

深化公司治理觀念教案—福斯廢氣排放檢測作假案

聲明

本教材由臺灣證券交易所股份有限公司及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（以下合稱甲方）委託社團法人中華公司治理協會（以下簡稱乙方）編製，以甲方為共同著作人。

本文所引用的案例事實，係綜整相關公開資訊及媒體報導所得，資料來源悉如附註所示，尚請自行查察，本文不負進一步查證之責，相關公開資訊截至2018年12月31日止。

為引導公司自發性重視公司治理及企業社會責任，民間機構於開設董監進修暨其他課程時如需運用本教材，應向甲方提出申請，並引用出處，註明著作權人甲方及研究單位乙方。

運用本教材申請請洽：證交所黃小姐：0819@twse.com.tw，櫃買中心王先生：jjwang@tpex.org.tw。

摘要

2015年9月18日，美國環境保護局對福斯汽車發出違規通知，指控其約有48萬輛於2009至2015年間在美國銷售的柴油汽車裝設軟體操弄廢氣檢測數據。福斯汽車廢氣排放作假的消息傳出後，福斯汽車股價下跌了16.7%，市值損失超過250億歐元，除面臨高達180億美元的罰鍰及刑事調查外，還有65億歐元消費者相關賠償。時任福斯汽車執行長的馬丁·文德恩（Martin Winterkorn，以下簡稱文德恩）除對作弊一事道歉外，將造假行為歸咎於公司少數人的疏失，即使調查的證據顯示指出早在2011年就有福斯汽車內部人舉報柴油引擎廢氣排放造假的缺失。本個案主旨在討論數個公司治理相關議題，包括股權結構、董事會組成、企業文化、董事會內鬥、吹哨人制度等議題。

國民汽車

福斯汽車集團（Volkswagen Group，以下簡稱福斯汽車）是一家位於德國下薩克森邦（Lower Saxony）的汽車製造商，總部設於狼堡（Wolfsburg）。為全球

前二大的汽車製造商，與豐田汽車互有領先¹，銷售範圍遍布全球。旗下知名品牌包含保時捷、奧迪、賓利、藍寶堅尼、斯科達等²。

有趣的是，下薩克森邦不僅是福斯汽車總部的所在地，下薩克森邦政府還是福斯汽車的主要股東，以投票權而言還是第二大股東（佔 20.2%）。此外，根據福斯汽車法（Volkswagen Law）的規定³，福斯汽車股東會的重要議案，如工廠關閉、遷移以及購併等，須有八成股權同意才算通過，因此下薩克森邦政府所持有的兩成股權便顯得格外重要，具有否決重要議案的權力。

德國的雙層董事會

根據德國公司法的規定，公開發行公司必須成立雙層董事會—管理委員會與監督委員會。管理委員會由高階管理階層組成。監督委員會的位階在管理委員會之上，負責指派高階主管及監督管理委員會，並授權公司主要的經營決策。1976 年的《共同決定法》（Co-Determination Act）規定，超過兩萬名員工的公司必需在其監督委員會設立二十個席次，而監督委員會委員除了股東代表外，有半數需為工會代表⁴。

福斯汽車的風雲人物

保時捷—皮耶家族掌握了福斯汽車過半股權，對福斯汽車有很大的影響力。費迪南·皮耶（Ferdinand Piëch，以下簡稱皮耶）是為福斯汽車發明金龜車的費迪南·保時捷（Ferdinand Porsche）的孫子，他從 1993 年開始擔任福斯汽車執行長，直到 2002 年轉為監督委員會主席（類似公司董事長）。在九年的執行長任內，他帶領福斯汽車轉虧為盈，並扭轉福斯汽車在北美市場的劣勢，也讓皮耶被美國汽車雜誌選為 2011 年的年度風雲人物⁵。

儘管在皮耶的領導下，福斯汽車經營績效出色，但多起公司醜聞案也在皮耶

¹ 資料來源：Bertel Schmitt，2017/1/30，It's Official: Volkswagen Is World's Largest Automaker In 2016. Or Maybe Toyota.，Forbes

² 資料來源：維基百科，Volkswagen Group，https://en.wikipedia.org/wiki/Volkswagen_Group（搜尋日期：2018 年 11 月 23 日）

³ 福斯汽車法是在 1960 年頒布的德國聯邦法律，為了維持政府對私有化的福斯汽車之控制，規定股東會決議應該要有 4/5（80%）股權同意才算通過。資料來源：維基百科，Volkswagen Act，https://en.wikipedia.org/wiki/Volkswagen_Act（搜尋日期：2018 年 11 月 26 日）

⁴ 資料來源：維基百科，Mitbestimmungsgesetz，<https://en.wikipedia.org/wiki/Mitbestimmungsgesetz>（搜尋日期：2018 年 11 月 26 日）

⁵ 資料來源：維基百科，Ferdinand Piëch，https://en.wikipedia.org/wiki/Ferdinand_Pi%C3%ABch（搜尋日期：2018 年 11 月 23 日）

任內發生。保時捷—皮耶家族掌握了福斯汽車過半投票權，讓皮耶得以任命他喜歡的高階經理人，或是撤換他不喜歡的人。例如，在 2006 年，皮耶公開地表示反對與在 2002 年繼任執行長的畢睿德·皮契斯瑞德（Bernd Pischetsrieder，以下簡稱皮契斯瑞德）續約，並違背皮契斯瑞德與大部分董事的意思，強行任用新的人資主管。甚至在皮契斯瑞德得到下薩克森邦州長暨福斯汽車監督委員會委員的支持，獲監督委員會續約五年後，皮耶卻以其他手段逼迫皮契斯瑞德下台，而皮契斯瑞德閃電辭職也令人大吃一驚⁶。2008 年，福斯汽車的管理階層也被揭發向工會領導人行賄及提供性招待等醜聞⁷。在 2012 年，皮耶提名並成功地讓職涯大部分時間都擔任幼稚園教師的妻子烏蘇拉·普拉瑟（Ursula Plasser）擔任公司監督委員會委員，即便不少人質疑其妻的專業性及獨立性，但在保時捷—皮耶家族擁有福斯汽車過半投票權的情況下，此項提案仍順利通過⁸。

事件背景

汽車按能源分類可分為三大類：汽油車、柴油車、新能源汽車（動力來源為純電動、油電混合或天然氣等）。近年來，隨著環保意識的抬頭以及石油價格的攀高，使標榜環保與節能的車種逐漸受到消費者的關注。為了搭上這股熱潮，各家車廠紛紛朝「綠色汽車」方向進行研發，福斯也不例外，甚至在這塊領域上獲得不少成就。2009 年，其第一款柴油車 Jetta 在洛杉磯車展中，獲選「年度綠色汽車」，在 2010 年，其 Audi A3 車款也獲得同樣殊榮⁹。

在歐洲，柴油車較汽油車更受消費者青睞，原因在於柴油引擎的油耗低且排放的二氧化碳較少。最初大家普遍認為只要減少二氧化碳的排放就能減緩全球暖化的現象，卻忽略了柴油引擎排放的氮氧化物及懸浮微粒較高，對人體的危害更大。為解決柴油引擎排放物問題，各家車廠積極開發潔淨柴油技術以降低氮氧化物的排放，但此技術同時也降低燃燒速率，不利油耗的表現¹⁰。

2007 年，福斯汽車新任執行長文德恩上任後便誓言要在十年內將福斯汽車在世界第二大汽車市場—美國—的銷售額增加兩倍以上，並在 2018 年前超越豐田成為世界上最大的汽車製造商，豎立其汽車品牌的霸主地位。相較於競爭對手豐田汽車選擇以油電混合車擔任主要產品，福斯汽車選擇了其最為擅長的柴油車款應戰。但美國對空氣汙染物排放標準較歐洲更為嚴格，若要達到美國排放標準

⁶ 資料來源：Mark Landler，2006/11/8，After Power Struggle, Volkswagen Ousts Its Chief，The New York Times

⁷ 資料來源：施旖婕，2015/9/25，福斯造假不單純 過去 30 年常辦性派對，蘋果日報

⁸ 資料來源：Stewart, J. B，2015/9/24，Problems at Volkswagen start in the boardroom，The New York Times

⁹ 資料來源：Wattles, J，2015/10/1，Volkswagen stripped of two 'Green Car of the Year' titles，CNN

¹⁰ 資料來源：許順雄、馬秀如，2015 年，福斯廢氣排放造假：一場代價新台幣 2 兆元的舞弊案，會計研究月刊第 36 期，P.104-112

勢必得增加成本。當時福斯汽車所面對的困難是要同時達成性能高、油耗低、排放空氣汙染物符合美國標準，且柴油車需具有競爭力的售價。要同時達到這些條件，除非技術上有重大突破，除此之外別無他法。

皆大歡喜的對策—減效裝置

為達成目標，福斯汽車自 2007 年起替自家生產的柴油車加裝「減效裝置」(defeat device) 軟體，由此特殊軟體自動判斷汽車是處在廢氣排放檢測中或正常駕駛的狀態。若為前者時，「減效裝置」會自動啟動，將排放的廢氣降低；若為後者，「減效裝置」則被關閉，以規避美國官方檢驗及滿足消費者節省油耗的需求。

基於美國數位千禧年著作權法 (Digital Millennium Copyright Act) 保護智慧財產所有權人的精神，從車主到美國政府都無法檢視福斯汽車植入的電腦軟體，使福斯汽車可大膽地使用「減效裝置」來虛構已達到美國空氣汙染物排放標準而不被發現¹¹。

就福斯汽車的角度而言，其生產的柴油車既可以符合消費者的需求，同時增加公司獲利，管理階層可以因此得到獎金，員工就業穩定，下薩克森邦政府可以獲得稅收以及因為選民工作穩定而獲得選票，大家皆大歡喜，是一個多贏的策略。而福斯汽車也成功在 2015 年上半年超越豐田汽車，得到全球銷售第一汽車製造商的名號，比原先 2018 年的目標還提早了三年^{12,13}。

東窗事發

發現福斯汽車在廢氣排放檢測涉嫌作弊的是一個小型非營利組織—國際清潔運輸委員會 (International Council on Clean Transportation)，其美國分部的負責人約翰·傑曼 (John German，以下簡稱傑曼) 與歐洲分部的彼得·墨客 (Peter Mock，以下簡稱墨客) 發現美國與歐盟對廢氣排放標準不一致，因此決定對歐洲柴油車做檢測，並選擇福斯汽車的 Passat、Jetta 和 BMW X5 為對象¹⁴。

¹¹ 資料來源：資訊人權貴，2015/9/26，福斯為何放心造假？在美國，一般人「研究汽車運作細節」是犯法的，關鍵評論網

¹² 資料來源：綜合報導，2015/7/28，上半年銷量超越 TOYOTA！Volkswagen 再次問鼎車壇王座，自由時報

¹³ 資料來源：Eisenstein, P. A，2015/9/23，The rapid fall of VW's Martin Winterkorn，CNBC

¹⁴ 資料來源：Rupert Neate，2015/9/26，Meet John German: the man who helped expose Volkswagen's emissions scandal，The Guardian

傑曼委由西維吉尼亞大學丹尼爾·卡德（Daniel Carder）率領的研究團隊測試，以汽車實際上路正常駕駛狀況下作檢測，而非使用以往在實驗室對廢氣排放標準的方式。在實際上路情況下，他們偵測出福斯汽車的 Passat 與 Jetta 車款違規，排放出的廢氣超過合法排放標準 5 到 35 倍¹⁵。於是他們通報美國環境保護局（Environmental Protection Agency）與加州空氣資源局（California Air Resources Board），而這兩個主管機關也對此事件展開正式調查。最終美國環境保護局在 2015 年 9 月 18 日對福斯汽車寄出違規通知。

忠言逆耳

福斯汽車對於「減效裝置」軟體被用於廢氣檢測作弊並不是一無所悉的。福斯汽車的關鍵零組件主要供應商勞勃博世（Robert Bosch GmbH），早在 2007 年就提醒福斯汽車其供應的引擎控制軟體只能用於公司內部檢測，而非實際廢氣排放標準測試¹⁶。然而，福斯汽車之後卻進一步修改軟體，以利通過廢氣檢驗。

在 2011 年初，也有福斯汽車的內部工程師舉報公司隱瞞柴油引擎車的實際廢氣排放數值，違反廢氣排放法。儘管內部調查點出福斯汽車柴油引擎的問題，但福斯汽車沒有採取進一步的行動¹⁷。廢氣排放的問題如雪球般越滾越大，直到 2015 年福斯汽車被發現違法作弊行為，導致全球有超過 1,100 萬台裝配有作弊軟體的福斯柴油車須被召回¹⁸。

廢氣檢測案插曲—權力鬥爭

主席皮耶與執行長文德恩背景相同，皆為工程師出身，儘管文德恩為皮耶所拉拔，但皮耶對文德恩的不滿卻日益增加。最主要的原因是雖然福斯汽車在全球市場頗有新獲，但在美國的汽車市佔率逐年下降，也無法撼動豐田汽車在美國汽車市場的主導地位。皮耶曾在不經監督委員會同意下便向德國的明鏡週刊（Der Spiegel）表示他與文德恩漸行漸遠，公然地表達他對文德恩的不滿。

如同對付皮契斯瑞德般，皮耶在 2015 年試圖把文德恩趕下台，然而不同的是，不僅是下薩克森邦政府，保時捷—皮耶家族以及大多數的監督委員會委員這次都站在文德恩這邊，反而要求皮耶主動辭職走人或等著被監督委員會投票罷免。

¹⁵ 資料來源：Eric Jaffe，2015/9/24，The Study That Brought Down Volkswagen，CityLab

¹⁶ 資料來源：Boston, William、Dauer, Ulrike，Auto-Parts Supplier Robert Bosch Probed Amid Emissions Scandal; Prosecutors investigating whether employees helped Volkswagen to manipulate software; Bosch says cooperating with German authorities，Wall Street Journal

¹⁷ 資料來源：2015/9/27，VW scandal: company warned over test cheating years ago，BBC

¹⁸ 資料來源：Jack Ewing，2015/9/22，Volkswagen Says 11 Million Cars Worldwide Are Affected in Diesel Deception，The New York Times

最終，皮耶與其妻子在 2015 年 4 月 25 日雙雙選擇辭去監督委員會的職務¹⁹。

作弊的代價

醜聞爆發的隔天，福斯汽車的股價下跌了 16.7%，導致市值損失超過 250 億歐元，更面臨高達 180 億美元的罰鍰，以及美國司法部(US Department of Justice)的刑事調查，而後續消費者的相關賠償，預估要花 65 億歐元進行善後。²⁰

醜聞爆發後，文德恩道歉並將作弊行為歸為公司少數人的錯誤²¹。儘管文德恩一開始不願辭職下台，他仍在 2015 年 9 月 23 日辭職以示負責，但仍澄清與作弊行為無關，而執行長一職則由前保時捷執行長馬提亞斯·穆勒(Matthias Müller)接任。同年 10 月 26 日，福斯汽車委任前通用汽車高階主管席德蘭(Thomas Sedran)擔任集團策略長，同時指派前德國高等法院法官—霍曼登哈德(Christine Hohmann-Dennhardt)—擔任集團法律與法規遵循部門最高主管²²。

除了主管機關可能開處的鉅額裁罰及消費者賠償鉅款外，2016 年 3 月 14 日，278 個機構投資人，包含美國加州公務人員退休基金(California Public Employee's Retirement System)，以福斯汽車未及時公布廢氣排放資訊為由向其提起高達 33 億歐元賠償的法律訴訟。²³ 2016 年 4 月 22 日，福斯宣布將花費 162 億歐元召回相關車輛並校正相關軟體²⁴。2017 年 1 月 12 日，福斯汽車在刑事調查中選擇認罪，承認在全球 1,100 萬輛汽車中植入作弊軟體²⁵，同年 4 月，美國聯邦法院處以福斯汽車 28 億美元罰款²⁶。而前執行長文德恩在 2018 年 5 月 4 日也被以詐欺罪在美國被起訴²⁷。

問題與討論

¹⁹ 資料來源：2015/4/26, Volkswagen chairman Ferdinand Piech quits in power struggle, BBC

²⁰ 資料來源：黃靜華，2015/10/8，福斯吹了一個四十倍大的環保牛皮，新新聞。

²¹ 資料來源：Sean Farrell、Graham Ruddick，2015/9/23，Volkswagen CEO Martin Winterkorn quits over diesel emissions scandal, The Guardian

²² 資料來源：Associated Press，2015/10/26，Volkswagen hires Opel exec as strategy chief as it seeks to overcome emissions scandal, U.S. News.

²³ 資料來源：Wall Street Journal，2016/3/15，Volkswagen sued by 300 institutional investors over fall in share price.

²⁴ 資料來源：Chris Ziegler，2016/4/22，Volkswagen decides against a promised April update on Dieselgate investigation, the Verge

²⁵ 資料來源：Theo Leggett，2017/1/12，VW papers shed light on emissions scandal, BBC

²⁶ 資料來源：何宏儒，2017/4/22，福斯排廢醜聞 美刑事裁罰 28 億美元，法新社

²⁷ 資料來源：David Shepardson、Edward Taylor，2018/5/4，Ex-Volkswagen CEO Winterkorn charged in U.S. over diesel scandal, Reuters

- 一、福斯汽車廢氣排放檢測作弊的原因為何？福斯汽車美國的執行長麥克·洪 (Michael Horn) 2015 年 10 月 8 日在國會作證時指出，排氣造假事件是一群軟體工程師所為，非公司高層授意，您的看法為何？
- 二、福斯汽車董事長皮耶擔任執行長時戰績彪炳，其家族持有福斯汽車過半股權，但其在擔任董事長任內爭議頗多。若您身為福斯汽車董事，面對個案提及與董事長相關的數個公司治理情事，您會如何處理？
- 三、若您身為公司董事，如何確保公司誠信經營，履行企業社會責任？
- 四、2011 年有福斯汽車的內部工程師舉報柴油引擎在廢氣排放檢測中作弊的問題，但整件事卻不了了之。您認為吹哨者制度對公司治理的重要性為何？一個良好的吹哨者制度的基本架構為何？
- 五、福斯汽車的第二大股東為下薩克森邦政府，持有公司逾 20% 的股權，並握有公司重大議案的否決權。在台灣，政府也持有部分上市櫃公司的股權並透過法人董事監督公司。此型態的股權結構對於公司治理或股東權益會有何影響？
- 六、在福斯案爆發後，包含美國加州公務人員退休基金在內的近三百個機構投資人奉行股東行動主義 (shareholder activism)，對福斯汽車提起訴訟捍衛自身權益。在台灣，是否有機構投資人採取股東行動主義的案例？您是否有與機構投資人互動的經驗？

附表一：事件發生時間軸

1993 年		皮耶擔任福斯汽車執行長
2002 年		皮耶成為福斯汽車監督委員會主席，皮契斯瑞德繼任成為福斯汽車執行長
2006 年		皮耶成功罷免皮契斯瑞德
2007 年		執行長文德恩上任，並宣布要在 2018 年前超越豐田
2007 年		福斯開始使用「減效裝置」
2011 年		一名福斯汽車的技師曾內部舉報，其柴油車的廢氣排放量違法
2012 年		皮耶成功讓原先擔任幼稚園教師的妻子烏蘇拉普拉瑟進入監督委員會
2014 年		傑曼與墨客的廢氣排放檢測揭發了福斯的醜聞
2015 年	4 月 25 日	皮耶與其妻子辭去監督委員會職位
	7 月 28 日	2015 年上半年福斯汽車銷售量超越豐田汽車，成為業界第一
	9 月 3 日	福斯承認其使用「減效裝置」造假排放數據
	9 月 18 日	美國環境保護局對福斯汽車寄出違規通知
	9 月 23 日	文德恩辭職，由馬提亞斯穆勒接任執行長
	10 月 26 日	福斯汽車委任席德蘭擔任集團策略長，霍曼登哈德擔任集團法律與法規遵循部門最高主管
2016 年	3 月 14 日	278 個機構投資人對福斯汽車提起 33 億歐元的賠償法律訴訟
	4 月 22 日	福斯宣布將花費 162 億歐元召回相關車輛並校正相關軟體
2017 年	1 月 12 日	福斯汽車在刑事調查中認罪，承認在汽車中植入作弊軟體
	4 月 22 日	美國聯邦法官處以福斯汽車 28 億美元罰款
2018 年	5 月 4 日	前執行長文德恩也被以詐欺罪在美國被起訴