檢索名稱閱讀即可，揭弊者不必再去收集鑽研瞭解各個複雜之法律規定。再者，該法規不是給法律專家用的，揭弊者不是也不需要是法律專家，所以揭弊者保護法條文規定內容，要讓一般大眾容易讀懂，讓揭弊者一望即知，其如何做可以受到保護，及可以受到如何的保護，才能有效降低揭弊者對未來及法律面的不確定風險，消除揭弊者內心之不安感，出面揭弊。

據上，是本法僅就「**原則重要性**」及「**簡明易懂**」二個原則下立公、私部門合一之專法即可，條文不應該過多，不應該複雜難懂，讓揭弊人容易閱讀。此外，這樣的一部專法，更可有效宣示政府不論公部門或私部門，均堅決保護揭弊人之立法決心。

二、保護「特殊」匿名揭弊人

在揭弊者的3大保護，即身分保密、人身安全保護及工作保障，本文認身分保密最重要也最值得建立保護相關規定。因為只要身分保密做的好，企業無法知道揭弊人身分，自然無法為解僱或其他不利益之措施，此時人身安全保護及工作保障只能算是附隨利益而已；對於揭弊人而言，也不用冒著不知何時被洩露身分遭到報復的不安，且生活不受影響，會更勇於揭弊；對於國家而言，更可以節省回復揭弊人職位及損害賠償等一連串訴訟的司法耗費。但是本法草案第5條對於揭弊者的保護，仍以具名為前提，必然無法避免揭弊人身分被洩露的風險。

揭弊者倘若匿名揭弊，法律縱然要保護，也不知保護對象為何人，組織高層亦無法對之為不利措施，故匿名揭弊者本無保護可能性及必要性，還可以避免黑函文化的歪風，故保護具名揭弊人即可。上開理

論乍聽之下似乎有理，但基於人性考量，縱本法有規定對具名揭弊人身分保密，但揭弊者仍必須承擔身分被洩露的風險，況且對組織高層而言，要拼湊出揭弊者身分本非難事，揭弊者為保護自身或親人安全而不願具名揭弊，此種心理上的恐懼本係人之常情，常理可推論即便無法受到保護，民眾仍寧可選擇匿名揭弊，甚至可能人數較具名者為大宗。倘受理揭弊機關，確實因匿名揭弊人之通報，得以破獲不法行為，而後匿名揭弊人之身分，被組織高層發現而遭報復性不利措施，此時倘匿名揭弊人無法受到保護，對於匿名揭弊人並不公平，也無法落實保護正義揭弊人的立法意旨。然此情形如何處理，現行草案未有明文，故仍建議在一定的要件下保護匿名揭弊但其後遭暴露身分的揭弊人。

然就匿名通報之缺點¹¹¹，如 1.無法讓揭弊人補足不法事證之資料，弊案調查困難。2.就機關的改正措施及調查結果無法通知揭弊人。3.無法確認通報人是否有受到報復。4.造成黑函文化，捏造事實中傷他人等。立法建議為，可以建立兩階段的匿名保護窗口，亦即第一階段揭弊人要具名向 A 窗口通報，A 窗口須有嚴格的保密遵法意識及作業規定，再由 A 窗口將揭弊人身分及可能洩露身分之資料隱匿後，復將案件資料送到內部通報、行政通報或其他外部窗口進行調查，倘須揭弊人協助調查或結果通知，可透過 A 窗口協助聯繫，既可避免揭弊人受到報復，也可避免黑函文化的發生，此一制度可達成安心揭弊的立法目標，可值參考。

三、鼓勵建立多樣化的內部揭弊管道

企業內部就內部揭弊管道，應盡可能設置，使揭弊人有便於利用的內部通報機制，例如公司內部可以由直屬主管、工會、監察人、獨立董事或指定受理窗口的負責人（例如指定法務部門之人）來受理通報，公司外部可以由公司顧問律師、會計師、甚至是關係企業（如母公司）的受理揭弊窗口來受理通報，盡量在公司內外皆建立受理窗口，使通報者可以自由選擇最適合自己的受理揭弊窗口。另外就通報的方法，推薦可以在公司網站設立受理窗口及制式表格的網路連結，優點係可以避免揭弊者發錯電子郵件信箱，透過制式表格也可以取得最低限度的揭弊重要情報或證據。另外，在揭弊人想要匿名的時候，還可

¹¹¹ 匿名通報的缺點及立法建議，參見：阿部・井窪・片山法律事務所、石嶺・山中綜合法律事務所，內部通報・內部告発対応実務マニュアル：リスク管理体制の構築と人事労務対応策 Q&A(リスク管理実務マニュアルシリーズ)・民事法研究会，2017 年 11 月，頁 32-34。

以留下不會被查覺身分的電子郵件信箱作為聯絡手段，方便受理機關在揭弊人匿名的情況下聯絡揭弊人進行調查，此一方式好處最多，對揭弊人最便利、安全¹¹²；其他例如使用電子郵件、信函等方式書面或言詞方式皆無不可。進行調查時，為避免洩露揭弊人身分，亦可以使用電話與通報人聯絡進行調查¹¹³。

四、建立統一的行政通報窗口

我國草案就「行政通報」均由現有機關處理，並未設立獨立的受理機關（或委員會），優點固然可以快速銜接我國現有制度，並節省政府財政支出。但可受理之機關太多，造成揭弊者不知如何選擇，揭弊者有可能同時向數行政機關或司法機關揭弊，例如上市櫃公司的揭弊案件，檢察機關、警察機關、市政府，經濟部，金管會、勞動部、監察院及政風單位都可能收到揭弊人的通報，該案應由何單位處理，草案未有明文，此時亦難避免現行機關間彼此推諉卸責，事權與責任難以統一，且可能導致案件在機關間重複層轉，或一味將受理案件移送至司法單位，癱瘓司法機關。而每個行政機關的權限不一，適合調查的案件類型亦不相同，例如主管機關有行政稽查權，而檢察機關有刑事案件強制處分權，是以重大行政違失案件可能就不適合由檢察機關處理，檢察機關收受行政違失案件，應如何處理，本法草案亦無規定。據上，原則上建議設立獨立的受理行政機關（或是有獨立性之委員會）作為統合受理的窗口，除了初步過濾不合程序要件、濫訴或同一案件重複揭弊、或顯然為誤解法律等案件，依據案件的性質建立案件分配規則及標準作業流程，可大大減少行政、司法資源的浪費。縱無法建立獨立的受理行政機關，亦應規定「行政通報」各機關優先受理順序及案件劃分規則，使揭弊者有法可循，不至於重複通報，受理機關亦有移轉之依據。

五、建立更多層次揭弊管道，並賦予不同的保護要件

日本法建立「內部通報」、「行政通報」及「其他外部通報」3個層次，並賦予不同的保護要件。我國則把「內部通報」、「行政通報」皆劃分為第一層次，其保護要件為「有事實合理相信」及「具名」的

¹¹² 參見：田島正広代表編著・田島綜合法律事務所、フェアリンクスコンサルティング株式会社編・森居秀彰、寺西章悟、和泉玲子、進藤亮、河江健史、渡辺健一著・リスクマネジメントとしての内部通報制度:通報窓口担当者のための実務 Q&A、税務経理協会、2015年1月、頁79。

¹¹³ 參見：梅本弘、実効性のある内部通報制度のしくみと運用:コンプライアンス経営の"切り札"、日本実業出版社、2015年8月、頁24-31。

要件下，均可收到保護，亦即只要揭弊者合理相信存在弊案具名提出檢舉，不需提出相關證據，就可收到保護，保護門檻較低，此在「內部通報」的情況下固無問題，但是在包含司法警察機關、檢察機關及主管機關等的「行政通報」，因為比向上級主管為之的「內部通報」，及向民意代表或媒體的「外部通報」，有著完整的程序流程，且行政機關有調查權，對弊案的調查更有效果，也遵守法律，會顧及揭弊者身分保密及權益的保障，可謂係對揭弊者最有吸引力的揭弊管道，勢必受理案件數量最多。然現今實務上已充斥著檢舉黑函及徒然浪費司法資源的濫訴、誤會案件，這些案件的調查，已經極大造成司法資源的浪費，沒有任何事證的無益調查相當擾民，而且讓司法人員無法集中資源在更需要調查的案件，

是在「行政通報」的情形下，建議將「內部通報」、「行政通報」分層處理，亦即如果揭弊者只是合理相信存在弊案，但沒有相當的證據，原則上須先循「內部通報」管道提出檢舉，如果要直接為「行政通報」，原則上必須要有相當的事證，而不能只是單純的合理懷疑，才可受到保護，以避免造成行政機關無益負擔，節省行政資源，減少民間企業遭調查所耗費的時間及金錢。

另外本法草案就第2層「其他外部通報」的要件，僅規定揭弊者向第一層揭弊受理機關揭弊後，於未於一定期間獲受理調查之通知，或未獲調查結果之通知，方可向民意代表、媒體或民間公益團體揭弊，但重大不法案件之揭弊，如食品安全或公共衛生案件，倘依層級揭弊無法及時阻止損害的發生及擴大、或揭弊者或其親人有立即急迫人身安全危險時，要求揭弊人依層級揭弊，並無期待可能性，倘此情形無法收到保護，亦不合理，故建議擴增層級揭弊之例外事由規定。

六、建立懲罰性賠償及揭弊者保護基金

本法草案對於揭弊者之保護，涵蓋了身分保密、工作權的保障及人身安全的保護，雖值得稱許，但值得思考的是，即便有了這這三大保護，揭弊者就會勇於揭弊了嗎，答案恐怕是否定的。由於揭弊者在揭弊後喪失工作權是常態，即便揭弊者回復原職，也是在經歷了漫長的行政救濟或民事訴訟之後，在訴訟期間，揭弊者仍是無工作收入，無法支付房租或房貸，無法維持生活，換言之，只要法律無法保障揭弊者揭弊後的生活，就無法期待其在面對弊案時，不選擇沉默而選擇揭弊。對此問題，有認應在立法政策面，除對法人組織體課以一定金額之罰鍰外（如本法草案第11條後段），應進一步考量建立懲罰性

賠償制度，規定組織如故意或重大過失違反本法規定報復揭弊者，揭弊者得要求超過所受損害額之賠償，如 3 倍或 5 倍之賠償額，藉由跨越民法損害賠償以填補損害為原則之法理，來提供揭弊者更優惠的賠償，用以強化對雇主、企業組織體之懲罰效果，進而引導企業法遵，遏止報復情事發生。更進一步，要將一定比例的罰鍰金額用以設立「揭弊者保護基金」，作為支應鼓勵揭弊、或補償揭弊者損害之用¹¹⁴，此見解洵屬的論，相當值得參考。

七、建立揭弊者保護法立法後定期討論、評估條款

本法建議應仿日本公益通報者保護法施行細則第 2 條規定¹¹⁵，建立揭弊者保護法立法後定期討論、評估條款，因日本公益通報者保護法於 2006 年立法後，消費者廳在 2010 年 6 月成立「日本消費者委員會專門調查會」，收集該制度日本實務運作意見，該廳並設置「公益通報者保護制度檢討會」，自 2015 年 6 月至 2016 年 11 月召開 21 次會議，並於 2016 年 3 月提出關於公益通報者保護制度實效性的提升第 1 次報告，同年 12 月提出最終報告書，匯集上開意見並去蕪存菁之後，於 2020 年 3 月 6 日，日本公益通報者保護法修正案提出於國會，並於同年 6 月 8 日通過成立。

日本此舉在於理解到沒有完美的立法，立法不可能一次到位，法律必須透過實際運作的結果逐步修正而完善。故在立法時就做好了要修法的準備，定期檢討法律的不足，過程中逐漸累積共識成為修法的素材，全盤評估後才動手修法。此一概念相當值得我國學習，也可解決我國時常倉促立法，不時修法的弊端。

八、制定公、私部門的揭弊內部作業規定及配套措施

本法草案即便立法通過後，政府機關及企業對於其內部應如何設立具有獨立性的通報窗口？應指定何人負責通報窗口？通報程序為何？受理通報後如何進行調查？調查結果倘為事實，如何改正組織不法？調查結果倘非事實，如何通知揭弊者？以及如何進行該制度的教育訓練等？皆需要有相關細節規定以供事業單位遵循，故政府仍必須

¹¹⁴ 參見：楊茂龍、李淑如，行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析，文官制度季刊，第十一卷第三期，2019 年，頁 47。

¹¹⁵ 該條規定：政府應以該法施行 5 年後為目標，就該法的施行狀況加以檢討，並基於該結果採取必要之措施。

製作本法之施行之企業指導手冊，否則即便企業想建立內部通報窗口，也不知道如何為之。

第四節 針對金融犯罪的立法建議

日本金融廳近年就關於金融檢查、監督應有的方式進行討論，於2017年3月17日發表之「檢查、監督改革的方向與課題-金融監視有識者會議報告書」¹¹⁶，認為今後，金融機關應該站在使用者的立場，多樣地發揮創意，來修正檢查、監督方法為方向（金融機關によって利用者目線に立った多様で主体的な創意工夫が發揮される），故就內部通報制度的建構，有提出以下方針，1.應接受匿名通報。2.設置「社外（企業外）內部通報窗口」（如委託法律顧問、獨立董事及監察人），減少「社內內部通報窗口」常因利益衝突而擱置甚至掩飾通報的情形¹¹⁷。3.對通報者就與通報無關不利益處分，應對其說明，減少紛爭，因在大多數金融機關，是導入KPI（Key Performance Indicator）「重要業績評估指標」來進行人事評價，該評價標準應盡可能明確，以便通報者詢問時能對其說明人事評價原因；甚至內部通報機關非由人事部門處理時，相關通報情報人事部門並不知悉，與人事評價沒有關係，對此也有向通報人說明之必要。4.社內寬恕制度（リニエーション制度）的導入，就通報人本身是不法行為的正犯或共犯時，自行主動通報之人可減免其內部處罰，但是該制度在金融機關可否適用，仍有疑慮，因金融機關與其他企業不同，是處理存款等業務，有較高道德觀的要求，倘盜領存款的行員因通報可以減免處罰，存款人難以接受，故亦有認社內寬恕制度（リニエーション制度），不適用在金融機關¹¹⁸。5.設置跨國企業內部通報窗口等¹¹⁹。總結之下，本文認就金融犯罪的揭弊者保護之立法建議，有以下幾點：

一、應針對金融業訂定揭弊者保護法施行細則

¹¹⁶ 參見：日本金融廳網站（檢查・監督改革の方向と課題-金融モニタリング有識者會議報告書），網址：

<https://www.fsa.go.jp/news/28/singi/20170317-3/01.pdf>。

¹¹⁷ 參見：川西拓人，金融機関における実効的な内部通報制度の運用を目指して：公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン改正と最終報告書を読み解く，銀行法務 21，經濟法令研究会，2017年5月，頁4-11。

¹¹⁸ 參見：清水将博，内部通報制度ガイドラインの改正と金融機関への影響，金融法務事情，金融財政事情研究会，2017年5月25日，頁23。

¹¹⁹ 參見：清水将博，内部通報制度ガイドラインの改正と金融機関への影響，金融法務事情，金融財政事情研究会，2017年5月25日，頁22-25。

金融機構手握全民的資產，同時要負擔國家政策目的，且身負「大到不能倒」的責任，再考量金融犯罪的特性，本法草案即便立法通過後，亦有針對金融犯罪建立揭弊者保護施行細則的必要，尤其針對在金融機構應如何在跨國體制，分公司、子公司及關係企業架構下，建立一個有效的內部通報窗口，讓該窗口可以在受理通報後迅速進行調查，倘有不法情事，亦可迅速改正，但此等規範倘無相關細節規定以供金融機構遵循，本法實行的效果想必會大幅降低。且現行金融犯罪揭弊者保護規定，多為金管會授權下訂立之行政命令或規則，並未經立法院通過施行，就保護規範本身位階太低，法效不足，甚至僅係沒有任何拘束力的參考規定，因組織內部窗口的建立本身等同金融機構高層自己在自己身邊佈下監視者，這種拿石頭砸自己腳的行為，更難期待金融機構主動遵循配合，又依本法草案第 18 條規定，本法施行細則亦無授權金管會訂立施行細則，故建議應授權金管會制定本法之金融業施行細則，使該細則成為具有規範金融業建立內部通報窗口拘束力之規定，甚至讓金管會可設立認證標章鼓勵金融業對該制度的推動。

二、應建立獨立於經營管理者以外之社外內部通報窗口

倘企業的內部通報窗口實質上由企業經營者掌控，那該內部通報窗口受理經營者不正之通報時，有利益衝突的情況下，自難以期待該內部通報窗口適切的實施經營者不正事項之調查、事實認定及處分，是日本東京證券交易所彙整之「企業平衡規範」(コーポレートガバナンス・コード)補充原則第 2 之 5 第 1 項即規定，「上市公司應建立經營團隊外的獨立窗口(如由獨立董事【社外取締役】與監察人所組成合議體制的窗口)作為內部通報體制的一環」；另日本消費者廳所制定的「基於公益通報者保護法之內部通報制度之整備、運用相關之指導方針」(公益通報者保護法を踏まえた内部通報制度の整備・運用に関する民間事業者ガイドライン)第 2 點第 1 項第 2 款規定：「為謀求企業的合法經營，應建立經營幹部外具有獨立性的內部通報受理、調查及糾正的組織，如獨立董事、監察人通報途徑等」。換言之，唯有設置實質獨立於經營者以外的通報窗口，並給予其一定的裁量、判斷權限，且該窗口可直接向獨立董事或監察人傳達及對應，才

能擔保內部通報窗口不會擱置或隱瞞通報，可以有效的處置經營者的不正事項¹²⁰。

另外就跨國金融機構¹²¹，海外分公司遠離總公司的控制，組織內部更容易發生不法情事，且因各國法制不一，應該針對跨國金融機構所在國家法規，建立合適的海外揭弊窗口，倘僅有總公司的揭弊窗口，海外員工甚至是外國員工利用不便，進行調查更是困難，建議建立針對海外的專門窗口，通報人才知道誰是通報窗口？通報窗口會不會洩露自己身分？誰會調查不法事實及判斷？要讓通報人可以預測使用通報窗口的風險，現實上通報人才有利用該窗口的可能性¹²²。

三、建立金融犯罪的檢舉義務制度

貪污治罪條例第 14 條規定：「辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員，因執行職務，明知貪污有據之人員，不為舉發者，處一年以上七年以下有期徒刑」。上開規定的特色在於公部門下，就直屬主管長官對於所屬人員或辦理監察、會計、審計、犯罪調查、督察、政風人員，就其知悉貪污案件並無賦予揭弊人自我價值選擇要不要揭弊，而設定強制舉發義務，倘未依法舉發，甚至還須擔負不可易科罰金的高度刑責。而考量金融犯罪會造成金融秩序的危害，不亞於貪污犯罪，建議仿照貪污治罪條例之規定，就辦理金融機構監察、會計、審計人員，倘知悉有弊案發生，應課予其強制揭弊的義務。至於違反的效力是否要處以刑責或行政罰鍰即可，則有討論的空間。

第五節 結論

討論揭弊者保護法的立法及制度建立之前，值得思考的是，該法在制度設計上，不僅要提供揭弊者完善的保護等事後救濟，更重要的目的在於，透過保護的手段，使揭弊者不僅「勇」於揭弊，甚至「樂」於揭弊，倘企業高層認知其不法行為必定遭到揭發，自然不敢犯法，但這樣的共識，不僅需要一部有實效的揭弊者保護法，更重要的是透

¹²⁰ 此部分參見：中村克己、金融機関における内部通報制度の諸課題 10 選、金融財政事情研究会、金融法務事情、2020 年 7 月 10 日、頁 12-20。

¹²¹ 關於跨國機構的内部通報制度，可參見：倉橋雄作、通報判断の指針、利用ルールの周知、通報後の対応 グループ内部通報制度の設計・運用、ビジネス法務 20(8)、中央経済社、2020 年 8 月、頁 87-90。

¹²² 參見：田島正広代表編著、田島総合法律事務所、フェアリンクスコンサルティング株式会社編、森居秀彰、寺西章悟、和泉玲子、進藤亮、河江健史、渡辺健一著、リスクマネジメントとしての内部通報制度:通報窓口担当者のための実務 Q&A、税務経理協会、2015 年 1 月、頁 97。

過此法律的宣示，增加犯罪者逃避刑罰之困難度，達到嚇阻不法的事前預防功用；且即便發生弊案，也能早期發現改正，達到事後風險控管的效果¹²³。

因此在我國揭弊者保護法的建構應該包含：1.揭弊者保護法的適用要件（含揭弊者的範圍、揭弊不法內容）。2.揭弊的管道及程序。3.揭弊者可獲得的保護內容（含3大保護：身分保密、人身保護及工作保障）。4.揭弊鼓勵措施及報復揭弊者之罰則等「**原則重要性**」及「**簡明易懂**」的條文。使揭弊人閱讀法律條文後，可以一望即知其發覺弊案後應有的作為為何？並可預見揭弊後會發生何事？法律會給予其何種保護？在了解法律規定，認知國家有建立值得信賴的保護制度，才能有效降低揭弊者對未來及法律面的不確定風險，消除揭弊者內心之不安及恐懼，而願意出面揭弊，再透過法律所建構「**易於**」使用的揭弊管道及程序，達成懲治不法、實現正義的目標。

¹²³ 參見：深水大輔，企業不祥事・企業犯罪をめぐる諸問題(第4回)内部通報，金融法務事情 68，金融財政事情研究会，2020年4月25日，頁53。

第六章 附錄

第一節 日本公益通報者保護法新舊法對照暨翻譯¹²⁴

¹²⁴ 另外就新舊法不同的部分，以劃線或括號（新增）的方式註明。

舊法	舊法中文翻譯 ¹²	新法	新法中文翻譯
<p>(目的)</p> <p>第一条</p> <p>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僱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。</p>	<p>(目的)</p> <p>第一條</p> <p>本法係規定以公益通報為由所為之解僱無効等、以及規定事業者及行政機關對於公益通報所應採取之措施、而謀求公益通報者之保護、並同時謀求遵守相關保護國民生命、身體、財產及其他利益之法令、以促進國民生活安定及社會經濟之健全發展為目的。</p>	<p>(目的)</p> <p>第一条</p> <p>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僱の無効及び不利益な取扱いの禁止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等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関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。</p>	<p>(目的)</p> <p>第一條</p> <p>本法係規定以公益通報為由所為之解僱無効與不利益對待之禁止、以及規定事業者及行政機關對於公益通報所應採取之措施等、而謀求公益通報者之保護、並同時謀求遵守相關保護國民生命、身體、財產及其他利益之法令、以促進國民生活安定及社會經濟之健全發展為目的。</p>
<p>(定義)</p> <p>第二条</p> <p>この法律において「公益通報」とは、労働者(労働基準法(昭和二十二年法律第四十九号)第九条に規定する労働</p>	<p>(定義)</p> <p>第二條</p> <p>本法所稱之「公益通報」、係指勞工(指依照勞動基準法第9條所定之勞工。以下同。)非出於獲得不當利益、損害他人</p>	<p>(定義)</p> <p>第二条</p> <p>この法律において「公益通報」とは、次の各号に掲げる者が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目</p>	<p>(定義)</p> <p>第二條</p> <p>本法所稱之公益通報、係指以下各款所示之人、非出於獲得不當利益、或損害他人之目的或其他不當之目的、對於</p>

¹²⁵ 舊法中譯部分，主要係參考陳勇安，勞工『公益揭發』之保護：以日本公益通報者保護法為核心，政治大學法學院碩士學位論文翻譯之文本。

<p>者をいう。以下同じ。)が、不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく、<u>その労務提供先(次のいずれかに掲げる事業者(法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。))</u>をいう。以下同じ。)又は当該<u>労務提供先</u>の事業に従事する場合におけるその役員、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、<u>当該労務提供先</u>若しくは<u>当該労務提供先</u>があらかじめ定めた者(以下「<u>労務提供先等</u>」という。)、当該通報対象事実について処分(命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。))若しくは勧告等(勧告その他処分に当たらない行為をいう。以下同じ。))をする権限を有する行政機関又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者(当該通報対象事実により被</p>	<p>之の目的或其他不當之目的、對於其所提供勞務之事業者(指於後列舉之事業者(指法人、其他團體或為事業之個人。以下同。))之一。以下同。))或從事該事業者之事業的董事、從業人員、代理人或其他人、就發生相關通報對象事實或即將發生之情況、向其提供勞務之事業者或其預定之通報對象(以下稱「<u>勞務提供對象等</u>」)、或對該通報對象事實具有處分(命令、撤銷或其他行使公權力之行為。以下同。))或勸告等(勸告或其他非為處分之行為。以下同。))權限之行政機關、或可認為了防止該通報對象事實之發生或損害之擴大而以對其通報該通報對象事實為必要之對象(包含因該通報對象事實而受損害或可能受損害者;可能損害該勞務提供對象競爭上之地位或其他正當利益者除外。於下一條第三款亦同。)、來加以通報。本條所稱事業係指:</p>	<p>的その他の不正の目的でなく、<u>当該各号に定める事業者(法人その他の団体及び事業を行う個人をいう。以下同じ。))</u>(以下「<u>役務提供先</u>」という。))又は<u>当該役務提供先</u>の事業に従事する場合におけるその役員(<u>法人の取締役、執行役、会計参与、監査役、理事、監事及び清算人並びにこれら以外の者で法令(法律及び法律に基づく命令をいう。以下同じ。))の規定に基づき法人の経営に従事している者(会計監査人を除く。)</u>をいう。以下同じ。))、従業員、代理人その他の者について通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、<u>当該役務提供先</u>若しくは<u>当該役務提供先</u>があらかじめ定めた者(以下「<u>役務提供先等</u>」という。))、当該通報対象事実について処分(命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為をいう。以下同じ。))若しくは勧告等(勧告その他処分に当たらない行為をいう。以下同じ。))をする権限を有する行政機関若しくは当該</p>	<p>各該款所定之事業者(指法人、其他團體或為事業之個人。以下同。)) (下稱勞務提供者)或從事該勞務提供者事業之役員(指法人之之董事、執行董事、會計參與人、監察人、理事、監事、清算人及其他基於法令【指法律及基於法律之命令、下同】規定經營法人之人【會計監察人除外】、下同。))、從業人員、代理人或其他人、就發生相關通報對象事實或即將發生之情況、向該勞務提供者或勞務提供者預先指定之人(下稱「<u>勞務提供者等</u>」)、或對該通報對象事實具有處分(命令、撤銷或其他相當於行使公權力之行為。以下同。))或勸告等(勸告或其他非屬處分之行為。以下同。))權限之行政機關、或該行政機關預先指定之人(指次條第二款及第六條第二款之行政機關)、或可認對該通報對象事實之發生或損害之擴大而有防止必要之人(包含因該通報對象事實而受損害或可能受損害者、可能損害該勞務提供者競爭上之地位或其他正當利益者除外。於次條第三款及第六條第三款亦同。))所為之通報。</p>
---	---	---	--

<p>害を受け又は受けるおそれがある者を含み、<u>当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。</u>次条第三号において同じ。)に通報することをいう。</p> <p><u>一当該労働者を自ら使用する事業者(次号に掲げる事業者を除く。)</u></p> <p><u>二当該労働者が派遣労働者(労働</u></p>	<p>行政機関があらかじめ定めた者(次条第二号及び第六条第二号において「行政機関等」という。)又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者(当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、<u>当該役務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。</u>次条第三号及び第六条第三号において同じ。)に通報することをいう。</p> <p><u>一労働者(労働基準法(昭和二十二年法律第四十九号)第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。)</u>又は労働者であった者当該労働者又は労働者であった者を自ら使用し、又は当該通報の日前一年以内に自ら使用していた事業者(次号に定める事業者を除く。)</p> <p><u>二派遣労働者(労働者派遣事業の</u></p>	<p>行政機関があらかじめ定めた者(次条第二号及び第六条第二号において「行政機関等」という。)又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者(当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、<u>当該役務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。</u>次条第三号及び第六条第三号において同じ。)に通報することをいう。</p> <p><u>一労働者(労働基準法(昭和二十二年法律第四十九号)第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。)</u>又は労働者であった者当該労働者又は労働者であった者を自ら使用し、又は当該通報の日前一年以内に自ら使用していた事業者(次号に定める事業者を除く。)</p> <p><u>二派遣労働者(労働者派遣事業の</u></p>	<p>行政機関があらかじめ定めた者(次条第二号及び第六条第二号において「行政機関等」という。)又はその者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者(当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、<u>当該役務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。</u>次条第三号及び第六条第三号において同じ。)に通報することをいう。</p> <p><u>一労働者(労働基準法(昭和二十二年法律第四十九号)第九条に規定する労働者をいう。以下同じ。)</u>又は労働者であった者当該労働者又は労働者であった者を自ら使用し、又は当該通報の日前一年以内に自ら使用していた事業者(次号に定める事業者を除く。)</p> <p><u>二派遣労働者(労働者派遣事業の</u></p>
---	---	---	---

<p><u>者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律(昭和六十年法律第八十八号。第四条において「労働者派遣法」という。)</u> 第二条第二号に規定する派遣労働者をいう。以下同じ。)である場合において、当該派遣労働者に係る労働者派遣(同条第一号に規定する労働者派遣をいう。第五条第二項において同じ。)の役務の提供を受ける事業者</p> <p><u>三前二号に掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該労働者が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者</u></p>	<p>遣事業之適當營運之確保及派遣勞工之就業條件之整備等之法律(昭和60年法律第88號。於第4條稱「勞動派遣法」。)第二條第二款所定之派遣勞工。以下同)時・受領有關該派遣勞工之勞動派遣(指該條第一款所定之勞動派遣。於第五條第二項亦同。)而受領其勞務提供之事業者</p> <p>三前兩款事業者基於與其他事業者簽訂之承攬契約或其他契約進行事業・且該勞工從事該事業之業務時之該其他事業者</p>	<p><u>適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律(昭和六十年法律第八十八号。第四条において「労働者派遣法」という。)</u> 第二条第二号に規定する派遣労働者をいう。以下同じ。)又は派遣労働者であった者当該派遣労働者又は派遣労働者であった者に係る労働者派遣(同条第一号に規定する労働者派遣をいう。第四条及び第五条第二項において同じ。)の役務の提供を受け、又は当該通報の日前一年以内に受けていた事業者</p> <p><u>三前二号に定める事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行い、又は行っていた場合において、当該事業に従事し、又は当該通報の日前一年以内に従事していた労働者若しくは労働者であった者又は派遣労働者若しくは</u></p>	<p>營運之確保及派遣勞工之保護等相關法律【昭和六十年法律第八十八號。於第四條稱「勞工派遣法」。】第二條第二項規定之派遣勞工。以下同。)、或相當於派遣勞工之人。對受領有關該派遣勞工或相當於派遣勞工之人(指同條第一款所定之勞工派遣。於第四條及第五條第二項亦同。)之勞務提供、或該通報日前一年以內受領之事業者。</p> <p>三前兩款所定之事業者基於與其他事業者簽訂之承攬契約或其他契約・就所從事進行或已進行之該事業・或該通報日前一年以內該勞工或相當於勞工之人、或該派遣勞工或相當於派遣勞工之人・對從事該事業之業務時之該其他事業者</p>
---	--	--	---

<p>2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした<u>労働者</u>をいう。</p> <p>3 この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう。 <u>一個人</u>の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの(これらの法律に基づく命令を含む <u>次号</u>において</p>	<p>2 本法所稱之「公益通報者」、係指為公益通報之勞工。</p> <p>3 本法所稱之「通報対象事實」、係指下列事實之一： 一作為有關個人生命或身體之保護、維護消費者利益、保護環境、確保公平競爭、或其他與保護國民生命、身體、財產及其他利益有關之法律、於附表所示之法律(包含基於該法律所定之命令、次款亦同)所規定之犯罪事實。</p>	<p><u>派遣労働者であった者当該他の事業者</u></p> <p><u>四役員次に掲げる事業者</u></p> <p><u>イ当該役員に職務を行わせる事業者</u></p> <p><u>ロイに掲げる事業者が他の事業者との請負契約その他の契約に基づいて事業を行う場合において、当該役員が当該事業に従事するときにおける当該他の事業者。</u></p> <p>2 この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした<u>者</u>をいう。</p> <p>3 この法律において「通報対象事実」とは、次の<u>各号</u>のいずれかの事実をいう。 一この法律及び<u>個人</u>の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法律として別表に掲げ</p>	<p>四役員以下所示之事業者</p> <p>イ該役員執行職務之事業者</p> <p>ロイ所示之事業者基於與其他事業者簽訂之承攬契約或其他契約進行事業之情形、該役員對從事該事業之業務時之該其他事業者</p> <p>2 本法所稱之「公益通報者」、係指為公益通報之人。</p> <p>3 本法所稱之「通報対象事實」、係指下列各款事實之一： 一本法及作為<u>個人</u>生命或身體之保護、維護消費者利益、保護環境、確保公平競爭、或其他與保護國民生命、身體、財產及其他利益有關之法律、而於附表所示之法律(包含基於該法律所定之命令、以下項亦同)所規定之</p>
---	---	---	--

<p>同じ。)に規定する罪の犯罪行為の事実</p> <p>二別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実(当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。)</p> <p>4 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。 一内閣府、宮内庁、内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第四十九条第一項若しくは第二</p>	<p>二違反基於附表中之法律所作之處分・而成為前款所示之事實時、該處分之理由事實(包含該處分之理由事實・違反基於附表所示之法律所作之其他處分・或為不遵從勸告等事實時、該其他處分或勸告等之理由事實)。</p> <p>4.本法所稱之「行政機関」、係指下列機關： 一「内閣府」、「宮内廳」、「内閣府設置法」第49條第1項或第2項所規定之機關、「國家行政組織法」</p>	<p>るもの(これらの法律に基づく命令を含む。以下この項において同じ。)に規定する罪の犯罪行為の事実又はこの法律及び同表に掲げる法律に規定する過料の理由とされている事実</p> <p>二別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実(当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。)</p> <p>4 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。 一内閣府、宮内庁、内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第四十九条第一項若しくは第二</p>	<p>犯罪行為事實、或本法及同附表所示之法律所規定、作為科行政罰處理由之事實。</p> <p>二基於附表所示之法律所為之處分・而成為前款所示之事實時、作為該處分之理由之事實(包含該處分之理由事實・違反基於附表所示之法律所作之其他處分・或為不遵從勸告等事實時、該其他處分或勸告等之理由事實)</p> <p>4 本法所稱之「行政機関」、係指下列機關： 一「内閣府」、「宮内廳」、「内閣府設置法」(平成十一年法律第八十九號)第四十九條第一項或第二項所</p>
--	---	---	--

<p>項に規定する機関、国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の下に置かれる機関若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であって法律上独立に権限を行使することを認められた職員</p> <p>二地方公共団体の機関（議会を除く。）</p>	<p>第3条第2項所規定之機関・及基於法律規定・内閣轄下所設置之機関或前述機關中所設置之機關・或前述機關之職員中得依法獨立行使權限之職員</p> <p>二地方公共團體之機關(議會除外。)</p>	<p>項に規定する機関、国家行政組織法（昭和二十三年法律第二百十号）第三条第二項に規定する機関、法律の規定に基づき内閣の所轄の下に置かれる機関若しくはこれらに置かれる機関又はこれらの機関の職員であって法律上独立に権限を行使することを認められた職員</p> <p>二地方公共団体の機関（議会を除く。）</p>	<p>規定之機関、國家行政組織法(昭和二十三年法律第二百十號)第三條第二項所規定之機關・及基於法律規定之内閣轄下所設置之機關、或前述機關中所設置之機關、或前述機關之職員中得依法獨立行使權限之職員</p> <p>二地方公共團體之機關(議會除外。)</p>
<p>(新設)</p>	<p>(新增)</p>	<p>第二章 公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解僱の無効及び不利益な取扱いの禁止等</p>	<p>第二章 對以公益通報為由作為解僱公益通報者之解僱無効及不利益處分之禁止等</p>
<p>(解僱の無効)</p> <p>第三条 公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に掲げる事業者が行った解僱は、無効とする。</p>	<p>(解僱之無効)</p> <p>第三條 前條第1項第1款所定之事業者・以公益通報者於下列各款所定之情形從事各款所定之公益通報為由・所為之解僱無効。</p>	<p>(解僱の無効)</p> <p>第三条 労働者である公益通報者が次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として前条第一項第一号に定める事業者(当該労働者を自ら使用する</p>	<p>(解僱之無効)</p> <p>第三條 前條第1項第1款所定之事業者(限於自己雇用該勞工之事業者。於第九條亦同)・以身為勞工之公益通報者於下列各款所定之情形・從事各款所定之公益通報為由・所為之解僱無効。</p>

<p>一通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合 当該<u>労務提供先等</u>に対する公益通報</p> <p>二通報対象事実が生じ、<u>又はまさに</u>生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合 当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する<u>行政機関</u>に対する公益通報。</p>	<p>一認為通報対象事實正在發生或即將發生時、對於該勞務提供對象等所為之公益通報。</p> <p>二有相當理由相信該通報對象事實正在發生或即將發生時、向有權就該通報對象事實為處分或勸告等權限之行政機關所為之公益通報。</p>	<p>るものに限る。<u>第九条において同じ。</u>) が行った解僱は、無効とする。</p> <p>一通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合当該<u>役務提供先等</u>に対する公益通報。</p> <p>二通報対象事実が生じ、<u>若しくはまさに</u>生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合又は<u>通報対象事実が生じ、若しくはまさに生じようとしていると思料し、かつ、次に掲げる事項を記載した書面（電子的方式、磁氣的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。次号ホにおいて同じ。）</u>を提出する場合当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関等に対する公益通報</p> <p><u>イ公益通報者の氏名又は名称及び住所又は居所</u></p>	<p>一認為通報対象事實已發生或即將發生時、對於該勞務提供者等所為之公益通報。</p> <p>二有相當理由足以相信該通報對象事實發生或即將發生、或認為通報對象事實正在發生或即將發生、且提出記載以下所示事項之書面（含以電磁等他人無法以知覺識別之方式所作之紀錄。在次款ホ亦同）時、對有權就該通報對象事實為處分或勸告等權限之行政機關所為之公益通報。</p> <p><u>イ公益通報者之姓名或名稱及住所或居所</u></p>
--	--	---	--

<p>三通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ次のいずれかに該当する場合その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報</p> <p>イ前二号に定める公益通報をすれば解僱その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p>	<p>三有相当理由相信通報対象事実正在発生或即將発生・且具備下列事由之一時・可認向其通報該通報対象事実為對防止通報事實之發生或損害之擴大而必要者・對其所為之公益通報。</p> <p>イ有相當之理由相信若採取前兩款之公益通報・將遭受解僱或其他不利益待遇者</p>	<p><u>ロ当該通報対象事実の内容</u> <u>ハ当該通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する理由</u> <u>ニ当該通報対象事実について法令に基づく措置その他適当な措置がとられるべきと思料する理由</u></p> <p>三通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報</p> <p>イ前二号に定める公益通報をすれば解僱その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場</p>	<p>ロ該通報対象事実之内容 ハ認為該通報対象事實之發生・或即將發生之理由</p> <p>ニ關於該通報対象事實・認為基於法律應採取措施或其他適當之處置之理由。</p> <p>三有相當理由足以相信通報対象事實發生或即將發生・且該當下列事由之一時・認向該人通報該通報対象事實・有防止通報事實之發生或損害之擴大之必要者・對其所為之公益通報。</p> <p>イ有相當之理由足以相信若採取前兩款之公益通報・將遭受解僱或其他不利益待遇者</p>
--	--	--	---

<p>□ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p> <p>ハ <u>労務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合</u></p> <p>ニ <u>書面(電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録を含む。第九条において同じ。)</u>により第一号に定める公益通報をした日</p>	<p>□ 有相当之理由相信若採取第一款之公益通報、則有關通報對象事實之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者。</p> <p>ハ 労務提供對象無正當理由要求不得為前兩款之公益通報。</p> <p>ニ 以書面(包含電磁形式等其他無法以人類知覺加以認知之方式所為之記錄。於第 9 條亦同。)為第 1 款所定之公益通報後經過 20 日、對各該通報對象事實、勞務提供對象等未有</p>	<p>合</p> <p>□ 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p> <p>ハ <u>第一号に定める公益通報をすれば、役務提供先が、当該公益通報者について知り得た事項を、当該公益通報者を特定させるものであることを知りながら、正当な理由がなくて漏らすと信ずるに足りる相当の理由がある場合</u></p> <p>ニ <u>役務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合</u></p> <p>ホ <u>書面により第一号に定める公益通報をした日から二十</u></p>	<p>□ 有相当之理由足以相信若採取第一款之公益通報、則該通報對象事實相關之證據有被隱匿、湮滅、偽造、變造之虞者</p> <p>ハ 有相当之理由足以相信若採取第 1 款之公益通報、勞務提供者會無正當理由洩露可得知關於該公益通報者之事項、或可特定該公益通報者之事。</p> <p>ニ 勞務提供者無正當理由要求不得為前兩款之公益通報者時、</p> <p>ホ 以書面為第 1 款所定之公益通報後經過 20 日、關於各該通報</p>
--	---	---	--

<p>から二十日を経過しても、当該通報対象事実について、当該<u>労務提供先等</u>から調査を行う旨の通知がない場合又は当該<u>労務提供先等</u>が正当な理由がなくて調査を行わない場合</p> <p>へ<u>個人の生命又は身体に危害</u>が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p>	<p>開始從事調査之通知・或<u>労務提供対象等</u>無正当理由不為調査者。</p> <p>へ有相当之理由相信・對於個人生命或身體已發生危害或有即將發生之急迫危險者。</p>	<p>日を経過しても、当該<u>通報対象事実</u>について、当該<u>役務提供先等</u>から調査を行う旨の通知がない場合又は当該<u>役務提供先等</u>が正当な理由がなくて調査を行わない場合</p> <p>へ<u>個人の生命若しくは身体に対する危害又は個人（事業を行う場合におけるものを除く。以下このへにおいて同じ。）の財産に対する損害（回復することができない損害又は著しく多数の個人における多額の損害であって、通報対象事実を直接の原因とするものに限る。第六条第二号ロ及び第三号ロにおいて同じ。）</u>が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p>	<p>対象事實・該<u>労務提供者等</u>未有進行調査之通知・或該<u>労務提供者等</u>無正当理由不進行調査時。</p> <p>へ有相当之理由足以相信・對於個人生命或身體有發生危害、或個人（在進行事業時除外。於へ款亦同）<u>財産有發生損害（限於通報対象事實為無法回復的損害或有明顯多數個人的高額損害之直接原因、第6條第2款ロ及第3款ロ亦同。）</u>・或有即將發生之急迫危險時。</p>
---	--	---	---

<p>(労働者派遣契約の解除の無効)</p> <p>第四条</p> <p>第二条第一項第二号に掲げる事業者の指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が前条各号に定める公益通報をしたことを理由として同項第二号に掲げる事業者が行った労働者派遣契約(労働者派遣法第二十六条第一項に規定する労働者派遣契約をいう。)の解除は、無効とする。</p>	<p>(勞工派遣契約の終止無効)</p> <p>第四條</p> <p>公益通報者為於第2條第1項第2款所定之事業者之指揮命令下從事勞動之派遣勞工時・同項第2款所定之事業者以其從事前條各款所定之公益通報為由・對勞動派遣契約(指勞動派遣法第26條第1項所定之勞動派遣契約)所為之終止無効。</p>	<p>(労働者派遣契約の解除の無効)</p> <p>第四条</p> <p>第二条第一項第二号に定める事業者(当該派遣労働者に係る労働者派遣の役務の提供を受けるものに限る。以下この条及び次条第二項において同じ。)の指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が前条各号に定める公益通報をしたことを理由として第二条第一項第二号に定める事業者が行った労働者派遣契約(労働者派遣法第二十六条第一項に規定する労働者派遣契約をいう。)の解除は、無効とする。</p>	<p>(勞工派遣契約の終止無効)</p> <p>第四條</p> <p>公益通報者為於第2條第1項第2款所定之事業者(以接受該派遣勞工相關勞務提供者為限・於本條及次條亦同)之指揮命令下從事勞動之派遣勞工時・第二條第一項第二款所定之事業者以其從事前條各款所定之公益通報為由・對勞動派遣契約(指勞動派遣法第26條第1項所定之勞動派遣契約)所為之終止無効。</p>
<p>(不利益取扱いの禁止)</p> <p>第五条</p> <p>第三条に規定するもののほか、第二条第一項第一号に掲げる事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者</p>	<p>(其他不利益處分之禁止)</p> <p>第五條</p> <p>第3條之規定外・第2條第1項第1款所定之事業者・不得以正受或曾受其僱用之公益通報者從事第3條各款所定之公益通報為由・對之處以降職、減薪或其他不利益待遇。</p>	<p>(不利益取扱いの禁止)</p> <p>第五条</p> <p>第三条に規定するもののほか、第二条第一項第一号に定める事業者は、その使用し、又は使用していた公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通</p>	<p>(其他不利益處分之禁止)</p> <p>第五條</p> <p>第3條之規定外・第2條第1項第1款所定之事業者・不得以正受或曾受其僱用之公益通報者從事第3條各款所定之公益通報為由・對之處以降職、減薪、不支付退職金或其他不利益待遇。</p>

<p>に対して、降格、減給その他不利益な取扱いをしてはならない。</p> <p>2.前条に規定するもののほか、第二条第一項第二号に<u>掲げる</u>事業者は、その指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、当該公益通報者に係る労働者派遣をする事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いをしてはならない。</p> <p>(新設)</p>	<p>2.除前條之規定外、本法第2條第1項第2款所定之事業者、不得以在其指揮命令下從事勞動之派遣勞工所為第3條各款所定之公益通報為由、要求該派遣勞工所屬之派遣事業者更換派遣勞工或為其他不利益待遇。</p> <p>(新增)</p>	<p>報者に対して、降格、減給、<u>退職金の不支給</u>その他不利益な取扱いをしてはならない。</p> <p>2.前条に規定するもののほか、第二条第一項第二号に<u>定める</u>事業者は、その指揮命令の下に労働する派遣労働者である公益通報者が第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、当該公益通報者に係る労働者派遣をする事業者に派遣労働者の交代を求めることその他不利益な取扱いをしてはならない。</p> <p>3.第二条第一項第四号に定める事業者(同号イに掲げる事業者に限る。次条及び第八条第四項において同じ。)は、その職務を行わせ、又は行わせていた公益通報者が次条各号に定める公益通報をしたことを理由として、当該公益通報者に対して、報酬の減額その他不利益な取扱い(解任を除く。)をしてはならない。</p>	<p>2.除前條之規定外、本法第2條第1項第2款所定之事業者、不得以在其指揮命令下從事勞動之派遣勞工所為第3條各款所定之公益通報為由、要求該派遣勞工所屬之派遣事業者更換派遣勞工或為其他不利益待遇。</p> <p>3.第2條第1項第4款所定之事業者(限於同款イ所定事業者。於下條及第八條第四項亦同)、不得對正執行或已執行該職務之公益通報者從事下條各款所定之公益通報為由、對之處以減薪、或其他不利益待遇(解任除外)。</p>
---	--	--	--

(新設)	(新增)	<p>(役員を解任された場合の損害賠償請求)</p> <p>第六条</p> <p>役員である公益通報者は、次の各号に掲げる場合においてそれぞれ当該各号に定める公益通報をしたことを理由として第二条第一項第四号に定める事業者から解任された場合には、当該事業者に対し、解任によって生じた損害の賠償を請求することができる。</p> <p>一 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合当該役務提供先等に対する公益通報</p> <p>二 次のいずれかに該当する場合当該通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関等に対する公益通報</p>	<p>(役員被解任時之損害賠償請求)</p> <p>第六條</p> <p>身為役員之公益通報者・於以下各款所示情形・為各該款所定之公益通報後・被第 2 條第 1 項第 4 款所定事業者・以此為由而解任時・可對該事業者請求因解任所生之損害賠償。</p> <p>一 認為通報對象事實發生或即將發生時・對該勞務提供者等之公益通報。</p> <p>二 該當下列事由之一時・就關於該通報對象事實・對有處分或勸告權限之行政機關所為之通報</p>

		<p>イ 調査是正措置 (善良な管理者と同一の注意をもって行う、通報対象事実の調査及びその是正のために必要な措置をいう。次号イにおいて同じ。) をとることに努めたにもかかわらず、なお当該通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p> <p>ロ 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、個人の生命若しくは身体に対する危害又は個人(事業を行う場合におけるものを除く。) の財産に対する損害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p> <p>三 次のいずれかに該当する場合そ</p>	<p>イ 不論是否已努力採取調査是正措置 (指以善良管理人之注意義務、對通報對象事實之調查及改正所必要的措施。次款イ亦同)、有相當理由足以相信通報對象事實發生或即將發生時。</p> <p>ロ 有相當理由足以相信通報對象事實發生或即將發生、且有相當之理由足以相信、對於個人生命或身體有發生危害、或個人(在進行事業之物除外。) 財產有發生損害、或有即將發生之急迫危險時。</p> <p>三 該當下列事由之一時、認向該人通</p>
--	--	---	--

		<p>の者に対し通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者に対する公益通報</p> <p>イ 調査是正措置をとることに努めたにもかかわらず、なお当該通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、次のいずれかに該当する場合</p> <p>(1) 前二号に定める公益通報をすれば解任、報酬の減額その他不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合</p> <p>(2) 第一号に定める公益通報をすれば当該通報対象事実に係る証拠が隠滅され、偽造され、又は変造されるおそれがあると信ずるに足りる相当の理由が</p>	<p>報該通報対象事実、有防止通報事実之発生或損害之擴大之必要者、對其所為之公益通報。</p> <p>イ 不論是否已努力採取調查改正措施、有相當理由足以相信通報對象事實發生或即將發生、且該當以下情形之一時。</p> <p>(1) 有相當理由足以相信、倘為前 2 款所定之公益通報、將受解任、減少報酬或其他不利益之對待時。</p> <p>(2) 有相當理由足以相信、倘為前 1 款所定之公益通報、則該通報對象事實相關之證據有被隱匿、湮滅、偽造、或變造之虞者</p>
--	--	---	---

		<p>ある場合</p> <p>(3) 役務提供先から前二号に定める公益通報をしないことを正当な理由がなくて要求された場合</p> <p>口 通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ、個人の生命若しくは身体に対する危害又は個人(事業を行う場合におけるものを除く。) の財産に対する損害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合。</p>	<p>(3) 労務提供者無正當理由要求不得為前兩款之公益通報時</p> <p>口 有相當理由足以相信・通報對象事實發生或即將發生・且有相當之理由足以相信・對於個人生命或身體有發生危害、或個人(進行事業的物品除外。) 財產有發生損害・或有即將發生之急迫危險時。</p>
(新設)	(新增)	<p>(損害賠償の制限)</p> <p>第七条 第二条第一項各号に定める事業者は、第三条各号及び前条各号に定める公益通報によって損害を受けたことを</p>	<p>(損害賠償之限制)</p> <p>第七條 第 2 條第 1 項各款所定之事業者・就因第 3 條各款及前條各款所定公益通報所受之損害・不得此為由・對公益通報者</p>

		理由として、当該公益通報をした公益通報者に対して、賠償を請求することができない。	為損害賠償之請求。
<p>(解釈規定)</p> <p>第六條</p> <p><u>前三條</u>の規定は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として労働者又は派遣労働者に対して解僱その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令 (<u>法律及び法律に基づく命令をいう。第十条第一項において同じ。</u>) の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>2 第三條の規定は、労働契約法 (平成十九年法律第百二十八号) 第十六條の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>3 <u>前條第一項</u>の規定は、労働契約法第十四條及び第十五條の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>(新設)</p>	<p>(解釋規定)</p> <p>第六條</p> <p>若有其他法令禁止以為有關通報對象事實之通報為由對勞工或派遣勞工所為解僱或其他不利益待遇者，前三條規定不妨礙該其他法令之適用。</p> <p>2.第3條之規定不妨礙勞動契約法第16條規定之適用。</p> <p>3.<u>前條第1項</u>之規定，不妨礙勞動契約法第14條及第15條之適用。</p> <p>(新增)</p>	<p>(解釈規定)</p> <p>第八條</p> <p><u>第三條から前條までの規定は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として第二條第一項各号に掲げる者</u>に対して解僱その他不利益な取扱いをすることを禁止する他の法令の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>2 第三條の規定は、労働契約法 (平成十九年法律第百二十八号) 第十六條の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>3 <u>第五條第一項</u>の規定は、労働契約法第十四條及び第十五條の規定の適用を妨げるものではない。</p> <p>4 第六條の規定は、通報対象事実に係る通報をしたことを理由として第二</p>	<p>(解釋規定)</p> <p>第八條</p> <p>有其他法令禁止，就以通報對象事實之通報為由，對第2條第1項各款所示之人，為解僱或其他不利益待遇者，<u>前3條至前條規定</u>，不妨礙該其他法令之適用。</p> <p>2.第3條之規定不妨礙勞動契約法第16條之適用。</p> <p>3.<u>第五條第一項</u>之規定，不妨礙勞動契約法第14條及第15條之適用。</p> <p>4 第2條第1項第4款所定之事業者，以通報對象事實之通報為由，解僱其役</p>

		<p>条第一項第四号に定める事業者から役員を解任された者が当該事業者に対し解任によって生じた損害の賠償を請求することができる旨の他の法令の規定の適用を妨げるものではない。</p>	<p>員・若有其他法令規定可對該事業者請求因解任所生之損害賠償者・第 6 條之規定・不妨礙該其他法令之適用。</p>
<p>(一般職の国家公務員等に対する取扱い) 第七條 第三條各号に定める公益通報をしたことを理由とする一般職の国家公務員、裁判所職員臨時措置法(昭和二十六年法律第二百九十九号)の適用を受ける裁判所職員、国会職員法(昭和二十二年法律第八十五号)の適用を受ける国会職員、自衛隊法(昭和二十九年法律第六十五号)第二条第五項に規定する隊員及び一般職の地方公務員(以下この条において「一般職の国家公務員等」という。)に対する免職その他不利益な取扱いの禁止について</p>	<p>(對一般職之國家公務員等的法律適用) 第七條 若通報者身分為一般職之國家公務員、適用法院職員臨時措施法之法院職員、適用國會職員法之國會職員、適用自衛隊法第 2 條第 5 項中所規定之隊員、以及一般職之地方公務員等、以其等從事第 3 條各款所定之公益通報為由、對於其等所為之免職或其他不利益待遇之禁止、並不適用本法第 3 條至第 5 條之規定、而適用國家公務員法、國會職員法、自衛隊法及地方公務員法之相關規定。此時、對於一般職之國家公務員等具有任命權者或其他為第 2 條第</p>	<p>(一般職の国家公務員等に対する取扱い) 第九條 第三條各号に定める公益通報をしたことを理由とする一般職の国家公務員、裁判所職員臨時措置法(昭和二十六年法律第二百九十九号)の適用を受ける裁判所職員、国会職員法(昭和二十二年法律第八十五号)の適用を受ける国会職員、自衛隊法(昭和二十九年法律第六十五号)第二条第五項に規定する隊員及び一般職の地方公務員(以下この条において「一般職の国家公務員等」という。)に対する免職その他不利益な取扱いの禁止につい</p>	<p>(對一般職之國家公務員等的法律適用) 第九條 若通報者身分為一般職之國家公務員、適用法院職員臨時措施法之法院職員、適用國會職員法之國會職員、適用自衛隊法第二條第五項中所規定之隊員、以及一般職之地方公務員(以下本条稱「一般職國家公務員等」)、以其等為第三條各款所定之公益通報為由、對於其等所為之免職或其他不利益待遇之禁止、不適用本法第 3 條至第 5 條之規定、而適用國家公務員法、國會職員法、自衛隊法及地方公務員法之相關規定。此時、第 2 條第 1 項第 1 款所規定之事業者、</p>

<p>は、第三条から第五条までの規定にかかわらず、国家公務員法(昭和二十二年法律第二十号。裁判所職員臨時措置法において準用する場合を含む。)、国会職員法、自衛隊法及び地方公務員法(昭和三十五年法律第二百六十一号)の定めるところによる。この場合において、<u>一般職の国家公務員等の任命権者その他</u>の第二条第一項第一号に掲げる事業者は、第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。</p>	<p>1 項第 1 款所規定之事業者(要派事業者)・對於一般職之國家公務員等、應適用該等法律之規定、不得以一般職之國家公務員等從事第 3 條各款所定之公益通報為由、對之為免職或其他不利益待遇。</p>	<p>ては、第三条から第五条までの規定にかかわらず、国家公務員法(昭和二十二年法律第二十号。裁判所職員臨時措置法において準用する場合を含む。)、国会職員法、自衛隊法及び地方公務員法(昭和三十五年法律第二百六十一号)の定めるところによる。この場合において、<u>第二条第一項第一号</u>に定める事業者は、第三条各号に定める公益通報をしたことを理由として一般職の国家公務員等に対して免職その他不利益な取扱いがされることのないよう、これらの法律の規定を適用しなければならない。</p>	<p>對於一般職之國家公務員等、應適用該等法律之規定、不得以一般職之國家公務員等從事第 3 條各款所定之公益通報為由、對之為免職或其他不利益待遇。</p>
<p>(他人の正当な利益等の尊重) 第八条 第三条各号に定める公益通報をする労働者は、他人の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない。</p>	<p>(第三人正當利益等之尊重) 第八條 從事第 3 條各款所規定公益通報之勞工、應致力不損害他人正當利益或公共利益。</p>	<p>(他人の正当な利益等の尊重) 第十条 第三条各号及び<u>第六条各号</u>に定める公益通報をする者は、他人の正当な利益又は公共の利益を害することのないよう努めなければならない。</p>	<p>(第三人正當利益等之尊重) 第十條 從事第 3 條各款及第 6 條各款所規定公益通報之人、應致力不損害他人正當利益或公共利益。</p>
<p>(是正措置等の通知)</p>	<p>(改正處理等之通知)</p>	<p>(削る)</p>	<p>(刪除)</p>

<p>第九條 書面により公益通報者から第三條第一号に定める公益通報をされた事業者は、当該公益通報に係る通報対象事実の中止その他是正のために必要と認める措置をとったときはその旨を、当該公益通報に係る通報対象事実がないときはその旨を、当該公益通報者に対し、遅滞なく、通知するよう努めなければならない。</p>	<p>第九條 事業者收到通報者依第 3 條第 1 款以書面所為之公益通報後，採取對該通報對象事實之中止或其他改正之必要措施時，或調查未發現有該通報對象事實時，均應致力於立即將處理結果通知公益通報者。</p>		
<p>(新設)</p>	<p>(新增)</p>	<p>第三章事業者がとるべき措置等</p>	<p>第三章事業者應採取的措施等</p>
<p>(新設)</p>	<p>(新增)</p>	<p>(事業者がとるべき措置) 第十一條 事業者は、第三條第一号及び第六條第一号に定める公益通報を受け、並びに当該公益通報に係る通報対象事実の調査をし、及びその是正に必要な措置をとる業務(次条において「公益通報対応業務」という。) に従事する者(次条において「公益通報対応業務従事者」という。) を定めなければな</p>	<p>(事業者應採取的措施) 第十一條 事業者必須選定受理第 3 條第 1 項及第 6 條第 1 項所定の公益通報、與調查該公益通報相關之通報對象事實、以及改正必要措施等業務(即次條所稱「公益通報對應業務」) 之處理人(即次條所稱「公益通報對應業務處理人」) 。</p>

		<p>らない。</p> <p>2 事業者は、前項に定めるもののほか、公益通報者の保護を図るとともに、公益通報の内容の活用により国民の生命、身体、財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守を図るため、第三条第一号及び第六条第一号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとらなければならない。</p> <p>3 常時使用する労働者の数が三百人以下の事業者については、第一項中「定めなければ」とあるのは「定めるように努めなければ」と、前項中「とらなければ」とあるのは「とるように努めなければ」とする。</p> <p>4 内閣総理大臣は、第一項及び第二項（これらの規定を前項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）の規定に基づき事業者がとるべき措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るために必要な指</p>	<p>2 事業者就前項所定以外之事、為謀求公益通報者之保護、並遵守相關保護國民之生命、身體、財產及其他利益之法令規定、就第 3 條第 1 項及第 6 條第 1 項所定之公益通報、應建立可以適切對應之必要的體制及措施。</p> <p>3 關於經常使用的勞工數在 300 人以下的事業者、於第一項中「必須選定」則為「應努力選定」；前項中「應建立」則為「應努力建立」。</p> <p>4 內閣總理大臣、就關於第 1 項及第 2 項(含以同條前項規定替換適用之情形)事業者應採取之措施、應制定必要方針(以下在本條以「方針」稱之)、以使其適切且有效施行。</p>
--	--	--	--

		<p>針（以下この条において単に「指針」という。）を定めるものとする。</p> <p>5 内閣総理大臣は、指針を定めようとするときは、あらかじめ、消費者委員会の意見を聴かなければならない。</p> <p>6 内閣総理大臣は、指針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するものとする。</p> <p>7 前二項の規定は、指針の変更について準用する。</p>	<p>5 内閣総理大臣、於制定方針時、應事先聽取消費者委員會的意見。</p> <p>6 内閣総理大臣制定方針後、應儘速公布之。</p> <p>7 前兩項規定、於方針之變更準用之。</p>
(新設)	(新增)	<p>(公益通報対応業務従事者の義務)第十二条</p> <p>公益通報対応業務従事者又は公益通報対応業務従事者であった者は、正当な理由がなく、その公益通報対応業務に関して知り得た事項であって公益通報者を特定させるものを漏らしてはならない。</p>	<p>(處理公益通報對應業務者之義務)第十二條</p> <p>處理公益通報對應業務之人或相當於處理公益通報對應業務之人、無正當理由、不可洩漏該公益通報對應業務所得知、可特定公益通報人身分之事項。</p>
(行政機関がとるべき措置) 第十条	(行政機關應採取之措施) 第十條	(行政機関がとるべき措置) 第十三条	(行政機關應採取之措施) 第十三條

<p>公益通報者から第三条第二号に定める公益通報をされた行政機関は、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。</p> <p>(新設)</p> <p>2 前項の公益通報が第二条第三項第一号に掲げる犯罪行為の事実を内容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前項の規定にか</p>	<p>行政機関受理通報者依第三條第二款所為之公益通報後、經必要之調查、且確認該通報對象事實存在時、應採取法令所規定之措施或其他適當措施。</p> <p>(新增)</p> <p>2 於前項之公益通報係以第二條第三項第一款所示之犯罪行為事實為內容時、就該犯罪之調查及公訴、並無適用前項規定、而應依刑事訴訟法(昭</p>	<p>通報対象事実について処分又は報告等をする権限を有する行政機関は、公益通報者から第三条第二号及び第六条第二号に定める公益通報をされた場合には、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない。</p> <p>2 通報対象事実について処分又は報告等をする権限を有する行政機関(第二条第四項第一号に規定する職員を除く。)は、前項に規定する措置の適切な実施を図るため、第三条第二号及び第六条第二号に定める公益通報に応じ、適切に対応するために必要な体制の整備その他の必要な措置をとらなければならない。</p> <p>3 第一項の公益通報が第二条第三項第一号に掲げる犯罪行為の事実を内容とする場合における当該犯罪の捜査及び公訴については、前二</p>	<p>關於通報對象事實、有處分或勸告權限之行政機關、就受理通報者依第3條第2款及第6條第2款所為之公益通報後、經必要之調查、且確認該通報對象事實存在時、應採取法令所規定之措施或其他適當措施。</p> <p>2 關於通報對象事實、有處分或勸告權限的行政機關(第2條第4項第1款規定之職員除外。)、為使前項規定的措施可適切的實施、就第3條第2款及第6條第2款之公益通報、應整備必要的體制及採取其他必要的處理。</p> <p>3 第1項之公益通報係以第2條第3項第一款所示之犯罪行為事實為內容時、就該犯罪之調查及公訴、並無適用前2項規定、而應依刑事訴訟法(昭和二十</p>
---	---	--	---

<p>かわらず、刑事訴訟法(昭和二十三年法律第百三十一号)の定めるところによる。</p>	<p>和二十三年法律第百三十一號)之規定。</p>	<p>項の規定にかかわらず、刑事訴訟法(昭和二十三年法律第百三十一号)の定めるところによる。</p>	<p>三年法律第百三十一號)之規定。</p>
<p>(教示) 第十一条 前条第一項の公益通報が誤って当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有しない行政機関に対してされたときは、当該行政機関は、当該公益通報者に対し、当該公益通報に係る通報対象事実について処分又は勧告等をする権限を有する行政機関を教示しなければならない。</p>	<p>(教示) 第十一條 前條第一項之公益通報・若錯誤通報於對該通報對象事實並無處分或勸告權限之行政機關時・該行政機關應將對該通報對象事實具有處分或勸告權限之行政機關・教示於該公益通報者。</p>	<p>(教示) 第十四条 (同第十一条教示規定・略)</p>	<p>(教示) 第十四條 (同第十一條教示規定・略)</p>
<p>(新設)</p>	<p>(新增)</p>	<p>第四章雜則</p>	<p>第四章雜則</p>
<p>(新設)</p>	<p>(新增)</p>	<p>(報告の徴収並びに助言・指導及び勧告) 第十五条 内閣總理大臣は、第十一条第一項及び第二項(これらの規定を同条第三項の規定により読み替えて適用する場合を含む。) の規定の施行に関し必要が</p>	<p>(報告的徴収與建議、指導以及勸告) 第十五條 內閣總理大臣・對於第 11 條第 1 項及第 2 項 (含以同條第 3 項規定替換上開規定適用之情形) 規定・認有實施之必要時・對於事業者・可請求其報告、建</p>

		あると認めるときは、事業者に対して、報告を求め、又は助言、指導若しくは勧告をすることができる。	議、指導或勧告。
(新設)	(新增)	(公表) 第十六条 内閣総理大臣は、第十一条第一項及び第二項の規定に違反している事業者に対し、前条の規定による勧告をした場合において、その勧告を受けた者がこれに従わなかったときは、その旨を公表することができる。	(公开发表) 第十六条 内閣総理大臣、對於違反第 11 條第 1 項及第 2 項規定の事業者、在已依前條規定勸告情形下、該受勸告者不遵從勸告時、可將該情事公布之。
(新設)	(新增)	(関係行政機関への照会等) 第十七条 内閣総理大臣は、この法律の規定に基づく事務に関し、関係行政機関に対し、照会し、又は協力を求めることができる。	(相關行政機關的查詢) 第十七條 內閣總理大臣、就本法規定的相關事務、可以詢問有關行政機關或請求其協助。
(新設)	(新增)	(内閣総理大臣による情報の収集、整理及び提供) 第十八条 内閣総理大臣は、公益通報及び公益通報者の状況に関する情報その他その	(由内閣総理大臣の情報蒐集、整理及提供) 第十八條 內閣總理大臣、就公益通報、通報者狀況相關之情報、其他公益通報者保護及

		普及が公益通報者の保護及び公益通報の内容の活用による国民の生命・身体・財産その他の利益の保護に関わる法令の規定の遵守に資することとなる情報の収集・整理及び提供に努めなければならない。	公益通報内容の普及活用・應遵守保護 國民生命、身體、財產及其他利益相關的法令規定・致力於情報蒐集、整理及提供。
(新設)	(新增)	(権限の委任) 第十九条 内閣総理大臣は、この法律による権限(政令で定めるものを除く。)を消費者庁長官に委任する。	(権限之委任) 第十九條 內閣總理大臣・依本法而有的權限(除政令所定之權限外)・可委任於消費者廳之長官。
(新設)	(新增)	(適用除外) 第二十条 第十五条及び第十六条の規定は、国及び地方公共団体に適用しない。	(適用除外) 第二十條 第 15 條及第 16 條之規定・於國家及地方公共團體不適用之。
(新設)	(新增)	第五章罰則	第五章罰則
(新設)	(新增)	第二十一条 第十二条の規定に違反して同条に規定する事項を漏らした者は、三十万円以下の罰金に処する。	第二十一條 違反第 12 條規定・洩漏該條所規定之事項者・處 30 萬元以下罰金。
(新設)	(新增)	第二十二条 第十五条の規定による報告をせず、又	第二十二條 未依 15 條之規定報告・或為虛偽之報

		は虚偽の報告をした者は、二十万円以下の過料に処する。	告者・處 20 萬元以下行政罰鍰。
--	--	----------------------------	-------------------

第二節 揭弊者保護法草案（109.2.20 法務部 版）¹²⁶

條文	說明
<p>第一條</p> <p><u>為維護公共利益，有效發現、防止、追究重大不法行為，保障公部門及私部門揭弊者之權益，特制定本法。</u></p> <p>揭弊者之揭弊程序及保護，依本法之規定。但其他法律之規定更有利於揭弊者之保護者，從其規定。</p>	<p>1.揭示本法立法目的係為保障基於公共利益維護之目的提出檢舉，並有利於不法行為訴追之揭弊者之權益，並不及於私人紛爭案件。</p> <p>2.本法採公部門與私部門合併立法之方式，所稱之揭弊者限於機關(構)「內部人員」，並藉此與不限內、外部人均得為「檢舉」之概念有所區別。</p> <p>3.因內部人員對弊端之發生與經過有第一手之資料，若能主動揭發，則事先能防止發生，事後能追究責任，其揭弊功效超乎其他一般民眾，然因其屬於被揭弊者之部屬或員工，可能遭受解僱、降級、減薪等報復措施，故有立法保護之必要，爰為第一項之規定。</p> <p>4.為落實保護從優之精神，有關本法對於揭弊者之保護措施與其他各法規合時，原則依本法規定為之。但其他法規對於揭弊者如有較有利之保護規定者，則分別適用該更有利揭弊者之保護規定，惟基於資源分配精神，避免重複保護，揭弊者不得依不同法規請求同時適用相同類型之保護措施，爰為第二項之規定。故本法第三條弊案範圍以外部分，非本法保護範圍，其他法規如有提供保護措施，自應優先適用，併予敘明。</p> <p>5.上開說明已就「揭弊」與「檢舉」之概念明確區分，則一般檢舉程序、檢舉人之保護，如目的事業主管機關依權責要求所轄單位遵循之一般檢舉程序及規範，非本條所稱「揭弊程序」或「揭弊保護」，自不受本法之影響。有關其他法規之自首、自白減刑規定，屬司法機關審理時量刑參考，故其他法規之減刑規定與本法第十三條之減刑規定得同時為法院量刑之參考，不在第二項之適用範圍。</p>
<p>第二條</p> <p>本法之主管機關為法務部。</p> <p>本法所定事項，涉及各目的事業</p>	<p>1.本法之制定與修正由法務部負責，爰為第一項之規定。</p> <p>2.本法所定事項包含受理揭弊、案件調查、揭弊者相關保護措施(如身分保密、工作權保障、報復行為人之裁罰、各</p>

¹²⁶ 條文下有劃線者，係與法務部 108 年 5 月 2 日版本不同之地方。

<p>主管機關職掌者，由各該目的事業主管機關辦理。目的事業主管機關有爭議者，由法務部確定之。</p>	<p>項揭弊獎金之訂定與發放等)之執行，均可能涉及中央及地方目的事業主管機關職掌，例如受僱勞工因雇主違反勞動法令所提申訴之勞動爭議案件，係以勞動部及地方勞動主管機關為主管機關；參酌公務人員保障法第四條第二項規定，公務人員保障事件，則由公務人員保障暨培訓委員會為主管機關。另因本法涉及目的事業主管機關繁雜，為免爭議，參酌臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則第四十六條第二項，明定主管機關不明時，由法務部確定之原則，爰為第二項之規定。</p> <p>3.若勞工與雇主因本法所生勞動爭議，仍得依各該法律提起救濟，例如權利事項勞資爭議之救濟管道，可透過勞資爭議處理法之調解、仲裁或裁決，亦可同時透過民事訴訟、勞動事件法進行訴訟救濟。</p>
<p>第三條 本法所稱弊案如下： 一、犯刑法瀆職罪章之罪。 二、犯貪污治罪條例之罪。 三、包庇他人犯罪之行為。但以法律有明文規定刑事處罰者為限。 四、違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。 五、<u>違反法官法第三十條第二項第七款或第八十九條第四項第七款之應付評鑑行為。</u> 六、<u>其他涉及公共利益之犯罪、處以罰鍰之違規行為、或應付懲戒之行為。</u></p> <p><u>前項第六款弊案範圍，由法務部會商相關機關定之；並應定期檢討、調整或增減。</u></p>	<p>1.影響政府廉能之不法資訊揭露，均屬本法所稱之弊案，故有關公務員貪瀆相關犯罪行為與違規行為均應涵括之，爰參考美國立法例，為第一款、第二款及第四款之規定。</p> <p>2.第三款所稱「包庇他人犯罪」之行為，以刑法或其他特別刑法有明文處罰「包庇罪」之刑事犯罪者為限，例如刑法第二百六十四條、人口販運防制法第三十六條、懲治走私條例第十條等公務員包庇罪，如公務員僅消極之不為舉發者，不在此限，爰為本款之規定。</p> <p>3.第五款於司法公正領域，將法官與檢察官之倫理規範亦納入公部門揭弊範圍。</p> <p>4.揭發之犯罪不以貪污瀆職罪為限，尚包括影響國計民生、危害公共健康與安全、違反公益之犯罪與違規行為及諸此影響社會公益性甚高，且犯罪型態隱密，亟需鼓勵內部員工勇於揭弊之案件類型。為因應社會變遷並鼓勵不同弊端類型之揭弊者，考量社會民情需求，並整合近年社會矚目之公益通報案件類型，包含違反金融、環境保護、衛生福利、勞動法規等涉及公共利益之犯罪、處以罰鍰之違規行為、或應付懲戒之行為，均得列為私部門弊端項目範疇，而為因應社會變遷，本法施行後，除列舉之弊端項目外，有增列概括條款之必要，使主管機關得視實務需要，並參考下列基準適時調整本法保護之弊端項目範圍，爰於第二項增訂授權主管機關定期檢討、調整或增減弊端項目之規定：</p> <p>(1) 侵害國家法益、社會法益之重大不法行為。</p> <p>(2) 涉及不特定多數人利益之犯罪。</p>

	<p>(3) 違反環保、食安、社會福利、金融秩序等法規，足生損害於公眾之生命、身體、健康、財產等利益之虞者。</p> <p>(4) 維護弱勢族群之權益保障。</p> <p>(5) 其他侵害公共利益，情節重大者。</p>
<p>第四條</p> <p>本法所稱受理揭弊機關如下：</p> <p>一、公部門之政府機關(構)主管、首長或其指定人員、私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定人員。</p> <p>二、檢察機關。</p> <p>三、司法警察機關。</p> <p>四、目的事業主管機關。</p> <p>五、監察院。</p> <p>六、政風機構。</p> <p>揭弊內容涉及國家機密保護法之國家機密者，應向下列機關揭弊，始受本法保護：</p> <p>一、涉及機密等級事項，應向第一項第二款或第五款之機關為之。</p> <p>二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署為之。</p> <p>受理揭弊機關對揭弊內容，應依相關法令予以保密；如認所受理之揭弊內容非其主管事項時，應將案件移送各權責機關，並通知揭弊者。揭弊案件經移送各權責機關者，仍依本法規定保護之。</p>	<p>1.第一項規定受理揭弊機關範疇，包含公部門之政府機關(構)之主管、首長或其指定之人、私部門之主管、負責人或其指定之人、檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關、監察院及政風機構，揭弊者得依其身分別或揭弊內容之特殊限制，在數有權受理機關中擇一提出揭弊，均為本法規定之第一層受理揭弊機關。</p> <p>2.第一項第一款係為給予政府機關(構)自我檢討改正與內部查證不肖份子之機會，所稱公部門之主管、首長或其指定人員，係指被揭弊者所屬政府機關(構)之內部直屬主管、首長或其指定人員。所稱私部門之主管、負責人，依商業登記法第十條第一項規定「本法所稱商業負責人，在獨資組織，為出資人或其法定代理人；在合夥組織者，為執行業務之合夥人。」；至財團法人或社團法人，則指董事、執行長。</p> <p>3.第一項第六款所稱政風機構依政風機構人員設置管理條例第三條第一項，指中央與地方機關(構)及公營事業機構掌理政風業務之機構。</p> <p>4.揭弊內容涉及國家機密保護法所定之機密等級事項者，其揭弊限於向第一項第二款或第五款具獨立性之機關為之，以兼顧國家安全與利益；揭弊內容涉及國家安全之絕對機密與極機密事項之案件時，更不容有任何之洩漏，故其揭弊應向最高檢察署為之，由具有民意基礎與犯罪調查權之檢察總長親自或指揮其他檢察官進行調查，爰參考美國立法例，為第二項之規定。</p> <p>5.揭弊者誤向非主管權責之受理揭弊機關提出揭弊或經受理揭弊機關調查後，認非其主管事項，如檢察機關偵查終結後認未涉及犯罪，但仍有本法第三條所列違規行為或其他情事者，應移送各權責機關辦理，或如政風機構調查後認疑涉有犯罪情事時，亦應即移送檢察機關或司法警察機關偵辦。受理揭弊機關之管轄，依刑事訴訟法或行政程序法等相關規定辦理；至揭弊案件經移送其他權責機關續行辦理者，仍依本法規定保護之，爰為第三項之規定。</p>
<p>第五條</p>	<p>一、公部門揭弊方面，公務員採最廣義之公務員定義，即</p>

本法所稱揭弊者如下：

一、公部門揭弊者：為下列人員之一，有事實合理相信政府機關(構)或其員工、其他公務員，涉有第三條第一項第一款至第六款所列之弊案，具名向前條第一項受理揭弊機關檢舉者：

(一)公務員。

(二)政府機關(構)自行進用之人員。

(三)接受政府機關(構)補助之相對人及其員工。

(四)與政府機關(構)具有僱用、定作、委任或其他契約關係而獲致報酬之相對人及其員工。

(五)各級民意代表之助理。

二、私部門揭弊者：為下列人員之一，有事實合理相信任職或提供勞務對象之法人、團體、雇主或其關係企業、員工，涉有第三條第一項第六款弊案，具名向前條第一項第一款至第四款之受理揭弊機關提出檢舉者：

(一)與公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人具有僱用、定作、委任關係而獲致報酬之相對人及其員工。

(二)接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人補助之相對人及其員工。

前項第一款第一目所稱公務員，指政務官及各級民意代表以外，適用國家賠償法之公務員；所稱政府機關(構)，指中央與各級地方政府機關、行政法人、公立學

依國家賠償法第二條第一項規定之「依法今從事於公務之人員。」故無論文武職、地方自治人員、編制內外、聘僱人員或臨時派用人員均屬之，至於是否受有俸給則不在所問。此外，因承攬契約、委任契約而提供勞務給政府機關(構)之工作者或其受僱人、派遣人員及接受政府機關補助之內部人員、各級民意代表之助理，亦有可能得知政府機關(構)之弊案，故此等人揭弊時亦應受保護。復因各公務機關(構)間業務與人員往來頻繁，資訊互通，故公務員所揭弊之情事不限其任職機關，而包括所有政府機關(構)之弊案，屬廣義的內部人檢舉，爰於第一項第一款明定公部門揭弊者之定義。另參照公職人員利益衝突迴避法第三條第二項立法例，第一項第一款第五目所稱「各級民意代表之助理」指各級民意代表之公費助理、其加入助理工會之助理及其他受其指揮監督之助理。

二、私部門之內部人員並不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限，尚包括因承攬、委任而提供勞務之人及接受補助之機關內部人員。所稱關係企業之定義，係依公司法第三百六十九條之一以下規定，爰參考美國與日本立法例，為第一項第二款之規定。

三、揭弊者揭弊時必須有一定之心證程度始受本法保護，惟依本法所提出之揭弊，僅在提供受理揭弊機關啟動調查，並避免誣告濫訟之情事，故其揭弊之門檻不宜過高，揭弊者依其揭弊時之具體情狀，加以觀察、判斷、客觀上足使一般人產生合理懷疑，即為已足，爰參考「刑事案件確定後去氧核醣核酸鑑定條例」第二條之用語及最高法院一百零六年台上字第一一五八號判決，以「有事實合理相信」為門檻。另第四條規定多元之受理揭弊機關，且為使受理揭弊機關得依第六條為立案與結案通知，並避免揭弊者濫行舉發，故以具名為要件，如揭弊內容明顯虛偽或無具體內容，自不受保護。至揭弊之動機，則在所不問。

四、參酌政務人員退職撫卹條例第二條規定，政務官係參與國家大政方針之決策並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，而各級民意代表則係經由選舉而產生，二者之職位與職務之保障均不同於一般事務官公務員，故不屬本法所稱公部門之揭弊者範疇，但仍為本法被揭弊之對象，爰參考美國立法例，為第二項前段規定。另就本法涵蓋之政府機關(構)」除各級政府機關外就行政法人、公立學校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人，亦

<p><u>校、公立醫療院所、公營事業、政府捐助之財團法人。</u></p>	<p>屬涉及公權力行使、公款運用或國家社會政策與公共福利之一環，爰於第二項後段明定本法適用之政府機關(構)範疇。</p> <p>五、第二項後段所稱政府捐助之財團法人，指財團法人法第二條第二項、第三項規定之財團法人。</p>
<p>第六條</p> <p>揭弊者向受理揭弊機關揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，而具名向下列人員或法人揭弊者，自其向受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護：</p> <p>一、中央或地方民意代表。</p> <p>二、具公司登記之媒體業者。</p> <p>三、具法人登記之民間公益團體。</p> <p><u>揭弊者經原受理揭弊機關受理調查後六個月內未獲調查結果之通知，經促請辦理後十日內仍未獲回應，得具名向前項人員或法人揭弊自其向原受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護。</u></p> <p>揭弊者經受理揭弊機關受理調查後為查無實據之結案通知後，再向第一項人員或法人揭弊者，以該案另經起訴、<u>緩起訴</u>、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰者為限，依本法規定保護之。</p> <p>前三項之揭弊內容，不適用第十二條前段之規定。</p>	<p>一、向民意代表、媒體業與民間公益團體爆料，固亦有預防或減少國家與社會損失之效果，然因此等機關(構)人員並無行政或犯罪調查權，如揭弊內容不實所造成之企業與社會衝擊亦甚鉅大，故將此三者列為第二層之受理揭弊對象，以求一均衡點，爰訂定第一項。</p> <p>二、揭弊者應先向有權調查之第一層受理揭弊機關具名提出揭弊，經第一層受理揭弊機關於一定期限內未予回應受理案件通知，或查無實據結案後，始例外得向第二層之人員與機關(構)提出揭弊，而受本法保護。揭弊者依第一項規定對於未獲回應之案件，復向第二層機關進行外部揭弊時，自其初始向第一層受理揭弊機關提出揭弊時起，即受本法規定保護之。</p> <p>三、若揭弊者先向第二層揭弊，或同時向第一層及第二層之人員與機關(構)揭弊，或在第一層受理揭弊機關依法調查期間，復向第二層或其他人洩漏揭弊內容，均不受本法保護。但同時向同一層之不同機關(構)揭弊者則仍受保護。</p> <p>四、為避免第一層受理揭弊機關受理後案件久懸未結，致揭弊者無從得知案件調查之情形，有規定受理揭弊機關應於一定期限內為調查結果通知之必要。另考量本法弊端項目類型繁多，調查期限不宜過短，爰於第二項規範六個月之辦案期限。</p> <p>五、若揭弊案件業經第一層之受理揭弊機關為查無實據之結論，則應課以揭弊者更高之揭弊保護要件，在第二層揭弊之情形下，應以該揭弊案件最終獲有具體結果者為限，以提高本法保護之門檻，爰於第三項明定以案件獲有起訴、緩起訴、裁定交付審判、懲戒、懲處、懲罰、彈劾、糾正、糾舉或行政罰鍰等具體客觀不法或違規情事者，受本法保護之。</p> <p>六、考量國家機密涉及之國安因素與揭弊者言論免責權之衡平，仍應課予揭弊者就涉及國家機密事項時應注意保密之規範。本條之揭弊若涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密事項者，揭弊者須自行過濾資料，就可能涉及秘密事項之內容予以隱匿、遮掩或其他適當方式避免洩漏，</p>

	<p>例如就涉案人員、機密案件或營業機密等足以辨識確實的對象或具體的內容以代號為之，否則須負洩密責任，不適用第十二條之洩密免責保護，但揭弊者為揭弊行為前、後，向律師徵詢法律意見者，仍得依本法第十二條後段保護之，而律師應依刑法第三百十六條、律師法第三十二條第二項、第五十條之一規定就其因業務知悉之秘密，應予保密，爰為第四項之規定</p>
<p>第七條 政府機關(構)、法人或團體、個人，不得因第五條第一項所列人員(下稱內部人員)有下列行為，而意圖報復對其採行不利之措施：</p> <p>一、揭發弊案。</p> <p>二、配合弊案之調查或擔任證人。</p> <p>三、拒絕參與弊案之決定或實施。</p> <p>四、因前三款之作為而遭受不利措施後，依法提起救濟。</p> <p>前項所稱不利措施，指下列情形之一：</p> <p>一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。</p> <p>二、減薪(俸)、罰款、剝奪或減少獎金、退休(職、伍)金。</p> <p>三、與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。</p> <p>四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。</p> <p>五、<u>非依法令規定</u>揭露揭弊者之身分。</p> <p>因第一項各款行為而受不利人事措施之內部人員得為下列請求：</p>	<p>一、第一項所稱個人，包含第五條第一項第一款列舉政府機關(構)之員工、其他公務員及同條項第二款所稱任職或提供勞務對象之雇主或其員工；所稱內部人員，包含第五條第一項各款所稱接受政府機關(構)僱用、定作、委任及接受公司、獨資或合夥商號、非法人團體、財團法人或社團法人之僱用、定作、委任之人。另參酌水污染防治法第三十九條之一第一項規定，本法保護之揭弊作為，不限於「揭弊」本身，尚及於配合調查、擔任證人，弊案發生時不願意同流合污者，及揭弊者因遭受不利人事措施提起救濟後，二度遭受不利人事措施者，爰為第一項之規定。</p> <p>二、第二項所稱不利人事措施，參酌美國立法例，分別規定第一款係對內部人員為解職、撤職、免職、停職、解約、降調、不利於其身分、官職等級之人事行政行為，所稱撤職指陸海空軍懲罰法第十二條、第十三條等相關法令之人事行政處分措施；所稱免職係指公務人員考績法第七條及第十二條，警察人員人事條例第三十一條，交通事業人員考成條例第五條、第六條、第十條等相關法令之人事行政處分措施；所稱停職指警察人員人事條例第二十九條第二項等相關法令之人事行政處分措施。依公務員懲戒法或法官法所為具司法懲戒性質之撤職、免職等懲戒決定均不在本項規範之範圍內；第二款係對俸給薪資、獎金、退休(職、伍)金之處分；第三款指受訓機會、福利或特殊權利之剝奪，如專用辦公室、電梯、停車位、貴賓室使用、免簽到簽退等職場上之特別禮遇或權限。第四款所稱工作條件、管理措施不利變更等情形，包括剝奪其原有接觸特殊資訊之權限、特殊會議之出席及輔助人員之提供等工作上之支援與後勤；另考量現行職場霸凌對員工之實質影響甚大，爰對於故意揭露揭弊者身分而排擠或孤立(含採行報復性調查)之行為，一併列入不利人事措施之範疇，為第五款之規定。</p> <p>三、為有效落實內部人員工作權之保障，就內部人員因第</p>

<p>一、回復其受不利人事措施前之職位及職務；其原職位已補缺或經裁撤者，回復至相當之職位及職務。</p> <p>二、回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休(職、伍)金、福利、工作條件及管理措施。</p> <p>三、受不利措施期間俸(薪)給或工資之補發，及財產上損害之賠償。</p> <p>四、受有身體、健康、名譽、自由、信用、隱私，或其他人格法益之侵害者，雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。其名譽被侵害者，並得請求為回復名譽之適當處分。</p> <p>前項第三款所定財產上損害之賠償，包括俸(薪)給或工資以外其他期待利益之合理估算金額，及遭受不利人事措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。</p> <p>訂有禁止內部人員為第一項第一款至第四款行為之約定者，其約定無效。</p>	<p>一項各款行為受有不利措施而為救濟時，賦予一獨立之請求權，內部人員得據以請求回復原狀及損害賠償，含財產上及非財產上之損害賠償，爰於第三項第一款至第三款明定回復原有工作權益狀態、工資補發及財產上損害賠償；另第二項所列不利措施，如第五款非依法令規定揭露揭弊者身分而生排擠或孤立之職場霸凌行為，對揭弊者之名譽、信用、隱私等人格法益或精神健康等均可能造成非財產上之損害，故參酌民法第一百九十五條規定，明定第四款針對非財產上損害亦得請求賠償。另因本法保護對象涵蓋公、私部門人員，依其身分就相關請求權之行使，本即得分別歸類為公法上或私法上請求權性質，本項就內部人員所得請求之法律效果未予分列，故就各款請求權性質應依個別事件性質續行認定屬公法或私法性質之請求權類型。</p> <p>四、內部人員依本法第九條第二項、第十條第一項時效之規定行使本條第三項各款請求權時，得適用第八條舉證責任分配原則及第九條第一項揭弊抗辯優先調查之規定；如內部人員依民法、國家賠償法或其他法律行使請求權時，自不受第九條第二項及第十條第一項短期時效之限制，惟亦不得援引第八條及第九條第一項之規定。</p> <p>五、第四項所稱期待利益，包含揭弊者依一般經驗，可得期待領取之加班費與績效獎金、年終獎金等經常性給與等期待利益之損失，惟此等報酬原應有勞務之實際支出始得支領，故僅能用估算方式計算之；所稱合理支出之必要費用，包含對於人事行政行為救濟程序所合理支出之必要程序費等，爰參考美國立法例，為第四項之規定。至第三項第四款所稱非財產上之損害含身體、健康、名譽、自由、信用、隱私上之損害，及被同事孤立、歧視之精神上痛苦(屬其他人格法益)等損害。</p> <p>六、第五項所稱訂有禁止揭弊條款者，該約定無效，係指該禁止揭弊條款之部分無效，而非派令、協議、契約全部無效，參酌民法第一百十一條但書，為第五項之規定。</p> <p>七、參酌公務人員任用法第二十八條第三項規定，揭弊者於遭受不利措施期間所為之職務行為，不因其原受不利措施救濟成功而失其效力。</p>
<p>第八條 前條第二項所定不利措施之爭</p>	<p>一、參酌水污染防治法第三十九條之一第三項就舉證責任轉換規定為雇主對於該不利處分與第一項規定行為無關之</p>

<p>議，應先由受不利措施之內部人員證明下列情事：</p> <p>一、有前條第一項各款之行為。</p> <p>二、有遭受前條第二項之不利措施。</p> <p>三、第一款行為之發生時間在前款不利人事措施之前。</p> <p>內部人員為前項證明後，該等措施推定為有違反前條第一項規定。但任職之政府機關(構)、法人、團體或其主管、雇主證明縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之措施者，不在此限。</p>	<p>事實，負舉證責任。係對消極事實舉證，且欠缺受僱人之證明責任，爰參考美國立法例，採取積極之舉證責任分配，且不限於司法訴訟階段始有適用，揭弊者因不利人事措施提起行政救濟時，亦應依本條規定為舉證責任之分配，爰為第一項、第二項之規定。</p> <p>二、第二項明定雇主得積極舉證反駁，例如受僱人本來就有侵占款項之行為，其本就會採取解職之措施，或舉證證明在相同情形下，其他同仁亦將受有相同之不利措施，則其不利之措施並非本法所不許者。所稱「當時」指採取不利措施時之考量因素，不含事後新發生之因素。若日後新發生正當理由始採取之不利措施，則其前一次不利措施之損害賠償計算，自應以新事實之發生日為終止點。</p> <p>三、為有利於本法第七條第三項各款請求權之實現，爰於本條及第九條第一項提供內部人員因第七條第一項各款行為受有不利措施而為救濟時之程序性保障。本條舉證責任分配與第九條第一項揭弊者抗辯優先調查原則之適用範圍，同前條說明四。</p>
<p>第九條</p> <p>公務員於申訴、再申訴、復審、訴願、評鑑、懲戒、行政訴訟或其他人事行政行為救濟程序中，主張其有第七條第一項各款之行為，而遭移送或受有不利措施者，應先於其他事證而為調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定。</p> <p>具公務員身分之內部人員因受第七條第二項第一款至第四款不利人事措施所生同條第三項第三款及第四款之賠償請求權，自政府機關(構)依前項主張作成回復原狀、行政救濟為有理由之決定確定之日起；因第七條第二項第五款不利措施所生之賠償請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p>	<p>一、公務員遭受不利措施依法提起救濟時，如主張該不利措施係因其揭弊行為所致，則其揭弊抗辯應優先調查，並依調查結果而為成立或不成立之認定，爰為第一項之規定。</p> <p>二、有關具公務員身分之內部人員受有不利措施時，應依其原有身分適用法令提起救濟，如依公務人員保障法規定先行提起申訴、再申訴、復審，或依訴願法提起訴願等救濟程序，如依其主張之揭弊者抗辯後，經行政救濟程序，作成不利措施救濟成功者，得於機關自行回復原狀或行政救濟成功而獲有理由之決定確定者，足認公務員確有因揭弊行為而受不當處遇時，公務員就遭受不利措施期間所受損害，及因揭弊者身分遭故意洩漏而受之損害，應續行提供損害賠償之請求權，為避免不利處遇之影響過久，本法之損害賠償請求權為特殊之短期時效請求權，六個月間不行使而消滅，如逾六個月，內部人員仍得依其他民事法規請求之，爰為第二項之規定。如揭弊者未能於行政救濟程序獲有回復原狀或撤銷不利人事措施之結果，亦不得依本法另行提起損害賠償請求。至揭弊者如依公務人員保障法第七十二條規定不服復審決定，及依行政訴訟法第四條規定不服訴願決定者，本即均得依法提起行政訴訟，並依行政訴訟法第七條合併請求損害賠償或其他財產上給</p>

<p>具公務員身分之內部人員主張其因有第七條第一項各款之行為而遭移送懲戒，經公務員懲戒委員會或職務法庭審理後，認定其依第一項之主張成立並為不受懲戒之判決確定者，亦得請求第七條第三項第三款及第四款之賠償，並準用前項時效之規定。</p> <p>前二項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利。</p> <p>法院於第二項、第三項審理期間，必要時得徵詢兩造同意後，由律師公會、以公益為目的之社團法人或財團法人、同業公會、工會、主管機關或檢察署，就法律與事實爭點提出書狀，供法院認事用法之參考。第十條第一項審理期間，亦同。</p>	<p>付，屬公務員現有保障制度，仍得依其規定併同請求，自不待言。</p> <p>三、考量公務員僅因為揭弊行為而遭報復性之不當移送懲戒，於公務員懲戒委員會或職務法庭認定公務員依第一項之揭弊抗辯主張成立並為不受懲戒之判決確定者，就其遭移送審理期間，公務員之信用、名譽等人格權所受損害，亦應給予必要之賠償請求權，爰為第三項之規定。</p> <p>四、第四項規定依據請求權競合之法理，公務員本得選擇行使其原有國家賠償法或民法侵權行為之請求權，惟有關第八條舉證責任分配及本條第一項揭弊者抗辯應優先調查之適用範圍，同第七條說明四。</p> <p>五、揭弊者保護涉及公益，法院於個案之決定影響深遠，故宜引進「法庭之友」制度，讓公益團體、同業公會、工會、主管機關或檢察署得針對事實與法律表示意見，以協助裁判者妥適認定事實與適用法律，爰參考美國立法例，為第五項之規定。</p>
<p>第十條 未具公務員身分之內部人員因受不利人事措施所生第七條第三項之請求權，自知悉事實發生之日起，六個月間不行使而消滅。</p> <p>前項請求權之行使，不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。</p> <p><u>政府機關(構)、法人或團體、個人違反第七條第一項規定，致有損害第一項之內部人員權益之虞者，該內部人員得不經預告終止契約，雇主應給付不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金，及三個月補償金之總額。</u></p>	<p>一、為使法律關係早日確定且避免事證消失，參酌第九條第二項及第四項，爰為第一項、第二項之規定。</p> <p>二、參照勞動基準法第十四條，雇主有違反勞動契約或勞工法今，損害勞工權益者，勞工得不經預告終止勞務契約，而雇主仍應依法給付資遣費、退休金等規定，對於雇主因揭弊者為揭弊行為而有違反勞動法規之行為時，亦得不經預告終止勞務契約，且除依法給付之資遣費、退休金外，尚應給付三個月之補償金，爰為第三項之規定。</p> <p>三、私部門之復職方面，若事業單位恢復內部人員之職務顯有困難，勞雇雙方得以合意方式協商解決爭議，為避免受僱人於合意內容協議時處於弱勢，就合意內容明定最低保障之宣示規定，除六個月以上之補償金總額外，另應包括資遣費、退休金，爰為第四項之規定：</p> <p>(一) 適用勞動基準法之受僱人，不低於勞動基準法及勞工退休金條例關於資遣費、退休金之計給標準。</p> <p>(二) 不適用勞動基準法之受僱人，不低於依其適用法規(如學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣</p>

<p>依第七條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及六個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約。</p> <p>前二項補償金依受僱人為第七條第一項各款行為之前一月工資計算。</p> <p>第一項之內部人員為政府機關(構)、法人或團體編制內支領俸(薪)給而訂有委任契約者，得準用前三項規定請求補償金。但契約約定有利於內部人員者，從其約定。</p>	<p>條例、各機關學校聘僱人員離職給與辦法等)關於退休金、資遣費之計給標準。</p> <p>(三)至如無勞動法令或其他法規適用之受僱者，其退休金、資遣費從其契約約定。</p> <p>四、上開補償之給付時點，由勞雇雙方約定之，如未約定者，雇主應於契約終止時給付之。另，如雇主有拒絕受僱人復職之情形，因已涉違反勞動契約，損及其勞動權益，第四項規定不影響受僱人得依勞動基準法第十四條規定主張終止契約及請求資遣費之權利。</p> <p>五、為使揭弊者得有合理時間另尋工作，明定雇主應依其為第七條第一項各款行為前一月之工資為基準，提供待業補償金，爰為第五項之規定。</p> <p>六、考量私企業內部高階人員或保險從業人員、房仲人員等亦有為內部揭弊之可能，而前開特定行業人員與企業間係屬委任關係，無勞動法規之適用，本法為提供內部受委任人員工作權之保障，就編制內固定支領俸(薪)給之受委任人員亦得請求待業補償金，如為企業編制外之外部委任關係，如法律顧問、會計師等則不在本項適用範圍，爰為第六項之規定。</p>
<p>第十一條</p> <p>違反第七條第一項規定者，其具有公務員身分者，按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具公務員身分之人、法人、團體者，由各目的事業主管機關處新臺幣五萬元以上五百萬元以下罰鍰，但其他法律有較重之處罰規定者，從其規定。</p> <p><u>前項後段情形，各目的事業主管機關得限期命其改善，屆期不改善者，按次處罰。</u></p>	<p>一、參酌公務人員行政中立法第十六條規定，就公務員對揭弊者施以報復性不利人事措施者，應按其情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；未具有公務員身分之自然人、法人或團體，由揭弊案件之目的事業主管機關依違反情節處以行政罰鍰。</p> <p>二、如揭弊案件目的事業主管機關不明或涉及數個主管機關權責，而無法確定裁罰機關者，由法務部依第二條第二項確定主管機關。</p> <p>三、依行政罰法第二十四條規定，為達嚇阻效用，對施以報復行為之行為人，應予從重處罰，如一行為違反二以上行政法規時，罰鍰從重，如各單行法規所定之裁罰種類與本法不同者，則得併為裁處。故各單行法規如定有罰鍰以外之其他裁罰，如勞動基準法第八十條之一、職業安全衛生法第四十九條規定，對於違規之事業單位或事業主得公布名稱、負責人姓名，得併予處罰。</p>
<p>第十二條</p> <p>揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其</p>	<p>一、揭弊者揭弊時若向受理揭弊機關洩漏依法應保密之事項者，是否屬刑法第二十一條之「依法令之行為」而不罰，尚有爭議，為明確化，爰參酌美國立法例，為本條之</p>

<p>他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政及職業倫理之懲戒責任。其因揭弊向律師徵詢法律意見者，亦同。</p>	<p>規定。至於向辦案人員以外之人洩密者，仍應負刑責，固不待言。</p> <p>二、揭弊者於揭弊前或揭弊後向律師徵詢法律意見時，因而洩漏國家機密或營業秘密者，事關揭弊者權益之保障，亦應免責，爰參照美國立法例，為本條後段之規定。</p> <p>三、揭弊者向第六條之受理人員或法人揭弊時，應自行過濾機密事項，否則若有洩密，仍應負法律責任，不受本法保護。</p>
<p>第十三條</p> <p>揭弊者係揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且符合證人保護法第三條及第十四條第一項之要件者，得依同法第十四條第一項予以減輕或免除其刑，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>機關受理前項經法院判決免除其刑確定之揭弊者申請再任公職案件時，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。</p>	<p>一、揭弊者若有到場作證且符合證人保護法第十四條第一項之規定，則所涉罪名不受證人保護法第二條之罪名之限制，亦得享有刑責減免之寬典，參酌兒童及少年性剝削防制條例第十一條及人口販運防制法第二十三條之規定，爰為第一項規定。另揭弊者因正犯或共犯行為經判決有罪，仍不影響其得受第七條至第十條之保護權益。</p> <p>二、按公務人員任用法第二十八條第一項第四款規定「有下列情事之一者，不得任用為公務人員：...四、曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案」，為鼓勵正犯或共犯中之公務員勇於揭弊，並保障其免職後申請再任公職之權益，爰為第二項之規定。本項僅提供揭弊者再任公職之申請權利，至於受理任職機關仍得依個案裁量，審酌准否再任公職。</p>
<p>第十四條</p> <p>揭弊者符合證人保護法第三條之要件者，其本人或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施，不受該法第二條所列罪名之限制。</p> <p>意圖妨害或報復受本法保護之揭弊者揭發弊端、配合調查或擔任證人，而向揭弊者或其配偶、直系血親、其他身分上或生活上有密切關係之人實施犯罪行為者，依其所犯之罪，加重其刑至二分之一。</p>	<p>一、為擴大保護範圍，避免被揭弊者以揭弊者密切關係之人之人身安全相脅，本條所稱揭弊者之密切關係之人，其範圍係指具揭弊者之配偶及直系血親之身分者，無待舉證即有受保護之適格；其餘有密切關係之人除參酌證人保護法施行細則第三條所稱「密切利害關係之人」以親等之遠近為判斷依據外，尚應就個案審酌其是否與揭弊者實際上有緊密之身分上或生活上關係為判斷，爰參酌證人保護法將揭弊者之密切關係人列入人身保護範圍，於第一項明定揭弊者若有到場作證，即可獲證人保護法之人身安全保護措施，所涉罪名不受該法第二條之限制。</p> <p>二、為強化揭弊者之人身保護，參酌證人保護法第十八條之規定，明定對於揭弊者及其密切關係之人實施犯罪者，加重刑罰，爰為第二項之規定。</p>
<p>第十五條</p> <p>受理揭弊機關及其承辦調查或稽</p>	<p>一、本條之規定屬於保護他人權利之法律，至於違反本條之民刑事責任，宜由法院依民事侵權行為法則及刑法之洩</p>

<p>查人員，對於揭弊者之身分應予保密，非經揭弊者本人同意，不得無故洩漏於被揭弊對象或他人。</p>	<p>密罪構成要件認定之。 二、有正當理由時，例如因調查之必要揭露給其他協辦人員，並非本條之所禁止，故本條明定「不得無故」洩漏之用詞。</p>
<p>第十六條 揭弊者依本法所受之保護，不因下列情形而喪失： 一、所揭露之內容無法證實。但明顯虛偽不實或檢舉行為經以誣告、偽證罪判決有罪者，不在此限。 二、所揭露之內容業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉。但案件已公開或揭弊者明知已有他人檢舉者，不在此限。</p>	<p>一、揭弊者若係基於有事實合理相信而揭弊，非明知不實或出於惡意，縱經調查後查無實據仍應受保護，否則將使揭弊者退怯而不願挺身揭弊。惟若檢舉之內容明顯虛偽不實或空泛時，為避免浪費調查資源，間接助長造假文化，自不應受本法保護，爰為第一款之規定。 二、針對非首位檢舉之揭弊者，雖其所提供之消息與首位揭弊者有所重複，惟若其因而遭受不利之人事措施，其權益仍應受保護，爰參酌美國立法例，為第二款本文之規定。另考量國家資源衡平分配，對已公開或明知他人已檢舉之案件而再為檢舉者，恐有濫訴或以獲取不當利益為目的之虞，而徒增偵查資源之浪費，爰為第二款但書之規定。</p>
<p>第十七條 依相關法規公部門得就揭弊行為給與獎金者，其獎金給與基準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。 前項情形，私部門就其內部規章得給與獎金者，從其規定。 任職之政府機關(構)、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。</p>	<p>一、檢舉獎金之領取與本法所提供之保護，條件容有不同，故宜由目的事業主管機關，於單行法規中明定其給與基準與其他相關事項，爰訂定第一項。惟因公務員之獎金發給，涉及行政院待遇決策權行使，且公務員執行本職業務知有不法，本即具有告發義務，不宜再行發給獎金。為免引致獎金發給爭議，各目的事業主管機關訂定上述獎金給與標準及相關事項規定，不得引據本條作為法律授權依據及公務員執行本職業務所為揭弊行為發給獎金之合理性理由。 二、揭弊者依法令領取揭弊獎金，與任職之政府機關(構)、法人、團體或雇主依第七條第三項對揭弊者所負之損害賠償責任無涉，為免上開雇主等以揭弊者因揭弊行為已領有檢舉獎金主張扣抵之抗辯，爰為第二項之規定。</p>
<p>第十八條 本法施行細則，由行政院會同司法院、考試院定之。</p>	<p>因本法對於揭弊者之保護涉及法院審理程序及公務員保障等規範，爰由行政院會同司法院及考試院訂定施行細則。</p>
<p>第十九條 本法自公布後一年施行。</p>	<p>明定本法自公布後一年施行。</p>

參考文獻

一、中文文獻

1. 李淑如、汪南均、林良榮、孫友聯、莊仲、楊戊龍、謝開平、簡玉聰，公益揭發：揭弊保護政策與管理，2017年12月，翰蘆圖書出版有限公司。
2. 李啟明，日本公益通報者保護法之研究，法務部107年度法務研究選輯，2018年，頁83-257。
3. 李聖傑（計畫主持人），法務部廉政署101年「機關組織內部不法資訊揭露者保護法立法研究」委託研究案期末報告。
4. 李聖傑（計畫主持人），科技部補助專題研究計畫成果報告期末報告，「從財經犯罪特質省思刑法對應手段」，2017年。
5. 林志潔、林良榮、張天一、薛景文、陳俊元，「私部門公益通報者保護法立法研究」委託案，法務部廉政署102年度期末報告。
6. 林志潔（計畫主持人），行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果期末報告，「財經犯罪之偵查、審判與執行—以檢察權行使為核心」，2014年10月29日。
7. 林良榮（計畫主持人），日本公益通報者保護制度之法制與實務研究，107年度法務部廉政署委託研究案，2018年。
8. 林于倩，公益通報法制之研究-以受僱者權益保障為中心，世新大學法學院碩士論文，2016年1月27日。
9. 周秉宏，論銀行業法遵制度下犯罪及違法行為之預防與吹哨機制，國立臺灣大學事業經營法務碩士在職學位論文，2018年。
10. 施茂林，我國金融犯罪之具象與刑事司法析論，朝陽商管評論，2012年5月。
11. 陳勇安，勞工『公益揭發』之保護：以日本公益通報者保護法為核心，政治大學法學院碩士學位論文，2013年。
12. 楊戊龍、李淑如，行政院民國108年版揭弊者保護法草案評析，文官制度季刊，第十一卷第三期，2019年，頁29-69。
13. 葛傳宇，全球揭弊者法制之比較研究，軍法專刊，63卷，4期，2017年8月，頁88-92。

二、日文文獻

1. エス・ピー・ネットワーク，内部通報窓口「超」実践ハンドブック(ミドルクライシスマネジメント;Vol.5)，エス・ピー・ネットワーク，2016年12月。
2. 大内伸哉、小島浩、男澤才樹、竹地潔、國武英生，コンプライアンスと内部告発、日本労務研究会，2004年7月。
3. 川西拓人，金融機関における実効的な内部通報制度の運用を目指して：公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン改正と最終報告書を読み解く，銀行法務21，経済法令研究会，2017年5月，頁4-11。

4. 小田典靖・佐藤元紀、公益通報者保護法改正の概要、旬刊商事法務、商事法務研究会、2020年8月、頁44-49。
5. 千原剛、相談室 Q&A 会社法務 3つのポイントでわかる公益通報者保護法の改正、企業会計、中央経済社、2020年7月、頁1001-1003。
6. 山口利昭、内部告発・内部通報:その「光」と「影」:守れるか企業の信用、どうなる通報者の権利(現代産業選書・企業法務シリーズ)、経済産業調査会、2010年7月。
7. 山口利昭、企業の価値を向上させる実効的な内部通報制度、経済産業調査会、2017年11月。
8. 山口利昭、公益通報者保護法 体制整備の義務付けと通報者保護の拡充、Business law journal 13、レクシスネクシス・ジャパン、2020年6月、頁53-59。
9. 山田将之、通報者保護体制の強化・検証を通報を理由とする不利益な取扱い等に対する行政措置の導入、ビジネス法務 20(8)、中央経済社、2020年8月、頁83-86。
10. 山岸純、主要ポイントで理解する改正公益通報者保護法の勘所、労務行政研究所編、労政時報、2020年8月、頁18至31。
11. 太田さとし、内部告発マニュアル、ビジネス社、2002年12月。
12. 日野勝吾、企業不祥事と公益通報者保護、有信堂高文社、2020年3月26日。
13. 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会、通報者のための公益通報ハンドブック、民事法研究会、2005年11月。
14. 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会、通報者のための公益通報者保護・救済の手引第2版、民事法研究会、2012年5月。
15. 升田純、裁判からみた内部告発の法理と実務、青林書院、2008年9月18日。
16. 内閣府国民生活局企画課、詳説公益通報者保護法、ぎょうせい、2006年3月。
17. 内閣府国民生活局企画課、公益通報関係裁判例集—公益通報関係裁判例集の作成検討会報告書、株式会社商事法務、2006年8月。
18. 中原健夫、結城大輔、横瀬大輝、これからの内部通報システム、金融財政事情研究会、2017年7月12日。
19. 中原健夫、結城大輔、公益通報者保護法が企業を変える:内部通報システムの戦略的構築と専門家の活用、金融財政事情研究会、2005年2月。
20. 中原健夫、結城大輔、内部通報システムをつくらう:10の課題と111の対策、金融財政事情研究会、2006年2月。
21. 中川直政、退職者・役員等が追加「公益通報者」の範囲の変更、中央経済社、ビジネス法務 20(8)、2020年8月、頁69-73。
22. 中村克己、金融機関における内部通報制度の諸課題10選、金融財政事情研究会、金融法務事情、2020年7月10日、頁12-20。
23. 中村克己、近時の不祥事例にみる 内部通報制度の機能不全要因の解消・改善への処方箋、中央経済社、ビジネス法務 20(8)、2020年8月、頁91-94。
24. 辻公雄、関根幹雄、五郎川康、公益通報が行政を変える:市民の声を行政に、民事法研究会、2011年2月。

25. 外井浩志・企業不祥事と公益通報者保護法について・とりい書房・2015年3月。
26. 田口和幸・丸尾拓養・原田崇史・加藤寛史・公益通報者保護法と企業法務・民事法研究会・2006年5月。
27. 田島正広代表編著・田島総合法律事務所・フェアリンクスコンサルティング株式会社編・森居秀彰・寺西章悟・和泉玲子・進藤亮・河江健史・渡辺健一著・リスクマネジメントとしての内部通報制度:通報窓口担当者のための実務 Q&A・税務経理協会・2015年1月。
28. 有友圭一・高橋さやか・関谷正樹著;杉浦宣彦監修・金融犯罪対策の手引き:最前線の取組みと今後の展望・金融財政事情研究会・2010年3月。
29. 寺田寛・社内規定・担当者研修の見直しが急務 企業担当者個人の守秘義務の新設・ビジネス法務 20(8)・中央経済社・2020年8月・頁 80-83。
30. 角田邦重・小西啓文・内部告発と公益通報者保護法・法律文化社・2008年9月。
31. 阿部・井窪・片山法律事務所・石寄・山中総合法律事務所・内部通報・内部告発対応実務マニュアル:リスク管理体制の構築と人事労務対応策 Q&A(リスク管理実務マニュアルシリーズ)・民事法研究会・2017年11月。
32. 林尚美・公益通報公益通報者保護法の改正について・消費者法ニュース・耕文社編・2020年4月・頁 138-140。
33. 岡島直也・4つの視点から自社制度の再点検を 内部通報体制の整備義務の明文化・ビジネス法務 20(8)・中央経済社・2020年8月・頁 77-80。
34. 河島啓太・銀行員の内部犯罪、その傾向と対策:内部通報制度の実効性高めよ(特集内部犯罪を防ぐ)・月刊金融ジャーナル 57・金融ジャーナル社・2016年6月・頁 56-59。
35. 東京弁護士会公益通報者保護特別委員会・事業者の内部通報トラブル:ここがポイント・法律情報出版・2016年4月。
36. 東京弁護士会・公益通報者保護特別委員会・「失敗例に学ぶ『内部告発』」・法律情報出版社・2011年12月15日。
37. 柿崎環・EU指令との比較でみる公益通報者保護法の改正経緯と主要な変更点・中央経済社・ビジネス法務 8・2020年8月・頁 65-69。
38. 浜辺陽一郎・内部通報制度:仕組み作りと問題処理・東洋経済新報社・2004年12月。
39. 倉橋雄作・通報判断の指針 利用ルールの周知,通報後の対応 グループ内部通報制度の設計・運用・ビジネス法務 20(8)・中央経済社・2020年8月・頁 87-90。
40. 宮崎貞至・図説公益通報のすべて-企業と行政の通報処理ガイドライン-・株式会社ぎょうせい・2006年4月20日。
41. 清水将博・内部通報制度ガイドラインの改正と金融機関への影響・金融法務事情・金融財政事情研究会・2017年5月25日・頁 16-25。
42. 深水大輔,角田美咲・利用促進への課題は?外部通報の保護要件の緩和・拡充・中央経済社・ビジネス法務 8・2020年8月・頁 74-76。
43. 深水大輔・企業不祥事・企業犯罪をめぐる諸問題(第4回)内部通報・金融法務事情 68・金融財政事情研究会・2020年4月25日・頁 52-55。

44. 深町隆・山口義正・内部告発の時代・平凡社・2016年5月。
45. 梅田徹・久本之夫・内部通報制度の考え方・作り方:コンプライアンス経営を強化する!・日本能率協会マネジメントセンター・2003年11月。
46. 梅本弘・実効性のある内部通報制度のしくみと運用:コンプライアンス経営の"切り札"・日本実業出版社・2015年8月。
47. 梅林啓・不正行為発生のメカニズムを踏まえた金融機関の金銭不祥事対応(特集 不祥事の未然防止と内部通報制度)・地銀協月報(713)・全国地方銀行協会・2019年11月・頁2-8。
48. 奥山俊宏・村山治・横山蔵利・ルポ内部告発:なぜ組織は間違えるのか・朝日新聞出版・2008年9月。
49. 奥山俊宏・内部告発の力:公益通報者保護法は何を守るのか・現代人文社・2004年7月2刷。
50. 國廣正・五味祐子・青木正賢・芝昭彦・コンプライアンスのための内部通報制度:「公益通報者保護法」が求めるリスク管理実務・日本経済新聞社・2006年3月。
51. 遠藤輝好・公益通報者保護法改正案についての所感:2号通報の保護要件を中心に・白門・中央大学通信教育部・2020年夏・頁57-62。
52. 関秀忠・横瀬大輝・通報守秘義務の法定でどう対応する?改正公益通報者保護法のポイントと実務への影響・中央経済社・旬刊経理情報・2020年8月10日・頁21-27。
53. 櫻井稔・内部告発と公益通報:会社のためか、社会のためか・中央公論新社・2006年3月。

日本檢察審查會運作之實務研究¹²⁷

¹²⁷ 本次法務部指派進修主題，題目一：「金融犯罪與吹哨者保護之法制建構」，也是本篇報告的重心，另外題目二：「日本檢察審查會運作之實務研究」部分，則以短篇的方式，作為附論呈現於文末。

第一節 緒論

本文欲藉由探討日本檢察審查會制度的實施經驗¹²⁸，從該制度的機能，也就是國民參加刑事司法的功能出發，來省思司法民主化的浪潮，對於刑事司法可以發揮如何的功能。

日本自 2009 年 5 月以來，推動了 2 項新的法律制度，其中之一是導入了裁判員制度；其二便是日本檢察審查會法相隔 60 年後的修正，並創設了「強制起訴」制度。值得注意的是，在三權分立的憲政原則下，司法權可以說是三權分立中國民的意見最難觸及的領域。導入上開 2 項可以直接反映國民意見，是希望國民可以藉由參加刑事司法的運作，進而提升國民的法治觀念，並確實增加國民對於司法的信賴感。然而，實際結果如何？是否可達成上開目標？本文藉由通過日本檢察審查會實施經驗的考察，探討此一課題。

檢察審查會的目的，說穿了就是制衡獨占起訴權¹²⁹的檢察官，因檢察官獨占起訴權，倘怠於行使起訴權而不起訴，因貪瀆、重大金融、社會矚目或政治敏感案件類型，檢察官做出不起訴處分後經常引發外界質疑或批評包庇吃案，影響人民對司法的信賴，故日本法制上對於檢察官應起訴的案件而不予起訴者¹³⁰，設有檢察審查會作為救濟途徑。

另外，依據法務部 106 年 2 月 16 日發布的新聞稿¹³¹內容，「針對不起訴處分及常引發外界質疑的案件簽結部分，本部研議相應法院引進人民參與審判，將參考日本制度，引進人民參與之人民檢察審查會。初步研擬：一、無告訴人之重大案件不起訴處分或簽結，可交由有人民參與之『檢察審查會』審查；特別是重大貪瀆、矚目案件，通常均為無告訴人之案件，經檢察官為不起訴處分後，改變現行職權送請上級檢察署審查之機制（職權再議），改由人民進來參與，審查檢

¹²⁸ 本文係直接自近年檢察審查會實施經驗為探討，至於該會係日本戰後由 GHQ（聯合國司最高司令官總司令部）施加改革壓力下所建立之詳細立法背景，可參見：黃佳彥，再議制度之改進建議—探討日本檢察審查會運作成效暨對我國法制之借鏡，法務部，107 年法務研究選輯，頁 5-21。

¹²⁹ 參見：日本刑事訴訟法第 247 條：公訴，由檢察官提起。（公訴は、檢察官がこれを行う）。

¹³⁰ 參見：日本檢察審查會法第 2 條規定可知，日本檢察審查會的對象，限於檢察官的不提起公訴處分（檢察官の公訴を提起しない処分の当否の審査に関する事項），本文為容易理解，而均以不起訴處分稱之。

¹³¹ 檔案參見：<https://www.moj.gov.tw/dl-25914-6341f622083346fdbcd0d28d44000d453.html>

察官不起訴之案件，並擴大及於簽結案件。二、人民檢察審查會由一般民眾組成外，另加上學者、退休之法官組成，並研議採交替任期制，兼顧成員輪替及避免案件中途全員更迭，無法銜接。三、檢察審查會得建議檢察官再行偵查、或自行聘請律師起訴：檢察審查會受理案件，經調取原卷審查後，認為偵查不完備的，得建請檢察官再行偵查，檢察官仍為不起訴後，檢察審查會認應行起訴，得聘請律師逕行向法院起訴。引進人民檢察審查會不僅標示著檢察民主化的開啟，也是偵查透明化的一大步」。而將「國民檢察審查會」的推動，作為重要的施政目標。

但是我國的國情畢竟與日本有所不同，本文將從日本檢察審查會功能出發，同時通過分析我國現行制度，提出一些個人淺見及看法，探討該制度於我國應如何整合，並可發揮其功能的立法建議。

第二節 日本檢察審查會法功能

一、制衡檢察官起訴裁量權

檢察審查會創設了「強制起訴」此一檢察官獨占起訴權的例外，所謂強制起訴制度，係指審查委員會就檢察官的不起訴處分，可決議「起訴該當」，但如檢察官仍再為不起訴處分，或於3個月內未提起公訴¹³²，檢察審查會可經11位審查員中8位以上的絕對多數，再次通過「起訴該當」決議。而在這種情形下，因為勉強意見不同的檢察官起訴並無意義，故由法院指定律師執行檢察官職務，負責提起公訴及實行公訴¹³³。再者，有偵查的必要時，指定律師可以囑託檢察官指揮檢察事務官及司法警察進行搜查¹³⁴。依2016年日本法務省犯罪白書，審查委員會決議「起訴該當」，檢察官再為不起訴處分經再次審查為強制起訴者，有14人¹³⁵。

¹³² 參見：日本檢察審查會法第41條之2第1項（檢察審查會は、第四十一条の二の規定による審査を行った場合において、起訴を相当と認めるときは、第三十九条の五第一項第一号の規定にかかわらず、起訴をすべき旨の議決（以下「起訴議決」という。）をするものとする。起訴議決をするには、第二十七条の規定にかかわらず、檢察審査員八人以上の多数によらなければならない。）

¹³³ 參見：日本檢察審查會法第41條之9第1項（裁判所は、起訴議決に係る事件について公訴の提起及びその維持に当たる者を弁護士の中から指定しなければならない。）

¹³⁴ 參見：日本檢察審查會法第41條之9第3項（起訴議決に係る事件について、次条の規定により公訴を提起し、及びその公訴の維持をするため、檢察官の職務を行う。ただし、檢察事務官及び司法警察職員に対する捜査の指揮は、檢察官に囑託してこれをしなければならない。）

¹³⁵ 參見：法務省網站，網址：http://www.moj.go.jp/housouken/housou_hakusho2.html。

又檢察審查會制度的建立，是否會影響檢察官的起訴基準？一般情形，檢察官起訴的標準為：「綜合考慮各種證據資料後，以合理的判斷過程，認為達到有罪的合理懷疑¹³⁶」，簡言之，考慮被起訴的嫌疑人置於被告地位產生之負擔，應限於獲得有罪判決的高度可能性方可起訴，然在高有罪率的表象之下，隱藏的是檢察官為了避免無罪判決，而將有罪或無罪存在灰色空間的案件皆為不起訴的事實。而檢察審查會的起訴基準則為：「考量公訴權的行使必須直接反映國民感情為本制度設立目的¹³⁷，即使標準低於一般檢察官起訴基準時亦可起訴。」

又檢察審查會制度的建立，對於檢察官辦理案件是否產生影響，依據日本檢察官在研討會上的說法，現時日本檢察官在有告訴、告發人的不起訴處分時，會更加仔細的說明不起訴的理由，檢察官於進行案件時，心理上也會有著不能被批評其判斷是否逸脫裁量權限的壓力。再加上檢察官也會告知告訴、告發人，不服的話可以向檢察審查會提出申訴，也會發放檢察審查會的宣傳說明。可說檢察審查會制度的存在對於檢察官行使起訴裁量權時，有發揮相當監督及救濟不起訴處分的效果¹³⁸。又依日本檢察審查會法第 40 條第 1 項的規定，檢察審查會做成決議時，要附上理由做成議決書，並將議決書送交指揮監督該檢察官之地方檢察廳廳長及檢察官適格審查委員會¹³⁹。

二、對於民主化社會的貢獻

檢察審查會開啟審查方式，依檢察審查會法第 2 條第 2 項¹⁴⁰規定可分為 2 種，其一為聲請權人（如告訴人、告發人及被害人等）提出

¹³⁶ 參見：最高裁判所第二小法廷昭和 53 年 10 月 20 昭和 49（オ）419 國家賠償案件判決要旨：公訴の提起は、檢察官が裁判所に対して犯罪の成否、刑罰権の存否につき審判を求める意思表示にほかならないのであるから、起訴時あるいは公訴進行時における檢察官の心証は、その性質上、判決時における裁判官の心証と異なり、起訴時あるいは公訴進行時における各種の証拠資料を総合勘案して合理的な判断過程により有罪と認められる嫌疑があれば足りるものと解するのが相当であるからである。

¹³⁷ 參見：日本檢察審查會法第 1 條立法目的：「公訴権の実行に関し民意を反映させてその適正を図るため。」

¹³⁸ 參見：船山泰範・檢察審查会は民主化の進展に役立っているか・日本大学法学部法学研究所・法学紀要・第 61 卷・2019 年・頁 144。

¹³⁹ 參見：日本檢察審查會法第 40 條第 1 項：「檢察審查会は、審査の結果議決をしたときは、理由を附した議決書を作成し、その謄本を当該檢察官を指揮監督する検事正及び檢察官適格審査会に送付し。」

¹⁴⁰ 參見該項原文：檢察審查会は、告訴若しくは告発をした者、請求を待つて受理すべき事件についての請求をした者又は犯罪により害を被つた者（犯罪により害を被つた者が死亡した場合においては、その配偶者、直系の親族又は兄弟姉妹）の申立てがあるときは、前項第一号の審査を行わなければならない。

聲請；其二依檢察審查會法第 30 條¹⁴¹規定，係檢察審查會以職權開啟審查，而第二種類型，除了內亂罪及獨占禁止法案件外，並無開啟的限制。與我國制度相比之下，日本檢察審查會的範圍，無論有無告訴人，亦不論是否重罪，皆可成為審查的標的，可見其審查範圍較我國更為全面及廣泛，也更能達成檢察官就權貴犯罪而消極不起訴之弊端。

國民以刑事裁判作為正義實現的手段已深植人心，尤其是對權貴犯罪行為的監督，社會重大矚目案件的處置等，檢察審查會制度提高了國民對刑事裁判的參與度，也可以反映國民對檢察官起訴標準的看法，國民參與檢察審查的刑事裁判的結果也會通過媒體的報導傳達給國民，是從此觀點來看，與公益有重大影響之刑事案件的不起訴或強制起訴，係在國民的注目下進行，可以說檢察審查會成為了刑事裁判入口的監視機構，國民的目光會成為照射上開入口的陽光而提升偵查透明度，避免檢察官在重大貪瀆、經濟犯罪及社會矚目及政治敏感案件的恣意或消極不作為。此一起訴前的「檢察民主化」（檢察審查會）搭配起訴後的「裁判民主化」（即國民參審制度）所形成的刑事司法民主化制度，對於體現國民主權的憲法精神亦有相當的意義與價值¹⁴²。

第三節 我國現行制度

我國現行就檢察官不起訴及緩起訴處分之救濟制度，依刑事訴訟法（下稱刑訴）第 256 條規定，分為「**告訴人聲請再議**」及「**檢察官職權送請再議**」2 種情形，聲請再議部分告訴人於接受不起訴或緩起訴處分書後，得於十日內以書狀敘述不服之理由，經原檢察官向直接上級檢察署檢察長或檢察總長聲請再議；職權送再議則為死刑、無期徒刑及最輕本刑 3 年以上有期徒刑之罪，因犯罪嫌疑不足，經檢察官為不起訴之處分，或檢察官依刑事訴訟法 253 條之 1 為緩起訴處分，上開處分因無告訴人的情形，故無人可聲請再議，所以由檢察官依職權送請再議。

¹⁴¹ 參見該條原文：第二條第二項に掲げる者は、檢察官の公訴を提起しない処分に不服があるときは、その檢察官の属する檢察庁の所在地を管轄する檢察審査会にその処分の当否の審査の申立てをすることができる。ただし、裁判所法第十六条第四号に規定する事件並びに私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の規定に違反する罪に係る事件については、この限りでない。

¹⁴² 參見：船山泰範，檢察審査会は民主化の進展に役立っているか，前掲註，頁 155。

聲請再議先由檢察官審查聲請是否合法、有無理由，認有理由則撤銷原處分而起訴或再為偵查，認無理由則送交上級再議（刑訴第 257 條）。送至上級法院檢察署後，上級法院檢察署檢察長或檢察總長認再議為無理由者，應駁回之（刑訴第 258 條）。另告訴人不服前條之駁回處分者，得於接受處分書後十日內委任律師提出理由狀，向該管第一審法院聲請交付審判（刑訴第 258 條之 1）。法院認交付審判之聲請不合法或無理由者，應駁回之；認為有理由者，應為交付審判之裁定，此時視為案件已提起公訴（刑訴第 258 條之 3）。如告訴人未於法定期間內聲請再議或交付審判，該不起訴處分即確定，原則上有同一事實不得再行起訴的效力（刑訴第 260 條）。

綜上可知，我國就檢察官應起訴而不起訴的救濟制度，第一階段為再議制度，原則上以告訴人聲請為再議條件；例外在重罪的不起訴處分及緩起訴處分，沒有告訴人可再議時，由檢察官職權送再議為補充救濟。第二階段則為交付審判制度，由法院介入審查。

第四節 就交付審判制度存在的再思考

一、交付審判的立法目的

交付審判制度，為審查我國檢察官不起訴處分當否的第二階段機制，我國於 91 年時修法制定，考其立法理由，係「對檢察官起訴裁量權之制衡，除內部監督機制外，宜有檢察機關以外之監督機制，爰參考德日之規定，告訴人或告發人於不服上級檢察署之駁回處分者，得向法院聲請交付審判，由法院介入審查，以提供告訴人多一層救濟途徑。基於保障被告審級利益，明定應向該管第一審法院聲請交付審判。為防止濫行提出聲請，虛耗訴訟資源，明定交付審判之案件，必須委任律師提出理由狀，程序始稱合法。」，而立法理由中所謂參考德日之規定之規定，並非指德日有相同不起訴處分監督制度，而是拼裝德國刑訴法第 172 條第 2 項「強制起訴程序」之規定¹⁴³及日本刑訴

¹⁴³ 德國交付審判制度，與我國不同，僅適用於得使用「法定原則」之犯罪案件，發動強制起訴程序前，無需如我國應先行再議駁回處分之前置程序，即只要被害告訴人一經檢察官不起訴處分後，於法定期間內即得先向檢察首長提出異議作為前置程序；倘告訴人不服檢察首長拒絕異議之處分，即得於二個月內向「邦高等法院」（即邦最高層級法院）聲請「強制起訴」，此部分參見：石宜琳，交付審判制度抵觸控訴原則——無異糾問制度復辟 合憲乎?!，2017 年 09 月，全國律師第 21 卷第 9 期，頁 63。

法第 262 條「準起訴制度」¹⁴⁴之規定。交付審判制度作為我國檢察官獨占公訴權唯二的例外¹⁴⁵，由法院此一「外部」監督機制，來審查檢察官有無濫權不起訴之情形。

二、交付審判實務及理論上的問題點

檢察機關獨占公訴權，職司偵查，並就起訴的案件到法院蒞庭擔負實質舉證責任，而法院為避免球員兼裁判，係不告不理，首先不得就未經起訴之案件逕為審判。再者，必須中立、客觀及超然的進行審判，不受任何干涉，此等檢審分立原則及控訴原則，可說是我國刑事訴訟法上重要原則及保障人權的核心。從這點來看，由法院審查不起訴處分，且法院可裁定交付審判而強制將案件起訴的交付審判制度，等同讓法官擁有起訴權，而成為檢察官獨占公訴權的例外，此一制度本身即有違上開控訴原則¹⁴⁶，該制度的存在，理論上難以自圓其說。甚者，其法律效果將法官裁定交付的效果視為起訴，並非轉軌至自訴，要求拒絕起訴的檢察體系蒞庭，更難以期待檢察官人格分裂，就其認為應不起訴的案件，負擔實質舉證責任。

況且，目前實務上，依司法院 91 年 2 月 7 日各級法院首長業務座談會之決議，法院核准交付審判後，認定應仿再審制度，由原核准之合議庭法院繼續辦理審判，並不重新分案。由裁定起訴的法官負責該案件之審理程序，是核准交付審判的法官本既已對該案由高度判決有罪的可能性方為此裁定，其心證難免先入為主的存在有罪的預斷，亦難期待其中立、客觀及超然的進行審判。

且就法官的心理層面而言，裁定交付審判，等同不信任檢察官的起訴裁量權，加上核准之後還要自己審理，法官對交付審判制度也多保持較為消極的態度。另依司法統計室資料所示，自 92 年 9 月至 100 年 12 月止，法院受理聲請交付審判案件 共計 8957 件，核准件數僅為 58 件，扣除撤回聲請件數 152 件，或其他非裁定終結如管轄錯誤

¹⁴⁴ 該條原文為：刑法第九十三條から第九十六條まで又は破壊活動防止法（昭和二十七年法律第二百四十号）第四十五條若しくは無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律（平成十一年法律第四百十七号）第四十二條若しくは第四十三條の罪について告訴又は告發をした者は、檢察官の公訴を提起しない処分に不服があるときは、その檢察官所属の檢察庁の所在地を管轄する地方裁判所に事件を裁判所の審判に付することを請求することができる。由上開條文可知，日本交付審判制度，與我國不同，僅限於公務員濫用職權、破壞活動防止法及無差別大量殺人行為之團體規制法等不起訴處分，才可聲請交付審判。

¹⁴⁵ 另一例外為刑訴第 319 條之犯罪被害人自訴制度。

¹⁴⁶ 此部分詳細的評論可參見：石宜琳，交付審判制度抵觸控訴原則— 無異糾問制度復辟 合憲乎?!，2017 年 09 月，全國律師第 21 卷第 9 期，72-76 頁。

者為 21 件等情，裁准之比率僅約 0.66%¹⁴⁷。可見該制度的實際運作上，法院裁定交付審判的比率不到百分之一，是交付審判制度，在法院消極的運作之下，是否可以達成監督檢察官濫權不起訴的功能，亦有疑問。

第五節 立法建議（代結論）

假設以引進檢察審查會作為前提的話，則不可避免首先要考量的是，該制度與我國已經存在的現行制度如何整合的問題。就此問題，可以考慮的方向有二，一是全面替代我國再議及交付審判制度。二者，再引進交付審判制度的同時，對我國現存的再議及交付審判制度適度修正並加以整合。

就上開的問題，本文的結論是，維持現行再議制度，並廢除交付審判制度，以檢察審查會替代交付審判制度。此外，擴大檢察審查會職權開啟的功能，在無法聲請再議的案件，如行政簽結或無告訴人之貪瀆、重大金融、社會矚目或與政治敏感之案件類型，可依利害關係人或相關人之請求，決定是否職權開啟審查程序。

採取上開結論之理由，首先就維持現行再議制度，再議制度因係由相同檢察體系之上級檢察官審查，審查過程不透明，常有官官相護的批判，或被質疑有政治力介入，導致公信力不佳，然再議制度之存在，有檢察體系自我發現錯誤並加以改正的內部組織自我糾錯功能。況且，我國高等檢察署及其分署每年新收再議案件，約有 5 萬多件，發回續行偵查的案件約 5000 件左右¹⁴⁸，發回率約 10%，可見再議制度有發揮一定的效果，倘全年新收再議案件均由檢察審查會處理，恐其不堪負荷。基於上開理由，仍建議維持現行再議制度。

而交付審判制度之缺點已詳如本文第四節所述，建議予以刪除，以檢察審查會制度替代交付審判制度。也就是將公訴權不行使（不予起訴處分）之監督，仍以內部監督（再議）優先，無法進行內部監督或內部監督失靈時，再輔以外部監督（檢察審查會），如此一來，而就貪瀆、重大金融、社會矚目或政治敏感案件，可有第 2 層的外部監督機制避免檢察官濫權，另一方面可以增加檢察體系的民主化、陽光化

¹⁴⁷ 資料來源：司法院統計室，轉自探討刑事訴訟「交付審判」制度存廢改造座談會，《全國律師雜誌》，2012 年 7 月，第 16 期、第 9 卷，101 頁。

¹⁴⁸ 參見：高等法院及其分院檢察署審核再議案件收結情形。網址：<https://www.moj.gov.tw/cp-793-47131-a78d8-001.html>。

及透明化，還可避免制度變動過於劇烈，而以小幅修正刑事訴訟法即可達成上開政策目標，待累積一定的實務經驗後，再考量為全盤的調整，不啻為同時滿足政策目標，減少修法成本，又可銜接現有制度的方式。