

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master's Thesis

公司犯罪與吹哨者保護法

Company Crime and Whistleblower Protection Act

梁琳

Lin Liang

指導教授：王皇玉 博士

Advisor: Huang-Yu Wang, Ph.D.

中華民國 113 年 7 月

July 2024



國立臺灣大學碩士學位論文

口試委員會審定書

公司犯罪與吹哨者保護法

Company Crime and Whistleblower Protection Act

本論文係梁琳君（R09A21062）在國立臺灣大學法律學系完成之碩士學位論文，於民國112年7月31日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

指導教授：

王 皇 玉

口試委員：

王 皇 玉

蘇 芸 平

李 聖 傑

謝 辭



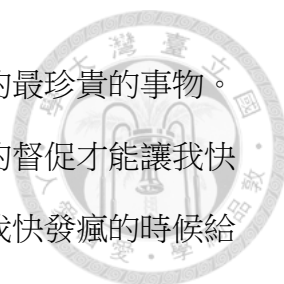
研究所三年的時間，轉瞬即逝，前半段時間正逢疫情，後半段時間埋首於論文當中。在這三年間，學習了許多知識，也經歷了很多體驗，因此，雖然有些許遺憾，卻也留下許多美好的回憶。

首先，最要感謝的，便是指導教授王皇玉老師。老師對於許多學術以及實務見解的掌握，著實讓人佩服。在撰寫論文之初，真的被批到體無完膚，老師一個字一個字的細細雕琢，讓我每次討論完都欲哭無淚，老師也只會告訴我哭完還是要繼續改！此外，老師許多為人處世的道理，都影響我許多，「雖然一定會遇到很多問題，但又不是不能笑著看」，這句話老師輕描淡寫地講過，卻深埋於我的心中。真的覺得，能有老師當指導真的是太好了！

另外感謝口委李聖傑老師以及蘇凱平老師。論文題目的內容正是李老師負責主導修法的計畫內容，李老師講述了非常多的修法背景，以及提醒我許多撰寫時並未思考到的重點，老師也給我許多鼓勵，幫助我順利完成口試！蘇老師則是一針見血的指出論文形式上以及實質上的問題，讓我在折服於老師的學術能力外，更認知到自己深有不足，而老師也溫柔的指出了修正的方向。真的非常感謝兩位老師！

剛進研究所的徬徨時期，受到許多幫助。謝謝民法未來五十年的彥丞學長，還有 2414 金手指的諸多照顧。特別是同為皇門的 AY，不管是在課業上還是其他，我總會找你求助，而你也不厭其煩的為我指出一條明路。有你在真的太好了！祝福男團未來都能順順利利賺大錢！

刑法組的各位同學，是剛進研究所最先遇到的一群人，你們無論是做研究的態度或是知識的涵養，都令人折服，真心覺得如果是你們的話，不管在哪裡都會成功的！1810 的夥伴們，雖然我比較晚才加入這間研究室，但謝謝各位的熱情，讓我能朝與各位熟識邁出一大步，能跟你們一起在研究室為了論文努力，中午晚上有人陪一起吃飯的感覺真的很好，謝謝你們的陪伴讓我度過這段時光。



謝謝法服的人們，能在法服與你們相遇，真的是我所獲得的最珍貴的事物。其中，謝謝湘琦和郁淳時不時地約吃飯；謝謝皇帝軒與八卦桂的督促才能讓我快點完成論文；還有遠在天邊跑去日本逍遙的陳庭浩，謝謝你在我快發瘋的時候給予的安慰，即使只有短短幾句話也讓我重振精神；一起受陳庭浩扶養的詹寶，陪我一起吐槽各種八卦；還有從考試期間就一起努力，也一起去律訓玩樂的金，謝謝跟我分享好聽故事以及聽我哭訴！還有謝謝陪我吃飯的珮勳、姿穎和佳穎，偶爾跟你們的小約會真的有夠快樂（但會被黃奕華罵）！

謝謝皇門的長姐同屆與弟妹，在我討拍與焦慮的時候，給予我很多回饋與鼓勵，論發完的晚上徹夜長談（雖然我先睡死）還有口試完一起聚餐，真的讓人備感溫馨，有你們一起當皇民真的太好了！特別感謝怡萱和子涵帶給我的溫馨快樂時刻，身為學姊的我反而都被你們照顧，如此好的你們值得有美好快樂的生活，希望你們對自己多一點自信，未來會順利的！

謝謝刑法團，支持我走過論文最崩潰的時候，中老師既理智又真誠的鼓勵；家維學長提供很多論文撰寫的想法；特別感謝大維，論文撰寫的大部分時間都跟你一起相互扶持，一起論發、一起戰戰兢兢找老師、一起準備口試，互相加油打氣，謝謝有你一起努力，讓我能夠安心的準備各種事情！還有楊雯雅，真的是我進研究所後認識數一數二的好朋友，謝謝妳常聽我大吐苦水，陪我走過很多我大崩潰的時候，謝謝跟妳一起走過的快樂悲傷時刻，妳值得很好的未來，希望妳能順利完成自己走遍世界的夢！

還有陪伴我的小夥伴們，謝謝豆、水蛭跟黃推，你們一樣讓人又愛又恨，但你們的陪伴真的是我度過研究所的動力；謝謝方跟我分享好多故事以及讓我問好多問題；謝謝偵妹，最怪的人卻給出了最溫暖的鼓勵。趕快去賺大錢！

再謝謝小社辦，讓我回三峽時有地方可去，文為和睿庭的笑聲、東的叫聲、昀軒的嫌棄聲、宋昀翰的嗤笑聲還有莊爆氣的聲音都讓人感到無比安心。特別謝謝莊，從大學以來就一直被我使喚，仍然給了我很多信心和鞭策還有愛。也要額

外感謝沈莉莉，從妳身上得到的，總是開心歡樂。祝福你們能順利完成自己的目標並且成功闖蕩各處！

謝謝律訓認識的人們，意外地認識了一群美好又溫暖的人們，我們不是無時無刻都是清醒，但絕對都是充滿了歡聲笑語。特別感謝葛，希望妳對我說過的鼓勵的話會套用到自己身上！感謝蘋，互相督促論文相互抱怨講八卦；還要特別感謝三隻瘋狗，認識不過一年，說過的話卻早已數不清，能認識你們真的很好！

感謝黃奕華，謝謝這份從法服開始的緣分，不管是在課業還是其他事情上，都受到你非常多的幫助，看似大刺刺的你，其實既細膩又溫暖，我總是覺得從你身上獲得的東西太多了，卻又不知道該如何回報，只能祝福你未來一切順心，並且希望你能更新一下你的笑話。謝謝沅，不僅是因為在我回三峽時陪吃飯、一起去律訓闖蕩還有各種應援加油，更是因為有妳在，陪伴我度過好多悲傷快樂或是普通日常的一天，不知道要如何表達對妳的感謝，真的只能說一句有妳真好。祝福妳未來成為最漂亮又厲害的律師！特別謝謝首腦，歸功於我們的懶惰，從大一認識到現在，真的是沒一起假日吃飯幾次，賴聊天室也像是兩個自言自語的人，但是在各種時刻，都好感謝有妳在，能夠認識妳並且一起走到現在，真的是難以言語的幸運。！

謝謝我的家人，我不是最乖的那種女兒、最貼心的妹妹和最溫暖的姊姊，但你們依然對我全力支持，給予我最多的鼓勵，以你們的方式給我最多的關懷，謝謝你們讓我在各個階段都能獲得很多快樂並專心完成階段性的任務，希望我能早日予以回報！

謝辭打了很長，但仍未完全感謝完，能順利闖關，都賴於大家的幫助，我無比珍惜這些得來不易的緣分與愛，我想我是幸運的，才能遇到這些世界珍貴的人們。期許自己能帶著這些運氣，在下個階段繼續努力。

梁琳 謹誌

2023 夏 於永和

中文摘要



關於近年來接連爆發之排放污水、食安問題，皆涉及公司中之經濟犯罪行為。然而，對於偵查機關偵查犯罪而言，公司屬於封閉之環境，又因為經濟犯罪之特性，使得偵查機關難以偵查公司中的經濟犯罪，甚至無法察覺犯罪的發生。又近年來我國金管會多強調公司治理與法令遵循的落實，但由於公司中，並未設置適當之資訊通報管道，使得公司治理與法令遵循，無法發揮其效用。

有鑒於前開問題，也為順應國際潮流，我國各部會以及學者們要求，我國應制定完善的吹哨者保護措施，鼓勵公司內部中，知悉違法行為存在之人，舉發犯罪。但由於我國目前沒有一部關於吹哨者保護之專法，因此，應借鑑他國立法例。美國法上，發展吹哨者相關制度已久，在設計吹哨者相關制度時，逐漸走向積極鼓勵吹哨者舉發之立法方向。不僅擴大吹哨者主體之範圍，給予吹哨者更全面的保護，也給予吹哨者獎勵金，盡可能的鼓勵所有人民向政府舉發違法行為。相較於此，歐洲國家受到其歷史文化的影響，在吹哨者之制度設計上，大多採取較為保守之立法措施，避免過度依賴吹哨者，導致人們只為了個人利益而行動，從而創造出不信任、監視的社會氛圍。

而本文從私人協助國家履行任務，以及輔助國家執行刑罰權之角度出發，認為吹哨者雖有助於偵查機關發覺犯罪，但過度依賴吹哨者，亦可能會導致國家在履行其任務時，失去主導地位。故本文認為，我國雖為順應國際潮流，制定吹哨者保護法之專法，但在制定法規時，應採取消極鼓勵之立法方向。本文亦以前開角度，對法務部廉政署於 2022 年 1 月制定之《揭弊者保護法》，做出評析。

關鍵詞：吹哨者保護法、揭弊者保護法、沙賓法案、陶德法案、吹哨者保護指令

Abstract



In recent years, there have been consecutive outbreaks of pollution and food safety issues, all involving economic crimes within companies. However, when it comes to investigating these crimes, companies are considered closed environments, and the nature of economic crimes makes it difficult for investigative agencies to uncover them or even detect their occurrence. In addition, in recent years, our country's Financial Supervisory Commission has emphasized the implementation of corporate governance and compliance with laws and regulations. However, due to the lack of appropriate channels for information reporting within companies, the effectiveness of corporate governance and compliance with laws and regulations cannot be fully realized.

In light of the aforementioned issues and in response to international trends, various government departments and scholars in our country have called for the establishment of comprehensive whistleblower protection measures to encourage individuals within companies who have knowledge of illegal activities to report crimes. However, since our country currently lacks specific legislation regarding whistleblower protection, it is necessary to learn from the legislation of other countries.

In the United States, the development of whistleblower-related systems has been long-standing. In designing whistleblower-related measures, there has been a gradual shift towards actively encouraging whistleblowers to come forward. This includes expanding the scope of individuals eligible for whistleblower protection, providing comprehensive protection to whistleblowers, and offering financial rewards to incentivize individuals to report illegal activities to the government. This approach aims to encourage

all people to expose unlawful behavior.



In comparison, European countries have been influenced by their historical and cultural backgrounds. In the design of whistleblower systems, many have adopted more conservative legislative measures to avoid excessive reliance on whistleblowers, which could potentially lead to individuals acting solely for personal gain. This cautious approach aims to prevent the creation of a society characterized by distrust and surveillance. Taking the perspective of private assistance in fulfilling state duties and supporting the exercise of state punitive powers, this article believes that while whistleblowers can help investigative agencies uncover crimes, excessive reliance on whistleblowers may lead to the loss of the state's dominant position in fulfilling its duties. Therefore, although this article acknowledges the need for our country to enact specialized legislation for whistleblower protection in line with international trends, it suggests that the legislative direction should not lean towards excessive encouragement.

Furthermore, this article provides an analysis of the Whistleblower Protection Act formulated by the Agency Against Corruption in January 2022, based on the aforementioned perspectives.

Keywords: Whistleblower Protection Act, Sarbanes-Oxley Act, Dodd- Frank Act, Directive 2019/1937/EU

目次



口試委員會審定書	i
謝辭	iii
中文摘要	vi
Abstract	vii
第一章 緒論	1
第一節 研究動機	1
第二節 名詞用語	2
第三節 研究範圍與方法	3
第四節 研究架構	3
第二章 公司中的經濟犯罪	5
第一節 經濟犯罪	5
第二節 經濟犯罪與公司治理	34
第三章 外國吹哨者法制	53
第一節 吹哨者制度概述	53
第二節 美國法制	70
第三節 歐洲法制	95
第四節 小結	109
第四章 我國吹哨者保護法之法制建構	113
第一節 我國現行法制度	113
第二節 我國揭弊者保護法草案概述	127
第三節 我國吹哨者保護法之立法建議	137
第五章 結論與展望	153
參考文獻	157
附錄一 揭弊者保護法草案	178

表次

表 1	110
-----------	-----

第一章 緒論



第一節 研究動機

近年來，我國公部門體系中，屢傳貪污事件，例如，前立法院秘書長林錫山貪污案件，引起民眾譁然¹。此外，在公司或企業中，屢屢發生之犯罪，也重創了我國投資人及參與市場人的信心，進而影響我國經濟秩序²。

2016 年，我國金融業最大、歷史最悠久的海外分行，即兆豐銀行紐約分行被紐約金融服務署（New York Department of financial service ,DFS）重罰台幣 1.8 億美元³。在兆豐金控案中，金管會指出，董事會無法縱使知悉弊案的存在，亦並未加以阻止，反而放任弊案漸趨嚴重。若是公司中，知悉弊案存在之人，提早向董事、法令遵循部門提出舉發，或是在未獲得前開部門回應時，得向主管機關或司法單位提出舉發，或許便能阻止弊案的惡化⁴。

但知悉弊案存在之人，卻不一定有勇氣站出來舉發弊案。2016 年，永豐金空中之高階經理人張晉源，被拔除了幾乎所有職務，變成沒有實權之副總經理，原因即在於，其舉發了永豐金控董事長的犯罪行為⁵。由於我國至今並無吹哨者保護法之專法，在永豐金控案發生後，各部會幾乎可以說是毫無異議的同意，應積極要求設立吹哨者保護法⁶，並指出，若是沒有公司內部人員的舉發，我們可能到現在都還不會知道永豐金控中，已經有犯罪行為的存在。

法務部廉政署曾於於 2012 年時，即委託國立政治大學辦理「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」之立法研究，並於 2019 年時，參考各國立法例，提出

¹ 【19 日報到發監】立院前秘書長林錫山收賄案 判 36 年定讞，上報快訊，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=67086（最後瀏覽日：07/09/2023）

² 李智仁、陳一銘（2008），《建構金融機構內部人通報機制之芻議》，〈存款保險資訊季刊〉，第 21 卷第 3 期，頁 138。

³ 兆豐銀為何被罰 57 億？<https://www.cw.com.tw/article/5077992>（最後瀏覽日：07/09/2023）

⁴ 金管會第 10560003852 號處分書，2016 年 9 月。

⁵ 永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界，天下雜誌，https://www.cw.com.tw/article/5083494?utm_source=WebAccess&utm_medium=FacebookAD&utm_campaign=FBContentAD_25_SinoPac（最後瀏覽日：07/09/2023）

⁶ 嘆保護法 6 年零進度 黃國昌「世界吹哨日」有感：顛預怠惰不足以形容蔡政府，<https://www.storm.mg/article/4811299>（最後瀏覽日：07/09/2023）

《揭弊者保護法》草案，經行政院通過後，送往立法院審議。惟至今仍未通過。

本文好奇，若是吹哨者保護法如此重要，為何至今立法院仍未通過？此外，本文欲知，我國是否真的有設立吹哨者保護法之需求？若是需要設立，又應如何設計適合我國之吹哨者保護法？此為本文之動機。

第二節 名詞用語

世界各國，對於「針對組織內部不法行為進行舉發之人」，多以 whistleblower 稱之，我國則大多翻作吹哨者。此外，亦有以不同詞語稱之。如日本法稱作「公益通報者」，韓國則翻作「公益揭弊者」⁷。而衡諸個文獻於討論「吹哨」行為時，則有使用「檢舉」、「舉發」、「揭露」、「申訴」、「通報」等用語。然實際上，這些用語皆在指稱，向有權受理機關揭露資訊之行為。

本文以下係參酌他國文獻，討論吹哨者與吹哨行為之概念，故為求統一，皆以「吹哨者」指稱向有權受理機關揭發資訊之人，而對於吹哨者向有權受理機關揭發資訊之行為，則以「舉發行為」稱之。本文於內文後半部評析我國與吹哨者相關之法規時，各法規對於「吹哨者」與「舉發行為」，有各自使用之名稱，例如，《勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法》中，吹哨者以「檢舉人」稱之，舉發行為，則以「申訴行為」稱之。本文為避免混淆，故皆以「吹哨者」與「舉發行為」代稱。而於內文最後評析我國法務部於 2022 年所制定之《揭弊者保護法》草案時，為配合草案用語，吹哨者以「揭弊者」稱之，「舉發行為」則稱之為「揭弊行為」。

⁷ 日本公益通報者保護法，韓國公益揭弊者保護法（Act on Protection of Public Interest Whistleblowers）。

第三節 研究範圍與方法

第一項 研究範圍

本文主要以吹哨者制度於私部門（即公司及企業）中的運作為討論主軸，蓋無論是公部門或是私部門中，皆有可能發生犯罪，因此，皆需要吹哨者的存在，以舉發犯罪行為⁸。然而，公部門與私部門的舉發機制、舉發事項、保護吹哨者之機制等，在法律制定上，有不同的思考邏輯，因此本文為避免討論主題過於發散，將本文之研究範圍限定於私部門中的吹哨者保護法。

第二項 研究方法

本文主要以文獻分析法以及比較法分析，作為本文之研究方法。首先，於文獻分析部分，本文搜集國內中文文獻以及國外以英文為主之，討論吹哨者保護法相關議題之文獻。中文文獻部分的資料，包含專書、期刊文獻、政府研究報告、立法院公報、媒體報導與實務判決等。英文文獻部分之資料，則包含論文集、期刊文獻、國際組織年度報告以及判決等。文獻內容部分，主要為吹哨者保護法相關之內容，另外輔以與犯罪學、公司治理相關之討論。

而比較法部分，本文選取了美國法制與歐盟法作為比較法參考對象。首先，以前者而言，美國法上針對吹哨者有大量且深入的研究，法制史上，針對吹哨者亦有不同的立法模式，足供我國參考。以後者而言，歐盟本身係一巨大經濟體，歐盟法上亦有許多針對討論吹哨者定位與立法模式之指令，鑑於本文主要討論方向是私部門中的吹哨者，故歐盟法中關於吹哨者之指令發展，可供我國作為借鏡。

第四節 研究架構

本論文一共分為五章，各章節簡要介紹如下：

⁸ 吳景欽（2013），〈對貪污揭弊者保護法制之檢討——以證人保護法為說明〉，〈刑事政策與犯罪研究論文集〉，頁 71。

於第一章中，分別講述本論文之研究動機，研究範圍與方法，以及說明相關用語。並且將本論文之研究範圍，限定於私部門之吹哨者法制。

於第二章中，本文欲對於我國發展吹哨者保護法之需求進行討論，故分別以偵查機關偵查公司相關之經濟犯罪與公司治理兩個面向，加以分析之。於偵查機關偵查公司相關之經濟犯罪部分，先自經濟犯罪之概念進行討論，並說明其特性，以及造成偵查機關難以偵查之原因。就公司治理部分，則說明公司治理之概念與落實公司治理之益處，而公司中，若是沒有設置適當的舉發管道，難以落實公司治理。

於第三章中，則延續第二章之討論，說明為何要制定吹哨者保護法之原因。又，我國目前並沒有一部專門的吹哨者保護法，故於本章中，參酌外國立法例，作為我國制定吹哨者保護法之參考。本文所挑選之外國立法例分別為美國法以及歐盟法。就美國法部分，美國法上，吹哨者保護法已行之有年，且發展出三種不同之鼓勵吹哨者舉發違法行為的措施，相關討論也較為完善；而以歐盟法言之，歐盟乃是世界上最大的經濟體之一，但由於其歷史背景因素，直到近年來，才有關於吹哨者保護法之相關討論。本文認為，上開法制於制定吹哨者保護法時，呈現出不同的走向與趨勢。同時比較兩種法制，在我國討論吹哨者保護法之制定時，可以提供我國不同的思考脈絡。

於第四章中，本文將回歸我國法上之討論。首先，先自我國與吹哨者保護法相關之法制現況討論起，再以法務部廉政署 2022 年所提出之《揭弊者保護法》草案為基礎，提出本文認為吹哨者保護法應有之立法方向。

最後，本文於第五章說明本文之結論以及立法展望。

第二章 公司中的經濟犯罪



近年來，不僅僅是在我國，經濟犯罪在世界各地都造成不小的侵害，其中，與公司相關的經濟犯罪，一旦發生，損害金額動輒億元台幣起跳，因此經濟犯罪引起各國政府的高度關注。在我國，雖然欲透過司法手段打擊經濟犯罪，但卻常因為經濟犯罪的特殊性，使得偵查機關在偵查時遇到困難。除此之外，有論者指出，在公司中犯罪頻傳的原因，可能是來自於公司治理制度(Corporate Governance)的失靈，抑或是公司根本缺乏了合格的內部治理機制⁹。故本章第一節先探究經濟犯罪的概念，以及偵查經濟犯罪時會遇到的問題，再於第二節中，分析公司中常見的經濟犯罪，以及討論公司治理對於預防經濟犯罪的發生、以及協助偵查機關偵查經濟犯罪的重要性。

第一節 經濟犯罪

在各國，最初發展的經濟型態為農業社會，因此和經濟相關的犯罪行為大多為竊盜、搶奪等針對財物的犯罪，但隨著時代的發展，各國開始經濟轉型，經濟型態也從農業社會轉變為工商企業社會，除了科技飛速進步外，市場也變得更加多元與國際化。然而，在此時空背景之下，新型態的經濟犯罪(Economic Crime)也開始蓬勃發展。經濟犯罪之發展，不僅止於國內，還突破了國與國的界線，在世界上形成一個巨大的犯罪系統。因此，我們有必要去重視此種嚴重的犯罪問題。然而，如此重要的犯罪本身卻有許多模糊的部分，各國定義也不盡相同，在執法機關偵查犯罪，抑或是與國際合作追查犯罪活動時，或多或少遇到了認定的問題。以下，便先自經濟犯罪的概念與內涵談起。

⁹ 林宏義，兆豐出事了，但幾個人懂法令遵循，Newtalk 新聞，
<https://newtalk.tw/news/view/2016-08-22/76505>（最後瀏覽日：10/20/2022）

第一項 概念與內涵

鑑於經濟相關的犯罪活動之蓬勃發展，在國際上，經濟犯罪被列為高度重視的犯罪，聯合國毒品和犯罪問題辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC）認為，經濟犯罪一詞無法被確切定義，而係泛指任何造成經濟損失的非暴力犯罪，即使這些損失可能是隱蔽或社會上所未知的¹⁰；歐洲刑警組織（EURPOL）則認為，經濟犯罪等同於金融犯罪¹¹，係指個人或團體為獲得經濟或職業優勢而實施的非法行為，而其背後的動機主要是為了追求經濟利益¹²。

雖然經濟犯罪在國際上受到高度重視，但由於經濟的概念具有浮動的特性¹³，難以就此對於經濟犯罪有明確的描述，因此有學者認為應放棄為其下一個明確的定義，其認為經濟犯罪是一個整體概念的指稱，因此無法精確的定義其內涵，並認為，立法者已經透過經濟法規宣示出欲透過法律維護的經濟概念，若是違反了經濟法規，就是對於經濟秩序的侵害，而此種違反經濟法規之行為就是經濟犯罪，其亦主張應透過個別領域中的經濟法規，去了解與解釋各種類型的經濟犯罪¹⁴。

不過仍有其他學者嘗試提出經濟犯罪的概念，首先有文獻認為，經濟犯罪是

¹⁰ 原文為 The term “economic and financial crime” refers broadly to any non-violent crime that results in a financial loss, even though at times such losses may be hidden or not socially perceived as such. Such crimes thus include a broad range of illegal activities. United Nations Office on Drugs and Crime, Economic and Financial Crimes: Challenges to Sustainable Development. Conclusion of the Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, Thailand (April 18-25, 2005) file:///Users/lin/Downloads/unodc.pdf

¹¹ 有不同分類方法者，可參考馬耀中（2021），《經濟刑法－經濟刑法全球化的犯罪抗制》，第三版，元照，頁 29。

¹² 原文為 Economic crime, also known as financial crime, refers to illegal acts committed by an individual or a group of individuals to obtain a financial or professional advantage. The principal motive in such crimes is economic gain. See Economic Crime, Crime Areas, EUROPOL <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/economic-crime> (last viewed:10/20/2022)

¹³ 不同時期的經濟秩序所指的內涵並不相同，以日本為例，在日本的經濟刑法的概念會以昭和二十年代（西元 1945 年）區分，二次大戰時期及戰爭剛結束時，雖然已存在經濟刑法，但主要是為了支持國家戰爭的產業，以及為了維持該產業的經濟控制措施，為了方便管理，大量運用刑罰，若有違反即會屬於經濟犯。直到戰後轉為自由經濟體制的發展，前述的控制措施大多廢止，犯罪訴追也相應減少，取而代之的，則是在經濟發展下逐漸衍生出來的企業犯罪、白領犯罪等，此時期的經濟概念大多轉往以市場經濟為主。芝原邦爾（2005），《經濟刑法研究（上）》，有斐閣，頁 7；嘉門 優（2015），〈經濟刑法と法益論〉，《刑法雜誌》，55 卷 5 号，頁 57；神山敏雄（2008），〈經濟刑法の概念と範圍〉，氏著，《新經濟刑法入門》，頁 10，成文堂。

¹⁴ 芝原邦爾，前揭註 13，頁 7-8。類似見解者，可參神山敏雄，前揭註 13，18 頁。

為圖謀不正當利益而連帶影響國家經濟活動之違法行為¹⁵。這是早期提出的寬鬆見解，其後有學者提出更細緻的描述，認為經濟犯罪指的是意圖謀取不法利益，利用法律交往與經濟交易所允許的經濟活動方式，濫用經濟秩序賴以為存的誠實信用原則，違反所有直接或間接規範經濟活動的有關法令，足以危害正常的經濟活動，干擾經濟生活秩序，甚至破壞整體經濟結構或破壞特定經濟制度之為了獲得財產或圖謀利益之犯罪¹⁶。該學者依照犯罪方式將經濟犯罪區分為六大類型，分別為：經濟詐欺犯罪、競業犯罪、破產反罪、經濟貪污、保險犯罪與其他違反國家法令之犯罪¹⁷。前開兩種見解皆認為，行為人所違反之法令，無論是行政法規或是刑事法規，只要和經濟秩序相關，即屬於經濟犯罪之範疇。

反之，則有學者提出，行為人所違反之法令應限定於刑事法規。詳言之，觸犯受到刑法所保護的經濟秩序之違法行為才會被稱為經濟犯罪，並且該學者更詳細的說明，依照侵害經濟秩序的方式可以區分為廣義和狹義的經濟犯罪，前者包含行為攻擊了個人的財產秩序後間接影響到經濟秩序，後者則是為直接侵害經濟秩序¹⁸。

本文認為，前開學者們多在強調經濟犯罪是違反了經濟法規的犯罪，而本文認為，之所以會有這樣的描述，是因為經濟秩序的概念太過於浮動以及抽象，因此難以說明何種行為會侵害經濟秩序，而當已有法規明文保護經濟秩序時，「違反了該保護經濟秩序的法規」可以被當成是一個較為明確的侵害經濟秩序的判斷標準，故本文認為重點並非是有無違反經濟相關的法律，而是在於經濟秩序是否受到侵害。

再者，前開學者們在描述經濟犯罪行為時，所舉的例子大多為詐欺、背信等非暴力的犯罪行為。本文認為，透過暴力行為與非暴力行為的區分，可以將經濟

¹⁵ 施啟揚（1974），〈經濟犯與經濟刑法〉，《軍法專刊》，第20卷第4期，頁21。

¹⁶ 林山田、林東茂、林燦璋（2012），《犯罪學》，增訂五版，三民，頁634。

¹⁷ 此些犯罪的介紹可參林山田、林東茂、林燦璋，同前揭註16，頁538以下。

¹⁸ 林東茂（2001），〈經濟犯罪的幾個現象面思考〉，氏著，《一個知識論上的刑法學思考》，頁237。

犯罪與保護個人財產之犯罪做出區隔。例如搶奪、強盜罪等都是透過暴力的方式對個人之財產造成侵害，本文認為透過暴力與非暴力的區分，可以避免將侵害個人財產之暴力犯罪納入經濟犯罪的概念中，以避免經濟犯罪的範圍太過廣泛。因此本文認為非暴力行為應屬經濟犯罪的概念之一。

最後本文透過犯罪所造成的侵害來觀察，傳統的財產犯罪常是對於個人或特定多數人的財產造成侵害，相較於此，經濟犯罪則是對於不特定多數人造成侵害，除了直接的相對人外，亦可能有潛在的被害人。綜上述言之，本文認為經濟犯罪的概念為「侵害了經濟秩序且對於不特定多數人造成侵害之非暴力行為」。

第一款 經濟犯罪與經濟刑法

立法者針對某些經濟相關的犯罪行為，認為具有以刑法規制之必要性，這些法規就可以被稱作是經濟刑法。因此有學者將經濟刑法稱為，對於經濟犯罪之制裁手段¹⁹，但另外有學者認為，經濟刑法是以刑罰手段保護經濟秩序的法規總稱²⁰。

在我國，經濟刑法的規範設計方式和日本大致相同，在刑法中並未設有經濟刑法的專章，而是以附屬刑法之方式散落於各種經濟或行政法規之中²¹。例如，我國內線交易法第 173 條之規定²²，或是我國銀行法第 125 條特別背信罪²³。雖然經濟刑法在日本以及我國，是散見於各經濟或行政法規中，但既然稱之為刑法，就必然要遵守刑法的原則，因此需先釐清其保護法益為何。

¹⁹ 吳俊毅（2021），〈經濟監理與刑事訴追－聚焦在取得資料的使用轉換與雙重地位的主管機關〉，《經濟刑法在地實踐》，新學林，一版，頁 355。

²⁰ 黃朝義（1998），〈論經濟犯罪的刑事法問題〉，《刑事政策與犯罪研究論文集（一）》，法務部犯罪研究中心編印，頁 130。

²¹ 古承宗（2020），〈經濟刑法的保護法益與抽象危險〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 24 期，頁 4。

²² 內線交易法第 173 條：「證券交易所之董事、監察人或受僱人，對於職務上之行為，要求期約或收受不正利益者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二百四十萬元以下罰金。前項人員對於違背職務之行為，要求期約或收受不正利益者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。」

²³ 銀行法第 125 條：違反第二十九條第一項規定者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。其因犯罪獲取之財物或財產上利益達新臺幣一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣二千五百萬元以上五億元以下罰金。」

在日本，有學者認為，經濟刑法所保護的法益屬於個人法益，因為經濟秩序所受到的侵害，乃係經濟活動中的個人受到之財產上侵害的集合，因此應以消費者（也就是經濟活動中的個人）的財產利益作為保護法益²⁴。但在我國，幾乎沒有採取保護個人法益之見解，僅有少數學者認為，由於經濟刑法係指意圖謀取不法利益，利用法律或經濟秩序，違反了一切與經濟活動與經濟利益有關的刑法規範，包含傳統類型的財產刑法、公害刑法以及一切從事經濟管制的附屬刑法²⁵，因此經濟刑法除了保護國家的經濟秩序與整體經濟結構的安全外，同時保護個人的財產利益²⁶。不過我國多數學者仍是主張，經濟刑法的保護法益是超個人法益，也就是保護經濟秩序不受侵害²⁷。

本文認為，經濟刑法的保護法益應為保護經濟秩序之超個人法益。因為就保護個人之財產法益而言，個人之財產法益已有刑法上之財產犯罪可保護，且就經濟犯罪造成的損害而言，難以切割為對每個人財產之侵害，也難以證明因果關係，因此不應認為經濟刑法的保護法益為個人財產法益。而就同時保護經濟秩序及個人財產之見解而言，有學者認為，若是要採取同時保護雙法益之立場，這兩種法益需要同時被侵害，避免刑罰的發動過於恣意²⁸。延續前開學者的討論脈絡，本文認為，在討論經濟犯罪之保護法益時，若是採取同時保護雙法益的立場，前提必須是個人法益與整體法益同時被侵害，然而這樣的解釋恐怕會導致刑法難以發動，反而不利於對於經濟犯罪的制裁，故本文亦不採取同時保護雙法益之見解。

此外，就經濟刑法的規範模式而言，由於國家的經濟秩序對於人民的生活影響甚巨，因此對於經濟秩序的破壞，會導致社會發展受到嚴重影響。而既然經濟

²⁴ 林 幹人，《現代の經濟犯罪—その法的規則の研究》，初版第一刷，弘文堂，頁 55。但亦有批評見解認為，若是將經濟刑法以個人法益解釋，會使得和個保護人財產的犯罪難以區分、重複保護。

²⁵ 林山田（1977），《經濟犯罪與經濟刑法》，再版，頁 89，三民總經銷；採相同見解者，黃朝義（2014），〈論經濟犯罪的刑事法問題〉，《刑事政策與犯罪研究論文集（1）》，司法官學院犯罪防治研究中心，頁 144。

²⁶ 林山田，同前揭註 25，頁 90。

²⁷ 林山田，同前揭註 25，頁 17。

²⁸ 謝煜偉（2016），〈風險社會中的抽象危險犯與食安管制—「摻偽假冒罪」的限定解釋〉，《月旦刑事法評論》，第 1 期，頁 85。

刑法的保護法益是經濟秩序，也就是超個人法益，那麼對於此種超個人法益的保護，通常難以等到實害已發生才加以處罰，此時在立法政策上，立法者多係透過以法律擬制具有潛在危險之行為，並提前發動刑罰加以處罰，故經濟刑法往往會以危險犯的立法模式為之，這也是經濟刑法的特色之一²⁹。

第二款 其他相似犯罪

美國法上的文獻在討論經濟犯罪時，多自犯罪學的角度討論之³⁰。首先，會先自白領犯罪(white collar crime)談起，再進一步討論公司犯罪(corporate crime)及職業上之犯罪(occupational crime)。而前開犯罪也時常會和經濟犯罪一詞相互混用或取代，因此本文認為有必要就上開概念加以分析與整理。

一、白領犯罪

白領犯罪一詞最常被與前述的經濟犯罪混用。然而，白領犯罪並非是法律上的用語，而是屬於犯罪學上的概念。林東茂老師認為，白領犯罪和經濟犯罪在概念上會有重疊，但不完全相等，其差異點在於觀察視角的切入。其認為，白領犯罪是依照行為人的身分做為界定的基礎，相較之下，經濟犯罪則是以行為人「破壞的利益」，即經濟秩序，作為界定的標準³¹。周憐嫻老師則有不同的想法，其認為經濟犯罪屬於白領犯罪的一種，只不過因為經濟犯罪特別強調，以經濟利益或秩序的破壞為目的，因此才會被獨立出來研究³²。

美國學界早期並沒有「白領犯罪」這個名詞，只有類似概念的討論，例如威廉·邦格(Willem Adrian Bongers)曾提出了「街頭上犯罪」(crime in the street)以及「套房中犯罪」(crime in the suits)的概念³³。其認為，所謂「街頭上犯罪」

²⁹ 王皇玉(2021)，〈論侵害營業秘密之犯罪行為〉，《月旦法學雜誌》，第317期，頁66-67。

³⁰ Adler F., Mueller G. O. & Laufer W. S., *Criminology and the criminal justice system*, New York: McGraw-Hill, 314(2004); Steve T., *Corporate Crime*, in *Criminology*, Oxford University Press, 301(2009)

³¹ 林東茂，同前揭註18，頁241-242。

³² 周憐嫻(2002)，〈白領犯罪的界定與爭議〉，《犯罪學期刊》，第9卷，頁4。

³³ 孟維德(2002)，〈公司犯罪問題與對策〉，初版，五南，頁4。

是指，一般中下階層之人所為之犯罪。而其之所以會犯罪，是因為這些中下階層之人在資本主義下受到不公的待遇，為了獲取更多利益才會去實行偷竊或強盜；「套房中犯罪」則是在描述，前開為了追求自身利益而犯罪之現象也會出現在中上階級之人的身上，但中上階級之人追求利益是出自於自身之貪婪³⁴。雖然 **Bonger** 嘗試提出了「街頭上犯罪」及「套房中犯罪」之犯罪概念，不過由於當時美國學界中，多數理論都還在研究為何貧窮會導致犯罪，因此 **Bonger** 所提出的上開理論，亦即中上階層之人亦可能犯罪的理論，在當時學界中並未受到重視³⁵。

爾後，愛德溫·蘇哲蘭(**Edwin Hardin Sutherland**)於 1939 年提出「白領犯罪」的概念，其理論駁斥「只有貧窮者或是中下階層之人才會成為犯罪者」這樣的想法，並指出在許多企業或公司相關的犯罪中，往往犯罪行為人都是所謂的領導階級，且這些領導（或是白領）階層之人大多認為，自己的行為僅僅是在追求最大利益，而非犯罪行為。因此，在這種心態的加乘下，這些由領導階層所為之行為會對社會造成更大的危害。在此理解上，**Sutherland** 遂將白領犯罪定義為「受人尊敬及社會高階層之人，在其職業活動過程中所從事的犯罪行為」³⁶。白領犯罪此一概念的提出，在犯罪學上具有重要意義，代表犯罪不僅僅只會發生在中下社會階層³⁷，身處高社會階層之人也有可能為了追求利益而犯罪。

然而，白領犯罪的概念究竟為何仍過於模糊，因此在犯罪學界生衍生了不少爭議。縱使 **Sutherland** 嘗試對於何謂白領犯罪提出了定義，但在其定義當中包含了兩種判斷標準，分別是：行為人的身分，以及行為人職業活動過程中所為之行為。由於這兩個判斷標準，本身即存有解釋上與概念上的不確定性，因此將其當成判斷白領犯罪之依據，將導致白領犯罪的定義內容更加模糊不清，且容易有所爭議。例如：如何確認行為人是受人尊敬之人？社會高低階層的界線應如何劃分？

³⁴ 孟維德，同前揭註 33，頁 4。

³⁵ 孟維德，同前揭註 33，頁 4。

³⁶ **Sutherland E.H.**, *White Collar Crime*, New York: Dryden Press, 9(1949).

³⁷ 林山田（2001），《刑法的革新》，學林文化，頁 487。

何種行為是行為人職業活動上的行為³⁸？

其中引發最多爭議的，便是 Sutherland 以社會地位作為判斷白領犯罪的標準之一。之所以會引發爭議是因為，雖然當時美國社會以藍領、白領區分工作類型，因此我們可以透過藍領或白領工作大致區分人的社會階層，但也僅能做到一個概括的區分。然而，以現今眼光來看，這樣的區分方式已不妥適。蓋以此種區分方式認定行為人是否構成犯罪，從憲法的觀點上，有違反平等權或法律明確性的疑慮，自刑法的角度以觀，也違背了罪刑法定原則³⁹。

因此有學者分析了 Sutherland 提出的定義，認為雖然 Sutherland 把白領犯罪定義為高社會階層或高社經地位之「人」所為的犯罪行為，但從其所舉例的白領犯罪類型當中可以發現，大多是在描述公司中的賄賂行為⁴⁰、不實交易行為⁴¹以及使得公司獲利等行為。因而可以推知，公司中的犯罪才是 Sutherland 欲譴責的問題⁴²。這些大公司所為的犯罪行為，相比於一般的竊盜、搶奪，造成的財產損失更為嚴重，對於社會造成的影響也更加劇烈。

在 Sutherland 之後，陸續有不同學者或犯罪學研究者，以 Sutherland 對於白領犯罪的研究為基礎，提出修正見解。例如，美國前司法部檢察官 H. Edlertz 提出，白領犯罪是為了避免財產上的損失，或是為了獲得公司或個人的利益，以非物理（nonphysical means）的方式所為的違法行為⁴³。在其定義下，白領犯罪不限於具有高社經地位的人士始能為之。而美國國家白領犯罪中心（National White Collar Crime Center）也於 1996 年舉辦之研討會中，針對何謂白領犯罪提出定義，

³⁸ 關於 Sutherland 受到的批評，可參周憐嫻，同前揭註 31，頁 2-5。

³⁹ 林山田、林東茂、林燦璋，同前揭註 16，頁 633。雖然從法律角度而言，Sutherland 所提出的白領犯罪概念遭受不小的批評，但作者認為藉由 Sutherland 的理論證明過往刑事政策與犯罪學所未能考量到的白領階級亦可能為犯罪行為，故具有重要的意義。

⁴⁰ 例如 1934 年國會調查出政府和航空郵件運送的承包商之間的賄賂案件，後被稱作航空郵件醜聞（Air Mail Scandal，亦有被稱作 Air Mail Fiasco）。該案件的始末可參考 Correll, J. T., The air mail fiasco. *Air Force Magazine*, 91(3), 60-65(2008).

⁴¹ 例如當時平均修車費用是 4 美元，但有些修車廠會將價格提高至 25 美元。See Sutherland E.H., *supra* note 36, at 11.

⁴² Clinard M.B. & Qunney R, *Criminal Behavior System: A Typology*, Routledge, 13(2014).

⁴³ Edlertz, H, *The Nature, Impact and Prosecution of White Collar Crime*, Washington, DC: National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice, 3(1970).

亦即白領犯罪係指，「由個人或組織實施的有計劃的非法或是不道德之欺騙行為，通常是在合法的職業活動過程中，由社會地位高或是受人尊敬之人，為了個人或組織之利益而為之，且其行為通常可以被認為有違反信託責任或是公眾信任」⁴⁴。從前開提及的修正定義可以觀察到，白領犯罪的概念範圍相比於 Sutherland 時期有所擴張。在修正定義下，不僅僅是侵害了經濟秩序之犯罪，環境犯罪⁴⁵或是醫療詐欺⁴⁶等犯罪行為亦可被包含在白領犯罪的概念中。

隨著白領犯罪的定義不斷的被擴充，有許多犯罪學者也隨之提出了各式各樣的名詞來替換白領犯罪一詞，例如菁英犯罪（*elite crime*）、上階層犯罪（*crime at the top*）及商業犯罪（*commercial crime*）等用語⁴⁷。雖然陸續有不同的名詞被提出，但在概念上仍有其共通點，亦即這些犯罪大多是由具有權勢之人利用機會，並濫用其權力所為⁴⁸，並且由於這些有權勢之人或公司職業上的活動，更容易對於經濟秩序造成影響，因此需要特別重視。本文認為，「具有權勢之人利用機會，並濫用其權力」此一要件，才是判斷白領犯罪的核心，至於「社會經濟地位高低」只是輔助判斷的基準之一。

二、公司犯罪與職業犯罪

在 Sutherland 之後，也有其他學者對白領犯罪做出更進一步的研究與分析，例如，Clinard 和 Qunney 嘗試將白領犯罪加以分類，其依照犯罪的目的，將白領犯罪區分成公司犯罪以及職業上的犯罪⁴⁹，以下分別討論之。

⁴⁴ 原文為“Planned illegal or unethical acts of deception committed by an individual or organization, usually during the course of legitimate occupational activity by persons of high or respectable social status for personal or organizational gain that violates fiduciary responsibility or public trust.”, See National White Collar Crime Center Training and Research Institute Morgantown, West Virginia, "Definitional Dilemma: Can and Should There Be a Universal Definition of White Collar Crime?", iii(1996).

⁴⁵ 亦有直接將其稱作 Green-Collar Crime，See Wolf, B., *Green-Collar Crime: Environmental Crime and Justice in the Sociological Perspective*, Sociology Compass, 5(7), 500(2011).

⁴⁶ 常見的行為包含提供沒有必要做的手術或檢查行為、偽造或誇大手術的複雜程度以求更高額的醫療金額等。See Price, M., & Norris, D. M., *Health care fraud: physicians as white collar criminals?*, Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law Online, 37(3), 286(2009).

⁴⁷ 許春金（2010），《犯罪學》，修訂 6 版，三民，頁 599。

⁴⁸ 孟維德（1999），〈白領犯罪的本質與意涵〉，《中央警察大學學報》，第 35 期，頁 421。

⁴⁹ Clinard, M.B. & Qunney, R, *supra* note 42, at 5(2014).

（一）公司犯罪

就公司犯罪而言，Qunney 和 Clinard 認為，指的是公司成員或是公司本身⁵⁰常會為了追求公司利益，做出不道德之行為，而此種不道德行為往往會和立法者欲透過法律維護的價值觀有所衝突，進而成為犯罪行為⁵¹。

澳洲的犯罪學家 John Bradford Braithwaite 以前開 Qunney 和 Clinard 的想法為基礎，其認為，公司犯罪就是公司或是公司的職員，為了該組織所做的行為，且該行為受到法律禁止以及懲罰⁵²。這裡所指的「法律」不以刑法為限，民法和行政法也被包含在內。而該學者認為，之所以不限於刑法，乃是因為公司犯罪的特殊性，亦即，一般犯罪的自由刑、生命刑等無法適用於公司，因此權宜之下，應透過民事的賠償或是行政罰的方式加以處理。

同樣建立在 Qunney 和 Clinard 的想法基礎上，另有學者提出相較於前開 John Bradford Braithwaite 更為狹隘的定義。其認為，若公司董事有做出侵害公司利益，並違反「刑法法規」的行為，才會構成公司犯罪⁵³，例如違反了公司法或其他經濟法規中的刑罰規定。換言之，其認為公司犯罪應該僅限於「刑法」所規範的禁止行為，倘若是違反民法或行政法上之規定，則不屬於公司犯罪。

除此之外，有學者則是依據「造成侵害的方式」，將公司犯罪區分為兩種類型，分別為：公司暴力以及公司權力濫用與詐欺⁵⁴。公司暴力，有別於傳統上與財產相關的暴力犯罪⁵⁵。傳統財產暴力犯罪，是在侵害財產法益時，同時對於個

⁵⁰ 一般而言，提到公司本身所為之犯罪，通常都會附帶討論法人是否得為犯罪主體之爭議，而法人得否為犯罪主體一事在英美法系國家中較無爭議，相較於此，大陸法系國家因為受到羅馬法的影響，多半認為，由於法人不具有人的特性，因此不具有行為能力，也沒有責任能力，所以無法成為犯罪主體。不過本文在此並未打算深入討論法人得法作為犯罪主體之爭議。有關於此爭議可參鍾亞達（2013），〈論法人犯罪之立法正當性與理論基礎〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 34-35；王皇玉（2020），〈法令遵循對法人刑事歸責性之意義與影響——從營業秘密法第 13 條之 4 談起〉，《月旦法學雜誌》，第 303 期，頁 125、128。

⁵¹ Supra note 49, at 188.

⁵² J John Bradford Braithwaite, *Corporate crime in the pharmaceutical industry*(Routledge Revivals), Routledge, 6(1984).

⁵³ 作者認為，為了維持公司的運作，最主要的就是公司的資本，也因此為了避免傷害公司的資本，針對公司董事設立許多罰則，還有相關的刑罰規定，若有違反，即屬於公司犯罪。可參小林敬和（等著）、西山富夫（編）（1994），《現代の經濟犯罪と經濟刑法》，啟文社，頁 43。

⁵⁴ 許春金，同前揭註 47，頁 603。

⁵⁵ 這邊所描述的公司暴力和前述所提及的暴力型的財產犯罪並不相同，暴力型的財產犯罪如強

人或多數人生命身體造成直接的危害，例如搶奪、強盜行為。而公司暴力犯罪則是由於公司的政策或以公司名義所執行之行為，進而間接造成個人或多數人身心上的危害⁵⁶，例如，纏訟至今的嬌生石綿訴訟案⁵⁷，該案中，被告嬌生公司所製造的爽身粉中，含有對人體有害的石綿（asbestos），長期使用該產品會使得毒素在人的身體中不斷累積，提高罹患癌症之風險，甚至因此而死亡。雖然，嬌生公司的決策並不會「直接」傷害到消費者的生命身體，但因其公司決策而製造出的商品，卻會隨著時間，逐漸侵蝕使用者之身體，「間接」造成個人或多數人身心上的危害。前開學者認為，公司暴力對於社會造成的影響，相較於與財產相關的暴力犯罪，影響的範圍更多更廣。

至於所謂的公司權力濫用與詐欺，並非是造成被害人生命身體的危害，而是造成經濟上的損害。其中可能的犯罪行為類型包含透過詐欺行為，使得消費者誤信產品品質，進而購買大量有缺損的商品；抑或是，製作出不實的公司財務報表，使得公司股東誤以為公司有正常經營，但實際上公司卻面臨經營困難，最後以倒閉收場，進而使股東受有損害⁵⁸。在其他犯罪學的文獻上，經常可見，將公司權力濫用與詐欺的公司犯罪類型，與經濟犯罪放在一起討論。

（二）職業上的犯罪

職業上的犯罪有別於前開介紹的「公司犯罪」，屬於 Quinney 和 Clinard 區分白領犯罪中的第二種類型。但由於他們認為不應該如 Sutherland 所說，僅有中上

盜、擄人勒贖，會在取得財產的同時（或是密接時間內）侵害被害人或他人之生命身體，但公司暴力則是間接的，

⁵⁶ 有學者將此種類型的公司暴力亦稱作暴力型的財產犯罪，但內容也一樣強調是透過間接的方式造成生命身體的侵害，可參孟維德，同前揭註 33，頁 45-48。

⁵⁷ 自 1999 年以來，全美境內包含聯邦、各州法院累積超過 2 萬起嬌生嬰兒粉致癌的案件。一般而言嬰兒爽身粉成份包含滑石（talc）與香料（fragrance），其中的滑石成分若未經過濾可能含有被列為一級致癌物的石綿（asbestos），最初因為欠缺可以證明石綿和癌症有直接因果關係的證據，兒撤回訴訟，而後越來越多個案發生，此些罹癌的人的共通點即為長年使用了嬌生的產品。直到 2022 年 8 月，嬌生宣布該產品將於 2023 年停止於全球銷售。

內容可參，轉角國際 https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4947016（最後瀏覽日：11/3/2022）

⁵⁸ 許春金，同前揭註 47，頁 606。

社會階層的人才會犯白領犯罪⁵⁹。因此 Quinney 和 Clinard 所指職業上犯罪，並不限於高社經地位之人所為的犯罪，而是任何與職業上有關的犯罪都屬之。

前開學者認為，「職業上的犯罪」係指，個人利用職業上的活動，且為了自身的利益而去進行的犯罪⁶⁰。「職業上的犯罪」和前開「公司犯罪」最主要的差別就在於犯罪的目的。簡言之，公司犯罪的行為人可能是公司內部的員工或是公司法人本身，但不論犯罪主體為何，其目的皆係為了追求公司的利益；然而職業上犯罪之行為人，則可能是利用其進行職務活動之機會，為了自身的利益而為犯罪行為。

之後也陸續有學者在 Quinney 建立的基礎下，提出更多不同描述職業上犯罪的類型，包含公司內部主管所為的收賄行為，以及專業人士利用其專業的獨特性所為之犯罪。例如，律師利用其執業過程中所得知的公司重大資訊，進而買賣股票因而獲利等⁶¹。

第二項 經濟犯罪之構成與特徵

從前開論述之經濟犯罪的概念，本文認為，經濟犯罪之所以受到注目，原因在於，經濟犯罪會對於社會經濟秩序造成無法估計的侵害，除此之外，經濟犯罪相較於一般的財產犯罪，具有許多更不一樣的特徵。以下則透過金尚昌公司掏空案（即台灣高等法院 109 年度金上重更二字第第四號刑事判決）為例，說明經濟犯罪的特徵⁶²。在說明之前，先介紹本案之案例事實。

⁵⁹ Quinney E. R., *The study of white collar crime: toward reorientation in theory and research*, Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science, 55(2), 210(1964).

⁶⁰ 孟維德，同前揭註 33，頁 17。雖然這邊所討論的主要是個人的犯罪，但是亦有學者認為，中小企業的經營模式和大公司不同，中小企業的運作跟個人工作的模式較為類似，因此將中小企業放入個人職業上的犯罪討論。可參許春金，同前揭註 47，頁 618-620。

⁶¹ 許春金，同前揭註 40，頁 622。

⁶² 本案相關報導可參，前 101 董事長林鴻明涉掏空金尚昌公司 更二審遭判 8 年，<https://www.ettoday.net/news/20220223/2194729.htm#ixzz7uydbpwQ5>（最後瀏覽日：04/05/2023）。金尚昌公司原先稱作林三號公司，於 1986 年成立，原名「富騰實業股份有限公司」，後更名為「林三號國際發展股份有限公司」，至 2005 年，再更名為「金尚昌開發股份有限公司」，且公司於 1991 年股票上市。

金尚昌公司掏空案之被告林鴻明是金尚昌公司之主要負責人⁶³，除此之外，又分別實質掌控白天鵝建設以及啟揚公司。金尚昌公司分別於 1998、1999 年時向信託公司借款，並以其所有之淡水區水仙段與米蘭段土地設定抵押權作為擔保。惟金尚昌公司於 2001 年起，未正常還款與繳交利息，該信託公司為經營考量，故決定出售前述不良債權。被告林鴻明得知此消息後，便指示白天鵝公司以台幣 12 億元購買前述不良債權（水仙段 7.5 億台幣，米蘭段 4.5 億台幣），並以台幣 12.01 億轉售自己另外實質掌控之啟揚公司。

在信託公司尚未移轉上開債權給白天鵝公司，啟揚公司也因此尚未取得對於金尚昌公司的債權之前，被告林鴻明為謀求自己利益，將金尚昌公司所持有之淡水區水仙段土地與對該土地之興建權利「以物抵償」給啟揚公司，抵償該水仙段土地所擔保之台幣 11 億元債務，致使金尚昌公司，債務未被消滅，卻已喪失水仙段土地所有權，以及對該土地之興建權利。該水仙段土地當時市值台幣 12.4 億元，若是要符合金尚昌公司之最大利益，被告林鴻明應將土地價值扣除啟揚公司購買前開債權之成本，將剩餘款項補還予金尚昌公司（意即，應支付 12.4 億扣除 7.5 億台幣，約 4.9 億台幣之補償款）。然而，被告林鴻明卻使用另外一種計算方法，計算補償額。被告林鴻明將系爭土地價值高估為台幣 18 億，再扣除金尚昌公司之債務帳面金額約台幣 14.5 億後，僅補還給金尚昌公司台幣 3.5 億元。

被告林鴻明透過啟揚公司取得前開水仙段土地後，與建商合作開發該土地，最後與啟揚公司共同獲利約台幣 10 億元。針對被告林鴻明為謀求自己利益，致金尚昌公司損失鉅額開發利益之行為，檢方認為被告林鴻明係以多重交易方式，掏空金尚昌公司，因此對被告林鴻明、金尚昌公司總經理陳祈蒼以及金尚昌財務財務長董翠華等人，於 2011 年以違反證券交易法第 171 條第 2 款非常規交易等罪提起公訴。

全案審理期間歷經地方法院、上訴高等法院及最高法院再發回更審，有大約

⁶³ 本案被告除了林鴻明外，尚包含金尚昌公司財務長等人，但為求簡單介紹案例，故在此僅討論林鴻明之行為。

7 個審級。於 2022 年，最高法院駁回被告林鴻明對於更二審之上訴，被告林鴻明最終因犯證券交易法第 171 條第 2 款非常規交易等罪，被判處 8 年與沒收犯罪所得 3 億 500 萬元定讞。以下將藉由本案討論經濟犯罪的特徵。



一、隱密性

經濟犯罪的犯罪手法多元，常見的犯罪行為包含詐欺、背信、侵佔、操縱市場、偽造、內線交易、非常態交易、洗錢等等⁶⁴。而這些看似不同的行為態樣，都蘊含了信託違反的概念。

在金尚昌公司掏空案中，被告所為的犯罪行為包含偽造文書、非常態交易等。其透過自身實質掌控之白天鵝公司、啟揚公司，和金尚昌公司進行多方交易，被告所為的犯罪行為具有一個合法的行為外觀，因此不易被他人察覺是犯罪行為。此外，上市公司依照證券交易法規定，需要公開交易資訊，但前開資訊只限於對股價有重大影響之公司資訊⁶⁵，證券交易法並非要求公司公開每一筆交易，因此一般的投資人也無法輕易知悉公司的交易情形。

整體而言，由於公司並不會公開每一筆交易行為，因此偵查機關或其他股東難以透過分析公司每一筆交易，發覺犯罪情形。縱使公司公開每一筆交易，但被告所為的犯罪行為容易被公司其他合法之行為掩蓋，因此被告之犯罪行為難以被輕易發覺。此即經濟犯罪的隱密性。

二、專業性

經濟犯罪常會牽涉到各種不同的產業類別，例如金融產業、環境工程等等，這些產業在交易上有其獨特的進行方式，若非是對於該產業有一定程度的了解之

⁶⁴ 目前最常見的經濟犯罪行為是詐欺以及背信行為。參司法官學院犯罪防治研究中心，中華民國 110 年犯罪狀況及其分析－2021 犯罪趨勢關鍵報告，頁 24。

⁶⁵ 證券交易法第 36 條第 3 項：「第一項之公司有下列情事之一者，應於事實發生之日起二日內公告並向主管機關申報：一、股東常會承認之年度財務報告與公告並向主管機關申報之年度財務報告不一致。二、發生對股東權益或證券價格有重大影響之事項。」

人，難以輕易發覺異狀。本案之所以歷經如此多審級，便是因為各審級間，對於非常規交易罪中何謂非常規交易行為，有不同的認定標準⁶⁶。而之所以難以認定非常規交易行為，原因在於，此些金融交易的概念過於專業，審理法院或是偵查機關無法明確判定被告所為的行為，對於公司決策來說是否「符合公司利益」⁶⁷。此即為經濟犯罪之專業性，使得偵審機關不易進行追訴。

三、複雜性

經濟犯罪的犯罪事實時常很複雜，在金尚昌公司掏空案的犯罪事實當中，至少牽涉進五間公司，並且這些公司之間進行多筆交易。在多方交易的過程中，對金尚昌公司的債權所有人經過數次變換，系爭土地的所有權也被移轉。交易行為越多，會讓犯罪事實變得更複雜。除此之外，在本案中，除了身為金尚昌公司負責人被告被起訴以外，金尚昌公司的總經理、財務長等人也被起訴。參與犯罪的人越多，也會使得偵查機關事後，需花費更多時間與心力釐清犯罪事實。

綜合前述，現今經濟犯罪通常不只有一名犯罪行為人，不僅是公司內部的員工、主管或公司的負責人，都有可能成為經濟犯罪的行為人，甚至協助查核公司帳款的律師、會計師也可能會涉入犯罪⁶⁸。又因為經濟犯罪時常涉及許多不同類

⁶⁶ 本案一審法院，即臺灣臺北地方法院 102 年度金重訴字第 7 號判決認為，被告有罪的理由在於其刻意出具了一個高過土地價值的估價報告：「證人戊○○持被告己○○依被告辛○○指示所代為準備之投標文件，代表白天鵝建設公司出席中聯信託辦理之不良債權標售案，就辛○○所擬訂之水仙段土地債權出價 7 億 5,000 萬元、米蘭段土地債權出價 4 億 5,000 萬元、總出價致中聯信託陷於錯誤，誤以為白天鵝建設公司確有買受前揭不良債權之真意及資力」，因此金尚昌公司就會因為這個報告而受有損害，；至於二審法院台灣高等法院 103 年度金上重訴字第 29 號刑事判決則是認為：「則白天鵝公司以高出致遠財務顧問公司鑑估金額及兆豐公司出價金額約 2.5 億元得標，對中聯信託而言，不僅未受損害，反獲有利益，足認本案根本無債權賤價出售情事，足以維護債權人及投資人權益，保障該公司之最大利益。」二審法院認為，金尚昌公司在這個交易裡面獲有利益，因此被告的行為並沒有違背職務。相關討論可參姜長志（2022），〈何謂證券交易法非常規交易罪之「不合營業常規」？台灣高等法院 109 年度金上重更二字第 4 號刑事判決中之「以物抵債」模式為探討中心〉，《全國律師》，第 26 卷第 5 期，頁 90。

⁶⁷ 在本案中也有借助商業判斷法則判斷，所謂商業判斷法則是美國法上用來判斷以及保護公司董事及其決策決定的制度。關於商業判斷法則之介紹，可參周振鋒（2017），〈論商業判斷法則於我國刑事案件之運用〉，《法令月刊》，第 68 卷第 12 期，頁 2。

⁶⁸ 例如 2020 年爆出的康友-KY 舞弊案件，該公司從董事長因成為他公司的保證人而開始涉訟，公司股價開始下跌，而後爆出該公司有財報不實等等問題，讓投資人誤信該公司具有資產，但實際上其已面臨破產，該案除了公司負責人遭調查起訴，負責查帳的會計師也面臨未誠實揭露財報的訴訟。假帳曝光！康友 KY 害投資人損失 47 億 勤業眾信遭法院裁定假扣押，

型的交易，使得經濟犯罪的犯罪事實越來越複雜，造成偵查機關不易偵查。

更甚者，近年來公司中經濟犯罪有逐漸集團化的傾向⁶⁹，公司負責人成立多數人頭公司，透過交叉持股的方式，擴大經營的範圍，藉以增加更多掏空公司的機會。也因為多數人頭公司被牽涉進犯罪中，使得偵審機關更不易拼湊出犯罪的全貌。

四、長時間

經濟犯罪普遍具有長時間的特徵。以本案而言，金尚昌公司所有的系爭土地於 1998 年即被金尚昌公司作為擔保向信託公司借款，直至 2006 年，被告透過啟揚公司取得系爭土地，並拿去開發，已過了至少 8 年的時間。而又過了 5 年，也就是 2011 年時，偵查機關才知悉可能有前開犯罪情事的發生，並介入調查。整個過程歷經了將近 15 年。在這 15 年的期間中，與犯罪相關的交易紀錄或帳款紀錄，不見得有被妥善保存，與案件相關的犯罪事實也因為犯罪期間長，而容易被掩蓋，使得事後的犯罪調查不容易進行。

五、涉及金額高與被害人數多

經濟犯罪是一種會造成他人財物損失，且危害經濟秩序的犯罪，已如前所述。而又從後述《檢察機關辦理重大經濟犯罪案件注意事項》中可以得知，現行偵查機關多以被害人人數多、犯罪金額高作為發動經濟犯罪偵查的門檻。換言之，偵查機關認為被害人人數多、犯罪金額高對於我國經濟秩序造成的損害較大。

就造成被害人財產上損害而言，就是經濟犯罪所造成的最直接的損害。在本案中，金尚昌公司所持有的系爭土地價額，於 2006 年時市價估計約台幣 12 億元，金尚昌公司在失去該系爭土地後，雖然受有啟揚公司的差額補償，但是前開

<https://www.mirrormedia.mg/story/20220215inv006/> (最後瀏覽日：10/19/2022)；康友案重大消息的新聞整理，可參曾泓維 (2021)，〈外國來台上市企業舞弊事件之股價污染效果：以康友案為例〉，國立成功大學會計學研究所碩士論文，頁 6-7。

⁶⁹ 陳志龍 (2011)，〈集團化公司之鉅型經濟犯罪〉，《月旦法學教室雜誌》，第 195 期，頁 71。

差額補償是被告以不利於金尚昌公司的計算方式計算之，使得金尚昌公司原先應能從啟揚公司獲得約台幣 5 億的補償額，但最終僅獲得約台幣 3.5 億的補償額，故金尚昌公司至少受有約台幣 1.5 億的金錢上損害。

就被害人數而言，本案中之金尚昌公司是上市公司，有不少投資客及股東投注資金給金尚昌公司，當金尚昌公司因為被告所為之犯罪行為而遭受損害時，除了公司員工連帶受到損害外，投資金尚昌公司之股東也因此而受到損害。而又因為經濟犯罪的被害人人數多，縱使被告所為之犯罪行為只對每個人造成一點點的損害，累積起來卻是一筆可觀的損害金額。

除此之外，經濟犯罪的發生會對整體社會的發展產生動搖，亦有文獻認為，這是經濟犯罪所造成之最嚴重的危害之一。原因在於，由於經濟犯罪的被害人數多，金額也高，容易使得股東或投資客不敢對於同個產業的公司進行投資，長期下來，經濟秩序的發展也就此停滯，連帶著，也會影響人民對於社會的不信任。前開兩種因素都會不利於社會的發展⁷⁰。

六、犯罪地不明顯且橫跨國家的界限

大多數的犯罪會有特定的犯罪地點，但經濟犯罪並沒有特定的犯罪現場⁷¹。例如本案的非常規交易行為，是被告透過公司之間的契約、交易行為而為之，並沒有實際的犯罪地。犯罪沒有特定犯罪地的問題在於，偵查機關容易爭執管轄權屬於何處地檢署，在檢察官的分案上，便會產生爭議。此外，偵查機關也無法如同偵查其他犯罪時，利用刑事鑑識的技術重建犯罪現場⁷²。

隨著時代的發展，經濟、金融市場變得更加多元，許多公司除了發展國內的市場，也開始突破國與國的界線，公司的資金常並非來自國內，而是源自於世界各地。犯罪行為人在進行犯罪行為後，也會將犯罪所得移往國外，或是透過洗錢

⁷⁰ 孟維德（2001），《白領犯罪，現象、理論與對策》，亞太圖書出版社，頁 89。

⁷¹ 曾春僑，莊忠進（2020），《刑案現場處理與採證》，四版，元照，頁 1。

⁷² 詹德恩（2013），〈我國金融犯罪特性與抗制難題〉，《中原財經法學》，第 7 期，頁 9。

行為掩蓋其不法所得等⁷³。這些因素也會造成經濟犯罪的追查愈加困難。



第三項 經濟犯罪與偵查

自前面論述可知，經濟犯罪對社會的經濟秩序影響甚巨，故需要透過司法手段來處理。但由於經濟犯罪具有隱密性、犯罪地不明顯等特性，故偵查機關在偵辦經濟犯罪時，常會面臨許多難題，也容易疲於應付。以下便先自我國偵查機關發動經濟犯罪的偵查標準先談起，其次再探討經濟犯罪於偵查時所遭遇到的問題。

第一款 經濟犯罪偵查發動標準

由於經濟犯罪涉及的領域很廣泛，且難以被明確定義，故法務部為了使檢察官在偵查經濟犯罪時，有明確的判斷標準，於 1973 年時，函訂發布《經濟犯罪之罪名及範圍認定標準》⁷⁴，其中區分三種認為經濟犯罪的標準：第一種類型，依照被害人數或金額達到一定標準，且被害人數及金額依照地區的不同，劃分不同標準，此類型的犯罪包含侵佔、重大詐欺等等；第二種類型，被害金額達到台幣兩百萬元以上，即會該當經濟犯罪，包含走私、違反銀行法、偽造變造有價證券等；第三種類型則無需考量被害人數與被害金額，只要斟酌當地社會經濟狀況，足以危害社會經濟利益者，包含違反證券交易法、違反公平交易法等案件。

前開《經濟犯罪之罪名及範圍認定標準》於 2004 年被法務部以法檢字第 0930803048 號函宣告停止適用，取而代之的，是法務部為期迅速妥適偵辦經濟犯罪，而於同年發布的《檢察機關辦理重大經濟犯罪案件注意事項》。依據該注意事項第 2 條第 1 項，特定犯罪，例如刑法偽造貨幣罪、證券交易法非常規交易罪、特別背信罪等，只要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，即屬於重大經濟犯罪；而同條第 2

⁷³ 洪瑋廷（2022），〈一般洗錢罪之構成要件與解釋適用：以德國法為借鏡〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 7-9。

⁷⁴ 《經濟犯罪之罪名及範圍認定標準》依據 1973 年法務部檢字第 4531 號函訂定發布，並分別於 1987 年、1992 年、1994 年修正新增，在此羅列者為廢止前的最新版本。

項，則定有概括規定，雖不屬於前項之犯罪，但只要違反經濟管制法令，或以其他不正當方法，破壞社會經濟秩序，且情節重大之案件，經報請各該檢察署檢察長核定後，亦屬重大經濟犯罪。自法務部 2004 年發布《檢察機關辦理重大經濟犯罪案件注意事項》後，沿用至今。

除了前開針對檢察官辦案而發布的《檢察機關辦理重大經濟犯罪案件注意事項》外，法務部調查局為使調查官在調查經濟犯罪時，也有明確的發動標準，於 2004 年，發布《法務部調查局重大經濟犯罪案件認定要點》⁷⁵。依據前開要點第 1 點，刑法侵占罪、詐欺罪等犯罪，被害人數以及被害金額達到一定標準後即為經濟犯罪，至於該如何認定達到經濟犯罪的標準，在同一點第 2 項，依照各地方檢察署轄區之社會經濟情況，設有不同的門檻。例如，在台北、新北、士林等地被害人數須達五十人以上或被害金額達新臺幣二千萬元以上；反之其餘各地，被害人數達三十人以上或被害金額達新臺幣一千萬元以上，即屬於經濟犯罪。

無論是檢察官偵查經濟犯罪所依據的《檢察機關辦理重大經濟犯罪案件注意事項》，或是調查局調查經濟犯罪所依據的《法務部調查局重大經濟犯罪案件認定要點》，都是先列出和經濟交易活動相關或是與金融機構、公司有關的犯罪後⁷⁶，再加上被害人數、犯罪金額多寡這種相對明確的標準，作為發動偵查的門檻，以避免經濟犯罪太難以被定義，而無法發動偵查。

第二款 偵查方式

就調查犯罪而言，主要的主體為對於犯罪有主動偵查權之檢察官，此外，與之配合之司法警察、司法警察官，除了受檢察官指揮外，在知悉有犯罪嫌疑時，

⁷⁵ 該要點於 2018 年修正新增營業秘密、多層次傳銷管理法等，故條文有所更動，本文在此以最新版本之法條做討論。

⁷⁶ 實際上在除了前兩項行政法規外，我國出入國及移民法第 6 條第 1 項第 6 款規定，涉及重大經濟犯罪及重大刑事案件嫌疑者，移民署應禁止其出國，法務部同樣依該法規發布《國民涉嫌重大經濟犯罪重大刑事案件或有犯罪習慣不予許可或禁止入出國認定標準》，而在該禁止出入標準中，多了檢察機關辦理重大經濟犯罪案件注意事項沒有規範的刑法第 339 條之 4、第 342 條等犯罪，而這些少規範到的犯罪卻在法務部調查局重大經濟犯罪案件認定要點卻有規範。

亦應開始調查⁷⁷。但由於經濟犯罪具有高度專業性，且相關證據大多繁雜，偵查機關偵辦犯罪時，為了彌補本身對於各類產業的專業性不足問題，常會與其他行政機關合作，偵查或調查犯罪的相關證據。在眾多行政機關當中，行政院金融監督管理委員會（往下稱金管會）便是最常與偵查機關合作偵查經濟犯罪之行政機關之一。此外，在經濟犯罪當中，資金的流向與脈絡是偵查機關拼湊犯罪事實的關鍵，因此資金流向的調查，對於偵查機關偵查經濟犯罪而言，是首要事項。以下就金管會如何與偵查機關合作以及偵查機關如何調查資金流向，進行分析與討論。

一、金管會協助偵查

（一）概述

在金管會成立以前，我國政府對於經濟產業，採用多元監理模式，將行政管理權、行政檢查權分開並隸屬於不同之行政機關，並且也依據不同產業類別，交由不同主管機關負責監管。例如銀行由財政部金融局負責；保險業則交由財政部保險司負責監管⁷⁸。此種多元監理的方式，容易讓各權責機關之間容易產生衝突，在法制上也容易產生疊床架屋的問題⁷⁹。故行政院欲將監管方式改為垂直整合的一元化監理，遂於 2001 年時，提出《金融監督管理委員會組織法》草案，並送往立法院研擬，該法於 2003 年時公布施行。在該法實行後，行政院於 2004 年設置金管會⁸⁰，並下設銀行、保險、證券期貨與檢查局等四個局。

⁷⁷ 刑事訴訟法第 231 條第 2 項：「司法警察知有犯罪嫌疑者，應即開始調查，並將調查之情形報告該管檢察官及司法警察官。」

⁷⁸ 王儷娟（2011），《金融檢查制度與金融犯罪查處機制之新趨勢》，財團法人孫運璿學術基金會，頁 143。

⁷⁹ 莊正（2008），〈金管會如何協助偵辦金融犯罪及現今金融犯罪偵查之重要課題〉，《日新司法》，第 8 期，頁 247。

⁸⁰ 行政院金融監督管理委員會組織法草案總說明：「經統計截至民國 91 年 5 月 16 日止，財政部已依金融控股公司法核准成立金融控股公司已有十四家，已經開業者為十三家，顯示金融集團之發展趨勢於我國已逐漸形成，上述分頁監理及分工檢查之管理模式難以對橫跨銀行、證券、期貨及保險業之金融集團進行有效監理，而金融檢查權與行政管理權分離，亦影響金融監理之效能。」，又依據金融監督及管理委員會第 1 條立法目的：「行政院為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會。」可知金管會主要目的就在於改變原來的多元化模式，改為一元化的監理。

（二）金融檢查權

1. 概念

由前所述，金管會設立的目的之一，在於將行政機關監督權及金融檢查權合併於同一個行政機關所有，而達成統一金融監管的目標。所謂的金融監管，有以下三個目標：1.維護金融秩序的穩定。2.保障投資人的權益。3.促進金融秩序發展以及維護市場穩定運作。其中，金管會的金融檢查權（Financial Examination）便是達成金融監管的手段之一⁸¹，金管會欲透過金融檢查達成加強對於金融犯罪的監管與加強偵查效能。

所謂的金融檢查權，依據該法第 5 條第 1 項，金管會得要求金融機構及其關係人與公開發行公司提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料，除此之外，也可要求相關人員至金管會備詢，以檢查金融機構或公司是否交易情形是否合法或有無犯罪嫌疑。金融檢查權是出於預防犯罪或不法行為的管制措施。一旦金管會在檢查期間發現有任何違法行為的嫌疑，便會通報檢察官並進行討論。

此外，依同條第 4 項規定，金管會亦有犯罪調查權⁸²，金管會的調查權也是金融檢查權的體現之一，使得金融與司法可以結合⁸³。當金管會得知金融機構或公司有犯罪嫌疑時，可報請檢察官許可，得法院同意後會同偵查機關搜索犯罪證據。讓較為具有專業性的金管會可以在偵查機關搜索犯罪證據時時，得給予偵查機關協助。

2. 金融檢查權之性質

就金融檢查權部分，依照金融監督管理委員會組織法第 5 條第 1 項，金管會

⁸¹ 楊文慶（2014），〈金融檢查權之研究〉，《軍法專刊》，第 60 卷第 5 期，頁 119 以下。

⁸² 金融監督管理委員會組織法第 5 條第 4 項：「本會及所屬機關對涉有金融犯罪嫌疑之案件，得敘明事由，報請檢察官許可，向該管法院聲請核發搜索票後，會同司法警察，進入疑為藏置帳簿、文件、電子資料檔等資料或證物之處所，實施搜索；搜索時非上述人員不得參與。經搜索獲得有關資料或證物，統由參加搜索人員，會同攜回本會及所屬機關，依法處理。」

⁸³ 金融檢查（Financial Examination）是金融監管機構監管金融機構之手段，可以檢查相關的帳目或是業務，要求金融機構給予跟其經營上有關的資訊，而其預期能達到的目標之一就在於加強對於金融犯罪的監管與偵查效能。關於金融檢查的相關介紹，參楊文慶，前揭註 81，頁 119 以下。

在進行金融檢查時，得要求金融機構提示有關帳簿、文件及電子資料檔等資料，或通知被檢查者到指定辦公處所備詢。又金管會行使金融檢查權的方式，依照目的和範圍可以區分成爲：一般檢查、專案檢查、受託檢查、機動檢查及電腦稽核檢查⁸⁴。並且金管會對於金融機構或公司行使的檢查權，會依照其目的，而有檢查範圍的不同⁸⁵。舉例來說，若僅是一般的例行檢查，金管會僅會針對受檢查之公司或機構的業務、財務進行檢查；反之，若是金管會有接到違法行為的檢舉，便會針對該被檢舉事項進行更加深入的檢查。

金融檢查的目的在於監控金融機構，得以及時發覺金融機構潛在的違法行為或犯罪行為，並在違法行為發生後依適當方法處置。若是有無須動用刑罰的不法行為，則可由金管會自身裁罰⁸⁶；反之，若是有犯罪行為的發生，則交由檢察官處理，金管會則給予適當協助。有學者認為，金融檢查泛指金管會對金融機構各種業務資料的查核，本質上，應屬於行政調查的一種⁸⁷。

惟有疑義的是，按前開法條第 4 項所述，金管會對於疑似有金融犯罪之案件，得報請檢察官許可之後，會同司法警察共同執行搜索行為。有文獻上指出，此時金管會不僅僅是在進行行政調查，而是取得類似於司法警察或司法警察官的地位，因此金融檢查權應具有準司法權的性質⁸⁸。

本文認為，應依照金管會進行檢查行為的目的，討論金融檢查權之性質。當金管會僅是為了預防犯罪、確保金融機構或公司有遵守法令遵循，而要求金融機

⁸⁴ 楊文慶，前揭註 81，頁 123。

⁸⁵ 除了依據檢查目的有區分以外，另有按照檢查的方式區分為：實地檢查、報表稽核與業務座談。其中，實地檢查是金管會最主要的檢查方式。可參楊文慶，同前揭註 83，頁 125。

⁸⁶ 楊文慶（2014），同前揭註 81，頁 123。

⁸⁷ 胡博硯（2011），〈金融監理與行政調查－證券交易中當事人之協力義務〉，《台灣法學雜誌》，第 168 期，頁 75；採相同見解者，吳俊毅（2016），〈金融犯罪的調查權〉，《刑事法雜誌》，第 60 期第 6 卷，頁 74。對於行政調查有不同看法者，可參陳文貴（2017），〈行政檢查與令狀原則之界限探討〉，《中原財經法學》，頁 2-4。有學者認為金管會條文既稱為「檢查」而非「調查」，其權限內容和一般司法警察所為的調查權限應該也要有分別。可參林志潔（2008），〈防制洗錢之新思維－論金融洗錢防制、金融監理與偵查權限〉，《檢察新論》，第 3 期，頁 274。本文認為，另外需要注意的是，金管會雖僅為輔助偵查機關，平常的職權內容仍是在對於一般的金融交易活動進行監督，但並非不可能在有犯罪嫌疑前，實際上受檢察官指揮調查的情形發生，那在此而此時金管會要求公司提交交易報告便可能有違反不自證己罪的問題。

⁸⁸ 亦有學者將金管會在偵查金融犯罪時稱作是一種「金融警察」。可參詹德恩（2013），同前揭註 72，頁 44。採類似見解者，可參楊文慶（2014），同前揭註 83，頁 126。

構或公司提交相關資料，讓金管會作例行檢查時，此時金管會的檢查行為應屬行政調查。但若金管會已認為公司或金融機構有犯罪嫌疑，出於搜索相關犯罪證據之目的，會同司法警察進行調查，此時的金融檢查行為，已具有強制處分之性質。因此當金管會會同司法警察搜索公司或金融機構時，應遵守刑事訴訟法對於偵查機關發動搜索行為之限制，例如，遵守法官保留，不得逾越搜索目的，在搜索到得相關證據後，須停止搜索行為等。

（三）檢察官派駐金管會

為了與金管會共同合作偵辦案件，法務部也於 2006 年時制定並發布《法務部遴派檢察官赴行政院金融監督管理委員會兼辦事務要點》，讓檢察官可直接被派駐在金管會，得以更快速的偵辦經濟犯罪，並提升偵查效能⁸⁹。依據前開要點第 1、3、4、5 點規定，檢察官於金管會駐點的目的在於 1.在偵辦犯罪時，成為檢察官與金管會之間的聯繫窗口，協助金管會或其所屬機關儘速提供資料或指派相關專業人員協助蒐證。2.金管會發現有犯罪嫌疑時，立即提供所需要之法律資訊，或其餘蒐證協助及必要之偵查行為。3.發現有重大金融犯罪之可能時，立即陳報臺灣高等法院，以迅速指揮由何層級之檢察官負責偵辦案件。

當金管會各局在行政查核後，發現公司或金融機構可能有犯罪嫌疑，便會由承辦主管和駐會檢察官開會討論，而若有可以透過金管會職權進行先行調查之部分，便會由金管會依其專業以及調查權先行調查；反之，若有緊急蒐證之必要，便會由駐會檢察官負責發動強制處分⁹⁰。

⁸⁹ 力霸疑涉弊 金檢調聯手偵辦 <https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=35650>（最後瀏覽日：04/06/2023）

⁹⁰ 法務部遴派檢察官赴行政院金融監督管理委員會兼辦事務要點第 3 點：「法務部所屬檢察機關偵辦金融等犯罪案件，得以金管會兼辦事務檢察官為聯繫窗口，請其協調金管會或其所屬機關儘速提供相關資料或指派相關專業人員協助蒐證。」、第 4 點：「金管會及所屬機關於執行各項業務中，發現有犯罪嫌疑，將與犯罪有關之資料檢送兼辦事務檢察官研議時，檢察官應即詳閱卷證資料，並於與金管會召開協商會議時，提供法律意見或其他蒐證協助；為保全證據，並得採取必要之偵查作為。」

二、資金與會計查核

偵查機關在發覺犯罪後，會先確認本案可能涉及的犯罪為何⁹¹，並組成經濟犯罪偵查小組，再開始調查與蒐證⁹²。由於經濟犯罪具有隱密性，犯罪行為容易被合法的交易外觀掩蓋，因此偵查機關縱使對於犯罪情形的發生已產生懷疑，也不會立即發動搜索扣押等強制處分，會先透過公司與公司之間，或是公司與銀行之間的交易，確認資金的流向。之所以要先確認資金流向，原因在於，金流的流向是偵查機關偵查經濟犯罪時的重要依據之一，偵查機關藉由個人或企業資金的流向⁹³，可以得知有參與交易的帳戶，再透過追查其帳戶所有人是個人或是企業，亦或是人頭戶，得以確認資金是否有流回關係人的帳戶，進一步架構出參與犯罪之人以及不法行為的內容⁹⁴。而對於資金的流向則可以透過下列方式進行調查：

（一）資金查核

首先，偵查機關會先確認個人或是企業所擁有的資金，最直接可獲取資金資料的方式為向金融機構函調，然而可能會因此打草驚蛇或是有違反偵查不公開的風險⁹⁵。故偵查機關現今多透過金管會以行政查核的方式，向金融機構調取資金資料。除了金管會以外，偵查機關亦常向金融機構、金融聯合徵信中心、台灣證

⁹¹ 現在實務上最常見的經濟犯罪類型有三大類：證券交易、掏空資產及財報不實，可參陳宏兆（2011），〈淺談經濟犯罪偵查之技巧〉，《司法新聲》，第100期，頁85-86。

⁹² 由於經濟犯罪的範圍有越來越龐大的趨勢，故現行偵查機關在偵辦時大多會組成經濟犯罪偵查小組，而成員內容大致上會包含具有金融專業之檢察官、配置於金管會之檢察官或金管會人員、法務部調查局洗錢防制中心、中央銀行外匯局人員、會計師等等，主要目的在於透過不同機關專責事項相互搭配，盡可能在有效率情形下調查金流。

⁹³ 調查資金的流向會從下列文件中分析：

1.帳戶存款交易明細表或對帳單 2.跨行通匯日報表 3.現金收支紀錄簿或櫃員機收支記錄表 4.大額現金提款及存款登記簿 5.各式存款交易明細日報表（支存、活存、活儲、定存、外匯存款等） 6.聯行代收付日報表 7.傳票憑證（支票、外匯水單、放款撥款書等） 8.有價證券交易報表（股票、債券、衍生性金融商品等） 9.開戶資料（個人戶含身分證影本、印鑑卡影本等；公司戶含負責人身分證影本、支存開戶契約書等） 10.帳戶歸戶表 11.交易明細表，含支票存款、活期存款、外匯存款等。可參呂子立（2021），〈淺談犯罪金流分析與查核技巧〉，《金融聯合徵信雜誌》，第38期，頁17。

⁹⁴ 陳盈良、施光訓（2006），〈金融舞弊犯罪動機、型態與偵查模式之探索研究〉，《中央警察大學警學叢刊》，第37卷第2期，頁33。

⁹⁵ 陳宏兆，同前揭註91，頁88。

券交易所、證券公司以及各上市（櫃）公司調取資金資料⁹⁶。



（二）會計項目查核

就經濟犯罪偵查而言，偵查機關可以透過公司或金融機構之會計項目，檢查公司的交易活動，除此之外，亦可自國稅局各稽徵所取得，公司或金融機構之年度營業稅進銷項憑證。透過這些資料，偵查機關可清查出公司是否有與特定人頭公司交易，以虛增營收等等情形。近年來，由於單憑偵查機關，難以一一查核會計項目，也因此，鑑識會計（Forensic Accounting）也被運用到經濟犯罪的偵查當中⁹⁷。

鑑識會計依據美國註冊會計師協會（American Institute of Certified Public Accountants, AICPA）的定義，係指運用會計師的專業知識以及調查的能力以搜集、分析並評估，這些評估結果可以被運用在法庭上，或其他進行訴訟程序的地點⁹⁸。在我國亦有類似的調查方法，並區分成在訴訟上幫助法庭使用的訴訟支援及受委任調查企業舞弊的情事的調查性審計⁹⁹。就前者而言，常在法庭上作為鑑定證據被使用¹⁰⁰。鑑識會計在過往大多僅在審判中使用，但由於偵查機關在偵查犯罪時，會因為不具專業性而無法調查與犯罪相關之會計項目，故現今偵查機關也開始引入鑑識會計輔助偵查行為¹⁰¹。

⁹⁶ 呂子立，同前揭註 93，頁 20。

⁹⁷ 有認為鑑識會計和一般會計工作的差別在於，一般的會計工作是會計師在執行工作時，被動的接受企業的委任，亦即，由處理報表的人員先整理好後再交由會計師查核，但鑑識會計則具有主動的權利。參曾淑瑜（2012），〈經濟犯罪之事實認定與證據取捨—兼論財務報表虛偽隱匿之處罰〉，《台灣法學雜誌》，第 196 期，頁 75。不過亦有文獻提及，在運用鑑識會計期間，會計師會對於該案件有一定程度的追蹤與了解，並非僅單純提供一次專業知識建議，此時對於其可能外流公司機密的保密措施，或是接下來是否能再接受其餘公司的稽核委任，以及其界限為何，都會需要完整的配套措施。曾開源（2020），〈檢察官於偵查程序運用鑑識會計之經驗分享〉，《月旦會計實務研究》，第 31 期，頁 57。

⁹⁸ AICPA, Forensic Accounting <https://us.aicpa.org/interestareas/forensicandvaluation/resources/forensic-accounting> (last viewed:12/02/2022)

⁹⁹ 曾開源（2020），同前揭註 97，頁 57。

¹⁰⁰ 曾淑瑜（2012），同前揭註 97，頁 74-75；曾開源，同前揭註 99，頁 56-57。

¹⁰¹ 曾開源（2020），同前揭註 97，頁 57。

第三款 偵查困境

偵查機關透過與具備專業性的機關合作與引入新的偵查技術，用以偵查經濟犯罪，但由於經濟犯罪具有隱密性、複雜性等特性，故偵查機關在偵查上仍會遇到許多問題，以下分述之。

一、偵查案件曠日費時

由於經濟犯罪具有高度專業性，因此偵查機關在偵查時須從眾多帳冊紀錄與交易資料中尋找犯罪的蛛絲馬跡，對於不具備相關專業知識的偵查機關而言，如何有效率並且正確的解讀，便是一大難題。如前所述，偵查機關為了增加辦案效率，開始使用鑑識會計協助辦案，但卻會面臨金錢成本高昂的問題。偵查機關須支付鑑識會計人員相應的報酬，但就現行偵查機關給予鑑定人員的鑑定費用而言，普遍不高¹⁰²，使得鑑識會計無法被普遍使用。故偵查機關仍須靠自身花費大量時間偵辦案件。

以證券交易法相關經濟犯罪案件為例，在 2012 至 2021 年間，地檢署偵查的案件中，屬於重大經濟犯罪的證券交易法案件有 500 件，而平均偵查所需日數為 197.2 天。在同樣期間內，其他類型的刑事案件則有 4,500,280 件，平均偵查所需日數則為 53.4 天。重大經濟犯罪案件比其餘案件的偵查天數多了約 143 天¹⁰³。總體來說，經濟犯罪的犯罪期間長、相關卷證資料也多，使得偵查機關需花費大量時間偵查案件¹⁰⁴。

也因為偵查機關對於經濟犯罪的調查常常需要花費大量的時間，尚未被發覺之犯罪行為人得以在未被調查前，隱匿相關證據或和相關人證串證，常造成檢察

¹⁰² 鑑定費用會依照案情預估工作時數及相關人員收費標準計算，但每一年度檢察機關所可使用的預算皆有限制，以 111 年度台北地方檢察署為證人、特約通譯及鑑定人日旅費年度預算約為 600 萬元，但並非僅有經濟犯罪會使用到鑑定人，故必然會壓縮到使用鑑識會計的次數，但當然此種問題不僅僅是在偵查期間，在審判期間也會有同樣的預算不足問題。

¹⁰³ 統計數據來源為法務部違反證券交易法案件統計分析，110 年 2 月。

¹⁰⁴ 有學者亦提出，偵查機關不應僅使用事後回溯偵查法的證據調查方式，也就是只重視人證與物證的使用，反而應該要多運用鑑定證據。參陳志龍（2017），《集團化公司治理與財經犯罪預防》，國立台灣大學出版中心，頁 44。

官起訴證據不足，或是法院在判決時，無法有足夠證據得到有罪確信¹⁰⁵。

二、資訊電子化

在偵查經濟犯罪的時候，犯罪的證據通常會是追訴的關鍵所在，而隨著時間的演進與科技的進步，現在許多公司的交易資料大多已經電子化，優點在於，能夠儲存更大量、時間更久遠的紀錄，相較於過往的紙本紀錄能節省許多時間以及人力；在儲存資料方面，也有越來越多種的儲存方式，包含郵件、雲端資料庫等¹⁰⁶。但是就偵查機關調查證據而言，此種數位資料或電磁紀錄的取得及閱讀，卻又產生新的問題¹⁰⁷。

現行我國對於自電磁紀錄取得證據的法源依據在刑事訴訟法第 122 條：「對於被告或犯罪嫌疑人之身體、物件、電磁紀錄及住宅或其他處所，必要時得搜索之。」，雖然已有前開法條作為搜索電磁紀錄的法條依據，但實際上，偵查機關在應對數位證據的蒐證時，卻有許多不足之處¹⁰⁸。舉例而言，現在許多公司會將資料上傳至雲端中儲存，方便各個員工的存取，然而雲端是否符合前開法條所述之電磁資料？申言之，偵查機關是否可以現行刑事訴訟法為依據，搜索雲端空間並扣押該資料¹⁰⁹？

又由於網路具有無國界之特性¹¹⁰，許多公司或犯罪行為人所使用的雲端系統，

¹⁰⁵ 林偉瀾（2004），〈司法奈何不了金融犯罪？〉，《司法改革雜誌》，第 54 期，頁 17；周士榆（2014），〈臺灣地區經濟金融犯罪的偵審概況〉，《日新司法年刊》，第 10 期，頁 61-62。

¹⁰⁶ 施育傑（2020），〈科技時代的偵查干預處分——兼論我國法方向〉，《月旦法學雜誌》，第 306 期，頁 156。

¹⁰⁷ 王勁力（2010），〈論我國高科技犯罪與偵查—數位證據鑑識相關法制問題探究〉，《科技法律評析》，第 3 期，頁 21。

¹⁰⁸ 除了刑事訴訟法第 122 條以外，其他未有見科技偵查的相關規定。此部分討論可參施育傑，同前揭註 106，頁 155-156。不過行政院 2020 時已公告科技偵查法草案，並送往立法院審議，然而仍有許多為人所詬病的部分。相關報導可參：<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1398631>（最後瀏覽日：12/15/2022）

¹⁰⁹ 現在已有認同可以依據刑事訴訟法第 122 條搜索雲端資料，但仍會受到不干涉外國主權的限制，申言之，應記明僅可搜索我國領域內的資料。此部分資料，可參王士凡（2016），〈網路之刑事追訴—科技與法律的較勁〉，《政大法學評論》，第 145 期，頁 376；其他雲端搜索的討論可見陳俞伶（2018），〈網路搜索之法規範研究 以雲端硬碟搜索及線上搜索為核心〉，國立清華大學科技法律研究所碩士論文，頁 161。

¹¹⁰ 王士凡，同前揭註 109，頁 375-376。

並非由台灣公司管理，這些 ISP（Internet Service Provider）業者也並非我國的企業，不受我國管轄，且其設置的儲存空間可能分散於世界各地，當偵查機關欲要求 ISP 業者提供搜索扣押資料，但 ISP 業者不予理會時，偵查機關便容易束手無策。

此外，數位證據的特殊之處在於，容易受到更改且不為人所知¹¹¹。偵查機關縱使有方法取得該證據，也需要花費大量時間成本以及技術，確認證據是否經竄改¹¹²，數位證據也經常受到被告爭執證據是否有遭到變造¹¹³。美國全國司法學會（National Institute of Justice）曾對數位證據的蒐證有一份指導原則¹¹⁴，其提出指導原則的目的就在於，為了避免偵查機關搜索扣押數位證據後，在法庭上被爭執證據經過變造。若是偵查機關能遵守此原則的指導進行蒐證，扣押而得之證據內容即可被認為具有真實性。

在面對現代越來越多的電子資料時，我國許多法制尚未準備好，對於經濟犯罪變化快速的訊息資料時，又要同時兼顧對於人民權利的保障，不得過度侵犯，便成為在偵查經濟犯罪時需要解決的問題之一。

三、國際司法互助與潛逃出境

在現代，國際間往來更加方便，除了有許多跨境的經濟犯罪發生，犯罪行為人也常在犯罪行為被發現後，逃往國外躲避偵查機關的追訴¹¹⁵。為了因應此種偵查上的難題，各國之間簽署司法互助條例，以互相協助追訴犯罪。聯合國於 2000 年制定聯合國打擊跨國組織犯罪公約（United Nations Convention against

¹¹¹ 李榮耕（2014），〈刑事審判程序中數位證據的證據能力－以傳聞法則及驗真程序為主〉，《台北大學法學論叢》，第 91 期，頁 174。

¹¹² 例如傳統搜索扣押是在被搜索扣押人住所等地即扣得該物，但數位的搜索扣押在取得該數位資料時，大多僅是數據，實際上得到「資料」的地方是在政府機關的電腦解讀出來之後。See Kerr, *Searches and Seizures in a Digital World*, 119 HARV. L. REV., 540-541(2005).

¹¹³ 可參最高法院 107 年度台上字第 3724 號刑事判決。

¹¹⁴ National Institute of Justice, *Electronic Crime Scene Investigation: A Guide for First Responders*. (2001).

¹¹⁵ 可以注意到的是，對於犯罪嫌疑人逃往國外的司法互助不包含引渡，因為引渡的目的在於將被告或脫逃之受刑人，移交給請求國，以利進行審判或處罰，尚在偵查期間不會運用到引渡。

Transnational Organized Crime)，其內容建立了包含引渡、對於犯罪的偵查等司法協助。

以我國而言，由於政治背景的因素，而無法加入聯合國，自然也無聯合國公約的適用，因此我國轉為個別與他國簽訂互助協定。然而，與我國簽訂協定的國家數量並不多，截至 2018 年為止，僅有包含美國、中國、越南等在內的 6 個國家，和我國簽署互助協定¹¹⁶。而在沒有協定的情形下，我國僅能透過《外國法院委託事件協助法》或互惠原則¹¹⁷，請他國協助我國追查跨國犯罪。不過前開法規的內容僅僅針對文書送達與調查證據作規範，規範密度不足，在條文內容中，也未區分民、刑事程序，因此難以體現個案需求¹¹⁸。此外，又沒有與時俱進，常無法因應現實變化¹¹⁹。

在認知到上述問題之後，立法者為改善偵查跨境犯罪與引渡犯人的難題，於 2018 年制定《國際刑事司法互助法》，且立法目的也明定於該法第 1 條¹²⁰。在該法中，列出各種可能需要外國協助的類型以及其流程，也期許我國與他國的互助合作能更加密切。

雖然立法者制定《國際刑事司法互助法》，期許我國與他國能妥善合作偵查跨國案件，但由於我國與中國之間關係複雜，對於我國偵辦經濟案件仍會造成阻礙。縱使我國已掌握相關證據，但犯罪嫌疑人常會被他國政府送往中國，如 2016 年的肯亞詐欺案¹²¹，犯罪嫌疑人尚未回台接受偵訊前，便已被送往中國審判完畢。

¹¹⁶ 之所以以 2018 年做區分是因為我國於 2018 年制定國際刑事司法互助法，對於我國與外國間的司法互助有指標性的意義，故以此為分界。

¹¹⁷ 以新加坡為例，新加坡是國際金融中心，許多犯罪集團會將金錢匯往新加坡，但由於我國並未和新加坡簽訂司法互助協定，在新加坡的刑事司法互助法規定下，屬於有簽協定之「特定之外國」之外的「其他國家」，若是向新加坡提出聲請時，同時聲明願給予相同幫助，才會被認定等同於「特定之外國」，有互助的適用，此即為互惠原則的展現。參蔡碧玉（2008），〈我國國際司法互助的現況與發展〉，《軍法專刊》，第 55 卷第 1 期，頁 171-172。

¹¹⁸ 陳文琪（2019），〈國際刑事司法互助之法源及其法制建構—兼述我國國際刑事司法互助法〉，《檢察新論》，第 25 期，頁 140-141。

¹¹⁹ 謝國樑（2013），〈引渡困境之檢討〉，國立政治大學法律研究所碩士論文，頁 104。

¹²⁰ 國際刑事司法互助法立法目的：「為促進國際刑事司法互助，共同抑制及預防犯罪，同時兼顧人民權益之保障，建制我國與外國政府、機構或國際組織間請求或提供國際刑事司法互助之架構，在相互尊重與平等之基礎上制定本法，以為我國執行刑事司法互助事項所應遵循之法律。」

¹²¹ 台灣人涉境外電信詐騙在中國被判刑，再引「被送中」爭論，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55505602>（最後瀏覽日：12/10/2022）

不僅有礙於我國對於犯罪的訴追外，也影響到我國主權。簡言之，我國在國際間的不利地位，會對於我國偵辦經濟犯罪造成阻礙。



第四項 小結

經濟犯罪不僅在台灣，對於世界各國都造成很大的危害。本文認為其危險之處在於，經濟犯罪通常披著合法交易的外觀，因此人們不見得可以發覺犯罪正在發生。並且經濟犯罪對人民造成的侵害也常會因為被害人眾多而被稀釋，因此人民不見得會將意識到已經遭受侵害。此外，經濟犯罪具有一定程度的專業性，使得非屬相關行業之人，在研究經濟犯罪或是犯罪訴追上，容易遇到困難。

除了已有受到法律規範之行為以外，生活中上也有許多已對經濟秩序造成影響，但未被立法管制之行為，例如私部門中的商業賄賂行為。目前針對私部門賄賂行為僅有相關草案的討論，因此目前該行為還無法被稱作是一種具有法律意義的犯罪行為。但未受法律規範之行為不代表不具重要性，相反的，在現階段，對於經濟秩序所造成的侵害反而更加嚴重，也更需要我們去重視及討論。

第二節 經濟犯罪與公司治理

在第一節中，本文已提及經濟犯罪的概念，也說明經濟犯罪對於社會影響甚巨。在現今，隨著大大小小公司的設立，甚至還有許多跨國公司的出現，這些公司牽動著我國的經濟秩序。因此，若是公司中的員工或是公司本身為了追求利益而犯罪，對我國的經濟秩序便會造成難以估計的損害。正因為如此，公司治理的落實，具有其重要性。若公司治理完善，除了在犯罪發生時可以及時發覺並妥善處理，甚至可以預防犯罪的發生。其中，「法令遵循」(Corporate Compliance) 在公司治理中佔據了重要的角色。故以下本文欲先自公司內部的經濟犯罪談起，再進一步介紹公司治理的概念，以及法令遵循與預防、發覺經濟犯罪之間的關係。

第一項 公司貪瀆與相關之經濟犯罪

根據 2022 年資誠聯合會計師事務所 PwC (PricewaterhouseCoopers) 公布的「全球經濟犯罪調查報告」中的統計數據，年營收在一億美元以下的企業中，有 38% 遭遇經濟犯罪，其中有 22% 的公司，遭受超過百萬美元的經濟損失；年營收逾百億美元的企業中，有 52% 遭遇經濟犯罪威脅，其中有 18% 承受的損失超過五千萬美元¹²²。和公司相關的犯罪，主要以網路犯罪 (Cybercrime) (42%)、舞弊與詐欺 (Customer fraud) (34%)、資產侵佔 (Asset misappropriation) (24%) 為大宗¹²³。以詐欺犯罪而言，由於現今各種社群媒體或是電子商務等不同平台的崛起，詐欺犯罪的犯罪手法更加多元。在 2022 年一整年當中，約有 40% 的詐欺犯罪，行為人是利用某種形式的平台遂行其詐欺犯行¹²⁴。例如，雖然現在虛擬貨幣成為新興的投資對象，並可在交易平台上進行交易，但由於虛擬貨幣目前尚未被我國立法管制，使得在我國，利用虛擬貨幣所為的詐欺行為無法可管。

除了前開提及的網路犯罪及詐欺等犯罪類型外，在金融機構或公司當中，洗錢 (Money laundering) 亦為常見的犯罪行為。洗錢行為係指，犯罪行為人為了掩飾因犯罪而得的不法利益，行為人透過處置 (placement)、多層化 (layering)、整合 (integration) 等三階段，將金流多次轉換後，使得黑錢逐漸被洗白¹²⁵。我國洗錢防制法第 1 條即說明立法目的，由於洗錢行為會影響前階段犯罪的成立及造成金流不透明等問題，因此有必要立法加以管制¹²⁶。

除此之外，近年來引發眾多討論的，便是公司內部的貪腐行為，或是企業舞弊的犯罪¹²⁷。2003 年聯合國通過之國際反貪腐公約 (United Nations Convention

¹²² PwC's Global Economic Crime and Fraud Survey 2022, Protecting the perimeter: A new frontier of platform fraud, 5-6(2022).

¹²³ Id, at 5.

¹²⁴ Id, at 7.

¹²⁵ 許恒達 (2021)，〈收受、持有、使用洗錢罪之解釋疑義〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 27 期，頁 8。

¹²⁶ 許恒達老師對於洗錢防制法的立法目的則有不同見解，可參許恒達 (2019)，〈評新修正洗錢犯罪及實務近期動向〉，《台大法學論叢》，第 48 卷特刊，頁 1456。

¹²⁷ 友達高階主管收回扣遭起訴 公司 7 年損失至少 24 億元，中央社，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202112240224.aspx> (最後瀏覽日：12/10/2022)

against Corruption, UNCAC) 第 21 條即有提及，私部門的貪腐行為，需要依照各國的法制加以規制¹²⁸。國際透明組織亦致力於打擊企業貪腐行為，在國際透明組織 2009 年作出的報告指出，為了維持市場的運作，廉政的改革會成為動力，而廉政的改革亦包含維護私部門中的廉潔。申言之，國際透明組織將私部門亦加入反貪腐的架構當中¹²⁹。在前開 PwC 的報告中亦有提及，根據調查報告顯示，調查對象中有近 70% 之公司或企業表示，對於公司而言，最具破壞力的事件即係來自於內外人士的勾結¹³⁰。

有文獻將企業中的貪腐行為區分為六大類型，分別為：內線交易、不當政商關係、提供不實資訊、私利大於企業利益、偏袒自己人、操弄非正當權術¹³¹。在同份文獻中指出，常見的貪腐行為，例如，行為人收受回扣而圖利其他廠商，或是犯罪行為人行賄公司內部人員後，進一步為其他犯罪行為。最常見的犯罪行為包含背信、詐欺、證券交易法相關犯罪，例如內線交易、特別背信及財報不實¹³²。

此種公司內部的貪腐弊案，嚴重程度不亞於發生在公部門中的貪腐行為，但由於我國現今對於私部門的貪腐行為，尚未有一步專門的立法，目前仍是透過各商業法規來處理。然而，各法規所適用的主體不同，適用的門檻亦不相同¹³³。除此之外，在現行法規所管制的貪腐行為態樣中，僅針對收受賄賂、期約等行為有管制，其餘貪腐行為僅能透過現有的詐欺罪、背信罪被追訴，但也不容易成罪。簡言之，我國現行針對貪腐行為的規範，仍有許多不易填補的漏洞存在¹³⁴。例如

¹²⁸ United Nations Convention Against Corruption, Article 21.

¹²⁹ Transparency International, Global Corruption Report 2009 Corruption and the Private Sector, 3(2009).

¹³⁰ Supra note 122, at 8.

¹³¹ 賴帥君 (2018)，〈我國防制企業貪腐法制之研析〉，《刑事法雜誌》，第 62 卷第 5 期，頁 92。

¹³² 賴帥君，同前揭註 131，頁 92。

¹³³ 例如證券交易法第 171 條第 1 項第 3 款主體為董事、監察人或經理人，並有致公司損害額達五百萬元以上之結果要求，但不適用證券交易法之其餘公司則回歸到一般背信罪處理，則結果、主體上的要件設計都不同。

¹³⁴ 謝煜偉 (2021)，〈私部門賄賂罪之可罰性基礎與規範模式〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 27 期，頁 124；亦有文獻提出，現今的處罰手段刑度過低、也常有舉證上的困難，可參賴帥君 (2018)，同前揭註 131，頁 107。

幾乎沒有法規有規定收取回扣之行為¹³⁵。

行政院亦有意識到我國現今針對私部門的貪腐行為保護規範不足，因此，除了將國際反貪腐公約內國法化外，也已研擬《企業賄賂防制法》草案、《法人貪腐防制條例》草案等，以求得更全面的解決之道¹³⁶。我國為了因應現今多樣的企業貪腐問題，除了透過立法填補管制的漏洞外，也努力加深對於經濟犯罪的打擊。除了這些事後的措施外，也要求公司加強自身的公司治理措施，以從根本上杜絕公司的犯罪行為。

第二項 公司治理與企業內部機制

金管會前任主委顧立雄在上任之初即推動第三次金融改革，內容即在強調公司治理的重要性，並說明，當公司內部控制失靈時，會對於我國的經濟秩序造成無法估計的影響¹³⁷。因此，本文將循此脈絡，以下先從公司治理的概念討論起。

第一款 公司治理

「公司治理」(Corporate Governance)此一概念，於 1970 年代在美國開始發展，並慢慢擴張到世界各地，使得各國亦開始注意公司治理對於公司的重要性¹³⁸。公司治理原先的目的，即在解決公司股東與經營管理階層人員間的「信任問題」¹³⁹。亦即，其目的在於避免公司的經營管理階層人員，為了追求自己的利益，而

¹³⁵ 亦有許多實務見解雖有分別提及「回扣」與「賄賂」，但實際上在論罪時卻將兩者等同視之，如臺灣臺北地方法院 103 年度金重訴字第 14 號判決：「是被告等 4 人若有向交易對象收取回扣、賄賂等不當餽贈之情形，自屬違背其等任務之行為無誤。」

¹³⁶ 但實際上對於新草案的設計多有批評僅是將現行刑法條文轉化為草案內容而已，並非妥適。張天一（2015），〈公司經理人收取回扣與收受賄賂之法律責任〉，《月旦法學雜誌》，第 242 期，頁 27。

¹³⁷ 顧立雄認為：「他將透過內外部機制雙管齊下，搭配量化與質化指標，讓金融業成為公司治理的典範。內部機制為金融業自身法令遵循與內稽內控，外部機制為金管會的監理措施；量化指標將參考金管會同仁及業者意見，找出大家都信服的指標；質化指標則為金管會的金檢結果。」顧立雄：啟動三次金改 落實公司治理，公司治理中心，<https://cgc.twse.com.tw/latestNews/promoteNewsArticleCh/1934>（最後瀏覽日：03/21/2023）

¹³⁸ 王文字（2022），《公司治理與法令遵循》，初版第二刷，元照，頁 38。

¹³⁹ 學者也進一步說明，也就是要有「監督機制」以及以績效為導向的「薪酬機制」，本文主要御討論監督機制的部分。王文字（2022），同前揭註 138，頁 34。

濫用投資資金，進而破壞與股東間之信任。而為了解決前開問題，企業便要設計一套機制加以防免，例如於企業內部給予一定程度的監督，或是給予經營管理階層人員足夠的誘因。此外，由於監督機關要在掌握足夠資訊的情況下，始能進行妥善的監督，因此如何確保資訊的透明，就成為監督制度的基礎。這也是現行公司治理原則發展的開始。

如前所述，公司治理的意義就在於，公司要設計出一套機制，能夠使各個部門之間相互監督與制衡。倘若公司能夠落實這套機制，除了得以提前防範公司內部經濟犯罪的發生，也得以發揮經營管理階層的效能，並避免各部門圖利自身。此外，亦得以滿足股東以及其他利害關係人，包含公司債權人、員工等的利益。由此可知，公司治理同時具有監控、管理以及指導的功能。

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development，OECD）曾發表公司治理準則。該準則提及，「公司治理」指的是公司管理層、董事會、股東和其他利益相關者（例如其他勞工、債權人等）之間的關係，並且提供一個架構，用於設定公司目標、確認實現這些目標的手段以及監控績效¹⁴⁰。除此之外，公司治理會涉及到法律、監管及自律機制的關係。OECD 提出的公司治理原則架構，也被世界銀行（World Bank）採納為公司治理標準的基礎，而這個基礎也在世界銀行所做的標準和規範遵循報告中提出（Reports on the Observance of Standards and Codes ,ROSCs）¹⁴¹。雖然 OECD 準則不具有強制性，但已成為當今許多國家在設計公司治理模型時的參考依據。

一、OECD 準則簡介與源起

「OECD 公司治理準則」是在 1997 年爆發亞洲金融風暴後，由 OECD 制訂並提出，旨在改善公司治理的一套準則。亞洲金融風暴係 1997 年時，從泰國開

¹⁴⁰ OECD, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris(2015).
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en> (last viewed : 04/02/2023)

¹⁴¹ IMF, *Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)*,
<https://www.imf.org/en/Publications/rosc> (last viewed:04/10/2023)

始引發的一連串金融危機。當時由於各國投資商相繼從泰國抽走投資款，各家外資銀行也跟著限縮貸款，使得泰銖遭到大量拋售，迅速貶值，進而導致其它東南亞國家，包含菲律賓、馬來西亞、印尼的經濟也相繼遭到衝擊，最終演變成亞洲金融風暴¹⁴²。這場金融風暴敲響了世界各地的警鐘，最初有文獻認為，造成亞洲金融風暴的原因，是亞洲經濟體本身的環境問題¹⁴³。然而後來有更多的資料其他文獻指出，雖然亞洲經濟體的環境本身，確實不利於投資，但也不至於會產生如此大的影響，造成風暴的主要因素在於，世界的經濟市場早已逐漸惡化¹⁴⁴。因為公司的管理階層大多握有大量股份，而這些人利用權限圖利自身，進而弱化其他少數股東的權利，但許多公司在當時，沒有其他足夠的監督管理機制可以處理這些問題。長久下來，便會造成公司弊案的發生，進而影響各國的經濟市場。在意識到問題的嚴重性後，歐美國家開始重視公司治理的問題，並檢討過往的公司治理政策。

二、OECD 準則內容

OECD 於 1999 年時，即開始針對公司治理相關問題進行討論，並且想要制定一套新的準則供世界各國參考。在經過無數次的討論及修正後，OECD 終於在 2004 年提出正式的 OECD 準則版本¹⁴⁵。而 2004 年 OECD 準則的內容，主要在建立一套新的公司治理方向，以及重新規劃、釐清公司董事和股東間的各種權利與義務。爾後，該準則於 2015 年進行修正，並一直沿用至今¹⁴⁶。本文以下介紹之準則內容，為 2015 年後修正之版本。準則內容主要包含了六大重要原則，以下分述之：

¹⁴² Radelet, S., & Sachs, J., *What have we learned, so far, from the Asian financial crisis?*, Harvard Institute for International Development, 2(1999).

¹⁴³ Id, at 3.

¹⁴⁴ See Johnson, S., Boone, P., Breach, A., & Friedman, E., *Corporate governance in the Asian financial crisis*, Journal of Financial Economics 58, 142-144(2000).

¹⁴⁵ OECD, OECD Principles of Corporate Governance(2004),

¹⁴⁶ 2015 版本以 2004 年版本為基礎，而後再經過對於前版原則執行功效的評估後提出更完善的修正。See *supra* 140, at 13.

1.確定有效公司治理框架的基礎（Ensuring the Basis for an Effective Corporate Governance Framework）

「確定有效公司治理框架的基礎」原則，係要求公司要設有監管機構，用以監督公司成員是否有遵守公司治理原則。此外，亦要求該監管機構須公正廉明，並能夠給出足夠客觀的判斷，同時公司也必須賦予該監管機構一定程度的權力，使其可以對不遵守公司治理之人員，進行合適的處置。此項原則也重申，公司治理的目標之一，即在於讓不同部門之間相互合作與相互制衡。因此各公司應先確認公司內部各部門的權責為何。此外，各國在制定相關規範時，除了考慮國家本身的法規範，也要同時參考國際間的法制，始能設計出最合適的規範¹⁴⁷。

2.股東權利以及主要所有者的職能的相關權利與公平待遇（The rights and equitable treatment of shareholders and key ownership functions）

準則第二點提到了「股東權利以及主要所有者的職能的相關權利與公平待遇」的問題。準則修正了股東的權利，並提及經營及所有權分離的概念，且要求公司要保障每個股東都能公正地參與會議。此外，公司也必須賦予股東選舉及監督董事會的權力，若股東遭遇不公平的待遇，也要提供一套法律訴訟機制使股東有機會提出疑義。但準則同時也強調，為了避免股東權力過於膨脹，在董事會面臨股東提起的訴訟時，公司也必須在法律層面上，給予董事會相對應的制衡機制¹⁴⁸。

3.投資者、股票市場與其他中介機構（Institutional investors, stock markets, and other intermediaries）

有鑒於公司活動並非僅涉及公司本身或公司的股東，尚有許多中介機構（包含資產管理公司等）參與其中。而這些參與者的權利亦不應遭到忽視，故亦必須

¹⁴⁷ Id, at 18.

¹⁴⁸ Id, at 29.

使其受到相應的保障¹⁴⁹。



4.利害關係人在公司治理中的作用（The role of stakeholders in corporate governance）

此處所謂的「利害關係人」，包含公司員工及其代表機構、債權人及客戶等。準則第 4 點強調，公司的利害關係人也應受到足夠的保護，並使其有足夠的權利及適當管道，得以獲知公司的重要資訊。此外，利害關係人也能在發覺非法事項時，自由地向公司舉報。公司應確保利害關係人在揭發前開非法事項時，受到足夠得保護¹⁵⁰。

5.訊息揭露與透明（Disclosure and transparency）

準則第 5 點中指出，公司應揭露相關重要事項，包含公司的財務狀況、交易風險及股權結構等，其中又以財務及會計相關事項之揭露最為重要。此外，公司的會計及財務相關資訊，應交由外部的會計師或專業人員進行審核。而前開揭露資訊之義務，不僅僅只針對公開發行公司，其他非公開發行公司也應負有此義務¹⁵¹。

6.董事會責任（The Responsibilities of the Board）

準則中有提及董事會的責任，亦即董事會除了要為股東負責之外，同時也要避免為追求董事自身之利益，進而損害股東和公司的利益。董事會有兩項重要任務，其一為審查以及制定公司經營管理策略，並進行妥善規劃；其二，則為監督公司的經營管理階層，是否有妥善並合法地經營公司。此外，董事會也要監督公司成員是否有遵守風險管理制度以及落實法令遵循¹⁵²。董事會在進行前開兩項任

¹⁴⁹ Id, at 20.

¹⁵⁰ Id, at 34.

¹⁵¹ Id, at 37.

¹⁵² Id, at 45.

務時，皆須在最大限度上保障公司及股東的利益。



第二款 企業內部機制

由前述可知，公司治理的主要目標就在於，建立一套機制，使得公司各部門得以相互合作與監督，以避免各部門人員為了追求自己的私益，而影響到公司整體的利益。若是有落實公司治理，便可減少甚至消滅公司內部的弊案。有文獻將公司治理的架構區分為兩大部分，分別是企業內部自律機制管理¹⁵³以及企業外部他律機制¹⁵⁴。其中，企業內部監控機制是透過公司內部監督機關，監控公司治理的運作¹⁵⁵。在我國制度下，監督機關包含股東會、董事會以及監察人等。而制度的運行方式則有內控制度、風險管理、法令遵循¹⁵⁶。往下分別介紹之。

一、內控制度

Treadway 委員會（Treadway Commission）¹⁵⁷，於 1985 年時成立 COSO 委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO），這個委員會主要是為了幫助企業制定評估內部控制成效而被創立，而其於 1992 年以及 1994 年分別提出「內部控制－整合架構」（Internal control: an integrated framework）報告以及補充報告，在前開兩份報告中，定義了何為內部控制¹⁵⁸。COSO 認為，內部控制的目標在於能合理確保達成以下目標：實現業務

¹⁵³ 蔡昌憲（2018），〈從公司法第一條修正談公司治理之內外部機制——兼論企業社會責任的推動模式〉，《成大法學》，第 36 期，頁 96-97。

¹⁵⁴ 外部的監控機制可大致區分為政府、法律以及資本市場，首先是資本市場的部分，對於公司來說資金是使公司運行的主要材料，而如何和取得資金相關的是投資者以及銀行等，當公司有弊案產生，自然會影響投資者給予資金的意願；法律則為規範許多影響公司經營、運作的法律，會影響到公司應運作的方向；最後是政府，政府除了制定法律外，亦承擔執行的功能，而這也是對於公司最直接的監控。

¹⁵⁵ Denis, D. K., & McConnell, J. J., *International Corporate Governance*, The Journal of Financial and Quantitative Analysis, 38(1), 2(2003).; Cremers, K. M., & Nair, V. B., *Governance Mechanisms and Equity Prices*, The Journal of Finance, 60(6), 2863-64(2005).

¹⁵⁶ 參考自蔡昌憲，同前揭註 153。

¹⁵⁷ 即美國不實財務報導委員會（National Commission on Fraudulent Financial Reporting，NCFFR），以其創辦人之一為名，因此又稱 Treadway。

¹⁵⁸ 雖然 COSO 報告在 2013 年時提出最新版本，但是內部控制的定義仍是沿用自 1994 年提出的補充報告，故在此仍引用 1994 年版本。See COSO, INTERNAL CONTROL – INTEGRATED

的有效性、財務報告的可靠以及遵守適用的法律規範，而內部控制應交由董事會、經營管理階層負責。

而根據 COSO 最新提出的報告，內部控制主要由五個要素組成，而這些要素需相互結合，並且前開實施內部控制之人應在經營公司的方針中使用以下五個要素¹⁵⁹：

（一）控制環境（Control Environment）

第一個要素的理念基礎在於，企業中的人，無論是員工還是董事會成員都是組成公司的核心，因此需要從這些「人」開始，培養合法的操守以及正直的道德觀，才為公司推動其他內部控制措施打下基礎。

（二）風險評估（Risk Assessment）

公司要對於其欲達到的目標評估風險，並評估在有風險的情形下是否依然值得達成該目標。

（三）控制活動（Control Activities）

公司需要建立控制的政策以及程序，以幫助管理階層能在應對風險之虞，也能順利執行並達成目標。

（四）資訊與聯絡（Information and Communication）

在公司內部也要建立訊息交換與聯絡系統，使得人員能獲取足夠的訊息。此外，公司也要有相應的措施管理這些資訊。

FRAMEWORK,13(1994).https://www.academia.edu/12912529/INTERNAL_CONTROL_INTEGRATED_FRAMEWORK_Committee_of_Sponsoring_Organizations_of_the_Treadway_Commission (last viewed:04/12/2023)

¹⁵⁹ 依照 COSO 於 1994 年提出的報告中所附的內部金控金字塔圖表，最底下是控制環境，往上分別是風險評估、控制的活動，並且這之中都需要有資訊與聯絡的參與，最後這一整個系統都會受到監控。Id , at 17.

（五）監督（Monitoring）

內部控制需要被妥善監督，讓公司能了解內部控制是否有在妥善運作，並能讓公司因應各種狀況，隨時作出修正。



二、法令遵循

所謂法令遵循，指的是企業或公司為確保受僱人與其他內部人在執行業務時，能遵循現行有效之法令（包含法律及命令、組織內部規則等），並且透過企業或公司內部各部門的合作，互相監督確保各部門有遵守現行法令¹⁶⁰。法令遵循同時具有，預防違法行為的發生，以及辨識違法行為是否存在的雙重功能¹⁶¹。而又依前述，內部控制的概念之一，就是要求公司內部執行業務時，要符合外部法令，因此可知，在內部控制的概念中，早已蘊含法令遵循的概念¹⁶²。甚至可以說，法令遵循是內控制中最重要的核心概念之一。

由於法令遵循對於內部控制具有高度的重要性，在公司中建立法令遵循的機制，便顯得十分重要。法令遵循機制的建立，大致上可以包涵以下幾點內容：法令遵循計畫的擬定、適當執行人員的選任與訓練、落實法令遵循計畫以及就企業內部的不法調查¹⁶³。就落實法令遵循的部分，公司應著重公司經營管理階層對於法令遵循制度的落實，相關的配套措施可以包涵：董事的監督義務，以及董事是否有足夠的資訊，可以得知公司各部門是否有妥善做好法令遵循¹⁶⁴。

巴塞爾委員會（Basel Committee on Banking Supervision）於 2005 年提出銀行法令遵循及其功能指導原則（Compliance and the compliance function in banks）

¹⁶⁰ 溫祖德（2020），〈法人犯罪量刑與法令遵循－美國組織體量刑指導原則準則之思維〉，《刑事政策與犯罪防治研究》，第 24 期，頁 120。其中即有提及，法令遵循的意義並非是在制定法規範，而是如何將規範適用於公司當中並且確實執行。

¹⁶¹ 廖世昌、郭姿君（2017），〈現行金融業法令遵循制度概況簡介〉，《月旦會計事務所雜誌》，創刊號，頁 102。

¹⁶² 有將內部控制的內容描述成事前的法令遵循以及事中的風險管理，及事後的內部稽核，參郭大維（2015），〈論銀行內部控制制度之建構與落實〉，《台灣法學雜誌》，第 278 期，頁 87；亦有將法令遵循制度解釋為內控制度的第二道防線（第一道及第三道分別是營運管理及內部稽核）。

¹⁶³ 廖世昌、郭姿君，同前揭註 161，頁 106-107。

¹⁶⁴ 王文宇，同前揭註 139，頁 286。

165。在該指導原則中，分別規範包含董事會、高階人員及其職責、法令遵循功能原則在內的 10 點原則。其中關於法令遵循功能的第 5、6 點原則有提及，法令遵循應具有獨立性，並且要具有足夠的資源，也強調了內部資訊流通對於法令遵循的重要性。而前開指導原則也成為現今多數國家法令遵循法制的模範。若是能完善落實，便可以達成預防公司內部弊案的效果¹⁶⁶。

除此之外，在美國法上有將法令遵循與法人刑事責任相結合，將法令遵循作為法人犯罪的量刑因素之一¹⁶⁷。這個措施的目標便是督促公司落實法令遵循，以避免公司犯罪的發生。前開措施的三步驟如下所述。

第一步，美國在實體法上承認公司法人得作為刑事責任的主體¹⁶⁸。第二步，美國在聯邦量刑指導原則（Federal Sentencing Guideline）中加入法令遵循制度。1992 年美國國會成立聯邦量刑委員會（The United States Sentencing Commission），該委員會發布聯邦量刑指導原則¹⁶⁹。原則第八章，是針對公司犯罪的量刑指導原則。對於公司的量刑方式，是透過計算點數的方式，先計算出公司法人得到幾點，法官會於相對應的點數區間內，衡量適當的罰金金額。就法令遵循部分而言，當公司有制定一個有效的監督違法行為的機制，或讓監督管理機關有足夠充分的管道可以接收違法行為的舉報，便可以減少 3 點¹⁷⁰。其目的在於，透過此種減少點數（也就是減少罰金額）的優惠，誘使公司落實法令遵循。第三步則是透過美國起訴裁量制度，也就是交由檢察官衡量是否要起訴，將法令遵循作為協商的策略之一，若是公司有擔保會改善並落實法令遵循，檢察官會選擇不起訴¹⁷¹。

¹⁶⁵ Basel Committee on Banking Supervision, Compliance and the compliance function in banks, at 10,15(2005).

¹⁶⁶ Id, at 10.

¹⁶⁷ 溫祖德，前揭註 160，頁 122。

¹⁶⁸ 美國早在 18、19 世紀即開始有接受法人具有刑事責任的可能性，近年來則是透過組織體量刑指導原則緩解在代位責任下的嚴格處罰。關於此部分介紹可參鍾亞達，同前揭註 50，頁 44-45。

¹⁶⁹ 量刑指導原則對於一罪的量刑給出明確的指導原則，旨在建立合理與一貫之量刑標準，但並非僅針對法人或組織體的犯罪，其餘對自然人犯罪量刑的指導原則，可參張明偉（2020），〈美國聯邦量刑指南適用之研究及其對台灣的啟示〉，《興大法學》，第 28 期，頁 297-298。

¹⁷⁰ Organizational Guidelines §8C2.5(f).

¹⁷¹ United States Government Accountability Office, Corporate Crime: DOJ Has Taken Steps to Better Track Its Use of DPA and NPA, but Should Evaluate Effectiveness, 11(2009).

在美國法上，將法令遵循作為一個量刑的衡量標準，使得法人的量刑標準可以變得相對明確，並且也藉此誘使法人完善法令遵循制度以及加強內部治理，達成雙贏的目標¹⁷²。有文獻指出，這是一種胡蘿蔔棒子策略，可以促使公司設立完善且有效的法令遵循制度，讓公司本身也成為打擊公司犯罪最有效的幫手¹⁷³。雖然我國尚未引進前開策略，但已有學者提出在我國適用上的可能性¹⁷⁴。此外，我國現行制度下亦有實務見解以公司未盡其內部監督義務，作為認定法人應負刑事責任的理由¹⁷⁵。而若是我國可以將法令遵循是否落實作為認定公司是否有盡其監督義務的因素，或許可以成為我國將法令遵循與法人犯罪結合的先鋒。

三、風險管理

風險管理原先的概念是指，公司目的在於追求其最大利益，若是公司能正確地評估風險，便能以最小的成本追求最大的利益¹⁷⁶。但在公司中有許多不同的部門，包含財務、保險等，各部門在職業活動上會面臨到的風險並不相同，因此原先的風險管理是在各部門中獨立運行。不過後來陸續有學者提出企業風險管理（Enterprise Risk Management）的概念，指出公司應整合各類型的風險，並有文獻通過對於企業的實證分析研究指出，公司若是有針對公司進行全面的風險管理評估，對於公司的妥善營運、減少公司弊案具有極高的重要性¹⁷⁷。若是公司有妥善評估風險，在進行業務活動時便會妥善遵守法令，不進行違法行為。

無論是從追求利益或是減少公司弊案的角度理解風險管理，都可以看出風險

¹⁷² 溫祖德，前揭註 160，頁 124。

¹⁷³ Arlen, J., *The Failure of the Organizational Sentencing Guidelines*, 66 U. Miami L. Rev. 325 (2012).

¹⁷⁴ 溫祖德，同前註，頁 119-120；王皇玉，同前揭註 50，頁 130-131。

¹⁷⁵ 最高法院 95 年度台上字第 4536 號刑事判決：「按業務主為事業之主體者，應負擔其所屬從業人員於執行業務時，不為違法行為之注意義務，是處罰其業務主乃罰其怠於使從業人員不為此種犯罪行為之監督義務。故兩罰規定，就同一犯罪，既處罰行為人，又處罰業務主，無關責任轉嫁問題，從業人員係就其自己之違法行為負責，而業務主則係就其所屬從業人員關於業務上之違法行為，負業務主監督不周之責任，從業人員及業務主就其各自犯罪構成要件負其責任。」

¹⁷⁶ Bromiley, P., McShane, M., Nair, A., & Rustambekov, E., *Enterprise Risk Management: Review, Critique, and Research Directions Long Range Planning*, Volume 48, Issue 4, 266(2015).

¹⁷⁷ Id., at 267-268.

管理和公司治理之間密不可分的關連¹⁷⁸。當公司在執行業務時，會先設定欲達成之目標，而公司也會先提出可以達成目標的手段，當公司執行這些手段時，必定會產生相關的風險，常見的風險會包括作業風險、市場風險以及信用風險等。當企業內部越早預期到風險的存在，越能及早提出應對方法，以減少公司可能會遭受到的損害。又另外從前述 COSO 委員會所提出的風險管理架構中可以看出，風險管理是由經營管理階層評估，經營管理階層會先以提出可能遇到的風險，並評估該風險對於公司會造成之損害，最後選擇回應的方式。此外，會由公司內部的監督機構監督這一整個制度的運行¹⁷⁹。前開風險管理制度的運作，便是前述內部控制的要素之一，故風險管理對於公司的治理極為重要。

另外有文獻指出，風險管理的失敗是造成 2008 年融風暴的主因¹⁸⁰，造成風險管理失敗的原因可能是來自於具有監督責任之董事會未履行其監督責任，抑或是，董事會根本不知道風險的存在。在金融風暴過後，美國更加注重對於風險管理制度的改善，其中之一，便是加強法令遵循與風險管理的結合。詳言之，公司執行業務上所遇到的法規範會影響到執行業務的運行，若是有落實法令遵循，便可以更精準的預測可能面臨到的風險¹⁸¹。

綜合前述，企業內部機制三者皆須相互扣緊運作，才能發揮企業內部機制的真正效用。

第三項 我國公司公司治理與法令遵循

美國在 2001 年發生安隆弊案（Enron）¹⁸²，後，制定了沙賓法案，對公司治

¹⁷⁸ Cumming, C., & Hirtle, B., Beverly, *The Challenges of Risk Management in Diversified Financial Companies*, Economic Policy Review, Vol. 7, No. 1, 2(2001).

¹⁷⁹ COSO, *Enterprise Risk Management : Integrated Framework: Executive Summary, Framework*, 3-5(2004).

¹⁸⁰ See Ellul, A., *The Role of Risk Management in Corporate Governance*. Annual Review of Financial Economics, 7, 280(2015).

¹⁸¹ 蔡昌憲（2015），〈省思公司治理下之內部監督機制－以獨立資訊管道的強化為核心〉，《政大法學評論》，第 141 期，頁 15。事實上，亦有學者認為法律是無時無刻在變化的，故這也是公司會面臨到的法律風險，可參郭大維，同前揭註 162，頁 87 及蔡昌憲，同前揭註 153，頁 100。

¹⁸² Stijn Claessens, *Corporate Governance and Development*, The World Bank Research Observer,

理制度進行全面的檢討，另外又於 2008 年發生金融風暴之後，提出陶德－法蘭克法案，除了分別透過事前或事後策略修正失靈的企業內控制度¹⁸³，也加強企業外部他律機制的監督¹⁸⁴。不過，企業內部機制失能的問題不僅僅只發生在美國，我國亦有類似的問題產生，以下先從我國公司公司治理與法令遵循制度的發展開始談起。

第一款 我國制度發展

我國於 1997 年時，在公司法、證券交易法相關法規中，即有規範公司的行為，並有會計與審計準則規定公司資訊應公開透明，此為公司治理的雛形¹⁸⁵。2002 年時，臺灣證券交易所股份有限公司及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心共同制定「上市上櫃公司治理實務守則」，守則第 2 條即有提及，前開守則的目標在於：保障股東權益、強化董事會職能、發揮監察人功能、尊重利害關係人權益、提昇資訊透明度。可以看出，我國公司治理方向大致上符合前述 OECD 所提出的 6 點原則。

在政策上，行政院於 2003 年成立「改革公司治理專案小組」，並參考 OECD 原則後，提出「強化公司治理政策綱領暨行動方案」¹⁸⁶，作為推動我國公司治理的指導與基礎，以改善我國公司在亞洲金融風暴時，所暴露出的資訊不透明、沒有足夠監督機制的問題¹⁸⁷。方案內容包含：建立公司內部控制制度、建立獨立董事制度與強化資訊揭露制度¹⁸⁸。2013 年時，由於我國於亞洲公司治理中排名退

Volume 21, Issue 1, 91(2006).

¹⁸³ 我國亦有對於外部機制的合作提議，可參蔡昌憲（2013），〈從經濟觀點論企業風險管理與董事監督義務〉，《中研院法學期刊》，第 12 期，頁 83。

¹⁸⁴ Cheffins, Brian R., *Corporate Governance and Countervailing Power* (2018). *Business Lawyer*, 74, 1(2018).

¹⁸⁵ 王文宇（2022），同前揭註 138，頁 38。

¹⁸⁶ 國家發展委員會，強化公司治理政策綱領暨行動方案，頁 4-5。

¹⁸⁷ 不過也有認為現行的公司治理原則概念採取多元的方式關照各方面的參與者，容易形成多頭馬車的問題，應回歸「適法性治理」與「效率性」治理，在對於市場有相關規範的情形下著重相關法令的規範以及活用公司內部人、事、物的效率，即可達到完善的公司治理。可參李信龍（2021），〈論我國公司法令遵循制度之重構〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士班論文，頁 125。

¹⁸⁸ 國家發展委員會，同前揭註 186，頁 4-5。

步，金管會為改善我國公司治理，遂發布「強化我國公司治理藍圖」，積極推動五項計畫：形塑公司治理文化、促進股東行動、提升董事會職能、揭露公司重要資訊以及強化法制。2018 年時，金管會啟動新版的「公司治理藍圖」，除了強化 2013 年所提出的政策外，也引進公司治理人員制度，增加對於公司治理的協助 189。

而我國法制面上，亦有許多關於公司治理與法令遵循之法規。在公司法或證券交易法當中，並未有關於公司治理或法令遵循的規定，但證券交易法第 14 條之 1 第 1 項及第 2 項規定：「公開發行公司、證券交易所、證券商及第十八條所定之事業應建立內部控制制度，且授權主管機關訂定相關規則。」，授權主管機關制定法規以加強內控制度的落實¹⁹⁰，內容上除了加強董事的監督權能，也透過獨立董事、監察人以及審計委員會的合作，建立適當的內部控制機制，以及落實法令遵循¹⁹¹。

在我國金融產業方面，由於金融產業會影響金錢的流動，對於經濟體系至關重要，因此對於金融業法令遵循的要求也更為迫切。我國最早先是針對信用合作社制定法律遵循規範，於 1998 年時，修正《信用合作社內部控制及稽核制度實施辦法》，其中第 9 條規定：「信用合作社應建立遵守法令主管制度，遵守法令主管應督導各業務單位持續遵求金融相關法令及內部控制制度，並定期與總經理聯名出具管理責任聲明書，報請縣（市）政府（直轄市為財政局）及金融檢查單位備查。」¹⁹²，而後金管會於 2010 年發布金融控股公司及銀行業內控及稽核實施辦法，其中第 32 條以下要求金融控股公司及銀行業設有法令遵循機關，且法令

¹⁸⁹ 意即公司秘書，相關討論可參蘇怡慈（2018），〈金融監理強化機制初探研究－以公司秘書（治理人員）制度為例〉，《銘傳大學法學論叢》，第 30 期，頁 136。

¹⁹⁰ 例如，公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 3 條第 1 項：「公開發行公司之內部控制制度係由經理人所設計，董事會通過，並由董事會、經理人及其他員工執行之管理過程，其目的在於促進公司之健全經營，以合理確保下列目標之達成：一、營運之效果及效率。二、報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範。三、相關法令規章之遵循。」。

¹⁹¹ 蔡昌憲（2012），〈從內控制度及風險管理之國際規範趨勢論我國的公司治理法制：兼論董事監督義務之法律移植〉，《臺大法學論叢》，第 41 卷第 4 期，頁 1829。

¹⁹² 財政部（87）台財融字第 87705533 號令修正發布全文 26 條，本辦法於 2010 年依行政院金融監督管理委員會金管銀國字第 09900039294 號令發布廢止。

遵循機關之主管需具備相關資格，不得兼職。

至於其餘非金融業之公司則是依照《公開發行公司建立內部控制制度處理準則》，制定妥善的內部控制制度。



第二款 公司治理與法令遵循的失靈

雖然我國致力於推廣公司治理法令遵循，但仍有許多公司弊案的產生。2016年，兆豐金控遭美國紐約州金融服務署（New York State Department of Financial Services, NYDFS）重罰 1.8 億美金的鉅款，引起我國熱議¹⁹³。NYDFS 認為，兆豐金 2012 年的匯款交易涉及違反美國的銀行保密法及反洗錢法（BSA/AML）。雖然兆豐金控回應，交易行為並未涉及洗錢，然而從 NYDFS 的報告書中直接指名了兆豐金控的 6 大問題：內控不足、和巴拿馬分行間有可疑匯款但並未申報、客戶查核不確實、風險管理政策不明、稽核報告未送回總行以及未回應金融檢查報告。其中 NYDFS 更是直接指出，兆豐金控內部控制不足讓人極度不安（extremely troubling）¹⁹⁴。

NYDFS 在前開報告書中指出，兆豐金控在法令遵循結構上有不小的缺陷，在報告書第 8 點到第 11 點表示，副總裁（vice president）和執行總經理（Deputy General Manager）同時身兼法遵部門的主管，除了負責經營管理外，也同時負責監督包涵資金、業務、銀行部門在內業務符合法規規律規範¹⁹⁵。此外，兆豐金控的防制洗錢主管（BSA Officer）亦同時擔任業務部的經理，而反資恐主管（OFAC Officer）也擔任外國代理銀行部門的經理。除此之外，這些法遵主管實際上也根本未接受過足夠的法遵訓練¹⁹⁶。整體而言，兆豐金控內部負責監督責任的相關主管，實際上亦為被監督者，企業內部的機制無法發揮其效用。

¹⁹³ 監察院，兆豐銀行遭重罰 1 億 8 千萬美元 監察院糾正行政院、金管會及財政部
https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=8049（最後瀏覽日：04/08/2023）

¹⁹⁴ NYDFS, Consent Order Under New York Banking Law §§39 and 44, In the Matter of MEGA International Commercial Bank CO., LTD. And Mega International Commercial Bank CO. LTD. - NEW YORK BRANCH, 3-4(2016)

¹⁹⁵ Id, at 4.

¹⁹⁶ Id, at 4.

我國金管會亦對於兆豐金控的違法行為開罰，解除兆豐金控董事之職位。在解除董事處分書中，金管會指出，該被解任董事早在 2015 年即已知悉 NYDFS 已對兆豐金控展開調查，並有可能開罰，但卻並未陳報相關訊息給董事會，因此董事會沒有時間採取改進措施，致使最後遭巨額裁罰¹⁹⁷。

本文認為，從前述的兆豐金控案可以顯示出足夠客觀的通報機制之設計以及資訊流通具有重要性。就前者而言，縱使公司內部有設計企業內部機制，但當法令遵循主管球員兼裁判時，企業內部機制無法發揮其作用。就後者而言，雖然公司中早有人知悉公司被調查，但這項資訊卻根本沒有被揭露，致使公司遭開罰。要改善前開問題除了可以改革公司董事監督權外¹⁹⁸，亦應設置合適的內部通報管道，以落實公司治理與法令遵循。

第四項 小結

公司本身的內部機制對於預防公司的弊案和犯罪問題的發生具有重要性，若是可以落實公司的內控機制、法令遵循以及風險管理，並有足夠強度的監督與管理機關，便能預防公司內部犯罪及弊案的發生。

不過本文認為，內部控制機制是一種事前的防治措施，當內部控制機制失靈時，更重要的是應如何讓監督管理機關有足夠資訊可以得知違法情事的發生，讓公司有時間及時補救，或是讓外部的監督機關、偵查機關可以及時發覺犯罪的發生，以避免犯罪行為人繼續隱藏在公司中，造成更大的危害。從前開兆豐金控案中可以看出，當公司中的資訊不流通，或是犯罪問題未被及時通報，反而會對公司造成更大的危害。

有文獻上提出，公司除了應設置獨立的通報管道¹⁹⁹，亦應要引入吹哨者保護制度，讓公司內部的人員，在發覺違法情事時，可以及時舉報。《金融控股公司

¹⁹⁷ 金管會第 10560003852 號處分書，2016 年 9 月。

¹⁹⁸ 公司董事監督權之改善，可參王志誠（2016），〈董事之監督義務－兆豐銀行遭紐約州金融服務署裁罰一．八億美元案之省思〉，《月旦法學雜誌》，第 259 期，頁 14-15。

¹⁹⁹ 蔡昌憲（2015），同前揭註 181，頁 242-243。

及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法》第 34 條之 2 有規定：「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。」。前開條文即是針對吹哨者所制定的規範，但該法規僅適用於金融控股公司及銀行業，吹哨者制度是否還有其他適用空間，或是應由何人負責吹哨，亦是需要深入研究的議題。

第三章 外國吹哨者法制



在前一章，本文提及了，對於經濟犯罪的追訴困難，以及公司治理的失靈。不僅是我國，世界各國法制莫不積極加強公司治理的改善與落實。有不少文獻指出，應引入吹哨者制度，促使監督管理機關能調查在公司發生之違法行為，並且發揮企業自淨的功能，透過公司內部機制，處理前開違法行為。此外，吹哨者亦可提供與違法行為相關之線索，甚至是證據給偵查機關，使得偵查機關能順利偵查前開難以被發覺之經濟犯罪。然而，我國目前並未有一部與吹哨者相關之法規，因此無法單純從我國現有之法規，探討吹哨者制度。相較於我國，美國可以說是最早開始制定吹哨者法規的國家，且已發展出不同模式的吹哨者制度，值得我國參考。另外，身為世界最大的經濟體之一的歐盟，近年來也開始發展吹哨者制度，亦有值得我國借鏡參考之處。故本章先自吹哨者制度談起，接下來，再分別探討美國以及歐盟關於吹哨者制度之法規。

第一節 吹哨者制度概述

在國際上，吹哨者制度的設立已成為國際潮流。前述 OECD 原則第四點，提及吹哨者制度的建立具有重要性，知悉公司內部情事的員工，舉發其所發覺的不法行為，能促使公司落實公司治理與法令遵循。除此之外，國際透明組織 (Transparency International) 於 2017 年所公布之內部吹哨機制指南 (Internal whistleblowing mechanisms topic guide)，認為企業內部通報管道的設置，不僅有助於促進公共利益，更符合企業最大利益²⁰⁰。舞弊稽核師協會 (Association of Certified Fraud Examiners, ACFE) 每年會做出全球舞弊狀況的統計數據報告²⁰¹，而在 2022 年發布的報告中，企業中發生的職業上的舞弊 (Occupational Fraud)

²⁰⁰ Transparency International, Internal Whistleblowing Mechanisms Topic Guide, Compiled by the Anti-Corruption Helpdesk, 4(2017).

²⁰¹ 報告的數據來源，來自註冊舞弊檢查師協會 (Association of Certified Fraud Examiners, ACFE) 選自全球的 77 名舞弊檢查師 (Certified Fraud Examiners, CFE)，雖然無法代表在全球真正的狀況，但仍有一定的參考價值。

有約 42%是經過檢舉才被發覺，而這 42%之中，又有大約 55%是從企業內部員工而來²⁰²。前述國際組織所做的報告，皆在表示公司中的吹哨者舉發違法行為，具有重要性。然而吹哨者所指為何？是否有舉發之限制？以下將先從吹哨者的起源與概念開始談起。

第一項 概念

吹哨者（whistleblower）一詞，起源於英國警察，透過吹響哨子的行為，通知周遭人民以及其他執法人員有案件發生，以及提醒注意犯罪發生地²⁰³。隨著時間發展，吹哨者所指稱之人，逐漸轉變為，舉發其所發覺的不法或不道德行為之人。也因此，在過往，吹哨者們會被認為是「告密者」、「抓耙子」，具有不好的意象，而被社會所排斥。然而，吹哨者舉發不法行為，實際上對於犯罪偵查以及維護組織的廉潔，具有一定程度的幫助。

聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption, UNCAC）第 33 條規定，應保護任何出於善意（Good Faith）與合理事證（Reasonable Grounds），向各相關機關報告公約確立的犯罪相關事實之人，各國應依據各國的法制情形，制定相關之保護措施²⁰⁴。監控世界各國貪腐情形之國際透明組織則認為，吹哨者是指，對於能夠採取行動的個人或是組織（包含組織體本身、主管機關或是公眾），揭露組織內部，或是由組織實施的貪腐行為或是不法行為之人²⁰⁵。G20 與 OECD

²⁰² ACFE, Occupational Fraud 2022: A Report to the Nations, 22.

²⁰³ See Joan Corbo, *Kraus v. New Rochelle Hosp. Medical Ctr. : Are Whistleblowers Finally Getting the Protection They Need?*, 12 Hofstra Lab. L.J. 141, 141-162(1994).

²⁰⁴ 原文為”Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.”, see United Nations Convention Against Corruption, article 33(2004). https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf (last viewed:04/20/2023), 並且從《聯合國反貪腐公約實施指南》（Technical Guide To THE United Nations Convention Against Corruption）中，指出各國應該要處理以下七點問題：一、制度所涵蓋到的領域、部門、範圍。二、誰可以舉報。三、向誰舉報。四、用何種幫事舉報、內容為何。五、定義不合理的待遇。六、提供何種類型之保護措施。七、對於惡意或無理有的指控會有何種措施。UNODC, Technical Guide To THE United Nations Convention Against Corruption,105(2009).

²⁰⁵ 原文為”A whistleblower discloses information about corruption or other wrongdoing being

於 2012 年製作一份指導準則及相關報告，內容指出，吹哨者指的是出於良善（Good Faith）與合理懷事證（Reasonable Grounds）並向監管機關提出舉發之人²⁰⁶。

美國文獻上，則大多指出，吹哨者是一個組織體或機構中的內部人，向其他人揭露了組織體或機構內部的錯誤行為，而其揭露之目的在於解決該錯誤行為²⁰⁷。我國文獻上對於吹哨者亦有相關討論，有學者認為，吹哨者係指，察覺組織內部不法情事之人，主動舉發該不法行為，在企業內部中，身分上可能為公司內部的經理人或一般員工，亦可能是公司聘任之會計師、律師或客戶等，凡有機會接觸到公司內部資訊並察覺不法者，皆屬之²⁰⁸。

前開各種文獻定義出的吹哨者的身分、目的有著些許不同，不過比較之後，本文認為，前開文獻定義出的吹哨者，其時有相同的基本概念：察覺組織內部不法之人，向監督或主管機關舉發該不法或不道德之行為，並且該行為通常涉及公益事項²⁰⁹。此外，吹哨者不僅僅是指公司內部舉發不法行為之人，在公部門，也就是政府體系中，亦有舉發政府部門中違法行為之吹哨者。不過，本文主要討論企業或公司內部的經濟犯罪及吹哨行為，故以下皆以公司或企業的討論為主。

第二項 吹哨者類型

文獻上，關於吹哨者之身分類型，大致上有以下兩種：其一，吹哨者限制為

committed in or by an organization to individuals or entities believed to be able to effect action – the organization itself, the relevant authorities, or the public.”, see Transparency International ,whistleblowing, <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing>(last viewed:04/21/2023)

²⁰⁶ G20 , Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers,6-7(2012). 可以注意到的是，從 G20 同一份報內容中指出，若是明知不實事項而提出舉發，非但不會受到保護，反而可能會受到處罰，但僅是不確定是否不實，則不會受到處罰，不過無論如何，若是要受到保護，前提是要出於良善的目的，且 UNCAC 的用語也類似，僅說明要保護「出於良善和合理理由提出報告之人」，不代表「非出於良善」即不是吹哨者，僅代表不會受到保護。

²⁰⁷ Davis Lewis, A.J Brown & Richard Moberly, *Whistleblowing, its importance and the state of the research, in International handbook on whistleblowing research*, Edward Elgar Publishing, 4(2014).

²⁰⁸ 郭大維，前揭註 162，頁 46。

²⁰⁹ 郭大維，前揭註 162，頁 46。

公司內部之人，亦即，吹哨者具有內部關係²¹⁰。其二，則對於吹哨者身分並無限制，即任何人皆可以成為吹哨者。不過要注意的是，有些國家在關於吹哨者法制中，並非僅採取其中一種制度。以美國為例，美國沙賓法案（The Sarbanes Oxley Act）第 806 條(a)所指涉的吹哨者，為上市公司的員工²¹¹，但華爾街改革與消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act，The Dodd-Frank Act）第 922 條(a)，則對於吹哨者的身分沒有任何限制，只要符合規定，向主管機關提供資訊者，皆為吹哨者²¹²。以下分別討論前開兩種類型。

第一款 內部關係類型

一、員工

一般而言，在內部關係中，最常見的吹哨者，為公司內部的成員，特別是一般層級的員工。前開員工最常經手處理公司各項事務，所掌握的資料也較為多元，此外，一般員工相較於公司，處於較為弱勢之地位，若是舉發了公司的違法行為，最容易遭到公司的報復。

除此之外，許多國家並不限制吹哨者，為現職於公司的一般員工。例如，日本《公益通報者保護法》第 2 條規定，勞工（労働者）之定義係依照《労働基準法》第 9 條解釋，不問職業種類，只要受僱於企業或事務所，且受企業或事務所支付工資者皆屬之。換言之，除了正式員工外，臨時工、兼職勞工與派遣勞工亦包括在內²¹³。歐盟法規亦認為，吹哨者只要是因為工作上的關係得知違法行為之

²¹⁰ 亦有學者以吹哨者與公司的契約關係區分成僱傭以及委任關係，前者包含一般員工、管理階層；後者則包含律師、會計師等等，此外，另有特別一種類型，即本身亦涉入犯罪之共犯關係型，但本文認為，仍有許多難以單純用契約討論的案例，例如公司經理人我國實務認為要以其實際工作內容認定契約性質，可能為僱傭亦可能屬委任，故在此仍以內部及外部關係討論之。參林志潔（2020），〈私部門之金融揭弊者保護－我國草案與美國法之對照〉，《交大法學評論》，第 7 期，頁 108-112。

²¹¹ 18 U.S.C §1514A. 沙賓法案原文為：《2002 年上市公司會計改革和投資者保護法案》（Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act），下稱沙賓法案（Sarbanes-Oxley Act），關於本法案內容，詳後述。

²¹² 15 U.S.C. §78a(6).

²¹³ 日野勝吾（2017），〈公益通報者保護法の今日の意義と課題〉，《法政論叢》，53 卷 2 号，頁 66。

資訊，無關乎工作時間或是否支薪，就保護公益的立場而言，吹哨者會發覺違法行為的存在，是因為違法行為發生在其職務或業務上活動的範圍中，並且，吹哨者容易遭到組織體的報復，而報復手段，往往來自於組織體所具有的權力²¹⁴。因此，縱使是現在並非在該公司工作之人，或是甚至志工、工讀生，只要是因為工作關係而舉發違法行為，即可被稱為吹哨者²¹⁵。

二、董事、監察人與監督者

公司內部的其他人員，包含董事、監察人等，同樣屬於公司的內部成員，因其職務內容，會經手公司各類型業務，更精確的說，董事、監察人，正是在公司當中，主導或是影響公司業務執行之人，職務內容之一，即負責監督公司內部的業務運作，因此董事、監察人更容易發覺公司內部的違法行為。過往文獻大多認為，董事、監察人屬於公司內部中，負責監督公司業務是否順利運作，前開類型之人，對於公司本身即負有忠實義務，也因此，發覺公司內部有違法行為時，本應基於忠實義務立即處理。也難以想像有法律規定，董事、監察人應向自己舉發。因此，不應將董事、監察人納進吹哨者之範圍中²¹⁶。然而，近年來，開始有文獻主張，應將董事、監察人納入吹哨者，藉此避免董事或監察人在處理違法行為時，遭到罷免，並且，也藉由將前開類型之人認定為吹哨者，得以宣揚對於吹哨者理念的益處²¹⁷。

²¹⁴ Malin, M. H., *Protecting the whistleblower from retaliatory discharge*, University of Michigan Journal of Law Reform, 16(2), 277-318(1983).

²¹⁵ Council Of Europe, Protection Of Whistleblowers: Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, 25(2014).

²¹⁶ 林國全（2018），〈證券事件「吹哨者」及其民事責任研究〉，《證券投資人及期貨交易人保護中心委託專案研究》，頁 83。

²¹⁷ 日本律師聯合會進一步說明，除了支持吹哨理念的發展外，更可以藉由對於吹哨者的主觀目的要求用以避免董事的職權濫用，對於公司的經營階層的治理有益。日本弁護士連合会，〈「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」に関する意見書〉，2017 年，3。

第二款 無身分限制類型

相較於前者，另有一種類型，不將吹哨者限定於公司之內部人。原因在於，舉發具有正面的意涵，並且只要有人舉發，對於偵查機關偵查犯罪與公司監督自身，皆有所幫助。因此，不應對於吹哨者的身分有所限制，只要有機會接觸到公司違法行為之資訊者，並舉發違法行為，皆可成為吹哨者。除了前述所提及之一般員工、監督管理機關以及董事以外，還包含與公司搭配合作之律師²¹⁸、為公司提供審查的會計師²¹⁹，以及其他事業主管機關之相關人員等²²⁰。此種類型著重於資訊本身而非資訊來源²²¹。

前開與公司搭配合作之律師以及為審查公司會計項目之會計師，之所以能接觸到違法行為之資訊，係因前開人員，具有一定的專業知識或技術，也因為其獨特的專業性，通常和公司之間具有信賴關係。此處要先說明的是，有些公司，原本即有聘請律師，任職於法務部門，抑或是，聘請會計師任職於會計部門，專門負責審核公司的會計項目，前開類型之律師或會計師，在概念上，應屬於公司內部的員工，因此屬於前述，和公司具有內部關係之吹哨者。在此要說明的，是公司額外，就特定事項，所委任之人專業人員。

律師、會計師等專業人員，亦有被稱為公司違法行為之守門員 (gatekeepers)²²²。所謂的守門員，係指具有獨立的專業性，透過其累積的聲譽資本 (reputational capital)，對於公司的特定交易行為做評估或擔保之人²²³。其職責在於，當公司

²¹⁸ 公司法第 218 條第 1、2 項：「監察人應監督公司業務之執行，並得隨時調查公司業務及財務狀況，查核、抄錄或複製簿冊文件，並得請求董事會或經理人提出報告。監察人辦理前項事務，得代表公司委託律師、會計師審核之。」

²¹⁹ 公司法第 20 條第 2 項：「公司資本額達一定數額以上或未達一定數額而達一定規模者，其財務報表，應先經會計師查核簽證。」

²²⁰ 李聖傑 (2017)，〈吹哨者保護的法制建構〉，《月旦法學雜誌》，第 272 期，頁 162。

²²¹ 莊永丞 (2019)，〈公司治理下會計師、律師的吹哨角色－以美國聯邦法制為中心〉，《月旦會計實務研究》，第 16 期，頁 44。

²²² John C. Coffee, Jr., *Gatekeeper Failure and Reform: The Challenge of Fashioning Relevant Reforms*, 84 B.U. L. Rev. 301, 308-309 (2004).

²²³ 守門員透過不同的方式不斷累積聲譽資本，用以作為擔保，也藉此換取對於自己能力的證明，因此正常情形下守門員不會願意破壞這種資本的累積，但亦有學者提出，例如在市場競爭下，保留客戶的存在會比聲譽資本的累積更為重要，就會造成守門員的失敗。See Emerich Gutter, *Whistleblowers under the Dodd-Frank Act and Their Impact on Gatekeepers*, 30 REV. BANKING & FIN. L., 758 (2011).

的交易行為可能違法時，對公司提出示警²²⁴。現今多有文獻討論，前開守門員，若是舉發違法行為，是否也可以被認定為吹哨者，而受到保護？

由前述可知，守門員和公司之間具有信賴關係。以律師為例，有文獻指出，若將身為律師納入吹哨者的範疇之內，容易使得公司對於律師的信任度下降，從而更不願揭露自身事務，反而不利於律師本身的監督之責，也會因此對於律師的權能造成損害²²⁵。不過，為確保違法行為能被確實揭露，仍有法規規定，律師亦有舉發公司違法行為之義務，並且，區分律師與一般吹哨者之舉發機制，在揭露不法資訊與律師的保密義務之間，應做調和。例如，沙賓法案第 307 條，制定律師專業行為準則，其中規定，律師須先向公司的內部舉發機制進行舉發後，並且，須遵守逐層向上之舉發義務（up-the-ladder reporting），若是公司的內部機制仍未對於違法行為進行適當處理，律師才可未經客戶同意，逕向 SEC（美國證券交易委員會，以下皆以 SEC 稱之）通報²²⁶。

第四項 吹哨事項

目前世界上之吹哨者法規，大多對於吹哨者所能舉發之事項有所限制，避免國家過度利用吹哨者，而產生濫用之情形。然而，亦有不同的立法態度，廣泛納入各種領域之事項，並讓各個領域之吹哨者，在舉發後，能獲得適當保護。可受舉發之事項可大致區分為兩種制度類型。其一為，列舉舉發事項（以下稱為列舉模式）。其二，則為概括立法模式²²⁷。

²²⁴ Hamdani, A., *Gatekeeper liability*. Southern California Law Review, 77(1), 54(2003).

²²⁵ Carliss. N Chatman, *Myth of the Attorney Whistleblower*, 72 SMU L. REV. 669, 719(2019). ; Emerich Gutter, *supra* note 222, at 779-780.

²²⁶ 15 U.S.C. 7245.不過，在沙賓法案下，律師不屬於吹哨者，因此並無沙賓法案關於反報復措施之適用。

²²⁷ Loyens K, Vandekerckhove W. ,*Whistleblowing from an International Perspective: A Comparative Analysis of Institutional Arrangements*, Administrative Sciences.; 8(3):30,7(2018).

第一款 列舉模式

首先，以日本為例，日本《公益通報者保護法》第2條及其附表，將可成為通報對象之事項區分為五大類：包含（1）保護個人生命或身體之法律，包含刑法、食品衛生法。（2）維護消費者利益之法律，包含金融商品交易法。（3）保全環境之法律，包含大氣污染防治法。（4）確保公平競爭之法律。（5）其他與保護國民生命、身體、財產及其他利益有關之法律²²⁸。

韓國《公益揭弊者保護法》²²⁹、美國沙賓法案等，亦都是採取列舉模式，列舉可受舉發之事項。此種模式優點在於，限定特定舉發事項，使得吹哨者保護制度相對明確，也可避免吹哨者制度過於濫用。

第二款 概括模式

採取此種模式者，例如馬來西亞《吹哨者保護法》規定，受舉發事項為，各種刑事犯罪與違反法律或法律義務之行為²³⁰。此種立法模式之優點在於，立法機關或行政機關，無需時常開會討論是否要新增或刪除受舉發之事項，並廣泛保護各領域之吹哨者。

第三項 動機與主觀要件

吹哨者舉發之動機，可以說是產生最多爭議的部分。從前述 UNCAC 對於吹哨者之定義中，可以看出，吹哨者應出於良善以及具有合理事證，但 UNCAC 同時表明，各國可以依據各國的法制情形，修正吹哨者之概念，因此，動機對於吹哨者是否受保護一事，並非必要。

吹哨者是否需出於特定動機而舉發，才得以受到保護？首先，應先界定動機所指為何。前述 UNCAC 指出，吹哨者應出於良善而舉發，所謂的良善，係指應

²²⁸ 公益通報者保護法，別表第八号の法律を定める政令。

²²⁹ 公益揭弊者保護法（Protection of Public Interest Whistleblowers Act, PPIWA）

²³⁰ Malaysia, Whistleblower Protection Act 2010, Section 2.

具有公益目的，例如：掃盪不法或追求公司之整體利益等。相反的，所謂的私益，係指吹哨者本身，得以因進行舉發行為，或有利益，例如：因此獲得晉升或是得到金錢等。若是限定吹哨者，必須為追求公益目的而舉發，才得以受到保護，反而會使得潛在吹哨者的吹哨意願降低。有許多國家，反而利用吹哨者出於追求利益之目的，鼓勵其舉發違法行為，例如美國陶德法案（Dodd-Frank Act）²³¹，設計了獎勵金制度，鼓勵吹哨者積極吹哨。我國法規中亦有類似規定。例如我國稅捐稽徵法，鼓勵人民檢舉他人逃漏稅捐之行為，若是人民檢舉成功，便可獲得獎金。

目前各國大多不限制出於良善動機之吹哨者才得以受到保護，例如美國法中，會著重吹哨者為社會，帶來之公共利益，吹哨者的動機，並非所問²³²。取而代之的是，設計吹哨者之主觀要件，要求吹哨者須對於其所舉發之事項，有一定的事證基礎²³³，若是吹哨者明知其所舉發之事項為虛假，仍進行舉報，吹哨者不僅不會受到保護，反而會面臨刑責²³⁴。

第四項 舉發機制

吹哨者舉發公司之違法行為，須向特定機關進行舉發。依據受理機關的不同，可以區分成內部舉發管道以及外部舉發管道，前者包含，公司內部設置的舉發管道，後者，則包含向政府之主管機關、媒體等舉發。

現行對於吹哨者舉發機制之法規設計，有區分為不要求舉發順序者，亦有設

²³¹ 原文為《陶德－法蘭克華爾街改革和消費者保護法案》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act），又稱《陶德－法蘭克法案》（Dodd-Frank Act）（以下稱陶德法案），關於本法案內容，詳後述。

²³² Uhlmann, C., *The Americanization of Whistleblowing? A Legal-Economic Comparison of Whistleblowing Regulation in the U.S. and Germany against the Backdrop of the New EU Whistleblowing Directive*, 27 U.C. Davis J. Int'l L. & Pol'y 149, 191(2021).

²³³ Transparency International, *supra* note 200, at 15.

²³⁴ 韓國的《反腐敗法案》（Act On The Prevention Of Corruption And The Establishment And Management Of The Anti-corruption And Civil Rights Commission）即規定，若吹哨者明知虛假仍舉報，則不受保護；印度《公益揭露及保護揭露者法》（The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill）則是規定明知不實仍舉發，會面臨兩年的監禁以及罰金。See G20 *supra* note 206, at 7.

計須一定的舉發管道流程者。前者例如美國陶德法案，後者則如日本《公益通報者保護法》。以下則分別介紹內部舉發以及外部舉發之內容。



第一款 內部舉發管道

就內部舉發的窗口而言，在公司中，可能可以向經營管理者舉發，包含：董事會、經理人。或是向公司職司監督權限者舉發，如監察人、法令遵循部門以及內部稽核單位。有文獻統計後發現，吹哨者固然亦可向外部舉發，且可能會獲得較多的注意，或是獲得政府所給予之利益，但多數的吹哨者反而會選擇先向內部機制舉發，且大多數的員工係先向其主管上司舉發。這種現象可能的原因在於，主管是最合適處理違法問題之人，和員工也更加親近。此外，相較於其他舉發機制，向外部機制舉發，通常需花費較多的時間與成本²³⁵。

再者，公司內部舉發機制暢通，能讓公司發揮其本身之監督與治理功能，且能在政府介入之前，先透過自身機制處理問題。正因為如此，許多國家在制度設計上，會鼓勵吹哨者先向內部舉發機制舉發，並且，要求內部接收舉發之部門，有足夠權限對吹哨者舉發之內容展開調查、及時應對舉發內容、對吹哨者提供相關保護措施，以及鼓勵吹哨者對於內部舉發機制之運用。

以日本《公益通報者保護法》為例，設計了三階層的通報方式²³⁶，並分別搭配不同程度之通報要件：首先，吹哨者應先向企業內部通報（內部通報），通報要件為：非出於不正目的，以及懷疑通報事項已發生或即將發生。其次，向行政機關通報（行政通報），通報要件為：前開向內部通報之兩項要件，再加上具有合理理由相信，通報事件已發生或即將發生，亦即，具有相當性（真實相當性）。最後，則是向企業外部通報（外部通報），通報要件為：前開行政通報之三項要件，加上一定程度的要件，包含：未即時通報可能造成證據滅失或是或對於人身

²³⁵ Iwasaki, Masaki, *Effects of External Whistleblower Rewards on Internal Reporting*, Harvard John M. Olin Fellow's Discussion Paper Series No. 76,8-9(2018).

²³⁶ 原條文係使用「通報」一詞，在此處依照條文用語，使用「通報」一詞，和我國規範做區分。

安全造成威脅等²³⁷。前開三階層通報方式，係因考量企業自淨功能，與加強員工對於雇主的忠誠，優先交由公司自身處理違法行為，避免公司直接面臨公司聲譽的損失²³⁸。惟條文中並未硬性規定吹哨者須先向內部通報，只要以符合《公益通報者保護法》所規定之程序，進行通報，吹哨者即可受到保護²³⁹。

第二款 外部舉發管道

如前所述，大多國家在制度設計上，要求吹哨者優先向內部舉發管道進行舉發，透過公司內部機制解決問題。然而，僅透過公司內部機制，不必然能達成解決問題之目標。原因在於，實際上很多公司，並未具有良好之企業倫理或是具備足夠解決問題之能力。從過往許多公司犯罪觀之，許多負責處理公司內部監督部門的相關人士，本身即為犯罪行為人²⁴⁰。因此，若是在法規中，僅設計內部舉發管道，可能會導致舉發之事件遭受忽視，或是證據遭受滅失的風險。因而，外部舉發機制的設計，具有一定的重要性。

外部舉發機制中，除了負責偵查犯罪之偵查機關外，政府部門中，負責監管公司之主管機關亦具有重要地位。然而，公司型態各有不同，可能涉及各式各樣之經營項目，公司在營運上，須符合各項目相關之法規，各法規亦有不同之主管機關。例如，公司雇用外籍勞工，須符合《就業服務法》之規定，由勞動部管轄；化學工廠製造化學物質，須符合《毒性及關注化學物質管理法》之規定，並由環保署管轄。若有公司非法雇用外籍勞工，未經許可製作毒性化學物質，該公司之員工，除了向勞動部舉發該公司非法雇用外籍勞工，也同時向環保署舉發，該公司偷偷製作不被許可之毒性化學物質。每個主管機關皆有權受理舉發，各機關之間若是欠缺合適之移轉機制，常會造成多頭馬車的問題，甚至，在各機關間，會

²³⁷ 日野勝吾（註 213），頁 67-68。

²³⁸ 除日本外，德國吹哨者制度也有類似的規劃，詳言之，在設計法制的基礎點上係以保障公司的利益作為優先考量。See Abazi, V., *The European Union whistleblower directive: a 'game changer' for whistleblowing protection?*, *Industrial Law Journal*, 49(4), 650(2020).

²³⁹ 消費者庁（2017），〈公益通報ハンドブック〉，頁 25。

²⁴⁰ PwC, *Global Economic Crime and Fraud Survey 2020*, 5(2020).

產生踢皮球之情形。故亦有許多國家在制度設計上，選擇成立專門接受舉發之權責機關²⁴¹。

除此之外，當吹哨者所舉發之事項在內部機制以及外部機制皆未獲得處理時，吹哨者可能會轉向媒體、工會、民間組織以及國會議員等人舉發。透過外部或輿論的力量，對違法行為進行制裁。然而，前開外部輿論對於公司所造成之損害更加強烈，若是動輒向前開之人舉發，容易影響公司交易或業務行為之進行，或是致使公司受到社會大眾之譴責²⁴²。故大多國家在制度設計上，要求吹哨者向前開之人舉發時，須符合較高的門檻。

第五項 吹哨者面臨之困境

雖然由前述可知，吹哨者對於偵查機關偵查犯罪與公司治理，具有幫助。然而，吹哨者在舉發違法行為前，會面臨許多抉擇，舉發後，亦會面臨各種困境。國際透明組織 2017 年對於亞太地區反貪腐所做出的調查報告中顯示，有 36% 的人，因為害怕遭受報復之後果而不願意舉發²⁴³。而吹哨者可能遭受之風險，可能來自於社會或是法律層面。

第一款 社會層面

在過去，吹哨者具有負面之意象，包含背叛者、不忠誠等²⁴⁴。許多公司為了加強公司內部工作效率與維持有效運作，多會在公司中宣揚「忠誠」、「服從」的概念，特別是亞洲地區的文化，更會有強調前開概念之現象。公司亦會要求員工，

²⁴¹ 例如美國華爾街改革與消費者保護法授權 SEC 設置吹哨者辦公室（Office of Whistleblower, OWB），專責處理吹哨者相關案件。

²⁴² 不過另外也有學者指出，這種效果同時也會增加企業中的犯罪成本，和內部通報制度一起用不同的方式共同監督。See Iwasaki, Masaki, *supra* note 235, at 3.

²⁴³ 同份報告中指出，有 15% 的人出自於不認為會有改變的消極態度，以及 13% 的人是因為不知道要如何進行舉報。See Transparency International, *Global Corruption Barometer: People And Corruption: Asia Pacific*, 26(2017).

²⁴⁴ Jubb, P. B., *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*, *Journal of Business Ethics*, 21(1), 77(1999).

必須遵循公司的規則，才能獲得加薪、升職之機會²⁴⁵。長久下來，當有員工違背公司規則，而舉發違法行為時，對公司而言，即成為不忠誠之成員，進而遭致淘汰²⁴⁶。

當吹哨者舉發違法行為後，在工作方面，最常見的，便是吹哨者遭到公司開除，或是被公司加入黑名單當中。而黑名單可能會產生許多效果，例如，員工受到公司限制，無法接觸公司部分資訊，進而影響其晉升或是業務的進行；甚至，導致吹哨者在離職後不易尋找新工作。許多吹哨者縱使離開公司，也會在類似的產業或專業中，尋找新工作，然而，也因為前開黑名單的存在，使得該吹哨者，在類似產業中，較難以被接受²⁴⁷。此外，吹哨者亦常遭遇許多明升暗降之處置。

吹哨者除了面臨公司之報復手段，亦可能會面臨職場上的疏遠與排擠。日本從江戶時代開始，產生一種共同絕交之方式「村八分」²⁴⁸。「村八分」體現出了對於一個人的傷害，並不僅僅只是透過直接的言語或是肢體暴力，在群體生活中，冷暴力會對於人的心智上造成巨大的折磨。而這也是吹哨者最無法承受之惡夢。

第二款 法律層面

除了在社會上的可能會遭受之傷害，亦有許多吹哨者，會被公司起訴，使其面臨不僅僅是民事，甚至是刑事責任。

²⁴⁵ 黃宏森（2005），〈弊端揭發者（Whistle-blower）面臨的難題與抉擇之研究〉，《公共行政學報》，第14期，頁47-48。

²⁴⁶ 該案件第二審法院高等法院 97 年度勞上字第 44 號判決認為：「被上訴人於 96 年 4 月 2 日召開記者會時所發表之言論已違反勞工之忠誠義務，並已違反工作規則且情節重大，故上訴人依勞動基準法第 12 條第 1 項第 4 款規定，終止與被上訴人之勞動契約為有理由。」，但即有學者指出，本案判決忽略了勞工的言論自由，並且縱使勞工有勞務契約上延伸出的附隨義務，也因有所限制，特別是在具有公益目的的情形下。林良榮（2015），〈忠誠義務、言論自由與公益揭弊，孰輕孰重？/台高院 100 重勞上 14 民事判決評釋（中環公司解僱案）〉，《台灣法學雜誌》，第 268 期，頁 133。

²⁴⁷ Qusqas, F., & Kleiner, B. H., *The difficulties of whistleblowers finding employment*, Management research news, 98-99 (2001).

²⁴⁸ 所謂的村八分，指的是在生活中共有十件事，但在八件事上隔絕，僅剩救火或是喪葬會幫忙，是日本流傳已久的，村落內的懲罰方式。角田晶生，悪しき因習「村八分」その内訳と、維持しなければならない残りの「二分」って何？<https://mag.japaaan.com/archives/123245>（最後瀏覽日：04/12/2023）



一、民事責任

在民事上，一般公司內部的員工，大多係透過與公司簽署僱傭契約、委任契約，建立法律關係，當吹哨者向外舉發時，即可能會違反契約附隨義務中，對於公司的忠誠義務，致使吹哨者面臨債務不履行之賠償責任。此外，在許多契約中，常見有保密條款的約定，以避免公司內部資訊外流。吹哨者舉發公司中之違法行為時，舉發之資訊常涉及公司之資訊，吹哨者進行舉發後，可能會因其違反保密條款，而面臨公司求償甚至遭受解僱。而違法行為之對外揭露，可能會對於公司之聲譽造成損害，進而構成對於公司名譽之侵害，吹哨者亦可能必須擔負侵權行為之責任。

二、刑事責任

我國刑法中，規範了許多與洩密相關的犯罪，例如，第 315 條以下之妨害秘密罪章，其中就公司業務相關者，包含：第 316 條業務上知悉秘密罪以及第 317 條之工商秘密罪。就工商秘密罪部分，主要針對，在有法令、契約約定的情形下，負有義務之人不得洩漏秘密。吹哨者在舉發時，多會提出公司違法之相關證據，而證據內容，通常會涉及公司正在進行之業務。公司可能會因此將吹哨者舉發之事項，解釋為「應為秘密之事項」，而對吹哨者提出告訴²⁴⁹。此外，與之類似者，便是自 2013 年起，新增加刑事責任之營業秘密。營業秘密法第 13 條之 1 第 2 項，規定知悉或持有營業秘密之人不得洩漏該秘密內容，倘若吹哨者舉發事項，亦可能會涉及營業秘密的範疇。

再者，對於公司而言，信用亦為其資本的一部分。刑法第 313 條保護他人

²⁴⁹ 臺灣士林地方法院刑事判決 105 年度金訴字第 2 號：「本公司員工於服務期間應遵守下列各項守則：員工有絕對保守公司機密之義務，禁止未經公司授權，向外界提供或揭露機密資料，華碩公司工作規則第 1 章第 7 條服務守則訂有明文……。而被告亦自承其知悉華碩公司有此工作規則等情（本院卷第 148 頁），足徵依前揭工作規則，被告負有保守因業務持有工商秘密之義務，至為灼然。……存放於華碩公司電腦系統中之其他供應商之報價資訊等情，……被告需使用其主管即證人吳志鵬之帳號登入華碩公司電腦系統，始能觀看供應商之報價資訊，若使用其個人所有之帳號登入華碩公司電腦系統，則無法觀看該等報價資訊等情。」

在社會上的評價，任何人不得因散布謠言，而損害他人之信用。自然人、法人等，皆屬於本罪之保護客體²⁵⁰。吹哨者的舉發內容，可能會造成公司的信用下降²⁵¹。由前述可知，吹哨者可能面臨各法規之刑責。



第六項 鼓勵吹哨者舉發機制

由前述，吹哨者在舉發違法行為時，常面臨許多社會以及法律上的困境。正因為如此，許多明知有違法行為存在之人，選擇不舉發違法行為。但由於吹哨者之舉發具有許多益處，因此，各國在設計吹哨者法規時，會設計出不同措施，鼓勵吹哨者吹哨。常見的制度設計，例如，藉由設計保護吹哨者措施，營造使吹哨者安心吹哨之環境。此外，亦有制度積極鼓勵吹哨者舉發，因此，設計許多獎勵措施，增加吹哨者舉發之誘因。以下分別討論之。

第一款 保護吹哨者措施

關於保護吹哨者措施，包含：吹哨者身分之保密措施、禁止公司對吹哨者為工作上之不利益對待、吹哨者法律責任的免除，以及對於實施報復行為之人的制裁。

首先就吹哨者身分保密而言，為了避免吹哨者身分被洩漏，因而遭受報復，因此有對其身分之保密措施，此舉亦可增加吹哨者對於保護吹哨者措施的信賴。此外，亦有匿名舉發措施。亦即，藉由對於舉發來源保密，更能達成預防吹哨者身分遭揭露之目標²⁵²。其次，於禁止工作上不利益對待方面，吹哨者常遭受之不利益對待，包含解僱、減薪、阻礙升遷、懲罰性調職等。依據吹哨者身分的不同，亦有不同類型之不利益對待。例如，實習生因舉發違法行為，而被扣除實習時數或是遭受低分評價。國際透明組織認為，因為吹哨者會面臨

²⁵⁰ 陳子平（2022），《刑法各論上》，五版，元照，頁 383。

²⁵¹ 這也是前述所提及的外部通報機制對於公司監督的方式之一。See Iwasaki, Masaki, *supra* note 235, at 3.

²⁵² Transparency International, *supra* note 200, at 18.

有各種各樣的不利益對待行為，因此，各國不應採取列舉之方式，應在最大限度內，涵括所有不利益對待行為²⁵³。

就法律責任的免除方面，如前所述，吹哨者可能會面臨民事上或是刑事上之責任。因此應免除吹哨者法律上之責任，包含：提供吹哨者對於民刑事責任的抗辯、減免其刑責等。此外，由前所述，吹哨者可能會因違反與公司之間的保密協議，而須負損害賠償責任。在保密協議中，吹哨者之舉發行為應成為免除責任之事項，避免公司藉由保密協議，對吹哨者請求賠償。

除了前述之保護措施外，亦有國家在法規設計上，對於向吹哨者實施報復行為之公司或雇主，要求負相關民事責任，或對其課予刑事責任，以全面杜絕報復行為的施行²⁵⁴。

第二款 獎勵措施

前述之保護吹哨者措施，為吹哨者建構一個安心吹哨的環境。此等措施可以說比較屬於消極的方式，使吹哨者得以安心地舉發違法行為。相較之下，亦有以積極的方式，鼓勵吹哨者舉發違法行為之措施。例如，給予吹哨者獎勵。獎勵內容可能包含金錢以及非金錢的獎勵。後者包含名譽在內之獎勵。但有學者認為，獎勵機制實際上可能帶來不少缺點，特別是金錢上的獎勵。雖然獎勵制度能增加吹哨者舉發違法行為之誘因，但同時，亦可能增加了吹哨者提出虛假舉發之風險²⁵⁵。

第七項 立法模式

近年來，制定吹哨者法規，已成為世界潮流，各國亦大多承認，吹哨者保護制度之重要性。但由於各國之法律制度或環境大不相同，因此，吹哨者保護制度，

²⁵³ Id, at 22.

²⁵⁴ Id, at 28.

²⁵⁵ Givati, Y., *A theory of whistleblower rewards*, The Journal of Legal Studies, 45(1), 47(2016).

存在各種不同的法規設計模式。主要又可分為單一立法模式，與分別立法模式，以下分述之。



第一款 單一立法模式

單一立法模式，乃指制定一部定位為吹哨者保護法基本法之法律。亦即，無論是公部門或私部門領域之舉發行為，同時規範於該部法律中，並制定統一的基本標準。包含：吹哨者定義、保護措施、救濟程序²⁵⁶等。採取此種立法模式者，例如，英國之《公共利益揭露法》(the Public Interest Disclosure Act)以及日本《公益通報者保護法》。

以日本《公益通報者保護法》為例，第2條第1項規定，所謂公益通報行為，係指勞工（勞動者），針對其勞務受領者所屬其單位中之主管人員、其他勞工或代理人，所為之已經、正在或即將發生之不法情事（通報事實），向該勞務受領者或其他指定對象，以非基於獲得不正利益、加損害於他人，或任何其他不正當目的所為之通報行為²⁵⁷。而就勞工之定義，依據日本勞動基準法第9條，指的是無論職業種類，凡受僱於事業或事務所，而受有薪資者，均屬之。詳言之，勞工並不單指公司中的員工，亦包含公務員在內。《公益通報者保護法》第3條至第7條，則規範保護吹哨者措施，包含：開除無效、不得向公益通報者要求損害賠償等。用以保護包含一般員工與公務員在內之公益通報者。

但要統一立法並非易事，特別是公、私部門性質不同，所涉事務與管理模式相距甚遠，因此，難以找到合適的主管機關。就私部門部分而言，私部門領域涉及許多不同領域，各領域間應如何整合，主關機關之間應如何相互配合，皆會成為立法上之挑戰。

²⁵⁶ 李聖傑（2019），〈「新」揭弊者保護法之立法簡介－公私部門合併〉，《月旦會計實務研究》，第16期，頁26-27。

²⁵⁷ 在日本法上，由於認為吹哨者所吹哨之事項具有公益性，因此以「公益通報者」命名之。參《公益通報者保護法》第2條。

第二款 分別立法模式

相對於前述單一立法模式，另一種規範模式則是，並非制定一部統一的法律，而是採取分別之立法制度。此種立法模式，係依照事務性質分散立法。採取此種立法方式者，如同美國與澳洲，此兩國皆屬於聯邦法制國家，其立法模式大多為，特定事項交由聯邦政府制定，其餘事項則由各州自行立法。美國聯邦層級之吹哨者法規，會依據參與事項、參與人的身分類別或是參與之事務性質，制定不同法案。

美國法上，就私部門領域之相關法案而言，有包含：食品安全現代法（FDA Food Safety Modernization Act, FSMA）、聯邦水污染控制法（Federal Water Pollution Control Act, FWPCA）、陶德法案等多達 22 部法律，並分別有不同的吹哨者法規以及主管機關。不過在前面各種法規中，倘若吹哨者為公司勞工，其遭受報復行為之案件，大多皆由聯邦政府勞動部部長（Secretary of Labor）所設立之職業安全衛生署（Occupational Safety and Health Administration, OSHA）管轄。當員工遭受到報復性的解僱或不利益處分時，可向 OSHA 申訴並獲得進一步的救濟。

第二節 美國法制

美國可以說是最早開始發展吹哨者制度的國家。由於美國是聯邦制國家，除了有聯邦政府制定法律外，各州亦可自行制定法規。因此在適用法規時，需注意州法與聯邦法之間，是否會有衝突。關於吹哨者保護的法律，美國各州幾乎已有自己制定之法規，截至目前，約有 90% 的州，設有吹哨者制度之法律²⁵⁸。但各州規定各不相同，有以專法保護者²⁵⁹，亦有採取分別立法制者²⁶⁰。為求能較為簡潔的討論，以下對於美國法制之討論，以聯邦層級之法規為主。

²⁵⁸ Goel, R. K., & Nelson, M. A., *Whistleblower laws and exposed corruption in the United States*, *Applied Economics*, 46(20), 2332(2014).

²⁵⁹ 例如密西根州，Michigan Compiled Laws, Chapter15-Public Officers and Employees, Act 469 of 1980 - The Whistleblowers' Protection Act.

²⁶⁰ 例如華盛頓州，Washington State Medicaid Fraud False Claims Act.

第一項 虛假申報法

早期美國法上，並沒有明文保護吹哨者之法規，大多是在勞動法案中，設有相關條款。當時美國的經濟型態，以工業為主，雇主掌握了多數之知識與財富，相較於此，員工處於較為弱勢之地位。因此，有許多保護員工之工會成立，工會提出訴求，保護處於較不利地位的員工。當員工舉發雇主之違法行為，身為員工之吹哨者，多會遭受雇主之報復。此時，工會便會出面向雇主提出訴訟，要求雇主給予補償，或是讓提出舉發之吹哨者復職等，但工會保護之範圍，僅及於加入工會之內部成員。爾後，美國政府陸續在勞動法規中，加入吹哨者之規定，鼓勵員工報告雇主之違法行為，並且禁止雇主對舉發之員工展開報復。前開法規，為後來美國法制上之其他各種保護吹哨者措施打下基礎²⁶¹。美國政府意識到，私人對於幫助政府追訴犯罪，具有重要性，並且也注意到，前開舉發犯罪之吹哨者，容易遭到被舉發人之報復，因而不敢舉發犯罪。故只要能落實對吹哨者之保護，便能獲得吹哨者的幫助，有利於追訴犯罪。

在美國法上，最早類似吹哨者制度之明文法案，可以追溯至 1868 年制定之《虛假申報法》(False Claims Act, FCA)，亦有翻譯稱作《不實請求法》，另有稱為《林肯法》(The Lincoln Law)²⁶²，以下進一步介紹。

第一款 立法背景與概述

《虛假申報法》的立法背景，來自於南北戰爭期間以及戰爭後，由於各種民生用品、戰爭貨物資源短缺，許多軍事武器或是物資供應商，向政府報價，而政府會依據其申報之價格，購買前開武器或物資。申報的範圍主要是針對要交由政府使用之貨物或財產，因此不包含稅務內容在內。但武器或物資供應商，可能通

²⁶¹ Jones, J., *Give little whistle: the need for more broad interpretation of the whistleblower exception to the employment-at-will doctrine*, Texas Tech Law Review, 34(4), 1140(2003).

²⁶² 有認為虛假申報法可以被視為美國吹哨者保護制度的起點，Henkel, C., *Whistleblower Rights and Protection Under US Law in the Private Sector*, Les lanceurs d'alerte: Quelle protection juridique, 335(2017).

過向聯邦政府申報不合於其提供之物資品質的價格，因而獲取不法利益。美國政府忙於戰爭，無暇顧及徹查各種貨物與價格之合理性，導致美國政府多支出高額的金錢，導致政府財政，因而遭遇巨大的危機。因此，美國政府為了要肅清各種虛假申報之問題，便於 1868 年設立《虛假申報法》²⁶³。

《虛假申報法》之法案內容，主要是規範，若是有任何武器或是物資供應商，明知向政府申報之價格為虛假²⁶⁴，仍向政府提出申報，或者是作出虛假之紀錄或陳述，使政府交付高估之款項者，虛假申報者應對每一項申報行為，賠償 2000 美元，再加上賠償政府所受損失之數額，雙倍之賠償金。此外，任何知悉前開虛假申報行為並提出舉發之人，可以通過提起公益代位訴訟（即 Qui Tam 制度），以政府名義向前開虛假申報之人追訴。

爾後，於 1986 年時，政府修正《虛假申報法》，在該法案中加入了保護吹哨者之規定，禁止被舉發之人或公司，對於提出舉發之吹哨者施行報復，包含：解職、停職、脅迫或是騷擾。若吹哨者遭到前開報復措施，可以向聯邦法院提起訴訟救濟，以請求獲得工作上之救濟或其他補償。包含：復職、兩倍薪資（包含利息在內），以及包含律師費之特別補償費用。至此，虛假申報法中，遂建立起對於吹哨者保護的基本雛型，但本法案主要的重心，仍是在徹查是否有虛假申報之情事，以及使用最有效追回金錢的手段。

第二款 公益代位訴訟

在前開法案中，在文獻上引發最多討論的，為公益代位訴訟制度。即人民可以代替政府，向違法之人起訴。以下論述之。

²⁶³ Michael Neal, *Securities Whistleblowing under Dodd-Frank: Neglecting the Power of Enterprising Privateers in Favor of the Slow-Going Public Vessel*, 15 Lewis & Clark L. Rev. 1111 (2011).

²⁶⁴ 所謂的知情則包含 1.實際知情。2.故意不去理解索賠的真實性或虛假性。3.輕率地（reckless）無視訊息的真實性或虛假性。See 3729(b)(2).

一、概念

由前所述，在《虛假申報法》中，規範了欺瞞政府之人應負相關的賠償責任。除此之外，立法者也認為，僅單純透過政府本身之手段，不足以達成有效之追訴，需要有更多知悉違法行為之人的幫助，特別是，在各種武器或貨物供應商中工作之人，最為了解貨物價格之真實情況。因此在《虛假申報法》中，除了鼓勵知悉違法行為存在之人，可以向政府舉發，也授權讓這些知悉詐欺（**fraud**）行為之公民，得以藉由美國政府的名義，起訴任何試圖利用聯邦政府之公司。這也就是所謂公益代位訴訟制度²⁶⁵。

所謂的 **Qui Tam**，也就是公益代位訴訟，這個概念源自於中古歐洲，其拉丁文為「**qui tam pro domino rage quad pro se ipso**」（通常簡寫成 **Qui tam**）。在當時，允許掌握犯罪訊息之個人，代表國王提起訴訟，若是勝訴，國家會給予財稅上的獎勵²⁶⁶。立法者在《虛假申報法》中也運用了此種訴訟制度。根據該法，知悉詐欺違法行為之公民，被允許代表美國政府提起訴訟，並且若是起訴成功，前開提出訴訟之公民，可以一起分享高達 30%的透過該訴訟所追回的損失作為獎勵金²⁶⁷。

二、缺失與修正

雖然前開由私人提起之訴訟，可以幫助政府追回，多支出之財產，但公益代位訴訟卻經常被濫用。例如在 **Marcus v. Hess** 案中，被告是承包商，檢察官以其有操縱投標之犯罪嫌疑，展開偵查。該案之吹哨者透過機會，複製起訴書之內容，並依照虛假申報法提起公益代位訴訟，藉此獲得 31.5 萬美元之報酬。

本案上訴到第三巡迴法院，法院認為，應對於公益代位訴訟，進行限縮解釋。

²⁶⁵ Beck, J. R., *The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation*, 78 N.C. L. Rev. 555-556 (2000).

²⁶⁶ Tom F., Kim C., Tony N., F.M.M. , *Because the have evidence: Globalizing financial incentives for corporate fraud whistleblowers, in International handbook on whistleblowing research*, Edward Elgar Publishing, 382(2014).

²⁶⁷ *Supra* note 258, at 2333.

法院認為，由於美國政府在該案中並非是投標工程的其中一方，吹哨者所提起之舉發，並非是為了「替美國政府或其部門索賠」，故認為該吹哨者，不得因此獲得報酬。不過，本案上訴至最高法院後，最高法院認為，法院不得因為不贊同法律制度，就做出限縮的解釋，故推翻了第三巡回法院的判決，本案吹哨者因而最終仍保有所獲得之獎金。

由前開案例可知，公益代位訴訟變成人民賺錢之工具，導致濫訴現象頻生，政府和法院，需要花更多時間成本，來處理及應對。在 *Marcus v. Hess* 案發生後，雖然第三巡迴法院之判決被駁回，但使得美國司法部向聯邦政府之立法者要求，應修正公益代位訴訟。司法部提出：吹哨者實際上並未給予政府新的資訊，在執法人員調查後，吹哨者才提出訴訟，此種訴訟僅是吹哨者為了獲得報酬而提出，是一種單純的寄生行為（mere parasitical actions）²⁶⁸。當時參議院之司法委員會，針對司法部所提出之意見，在經過討論之後，認為應限制公益代位訴訟制度之適用。

1943 年，國會對於《虛假申報法》作出修正，其中保留了公益代位訴訟制度，但是要求吹哨者須提出，具有支持性之證據（supporting evidence），美國司法部（Department of Justice，DOJ）有 60 天的時間可以決定，是否要介入並參加該訴訟，若是美國司法部決定要參加，接下來的訴訟皆由美國司法部進行。反之，若是美國司法部決定不參加，則該訴訟由提起公益代位訴訟之私人，繼續進行²⁶⁹。此外，吹哨者若是基於美國政府下，任何機構或官員，所擁有之資訊，提起公益代位訴訟，則法院不得審理此類訴訟²⁷⁰。

並且，在法案修正前，提起公益代位訴訟之吹哨者，每成功提起一次訴訟，便可獲得一筆最低限度的獎勵。但該法案經過修正後，法院僅會給予吹哨者，一筆「公平合理的補償金」（fair and reasonable compensation），且該補償金的額度不得超過政府所追回金額之 10%。

²⁶⁸ J. Randy Beck, *supra* note 265, at 558.

²⁶⁹ Act of Dec. 23, 1943, ch.377, 57 Stat. 608, 3491(C).

²⁷⁰ *Id.*, 3491(C).

在經過前開修正後，公益代位訴訟之提起確實減少，但國會於 1986 年，再次提出公益代位訴訟制度之修正。原因有以下幾點：（1）縱使美國司法部已掌握詐欺犯罪行為之相關犯罪證據，卻沒有積極追訴。（2）聯邦政府對於追訴詐欺犯之手段有限。（3）激勵公民一同參與追訴詐欺犯罪。基於上述 3 點原因，國會認為，仍應鼓勵公益代位訴訟之提起。國會於 1986 年公布新的《虛假申報法》修正案，其中就公益代位訴訟部分，若是美國司法部有介入並參加訴訟，吹哨者除了可獲得政府索賠回金額之 15 至 20% 之獎金，亦可獲得提起訴訟之成本、律師費用等。若是美國司法部，沒有介入並參加訴訟，吹哨者可獲得訴訟之成本，以及政府索賠回的金額之至少 30% 之獎金²⁷¹。此外，國會亦修正了法院不得審理案件的規定，除非吹哨者是依據「已公開，且吹哨者無法證明其為原始擁有者」之資訊，提起公益代位訴訟，否則法院皆得審理之。

從 1986 年修正《虛假申報法》開始，直至 2009 年，透過公益代位訴訟制度所追回的金額高達近 160 億美元²⁷²，而也有 16% 獎金，作為提起訴訟之私人之獎金。

第二項 沙賓法案（Sarbanes-Oxley Act）

透過虛假申報法，美國聯邦政府，清楚知悉，吹哨者對於發覺犯罪行為之重要性，故制定許多關於吹哨者保護之法案，以鼓勵吹哨者舉發違法行為。第一部關於吹哨者保護的專法，為 1989 年制定之《吹哨者保護法》（Whistleblower Protection Act, WPA），不過該法案主要，是在保護在聯邦政府中，舉發公務員違法行為之員工²⁷³。並設置特別顧問辦公室（the Office of Special Counsel），負責

²⁷¹ 除此之外尚包含改善舉報之人的就業保障、被告賠償金額的提高以及舉證門檻的降低，僅需到 50% 的優勢證據即可（Preponderance of the evidence）。See Neal, M., *supra* note 263, at 1112-13 (2011).

²⁷² Bowen, R. M., Call, A. C., & Rajgopal, S., *Whistle-Blowing: Target Firm Characteristics and Economic Consequences*, *The Accounting Review*, 85(4), 1246(2010).

²⁷³ Henkel, C., *supra* note at 262, at 334.

為受到報復之吹哨者，提供辯護以及其所需之幫助²⁷⁴。

就保護公司中之吹哨者方面，由於公司在營運中，可能會面臨各領域之事項，各領域中有各自規範公司行為之法規。例如，公司帳冊部分，涉及金融市場相關法案；公司經營廢棄物清理事業，涉及環境相關法案。但在當時，僅有被認為與公共利益相關之領域的法案中，設有保護吹哨者措施。例如：環境保護、公共健康相關等法案²⁷⁵。而公司弊案的發生，在當時大多被認為，僅有公司股東的利益會受到影響，因此不被認為具有公益性。也因此，與金融市場、公司弊案相關之法案中，較少見與吹哨者相關之規範。此外，在前開環境保護、公共健康相關之法案中，僅有保護「向政府舉發之吹哨者」，至於向公司內部機制提出舉發，或是向媒體舉發之吹哨者，並沒有得到足夠之保護²⁷⁶。然而，在沙賓法案制定之後，私部門領域中之吹哨者保護制度，呈現一個嶄新的面貌。

第一款 立法背景

自 2001 年開始，包括安隆（Enron）、沃爾瑪（Walmart）公司在內的大企業，相繼爆發許多弊案與醜聞，這些公司虛報財務報表，使得投資人誤信其償還能力。前開大企業弊案的發生，除了打擊投資人的信心，也重創了美國的投資市場，甚至，影響到全世界。為了改善並重建投資市場，美國國會於 2002 年，制定《2002 年上司公司會計改革和投資者保護法案》（Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act），又稱沙賓法案。沙賓法案主要之政策目標在於，建立識別、快速修正潛在之證券違規行為。措施包含：完善公司治理，加強法令遵循以及內部控制。設計完善之吹哨者保護制度，以鼓勵公司內部中的吹哨者，揭露其所知的違法行為²⁷⁷。沙賓法案，揭示了一個概念：在公司中，犯罪行為之發生，

²⁷⁴ Thomas M. Devine, *The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent*, 51 Admin. L. Rev., 536-537(1999).

²⁷⁵ Westman, D. P., *The Significance of the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provisions*, The Labor Lawyer, 21(2), 141-142(2005).

²⁷⁶ Rapp, G, *Mutiny by the bounties the attempt to reform wall street by the new whistleblower provisions of the dodd-frank act*, Brigham Young University Law Review, 2012(1), 80 (2012).

²⁷⁷ Megan Connell, *The Fall of Enron and the Creation of the Sarbanes-Oxley Act of 2002*, 19

會影響到公共利益，屬於公益事項。並且，將吹哨者保護制度與公司治理制度結合，除了可以預防違法行為的發生，亦幫助偵查機關發覺犯罪²⁷⁸。

立法者在沙賓法案中，納入吹哨者保護制度，有以下關鍵原因，如下所述。首先，安隆案之所以被外人所知，原因在於，弊案係由內部人向外舉發，Sherron Watkins，也就是當時安隆公司企業發展部的副部長（Vice President）²⁷⁹，在得知公司內部中可能有違反會計準則之一系列弊案情形存在時，便向安隆公司當時的執行長 Kenneth Lay 提出警告，在安隆案受到調查時，也出庭作證。藉由 Sherron Watkins 的舉發，安隆公司深藏已久的會計弊病才被公眾知悉。

其次，國會欲透過公司內部機制，讓公司本身自行解決公司內部之弊案。在安隆案發生之後，政府意識到，當時的公司治理制度，出現大缺失，除了公司治理制度需要修正外，亦須設計出一套新制度，讓公司本身得以處理自身之弊案。但要達成此目標的前提為，公司的監督管理機關需有適當之管道，能得知弊案或違法行為的存在。因此，若是能規劃完善之吹哨者保護制度，以及提供適當之舉發管道，便能鼓勵公司中知悉弊案或違法行為之人向公司舉發。

第二款 法案內容

在沙賓法案中，關於吹哨者保護的規定，主要是第 806 條及第 1107 條，前者，規範了吹哨者之定義、反報復措施等²⁸⁰。後者，則是課予對吹哨者實行報復之行為人刑事責任²⁸¹。以下分別介紹法案內容。

HON499 PROJECTS 1, 16-18 (2017).

²⁷⁸ 關於沙賓法案中，吹哨者保護制度之介紹，可參詹德恩（2018），〈金融機構執行檢舉人保護制度之困境〉，《月旦會計實務研究》，頁 105-106；黃銘傑（2019），〈吹哨者保護之國際潮流與規範理念〉，《月旦會計實務研究》，頁 19。

²⁷⁹ Dick Carozza, Interview with Sherron Watkins, <https://www.fraudmagazine.com/article.aspx?id=583> (last viewed:04/20/2023)

²⁸⁰ 18 U.S.C § 1514A(a)(1). 就保護吹哨者之措施，法條用語為“Civil action to protect against retaliation”，本文在此翻譯作「反報復措施」，以下亦以反報復措施稱之。

²⁸¹ 18 U.S.C § 1513(e).

一、適格吹哨者

依沙賓法案第 806 條(a)，本條主要保護的對象是勞工，不僅僅是任職公司之勞工，亦包含在承包商（contractor）、代理商（agent）等處，任職之勞工。又依據職業安全衛生署（The Occupational Safety and Health Administration, OSHA）對於沙賓法案之員工一詞所提出的解釋規則，沙賓法案第 806 條(a)中所指之員工並不限於現在任職於公司中之員工，還包含過去曾任職於該公司中的員工，以及即將入職之員工²⁸²。甚至及於「只要就職，就會受到該公司影響」之人²⁸³。在前開解釋規則的適用下，沙賓法案保護對象之範圍更加擴張。

另外也有學者提出，除了對於直接提出舉發與提供資訊之人要給予保護以外，對於間接提供資訊之人亦須給予保護。例如，甲得知資訊，並將此資訊提供給乙，由乙負責向接收資訊之機關舉發，此時，甲跟乙皆應受到保護。原因在於，甲是真正搜集資訊之人，亦有可能會遭到公司的報復。因此，應將甲也納入受保護之範圍中²⁸⁴。另外，當公司中的員工被指稱為吹哨者，但其實際上並非吹哨者時，對於這樣的員工，應該也要給予保護。學者認為，若是不向前開類型之人提供保護，可能會使得公司得以毫無理由的恐嚇員工，讓員工受到驚嚇，而不願成為吹哨者。因此，應盡可能擴張吹哨者保護之範圍²⁸⁵。

二、舉發事項

就吹哨者所吹哨的事項及舉發行為部分，依沙賓法案第 806 條(a)，並未包含所有違法行為，僅限於下列三種類型，總共六種違法行為：第一類，為詐欺行為（Fraud），其中包含：郵件詐欺（Mail Fraud）、電信詐欺（Wire fraud）、銀行詐欺（Banking fraud）以及證券詐欺（Securities Fraud）。第二類，則是任何違反所有證管會（SEC）制定之規則與規章之行為。第三類，則為違反任何與股東詐欺

²⁸² 29 C.F.R. § 1980.101 (2004).

²⁸³ Id.

²⁸⁴ Robert G. Vaughn, *America's First Comprehensive Statute Protecting Corporate Whistleblowers*, 57 Admin. L. Rev. 16 (2005).

²⁸⁵ Id.

相關之聯邦法律之行為。而在第 806 條(a)中有規範，受到保護之吹哨行為，區分為兩種：其一，為提供訊息並參與調查。其二，則為提起或參與訴訟²⁸⁶。



三、主觀要件

至於吹哨者主觀要件部分，沙賓法案不要求吹哨者須實際舉證，但要求吹哨者提出舉發時，必須基於合理相信（**reasonable belief**），其所舉發之行為是違法行為²⁸⁷。何謂合理相信，在沙賓法案中並未有明確解釋。依據美國行政復審委員會（**Administrative Review Board, ARB**），對於合理相信之解釋，合理相信需要同時具備主觀及客觀上之合理相信²⁸⁸。詳言之，吹哨者需在主觀上，相信被舉發的行為是違法行為（即前述沙賓法案第 806 條(a)所列舉之違法行為），並且，此處所指的相信，在客觀上亦被認為是合理的。以主觀上合理相信而言，只要吹哨者「實際或強烈」的相信（**actual or strong belief**）有違法行為存在，即屬該當。就客觀合理相信而言，美國法院曾有許多爭論。有法院認為，吹哨者需「明確且具體」（**definitively and specifically**）」指證其舉發之事件是違法行為²⁸⁹。但 2011 年後，多數法院認為，客觀上的合理相信應被解釋為，只要在同一情狀下，具有相同知識或經驗之人，會有一樣的認定，即屬該當²⁹⁰。綜前述知，只要吹哨者基於合理相信，提出舉發，縱使吹哨者無法提出實際舉證，仍然可以受到保護。

四、受理舉發之機制

依據沙賓法案，受理吹哨者舉發之機制可以區分為兩種，第一種，為外部受理機制，這一種類又區分為兩種類型，其一，為聯邦監管或執法機構。其二，則為任何國會議員（**member congress**）或是任何國會所屬委員會（**congressional**

²⁸⁶ 18 U.S.C. §1514A(a).

²⁸⁷ Rapp, G. C. , *supra* note 276, at 82.

²⁸⁸ Melendez v. Exxon Chems., ARB No. 96-051, ALJ No. 1993-ERA-006, slip op. at 28 (ARB July 14, 2000).

²⁸⁹ Van Asdale v. International Game Technology, 577 F.3d 989 (9th Cir. 2009)

²⁹⁰ Sylvester v. Parexel International LLC , ARB Case No. 07-123, at 13-14 (Dep't of Labor May 25, 2011).

committee)。第二種類型，則為內部受理機制，也就是任何對於吹哨者有監督管理權限之人，或是任何有權調查、發現或中止不當行為之人。並且，在沙賓法案中並未要求吹哨者，必須先向何者舉發機制提出舉發，亦即，無舉發順序之要求

291。

五、反報復措施

沙賓法案之所以在吹哨者制度的討論上，受到高度重視，原因在於，沙賓法案對吹哨者的保護，有制訂出一套完善之措施。在該法案中，主要採用反報復模式。反報復模式的中心思想在於，「藉由給予提出舉報之人保護，使其在工作場所免於遭到雇主報復」²⁹²。沙賓法案的保護措施包含兩部分，第一部分為禁止公司對於吹哨者施以報復手段；第二部分，則是規範吹哨者遭到報復後的事後救濟措施。

就第一部分而言，沙賓法案第 806 條(a)，禁止公司及雇主，對吹哨者施以任何形式的報復，並列舉：包含解僱 (discharge)、降級 (demote)、停職 (suspend)、恐嚇 (threaten)、騷擾 (harass) 等事項，以及其他一切歧視行為等不利處分之概括規定。藉由列舉與概括規定並行之法規設計，完整納入所有雇主可能施予吹哨者之報復措施。除此之外，沙賓法案亦禁止公司與員工，簽署不合理之保密條款。詳言之，許多公司知悉公司內部的員工，有可能會擔任吹哨者，而揭露公司中之弊案或違法行為，因此，要求新進員工簽署相關保密條款，並以此作為事後向員工起訴，要求損害賠償，甚至是提出刑事告訴之證據，也藉由簽署保密條款，威嚇員工不得擔任吹哨者。沙賓法案將前開行為，列入禁止公司所為之報復措施之一。

就第二部分而言，沙賓法案第 806 條(c)規範，若是吹哨者提出舉發後，遭受

²⁹¹ 18 U.S. Code § 1514A(a)(1).

²⁹² Rapp, G.,supra note 276, at 83.

前開第一部分之報復，則可以要求救濟措施²⁹³。救濟措施區分為兩種，其一，為一般措施，使得遭到報復行為的員工，可以獲得與工作相關救濟，並回復其應有之權益。其二，則為賠償性措施，包含復職（reinstatement）、給付積欠薪資及其利息（back pay, with interest）以及對於因為遭受歧視而受到之任何損害之賠償（compensation for any special damages），例如：訴訟費用（litigation costs）、鑑定費用（expert witness fees）或合理的律師費（reasonable attorney fees）。

沙賓法案除了在第 806 條(c)，規範救濟措施以外，與前開其他保護吹哨者之法案不同的是，在沙賓法案中，加入課予對吹哨者施予報復之雇主刑事處罰之規定。詳言之，沙賓法案將公司或雇主，對於吹哨者所為之報復行為犯罪化。沙賓法案第 1107 條規定，若是公司或雇主故意對於吹哨者施以報復行為，係因為該吹哨者向執法人員提供已發生，或可能發生之任何與聯邦犯罪有關之真實訊息，公司或雇主即成立犯罪²⁹⁴。前開犯罪行為，交由司法部管轄，且可能會判處罰金或最高 10 年有期徒刑，或兩者併罰²⁹⁵。另外可以注意的是，第 1107 條規定，若是有公司或雇主，對於向政府舉發「任何有關聯邦犯罪的行為」之吹哨者，進行報復行為，應負刑事責任。換言之，第 1107 條中規定之吹哨者舉發之事項，並不限於前開第 806 條(a)規定之六種舉發事項。

六、反報復措施之申訴與訴訟程序

當吹哨者提出舉發，但遭到報復行為後，可以向相關主管機關提出申訴。而在案件的申訴處理上，會依據事務內容的不同，區分不同之處理機關。

就公司或雇主的刑事責任部分，會交由司法部處理，按照一般刑事案件的處理程序進行。就回復吹哨者勞工權益及金錢補償方面，主要交由職業安全與健康

²⁹³ 對於受到反報復措施規範之人範圍亦擴大，包含僱主或其勞工、高級職員、承包商（contractor）、轉包商（subcontractor）或代理商（agent）等。See 18 U.S.C. §1514 A(a) (2002).

²⁹⁴ 18 U.S.C. §1513(e).

²⁹⁵ 但沙賓法案 1107 所規範的主體是「任何人」，並不限於公司詐欺或會計濫用，包含任何一種聯邦犯罪，不過從實務上趨勢看，透過 1107 條提起的訴訟較不容易成立，See Engstrom, D. F., *Whither Whistleblowing? Bounty Regimes, Regulatory Context, and the Challenge of Optimal Design*, 15 Journal of Theoretical Inquiries in Law 605, 78(2014).

管理局（Occupational Safety and Health Administration, OSHA）負責處理及調查²⁹⁶。就此，當吹哨者遭受報復，可以自遭到報復之日起，或是察覺有報復行為之日起 90 天內，以書面或是口頭方式，向 OSHA 提出申訴。吹哨者須主張其有進行舉發，並且遭到公司或雇主懷疑或知悉，進而受到報復行為，亦即，報復行為與吹哨行為間，必須存有充分關聯性。不過吹哨者僅需提出表面證據（Prima Facie Evidence），證明其有遭受報復行為²⁹⁷。

OSHA 收到申訴後便會展開調查，並且通知相對人，即公司或雇主。公司須於 20 日內，提出明顯可信的證據（Clear and Convincing Evidence），證明其對於吹哨者所為之行為，乃係基於合法、正當的理由，縱使沒有吹哨行為存在，仍會給予其相同的不利益。若是公司能於 20 日內提出證據，OSHA 便會駁回吹哨者之申訴。反之，OSHA 則持續進行調查。OSHA 會自收到申訴後之 60 天內，公布調查結果，並同時通知吹哨者及公司或雇主。若調查結果認為，有合理理由（reasonable cause）足以認定報復行為存在，且公司或雇主無正當理由為之，代表存在明顯基礎事實，OSHA 會先給予吹哨者初步回復命令（preliminary order of reinstatement），給予其初階的損害填補，不過同時會給予公司或雇主，以書面或與 OSHA 調查員會面之方式，提出法律或事實上的反駁²⁹⁸。

若是對於申訴仍有不服，無論是申訴人或是被申訴人，皆可向勞動部行政法官（Administrative Law Judge, ALJ，下稱行政法官）提出異議（objection）²⁹⁹，並要求舉行聽證會（hearing）³⁰⁰。若是沒有人提出異議，原調查結果以及初步回復命令，即會成為 OSHA 的最終決定，不受司法審理程序³⁰¹。若是雙方對於行政

²⁹⁶ 吹哨者依據沙賓法案向 OSHA 提出申訴之流程，亦可參考楊舒婷（2018），〈論吹哨者保護制度之建構〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 118-122。

²⁹⁷ 29 C.F.R. § 1980.104(b).

²⁹⁸ 行政法官辦公室（Office of Administrative Law Judges, OALJ）係美國勞動部之行政審判法庭，目的在於，提供一個中立平台，以公平、透明之方法，解決與勞動相關之行政事項，並就法律與事實提出解答。About the Office of Administrative Law Judges, [https://www.dol.gov/agencies/oalj/about/ALJMISSN\(last](https://www.dol.gov/agencies/oalj/about/ALJMISSN(last) viewed:04/25/2023)

²⁹⁹ 18 U.S.C §1514A(b)(2).

³⁰⁰ 29 C.F.R. § 1980.110(b).

³⁰¹ 29 C.F.R. § 1980.106(b). 初步回覆命令包含前述所提及的復職令、補發工資與特別賠償（包含律師費、訴訟費、特別證人費）。See 29 CFR § 1980.105(a)(1).

法官之決定仍有不服，得於前開行政法官作出決定後之 14 日內，再向行政復審委員會（Administrative Review Board, ARB）提起復審（review）³⁰²。經行政復審委員會作出之終局決定，若雙方仍有不服，雙方皆得於終局決定作成後 60 日內，向聯邦法院提起訴訟，交由司法程序審理³⁰³。另外，前開程序須在 180 日內完成，若是 OSHA 未能自首次收到申訴之日起 180 日內，作出任何決定，未作出決定並非可歸責於吹哨者之惡意行為，申訴及被申訴雙方，皆可逕向法院提起訴訟，聲請適當救濟³⁰⁴。

就舉證責任之分配部分，過往其他法案，均要求吹哨者舉證公司對其施行了報復措施，但由於吹哨者多為處於劣勢地位，因而，吹哨者無法輕易取得證據，故時常無法舉證成功。但在沙賓法案制定後，吹哨者僅需舉證，其有從事被保護的活動，並且遭受報復，吹哨行為和報復行為之間具有充分關聯性即可。相對的，雇主或公司則必須負責舉證其行為出於合理之目的。故吹哨者舉證責任已有減輕。不過有學者認為，吹哨者之舉證責任應可再降低，亦即，吹哨者僅需提出吹哨行為和報復行為之間具有「初步關聯性」即可³⁰⁵。

第三款 對沙賓法案之質疑

沙賓法案的設立，對於吹哨者的保護而言，具有重大進步，甚至在當時，有學者將沙賓法案描述為，「防止安隆案及對於國家金融市場，產生類似威脅事件再發生之最有效措施」³⁰⁶。但根據美國學者所做出的實證結果，沙賓法案並未達成當初聯邦政府所預想的目標。根據統計資料顯示，有違法行為之公司，由內部員工舉發的比例，從 18.4% 下降到 13.2%，負責接受舉發之聯邦政府機構，僅僅處理 3.6% 之違法案件，在提交至行政法官之案件中，286 件違法案件中，卻只有

³⁰² 29 CFR § 1980.110(a).

³⁰³ 29 CFR § 1980.112(a).

³⁰⁴ 18 U.S.C. § 1514A(b)(1)(B).

³⁰⁵ Fatino, J. F., *The Sarbanes-Oxley Act of 2002 and the New Prohibition on Employer Retaliation Against Whistleblowers: For Whom the Bell Tolls or Tooting One's Own Horn*, 51 S. D. L. REV. 450, 459-60 (2006).

³⁰⁶ 148 Cong. Rec., S. 7418-21.

6 件（也就是約僅僅 2%案件）做出了有利於員工的決定³⁰⁷。簡言之，沙賓法案的設立並未成功促進吹哨者舉案件，並且，處於弱勢一方的吹哨者，實際運作上仍難以透過沙賓法案，得到足夠的保護。有學者認為，在沙賓法案中，雖然看似給予受到報復之吹哨者，多重救濟手段以及多元之申訴途徑，但實際上，每一條救濟途徑的標準都十分嚴苛³⁰⁸。

而之所以未能達到期望的效果，有以下幾種可能的原因：首先，聯邦行政機構受理審核案件的程序非常複雜，審理亦不利於吹哨者。就程序部分而言，吹哨者需要向 OSHA 提出申訴，不服 OSHA 之結果，需要分別向行政法官及復審委員會申請異議，以及復審，每個機關亦設有不同之救濟期間，對於不懂法律之吹哨者而言，許多人還來不及提交，或是尚未取得相關的證據證明，救濟期間就已屆滿，使得吹哨者難以進入申訴程序³⁰⁹。

其次，就不利於吹哨者之部分，在吹哨者向 OSHA 的申訴過程中，於 OSHA 審理期間，公司須於 20 日內提出證明，推翻吹哨者所提出之表面證據，若是公司能提出，OSHA 即會立刻駁回吹哨者之申請。但前開 20 日的救濟期間，常有拖延的情形發生，因此，公司或雇主得有較寬裕的時間尋求反證，後續程序進行也被延宕，使得無法達成「使吹哨者得以迅速獲得補償」之目的³¹⁰。再者，無論是 OSHA，或是行政法官，在審查吹哨者案件上，較為嚴格，許多吹哨者所提出的案件，皆被駁回。因此，吹哨者雖然經過漫長又複雜的程序，仍獲得不利益的結果³¹¹。

另外，OSHA 的專業性不足。有學者認為，吹哨者需先向作為行政機關之 OSHA 提出申訴，由 OSHA 全權負責審核³¹²，陪審團並不會參與審理程序中³¹³。

³⁰⁷ Leifer, S. C., *Protecting Whistleblower Protections in the Dodd-Frank Act*, 113 Mich. L. Rev. 121,128 (2014).

³⁰⁸ Rapp, G., *supra* note 276, at 83.

³⁰⁹ Samuel C. Leifer, *supra* note 307,128-29 (2014).

³¹⁰ Watnick, V., *Whistleblower Protections Under the Sarbanes-Oxley Act: A Primer and A Critique*, 12 FORDHAM J. CORP. & FIN. L. 831, 836-38 (2007).

³¹¹ Rapp, G., *supra* note 276, at 83.

³¹² Henkel, C., *supra* note 262, at 339.

³¹³ Rapp, G., *supra* note 276, at 83.

因此，OSHA 本身的專業性與審核能力十分重要，然而，OSHA 負責審核之人，實際上並未受有相應訓練與培訓。因此，並沒有專業的能力，對申訴的內容與案件，進行審理。舉例來說，依據該法案，OSHA 須為負責審核之人員，制定專業課程，內容關於如何審理案件以及證券市場交易規則等專業知識，但在實際運作上，OSHA 並未要求審理人員強制出席，也沒有相應的能力測驗³¹⁴。此外，各州的 OSHA，有其各自審理流程，並未設有統一之監管機關負責處理案件與協調各地之 OSHA，因此，容易形成各自為政之狀態³¹⁵。

再者，多數的案件，在 OSHA 的審理期間，實際上皆拖超過 180 天之救濟期間。以一般的員工的角度而言，多數人無法承擔長時間沒有薪水之負擔，如果吹哨者因為舉發違法行為而失去生計，且沒有辦法得到適當的保護，縱使知悉有違法行為的存在，亦容易選擇不吹哨。以犯罪者之角度而言，當 OSHA 審理時間過長，且容易駁回吹哨者之申訴時，在 OSHA 審理期間內，公司反而會選擇掩蓋其違法行為而不是進行修正³¹⁶。

整體上來說，由於向行政機關申訴的程序複雜，行政機關在審理上又非常嚴格，吹哨者在等待行政機關審理之期間中，許多吹哨者繼續承擔不利益，縱使最終獲得補償，也無法填補其所受到的損害³¹⁷。並且，吹哨者至少要等待 180 日期限屆滿後，才有機會向聯邦法院提起救濟。因此，沙賓法案的救濟程序，在實際運作上，仍不利於吹哨者。

第三項 陶德-弗蘭克法案（Dodd- Frank Act）

沙賓法案的設立，除了改革與加強公司治理政策，也為吹哨者保護制度開啟了一個嶄新的篇章。但由前述可知，由於行政機關監管上有所缺失，法律制度上仍有不足，使得吹哨者制度並未發揮國會所預期達到的效果。在 2010 時，國會

³¹⁴ Id. at 83-84.

³¹⁵ Id. at 84.

³¹⁶ Id.

³¹⁷ Samuel C. Leifer, *supra* note 307, at 128-30.

制定了《陶德－法蘭克華爾街改革和消費者保護法案》(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)，又稱陶德－法蘭克法案 (Dodd-Frank Act) (以下稱陶德法案)。在陶德法案中，呈現了美國法另外一種吹哨者保護制度的模式。往下介紹之。

第一款 立法背景

在 2007 年至 2008 年之間，次級房貸引發美國的金融危機，雷曼兄弟(Lehman Brothers)公司破產倒台、麥道夫龐氏騙局(Madoff Ponzi scheme)等事件發生，不僅使得美國股市災情頻傳、許多銀行相繼倒閉，金融市場再度崩盤，世界經濟亦遭受衝擊³¹⁸。美國國會在金融危機發生後，重新檢討金融制度的改革。國會認為，公司治理與法令遵循制度，仍有修正空間，並且，現行金融市場，缺乏明確的監管機制。再加上，前開沙賓法案呈現出令人不滿意的結果，亦即，吹哨者制度並未達到國會原先預期的目標。在前開種種原因下，國會制定陶德法案以改善前開問題³¹⁹。

陶德法案，是針對國會於 1934 年所制定之《證券交易法》(The Securities Exchange Act)第 21F-17 條進行修正，除了改善與加強 SEC 等監管機構，增強金融市場的管制權力、要求公司落實公司治理以及法令遵循。另一個目標之一，便是建立積極的吹哨者保護制度。

第二款 法案內容

在陶德法案中，授權 SEC 於執法部門，設置吹哨者辦公室 (Office of Whistleblower, OWB)，主要負責處理吹哨者的相關案件。主要工作內容包含宣傳吹哨者制度、獲取相關資訊、與吹哨者聯繫、加強反報復措施與評估獎勵等³²⁰。

³¹⁸ Reid, S. L., & David, S. B., *The Evolution of the SEC Whistleblower: From Sarbanes-Oxley to Dodd-Frank*, 129 BANKING L. J. 907, 907-909 (2012).

³¹⁹ Id, at 908-09.

³²⁰ U.S. Securities and Exchange Commission, 2019 Annual Report to Congress: Whistleblower Program, 6-8(2019). <https://www.sec.gov/files/sec-2019-annual-report-whistleblower-program.pdf>(last

而法案中之吹哨者制度，主要規範在第 922 條。就吹哨者制度部分，包含：吹哨者定義、受理舉發之機制、吹哨者主觀要件以及舉證門檻、舉發程序、反報復措施以及獎勵金措施等³²¹。以下分別介紹之。



一、適格吹哨者

依照陶德法案第 922(a)(6)條，吹哨者指的是，任何以 SEC 所制定的方式，單獨或聯合兩個或多個人向委員會，提供有關違反證券交易法行為之訊息之人³²²。詳言之，任何人皆可以成為適格之吹哨者，並不限於公司內部之人。除此之外，也並未排除本身即有義務要舉發不法行為之人，如：律師、會計師等。

二、舉發事項

陶德法案所規範之舉發事項，是指違反「證券法」之相關訊息。而法案中所指稱之證券法包含：1933 年制定之《證券法》、1934 年之《證券交易法》、1940 年《投資公司法》、1970 年的《證券投資者保護法》以及 2002 年之《沙賓法案》等³²³。

三、主觀要件

在沙賓法案中，吹哨者為舉發行為時，主觀上需具備合理相信（reasonably believed）。然而，在陶德法案中，為了激勵民眾擔任吹哨者，對於吹哨者之主觀要件並未有所要求。亦即，無論吹哨者是否合理相信有違法行為的存在，只要符合 SEC 的舉發形式規範，皆可成為適格之吹哨者，並受到保護。

不過，SEC 認為，吹哨者依據陶德法案提出舉發時，主觀上仍應具備真實相信（actually believe）。其 2011 年發布解釋規則，其中提及，吹哨者須相信，舉發

viewed:05/01/2023)

³²¹ 陶德法案中，就保護吹哨者之措施，係使用“Prohibition against retaliation”一詞，本文翻作「反報復措施」。合先敘明。

³²² 15 U.S.C. § 78u-6(a)(6).

³²³ 15 U.S.C. § 78c(a)(47).

之內容涉及已發生或是即將發生之違法行為，且在客觀上，其他員工與提出舉發之人面臨類似情形時，同樣會認為有違法行為存在。SEC 認為，要求吹哨者具備主觀要件，得以減少惡意或是輕率之舉發，亦可避免濫用反報復措施之情形發生。

324。

四、受理舉發機關與舉發程序

由前所述，陶德法案規定，無論身為何，只要以符合 SEC 所規範之方式舉發者，即為適格之吹哨者，並授權 SEC 設置吹哨者辦公室，負責接收相關之舉發，以及處理吹哨者之相關事宜。

惟依照第 922(h)(1)(A)(iii)條之規定，「任何雇主均不得因吹哨者為下列之任何合法行為，而直接或間接，或以任何其他方式歧視，僱傭條款或條件下之吹哨者，對其解僱、降級、停職、威脅或騷擾：吹哨者所為之揭露，係受 2002 年 SOX 法、本章、及 18 U.S.C.§1513(e)或其他由 SEC 管轄之任何法律、規則或法規所要求或保護。」按照前開條文之文義解釋，沙賓法案所保護之吹哨者，亦受陶德法案所保護。但若是吹哨者依照沙賓法案之規定，向公司內部受理舉發部門舉發，而並未向 SEC 舉發，是否仍能依照陶德法案，獲得保護以及獲得相關獎勵金？關於前開爭議，各地區之聯邦法院多採取廣義見解，認為前開向公司內部舉發，而並未向 SEC 舉發之人，亦應受保護。換言之，多數聯邦法院認為，公司內部受理舉發部門，亦屬於合法之舉發管道。多數聯邦法院採此見解的原因在於，落實陶德法案維持金融市場透明之目的³²⁵。

而在 *Asadi v. G.E. Energy* 案中，第五巡迴上訴法院提出不同見解。吹哨者 Asadi 任職於美國 G.E. Energy 位在伊拉克之分公司，擔任 G.E. Energy 伊拉克分公司之經理。其工作期間發現，G.E. Energy 伊拉克分公司，有違反美國《海外反

³²⁴ SEC, Issuing Release, No. 34-64545; File No. S7-33-10, 17 CFR Parts 240 and 249, Implementation of the Whistleblower Provisions of Section 21F of the Securities Exchange Act of 1934, 15-16(2011).

³²⁵ *Nollner v. S. Baptist Convention, Inc.*, 852 F. Supp. 2d 986, 988 (M.D. Tenn. 2012); *Kramer v. Trans-Lux Corp.*, No. 3:11CV1424 SRU, 2012 WL 4444820, at 6 (D. Conn. Sept. 25, 2012).

貪腐法》(Foreign Corrupt Practices Act)之行為，因此向其上級主管舉發此事。然而，其主管不僅未處理，甚至將其解僱。該案上訴至美國聯邦第五巡迴上訴法院。第五巡迴上訴法院認為，從陶德法案之法條文義觀察，吹哨者之定義已臻明確，法案中，規定吹哨者須向 SEC 通報，前開規定適用於整部陶德法案之反報復保護條款³²⁶。前開第 922 條(h)(1)(A)(iii)僅是為了給予，同時向 SEC 以及公司內部舉發機制進行舉發之吹哨者，舉證上之便利。若是有一名員工同時向 SEC 以及公司內部舉發機制進行舉發，該名員工可能難以向 SEC 證明，公司係因為得知其向 SEC 舉發，而對其進行報復，並非是因為，該名吹哨者向公司內部機制舉發，才使得公司對其進行報復。因此，給予該吹哨者舉證責任上之便利。並非代表吹哨者可僅向公司內部舉發，而不向 SEC 舉發³²⁷。換言之，第五巡迴上訴法院認為，SEC 才是陶德法案所規範之，唯一的受理舉發之機關。

然而，SEC 並不認同前述第五巡迴上訴法院之見解，其於 2015 年，發布解釋性規則，規則中說明，第 922 條(h)(1)(A)(iii)規範，吹哨者可向包含 SEC 以外之人或政府機關舉發，只要吹哨者具備合理相信 (reasonable belief)，並提供資訊，縱使沒有向 SEC 舉發，亦為適格之舉發行為³²⁸。爾後，第二巡迴上訴法院在 *Berman v. Neo @ Ogilvy LLC* 案中，採納了 SEC 的立場，肯認吹哨者，且縱使沒有向 SEC 舉發，亦為適格之舉發行為³²⁹。從前述爭論觀之，對於究竟何者屬於陶德法案所規範之適格的受理舉發機關，仍有許多分歧存在。

除此之外，由前述可知，陶德法案對於吹哨者之身分並無限制。簡言之，本身對於違法行為具有舉發義務之人，在陶德法案對於吹哨者的定義下，亦得為吹哨者。例如，藉由審核財務報表而獲知資訊之人，如會計師等。然而，由於會計

³²⁶ *Asadi v. G.E. Energy (USA), LLC*, 720 F.3d 620, 624 (5th Cir. July 17, 2013).

³²⁷ *Id.*, at 624-628.

³²⁸ Federal Register at 80 Fed. Reg. 47,829 (Aug. 10, 2015).

³²⁹ *Berman v. Neo @ Ogilvy LLC*, 801 F.3d, at 155(5th Cir. 2013). 不過 2018 年時，美國聯邦最高法院於 *Digital Realty Trust, Inc. v. Somers* 案仍採取限縮之見解，亦即採取類似於第五巡迴上訴法院之見解，最高法院認為，陶德法案之立法目的在於建立強大的吹哨程序，核心是為了激勵那些知道違反證券法的人向 SEC 舉發，透過要求吹哨者「協助政府識別和起訴違反證券法的人」以改善 SEC 的執法、促進委員會為金融欺詐的受害者追回資金。故「向 SEC 舉發」為重要的要素。*Digital Realty Trust, Inc. v. Somers*, 138 S. Ct., 778(2018).

師本身對於違法行為具有舉發義務，因此，須遵循特定程序舉發。首先，會計師在確認違法行為存在後，應先通知相關監督部門，以及公司內部的審計委員會（抑或是，對公司具有監督職權之獨立董事）³³⁰。若是相關監督管理階層之人，並未向董事會報告，會計師須直接向董事會報告³³¹。董事會在接收到相關資訊後，亦負有向 SEC 報告之義務。若是董事會並未如實向 SEC 報告，則由會計師本身逕向 SEC 報告該違法行為。簡言之，會計師在發現違法行為時，並不得直接向 SEC 舉報，而是必須先透過公司內部的處理機制，舉發違法行為，以發揮企業自淨的功用。

五、獎勵金措施

由前述可知，陶德法案的目標之一，在於積極鼓勵吹哨者舉發違法行為。在沙賓法案後，有許多學者注意到，吹哨者願意提出舉發的誘因不夠強烈，並有不少文獻從心理學、社會學的角度作分析，認為金錢獎勵，對於鼓勵吹哨者舉發犯罪更有效³³²。因此，聯邦國會與 SEC 設計出獎勵金措施，設立基金會，給予吹哨者獎勵金，藉此鼓勵吹哨者舉發。陶德法案第 922 條(b)(1)規定，當吹哨者依照 SEC 要求之形式，提供 SEC 其所發覺之違法行為的原始訊息，使 SEC 成功執法者，可以給予吹哨者，不小於成功執法金額之 10%，不大於成功執法金額 30% 之獎勵金³³³。

（一）適格主體

陶德法案為了鼓勵吹哨者們積極吹哨，原則上，只要吹哨者按照 SEC 制定之舉發規則，進行舉發，即可獲得獎勵金。然而，依照陶德法案第 922 條(c)(2)之規定，排除下列之人獲得獎勵金之資格：（1）現正或是提交舉發內容時，隸屬於

³³⁰ 這裡所指的會計師類型是與公司搭配合作審理會計項目者。See 15 U.S. Code § 78j-1(b)(1).

³³¹ 15 U.S. Code § 78j-1(b)(2).

³³² Rapp, G., *supra* note 276, at 78 (2012).; Dyck, A., Morse, A., & Zingales, L., *Who blows the whistle on corporate fraud?*, *The journal of finance*, 65(6), 2251(2010).

³³³ 15 U.S. Code § 78u-6(b)(1).

某些政府、監督、自律或執法機構之員工之吹哨者³³⁴。(2) 原先可透過本法案獲得獎勵金，但因被舉發事項而被定罪之人。(3) 任何透過執行證券交易法規定之財務報表審計而獲得資訊之人，但其提交資訊之程序，違反 15 U.S. Code §78j-1 之要求³³⁵。(4) 沒有依照 SEC 制定之舉發規則進行舉發之人。

其中，由前開規定可知，若是因被舉發案件而被定罪之吹哨者，無法領取獎勵金，目的在於，避免參與犯罪之人，僅單純因為利益分配不均等理由，而舉發犯罪，藉此獲得高額獎勵金。不過有學者認為，陶德法案僅排除被定罪之人，「有犯罪嫌疑」或是「有參與犯罪但未被定罪之人」仍得以領取獎勵金，應修法處理之³³⁶。

(二) 原始訊息之提出

若是吹哨者向 SEC 提出違法行為之舉發，須提出原始訊息 (original information)，才得以領取獎勵金。所謂的原始訊息，依照陶德法案的規定，有以下三種情形符合原始訊息之定義：(1) 吹哨者透過自身的知識或分析而得知之訊息。(2) SEC 不知道該訊息是否來自其他任何來源。(3) 除非吹哨者本身是消息來源，否則該消息不得出自任何司法或行政聽證會、政府報告、審計報告、任何調查中之案件報告或是新聞媒體之報導³³⁷。

陶德法案之所以要求吹哨者須提出原始訊息，目的在於，避免吹哨者僅是恰巧得知訊息，造成政府獎金與偵查資源的浪費。不過有學者認為，若是吹哨者具有間接知識，能夠對於違法行為的存在提出一定程度的猜測。前開原始訊息之要求，標準有糊且接受之範圍寬泛，因此，無法杜絕投機的吹哨者³³⁸。

³³⁴ 司法部門或是上司公司會計監督委員會等則特別被列舉在其中。See 15 U.S.C. 78a (Exchange Act § 21F(c)(2)(A))。

³³⁵ 也就是會計師當發現有違法情事時應遵守之逐層舉報之義務。See 15 U.S.C. § 10A.

³³⁶ Pacella, J. M., *Bounties for Bad Behavior: Rewarding Culpable Whistleblowers under the Dodd-Frank Act and Internal Revenue Code*, University of Pennsylvania Journal of Business Law, Volume 17, 349(2014).

³³⁷ 15 U.S. Code § 78u-6(a)(3).

³³⁸ Heidi L. Hansberry, *In Spite of Its Good Intentions, the Dodd-Frank Act Has Created an FCPA Monster*, 102 J. Crim. L. & Criminology 195, 212(2012).

（三）請求獎勵金流程

當吹哨者欲依照陶德法案獲得獎勵金，必須先經過以下流程。首先，須先向 SEC 提供原始訊息，SEC 之執法部門，會對於前開原始訊息，進行初步的調查與分析，並決定是否立案。若是 SEC 決定立案，便會對前開案件，展開進一步的調查。當確認被舉發之案件被裁處超過 100 萬美金後，便會公告執法通知於網站上，吹哨者此時得以申請獎勵金。

在吹哨者提出獎勵金發放之申請後，SEC 會根據吹哨者，在偵查機關調查違法行為之過程中，所提供之幫助、吹哨的即時性以及吹哨者是否有參與犯罪等，決定給予的獎勵金額度³³⁹。SEC 中的審查人員（Claims Review Staff），在審查吹哨者是否符合資格、應給予之金錢額度以及提供之資訊內容後，發布初步裁定（Preliminary Determination），表明吹哨者之申請，被拒絕與否³⁴⁰。該吹哨者可以於 60 日內，向 SEC 提出異議。SEC 收到吹哨者提出之異議後，會重新審酌並發布終局決定，並交由 SEC 之委員會審理。若是 30 日內，沒有任何委員會成員提出異議，前開終局決定，會成為委員會之終局命令。被駁回申請之吹哨者，得於 30 日內對於前開委員會之終局命令，向巡迴上訴法院提出上訴³⁴¹。

（四）獎勵金措施之弊病

陶德法案採取獎勵金措施，積極鼓勵吹哨者舉發違法行為，SEC 確實收到很多舉發，但美國有許多文獻表示，獎勵金措施，反而不利於政府調查公司中德違法行為。

首先，就政府成本而言，許多知悉違法行為存在之人，為了獲得獎勵金，積極向 SEC 舉發。然而，由於 SEC 並未有足夠之資金，也沒有足夠具備專業知識之人手，可以及時審理受舉發之案件，使得舉發案件積壓嚴重。而舉發案件過於

³³⁹ 17 C.F.R. § 240.21F-6(b)(1) .

³⁴⁰ U.S. Securities and Exchange Commission, *supra* note 320, at 13.

³⁴¹ *Id.*

浮濫的問題在於，SEC 會篩選舉報內容³⁴²。SEC 可能會依照吹哨舉發的內容、吹哨者所提供的證據明確度等，進行篩選，優先調查之案件，造成許多違法行為，未被及時處理，對社會造成更大的損害。此外，亦造成政府的調查資源，無法被妥善運用，使得政府無法確實調查違法行為，無法達成解決違法行為之目的³⁴³。

就獎勵金發放之運作而言，在陶德法案中，雖然法條中規定，只要超過 100 萬美金的制裁，吹哨者即可獲得 10%至 30%之獎勵金，不過，SEC 仍然保留幾乎全部的自由裁量權，包含是否首先發起執法行動以及在法定範圍內計算最終獎勵金金額。簡言之，係由 SEC 全權掌控發放獎金與否，以及發放獎金之額度，因此縱使吹哨者舉報，也不見得能確實獲得一定比例的獎勵金，對於吹哨者而言可能無法提供足夠之誘因³⁴⁴。

綜合前述缺失，有學者認為，對於舉發案件之吹哨者提供獎勵金，看似會增加舉發的案件量，但事實上，反而會不利於政府對於違法案件的調查。並且，提供獎勵金會將對於違法行為之舉發，變成一種可以議價之商品，長期演進，更不利於激勵人民舉發違法行為³⁴⁵。例如，可能會有吹哨者明知，公司中有人正開始進行違法行為，但為了領取獎金，故意等到違法行為造成公司損害後，才願意舉發。或是政府需要準備更高額之獎勵金，才能鼓勵吹哨者舉發違法行為。

六、反報復措施

（一）匿名舉發

聯邦國會認為，許多吹哨者之所以不敢吹哨，原因在於必須公開其身分，而公開身分，容易被公司或是雇主注意，而遭到報復。因此，聯邦國會為了增加吹哨的誘因，便在陶德法案中，加入匿名舉發之制度，藉此建立讓吹哨者更加安心的吹哨環境。

³⁴² Engstrom, D. F., *supra* note 295, at 613.

³⁴³ *Id.*

³⁴⁴ Feldman, Y., & Lobel, O., *The Incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties, and Protections for Reporting Illegality*, 88 TEX. L. REV., 1171 (2010).

³⁴⁵ *Id.* at 1155.

吹哨者主要透過律師與接收舉發之機關聯繫，並取得後續相關的保護與領取獎勵金³⁴⁶。吹哨者可以透過律師向 SEC 遞交訊息內容，並且須向委員會提供律師的姓名與相關資訊，該名律師，須負責監督整個舉發程序的進行，也負責擔保吹哨者不會故意為虛假舉發³⁴⁷。不過，吹哨者要領取獎金時，仍須揭露自身的相關訊息，並且須經過 SEC 的核實，但 SEC 同時負有守密之義務³⁴⁸。

雖然匿名舉發可以避免吹哨者的相關訊息為人所知，進而避免其遭受報復，然而，有學者認為，匿名舉發同時也會帶來不少的弊處。首先，就政府機關角度而言，可能會產生濫行舉發的問題³⁴⁹。由於透過匿名，人們可以將表達意見的自己和真實的自己切割，因為無需揭露自身的身分，便可以盡情的表達平常不敢表示的意見³⁵⁰。換言之，舉發的數量會大幅增加，但接收舉發之機關，不見得有足夠的量能，可以迅速處理大量的資訊，長期下來，便導致接收舉發之機關，會篩選可以及時處理之舉發內容，使得其他違法行為遭受掩蓋³⁵¹。

其次，匿名舉發可能會助長虛假資訊的舉發。雖然由前述可知，會由律師擔保陳述為真實，但 SEC 並沒有嚴格落實此項制度，使得吹哨者縱使提出虛假的舉發，也不會受到相應的處罰³⁵²。

綜上述言之，前開學者認為，應該要取消匿名舉發措施³⁵³。

（二）吹哨者之救濟

在陶德法案中，同樣制定，類似於前開沙賓法案中，保護吹哨者之反報復措施，禁止公司或雇主對吹哨者直接或間接為解僱、降職、停薪、騷擾以及一切之

³⁴⁶ 目前多採用線上方式接受舉報，以加快對於舉報事項之處理，OWB 亦有設置。

³⁴⁷ 包含律師核實身分的真實性、填寫具有相關擔保訊息的表格等。See id. 15 U.S.C. § 78u-6(d)(2); 17 C.F.R. §§ 240.21F-7(b)(1), 240.21F-9(c) (2013).

³⁴⁸ 17 C.F.R. § 240.21F-7(b)(1)

³⁴⁹ Hansberry, H. L., *supra* note 338, at 198.

³⁵⁰ 張秀華、曾中蓮、周惠文（2007），〈網路匿名性及人格特質分組對群體討論發言廣度之影響〉，《資訊管理學報》，第 14 卷第 3 期，頁 5。

³⁵¹ Hansberry, H. L., *supra* note 338, at 198-99.

³⁵² Id., at 215.

³⁵³ Id., at 215.

不利處分。若是公司或雇主因為受到舉發而對於吹哨者為不利處分，吹哨者可以獲得以下救濟：(1)受不利處分前應得之年資。(2)所欠薪資之兩倍及附帶利息。

(3) 訴訟費用、專家證人費與合理之律師費等³⁵⁴。相較於前述沙賓法案中，吹哨者僅能請求「補償性賠償」，陶德法案則賦予吹哨者請求「懲罰性賠償」之權利³⁵⁵。

雖然吹哨者須符合前開要件，才得以因舉發違法行為，自 SEC 領取獎勵金，不過，無論吹哨者是否有滿足要件，只要有向 SEC 提出舉發，便得以適用陶德法案所規範之反報復措施，使得吹哨者可以獲得更周延之保護³⁵⁶。

七、法律責任優待

在陶德法案中，並未規範參與犯罪之吹哨者，得獲得減刑或獲得刑事與民事上之豁免權。然而，SEC 會在與執法部門合作偵辦案件時，考量前開吹哨者所提供的合作，而考慮給予其餘優待³⁵⁷。詳言之，SEC 會考慮吹哨者對於該案件之協助程度、舉發案件之重要性以及衡量對於前開吹哨者起訴與否之社會利益等。若是 SEC 在衡量前開要素後，認為可以給予前開吹哨者緩起訴或不起訴，則 SEC 可以向執法部門提供緩起訴或是不起訴之協議，並交由執法部門定奪³⁵⁸。

第三節 歐洲法制

各國對於吹哨者的認知以及法律規範模式的選擇，和其歷史背景息息相關。以歐盟而言，二戰時期，納粹使用蓋世太保（Gestapo），用以深入國內調查（investigate）和鎮壓（suppress）所有具有反國家傾向之行為。在當時，蓋世太

³⁵⁴ 15 U.S. Code § 78u-6(h)(1)(C).

³⁵⁵ Modesitt, N. M., Schulman, J. F., & Westman, D. P., *Whistleblowing: The Law of Retaliatory Discharge*, 3rd Edition, BNA, 4-67(2016).

³⁵⁶ SEC, Issuing Release, No. 34-64545; File No. S7-33-10, 17 CFR Parts 240 and 249, Implementation of the Whistleblower Provisions of Section 21F of the Securities Exchange Act of 1934, 8(2011).

³⁵⁷ 17 C.F.R. § 240.21F-15 (2014).

³⁵⁸ Pacella, Jennifer M., *supra* note 336, at 377.

保除了成為訊息搜集機關，同時也成為了執法機關³⁵⁹。其秘密監視國家的形象，在德國社會中，留下不小的陰影。除此之外，二戰後的冷戰時期，蘇聯也大量運用秘密警察。在國家安全委員會（Komitet gosudarstvennoy bezopasnosti, KGB）的運作下，秘密警察深入社會的各個角落，用以管理龐大的政治體系³⁶⁰。或許因為這些歷史背景因素，使得歐洲社會對於所謂的「吹哨者」、「告密者」有不好的印象。相較於美國，歐洲發展吹哨者保護的時間較晚，也有學者認為，吹哨者在歐洲，其實尚未得到廣泛性的認可³⁶¹。

不過近年來，政府或公司發生許多弊案，歐盟理事會估計，2014 年，歐盟各國因為詐欺和腐敗所造成之損失，約達 1200 億歐元，且持續增加中³⁶²。而吹哨者對於弊案的揭發具有益處。此外，有許多吹哨者因為舉發弊案而遭受報復，包含英國、法國等國家，陸續建立吹哨者保護之相關制度。就歐盟而言，於 1990 年代，僅將吹哨者制度其列入反貪腐計畫的一部分³⁶³。直到從 2010 年代起，才開始制定吹哨者保護的相關法律與指令³⁶⁴。在歐洲，設有兩大跨國之整合性平台：歐洲理事會與歐洲聯盟。前二個平台中，皆有進行關於吹哨者制度之討論，以下分別介紹之。

³⁵⁹ Gellately, R., *The Gestapo and German Society: Political Denunciation in the Gestapo Case Files*. The Journal of Modern History, 60(4), 655(1988).

³⁶⁰ Bodie, W. C., *The secret police and soviet politics*, Problems of Communism, 39(1), 101(1990).

³⁶¹ Hava Charlotte Lan Yurttagül, *Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union An Emerging Consensus*, European Union and its Neighbours in a Globalized World, 3, 4-5(2021).

³⁶² Stappers, J. T., EU Whistleblower Protection Directive: Europe on Whistleblowing, ERA Forum 22, 88(2021).

³⁶³ Id, at 78.

³⁶⁴ 不過歐盟方面的建議與原則要如何轉化為各國的內國法，仍然是歐洲各國以及歐盟方面需要去面對與解決的問題，此外，有學者也提出，在歐盟對於各國提出指導性的原則的同時，卻並未改善歐盟內部本身的缺陷，對於歐盟的吹哨者制度發展也是一大隱憂。See Hava Charlotte Lan Yurttagül, *supra* note 361, at 6.

第一項 歐洲理事會



第一款 歐洲理事會議會大會決議

歐洲理事會議會大會（Parliamentary Assembly of the Council of Europe）於2010年通過第1729號決議與1926號決議，前者，係關於吹哨者保護的專門建議與決議；後者，則是強調吹哨行為，能提高問責性、打擊貪腐與解決管理不善等問題³⁶⁵。

於第1729號決議中，將吹哨者定義為「為制止將人類置於危險中的錯誤行為而發出警告，且該行動對於加強公共以及私部門中的問責制、打擊貪腐以及管理不善有助力之人。」³⁶⁶。此外，議會大會亦宣佈，將從四個規劃方向制定吹哨者保護法規，分別為：（1）一個全面性的規劃。（2）關於吹哨者保護制度之規劃，應聚焦於，提供吹哨者安心吹哨之環境。包含，不揭露吹哨者身分資訊、建構合理舉發管道與提供吹哨者暫時救濟等。（3）在吹哨者表示遭受報復性措施時，由雇主承擔舉證責任，證明其所為的舉動和吹哨者所為的吹哨行動無關。（4）設置獨立機構用以進行監管與定期評估成效³⁶⁷。

歐洲理事會的部長委員會（The Committee of Ministers），依循前開第1729號決議，通過CM/Rec(2014)7號建議。此為歐洲第一份，將吹哨者納入人權框架之法律文書³⁶⁸。在前開建議中，將吹哨者定義為，「基於工作關係，就對於公共利益造成威脅或損害之行為，為報告或揭發該資訊之任何人，無論公部門或私部門皆屬之」，換言之，吹哨者係指，因工作關係而得知違法行為，舉發違法行為後，受到被舉發之人或組織報復之人。此外，前開建議亦指出，舉發行為係指「報告

³⁶⁵ Recommendation 1916 (2010) of Protection of "whistle-blowers", §§ 1-3.

³⁶⁶ 原文為：「individuals who sound an alarm in order to stop wrongdoings that place fellow human beings at risk – as their actions provide an opportunity to strengthen accountability and bolster the fight against corruption and mismanagement, both in the public and private sectors」，See Parliamentary Assembly Resolution 1729 (2010) Protection of “whistle-blowers”, para 1.

³⁶⁷ Id, at para 6.

³⁶⁸ Günter Schirmer, and Sandra Coliver, “Resolution 2060 on Improving the Protection of Whistle-Blowers (Parl. Ass. Council Eur.,” International Legal Materials 54, no. 6, 1130(2015).

或揭發對公共利益造成威脅或損害之作為或不作為之資訊」，故將吹哨者揭露之資訊，限於與公共利益相關之事項³⁶⁹。

第二款 歐洲人權法院

除了前述議會大會與部長委員會提出之決議與建議外，歐洲人權法院亦審理吹哨者相關案件，但多是以於歐洲人權公約（European Convention on Human Rights, ECHR）作為審判基礎。不過，在歐洲人權公約中，並未規範吹哨者保護之規定，因此，歐洲人權法院多以第 10 條，關於表意自由之保護，審理吹哨行為是否得以受到保護³⁷⁰。表意自由之重要性在於，人民如果能自由表述其意見，才有辦法反制國家之行為，若是人民之表意自由受限制，可能會限縮其他人權之發展³⁷¹。

歐洲人權法院於 *Heinisch v. Germany* 案中，提出 6 大檢驗標準，審理吹哨者之行為是否受到歐洲人權公約第 10 條之保護。本案中，申訴人於德國一間提供老年照護之公司工作，而該公司因人力短缺，使得許多員工陸續病倒，申訴人向公司反應，卻未獲處理。爾後，公司時常恐嚇申訴人，並以申訴人生病為由，將申訴人開除。

歐洲人權法院所提出的檢驗標準，分別為：被舉發之行為是否符合公共利益、吹哨者是否有其他管道可以選擇、被舉發事項之真實性、吹哨者是否出於善意、舉發行為是否對於雇主造成損害、吹哨者受到報復行為之嚴重程度。於本案中，歐洲人權法院認為，衡量前述標準後，申訴人之舉發行為受到表意自由之保護，故該公司對其之解僱，屬於惡意解雇，申訴人應可復職³⁷²。

³⁶⁹ Appendix to Recommendation CM/Rec(2014)7 of the the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on protection of whistleblowers, 7(2014). 在同份建議中，區分報告(report)與揭露(disclosure)行為之不同，前者指的是向組織或企業內部，或向外部機構公開，後者則指，將資訊公開。為統一用詞，故以下皆以舉發行為稱之。

³⁷⁰ 在歐洲人權法院中即有判決涉及言論自由以及對於吹哨者的保護，而歐洲人權法院有作出了對吹哨者有利的判決，且範圍有涉及到政治性言論，然而由於歐盟無權對於國家安全相關事項立法，因此該號指令範圍明確排除了國家相關的訊息內容。由於本文並未要討論公部門相關部分，故僅在此敘明之。Abazi, V. *supra* note 238, at 642.

³⁷¹ ECHR, *Palomo Sánchez and Others v. Spain* Judgement of 12 September 2011, no. 28955/06, 28957/06, and 28964/06, §53.

³⁷² ECHR, *Heinisch v. Germany*, Judgement of 21 July 2011, no. 28274/08.

歐洲人權法院在審理其他吹哨者相關案件中，亦多使用前述標準，用以檢驗吹哨者之舉發行為是否受到保護。因此可知，歐洲人權法院認為，吹哨者所為之舉發行為，符合前述標準時，可以受到國家之保護。



第二項 歐洲聯盟指令

除了前開歐洲理事會對於吹哨者保護制度的相關建議外，歐盟執委會制定之指令中，亦有與吹哨者制度相關之規範。歐盟指令是歐盟各國制定法規之最低標準，因此歐洲各國得以指令為基礎，制定更完善之保護法規。在私部門領域中，歐盟執委會大多是在於各產業的相關指令中，引入許多吹哨者保護條款。包含一般產品要求³⁷³、航空安全聯盟法³⁷⁴以及環境法³⁷⁵等，與公共利益相關之法規。

第一款 金融服務業資本要求指令（Directive 2013/36/EU）

在金融商業方面，2013 年時，由於 2008 年於美國爆發之金融海嘯，對世界各地之經濟市場產生極大的影響，歐盟為了因應金融危機，對歐盟這個龐大的經濟體所造成的衝擊，制定了金融服務業資本要求指令（Capital Requirements Directive）。其中，提及了在公司中實施有效監管機制的重要性，並且鼓勵公司中的個人舉發違反指令之行為³⁷⁶。並且指出，為保護這些舉發之人，應設計有效、獨立的舉發管道，以及適當的保護措施，保護舉發之人，免於受到不公平的待遇³⁷⁷。

第二款 第 4 號歐盟反洗錢指令（Directive 2015/849/EU）

為了打擊洗錢，歐盟曾分別於 1991 年、2001 年和 2005 年，通過了三項反洗錢指令，2015 年，歐盟通過了第 4 號歐盟反洗錢指令，其全文為防止利用金

³⁷³ Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council(7).

³⁷⁴ Regulation (EU) No 376/2014 of the European Parliament.

³⁷⁵ Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council(11)

³⁷⁶ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council(40).

³⁷⁷ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council, article 71.

融系統洗錢及資助恐怖主義指令（European Union Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorist Financing）。希望藉由前開指令之制定，督促歐洲各國共同打擊洗錢³⁷⁸。在前開指令中，亦有強調，舉發洗錢或是資助恐怖主義行為之人，會面臨被報復之風險，各國應對於此種提出舉發之人給予保護，並設置適當（appropriate protection）之機制。

前開指令第 61 條第 1 項規定，成員國應致力於使有權監督之機關建立有效且值得信賴之機制，並鼓勵向監督機關舉發可能發生或實際發生之違法行為³⁷⁹。同條第 2 項規定，所謂的「舉發機制」，至少應包含：（1）建立接收違法行為舉發與後續採取措施之程序。（2）對提出舉發之員工或處於類似地位之人提供適當之保護措施。（3）給予被舉發人適當之保護。（4）保護提出舉發之人以及被舉發人之個人資料。（5）需有清楚規範，確保吹哨者舉發違法行為後，除非依據內國法，於後續的偵查或法院程序中有必要揭露相關資訊，否則前開資訊在任何情形下皆能獲得保密。同條第 3 項規定，成員國應要求公司或個人（也就是雇主），依據其類型與規模，設置適當的程序，使公司或個人之員工，或是與之具有類似地位之人，得以透過特別、獨立以及匿名之管道舉發違法行為。

除此之外，指令第 38 條另有規定，成員國應致力於，保護個別吹哨者包含公司或雇主之員工或代表人，向公司內部或接收舉發之中心，舉發公司內部涉嫌洗錢或資助恐怖主義行為後，免於受到威脅、言語攻擊，特別是吹哨者在勞動關係中，受到不利益或歧視之對待³⁸⁰。

第三款 吹哨者保護指令（Directive 2019/1937/EU）

自前述提及的指令，可以大致看出歐盟對於吹哨者保護制度的規劃框架，不過，前開指令並不完善。例如，吹哨者依據第 4 號歐盟反洗錢指令舉發之違法行

³⁷⁸ Hava Charlotte Lan Yurttagül, *supra* note 361, at 214.

³⁷⁹ DIRECTIVE (EU) 2015/849, article 61.

³⁸⁰ Directive (EU) 2015/849, article 38.

為，限定於舉發與洗錢以及資助恐怖主義相關之行為，才得以受到保護³⁸¹。此外，前述提及的指令都有受到缺乏明確性之批評，特別是在指令當中，僅提及各國應設置「適當措施」。有學者認為，「適當措施」是一個模糊的概念，指令並未指示何種機制為「適當」，因此，前開指令對吹哨者保護制度之規劃，仍不完全³⁸²。

2017 年，歐盟委員會司法及消費者部門（The Directorate-General for Justice and Consumers of the European Commission）發布吹哨者初步影響評估，內容指出，吹哨者保護行動，對於員工和創造廉潔環境，具有正向的影響，包含：加強內部市場完整性、減少貪腐以增加歐盟競爭力³⁸³，以及成為更具吸引力之投資場所。內部舉發機制的設立，有助於避免公司受到商譽的經濟損失與傷害，也得以藉此獲得消費者和投資者的信任³⁸⁴。

爾後，歐盟於 2017 年召開的「保護為公益行事之吹哨者之合法措施」決議中，呼籲歐盟委員會，在設計吹哨者保護法規時，不應僅依靠前開區分領域的設計模式，應改為建立全面性的共同監管框架，將歐盟內部公、私部門、歐盟機構辦事處等，皆結合於同部法律中。2018 年，歐盟委員會提出立法草案，最終版的法案則於 2019 年通過，即 2019/1937 號歐盟指令³⁸⁵。

由本號指令第 1 條可知，本指令的目的在於，成為歐洲各國保護吹哨者之最低標準，並且加強歐盟法律和政策在特定領域之執行³⁸⁶。相較於前述歐洲人權法院，是自保護表意自由為出發點，討論吹哨者保護制度，本號指令則揭示，吹哨

³⁸¹ Hava Charlotte Lan Yurttagül, *supra* note 361, at 214.

³⁸² *Id.*, at 213-14.

³⁸³ 2014 年歐盟因為貪腐行為損失大約 1200 億歐元，相當於歐盟經濟的 1%，Stappers, J. T. *supra* note 362, at 88.

³⁸⁴ *Id.*

³⁸⁵ 相關的立法歷程 See Hava Charlotte Lan Yurttagül, *supra* note 361, at 233.

³⁸⁶ 原文為 The purpose of this Directive is to enhance the enforcement of Union law and policies in specific areas by laying down common minimum standards providing for a high level of protection of persons reporting breaches of Union law. 關於相關的政策，包含公共採購、金融服務產品與市場，目的在於洗錢防制與反資恐、產品安全、運輸安全、環境保護、輻射安全與核安全、食品與飼料安全、公共衛生、消費者保護、隱私網路與訊息系統之安全，除此之外還包含違反歐盟財政利益與公司稅法的規定。Directive (EU) 2019/1937 Of The European Parliament And Of The Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, Chapter I, Article 2.

者乃是因為幫助政府達成特定目的，因此可以受到保護。本號指令要求各國，擁有 250 名以上員工之公司需在 2021 前，依本號指令之要求設立舉發管道；擁有 50 名以上員工之公司則可於 2023 年前設立完成³⁸⁷。以下則分別介紹本號指令對於吹哨者保護之規定。

一、受保護之吹哨者

依據指令第 4 條，受保護之吹哨者範圍十分廣泛，包含員工、股東以及監督管理階層之人、承包商、志願工作者與有償或無償之實習生，若是在應聘期間得知違法行為存在之即將入職之員工以及已離職之員工，亦被包含在內。簡言之，只要是因為工作關係會受到公司影響之人，皆得以因為舉發違法行為而受保護。

除此之外，協助吹哨者之人以及和吹哨者有關之親屬、同事亦得同受保護。原因在於，歐盟透過分析過往受到報復之吹哨者相關資料，認為前開列舉之人，皆是有可能會受到報復之人，擴大受到保護之範圍，便可以完善吹哨者安心吹哨之環境。

二、舉發事項

指令中規定，吹哨者之所以可以受到保護，是因為舉發了關於違法行為之資訊，而違法行為包含作為與不作為，係指違反第 2 條所規範之特定領域的相關指令，包含：洗錢防制與反資恐、食品與飼料安全、公共衛生、消費者保護以及金融服務等，或是違反了與前開第 2 條特定領域相關指令之目標或宗旨³⁸⁸。

而舉發之訊息包含已發生、正在進行中，或是有可能發生之潛在違法行為，此外，亦包含隱瞞前開違法行為之情事³⁸⁹。然而，若是過去已發生，且已為人所知之違法行為，並不在本指令所規範，得受舉發之範圍內。原因在於，現有的立

³⁸⁷ Abazi, V., *supra* note 238, 650(2020).

³⁸⁸ Directive (EU) 2019/1937 Of The European Parliament And Of The Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, Chapter I, Article 5.

³⁸⁹ *Id.*

法，已有相關保護，無需再行規範³⁹⁰。而吹哨者舉發之事項，若是屬於公眾可以獲知或是未經證實的謠言，亦不受保護³⁹¹。



三、主觀要件

前述歐洲理事會所制定之第 1729 號決議認為，「吹哨者具有善意」，是吹哨者得否受到保護之關鍵因素。而所謂善意指的是，舉發訊息之人並非出於追求非法或不道德的目標，有理由相信所揭露之訊息為真實，縱使後來證明實際情形並非如此，亦屬善意³⁹²。

部長委員會考量到，不應將動機列為吹哨者受到保護之要素之一，故前開委員會建議書第 22 點中指出，只要吹哨者具有合理的理由相信，違法行為已發生或正在進行，縱使最後證明事實並非如此，吹哨者也依然可以受到保護。換言之，委員會以「合理相信」取代善意（good faith），作為吹哨者舉發之主觀要件。而這個概念，也被使用在歐盟制定之 2019 年吹哨者指令中。

指令第 5 條第 2 項規定，吹哨者須合理相信其所舉發之內容為真實，並且其所舉發之事項，屬於本指令所規範之範圍³⁹³。

四、舉發管道

由前述可知，本指令的目標之一，在於建立完善的舉發管道，指令第 8 條規範 3 種不同之舉發管道。第一種，為內部舉發，也就是向吹哨者之工作場所舉發。第二種，則為外部舉發，係指工作場所以外之相關機構。第三種，為公共舉發，也就是指向媒體舉發。本指令規定，吹哨者應遵守一定之舉發順序。詳言之，若是舉發事項足以得到適當解決，且吹哨者認為沒有受報復風險時，吹哨者應優先

³⁹⁰ Stappers, J. T. *supra* note 362, at 91.

³⁹¹ *Id.*, at 91.

³⁹² Parliamentary Assembly Resolution 1729 (2010), The protection of “whistle-blowers”, 6.2.2, 6.2.4.

³⁹³ Directive (EU) 2019/1937 Of The European Parliament And Of The Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law, Chapter I, Article 5.

向內部舉發管道舉發，未得到適當處理，再向外部舉發³⁹⁴。當吹哨者無法透過前二種舉發管道獲得回應時，才得以向公眾揭露。

然而，接收舉發之機關若是未適當處理接收之舉發，在本指令中，並未對未妥適處理之機關有制裁。有學者指出，此乃本指令未盡之處³⁹⁵。

（一）內部舉發

依照本指令，成員國中擁有 50 人或以上之公司，應要建立內部舉發機制，並和政府共同合作調查受舉發之案件³⁹⁶。而同條第 3 項規定，50 人以下之公司毋庸建立內部舉發機制。然而，同條第 4 項規定，歐盟金融服務及資本市場、銀行、信貸、投資、保險等產業，不適用前開第 3 項之優待。換言之，在前開產業中，設立公司內部舉發管道具有其重要性與必要性，因此，縱使公司人數未達門檻，亦應設計相關之內部舉發管道³⁹⁷。

另外，有鑒於歐盟對於吹哨者保護的規劃更加全面，對於某些公司而言，在公司中設置舉發管道之實施成本過高，故交由第三方機構負責處理與接受舉發。本指令肯認此種作法，只要第三方機構符合獨立性、機密性以及數據保護與保密之要求，便可以成為接收舉發之內部機關。而第三方可以是外部舉報平台提供者、外部律師、會計師、工會或員工代表³⁹⁸。

公司內部舉發管道，須獨立且有效運作，並確保吹哨者以及受舉發之人之身分訊息得以受保密。此外，內部舉發須指定負責人，定期向吹哨者保持聯繫，於必要時要求吹哨者提供進一步訊息，或是向吹哨者回報進度。若是內部舉發機關並未於收到舉發後，在核發確認書予吹哨者之日起 3 個月內，或是收到舉發後，7 日期滿之日起 3 個月內，未給予吹哨者適當之回覆，吹哨者便可向外部舉發³⁹⁹。

³⁹⁴ Directive (EU) 2019/1937, Art. 7.

³⁹⁵ Van Waeyenberge, A., & Davies, Z., *The Whistleblower Protection Directive (2019/1937): A Satisfactory but Incomplete System*, European Journal of Risk Regulation, 12(1), 242(2021).

³⁹⁶ Directive (EU) 2019/1937, Art. 8(3).

³⁹⁷ Directive (EU) 2019/1937, Art. 8(1).

³⁹⁸ Directive (EU) 2019/1937, Art. 8(5).

³⁹⁹ Directive (EU) 2019/1937, Art. 9.

（二）外部舉發

所謂外部舉發指的是，吹哨者向工作場所以外之機關舉發⁴⁰⁰。而這些外部舉發之機關，可以包含執法機關、司法機關、監察機關或是各成員國中，具有類似權限之機關。此外，行政機關若是對於舉發事項具有監督管理之權限，亦可成為外部舉發機關。簡言之，這些外部舉發機關需具有一定的權力處理違法行為⁴⁰¹。前開接收舉發之外部機關，在收到舉發後，須具有權限可以處理受舉發之事項，包含：調查對於舉報的準確度、內部調查、起訴或追回資金等。外部舉發機關亦可以為中間機構，但須具有一定的權力，得將舉發事項，提交給可以調查並確保可以做出後續處理行為之機關⁴⁰²。

前開外部舉發機關，須建立獨立且有效之舉發管道。所謂獨立且有之舉發管道，係指，舉發管道的建立、設計與運作方式得確保舉發資訊之完整性與保密性，並且，為具有審理權限之人員無法接觸舉發之資訊內容。除此之外，亦須能長時間儲存舉發資訊，以便外部機關隨時調查舉發之內容⁴⁰³。而為了達成前開獨立且有效之條件，外部機關須確保，與吹哨者保持一定聯繫，在吹哨者要求時回報進度，以及外部機關之工作人員須接受專業之培訓等⁴⁰⁴。

外部舉發機關須於收到舉發後 7 日內給予吹哨者確認書，並於給予確認書後 3 個月內回覆吹哨者，或是具有正當理由時，給予確認書後，6 個月內回覆吹哨者。若是外部舉發機關未於前開時限內回覆，吹哨者即可向公共揭露違法行為⁴⁰⁵。

（三）公共揭露

由前述可知，指令允許吹哨者向外（也就是媒體），揭露公司中的違法行為，然而，吹哨者須優先向內部與外部機關舉發，若是未獲得妥善處理或適當回覆，

⁴⁰⁰ Directive (EU) 2019/1937, Art. 11.

⁴⁰¹ Abazi, V., *supra* note at, 650-51.

⁴⁰² De Zwart, Alja Poler, *EU whistleblowing rules to change in favor of whistleblowers*. *Journal of investment compliance* 21.1, 55-61(2020).

⁴⁰³ Directive (EU) 2019/1937, Art. 12.

⁴⁰⁴ *Id.*

⁴⁰⁵ Directive (EU) 2019/1937, Art. 11(1)(d).

才得以向公共揭露。但指令第 15 條規定，若有下列情形時，吹哨者得以直接向公共揭露：(1) 違法行為對於指令所保護之公共利益，具有明顯且立即之危險。例如，具有緊急情況，或有不可逆之風險。(2) 因為受舉發機關和犯罪行為人勾結，導致違法行為之相關證據有滅失之風險，吹哨者可能因此遭受報復或是舉發事項無法被妥善處理⁴⁰⁶。

四、吹哨者保護之措施

(一) 身分保密

為吹哨者保密，是吹哨者保護指令的重點之一⁴⁰⁷，若是被舉發人得知吹哨者姓名或其他資訊，便可以特定吹哨者為何人，並且對其進行報復，甚至威脅到吹哨者之親友等。因此，在本指令中，特別要求成員國，無論是設計何種舉發管道，皆須確保吹哨者在進行舉發時，其身分資訊可以受到保密。

指令第 16 條規定，成員國應確保，除了負責接收舉發之機關之人以外，其餘人無法得知吹哨者之身分訊息，或是其他足以直接得知或間接推知其身分訊息之資訊。相關機關在調查受舉發之案件，或是在訴訟當中，有必要時，才得以公開吹哨者之身分資訊⁴⁰⁸。

歐盟一般資料保護法規（General Data Protection Regulation, GDPR）規定，若是沒有得到資料所有人之同意而獲得資料，資料所有人，有權要求資訊控制人，提供洩漏資訊之人的相關訊息⁴⁰⁹。吹哨者為舉發違法行為，而搜集相關證據時，多半未獲得資料所有人之同意。因此，在 GDPR 的規定下，吹哨者可能面臨身分被揭露之危險。

歐盟資料保護監督員（The European Data Protection Supervisor, EDPS），在吹哨者保護指令通過後，重申了 GDPR 之指導方針。資訊所有人，也就是公司

⁴⁰⁶ Directive (EU) 2019/1937, Art. 15.

⁴⁰⁷ Directive (EU) 2019/1937, Art. 9.

⁴⁰⁸ Directive (EU) 2019/1937, Art. 16.

⁴⁰⁹ Stappers, J. T. *supra* note 362, at 96.; Regulation (EU) 2016/679, Art. 14.

或是進行違法行為之人。吹哨者，即洩露資訊之人。最終獲得資訊之人，即受理舉發之人。雖然資訊所有人，擁有獲知洩漏資訊人身分之權利，但若是前開權利，會妨害最終獲取資訊之人，實現其獲得資訊之目標，或是揭露資訊之行為，受到歐盟法規或歐盟各國內國法規所規範，並且有適當措施，保護資訊所有人之利益，則資訊所有人不得使用前開權利。公司，即資訊所有人，若是可以使用前開，獲知洩漏資訊人身分之權利，將會不利於吹哨者舉發違法行為，也會使得吹哨者受到報復，因此，公司被吹哨者舉發違法行為時，不得主張其有獲取吹哨者身分資訊之權利⁴¹⁰。

不過有學者認為，本指令僅是給予吹哨者身分保密之保護，並未給予吹哨者匿名舉發之管道。匿名舉發可以提供吹哨者更完整的保護，因此應設計匿名舉發的制度⁴¹¹。

（二）保護措施

若是吹哨者舉發違法行為，符合前述要求，吹哨者便能獲得保護，不受公司或雇主報復⁴¹²。本指令禁止公司或雇主，因為受到吹哨者舉發，而對其直接、間接進行報復措施，或是威脅與容忍公司其他人對其為報復措施。被禁止之報復措施包含：解僱、降級或停止晉升、減少工資或更改工作時間、負面之考績、騷擾、歧視、不續約等⁴¹³。此外，亦禁止公司或雇主將吹哨者通報精神病院，避免吹哨者受到錯誤之疾病診斷，而影響其就職或晉升⁴¹⁴。

若是吹哨者因為舉發違法行為，而遭受前開報復行為，可以聲請獲得補救措施，包含復職、補發薪水等，並且，也可以獲得臨時之補救措施，例如：制

⁴¹⁰ European Data Protection Supervisor, Guidelines on processing personal information within a whistleblowing procedure, Par 6.2. December 2019.

⁴¹¹ Stappers, J. T. *supra* note 362, at 97.

⁴¹² 於歐盟指令中，就吹哨者之保護措施部分，原文為”Protecction Measures”，本文以下皆以「保護措施」稱之。

⁴¹³ Directive (EU) 2019/1937, Art. 16(1).

⁴¹⁴ Directive (EU) 2019/1937, Art. 19(1)(o).

止在職場遭受之騷擾，或是禁止公司或雇主開除吹哨者⁴¹⁵。此外，亦可聲請因為遭受損害，而應獲得之損害賠償⁴¹⁶。就公司或雇主部分，若是因受舉發，而對吹哨者為前開報復行為，會面臨民事或是刑事責任⁴¹⁷。

（三）舉證責任

舉證責任之倒置，是本指令之重要措施之一。吹哨者僅需證明，其依照本指令提出舉發，並且正面臨公司或雇主之報復即可。本指令在吹哨者遭受報復行為時，推定吹哨者先前舉發公司或雇主之違法行為，與吹哨者所遭受之報復行為之間，具有因果關係。此時，公司或雇主，應舉證說明，其之所以對於吹哨者進行前開行為，係出於正當理由⁴¹⁸。簡言之，相較於公司或雇主，吹哨者處於較為弱勢之地位，若是由吹哨者負擔舉證責任，顯失公平。故應由公司或雇主舉證說明其行為具有正當性，並和吹哨者之舉發行為並無關聯。

（四）法律責任免除

在歐盟指令或是成員國各國法律中，對於洩漏秘密之行為，大多制定民事或刑事責任。舉例而言，歐盟於 2004 年制定不當行為指令（Regulation No 773/2004），其中規定，任何人不得揭露營業秘密或是機密訊息。所謂營業秘密係指，「不僅僅是向公眾揭露，即使是向資料提供者以外之人揭露，都可能嚴重損害資料提供者之利益之訊息」，而其他機密訊息則為「揭露後會嚴重損害個人或企業之訊息」或是涉及軍事機密之訊息⁴¹⁹。許多公司中之違法行為，會涉及公司的營業秘密，吹哨者舉發違法行為，相當於是揭露不得被揭露之商業秘

⁴¹⁵ Directive (EU) 2019/1937, Art. 21(6).

⁴¹⁶ Directive (EU) 2019/1937, Art. 21(8).

⁴¹⁷ Stappers, J. T. *supra* note 362, at 98.

⁴¹⁸ Directive (EU) 2019/1937, Art. 21(5).

⁴¹⁹ Commission Regulation (EC) No 773/2004, Art.16(1).但若是會因為時間流逝或者可以被公眾推論而知得的訊息則可能會被評價為不具有秘密性。例如有法院認為，一般機密資訊超過 5 年，已經不法被認定具有機密性，除非公司有提出相關證據來證明。See GC, Case T-341/12, *Evonik Degussa GmbH v. European Commission*, Judgment of 28 January 2015, ECLI:EU:T:2015:51, paras 84.

密，而面臨相關責任，導致吹哨者不願舉發。但吹哨者若是遵循本指令之要求，舉發違法行為，即無須承擔前開民事或刑事責任⁴²⁰。



第四節 小結

各國因為立法背景與文化社會的不同，在吹哨者的制度設計上，著重的重點，亦有所不同。美國在過去執法的歷史中，即有與私人合作，協助政府追訴犯罪之先例，在虛假申報法中，顯現出了私人在協助政府進行犯罪訴追時，帶來的優勢。因此，在設計吹哨者制度時，逐漸走向鼓勵吹哨者吹哨之立法方向。從沙賓法案到陶德法案，除了擴大吹哨者之範圍外，給予吹哨者更全面的保護，也制定新的獎勵措施，盡可能的鼓勵吹哨者舉發違法行為。

相較於此，歐洲國家受到其歷史文化的影響，在吹哨者之制度設計上，大多不採取獎勵模式⁴²¹。原因在於，若是過度鼓勵吹哨者舉發違法行為，可能會導致鼓勵人們只為了個人利益而行動，從而創造出不信任、監視的社會氛圍⁴²²。歐盟於 2011 年曾經公布內線交易與操縱市場指令，其中，曾為了鼓勵吹哨者，舉發違反金融市場法規之違法行為，而設計發放獎金之制度。不過，前開獎金制度，並未被 2019 年之吹哨者保護指令採用。歐盟國家在制定吹哨者法規之走向上，主要是採取，建構完善之吹哨者反報復措施之政策。

此外，雖然美國與歐盟具有不同之吹哨者法制建構，但皆有將公司治理與吹哨者制度結合。例如，在陶德法案中，給予吹哨者獎金，在 SEC 的建議指南中，鼓勵吹哨者可以適當的向公司內部舉發機關舉發違法行為，如果吹哨者有先向公

⁴²⁰ Directive (EU) 2019/1937, Art. 21(2)(3). 2016 年歐盟制定之《商業秘密指令》(the Trade Secrets Directive) 同樣有規範，雖然保護商業秘密不得被揭露，但若是出於公益的揭露目的，則揭露資訊之人得以避免被起訴，換言之，吹哨者得藉由該號指令的規範免於受到追訴。不過在該號指令中，仍未有具體的保護措施。因此對於吹哨者之保護仍不完全。

⁴²¹ Nyneröd, Theo, and Giancarlo Spagnolo. *Myths and numbers on whistleblower rewards*. Regulation & Governance 15.1, 82-97(2021).

⁴²² Thüsing, G., & Forst, G. *Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries*, Whistleblowing-A Comparative Study, 27(2016).

司內部之舉發機關進行舉發，最後獲得之獎金普遍較高⁴²³。於歐盟方面，在吹哨者保護指令中，則是透過設計舉發順序，要求吹哨者先向公司機制舉發，讓公司有機會發揮其企業自淨之功能。

前開兩種不同走向之制度規劃與考量，皆可以成為我國之參考。關於美國沙賓法、陶德法案與歐盟吹哨者保護指令，在吹哨者制度上之比較，如下表所示：

表 1

	沙賓法案	陶德法案	吹哨者保護指令
立法模式	分別立法	分別立法	合併立法
吹哨者主體	現正、過去、即將入職於公司、承包商、代理商之員工。	任何單獨或聯合兩個或多個人向委員會，提供有關違反證券交易法行為之訊息之人。	即將入職之員工、已離職之員工與現正任職於公司之員工、股東以及監督管理階層之人、承包商、志願工作者與有償或無償之實習生。
舉發事項	一、詐欺行為 郵件詐欺、電信詐欺、銀行詐欺以及證券詐欺。二、任何違反所有證管會制定之規則與規章之行為。	違反證券法之事項。	違反第 2 條所規範之特定領域的相關指令，包含：洗錢防制與反資恐、食品與飼料安全、公共衛生、消費者保護以及金融服務等之作為或不作為。

⁴²³ Ramirez, M. K., *Whistling past the Graveyard: Dodd-Frank Whistleblower Programs Dodge Bullets Fighting Financial Crime*, 50 Loy. U. Chi. L.J., 637 (2019).

	三、為違反任何與股東詐欺相關之聯邦法律之行為。		或是，違反了與前開第 2 條特定領域指令之目標或宗旨之作為或不作為。
主觀要件	合理相信	無，但若是領取獎金，須提供原始訊息。	合理相信
舉發管道	一、外部受理機關聯邦監管或執法機構。 任何國會議員或是任何國會所屬委員會。 二、內部受理機關任何對於吹哨者，有監管權力之人。或是任何有權調查、發現或中止不當行為之人。 無舉發順序要求	SEC	一、內部舉發 二、外部舉發執法機關、司法機關、監察機關或是各成員國中，具有類似權限之機關。 三、外部揭露媒體 有舉發順序要求
保護措施	一、禁止公司或雇主對吹哨者解僱、降級、停職、恐嚇、騷擾等，以及	一、禁止公司或雇主直接或間接報復吹哨者。 二、對吹哨者報復構成刑事責任	一、禁止公司或雇主直接或間接報復吹哨者。 二、對吹哨者報復構成刑事責任

	其他一切歧視行為 等不利處分。 二、吹哨者身分保 密。 三、對吹哨者報復 構成刑事責任。	二、吹哨者身分保 密。 三、對吹哨者報復 構成刑事責任。	二、吹哨者身分保 密。 三、對吹哨者報復 構成刑事責任。
補償措施	一、回復應有權益 二、復職、 給付 積欠薪資及其利息 以及對於因為遭受 歧視而受到之任何 損害之補償：訴訟 費用、鑑定費用或 合理的律師費。	一、受不利處分前 應得之年資。 二、所欠薪資之兩 倍及附帶利息。 三、訴訟費用、專 家證人費與合理之 律師費等。	一、補救措施，復 職、補發薪水等。 損害賠償 二、臨時補救措施 制止在職場遭受之 騷擾，或是禁止公 司或雇主開除吹哨 者
責任減免	無	無	無 但可免除洩漏商業 機密或營業秘密之 民刑事責任
匿名舉發	無	有	無
獎勵制度	無	有	無

(作者自繪)

第四章 我國吹哨者保護法之法制建構

在我國中，與吹哨者保護相關之規定，散落於各法規中。然而，近年來接連爆發黑心食品、環境污染及金融犯罪等問題⁴²⁴，這些犯罪，皆源自於公司內部中的違法行為。因此，立法院以及相關民間團體，積極呼籲應順應國際潮流，以立法方式建立完整的吹哨者保護機制，包含規範吹哨主體、舉發流程以及鼓勵吹哨者之措施，以鼓勵公司內部中的知情人士，勇於舉發違法行為。法務部廉政署於 2012 年起，即開始研擬推動相關之法制作業，並於 2013 年 12 月研擬第一版的《揭弊者保護法》草案，但卻並未通過。爾後，法務部又分別於 2018、2019 年提出不同版本之《揭弊者保護法》草案，惟時至今日，仍未獲立法院審議通過。

本章先自我國目前有關吹哨者保護之法規，進行分析與討論，接下來再自法務部於 2022 年 1 月所提出之揭弊者保護法草案談起，並承接第三章提及之吹哨者的概念，借鏡外國法制，提出本文認為我國吹哨者保護法之立法方向。

第一節 我國現行法制度

第一項 吹哨者相關法規

我國至今為止，並沒有一個完整且單一的吹哨者保護法制架構，與吹哨者有關之規範，目前係散見於各個不同的法領域當中。因此，諸如吹哨者的主體限制與否、舉發機制如何設計與運作、主管機關為何、對於吹哨者的保護程度高低或是獎勵與否等問題，皆會因現行法下，各事項應適用不同之法規範，而有所差異。

以下本文將就不同領域之吹哨者法規，進行分析與介紹。惟目前我國法制中，與吹哨者相關之法規橫跨公領域與私領域，且相關法規範眾多，囿於篇幅限制，本文僅就私領域中，特定四類型法規範，加以介紹與分析。分別為：勞動法規、

⁴²⁴ 例如，立法院在永豐金控案發生後，認為應該要加速吹哨者保護法的制定，並確實落實吹哨者保護制度，以完善公司治理。立法院第 9 屆第 4 會期財政委員會第 3 次全體委員會議，強化我國金融業公司治理並對兆豐案及永豐案後續之調查結果，頁 4。

金融法規、環境法規以及刑事法規。另外，各法規中對於提出舉發之行為，並未統一法條用語，有使用「檢舉」者，亦有使用「申訴」者，本文為求論述便利，皆以「舉發」稱之，而對於提出舉發之人，本文則稱其為「吹哨者」，合先敘明。

第一款 勞動法規

一、勞動基準法

《勞動基準法》（以下以勞基法稱之）中，設有相關吹哨者保護措施，藉以鼓勵吹哨者勇於舉發不法行為。依據勞基法第 74 條第 1 至 5 項：「勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。」

勞基法第 74 條規定，提出舉發之吹哨者主體為勞工。所謂勞工，依照勞基法第 2 條第 1 款規定，指受雇主僱用從事工作獲致工資者。而舉發之事項，依照同法第 74 條第 1 項，限定於違反勞基法，以及勞動相關法規者。就接受舉發之機制部分，吹哨者得向雇主、主管機關或是檢查機構進行舉發。此外，依據同條第 4 項，受理舉發之機關，應對受舉發之事項為必要之調查，並於 60 日內，將處理情形，通知舉發之吹哨者。

應認為勞基法係採取保護吹哨者之模式。勞基法第 74 條第 2 項，禁止雇主因勞工為前項申訴，而對其予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分。若是雇主對於舉發之勞工有做出上開法條所列之解僱、降調、減薪等報復行為，該報復行為除了依同條第 3 項會無效之外，依照同法第 79 條第 3 項，雇主還會被處以新台幣 2 萬元以上，30 萬元以下罰鍰。此外，接收舉發之機關，對於吹哨者之身分，應予以保密，不得洩漏足以識別其身分之資訊，否則亦會面臨相關民事或刑事責任。

此外，勞動部依據勞基法第 74 條第 7 項之授權，就受理舉發、案件之保密及其他應遵行事項，訂有《勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法》（下稱勞基法檢舉辦法）。依據勞基法檢舉辦法第 4 條第 1 款之規定，若有未具名之舉發，受理舉發之機關，得不予處理。換言之，在現行實務運作下，並未給予吹哨者針

對事業單位違反勞基法及其他勞工法令規定時，有匿名舉發之機會。



二、職業安全衛生法

1974 年，斯時內政部勞工司（現為勞動部），為了防止職業災害，保障工作者安全及健康，因而草擬《職業安全衛生法》草案，送交立法院審議，嗣後獲多數立法委員支持三讀通過，並於同年 4 月 16 日經總統公布後正式施行。

《職業安全衛生法》（以下稱職安法）第 39 條第 1 項規定：「工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴：一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。二、疑似罹患職業病。三、身體或精神遭受侵害。主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。」

由上開職安法之規定觀之，職安法中規範的吹哨者主體，為工作者。而所謂工作者，依據同法第 2 條第 1 款之規定，係指勞工、自營作業者及其他受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員。又依據同條第 2 款之規定，職業安全衛生法中所指之勞工，係指受雇主僱用從事工作獲致工資者。前開職安法對於勞工之立法定義，與本文前開介紹之勞基法相同⁴²⁵。

又，就舉發之事項而言，依照職安法第 39 條第 1 項，限於違反《職業安全衛生法》或安全衛生相關之規定、工作者疑似罹患職業病以及工作者之身體或精神遭受侵害等情形。就接收舉發之機制而言，則包含雇主、主管機關或勞動檢查機構。此外，依照同條第 3 項之規定，接收舉發之機關在調查受舉發事項之過程中，得於必要時通知吹哨者參與調查。

此外，就鼓勵吹哨者勇於舉發之手段而言，職安法與前開勞基法相同，皆係採取保護吹哨者之模式。依照職安法第 39 條第 4 項之規定，雇主不得對提出舉發之吹哨者予以解僱、調職或其他不利之處分⁴²⁶。倘若雇主對於吹哨者予以不利

⁴²⁵ 《勞動基準法》第 2 條第 1 款：「本法用詞，定義如下：一、勞工：指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」

⁴²⁶ 2017 以前，勞動部訂有安全衛生全民監督檢舉獎勵金支給要點，並給予舉發違法職業安全衛生法之吹哨者獎勵金，但由於政府需指派人力檢查，確定違法行為屬實後，才會支付獎勵

處分作為報復，依職安法第 45 條之規定，雇主將被處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下之罰鍰。然而，職安法中除了給予吹哨者上開工作上的保障以外，並未見其他對於吹哨者身分保密措施及人身安全相關保護等吹哨者保護規定。

第二款 金融法規

一、證券交易法

《證券交易法》第 178 條第 4 項規定：「檢舉違反第二十五條之一案件因而查獲者，應予獎勵；其辦法由主管機關定之。」

單純從上開條文觀之，法條中並未設有吹哨者主體資格之限制，任何人皆可以成為舉發之吹哨者。惟主管機關依據該條之授權而訂定的《檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法》（下稱檢舉違法使用委託書辦法）中設有領取獎金之除外條款，亦即，依據檢舉違法使用委託書辦法第 7 條之規定，具有監督或是受理舉發違法行為權責之人員或其親屬⁴²⁷，縱使提出檢舉，也不得領取獎金。

至於本條所規範之受舉發事項，則限於《證券交易法》第 25 條之 1 之案件，亦即，違法使用公開發行公司股東會委託書之案件⁴²⁸。而受理舉發之機制，依據

金，如此一來，會排擠檢查人力，故於 2017 年，依勞動部勞職授字第 1060201131 號令廢止該要點。

⁴²⁷ 《檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法》第 7 條：「下列人員檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件，不適用本辦法規定：一、主管機關人員、其配偶或三親等以內之親屬。二、臺灣證券交易所股份有限公司、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心、臺灣集中保管結算所股份有限公司、財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心或財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會之負責人及受僱人員。三、司法人員或其他有權責受理檢舉違法機關之人員。」

⁴²⁸ 《證券交易法》第 25 條之 1：「公開發行股票公司出席股東會使用委託書，應予限制、取締或管理；其徵求人、受託代理人與代為處理徵求事務者之資格條件、委託書之格式、取得、徵求與受託方式、代理之股數、統計驗證、使用委託書代理表決權不予計算之情事、應申報與備置之文件、資料提供及其他應遵行事項之規則，由主管機關定之。」案件範圍依據檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法第 2 條：「本辦法獎勵檢舉之案件範圍如下：

一、以給付金錢或其他利益為條件，取得股東會委託書。但代為發放股東會紀念品或徵求人支付予代為處理徵求事務者之合理費用，不在此限。二、利用他人名義取得股東會委託書。三、將徵求之委託書作為非屬徵求之委託書出席股東會。四、徵求人、受託代理人或代為處理徵求事務者違反公開發行公司出席股東會使用委託書規則所定之資格條件。五、其他違反公開發行公司出席股東會使用委託書規則所定方式徵求或取得委託書。」

《證券交易法》第 178 條及前開檢舉違法使用委託書辦法，係指金管會。又，檢舉違法使用委託書辦法第 8 條第 1 項第 3 款規定，吹哨者於提出舉發時，須提出涉及違法之具體事證。

此外，就鼓勵吹哨者勇於舉發之手段而言，檢舉違法使用委託書辦法主要係採取發放獎勵金模式。依據檢舉違法使用委託書辦法第 5 條第 1 項規定，當吹哨者向主管機關，針對特定之舉發事項提供違法資料，主管機關因而查獲違法行為者，經行政處分確定後，主管機關會給予吹哨者獎金。惟除了上開發放獎勵金措施之外，檢舉違法使用委託書辦法中，其實也另外設有保護吹哨者之相關措施，依據前開辦法第 11 條之規定，主管機關對於吹哨者之身分資訊，應予以保密。但檢舉違法使用委託書辦法中，並未設有匿名舉發機制，此觀上開辦法第 10 條第 1 款即可可知⁴²⁹。而此部分無匿名檢舉之制度設計與本文前開介紹之勞動基準法相同。

二、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

行政院金融監督管理委員會（本文下稱金管會）為維護金融市場秩序及鼓勵民眾勇於檢舉金融違法案件，於 2005 年制定並發布《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》（以下稱檢舉金融違法案件獎勵要點），而上開要點於 2023 年 6 月，經金管會以金管檢制字第 11206001881 號令予以修正⁴³⁰。若是檢舉人向金管會檢舉，金管會因而查獲金融違法案件，金管會將給予檢舉人獎金。

檢舉金融違法案件獎勵要點中，並未就舉發之吹哨者主體，有所限制。惟依

⁴²⁹ 檢舉違法使用公開發行公司股東會委託書案件獎勵辦法：「民眾檢舉違法案件有下列情形之一者，主管機關得不予處理，但仍應予錄案查考：

一、匿名、不以真實姓名檢舉、無具體事證或拒絕製作檢舉紀錄。」

⁴³⁰ 有關檢舉金融違法案件獎勵要點之修正重點，可參見金管會之說明，金管會表示，此次修正將有助於提升檢舉揭弊誘因，增加民眾檢舉意願，有效維護金融市場秩序。

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202306130001&toolsflag=Y&dtable=News（最後瀏覽日：07/08/2023）

據上開要點第 2 點，則排除金管會、金融機構稽核單位、司法機關等有權責受理檢舉違法之機關人及其親屬適用本要點。

此外，檢舉金融違法案件獎勵要點中規定之舉發之事項，則包含違反金管會各作用法相關規定之案件，又，依據上開要點第 5 點之規定，主管機關發放獎勵金之標準，會隨著被舉發人，最終被法院課處之刑度或是被主管機關課處之罰鍰金額不同，而有所差異⁴³¹。由此可知，檢舉金融違法案件獎勵要點中規定之舉發事項，應包含刑事違法與行政違法在內。

再者，就鼓勵吹哨者勇於舉發之手段而言，檢舉金融違法案件獎勵要點主要係以發放獎勵金模式為主，亦即，只要吹哨者依據檢舉金融違法案件獎勵要點所定之特定程序，提供違法相關資料給主管機關，便可以獲得獎金。但同要點第 7 點規定，若吹哨者係誣告並經法院判決有罪確定、使用偽造或變造證據提出舉發，經法院判決有罪確定，或是吹哨者本身涉及違法行為者，主管機關不應核發獎勵金。另外，除了上開發放獎勵金措施之外，檢舉金融違法案件獎勵要點中，其實也另外設有保護吹哨者之相關措施，依據同要點第 12 點，主管機關應對於吹哨者之身分訊息，予以保密。惟本要點與上開檢舉違法使用委託書辦法一樣，皆未設有匿名舉發之機制。

⁴³¹ 《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 點第 1 項：「(一) 檢舉之金融違法案件，經處新臺幣（以下同）一千萬元以上罰鍰或法院判決三年以上有期徒刑者，每件核發檢舉人獎金五百萬元。(二) 檢舉之金融違法案件，經處五百萬元以上未達一千萬元罰鍰、命令解任（解除）或撤換董（理）事、監察人（監事）職務、停止董（理）事或監察人（監事）一年以上執行職務、撤銷或廢止營業許可、停止全部之業務或經法院判決一年以上未滿三年有期徒刑者，每件核發檢舉人獎金二百五十萬元。(三) 檢舉之金融違法案件，經處一百萬元以上未達五百萬元罰鍰、命令解任（解除）經理人或受僱人職務、停止董（理）事或監察人（監事）六個月以上未滿一年執行職務、停止經理人一年以上執行職務、停止部分業務、限制營業範圍、限制投資或資金運用範圍、命令停售保險商品、限制保險商品之開辦或保險新契約額或經法院判決六個月以上未滿一年有期徒刑者，每件核發檢舉人獎金二十五萬元。(四) 檢舉之金融違法案件，經處二十萬元以上未達一百萬元罰鍰、停止董（理）事或監察人（監事）未滿六個月執行職務、停止經理人六個月以上未滿一年執行職務、命金融服務業調降其委任或僱用人員薪酬或經法院判決未滿六個月有期徒刑者，每件核發檢舉人獎金五萬元。」

第三款 環境法規

由於我國近年來陸續爆發多起重大水污染案件⁴³²，為加強制裁惡意違規之污染行為人，立法院於 2015 年修正《水污染防治法》。該次《水污染防治法》主要的修正重點有兩個，分別是：（一）提高罰鍰與加重刑責；（二）加入鼓勵民眾舉發違法行為之吹哨者規範。《水污染防治法》第 66 條之 4 第 1、2 項規定：「民眾得敘明事實或檢具證據資料，向直轄市、縣（市）主管機關檢舉違反本法之行為。直轄市、縣（市）主管機關對於檢舉人之身分應予保密；前項檢舉經查證屬實並處以罰鍰者，其罰鍰金額達一定數額時，得以實收罰鍰總金額收入之一定比例，提充獎金獎勵檢舉人。」而環保署另外依據水污染防治法第 66 條之 4 第 3 項之授權，就舉發及獎勵之吹哨者資格、獎金提充比例、分配方式等事項，訂定獎勵民眾檢舉違反水污染防治法案件指導原則（本文下稱檢舉水污染獎勵原則）。

《水污染防治法》中所規範之舉發吹哨者主體為民眾，而依據檢舉水污染獎勵原則第 2 條之規定，所謂「民眾」係包含自然人、法人、巡守隊、環保志工、義工及團體。而接收舉發之機制，則限於各縣市之主管機關。又依照檢舉水污染獎勵原則第 3 條第 3 項之規定，民眾於舉發時，須提出可供查證之相關事實、證據、照片、影片或資料。

此外，就鼓勵舉發措施而言，《水污染防治法》雖然不接收民眾匿名舉發，但於同法第 66 條之 4 第 2 項有規定相關保密措施，亦即，接收舉發之機關應對於吹哨者之相關資訊，予以保密。不過，主管機關若是洩漏舉發者之身分資訊，

《水污染防治法》中則並無相關洩密責任之規定。又，檢舉水污染獎勵原則第 11 條規定，若是吹哨者因為舉發違法行為，有受威脅、恐嚇或有其他危害行為之虞者，受理檢舉之主管機關，必要時得洽請當地警察機關提供保護。此乃針對吹哨

⁴³² 三立新聞網，〈專題／後勁溪悲歌！日光嚴重污染事件懶人包〉，2013 年 12 月 17 日。（最後瀏覽日：07/08/2023）其他水污染案件尚包含：「104 年 3 月 22 日嘉義東石資源回收場排放廢水」、「100 年 5 月 6 日彰化縣清水溪」、「102 年 8 月 25 日桃園福隆硬銘工廠排出強酸性廢水」、「104 年 1 月 26 日桃園市豆之家食品排放綠色鹼性廢水」、「104 年桃園市介面光電被直擊偷排廢水」、「104 年 3 月 17 日桃園平鎮龍南竿線溪」參見：自由時報，〈台灣河川汙染好嚴重！「彩虹河」成最無奈風景〉，2015 年 12 月 21 日。（最後瀏覽日：07/08/2023）

者之人身安全保護。此外，《水污染防治法》中亦設有獎勵金措施，若是吹哨者舉發之事項屬實，主管機關會依據吹哨者之貢獻程度，在一定範圍內衡量給予吹哨者之獎勵金。又如前所述，雖然《水污染防治法》所規定之吹哨者主體，並不限於公司內部人，一般民眾亦可提出舉發。惟依據檢舉水污染獎勵原則第 7 條之規定，若是一般民眾提出舉發，獎勵金上限為實收罰鍰金額之 20%，但若是公司內部人提出舉發，獎勵金上限則為實收罰鍰金額之 50%。由此項公司內部人舉發獎勵金較一般民眾高之規定可知，《水污染防治法》應係鼓勵由公司內部人提出舉發。

第四款 刑事法規

一、證人保護法

我國立法者為保護刑事案件之證人，使其勇於出面作證，以利犯罪之偵查、審判，並維護被告或被移送人之權益，於 2000 年制定《證人保護法》。

《證人保護法》第 14 條第 1 項規定：「第二條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。」

依據《證人保護法》提出舉發之吹哨者主體，包含涉及犯罪之共犯或犯罪嫌疑人，以及並未涉及犯罪之人。而舉發之案件內容，則限於特定之刑事犯罪。亦即，依據證人保護法第 2 條之規定，本法所稱刑事案件，限於銀行法、證券交易法等犯罪行為⁴³³。受理舉發之機制，為政府機關以及司法機關。

⁴³³ 證人保護法第 2 條：「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。」

就鼓勵吹哨者之措施而言，《證人保護法》係依據吹哨者本人是否涉及犯罪，而有不同之規定。若吹哨者為涉及犯罪之人，依據《證人保護法》第 14 條之規定，吹哨者提供與案件相關之待證事實或是其他犯罪行為人之犯罪事證，幫助偵查機關追訴犯罪，則該名吹哨者可以獲得減輕或免除其刑之優待。此外，依據同法第 15 條第 2 項之規定，受理舉發之機關，應對於吹哨者之身分相關事項，予以保密。且若是受理舉發之公務員，洩漏關於吹哨者身分之相關事項，依據同法第 16 條第 1 項，需負擔刑事責任，並可能被課處一年以上七年以下有期徒刑。

若吹哨者並非是涉及犯罪之人，則當其向政府機關舉發犯罪行為時，依據同法第 15 條第 1 項，在有保護必要時，亦可以獲得身分資訊保密之保護⁴³⁴。

二、證券交易法

《證券交易法》第 171 條第 4 項規定：「犯前三項之罪，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。」

依據《證券交易法》第 171 條第 4 項規定之吹哨者主體為，犯有同法第 171

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。

⁴³⁴ 在查詢與《證人保護法》第 15 條第 1 項相關之判決後，相關判決數量並不多，關於檢舉人是否具有受保護必要，臺灣高等法院 101 年上易字第 1700 號刑事判決，乃參酌證人生命權之規定，認為檢舉人（即吹哨者）亦有受保護之必要：「……從而證人之生命權自亦屬憲法所保障之權利，對於證人之保護乃維持社會秩序所必要。當證人因作證而有受報復行為之危險時，為免其身分曝露於被告，自應予以保密……第 15 條所設檢舉人、告發人、告訴人或被害人之準用規定等，均屬於在不影響被告之對質詰問權利下，兩全證人生命權與被告自由權之保護規範……證人 A2 所為上開檢舉舉措，不但將使該遊戲場負責人、員工面臨刑事追訴，將來亦有遭撤銷上開電子遊戲場營業級別證之風險，可見 A2 檢舉影響之利益甚為龐大，相對地，A2 因為本案檢舉，可能遭受人身安全威脅之可能性亦隨之遽增。綜上，足認檢舉人 A2 身分有保護必要。」

條第 1 至第 3 項之罪之犯罪行為人。而同法第 171 條第 1 至第 3 項之罪的行為主體，限於違反有價證券相關犯罪之犯罪行為人，以及進行非常規交易與掏空公司資產之董事、監察人、經理人與受僱人⁴³⁵。受舉發事項則為同法第 171 條第 1 至第 3 項之罪，包含：有價證券詐欺罪、操縱有價證券市場價格等罪。受理舉發之機制，則為有偵查權之機關，包含：檢察署、警察局等。

鼓勵舉發之措施為，向偵查機關自首之犯罪行為人，可以獲得免刑之優待。其他鼓勵措施，則與證人保護法之保護措施相似，亦即，受理舉發之機關應予以身分保密，避免該吹哨者遭受報復。

第二項 現行制度之缺失

由前開本文整理之相關吹哨者法規可知，我國與吹哨者保護制度相關之現行制度，無論是在吹哨者主體、舉發機制、舉發要件或是鼓勵吹哨者制度，皆有所不同。就吹哨者主體部分，有限制僅有特定內部人得成為吹哨者主體者，如勞動基準法之規定。反之，亦有不限制吹哨者主體之身分者，亦即，任何人只要符合特定舉發要件，皆可以成為吹哨者。金融法規大多屬於此種類型。就舉發機制而言，有僅能向政府機關舉發者，如《證人保護法》。反之，亦有將雇主與政府機關認定為適格之舉發機制者，如勞動相關法規。就鼓勵吹哨者舉發之措施部分，我國目前鼓勵吹哨舉發之措施，則可以區分為：（一）給予吹哨者工作上之保障；（二）給予吹哨者檢舉獎金以及；（三）提供吹哨者法律責任減免三種。

具體而言，究竟要採取上開哪種鼓勵吹哨舉發之措施，在我國現行法下係依

⁴³⁵ 《證券交易法》第 171 條第 1 至第 3 項：「有下列情事之一者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金：

一、違反第二十條第一項、第二項、第一百五十五條第一項、第二項、第一百五十七條之一第一項或第二項規定。二、已依本法發行有價證券公司之董事、監察人、經理人或受僱人，以直接或間接方式，使公司為不利益之交易，且不合營業常規，致公司遭受重大損害。三、已依本法發行有價證券公司之董事、監察人或經理人，意圖為自己或第三人利益，而為違背其職務之行為或侵占公司資產，致公司遭受損害達新臺幣五百萬元。犯前項之罪，其因犯罪獲取之財物或財產上利益金額達新臺幣一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣二千五百萬元以上五億元以下罰金。有第一項第三款之行為，致公司遭受損害未達新臺幣五百萬元者，依刑法第三百三十六條及第三百四十二條規定處罰。」

據個別法規制定目的之差異，而有不同之立法選擇。例如，勞基法第 1 條規定，該法之制定目的在於，保障勞工權益以及加強勞雇權益等⁴³⁶。由於勞工相較於雇主，大多數處於較為不利之地位，因此，縱使勞工在工作環境中遭遇不利益對待時，為避免於工作環境中，再次遭受更不利之侵害，勞工在面臨事業單位違反勞基法之情事時，多半不願意選擇舉發。故勞基法對於吹哨者保護措施之採擇上，將著重於給予吹哨者工作上之擔保，使其得以安心吹哨。又，以金融法規為例，由於違反金融法規之事件多數係隱藏於公司之中，外人無法輕易得知，因此，為激勵知悉公司內部違法行為之人勇於舉發，在金融法規中，多係選擇以積極之措施，例如給予獎金來鼓勵吹哨者舉發。再者，就刑事法規部分而言，由於特定案件在實務上往往不易偵查，縱使檢警已經知悉犯罪行為之存在，卻常常苦無證據。而考量到參與犯罪之人對於犯罪之案情，握有相關資訊或關鍵證據，倘若該人願意配合檢警之調查，勢必會使偵查過程得以順利進行。因此，在刑事法規中會選擇以減免其刑之措施，給予涉入犯罪之人誘因，鼓勵行為人提供與犯罪相關之證據，幫助偵查機關偵查犯罪，使其能在衡量刑責之優待與被訴追之可能性後，選擇向偵查機關舉發案件。

由上開整理可以發現，我國目前與吹哨者相關之法規係散落於各領域中，雖然各領域之法規，有依據不同之立法目的，而設有不同之吹哨者規範，但就我國目前之吹哨者法規，仍有不少缺失，以下分述之。

第一款 吹哨者主體混亂

如前所述，我國現行法下不同領域的法規，所規範之吹哨者主體不盡相同，甚至在某些法規中，明明是針對同一領域之事項做規定，但其所規範之吹哨者主體，卻有所不同。例如，依勞基法第 74 條之規定，舉發違反勞基法或其他勞工法令之行為，其吹哨主體限於勞工。但是同樣是勞動法領域的職安法，依照該法

⁴³⁶ 《勞動基準法》第 1 條：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」

第2條之規定，吹哨者主體則包含勞工、自營作業者及其他受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員。亦即，職安法的吹哨主體除了勞工以外，尚包含其他派遣人員、實習生等類似性質之人。

上開兩部法規吹哨者主體範圍不同之設計，恐產生適用上不合理之情形，蓋勞基法作為規範勞工權益之基本法規，其所規範之舉發事項，相較於職安法，更為廣泛。但其保護之吹哨者範圍，卻遠遠小於職安法。如此一來，將導致勞工以外之其他從事勞動之人，在得知事業單位違法行為之存在，而依據勞基法提出舉發後，無法受到相對應之保障。然而，這些勞工以外之吹哨者，亦可能因為提出舉發後，遭到事業單位之報復，而在工作上受有不利益對待之風險。由此可見，現行法下縱使是同一領域中之法規，其所保護之吹哨者主體範圍亦可能不同，進而可能造成適用上之爭議。

第二款 鼓勵吹哨者舉發措施不詳盡

就我國鼓勵吹哨者舉發之措施，可以區分為保障吹哨者之工作、給予獎勵金以及給予刑責上之優待三種，然而各種措施仍有不足以及不統一之處。

首先，就保障吹哨者工作部分，以勞動法規為例，勞基法與職安法中，對於吹哨者之保障程度即有所不同。若是吹哨者依據職安法提出舉發，由於職安法中，僅有對實施報復行為之雇主，處以罰鍰之規定，並沒有如同勞基法中有規定，雇主對於提出舉發之勞工，所為之解僱、調職、降薪等行為無效，且職安法亦沒有吹哨者身份保密之規定。因此，依據職安法提出舉發之吹哨者，所獲得之保護相較於依勞基法提出舉發之吹哨者，顯有不足。

接著，吹哨者在舉發違法行為之後，可能會遭到各種報復，嚴重者可能會受到涉及其人身安全之危害，但關於吹哨者的人身保護規範，就我國現行法規而言，僅有《證人保護法》、《水污染防治法》以及《食品安全衛生管理法》（以下稱食安法），三部法規有相關規定。然而，倘若吹哨者所舉發之事項不在上開三部法規限定之範圍內，此時即無法受到人身安全相關之保障。換言之，以《證人保護

法》為例，若吹哨者所舉發之違法事項，並非屬於《證人保護法》第 2 條所列之案件類型，此時即無證人保護法之適用，當然也無法受到《證人保護法》中關於人身安全的保障，然而如此一來，恐怕對於吹哨者保護不周。

以金融違法案件為例，《證人保護法》第 2 條所列適用本法之刑事案件類型中，與金融違法案件相關之罪名為《銀行法》第 125 條之罪、《證券交易法》第 171 條或第 173 條第 1 項之罪等，然而同樣屬於金融犯罪之《金融控股公司法》第 59 條，子公司違法進行無擔保授信罪，卻不在《證人保護法》第 2 條所列舉之範圍內，且亦不能適用《證人保護法》第 2 條第 1 款，最輕本刑三年以上之概括條款。因此，若是吹哨者舉發子公司違法進行無擔保授信罪，因而遭受報復時，吹哨者即無法依據《證人保護法》，尋求人身安全相關之保護。

再者，就核發獎勵金部分，現行法規下有許多檢舉獎勵辦法，作為鼓勵吹哨者提出舉發違法行為之誘因，但各個獎勵辦法的核發獎金時機與核發標準各有不同。例如，《食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法》第 4 條規定，若是因為吹哨者之舉發，使得「司法機關查獲違法行為」者，吹哨者可獲得獎勵金⁴³⁷。反之，《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，若是因為吹哨者舉發違法案件，經金管會「行政處分確定或法院判決有罪確定」者，吹哨者得以獲得獎勵金⁴³⁸。若個案中有一間食品製造業公司，為隱瞞其將非法物質摻入食用油之行為，而偽造其應公開之財務業務文件，此時該食品製造業

⁴³⁷ 《食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法》第 4 條第 1 項：「因檢舉而查獲違反本法規定情事者，直轄市、縣（市）主管機關得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之二十之獎金；違反本法第十五條第一項第七款、第八款、第十款規定者，得發給檢舉人至少罰鍰實收金額百分之五十之獎金。」

⁴³⁸ 《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 條第 1 項：「檢舉案達下列情形之一者，由本公司視個案情節輕重，酌發新臺幣三百萬元以下獎金：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，依刑事訴訟法第二五三條之一為緩起訴處分或依第二五三條、第二五四條為不起訴處分確定者。三、經主管機關依證券交易法第五十六條、第六十六條處分、證券投資信託及顧問法第一〇三條或為其他處分確定者。四、屬第二條第二項之檢舉事由，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一三九條至第一四一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四十九條至第五十條之三規定變更交易方法、停止買賣或終止上市者。八、經本公司為前三款以外之其他處置者。」

公司即同時觸犯《證券交易法》第 20 條第 2 項之財報不實罪，以及食安法第 49 條之攙偽假冒罪。當該食品公司員工得知公司有上開違法行為時，便可分別依照《食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法》與《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》提出舉發。然而，從司法實務言之，金融違法案件通常須至最高法院才會判決確定，如果吹哨者要等到判決確定才可以領取獎金，則通常須等待好幾年的時間。相較之下，吹哨者依據《食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法》提出之舉發，在司法機關查獲時即可領取獎勵金，對於吹哨者而言較為有利。這也導致吹哨者在遇到此種情況時，容易選擇僅向衛生福利部提出舉發，而不向金管會提出舉發。

第三款 立法密度不足

我國近年來，不管是在食安、環境或金融領域，皆有大型公司爆發弊案，而我國立法者在面臨到這些社會矚目之重大案件時，只把目光聚焦在各該案件所涉及之相關法規，並針對單一事件，進行修法，加重刑度或是增訂吹哨者保護相關條文，立法者沒有就所有領域進行通盤的吹哨者法制檢討之結果，使得我國目前，僅有特定領域之法規中，設有吹哨者保護之法規⁴³⁹。例如，勞動法規、食安、環境等。而其他尚未發生受注目弊案之領域，則並未設有吹哨者保護的規範。因此，當吹哨者就現行法下尚未設有吹哨者保護規範之領域事項，向主管機關舉發違法行為時，不但在舉發程序，吹哨者沒有可供遵循之程序規範，吹哨者亦無法知悉，應基於何種標準或是舉證到何種程度，其提出之舉發才會被主管機關接受。此外，吹哨者在舉發後亦可能會受到報復，甚至面臨法律上的責任。如此一來，容易影響吹哨者舉發違法行為的意願。

此外，就現行法下已經設有吹哨者規範之相關法規而言，亦存有規範不足之處，以舉發機制部分為例，現行的法規即缺乏完善的規定。例如，在勞動法領

⁴³⁹ 吳協展，〈美國私部門吹哨者保護法制之研究〉，《法學叢刊》，第 249 期，2018 年 1 月，頁 126。

域，無論是勞基法或是職安法，皆規定吹哨者得針對勞動法相關之違法事項，向雇主或主管機關提出舉發。然而，具體而言，吹哨者在公司內部應遵循何種舉發程序，上開兩部法規則沒有相關規定。此外，在公司內部提出舉發，或是向外部的機關提出舉發，兩種機制間是否有優先順序或可以二者併行，在前開法規中，亦無相關具體規定。

另外，現今有設置吹哨者保護規範之法規，在設計吹哨者保護規範時，大多是由法律授權主管機關以訂定相關辦法或準則之方式進行規範，甚至在金融領域中，多數吹哨者舉發案件與領取獎勵金之規定，係由證券交易所或是證券櫃檯買賣中心制定公布，實際上並沒有法律或行政命令的效力及拘束力⁴⁴⁰。因此，縱使有相關規範，在法律層面也不具備強制力。若是公司並未落實相關規定，主管機關亦無法予以課責，導致這些辦法或準則形同虛設。

第二節 我國揭弊者保護法草案概述

近年來，我國公司弊案層出不窮，但現有之吹哨者法制仍有不足，故法務部積極辦理公開徵詢作業並舉辦相關研討會，希望可以在徵詢各方意見後，制定出妥善之吹哨者保護法規，藉此鼓勵知悉違法行為存在之人，勇於出面舉發，進而達成促進國家廉潔與反貪腐之目標。

我國在 2018 年以前，多數見解對於吹哨者保護法之立法制定方向，係認為應先完善公部門之吹哨者保護法，再以公部門之吹哨者保護法為基礎，設計私部門之吹哨者保護法⁴⁴¹。然而，在 2018 年之後，上開見解有所轉變，法務部廉政署召開吹哨者保護法之研討會，並於會議中定調吹哨者保護法應將公、私部門合併立法⁴⁴²。我國亦有學者提出，應整合立法，制定新的吹哨者法案。其認為，雖

⁴⁴⁰ 例如，《財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券市場不法案件檢舉獎勵辦法》係由中華民國證券櫃檯買賣中心，於 1999 年，依財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（88）證櫃交字第 13426 號公告訂定發布全文 12 條。）

⁴⁴¹ 楊戊龍，程挽華（2012），〈澳洲各州公益揭發保護立法比較分析〉，《行政暨政策學報》，第 55 期，頁 53。

⁴⁴² 李聖傑，前揭註 256，頁 28-30。

然目前之分別立法制，或許能針對個別法律中，不同型態之公司違法行為，設計出相應之配套措施，但在各規範中，僅有少數條文涉及吹哨者相關規範，且對於吹哨者之保護要件並不明確，使得人民容易忽略該法規中有關吹哨者保護制度之規定⁴⁴³。

此外，我國政府近期亦積極研擬鼓勵吹哨者舉發違法行為之立法，並提出相關草案。以法務部廉政署於 2022 年 1 月 25 日提出之《揭弊者保護法》草案而言，係採行公部門與私部門合併之立法模式，並且將該揭弊者保護法草案作為各吹哨者相關法規之基本法，藉以避免影響各領域法規之適用，亦得以保有因應各產業發展之彈性。以下，本文將簡述以這部由法務部於 2022 年 1 月 25 日，所公告之《揭弊者保護法》草案⁴⁴⁴。另外，為配合草案用語，本文以下將以「揭弊者」代替「吹哨者」，並以「揭弊行為」取代「舉發行為」。草案全文，詳見後面附錄一。

第一項 揭弊者保護法草案之立法目的與主管機關

《揭弊者保護法》草案第 1 條即表明其立法目的，亦即，「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」。若是有利於不法行為訴追之揭弊者，其權益應受保障，若是涉及私人紛爭案件者，則不受保護⁴⁴⁵。而由於《揭弊者保護法》草案被定調為吹哨者相關法規之母法，因此，當對於揭弊者之保護措施，與其他法律競合時，原則上應依《揭弊者保護法》之規定，但其他法律之規定，對於揭弊者較為有利時，則適用該更有利揭弊

⁴⁴³ 郭大維，前揭註 162，頁 58。同樣認為應將公部門與私部門整合再一起立法者，可見李聖傑，前揭註 256，頁 28-30；林志潔，前揭註 210，頁 138-143；葛傳宇（2017），〈全球揭弊者法制比較研究〉，《軍法專刊》，第 63 卷第 4 期，頁 102；張天一（2014），〈「公益揭露人保護法草案」評析〉，《月旦法學雜誌》，第 233 期，頁 276。

⁴⁴⁴ 法務部廉政署公告 20220125 揭弊者保護法草案，
<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/837481/Lpsimplelist>（最後瀏覽日：07/09/2023）

⁴⁴⁵ 在 2019 年以前之揭弊者保護草案，並未限制揭弊事項應涉及公共利益，但在 2019 年立法院司法及法制委員會審查後認為，制定揭弊者保護法的目的之一在於維護公益，因此應將揭弊事項限於與公共利益相關之事項。立法院公報處（2019），《立法院公報》，108 卷 59 期，頁 107，立法院。

者之保護規定。

依據草案第 2 條之規定，主管機關為法務部，但相關事項，包含：受理揭弊、案件調查、揭弊者保護措施，在執行上若是涉及其他目的主管機關所指掌之事項，則由該目的主管機關負責管轄。例如，若是勞工因雇主違反勞動法規，而提出揭弊，此種勞動爭議案件，以勞動部及地方勞動主管機關，為主管機關。

第二項 受保護要件

關於揭弊者是否可以受到保護之要件，《揭弊者保護法》草案第 3 至第 6 條，分別設有揭弊之事項、受理揭弊機關、揭弊者以及揭弊程序之規定。本文以下分述之。

第一款 揭弊事項

《揭弊者保護法》草案第 3 條就揭弊事項有所規定，包含觸犯刑罰、行政罰之行為在內。其中，與私部門相關者，為第 1 項第 6 款所列舉之犯罪行為或違法行為，以及第 7 款所規定，其他涉及重大公共利益之犯罪、處以罰鍰之違規行為或應付懲戒之行為。依照立法理由之說明，揭弊者所揭弊之案件，包含影響國計民生、危害公共健康與安全、違反公益之犯罪行為與違法行為。前開犯罪與違法行為，影響社會公益性甚巨，且犯罪型態隱密，需鼓勵內部員工勇於揭弊。此外，目前僅於《揭弊者保護法》草案第 1 項第 1 款至第 6 款中，列舉我國近年社會矚目之案件類型，包含：違反刑法詐欺罪、金融、營業秘密、環境保護等涉及重大公共利益之犯罪、處以罰鍰之違法行為。但為因應社會變遷，於第 1 項第 7 款另外訂有概括條款，使主管機關得視實務需要，定期調整或增減。

第二款 受理揭弊機關

《揭弊者保護法》草案第 4 條第 1 項訂有受理揭弊機關之規定，其中第一款

規定，私部門之受理揭弊機關為，法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定單位、人員，此外，亦可向檢察機關、司法警察機關、目的事業主管機關等揭弊。揭弊者得以向本項所規定之各受理揭弊機關擇一揭弊之，而依據草案立法理由說明，本項所規範之各受理揭弊機關，為第一層受理揭弊機關。第二層受理揭弊機關，則為同法第 6 條所規定之中央或地方民意代表、具公司登記之媒體業者以及具法人登記之公益團體。

第三款 揭弊者主體

以揭弊者主體而言，《揭弊者保護法》草案第 5 條規定，私部門之揭弊者為，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，涉有前開揭弊事項，並具名向受理揭弊機關提出揭弊之提供勞務而獲致報酬員工、受公司輔助之人或是技術生、養成工、見習生、建教生、學徒及其他與技術生性質相類之人。

由草案第 5 條可知，《揭弊者保護法》，限定揭弊者為公司之內部員工，此外，由於私部門之內部人員並不僅限於與公司間有勞動契約關係之民法上受僱人，尚包含其他基於從屬關係提供勞動力之勞工、因承攬、委任等關係提供勞務之人以及接受補助之內部人員。此外，建教生、實習生等，雖然沒有自公司受領薪水，但實質上仍有參與公司活動並向公司提供勞務之行為，因此，亦被納入本草案揭弊者之範圍內。換言之，無論是基於何種法律關係，只要在實質上受到公司影響之人，皆會被認為是公司之內部人，而得以成為適格之揭弊者主體。

第四款 揭弊程序

依據《揭弊者保護法》草案第 4 條及第 6 條，草案所制定之揭弊程序共有兩層。首先，揭弊者須先向草案第 4 條所規範之受理揭弊機關，進行揭弊，若是在符合一定條件之情況下，揭弊者始得以具名之方式，向草案第 6 條所規範之受理揭弊之人或法人揭弊。揭弊者可以向第二層受理揭弊之人揭弊之條件，如下述：



(一) 揭弊者於揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知。

(二) 受理揭弊機關受理調查後六個月內，揭弊者未獲調查結果之通知，經促請受理揭弊機關辦理後，於十日內仍未獲回應。

(三) 揭弊者向受理揭弊機關提起揭弊之事項，經原受理揭弊機關受理調查後，為查無實據之結案通知，而揭弊者就同一揭弊事項，再向第二層受理揭弊機關提起揭弊。惟此種類型，以該揭弊事項，另經起訴、緩起訴、職權不起訴、聲請簡易判決處刑、裁定行政罰鍰等為限。

換言之，本草案原則上仍是期待揭弊者，先向公司內部受理揭弊之部門提起揭弊，為避免案件懸而未決，才規範外部之受理機關。並且，在揭弊程序上，對於第二層之受理揭弊機關，規劃較為嚴格之要件，希望藉此達成由公司內部機制解決弊案之目的。

第三項 吹哨者保護措施

《揭弊者保護法》草案中於第 7 條至第 11 條，設有相關揭弊者之保護措施規範。包含，禁止公司對揭弊者為不利措施、不利措施之定義、揭弊者遭受不利措施之救濟、揭弊者之舉證責任以及對揭弊者為報復行為之法律責任。又，草案第 12 條及第 13 條，設有揭弊者之法律責任減免之規定。而草案第 14 條及第 15 條，則分別規範對於揭弊者人身安全與身分保密之保護。本文以下分述之。

第一款 禁止不利措施

《揭弊者保護法》草案第 7 條第 1 項及第 2 項規定，公司或雇主，不得因為揭弊者提出揭弊、參與違法行為之調查，而對其施予報復措施。所謂的報復措施包含：解職、撤職、停職、解約、降調，或不利之考績、減薪、剝奪或減少獎金、剝奪與陞遷有關之教育或訓練機會、工作地點、職務內容之不利變更以及非因法令洩漏揭弊者之身分資訊等。

此外，若是公司或雇主，因為揭弊者提出揭弊，而對其施予前開報復措施，揭弊者可向相關主管機關提出申訴，依草案第 7 條第 1 項及第 2 項規定，公司或雇主不得因被揭弊者提出申訴，而對其施予前開之報復措施。簡言之，為落實對於揭弊者之保護，避免揭弊者在提出遭受不利措施之救濟後，再次遭受報復，揭弊者保護法草案亦提供揭弊者免於遭受二次不利措施之保障。

第二款 揭弊者救濟

《揭弊者保護法》草案第 7 條第 3 項規定，若是揭弊者因為揭弊，而遭受不利措施，得提出救濟。救濟之內容則包含工作權保障以及損害賠償之請求。

首先，就工作權保障而言，揭弊者得請求回復其受不利措施前之職位及職務，抑或是回復至相當之職位及職務。此外，亦可請求回復其原有之年資、獎金、退休金等其他福利以及補發受不利措施期間之工資。惟為落實揭弊者與工作權相關之保障，草案第 10 條第 1 項參酌勞動基準法、勞動退休金條例等法規⁴⁴⁶，規定若是揭弊者遭受公司或雇主之不利措施，得選擇自知悉其情形之日起 30 日內，不經預告終止勞動契約。同條第 2 項則規定，揭弊者得請求公司或雇主給付資遣費、退休金與不低於三個月工資之補償金。

接著，就損害賠償部分而言，揭弊者得請求財產上損害之賠償，若是遭受生命、身體、名譽、信用及隱私等非財產上損害，參酌民法第 195 條之規定，揭弊者亦可請求非財產上損害之損害賠償。

此外，揭弊者除了在遭受不利措施後，得請求前開救濟外，草案第 7 條第 5 項亦規範，公司不得與內部人員簽署禁止揭弊之約定，若有簽署者，該約定無效。本條之目的在於，避免公司憑藉該禁止揭弊之約定，要求揭弊者負法律上責任。

⁴⁴⁶ 《勞動基準法》第 14 條第 1 項第 6 款：「有下列情形之一者，勞工得不經預告終止契約：六、雇主違反勞動契約或勞工法令，致有損害勞工權益之虞者。」

第三款 舉證責任倒置

《揭弊者保護法》草案第 8 條規範，揭弊者針對其遭受不利措施一事，提起救濟時，所應負之舉證責任。本條係參酌我國《水污染防治法》第 39 條之 1 第 3 項而設⁴⁴⁷。草案第 8 條第 1 項規定，揭弊者僅需證明：(1) 揭弊者有為草案第 7 條第 1 項所規定之揭弊行為。(2) 揭弊者遭受草案第 7 條第 2 項所規定之不利措施。(3) 揭弊者所為之揭弊行為，發生在不利措施之前。只要揭弊者得證明前開 3 項情事存在，依據草案第 8 條第 2 項規定，公司或雇主則須反過來證明，縱使揭弊者並未進行揭弊行為，其仍有正當理由對於該揭弊者為不利措施，倘若公司或雇主無法證明，則推定公司或雇主係基於報復，而為被禁止之不利措施，應負法律上責任。簡言之，由於揭弊者多數係處於較為弱勢之地位，因此，應倒置舉證責任，由被揭弊之公司或雇主，舉證其所施加於揭弊者之不利措施係出於正當理由，而非出於對揭弊行為之報復。

第四款 違反禁止為不利措施之法律責任

《揭弊者保護法》草案第 11 條規定，若是公司或雇主對於揭弊者為不利措施，且無法舉證其對揭弊者為不利措施，具有正當理由，除了需負擔民事賠償責任外，亦須負行政法上之責任，各目的事業主管機關可對其裁處新臺幣五萬元以上五百萬元以下之罰鍰。若是該公司或雇主未改善，主管機關得按次處罰。

第五款 揭弊者法律責任減免

《揭弊者保護法》草案第 12 條及第 13 條，設有揭弊者法律上責任減免之規定。首先，草案第 12 條規定，揭弊者不負洩密相關之法律責任，接著，草案第 13 條則規定，涉及犯罪行為之吹哨者，其法律責任得以減免。以下分述之。

⁴⁴⁷ 水污染防治法第 39 條之 1 第 3 項：「事業或污水下水道系統之廢（污）水處理專責人員或其他受僱人，因第一項規定之行為受有不利處分者，事業或污水下水道系統對於該不利處分與第一項規定行為無關之事實，負舉證責任。」

一、揭弊者不負洩密之責

由於揭弊者揭弊時，可能會提及涉及公司營業秘密之事項，因此草案第 12 條之立法理由即明確表示，若是揭弊者因向受理揭弊機關揭弊，而洩漏公司之營業秘密時，屬於刑法第 21 條依法令之行為，揭弊者不負相關民事、刑事及行政責任。然而，本條之立法理由中亦提及，前述法律責任之免除，僅適用於揭弊者向第一層受理揭弊機關揭弊之行為，若是揭弊者向第二層受理揭弊機關揭弊時，洩漏涉及公司營業秘密之資訊，仍應負相關責任。

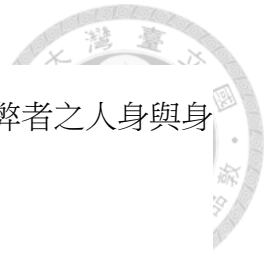
二、揭弊者為揭弊犯罪之正犯或共犯之責任減免

草案第 13 條規定，若揭弊者為其所揭弊之案件的正犯或共犯，於揭弊案件後，若是符合《證人保護法》第 3 條及同法第 14 條第 1 項之要件，則得依照《證人保護法》第 14 條第 1 項減輕或免除其刑，且揭弊者所揭弊之案件，不受證人保護法所規定之犯罪限制⁴⁴⁸。亦即，草案第 13 條擴大了對於證人保護法之適用範圍。

此外，草案第 13 條之立法理由指出，縱使此種揭弊者受有罪判決，亦可獲得前述對於揭弊者之保護。而本條規範之目的在於，犯罪行為人，無論是正犯或是共犯，對於案情之掌握程度甚高，若是其願意揭弊，並且如《證人保護法》第 3 條及第 14 條第 1 項所規定，到場作證並受對質詰問，以及使檢察官得以追訴該案之其他犯罪行為人，對於檢察官偵查案件有很大的幫助，因此，應給予其刑責減免作為誘因，鼓勵此種揭弊者幫助追訴犯罪。

⁴⁴⁸ 《證人保護法》第 3 條：「依本法保護之證人，以願在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，陳述自己見聞之犯罪或流氓事證，並依法接受對質及詰問之人為限。」，同法第 14 條第 1 項：「第二條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。」

第六款 揭弊者人身保護及身分保密保護



《揭弊者保護法》草案第 14 條及第 15 條，分別規範對於揭弊者之人身與身分保密之保護。以下分述之。

一、人身安全之保護

草案第 14 條設有關於揭弊者人身安全保護之規定。草案第 14 條規定，若是揭弊者有符合證人保護法第 3 條之要件，即在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，且願受對質詰問者，包含揭弊者本身在內，其他揭弊者之直系血親、配偶等與其具有生活上密切關係之人，皆得獲得證人保護法所規定，人身安全之相關保護⁴⁴⁹。此外，為了避免公司或雇主，以對揭弊者或其親屬實施犯罪為手段，妨害揭弊者揭弊，故於本條第 2 項，規範加重其刑罰之規定，期能發揮嚇阻之效果。

二、身分資訊保密之保護

草案第 15 條設有揭弊者身分資訊保密之保護規範。草案第 15 條規定，受理揭弊機關，或相關承辦人員，對於揭弊者之身分資訊，應予以保密。而在草案立法理由中指出，若是前述人員，無正當理由而洩露揭弊者之身分資訊，除了將負起民事侵權行為之賠償責任，也會同時構成刑法洩密罪。此外，本條第 2 項，參酌《證人保護法》第 11 條規定，明定對於揭弊者身分資訊保密之具體措施⁴⁵⁰。

⁴⁴⁹ 《證人保護法》第 12 條：「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，法院或檢察官得命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體、住居所、工作之場所或為一定行為。法院或檢察官為前項之禁止或限制時，應核發證人保護書行之，並載明下列事項：一、受保護之人及保護地點。二、受禁止或限制之特定人。三、執行保護之司法警察機關。四、禁止或限制特定人對受保護人為特定行為之內容。五、執行保護之司法警察機關應對受保護人為特定行為之內容。」，同法第 13 條：「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，且短期內有變更生活、工作地點及方式之確實必要者，法院或檢察官得命付短期生活安置，指定安置機關，在一定期間內將受保護人安置於適當環境或協助轉業，並給予生活照料。前項期間最長不得逾一年。但必要時，經檢察官或法院之同意，得延長一年。所需安置相關經費，由內政部編列預算支應。法院或檢察官為第一項短期生活安置之決定，應核發證人保護書行之，並應送達聲請人、安置機關及執行保護措施之相關機關。前項證人保護書，應送達聲請人、應受禁止或限制之人及執行保護措施之司法警察或其他相關機關。受禁止或限制之人，得對檢察官或法院第二項之命令或裁定聲明不服，其程序準用刑事訴訟法之規定。」

⁴⁵⁰ 《證人保護法》第 11 條：「有保密身分必要之證人，除法律另有規定者外，其真實姓名及身分資料，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證

第四項 揭弊者權益維持原則及揭弊案件不予處理之例外情事

《揭弊者保護法》草案第 16 條第 1 款規定，縱使揭弊者所揭弊之事項無法被證實，揭弊者仍得受有前述之保護。換言之，只要揭弊者非明知揭弊事項不實或非出於惡意，揭弊者皆可獲有前述之保護。原因在於，縱使事後偵查機或行政機關無法獲得確切證據，證實被揭弊之事項確實存在，揭弊者揭弊之行為，仍有可能招致報復，為了避免揭弊者因害怕招致報復而退卻，因此本條規定揭弊者之權益，不受被揭弊案件影響。惟避免調查資源遭受浪費，本條設有但書規定，排除明顯虛偽不實或空泛之揭弊內容。

《揭弊者保護法》草案第 16 條第 2 款則規定，縱使該揭弊事項，業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉，揭弊者亦可獲得前述之保護。亦即，縱使揭弊者並非是最先提供資訊之人，抑或是其所提供之消息，與首位揭弊者有所重複，考量到其揭弊之行為，仍可能招致報復，故草案第 16 條第 2 款，訂有維護揭弊者權益之規定。而為避免揭弊者有透過濫訴獲取不當利益為目的之虞，本款但書排除案件已公開或揭弊者明知已有人揭弊同一事項之情形。

第五項 獎金措施

《揭弊者保護法》草案第 17 條，訂有給予揭弊者獎勵金之相關規定。立法理由說明，由於獎金領取與揭弊者保護法所提供之保護條件各有不同，因此由各目的事業主管機關，於單行法規中，明定給與獎金之基準與其他相關事項。換言之，雖然給予揭弊者獎金，會提供揭弊者提出揭弊之誘因，但是草案為了避免獎金發與之爭議，而未直接制定給予吹哨者獎金之規定，而係授權由各領域之主管

統一編號或護照號碼及其他足資識別其身分之資料。該證人之簽名以按指印代之。載有保密證人真實身分資料之筆錄或文書原本，應另行製作卷面封存之。其他文書足以顯示應保密證人之身分者，亦同。前項封存之筆錄、文書，除法律另有規定者外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關、團體或個人。對依本法有保密身分必要之證人，於偵查或審理中為訊問時，應以蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當隔離方式為之。於其依法接受對質或詰問時，亦同。」

機關，自行決定是否要給予揭弊者獎金，以及獎金給予之相關程序與要件。



第三節 我國吹哨者保護法之立法建議

雖然法務部近年來，已對於「吹哨者保護」此一議題提出數個立法草案，但各該草案至今皆遲遲未通過。學術界針對此議題，亦有多數學者及學術論文提出應積極鼓勵立法之建議⁴⁵¹。以下本文先提出本文認為之立法政策選擇，再以其為基礎，對於前述 2022 年法務部廉政署所提出之草案，做出評析。

第一項 立法政策選擇

在現今，國家無論是對於犯罪的訴追，或是對於特定行政任務之履行，國家僅靠自身，可能無法妥適處理。因此，國家在履行任務時，可能會需要藉由私人的協助，共同履行其任務，而吹哨者制度即為公私協力之其中一種事例。蓋發覺犯罪行為或是違法行為存在，並對於犯罪行為人或違法行為人，以合適方式處理或給予制裁，本屬於國家的任務。國家制定吹哨者保護法的目的，即係在於期待公司內部人，能向國家舉發其所發覺之犯罪行為或是違法行為。有鑒於吹哨者向國家舉發，即為私人協助國家履行任務的方式之一。故以下本文先自私人協助國家履行任務的限制談起，接著再提出本文認為妥適之吹哨者保護法立法方向。

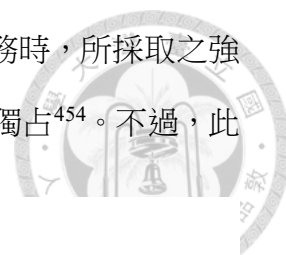
第一款 私人協助國家任務之限制

19 世紀的社會學家馬克斯韋伯（Max Weber），對於國家的定義為：「在一定疆域之內，（成功地）宣布具有正當使用暴力的壟斷權的人類社會。」這個定義對於西方政治學有深遠的影響⁴⁵²。從前開定義中可知，組成國家的重要因素之一，

⁴⁵¹ 李聖傑，前揭註 256，第 16 期，頁 24-25；焦興鎧（2021），〈美國公私部門吹哨者保障制度之建構與發展〉，《台灣勞工季刊》，第 66 期，頁 33-34；李志強（2019），〈推動聯合國反貪腐公約保護檢舉人措施－揭弊者保護法草案重點解析（一）〉，《法務通訊》，第 2962 期，頁 3；林意玟（2011），〈我國公司治理與吹哨者保護〉，國立陽明交通大學科技法律研究所碩士論文，頁 141；楊舒婷，前揭註 296，頁 251。

⁴⁵² Dryzek, J. S., Honig, B., & Phillips, A., *The Oxford handbook of political theory*, Oxford University Press, 386(2008).

在於強制力的「合法」獨占⁴⁵³。無論是行政機關在履行法定任務時，所採取之強制措施，或是對於刑罰的運用，都可以體現國家對於強制力的獨占⁴⁵⁴。不過，此種看法，隨著時間的演進，已產生變化。



一、行政任務的執行

就行政任務的執行而言，多數之情形為國家施以公權力，達成具有公益性的事項。但由於國家並非對於所有行政任務全盤了解，或具備專業知識，若只單純依靠國家力量執行每項行政任務，國家須花費大量金錢與時間成本，長久為之，反而不利於國家整體的運行，故國家轉而與在各項目中具備專業能力之私人合作。透過與私人之合作，從而完成節省國家成本、精簡任務之目的⁴⁵⁵。此即被稱作「公私協力」(Public Private Partnership, PPP)。所謂的公私協力，泛指的是公部門與私部門共同處理事務以及任務分配關係⁴⁵⁶。在公私協力這個概念下，國家與私人之間，產生了新的責任分配。

不過，由於公私協立在形式上具有各種不同類型，因此在學說上之討論，也會因為切入視角的差異，而有不同分類。有學者係以「民營化」的角度切入，來討論上開國家與私人合作履行行政任務之概念，並提出類型區分⁴⁵⁷。就民營化的類型而言，包含以下四種：組織民營化、財產民營化、實質民營化以及功能民營化。其中，實質民營化係指，特定任務之履行，雖仍具有國家性，但由私人全權負責提供，國家不再負責執行；功能民營化則係指，特定任務所具有之國家屬性不變，國家本身也並未放棄該項任務之履行，但國家在執行階段，交由私人進行，

⁴⁵³ 「合法」獨占乃國家強制力獨占之重要因素，否則非國家組織也可以取得事實上之獨占。參簡士淳(2012)，〈私人之現行犯逮捕—其歷史溯源、法理基礎與比較法分析〉，國立政治大學法律學研究所碩士班論文，頁158。

⁴⁵⁴ 關於此部分之詳細討論，可參簡士淳，同前揭註453，頁153-154。

⁴⁵⁵ 詹鎮榮，同前揭註456，頁8-9。

⁴⁵⁶ 詹鎮榮(2003)，〈論民營化類型中之「公私協力」〉，《月旦法學雜誌》，第102期，頁9；程明修(2005)，〈行政行為形式選擇自由—以公私協力行為為例〉，《月旦法學雜誌》，第120期，頁56。

⁴⁵⁷ 許宗力(2002)，〈論行政任務的民營化〉，《當代公法新論(中) 翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，頁582。

國家則負責監督與輔助⁴⁵⁸。

此外，國家的任務，除了維護社會秩序以外，也包含促進公民福祉、為人民提供生活保障等任務⁴⁵⁹。而後者，大多是以給付行政的形式進行之⁴⁶⁰。在此種「提供人民給付為目的」之任務中，前開四種民營化的類型或許都可以實現。然而，國家在履行任務時，除了以給付行政之方式履行外，亦可能以干預行政之手段進行之，特別是在維護社會秩序時，可能使用侵害人民權利的手段。因此，就此種具有干預性質之行政任務，原則上多由國家自行為之，例外在符合法律保留原則與比例原則之條件下，得由國家自行決定，以何種方式履行任務，亦即，縱使是對於人民權利有影響之干預行政中，私人亦可參與此種行政任務⁴⁶¹。然而，在此種例外允許私人介入之情形，私人介入之程度仍應有其界限存在。

由於上開給付行政以及干預行政，僅是以國家履行任務手段之差異而加以區分，並沒有辦法妥適的幫助我們劃定私人參與之界線，因此，在探討私人介入之界線時，應該要回歸到各該行政任務所欲達成之目的，分別討論之。詳言之，某些行政任務具有其獨特的國家性，例如，有學者認為司法以及軍事等具有特殊性質之國家任務，即必須交由國家公權力親自執行⁴⁶²。原因在於本文前開介紹的國家權力獨占概念。國家存在目的之一，在於承擔對於人民的保護義務，而這也是國家不可以放棄的責任與義務，若是放棄此種義務，國家也失去其存在的必要性⁴⁶³。而在眾多行政任務中，會涉及到上開國家權力獨占者，包含維護社會秩序與犯罪訴追等行政任務，國家在履行此種任務時，不得完全退出，而改以實質民營

⁴⁵⁸ 許宗力，同前揭註 457，頁 582。但在詹鎮榮老師的文章中有詳細介紹民營化以及公私協力間的差異與交集。可參詹鎮榮，同前揭註 456，頁 10-11。

⁴⁵⁹ 詹鎮榮老師認為此即為國家保障責任，並且這個國家任務也具有憲法上的位階。詹鎮榮（2003），〈民營化後國家影響與管制義務之理論與實踐－以組織私法化與任務私人化之基本型為中心〉，《東吳法律學報》，第 15 期，頁 21。

⁴⁶⁰ 參與的形式包含：公營事業委託私人辦理、行政業務委託私人、行政助手等。謝碩駿（2012），〈論私人參與國家機關之資訊搜集活動－以線民之遴選運用及電信業者之協力義務為中心〉，《高大法學論叢》，第 7 卷第 2 期，頁 152。

⁴⁶¹ 謝碩駿（2012），前揭註 460，頁 11。

⁴⁶² 翁岳生（2020），《行政法（上）》，增修四版，元照，頁 390。採取類似見解者，可參謝碩駿，前揭註 460，頁 158。

⁴⁶³ 翁岳生，前揭註 462，頁 390。

化之方式履行之。

此外，有文獻認為，縱使在給付行政中，國家採取實質民營化之方式，交由私人履行行政任務，國家亦不會完全抽離該行政任務，仍負有一定程度的監督責任，至於國家以實質民營化以外之方式，履行行政任務時，國家更是負有由國家主導任務之責任⁴⁶⁴。

綜合前述可知，國家在各種類型的行政任務中，最少都負有監督責任，但當涉及維護社會秩序與犯罪訴追之任務時，國家不得放棄親自履行之。因此，縱使可以容許私人參與，國家亦僅能採取功能民營化之方式，不得完全交由私人履行，而國家也必須立於主導地位，私人僅能擔任協助之角色。

二、刑罰的運用

就刑罰的運用而言，包含了刑事訴追的發動、強制處分的實施、審判的決定以及刑事的執行。前開任務基本上已全面由國家獨攬，但立法者仍設有例外情形，允許私人在符合特定條件下，得以介入。以刑事訴追的發動為例，發覺犯罪行為之存在，並進行偵查。原則上皆由國家為之，但在發覺犯罪行為存在階段，刑事訴訟法第 228 條第 1 項規定：「檢察官因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查。」此時私人具有向檢察官提示犯罪行為存在，以及促使國家開始偵查犯罪的地位。不過，私人得以介入之程度僅此為止，最終審酌是否有犯罪嫌疑，以及如何主導偵查程序之進行，仍由代表國家之檢察官負責。⁴⁶⁵

就偵查犯罪階段而言，國家在實施對於犯罪的追訴、進行調查或是偵查行為時，由於強制處分的實施，會侵犯到一般人民的基本權，特別是涉及強制力之行為，例如干預人身自由的羈押、拘提與逮捕，抑或是干預人民隱私權的通訊監察等。因此，國家在決定是否發動以及具體如何執行強制處分時，皆會受到法律保

⁴⁶⁴ 詹鎮榮，同前揭註 459，頁 20-21。

⁴⁶⁵ 因告發而開始偵查的門檻，僅須達到「簡單的開始嫌疑」，亦即，該犯罪嫌疑人可能涉及犯罪。林鈺雄（2020），《刑事訴訟法下冊》，十版，新學林，頁 82。

留原則以及比例原則的限制。基此，原則上不應允許私人隨意的施用強制處分，避免私人在未符合法律保留原則以及比例原則之情形下，侵害他人的權利。然而在現行法下仍例外賦予私人參與偵查行為之機會。例如，刑事訴訟法第 88 條第 1 項現行犯逮捕，不問何人得逕行逮捕之。亦即，在逮捕現行犯時，並非僅有國家可以作為逮捕之主體，一般的私人，亦可成為逮捕的主體⁴⁶⁶。本文認為，逮捕的目的，係拘束被告或犯罪嫌疑人之人身自由，私人雖依法可追捕現行犯，但私人在逮捕現行犯後，依據刑事訴訟法之規定，須立即將現行犯移交偵查機關⁴⁶⁷。亦即，私人所參與的部分，僅為對現行犯施以強制力之行為，真正拘束現行犯人身自由的，仍是偵查機關。故偵查機關仍是處於主導的地位，私人僅為輔助之角色。

綜合上述言之，以我國而言，當國家運用刑罰權時，並非僅限於國家得參與，私人亦得成為輔助國家使用刑罰權，但國家須立於主導地位。

第二款 吹哨者與私人執行

由前述可知，當國家在履行維護社會秩序與犯罪訴追之任務，或是使用刑罰權，例如偵查犯罪時，雖然可以容許私人參與，但國家皆須立於主導地位。

吹哨者向國家舉發，能督促國家執法，避免國家怠於抑或無足夠資訊，獲知犯罪行為或違法行為存在⁴⁶⁸。美國法上，有將此種私人參與國家對於法律的執行以及違法行為的制裁，稱作私人執行（private enforcement）⁴⁶⁹。其中，若是國家對於違法行為未有所察覺或是處理不當，由人民發動其權利促使政府面對並妥善

⁴⁶⁶ 但有文獻認為，當私人進行現行犯逮捕時，並非是執行公權力，逮捕與被逮捕者之間僅具有一般私法關係。參簡士淳（2012），同前揭註 453，頁 176-177。

⁴⁶⁷ 刑事訴訟法第 92 條第 1 項：「無偵查犯罪權限之人逮捕現行犯者，應即送交檢察官、司法警察官或司法警察。」

⁴⁶⁸ 草案第 6 條：「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，或受理調查後六個月內未獲調查結果之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，得另具名向下列人員或法人揭弊，自其向原受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護之：一、中央或地方民意代表。二、具公司登記之媒體業者。三、具法人登記之公益團體。」

⁴⁶⁹ Stewart, R. B., & Sunstein, C. R., *Public Programs and Private Rights*, 95 HARV. L. REV. 1193, 1193 (1982).

處理，屬於私人執行的一種樣態，即私人發動權（private right of initiation）⁴⁷⁰。

此種私人發動權的運作，對國家監督與管制特定領域，具有一定程度的幫助。由於國家所要處理的事務包羅萬象，因此若對於每項事務皆親自管理，不僅要花費高額的成本，亦可能產生效果不彰等問題。而私人相較於國家，得以其自身專業，更深入的監測被管制的領域⁴⁷¹。特別是在公司中的員工，得從內部觀察公司中是否有犯罪行為或違法行為的發生，此為國家力所不能及之處。此種私人執行，除了對於被管制者有監督作用以外，亦可反過來督促國家執法⁴⁷²。因此，有學者認為，應鼓勵國家多加使用私人執行制度⁴⁷³。

然而相對的，私人執行亦有其弊病存在。在運用私人執行制度時，若是不考量私人執行的危險性，反而可能會使私人執行成為雙面刃⁴⁷⁴。蓋私人在執行或協助國家監督時，大多會以自身利益作為出發點，而非出於公益考量。例如，當公司中的員工，遭受上司打壓，該名員工便會更關注上司是否有進行犯罪，若是上司確實有犯罪，該名員工便會立刻去舉發。雖然私人執行正是要利用此種特點，達成以私人監督的目的，但若是過度放大私人的權利，反而可能因為私人過度關注自身利益，而導致社會成本的增加⁴⁷⁵。又，此種以個人利益為出發點的私人監

⁴⁷⁰ See id. 我國法上亦有類似的概念，例如，環境影響評估法第 23 條第 8 項，人民或公益團體可以對主管機關提出課予義務訴訟，藉此達到督促執法之目的。不過此種訴訟性質上仍限於提起的主體為受害之人民，因此並不完全放寬至每個私人皆可提起。相關討論可參傅玲靜

（2009），〈公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？—環境法上公民訴訟之性質〉，《月旦法學教室》，第 77 期，頁 28-29；傅玲靜（2014），〈環境法上權力之保障與訴訟類型之適用—以公民訴訟為中心〉，《東吳公法論叢》，第 7 卷，頁 638。

⁴⁷¹ 洪家殷（2002），〈租稅秩序罰上之行為罰與漏稅罰〉，《財稅研究》，第 34 卷第 6 期，頁 45。

⁴⁷² Stephenson, M. C., *Public Regulation of Private Enforcement: The Case for Expanding the Role of Administrative Agencies*, Virginia Law Review, 91(1), 111-112(2005).

⁴⁷³ Armour, J., Black, B., Cheffins, B., & Nolan, R., *Private enforcement of corporate law: an empirical comparison of the United Kingdom and the United States*. Journal of Empirical Legal Studies, 6(4), 691(2009).

⁴⁷⁴ 舉例來說，美國法上，允許私人對於證券詐欺之犯罪行為人提出訴訟，透過私人提起之訴訟，同時填補被害人之損害，也藉此增加犯罪行為人之犯罪成本，達到抑制不法之目的，然而，由於前開訴訟被濫用，國會於 1995 年，制定私人證券訴訟改革法（Private Securities Litigation Reform Act, PSLRA），對於前開私人訴訟，增加許多項起訴限制，例如主觀責任上的證明、提起訴訟的身份資格等。Cummings, A. D. P., *Ain't No Glory in Pain: How the 1994 Republican Revolution and the Private Securities Litigation Reform Act Contributed to the Collapse of the United States Capital Markets*, Neb. L. Rev., 83, 1024-27(2004).

⁴⁷⁵ 包含私人可能濫訴、過於追求自身利益而導致追求並未具有如此大訴訟價值的案件、甚至提出許多錯誤的訴訟等。id, at 116-117(2005).

督，可能亦無法達成全面性的效益⁴⁷⁶。以前開員工的例子言之，該名員工可能僅會關注上司是否有進行犯罪，對於公司中的其他人所為之犯罪，則選擇忽略。

就我國吹哨者而言，以現行法規觀之，或許和檢舉並無明顯不同，皆為知悉犯罪行為或違法行為存在之人，向國家舉發⁴⁷⁷。而我國目前實務上認為，行政機關對於民眾檢舉所做出成立與否之認定，非屬行政處分⁴⁷⁸。易言之，當行政機關接收到民眾之檢舉，對該檢舉人所為之回覆，僅具有通知效力，檢舉人無法透過向司法機關提出訴訟，進而督促該行政機關處理受檢舉之事項。換言之，檢舉人僅是扮演協助蒐集監理資訊的角色。

相較之下，從前開 2022 年《揭弊者保護法》草案觀之，草案第 6 條規定，當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，或受理調查後六個月內未獲調查結果之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，得向民意代表、媒體等揭弊。換言之，私人有權利督促國家，在一定時間內處理受舉發之案件。此外，從草案立法理由觀之，揭弊者保護法的目的，係由國家提供揭弊者好處，鼓勵國家難以深入之領域中的人，例如公司內部的員工，在知悉違法行為或犯罪行為發生時，得以向國家舉發。惟若是過度依賴吹哨者，國家僅需提供些許好處，變得以被動的接收吹哨者之舉發，無需依靠自身力量，調查違法案件。如此一來，吹哨者所舉發之內容，便會影響到國家調查犯罪或違法行為之方向。儘管偵查機關在接收舉發後，仍得以繼續調查案件，法院在審理時，亦可調查證

⁴⁷⁶ Burbank, S. B., Farhang, S., & Kritzer, H. M., *Private Enforcement*, Faculty Scholarship at Penn Carey Law. 488. 668-669(2013).

⁴⁷⁷ 有認為，不應區分檢舉與揭弊的不同，核心概念皆指一個人對於其所見之不法情事，向有權單位進行相關資訊揭露之行為。鄭雅文（2022），論我國私部門吹哨制度之建構—以金融業為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 154。

⁴⁷⁸ 近期在最高行政法院 99 年度 6 月庭長法官聯席會議中亦有討論。該次會議針對的是學說實務上討論最多的公平交易法上檢舉之問題與公平交易法第 26 條的規定。會議決議認為：「公平交易法第 26 條」乃明定任何人對於違反該法規定，危害公共利益之情事，均得向公平會檢舉，公平會則有依檢舉而為調查處理行為之義務。至於對檢舉人依法檢舉事件，主管機關依該檢舉進行調查後，所為不予處分之復函，僅在通知檢舉人，主管機關就其檢舉事項所為調查之結果，其結果因個案檢舉事項不同而有不同，法律並未規定發生如何之法律效果。縱使主管機關所為不予處分之復函，可能影響檢舉人其他權利之行使，乃事實作用，而非法律作用。系爭復函既未對外直接發生法律效果，自非行政處分。檢舉人如對該復函向行政法院提起撤銷訴訟，行政法院得以其並非行政處分，而以不合法裁定駁回其訴。」

據，但仍會受到吹哨者的影響，以吹哨者提供之證據方向展開調查。

而當國家使用刑罰權，或是履行會干預他人權利之行政任務時，私人若是對於國家做出關鍵決定，有愈來愈高的影響可能時，便會逾越前述國家須立於主導地位之界限。換言之，過度鼓勵吹哨者，反而有可能影響到國家對於強制力獨占的本質⁴⁷⁹。綜上述言之，本文認為，不應過度鼓勵吹哨者。

第三款 採行保護吹哨者之立法方向

而就第三章所討論之美國法上，鼓勵吹哨者舉發之措施，有公益代位訴訟制度、獎勵金措施以及保護吹哨者之措施。

首先就公益代位訴訟制度而言，公益代位訴訟允許私人得以國家之名義，對於違法行為人提起訴訟⁴⁸⁰。本文反對我國之吹哨者保護法引入公益代位訴訟制度，除了與我國法制不合以外，更是因為公益代位訴訟制度使私人得以主導對於違法行為人之追訴，如此一來，會讓許多不受控的因素，例如，私人與違法行為人間的利益衝突等，進入到訴訟當中，使得訴訟不再具有中立性。

接著，就獎勵金措施而言，獎勵金措施有許多弊病，例如，可能會造成受理舉發之機關，接收到許多低質量的舉發，造成國家需要花費額外的成本去確認舉發的內容是否屬實。以我國而言，之所以欲引入吹哨者保護制度，係因國家欲降低調查犯罪或違法行為的成本，倘若採取獎勵金措施，可能使得國家花費額外的成本，反而本末倒置。此外，獎勵金措施的目的，在於積極鼓勵吹哨者舉發，透過給予獎金，積極誘使內部人提出舉發。惟此種積極的鼓勵措施，更是鼓勵所有知悉犯罪或違法行為存在之人，皆能參與犯罪的訴追，展現出「國家贊同私人主

⁴⁷⁹ 舉例而言，我國現行制度上，偵查機關具有其裁量是否要起訴之權利，通過檢察官的裁量，可以對於進到法院之案件，做第一階段的審核，使得有些可罰性較低之案件，毋需進入法院。但若是交由私人主導，會不受客觀性義務之限制，會選擇以自身利益為主導，而挑選進入到法院中之案件。

⁴⁸⁰ 我國並沒有此種訴訟機制，然而美國有學者認為，股東代位訴訟實際上即為類似之機制，同樣屬於由私人代表，在國家追訴前，對於犯罪之董事提起損害賠償。我國法上，則可見公司法第 213 條：「公司與董事間訴訟，除法律另有規定外，由監察人代表公司，股東會亦得另選代表公司為訴訟之人。」See Casey, A. J., & Niblett, A., *Noise Reduction: The Screening Value of Qui Tam*, 91 Washington University Law Review, 1212 (2014).

導犯罪訴追」的態度。本文就前述維護國家強制力獨占的觀點而言，認為不應採取此種措施。

但不可否認的是，吹哨者具有正面之意義，如果能夠貫徹吹哨者保護法，便能透過吹哨者從公司內部監視犯罪行為是否正在發生，使得原本被隱藏之犯罪行為，得以被公開。此外，吹哨者保護法亦可宣示一個「有人在監視」的概念，讓犯罪行為人在進行犯罪行為時，意識到自己的行為可能會被舉發，進而不進行犯罪行為。換言之，吹哨者保護法的貫徹或許可以增加犯罪行為人的犯罪成本，長久運行之，得期待公司犯罪得以減少⁴⁸¹。就協助犯罪訴追而言，由於吹哨者相較於偵查機關，更容易可以取得有效的證據，使得司法得以給予犯罪行為人應有之制裁。因此，本文認為吹哨者保護法之制定，有其益處，但不應過度依賴吹哨者。

在權衡之下，本文認為，我國之吹哨者保護法，應限制吹哨者之適用範圍，且應採取消極的鼓勵措施。亦即，應採取保護吹哨者之措施，當吹哨者舉發違法行為後，得以獲得工作或人身自由的保障，使得吹哨者在舉發後，無需擔心遭受報復。而吹哨者也須達到一定的要件，才得以享受保護措施。

第二項 揭弊者保護法草案評析

由前述可知，本文認為，若是我國欲制定吹哨者保護法，應消極鼓勵舉發吹哨者舉發，不應採取積極的措施，鼓勵吹哨者舉發。亦即，本文認為，應以落實保護吹哨者之措施，為主要之立法方向，而不應採用獎勵金制度。故以下將以此立法方向為基礎，提出本文對於前開 2022 年法務部廉政署所提出之《揭弊者保護法》草案之評析。另外，為配合草案用語，以下吹哨者將以「揭弊者」稱之，舉發行為亦以「揭弊行為」稱之。惟在提及他國法時，仍以吹哨者及舉發行為稱之。

⁴⁸¹ Baer, M. H., *Cooperation's cost*, 88 WASH U. L. REV., 903, 905–06 (2011).

第一款 揭弊者主體

《揭弊者保護法》草案中，所規範之揭弊者主體為，與公司間，具有僱用或其他基於從屬關係提供其勞動力而獲致報酬之員工，亦包含其他實質參與並提供公司勞務行為之人。

以美國法而言，沙賓法案保護的吹哨者主體，包含公司之員工、承包商、轉包商或代理商之員工。而陶德法案，則將得領取獎金之吹哨者主體，擴及至任何向美國證券交易委員會（SEC）提出舉發之人。而歐盟之吹哨者保護指令，受保護之吹哨者則包含員工、股東以及監督管理階層之人、承包商、志願工作者與有償或無償之實習生，若是在應聘期間得知違法行為存在之即將入職之員工以及已離職之員工，亦被包含在內。

本文認為，為避免揭弊者保護之適用範圍過於擴張，在草案中，將揭弊者主體限於公司中之內部相關人員，可資贊同。惟本文認為，揭弊者之所以在揭弊犯罪或是違法行為後，會遭到報復，係因身處於公司之實質影響之下，而曾與公司簽訂契約，提供公司勞動力之人，縱使已離職，亦可能會受到公司影響。例如，其身分相關資訊早已被掌握，或是該員工在同一領域尋找下一份工作時，會受到公司黑名單的牽制。此外，在應聘期間，得知公司中有犯罪或是違法行為之即將入職之員工，若其提出揭弊，亦可能會在入職後受到刁難，或是公司選擇不接受其入職。因此，本文認為，應參酌歐盟吹哨者保護指令，若是公司前員工，在離職後才揭弊犯罪行為，或是即將入職之員工，對於其於應聘期間發覺之犯罪行為提起揭弊，皆應屬於適格之揭弊者，而受到保護⁴⁸²。

第二款 主觀要件與揭弊門檻

就揭弊者之主觀要件而言，無論是美國法、歐盟指令，抑或是我國揭弊者保護法草案，皆無納入「良善」之動機要求。本文認為，揭弊者之動機難以確認，

⁴⁸² Hava Charlotte Lan Yurttagül, *supra* note 361, at 233.

若是因為揭弊者係出於維護自身利益之目的，並非是為了「正義」而揭弊，就認為其並非適格之揭弊者，恐過於嚴苛。因此，《揭弊者保護法》草案中並未對於揭弊者之動機有所要求，為可採之作法。

不過，本文認為，為避免私人僅是提出揭弊，受理之機關便須花費金錢、時間等成本去調查揭弊內容是否屬實，因此，對於揭弊者提出揭弊之門檻，應有所限制。《揭弊者保護法》草案第 5 條之立法理由中說明：「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度台上字第一一五八號判決，以「有事實合理相信」為門檻。」上開草案立法理由中僅說明，揭弊者出於有事實合理相信，有犯罪或違法行為存在，並提出揭弊，便可以受到關於工作權人身自由等保障。本文認為，應要求揭弊者提出具體事證，使受理揭弊之機關有足夠明確之調查方向，或是參酌證人保護法第 3 條之規定，在檢察官偵查中或法院審理中到場作證，實質參與調查，才得以獲得前開保護。

第三款 揭弊事項

就私部門之揭弊事項而言，《揭弊者保護法》草案係於第 3 條中羅列特定事項，並授權主管機關，得另行增補受揭弊之事項。而由草案第 3 條及其草案立法理由可知，受揭弊之事項為，涉及公共利益之犯罪或是處以罰鍰之違規行為。亦有學者認為，一般行政義務違反行為的累積結果，亦可能會造成過大的公共安全問題。因此，應將一般行政義務違反行為，亦納入揭弊者保護法之揭弊事項中⁴⁸³。

惟以本文所主張，應限制揭弊者適用範圍的見解而言，若是揭弊者適用的範圍過廣，反而可能會干涉國家在履行行政任務之主導地位。此外，若對於各種行政違法行為，揭弊者皆能因為提出揭弊，而受到保護，亦有可能造成行政機關，須花費大量金錢與時間成本保護揭弊者，反而可能會浪費國家資源。故本文認為，

⁴⁸³ 楊戊龍、李淑如（2019），〈行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析〉，《文官制度季刊》，第 11 卷第 3 期，頁 35。

應將揭弊者之揭弊事項，限於犯罪行為，其他行政法上之違規事項，則回歸一般之檢舉規定。

此外，雖有文獻認為，揭弊者不見得有足夠之能力，分析其所發覺之事項，係屬於犯罪行為或是行政違規行為，揭弊者可能會因此被排除於受保護之範圍外⁴⁸⁴。惟本文認為，此種限制，反而可以促使揭弊者在蒐集完相關證據，確定其所發覺之事項屬於犯罪行為後，才向受理揭弊機制揭弊，有助於犯罪偵查。又，《揭弊者保護法》草案第 16 條第 1 項規定，縱使揭弊者所揭弊之內容無法被證實，揭弊者亦可獲得保護。換言之，縱使揭弊者因能力不足，而無法分析其所揭弊之事項，是否為犯罪行為，亦無礙其受到保護，故不會產生前開保護不足之問題。

第四款 受理揭弊機制

《揭弊者保護法》草案中，受理揭弊之機制區分為兩個層次，第一層次包含公司內部之受理機制與外部之主管機關或司法機關，第二層次則為向媒體、民意代表或公益團體揭弊。原則上應先向第一層次之受理揭弊機關揭弊，僅有在符合例外情形時，才得以向第二層次之人或團體揭弊。

就第一層次之受理揭弊機制而言，我國《揭弊者保護法》草案並未區分公司內部之受理揭弊機制與外部之主管機關或司法機關之優先順序。換言之，揭弊者得依自身情況，自行選擇向何種受理揭弊機關揭弊。文獻上指出，要求揭弊者先向公司內部受理揭弊機制提出揭弊的目的在於，發揮公司內部自淨與自我反省的作用，促進公司自我改革，可防止不法行為擴散⁴⁸⁵。日本《公益通報者保護法》即是採取此種揭弊機制。然而，本文認為，是否限制揭弊者應先向公司內部受理揭弊機制提出揭弊，應考量公司是否有足夠人力與資金建置足夠處理受揭弊之事項，而我國內目前大多數公司為中小企業，公司人數或資金並不充足，若是強制

⁴⁸⁴ 陳芊妤（2021），〈以比較法觀點論私部門吹哨者保護與通報機制之建構〉，國立政治大學法律學研究所碩士論文，頁 143。

⁴⁸⁵ 黃銘傑（2018），〈從吹哨者及其保護機制的建置看法遵強化與風險控管趨勢〉，《會計研究月刊》，第 391 期，頁 83。

揭弊者應先向公司內部揭弊，反而可能使犯罪行為被掩蓋⁴⁸⁶。又，依本文見解，受揭弊之事項應限於犯罪行為，若是司法機關越早知悉犯罪行為的存在，越得以即時偵查並蒐證。綜上述之，本文認為，揭弊者保護法草案目前將公司內部受理揭弊機制與外部之主管機關、司法機關，並列為第一層次之受理揭弊機制，且並未要求揭弊者應先向何種機制揭弊之彈性作法，實屬可採。

就第二層次之受理揭弊機制而言，若是揭弊者向媒體、民意代表或公益團體揭弊，須先向第一層次之受理揭弊機關揭弊後未獲處理，或未獲得處理之結果，才得以為之。本文認為，對於揭弊者應達成一定程度之條件，才得以向媒體、民意代表或公益團體等揭弊，為可採之作法，避免公司因為揭弊者未獲證實之揭弊，而受到輿論的傷害，進而造成其商譽等損失。惟本文認為，第一層次之受理揭弊機制，無論是公司之受理揭弊機制，或是政府機關，皆有可能與犯罪行為人同流合污，而由《揭弊者保護法》草案第 6 條第 1 項可知，揭弊者可能需等待 6 個月後，第一層次之受理揭弊機關未妥善處理揭弊事項後，才得以向媒體、民意代表或公益團體等揭弊。在這段期間內，犯罪相關證據可能早已遭到滅失。故本文認為，應參酌歐盟吹哨者保護指令之規定，增訂例外揭弊之情況：若是揭弊者認為，（一）受揭弊機關和犯罪行為人勾結，導致犯罪行為之相關證據有滅失之風險或受揭弊事項無法被妥善處理。（二）犯罪行為對於公共利益，具有明顯且立即或是不可逆之危險。符合前開兩種情形之一時，揭弊者得不經揭弊者保護法草案第 6 條第 1 項之條件，逕向第二層次之受理揭弊機制，提出揭弊。

第五款 鼓勵揭弊措施

就鼓勵揭弊之措施而言，我國《揭弊者保護法》草案中，可以區分為保護揭弊者之措施與獎勵金措施，而就保護揭弊者之措施部分，則又可以區分為工作權

⁴⁸⁶ 另有學者認為，私部門中之員工，為求自保，多數會選擇直接向外舉發，相較之下，公部門則為達到監督效果，故以向內舉發之通報管道為主。學者亦提及，在制度設計上，應考量公私部門之不同而予以不同之設計。林良榮（2019），〈日本公益通報者保護法之立法政策與行政實務－兼論法院裁判案例與通報制度之改革〉，《月旦法學雜誌》，第 290 期，頁 161。

之保障與身分保密之保障。以下分別評論之。



一、保護揭弊者措施

(一) 工作權保障

就《揭弊者保護法》草案中規定，提供揭弊者之工作權保障措施而言，草案第 7 條所列舉之不利措施，僅涵蓋與揭弊者之工作權利有直接影響者，但公司對於揭弊者現實上得以施加的工作相關不利措施，並不限於與揭弊者之工作權利有直接影響者。例如，公司對該揭弊者，可能會以霸凌、歧視與騷擾等方式干擾其工作，抑或是將揭弊者列於黑名單中，待該名揭弊者離職後，間接影響其無法順利於同一領域找到工作等⁴⁸⁷。前開報復手段對於揭弊者之工作亦會造成不利益。因此，本文認為，出於完善保護揭弊者之立場，應參酌歐盟吹哨者保護指令之規定，於草案第 7 條中，新增有關於不利措施之概括條款，避免揭弊者遭受不利措施後，卻無法尋求保障。

此外，由於揭弊者在遭受不利措施後，須自行向司法機關提出訴訟，尋求救濟，惟待訴訟程序結束，可能須花費數年的時間，揭弊者可能早已遭受無法回復之損害，故本文認為，應可參考美國沙賓法案中以及歐盟吹哨者保護指令之作法，在揭弊者提出訴訟時，由法院核發保護令，使得揭弊者能獲得暫時性之救濟。免於不利措施。

(二) 身分保密之保障

就揭弊者之身分保密而言，《揭弊者保護法》草案中規定，揭弊者應具名檢舉，並於草案第 15 條中，規範揭弊者身分保密之措施，而依據草案立法理由，若是受理揭弊之機關，無故洩露揭弊者之身分，亦應負相關之民、刑事責任。

有文獻認為，對於揭弊者僅提供身分保密之措施，尚不足以保障揭弊者之身分安全，應加入讓揭弊者匿名揭弊之機制，提供揭弊者有效之保護，藉由匿名之

⁴⁸⁷ 天下雜誌，吹哨卻被公司霸凌 你會是下一個「康軒員工」嗎？
<https://www.cw.com.tw/article/5102332>（最後瀏覽日：08/17/2023）

方式，同時亦得以宣揚對抗報復措施的理念⁴⁸⁸。惟本文認為，當要求揭弊者須具名揭弊時，便會對於揭弊者產生「不得隨意揭弊」的壓力，為避免惡意之揭弊者，隨意向受理揭弊之機關提出揭弊，造成受理揭弊之機關，須花費時間成本判讀受理事項之真實性，又使得受理揭弊之機關，難以追尋提出惡意揭弊之揭弊者，對其課予法律責任。本文認為，《揭弊者保護法》草案規定揭弊者須具名揭弊，為可採之作法。

二、獎金措施

由《揭弊者保護法》草案第 17 條可知，為避免獎金發與之爭議，草案未直接制定給予揭弊者獎金之規定，而係授權由各領域之主管機關，自行決定是否給予揭弊者獎金以及獎金給予之程序與要件。換言之，《揭弊者保護法》草案未明確排除獎金的發放作為鼓勵揭弊者提出揭弊之誘因。我國亦有學者認為，《揭弊者保護法》若設有獎金制度，不僅可以補償揭弊者提出揭弊之成本，更可以宣示「國家肯認私人與國家共同監管」的概念⁴⁸⁹。

惟由前述可知，本文認為，不應過於依賴揭弊者提出揭弊，而給予揭弊者獎金之方式，將會過度鼓勵所有內部人員成為揭弊者，申言之，當政府設置獎金措施，便會大大增加人民想要揭弊的慾望，隨之而來的，便是政府需要設置相應的接收揭弊之機關或部門，然而我國政府是否真有足夠成本可以應對大量的揭弊？接收揭弊之機關或部門是否有足夠之能力可以辨別揭弊內容是否真的是弊案？如此一來反而會增加政府之成本，而不一定可以達成揭弊的目標，長久下來不利於國家的運作。故本文認為，應參考歐盟吹哨者保護指令，不將獎金措施之相關規定納入揭弊者保護法中。

⁴⁸⁸ Stappers, J. T., *supra* note 362, at 97. 我國文獻上亦有肯認此種見解，認為應該要在草案中加入匿名舉發機制者，可參陳芊妤，前揭註 484，頁 147。李昱勳（2021），〈私部門吹哨者保護—以反報復規範之建構為核心〉，國立陽明交通大學科技法律研究所碩士論文，頁 115。

⁴⁸⁹ 邵慶平（2013），〈金融管制與私人執行—國際金融危機後管制發展的反省〉，《中正大學法學集刊》，第 40 期，頁 25。同樣贊成應於草案中新增獎金措施者，可參陳芊妤，同前揭註 484，頁 151。

第六款 法律責任減免

就揭弊者法律責任減免部分，《揭弊者保護法》草案係參酌《兒童及少年性剝削防制條例》第 11 條及《人口販運防制法》第 23 條之規定，使得身為所揭弊案件之正犯或共犯的揭弊者，在符合《證人保護法》第 3 條及第 14 條第 1 項之要件時，得以獲得減免其刑之優惠。換言之，若是當身為所揭弊案件之正犯或共犯的揭弊者，在與檢察官達成協議後，在偵查期間或審判期間作證，使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，得減輕或免除其刑。

依刑事訴訟法第 176 條之 1 之規定，一般人民只要並非本案被告，皆有作證之義務，若是未盡該義務，便會面臨罰鍰；證人若是於具結後提出虛偽陳述，則會面臨刑法偽證罪之處罰⁴⁹⁰。然而，涉及犯罪之人，僅是因為履行其作證之義務，便可以額外獲得好處，是否妥適恐有疑問。雖然讓其可以享有刑事責任的寬典之理由，係因其在刑事訴追中，扮演輔助角色，因而可以合法獲得若干利益。然而，揭弊者在揭弊犯罪行為後，已經可以獲得其他保護，倘若在保護措施之外，再允許前開身為所揭弊案件之正犯或共犯的揭弊者，依《證人保護法》第 14 條第 1 項之規定，享有必減免其刑之優惠。本文認為，會使得身為所揭弊案件之正犯或共犯的揭弊者，獲得過多優惠，反而不利於減少犯罪。故本文認為，《揭弊者保護法》草案中僅規定，身為所揭弊案件之正犯或共犯的揭弊者，「得」依《證人保護法》第 14 條第 1 項減免其刑，交由法官審酌，為可採之作法。

⁴⁹⁰ 刑事訴訟法第 178 條第 1 項：「證人經合法傳喚，無正當理由而不到場者，得科以新臺幣三萬元以下之罰鍰，並得拘提之；再傳不到者，亦同。」；刑法第 168 條：「於執行審判職務之公署審判時或於檢察官偵查時，證人、鑑定人、通譯於案情有重要關係之事項，供前或供後具結，而為虛偽陳述者，處七年以上有期徒刑。」

第五章 結論與展望



由於經濟犯罪具有隱密性、專業性、複雜性等特性，從看不見的角落，逐漸侵蝕我們的社會，對於我國的經濟秩序造成不小的危害。而公司因為被挹注了從各處而來的資金，因此成為經濟犯罪的溫床。然而，偵查機關卻苦於沒有合適的方法，確實的打擊經濟犯罪，由於公司對於偵查機關而言，屬於密閉的環境，若是沒有公司內部人員之協助，偵查機關便難以察覺犯罪的發生。

為了減少經濟犯罪的發生，我國加強公司治理與法令遵循的措施，不僅對於公司治理的內容作出調整與改善，也制定相關準則要求公司落實。然而，公司內部弱勢缺乏適當之溝通管道，公司治理與法令遵循之功能無法被確實發揮。

在上開因素下，我國學者與各部會鼓勵公司之內部人員，能向外舉發犯罪行為。公司內部之吹哨者向外舉發犯罪，除了得以從內部促使公司發揮自我監理的功能外，亦可協助偵查機關偵查犯罪，甚至提供犯罪相關證據，成為偵查機關的一大助力。然而，吹哨者身為公司內部人員，若是輕易向外舉發犯罪，容易遭到公司之報復，進而受到工作或是人身安全之威脅。因此，我國學者與各部會認為，應制定完善之吹哨者保護法，鼓勵公司內部人員舉發。而由於我國目前並未有吹哨者保護法之專法，故專家者亦提出，可參考外國法制，成為我國制定吹哨者保護法之借鏡。

以美國法制而言，由於其獨特的歷史背景，在美國法上，呈現的是積極鼓勵吹哨者舉發的走向，不僅提供吹哨者工作權、人身安全之保障，亦給予吹哨者獎勵金作為誘因，鼓勵任何知悉犯罪之人皆可舉發，甚至允許吹哨者得對於被舉發人，提起訴訟，使吹哨者能獲得被舉發人所支付之賠償金的一部分作為分紅。相較之下，歐盟法上，則較晚開始發展吹哨者保護法。吹哨者保護法於歐盟法上的走向，亦偏向消極的鼓勵吹哨者舉發。歐盟法上並不鼓勵給予吹哨者獎勵金，而是完善對於吹哨者之保護措施，給予其身分保密之措施，也允許吹哨者得以匿名舉發。

在分析完上開比較法制後，本文認為，若是過度依賴吹哨者，反而可能會對於國家的運作產生衝擊，亦有學者提及，吹哨者保護法可能會造就一個「互相監視的社會」，而這並非是合適的社會發展方向⁴⁹¹。但不可否認的是，吹哨者保護法的設立，有其助益，除了如前所述，得以協助偵查機關偵查犯罪、完善公司治理的落實，對於公司中的潛在犯罪行為人，亦具有威嚇作用。故本文並非反對吹哨者保護法之設立，只是欲強調，鼓勵吹哨者舉發犯罪，已成為現今國際上的潮流，多數文獻上皆認同，應給予吹哨者更加完善之保障，或是增加給予吹哨者之獎金作為誘因。而本文認為，若我們的目標減少公司相關的經濟犯罪，並不能僅是依靠吹哨者向偵查機關舉發，同時應該發展其他監控公司之措施，相互搭配。

本文認為，偵查機關難以偵查犯罪，公司難以落實公司治理之原因，在於缺乏足夠之資訊。而為改善前開問題，有以下幾項措施，可以成為我國發展的目標：

一、市場守門員之舉發義務

公司中的犯罪，大多數係由內部人舉發，而除了吹哨者得以得知公司內部之資訊外，市場守門員，包含律師及會計師，雖非公司之內部人員，但卻因為其具有專業性，亦得以接觸到公司內部之資訊。

守門員以其聲譽資本（reputational capital），擔保了任何由其所為，或經其驗證之表述的真實性。然而，若是僅依靠守門員之聲譽資本，在公司提供之利益，大於守門員透過聲譽資本可以獲得之利益時，守門員便可能做出虛假的陳述。故本文認為，可以透過強化守門員通報不法之義務，要求守門員如實通報公司中的犯罪行為。而在強化守門員通報不法之義務時，所必須要注意的，便是守門員與公司之間，同樣因為契約而具有忠實義務。例如，《律師倫理規範》第 30 條之 1 規定：「律師因受任事件而取得有關委任人之事證或資訊，非經委任人之書面同意，不得為不利於委任人之使用。」若有違反，而導致委任人受損害，律師可能

⁴⁹¹ 許恒達（2015），〈揭弊者保護制度的刑事政策省思〉，《刑事政策與犯罪研究論文集》，第 18 期，頁 82。

負有民事上之債務不履行責任或是刑事上之洩密罪之責。

本文認為，或許可以參考美國沙賓法案以及 SEC 解釋規則中，對於律師通報違法行為之規定。沙賓法案要求律師將公司或其代理人重大違反證券法或類似情形之證據，向公司法律顧問，或公司中類似層級之人，提出報告，若是報告對象未在一定時間內為適當回應，律師須向公司中之審計委員會或董事會報告。而若是董事會亦未為進行適當回應，SEC 之解釋規則說明，律師則可向 SEC 通報違法行為之發生，也無需負相關法律責任。藉由此種方法，調和律師之保密義務與對違法行為之通報⁴⁹²。

二、金管會調查權以政府角度部分

目前金管會是最常協助我國經濟犯罪的機關，金管會得對於公司之財報、資金，做例行性的查核，在發現有犯罪嫌疑時，亦得會同司法警察搜索犯罪相關證據。此外，金管會中亦有派駐檢察官，得組成查緝小組或負責工作聯繫會報。相較之下，美國 SEC 除了設有公司財務部（Division of Corporation Finance）負責對於公司依法揭露之重大資訊為例行性例常性檢查、交易及市場部（Division of Trading and Markets），負責對於對證券交易所、發行公司等市場參與者進行監督，亦設有執法部（Division of Enforcement），得對於違反證券法規者展開調查，或是代表聯邦法院為調查和追訴行動。

雖然我國法與美國法上，就行政機關之編制並不相同，但本文認為，或許可參考 SEC 之職權，作為我國金管會職權之發展方向。

三、公司治理評鑑

為要求公司落實公司治理，即需要有足夠之資訊，亦即，公司中須設有適當的資訊管道。美國法上，若是公司犯罪，檢察官可以透過要求公司加強公司治理

⁴⁹² 武永生、馮震宇、曾宛如、范姜真嫻（2006），〈律師於先進國家資本市場扮演之角色及與其他專家權責之劃分〉，行政院金融監督管理委員會證券期貨局委外研究計畫，頁 171-181。

與法令遵循，作為檢察官與公司協商不起訴的籌碼。此外，當公司被判決有罪，亦為量刑因素之一，若是公司有設置適當的公司治理與法令遵循措施，即可減少罰金。公司中獨立舉發管道的設置，即為衡量落實公司治理的因素之一。藉由上開措施，得以作為誘因，要求公司，設置足夠獨立之舉發管道，使得公司中之法令遵循部門或董事會，得以接收到足夠之資訊。

然而，由於我國目前尚未完全承認法人得以做為犯罪主體，因此，無法如同美國於協商程序或量刑階段，將公司治理與法令遵循之落實作為協商因素。不過，我國可以透過公司治理評鑑，達成要求公司設置獨立舉發管道之目的。我國公司治理評鑑係是由台灣證交所與 OTC 櫃買中心，共同委託財團法人證券暨期貨發展基金會辦理，協助投資人及公司瞭解公司治理的實施成效，並引導公司間良性競爭，強化公司治理的水平⁴⁹³。而 111 年之公司治理評鑑中，僅要求公司訂定揭露公司內、外部人員對於不合法（包括貪汙）與不道德行為的檢舉制度，但並未對於該檢舉制度，有設計上的要求。本文認為，可以依據公司的不同，要求其增設合適之資訊揭露管道，並列入公司評鑑之評價標準之一，若公司並未設置足夠適當之管道，便可能獲得減分。透過公司評鑑，得以鼓勵公司設置適當之資訊管道的措施，並提供投資人參考因素，從而改善我國之經濟市場環境。

綜上述言之，本文認為，並非僅能依靠吹哨者，作為減少公司相關經濟犯罪之手段，亦可透過其他措施，使政府與公司共同合作，創建我國優良的經濟市場環境。

⁴⁹³ 駱秉寬（2022），〈2023 公司治理評鑑增訂 ESG 永續指標之芻議〉，《當代法律》，第 11 期，頁 75。

參考文獻



一、中文文獻

(一) 專書

- 王文字 (2022),《公司治理與法令遵循》,元照。
- 王儷娟 (2011),《金融檢查制度與金融犯罪查處機制之新趨勢》,財團法人孫運璿學術基金會。
- 孟維德 (2001),《白領犯罪,現象、理論與對策》,亞太圖書出版社。
- 林山田 (1977),《經濟犯罪與經濟刑法》,再版,三民。
- 林山田 (2001),《刑法的革新》,台北:學林文化。
- 林山田、林東茂、林燦璋 (2012),《犯罪學》,增訂五版,三民。
- 林東茂 (2001),《一個知識論上的刑法學思考》,二版,五南。
- 林鈺雄 (2020),《刑事訴訟法下冊》,十版,新學林。
- 翁岳生 (2020),《行政法(上)》,增修四版,元照。
- 許春金 (2010),《犯罪學》,修訂6版,三民。
- 陳子平 (2022),《刑法各論上》,五版,元照。
- 陳志龍 (2017),《集團化公司治理與財經犯罪預防》,國立台灣大學出版中心。
- 曾春僑,莊忠進 (2020),《刑案現場處理與採證》,四版,元照。

(二) 期刊

- 王士凡 (2016),〈網路之刑事追訴—科技與法律的較勁〉,《政大法學評論》,第145期,頁339-390。
- 王志誠 (2016),〈董事之監督義務—兆豐銀行遭紐約州金融服務署裁罰一·八億美元案之省思〉,《月旦法學雜誌》,第259期,頁5-18。
- 王勁力 (2010),〈論我國高科技犯罪與偵查—數位證據鑑識相關法制問題探究〉,《科技法律評析》,第3期,頁209-273。

王皇玉（2020），〈法令遵循對法人刑事歸責性之意義與影響——從營業秘密法第13條之4談起〉，《月旦法學雜誌》，第303期，頁120-135。

王皇玉（2021），〈論侵害營業秘密之犯罪行為〉，《月旦法學雜誌》，第317期，頁65-83。

古承宗（2020），〈經濟刑法的保護法益與抽象危險〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第24期，頁1-44。

吳協展，〈美國私部門吹哨者保護法制之研究〉，《法學叢刊》，第249期，2018年1月，頁113-133。

吳俊毅（2016），〈金融犯罪的調查權〉，《刑事法雜誌》，第60期第6卷，頁61-83。

吳俊毅（2021），〈經濟監理與刑事訴追—聚焦在取得資料的使用轉換與雙重地位的主管機關〉，收於：薛智仁、吳俊毅（等著），《經濟刑法在地實踐》，頁353-379，新學林。

吳景欽（2013），〈對貪污揭弊者保護法制之檢討—以證人保護法為說明〉，《刑事政策與犯罪研究論文集》，頁71-84。

呂子立（2021），〈淺談犯罪金流分析與查核技巧〉，《金融聯合徵信雜誌》，第38期，頁84-96。

李志強（2019），〈推動聯合國反貪腐公約保護檢舉人措施—揭弊者保護法草案重點解析（一）〉，《法務通訊》，第2962期，頁3-4。

李智仁、陳一銘（2008），〈建構金融機構內部人通報機制之芻議〉，《存款保險資訊季刊》，第21卷第3期，頁138-180。

李聖傑（2017），〈吹哨者保護的法制建構〉，《月旦法學雜誌》，第272期，頁155-164。

李聖傑（2019），〈「新」揭弊者保護法之立法簡介—公私部門合併〉，《月旦會計實務研究》，第16期，頁24-30。

李榮耕（2014），〈刑事審判程序中數位證據的證據能力—以傳聞法則及驗真程

序為主》，《台北大學法學論叢》，第 91 期，頁 169-211。

周士榆（2014），〈臺灣地區經濟金融犯罪的偵審概況〉，《日新司法年刊》，第 10 期，頁 60-70。

周振鋒（2017），〈論商業判斷法則於我國刑事案件之運用〉，《法令月刊》，第 68 卷第 12 期，頁 84-105。

周憐嫻（2002），〈白領犯罪的界定與爭議〉，《犯罪學期刊》，第 9 卷，頁 1-32。

孟維德（1999），〈白領犯罪的本質與意涵〉，《中央警察大學學報》，第 35 期，頁 411-448。

林志潔（2008），〈防制洗錢之新思維－論金融洗錢防制、金融監理與偵查權限〉，《檢察新論》，第 3 期，頁 265-281。

林志潔（2020），〈私部門之金融揭弊者保護－我國草案與美國法之對照〉，《交大法學評論》，第 7 期，頁 99-154。

林良榮（2015），〈忠誠義務、言論自由與公益揭弊，孰輕孰重？/台高院 100 重勞上 14 民事判決評釋（中環公司解僱案）〉，《台灣法學雜誌》，第 268 期，頁 131-136。

林良榮（2019），〈日本公益通報者保護法之立法政策與行政實務－兼論法院裁判案例與通報制度之改革〉，《月旦法學雜誌》，第 290 期，頁 137-163。

林偉瀾（2004），〈司法奈何不了金融犯罪？〉，《司法改革雜誌》，第 54 期，頁 16-27。

邵慶平（2013），〈金融管制與私人執行－國際金融危機後管制發展的反省〉，《中正大學法學集刊》，第 40 期，頁 95-141。

姜長志（2022），〈何謂證券交易法非常規交易罪之「不合營業常規」？台灣高等法院 109 年度金上重更二字第 4 號刑事判決中之「以物抵債」模式為探討中心〉，《全國律師》，第 26 卷第 5 期，頁 89-101。

施育傑（2020），〈科技時代的偵查干預處分——兼論我國法方向〉，《月旦法學雜誌》，第 306 期，頁 154-174。





施啟揚（1974），〈經濟犯與經濟刑法〉，《軍法專刊》，第 20 卷第 4 期，頁 21-27。

洪家殷（2002），〈租稅秩序罰上之行為罰與漏稅罰〉，《財稅研究》，第 34 卷第 6 期，頁 44-60。

胡博硯（2011），〈金融監理與行政調查－證券交易法中當事人之協力義務〉，《台灣法學雜誌》，第 168 期，頁 66-83。

張天一（2015），〈公司經理人收取回扣與收受賄賂之法律責任〉，《月旦法學雜誌》，第 242 期，頁 56-71。

張天一（2014），〈「公益揭露人保護法草案」評析〉，《月旦法學雜誌》，第 233 期，頁 275-281。

張秀華、曾中蓮、周惠文（2007），〈網路匿名性及人格特質分組對群體討論發言廣度之影響〉，《資訊管理學報》，第 14 卷第 3 期，頁 1-17。

張明偉（2020），〈美國聯邦量刑指南適用之研究及其對台灣的啟示〉，《興大法學》，第 28 期，頁 295-373。

莊正（2008），〈金管會如何協助偵辦金融犯罪及現今金融犯罪偵查之重要課題〉，《日新司法》，第 8 期，頁 247-254。

莊永丞（2019），〈公司治理下會計師、律師的吹哨角色－以美國聯邦法制為中心〉，《月旦會計實務研究》，第 16 期，頁 42-46。

許宗力（2002），〈論行政任務的民營化〉，《當代公法新論（中）翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》，頁 581-610。

許恒達（2015），〈揭弊者保護制度的刑事政策省思〉，《刑事政策與犯罪研究論文集》，第 18 期，頁 67-84。

許恒達（2019），〈評新修正洗錢犯罪及實務近期動向〉，《台大法學論叢》，第 48 卷特刊，頁 1435-1502。

許恒達（2021），〈收受、持有、使用洗錢罪之解釋疑義〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 27 期，頁 1-58。

郭大維（2013），〈沉默未必是金－吹哨者法制之建構與企業不法行為之防範〉，
《台灣法學雜誌》，第 216 期，頁 46-60。

郭大維（2015），〈論銀行內部控制制度之建構與落實〉，《台灣法學雜誌》，第
278 期，頁 87-98。

陳文琪（2019），〈國際刑事司法互助之法源及其法制建構－兼述我國國際刑事司
法互助法〉，《檢察新論》，第 25 期，頁 126-154。

陳文貴（2017），〈行政檢查與令狀原則之界限探討〉，《中原財經法學》，頁 129-
186。

陳宏兆（2011），〈淺談經濟犯罪偵查之技巧〉，《司法新聲》，第 100 期，頁 84-
96。

陳志龍（2011），〈集團化公司之鉅型經濟犯罪〉，《月旦法學教室雜誌》，第 195
期，頁 64-78。

陳盈良、施光訓（2006），〈金融舞弊犯罪動機、型態與偵查模式之探索研究〉，
《中央警察大學警學叢刊》，第 37 卷第 2 期，頁 21-40。

傅玲靜（2009），〈公民訴訟、公益訴訟、民眾訴訟？－環境法上公民訴訟之性
質〉，《月旦法學教室》，第 77 期，頁 28-29。

傅玲靜（2014），〈環境法上權力之保障與訴訟類型之適用－以公民訴訟為中
心〉，《東吳公法論叢》，第 7 卷，頁 631-667。

曾淑瑜（2012），〈經濟犯罪之事實認定與證據取捨－兼論財務報表虛偽隱匿之
處罰〉，《台灣法學雜誌》，第 196 期，頁 62-83。

曾開源（2020），〈檢察官於偵查程序運用鑑識會計之經驗分享〉，《月旦會計實
務研究》，第 31 期，頁 56-69。

焦興鎧（2021），〈美國公私部門吹哨者保障制度之建構與發展〉，《台灣勞工季
刊》，第 66 期，頁 27-35。

程明修（2005），〈行政行為形式選擇自由－以公私協力行為為例〉，《月旦法學
雜誌》，第 120 期，頁 37-65。

- 黃宏森（2005），〈弊端揭發者（Whistle-blower）面臨的難題與抉擇之研究〉，
《公共行政學報》，第 14 期，頁 39-78。
- 黃朝義（1998），〈論經濟犯罪的刑事法問題〉，收於：法務部犯罪研究中心
（編），《刑事政策與犯罪研究論文集（一）》，頁 121-148，司法官學院犯罪
防治研究中心。
- 黃銘傑（2018），〈從吹哨者及其保護機制的建置看法遵強化與風險控管趨勢〉，
《會計研究月刊》，第 391 期，頁 81-87。
- 黃銘傑（2019），〈吹哨者保護之國際潮流與規範理念〉，《月旦會計實務研究》，
頁 17-23。
- 楊文慶（2014），〈金融檢查權之研究〉，《軍法專刊》，第 60 卷第 5 期，頁 117-
131。
- 楊戊龍，程挽華（2012），〈澳洲各州公益揭發保護立法比較分析〉，《行政暨政
策學報》，第 55 期，頁 31-65。
- 楊戊龍、李淑如（2019），〈行政院民國 108 年版揭弊者保護法草案評析〉，《文
官制度季刊》，第 11 卷第 3 期，頁 29-69。
- 溫祖德（2020），〈法人犯罪量刑與法令遵循－美國組織體量刑指導原則準則之
思維〉，《刑事政策與犯罪防治研究》，第 24 期，頁 115-154。
- 葛傳宇（2017），〈全球揭弊者法制比較研究〉，《軍法專刊》，第 63 卷第 4 期，
頁 84-104。
- 詹德恩（2013），〈我國金融犯罪特性與抗制難題〉，《中原財經法學》，第 7 期，
頁 159-220。
- 詹德恩（2018），〈金融機構執行檢舉人保護制度之困境〉，《月旦會計實務研
究》，頁 104-113。
- 詹鎮榮（2003），〈民營化後國家影響與管制義務之理論與實踐－以組織私法化
與任務私人化之基本型為中心〉，《東吳法律學報》，第 15 期，頁 1-40。
- 詹鎮榮（2003），〈論民營化類型中之「公私協力」〉，《月旦法學雜誌》，第 102

期，頁 8-29。

廖世昌、郭姿君（2017），〈現行金融業法令遵循制度概況簡介〉，《月旦會計事務所雜誌》，創刊號，頁 101-110。

蔡昌憲（2012），〈從內控制度及風險管理之國際規範趨勢論我國的公司治理法制：兼論董事監督義務之法律移植〉，《臺大法學論叢》，第 41 卷第 4 期，頁 1819-1896。

蔡昌憲（2013），〈從經濟觀點論企業風險管理與董事監督義務〉，《中研院法學期刊》，第 12 期，頁 79-152。

蔡昌憲（2015），〈省思公司治理下之內部監督機制－以獨立資訊管道的強化為核心〉，《政大法學評論》，第 141 期，頁 197-276。

蔡昌憲（2018），〈從公司法第一條修正談公司治理之內外部機制——兼論企業社會責任的推動模式〉，《成大法學》，第 36 期，頁 89-153。

蔡碧玉（2008），〈我國國際司法互助的現況與發展〉，《軍法專刊》，第 55 卷第 1 期，頁 155-173。

賴帥君（2018），〈我國防制企業貪腐法制之研析〉，《刑事法雜誌》，第 62 卷第 5 期，頁 83-134。

駱秉寬（2022），〈2023 公司治理評鑑增訂 ESG 永續指標之芻議〉，《當代法律》，第 11 期，頁 75-79。

謝煜偉（2016），〈風險社會中的抽象危險犯與食安管制－「摻偽假冒罪」的限定解釋〉，《月旦刑事法評論》，第 1 期，頁 70-90。

謝煜偉（2021），〈私部門賄賂罪之可罰性基礎與規範模式〉，《刑事政策與犯罪防治研究專刊》，第 27 期，頁 119-177。

謝碩駿（2012），〈論私人參與國家機關之資訊搜集活動－以線民之遴選運用及電信業者之協力義務為中心〉，《高大法學論叢》，第 7 卷第 2 期，頁 145-203。

蘇怡慈（2018），〈金融監理強化機制初探研究－以公司秘書（治理人員）制度



為例》，《銘傳大學法學論叢》，第 30 期，頁 129-162。



(三) 政府機關文書

司法官學院犯罪防治研究中心，中華民國 110 年犯罪狀況及其分析－2021 犯罪趨勢關鍵報告。

立法院公報處（2019），《立法院公報》，108 卷 59 期，頁 107。

立法院第 9 屆第 4 會期財政委員會第 3 次全體委員會議，強化我國金融業公司治理並對兆豐案及永豐案後續之調查結果。

林國全（2018），〈證券事件「吹哨者」及其民事責任研究〉，證券投資人及期貨交易人保護中心委託專案研究。

武永生、馮震宇、曾宛如、范姜真嫻（2006），〈律師於先進國家資本市場扮演之角色及與其他專家權責之劃分〉，行政院金融監督管理委員會證券期貨局委外研究計畫。

法務部 110 年違反證券交易法案件統計分析。

金管會第 10560003852 號處分書。

國家發展委員會，強化公司治理政策綱領暨行動方案。

(四) 學位論文

李信龍（2021），〈論我國公司法令遵循制度之重構〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士班論文。

李昱勳（2021），《私部門吹哨者保護－以反報復規範之建構為核心》，國立陽明交通大學科技法律研究所碩士論文。

林意玟（2011），《我國公司治理與吹哨者保護》，國立陽明交通大學科技法律研究所碩士論文。

洪瑋廷（2022），〈一般洗錢罪之構成要件與解釋適用：以德國法為借鏡〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

陳芊妤（2021），《以比較法觀點論私部門吹哨者保護與通報機制之建構》，國立政治大學法律學研究所碩士論文。

陳俞伶（2018），〈網路搜索之法規範研究 以雲端硬碟搜索及線上搜索為核心〉，國立清華大學科技法律研究所碩士論文。

曾泓維（2021），〈外國來台上市企業舞弊事件之股價污染效果：以康友案為例〉，國立成功大學會計學研究所碩士論文。

楊舒婷（2018），〈論吹哨者保護制度之建構〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

鄭雅文（2022），論我國私部門吹哨制度之建構－以金融業為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

謝國樑（2013），〈引渡困境之檢討〉，國立政治大學法律研究所碩士論文。

鍾亞達（2013），〈論法人犯罪之立法正當性與理論基礎〉，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

簡士淳（2012），《私人之現行犯逮捕－其歷史溯源、法理基礎與比較法分析》，國立政治大學法律學研究所碩士班論文。

（五）網路

【19 日報到發監】立院前秘書長林錫山收賄案 判 36 年定讞，上報快訊，載

https://www.cw.com.tw/article/5083494?utm_source=WebAccess&utm_medium=FacebookAD&utm_campaign=FBContentAD_25_SinoPac

<https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=35650>

力霸疑涉弊 金檢調聯手偵辦，載於：

台灣人涉境外電信詐騙在中國被判刑，再引「被送中」爭論，載於：

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55505602>

永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界，天下雜誌，載於：

兆豐銀為何被罰 57 億？，載於：<https://www.cw.com.tw/article/5077992>

府，載於：<https://www.storm.mg/article/4811299>

於：https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=67086

林宏義，兆豐出事了，但幾個人懂法令遵循，Newtalk 新聞，載於：

<https://newtalk.tw/news/view/2016-08-22/76505>

金管會，金管會已於今日修正發布「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」，載於：

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202306130001&toolsflag=Y&dtable=News

前 101 董事長林鴻明涉掏空金尚昌公司 更二審遭判 8 年，載於：

<https://www.ettoday.net/news/20220223/2194729.htm#ixzz7uydbpwQ5>

假帳曝光！康友 KY 害投資人損失 47 億 勤業眾信遭法院裁定假扣押，載於：

<https://www.mirrormedia.mg/story/20220215inv006/>

陳文葳，嬌生百年經典危機（上）：訴訟戰 20 年...嬰兒爽身粉的致癌風暴，轉

角國際，載於：https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4947016

嘆保護法 6 年零進度 黃國昌「世界吹哨日」有感：顛預怠惰不足以形容蔡政

監察院，兆豐銀行遭重罰 1 億 8 千萬美元 監察院糾正行政院、金管會及財政

部，載於：

https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=8049

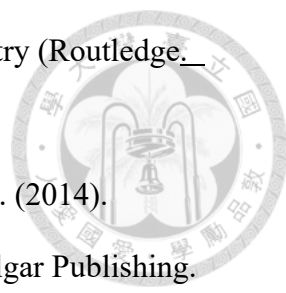
顧立雄：啟動三次金改 落實公司治理，公司治理中心，載於：

<https://cgc.twse.com.tw/latestNews/promoteNewsArticleCh/1934>

二、英文文獻

（一）專書

Adler F., Mueller G. O., & Laufer W. S. (2007). *Criminology and the criminal justice system*. New York, NY: McGraw-Hill.

- 
- Braithwaite, J. (2013). Corporate crime in the pharmaceutical industry (Routledge. Revivals). Routledge.
- Brown, A. J., Lewis, D., Moberly, R., & Vandekerckhove, W. (Eds.). (2014). International handbook on whistleblowing research. Edward Elgar Publishing.
- Clinard, M., Quinney, R., & Wildeman, J. (2014). Criminal behavior systems: A typology. Routledge.
- Dryzek, J. S., Honig, B., & Phillips, A. (2008). The Oxford handbook of political theory. Oxford University Press.
- Edelhertz, H. (1970). The nature, impact, and prosecution of white-collar crime (Vol. 2). National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.
- Hava Charlotte Lan Yurttagül(2021). Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union An Emerging Consensus. European Union and its Neighbours in a Globalized World. 3.
- Markovska, A. (2007). Criminology by C. Hale, K. Hayward, A. Wahidin, and E. Wincup (Eds.).
- Modesitt, N. M., Schulman, J. F., & Westman, D. P. (2015). Whistleblowing: The law of retaliatory discharge. Bloomberg BNA Books.
- National White Collar Crime Center Training and Research Institute. Morgantown(1996). Definitional Dilemma: Can and Should There Be a Universal Definition of White Collar Crime?. West Virginia.
- Schirmer, G., & Coliver, S. (2015). Resolution 2060 on Improving the Protection of Whistle-Blowers (Parl. Ass. Council Eur.). International Legal Materials, 54(6), 1130-1134.
- Sutherland E. Hardin. (1949). White collar crime. New York: Dryden Press.

(二) 期刊

- Abazi, V. (2020). The European Union whistleblower directive: a 'game changer' for whistleblowing protection?. *Industrial Law Journal*, 49(4), 640-656.
- Arlen, J. (2011). The failure of the organizational sentencing guidelines. *U. Miami L. Rev.*, 66, 321.
- Armour, J., Black, B., Cheffins, B., & Nolan, R. (2009). Private enforcement of corporate law: an empirical comparison of the United Kingdom and the United States. *Journal of Empirical Legal Studies*, 6(4), 687-722.
- Baer, M. H. (2010). Cooperation's cost. *Wash. UL Rev.*, 88, 903.
- Beck, J. R. (1999). The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation. *NCL Rev.*, 78, 539.
- Bodie, W. C. (1990). The secret police and soviet politics. *Problems of Communism*, 39(1), 101-108.
- Bowen, R. M., Call, A. C., & Rajgopal, S. (2010). Whistle-blowing: Target firm characteristics and economic consequences. *The Accounting Review*, 85(4), 1239-1271.
- Bromiley, P., McShane, M., Nair, A., & Rustambekov, E. (2015). Enterprise risk management: Review, critique, and research directions. *Long range planning*, 48(4), 265-276.
- Burbank, S. B., Farhang, S., & Kritzer, H. M. (2013). Private enforcement. *Lewis & Clark L. Rev.*, 17, 637.
- Casey, A. J., & Niblett, A. (2013). Noise Reduction: The Screening Value of Qui Tam. *Wash. UL Rev.*, 91, 1169.
- Chatman, C. N. (2019). Myth of the Attorney Whistleblower. *SMU L. Rev.*, 72, 669.
- Cheffins, B. R. (2018). Corporate governance and countervailing power. *Bus. Law.*, 74, 1.

- 
- Claessens, S. (2006). Corporate governance and development. *The World bank research observer*, 21(1), 91-122.
- Coffee Jr, J. C. (2004). Gatekeeper failure and reform: The challenge of fashioning relevant reforms. *BUL Rev.*, 84, 301.
- Connell, M. (2017). The fall of Enron and the creation of the Sarbanes-Oxley Act of 2002.
- Corbo, J. (1994). *Kraus v. New Rochelle Hosp. Medical CTR.: Are Whistleblowers Finally Getting the Protection They Need*. *Hofstra Lab. LJ*, 12, 141.
- Correll, J. T. (2008). The air mail fiasco. *Air Force Magazine*, 91(3), 60-65.
- Cremers, K. M., & Nair, V. B. (2005). Governance mechanisms and equity prices. *the Journal of Finance*, 60(6), 2859-2894.
- Cumming, C., & Hirtle, B. (2001). The challenges of risk management in diversified financial companies. *Economic policy review*, 7(1).
- Cummings, A. D. P. (2004). Ain't No Glory in Pain: How the 1994 Republican Revolution and the Private Securities Litigation Reform Act Contributed to the Collapse of the United States Capital Markets. *Neb. L. Rev.*, 83, 979.
- De Zwart, A. P. (2020). EU whistleblowing rules to change in favor of whistleblowers. *Journal of investment compliance*, 21(1), 55-61.
- Denis, D. K., & McConnell, J. J. (2003). International corporate governance. *Journal of financial and quantitative analysis*, 38(1), 1-36.
- Devine, T. M. (1999). The whistleblower protection act of 1989: Foundation for the modern law of employment dissent. *Admin. L. Rev.*, 51, 531.
- Dyck, A., Morse, A., & Zingales, L. (2010). Who blows the whistle on corporate fraud?. *The journal of finance*, 65(6), 2213-2253.
- Engstrom, D. F. (2014). Whither whistleblowing? Bounty regimes, regulatory context, and the challenge of optimal design. *Theoretical Inquiries in Law*, 15(2), 605-

634.

Fatino, J. F. (2006). The Sarbanes-Oxley Act of 2002 and the New Prohibition on Employer Retaliation against Whistleblowers: For Whom the Bell Tolls or Tooting One's Own Horn. *SDL Rev.*, 51, 450.

Feldman, Y., & Lobel, O. (2009). The incentives matrix: The comparative effectiveness of rewards, liabilities, duties, and protections for reporting illegality. *Tex. L. Rev.*, 88, 1151.

Gellately, R. (1988). The Gestapo and German society: Political denunciation in the Gestapo case files. *The Journal of Modern History*, 60(4), 654-694.

Givati, Y. (2016). A theory of whistleblower rewards. *The Journal of Legal Studies*, 45(1), 43-72.

Goel, R. K., & Nelson, M. A. (2014). Whistleblower laws and exposed corruption in the United States. *Applied Economics*, 46(20), 2331-2341.

Gutter, E. (2010). Whistleblowers under the Dodd-Frank Act and their impact on gatekeepers. *Rev. Banking & Fin. L.*, 30, 753.

Hale, C., Hayward, K., Wahidin, A., & Wincup, E. (Eds.). 301(2009). *Criminology*. Oxford University Press.

Hamdani, A. (2003). Gatekeeper liability. *S. Cal. L. Rev.*, 77, 53.

Hansberry, H. L. (2012). In Spite of Its Good Intentions, The Dodd-Frank Act Has Created a FCPA Monster. *J. Crim. L. & Criminology*, 102, 195.

Henkel, C. (2017). Whistleblower Rights and Protection Under US Law in the Private Sector. *Les lanceurs d'alerte: Quelle protection juridique*, 333-352.

Iwasaki, M. (2018). Effects of external whistleblower rewards on internal reporting. *Harvard John M. Olin Fellow's Discussion Paper Series*, (76).

Johnson, S., Boone, P., Breach, A., & Friedman, E. (2000). Corporate governance in the Asian financial crisis. *Journal of financial Economics*, 58(1-2), 141-186.



- 
- Jones, J. (2002). Give a little whistle: the need for a more broad interpretation of the whistleblower exception to the employment-at-will doctrine. *Tex. Tech L. Rev.*, 34, 1133.
- Jubb, P. B. (1999). Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21, 77-94.
- Kerr, O. S. (2005). Searches and seizures in a digital world. *Harv. L. Rev.*, 119, 531.
- Leifer, S. C. (2014). Protecting whistleblower protections in the Dodd–Frank Act. *Michigan Law Review*, 121-149.
- Loyens, K., & Vandekerckhove, W. (2018). Whistleblowing from an international perspective: A comparative analysis of institutional arrangements. *Administrative Sciences*, 8(3), 30.
- Malin, M. H. (1982). Protecting the whistleblower from retaliatory discharge. *U. Mich. jL Reform*, 16, 277.
- Neal, M. (2011). Securities Whistleblowing Under Dodd-Frank: Neglecting The Power Of Enterprising Privateers In Favor Of The Slow-Going Public Vessel. *Lewis & Clark L. Rev.*, 15, 1107.
- Nyreröd, T., & Spagnolo, G. (2021). Myths and numbers on whistleblower rewards. *Regulation & Governance*, 15(1), 82-97.
- Pacella, J. M. (2014). Bounties for bad behavior: rewarding culpable whistleblowers under the Dodd-Frank act and Internal Revenue Code. *U. Pa. J. Bus. L.*, 17, 345.
- Price, M., & Norris, D. M. (2009). Health care fraud: physicians as white collar criminals?. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law Online*, 37(3), 286-289.
- Quinney, E. R. (1964). The Study of White Collar Crime: Toward A Reorientation in Theory and Research. *J. Crim. L. Criminology & Police Sci.*, 55, 208.
- Qusqas, F., & Kleiner, B. H. (2001). The difficulties of whistleblowers finding

- employment. *Management research news*, 24(3/4), 97-100.
- Radelet, S., & Sachs, J. (1999). What have we learned, so far, from the Asian financial crisis?. Harvard Institute for International Development, mimeo.
- Ramirez, M. K. (2018). Whistling Past the Graveyard: Dodd-Frank Whistleblower Programs Dodge Bullets Fighting Financial Crime. *Loy. U. Chi. LJ*, 50, 617.
- Rapp, G. C. (2012). Mutiny by the Bounties-The Attempt to Reform Wall Street by the New Whistleblower Provisions of the Dodd-Frank Act. *ByU L. Rev.*, 73.
- Reid, S. L., & David, S. B. (2012). The Evolution of the SEC Whistleblower: From Sarbanes-Oxley to Dodd-Frank. *Banking LJ*, 129, 907.
- Stappers, J. T. (2021). EU whistleblower protection directive: Europe on whistleblowing. In *ERA Forum* ,Vol. 22, No. 1, 87-100.
- Stephenson, M. C. (2005). Public regulation of private enforcement: The case for expanding the role of administrative agencies. *Virginia Law Review*, 93-173.
- Stewart, R. B., & Sunstein, C. R. (1981). Public programs and private rights. *Harv. L. Rev.*, 95, 1193.
- Thüsing, G., & Forst, G. (2016). Whistleblowing Around the World: A Comparative Analysis of Whistleblowing in 23 Countries. *Whistleblowing-A Comparative Study*, 3-30.
- Uhlmann, C. (2020). The Americanization of whistleblowing? A legal-economic comparison of whistleblowing regulation in the US and Germany against the backdrop of the new EU whistleblowing directive. *UC Davis J. Int'l L. & Pol'y*, 27, 149.
- Van Waeyenberge, A., & Davies, Z. (2021). The Whistleblower Protection Directive (2019/1937): A satisfactory but incomplete system. *European Journal of Risk Regulation*, 12(1), 236-244.
- Vaughn, R. G. (2005). America's First Comprehensive Statute Protecting Corporate



Whistleblowers. Admin. L. Rev., 57, 1.

Watnick, V. (2007). Whistleblower Protections Under the Sarbanes-Oxley Act: A

Primer and a Critique. Fordham J. Corp. & Fin. L., 12, 831.

Westman, D. P. (2005). The significance of the Sarbanes-Oxley whistleblower provisions. The Labor Lawyer, 141-155.

Wolf, B. (2011). 'Green-Collar Crime': Environmental Crime and Justice in the Sociological Perspective. Sociology Compass, 5(7), 499-511.

(三) 網路

AICPA, Forensic Accounting. Available at:

<https://us.aicpa.org/interestareas/forensicandvaluation/resources/forensic-accounting>

COSO(1994). INTERNAL CONTROL – INTEGRATED FRAMEWORK. Available at:

Dick Carozza, Interview with Sherron Watkins. Available at:

<https://www.fraudmagazine.com/article.aspx?id=583>

Economic Crime, Crime Areas , EUROPOL. Available at:

<https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/economic-crime>

https://www.academia.edu/12912529/INTERNAL_CONTROL_INTEGRATED_FRAMEWORK_Committee_of_Sponsoring_Organizations_of_the_Treadway_Commission

IMF, Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs). Available at:

<https://www.imf.org/en/Publications/rosc>

Transparency International ,whistleblowing. Available at:_

<https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing>



(四) 判決

Asadi v. G.E. Energy , LLC, 720 F.3d (5th Cir. July 17, 2013).

Berman v. Neo @ Ogilvy LLC., 801 F.3d(5th Cir. 2013).

Digital Realty Trust, Inc. v. Somers, 138 S. Ct. 767, 200 L. Ed. 2d 15 (2018).

ECHR, Heinisch v. Germany, Judgement of 21 July 2011, no. 28274/08.

ECHR, Palomo Sánchez and Others v. Spain Judgement of 12 September 2011, no.

28955/06,28957/06, and 28964/06, §53.

GC, Case T-341/12, Evonik Degussa GmbH v. European Commission, Judgment of

28 January 2015, ECLI:EU:T:2015:51.

Kramer v. Trans-Lux Corp., No. 3:11CV1424 SRU, 2012 WL 4444820 (D. Conn.

Sept. 25, 2012).

Melendez v. Exxon Chems., ARB No. 96-051, ALJ No. 1993-ERA-006(ARB July 14,

2000).

Nollner v. S. Baptist Convention, Inc., 852 F. Supp. 2d (M.D. Tenn. 2012).

Sylvester v. Parexel International LLC , ARB Case No. 07-123, at 13-14 (Dep't of.

Labor May 25, 2011).

Van Asdale v. International Game Technology, 577 F.3d 989 (9th Cir. 2009).

(五) 其他

ACFE(2022). Occupational Fraud 2022: A Report to the Nations.

Basel Committee on Banking Supervision(2005). Compliance and the compliance

function in banks.

COSO(2004). Enterprise Risk Management : Integrated Framework: Executive

Summary, Framework.

Council Of Europe(2014). Protection Of Whistleblowers: Recommendation

CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum.



G20(2012). Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers.

National Institute of Justice(2008). Electronic Crime Scene Investigation: A Guide for
First Responders.

NYDFS(2016). Consent Order Under New York Banking Law §§39 and 44, In the
Matter of MEGA International Commercial Bank CO., LTD. And Mega
International Commercial Bank CO. LTD. - NEW YORK BRANCH.

OECD(2004). OECD Principles of Corporate Governance.

OECD(2015). G20/OECD Principles of Corporate Governance. OECD Publishing.
Paris.

PwC's Global Economic Crime and Fraud Survey 2022(2022). Protecting the
perimeter: A new frontier of platform fraud.

PwC(2020). Global Economic Crime and Fraud Survey 2020.

Transparency International, Global Corruption Report 2009 Corruption and the
Private Sector.

Transparency International(2017). Global Corruption Barometer: People And
Corruption: Asia Pacific.

Transparency International(2017). Internal Whistleblowing Mechanisms Topic Guide,
Compiled by the Anti-Corruption Helpdesk.

U.S. Securities and Exchange Commission(2019). 2019 Annual Report to Congress:
Whistleblower Program.

United Nations Office on Drugs and Crime, Economic and Financial Crimes
Challenges to Sustainable Development(2005). Conclusion of the Eleventh
United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok,
Thailand.

United States Government Accountability Office(2009). Corporate Crime: DOJ Has
Taken Steps to Better Track Its Use of DPA and NPA, but Should Evaluate

Effectiveness.

UNODC(2009). Technical Guide To THE United Nations Convention Against
Corruption.



三、日文文獻

(一) 專書

芝原邦爾（2005），《經濟刑法研究（上）》，有斐閣。

小林敬和（等著）、西山富夫（編）（1994），《現代の經濟犯罪と經濟刑法》，啟文社。

林 幹人，《現代の經濟犯罪—その法的規則の研究》，初版第一刷，弘文堂。

(二) 期刊

嘉門 優（2015），〈經濟刑法と法益論〉，《刑法雜誌》，55 卷 5 号，頁 55-69。

神山敏雄（2008），〈經濟刑法の概念と範圍〉，收於：神山敏雄、斉藤豊治、淺田和茂、松宮孝明（編），《新經濟刑法入門》，頁，成文堂。

日野勝吾（2017），〈公益通報者保護法の今日的意義と課題〉，《法政論叢》，53 卷 2 号，頁 65-87。

(三) 其他

消費者庁（2017），〈公益通報ハンドブック〉。

日本弁護士連合会（2017），〈「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」に関する意見書〉。

(四) 網路

角田晶生，悪しき因習「村八分」その内訳と、維持しなければならない残りの”二分”って何？載於：

<https://mag.japaaan.com/archives/123245>



附錄一 揭弊者保護法草案

法務部 2022 年送行政院審議版本



條文	說明
第一條 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。 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。	一、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揭弊，並有利於不法行為訴追之揭弊者之權益，不及於私人紛爭案件。 二、本法採公部門與私部門合併立法之方式，所稱揭弊者限於機關（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。 三、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，爰為第一項規定。 四、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法律競合時，原則依本法規定為之。但其他法律之規定對於揭弊者如有較有利之保護規定者，則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律請求同時適用相同類型之保護措施，爰為第二項規定。故本法第三條弊案範圍以外部分，非本法保護範圍，其他法律如有提供保護措施，自應予以適用，併予敘明。 五、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。
第二條 本法之主管機關為法務部。 本法所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各該目的事業主管機關辦理。目的事業主管機關有爭議者，由主管機關確定之。	一、第一項定明本法之主管機關為法務部。 二、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、各項檢舉獎金之訂定與發放等）之執行，均可能涉及各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。另為鼓勵內部人員勇於提出揭弊，及提升對揭弊保護之認知，各目的事業主管機關得參酌二〇一九年歐盟揭弊者保護指令第二十條，增設法律諮詢等措施。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，明定目的事業主管機關有爭議時，由主管機關法務部確定之原則，爰為第二項規定。 三、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，併予說明。
第三條 本法所稱弊案如下： 一、故意犯刑法瀆職罪章之罪。 二、犯貪污	一、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含括

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、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。 六、犯下列各目之罪或違規行為： (一) 犯刑法第一百二十二條、貪污治罪條例第十一條之罪。 (二) 犯刑法公共危險罪章、詐欺背信及重利罪章、第二百三十一條之一、第二百九十六條、第二百九十六條之一之罪。 (三) 犯人口販運防制法、兒童及少年性剝削防制條例之罪。 (四) 犯政府採購法之罪。 (五) 犯營業秘密法之罪。 (六) 犯銀行法、保險法、證券交易法、信託業法、金融控股公司法、信用合作社法、票券金融管理法、證券投資信託及顧問法之罪。 (七) 犯水土保持法、山坡地保育利用條例之罪。 (八) 犯空氣污染防制法、水污染防治法、廢棄物清理法、毒性及關注化學物質管理法、土壤及地下水污染整治法、環境用藥管理法之罪。 (九) 犯海洋污染防治法之罪。 (十) 犯藥事法、醫療器材管理法、食品安全衛生管理法、傳染病防治法、嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例之罪。 (十一) 犯勞動基準法、勞動檢查法、職業安全衛生法、就業服務法之罪。 (十二) 犯公平交易法第十五條之罪	之，爰參考美國立法例，為第一項第一款、第二款及第四款之規定。 二、第一項第三款所稱「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，如公務員僅係消極之不為舉發者，不在此限。 三、第一項第五款屬司法公正領域，將法官與檢察官之倫理規範亦納入公部門揭弊範圍。 三、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，考量社會民情需求及避免境外勢力不當侵害我國產業國際競爭力，並整合近年社會矚目之公益通報案件類型，包含違反刑法公共危險、詐欺、人口販運、政府採購、金融、營業秘密、環境保護、衛生福利、勞動、兒少權利、弱勢族群法律等涉及重大公共利益之犯罪、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，爰為第一項第六款規定。 五、因應社會變遷，為使主管機關得視實務需要，於第一項第七款訂有概括條款。為使上開概括條款有所依循，爰參考下列基準，適時調整本法保護之弊端項目範圍，並於第二項授權主管機關就第一項第七款之弊案範圍定期檢討、調整或增減弊端： (一) 侵害國家法益、社會法益之重大不法行為。 (二) 涉及不特定多數人利益之犯
---	---

及得處罰鍰之違規行為。 (十三) 違反身心障礙者權益保障法、老人福利法、兒童及少年福利與權益保障法之違規行為。 七、其他涉及重大公共利益之犯罪、處以罰鍰之違規行為或應付懲戒之行為。 前項第七款弊案範圍，由主管機關會商相關機關定之，並定期檢討、調整或增減。	罪。 (三) 違反環境保護、食品安全、社會福利、金融秩序等法律，足生損害於公眾之生命、身體、健康、財產等利益之虞者。 (四) 維護弱勢族群之權益保障。 (五) 其他侵害公共利益，情節重大者。
第四條 本法所稱受理揭弊機關如下： 一、公部門之政府機關(構)主管、首長或其指定單位、人員；私部門之法人、團體、雇主或其關係企業之主管、負責人或其指定單位、人員。 二、檢察機關。 三、司法警察機關。 四、目的事業主管機關。 五、監察院。 六、政風機構。 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： 一、涉及機密等級事項，應向前項第一款、第二款或第五款之受理揭弊機關為之。 二、涉及絕對機密及極機密等級事項，應向最高檢察署或高等檢察署及其檢察分署為之。 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。	一、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、首長或其指定之單位、人員、私部門之主管、負責人或其指定之單位、人員、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，在數有權受理揭弊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。 二、第一項第一款係為給內部自我檢討改正與查證不肖份子之機會。所稱公部門之主管、首長或其指定單位、人員，係指被揭弊者所屬政府機關(構)之內部直屬主管、首長或其指定單位、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。 三、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。 四、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一款、第二款或第五款之受理揭弊機關為之，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，爰比照刑事訴訟法第四條規定就內亂罪、外患罪及妨害國交罪第一審管轄權專屬高等法院之意旨，規範此類犯罪應向高等檢察署及其檢察分署或具有犯罪調查監督權限之最高檢察署提出揭弊，爰參考美國立法例，為第二項規定。 五、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，爰為第三項規定。
第五條 本法所稱揭弊者如下： 一、公部門揭弊者：指下列人員之一 一，有事實合理相信政府機關（構）或其員工、其他公務員，涉有弊案，具名向受理揭弊機關揭弊者： （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或對價之相對人及其員工。 （五）各級民意代表之助理。 二、私部門揭弊者：指下列人員之一 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、第七款	一、公部門揭弊方面，公務員採最廣義之公務員定義，即參考國家賠償法第二條第一項「依法令從事於公務之人員」之規定，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。惟於政府機關（構）內仍有非依法令從事公務而接觸並知悉政府機關（構）弊案內容之人員，例如政府機關（構）以契約聘僱庶務性工作之人員，或民意代表自費聘用之助理等人，為明確規範適用範圍，爰將與政府機關（構）因承攬契約、委任契約或其他契約關係，包含依政府採購法所定工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等契約關係，因而獲有報酬或對價之相對人及其受僱人、派遣人員及接受政府機關（構）補助之內部人

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揭弊者： (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或其他基於從屬關係提供其勞動力、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。 (三) 技術生、養成工、見習生、建教生、學徒及其他與技術生性質相類之人。 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，依法令從事於公務之人員。 本法所稱政府機關（構），指中央與各級地方政府機關（構）、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。	員、各級民意代表之助理等，予以具體列舉，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，屬廣義之內部人員揭弊，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規定，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、私部門揭弊方面，考量第三條第一項第一款至第五款列舉之弊端法律處罰主體均以公務員為限，故就私部門人員可能涉犯之弊案範圍予以限縮為第三條第一項第六款及第七款為限，爰本條所稱私部門揭弊者，以私部門內部人員揭發第三條第一項第六款及第七款之弊案為限。 三、私部門之內部人員並不以具有勞動契約關係之民法上受僱人為限，尚包括其他基於從屬關係提供勞動力之非典型勞工、及因承攬、委任而提供勞務之人及接受補助之內部人員，另建教生等與建教合作機構間雖屬教育學習類型，然仍有實質上參與並提供機構之勞務行為，爰參考勞動事件法第三條第一項第一款、第二款規定，及美國與日本立法例，為第一項第二款之規定。該款序文所稱關係企業，係指依公司法第三百六十九條之一以下規定。 四、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度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。 五、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，故不屬第一項第一款第一目所稱公務員之範疇，爰參考美國立法例，為第二項規定，但仍為本法被揭弊之對象。 六、另就本法所稱之「政府機關（構）」，除各級政府機關(構)外，衡酌行政法人、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，爰於第三項明定本法所稱政府機關（構）範疇。至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。
第六條 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，或受理調查後六個月內未獲調查結果之通知，經促請辦理後於十日內仍未獲回應，得另具名向下列人員或法人揭弊，自其向原受理揭弊機關揭弊時起，依本法規定保護之： 一、中央或地方民意代表。 二、具公司登記之媒體業者。	一、向民意代表、媒體業者與公益團體爆料，固亦有預防或減少國家與社會損失之效果，然因其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。 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

三、具法人登記之公益團體。 揭弊者經原受理揭弊機關受理調查為查無實據之結案通知後，再向前項人員或法人揭弊者，以該案另經起訴、緩起訴、職權不起訴、聲請簡易判決處刑、裁定交付審判、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。 前二項之揭弊內容，不適用第十二條前段規定。	受理揭弊機關於一定期限內未予回應受理案件通知，或受理案件後六個月仍久懸未結，致揭弊者無從得知案件調查結果之情形時，揭弊者得另具名向第二層之人員或法人提出揭弊。揭弊者對於未獲回應之案件，復向第二層之人員或法人進行外部揭弊時，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，爰為第一項規定。 三、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，但經起訴或聲請簡易判決處刑之案件無須經法院判決有罪確定，以提高本法保護之門檻並兼顧啟動保護之時效，爰於第二項明定以案件有起訴、緩起訴、職權不起訴、聲請簡易判決處刑、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，始受本法保護之。 四、若揭弊者先向第二層揭弊，或同時向第一層及第二層之機關（構）、人員或法人揭弊，或在第一層受理揭弊機關依法調查期間，復向第二層之人員、法人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）、人員或法人揭弊者則仍受保護。 五、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，例如
--	---

	就涉案人員、機密案件或營業機密等足以辨識確實之對象或具體之內容以代號為之，否則須負洩密責任，不適用第十二條前段之洩密免責保護，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、律師法第三十六條、第一百三十條規定就其因業務知悉之秘密，應予保密，爰為第三項規定。
第七條 政府機關（構）、法人或團體、個人，不得因第五條第一項第一款各目、第二款各目所列人員（以下簡稱內部人員）有下列行為，而意圖報復對其採行不利之措施： 一、揭發弊案。 二、配合弊案之調查或擔任證人。三、拒絕參與弊案之決定或實施。四、因前三款之作為而遭受不利措施。 施後，依法提起救濟。 前項所稱不利措施，指下列情形之一： 一、解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績（成）、懲處、懲罰及評定。 二、減薪（俸）、罰款（薪）、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。 三、與陞遷有關之教育或訓練機會、福利、特殊權利之剝奪。 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。 五、非依法令規定揭露揭弊者之身分。 因第一項各款行為而受不利措施之內部人員得為下列請求： 一、回復其受不利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。 二、回復其原有之年資、特殊權利、獎金、退休（職、伍）金、福利、工	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，包含第五條第一項第一款各目、第二款各目所稱公務員，政府機關（構）自行進用之人員，接受政府機關（構）、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，與政府機關（構）、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、委任等契約關係而獲致報酬或對價之相對人及其員工，與政府機關（構）具其他契約關係而獲致報酬或對價之相對人及其員工，各級民意代表之助理，及技衛生、養成工、見習生、建教生、學徒及其他與技衛生性質相類之人。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措施提起救濟後，二度遭受不利措施者，爰為第一項規定。本法提供之工作權保障，屬事後救濟之損害補償，須待第一項各款行為人因揭弊行為受不利措施，致生損害結果時，方得依其原有身分關係請求救濟。

作條件及管理措施。 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。 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。 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，及遭受不利措施後依法提起救濟所合理支出之必要費用。 訂有禁止內部人員為第一項各款行為之約定者，其約定無效。	二、第二項所稱不利措施，依公務員懲戒法或法官法所為之懲戒決定屬司法判決性質，不在本項規範之範圍內。參酌美國法立法例，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第一項第六款及第十一款，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；第二款係對俸給薪資、獎金、退休（職、伍）金、或因考績（成）評定所致獎金減損之處分；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，一併列入不利措施之範疇，為第五款規定。 三、第三項為有效落實內部人員工作權之保障，就內部人員因第一項各款行為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，於第四款明定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。 四、內部人員依第三項及第九條第一項、第三項、第十條第二項、第三項時效之規定行使請求權時，得適用第八條舉證責任分配原則及第九條第二項、第十條第四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，自不受第九條第一項、第三項及第十條第二項、第三項短期時效之限制，惟亦不得援引第八條、第九條第二項及第十條第四項之規定。 五、參考美國立法例，為第四項規定。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。 六、參酌民法第一百十一條但書，為第五項規定；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。 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，併予敘明。
第八條 前條第二項所定不利措施之爭議，應先由受不利措施之內部人員證明下列情事： 一、有前條第一項各款之行為。 二、遭受前條第二項之不利措施。 三、第一款行為之發生時間在前款不利措施之前。 內部人員為前項證明後，該等措施推定為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。	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其所為不利處分與同條第一項規定行為無關之事實，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，揭弊者因不利措施提起行政救濟時，應依本條規定為舉證責任之分配，爰為第一項、第二項規定。 二、第二項明定雇主得積極舉證反駁，例如受僱人本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，則其不利之措施即非本法所不許者。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。 三、為有利於第七條第三項各款及第十條第二項請求權之實現，爰於本條及第九條第二項、第十條第四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二項、第十條第四項揭弊抗辯優先調查原則之適用範圍，同前條說明四。
第九條 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措施，應依其原有身分關係適用之法律程序提起行政救濟，所生同條第三項第三款及第四款之賠償	一、有關具公務員身分之內部人員受有不利措施時，應依其原有身分分別適用法令提起救濟，如依公務人員保障法規定先行提起申訴、再申訴、復審，或依

請求權，自政府機關（構）依第二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；自損害發生時起，逾二年者亦同。

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。

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，經懲戒法院審理後，認定其依前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，並準用第一項時效之規定。

第一項及前項請求權之行使，不妨礙依民法、國家賠償法或其他法律所得行使之權利。

法院於第一項、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。第十條第二項、第三項及第八項準用同條第二項之審理期間，亦同。

訴願法提起訴願等救濟程序，如經行政救濟程序依其主張之揭弊抗辯，作成不利措施救濟成功者，得於機關（構）自行回復原狀或行政救濟成功而獲有理由之決定確定，足認公務員確有因揭弊行為而受不當處遇時，公務員就其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，得行使損害賠償請求權。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；為維法安定性，自因不利措施受有損害時起，逾二年而未請求者

，亦不得再依本法提起。如逾前開請求權時效者，內部人員仍得依其他民事法規請求之，爰為第一項之規定。如揭弊者未能於行政救濟程序獲有回復原狀或撤銷不利措施之結果，亦不得依本法另行請求損害賠償。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。

二、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，法院就前揭認定得依個案審理情形以中間判決或終局判決為之，爰為第二項規定。為符行政訴訟法理，公務員依本法所為之揭弊抗辯，至遲應於行政訴訟第一審事實審言詞辯論終結前主張之。

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，於懲戒法院認定公務員依第二項之揭弊抗辯主張

	成立並為不受懲戒之判決確定者，就其遭移送審理期間，公務員之財產上損害或信用、名譽等人格權所受損害，亦應給予必要之損害賠償，爰為第三項規定。 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二項揭弊抗辯應優先調查之適用範圍，同第七條說明四。 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之參考，其意見不拘束法院，法院亦無須就意見內容一一於判決內回應，爰參考美國立法例，為第五項規定。另未具公務員身分之內部人員於第十條第二項、第三項及第八項審理期間亦適用第五項規定。
第十條 未具公務員身分之內部人員因雇主違反第七條第一項規定者，得自知悉其情形之日起三十日內，不經預告終止勞動契約。 前項人員得請求雇主給付其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及不低於三個月工資補償金；其請求權自勞動契約終止時起，六個月間不行使而消滅。 未具公務員身分之內部人員因受不利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；自損害發生時起，逾二年者亦同。 於行使前二項請求權之救濟程序中，未具公務員身分之內部人員主張其有第七條第一項各款之行為，而受不利措施者，應先於	一、參酌勞動基準法第十四條第一項第六款規定，雇主違反勞動契約或勞工法令，致有損害勞工權益之虞者，勞工得不經預告終止勞動契約，而雇主仍應依法給付資遣費、退休金等規定，爰於雇主違反第七條第一項規定時，賦予未具公務員身分之內部人員得不經預告終止勞動契約之權利。另為及早確認契約關係存續狀態，以避免勞資關係僵持不下，該內部人員應於知悉其情形之日起之三十日之除斥期間內為之。契約終止後，為保障其依法享有之權益並給予待業時之補償，參照上開勞動基準法內容，明定雇主除應給付該內部人員適用勞動法規規定所得領取之資遣費、退休

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。第二項及第三項請求權之行使，適用第八條規定，且不妨礙依民法或其他法律所得行使之權利。 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、退休金及不低於六個月工資補償金，合意終止勞動契約。 第二項及前項之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。 未具公務員身分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，得準用第一項、第二項、第四項至前項規定請求補償金。但契約約定有利於該內部人員者，從其約定。	金外，尚應給付不低於三個月工資補償金，爰為第一項、第二項之規定。另第二項係規範勞工行使片面終止勞動契約後，得選擇是否主張請求資遣費、退休金或不低於三個月工資補償金之權益，非謂雇主得給付或得不給付，及其依本法或其他相關法令應給付之義務。 二、為使法律關係早日確定，避免事證消失並齊一規範，爰參酌第九條第一項，明定第二項、第三項之請求權消滅時效規定。至未具公務員身分之內部人員，選擇行使其依勞動基準法、勞工退休金條例所定之權利，有關請求權時效之規定，回歸各該法律適用。 三、未具公務員身分之內部人員，於主張第二項規定終止契約後所生之請求權及第七條第三項各款請求權時，亦享有揭弊抗辯應優先調查及第八條舉證責任倒置之程序性保障，參照前條說明二，依本法所為之揭弊抗辯，至遲應於民事訴訟第二審事實審言詞辯論終結前主張之，法院就揭弊抗辯成立與否之認定得依個案審理情形以中間判決或終局判決為之；另依據請求權競合之法理，未具公務員身分之內部人員本得選擇行使其原有勞動基準法、勞工退休金條例、國家賠償法、民法侵權行為或其他法規之請求權，爰為第四項、第五項之規定。惟有關第八條舉證責任分配及本條第四項揭弊抗辯應優先調查之適用範圍，同第七條說明四。另依民事訴訟法第二百八十六條規定，「當事人聲明之證據，法院應為調查。但就其聲明之證據中認為不必要者，不在此限」，如依其具體爭議情形尚無調查內部人員是否受有不利措施之必要，例如：兩造無勞動契約存在或消滅時效完成等，則法院仍得依上開但書規定，審酌調查揭弊
---	--

	抗辯事證之次序。 四、私部門內部人員請求復職時，若事業單位回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，於第六項就合意內容明定最低保障之宣示規定，除不低於六個月工資補償金外，另應包括資遣費、退休金如下： （一）適用勞動基準法之受僱人，依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。 （二）不適用勞動基準法之受僱人，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。 （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。 五、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，第六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。 六、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，爰為第七項之規定。 七、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，爰為第八項之規定。另機關（構）首長或企業代表人多以委任人身分透過變更委任契約之方式，對此類內部人員即受委任人施以不利措施，故準用勞動契約對於「雇主」之定義。
第十一條 違反第七條第一項規定，而具有公務員身分者，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。 前項後段情形，各目的事業主管機關並得限期命其改善；屆期未改善者，按次處罰。	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，爰為本條規定。 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，由主管機關法務部依第二條第二項規定確定目的事業主管機關。 三、依行政罰法第二十四條規定，為達遏阻效用，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，罰鍰從重裁處，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。故各單行法規如有罰鍰以外之其他裁罰，如勞動基準法第八十條之一第一項、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，併此敘明。
第十二條 揭弊者向受理揭弊機關之陳述內容涉及國家機密、營業秘密或其他依法應保密之事項者，不負洩密之民事、刑事、行政	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第一項之「依法令之行為」

及職業倫理之懲戒責任；其為揭弊向律師徵詢法律意見而涉及前開依法應保密之事項者，亦同。	而不罰，尚有爭議，為明確計，爰參酌美國立法例，為本條前段之規定。至於向辦案人員以外之人洩密者，仍應負刑責，固不待言。 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、營業秘密或其他應保密之事項者，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。 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，不適用本條前段規定之保護，業於第六條第三項明定，併予敘明。
第十三條 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。 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，得不受公務人員任用法第二十八條第一項第四款之限制。	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。 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。
第十四條 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。	一、為擴大保護範圍，避免被揭弊者以揭弊者及其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

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。	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。 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，爰為第項規定。
第十五條 受理揭弊機關及其承辦調查、稽查人員或其他依法執行相當職務、業務之人，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。 揭弊者之個人資料，除法律另有規定或已無身分保密必要者外，揭弊者得請求以代號製作筆錄或文書，遮隱其姓名、性別、出生年月日、住居所、身分證明文件編號或其他得以直接或間接方式識別該個人之資料，其簽名有保密之必要者，以按指印或簽寫代號代之；並應製作代號及真實姓名對照表，以密封套密封附卷。 前項筆錄或文書，除法律另有規定外，不得供閱覽或提供偵查、審判機關以外之其他機關(構)、法人或團體、個人。 揭弊者於偵查或審理中為訊問時，得依其要求蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當隔離方式為之。於其依法接受對質或詰問時，亦同。 前三項之保密措施，揭弊者得放棄之。	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密罪構成要件認定之。 二、第一項對於揭弊者身分保密之規定，除受理揭弊機關及其承辦個案之調查、稽查人員外，尚包含其他依法執行該揭弊案件之受理、調查等相當職務人員，例如政風機構人員、行政調查人員或私部門內部通報程序之調查單位等，對揭弊者之身分均有保密之義務。至有正當理由時，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，故明定「不得無故」洩漏之用詞。 三、為避免揭弊者身分曝光，使揭弊者陷於恐懼且增加保護成本，爰參酌證人保護法第十一條規定，於第二項明定揭弊者身分保密之具體措施。 四、載有揭弊者身分資料之筆錄或文書，應禁止任意閱覽或提供。惟為兼顧被揭弊者之訴訟上防禦權，爰為第三項、第四項之規定，以維護被揭弊者應有之訴訟權益。 五、保密措施固由機關(構)依本法

	規定行之，惟揭弊者認無保密必要，亦應尊重，爰於第五項規定揭弊者得放棄保密措施。
第十六條 揭弊者之揭弊內容有下列情形之一者，仍得依本法受有保護： 一、所揭露之內容無法證實。但明顯虛偽不實或揭弊行為經以誣告、偽證罪緩起訴或判決有罪者，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。受理揭弊機關就前項各款但書之揭弊案件，得不予處理。	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。惟若揭弊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，爰為第一項第一款規定。 二、針對非首位檢舉之揭弊者，雖其所提供之消息與首位檢舉者有所重複，惟若其因而遭受不利措施，其權益仍應受保護，爰參酌美國立法例，為第一項第二款本文之規定。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，爰為第一項第二款但書規定。 三、為使調查資源得以集中，並防堵匿名及內容空泛之黑函，避免助長造假及濫訴文化，爰於第二項規定受理揭弊機關得不予處理揭弊案件之情形。
第十七條 依相關法令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，私部門亦得依其內部規章或決定給與獎金。 任職之政府機關（構）、法人、團體或雇主對於揭弊者依法令、內部規章或決定所得領取之檢舉獎金，不得主張扣抵。	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基準及相關事項規定，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、私部門之設立宗旨、組織運作、組織目標、資源分配及經費來源均不一，為尊重私法自治及公司治理原則，除就公部門依相關法令給予檢舉獎金外，私部門亦得依其內部規章或決定另定給與獎金基準等相關事項，爰為第二項規定。 三、揭弊者依法令、內部規章或決定領取之檢舉獎金，包含揭弊者依各目的事業主管機關之單行法規所得領取之檢舉獎金及私部門內部給與之獎金，前開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、第十條第二項、第六項及第八項對揭弊者所負之損害賠償責任或相關給付費用無涉，為免政府機關（構）、法人、團體或雇主等以揭弊者因揭弊行為已領有檢舉獎金主張扣抵資遣費、退休金、工資補償金或其他財產上及非財產上之損害賠償之抗辯，爰為第三項規定。
第十八條 本法施行細則，由行政院會同司法院、考試院定之。	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。
第十九條 本法自公布後一年施行。	為使本法順利施行，尚有部分配套措施應先予落實，如研訂施行細則、辦政法令宣導及推動私部門建置內部通報管道等相關整備事務，均須予民眾 、私部門及各政府機關（構）相當期間因應，爰明定本法自公布後一年施行。