



公路法於今年1月4

日經

總統令修

正公佈增訂獎勵民

眾檢舉未依申請核准違規營業案件辦

法規定，此即所謂的「Uber

條款」。其目的固在於經由民眾協力，維護市場營運秩序，以保障合法業者權利。民眾可用書面或電子郵件等方式提供資料檢舉，若該檢舉案件經裁處確認並完成罰鍰收繳，就可按實收罰款金額核發1%至10%為檢舉獎金，同一檢舉人1年內獎勵最高以30萬元為限。Uber

條款並不是

我國公部門，在解嚴

後透過獎金利誘，鼓勵民眾檢舉行政不法

之頭一遭。在2002

年，馬英九前總統主政下的臺北市府即曾經通過檢舉違反廢棄物清理事業獎勵辦法，在當時北市府馬首是瞻的態勢下，各縣市政府亦針對任意拋丟垃圾祭出檢舉獎金制度。在官府此種施政態度下，

職業檢舉人因運而生，當時全台到處可見「檢舉達人」，在搜尋引擎鍵入「檢舉達人」之關鍵字，甚至可以找到教授檢舉技巧之「補習班」。不過提到檢舉制度，一般國人最為人熟悉或是大多會聯想到者，應屬歷史上之「連坐法」及白色恐怖時期之檢舉告密。

就白色恐怖時期之檢舉告密而言，其最主要之法源依據之一「戡亂時期檢肅匪諜條例」全文15條，係於1950年6月13日，立法院制定通過。該條例有關檢舉匪諜給獎之制度，係規定於第14條。1950年通過之原條文係規定：「沒收匪諜之財產，得提30%檢舉人之獎金，百分之35%作承辦出力人員之獎金及破案費用，其餘解繳國庫。無財產沒收之匪諜案件，得由該管治安機關報請行政院給獎金，或其他方法獎勵之。」1954年12月28日修正後之第14條：「沒收匪諜之財產，一律解繳國庫。破獲之匪諜案件，其告密檢舉人及直接承辦出力人員應給獎金，由國庫支付，其給獎辦法，由行政院定之。前2項所定收支，應編列預算。」基於上述法律授權之規定，國防部於1951年以詮誠字第3797號代電核准，施行「檢肅匪諜獎勵辦法」；行政院嗣後依1954年修正後之戡亂時期檢肅匪諜條例第14條，於1955年4月11日以行政院台44內2327號令頒布「戡亂時期檢肅匪諜給獎辦法」，全文10條。」除辦案獎金外，尚有所謂的告密獎金。法律明文獎勵外，當時之執政者尚透過情治機關，利用各種形式的「爪耙子」(密報者)滲透到台灣各個角落，民眾不經意的一句話，若是被拿去當小報告，輕則升遷無望，重則身陷囹圄、甚至一命嗚呼。

除了當年時代之結構性因素外，檢肅匪諜條例中之物質報酬，使得冤案、錯案和假案之發生，於該法之有效適用期間從未停止。「檢舉匪諜，人人有責，知匪不報，與匪同罪。」是三四五六級生記憶中揮之不去的一句口號。白色恐怖的氛圍在戒嚴時期籠罩在每個台灣人的心中，台灣人民不能自由地思想，亦無法自由地行動，台灣人民大多失去了實際參與政治之勇氣，面對各種不合理的政治或社會問題，亦不敢挺身而出要求政府改革，台灣人民只求個人溫飽及身家平安，人與人與間的信賴感受到相當地打擊，而對公共事務、社會議題也顯得冷漠，此種情況直到解嚴許久之後仍存在一部分台灣人心中。

就前者而言，連坐制度最具代表性者應屬古代中國之商鞅變法。所謂連坐法是指，按五家為一伍，設一位伍老；十伍為一什，設一位什長之戶籍編制，建立告發及同罪連坐之制度，凡是告發奸人可以獲得如同斬得敵人首級相同之獎賞，

不告發者有罪。如果一家藏匿奸人，與投敵所犯之罪相同，其餘九家倘若不檢舉告發者，則一起獲罪。

連坐制如同一張細密入微的大網，將所有人編制入內。固然有侵犯人權之問題存在，然而退萬步言，以現代法律之角度來看，連坐法迫使告發者，皆是違法之犯罪行為，與犯罪行為無涉之民眾日常生活，並非連坐制度處罰之對象，究其實際，似可視為一種警民聯防制度之早期型態，目的在於，在最大限度範圍內將各種犯罪及暴力行為防止於其最初萌芽狀態，換言之，連坐法是一種輕罪用重罰之預防犯罪手段。再者

連坐制使所有民眾在日常生活中保持嚴密的組織形式，一旦戰事來臨，毋須耗費龐大資源及時間即可進行戰爭動員，保持國家機器之有效率運

轉，在當時之時空背景下因應而生

，不過經後世有心人士之不斷改良精進後，

日益滲透到民眾日常生活之每一個層面，進而成為當政者監控每一個社會成員之利器。

不論歷史上的連坐法或是殷鑑不遠的白色恐怖檢舉告密制度，在性質上本即利用人性自私的心理，發動人與人之間相互監視施壓之□□，使民眾受到嚴密之組織性監控，較一般行政處罰強調行政目的之達成。因此，在對於人權之考慮與人性之關懷較為欠缺。然而由於部分犯罪型態，如貪瀆、金融犯罪、企業犯罪等有

專業性、結構性及高度隱密之特性，外界不易察覺，

證據蒐取不易，致檢審機關在

偵審過程中往往拖延相當長之時間，

兼以無具體或直接之被害人，內部人吹哨、揭弊一時之間幾乎成為發掘此類犯罪之重要手段。

揭發特定犯罪類型之保護揭弊者或是吹哨者法案，還是對於違反秩序行政處罰之檢舉告發制度，在一定程度上都製造、利用生活在同一個法域中之人與人間的不信賴感。詳言之，此種性質上同屬檢舉告發之揭弊手法，固然得以相當程度內壓抑潛在之犯罪行為人或是有意違反秩序之行為人從事違法行為之慾望，而達成其預防刑事不法或行政不法行為發生之效果，然而另一方面，此種以社會成員間之相互不信賴感為基礎，而希冀達成預防違法行為之手段，亦將促使社會之每一成員在日常生活中形成一種印象，即一方面更加意識到，其有能力監控他人可能之違法行為，而在另一方面，其無疑地亦將更進一步地強化對自我行為之監視，特別是當一般市民普遍形成一種感受，即社會更有秩序，治安更加良好之進步印(假?)

象

時，

將不會再

排斥此種對無聲無

息滲透，進而幹擾個人日常生活之法

律規範，如此終將形成(當政者?)

所企圖營造之社會成員自我審查，並且相互監視之生活情境。畢竟相對於國家監視能力與範圍，及其所可能達成之效益，私人所為者將更廣泛、更全面，也勢必更為深刻。

長期以來，由於傳統文化思考過分強調整體利益之至高無上，影響所及，也侵蝕和抑制了個人之利益及個性自由。個人之權利不應影響整體社會經濟及社會福祉，窒礙社會發展，公益恆大於私益等諸如此類之想法直接或間接，有形或無形地滲入社會中的每一個領域。就揭弊、檢舉等手段而言，在成員對於穩定之公共秩序有高度嚮望之社會，仍具有相當高的市場需求，因為倘若能換取表面上之提

升社會整體進步，縱使必須

犧牲個人部分之自由，必須受到來自他人

「關愛眼神」之監視，此種代價也是值得的，況且，在此種社會整體進步之印象中，個人也可以

從中得利。此種相當技巧地將各項不同的利益，諸如公共利益，社會秩序(不論是犯罪揭弊，或是檢舉行政不法行為)，國家進步發展等相對抽象，而與個人具體利益無直接關聯之事項揉合於其中，並藉由媒體之傳遞，滲透到每個社會成員之日常生活，而使得每一個人陷入宛如小說1984之場景，不僅是在公開場所，甚至於私密場合，公眾處處都受到監視，而人人都可能是吹哨者的社會氛圍。

就如同福柯(Michel Foucault)所謂「全景敞視監獄」(Panopticon)的理論，監視製造了被監視者習以為常、深化內心的規訓法則(discipline)，人們依據這些規訓進行相互監視，甚至進行相互揭發和告密。

時至今日，現代人並無法過著類似隱居山林，甚至不食人間煙火之生活方式，為此人類自古以來為了求生存，組成了形形色色的各式團體。人是互動的動物，人不能離群索居，在如此之前提下，必然產生相互監視以避免他人從事刑事犯罪或行政不法行為，甚或將自我審查，為的只是避免來自他人過度之監控。生活在此種社會之中，人們的自由無可避免地將受到限制與幹預。事實上，從喬治歐威爾的小說中，不難推論出以下這個道理，亦即再精密的監控設備或技術都不足為懼，然而倘若社會中的成員普遍地接受並內化了「監視者倫理」，從而彼此間產生了不信任之心理時，監視之政治就發揮了作用。不過，可怕的是，大多數人往往卻不自覺，反而認為是社會安定進步，向上提升之景象。

回到實定法面向予以觀察。交通部為取締Uber，而祭出按實收罰款金額核發1%至10%之獎金，鼓勵民眾檢舉。Uber所違反者，係超越現行法令範圍外，從事載客營運，有違市場營運秩序，然而我國公路運輸實務上長久以來即存有所謂「白牌車」，即懸掛一般自用小型車白底黑字車牌之車輛非法經營收費載客、載貨之情形，似未見交通部祭出獎金之方式，鼓勵檢舉。再者規範內容大部分同屬交通部主管之[道路交通管理處罰條例](#)，不論是就避免民眾生命、身體或財產遭受損害，或是對於道路交通管理，交通秩序或交通安全之實際效用而言，其重要性似乎更甚於公路法之市場營運秩序，畢竟前者是與道路使用人利益直接有關。道路交通管理處罰條例第7條之1固然規定，「對於違反本條例之行為者，民眾得敘明違規事實或檢具違規證據資料，向公路主管或警察機關檢舉。」，然而交通道路管理處罰條例卻未於罰款中提撥一定比例做為檢舉獎金，其中差異何在？難道主管機關認為，道路使用人之生命、身體或財產等法益及交通秩序或交通安全之重要性不若Uber對於市場營運秩序所造成之干擾？還是主管機關有說不出的難言之隱？

作者 鄭文中 為文化大學法律系副教授