

臺灣證券交易所 103 年度研究報告提要表

填表人：張燕平

填表日期：104 年 2 月 2 日

研究項目	吹哨者法規制度與實務之探討-以國內上市公司發行面不法檢舉案件為中心		
研究單位及人員	上市一部 張燕平、吳佳蓉、莊健平 公司治理部 謝欣蕙	研究時間	自 103 年 1 月 1 日 至 103 年 12 月 29 日

報 告 內 容 提 要

一、 研究內容重點

本文共分為五章，**第一章緒論**，簡述研究本議題之動機與目的，並敘明採取之研究方法，最後提出本文架構。**第二章國外吹哨者法規制度之介紹暨實例探討**，就美國、英國、日本、澳洲及韓國等國吹哨者法規規範、實務運作方式及證券發行面相關吹哨者案例加以介紹與分析，作為國內引進吹哨者法制之參考。**第三章國內吹哨者法規制度之介紹暨上市公司發行面檢舉案例分析**，第一節先簡述古代告密制度的演進與影響，第二節介紹我國現行與吹哨者相關之法規制度，第三節以 102 年至 103 年第 3 季台灣證券交易所所接獲有關國內上市公司檢舉案件，分析相關檢舉方式、檢舉人組成、檢舉事由及查核結果，以評估檢舉案之處理有無改善之處，並於第四節作一小結。**第四章國內吹哨者法規制度修法方向之探討與評析**，首先介紹廉政署發布之吹哨者保護法草案及丁守中等立委提出之公益揭露者保護法草案，並以其為基礎，就具名揭弊及不追回獎金等原則進行評析，並提出建議，**第五章結論與建議**，總結前四章之內容，並就吹哨者法制面及實務運作面提出建議作一總結。

二、 結論與建議事項

總結本文研究，結論與建議如下：

(一)結論：

- 各國肯定吹哨者法規對於鼓勵吹哨者揭弊之效果：**自美國於 1863 年訂定不實請求法後，英國、日本、澳洲及韓國亦自 1998 年起陸續訂定吹哨者法規，且由美國及英國對檢舉次數之統計數據觀之，確有達成鼓勵揭弊之目的。
- 各國吹哨者法規對於吹哨者保護要件及保護措施之基本原則大同小異，惟對「內部通報」之要求強度不一：**美國已強制立法要求公開發行公司必須建置內部通報機制、英國及日本則藉由法規設計對吹哨者保護要件的寬鬆不一，間接引導企業設置內部通報機制；而韓國、澳洲則無相關要求。

3. **各國就是否給予吹哨者獎金以鼓勵揭弊，意見分歧：**美國及韓國吹哨者法規中明訂給予吹哨者獎金，英國、日本及澳洲之吹哨者法規則無給予獎金之規定。英國前雖曾考慮引進獎金機制，惟經考量舉報係屬公民義務，故評估後仍決議不予引進。縱如美國已採用獎勵機制，亦有反對聲浪希望能對其加以限縮。
4. **各國多藉由法規或實務運作方式，致力提升吹哨者舉報資訊品質及強化檢舉資訊篩選，以免浪費查核資源：**韓國法規規定與美國、澳洲檢舉實務運作方式之設計，皆可見對於舉報資訊內容之明確要求及篩選機制之建置。
5. **我國目前對吹哨者之保護機制不足，且從近期證券發行面檢舉案件之查處結果觀之，查核資源未有效運用：**我國目前僅就進入司法程序之舉報事項設有吹哨者相關保護規定，且無法規明文保障吹哨者工作權益，對吹哨者之保護尚有不足。另依台灣證券交易所近期所接獲之檢舉案件查核結果，查核違失率僅約2成，查核資源未有效運用。

(二)建議：

1. 制定吹哨者法規與實務運作方式應秉持公益與私益平衡之原則

從各國吹哨者法規之制定過程與結果，及後續實務運作方式之設計，可看出各國皆致力於在公益與私益之間尋求平衡。一方面藉由完善的法規制度，給予吹哨者必要之保護及誘因，鼓勵揭弊，以求遏止不法，一方面亦透過保護要件的要求及舉報實務運作的資訊蒐集與篩選機制，避免矯枉過正，我國於制定吹哨者法規制度時，允宜參採。

2. 宜儘速完成適用於證券發行面不法情事之私部門吹哨者保護法規

依現行法規，除符合證人保護法相關規定外，企業內部之證券相關不法案件吹哨者並無任何有效反報復措施可供救濟以保障其工作權利，縱若吹哨者能依「證券市場不法案件檢舉獎勵辦法」領取檢舉獎金，對吹哨者而言，仍可能因心有顧忌而重大抑制其舉報意願，致未能及早察覺不法，故建議我國立法機關宜迅速增訂吹哨者保護法規以為因應。

3. 立法機關審議私部門吹哨者法規時，宜考量下列事項：

- A. **建立虛偽指控之反制措施：**對於檢舉或檢附資訊事證虛偽不實者，宜課以刑事及行政責任，讓檢舉人因心有顧忌而收斂濫行檢舉行為，並可使調查資源不致浪費，亦可專注調查資訊屬實之揭露不法行為。
- B. **擴張受保護主體：**目前對私部門之受保護主體之定義，傾向以依勞動基準法受公司或商業僱用從事工作獲致工資或薪酬者為限，惟參照英、美、日於立法時，其員工範圍多包含約聘、兼職、獨立承攬人等，澳洲甚至將舉報之管理階層、供應商及其員工亦納入保護範圍，為強化保護機制，受保護主體之範圍或可再予斟酌擴大。
- C. **違法行為對象不應以公司、商業負責人為限：**從以往資本市場重大舞弊案例觀之，負責人確實通常處於關鍵角色，惟仍不能完全排除中階主管或員工進行違法行為之可能，或吹哨者受限於職級而無從判斷是否有公司、商業負責人涉入

不法情事之情況。然「公益揭露人保護法」草案將從事違法行為者限縮於公司、商業負責人，對於公司或商業內部其他人員之違法行為，將難產生鼓勵揭弊之作用，亦可能造成吹哨者判斷上疑慮，宜斟酌調整。

D.、鼓勵上市公司建立內部通報機制：企業若能建立完善內部通報機制，並鼓勵內部人善用該機制，不僅能防微杜漸，於不法案件程度擴大前予以改善，亦能降低查處成本並避免損及企業商譽。我國雖已持續推廣上市櫃公司內部通報機制之設置，惟設置情形仍未普遍。或可參考英、日法制，藉由吹哨者法規中對不同舉報對象建立不同的保護要件要求，或給予內部通報機制設置獎勵，引導上市櫃公司建立內部通報機制。

E.、對吹哨者及其親屬和同居人為不利措施者應給予適度之處罰：目前國內吹哨者法規草案就對吹哨者及其親屬和同居人為不利措施者皆無處罰規定，對於揭露者之保護似有未盡周全處，建議於私部門揭露者保護法草案中增訂對揭露者及其親屬和同居人為不利措施者之相關處罰規定，以對被檢舉人產生嚇阻作用。

4. 建構效率之檢舉案件處理機制

資本市場檢舉機制之設置，主要在獲取不法案件之攸關且明確之資訊，以即時遏止弊端發生或擴大，保障投資人權益，為增進檢舉案件處理之效率，似可參酌美國SEC及澳洲ASIC作法：(一)廣為宣導違法概念、檢舉流程，並設計檢舉表格，放置於相關組織網頁，同時要求吹哨者具名以利聯繫，以協助吹哨者提供明確之檢舉資料；(二)於檢舉獎勵規定中，明文要求需依規定檢舉流程及檢舉表格進行舉報，始可符合獎金請領條件；(三)依舉報內容是否明確、可靠與即時，並參酌其他風險標準與重要性，決定是否進行查核；(四)建置舉報資料庫以利組織追蹤檢舉結果並作為後續流程改善之參考。