

出國報告（出國類別：出席國際會議）

## 出席2005年亞洲公司治理圓桌論壇報告

服務機關：行政院金融監督管理委員會證券期貨局

姓名職稱：吳裕群副局長

派赴國家：印尼

出國期間：94年9月6日至9月10日

報告日期：94年10月14日

## 行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：出席 2005 年亞洲公司治理圓桌論壇報告

頁數 261 含附件：是（限紙本，不含附件計 28 頁）否

出國計畫主辦機關／聯絡人／電話：行政院金融監督管理委員會證券期貨局／杜玲玲／27747200

出國人員姓名／服務機關／單位／職稱／電話：吳裕群／行政院金融監督管理委員會證券期貨局／副局長／27747107

出國類別：1 考察2 進修3 研究4 實習5 其他

出國期間：94 年 9 月 6 日至 9 月 10 日 出國地區：印尼

報告日期：94 年 10 月 14 日

分類號/財稅金融

關鍵詞：OECD、公司治理、圓桌論壇

內容摘要：

自 1997 年亞洲金融風暴以來，各國政府均戮力思考如何強化公司治理機制，提高公司治理品質，以保障股東權益。OECD 遂於 1999 年提出一套公司治理準則，以作為各會員國推行公司治理遵循之標準，然因各國文化背景之不同，各國於制定公司治理規範時，亦須作部分調整。鑑此，OECD 陸續與各地區之非會員體進行論壇，迄今在亞洲已舉辦 6 次論壇。

本次參加會議包括 OECD 主辦之「2005 年亞洲公司治理圓桌論壇」(2005 Asian Roundtable on Corporate Governance)及印尼政府所舉辦之「2005 年印尼政策對談」(2005 Policy Dialogue on Indonesia)二部分。

「2005 年印尼政策對談」主要探討印尼資本市場與公司治理之發展，討論議題包括政府公債市場之策略問題、公司債市場的發展、董事會在公司治理上所扮演的角色，以及企業集團的公司治理等。

而「2005年亞洲公司治理圓桌論壇」則在探討自2003年亞洲公司治理白皮書公布以來亞洲圓桌經濟體在公司治理上的發展，討論議題包括銀行的公司治理、銀行公司治理特別小組政策綱要、亞洲公司治理發展之盤點、OECD公司治理基本原則介紹、OECD國營企業公司治理指導方針、國營企業公司治理特別小組期中報告，以及相關活動報告等。

透過參加此次會議，我國代表除於會中就部分與我國公司治理實際情況有所出入之報告提出意見，以使與會代表了解我國公司治理實施現況及進步情形外，更了解亞洲各國目前發展公司治理的現況，舉凡各國相關法規的改革、實際施行時面臨的難題等，皆可為我國推動公司治理之參考。茲就我國未來公司治理發展之方向提出以下建議：

- 一、我國目前公司治理努力之方向與OECD建議方向大致相近，惟在致力於使我國制度與國際接軌之餘，應進一步督促制度之有效實施與執行，以確實達到我國強化公司治理之目標。
- 二、目前我國對銀行公司治理之監理實務，與OECD工作小組草擬之亞洲銀行公司治理之政策綱要大致相符，惟目前我國銀行對於放款企業公司治理之監督並未有明文規範，建議可研擬將此政策明文化之可行性。
- 三、雖然我國目前正在推動國營企業民營化，然而，國營企業良好的公司治理乃是成功完成民營化之前提，故建議將特別小組於本次論壇中所提出之改革建議，納作發展我國國營企業公司治理之參考。

# 目 次

第一章 前言	1
第二章 2005 年印尼政策對談	3
第一節 印尼資本市場	3
第二節 印尼公司治理	4
第三章 2005 年亞洲公司治理圓桌論壇	6
第一節 銀行的公司治理	6
第二節 銀行公司治理特別小組政策綱要	7
第三節 亞洲公司治理發展之盤點	10
第四節 OECD 公司治理基本原則介紹	18
第五節 OECD 國營企業公司治理指導方針	19
第六節 國營企業公司治理特別小組期中報告	19
第七節 相關活動報告	22
第八節 總結和亞洲圓桌論壇的下一步工作	22
第四章 結論與建議	23
附件	25

# 第一章 前言

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development；OECD）主要係由已工業化國家組成之國際經貿論壇，素有「富人俱樂部」及世界貿易組織（World Trade Organization；WTO）智庫之稱，在國際經貿組織扮演極為重要之角色。該組織於 1961 年成立，原始會員國包括法國、德國、英國，以及美國等 20 個國家，目前有 30 個會員國，總部設於法國巴黎，在德國波昂、日本東京、墨西哥市及美國華府設有辦事處。

OECD 的工作重點為強化會員國的經濟、發展改進市場體系、擴大自由貿易、促進已開發及開發中國家之發展，以及創造優良投資環境，以帶動全球經濟成長。由於公司治理與企業成長及經濟發展息息相關，因此 OECD 相當重視公司治理的推動。

自從 1997 年金融風暴以來，各國政府均戮力思考如何強化公司治理機制，提高公司治理品質，以保障股東權益。1999 年 OECD 於邀集各會員國開會討論後，提出一套公司治理準則（Principles of Corporate Governances），以作為各會員國推行公司治理遵循之標準，該項準則包括保障股東權利、公平對待股東、保障利害關係人之權益、資訊揭露透明化，以及董事會責任等五大原則。

由於各國文化背景不同，各國於制定公司治理規範時，亦須作部分調整。鑑此，OECD 陸續與各地區之非會員體進行論壇，如歐亞洲、東南歐、拉丁美洲、亞洲、俄羅斯等，迄今在亞洲已舉辦 6 次論壇，並已於 2003 年 6 月公布亞洲公司治理白皮書（OECD Asian Corporate Governance White Paper）。

本次參加會議包括「2005 年亞洲公司治理圓桌論壇」（2005 Asian Roundtable on Corporate Governance）及「2005 年印尼政策對談」（2005 Policy Dialogue on Indonesia）二部分，其中「2005 年亞洲公司治理圓桌論壇」係由 OECD 主辦，於 2005 年 9 月 8 日至 9 日在印尼巴厘島召開，主要目的在探討自 2003 年亞洲公司治理白皮書公布以來亞洲圓桌經濟體在公司治理上的發展；而「2005 年印尼政策對談」則由

印尼政府於前一日(2005年9月7日)所舉辦，主要探討印尼資本市場與公司治理之發展。

本報告共分爲四章，第一章爲前言，說明參與會議之目的、時間及地點；第二章簡敘「2005年印尼政策對談」之會議內容；第三章針對「2005年亞洲公司治理圓桌論壇」會議之研討子題予以說明，包括銀行的公司治理、銀行公司治理特別小組政策綱要、亞洲公司治理發展之盤點、OECD公司治理基本原則介紹、OECD國營企業公司治理指導方針、國營企業公司治理特別小組期中報告、相關活動報告及亞洲圓桌論壇的下一步工作等。第四章則提出參與本次會議之結論與建議。

## 第二章 2005 年印尼政策對談<sup>1</sup>

### 第一節 印尼資本市場

#### 一、政府公債市場之策略發展問題<sup>2</sup>

會中簡介 OECD 區域內公債管理和政府有價證券的主要策略潮流。討論內容包括公債管理的策略目標、以主要及次要市場的最佳實務為依據的策略性債務管理、債務投資組合的架構和指標（benchmark）的角色、電子交易系統之重要性、債務管理局（Debt Management Office）組織架構的潮流、精密風險管理系統的廣泛使用和公債市場上的衍生性產品。此外，亦一併探討印尼從其他 OECD 國家發展經驗所得到的啓示。

#### 二、公司債市場的發展<sup>3</sup>

一個發展健全的公司債市場能夠減輕印尼金融系統對於銀行的過度依賴。要達到此目標，安全和可靠的市場基礎建設是必要的條件。所謂的基礎建設包括具價格發現(price discovery)機制的次級市場及有效率的電子交易系統。會中探討的重點政策議題包括政府、自律組織(SROs)和信用評等機構的角色、加強投資者基礎的制度等。

來自日本的講者介紹日本的債券市場及次級市場的發展。除了深入探討次級市場自律組織的角色和市場價格的機制外，同時也強調：（1）和其他監督、稅務機構的合作；（2）監督者和市場參與者的持續對話；（3）計劃和按部就班的執行。

---

<sup>1</sup> 主辦單位：經濟合作暨發展組織、世界銀行、印尼資本市場管理局。  
協辦單位：雅加達證交所、泗水證交所、印尼證券結算所、政府政策全國委員會。  
合作單位：日本政府全球公司治理論壇。

<sup>2</sup> 講者：Professor Hans J. Blommestein，OECD公債管理和資本市場計劃負責人和OECD公債管理工作小組協調人。

印尼評論人：Mr. Freddy R Saragih，印尼 BAPEPAM（法定證券監管機構）投資管理及研究主管。

<sup>3</sup> 講者：Mr. Yasuhiro Tasaka，日本金融廳。

## 第二節 印尼公司治理

### 一、董事會在公司治理上所扮演的角色

#### (一) 董事會的責任<sup>4</sup>：

公司治理自亞洲金融風暴以來一直是各方關注的重點，在印尼也是相當重要的議題。會中討論的重點包括印尼上市公司董事會的雙層結構 (two tier system)、印尼本身出現的問題，以及 OECD 公司治理準則中有關董事會的責任等。

#### (二) 董事會在公司治理的角色<sup>5</sup>：

荷蘭是世界上除了德國和中國外，有雙層架構的國家之一。來自荷蘭的講者介紹荷蘭公司治理近期的發展。荷蘭司法部並不強迫上市公司選擇單層制 (one-tier structure) 或雙層制 (two-tier structure)，上市公司應自行決定何種制度是最符合他們的利益，但司法部會強化這兩種制度，明確闡明經理人及監察人的責任。

### 二、企業集團的公司治理

企業集團的公司治理也是印尼目前的重要問題之一。會中討論的重要議題包括持有大量股票股東的角色、控制權人和少數股東的關係、集團內關聯人士的交易、政治影響和利益衝突等。目前面臨的挑戰是如何將對單一公司的公司治理管理提升到集團的層次。

#### (一) 從公司法和證券法規看企業集團的公司治理<sup>6</sup>：

雖然目前如何以法律管理企業集團還有許多問題，但根據日本和其他

---

印尼評論人：Mr. Hindarmojo Hunuri (印尼)。

<sup>4</sup> 講者：Mr. Mats Isaksson，OECD 機構事務部主管。

<sup>5</sup> 講者：Mrs. Gerdina ter Huurne，荷蘭司法部。

印尼評論人：Mr. Fred B.G Tumbuan。

<sup>6</sup> 講者：Professor Hideki Kanda，日本東京大學。



國家的經驗，有以下兩個原則可以依循：1、揭露財務情況和集團內部交易可以幫助集團的資訊透明化。2、公司法的干預可以保護母公司的股東、子公司的少數股東和子公司的債權人。此外企業集團公司治理的另一難題在於企業集團的經理人或董事究竟要為集團的最大利益還是為單一公司的最大利益作決定，目前公司法尚無法處理此問題。

## （二）企業集團公司治理—德國觀點<sup>7</sup>：

講者介紹德國目前企業集團的公司治理情況，強調良好的公司治理可以增加公司在市場上的價值。印尼和德國在企業集團公司治理方面有許多的相似處，也有一些不同。例如：控制的行使、透明和執行。印尼的法律架構發展良好，但在執行面仍需加強。

---

<sup>7</sup> 講者：Mr. Christian Strenger，德國公司治理政府委員會委員、國際公司管控網（International Corporate Governance Network，ICGN）主席。

## 第三章 2005 年亞洲公司治理圓桌論壇<sup>8</sup>

### 第一節 銀行的公司治理

#### 一、銀行的公司治理—巴塞爾銀行監管委員會之觀點<sup>9</sup>

巴塞爾銀行監管委員會是由十國組織成員國的央行總裁在 1975 年成立的委員會，宗旨是促進國際在銀行監管事宜上的合作。巴塞爾銀行監管委員會曾在 1999 年提出重要的「強化銀行組織公司治理」報告，目前正在進行更新。會中介紹 1997 年公佈的 25 項有效監管銀行業的主要原則(Core Principles for Effective Banking Supervision)，並提供增進銀行公司治理的建議及其他巴塞爾銀行監管委員會有關公司治理的指導。

#### 二、亞洲的銀行公司治理<sup>10</sup>

亞洲的銀行公司治理基本上受銀行商業策略、所有權型態、公共治理和政府監督的影響。目前並沒有明顯的證據顯示西方國家治理實務的偏差損害銀行的表現，若只在銀行的層面進行改革並不能有效改善銀行的公司治理，必須在國家的層次進行改革才能真正達到改善銀行治理的目標。此外，銀行的公司治理為何和非銀行公司不同，以及亞洲的銀行公司治理是否和世界上其他國家不同也是討論的重點。

---

<sup>8</sup> 主辦單位：經濟合作暨發展組織、世界銀行、印尼資本市場管理局。

協辦單位：雅加達證交所、泗水證交所、印尼證券結算所、政府政策全國委員會。

合作單位：日本政府全球公司治理論壇。

<sup>9</sup> 報告人：Mr. Jason George, Senior Economist (Supervision) Bank for International Settlements, Representative Office for Asia and the Pacific。

<sup>10</sup> 報告人：Professor Joseph Fan, 香港中文大學財務學系。

## 第二節 銀行公司治理特別小組政策綱要<sup>11</sup>

### 一、會議目的

討論目前特別小組正在擬訂的政策綱要，此份政策綱要主要係依據亞洲公司治理圓桌論壇參與者對 OECD 秘書處所發問卷的回應所作成。

### 二、討論重點

銀行的重要性、亞洲銀行的特色、董事會成員的忠實義務、董事會的各委員會、防止關係人交易/借貸之弊端、銀行控股公司及包括銀行的企業集團之公司治理，以及銀行對於放款企業公司治理之監督等。

### 三、政策綱要

2003 年亞洲圓桌論壇提出「亞洲公司治理白皮書」，並於 2004 年南韓的會議中決定成立特別小組，此特別小組的目的係針對亞洲公司治理中的特定主題提出「政策綱要」。

此綱要為無拘束力、僅具諮詢性之文件，其目的在於作為決策者檢查、發展銀行公司治理架構之參考。

特別小組的目的不在於發展新的國際標準，而是在於有效執行現行的規定。巴塞爾銀行監管委員會正在修訂「強化銀行組織公司治理」準則及相關指導方針，特別小組希望此政策綱要能增加巴塞爾銀行監管委員會對此議題的討論。

#### (一) 銀行公司治理的重要性和亞洲銀行的特色：

1、特別小組認為銀行公司治理的重要性和其他公司不同的原因在於以下各點：

(1) 銀行公司治理的缺失會造成財務系統不穩定並為整個經濟體帶來危機。

---

<sup>11</sup> 報告人：Dr. Jesus Estanislao，銀行公司治理特別小組主席。

(2) 銀行負債的形式極大部分是大眾的存款，故其角色比非金融業部門重要。

(3) 銀行破產的危機可能會因為債務和資產間的不協調而突然發生。

(4) 不良的銀行公司治理會增加納稅人的負擔。

## 2、討論亞洲銀行公司治理應考慮的區域性因素：

公司治理實務反映各地法律、經濟和文化傳統的不同。由於目前許多亞洲經濟體尚未建立足夠的基礎建設，因此亞洲銀行在區域金融上扮演著重要的角色。此外，亞洲許多證券市場尚不夠成熟，故銀行公司治理的失敗將會導致比其他區域更嚴重的後果。

## (二) 亞洲銀行公司治理改革的主要議題和優先重點：

### 1、亞洲銀行董事會成員的忠實義務：

銀行董事的忠實義務比其他公司董事的忠實義務重要。各國應提供持續的訓練課程，以提升董事的能力。董事會成員並應遵循高道德的標準，以有效平衡各方需求的衝突。

### 2、董事會在亞洲銀行內的角色和功能：

董事會應致力於：(1) 策略和方針的規劃；(2) 建立責任和內部控制的架構。若要充分發揮董事會的功能，董事會應有充分的資訊流通，以及內部、外部及管理上的支持。董事並應通過「適任測驗」，且該測驗應依巴塞爾銀行監管委員會的標準設計。此外，銀行主管機關應評鑑董事會的表現，必要時發出警告，或要求銀行重整董事會的架構。

### 3、董事會的組成：

銀行的董事會應比其他公司有更多的獨立董事。獨立董事不僅要獨立於管理部門，也要獨立於控制股東。然而，在難以吸引足夠獨立董事的國家，不參與經營的董事長暫時可以幫助董事會內權力的平衡。

### 4、董事會的委員會：

(1) 審計委員會應要求銀行遵循國際會計、審計準則標準，以及巴塞爾委

員會所制定的準則。

(2) 應成立風險管理委員會。

(3) 爲了避免過多的委員會，得成立包括以提名、報酬、繼承和其他董事訓練、資訊協助爲目的之單一委員會。

(4) 得考慮成立專門監督、同意與關係人交易的委員會。

5、適宜的信用分配，以防止關係人交易的弊端：

(1) 以法規限制單一客戶之放款額度：

限制銀行對單一客戶之放款額度不得超過銀行資本之 25%，亦不得超過股東對銀行之出資總額。

(2) 其他防火牆之建議：

限制家族對銀行之所有權 (up to 10%) 與表決權 (up to 4% for certain types of votes)、禁止金融機構負責人兼營非金融機構、強制上市銀行揭露關係人交易之資訊，以及非上市銀行也應向銀行監理機構報告交易的種類與範圍。此外，銀行監理機構應明確定義「會引發危機的關係人交易」的最低標準。

6、銀行控股公司及包括銀行的企業集團：

銀行在企業集團內所具有的法律形式和及所處的地位，不應減低銀行董事會成員的責任。而銀行監理機構應具備法定的職權與方法，以有效監督包括母公司在內的銀行集團。

銀行董事會及其母公司的法律責任應與其在銀行集團內所作出的決定一致。因此，附屬銀行的董事會成員也須就其所爲之決定，對母公司股東所提起的訴訟負責。

就公股銀行而言，政府應區別其身爲監理者與所有者之角色。政府於設定公股銀行之目標後，應由該銀行董事會自主履行其責任，並應尊重其獨立性。而公股銀行民營化成功之關鍵，取決於民營化前即有完善之公司治理。

## 7、揭露：

銀行主管機關從上市銀行的揭露中所發現的問題，也應由證券主管機關及證交所依證交法或相關規定施予可能的制裁或懲罰。

## 8、銀行自治和政府的關係：

政府應尊重國營商業銀行的法律結構（通常是股份公司的結構），並應於國營銀行民營化前，先採行國內最佳的公司治理實務。

## 9、銀行對於放款企業公司治理之監督：

亞洲之銀行監理機關應鼓勵銀行評估與監督其放款對象之公司治理程度，使其成為銀行信用風險管理之重點之一，並將之內化為其借貸契約條款之一部分。

## 10、下一步：

特別小組建議銀行監理機關應依據其國內情況及現行公司治政法規，與證券主管機關及證交所一同發展並公布一部銀行公司治政法典。在前述法制基礎上，銀行監理機關應以評等機制（rating mechanisms），作為銀行改善公司治理之誘因，例如：反映銀行公司治理程度之差異化存款保險費率。

# 第三節 亞洲公司治理發展之盤點

## 一、結果報告<sup>12</sup>

本盤點報告主要係依據亞洲公司治理圓桌論壇參與者對一份問卷之回應所作成，反映自 2003 年 1 月後亞洲圓桌論壇經濟體在公司治理方面的政策發展情況。本報告分以下六大優先重點，說明各國公司治理政策上的重要發展，以及未來發展的優先重點。

---

<sup>12</sup> 報告人：Mr. Louis Bouchez，OECD機構事務部（Corporate Affairs Division）。

(一) 提升對良好公司治理價值之認知：

1、主要發展：

自 1997 年亞洲金融風暴以後，亞洲各國對於提升良好公司治理價值之認知已有相當之進步，此使亞洲企業領導人及具有控制權之股東重新思索其與公司之關係。為達到此種思考面的重新定位，政府或私人機構應持續提升公司、董事、股東和其他利害關係人對於良好公司治理價值的了解，使其了解此關係其自身的利益，而許多國家亦開始採取行動，例如台灣於 2003 年採行「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，金管會亦要求證券基金會提供許多的訓練課程。

2、發展障礙：

由於亞洲地區之政府機關與民間企業針對公司治理所投注之心力並不一致，因此各國之政策制訂者必須持續提供誘因，以使政府機關與民間企業能夠更密切地合作。

3、未來發展之優先重點：

- (1) 向大眾諮詢：以公開方式邀請並諮詢產業界與學術界針對公司治法法規草案之意見，以避免制訂過程過於冗長。
- (2) 董事訓練：公司董事與董事會成員應持續參與有關公司治理議題的進修，以期符合公司治法法制之架構。
- (3) 強化政府機關與民間企業的合作關係。
- (4) 新聞輿論的角色：透過新聞媒體（特別是財經新聞）提升大眾對公司治理的認識。

(二) 有效執行公司治理之法規：

1、主要發展：

過去幾年，大多數亞洲地區已就有關公司治理之法令及規範進行實質上的改革。由於公司治理架構的可信度與效用有賴其執行力，因此，相關法令之實施與執行亦須有所精進，以與法令之進展相互配合。

許多國家均把焦點放在提升監督能力上，其中一種方式是透過採用任意或強制性的法規、準則、指導方針或最佳實務。例如，2004年台灣成立金管會，並於證交法的授權下得進行調查和制裁。

## 2、發展障礙：

- (1) 由於不明確之法規架構通常會妨礙公司治理法規之品質及其執行成效，因此立法者首先必須明確定義立法之目的、主管機關及市場參與者之角色。
- (2) 由於違反公司治理情事之監督、調查及訴訟，通常涉及多個主管機關之重複管轄，因此必須有一明確之政策，用以區分各個主管機關之不同責任。
- (3) 由於執行、監督公司治理法規之行政成本居高不下，對部分亞洲國家造成沉重的負擔，而該項行政成本之負擔包括制訂法規之主管機關及遵循法規之市場參與者。
- (4) 另如中國與越南等國家，因其國營企業市場占有率極大，故政策制訂者往往對市場產生不當的干預，導致公司治理架構發展之障礙。
- (5) 而司法單位對於處理關於公司治理及公司破產與重整等專業知識的缺乏也造成部分爭議與進步之障礙。
- (6) 法規移植也可能造成公司治理發展之另一項行政障礙。

## 3、未來發展之優先重點：

- (1) 中央和地方均應遵循法律之規定、明確訂出監督機關的責任。
- (2) 明確區分主管機關、證交所及其他自律組織之責任，並建立該等機構有效合作之機制。
- (3) 強化監督者之執行力。
- (4) 針對未符合公司治理法規者，適時採取必要的行政罰則。
- (5) 當政府已要求公司治理準則與原則須符合國家標準時，對於已符合及未符合之公司應予以明確之區隔與獎懲。



(6) 成立解決公司治理爭端之專業法庭，以期解決未來可能發生之爭議。

(7) 避免國營企業因利益與資源之衝突造成市場之扭曲。

(三) 致力於會計、審計及非財務資訊揭露之標準和實務與國際準則標準和實務接軌：

1、主要發展：

亞洲圓桌論壇國家應致力於會計、審計及非財務資訊揭露之標準及實務與國際標準和慣例一致，當暫時無法達成一致時，標準制定者應揭露其與國際標準相異之處；公司之財務報表應該重申或引用與特定科目相關的揭露。

自從亞洲公司治理白皮書公布以來，許多圓桌論壇經濟體已引入國際會計及審計標準，並且上市公司內部也開始成立審計委員會。例如台灣公布財務會計準則第 34 和 35 號公報，使台灣和國際的標準漸趨一致。

2、發展障礙：

(1) 短期內由於管理架構無法即時與法規架構之改革銜接，因此當需要適時翻譯並採用與國際接軌之國際制度時，往往缺乏解釋、翻譯及實行國際準則標準之必要機構，或該機構尚未具備必要之資源。

(2) 因金檢系統尚未統一（例如中央銀行、財政部、證管會、交易所等），造成重複檢查之行政成本浪費。

(3) 由於審計機構往往同時又負責管理個人之審計員，因此存在潛在之利益衝突關係，而缺乏獨立之自我管理機制。

3、未來發展之優先重點：

(1) 縮短國內與國際會計及審計準則標準之既有差異。

(2) 要求所有上市公司應設置審計委員會，並明確定義審計委員之資格與條件。

(3) 要求上市公司之審計委員之任期每隔一段期間（例如 5 年）必須輪調。

- (4) 應採行集團企業會計合併之相關法規。
- (5) 應優先建立有關董事會之組成、任用與監督之獨立性國家標準。
- (6) 內部稽核及外部稽核人員均應接受專業的訓練，以確保會計品質之維持。
- (7) 為改善非財務資訊之透明度，應強化上市公司年報公司治理資訊之揭露。

(四) 董事會應加強參與公司之策略計畫、監督內部控制制度，以及獨立審查經理人、控制性股東與其他內部人之相關交易：

#### 1、主要發展：

由於亞洲地區持續發生剝削少數股東之問題，引發各界對於該地區董事會獨立性之質疑，而近年來在已開發市場中所發生之醜聞，亦使全球大眾對於董事履行其對公司及所有股東之忠實義務的能力及意願感到懷疑。

為回應這些疑問，圓桌論壇提出二項基本建議：

- (1) 建議著重於董事訓練及自發性行為規範。
- (2) 建議藉由加強董事「獨立性」、使幕後董事 (shadow director) 也要對其自身行為負責、增加對違反忠實及注意義務的懲罰，以及禁止核心範圍之關係人交易。

近年來，引進上市公司的獨立董事乃為各國改革的風潮，例如台灣自 2004 年已開始著手進行推動獨立董事制度。

#### 2、發展障礙：

- (1) 董事會之出席率過低。
- (2) 亞洲國家公司之董事會通常由某一家族或其他控制性股東所支配。
- (3) 董事會成員過多，導致董事會決策效率低落。
- (4) 無法明確定義獨立董事之「獨立」的意義。
- (5) 由集團企業指定董事及董事會成員至不同的集團企業，將造成該等董事很難善盡忠實義務。

### 3、未來發展之優先重點：

- (1) 於公司法中明確定義董事之忠實義務，並強制公司須任用獨立董事。
- (2) 使一般民眾瞭解其對公司之個人董事得以採取訴訟之方式，以確保投資大眾之權益。
- (3) 限制董事會成員的人數，以確保其對公司經營之貢獻與管理品質。
- (4) 引進累積投票制(Cumulative Voting System)，也就是股東享有與應選出人數相同的選舉權，可集中於一人身上，亦可分配選舉多人，得票最多者當選。累積投票制主要是公司為保護少數股權股東之選舉權所制定。
- (5) 確保自然人股東符合公司治理實務守則之要求。

### (五) 法律規範架構應確保無控制權股東免於受內部人及具控制權股東之剝削：

#### 1、主要發展：

所有亞洲政府均應引進措施或改善既有措施，以提供無控制權股東適當的保護，使其免受具控制權股東之剝削，包括加強揭露的要求、確保主管機關有能力監督公司遵循此等要求並對錯誤行為實施實質制裁、闡明並加強董事之忠實義務等。例如在台灣已允許投資人提起團體訴訟。

#### 2、發展障礙：

- (1) 不透明之集團企業結構通常限制了資訊之透明度，而使少數控制性股東得利，損害多數非控制性股東之權益。
- (2) 亞洲國家上市公司之股權結構多由家族企業所控制，致使非控制性股東無法行使其股東權。
- (3) 現有法規可能限制非控制股東監督之角色。

#### 3、未來發展之優先重點：

- (1) 引進團體訴訟及其他衍生之訴訟制度。
- (2) 考量控制性股東在亞洲經濟上扮演之重要角色，政府應扮演關鍵性重組公司所有權結構之角色。

- (3) 強制揭露指定董事所代表之股權，以提升資訊透明度。
- (4) 強制揭露連結股權之相關資訊，以提升集團企業公司治理之程度。
- (5) 制訂或強化內線交易之相關法規。

(六) 政府應加強改善銀行法規及在公司治理方面之努力：

1、主要發展：

亞洲銀行於區域性金融扮演主導性角色。若銀行之公司治理不善，不僅會降低銀行股東之報酬，一旦影響擴大，甚至會影響金融體系之穩定。亞洲金融風暴使銀行公司治理之重大挑戰浮出檯面，很多情況是產業集團中有控制權的股東「掠奪」銀行，以較佳之條件提供集團資金的保證。其他情況是銀行的經理人因其與借款企業的所有人之關係而放寬貸放的標準，更有甚者，政府官員爲了產業政策或其個人利益而向銀行施壓，要求其從事有害的交易。爲了恢復資本市場的信心，在確保有足夠的銀行法規及監督機制外，政策制定者及主管機關亦應倡議銀行部門健全之公司治理實務。

大部分國家在銀行內部治理的領域都有所進步，部分國家在銀行監督者的角色上也有強化。例如台灣金管會責成銀行公會研訂「銀行業公司治理實務準則」，該準則之內容大致已將「上市上櫃公司治理實務守則」之主要規範涵括在內。

2、發展障礙及未來發展之優先重點：

鑑於意識到銀行業公司治理之重要性，亞洲公司治理圓桌論壇已針對銀行公司治理成立特別小組，制定亞洲銀行業公司治理政策綱要，以供亞洲各國銀行業參考之。

## 二、2005 年公司治理評估報告 (CG Watch) 預覽<sup>13</sup>

報告中介紹 CG Watch 的研究方法、各國的重要議題，以及各國公司治理

---

<sup>13</sup> 報告人：Jamie Allen，亞洲公司治理協會秘書長。

的優點與進步。

### 三、東亞經濟體公司治理評鑑<sup>14</sup>

報告的目的在於評鑑東亞國家公司治理的改革。主要採行兩項調查：(一) 調查目前進行中公司治理的法規改革。(二) 向基金經理人及分析師調查各國公司治理法規的執行情況。

調查結果發現，各國在法規的設計大同小異，但從市場的觀點來看，各國的公司治理情況卻有相當大的差異。

我國與會代表針對報告中和台灣的公司治理實際情況有所出入的部分當場提出意見，整理如下：

- (一) 報告中提到僅有香港、印尼和韓國有股東通訊投票制度，然而台灣 2005 年 5 月已通過公司法修正案，允許股東通訊投票。
- (二) 報告顯示只有韓國、馬來西亞及菲律賓有投資人團體訴訟制度，但根據台灣 2003 年通過的「投資人保護法」，台灣投資人也能提起團體訴訟，目前也有針對管理階層舞弊或掏空之案件正在法院訴訟程序中。
- (三) 評鑑結果顯示台灣並不要求揭露內部人交易，然而根據我國證券交易法第 22 條之 2 及第 25 條規定，內部人交易應於相當時間內揭露。若內部人每日賣出超過一萬股應於三天前申報揭露；內部人並應於每月五日以前將上月份持有股數變動之情形，向公司申報，公司應於每月十五日以前，彙總向主管機關申報，相關資訊並揭露予大眾。
- (四) 評鑑報告指出東亞國家中只有台灣沒有要求揭露持有公司百分之五股份以上的股東。然而，實際上台灣要求持股達百分之十以上之大股東每月申報持有股份異動情形，另外也要求公司在年報中揭露前十大股東姓名及持股，以上措施已能達成與「揭露持有百分之五以上的股東」相同的效果。
- (五) 報告指出只有台灣沒有要求董事會外部董事的最低人數。然而，從 2002

---

<sup>14</sup> 報告人：Stephen Yan-leung Cheung，香港城市大學 (City university of Hong Kong)；Hasung Jang，韓國高麗大學 (Korea University)。

年起，主管機關已要求台灣的新上市公司最少須有二名獨立董事和一名獨立監察人。

## 第四節 OECD公司治理基本原則介紹<sup>15</sup>

OECD 商業顧問小組的 Mr. Peter Dey 以專家身分評論公司治理對亞洲各國政府與董事會的挑戰。

### 一、確保有效公司治理所需之基礎

公司治理將促進市場的透明化及效率化，並應保護及促進股東權利的行使。

### 二、股東的公平待遇

公司治理應確保所有股東（包括少數股東和國外的股東）均受到公平對待，並均能在其權利受損時，獲得有效的補償。

### 三、利害關係人的角色

公司治理將賦予利害關係人權利，並且鼓勵企業和利害關係人在創造財富、工作機會及持續推動企業財務健全等方面積極合作。

### 四、資訊揭露和透明度

公司治理應確保公司所有重大事件之發生及其時地均能準確地揭露，包括財務狀況、業績、所有權及公司治理的情況。

### 五、董事會的責任

公司治理應確保董事會對公司的經營管理能夠有效的監督，同時確保董事會對公司及股東的責任與忠誠。

## 第五節 OECD國營企業公司治理指導方針<sup>16</sup>

2005年4月OECD會議正式通過國營企業公司治理指導方針，該指導方針提供國營企業公司治理一套不具拘束力的最佳實務，同時也被視為是OECD公司治理基本原則的補充。

第一個原則為必須確認所有的改革須建立在與私人企業間公平競爭之環境下(a level-playing field)，亦即法律與規範須架構在公平對待所有公營企業與私人企業下，以防止對於市場機制產生扭曲。

第二個原則為國營事業須確保其財業務狀況之透明度，如同對待其對股東所揭露之訊息一般。在白皮書中亦指出，自從1997年亞洲金融風暴後，亞洲國家在公司透明度上仍有極大之進步空間待改善。

## 第六節 國營企業公司治理特別小組期中報告<sup>17</sup>

在2004年南韓的亞洲公司治理圓桌論壇中，OECD秘書處決定針對特定主題成立特別小組，「國營企業公司治理特別小組」便為其中之一。此報告的目的在於指出國營企業公司治理主要的挑戰及改革的建議。同時，此報告也參考一份有關國營企業公司治理實際執行情況的問卷結果（問卷的對象為特別小組的成員國：中國、印度、印尼、巴基斯坦及泰國），並將經過2005年及2006年的特別小組會議討論後完成。政策報告主要有以下兩個部分：

### 一、國營企業在亞洲經濟體內的規模和範圍

國營企業在一些亞洲經濟體內仍然相當重要。國營企業的多寡在亞洲各國各有不同，但不論是有大量國營企業的越南、中國，或是國營企業數量約100

---

<sup>15</sup> 報告人：Mr. Peter Dey, Osler, Hoskin and Harcourt, Barristers and Solicitors, Canada。

<sup>16</sup> 報告人：Mr. Mathilde Mesnard, Corporate Affairs Division, OECD。

<sup>17</sup> 報告人：Mr. John Lim，國營企業公司治理特別小組主席。

到 300 家的印度、印尼、泰國，或是因有控股公司而降低國營企業數量的新加坡和馬來西亞，國營企業仍然在經濟上扮演重要的角色。國營企業也是市場資本總值重要的一部分，他們約占亞洲證券市場資本總值三分之一左右。因此這些上市國營企業對亞洲證券市場影響重大，市場也對這些企業的治理和改革相當重視。雖然目前進行的國營企業民營化可能會減少國營企業的重要性，但為了成功完成民營化，增進國營企業的公司治理仍然是必要的。

## 二、亞洲國營企業公司治理改革的主要議題和優先重點

### (一) 兩大準則：

- 1、改革的目的是在確保一個與私人企業公平競爭的環境。
- 2、在政府行使其對國營企業之所有權時，應同時確保國營企業活動的透明度。

### (二) 配合上述兩大準則，特別小組提出以下建議：

- 1、建議政府公開其對國營企業之所有權政策。
- 2、鼓勵國營企業合併，並依一般公司法登記。
- 3、將所有權與監督、產業政策等其他國家功能分離。
- 4、組織及協調不同層級的國家所有權。
- 5、政府或其指定之代表應至少每年提供可靠的資訊供大眾評價國營企業的營運情況。
- 6、所有人應對其所有權功能有報告責任。在 OECD 國家中通常是向國會報告，國營企業也可對國會有「面對面」的直接報告義務。此外，也可能透過聽證會或調查程序完成報告並深入調查，同時須注意「報告責任」和「企業自治」之間的平衡。
- 7、許多亞洲國營企業均有非商業上的目的，OECD 的指導方針中規定這些目的、成本及資金均應被清楚地揭露。
- 8、設定國營企業的目的，並報告國營企業的績效。
- 9、在會計、審計上應採用國際共同的準則標準。至於最高審計組織在亞洲各



國的素質各有不同，且無法公平呈現國營企業的績效。因此，所有國營企業均需要獨立的外部審計，審計員的選擇也要經過適當的程序，以確保審計的獨立性。

- 1 0、設計明確的提名程序，並依能力及經驗提名。在政府並非唯一股東時，所有權人要在提名時扮演積極的角色，並和現任董事會及其他股東合作。另一個強化董事會的方法是提名不執行業務或獨立的董事，並避免過多的政府代表，目前許多亞洲國家的國營企業董事會均有政府代表過多的現象。此外，爲了平衡董事會和管理部門的權力，董事長和 CEO 應該分離。
- 1 1、確保董事會得到充分的授權，並有足夠的權力完成他們的責任。而且國營企業董事會的責任應和其他私營企業的董事會一致，意即國營企業董事會也要爲國營企業表現負責任。此外，董事會應可決定長期的策略，不該受到政府的干涉，也應該能夠更有效地監督管理並參與 CEO 的選任。
- 1 2、董事會報酬的增加應以董事會表現的評價爲基礎。
- 1 3、要公平對待非控制股東的前提是強化董事的忠實義務，使其爲公司最大利益作決策，而非僅爲維護國家的利益。此外，並要透過強化法律和管理的架構來進一步保護非控制股東的權利，非控制股東也能透過股東會來參與公司重要的決定。
- 1 4、關係人交易往往是權力濫用的來源，因此適當檢查關係人交易是建立公平競爭環境的重要步驟。
- 1 5、OECD 指導方針鼓勵和利害關係人積極合作，也要求利害關係人的權利應該明確，且國營企業應報告和利害關係人的關係，以增加他們的可信性。勇於指出公司缺失的告密者 (whistleblower) 應該被鼓勵和保護，國營企業應該發展內部的道德規則，同時基於增進債權人的權利，國營企業應使債權人可以主張其權利並展開破產程序。

## 第七節 相關活動報告<sup>18</sup>

討論對亞洲公司治理發展有所影響之各種活動，包括：

- 一、IDEA.NET（東亞企業董事聯合會）活動和企業董事聯合會在亞洲公司治理發展上的角色。
- 二、亞洲公司治理專家的學術網絡。
- 三、國際專家會議對亞洲未上市公司公司治理之綜合報告。

## 第八節 總結和亞洲圓桌論壇的下一步工作

OECD 人員總結兩天會議的討論結果，強調亞洲圓桌論壇將持續推動公司治法規的改革，並特別加強公司治理的履行和執行（implementation and enforcement）。此外，銀行和國營企業公司治理特別小組將會完成政策綱要並提供更多改革建議。未來 OECD 仍會透過問卷調查等方式，了解各國公司治理之發展情況，同時 OECD 也歡迎各會員國踴躍提供公司治理發展之相關意見。

---

<sup>18</sup> 報告人：Mr. Charnchai Charuvastr，泰國董事學會（Thai Institute of Directors）；  
Mr. Summant Batra, Senior Partner Kesar Dass B.& Associates。

## 第四章 結論與建議

近年來，亞洲金融風暴、美國安隆公司等財務醜聞事件，反映出公司治理（Corporate Governance）攸關一個國家金融穩定及經濟健全發展。各國政府均已積極重視公司治理的問題，1999年經濟合作與發展組織（OECD）更提出「公司治理原則」（Principles of Corporate Governance），成為各國改革公司治理依循的參據。我國為因應國際趨勢，也加速推動國內公司治理改革工作。

此次參加2005年亞洲公司治理圓桌論壇（2005 Asian Roundtable on Corporate Governance）目的之一在於透過與國際組織交流，了解亞洲各國目前發展公司治理的現況。舉凡各國相關法規的改革、實際施行時面臨的難題等，皆可為我國推動公司治理之參考。我國目前努力之方向與OECD建議方向大致相近，惟司法體制落後是亞洲各國之通病。

我國代表於本次會議中就關我國公司治理之現況予以詳述，例如我國已推動繼續強化公司治理制度基礎工程，包括：發布「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」等法規，明定公開發行公司建立內部控制及內部稽核機制、整合並強化公開發行公司資訊公開制度等。

另關於我國最近公司法配合公司治理修正重點包括：1、建立股東提案權，賦予股東於股東會開會前，有提出議案要求董事會將所提議案列入開會通知之權利。2、通訊投票：賦予公司得允許股東以書面或電子方式直接行使表決權。3、表決權之限制：從屬公司持有控制公司之股份，在控制公司之股東會不得行使表決權。4、董事、監察人提名制度：公司董事、監察人選舉，得於章程中明定採候選人提名制度，由股東就董事、監察人候選人名單中進行選任等改進措施，對股東權益之維護又向前邁進了一大步。未來我國亦將持續推動各項公司治理之相關機制，俾強化我國資本市場之競爭力，並保障投資人權益。

至有關銀行公司治理之發展部分，目前我國對銀行公司治理之監理實務，與

OECD 工作小組草擬之亞洲銀行公司治理之政策綱要大致相符。惟政策綱要中建議銀行之主管機關應鼓勵銀行評估與監督其放款對象之公司治理程度，並內化為其借貸契約之一部分，然目前我國銀行對於放款企業公司治理之監督並未有明文規範，建議可研擬將此政策明文化之可行性。

此外，國營企業之公司治理也是本次論壇之焦點。OECD 所設立的特別小組於本次論壇中提出不少改革建議。雖然我國目前正在推動國營企業民營化，勢必會減少國內國營企業之數量。然而，國營企業良好的公司治理乃是成功完成民營化之前提，因此此項議題仍不能為我國所忽視，故建議將特別小組於本次論壇中所提出之改革建議，納作發展我國國營企業公司治理之參考。

最後，從此次論壇之過程可以發現，除法規制度的改革外，實際的實施與執行已成為各國目前最關注之焦點。因此建議各相關單位在致力於使我國制度與國際接軌之餘，能進一步督促制度之有效實施與執行，以確實達到我國強化公司治理之目標，並將我國實施公司治理之現況與進步情形適時提供國內外研究、學術機構及國際組織，以提升國際形象。

# 附 件