政治科學論叢／第二十九期／民國 95 年 9 月／頁 83～122

美國聯邦政府保護揭弊公務員之制度與發展

楊戊龍*

摘　要

公務員揭發弊端（簡稱揭弊）在確保政府作爲的公平與正義上，扮演著重要角色。自一九七〇年代初期以來，美國聯邦政府（特別是國會）將之視爲對抗弊端的手段之一，持續立（修）法鼓勵公、私部門組織成員揭弊，並保護免於僱主的報復。在公共人事行政領域，一九七八年「文官制度改革法」建立鼓勵及保護公務員揭弊的基本架構，但因爲成效欠佳，一九八九年「揭發弊端者保護法」及一九九四年「特別檢察官辦公室重授權法」予以補強。制度建立以來，儘管無法獲得多數公務員的信任，但整體而言，係在進步當中。此外，在研究過程中發現，人事政策的價值衝突、執行者的認知與態度、公務員對救濟權的掌控、司法及準司法機關對法律的解釋、及公民社會的支持等因素，影響美國聯邦政府保護揭弊公務員制度的成效與發展。

關鍵詞：美國、聯邦政府、公務員、揭發弊端、揭發弊端者保護法

*國立高雄大學政治法律學系助理教授，e-mail: lyricyang@nuk.edu.tw。
收稿日期：94 年 11 月 11 日；通過日期：95 年 4 月 16 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、引 言

公義是政府的目的，也是公民社會的目的（Hamilton or Madison, 1788）。但公務員違反正義、公共利益的行爲，如濫權、貪污、腐化、利益輸送等，似乎永遠如影隨形的存在於政府體系中，即使先進的民主國家美國亦不例外。爲了澄清吏治，抑制腐化，民主國家設計許多內控或外控方式，如訂定陽光法案、設立管制機關或單位、引進外部專家參與決策、強化內部人事管理作爲之類。其中，鼓勵及保護公務員向有矯正能力的人員或組織揭發弊端（Whistleblowing，以下簡稱揭弊），亦是方式之一。

美國聯邦政府自一九七〇年代以來，持續立（修）法鼓勵、保護揭弊的組織成員（含私部門成員），進而保護公共利益（Johnson, 2003: 3；Lofgren, 1993: 319-320；Glazer & Glazer, 1989: 63-68；Vaughn, 1982: 617-618）。近期比較受關注的立法，當屬公共財政領域的二〇〇二年沙賓法（Sarbanes-Oxley Act）。[1] 在公共人事行政領域，一九七八年文官制度改革法（Civil Service Reform Act）[2]建立保護揭弊公務員的基本、專責性架構與法制，明文禁止政府機關對依法揭弊公務員爲報復性人事處分，以鼓

---

1 該項立法是 2001 年 12 月能源交易商安隆（Enron）、2002 年夏天跨國電信業世界通訊（WorldCom）爆發會計假帳，相繼宣告破產，引發一連串企業財報信心危機和企業內部控管問題後，聯邦政府於 2001 年 7 月通過，改革企業的財務監督機制（包括對揭弊員工的保護），以確保企業員工及投資大眾利益的立法。沙賓法除提供因揭弊而受僱主不正當免職員工法律救濟，允許揭弊員工向勞工部（Department of Labor）控訴僱主不正當的報復行爲外，還包括：⑴所有公開上市交易的企業（publicly traded corporations），要建立內部、獨立的稽核委員會（audit committees），稽核委員會的功能之一是受理企業員工對內部弊端之揭發，並要建立能夠保護揭弊員工身分秘密的程序；⑵增加執業律師的倫理責任，要求在證券交易委員會（the Securities and Exchange Commission）登錄執業的律師，在特定情況下，揭發其僱主或客户的弊端行爲；⑶對提供眞實情報給執法人員的揭弊員工爲報復之僱主（不以公開上市交易的企業爲限），課以刑責（Kohn et al., 2004:xiii-xiv）。

2 法案編號：Pub. L. No. 95-454, 92 Stat.1111 (1978) (Codified as amended in various sections of title 5 of the United States Code).

臺灣大學學術期刊資料庫

勵公務員舉發政府違法、浪費及貪腐情事，並建立類似監察使的單位——特別檢察官辦公室（the Office of the Special Counsel）——擔負保護揭弊公務員之職責。

一九八九年揭發弊端者保護法（Whistleblower Protection Act of 1989，以下簡稱揭弊者保護法）[3] 讓特別檢察官辦公室成爲獨立機關（The Office of Special Counsel，仍譯爲特別檢察官辦公室），並建立揭弊公務員的「個人權利申訴」（Individual Rights of Action）機制，以加強保護揭弊公務員。一九九四年特別檢察官辦公室重授權法（the Office of Special Counsel Reauthorization Act of 1994，以下簡稱重授權法）[4] 更允許訴諸情境證據，只要特別檢察官及行使個人權利申訴之公務員證明爲人事處分之官員對於該項揭發，具有事實的或推定的理解（actual or constructive knowledge）及在一段時間內作成人事處分，揭弊受報復處分案即可立案。其後，部分國會議員仍多次提出修正案，試圖補強保護揭弊公務員制度。[5]

國內公務員貪污、瀆職、官商勾結、工程弊端等情事不時佔據新聞媒體版面，根據民國九十年法務統計分析、[6] 民國九十四年法務部新聞資料[7]

---

3 法案編號：Pub. L. No.101-12, 103 Stat. 16 (1989).

4 法案編號：Pub. L. No.103-424, 108 Stat. 4361 (1994).

5 相關法案包括：⑴第 106 屆國會之 S.3190 法案（To amend chapter 23 of title 5, United States Code, to clarify the disclosures of information protected from prohibited personnel practices, require a statement in nondisclosure policies, forms, and agreements that such policies, forms, and agreements conform with certain disclosure protections, provide certain authority for the Special Counsel, and for other purposes.）；⑵第 107 屆國會之 S.995 法案（the Whistleblower Protection Act of 2001）、S.2829 法案（To authorize appropriations for the Merit Systems Protection Board and the Office of Special Counsel, etc.）、及 S.3070 法案（To authorize appropriations for the Merit Systems Protection Board and the Office of Special Counsel, and for other purposes）；⑶第 108 屆國會之 S.1229 法案、S.2628 法案、S.1358 法案（Federal Employee Protection of Disclosures Act）、及 HR.3281（Whistleblower Protection Enhancement Act）法案；⑷第 109 屆國會之 S.494 法案（Federal Employee Protection of Disclosures Act）。

6 民國 90 年各地方法院檢察署肅貪執行小組新收貪瀆案件，經檢察官偵查終結起訴 585 件，起訴人數 1,737 人，查出之貪瀆金額計新台幣 59 億 1 千多萬元。涉案被告中，公務人員 1,201 人，占全部起訴人數 69%，其中簡任以上的高層官員占 10%，薦任或相當薦任的中層官員占 31%，委任或相當委任以下的基層人員占 59%。同期間貪瀆案件經法院判決確定有罪移送檢察機關執行者 336 人，其中屬圖利罪者 54 人，占 16.1%；

臺灣大學學術期刊資料庫

及八十九年至九十三年監察院彈劾案統計資料[8]顯示，每年均有為數不少的公務員觸犯貪瀆罪，但受起訴、定罪者以中下階層較多，且貪瀆案件的定罪率偏低。再者，根據國際透明組織（Transparency International, TI）二〇〇一年至二〇〇五年所公布的清廉印象指數（Corruption Perceptions Index, CPI），在以 10 分為滿分的成績中，我國分別只拿到 5.9 分、5.6 分、5.7 分、5.6 分及 5.9 分，[9] 顯見公務員濫用職權以謀取私利的問題，仍有相當大的改進空間。

本文認為，要增加政府的廉潔度，除負責肅貪、反腐的廉政機關能本

非圖利罪者 213 人，占 63.4%；另外 69 人（占 20.5%）為非貪瀆罪。貪瀆案件之定罪率為 46.7%，與一般刑事案件將近九成之定罪率比較，貪瀆案件的定罪率偏低，主要係受貪瀆案件蒐證不易及檢審間認知見解不同等因素影響。資料來源：法務統計分析，http://www.moj.gov.tw/tpms/a9107.aspx（91 年 07 月 16 日）。

7 根據法務部 94 年 7 月新聞資料，「掃除黑金行動方案」自 89 年 7 月執行迄今（前後 59 個月），起訴件數總計 2,737 件，起訴人數 6,565 人，平均每月起訴件數 46 件、起訴人數 111 人；其中簡任以上人員 366 人（占 5.58%）、薦任公務人員 1,267 人（占 19.30%）、委任以下公務人員 2,102 人（占 32.02%）。已判決確定者（不包括不受理判決及其他）2,316 人中，以圖利罪判決有罪者 125 人（占此部分 504 人之 24.8%），以非圖利罪判決有罪者 933 人（占此部分 1,452 人之 64.3%），以非貪瀆罪判決有罪者 241 人（占此部分 360 人之 66.9%)，總計判決有罪者達 1,299 人，占上述確定判決 2,316 人之 56.1%（定罪率)。資料來源：法務部執行「掃除黑金行動方案」成效統計，http://www.moj.gov.tw/chinese/c_news_detail2.aspx?newsnum=409（94 年 7 月 12 日）。

8 根據 93 年監察統計提要資料，89 年至 93 年，監察院共通過彈劾案 73 案，被彈劾人數 271 人，其中文官 188 人（選任 7 人、特任 3 人、簡任 102 人、薦任 71 人、委任 5 人）。

9 2001 年至 2005 年的調查國家數、我國與美國獲得的分數及排名，參見下表。儘管調查國家數逐年增加（主要為第三世界落後國家），但我國所獲得的分數卻變動不大。

年別		2001	2002	2003	2004	2005
調查國家數		91	102	133	145	158
我國	分數	5.9	5.6	5.7	5.6	5.9
	排名	27	29	30	35	32
美國	分數	7.6	7.7	7.5	7.5	7.6
	排名	16	16	18	17	17

資料來源：國際透明組織官方網站（http://www.transparency.org）。

臺灣大學學術期刊資料庫

於職責積極查案外，政府若能對揭弊的公務員提供保護措施，當有助於廉政機關之蒐證，提昇貪瀆案件的定罪率，給予想要從事弊端的公務員更大警惕，及對廉政機關形成辦案的壓力。美國（聯邦）一九七八年文官制度改革法、一九八九年揭弊者保護法及一九九四年重授權法所建構的保護揭弊公務員制度，雖無法獲得多數公務員的信心，但就制度的建構而言，仍有值得參考之處，因此分別從立法簡史與重點、揭弊與報復、保護機制、救濟程序、修正爭點及影響制度發展的系絡因素等面向，予以論述。

貳、立法簡史與重點

揭弊指組織成員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爲的人或組織加以揭發（Near & Miceli, 1985: 4）。這種特殊的不滿表達方式，通說認爲包括四項元素：⑴揭弊者是組織的現職或離職員工；⑵該員工有意讓資訊公開；⑶該員工將資訊傳遞給組織外的人員或組織；⑷資訊內容涉及組織重大、非細瑣的（non-trivial）弊端（Johnson, 2003: 3-4）。

美國聯邦政府鼓勵公、私部門組織員工舉發僱主或管理者弊端行爲之立法，可回溯至一八六三年「聯邦詐欺求償法」（Federal False Claims Act），但該法在一九八六年修正增訂反報復條款前，並未提供保護措施，揭弊者（包含公務員）必須在工作安全及揭弊訴訟勝訴後可能獲得之利益兩者間作一取捨。[10] 至於公共人事行政領域的立法，則可回溯到一九一二年

[10] 1863 年「聯邦詐欺求償法」授權公民以聯邦名義，向聯邦法院控告任何詐欺聯邦政府之弊端行爲，勝訴者有權請求罰款金額總數之二分之一及訴訟支出，此類訴訟稱爲公私共分罰款之訴（qui tam action）。其後在新政及二次大戰期間，許多公民僅根據公開報導或犯罪起訴資訊即提出訴訟，因此 1943 年修法要求聯邦法院駁回僅憑政府資訊或公開報導提出之訴訟，並要求提出訴訟者將訴訟狀一併送達聯邦政府，聯邦政府有 60 天時間考慮是否要接管該項訴訟。如政府決定接管，勝訴時，提出訴訟者仍可獲得罰款金額之 10%，如政府不接管，則可獲得罰款金額之 25%。1986 年修法增訂反報復條款，禁止僱主歧視揭弊者，受報復者可向聯邦地區法院提出民事訴訟，勝訴者可獲得復職，補發加計利息之兩倍薪水，獲得特別之損害補償及合理訴訟成本（包括律師費）（Kohn, 2001: 203-224）。

臺灣大學學術期刊資料庫

Lloyd-Lafollette 法。[11] 該法保護聯邦公務員個別或集體向國會或國會議員請願、或提供資訊給國會或其委員會之權利。就國會的監督功能及聯邦公務員在國會作證，作出不利行政機關的陳述而言，該法在禁止行政機關對揭弊公務員爲報復性處分之作用上，仍扮演重要的角色（Kohn, 2001: 99）。一九七八年文官制度改革法則是第一個明示禁止報復揭弊公務員及建立執行機制的立法。一九八九年揭弊者保護法及一九九四年重授權法則陸續作出若干修正及補強。

一、一九七八年文官制度改革法

一九七八年文官制度改革，聯邦政府爲：⑴加強聯邦公務員合法權利之保護、⑵提供管理者誘因及機會以提昇政府效率與回應性、⑶減少繁文縟節與人事運作遲緩的沈重成本、及⑷提供揭發政府弊端之公務員新的保護措施等政策目標（Broida, 2003: 2）， 對人事機關進行大幅重組，並將人事管理原則予以法典化。[12]

改革法兼採正、負面表列方式，一方面規定政府機關爲人事行政行爲時應遵守功績原則（merit principles），另一方面規定不得違反人事禁止規定（prohibited personnel practices）。功績原則第九點規定，公務員依法揭發其合理相信有弊端之情事，包括違反法令、管理不當（mismanagement）、嚴重浪費公帑（gross waste of funds）、濫權或對公眾健康或安全有重大具體的危險，應予保護，以免受到報復。人事禁止規定第八點及第九點分別規定，禁止行政機關對依法揭弊公務員爲報復性處分，禁止行政機關對行使申訴、抱怨或訴怨（grievance）權利，或作證或支持他人行使此一權利，或與特別檢察官或機關調查主管合作或提供資訊，或拒絕遵守違法命令之聯邦公務員或應徵者，採取或不採取，或威脅要採取或不採取某一人事處分。[13]

---

11 參閱 5 USC §7211 (as amended).

12 1989 年功績制保護委員會報告亦指出，1978 年文官制度改革，要求聯邦政府更具回應性及生產力，並強化正當程序保護，排除不公平、專擅恣意的人事行政行爲（U.S. MSPB, 1989: 4）。

13 參閱 Sec. 101, Pub. L. 95-454 (October 13, 1978).

臺灣大學學術期刊資料庫

促成聯邦政府立法保護揭弊公務員的原因很多，包括聯邦政府組織愈來愈龐大複雜，無效率、腐化、管理不當、濫權等問題日漸趨重；聯邦政府與公務員間的法律關係，由特權（privilege）關係轉向權利關係；聯邦最高法院判決公務員有關涉及公共議題的言論，受憲法增修條文第一條言論自由條款的保護；越戰及水門案件（Watergate affair）造成民眾對政府的不信任持續攀升；既存的文官申訴制度無法保護揭弊公務員； 聯邦資訊自由法的立法，讓民眾有權知道事情真相；及廣泛的政治支持等因素共同促成（Fong, 1991: 1017）。國會議員認爲「揭弊公務員在確保政府的廉正及效率上，扮演重要的角色」，並可「藉此引起有能力解決問題官員的注意，以促進政府效率」（U.S. MSPB, 1981a: 2）。

爲了保護揭弊公務員，改革法並於聯邦公務員權利救濟兼懲戒機關功績制保護委員會（Merit Systems Protection Board）下設特別檢察官辦公室，接受公務員（或應徵職務者）有關行政機關違反人事禁止規定（包括對依法揭弊公務員爲報復性人事處分）之申訴（complaints），負責調查及向功績制保護委員會起訴違反人事禁止規定之行政機關及人員，然後由該會作出矯正處分（correction action）或紀律處分（discipline action）。[14] 在運作

[14] 1978 年文官制度改革，爲了解決文官委員會（Civil Service Commission）職能衝突之問題（即一方面擔任總統的人事管理幕僚機關及協助其他行政機關進行人事管理工作，另一方面又擔任公務員的保護者，裁決公務員的救濟案件，對抗管理者的濫權），進行組織重組，裁撤文官委員會，成立人事管理局，職掌聯邦政府人事政策及管理。另設置獨立於總統人事管理權外之功績制保護委員會（含特別檢察官辦公室），專責公務員之權利救濟工作。改革之前，揭弊公務員受報復案之救濟，係由文官委員會負責。根據 1978 年參議員 Patrick Leahy 的報告（The Whistleblowers: A Report on Federal Employees Who Disclose Acts of Governmental Waste, Abuse, and Corruption），文官委員會對揭弊公務員的保護並不稱職，許多揭弊公務員被管理者免職、調職、申斥、騷擾，申訴程序不僅未協助揭弊公務員，反而削弱揭弊公務員的地位及令揭弊公務員沮喪，國會未提供實際的協助，法院亦不願擔任積極性的角色，而等待國會及行政部門解決（Fong, 1991, note 5, 11, 12）。此外，文官委員會無法提供揭弊公務員有效救濟，亦可從 Nixon v. Fitzgerald（*457 U.S. 739*, 1982）案的發展過程窺得，該案涉及公務員揭發政府機關對商業團體進行利益輸送受報復性免職處分，當事人歷經 12 年訴訟，於 1982 年獲得復職之案件。案情略以 1965 年 9 月進入空軍部部長辦公室服務之 A. Ernest Fitzgerald，於 1969 年 11 月被空軍部以裁員爲理由免職；Fitzgerald 認爲免職之眞正原因在於其出席國會聯合經濟委員會之次級委員會作證，批評空軍的採購業務而受到報

臺灣大學學術期刊資料庫

上，特別檢察官辦公室享有自主權，有自己的預算及辦公室，不受功績制保護委員會的控制、監督。特別檢察官辦公室與功績制保護委員會的關係，類似刑事檢察官與法院間之關係（Broida, 2003: 22），亦類似我國監察院（彈劾）與司法院公務員懲戒委員會（懲戒）之關係。

不過，制度運作不久（一九八〇年代中期），即受國會議員指責成效不佳。國會議員根據功績制保護委員會的調查數據，認爲一九七八年文官制度改革法所提供的保護，不足以鼓勵公務員揭弊，害怕受報復的公務員並沒有減少。[15] 功能類似監察使性質的特別檢察官辦公室，無法提供揭弊公務員協助或救濟，並認爲自己的職責在保護功績制，而非保護揭弊公務員（Lofgren, 1993: 325），因此研議制定新法，並獲得參眾兩院一致的支持。

二、一九八九年揭弊者保護法

一九八九年揭弊者保護法對一九七八年文官制度改革法作出重大修正，包括：⑴在組織建制上，讓「特別檢察官辦公室」脫離「功績制保護委員會」，成爲聯邦政府中之獨立機關（independent agency）；⑵在舉證方面，不要求受報復公務員舉證主管有明確的報復意圖（specific intend to retaliate）；⑶建立揭弊而受報復公務員的「個人權利申訴」機制（參見肆—二），不服特別檢察官辦公室決定的公務員，仍有權向功績制保護委員會

復。此案因次級委員會關心其可能被報復免職而召開公聽會，並獲得媒體之大幅報導。Fitzgerald 於 1970 年 1 月向文官委員會申訴尋求復職，文官委員會在 1971 年 5 月舉行秘密聽證，Fitzgerald 訴諸公論，向法院請求救濟後，文官委員會於 1973 年 1 月改舉行公開聽證，於 1973 年 9 月建議予以復職，但不認爲其係受報復而免職。其後，Fitzgerald 轉向司法請求損害賠償，因要爲免職案負責之官員層級至總統，涉及總統豁免權之問題，聯邦地區及上訴法院認爲缺乏管轄權而駁回，後經聯邦最高法院提審，於 1982 年發回上訴法院審理。在法院作出決定前 9 天，空軍部同意其復職（Westman,1991: 12-14）。對於保護揭弊公務員，當然也有一些不同看法，如過度的保護可能成爲公務員對抗機關人事作爲的庇護所，成爲個人和制度衝突的宣洩口，會嚴重干預行政機關的正當運作。不過，國會仍決定立法保護揭弊公務員（Vaughn, 1982: 615-617）。而從 1978 年文官制度改革法、1989 年揭弊者保護者、及 1994 年重授權法的訂定，亦可證明 1978 年以前，聯邦政府對揭弊公務員之保護，確有不足之處。

15 參閱 U.S. MSPB (1989: 20-21).

臺灣大學學術期刊資料庫

提出申訴，進而向聯邦巡迴上訴法院（the United States Court of Appeals for the Federal Circuit）提出申訴；⑷將行政機關對揭弊或行使法定申訴權公務員威脅採取或不採取某一人事處分之行爲，納入人事禁止規定之範圍；⑸進行「個人權利申訴」或其他因揭弊受報復而申訴之公務員，在功績制保護委員會審理階段，得申請暫緩人事處分之執行；⑹機關首長得對因揭弊而受報復公務員的調職或重新指派工作爲優先考量；⑺將行政機關對拒絕遵守違法命令之公務員採取不利人事處分之行爲，納入人事禁止規定的範圍。[16]

不過，揭弊公務員受報復性處分之情況，並未隨著立法而獲改善。一九九三年功績制保護委員會調查報告指出，一九九二年和一九八三年相較，在 13,000 名受訪公務員中，認爲政府在從事非法或浪費活動者減少 5%（1992：18%；1983：23%），發現弊端並予揭發的人數增加 20%（1992：50%；1983：30%），但受報復或被威脅之情事亦增加 13%（1992：37%；1983：24%）。[17] 另審計總署（General Accounting Office）調查報告指出，20% 的揭弊公務員在 24 小時內受到報復性騷擾，行使救濟權利而受協助者不到 10%，更有 45% 的受訪者指出行使救濟權反而爲他們帶來更多困擾，[18] 因而促使國會於一九九四年再次修法表示保護揭弊公務員之決心。

三、一九九四年重授權法

國會議員認爲一九八九年揭弊者保護法未能達成目標的原因，在於解釋法律的機關（功績制保護委員會及聯邦巡迴上訴法院）對該法採取敵對的態度，或不願意加以執行。爲了徹底改變相關機關保護揭弊公務員的責任及結構，填補機關法定權責間之鴻溝，減少揭弊公務員對特別檢察官辦公室濫用裁量的脆弱性，及提供揭弊公務員憲法上的正當程序條款保護等考量，一九九四年重授權法允許特別檢察官及使用個人權利申訴機制的公務員訴諸情境證據，只要證明爲處分之官員對於該項揭發，具有事實的或

16 參閱 U.S. OSC (1989: 17-18).

17 參閱U.S. MSPB (1993: 72).

18 參閱 1994 Amendments Legislative History—H. Rpt. 103-769 (Committee on Post Office and Civil Service), at http://whitle20.tripod.com/hr103-769excerpts.htm.

臺灣大學學術期刊資料庫

推定的理解及在一段時間內作成處分，揭弊受報復處分案即可立案。[19] 另外，爲回應外界對特別檢察官辦公室處理申訴案件遲延之批評，要求特別檢察官在二百四十天內，對違反人事禁止規定之控訴作出決定。[20]

參、揭弊與報復

聯邦文官法令所定義的「揭弊」，指聯邦公務員（或離職公務員或公職應徵者）就法令特別禁止揭發範圍以外事項，基於合理確信之證據，將違反法令、重大管理不當、重大浪費公帑、濫權、或對公眾健康及安全造成重大危害情事之資訊加以揭發。[21] 對於法律特別禁止揭發事項，或基於國防或外交利益，總統行政命令（executive order）要求保密事項，應向特別檢察官、行政機關之政風首長或首長指定之人員爲揭發。[22] 而任何有權作成、指揮他人作成、建議、或同意人事處分之公務員，就其職權事項，因公務員爲揭弊，而採取或不採取、或威脅將採取或不採取與該公務員有

---

19 參閱 U.S. OSC (1994: 21).

20 參閱 U.S. OSC (1999: 4).

21 揭弊者保護法有其適用機關與公務員之限制。適用機關限於聯邦調查局、中央情報局、國防部情報局、中央影像繪製局、國家安全局及經總統指定職掌國外情報或反情報之行政機關或單位、審計總署以外之「行政機關」（executive agency）、政府印刷局及公營企業。適用公務員則限於適用機關中，擔任競爭性職位、高級行政主管職中常任職位、或除外職職位之人員，擔任機要、政策決定、政策制定或政策倡導性質，而被排於競爭職位之外，或基於良好行政條件所必要，經總統決定排除者不適用。「行政機關」指「部」（executive departments）、「政府企業」（government corporation）、「獨立機關」（independent establishment）；「獨立機關」：指獨立於「部」、「軍事部門」、「政府企業」以外之行政權所屬各機關及審計總署（the General Accounting Office）。所稱「獨立」，係指其是一個單獨的（separate）組織體，與我國行政院組織改造方案中「獨立機關」要非完全相同；獨立機關依其決策形式，可進一步分爲「獨任制（首長制）機關」與「合議制（委員會）機關」。與本文有關之特別檢察官辦公室及功績制保護委員會，在美國聯邦政府組織體系中，即屬「獨立機關」這一類。參閱 5 USC §2302 (a)(2)(B), (C); 5 USC §104, 105. 另參見拙著，美國（聯邦）人事行政組織與職權分工，考試院網頁，http://www.exam.gov.tw/reportimg/34.doc。

22 參閱 5 CFR §1209.4 (b).

臺灣大學學術期刊資料庫

關之人事處分，即構成報復。[23] 換言之，報復處分包括任何對行使受保護權利之公務員進行處罰或阻礙公務員行使該項權利之作為，[24] 並不分該作為對個人權益影響之輕重。

一、受保護的揭發行為

㈠弊　端

揭弊者保護法的立法意旨，在於鼓勵公務員對弊端情事，向具有矯正該項弊端行為之人員或組織為揭發，受保護的揭發內容，只限於揭發政府之弊端，不包括揭發私人之弊端。[25] 且必須是被隱藏或尚未被公開之資訊，已經公開之資訊不在保護範圍之內。[26] 再者，針對弊端行為者提出批評，或主管與部屬間對工作有關活動之意見不一致，亦不在保護範圍之內。[27] 不過，如果向主管抱怨其他員工之弊端行為或情事，則屬受保護之揭發。[28]

1. 違反法令

揭弊者保護法的目的，在於根除真正的弊端，保護舉發真正違反法律情事的公務員，不在於鼓勵公務員舉報一些具爭議、細微及疏忽的失誤。[29] 要符合「受保護」要件，公務員必須：⑴合理確信其所為之揭發受法之保護，及⑵必須明確指出被違反的法令，但對細瑣事項違反之揭發，則不屬

---

[23] 參閱 5 USC §2302 (b) (8), (9).

[24] 參閱 Harvey v. MSPB, 802 F.2d 537 (D.C. Cir. 1986)，轉引自 Broida (2003: 2452).

[25] 參閱 Coons v. Dept. of Treasury (Docket Number: SF-1221-99-0385-W-1, Date: April 11, 2000), at http://www.mspb.gov/decisions/2000/sf385pco.html.

[26] 參閱 Larry Meuwissen v. Dept. of Interior (Fed. Cir. 2000), at http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=003107.

[27] 參閱 Willis v. Dept. of Agric. (Fed. Cir. 1998), at http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=973250.

[28] 參閱 Huffman v. OPM (Fed. Cir. 2001), at http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=003184.

[29] 參閱 Frederick v. Dept. of Justice, 73 F.3d 349, 352-53 (Fed. Cir. 1996)，轉引自 Broida (2003: 2457-58)。

臺灣大學學術期刊資料庫

於受保護的範圍。[30]

至於公務員所為之揭弊是否具「合理性」，則要依據違反法令的嚴重性判斷，並視個案的事實決定。例如，聯邦巡迴上訴法院在一九九六年 *Frederick v. Department of Justice* 案指出，揭弊公務員舉發美國邊界巡邏人員未經墨西哥政府同意越界巡邏，違反國際法之行為，是如此的細瑣，揭弊公務員很難合理確信邊界巡邏人員違反法令。細瑣之揭發不受保護的理由在於：如果管理者本其職責，在對部屬為嚴格評量時，必須擔心其每一細微疏失，可能成為揭發抱怨的標的，他們將無法進行誠實的評量，如此，績效不好的人將會因主管的疏失行為而受到保護，而此並非揭弊者保護法的立法目的。[31] 但也並非所有細瑣的行為不構成違反法令，如行政機關一再拒絕在公共場所禁煙的法令，仍構成違反法令；此外，所稱「法規」，包括機關政策或運作指令，而非以其名稱判斷。[32]

2. 重大管理不當、浪費公帑

揭弊者保護法所稱之「管理不當」、「浪費公帑」，必須是「重大」（gross）、非「細瑣」（trivial or de minis）的情事，所謂「重大」情事，指一些極明顯或超乎尋常（out of the ordinary）的情事（Broida, 2003: 2454）。「重大管理不當」遠超過細瑣的弊端或疏失，不包括有爭論的管理決定，也不包括單純的疏失或弊端，重大管理不當必須要有極明顯的的成分，會對行政機關完成其所負使命的能力，產生重大不利風險的管理作為或不作為。[33]

3. 濫　權

濫權指官員或公務員專擅恣意的行使權力，以致對他人的權利產生不

[30] 參閱 Langer v. Dept. of the Treasury, at http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=003388.

[31] 參閱 *supra* note 29.

[32] 參閱 Rusin v. Dept. of Treasury, 92 M.S.P.R. 298,304-07 (2002)，轉引自 Broida (2003: 2459)。

[33] 參閱 Shriver v. VA (89 M.S.P.R. 239, Docket Number: DC-1221-01-0043-W-1, Date: August 9, 2001), at http://www.mspb.gov/decisions/2001/shriver_dc010043w1.html.

臺灣大學學術期刊資料庫

利影響，或讓自己或其偏好之人取得或獲得利益。例如，因爲申請人未提出未明文要求的文件即取消其資格，或懷著報復的心態不當處理訴怨案件，或人事主管在平等就業案件中爲不實陳述等，均屬濫權之行爲。[34]

4. 對公眾健康安全造成重大危害

此項弊端與「違反法令」、「重大管理不當、浪費公帑」一樣，有「細瑣原則」的適用，即對公眾健康和安全所產生的危險必須「實質且明確」（substantial and specific），才受法律的保護。一般性的批評，或疏失、輕微、有欠具體而且沒有涉及任何特定人員、地點、情事的揭發，並不在保護的範圍之內。[35] 但造成危害的對象，並不限於一般大眾，即使是少數公務員、[36] 申訴人及其同僚[37] 的安全，也受保護。

㈡弊端事實的認知判斷－合理確信標準（reasonable belief test）

揭發受保護的成立要件之一是：揭發者必須合理確信其所爲之揭發受法之保護。[38] 何謂合理確信標準？一九九九年 *Lachance v. White* 一案[39] 申訴人、功績制保護委員會、人事管理局間的爭論及聯邦巡迴上訴法院的判決，提供吾人瞭解的基礎。申訴人及功績制保護委員會認爲，只要公務員證明其熟悉所指控的不當活動，且其確信爲其他處於相似情境的公務員所同意，即滿足合理確信標準。但人事管理局認爲，功績制保護委員會應對申訴人提出的證據進行獨立審查，以決定行政機關是否爲報復性人事處分，即應有一客觀標準，而非當事公務員的主觀認知。聯邦巡迴上訴法院

34 參閱 Schaeffer v. Dept. of Navy (Docket Number: PH-1221-99-0203-W-1, Date: September 25, 2000), at http://www.mspb.gov/decisions/2000/ph203hso.html.

35 參閱 Herman v. Dept. of Justice, at http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=993117.

36 參閱 Braga v. Dept. of Army, 54 M.S.P.R. 392 (1992)，轉引自 Wojcicki v. Dept. of Air Force (Docket Number: SE-1221-92-0166-W-1, Date: November. 20, 1996), at http://www.mspb.gov/decisions/1996/se166hwo.txt.

37 參閱 Wojcicki v. Dept. of Air Force (Docket Number: SE-1221-92-0166-W-1, Date: November. 20, 1996), at http://www.mspb.gov/decisions/1996/se166hwo.txt.

38 參閱 5 USC §2302(b)(8)(A).

39 At http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=983249.

臺灣大學學術期刊資料庫

接受人事管理局的論點認爲，合理確信標準的滿足取決於：「一個爲揭弊公務員認爲具備基本的事實知識及對釐清事實沒有困難之公正無私的觀察者，能否合理認爲政府的作爲構成重大管理不當，揭弊公務員的純主觀觀點是不夠的，即使該項觀點爲其他公務員所認同」。聯邦巡迴上訴法院進一步指出：「揭弊者保護法不是政策爭論的武器，亦非不服從行爲的防衛盾牌。政策制定人員及行政管理人員享有完全的權利，以期望來自無責任負擔部屬忠誠、專業的服務」。而且，「此一審查將從『公共官員正確、公平、誠信（in good faith）、符合法律及治理法規的執行職責』這個假定出發，除非有『無容爭辯的』（irrefragable）對立舉證出現，否則這個假定將一直成立」；「簡而言之，……委員會不能將調查限於公務員證明其熟悉所指控的不當活動，且其確信爲其他處於相似情境的公務員所同意」。

不過，功績制保護委員會在二〇〇三年 *White v. Department of the Air Force* 案[40] 指出，聯邦巡迴上訴法院在二〇〇一年 *Chianelli v. Environmental Protection Agency* 案並未提及申訴人要用「無容爭辯的」標準，而只提及客觀、合理、適當標準，用以檢證合理確信標準；揭弊者保護法亦未要求申訴人提出「無容爭辯的」舉證，以駁斥「公共官員正確、公平、誠信、及符合法律及治理法規的執行職責」這項假定。 在二〇〇五年 *Wood v. Department of Defense* 案也指出，聯邦巡迴上訴法院在二〇〇四年 *White v. Department of the Air Force* 案也未作如此要求。[41] 但因法院未明示拋棄或變更該項標準，因此，爭議繼續存在。

此外，是否滿足合理確信標準，與揭發的動機無關，[42] 即使動機係想要損害他人的名譽。[43] 法律亦未規定要考量揭弊公務員的個人動機，[44] 在

---

40 At http://www.mspb.gov/decisions/2003/white_de920491m4.html.

41 At http://www.mspb.gov/decisions/2005/wood_dc040382w1.html.

42 參閱 Carter v. Department of the Army, 62 M.S.P.R. 393, 402 (1994), *aff'd*, 45 F.3d 444 (Fed. Cir. 1995)，轉引自 Johnson v. Dept. of Defense (Docket Number: DE-1221-00-0105-W-1, Date: December 28, 2000), at http://www.mspb.gov/decisions/2000/de105vjo.html.

43 參閱 Fickie v. Dept. of Army (Docket Number: PH-0752-96-0442-I-1, Date: August 31, 2000), at http://www.mspb.gov/decisions/2000/ph442kfo.html.

臺灣大學學術期刊資料庫

決定揭發是否受保護時，不應將公務員的個人動機納入考量。[45]

二、報復性人事處分之認定

㈠報復性人事處分

建立良善政府（good government）、保護公共利益，是保護揭弊公務員的政策目標。因此，揭弊者保護法所定義之報復性人事處分，並不以對公務員權益有重大影響的人事處分爲限，舉凡：⑴任命；⑵升遷；⑶不利處分、或其他紀律或矯正處分；⑷工作指派、調職、或重新指派職務；⑸復職；⑹恢復權利；⑺再僱用；⑻績效考評；⑼關於俸給、福利、獎勵之決定、或關於得合理預期能導致任命、升遷、績效考評、或其他以上所定其他作爲之教育、訓練之決定；⑽命令爲精神醫學檢測之決定；⑾其他職責、責任、或工作條件之重大改變等人事作爲。[46]

㈡揭弊與報復的關聯性判斷－促成因素標準

公務員是否因揭弊而受報復性人事處分，在一九七八年文官制度改革法架構下，只有行政機關對公務員所爲受憲法增修條文第一條保護的言論進行報復，該公務員才受保護。而且，功績制保護委員會及聯邦巡迴上訴法院採取聯邦最高法院一九七七年 *Mt. Healthy v. Doyle*（*429 U.S. 274*, 1977）案所建立的「實質因素」（substantial factor）標準決定案件是否成立，即公務員必須舉證支持受保護的言論是讓行政機關爲報復的實質因

---

44 參閱 Frederick v. Department of Justice, 65 M.S.P.R. 517, 531 (1994), *rev'd on other grounds*, 73 F.3d 349,354 (Fed. Cir. 1996). 轉引自 Fickie v. Dept. of Army (Docket Number: PH-0752-96-0442-I-1, Date: August 31, 2000), at http://www.mspb.gov/ decisions/2000/ ph442kfo.html. 另參閱 Johnson v. Department of Defense, 87 M.S.P.R. 454 (2000)，轉引自 Tatsch v. Department of the Army (Docket Number: NY-1221-04-0317-W-1, Date: November 2, 2005), at http://www.mspb.gov/decisions/2005/tatsch_ny 040317w1.html.

45 參閱 Horton v. Department of the Navy, 66 F.3d 279, 282 (Fed. Cir. 1995)，轉引自 Coons v. Dept. of Treasury (Docket Number: SF-1221-99-0385-W-1, Date : April 11, 2000), at http://www.mspb.gov/decisions/2000/sf385pco.html.

46 參閱 5 USC §2302 (a)(2)(A).

臺灣大學學術期刊資料庫

素；而一旦案件成立，行政機關要對該公務員爲人事處分，只要有其他優勢證據支持即可加以否決。此一要公務員證明主管有報復動機的舉證要求，讓揭弊公務員處於不利的地位，因此，一九八九年揭弊者保護法降低公務員的舉證責任要求，不要求受報復公務員舉證主管有明確的報復意圖（specific intend to retaliate），只要人事處分是「因爲」（because of）受保護的揭發而起已足。[47] 即凡公務員用優勢證據（preponderance evidence）證明揭弊是促成機關主管作成該項人事處分之「促成因素」（contributing factor），因揭弊而導致人事處分受質疑，即滿足公務員的舉證責任，如果行政機關要採取相同人事處分，要有明顯及令人確信證據（clear and convincing evidence）的支持。[48]

「明顯及令人確信標準」是比「優勢證據標準」難度更高的舉證要求，行政機關所提採取相同人事處分之證據，是否符合「明顯及令人確信標準」之要求，要考量下列因素：⑴行政機關所提支持該項人事處分證據的強度（strength）；⑵參與人事決定官員進行報復動機之存在事實與強度（the existence and strength）；及⑶行政機關會對非從事揭弊但有相似情形公務員採取相似處分的任何證據。[49]

肆、保護機制

保護揭弊公務員免於報復的救濟機制，由功績制保護委員會及特別檢察官辦公室兩個機關共同構成。但因功績制保護委員會有其管轄權的限制，且因公務員受報復處分的樣態不同，因此受報復公務員可請求救濟的途徑並不完全相同。

---

47 參閱 U.S. OSC (1989: 17).

48 參閱 Marano v. Dept. of Justice, 2 F.3d 1137 (Fed. Cir. 1993)，轉引自 U.S. MSPB (1993: 67-68)。

49 參閱 Geyer v. Department of Justice , 70 M.S.P.R. 682, 688, aff'd , 116 F.3d 1497 (Fed. Cir. 1997)，轉引自 Carr v. Social Security Administration, 185 F.3d 1318 (Fed. Cir. 1999), at http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=983244.

臺灣大學學術期刊資料庫

一、受理申訴機關：功績制保護委員會與特別檢察官辦公室

功績制保護委員會及特別檢察官辦公室成立於一九七八年。功績制保護委員會兼具聯邦公務員之申訴及懲戒（紀律處分）功能，被視爲具準司法機關性質， 其設置目的在於監督總統與機關首長是否有違反功績原則或濫權情事。[50]其決策組織採合議制，委員會由主任委員、副主任委員、委員共三人組成，均由總統提名經參議院同意後任命，採交錯任期，任期七年，任期屆滿不得連任，其中同一黨派者至多兩人，只有在執行職務無效率、怠忽職守（neglect of duty）或瀆職（malfeasance）時，總統才能加以免職。[51] 以上有關任期保障、同一黨委員人數限制及法定理由免職之規定，在於維持功績制保護委員會運作的公正、客觀及獨立性。

特別檢察官辦公室採首長制，特別檢察官亦由總統提名經參議院同意後任命，任期五年，任期屆滿可繼續任職至繼任人選產生爲止，只有在執行職務無效率、怠忽職守或瀆職時，總統才能加以免職。[52] 任期保障及法定理由免職之規定，同樣在維持特別檢察官行使職權的公正、客觀及獨立性。

二、申訴途徑

因揭弊而受報復公務員的申訴途徑，需視其所受報復性人事處分是否落於功績制保護委員會申訴管轄權的範圍內而有所不同（參見下圖 1）。若所受報復性人事處分，係屬得逕向功績制保護委員會申訴之事項，則公務員可選擇逕向功績制保護委員會提出申訴救濟，在程序中進行確認防衛（affirmative defenses）。其亦可選擇先向特別檢察官辦公室提出申訴，不服者，再循個人權利申訴機制，向功績制保護委員會請求救濟。若所受報復性人事處分係屬不可申訴事項，則只能向特別檢察官辦公室提出申訴，

---

50 功績制保護委員會行使準司法職能，依據準司法程序審理公務員之申訴案件，但其本質是行政機關，不是申訴法院。參閱 Parker v. DLA, 1 M.S.P.R. 505, 518 (1980)，轉引自 Broida (2003: 3333)。

51 參閱 5 USC §1201, 1202, 1203.

52 參閱 5 USC §1211.

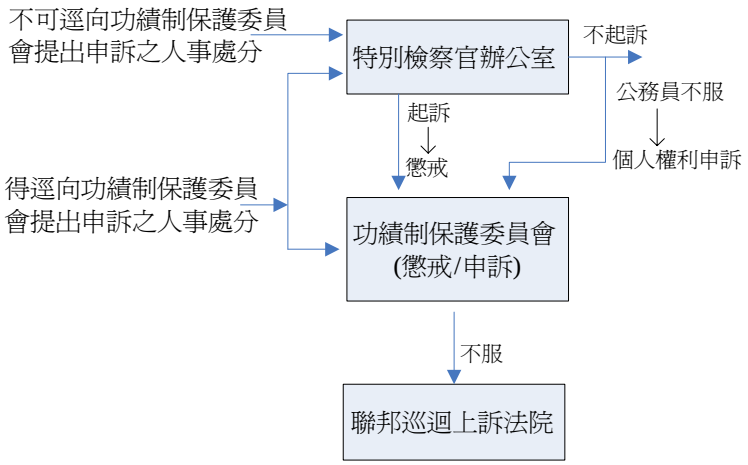
臺灣大學學術期刊資料庫

不服者，再循個人權利申訴機制，向功績制保護委員會請求救濟。

㈠不可申訴人事處分之申訴：個人權利申訴[53]

「個人權利申訴」指公務員合理相信其所受人事處分係因揭弊所致，倘其所受人事處分係屬不能直接向功績制保護委員會提出申訴之人事處分，其應先向特別檢察官辦公室提出申訴，請求特別檢察官對行政機關爲矯正處分，俟特別檢察官審理終止後，不服者，有權再向功績制保護委員會提出申訴。[54] 例如：A 機關對 X 公務員爲「勉強令人滿意」（minimally satisfactory）之績效考評，X 公務員相信機關爲此考評，係因其揭弊所致，

圖 1 受報復公務員的救濟途徑



資料來源：作者自繪 。

53 參閱 5 USC §1221(a) and 5 CFR §1209.2(b)(1).

54 在 1978 年文官制度改革法架構下，公務員所受報復性人事處分，不屬可直接向功績制保護委員會提出申訴者，該公務員能否獲得救濟，完全繫於特別檢察官是否有意願起訴，如果不起訴，則無法進一步獲得聽證的機會，也就無法獲得正當程序保護的權利。國會議員爲降低揭弊公務員對特別檢察官的依賴，增加防衛自己權利的手段，乃於 1989 年揭弊者保護法增設「個人權利申訴」制度。

55 參閱 5 USC §4303(e).

臺灣大學學術期刊資料庫

但依據聯邦法律彙編第五篇第四十三章規定，「勉強令人滿意」之績效考評，係屬不可申訴之人事處分，[56] X 公務員在向功績制保護委員會提出申訴或要求暫緩執行人事處分前，必須先向特別檢察官請求對機關爲矯正處分，俟特別檢察官審理終止後，不服者，始能再向功績制保護委員會提出申訴。

㈡可申訴人事作爲（處分）之申訴57

公務員相信其受人事處分係因揭弊所致，倘其所受人事處分爲依法得向功績制保護委員會提出申訴之處分，其得選擇先向特別檢察官請求對機關爲矯正處分，或直接向功績制保護委員會提出申訴。例如：B 機關以行爲不法爲理由，將 Y 公務員免職，Y 公務員相信機關對其爲免職處分，係因其揭弊所致，因爲免職處分係屬得向功績制保護委員會申訴之人事處分，Y 公務員得選擇先向特別檢察官辦公室提出申訴，請求特別檢察官對行政機關爲矯正處分，或直接向功績制保護委員會（地區或地方辦公處）提出申訴。

伍、救濟程序

揭弊公務員之保護，由特別檢察官辦公室及功績制保護委員會共同完成。特別檢察官辦公室受理有關因揭弊而受報復性處分公務員之抱怨（申訴）， 經調查確有違反情事後，向功績制保護委員會起訴，由該會審理決定是否應對行政機關爲矯正處分及對受指控之公務員爲紀律處分，處分類型包括免職、降等、五年內不得出任聯邦公務員、停職、申誡、或一千美元以下罰金。[58]

---

56 參閱 5 USC §4303(e).

57 參閱 5 CFR §1209.2(b)(1).

58 參閱 5 USC §1215(a)(3). 此外，特別檢察官辦公室設有受理、評估揭弊的管道。此一管道有三項特點：⑴保證揭弊者身分的秘密性：揭弊公務員的身分，未經當事人同意，不會被洩露，除非在非常情形下，如特別檢察官辦公室認爲對公共健康及安全有立即危險或犯罪等，其有權加以公布；⑵特別檢察官得要求行政機關首長進行調查及提出報告；⑶在行政機關首長提出報告後，特別檢察官必須將報告，附上揭弊公務員的評

臺灣大學學術期刊資料庫

一、特別檢察官辦公室階段

特別檢察官辦公室受理公務員申訴後，首先分析案件內容是否構成報復，進而決定是否要對爲報復性人事處分之機關採取矯正處分、紀律處分或兩者。[59] 而在向功績制保護委員會起訴前，特別檢察官辦公室也可選擇調解，以替代調查起訴。[60] 調解是自願性行爲，必須申訴者及服務機關有意願，如果雙方均有意願，則特別檢察官指定一中立的第三者，協助雙方進行討論，進而達成雙方同意的結論。[61]

在調查過程中，申訴之公務員享有下列權利：⑴獲得有關收到申訴狀、指派處理的人員、將如何處理等內容之回函；⑵在處理期間，九十天後收到現況報告，其後每隔六十天收到現況報告；⑶將案件爲進一步調查的書函；⑷初步認定決定結果，未爲矯正處分或進一步調查者，應給予當事人

論，送交總統及國會之監督委員會。特別檢察官辦公室無權調查弊端，只能審查是否有弊端的「實質可能性」（substantial likelihood），若無實質可能性，則通知揭弊公務員其無法進一步處理的理由，並告知可受理揭發之單位。如發現有實質可能性，則將揭發移轉給適當的行政機關首長，由行政機關首長進行調查，並在 60 天內提出書面報告給特別檢察官。對於涉及反情報及外交情報資料之揭發，法律另定程序，特別檢察官收到此類揭發，如認涉及弊端，應移轉給國家安全顧問、眾議院情報常設選任委員會及參議院情報常設選任委員會，而不移轉給機關首長調查。參閱 U.S. OSC, “Whistleblower Disclosures,” at http://www. osc.gov/wbdisc.htm.

59 參閱 U.S. OSC, “Prohibited Personnel Practices--How does the OSC handle prohibited personnel practice complaints?” at http://www. osc.gov/ppp.htm#q5.

60 調解是替代性爭議解決途徑（Alternative Dispute Resolution, ADR）之一種，美國聯邦政府於 1990 年代制定許多法令，鼓勵並協助行政機關與其公務員，在進行正式行政裁決程序及司法訴訟之前或過程中，運用任何足以解決爭議的方法及技術，解除彼此之爭議，以節省時間及成本。根據特別檢察官辦公室的說法，調處的好處包括：⑴程序非正式及彈性、⑵保持當事人秘密、⑶迅速解決爭議及節省成本、⑷有助於當事人控制爭議解決的過程、⑸維繫日後工作場域關係、⑹達成彼此滿意的結果、及⑺有助於解決不適合用法律決定之程序或人際問題。參閱 U.S. OSC, “Alternative Dispute Resolution (ADR),” at http://www.osc.gov/adr.htm.

61 調解之案例，可參見特別檢察官辦公室發布的新聞資料，如 2005 年 2 月 22 日新聞 “U.S. Office of Special Counsel Announces Settlement of TSA Whistleblower Complaint,” at http://www.osc.gov/documents/press/2005/pr05_04.html.

臺灣大學學術期刊資料庫

最後回應的機會；或⑸因缺乏管轄權而不採取進一步作爲之回函。[62]

二、功績制保護委員會階段

對於特別檢察官起訴之案件，功績制保護委員會原則準用申訴案件的程序處理。功績制保護委員會指派行政法法官（administrative law judge）審理，並依正式聽證程序作成初審決定。[63]

其程序（參見下圖 2），要言之，受起訴公務員得選定代理人；證人出庭作證時享有被代理之權利；認爲申訴審查程序或其結果會影響其權利或職責之組織（人事管理局）或人員得參加審理程序；審理法官（行政法法官）具有召開聽證、調查證據、合併審理、合一審理、裁決聲請、簽發傳票及作成初審決定等權限；審理法官與當事人或其代理人或權利受影響之人，不能就案件之是非曲直或不符法令之情事，進行書面或口頭溝通；審理法官得隨時和解爭議，如果當事人同意進行和解並達成協議，則該協議即爲最終、具有拘束力之決定；審理法官在終止紀錄後，應作成初審決定（initial decision）；不服初審決定之當事人（含參加人），得向功績制保護委員會（本部）請求審查審理法官之初審決定；功績制保護委員會亦可本於主動，重新審查初審決定。初審決定發布後 35 天內，除當事人向功績制保護委員會（本部）提起復審未爲駁回（deny），或功績制保護委員會（本部）主動重新審查案件外，初審決定自動成爲功績制保護委員會之終局決定，自動成爲終局決定之初審決定不具先例效力。如請求復審遭駁回者，初審決定自功績制保護委員會（本部）發布駁回決定起成爲功績制保護委員會之終局決定；受處分公務員要獲得復審機會，必需舉出在初審時未被考量之新事證或證明審理法官的初審決定係基於錯誤的法令解釋；功績制保護委員會（委員會議）在爲復審時，原則上僅作書面審查。[64]

---

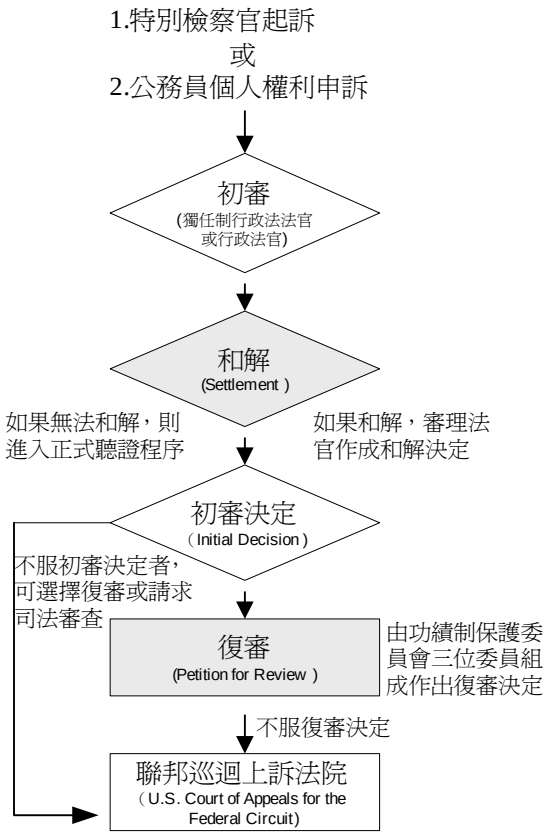
62 參閱 *supra* note 58.

63 參閱 5 CFR §1201.125(a), (b).

64 詳細內容，參見拙著（2004），正當法律程序與文官工作權保障：美國聯邦公務員工作權利救濟理論與實務，第五章及第六章。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2 功績制保護委員會審理揭弊公務員受報復案件程序



資料來源：作者自繪。

陸、修正爭點

爲強化揭弊公務員的保護，釐清一九八九年揭弊者保護法及一九九四年修法的立法意旨，自第一〇六屆（一九九九至二〇〇〇年）國會起，部分國會議員即持續推動修法工作，但至本文定稿爲止，並無具體成果。以下根據第一〇九屆（二〇〇五至二〇〇六年）參議院「國土安全及政府事務委員會」（Committee on Homeland Security and Governmental Affairs）審

臺灣大學學術期刊資料庫

查「聯邦公務員揭發保護法（案）」（S.494, Federal Employee Protection of Disclosures Act）報告，說明修正重點及原因。[65]

一、擴大受保護揭發的範圍（或回復一九八九年及一九九四年法的立法意旨）

國會爲強化聯邦公務員權利的保護，避免揭弊公務員受到報復，協助消弭政府的弊端，於一九八九年訂定揭弊者保護法時，將原法條用語「某一揭發」（a disclosure）修正爲「任何資訊的揭發」（any disclosure of information），以告訴特別檢察官、功績制保護委員會及法院，不能樹立任何限制公務員傳遞政府弊端資訊之障礙，即不論公務員揭弊的情境、形式及受理揭發對象，都要對揭弊公務員加以保護。其後，國會議員鑒於該項立法意旨並沒有在功績制保護委員會及聯邦巡迴上訴法院的實務運作上落實，再次於一九九四年修法時予以強調（Whitaker & Schmerling, 1998: CRS-9）。

儘管如此，聯邦巡迴上訴法院似乎無視立（修）法意旨，例如：將向工作同仁或被指涉有弊端之人所爲之揭發，以受理者不具有矯正弊端之能力爲由，將公務員所爲之揭發排除於受保護範圍之外；[66] 將公務員工作職責範圍事項所爲之揭發，視爲例行職務執行之一部分，予以排除；[67] 又所揭發之資訊已爲公眾所知悉者，亦不受保護。[68] 因此，國會議員想透過修法，修正聯邦巡迴上訴法院的判決，明定公務員所爲任何揭發都受保護，沒有時間、地點、形式、動機、情境、人員的限制，但揭發的內容必須是特定、具體的弊端，而非一般性、具爭辯性、或政策上的意見歧異。

---

65 S.494 法案與 2004 年 S. 2628 法案是同一內容法案，內容修正自 2003 年 S.1358 法案、2002 年 S. 3070 法案、2001 年 S. 995 法案及 2000 年 S. 3190 法案。

66 參閱 Horton v. Department of the Navy, 66 F.3d 279 (Fed. Cir. 1995); Huffman v. Office of Personnel Management, 263 F.3d 1341 (Fed. Cir. 2001).

67 參閱 Willis v. Department of Agriculture, 141 F.3d 1139 (Fed. Cir. 1998); Huffman v. Office of Personnel Management, 263 F.3d 1341 (Fed. Cir. 2001).

68 參閱 Meuwissen v. Department of the Interior, 234 F.3d 9 (Fed. Cir. 2000), at http://caselaw.lp. findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=fed&navby=case&no=003107.

臺灣大學學術期刊資料庫

二、降低公務員對弊端事實認知的舉證責任

受保護的揭發成立要件之一是：揭發者必須合理確信其所爲之揭發受法之保護。合理確信的審查，一九九九年 *LaChance v. White* 案聯邦巡迴上訴法院判決指出，必須從「公共官員正確、公平、誠信、符合法律及治理法規的執行職責」這個假定出發，除非有「無容爭辯的」對立舉證出現，這個假定將一直成立。國會議員認爲「無容辯駁的」舉證責任要求，對揭弊公務員而言不合理，而認爲只要符合舉證責任較低的「實質證據」標準即可。因爲「無容爭辯的」就是無法加以反駁，弊端要是無容爭辯，就不需要揭弊公務員的存在。而且，一九八九年法亦未作如此高的舉證要求。

三、取消聯邦巡迴上訴法院的專屬管轄權

聯邦巡迴上訴法院對公務員權利救濟案件（涉歧視案件除外）享有專屬管轄權，始於一九八二年該法院之設立。審查報告案認爲，專屬管轄權的規定讓其他上訴法院無權審查公務員揭弊案件，聯邦巡迴上訴法院的判決也就不會受到同儕審查，因而不會出現對同一法令爲不同解釋的判決。既然無判決上之歧異，專屬管轄法院重新考量先前判決或聯邦最高法院予以提審的機會就大爲降低。

因爲專屬管轄權的結果，受報復公務員無法獲得聯邦最高法院審查其案件的機會，但聯邦政府卻得以重大的法律爭議爲由，請求聯邦最高法院審查，兩者相較，顯失平衡。此外，相關領域法律規定之救濟途徑，例如聯邦詐欺求償法規定，揭弊者可向聯邦地區法院、地區上訴法院請求救濟；因平等僱用爭議所生報復性案件，不服功績制保護委員會決定之公務員，也是向聯邦地區法院、地區上訴法院請求救濟。第三、取消專屬管轄權後，可增加權利救濟的方便性及經濟性，揭弊公務員可就近向地區上訴法院請求救濟，而不必長途跋涉至華盛頓特區，向聯邦巡迴上訴法院請求救濟。

四、賦予特別檢察官「法庭之友」的權限

按照現制，特別檢察官對於違反人事禁止規定之行政機關或管理者，

臺灣大學學術期刊資料庫

僅能向功績制保護委員會起訴，由該會審理決定是否對機關爲矯正處分或對管理者爲紀律處分，但對功績制保護委員會的終局決定不服時，無權請求該會再審議（reconsider），或向聯邦巡迴上訴法院請求審查，僅能在有條件的情況下以參加人（intervenor）的身分出庭。再者，因爲特別檢察官缺乏獨立訴訟權，在法院審理揭弊受報復公務員的救濟案件時，係由司法部代表出庭，而非由特別檢察官指派律師代表出庭，此會對特別檢察官執行揭弊者保護法產生重大阻礙。曾任特別檢察官之 Elaine Kaplan 女士在參議院政府事務委員會之次級委員會作證時表示，賦予特別檢察官獨立的訴訟權，可以確保負責保護揭弊公務員的機關，享有平等機會參與法律的形塑，由司法部代表特別檢察官辦公室出席所有法院的訴訟程序，會發生利益衝突的問題，因爲司法部本身也是受特別檢察官辦公室調查的對象，而司法部也例行性的反駁有關報復揭弊公務員的指控。[69]

爲了增強特別檢察官執法的能力，國會議員先前之提案是要賦予特別檢察官獨立訴訟權，如特別檢察官認爲功績制保護委員會的決定，違反揭弊者保護法或對其職責執行有重大影響時，得向聯邦巡迴上訴法院請求審查，並授權特別檢察官在任何涉及揭弊公務員受報復的民事訴訟案中，指派律師出庭。[70] 不過，最新提案及參議院審查結果顯然作出妥協，改以「法庭之友」（amicus curiae）的身分，賦予特別檢察官對於涉及揭弊受報復之案件，向法院提出意見書（amicus brief）的當然權限。爲何不能賦予特別檢察官獨立訴訟權？依據一九八九年揭弊者保護法立法時之討論，雷根（Ronald Reagan）總統認爲賦予特別檢察官訴訟權，會導致兩個行政權所屬機關向法院爭訟，此與憲法將行政權授予總統，以監督及解決所屬機關衝突的權限牴觸（Whitaker& Schmerling, 1998: CRS-3-4）。

---

69 參閱 U.S. OSC's Press Release (7/25/01), "Special Counsel Elaine Kaplan Testifies Before Senate Subcommittee on Legislation to Amend the Whistleblower Protection Act," at http://www.osc.gov/documents/press/2001/pr01_18.htm.); and Congressional Record, June 10, 2003 (Senate), p. S7641.

70 參閱 Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions (Senate - June 07, 2001), Congressional Record of the 107th Congress (2001-2002), pp.5970, 5972, at http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?r107:150:./temp/~r1078qLOmZ:e3386.

臺灣大學學術期刊資料庫

五、增訂特別檢察官請求為紀律處分的舉證責任

對於揭弊與報復的關聯性判斷，一九八九年揭弊者保護法降低公務員的舉證責任要求，凡公務員用優勢證據證明揭弊是促成機關主管作成該項人事處分之「促成因素」，因揭弊而導致人事處分受質疑，即滿足公務員的舉證責任，如果行政機關要採取相同人事作為，要有明顯及令人確信證據的支持。功績制保護委員會原將這項標準適用於矯正處分案及紀律處分案，但聯邦巡迴上訴法院在一九九四年 *Special Counsel v. Santella* 案[71] 判決指出，紀律處分案應適用一九七七年 *Mt. Healthy v. Doyle* 案所建立的「重大因素」（significant factor）標準（即「實質因素」標準）。

矯正處分案適用「促成因素」標準，而紀律處分案適用「重大因素」標準，會導致特別檢察官就同一報復案件所提矯正處分案成立，但紀律處分案不成立的情況。不過，此次審查結果，只是將一九七七年 *Mt. Healthy v. Doyle* 案所建立的「重大因素」標準明定於法條中，並沒有解決前述問題。

六、增訂「反閉口條款」（anti-gag rule）

自一九八八年開始，國會每年通過政府預算法案時，都附帶規定禁止行政機關將所分配得之款項，用於執行任何「不揭發」（non-disclosure）的政策、表格或協議，除非明確告知公務員該項揭發的限制，並不違反揭弊者保護法等相關領域法令之規定，即所謂之「反閉口條款」。[72] 國會認為，行政機關阻止公務員直接或間接與國會或公眾溝通的政策，或要求公務員簽下不揭發的表格或協議，不僅對公務員造成「寒蟬效應」，而且阻礙國會執行監督的職責。為了讓該項條款制度化及具有執行力（即可以透過功績制保護委員會及特別檢察官辦公室所形成的權利救濟機制予以執

[71] 65 M.S.P.R. 452 (Docket Numbers: CB-1215-91-0007-T-1 CB-1215-91-0008-T-1), at http://www.mspb.gov/decisions/1994/santella_cb910007t1.htm.

[72] 參閱 Sec. 620, Treasury and General Government Appropriations Act, Fiscal Year 2002; Sec. 622, Treasury and General Government Appropriations Act, Fiscal Year 2003.

臺灣大學學術期刊資料庫

行），修正案將之納入「人事處分」及「人事禁止規定」之一項。[73]

七、禁止行政機關藉「忠誠調查」（security clearance）掩護報復性作為

根據聯邦最高法院一九八八年 *Department of the Navy v. Egan* 案[74] 判決，行政機關對公務員忠誠的否決（denial of a security clearance）（即認爲受調查的公務員有危及國家安全之虞），不是「不利處分」，且不受功績制保護委員會的審查。功績制保護委員會一九九九年 *Hesse v. Department of State* 案[75] 亦指出，一九九四年國會對揭弊者保護法的修正，並不允許該會審查忠誠調查的不利結果；此一見解並受到聯邦巡迴上訴法院的確認。[76] 而自二〇〇一年九一一恐佈攻擊事件發生後，許多公務員因揭弊內容涉及國家安全問題，面臨行政機關以忠誠爲由加以免職（報復）；即行政機關對公務員進行忠誠調查，如果公務員的忠誠被否決，或不允許其接觸機密資料，在前述判決的拘束下，公務員等於是在沒有獲得獨立第三者救濟的情況下，被行政機關終止僱用。審查委員會爲了確保聯邦公務員能勇於揭發內容觸及國家安全的弊端，支持將行政機關以忠誠調查掩護報復之作爲，列入「人事禁止規定」，並授予功績制保護委員會及法院審查權。另外，要求行政機關向國會提出報告，除非該行政機關能用優勢證據證明，即使該公務員沒有爲揭發，亦會對之採取相同的處分。但爲避免過度干預行政部門控制國家安全資訊的特權，妨礙管理者對敏感議題作出最好的判斷，修正案規定功績制保護委員會在審查時，不得命令總統或其指定人員對忠誠調查或接觸機密資訊的人員予以復職或採取其他作爲。換言之，僅限於審查公務員所爲之揭發是否受保護、與被撤銷忠誠認可是否有關聯性，對行政機關所爲忠誠調查決定是否適當，功績制保護委員會僅

---

73 參閱 Statements on Introduced Bills and Joint Resolutions (Senate - June 07, 2001), Congressional Record of the 107th Congress (2001-2002), p.5970, at http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/ F?r107:150:./temp/~r1078qLOmZ:e3386.

74 484 U.S. 518, 300 (1988).

75 82 M.S.P.R. 489 (1999).

76 參閱 Hesse v. Department of State, 217 F.3d 1372 (Fed. Cir. 2000).

臺灣大學學術期刊資料庫

具建議權。

八、加強保護提供國會機密資訊的揭弊公務員

國會爲確保獲得必要資訊（包括公務員提供用以證明弊端的機密資訊），以履行憲法所定監督權，一九八九年揭弊者保護法規定，揭弊的規定，不得解釋爲授權各行政機關對國會保留資訊、或對向國會揭發資訊之公務員採取不利的作爲（Whitaker & Schmerling, 1998: CRS-11）。爲了讓立法意旨更臻明確，並在國家安全問題上取得平衡，修正案規定公務員必須向國會授權收受資訊的議員或其他指定人員爲揭發才受保護。而爲了確保公務員知悉獲得授權的人員，修正案要求行政機關告知公務員如何爲機密資訊之揭發、公務員的權利及救濟方式。

九、保障揭弊公務員獲得全套聽證的權利

對於揭弊與報復的關聯性判斷，凡公務員用優勢證據證明揭弊是促成機關主管作成該項人事處分之「促成因素」，即滿足舉證責任要求，如果行政機關要對該公務員採取相同人事作爲，要有明顯及令人確信證據的支持。在功績制保護委員會的實務上，是先由行政機關舉證說明揭弊與報復間沒有關聯性，如果機關證明，功績制保護委員會即不再進一步審理。審查報告認爲，此一作法使得揭弊公務員失去證明機關指控不合理、違法騷擾，及失去交互詰問的機會，並有損功績制保護委員會的監督功能。爲解決此一問題，修正案賦予揭弊公務員優先提出證據的權利，即先由公務員舉證揭弊是促成機關主管作成該項人事處分之「促成因素」後，然後才由行政機關進行答辯。

柒、影響制度發展的系絡因素分析

對公部門管理者而言，揭弊保護制度是讓其既愛又恨，在公開場合會極力支持，但卻是私底下難以容忍的制度（Devine, 1999: 532）。對具有公

臺灣大學學術期刊資料庫

民責任感的公務員而言，揭弊可能讓其成爲年度風雲人物，[77] 也可能讓其身敗名裂（Johnson, 2003: 100）。這種雙邊均具有自我矛盾性格的制度，在一九八九年揭弊者保護法制定前，基本上是成效不佳。[78] 在立法後，仍有一定比例之公務員對之缺乏信心。[79] 但整體而言，成效是在進步當中（John, 2003: 105）。影響制度成效及發展的因素，從發展史觀察，與人事政策的價值衝突、執行者的認知與態度、公務員的救濟掌控權、司法及準司法體系對法律的解釋、及公民社會的支持等系絡性因素有關。

一、人事政策的價值衝突

保護揭弊公務員制度建立於一九七八年文官制度改革，但鼓勵及保護揭弊，只是改革目標之一。與其直接相對的改革目標是管理者裁量權的增加，以利於開除績效不佳及有礙政府運作的公務員，促進政府行政效率。

---

77 揭發弊端人 Coleen Rowley（聯邦調查局職員）、Sherron Watkins（能源交易商安隆公司職員）、Cyntthia Cooper（世界通訊公司職員）被時代雜誌選爲 2002 年年度風雲人物。參閱 *Time* (December 30, 2002—January 6, 2003: 40-62).

78 根據 1981 年 4 月功績制保護委員會公布的調查結果，只有 45% 的受訪公務員認爲主管人員不會對揭弊公務員採取報復行動；只有 24% 的受訪公務員認爲他的直屬主管不會對其揭弊行爲採取報復行動。而回答知道有特別檢察官辦公室這個單位的受訪者中，36% 的受訪者回答不確定該辦公室會對他們的申訴爲審慎考量，35% 的受訪者不確定該辦公室會保護他們免於受到報復（U.S. MSPB, 1981a: 7-8）。同年 10 月公布的另一份調查結果指出，被認爲是揭弊的公務員中，只有 11% 的人認爲獲得管理者的正面評價，超過三分之一的人回答揭弊爲他們帶來負面的後果（negative experience）（U.S. MSPB, 1981b: 3）。再根據 1984 年公布的調查結果，和 1981 年調查結果相較，受訪公務員回答擔心害怕被報復的比例不減反增（1981 : 20% ; 1983 : 23%）（U.S. MSPB, 1984: 6）。在揭弊保護制度建立後的 10 年中，有將近 2000 位聯邦公務員利用此一管道尋求保護，但只有 4 位獲得功績制保護委員會的支持（Johnson, 2003: 101）。

79 在 1989 年揭弊者保護法制定後，根據 1993 年功績制保護委員會調查報告，回答曾經揭弊的公務員中，只有 13% 的公務員認爲獲得管理者的正面評價，37% 的公務員回答沒有任何回應，其他公務員則回答爲他們帶來負面的後果（U.S. MSPB, 1993: 19）。在 1994 年特別檢察官辦公室重授權法制定後，根據功績制保護委員會 2000 年的調查結果，有 7% 的受訪者回答在過去二年中，有因揭弊而受報復的感覺，此項調查數據與 1992 年及 1996 年調查數據相近（分別爲 8% 及 7%）；而在回答曾揭弊的公務員中，有 44% 的公務員回答曾受到某種程度的報復，相較於 1993 年的 37%，高 7 個百分點，顯示報復的問題仍然存在（U.S. MSPB, 2003: 34-35）。

臺灣大學學術期刊資料庫

根據當時擔任文官委員會主任委員並擔任文官制度改革「人事管理計畫」（Personnel Management Project）召集人 Alan K. Campbell 在國會作證內容，聯邦文官制度面臨的問題包括：「……⑵公務員認爲當其受到政治的、專擅的、歧視性的、不法的人事作爲時，無法獲得公平的聽證；⑶揭發政府弊端的危險，阻礙公務員揭弊的意願，儘管他們可能基於公共利益而爲之；……⑹要獎勵良好工作績效、懲戒或開除那些績效明顯不佳或無法改進的公務員時，管理者發現有一堆令人混淆的法規及程序阻礙著他們，……」等問題，並歸結爲兩大挑戰：㈠要爲公務員的權利保護及功績概念的應用，建立堅強的基礎；㈡要建立新的人事運作及行政途徑，以爲政府人力有效管理的助力，而非障礙（1978: 230）。這項政策價值衝突，一度讓功績制保護委員會及特別檢察官扭曲國會的立法意旨。

在一九八九年揭弊者保護法制定前，特別檢察官及功績制保護委員會認定自己是功績制的保護者，而非公務員個人利益的保護者。法院也認同該項論點，當時具有管轄權的哥倫比亞特區聯邦上訴法院在一九八二年 *Frazier v. Merit Systems Protection Board* 案[80] 指出，一九七八年文官制度改革法師法「國家勞動關係委員會」（National Labor Relations Board）之檢察長（the General Counsel）模式，設置特別檢察官執行獨立之起訴角色，其所代表的利益，經常和特定公務員之利益趨同，但其基本角色是功績制下的公共利益辯護者，並不等同於申訴公務員的辯護者。國會議員認爲這樣的解讀完全扭曲立法意旨，因此，一九八九年揭弊者保護法特別釐清特別檢察官辦公室的責任，即它是救濟機關，使命是保護因行政機關違反功績原則而使權益受損的公務員，特別檢察官應立於公務員利益，對抗行政機關的濫權（Devine, 1999: 538-539）。

而對於一九八九年揭弊者保護法的制定，行政部門並不樂見。國會於一九八六年即提出法案，卻直到一九八九年才成爲法律。一九八八年參眾兩院一致通過之法案，雷根（Ronald Reagan）總統予以口袋否決，[81] 並批

---

[80] 672 F.2d 150 (D.C. Cir. 1982).

[81] 美國聯邦憲法第 1 條第 7 項規定，如總統不能在 10 天內簽署國會送交的法案，或加以否決並退回國會重新審議，則法案自動生效成爲法律。但若國會在休會前將法案送出，但總統不願簽署，在國會休會後，因爲無法阻止總統將法案退回（即無法再以三分之

臺灣大學學術期刊資料庫

評那些非真正揭弊的公務員會利用該項程序，以延後或規避對自己的不利處分，另指出舉證責任有利於公務員而不利於機關管理者（Whitaker & Schmerling, 1998: CRS-3-4）。次年，參眾兩院再一致通過一九八八年版內容，才由新上任的布希（George H. W. Bush）總統簽署公布（Johnson, 2003: 102）。

對於政府有效運作與保護揭弊間之衝突，一九七八年文官制度改革時，改革者其實已意識到，無能的公務員可能透過揭弊而免於被免職（Ban, 2000: 58；Westman, 1991: 11, 16）。法律學者 Robert G. Vaughn 歸納指出，保護揭弊制度是控制政府弊端的制度性手段，但過度的保護可能成爲公務員對抗機關人事作爲的庇護所，成爲個人和制度衝突的宣洩口，會嚴重干預行政機關的正當運作（1982: 615-617）。不過，國會仍決定立法保護揭弊公務員，但限於重大弊端，且要有合理證據的支持，對於不負責的揭弊並不予保護，以求得政府有效運作與保護揭弊間的平衡。

不僅如此，揭弊制度的建構，也涉及國家安全的問題。上節所述將「禁止行政機關藉忠誠調查掩護報復性作爲」部分納入修正案，代表行政權的司法部即認爲，該修正內容會鼓動公務員挑戰行政機關的忠誠調查決定，妨礙管理者對敏感議題作出最佳判斷，侵犯行政部門控制國家安全資訊的特權，並認爲功績制保護委員會及法院缺乏審查該類案件的專業能力。

而自一九九〇年以來，在新公共管理的影響下，聯邦政府人事管理的重心置於政府績效的提昇及施政成果。在前柯林頓政府（一九九三至二〇〇一）任內的國家績效評估（National Performance Review）方案，推動撙節成本，提昇政府效能，要將行政機關轉變成效基（performance-based）組織。在二〇〇一年小布希（George W. Bush）總統上任後，強調人力資本概念，也是著重於績效、成果導向（results-oriented），希望藉以建立高績效的聯邦公務人力。因此，以保護公務員權利爲出發的揭弊者保護法修正案，未來能否獲得通過，行政部門的態度仍是關鍵。

二多數通過法案），變成總統對該法案享有絕對的否決權，稱爲口袋否決。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、執行者的認知與態度

揭弊公務員保護制度未能獲得公務員信任、績效不彰的原因，也和執行者的認知及態度有關。國會認爲特別檢察官將自己視爲功績制的保護者，阻卻公務員向特別檢察官請求協助之意願，功績制保護委員會及法院限縮解釋法律，阻礙揭弊公務員獲得勝訴之機會。[82] 更甚者，有部分特別檢察官似乎站在管理方，對揭弊公務員持不友善的態度，甚至告訴管理者如何規避開除公務員而不會受到特別檢察官的干預（Devine & Aplin, 1988: 229-236）。其中一位甚至在訓練計畫中，訓練管理者如何在沒有違反文官制度改革法的情形下開除揭弊公務員，這位特別檢察官最後在揭弊公務員及其支持者的壓力下被迫辭職（Devine, 1999: 538-39, note 65）。另一位也曾公開建議揭弊公務員，「除非你準備退休或非常富有，否則不要爲之；不要作這種事，因爲它會讓你身敗名裂」。[83]

法律學者 Robert G. Vaughn 指出，國會要求特別檢察官積極處理功績制被破壞之情事，不應被動等待公務員的申訴，但特別檢察官未能認清制度所賦予的身分定位，缺乏擔任制度防衛者的意志，而危及公務員的保護（1988: 122-123）。一九九三年，國會議員 Frank McCloskey 在自己主持的聽證會中，即曾高度質疑揭弊公務員未受到特別檢察官辦公室的適當協助，其指出在一九八九年七月至一九九〇年十月間，特別檢察官辦公室只提出一件紀律處分案，不僅沒有保護揭弊公務員，甚至在未經揭弊公務員的同意下，將案件相關資訊公布（Vaughn, 1988: 103-104）。

三、公務員對救濟權的掌控

前已述及，在一九八九年揭弊者保護法制定前，因揭弊而受報復的公務員能否受到正當程序的保護，要視行政機關所爲報復性處分之輕重而

---

[82] 參閱 “Joint Explanatory Statement On S. 508 (135 Cong. Rec. 4512, 5034),” at http://members.tripod.com/whistle20/jtexplanstate1989excerpts.htm.

[83] The original text reads “unless you’re in a position to retire or are independently wealthy, don’t do it. Don’t put your head up, because it will get blown off,” 轉引自 Johnson (2003: 100).

臺灣大學學術期刊資料庫

定。若公務員所受報復性人事處分，係屬不可逕向功績制保護委員會申訴救濟者，則公務員所主張之報復案是否成立，完全繫於特別檢察官的裁量權。如果特別檢察官予以否決，公務員就無進一步向功績制保護委員會、聯邦法院請求救濟的機會。若特別檢察官非站在保護公務員之立場，則將成爲協助報復的工具。因此，一九八九年揭弊者保護法賦予公務員「個人權利申訴」，讓揭弊公務員對於權利的維護，不再繫於特別檢察官的一念之間，而享有救濟掌控權；而且，在向功績制保護委員會請求救濟的過程中，除非當事公務員的同意，特別檢察官並不能參加申訴程序。[84]

四、司法與準司法機關對法律的解釋

司法審查是對抗行政不法的基本救濟方式，受行政機關決定或其他作爲侵害之人，得在法院挑戰該項行政決定或作爲之合法性，沒有司法審查，法定之限制將成爲虛文（Schwartz, 1976: 428）。但如法院（或準司法機關）對行政部門或國會所制定的公共政策不支持，或對立法意旨作限縮解釋，則政策效果將受到限制。在揭弊制度發展的過程中，不難發現立法與司法（或準司法）的衝突，或司法判決拘束行政救濟機關的裁決。例如，一九八二年 *Fraizer v. Merit Systems Protection Board* 案，即讓保護揭弊公務員制度的發展，停滯達九年之久。

該案是功績制保護委員會審理的第一個報復案件，哥倫比亞特區聯邦上訴法院支持功績制保護委員會的見解：如果政府僱主可以證明其有其他合法處罰公務員的理由，則僱主可以處罰從事受保護行爲的公務員，這項見解讓行政機關可以用其他理由處罰公務員，即使揭弊才是真正的原因；在舉證方面，公務員要用優勢證據證明公務員所從事之揭發是受保護的行爲，行政機關對之爲報復性人事處分，違反人事禁止規定。[85] 即對舉證責任的要求，從事受保護活動的公務員，並未比其他沒有從事受保護活動的公務員，處於較有利的情境（Lofgren, 1993: 324-325）。當然，功績制保護委員會或聯邦上訴法院會作成這樣的見解，主要係援引聯邦最高法院一九

84 參閱 5 CFR §1201.34(b)(2)(ii).

85 672 F.2d 150 (D.C. Cir. 1982).

臺灣大學學術期刊資料庫

七七年 *Mt. Healthy v. Doyle* 案之見解，[86] 而忽略或扭曲立法意旨。國會議員認爲功績制保護委員會及聯邦法院的判決，阻礙揭弊公務員獲得勝訴的機會（Whitaker& Schmerling, 1998: CRS-3）。因此，一九八九年揭弊者保護法對舉證要求予以修正，公務員只要證明揭弊是受不利人事處分的促成因素，不必是實質因素，公務員所指控的報復性人事處分即告成立。如管理者認爲即使該公務員沒有揭弊，還是要對之爲不利人事處分，則要提出明顯及令人確證之證據；即減輕公務員的舉證責任，並反轉於行政機關及加重之。

上一節「修正爭點」所述擴大受保護揭發的範圍（或回復一九八九年及一九九四年法的立法意旨）、降低公務員對弊端事實認知的舉證責任、取消聯邦巡迴上訴法院的專屬管轄權及增訂特別檢察官請求爲紀律處分的舉證責任等內容，都與聯邦法院的判決有關，而試圖予以修正。以上修正作爲，突顯行政與司法（準司法）的合夥，在公共政策執行上的重要性。

五、公民社會的支持

忠誠是組織管理者決定人事的重要標準，沒有一個有效運作的組織會允許內部破壞分子存在。本質上，組織成員揭發僱主弊端涉及「組織忠誠」與「公民責任或專業責任」、「個別組織利益」與「公共利益」的衝突，因爲受僱者忠於僱主，爲僱主的利益服務，及受僱者要盡公民或專業責任，舉發僱主之弊端行爲，都是被普遍接受的價值（Westman, 1991: 1）。要突破組織忠誠的拘束，公民社會的支持是關鍵因素。而美國聯邦政府保護揭弊公務員制度的發展，即與權力分立的制度環境、國會、媒體及非營利組織的長期支持有關。[87] 學者 Myron P. Glazer 等指出，只有靠媒體、立法者及公益組織的積極介入，那些揭弊者才得以生存（Glazer & Glazer, 1989: xiv）。

一九七八年文官制度改革，建立揭弊公務員保護制度，於改革法中明

---

86 429 U.S. 274, 275 (1977).

87 學者 Roberta Ann Johnson 研究認爲，愈來愈多的公務員揭弊，與官僚組織專業性愈來愈高、政府立法鼓勵及保護揭弊者、權力分立的制度環境、國會、媒體及非營利組織的支持、及社會認同揭弊的價值等因素有關（2003: 4-23）。

臺灣大學學術期刊資料庫

定反報復條款，受 *Nixon v. Fitzgerald* 案影響很大（Westman, 1991: 16）。該案因爲國會議員之長期關注及媒體的長期、大幅報導，當事公務員才得訴諸公論，並讓當時之權利救濟機關文官委員會從舉行秘密聽證，轉向公開聽證，並在歷經十餘年的爭訟後，贏得司法救濟而復職。一九八九年、一九九四年的修法，也是靠國會議員的主動催生；其後許多無法實現的法案，如 S.995、S.3070、S.1229 等法案，也都是國會議員持續關心、相關非營利組織如「全國揭弊者中心」（National Whistleblower Center）、政府課責組織（Government Accountability Project）支持下的產物。時代雜誌將揭弊者選爲二〇〇二年度風雲人物，予以大幅報導，顯示美國社會視公務員揭弊爲公共美德。

捌、結　語

揭弊是組織成員企圖使用權力以改變組織中某些人員行爲的過程（Near & Miceli, 1995: 686），是美國學者 Brian Martin 筆下，達到社會變遷的非暴力（nonviolent）手段（1999: 15-28），美國聯邦政府將之視爲對抗腐化的手段之一。而保護揭弊的實質，是藉由保護那些願意以職業生涯爲賭注，舉發政府重大弊端的公務員，實現政府鼓勵揭弊的公共政策，進而促進公共利益。從結果論，是揭弊公務員的工作權獲得保護，但政策的出發點乃立基於鼓勵揭弊，保護公共利益，此與以保護「公務員工作權」爲出發點的權利救濟制度不盡相同。

其次、美國聯邦政府所建立的揭弊公務員保護制度，是透過公權力積極協助，對抗政府在人事行政領域內之濫權行爲，此也與偏向被動、消極、而且要落入重大個人利益或實質利益範圍，才得請求救濟之工作權保護制度不同。保護機制也和檢舉機制不同，前者的重點是反報復，提供揭弊公務員對抗管理者報復行爲之後盾，而後者只是單純鼓勵公務員爲揭發行爲。

第三、保護制度只是政府防腐機制中的一項，無法斷絕管理者對揭弊公務員的報復行爲，即使減輕公務員在揭弊與報復關聯性上的舉證責任亦是如此，因爲公部門管理者要處罰一個公務員，有太多的直接或間接性工

臺灣大學學術期刊資料庫

具。

最後，具有專業背景及熟悉組織內部運作的公務員居於揭弊的最有利位置，爲提昇政府廉潔度，政府不僅要強化肅貪機制的獨立、公正性，也要設置保護機制，保護具有公共精神的揭弊公務員。保護機制的設立，除要設置相對應的結構，找到認同揭弊的主政者外，更需要社會力量的支持。唯有訴諸公論，才能對利益糾結、具有自我防衛慣性的公共管理者或官僚體系造成改革或處理弊端的壓力。十八世紀英國政治家 Edmund Burke 曾說：「邪惡得以獲勝的不可或缺元素是好人無任何作爲」，[88] 爲確保公務員的行政行爲（包括程序與實體），符合民主社會的規範與價值：公平、正義和平等，政府有道德上的義務，鼓勵公務員發揮公共精神揭弊並加以保護。

參考書目

一、中文部分

楊戊龍，2004，《正當法律程序與文官工作權保障》，台北：翰蘆圖書出版有限公司。

楊戊龍，〈美國（聯邦）人事行政組織與職權分工〉，考試院網頁，http://www.exam.gov.tw/reportimg/34.doc。

二、英文部分

Ban, Carolyn. 2000. “The National Performance Review as Implicit Evaluation of CSRRA: Building On or Overturning the Legacy?” In *The Future of Merit*, ed. James P. Pfiffner & Douglas A. Brook. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 57-80.

Broida, Peter. 2003. *A Guide to Merit Systems Protection Board Law and*

[88] The original text reads “All that is necessary for the triumph of evil is that good men do nothing,” at http://en.thinkexist.com/quotes/edmund_burke.

臺灣大學學術期刊資料庫

*Practic*e. Arlington, Virginia: Dewey Publications, Inc.

Campbell, Alan K. 1978. “Testimony on Civil Service Reform and Organization.” In *Classics of Public Personnel Policy*, ed. Frank J. Thompson. 2003. Belmont, C.A.: Wadsworth/Thomson Learning, 227-246.

Devine, Thomas M. 1999. “The Whistleblower Protection Act of 1989: Foundation for the Modern Law of Employment Dissent.” *Administrative Law Review* 51(2): 531-579.

Devine, Thomas M. & Donald G. Aplin. 1988. “Whistleblower Protection—The Gap Between the Law and Reality.” *Howard Law Journal* 31: 223-239.

Fong, Bruce D. 1991. “Whistleblower Protection and The Office of Special Counsel: The Development of Reprisal Law in the 1980s.” *The American University Law Review* 40(3): 1015-1063.

Glazer, Myron Peretz & Penina Migdal Glazer. 1989. *Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*. Basic Books, A Division of Harper Collins Publisher.

Hamilton, Alexander or James Madison. 1788, “Federalist Papers No. 51.” http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpapers.html.

Johnson, Roberta Ann. 2003. *Whistleblowing: When it Works and Why*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Kohn, Stephen M. 2001. *Concepts and Procedures in Whistleblower Law*. Westport, Connecticut: Quorum Books.

Kohn, Stephen M., Michael D. Kohn, & David K. Colapinto. 2004. *Whistleblower Law: A Guide to Legal Protections for Corporate Employees*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers.

Lofgren, Lois A. 1993. “Whistleblower Protection: Should Legislatures and The Courts Provide a Shelter to Public and Private Sector Employees Who Disclose The Wrongdoing of Employers?” *South Dakota Law Review* 38: 316-340.

臺灣大學學術期刊資料庫

Martin, Brian. 1999. “Whistleblowing and Nonviolence.” *Peace and Change* 24(3): 15-28.

Near, Janet. P. & Marcia P. Miceli. 1985. “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-blowing.” *Journal of Business Ethics* 4: 1-16.

Near, Janet P. & Marcia P. Miceli. 1995. “Effective Whistle-Blowing.” *The Academy of Management Review*, 20(3): 679-708.

Pfiffner, James P. & Douglas A. Brook, eds. 2000. *The Future of Merit.* Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press.

Schwartz, Bernard. 1976. *Administration Law*. Boston: Little, Brown and Company.

Time, *Time* December 30, 2002—January 6, 2003.

U.S. MSPB. 1981a. *Do Federal Employees Face Reprisal for Reporting Fraud, Waste, or Mismanagement?* Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1981b. *Whistleblowing and the Federal Employee: Blowing the Whistle on Fraud, Waste, and Mismanagement—Who does it and What Happens*. Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1982. *Breaking Trust: Prohibited Personnel Practices in the Federal Service.* Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1984. *Blowing the Whistle in the Federal Government: A Comparative Analysis of 1980 and 1983 Survey Findings*. Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1985. *Protecting the Integrity of the Merit System—A Legislative History of the Merit System Principle, Prohibited Personnel Practices and the Office of the Special Council.* Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1987. *Judicial Views on Prosecution of Prohibited Personnel Practices* (A Report to the President and the Congress of the United

臺灣大學學術期刊資料庫

States). Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1989. *Ten years after the CSRA: A 10 year retrospective of the MSPB, 1978-1988.* Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1989 (to 2003). *Annual Report for Fiscal Year 1989 (to 2003).* Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 1993. *Whistleblowing in the Federal Government: An Update*. Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. MSPB. 2003. *The Federal Workforce for the 21st Century—Results of the Merit Principles Survey 2000*. Washington, D.C.: U.S. Merit Systems Protection Board.

U.S. OSC. 1989 (to 2003). *Annual Report for Fiscal Year 1989 (to 2003).* Washington, D.C.: U.S. Office of Special Counsel.

Vaughn, Robert G. 1982. "Statutory Protection of Whistleblowers in the Federal Executive Branch." *University of Illinois Law Review* 1982: 615-667.

Vaughn, Robert G. 1988. "The Civil Service Reform Act of 1978 and Legal Regulation of Public Bureaucracies." *Howard Law Journal* 31: 187-196.

Westman, Daniel P. 1991. *Whistleblowing: The Law of Retaliatory Discharge*. Washington, D.C.: The Bureau of National Affairs, Inc.

Whitaker, L. Paige & Michael Schmerling. 1998. *Whistleblower Protection for Federal Employees.* Washington, D.C.: Congressional Research Service for Congress/the Library of Congress.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Development of Whistleblower Protection for Federal Employees in the United States

*Wu-Lung Yang**

Abstract

Whistleblowers within a government play an important role in helping the government to ensure justice. Since the early 1970's, the U.S. Federal Government, and in particular Congress, has been using whistleblowing as a means to fighting corruption. Laws encouraging whistleblowing and protecting whistleblowers in both the public and private sectors from employer retaliation have been enacted or amended. In the field of public personnel administration, the Civil Service Reform Act of 1978 established a basic framework of whistleblower protection. However, the Act was so deficient, that the Whistleblower Protection Act of 1989 and the Office of Special Counsel Reauthorization Act of 1994 were subsequently passed to improve it. Although most government employees do not repose confidence in these whistleblower laws, the overall improvements made in whistleblower protection cannot be denied. In this article, the author points out several factors that may have influenced the effect and development of the institution of whistleblower protection in the United States. They are conflicting values in the personnel policy, administrator understanding of and attitude towards whistleblower protection policy, whistleblower's rights during the appeal process, the judicial and quasi-judicial systems' interpretation of the laws, and the support from society.

Keywords: the United States, U.S. Federal Government, government employees, whistleblowing, Whistleblower Protection Act (WPA)

---

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

臺灣大學學術期刊資料庫