

新公司法下国有独资公司监督模式的制度检视与完善

马更新 杨柔洁

摘 要：2023 年新修订的《公司法》赋予国有独资公司在监督制度上的自主权，既可由监事会或监事行使监督职能，也可转由董事会下设审计委员会代替监事会或监事行使该职能，一定程度上丰富了国有独资公司的监督模式，但仍需进一步释疑与优化。在监事会方面，建议增补监事的任职条件以强化监事会的监督职能；在审计委员会方面，建议明确代行类审计委员会的成员选任规则、具体职权，同时明确审计委员会中一定比例的职工代表，细化外部董事规定，实现制度的充分竞争。

关键词：国有独资公司；监督职能；监事会；审计委员会

中图分类号：DF411.91 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-9502（2025）02-0030-15

作 者：马更新，中国政法大学民商经济法学院商法研究所教授、博士生导师；杨柔洁，中国政法大学法学院硕士研究生。

DOI:10.19916/j.cnki.cn31-2011/d.2025.02.006

国有独资公司在国家经济体系中扮演着重要角色，它的监督制度也在持续优化与革新。1993 年《中华人民共和国公司法》（以下简称“《公司法》”）明确不设股东会、设立董事会，但就监督方面的职能，仅规定国家授权投资的机构或者国家授权的部门依法“对国有独资公司的国有资产实施监督管理”，并未规定具体的监督模式。1999 年《公司法》明确设立监事会，并在后续几次《公司法》修改中予以延续。2023 年《公司法》的修订，对原有的监督模式进行了调整，从单采监事会制度转变为监事会制度与审计委员会制度任选，其中的监事会制度又进一步细分为监事会或者监事，区别于以往单一的监事会制度。^①

尽管 2023 年《公司法》对国有独资公司的监督模式作了进一步的丰富与完善，但现有制度仍存在若干问题亟待明确。具体而言，国有独资公司的监事会制度存在外派监事会制度与内设监事会制度两种类型。2023 年《公司法》任选制中的监事会制度是指向外派监事会制度，抑或内设监事会制度，还是两者兼采；如果仅指向其中之一，为何放弃另一制度；为何采用任选制，而非完全废除监事会制度，单独采用审计委员会制度。此外，还有现有的监督模式能否起到监督作用，这种监督模式的构成在功能上对监督效果有何种影响，现有的监督规则是否已经足够，等等。本文将就

^① 为避免冗余，下文所述“监事会制度”均作广义理解，涵盖监事会或者监事，不再刻意区分。

以上问题梳理国有独资公司监督模式的变化,剖析变化之缘由,进而针对现有规则的不足提出完善建议。

一、国有独资公司监督模式的制度审视

国有独资公司的监督模式经历了由单一制向任选制的变迁,即由原先的单一监事会模式,转向采用监事会制度或审计委员会制度。

(一) 单一制至任选制的制度变迁

1. 国有独资公司监事会制度的初现

国有独资公司的监事会制度可以追溯至国务院 1994 年公布实施的《国有企业财产监督管理条例》(已失效)。该条例明确规定其适用对象包括国有独资公司^①,且设有“监事会”一章,使用了“向企业派出监事会”等表述。尽管 1993 年《公司法》中未直接提及国有独资公司的监事会制度,但第 67 条规定了“国家授权投资的机构或者国家授权的部门依照法律、行政法规的规定,对国有独资公司的国有资产实施监督管理”。《国有企业财产监督管理条例》(已失效)作为行政法规,自然是 1993 年《公司法》中明确的、国家授权投资的机构或者国家授权的部门在对国有独资公司的国有资产实施监督管理时需要遵循的法律规范。是以,结合《公司法》和《国有企业财产监督管理条例》的规定,国有独资公司适用监事会制度。

2. 监事会制度与稽察特派员制度的并存

1998 年,党的十五届二中全会和第九届全国人大第一次会议通过了《国务院机构改革方案》,规定国务院向国有重点大型企业派出稽察特派员。同年 5 月,国务院印发了《国务院向国有重点大型企业派出稽察特派员的方案》,并于 7 月发布《国务院稽察特派员条例》,确立了稽察特派员制度。根据该条例第 5 条的规定,稽察特派员以财务监督为核心,与被稽察企业是监督与被监督的关系。在此期间,监事会与稽察特派员制度并行。^②

3. 稽察特派员制度的淡出与监事会制度的发展

1999 年 12 月,中共中央发布了关于成立中共中央企业工作委员会及有关问题的通知,将稽察特派员的日常管理工作移交给了中央企业工委。2000 年 3 月《国有企业监事会暂行条例》(已失效)的公布施行,更是替代了 1998 年的《国务院稽察特派员条例》^③,稽察特派员制度逐渐退出历史舞台。2003 年 3 月,国务院成立国有资产监督管理委员会,同时撤销中共中央企业工作委员会。同年 5 月,国务院发布了《企业国有资产监督管理暂行条例》,确定由国有资产监督管理机构代表本级政府向

^①《国有企业财产监督管理条例》(已失效)第 46 条规定:“本条例原则适用于国有独资公司和国有金融企业。”

^②《国务院稽察特派员条例》第 28 条规定:“对已派入稽察特派员的企业,不再按照国务院关于国有企业财产监督管理的规定派入监事会。”

^③2008 年 1 月 15 日的《国务院关于废止部分行政法规的决定》在明示废止《国务院稽察特派员条例》的同时,表明其已被《国有企业监事会暂行条例》所替代。另外,2000 年《国有企业监事会暂行条例》也明确废止了 1994 年《国有企业财产监督管理条例》,前者系承继与完善后者的相关规定。

其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司派出监事会。^①随后的一些法律规范与政策^②也都鼓励外派监事会制度。

4. 国有独资公司监事会制度的式微

2018年3月,中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》(以下简称“《方案》”)中明确提出,将“国有企业领导干部经济责任审计职责和国有重点大型企业监事会的职责划入审计署……不再设立国有重点大型企业监事会。”与此同时,2019年3月,《企业国有资产监督管理暂行条例》(2019修订)删去了《企业国有资产监督管理暂行条例》(2011修订)第34条的内容。^③《国有企业监事会暂行条例》也于2022年废止。

5. 监事会制度与审计委员会制度的择一

此次《公司法》的修订,再度对国有独资公司的监督制度进行探索与调整。《中华人民共和国公司法(修订草案)》在原有监事会制度的基础上,提出了一个新的选择,规定国有独资公司按照规定不设监事会或监事,在董事会下设审计委员会等专门委员会。《中华人民共和国公司法(修订草案)》(二次审议稿)明确要求改用审计委员会制度,弃监事会制度。《中华人民共和国公司法(修订草案)》(三次审议稿)又转回提供制度选择自主权。历经三次修订草案的反复推敲与四次审议,2023年《公司法》确立了国有独资公司监事会(监事)与审计委员会任选的监督模式。

(二) 单一制下监事会的具体所指

1. 外派监事会制度

不同于一般的有限责任公司、股份有限公司,国有独资公司的监事会制度具备特殊性,一般认为包含外派监事会与内设监事会两种类型。^④就外派监事会制度而言,尽管《公司法》、《中华人民共和国企业国有资产法》(以下简称“《企业国有资产法》”)、《企业国有资产监督管理暂行条例》、《国有企业监事会暂行条例》(已失效)以及《国有企业财产监督管理条例》(已失效)中均未直接提到外派监事会或内设监事会等具体术语,但确实都无一例外使用了“委派”“派出”等类似表述^⑤,因而将它们所规定的监事会制度,形象地称为“外派监事会”,或者认为它们规定的监事会制

^① 2003年《企业国有资产监督管理暂行条例》第34条规定:“国务院国有资产监督管理机构代表国务院向其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司派出监事会。监事会的组成、职权、行为规范等,依照《国有企业监事会暂行条例》的规定执行。地方人民政府国有资产监督管理机构代表本级人民政府向其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司派出监事会,参照《国有企业监事会暂行条例》的规定执行。”

^② 例如,2015年《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》与2017年5月《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》。

^③ 《企业国有资产监督管理暂行条例》(2011年修订)第34条规定:“国务院国有资产监督管理机构代表国务院向其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司派出监事会。监事会的组成、职权、行为规范等,依照《国有企业监事会暂行条例》的规定执行。地方人民政府国有资产监督管理机构代表本级人民政府向其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司派出监事会,参照《国有企业监事会暂行条例》的规定执行。”

^④ 参见刘俊海:《论基于理性自治的公司监督模式创新——兼评〈公司法(修订草案)〉中监事会与董事会审计委员会“二选一”模式》,《中国社会科学院大学学报》2023年第4期;蒋大兴:《国资监管职能的重组——如何应对国企外派监事会的取消?》,《南开学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。

^⑤ 参见1999年《公司法》第67条第1款、2004年《公司法》第67条第1款、2005年《公司法》第71条第2款、2013年《公司法》第70条第2款、2018年《公司法》第70条第2款、《企业国有资产法》第19条第1款、2003年《企业国有资产监督管理暂行条例》第13条第1款第3项与第34条、2011年《企业国有资产监督管理暂行条例》第13条第1款第3项与第34条以及《国有企业监事会暂行条例》第2条以及第14-19条。

度包含“外派监事会”制度，也是能说得通的。另外，尽管这些规范当中没有直接谈到“外派监事会”这一术语，但国务院办公厅印发的《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》以及一些重要讲话与记者答问中，明确提到了外派监事会制度，认为它是稽察特派员制度的延伸和演化。^①可以看出，无论是在规范中抑或实践中，都确实存在着国有独资公司的外派监事会制度。

2. 内设监事会制度

至于国有独资公司的内生性监事会，不论是在法律法规、国家政策性文件，抑或是一些重要讲话中，都鲜见相关的阐述。不过，鉴于国有独资公司已完成改制，理应按照《公司法》的规定，采用现代公司治理结构。^②《企业国有资产法》第19条也根据企业是否完成改制作了适用上的区分，规定：国有独资公司依照《公司法》的规定设立监事会；国有独资企业按照国务院的规定委派监事组成监事会。这样看来，国有独资公司所采用的监督制度，即根据《公司法》的规定所设立的监事会制度，应当有别于充满行政色彩的国有独资企业，至少应当包含贯彻私法理念、去行政化的内设监事会制度。

然而实际上，尽管《公司法》在形式上赋予了国有独资公司独立法人地位，但在2023年《公司法》出台之前，国有独资公司的独立性与自由度有限，且有多项有别于其他商事主体的特殊规定。以2018年《公司法》为例，在设置监事会方面，它对国有独资公司提出了更严格的要求，即要求监事会成员不得少于5人，而一般有限责任公司只要求不少于3人。^③在监事会主席的产生方式上，一般有限责任公司、股份有限公司中监事会主席由全体监事过半数选举产生，而国有独资公司的监事会主席是由国有资产监督管理机构指定，而非选举产生。^④

不仅如此，2018年《公司法》在国有独资公司监事会职权方面的特殊规定更是显露出行政色彩。根据2018年《公司法》第70条第3款的规定，国有独资公司监事会行使有限责任公司监事会第（一）项至第（三）项规定的职权和国务院规定的其他职权。换言之，国有独资公司监事会的职权与一般公司监事会不同，它无法完整适用2018年《公司法》对一般监事会的职权规定。第（四）项与第（五）项尚可归因于国有独资公司不设股东会，但对于第（六）项的监事（会）代表公司提起诉讼的职权以及第（七）项“公司章程规定的其他职权”，则与是否存在股东会并无关联。无论《公司法》规定的“监事会”是仅为内设监事会，抑或包含内设监事会与外派监事会，只要其中囊括不具行政色彩的内设监事会，就理应包含这些职权，但2018年《公司法》并未作如此规定。一种较为合理的解

^① 参见《监事会监督五大特色体现在五个方面》，https://www.gov.cn/xinwen/2017-12/15/content_5247352.htm，2024年9月11日访问；《国有重点大型企业监事会2013年度工作会议在京召开》，https://www.gov.cn/gzdt/2013-02/01/content_2325211.htm，2024年9月11日访问；《国有重点大型企业监事会2011年度工作会在京召开》，https://www.gov.cn/gzdt/2011-01/21/content_1789861.htm，2024年9月11日访问。

^② 参见李建伟：《国有企业特殊法制在现代公司法制中的生成与安放》，《中南大学学报（社会科学版）》2017年第3期。

^③ 2018年《公司法》第51条第1款规定：“有限责任公司设监事会，其成员不得少于三人。股东人数较少或者规模较小的有限责任公司，可以设一至二名监事，不设监事会。”第70条第1款规定：“国有独资公司监事会成员不得少于五人，其中职工代表的比例不得低于三分之一，具体比例由公司章程规定。”

^④ 2018年《公司法》第51条第3款规定：“监事会设主席一人，由全体监事过半数选举产生。监事会主席召集和主持监事会会议；监事会主席不能履行职务或者不履行职务的，由半数以上监事共同推举一名监事召集和主持监事会会议。”第70条第2款规定：“监事会成员由国有资产监督管理机构委派；但是，监事会成员中的职工代表由公司职工代表大会选举产生。监事会主席由国有资产监督管理机构从监事会成员中指定。”

释是：2018年《公司法》中并未将国有独资公司的监事会制度与行政属性相分离。基于此，国有独资公司监事会需要贯彻“政企分开”，不得干预企业经营，它与企业之间是监督与被监督的关系而非代表关系。另外，根据2018年《公司法》的规定，一些重要决策需要由国有资产监督管理机构审核后，报本级人民政府批准^①，这也在一定程度上显现了国有独资公司的公法意蕴。

可以看出，单一制下的国有独资公司监事会制度充斥着公法色彩：一方面，带有行政监督意味的外派监事会制度切实存在；另一方面，内设监事会制度偏离其本应贯彻的私法理念，私法涵蕴被冲淡。

（三）任选制下监督机制的主要变化及模式特点

2023年《公司法》改变以往的单一监事会模式，在保留监事会制度的基础上创新性地引入了审计委员会制度。在监督机制的设置上，若国有独资公司在董事会中设置由董事组成的审计委员会，且该审计委员会行使公司法规定的监事会职权，则国有独资公司不设监事会或者监事。反之，若国有独资公司在董事会中设置由董事组成的审计委员会，但该审计委员会并未行使本法规定的监事会职权，或者国有独资公司未在董事会中设置由董事组成的审计委员会，则国有独资公司设监事会或者监事。

质言之，新《公司法》之下存在两种审计委员会制度，即“代行监事会职权的审计委员会”（以下简称“代行类审计委员会”）与“非代行监事会职权的审计委员会”（以下简称“非代行类审计委员会”）。^②其中，非代行类审计委员会与监事会（监事）并不互斥，这也是上市公司与国有公司中早已存在的“监事会+非代行类审计委员会”形式，并非新《公司法》所创。此类审计委员会旨在协助董事会履职，意在提高董事会的履职效率，是董事会下设的、履行财务监督的专门工作机构，负责审议、监督、审查与审计有关的事项，向董事会负责。代行类审计委员会则为此次《公司法》新创，其代替监事会（监事）履行监督董事与管理层的职能，并不止于履行财务监督职能，还包含人事监督、业务监督与诉讼监督等。

二、国有独资公司监督模式的变迁缘由

既然2023年《公司法》修订前的国有独资公司监事会制度并不符合公司法所倡导的意思自治与营业自由等私法理念，那么《方案》规定“不再设立国有重点大型企业监事会”，取消行政色彩较为浓烈的外派监事会^③，似乎有助于国有独资公司挣脱原有桎梏。但于国有独资公司而言，尽管经历

^① 2018年《公司法》第66条规定：“国有独资公司不设股东会，由国有资产监督管理机构行使股东会职权。国有资产监督管理机构可以授权公司董事会行使股东会的部分职权，决定公司的重大事项，但公司的合并、分立、解散、增加或者减少注册资本和发行公司债券，必须由国有资产监督管理机构决定；其中，重要的国有独资公司合并、分立、解散、申请破产的，应当由国有资产监督管理机构审核后，报本级人民政府批准。前款所称重要的国有独资公司，按照国务院的规定确定。”

^② 参见蒋大兴：《新〈公司法〉董事会审计委员会规则的执行困境》，《中国法律评论》2024年第2期。

^③ 参见刘俊海：《论基于理性自治的公司监督模式创新——兼评〈公司法（修订草案）〉中监事会与董事会审计委员会“二选一”模式》，《中国社会科学院大学学报》2023年第4期；蒋大兴：《国资监管职能的重组——如何应对国企外派监事会的取消？》，《南开学报（哲学社会科学版）》2019年第3期。

了由“管资产”向“管资本”的转型,保护国有资产、防止国有资产的流失仍是必要的。是以,《方案》缘何取消外派监事会制度,2023年《公司法》缘何保留监事会制度,需要进一步分析。

(一) 取消外派监事会的原因分析

1. 监督职能可由审计署代行

取消外派监事会制度的原因之一,便是存在替代性方案。作为疏解“两权分离”下委托——代理问题的制度安排,监事会负责监督董事、高级管理人员(以下简称“高管”)的行为。同时,为落实国有资产的保值增值,国有独资公司的监事会还担负着监督国有独资公司的职责。外派监事会作为“行政型外派监督机构”,主要在公司外部监督公司的整体运作^①,审计署履行与之类似的职能。

申言之,根据《国有企业监事会暂行条例》(已废止)第3条与第5条的规定,外派监事会的职权主要是对于国有企业的合规与否进行监督,尤其是财务方面的监督。同样地,根据《中华人民共和国审计法》第22条第1款的规定:“审计机关对国有企业、国有金融机构和国有资本占控股地位或者主导地位的企业、金融机构的资产、负债、损益以及其他财务收支情况,进行审计监督。”不难看出,外派监事会与审计署依法均有权对国有独资公司进行财务监督。前者作为一种行政型的企业外部监督机构,后者作为履行公共审计职能的审计机关,在财务监督职能上存在交叉重叠。

然而,职权的长期重复,或导致资源的不必要浪费^②,或造成责任承担时的相互推诿^③。一方面,若审计署与外派监事会同时存在,则国有独资公司需要应对两者重复审计与监督,从而增加了管理和运营的复杂性,削弱了监管效率;另一方面,若审计署与外派监事会的职权划分不清,则最后由谁对监督不力的后果负责难以辨明,进而引发推诿问题,降低了监管的效能。鉴于此,由其中一方统一进行外部监督有助于优化国有独资公司的监管体制,疏解监管的碎片化和多头监管问题,降低监督成本,实现监管的集中与协调。

2. 与“两权分离”要求相悖

取消外派监事会的原因之二与“两权分离”要求相关。在国有独资公司之中,“政企分开”要求所有权与经营权尽可能地分离^④,确保国有独资公司的独立法人地位。但外派监事会制度之下,该要求存在适用上的困境。

当前,许多国有集团公司资产逐渐沉淀于子公司之中^⑤,大量国有独资公司下属子公司成为上市公司。例如,中国电信集团有限公司的子公司——中国电信股份有限公司与新国脉数字文化股份有限公司均为上市公司。此时,中国电信集团有限公司的外派监事会是否可以列席上市公司董事会会议或者展开监督工作?它能否直接深入子公司、二级子公司,甚至三级子公司去进行审查?若不对子公司开展监督检查工作,那么外派监事会将无所作为,地位尴尬。但若允许其列席上市公司董事

① 参见刘俊海:《论基于理性自治的公司监督模式创新——兼评〈公司法(修订草案)〉中监事会与董事会审计委员会“二选一”模式》,《中国社会科学院大学学报》2023年第4期。

② 参见蒋大兴:《国资监管职能的重组——如何应对国企外派监事会的取消?》,《南开学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。

③ 参见刘晓蕾:《国有独资公司董事会职权之实务考察与法律分析》,《法学论坛》2016年第3期。

④ 参见朱炜、李伟健、綦好东:《中国国有资产监管体制演进的主要历程与基本特征》,《经济学家》2022年第2期。

⑤ 参见胡改蓉:《〈公司法〉修订中国有公司制度的剥离与重塑》,《法学评论》2021年第4期。

会会议,对上市公司开展监督检查,一方面与法人独立人格相背离,另一方面作为带有公法色彩的监督机构,它不应当干涉企业的经营,尤其是在上市公司之中,否则便有违背“两权分离”“政企分开”要求之虞。

但若贯彻“两权分离”,则又可能助长内部人控制之风。^①一般而言,监事会的主要职能在于通过监督降低“两权分离”下的代理成本,而非参与经营决策。尤其是在国有独资公司“政企分开”的大背景下,监事会不能干预公司日常经营管理活动。故而,为了避免越过红线,监事会可能选择尽可能切断与企业经营决策的联系,防止公权力对企业经营管理的干预。但若无法深入公司运作,监事会难以了解公司内部情况,难以及时主动发现问题,在监督上又滞后且流于形式。是以,外派监事会制度虽立足于国有独资公司的外部行政监督,但难以兼顾“两权分离”与监督职能。《方案》提出构建统一高效的审计监督体系,由审计署来行使外部监督职能,合理且必要。

(二) 允许设置监事会的原因分析

1. 制度惯性

尽管取消外派监事会具备合理性,但2023年《公司法》并未直接舍弃监事会制度,原因之一可能是制度惯性。从目前的实际情况来看,监事会制度仍具有生命力。以央企为例,国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)2023年11月23日发布的央企名录中共列出了97家央企。^②结合各央企的官网、国家企业信用信息公示系统以及天眼查上的信息,在剔除中国冶金地质总局与中国煤炭地质总局后,余下的95家央企中共有81家为国有独资公司。在这81家国有独资公司中,至少65家的主要人员包含监事,并且大多存在监事会主席。^③可以看出,即便是由国资委监管的国有独资公司,也尚且保留着监事会制度。不仅如此,根据《国有企业监事会暂行条例》(已失效)第15条的规定,监事会主席为专职,要求系副部级国家工作人员,且年龄一般在60周岁以下。其他的专职监事由监事会管理机构任命司(局)、处级国家工作人员担任,年龄一般在55周岁以下。监事会主席和监事通常具有级别与年龄上的要求,如若直接取消监事会,将面临大规模的人事调整,不利于国有独资公司的稳定过渡。

此外,尽管外派监事会制度仅是一项临时性措施,已具有淘汰的必要性,但如今尚未到达其终点。《方案》中只规定不再设立国有重点大型企业的监事会,并未覆盖到所有的国有独资公司。例如,《方案》于2018年发布后,2020年上海市国资委印发的《监事会年度监督评价报告提纲》中仍提到:“市国资委委派的监事会主席和外派监事以个人名义提交监督评价报告。”^④且该提纲适用于市国资委监

^① 参见楼秋然:《国有企业公司治理改革:政治逻辑与经济逻辑的协调融合之道》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期。

^② 参见国务院国有资产监督管理委员会:《央企名录》, <http://www.sasac.gov.cn/n2588045/n27271785/n27271792/c14159097/content.html>, 2024年9月11日访问。

^③ 国家企业信用信息公示系统显示,国家能源投资集团有限责任公司、中国卫星网络集团有限公司、中国第一汽车集团有限公司、东风汽车集团有限公司、中国一重集团有限公司、中国矿产资源集团有限公司、中国中化控股有限责任公司、中国通用技术(集团)控股有限责任公司、中国交通建设集团有限公司、中国信息通信科技集团有限公司、新兴际华集团有限公司、中国电力建设集团有限公司、中国安能建设集团有限公司与中国能源建设集团有限公司这14家国有独资公司的主要人员中不含监事;中国融通资产管理集团有限公司与中国南水北调集团有限公司未显示主要人员信息,故无法判断是否含监事。

^④ 上海市国有资产监督管理委员会:《关于印发〈市管国有企业外派监事会主席和外派监事履职目录(2020版)〉的通知》, https://www.gzw.sh.gov.cn/shgzw_wsbs_ysqzzdggk/20201119/ba7414d6f0404c88ba0a512acaab2085.html, 2024年9月11日访问。

管的企业集团，其中包含国有独资公司。易言之，国有独资公司的外派监事会制度仍然存在，尚未被审计署完全取代。

是故，由于制度惯性，监事会依旧存在，2023年《公司法》未直接摒弃监事会制度。但鉴于外派监事会制度的弊端，若国有独资公司意欲继续发展监事会制度，应当考虑将重心放在内设监事会制度的构建上，由内生性的监事会履行内部监督职能。

2. 制度一致性

保留监事会制度的原因之二可能是为了保持制度的一致性，即为了保持国有独资公司与一般的有限责任公司、股份有限公司在制度上的一致性。2015年8月，《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确了推动部分国有企业进行混合所有制改革的目标。对于“主业处于充分竞争行业和领域的商业类国有企业”，以公司制股份制改革为原则，提倡多元的股权结构。即便是“主业处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，主要承担重大专项任务的商业类国有企业”，在保持国有资本控股的同时，也要支持非国有资本参股。这就意味着在未来很有可能会进行国有独资公司的混合所有制改革。为了确保国有独资公司内部结构与一般的有限责任公司、股份有限公司不会有太大的结构上的差异，需要尽可能地与一般规定对齐，使得《公司法》不会变成将来混合所有制改革的阻碍。故而，鉴于一般的有限责任公司、股份有限公司中依然保留了监事会制度，国有独资公司保留此制度也顺理成章，且应当为去特殊化的内设监事会制度。

3. 审计委员会的监督弊端

保留监事会制度的原因之三可能是此次引入的代行类审计委员会存在自我监督、独立性不足的弊端。以代行类审计委员会的具体职权为例，2023年《公司法》并未明确其具体职权，若允许代行类审计委员会成员参与董事会的表决，那么审计委员会该如何对其成员所参与的决策进行监督，这将陷入自我监督的困局。^①并且，2023年《公司法》仅提到可以设置审计委员会行使监事会职权，但并未明确此种模式之下审计委员会成员由谁产生、向谁负责，若其仍似非代行类审计委员会那般由董事会产生、向董事会负责，则其对董事开展监督工作的独立性更是无从谈起。故相比之下，《公司法》明确规定董事、高管不得兼任监事，将监督者与被监督者隔绝，实则有助于监督工作的独立开展。是以，代行类审计委员会能否有效履行监督职能尚待实践检验，保留监事会模式具有必要性。

三、国有独资公司监督模式的变迁反思

上文对国有独资公司监督模式的变化及缘由进行梳理后可以看出，2023年《公司法》一方面尽可能地淡化国有独资公司的特殊性，与一般公司接轨；另一方面为公司提供了制度选择，满足制度竞争与公司自治的需要。但现有的监督模式能否起到监督作用？这种监督模式的构成，在功能上对监督效果有何种影响？现有的监督规则是否已经足够？

^① 参见蒋大兴：《新〈公司法〉董事会审计委员会规则的执行困境》，《中国法律评论》2024年第2期。

(一) 监事会模式存在的问题

就监事会模式而言,此次修法有意削弱国有独资公司的特殊地位,引导其适用一般规定,同时在一般规定处强化监事会的监督职能。例如,根据2018年《公司法》第66条的规定,重要的国有独资公司的一些重要决策需要由国有资产监督管理机构审核后,报本级人民政府批准。2023年《公司法》删去了这一带有公法色彩的条款,同样被删去的还有国有独资公司监事会主席的产生方式与监事会的职权等特殊规定。最终,在“国家出资公司组织机构的特别规定”一章中,与监事会相关的内容仅保留了审计委员会与监事会(监事)任选的规定。据此,对于设置内设监事会的国有独资公司,在“国家出资公司组织机构的特别规定”一章未对监事会制度作特殊规定时,适用2023年《公司法》的一般性规定。在一般性规定中,新增监事会可以要求董事、高管提交执行职务的报告,可以决定承办公司审计业务的会计师事务所的聘用、解聘等职权^①,通过充分的信息摄入与对审计人员的人事掌控来提升监事会的履职效果。

尽管如此,在监事的任职条件上仍是较为宽松,2023年《公司法》基本保留了2018年《公司法》的规定,仅作了些小修小补,监事未必具备履行监督职能所需的专业能力。换言之,《公司法》仅负面清单式地列举了不得担任监事的几种情形,未对国有独资公司的监事作特殊要求。《企业国有资产法》虽进行了正向列举,但多为原则性的、宽松概括的软性规定。《国有企业监事会暂行条例》(已失效)的规定则较为具体。例如,该条例第18条将《企业国有资产法》所规定的“有符合职位要求的专业知识和工作能力”具体化为“具有财务、会计、审计或者宏观经济等方面的专业知识,比较熟悉企业经营管理工作”,等等;并于第19条规定了监事会主席、专职监事、派出监事的回避原则。但该规范现已失效,故上述要求不再具备可适用性,国有独资公司监事的任职门槛降低。监事监督职能难落实、监事花瓶化的问题历来饱受诟病,如今降低监事的任职门槛,不对监事的专业知识、业务能力有所要求,可能会使得监事在履职时愈发力不从心、捉襟见肘。

(二) 审计委员会模式存在的问题

我国国有独资公司组织结构变革的亮点在于单层审计委员会监督模式的引入,其不限于承担财务监督职能,而是代行监事会(监事)的所有监督职能,对董事、高管进行监督,但现有规则供给不足。详言之,2023年《公司法》仅明确了有限责任公司审计委员会的设置条件,在股份有限公司处稍加细化了成员组成、议事方式和表决程序,在上市公司处细化了部分职权,但关于审计委员会成员选任、法律定位与具体职权等并不明确,可能造成适用上的争议。

1. 成员选任规则的模糊

在代行类审计委员会成员选任与法律定位上,2023年《公司法》并未明确,仅规定其行使监事会(监事)的职权。寻溯与国有独资公司审计委员会相关的规定发现,2004年公布实施的《中央企业内部审计管理暂行办法》、2015年《国务院办公厅关于加强和改进企业国有资产监督防止国有资产流失的意见》、2017年《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》、

^① 参见2023年《公司法》第80条与第215条。

2018年《国务院关于推进国有资本投资、运营公司改革试点的实施意见》及2020年《关于深化中央企业内部审计监督工作的实施意见》均明确董事会下设审计委员会，为董事会提供咨询，向董事会负责。该类审计委员会为非代行类审计委员会，是董事会的次级机构。

由于非代行类审计委员会旨在协助董事会履行职责，故除非董事会中执行与监督明确区分，或主要承担监督职能，否则难以仅依靠非代行类审计委员会承担监督职能。^①申言之，若经营管理权已由管理层实际掌控，那么履行出资人职责的机构的主要监督对象便为管理层，其通过董事会对管理层进行监督以纾解代理问题，董事会再通过下设审计委员会提高监督的效用。其实，这一情形下的董事会履行与监事会相类似的职能，类似于德国的监事会模式，审计委员会为“监事会”的下设机构。^②但若董事会在监督管理层的同时，仍保有相当程度的经营管理权，为解决代理问题，履行出资人职责的机构需要对董事与管理层进行监督。此时仅靠非代行类审计委员会履职便不足够，履行出资人职责的机构需要委托监事会（监事）或代行类审计委员会来监督董事的行为。故代行类审计委员会的职能定位与监事会（监事）相近，而非代行类审计委员会的职能不同、委托主体不同，产生方式与法律地位也不相同。据此，代行类审计委员会非职工成员应当与监事会非职工成员一样，应当由履行出资人职责的机构选任，与董事会享有同等地位，而非由董事会选任，向董事会负责。

2. 具体职权规定的模糊

在具体职权上，根据2023年《公司法》第176条的规定，代行类审计委员会行使公司法规定的监事会职权，但是否仅限于监事会的职权？之所以存在这一疑惑，是因为此前董事会下设的非代行类审计委员会的职能与监事会的职能为交叉关系，非包含关系，故2023年《公司法》所规定的代行类审计委员会的职权是仅包含监事会的职权，抑或在原有非代行类审计委员会职权的基础上增补原先所不具备的、监事会的职权，并不明确。例如，非代行类审计委员会成员作为董事，可以参与董事会的表决，这是监事所不具备的；而监事会（监事）享有的人事监督、业务监督、诉讼监督等职权是非代行类审计委员会所不享有的。因此，代行类审计委员会的具体职权范围有待进一步明确。

需要指出的是，如果代行类审计委员会的职权仅包含监事会的职权，则此次新规定有“新瓶装旧酒”之虞；如果其职权是非代行类审计委员会职权与监事会职权之和，则可能存在两类职权难以相容之处。例如，2023年《公司法》第78条规定了监事会“对董事、高级管理人员执行职务的行为进行监督，对违反法律、行政法规、公司章程或者股东会决议的董事、高级管理人员提出解任的建议”，“当董事、高级管理人员的行为损害公司的利益时，要求董事、高级管理人员予以纠正”等等，代行类审计委员会承继该职权。由于审计委员会成员均为董事，一般而言，应当是享有出席董事会会议并行使表决权的权利，那么在该决议行为损害公司利益，违反法律、行政法规、公司章程或者股东会决议之时，审计委员会该如何对其成员所参与的决策进行监督，如何提出纠正、解任建议，这造成了审计委员会自我监督的局面，不利于监督效能的实现。^③该方案旨在通过将监督者融入公司

^① 参见林一英：《公司监督机构的立法完善：超越单层制与双层制》，《法学杂志》2022年第4期。

^② 参见杨大可：《审计委员会能替代监事会吗？——兼论公司内部监督机构的应然职责》，《中国政法大学学报》2022年第5期。

^③ 参见蒋大兴：《新〈公司法〉董事会审计委员会规则的执行困境》，《中国法律评论》2024年第2期。

经营,进而促进监督工作的开展,但决策职能与监督职能不分,将影响监督者在监督时的独立性。既然审计委员会成员参与了决策,那么其能否独立客观对该决策及相关执行行为作出判断、开展监督留存疑惑。

换言之,若代行类审计委员会(成员)兼具决策职能与监督职能,尽管可能由于参与董事会决策而突破原先的信息屏障^①,或由于董事会对管理层享有人事权而提升监督效果^②。但前者随之而来的是自我监督的悖论以及监督的独立性问题,后者则仅体现为监督管理层的优势,不包含对董事的监督。代行类审计委员会的监督对象不仅包含管理层,还包含董事,这也是代行类审计委员会与非代行类审计委员会的差异所在,故该优势具有片面性。是以,代行类审计委员会的职权不应草率地全盘接收监事会(监事)与非代行类审计委员会的规定。

3. 职工代表的缺失

就职工董事而言,根据2023年《公司法》第173条与第176条的规定,国有独资公司的董事会成员中应当包含公司职工代表,但在审计委员会的人员组成上却只明确由董事组成,并未强调设置一定比例的职工代表。鉴于2023年《公司法》并未延续2018年《公司法》的表述,将国有独资公司的组织形式仅限于有限责任公司,故从文义解释角度来看,国有独资公司并不局限于有限责任公司,也可采用股份有限公司的形式。未对其组织结构作特别规定时,适用本法其他规定。^③是以,就审计委员会的职工代表问题,可寻溯2023年《公司法》中关于有限责任公司与股份有限公司的一般性规定。但较为遗憾的是,这些一般性规定^④仅是任意性的,国有独资公司审计委员会中并不必然包括职工代表。

此次《公司法》修订草案的审议中,有委员便提出明确审计委员会中应当包含职工代表。也有学者建议,在没有监事会的情况下,审计委员会中的职工代表应不低于三分之一。^⑤不过,鉴于审计委员会是一项新制度,宪法和法律委员会认为,“对其成员组成保持适当的灵活性与包容性”,并且此次任选制模式旨在“强化审计委员会对公司财务、会计监督的专业性”,因而该建议在2023年《公司法》中并未得到体现。^⑥

但值得注意的是,在任选制下,国有独资公司如果选择通过审计委员会行使监督职能,则不设监事会或监事,这可能导致监督环节中职工代表的缺失。详述之,若选择审计委员会制度,一方面,由于无须设置监事会或监事,当然不存在职工监事;另一方面,承前所述,审计委员会中并不必然包含职工代表,因此职工代表可能无法参与到公司民主监督之中。而职工代表参与公司民主监督的

① 参见刘斌:《中国式审计委员会:组织基础与权责配置》,《法律科学(西北政法学报)》2024年第4期。

② 参见沈朝晖:《单层制公司董事会监督功能构造》,《政法论坛》2022年第4期。

③ 参见2023年《公司法》第168条。

④ 2023年《公司法》第69条规定:“有限责任公司可以按照公司章程的规定在董事会中设置由董事组成的审计委员会,行使本法规定的监事会的职权,不设监事会或者监事。公司董事会成员中的职工代表可以成为审计委员会成员。”第121条第2款规定:“审计委员会成员为三名以上,过半数成员不得在公司担任除董事以外的其他职务,且不得与公司存在任何可能影响其独立客观判断的关系。公司董事会成员中的职工代表可以成为审计委员会成员。”

⑤ 参见刘俊海:《论基于理性自治的公司监督模式创新——兼评〈公司法(修订草案)〉中监事会与董事会审计委员会“二选一”模式》,《中国社会科学院大学学报》2023年第4期。

⑥ 参见刘斌:《新公司法修订导读与条文对照》,中国政法大学出版社2024年版,第261页。

重要性是毋庸置疑的。职工代表参与监督能够确保职工的利益不被忽视,进而保障职工的合法权益。^①公司在坚守其营利性本质的同时,应当兼顾职工等其他利益相关者的合法权益,承担社会责任。^②职工作为公司人力资本的投入者与公司风险的承担者,是公司治理中的重要一环,理应参与到公司治理当中。为了确保职工监督功能得以实现,职工代表不被排除于国有独资公司民主监督之外,应当要求国有独资公司审计委员会中必须包含有职工代表。

4. 外部董事概念不明确

就外部董事而言,根据2023年《公司法》第173条的规定,国有独资公司的非职工代表由履行出资人职责的机构委派,其中过半数应为外部董事。但纵观2023年《公司法》全文,仅有第173条第2款提及外部董事,其他条款均未涉及此概念,外部董事的含义并不明确。而审计委员会由董事组成,其成员中可能包含有外部董事,故明确外部董事的范畴也是完善国有独资公司监督制度的重要一环。

四、国有独资公司监督模式的完善建议

上文指出,现有国有独资公司监事会模式监事任职门槛过低,影响履职效果。审计委员会模式规则供给不足,存在成员选任规则与具体职权规定模糊、职工代表缺失、外部董事概念不明确等问题。由于代行类审计委员会不同于非代行类审计委员会,故无法简单套用其规则,现有规则难以支撑审计委员会的实际运行,并且规则设置不当或导致自我监督与独立性弱的问题,有碍监督职能的履行。下文将针对上述问题,提出完善建议。

(一) 增补监事的任职条件

在监事任职条件上,鉴于目前关于《公司法》对于监事任职条件过于宽松,不利于监事监督效能的充分发挥,故为确保监事能够有效履职,建议一同增补对监事会专业素养方面的要求,否则监督无从谈起。除了《国有企业监事会暂行条例》(已失效)的探索之外,也可适度、审慎吸纳域外经验。以监事会制度的发祥地德国为例,于规范层面,《德国公司治理准则》第5.4.1条规定,在选任监事时,应当考虑其“是否具有合格履职所必需的知识、能力、专业经验以及充分的独立性,此外还要顾及公司的国际业务、可能的利益冲突以及(章程)规定的监事年龄限制”^③。于实践层面,德国联邦最高法院在判决中曾写道:“每名监事都必须具备或努力掌握独立负责地履行其职务所必需的知识及能力,即使没有第三人的帮助,他也必须能够对公司业务做出客观公正的判断(评价)……”^④可以看出,无论是我国现已废止的《国有企业监事会暂行条例》(已失效),抑或德国的立法、司法经验,均强调监事的专业性与独立性,以确保监事的履职效果。

① 参见刘斌:《公司治理中监督力量的再造与展开》,《国家检察官学院学报》2022年第2期。

② 参见李建伟:《公司法学》,中国人民大学出版社2022年版,第352-353页。

③ 杨大可:《德国监事会合格履职的组织法保障及对我国的启示》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2023年第11期。

④ Vgl. BGH v. 15. 11. 1982 - II ZR 27/82, BGHZ 85, 293 = AG 1983, 133., 转引自杨大可:《德国监事会合格履职的组织法保障及对我国的启示》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2023年第11期。

(二) 明确审计委员会组织规则

尽管非代行类审计委员会早已存在,并且有与之配套的规则,但2023年《公司法》还引入了代行类审计委员会,其与非代行类审计委员会在职能定位上并不相同,在成员选任、具体职权上应当有所区分。承前所述,董事会承担了委托人与受托人双重角色,既受履行出资人职责的机构之托参与公司经营,又委托管理层进行日常经营管理,同时监督其行为。对于董事会经营权与监督权未分、董事会与管理层均行使经营管理职能的公司,代行类审计委员会承接监事会(监事)的职能,受履行出资人职责的机构之托,为其监督董事会与管理层,以降低代理成本。换言之,代行类审计委员会不同于非代行类审计委员会仅是受董事会之托,为董事会监督管理层,提高履职效能,故其难以直接适用现有的非代行类审计委员会规则,可以考虑通过司法解释或指导性案例的方式明确其规则。同时还应明确在审计委员会中设置一定比例的职工代表。

(三) 细化外部董事规定

为廓清“外部董事”的内涵与外延,可从2023年《公司法》的其他条文、其他法律规范及实践中的具体做法入手。就2023年《公司法》而言,它虽未直接明确外部董事的概念,但在股份有限公司审计委员会的规则设置上,规定“过半数成员不得在公司担任除董事以外的其他职务,且不得与公司存在任何可能影响其独立客观判断的关系”^①。这似乎与“外部董事”有些许关联。就其他法律规范而言,2004年《国务院国有资产监督管理委员会关于国有独资公司董事会建设的指导意见(试行)》界定了“外部董事”的概念^②;2009年《董事会试点中央企业专职外部董事管理办法(试行)》(已失效)明确了“专职外部董事”的含义^③;2023年《上市公司独立董事管理办法》厘清了“独立董事”的意涵。^④2022年4月22日国资委《关于〈国有企业公司章程制定管理办法〉中外部董事的认定的问题的答复》(以下简称“答复”)中指出:“外部董事一般是指由非公司员工作的外部人员担任的董事,不在公司担任除董事和董事会专门委员会有关职务以外的其他职务。”^⑤实践中,外部董事大多为“退出企业现职岗位的领导人员、有关中介机构知名人士、高校科研人员、民营企业管理人员等”^⑥。

从比较视角观之,同样由国家出资设立的淡马锡公司2024年年报显示,截至2024年3月31日,其董事会由来自世界各地的11名成员组成,绝大多数(82%)成员具有外部性与独立性。^⑦具体到

① 2023年《公司法》第121条第2款规定:“审计委员会成员为三名以上,过半数成员不得在公司担任除董事以外的其他职务,且不得与公司存在任何可能影响其独立客观判断的关系。公司董事会成员中的职工代表可以成为审计委员会成员。”

② 《国务院国有资产监督管理委员会关于国有独资公司董事会建设的指导意见(试行)》第8点规定:“外部董事指由非本公司员工作的外部人员担任的董事。外部董事不在公司担任除董事和董事会专门委员会有关职务外的其他职务,不负责执行层的事务。外部董事与其担任董事的公司不应存在任何可能影响其公正履行外部董事职务的关系。本人及其直系亲属近两年内未曾在公司和公司的全资、控股子企业任职,未曾从事与公司有关的商业活动,不持有公司所投资企业的股权,不在与公司同行业的企业或与公司有业务关系的单位兼职等。”

③ 《董事会试点中央企业专职外部董事管理办法(试行)》(已失效)第3条规定:“本办法所称专职外部董事,是指国资委任命、聘用的在董事会试点企业专门担任外部董事的人员。专职外部董事在任期内,不在任职企业担任其他职务,不在任职企业以外的其他单位任职。”

④ 《上市公司独立董事管理办法》第2条第1款规定:“独立董事是指不在上市公司担任除董事外的其他职务,并与其所受聘的上市公司及其主要股东、实际控制人不存在直接或者间接利害关系,或者其他可能影响其进行独立客观判断关系的董事。”

⑤ 国务院国有资产监督管理委员会:《关于〈国有企业公司章程制定管理办法〉中外部董事的认定的问题》, http://www.sasac.gov.cn/n2588040/n2590387/new_wdxd_wz_index.html?MZ=tA%2FdKYZEBhd1AMpJtDKbZw%3D%3D, 2024年9月11日访问。

⑥ 参见李建伟:《公司法评注》,法律出版社2024年版,第693页。

⑦ See Temasek, “Temasek Review 2024”, <https://www.temasekreview.com.sg/downloads/Temasek-Review-2024-full-version.pdf>, accessed by Oct. 11, 2024.

审计委员会（Audit Committee, AC），其仅由独立董事组成，通过审查其内控体系、财务报告流程、审计流程与合规流程等以协助董事会履行其监督职责；为确保内部审计的独立性，内部审计在职能上向审计委员会报告，在行政上向首席执行官办公室报告。为了有效履职，内部审计机构能够充分且不受限制地检查所有记录、资产，调查公司全体人员。^①

不难看出，2023年《公司法》对股份有限公司审计委员会成员的要求、《国务院国有资产监督管理委员会关于国有独资公司董事会建设的指导意见（试行）》对外部董事的界定及《上市公司独立董事管理办法》对独立董事的规定，不仅突出不在任职公司担任其他职务，还强调不存在任何可能影响其公正履职的关系，即强调外部性与独立性两个层面。淡马锡公司审计委员会的成员同样需满足这两大要素。相比之下，《董事会试点中央企业专职外部董事管理办法（试行）》（已失效）及“答复”则仅强调外部性，规定外部董事为职工董事外的非执行董事，不在任职企业担任其他职务。实践中的外部董事人选似乎也仅突出外部性，不排斥与企业关联与否。例如，“退出企业现职岗位的领导人员”很难谈得上与该企业不具有实质关联、不存在影响独立判断的关系。

那么采用何种观点更为合适？诚然，若希望审计委员会更有效地履行监督职能，则应当考虑外部性与独立性两方面的要求，这也是淡马锡公司所奉行的。但若作此理解，那么不论国有独资公司采用有限责任公司形式，抑或股份有限公司形式，其审计委员会成员均须满足外部性与独立性两点。这意味着所有国有独资公司的审计委员会都将受到最严格的要求，但这并未考虑到有限责任公司的入合属性，并未赋予其应有的自主权，同时也与国有独资公司去特殊化的趋势相悖。毕竟，2023年《公司法》并未就有限责任公司审计委员会成员的独立性与外部性作出规定。

故相比之下，将“外部董事”理解为仅具有外部性方面的要求更为适切。即相比于一般有限责任公司，其要求更为严苛，相比于一般股份有限公司，其要求相对宽松。尽管目前尚无国有独资公司采用股份有限公司这一组织形式，但此次《公司法》并未排除此种可能性。是以，若国有独资公司采用股份有限公司形式，则其审计委员会成员必须同时具备外部性与独立性，而若采用有限责任公司形式，则仅需满足外部性。如若采有限责任公司形式的国有独资公司意欲提升监督的实际效果、加强对国有资产的保护，则完全可以在公司章程中增加相关的独立性规定。

五、结 语

在2023年《公司法》的框架下，国有独资公司的监督机制从原来单一的监事会模式，转向更为丰富的审计委员会模式与监事会模式任选制。其中，监事会模式应为去特殊化的内设监事会模式，而非行政色彩浓厚的外派监事会模式。一方面，外派监事会的监督职能可以为审计署所取代，且其难以兼顾监督职能与“两权分离”“政企分开”要求，故应予以舍弃；另一方面，由于制度惯性，

^① See Temasek, “Temasek Review 2024”, <https://www.temasekreview.com.sg/downloads/Temasek-Review-2024-full-version.pdf>, accessed by Oct. 11, 2024.

完全放弃监事会制度尚不现实,并且一般公司中仍保留监事会选项。为避免《公司法》成为未来国有独资公司混合所有制改革中的阻碍,国有独资公司应保留监事会制度,并尽可能与一般公司的内设监事会制度保持一致。审计委员会模式的自我监督问题与独立性问题也使得监事会模式的存在具有必要性。可以看出,我国对国有企业改革的方向已经明确,但在具体规则上仍存在问题,建议通过司法解释或指导性案例的方式对监事会模式与审计委员会模式的相关细节予以澄清,让监事会模式与审计委员会模式充分竞争。为了确保有效履行监督职责,保护利益相关者的合法权益,促进国有资产的有效管理和保值增值,相关规则仍需不断细化、深化、优化。2023年《公司法》对国有独资公司监督制度的改革并非终点。

The Review and Enhancement of Supervisory Models for Wholly State-Owned Companies under the New Company Law

MA Gengxin, YANG Roujie

Abstract: The newly revised 2023 Company Law entrusts wholly state-owned companies with autonomy in the supervision system. The supervisory function can be performed either by the board of supervisors or individual supervisors, or it can be transferred to the audit committee under the board of directors to replace the board of supervisors or individual supervisors in exercising this function. To a certain extent, the supervision mode of wholly state-owned companies has been enriched, but still needs further clarification and optimization. In terms of the board of supervisors, it is suggested to add the qualifications for supervisors to strengthen their supervisory function. In terms of the audit committee, it is suggested to clarify the rules for the selection and appointment of members of the audit committee acting on behalf of the board of supervisors, as well as the specific remit of the audit committee, specify a certain proportion of employee representatives in the audit committee, refine the provisions for external directors, achieving full competition among different models.

Keywords: wholly state-owned company; supervisory function; board of supervisors; audit committee

(责任编辑:韩冰)