

國立交通大學

科技法律研究所

碩士論文

我國公司治理與吹哨者保護

Corporate Governance and Whistleblower Protection in Taiwan



研究生：林意玟

指導教授：林志潔 教授

中華民國一百年九月

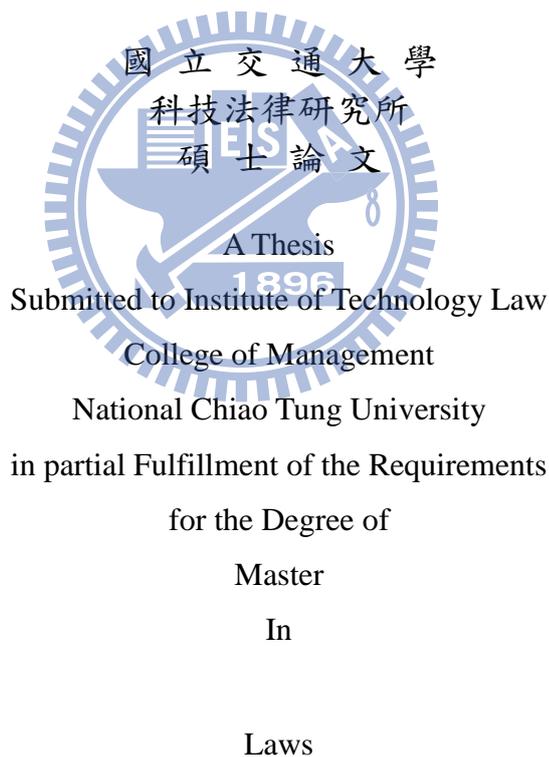
我國公司治理與吹哨者保護
Corporate Governance and Whistleblower Protection in
Taiwan

研究生：林意玟

Student：Yi-Wen Lin

指導教授：林志潔

Advisor：Chih-Chieh Lin



September 2011

Hsinchu, Taiwan, Republic of China

中華民國一百年九月

我國公司治理與吹哨者保護

學生：林意玟

指導教授：林志潔

國立交通大學科技法律研究所碩士班

摘 要

自二十世紀以來，我國知名的企業接連發生重大弊案，企業高層利用人頭公司進行假交易虛增營收、向銀行詐貸、掏空企業資產，或進行內線交易、操縱市場，嚴重影響投資人權益及金融秩序，此等弊案發生之主要原因乃企業道德低落、公司治理監控制度失靈。公司治理之監控機制可分為外部監控及內部監控，外部監控係公司資訊公開、會計師簽證、主管機關之查核等，而內部監控則包含監察人制度、獨立董監、內部控制、內部稽核，以及內部人吹哨。我國近年來為強化公司治理，就外部及內部監控機制有許多立法和行政上的改變，唯獨內部人吹哨制度，一直沒有受到重視。公司犯罪具有高度隱密之特性，外界不易察覺，內部人吹哨，可以對外界早期示警，並且有助犯罪之偵查與追訴。在組織龐大的企業，當少數人進行不法，而為公司高層所不知時，內部勞工向稽核單位、監察人或審計委員會吹哨，公司可以立即予以糾正，發揮公司內部監控之功能。

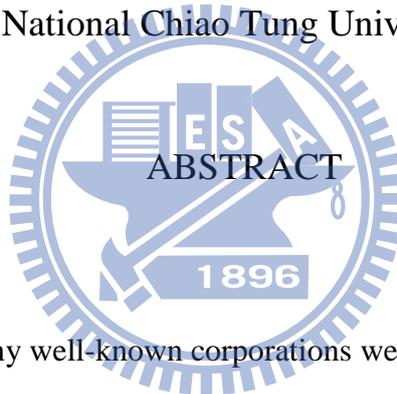
美國、英國、日本、澳大利亞、紐西蘭、韓國等國都已了解到勞工吹哨，可以促進公共安全、消費者權益、環境保護或其他涉及個人生命、身體、健康及財產安全，具有相當高的公益價值，因此紛紛立法制定相關的保護要件及救濟措施。勞工吹哨由於可能損及僱主本身的利益，容易遭受到僱主的報復，尤其是僱主可以藉由減薪、調職、降級、解僱等法律所賦予的懲戒權報復勞工，而不需擔心受到法律制裁，使得勞工之道德勇氣往往招致自身的不利益，產生寒蟬效應。為使得吹哨勞工獲得應有之法律保障，並鼓勵潛在吹哨者勇於揭發不法，我國吹哨者之處境、對吹哨者之保障必要性及保障的方式和細節，為本研究要探討的主題。本研究將整理美國、日本、英國的吹哨者保護立法內容，探討其內涵及施行之成效，再回頭觀察我國私部門之吹哨勞工，在勞動訴訟中的處境，同時檢討我國現行法規。此外本研究並以文獻回顧方式，歸納我國學界對於吹哨者保護制度與立法之見解，再以實證研究方法對實務界人士進行訪談，瞭解其經驗與看法，試圖就我國勞工吹哨者保護之制度與立法及相關配套措施提出建議。

Corporate Governance and Whistleblower Protection in Taiwan

Student : Yi-Wen Lin

Advisors : Dr.Chih-Chieh Lin

Institute of Technology Law
National Chiao Tung University



In the 20th century, many well-known corporations were found to have committed fraud. Managers or directors of these corporations have been found to have made false financial reports using shell companies, made bogus loans, embezzled corporate property, traded on inside information, manipulated financial markets, etc., which, ultimately, harm the rights and interests of investors and affect overall market stability.

Two of the root causes of corporate fraud are a lack of moral grounding among the managers and directors in these corporations, and weak or ineffectual oversight and corporate governance measures. Corporate governance oversight refers to both internal and external supervision. External oversight includes the publication of corporate information, audit by a certified accountant, oversight by regulatory bodies, while internal oversight includes having independent directors, internal corporate controls, internal corporate auditing, and insider

whistleblowers.

Taiwan has focused considerable attention on how to enhance corporate governance and has made improvements in this area, both in terms of legislation and regulatory oversight. However, the role of the whistleblower has yet to receive the attention that it rightly deserves. White-collar corporate crime is inherently secretive and difficult to detect. Thus, whistleblowers are an important key to warning those outside of the company at an earlier stage about possible improprieties taking place inside the company. In large corporations, where illegal behavior may be taking place but where management may be unaware of the problem, if employee whistleblowers can be encouraged to inform internal auditing committees of their concerns, then problems can be more effectively addressed and corrected.

The United States, the United Kingdom, Japan, Australia, New Zealand, and South Korea, have all recognized that employee whistleblowers play an important role in promoting public safety, consumer rights, environmental protection, and other benefits to the lives, bodies, health, and property, of citizens. Unfortunately, because whistleblowing can often harm the interests of the company, employers will often retaliate against whistleblowing employees by cutting their salary, demoting them, or even dismissing them entirely. Even if a whistleblower has stepped forward and done the right thing, often times inter-staff relationships, particularly between the whistleblower and other staff members, can become chilled.

This thesis aims to discuss the necessity of enacting new laws to protect whistleblowers by providing potential whistleblowers with the courage that they need to step forward and with the rights that they deserve once they do step forward. This thesis will first introduce relevant whistleblower protection legislation in the United States, Japan, and the United Kingdom, and will then discuss the effects of these whistleblower protections in these countries. This thesis will also review past verdicts in Taiwan so as to gain an understanding

of the legal status of employee whistleblowers in Taiwan, the level of importance given to protections for whistleblowers in Taiwan, and the mechanisms for whistleblower protection in Taiwan. This thesis will then review current whistleblower legislation in Taiwan and analyze its application in the protection of whistleblowers in Taiwan. This thesis will also examine the opinions of Taiwanese scholars regarding whistleblower protections. Finally this thesis will interview judges, lawyers, and in-house counsels, so as to gain an understanding of their viewpoints and opinions, and will attempt to provide some practical suggestions for possible mechanisms and legislation for whistleblower protections and corporate governance in Taiwan.



誌謝

此論文之題目，乃是碩二時擔任林志潔老師「公司犯罪之防治」研究計畫助理時，在研究公司經濟犯罪的各種預防措施時，偶然產生了研究的興趣。開始著手蒐集相關資料時，才深深的認知到這個主題在我國完全是一個新的命題，資料蒐集不易之外，研究過程當中也幾度陷入不知往哪個方向繼續走下去的疑惑。感謝恩師志潔老師容許我這麼任性的選擇了一個大膽的主題，並積極熱心替我引介各位前輩、老師以及學長姐們，使得最困難的訪談研究得以完成。志潔老師對學生來說不但是學術上的指引、法律人道德品格上的楷模，也是我們工作上遇到挫折的傾訴對象，更是我申請留學背後最強而有力的推手。

非常感謝參與本研究訪談的每一位匿名受訪者，不但從繁忙的工作中撥冗受訪，受訪中更慷慨地知無不言、言之不盡，無私分享豐富的知識及經驗，不但讓這份論文有了更完整的血肉，也讓身為研究者的我每一次訪談都像是進入寶山滿載而歸。科法所的劉尚志老師和李貴敏老師、專班的范智達學長、Eason 學長以及 Max 叔叔的熱心協助，使一個資歷淺薄的研究生有幸訪問到國內資深的勞動法法官、勞動法律師以及國內頂尖科技公司之法務主管。特別感謝李貴敏老師又擔任了我的口試委員(甚至緊急出借口試場地)，和林建中老師一起指出了我研究上的盲點，讓我得以從另一個角度重新思考和修改結論。高雄大學財經法律學系系辦公室熱心提供公益揭發保護研討會論文集，令我不致因錯過此一國內與吹哨者保護最密切相關的盛會而錯失國內專家學者們對於吹哨者保護最新的見解與討論。所辦助理以欣和馨黛的親切幫忙，協助人在台中的我辦理了許多遠距的行政手續。還有擔任口試當天助理的子維，犧牲了難得的休假讓這個困難重重的台美跨海遠距口試得以順利完成。

最後，要謝謝總是無條件支持我實現每個夢想並且是我溫暖後盾的，我親愛的爸爸、媽媽，以及弟弟們。

目 錄

中文摘要	i
英文摘要	ii
誌謝	v
目錄	vi
一、	緒論	1
1.1	研究目的與動機	1
1.2	研究範圍與限制	2
1.3	研究方法	3
1.4	研究架構	4
二、	外國吹哨者保護法制	5
2.1	美國沙賓法案	5
2.1.1	沙賓法案中與吹哨者保護相關之規範	5
2.1.2	沙賓法案第 806 條反報復條款之介紹	6
2.1.3	沙賓法案吹哨者保護實施後的成效	10
2.1.4	沙賓法案吹哨者保護成效不彰的理由	10
2.1.5	強化美國吹哨者保護的建議	17
2.1.6	小結	26
2.2	日本公益通報者保護法	29
2.2.1	內部告發理論	29
2.2.2	公益通報者保護法	30
2.2.3	日本吹哨者保護法制之缺失	36
2.2.4	日本法可供我國借鏡之處	38
2.2.5	小結	39
2.3	英國公益揭露法	41
2.3.1	立法背景及	41
2.3.2	立法目的	41
2.3.3	保護要件	42
2.3.4	保護措施	49
2.3.5	公益揭露法與內部揭露機制	52
2.3.6	小結	54
2.4	美、日、英三國法制之比較與啟示	56

三、	我國勞工吹哨者相關案例·····	58
3.1	我國與勞工吹哨有關的案例·····	58
3.1.1	陳政峰訴陽信商銀案·····	58
3.1.2	林子文訴新海瓦斯公司案·····	61
3.1.3	甘國秀訴華航案·····	64
3.1.4	動物中心案·····	66
3.2	我國勞動案件反映出的事實現象和法律問題·····	70
3.3	小結·····	72
四、	勞工吹哨與我國現行規範·····	74
4.1	現行法規範·····	74
4.1.1	與證券金融業相關的吹哨者保護規定·····	74
4.1.2	勞工法規中的吹哨者保護規定·····	76
4.2	現行法規範之缺失·····	79
4.3	吹哨者面臨的法律風險·····	82
4.4	小結·····	85
五、	我國學者對於建構吹哨者保護法制之看法·····	87
5.1	對立法必要性之看法·····	87
5.2	對立法方式和立法細節之看法·····	89
5.2.1	單一立法或分別立法·····	89
5.2.2	吹哨者適格要件·····	89
5.2.3	吹哨對象事實範圍·····	90
5.2.4	吹哨者主觀要件·····	91
5.2.5	吹哨受理機關·····	92
5.2.6	吹哨程序·····	94
5.2.7	吹哨者法律之保障·····	95
5.2.8	對施加吹哨者不利益之行為人之懲戒處置·····	97
5.2.9	對吹哨者之獎勵措施·····	98
5.2.10	賦予公司設置內部吹哨機制的義務·····	99
5.3	小結·····	102
六、	訪談研究·····	104
6.1	我國勞工吹哨現狀觀察·····	105
6.1.1	一般勞工發現企業弊端或問題鮮少吹哨之理由·····	105
6.1.2	我國企業內部吹哨機制之現況·····	107

6.1.3	部份勞動案件受任律師勞動法專業性不足·····	108
6.1.4	勞工專業法庭無法確保法官皆具備勞動法專業·····	108
6.1.5	我國勞工吹哨相關勞動案件判決現象·····	109
6.2	吹哨者保護之立法探討·····	112
6.2.1	我國吹哨者保護立法之必要性·····	112
6.2.2	勞工吹哨者保護立法須思考之問題·····	113
6.3	鼓勵企業設置內部吹哨機制之誘因·····	115
6.4	訪談結果討論與本研究意見·····	115
6.5	小結·····	122
七、	回顧與檢討	124
7.1	外國吹哨者保護法制實施後之檢討及建議	124
7.2	我國勞工吹哨案件與訪談結果之比對	128
7.3	從文獻回顧、比較法和訪談結果看吹哨者保護立法	133
7.4	綜合案例分析、比較法及訪談結果討論吹哨者保護法	134
7.5	比較法和訪談結果呈現的內部吹哨機制之設置誘因	137
7.6	設置內部吹哨機制之具體建議	139
八、	建議與結論·····	141
8.1	研究發現與建議·····	141
8.2	結論·····	145
參考文獻	·····	147
附錄一	訪談同意書·····	152
附錄二	訪談要點·····	154

一、緒論

1.1 研究動機與目的

2006 年力霸弊案之發生，除了涉案金額龐大，起訴人數眾多外，令人驚訝的是，起訴之被告不乏一般經理人及勞工，突顯出該集團內部控制的崩潰，也顯現台灣對於公司治理的目標之一——法令遵循機制(Compliance with applicable laws and regulations)的漠視¹。法令遵循機制，除了要求企業須就經營過程中可能觸犯的法律，訂立自律機制外，企業更必須讓內部勞工對於企業內不法或不當行為有申訴或吹哨的管道，也就是鼓勵勞工成為企業的吹哨者 (whistleblower)²，將勞工納入公司治理的一環，擴大對企業的監督。所謂吹哨者，指的是組織內部成員，對於組織內的不法行為，在外界發現前，主動舉發或揭露。內部人員吹哨機制之存在，可使得企業高層人士有所忌諱，不敢因此任意從事不法行為或脅迫勞工加入其不法行為，亦可保障勞工進行舉發時之權益，因此可降低企業違法的動機³。例如美國的恩隆、世界通訊，皆因勞工的主動吹哨，而揭發企業內部的弊案。因此吹哨者吹哨機制，對於社會公益有正面之意義⁴。此外，對於公司治理之提升，實踐企業社會責任 (Corporation Social Responsibility)，亦為重要的因素。

勞工舉發企業之不法，可能因此遭到僱主之報復，例如無正當理由之解職、降職、歧視等等。因此，立法禁止僱主對於吹哨者之不利處分，避免寒蟬效應，並對受到不利處分的吹哨者給予民事求償權，乃是吹哨者保護法制中最重要的措施。美國 2002 年沙賓法案 (Sarbanes-Oxley Act of 2002) 已針對上市公司及證券公司為對象制訂保護吹

¹ 黃銘傑，「管窺力霸風暴中所暴露之公司治理與金融監理問題」，月旦財經法雜誌，第 8 期，頁 23(2007)。

² 黃銘傑，同上註，頁 19。

³ 黃銘傑，同上註，頁 20。

⁴ 陳文智，「試論吹哨者保護法制之引進」，全國律師，第 11 卷第 6 期，頁 81(2007)。

⁵ 陳一銘，內部人吹哨機制之建構與公司治理，以勞工吹哨為中心，台北大學法研所碩士論文，頁 1(2006)。

哨者之相關規範；英國則於 1998 年制定公益揭露法 (Public Interest Disclosure Act of 1998)，對象涵蓋公家機關及私人單位；日本於 2004 年制定「公益通報者保護法」，鼓勵包括企業在內的組織內部人員基於公益維護理念，舉發組織不法行為。其他各國亦制定相關法律，賦予組織成員誘因及保障，鼓勵出面舉發組織不法⁶。我國目前並未設有專法來保護申訴公司不法行為之勞工，至多僅於台灣證券交易所「上市上櫃公司訂定道德行為準則」中，提及公司「宜」訂立勞工申訴或吹哨之流程或機制，或者是於金融控股公司治理實務守則，提及公司勞工提出之改進建議未受採納時，應立即向主管機關吹哨，但上揭規範並無任何保護申訴勞工避免受到公司不利處分之規定。有鑑於勞工吹哨有促進公益、加強公司治理、防制企業不法等重要性，我國是否應制定一部吹哨者保護之專法，國內學者多採肯定之看法⁷。然美、日、英三國的吹哨者保護法制定施行後已有相當時間，其實施後是否有需要檢討修正之處？各國國情不同，是否能作為我國未來立法借鏡？我國勞工吹哨實務上的現況是否反映立法的必要性？吹哨者保護立法又應如何設計？以上皆為本文試圖探討之問題。

1.2 研究範圍及限制

在各種文獻中談及吹哨行為，常會使用「揭弊」、「公益揭露」、「公益通報」、「公益揭發」、「告發」等同義或類似意義之名詞，為避免用詞不同帶來混淆，除了日本法與英國法的討論中，為忠於原文，翻譯上談及日本公益通報者保護法條文內容時，沿用「公益通報」及「通報者」，談及英國公益揭露法時，沿用「公益揭露」、「揭露」用語外，本研究統一使用「吹哨」來指稱組織成員對於僱主控制下的違法、違反道德規範或不正

⁶ 黃銘傑，前揭註 1，頁 21；陳文智，前揭註 4，頁 81。

⁷ 蔡英欣「論公司社會責任之規範模式：以日本法之經驗為例」，台大法學論叢，第 37 卷第 3 期，頁 237(2008.9)。

當情事，向有能力採取有效作為的人或組織加以揭露的行為⁸。

外國法的研究範圍，美國法以美國聯邦法中沙賓法案涉及吹哨者之規範內容為研究範圍，日本法部分為內部告發理論及 1996 實施的公益通報者保護法，英國法則限於英國國會 1998 年制定之公益揭露法。國內實務部分，搜尋我國司法院法學檢索資料庫，就我國法院歷來與吹哨勞工相關之四件勞動判決進行分析。

本研究範圍，為聚焦於私部門中勞工進行吹哨涉及的問題，包含公司治理及私法契約中的僱傭關係等，故公部門或公務人員的吹哨行為不在本研究之討論範圍內。本研究所謂之「內部吹哨」係指勞工向所屬組織或是組織所屬人員進行吹哨，因吹哨行為僅在組織內部發生，為外界所不知，因此稱為「內部吹哨」；勞工對組織以外之單位或人員吹哨，則稱為「外部吹哨」。然在英國法的討論中，其「內部揭露」的對象，尚包含公部門的部會首長與政府指定之對象，故與本研究定義之「內部吹哨」有所不同，合先敘明。



1.3 研究方法

1. 比較法

係將外國法立法例與我國相同或類似之制度進行比較，以提供我國相關制度制定或修正之參考。本研究將美國、日本、英國有關吹哨者保護法律規範整理比較，探討各國如何定義勞工吹哨者的法律地位、保護要件、及救濟措施之作法，以供我國日後立法之參考。

2. 國內文獻回顧

文獻回顧法，係蒐集現有與研究相關之文獻，包含期刊、書籍、論文、研究報告、

⁸ 關中，行政倫理的重要議題-從保護弊端揭發人談起，公益揭發-職場倫理新趨勢，頁 5-6(2010.9)。

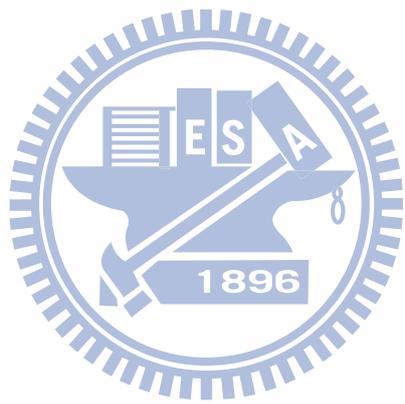
報紙、網路資料等，可給予研究者初始的概念、切入點及其他想法。本研究將整理國內截至目前為止已公開之期刊、書籍、論文、研究報告、報紙、網路資料，以了解我國學界對於吹哨者的公益價值、保護吹哨勞工之理由、吹哨勞工在目前法規範下之現況，以及學界對於吹哨者保護立法必要性及立法細節之探討。

3. 訪談研究

由於吹哨者保護在我國屬於全新之制度，本研究透過訪談方式，針對實務界的律師、法官、公司員工等，就吹哨勞工之面對公司報復的訴訟現況、公司對於吹哨勞工之立場、吹哨者立法之必要性及立法細節等，依事前所擬定之訪談重點，詢問個人經驗及看法，進行現況分析及立法探討。

1.4 研究架構

本文第一章為緒論，介紹本文之研究動機和目的，並介紹本文之研究範圍和方法，說明本研究之定位。第二章介紹美、日、英兩國之吹哨者保護法制的內容以及實施後之檢討，提出其中值得我國借鏡之處，並作為立法細節參考之選項。第三章摘要我國勞工吹哨案件判決之內容，就判決理由進行分析，歸納判決所呈現出我國吹哨勞工的法律處境，並提出本研究之看法。第四章介紹吹哨者保護在我國所涉及的各法律領域的規定內容，探討其涵蓋範圍、效力以及不足之處。第五章歸納我國學界對吹哨勞工之看法、對吹哨者保護立法必要性和立法細節之見解。第六章綜合前面的討論，就我國實務判決和法制上的觀察和建議，與相關實務界人士分別就不同的層面進行訪談，以了解本研究在前述章節中對於我國吹哨勞工法律地位之看法、對於現行法規範之分析、吹哨者保護立法必要性及立法細節之看法上是否正確，並歸納實務界的看法和意見。第七章則回顧各個研究方法所得之結論，進行比較和檢討。最後在第八章提出本研究之結論和建議，並提供未來研究之方向。



二、 外國吹哨者保護法制

2.1 美國沙賓法案

在 2002 年恩隆案發生後，美國國會在投資大眾及社會輿論壓力下，迅速通過沙賓法案 (Sarbanes-Oxley Act)，加強企業的內控及外控機制。其中一個內控機制就是吹哨者保護，同時以民事和刑事管道鼓勵企業內部勞工主動揭發企業不法，並將審計委員會做為公司內部吹哨程序的權責單位，達到早期防弊，加強內部控制的效果。雖然美國各州法中已有不少在環境法規或衛生安全法規中保護吹哨者的規定，但沙賓法案是第一個在聯邦法層次給予吹哨者保護的法規，而其主要的保護方式是透過反報復條款的相關規定，禁止僱主對吹哨勞工以解僱、降職、減薪等工作上的不利處分，使勞工能夠安心吹哨，並給予受到不利處分的勞工迅速填補損害的救濟。其有別於他國吹哨者保護法制的特徵在於，「保護有限的吹哨勞工及有限的吹哨內容」，沙賓法案適用對象限於上市公司，所保護的吹哨內容僅限於違反證管會 (SEC) 相關規範、郵件詐欺、電信詐欺、銀行詐欺或與詐欺股東之行為，針對的是與企業舞弊有關之經濟犯罪，並非對所有違反公益的違法事實的吹哨者皆可受到保護。

2.1.1 沙賓法案中與吹哨者保護相關之規範

沙賓法案在第 301 條第 4 項中，要求公開發行公司審計委員會針對 (1) 會計、內部會計控制、稽核事項相關之收受、保存及處置程序 (2) 勞工對可疑的會計或稽核相關事項得以機密或匿名方式申訴等事項設置內部吹哨程序，並在第 806 條對於吹哨勞工民事上的權益提供反報復的保護措施。沙賓法案第 806 條反報復條款是保護吹哨者最重要的武器，可令勞工免於來自僱主的各種勞動條件變更甚至解僱的恐懼，提高其吹哨的意願。沙賓法案於第 806 條中納入了對吹哨者工作權益之保障、迅速填補

吹哨者的損害、對報復吹哨者追究民事責任等規範⁹。詳細內容如 2.1.2 所述。沙賓法案於第 1107 條對於吹哨者報復的行為人更進一步課予刑事責任，對進行報復者法院得科處罰金、處 10 年以下有期徒刑或併科罰金¹⁰。

2.1.2 沙賓法案第 806 條反報復條款之介紹

1. 受保護吹哨者的定義及範圍

第 806 條第 a 項規定，公司之吹哨勞工受到本條保護。勞工之定義，除受僱於公開發行公司者外，亦包含受僱於其承包商（contractor）、轉包商（subcontractor）或代理商（agent）之人¹¹。

2. 受保護的吹哨內容

沙賓法案第 806 條採列舉方式明列三類吹哨內容，包含¹²

- 
- (1) 郵件詐欺、電信詐欺、銀行詐欺與證券詐欺
 - (2) 所有證管會（SEC）之規則與規章
 - (3) 任何與股東詐欺相關之聯邦法律

3. 受保護吹哨者的主觀要件

⁹ 18 U.S.C. 1514A. (2002)

¹⁰ 18 U.S.C 1513(e): “Whoever knowingly, with the intent to retaliate, takes any action harmful to any person, including interference with the lawful employment or livelihood of any person, for providing to a law enforcement officer any truthful information relating to the commission or possible commission of any Federal offense, shall be fined under this title or imprisoned not more than 10 years, or both.”

¹¹ 18 U.S.C. 1514A (a) :“Whistleblower Protection For Employees of Publicly Traded Companies. No company with a class of securities registered under section 12 of the Securities Exchange Act of 1934, or that is required to file reports under section 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934, or any officer, employee, contractor, subcontractor or agent of such company, may discharge, demote, suspend, threaten, harass, or in any other manner discriminate against an employee in the terms and conditions of employment because of any lawful act done by the employee...”

¹² 18 U.S.C. § 1514(a)(1):” ...when the information or assistance is provided to or the investigation is conducted by—(A)a Federal regulatory or law enforcement agency; (B) any member of Congress or any committee of Congress; or (C)a person with supervisory authority over the employee (or such other person working for the employer who has the authority to investigate, discover, or terminate misconduct)...”

吹哨之勞工主觀上需「合理相信」僱主從事舞弊或其他違反證券法規的行為。美國法院判決認為，勞工不須確信僱主行為違反特定的法條，僅須相信僱主行為違反沙賓法案所定的舞弊及證券法規¹³。此外美國勞工部認為，對於僱主的不當行為，勞工不需確信是達到構成特定的刑事犯罪的程度，只要相信構成了舞弊或違反證券法規，勞工吹哨者就可獲得保護¹⁴。

4. 反報復措施

勞工對於吹哨所擔心的就是遭受僱主的報復而影響其私人利益，如果不能消除勞工的心裡負擔，大多數勞工面對明顯的不法及舞弊情事，仍然會選擇默不作聲。因此反報復措施乃是吹哨者保護中最重要的環節。

(1) 報復行為之類型

為了鼓勵吹哨者並給予完整的保護，沙賓法案放寬報復的定義，包含解僱 (discharge)、降級 (demote)、停職 (suspend)、恐嚇 (threaten)、騷擾 (harass) 及其他一切歧視行為等不利處分¹⁵。對於僱主的資格範圍也放寬，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) 等等¹⁶。

(2) 救濟程序

a. 申訴程序

吹哨者在僱主不當行為發生後的 90 天內可向美國勞工部所屬職業安全與衛生管理處 (Occupational Safety and Health Administration, 簡稱 OSHA) 提

¹³ See *Collins v. Beazer Home s USA, Inc.*, 334 F. Supp. 2d 1365, 1376-77(N.D. Ga. 2004).

¹⁴ *Mary Kreiner Ramirez, Blowing the Whistle on Whistleblower Protection: A Tale of Reform versus Power*, 76 U. Cin. L. Rev. 183, 206-207 (2007).

¹⁵ 18 U.S.C. §1514 A(a) (2002).

¹⁶ 18 U.S.C. §1514 A(a) (2002).

出申訴¹⁷。若 OSHA 初步審核申訴案後，認定吹哨者(申訴人)已提出表面證據(Prima Facie Evidence) 證明被保護的行為是僱主(被申訴人)對吹哨者予以不利處分的可歸因素(contributing factor)，就會認定案件具備明顯基礎事實(complaint has merit)¹⁸。只要僱主未於 20 天期限內提出明顯可信的證據 (Clear and Convincing Evidence) 主張其不利處分乃基於合法、非歧視性的理由而作成，OSHA 就會開始進行調查，並於自申訴提出起 60 天內公布調查結果¹⁹。若 OSHA 調查後認為有合理理由足以 (reasonable cause) 認定有明顯基礎事實存在，OSHA 應以初步回復命令 (preliminary order of reinstatement) 給予吹哨者損害填補。但 OSHA 仍需先給予僱主 10 個工作天，使其有以書面或與 OSHA 調查員會面之方式提出法律或事實上反駁的機會²⁰。

b. 對申訴不服之救濟程序

申訴人或被申訴人不服 OSHA 的申訴決定時，得於 30 天內向行政法官 (Administrative Law Judge，簡稱 ALJ) 聲請再議²¹。如果沒有再議聲請，OSHA 的決定就是美國勞工部的最終決定。如果對 ALJ 的決定不服，吹哨者或僱主任一方得在 10 天內向美國勞工部的行政復審委員會 (Administrative Review Board，簡稱 ARB) 提出復審。如果勞工部不能在 180 天內終結以上所有程序時，或申訴人對最終決定不服，雙方仍可向聯邦地方法院提出法律審 (De Novo) 訴訟請求

¹⁷ 18 U.S.C §1514A(b) (2002) : “ENFORCEMENT ACTION.— (1) IN GENERAL.—A person who allege discharge or other discrimination by any person in violation of subsection (a) may seek relief under subsection (c), by – “(A) filing a complaint with the Secretary of Labor; or “(B) if the Secretary has not issued a final decision within 180 days of the filing of the complaint and there of the claimant, bringing an action at law or equity for de novo review in the appropriate district court of the United States, which shall have jurisdiction over such an action with regard to the amount in controversy...”

¹⁸ 69 Fed. Reg. at 52, 104, 52,106.

¹⁹ 69 Fed. Reg. at 52, 106.

²⁰ 69 Fed. Reg. at 52, 106-107.

²¹ 18 U.S.C §1514A(b)(2).

適當救濟²²。

c. 申訴及再議程序中之舉證責任分配

在申訴程序中，吹哨者僅需就「受保護的吹哨行為是不利處分的可歸因素」負表面證據舉證責任²³。在再議程序中，吹哨者則必須以較嚴格的優勢證據（Preponderance of Evidence）證明（a）吹哨人的吹哨行為受法律保護（b）僱主明知該吹哨行為受法律保護（c）吹哨人受到不利的僱傭處分（d）僱主做出不利處分的決定可歸因於被保護的吹哨行為²⁴。對於因果關係的認定，OSHA 採「可歸因測試（Contributing Factor Test）」，不論該因素是唯一原因或與其他因素共同影響僱主的決定結果，就有因果關係²⁵。而僱主的舉證責任較重，必須提出清楚且具說服力的證據（Clear and Convincing Evidence）證明就算沒有該吹哨行為，仍會對申訴人處以不利處分，意即該不利處分是出於其他與吹哨行為無關的合法且非歧視性的理由。若要推翻僱主的舉證，申訴人需再以優勢證據證明僱主所陳述的合法理由不具可信度，並非不利處分的真正原因，只是報復的藉口²⁶。

d. 初步回復命令

受到僱主報復性不利處分的吹哨人，經由向勞工部申訴，可藉由初步回復命令得到迅速補償，包含恢復遭受歧視待遇前之原職位（Reinstatement）、給付積欠薪資（Back Pay）及其利息、填補因歧視待遇所引發之特別損害（Special

²² 18 U.S.C §1514A(b)；69 Fed. Reg. at 52, 111.

²³ 69 Fed. Reg. at 52, 104, 52,106.

²⁴ See Welch v. Cardinal Bankshares Corp., Case No. 2003-SOX-15, at 34 (ALJ Jan. 28, 2004).

²⁵ John B. Chiara & Michael D. Orenstein, Whistler's Nocturne in Black and Gold-the Falling Rocket: Why the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provision Falls Short of the Mark, 23 Hofstra Lab. & Emp. L. J. 235, 263 (2005).

²⁶ See Getman v. Sw. Sec., Inc., Case No. 2003-SOX-000008 at 18-19, rev'd on other grounds, ARB 04-059(ARB July 29,2005).

Damage)，包含訴訟費用、專家證言之費用、合理之律師費。

2.1.3 沙賓法案吹哨者保護實施後的成效

在2002年沙賓法案實施後，對於吹哨者保護雖然在聯邦法的層次新增許多規定，但在大部分的聯邦勞工吹哨案件裡，對公司不當行為吹哨並且受到報復性不利處分的勞工卻往往無法獲得救濟²⁷。依據美國勞工部的統計資料，截至2005年6月為止，82%的吹哨者保護案件被OSHA以不受理駁回，可見得多數勞工吹哨者無法在申訴程序中獲得救濟。其餘少數申訴成功的案件，除了已和解的案件，進入ALJ的再議程序後，勞工吹哨者能夠獲得勝訴判決者，更只有3%不到²⁸。

2.1.4 沙賓法案吹哨者保護成效不彰的理由

1. 實務執行上的缺陷

(1) 20天的申訴程序期限未落實



勞工在申訴程序的初期，因為最熟悉其遭受到的不利處分相關之事證，若申訴程序依沙賓法案的規定在20天內結束，對於申訴結果勞工會較有優勢，勞工只要以表面證據證明有明顯的基礎事實存在，且僱主未能（或是來不及）舉反證推翻時，在60天內OSHA就可能以初步回復命令給予勞工迅速補償²⁹。20天的期限就是立法者特地為了使申訴程序迅速終結所設計，以期迅速填補吹哨者受到的損害³⁰。但是實務上，OSHA往往將此20天期限予以延長，導致僱主有機會掌握相關資訊，收集對己有利的事證進行舉證以推翻勞工的主張，受到不利處分的吹哨者因而無法得到迅速

²⁷ Valerie Watnick, Whistleblower Protections under the Sarbanes-Oxley Act: A Primer and a Critique, 12 Fordham J. Corp. & Fin. L. 831, 863 (2007).

²⁸ *Id.* at 861-862.

²⁹ 29 C.F.R. §1980.104(b)(2) (2004).

³⁰ 69 Fed. Reg. at 52, 107.

補償，導致權益受到損害³¹。

(2) 現行程序規定給予僱主較多事證提出及獲知對方提出之事證的機會

在申訴程序中，僱主比吹哨者有更多機會向OSHA舉證。除了OSHA延長20天的申訴程序期限，有利僱主舉證之外，OSHA在決定要核發初步回復命令前，也會再另給僱主10天時間提出事證，反之在僱主提出相關事證後，OSHA不需將這些資訊透露給吹哨者，吹哨者自然沒有機會反駁僱主的主張，因而大幅降低了勝訴的機會³²。

(3) 吹哨者舉證困難

吹哨者在申訴時，依沙賓法案的規定必須先以優勢證據（Preponderance of Evidence）證明他受到報復性處分、吹哨行為應受法律保護，並且是受到報復性處分的可歸因素³³（Contributing Factor），而僱主則必須負清楚且具說服力的舉證責任，在立法設計上，賦予吹哨者的舉證責任是比較輕的³⁴。然而，吹哨者在舉證上有其侷限。在過去其他的勞工歧視案件中，美國法院認為若是直接證據不足時，勞工可以用情況證據來證明歧視情事的存在，例如證明僱主對處於同樣情況的不同勞工間有差別待遇，但吹哨者實際上通常無法利用這種方式舉證，因為他往往是企業內第一個吹響哨子的人，沒有其他勞工的前例可循，要反駁僱主提出的清楚且具說服力的證據可能性很低³⁵。此外，清楚且具說服力的舉證責任對僱主來說並不困難。僱主輕易就可以針對該不利處分找到其它合法的理由，例如僱主可從吹哨者的工作表現中挑出瑕疵，藉以證明不利處分與吹哨行為無關，或是請其他在職勞工工作證³⁶。僱主相對於吹哨者，對於在職的其他勞工有充分的接觸機會，在職勞工

³¹ Watnick, *supra* note 27, at 863.

³² Watnick, *supra* note 27, at 863.

³³ Ramirez, *supra* note 14, at 213.

³⁴ 18 U.S.C. 1514A(b) (2002)

³⁵ Watnick, *supra* note 27, at 866-867.

³⁶ *Id.*, at 868.

多半也願意協助僱主作出對僱主有利的證詞，所以在事證可取得性上，僱主具有充分優勢。

(4) OSHA欠缺足夠人力及專業

OSHA 原本職司各聯邦法律中相關吹哨者保護規定所沿生之申訴案件，在沙賓法案通過後，增加了 13.2% 的吹哨者保護案件量，然而人力並未相應增加，因此有認為 OSHA 可能為了迅速處理案件，而對沙賓法案吹哨者保護的構成要件作嚴格解釋，並因而往往以申訴人未盡舉證責任迅速駁回其申訴³⁷。同時 OSHA 內部的調查手冊，對於沙賓法案設計減輕勞工舉證責任的意旨未多加著墨，反而強調申訴人必需證明其吹哨內容與報復行為之間的連結 (Nexus)，並且也誤解僱主僅需負表面證據責任³⁸。

此外依照 OSHA 的規定，僱主有更多的事證提出與取得可能性。僱主不但可以與 OSHA 會面就 OSHA 的判定結果爭執，也可以獲取申訴人的申訴書影本。反之勞工並沒有相同爭論機會，OSHA 甚至會依僱主要求就相關資料對勞工保密。因此也造成 OSHA 多半相信僱主是以勞工工作表現不佳的理由對勞工進行不利處分，而非對勞工吹哨行為報復，從而認定該不利處分與勞工吹哨行關間不具因果關係³⁹。再加上判定因果關係是否存在，實務上還有很多必須考量的因素。例如證人的可信度，不利處分的時間點與吹哨行為之間的關係、僱主是否依照正常程序處罰該勞工、僱主是否對於其他勞工也給予類似處分等等，但 OSHA 在判定因果關係的有無時卻往往忽略這些因素⁴⁰。

³⁷ Richard E. Moberly, Unfulfilled Expectations: AN Empirical Analysis of why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win, 49 WMMLR 65, 124-125 (2007).

³⁸ *Id.* at 125-126.

³⁹ *Id.* at 127.

⁴⁰ *Id.*

(5) 僱主可藉由僱傭契約中的仲裁條款規避沙賓法案

目前部分美國聯邦法院見解認為，即使沙賓法案規定，勞工吹哨者在勞工部的申訴及再議程序之外，可向聯邦法院提起訴訟救濟，但只要僱傭契約中有仲裁條款之約定，就應該用仲裁方式來處理，而非由法院審理⁴¹⁴²。但是仲裁的結果多半有利於僱主，不利於勞工⁴³。因此只要僱傭契約中訂有仲裁條款，僱主便可藉由仲裁條款來規避沙賓法案中對於吹哨者的種種保護，勞工也無法尋求沙賓法案給予的救濟⁴⁴⁵。在這樣的實務見解下，不論法律規定了多麼完善的吹哨者保護條款，也沒有適用的餘地。因此有建議對於吹哨者受到報復的案件應該例外規定免除仲裁條款的適用⁴⁶。

2. 立法上的缺陷

(1) 不利吹哨者獲得迅速補償的程序規定

沙賓法案就申訴程序的相關規定，對於申訴的吹哨者勞工較為不利。第一是只要僱主能反證推翻申訴人的表面證據，OSHA會立即駁回申訴。再者，僱主在OSHA發布初步回復命令前，還另有10天可以就申訴人的申訴內容向OSHA提出回覆，申訴人反而無機會就僱主所提出的回覆反擊，OSHA一旦採信僱主的說法，就會做出對申訴人不利的決定⁴⁷。既然吹哨者不易從申訴程序中獲得救濟，申訴程序對於吹哨者來說如同是一種強制性等待期間，依規定吹哨者至少必須等到180天後才能向聯邦法院起訴。對於吹哨者來說，在180天的行政程序結束後，另循司法管道向聯邦法院尋求救濟前，難以獲得任何補償。因此有批評吹哨者在行政程序中根本難以獲得救

⁴¹ See *Boss v. Salomon Smith Barney, Inc.* 263 F. Supp. 2d 684 (S.D.N.Y. 2003).

⁴² *Ramirez, supra note 14*, at 212-213.

⁴³ *Watnick, supra note 27*, at 873.

⁴⁴ *Ramirez, supra note 14*, at 212-213.

⁴⁵ Terry Morehead Dworkin, *SOX and Whistleblowing*, 105 *Mich. L. Rev.* 1757, 1767 (2007).

⁴⁶ *Id.* at 1780.

⁴⁷ *Watnick, supra note 27*, at 865.

濟，這些規定不過是浪費行政資源，且使善意的申訴人因為無法受償而受挫⁴⁸。

(2) 受保護的吹哨勞工範圍有爭議

沙賓法案規範的是公開發行公司，公開發行公司之勞工自然是沙賓法案所保護的對象。但是公開發行公司所屬的非公開發行子公司之勞工是否受到保護則一直有爭議。對於上市公開發行公司的非公開發行子公司之勞工是否適用，聯邦上訴法院之間有歧見⁴⁹。學者認為，若非公開發行子公司的勞工不適用沙賓法案的吹哨者保護，會助長企業集團利用子公司舞弊逃避監督⁵⁰。

目前ALJ在部分案件中完全否認非公開發行子公司勞工有受到保護的可能性，但在某些案件中又採認當子公司之勞工將公開發行母公司列為被申訴人、子公司勞工主張公開發行母公司參與報復行為，或是勞工引用揭穿公司面紗理論證明該子公司只是公開發行母公司所使用的工具時，子公司勞工亦受到保護⁵¹。

(3) 吹哨受理對象之規定範圍受到侷限

沙賓法案所保護的吹哨者，其對外吹哨的受理對象，限於聯邦公務員（federal agent）、國會議員（Member of Congress）、國會所屬委員會（congressional committee）。對內吹哨的對象，限於其工作上的監督者（supervisor）或是有權調查、發現或中止不當行為之人。如此一來，對其他對象吹哨時，吹哨者就無法被保護。例如在對外吹哨時，吹哨受理對象是州政府、地方政府所屬行政、立法、司法機關，或是媒體；向公司內部吹哨時，把公司不當行為告知其他無監督權限的同事，或是吹哨者的下屬勞工，都不能適用沙賓法案的吹哨者保護⁵²。這樣一來，當吹哨者發現對法律所規定的吹哨受理對象吹哨，事實上反而會使自己遭遇風險時，就無

⁴⁸ *Id.* at 865.

⁴⁹ Ramirez, *supra* note 14, at 202.

⁵⁰ *Id.* at 203.

⁵¹ Moberly, *supra* note 37, at 110-111.

⁵² Ramirez, *supra* note 14, at 201.

法彈性的另行選擇其他受理對象⁵³。

(4) 受保護的吹哨內容

沙賓法案將受保護的吹哨內容主要分為六種：

- a. 郵件詐欺 (Mail Fraud)
- b. 電信詐欺 (Wire fraud)
- c. 銀行詐欺 (Banking fraud)
- d. 證券詐欺 (Securities Fraud)
- e. SEC 制定的所有規範規則
- f. 與詐欺股東有關的聯邦法律

第 a 到第 d 類皆是違反特定單一法律條文的違法態樣，第 e 類概括違反所有證管會頒布的規定之違反態樣，第 f 類則概括了聯邦法中與詐欺股東有關的違法態樣。美國實證研究發現，當吹哨者的吹哨內容指向特定法律之違反（即第 a 到第 e 類），較不易被 OSHA 和 ALJ 以吹哨內容不受保護為由駁回。反之，即使吹哨者指出公司財報上各種違反會計原則的處理，而沒有證明這些行為違反特定的詐欺股東聯邦法律時（第 f 類），往往會被 OSHA 及 ALJ 以吹哨行為「並非受保護之行為」而駁回⁵⁴。

(5) 給予吹哨者非金錢損害之賠償仍有爭議

沙賓法案在第 806 條第 C 項第 1 款表示勞工應受到「完全補償」，同項第 2 款

⁵³ Chiara & Orenstein, *supra note* 25, at 251-252.

⁵⁴ Moberly, *supra note* 37, at 118.

則指出勞工可獲得一切「特別損害的補償」⁵⁵。美國聯邦下級法院目前對於沙賓法案第 806 條在文義解釋上是否包含對於公司吹哨者提供非金錢損失的補償，見解不一致，有肯定亦有否定者⁵⁶。而 ALJ 則在兩個案件中以不同解釋方式採肯定見解，第一種方式是將第 806 條第 C 項第 2 款中的「特別損害」解釋為不僅止於直接金錢上損害，也包含名譽和精神上的損害，第二種方式則引用其他聯邦法規中的吹哨者保護條款給予非金錢損害賠償的規定，而引申出此等非金錢損害賠償對定對於沙賓法案的吹哨者保護亦應適用⁵⁷。

事實上，提供吹哨者非金錢損失對於提升公司不當行為的吹哨是非常重要的環⁵⁸。由於吹哨者在吹哨後，往往經歷個人利益或是職業上的損害，例如許多吹哨者不但會失業，也往往無法在原專業領域謀職，甚而導致破產，成為酗酒者或產生憂鬱症的比率也甚高⁵⁹。如果不提供非金錢上損失的補償，勞工在衡量個人利弊得失後，會理性選擇拒絕吹哨，保持沉默，自然國家機關就更難以發現企業弊案⁶⁰。基於社會公益的政策上考量，給予吹哨者非金錢上損失的補償自然是必要的⁶¹。

(6) 未詳加規範審計委員會應建置的內部吹哨程序

沙賓法案第 301 條要求審計委員會就收受、保存及處置來自勞工就會計、內部會計控制或審計事項之指控設置相關程序。審計委員會也必須就勞工的指控建立保

⁵⁵ 18 U.S.C. 1514 A (c)(2004):“(1)In General.—An employee prevailing in any action under subsection (b)(1) shall be entitled to all relief necessary to make employee whole”“(2) Compensatory Damages.—Relief for any action under paragraph (1) shall include—“(A)reinstatement with the same seniority status that the employee would have had, but for the discrimination;“(B) the amount of back pay, with interest; and“(C)compensation for any special damages sustained as a result of the discrimination, including litigation costs, expert witness fees, and reasonable attorney fees.

⁵⁶ See *Hanna v. WCI Cmty.*, 348 F. Supp. 2d 1332, 1334 (S.D. Fla. 2004);*Murray v. TXU Corp.*, No. Civ.A.3:03-CV-0888-P, 2005 WL 1356444 at *3 (N.D. Tex. June 7, 2005);

⁵⁷ See *Kalkunte v DVI Fin. Servs., Inc.*, 2004-SOX-56 (Dep't of Labor, July 18, 2005); *Jayaraj v. Pro-Pharmaceuticals, Inc.*, 2003-SOX-32, at 35 (ALJ Feb. 11, 2005)..

⁵⁸ *Nina Schichor , Does Sarbanes--Oxley Force Whistleblowers to Sacrifice their Reputations? An Argument for Granting Whistleblowers Non--Pecuniary Damages*, 8 U.C. Davis Bus. L.J. 272, 274 (2008).

⁵⁹ *Id.* at 294.

⁶⁰ *Id.* at 291.

⁶¹ *Id.* at 284.

密和匿名的程序。但是沙賓法案第 301 條並未明確規範應該設置何種程序，也未訂定未設置程序的法律效果，就何謂「保存」、「處置」更無相關定義，無法產生明確的規範效果，若吹哨人進行內部吹哨，審計委員會甚至可以完全不回應⁶²。有認為沙賓法案第 301 條對於報復吹哨者的刑事懲戒規定，已暗示僱主對於勞工指控的內容必需有相應的動作，即使法條文字並未明白特定，僱主也可以透過匿名的電子郵件帳戶或是在電子布告欄上讓勞工知曉其指控已被受理⁶³。

(7) 消滅時效過短

勞工提出控訴必須在「僱主違法行為發生」起的 90 天內，而不是「發現違法行為」起 90 天內，此規定降低了勞工適用沙賓法案第 806 條的機會，因為違法行為發生的時點遠比發現違法行為的時點難以認定，而且 90 天對勞工而言，從發現違法行為到搜集足夠資訊並決定提出救濟之間太過匆促⁶⁴。勞工遇到報復行為，須考慮是否提出救濟、聘請律師、由律師研究勝訴的可能性等，都需花費相當時間⁶⁵。有學者建議應該將此消滅時效拉長⁶⁶。

2.1.5 強化美國吹哨者保護的建議

1. 法律上的建議

(1) 擴張吹哨者保護

a. 公開發行公司之非公開發行子公司勞工吹哨者應受保護

從公司內部控制的角度而言，母公司為了編制合併財務報表，其經理人必

⁶² Chiara & Orenstein, *supra note 25*, at 252.

⁶³ Miriam A. Cherry, Whistling in the Dark? Corporate Fraud, Whistleblowers, and the implications of the Sarbanes-Oxley Act for Employment Law, 79 Wash. L. Rev. 1029, 1071-1072 (2004).

⁶⁴ Chiara & Orenstein, *supra note 25*, at 253(2005).

⁶⁵ Richard E. Moberly, Sarbanes-Oxley's Structural Model to Encourage Corporate Whistleblowers, 2006 B.Y.U. L. Rev. 1107, 1127 (2006).

⁶⁶ Dworkin, *supra note 45*, at 1780.

然會經手子公司的財務資訊。公開發行母公司其實就是一群子公司的集合，從防弊的角度而言，其子公司不論公開發行與否，都應該適用吹哨者保護的法律規定，否則將增長企業集團利用其下非公開發行之子公司進行舞弊之機會⁶⁷。

b. 擴張受保護的吹哨內容

沙賓法案為防止公司詐欺，保護針對郵件詐欺、電傳詐欺、銀行詐欺、違反證管會規定之詐欺、違反詐欺股東相關的聯邦法的吹哨，且吹哨者必須「合理相信」僱主行為已經違反上開規定，其吹哨行為才受到保護。ARB 的判決結果卻顯示，當僱主行為事實上還未到達違法的層次，吹哨者即使主觀上合理相信僱主行為違法，仍不受法律保護。因此有建議沙賓法案應規定依照「吹哨者本身的知識和經驗」來判斷其是否具備「合理相信」，否則現行實務無異要求每個吹哨者都要具備法律專業知識以確定僱主事實上有無違法，並且改善現在實務名義上以「合理相信」標準但實際上以「事實上違法」標準來判斷吹哨者是否受到保護的缺陷⁶⁸。

(2) 延長消滅時效

美國實務統計顯示許多吹哨者案件在 OSHA 和 ALJ 階段被駁回的原因，是因為 90 天的法定時效已消滅。以 ALJ 階段為例，大約有 46.4% 的案件是在 90 天到 180 天間所提起，若延長消滅時效確實能增加吹哨者受到保護的機會，因此學者建議應將消滅時效延長到 180 天，回復當初沙賓法案草案的設計⁶⁹。這樣一來也更符合該條款鼓勵吹哨者出面對不法吹哨以保護公眾利益的意旨⁷⁰。

⁶⁷ Moberly, *supra* note 37, at 135-136.

⁶⁸ Moberly, *supra* note 37, at 138 -141.

⁶⁹ *Id.*, at 132-134.

⁷⁰ Beverley H. Earle & Gerald A. Madek, The Mirage of Whistleblower Protection under **Sarbanes-Oxley**: A Proposal for Change, 44 Am. Bus. L.J. 1, 52-53(2007).

(3) 舉證責任的落實--給予勞工在 OSHA 調查階段更多事證提出及資訊取得機會

在 OSHA 調查階段，勞工通常已經失業。如果勞工有較高可能性獲得補償，在與僱主的和解談判中會有較多籌碼。因此在 OSHA 調查階段，為了公平起見，應同樣賦予勞工針對僱主的陳述提出事證反駁的機會⁷¹。吹哨者先天在蒐證上處於弱勢，同事或是有來往的其他公司往往都擔心得罪該僱主而不願替吹哨者做證，如果吹哨者連反駁機會都沒有，就算課予僱主較重的「清楚且具說服力」的舉證責任，對僱主而言要推翻吹哨者主張的因果關係仍是輕而易舉⁷²。雖然 OSHA 在 2006 年 4 月已修改其規則，確認勞工可以獲得僱主對勞工申訴之回覆的實質內容，但仍未確保勞工可獲得僱主所提出的所有回覆內容和相關證據，也未提供勞工再提出回覆和辯駁的機會⁷³。

(4) 將行政救濟的主管機關由 OSHA 改為 SEC

沙賓法案所保護的吹哨者是以證券詐欺和會計原則之違反為主要的吹哨事實內容，有建議 SEC 應替代 OSHA 作為行政救濟的受理機關，因為 SEC 更有能力聘用及訓練對證券法有專業知識的人員來處理吹哨者救濟⁷⁴，可以更確實的評價吹哨內容並且確定舞弊是否發生⁷⁵。

2. 其他制度上的建議

(1) 獎勵制度

鑒於以反報復的方式來保護吹哨者成效不彰，有建議以獎勵的方式來增加吹哨誘因，作法則參考聯邦權利請求法 (The Federal Claims Act)，要求所有公開發

⁷¹ Watnick, *supra* note 27, at 877.

⁷² *Id.*, at 876.

⁷³ Moberly, *supra* note 37, at 146.

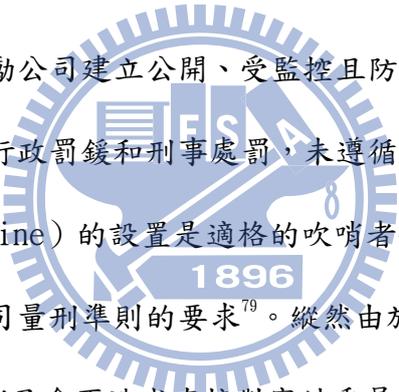
⁷⁴ Earle & Madek, *supra* note 70, at 52.

⁷⁵ John F. Fatino, The Sarbenes-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, 461(2004).

行公司必須繳交一定比例的費用成立吹哨者獎勵基金。吹哨者可以得到的獎金可參照FCA的計算公式，依照舞弊詐欺得金額加上罰緩來計算，給予吹哨者在心理、情緒、經濟上足夠的補償，並提供最低比例的補償保證⁷⁶。若擔心造成吹哨之濫用，可將獎勵要件限於吹哨者的吹哨內容必須提供新資訊，或是要求吹哨者需以書面提供資訊之細節，此外也可要求行政機關須介入審查吹哨內容⁷⁷。

另有建議獎金的來源，可以由有罪的經理人或董事對股東的賠償金中，將一部分作為吹哨者的獎勵，一來獎金並非由公司本身出錢，對股東權益無損，二方面對於勞工吹哨者可以填補她們因失業所受到的損害⁷⁸。

(2) 公司量刑準則 (Corporate Sentencing Guideline)

公司量刑準則鼓勵公司建立公開、受監控且防止報復的吹哨程序，遵循的公司
在被起訴時可以降低行政罰鍰和刑事處罰，未遵循的公司則會提高處罰。在此準則中提到「熱線」(hotline)的設置是適格的吹哨者保護程序，因此許多公司都設置了吹哨熱線以符合公司量刑準則的要求⁷⁹。縱然由於吹哨熱線通常委由專門的公司負責，在追蹤匿名吹哨及會否造成直接對審計委員會吹哨的另一層障礙上有討論空間，但不可否認的是在公司量刑準則中列入設立吹哨程序的要求確實對於公司具有誘因⁸⁰。

(3) 以私法契約來提供勞工更全面的吹哨者保護

在2002年恩隆案發生後，SEC要求各證券交易所檢視其上市要件，紐約證交所 (NYSE) 和 納斯達克 (NASDAQ) 因此對於在其上市的公開發行公司都要求必須符

⁷⁶ Dworkin, *supra* note 45, at 1774.

⁷⁷ Dworkin, *supra* note 45, at 1780.

⁷⁸ Earle & Madek, *supra* note 70, at 54.

⁷⁹ Dworkin, *supra* note 45, at 1772.

⁸⁰ *Id.* at 1773.

合新的公司治理標準，各公司必須採用並公布一套適用於所有勞工的「規則」

(Code)，其中需包含公司不對舉發違反該準則的吹哨者報復的承諾。NYSE 在該規則(Code)中，要求公司須承諾保護善意 (Good Faith) 的吹哨者，NASDAQ 則要求公司承諾保護對任何「有問題的行為」(Questionable Behavior) 舉發的吹哨者⁸¹。有學者認為可以將此種宣示保護吹哨者的公司規則，解釋其在僱主與勞工間具備私法契約的效力，以填補聯邦法和州法等外部法律規範對於吹哨者保護的不足。當公司一旦違反其所宣示的規則，勞工可即以公司違反私法契約，請求損害賠償。此種以私法契約保護吹哨者的好處，在於不須受到吹哨者保護法規中的種種限制，例如消滅時效及行政調查程序等，也不會因為所吹哨的內容未該當特定法規的違法態樣而無法被保護⁸²。



同時，美國公司量刑準則將公司採行法令遵循計畫列為公司犯罪之減刑事由，其所建議的有效法令遵循計畫之一環就是公司須和其經理人及勞工溝通傳達公司的道德規則。公司在所採行的內部規則中明示其本身致力於遵守法規、避免任合舞弊詐欺發生，並保護對違法行為吹哨之勞工，一方面達到 NYSE 和 NASDAQ 的要求，另一方面公司也可享受到公司量刑準則給予的董事個人責任減免優惠及公司責任的減免優惠，對公司而言可謂一舉兩得。

(4) 公司應設置內部吹哨管道以符合沙賓法案要求

在沙賓法案施行前，某些公司已經建立了內部「道德熱線」，恩隆公司也曾設置提供勞工匿名吹哨舞弊的電話熱線。然而，在恩隆公司的經理人們不斷挑戰會計原則時，該熱線並沒有發揮功能——沒有勞工敢向高層就公司內不當的會計處理行為提出質疑，原因是當公司的行為處在於不法與不當間的灰色地帶，勞工會擔憂他們

⁸¹ See NYSE Listing Manual § 303A.10; NASDAQ Manual Online § 4350(n)

⁸² Richard Moberly, Protecting Whistleblowers by Contract, 79 U. Colo. L. Rev. 975, 996-1006 (2008).

的主動發聲反而會先使自己失業⁸³。

在沙賓法案第 301 條規定施行後，在 NYSE 和 NASDAQ 上市的公開發行公司之審計委員會都必須建立提供勞工可以匿名提出有問題的會計或審議事項的吹哨程序，許多公司的回應就是和獨立的熱線公司簽約來接受這些吹哨⁸⁴。雖然這些由第三人維持和監督的匿名熱線收到的來電了比過去內部熱線還要多，但是基本上沙賓法案還只是對於公司原來的內部吹哨機制有些許改進，並未帶來革命性的改變，甚至難以對於鼓勵內部吹哨產生效果⁸⁵。

a. 促使公司設置內部吹哨機制的之作法

為了避免公司只是以文件作業來敷衍設置內部吹哨機制的義務，有建議 SEC 可以訂定規範要求公司須公開負責處理勞工吹哨者的控訴的最高階層負責人，以及公開公司如何處理吹哨之細節資訊，例如所有的吹哨檔案的審閱方式或檔案的掃描方式等。此外，公司亦應公開說明該吹哨機制係建置在公司內部或授權外部單位負責、公司以何種方式鼓勵勞工對不當行為吹哨，以及勞工吹哨的內容係以何種方式由公司評量和調查⁸⁶。

對於吹哨機制之內容，SEC 可要求公司於年報和半年報以及公司網站上揭露，甚至可要求審計委員會對所揭露的內部吹哨機制之內容予以認證簽署，就如同其他重要公司資訊需要公司經理人簽署一樣，公司因此可更加獲得股東的支持和信賴⁸⁷。要求將這些資訊公開也可以促使公司即時處理吹哨者投訴，並盡速將不正常的情況予以修正⁸⁸。

⁸³ Cherry, *supra* note 63, at 1074 (2004).

⁸⁴ Dworkin, *supra* note 45, at 1760-1761.

⁸⁵ Cherry, *supra* note 63, at 1075.

⁸⁶ Moberly, *supra* note 65, at 1169.

⁸⁷ Moberly, *supra* note 65, at 1170.

⁸⁸ Earle & Madek, *supra* note 70, at 54.

SEC 可以以規範要求公司公布內部吹哨機制處理吹哨的結果，例如受理吹哨案件的數量、吹哨案件內容的類型及公司對各項吹哨的解決方案或程序上的處置等。甚至可要求公司揭露吹哨者的工作現況，以釐清勞工是否因為吹哨而受到任何具體的工作上處分⁸⁹。

在沙賓法案施行前，美國組織犯罪量刑準則已經提供公司減刑之誘因設置內部吹哨管道，因此許多公司紛紛設置內部吹哨熱線。為提供公司更多誘因而設置完整有效的內部吹哨機制，SEC 可以對設置獨立檢視吹哨機制及提供完整經理人和勞工吹哨者保護教育訓練的公司，給予安全港的保護，推定該公司已具備有效的內部控制，此種推定在對於公司提起的民刑事訴訟中相當之重要，可相當程度減輕公司的法律責任⁹⁰。

b. 設置內部吹哨機制公司應有之作為

有效的公司內部吹哨機制可以早期預防不法並且防止報復情事發生。完整的公司內部吹哨機制應著重其匿名性、保密性、安全性、立即的調查及適當的措施。當有完整的內部吹哨機制存在，才会有吹哨者願意出面。由於勞工在道德事務上會遵從管理階層的領導，管理階層可藉由勞工訓練、獎勵道德行為和吹哨行為、回應吹哨者的控訴及懲戒對吹哨者報復的人等措施，在實際的管理領導中證明管理階層對誠實行為的期待⁹¹。

(a) 公司應有之具體措施

i. 政策宣導

公司為鼓勵勞工吹哨，應向勞工清楚宣導公司的所設置的吹哨機制，

⁸⁹ Moberly, *supra* note 65, at 1172.

⁹⁰ Moberly, *supra* note 65, at 1175-1176.

⁹¹ Ramirez, *supra* note 14, at 225.

尤其應強調勞工可以匿名並機密性的吹哨而不須懼於他人報復，同時也應向未匿名的勞工吹哨者保證其吹哨內容只有公司特定人員才有權接觸，且強調公司決不會容許報復吹哨者的行為發生，否則公司將懲戒甚至解僱進行報復行為的其他勞工⁹²。

除此之外，公司本身應以書面政策向勞工宣示公司將致力建立歡迎內部吹哨的環境，並教育勞工有關沙賓法案的內容，促進公司各階層的法令遵循⁹³。該書面政策必須傳達給每一位勞工，內容須清楚包含公司對於遵守沙賓法案的承諾，尤其是遵守吹哨者保護條款之承諾，並明示要求公司的業務監督主管對違法情事有吹哨的義務。

ii. 教育訓練

公司應舉辦勞工教育訓練，宣導有關沙賓法案的內容，因為勞工在了解其權利後，願意提供資訊的可能性會增加⁹⁴。公司亦應教育勞工了解有關於公司法令遵循計畫的內容並且使其認知到他們在對抗公司詐欺的戰爭中扮演基層戰士的角色。因為管理階層本身也可能涉入不法，因此非管理職的勞工無法確定他所發現的是不法行為或只是不適當行為時，將不知是否要對其上級或是更高層報告，解決此問題的方法就是鼓勵勞工透過組織提供的吹哨管道或熱線直接向外部董事或外部顧問報告⁹⁵。在教育訓練結束後，勞工須簽署對沙賓法案政策的理解書，表示他們確實了解政策的意義並願意遵守⁹⁶。此外公司應該在勞工手冊中包含有關吹哨者保護的資

⁹² Marc. I. Steinberg & Seth A. Kaufman, Minimizing Corporate Liability Exposure When the Whistle Blows in the Post Sarbanes-Oxley Era, 30 J. Corp. L. 445,460(2005).

⁹³ Steinberg & Kaufman, *supra note* 92, at 460.

⁹⁴ *Id.* 461.

⁹⁵ Watnick, *supra note* 27, at 878.

⁹⁶ Douglas M. Branson, Too Many Bells? Too Many Whistles? Coporate Governanace in the porst-Enron,

訊⁹⁷。所有的勞工都應該了解到，當他們報復、歧視或騷擾吹哨者，將會受到公司懲戒⁹⁸。

對於經理和其他監督者的教育訓練亦相當重要，公司必須教育他們如何處理吹哨，並且運用公司內各種不同的吹哨管道或方法⁹⁹。公司應訓練其經理和監督者去鼓勵勞工對於發現任何問題時，可提出質疑而不須擔心受到報復¹⁰⁰。

公開發行公司亦應對其承包商及轉包商進行教育訓練，即使這些承包商和轉包商並非公開發行公司，當他們為公開發行公司提供服務時，亦適用沙賓法案¹⁰¹。承包商和他們的受託人在某些時候可能會比公司勞工更早發現舞弊。可以使公司有機會在政府發動調查或在勞工吹哨前，早期發現及改正自身不當之處。此外，在教育訓練後，公司應請承包商及轉包商簽署文件承認他們已參加訓練課程並表示了解公司的反報復政策也將予以遵守¹⁰²。

(b) 公司設置內部吹哨管道之重點

i. 匿名吹哨管道的設置

僱主可以提供不同的方式作為勞工吹哨的選擇，例如電話熱線、投訴專門電子信箱、或是用標準信件投訴，並且確保其匿名性¹⁰³，例如向勞工宣導電話熱線係聯結到外部獨立人員（例如外部董事或外部顧問），以鼓

Post-WorldCom Era, 58 S.C. L. Rev. 65, 108(2006).

⁹⁷ Steinberg & Kaufman, *supra note* 92, at 461.

⁹⁸ Daniel P. Westman, The Significance of the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provisions, 21 Lab. Law. 141, 155(2005).

⁹⁹ Steinberg & Kaufman, *supra note* 92, at 461.

¹⁰⁰ Westman, *supra note* 98, at 155.

¹⁰¹ Branson, *supra note* 96, at 107.

¹⁰² Steinberg & Kaufman, *supra note* 92, at 461.

¹⁰³ *Id.* at 459.

勵所有勞工，不管他們是否擔任管理職務，在必要情形皆必須將嚴重問題向公司報告¹⁰⁴。公司也可以僱用其他公司來專門處理所有的投訴，更確保匿名性，因為勞工不須透過其所屬上級及其上級吹哨¹⁰⁵。但該方式費用昂貴，且僱主必須對其所僱用的業者有適當的專業人力並且有適當的監控¹⁰⁶。

ii. 限制吹哨內容的可接觸性

僱主應藉由建立一個只有必要人員能得知資訊的機制，且必須保證吹哨者的監督者不會得到吹哨者所報告的資訊，才能引發更多的揭弊報告並降低報復行為¹⁰⁷。公司也可以由人力部門來處理所有的投訴來建立機密性，並由專門指定人員受理，僅允許有必要得知的其它公司人員可以接觸這些資訊¹⁰⁸。僱主更須向所有勞工保證公司決不會容許報復吹哨者的行為發生，公司將懲戒甚至解僱進行報復行為的其他勞工¹⁰⁹。

iii. 回應及追蹤

公司應向吹哨勞工保證審計委員會將獨立監控對所有吹哨報告的調查，包含沙賓法案所強制的範圍以外的所有吹哨內容，同時須確實通知吹哨者後續的調查結果，以及公司所採取的改正措施¹¹⁰。

2.1.6 小結

美國沙賓法案為了鼓勵吹哨者對於企業不法行為吹哨，而納入了反報復條款，以減少勞工在面對僱主以各種不利處分而感受到的壓力，並以迅速填補損害的方式減少吹哨

¹⁰⁴ Watnick, *supra* note 27, at 878.

¹⁰⁵ Branson, *supra* note 96, at 108.

¹⁰⁶ Steinberg & Kaufman, *supra* note 92, at 459.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.* at 460.

¹¹⁰ *Id.*

者受到的損害。然而，自 2002 年沙賓法案施行以來，我們可以發現勞工引用吹哨者保護的規定在實務上能真正獲得損害填補的機率不到 5%，這樣微小的成功機率，證明了看似完善的規範在操作上仍有許多立法者當初沒有預料到的障礙。從客觀的角度來講，這樣的成效也無法達到立法者希望鼓勵企業內勞工對不法情事勇於吹哨的目的，看到能夠獲得救濟的吹哨者比例如此之低，相信大部分的勞工對沙賓法案不但失去信心，也會更因恐懼自己無法受到法律的保障而寧可對眼前發生的不法舞弊視而不見。

沙賓法案無法達到當初的立法目的的原因，可以分為「人」、「法」及「情境」三個層面。「人」的層面主要是指受理吹哨申訴案件的 OSHA 和 ALJ，尤其是第一線的 OSHA 最為關鍵。沙賓法案除了構成要件和適用範圍還有解釋上造成的爭議外，最主要的問題還是在於第一線受理吹哨申訴案件的 OSHA 在案件處理上還有許多瑕疵，雖然也是因為法律規定本身仍有些不完美的地方，但是不論是程序駁回或實質敗訴，統計數字都顯示出吹哨者只有不到一成的機會能得到迅速損害賠償，相當程度上也展現出 OSHA 對於勞工吹哨者的偏見。例如勞工吹哨者申訴的效滅時效僅有 90 天，本來就是對於吹哨勞工的一種限制，加上 OSHA 否定衡平法的停止消滅時效事由，不去考量吹哨者申訴所可能遇到的各種障礙（例如勞工和企業間進行談判而影響申訴提起的時點），在程序上只要一超過 90 天馬上就駁回申訴，也引起學者批評 OSHA 為了減少案件量而在程序要件上多採不利吹哨者的認定。就算申訴案件通過程序要件的檢驗而進入實質審查，OSHA 卻未重視沙賓法案特別在立法設計上減輕勞工舉證責任的意旨，動輒以勞工未盡舉證責任而駁回。雪上加霜的是，申訴程序的相關規定賦予被申訴的僱主更多的申辯機會，甚至在事證取得上機會上也有利於僱主，導致了僱主和勞工勝訴比例的懸殊性。這些原因並不完全是「法」的不完美，也來自於處理的「人」的瑕疵。OSHA 雖然主掌各類法規的吹哨者保護案件，但是對於金融證券類型的吹哨行為在處理上不夠細膩，例如說當吹哨者

的吹哨內容明確指出了企業違反特定的法條，這樣的吹哨內容較容易被 OSHA 接受，反之，對於沒有指出特定違反沙賓法案所名列的法條之吹哨內容，OSHA 多傾向認定不存在受保護的吹哨內容，這樣一來，當吹哨者無法確定公司不當行為是否違反特定法律時，根本就不敢貿然吹哨。OSHA 的立場反而嚇阻勞工對企業內各種可能構成詐欺股東的不法行為吹哨。

除了「人」的問題外，吹哨訴訟本身就是處於一種勞資對立的「情境」。我們不得不去思考，當小蝦米對抗大鯨魚，武器平等是不夠的。這種「情境」中，存在著許多隱性的不平等。勞工在此情境中必須面臨三種困境：1. 失業：吹哨者最憂慮的，就是其上級也牽涉在不法舞弊情事中，若吹哨而被其上級得知，就有失業的風險；2. 資源不平等：沙賓法案所規範的是公開發行的公司，通常是有一定的規模的大公司。相對於個人吹哨者，大公司所擁有的財力和法律資源，都讓它在吹哨者訴訟中佔盡優勢；3. 證據難以取得：在吹哨前，吹哨者若顯示其不願參與不法舞弊，他的一舉一動會漸漸的被公司內其他人視為沒有團隊精神、害群之馬。當他有吹哨意圖而蒐集相關事證時，他可能就會被調離原職，反而越難有機會得到相關的資料¹¹¹。在其吹哨後，僱主比吹哨者更容易找到願意作對他有利證詞的人。吹哨者本身就因吹哨行為被貼上了「害群之馬」的標籤，背負著被眾人質疑的壓力，協助其作證的人，若沒有相同的道德勇氣是不可能出面的，因此吹哨者很難得到同事或是其他公司的證詞。吹哨者保護訴訟的另一個特徵，就是如同其他勞工歧視性待遇的案件一樣，僱主總有其他理由來辯解他的解僱、降級及減薪等報復行為與吹哨行為間不具因果關係，這些理由可能是勞工不適任、表現不佳、或企業有精簡人力需求等等。

沙賓法案的吹哨者保護規定在法律文字確實還有值得改進及解釋上需要統一的地

¹¹¹ Watnick, *supra* note 27, at 872-873.

方，例如延長消滅時效、以主觀標準衡量吹哨者是否「合理相信」違法行為存在、保護公開非行公司之非公開發行子公司的勞工、落實減輕勞工舉證責任的規定等等。更有建議應訂立全面性的勞工吹哨者保護法，對於公司所有違反各類法規的吹哨通通予以保護¹¹²。但是，只要無法解決勞工在吹哨者保護案件中遇到的三大困境：失業、資源不平等及證據取得困難等問題，法律設計的美意與成效之間還是會有很大的距離。吹哨者在吹哨前，基於經濟的觀點，必定會衡量吹哨對自己帶來的經濟上損失之大小，以及可能獲得法律給予的損害填補的機率，再決定是否進行吹哨。因此，如果能額外再給予獎金，並降低獲得獎金的門檻，也會提高吹哨者的意願。而公司若設置完善的內部吹哨管道，透過匿名及保密等保護，減少勞工職場上的風險，並設立確實的處理回應機制，使吹哨產生減少公司舞弊的效果，可以發揮公司自律之功能，減少社會因公司舞弊產生之成本。是以美國政府以公司量刑準則等制度上誘因，引導公司設置吹哨熱線，從制度上使公司主動鼓勵吹哨，無疑也是吹哨者保護另一個成功的方向。

2.2 日本內部告發理論與公益通報者保護法

2.2.1 內部告發理論

在公益通報者保護法立法前，針對勞工對外吹哨之行為，日本法院實務上發展出內部告發理論，其內容與後來立法的公益通報者保護法有部分重疊，但內部告發理論所涵蓋之範圍較廣，不限於違反刑罰規定之行為，因此在公益通報者保護法立法之後仍有適用之空間¹¹³。

日本實務將內部告發定義為「勞工將企業內之秘密情報對企業外第三者公開明確化之行為，與勞動契約上忠實義務產生衝突，也違反工作規則上禁止秘密之洩漏或禁

¹¹² Ramirez, *supra* note 14, at 219.

¹¹³ 李麗珍，論僱主懲戒權行使之界線，國立台灣大學法律學院法律系碩士論文，頁 201(2008)。

止企業名譽、信用毀損之規定之行為」¹¹⁴。法院以勞工內部告發是否具有正當性，判斷僱主是否濫用懲戒權，至於正當性之高低則綜合考量勞工內部告發其內容的真實性、告發之目的、告發之手段或方法的相當性、告發之對象、告發內容之重要性等等，判斷僱主以勞工內部告發作為懲戒（包涵解僱及不利處分）之理由是否合法¹¹⁵。

內部告發理論中判斷僱主濫用懲戒權最重要的三個判斷因素，為告發內容的真實性、告發之目的及告發之手段或方法的相當性。告發內容的真實性之判斷，須探究告發內容是否真實，或者勞工有相當理由相信其為真實。告發之目的是為了公益或私益，則須視勞工告發目的是出於違反法律之不當目的或是出於想改正企業不正行為之目的。而告發之手段、方法是否相當，則視企業內部是否有就不正行為提供揭發之途徑，當該等途徑存在時，勞工若未依循該內部途徑，卻直接向外告發，會被法院認為其手段並不相當¹¹⁶。

2.2.2 公益通報者保護法¹¹⁷

1. 立法背景¹¹⁸

近 10 年來日本企業舞弊頻繁發生，其中有幾件重大企業舞弊事件乃因公司員工或與公司相關之業者之檢舉才公諸於世，使得內部人吹哨之重要性受到重視。然而吹哨者保護法規散見於少數勞動法規與特別法，受保護之對象事實有所侷限，內部告發理論，作為判例法理其不確定性仍高，無法給於吹哨者充足保護。既然吹哨者所伴隨的公益保護之內涵已受到社會的重視，為了將吹哨者依法應有之權利明文化，並促進吹哨者於企業文化中之正面形象，日本國會於 2004 年 6 月 14 日通過「公益通報者保

¹¹⁴ 李麗珍，同上註，頁 200。

¹¹⁵ 游千賢，我國勞動基準法第十二條第一項第四款之研究，國立台灣大學法律學院法律系碩士論文，頁 120(2007)。

¹¹⁶ 李麗珍，前揭註 113，頁 200。

¹¹⁷ 陳文智，前揭註 4，頁 85-89。

¹¹⁸ 陳文智，同上註，頁 82-84。

護法」草案，並於 2006 年 4 月 1 日開始施行。

2. 保護要件

當吹哨者符合公益通報者保護法的保護要件，就可受到同法第 3 到第 5 條之法律保護。

(1) 適用對象-勞工

日本公益通報法第 2 條第 2 項規定，「公益通報者」係指從事吹哨之勞工。「勞工」乃係以日本勞動基準法第 9 條之勞工為基準，即「不分職業種類而被事業或事務所使用，並受有薪資之人」。因此企業組織不論是否以營利為目的，除了其正式勞工，也涵蓋部分工時勞工、派遣勞工、兼職勞工、交易相對人的勞工、退休勞工，甚至公務員都是本法的適用對象¹¹⁹¹²⁰。

(2) 受保護之「公益通報」行為

本法將受保護之「公益通報」定義為「非出於獲利或損害他人之不當目的，對於事業單位或事業單位之管理階層、從業人員等相關之吹哨對象事實之發生或即將發生之要旨，通知該事業單位或事業單位所預定者、或通知就該吹哨對象事實具有處分或勸告等權限之行政機關、或為防止損害擴大所必要時所為之吹哨」。因此本法排除以獲利為目的或損害他人利益為目的所為之吹哨行為，但不要求吹哨行為必須「出於專為公益為目的」，只要該吹哨行為非「專為」取得不正利益、加損害於他人等不正目的，即屬「公益」¹²¹。此乃避免對吹哨者之保護過度限制，且要求吹哨者僅能專為公益目的吹哨也不盡合理¹²²。

¹¹⁹ 陳一銘、李智仁，「公司治理與公益吹哨保護法制」，萬國法律，第 158 期，頁 114(2008.4)。

¹²⁰ 陳文智，前揭註 4，頁 85。

¹²¹ 陳一銘、李智仁，前揭註 119。

¹²² 陳文智，前揭註 4，頁 85。

吹哨之對象事實有兩類，第一類是有關個人生命、身體之保護、消費者之利益保護、環境保護、公平競爭之確保或其他國民生命、身體、財產或其他與保護利益有關之法律所規定「犯罪行為之事實」。本法並以附表將具代表性之法令例示列出，附表所規定之法律包括（1）刑法、（2）食品衛生法、（3）證券交易法、（4）農林物資規格化及適當品質表示法、（5）大氣污染防治法、（6）廢棄物處理及清理法、（7）個人情報保護法¹²³。其他則以「規定公益通報者保護法附表第 8 號法律之政令」明定該當「吹哨對象事實」之法律，共計 4 百多種法律¹²⁴。第二類是違反基於第一類中所列法律規定之相關行政處分時，構成行政處分理由之事實，例如法律並無就違反該規定行為者有直接處罰規定，但行政機關命令或勸告其停止其違法行為後仍不改善，行政機關得對違法者課以「刑罰」者¹²⁵。因此可以發現公益通報者保護法所保護的吹哨對象事實，限於違反以刑罰為遵法實效性為擔保之法規，因此民事法律關係之違反，或其他違反訓示規定或努力義務的違法行為，因非以刑法為遵法實效性之擔保，而非受保護的吹哨對象事實¹²⁶。

（3）吹哨受理機關

本法就吹哨受理機關之差異，對於保護要件分設有不同之規定，以求公益之保護與企業自身利益之平衡。吹哨受理機關可分為 a. 公司內部 b. 行政機關及行政機關以外之機關之三類，按照公司內部→行政機關→行政機關以外機關之順序，對吹哨者保護要件趨於嚴格。

a. 公司內部吹哨：

吹哨者對「勞務提供對象」或「勞務提供對象所預定之受理者」所為之內

¹²³ 黃銘傑，組織內部不法資訊揭露法制之研究，行政院研考會研究計畫，頁 164(2005.8)。

¹²⁴ 陳文智，前揭註 4，頁 85-86。

¹²⁵ 陳文智，同上註，頁 86。

¹²⁶ 陳一銘，前揭註 5，頁 58-59。

部吹哨，其要件最為寬鬆，因為吹哨者並未將資訊廣泛揭露於企業外部，較無侵害企業聲譽之虞。其保護要件為吹哨者認為吹哨事實已發生或即將發生，不要求吹哨者必須具有「足以信賴之理由」之「真實相當性」要件，因為本法定義只要吹哨者非專以不正當目的，即具公益性，不須對吹哨者的吹哨行為過度要求¹²⁷。

所謂「勞務提供對象」，就是僱用該勞工的僱用事業、派遣勞工的要派單位等。而內部吹哨目的是發揮企業自淨的功能，因此，應向企業內部負有防止吹哨對象事實發生哨責任者，如企業之代表人、或對於吹哨對象有事實上管理權限之人，意即對吹哨勞工於業務上具有指揮監督權之人吹哨，但若企業內部設定專司吹哨事務的法務部門和業務監督部門，則勞工應對其吹哨¹²⁸。

「勞務提供對象所預定之受理者」，係指由企業所設定的外部受理窗口，一方面增加勞工內部吹哨的選擇，也能使勞工更放心進行吹哨¹²⁹。公益通報者保護法並未強制公司設置此種管道，公司可自行決定設置與否。

b. 對行政機關吹哨：

所謂對行政機關吹哨，指的是對具有該吹哨事實之處分或勸告等權限之行政機關所為之公益通報，此類吹哨較內部吹哨為嚴格，因為行政機關乃企業外部第三人，吹哨者必須有「足以信賴之理由」認為吹哨對象事實已發生或即將發生，否則與事實不符之吹哨行為將有害於企業之正當利益。但因行政機關有守密義務，若吹哨事實非真實，也不致公開，企業受損害可能性較低，因此要件較外部吹哨為緩和¹³⁰。

¹²⁷ 陳文智，前揭註 4，頁 87。

¹²⁸ 陳一銘、李智仁，前揭註 119，頁 115。

¹²⁹ 陳一銘、李智仁，同上註，頁 115。

¹³⁰ 陳文智，前揭註 4，頁 87。

c. 對行政機關以外機關之外部吹哨

對於行政機關以外之第三人所進行之吹哨，稱為外部吹哨，公益通報者保護法保護的外部吹哨的受理者限於「對防止該當吹哨事實之發生或被害擴大而必要者」以及「對該吹哨對象事實有被害或有被害之虞者」，例如購買含有有毒物質食品的消費者。第三人對於吹哨內容沒有保密義務，因此對此類吹哨有更嚴格的規定：勞工吹哨行為必須符合「必要性」，即「為防止其發生或因其發生而致損害擴大所認為必要者」¹³¹。並且還須有以下「相當性」事由之一：

- (a) 有相當之理由認為或進行前兩種吹哨將受到解僱或其他不利處分。
- (b) 有相當理由認為進行第一類吹哨，證據將被隱匿、偽造或變造。
- (c) 勞工被事業單位無正當理由要求不進行第一類或第二類吹哨。
- (d) 以書面進行第一類吹哨後經過 20 日，未接獲該事業單位等有關已進行調查之通知或無正當理由不進行調查。
- (e) 有相當理由認為個人之生命身體遭受危害或有遭受危害之急迫危險者。

以上要件 a~d 都是促進企業自淨與提高企業法律遵循的誘因。此外要件 e 的相當理由必須有客觀上的事實為根據，不能只有單純的臆測¹³²。

3. 保護措施

(1) 解僱無效

當吹哨勞工符合公益通報者保護法的要件時，僱主對其所為之解僱無效。

(2) 派遣契約解除無效

¹³¹ 陳文智，同上註。

¹³² 陳一銘、李智仁，前揭註 119，頁 116。

當派遣的吹哨勞工符合公益通報者保護法的要件時，要派公司對其所為之派遣契約解除無效。

(3) 不利處分禁止

事業對其僱用或曾僱用的公益通報者，不得以其從事公益通報為由處以降職、減薪等不利處分；對於派遣勞工，要派事業不得要求解除派遣契約¹³³。所謂不利處分包含降職、減薪、申誡、調職、人事上的差別待遇，及退休金給付。不利處分禁止的效力，可能是處分無效，或者吹哨者可依據侵權行為請求回復原狀或金錢損害，並非一律視為無效¹³⁴。

4. 各利害關係人之義務

(1) 吹哨者的義務

公益通報經常伴隨對第三人利益的侵害，例如隱私權之侵害或名譽的侵害，因此本法第 8 條規定吹哨者必須「努力避免損害他人的正當利益或公共利益」，若未盡此努力義務而造成他人正當利益或公共利益之損害，仍須負民事上及刑事上的責任¹³⁵。

(2) 企業的義務

為促進企業內部自淨功能，本法要求企業對於吹哨對象事實應採取中止或其他改正措施。企業更應將已採取改善措施，或無該當吹哨事實之結論盡速通知吹哨者，否則在吹哨後 20 日，勞工依本法第 3 條第 1 項第 3 款可為「外部吹哨」，企業

¹³³ 陳一銘、李智仁，同上註，頁 117。

¹³⁴ 陳一銘，前揭註 5，頁 64。

¹³⁵ 陳一銘、李智仁，前揭註 119，頁 117。

則必須承擔「外部吹哨」可能帶來的不利益¹³⁶。

(3) 行政機關的義務

行政機關受理吹哨後，應進行必要之調查，若認為有違反法令之情事者，應基於法令採取必要之措施。若吹哨者誤向無權限之行政機關吹哨，受吹哨之行政機關應對吹哨者就正確之吹哨對象為教示¹³⁷。

2.2.3 日本吹哨者保護法制之缺失

1. 公益目的設定過於限縮

公益通報者保護法將吹哨內容限有關個人生命、身體之保護、消費者之利益保護、環境保護、公平競爭之確保或其他國民生命、身體、財產或其他與保護利益有關之法律所規定犯罪行為之事實，並以法律命令列出其他與保護利益有關之法律。但其中不包含與消費者無直接利益相關的其他不正行為，對於各種稅法及政治資金規制法律之違反行為，也不在受保護的吹哨範圍之內，以致公司逃漏稅或政治團體的不法獻金等，對國家財政公正性和民主法治有重大傷害的犯罪行為，被排除在吹哨範圍以外¹³⁸。但亦有認為勞工對此類違法行為吹哨時，雖不受公益通報者保護法之保障，仍可適用民法或勞動法「解僱權濫用」的法理獲得救濟¹³⁹。

至於將吹哨對象事實限於「犯罪行為」，也有認為過度限縮吹哨之範圍，對於其他有害公益之行為之吹哨亦應受保障，畢竟公司遵循法律的義務，並不限於有刑罰規定之法律規範¹⁴⁰。

¹³⁶ 陳一銘、李智仁，同上註，頁 118。

¹³⁷ 陳文智，前揭註 4，頁 86、88。

¹³⁸ 簡玉聰，日本行政與內部通報相關法律問題探討-以公益通報者保護制度為中心，公益揭發-職場倫理新趨勢，頁 225(2010.9)。

¹³⁹ 陳一銘，前揭註 5，頁 59。

¹⁴⁰ 陳一銘，同上註，頁 69。

2. 行使吹哨行為的正當性要件過於嚴格

公益通報者保護法，對於勞工對行政機關以外之外部者吹哨的要件，規定非常嚴格，勞工必須符合五項要件之一才能取得對外吹哨的正當性。再加上勞工在公司內部進行吹哨後，公益通報者保護法第 9 條僅要求公司「應盡力即時將已中止被通報之事實、已採取其他必要之矯正措施或查無被通報事實存在等意旨通知通報者」，至於對於如何處理吹哨之事項，全無規定，完全由各公司自行決定。受理吹哨的公司，只要在期限內已開始進行調查，那麼勞工就欠缺對外吹哨的合法要件，即使公司進行之調查不充分或未採取足夠的矯正措施，勞工對外吹哨也不受到保護¹⁴¹。尤其是對行政機關以外的公司外部人吹哨，是典型的工會行為，當勞資對立時，常會催化更多公司內部不法行為被公開，因此若過度限制勞工對外吹哨的要件，反而不利於勞工對公司施加壓力迫使其遵守法令¹⁴²。

3. 對吹哨勞工的救濟過於薄弱

公益通報者保護法，給予吹哨勞工的救濟方法，有解僱無效、派遣契約解除無效和不利處分禁止，但是卻未予勞工損害賠償請求權，僅著重於勞動條件的保護，對於遭受報復的勞工，無法滿足回覆其法律地位原狀的要求，也無法充分填補其損害¹⁴³¹⁴⁴。此外，許多公司於工作規則上訂有內部吹哨的規範，若勞工對外吹哨之行為符合公益通報者保護法的要件，卻抵觸工作規則而受到僱主懲戒處分，公益通報者保護法對於此種懲戒處分之效力全無相關規範，因此有認為公益通報者保護法應該將實務上有關懲戒權或解僱權濫用之法理明文化，對於僱主的經營權力予以適當管制¹⁴⁵。

¹⁴¹ 簡玉聰，同上註，頁 226。

¹⁴² 林良榮，論企業內部告發(揭弊)之勞工保護，公益揭發-職場倫理新趨勢，頁 129(2010.9)。

¹⁴³ 陳文智，前揭註 4，頁 89。

¹⁴⁴ 簡玉聰，前揭註 138，頁 235。

¹⁴⁵ 林良榮，前揭註 142，頁 15。

4. 對行政機關處理吹哨之義務內涵全無規定

公益通報者保護法對於行政機關，基於中立第三者的角色受理來自公司勞工的內部吹哨，規定其應進行調查並於確定違法事實後，依法採取適當之措施。但是公益通報者保護法對於行政機關受理公司勞工的吹哨，其是否應進行調查、應如何調查、是否採取措施及應採取措施等，皆未規定構成要件、內容、及法律效果，因此行政機關在處理公司勞工的吹哨時，於其法定權限範圍內，擁有一定之裁量權，就算其應進行調查而未進行調查，或是調查不充分，應採取一定之措施而未採取或採取不充分時，只要行政機關已經在 20 天內向該吹哨勞工為調查之通知，勞工不具備其他對外吹哨之要件時（例如勞工進行吹哨將受到解僱或其他不利處分、若進行公司內部吹哨將致使吹哨事實之證據遭湮滅或變造、無正當理由被僱主要求不要進行吹哨、有相當理由足信以對個人生命或身體發生危害或有發生之急迫性），就不能合法對外進行吹哨¹⁴⁶。此時勞工的救濟途徑僅剩下行政訴訟，然而依照行政法之法理，人民依據行政機關裁量權行使所得享有之利益，僅為反射利益，非法律上利益，不受法律保護，因此無法透過行政訴訟獲得救濟。因此對行政機關進行內部吹哨，而行政機關卻未盡力調查或改善時，吹哨勞工就沒有其他救濟途徑，並且還要承擔被僱主報復的風險，其法律地位十分不利。

2.2.4 日本法可供我國借鏡之處

1. 勞工吹哨者忠誠、保密義務之免除

受僱人向他人洩漏僱主營業上的秘密可能構成違反勞動契約中明示或附屬的忠誠、保密義務，因此僱主依法得單方終止勞動契約或依工作規則予以不利處分。日本公益通報者保護法規定了僱主對吹哨者所為之解僱或解除派遣契約乃無效，也不得對

¹⁴⁶ 簡玉聰，前揭註 138，頁 226-228。

吹哨者進行其他不利處分，明確揭示勞工吹哨者對僱主不構成忠誠、保密義務違反，並且維護勞工在原工作場所的工作權。我國未來立法可參考日本法之規定，就勞工吹哨者對僱主之忠誠義務及保密義務上，在符合保護要件的情形，明文確認其義務之免除。而在相關立法制定前，於勞工吹哨的案件審判上，可參考日本內部告發理論，於個案中考量勞工吹哨內容的真實性、勞工吹哨的公益目的及勞工吹哨手段或方法的相當性，對於具備正當性的勞工吹哨，應肯定其並不違反勞動契約或工作規則中的忠誠義務或保密義務。例如當僱主主張依照勞動基準法第 12 條第 1 項第 4 款，就勞工違反勞動契約所附隨之忠誠義務達到情節重大之程度予以解僱，若勞工吹哨具備正當性，僱主的解僱應為不合法。

2. 內部吹哨優先主義可促進企業建構內部吹哨機制

公益通報者保護法依吹哨之受理者之身分，基於平衡公益通報所保護之公益與企業之利益，漸進式的課予不同的要件¹⁴⁷。越有可能侵害企業之利益者，其吹哨所需符合的要件越嚴格。內部吹哨由於能夠促進企業自淨及企業法令遵循，吹哨者所受到的限制最小，可鼓勵吹哨者在弊端尚未擴大前或程度尚不嚴重時就予以吹哨，產生早期發現早期治療之效果。且若企業內部未設置完善的吹哨處理機制，將促使吹哨者進行外部吹哨，因此公益通報者保護法有促進企業建構內部吹哨機制的功能¹⁴⁸。

我國未來立法，如擔心以法律強制規定方式要求企業一律須建構內部吹哨機制可能引起反彈，可考慮在吹哨者保護法中採取內部吹哨優先主義，要求吹哨者須先利用內部管道吹哨，如無內部吹哨管道或內部吹哨之效過不可期待，才能採取對僱主傷害性較大的外部吹哨手段，提供企業誘因建構內部吹哨機制。然而，同時必須考量採取內部吹哨優先主義所必需的其他條件，也就是企業主動建構內部吹哨機制的可期待性

¹⁴⁷ 陳文智，前揭註 4，頁 89。

¹⁴⁸ 陳文智，同上註，頁 90。

及勞工對於企業內部吹哨機制的信賴性和可利用性。例如主管機關應先就不同規模之企業提出可行的內部吹哨機制建構參考標準，以減少企業的成本並確保其機制一定的完整性和有效性，或提供其他法律上或行政上的主動建構誘因，以提高企業主動建構之比率。否則當內部吹哨機制之建構流於空文，內部吹哨優先主義之美意也同時落空。

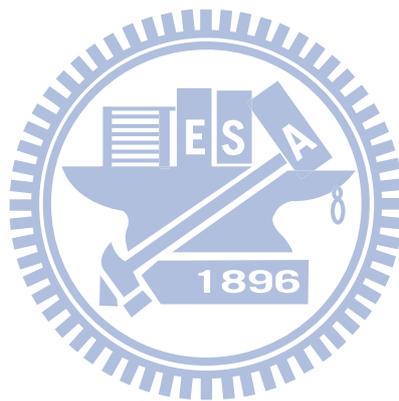
2.2.5 小結

內部吹哨有助於公司治理「適法經營之確保」、「經營效率提升」的等目的的達成。從內部控制的觀點，內部吹哨可以促成公司法令遵循，確保企業適法經營。此外，可以避免外部吹哨引起勞資雙方緊張及不信任，強化勞工對企業之認同，提升經營效率。而藉由內部吹哨機制之建構，擴大勞工參與內部監控，避免不法情事產生，也確保投資大眾、消費者與當地居民等利害關係人之權益，實踐企業社會責任¹⁴⁹。日本公益通報者保護法，雖未強制公司設置內部吹哨機制，但透過對內部吹哨和外部吹哨階梯式的保護門檻，可產生鼓勵公司自行設置內部吹哨機制以降低勞工對外吹哨可能性的效果，對於公益的維護和公司利益間的衝突，產生了一定的衡平效果。我國如欲建構吹哨者保護之制度，應注意到公司本身設置內部吹哨機制的重要性，不論是否要仿照日本法以內部吹哨為優先，或是法律明文賦予公司設置內部吹哨機制之義務，應就企業設置內部吹哨機制之基本架構和設置要點提供一定之指示，令企業有所遵循。然而對於勞工對外吹哨之要件，我國企業設置內部吹哨機制尚未普遍或是所設置之機制未達完善前，不須要求勞工先進行內部吹哨，或是將要件放寬為勞工進行內部吹哨後主觀上未得到僱主回應，即可進行外部吹哨，否則在相關制度不全前要求內部吹哨優先，恐使許多不法資訊對外吹哨前就先受到企業的過濾、掩飾或隱藏。

日本公益通報者保護法免除了勞工吹哨可能產生違反對僱主的忠誠義務和保密義

¹⁴⁹ 陳一銘、李智仁，前揭註 119，頁 118。

務問題，只要勞工吹哨符合法律規定的保護要件，就可不須擔心這些民刑事上的法律責任，可降低潛在吹哨者之疑慮。我國勞動法受到日本立法例及實務之影響極深，勞工對僱主之忠誠義務之違反也是我國吹哨勞工必將遇到的問題，在僱主利益之保護及吹哨行為的公益價值間應如何取捨，我國吹哨者保護立法應審慎處理之。



2.3 英國公益揭露法

2.3.1 立法背景

英國法院在判例法中，對於勞工揭露僱主不法情事，採取「保密義務不適用於有關公共利益的揭露」之見解，突破了保密義務的絕對性，並逐步確認有關刑事不法、民事詐欺行為、民事不法行為違反產業行政規範或侵害投資人利益之行為、對公眾有誤導或構成違憲之行為、導致司法誤判及其他有違公共利益之行為之有關機密不得作為保密之標的¹⁵⁰。但是判例法之缺點在於，一般人較難理解及預測其內容，且有時法官意見仍有分歧，許多勞工不敢冒法律風險，寧可沉默不語。在1980年至1990後半年間，英國發生許多重大公安事故及企業醜聞，事後調查發現，在事件發生前已有勞工得知相關資訊，但恐遭管理階層報復而不敢向僱主揭露，或是揭露後但僱主不予理會，造成有跡可循的災難卻錯失事前採取有效措施予以預防的機會¹⁵¹。在一個以律師為主要成員的公益團體(Public Concern at Work)的推動下，英國社會逐漸體認到資訊揭露者對社會公益的重要性，有必要制定法律提供此種勞工必要的保護，使其在執行職務的過程中發現不法弊端時勇於揭發，防止弊害的擴大並促進社會公益¹⁵²。1998年英國國會通過公益揭露法草案(Public Interest Disclosure Act of 1998)，以增修方式在1996年勞動權利法(Employment Right Act of 1996)中插入條文，規範揭露之對象事實、揭露受理單位及其他相關保護要件，及揭露者之保護措施等相關事項¹⁵³。

2.3.2 立法目的

公益揭露法的制定目的不在完全推翻勞工對於僱主的忠實及保密義務，而是在公共

¹⁵⁰ 王松柏，英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範，玄奘法律學報第13期，頁204(2010.6)。

¹⁵¹ 陳一銘，前揭註5，頁41。

¹⁵² 王松柏，前揭註150，頁206。

¹⁵³ 陳一銘、李智仁，前揭註119，頁110。

利益與僱主利益發生衝突時維持必要的均衡¹⁵⁴。公共利益的促進是以保護揭露勞工的權益為方法，而勞工揭露內容必須是法律所規定的範圍並且是向法律所規定的對象揭露。公益揭露法以揭露對象的不同，設定不同的保護門檻，期待勞工對最能直接矯正缺失、避免公益受損者為揭露，包含勞工所屬公司組織或機關及負責監督的政府機關，因此立法目的也包含鼓勵引導公司設置內部揭露程序，減少勞工直接對外揭露影響僱主的利益¹⁵⁵。

2.3.3 保護要件

1. 公益揭露法所涵蓋的勞工¹⁵⁶

公益揭露法所保護的勞工，不限於和僱主有直接契約關係的勞工，對於勞工的定義擴大包含向第三人提供勞務之派遣勞工、獨立承攬人、依法提供醫療服務之人以及接受職業訓練之人，但不包含義工。

2. 勞工可合法揭露之資訊¹⁵⁷

(1) 已發生、正在發生或可能發生的刑事不法行為

只要是應受刑事處罰的行為，不論其危害程度皆屬之。即使是刑法法典中所未規定，而是其他法律對違反特定規定之人處以刑事制裁者皆屬之。

(2) 個人於過去、現在或未來可能違反義務的行為

包含行政法、契約法或習慣法上義務的違反。

(3) 妨害司法的行為

¹⁵⁴ 王松柏，前揭註 150，頁 209。

¹⁵⁵ 王松柏，同上註，頁 209-210。

¹⁵⁶ Employment Rights Act 1996, s. 43K(1)

¹⁵⁷ Employment Rights Act 1996, s.43B

包含一切不當干擾司法程序及影響判決結果的行為，例如作偽證。

(4) 對安全衛生的危害行為

(5) 對環境的危害行為

包括一切超出法律容許界限對環境及生態的危害行為。

(6) 故意掩飾前述不法、不當行為之資訊的行為

勞工所揭露者除了僱主的不法、不當行為之外，勞工須合理相信僱主對於該行為有故意隱藏的動作。公益揭露法並無概括條文，只保護上述六種不法、不當行為的揭露。

3. 內部揭露的合法要件

公益揭露法為了防止公司內部不法情事之發生與損害擴大，擴大內部揭露對象的範圍。由於外部揭露可能會損害公司之信用名譽及造成股東、其他員工等利害關係人之不利益，故公益揭露法針對揭露對象之不同，賦予寬嚴不同的保護要件，外部揭露之要件較內部揭露為嚴格。

(1) 主觀要件

a. 合理相信

勞工合理的相信 (reasonable belief) 其所揭露的資訊為真，其所認知的事實不須完全正確無誤，但依其經驗及所得資訊合理判斷不法不當情事已發生、正在發生或可能發生¹⁵⁸¹⁵⁹。

¹⁵⁸ Employment Rights Act 1996, s.43B

¹⁵⁹ 陳一銘、李智仁，前揭註 119，頁 110。

b. 善意¹⁶⁰

勞工揭露動機必須出於善意。若其動機是為了勒索僱主、報復同事，或損害公司名譽，則不符合善意要件¹⁶¹。

(2) 內部揭露的對象

a. 僱主或其他應負責之人 (Employer or other responsible person)¹⁶²

勞工合理相信有不當、不法情事存在，應向其僱主揭露。若該不法、不當行為是由僱主以外之第三人所為且該第三人應負法律責任時，則應向該第三人揭露。勞工依公司內部程序之規定向僱主以外之有權受理的內部人員揭露者，視為對僱主之揭露。但在公司已有內部揭露程序之規定，勞工却未遵守內部程序之規定而揭露，可能被認為是非善意之揭露¹⁶³。

b. 法律顧問 (Legal Adviser)¹⁶⁴

在法律諮詢的過程中向法律顧問揭露，且不論其動機是否善意皆受到保護。

c. 部會首長 (Minister of the Crown)¹⁶⁵

此乃適用於公務機關、公用設施之監督機關、全國醫療服務之信託當局、專業法院及其他非政府部門公共機構的受僱勞工，其僱主為部會首長依法任命之個人或組織之成員。勞工對部會首長所為揭露被視為內部揭露，原因在於政府部門較能對揭露內容予以防治、監督，勞工也較不須擔心會造成勞資關係緊張，因此

¹⁶⁰ Employment Rights Act 1996, s.43C~43F

¹⁶¹ 陳一銘、李智仁，前揭註 119，頁 111。

¹⁶² Employment Rights Act 1996, s. 43C.

¹⁶³ 王松柏，前揭註 150，頁 217。

¹⁶⁴ Employment Right Act 1996, s 43D

¹⁶⁵ Employment Right Act 1996, s 43E

勞工受到保護的要件門檻較低¹⁶⁶。

d. 政府指定之對象 (Prescribed Person)¹⁶⁷

政府指定之對象，主要是僱主產業的監督機關，依 1999 年英國工商部發布的公共利益揭露命令，包含地方政府財政與衛生的稽核、金融事業之監督、公會的監督、刑事案件的司法審查、民航業的監督、關稅及所得稅之徵收、資訊的保護、消費者保護、水電瓦斯等公用事業之監督、詐欺行為的監控、環境保護、鐵路、運輸事業之監督、勞工安全衛生的監控等三十八個受指定機關及其管轄之事務¹⁶⁸。但除了勞工合理相信資訊實質上真實外，勞工尚須合理相信其所揭露的內容屬該監督機關權限範圍內所監督的事項¹⁶⁹。由於勞工向事業之監督機關揭露的動機通常基於公共利益，且監督機關對於所取得的資訊有保密義務，僱主較不易因此遭受損失，因此被列為內部揭露，勞工受到保護的要件門檻較低。

4. 外部揭露的合法要件

對於外部揭露，與內部揭露相同的是，勞工除了必須基於善意外，並且必須合理相信其指控內容為真實。但外部揭露更進一步要求¹⁷⁰：

- (1) 勞工揭露動機必須非為個人利益
- (2) 因僱主的因素致外部揭露取得正當性。而外部揭露行為的正當性則如下 5. 所述。
- (3) 外部揭露行為須為合理，合理性的判斷標準如下 6. 所述之五項標準判斷
- (4) 揭露的動機非為個人利益

¹⁶⁶ 王松柏，前揭註 150，頁 218。

¹⁶⁷ Employment Right Act 1996, s 43F

¹⁶⁸ 王松柏，前揭註 150，頁 219。

¹⁶⁹ Employment Right Act 1996, s.43F(1)b.

¹⁷⁰ Employment Right Act 1996, s.43G(1)

勞工揭露的動機不可為了個人求取報酬，不論是金錢或是實物的報酬，受益者也不以勞工本人為限，勞工家屬受益亦包含在內¹⁷¹。但若利益之取得係基於法律規定則不在此限，例如檢舉逃漏稅的獎金¹⁷²。

5. 因僱主之因素致外部揭露取得正當性¹⁷³

(1) 勞工合理的相信可能其將因揭露行為而受害

勞工外部揭露時，合理相信其對僱主、僱主所指定之人或工商大臣所指定之機關為揭露，將因此遭受僱主的迫害，則其外部揭露有合理性。勞工的合理相信，係以客觀正常人處於勞工的地位會否產生被迫害的疑慮為判斷標準，例如當揭露的對象是僱主，勞工須證明僱主會對揭露行為報復；當向政府指定的監督機關為揭露，因該等監督機關通常有保密義務，勞工受迫害機率較低，除非勞工能證明僱主與監督機關有密切關係，以致其揭露的行為有使其受迫害之可能¹⁷⁴。

(2) 勞工合理相信所揭露的事實會被掩飾

若沒有被政府指定的對象可以處理勞工所揭露的不法情事時，勞工合理相信其採取內部揭露所透露的資訊會被掩飾，此時可以進行外部揭露。但若不法情事極為嚴重，不立即揭露資訊可能會被掩蓋時，即使有被政府指定的對象存在，勞工也可例外進行外部揭露。

(3) 內部揭露相對人未採因應措施

當勞工對僱主、僱主指定之人或以政府指定的監督機關所為之揭露，僱主雖無法律義務就勞工揭露內容進行調查或採取防止、矯正措施，但其不作為會變成勞工

¹⁷¹ 王松柏，前揭註 150，頁 223。

¹⁷² 王松柏，同上註。

¹⁷³ Employment Right Act 1996, s.43G(2)

¹⁷⁴ 王松柏，前揭註 150，頁 223。

向外部揭露的正當理由。是以勞工內部和外部兩次揭露的內容必須具由同一性，否則難謂已有內部揭露，但同一性的判斷並非指內容須完全相同，只要具備實質同一性即可，當兩次揭露之間勞工發現了新事證，可在外部揭露時一併揭露¹⁷⁵。此外勞工在內部揭露後其他人對於該揭露行為的任何作為或不作為，也與該內部揭露的內容具備實質同一性¹⁷⁶。

但是必須注意，當僱主有制定內部揭露程序時，勞工的內部揭露必須踐行該程序，否則僱主無從得知其揭露內容。當勞工未踐行該程序時，除非勞工能證明僱主確實知悉有揭露不法的情事及所揭露之資訊內容，而僱主卻未採取任何措施，否則其外部揭露將不合法。

6. 外部揭露行為合理性的判斷標準

(1) 一般不法、不當事項的外部揭露¹⁷⁷

a. 外部揭露對象的身分

勞工對外揭露之潛在對象範圍極大，警察、職業團體、國會議員、股東、媒體、受害者等皆有可能為揭露對象。但外部揭露對象有其優先順序，勞工有必要優先向對僱主可能造成最小損害並對不法、不當之情事有監督權限或利害關係之機關或個人為揭露。而對僱主最可能造成損害者為對媒體揭露，若受不法、不當情事所影響的公眾範圍有限，且向大眾公開於事無補者，勞工若直接向媒體揭露可能會被認為過當而不合理。

b. 不法事實的嚴重程度

¹⁷⁵ Employment Rights Act 1996, s. 43G(4)

¹⁷⁶ 王松柏，前揭註 150，頁 224。

¹⁷⁷ Employment Rights Act 1996, s.43G(3)

不法行為對公眾的影響越廣、持續的時間越長、對法益的侵害程度越重、所侵害的法益對於社會越重要者，外部揭露越合理。

c. 不法事實是否持續進行

對於已終結的不法、不當行為，對外揭露比較不具正當性，而仍在進行中的不法行為會使公眾繼續受害，此種禍害可能加深或是擴大其影響層面，因而使將該事實向廣泛的大眾揭露變得有必要¹⁷⁸。

d. 對於第三人的保密義務

若勞工所揭露之資訊涉及僱主以外之第三人，而僱主對該第三人負有保密義務者，則法院必須將第三人之利益，以及僱主有無可能因勞工之揭露而被第三人控告違反保密義務列入判斷勞工對外揭露之合理性的考量¹⁷⁹。

e. 對過去揭露行為的因應

由於公益揭露法採內部揭露優先主義，勞工須先進行內部揭露，若內部揭露無效才能採取外部揭露。勞工若已向僱主揭露，而僱主已採取合理的措施就勞工關切事項加以矯正、防制，除非揭露者能舉證不知僱主的措施且合理相信僱主未採取該措施，否則其外部揭露為不合理。勞工對監督機關的揭露也同理¹⁸⁰。

f. 勞工於內部揭露實是否遵守僱主所訂之程序

當僱主有制定內部不當行為揭露的程序時，在判斷勞工外部揭露行為是否合理時，須考慮勞工內部揭露行為有無依照僱主所訂之程序為之。若勞工未踐行該程序，僱主無法得知勞工的揭露行為，不能期待僱主採取任何因應措施，此時勞

¹⁷⁸ 王松柏，前揭註 150，頁 228。

¹⁷⁹ 王松柏，同上註，頁 228-229。

¹⁸⁰ 王松柏，同上註，頁 230。

工的外部揭露欠缺正當基礎。但僱主有義務使其所制定的內部程序為勞工所知悉，否則亦難期待勞工遵守其規定，且其所訂的程序亦不應過於複雜，而阻礙勞工揭露不法的意願，勞工得對之揭露的對象亦應於內部程序中明確指定，並且限於勞工日常為勞務給付得接觸之人¹⁸¹。

(2) 特別嚴重之不法、不當事項的外部揭露¹⁸²

特別嚴重之不法、不當事項的外部揭露，係特別的例外情形，其門檻較為寬鬆，不以僱主有加害、掩飾不法行為，及勞工有預先向僱主或監督機關就同一事件揭露為先決要件。但法律並未明文定義何謂特別嚴重之不法、不當事項的外部揭露，法院須依照勞工所提證據，綜合考量事件性質、預期受害者的人數、受害者可能遭受的生命、財產、健康上的損失、受侵害的法益、不法行為的急迫程度等因素，判斷勞工外部揭露行為的合理性¹⁸³。

2.3.4 保護措施

1. 解僱禁止

當僱主解僱勞工之主要原因，是勞工的合法揭露行為時，其解僱自動無效¹⁸⁴。僱主也可能趁裁員時趁機解僱揭露勞工，此時若勞工能證明平時工作表現類似的勞工中其他人未被裁員，而僱主刻意挑選曾經揭露之勞工予以解僱，該裁員亦屬對於揭露者的迫害而難謂合法¹⁸⁵。

2. 不利處分禁止¹⁸⁶

¹⁸¹ 王松柏，前揭註 150，頁 231

¹⁸² Employment Rights Act 1996 s. 43H.

¹⁸³ 王松柏，前揭註 150，頁 232。

¹⁸⁴ Employment Rights Act 1996, S103A.

¹⁸⁵ 王松柏，前揭註 150，頁 242。

¹⁸⁶ Employment Rights Act 1996, S.47B.

僱主對於勞工的不利處分不以積極作為為限，故意地不作為亦得構成不利處分，例如拒絕給予揭露勞工升遷機會、對其他勞工調高薪資卻獨漏揭露勞工，懲戒揭露勞工、惟獨將揭露勞工調動工作地點、拒絕提供他人所得享有的設施或訓練等，只要是相對於其他勞工而言使揭露者處於不利的地位，以及威脅勞工會有以上不良後果，皆屬於不利處分¹⁸⁷。不利處分之禁止不以勞動契約關係持續期間為限，例如或僱主對離職後待業勞工提供之服務證明內容，因勞工曾有受法律保護的揭露行為，而有惡意的記載，致影響勞工再就業的機會，該僱主亦應對勞工負損害賠償責任¹⁸⁸。

3. 暫時權利保護制度¹⁸⁹

為避免勞工在解僱後至法院審理終結前所遭受的損失持續擴大，並使其於日後勝訴時有較佳的機會回復原職或重新僱用，勞工得於解僱後七日內向法院申請暫時權利保護（Internal Relief）。法院於正式審理前，若認定勞工因揭露而遭受解僱的可能性很高，且有勝訴可能，可以「暫時權利保護」命令僱主重行僱用被解僱之勞工，或認為僱傭契約關係持續存在，使勞工得向僱主請求工資或其他利益的給付。

4. 禁止揭露之約款無效¹⁹⁰

任何在契約中約定禁止勞工為合法揭露的約款皆為無效，因此僱主不可禁止勞工進行合法之揭露。

5. 救濟

¹⁸⁷ 王松柏，前揭註 150，頁 239、241。

¹⁸⁸ 王松柏，同上註，頁 240。

¹⁸⁹ Employment Rights Act 1996, S.128,129

¹⁹⁰ Employment Rights Act 1996, S.43J.

當勞工因合法揭露遭到僱主不利處分時，得自受不利處分之日起或持續性之不利處分終止之日起三個月內為，向勞動法院提起訴訟¹⁹¹。關於不利處分與揭露行為之因果關係由僱主負舉證責任¹⁹²。

(1) 回復原職

當法院命令原僱主恢復被解僱者之原職，則僱主應以視同未發生解僱情事的方法對待該勞工，包括其於被解僱時起到恢復原職其間原本得享有的全部金錢、權益(包含年資、退休金之提撥)等皆應回復到如同未發生解僱事件的狀態¹⁹³。法院決定應否命令回復原職時，應考慮勞工的意願、要求僱主遵守此種命令是否可行、若勞工有可歸責事由時做出此種命令是否公平等等¹⁹⁴。但勞工原有職位已有他人替代，並不當然表示勞工不能回復原職，除非僱主可以證明(1)勞工原有職位必須僱用非臨時性人員代替否則無法完成；(2)僱用替代者前僱主已等待合理期間但勞工卻遲未要求回復原職；(3)在僱用替代者時，已不可合理期待僱主除了僱用永久替代者外還有其他可行之方法¹⁹⁵。

(2) 重行僱用

當法院認為回復原職不可行時，其必須考慮改以工作性質類似且其勞動條件亦與原工作相當者僱用的可能性，法院就重行僱用考量之因素與回復原職相同¹⁹⁶。

(3) 損害賠償

雖然法律對於被解僱之勞工提供回復原職及重行僱用的救濟，但考慮到雙方當事人不可能自在的回復到解僱前的勞資關係，大多數案件法院都以損害賠償為

¹⁹¹ Employment Rights Act 1996, S.48 (3).

¹⁹² Employment Rights Act 1996, S.48 (2).

¹⁹³ Employment Right Act 1996, S. 114(2)

¹⁹⁴ Employment Rights Act 1996, S.116(1)

¹⁹⁵ Employment Right Act 1996, S.116(5),(6).

¹⁹⁶ Employment Rights Act 1996, S. 115(2)

救濟方法，而非以復職或重行僱用為救濟。其種類有 a. 基本賠償 (Basic Award)¹⁹⁷，單純為賠償勞工失去工作而令僱主所為之給付，其計算取決於勞工的年齡及服務年資；b. 補償賠償 (Compensatory Award)¹⁹⁸ 乃賠償勞工因被解僱所遭受之其他損失，依據勞工實際所遭受的損失於個案中就全部事實公平且衡平的評估，包含勞工失去工作現時及未來收入的損失、附隨利益的喪失、另行求職的費用、喪失退休金之權利、喪失的就業保障及訴訟費用等，但所賠償的損失只限於財產上的不利益，名譽或精神上的損害不在賠償範圍之內；c. 額外賠償 (Additional Award)，為避免僱主不遵守法院回復原職的命令，造成高所得的勞工因此受到不符正義的待遇，當法院命令僱主將被解僱之勞工回復原職或重行僱用而僱主未完全遵守者，法院得要求僱主對勞工給付額外賠償金，以僱主未完全遵守法院命令之程度對勞工實際造成的損害決定其金額，其金額應介於受僱人所領之二十六至五十二週週薪之間，但若勞工的實際損失大於依此法所計算出的金額，則不在此限。

(4) 臨時救濟

被解僱之勞工可以在七日內向就業法庭請求臨時救濟 (Internal Relief)，讓僱用持續或至正式聽審 (Full Hearing) 為止¹⁹⁹。

2.3.5 公益揭露法與內部揭露機制

1. 公益揭露法鼓勵僱主制定內部揭露機制

公益揭露法對內部揭露提供較寬鬆之保護要件，其目的除了引導勞工於外部揭露

¹⁹⁷ Employment Rights Act 1996, S.119 (2)

¹⁹⁸ Employment Rights Act 1996, S.123

¹⁹⁹ 楊戍龍，英國公益揭發法概述，人事行政，第 164 期，頁 11(2008.7)。

前先進內部揭露，另一方面也是為了鼓勵公司建構內部揭露程序²⁰⁰。當公司對內部揭露未採取適當措施，或勞工對於揭露後之糾正無從期待，或揭露後有遭受報復之虞，可逕行外部揭露並受到公益揭露法的保護。而勞工外部揭露合理性之判定，則與僱主是否設置內部揭露程序有密切關聯，當僱主已設置內部揭露程序，勞工未依該程序揭露而逕行外部揭露，其行為合理性較低；當僱主未設置內部揭露程序，或是該程序未被勞工所週知，則其逕行外部揭露的合理性較高²⁰¹。因此雖然公益揭露法並未強制僱主建構內部揭露程序，僱主為了減少勞工進行外部揭露的機會，會有動機主動先建構公司內部揭露程序。

此外，公益揭露法將內部揭露的對象擴大納入了政府指定之對象，包含了許多產業的公家監督機關，雖可能造成僱主因擔心勞工直接向監督機關揭露的可能性增加而反彈，但相對的，這也會鼓勵僱主引進適當的內部吹哨機制，鼓勵勞工能盡量在公司內部提出其關心的議題，使得僱主有先行自行改善的機會，並由於在內部提出問題可使僱主儘早解決問題，使得問題不致擴大演變成嚴重弊端，長期而言會降低僱主本身的法律風險²⁰²。

2. 金融服務管理局與因應公益揭露法要求公司制定內部揭露機制

英國金融服務監理局在 2002 年 3 月對所監理的公司發布公益揭露法吹哨指南（Guidance on Public Interest Disclosure Act: Whistleblowing(SYSC 18)），鼓勵所監理之公司建立內部揭露程序，並依公司規模大小訂立不同的參考要點，作為各公司建構內部機制之參考依據。對於大公司有以下參考要點：

（1）清楚宣示公司對於弊端的重視性。

²⁰⁰ 陳一銘、李智仁，前揭註 119，頁 111。

²⁰¹ 陳一銘、李智仁，同上註，頁 113

²⁰² 黃銘傑，前揭註 123，頁 78-79。

- (2) 清楚的指示何謂弊端。
- (3) 對於提出問題的勞工保持其機密性。
- (4) 保證公司會採取合理措施確保在公司控制下無人得加害合法揭露勞工。
- (5) 在公司管理結構之外提出問題的機會，例如對於法令遵循董事、內部審計員。
- (6) 對於錯誤且惡意陳述的處罰。
- (7) 在有必要對外揭露時，其適當管道為何之指示。
- (8) 提供對外部組織尋求諮詢的管道，例如獨立的公益團體。
- (9) 使重要承攬商的員工亦可以接觸吹哨程序。
- (10) 書面的程序

對於小公司則有以下參考要點：

- (1) 告知勞工該公司對於弊端的重視並且解釋錯誤行為對組織的影響。
- (2) 告知勞工何種行為構成弊端。
- (3) 告知員工當他們提出問題，其機密性會被重視。
- (4) 明示提出問題的勞工會受到支持並不受報復。
- (5) 將資深經理提名作為勞工直屬管理階層以外的另一個揭露對象，並告知員工他們可以秘密地對其揭露。
- (6) 明示錯誤且惡意的陳述將會被公司懲處。
- (7) 告知勞工他們在必要時如何向公司外部之單位揭露。
- (8) 提供向外部單位諮詢的管道，例如獨立公益團體。

(9) 鼓勵經理人接納問題²⁰³。

金融服務監理局並在同年5月發布公益揭露法的吹哨通報處理指南(Guidelines for dealing with Whistleblowing Calls under the Public Interest Disclosures Act 1998)，針對受監理之公司勞工，如其所屬工作環境欠缺內部揭露機制、勞工對該內部揭露機制無信心、或是勞工已餞行內部揭露但沒有回應之情況，該局訂定外部揭露之機制，以該局為受理單位，規範相關程序與揭露者之身分保密措施，若揭露內容涉及非屬金融服務監理局權限之案件，亦對揭露勞工為教示或經由揭露勞工同意轉送其他政府所指定的監督機關²⁰⁴。

3. 倫敦證交所的因應

倫敦證交所在2003年7月修正公司治理統合規章(The Combined Code of Corporate Governance)，增加規定，要求所有在證交所上市的公司，其審計委員會必須檢視公司員工秘密地提出有關財報或其他事務不當行為之問題的機制，且審計委員會須確保對這些問題的合比例地獨立調查及後續追蹤²⁰⁵。

2.3.6 小結

公益揭露法將勞工合理相信所揭發之事實為真實，列為揭露之合法要件，並保障勞工免於解僱及受到其他不利處分，一方面減少揭露不實對僱主造成的傷害，也保護了善意揭露勞工之勞動權益，衡平了公共利益與私人利益。此外，公益揭露法針對內部揭露和外部揭露設定寬嚴不同的合法要件，引導勞工先向僱主或僱主指定之人先行揭露，減少勞工直接對外揭露，導致僱主信用名譽之受損或是僱主違反對第三人之保密義務，同

²⁰³ <http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/SYSC/18/2>

²⁰⁴ <http://www.fsa.gov.uk/pages/Doing/Contact/Whistle/guidelines/index.shtml>

²⁰⁵

http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/Corporate_Governance/UK%20Corp%20Gov%20Code%20June%202010.pdf

時也促使僱主先行設置內部揭露機制，將勞工納入公司內部監控之一部，促進公司遵法經營，預防公司不當、不法行為之發展及擴大。雖然公益揭露法的規範內容仍受到許多批評，例如(1)欠缺獎勵措施以積極鼓勵勞工揭露不法，給予消極的保護；(2)無法避免徵才的僱主因勞工曾揭露不法而拒絕僱用；(3)法律規定過於複雜使得勞工必須在揭露前徵詢專業法律意見以履行公益揭露法規定之要件；(4)欠缺課予僱主制定揭露機制之義務等等²⁰⁶。但不可否認的是，公益揭露法的制定，也促使公部門及私部門另行以規定或建議之方式，要求公司組織建構內部揭露機制，使勞工之發聲有管道可循，也減少了揭露勞工孤立地面對僱主的壓力和同儕排斥的情形。同時，公益揭露法實施後，就業法庭受理的相關案件每年持續增加，顯示吹哨者角色確實漸受肯定²⁰⁷。

2.4 美、日、英三國法制之比較與啟示

美國沙賓法案係「規範特定類型公司及特定類型吹哨對象事實」，僅規範公開發行公司，而所規範之吹哨對象事實僅限沙賓法案所列出之六種類型，並以常見的公司詐欺犯罪和證券犯罪為限，不及於其他法領域，不若日、英廣泛將涉及個人生命身體財產、消費者權益、環境保護等涉及公益之違法行為皆列為吹哨對象事實。美國其他法令中有關吹哨者保護之規定散見於各州州法中，僅沙賓法案屬於聯邦法層次，並係針對企業犯罪之防治及公司資訊透明而制定，故規範範圍自與英、日有別。然更大的差別是針對內部吹哨的規定，沙賓法案僅要求各公司須在審計委員會之下設置內部吹哨制度，但英、日藉由針對內部吹哨和外部吹哨採取寬嚴不同的保護要件，要求吹哨者須先進行內部吹哨後才可進行外部吹哨，以促使企業設置內部吹哨機制。英國金融管理局和證券交易所也分別對於不同規模之公司提供不同的內部吹哨機制參考要點，使企業有客觀標準可依循。

²⁰⁶ 王松柏，前揭註 150，頁 251。

²⁰⁷ 楊戊龍，前揭註 199，頁 15(2008.7)。

美、日法制在保護的吹哨對象事實、保護要件和救濟措施上皆有被學者批評之處，美國的統計數字更顯示勞工吹哨者獲得救濟之比例極低。在吹哨對象事實上，美國學者認為沙賓法案吹哨對象事實應擴及於其他法領域，不應侷限於所列舉之經濟犯罪類型，並應擴及公開發行公司之非公開發行子公司勞工；日本公益通報者保護法則被批評不應限於違反刑事處罰規定之行為。在保護要件上，沙賓法案的消滅時效過短，使得許多勞工無法請求救濟；而在日本公益通報者保護法下，企業須僅須受理調查勞工的內部吹哨，法律並未要求必須有一定調查結果，反而過度限制勞工對外吹哨的機會。美、日、英雖皆對於吹哨勞工提供了恢復原職、給付薪資或以金錢賠償等救濟方式，但學者多認為吹哨勞工受到的損害遠超於此，無法充分填補其損害，就理性經濟角度而言，現行救濟措施與吹哨勞工所受損害相較，吹哨行為仍是弊多於利，因而美國有學者提出應對非財產上之損害予以補償或是對報復者要求給付懲罰性賠償金等看法，但這些措施是否就能充分填補勞工所受之一切損害，尚有疑義。我國未來立法，也必將面臨同樣的問題，應如何制定符合我國國情之吹哨者保護法，給予哪些救濟方式，以發揮保護吹哨者權益及鼓勵潛在吹哨者之功能，實需進一步研究。

再者，即使法律規範從外部向企業宣示勞工吹哨保護的重要性及報復措施的可非難性，要扭轉我國企業長期認為勞工需忠於僱主、服從指示、不得有不同意見之公司文化，必須令企業理解內部吹哨可以帶來經營管理上的優點，同時應盡量減少公司設置內部新制度之成本，例如美、英之證券交易所提供企業內部吹哨機制的參考指引，企業可直接仿效，我國證交所及櫃買中心也可制訂類似之具體可行的內部吹哨機制設置參考範例，供企業參考，提高其設置意願。

三、我國勞工吹哨者相關案例

我國企業弊案叢生，其中一個主因在於企業負責人往往將公司視為個人之財產，而為所欲為。公司員工為保住工作，即使剛開始虛與尾蛇，最後常在利誘與威脅下同流合汙，成為共犯；某些員工則為明哲保身，發現僱主有不良動機、違法亂紀之行為時，主動辭職，無法在關鍵時刻吹起哨子²⁰⁸。

企業內之勞工吹哨，固然可以發揮示警之功能，但揭發不法或弊端，會遭遇對公司或僱主忠誠義務之兩難，甚至引起同事的敵視，被當作是散布謠言、製造問題的人，因此特別需要制度的支持和保護²⁰⁹。我國勞工進行吹哨行為者，目前沒有特別保護的法律規定，常見其後果是與同事間相互指責，甚至提出告訴，或勞工遭到僱主解僱，工作不保之結果。本章將介紹四個與勞工吹哨行為有關的勞動案件，分別分析各個案件中勞工吹哨的背景、吹哨所引發對勞工和僱主關係之影響、吹哨涉及的事實和法律現況，以及其間反映出的制度現象，藉以了解我國吹哨勞工實務的現況和制度上之問題。

3.1 我國與勞工吹哨有關的案例

3.1.1 陳政峰訴陽信商銀案²¹⁰

1. 事實摘要：

陳政峰於2008年6月與同事籌組陽信商銀工會，擔任工會常務理事，隨即遭到資方打壓，由原本總務工作調任櫃檯工作，考績也被列為丙等。同年9月，陳政峰向媒體揭露陽信商銀負責人與配偶要求勞工充當人頭黨員，以工作權要脅勞工，強迫集體投票，選出民進黨不分區立委。陽信商銀則以「陳政峰在媒體對於本行負責人其及

²⁰⁸ 楊士仁，TaiwanNews 財經·文化週刊，第144期，頁43(2004.7)。

²⁰⁹ 楊士仁，同上註，頁42-44。

²¹⁰ 士林地院97年勞訴字51號、台灣高等法院98年勞上字90號。

家屬散佈重大侮辱之言論，嚴重影響本行形象，並造成本行財務及信譽損害，前揭行為嚴重違反紀律、本行規章相關規定及雙方勞動契約之約定，已符合工作規則第13條第1項第2、4款之「事由」，因而依勞動基準法第12條第1項第2款及第4款，以及依工作表現評核結果有不能勝任工作之情形，依勞動基準法第11條第4款，自9月25日起終止勞動契約。陳政峰向法院提起確認僱傭關係存在之訴訟。一審士林法院判決陳政峰勝訴。二審台灣高等法院維持原判。

2. 判決理由：

一審法院調查後判定，陳政峰向媒體揭露有關陽信商銀打壓工會，及強迫勞工充當人頭黨員選出民進黨不分區立委等種種情事，多位證人證明主管要求勞工加入民進黨，不用繳黨費，黨證由公司保管；在投票前，主管有指示投票對象，並給黨證，選舉後收回；投票時會互相監票，因此陳政峰的言論內容並非毫無根據，對陽信銀行負責人及家屬並無重大侮辱。另陽信商銀以陳政峰不能勝任工作為由予以解僱，法院認為並無客觀事實足以支持，理由是陽信商銀提出之考評內容皆在勞工組成工會後作成，從時間點上來看認為其內容並非客觀公允，且所提出94、95年之考績皆無具體事由作為根據，雖業績不達標準，但業績更非工作表現唯一根據，陽信既已將勞工調任原職，未待具體工作表現成果，也未施以教育訓練即予以解僱，不符合解僱之最後手段性原則，因此解僱違法。二審也採同樣理由。

3. 判決分析：

(1) 非關公司業務但涉及公益的吹哨對象事實

本案吹哨對象事實是僱主身為政治人物，利用所經營的銀行，迫使員工成為人頭黨員，當黨內有選舉即操作員工投票，係僱主本身行為之爭議，並非企業經營業務上的弊端。因此勞工是否違反忠誠義務並未成為本案之爭點。但人頭黨員涉及黨

內初選的公平性，也影響後續民意代表選舉候選人提名的公平性，影響人民投票權，涉及公眾利益。

(2) 勞工吹哨的真實性

僱主主張勞工言論構成對僱主及其配偶之重大侮辱，因此勞工言論真實性是本案重要爭點。僱主利用其經營控制權限令勞工成為人頭黨員是否為事實，是本案勞工言論是否重大侮辱僱主而構成解僱理由的爭點。本案勞工言論真實性的舉證關鍵，在於數位離職的員工出面作證(部分同樣是因為工會活動遭到僱主解僱)，並且提供配票單之物證，使得法院認定勞工言論有相當依據，通過真實性的審查，因此不構成重大侮辱。

(3) 僱主的報復行為與解僱最後手段性

本案審理另一重點是勞工是否無法勝任工作，因此解僱是否符合最後手段性原則成為重要之爭點。僱主將勞工調職櫃檯的實質理由是為了打壓工會幹部，但表面所持理由是勞工業績低落。兩個多月後勞工向媒體揭發僱主要求銀行員工成為人頭黨員，僱主立即將勞工解僱，此舉具備對勞工吹哨的報復性質，僱主為合法化其解僱行為，仍以勞工能力無法勝任作為主張解僱合法之理由。但我國並沒有對於揭發不法的勞工吹哨者提供反報復的法律保護。因此勞工係以僱主已經先就勞工業績低落予以調職，兩個多月後又以同一理由解僱，違反一事不二罰之法理。法院亦同意僱主將勞工調職後未施予其他教育訓練即在短時間內將其解僱，有違解僱最後手段性原則

勞方另一勝訴關鍵在於透過就業歧視委員會調查，從而取得公司對勞工考績之人事評定資料，並從相關文件之內容主張僱主所持勞工能力不足之評定流於主觀。另外在訴訟中有許多事證證明，僱主有多方打壓工會之行為，例如主張工會違法設

址於公司，將工會幹部調職，將年度人事考評改成不定時人事考評，本案對於僱主提出考績、業績等理由主張勞工表現不佳，以勞動法中的解僱最後手段性原則，採取有利於勞工之認定，否定僱主解僱的合法性，足值未來在吹哨勞工受到報復性解僱處分時之參考。

4. 評論

本案吹哨對象事實並非公司本身經營的業務有不法或弊端，法院認為勞工吹哨對象事實非針對公司業務時，勞工沒有違反忠誠義務的問題。此種見解表示當勞工吹哨對象事實與公司業務無關時，反而勝訴機會較高。勞工吹哨的真實性，在本案的判斷標準為勞工「有相當事實根據，主觀上足以何理相信所述事實為真」。我國未來若有吹哨者保護之法律，應可就吹哨者的主觀確信採取此等「合理相信」的標準。但對於僱主的報復性處分，勞工僅能藉解僱之最後手段性原則去攻擊僱主解僱行為不合法，無法藉證明僱主行為乃基於報復勞工吹哨行為說服法院直接判定僱主解僱違法。換句話說，若僱主有技巧的先將勞工調職，待一定期間過後，也就是法院不至於認為其違反解僱最後手段性之相當期間，就可將其合法解僱。更有技巧的作法，僱主甚至可利用解僱以外的手段，如降級、減薪等等方式，壓迫勞工令勞工主動辭職，無需擔心違法解僱的問題。此間凸顯出我國勞工在欠缺反報復法制之保護所陷入的困境。

3.1.2 林子文訴新海瓦斯公司案

1. 事實摘要²¹¹²¹²：

林子文受僱於新海瓦斯公司，並擔任新海瓦斯工會常務理事。2007年3月，新海工會要求資方將「績效獎金制度化」，合理分配利潤，但抗爭未果。同年4月，林子

²¹¹ 江一豪，中時部落格-林子文敗訴了，
<http://blog.chinatimes.com/laborpower/archive/2009/05/13/404018.html>(最後瀏覽日:2010.10.13)

²¹² 台灣高等法院 97 年勞上字 44 號判決。

文在記者會上發表言論：「下面這部分你們要注意聽．．．這些瓦斯用戶在申請．．．因為它是個獨占事業所享有的．．．非要跟它申請不可，利用這樣子的一個機會，取得一個所謂的不義之財。那當然我們今天認為說這種消費者．．．所謂超額利潤．．．僱主在獨占這樣一個企業利益的情況之下，我們認為它應該回歸於消費者。」揭發新海瓦斯公司不當收取「管線補貼費」之內幕。新海公司人事評議委員會決議以林子文發表不利公司言論，違反忠誠義務及工作規則，依勞動基準法第 12 條第 1 項第 4 款予以解僱。2008 年，林子文針對確認勞動契約關係存提出告訴，同年 4 月一審板橋地方法院 97 年勞訴字 14 號判決林子文勝訴。同年 9 月，經濟部能源局坦承「管線補貼費」為違法收費，要求瓦斯公司在 10 月底前修正營業規程報核，明文規定不得重複收取管線補貼費，但無「溯及既往」效力。2009 年 3 月台灣高等法院 97 年勞上字 44 號判決林子文敗訴。最高法院 98 年台上字 1042 號維持原判，駁回上訴。

2. 判決理由²¹³：

一審法院以新海公司以人事命令解僱林子文時，未附解僱理由，判決解僱不合法。二審法院則以林子文召開記者會之目的係為爭取績效獎金，在記者會中表示新海公司收取管線補助費款項為不義之財，其言論對公司產生負面評價，傷害公司與客戶間關係，並影響公司正常營運，認定林子文違反忠誠義務，判決新海公司解僱合法。三審法院認為上訴不合法，駁回上訴。

3. 判決分析

本案勞工吹哨涉及瓦斯公司管線補助費是否有超收的問題。由於瓦斯公司在台灣是壟斷事業，每個地區都只有一個瓦斯公司，管線補助費是否超收，與廣大消費者之利益有關，確實涉及重大公眾利益。瓦斯公司有壟斷企業之特色，然管線補助費之計

²¹³ 板橋地方法院 97 年勞訴字 14 號、台灣高等法院 97 年勞上字 44 號、最高法院 98 年台上字 1042 號。

算方式涉及商業經營之判斷，同時又經過政府機關經濟部之核准，雖然經濟部事後也承認需要檢討，但是否構成「超收」，法律難以介入判斷，所以在勞工吹哨之對象事實未及違法層次時，其吹哨的正當性較低，勞工也較易被認為違反了忠誠義務。

勞工吹哨之背景是作為工會代表向資方為勞工們爭取績效獎金。勞工在訴訟中未主張工會法第 35 條，惟在本案中，事實上有勞工從事工會集體活動而遭受僱主歧視之情況，若工會法第 35 條之主張獲法院認同，判決結果或有不同。

本案主要爭點在於勞工是否違反忠誠義務而情節重大，反過來說就是勞工對媒體吹哨是否具備正當性的問題。自二審判決書來看，法院認為勞工向媒體吹哨的動機包含為工會爭取績效獎金之私人利益，並非全然為爭取消費者權益；勞工本身在新海任職 29 年，若認為收費不當應該先向僱主反應，其手段適當性恐有疑問；管線補助費係經過政府機關經濟部之核准，雖有不當但無不法。法院綜合以上因素認為勞工向媒體指稱僱主超收管線部助費一事欠缺正當性，因此違反了對僱主的忠誠義務。

4. 評論

(1) 不應強求勞工吹哨不帶任何私人利益之動機

當勞工吹哨的動機是爭取勞工之個人權益時，法院傾向認為其違反忠誠義務，但當勞工吹哨伴隨於工會運動中發生，要求勞工吹哨必須完全不帶私人動機，一方面降低了工會活動過程中發生的勞工吹哨得到法律保護的機會，另一方面，若勞工是工會成員尚可主張工會法第 35 條以保護其進行工會運動的權利，至於勢單力薄的個人，更不可能挺身而出吹哨，那麼根本無從期待會有勞工吹哨之出現。

(2) 我國勞工吹哨對象事實縱使真實，亦無法免除忠誠義務的限制

我國勞工受限於僱傭契約中的附隨義務-忠誠義務，不得為不利於公司之言論。雖然勞動基準法和勞動安全衛生法針對勞工申訴僱主「有違反勞工法令或勞動

安全衛生法令情事」，僱主不得為解僱之處分，但對於僱主「違反其他法令」或「行為不當」的勞工吹哨，並沒有相同法律保障。在吹哨者保護法律規定將勞工此種帶有公益價值之言論免除其對僱主之忠誠義務以前，即使勞工言論內容為真實，勞工遭到僱主報復，仍然無從救濟之。

(3) 我國實務對於勞工言論自由過度限制

學者陳信行批評既然經濟部也表示管線補助費不宜收取，新海瓦斯也取消了管線補助費，顯見勞工言論確實促進了公益，但高院判決卻顯示只要勞工吹哨行為損害僱主利益，解僱即完全正當，無疑宣示只要受僱於人，就不能不替僱主遮掩瘡疤²¹⁴。學者黃程貫亦認為本案勞工所言乃是言論自由之範圍，僱主雖可主張勞工負有忠誠義務，但私法契約上之義務究竟得否限制或僅得在何範圍內限制當事人之基本權利，應再進一步探究；法院認為勞工對外界發表言論前，應先詢內部管道尋求解決，如若不成始得對外公開，而不得直接對外公佈，這樣的見解也有待進一步澄清²¹⁵。張清浩律師則進一步表示對外公益吹哨之目的若非違法，內容非虛偽，且依情節不構成刑法誹謗罪者，應受到言論自由之保障。勞工基本權利不應受到勞動契約忠誠義務所限制²¹⁶。

3.1.3 甘國秀訴華航案

1. 事實摘要²¹⁷²¹⁸：

²¹⁴ 陳信行，勞工法庭復興明代奴婢制度，2009年3月31日，

<http://www.cooloud.org.tw/node/37601>(最後瀏覽日:2010年12月29日)。

²¹⁵ 黃程貫，終止事由之告知、勞工忠誠義務與不當勞動行為/台灣高等法院判決九七勞上四四，台灣法學第127期，頁240-241(2009.5)。

²¹⁶ 張清浩，從國內勞動法案例看公益揭發保護實務，公益揭發-職場倫理新趨勢，頁331(2010.9)。

²¹⁷ 中時電子報，2009年4月3日，

<http://life.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0,5047,11051801+112009040300133,00.html>
(最後瀏覽日:2011.1.23)

²¹⁸ 台北地方法院98年重勞訴字第14號、台灣高等法院99年度重勞上字第7號。

甘國秀為前華航機長，於 2008 年某次飛機起飛前發現有飛安維修的瑕疵，而於航行結束後追蹤後續維修狀況，卻發現華航機務無任何紀錄，自此甘國秀開始於每次飛航前自行紀錄班機起前的機體檢查，並拍照存證，增加飛航前檢查時間，造成 180 多班航班延誤，而成為華航機務中不受歡迎人物。後甘國秀對多名華航修護人員提起刑事妨害名譽告訴，並向媒體揭發華航種種飛安疏失，包含螺絲掉入引擎中、維持飛機平衡的矜翼冒泡泡、機身出現腐朽等等多項瑕疵。華航因此決議將其停飛並調為地勤人員，復於 2009 年 3 月 19 日以其無故連續曠職三日開除之。甘國秀則以華航調職及解僱之決議違法，並短少 3 月份薪資給付，依勞基法第 14 條第 1 項第 5 款及第 6 款規定，終止兩造間勞動契約。甘國秀向法院訴請華航給付資遣費，一審台北地方法院 98 年重勞訴字第 14 號判決甘國秀敗訴。

2. 判決理由²¹⁹：

法院依航務手冊規定，機師任務包含辦公室任務，判定華航機於營運需要，將甘國秀停飛並調任地勤，並未變更其工作內容或勞動條件。復認為甘國秀對華航高層人員提出刑事告訴，內容與維修業務有關，為避免繼續飛行任務與維修人員發生爭執，華航將其停飛乃是管理之需要。且華航停飛決議乃有助刑事偵查程序順利進行，並非故意使甘國秀停飛。因此華航以甘國秀未到辦公室提供勞務，連續曠職三日而予以開除並無違法。

3. 判決分析

本案勞工對飛安之要求造成其所駕駛之班機多數有延誤情況，因此維修部門主管對其不滿，勞工對同仁及主管提出刑事誹謗告訴。本案審理重點在於僱主將原任機師之勞工暫時調任地勤是否改變工作內容或勞動條件。僱主主張航務手冊及駕駛員受僱

²¹⁹ 同上註。

手冊中載明辦公室事務亦為機師工作內容，因此基於營運管理權得變動班表將勞工調任地勤，獲法院採認。同時僱主主張其將勞工調職的原因在於（1）公司需調查勞工與維修部門對維修標準認知的不同（2）基於公司經營管理之需要，避免勞工與維修部門因執行飛行任務發生更多歧異（3）使勞工能順利進行告訴案件之刑事偵查程序，避免僱主為使勞工能順利到庭而需變更已排定之班表，或避免勞工因不能到庭致刑事偵查程序有所延誤。

雖然華航人事會議決議將勞工調職，會議中並建議勞工撤回刑事告訴，法院認為勞工就撤回告訴與否仍保有選擇權，未受到華航強迫，勞工是否撤回告訴與人事會議調職決定無關。對於勞工與同仁間的維修爭議，法院認為與本案勞動契約或是僱主調職之決定無關係。僱主主張之解僱理由為勞工經調職後，拒絕到辦公室打卡上班，無故連續曠職三天。勞工特別休假是一種對僱主的債權，因此勞工要請假必須獲得僱主的承諾。此外，因勞工向外對媒體吹哨是在解僱後才發生，故本案無勞工吹哨構成違反忠誠義務之問題。

4. 評論

本案勞工認為公司飛安有瑕疵，而循內部管道與公司內部人員進行溝通，因此班機經常延遲起飛，與維修部門人員間產生責任歸屬上的糾紛，勞工因而對同事提出刑法妨礙名譽告訴，勞工本身也因而遭到公司調職及解僱等處分。法院認為僱主的調職處分係基於經營管理權之決定，但其理由除了刑事調查程序可能影響排班之理由較為客觀外，公司調查之需要、避免業務執行之歧異等，是否係報復勞工內部吹哨行為之表面理由，非無探究餘地。張清浩律師亦批評此等調職之行為會限縮勞工公益吹哨行為之行使，造成寒蟬效應，不利於公益之保障²²⁰。

²²⁰ 張清浩，前揭註 216，頁 332-333。

3.1.4 動物中心案

1. 案件事實²²¹：

勞工 2006 年 7 月發現所負責飼養的裸鼠有遺傳雜交情形，向上級上簽呈建議暫停裸鼠房之一切撲殺動作，由遺傳監測小組及國外可信之公正單位進行監測，惟未獲主管採納。嗣後於同年 8 月 22 日再度上簽呈反應相同問題，但主管仍不同意裸鼠有遺傳雜交之問題，堅持照常出貨，勞工於是將載有「本中心還不斷販售已遭污染的老鼠，數千隻遺傳不明的裸鼠流向全國大大小小的實驗室」等之簽呈，張貼於公司之公告欄。同年 24 日勞工以品管人員之身分，拒絕動物中心以雜種裸鼠混充純種裸鼠出貨，遭主管當場解除品管人員資格，將勞工調任行政組。勞工則在明知違反主管指示之情形下，擅自取走 3 隻裸鼠送到外部機構檢測，並於同年 29 日傳真內容為「我要舉發國家實驗動物中心惡意販售遭遺傳污染的裸鼠」之文件予立法委員，同時向馬偕醫院生理組表示動物中心販賣基因變異裸鼠。

勞工復對動物中心主任、副主任、同事提起刑事妨害名譽之告訴，並向調查局檢舉動物中心將已遭遺傳變異之裸鼠出售國內各研究單位、醫學中心、生物科技公司。刑事妨害名譽告訴經檢察官不起訴處分確定。

動物中心於 2006 年 12 月 28 日召開之人事甄審及考績委員會（下稱人事甄審委員會）會議，以勞工無能力辨識裸鼠、阻礙出貨，記申誡一次，且違反規定將裸鼠送到外部機構檢測一事再記申誡一次；並將勞工 2006 年之考績降級、減薪 9%。動物中心主任於 2007 年 4 月間指派勞工至無菌小組試用三個月，復於 2007 年 9 月 7 日以勞工「曾於 2006 年 8 月 24 日未經正常程序驗貨，影響正常出貨作業及不服從指揮之不當行為等問題，以不適任動物育飼員。」為由，於 2007 年 11 月 9 日資遣之。勞工向

²²¹ 台北地方法院 97 年勞訴字 149 號判決。

動物中心提出解僱不合法之訴。

2. 判決理由

僱主主張勞工無法辨識裸鼠，能力不足以繼續擔任飼養員，並以原告於 2005 年 6 月至 10 月擔任裸鼠飼養員時，因擅自更改 ICR 裸鼠配種方式，致發生裸鼠有遺傳上之變異，且勞工有以下情形：(1)竊取、破壞動物中心財產(2)喜興訟、爆料，造成動物中心行政資源浪費(3)不服從上級指揮(4)個性偏激、思想偏差、蓄意製造事端(5)違背工作準則等等工作不能勝任之情形。又動物中心其他各組皆無勞工適任之職位可安置之，因此僱主依勞動基準法第 11 條第 1 項第 5 款條主張勞工能力不足以勝任而解僱之。勞工則主張其受僱於動物中心已十一年，其間飼養各種鼠系約十種，除 2006 年裸鼠飼養與其主管有不同意見外，僱主從未發現其有任何能力不足以飼養其他老鼠品系之情況，甚至曾於 2006 年 12 月 28 日開會討論過是否就勞工更改裸鼠飼養方法予以獎勵。且僱主對於勞工一時或輕微能力不足之情形，依勞動基準法採終身僱用之本旨，僱主有改善及教育之義務，既已將勞工無法辨識裸鼠而阻擋出貨及謊稱將裸鼠送到外部機構檢測然實際係進行撲殺二事，分別各記申誡一次，則再以此主張勞工能力不足，且各組皆無適當工作安置之而將其解僱，未證明已進教育及改善義務，亦違反一事不二罰之法理。

一審法院採認勞工上述之主張，認為勞工並無能力不足以勝任之情形。就勞工對同事提出告訴之部份，一審法院認為人民有請願、訴願及訴訟之權，為憲法所保障之人民基本權利，勞工如認為動物中心長官或同仁有侵害其名譽，或裸鼠事件有詐欺之嫌，自得本於憲法所賦予之訴訟權，提起訴訟。然就勞工被減薪之部份，法院認為僱主乃基於其考績作業辦法所為，並無任何不法。

3. 判決分析

本案僱主並未主張勞工對外檢舉和爆料的行為違反忠誠義務，因此爭點集中在勞工能力是否足以勝任工作、一事不二罰及解僱最後手段性原則上。而主要爭點在於勞工是否有能力不足勝任工作之情形，因僱主所提之事實根據，法院認為其中一部份僱主已對勞工以申誡方式懲戒，不得再以之作為解僱之理由，而勞工對同事提出告訴，屬憲法保障之基本權利，不能作為僱主解僱理由。法院並強調僱主對勞工能力不足有改善和教育之義務，除非盡此義務否則不得解僱之。但至於勞工對其他外部機關檢舉或爆料之行為，本判決理由並未提及。

4. 評論

(1) 內部吹哨產生組織內部矛盾衝突

本案勞工分別進行了內部吹哨和外部吹哨。從本案事實中可以發現，在公司沒有獨立的內部吹哨機制時，當勞工吹哨不被上級主管或同仁接納時，不論吹哨內容之真實或重要與否，可能因公司內各人立場不同而先引發了矛盾和衝突，而公司內部復無適當的處理機制介入時，勞工會將其立場之以其他方式表現，例如拒絕配合主管之指示、要求同仁配合其作法等等，但問題和弊端仍然沒有從根本解決，甚至會激化矛盾衝突。例如當勞工與同仁間因處理事務作法不同導致工作延宕，就易產生責任歸屬之糾紛；公司經營管理上效率也因而降低；勞工本人進行的種種抵抗，更可能形成僱主一連串懲戒權之事由，例如申誡、考績降級、減薪等等。因此勞工透過直屬管理關係進行吹哨，除了難以產生勞工預期的弊端導正或問題解決之效果外，反易生職場糾紛，勞工也面臨受懲戒之風險。而職場和諧關係通常在此過程中已破壞，即使吹哨所引起之風波落幕後，其他主管同仁也往往不願接納吹哨勞工，因此當僱主有意解僱勞工時，也得以主張公司內已無其他適合職位可安置之，足證勞工無能力足以勝任工作。

(2) 外部吹哨與忠誠義務之違反

假設本案爭執勞工向調查局檢舉動物中心有詐欺之嫌，且向立委和馬偕醫院告知動物中心販賣遺傳汙染之裸鼠等行為，破壞客戶與動物中心的信賴關係及動物中心之信譽，違反忠誠義務，其結果如何？本案吹哨對象事實是動物中心飼養並提供國內各實驗室的裸鼠有遭到遺傳汙染的問題，其公益之重要性可能較難判斷，因為研究單位、醫學中心或生技公司使用遭遺傳汙染之裸鼠，與可能造成對人體生命、身體、健康，以及消費者權益的損害上，其因果關係較難證明。至於真實性部份，法院曾請陽明大學和國科會進行研究調查，對於真實性雙方較無爭執。從判決書之內容判斷，勞工吹哨並無要求加薪或升遷等此類私人動機。在手段適當性上，勞工曾先後兩次從內部反映問題，因主管不接納其意見，勞工才進行外部吹哨。人民對調查機關檢舉，內容並非虛構捏造，應屬適法之吹哨手段，但對於立委或客戶吹哨，與對行政或司法機關吹哨，造成之影響又有不同，手段是否為適當，有待釐清。

3.2 我國勞動案件反映出的事實現象和法律問題：

1. 欠缺適當內部吹哨處理機制之公司，勞工內部吹哨易成為內部衝突之原因

勞工發現公司內部之弊端或業務上有需改進之問題，沒有獨立的內部吹哨管道供其利用，一方面公司內部無法有效率的處理該弊端或問題，另一方面容易導致勞工與主管或同仁間的矛盾與衝突。若有內部吹哨機制之設置，內部吹哨可由公司專責單位受理，客觀的分析勞工吹哨內容是否有調查必要、調查吹哨內容是否真實、研究公司對該弊端或問題的應採取之措施（例如導正弊端、懲處與追究相關人員責任、制定預防措施等）²²²。另外勞工對專責單位吹哨後，該單位隨著處理程序之進展，對勞工

²²² 李智仁、陳一銘，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 173(2008.9)。

進行各種通知，如是否受理吹哨、調查開始、調查結果、處理結果等。勞工既知其吹哨已進入處理程序，即使其主管或同仁仍然不接受其意見，仍能夠耐心等待公司的處理結果，勞工自身可減少因堅持己見而加深予主管和同仁間的矛盾，也不需直接在工作上採取激烈作法導致自己有受懲戒之可能；公司透過內部吹哨機制可迅速的發現問題、解決問題，自然減少內部糾紛造成的資源和人力之內耗，可見內部吹哨機制之設置在吹哨問題的處理上對勞僱雙方的重要性。

2. 勞工對外吹哨難以避免忠誠義務違反之法律非難，言論自由不足以保護勞工

在案例中雖然可發現我國法院在判斷勞工吹哨是否構成忠誠義務違反時，已開始考量勞工吹哨的動機、吹哨內容公益性，以及勞工吹哨手段，受到日本內部告發理論之影響，實值肯定，但明確的判斷標準內涵，仍然有待釐清，未來類似案件在解釋適用上還是有很多不確定之處，有待實務在個案中累積形成清楚之判準。言論自由雖為憲法保障人民之權利，但基本權利適用在勞僱私人契約關係中，須經過利益權衡的過程加以解釋和適用，在實務上不易操作，在勞工吹哨案件中從未被援引作為判決之依據，可見得其發揮保護勞工吹哨之效果甚微。

3. 勞工對外吹哨無適當之受理對象

從案例中可發現我國勞工對外吹哨的方式大多選擇開記者會對媒體吹哨，凸顯法律欠缺相關規範，造成勞工吹哨所能選擇之管道有限制，例如對司法調查機關，勞工必須掌握充足之證據，且隨著程序進行可能被傳喚、作證，對勞工負擔較大；對行政主管機關，目前則沒有適當受理窗口。因此，如果法院將勞工吹哨手段之選擇列入是否違反忠誠義務之考量時，會發現固然對媒體吹哨對僱主會產生最嚴重的傷害，但勞工事實上並無其他可利用性更高的管道，其選擇媒體作為吹哨對象乃非戰之罪。就僱主的利益上而言，若制度上提供了更多外部吹哨受理單位供勞工選擇，除了對吹哨內

容可以透過外部單位的審查篩選出有調查必要的弊端或問題外，更重要的是，可避免對媒體吹哨直接引起的輿論和企業信譽的傷害，有利僱主權益之保護。

4. 勞工吹哨者法律保護要件不明、救濟措施欠缺

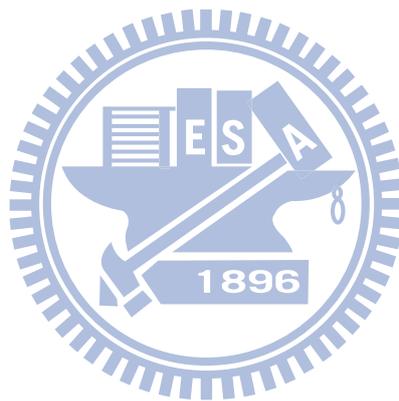
勞工吹哨後，常常遭到僱主調職、降級、減薪甚至於解僱。當勞工以訴訟方式尋求救濟時，只能透過勞工忠誠義務、解僱最後手段性及一事不二罰等法理主張僱主違法，但這些法理都與勞工吹哨所遭遇的報復性不利處分之問題無關，法院也多以勞工本身平日工作表現來判斷僱主處分的合法性，勞工反而須舉證一一推翻僱主對其工作表現不佳或是行為有違反勞動契約及工作規則之指控。勞工吹哨可發揮改善公司內部問題、不法弊端防治及促進公益等功能，本有需要特別受到鼓勵及保護之必要，但從我國案例可發現，目前勞工吹哨者不但受到契約法的忠誠義務之限制，即使因吹哨遭到解僱，也無法藉由主張或證明僱主係報復其吹哨行為而獲得救濟，反遭僱主或同事抹黑其人格及工作能力，處於相當不利之法律地位，甚至影響其未來求職之機會，凸顯我國吹哨者保護要件不明及救濟措施欠缺下，揭發弊端者反成為受害者的不公義現象。

3.3 小結

從幾個勞工吹哨案件事實中，可發現我國公司內部吹哨機制之欠缺，使得勞工吹哨無法發揮問題解決和弊端防治功能，反而變成內部衝突之根源。外部吹哨管道之欠缺，使得我國勞工多選擇媒體作為吹哨對象，直接衝擊到公司之形象和商譽，引起資方反彈產生勞資糾紛。但媒體本身不具公權力，僅能發揮輿論間接影響的效果，不能確保問題和弊端獲得企業本身或是行政主管機關的適當處置。

同時，從判決結果分析中可發現，吹哨者保護要件及救濟方法目前皆為法律空白，勞工僅能主張僱主解僱行為不符合勞動基準法之規定，也必須對於僱主提出的事證一一

舉反證推翻，對於掌握較少人證物證資源之勞工，勝算較低。吹哨勞工既無法獲得其他法律保護，對於僱主不法不當行為吹哨，勞工自身反可能先蒙其害，其權益實需受到重視。本研究認為，唯有盡速制定吹哨者保護法，才能使法院認知吹哨者之公益價值及其特殊之處境，並依循清楚明確的保護要件對值得法律保護之吹哨勞工給予適當之救濟，實現公平正義。



四、勞工吹哨與我國現行規範

4.1 現行法規範

4.1.1 與證券金融業相關的吹哨者保護規定

1. 證券市場不法案件檢舉獎勵辦法

本辦法由台灣證券交易所及櫃檯買賣中心發布證券，其第 3、3-1 條：「就上市(櫃)公司負責人或相關人員涉及違反法令、章程、內部控制作業程序、挪用公司款項，或掏空資產，有重大影響企業營運及股東權益之虞者，未參與犯罪者向證交所(櫃買中心)、證券主管機關、或司法偵查機關檢舉，經法院判決確定者，由證交所(櫃買中心)視個案情節輕重，最高發給新台幣 300 萬元獎金。」本辦法鼓勵檢舉上市櫃公司違法行為，給予對外部機關吹哨之人獎金，且獎勵對象不限於公司內部人，只要未參與犯罪者吹哨，經法院判決確定，即適用本獎勵辦法。

2. 期貨市場不法案件檢舉獎勵辦法

本辦法由台灣期貨交易所制定公布，其第 2 條規定：「本辦法獎勵檢舉之案件範圍如下：1. 違反期貨交易法第 13 條、第 56 條、第 82 條、第 106 條、第 107 條、第 108 條之規定者。2. 違反刑事法律，而其犯罪構成事實牽涉期貨交易者。3. 資訊廠商或期貨商違背交易資訊使用契約者。4. 散布不實流言，影響期貨市場正常交易者。5. 期貨商、期貨交易輔助人及其負責人與受僱人員有下列各款所定情事之一者：(1)違反期貨交易法令或本於法令之行政處分者。(2)違反本公司章程、業務規則、受託契約準則或其它章則者。(3)違背與本公司所定期貨交易市場使用契約、電腦連線契約者。(4)期貨交易行為違背誠實信用原則，足致他人受損害者。」第 3 條規定：「因檢舉案件有下列情形之一者，由本公司視個案情節輕重，酌予新台幣 10 萬元至 300

萬元獎金：1. 依本公司交易資訊使用管理辦法停止提供交易資訊或中止交易資訊使用契約者。2. 經本公司依業務規則第 128 條至第 131 條規定暫停交易或暫停結算交割業務或終止結算交割契約。3. 經主管機關依期貨交易法第 100 條或第 101 條處分確定者。4. 經法院判決確定者。」以上規定係對期貨市場不法案件之吹哨者提供獎金，且不限於經法院判決確定之情形。

3. 上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例

本範例第 2 條第 7 款要求上市上櫃公司參照訂定負責人及重要經理人之道德行為準則，內容應包含鼓勵呈報任何非法或違反道德行為準則之行為：公司內部應加強宣導道德觀念，並鼓勵勞工於懷疑或發現有違反法令規章或道德行為準則之行為時，向監察人、經理人、內部稽核主管或其他適當人員呈報。為鼓勵勞工呈報違法情事，公司宜訂定相關之流程或機制，並讓勞工知悉公司將盡全力保護呈報者的安全，使其免於遭受報復。此範例明確指出企業應設置內部吹哨機制，並以監察人、經理人、內部稽核主管或其他適當人員為受理單位，同時要求企業應建構相關流程機制，避免報復以保障員工權益²²³。

4. 金融控股公司治理實務守則

金融控股公司治理實務守則第 71 條規定：「金融控股公司稽核人員及遵守法令主管，對內部控制重大缺失或違法違規情事所提改進建議不為管理階層採納，將肇致金融控股公司重大損失者，均應立即通報主管機關。」本守則乃針對稽核人員，對於內控疏失或違法，內部吹哨已經失效的情形，課予對主管機關外部吹哨之義務。

5. 證人保護法

我國為防制重大犯罪，針對特定刑事案件之證人提供多樣保護措施，以協助偵查

²²³ 陳一銘，論企業內部通報機制，萬國法律，第 170 期，頁 88(2010.4)。

機關舉發及追訴組織性及重大犯罪，於民國 89 年 2 月 9 日公布證人保護法²²⁴。證人保護法第 2 條規定適用證人保護的特定案件，其中與金融有關之案件類型如下：

- (1) 違反銀行法第 125 條之罪
- (2) 違反證券交易法第 171 條或第 173 條第 1 項之罪
- (3) 違反期貨交易法第 112 條或第 113 條第 1 項、第 2 項之罪
- (4) 違反農會法第 47 條之 1 或第 47 條之 2 之罪
- (5) 違反漁會法第 50 條之 1 或第 50 條之 2 之罪

此外，檢舉人、告發人、告訴人或被害人，依證人保護法第 15 條第 1 項，可準用保護證人之規定。

證人保護法中所規定的保護措施如下：

- (1) 核發證人保護書保護證人生命、身體、自由或財產。
- (2) 匿名之保護
- (3) 隨身保護人身安全
- (4) 短期生活安置
- (5) 訴訟程序不公開

4.1.2 勞工法規中的吹哨者保護規定

1. 勞動基準法

勞動基準法第 74 條規定：「勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向僱主、主管機關或檢查機構申訴。僱主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分。」就勞工申訴企業違反勞動基準法或其他勞工法令規定之行為，

²²⁴ 林錦村，證人保護法之研究(上)，軍法專刊，第 46 卷第 5 期，頁 35(2000.5)。

禁止僱主對勞工予以報復。其立法目的在於促使僱主遵守勞動基準法及其他勞工法令所規定之各項最低標準，其中所謂之其他勞工法令，包括工廠法、職工福利金條例以及其他與勞動基準法有關之附屬法規²²⁵。

2. 勞工安全衛生法

勞工安全衛生法第 30 條規定：「勞工如發現事業單位違反本法或有關安全衛生之規定時，得向僱主、主管機關或檢查機構申訴。僱主於六個月內若無充分之理由，不得對前項申訴之勞工予以解僱、調職或其他不利之處分。」就勞工申訴企業違反勞工安全衛生法或其他安全衛生規定，禁止僱主對勞工予以報復之規定。

4. 勞工退休金條例

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

4.2 現行法規範之缺失

1. 欠缺完整吹哨者保護法制架構

我國公司法中，沒有吹哨者保護相關規範，規範公開發行公司的證券交易法也僅有第 174 條第 1 項第 6 款之自首從寬的減免刑責規定，也未要求公司建立內部吹哨的處理機制。對吹哨者保護最重要的反報復措施，僅散見於少數勞工法規中（勞動安全衛生法、勞工退休金條例），不及於公司舞弊詐欺、汙染環境、侵害消費者權益等違法行為，且勞動法中的少數反報復規定，不論是法律要件和法律效果都太過簡略，適用範圍也相當小，實務上很少有適用機會，僅剩下宣示之效果。吹哨者的工作權完全

²²⁵ 黃銘傑，前揭註 123，頁 116。

無法受到法律保障，更遑論嚇阻僱主的報復行為²²⁶。

2. 勞工法規中的吹哨者保護適用上有所限制

勞工法規中的反報復措施，在適用對象上和吹哨事項上均有其限制，例如勞動基準法第 74 條，限於適用勞動基準法之勞工，因此若非適用勞動基準法事業單位之受僱人，或雖為適用勞動基準法事業單位但非屬勞動基準法上所稱之勞工（例如委任經理人），其所為之資訊揭露不受勞動基準法之保障，更遑論派遣勞工等特殊之勞動關係。此外，適用的吹哨事項，僅有違反勞動基準法及其他勞工法令規定、違反勞工安全衛生法或有關安全衛生之規定、違反勞工退休金條例之規定，因此若勞工吹哨之事項與上述規定無關，即不受保障。但企業之營運活動可能違法之情形很多，例如上市公司違法制作不實財報導致投資人損害、化學工廠排放有毒廢水導致環境汙染等，對於非勞動領域之企業不法情事亦有提供吹哨勞工保護之必要²²⁷。因此這些規定事實上對於對非勞動領域之企業不法情事的吹哨勞工，無法提供保障²²⁸。

此外勞動基準法、勞工安全衛生法、勞工對退休金條例僅保障「狹義」之吹哨行為，然作證、協助調查、提供資料等「協助吹哨」行為對事實之懲輕易有所助益，協助吹哨者也有遭受報復之風險，該等規範未擴大保障範圍及於協助吹哨行為，顯有不足之處²²⁹。

3. 相關規範不具強制性

上市上櫃公司訂定道德行為準則參考範例，雖揭示公司設置內部吹哨機制，所應包含之吹哨主體、吹哨對象事實、受理單位，並要求公司宣導道德觀念、設置相關配

²²⁶ 蔡南芳，吹哨人法制之研究-以沙氏法案規定與吹哨人工作權保障之規定為核心，東吳法研論集，第五卷，頁 120(2009.12)。

²²⁷ 李智仁、陳一銘，前揭註 222，頁 147。

²²⁸ 黃銘傑，前揭註 123，頁 117。

²²⁹ 李智仁、陳一銘，前揭註 222，頁 148。

套措施，鼓勵勞工就違反道德準則或違法情事進行吹哨，然此僅是參考範例，不具強制力，在法位階上，也並非具有行政拘束力的行政命令，沒有法拘束力²³⁰。行政機關和司法機關對於不執行的企業無法處罰，企業是否落實也沒有要求呈報行政機關，無從追蹤其成效²³¹。金融控股公司治理實務守則雖針對內部吹哨無效之情況，例外要求勞工「應」立即對主管機關吹哨，但同樣僅具參考性質，且對於同樣設有法令遵循制度之銀行業並無相似規定，且其他種類之企業是否亦須設置此種例外，則毫無規範²³²。

在勞工法規中，雖有禁止僱主因勞工之申訴，而為解僱或其他不利益待遇之等等規定，且若無勞動基準法第 11 條和第 12 條所列舉之合法解僱事由，原則上僱主解僱勞工並不合法。但是現實上而言，僱主很容易找到其他合法理由對勞工加以懲罰，在訴訟上勞工是否可受到保障，亦仍有變數²³³。

4. 檢舉獎金制度不具吸引力

證券市場不法案件檢舉獎勵辦法，雖給予檢舉人最高新台幣 3 百萬元獎金，卻限於法院判決確定後才給付。然司法實務上通常案件須到二審才確定，金融案件通常更要到最高法院才能判決確定，遑論發回更審還要花費的時間，因此檢舉獎金對吹哨者實際能發揮的激勵效果不大，也很少有檢舉人因檢舉獲得獎金之例²³⁴。且相較於經濟犯罪動輒上億之犯罪金額，檢舉獎金以 3 百萬元為獎勵上限，知情勞工恐怕反而更有意願參與犯罪獲取近在眼前的不法所得，而非選擇透過檢舉等待領取機率不高，且領取日遙遙無期的檢舉獎金。

²³⁰ 蔡南芳，前揭註 226，頁 121。

²³¹ 蔡南芳，同上註。

²³² 陳一銘，前揭註 223，頁 86。

²³³ 黃銘傑，前揭註 123，頁 117。

²³⁴ 蔡南芳，前揭註 226，頁 121。

5. 證人保護法的保護不足

(1) 證人保護法適用案件範圍有限

證人保護法適用的特定案件種類在立法時因考量到司法資源合理運用的問題，而限於社會矚目影響社會治安之案件，即證人保護法第 2 條明列所得適用之案件類型，因此得適用的金融案件有限，對於新興金融犯罪之吹哨人恐無法受保護²³⁵²³⁶。就不法吹哨而言，如果吹哨之案件屬於刑事案件且吹哨者出面作證，可適用證人保護法聲請保護，但若非刑事案件或吹哨者不願出面作證，則無本法之適用²³⁷。

(2) 保護措施種類和執行細節立法尚不周全

我國證人保護法的保護措施有 a. 身分保密 b. 人身安全之保護 c. 短期生活安置。身分保密的方式，主要有三：a. 文書上的身分資料保密：筆錄及其他文書的證人姓名及身分資料以代號為之，其他可識別證人身分之資料如住居所、身分證字號等不予記載，證人簽名則以指印代之²³⁸。證人資料對於偵查、審判機關以外之機關團體或個人不得提供或閱覽²³⁹。b. 偵查及審理程序中對證人為訊問、詰問及對質時的身分保密措施：以蒙面、變聲、變像、視訊傳送或其他隔離措施，保護證人之身分²⁴⁰。C. 訴訟中辯論程序不公開²⁴¹。

人身安全之保護，包含法院或檢察官可命令司法警察於一定期間內隨身保護證人、以證人保護書禁止或限制特定人接近證人。短期生活安置則包含將證人安置於指定安置機關或協助轉業、給予生活照料。然證人保護的保護措施和安置機關，在

²³⁵ 證人保護法第 2 條。

²³⁶ 林錦村，前揭註 224，頁 37。

²³⁷ 黃宏森，政府採購與揭弊保護：以蕭秋德揭弊案為例，公益揭發-職場倫理新趨勢，頁 268(2010.9)。

²³⁸ 證人保護法第 11 條第 2 項。

²³⁹ 證人保護法第 11 條第 3 項。

²⁴⁰ 證人保護法第 11 條第 4 項。

²⁴¹ 證人保護法第 20 條。

實務上的運作是否有完善配套措施和流程，尚需進一步探討²⁴²。例如司法警察機關，若受保護之證人人數增加，在人力、物力及專業上，可能無法足以勝任證人保護機關，因此有建議應修法設立專責證人保護機關，整合證人保護之規畫、聯繫協調等行政及法律資源，並於其下附設生活安置專責機構，以執行生活照料、協助轉業等相關事項²⁴³。而現行法規定偏重於程序規定，對於證人安全舉足輕重之實體事項並未做細部規範，例如如何保護證人到庭、提供案件追蹤、提供法律資訊、提供公費律師協助、協助受安置證人處理未成年子女權利及義務行使事項、與第三人之債權債務關係等，應該做更詳盡之規定，以免危及證人作證之意願²⁴⁴。

其他的證人保護措施，如證人的身分變更及境外安置，考量到證人保護法短期生活安置只有兩年長度並且保護措施深度不足，加上我國幅員狹小易有「冤家路窄」的情形發生，確有立法的必要，但目前因執行上的困難及配套措施尚未完備而未納入立法²⁴⁵²⁴⁶。而為確保證人無所顧忌出庭供述，對於因出庭做證而遭受危害之證人，國家本應予以適當之補償²⁴⁷。然證人財產上損害之國家賠償請求權，其立法之必要性和賠償範圍之認定，我國因立法過程中有爭議而未納入證人保護法²⁴⁸。

(3) 對窩裡反證人無法提供足夠誘因：

我國證人保護法第 14 條對於窩裡反證人提供刑罰減免或豁免之優惠，使國家機關得以追溯集體性或隱匿性犯罪。窩裡反證人，因知悉並供述集團犯罪之事證，其承受之危險必然高於一般證人，國家機關應予以特別保護，於刑罰減免之優惠

²⁴² 蔡南芳，前揭註 226，頁 122。

²⁴³ 洪宜和，窩裡反證人保護法制之觀察與比較，軍法專刊，第 15 卷第 3 期，頁 34(2004.3)。

²⁴⁴ 洪宜和，同上註，頁 34-35。

²⁴⁵ 洪宜和，同上註，頁 34。

²⁴⁶ 林錦村，論證人保護，法官協會雜誌，第 2 卷第 2 期，頁 126-127(2000.12)。

²⁴⁷ 紀文勝，刑事訴訟程序中證人保護之研究，國立中正大學犯罪防治研究所碩士論文，頁 170(2004)。

²⁴⁸ 林錦村，前揭註 246，頁 129。

外，另以安全保護措施做為誘因，以提升其做為「窩裡反證人之意願」，但我國證人保護法並未給予「窩裡反證人」特殊之保護²⁴⁹。證人保護法第14條，就「偵查中」的被告或犯罪嫌疑人供出集團犯罪之方式及共犯，或是犯罪之前手或後手，或相關犯罪之網路，「檢察官」得就其供述所涉之犯罪「減輕或免除其刑」，也就是仍要經起訴程序，由檢察官視證人配合辦案之程度、侵害法益之程度等情事，起訴具體求刑時請求法院予以減免刑責²⁵⁰。但此種方式因需進入審判程序，窩裡反證人之身分顯有暴露之風險。應修法在偵查程序中，授與檢察官得就其陳述之罪刑，依職權予以不起訴，避免危及證人或其有密切利害關係人之權益²⁵¹。再者，證人保護法的「短期生活安置」最長只有兩年，變更生活方式、工作地點或協助轉業等保護措施之深度，恐不足確保證人之長遠安全，對於重大刑事案件窩裡反證人，更可能造成「逆選擇現象」，在面對是否擔任窩裡反證人時，因信心不足而猶豫²⁵²。

4.3 吹哨者面臨的法律風險

1. 洩漏僱主秘密之法律責任

(1) 刑法妨害工商秘密罪

刑法第317條規定：「依法令或契約有守因業務知悉或持有工商秘密之義務，而無故洩漏之者，處一年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。」同法第316條則對於具有特定身份人士之洩密行為，加以規範謂：「醫師、藥師、藥商、助產士、宗教師、律師、辯護人、公證人、會計師或其業務上佐理人，或曾任此等職務之人，無故洩漏因業務知悉或持有之他人秘密者，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。」

²⁴⁹ 洪宜和，前揭註243，頁20。

²⁵⁰ 林錦村，證人保護，法令月刊，第52卷第11期，頁14(2001.11)。

²⁵¹ 洪宜和，前揭註243，頁34。

²⁵² 洪宜和，同上註。

(2) 洩漏營業秘密

營業秘密法第 2 條：「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」營業秘密法將具有 a. 可用於生產、銷售或經營之資訊 b. 非一般涉及該類資訊之人所知者 c. 因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值 d. 所有人並對此採取合理之保密措施者，認定為本法所欲保護之營業秘密，包括勞工在內之一般人均不得洩漏。

(3) 違反僱傭契約中的保密義務

當吹哨者進行外部吹哨，所揭露之企業秘密，雖非屬營業秘密法之營業秘密，仍可能違反僱傭契約中保密義務之約定，僱主可以主張依民事侵權行為或債務不履行等規定向吹哨者求償。

有認為由於營業秘密法的目的在於「為護產業倫理與競爭秩序，調和社會公共利益」，因此營業秘密之保障，必須兼顧社會公益。是以企業不法資訊，不具備營業秘密之「價值性」，欠缺值得保障之正當利益，不屬於營業秘密，而實務上多以營業秘密法之營業秘密來解釋刑法中「工商秘密」之內涵，因此吹哨者所洩漏者既非營業秘密，也無刑法妨害工商秘密之問題²⁵³。另有認為，倘若吹哨者所揭露的不法資訊可視為刑法或營業秘密法所稱之秘密，則違法者將可以肆無忌憚從事不法行為，並於事跡敗露時，以刑法等規定反訴吹哨者。縱令該等不法資訊被視為秘密，但基於社會整體公益或組織本身之健全發展，而揭發相關不法「秘密」時，其揭發行為實非刑法所稱之「無故洩漏」，而係為公共利益或多數人利益而為，因此亦不

²⁵³ 陳一銘，前揭註 5，頁 112。

該當於上開法條之規範要件²⁵⁴。但不論上開何種解釋方法，本研究認為皆無法為吹哨者違反保密義務解套，蓋非屬營業秘密之其它企業機密，仍可能落入僱傭契約保密義務之範圍，僱主依然可以向吹哨者進行民事求償。

2. 發表不利僱主言論之法律責任

(1) 違反對僱主的忠誠義務

當吹哨者進行外部吹哨，發布不利於僱主之言論，僱主可以主張僱傭契約中附隨義務之違反，主張勞工違反忠實義務，依民法債務不履行規定求償。

有研究認為，勞工的言論自由與僱主的財產權發生基本權間之衝突，此時依第三人效力理論下之間接效力說，可以透過民法誠信原則予以調和雙方利益，當吹哨者主觀上是為導正企業不法，而吹哨之事實有關於社會公益，允許其吹哨應可通過民法誠實信用原則之檢驗²⁵⁵。法院不可逕認勞工違反忠誠義務，而使僱主取得契約之終止權，除非勞工言論阻礙本人勞務提供義務之執行，而明確違反誠實信用原則²⁵⁶。

(2) 違反工作規則

工作規則中可能有勞工不得發表不利僱主之言論規定，常見的工作規則多有「勞工不得妨礙公司權益，散佈不利於公司的謠言，挑撥勞資感情」之條款。當吹哨者吹哨包含不利於僱主之言論，可能因違反該等工作規則遭僱主解僱。

(3) 刑法毀謗罪

²⁵⁴ 黃銘傑，前揭註 123，頁 118-119。

²⁵⁵ 陳一銘，前揭註 5，頁 116-117。

²⁵⁶ 林佳和，勞動關係的公益與私益衝突？--從德國勞工忠誠義務的演進軌跡談起，公益揭發-職場倫理新趨勢，頁 95(2010.9)。

刑法第 310 條「意圖散布於眾，而指摘或傳述足以毀損他人名譽之事者，為誹謗罪，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。散布文字、圖畫犯前項之罪者，處二年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。對於所誹謗之事，能證明其為真實者，不罰。但涉於私德而與公共利益無關者，不在此限。」勞工吹哨內容多半為對企業負面評價之內容，影響企業之名譽，尤其是當勞工對媒體吹哨時，主觀上有將其吹哨內容散播給不特定大眾之意圖，而構成「意圖散布於眾」²⁵⁷。吹哨內容涉及公益具備真實性時，勞工依照刑法第 310 條第 3 款可阻卻違法，縱內容非屬真實，但勞工可證明已盡查證義務時，依大法官第 509 號解釋亦可阻卻違法²⁵⁸。

(4) 民法妨害名譽之侵權行為

僱主若認為勞工吹哨行為使其名譽權或信用權受損，可以依民法第 184 條第一項前段，向吹哨者主張名譽權受到侵害，請求侵權行為之損害賠償。學者認為民法侵權行為可類推適用刑法第 310 條第 3 款阻卻違法事由及大法官第 509 號解釋，因此涉及公益之吹哨內容為真實或吹哨者本身已盡查證義務時亦可免責²⁵⁹。

4.4 小結

目前國內與不法吹哨相關的規範，散見在各種不同的法領域中，在規範位階及密度上皆有所不足，實難期待能發揮鼓勵勞工進行不法吹哨的效果。從事後保護吹哨者的角度而言，由於國內沒有一套完整的法律規範給予勞工吹哨者事後完整的保護，我國勞工吹哨者除了要面臨「告密者」、「組織的黑羊」等負面評價外，面臨著各種民刑事法律風險的威脅，卻沒有相應的法律救濟和保障，這種現實反而對於其他勞工形成「殺雞儆猴」的影響、抹煞了更多人的道德勇氣。

²⁵⁷ 陳一銘，前揭註 5，頁 105。

²⁵⁸ 同上註，頁 106。

²⁵⁹ 同上註，頁 108。

從事前積極鼓勵勞工吹哨的角度而言，我國法律目前對於公司沒有要求內部管道之設置義務，導致發現不法之勞工，面臨的是同儕的敵視、僱主之打壓。從內部控制的觀點來看，將勞工納入法令遵循的一環，賦予其遵法義務，公司卻沒有內部吹哨機制鼓勵其主動糾正主管或同事的不法行為，無異是要勞工對於不法情事默不作聲，與法令遵循要求公司內部創造遵法環境、要求勞工行為合乎法令之精神大相逕庭。事實上，有效的內部吹哨機制，反而對於公司本身是有助益的。由於公司本身最先收到內部吹哨的資訊，可藉以進行風險管理，也有助抑制想從事不法情事的其他勞工，而公司本身也可以依循一定的機制有效適當處理其內部不法問題，並採取必要的控制行為²⁶⁰。因此，內部吹哨機制，除有助於公司治理的實現，事實上也有利公司本身之經營，以法律賦予公司設置吹哨機制之義務，事實上是一個對社會大眾和公司「雙贏」的局面。



²⁶⁰ 程挽華、楊戊龍，英國、紐西蘭、澳洲(維多利亞省)揭弊保護立法比較，公益揭弊-職場倫理新趨勢，頁 157(2010.9)。

五、我國學者對於建構吹哨者保護法制之看法

5.1 對立法必要性之看法

1. 促進公益並健全公司治理

吹哨行為有保護消費者權益、遏阻黑心、保護人民生命財產安全的積極作用。因此應立法正視勞工對不法吹哨對社會所作的貢獻，並且可能可以防止或減輕某些危害生命財產安全及公平正義的人為災難或疏失²⁶¹。同時明確劃分受保護的吹哨行為，可調和利害關係人之權益、促進適法經營、有助公司監察權之行使、減少企業因違法造成之損失、強化勞工對企業之認同，因此可列為強化公司治理之選項²⁶²。尤其是較具規模的公開發行公司，因其對資本市場之健全運作有重大影響，有必要透過相關機制的設計，藉由最接近公司營運現場的勞工，對獨立董事等提供公司內部已存在之不法行為，發動其獨立的監督、治理作用使得董事會早期知悉不法，更換不法管理階層，避免危害擴大²⁶³。

2. 事前防止不法行為發生、事後協助犯罪調查

鼓勵勞工吹哨，得使弊端攤在陽光下盡快得到解決，也能使想嘗試不法行為者人有所警惕，增加不法行為的成本及被懲治的風險，可發揮事前防止不法行為發生之功能²⁶⁴。且經濟犯罪偵辦不易、隱密性高，不易察覺不易蒐證，以致存有極大犯罪黑數。偵辦此等犯罪主要途徑乃來自內部的檢舉，或是與企業有業務往來的業者因業務得以知悉異常交易或不法事證，為避免事後受到牽連而主動吹哨²⁶⁵。是以內部勞工吹哨可

²⁶¹ 王松柏，前揭註 150，頁 254。

²⁶² 陳一銘，李智仁，前揭註 9，頁 118；曾宛如，監察人 v. 審計委員會-兼論監察人可否擔任公司律師或法律顧問，月旦民商法，頁 79(2006.6)。

²⁶³ 黃銘傑，前揭註 123，115、133。

²⁶⁴ 黃銘傑，前揭註 123，頁 131。

²⁶⁵ 陳宏達，保護立法之必要性與實踐，公益揭弊-職場倫理新趨勢，頁 317-318(2010.9)。

扮演一種「私人檢察官」的角色，有助於檢察官犯罪偵查及起訴²⁶⁶，有效調查貪腐

3. 現行法制不足，吹哨者有所顧忌

現行法制有以下缺失：1. 欠缺完整吹哨人法制架構；2. 勞動法制對公益吹哨事項亦過度受限，保障明顯不足²⁶⁷；3. 現行規範所適用範圍不明確且不具強制力；4. 現行規範法位階過低；5. 檢舉獎金制度不具吸引力；6. 對證人保護不足²⁶⁸；7. 欠缺於吹哨者受不利處分的救濟管道和對施加吹哨者不利益之行為人的懲罰規定等重要保障規定²⁶⁹。然弊案通常只有組織內部人最清楚，但提出警告的人往往也是失去最多的人。吹哨本質上是一種與組織忠誠抵觸的倫理行為，當勞工無法確定組織會如何對待之，將會處於選擇沉默或勇於吹哨間的困境。除非文化、實務、法律表明他們對不法吹哨是安全且被接受的，例如給予受報復之吹哨者的法律救濟和對施加報復吹哨者之人法律上予以懲罰，否則勞工會假定他們將有被犧牲、失業及損及職業的風險²⁷⁰，並因為這些顧慮而不敢吹哨。

4. 減少勞僱雙方不確定法律風險

刑法的洩漏工商秘密罪和營業秘密法的規定，會造成吹哨者因吹哨行為而對僱主負有民刑事責任的法律風險，有必要以法律明文就合法的吹哨內容免除相關法律責任，否則吹哨者仍無法避免來自僱主之追訴²⁷¹。制定法律區分何種吹哨內容應被容許，能抑止各種黑函和爆料文化，並可疏導勞工將對不正義情事的憤怒情緒轉為促進社會

²⁶⁶ 黃銘傑，前揭註 123，頁 105。

²⁶⁷ 張清浩，前揭註 216，頁 333。

²⁶⁸ 蔡南芳，前揭註 226，頁 116-122。

²⁶⁹ 黃銘傑，前揭註 123，頁 119。

²⁷⁰ 程挽華、楊戊龍，英國、紐西蘭、澳洲揭弊保護立法比較，公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭弊(揭發)理論與實務研討會論文集，頁 3(2010.3)。

²⁷¹ 黃銘傑，前揭註 123，頁 133。

進步的動能²⁷²，同時對企業提供可預期的明確判準，減少紛爭²⁷³。

5.2 對立法方式和立法細節之看法

5.2.1 單一立法或分別立法

由於我國目前少數的吹哨者保護規定僅見於勞動法規中，在證券、環保、消費者保護等亦需吹哨者保護之法領域均無規定，而吹哨者對外吹哨之言論，又需面臨洩漏秘密及妨害僱主名譽信用等法律風險，因而有認為須擴大吹哨者保護領域及明確化吹哨者保護要件，以肯定吹哨者對企業的正面價值，並應仿照日本制訂單一法典，喚醒法院對吹哨者保護的重視²⁷⁴。此外，亦有認為，若僅於個別法律中分別訂立吹哨者保護條款，恐怕如同現今已有的少數吹哨者保護規定一樣，實施成效不彰，單一法典有宣導吹哨者對社會的公益價值、矯正過去大眾對吹哨者的負面觀感之作用，但是在引進法制的初期，因我國私人企業尚未習慣有內部不法行為防制機制，因此可先選擇對社會公益影響較大之公開發行公司先施行，再慢慢普及到所有私人企業²⁷⁵。

5.2.2 吹哨者之適格要件

有一說認為，若法律要以「勞工」為保護中心，對於勞工之定義則不宜限於勞動基準法所定義之範圍，否則對於新型態的勞動關係例如派遣勞工等將無法予以涵蓋，且勞動基準法亦沒有涵蓋所有行業，因此應將「勞工」之定義予以廣義理解²⁷⁶。而公司經理人是否適用勞動基準法，實務上尚有爭議。經理人在業務執行上雖有獨立性，發現不法情事時，可能無法憑一己之力矯正，且董事會可隨時解任經理人，也能影響經理人揭發

²⁷² 王松柏，前揭註 150，頁 254。

²⁷³ 陳文智，前揭註 4，頁 90。

²⁷⁴ 陳一銘，前揭註 5，頁 123-124。

²⁷⁵ 黃銘傑，前揭註 123，頁 121。

²⁷⁶ 陳一銘，前揭註 5，頁 127。

不法的意願，因此有認為經理人也應納入保障²⁷⁷。至於董監事，身為公司最高業務執行機關及監督機關，有權制止不法情事，並無保護之必要²⁷⁸。但當公司所有權與經營權尚未徹底分離，多數派股東掌握董事會可隨時解任少數派的董監事，此時少數派董監事實際上難以改變公司狀況，仍有保障其對外吹哨之必要²⁷⁹。

另有研究認為，握有組織內部不法資訊並進而對外吹哨者，先天上即因各該組織特性而有其限制，因此無必要再針對其資格予以嚴格的限制。若擔心過份放寬內部吹哨者之資格，可能導致濫行吹哨，可透過在吹哨事項或證明責任上，課以吹哨者適當的舉證責任，而不需過分嚴格限制吹哨者之資格²⁸⁰。

5.2.3 吹哨對象事實範圍

美國沙賓法案之立法係針對公開發行公司之證券詐欺防制，是以在其中的吹哨者保護條款，也將吹哨對象事實限於證券詐欺、電信詐欺等與證券市場有關之犯罪行為。美國學者對此多建議應將類似的吹哨者保護規定擴張到其他與公益有關之不法情事。而日本公益者保護法保護的事項，雖包含一切公司違反人民生命、身體、健康、自由、財產及生活環境等重大人權有關法律之行為，卻也因為過度將違法事實限縮在上述法律中，以致排除各種稅法或政治資金規正法之違法事實，形成吹哨對象事實範圍過狹之批評²⁸¹。因此，如果希望擴大鼓勵勞工吹哨者對各種類型公司不法情事的吹哨，在初期制定我國吹哨者保護法時，本研究認為應避免列舉所適用的法律規範，避免過度限定可適用的吹哨對象事實範圍。

至於吹哨事項的範圍，是否需限於犯罪行為，或包含非犯罪行為，例如違反法律義

²⁷⁷ 陳一銘，同上註，頁 128。

²⁷⁸ 公司法 218 條之 2 第 2 項規定。

²⁷⁹ 陳一銘，前揭註 5，頁 128。

²⁸⁰ 黃銘傑，前揭註 123，頁 122。

²⁸¹ 簡玉聰，前揭註 138，頁 225。

務之行為、導致裁判錯誤之行為、危害個人安全衛生之行為、破壞環境之行為等等²⁸²？有研究認為我國有許多行政法規對於違反者僅科以「行政罰」，例如罰鍰、限期改善、吊銷執照等等，為避免吹哨事實對象過於狹隘，無需限於犯罪行為，應包含違反法律義務之行為，至於其他事項，在有重大急迫情事或涉及重大公共利益時也可納入²⁸³。但另有認為吹哨者保護法制主要之目的乃實現公益，吹哨事項至少應限於與公益有關之事項，例如違反法律行政命令等法規之行為、對公眾健康安全產生實質危害(包含對環境之損害)行為等²⁸⁴。至於規範方式，若採列舉方式，雖可以以法律授權行政命令方式予以不時擴充範圍，然有認為此種方式仍有侷限，宜以概括方式，可同時納入較多法律²⁸⁵。

5.2.4 吹哨者主觀要件

1. 動機

動機指的是吹哨者吹哨的原因，可能是為阻止企業不法、威脅企業換取個人利益、換取檢舉獎金等等。以新海瓦斯公司案為例，工會揭發公司收取管線補助費的內幕，其目的也包含了迫使公司合理分配利潤給勞工的目的。為鼓勵吹哨者揭發企業不法，有認為對於動機不需多加限制。惟為鼓勵公司設置內部吹哨管道，至少應限制吹哨者動機不得為以損害他人或為個人利益等不正目的，否則公司將擔憂內部吹哨變成勞工威脅企業之手段而降低設置內部吹哨管道之意願²⁸⁶。惟不正目的乃消極事實，由吹哨者證明自己沒有不正目的太過困難，應由公司負舉證責任²⁸⁷。

2. 真實性

真實性指的是吹哨者對吹哨所涉事實的認識是否為真實。有認為應區分內部吹哨

²⁸² 陳一銘，前揭註 5，頁 128。

²⁸³ 陳一銘，同上註。

²⁸⁴ 黃銘傑，前揭註 123，頁 122。

²⁸⁵ 陳一銘，前揭註 5，頁 129。

²⁸⁶ 陳一銘，同上註。

²⁸⁷ 陳一銘，同上註。

和外部吹哨予以不同之規定，內部吹哨不易造成企業權益受損，對於內部吹哨的吹哨者不需過度要求其主觀認知之真實性。而外部吹哨極可能影響到企業的名譽和信用，若不予真實性之限制，恐有濫用吹哨之疑慮，故吹哨者必須具備「合理相信」，即大法官釋字 509 號所提「依據所提證據資料，認為該行為人有相當理由確信其為真實者」²⁸⁸。「合理相信」，意即吹哨者依據過去、目前或者將來發生事實的信念，該信念必須要合理²⁸⁹。吹哨者如果經過一定的查證，就算事後證明其吹哨之內容不實，亦不將其排除於保護之外。

5.2.5 吹哨受理機關

日本立法例採內部吹哨優先主義，因而對於不同的吹哨受理機關，分別適用寬嚴不同的保護要件。最寬鬆的是內部吹哨，由於內部吹哨對於企業傷害小，且有促進企業自淨自律的功能，所適用的保護要件最為寬鬆。對於行政主管機關吹哨則屬外部吹哨中較不易洩漏企業秘密的吹哨管道，因此保護要件較內部吹哨稍為嚴格，但較對其他外部機關吹哨之要件為寬鬆。至於對其他外部機關吹哨，對於企業信譽及營業秘密洩漏的傷害最大，所以要求吹哨者必須有更充足的證據資料相信不法情事確實存在才受保護，要件最嚴格。美國則不區分吹哨受理機關為內部或外部單位，一體適用相同的保護要件。

在吹哨受理機關的範圍上，美國沙賓法案明文列舉有權受理吹哨者之各內部單位及外部單位，對於非法律所規定的單位吹哨，該吹哨者無法受到任何的保護。日本雖就不同受理單位分別是適用不同的吹哨者保護要件，但是對於外部單位，並未限定哪些單位才有權受理。

1. 內部吹哨受理單位

²⁸⁸ 陳一銘，同上註。

²⁸⁹ 黃銘傑，前揭註 123，頁 123。

內部吹哨受理單位，須獨立於直屬管理階層之外，否則吹哨資訊往往遭到過濾或扭曲，且應直接向公司最高層負責，才能避免層疊式組織間有洩漏吹哨者身分及吹哨資訊之可能²⁹⁰。有認為可將公司內部受理機關設定為獨立董事、審計委員會、監察人或內部稽核主管²⁹¹。日本雖亦有獨立董事、監察人制度，但現時不少公司於設計其有關內部吹哨之機制時，並未將受理機關設置於公司內部，或以獨立董事或監察人為受理機關，而係與外部的律師事務所、會計師事務所、甚或徵信社合作，作為公司勞工對公司內部可能的不法行為吹哨之管道，並由此等外部機構直接對董事會整體負責，而非僅對董事長或經營者負責。此種設計方式，未來或值得對於獨立董事、監察人之「獨立性」有著重大不信任之我國參考²⁹²。

2. 外部受理單位

外部受理單位，若仿照日本公益者保護法，除了行政主管機關，民意代表、司法機關、媒體等等都可能作為外部吹哨受理單位。就行政主管機關的部分，有權受理吹哨的行政主管機關，必須對吹哨事實擁有監督管理權，才能有效防制不法，並避免不當資訊外洩²⁹³。而其他外部受理單位，如民意代表、司法機關、媒體等，作為吹哨受理單位，雖然可產生分工合作、相互監督互補的功能，也提供吹哨者更多的選擇，但此類受理單位沒有監督管理權，無法直接防制不法情事，因此有認為就算要參考日本公益者保護法的規定，有權受理吹哨的外部單位也應限於能夠「防止該當吹哨事實發生或被害擴大者」，以避免吹哨者任意選擇受理單位造成程序上的不經濟或相關資訊之外洩²⁹⁴。然而，這樣的判別標準，適用上有欠明確，容易產生爭議，反而會造成使

²⁹⁰ 黃聖，資訊公開於我國公司治理之再定位-以定期性財務資訊為中心，國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文，頁 193(2009.4)。

²⁹¹ 陳一銘，論企業內部通報法制，萬國法律，第 170 期，頁 88。

²⁹² 黃銘傑，前揭註 123，頁 125。

²⁹³ 陳一銘，前揭註 5，頁 133。

²⁹⁴ 陳一銘，同上註。

吹哨者負擔不確定的法律風險，對於吹哨者保護不週全。在我國初建立吹設者保護法制之時，仍宜參考美國沙賓法案，明文列出外部吹哨受理單位，令吹哨者選擇吹哨受理對象時有法可循，無後顧之憂。

5.2.6 吹哨程序

勞工吹哨的決定流程，通常可簡化為三個階段：1. 分析不當行為的嚴重程度；2. 評估吹哨和其他解決方案所產生的後果；3. 評估個人吹哨的專業責任和生命財產風險²⁹⁵。經過這樣的評估流程後，勞工通常有三種選擇：1. 對不當行為吹哨 2. 離職 3. 保持沉默。而內部吹哨管道是否暢通，會影響勞工的選擇。

勞工對於選擇內部吹哨和外部通道進行吹哨，所感受到的心理壓力有明顯差異。外部吹哨會造成企業較大的不利益，勞工也有洩漏營業秘密、違反對僱主的忠實義務等民事責任。因此通常勞工會優先選擇企業內部的吹哨管道，只有在內部管道未能有效發揮糾正的功效時，勞工才會轉而選擇向媒體或主管機關等外部管道舉發²⁹⁶。但並非只要內部管道無效，勞工就會積極地循外部管道吹哨。在內部管道受到阻礙時，勞工可能會選擇沉默，或是以離職來逃避，除非不當行為非常嚴重，影響股東、債權人或社會大眾時，勞工才會傾向以外部管道來吹哨²⁹⁷。因此，就減少企業勞工的心理壓力，鼓勵其主動對不當行為吹哨的角度而言，健全企業內部吹哨管道是相當重要的關鍵。

然而，在某些時候，儘管企業內部設置了內部吹哨管道，但如果企業本身有形成一利益共同體的傾向，而有「官官相護」之不當情事，此時，企業自淨與自我反省可能難能發揮其原有功能，因此企業的內部吹哨處理機制，仍需要外部獨立單位的監督管控，

²⁹⁵ 魏敏慈，情緒干擾情境下倫理準則度內部稽核人員倫理決策影響之研究-以計畫行為理論為基礎，國立彰化師範大學會計學系碩士論文，頁 16(2006)。

²⁹⁶ 黃美欣，稽核人員倫理取向與舞弊者情緒操弄手段對舉發行為影響之探討，國立彰化師範大學會計學系碩士論文，頁 10(2005)。

²⁹⁷ 黃美欣，同上註。

例如與外部的律師事務所、會計師事務所、甚或徵信社合作，並由此等外部機構直接對董事會負責，而非僅對董事長或經營者負責，才有可能達成發現弊端進而檢討改進的目的²⁹⁸。

此外，學者認為，即使選擇內部吹哨優先主義，在對公眾生命、健康、安全可能造成立即且重大危害之事項上，應放寬內部吹哨優先之原則，例外容許勞工毋庸事先經過內部的吹哨管道，而得逕行直接對外揭露相關內部不法資訊或行為²⁹⁹。亦有學者建議，可參考 2008 年德國民法修正案第 612a 條規定，「吹哨情事為對於人身的安全、健康有直接的危害或環境有危險者」、「僱主或公司勞工為犯罪行為」、「其計畫性犯罪時，如勞工不舉發，事後將被追究違法責任」與「犯罪行為共犯者」等情事，勞工得直接向外部有調查權限的單位吹哨，無需再先向內部監督單位吹哨³⁰⁰。

5.2.7 吹哨者之法律保障

1. 針對不利處分的救濟措施

對於勞工而言，吹哨所須面臨最大的負面壓力和恐懼就是來自僱主的各種不利處分。解僱，對勞工而言意謂著失去工作、失去經濟收入、失去社會地位，是對個人職場與生涯發展的重大打擊，間接影響人生的價值，是勞工吹哨所冒最大之風險³⁰¹。

除解僱外，僱主尚可以藉由調整職務，讓吹哨者離開原來工作業務及工作地點，對吹哨者形成心理壓力及孤立，達到初步警告目地，吹哨者也因此需學習和適應新的工作環境與內容，同時難以繼續獲取弊端資訊³⁰²。以華航公司案為例，華航在機師甘國秀對管理階層提出刑事告訴後，即停止其飛航職務，將其調為地勤職務。此外，調

²⁹⁸ 黃銘傑，前揭註 123，頁 124、136。

²⁹⁹ 黃銘傑，同上註，頁 125。

³⁰⁰ 李淑如，公司治理原則之內部組織控制與不法資訊揭露之法制發展，公益揭發-職場倫理新趨勢，頁 48(2010.9)。

³⁰¹ 黃宏森，前揭註 237，頁 261。

³⁰² 黃宏森，同上註，頁 260。

整職務也可能是僱主藉以課予勞工工作績效要要求的手段，以作為進一步動作的藉口³⁰³。在陽信商銀案中，陽信商銀則將工會理事陳政峰從原本的總務工作調為櫃檯工作，嗣後則以其業務績效不彰給予丙等考績，最後即以其工作表現不佳為由解僱。

僱主更可藉由減薪，或是其他各種職場上有形無形的歧視性差別待遇打擊吹哨者，也可能以上述所提之各種手段逼迫吹哨者自願離職。這些種種不利處分，造成吹哨者經濟上的損失、精神上的壓迫、名譽上的損害，甚至形成其未來求職上的障礙。當勞工吹哨的吹哨行為促進了社會公益，個人卻付出這麼多代價，若法律不能填補其因吹哨所受到的損失，將造成好人作好事卻沒有好報的現象，有違公平正義，因此，法律上有效的救濟措施，一方面實現社會正義，二方面也可以宣示國家保護吹哨者之決心，減少潛在吹哨者的心理恐懼。

僱主的不利處分，對勞工來說影響最嚴重的自然是解僱。因此，有認為應該直接規定僱主對吹哨者的解僱處分無效，並同時給予回復原職、溯及給薪等救濟，若解僱無效對勞工而言已非最佳救濟，例如就算回復原職勞工可預期會遭受排擠或其他繼續任職之困難等，則應給與損害賠償，以回復原狀或損害填補等方式救濟³⁰⁴。勞工主管部門亦應盡積極努力協調之責，為吹哨者仲介新的職業場所或是取得優渥的離職津貼，以確保不得不離開原職場之勞工吹哨者，於找到下一份工作前的生活之無虞。此外，歧視性差別待遇，雖然不一定直接影響勞工工作權或財產權，但多有間接的不利影響，應肯認為不利處分的類型之一，未來立法若明文列舉不利處分的類型，應予以列入，或是在立法理由中予以解釋為不利處分的類型之一³⁰⁵。

2. 針對不利處分的救濟管道

³⁰³ 黃宏森，同上註。

³⁰⁴ 陳一銘，前揭註 5，頁 137-138。

³⁰⁵ 陳一銘，同上註，頁 138。

吹哨者因揭發不法而遭到不利處分時，立法上應提供適當的救濟管道，令其得以對其所遭受的不利處分，進行申訴或訴訟以獲得適當救濟。但是，訴訟程序因講求程序正義，須耗費相當長的時間，恐無法及時給予適當救濟，因此有研究認為，應儘量善用行政部門或勞工申訴機構等較有效率之解決機制，並於此等機制中納入客觀、公正的外部委員，確保其處置、救濟之適當³⁰⁶。

3. 身分保密

吹哨者的身分一旦曝光，遭到僱主報復的可能性例極大增。因此，不論是內部單位或外部單位，都應該對吹哨者身份採取保密措施，否則勞工無法放心出面吹哨。因此，受理吹哨之人員，未經吹哨者同意，或是非基於公益理由，揭露吹哨者身分，應課予法律責任，以確保吹哨者身分之祕密性³⁰⁷。

4. 民刑事責任免除

如前所述，勞工吹哨往往帶來兩種法律風險，一是因為洩漏僱主秘密，而可能產生的違反保密義務、洩漏工商秘密罪等法律責任，二是因為言論內容不利於僱主，而可能產生違反忠誠義務、損害名譽、毀謗罪等法律責任。因此，立法上應規定勞工吹哨者就其吹哨之事項免除相關之保密及忠誠義務，並在以不侵害第三人權利之前提免除相關的民、刑事法律責任³⁰⁸。

5.2.8 對施加吹哨者不利益之行為人之懲戒處置

當公司內部吹哨者因為揭露內部不法而遭到降級、調職等不利處分時，若未對此不當報復行為，予以事前的禁止和事後的救濟，將無法對內部吹哨者提供適當的保障，導致其欠缺吹哨之誘因。因此，可參考美國沙賓法案第 1107 條之規定，以明文禁止對吹

³⁰⁶ 黃銘傑，前揭註 123，頁 127。

³⁰⁷ 程挽華、楊戊龍，前揭註 260，頁 155。

³⁰⁸ 黃銘傑，前揭註 123，頁 59。

哨者因其吹哨行為而給予任何不利處分，並嚴格的處罰對吹哨者進行不利處分的報復者³⁰⁹。甚至有建議應納入懲罰性賠償金之規定，提高公司報復成本以抑制其報復動機³¹⁰。

5.2.9 對吹哨者之獎勵措施

考量到吹哨者因為吹哨行為可能造成的對個人的不利後果，以及面臨的種種現實困難，例如因為訴訟期間過長而導致失業，謀取新職時也遭受到異樣眼光而遭受挫折，或是復職後，遭受同儕異樣眼光的壓力而離職，法律上應該另外給予吹哨者獎金，來填補他們的損失³¹¹。同時，明文獎勵規定也宣示了對於吹哨者的正面評價，有利於轉變一般大眾對吹哨者的負面眼光。但是就獎金的給予，在實施上尚有許多爭議，例如獎金來源、支付的時點、金額的計算等等。以獎金的支付來源而言，雖然吹哨者的吹哨行為，不僅有利於公司本身，對於防止市場詐欺也有效果，可以產生保護投資大眾的公益性，因此獎金由吹哨者所屬之公司支付，或由其他受理吹哨之機關支付，或是由全體公開發行公司支付，都不公平³¹²。

而何時是支付吹哨者獎金的適當時點，也有疑問。通常在吹哨當時，受理單位需要一段時間來確定吹哨之內容是否真實、吹哨者是否真的係基於公益或善意等等涉及獎金支付的適格要件，因此不可能在吹哨時立即支付獎金³¹³。然而，若如目前證券市場不法案件檢舉獎勵辦法之規定，於判決確定後支付，從我國目前三級三審制度來觀察，要等到判決確定，長則需要數年時間，其對吹哨者可以帶來的鼓勵效果因而降低不少³¹⁴。至於獎金金額決定的標準，有認為各吹哨受理單位面臨的狀況不同，難以訂定一致標準，因此不應以單一專法來規定獎金的金額決定標準，應由各單位，考量各自的獎金來

³⁰⁹ 黃銘傑，同上註，頁 127。

³¹⁰ 陳一銘，前揭註 5，頁 138。

³¹¹ 陳一銘，同上註，頁 141。

³¹² 黃銘傑，前揭註 123，頁 129。

³¹³ 黃銘傑，同上註。

³¹⁴ 黃銘傑，同上註，頁 130。

源、受理案件類型原因，決定是否要設置獎金及以何種標準頒發獎金³¹⁵。

但是，獎金的設置仍有其必要性。吹哨者保護法制若僅給予受到報復的吹哨者法律地位上的回復原狀，此等消極防禦式的保護，對於真正受到不利處分的吹哨者，可能用盡各種救濟管道後，只能得到不完全的損害填補³¹⁶。從積極預防吹哨者權益受損的角度而言，獎勵之給予有其必要性，惟其相關要件及配套需更妥善設計之。

5.2.10 賦予公司設置內部吹哨機制的義務

當公司的風氣使勞工認為吹哨會招致高階主管及同事的敵視，同時公司制度對勞工又缺乏生涯保障和適當吹哨管道，勞工在面對不法情事時，會陷入生涯疑慮和吹哨責任的掙扎³¹⁷。在吹哨者決定吹哨的過程中，公司高階主管往往有家醜不外揚的保守心態，以及掩飾失職的姑息包庇心態，會形成公司組織內的「耳聾效應」。公司內若缺乏內部吹哨管道，加上來自上級的服從壓力和來自同儕的一致性壓力，會迫使勞工決定對企業不當行為妥協、保持沉默，而形成「沉默效應」³¹⁸。舞弊者對勞工威脅報復，更會影響勞工吹哨之意願。相反地，若企業風氣使勞工相信吹哨行為能得到高階主管的支持，再加上完整的內部吹哨管道，吹哨人會有較高意願進行吹哨。因此，賦予公司設置內部吹哨機制的義務，是吹哨者保護不可或缺的一環。

要求公司設制內部吹哨機制，應考量其規模組織大小，依照規模與需求，令各公司設置繁簡不同的內部吹哨機制。有建議如果要以單一法典要求公司設制內部吹哨機制，可以考慮「資本額」之大小，對較具資力者要求強制建立，對於資力較小者則以鼓勵為之³¹⁹。或是以「公開發行」與否，先強制適用於公開發行公司，同時強化其公司治理³²⁰。

³¹⁵ 陳一銘，前揭註 5，頁 141。

³¹⁶ 簡玉聰，前揭註 138，頁 235-236。

³¹⁷ 魏敏慈，前揭註 295，頁 8-9。

³¹⁸ 魏敏慈，同上註，頁 21-22

³¹⁹ 陳一銘，前揭註 5，頁 143。

1. 受理單位

目前台灣證券交易所「上市上櫃公司訂定道德行為準則」參考範例是以監察人、經理人、內部稽核主管或其他適當人員做為勞工呈報不法之受理單位。我國對於監察人和獨立董事對於公司所能發揮的監督功能尚有疑慮，例如當公司為多數派股東所掌握，監察人和獨立董事往往與握有經營權之多數派股東友好，其獨立監督之功能大為減低。不論如何，內部吹哨管道設置的重點在於其「獨立性」，也就是使其獨立於一般管理體制，令勞工能跨越直屬主管吹哨，避免吃案或報復，且該受理單位須避免不當外力干擾，以確保公正性，並應有足夠權限可以進行調查及糾正³²¹。美國沙賓法案要求審計委員會建構內部吹哨機制，即是為了跳脫原有管理體系使吹哨者得越級呈報；英國 FSA 也指出企業應於一般管理架構外，建立內部吹哨機制，確保勞工有兩個以上的管道可使用³²²。

另外，可參考日本實務作法，透過外部機構來監督公司內部吹哨機制，例如會計師事務所、律師事務所等，甚至直接以其作為內部勞工吹哨之受理單位，並直接向董事會負責³²³。尤其是中小型企業可能欠缺足夠資源及能力建構內部通報機制，基於專業度、員工信賴度、成本費用之考量，可委託律師事務所、工會等外部機構作為受理單位³²⁴。

2. 架構及流程

吹哨機制應有之架構，可以法律授權行政機關以行政命令規範之，該行政命令應包含吹哨之受理、調查、糾正及吹哨者保障等，但僅需就吹哨之原則及框架與以規範，

³²⁰ 黃銘傑，前揭註 123，頁 134-135。

³²¹ 陳一銘，前揭註 223，頁 86。

³²² 同上註，頁 89。

³²³ 黃銘傑，前揭註 123，頁 136。

³²⁴ 陳一銘，前揭註 223，頁 89。

其他部分則應留給公司適度空間，和其產業形態、組織大小及人員配置等自行規定³²⁵。例如在「受理」階段，受理單位在受理後應通知吹哨者已受理其吹哨，並進行初步形式審查，例如吹哨者的身分、吹哨對象事實，通過形式審查後即應進入實質調查程序；「調查」程序開始後，應保持過程之機密，避免訊息外洩導致證據煙滅或利害關係人的施壓，且調查應迅速進行避免弊端或問題的擴大，須於一定期日內提出報告，並將調查結果告知吹哨者；「糾正」程序中，受理單位應向董事會或其他權責單位報告調查結果，包含吹哨對象事實之真實性、相關人士的懲處建議及類似事件之預防建議等，董事會等權責單位則應立即作成必要處置，而糾正結果也應告知吹哨者³²⁶；事後受理單位仍須持續「監督」吹哨者是否遭受報復。

3. 吹哨者個人資料之保密

勞工對於吹哨最擔憂的就是遭到報復，若要使內部吹哨機制能發揮作用，公司必須確保吹哨者的個人資料在整個程序中完全保密，以取得潛在吹哨者之信賴。公司可透過保密契約或工作規則等，要求受理單位之人員嚴守保密義務，嚴格限制非受理單位之人員接觸相關資料，且對於違反者加以懲戒³²⁷。

4. 內部吹哨機制之明文化及教育訓練

公司應將內部吹哨機制之相關程序、保護要件等事項直接明文規範，例如納入「工作規則」，或以內規形式詳細載明，並以書面或網路等方式在公司內部公告使勞工知悉，且應透過教育訓練等措施使勞工與相關權責者充分了解規範內容³²⁸。

5.3 小結

³²⁵ 陳一銘，前揭註 5，頁 143。

³²⁶ 同上註，頁 91。

³²⁷ 同上註。

³²⁸ 同上註，頁 94。

我國學者對於吹哨者保護立法之必要性，基於鼓勵企業內部人揭弊、促進企業經營管理之效率、降低企業長期風險等理由，多採取肯定見解，並認為吹哨者保護之法律規定應另行制定單一法典，以擴大吹哨者保護領域及明確化吹哨者保護要件，並肯定吹哨者對企業的正面價值、矯正過去大眾對吹哨者的負面觀感之作用。

對於立法的要件上，學者多認為適用吹哨者保護的勞工之定義宜放寬，以保護各行各業及新型態勞動關係中之勞工(如派遣勞工)。為避免吹哨事實對象過於狹隘，無需限於犯罪行為，應包含違反法律義務之行為，但仍應限於與公益有關之事項，例如對公眾健康安全產生實質危害(包含對環境之損害)行為。而就吹哨者主觀要件上，為鼓勵吹哨者揭發企業不法，對於動機不需多加限制，但不得為以損害他人或為個人利益等不正目的。而真實性部分，縱內容非真實，當吹哨者合理相信其吹哨內容為真，亦受到保護。當吹哨者進行外部吹哨，受理吹哨的行政主管機關，必須對吹哨事實擁有監督管理權，才能有效防制不法，並避免不當資訊外洩。其他外部受理單位，如民意代表、司法機關、媒體等，作為吹哨受理單位，雖然可產生分工合作、相互監督互補的功能，也提供吹哨者更多的選擇，但此類受理單位沒有監督管理權，無法直接防制不法情事。

有關於是否採取內部吹哨優先主義，要求吹哨者須先善盡內部吹哨義務，學者並無定論，但一般而言勞工為避免自身法律風險，會優先選擇企業內部的吹哨管道，此時企業內部吹哨管道是否健全是相當重要的關鍵。因此即使採取內部吹哨優先主義，學者認為對公眾生命、健康、安全可能造成立即且重大危害之事項上，應放寬內部吹哨優先之原則，例外容許勞工毋庸事先經過內部的吹哨管道，而得逕行直接對外揭露相關內部不法資訊或行為。

至於最關鍵的吹哨者保障措施，在勞動條件方面，學者認為應該直接規定僱主對吹哨者的解僱處分無效，並同時給予回復原職、溯及給薪等救濟，勞工主管部門亦應盡積

極努力協調之責，為吹哨者仲介新的職業場所或是取得優渥的離職津貼，以確保被迫離開原職場之勞工吹哨者暫時生活無虞。而職場上的歧視性差別待遇，雖然不一定直接影響勞工工作權或財產權，但多有間接的不利影響，應列為不利處分的類型。

就吹哨者可能面臨的法律風險方面，學者認為立法上應規定勞工吹哨者就其吹哨之事項免除相關之保密及忠誠義務，並在以不侵害第三人權利之前提免除相關的民、刑事責任。在救濟程序上，在訴訟之外應善用行政部門或勞工申訴機構等較有效率之解決機制，並於此等機制中納入客觀、公正的外部委員，確保其處置、救濟之適當。

為強化吹哨者身分之保密，受理吹哨之人員，未經吹哨者同意，或是非基於公益理由，揭露吹哨者身分，應課予法律責任。此外更應嚴格的處罰對吹哨者進行不利處分的報復者，或納入懲罰性賠償金之規定，提高公司報復成本以抑制其報復動機。而縱有各種救濟措施，受到不利處分的吹哨者在用盡各種救濟管道後，仍可能得到不完全的損害填補，為提高吹哨者之誘因，獎勵措施獎金的設置有其必要性。



六、訪談研究

本研究採用社會科學研究方法中之訪談研究，作為資料蒐集之方法。訪談的類型一般認為有「結構式」、「非結構式」、「半結構式」等方式，其中「半結構式」類型，是以訪談要點的形式與訪談對象進行訪談，但不侷限於題目的設計當中，同時兼具目的性與彈性³²⁹。本研究即採半結構式訪談，在訪談之前，根據研究的問題與目的，設計訪談大綱，作為訪談之指引方針，在訪談過程中，再依據實際訪談情形，對於訪談問題作彈性之調整或延伸，以真實呈現受訪者之認知與感受。

為尊重受訪者意願，本研究於訪談之前亦事先詢問受訪者得否錄音，以及告知其得隨時中斷錄音、或停止對特定議題之分享³³⁰。此外，亦事先讓受訪者得知訪談者身份、訪談目的、內容、流程、以及用途等，以使受訪者在瞭解本研究之狀態下接受訪談。在訪談後，將訪談之內容轉為文字稿，並與受訪者再度確認其訪談內容。

本研究所選擇之訪談樣本共有九人，九位受訪者分別為法官、律師、公司法務主管、公司稽核主管，對於勞工吹哨者的議題各有不同的接觸與觀察，共進行了七次的訪談，為本研究提供實務界之相關經驗與看法，相關背景資料如下表所示：

編號	受訪者背景	訪談時間
W1	勞動法律師	2010/12/16 16:30~18:00
W2	律師	2010/12/16 20:00~21:00
W3	公開發行公司法務主管	2010/12/17

³²⁹ 請參照附錄二：吹哨者保護訪談要點。

³³⁰ 請參照附錄一：研究參與同意書。

		11:30~13:00
W4	勞動法庭法官	2010/12/21 13:00~14:00
W5	勞動法律師	2010/12/29 11:30~
W6	勞動法庭法官	2011/1/3 3:00~4:00
W7	公開發行公司法務主管、稽核主管	2011/1/5 10:30~11:00

本研究欲藉由訪談了解下列問題：

1. 我國一般勞工鮮少針對企業不法或不當行為吹哨之原因。
2. 我國企業內部吹哨機制之現況。
3. 我國勞工吹哨案件判決的特徵。
4. 我國勞工吹哨者保護法之立法必要性。
5. 勞工吹哨者保護法立法所需注意之問題。
6. 企業設置內部吹哨機制之誘因。



6.1 我國勞工吹哨現狀觀察

6.1.1 一般勞工發現企業弊端或問題鮮少吹哨

勞工對於公司之行為，就算發現有遊走在法律邊緣之虞，但一則勞工可能遵法意識不強，或依其經驗及知識無法斷定是否違法，加上該行為若對勞工自身亦有利，勞工在不自覺中可能會合理化該行為，未意識到其不當或不法性質的嚴重性。再考量到吹哨恐怕對公司帶來股價、名譽等不利之影響，為了自身職場生涯之考量，擔心受到報復，勞工更沒有挺身吹哨之可能。公司文化本身若不鼓勵勞工提出不同之意見、不希望勞工製造麻煩，勞工預期其意見不會受到重視，也自然會自動噤聲。於是僅離職員工，已無需

擔心被解僱，較可能成為吹哨者。

1. 擔心職場風險

依據我在園區這十年的經驗，一般的工程師原則上都是閉嘴巴的，他會在公司裡面去訛訣，會去傳什麼東西，但是很少會有把一個東西，**他真的覺得，如果你還想在這個公司待下去的話，是不太可能會去揭發這些事情。**」我說我以那時候自己工程師的心態，我覺得，我覺得大部份，多一事不如少一事，即便發現有不太對的事情(W3)

2. 欠缺遵法意識

例如他也曾經可能聽過提供人頭帳戶，去參與圈購這件事情，但是你說這件事情，如果我是高階主管，我會很多的解釋我去做這樣的行為，就是說，雖然說好像法令是規定我不能參加，可是因為我為了配合公司上市，我可能本來就要犧牲，我要鎖股票，我鎖股票之後呢，我不能賣，然後公司讓我有一些蠅頭小利，我…其實我本來就覺得，即便我知道用人頭好像不是很對，可是，好像也沒有什麼了不起，那這件事情，你要用嚴格的法令解釋，他好像很嚴重，可是你真的去看這件事情，所有的園區的公司上市、上櫃前，多多少少都有做這樣的事情，你會覺得那是習以為常，大家…等於說是像這樣，紅燈不能右轉，那大家如果習慣右轉了，你又覺得好像又還好，那所以說，我們其他人當然都不知道啊，那你有身份、你有這樣的身份，你去參與這樣子，那你說你會不會去揭露這樣的事情？我覺得沒有理由耶，第一個，你不覺得有問題；第二個，覺得反正我是既得利益者；然後第三個，對公司又不好，對股東也不好，你這樣種種的解釋，你當然不會去揭發這樣的事情。(W3)

3. 公司文化不鼓勵吹哨

他說公司給你那麼多錢，不是請你來幹嘛的，就是請你來幫他解決問題，那如果以這樣的心態，你去看這件事，其實我會發現很多的研發人員，在園區裡面，都是這樣的心態，他們其實相當程度上，是蠻優渥的一個薪資，那他們也自己，他們也都很有責任感，就是公司付錢給我來，我是要解決問題的，所以，他們去 focus 的地方，也都是那些事情，所以你如果問我說，吹哨者這件事情發生在工程人員的身上，可不可能？我跟你講，那機會非常低，那剩下來的，只剩下我說的財務人員，頂多 HR，再加上法務人員，這三類本來就不屬於這個群區的人，可是也很難講，因為這些人一旦進到園區以後，也都在這裡面了，他就不會再出去了。(W3)

4. 少數吹哨例子多為已離職者

如果是會發信那個人，可能就是 he 豁出去了，就是他可能要離職之前，會去做這種事情。…我那時候我主管是說，他剛接，然後就有事務所的老闆直接來送，他會送就代表可能以前的人也有收過，但是，你說他會去揭露這件事情…第一個是那個人也離職了，然後他既然肯跟我講，就代表他沒有收，代表他沒有問題，我也不會知道，如果他真的收，他不跟我講，他也是不會跟我說。(W3)

通常有時候可能是，有些是少數個案啦，比如說員工跟他的主管之間啦，通常有一些可能，他可能甚至他已經離開了，這種的…因為他知道有這個管道，所以寄信這樣子。(W7)

6.1.2 我國企業內部吹哨機制之現況

1. 公司欠缺設置內部吹哨之誘因

這種勞工吹哨者保護的東西，至少我是真的，就是站在我在科學園區這十年來的角度去，我在工程師幹過，然後後來也有到法務部門，我去感覺，覺得好像比較會有很難適用的情況，對，有些實際上層面的事情，可能比…會用到的機會比較少，那當然你說一樣，就是先把規則訂好，當然是更好的，就是至少你把規則訂好了，然後，當員工想要用到的時候，是有一個依循，當然是不錯，那只是我說你要讓一個公司有那樣的誘因去做，目前我覺得還看不到，那些公司高層應該比較沒有那樣有…，除非說你今天又一個法令規定說，每個公司都要自訂，就像性騷擾的那個防治，去訂這樣的…如果吹哨者是因為公司曾經有員工發現這個事情，然後沒有向上反映，然後沒有做處理，導致公司遭受很大的損失，那他比較有動機會去做這種事情，一般的公司沒有遇到事情，就很難。所以我覺得這種，你要讓公司去訂定，應該要是外加，你很難去預期，去期待一個公司自發的去做這種。(W3)

2. 國內公司設置內部吹哨機制之實例

(1) 在公司內部依照事務種類及受理單位之不同，提供勞工多重吹哨管道可選擇因為內部溝通的信箱其實有滿多的，除了審計委員會的部份之外，有總經理信箱，然後還有另外一個是比較general，什麼我有話要說信箱，還有性騷擾的申訴信箱，然後輔委會的那個信箱，那比如說性騷擾，那就偏跟性騷擾有相關的部份…內部公共信箱主要其實是HR這邊在負責。(W7)

(2) 審計委員會為受理單位之一，但僅受理與會計、內控、審計相關之吹哨比如說跟會計阿，內控，審計有關的話，他其實就可以寄到那個審計委員會裡面，我剛剛講的審計委員會信箱，然後它就是一個專責信箱在處理。(W7)

(3) 重視吹哨者身分的保密並明確宣示不得報復吹哨者其實我們內部也有那個，審計相關投訴處理程序啦，那關於保密性的部份，是有那個規範的，就是說其實對投訴內容都會嚴格的保密，然後呢，其實不會在沒有員工的同意之下，去透漏他的身分，所以這個部分，然後也講到說不能夠去懲處這個投訴的人(W7)

(4) 針對公司弊端或問題之吹哨仍極少

我印象中這個信件其實並不多，那，其中只有一個同仁是建議我們的那個請假的部分的一個計算，那我們也做了程式的修改，在核准的時候可以看到它立即的狀況，我目前記得的，針對控制的部份

大概就是這一個。(W7)

6.1.3 部份勞動案件受任律師勞動法專業性不足

勞方在經濟上弱勢，本較無資力聘任高薪律師，雖現有勞委會專案令勞工可以獲得法律扶助，然並所指定之律師皆專精於勞動法領域。

去年 98 年的 3 月 2 號，我們的王如玄王主委，因為他本身也是律師出身，他良法美意，設了一個叫做勞工訴訟立即補助專案，這個勞工訴訟立即補助專案的意思就是說，讓大部分的勞動訴訟類型，只要是勞工提起者，原則上勞工不論他的資力，不論他有沒有錢的意思喔，他都可以透過國家的這個扶助機制，那當然這部份，勞委會是委託法律扶助基金來辦理，他可以免費獲得律師的協助。…勞資的律師在這個資歷，有一點點小失衡，就是資方比較有機會委任這個領域比較資深的律師，相對的，勞方因為透過法律扶助基金會，這個來委任這個法扶的緣故，那往往法扶只能指定到比較年輕，或者在這個領域不是很專精的律師在處理。(W1)

可是問題是來的律師不見得是這一方面的專業，然後有時候主張還會主張錯這樣子，然後反而把案子越弄越糟糕這樣。…然後很多律師都說他們現在接不到五萬塊以下的案子了，就是說，那些都被法扶吸走了，就是以前一般人會願意去爲了五萬塊，就是比較低階比較沒有資力的人願意去找律師，可是現在都被法扶吸走了，那變成現在律師反而只能收那種比較大的案子。(W4)

6.1.4 勞工專業法庭之設置無法確保法官皆具備勞動法專業

第二個呢，勞工法庭的問題，因為勞工法每年，每年 9 月都會有那個法官的這個輪調活動，那我發現說，也許法官不同意啦，常常有這個非很專業的勞工法庭來辦案子，他們對勞工法的認知，勞動法的認知，往往流於傳統民、刑法的觀念來處理，第一個，我想大部分的同業，這個法律系的時候，不會專門對勞動法有興趣，第一個，台灣國考不考嘛，我想這個是很現實的，那大部分的人也不會，那因為不考的結果，大部分的人都不會去特別有興趣…每年 9 月，才剛剛輪，這次輪得好厲害喔，大部分那個專業法庭的法官都調走了，都調到那個新店簡易庭，或者台北簡易庭。…那高院更誇張，高院的那個勞工法庭，我們都沒有長遠辦理的那個，大家輪，那最重要也是有一個原因，一，司法院本身自始不認爲勞工法庭，勞工訴訟有什麼特殊性，大家都會啊！辦個兩件，大家就會了（台語）；二，那個調到勞工法庭的法官，也常常也自己認爲說，這個沒有什麼專業性，因爲不是什麼專利商標，那個智財權法院那麼專業，他們的想法也是這樣子，那這樣的這個心態之下，也往往造成專業的勞動法律師啊，在法庭上，提出很專業的這個論述的時候，很多勞工法庭的法官也是不知，一知半解(W1)

台灣勞工法庭的法官或是，不是勞工法庭的法官，對集體勞動完全不熟悉，沒有集體勞動的概念，當他不曉得集體勞動的時候，他就不會想說對工會不利待遇到底是講的是什麼，他不會去判斷那一個，他沒有一個理論的基礎嘛，沒有對這個工會的集體勞動的一個認知，所以他覺得用這一條，很難用，不好用，

當然我們就覺得很好用，我們一直希望能夠創造案子。(W5)

台北地院是有勞工專庭，台北地院也有好幾位法官都有勞工證照，他們的碩士論文是在寫勞工案件的，可能就…我覺得這個就是說，還蠻多人願意去擔任勞工法庭的法官的話，也是…可是大部分的法官都不喜歡辦勞工案件，他們覺得很不好辦。…可能有幾位都蠻有興趣，然後去拿那個論文的話，其實我覺得這個政策是好的，可是在我們高院來以後，這邊是照輪的」、「那你也可以選擇勞工法庭，勞工法庭就只有六個名額，那如果想要來勞工的，超過六個的話，那他就會看你有沒有這一方面的專業，那如果不到的話，比方說只有三位有，那另外那三位就可以自由，自己自願。」、「他沒有規定說哪一類的法官才能夠辦勞工案件。…所以就是變成，名義上是勞工法庭，可是事實上，勞工法庭的法官有沒有真正受過這一方面的專業訓練，就不一定了。(W4)

6.1.5 我國勞工吹哨相關勞動案件判決現象

1. 勞工吹哨之價值未受到足夠重視，勞工仍被期待須服從僱主之經營管理權

因為像大部分的法官可能都還是覺得，一個勞工他的協調能力啊，團結、那種合作能力、溝通協調能力，還是很重要。(W4)

最後法官他會把重點，我不知道國外的，國外可能會把重點放在真實性上，可是國內的好像不會把重點放在…，他會去信任僱主的專業判斷，因為他比較相信比較高階的人的判斷，然後他又很重視這個僱主的經營管理的權利，所以他可能…，因為吹哨就可能沒辦法讓人家經營管理的很順利的話，他不是適合繼續在這個地方工作，所以我們今天變成就是在問他說，每一個單位都說不要他。(W4)

2. 判斷僱主的解僱合法與否，仍然回歸一般的勞動法理做判斷

因為我們，其實都還是會回到解僱最後的手段性原則，就會變成說，他到底有沒有其他適當工作可供安置。(W4)

3. 勞工吹哨行為往往被僱主引申詮釋為其能力不足以勝任工作

陳政峰那個，後來有傳他們那個經理人阿，那傳到經理人，問他那個考評怎麼打的，那問他寫這個的，背後的理由在哪裡，因為有一些都是很主觀的阿，二審的法官就不以為然說，你這個都是用主觀，沒有客觀的評鑑，那你的主觀，又是來自於前面的那個調動的，所產生的影響，那這樣他是認為重複加在他的身上，同一個時間，所以他後來就不採納他的意見。…像這個不參加什麼訓練，我們還拿一個函出來就是說，公司曾經說過，他可以不參加什麼什麼訓練，這個我們有舉證，結果他還拿這個來打他那個考績，所以就因為，妳看，他這個都是非常主觀的，那法官就問他，那你為什麼打差，還有為什麼，說有待加強，然後偏激，他問他為什麼偏激。…他說因為他(勞工)那個，對那個…很多公司規定的東西都會…都會說不同意然後去反應，然後就會向上級做那個抗爭拉，就是因為他是工會理事長阿。(W5)

就像他如果，一個吹哨的勞工會不會讓人家覺得他就是一定，就沒有辦法評價很高啊，那這就會連帶影響到他的工作，是不是能夠勝任的能力這樣。…就是說，因為他不可能很溫和，很溫和你就不會去當吹哨的人，那可是這個如果又當做我無法勝任工作的條件來討論的話，就變成…這個在學說上，沒有說這種不能夠當作是不是能夠勝任的要件嘛。…因為如果他已經跟僱主撕破臉了…國內的法官可能會覺得說，僱主已經很難再去收這樣的人，那國外他有那麼大的雅量可以去繼續接受他們的話，對啊，這可能是跟國情或是怎麼樣…(W4)

4. 勞工選擇向媒體吹哨時，法院多認為並非正當權利行使方式，勝訴機會較小

我倒是覺得忠實義務反而比較好解決，因為我看過一些判決，他們大部分都認為說，這個其實是他的權利啊，提起訴訟啊，或者是陳情，這些都是他的權利，並不會因為這樣而否定他…因為好像也有規定，勞基法是不是有規定說他申訴期間，就不能給他解僱啊。或是說勞工安全衛生法好像也有規定說，如果他對外，可是這都是個別的規定…他(向媒體吹哨)就會比較可能評價上，法官會比較反感一點(W4)

之前有一件，請病假，然後其實去開記者會這樣子，然後就是陳述僱主的不當的行為，好像給他們辱罵啦、罰站之類的，那這案件後來到最高法院都維持，就是認為說這個病假不合法啊，他覺得請這個你其實沒有生病…我覺得這個正當理由其實都還可以解釋的過去啊，就是說我因為受到不當的侮辱，我必須要有一點事情，而且我也請假了啊，可是這個案子到最高都維持，真的勞工要拿到勝訴，真的是有一段很漫長的路要走。(W4)

5. 法院認為勞工吹哨不可帶有私人動機，否則違反忠誠義務

他的動機是要求年終績效獎金，他是要求更多年終，然後他以這個來做要脅，說如果你不答應我的某一個年終，這個獎金的數額的要求，我就要向社會大眾揭發你這個超收管線補助費的事實，並且向媒體報導，並且必要的時候，還呼籲消費者去向公司索討回來，那這樣子的行為本身，已經有要加害公司的這個意圖了(W1)

6. 勞工未從先循內部方式吹哨成為法院判斷忠誠義務違反的考量因素之一

這個案子在事實審，就是高院的時候啦，其實承審法官就有提到一小點類似的概念，當然判決理由包含眾多因素，但在這一塊的部份，法院判決有提到因為他畢竟也是公司的老員工了，然後又參與工會等…實際參與的東西也還蠻多啦，就是說工會跟僱主之間的互動也還蠻多的，那我記得高院的判決是有提到說，他如果要反應的話，是有機會循公司內部管道反應，但是他好像沒有這樣做，這是判決書理由的一部分，或許沒有寫這麼清楚這是公益保護理論的要件，但法官也認同要從內部管道做起。…你剛剛有提到有一些那個日本法或是國外法，就有這個部份是要先循內部管道，就是企業要先自清，你要先跟內部反應，然後，沒有反應之後，你再去爆料，這才是合法的吹哨者那我覺得其實高院承審法官有提到類似的概念，但是我們並沒有很明確用這樣的狀況啊，因為法官是講到說，他是任職 29 年

了，他早有機會去跟公司反應。(W1)

7. 當勞工吹哨內容具備真實性，法院認為對僱主名譽不造成損害

那所以我那時候也有主張情節不是重大，因為既然跟事實相符，這些事實也不是我們捏造的，那對公司沒有所謂的損害，光是情節要重大必須公司真的造成多大的損害，對它的名譽有造成損害，對它的什麼有損害，可是這些都是跟事實相符阿。…他(法院)完全認為不到情節重大，所以他比較偏向用情節重大去否認這些事情，就是，妳吹哨，OK，也許他認為對公司名譽有損害什麼都有，但是他認為根本就跟情節重大完全不符，所以我不曉得，法院並沒有那麼明確用吹哨子那一個理論去看這個案子。但是，他在一審判覺得時候他就認為，跟事實沒有相反，所以他認為情節不重大。…他說縱使違反勞動規則，所以我不曉得他的真正意義是說，你已經違反那個工作規則，還是他根本就認為完全沒有，就違反勞動規則，還是一個退萬步言啦，你即使違反工作規則，也沒有情節重大，這法院的那種判決的意思並沒有那麼清楚。(W5)

8. 當勞工吹哨內容涉及公益時，法院認為其違反忠誠義務之機率較低。

可能這時候就會變成是說，我們法院的判讀可能會說，你內部先反應，或是怎麼樣，然後如果反應無效，可能我們法官思考來講的話，原則上我們會覺得說，如果這是跟公益有關的話，我覺得光用說他違反忠誠義務喔，就認為說他不能講，或是這樣子的話就應該被僱主解僱，可能這樣子的理論，會覺得比較不周延。(W6)

9. 法院在審理解僱案件時，事實上已將勞工吹哨行為的影響納入僱主解僱有無理由之考量

上次我去一個研討會啦，他就是講這個理論，他就是說他覺得我們法院的法官喔，大部分就這個問題來，基本上，因為我們法院就是，大家一定邏輯思考方式就是說，有沒有違反工作規則情節重大，就是反正你用這個理由解僱，我就只看這個，然後你講的其他那些東西呢，都跟本案無關，意思就是說，今天呢你有做錯事情，你有做錯事情，然後僱主呢，他就算是出於報復心把你解僱好了，那好，如果你違反工作規則情節也夠重大了，那好像也該走了，但是其實我後來聽一聽那個演講，我的整個感覺就是說，其實我覺得，似乎這樣子的作法，對事實上僱主那個部分，譬如說違反工作規則情節重大這個部分，其實是可以納進來考量的啦，就是說你今天一個勞工，他違反工作規則的行為，其實這樣如果認真的去調查起來，看他夠不夠重大，再加上，就是說原則上，如果這時候變成認為說，他曾經對僱主有一些好像對僱主不友善的言論的話，那這時候，其實我是覺得，法官在審理的時候，是會把他對那個不友善的行為，其實事實上是會納進來考量的，那只是說，這樣子的一個作法，如果是在認定這個僱主解僱是有理由的情況之下，原則上這邊可能就不會去太著墨這個部分，因為就不需要了，那如果認為僱主解僱是不合法的話，可能就會把這個部分納進來，就變成是說，其實我是覺得，基本上

法官對於這些說法，事實上都是放在心上的啦(W6)

6.2 吹哨者保護之立法探討

6.2.1 我國吹哨者保護立法之必要性

1. 工會功能不強、個人勞工吹哨力量薄弱

他們一直在檢舉阿，其實工會一直在檢舉，這是工會的對抗行動，就是工會跟資方已經對抗了很久了，公司已經受不了了，所以把它的理事，財務理事把他幹掉了…通常是工會當吹哨者，這種我處理了兩件案子都是，都是這樣，然後應該沒工會出面的，最後都變成這種狀況(找不到證人。(W5)

可是事實上，其實他們是更需要保護，因為我們台灣工會根本就可以說是不存在…那沒有一個團體的力量，你靠一個員工單打，然後又容易被外界貼標籤，那一個勞工有勇氣去做到這樣，那他會不會認為他其實是另有所圖呢？還是怎麼樣？其實是更需要一套理論來保護他。(W4)

2. 吹哨勞工難以透過言論自由權受到保護

其實言論自由也可以啊，只是他可能就更難了，因為他又要跟經營管理去平衡，又要跟忠實義務去平衡的話…(W4)

3. 吹哨者受保護之要件若經法律明文化，有助提高勞工吹哨意願

你說，譬如說如果構成要件很明確認定說，他到底這樣子算不算是一個該被保護的吹哨者，然後也許事情就會比較容易一點。(W2)

訂有一個條文，有一個好處就是說讓勞工有遵循的方向啦，就變成說有一個宣示性的作用啦，那可能，訂的作用會不會對行政機關那邊來講，會不會比較，因為我們行政好像比較照章辦事這樣子，因為法院是經過言詞辯論嘛，所以，所以其實訂這些東西，就是我剛剛講說，反報復，這根本是當然之理阿，根本是，依我個人感覺就是這種東西根本是不用特別去訂什麼條文。…其實是可以啦，那只是變成一個鼓勵啦，就變成說那是一個宣示性的，那有一些勞工，本來他會有點怕，這種一定是，本來一點意願都沒有的，你訂不訂都沒有差啦，那一定是有那些，我很想講，但是我又怕，那可能有這個，有點用一時衝動，這很多東西就是一時衝動就，就是我一時衝動突然講出來，就是說，他那時候可能也就是一個不預期啦，那就是說如果訂個這個法律，他可能又會覺得說，反正你那個法令講了就應該沒關係吧，好，就講，對不對，你對那個完全無意願的人，那根本就沒有什麼用。(W6)

4. 我國法院屬大陸法系，判決需要成文法為依據

訂這個專門法規的法是不是？我認為是有必要…因為我們中華民國的這個傳統的大陸法系國家的法官，他所受的訓練，以他的這個養成教育裡面，養成了就是法官保守的這個…的這個思想習慣，如果

你沒有訂專法，你要給他解釋新的東西，不容易！…因為中華民國的法官他很保守，那以及他向來受限一定要有成文法的依據，你瞭解意思嗎？(W1)

我覺得應該還是要立法保護，因為你立一個法，那法官就更會願意去用他，而不是只是一個理論，一個外國立法例，那些法官都很少…，你看像那個法人格否認，法官幾乎都不用的，我們就是法人獨立說，一個法人一個人格…讓法官願意去用一個理論，倒不如給他一個法條。(W4)

5. 對僱主有遵法經營的警示作用

當然，這有一個宣示啦，就是讓僱主也知道說，已經有這樣的法令，就是也要注意一點，就是自己企業經營上面，那是一個宣示性的作用，我是覺得，因為反正訂了，妳說這個法令，跟這個三十五條擺到這裡沒用，也沒什麼壞處嘛。(W6)

6.2.2 勞工吹哨者保護立法須思考之問題

1. 吹哨勞工之動機是否須要求不帶任何私益才受到保護？

我覺得多少或許都會有私益，今天要求跟完全私益沒有關，老實講有點天方夜譚，很多事情的面向，你不會只有一面。…但是就是中間利益的一個衡量，或者甚至於是說，那個公益部份，我到底要怎麼去注意所謂的公益，是只要任何可以打擊僱主名義的，都可以稱公益嗎？還是不對？…那私益部份，多少都有一點啦，只是每個人做一件事情的動機或想法，事情都會有很多的層面，不會只有一面。(W1)

而且他是因為工會打壓，爲了工會自己的利益，當然他還是爲了會員的利益啦，因爲，會影響他們工作權，如果你不給他配票，如果你不給他參加人頭黨員，他會造成他的工作權的…資方會用那種，他會跟你講說你要加入工會阿，我們是一個綠的公司阿，然後你將來的怎麼樣會比較好，就是會用那種口氣去跟你講…升遷或是你在公司待著你就應該加入，這種類似的言語去讓他的會員產生我的工作權是不是因爲這樣會不保，不加入會不會保，而且他是你一進來他就要求你參加了，那時候還有試用期等等的那些問題嘛，所以它會跟工會會員的權益有關，但是跟公司，是不是明顯的違反，因爲當時沒有新修正的工會法三十五條的不當勞動行爲還沒有嘛。(W5)

因爲這些都有一些關聯啦，嗯，都有一些關聯，基本上法院都能夠認同啦，如果說你跟自身權益有關的話，去講出來，基本上那，如果完全跟你沒有關啦，去講這些爲了社會公益，是不是認同我不曉得，但是…這一塊應該要放寬。…但是那個公益到底要到，就像妳講的，那個放寬要到哪裡。…那個，那個非常抽象的東西，那需要很多案子去累積的，但是通常，我們應該沒有那麼偉大的勞工會去爲了這樣的，除非他已經要離開公司了，他故意去搞這樣。…不然，要見到這種案子不容易。(W5)

2. 對違反法律之行為吹哨是否應直接免除勞工忠誠義務？

爲什麼這是忠誠義務的範圍啊？就是，我負有一個幫老闆掩飾違法行爲的忠誠義務？… 這個爲什麼還

要去考慮什麼公益性質啊？因為，我揭發的勢必是一個違法行為啊。(W2)

3. 當吹哨內容為僱主非違法之不當行為，若涉及公益，勞工是否仍有違反忠誠義務之問題？

我覺得就是，讓法官相信他的，大概，他並不是惡意要這樣做，而是一個基於善意的公益的觀點出發，然後我覺得也應該就夠了。… 如果明顯證明他是公益的話，我們一般都會說動機是內部的，外部不容易知道嘛，所以其實應該是只要他可以證明到他真正的公益性的話，應該就有正當基礎，而不會因為他內部的動機去影響我這裡，因為這個很難去因為這個動機去抹煞掉他的公益的正當性，如果說他確實是站在公益的正當基礎。(W4)

4. 為促進企業自清功能，採取內部吹哨優先主義之可行性？

我覺得台灣公司說好聽就是很靈活，說不好聽就是他很容易去鑽漏洞…所以你要一個公司先去自清這件事情，我覺得很難耶，而且台灣那麼多家的，多家的公司裡面啊，我唯一能相信的，可能就像什麼台積電啊，或者是電信業，可能台灣大哥大，類似像這樣。(W3)

所以其實你內部申訴的那個效果是怎麼樣，其實大家都不會相信(W4)

那這會不會要配套，就是說，如果你強迫我一定要先就公司內部去反應，那你就保障我的工作權。… 可是，法條上當然一定是寫，譬如說，假如第一個，你必須要有一個先行程序，要先向公司的獨立監察人反應…然後公司不得以此為由解僱，可是公司一定會找到別的理由解僱你啊。(W2)

5. 以勞動條件之恢復作為吹哨者之救濟方法是否足夠？

像剛剛那個蔡先生那個案子，後來他贏了回去，資方不給他回去阿，那就付他薪水，他寧願付，付了半年以後，然後又把他解僱，理由就是虧損。(W5)

大部分的結果都不好啦，我參加一個中研院研究員，黃國昌黃老師的一個座談會，他有一個研究報告，寫得說，經過調解、協調以後，勞工繼續留在這家公司的比率，百分之九十七還是九十幾都全部離開，九十幾都離開了，調解就，還不一定訴訟喔，就是只要經過這樣的程序，以後幾年去看，一年還是兩年去看，大部分都離開公司，所以只要一發生爭執當然很少會留在公司。(W5)

我覺得就算是勞方，好像也沒有比較好吧，叫我回去工作幹嘛，我一定回去很難過啊，因為畢竟這是人性嘛，我今天捅了一件事情，然後，然後你叫我再回去那邊工作，你覺得他們會給我好臉色嗎？(W2)

6. 另行獎勵吹哨者之必要？

而且我現在聽起來，大部分就是你讓他保護，可是你沒有讓他有好處啊，我不講，不會有事；我講了，反而…，我想不會有好處，這樣子我們去做利益衡量啦，我不講了，就是沒事；我講了之後，有可能

更壞。…除非說你鼓勵我，我講出來，然後，哇！真的查到什麼事情，我有一筆很大的獎金，可是，好像也沒有這樣子，符合這樣的事情。…對一個理性的一般的人來看，我有什麼樣的誘因可以去這樣的事情，尤其是在現在這個社會價值，道德價值觀普遍是屬於比較低落的情況之下，對，大家是利益至上的一個觀念之下，那你有什麼辦法去說服？那否則有時候這樣子的規定，真的就流於形式，那流於形式之後，我就會覺得雖然是立意是良好，可是好像達不到很好的效果。(W3)

6.3 鼓勵企業設置內部吹哨機制之誘因

1. 凝聚優良勞工對公司之向心力

當然一個真的好的僱主，恐怕就是要他能夠盡量的，他必須要表現說，我對於你們提出來的忠告，我是很樂於接受的，當然你們提出來的意見我不一定全盤接受，但是，勞工不能因為提出不同意見，而受到不同的待遇，否則的話，這個也沒辦法維持這個優秀的勞工，因為，**願意提出意見的，理論上應該是說對這家公司是有忠誠的啦**，否則，原則上這個勞工他就，反正我就做我的嘛，做一做就走了，然後我再看看外面有沒有比較好的機會，反正我就一走了之就好啦，應該是說他有比較想要跟這個僱，這個公司一起打拼的，他可能比較願意提出來啦。(W6)

2. CSR 企業責任報告書

如果說一個公司他有像吹哨者保護的這種東西，在公司已經開使用，而且他在他的 CSR 的企業責任的報告書上面也寫，而且也開放給公眾，**會不會對這個公司的形象加分？我相信是會的**…(W3)

6.4 訪談結果討論與本研究意見

1. 勞工吹哨的可能性低

從訪談結果可發現，我國勞工遵法意識不高，易與僱主同流合汙，且勞工擔心觸怒僱主將影響其工作，多半對於弊端默不作聲，反而是離職勞工，已無須擔心利害關係，或是為了報復前任僱主或同事，而成為少數之吹哨者。

2. 企業現有之內部吹哨機制無法發揮作用

一個完整的企業內部吹哨機制，必須是針對企業內部不法不當行為之受理，對於吹哨者有匿名保護，提供勞工不需透過直屬階層的獨立吹哨管道，公司並需保證對於所有吹哨都會回應和追蹤，必要時採取改正措施，並且對吹哨者提供反報復之保護。

從訪談中可發現我國企業多有設置勞工發表意見的管道，例如總經理信箱、不法舉發電話專線或是審計委員會信箱等，有些是給予員工對勞動權益提出意見或職場性騷擾之通報管道，有些則已明訂勞工可對公司不法行為或是財務、審計、內控之問題提出舉發，甚至也提供匿名保護或是對吹哨者個人資料予以保密，但利用這些管道吹哨的勞工仍少之又少，如果不是完全沒有弊端存在，就是勞工不認為該等管道對於改善問題有所幫助，也無法信賴吹哨不會受到報復。

3. 我國吹哨勞工相關勞動案件判決特徵

(1) 勞工因吹哨遭到解僱，只能從一般勞動法理中尋求救濟

從訪談中可發現，勞工對僱主發表不友善言論所引發的勞僱糾紛，審判中重點往往不是勞工吹哨之真實性和公益價值之高低，或是僱主解僱與勞工吹哨間的因果關係。判斷僱主的解僱合法與否，仍然回歸一般的勞動法理做判斷，例如當僱主以勞動基準法第 11 條第 5 款主張該吹哨勞工能力不足勝任工作，訴訟上的爭點會轉移到勞工本身的專業能力、僱主有無其它適合職位可安置該勞工、有無對勞工提供適當教育訓練等等和吹哨行為本身無關之問題。

(2) 吹哨行為本身之特質不利於勞工尋求救濟

受訪者表示，吹哨勞工本身因吹哨行為的特質，和僱主與同儕意見、立場衝突，往往因為被當作是團隊中不合群之人，或是破壞職場和諧之人，其勞動能力會受到較低的評價，原單位以外的部門也可能表示不歡迎此種勞工，反令僱主以勞工無法勝任工作等表面理由合法化其報復性解僱行為時，有更多依據。

從訪談中亦可歸納出對媒體是勞工最常用的吹哨管道，除了法律沒有明定合法的吹哨管道可供利用外，另外主要的原因是，訴訟、陳情或是向主管機關申訴或檢舉等手段，雖為人民擁有法律保護之權利，是目前一般人可以利用的吹哨管道，但

有各種使用上之限制，例如提起民事訴訟必須有請求權依據，若非依法律有權申訴之人其申訴無從獲得受理等等，因此對吹哨勞工而言，向媒體吹哨是最直接的方法。但這些對媒體吹哨之勞工，必須承擔違反忠實義務或工作規則所帶來的解僱風險。從判決中更發現，以結果而言勞工對媒體吹哨，對自己的法律地位產生不利之風險，某些法院會以勞工對媒體吹哨，對僱主負面影響過大，而認定勞工之行為對僱主具備更多損害可能性，而判決勞工違反忠實義務或工作規則。

(3) 我國法院已漸漸意識到勞工吹哨的問題

當勞工之吹哨係含有爭取自身利益之動機，例如爭取獎金、加薪，姑不論其吹哨之公益價值和真實性，其吹哨行為易被認為有損害僱主之意圖，違反對僱主之忠誠義務。且有法院在考量勞工吹哨行為是否違反忠誠義務時，將勞工長期受僱於僱主，未曾先向僱主反應而直接對外吹哨，列入考量因素之一。從這樣的判決中可以發現我國法院已有受到日本內部告發理論影響的痕跡，但是本研究之受訪者表示，若要求吹哨不能有任何私人動機，太過於理想化，將幾乎遏阻所有吹哨之發生；當企業自清功能難以期待時，要求勞工對外吹哨前必須一律先從企業內部反應，也不符各種實際情況。

亦有法院認為，當吹哨內容為真，那麼勞工並無損害僱主名譽而違反勞動契約或工作規則；即便有違反，其情節亦非重大。受訪者對此判決內容認為，我國部分法院在認定僱主解僱無理由時，事實上已漸漸將勞工吹哨行為納入綜合考量，只是因為欠缺法律相關明文規定，而未行文於判決書中。

4. 吹哨者保護立法之必要性

(1) 部分律師和法院欠缺勞動法專業

勞方在經濟上弱勢，本較無資力聘任高薪律師，雖現有勞委會專案令勞工可以

獲得法律扶助，然受訪者表示並非法律扶助所指定之律師皆專精於勞動法領域。此現象一方面凸顯勞工訴訟之弱勢，也顯現勞工吹哨在法律欠缺明文規範前，透過訴訟獲得救濟之可能性更低。此外，勞資爭議處理法第 5 條及法院辦理勞資爭議事件應行注意事項處第 1 點，雖要求法院應設置勞工專業法庭，各法院雖因此設有勞工專業法庭，但實施效果仍有美中不足之處，受訪者表示某些法院選任勞工法庭法官係以志願為優先，再以具勞動法專業證照者優先選任，但並非強制要求所有擔任勞工法庭之法官皆具備相當專業，復因法官輪調制度，專業法官並非永久任職，時仍有專業不足之情況發生；某些法院之勞工法庭法官甚至完全以論調方式擔任，更遑論其專業性。若將吹哨者保護法明文化，縱使非深耕勞動法領域之律師或法官，亦可認知到有勞工吹哨者保護之問題，並且有明確的保護要件可依循，吹哨勞工權益將受到更多重視。

(2) 立法有助釐清保護要件

受訪之法官和律師皆表示，我國法院基於大陸法系的傳統，法官判決主要依據成文法、判例，至於學說和外國法之引用，較為保守。學說也往往需要長時間累積才能漸漸為多數法院採納。因此若希望受到報復性處分之吹哨勞工能透過訴訟獲得救濟，訂立吹哨者保護法律，釐清具備保護適格要件的吹哨行為，才能在個案中實現正義。

(3) 工會力量薄弱顯現吹哨勞工更須受到保護

某些吹哨會發生在工會運動中工會幹部在對抗僱主的背景下，此時身為工會幹部之勞工尚可主張工會法第 35 條之救濟。然我國工會組織並不強大，除少數傳統產業、獨佔性事業外，多數企業更無工會組織。沒有工會支持的個人勞工若挺身吹哨，須獨自面臨同儕和僱主的打壓，導致減薪、調職、失業，個人名譽也有遭汙名

化之可能，因此法律有提供其保護之必要。

(4) 可以對潛在吹哨者發揮鼓勵效用

受訪者表示將吹哨者保護明文化，可讓勞工決定吹哨的過程中有可依循之標準，鼓勵本有吹哨動機的潛在勞工吹哨者，也對於勞工非計畫性、具公益性的吹哨行為給予一定之保障；對於企業也可發揮嚇阻不法之功能。

(5) 言論自由之保障不足以免除勞工因發表不利僱主言論的法律風險

勞工吹哨內容多半是對僱主不利之言論，因此勞工會面臨違反忠誠義務、侵害僱主名譽等法律風險。雖然言論自由是憲法賦予人民的基本權利，但當勞工被認為其言論使僱主名譽權甚至財產權受到損害時，即使透過基本權對第三人效力理論的間接效力說，解釋上勞工的言論自由仍須與僱主的名譽權和財產權進行利益衡平，因此在實務上鮮少有此類判決出現。

5. 吹哨者保護立法之問題

(1) 吹哨者之動機

就吹哨者保護之立法，是否應規定吹哨者不可帶有私人動機，受訪者表示，不須要求吹哨者動機是百分之百為了公益吹哨，因為人類的行為本來就會有很多種面向。要求吹哨者只能為公益目的吹哨，事實上也不可期待，否則將無任何吹哨者可受到保護。更有受訪者指出，許多吹哨是在工會運動過程中出現，而工會運動本來就是為了爭取工會成員權益，如果只能為公益進行吹哨，工會成員就不能進行合法吹哨，工會的力量會更微弱。

(2) 吹哨對象事實範圍

受訪者表示，勞工對於僱主不法之行為應無保密之義務，勞工並不因此而違反

對僱主忠誠義務應是當然之理，否則無異要求勞工掩飾僱主之違反行為，因此違法行為自當屬於吹哨對象事實之範圍。至於非明顯違法之公益吹哨，受訪者認為只要能判斷其公益性之存在，就不應逕認為其違反對僱主的忠誠義務，應在吹哨者所要維護的公益與僱主的利益間進行利益衡量。

(3) 內部吹哨優先主義現階段可能不適合我國國情

受訪者表示，我國企業大多遵法意識不高，難以期待其企業自清功能之發揮。內部吹哨優先主義的目的在於促使企業設置完善內部吹哨機制，期待企業發揮自清功能，但其前提是企業本身重視遵法經營，願意針對企業內部被發現的問題進行解決，如果企業本身守法意識不高，期待其發現弊端而自行糾正無異緣木求魚，甚至使得吹哨勞工更容易遭到不利處分，甚至遭到解僱，是以內部吹哨優先主義，立法若不夠周延，且未適當輔以其他配套措施，例如規定針對特殊情形令勞工得直接進行外部吹哨之例外，在我國的實施的結果恐阻卻勞工進行外部吹哨之機會。

(4) 救濟措施

訪談中可發現，在吹哨行為所引起的勞資糾紛結束後，即使僱主繼續僱用該勞工，經過一段時間，繼續任原職之勞工比率極低，有可能是僱主再度將其解僱，或是回任原職後不受同儕之歡迎，因此法院有必要彈性視情況以金錢賠償取代回復原職。

(5) 獎勵措施

從訪談中發現，從利益衡量的角度而言，勞工多認為吹哨是對己有害無利之行為，導致大部分的勞工發現公司不當或不法行為多選擇默不作聲，除非其本身權益受到僱主相當之壓迫，或是意圖要向僱主提出某些訴求，才會例外產生吹哨之意

願。如果能提供吹哨者相當之獎勵，應能提高勞工在一般情況之下吹哨的意願。

6. 公司設置內部吹哨機制之誘因

(1) 加強勞工向心力

受訪者表示，會對公司問題提出意見的勞工，通常是勞工對公司有較高忠誠度，因此期待公司能有更好的發展，若勞工對公司已無期待，自然不會在乎公司內部問題是否會繼續惡化，而是選擇另謀高就。當僱主樂於接納此種勞工之意見，勞工對公司會更有向心力，僱主也能留住優秀的人才。

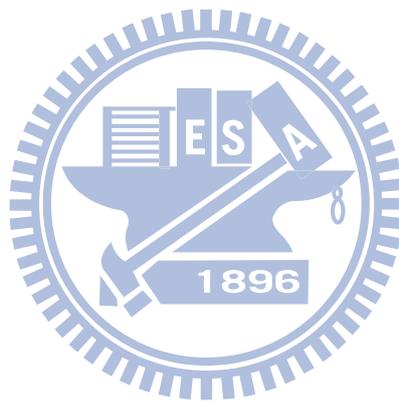
(2) 提升形象

受訪者表示，目前企業社會責任已越來越受到國內企業之重視，若將內部吹哨機制的設置列入企業社會責任的一環，公司為了提升其形象，吸引投資人投資或爭取國外訂單，對於內部吹哨機制之設置意願將會提高。

6.5 小結

勞工吹哨除了受到本身對於遵法意識之高低之內在因素外，公司文化是否重視遵法經營、重視員工意見表達，高度影響勞工吹哨之決策。勞工畏懼吹哨可能對其本身帶來的同儕排擠、僱主報復，更是多數勞工息事寧人之主因。我國企業目前對於勞工意見表達之管道，多設有員工意見信箱、總經理信箱等，但多不重視勞工對不法不當行為之揭發，縱有將公司不法不當問題列入受理範圍者，但在員工身分保護和反報復保護上，僅有原則性之規定，並無完善之措施，尚不足以令勞工信賴進而加以利用，更遑論發生鼓勵勞工吹哨之可能。我國少數吹哨勞工，由於吹哨者保護的法理尚未成熟，法院對於勞工忠誠義務之認定仍較為嚴格，也多尊重僱主經營管理權對勞工所做的處分，造成勞工無法透過訴訟獲得救濟，也顯現我國將吹哨者保護明文化的重要性。再加上我國大陸法

系的傳統，欲促使法院見解之改變，更需要法條釐清吹哨者的保護要件和救濟措施，同時也能彌補少數律師和法官在勞動法專業欠缺對勞工權益造成的影響。而藉由其他事實上之誘因，促使企業設置完善內部吹哨機制，除可促進企業自清功能之發揮，也可減少勞工外部吹哨對企業利益造成之損害、減少勞資糾紛、加強勞工對公司之向心力，並可提升企業形象。



七、回顧與檢討

7.1 外國吹哨者保護法制實施後之檢討與建議

7.1.1. 美國沙賓法案之檢討與建議

美國沙賓法案中對於公開發行公司證券金融犯罪之勞工吹哨者，雖對雇主可能之報復行為提供勞工申訴管道、迅速救濟措施等等，也要求各企業必須建置內部吹哨通報機制，但是，立意良善之立法在執行之成效上卻未盡如人意，吹哨者似乎並未得到法律上足夠之保護，對於鼓勵吹哨行為之效果更不見理想，其立法和實施上的問題與相對應之解決建議綜合如下：

1. 申訴受理機構須具備處理企業詐欺案件之專業性

OSHA 綜理各種勞工型態案件，就各種勞雇糾紛有專業和豐富之處理能力和經驗。但是，當惡意解雇來自於勞工對企業弊端之吹哨時，此類案件之重點已不再限於非雇主有無採取歧視性行動；被揭發之企業弊端是否真實存在、被揭發之弊端是否屬於沙賓法案規定之證券詐欺犯罪、該吹哨者是否屬於沙賓法案保護之受僱者，該企業是否屬於被規範的雇主等等，其判斷所涉及之法律及法理已經超越勞動法之範圍，而與公司法、證券金融法規及刑事法律更密切相關。再加上新型態之證券詐欺犯罪，尤其是龐大的企業弊案，其進行歷時長久、包含複雜之會計作帳方式、以合法交易掩飾違法、涉及多重複雜之組織等等各種特徵使得調查難度增高，需要具備金融財經知識之專家參與。OSHA 也因此被質疑因處理此等案件之專業性不足，反須耗費時間而使得吹哨者之權益受損。既然案件多與 SEC 所處理之，改由 SEC 來審理吹哨者案件，似乎才能更適切的解決糾紛。

2. 對吹哨勞工更有利的申訴程序

(1) 將消滅時效拉長

目前沙賓法案規定勞工提出對雇主報復性行為提出申訴的消滅時效為九十天，有鑒於勞工發現企業弊端後，遭受雇主不利處分，乃至最終下決心提出申訴之間，尚可能須經過搜集證據、確認、向第三人諮詢等等過程後始向 OSHA 正式提出申訴，非常容易就超過了九十天，為了令勞工獲得救濟的機會不要輕易就消失並且讓勞工無須因倉促提出申訴未能充足準備相關事證，九十天之消滅時效應予以增長，恢復立法草案中的一百八十天為宜。

(2) 增加勞工事證提出的機會

勞工在企業組織中，若非為居於高級管理階層，其所能接觸到的資訊僅限於其個人職責權限之範圍內，因此在蒐集資訊和提出事證之能力，相較於掌握全局之雇主，先天上有極大之差異。美國實證研究也顯示出，就吹哨者案件之結果論，勞工往往很難成功舉證。此外學者研究還發現，雖然勞工舉證責任形式上被減輕，雇主卻實質上被賦予充裕的事證提出機會，甚至可以先得到勞工方的證詞再提出相應的反擊，反觀勞工一開始提出陳述與事證後就失去了再次對雇主的說法予以反駁之機會，即使雇主做出不實陳述也無從予以指謫，顯現出勞工後天的弱勢舉證地位。有鑑於此，應該同樣給予勞工獲取雇主說詞之並予以反擊之機會，否則多數申訴案件將會採納雇主之說法並使勞工喪失救濟機會。

3. 避免雇主透過仲裁條款規避法律

雇主能以勞僱契約中的仲裁條款，規避反報復條款中各種申訴、再議、復審及訴訟等救濟管道，目前美國法院也認為此等仲裁條款只要勞雇雙方同意即為有效，使得沙賓法案對於勞工吹哨者之保護措施因雙方糾紛須訴諸於仲裁而落空。要徹底解決這個漏洞，須以法律將吹哨者保護之反報復條款明定為非可仲裁之事項，令雇主不得以仲裁條款來規避反報復措施。

4. 擴張保護吹哨者的範圍

由於沙賓法案針對的是證券市場公開發行公司犯罪問題，因此在適用的雇主、受僱者以其所涉及之吹哨內容皆限於特定或列舉範圍內。也因此大多數被駁回的吹哨者申訴案件，多半是因為要件不符。許多發現企業弊端的吹哨者無法獲得沙賓法案的保護，減少其他企業弊端被發現的可能。同樣是違反法律的行為，僅有證券詐欺犯罪之吹哨能夠受到聯邦法層次的保障，而其他公司犯罪之吹哨卻僅能在州法層次尋求救濟，在吹哨者之間也產生了保障密度不同的現象。因此，將企業各種不法行為的吹哨皆一概提供類似沙賓法案的吹哨者保護措施，並且將非公開發行公司之不法行為也納入可吹哨事實，才能更全面的減少企業不法之發生。

5. 明確提供企業設置內部吹哨機制所須遵循之要件

沙賓法案雖要求審計委員會底下須設置內部吹哨機制，對於如何設置此等機制卻並無提供任何指引，例如勞工在何種情況可以吹哨、對公司的誰可以吹哨、受理吹哨者人應如何保持吹哨資訊之機密性、對於吹哨內容的追蹤和回應等等，盡付闕如，使得這項法規徒為虛文。事實上，由企業內部提供吹哨管道，並結合教育訓練宣導員工守法意識及鼓勵對弊端之指正，塑造企業上下遵法之風氣，是最能從根本達到吹哨者保護的防弊目的，也更有助企業基層的吹哨者出現，因此內部吹哨機制設置之基本要件，若無法律明文，行政機關也應積極以相關行政規則予以補充。

7.1.2 日本公益通報者保護法之檢討與建議

日本公益通報者保護法相較於美國沙賓法案，廣泛的將各種刑事違法行為列為可吹哨之事實，就防止企業弊端的角度而言，可以藉由勞工吹哨揭發企業各種違法行為。但是公益通報者保護採取內部通報優先主義，卻容許受通報之雇主只要形式上有調查之行

為，即使未針對勞工之吹哨內容採取積極改正作為，吹哨者就不能對外通報，就對外吹哨多了一層門檻，也間接鼓勵企業消極處理吹哨者所揭發的弊端。以企業需積極改正弊端作為限制吹哨者進行對外吹哨之前提，才能迫使雇主重視內部通報，落實內部通報優先主義所要達到的企業自清功能，吹哨行為的價值才能真正獲得重視。同樣地，受理對外吹哨的行政機關，法律也應明文賦與其積極查證吹哨內容並進行回應的義務，否則對於吹哨所揭發之問題不能切實處理，只是空有規定而沒有意義。

公益通報者保護法，其救濟措施僅恢復吹哨勞工之勞動條件，並未對勞工所受到之實際損害提供補償，被認為未盡完整。增加吹哨者損害賠償之請求權，填補其因吹哨所操受之名譽、財產、精神上損害，才能給予吹哨者應有之公平。

7.1.3 英國公益揭露法之檢討與建議

公益揭露法雖然給予吹哨者免於因吹哨行為遭受雇主解雇或其他不利處分，也提供損害賠償，但仍有批評其無獎勵措施積極鼓勵吹哨者，為善不足，且法律沒有課予同時雇主制定內部揭露制度之義務，勞工在內部揭露優先主義底下仍將無所適從，使得整體法制的防弊效果不彰。因此，至少須有明確的內部揭露制度設置要件，才能確保內部揭露管道之有效運作，不完整的內部揭露機制，只會造成吹哨者更多不確定的風險。

7.2 我國勞工吹哨案件及法院見解之研究發現

1. 勞工吹哨行為的重要性未受到實務之重視

自個案分析觀察，法院判決僱主主張有理由時，判決書中大多以僱主的經營管理權應受到尊重為理由，尤其是在勞工進行內部吹哨引起內部糾紛時，僱主或勞工之主管將該勞工調離原職，即使可能是對吹哨的報復，法院皆認為此屬於僱主經營管理權，僱主本有權為之，甚少質疑其合法性，例如華航案、動物中心案中的吹哨勞工被

調離原職，乃典型之案例。訪談研究對此現象提出了解釋，由於多數審理勞動案件的法官，長期以來認為勞工的本分是服從僱主的指示，並且必須團結合作，對於吹哨者常常保持有負面的觀感。綜合以上討論，本研究認為我國勞工吹哨行為未獲得實務上應有之重視，甚至遭受誤解，間接助長我國僱主對於吹哨者的壓迫。

2. 勞工因吹哨行為遭受報復性調職和解雇，事實上和法律上皆屬弱勢，我國法院審理重點侷限勞基法所規定的僱主合法解雇事由，無法為其實現正義

從陽信商銀案和動物中心案之事實一併觀察，可以發現兩案的事實共同點是，勞工進行內部吹哨後，皆遭到僱主以能力不足以勝任原職而調任他職，而且所調職務通常與原職差異甚大，勞工工作表現自然不如以往。嗣後僱主再以勞工在新職位上表現不佳予以解雇，看似合情合理，實際上卻是環節相扣的報復行動。對於此二案件，訪談結果亦印證，僱主本意其實是不願繼續僱用吹哨勞工，因此藉由將勞工調職，再以其表現不佳未達要求、故意將勞工考績評定較差之手段，製造出合法解雇理由。再從此二案的判決理由和訪談結果觀察，雖僱主解雇之原因都牽涉到勞工吹哨行為，但法院判定僱主解雇有無理由時，只看是否具備勞動基準法上的合法解雇事由，勞工僅能藉解雇之最後手段性原則主張僱主解雇行為不合法，無法藉證明僱主行為乃基於報復勞工吹哨行為來說服法院直接判定僱主解雇違法。也因為如此，訴訟的重點在於勞工能力是否足以勝任工作（勞基法第 11 條第 5 款）、僱主是否給予教育訓練以改善勞工工作能力、是否有其他適合職位可安置勞工等問題，而非吹哨與報復行為間的關係。

在美國、日本、英國等已制定吹哨者保護法的國家，當不利處分（包含解雇、降級、減薪、調職等）被證明與吹哨行為有因果關係時，除了勞工可以獲得恢復原職、給付薪資等法律明定之救濟外，日本法院甚至可直接確認僱主的解雇處分無效。是故這些國家的吹哨訴訟的主要爭點在於吹哨行為是否符合法律保護的要件，或是不利處

分與吹哨行為間的因果關係是否成立，與我國目前的吹哨案件訴訟有截然不同之面貌。本研究認為，當吹哨者保護的理論未來漸漸受到重視，甚至有明文立法時，我國勞工吹哨訴訟的主要爭點將會移轉，即使未必能在短時間內扭轉勞工吹哨者在事實上和法律上的劣勢，吹哨案件的面貌勢必有所改變，從勞動關係應否解除之法定要件，移轉至吹哨行為本身的內容和性質之認定。

3. 法院判決之審視與檢討

(1) 勞工吹哨的私益動機是否可作為違反忠誠義務的依據

在新海瓦斯案判決中，二審法院指出林子文的吹哨行為，與爭取工會員工績效獎金未果有關，進而認定勞工對僱主負面之評論，造成僱主與客戶間關係緊張，因此違反忠誠義務。那麼吹哨者只要有私益動機，就算吹哨的內容具備高度公益價值，仍然不能受到法律保障嗎？訪談結果指出，本案情形有特殊之處，因為勞工曾對僱主要脅不給績效獎金就要爆料，顯然有加害僱主的意圖，此部分事實可能是影響了法院認定勞工違反忠誠義務的原因，但不能以此否定其他吹哨者具有私益動機受到保護之可能。受訪者更進一步強調，基於人性，我們無法期待沒有私益動機的吹哨之出現，吹哨行為之起因是多重且複雜的，但只要吹哨行為的公益性可以獲得肯定，即使吹哨者有私益動機，該吹哨行為也應有獲得保護之空間，不應逕認為勞工違反忠誠義務，否則將抑制許多吹哨者揭發不法增進公益的可能，本研究也贊成此見解。

(2) 勞工未先進行內部吹哨和對媒體吹哨不應作為違反忠誠義務之依據

新海瓦斯二審判決，曾提及林子文任職29年當中一直明知公司有收取管線補助費。訪談結果指出，法官的真意在於，勞工早有機會對僱主反應這些措施不當卻刻

意不為，直接向媒體吹哨，因此此吹哨行為欠缺手段適當性，勞工有違忠誠義務。本研究基兩點理由，認為此見解值得再深入檢討研究：第一點，當內部吹哨的效果不具期待可能性，不應強求內部出哨之優先性；第二點，對媒體吹哨雖然對僱主會直接造成名譽和信用的損害，但我國的現行制度下勞工可選擇的管道實際上太過有限，向媒體吹哨等所謂「爆料」行為，往往是沒有選擇的選擇。

a. 勞工已可預見內部吹哨無效

當吹哨者長期受僱，對僱主長久以來的政策方向和處事立場必定有一定之瞭解，內部吹哨會獲得僱主善意回應，還是反而提早讓自己失業，吹哨者自己或許也可以預期的到。當明知僱主無可能就該問題進行檢討改正時，對吹哨者而言，事實上只有透過外部吹哨，藉由公權力或是輿論才有可能迫使僱主改正。訪談結果也提及，我國大多數企業就內部本身的積習或弊端進行自清，若沒有商業利益之考量或是外部之壓力介入，根本難以期待其發生。因此對勞工而言，要使吹哨的內容受到重視，往往只能選擇外部吹哨。

b. 勞工選擇媒體作為吹哨受理對象是因鮮有其他管道可供使用

在外部吹哨對象的選擇上，媒體是我國吹哨者最常選擇的對象，從新海瓦斯、陽信商銀，到華航案，勞工們皆選擇了向媒體吹哨。本研究推測其原因是，當吹哨之內容並非法律有特別規定得向行政機關申訴或檢舉之事項，也並非明顯違法而得向檢調機關告發，向行政機關吹哨或許亦無法獲得重視時，一般吹哨者為了使其訴求獲得重視，能夠迅速將訊息傳達的各個角落並引起輿論的媒體成為了最有效的受理對象。

然而，我國法院並不認同吹哨者利用媒體吹哨。媒體報導雖然可以很快引起

公眾之注意力，但也可能在事實未明前即對企業造成不可挽回之形象傷害。新海瓦斯案之判決即以勞工透過媒體使大眾得知對僱主名譽不利之資訊，嚴重傷害僱主與顧客間的關係，得出勞工違反對僱主忠誠義務之結論，也印證了訪談結果：除非透過訴訟、陳情此等法律明定人民可行使的權利，否則勞工利用其他方式吹哨，尤其是媒體，其正當性很難受到我國法院之認同。

本研究認為，我國法院之目前見解有待檢討之處。以勞工應先進行內部吹哨之見解而言，法院應進一步審酌內部吹哨的現實上的可行性，例如該企業是否有完善的勞工內部吹哨機制可供勞工利用、該企業文化是否歡迎勞工對公司經營管理提出意見等等。即使是採取內部吹哨優先主義的英國公益揭露法，也將勞工預見吹哨是時會被僱主掩蓋作為勞工外部吹哨的正當性理由之一。因此當勞工可預知對企業吹哨不可能有任何回應和改變，法院不應以其未向企業吹哨作為，直接非難其對外吹哨的正當性。

至於向媒體吹哨，雖然各國立法例皆未將媒體列為勞工得合法吹哨之受理對象，但是在我國未有吹哨者保護完整規範之前，基於吹哨管道之有限性，應容許勞工向媒體吹哨。尤其是當吹哨內容所涉者並非法定得申訴或檢舉之事項，亦非明顯違法得向檢調單位告發者，吹哨者除了媒體，或許也只能如同動物中心案之原告，向民意代表或向客戶吹哨。即使採取另一種見解，認為吹哨者應該對某些特定對象吹哨才具備正當性且不違背忠誠義務，也應該認知到吹哨者所面臨的立法空白和制度尚未建立之事實情況。在相關立法和制度建構前，法院應理解吹哨者無受理對象可資使用的現實情形，不應以其選擇媒體為吹哨對象作為其違反忠誠義務之理由，否則對吹哨者顯非公平。法院應該將審理重點放在吹哨內容的真實性和公益性，才

能建立出合法吹哨行為的判斷標準，實現公平正義。

(3) 法院認為勞工吹哨內容具備真實性時，未損害僱主名譽，

陽信商銀案中，一、二審法院依據證人證詞和物證認為勞工吹哨內容非無事實根據，從而認定無損害僱主名譽。訪談結果指出，此案審理法官認為具備真實性的言論，並不損害僱主名譽，即便有損害，也未達情節重大之地步，因此僱主之解雇違法。在此判決中，由於勞工吹哨內容之違法事實與企業經營之業務無關，因此僱主未以勞工違反忠誠義務作為主張。雖然法院在此案中仍未審究勞工吹哨內容的公益性，但對於真實性的判斷，可作為未來類似的勞工吹哨訴訟之參考。

7.3 吹哨者保護立法之必要性

1. 言論自由不足以保護吹哨勞工

我國文獻曾有主張，當吹哨勞工被控違反忠誠義務時，該勞工可主張言論自由，透過基本權對第三人效力的間接效力說，藉由民法的誠信原則將勞工吹哨的公益價值與僱主之名譽權和財產權間進行利益衡量，並非只要發表對僱主不利之言論一概皆違反忠誠義務。然而自訪談中可發現，基本權利之主張，在實務上操作較困難，甚少有判決前例可依循，因此勞工難以藉此理論獲得救濟。

2. 我國法欠缺明確的吹哨者保護要件和救濟措施，立法可降低此類案件處理之難度並鼓勵更多的吹哨者

美國法沙賓法案、日本公益者通報法及英國公益揭露法對於受保護的吹哨者之範圍、受保護的吹哨內容、吹哨者的主觀要件、受理吹哨之機關、報復行為之類型和救濟措施等皆有明確規範，且自立法後的統計顯示，各國的吹哨案件數量都有明顯增加。我國僅對於少數勞動法規的勞工舉發行為有反報復之宣示規定，但詳細的保護要

件和救濟措施盡付闕如。學界已有許多提倡對於吹哨者保護之明文化的主張，理由包含現行法制不足、勞資雙方法律風險不確定、促進公益、鼓勵吹哨者出現、提升公司治理及防制企業舞弊等等。訪談結果亦顯示，實務界對於我國將吹哨者保護相關要件予以明文化，亦多持肯定看法，認為可以降低案件處理難度、鼓勵潛在吹哨者勇於出面、令社會大眾瞭解到吹哨者的公益價值，並且在個案中實現正義。

7.4 吹哨者保護法制立法細節

1. 吹哨者主觀即使包含部分私益動機亦應受到保護

新海瓦斯案中，法院判決僱主解僱合法的其中之一，在於勞工吹哨帶有為工會成員爭取績效獎金之動機，並非完全為了公眾之利益，從而認定該勞工違反忠誠義務。然我國學者採取與法院不同之看法，認為為鼓勵吹哨者揭發企業不法，不須限制吹哨勞工的動機，只要吹哨勞工不是出於不正目的即可。與實務界人士之訪談中，亦發現立法無須排除含有私人動機之吹哨，否則將很難有吹哨者之出現，甚至還會阻礙較有可能吹哨的工會成員進行合法吹哨的可能。本研究認為，要求吹哨者須完全不帶私人動機才受到保護，目的雖是為了避免勞工藉以要脅僱主加薪或爭取其他利益。但許多發生在工會運動中之吹哨行為，雖是為了工會會員之利益與僱主進行抗爭，但如有公益價值，非無受保護之空間。站在一般勞工之立場，多半不輕易打破勞僱間之和諧，若非自身工作權受到影響甚至壓迫，很難期待其大公無私，又不顧自身法律風險的進行吹哨，因此只要勞工主要目的不是損害他人利益，就算部分是為了私人動機，也應受到保護。

2. 適格的吹哨內容，應免除吹哨者對僱主之保密和忠誠義務

對違法行為吹哨，自然是吹哨者保護法制應保護之範圍。我國學者認為立法上應規定勞工吹哨者就其吹哨之事項免除相關之保密及忠誠義務，並在以不侵害第三人權

利之前提免除相關的民、刑事法律責任，可減少此等合法吹哨行為引發的其他法律糾紛、減少吹哨者本身所付的法律風險。受訪者亦指出，若勞工對僱主違反行為吹哨會構成忠誠義務之違反，無異於要求勞工必須為僱主掩飾違法行為，並不合理，符合學者之主張。

3. 吹哨內容涉及公益，即使未達違法層次，也應考慮納入保護

在英國法中，個人違反契約法、行政法或習慣法上義務、危害環境保護或危害安全衛生之等行為，雖可能未達違法之層次，但仍被法律列為應受保護的勞工合法吹哨內容。在前述個案分析中我們看到國內已出現這樣的問題，例如新海瓦斯公司獨占特定地區之瓦斯市場，對用戶超收管線補助費，即是一個典型涉及重大消費者權益，但法律尚無法將其評價為違法的吹哨內容。該案件之法院判決採取勞工違反忠誠義務等對吹哨者不利之見解，即遭到國內學者批評法院未重視該吹哨內容的公益價值，即使對未達違法層次之不當行為吹哨，亦應受法律保護。訪談結果同樣認同公益吹哨的保護必要，受訪者表示當勞工吹哨內容具有公益性，且吹哨行為係出於善意時，不應認定其違反忠誠義務，顯然也肯定當弊端所涉及的公益性重大時，即便非明顯違法，仍有受到保護之必要。本研究認為，勞工對僱主違法行為吹哨，應直接阻卻忠誠義務之違反或是侵害僱主名譽權之民刑事責任；當僱主行為不當，且涉及公益時，吹哨之勞工出於維護公益之善意進行吹哨，為值得肯定之行為。本研究認為立法上可以有兩種選擇，一種是將涉及公益之不當行為的吹哨直接納入法律保護之範圍內，第二種是透過公益價值和僱主權益間進行利益衡量，來判定勞工有無違反忠誠義務。但兩種立法選擇孰優孰劣，有待未來更多之討論。

4. 應採取內部外部吹哨併行制或是內部吹哨優先主義

日本法和英國法設計階梯式的保護要件，放寬內部吹哨者的保護要件，當內部吹

哨機制失靈，勞工可取得對外吹哨的正當性，此種設計有促進企業設置內部吹哨機制，發揮企業自清功能之意義。外部吹哨會造成企業較大的不利益，勞工也有洩漏營業秘密、違反對僱主的忠實義務等民刑事責任，因此理論上勞工會選擇先從企業內部吹哨。但實際上企業欠缺完善內部吹哨管道時，勞工也可能保持沉默，因此內部吹哨優先主義必須配合健全的企業內部吹哨機制才有意義，否則反而成為抑制勞工對外吹哨之幫兇。有鑒於此，我國學者認為，即使立法選擇內部吹哨優先主義，在對公眾生命、健康、安全可能造成立即且重大危害之事項上，應例外容許勞工得逕行直接對外揭露相關內部不法資訊或行為。實務人士則多認為我國企業遵法意識不高，企業自清難以期待，故內部吹哨優先主義恐不適用於我國國情。綜合以上討論，本研究認為，未來立法上有兩種選擇，一種是參考美國的內部吹哨和外部吹哨並行，當勞工可預知內部吹哨無法防止弊端時，仍有其他管道吹哨。另一種則是原則上內部吹哨優先，但在例外情形允許外部吹哨。而外部吹哨對象，除司法機關、各行政主管機關作為受理對象較無疑義外，民意代表和媒體是否可做為合法的吹哨受理對象，則有待進一步釐清。

5. 救濟措施應彈性採用金錢賠償取代勞動條件之恢復，非財產上損害之救濟亦有其必要性。

美國和英國對於吹哨勞工之救濟皆包含以金錢賠償為救濟之方法。英國勞動法庭更因為認為將勞工回復原職往往有事實上困難，而大部分直接判決以金錢賠償達就亦方法。訪談結果亦顯示，即使是勝訴的勞工，回復原職後，仍可能再度遭受解雇。本研究認為，立法上應明文將金錢賠償列入救濟方法，使得在勞僱雙方關係已撕裂之狀況，法院可彈性以金錢賠償做為救濟方法，而非強令僱傭關係繼續維持，否則勞工嗣後仍多將面臨再度失業之風險。

此外，美國聯邦法院目前對於沙賓法案文義上是否包含對受報復的吹哨者提供非

金錢損失的補償，尚有爭論。美國學者認為吹哨者除經歷經濟上的損害外，因失業、難以謀求新職、破產、名譽遭受抹黑，皆對其精神造成極大損害，如果不提供非金錢上損失的補償，理性的勞工在衡量個人利弊得失後，會選擇拒絕吹哨保持沉默。本研究認為，對於吹哨勞工之救濟，立法上也應納入非財產的損害賠償，以賠償勞工因吹哨行為個人名譽可能受到之侵害。

6. 獎勵措施亦有鼓勵吹哨之效果

美國學者認為以反報復措施來保護吹哨者成效不彰，故建議以獎勵的方式來增加吹哨誘因，獎勵金來源則參考聯邦權利請求法（The Federal Claims Act），要求所有公開發行公司必須繳交一定比例的費用成立吹哨者獎勵基金。吹哨者可以得到的獎金可參照FCA的計算公式，依照舞弊詐欺得金額加上罰鍰來計算，或是可以由有罪的經理人或董事對股東的賠償金中，將一部分作為吹哨者的獎勵，同時將獎勵要件限於吹哨者的吹哨內容必須提供新資訊，或是要求吹哨者需以書面提供不法弊端之相關詳細資訊，此外也可要求行政機關須介入審查吹哨內容，避免濫用吹哨。

我國雖有證券市場不法案件檢舉獎勵辦法之規定，但遲於判決確定後始支付檢舉者獎金，其對吹哨者可以發揮的鼓勵效果因等待時間過長而降低不少。我國學者亦認為獎金的設置有其必要性。因為真正受到不利處分的吹哨者，用盡各種救濟管道後，也許只能得到不完全的損害填補。實務界亦認為，從利益衡量角度而言，相較於期待吹哨者本於道德良心願意吹哨，過於理想性，獎金設置較可能有鼓勵效果。

7.5 內部吹哨機制設置誘因之發現

美國以量刑準則鼓勵公司建立內部吹哨機制，遵循設置內部吹哨機制要求的公司在因不法犯罪被起訴時，可以獲得降低行政罰鍰和刑事處罰的優惠，未遵循的公司則可能被提高處罰。因此許多美國企業都設置了吹哨熱線以符合公司量刑準則的要求，足證在

公司量刑準則確實對於公司具有誘因 美國學者亦建議 SEC 可以對設置獨立檢視吹哨機制及提供完整經理人和勞工吹哨者保護教育訓練的公司，給予安全港的保護，推定該公司已具備有效的內部控制，此種推定在對於公司提起的民刑事訴訟中相當之重要，可相當程度減輕公司的法律責任。但量刑準則在我國罪刑法定主義之下，可能有違憲之爭議，而安全港的保護，除非修法明訂於條文當中，始有適用可能。

本研究訪談結果則提出了另外兩種誘因，一是當企業為了留住有志與企業一同成長發展的優良員工，會較願意去設置內部吹哨機制以凝聚勞工之向心力。

另一個誘因是企業社會責任。聯合國於 2006 年將企業社會責任導入機構投資人必要的投資策略³³¹，主流法人投資機構也基於企業落實社會責任的範圍與深度來決定投資策略³³²。台灣企業目前以出口導向或代工業居多，也會受到終端客戶或國際大廠對企業社會責任的要求³³³。

我國在企業社會責任的推動上，金管會已督導證交所及櫃買中心制定發布「公司企業社會責任實務守則」，其中規定公司應建立員工溝通管道、鼓勵員工與管理階層、董事與監察人直接進行溝通，適度反映員工對公司經營狀況或涉及員工利益重大決策之意見，並透過「公開發行公司年報應行記載事項準則」及「公司募集有價證券公開說明書應行記載事項準則」要求公司將履行企業社會責任之情形於年報及公開說明書揭露之³³⁴。本研究認為，企業社會責任已漸漸受到我國政府及民間之重視，將內部吹哨機制的設置納入企業社會責任實務守則的要求，將可促使企業重視勞工內部吹哨的功能，進而制定有效且令勞工可信賴的內部吹哨機制。

³³¹ 陳春山，企業社會責任的國際組織及各國規範發展，證券櫃檯，第 147 期，頁 19(2010.6)。

³³² 曾昭明，責任投資與非財務資訊揭露之國際趨勢，證券櫃檯，第 147 期，頁 33(2010.6)。

³³³ 角維穎，推動上櫃公司企業社會責任文化之策略與願景，證券櫃檯，第 147 期，頁 17(2010.6)。

³³⁴ 李秀玲，鼓勵引導上市上櫃公司履行企業社會責任，證券櫃檯，第 147 期，頁 11(2010.6)。

7.6 內部吹哨機制設置之具體建議

以法律保護吹哨者，可能會引起企業憂慮惡意吹哨之發生，對企業懷有不滿或是另有所圖之員工可能藉吹哨影響企業之正常經營，破壞客戶及社會大眾對企業之信任等等。完善有效的內部吹哨機制，實際上對企業有許多益處：企業透過員工發現問題解決問題，並對吹哨員工予以回應和獎勵，可以建立勞雇之間相互信賴的關係並增強員工之忠誠度；因吹哨發現違背公司政策指示執行職務之員工及情事，與以矯正，可提升經營效率並減少資源浪費；將內部吹哨機制與適法經營結合，營造企業重視誠信道德和遵法經營之文化，可提升員工之遵法意識降低公司違法風險。內部吹哨機制可以是促進公司進步、提升經營效率之工具。

綜合美國學者及英國實務對於企業內部吹哨機制設置之作法，以下之要點為企業設置有效內部吹哨機制之建議：

1. 平時內部宣導及教育訓練

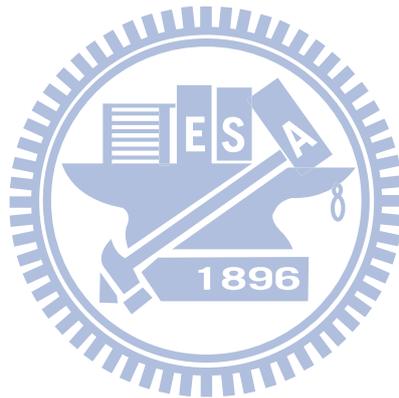
企業應進行內部政策宣導及教育訓練，傳達所有員工關於其內部吹哨機制之資訊，使員工信賴企業重視內部吹哨之價值，並且企業不會進行或容許對於內部吹哨者之報復，並瞭解一旦發現內部弊端時如何透過此一機制吹哨，並提供員工與吹哨相關之外部諮詢資源。

2. 對於內部吹哨及勞工之具體措施

企業須設置匿名的內部吹哨管道，例如電話熱線、匿名電子郵件系統等；對於吹哨所提供之資訊必須保密，除了受理吹哨之人員外，限制其他人接觸吹哨內容之權限，並且對於吹哨檔案予以加密。受理吹哨之人員必須具備獨立性，例如將受理單位設在審計委員會之下，或是僱用外部獨立之法律顧問或會計師事務所等作為受理機構；受理單位直接向最高層報告，例如公司總經理或是審計委員會，減少吹哨資訊在中間洩漏或是被

過濾掩蓋之可能。受理單位也須對於所有的吹哨予以回覆，告知員工調查之結果及公司採取之措施。若吹哨內容經調查屬實，企業應積極矯正問題，並且持續追蹤直到問題解決；若涉及不法，企業更須主動向檢調機關提供涉及不法之人員及證據。

此外，企業本身應提供協助企業減少違法風險之吹哨員工獎勵，正面評價員工的吹哨行為，鼓勵更多員工發現弊端時積極吹哨。至於對吹哨員工進行報復之其他員工或主管，則須予以懲戒或，甚至對情節嚴重者以違反工作規則予以解雇。



八、結論與建議

8.1 研究發現與建議

從我國目前幾件吹哨勞工遭受解僱的勞動案件，可以發現我國勞工進行吹哨之後，難以避免被解僱。沒有任何法律保障吹哨行為時，這些勞工如何爭取救濟？從幾件法院判決內容可以發現，這些勞工的吹哨行為多半具備真實性，並非捏造虛構，卻勞工仍因違反對僱主的忠實義務、或能力不足以勝任工作、或是造謠生事違反工作規則等理由敗訴。從訪談中可知，我國法院事實上已注意到勞工因吹哨遭受僱主報復的問題，然我國乃大陸法系國家，判決必須依據法律，既然無法可用，法官們所能做的只是從嚴認定僱主解僱的合法性，或是參考外國法規定後納為其心證，因此在法院判決理由中雖可發現受到外國法影響的痕跡，然法院不會清楚明確地把沒有成文法依據的吹哨者保護理論或外國立法例寫明，對我國未來類似的案例，仍然很難提供明確判決標準。如此一來，吹哨者在公益上的貢獻，在實務上無法彰顯，即使有吹哨勞工勝訴的例子，主要仍因為僱主解僱本身欠缺合法理由，而非其報復行為應受法律非難，無法製造出吹哨勞工受到正面價值肯定的印象。其結果，是數量幾希的勞工吹哨者，更加不敢勇於對各種企業弊端吹哨，形成越來越少吹哨者的惡性循環。

除了實務給予吹哨者的肯定有限外，我國各種與吹哨有關的法律規範，有著未具強制力、規定過於簡陋、法位階過低等缺點，幾乎皆無法提供吹哨者保護，因此我國學者多建議應制定吹哨者保護的法律規範，明確宣示吹哨者的正面價值，給予受報復者適當救濟，以鼓勵更多吹哨者的出現，並發揮預防不法、提高企業透明度等功能。藉由訪談發現，我國專辦勞動案件之律師和法官，亦贊同立法之必要性，理由在於少數之律師或法官可能不夠瞭解勞動案件之特性，會使得吹哨勞工勝訴機率更低，如果法律規範可以

提供明確的要件和判斷標準，那麼訴訟的重點將不再如同目前一般侷限於僱主解僱有無合法理由上，吹哨本身之真實與否以及公益價值將成為攻防之重心，遭受報復的吹哨者獲得法律救濟的機會也將可提高。此外自我國工會運動的現況而言，多數企業之工會組織不振，更鮮少有工會足以與僱主抗衡，促使勞工可能以吹哨作與僱主抗爭之一部分，僱主不法也因而被揭發。只是工會運動尚有工會法之法定保障，但在勞工與僱主抗爭過程中，也有不是以工會名義而以個人身分出面出哨之勞工，且無法受到工會法保護，宛如勞工運動的犧牲者。由此，從勞工的角度而言，吃力不討好的吹哨行為，法律的保護更是必須的。

我國許多企業雖然多設有員工表達意見之管道，也宣示勞工可以藉以將企業內部之弊端或問題通知公司高層，多數勞工即使本身未參與舞弊情況，仍多有顧忌而顯少有吹哨之例。日前新聞報導英仁醫院已離職之兩位護士，揭發醫院聘用無合格執照者擔任醫生，造成多起醫療疏失。這些勇敢的吹哨者其義行雖一度受到社會贊揚，事後卻遭到不明人士恐嚇威脅，顯現出我國勞工不但在職時不敢揭發僱主違法行為，離職後即使沒有僱傭關係之顧忌，吹哨者個人生命身體或財產之安全仍然暴露在危險之中，這也是多數勞工不願吹哨之原因。

我國學者參酌各國立法後，對於未來立法之細節已紛紛提出各種看法。其中爭議性較高的，是吹哨對象事實範圍之界定，除了違法行為之吹哨外，違反法律義務之行為或不當行為之吹哨，是否及如何納入保護，須審慎評估決定。至於吹哨者主觀上的真實性和動機，學者多認為就真實性要件，可以採取「合理相信」標準，無須要求該事實須客觀上真正，只要吹哨者主觀有合理相信即足；吹哨者的動機，一般多認為完全不具私益動機才構成受保護之條件，將令大部分吹哨者無法受保護，但私益動機可占多少比例才不失公平正義，則有待未來進一步研究。至於應選擇內部吹哨和外部吹哨並行，或是內

部吹哨優先主義，本研究認為首先須考慮未來立法時我國企業內部吹哨機制健全與否，否則企業將有藉內部吹哨之便掩飾舞弊之可能；考慮到並行制有外部吹哨濫用之危險，也可以透過限定具監督管理權之行政機關作為外部受理對象來避免，因此兩種選項端視立法者如何選擇與設計。至於對吹哨者的法律救濟，受訪者多認為回復原職或給付與原來相當之薪資，有損害填補不足及欠缺激勵誘因之缺點。有鑑於吹哨者往往遭受來自同儕或僱主之排擠和壓迫、名譽遭受抹黑、因報復而失業造成的精神壓力等，美國學者提出慰撫金賠償非財產上的損害，是未來可以思考之方向。至於藉由獎勵金來提高勞工吹哨意願，學者認為獎金之計算和來源將會是問題，受訪者則認為可能有部分鼓勵效果，因此本研究認為重點在於吹哨勞工獲得獎金的可能性必須提高，發放的時點也不能過晚，才能發揮一定之效果。

此外，日本法和英國法皆以法律直接免除吹哨者忠誠義務和保密義務，從個案分析和訪談中可知我國吹哨勞工雖尚無被僱主控告違反保密義務之例，但已有違反忠誠義務遭受解僱者，因此若立法納入此等規定，有助於減少僱主以違反忠誠義務為由解僱勞工之機會。美國法更直接以刑罰規定禁止僱主報復，嚇阻報復行為之發生，實值我國參考。

美國法實施至今，極高比例的勞工申訴被駁回率和敗訴率，已呈現出立法和制度配合上的問題，例如受理吹哨爭議的 OSHA 被批評其專業性不足，爭議處理程序多有拖延，使原來迅速補償勞工的立法設計落空，再加上勞資雙方提出事證的機會不均等，導致勞工最終多敗訴。消滅時效過短，也是美國勞工申訴多被駁回的原因。學者認為我國可利用民事訴訟法的暫時權利保護制度避免吹哨勞工之損害擴張，只是我國目前吹哨相關勞動糾紛多先進入勞資爭議調解委員會，調解不成後再進入法院訴訟程序，進入訴訟前吹哨者勢必尚須等待一段時間，因此在調解過程中先提供勞工暫時之救濟，有必要在立法時一併考量。

基於勞工吹哨行為有揭發不法、促進社會公益、達成公司治理等重要性，且我國能夠發揮保護吹哨者之法律實屬不足，本研究提出下列建議：

建議一 盡速立法

有鑑於我國法制對吹哨勞工無法提供充足保護，且吹哨勞工在現行勞動法制下，其吹哨行為往往成為僱主以其違反忠誠義務、工作規則或工作能力不足的合法解僱理由，變相遭到懲罰，卻無法救濟，針對吹哨勞工制定保護規定甚為必要。吹哨行為本身有促進公益、協助犯罪調查之功能，勞工吹哨者保護的立法可宣示吹哨者公益價值、促進公司治理、防止不法發生、鼓勵潛在吹哨者之效果。立法委員於 2009 年曾連署建請勞委會、經濟部與相關部會參考先進國家立法例研擬「吹哨者保護法制」，確立「忠誠義務」與「揭露不當經營行為之公民責任」界線，杜絕企業濫用相關規定惡意解僱勇於揭弊員工，顯示我國勞工吹哨者保護之迫切性已受到重視。明確的要件和法律效果，可提供法院和律師辦案上的依據，更快更直接的影響法院判決，釐清吹哨者之法律地位和權益，同時令勞工決定吹哨與否前，對於自己所須承擔的風險有較高的預見可能性。

建議二 立法前可參考日本內部告發理論

僱主對於吹哨勞工採取的報復性不利處分，法院在有明文立法前，應跳脫勞動基準法規範的思考，就具有公益性的勞工吹哨行為，考量其違反忠誠義務或工作規則有無正當理由，或仔細審酌僱主所謂能力不足以勝任工作，是否有具體事實依據、時間點是否緊隨吹哨行為、對勞工評價是否與過去長時間以來有極大差異等，判斷僱主是否基於報復之意圖，從個案中逐漸建立我國勞工吹哨行為保護之判斷標準，或參考日本內部告發理論，將公益性、真實性、動機、吹哨對象事實、吹哨手段適當性等等因素列入考量，並載明於判決書中，給予吹哨勞工應得之救濟，也有助未來制定立法細節之參考。

建議三 推動企業內部吹哨機制之設置

與其立法禁止企業不得報復吹哨者，不如使企業改變文化，令其對勞工敞開心胸接納不同意見、積極除弊，從而提升公司經營管理效率、減少企業法律風險，達成公司治理，並兼顧勞工、在地居民及利害關係人權益，實現企業社會責任。大多數國內企業尚未了解完善的內部吹哨機制帶來的好處，僅設置員工意見信箱或不法通報專線，但重要相關配套措施如個人資料保密、受理單位獨立性、反報復措施盡付闕如；少數企業雖有內部吹哨機制之設置，但仍有不完善之處。因此主管機關若能研擬公布參考範例供企業參考，提高企業設置之意願，也能達到宣示勞工參與公司治理的重要性，減低企業對吹哨者的敵意，而逐漸能有更成熟的環境，與未來吹哨者保護法相互配合。

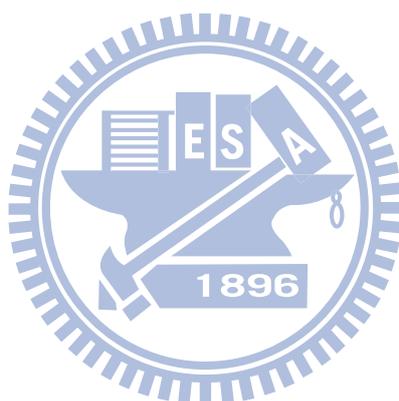
8.2 總結

自外國吹哨者保護立法例觀察，可發現各國因經歷重大金融弊案、危害公眾安全之工安事件等，並發覺內部人早有機會可以對外示警，基於預防未來相同的情況發生，喚起了大眾對內部人吹哨之重視，促使國會用明確的法律要件界定出值得法律保護之吹哨者。其立法政策和立法細節，除有許多值得我們參考和檢討之處外，統計上可見其吹哨案例數量極多，顯見立法明文保護對於吹哨者有鼓勵之效果。而各國鼓勵勞工進行內部吹哨，並要求企業設置完善之內部吹哨機制，則是著眼於調和僱主和勞工之權益、減少勞資糾紛，並促進公司治理、藉由內部監控來預防企業不法舞弊。

搜尋我國勞動案件，可發現我國揭發弊端的勞工不但數量極少，且經常遭受僱主藉由法律賦予的懲戒權予以調職、降薪、降級甚至於解僱，透過訴訟能否獲得救濟更是難以預測。僱主的懲戒處分到底有理由，還是純粹的報復，除非法律能夠提供明確的判準，令審判者得以制裁僱主的報復行為並補償因報復受害之吹哨勞工，否則將仍是各說各話。透過對實務界的訪談，除印證吹哨勞工甚難透過現行法制獲得應有之救濟，亦發現

對法官和律師來說，無法律可用提高了案件的處理難度。我國勞工大多相當服從僱主之指示，法院就僱主之經營管理權也高度予以尊重，是以吹哨者在文化上不受歡迎，法律上的不利地位也清楚可見，耳聾效應和寒蟬效應普遍存在於我國勞工之間。

吹哨者本少之又少，當企業內部根本沒有管道供吹哨以導正問題，對外吹哨要面臨各種負面後果，也莫怪我國勞工多半沉默，吹哨者有如鳳毛麟角。因此，透過妥善的立法保護受到報復的勞工吹哨者，並輔以健全的企業內部吹哨管道，那麼我們也許可以期待未來將有多一些的吹哨者，將企業不法舞弊攤到陽光之下。



參考文獻

中文書籍

1. JonaThan Grix 著，林育珊譯，Top 研究的必修課-學術基礎研究理論，初版，寂天文化出版，台北(2008)。
2. 林孟皇，羈押魚肉，初版，博雅書屋出版，台北(2010)
3. 易明秋，公司治理法制論，初版，五南出版，台北(2007)
4. 陳新三，勞動基準法裁判彙編，初版，新學林出版，台北(2008)

中文論文集

1. 李淑如，〈公司治理原則之內部組織控制與不法資訊揭露之法制發展〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。
2. 林佳和，〈勞動關係的公益與私益衝突？--從德國勞工忠誠義務的演進軌跡談起〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。
3. 林良榮，〈論企業內部告發(揭弊)之勞工保護-以日本「公益通報者保護法」為中心〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)
4. 黃宏森，〈政府採購與揭弊保護：以蕭秋德揭弊案為例〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。
5. 陳宏達，〈保護立法之必要性與實踐途徑〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。
6. 張清浩，〈從國內勞動法案例看公益揭發保護實務〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。
7. 程挽華、楊戊龍，〈英國、紐西蘭、澳洲(維多利亞省)揭弊保護立法比較〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。
8. 簡玉聰，〈日本行政與內部通報相關法律問題探討-以公益通報者保護制度為中心〉，收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。
9. 關中，〈行政倫理的重要議題〉收錄於《公益揭發-職場倫理新趨勢，公益揭發(揭弊)保護學術與實務研討會論文集》，巨流出版，高雄(2010)。

中文期刊

1. Ralph Hasson，〈公司政策擋不住人為對策-廣開言論?挾怨報復?Why Didn' t We Know〉，《哈佛商業評論全球繁體中文版》，第8期，頁36-48，2007年4月。
2. 王松柏，〈英國法律對於勞工揭露工作所得資訊的規範〉，《玄奘法律學報》，第13期，頁175-260，2010年6月。

3. 李智仁、陳一銘，〈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 138-180，2008 年 9 月。
4. 李秀玲，〈鼓勵引導上市上櫃公司履行企業社會責任〉，《證券櫃檯》，147 期，頁 6-13，2010 年 6 月。
5. 角維穎，〈推動上櫃公司企業社會責任文化之錯略與願景〉，《證券櫃檯》，147 期，頁 14-17，2010 年 6 月。
6. 林錦村，〈證人保護法之研究（上）〉，《軍法專刊》，第 45 卷第 5 期，頁 35-41，2000 年 5 月。
7. 林錦村，〈證人保護法之研究（下）〉，《軍法專刊》，第 46 卷第 6 期，頁 38-45，2000 年 6 月。
8. 林錦村，〈論證人保護〉，《法官協會雜誌》，第 2 卷第 2 期，頁 107-129，2000 年 12 月。
9. 林錦村，〈證人窩裡反及刑事豁免〉，《全國律師》，第 1 期，頁 57-61，1999 年 11 月。
10. 洪宜和，〈窩裡反證人保護法制之觀察與比較〉，《軍法專刊》，第 50 卷第 3 期，頁 20-37，2004 年 3 月。
11. 許家源，〈證人刑事免責制度—評我國證人保護法第十四條規定〉，《軍法專刊》，第 48 卷第 11 期，頁 24-37，2002 年 11 月。
12. 黃銘傑，〈窺力霸風暴中所暴露之公司治理與金融監理問題〉，《月旦財經法雜誌》，第 8 期，頁 1-28，2007 年 3 月。
13. 黃程貫，〈終止事由之告知、勞工忠誠義務與不當勞動行為/台灣高等法院判決九七勞上四四〉，《台灣法學》，第 127 期，頁 239-241，2009 年 5 月。
14. 陳一銘，〈論企業內部通報機制〉，《萬國法律》，第 170 期，頁 83-99，2010 年 4 月。
15. 陳一銘、李智仁，〈公司治理與公益通報保護法制〉，《萬國法律》，第 158 期，頁 106-121，2008 年 4 月。
16. 陳文智，〈試論「吹哨者保護法制」之引進〉，《全國律師》，第 11 卷第 6 期，頁 81-96，2007 年 6 月。
17. 陳文琪，〈證人保護法簡介〉，《全國律師》，第 1 期，頁 50-63，2001 年 3 月。
18. 陳春山，〈企業社會責任的國際組織及各國規範發展〉，《證券櫃檯》，147 期，頁 19-22，2010 年 6 月。
19. 曾昭明，〈責任投資與非財務資訊揭露之國際趨勢〉，《證券櫃檯》，147 期，頁 31-37，2010 年 6 月。
20. 曾宛如，〈監察人 v. 審計委員會—兼論監察人可否擔任公司律師或法律顧問〉，《月旦民商法》，第 12 期，頁 75-89，2006 年 6 月。
21. 楊士仁，〈企業要有吹哨子的人〉，《Taiwan News 財經文化週刊》，第 144 期，頁 42-44，2004 年 7 月 29 日。
22. 楊戊龍，〈英國公益揭發法概述〉，《人事行政》，第 164 期，頁 7-17，2008 年 7 月。

23. 蔡英欣,〈論公司社會責任之規範模式：以日本法之經驗為例〉,《台大法學論叢》,第37卷第3期,頁189-241,2008年9月。
24. 蔡南芳,〈吹哨人法制之研究-以沙氏法案關於吹哨人工作權保障之規定為核心〉,《東吳法研論集》,第5卷,頁95-125,2009年12月。
25. 鄧湘全,〈證人保護制度之研究〉,《軍法官勘》,第45卷第2期,頁19-30,1999年12月。
26. 彭國能,〈對質詰問與證人保護〉,《律師雜誌》,第255期,頁82-112,2000年12月。

中文學位論文

1. 石佩鑫,《論美國與我國公司之法令遵循機制》,國立中原大學財經法律研究所碩士論文,2009年。
2. 李麗珍,《僱主懲戒權之行使》,國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文,2008年7月。
3. 汪聖芬,《舉發行為理論探究與個案分析》,私立東海大學公共行政研究所碩士論文,1995年7月。
4. 紀文勝,《刑事訴訟程序中證人保護之研究》,國立中正大學犯罪防治研究所碩士論文,2004年1月。
5. 陳一銘,《內部人通報機制之建構與公司治理-以勞工通報為中心》,國立台北大學法學系碩士論文,2007年。
6. 陳獻曜,《從公司治理探討內部稽核人員角色訂為之研究》,國立台北大學企業管理學系碩士論文,2006年6月。
7. 黃美欣,《稽核人員倫理取向與舞弊者情緒操弄手段對舉發行為影響之探討》,國立彰化師範大學會計學系碩士論文,2005年6月。
8. 黃聖,《資訊公開於我國公司治理之再定位-以定期性財務資訊為中心》,國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文,2009年4月。
9. 游千賢,《我國勞動基準法第十二條第一項第四款之研究》,國立台灣大學法律學院法律研究所碩士論文,2007年1月。
10. 魏敏慈,《情緒干擾情境下倫理準則對內部稽核人員倫理決策影響之研究-以計畫行為理論為基礎》,國立彰化師範大學會計學系碩士論文,2006年6月。

其他中文資料

1. 黃銘傑,《組織內部不法資訊揭露法制之研究》,行政院研考會研究計畫,2005年3月
2. 江一豪,中時部落格-林子文敗訴了,
<http://blog.chinatimes.com/laborpower/archive/2009/05/13/404018.html>(最後瀏覽日:2010.10.13)
3. 陳信行,勞工法庭復興明代奴婢制度,2009年3月31日,
<http://www.cooloud.org.tw/node/37601>(最後瀏覽日:2010年12月29日)。
4. 中時電子報,2009年4月3日,

<http://life.chinatimes.com/2009Cti/Channel/Life/life-article/0,5047,11051801+112009040300133,00.html> (最後瀏覽日:2011.1.23)

英文期刊

1. Beverley H. Earle & Gerald A. Madek, The Mirage of Whistleblower Protection under Sarbanes-Oxley: A Proposal for Change, 44 Am. Bus. L.J. 1(2007).
2. Daniel P. Westman, The Significance of the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provisions, 21 Lab. Law. 141(2005).
3. Douglas M. Branson, Too Many Bells? Too Many Whistles? Corporate Governance in the Post-Enron, Post-WorldCom Era, 58 S.C. L. Rev. 65(2006).
4. John B. Chiara & Michael D. Orenstein, Whistler's Nocturne in Black and Gold-the Falling Rocket: Why the Sarbanes-Oxley Whistleblower Provision Falls Short of the Mark, 23 Hofstra Lab. & Emp. L. J. 235(2005).
5. John F. Fatino, 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(2004).
6. Marc. I. Steinberg & Seth A. Kaufman, Minimizing Corporate Liability Exposure When the Whistle Blows in the Post Sarbanes-Oxley Era, 30 J. Corp. L. 445(2005).
7. Mary Kreiner Ramirez, Blowing the Whistle on Whistleblower Protection: A Tale of Reform versus Power, 76 U. Cin. L. Rev. 183(2007).
8. Miriam A. Cherry, Whistling in the Dark? Corporate Fraud, Whistleblowers, and the implications of the Sarbanes-Oxley Act for Employment Law, 79 Wash. L. Rev. 1029(2004).
9. Nina Schichor, Does Sarbanes-Oxley Force Whistleblowers to Sacrifice their Reputations? An Argument for Granting Whistleblowers Non-Pecuniary Damages, 8 U.C. Davis Bus. L.J. 272(2008).
10. Richard E. Moberly, Sarbanes-Oxley's Structural Model to Encourage Corporate Whistleblowers, 2006 B.Y.U. L. Rev. 1107(2006).
11. Richard E. Moberly, Unfulfilled Expectations: AN Empirical Analysis of why Sarbanes-Oxley Whistleblowers Rarely Win, 49 WMMLR 65(2007).
12. Richard Moberly, Protecting Whistleblowers by Contract, 79 U. Colo. L. Rev. 975(2008).
13. Terry Morehead Dworkin, SOX and Whistleblowing, 105 Mich. L. Rev. 1757(2007).
14. Valerie Watnick, Whistleblower Protections under the Sarbanes-Oxley Act: A Primer and a Critique, 12 Fordham J. Corp. & Fin. L. 831(2007).

其他英文資料

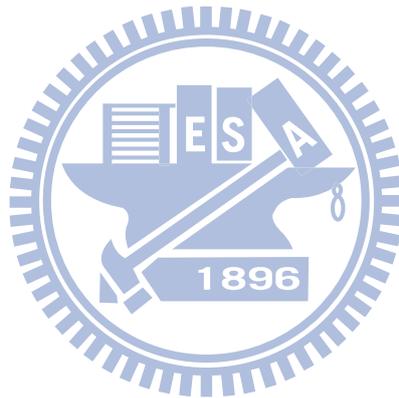
1. NYSE Listing Manual, <http://nysemanual.nyse.com/lcm/> (last review : 2010.1.30)
2. NASDAQ Manual Online, <http://nasdaq.cchwallstreet.com/main/> (last review : 2010.1.30)
3. Guidance on Public Interest Disclosure Act: Whistleblowing (SYSC 18),

<http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/SYSC/18/2> (last review : 2010.1.30)

4. Guidelines for dealing with Whistleblowing Calls under the Public Interest Disclosures Act 1998, <http://www.fsa.gov.uk/pages/Doing/Contact/Whistle/guidelines/index.shtml> (last review : 2010.1.30)

5. The Combined Code of Corporate Governance,

http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/Corporate_Governance/UK%20Corp%20Gov%20Code%20June%202010.pdf (last review : 2010.1.30)



研究參與同意書

您好！這是一份「我國公司治理與吹哨者保護」的碩士論文研究參與同意書，研究訪問者為交大科法所碩士班研究生林意玟。十分感謝您願意接受我的訪談。

這個研究計畫的目的主要是想要透過實務的深度訪談研究，以瞭解台灣公司治理與勞工吹哨者保護之現況，作為相關研究之用。

因此訪談時會詢問有關您個人的想法、經驗、事件等談話主題，以及您的個人基本資料，就如《訪談綱要》上提到的。研究的結果除了作為碩士論文研究之內容之外，也希望能夠作為未來我國勞工吹哨者保護法制的參考，因此您的參與將對這個研究有非常重大的貢獻！

以下是這個研究的「訪談進行方式」、「訪談內容處理與應用」、「研究參與者的權利」的說明：

一、訪談進行方式

1. 訪談是以面對面談話的方式進行，大約會進行一個小時，如果您認為時間過長或過短，也可以依照您的意願彈性調整。如果需要第二次以上的訪談，我會在得到您的同意之後才進行。
2. 有關訪談進行的時間及地點，將以您的便利為優先，即使我們已經事先約定好，您仍然可以因為個人或其他因素變更或取消。
3. 為了確實紀錄您的談話內容，在您同意之後，我們將在訪談過程使用錄音、錄影設備及撰寫簡單的筆記。

二、訪談內容的處理與應用

1. 訪談的原始內容保證不會讓第三者得知，在未來研究報告的呈現上，將以匿名代號的方式來呈現您的身份及相關可茲辨識您身份的資料，以確保您的隱私。
2. 訪談結果將轉為文字檔案，作為這份研究計畫之原始資料。
3. 作為未來相關研究主題的資料與發表。

三、研究參與者的權利

1. 雖然您已經表示是自願同意參與這個研究，您仍然有權利決定是否接受訪談，沒有任何人可以勉強您，您也不會因為拒絕訪談而有任何服務或權益上的喪失。
2. 您有權利拒絕任何您不願回答的問題。

3. 您有權利隨時中斷、暫停、退出研究。

誠摯感謝您願意接受訪談！謝謝您的參與！

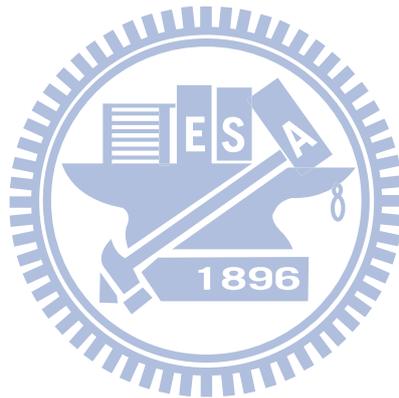
是的，我已經瞭解上述事項，我同意參與研究與訪談。

研究參與者簽名：_____

簽署同意日期：民國____年____月____日

研究者簽名：_____

簽署日期：民國____年____月____日



附錄二
訪談要點

1. 處理過的勞工吹哨個案事實與法律問題
 - 1-1. 係爭吹哨內容是否與公益有關
 - 1-2. 係爭吹哨內容是否具備真實性
 - 1-3 係爭吹哨行為有無違法忠誠義務之問題
 - 1-4 對於僱主主張吹哨勞工能力不足以勝任工作，勞工如何抗辯和法院判定標準為何
 - 1-5 我國法院對外國吹哨者保護立法例是否予以參酌
2. 企業有哪些管道可供勞工吹哨時利用
 - 2-1. 是否受理對企業違法行為之吹哨
 - 2-2 是否由獨立專責單位受理
 - 2-3. 是否對吹哨者有匿名保護
 - 2-4. 是否有反報復之配套規定
 - 2-5 是否有勞工利用該管道吹哨
3. 對於我國就勞工吹哨者予以立法保護之看法
 - 3-1 另訂新法的必要性
 - 3-2 對於勞工吹哨者保護採取內部吹哨優先之看法
 - 3-3 勞工的私益動機是否應阻卻其受到保護
 - 3-4 吹哨對象事實除了僱主違法行為外，是否應包含僱主不當但涉及高度公益之行為
 - 3-5 如何避免勞工濫用吹哨
 - 3-6 鼓勵勞工主動吹哨的其他可能誘因
4. 對於企業有哪些誘因可促使其設置內部吹哨機制