

私部門之金融揭弊者保護 ——我國草案與美國法之對照*

林志潔^{**}、楊善淳^{***}、劉千瑜^{****}、林哲辰^{*****}

摘 要

鑑於金融機構之經濟重大影響性，本文自金融機構角度切入，介紹揭弊者保護理論及相關規範，以凸顯我國揭弊者保護仍為不足之現況，並援引美國法案例與制度，以對我國法務部廉政署研擬，並於 2020 年 4 月 8 日經立委提案之「公益揭弊者保護法草案」做一檢視。本文依據揭弊者與其他行為人間之身分關係，將揭弊者劃分為不同類型，因應各類型揭弊者所面臨之困境，提出相應之保護措施，並以金融機構之產業特性及現存弊病，說明金融機構中揭弊者保護制度建立之必要性。由於我國揭弊者保護相關法制闕漏，且美國法之金融機構吹哨者保護相關法制齊備，如沙賓法（Sarbanes-Oxley Act）、華爾街改革與消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）即詳盡規範相關保護、獎勵措施，且相關案例繁多可供

* 本文感謝國立交通大學科技法律研究所碩士生陳俐雯同學協助美國法之彙整。

** 國立交通大學科技法律學院教授；美國杜克大學法學博士。

*** 國立交通大學科技法律研究所碩士生。

**** 國立交通大學科技法律研究所碩士生。

***** 國立交通大學科技法律研究所碩士生。

投稿日：2020 年 3 月 9 日；採用日：2020 年 4 月 10 日

借鑑，因此本文援引美國法案例及制度，以輔助檢視揭弊者保護法草案，以期完善揭弊者保護制度，並對金融機構及主管機關於揭弊者法制建構後，提出相關應行作為建議。

關鍵詞：揭弊者、金融機構、揭弊者保護法草案、沙賓法、華爾街改革與消費者保護法

Cite as: 7 NCTU L. REV., September 2020, at 99.

Financial Fraud and Whistleblower Protection — A Comparison Between Taiwan’s Bill and the U.S. Laws

Chih-Chieh Lin^{*}, Shan-Chun Yang^{**},
Chien-Yu Liu^{***}, Che-Chen Lin^{****}

Abstract

This study focuses on the whistleblower protection policy in Taiwan and compares Taiwan’s policy with the U.S. laws. The financial industry in U.S. has a long history and developed successfully, which could provide Taiwan’s legal reform a reference model. In Taiwan, whistleblower bears unfair burdens and culture stigma. Lacking of sufficient protection forces whistleblower to take risks of personal safety and retaliation in workplace. On the contrast, the U.S. legal system provides whistleblower protection comprehensively including identity’s confidentiality, prevention from workplace retaliation and legal remedies. Corporations are

^{*} Professor, School of Law, National Chiao Tung University, Taiwan; S.J.D., Duke University School of Law.

^{**} LL.M. Candidate, School of Law, National Chiao Tung University, Taiwan.

^{***} LL.M. Candidate, School of Law, National Chiao Tung University, Taiwan.

^{****} LL.M. Candidate, School of Law, National Chiao Tung University, Taiwan.

required to establish compliant system and protection mechanism. Due to the insufficiency of current whistleblower protection policy, Taiwan's Agency Against Corruption at Ministry of Justice proposed Whistleblower Protection Act in the end of 2018. The bill is now under the review at the Congress. This article will analyze and give comments to the bill as well. Hopefully, Taiwan could own its whistleblower protection law as soon as possible.

Keywords: Whistleblower, Financial Industry, Whistleblower Protection Bill, Sarbanes-Oxley Act, Dodd-Frank Act

1. 緒論

在分工細膩的當代社會中，從最簡單的日常生活必需品至高科技產業，均高度仰賴私部門組織之運行，其經營領域之廣泛，涉及大眾身體、健康、自由和財產權，為保障社會大眾權益，各法規對私部門課予相應責任。然而，若私部門存有不法情事，外部人往往難以洞察，須待侵害人民權益之實害發生後，相關單位始得著手偵查。被動偵查的結果，除可能造成無法挽回之殘局外，更可能因為專業知識的缺乏或掌握證據的不足，難以取得組織內部重要的不法證據，進而無法有效追訴行為人之責任。於實害發生之前，若組織內部人知悉不法行為，主動向偵查機關或主管機關揭弊，不僅可以降低損害，亦可藉由揭弊者所提供之證據，揭露、證實組織的不法行為，此揭弊者即為「吹哨者（whistleblower）」（考量我國草案名稱，除相關文獻用詞、美國法相關原文採用吹哨者外，以下主要採用揭弊者一詞）。於字面上，可理解為當組織內部有不法情事發生時，由組織內部人揭露此不法行為，如同吹哨引起外界警戒而發現犯罪，具有預防、遏止危害結果之發生或擴大的作用。又依契約關係、涉案與否之差異，可區分為不同類型之揭弊者，應以細緻化之規範處理，以適切鼓勵或保障其揭弊行為。

金融機構居於資金媒合之重要樞紐，對社會影響尤為深遠。因金融機構具有高槓桿、高風險性之性質，若金融機構內有不法情事發生，輕則由納稅人買單填補漏洞，重則發生如銀行倒閉之情況，導致眾多投資戶血本無歸，亦可能進一步擴散至實體市場，引發整體經濟動盪。因此比起其他私部門，金融弊案之預防尤為重要，且鑑於金融機構之複雜性，需有更細緻之金融機構揭弊者保護制度防免弊案。

是以，本文以私部門金融揭弊者之保護為核心，於架構上，本文先參酌過往文獻，而後介紹揭弊者保護之相關理論，以及金融機構特殊性，敘明於金融機構落實揭弊者保護具有急迫重要性；最後因我國財經與金融法制借鏡美國法眾多，故本文參考美國法中沙賓法（Sarbanes-Oxley Act，以下簡稱

「SOX 法」）、華爾街改革與消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act，以下簡稱「Dodd-Frank 法」）及相關美國實務判決，與我國現行法規及公益揭弊者保護法草案對照，以對我國金融機構之揭弊者制度提出相關建議。

2. 文獻回顧

於我國文獻方面，為健全我國揭弊者法制之發展，我國學者或實務工作者參考外國法制、案例或評析現行規範，從不同之角度，對揭弊者保護提出相關建言。

於勞工保護部分，學者謝棋楠教授撰寫之「美國勞工部職業安全衛生署依各種法律反報復條款下專屬保護吹哨者之制度」，介紹美國勞工部職業安全衛生署之吹哨者保護制度，認為我國缺乏吹哨者保護制度及專屬之保護機關¹；林良榮教授撰寫之「忠誠義務、言論自由與公益揭弊，熟輕熟重？／台高院 100 重勞上 14 民事判決評釋（中環公司解僱案）」及「吹哨者之勞工保護與企業法遵義務——『一例一休』」之權利保障與雇主勞動條件明示義務，前者評析中環解僱案，贊同法院見解，當勞工為公益勇於揭弊時，不具公然侮辱公司之主觀意圖，且並未違反忠誠義務²，後者認為有關落實一例一休之配套措施，應增訂相關吹哨者保護規範，若勞工檢舉雇主違反勞動條件相關規範，應給予勞工保障³。

於司法官吹哨義務部分，楊皓清法官撰寫之「該吹哨子嗎？淺釋法官倫理規範第 26 條之舉發條款」，討論依據法官倫理規範，法官對於其他法官、

¹ 謝棋楠，「美國勞工部職業安全衛生署依各種法律反報復條款下專屬保護吹哨者之制度」，勞動及職業安全衛生研究季刊，第 23 卷第 4 期，頁 425（2015）。

² 林良榮，「忠誠義務、言論自由與公益揭弊，熟輕熟重？／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 134（2015）。

³ 林良榮，「吹哨者之勞工保護與企業法遵義務——『一例一休』之權利保障與雇主勞動條件明示義務」，月旦法學雜誌，第 273 期，頁 180（2018）。

檢察官、或律師失職時，是否有檢舉義務⁴；陳盈錦檢察官撰寫之「檢察官的誠命：檢察官專業倫理建構初探（七）——檢察官的吹哨準則」，評析檢察官倫理規範，未如法官倫理規範有吹哨之相關規定，建議檢察官倫理規範應引進吹哨條款，以落實防弊之功能⁵。

於金融業部分，蔡志方教授撰寫之「簡介德國金融服務業的『吹哨者』法制」，介紹德國金融服務業之吹哨者制度，認為吹哨者制度應以匿名舉發之方式為之，以保障吹哨者安全⁶；陳俊元副教授撰寫之「論保險詐欺之吹哨者法制——以美國法之經驗為中心」，介紹美國法對保險詐欺之吹哨者保護規範，認為在我國法保險詐欺之吹哨制度，可參酌美國法，課予保險從業員通報義務及給予吹哨獎勵，以提升吹哨誘因⁷。

於介紹廉政署 2018 年 11 月推出之揭弊者保護法草案部分，馬秀如教授及朱家德會計師撰寫之「『揭弊者保護』草案之評析」，評析揭弊者保護法草案，並提及美國法多以獎金代替補償，未設獎金門檻⁸；李聖傑副教授撰寫之「『新』揭弊者保護法之簡介——公私部門合併」，介紹揭弊者保護法草案，認為應盡快完成國會立法，以落實揭弊者保護⁹。

於外國法部分，葛傳宇副教授撰寫之「全球揭弊者法制比較研究」，由近年國際非政府組織發布之吹哨者相關報告切入，建議應採用日本立法例，

⁴ 楊皓清，「該吹哨子嗎？淺釋法官倫理規範第 26 條之舉發條款」，月旦法學教室，第 146 期，頁 31（2014）。

⁵ 陳盈錦，「檢察官的誠命：檢察官專業倫理建構初探（七）——檢察官的吹哨準則」，檢協會訊，第 69 期，頁 12（2011）。

⁶ 蔡志方，簡介德國金融服務業的「吹哨者」法制，2017 年 8 月 21 日，法源法律網網站：https://www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D000023713（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

⁷ 陳俊元，「論保險詐欺之吹哨者法制——以美國法之經驗為中心」，台灣法學雜誌，第 278 期，頁 107（2015）。

⁸ 馬秀如、朱家德，「『揭弊者保護』草案之評析」，月旦會計實務研究，第 16 期，頁 53（2019）。

⁹ 李聖傑，「『新』揭弊者保護法之簡介——公私部門合併」，月旦會計實務研究，第 16 期，頁 29（2019）。

以一法涵蓋公私部門之揭弊規範¹⁰；陳瑞仁檢察官撰寫之「從美國吹哨者保護法制談我國立法方向」，介紹美國法之吹哨者法制，並說明引進美國法至我國可能遇到的問題¹¹；黃銘傑教授撰寫之「吹哨者保護之國際潮流與規範理念」，概述美、日、英、韓等各國立法例，雖肯認內部吹哨優先原則，但亦應提及需有相應的外部吹哨規範，避免內部吹哨失靈的情形¹²；李聖傑副教授撰寫之「吹哨者保護的法制建構」，前者介紹美、日、韓之吹哨者立法制度，認為吹哨者之身分不應侷限於組織內部人，才可促進政府廉能效率或維護公益¹³。

於其他揭弊者保護部分，陳佑寰律師撰寫之「公司治理不容忽視的吹哨人」，認為內部檢舉之吹哨機制，應含括保護吹哨人、公正調查、避免誣告等面向¹⁴；許恒達教授撰寫之「揭弊者保護制度的刑事政策省思」，肯認揭弊者保護具有強化預防犯罪的效果，但也提醒國家可能藉由私人間互相監視而過度箝制人民，造成人民的自由被極度限縮與干預，並且反對揭弊者可從公益代位訴訟中抽成¹⁵；張心悌教授撰寫之「台灣財報不實吹哨者免責抗辯之判決分析」，以兩案例進行評析，認為財報不實之吹哨者應可主張免除民事損害賠償責任，但認為應以外部吹哨為限¹⁶；吳景欽副教授撰寫之「對貪污揭弊者保護法制之檢討——以證人保護法為說明」，敘明依照現行證人保

¹⁰ 葛傳宇，「全球揭弊者法制比較研究」，軍法專刊，第 63 卷第 4 期，頁 102（2017）。

¹¹ 陳瑞仁，「從美國吹哨者保護法制談我國立法方向」，法學叢刊，第 253 期，頁 59-70（2019）。

¹² 黃銘傑，「吹哨者保護之國際潮流與規範理念」，月旦會計實務研究，第 16 期，頁 21（2019）。

¹³ 李聖傑，「吹哨者保護的法制建構」，月旦法學雜誌，第 272 期，頁 162（2018）。

¹⁴ 陳佑寰，「公司治理不容忽視的吹哨人」，能力雜誌，第 702 期，頁 121（2014）。

¹⁵ 許恒達，「揭弊者保護制度的刑事政策省思」，刑事政策與犯罪研究論文集，第 18 期，頁 82-83（2015）。

¹⁶ 張心悌，「台灣財報不實吹哨者免責抗辯之判決分析」，月旦會計實務研究，第 10 期，頁 61（2018）。

護法，所能提供給貪污案件揭弊者的保護，並建議未來相關修法方向¹⁷。

上述文獻從不同角度出發，期盼建全我國揭弊者保護規範。概括性之揭弊者草案迄今雖已大致研擬完成，然而，應如何應用至各部門仍具疑問，未來尚須更周全之規範。有鑑於金融機構之重要性及複雜性，揭弊者保護法應如何適用、未來如何擬定更詳盡之金融機構揭弊者專法仍須釐清，因此本文聚焦於金融機構之揭弊者保護，參酌美國法及相關美國實務判決見解，審視公益揭弊者保護法草案（參酌 2020 年 4 月 8 日經立委提案之草案版本）是否適宜，並概述公益揭弊者保護法草案通過後，金融機構應如何落實相關規範，並建議未來訂定金融機構揭弊者專法之修法方向。

3. 金融機構揭弊者理論的建構

由於私部門產業與組織複雜多元，所涉範圍遍及各領域，如食品安全議題中的頂新劣油案、環境保育議題的日月光排汙水案，均與國民健康或重大公益攸關，其所造成之外部成本甚鉅，確有建立揭弊者制度，提前防堵之必要。又我國簽署聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption, UNCAC），該公約為避免公部門及私部門之貪腐弊病，要求設立妥適之揭弊者保護制度，因此我國負有落實相關法制之義務，避免揭弊者因揭弊行為受到不公正對待。

以下依據揭弊者與其他行為人之身分關係，將揭弊者劃分為三種類型，敘明此三類揭弊者所面臨之困境，以及應予保護之手段；而後進一步探討金融機構中，揭弊者制度存在之必要性以及產業環境底下之衝突與兩難。

3.1 揭弊者類型與困境

依據揭弊者之身分關係，主要可劃分為三種類型，各自面臨不同之困境而須相異之保護手段。以下分述之：

¹⁷ 吳景欽，「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，第 16 期，頁 82（2013）。

3.1.1 僱傭關係型

此類型之揭弊者，雖非從事不法行為之人，但與公司有僱傭關係存在，而僱傭契約常使員工負有保密義務，倘無揭弊者制度之保護，其身分一旦曝光，輕則受到同事敵視，當成散布謠言、問題製造者，重則失去工作，甚至可能造成揭弊者人身安全之威脅，或遭公司以訴訟報復之情況。

雇主在勞動契約中，常要求員工簽署一定之「保密條款」，保密條款課予員工保密義務，若員工違反，須負民、刑事責任，藉此恫嚇員工禁止洩密。雖然該等條款未直接限制員工離職後之工作權，相較於「離職後競業禁止條款」爭議性較小，且雇主確有憑藉「保密條款」保護公司內部資訊不外洩之需求，惟若雇主藉此條款嚇阻員工揭弊，顯即與揭弊者保護之意旨相違¹⁸。

事實上，雇主利用「保密條款」嚇阻人民揭弊之情事，確有其事。例如美國 KBR 公司曾於 2015 年要求員工簽署合約，合約內容明定員工若察覺不法情事，而欲進行外部通報，必須先得到公司法務部門同意，否則會遭公司懲處，甚至終止僱傭關係¹⁹。美國證券交易委員會（Securities and Exchange Commission, SEC）於收到舉發後，旋即針對此一情事展開調查，調查結果認定 KBR 違反 17 C.F.R. § 240.21F-17(a)，即「禁止雇主以任何方式阻止可能成為吹哨者之人向 SEC 通報」，最後 KBR 同意以 13 萬美元的罰款與 SEC 達成和解，並告訴簽署類似合約的員工該條款失效²⁰。然而，KBR 一案並非個案，據 2015 年的一項統計，華爾街竟有高達 25% 的員工，曾被雇主要求「禁止向美國證券交易委員會吹哨」之類似條款²¹。據此，以法規保障員工吹哨實具高度重要性，畢竟抉擇是否吹哨時，員工最顧慮的往往是吹哨後隨之而來的雇主訴追，或是工作條件之不利變更。

¹⁸ Jennifer M. Pacella, *Silencing Whistleblowers by Contract*, 55 AM. BUS. L.J. 261, 273 (2018).

¹⁹ *Id.* at 268.

²⁰ Pacella, *supra* note 18, at 270.

²¹ Pacella, *supra* note 18, at 272.

除美國法外，國際上亦有許多勞工揭弊相關之保護條款。如國際勞工組織（International Labour Organization，以下簡稱「ILO」，在 1946 年成為聯合國第一個專門機構）第 158 號公約即規範雇主不得因勞工指控雇主違反法律或規則而解僱勞工²²；國際經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）之「多國企業指導綱領」一般政策第 9 點，明確禁止雇主對向主管機關揭弊之員工為差別待遇或處分²³；聯合國反貪腐公約第 33 條規定，各締約國應考慮於本國制度中納入相關規範，使「向主管機關揭弊之任何人」不會因此受到不公正對待²⁴。上述國際規約致力於保護吹哨者，不因揭弊行為受到不利懲處。

反觀我國勞工進行通報之現況，尚無完善之揭弊者保護制度，常見其通報後果是雇主、同事間的相互指責，甚至相互提出告訴或解僱，造成揭弊者承擔工作不保之結果。縱然最後獲得勞委會裁決有理由或經法院判決勝訴確定，身為經濟弱勢之勞工，早已在爭訟過程中精疲力竭，此等困境常導致潛在揭弊者退卻²⁵。實務上著名案例如華航事件，系爭事實為「華航公司機師因不滿公司為確保航班準點起降，故意忽略有瑕疵的飛安檢查，而以言詞抨擊公司之作為，公司為此對該名機師提出妨害名譽之告訴，並經一連串職務

²² 國際勞工組織第 158 號公約第 5 條第二款：「除其他理由外，下列各項不應成為終止工作之正當理由：……二、公開抱怨，或參與指控雇主有違反法律或規則之嫌，或求助有能力之行政主管機關。」轉引自曾琬鈞，台灣內部人通報之勞工保護法制探討，國立中正大學勞工關係研究所碩士論文，頁 16-17（2015）。

²³ 多國企業指導綱領一般政策第 9 點：「若存在違反法律、本原則、或企業政策的情況，則對於呈報真實報告給管理階層或適當政府當局的員工，企業應避免對其作出有歧視行為，或施以紀律處分。」轉引自同前註，頁 18。

²⁴ 聯合國反貪腐公約第 33 條：「各締約國均應考慮在其國家法律制度中納入適當措施，以利對出於善意及具合理之事證向主管機關檢舉涉及本公約所定犯罪事實之任何人，提供保護，使其不致受到任何不公正待遇。」轉引自曾琬鈞，前揭註 22，頁 18。

²⁵ 林志潔，私部門公益通報者保護法立法研究，法務部廉政署委託研究，頁 30（2013）。

調整後，將其解僱，而最後該名機師被法院判決敗訴確定²⁶。」即為勞工揭弊卻遭雇主以訴訟咎責之實例；而近期之普悠瑪火車出軌事件，系爭事實為「台鐵普悠瑪列車出軌翻車造成 18 人死亡、175 人受輕重傷，內部員工向外透露該列車早於事發前即發現損壞等內情，卻被高層下達『封口令』²⁷，甚至有內部員工因而收到公文警告，即可能因此等揭弊行為遭革職處分²⁸。」凸顯員工揭弊可能遭受工作條件不利變更。

由實務經驗可知，過往我國欠缺揭弊者制度，導致內部人可能於揭弊後，遭遇來自公司內部之不利益待遇，另一方面，對於機構內部之弊端，司法機關亦無法有效追究相關事實及責任。由於法制上揭弊者保護之欠缺，在揭弊者自首或舉報之後，極易遭受公司與國家之雙重侵害。又因揭弊者制度尚未建立，勞工僅能於現行法下，主張雇主之解僱不符勞動基準法之規定，耗費大量訴訟時間，但判決結果未必足以彌補勞工所受之不利益。

此外，此類型之揭弊者不限於底層員工，高階主管亦可能於揭弊後受到公司不利之對待。舉例而言，2016 年 8 月永豐金融控股股份有限公司（以下簡稱「永豐金控」）之高階經理人張○源，因向金管會檢舉公司違法之情事而遭撤職；而 2017 年 4 月永豐金控總經理王○英，亦因向媒體爆料而遭解職。無論公司撤職或解職之原因為何，不免讓人聯想為對揭弊者之報復²⁹。

²⁶ 臺灣臺北地方法院 98 年度重勞訴字第 14 號民事判決；臺灣高等法院 99 年重勞上字第 7 號民事判決；最高法院 99 年度台上字第 2271 號裁定。

²⁷ 張達智，普悠瑪通聯全文曝光 網喊：洩密的死定了，2018 年 10 月 25 日，中國時報電子報網站：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181025001907-260402>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

²⁸ 員工爆台鐵打壓吹哨者 受訪談普悠瑪後……收到公文，2018 年 11 月 2 日，自由時報電子報網站：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2599568>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

²⁹ 楊舒婷，論吹哨者保護制度之建構，國立臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，頁 1（2018）。

3.1.2 委任關係型

此類型之揭弊者，通常為專門職業技術人員，例如律師、會計師，因其職業特性，藉由與公司間之委任契約，建立信賴關係，並於進行委任事務時取得組織內部從事不法行為之資訊。

以律師做為揭弊者為例，由於常涉及律師倫理與通報義務違反之利益衝突³⁰，在美國法與一般吹哨者之規範有所差異³¹，如 SOX 法第 307 條授權 SEC 制定律師職業行為之最低準則，亦即 205 規則，此通報規則規定律師應先向內部通報（公司之法律顧問長或執行長）後，始可不經客戶同意而向 SEC 通報³²。若違反報告義務，將有紀律處分之適用。在美國聯邦法上，有關吹哨者保護之法條有二，一為 SOX 法，一為 Dodd-Frank 法。然而，除二法間對於吹哨者之保護規範有所歧異外，聯邦法與州法對於法條之解釋亦有不同，導致律師有通報義務，卻無法於受報復性懲罰後，有效透過救濟管道獲得適當之救濟³³。因此，未來我國在建置更細緻化的揭弊者制度時，須注意本法與他法間之調和與適用問題，應有統一之解釋，以防實務上無法準確有效適時的救濟揭弊者。此外，律師又可進一步區分為「公司內部之法務律師」及「公司外部之委任律師」，基於契約關係與信賴程度之不同，公司對於其控制程度亦有差別，揭弊者制度是否一概適用，亦有深入探討之必要。

3.1.3 共犯關係型

此類型之揭弊者，本身即是犯罪行為人。由於涉案之人，相較於外人，可有效掌握不法之情事，減輕執法者之偵查負擔，節省司法資源，故討論此類型之揭弊者制度，常伴隨相關責任減免之優惠對待，然而，其涉案深淺及

³⁰ Jennifer M. Pacella, *Advocate or Adversary? When Attorneys Act as Whistleblowers*, 28 GEO. J. LEGAL ETHICS 1027, 1029 (2015).

³¹ Jennifer M. Pacella, *Conflicted Counselors: Retaliation Protections for Attorney-Whistleblowers in an Inconsistent Regulatory Regime*, 33 YALE J. ON REG. 491, 493 (2016).

³² *Id.* at 493-94.

³³ Pacella, *supra* note 31, at 495.

在犯罪組織中之地位，均可影響責任減免之程度。

若沒有建置完善之揭弊者制度，將降低揭弊者之揭弊意願。僱傭關係型揭弊者，由於其與組織間具有僱傭契約關係，故在其揭弊後，可能受到調職、降職或解職等不利情事，甚至可能遭受民、刑事責任追訴的情況，即使揭弊者最後勝訴，其與組織之關係，亦受相當程度之影響；委任關係型揭弊者，因其職業關係，本身即有相關倫理須遵守，倘「信賴」係該職業之重要倫理，未有相關法制配套，將使其因違反倫理規範而受不利懲處，如：律師倫理規範第33條之保密義務、刑法第316條業務上洩密罪等；共犯關係型揭弊者，往往會因其為共犯，須負相關之民、刑及行政責任，主動揭弊之誘因僅限於個人良知上的道德牽引；然而，道德良知也會與應負之民刑事責任互為角力，若無相關減免措施，實難冀望共犯關係型揭弊者，僅因道德良知而主動揭弊。

申言之，若欲鼓勵揭弊者揭發組織之不法情事，應予以周全保護，提高其揭弊之誘因。於身分上應予以保密，避免身分外洩而遭受不利益處分。若身分不慎外洩，應採取相當措施保障其工作權，避免承受相關民、刑事責任；於刑事責任上，得以減免刑責作為提升揭弊意願之方法。

3.2 金融機構揭弊者制度建置之必要性

完善之揭弊者制度應依組織特性有不同之法規範，由於私部門範圍過廣，且各行業別間之生態與所需之揭弊手段各異，因此本文聚焦於專業度及風險甚高之金融機構為探討核心，於本節敘明金融機構揭弊者制度建置之必要性，並於後續章節參酌美國法，對我國金融機構揭弊者保護之相關規範提供建議。

金融機構不同於其他私部門產業，主要功能在於串連各產業間之連結，動輒直接或間接影響其他產業之活動，造成金融秩序動盪，影響存戶。為保護市場經濟，在固有的金融監理與行政調查下，「揭弊者制度」對於發展健全體系之金融機構尤為重要。金融機構屬高風險產業，涉及高度的公共利益（public interest），政府應提供適當誘因，設法防範及保護揭弊者，以利相

關政府部門儘早發現舞弊事由，提供必要之協助與防止損害擴大；反之，若僅著重於損害發生後的漏洞填補，將有於事無補之隱憂。

舉例而言，早在 2015 年 1 月，美國紐約金融服務部（New York State Department of Financial Service, NYDFS）即對兆豐銀行紐約分行調查其 2014 年 9 月前之交易資料及相關之業務行為，調查重點聚焦於風險管理（risk management）、業務控制（operational controls）、法規遵循（compliance）及資產品質（asset quality）³⁴。2016 年 3 月兆豐銀行紐約分行對於 NYDFS 在 2 月提出之檢查報告（Report of Examination）提出駁斥，認為並無違法之處。然針對紐約分行此一回應，NYDFS 於 2016 年 8 月對外發布新聞稿，認定紐約分行違反紐約州反洗錢等相關法規，處以 1.8 億美元，為臺灣金融史上最高罰款，引起金融圈一片譁然³⁵。

如此嚴厲之巨額罰款，除顯示臺灣對於美國紐約州相關金融法規不熟悉外，更體現出建立「揭弊者制度」之必要。兆豐一案除未落實法遵外，亦顯示兆豐銀行之內部通報機制（銀行職員發現不法缺失，向銀行高層通報）及外部通報機制（銀行職員發現不法缺失，向我國政府機關通報）之雙重失靈，若加強揭弊者制度之建置，有助於通報管道健全運行，降低不法缺失之危害。若第一時間，兆豐銀行紐約分行之內部業務人員對於 NYDFS 所為之調查，能夠早日通報我國相關金融單位，儘早指導其建立相關必要措施，應可於 2016 年 2 月前解決此一問題，避免裁罰之後果。

復以安隆案（Enron）為例，於弊案曝光前，安隆公司為美國最大的能源貿易公司、於所有美國企業年度營收排行第七。為維持公司獲利表象，安隆公司進行會計舞弊、操縱財務報表，營造其財報獲利大幅成長之假象，吸引眾多投資人投資；安隆公司副總裁 Sherron Watkins 於 2001 年年中發現公司可能存在財報詐欺之情形，因此進行長達半年之事證調查，最後於 2001 年

³⁴ 林志潔，「兆豐案天價罰款的啟示——美國反洗錢法的重點與金融業應有的作為」，月旦法學雜誌，第 259 期，頁 35（2016）。

³⁵ 廖世昌、郭姿君，「保險業防制洗錢及打擊資恐之法令遵循」，月旦法學雜誌，第 267 期，頁 76（2017）。

12 月揭發安隆公司弊案³⁶。安隆弊案之揭發，係歸功於 Sherron Watkins 擔任吹哨者揭弊，方使外界洞悉安隆公司進行財務詐欺之事實，因此鑑於吹哨者揭弊之重要性，美國國會於 2002 年通過 SOX 法，保障吹哨者以鼓勵其揭弊³⁷。

再以中國農業銀行案為例，由於中國農業銀行之紐約分行違反紐約州之反洗錢規範，並且隱瞞涉及俄羅斯及中國的金融交易，甚至解僱向美聯儲揭弊上開情事的員工，因此於 2016 年 11 月 4 日，美國紐約金融服務部裁罰中國農業銀行 2.15 億美元，並要求中國農業銀行限期 60 日內建立洗錢防制之相關措施，及聘請獨立第三方負責審察中國農業銀行紐約分行 2014 年 10 月 1 日至 2015 年 3 月 31 日期間之各項交易，對美聯儲提出報告³⁸。中國農業銀行案即為一美國紐約州保護吹哨者之具體案例，裁罰中國農業銀行以嚇阻企業懲戒勇於揭弊的勞工，亦凸顯若私部門有吹哨者揭弊，可使外界洞悉組織內的不法情事。

除前開案例，亦可就「金融特殊性」與「現存體制難以預防金融犯罪」兩面向敘明金融機構內揭弊者制度之建置必要性，以下分述：

3.2.1 金融特殊性

觀諸金融機構之性質，無論是直接金融中大眾直接挹注資本額於廠商，抑或間接金融中由中介機構媒合資金需求者與供給者，皆具有活絡資本市場、促進產業發展之權能。又觀諸金融機構之實體運行方式，具有「高槓桿性」，僅需低度資本額即可媒合極高之金流（低度資本額係相較媒合之極高

³⁶ Lesley Curwen, *The Corporate Conscience: Sherron Watkins, Enron Whistleblower*, THE GUARDIAN (June 21, 2003), <https://www.theguardian.com/business/2003/jun/21/corporate-fraud.enron> (last visited Nov. 7, 2020).

³⁷ 宋美侖，論銀行業公司治理——以吹哨者制度為中心，東吳大學法學院暨法律學系碩士論文，頁 47（2015）。

³⁸ 中國農行紐約分行涉洗錢被罰逾 2 億美元，2016 年 11 月 4 日，BBC 中文網：https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/11/161104_us_china_bank_fine（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

金流而言）。例如期貨產業之獲利方式，係媒合期貨之買方與賣方，藉由手續費獲利，雖有最低實收資本額之限制³⁹，卻係預防相關之金融風險，而非藉最低實收資本額為實際產出。然而，「高槓桿性」隱含「高度風險性」，稍有不慎可能引發金融危機，且基於「高槓桿性」之性質，交易係以媒合之金流為主，而非金融機構之自有資產，若重大風險實現，金融機構之自有資產難以填補損害，將造成投資人血本無歸，或政府補救、全民買單之結果，於 2008 年美國之次貸危機所引發全球之金融海嘯即為一具體實例。此外，在金融市場上，充斥著琳瑯滿目的金融產品，對於消費者之影響，其特性有風險及報酬不確定、交易內容複雜、交易資訊不對稱等⁴⁰。

在眾多金融機構務中，復以「銀行」為例，以凸顯金融機構之特殊性與重要性。銀行不同於其他企業，其係以收受存款、發行債券等方式自資金提供者處吸收資金，並以放款及投資方式對資金需求者提供資金，藉此獲取利息。又銀行間常有資金相互融通之情形，進而形成綿密的網絡。此外，銀行具有高槓桿性，且資訊透明度相較其他產業低，當銀行為貸放款或投資行為時，由於該些行為投入之資金回收過程耗時較長，很難立即反映在報表上，若銀行財務發生問題，大眾難以查覺異樣⁴¹。且問題一旦爆發很可能形成骨牌效應，波及其他金融機構，甚至是整個金融體系之運作。為確保銀行之健全發展，銀行業之特殊性使其相較一般行業應有更嚴謹的要求⁴²。

有鑑於金融機構具有高度複雜性、高度槓桿性、高度風險性等性質，若金融機構內有不法情事發生，可能導致廣大投資戶血本無歸，其所引發之實害不下於食安、藥事等層面之犯罪。又因金融機構具有活絡資本市場之功能，金融危機亦會進一步擴散至實體經濟，引發整體經濟的崩盤。故於不法

³⁹ 期貨商設置標準第 8 條第一項：「期貨商之最低實收資本額如下：一、期貨經紀商：新臺幣二億元。二、期貨自營商：新臺幣四億元。」

⁴⁰ 王志誠，現代金融法，頁 213-214（2017）。

⁴¹ 宋美侖，前揭註 37，頁 4。

⁴² 郭大維，「論銀行負責人適格性之規範」，存款保險資訊季刊，第 30 卷第 3 期，頁 18（2017）。

情事發生之萌芽階段，若有內部人勇於揭弊，可避免或降低後續引發之實害。就實害面而言，實有建制金融揭弊者制度之必要性。

3.2.2 現存體制難以預防金融犯罪

所謂金融監理之目的，在於維持金融穩定、公平分配資源、追求經營效率及保障投資人或消費者之權益。其具體內涵，除主管機關之金融監督、金融檢查及行政調查外，亦包涵主管機關，應依所擬訂之金融政策，從事金融改革及立法⁴³。綜觀目前我國對於金融監理的相關法規，諸如銀行法、金融控股公司法、票券金融管理法，及 2018 年修法的新版洗錢防制法等，其金融監理手段多是由外而內，以公權力介入調查，假若涉及商業秘密時，政府得調查之力度、廣度與深度又更為降低。

以我國金融監督管理委員會所設之檢查局為例，實務上金融監督管理委員會係採取實地檢查、報表稽核及業務座談等方式，其目標多在於：1.評估金融機構業務經營方針、風險管理制度、法令遵循、消費者保護方式及配合政府政策情形。2.評估金融機構資本適足性、資產品質、管理能力、盈利狀況、流動性之業務情形。3.督促金融機構確實改善檢查缺失及追蹤其改善情形，並由金融機構務運作中檢討現行法令適用疑義，提出修正建議事項⁴⁴。惟儘管金融機構法規已詳加規定，然其金融檢查，性質上仍為事後監督，難以提前預防金融不法情事之發生。

復參酌未有揭弊者保護制度前，巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）於 2010 年 10 月發布的「強化公司治理原則」定案版本（Principles for enhancing corporate governance – final document），又歷經多次修改於 2014 年 10 月發布「銀行業公司治理準則」諮詢文件（Corporate governance principles for banks – consultative document）。依照上述文件之監理手段，其多仰賴內部控制與內部稽核，然在美國安隆案、世界通訊（WorldCom）案、中國農銀案或其他之跨國銀行

⁴³ 王志誠，前揭註 40，頁 213-214。

⁴⁴ 王志誠，前揭註 40，頁 11。

案，甚至是我國的兆豐案、中國信託銀行資訊內控不當案，均顯示金融機構內控與內稽制度有所缺陷與失靈⁴⁵。

前開「事後監督，難以提前預防」以及「內控與內稽制度有所缺陷與失靈」之困境，可藉由揭弊者制度建置解決。觀諸揭弊者保護制度之影響，於內部通報途徑而言，可使企業發揮「自淨功能」，在受理通報後進行內部調查並糾正弊端，可減少商譽受損、減免相關主管機關罰則，因此具有加強內部控制、促進法律遵循之效果⁴⁶；於外部通報層面，可避免「企業面對不法情事毫無作為，相關主管機關卻難以洞悉」之現存弊病，主管機關藉由揭弊者揭弊，得以迅速糾正不法行為，並使不法情事的行為人負擔相關法律責任⁴⁷。

又於金融犯罪常牽涉之洗錢防制角度而言，揭弊者保護制度實為洗錢防制之重要一環。我國洗錢防制法雖於兆豐金案爆發後大幅修正，其中包括要求律師、公證人、會計師替客戶進行交易時，負有一定申報義務⁴⁸，用以防止洗錢。然而，新法在課予律師、公證人、會計師義務的同時，並未提供誘因機制，使律師、公證人、會計師會在維繫對顧客的保密義務及法令遵循間猶豫。除此之外，洗錢犯罪實施時，常伴有金融機構內部人協助犯罪。若於金融機構監管方面，訂立完善的揭弊者保護法案，不僅可保障前述之律師、公證人、會計師擔任揭弊者不會因此身分外洩，具有遵循法規的誘因，還可促使金融機構內部人擔任揭弊者，主動糾舉不法的洗錢情事。因此，揭弊者

⁴⁵ 蔡昌憲，「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200（2015）。

⁴⁶ 梅兆平，「建構吹哨者保護法制之芻議」，國立高雄大學法律學系碩士論文，頁43-44（2014）。

⁴⁷ 同前註，頁44。

⁴⁸ 洗錢防制法第5條第三項第三款：「本法所稱指定之非金融事業或人員，指從事下列交易之事業或人員：……三、律師、公證人、會計師為客戶準備或進行下列交易時：（一）買賣不動產。（二）管理金錢、證券或其他資產。（三）管理銀行、儲蓄或證券帳戶。（四）提供公司設立、營運或管理服務。（五）法人或法律協議之設立、營運或管理以及買賣事業體。」

法案實為洗錢防制真正落實的基石。

據此，由於現行金融機構之管制手段，性質上偏為事後督導，且金融監理手段多係由外而內為之，難以完全洞悉金融機構之不法情事；若有內部人主動揭弊，將可由內而外的洞悉犯罪，於防堵損害之時點可更為提早，防止損害之發生或擴大。故於手段上建置揭弊者制度，亦具有必要性，可補足現有體制之缺失。

3.3 小結

本文透過金融機構之觀點切入，認為建立揭弊者制度有其必要性。然建立一套完善之揭弊者制度，除須解決前揭揭弊者義務衝突問題外，亦須適當給予揭弊者誘因揭弊，且政府亦須正確及適當地對國人進行相關揭弊者法治教育，以防揭弊者制度之建立流於形式而未落實，必要時亦應以國家公權力懲戒。

4. 美國金融機構對吹哨保護法制之演進與發展

美國吹哨者制度發展甚早，因此相對成熟，第一部將吹哨制度入法者乃 1934 年之證券交易法（Securities and Exchange Act）⁴⁹，而就後續相關吹哨立法上，美國係以公私部門分別立法方式為之，散見在各法之中。

對於公部門吹哨相關法案，最早得追溯至 1863 年的虛假舉報法（False Claims Act, FCA）。此外，尚有公務員改革法（Civil Service Reform Act of 1978, CSRA）、重大詐欺法（Major Frauds Act of 1988, MFA），後因公務員改革法對於公務員揭弊保護不足，進而制定吹哨者保護法（Whistleblower Protection Act of 1989, WPA）。而為解決實務上適用法規時之爭議，另增訂特別檢察官辦公室再授權法（Office of Special Counsel Reauthorization Act of 1994, OSCRA）與吹哨者促進法（Whistleblower Protection Enhancement Act

⁴⁹ 宋美侖，前揭註 37，頁 31。

2012, WPEA)⁵⁰，旨在防制聯邦政府財政運作偏離正軌並防止內部弊端⁵¹。就私部門吹哨者保護法制，迄今共計有 22 部⁵²，數量上遠多於公部門者，乃因美國聯邦法於私部門之規範模式上係採取針對不同產業之私部門僱傭關係，制定不同之吹哨者規範⁵³，此種做法可針對特定領域之違法行為設計較為妥適之配套措施。本文既以金融機構為核心，不涉公部門吹哨問題，因此後續重點將擺在與金融、證券詐欺等相關之 SOX 法及 Dodd-Frank 法。

美國議會於安隆案及世界通訊案爆發後，為了杜絕企業詐欺，於 2002 年 7 月 30 日公布了 SOX 法，將吹哨者聯邦法化，融合了聯邦法、州法與普通法⁵⁴，旨在落實美國證券法要求之公司揭露，提高公司揭露之準確性與可信性，以保護市場投資人⁵⁵。該法為加強企業內通報及法遵機制，設有吹哨

⁵⁰ 楊舒婷，前揭註 29，頁 100。

⁵¹ 吳協展，「美國私部門吹哨者保護法制之研究」，法學叢刊，第 63 卷第 1 期，頁 115-117 (2018)。

⁵² 該 22 部法律為：最低照護法 (Affordable Care Act)、石棉危害緊急因應法 (Asbestos Hazard Emergency Response Act)、清新空氣法 (Clean Air Act)、全面環境因應補償及責任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)、SOX 法、Dodd-Frank 法、消費者產品安全改進法 (Consumer Product Safety Improvement Act)、能源再組織法 (Energy Reorganization Act)、食品安全現代法 (FDA Food Safety Modernization Act)、聯邦鐵路安全法 (Federal Railroad Safety Act)、聯邦水污染管制法 (Federal Water Pollution Control Act)、國際安全貨櫃法 (International Safe Container Act)、21 世紀進步前瞻法 (Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act)、國家運輸系統安全法 (National Transit System Security Act)、職業安全及衛生法 (Occupational Safety and Health Act)、油管安全改進法 (Pipeline Safety Improvement Act)、安全飲用水法 (Safe Drinking Water Act)、船員保護法 (Seaman's Protection Act)、固體廢棄物處理法 (Solid Waste Disposal Act)、路面商業運送協助法 (Surface Transportation Assistance Act)、有害物質管制法 (Toxic Substances Control Act)、21 世紀航空投資及改革法 (Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century)。

⁵³ 吳協展，前揭註 51，頁 117-118。

⁵⁴ 宋美命，前揭註 37，頁 47。

⁵⁵ Sarbanes-Oxley Act, Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745 (2002).

者保護條款，以期員工勇於揭露公司不法，進而達到立法目的。幾年後，在次貸風暴引起一系列金融問題之背景下，Dodd-Frank 法就此誕生⁵⁶，旨在透過提升金融體系之透明與穩定，進而促進金融市場之健全，並藉由終結援助之方式來改變美國過去因企業「太大以致於不能倒」之陋習來保障美國納稅人⁵⁷。雖然 SOX 法與 Dodd-Frank 法皆設有吹哨制度，然該二法對吹哨者之規定並不全然相同，造成有兩種吹哨者定義平行存在的現象，因而產生一連串解釋與適用之問題。

4.1 沙賓法（Sarbanes-Oxley Act）

本法第 806 條定義吹哨者保護之適用主體範圍，明定公開發行公司之員工若合理相信公司內部有任何違反防止詐欺股東之聯邦法，或違反其他 SEC 所制定之相關規則時，員工若向聯邦主管機關、執法機關、國會議員、國會之任何委員會、對員工有監督權之人（或其他為雇主工作之人，其擁有調查、察覺或終止不法行為之權利），提供相關資訊、促成資訊提供、協助調查、起訴、促成起訴、作證、參與已起訴或將起訴之程序，而員工若因此受到該公司、經理人、員工、承包商（contractor）、轉包商（subcontractor）或代理商之解僱、降級、停職、威脅、騷擾或歧視等報復時，得依下列程序尋求救濟⁵⁸。

首先，員工（吹哨者）得於報復行為發生之日（或察覺遭報復之日）起 180 日內向職業安全與健康管理局（Occupational Safety and Health Administration, OSHA）申訴，其申訴方式以口頭或書面皆可，亦可由他人為之⁵⁹。而 OSHA 在收到申訴之 60 日內應將其調查結果通知予吹哨者及其指控對象

⁵⁶ 郭大維，「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 52-53（2013）。

⁵⁷ Dodd – Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010).

⁵⁸ 郭大維，前揭註 56，54 頁。

⁵⁹ 楊舒婷，前揭註 29，頁 118；29 C.F.R. § 1980.103(a); 29 C.F.R. § 1980.103(b).

知悉，若吹哨者或受指控對象對 OSHA 之調查結果不服時，雙方皆得於收受調查結果之日起 30 日內，以書面方式向首席行政法官（the Chief Administrative Law Judge, CALJ）提出異議並要求舉行聽證（hearing）⁶⁰。倘吹哨者仍對行政法官之決定不服，或受檢舉人認吹哨者乃惡意檢舉者，得於前開首席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⁶¹。經復審委員會做出之終局決定，若雙方仍有不服，均得於終局決定作成後之 60 日內，向具管轄權之聯邦地區法院提起訴訟，尋求司法審查⁶²。又若 OSHA 未於吹哨者首次申訴後 180 日內對申訴為任何決定，吹哨者自得逕行向具管轄權之聯邦地區法院提起司法救濟，無庸再循前開冗長之申訴、異議、復審程序⁶³。

簡言之，本法之吹哨者並不限於向 SEC、其他政府行政、司法部門或國會為外部通報之員工；若其係向公司內部具監督權限之人進行內部通報，因此遭受不公平或報復性待遇，亦屬本法吹哨者保護適用之主體，仍得依法尋求救濟。惟吹哨者欲尋求本法之司法救濟程序前，有申訴此行政先程序要求。按本法規定，吹哨者得請求之損害賠償範圍包括：職務回復、薪資補發、因歧視而受到之特殊損害（包括訴訟費用、證人費用和合理的律師費用）⁶⁴。

另就吹哨之舉證上，本法第 806 條規定吹哨者無庸提出明確具體之證據，僅須達到合理相信（reasonably believed）之程度即可⁶⁵。甚至有判決認為吹哨者無須具體指明其認為公司違反之條文或罪名，僅須吹哨者係善意且

⁶⁰ 張燕平，「美英兩國吹哨者法規制度與實務運作之介紹」，證券服務，第 654 期，頁 31（2016）；29 C.F.R. § 1980.110(b).

⁶¹ 楊舒婷，前揭註 29，頁 121；29 C.F.R. § 1980.110(a).

⁶² 楊舒婷，前揭註 29，頁 135；5 U.S.C. § 1214(a)(3)(A).

⁶³ 林意玟，我國公司治理與吹哨者保護，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，頁 9-10（2011）；18 U.S.C. § 1514A(b)(1)(B).

⁶⁴ 林詠晨，從吹哨者法制論內線交易防止制度的再設計，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，頁 58（2016）；18 U.S.C. § 1514A(c).

⁶⁵ 同前註，頁 57；18 U.S.C. § 1514A(a)(1).

合理相信公司違反 SOX 法列舉之法規即足⁶⁶。上開規定大幅減輕吹哨者於吹哨時所面臨之舉證困難，提供吹哨者程序上之優惠。

最後，本法於第 1107 條，亦明文規定公司對吹哨者違法報復之刑事責任。本條規定不同於第 806 條僅適用於公開發行之公司，其規範主體尚涵蓋非公開發行公司之雇主，但吹哨者限於須能具體提出有關證據，始受保護⁶⁷，適用門檻相較前開第 806 條民事責任為高。

4.2 華爾街改革與消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）

本法雖與 SOX 法相同，皆設有相關吹哨制度，但 SOX 法提供之保護範圍有限⁶⁸。本法授權 SEC 於執法部門（Division of Enforcement）下建立吹哨者辦公室（Office of Whistleblower, OWB），專責處理相關案件，同時又於財政部下新設立證券交易委員會投資人保護基金（Securities and Exchange Commission Investor Protection Fund）⁶⁹，不僅提供吹哨者反報復之保護，更增加激勵吹哨者之獎勵措施，藉由給予吹哨者更完善的配套機制，進而提升金融監管品質，以達本法促進金融穩定、保障市場投資人之立法目的。

4.2.1 Dodd-Frank 法中之吹哨者

本法之吹哨者定義規範於 15 U.S.C. § 78u-6(a)(6)，任何人按 SEC 所制定之規則或規定之方式向 SEC 提供違反證券法相關訊息之人，即屬本法所稱之吹哨者。而吹哨者若因其向 SEC 所為之通報而遭報復，按 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(B)，受報復之吹哨者得向具管轄權之地區法院提起訴訟，並依 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(C)請求職務回復、一倍的薪資補發、因歧視而受到之特

⁶⁶ Collins v. Beazer Homes USA, Inc., 334 F. Supp. 2d 1365 (N.D. Ga. 2004).

⁶⁷ Daniel P. Westman, *The Significance of the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provisions*, 21 LAB. LAW. 141, 143 (2005).

⁶⁸ 梅兆平，前揭註 46，頁 23。

⁶⁹ 林詠晨，前揭註 64，頁 63。

殊損害（包括訴訟費用、證人費用和合理的律師費用）。對照本文先前所提到之 SOX 法，吹哨者必須為行政先行程序始可提起訴訟，就薪資部分也僅能請求補發，不像本法得加倍請求。因此不論就程序或實體面向而言，Dodd-Frank 法皆給予吹哨者較為優惠之保障。

相較 SOX 法僅針對吹哨者遭受報復時給予保護，Dodd-Frank 法更提供吹哨者獎勵措施作為激勵，15 U.S.C. § 78u(b)(1)規定，若吹哨者自願向 SEC 提供之原始資訊成功發動司法、行政或相關行動，即可由該些行動所獲得之金錢制裁中獲得 10%-30%的獎金。

4.2.2 吹哨者定義矛盾之爭議——為內部通報之員工得否適用？

雖 15 U.S.C. § 78u-6(a)(6)對吹哨者之定義已為明確規定，然縱觀 15 U.S.C. § 78u-6 之條文，便得發現吹哨者之定義於 15 U.S.C. § 78u-6(a)(6)與 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)中有所扞格。15 U.S.C. § 78u-6(a)(6)對吹哨者之定義如前所述，係「按 SEC 所制定之規則或規定之方式，向 SEC 提供違反證券法相關訊息之人」；而 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)則規定「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：1.依本條規定向 SEC 提供資訊。2.根據此類資訊因而開啟、作證或協助 SEC 為任何調查、司法或行政的行動。3.其所為之揭露係受 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的。」

由 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)(iii)可發現，今若係屬 SOX 法下所要求或保護之揭露似乎亦為 Dodd-Frank 法下之吹哨者，受 Dodd-Frank 法之保護。然誠如本文先前所提及者，SOX 法保護之吹哨者範圍尚包含向公司內部具監督權限之人進行內部通報之員工，因此這裡便衍生出一爭議：員工若向其主管為不法行為之「內部通報」而未向 SEC 進行通報，該名員工得否援引 Dodd-Frank 法作為反報復保護條款之保護？此時 15 U.S.C. § 78u-6(a)(6)與 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)間究竟該如何解釋適用便成為一個難題，就此問題美

國聯邦地區法院與美國聯邦最高法院間有不同看法，待本章案例部分再做詳述。

4.2.3 吹哨者責任之衝突——涉案人義務衝突與職業倫理衝突

值得一提的是，若吹哨者本身即是涉案人時該怎麼辦？是否仍能藉由向 SEC 通報以獲取 Dodd-Frank 法給予吹哨者之獎勵？Dodd-Frank 法規定若吹哨者因違反司法或行政有關之刑事違法行為而被定罪，則吹哨者無法依 Dodd-Frank 法獲取獎金⁷⁰。而考量到參與犯罪計畫之內部人所提供之資訊十分關鍵，且往往也是唯一可揭露不法行為之人，因此 SEC 在拒絕被定罪之吹哨者適用獎勵措施之同時，仍給予潛在犯罪同謀者獎金⁷¹。SEC 希望能藉由獎勵這些擁有「不潔之手」的人，換取其告知政府相關重要資訊，並同時避免他們繼續為不法行為之動機，減少涉案人義務衝突的問題⁷²。

另外，吹哨制度有時亦會與律師的職業倫理發生衝突，SEC 為執行 Dodd-Frank 法有另外制定 SEC 規則，其中關於 Dodd-Frank 法獎勵措施規定如下：「在下列情況下，SEC 不會認為您的資訊是由您的獨立知識或獨立分析中所獲得：1.藉由律師與客戶間之保密特權而獲知消息，除非該訊息之揭露，律師是依據 205 規則，適用該州律師倫理規範或其他方式允許訊息揭露。2.藉由代表客戶或提供客戶法律服務而獲知之相關訊息，律師試圖將該訊息通報使其符合『吹哨者』身分，除非該訊息之揭露，律師是依據 205 規則，適用該州律師倫理規範或其他方式允許訊息揭露……⁷³。」是可知，若依據 205 規則，律師似得做為吹哨者獲取 Dodd-Frank 法之獎勵，然而，律師因其職業關係與客戶間本存有秘匿特權，若律師得透過 205 規則而成為 Dodd-Frank 法之獎勵對象，可能引發律師為吹哨者時其本身與客戶間秘匿特

⁷⁰ 15 U.S.C. § 78u-6(c)(2)(B) (2010).

⁷¹ Jennifer M. Pacella, *Bounties for Bad Behavior: Rewarding Culpable Whistleblowers Under the Dodd-Frank Act and Internal Revenue Code*, 17 U. PA. J. BUS. L. 345, 357-58 (2015).

⁷² *Id.* at 390-92.

⁷³ 17 C.F.R. § 240.21F-4(b)(4) (2011).

權之利益衝突⁷⁴。

4.3 吹哨者保護範圍之限縮：以 *Asadi v. G.E. Energy* 案⁷⁵ 為中心

就前段所提及關於 Dodd-Frank 法下吹哨者定義文義矛盾之爭議，美國各聯邦地區法院大多採取廣義解釋，如美國田納西州中區地區法院於 *Nollner v. Southern Baptist Convention, Inc.* 案⁷⁶ 及美國康乃狄克州聯邦地區法院於 *Kramer v. Trans-Lux Corp.* 案⁷⁷ 中，皆肯認應將為「內部通報之員工」納入 Dodd-Frank 法反報復保護之客體範圍，始能落實該法之維持金融市場穩定與透明之立法目的⁷⁸。而下述討論主軸——*Asadi v. G.E. Energy* 案（以下簡稱「*Asadi* 案」），其重要性在於美國聯邦第五巡迴法院，為當時第一個對 Dodd-Frank 法反報復保護條款之客體範圍爭議做出裁判之上訴法院⁷⁹。時隔六年，美國聯邦最高法院也在 2018 年 2 月於 *Digital Realty Trust, Inc. v. Somers* 案（以下簡稱「*Somers* 案」）對 Dodd-Frank 法究竟有無保護為「內部通報之員工」爭議，採取與前開美國聯邦第五巡迴法院之相同看法，並明確表示「內部通報之員工」非屬 Dodd-Frank 法下之吹哨者，無從尋求該法之保護，明確對 Dodd-Frank 法之定義採取狹義解釋⁸⁰。隨著美國聯邦第五巡迴法院於 *Asadi* 案，及美國聯邦最高法院於 *Somers* 案此二判決一出，等同推翻了過去許多地區法院對 Dodd-Frank 法下「吹哨者」反報復保護條款客體範圍之見解，不僅與 Dodd-Frank 法本身之立法目的背道而馳外，所帶來之負面影響亦

⁷⁴ Pacella, *supra* note 30, at 1033-45.

⁷⁵ *Asadi v. G.E. Energy (USA), LLC*, 720 F.3d 620 (5th Cir. July 17, 2013).

⁷⁶ *Nollner v. S. Baptist Convention, Inc.*, 852 F. Supp. 2d 986, 988 (M.D. Tenn. 2012).

⁷⁷ *Kramer v. Trans-Lux Corp.*, No. 3:11CV1424 SRU, 2012 WL 4444820, at *6 (D. Conn. Sept. 25, 2012).

⁷⁸ Jennifer M. Pacella, *Inside or Out? The Dodd-Frank Whistleblower Program's Antiretaliation Protections for Internal Reporting*, 86 TEMP. L. REV. 721, 733-38 (2014).

⁷⁹ *Id.* at 750.

⁸⁰ *Digital Realty Tr., Inc. v. Somers*, 138 S. Ct. 767, 781-82 (2018).

超乎想像。

4.3.1 Asadi 案介紹

4.3.1.1 事實概述

Asadi 同時具有美國及伊拉克公民身分，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，其於伊拉克工作期間發現 G.E. Energy 伊拉克分公司有違反美國海外反貪腐法（Foreign Corrupt Practices Act）之行為⁸¹，因此向其上級主管通報此事，然其主管不僅未為處理，甚至因此將其解僱⁸²，Asadi 認為遭 G.E. Energy 伊拉克分公司解僱與其所為之內部通報有關，因此向美國德克薩斯南區聯邦地區法院起訴，尋求 Dodd-Frank 法下對吹哨者反報復保護救濟⁸³。

4.3.1.2 吹哨者保護範圍見解分歧之開展——第五巡迴法院限縮吹哨者保護範圍

美國德克薩斯南區聯邦地區法院判決認定 Asadi 無從援引 Dodd-Frank 法作為反報復保護救濟，但法院並非以 Asadi 是「內部通報之員工」，不符 Dodd-Frank 法吹哨者定義為由而判其敗訴。法院認為本案關鍵應在 Dodd-Frank 法「域外管轄權」之問題，並在判決中引用 *Morrison v. National Australia Bank* 案，認為除非法條有明文對該法之「域外管轄權」做例外規定，否則美國議會所制定之法律原則上並不適用於美國境外地區此一見解，來支持其於 Asadi 案中所下的判決。由於本案 Asadi 所有的事實行為皆於伊拉克境內完成，而非發生於美國，因此法院最終認定 Asadi 無從主張其受 Dodd-Frank 法管轄，並判其敗訴⁸⁴。

之後，Asadi 上訴至美國聯邦第五巡迴法院，最終仍維持 Asadi 敗訴之判

⁸¹ Asadi v. G.E. Energy (USA), LLC, No. 4:12-345, 2012 WL 2522599, at *1 (S.D. Tex. June 28, 2012).

⁸² *Id.* at *2.

⁸³ *Id.*

⁸⁴ *Id.* at *4.

決結果。值得注意的是，第五巡迴法院所執之理由與前開美國德克薩斯南區聯邦地區法院大相逕庭，其認為 Dodd-Frank 法對吹哨者之定義就法條文義來看已臻明確，15 U.S.C. § 78u-6(a)(6)規定吹哨者係向 SEC 通報之人此定義應適用於整個 Dodd-Frank 法反報復保護條款中⁸⁵，而 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)(iii)雖規定吹哨者之揭露行為若係基於 SOX 法所要求或保護，亦為本法之吹哨者，受本法保護，但 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)(iii)僅提供那些向 SEC 通報之員工，亦同時為內部通報時，可能面臨難以證明所遭受之報復行為係其向 SEC 通報之結果，而給予舉證責任上便利之規定⁸⁶。因此得援引 Dodd-Frank 法保護者必須是有向 SEC 通報之人，並無另外參酌 Dodd-Frank 法之立法目的，將其與 SOX 法交互補充適用，使該法之保護範圍擴張至為「內部通報之員工」之必要⁸⁷。再者，Dodd-Frank 法與 SOX 法雖皆對吹哨者提供保護，但在救濟程序之方式與損害賠償之實體範圍上，Dodd-Frank 法卻比 SOX 法來得更為優惠，因此法院認為 Dodd-Frank 法中對於吹哨者之定義，自然不得隨意比照 SOX 法，一併將「內部通報之員工」納入保護範圍⁸⁸。

4.3.2 美國聯邦最高法院於 *Somers* 案之見解限縮吹哨者保護範圍

2018 年 2 月美國聯邦最高法院於 *Somers* 案中，對 Dodd-Frank 法中反報復保護條款客體範圍之爭議，15 U.S.C. § 78u-6(a)(6)與 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)間應如何解釋，做出回應。聯邦法院與前面美國聯邦第五巡迴法院於 *Asadi* 案之見解相同，認為本法按文義解釋已十分明確，無庸再另外為體系解釋擴張 Dodd-Frank 法之吹哨者定義，並表示 Dodd-Frank 法中吹哨者即

⁸⁵ *Asadi v. G.E. Energy (USA), LLC*, 720 F.3d 620, 624 (5th Cir. July 17, 2013).

⁸⁶ *Id.* at 624-28.

⁸⁷ *Id.* at 623-28.

⁸⁸ *Id.* at 628-29.

是 15 U.S.C. § 78u-6(a)(6) 所規定之向 SEC 通報違反證券法相關訊息之人⁸⁹，而 15 U.S.C. § 78u-6(h)(1)(A)(iii) 雖有規定若行為人所為之揭露係受 SOX 法所要求或保護亦得適用 Dodd-Frank 法，但這只是給予同時向 SEC 及公司內部有監督權之人通報之員工舉證上便利，使員工無庸承受難以證明「其所遭受之報復行為究竟係為內部通報又或者係向 SEC 通報之結果」此舉證上不利益。並不代表單純為「內部通報之員工」而未向 SEC 通報之人，得受 Dodd-Frank 法中吹哨者反報復保護條款之保護⁹⁰。

基於上述原因，美國聯邦最高法院亦認為欲援引 Dodd-Frank 法吹哨者反報復保護條款者，必須先符合 15 U.S.C. § 78u-6(a)(6) 之定義，亦即有向 SEC 通報違反證券法相關訊息之人，始為 Dodd-Frank 法反報復保護條款之客體範圍，不得將本法保護之客體範圍擴張解釋至僅有為內部通報之員工。

4.3.3 *Asadi* 案與美國聯邦最高法院判決所帶來之負面影響

「內部通報之人」為通報後其所要面臨之經濟上（遭開除、葬送未來職涯發展、獲得差評考績……等）與非經濟上（社交排擠、調職、騷擾與威脅……等）不利益，本遠比進行外部通報之「吹哨者」來的巨大⁹¹。而美國聯邦最高法院宣告「內部通報之人」無法援引 Dodd-Frank 法主張反報復保護，無疑使「內報通報之人」的處境更加艱辛。從 2002 年 SOX 法至 2010 年 Dodd-Frank 法中皆可見得吹哨者保護之相關條文，吹哨者制度對金融監理之重要性不言而喻。而美國政府亦十分仰賴吹哨者所為之通報，因身為公司內部之人，其所知悉公司不法行為之時點較早，訊息品質亦較佳，且「內部通報之人」亦對公司內部法律遵循具有很大的助益。然而，美國聯邦最高法院判決使「內部通報之人」無法獲得充足保護之結果，等同扼殺了員工「內部通報」於金融監理中所發揮之重要作用，並使內部法律遵循機制運作大打折扣。再者，藉由內部通報機制，公司亦可儘早知悉內部不法行為而採取行

⁸⁹ Digital Realty Tr., Inc. v. Somers, 138 S. Ct. 767, 781-82 (2018).

⁹⁰ *Id.* at 779.

⁹¹ Pacella, *supra* note 78, at 754-55.

動，節省後續相關調查與訴訟成本。因此這樣的判決結果，不論是站在公司立場，又或者出於政府對金融監理之公益角度而言，皆存有許多隱憂⁹²。

5. 我國揭弊者保護法的法制沿革

5.1 揭弊者保護法的法制沿革

從中國史來看，告密制度亦不罕見，常被君王作為控制臣子、百姓的得力手段，藉由嘉獎告密者的方式，誘使人民揭發犯罪。如《墨子·號令》記載：「諸吏卒民有謀殺傷其將長者，與謀反同罪，有能捕告，賜黃金二十斤，謹罪。」即係利用黃金勸誘士兵、百姓揭發謀反犯罪⁹³；漢朝漢武帝年間有產階級逃稅嚴重，因此漢武帝推行「告緡令」，凡勇於舉發逃稅者，可獲得沒收財產的半數⁹⁴；而秦、漢、唐等朝，對匿名或誣告者則設有嚴懲，最重可處死刑，以防止告密制度下誣告情事之發生⁹⁵。

從臺灣史來看，戒嚴時期政府為箝制人民，設有告密制度以壓制島內異議聲浪：一方面藉由檢舉獎金鼓勵人民舉報「匪諜」⁹⁶；一方面處罰「與匪諜接觸」或「知匪不報」之人⁹⁷，藉此種手段排除異己，使戒嚴時期亦有「白色恐怖」之別稱。解嚴以後，為保障被告之對質詰問權，大法官於釋字第 384 號解釋宣告檢肅流氓之祕密證人規定違憲，使現今所欲推行之揭弊者制度，若無妥善配套，可能有違被告對質詰問權之保障。因上述之歷史因素，加之華人文化崇尚忠誠，國人多認為揭弊者帶有負面色彩，是「背骨

⁹² Pacella, *supra* note 78, at 757-61.

⁹³ 吳佳蓉，「淺談古今中外吹哨者制度沿革與發展」，證券服務期刊，第 654 期，頁 26（2016）。

⁹⁴ 同前註。

⁹⁵ 吳佳蓉，前揭註 93。

⁹⁶ 可參照戡亂時期檢肅匪諜給獎辦法第 2 條、第 3 條、第 5 條（已於 1990 年 8 月廢止）。

⁹⁷ 陳顯武，「法律的政治分析——論戒嚴時期的政治刑法」，國家發展研究期刊，第 6 卷第 2 期，頁 160（2007）。

仔」、「抓耙仔」⁹⁸，成為政府用來監控人民的工具，因此揭弊者保護法從 2012 年開始推動即多受阻攔，至今尚未完成立法，仍於一讀後之委員會待審。然而，近年來大統油、永豐金等弊案爆發，卻係源自於揭弊者勇敢揭弊，在在顯示公益性、組織性等大型犯罪中，極需仰賴內部人揭弊。

復參酌國內現行制度與揭弊者保護之相關條款，主要可分為獎勵、保護、減刑、內控四面向。獎勵方面，於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、行政院金融監督管理委員會受理民眾檢舉金融違法人案件獎勵要點……等規範，依其情狀核發獎金以鼓勵揭弊；保護方面，於勞動基準法、勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法、職業安全衛生法、性別工作平等法、勞工退休金條例、證人保護法……等規範，保障揭弊者不因揭弊行為遭受不利處分；減刑方面，於證人保護法、證券交易法……等規範，敘明具有正犯或共犯身分之揭弊者若揭弊，得依其情狀減輕或免除其刑；內控方面，於金融控股公司治理實務守則、上市上櫃公司治理實務守則……等規範，要求公司健全內控制度，設立內、外部通報管道，以避免不法情事之發生與擴大⁹⁹。

依據上述，現行制度設有對揭弊者保障之相關條款，惟相關條款四散於各法規之中，揭弊者實難辨明揭弊後可受到哪些保障；縱使揭弊者明瞭相關保障，現行之制度仍顯有不足，未有體系性之母法，易有掛一漏萬之虞，舉勞動基準法為例，該法第 2 條定義，本法所稱之勞工係指「受雇主僱用從事工作獲致工資者」，故同法第 74 條提及之檢舉人為勞工，惟於勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法第 2 條又規定檢舉人包含非勞工之外部人。除規範主體不一（如勞工、工作者、受雇者、公務人員）外，不同法規針對揭弊行為亦有不同之稱呼（如勞工基準法、職業安全衛生法、勞工退休條例、性別工

⁹⁸ 張孝義，揭弊「吹哨英雄」成悲劇？廉政署研討保護法，2017 年 12 月 28 日，中國時報電子報網站：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171228004515-260402>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

⁹⁹ 因相關規範過於繁多，且散見於各法律、命令中，載錄示例之相關規範條文於文末附錄。

作平等法中稱「申訴」，而於勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法中稱「檢舉」），非使用統一之言語，除容易造成揭弊者混淆外，亦可能使公司規避法律規定（保護密度，因不同法規而有不同），對揭弊者進行實質之報復行為。

為因應此一現況，法務部參酌外國相關立法例，至 2013 年起研擬初版《揭弊者保護法》草案，而後反覆修正¹⁰⁰，於 2017 年至 2018 年間進行公開徵詢作業¹⁰¹，並辦理研討會參酌各界意見，所擬具之草案版本，採行合併公部門與私部門之立法模式，並以專法為統整性規範，草案內容亦以母法定位，保留未來各界發展異質化、細緻化法制之空間。

5.2 草案簡介

本文茲以 2020 年 4 月 8 日民進黨團提議之《公益揭弊者保護法草案》版本¹⁰²，依其特性分點介紹如下：

5.2.1 揭弊者之定義

依草案第 3 條、第 5 條，所謂揭弊者，於公部門面，係指政府機關內部人員（採廣義公務員定義）具名提供相關事證向受理揭弊機關舉發涉有下列第 3 條第一款至第六款弊案之政府機關或公務員；於私部門面，係指私部門內部人員（不以具有勞務契約關係之民法上受僱人為限）具名提供相關事證

¹⁰⁰ 盧禮賓，法務部研擬「揭弊者保護法」草案 吹哨者家人也在庇護範圍，2017 年 7 月 20 日，上報電子報網站：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=21159（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

¹⁰¹ 法務部廉政署，公告周知預告制定「揭弊者保護法草案」（公私合併版本），廉政署網站：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/636915/post>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

¹⁰² 於 2020 年立院新會期至同年 4 月，臺灣之揭弊者相關議案共有三版，包含時代力量黨團、民進黨黨團與廉政署均有提出相關議案。綜觀三案，民進黨版本與廉政署版本較為類似，且於程序面更為詳盡，並增設揭弊者保護官制度，故本文以民進黨版本——院總第 336 號委員提案第 24301 號為比較基準。

向受理揭弊機關舉發涉有下列第六款弊案之任職機關或其關係企業或員工：

- I. 犯刑法瀆職罪章之罪。
- II. 犯貪污治罪條例之罪。
- III. 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。
- IV. 違反公職人員利益衝突迴避法得處以罰鍰之違規行為。
- V. 違反法官法第 30 條第二項第七款或第 89 條第四項第七款之應付評鑑行為。
- VI. 其他涉及公共利益之犯罪、處以罰鍰之違規行為、或應付懲戒之行為。

揭弊者依本法所受之保護，不因所揭露之內容無法證實而喪失，但明顯虛偽不實或檢舉行為經以誣告、偽證罪判決有罪者，不在此限；亦不因所揭露之內容業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉而喪失，但案件已公開或揭弊者明知已有他人檢舉者，不在此限（§ 22）。

5.2.2 主管機關與受理揭弊機關

主管機關為法務部（§ 21）；受理揭弊機關包含政風機構、私部門之主管、負責人或其指定之人、檢察機關、司法警察機關、監察院（§ 41），此為第一層級之受理揭弊單位；中央或地方民意代表、具公司登記之媒體記者、具法人登記之公益團體（§ 61）則為第二層級之受理揭弊單位。

5.2.3 受理揭弊機關之應行作為

受理揭弊機關對揭弊事由應為調查，並得要求揭弊者、涉嫌事業單位或機關（構）等關係人提供相關事證配合調查，涉案關係人非有正當理由不得拒絕（§ 81）。

惟若揭弊之案件顯然虛偽不實或無具體內容，或已被公開、於調查中、或調查終結之案件，而揭弊者未能提出新事證者，受理通報之主管機關得不予調查或停止調查（§ 9）。

5.2.4 身分保密

因業務或職務知悉揭弊者身分之人應對揭弊者身分資料嚴守秘密，除法律另有規定，不得洩漏足以識別揭弊者本人或與其有密切利害關係人身分之資訊（§ 10）；若前述知悉揭弊者身分之人違反前揭保密義務，應按其情節輕重，依法追究刑事與行政責任（§ 12I）；若揭弊者因身分洩漏，致其生命、身體、財產、勞動條件及其他相關利益之權益受有損害者，受理揭弊機關應負損害賠償責任（§ 12II）。

5.2.5 保護措施

揭弊者符合證人保護法第 3 條之要件者，得依該法施以揭弊者或身分上或生活上有密切關係人，人身安全之保護措施，不受該法第 2 條所列罪名之限制（§ 11I）；揭弊者之真實姓名及身分資料，主管機關於製作紀錄或文書時，應以代號為之，不得記載足以識別揭弊者身分之資訊（§ 11II）；載有揭弊者真實身分資料之文書原本，應另行加密封存之。除有檢察機關或法院有調查、審判權者，基於案件審理之必要外，不得閱覽之（§ 11III）；揭弊者於接受調查或訴訟程序中，得依其要求蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他適當方法隔離為之（§ 11IV）。

5.2.6 揭弊者保護官制度

行政院、直轄市、縣（市）政府應置揭弊者保護官若干名。揭弊者保護官職權之行使，由行政院指揮監督（§ 13I）。揭弊者保護官行使職權時，得為必要之調查，並得採取下列措施（§ 14）：

- I. 向受理揭弊機關查詢有關事項或請求提供相關資料。
- II. 洽請受理揭弊機關對揭弊者所屬事業單位或機關（構）進行調查，並查明與案情有關事項。
- III. 洽請受理揭弊機關為必要之處置。
- IV. 其他適當之措施。

5.2.7 救濟程序

揭弊者因揭弊、配合調查、擔任證人、拒絕參與實施弊案、或因前述事由受不利處分而請求救濟，致其或與其密切關係之人受不利措施者（§ 15I），揭弊者或與其密切關係之人得請求回復職務、回復薪資等工作條件、受不利措施期間工資之補發、及財產上與非財產上之損害賠償（§ 15III）。而所謂不利措施包含（§ 15II）：

- I. 解職、撤職、免職、停職、解約、降調，或不利之考績、懲處、懲罰及評定。
- II. 減薪（俸）、罰款、剝奪或減少獎金、退休（職、伍）金。
- III. 與陞遷有關之教育或訓練機會之剝奪。
- IV. 工作地點、職務內容或其他工作條件、管理內容之不利變更。
- V. 非依法令規定揭露揭弊者之身分。

於受不利措施之舉證責任部分，原廉政署版草案規定，受不利措施之揭弊者須先「證明」受不利處分（廉政署版草案 § 8I）；待前揭主張者證明後，任職機關或其主管或雇主須證明「縱無該等行為，其於當時仍有正當理由採相同之人事措施者」（廉政署版草案 § 8II）。惟民進黨所提出之草案版本，未提及受不利措施之舉證責任歸屬。

於事證調查順序部分，公務員於申訴、再申訴、復審、訴願或評鑑、懲戒程序中，主張其係因第 15 條第一項遭移送或受有不利措施者，應先於其他事證而為調查（§ 16I）。

5.2.8 獎勵機制

揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與之標準及相關事項，由目的事業主管機關另定之（§ 23I）；若揭弊者為公務員，經法院判決免除其刑確定者，申請再任公職時，機關得不受公務人員任用法第 28 條第一項第四款之限制（即受理任職機關得依個案裁量，審酌准否再任公職）（§ 20II）。

政府機關（構）、法人或團體、個人違反第 15 條第一項規定，致有損害第一項之內部人員權益之虞者，該內部人員得不經預告終止契約，雇主應

給付不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金，及 3 個月補償金之總額（§ 17III）。

依第 15 條第三項第一款復職顯有事實上之困難時，雇主得給付受僱人不低於其適用勞動基準法、勞工退休金條例或其他法規所規定之資遣費、退休金及六個月以上補償金之總額，合意終止勞務契約（§ 17IV）。

5.2.9 減刑規定

若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 3 條及第 14 條第一項之要件者，得依同法第 14 條第一項予以減輕或免除其刑，不受該法第 2 條所列罪名之限制（§ 20I）。

6. 應用至金融機構所面對的挑戰與建議

觀察美國的 SOX 法與 Dodd-Frank 法的適用客體，前者為公開發行公司員工，後者為按 SEC 所制定之規則或規定之方式向 SEC 提供違反證券法相關訊息之任何人，亦即 SOX 法是以公司內員工為保護客體，而 Dodd-Frank 法則是以符合 SEC 所規定之通報方式者為保護客體；而我國的公益揭弊者保護法草案（以下簡稱「草案」）為於公私部門一體適用的設計，因此其所涵蓋之對象與受理揭弊單位均較 SOX 法與 Dodd-Frank 法更為複雜。草案第 5 條明定揭弊者範圍，其立法模式將公私部門內部人員之揭弊行為皆納入保護範疇，內部人員亦含括與政府機關具教育實習契約之各級學校單位、教師、學生，第 4 條針對受理揭弊的機關進行規範，第 3 條則以概括條款的形式說明可適用本法之範圍，亦即若為公私部門之非內部人所為之通報或檢舉將不受草案保護，而揭弊程序需先向監察院、檢察機關、司法警察機關、政風機構或私部門之主管、負責人提出，上述單位若未於 20 日內回覆調查之通知，經催告後於 10 日內亦未回應，方得向民意代表、媒體與民間公益團體揭弊，然而，向第二層級的受理機關進行揭弊則無法免除民事、刑事、行政及職業倫理之洩密責任（第 6 條第一項、第 19 條）。

本文接續將以 SOX 法、Dodd-Frank 法與揭弊者保護草案為核心，探討

草案應用於金融機構時，其所欠缺或得藉由內部規章規避雇主責任之可能，預先設想法案與實務應用上存有孔隙之處，並對此提出法制調整之方向與建議。

6.1 我國金融機構設置揭弊者保護的可能

6.1.1 保護層面之比較——以 SOX 法、Dodd-Frank 法與揭弊者保護草案為核心

於揭弊者保護制度，SOX 法規定，遭遇報復後得於 90 日內向專責單位申訴、提起訴訟，而 Dodd-Frank 法則可提起訴訟，並可請求回復職務、一倍的薪水補發與特殊損害之補償。

本草案之保護措施主要針對三個層面，其一為揭弊者保護官制度，該制係參照消費者保護法第 39 條規定，賦予保護官行使職權保障揭弊者，以確實掌握揭弊者權益或遭受不當措施之情形（§ 13、§ 14）；其二為不利之人事措施禁止與補償金，主要規範於第 15 條，提供勞工不經預告終止契約之權，雇主應給付 3 個月的補償金，以及符合法規之退休金、資遣費，揭弊者之配偶、直系親屬與生活上密切關係之人也適用不利人士措施禁止之保護；其三為證人保護法的擴張適用，揭弊者與其配偶、直系血親或生活上有密切關係之人，若因揭弊而致生命、身體、財產、自由遭受危害，只要揭弊者於偵查或審理中到場作證，可依證人保護法申請保護，且不以證人保護法所列罪名限制（§ 11）。另外，同時規範揭弊機關若洩漏揭弊者身分須負刑事與行政責任，若揭弊者受有損害亦可請求民事賠償（§ 12），並提供揭弊者得以書面、電磁紀錄或言詞之方式揭弊，亦得委任律師代為之（§ 7），透過強化揭弊機關的保密責任與代理人代理揭弊，由兩方面著手防免揭弊者的身分洩漏，進而達到揭弊者保護的效果。

草案將保護範圍擴張至與揭弊者生活上密切關係之人，該條文義除參酌證人保護法施行細則第 3 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，並明文有到場作證者方受證人保護法之人身安全保護措施，本文認為該種立法模式係參照國情與文化所增設，惟於實務操作上，對於「生活上密切關係」如何認定？是否應以處理重大刑案的證人保護法為參考依據，值得再思考並對於欲保護對象建立更清晰的圖象。

SOX 法規定遭報復後得於 90 日內向專責單位申訴，而草案則限制自知悉不利措施發生日起 6 個月內，若不行使回復原職、原權利之請求權，該請求權將消滅，屬特殊的短期時效請求權，惟內部人員仍得依其他民事法規請求損害賠償（§ 16）。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，亦不得依本法另行提起損害賠償請求。然若不服復審或訴願決定，依公務人員保障法第 72 條與行政訴訟法第 4 條，均得依法提起行政訴訟，屬公務員現有制度之保障，不因草案而附加限制。

6.1.2 獎勵層面之比較——以 SOX 法、Dodd-Frank 法與揭弊者保護草案為核心

SOX 法的獎勵機制則具有裁量性，Dodd-Frank 法針對私人投資或是金融市場的案件提供揭密獎金，獎金為可獲得 SEC 執法行動所回收金額之 10% 至 30%¹⁰³，且此獎勵機制具有強制性，故 Dodd-Frank 法能提供揭弊者較高之誘因。草案之獎勵機制規範於第 23 條，且草案說明將揭弊行為認定為公務員本職業務內的告發義務，故不宜再發給獎金，而應由目的事業主管機關訂定獎金發給標準，並更進一步表明本條不得作為法律授權依據或公務員執行本職業務發給獎金之合理性基礎。透過此種立法思維可推知，立法者係認公務員之揭弊行為本屬本職內義務，只要貫徹資訊與人員的保護與保密，公務人員就願意遵從其義務、揭發單位內的弊端，亦即公務員本不應揭弊行為而得獎勵，而非屬公務人員之揭弊行為，其獎勵金額、條件等相關事項仍歸於各該管機關，如該管機關並無獎勵措施之設計，於本草案中亦無填補。

以金融產業而言，其所適用之獎勵措施僅以減刑形式呈現，如前述之證券交易法 171 條第四、五項以及證人保護法第 14 條第一項至第三項，但是卻

¹⁰³ 15 U.S.C. § 78u-6(b) (2010).

沒有提供揭弊者經濟上的誘因，亦即於當前法制之下，本草案之設計依然只能吸引被告轉汙點證人，且其所得交換之利益亦僅限於減刑或是人身安全上之保護，而無法使犯罪組織以外之人，存有道德考量以外之誘因前去通報。

較為有新意的設計則是於草案第 20 條，即若揭弊者為揭弊內容所涉犯罪之正犯或共犯，且經法院判決免除其刑確定者，申請再任公職時，得不受公務人員任用法第 28 條第一項第四款之限制，亦即，公務員揭弊者若已於判決中免除其刑確定者，可享有再任公職的申請權利。然而，此種設計，實務上各機關是否會實質審酌，審酌的內涵是偏重於該公務員確實履行本職內義務，還是偏重於其破壞長官屬官之間的信賴關係，以揭弊者「得不受」再任公職之限制，立法用語上保留給受理任職機關的彈性是否會使該法形同虛設一道徒勞之門？本文認為或可放寬公務員緩起訴之條件，實質將揭弊的利益明確回饋於揭弊者，同時保障職務之延續。

再者，揭弊者心中的角力一直是其所獲得的最低利益是否會高於其所可能承受的最高風險，亦即當揭弊者將手中的資訊進行交換，其所可能承受的刑事處罰、行政處罰、職場中的不當對待、免職、排擠等成本，是否會高於特定罪責之減輕或免刑、獎金，若是，則獎勵機制才能發揮作用、促進揭弊者舉報，若否，則需賴揭弊者心中之正義與道德去弭平二者間的成本差距。

進一步言，觀草案第 1 條，本法之目的為保障公私部門揭弊者之權益，因此除原先散見於各法條中的獎勵措施以外，並不存有任何實質意涵上的獎勵機制，而散見於各法條的獎勵形式對揭弊者來說未必是直接透明的資訊，然而，本法亦未為統整性的明確規範，除保護措施與揭弊形式較過往健全以外，對於如何提升揭弊者之舉報誘因相對少有著墨。

6.2 現行草案之修正建議

6.2.1 保護層面修正建議

本文認為將公私部門之揭弊者於一部草案中併同規範得收立法經濟，以免掛一漏萬，同時草案第 1 條之說明也明確將本草案視為母法，亦即為落實

保護從優之原則，當草案與其他法規競合時，是用有利揭弊者之制度，惟為避免重複保護，揭弊者不得申請相同類型的保護措施。

6.2.1.1 揭弊者保護官之定位不明

揭弊者保護官係規範於草案第 13、14 條，然其具體運作模式與相關細節於草案中卻無說明，僅單純規範其組織編製與職權內涵，新聞稿並指出，揭弊者保護官是類似於消費者保護官，其職權為保護、調查及協助揭弊事項¹⁰⁴。雖其立法立意尤佳，然觀察消費者保護官的運作模式，實際上僅為提供一平臺讓買方與賣方能夠在公正第三人的協調下進行調解，然而，對於不參與調解的買方或賣方並不具有強制力，故紛爭解決的成效有限；再者，草案針對揭弊者身分之保密設下重重關卡，若揭弊者保護官也是以調解的形式在揭弊者與受揭弊單位之間做平衡，在運作上又如何確保該制度的運作應如何避免成為揭弊者身分保障的破口。

6.2.1.2 宜鬆綁檢察官緩起訴處分權限，以達本法立法目的

草案第 20 條規定，揭弊者若為正犯或共犯，在符合證人保護法所規定的特定要件下，得減輕或免除其刑，以此作為誘因鼓勵揭弊。雖有論者認為，揭弊者如在揭弊後有進一步出庭作證，此時依前開所提及之草案規定，揭弊者即得引用證人保護法免除刑責，應無另行於揭弊者保護法中鬆綁檢察官緩起訴權限之必要¹⁰⁵。惟本文主要談論之金融弊案，一旦爆發不僅影響層面廣泛，弊案所造成的損失金額更是十分龐大，然弔詭的是，金融弊案的被害感往往卻又相當稀薄，正因其具有上開特性，內部知情人士若能事前揭發、通報，做好事前預防或緊急處置，即得為公眾帶來廣大助益。再者，檢察官在偵查階段將受限於刑事訴訟法之規定，無法以緩起訴處分作為談判籌碼，與同為涉及犯罪之揭弊者交換重大資訊，以達事前預防之效果，這樣的

¹⁰⁴ 王韋婷，綠委提「公益揭弊者保護法」催生台灣廉政專法，2020 年 3 月 24 日，中央廣播電台：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2056784>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

¹⁰⁵ 陳瑞仁，「行政院版揭弊者保護法逐條釋義」，法務部廉政署編，2019 聯合國反貪腐公約專題學術研討會實錄論文集，頁 85（2019）。

結果似乎與揭弊者保護法最初希望給予揭弊者相當程度的誘因，鼓勵知情者能儘早提供內部資訊，避免實害發生的初衷有所差異。

因此，本文認為，較佳的解套方式應是在揭弊者保護法中增訂特別的檢察官緩起訴權限，本於本法乃特別法之位階，於適用順序上自當優先於刑事訴訟法。而此種鬆綁緩起訴的方式，一方面能在偵查中為檢察官帶來更大的談判權限；另一方面，此種做法無疑是給予那些同為正犯或共犯的揭弊者更大的誘因，使其毋庸在公開的審判階段作證便得獲有緩起訴機會，他們或許會更有意願在偵查階段提供情資，如此更能在前階段做最好的預防。

6.2.1.3 未訂定或授權訂定受理揭弊資訊之執行規約，存在洩漏揭弊相關資訊之風險

由於於草案中為免不實資訊之擴散影響社會信任、重創組織形象，因此設計了兩階層的受理揭弊單位，並未設計專責的受理揭密業務組織，因此於各受理揭密資訊之單位間之訊息交流是否已建構適當的合作辦法，又是否存有相同保密密度的作業流程，多元的受理揭弊單位會否令揭弊者身分與揭弊訊息有更多的曝光風險，本文認條文中應更明確揭示受理揭密資訊之政府單位與私部門單位須遵從哪些具體義務，若違反該項義務時須受何處分，並視情節輕重，採以刑罰、行政罰與損害賠償並行的模式，輔以教育宣導，強化受領揭密資訊之保密措施。

6.2.1.4 參照性別工作平等法，將揭弊者保護義務納入雇主責任之一環，並且增訂法人責任

草案針對執行報復行為之人訂有罰鍰，惟若該公司訂立之勞動契約、工作規則或內部規約，是以忠誠義務包裝對揭弊者之報復性行為，則該條款是否即當然失效？若該條款的確係報復性措施之明文，而將依草案之第15條第五項失效，那公司內部執行該報復性行為之主管階級或經理人是否應受處分？若該主管階級與經理人執行之報復性行為並非出於故意，而認其乃忠實執行公司交辦之業務，其中之主觀意思究應如何判斷？本文認為，針對該條文或可參照性別工平等法，將揭弊者保護意識作為企業責任之一環，並且將草案第15條新增一項法人責任。

上述各項建議均基於金融特殊性與高度專業性所衍生，由於金融之成立係賴於民眾之信任，若揭弊資訊於調查前即因受理機關之不慎，而使揭弊者與揭弊細節人盡皆知，對於國家經濟與金融市場之運作將生極度負面之影響；若於此際再受有心人士之操弄，進而形塑出政府與金融機構聯合愚民之外部形象，將使未來打擊金融機構之內部犯罪更加不利，甚至於可能影響其他國家與我國進行各項合作之意願，此為受理揭密資訊之各單位務必謹慎之主要原因。此外，考量到金融機構為相當精密之科層化組織，由於分工細緻，經常使得執行單位未必瞭解該行為之目的與作用為何，僅單純作為組織犯罪中之無知小螺絲，於此種前提下，管理階層所為之各項懲處也僅是聽命於組織行事而已，其主觀上未必存在報復意圖，則草案之第 15 條於金融機構之揭弊者保護，似乎應再強化組織犯罪之防免以及建構法人責任之思維。

6.2.1.5 禁止不利處分僅限於「人事」，未考慮其他報復性行為

為避免揭弊者因揭弊行為受到不利處分，草案第 15 條增列揭弊者因揭弊相關行為而受不利措施，得向做出不利措施之個人、法人、團體、政府機關求償之相關規範。然而，觀察草案第 15 條所列舉不利措施之涵蓋範圍，本質上僅限於「人事」處分，而未及於其他可能之報復性行為，若揭弊者、其親屬與生活上密切關係之人遭受「人事」處分以外之其他報復性行為，無法依本法求償。

以永豐金揭弊案為例，2016 年，時任永豐金控財務長兼永豐銀行總經理張○源，蒐集相關事證以揭露永豐金遭鼎興牙材詐貸案，於此同時，其揭弊者身分洩漏於媒體、金融界、政界間，甚至有謠言直指張○源欲結合金主搶奪經營權；2016 年 11 月 25 日，張○源被拔除永豐金控財務長、銀行總經理、董事、中國子行董事、證券董事、人身保險代理人董事、金控發言人等七項職務¹⁰⁶。2019 年 9 月 23 日，永豐金亦以張○源違反金控法及銀行法為

¹⁰⁶ 陳一姍、盧沛樺，永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界，2017 年 7 月 4 日，天下雜誌網站：<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5083494>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

由，依背信罪向臺北地檢署提出自訴¹⁰⁷。雖案情不明，但永豐金控刻意不採取對地檢署告訴的公訴程序，而使用自訴制度，直接將揭弊者列為刑事被告，以遂行其符合刑事訴訟法第 487 條因犯罪而受損害之人，於刑事訴訟起訴後得提起附帶民事訴訟的需求，避免告訴後，有可能被檢察官不起訴的結果，其針對揭弊者提起訴訟，欲透過訴訟手段使其感到壓力，是以引發輿論認該手段為報復揭弊者之爭議¹⁰⁸。

我國上開之真實案例，凸顯揭弊行為面臨之報復，不僅在揭弊者任職的私部門人事處分，更可能含括身分曝光、謠言導致聲譽受損、革職、遭受濫行訴追等。觀察現行草案第 15 條內容，所禁止之不利措施，範圍僅含括職務之調動或任免相關事宜、薪資減少、工作條件不利變更、及無故揭露揭弊者身分等。雖依草案規定，揭弊者得就革職及揭弊者身分洩漏部分求償，惟因揭弊行為受相關謠言而致聲譽受損、遭受雇主訴追等，與「不利人事處分」無直接關連性的報復性行為，則保障全無。據此，本文建議放寬草案第 15 條之禁止不利處分範圍，不應侷限於組織內部之人事處分，宜設一概括性之報復性行為禁止條款，予以揭弊者較為周全之保障。

6.2.2 獎勵層面的修正建議

6.2.2.1 對於現有之獎勵措施進行統整性規範

由於散見於各法條之保護措施最大的不利益就在於，無法使潛在之揭密者一望即知揭密行為所帶來之利益，從而無法發揮獎勵機制的誘因，因此若於本草案中將現有的獎勵機制進行統整性的條列，或是更進一步以母法形式進行整體性的規範，都會使潛在揭密者較清楚知悉，揭密行為所造成之正面效果。

¹⁰⁷ 【永豐銀告前總座 1】上次拉下何壽川的吹哨者 今天遭控背信，2019 年 9 月 23 日，鏡傳媒網站：<https://www.mirrormedia.mg/story/20190923fin002/>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

¹⁰⁸ 黃琴雅，忍了一年，何壽川「報復」吹哨者張晉源？，2019 年 10 月 4 日，新新聞網站：<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=TOP&i=TEXT20191003101821WRR>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

6.2.2.2 新增獎勵措施

揭密者雖然於整體社會是正義的化身，但是於組織犯罪的群體中，其實就是俗稱的「爪耙子」，而由白色恐怖步入民主的臺灣社會，對於團體中的舉報人也慣性地將其視為異類，亦即揭密者本身在群體之中是不受歡迎的存在。於此前提下，要如何使潛在的揭密者，成為真實的揭密者，除周全的保密措施、保護機制以外，還需要明確的獎勵機制，一方面得以透過獎勵正當化揭密者本身的揭密行為，使社會逐步認同於組織犯罪中揭密行為是值得嘉許的榜樣，一方面也得以在揭密者於可能遭受不利益待遇、免職、排擠等壓力之成本考量下，增加選擇舉報之誘因。

7. 結論

揭弊者是預防犯罪與防止損害擴大的貢獻者，如欠缺完善的揭弊者保護機制，無益鼓勵大家自掃門前雪，對危害社會安全和公共利益的行為漠然以待。但因各行業之中的組織型犯罪結構殊異，差異甚鉅，「揭弊者保護法草案」僅是提供揭弊者最基礎的保護和救濟，是樓地板而非天花板的概念。未來應進一步將細節性規範責各主管機關檢視相關法規，方能提供周全保護。若要將本法案適用於金融機構，本文認為需再行強化受領揭密資訊之保密程序，並改革欠缺法人犯罪之理論架構，以及加強揭密者之獎勵機制等方面思考。

本文認為金融機構係基於信賴而生之行業，因此其揭弊與揭密之業務尤需審慎處理，除基於專業性之考量外，金融機構與市場運作之深刻交錯，許多時候往往難以容忍任何一點閃失，因此於制定相關保密措施時，更加需要明確化的受理揭密程序，於各單位間交付相關程序時，也應維持其保密性，此乃當前草案最為欠缺之部分。

更進一步而言，金融機構間訊息之流動與影響相當迅速，然於草案中設計兩階層的受領單位，若於第一層級即順利調查出弊案之真實性，也需經歷20天的調查期，若該金融弊案之揭露具有相當緊急的時效性，究應考量個人

將來受保護之利益依循草案進行揭弊，又或者應直接透過向第四權爆料，取得輿論壓力以進行制衡？都將會是未來需要更進一步思考的難題，期我國能參考外國法制，儘速訂立符合臺灣需求的揭弊者保護法，尤其於國計民生攸關的金融業，防制金融弊案的發生，保護金融消費者、存戶、與投資人的權益。

附錄

國內現行揭弊者保護相關法規

因相關規範過於繁多，且散見於各法律、命令中，以下僅條列本文提及之相關規範：

1. 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 條第一項

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 253 條之一為緩起訴處分或依第 253 條、第 254 條為不起訴處分確定者。
- 三、經主管機關依證券交易法第 56 條、第 66 條處分、證券投資信託及顧問法第 103 條或為其他處分確定者。
- 四、屬第 2 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 139 條至第 141 條規定停止買賣或終止使用市場契約者。
- 七、經本公司依營業細則第 49 條至第 50 條之 3 規定變更交易方法、停止買賣或終止上市者。
- 八、經本公司為前三款以外之其他處置者。

2. 行政院金融監督管理委員會受理民眾檢舉金融違法案件獎勵要點 第 5 條第一項

獎金核發標準如下：

- 一、檢舉之金融違法案件，經處新臺幣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新臺幣四十萬元。
- 二、檢舉之金融違法案件，經處新臺幣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、停止股東會、董（理）事或監察人（監事）全部職權、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新臺幣二十萬元。
- 三、檢舉之金融違法案件，經處新臺幣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、停止股東會、董（理）事或監察人（監事）部分職權、停止部分業務、限制營業範圍或保險新契約額或經法院判決未滿一年有期徒刑者，每件核發檢舉人獎金新臺幣五萬元。
- 四、檢舉之金融違法案件，經處新臺幣二十萬元以上未達一百萬元罰鍰者，每件核發檢舉人獎金新臺幣一萬元。

3. 勞動基準法第 74 條第一項、第二項

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。雇主不得因勞工為前項申訴，而予以解僱、降調、減薪、損害其依法令、契約或習慣上所應享有之權益，或其他不利之處分。

4. 勞動基準法第 79 條第三項

違反……第 74 條第二項規定者，處新臺幣二萬元以上三十萬元以下罰鍰。

5. 勞動基準法檢舉案件保密及處理辦法第 2 條

本法所稱檢舉人如下：

- 一、發現事業單位違反本法或其他勞工法令規定，而提出申訴之事業單

位內部勞工。

二、前款之外，發現事業單位違反本法或其他勞工法令規定，而提出檢舉之人。

6. 職業安全衛生法第 39 條

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。

7. 性別工作平等法第 36 條

雇主不得因受僱者提出本法之申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分。

8. 性別工作平等法第 38 條

雇主違反……第 36 條規定者，處新臺幣二萬元以上三十萬元以下罰鍰。

9. 勞工退休金條例第 40 條

為確保勞工權益，主管機關、勞動檢查機構或勞保局必要時得查對事業單位勞工名冊及相關資料。

勞工發現雇主違反本條例規定時，得向雇主、勞保局、勞動檢查機構或主管機關提出申訴，雇主不得因勞工提出申訴，對其做出任何不利之處分。

10. 證人保護法第 14 條第一項至第三項規定

第 2 條所列刑事案件之被告或犯罪嫌疑人，於偵查中供述與該案案情有重要關係之待證事項或其他正犯或共犯之犯罪事證，因而使檢察官得以追訴該案之其他正犯或共犯者，以經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，減輕或免除其刑。

被告或犯罪嫌疑人雖非前項案件之正犯或共犯，但於偵查中供述其犯罪之前手、後手或相關犯罪之網絡，因而使檢察官得以追訴與該犯罪相關之第 2 條所列刑事案件之被告者，參酌其犯罪情節之輕重、被害人所受之損害、防止重大犯罪危害社會治安之重要性及公共利益等事項，以其所供述他人之犯罪情節或法定刑較重於其本身所涉之罪且經檢察官事先同意者為限，就其因供述所涉之犯罪，得為不起訴處分。

被告或犯罪嫌疑人非第一項案件之正犯或共犯，於偵查中供述其犯罪之前手、後手或相關犯罪之網絡，因而使檢察官得以追訴與該犯罪相關之第 2 條所列刑事案件之被告，如其因供述所涉之犯罪經檢察官起訴者，以其所供述他人之犯罪情節或法定刑較重於其本身所涉之罪且曾經檢察官於偵查中為第二項之同意者為限，得減輕或免除其刑。

11. 證人保護法第 15 條

檢舉人、告發人、告訴人或被害人有保護必要時，準用保護證人之規定。

政府機關依法受理人民檢舉案件而認應保密檢舉人之姓名及身分資料者，於案件移送司法機關或司法警察機關時，得請求法院、檢察官或司法警察官依本法身分保密之規定施以保護措施。

12. 證券交易法第 171 條第四項、第五項

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。

犯第一項至第三項之罪，在偵查中自白，如自動繳交全部犯罪所得

者，減輕其刑；並因而查獲其他正犯或共犯者，減輕其刑至二分之一。

13. 金融控股公司治理實務守則第 9 條之 1

金融控股公司稽核人員及遵守法令主管，對內部控制重大缺失或違法違規情事所提改進建議不為管理階層採納，將肇致金融控股公司重大損失者，均應立即通報主管機關。

14. 上市上櫃公司治理實務守則第 28 條之 2

上市上櫃公司宜設置並公告內部及外部人員檢舉管道，並建立檢舉人保護制度；其受理單位應具有獨立性，對檢舉人提供之檔案予以加密保護，妥適限制存取權限，並訂定內部作業程序及納入內部控制制度控管。

參考文獻

中文書籍

王志誠，《現代金融法》，3 版，新學林出版，臺北（2017）。

中文期刊

吳佳蓉，〈淺談古今中外吹哨者制度沿革與發展〉，《證券服務期刊》，第 654 期，頁 25-27，2016 年 10 月。

吳協展，〈美國私部門吹哨者保護法制之研究〉，《法學叢刊》，第 63 卷第 1 期，頁 113-133，2018 年 1 月。

吳景欽，〈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》，第 16 期，頁 71-84，2013 年 12 月。

李聖傑，〈吹哨者保護的法制建構〉，《月旦法學雜誌》，第 272 期，頁 155-164，2018 年 1 月。

李聖傑，〈「新」揭弊者保護法之簡介——公私部門合併〉，《月旦會計實務研究》，第 16 期，頁 24-30，2019 年 4 月。

林志潔，〈兆豐案天價罰款的啟示——美國反洗錢法的重點與金融業應有的作為〉，《月旦法學雜誌》，第 259 期，頁 34-48，2016 年 12 月。

林良榮，〈忠誠義務、言論自由與公益揭弊，熟輕熟重？／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 131-146，2015 年 3 月。

林良榮，〈吹哨者之勞工保護與企業法遵義務——「一例一休」之權利保障與雇主勞動條件明示義務〉，《月旦法學雜誌》，第 273 期，頁 177-196，2018 年 2 月。

馬秀如、朱家德，〈「揭弊者保護」草案之評析〉，《月旦會計實務研究》，第 16 期，頁 48-54，2019 年 4 月。

張心悌，〈台灣財報不實吹哨者免責抗辯之判決分析〉，《月旦會計實務研究》，第 10 期，頁 55-62，2018 年 10 月。

張燕平，〈美英兩國吹哨者法規制度與實務運作之介紹〉，《證券服務》，第 654 期，頁 28-40，2016 年 10 月。

- 許恒達，〈揭弊者保護制度的刑事政策省思〉，《刑事政策與犯罪研究論文集》，第 18 期，頁 67-84，2015 年 11 月。
- 郭大維，〈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 46-60，2013 年 1 月。
- 郭大維，〈論銀行負責人適格性之規範〉，《存款保險資訊季刊》，第 30 卷第 3 期，頁 18-51，2017 年 9 月。
- 陳佑寰，〈公司治理不容忽視的吹哨人〉，《能力雜誌》，第 702 期，頁 116-121，2014 年 8 月。
- 陳俊元，〈論保險詐欺之吹哨者法制——以美國法之經驗為中心〉，《台灣法學雜誌》，第 278 期，頁 99-108，2015 年 8 月。
- 陳盈錦，〈檢察官的誠命：檢察官專業倫理建構初探（七）——檢察官的吹哨準則〉，《檢協會訊》，第 69 期，頁 10-13，2011 年 9 月。
- 陳瑞仁，〈從美國吹哨者保護法制談我國立法方向〉，《法學叢刊》，第 253 期，頁 29-74，2019 年 1 月。
- 陳顯武，〈法律的政治分析——論戒嚴時期的政治刑法〉，《國家發展研究期刊》，第 6 卷第 2 期，頁 155-170，2007 年 6 月。
- 黃銘傑，〈吹哨者保護之國際潮流與規範理念〉，《月旦會計實務研究》，第 16 期，頁 17-23，2019 年 1 月。
- 楊皓清，〈該吹哨子嗎？淺釋法官倫理規範第 26 條之舉發條款〉，《月旦法學教室》，第 146 期，頁 30-35，2014 年 12 月。
- 葛傳宇，〈全球揭弊者法制比較研究〉，《軍法專刊》，第 63 卷第 4 期，頁 84-104，2017 年 8 月。
- 廖世昌、郭姿君，〈保險業防制洗錢及打擊資恐之法令遵循〉，《月旦法學雜誌》，第 267 期，頁 76-87，2017 年 8 月。
- 蔡昌憲，〈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 197-276，2015 年 6 月。
- 謝棋楠，〈美國勞工部職業安全衛生署依各種法律反報復條款下專屬保護吹哨者之制度〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，第 23 卷第 4 期，頁 417-440，2015 年 12 月。

中文學位論文

宋美侖，《論銀行業公司治理——以吹哨者制度為中心》，東吳大學法學院暨法律學系碩士論文，2015 年 6 月。

林意玟，《我國公司治理與吹哨者保護》，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，2011 年 9 月。

林詠晨，《從吹哨者法制論內線交易防止制度的再設計》，國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，2016 年 6 月。

梅兆平，《建構吹哨者保護法制之芻議》，國立高雄大學法律學系碩士論文，2014 年 7 月。

曾曉鈞，《台灣內部人通報之勞工保護法制探討》，國立中正大學勞工關係研究所碩士論文，2015 年 1 月。

楊舒婷，《論吹哨者保護制度之建構》，國立臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，2018 年 6 月。

中文論文集

陳瑞仁，〈行政院版揭弊者保護法逐條釋義〉，法務部廉政署編，《2019 聯合國反貪腐公約專題學術研討會實錄論文集》，頁 52-90，法務部廉政署，臺北（2019）。

其他中文參考文獻

中國農行紐約分行涉洗錢被罰逾 2 億美元，2016 年 11 月 4 日，BBC 中文網：https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/11/161104_us_china_bank_fine（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

王韋婷，綠委提「公益揭弊者保護法」催生台灣廉政專法，2020 年 3 月 24 日，中央廣播電台：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2056784>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

【永豐銀告前總座 1】上次拉下何壽川的吹哨者 今天遭控背信，2019 年 9 月 23 日，鏡傳媒網站：<https://www.mirrormedia.mg/story/20190923fin002/>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

法務部廉政署，公告周知預告制定「揭弊者保護法草案」（公私合併版本），廉政署網站：<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/636642/636643/636915/post>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

林志潔，《私部門公益通報者保護法立法研究》，法務部廉政署委託研究，2013 年。

員工爆台鐵打壓吹哨者 受訪談普悠瑪後……收到公文，2018 年 11 月 2 日，自由時報電子報網站：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2599568>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

陳一姍、盧沛樺，永豐金吹哨人張晉源：我活在楚門的世界，2017 年 7 月 4 日，天下雜誌網站：<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5083494>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

黃琴雅，忍了一年，何壽川「報復」吹哨者張晉源？，2019 年 10 月 4 日，新新聞網站：<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=TOP&i=TXT20191003101821WR>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

張孝義，揭弊「吹哨英雄」成悲劇？廉政署研討保護法，2017 年 12 月 28 日，中國時報電子報網站：<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171228004515-260402>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

張達智，普悠瑪通聯全文曝光 網喊：洩密的死定了，2018 年 10 月 25 日，中國時報電子報網站：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181025001907-260402>（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

蔡志方，簡介德國金融服務業的「吹哨者」法制，2017 年 8 月 21 日，法源法律網網站：https://www.lawbank.com.tw/treatise/dt_article.aspx?AID=D000023713（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

盧禮賓，法務部研擬「揭弊者保護法」草案 吹哨者家人也在庇護範圍，2017 年 7 月 20 日，上報電子報網站：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=21159（最後點閱時間：2020 年 7 月 14 日）。

英文期刊

Pacella, Jennifer M., *Inside or Out? The Dodd-Frank Whistleblower Program's Antiretaliation Protections for Internal Reporting*, 86 TEMP. L. REV. 721 (2014).

- Pacella, Jennifer M., *Advocate or Adversary? When Attorneys Act as Whistleblowers*, 28 GEO. J. LEGAL ETHICS 1027 (2015).
- Pacella, Jennifer M., *Bounties for Bad Behavior: Rewarding Culpable Whistleblowers Under the Dodd-Frank Act and Internal Revenue Code*, 17 U. PA. J. BUS. L. 345 (2015).
- Pacella, Jennifer M., *Conflicted Counselors: Retaliation Protections for Attorney-Whistleblowers in an Inconsistent Regulatory Regime*, 33 YALE J. ON REG. 491 (2016).
- Pacella, Jennifer M., *Silencing Whistleblowers by Contract*, 55 AM. BUS. L.J. 261 (2018).
- Westman, Daniel P., *The Significance of the Sarbanes Oxley Whistleblower Provisions*, 21 LAB. LAW. 141 (2005).

其他英文參考文獻

- Curwen, Lesley, *The Corporate Conscience: Sherron Watkins, Enron Whistleblower*, THE GUARDIAN (June 21, 2003), <https://www.theguardian.com/business/2003/jun/21/corporatefraud.enron> (last visited Nov. 7, 2020).