

我國公務人員貪污檢舉制度之研究 — 增強途徑之分析

顧慕晴*

《摘要》

貪污防治是古今中外所有國家為防止公共資源浪費，提振行政效率，激發文官士氣和促進政治穩定的利器之一。然而，貪污犯罪具有高度的犯罪黑數。因之，如何透過行政體系內部公務人員的檢舉，以遏止貪污，不失為良策。為了讓公務人員勇於檢舉，就必予以激勵，使其有強烈動機，採行檢舉之行為。本文擬從增強理論（reinforcement theory）檢視台灣公務人員貪污檢舉的相關法規與制度，探討其現況與缺失，並提出改進之道，以期對我國政府的肅貪有所啟發。

[關鍵詞]：貪污、檢舉、激勵、增強理論

邀稿論文。

* 國立台北大學公共行政暨政策學系教授。

壹、前言

貪污防治是古今中外所有國家為防止公共資源浪費，提振行政效率，激發文官士氣和促進政治穩定的利器之一。然而，貪污犯罪因其隱密性或系統性貪污的特性，具有高度的犯罪黑數（dark figure of crime），公開的貪污犯罪統計絕非實際上所發生的全部犯罪數。因之，此一犯罪型態如不透過行政機關內部人員的檢舉，外人實難掌握內情。如何激勵官僚體系內部成員的檢舉，是各國在貪污防治上的重要課題。

貪污可說是一種跨越古今中外的普世現象。由於種類的繁多，形成原因的複雜，學者間並無具有共識的貪污定義。雖然，對貪污之觀點極為分歧，但通常貪污行為具有下列特徵：1、悖離公眾的付託；2、欺瞞政府組織或社會大眾；3、刻意將自我私利置於公眾利益之上；4、具有相互的義務與利益，其範圍不以金錢為限；5、意圖以某種形式的法規合理性，作為掩飾的手段；6、蘊含矛盾的雙重功能（Alatas, 1990: 1-3）。因之，吾人可謂貪污乃行政人員違反公眾利益，不合法的使用公職機會，以謀取個人不正當利益。最普遍的貪污型態包括：收受賄賂、竊取公帑和對內部資訊的不當使用等（Shafritz & Russel, 2000: 548）。

所謂檢舉（whistle-blowing）即行政人員向機關內外（尤其是向外），揭發機關內違反法律、不良管理、浪費公帑、濫用權威或危及公眾健康安全的行為。（Bowman, 1983: 91）另外依據美國一九七八年文官改革法（Civil Service Reform Act 1978）之定義，檢舉乃公務人員對機關內確信是違反法律、行政規章、管制規定、不良管理、浪費公帑、濫權或危害公眾健康與安全的行為，加以揭發之（CSRA, s. 2302(b)(8)）。易言之，即檢舉者揭發政府中危害民眾或其他行政人員安全與自由的貪污、浪費或濫權的行為（Denhardt, 1999: 134）。檢舉貪污對組織而言，可生早期預警的功能。Perrow（1984）認為由於機關內部人員最瞭解機關的運作與弊端所在，如能在未惡化危害公眾利益之前，予以揭發，當可生防患未然的預警作用。

「增強理論」是公共行政之中，如何激勵員工工作意願的策略之一。「激勵」一詞源自拉丁文 *movere*，亦即「向前行動」（to move）之意。由於學者的見仁見

智，對於激勵形成不同的觀點。有些學者著重引發行動的因素；有些從目標導引觀點（goal-directedness aspect）切入，重點置於人們選擇目標、方向的過程；有些學者認為激勵是研究人們如何發動、鼓勵、持續、導引、和停止行為。由以上分析，可找尋出激勵的三個要素：一為誘因，即何種內在動機驅動行為；二為方向，即是什麼原因把人們已經被激發的動機，引導至一定的行為方向；三、持續，此即環境中有哪些外在因素使行為動機，增加或降低其強度。由此激勵研究的三個重點，導引出激勵研究的三種理論：內容理論（content theory）、過程理論（process theory）和增強理論（reinforcement theory）。本文基於研究之重點，不擬探討此三種理論在行政人員檢舉貪污上的意義，而僅將重點置於增強理論上，論述我國現行行政人員檢舉貪污之法規、措施的現況與缺失，提出促進公務人員檢舉貪污的對策。

貳、激勵公務人員檢舉貪污的必要性

本部分所討論的重點為貪污犯罪，為何須激勵行政人員從機關內部向外部揭發？事實上，各層級之行政機關，均設有編制大小不一的政風單位，專力從事於機關內貪污的預防、查處。在有專責單位、人員的情形下，為何仍須激勵其他行政人員「不務正業」的擔負起機關貪污防治的功能，其主要原因可歸納為下列三項因素：一為貪污犯罪的特質，二為現行機關組織結構特質，三為公務人員正義感的伸張。

一、貪污犯罪的特質

（一）隱密性

在犯罪學理論上，貪污犯罪素有隱形犯罪之稱。由於行為人與相關當事人具有共同一致的利益關係，在遭受調查追訴時，不會輕易透露內情，遂使貪污行為不易為外人知曉。加之以現代社會中，行政人員知識較高、行政程序認知較強，為避免日後遭到刑事追訴，必多方規避法律規定，在極端秘密、不著痕跡的情況下完成。因之，貪污犯罪可說是一具有高度隱密性的惡行，如非透過內部檢舉的方式，外界

不易知悉內情。

（二）忌諱性

許多行政機關的組織文化，都流行著一種戒律，即對同事間的「賄賂行為不得舉報」，否則會被認為是告密者。例如，一九八四年 Ralph Kilmann 撰寫 *Beyond the Quick Fix* 一書和一九八五年 Edgar Schein 出版 *Organizational Culture and Leadership* 就曾探討組織中非正式之禮儀、價值與規範對組織倫理的影響。例如，「沉默守則」（code of silence）此一非正式規範，對警察機關的倫理情況即有很大影響。沉默守則認為對同事的不合法、不合理行為，應保持沉默，不應予以舉發。因貪污犯罪具有忌諱性，則更須機關內部人員秉持道德勇氣，加以檢舉。

（三）狡猾性

行政人員於謀取不法利益時，為了避免東窗事發，必定會千方百計的採取狡猾的犯罪手法，利用身分、職務、地位將不法財物占為己有，同時在犯行過後，必定將犯罪證據湮滅。因之，貪污犯罪通常均屬高智慧的狡猾犯罪型態。由於犯罪證據難於取得，透過機關內部的檢舉，方能有效嚇阻犯罪。

（四）高犯罪黑數

所謂犯罪黑數（dark figure of crime），是指不為大眾所聞知或未受司法機關刑事追訴或處罰的犯罪數。由於前述貪污犯罪的隱密性、忌諱性等特質，使得呈現在犯罪統計數字上的貪污犯行，僅為冰山之一角，尚有許多未被察覺者，隱身於犯罪黑數中，有待置身其中之公務人員出面檢舉。

（五）擴散性

貪污之擴散性，即所謂的「犯罪漣漪」比其他類型犯罪更為明顯。機關中貪污行為若長期未被發覺或貪污之人員未受到應有之懲罰，該貪污行為往往產生一種「示範作用」，引誘機關中其他成員效仿，同流合污，使貪污行為像傳染病般擴散蔓延至整個機關。Alatas（1990）謂貪污行為對政治產生莫大惡性效應，包括：惡性擴張效應（metastatic effect）、群聚堆積效應（clustering effect）、質變效應（transmutation effect）、示範效應（demonstration effect）等（江岷欽，1995a：

7)，均與擴散性有關。職是之故，為避免貪污犯罪的高度擴散性，勢必有必要遏阻於機關內部。

由上述貪污犯罪之隱密性、忌諱性、狡猾性、高犯罪黑數和擴散性的特質，外人實難窺知機關內貪污犯罪之全貌，故若想消弭，有如隔靴搔癢，實難掌握切要之處。唯有透過了解內情之機關內部人員的檢舉，方能有效之打擊作用。

二、現行機關組織結構特質

此部分主要針對現行政風機構在組織結構上的缺失，論述政風人員無法有效達成貪污預防、貪污查處功能，而必須依賴行政人員向機關外部檢舉，方能有所彌補。

我國各層級政府、機關均設有規模不一之政風單位，配置若干政風人員，專力從事貪污預防與貪污查處的業務。多年來，已有相當的表現，也為各方所肯定。唯我國政風單位處於組織結構設計上的尷尬地位，使其於功能運作上，受到嚴重的限制。我國政風機構，一方面是所在機關的幕僚單位；另一方面又是政風專責機構的派出單位。是故政風單位既受所在機關首長之指揮，又須受政風上級主管的業務監督，形成尷尬的二元權威體制。

在二元權威體制下，造成為數不少之缺失，對政風單位績效的達成，影響甚大。

（一）政風單位獨立性不足

我國各層級政風機構，均為幕僚單位，故無論在員額編制、工作經費都附屬於所在機關。因之，政風單位自然相當受機關預算豐瘠與首長意像之影響。加之以我國政風人員設置條例第十條規定，政風機構應受機關首長之指揮命令，使得政風機構之業務決策權亦受到極大的限縮。在預算、人事、決策權受限的情況下，政風單位的獨立性、自主性不足。

（二）二元權威衝突

由於我國政風機構處於二元權威體制的設計中，一方面受所在機關首長之指揮，另一方面，又須受政風上級主管的業務監督，以致使兩個上級的指揮權力經常

處於競合狀態。政風上級機構多以全國政風業務的整體考量為重，行事常因高層取向而可能未顧及個別事實情況；反之，所屬機關首長因有其個別需求與事實考量，其思慮與決策往往有利於其個人或機關，亦未必與政風上級機構立場一致，當這兩個上級長官所下達命令不一，甚或相反時，將使矛盾滋生，衝突不斷。

（三）業務權限、工作資源受到限制

在獨立性不足的情況下，政風單位於業務權限的行使上，受到限制。例如，政風機構依據「公職人員財產申報法」所擁有的查詢權力，係為瞭解申報人申報財產是否屬實，以探究其有無貪瀆的依據，該法第十條規定「政風機構為進行審查需查閱資料時，得直接向本機關（構）相關單位或他機關、團體、個人查詢並借調有關卷證。受查詢者應據實說明，無正當理由不得拒絕拖延」，此即政風機構認有需要得「直接」查詢並借調卷證。但是，依據前述政風人員設置條例第十條規定，政風機構應受機關首長之指揮命令，如此使政風單位頗受行政首長決策權力與行政權威的影響，在此種情況下，唯有獲得首長的支持，才能擁有推動工作的資源與行使職權的尊嚴。所以為能促使政風工作有效推動，爭取機關首長之認同與支持乃成為工作第一要務。政風工作在重點的選取上，必須考量首長的偏好。如此做法，固然是為了不損傷首長權力的完整性，但或多或少也往往失去政風工作專業之見解與決策的自主性。

政風機構之經費與人力均須仰賴所在機關編列撥給，無法自主掌握。由是，握有資源分配最終決定權力的機關首長對於政風工作的態度與觀點，勢將影響政風工作之重點方向。然而，政風工作的特質，應有其獨特超然不受干預的領域，這就是一條鞭機制設計之精神所在。落實到執行面時，貴在超然公正的行使職權。惟政風機構為能獲取工作所需之資源，在業務執行上，仍須顧慮機關因素的影響，尤其當遇有必須執行具衝突性的政風業務時，實難無視首長對資源分配之權力影響。

（四）政風人員常處倫理困境（ethical dilemma）之中

倫理困境為當事人承受兩種不同，且均須遵守之價值，但卻造成相反行為結果的情境謂之。政風人員最常面對之困境有：機關角色與專業角色的衝突、專業角色與同事情誼角色的衝突（宋昭德，2003：65-71）。政風人員在機關中同時扮演兩種角色，一是機關組織的一份子，同時也是政風專業組織的一份子，兩種不同角色的

扮演，如未能妥善調和，尤其是發生於兩者命令不一致時，將衍生出令人困擾的倫理困境。政風人員派駐機關後，即為機關的一份子，每日與其他部門人員朝夕相處，相互支援，發展出良好的公私情誼。若機關中貪污案件與某私誼良好之同事有關，則政風人員秉於職責，依法查辦，日後案件移送檢調單位，該同事將面對嚴苛的司法考驗，極可能身心俱疲或身繫牢獄。此情此景，政風人員如何自我調適，又如何面對曾情同手足之同事，這是一極大的內心煎熬。

基於以上我國政風機構組織結構的二元權威設計，導致種種的缺失，致使政風人員無法有效秉持專業，執行貪污預防與貪污查處之功能。在此種制度設計不足的情況下，如何完整的防治貪污，尤須依賴公務人員自機關內部檢舉貪污犯罪。

三、公務人員正義感的伸張

一般而言，公務人員若發現所在機關中存有貪污事件，其反應方式，大致如學者 Hirschman (1970) 所言的 EVL 模式。EVL 模式包括三種反應，一為離去 (exit)、發聲 (voice) 和忠誠 (loyalty)。忠誠即表現出認同組織或是視而不見、與我無關的態度，此種人可能是貪污事件的一份子或是為了明哲保身，以致道德勇氣甚低；離去即公務人員雖有道德意識，惟未將其化為行動，後因無法承受良心壓力，離開所在機關，眼不見，心不煩。發聲即勇敢的將隱藏的貪污事件檢舉出來。依據各國的經驗，公務人員是以忠誠或離去的表現為多，發聲檢舉者僅佔少數。以美國為例，一九〇〇至一九七〇年，因抗議而辭職之高級文官計有 389 位，其中 355 位 (91.3%) 辭職時並未有任何外顯的抗議形式，僅 34 位 (8.7%) 表達外顯之抗議 (Cooper, 2006: 231)。職是之故，針對組織內隱匿之貪瀆現象，加以發聲檢舉的公務人員，尤其難能可貴。由於忠誠與離去的方式，對於機關中貪污事件的消弭與遏止，並未有積極的作用，貪瀆仍然持續存在著。因之，站在組織的立場，對富有正義感的公務人員，更應該善加鼓勵、獎勵，使其對組織中未為人發現的貪污事件，勇敢的揭發。

參、現行公務人員檢舉貪污的制度設計與缺失

本部分將首先簡短說明增強理論，以作為分析現行公務人員檢舉貪污的制度性

設計與缺失的基礎。然後，探討現行公務人員檢舉貪污的制度性設計與缺失。

一、增強理論

增強理論主要是以 B. F. Skinner 的工具制約學習理論為基礎。Skinner (1969) 認為人們所表現出來的行為，是「行為後果的函數」。亦即強調行為的後果（增強物），對行為發生之可能性的影響。質言之，人們在行為上有相當持續之改變，係來自增強的經驗，後果愈令人愉悅，行為則重覆出現；後果愈令人憎惡，行為出現的比率降低。是故，行為的增強或停止，相當重要的是「正增強物」或「負增強物」的操作與運用。正增強物為「隨著行為出現，而強化該行為的一切刺激」（Keller, 1969: 15），亦即如果我們表現出某種行為後，所得到的結果，使我們願意再重複類似行為，以得到相同之結果，此結果即正增強物。負增強物則包括人們所厭惡的一切刺激物，包括：責罵、威脅、體罰等，這是人們所不願接受者。

行為增強的方式，可分為「積極增強」（positive reinforcement）和「消極增強」（negative reinforcement）。積極增強指運用正面增強物，使人員養成應有之習慣或改變行為。消極增強指當行為者表現出應有之行為時，可免除負面增強物。無論是積極增強，抑或消極增強，都是對於應有行為的強化。而為了消除不應有之行為，則有「消弱」（extinction）和「懲罰」（punishment）的作法。消弱是當不應有行為出現時，則減少或停止正增強物，以降低不適當行為出現的比率。懲罰是當人員表現出不應有行為時，則給予負面增強物，施加痛苦，以減少不適當行為的出現。由以上之分析，增強理論具有四種不同的增強類型請見表 1：

表 1 增強之類型

	正增強物	負增強物
應有之行為出現	積極增強	消極增強
不應有之行為出現	消弱	懲罰

資料來源：Skinner (1969)。

本文之所以運用增強理論，作為分析的基礎，其理由如下：

一、增強理論注意的焦點是行為的本身，這是可以觀察與測量的，因之，本文捨棄

建立在人的主觀「需要」、「驅力」或「目標」的內容理論、過程理論，以其事涉主觀認知，較不易測量，故單採增強理論。

二、增強理論表明行為之持續改變，是來自增強的經驗。易言之，經過適當之正增強物與負增強物運用，所期望之行為即可增加，而所不希望之行為即可減少。

增強理論運用於公務人員檢舉貪污的主題上，主要為給予正增強物，形成積極增強，使公務人員表現出檢舉貪污的行為；或是免除負增強物，形成消極增強，亦使公務人員願意檢舉機關中的貪污行為。在消弱與懲罰的運用上，由於現行相關的法規中，少有公務人員未表現出檢舉貪污行為時，會遭到正增強物剝奪或給予負增強物的情形。因之，本文探討的重點將置於積極增強與消極增強之上。目前對於公務人員檢舉貪污之積極增強，呈現在獎勵措施上，主要為檢舉獎金的提供；消極增強則呈現在對檢舉者的保護措施之上，亦即其可免除因檢舉所帶來的報復與痛苦。現行檢舉貪污的獎勵與保護措施，主要依隨於行政院頒訂之「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」而來。

二、現行檢舉貪污之獎勵措施與其缺失

（一）現行檢舉貪污之獎勵措施

「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」中之第二、三、五、六、七、八條條文，為規定檢舉獎金之發給、分配與申請事項。第二條規定：「公務員執行職務知有貪污瀆職嫌疑而告發者，除法令另有規定外，不給與檢舉獎金。」此條條文的涵義為去除某些特定因執行職務而有檢舉貪污義務之公務人員（如政風、會計人員）外，一般公務人員檢舉貪污適用本辦法，並可獲取檢舉獎金。

第三條規定：「檢舉人於貪污瀆職之罪未發覺前，向有偵查權機關或政風機構檢舉，經法院判決有罪者，給與獎金。前項獎金，依附表之標準發給之。」本條說明獎金發給的標準，請見表 2。

表2 檢舉獎金發給之標準

法院判決情形	給獎金額（新台幣）
十五年以上有期徒刑、無期徒刑、死刑	六百七十萬元以上至一千萬元
十年以上未滿十五年有期徒刑	四百萬元以上至六百七十萬元未滿
七年以上未滿十年有期徒刑	二百八十萬元以上至四百萬元未滿
五年以上未滿七年有期徒刑	二百萬元以上至二百八十萬元未滿
三年以上未滿五年有期徒刑	一百四十萬元以上至二百萬元未滿
一年以上未滿三年有期徒刑	八十萬元以上至一百四十萬元未滿
未滿一年有期徒刑、拘役、罰金	三十萬元以上至八十萬元未滿

資料來源：獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第三條第二項附表貪污案件檢舉獎金給獎標準。

第五條規定：「因檢舉同一貪污瀆職案件而查獲之犯罪人數逾五人時，增給二分之一獎金。最高以新臺幣一千萬元為限。」本條規定獎金給予的額度。

第六條規定：「數人共同檢舉他人貪污瀆職案件而應給獎金者，平均分配之。數人檢舉同一貪污瀆職案件提供具體事證，無從分別其先後者，亦同。」本條規定獎金之分配。

第七條規定：「檢舉貪污瀆職案件，經法院依第四條各款所列之罪判決有罪者，給與獎金三分之一，經法院有罪判決確定後，給與其餘獎金。---檢舉人死亡者，由其繼承人依民法相關規定具領。」本條規定獎金的請領時機，即一審判決給予三分之一獎金，三審定讞後，再發給其餘三分之二獎金。

第八條規定：「受理檢舉機關應不待檢舉人之請求，依檢察官起訴書、法院判決書及有關檢舉資料，函送法務部審核後，由法務部調查局發給獎金。檢舉人亦得於法院有罪判決確定後，向受理檢舉機關提出申請。法務部得召集最高法院檢察署、法務部調查局、法務部檢察司及政風司代表組成審核委員會，審核獎金發放事宜。必要時得邀請受理檢舉機關之承辦人員到場說明。」本條規定獎金的申請程序。

由以上條文可知，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」詳細規定有關檢舉獎金之依據、標準、分配、申請。因之，目前對檢舉貪污的積極增強，係以發給檢舉獎金為主要的正增強物。

（二）現行檢舉貪污獎勵措施的缺失

在現行檢舉貪污獎勵措施的缺失上，要分析數個主題，一是檢舉獎金是否能產生積極增強的效果？二是獎金額度的高低問題，三是獎金請領的手續與時間問題。

1. 檢舉獎金的積極增強效果

根據曾國光（2002）所做的深度訪談實證研究，在 18 位的受訪者中，認為檢舉獎金是能夠產生積極增強的效果者為 12 人，佔 66%；認為檢舉獎金幫助有限或沒有幫助者 4 人，佔 22%，其他 2 人沒有表示意見。因之，大多數的受訪者肯定檢舉獎金的激勵作用：

效果應該是不錯才對，其實有這個勇氣提出檢舉，發一些獎金鼓勵鼓勵，也是應該的。

用錢激發檢舉動機，應該具有相當的效果。

基本上來說，應該是有幫助，不過除了獎金以外，如果能夠給予調升機會，可能激發的動機會更好（曾國光，2002：84-85）。

但是，亦有受訪者認為檢舉獎金的增強效果是有限的，治標不治本，不要迷信金錢的能力。根本的作法，應強調正義感、道德意識、公眾利益的信仰，方使公務人員勇於檢舉貪瀆。外國學者 Near 和 Miceli（1985: 5）研究發現多數民眾對於以「金錢誘因」取代「道德動機」，作為檢舉的動機，深不以為然，因為如此貶抑了道德情操的層次。

政府有關機關，尤其是政風機構，經常透過宣導傳達檢舉貪污可以領獎金，這似乎把公務人員都看成了視錢如命一般。你們也都知道，檢舉貪污是要冒著很大的風險，---如果只是單單為了那一點點獎金，何必甘冒這麼大的危險。這種看法實在太小看公務人員了。

發獎金我不反對，但是不能太強調。難道沒有檢舉獎金，檢舉案件就會消失了嗎？我相信不可能消失。顯然，檢舉獎金只能從旁鼓勵，但不動產重要的。

---所以拼著老命一條，寧可冒著丟工作的危險去檢舉他，你以為這是為了什麼？是為了區區的檢舉獎金嗎？那可是社會的最後一道防線。---所

以，有錢當然很好，但有時候，可能還有比金錢更重要的東西（曾國光，2002：92-93）。

2. 獎金額度問題

在曾國光的深度訪談中，現行檢舉獎金制度顯現兩個主要缺失，其一，獎金額度過低，其二，領獎手續繁雜時間太長。先就獎金額度而言，和檢舉人所承受的風險相比，似嫌偏低。

當然有缺點，你看檢舉貪污獎金最高是新台幣六百萬元，表面上看是可以吸引人的，可是再深入往下看，---從二十萬元開始才跳，然後判決的罪刑愈重，獎金就跳得愈高。不過如果想要檢舉一個能領到六百萬元獎金的案子，恐怕一輩子也難碰到一回。---提高起跳獎金額度，對檢舉人來說，吸引力可能會比較大。

檢舉獎金要實際一點，像六百萬不是那麼容易就能得到，而三、五十萬的獎金，坦白說，與一個人所冒的風險去比較的話，不成比例，那種效果是有限的。

不過，提高獎金應該是一個很不錯的途徑。不是有人說：有錢能使鬼推磨嗎？只要獎金夠吸引人，這個世界上還是有很多不怕死的人。當然提高檢舉獎金（曾國光，2002：84-85）。

3. 獎金請領的手續與時間問題

此一問題，主要為獎金請領手續繁複與時間過長。司法審判為三審定讞制，貪污犯罪通常會經過三審程序。因此，「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第七條規定經第一審法院判決有罪者，先發給三分之一獎金，俟判決確定後，再發給其餘獎金。然而，司法審判的時程，動輒數年，重大貪污事件，耗時更長，對檢舉人而言，確實為一漫長的等待，足以抹殺檢舉貪污犯罪的動機。

檢舉獎金具有激發公務員的檢舉動機，這是不容否認的事實。但是，一個貪污案件從檢舉開始到領到檢舉獎金，等待的時間好長，有時一等就是好幾年。

請領獎金程序也要跟著簡化，否則望梅止渴，還是興趣缺缺（曾國光，2002：84-85）。

三、現行檢舉貪污之保護措施與其缺失

(一) 現行檢舉貪污之保護措施

由於公務人員檢舉機關中的貪污犯罪，一旦身分洩漏，必然遭到組織內部的責難、打壓與報復，劇烈影響公私生活的步調，並會損及個人聲望、升遷、待遇，甚至是生命安全（Cooper, 2006: 224-227）。Jos、Tompkins 和 Hays（1989: 552-561）曾針對 161 位的檢舉者所承受之不合理對待，發現 62% 的人失去了工作；11% 遭到減薪；18% 遭到騷擾和調職。其中並有一半以上的人，超過兩年生活備受困擾；並使他們每年多耗費將近美金三萬元，以保護自己與家人。這些因檢舉貪污而產生的損失，可視為負增強物，足以降低公務人員檢舉的動機。故須對之免除或減少，方能提振檢舉貪污的動機。對於貪污檢舉者的保護，現行法規有「貪污治罪條例」第十八條、「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」第十條、第十二條，規定了對檢舉人身分及意圖對檢舉人施予不利行為的懲罰作法。

貪污治罪條例第十八條規定：「貪污瀆職案件之檢舉人應予獎勵及保護；其辦法由行政院定之。」獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十條規定：「受理檢舉之機關，對於檢舉人之姓名、年籍、住所或居所應嚴予保密。對於檢舉人之檢舉書、筆錄或其他資料，除有絕對必要者外，應另行保存，不附於偵察案卷內，如有洩密情事，應依刑法或其他法規處罰或懲處。」第十二條規定：「檢舉人之安全，有關機關應予保護，如有對檢舉人威脅、恐嚇或其他不法行為者，應依法處理。」

(二) 現行貪污檢舉人保護措施之缺失

現行貪污檢舉人保護措施之缺失，主要有兩端，一是對檢舉人個人資料、行蹤的保護不足，致使極有可能曝光。二是檢舉人一旦曝光，對其權益的損害、生活的困擾與精神的折磨，無法有效減少，兩者均導致公務人員舉發意願的降低。

1. 保護機制未能有效運作

目前對檢舉貪污者的安全保護措施，宣示性意義大於實質意義。相關條文顯得抽象、原則，而且偏向身體安全之保護。貪污治罪條例第十八條除了陳述保護貪污檢舉人之辦法，是由行政院訂定之外，可說是一典型的宣示性條款。獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第十條，也僅說明為預防檢舉人檢舉書相關資料外洩，應另行保存，

如有洩密情事，應依刑法或其他法規處罰或懲處。第十二條也僅宣示保護檢舉人，及使其不受威脅。至於如何做，一切依法行之。

二〇〇〇年二月九日公布「證人保護法」後，稍可彌補制度上的缺失。該法第四條規定：「證人或與其有密切利害關係之人因證人到場作證，致生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，而有受保護之必要者，---核發證人保護書。」此條為核發證人保護書之條件規定。第八條：「證人保護書，由檢察官或法院自行或發交司法警察機關或其他執行保護機關執行之。」此條為證人保護書的執行機關規定。第十一條：「有保密身分必要之證人，除法律另有規定者外，其真實姓名及身分資料，公務員於製作筆錄或文書時，應以代號為之，不得記載證人之年籍、住居所、身分證統一編號或護照號碼及其他足資識別其身分之資料。該證人之簽名以按指印代之。」此條為檢舉人文書資料的保護。

第十二條：「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體或自由有遭受立即危害之虞時，法院或檢察官得命司法警察機關派員於一定期間內隨身保護證人或與其有密切利害關係之人之人身安全。」此條為檢舉人人身安全的保護。第十三條：「證人或與其有密切利害關係之人之生命、身體、自由或財產有遭受危害之虞，且短期內有變更生活、工作地點及方式之確實必要者，法院或檢察官得命付短期生活安置，指定安置機關，在一定期間內將受保護人安置於適當環境或協助轉業，並給予生活照料。」此條為檢舉人生活的照料規定。第十六條規定：「公務員洩漏或交付關於依本法應受身分保密證人之文書、圖畫、消息、相貌、身分資料或其他足資辨別證人之物品者，處一年以上七年以下有期徒刑。非公務員因職務或業務知悉或持有第一項之文書、圖畫、消息、相貌、身分資料或其他足資辨別證人之物品，而洩漏或交付之者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣五十萬元以下罰金。」此條為洩漏檢舉人相關資料的懲罰規定。

根據證人保護法的相關條文意旨，頗能有效保護貪污犯罪之檢舉者。惟在實際上，司法警察機關是否按照本法的條文切實執行，可能是一更重要的課題。由於現行對貪污犯罪檢舉者的保護機制，並未能有效運作，故產生檢舉人對保護機制的強烈信心危機。曾國光（2002：88-89）的調查顯示下列的反應：

想要讓公務人員能夠發揮道德勇氣，檢舉貪污，不是光靠獎金就以為可以了，最重要的是要保護檢舉人與他家人的安全，而且保護檢舉人的安全也

不是全靠法律條文，最重要的是要落實執行才有用。

所以，受理單位第一個要保證的就是檢舉人身分不能外洩，只要身分保密不外洩，當然就沒有安全上的威脅，如果連這點最基本的要求都做不到，那麼不管是那一個機關，都別奢望有人會向你檢舉。

如果我們保護工作做得很好，我相信大家的顧慮就會減低，檢舉的人會愈來愈多，政治風氣也會愈來愈清明。但是，看到今天這種黑金政治，證明保護工作沒做好，公務人員不敢隨意去檢舉他人。

2. 實質權益保護不足

對於貪污犯罪檢舉者之保護，雖日趨完備，但在公務人員因檢舉貪污，一旦曝光，甚至即使受到懷疑，所可能遭到實際之不公平對待，亟須給予實質權益保障與救濟部分，在現行法規制度上，則付之闕如。一般而言，一位檢舉者，因為懼怕遭到異樣眼光、排斥之心態，深恐長官、同僚知曉檢舉之事；尤其是在事關上司與同僚切身權益的情況下，或他們對檢舉之事持反對態度時，檢舉者的困擾最為明顯。

Jong (1986: 272-273) 認為在官僚體制下，組織要求人員忠誠與服從，而無個人良知存在的餘地。因之，檢舉者向外檢舉機關內的貪污弊端，對組織權威而言，是一項嚴重的挑戰行為。基本上，檢舉者向外界檢舉之後，極可能受到許多報復行為，這是檢舉者最為擔心之事。檢舉者所遭到的報復行動，常見的有：1、藉口職務調整，明升暗降，或坐冷板凳；2、假藉其他名義，予以處分；3、壓制升遷機會；4、調動至偏遠地區；5、考績報復；6、孤立人際關係等（黃宏森，2005：51-52）。

綜之，依據現行法規與政府實際的作法，在正增強物的提供上，無論是數量上、手續上與時間上，並未產生一積極的效果。在負增強物的免除上，並未給予貪污檢舉者一個安全無虞的環境。兩者對於公務人員舉發貪污的意願，是相當的斷傷。

肆、現行公務人員檢舉貪污制度的修正

基於前述對現行公務人員檢舉貪污法規制度之探討，以及對其缺失之分析，我

們可從增強理論的角度，提出未來該如何增加積極增強（正增強物），減少消極增強（負增強物），以促進公務人員檢舉機關內部貪污犯罪的動機與行爲。

一、獎金額度提高

檢舉獎金額度的高或低，無一定論。究竟是應採「獎金高，獎額少」或「獎金少，獎額多」，見仁見智。唯「獎金愈高，對激發檢舉的效果愈好」的假設，當可接受（曾國光，2002：129）。吾人從二〇〇六、二〇〇七年觸犯貪污治罪條例之量刑及檢舉獎金的比較表（表 3、表 4），可看出其中犯案人數的刑期在七年以下者（即檢舉獎金二百萬以下者）二〇〇六年爲 80 人，約佔 80%；刑期在十五年以上者，達到真正高額獎金標準（四百五十萬元至六百萬元）者，犯案人數全年僅 0 人。二〇〇七年刑期在七年以下者爲 57 人，約佔 70%；刑期在十五年以上者爲 0 人。

由檢舉人獲取獎金的實際資料顯示，要得到高額獎金實高不可攀，故極可能導致檢舉獎金的「宣示性」意義，高於「實質性」意義，使得檢舉者的檢舉動機產生「消弱」現象。因之，若能普遍提高中、低刑期的檢舉獎金，對於激勵公務人員檢舉貪污之動機，當有正面之意義。

表 3 二〇〇六年觸犯貪污治罪條例之量刑及檢舉獎金的比較表

刑 度	犯案人數	百分比	檢舉獎金發放標準
一年以下有期徒刑	6	6%	二十萬元至五十萬元
一至三年有期徒刑	32	32%	五十萬元至一百萬元
三至五年有期徒刑	15	15%	一百萬元至一百五十萬元
五至七年有期徒刑	27	27%	一百五十萬元至二百萬元
七至十年有期徒刑	14	14%	二百五十萬元至三百萬元
十至十五年有期徒刑	7	7%	三百萬元以上四百五十萬元
十五年以上有期徒刑、無期徒刑、死刑	0	0%	四百五十萬元以上至六百萬元

資料來源：司法院（2007：3-49）。

表 4 二〇〇七年觸犯貪污治罪條例之量刑及檢舉獎金的比較表

刑 度	犯案人數	百分比	檢舉獎金發放標準
一年以下有期徒刑	5	6%	二十萬元至五十萬元
一至三年有期徒刑	35	43%	五十萬元至一百萬元
三至五年有期徒刑	7	9%	一百萬元至一百五十萬元
五至七年有期徒刑	10	12%	一百五十萬元至二百萬元
七至十年有期徒刑	11	13%	二百五十萬元至三百萬元
十年以上有期徒刑	14	17%	三百萬元以上四百五十萬元
十五年以上有期徒刑、無期徒刑、死刑	0	0%	四百五十萬元以上至六百萬元

資料來源：司法院（2008：3-49）。

二、手續簡化，領獎時間縮短

由於司法審判程序曠日費時，往往要經過一再的上訴、駁回、再審等程序，所耗費的時間難以掌握，此種遙無止境的等待，的確足以抹殺檢舉貪污案件的動機。其改進之道可嘗試如下：目前法律規定第二審為「事實審」與「法律審」兼具的性質，惟依據刑事訴訟法的精神來看，上訴案件到第二審時，仍然比較著重法律條文適用的認定，對貪污犯罪事實的認定較無爭議。因此，例如，以第一審之事實為基礎，發給較三分之一為高的獎金，似乎可行。

三、檢舉人保護機制的有效實施

依據曾國光（2002：128）的深度訪談，問及受訪者，「你認為應該怎麼做，才能激發公務人員的檢舉貪污的動機？」回答「有效處理檢舉案件，讓貪污者受到法律制裁」（7 人次）；回答「提供足夠的相關資訊」（5 人次）；回答「加強工作權益保障及身分保密，降低被報復風險」（9 人次）；回答「提高檢舉獎金的額度並簡化審核標準及流程」（6 人次）；回答「道德呼籲及建立全民廉政觀念」（5 人次）；回答「提供相當的行政獎勵」（1 人次）；回答「制定相關的法律」（1 人次）。由以上回答的結果，可明顯的看出，檢舉人最在乎的還是保護機制的落

實。因為在實務上，洩漏檢舉人身份，往往是在案件調查過程中所發生的疏漏，任何蛛絲馬跡都有可能導致檢舉人陷入危險之中。例如，檢察官傳喚檢舉人出庭作證，律師閱卷發現檢舉資料等，均使檢舉人保護功虧一匱。因之，目前與未來激發公務人員檢舉貪污的最有效作法，即是負增強物的免除，也就是保護機制的落實。

四、提倡檢舉貪污的道德意識

此點是將清廉正義的道德意識，視為另一項正增強物，予以運用，以激發公務人員檢舉貪污的動機與行為。此點可使公務人員跳脫為金錢而檢舉的桎梏。假若一個行政機關能形成檢舉貪污的組織文化，則公務人員較能勇於與樂於檢舉貪污行為。在此種氛圍之下，檢舉者無畏被檢舉者的報復；相對之下，被檢舉者亦不敢從事報復行動。

五、貪污檢舉的義務化

此乃針對增強理論中，消弱與懲罰的論述。由於目前法規中，在消弱與懲罰的條文鮮少，致使貪污行為的檢舉，出現漏洞。而為了使機關中隱藏的貪污行為曝光，減少公共預算的浪費，似可將職務上可見之貪污行為的檢舉，予以法定化。亦即對職務上可見之貪污行為，隱匿不報者，將剝奪其正增強物（消弱），如剝奪升遷、獎金的機會；或是給予負增強物（懲罰），如記過、降職等，以使公務人員大力檢舉貪污。新加坡有類似之制度。新加坡貪污調查局在獲得總檢察長之授權命令下，得派調查員赴有關銀行，調查涉嫌貪污人員或其配偶，或合理推知之受託人、保管人之銀行帳目、持有股份、其他帳目或保險箱，並有權要求任何人舉發或提供調查員所需之事實狀況、帳目、文書或物品。凡不舉發犯罪事實或不提供帳目、文書或物品給調查人員者，即觸犯「貪污防止法」之罪。此一條文，規定公務人員有義務舉發貪污。香港政府有更進一步的規定，即「自我檢舉」的規定：「任何人向公務員行賄，公務員縱未收賄，亦須向上級報告，否則應處以六個月以下有期徒刑。」此項規定在於使行賄者於行賄前有所顧忌，而公務員為了自保，不但拒絕收賄，更會主動舉發自清。

伍、結論

本文是以增強理論為基礎，探討公務人員檢舉機關內貪污犯罪的激勵之道。由研究過程中，明確的顯示無論從法律條文角度，檢舉獎金給予的角度，檢舉人保護角度，均有不足之處，致使從積極增強、消極增強方面，都無法有效強化公務人員檢舉貪污犯罪之動機。例如，在積極增強上，檢舉獎金給予的額度可適度提高，請領程序亦可適度放寬。在消極增強上，應加強檢舉人保護機制的落實執行，及強化檢舉人權益的保障。

由本文的探討中得知，就現階段而言，檢舉者最在乎的就是負增強物的免除，亦即最能激勵公務人員檢舉貪污犯罪的動機，是政府應善盡保護檢舉者的職責，使他們真正能免除隨檢舉而來的報復、排擠、歧視、打壓。果真能夠如此，則他們在無後顧之憂下，必能盡全力檢舉貪污。

本文的另一個重要發現，即檢舉獎金不是萬能的。檢舉者之所以檢舉貪污，請領獎金並不是唯一動機。他們希望多強調檢舉貪污的道德意識，使之亦構成積極增強的另一個正增強物。而貪污檢舉義務化是可思考之強化檢舉的方向之一。

參考文獻

- 司法院（2007）。**2006年司法院統計年報**。台北：司法院統計處。
- 司法院（2008）。**2007年司法院統計年報**。台北：司法院統計處。
- 江岷欽（1995）。行政官僚貪污防治之比較研究（上）。**人事月刊**，第114期，頁4-11。
- 宋昭德（2003）。**二元權威組織獨立性之研究：我國政風機構之分析**。國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，台北。
- 黃宏森（2005）。弊端揭發者面臨的難題與抉擇之研究。**公共行政學報**，第14期，頁39-78。
- 曾國光（2002）。**我國公務人員貪瀆舉報制度之研究：激勵途徑之分析**。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，台中。

- Alatas, S. H. (1990). *Corruption: It's Nature, Cause and Functions*. Hong Kong: Averybury.
- Bowman, J. S. (1983). Whistle Blowing: Literature and Resource Material. *Public Administration Review*, May/June: 87-95.
- Cooper, T. L. (2006). *The Responsible Administrator* (5th Ed.). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Denhardt, R. D. (1999). *Public Administration: An Action Orientation*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Jong, S. J. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillian Publishers Company.
- Jos, P. H., M. E. Tompkins, & S. W. Hays (1989). In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower. *Public Administration Review*, 49(6): 552-561.
- Keller, F. S. (1969). *Learning: Reinforcement Theory*. New York: Random House.
- Near, J. P., & M. P. Miceli (1985). Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 4: 1-16.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Shafritz, J. M., & E. W. Russell (2000). *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Skinner, B. F. (1969). *Contingencies of Reinforcement*. New York: Appleton-Century Crafts.

A Study of the Enactments of Whistle-Blowing of Civil Service for Anti-Corruption: Reinforcement Theory Approach

Muh-Chyng Guh^{*}

Abstracts

Most of the people and governments around the world will agree with the policy that anti-corruption is not only an excellent mean to prevent public funds from wasting, but also a significant method to promote the efficiency in administrative operations, and an important way to advance the legitimacy for the existing regime. However, corruption of the government has a trait of highly dark figure. It means only a small percentage of corruptions are discovered, while most of the corruptions are not known. So, it is very important for a government to encourage civil servants to whistle blow corruption from the inside. However, the critical point for inducing civil servants to expose corruption is if the government offers good and enough rewards to whistle blowers. The second one is if the government provides the sufficient protections to ensure the safety of life and human rights for him/her and their family. The first part of this article intends to analyze the legal enactments for corruption whistle-blowing. The second part attempts to express the defects of these enactments in terms of Reinforcement Theory. The third part recommends some suggestions for the government to reform the legal enactments to strengthen the willingness of civil service to whistle blow corruption in the government.

Keywords: corruption, whistle-blowing, motivation, reinforcement theory

^{*} Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

