

第六章 結論

第一節 現行法之缺失

現代之經濟社會，係以公司組織型態之集資企業為其核心，除形成公司所有者選任特定之人賦予公司經營權限之「經營與所有分離」體制外，為保障所有者之權益，自有必要對經營者之職務執行予以監督。通常，有選任權者，即有監督權。但隨資本主義發展而來之巨大資本集約，公司之內部監督由為數眾多之全體所有者直接擔當，並不可行。由公司所有者在經營機關之外，再選任特定之人賦予公司內部監督權限之「監督與所有分離」體制，因應而生¹。為了讓所有股東其權益受平等之對待與保障，且使經營者有誘因及義務追求公司利益，並對股東善盡說明責任²，應解決「所有與經營對立」之問題；並因應「所有與監督分離」之局勢，建立一妥善之監控機構，令所有股東權益都能受到確切之保障，且能夠避免經營者不當利用公司資產圖利自己。惟有關此一內部監督機構應如何設計，各國出現明顯之歧異³。

各國法制對於內部監督機構之設計，可大別為以美國為代表之英美法系模式，與以德國為代表之大陸法系模式。前者，並未在經營決定機關，即董事會之外，另設獨立之內部監察機關，而係在董事會之

¹ 林國全，《監察人修正方向之檢討—以日本修法經驗為借鏡》，月旦法學雜誌，第 73 期，2001 年 6 月，第 47 頁。

² 黃銘傑，《公司監控與監察人制度改革論—超越「獨立董事」之迷思》，臺大法學論叢第 29 卷第 4 期，第 163 頁，民國 89 年 7 月。

³ 王文宇，《從公司治理論董監事法制之改革》，臺灣本土法學雜誌，第 34 期，第 106 頁，2002 年 5 月。

內，設置審計委員會⁴，執行對公司經營之內部監察。後者，則以由股東會選任之監察人，組成監察人會，擔當公司內部之會計與業務監察，並為公司經營機關之上位機關，擁有選任、解任公司經營者（即董事）之權限。相較於上述兩大系統，日本法上之公司內部監察體制，則有其較獨特之處。其股份有限公司之內部組織，採類似政治上三權分立原則之體制。由全體股東組成之股東會為公司最高意思機關，以董事會為業務執行機關，於董事會之外，另設監察人為公司內部監督機關。且業務執行機關與監督機關，皆由股東會選任⁵。平成十三年，日本雖引進設委員會公司制度，然係開放公司自由選擇。因此，若不選擇轉型為設委員會公司（即上述英美法系模式），而仍維持現行體制之情形下，此一業務執行機關與內部監督機關兩立並行之基本架構，並未有所更易。

我國法之公司內部監督體制，基本上應係承襲日本法之架構，而與美、德體系有異。然在實務運作上，我國之監察人制度向被認為並未發揮法律所期待之功能。近年，國內大型企業經營危機事件頻傳⁶，更被認為與公司內部監察體制未能發揮功能有重大關係。如何改進我國現行公司內部監察制度，以對企業之經營危機，發揮事前預防之效果，乃成為重要課題⁷。

⁴ 原文作者係用「監察委員會」，其原文為audit committee，我國引進後相關條文中係使用「審計委員會」，見王文宇，前揭註 11 文，第 106 頁。為配合我國條文用語，本文以下均使用「審計委員會」一詞，合先敘明。

⁵ 林國全，前揭註 3 文，第 47 頁。

⁶ 近期有民國 93 年 6 月下旬我國資本市場爆發了衝擊市場監理機制效能及投資人信心之「博達公司事件」，此事件被評論為如同美國市場發生之「安隆案」，另民國 88 年臺灣爆發本土型金融風暴時那些出現財務危機的問題企業，詳參閱《公司法理不能徒託空言》，2004 年 6 月 29 日工商時報社論。

⁷ 林國全，前揭註 3 文，第 47 頁。

民國九十四年底，證券交易法修正通過後，引進獨立董事制度，期望改善我國現行公開發行公司內部監察制度。惟立法者考量獨立董事制度與我國傳統之監察人制度相去甚遠，為避免對企業產生太大之衝擊，因此採取逐步引進之方式，然而，此種引進方式依據本文分析，存在以下問題，可能導致獨立董事制度無法發揮其應有之監察機能：

一、現行條文之呈現方式

獨立董事制度，最主要之核心，在於由獨立董事組成各種功能性之委員會，藉由委員會之運作，進而發揮其內部監察之機能。然而，現行證交法條文之呈現方式，造成主管機關應強制企業設置獨立董事，反倒是對於真正能發揮監察機能之審計委員會，主管機關容有行政裁量權。然而，獨立董事制度，監察機能之發揮應取決於功能性委員會，獨立董事可說是組成功能性委員會之工具而已。因此，現行條文之呈現方式，可能令人誤會僅須引進獨立董事而不須組成功能性委員會，即可改造我國公司內部監察制度，而模糊焦點。

二、委員會種類

證券交易法僅規定審計委員會而對於其他功能性委員會，例如提名委員會及報酬委員會則隻字未提。提名委員會掌握「人」的因素，而「人」是一切制度之根本，如何選擇好的人才，仰賴提名委員會之健全運作。而報酬委員會則掌握「錢」的因素，因此給予多少報酬使董事（包含獨立董事）能盡心盡力為公司付出，則有賴報酬委員會決定。因此，未來修法時，應至少賦予提名委員會及報酬委員會法律地位，至於是否應強制選擇獨立董事制度之公司設置提名及報酬委員會，亦值得討論。

三、董事會之角色定位

一元體制之公司結構下，董事會並不實際執行公司業務，董事會僅負責公司經營之決策而為業務決定機關，實際之業務執行交由專門之業務執行機關，而監督權則交由獨立董事組成之各功能性委員會負責。我國對於業務決定機關與業務執行機關之概念向來混淆，如欲藉獨立董事制度改造公司內部監察機制，董事會之角色定位應配合調整，否則會有自己監督之疑慮。

第二節 修正方向之建議

因此，如欲就我國公司內部監察體制加以改造，並非單純引進獨立董事，或增加幾個條文即可達到效果。在不廢除監察人制度之前提下，除引進獨立董事制度外，亦應針對現行公司法、證券交易法之監察人制度加以修正。在法律不應高度介入企業自治之情形下，提供兩種內部監察制度，使企業得依其需要自由選擇，而非採取現行「頭痛醫頭，腳痛醫腳」之方式。本文參考美、日相關之法制後，認為選擇制對於我國實務影響較小，並分別就獨立董事制度以及監察人制度提出下列主要修正方向，希冀對於我國公司內部監察制度之改造有所助益。

一、選擇制之獨立董事制度部分

(一) 採用獨立董事制度者須設置專職業務執行機關

我國公司之董事會，不但是業務經營之決策機關，亦是業務執行機關。因此公司如欲採用獨立董事制度，則應將業務執行權由董事會切割出來，另外交由專職業務執行機關負責。未來修正時，法律應明訂企業採行獨立董事制度者，須設置由董事會選任之專職業務執行機

關。

(二) 採用獨立董事制度者須設置提名委員會

採用獨立董事制度之企業，除了現行證交法規定之審計委員會外，至少尚應設置提名委員會，由提名委員會提名董事人選。蓋獨立董事制度須有良好之獨立董事人才配合運作，方能發揮較佳之效果。為免獨立董事不獨立（欠缺實質獨立性），應由獨立董事過半數所組成之提名委員會提名董事人選。因此未來修法時，應就提名委員會之功能、職權加以規定。

二、選擇制之監察人制度部分

(一) 公司法之監察人

1. 宜刪除公司法第二十七條

我國公司法第二十七條之規定，實為破壞公司內部監控設計之首害。依該條規定，不但政府或法人股東可以當選董監事，而指派自然人代表其執行董監事職務。更有甚者，係依據該條第二項之規定，政府或法人股東之代表人有數人時，還允許其分別當選董事及監察人。此時，監察人與董事均源自於相同之股東，期待監察人去監察系出同源之董事已顯無可能。本次證交法修正，增訂第二十六條之三，使公開發行公司之政府法人股東不得適用公司法第二十七條第二項。然根本解決之道，在於刪除公司法第二十七條之規定，否則至少於未刪除該條之情形下，經濟部應變更其見解，使政府或法人股東之代表人不得同時當選公司董事及監察人。

2. 選任監察人之議案應經監察人同意

公開發行公司得以章程規定監察人之選舉，採用候選人提名制度

(公司法第二百一十六條之一參照)。候選人提名制度，雖賦予少數股東得提出候選人名單，然仍須經由董事會形式審查，況且比起未採用候選人提名制度時，股東得於股東會時自由、任意提名監察人來說，候選人提名制度相對係限制股東行使選舉權。且候選人提名制度，並沒有改變監察人提名人選由董事會操縱之情形，相對的仍係保障董事會屬意之監察人人選。若董事會向股東會提出選任監察人之議案時，須得到監察人(或監察人會)之同意，監察人之提名人選不致於操控在大股東掌握之董事會手中，而導致監察人由提名之初，即有欠缺獨立性之疑慮。

3. 賦予監察人召集董事會之權限

公司法第二百一十八條之二，雖允許監察人得列席董事會陳述意見以及賦予監察人制止請求權。然而，若遇董事長不召集董事會時，監察人如何通知董事會停止其行為？對此，除賦予監察人出席董事會及陳述意見權，應另賦予監察人為報告董事違法不當行為而召集董事會之權限。如此一來，監察人認為董事有不法或不當行為時，即便董事長不召集董事會，監察人得自行召集董事會。如此規定方能確保監察人不致受到董事會之牽制，對於監察權之行使，更有保障。

4. 監察費用之酬勞及費用

公司法第二百二十七條規定，監察人之報酬未經章程訂明者，應由股東會議定。然監察人報酬數額之議案，係由董事會提出，股東會通常僅就可否為表決，鮮少更改議案內容而自為決定。因此，董事會對於監察人之報酬具有決定性之主導地位，造成監察人不免受制於董事會。對此，可考慮賦予監察人就其酬勞陳述意見之權利，藉以平衡

董事會之影響力。

此外，關於監察人因執行監察權而產生之費用問題，我國公司法並未規定。可能造成監察人因無法預付費用或擔心公司藉故不償還相關已墊付之費用，而無法順利進行監察。對此，應明文規定監察人得請求公司預付監察費用或償還已支付之監察費用，但公司如能證明該費用非屬必要者，不在此限。如此，得確保監察人得有充足費用進行必要之監察。

（二）證券交易法之監察人

為加強公司治理，強化公司內部監察制度，因此，就傳統監察人制度方面，可比照日本法，要求公開發行公司須設置獨立監察人，獨立監察人之資格宜比照現行獨立董事之相關規定，使公司便於尋覓人選。此外，公司應組成獨立監察人過半數之監察人會，期望其能立於與經營者不同之角度進行內部監察。因此，未來若要求未設置審計委員會之公開發行公司須設置監察人會，宜比照現行法審計委員會之職權以及運作方式。在有配套措施之前提下，應可考慮賦予監察人會實質之監察權限，如此一來，可杜絕派系支持之監察人藉監察之名干擾公司經營，而藉此重新採用董監事合併選舉及累積投票制。

總結而論，本文並不反對獨立董事制度，然而，公司內部監察體制之改造，絕非單純引進幾個條文所能解決。考量避免對企業造成太大衝擊，與顧及傳統監察人制度轉型獨立董事制度之成本，引進獨立董事制度之同時，仍應就傳統監察人部分加以改造，而不應強制要求公司設置獨立董事，進而設置審計委員會，而貿然廢除監察人制度。