

調 查 報 告

壹、案由：經濟部所頒訂「股份有限公司變更登記表」，不論企業資本之自始增加或後續變動，增資種類紊亂，項目未區分企業之資產與股東權益，又納入二家以上企業合併交易事項，增加管理之困難，暨該部對於資本登記之查核及管理有欠妥適，均恐影響交易秩序，有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本院前於調查榮民工程股份有限公司(下稱榮民工程公司)民營化過程中，發現內政部營建署逕引用經濟部所訂「股份有限公司變更登記表」中之資本種類，於98年5月5日據以增訂營造業法施行細則第6-1條。然該次營造業法施行細則增訂之條文，導致榮民工程公司如型鋼等專用於營造工程之重要資產，反無法於其民營化過程中，以資產作價方式作為民營化新公司之資本，移轉予新公司繼續使用，榮民工程公司爰被迫須陸續標售型鋼，顯見營造業法修訂中所引用之經濟部「股份有限公司變更登記表」有可議之處，須加檢討。為深入了解經濟部所訂「股份有限公司變更登記表」中之資本種類、公司登記資本額相關規範暨該部對於登記後資本之查核及管理是否妥適，爰依本院國防及情報委員會之決議另外立案調查。

本院前於調查榮民工程公司民營化過程乙案中，已函詢及約詢經濟部、內政部營建署等單位；於本案立案調查後，又舉行諮詢會議，嗣2度約詢經濟部商業司，並請該司提供相關資料，業經調查竣事。茲將調查意見臚列如下：

一、經濟部商業司之股份有限公司變更登記表中，股本異

動相關欄位之設計混淆，有項目非互斥、不完整、規範之主體跳躍、層次不一致、資產有無變動不一等諸多缺失，易遭誤認，且已成為其他行政機關錯誤行政之藉口，顯有未當。

- (一) 股份有限公司資本之種類，如表一所示。
- (二) 查經濟部商業司 98 年 5 月 5 日修訂之「股份有限公司變更登記表」，其中關於資本登記之相關欄位，如表一-1 所示。
- (三) 本院前於調查榮民工程公司民營化過程乙案中，經濟部 99 年 9 月 2 日以經商字第 09902421450 號函復本院，表示將檢討修正股份有限公司變更登記表。該部後以增資之類型有些並未有股款增加，爰以避免混淆為由，修正欄位名稱，於 99 年 12 月 13 日以經商字第 09902430790 號公告修正前開「股份有限公司變更登記表」，將第 14 欄「本次增資之種類及金額（股款種類若為...）」修正為「本次股本增加明細（股本若為...）」、第 15 欄「本次減資之種類及金額」修正為「本次股本減少明細」，惟該次修正未解決問題。
- (四) 經濟部商業司於 100 年 9 月 20 日接受本院本案之約詢時原猶表示：「本次增資之種類及金額…各項目均為互斥」、「公司增資發行新股，其不同類型之增資，均有其適用之法令，公司增資種類內容，並無紊亂。」惟其表格設計係基於其主管公司法之條次，而非公司經營之實際狀況，本院調查委員於聽取該司說明時，質疑該表欄位設計可能之缺失，包括：項目間非互斥、不完整、規範之主體跳躍、層次不一致、資產有無變動不一等，將一家公司之資本變動與二家公司以上間之合併交易併同處理；該司乃承認前開登記表股本之表達方式確易造成混淆

、誤認，且各項目間並非全部互斥，有檢討修正空間。該司於約詢後補充書面說明，擬檢討修正前開公司登記表，先將股本明細按是否與公司併購有關區分，次針對非與他公司併購者再按資產有無增加區分，共有下列 3 類：

- 1、與公司併購有關者，如合併、分割等。
- 2、資產有增加者，如取得現金、現金以外之其他財產（抵繳股款）等。
- 3、資產無增加者，僅為權益科目之調整，如資本公積轉增資等。

(五)該司雖認上開變更登記表係僅供內部統計使用，然內政部營建署業已依其內容作為修正資本種類相關規定之重要參照依據，並於 98 年 5 月 5 日據以增訂營造業法施行細則第 6-1 條：「本法第 12 條第 1 項所定出資種類，為依公司法或商業登記法規定之出資種類；其中現金、不動產、機具設備、貨幣債權、公積、股息與紅利、公司債轉換股份及認股權憑證轉換股份，合計應占資本額百分之九十以上。」之規定。因「公積」、「盈餘」，及企業使用「公積」、「盈餘」所發放之「員工紅利」，不但非屬現金，且非資產，其無實體存在，僅為採雙式簿記（double-entry bookkeeping）之記錄方式下，每一筆交易從不同觀點記錄借貸二次所出現之項目，歸屬業主權益類，非司法院 33 年院解字第 2689 號解釋所稱之其他之物或勞務信用，爰營造業法施行細則第 6-1 條所參照之經濟部「股份有限公司變更登記表」中之增資種類欄位，已將性質不同之會計科目不當混同。又前開欠妥規定已造成榮民工程公司如型鋼等專用於營造工程之重要資產，反無法於其民營化過程中，以資產作價方式作為民營化新

公司之資本的缺失。

- (六)經查，經濟部商業司之股份有限公司變更登記表，其修正前之「本次增資之種類及金額」及修正後之「本次股本增加明細」項下，包括：現金、現金以外財產、債權抵繳股款、公積、股息及紅利、公司債轉換股份、認股權憑證轉換股份、股份交換、合併、分割、股份轉換及收購等 12 項。揆其內容，包括一家公司之資產項目(如：現金、現金以外財產、債權)、一家公司之股東權益科目(如：公積、股息及紅利)及二家以上公司之合併事宜(如：股份交換、合併及分割)等項，極易造成混淆及誤認，且各項目間並非全部互斥，徒增適用之困擾，並至少已造成榮民工程公司專用於營造工程之型鋼資產，無法於其民營化過程中轉作民營化新公司之資本，不得不出售變現的缺失，顯有未當。經濟部商業司既已坦承前開股份有限公司變更登記表內容應再予檢討，爰應儘速妥適完成修正，俾利內政部營建署重新檢討營造業法施行細則第 6-1 條之妥適性。

二、公司登記資本額查核相關規範之設計，顯有欠當，亟待改善。

- (一)經濟部現行之「股份有限公司變更登記表」，原為「股份有限公司變更登記事項卡」，最初係於何時制定，該部稱已無資料可稽；75 年所使用之「股份有限公司變更登記事項卡」中，資本之種類即列有「公積」、「盈餘」等非實體資產項目。
- (二)經濟部於 61 年 5 月 11 日訂定發布「公司行號申請登記資本額查核辦法」全文 10 條；並自發布日施行。嗣公司法於 90 年 11 月 12 日之修正包括第 7 條，該條賦予資本額查核辦法之法源依據，經濟部爰於 91 年 3 月 6 日就公司資本額查核另訂定發布「公司

申請登記資本額查核辦法」，行號登記資本額查核仍依「公司行號申請登記資本額查核辦法」。惟「公司行號申請登記資本額查核辦法」於 92 年 2 月 26 日廢止，行號申請登記資本額查核，改依經濟部同日新發布之「商業申請登記資本額查核辦法」之規定辦理，其後商業登記法 97 年 1 月 16 日之修正刪除第 8 條第 4 項規定，致「商業申請登記資本額查核辦法」頓失法律授權依據，經濟部乃依修正後之商業登記法第 15 條第 2 項授權規定，於 98 年 3 月 23 日發布「商業登記申請辦法」。前揭查核公司行號資本額之法令，如表二-E。

- (三)經濟部商業司於接受本院約詢時，原猶稱目前並無再檢討之議題，若有檢討之必要，將邀集各公司登記機關及會計師公會研商。惟該司於接受約詢後，於 100 年 10 月 12 日以書面表示，公司申請登記後資本額查核辦法自 91 年 3 月 6 日發布施行至今，雖經歷數次修正，惟未整體檢視，爰有檢討修正之必要；該部將召開學者專家會議及修正會議，再次檢討「公司申請登記資本額查核辦法」。預計檢討修正之重點包括查核辦法之下列事項，如表二-2。查核辦法第 9 條第 1 項規範應執行之查核程序，惟該等查核程序，應繫於查核人員工作之性質究屬協議程序之執行或遵循審計、應查核之財務報表是否僅以資產負債表為限，以及查核之時間究在公司新成立之時或在經營一段時間之後，且該等查核程序應有效果；查核辦法第 9 條第 3 項後段之目前規定，為：「但簽證應於資產負債表結帳之當日金融機關營業終止時，始得為之」，容許查核會計師於受查公司做成聲明之當日即完成證據之搜集，致不利影響會計師之查核品質；查核辦法第 10 條第 2 項規定

：「會計師查核公司之資本額，如發現有虛偽情事者，應拒絕簽證」，排除會計師出具無法表示意見之機會，均有不當，應加檢討。

(四)按「公司申請設立、變更登記之資本額，應先經會計師查核簽證；其辦法，由中央主管機關定之。」為公司法第7條所明定。爰公司於設立，或於合併、分割、收購、股份轉換、增減實收資本額等變更登記時，均應先經會計師查核簽證，以達公司資本之充實。此外「公司應收之股款，股東並未實際繳納，而以申請文件表明收足，或股東雖已繳納而於登記後將股款發還股東，或任由股東收回者，公司負責人各處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰金。」違反前開資本充實規定之責任，同法第9條所明定屬刑事責任，則經濟部自應完備相關查核辦法，加強杜絕不法。惟查經濟部雖依公司法第7條訂定發布「公司行號申請登記資本額查核辦法」、「公司申請登記資本額查核辦法」，期間雖經多次修正，猶原認目前已無再檢討之議題，然於本院約詢時提出：該查核辦法規範的對象是會計師，而辦法的名稱卻為「『公司』申請登記資本額查核辦法」是否妥適？會計師之查核範圍及責任為何？會計師意見種類及範例？修改後之現行條文，是否較修改條文前，反可增加舞弊機會？允許不採用增資基準日股價，是否符合資本充實原則？等各項質疑時，乃於會後改稱該辦法有檢討修正之必要，預計檢討修正若干重點。依公司法第5條，經濟部為公司法之中央主管機關，理當本諸權責，主動完善相關法令，以求周全。詎該部未能主動檢討主管法規之瑕疵，嗣本院提出攸關質疑而該部無法合理答復時，始坦承現

行規範欠周，應予檢討修正。核該部前開所為，實有失中央主管機關應有之專業及作為。另關於公司法第 387 條規定公司得委託會計師為公司登記案件代理人，該受託之會計師同時為該次資本額簽證之會計師時，是否違反會計師應保持超然獨立之疑義，亦宜併同檢討，以供遵循。

三、經濟部在明知其他機關常有發現並通報資本不實案件之情況下，對於登記後資本之現行查核作為，任由受查公司說明其股款動用情形，所執行之查核程序並無調閱帳冊，在長達 10 年(91-100 年)之期間內竟連一件違規也未發現，顯因循苟且，虛應行事，打擊不法之責任根本未能有效履行，洵有嚴重缺失。

(一)經濟部對於公司登記後資本之查核及管理作為，該部說明略以：

1、80 至 83 年之作業

(1)為推動地方機關同時辦理該項查核，於 80 年 6 月 20 日召開「查核公司設立登記後資本額有關事宜」會議，訂定查核作業流程及例稿後，嗣於 80 年 7 月開始實施。商業司之查核比率為 10%，地方機關為 5%。

(2)上開登記後資本額查核業務，地方登記機關雖自 80 年 7 月開辦，惟 82 年 10 月起已停止辦理；續而商業司亦於 83 年 5 月起停止辦理。當時內部簽辦停止辦理之理由，略以：委辦經費不足、查獲違反公司法第 9 條規定之比率偏低、造成民怨等。

(3)「登記後資本額查核業務」僅就單一公司之銀行帳戶進行查驗，未有多面向之資料供相互查對及勾稽，較不易掌握違反公司法第 9 條規定之事證。惟 82 年期間，財政部金融局提供金

融業務檢查時發現有「銀行資金循環流供公司申請設立登記資金」之相關事證，經與公司登記比對後，因其違法事證明確，經濟部幾乎均得移送司法機關偵辦；惟該部表示 82 年間相關資料，已無法取得。然查會計師懲戒委員會之收文登記資料，79 年至 84 年間會計師懲戒案件共收案 312 件，經濟部共移送 254 件、占總案件數之 81%，其中包括設立登記 24 件、增資及變更登記 7 件、其他（如：財務報表或決算書表之查核簽證）223 件。

2、現行作業

(1) 「登記後資本額查核」之業務於 83 年 5 月停辦後，經濟部復於 91 年 3 月 29 日召開會議，決議重新啟動「登記後資本額查核業務」，以防制公司登記虛偽不實。另為落實前開決議，經濟部於 91 年 6 月 26 日邀集各登記機關研訂資金查核作業流程，並作成決議，函送各登記機關據以執行。

(2) 本案「登記後資本額查核業務」，嗣於 93 年 9 月正式啟動，抽查對象含設立登記及增資變更登記公司，抽查比率為 5%。

3、新、舊查核作業流程之差異，如表二-1。

(二) 經濟部商業司於接受本院約詢時表示，「查核」措施是請公司檢附不須經會計師簽證的最近資產負債表，並說明設立或增資股款動用情形；又經濟部之股份有限公司變更登記表，核有項目非互斥、不完整、規範之主體跳躍、層次不一致、資產有無變動不一等諸多缺失，易遭混淆、誤認，已於前述。依該部近年來現行之查核作為採書面審查方式，於公司不會主動說明違法情事之情形下，經濟部亦不調

閱帳冊，或未質疑公司回填之資料是否屬實。

綜上，該部固稱其獲取資金不實案件情資之管道，除由稅務機關通報、由行政院金融監督管理委員會通報、由股東檢舉外，尚有經濟部之按月抽查，惟經濟部每月抽查 5%，平均每月抽查約 180 件，分由各登記主管機關辦理。惟經濟部商業司於 91 年至 100 年受理申報 2,363 件，縱查核 118 件，但從無調閱帳冊，派員查核，未發現一件登記資本不實案件，其統計如表二-3；然資本不實代作資金情事充斥，其他機關如稅務機關或金管會等明明均有通報，股東亦有檢舉，該部須依公司法第 9 條而移送偵辦，然該部竟可長期縱容自己所發現之登記資本不實數案件為零，核該部現行查核程序因循苟且、虛應行事，未能有效保障交易秩序、發揮打擊不法之功能，不但多年來所投入之查核成本全部浪費，且形同鼓勵非法，誠有未當，應予徹底檢討。

四、經濟部為公司法之中央主管機關，竟對公司登記業務相關資料之保管欠當，顯應檢討。

(一)本院為調查需要，函請經濟部說明股份有限公司變更登記表於何時制定(日期)、原設計方式、歷次修訂之時間及其變更內容，以及早期查核作業之方式、工作及成效，包括當時派員查核之方式、具體工作內容及成效等資料，並統計查核作為。詎該部函復：「變更登記表最初係於何時制定及 92 年 6 月 2 日以前之修訂次數？本部經查已無資料可稽」、「設立登記後資本額查核，80 年 7 月開始實施，83 年 5 月終止辦理，實施期間約達 3 年。該等期間，有關派員查核之頻率，查核件數、查核對象及查核結果，已找不到相關之歸檔資料，可供查明」、「有關 80 年至 83 年間之查核統計，現行留存檔卷，

查無資料可供填報」，亦無法提供經濟部 82 年期間，移送司法機關偵辦等相關資料。

- (二) 經查，經濟部為公司法之中央主管機關，依公司法第 6 條規定，公司非在中央主管機關登記後，不得成立，爰經濟部制定並發布股份有限公司變更登記表等表格，以資該部受理公司登記相關業務之運用。惟經濟部對自訂之公司登記重要相關業務之表格最初制定時間，竟稱無資料可稽，業務執行及檔案保管單位之權責，亟待釐清。又依公司法第 21 條規定，主管機關得會同目的事業主管機關，隨時派員檢查公司業務及財務狀況，公司負責人不得妨礙、拒絕或規避；公司負責人妨礙、拒絕或規避前項檢查者，並訂有罰鍰。中央主管機關之檢查作為係基本責任之一，其相關文件資料顯應妥善保存，以明責任，自不待言。然經濟部對 80 年 7 月至 83 年 5 月間設立登記後資本額相關查核作為之重要資料，該部竟查無相關之歸檔資料而未能提供，應予檢討課責。

五、公司法條文不無使用會計術語，而會計術語反應雙式簿記之採用，致公司法中與資本、盈餘(虧損)、公積等相關條文之文字未盡其意，顯不無檢討空間。

- (一) 會計作業係採雙式簿記(double entry bookkeeping)，一筆交易分別各於「借方」及「貸方」登載一次，共登載二次，致某些帳戶，如資產及負債帳戶，有資源或對資源之請求權實際存在，在資產，資產之持有人掌握實際資源，在負債，負債之負擔人則對他人之資源請求權實質存有義務，而某些帳戶，如業主權益帳戶，只能顯示資產與負債相抵銷後的餘額，而無資源或對資源之請求權實際存在。查「資本」、「盈餘(虧損)」、「公積」等語於現行

公司法全文各處出現，經商業司辨認區分是否實質存在之條文，如表三。

- (二)公司法中，對於資產是否實質存在，或有未予明文之處。依據公司法主管機關上開辨識之結果，資產(負債)實質存在與非實質存在之條文，併存於現行公司法中。以該法第 112 條第 1 項前段：「公司於彌補虧損完納一切稅捐後，分派盈餘時，應先提出百分之十為法定盈餘公積。」之規定為例，其目的是在限制股利分配之幅度，使公司資產得以確保穩固；惟因條文未予明示，若未深究，恐難明白規定真正內容及意旨。如前所述，因會計作業採用雙式簿記，會計科目所代表項目未必實質存在，而公司法條文不無會計用語之使用。爰公司法若條文中不見具體明文規範或說明，其與資本相關條文之文字規定，將未盡其意，致公司法中相關名詞時實時虛，易滋糾葛及適用之疑義，顯非允當，不無檢討空間。

調查委員：馬秀如

余騰芳

趙昌平

中 華 民 國 101 年 5 月 2 日
附件：本院100年7月27日院台調壹字第1000800291號派查函
暨相關案卷 宗。