

被分數蒙蔽的真相或假象？國軍揭弊者保護機制剖析與展望

政策與人力管理 第十六卷第二期

2025 年 12 月 頁 37-68

DOI: 10.29944/PPM.202512_16(2).0002

被分數蒙蔽的真相或假象？ 國軍揭弊者保護機制剖析與展望

黃政勛*、戴宇男**、蕭宏金***

投稿日期：2025 年 05 月 31 日；修改日期：2025 年 05 月 31 日；通過日期：
2025 年 06 月 07 日

*國立政治大學公共行政學系博士候選人、財團法人國防安全研究院政策分析
員；通訊作者：Chenghsun@indsr.org.tw

**義守大學智慧觀光餐旅管理英文學士學位學程助理教授

***義守大學公共政策與管理學系教授、台灣透明暨誠信治理學會理事長

摘要

近年來，我國對於廉政建設的耕耘逐漸受到國際肯定，接續在各項國際廉潔評比中獲得佳績，例如 2024 年「清廉印象指數 (CPI)」全球排名第 25 名、「全球賄賂風險指數 (BRM)」排名第 15 名及「政府國防廉潔指數 (GDI)」評鑑第 6 名等，但一味追求數字、分數排名並非推動廉政的主要目的，如何讓「名」副其「實」、人民有感；降低貪腐風險、減少公帑浪費，才應是廉潔政策的核心。

近年落幕的《聯合國反貪腐公約》第二次國家報告審查會議，亦為增進「名實相符」的有效作法，透過國際審查委員與政府機關、非營利組織對話及國、內外青年交流過程，無形間將硬邦邦的法規、政策，轉化為較為平易近人、接地氣言語，並透過媒體及網路將相關資訊進行公開揭露，讓廉潔多靠近民眾一些，而因眾說紛紜所形成負面刻板印象就能遠離。

會中審查委員開宗明義對於我國《揭弊者保護法》進度表達高度關切，並進一步分享紐西蘭軍隊對於揭弊者保護機制相關經驗，提供我國參考借鏡，值得注意的是，我國已於 2024 年通過《揭弊者保護法》，並將於今年 (2025 年) 正式實施相關條款，展現政府對吹哨者權益保障之重視。

故本文嘗試在此基礎上，以「長期受到外在分數、數字影響下，所形成民眾對公部門正、負面形象認知」為核心進行探討，首先以「由內而外」角度比較「國際廉潔評比指標」(名)及「我國國軍揭弊者保護機制現況與法案爭端」(實)差異，提出兩者間實際落差，避免產生錯誤認知；接著「由外而內」向各國軍隊揭弊保護相關作法取經借鏡，以作為未來政策/法案設計的循證基礎，以達「名實相符」之目的。

關鍵字：聯合國反貪腐公約 (UNCAC)、政府國防廉潔指數、揭弊者保護法

壹、前言

一、研究背景與目的

隨著世界各國及國際組織對於廉能高度重視的氛圍下，「廉潔」已成為現代國家中不可或缺的螺絲釘，對於建立政府廉能形象、追求公開、透明、課責之目標及各個部門職掌業務推動過程間扮演著「連結者」的關鍵角色；其中對於「揭弊保護」討論為國際間數十年來的熱門議題，《聯合國反貪腐公約》第 33 條¹中更直接在律定要求各締約國須於法律制度中納入針對揭弊者提供保護，使其不致受到任何不公正待遇的適當措施。不論是在公部門抑或是私部門體系中擁有弊端肇生過程第一手線索，若能主動揭發，則能大幅減少及嚇阻層出不窮的貪腐弊案，使揭弊者保護法規成為反貪腐的重要元素。

我國雖不是聯合國會員國，本身並無遵守公約之義務，但為展現出對於反貪腐高度重視及接軌國際廉能趨勢的決心，2016 年將《聯合國反貪腐公約》國內法化後，分於 2018 年、2022 年召開國家報告國際審查會議，廣邀國際審查委員針對我國反貪腐推動工作及廉政建設進行「健康檢查」，其中在 2 次會議內容以「揭弊者保護」議題最為受到關注，會中審查委員開宗明義對於我國《揭弊者保護法》草案進度表達高度關切，並進一步分享紐西蘭軍隊對於揭弊者保護機制相關經驗²，提供我國作為政策設計參考借鏡，並在審查結果記者會中極力呼籲我國優先審議《揭弊者保護法》草案，形塑揭弊者權益保障環境，以降低貪腐發生契機。（廉政署，2022）

2019 年間，行政院擬具「揭弊者保護法」草案送至立法院進行三

¹ 聯合國反貪腐公約第 33 條保護檢舉人：各締約國均應考慮在其國家法律制度中納入適當措施，以利對出於善意及具合理之事證向主管機關檢舉涉及本公約所定犯罪事實之任何人，提供保護，使其不致受到任何不公正待遇。

² 紐西蘭軍隊揭弊者保護機制經驗分享:紐西蘭透明組織執行長 Jullie Haggie 女士分享紐國揭弊者保護機制係為「匿名制」，經長期研究及實務觀察比起「實名制」更具效果，而在軍隊亦能適用。

讀審議，惟因法案屆期不續審因素，揭弊者保護專法退回行政院重新研議中，其中又受到「揭弊範圍界定問題」、「溯及既往條款」、「層次性逐級通報程序（先內後外）」及「人身相關保障」等議題爭端（安怡芸，2021），導致法案推動停滯不前。回顧過去我國接連爆發黑心食安事件、太魯閣號鐵道事故、官員收賄事件、康軒吹哨者離職事件及金融洗錢犯罪等貪腐相關事件所產生重大影響，其事件涉及範疇多元複雜，涵蓋範圍不限於公部門（包含廣義公務員）中，更與私部門密切相關，針對吹哨行為實需完整且周延法令保護，更加強化揭弊者保護專法對於我國的必要性。

近日國軍「1985 申訴專線」洩漏軍官乘坐軍車出入不當場所揭弊事件中，吹哨當事人陸續接到被爆料者相關人員關切電話，雖無更直接激進動作，但接近秋後算帳勸說關心（杜冠霖，2022），無疑對當事人產生極大的心理壓力，雖國軍內部設有「國防部及所屬機關處理人民陳情案件作業要點」等規定，但其保護效力及範疇仍不及專法周延，故從此事件來看，更加凸顯揭弊者保護專法重要性。

從國際評比角度來說，回顧 2021 年 11 月由國際透明組織所公布全球「政府國防廉潔指數」評鑑中，在全球受評 86 個國家中，我國與德國並列第 6 名（得分 70 分），與英國、德國等國被評為「軍事貪腐風險極低」國家（王怡綦，2021）；進一步檢視評鑑結果顯示我國在「人事」、「財務」及「政治」等構面獲得 A、B 級佳績（低度貪腐風險），而在「採購」及「軍事行動」構面獲得 C、B 級待改善成績（高度貪腐風險）。

其中「人事」構面整體來說雖獲得國際上不錯評價，但其中仍存在待改善問題，例如第 36 題³有關「揭弊保護」題項僅獲得平均 42 分（滿分 100 分）情形，深入檢視評比資料，發現評比依據與實際情形可能因資訊不對稱、刻板印象、錯誤認知及單一資訊來源等原因而產生落差，而造成評價分數與實際不符。

³ 政府國防廉潔指數第 36 題：政府是否鼓勵告發？軍隊或國防部門的告發者是否在法律和實務上受到適當保護，不因報告貪腐證據而遭到報復？

基於此因，本文認為在採取問題改善行動前，為避免受到表面分數之影響有必要針對「問題本身」、「實際情況」及「各國現況」等進行深入分析比較後，再提出具體策進作為。

本文嘗試站在巨人肩膀上，以「長期受到外在分數、數字影響下，所形成民眾對公部門正、負面形象認知」為核心，針對國軍現行揭弊者保護機制進行剖析，對於外界相關資料（國際評鑑成績及媒體相關報導）提出不同論點，增加認知平衡觀點，首先以「由內而外」角度比較「國際廉潔評比指標」（名）及「我國國軍揭弊者保護機制現況與法案爭端」（實）差異，提出兩者間實際落差，避免產生錯誤認知；接著「由外而內」向各國軍隊揭弊保護相關作法取經借鏡，以作為未來政策/法案設計的循證基礎，以達「名實相符」之目的。研究目的的如下所示（圖 1）：

- （一）分析國軍揭弊者保護機制現況
- （二）剖析國際廉潔評比指標資料
- （三）對應現行《揭弊者保護草案》爭端
- （四）取經各國軍隊揭弊保護相關作法

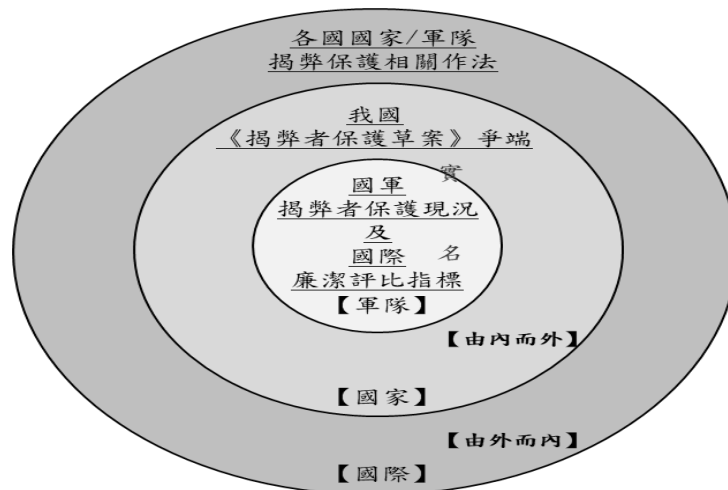


圖 1 研究架構

二、問題意識

本文研究問題聚焦於透過不同觀點角度詮釋國軍揭弊者保護機制，為避免受到表面「光鮮亮麗」或「差強人意」的分數影響，而產生名不符實（低估／高估）錯誤認知，並在此基礎上勾畫出國軍揭弊保護制度現實情況，並透過國際廉潔評比指標相關資料提供未來策進發展策略（如表 1）。

表 1 評價分數與事實認知交叉表

	真相	假象
評價高分	名實相符（持續維持）	名不符實（高估）
評價低分	名不符實（低估）	名實相符（策進改善）

資料來源：本文自行彙整。

首先，針對國軍揭弊者保護機制現況進行解析，說明說明國軍具備趨於成熟的揭弊保護精神，但無專法規定下成效無法彰顯，接著與國際廉潔評比評核意見進行比較對照，說明是否存在「名不符實」又或「名實相符」現象，最後經由向各國軍隊取經有關「揭弊保護」作法，期以透過他山之石可以攻錯，策勵國軍揭弊者保護政策設計新思維。

貳、脈絡耙梳

本文探討核心以「揭弊者保護」為議題，將研究對象設定為長期被認為具相當神秘色彩部門「軍隊」進行分析，針對我國揭弊者保護草案推動現況及國際間對於揭弊者保護議題關注情形進行概要耙梳，透過與聯合國反貪腐公約國家報告及國際透明組織所推出「政府國防廉潔指數」評鑑中對於「揭弊者保護」議題等相關文獻資料進行比較，以利構建出本研究脈絡及定位。

一、我國揭弊者保護草案推動現況

揭弊（Whistleblow）係為一種由單位內部人員針對存在於內部違背法律、不道德及不正當行為向有權處理之單位進行舉發之行為（Miceli & Near, 1992），揭弊一詞又被稱作「吹哨」，這個詞彙源自於英國，係指英國警察若發現有犯罪事件時。經由吹響哨子方式引起同仁及民眾關注，在中國古代有種名為「登聞鼓」的申訴方式亦存在相似之功能（曾韻、劉婉蓉、田嘉雯，2015）。對於現今來說，吹哨目的是為讓社會大眾、政府及企業注意到弊端存在，但因局內人角色因素及吹哨所帶來後果，往往需要透過相關法律規定所形成保護傘，才能讓吹哨者鼓起勇氣進行舉法。

然而吹哨者是「英雄」還是「告密者」還是「烈士」？並無一個明確的答案，但吹哨行為所帶來好處，包含獲得第一手寶貴情資、嚇阻弊端發生、減少公帑浪費、打破既得利益結構甚至是改變組織體質文化，能為社會公義帶來極大助益，但隨之所伴隨而來卻是秋後算帳、免職、職場霸凌、排擠、官司纏身、身分被曝光及人身安全受到威脅等嚴重後果。

透過「馬斯洛需求層次」理論（Maslow's hierarchy of needs）能夠簡單說明人們為什麼選擇勇敢吹哨或逃避不吹哨行為。需求層次理論將人認知與行為動機由下而上分成生理需求、安全需求、社會需求、尊重需求及自我實現需求等五大需求（Maslow, 1943），其需求具有層級性及爬升性，必須滿足低層級需求後，才能往下一層級進行推移。以吹哨行為來說，對於不公不義之事進行舉發行為（揭弊）被視為是一種對於落實自我心中公平正義需求最高層次展現，要滿足最高層次需求前提必須要滿足生理及安全等基本保護需求，讓吹哨者能夠安心吹哨，故如何讓吹哨法規發揮效益，如何滿足吹哨者有關身分保密、人身安全及工作保護相關需求環境建置亦為現行我國推動揭弊者保護關鍵之處。

我國自 2012 年起實務界與學術界開啟針對「揭弊者保護」議題所進行法案撰擬與相關延伸研究，其中更不乏有關「公、私部門揭弊身分認定」、「揭弊標的認定」、「揭弊者與被揭弊者身分界定」、「救濟及保護措施」、與「向國外他山之石取經」（美國、紐西蘭、馬來西亞、新加坡、越南、韓國、印尼、泰國、菲律賓、智利、日本、英國及巴布亞紐幾內亞）等相關議題深入探討（法務部廉政署，2021），經由召開多次產、官、學、研圓桌論壇、學術研討會等共識會議；2019 年隨著我國行政院將「揭弊者保護法草案」送請立法院進行審議，為致力於「安心吹哨、舉發貪腐行為」共識上踏出一大步（行政院新聞傳播處，2019），但因「屆期不連續」原則，導致法案胎死腹中，至今高懸於行政與國會殿堂之中。

而公民社會對於揭弊保護看法則根據法務部廉政署 2017 年至 2020 年全國「廉政民意調查」（如圖 2），資料顯示我國社會大眾對於「政府機關制定法律保護檢舉貪腐的人，以保護檢舉人不會受到傷害，提高檢舉意願」看法，有將近 65% 受訪者表示同意；而對於「揭弊法案能夠對官員產生嚇阻，而造成不敢貪污」看法，亦有 68% 受訪者表示同意，並呈現逐年上升（陳俊明、莊文忠，2019）；另在台灣公益揭弊暨吹哨者保護協會於 2020 年所執行「六都市民廉能觀感調查」，顯示六都民眾亦也對於揭弊者保護法案所帶來保護及嚇阻效果具有相同認知（台灣公益揭弊暨吹哨者保護協會，2020），充分反映出公民社會對於揭弊法案所帶來的效果抱持著期待。

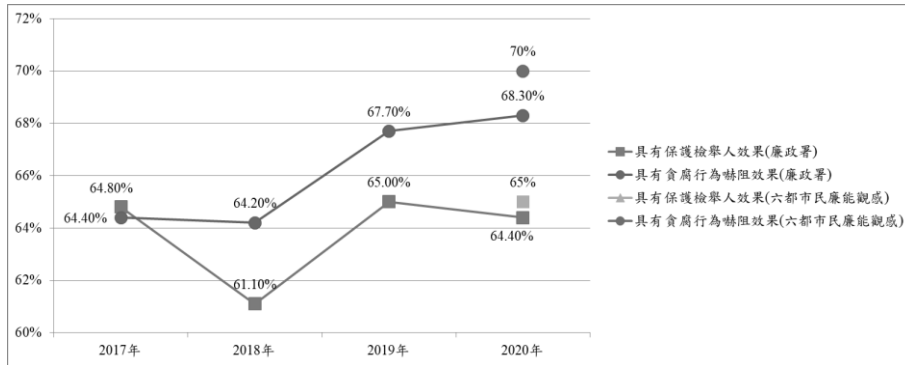


圖 2 2017 至 2020 年民眾對於揭弊法案看法

資料來源：本文整理自

(1)陳俊明、莊文忠（2020）。109 年度法務部廉政署廉政民意調查研究報告。

臺北市：法務部廉政署委託研究案報告。

(2)台灣公益揭弊暨吹哨者保護協會（2020）廉能前行－六都市民廉能觀感調查發表會資料，2021 年 10 月 26 日，取自：<https://reurl.cc/MkakYK>

二、聯合國反貪腐公約視角下揭弊保護

2003 年聯合國通過《聯合國反貪腐公約》（United Nations Convention against Corruption, UNCAC），於 2005 年對 193 個會員國正式生效，提供各國政府反貪腐之法制及政策指引手冊，其範疇包含反貪腐預防措施（防貪）、定罪和執法（肅貪及反貪）、國際合作、不法資產之追回及技術援助與訊息交流等內容（廉政署，2018）。其公約內容合計共有 8 章 71 條，其特色為締約國最多，也是唯一具有法律拘束力之反貪國際規範；2015 年我國推動聯合國反貪腐公約國內法化係為迄今全球唯一非會員國之主權國家主動立法並且執行 UNCAC 之例（葛傳宇，2018）。

為實踐 UNCAC 公約精神及推動反貪腐實務工作落實，我國根據 UNCAC 第 6 條政府應定期公布有關之貪腐環境、風險、趨勢等分析，與各項反貪腐政策、措施之有效性評估反貪腐報告，已於 2018、2022

年公布及召開「聯合國反貪腐公約首次國家報告」審查會議，系統化彙整推動反貪腐建設進度，並全盤檢討落實 UNCAC 之現況，邀請國際專家、民間團體及反貪領域專家學者，以國際標準審查提出我國反貪腐工作之結論性意見（廉政署，2022），在 2 次會議中提出包括儘速通過「揭弊者保護法」、再度修正「公司法」，針對公司及信託建立實質受益人集中登記制度，以及私部門賄賂行為入罪化、政治獻金應公開透明並限制金額（歐陽夢萍，2022），其中公約中第 33 條保護檢舉人內容為 2 次國家報告審查會議討論關鍵議題。

就「揭弊保護」議題來說，回顧過往我國聯合國反貪腐公約推動實務過程，揭弊保護因受到專法案尚未通過及現行草案存在相關爭議下，比起過去國家報告內容中所關注有關公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、遊說法之適用及實務運作（林雅鋒、孫大川、方萬富、仇桂美，2017）議題探討上，甚至私部門反貪腐議題範疇，相較之下較為缺少；而在相關研究趨勢中又以探討反貪腐公約各章節如何落實（葛傳宇，2018；法務部廉政署，2017；監察院，2017）、國內相關法律因應（吳耀宗，2016；周佳宥，2016）、廉政體系架構（胡龍騰、蔡秀涓，2016）、預防貪腐措施（王華弘，2016）、行政透明（李志強，2016）、洗錢防制（王乃彥，2016）、政府採購制度革新（林明鏘，2016）、追查非法所得及司法互助（李傑清，2016）及企業誠信（蒲樹盛，2019）為主要焦點。

近年來，隨著「揭弊保護」議題再度受到重視，其根據黃政勛及董祥開（2020）綜整資料顯示，有關「揭弊保護」研究趨勢可概略分成三個範疇，分別為範疇一「各國揭弊法案比較」；範疇二「法律條文內容影響」，包含揭弊者保護法與刑事政策衝擊、對證人保護法影響、揭弊者保護制度之建構及揭弊者保護制度可行性研究等；範疇三「對揭弊者保護法案看法與認知」。

本研究將在此基礎上，有別於過去研究，將研究焦點以在聯合國反貪腐公約視角下，針對過去國家報告中所提之「揭弊保護」內容進行爬梳，以構建現行我國吹哨法案推動現況，另外借鏡其他國家反貪

腐公約報告中有關揭弊者保護議題趨勢資料，作為未來推動參考資料，以達他山之石可以攻錯之目的。

三、政府國防廉潔指數視角下揭弊保護

接著將鏡頭拉回過去因其組織特性具有高度機敏性，導致相關研究資料取得相當不易，而較少被作為研究對象的「軍隊」。鑒於 2009 年國際透明組織國防安全小組推出全球唯一國防貪腐風險評鑑指標—政府國防廉潔指數（Government Defence Integrity Index, GDI）後，其指數自 2013 年起，目前已公布 2013、2015 及 2020 年等 3 次成績，已成為「常態性」國防廉政評鑑，間接促成軍事領域中政治領域、財務領域、人事領域、軍事行動領域及採購領域等貪腐風險評估資料得以以透明、公開方式進行揭露，開啟對於國防廉政研究風潮（TI-DSP, 2021）。

根據黃政勛（2021）研究顯示有關「政府國防廉潔指數」相關研究文獻，研究範疇大概可分為「國與國之間比較與學習」、「評鑑所產生影響」、「評鑑指標分析」「評鑑成績分析」等四大範疇，其中對於「單一題目」個別探討文獻較為不足，且大部分研究議題聚焦於「採購構面」中，而對於人事構面中的「揭弊議題」則較少被深入研究分析。

在政府國防廉潔指數評鑑中將「人事構面」定義為有關整體組織中涉及廉潔教育、廉政倫理、首長反貪決心、減少行賄有效機制、揭弊保護、誠信調查、職位升遷、派任制度及薪資公開透明性等範疇，其中「揭弊保護」題項經過 3 次評鑑過程更迭（如表 2），從早期關注對於有無「法規及相關機制」面向，滾動式修正為針對「揭弊保護」行為整體系統性進行更細緻之評估，其中包含法律規定、優先性及有效性（Transparency International Defence & Security, 2021），有助於一方面提供國防部門針對現行揭弊保護機制運作情形進行評估，另一方面亦也提供外界針對國軍揭弊保護議題更深入瞭解。

表 2 2013-2020 年政府國防廉潔指數評鑑揭弊保護題目

年份 構面題目	2013 年 第 1 次評鑑	2015 年 第 2 次評鑑	2020 年 第 3 次評鑑
政府國防廉潔指數評鑑 【人事構面】	揭發弊端的行為是否被政府鼓勵，並如因舉報貪污證據被報復，在法律和實務兩方面，在軍中和國防部會給予檢舉人足夠的保護？		法律規定 有無法規保護機制 優先性 相關資源投入 專責單位 有效性 型塑揭弊保護環境

資料來源：綜整自 TI-DSP (2021)，政府國防廉潔指數評鑑官方網站。

四、小結

基於上述以「我國揭弊者保護草案推動現況」作為開端，呈現我國政府與公民社會對於揭弊者保護的高度期許，接著以「聯合國反貪腐公約」及「政府國防廉潔指數評鑑」視角，從實務及學術上闡述揭弊保護對於全體社會及國防部門影響，顯示「揭弊者保護議題」對於現行實務界與學術界已產生一定程度研究基礎，因此本文採用過去因「政府國防廉潔指數評鑑」成績公布所獲得的寶貴資料，並以「軍隊」為研究對象，透過與聯合國反貪腐公約國家報告及評鑑所產生公開資料，建構不同觀點角度下國軍揭弊者保護機制，以避免受到表面「光鮮亮麗」或「差強人意」的分數影響，而產生名不符實（低估／高估）錯誤認知，最後透過國際廉潔評比指標相關資料提供未來策進發展策略。

儘管我國「揭弊者保護」尚未通過立法實施，而造成國際相關評鑑指標中表現不佳，但事實上亦仍存有揭弊保護精神相關作法及機制，在表面分數與實際情形具有一定程度差異下，本文透過資料比對及勾畫現況分析過程，有助於釐清其中的差異，透過分析及成果說明過程無形間加深本文對於揭弊保護議題在實務與學術領域重要性與貢

獻。聯合國反貪腐公約國家報告審查兩次會議中接連強調「揭弊者保護」亦為我國未來重大廉政建設目標影響下，故「檢視現況」及「標竿學習」係為推動政策改革關鍵因素，以下將針對「國軍揭弊者保護機制」及「他山之石可以攻錯：借鏡國際趨勢」進行深度探討，其所分析研究成果亦能作為未來揭弊保護政策循證資料。

參、淺談國軍揭弊者保護機制

對於開始深入探討國軍揭弊者保護機制不同觀點之前，實有必要針對判斷機制良莠工具及標準進行敘述，以作為後續「名」與「實」間落差評斷基準，因次，首先以「政府國防廉潔指數」五大面向中人事構面所討論「揭弊者保護」題項、子題及評分標準進行說明，接著以外界對於國軍揭弊者保護機制的認知所產生「名」內容進行介紹，最後以國軍揭弊者保護機制情形進行說明，並嘗試與上述標準與外界看法進行對話，以利構建更完整、周延揭弊機制現行情況。

一、如何判斷揭弊者保護機制之良莠

「政府國防廉潔指數」評鑑模式採用專家評估方法，經由雙盲審查方式，第一階段由評鑑單位聘請該國專家學者擔任「原始評核人」進行初評，針對評鑑題目提出分數及佐證依據，第二階段再將初評結果提供政府「內部評核人」進行澄覆後，再回傳「原始評核人」及「同儕評核人」評估是否同意澄覆意見及分數調整，最後交由各國透明組織分會及評鑑方進行最終審查及成績公布（Transparency International, 2015），其中針對各個題目風險情況給予 0 分（極高貪腐風險）、25 分、50 分、75 分至 100 分（低度貪腐風險）5 個等級評斷。

歷次「政府國防廉潔指數」人事構面中皆出現「揭弊者保護」題項，在 2013 年及 2015 年指標主要關注範疇為揭發弊端的行為是否被

政府鼓勵，當因揭弊證據被報復時，在軍中的法律和實務上是否提供足夠保護？而 2020 年第 3 次評鑑中將指標更細緻化，除探討揭弊行為是否受到鼓勵及有無相關保護機制外，更加深入探討有關「法律規定」、「優先性」及「有效性」延伸性範疇。

首先在「法律規定」子題中（如表 3），以「適用於軍隊及國防部門人員的揭弊法規」為指標主要關注核心議題，其次為「法律條文中明列對於揭弊者相關保障」，包含身分保密、不遭受事後懲罰、避免受到反向報復舉證責任、揭弊者免責、被誤導揭弊行為不予懲罰及保障揭弊者拒絕參與不當行為的權利，並依達成程度給予分數。

表 3 揭弊者保護題項「法律規定」子題給分基準

基準 分數	【36A.法律規定】評分依據
100 分	存在適用於軍隊及國防部門人員的揭弊法規，並於法律條文中明列對於揭弊者相關保障，包含身分保密、不遭受事後懲罰、避免受到反向報復舉證責任、揭弊者免責、被誤導揭弊行為不予懲罰及保障揭弊者拒絕參與不當行為的權利
75 分	存在適用於軍隊及國防部門人員的揭弊法規，但法律條文中僅明列部份對於揭弊者相關保障。
50 分	存在相關揭弊法規，但不適用於軍隊及國防部門人員，且法律條文中僅明列部份對於揭弊者相關保障。
25 分	存在相關揭弊法規，但對揭弊者的保障相當微弱，法律條文未來名列相關保障機制。
0 分	不存在適用於軍隊及國防部門人員的揭弊法規，且無相關法律條文保障機制。

資料來源：本文綜整自 2020 年 GDI 評鑑成績官方網站。

接著在「優先性」子題中（如表 4），以「是否提供揭弊者充分瞭解揭弊程序及保障機制的訓練」為指標主要關注核心議題，其次為「執行單位的資訊充足性、獨立性」及「有關揭弊宣教落實程度」，並依達成程度給予分數。

被分數蒙蔽的真相或假象？國軍揭弊者保護機制剖析與展望

表 4 揭弊者保護題項「優先性」子題給分基準

基準 分數	【36B.優先性】評分依據
100 分	經由培訓、提供文宣資料及相關指引等方式，讓揭弊者充分瞭解揭弊程序及保障機制，且具有資源、預算充足獨立的單位可處理揭弊相關問題，並能對於各個層級人員進行宣教。
75 分	經由培訓、提供文宣資料及相關指引等方式，讓揭弊者充分瞭解揭弊程序及保障機制，且具有資源、預算充足獨立的單位可處理揭弊相關問題，但促使揭弊的內部宣傳僅是偶然為之且表面的。
50 分	經由培訓、提供文宣資料及相關指引等方式，讓揭弊者充分瞭解揭弊程序及保障機制，但促使揭弊的內部宣傳僅是偶然為之且表面的，且不具有資源、預算充、非具有獨立性的單位可處理揭弊相關問題。
25 分	揭弊行為不受到鼓勵，雖可取得相關宣導及指引資料，但有關揭弊的訓練和內部宣傳僅偶然為之或表面的。處理揭弊相關問題的單位不是資源缺乏就是非獨立的，例如僅能經由指定的現有部門向國防部報告。
0 分	政府不鼓勵揭弊，相關指引或文宣資料就算有也非常少，且沒有相關訓練或資訊宣傳。某個單位可能被指定處理這些問題，但仍未準備就緒。

資料來源：本文綜整自 2020 年 GDI 評鑑成績官方網站。

最後在「有效性」子題中（如表 5），以「揭弊者及揭弊行為會受保護認知氛圍」為指標主要關注核心議題，並依達成程度給予分數。

表 5 揭弊者保護題項「有效性」子題給分基準

基準 分數	【36C. 有效性】評分依據
100 分	內部顧客相信揭弊者及揭弊行為會受保護（包含身分保護）。
50 分	內部顧客懷疑揭弊者及揭弊行為會受保護（包含身分保護）。高階官員使用的語言可能模糊不清，以至於過程遭人質疑。雖然有適當的保護措施，但其實際上的有效性令人懷疑。
0 分	內部顧客不相信揭弊者及揭弊行為會受保護（包含身分保護）。

資料來源：本文綜整自 2020 年 GDI 評鑑成績官方網站。

二、數字會說話

根據「政府國防廉潔指數」評鑑模式，原始評核人在 2020 年初提供針對現行我國國防廉政初步概況評比（如表 6），在有關「揭弊者保護議題」初評成績在「法律規定」、「優先性」及「有效性」等各項指標中皆獲得 0 分，意味著我國軍隊中並不存在相關揭弊者保護法規及保障機制，且政府不鼓勵揭弊，並無專責單位負責，不具有系統化揭弊行為指引、文宣資料及相關訓練，在整體環境氛圍中，軍隊成員大部分不相信揭弊者及揭弊行為會受保護。那麼真實卻是如此嗎？

進一步檢視初評資料內容發現初評資料評分依據大部分為「立法委員深度訪談」及「部分新聞報導」，且給分理由與評分標準存在落差，容易因資訊不對稱、刻板印象、錯誤認知及單一資訊來源等原因而產生落差，而造成評價分數與實際不符。

表 6 2013、2015 年及 2020 年「政府國防廉潔指數評鑑」人事構面對照表

項次	區分	問卷題目	2013 年	2015 年	2020 年 (初評)	2021 年 (最終)
人事面向						
34	領 導	公開承諾	4(100)	4(100)		
35		處理人事貪腐措施	3(75)	3(75)		
36		吹哨者保護	3(75)	2(50)	36A:0 36B:0 36C:0	36A:50 36B:50 36C:25
37		敏感人事特別注意	3(75)	3(75)		

資料來源：本文綜整自 2015-2020 年 GDI 評鑑成績官方網站。

註：2020 年評鑑分數由 0-4 分依序轉換為 0 分、25 分、50 分、75 分及 100 分，俾利跨年度比較將 2013 年及 2015 年轉換成百分位進行呈現。

在經由政府「內部評核人」澄覆後，經「原始評核人」、「同儕評核人」及評鑑方同意後，除有關「法律規定」、「優先性」及「有效性」等子題分數別回到 50 分、50 分及 25 分，在相關評鑑意見中新增更有利佐證資料及更深入評比內容，意旨國軍現行雖存在相關揭弊法規，但不適用於軍隊及國防部門人員，且法律條文中僅明列部份對於揭弊者相關保障（無法匿名），且有關揭弊行為宣傳及訓練較無不足，整體來說雖有相關法律規定但對於揭弊保護環境及執行效力信心不足，其中如何讓初評「名不符實」情況轉換為「名實相符」現況，則有賴於國軍揭弊保護現行作法資料公開透明化，以下針對現行國軍揭弊保護做法進行說明。

三、讓真實說話

以下針對國軍揭弊者保護機制現況進行說明，首先在「法律規定」範疇中，我國為鼓勵揭弊行為，在法律層面訂有《證人保護法》、《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》、《國軍軍風紀維護實施規定》及《獎勵檢舉拉法葉艦採購佣金案實施要點》等有關揭弊行為法規，保護揭弊者免遭報復，並執行一年期案件追蹤，以確保揭弊者不會遭受到懲罰。

其中有關保護措施，則分散於《證人保護法》、《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》及《揭弊者保護法（草案）》之中（如表 7），分別針對「適用對象」、「適用條件」及「保護措施」進行對照說明，在「保護措施」聚焦於人身安全、身分資料保密及不受事後懲罰等，在我國揭弊專法尚未通過前，現行法案顯示具有一定程度保護機制及精神，但與評鑑指標標準相比，仍有一定程度落差。

表 7 揭弊保護措施

	《證人保護法》	《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》	《揭弊者保護法》(草案)
適用對象	證人 (以願在檢察官偵查中或法院審理中到庭作證,陳述自己見聞之犯罪或傳聞事實,並依法接受對質及詰問之人)。	檢舉人 (於貪污瀆職案件未被發覺前,向檢察機關、司法警察機關或政風機構檢舉者,不限機關或機構之內部人)。	揭弊者(保護機關或機構內部之揭弊人) (1)公部門:依法令從事於公務之人員,但不包括政務人員、民意代表。 (2)私部門:受僱人、或因承攬、委任而提供勞務之人。
適用案件	§2, 主要係最輕本刑為 3 年以上有期徒刑之罪,及《陸海空軍刑法》第 42 條至第 46 條。	§2, 貪污瀆職案件	§5 弊案(違、犯:刑法瀆職罪章、貪污治罪條例、包庇、利衝、法官或檢察官倫理規範...)
保護(障)措施	1. 人身安全(隨身保護、禁止或限制特定之人接近、付短期安置...) 2. 身分資料保密	1. 檢舉獎金 2. 人身安全	1. 不得為不利之人事措施,包括: (1)懲戒、懲處或懲罰。 (2)解職或解約、降調、減薪或獎金、福利與特殊權利之剝奪,或不利之工作考績或評定。 (3)與陞遷有關之教育或訓練機會之剝奪。 (4)工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。 (5)無故揭露揭弊者之身分。

被分數蒙蔽的真相或假象？國軍揭弊者保護機制剖析與展望

《證人保護法》	《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》	《揭弊者保護法》 (草案)
<p>備註</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 保護措施及於與證人有密切利用關係之人。 2. 檢舉人、告發人、告訴人或被害人得準用保護規定。 		<ol style="list-style-type: none"> 2. 符合證人保護法保護要件者，其本人或與其身分上或生活上有密切關係之人，得依該法施以人身安全之保護措施。 <hr/> <ol style="list-style-type: none"> 1. 保護措施及於： <ol style="list-style-type: none"> (1) 配合弊案之調查或擔任證人。 (2) 拒絕參與弊案之決定或實施。 (3) 因遭受不利人事措施後，依法提起救濟。 2. 保護措施不因所揭露之內容無法證實或業經他人檢舉或受理揭弊機關已知悉，而喪失。

資料來源：國防部政風室(2019)第3次政府國防廉潔指數評鑑整備資料。

但在專法中最初草案內容顯示若現役軍人為揭弊者，向政風機構揭弊，並不受該法之保護，經國軍政風單位在多次草案修正過程中，乃主動爭取國軍展現反貪揭弊之決心下，將現役軍人納入保護，雖在專法尚未通過，但以從草案修訂過程中展現國軍對於揭弊保護重視，讓國軍人員進行揭弊時其身分、人身安全、工作權益及日常生活等皆能受到保護，且不因揭弊行為而受懲罰、報復，並免除揭弊者因揭弊所須擔負之法律責任（國防部政風室，2019a）。

檢視與國軍現行揭弊保護最具關聯性法規《國軍軍風紀維護實施規定》，其法規主旨為鼓勵國軍人員檢舉不法情形，並配合政府獎勵檢舉貪瀆，設檢舉專線、「端木青檢舉信箱、電話」及「國防部民意信

箱」等途徑，能夠受理各項案件，且對檢舉人身分進行保密，尚與評鑑指標目標相似，但其保護範疇仍不足。

接著在「優先性」範疇中，國軍透過通過法治教育、廉潔教育、國防部廉政工作會報會議、一令到位及媒體發布等途徑積極將揭弊相關資訊進行揭露，其中負責揭弊行為專責單位為國防部政風室，其係為資源充足的獨立單位，負責反貪、防貪、肅貪及受理檢舉等業務。並且依《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》第 13 條規定，國防部專責受理貪瀆案件檢舉、查察者分別為政風室與總督察長室，單位各自均不定期宣導檢舉保護相關資訊。

我國國軍依業務特性亦設有專用檢舉情資管道，包含國防部政風室檢舉專線、政治作戰局之戈正平信箱、國防部主計局電話檢舉專線、國防採購室採購稽核小組之電話檢舉專線、總督察長室亦設 1985 電話檢舉專線、「端木青信箱」及「國防部民意信箱」等揭弊管道以資揭弊者利用（國防部政風室，2018）。

我國國軍對於揭弊保護「優先性」雖提供一定數量及程度的佐證資料及揭弊途徑，並藉由教育、宣導讓國軍人員得如何進行揭弊，但其指標所關注議題係為針對「揭弊程序及保障機制」培訓和宣教及「權責單位獨立性及資源充足性」，檢視現行防貪宣導、廉潔教育中發現尚無針對「揭弊程序及保障機制」進行相關教材、課程研發，且現行檢舉管道多頭馬車是否造成資源分散及無法中立客觀等情形，值得進一步思考與討論。

其次在「有效性」範疇中，在國軍於 2015 年及 2019 年國軍人員廉政認知調查中顯示，從早期 56.5%受訪者認為揭弊法規具有保護機制上升至 68.1%；而由採取揭弊行動意願中，早期 74.8%受訪者表示會進行揭弊亦也上升至 84.8%，代表國軍人員對於整體揭弊環境信心認知呈現上升情形（國防部政風室，2019b）。

但因受到法律規定保護機制不足及相關宣導尚未到位等因素，對於國軍整體揭弊意識環境建立仍存在進步的空間，在法治規定尚未建立之時，宜透過宣導與培訓方式，將揭弊精神及保護相關機制納入國

軍人員廉潔教育之中，並持續落實紮根，以待未來專法通過時，使環境與法治規定相互影響，建立周延且有效保護之揭弊環境。

最後，整體來說（如表 8），國軍揭弊保護作為不像起初外界負面低評價的看法，認為法規面、資源面及效果面皆無相關建樹，而導致獲得名不符實（低估）評價，但經由相關資料公開說明、相互比較及對話過程中，讓實際情形與外界看法認知趨於相符，而其中獲得評價分數是高分？是低分？本文建議不應陷入分數比較之下，而應嘗試向他山之石取經，以利未來政策策進改善或維持。

表 8 評價分數與事實認知交叉表（揭弊保護議題）

	真相	假象
評價高分	名實相符（持續維持）↑	名不符實（高估）
評價低分	名不符實（低估）	名實相符（策進改善）→

資料來源：文自行彙整。

肆、他山之石可以攻錯：借鏡國際趨勢

本文嘗試透過「政府國防廉潔指數評鑑」及「聯合國反貪腐公約國家報告」（United Nations Office on Drugs and Crime, 2022）等公開資料進行標竿國家篩選，並綜整出「法律規定」、「優先性」及「有效性」等指標中有效作法，以提供國軍揭弊保護機制策進參據。

一、篩選標竿國家

2020 年第 3 次「政府國防廉潔指數」評鑑全球共有 86 個國家參加評鑑，獲得 A 級（極低度軍事貪腐風險）僅有紐西蘭，其次獲得 B 級（低度軍事貪腐風險）國家共有比利時、德國、拉脫維亞、荷蘭、挪威、瑞士、英國及我國等 8 個國家，其餘國家皆為具有中度、高度軍事貪腐風險存在；全球軍事貪腐風險程度落在 39 分（滿分為 100 分，分數越低貪腐風險越高），在人事構面中獲得 53 分、「揭弊者保護」題

項全球平均分數為 34 分，顯示全球各國對於揭弊保護尚有進步空間。

我國在整體評鑑中獲得與德國並列全球第 6 名佳績，但在「揭弊者保護」題項獲得 42 分，雖比全球平均分數為 34 分較高，但在進一步檢視比較下，仍可篩選出能夠作為我國標竿學習國家。根據下表 8 顯示，在「揭弊者保護」總分比我國得分（42 分）更高國家有 28 個，其中包含瑞士（83 分）、挪威（76 分）、英國（76 分）、紐西蘭（75 分）、比利時（58 分）、荷蘭（58 分）及德國（50 分）等 A、B 級國家。

在「法律規定」子題得分比我國得分（50 分）更高國家有 32 個，其中包含紐西蘭（100 分）、荷蘭（75 分）、拉脫維亞（75 分）、挪威（75 分）、瑞士（75 分）及英國（75 分）等 A、B 級國家；在「優先性」子題得分比我國得分（50 分）更高國家有 14 個，其中包含挪威（100 分）、英國（100 分）、紐西蘭（75 分）、德國（75 分）、荷蘭（75 分）及瑞士（75 分）等 A、B 級國家；在「有效性」子題得分比我國得分（25 分）更高國家有 27 個，其中包含瑞士（100 分）、比利時（75 分）、紐西蘭（50 分）、德國（50 分）、挪威（50 分）及英國（50 分）等 A、B 級國家。

其中除上述國家外，仍存在值得我國學習借鏡國家，例如「法律規定」部分則可向北馬其頓、烏克蘭、波札那、義大利及立陶宛等國學習及「優先性」部分則可向波士尼亞與赫塞哥維納及義大利等國家學習。

表 9 「揭弊保護」標竿學習國家表

分數區間	揭弊者保護總分	法律規定	優先性	有效性
90-100 分	-	紐西蘭(A 級) 北馬其頓、烏克蘭、波札那、義大利及立陶宛	挪威(B 級) 英國(B 級) 波士尼亞與赫塞哥維納及義大利	瑞士(B 級)
80-89 分	瑞士(B 級) 義大利及立陶宛	-		
70-79 分	紐西蘭(A 級)	荷蘭(B 級)	紐西蘭(A 級)	比利時(B 級)

被分數蒙蔽的真相或假象？國軍揭弊者保護機制剖析與展望

分數區間	揭弊者保護總分	法律規定	優先性	有效性
	<p>挪威(B級)</p> <p>英國(B級)</p> <p>波札那、坦尚尼亞、波士尼亞與赫塞哥維納及日本</p>	<p>拉脫維亞(B級)</p> <p>挪威(B級)</p> <p>瑞士(B級)</p> <p>英國(B級)</p> <p>阿爾巴尼亞、塞爾維亞、科索沃、孟加拉、法國、以色列、中國、迦納、匈牙利、伊朗、瑞典、韓國、蒙特內哥羅、亞美尼亞、澳洲、新加坡、俄羅斯、坦尚尼亞、波士尼亞與赫塞哥維納、日本及烏干達</p>	<p>德國(B級)</p> <p>荷蘭(B級)</p> <p>瑞士(B級)</p> <p>韓國、馬來西亞、美國、新加坡、日本及立陶宛</p>	<p>級)</p> <p>瑞典、亞美尼亞、澳洲及日本</p>
60-69分	<p>拉脫維亞(B級)</p> <p>亞美尼亞、澳洲及新加坡</p>	-		
50-59分	<p>德國(B級)</p> <p>比利時(B級)</p> <p>荷蘭(B級)</p> <p>塞爾維亞、科索沃、突尼西亞、法國、以色列、北馬其頓、烏克蘭、瑞典、馬來西亞、美國及韓國</p>	-		<p>紐西蘭(A級)</p> <p>德國(B級)</p> <p>挪威(B級)</p> <p>英國(B級)</p> <p>塞爾維亞、以色列、加拿大、印尼、肯亞、黎巴嫩、烏克蘭、阿拉伯聯合大公國、阿根廷、突尼西亞、愛沙尼亞、南非、馬來西亞、</p>

分數區間	揭弊者保護總分	法律規定	優先性	有效性
				美國、新加坡、波士尼亞與赫塞哥維納及義大利

資料來源：本文綜整自 2020 年 GDI 評鑑成績官方網站。

二、策進作法

將參與第 3 次「政府國防廉潔指數」評鑑 86 國家與公布「聯合國反貪腐公約國家報告」資料進行比較，發現除科索沃及坦尚尼亞國家之外皆有簽署「聯合國反貪腐公約」及發布「聯合國反貪腐公約國家自我檢視報告」，故以下將「政府國防廉潔指數」低度貪腐國家資料與「聯合國反貪腐公約國家報告」將有關「揭弊保護機制」進行蒐整，並依據「法律規定」、「優先性」及「有效性」等範疇提出策進作法。

為避免研究主題失焦及篇幅過程，以下僅針對紐西蘭（A 級國家）及各子題分數表現較佳國家進行策進作法的初步分析。

（一）法律規定

紐西蘭

1. 制定專法保障揭弊者保護效力。
2. 並要求國防部門制定適當的政策並定期重新發布這些政策。
3. 保護機制採「匿名」揭弊。

荷蘭

1. 要求國內擁有 50 名以上員工的組織（包括國防和安全部門的組織）須建立揭弊程序。
2. 具有獨立揭弊者管理局業管揭弊行為。
3. 保護機制採「匿名」揭弊。
4. 完全保護：免除揭弊者的責任以及保障揭弊者擁有權利拒絕參與違法行為。
5. 部分保護：揭弊者身分保護級防止報復。

6.無保護：避免受到揭弊責任倒置和誤導揭弊的後果。

（二）優先性

紐西蘭

- 1.具體政策規定如何進行揭弊行為。
- 2.具有獨立內部審計單位負責揭弊。
- 3.國防部門對於檢舉是鼓勵的，但與反貪腐沒有直接關係，因主要檢舉係針對反霸凌和性騷擾。

挪威

- 1.國防部門及其下屬單位具有各自揭弊途徑，例如揭弊專線、電子郵件及軍、民網線上揭弊系統。
- 2.公布及定期更新國防部門揭弊的具體指南。

英國

- 1.建置國防部門揭弊保密熱線，可用於提出有關詐欺、環境破壞、違反法律義務或行為等範疇。
- 2.國防部門揭弊保密熱線可供所有人員使用，包括服務人員、文職人員、承包商和國防工業，以及也鼓勵使用該服務的公眾。
- 3.揭弊保護機制除在國防部門外也應用在承包商之中。

（三）有效性

紐西蘭

- 1.紐西蘭國防軍提出在消除國防部門有害和不當行為計畫，並與反貪腐活動和揭弊文化建置有關。
- 2.其中軍事指揮文化因素阻礙揭弊環境建置。

伍、結語

一、研究結論

本文透過不同觀點角度重新詮釋「國軍揭弊者保護機制」，並以

「法律規定」、「優先性」及「有效性」等範疇彙集來自軍事廉能指標評鑑標準、外界看法及內部實際情形多元觀點。綜合來說，國軍揭弊保護作為不像起初外界負面低評價的看法，法規面、資源面及效果面皆無相關建樹，而導致獲得名不符實（低估）評價，經由交流及資料公開過程，有助於實際情形與外界看法認知趨於相符，而大幅減少名不符實情形出現。

現行我國及國軍並無揭弊者保護專法保障，相關揭弊及保護機制分散於《證人保護法》、《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》、《國軍軍風紀維護實施規定》及《獎勵檢舉拉法葉艦採購佣金案實施要點》等法規中，其中有關「保護機制」較為不足，例如身分保密、不遭受事後懲罰、避免受到反向報復舉證責任、揭弊者免責、被誤導揭弊行為不予懲罰及保障揭弊者拒絕參與不當行為的權利。

而對於揭弊保護領域投入相關資源及重視性來說，國軍透過通過法治教育、廉潔教育、國防部廉政工作會報會議、一令到位及媒體發布等途徑積極將揭弊相關資訊進行揭露，對於揭弊保護「優先性」雖提供一定數量及程度的佐證資料及揭弊途徑，並藉由教育、宣導讓國軍人員得如何進行揭弊，但其指標所關注議題係為針對「揭弊程序及保障機制」培訓和宣教及「權責單位獨立性及資源充足性」，檢視現行防貪宣導、廉潔教育中發現尚無針對「揭弊程序及保障機制」進行相關教材、課程研發，且現行檢舉管道多頭馬車是否造成資源分散及無法中立客觀等情形，值得進一步思考與討論。

揭弊保護有效性範疇因受到法律規定保護機制不足及相關宣導尚未到位等因素，對於國軍整體揭弊意識環境建立仍存在進步的空間，在法治規定尚未建立之時，宜透過宣導與培訓方式，將揭弊精神及保護相關機制納入國軍人員廉潔教育之中，並持續落實紮根，以待未來專法通過時，使環境與法治規定相互影響，建立周延且有效保護之揭弊環境。

二、策進建議

（一）山不轉路轉

本文建議在專法通過等待過程中，國軍應重新檢視清點現有與揭弊保護相關的法律條文及規定，以作為自我體檢的第一步，接著，透過向標竿國家取經（焦點應放在「匿名檢舉作法」及「保護機制探討」），並將外國軍隊現行作法進行在地化，嘗試與現行法規脈絡進行結合，避免造成水土不服的情形出現，最後，法規僅是保障相關機制運作順利，至於揭弊行為仍有很大程度取決於行為人自身認知及大環境整體的影響，故如何形塑一個良善揭弊正向環境，讓揭弊去汙名化，則是現行國軍廉政政策推動思考策略之一。

（二）納入國軍廉潔教育範疇

我國國軍推動系統化廉潔教育已行之有年，建議應將揭弊流程及保護機制納入教育課綱之中，並分層級進行課程內容設計，從基礎到深造，讓國軍官兵弟兄深入瞭解揭弊保護機制，從跟著規定做、學習怎麼做到了解為何要這麼做，培養反思能力。

（三）妥善利用各國國防廉政資訊

建議應充分利用國際上有關各國國防部門推動廉政政策所產生的相關公開資料，並向強國學習優勢作法及機制，進而從中改善我國現行較為弱勢之處。

參考文獻

中文部分：

王乃彥（2016）。聯合國反貪腐公約之洗錢罪規範與我國現行法制的比較考察，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。

王怡蓁（2021年11月19日）。「政府國防廉潔指數」全球第六名 廉政署：受國際肯定。「聯合報」，2022年9月23日，取自：<https://udn.com/news/story/7321/5902795>

- 王華弘 (2016)。聯合國反貪腐公約之預防策略探究－強化工程專業倫理以永續發展之途，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。
- 台灣公益揭弊暨吹哨者保護協會 (2020)。廉能前行－六都市民廉能觀感調查發表會資料。2022 年 8 月 10 日，取自：<https://reurl.cc/MkakYK>
- 安怡芸 (2021)。揭弊者保護之立法相關爭議問題研析。「立法院法制局專題研究報告」(編號 1566)，未出版。
- 行政院新聞傳播處 (2019)。行政院會通過「揭弊者保護法」草案，2022 年 9 月 14 日，取自：<https://reurl.cc/Kk4RQy>
- 吳耀宗 (2016)。我國刑事實體法應如何與聯合國反貪腐公約接軌－以貪污治罪條例公務員貪污犯罪為中心，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。
- 李志強 (2016)。推動行政透明措施之困境與展望－從聯合國反貪腐公約第 10 條與第 13 條論起，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。
- 李傑清 (2016)。追查及返還跨域貪污犯罪所得之刑事司法互助－從我國落實聯合國反貪腐公約之觀點，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。
- 杜冠霖 (2022 年 9 月 15 日)。檢舉少將跑聲色場所「身分被 1985 出賣」陸軍認失當：核予適懲。ETtoday 新聞雲，2022 年 9 月 23 日，取自：<https://www.ettoday.net/news/20220915/2339027.htm>
- 周佳宥 (2016)。聯合國反貪腐公約於我國公共服務事業之適用與限制，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。
- 林明鏘 (2016)。政府採購制度之檢討與修法建議－從聯合國反貪腐公約第 9 條第 1 項規定論起，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。
- 林雅鋒、孫大川、方萬富、仇桂美 (2017)。聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施之規劃與實施研析－以預防貪腐措施為中心。「監察院通案性案件調查研究報告」，未出版。

法務部廉政署（2017）。「聯合國反貪腐公約第 2 章『預防措施』及第 3 章『定罪和執法』國內法規檢視及立法建議委託研究案。「法務部廉政署委託研究報告」，未出版。

法務部廉政署（2018）。廉政署如何推動「聯合國反貪腐公約」國內法化？2022 年 9 月 24 日，取自

<https://www.aac.moj.gov.tw/272384/276603/6914/74433/>

法務部廉政署（2019）。UNCAC 委員會結論性意見－臺灣的反貪腐改革。法務部廉政署報告，未出版。

法務部廉政署（2021）。法務部廉政署推動揭弊者保護法立法進度，2022 年 9 月 23 日，取自 <https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6540/837481/>

法務部廉政署（2022）。第二次國家報告國際審查，2022 年 9 月 25 日，取自

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6436/6438/658362/951496/Lpsimplelist>

法務部廉政署（2022）。聯合國反貪腐公約第二次國家報告國際審查會議圓滿落幕－委員會提出 104 點結論性意見 敦促臺灣接軌國際反貪腐，2022 年 9 月 23 日，取自

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6518/6520/6522/990736/post>

胡龍騰、蔡秀涓（2016）。由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政法制建設與組織設計－以預防性內部治理為焦點，收錄於「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。

國防部政風室（2018）。第 57 次廉政工作會報會議資料，2022 年 9 月 24 日，取自 <https://reurl.cc/qNjY9N>

國防部政風室（2019）。第 3 次政府國防廉潔指數評鑑整備資料。

陳俊明、莊文忠（2020）。109 年度法務部廉政署廉政民意調查研究報告。「法務部廉政署委託研究案報告」，未出版。

曾韻、劉婉蓉、田嘉雯（2015）。《會計師看時事》吹哨者機制 鼓勵員工揭弊，2022 年 9 月 10 日，取自：

<https://www2.deloitte.com/tw/tc/pages/risk/articles/newsletter16-01-54.html>

黃政勛（2021）。全球軍事貪腐群聚之空間分析：以政府國防廉潔指數為例。「政策與人力管理」，第 12 卷第 1 期，頁 51-68。

黃政勛、董祥開（2020）。選擇沈默還是發聲？影響公務員揭弊意願因素之實證研究。「東吳政治學報」，第 38 卷第 3 期，頁 1-63。

葛傳宇（2018）。臺灣實踐聯合國反貪腐公約之挑戰。「中國地方自治」，第 71 卷第 12 期，頁 3-32。

蒲樹盛（2019）。從國際反賄賂管理系統（ABMS, Anti-Bribery Management System）談如何建立私部門反賄及揭弊者保護制度，收錄於 2019 年「聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集」，法務部廉政署出版。

歐陽夢萍（2022 年 9 月 2 日）。反貪腐國家報告國際審查建議－速通過揭弊者保護法。Yahoo 新聞，2022 年 9 月 23 日，取自：<https://reurl.cc/vWjm1e>

聯合國反貪腐公約（2015）。聯合國反貪腐公約條文第 33 條保護檢舉人，2022 年 9 月 14 日，取自：

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000061>

英文部分：

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50 (4), pp. 370-96. Retrieved from <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>

Miceli, M. P., and Near, J. P. (1992). *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*. Maryland, U.S.: Rowman & Littlefield Pub Inc.

TI-DSP. (2021). Government Defence Integrity Index. Retrieved from <https://ti-defence.org/gdi/>

United Nations Office on Drugs and Crime (2022). Country Profiles. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/index.html>

The Risk of Being Rated: Assessing the Reliability and Validity of Military Corruption Risk Indicators

Cheng-Hsun Huang

Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University; Policy Analyst, Institute for National Defense and Security Research
Corresponding author

Yu-Nan Tai

Assistant Professor, International Program of Intelligent Tourism and Hospitality Management (English-Taught Bachelor Program), I-Shou University

Luke H. C. Hsiao

Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University;
President, Taiwan Transparency and Integrity Governance Association

Abstract

In recent years, our country's efforts toward cultivating an integrity-driven governance framework have gradually garnered international recognition. Successive achievements in various global integrity assessments—such as ranking 25th in the 2024 Corruption Perceptions Index (CPI), 15th in the Global Bribe Risk Index (BRI), and 6th in the Government Defence Integrity Index (GDI)—have been notable. However, an exclusive focus on numerical scores or rankings should not be the principal objective of anti-corruption initiatives. Rather, ensuring that “reputation” aligns with “substance,” thereby enabling citizens to perceive tangible improvements—specifically, by minimizing corruption risks and curtailing the wastage of public funds—ought to constitute the core of any integrity policy.

The recently concluded second review meeting of the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) national report likewise emphasized effective practices aimed at aligning reputational gains with

substantive results. By facilitating dialogues among international review delegates, governmental agencies, non-profit organizations, and both domestic and foreign youth participants, rigid legal texts and policy frameworks were transformed into more accessible, relatable language. The subsequent public disclosure of relevant information through traditional and digital media channels helped bring integrity issues closer to the public, thereby dispelling negative stereotypes formed through hearsay or misinformation.

During that meeting, the review delegates explicitly voiced strong concern regarding the current status of our Whistleblower Protection Act. Notably, our country passed the Whistleblower Protection Act in 2024, and will formally implement the relevant provisions this year (2025), demonstrating the government's commitment to safeguarding whistleblower rights. They further shared New Zealand's military experience in establishing robust whistleblower protection mechanisms, providing valuable reference points for our country and reigniting widespread public interest in whistleblowing issues.

Based on this backdrop, the present paper seeks to examine the "perceptions" and "realities" that have been shaped by long-standing reliance on external scores and rankings. First, from an "internal-to-external" perspective, it compares the "International Integrity Assessment Indices" (names) with the "Current Status and Legislative Debates Surrounding Whistleblower Protection Mechanisms in Our Armed Forces" (substance), highlighting the actual discrepancies to prevent misunderstandings. Subsequently, from an "external-to-internal" viewpoint, it draws lessons by reviewing whistleblower protection practices in foreign military institutions to inform evidence-based policy and legislative design in the future, thereby striving for congruence between reputation and reality.

Keywords: United Nations Convention against Corruption (UNCAC); Government Defence Integrity Index (GDI); Whistleblower Protection Act.