

澳洲各州公益揭發保護立法比較分析

楊戍龍*、程挽華**

摘要

本文探討澳洲州級政府公益揭發 / 揭弊立法內涵，各州的立法名稱、概念界定、規範密度、實踐作法有其共通的原則亦有差異之處，在制度參照上提供多元觀點。公益揭發 / 揭弊保護在澳洲取得正當性而成為公共政策議題，在於政府誠實的回應公務員貪污醜聞調查中所曝露出揭發者受報復的困境，1989 年「費茲傑拉報告」是最重要的催生因素。鼓勵及促進公益揭發、讓揭發情事受到調查與矯正、保護揭發者是立法的核心目標，但每個立法均有缺失，無最佳的實務模式。本文並從「適當的人員將公益資訊，向適當的組織為適當的揭發，則受到保護」之方向，對我國未來立法提出一些看法。

關鍵詞：澳洲、公益揭發、揭弊者保護

* 國立高雄大學政治法律學系副教授，電子郵件：lyricyang@nuk.edu.tw。

** 國立台灣師範大學科技應用與人力資源發展系博士候選人，電子郵件：lisa10001@gmail.com。

收稿日期：101 年 5 月 4 日。接受刊登日期：101 年 10 月 9 日。

「誠實的公務員是減少公共行政弊端及行為不法所需資訊的主要潛在來源，在確信不會受到偏見對待前，他們會持續裹足不前」（Fitzgerald Report, 1989: 134）。

壹、前言

良善治理（good governance）是人民的期望，公共管理者應追求的目標。但良善治理不會自動到來，公共管理者必須開發治理能量，公民也須一同參與，以除去不利良善治理的因素，而貪腐是不利因素之大者。聯合國「反貪腐公約」弁言開宗明義：「關注腐敗對社會穩定與安全所造成的問題和構成的威脅的嚴重性，它破壞民主體制和價值觀、道德觀和正義並危害持續發展和法治」。當下，反貪腐是國際社會的共同議題，而非一國的內政問題，如始於 1983 年的「國際反貪腐會議」

（International Anti-Corruption Conference，簡稱 IACC），每兩年一次在不同國家聚會，討論對抗各種貪腐的原則與策略，以遏止不斷進化的貪腐行為。許多國際反貪腐公約要求各會員國政府採取有效措施、並開展國際合作共同預防及打擊貪腐，保護揭發/揭弊/檢舉人即是被建議的措施之一¹，特別是組織成員的公益揭發（public interest disclosure）/ 揭弊（whistleblowing）²。

公益揭發 / 揭弊這個議題在 1970 年代初期開始逐漸成為公共政策議題（Fox, 1993: 138; Glazer and Glazer, 1989: 63; Vandekerckhove, 2006: 7-8）。

¹ 參見「美洲反腐败公約」（Inter-American Convention Against Corruption）第三條第八項、「反腐败刑法公約」（Criminal Law Convention on Corruption）第二十二條、「反腐败民法公約」（Civil Law Convention on Corruption）第九條、「非洲聯盟預防和打擊腐敗公約」（African Union Convention on Preventing and Combating Corruption）第五條第五項、及「聯合國反貪腐公約」（United Nations Convention against Corruption）第三十三條。

² 檢舉、舉發、舉報、告發、揭發、揭露、揭弊 / 弊端揭發、公益通報等詞，專文、實務定義或翻譯有所不同，本文交換使用，視其為「讓不法情事受到矯正」的概念。

自 1989 年美國訂定「揭弊者保護法」(Whistleblower Protection Act)³專法後，英國、南非、紐西蘭、澳洲、日本、乃至於羅馬尼亞等都在建立揭弊保護法制⁴，以鼓勵掌握不法資訊的人士為公益揭發。

保護公益揭發 / 揭弊立法的預設命題是：大型組織內具有正義感的成員會揭發他所發現的組織不法或重大錯誤，但害怕因此失去飯碗或被其他形式的報復而保持沈默，因此經由立法保護，鼓勵其站出來揭發不法(Callahan, et al., 2004: 882)。支持鼓勵及保護公益揭發 / 揭弊立法的人士指出，具有專業背景及熟稔組織內部運作的組織成員居於揭弊的最有利位置(Levinson, 1996: 17)。1972 年美國水門醜聞案(Watergate Scandal)的深喉嚨及 2002 年被時代雜誌選為年度風雲人物的三位揭弊者，正是這個命題的例證。而當企業及政府組織規模愈來愈龐大、愈來愈複雜及專業化，也就愈難發覺、預防、矯正錯誤及不法，資訊科技的發展更增加不法的機會，因此，揭弊被視為社會對大型組織重新掌控的機制，這個機制授權個人向有能力矯正問題的人或機關舉發錯誤或弊端(Callahan, et al., 2004: 881-882; Vaughn, 1982: 616)。另外，當公共管理強調彈性、分權、效率、市場機制，公共服務被私有化、委外、合夥、或授權民間、第三部門執行，政府與其他制度間的分際變得模糊時，更需此一鼓勵及保護揭弊的機制，以對抗不法，保護公共利益。

我國政府機關普遍使用揭發 / 檢舉當作公共事務治理的手段，但沒有嚴謹的保護檢舉機制，現行一些「辦法」、「要點」僅具「命令」之性質，甚至是文書作業規定，法位階甚低，此等辦法、要點對於法院並無拘束力，且係以獎金為主要誘因。進入刑事程序後，有「證人保護法」可資適用或準用，然要獲得保護的條件嚴苛。因為制度或管理的缺失，時有發生檢舉人受報復而無公務員需負責的案件。另外，我國欠缺支持檢舉的文化，公務員或與政府機關有業務往來的人士不願挺身而

³ 實際上，1978 年文官制度改革法(Civil Service Reform Act)即建立鼓勵及保護聯邦公務員揭弊的基本架構，但因為成效欠佳，1989 年訂定揭弊者保護法，其後，國會議員仍不斷提案修正，但都未有所成就。而相關理念的立法則可回溯到 1863 年聯邦詐欺求償法 / 不實申報法(Federal False Claims Act)。

⁴ 英國 1998 年公益揭發法(Public Interest Disclosure Act)、紐西蘭 2000 年揭發保護法(Protected Disclosures Act)、南非 2000 年揭發保護法(Protected Disclosure Act)、日本 2004 年公益通報者保護法(日文)(Whistleblower Protection Act)、羅馬尼亞 2004 年揭弊者保護法(Whistleblower Protection Act)。

出，轉而選擇將弊案資料送交民意代表、媒體、名嘴，因為這些人擁有較完善的保護傘；此一現象一方面有助於遏止公務員的貪瀆，另一方面亦造成社會捕風捉影現象，增加社會亂象。而從法院相關判決如林子文訴新海瓦斯公司案、甘國秀訴中華航空公司案，顯示保護檢舉人法理及法制現代化的必要性。因此，把鼓勵保護檢舉制度（特別是鼓勵保護組織成員揭發不法）當作公共政策討論，顯有其必要性（楊戊龍主持，2011）。而根據媒體報導，廉政主管機關鑒於肅貪、防貪的需要，已開始研議制定「機關組織內部不法資訊揭露者保護法」（蕭白雪，2012；李淑華，2012）；在此之前，亦有法界人士建議建立相關制度，以為防治貪瀆案件之工具（陳宏達，2008；朱楠，2011）。值此政策之窗打開之際，這個法制應該如何發展，先進國家發展的制度可提供參照。

在澳洲，公益揭發 / 揭弊保護立法議題自 1990 年代左右開始受到廣泛討論，聯邦及州政府的許多調查報告皆建議制定保護公益揭發 / 揭弊立法，以作為民主課責、廉政的手段（Roberts and Brown, 2010: 56; Martin, 2003）。「澳洲技術及商業標準組織」（Standards Australia）將組織揭弊者保護計畫（AS 8004 Whistleblower Protection Programs for Entities）視為良善治理的一環。而從 1993 年南澳大利亞州（South Australia）制定揭弊者保護法（Whistleblowers Protection Act 1993），至 2008 年北領地（Northern Territory）制定公益揭發法（Public Interest Disclosure Act 2008），州級政府皆已訂定專法施行，且在陸續修正改進中。聯邦層級目前沒有專法，最近的立法案是 2007 年公益揭發法案（Public Interest Disclosure Bill 2007），但在 1999 年公職法（Public Service Act，適用於行政部門公務員）第十六條及國會職員法（Parliamentary Service Act）第十六條訂有保護揭弊公務員之象徵性規定，沒有規定具體的保護作為⁵，私部門部分則在企業法（Corporate Act）及職場關係法

⁵ 1999 年公職法第十六條（Protection for whistleblowers）規定，在政府機關或為政府機關執行職能的公務員，不能因為公務員向公職局長（Public Service Commissioner）、功績保護長 / 專員（Merit Protection Commissioner）、機關首長、或其指定人員揭發違反公職行為規範（Code of Conduct）之情事，而加以犧牲或歧視。1999 年國會職員法第十六條（Protection for whistleblowers）規定，在部會或為部會機關執行職能的公務員，不能因為國會職員向公職局長（Public Service Commissioner）、功績保護長 / 專員（Merit Protection Commissioner）、機關首長、或其指定人員揭發違反公職行為規範（Code of Conduct）之情事，而加以犧牲或歧視。

(Workplace Relations Act) 規定⁶。

澳洲是聯邦國，各州公部門治理管轄權歸屬各州，而各州已有專法，儘管立法源於同一事件，但其立法名稱、概念界定、規範密度、實踐作法有其共通的原則亦有差異之處（參見次二節），在制度上提供多元參照觀點，有如比較八個國家的制度。其次，澳洲研究委員會（Australian Research Council）及許多聯邦、州政府機關 2005 年曾聯合支持格里菲斯大學社會法律研究中心（Griffith University's Socio-Legal Research Centre）伯朗（A. J. Brown）教授主持全國性實證研究，指出每州立法均有其缺失，並提出最佳立法原則建議；而聯邦尚在尋求立法階段，各州 / 領地立法是參照對象，行政部門及國會曾就如何立法提出不同看法，亦可提供不同的立法觀點，因此本文選擇以州級立法為介紹主軸，輔以聯邦立法架構⁷的觀點。

本文目的在於介紹、比較澳洲各州立法重要構面規定，以為國內討論類似立法時多一份參考資料。以下先說明立法發展背景，次分兩個節次說明各州立法的主要內涵及差異，最後從「適當的人員將公益資訊，

⁶ 2004 年 7 月生效施行的企業法（Corporate Act）第 9.4AAA 節（Protection for whistleblowers）規定（原法案名稱為 Audit Reform and Corporate Disclosure Bill），公司主管、員工、供應商或其員工基於合理的根據、善意、並具名將公司或其主管、員工違反或可能違反企業法令規定之情事，向證券暨投資委員會（Australian Securities and Investments Commission）、公司的審計員或審計小組成員、主管、資訊管理人員、或授權人員揭發，不負民刑事責任，亦不能以違反契約而予中止僱用，或被犧牲。僱主意欲據以中止僱用契約，法院得命其回復原職或相當職位；為報復者，要負損害賠償責任；另外，受理揭發者對揭發者的身分應加以保密。2004 年「職場關係修正法」（Workplace Relations Amendment【codifying contempt offences】Act 2004）（納入 1996 年「職場關係法」（Workplace Relations Act）第 4A（Protection for whistleblowers）節）亦規定依法為揭發的組織成員，不負民刑事責任、不可以被犧牲、及被犧牲者有求償之權。

⁷ 2007 年國會大選，陸克文（Kevin Rudd）領導的工黨贏得政權，競選時其承諾推動立法，鼓勵及保護政府體系內的公益揭發。2008 年 7 月 10 日司法部長代表行政部門建請眾議院「法律與憲政事務委員會」（Committee on Legal and Constitutional Affairs）考量及提出理想的公益揭發保護立法架構。2009 年 2 月 25 日，委員會提出「揭弊者保護：針對聯邦公部門的全面架構」（Whistleblower protection: a comprehensive scheme for the Commonwealth public sector）報告。2010 年 3 月 17 日行政部門對委員會提出的二十六項立法建議作出回應（十項完全同意、十一項原則同意、一項部分同意、四項不同意），將以該報告為基礎推動立法，並以 2011 年開始實行為目標。不過，這項立法行動因為政府更迭而告中止至今。

向適當的組織為適當的揭發，則受到保護」之方向，對我國未來立法提出一些看法。

貳、立法發展背景

公益揭發 / 揭弊保護取得正當性而成為公共政策議題，在於政府回應昆士蘭州公務員貪污醜聞調查案中曝露揭發者受報復的困境，一說是執政當局「被迫」通過立法 (Bowden, 2005)。在全國一片立法保護揭發者的政策氛圍中，聯邦及各州議會議員均提出各自的法案，昆士蘭州於 1990 年首先通過臨時性立法，以利弊案調查的進行。南澳大利亞州則於 1993 年率先通過常久性立法。各州立法 (含後續修正) 參見下表 1。

表 1 澳洲各州公益揭發立法 (含後續修正) 一覽表

州 別	法 律 名 稱
南澳大利亞州 (South Australia, 簡稱 SA)	揭弊者保護法 (Whistleblowers Protection Act 1993)
昆士蘭州 (Queensland, 簡稱 Qld)	公益揭發法 (Public Interest Disclosure Act 2010, 2011 年施行, 原稱揭弊者保護法【Whistleblowers Protection Act 1994】)
新南威爾斯州 (New South Wales, 簡稱 NSW)	公益揭發法 (Public Interest Disclosures Act 1994, 原稱揭發保護法【Protected Disclosures Act 1994】, 2011 年修正名稱及增訂相關規定, 同年 11 月 1 日生效施行)
首都特區 (Australian Capital Territory, 簡稱 ACT)	公益揭發法 (Public Interest Disclosure Act 2012, 原於 1994 制定, 2012 年 8 月重訂新法取代, 2013 年開始施行)
維多利亞州 (Victoria, 簡稱 Vic)	揭弊者保護法 (Whistleblowers Protection Act 2001)
塔斯馬尼亞州 (Tasmania, 簡稱 Tas)	公益揭發法 (Public Interest Disclosures Act 2002)
西澳大利亞州 (Western Australia, 簡稱 WA)	公益揭發法 (Public Interest Disclosure Act 2003)
北領地 (Northern Territory, 簡稱 NT)	公益揭發法 (Public Interest Disclosure Act 2008)

資料來源：本文整理。

一、1989 年「費茲傑拉報告」

1989 年「費茲傑拉報告」(Fitzgerald Report) 是澳洲第一份有系統證明公務員揭發價值的報告⁸，率先指出有必要立法保護揭發者 (Parliament of Australia, 2005; Brown, 2009a: 668)，並成為昆士蘭及其他各州立法保護揭發者的最重要催生因素 (Parliament of Australia, 1994: 49)。

調查報告指出，降低公務員職涯受政治干預機會的制度，有助於行政部門的去政治化及減少弊政 (maladministration) 與不法情事，但此一制度能否說服有見識的公務員，在無個人利益衝突的情況下，揭發所發現的不法情事，仍令人懷疑 (Fitzgerald Report, 1989: 133)。「誠實的公務員是減少公共行政弊端及行為不法所需資訊的主要潛在來源，在確信不會受到偏見對待前，他們會持續裹足不前」；對一個具有良心、正直的公務員而言，在一個充斥不當管理或不法情事、甚至被容忍或鼓勵的部門或機構工作，是件非常令人挫折沮喪的事，要他們向權威當局揭發他們所意識到的不法情事非常困難；如果高階官員或政治人物涉入不法或貪腐，揭發的工作將會變得完全不可為，特別是在為揭發不僅不受歡迎而且會招致報復的情況下，除非那些公務員非常有勇氣或不計後果；因此

⁸ 「費茲傑拉報告」為昆士蘭州「警察不法活動調查委員會」(Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Conduct) 調查報告的簡稱。「警察不法活動調查委員會」成立於 1987 年 5 月 26 日，由具國王律師 (QC) 頭銜的 Tony Fitzgerald 擔任調查委員會主席，以回應 5 月 11 日澳洲電視公司 (Australian Broadcasting Corporation) 「四角」(Four Corners) 節目播出「月光國家」(Moonlight State) 紀錄片，指控警察長期從事賭博、與色情業者掛勾、販毒等不法活動。一般認為調查委員會成立主要目的在減輕政府的政治壓力，會如同之前的調查一樣草草結案。不過，在各方壓力及州代理總理的承諾與堅持下，調查委員會做了誠實、全面性的調查。這份調查報告最直接的結果是昆士蘭州的總理、五名部長及許多警察官員被起訴，其中，警察局長及四名部長被判有罪入獄 (Ransley and Johnstone, 2009: 537)。調查期間，司法及警察部門一度想以特權 (privilege)、秘密、敏感等理由，阻撓調查委員會取得資料，並警告這些資料一旦公布會損及公共利益，但在代理總理及反對黨領袖的支持下，調查委員會得以全面取得警察及其他政府部門的資料。昆士蘭州政府並同意經費支援「警察員工工會」(Police Union of Employees) 及「警察官工會」(Queensland Police Officers' Union)，以換取他們對調查的支持。聯邦政府亦配合修正 1936 年「所得稅評估法」(Income Tax Assessment Act 1936)、1902 年「皇家委員會法」(Royal Commissions Act 1902)、1979 年「電信 (監聽) 法」(Telecommunications [Interception] Act 1979)，以協助調查委員會取得資訊 (Fitzgerald Report, 1989: 2-4)。

有迫切的需要，立法禁止任何人對公共機構內不法、無效率或其他問題為正確公開陳述的人員為處罰，美國最近即制定法律加以規範（Fitzgerald Report, 1989: 134）⁹。

調查委員會建議成立「選舉暨行政審查委員會」（Electoral and Administrative Review Commission，簡稱EARC）及「刑事司法委員會」（Criminal Justice Commission，簡稱CJC）。前者負責執行及監督報告所提選務及行政改革，包括保護公益揭發的立法準備；後者負責監督、審查、協調及實施刑事司法的改革，執掌其他不適合由警察部門或其他機關擔任的刑事司法職能，包括受理、調查申訴或揭發、保護證人，並建議在州議會設立對應的常設委員會負責監督（Fitzgerald Report, 1989: 369-376）。換言之，「費茲傑拉報告」是全面性的行政改革報告，保護揭發者只是諸多改革中的一項作為。

二、1991年「選舉暨行政審查委員會」報告

「費茲傑拉報告」立即獲得昆士蘭州執政當局正面回應，「選舉暨行政審查委員會」於1989年12月成立，並於1990年制定「揭弊者（臨時保護）暨相關修正法」（Whistleblowers【Interim Protection】and Miscellaneous Amendments Act 1990），保護提供資訊或證據給「選舉暨行政審查委員會」及「刑事司法委員會」的揭發者，將報復定為犯罪行為，兩個委員會有權向最高法院聲請禁止令狀，以阻止報復行為（Parliament of Australia, 1994: 49-50; Brown, 2009b; Soloman, 2009）。

1991年10月，「選舉暨行政審查委員會」報告主張訂定常久性的揭弊者保護法律，確認與考量：（一）社會大眾利益：不法、不當行為及危害公共健康安全情事獲得揭發、調查、矯正後社會大眾獲得的利益；（二）揭發者個人利益：揭發者受到保護而免於報復及對揭發採取適當作為的利益；（三）揭發對象的利益：善意揭發但結果不正確或錯誤、或受到不實、誤導指控的被揭發對象個人利益；（四）組織利益：

⁹ 美國是第一個制定揭弊者保護法的國家，其將保護揭弊公務員列為「功績原則」（merit principles）的內涵，同時將報復揭弊公務員列入「人事禁止規定」（prohibited personnel practices），1989年揭弊者保護法提供澳洲立法倡議者立論依據（Goode, 2000: 31; Parliament of Australia, 1994: 15-18）。

受揭發影響組織之運作、業務或行政目標不受不當干擾的利益，建構一套衡平的制度，以鼓勵及保護公益揭發（Soloman, 2006）。「選舉暨行政審查委員會」所擬訂的「揭弊者保護法案」（Whistleblowers Protection Bill）要點如下：

- （一）揭發情事：1、違反昆士蘭法之行為；2、對公共健康、安全、或環境有重大、具體危害情事；3、1989 年刑事司法法（Criminal Justice Act）所定公務員不法行為（official misconduct）；4、公務員違反紀律規定而得予懲罰之不法行為；5、涉及公共資源重大浪費之怠忽、無能或管理無效率之情事。如果危害公共健康或安全之情事重大、具體、立即，向媒體揭發亦受保護。
- （二）程序：最佳處理方式是政府機關建立內部程序處理，並建議採取三階模式：1、內部管道：向所屬機關 / 組織揭發；2、向行政監察官申訴（如果內部管道行不通）；3、向外部揭發：國會或媒體（附條件）。所有公部門組織要指定受理揭發的單位，刑事司法委員會則受理沒有其他機關適合受理的揭發。
- （三）保護門檻：揭發者必須誠實地相信其所為之揭發是合理的，而且是屬於所定揭發範圍內之情事；故意為虛偽、不實揭發者應負刑事責任及受紀律處分。
- （四）保護：公共機關有保護揭發者免於受報復的義務，名符其實的揭發者不必對任何的主張、要求或作為負起責任，包括違反秘密規定之刑事、損害名譽或違反秘密的民事責任（Parliament of Australia, 1994: 49-56; Vandekerckhove, 2006: 187-191）。

與此同時或隨後的若干聯邦政府層級報告亦建議立法¹⁰，如 1994 年

¹⁰ 相關報告包括：1991 年聯邦政府「聯邦刑法評議委員會」（Committee for the Review of Commonwealth Criminal Law）報告（簡稱「吉布斯委員會報告（Gibbs Committee Report）」）、「參議院財政暨公共行政委員會：行政監察官報告」（F and PA Ombud Report）、1992 年「參議院財政暨公共行政委員會：外交暨貿易部管理與運作調查報告」（F and PA DFAT Report）、1993 年「眾議院銀行、財政暨公共行政委員會：詐欺聯邦調查報告」（Elliot Committee Report）等國會調查報告皆建議立法保護揭發者（Parliament of Australia, 1994: 29-41），1995 年「未決揭弊者案件參議院特別委員會」（The Senate Select Committee on Unresolved Whistleblower Cases）對揭弊案件進行調查後，也建議立法。

「聯邦參議院公益揭弊特別委員會」(The Senate Select Committee on Public Interest Whistleblowing) 報告—「公共利益」(In the Public Interest)—指出，揭弊是民主體制內的正當作為，要對價值與倫理的根本性的轉移，以去除揭弊的污名及痛苦經歷 (trauma)，並鼓勵公、私部門重新評量揭發不法的價值，促進文化的轉變。

三、揭弊者保護團體的支持

1991年成立的「澳洲揭弊者協會」(Whistleblowers Australia, 簡稱WBA) 在催生立法上也扮演重要角色。該協會是自願性全國性組織，最初由揭弊公務員發起，成立目的在於推動一個揭發貪腐、危害公共情事及重大社會議題而不會受到報復的社會文化，並協助揭弊人士。目前在各州均設有分會，比較大、活躍的分會如新南威爾斯州分會每星期舉辦「關懷與分享」(caring and sharing) 集會。昆士蘭州另有自主運作的「揭弊者行動團體」(Whistleblowers Action Group, 簡稱WAG)，並受「昆士蘭司法暨社區法律官員協會」(Queensland Justices and Community legal Officers' Association) 的法律及財務支持，提供揭弊者支持、諮詢及協助 (Parliament of Australia, 1994: 60; Martin, 2004)。

參、不法情事的揭發

本節依序說明各州立法的立法目的、適用範圍、不法情事 / 資訊的類型、揭發途徑、動機、調查與回應等六個面向重點內容，並擇要整理如表 2。

一、立法目的

從整個立法發展背景觀察，立法者是期望經由立法方式，鼓勵及促進公益揭發、讓揭發情事受到調查與矯正、保護揭發者。不過表現在立

法上，少數州立法表現「手段—目的」連結關係，鼓勵 / 促進揭發為目的，揭發方式 / 程序、揭發不法情事、保護揭發者、或確保揭發情事受到調查等規定為鼓勵 / 促進揭發的手段；**即建立在「程序、保護的完備，有助於促進公益揭發」這個假定上**。多數州則將規定揭發方式 / 程序、揭發不法情事、保護揭發者、確保揭發情事受到調查、或鼓勵 / 促進揭發列為立法的共同目的。比較值得注意的是昆士蘭州 2010 年修法，重拾 1991 年「選舉暨行政審查委員會」研議法案時的考量，將確保揭發對象的利益受到適當考量納為立法目的之一。首都特區 2012 年重訂新法時，亦將被揭發者的利益納入考量。

二、適用範圍

(一) 適用領域：公部門 vs. 私部門

目前，除立法最先之南澳大利亞州立法適用於公私部門外，其餘各州皆以揭發公部門的不法情事為規範對象。南澳大利亞州立法是受昆士蘭州 1992 年「揭弊者保護調查報告」及「揭弊者保護法案」的影響。該報告從「公共利益」的角度，認為公、私部門的區分愈來愈模糊，許多政府職能由私部門提供，如民營化、向外採購，排除私部門意謂發生在私部門的不法情事就不須要鼓勵揭發，此是毫無道理的區分（Goode, 2000: 30-31）。

(二) 揭發者：組織內部成員 vs. 任何人

這個議題涉及立法者是從揭發者的僱用關係，或是從不法資訊揭發的角度出發思考，也可說涉及如何定義「揭弊者」（whistleblower）。對於揭弊者的定義，並無全球一致性的說法，一個被廣泛引用的是美國學者 Janet P. Near 和 Marcia P. Miceli（1985: 4; 1995: 680, 686）的定義，指組織成員（現職或離職）對其僱主控制下的違法、違反道德規範或不正當情事，向有能力採取有效作為的人或組織加以揭發。在這個定義下，特別強調現職或離職組織成員的揭發，因為其具有專業背景及熟稔組織內部運作，居於揭弊的最有利位置（Levinson, 1996: 17），而澳

洲各州立法發展背景亦為解決組織成員（公務員）的困境。然就立法結果觀察，多數州是偏向不法資訊揭發的角度思考，除新南威爾斯州及塔斯馬尼亞州立法以組織成員（公務員）為適用對象外，其他各州立法規定任何人都是揭弊者，但規範內容比較聚焦於公務員的揭發。另外，塔斯馬尼亞州立法特別規定政府公共服務契約承包商也是揭發者¹¹，即將其視為與組織成員同等的有利揭發位置。

（三）保護對象：第三人

揭發者本人並非被報復的唯一目標，家庭、朋友或所屬組織都可能是潛在的被報復對象。因此，除南澳大利亞州立法未見規定外，其他各州立法所保護的對象均擴及第三人。

三、不法情事 / 資訊類型

立法鼓勵揭發的不法事情，以非法 / 犯罪行為（含貪腐）、資源管理不當、弊政（maladministration）、危害公共健康、安全、環境情事為主要類型。另外，有四個州立法將報復、嚴重違反紀律情事列為揭發標的。若就範圍觀之，以新南威爾斯州立法所列範圍較狹窄，但比較符合揭弊者的定義（公務員揭發公部門不法情事）。在立法技術上，昆士蘭州及新南威爾斯州立法直接規定不法情事的類型，其他六個州分別使用「公益資訊」（public interest information）、或「不當作為」（improper conduct）或「可揭發行為」（disclosable conduct）圈定所有或大部分不法情事，其中不乏概念相互含攝之情形，例如北領地立法以「不當行為」（improper conduct）作為違法、資源管理不當、危害公共健康安全等所有情事的上位概念；西澳大利亞州立法將「不當行為」、違法、資源管理不當、危害公共健康安全等其他情事都納入公益資訊的範圍。昆士蘭州立法對「弊政」（maladministration）的界定更是廣泛，指行政作為：1、違反法律；2、不合理、不正當、不公正、不當差別待遇；3、依循不合理、不正當、不公正、不當差別待遇的法令或實務；4、基於不當目的、不相干理由作為或考量；5、應告知作為理由卻未告知；6、部分

¹¹ S.6(2) (Tas).

或全部依錯誤的法律或事實為決定；7、錯誤¹²。因此，單從法條表面文字無法對不法情事為兼具含括性與排它性的歸類。

四、揭發途徑

各州立法所定揭發管道，基本上依不法情事性質或涉及對象、依法定程序向適當機關 / 人員為之。一般討論揭發途徑焦點置於是否允許組織成員「外部揭發」，即向服務組織以外的組織或人員為揭發，論者並特別關注於向行政體系或政府體系外的組織（如媒體、記者）揭發。如果僅限於向服務組織內部的管道為之，則稱之為「內部揭發」。就此，新南威爾斯州立法規定，公務員在特定條件下向州議會議員及記者揭發始受保護：1、必須就相同情事，先依據各相關規定，向調查機關、公共機關、或公務員為揭發；2、受理揭發的機關或公務員：（1）決定不調查該情事、或（2）未在受理揭發後六個月內完成調查、或（3）進行調查但未建議採取任何作為、或（4）未在揭發後六個月內通知揭發者是否對揭發情事進行調查；3、公務員必須有合理根據；及 4、相信揭發的不法情事實質為真（substantially true）。昆士蘭州 2010 年修法亦增訂向記者揭發之規定，其限定條件類似上述新南威爾斯州立法規定；對於向州議會議員揭發部分，則維持受理、移轉有權機關調查，議員無權調查處理，但不限制議員原有職權之規定。首都特區 2012 年新法則更進一步規定直接向外揭發，如向內部途徑規定人員揭發不合理、或會使本人或他人受到重大不利作為的風險性，可以直接向州議會議員或媒體揭發。

五、動機

為避免制度被濫用成為組織成員解決組織與個人衝突的替代性工具，各州立法均規定揭發者對所揭發之不法情事必須有合理根據

¹² Schedule 4 Dictionary (Qld). 首都特區 2012 年新法將「弊政」定義為：（1）違反法律；（2）不合理、不正當、不公正、不當差別待遇；（3）過失；（4）基於不當動機的作為，參見 S.8(2)(ACT)。

(reasonable grounds) 或合理相信 (reasonable belief)，並規定故意提供不實資訊或誤導資訊為犯罪行為。維多利亞州及塔斯馬尼亞州立法另外規定不得出自惡意 (in bad faith / malicious)，而北領地立法則採高道德標準規定，揭發必須出於善意 (in good faith)，否則將失去保護。新南威爾斯州立法另外規定為規避紀律處分者，不受保護。

六、調查與回應

在此部分，「如何」調查並非公益揭發立法的重點，有特別著墨的州立法內容置於如何確保揭發情事受到調查、何種情況可以不必調查或中止調查、及如何回應揭發者。理論上或是從現代國家政府的責任推演，無論立法是否有明文，應推定受理機關有調查或移轉調查及（若發現有不法情事）採取必要作為的義務，否則鼓勵揭發即失去意義。但在立法表現上，僅有首都特區、維多利亞州、塔斯馬尼亞州、西澳大利亞州、北領地立法明文規定對揭發情事有加以調查的義務；南澳大利亞州立法規定要告知揭發者調查結果，新南威爾斯州立法規定要告知採取或擬議採取的作為，似乎是預設受理機關有調查的義務¹³。

對於揭發情事，目前除立法較先的南澳大利亞州外，其他各州立法均有得不加或中止調查的規定，類型包括無意義或無合理根據、誤解或缺乏實質、過於瑣碎、有更適當方法處理、已為適當處理、已由法院為決定或處理、遲延揭發且無法合理解釋、時間過去而無法預期可獲充分證據、含誤導資訊等。

不過，即便規定調查的義務、得不加或中止調查的條件，仍有如何確保揭發情事受到適當處理，即當揭發者與受理機關 / 人員出現認知落差時，應如何處理的問題。就此，維多利亞州及塔斯馬尼亞州立法課予行政監察官 (Ombudsman) 為協調、監督的權限。維多利亞州的立法模式是：依法律規定為不法情事之「公益揭發」，才是受保護的揭發，換言之，揭發未必是公益揭發，除非經受理機關（公共組織或行政監察官）先行確認其屬公益揭發的性質。當公共組織審查認定不屬於公益揭

¹³ S.18(ACT); S.39, 72(Vic); S.39, 63(Tas); S.8(1)(WA); S.20(NT); S.8 (SA); S.27(NSW).

發，揭發者得於收到通知後二十八天內，要求將揭發情事移轉行政監察官審查決定之。另外規定如公共組織未進行調查、或不滿公共組織進行的調查作為或採取的措施等，揭發者得要求行政監察官進行調查。如果行政監察官不滿公共組織的調查，亦可接管調查。塔斯馬尼亞州立法的規定雷同¹⁴。此一設計似乎意謂者行政監察官對揭發情事負有最終決定及調查的義務。首都特區 2012 年新法則賦予公共行政專員及行政監察官監督權¹⁵。

另外，所有立法均規定受理揭發機關要在合理時間內給揭發者回應或評論，類型包括提供程序或保護建議、告知是否屬於公益揭發（此與該州制度設計有關）、是否進行調查、調查進度、調查結果。另外，有些州立法規定要由揭發者提出申請。

表 2 各州立法（目的、適用範圍、不法資訊、途徑、動機、不加調查條件、回應）規範重點

規 定		州 別	SA	Qld	NSW	ACT	Vic	Tas	WA	NT		
立法目的表現形式	揭發方式 / 程序	S.3 (手段)	--	S.3 (手段)	S.6 (目的)					--		
	揭發不法行為	--		--	--							
	保護揭發者	S.3 (手段)	S.3 (目的)	S.3 (手段)	S.6 (目的)	S.1 (目的)	*	*	*	*		
	確保揭發情事受到調查	--										
	鼓勵 / 促進公益揭發	S.3 (目的)		S.3 (目的)								
確保揭發對象的利益受到適當考量	--	--	--	--	--	--	--	--	--			
S.3：第 3 條；--：未規定；*：正式標題 (Long Title) (以下同)。												
適用範圍	適用領域	公部門	S.4	*	S.3 (1)	★	S.1 (a)	*	S.3	*		
	私部門	S.4										
	揭弊者	組織成員		S.13	S.8 (1)			S.6				
	任何人	S.5 (1)	S.12		S.14	S.5		S.5	S.10 (1)			
第三人 (保護部分)	--	S.42 (1)	S.20 (1)	S.39	S.18	S.19	S.14 (1)	S.19				
★：2012 新法刪除正式標題中之公部門文字，但第 9 條立法理由說明新法係針對公部門不法情事。												

¹⁴ S.12, 24(2), 30, 31, 32, 34, 35, 39, 74, 75, 97(Vic); S.35, 36, 39, 41, 42, 66-71(Tas).

¹⁵ S.28-34(ACT).

	上位概念	公益 資訊	--	--	可揭發行 為	不當 行為	不當 行為	公益 資訊	不當 行為	
不法 資訊 / 情事 類型	非法 / 犯罪 (含貪腐)	S.3,4	S.12,13, 18,19	S.10,11	S.8	S.3	S.3,6	S.3	S.5	
	資源管理不當	S.4		S.12						
	危害公共健康 安全			--						
	危害環境			S.11						
	弊政	--	--	--	S.8	--	S.3,6	--	--	
	危害身障人士									
	報復作為									
	嚴重違反紀律	--	--	--	S.8	S.3	--	--	S.5	
揭 發 途 徑	行政體系內部	v				v	v	v	v	
	行政體系外部 由內而外 有條件直 接外部		S.23	S.19	S.27					
揭 發 者 動 機	要有合理根據 / 相信	S.5 (2)	S.18 (4),19 (3)	S.19 (4)	S.7	S.5	S.6	S.5 (2)	S.5 (1)	
	不得提供錯誤 / 不實 / 誤導資訊	S.10	S.66	S.28		S.60, 106	S.54,87	S.24	S.51	
	須出於善意	--	--	--	--	--	--	--	S.56 (1)	
	不得出於惡意 非為規避紀律處 分			S.18		--	--	--		
得 不 加 或 中 止 調 查 條 件	無意義 或無合理根據 誤解或缺乏實質	--	前提 (上欄)	--	S.20	S.40 (1)	S.40 (1), 64	S.8 (2)	S.21 (1)	
	過於瑣碎		--			--		--	--	
	有更適當方法處 理		S.30 (1)		--	S.20	--	--	S.8 (2)	S.21 (1)
	已為適當處理		--		--	--	--	--	--	--
	已由法院為決定 或處理		--		--	--	--	S.40 (1), 64	--	--
	遲延揭發且無法 合理解釋		--		--	--	--	S.40 (2)	--	--
	時間過去無法預 期可獲充分證據 錯誤 / 含誤導 資訊		S.30 (1)		--	S.20	--	--	S.8 (2)	S.21 (1)
回 應 規 定	提供程序 或保護建議	--	--	--	S.28	--	S.61	--	--	
	告知是否屬於 公益揭發		S.32		--	--	S.25,27 (1), 29,30,34,35	S.31,34 (1),35	--	--
	告知是否 進行調查					S.23,31	S.40 (2)	S.40 (2)	S.8 (3), 10 (1)	--
	告知調查進度						S.80Δ	S.74Δ	S.10 (2) -	--
	告知調查結果						S.8	S.67	S.59.77	S.10 (2) - (4) Δ

Δ：須提出申請；○：告知採取或擬議採取的作為。

資料來源：本文整理。

肆、揭發者的保護

保護是公益揭發立法最關鍵部分，其內涵包括責任豁免、身分保密、反報復、乃至於匿名揭發等項。

一、責任豁免

組織為了維護運作、實踐最佳利益，都會要求員工遵守特定行為規範，負起忠實義務，並對違反者加以責罰。對揭發者而言，其主要面對的責罰有三：1、被控違反保密規定而來的刑罰或民事損害賠償；2、被控侵犯人格權（商譽 / 名譽）而來的民事損害賠償；3、被控破壞組織運作秩序而來的紀律處分。因此，理論上，立法明文規定法律責任豁免，對想為公益揭發的組織員工而言具有舒緩後顧之憂的作用。

各州立法均規定依法揭發者法律責任豁免。如新南威爾斯州立法規定，依法揭發的公務員不負任何責任（部分州立法直接規定不負民事、刑事責任及不受紀律處分），也不能對該公務員為任何不利的作為、主張或要求。另外，在損害名譽的訴訟中，某些州立法賦予揭發者絕對特權（absolute privilege）—免予被訴的特權，或適格特權（qualified privilege）—即被告得以其所為符合揭發立法規定為答辯，如得證明，即可免於被訴。但對於自己行為應負的責任（包括民、刑、行政責任），西澳大利亞等六個州 / 領地也立法規定，並不因為揭發該行為而豁免¹⁶。

二、身分保密

各州立法均規定受理揭發機關 / 人員不得洩露可能讓揭發者身分曝光的資訊，違反身分保密規定者構成犯罪，可處罰金或有期徒刑或併

¹⁶ S.6 (WA) ; S.18(Tas); S.38 (ACT); S.39 (Qld); S.17(Vic); S.14(5) (NT).

科¹⁷。但許多州立法分別基於經當事人同意、職能履行 / 調查需要、法規授權或法院訴訟、實現自然（程序）正義原則、實現公共利益、有合理理由、依法提出報告或建議、獲得專業法律建議、或公益揭發專員授權等不同理由，得公開揭發者身分。

三、反報復

除南澳大利亞州立法沒有規定外，其他各州均將報復揭發者視為犯罪，予以科處罰金或有期徒刑。依澳洲法律體系，受報復者得向法院提起侵權訴訟，部分州並規定禁止令狀救濟¹⁸。另外，部分州立法規定可能被報復的公務員得向服務機關申請重新安排職位（relocation）¹⁹，或依公平就業法令申訴²⁰。如西澳大利亞州立法規定，科處 24000 元或二年有期徒刑，被犧牲者得向報復者或其僱主提起侵權訴訟。僱主主張免責，必須證明：1、無故意；2、不知道或無法合理期望僱主知道報復；3、已為合理管理仍無法阻止。如涉及 1984 年公平機會法（Equal Opportunity Act）第六十七條所定不法情事，也可向平等機會專員（Commissioner for Equal Opportunity）申訴 / 抱怨，但兩者只能擇其一。首都特區立法規定，科處 100 個單位罰金或一年有期徒刑或併科。

四、匿名揭發

匿名揭發是程序選項，也是保護方式，理由在於：1、如果沒有人知道，就不會遭到報復；2、降低因受理單位的程序不周延及回應不確定性而受報復的風險。但也非絕對，因為被揭發者仍有可能從揭發情境、內容得知揭發者是誰而予以報復。另外，匿名也會讓調查變的困難，而錯失不法情事的矯正時機。有五個州立法對匿名揭發為規定，其中昆士蘭州、維多利亞州、北領地、及首都特區立法正面規定得以匿名方式為揭發，塔斯馬尼亞州立法則規定要受理匿名揭發。（各州立法保護、不得報復類型規定參見表 3）

¹⁷ S.28(NSW); S.16(1) (WA); S.23(1) (Tas); S.44(ACT); S.68, 69 (Qld); S.22(Vic); S.53(NT).

¹⁸ S.20, 21(Vic); S.21, 22(Tas); S.17(NT); S.42(ACT); S.24(NSW); Part 3, Chapter 4(Qld).

¹⁹ S.47(Qld); S.18(NT).

²⁰ S.15(WA); S.9(SA); S.44 (Qld).

表 3 各州立法（保護、不得報復類型）規範重點

州別		SA	Qld	NSW	ACT	Vic	Tas	WA	NT	
保護規定	責任豁免	民事	S.5 (1)	S.11 (1), 39 (1)	S.21	S.35	S.14	S.16	S.13	
		刑事								
		紀律								
	損害名譽 抗辯特權	--	S.39 (2)	S.36	S.16	--	--	S.14		
		身分保密 / 注意保密	S.7	S.65	S.22	S.26	S.22	S.23	S.16	S.53
	反報復	課以刑責	--	S.41	S.20 (1)	S.40	S.18 (1)	S.19 (1)	S.14	S.15
		救濟	S.9	Chapter 4	S.20 (3), 20A,20B,24	S.41,42	S.19-21	S.20-22	S.14,15	S.16,17
匿名揭發	--	S.17 (1), 18 (5), 19 (4)	--	S.16	S.7	S.8	--	S.11 (3)		
不得報復類型	上位概念	不利益	不利益	不利作為	不利益作為	不利益作為	不利益作為	不利益作為	報復作為	
	損害 / 財務損失	S.9 (4)	Schedule 4 (Dictionary)	S.20 (2)	S.39	S.3 (1) ◎	S.3◎	S.3 (1) ◎	S.15 (1)	
	威脅 / 騷擾								--	--
	僱用歧視 / 不利對待			--					--	--
	威脅報復 / 不利益作為	--	--	--	--	--	--	--		
損害名譽 / 聲譽	--	--	--	--	--	--	--	--		
◎：特別指出在僱用、職業、專業、交易或業務上為歧視、損害、不利對待。										

資料來源：本文整理。

伍、評論與借鏡

我國現行沒有專法，但不乏如何檢舉、受理、處理、回應、保密、保護等相關規定。參考已實施國家的立法例研議法制是國內慣常的作法，而此，第一個會被質問的問題是：立法派得上用場嗎？其次，立法元素應包含哪些？

一、澳洲立法的效用

對於澳洲立法的效用，一個極端否定的看法是，那些法律通常是在揭發、報復發生後才派上用場，而僱主有許多精巧細緻的報復方式，難以找到明顯的證據，要訴諸揭弊立法保護不切實際；最有助於揭弊者的方式是實務技能，包括瞭解組織動態、蒐集資料、撰寫條理清楚的說明、建立信任、聯繫媒體等實務技巧，法律不是最好保護方式（Martin, 2003）；兩個揭弊團體對立法的效用表示非常失望，很難找到因這些立法而受惠的揭發者，報復情事常有所聞，但幾乎沒有任何進行報復的僱主受到起訴，此一制度提供虛幻的保護（Martin, 2004）。「澳洲揭弊者協會」及「揭弊者行動團體」彙集四個具有全國性意義的重要揭發案件，每個案件都受到調查，而且權責機關都認為有必要進一步調查，但每個案件的調查都陷入膠著而沒有結果，每個案件的揭弊者都受到騷擾誹謗、削弱專業地位、精神困擾或重大損失，每個案件都證明需要一個獨立於政府 / 準政府機關的揭弊者保護機關。

新南威爾斯州行政監察官（2004）報告指出，保護揭弊者及確保揭發情事受到調查兩大核心目的並未實現，州法亟需修正。澳洲國會（2005）公布的研究紀要亦指出，過去十五年有許多的成就，也有許多事項待完成，毫無疑問的，聯邦及各州需要執行更有效的揭發者保護措施。而根據伯朗（Brown, 2006: 2）教授主持全國性研究的期初問卷調查，56%的受訪公務員不知道自己是否受到法的保護，然回答認為自己被立法納入的公務員中，66%的回答者同意既存的立法讓他們在考量揭發時變得較容易，57%的回答者指出對組織遵守立法原則表示有信心；另外，只有 12%的回答者認為立法無效（ineffective），但無意見的回答者佔 50%，且對立法能提供保護免於不利後果具有信心者僅有 25%。

同一研究期末報告從：1、實質改變（調查揭發情事所產生的改變）；2、個別揭發者對調查結果的滿意；3、揭弊者在組織內所受到整體對待情形；4、受故意不利對待或報復情形；5、揭弊者生活及職涯的一般影響等五個面向呈現調查結果，顯示還有很大改善空間；該項研究也指出，每個立法（或法案）均有其缺失，無最佳的實務模式（Smith and Brown, 2008）。部分調查數據如下：

- 1、實質改變：受訪表示自己曾揭發的公務員中，63%認為他們的揭發情事受到調查（其中包括 56%的公益揭發者）；而表示自己揭發情事受到調查的揭發者中，65%的受訪者認為情事有變好，31%認為沒有改變，10%認為變得更糟。
- 2、個別揭發者對調查結果的滿意度：在十五個個案研究機關邀請揭發者自願參與的內部證人調查（internal witness survey）項下，61.5%的揭發者對實質調查結果完全不滿意，19.2%的揭發者表示不是很滿意，只有 19.2%的揭發者表示有點滿意或非常滿意。
- 3、揭發者在組織內所受到整體對待情形：公益揭發者對揭發後管理者及工作同仁對自己所為對待的認知，五點量表中的平均分數分別為 2.8 分、2.7 分（1 分：非常好；3 分：相同；5 分：非常不好；填答人數：877 人）；管理者對公務員揭發不法後受管理者及工作同仁對待的認知，五點量表中的平均分數分別為 2.8 分、3.3 分（填答人數：304 人）。案件承辦人對公務員揭發不法後受管理者及工作同仁對待的認知，五點量表中的平均分數分別為 3.2 分、3.4 分（填答人數：224 人）；72.8%公益揭發者回答受到管理階層及工作同仁良好或相同的對待，21.8%回答受到不利的（badly）對待（填答人數：913 人）。
- 4、受故意不利對待或報復情形：在十五個個案研究機關邀請揭發者自願參與的內部證人調查（internal witness survey）項下，66%受訪者認為他們的確有受到故意不利對待或報復的經歷。
- 5、對揭弊者生活及職涯的一般影響：在十五個個案研究機關邀請揭發者自願參與的內部證人調查（internal witness survey）項下，都是負面的結果，低於中間值 3（1 分：非常不好；3 分：相同；5 分：非常好；填答人數：144 人）。

為了修補不足之處，昆士蘭州於 2010 年、新南威爾斯州於 2011 年、首都特區於 2012 年陸續修法或重訂新法，三者共同的重點是設立監督機構，其中昆士蘭州課予公共服務委員會（Public Service Commission）監督、支持公部門組織對公益揭發的管理維持標準之責；新南威爾斯州

成立「公益揭發指導委員會」（Public Interest Disclosures Steering Committee），由行政監察官擔任主席，提供主管部長（總理）有關公益揭發法的運作及改革建議，並課予行政監察官推動及監督立法的運作與執行，及加重行政機關首長的責任，課予每個政府機關要訂頒公益揭發政策與指導原則，規定受理、評估、處理揭發案件的程序；首都特區則課予公共行政專員（Commissioner for Public Administration）及行政監察官監督的責任。

不過，即便如此，本文認為仍無法解決揭發者被報復或增加公務員對制度信賴的問題，因為組織生活非常複雜且力量極度不對稱，僱主或管理者要對員工為不利益的方式可以精緻細微至員工無法舉證。但至少反映執行當局再次肯認公益揭發行爲的正當性，而立法的存在可以讓行動者突破保密、倫理、專業、一般法律的限制，讓被報復者得有主張權利的依據。

二、立法元素的討論

一個立法應該如何呈現，各家說法不一。澳洲各州立法精密程度、同一條文規定的內容差異很大，條文從十餘條文（如南澳大利亞州立法）至九十餘條文（如塔斯馬尼亞州立法）不等。不過，根據各州立法目的及內容，立法邏輯可簡單做如下陳述：「適當的人員」（Who）將「公益資訊」（What），向「適當的組織」（To Whom）為「適當的揭發」（Test），則受到保護（Protection）；或更簡言之，適格的揭發（qualified disclosure）才受到保護。而此，意謂者：1、公益揭發是法律架構下的揭發，與躲在國會或第四權保護傘下不用負責任的爆料是兩回事，那些爆料者應視為有能力矯正不法情事的人 / 團體；2、公益揭發立法的重點不在於建立另外一套調查或救濟機制，而是在於透過揭發程序、保護機制的完善，鼓勵組織成員提供不法情事的線索，以為既存權責機構 / 單位發動偵（調）查。

（一）適當的人員（揭發者的界定）

公益揭發 / 揭弊納入公共政策議程，首先要面對鼓勵「誰」揭發，即界定「揭弊者」，因為這是針對特定對象的特別立法，「揭弊者」確定才能進一步討論後續的配套作為。現行澳洲多數州立法是鼓勵任何人為揭發，但研究建議立法政策重點應鼓勵組織成員（insider）揭發，因為其居於知悉組織不法資訊的有利地位，及受組織報復的脆弱性，而採取開放身分的作法，會稀釋立法目的及焦點，混淆運作，及揭發泛濫的疑慮，以致影響立法的效果（Brown, 2006: 5-8; 2009b: 12）。澳洲聯邦眾議院所提法案及行政部門的回應，也初步支持此一看法。

要治理公部門的不法問題，政策上必須著重於鼓勵政府公務員、與政府有業務往來的承包商及其員工、或參與政府業務的人員為揭發。因為具有專業背景及熟稔公部門內部運作或與公部門有業務往來的成員居於揭弊的最有利位置²¹，然這些人因為僱傭或契約關係，一旦為揭發，通常也是失去最多的人士，重者可能受到免職 / 開除的報復，輕者被視為組織的問題人物，而讓職涯發展中斷、受挫；甚至被控違反受僱時簽署的保密條款而負賠償責任或其他損失；業務承包商檢舉採購組織 / 人員不法，可能受採購組織 / 人員的差別待遇，列為拒絕往來戶或蓄意中止合約或故意刁難。同時，因為身分不同，受報復的情況也不同，保護機制的著重點也將隨之不同。

就我國未來立法而言，政策重點應先以公務員為中心建構相關配套措施，所稱「公務員」至少應以刑法第十條第二項所稱之公務員為範圍（即包括身分公務員、授權公務員、委託公務員），而其他受僱用於政府者（如約聘僱人員、雇員、技工工友、臨時人員）、與公部門有業務往來之組織及其員工亦應納入，因為沒有正當理由阻止他們揭發不法情事。在立法技術上，可套用現行適用、準用的模式處理。

²¹ 2012 年 3 月禽流感疫情事件，負責檢驗業務的淡水家畜所提出會議錄音帶，確認彰化雞場的疫情屬高病原性，證實農委會有隱匿禽流感疫情之嫌，而讓事件始末逐漸明朗，隨後行政院長指示要究責，即是例證。參見 3 月 20 日國內各大報。

（二）公益資訊（或不法資訊 / 情事）

就表 2 所列各州立法所定不法資訊 / 情事類型，多數州已有相當近似的規定，澳洲聯邦眾議院所提法案及行政部門的回應所列不法情事類型包括：1、不法 / 非法活動（包括貪腐）；2、弊政；3、違反公共信賴；4、科學上的不當行為；5、浪費公帑 / 經費；6、危害公共健康或安全；7、危害環境；8、公務員行為失當（包括違反行為準則）及 9、對依法揭發者為不利處分等九類，且不以嚴重情事為限，嚴重與否應由受理機關或廉政機關判斷決定，這是相當廣泛的規定，特別是弊政、公共信賴、行為準則的解釋空間太過彈性。

公益資訊範圍廣泛，有助於強化制度性監控面，但也容易跨越政策爭議或管理上歧見等不屬於揭發範圍的界限，並易與「陳情」混淆，進而模糊立法重點，浪費行政資源，破壞組織文化。我國現行訂頒的「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」（第二點）規定，「所稱人民陳情案件，係指人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，以書面或言詞向各機關提出之具體陳情」，廣義來說也是揭發法制。為與陳情有所區別，突顯立法的意義，公益資訊應聚焦於具有「嚴重性」的「公務員貪瀆、違法失職、重大管理不當、濫權」及其他會對公眾健康、安全、環境造成重大危害的情事，即以開拓廉政機關的案源為主軸比較適當。未列入者，仍可依現行行政程序法第七章所定陳情及其他法規處理。

（三）適當的組織

這個議題關注點在於允不允許公務員向政府體系外的組織（主要指媒體、記者）揭發不法並給予保護，討論此一爭點隱含著對政府 / 官僚組織的不信任，這個思維就像權力分立的政府設計一樣，用相反的敵對利害關係來實踐防止政府濫權，保障人民權利的目的，是整個社會制度中常見的辦法；經驗也告訴我們，政府不值得信任的情事不可勝數，除執法人員個人的黑暗面外，隱瞞不法、管理不當、職業慣性都是國內外報章經常披露的事宜。

對許多人而言，向外揭發是吸引人們關心不法情事的最佳方式，也是最可能導引公部門組織採取作為的方式。然也必須考量誤解性揭發對組織運作、聲譽及被揭發對象個人的影響，及維持組織正常運作的利益，其間如何衡平是立法必須考量的問題，昆士蘭州 1991 年「選舉暨行政審查委員會」從社會大眾利益、揭發者個人利益、被揭發對象的利益、組織利益四個面向考量，2010 年修法及首都特區 2012 年新法亦將被揭發對象的利益納入立法考量。

當下澳洲多數州限於向政府體系內適當的機關為揭發，只有新南威爾斯州及 2010 年修法的昆士蘭州、2012 年重訂新法的首都特區，允許公務員有條件的向議員或報社記者揭發。允許附條件的向外揭發是較受期待的作為（Brown, 2006: 44; Brown, etc., 2008: 286），澳洲聯邦行政部門對眾議院所提立法建議的回應支持附條件的向媒體揭發²²。

就我國現行社會環境觀察，組織成員可得運用之揭發媒介多元而無法管制，包括口頭、書信、電郵、聲光影像、部落格訊息、媒體爆料專線、記者會等。因此，向外揭發是無法抑制的行為，規定向外揭發的條件反而較具將現行任意爆料的文化導入特定軌道思考的作用，這也是未來立法最可能招致為箝制公務員爆料、變相要求公務員保密、或以保護為由行保密之實等批評之處。是以，條件的訂定要非常謹慎。本文初步認為，涉及國家機密保護法層次的非法情事應限於向指定機關為之，但指定機關應是多元的。一般業務應保密的情事（即所謂「密」的等級），應允許在特定條件下向外揭發，如公務員認為：1、合理相信其向權責機關揭發，會被犧牲，或非法證據（或資訊）會被隱瞞或銷毀；2、向權責機關揭發，但該機關（1）決定不調查、或（2）未在受理後一定期限內通知是否對揭發情事進行調查、或（3）未在受理後一定期限內完成調查、或（4）進行調查但未建議採取任何作為、或（5）不同意調查機關的決定；3、問題異常嚴重，非立即向外揭發不足以阻止該情事發

²² 國際上，英國公益揭發法允許在所定條件下向外 / 公開揭發（Wider disclosures）（楊戊龍，2008）。美國揭弊者保護法允許公務員在所定除外事項（含特定機關、公務員、事項）外，向外部組織揭發（楊戊龍，2006）。紐西蘭則限於向政府體系內適當機關為之（程挽華、楊戊龍，2010a）。

生；或 4、涉定特定公職人員的不法情事。

（四）適當的揭發

這是在問是否要考量揭發者的動機？從「動機」觀點看組織成員的揭發，可分為三種類型：1、利他主義（Altruism）：促進公益，不含個人利益；2、利己主義（Egoism）：促進公益但也讓個人獲利；3、利己主義：因為個人利益而促進公益（Vandekerckhove, 2006: 24）。前兩類公益面的支配性較高，較無爭議；第三類則涉及善意、惡意或兩者兼具，會讓揭發問題的處理複雜化，甚至被轉移焦點，因為：（1）揭發者真正動機，難以證明；（2）揭發者在揭發時，可能無意識到動機問題，但情境讓其處於動機不利面；（3）雖非出自惡意，但也無善意成份，只是單純的揭發；（4）出自惡意或兩者兼具，卻有助於公益。

許多澳洲學者認為，不必要有良善的道德理由，最重要的是制止不法或貪腐行為（Bowden, 2005）；揭發保護立法必須從「若揭發情事為真，即無需進一步的客觀檢驗」為前提，客觀性繫於揭發情事的真實性，無關揭發的動機係基於惡意的或其他錯誤的理由（Goode, 2000）。事實上，揭弊通常涉及人際、組織、專業的衝突，幾乎沒有所謂純的（clean）公益揭發，如何對待揭發情事及決定是否調查，應依據揭發的實質，而非揭弊者的動機或被掌握的動機（apprehended motives），但為了避免此一制度被濫用，應建立查核表單加以過濾，區分：1、不應視為公益揭發的資訊（即不應啟動法律保護或調查）：包括不實或誤導的資訊、無法符合主客觀標準的資訊（即非基於誠實合理的信念、無意指出不法情事的資訊）、純屬政策爭議、純屬個人訴怨、及濫用程序（vexatious）；2、未必要調查的資訊（即使揭弊者要求保護）：包括（非故意的）不正確的資訊、瑣碎情事、陳年往事、已為調查或起訴或更適宜透過訴訟程序處理的資訊（Brown, 2006: 20-21）。澳洲各州立法中，多數州立法並未將揭發者動機列為是否提供保護的考量因素，澳洲聯邦眾議院所提法案及行政部門的回應也一致認為保護不應論動機，只要有合理基礎認定不法情事存在，誠實為揭發，無故意誤導或不實陳述情事，即應予以保護。所稱合理基礎指揭發者要有足以指出不法情事的

資訊或證據，不能單憑臆測或懷疑。本文亦持此一看法，相關立法中有關須出於善意（in good faith）或不得出自惡意（in bad faith / malicious）的規定，會產生阻撓揭發的副作用，複雜化揭發問題的處理；只要具有具體事證支持的揭發，不論具名或匿名、善意或惡意，都屬適當的揭發。

（五）保護

前述四點是在建構適格的程序，「保護」才是整部立法的最核心、必須具備的元素，因為「揭弊」與「組織忠誠」是需要調和的概念，保護措施的存在，抑制忠誠概念無限的上綱。就此，澳洲各州立法提供相當完整的參考方式，包括揭發者身分保密、匿名揭發、民刑及行政責任豁免、損害名譽訴訟的抗辯特權、課以報復者刑責、揭發者救濟管道、職位的調整（部分州立法）。

我國現行制度偏重於「鼓勵」檢舉，並以金錢為誘因，以一般民眾為對象，「保護」以身分保密為主。進入刑事程序後，有「證人保護法」可資適用或準用，然要獲得保護的條件嚴苛。救濟部分，雖有公務人員保障制度存在，且公務人員保障法（第六條）規定，各機關不得因公務人員提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置，但在這套制度下，公務人員須憑個人之力對抗組織。而在實務運作上，根據黃宏森（2007）研究指出，在公務人員保障及培訓委員會所受理的案件中，有四件屬因檢舉不法受機關報復而向保訓會提出再申訴之案件，但該會以「……就機關行政倫理之維護及機關辦公紀律與秩序之維持而言，難謂無不當影響」駁回三件。再加上公務員服務法規定公務員要忠誠、保密、服從等倫理規範，若不從立法上賦予依法揭發公務員責任豁免及對報復者課責之規定，則無法對揭發者提供有效保護，減少組織報復行為的發生，甚至無立法的必要性。其中，對於報復者課責部分，依行政體系的監督課責無法排除官官相護的問題，必須有強制的機制，即一旦經由救濟程序確定報復案成立，即應自動啟動彈劾、懲戒或懲處程序，必要時以監察院作為反報復的監督機制。

（六）其他面向

1、立法目的與法的名稱

就公部門而言，（1）公務員必須知道他們可以為揭發、如何進行揭發（包括向誰揭發、如何揭發、可以揭發的資訊）；（2）他們必須確信揭發係為服務良好的目的，而且受理者會採取適當的作為；（3）他們必須相信他們會受到保護，不被報復或受到處罰，才會願意揭發（NSW Ombudsman, 2004: 8）。簡言之，即建立揭發程序、確保揭發情事受到處理、保護揭發者，此在澳洲各州立法的實質目的上大致相同，未來我國在討論此一議題時也當不例外。然關於法的名稱，存在三種模式：揭弊者保護法（Whistleblowers Protection Act）、揭發保護法（Protected Disclosures Act）、公益揭發法（Public Interest Disclosure Act），國際上分別有美國、紐西蘭、英國加以採用。以「公益揭發法」為名似乎是澳洲的發展趨勢，澳洲聯邦眾議院所提法案及行政部門的回應皆採「公益揭發法」，昆士蘭州 2010 年及新南威爾州 2011 年修法將名稱修正為「公益揭發法」。從中文字義觀之，立法著重點恰巧有「人」、「行為」、「動機」之區別，惟各州立法內容並非如此。若以「揭弊者」（Whistleblower）為名，除翻譯問題外，公眾關注點易被轉移於揭發者的個人特質，而非揭發的實質；而且，國內現行幾乎都是以金錢為誘因鼓勵檢舉，鼓勵人民為公益而揭發可以是另外一種選擇。

2、立法模式

這是在問是不是要用一部法律同時規範公、私部門組織成員的揭發，目前澳洲只有南澳大利亞州立法採公私合一立法，其餘各州皆以揭發公部門不法情事為規範對象。國際上，英國、日本、紐西蘭係採前者，而美國係採後者，澳洲聯邦眾議院所提法案及行政部門的回應亦採後者。從不法情事預防與控制、揭弊者的重要性角度，公、私部門的揭弊者都值得保護，但從「公共利益」界定的角度，公、私部門分別立法有其道理，例如公務員的無能或怠忽職守涉及公共利益問題，但私部門

則無（Goode, 2000），而且對揭發情形的回應程序及對揭發者的保護方式，公、私部門作法亦不同。我國向來採公、私二元立法，支配公、私部門的法理關係不同，分別立法應較符合國內法制現況。但亦可仿「性別工作平等法」模式，用一部法律規範基本事項，但保護及救濟部分，分別依各該領域法令辦理；或分別修正公務人員保障法（公部門）、勞動基準法增訂保護檢舉員工之規定（私部門）（楊戊龍主持，2011）。

3、調查與回應

對揭發者（特別是身為組織成員的揭發者）而言，除非其相信所揭發的不法情事會受到審慎的處理並有一定的結果，否則其就不太可能有或持續有揭發的意願，或會選擇以非正式的途徑揭發。而此，最基本的問題是，受理機關是否對揭發情事確實進行調查及採取必要的作為，並將調查進度或結果告知揭發者。就此，澳洲各州立法差異很大，有些立法甚至沒有規定，學者研究建議的基本方向是：多重的揭發管道、協調的調查途徑（Brown, 2006: 27-33），即公益揭發保護法律要與既存的廉政體系作一協調整合。這個部分是屬管理、執行層次問題，因此，未來我國立法考量上，應著重於現行廉政機制的協調及監督，讓揭發情事確實受到適當的調查，讓揭發者知道調查進度及決定，對決定有不同意見時有適當的反應管道。

陸、結語

誠如十八世紀英國政治家伯克（Edmund Burke）所說：「邪惡得以獲勝的不可或缺元素是好人無任何作為」²³，廉能政府的實現，需要多一點作為的好人，而公益揭發保護立法即是要鼓勵好人做一些事情，不要聽而不聞、視而不見、袖手旁觀。澳洲各州公益揭發立法的發展，源於 1990 年代昆士蘭州政府誠實回應媒體揭發的警察貪腐行為及揭弊者的困境，就推動立法這件事，在州政府層級皆已訂定專法並陸續修正中，聯邦政府層級還待臨門一腳的出現，而政府領導者是關鍵。儘管澳洲學者對立法成效有不同看法，但立法的存在，代表「揭弊」是民主政治中組織成員的正當行動方式，「揭弊既非背叛亦非不忠，而是服務社會」的體現（Parliament of Australia, 2005）。

本文介紹各州立法中的重要元素並加以比較，希望從澳洲各州立法及其異同中，帶給我國一些立法上的衝動及元素指引，包括立法目的、法的名稱、揭弊者的界定、不法情事類形、揭發途徑、動機、受理機關的調查與回應、保護措施等面向。如果有必要立法且讓其有效，這些面向都要導向：1、有助於促進揭發；2、確保揭發情事獲得適當調查 / 處理；3、確保揭發者受到保護三個目的思考，但也要考量被揭發對象的利益。法的名稱建議採用「公益揭發法」，簡潔、正向、且與國際接軌。立法應以公務員與公部門有業務往來的人為適用對象。不法情事範圍以「嚴重性」的「公務員貪瀆、違法失職、重大管理不當、濫權」及其他會對公眾健康、安全、環境造成重大危害的情事為主。揭發途徑採由內而外，允許有條件向外揭發，只要有具體事證支持的揭發，不論具名或匿名、善意或惡意，都屬適當的揭發。受理機關要告知揭發人處理進度及最終結果，保護部分要明定責任豁免及對報復者課責。

²³ The original text reads “All that is necessary for the triumph of evil is that good men do Nothing.” from http://en.thinkexist.com/quotes/edmund_burke. Retrieved September 28, 2012.

參考文獻

一、中文部分

- 朱楠，2011，〈我們需要更多揭弊者〉，中國時報，7月21日，第A20版。
- 李淑華，2012，〈肅貪揭弊 擬訂吹哨者保護法〉，中央社：<http://tw.news.yahoo.com/肅貪揭弊-擬訂吹哨者保護法-130009273.html>，檢索日期：2012年7月11日。
- 陳宏達，2008，〈跳脫框架 徹底肅貪〉，中國時報，9月11日，第A10版。
- 黃銘傑，2005，〈組織內部不法資訊揭露法制之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫（RDEC-RES-094-004）。
- 黃宏森，2007，〈弊端揭發行爲的因素與影響：以能力分班、檢察一體、生技園區開發案為例〉，國立中正大學政治學系博士論文。
- 程挽華、楊戊龍，2010a，〈紐西蘭揭弊保護之立法與救濟程序〉，《國會月刊》，38（4）：87-100。
- 程挽華、楊戊龍，2010b，〈英國、紐西蘭、澳洲（維多利亞省）揭弊保護立法比較〉，國立高雄大學政治法律學系主編，《公益揭發：職場倫理新趨勢》，高雄：巨流圖書公司，頁137-164。
- 楊戊龍，2006，〈美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展〉，《政治科學論叢》，29：83-122。
- 楊戊龍，2008，〈英國公益揭發法概述〉，《人事行政》，164：7-17。
- 楊戊龍主持，2011，〈我國獎勵保護檢舉貪瀆制度改進之研究〉，法務部委託研究計畫。
- 國立高雄大學政治法律學系，2010，《公益揭發：職場倫理新趨勢》，高雄：巨流圖書公司。
- 國立高雄大學政治法律學系，2012，《職場權責與專業倫理》，高雄：巨流圖書公司。
- 蕭白雪，2012，〈保護檢舉人-檢察總長呼籲修訂定吹哨者保護法〉，聯合報，5月16日，第A10版。

二、英文部分

- Bowden, Peter. 2005. "A Comparative Analysis of Whistleblower Protection. Australian Association for Professional and Applied." Paper presented at the Ethics 12th Annual Conference, September 28-30, Adelaide, AU.

- Bowers, John, M. Fodder, J. Lewis, and J. Mitchell. 2007. *Whistleblowing: Law and Practice*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Brown, A. J. 2006. *Public Interest Disclosure Legislation in Australia: Towards the Next Generation*. Canberra, AU: Commonwealth Ombudsman.
- Brown, A. J., Paul Latimer, John McMillan, and Chris Wheeler. 2008. "Best Practice Whistleblowing Legislation for the Public Sector: The Key Principles." In A. J. Brown (ed.), *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra, AU: ANU E Press, 261-288.
- Brown, A. J. (ed.). 2008. *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra ACT, Australia: ANUE Press.
- Brown, A. J. 2009a. "Restoring the Sunshine to the Sunshine State: Priorities for Whistleblowing Law Reform in Queensland." *Griffith Law Review*, 18(3): 666-691.
- Brown, A. J. 2009b. *Whistleblowing Legislation in Queensland : The Agenda for Reform*. from http://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/195497/WWTW-Qld-Recommendations-Sept-09.pdf. Retrieved July 10, 2010.
- Callahan, Elletta Sangrey, Terry Morehead Dworkin, and David Lewis. 2004. "Whistleblowing: Australian, U.K., and U.S. Approaches to Disclosure in the Public Interest." *Virginia Journal of International Law Association*, 44: 879-912.
- Calland, Richard and Guy Dehn. 2004. *Whistleblowing around the World: Law, Culture and Practice*. London, UK: Public Concern at Work.
- Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct. 1989. *Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council (Fitzgerald Report)*. from <http://www.cmc.qld.gov.au/about-us/our-organisation/our-background/fitzgerald-inquiry/the-fitzgerald-inquiry>. Retrieved December 5, 2010.
- Council of Europe. 2009. *The Protection of Whistleblowers*. from http://fairwhistleblower.ca/files/fair/docs/ti/Council_of_Europe_Draft_WB_Resolution.pdf. Retrieved December 5, 2010.
- Dawson, Sturat. 2000. *Whistleblowing a Broad Definition and Some Issues for Australia*. from <http://www.bmartin.cc/dissent/documents/Dawson.html>. Retrieved December 5, 2010.
- Fox, Richard. 1993. "Protecting the Whistleblower." *Adelaide Law Review*, 15:137-163.
- Glazer, Myron Peretz and Penian Glazer. 1989. *Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*. New York, NY: Basic Books.
- Goode, M. R. 2000. "Policy Consideration in the Formulation of Whistleblowers Protection Legislation: The South Australian Whistleblowers Protection Act 1993." *Adelaide Law Review*, 22:27-49.
- Lewis, David B. (ed.). 2010. *A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research?* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Levinson, Rosalie Berger. 1996. "Silencing Government Employee Whistleblowers in the Name of Efficiency." *Ohio Northern University Law Review*, 23:17-69.
- Kaplan, Elaine. 2001. "The International Emergence of Legal Protections for Whistleblowers." *Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter: 37-42.
- Martin, Brian. 1999. *The Whistleblower's Handbook: How to be an Effective Resister*. Sydney, Australia: Envirobook.
- Martin, Brian. 2003. *Illusions of Whistleblower Protection*. from <http://www.austlii.edu.au/au/journals/UTSLRev/2003/8.html>. Retrieved June 11, 2010.
- Martin, Brian. 2004. "Australia: Whistleblowers." In Richard Calland and Guy Dehn eds., *Whistleblowing around the World: Law, Culture and Practice*. London, UK: Public Concern at Work, 194-198.
- Murray, Andrew. 2007. *Public Interest Disclosure Bill Second Reading Speech*. from http://www.andrewmurray.org.au/documents/489/2nd_Reading_Public_Interest_Disclosures_Act_2007.pdf. Retrieved October 15, 2010.
- Near, Janet P. and M. Miceli. 1985. "Organizational Dissidence: The Case of Whistleblowing." *Journal of Business Ethics*, 4: 1-16.
- Near, Janet P. and M. Miceli. 1995. "Effective Whistle-Blowing." *The Academy of Management Review*, 20(3): 679-708.
- NSW Ombudsman. 2004. *Issues Paper : The Adequacy of the Protected Disclosures Act to Achieve Its Objectives*. Sydney, AU: NSW Government.
- Parliament of Australia. 1994. *In the Public Interest*. Canberra, AU: Senate Selection Committee on Public Interest Whistleblowing.
- Parliament of Australia (Department of Parliamentary Services Parliamentary). 2005. *Whistleblowing in Australia— transparency, accountability... but above all, the truth*. from <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/2004-05/05rn31.pdf#search=Whistleblowing%20in%20Australia>. Retrieved December 5, 2010.
- Parliament of Australia. 2009. *Whistleblower Protection: A Comprehensive Scheme for the Commonwealth Public Sector*. Canberra, AU: House of Representatives, Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.
- Ransley, Janet and Richard Johnstone. 2009. "The Fitzgerald Symposium: An Introduction." *Griffith Law Review*, 18(3):531-543.
- Roberts, Peter and A. J. Brown. 2010. "The Australian Legislative Experience." In David Lewis (ed.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure: What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research?* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 56-73.
- Smith, Rodney and A. J. Brown. 2008. "The Good, the Bad and the Ugly: Whistleblowing Outcomes." In A. J. Brown (ed.), *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations*. Canberra, AU: ANU E Press, 109-135.
- Soloman, David. 2006. "Whistleblowers, and governments, need more protection." *Democratic Audit of Australia*, February: 1-6.

- Soloman, David. 2009. "Reform Fatigue Following the Fitzgerald Report?" *Griffith Law Review*, 18(3): 621-637.
- Svara, James H. 2007. *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Sudbury, Mass.: Jones and Bartlett.
- The Legislative Assembly for the Australian Capital Territory. 2012. *Public Interest Disclosure Bill 2012 (Explanatory Statement)*. from <http://www.legislation.act.gov.au/a/2012-43/current/pdf/2012-43.pdf>. Retrieved August 5, 2012.
- Transparency International. 2009a. *Recommended draft principles for whistleblowing legislation*. from <http://www.whistleblowers.org/storage/whistleblowers/documents/draftprinciples.pdf>. Retrieved December 5, 2010.
- Transparency International. 2009b. *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*. from http://archive.transparency.org/publications/publications/other/whistleblower_protection_report. Retrieved January 15, 2012.
- Transparency International. 2010. *Preventing Corruption in Humanitarian Operations*. from http://transparency.org/publications/publications/humanitarian_handbook_feb_2010. Retrieved January 5, 2011.
- Vandekerckhove, Wim. 2006. *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. Hampshire, England: Ashgate.
- Vaughn, Robert G. 1982. "Statutory Protection of Whistleblowers in the Federal Executive Branch." *University of Illinois Law Review*, 1982: 615-667.
- Whistleblowers Australia and Whistleblowers Action Group. *Whistleblower Cases of National Significance*. from http://www.bmartin.cc/dissent/contacts/au_wba/wbns.html. Retrieved August 1, 2012.

A Comparative Analysis of Australian State-level Public Interest Disclosure Legislations

Wu-Lung Yang* Wan-Hua Chen**

Abstract

This paper discusses Australian state-level public interest disclosure legislations and the extent to which legislative measures have been effective in protecting whistleblowers from workplace retaliation. It explores the identical and the different among legislations, which provide us multiple perspectives for reference in our future enacting a law. Whistleblower protection legislation becoming policy agenda and gaining advocates and acceptance derived from the Fitzgerald Report 1989, which indicated the needs to protect government employees who disclose wrongdoings relevant to public sector. To facilitate and encourage public interest disclosures, to ensure that disclosures are properly dealt with, and to ensure the protection of whistleblowers from reprisals are the core objects of those legislations. However, each existing law has its own weakness. There is no best practice model. The paper suggests our government to review the necessary to enact a similar law, and provides some initial opinions in legislation following the line that “An appropriate disclosure of public interest information made by the proper person to a appropriate authority receives formal protection”.

Key Words: Australia, Public Interest Disclosure, Whistleblower Protection

* Associate Professor, Department of Government and Law, National University of Kaohsiung. E-mail: lyricyang@nuk.edu.tw.

** Doctor candidate, Department of Technology Application and Human Resource Development, National Taiwan Normal University. E-mail: lisa10001@gmail.com.

