



Search...

媒體投書 智庫觀點 公共政策大家談 精選議題 推薦文章 表情文章 作者一覽 國政基金會

LATEST: 對蔡總統就職演說的幾點看法 龔繼衛 (5月26日 16:43)

財團法人國家政策研究基金會 National Policy Foundation



# 建立「吹哨者」保護，促進廉能政府

國政分析 憲政

小 中 大

作者：黃朝盟 (© 2012年8月31日 17:04)

關鍵字：whistleblowers 吹哨者保護法 廉能政府



9 0

近年來，公務人員以及政治人物的操守一再地受到前所未有的社會關注。不論在**台灣**、**中國**大陸，甚至歐美，許多牽涉採購缺失、非法政治獻金、貪污、賄賂、回扣、濫用公帑，以及圖利他人等駭人聽聞的大型弊案，不約而同地出現在全國媒體之上。更嚴重的是，除了引人注目的重大弊案之外，公務人員的廉潔問題似乎已經成為相當普遍的公部門通病。美國聯邦的政府課責總署（GAO）副署長就曾經公開指出，「我們認真檢視任何一個單位，都會發現嚴重的舞弊或浪費。」政治人物行為不檢，或政府機關集體的舞弊浪費自然會造成人民對於政府以及政治人物的不信任。然而，把焦點過度集中於少數的個人或個案其實對現況無益，建立有效的制度，促使廉潔變成政府運作的基本條件，才能真正提升政治人物的廉潔，以及行政人員的倫理風氣。

宛若天生♥法泊給你好命美鼻

鼻梁挺又正·就是完美鼻例！向歌仔戲般的鼻影說再見▶即刻洽詢馬上擁有

首選200M上網+錄影只要 \$28/日

三鶯樹區200M網路,免裝機費,送1500元禮券,家中WiFi,用錄影管理

## 保護「吹哨者」(whistleblowers)對廉能政府的必要性

我國當前的**馬英九**政權以建立廉能政府為號召，史無前例地創設許多公務人員肅貪機制，包括廉政署以及『公務員廉潔倫理規範』，並擬定『國家廉政建設行動方案』等。然而，這些防弊機制皆著重由上而下與組織外部之監督，欠缺由下而上，發自於內部的力量。美國的相關研究顯示，人民儘管普遍對於弊案頻傳感到不滿，但之所以仍然對政府的體系維持相當程度的信心，主要原因是在相關事件中，往往有所謂的「深喉嚨」或「吹哨者」(whistleblowers)挺身而出，成功地捍衛公共利益，進而維護公眾信任的底線。

吹哨者 (whistleblower) 一詞源自英國警察吹哨子示警的行為，日後慢慢演變，成為內部人員基於公益而挺身揭弊的代名詞。「吹哨者」一詞所指的是某些個人，針對政府部門、企業，或非營利組織中違法或不當的行為，向外界或相關主管單位採取告發的行動。這些違法或不當的行為包括違反法律或行政規章、貪污舞弊，以及可能對公眾健康與安全造成威脅的行為等。吹哨者的行動固然可能對政府倫理的完整性有益，但同時也在挑戰管理階層的決策或至少影響機關的形象。因此，可想而知，吹哨者即使自認為是在做對的事情，也會在心理上感受到各種風險：

1 害怕受到報復；

- l 個人或家庭隱私不易保持；
- l 害怕被視為不忠誠、神經質、懦弱或幼稚等有缺陷的人格特質；
- l 害怕因為證據不足而傷害到自己；
- l 不知該信任誰或向什麼單位求助；
- l 感覺自己沒有足夠的能力來影響改變；
- l 害怕相關單位會置之不理；
- l 害怕傷害相關人士（吹哨者可能只是希望消除事件的威脅，而非針對個人）。

在以上許多可能的威脅，以及沈重的心理壓力之下，仍然有吹哨者願意採取行動去制止不法的行動或在事後告發違反倫理的行為，其原因乃在於廉政相關的制度環境。研究證據顯示，當適當的申訴系統與法律上的保護設計（包括對吹哨者身分的絕對保密）存在時，組織中的人員比較傾向願意採取行動來對抗不法。

我國「貪污治罪條例」、「毒品防治條例」、「組織犯罪條例」，以及「公平交易法」等不同的相關法律雖已有保障檢舉人權益的規定，但始終缺乏完整的保護機制。例如報載前年力暉貿易員工發現公司竄改西點原料有效期限，向《蘋果日報》爆料並臥底配合調查，順利踢爆該公司大賣過期九年的黑心巧克力，也使負責人沈鳳英被依詐欺等罪嫌起訴並求刑四年，成為吹哨者揭弊成功的案例。然而不幸的是，不久之後該員工疑因公司猜出揭弊者身分，最後仍將該員工資遣，法律也無法提供任何有效的支援。

這樣的例子讓許多人即使明知所處的組織或特定長官從事不當或不法的行為，但礙於自身遭受報復的風險考量，往往只能焦慮地坐視事態日益嚴重。除非萬不得已，否則絕不輕易舉發弊端。因此，要強化由下而上的內部倫理力量，台灣可借鏡歐美相關的管理經驗與立法實務，進一步強化我國建立廉能政府的制度環境。

### **吹哨者的法律保護**

對於吹哨者法律上的保護，不同的國家採取的做法也都略有差異。總括而言，世界上已有超過十個以上的國家，包括美國、英國、澳洲、加拿大、印度、愛爾蘭等國皆已制訂全面性的吹哨者保護法案，提供舉發不法或不當事件的管道、弊案調查的機制，以及保護吹哨者的做法等。總括而言，當今先進國家的吹哨者保護的立法精神類似我國「窩裡反條款」。以美國為例，聯邦政府制訂的1863年虛報法案（False Claims Act）就是歷史上最早的吹哨者保護相關立法。虛報法獎勵每一位老百姓擔負起公民檢察官的責任，替政府執行法律掃蕩貪瀆案件。該法不僅提供揭弊的保護，更提供舉發貪瀆政府經費的吹哨者一定比例的金錢報酬。自一九八六年至二〇〇三年，美國政府因線民訴訟追回的貪瀆贓款，超過一三〇億美金，二〇〇三年一年追回的貪瀆贓款中，約七十%來自於線民訴訟。世界通訊的庫柏、FBI的羅莉及安隆的華金斯等人，甚至因揭發企業及政府弊端，獲選《時代》(Time) 2002年度人物。

1912年時，美國聯邦政府更制訂Lloyd – La Follette 法案，明確建立聯邦政府公務人員向美國國會提出舉發訊息的權利與保護規定。其他吹哨者保護的相關立法散見於各環保、商業與交通的相關法案中，包括1972年的「淨水法案」（Clean

Water Act )、1974年「安全飲水法」( Safe Drinking Water Act )與「能源重整法」( Energy Reorganization Act of 1974 )、1990年的「清淨空氣法」( Clean Air Act )，1982年「地面交通支援法」( Surface Transportation Assistance Act )，以及2002年通過的「二十一世紀航太投資與改革法」("AIR 21")等，皆用來鼓勵公、私部門中，不同領域中的吹哨者勇於揭弊，維護公眾的權益。

### **美國「吹哨者保護法」( Whistleblower Protection Act, WPA )**

1989年美國為強化對聯邦政府內部告發者的權益保護，避免吹哨者受到不當的人事措施報復，制定了「吹哨者保護法」( Whistleblower Protection Act, WPA )，明定公務員除了國家安全、國防或是外交等機密外，針對機關或上級長官違反法令或行政規則、重大失政、預算的巨額浪費、權力濫用、危害公眾健康，或可能影響公眾安全之事可進行告發。「吹哨者保護法」(WPA)的立法同時也創立了直屬總統的「特別檢察官辦公室」( Office of Special Counsel, OSC )，負責調查弊端揭發人的申訴，使其不受被禁止的人事措施侵害。當然，公務員若已遭受報復，亦可向特別檢察官辦公室或是向功績制保護委員會尋求救濟。

更明確來看，WPA的主要規定如下：

1. 將特別檢察官辦公室從功績制保護委員會中獨立出來，賦予特別檢察官辦公室新的法律角色，亦即成為遭受不當人事措施侵害之員工的法律顧問；
2. 授與功績制保護委員(類似我國「公務人員保障暨培訓委員會」)發佈保護令的權力，保護事件的證人或相關人士，在委員會程序或特別檢察官辦公室調查過程中不受騷擾；
3. 要求功績制保護委員會應選擇對當事人最方便的地點來進行聽證，或委員會的其他程序；
4. 授權特別檢察官辦公室發現特定官員有以下事實時，向功績制保護委員提出對特定官員的控訴：(a) 進行法律禁止的人事措施；(b) 違反特別檢察官辦公室主管的法律；(c) 未遵守功績制保護委員會的命令。WPA並對以上的情事訂定出懲處程序；
5. 禁止特別檢察官辦公室在未經特定聯邦政府職員的同意下介入個案；
6. 任何人檢舉不當人事措施的相關資訊，特別檢察官辦公室都不得在未獲得當事人的同意之前對外提供；
7. 訂定特別檢察官辦公室處理外界人士提供檢舉資訊的程序；
8. 要求特別檢察官辦公室每年定期對國會報告其相關業務；
9. 訂定特別檢察官辦公室須對外公開相關資訊的要求；
10. 授權受到不當人事措施侵害的政府員工向功績制保護委員會提出申訴的權力(除了向特別檢察官辦公室提出申訴之外)；

11.禁止對吹哨，或拒絕執行違法命令的政府員工做出任何報復行動；

12.授權聯邦政府機關優先錄用申請轉職的吹哨者；

13.對向功績制保護委員會申訴的吹哨者提供臨時性的紓困方案；

整體來看，「吹哨者保護法」在於正式承認正義之士揭弊的重要性，因此直接用立法的方式提供預算與設置組織來提供支持的力量。詳細來說，該法律要求組織內部應設置通暢的通報管道並確切保障通報人權益；其次，「吹哨者保護法」讓檢舉者的職位、薪水獲保障，不會因檢舉被降職或開除；這個法案同時也將既有的功績制保護委員的被動審理功能，提升為主動調查與吹哨者當事人諮詢的功能，對於因正當通報而遭報復者，除規定有補償外，並以刑罰制裁實施報復之人。以上的種種做法，主旨皆企圖藉由吹哨者的資訊提供，有效打擊政府與企業部門的不法情事。

## 結論

鼓勵組織成員基於社會公益，舉發組織內部潛藏危害公益的違法情事，促其扮演對犯罪人進行偵查、起訴的「私人檢察官」角色之作法，已成為世界各先進國家訴求廉能政府，改善公私部門治理問題的利器。西方國家之所以倡導吹哨者保護，主要目的是藉用民間力量彌補政府執法時因政治考量而力有未逮的問題，鼓勵人民發現不法時，勇於吹哨以發揮示警的功能，防範不法於未然。值得注意的是，先進國家的經驗也顯示，即使法律上提供以上的保護機制，事實上管理階層往往還是能有效地報復吹哨者。舉例來說，雖然OSC必須對吹哨者的身分保密，但事件牽涉的機關以及主管必須對檢舉的問題進行調查。如此一來，吹哨者的身分往往會在過程中揭露，相關單位或有權的高層也能夠不露痕跡地進行技巧性的報復。此外，當OSC發現吹哨者可能受到不當的人事措施侵害時，就必須提請功績制保護委員會進行審理。可惜的是，功績制保護委員會審理案件時，採用的是一種更官方且類司法的程序，如此吹哨者要獲得勝訴就必須掌握一切法律上的證據，自然困難重重，吹哨者的權益往往就必須屈服於官僚階層所謂的倫理中。因此，也有人稱呼功績制保護委員會的審理程序為「吹哨者的墳墓」。

吹哨者保護制度的深層理念在於建立正確的組織行政倫理文化，從日常運作的實踐中預防弊端有滋長的环境，賦予組織本身自我反省、自淨之機會。近來政府弊案頻傳，不論在司法部門或行政高層中，都有人把希望寄於深知內情且富正義感的吹哨者。然而，從先前已發生的事件經驗可以得知，在法律上提供吹哨者的保護固然重要，但實質上的領導決策階層除弊的決心以及日常的管理作為更是關鍵。任何吹哨者保護制度上的設計，若不是存在於一個確實認真面對廉能議題的組織中，其實都不會有明顯的影響。總之，只有主政者記取教訓，抱持除惡務盡的決心，確實對吹哨者的檢舉查明真相並維護其權益，才可能在政府的官僚體系中建立清明政府的氣候，人民對政府的信任才能重新建立。

( 本文僅供參考，不代表本會立場 )

### 國家政策研究基金會

#### 首選200M上網+錄影只要\$28/日

三鶯樹區200M網路,免裝機費,送1500元禮券,家中WiFi,用錄影管理

#### TutorABC講堂》陪您探索自我

心靈導師賴佩霞與您線上互動▶揮別迷途·內心平靜  
就會快樂·限時報名中!

#### 多屏互動超好玩! 過客一秒變顧客

【行銷方案超吸睛】產品曝光、有趣拍貼、發送優惠、刺激消費一機就搞定。

#### 學好英語·follow國外時尚不漏接

走在流行前端·TutorABC教你新潮單品詞彙! 只要一分鐘·網購更上手▶

#### 如何不肯單字學好英文?

語言專家帶你玩英文·教你如何不肯單字·英文能力也能馬上三級跳!

#### 羞! 韓妞款美鼻讓我被搭訕!?

塌鼻精雕細琢後·普妹變正妹▶不僅挺·更自然! 就找法泊醫美·即刻預約▶