

公益告发制度研究

周晓明

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410012)

摘要: 为了防止组织违法行为损害社会公共利益, 不少国家都对公益告发进行立法, 以鼓励组织“内部人”将组织违法信息向可以对此采取行动的个人或机构进行披露。公益告发制度可以较好地解决组织与社会之间的利益冲突问题, 在组织行为监控、职场伦理变革、增进政治民主及促进公共法律的执行等方面都有着重要的价值。公益告发有内部告发、外部告发及告发人诉讼三种渠道。公益告发制度有三个重要的组成部分: 告发人激励制度、告发人约束制度及告发人保护制度。

关键词: 公益告发; 内部告发; 外部告发; 告发人诉讼; 告发激励; 告发人保护

中图分类号: D922.1

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)02-0073-07

组织行为连接我们的生活, 我们比已往更容易被组织的违法行为所伤害, 而最易于发现组织违法行为的内部人却往往令人沮丧地保持着一种谨慎的沉默。当然, 也总会有一些人拒绝沉默, 他们挺身而出, 勇敢地将组织的违法行为披露出来, 并期待能使社会大众免受组织行为的伤害。他们被称之为“告发人”, 组织视其为“叛徒”, 却被社会公众奉为英雄。对于他们的行为, 不同的学科自会有不同的解读和应对, 那么, 法律如何面对“叛徒”的告发呢?

一、公益告发及其制度概述

(一) 公益告发的词源及定义

“告发”在英文中可以找到“Whistleblowing”与其对应。我国关于“Whistleblowing”的研究者屈指可数, 就仅有的几位来看, 有些学者将其译为“检举”^[1]“揭发”^[2]“揭弊”^[3]或“不法揭露”^[4], 有些学者则译作“公益通报”^[5]“公益揭发”^[6]或“公益告发”^[7], 各不相同。“告发”在汉语中已经使用了很长时间, 但“Whistleblowing”在英语中的出现时间却非常短, 被收录进英语词典还不到40年。在“组织”的语境下使用“告发”(Whistleblowing)最早出现在1971年美国《计算机》杂志的一篇专栏文章中。^[8]

学术研究中“告发”的最早定义由 Nader 提

出^{8}, 但引用最多的无疑是 Near 和 Miceli 于1985年对“告发”的定义, 他们认为“告发”是“组织现在的或曾经的成员对组织控制下的非法、不道德或违反规则的行为向能对其采取行动的个人或组织披露的行为”^[9]。本文也将采用此定义展开论述。^①

(二) 公益告发的立法概述

如果从美国告发人诉讼制度^②的诞生时起算, 公益告发制度已有超过150年的历史, 但完整意义上的公益告发制度出现却不过40余年。这40余年来, 公益告发的立法经历了3次浪潮^[8](314)]: 第一次立法浪潮于20世纪70年代初发生于美国, 在不到20年的时间内, 美国联邦及州层面都制定了大量的公益告发制度。第二次浪潮发生于1993~1995年之间, 这两年间, 澳大利亚4个州(或领地)的公益告发立法相继生效, 新西兰、澳大利亚联邦层面、英国和南非也开始讨论公益告发立法问题。第三次浪潮发生于世纪之交。1999年, 英国的《公益披露保护法》、南非和新西兰的《披露保护法》均开始生效, 澳大利亚的其他几个州也颁布了公益告发法律。此外, 荷兰首都的阿姆斯特丹于2001年制定告发制度, 而荷兰(国家层面)、比利时、德国、瑞士、日本、印度以及经合组织(OECD)的告发制度都有了新的发展。

这三次世界范围的立法浪潮过后, 公益告发制度已经蔚为壮观, 有15个以上的国家具有国家层面的公益告发立法, 地区性立法的数量更是不计其数。比如

收稿日期: 2014-09-09; 修回日期: 2014-10-12

基金项目: 2012年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“生态环境保护的公益诉讼机制研究”(12JZD037); 2011年湖南省博士科研创新项目“反垄断法的基础”(CX2011B037)

作者简介: 周晓明(1980-), 男, 湖南衡阳人, 中南大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 公益诉讼, 公益告发

告发制度最为完善的美国即有多部颇有影响力的立法,除《虚假请求法》确立的告发人诉讼制度、《文官改革法》和《告发人保护法》(Whistleblower Protection Act)^④外,尚有著名的《上市公司会计改革和投资者保护法》(Public Company Accounting Reform And Investor Protection Act)^⑤和《多德弗兰克华尔街改革及消费者保护法》(Dodd—Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)^⑥。除联邦层面以外,州层面也颁布了大量的告发人法规。^[10]澳大利亚的公益告发立法亦很先进,几乎所有的州和领地都有专门的告发立法,公部门的告发制度尤为发达。此外,英国的《公益披露保护法》、南非和新西兰的《披露保护法》以及日本的《公益告发人保护法》都是著名的公益告发立法,经常为其他国家的公益告发立法所效仿。我国广义的公益告发制度极为杂乱,没有专门立法,但总体来说,包括举报、检举和揭发三个部分,这三个部分都有极为庞大的法条群,总数接近10万条,可能是我国立法文件中数量最多的一个类别。

二、公益告发的制度价值

公益告发藉由告发人在组织内部上下层级或组织内外进行关于“组织违法”的信息传递,从而达到消弥组织内部上下层级或组织内外之间的信息不均衡状态的目的,可以有效地解决组织与社会之间的利益冲突问题,以保护公共利益不受组织侵害。就法律层面来看,公益告发具有如下重要的制度价值。

(一) 公益告发是重要的组织监控工具

传统的组织内部或外部的监控机构都存在一个共同的问题:监管者都是“局外人”,并非组织行为的真正执行人。“局外人”的身份可能是他们监控组织行为的障碍,而且这对这些监控机构获取准确信息并有效监控有着重要影响。^[11]特别是对于外部监控机构来说,这意味着它们必须依赖于组织管理层提供的信息来履行他们的监控职能。^[12]这种信息不对称弱化了监控机制的作用,也减少了监控工作的有效性。传统的组织监控机构往往忽略了一个重要的人员——组织雇员(或成员),组织雇员比起其他的监控机构的人员来说,有着无法比拟的优越条件。他们往往是组织行为的直接行为人,可以获知第一手信息,而且是最具准确性的信息。此外,因为组织雇员(或成员)所具有的专业知识,也可以使他们迅速地界定组织行为是否已经违反法律。如果他们成为告发人——包括其他有条件获知组织信息的人——可以很好地解决组织内上下

层级之间或者组织内外之间的信息不对称的问题。这种信息的平衡是解决组织失控问题的关键所在。

(二) 公益告发可引领职场伦理的变革

大多数的学者都认为雇员对组织具有忠诚义务。正是这种组织雇员基于忠诚义务而对组织应负有的道德责任的存在,使得大多数的组织雇员在某些违法行为发生时,并未进行告发,而是选择了沉默,甚至参与到组织的违法行为当中去。这显然是一种过时的职场伦理观,它对社会公共利益所带来的损害也是显然的。我们应该看到,组织内部的雇员其实还具有另外一种身份——他们也是社会的成员。作为社会的成员,他应该享有一些权利和承担一些义务,无论这种义务是来自法律还是来自道德。此外,职业伦理也要求组织雇员承担一些社会责任,这从某些行业的誓言就可以看出来。^[13]因此,无论是从其作为社会成员所应承担的责任来看,或是其职业伦理的要求来看,组织雇员在某些时候——比如组织违法时——可以不受“忠诚义务”的约束,在忠于组织与忠于社会之间,应果断地选择后者。告发人为了社会公共利益,冒着成为组织“叛徒”的风险,甚至明知道会招致雇主的报复,他仍然挺身而出,这显然是对旧的职场伦理观的突破,代表着一种新的职场伦理趋势。

(三) 公益告发具有重要的民主价值

从社会和政治动态来看,对于自由民主社会的介入并不只有集体的行动(比如投票、签署请愿书、游行或者罢工),也存在着非集体政治介入行动,公益告发即是此中一例,其政治价值不容低估。公益告发人通过对损害或者可能损害社会公共利益的行为的披露,无论何种形式,都是可以保护我们的社区,提升公众的福利,也可以拓展法治的空间,这种行为被称之为一种“无畏的言论”^[14],告发人的行为也被称之为“向权力说真话”。告发人的披露行为是一个微观政治意义上的行动,是希望改变比他们更有权力的人的决定,在公共和政治范畴之下,这种个人的披露行为其实有着更大的意义,它在改变政治运行的方式。在这样的情形下,告发作为一种“无畏的言说”将使自由民主充满活力,也将产生自由民主的政治。^{[14](12)}

(四) 公益告发可以促进公共法律的执行

公益告发的实质是公共法律的私人执行,告发人的行动对于公共法律的执行来说有着非常重要的意义。公共法律的私人执行有助于促进公共利益的多元理解,一般来说,告发人能获取的信息不会少于公共官员,而且,由于关系到自己的切身利益,告发人会比公共机构有更强烈的愿望去执行公共法律。对于公共披露机构来说,告发人可以获取他们无法得到的信

息,告发人其实是以私人身份在承担一定的公共披露责任。无论是组织内还是组织外的披露,告发人的行为对于公共法律执行都有着重要的促进作用。此外,告发人诉讼本身就是一个典型的公共法律的私人执行的例子。可见,公益告发制度的本质是鼓励私人采取行动,促进公共法律的执行。它可以与公共执法机构互为补充,共同阻止公益损害行为的发生,增进社会公共利益。

三、公益告发的三种渠道

鉴于告发渠道的多样性,笔者根据告发接受者的不同将其分为三个部分:组织内部告发、组织外部告发、法院告发(告发人诉讼)。这三种告发的渠道,不但在功能上存在不同,告发人所受到的法律保护也不相同。

(一) 组织内部告发

告发人在组织内部告发便于及时调查并纠正组织的违法行为,通过组织自动纠正违法行为而降低组织的成本,对雇员与雇主之间的关系只会带来微小的影响。^[15]有些时候,员工告发的原因可能源于对组织行为的错误判断或对其伦理标准的异见,并非真的因为组织有违法行为。因此,内部告发在帮助组织澄清误解的同时也让组织有更多的机会与员工在相关事务上进行沟通。^[16]内部告发还可以减少组织由外部人或机构调查的机会,可以阻止组织机密信息向公众或竞争对手泄露。当组织接收到告发人关于组织非法行为的信息时,它有能力来调查信息的真实与否以便及时采取纠正行动。这些早期的行动可以避免政府的介入,减少公众批评组织错误行为的可能性。^[17]这些行动也可以为组织节省将来的调查费用,避免行政罚款和刑事制裁或其他不利后果。此外,对于告发人一方来说,内部告发也可以使他们避免因违反忠诚义务而招致惩罚。同时,与外部告发相比,内部告发可能招致的报复相对要少得多。^[18]

鉴于内部告发的诸多优点,绝大多数的公益告发立法都鼓励或要求组织建立内部告发渠道。比如,美国《萨班斯—奥克斯法》要求企业建立内部控制程序^[19],《公司量刑指南》(Corporate Sentencing Guidelines)则从量刑角度对企业建立内部告发渠道进行鼓励。^[20]除立法鼓励建立内部告发渠道之外,美国的一些立法也明确规定,应优先采用内部渠道进行告发。比如,《萨班斯—奥克斯法》第806节以及一些州的相关告发立法。^{[18](343)}

(二) 组织外部告发

实证研究显示,几乎所有的公益告发人的第一次告发都会选择在组织内部告发^[21],只有当内部告发不能解决问题时,他们才会选择进行外部告发。相较于内部告发,各国的立法对于外部告发往往设立更高的门槛,提高外部告发人受到法律保护的条件。比如,英国《公益披露法》第43G条第2款规定符合三种条件方可外部告发^{[7](153)};前面提到的美国《萨班斯—奥克斯法》第806条将内部告发作为缺省规则(default rule),只有当符合特定条件的情况下,才可以进行外部告发^⑥。此外,雇员对于外部告发是否应负举证责任。只要雇员合理地相信内部告发将是无效的,而且他们将不会从管理层那儿获得满意的、友好的回应,或者,要告发的事项属于紧急、危险或者对公众十分重要且不能通过内部告发解决时,将企业违法行为向外部告发也是被允许的。

组织外部可供告发的机构众多,研究显示,外部告发接受者的范围越大越有利于告发人。当告发接受者的范围扩大时,告发人的申诉在行政机构和法院中被撤销的几率就越低,而他们的损失也将更容易在行政机构或法院获得赔偿。^{[18](336)}与此同时,受法律保护的外部接受者越多,越可以保证告发不受某一集团的抵制或敷衍应付。此外,告发接受者范围的扩大有利于组织中的新员工。^[22]一般认为,除了可以向组织外部的监管机构告发之外,外部告发的范围还应扩展到媒体和因特网。^{[18](370)}

(三) 法院告发(告发人诉讼)

告发人诉讼也是告发人可供选择的告发渠道之一,它也属于组织外部告发渠道,但却非常特殊。目前,美国和澳大利亚都存在告发人诉讼制度。告发人诉讼在英国也存在过很长一段时间,但在1951年被废除了。美国的告发人诉讼确立于1863年3月2日颁布的《虚假请求法》(False Claims Act)之中,该法禁止各种欺诈政府、从政府骗取金钱的行为^⑦,也被称之为“告密者法”。根据该法的规定,举报欺骗政府行为的个人被称之为“告发人”,他可以提起告发人诉讼来获得救济,被告将面临民事和刑事的双重惩罚,告发人有权获得总赔偿款的50%。被告的每一个虚假的请求将面临2000美元的罚金,外加政府所受实际损失的二倍^⑧的罚金^⑨。考虑到通货膨胀的因素,罚金的数量每年都会作调整,当前的范围是5500~11000美元。1986年该法的修改将告发人可以获得的赔偿款的比例减少了:如果政府介入诉讼的话,为15%~25%,再加上合理的支出及律师费用;如果政府拒绝介入,告发人(原告)可以获得25%~30%的赔偿,外加合理的支出及律

师费用。^[10]因为可以获得高额的赔偿款,自1986年修订之后,告发人诉讼的数量一直较大,为政府挽回了巨大的损失。在当下美国,告发人诉讼案件主要集中于卫生保健和政府采购两大领域。

四、公益告发制度的构成

(一) 公益告发激励制度

告发人选择做组织“叛徒”的原因是多种多样的,但是外在的激励肯定是一个重要的因素。因为告发人所面临的风险所在,比如受到同事的排挤和组织的报复,经受精神上的煎熬以及被解雇的风险,甚至人身安全和家人安全都受到威胁。激励措施可使告发人有荣誉上或经济上的动机来披露违法行为,这种动机往往可以减少因告发所带来的巨大的负面影响。

著名的公益告发奖励制度大多集中于美国。最早的奖励项目来自联邦《虚假请求法》,该法也是美国国税局奖励项目和《多德弗兰克法》奖励项目的模板。依照该法的规定,任何因虚假请求行为所导致的政府的金钱损失都要乘以3倍,因此,潜在的罚金,特别是在医疗领域,可以达到上千万,甚至上亿。^[23]此后,《多德弗兰克法》的奖励项目也影响很大。该法规定,提供“原始信息”的告发人,只要能导致负责《证券和期货法》执法的司法或行政机关的成功执行行动,如果“命令支付”(包括罚金、追缴的非法所得及利息)高于100万美元,可以获得不少于10%、不多于30%的奖励。^①除《虚假请求法》和《多德弗兰克法》的奖励项目外,美国国税局奖励项目也非常著名。美国国家税务局(Internal Revenue Service)的奖赏项目依照《税收减免和医疗保健法案》(Tax Relief and Healthcare Act of 2006)而建立,该法案7623(b)(1)规定,如果美国国税局秘书基于告发人提供信息进一步进行行政或者司法程序,告发人可以获得15%~30%的罚金作为奖励,但这种信息必须是与偷税或者其他税法违法行为有关。自从7623(b)于2006年通过后,美国国税局收到的告发数量激增,追缴的税款多达5亿美元^[24],告发人也获得了不菲的奖励。

(二) 公益告发约束制度

不真实的告发不但会损害社会的和谐,也危及社会关系。^{[18](156)}不准确和过度的告发同诽谤和捣乱没什么两样,更为要命的是,告发可能会带来更多的监管,也将减少在工场工作的员工的自治。^[25]此外,恶意的员工甚至将告发当作报复雇主和同事的工具,他们对于雇主行为和管理层政策的野蛮指控也会对组织带来

损害,这样的行动将损害组织所珍视的声誉,也可能带来灾难性的经济损失。由此可见,对告发人行为的约束是必要的。对告发人的约束主要包括两个方面:一是对告发人披露行为的约束,二是对告发人诉讼行为的约束。

就对告发人披露行为的约束来看,首先,潜在的告发人必须考虑披露的对象是不是真的关涉公共利益。告发人要识别告发的事项中是否真的可以使公众受益,以及是否真的影响到公众健康和福利。如果不是,告发人的行为就不能得到法律的支持。其次,告发人要秉持善意而采取告发行动,并进行准确的告发。由此,公众要求告发人秉持善意并在告发之前确认违法行为的真实性。当然,在告发组织的严重欺诈行为方面,公众更看重告发人的诚实,往往会降低对“准确”的要求,不管最终的调查结果是否成立,告发人的行为都会受到法律的保护。

除了对告发披露的约束之外,告发人的诉讼行为也应有所约束。美国联邦和州层面的《虚假请求法》对于告发人就有诸多规定:①对于书面披露材料的要求。《虚假请求法》对于披露材料要求严格,其主要目的是希望披露材料提供给美国政府以指控欺诈的足够信息,以便让政府考虑是否加入诉讼、决定调查的方面、审查是否与已有案件重合以及让法院决定原告是否适格等,如果告发人不能满足《虚假请求法》对于披露的要求,他的案件将被撤销。②“公开披露限制”。根据美国《虚假请求法》的规定,如果一个虚假申请行为已经由刑民事诉讼、听证、国会或政府的会计报告、听证、审计或调查、新闻媒体等公开渠道披露,除非告发人是这个公开披露的信息的原始来源者,否则他将不能再提起告发人诉讼。^②③“首先起诉限制”。如果一个人已经提起告发人诉讼,除政府之外,其他任何人都不得再根据这个正在进行的案件的事实介入诉讼或者提起相关诉讼,不管第二个起诉的原告对于证据事实有何等密切的联系。④“政府优先限制”。《虚假请求法》规定:如果政府已经在民事诉讼或行政诉讼中对被告发人提起诉讼,一个人不能再根据奎太规则并依照相同的诉求或事实提起诉讼。^③⑤穷尽组织内部告发渠道的限制。^[26]美国不少州的《虚假请求法》都要求在提起告发人诉讼之前先进行内部告发^④。

(三) 告发人保护制度

对告发人进行保护,也是公益告发制度的重要部分。各个国家的立法对于告发人的保护从来都是不遗余力的。不少国家对于公益告发人的保护主要来自于劳动法,因为组织对于员工的报复绝大部分属于劳动法层面,通过劳动立法进行保护自然是最简便的做法;

有些国家将对告发人保护的条款归于部门法当中；^⑤有些国家如美国、日本、英国和澳大利亚对告发人专门立法保护，这些法律或为公部门的告发人提供保护，或为私部门的告发人提供保护，或完全覆盖公私部门的告发人。

以保护制度最为完善的美国为例，美国为公益告发人提供了多种方式的保护：联邦法案提供的行政诉讼方式，州普通法提供的侵权诉讼方式，以及州层面的告发人法规。首先，从联邦层面来看，美国有一大批法律保护公部门和私部门的告发人。^{[10](321)}对于公部门的告发人来说，1978年《文官改革法案》和1989年颁布的《告发人保护法》都可以提供保护；对于私部门的告发人来说，则主要是《清洁水法》《国防授权法》和《职业健康及安全法》等18个联邦法律中的告发人保护条款。^[27]其次，美国各州的普通法也可对告发人提供保护。在州层面，尽管法院经常依据合同理论或“善意”和“公平交易”的原则来保护告发人，但是最重要的救济方式是基于公共政策考虑的侵权诉讼。^[28]此外，美国各州还颁布了大量的告发人法规。虽然美国各州的告发人法规各具特点，但基本都可以为告发人提供较为完善的法律保护。

除美国以外，还有英国、罗马尼亚和比利时等国的告发人保护制度比较具有特色：英国《公益披露法》和《就业权利法案》都可以对善意的告发人提供法律保护。《公益披露法》最大的特点就是对公、私部门的告发人进行同一保护，采取了统一的立法模式。^[29]罗马尼亚《告发人保护法》^⑥于2004年12月颁布，它保护向中央或地方政府、公共机构，教育、健康及社会救助机构，或国有企业告发违法行为的人，它还保护提出“公益警告”(public interest warnings)的人，这意味着善意进行任何违反法律、职业义务或者仁政原则的告发都受到法律的保护。这个法规定，除非有相反的证明，告发应推定为善意。如果违法行为的嫌疑人是告发人的直接或间接上司，纪律委员会必须对告发人的身份保密。该法还规定了一个独特的措施：如果告发人因为纪律原因而被调查，他有权要求记者和一个工会代表在纪律会议的现场。^[30]比利时所辖的佛兰芒地区政府公务员的告发自从2005年《告发人法令》^⑦颁布开始就受到法律的保护。如果上级涉嫌违法行为，公务员可以向上级或者直接向佛兰芒政府的内部审查部门告发。此外，如果他担心或已遭遇报复而内部审核部门在30天内没有作出反应，他也可以向佛兰芒组织监察者(Ombudsperson)进行告发。如果向组织监察者告发违法行为或者报复事宜，告发人可以请求保护。如果告发人秉持善意而告发并非显然不能

成立，组织监察者应向告发人提供保护，且组织监察者有义务在调查结束后的2年内向告发人提供保护。^{[30](33)}可见，各个国家对于告发人的保护几乎没有相同的模式，但是有一些制度共性，比如为告发人保密身份、对告发人行为的善意推定、保证告发人的诉权以及设立监察者制度等。

五、余论

我国一直十分倚重公益告发制度，有着庞大的法条群体，但我国的立法却莫名地将该制度一分为三：曰“举报”，曰“检举”，曰“揭发”，三制度各表一枝，看似有区分，实际没差别，确实到了混乱不堪的局面。与庞杂的法条“体系”相对照的是我国在公益告发制度研究上的寥落，相关的学术研究很少，几无较有价值的研究成果。在此，笔者有两个希望：一是我国的立法者能够借鉴国外在公益告发制度上的先进经验，对我国公益告发制度进行重构，合三而为一，并对相关概念进行准确界定，使我国公益告发制度重放异彩；二是能有更多的学者投身于这个领域的研究，做出更多有益的学术成果，以此促进我国公益告发制度的发展。

注释：

- ① 鉴于告发行为本身所具有的有益于社会的特点，无论告发人本人的动机如何，其行为的结果基本上都是可以促进整个社会福利增长的，由此，本文在以后的行文中在“告发”前冠以“公益”二字，这不但可以将不具有公益性质的告发行为从本文的研究中剔除，而且，在判断是否应对告发人提供法律保护时，是否有益于“公益”也是一个极具价值的考量因素。
- ② 即美国于1863年颁布的《虚假请求法》中确立的“奎太诉讼”(Qui Tam Action)，因为提起奎太诉讼的原告基本都是告发人，奎太诉讼常常被直接称之为告发人诉讼(Whistleblower Litigation)。
- ③ 1978年，美国《文官改革法》颁布，开始为联邦雇员中的告发人提供法律保护。80年代后期，因《文官改革法案》被人诟病，认为它不能为告发人提供足够的法律保护，国会通过了《告发人保护法》，并将覆盖范围扩大到国会雇员。
- ④ 该法由布什总统签署，也被称之为《萨班斯-奥克斯法》(Sarbanes-Oxley Act)。
- ⑤ 该法由奥巴马总统于2010年签署，也被简称为《多德-弗兰克法》。
- ⑥ 三种特定条件包括：(1)有理由相信雇主不会立即采取善意的行动来解决问题，(2)有理由相信事发紧急，(3)有理由相信他的告发将招致报复行动。
- ⑦ United States ex rel. Graber v. City of New York, 8 F. Supp. 2d 343, 352 (S.D.N.Y. 1998).
- ⑧ 后来修订为3倍。
- ⑨ 31 U.S.C. §§3729-33 (2000).

- ⑩ 31 U.S.C. § 3730(d)(2) (2000).
- ⑪ SEC Rule 21 F4(e).
- ⑫ 31 U.S.C. § 3730(3)(4)(A)
- ⑬ 31 U.S.C. § 3730(e)(3)(1994)
- ⑭ 例如, D.C. CODE § 2-381.03 (2011) (“这个部门的当前的或从前的员工不能……依照本节的分节(b)提起诉讼……除非这个员工善意地穷尽了内部告发程序并试图追回虚假申请的资金……”)HAW. REV. STAT. § 661-27(e)(2) (2011) (“任何人都不能依照 661—25 节提起诉讼: 当这个人是这个州当前或从前的雇员……除非这个员工首先, 善意地, 穷尽了所有现存的内部告发程序并试图追回虚假申请的资金……”); NEV. REV. STAT. § 357.090 (2010) (“不能基于这个州当前或从前的雇员所披露的信息并依照 NRS357.080 提起诉讼……除非他或她善意地穷尽了内部告发程序并试图追缴欺诈行为的收益……”)。
- ⑮ 最典型的例子是美国, 美国绝大多数的联邦环境法律中都有对于环境告发人进行保护的条款。参见周晓明: “环境公益告发研究”, 载《现代法学》2014年第2期, 第128—138页。
- ⑯ Law 571/2004。
- ⑰ Whistleblowers Decree in 2005。
- [11] Peter C. Kostant. Breeding Better Watchdogs: Multidisciplinary Partnerships in Corporate legal Practice [M]. Minnesota: Minn. L Rev, 2000(1): 213—1237.
- [12] Lawrence E. Mitchell. Structural holes, CEOs, and informational monopolies [J]. Brook L Rev, 2005(2): 1349—1350.
- [13] 刘洪. 工程举报研究——从工程伦理的观点看[D]. 杭州: 浙江大学人文学院, 2007: 19.
- [14] Abraham Mansbach. Whistle-blowing as fearless speech: the radical democratic effects of late modern parrhesia [C]// David Lewis, Wim Vandekerckhove. Whistle-blowing and Democratic Values, London: International Whistle-blowing Research Network. 2011: 12—26.
- [15] Terry Morehead Dworkin. SOX and whistle-blowing [J]. Mich L Rev, 2007(2): 1757—1760.
- [16] Terry Morehead Dworkin, Janet P. Near. Whistle-blowing statutes: are they working? [J]. Am Bus L J, 1987: 241—243.
- [17] Elletta, Sangrey, Callahan, et al. Whistle-blowing: Australian, U K, and U S. approaches to disclosure in the public interest [J]. Va J Int'l L, 2004: 879—882.
- [18] Yu-Hao Yeh. The effectiveness of the whistleblower protection under the sarbanes-oxley section 806 in corporate governance [D]. Kansas: University of Kansas, 2011: 342.
- [19] John F. Kros, Scott S. Nadler. The impact of sarbanes-oxley on off-balance sheet supply Chain activities [J]. Journal of Business Logistics, 2010(1): 63—77.
- [20] Jeffrey M. Kaplan et al. Compliance Program and the Corporate Sentencing Guidelines [M]. New York: Clark Boardman Callaghan, 2006: 154.
- [21] Marcia P. Miceli, Janet P. Near. What makes whistleblowers effective? three field studies [J]. Human Relations, 2002(4): 455—479.
- [22] Janet P. Near, et al. Explaining the whistle-blowing process: suggestions from power theory and justice theory [J]. Org Sci, 1993(4): 393—403.
- [23] Michael Rich. Prosecutorial indiscretion: encouraging the department of justice to rein in out-of-control qui tam litigation under the civil false claims act [J]. U CIN L REV, 2008: 1233—1236.
- [24] Shannon Kay Quigley. Whistleblower Tug-of-War: corporate attempts to secure internal reporting procedures in the face of external monetary incentives provided by the dodd-frank act [J]. Santa Clara L Rev, 2012(1): 255—296.
- [25] Terance D. Miethe. Whistle-blowing at work: tough choices in exposing fraud [J]. Waste and Abuse on the Job, 1999: 86.
- [26] Patrick A. Barthle II. Whistling rogues: a comparative analysis of the dodd-frank whistleblower bounty program [J]. Wash & Lee L Rev, 2012: 1201—1257.
- [27] Shimabukuro J O, Whitaker L P. Whistleblower protections

参考文献:

- [1] 李志明. 公民检察权研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013: 9.
- [2] 关中. 行政伦理的重要议题——从保护弊端揭发人谈起[C]// 国立高雄大学政治法律学系. 公益揭发: 职场伦理新趋势. 台湾: 远流图书股份有限公司, 2010: 1—22.
- [3] 程挽华, 杨戊龙. 英国、纽西兰、澳洲(维多利亚省)揭弊保护立法比较[C]// 国立高雄大学政治法律学系. 公益揭发: 职场伦理新趋势. 台湾: 远流图书股份有限公司, 2010: 137—164.
- [4] 李淑如. 公司治理之内部组织控制与不法资讯揭露之法制发展[C]// 国立高雄大学政治法律学系. 公益揭发: 职场伦理新趋势. 台湾: 远流图书股份有限公司, 2010: 23—66.
- [5] 林良荣. 论企业内部告发(揭弊)之劳工保护——以日本《公益通报者保护法》为中心[C]// 国立高雄大学政治法律学系. 公益揭发: 职场伦理新趋势. 台湾: 远流图书股份有限公司, 2010: 109—136.
- [6] 吴英明. 吴英明校长序言[C]// 国立高雄大学政治法律学系. 公益揭发: 职场伦理新趋势. 台湾: 远流图书股份有限公司, 2010: 1.
- [7] 李飞. 法律如何面对公益告发——法理与制度的框架性分析[J]. 清华法学, 2012(6): 136—163.
- [8] Wim Vandekerckhove. Whistle-blowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment [M]. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 2006: 6—7.
- [9] Near J P, Miceli M P. Organizational dissidence: the case of whistle-blowing [J]. Journal of Business Ethics, 1985(2): 1—16.
- [10] Lois A. Lofgren. Whistleblower protection: should legislatures and the courts provide a shelter to public and private sector employees who disclose the wrongdoing of employers? [J]. South Dakota: S D L Rev, 1993(1): 329.

- under federal law: an overview [ED/OL]. http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace.2012-09-13/2014-01-08.
- [28] Stefan Ruetzel. "Snitching" for the common good: in search of a response to the legal problems posed by environmental whistleblowing [D]. Georgia: University of Georgia School of Law, 1994: 22.
- [29] Brown A J. Public Interest Disclosure Legislation in Australia: Towards the Next Generation [M]. Canberra: Commonwealth Ombudsman, 2006: 15.
- [30] Vandekerckhove W. European whistleblower protection: tiers or tears? [C]// David B. Lewis A. Global Approach to Public Interest Disclosure. Northampton Ma: Edward Elgar, 2010: 15-35.

On whistle-blowing legislation

ZHOU Xiaoming

(School of Law, Central South University, Changsha 410012, China)

Abstract: To prevent an organizations from taking illegal actions to harm the social public welfare, many countries have whistle-blowing legislation to encourage the "insider" of the organization to disclose illegal information of the organization to those individuals or organizations which can take action on these issues. Whistle-blowing policy can solve the conflict between the organization and the society, and has an important value in supervising organizational behavior, reforming workplace ethics, promoting political democracy and implementing public law. There are three channels for public-interest whistle-blowing: internal whistle-blowing, external whistle-blowing and whistleblower litigation. And public-interest whistle-blowing legislation consists of three important components: whistleblower incentive system, whistleblower constraint system and whistleblower protection system.

Key Words: whistle-blowing; internal whistle-blowing; external whistle-blowing; whistleblower litigation; whistleblowing incentive; whistleblower protection

[编辑：苏慧]