

深化公司治理觀念教案教學指引

—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，還有六十五億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。

教學目標

此個案探討下列公司治理主題：

1. 股權結構

2. 董事會組成
3. 企業文化
4. 董事會內鬥
5. 吹哨人制度

使用課程與授課對象

此個案適合在公司治理課程使用，授課對象為上市櫃公司董事及監察人，或高階管理或法律等相關課程學員。

問題與討論

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？

討論提示

福斯汽車廢氣排放檢測作弊的原因可分為外部與內部因素。首先，外部因素來自環保意識抬頭與原油價格攀升，各家汽車製造廠皆致力於發展「綠色汽車」，另外，美國市場對於環保規範標準較為嚴格，加上當時主要競爭者豐田汽車的競爭壓力，必須透過技術提升才有辦法達成目標。

內部因素則以企業文化為主，2007年，福斯汽車新任執行長馬丁·文德恩誓言十年內提升美國市場銷售額並超越豐田汽車成為最大汽車製造商，這樣的企業政策壓力導致福斯汽車技術創新的急迫性，此時倘若高層主管利用績效獎酬制度將壓力移轉至底層員工，就很有可能造成類似本案中廢氣排放作弊之事件。另外，高層主管本身可能也有自己的績效獎酬壓力，使高層主管即便知曉員工的不當行為也予以容忍，形成上行下效、上下交相賊的企業文化。因此本案中的排氣造假事件應是內外部因素綜合影響之結果，非僅一群軟體工程師的行為導致。

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？

討論提示

公司法第一條第一款指出公司是以營利為目的，自應替股東賺取最大報酬¹，又公司法第二十三條²規範董監事的忠實義務與善良管理人注意義務。按實務及學說皆認為忠實執行業務是指公司負責人執行業務，應充分取得並了解資訊，為公司謀取最大利益並防免公司受有損害；盡善良管理人的注意義務，則是指具有相當知識經驗且忠於職守的受任人，依交易上一般觀念所用之注意。因此當身為福斯汽車之董事面臨董事長恣意作為時，應優先探究董事長的治理情事是否損及股東權益，若有損及，則可考慮以下列方式應對：

首先可檢視該董事會決議的召集程序與決議方法是否違反公司法第二百零三條至第二百零七條的規定³，若有違反則「決議無效」⁴。另外，參與該董事會決議的董事亦應依公司法第一百九十三條⁵於董事會中表示異議，並做成會議記錄，以減免其責任；若召集程序與決議方式合法，則可與企業執行長或相關人員（如所代表的法人機構）諮商。此外亦可聯合其他董事與之抗衡，但本案中鑒於董事長之家族擁有過半股權，此方法成效可能及其有限。

若於體制內無法改變董事長的公司治理情事則可向外尋求協助，例如要求機構投資人發揮其影響力，或在不違反資訊保密的原則下，向媒體表達公司治理不佳可能對股東所造成的負面影響。機構投資人不僅擁有較充足的專業知識、技術及資訊，對於公司財務報表數字、附註揭露等資訊皆能以其專業能力加以瞭解，還能透過其龐大資本及網絡影響公司決策⁶，因此少數董事可尋求已投資或有意投資的機構投資人，利用其影響力改變董事長治理情事。而媒體報導也具有監督、影響公司政策的效果，透過報導降低公司內部與投資人、社會大眾間資訊不對稱的情況，使公司政策能公開受檢視，因此董事也可促請媒體對公司不當治理情事做調查或報導，利用第四權制衡董事長的恣意妄為。最後，若仍無法改變董事長治理情事則可選擇辭職一途，避免公司政策造成股東損害而可能負有損害賠償的義務。

¹ 公司法第一條第一款：「本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人。」然 107 年 8 月 1 日修法公布後新增同條第二款：「公司經營業務，應遵守法令及商業倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任。」敘明公司也負有善盡社會責任的義務。

² 詳附錄

³ 詳附錄

⁴ 參 97 年台上字第 925 號判決

⁵ 詳附錄

⁶ 資料來源：林穎芬、馮軒綾、洪鈺浩（2017），機構投資人、董事會結構、薪酬與關係人交易，中華會計學刊，14（1），頁 2、6

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？

討論提示

依修正後之公司法第一條第二款規定：「公司經營業務，應遵守法令及商業倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任。」明確揭示公司也須履行企業社會責任，其立法理由謂公司影響層面廣大，同時也屬於社會的一份子，因此需負企業社會責任，弭平企業產生的外部效果並創建社會福祉。另依上市公司編製與申報企業社會責任報告書作業辦法第二條⁷規定，食品工業、化學工業、金融保險業者、餐飲收入占營收百分之五十以上的企業或股本五十億以上的企業需編製企業社會責任報告書。

此外，依上述作業辦法第三條⁸規定，企業社會責任報告書應參考全球永續性報告協會（Global Reporting Initiatives, GRI）發布的 GRI 準則，以揭露公司所鑑別之經濟、環境及社會重大主題、管理方針、揭露項目及其報導要求。全球永續性報告協會成立於 2002 年，致力於企業社會責任之推動與標準化，並提供永續性報告架構，目前出版之 GRI 準則包含通用準則（GRI 101、102、103）以及特定主題準則，如 GRI 200、300、400 分別規範經濟、環境、社會的內容⁹。

為確保公司誠信經營並落實企業社會責任，在制度面，企業可組成適當位階的專責單位監督公司經營並配合獎懲機制推行企業社會責任，甚至在董事會成立專職企業社會責任委員會，由董事會定期評估、檢視公司執行及落實企業社會責任的成效。另外，可鼓勵公司每年編製企業社會責任報告書，並上傳至公司網站受公開檢視，增加資訊揭露透明度。在實質面，董事應幫助公司建立良好的企業文化，將企業社會責任與企業文化連結，並內化於公司員工。此外，董事應確保公司高階主管以身作則，利用其影響力落實企業社會責任並加強企業社會責任重要性的宣導。

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？

⁷ 詳附錄

⁸ 詳附錄

⁹ 資料來源：Global Reporting Initiative 官網，<https://www.globalreporting.org/standards/gri-standards-download-center/>，搜尋日期 2018/12/15

討論提示

良好的公司治理必須透過內部與外部的監督制度加以落實。外部監控是由會計師、律師、券商、信用評等機構或是政府機關加以執行，但上述外部監督人員可能因資訊不對稱而無法即時取得公司內部關鍵資訊，使相關弊端難以被察覺，造成股東甚至社會大眾的損害。¹⁰ 此時就必須善用內部監督機制使整體監督環境更加完善，而內部監督機制包含監察人制度、獨立董事、內部控制、內部稽核和吹哨者制度等。其中吹哨者制度，又稱公益檢舉，是指組織內部人員對於組織內的不法行為在外界發現前主動舉發或揭露。此種機制可使企業高層主管有所忌諱因而降低違法動機。¹¹ 過去許多大型公司舞弊案，例如：安隆（Enron）、東芝（Toshiba）等事件的爆發也是都由吹哨者主動通報，才使事件公諸於世。由此可見，外部監督機制受資訊不對等影響甚大，其效益有一定限制，必須適時佐以內部監督機制強化公司治理，而吹哨者制度更是歷史上重大案件爆發的重要因素，重要性可見一斑。

國際上美國、英國、韓國、日本等國皆已訂有較完整的吹哨者保護法案¹²，我國則處於起步階段，日前已於 2018 年 11 月 23 日進行「揭弊者保護法」草案之預告，該法案自 2012 年就委託進行研擬，本以公家機關揭弊者保護為主要設計，去年司法改革國是會議列入私部門，亦即將民間企業揭弊者納入保護，再經過一年多的討論，終於將規範揭弊範圍、受理揭弊機關、揭弊者法律責任減免、人身安全保護、身分保密等內容的草案研擬完成。¹³

良好的吹哨者制度應能提供吹哨者一定動機並予以適當保護，避免遭被揭弊者（通常為主管或掌有權力者）事後報復。因此除了對於成功揭弊之案件給予獎金，以提升揭弊動機外，還要對揭弊者身分進行保密，另外亦須制定相關保護規範，譬如吹哨者不得因揭弊行為而遭解職、解約或減薪、不得剝奪受訓機會或不利變更工作條件等。

本次研擬的揭弊者保護法，第十八條¹⁴授予各目的事業主管機關訂定獎金的權力，依事業性質給予不同範圍的獎金，以期發揮揭弊制度的最大效益；第

¹⁰ 資料來源：張振山（2017），保護吹哨者落實公司治理，勤業眾信通訊，10月號，6-7。

¹¹ 資料來源：林意玟，我國公司治理與吹哨者保護，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，頁 1（2011）

¹² 資料來源：葉銀華（2018），臺灣吹哨者制度的最新發展與建議，會計研究月刊，387，頁 14

¹³ 資料來源：張孝義，2018/12/2，吹哨貪汙願作證 可獲減免刑，中國時報

¹⁴ 詳附錄

八條第二項¹⁵則明定保護揭弊者的具體內容。是以本法案確實給予吹哨者一定動機與適當保護。然而本法案恐遭人非議的地方在於第六條¹⁶規定受理揭弊者為機關的首長、主管或指定人，且依第七條¹⁷規定必須在程序期間未獲回應才可向民意代表、媒體爆料，否則吹哨者不受保護，其立法理由謂民意代表與媒體並無行政或犯罪調查全權，若案件未經適當求證可能對企業或社會造成鉅大衝擊，然這樣的程序期間是否等同給予一定程度的運作空間¹⁸，或者當面臨急迫案件時，也可能阻礙案件揭露的即時性。

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？

討論提示

當公司為國家持有過半或未過半股份之公股事業時，可能有面臨責任不清、利益衝突的問題。公股法人董事屬法人董事之一種，也會面臨責任不清的情況，例如法人董事可隨時被改派，故法人董事仍可能在決策或監督時以公司法人利益，而非全體股東利益為考量，而最終實質股東可利用法人董事操控公司，權責並不相符。而國有企業有政府股權，有球員兼裁判之嫌，與民營企業爭利，此外，公股事業的代理鏈較為複雜，包括政府部門、議會、利益集團以及公股事業自身皆牽涉其中，從而缺乏清晰可確認的負責人。

然而公股法人董事另有一項優點是利用公股法人制定出的國家所有權政策，明確國家所有權的宗旨及其在公股事業治理中的作用，使利害關係人可檢視政府作為是否適當，達到全民監督以及是否公司營運以全民權益為考量的效果。利益衝突問題則在於當公股法人身為公司董事的同時，也有濃厚的國家色彩，因此在參與公司治理時必須面臨公司股東利益與國家全民利益間利益衝突的問題。面對此問題澳大利亞政府各部門已於 1994 年制訂競爭中立原則，並簽署《競爭原則協議》，旨在消除參與重要商業活動的公股事業對資源配置造成的扭曲，即公股事業不能僅因其公共部門所有權性質就享有任何競爭優勢。¹⁹

¹⁵ 詳附錄

¹⁶ 詳附錄

¹⁷ 詳附錄

¹⁸ 資料來源：張孝義，2018/12/2，資訊不對等 揭弊恐成茶壺裡風暴，中國時報

¹⁹ 資料來源：魯桐（2018），《OECD 國有企業公司治理指引》修訂及其對中國國企改革的啟示，國際經濟評論，第五期

我國面對公股事業問題則訂有「公股股權管理及處分要點」，各事業單位再依各自需求制訂相關規定，然觀該要點之內容可發現公股法人仍以確保公股權益及落實政黨任務為主，並非以追求股東利益最大化為目標。²⁰是以該如何提升公股法人對公司治理之影響是未來需探討之議題。此外，依現行公司法第二十七條²¹規定，法人董事得隨時指派代表人出任公司董事，該如何確保法人董事代表人落實參與公司治理之任務為一重要問題。在一般法人董事中，公司可能藉由指派一定位階的專業人員，並配合獎勵機制提供代表人積極參與公司治理的誘因；然公股法人則較難產生利益關係，而可能使公股法人代表缺乏動機參與公司治理。

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？

討論提示

所謂股東行動主義，是指股東主動積極監督其所投資公司，甚至介入其所投資公司的經營決策，通常，股東可在股東會中提案、或以私下溝通等方式，發揮市場監督之力量，促使公司改變現況，並改善公司治理。²²而在眾多股東中，以機構投資人的影響力最受公司重視。近年來我國機構投資人占資本市場交易之比重逐步攀升，顯示機構投資人盡職治理的重要性。所謂機構投資人的「盡職治理」，是指其應基於資金提供者（可能包含客戶、受益人或機構投資人本身之股東）的長期利益，關注被投資公司營運狀況，並透過出席股東會、行使投票權、適當地與被投資公司經營階層對話與互動等方式參與公司治理。²³

臺灣證券交易所、臺灣集中保管結算所、中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會及台灣金融服務業聯合總會，於2016年發布我國「機構投資人盡職治理守則」，期望透過機構投資人等外部股東之監督力量，促使上市櫃公司重視公司治理。該守則包含以下六大原則：

原則一 制定並揭露盡職治理政策

原則二 制定並揭露利益衝突管理政策

原則三 持續關注被投資公司

²⁰ 資料來源：葉協隆，以公司治理觀點探討公股事業管理之研究，國立臺灣大學管理學院碩士班在職專班會計與管理決策組碩士論文，頁15（2017）

²¹ 詳附錄

²² 資料來源：鄭村（2018），機構投資人盡職治理功能之推動，證券服務，666，頁12

²³ 資料來源：呂淑美，2016/7/1，機構投資人盡職治理守則 上路，工商時報

原則四 適當與被投資公司對話及互動

原則五 建立明確投票政策與揭露投票情形

原則六 定期向客戶或受益人揭露履行盡職治理之情形

機構投資人可採行之具體積極參與措施除了參考證券交易所發布之「機構投資人盡職治理守則」外，亦可維持良好互動管道、尋求共識與建議並定期檢視施行成效，以落實盡職治理以及股東行動主義。²⁴ 而目前在台灣的機構投資人若因所投資公司有治理不當情事而對公司提起訴訟，大多數是參與由財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心發起的股東集體訴訟對所投資公司求償。

法條附錄

法規名稱	條文	內容
公司法	第一條	本法所稱公司，謂以營利為目的，依照本法組織、登記、成立之社團法人。 公司經營業務，應遵守法令及商業倫理規範，得採行增進公共利益之行為，以善盡其社會責任。
	第二十三條	公司負責人應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務，如有違反致公司受有損害者，負損害賠償責任。 公司負責人對於公司業務之執行，如有違反法令致他人受有損害時，對他人應與公司負連帶賠償之責。 公司負責人對於違反第一項之規定，為自己或他人為該行為時，股東會得以決議，將該行為之所得視為公司之所得。但自所得產生後逾一年者，不在此限。
	第二十七條	政府或法人為股東時，得當選為董事或監察人。但須指定自然人代表行使職務。 政府或法人為股東時，亦得由其代表人當選為董事或監察人。代表人有數人時，得分別當選，但不得同時當選或擔任董事及監察人。 第一項及第二項之代表人，得依其職務關係，隨時改派補足原任期。

²⁴ 資料來源：鄭村（2018），機構投資人盡職治理功能之推動，證券服務，666，頁 14

		對於第一項、第二項代表權所加之限制，不得對抗善意第三人。
	第一九三條	<p>董事會執行業務，應依照法令章程及股東會之決議。</p> <p>董事會之決議，違反前項規定，致公司受損害時，參與決議之董事，對於公司負賠償之責；但經表示異議之董事，有紀錄或書面聲明可證者，免其責任。</p>
	第二零三條	<p>每屆第一次董事會，由所得選票代表選舉權最多之董事於改選後十五日內召開之。但董事係於上屆董事任滿前改選，並決議自任期屆滿時解任者，應於上屆董事任滿後十五日內召開之。董事係於上屆董事任期屆滿前改選，並經決議自任期屆滿時解任者，其董事長、副董事長、常務董事之改選得於任期屆滿前為之，不受前項之限制。</p> <p>第一次董事會之召開，出席之董事未達選舉常務董事或董事長之最低出席人數時，原召集人應於十五日內繼續召開，並得適用第二百零六條之決議方法選舉之。</p> <p>得選票代表選舉權最多之董事，未在第一項或前項期限內召開董事會時，得由過半數當選之董事，自行召集之。</p>
	第二零三之一條	<p>董事會由董事長召集之。</p> <p>過半數之董事得以書面記明提議事項及理由，請求董事長召集董事會。</p> <p>前項請求提出後十五日內，董事長不為召開時，過半數之董事得自行召集。</p>
	第二零四條	<p>董事會之召集，應於三日前通知各董事及監察人。但章程有較高之規定者，從其規定。</p> <p>公開發行股票之公司董事會之召集，其通知各董事及監察人之期間，由證券主管機關定之，不適用前項規定。</p> <p>有緊急情事時，董事會之召集，得隨時為之。前三項召集之通知，經相對人同意者，得以電子方式為之。</p>

		董事會之召集，應載明事由。
	第二百零五條	<p>董事會開會時，董事應親自出席。但公司章程訂定得由其他董事代理者，不在此限。</p> <p>董事會開會時，如以視訊會議為之，其董事以視訊參與會議者，視為親自出席。</p> <p>董事委託其他董事代理出席董事會時，應於每次出具委託書，並列舉召集事由之授權範圍。前項代理人，以受一人之委託為限。</p> <p>公司章程得訂明經全體董事同意，董事就當次董事會議案以書面方式行使其表決權，而不實際集會。</p> <p>前項情形，視為已召開董事會；以書面方式行使表決權之董事，視為親自出席董事會。</p> <p>前二項規定，於公開發行股票之公司，不適用之。</p>
	第二百零六條	<p>董事會之決議，除本法另有規定外，應有過半數董事之出席，出席董事過半數之同意行之。</p> <p>董事對於會議之事項，有自身利害關係時，應於當次董事會說明其自身利害關係之重要內容。</p> <p>董事之配偶、二親等內血親，或與董事具有控制從屬關係之公司，就前項會議之事項有利害關係者，視為董事就該事項有自身利害關係。</p> <p>第一百七十八條、第一百八十條第二項之規定，於第一項之決議準用之。</p>
	第二百零七條	<p>董事會之議事，應作成議事錄。</p> <p>前項議事錄準用第一百八十三條之規定。</p>
上市公司編製與申報企業社會責任報告書作業辦法	第二條	<p>上市公司符合下列情事之一者，應依本作業辦法之規定編製與申報中文版本之企業社會責任報告書：</p> <p>一、最近一會計年度終了，依據本公司「上市公司產業類別劃分暨調整要點」規定屬食品工業、化學工業及金融保險業者。</p> <p>二、依證券交易法第三十六條規定檢送之最近一會計年度財務報告，餐飲收入占其全部營業收入之比率達百分之五十以上者。</p>

		三、依證券交易法第三十六條規定檢送之最近一會計年度財務報告，股本達新臺幣五十億元以上者。
	第三條	<p>符合第二條規定之上市公司應每年參考全球永續性報告協會 (Global Reporting Initiatives, GRI) 發布之 GRI 準則、行業揭露及依行業特性參採其他適用之準則編製前一年度之企業社會責任報告書，揭露公司所鑑別之經濟、環境及社會重大主題、管理方針、揭露項目及其報導要求，且至少應符合 GRI 準則之核心選項。</p> <p>上市公司應於企業社會責任報告書內揭露報告書內容對應 GRI 準則之內容索引，並於報告書內註明各揭露項目是否取得第三方確認、確信或保證。</p> <p>第一項所述之揭露項目，應採用符合目的事業主管機關規定之標準進行衡量與揭露，如目的事業主管機關未發布適用之標準，則應採用實務慣用之衡量方法。</p>
揭弊者保護法草案	第六條第一項	<p>本法所稱受理揭弊機關如下：</p> <p>一、政府機關(構)之主管、首長或其指定人員、第四條之機關(構)或其關係企業之主管、負責人或其指定人員。</p> <p>二、檢察機關。</p> <p>三、司法警察機關。</p> <p>四、目的事業主管機關。</p> <p>五、監察院。</p> <p>六、政風機構。</p>
	第七條第一項	<p>第三條及第四條之揭弊者向第六條之受理揭弊機關揭弊後，未於二十日內獲受理調查之通知，經催告後於十日內仍未獲回應，而具名向下列人員或機關(構)揭弊者，並依本法規定保護：</p> <p>一、中央或地方民意代表。</p>

		<p>二、具公司登記之媒體業者。</p> <p>三、具法人登記之民間公益團體。</p>
	第八條第二項	<p>前項不利人事措施，指下列情形之一：</p> <p>一、依公務員懲戒法、法官法所為之懲戒、依公務人員考績法所為之懲處、或依陸海空軍懲罰法所為之懲罰。</p> <p>二、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。</p> <p>三、與升遷有關之教育或訓練機會之剝奪。</p> <p>四、工作地點、職務內容或其他工作條件、管理措施之不利變更。</p> <p>五、無故揭露揭弊者之身分。</p>
	第十八條	<p>揭弊行為得給與獎金者，其獎金給與標準及相關事項之規定，由各目的事業主管機關定之。任職機關(構)或雇主對於揭弊者依法所得領取之檢舉獎金，不得主張損益相抵。</p>