

公司治理中监督权的类型展开与体系调适*

刘 斌 梁樱子

摘要：选择式单层制为公司监督机制提供了新方案，重塑了公司监督的基本逻辑。从逻辑和功能的双重视角观之，公司内部监督权可类型化为法定型监督权、管理型监督权和股东型监督权三种。同时，基于权责配置的公司治理逻辑，为避免权力重叠与监督资源浪费，应按照尊重法定监督机构的权力、实现分权制衡的目的、符合权责对等的问责逻辑三项原则，从公司治理体系上进阶协调各类监督机制。就特殊类型公司而言，在国家出资公司中还应协调党内监督、纪检监察监督、审计监督等的监督效能，在上市公司中应注重职工监督和独立董事外部监督的积极作用，以形成监督合力和有效监督。

关键词：监督权 多元监督 分权制衡 监督协调
中图分类号：D923 **文献标识码：**A **文章编号：**1004-0730(2025)09-0080-11
DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2025.09.009

合理构建公司监督机制是公司治理的重要命题。2023年《公司法》修订后，除继续设立监事会外，公司还可选设单层制，即按照章程规定在董事会下设审计委员会并由其行使监事会全部职权，可以不设监事会或监事。引入选择式单层制意味着我国进入了多元监督时代，由传统的专职监督转向同源制衡式监督，是对公司监督逻辑的体系性重塑。然而，从实践看，由监事会监督更迭为审计委员会监督，似乎不能完全克服既往监督困境。尽管单层制有利于克服监督信息屏障，实现公司监督职能优化；^[1]但因《公司法》未对审计委员会的组织基础、运行逻辑、权责配置等方面提供明确规则，使其既无法彻底承继监事会的制度功能，^[2]也不能有效消解公司治理矛盾。基于此，本文拟结合当前公司治理机制结构性变革背景，类型化探讨监督机制中的多元监督权力，体系性阐释单层制监督的内在逻辑及其对公

司治理体系产生的深刻影响。

一、公司监督机制改革后的实施困境

从历史及实践经验看，传统公司监督机制失灵的主要原因包括：一是监督者与被监督者之间客观存在信息不对称，二是监督机构及其成员缺乏独立性，三是监督者的权力刚性不足。这导致其无法及时且有效地监督公司的失范行为。例如，我国监事会就因实际运行中存在职权流于形式、监督乏力等问题而被批评为管理层的“橡皮图章”。^[3]基于此，公司监督机制的设计应以破解信息不对称困局、增强监督机构及其成员独立性、增强监督权刚性为重心，而对单层制下的审计委员会制度的实效评价亦应围绕这三个面向展开。

首先，在信息获取方面，单层制下的审计委员会成员具有董事身份，可以通过出席董事会会

议并参与表决的方式获得公司经营信息,还可根据《公司法》第80条要求执行董事和高级管理人员向其提交执行职务报告,主动破除信息壁垒。其信息获取能力显然强于监事,在缓和信息不对称矛盾中更具优势。然而,作为审计委员会成员的董事与执行董事及高级管理人员相比,其信息获取能力仍然略逊一筹。但总体而言,《公司法》为拓宽监督者的信息获取渠道作出了努力。

其次,在独立性塑造方面,单层制下的审计委员会及其成员的独立性要件并不明确。与监事不同,审计委员会董事不能因身份隔离而获得形式独立。对有限责任公司而言,《公司法》并未确立其审计委员会及其成员独立性的强制性条件,完全交由公司章程自治。这意味着该类董事理论上既可参与董事会决策,又可监督其决策行为,存在自己监督自己的逻辑悖论。^[4]对股份有限公司而言,审计委员会过半数董事应符合《公司法》第121条要求,即“不担任除董事以外的职务,不得与公司存在任何可能影响其独立客观判断的关系”。其中,“影响其独立客观判断的关系”是一种概括性描述,需进行法律解释。如果依据2025年3月《上市公司独立董事管理办法》的规定,将其直接解释为独立性标准,则意味着独立董事制度将扩张适用于非上市公司。这一做法显然会提高该类公司的治理结构转型成本,且对于拟设立单层制的封闭型股份公司而言,强制性要求其引入独立董事,并不符合“目的一手段”的比例最优解。为此,理论及实践需要重塑并明晰审计委员会董事的独立性标准。

再次,在监督权刚性塑造方面,审计委员会对公司违法行为的约束力尚待观察。一方面,审计委员会作为董事会下设的专门委员会,虽然承接了监事会全部职权,但关于其如何有效监督并制约董事会及董事的不法行为,如何协调董事会成员义务与监督职责,审计委员会决议是否具有

终局效力等系列问题,《公司法》皆未提供明确规则指引。另一方面,审计委员会所承接的监事会的监督手段本就较为柔性。例如,审计委员会可根据《公司法》第78条第(二)项对违法经营管理人员提出解任建议,但与直接的人事任免权相比,该权力的控制力有限。若不厘清审计委员会的职权运行逻辑及权力边界,其很可能成为“换汤不换药”的另一个“监事会”。

除上述制度缺陷外,我国公司监督机制施行的本源困境——内部监督机构无法有效监督广泛存在的控股股东滥用控制权问题,仍未得到缓解。据实证统计,我国99%以上的公司为股权结构集中、股东与管理者身份重合的封闭型公司。^[5]公司治理的主要矛盾并非因两权分离产生的代理成本冲突,而是因股权高度集中衍生出的大股东与中小股东或公司间的利益冲突。然而,理论及实践对是否应直接赋权公司内部监督机构监督股东行为,存在争议。有学者认为,公司内部监督的重心即应面向大股东实质侵害中小股东或公司利益的滥权行为,^[6]独立性规则调控的核心是监督者与控股股东的关系,而非与管理层的关系。^[7]但也有学者担忧,监督机构及其成员完全独立于控股股东,会动摇投资者信心和公司治理的基础。^[8]对此,承认并保障股东对董事的人事控制权是现代各国公司法通行做法,该举措不仅利于增强投资者信心,还可降低代理成本,是现代公司治理不可动摇的基础。然而,由同一股东或群体选举出的董事难免受制于人,要为选区选民利益发声,甚至听从其意见,即使其任职后应仅为公司利益最大化行事。这意味着,由同一股东委派的董事甚至高级管理人员之间极易形成实质利益共同体,有效监督的制度目标难免落空。而由职工大会选举出的职工董事,受制于职工与公司间形成的劳动雇佣关系,也难以有效监督其雇主的行为。可见,董事并不能真正独立于股

东,二者间的事实关系使审计委员会亦无法胜任监督股东行为之重任。换言之,化解前述利益冲突,需要对控股股东滥用权利行为采取多元化规制手段,而不能仅依赖单一的内部监督机构。可见,虽然2023年修订后的《公司法》对公司内部监督机制作出重大调整,但囿于制度运行细则上的疏漏以及我国公司治理困境的特殊性,其并不能完全解决既往监督失灵问题。

二、公司监督权的多元格局与类型解构

公司内部监督作为公司治理的第一道防线,既需要监督经营管理人员的行为,也需要监督股东行为。然而,在单层制下,仅依赖由董事组成的审计委员会无法实现上述目标,需要寻求多元监督资源,形成监督合力,系统解决公司内部监督失灵问题,此亦符合当前多元化监督体系的发展趋势。对此,需体系性梳理《公司法》中内部监督权的分配格局。

(一)法定型监督权

在现代公司权力分配体系中,公司治理权力普遍被分为所有权、经营权和监督权三类。根据《公司法》第78条,监事会享有监督公司人事、财务、业务等全方面的权力,其监督权因制定法授予而具有法定性,不可被公司章程或协议剥夺,否则构成对监事会权力的侵害。换言之,监事会是我国公司内部法定监督机构,其地位与权力性质较为明确。值得思考的是,单层制下承接监事会全部职权的审计委员会是否具有同等法律地位?

根据《公司法》第69条、第121条的规定,审计委员会虽然是董事会下设的专门委员会,但对拟设置单层制治理架构的公司而言,其必须同时满足设立审计委员会、由审计委员会行使监事会全部职权两项组织性要件。相比之下,其他专门委员会设置与否属于公司自治事项,仅需满足公

司章程规定。基于此,审计委员会与其他专门委员会的差异体现在:其一,权力性质来源不同。审计委员会的职权是由公司法直接授予的原属监事会的全部职权,公司章程可在《公司法》第78条的基础上为其增设与财务检查权、人事监督权等同等重要的监督性质权力,任何剥夺审计委员会法定职权的条款无效。而其他专门委员会的职权主要由公司章程设置,具有任意性,对其职权的增减调整皆会在公司内部生效。其二,设置的法律后果不同。审计委员会及其职权内容是公司单层制治理架构设置的强制性要件,如果公司未设审计委员会,或未由审计委员会行使监事会全部职权的,单层制设立无效。其他专门委员会是否设置以及职权内容,并不会对公司组织架构本身产生任何法律效力。可见,单层制下的审计委员会具有法定专门委员会之特殊地位。^[9]

作为单层制下的公司内部法定监督机构,审计委员会享有法定监督权,不得被公司章程或协议剥夺或被他人侵犯。其享有的法定监督职权包括:其一,业务监督权。审计委员会可以监督公司日常管理、调查公司异常情况、要求董事和高级管理人员提交职务报告。其二,财务监督权。既包括查阅公司账簿、文件及有关财产等对公司财务的检查权,也包括聘用、解聘承办公司审计业务的会计师事务所。其中,上市公司审计委员会还享有聘任、解聘财务负责人,披露财务会计报告等权力。其三,人事监督权。审计委员会可以对失去任职适格性的董事或高级管理人员提出解任的建议。其四,诉讼代表权。审计委员会可以分别代表公司处理与董事相关的利益冲突纠纷。其五,其他程序性职权。包括提议召开股东会会议权、提案权、质询权、建议权等内容。

值得注意的是,由监事会监督转向审计委员会监督并非简单的主体更迭与职权平移,二者的监督深度存在明显差异。此前,学界对监事会的

监督深度存在争议。多数学者认为监事会监督应止步于合法性问题,但也有少数观点支持监事会关注公司“正当经营”问题,^[10]以及监督业务执行行为严重不当时的妥当性。^[11]然而,结合《公司法》第78条第(二)项来看,监事会监督的是公司经营管理人员的职务行为是否违反法律、行政法规、公司章程和股东会决议,仅限于合法性监督,并未涉及决策合理性。当公司经营管理人员职务行为存在严重不当并侵害公司利益时,亦属于合法性监督范畴。相比之下,审计委员会成员的董事身份直接赋予其参与董事会决策的权利,不仅直接提升其信息获取能力,还可以评价董事会决策的合理性。基于此,审计委员会的监督深度应当由合法性监督向合理性监督扩张。^[12]

(二)管理型监督权

在2023年《公司法》修订过程中,学界对董事会的功能定位产生争议。有建议称,单层制下的董事会应摒弃既往作为执行机构的认识,而将其整体功能定位为监督。^[13]但如前所述,《公司法》最终将审计委员会定位为单层制下的公司内部法定监督机构,董事会是否具有监督职能值得探讨。

从比较法经验看,董事会的监督职能已得到实践肯认。2002年颁布的《萨班斯法案》提议界定董事会监督职责,2005年修订的《美国标准公司法》第801(b)条进一步明确:公司应在董事会指挥与监督下由他人管理,并增设八项董事会具体监督职责。有学者认为,美国公司董事会的职能逐渐固化为管理、监督和服务,近年来甚至以牺牲其他方面为代价提高监督的重要性。^[14]事实上,当前美国公司董事会的功能定位与其治理实践密不可分:其一,股权高度分散,董事会牢牢掌握着公司的经营控制权;其二,经营管理权实质下沉至经理层,董事会作为其上位机构可以有效监督经理层的职务行为。可以说,当公司发展至满足此现实基础的阶段时,由董事会履行监督职

责的设想并非空穴来风。

我国公司治理实践与美国存在较大差异。在我国,公司一股独大现象十分突出,股东会对公司经营发展享有更多的话语权。究其原因,除股权结构集中外,《公司法》未清晰厘定股东会和董事会的职权边界这一制度缺陷亦产生了重要影响。例如,2018年《公司法》赋予股东会对“公司经营方针和投资计划的决定权”,与董事会享有的“公司经营计划和投资方案的决定权”皆具备经营管理性质,单从“方针”“计划”“方案”等字眼上难以有效区分二者的权力边界。据此,公司经营决策权在规范层面仍然游离于股东会与董事会之间。当董事会不享有完整的经营管理权并受到股东会法定职权掣肘时,其很难完成权力向经理层的二次授予。基于此,2023年《公司法》修订的重点是实现公司经营管理权由股东会向董事会转移。其删除了原属股东会的“决定公司经营方针和投资计划”“审议批准公司的年度财务预算方案、决算方案”两项职权,同时,列明董事会享有的十项经营管理职权,突出了董事会在公司治理中的重要地位。若再赋予董事会法定监督职权,很可能出现“自我监督”悖论。此外,为消解由双层制向单层制转型中可能产生的职权虚置问题,并延续监事会改革产生的积极影响,《公司法》最终采取了折中单层制,由审计委员会行使公司监督权。随着董事会职能的成熟与完善,未来董事会仍然会由经营管理机构发展为集权型机构。

一方面,管理权与监督权本身密不可分。董事会的监督效能衍生自经营管理权,既包括监督董事个体的职务行为,也包括监督经理层。就前者而言,决策本身具有监督意义。例如,当董事会决议审议某项关联交易时,其同时在监督公司有无经营管理人员违反忠实义务、是否损害公司利益。将董事会置于公司科层制结构的顶端监

督公司经营管理,可以增加水平维度监督,解决“谁来监督监督者”的问题。^[15]就董事会与经理层的关系而言,根据《公司法》第74条的规定,“经理对董事会负责,根据公司章程的规定或者董事会的授权行使职权”。董事会作为经理层的上位机构,须率先审核经理层呈报的经营决策方案,审核通过后,涉及股东会职权事项的,再交由股东会审议批准。实践中,董事会以会议形式维持运作,业务执行功能完全交由经理层负责,实际上产生了董事会虚化、经理层实化现象,董事会审议程序即可产生监督效果。简言之,董事会监督权本质上源于管理权。^[16]

另一方面,董事会监督可适当弥补上述法定监督之不足。其一,从信息获取充分性看,董事会是公司经营决策信息的集大成者。无论是监事会还是审计委员会,其获得的资讯都经过过滤和加工,且存在滞后性。作为法定监督机构,其与被监督对象之间距离太远则无法获取完整、真实和及时的信息,太近则又无法保持客观中立的立场。^[17]董事会显然不存在这一客观困境。其二,从监督有效性看,董事会同时享有对经理层履职的决定权和人事权,相较于监事会和审计委员会的解任建议权更加强势,可以凭借其控制影响力监督经理层的职务行为。事实上,当前单层制与双层制在监督与制衡问题上呈现出交融甚至双向趋同的特征之一,即监督机构一定程度上参与公司经营管理,^[18]并形成绝对控制。其三,从监督激励看,按照授权不授责的法理逻辑,董事会可依据《公司法》第74条将其部分职权授予经理层,但仍要承担据此可能产生的法律责任。其与经理层之间的责任划分属于内部责任,董事会仍然是公司违法经营时的首要责任人。在法律责任的鞭策下,董事会显然具有充足动机监督经理层的行为。可见,董事会因经营管理权而衍生出的监督效能,将在我国公司治理中发挥重要作用。

(三)股东型监督权

法定监督机构和董事会的监督对象主要是公司经营行为,对前述股东滥用权利行为则呈现出监督乏力,需引入新的监督主体进行调试。对此,股东会可以发挥相应功能。与董事会享有的管理型监督权来源较为相似,股东会的监督效能衍生自股东对其投资的所有与控制,可将其称为“股东型监督权”,这是一种重要的非典型监督机制。事实上,在公司治理发展的初级阶段,股东会及股东因深入公司经营管理而扮演着重要的监督者角色。随着公司规模扩张与股权分散的现实变化,股东会的会议体形式与间断性履职,已无法满足持续性监督公司日常经营管理的需求,只能设立监督机构专事监督职责。但这并不能否认股东会监督的积极性,尤其是在封闭型公司治理中,其具有法定监督机构及董事会所不可比拟的优势。

首先,在横向监督上,股东会及股东个体可以有效监督股东滥用权利的行为。2023年修订后的《公司法》针对实践中突出的控股股东滥用控制地位侵害公司及中小股东权益问题提供了多元规制路径,需要借助股东力量实现。一方面,在股东会决议中,中小股东可通过联合提请召开临时股东会会议、采用累积投票制选举董事和监事代表、对决议事项投反对票等方式,合理约束控股股东滥用控制权的行为。另一方面,当中小股东面临控股股东压迫时,其可行使《公司法》第89条的异议股东回购请求权,有权通过公司回购其股权的方式彻底退出公司。该举措不仅可以消除控股股东权利滥用产生的消极后果,也可反向要求控股股东规范行权,否则其应承担购买中小股东股份的后果。此外,中小股东还可对股东会决议提起瑕疵之诉,否认决议的法律效力。

其次,在纵向监督上,股东会可通过审议批准董事会和监事会的报告、公司利润分配方案、弥补

亏损方案等方式,系统性监督公司经营管理机构的履职状况,通过选任或更换董事、监事的方式督促其积极履职。股东个人也可通过查阅、复制公司相关决议和财务会计报告,以及查阅公司会计账簿和会计凭证等行使知情权的方式,监督公司经营管理人员忠实、勤勉地执行职务。当其实施违法行为并给公司造成损失时,亦可按程序提起股东代表诉讼甚至是股东双重代表诉讼,以诉讼手段及时制止公司经营管理人员的不法行为。

由此观之,我国公司内部监督力量实际呈现出多元化特征,具体包括:一是监督主体多元。组织机构层面的监督力量包括监事会以及单层制下的审计委员会、董事会和股东会,且彼此力量牵制;个体层面的监督力量则包括监事、审计委员会董事、一般董事和股东,依其个体职权相互约束监督。二是监督权力性质多元。监事会和单层制下的审计委员会享有法定监督职权,而董事会和股东会的监督职能则衍生自固有职能。三是监督权力来源多元。如前所述,董事会和单层制下的审计委员会的职权源自制定法直接配置,董事会的监督权则源自决策管理权权能,股东会的监督权衍生自所有权权能,三种权力来源并不相同。由此,形成了公司内部监督机制的多元格局。然而,多元监督机制的存在固然可以具有降低代理成本、分散风险、增强公司适应性等优势,但不同监督主体的权责配置边界仍需厘清,以避免职权重复或新的利益冲突产生。简言之,推进我国公司内部监督机制的体系性塑造,不仅要增强完善每一种监督权力,还需讨论多元监督权力的平衡问题。

三、公司内部多元监督机制的进阶协调

协调公司内部多元监督权力,旨在实现对公司治理的多方位、全过程监督,形成监督合力,系

统性防控风险。基于此,协调的核心原则是整合上述各类监督资源,实现各种监督权力的权责合理配置。

(一)尊重法定监督机构的权力

协调公司内部多元监督机制的第一个原则是,确保对法定监督机构权力的尊重。监事会和单层制下的审计委员会分别是我国公司不同治理架构中的内部法定监督机构,在监督体系中具有超越其他两种监督权力的特殊法律地位,其法定监督权具有绝对权威性,应当获得其他公司组织机构及其成员的尊重。

首先,股东会、董事会以及公司经营管理人员等,都应积极配合法定监督机构行使监督权。具体包括:其一,经营管理人员应定期向监督机构提交职务执行报告、财务审计报告、合规报告等,主动披露关键经营信息,发现潜在经营风险时及时向监督机构报备,不得隐瞒或拖延。其二,建立信息沟通机制,确保信息及时、有效、准确地传递,提供完整且真实的文件记录,不得遗漏关键信息。其三,主动向监督机构说明经营异常原因,不得无故推诿或拒绝。其四,积极响应监督机构提出的解任建议,拒绝解任的,充分说明理由。

其次,承认法定监督机构决议的终局效力。鉴于监事会和单层制下的审计委员会运行的基本方式皆为会议体形式,决议的终局效力成为衡量其监督效能是否充分的重要指标之一。如果法定监督机构的决议可以被董事会轻易推翻,有效监督则无从谈起。基于此,无论是监事会还是单层制下的审计委员会,鉴于其法定地位与职权,应明确其在职权范围内形成的决议具有终局效力。例如,其对聘用、解聘公司会计师事务所或财务负责人的决议,不应被轻易否决。而诸如其他任意性专门委员会作出的决议,原则上董事会在其授权范围内亦应承认其具有董事会决议

的同等效力,但在例外情形下,董事会可以重新作出决议。

(二)实现分权制衡的目的

公司内部监督机制协调的第二个原则是,以分权制衡为目标指引。体系性塑造并协调公司内部监督机制,实质上是合理分配公司治理权力的过程,其根本目的在于通过权力分散形成相互制约,防止权利滥用并保障权利平等,维持公司系统稳定。各种监督力量的规范目的与职权塑造应存在差异,否则,要求所有组织机构获取同质信息、行使同质权力将有悖于公司合理分工,会制约公司行事效率。为此,公司内部监督机制协调应以实现分权制衡这一终极目标为调整方向,具体体现为监督范畴的划分差异。

首先,法定监督机构的监督范畴原则上应覆盖公司董事会、经理层及其下设职能部门,包括公司财务、人事、经营管理人员职务行为合法性、公司运营合规性、股东权益保护等。尤其在公司经营出现异常时,需引起法定监督机构的警惕,并在其他方面兜住公司监督的底线。按照“监督者应与被监督者保持独立”的定律,单层制下的审计委员会成员亦应满足监事的独立性条件,即不参与公司业务执行。换言之,《公司法》所规定的“不影响其独立客观判断关系”指向的是非执行董事,而在上市公司中则主要指独立董事,增加了外部性要件。

其次,董事会监督的重点对象是其下设的任意性专门委员会、经理层、具体职能部门以及经营管理人员职务行为。由于我国正处于公司治理权力分配的过渡时期,董事会的监督范畴与上述法定监督机构之间重合度较高。当公司的业务执行权彻底下沉至经理层,董事会彻底转型为集权型董事会时,或将再度迎来董事会权力的体系变革。值得注意的是,当前董事会的监督权本质上还是经营管理权,包括对管理行为的合法性

与合理性的双重评价,其监督深度甚至比单层制下的审计委员会更进一步。

再次,股东会监督的重心是股东权利滥用行为,尤其是控股股东滥用控制权问题,以弥补上述两类监督权力对股东行为监督之不足。需要强调的是,股东监督机制的形成仰赖于股东会的职权行为与股东个体权利行使,尤其对股东会而言,其权力行使应始终以法定职权与章定职权为边界。其中,章定职权的内容应主要锚定与股东具有重大利害关系或涉及公司基础性事项,不宜使股东会权力扩张过多,否则会侵害原属董事会的经营决策权。

(三)符合权责对等的问责逻辑

协调公司内部多元监督机制的第三个原则是,考虑各主体权利责任配置的合理性,其核心要义是实现权责对等。《公司法》的权责配置逻辑是以权定责,即股东、董事、监事的责任应与其职权相称,以符合私法作为权利法的根本属性,既可防止行为人滥用权利但逃避责任,也可促使其责任与权利相当。实践中,区分股东、执行董事、非执行董事、监事等人员责任的做法得到了肯认。例如,在证券虚假陈述纠纷中,法院判决公司、控股股东、董事、监事的责任比重时,已由过去的全额连带责任转向按份责任或者比例连带责任,这充分说明司法实践愈发关注公司治理责任与其权利相适配的问责价值。具体到公司监督责任体系而言:

首先,应区分执行董事、非执行董事、监事的责任,因为三者在公司违法行为施行中的作用与影响具有差异。如前所述,非执行董事和监事履行监督职责时,须借助执行董事等提供的信息,二者客观存在信息不对称困境。非执行董事和监事的责任应与其对公司或他人损失的影响力相称。非执行董事和监事违反勤勉义务的,主要是指其知道或应当知道公司某一违法行为,却没

有尽到监督义务进行报告或者阻止该违法行为发生,是一种因怠于履行监督职权而产生的较低程度的不作为责任。^[19]例如,在证券虚假陈述纠纷中,非执行董事或监事可能因事前不作为或事后不作为而承担监督责任。其中,前者是指其因怠于履行监督职责而未发现财务造假事实,但在财务报告上签字;后者是指其发现异常但未制止或未异议披露,仍在财务报告上签字。与主导财务造假的行为人相比,监督者不作为之主观恶性显然更小,可以适当减轻其责任。换言之,经营管理人员的违法职务行为是监督责任产生的前提,监督责任实际处于次级或从属地位。^[20]

其次,股东责任具有特殊性。股东会的监督功能衍生自股东权利的权能,而非法定职权,《公司法》也未在股东之间设置横向义务。据此,当股东个人未能及时发现相关违法行为时,原则上并不需要如监事或审计委员会董事一样承担监督责任。但是,控股股东会满足《公司法》第180条、192条的构成要件即事实董事和影子董事条款时,应承担相应责任。此时,控股股东因过度介入公司经营管理而被视为具有董事身份,同步受到董事义务责任体系的规制。被评价为事实董事或影子董事的控股股东,也属于法定监督机构和董事会的监督对象,可以对其行为的合法性与合理性进行监督。

四、特殊类型公司中多元监督权的调试

一般公司内部多元监督机制可援引上述原则进行协调,然而,实践中仍有两类公司因其重要地位和重大利害关系,而配置了更为细致多元的监督资源以满足其治理需求,此即国家出资公司和上市公司。

(一)国家出资公司中的“大监督”体系整合
2023年修订后的《公司法》引入国家出资公

司概念,即由国家出资的国有独资公司、国有资本控股公司,在层级上其仅包括国务院、地方人民政府和其他履行出资人职责的机构出资设立的一级公司。该公司治理实践成为我国引入单层制的现实动因。

随着中央企业取消外派监事会后,国有企业不再内设监事会,主要由外部董事组成的董事会下设的审计委员会、风险控制委员会、提名委员会等专门委员会发挥监督作用。为肯认我国当前国有企业改革成果,并将其擢升至立法层面,《公司法》第176条规定了国有独资公司单层制的设立规则。值得注意的是,第176条并非强制性规范,而是一视同仁地向国有独资公司供给的选择式治理架构条款,以实现对国有公司和非国有公司的平等保护。

除上述一般公司治理中具有法定监督机构、董事会监督以及履行出资人职责机构的监督外,国家出资公司监督机制的特殊性在于构建了“大监督”体系。即通过整合党内监督、纪检监察监督、审计监督、财务监督、法律合规监督等多种监督资源,形成协同高效的监督网络。具体包括:其一,党内监督。在国家出资公司治理中,党的组织要发挥领导作用,研究讨论公司重大经营管理事项,支持公司的组织机构依法行使职权。党内监督主要表现为,党委对国家出资公司党风廉政建设和反腐败工作的领导作用,通过常规巡视、专向巡视等方式,发现国有公司治理中存在的问题,督促其整改,并重点监督贯彻党中央决策部署的情况。其二,纪检监察监督。中央纪委国家监委可以向国有企业派驻纪检监察组履行监督职能,重点围绕政治监督、权力运行监督、反腐败斗争、作风监督等多个面向展开,包括贯彻党中央决策部署、落实全面从严治党主体责任、监督“三重一大”决策、防控廉洁风险等,是确保国有企业健康发展、防范腐败风险的核心环节。

其三,审计监督。审计监督是国家审计部门实行的行政监督,旨在监督国有资产使用情况,对公司财务收支、投资项目、经济责任等进行常态化审计,同时引入第三方机构进行独立审计。据此,在多元监督权力配置中,国家出资公司监督不仅要形成有效的内部监督制约机制,还要整合外部监督权力,形成全面完整的监督体系。^[21]为了避免监督力量超过决策端,进一步的完善重点在于统筹各类监督权力,整合监督机构,避免影响国有企业的公司经营效率。

(二)上市公司中的特殊监督资源整合

我国上市公司是资本市场的重要参与主体,其经营活动直接涉及公众投资者利益和金融市场稳定。作为公开型公司,上市公司具有股权结构分散、信息披露复杂、社会影响广泛等特征,其监督力量的体系性塑造亦具有特殊性。2024年7月,国务院《关于实施〈中华人民共和国公司法〉注册资本登记管理制度的规定》第12条规定:“上市公司应依照公司法和国务院规定,在公司章程中规定在董事会中设置审计委员会。”有观点称,该规定是上市公司设置单层制的强制性规范。但《公司法》并未对上市公司治理架构作出法定限制,应当承认:选择单层制抑或双层制系上市公司自治事项,不排除实践中仍存在采用双层制的上市公司。在该类公司中,审计委员会专司财务监督,监事会则享有公司法定监督权。除此之外,上市公司内部监督机制塑造需关注两类个体监督资源,即职工董事和独立董事。

首先,职工董事作为一线员工的直接代表参与公司治理。其工作重心主要是,向董事会反映职工诸如薪酬福利、劳动安全、职业发展等方面的诉求,防止决策层忽视劳动者权益。职工董事的监督作用主要表现在:其一,平等参与董事会所有议案的表决,包括战略规划、财务预算、高管任免等,调阅公司财务报表、审计报告等文件,对

管理层提出的议案进行质询。其二,在与职工权益相关事项上具有特殊性。例如,对职工工资调整方案、股权激励计划、福利政策等议案具有特别审议权,这些议案的通过必须听取职工董事的意见;对公司的工时制度、安全生产标准、社保缴纳等关系职工利益的事项进行监督;在公司合并、分立、破产清算时,职工董事需主导或参与制定职工安置方案,确保裁员补偿、再就业培训等条款合法合理。其三,职工董事应重点审查涉及职工利益的关联交易,参与审计委员会工作,监督职工举报的贪腐线索等。

其次,独立董事是上市公司监督体系中外部监督权力内化的重要体现。立法者希望通过身份隔离的方式提高董事个体独立意志,进而提高董事会整体的独立性,免受公司控股股东或实际控制人的掣肘。独立董事的独立性主要体现在资格独立和判断独立两个方面。根据《上市公司独立董事管理办法》的规定,独立董事特别享有的职权包括:其一,参与董事会决策,并对决议事项发表明确看法。独立董事应当提前审议决议相关的信息资料并作出独立研判,对于重大事项很可能需要进行专项调研,并要求高级管理人员补充尽职调查报告等。独立董事应当对每项议案都明确表态,禁止以沉默或附议的方式规避责任,对其认为存在重大争议的议案,须在董事会决议中单独列明其反对或保留意见的理由。其二,系统性监督公司内部利益冲突,并构建相应防御机制。独立董事应当重点关注公司关联交易,严格监督实体公平性与程序公平性,尤其应关注关联交易是否对中小股东或其他利益主体具有损害。若关联交易违反公平性测试,独立董事应当积极干预。其三,结合自身专业技能为公司发展提供专业、客观的建议,提升董事会决策的效率与质量。除此之外,独立董事还应忠实且勤勉地履行法律、法规或公司章程赋予的其他职

权。简言之,独立董事是典型的非执行董事,并接近于无关联的外部董事,其主要职责是行使监督权。

五、结语

2023年《公司法》的修订是我国公司内部监督机制重塑的重要契机。然而,仅依赖公司内部法定监督机构,既无法有效弥补我国监督规则体系的制度缝隙,亦无法化解公司治理实践中的权责失衡、监督虚化等深层矛盾。为此,应当系统性重塑监督机制改革的新路径。一方面,确立多元监督权力协同治理范式,承认法定型监督权、管理型监督权和股东型监督权三种监督力量并存的治理格局;另一方面,在恪守法定监督机构的权威地位、以实现分权制衡目的为导向、以权责对等为衡量标准三项协调原则下,有效平衡上述三种监督权力的关系。除此之外,还应注重国家出资公司中党内监督、纪检监察监督与审计监督的贯通协同治理模式,以及上市公司中职工民主监督与独立董事外部监督等所形成的多元监督合力。据此,既可避免监督权过度集中导致的治理僵化与监督空白,又可防止监督力量过度分散引发的监管套利,使公司形成兼具进取性与可持续发展空间的治理体系。

注释:

[1][9]刘斌.中国式审计委员会:组织基础与权责配置[J].法律科学,2024(04):114.
[2]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[J].中国政法大学学报,2022(05):146.
[3]彭真明,江华.美国独立董事制度与德国监事会制度之比较——也论中国公司治理结构模式的选择

[J].法学评论,2003(01):40.
[4]Carsten Jungmann.The Effectiveness of Corporate Governance in One-Tier and Two-Tier Board System.3 European Company and Financial Law Review,426,460(2006).
[5]刘斌.新公司法注释全书[M].北京:中国法制出版社,2024:399.
[6]季奎明.中国式公司内部监督机制的重构[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(04):67.
[7][11]Lucian A. Bebchukand Assaf Hani.The Elusive Quest for Global Governance Standards.University of Penn sylvan Law Review,Vol. 157,2009,pp. 1301-1304.
[8]蔡伟.公司内部监督者责任体系的困境——基于对监事的再考察[J].中外法学,2018(06):1661-1659.
[10]张亚双,李维安.如何构造适合国情的公司治理监督机制——论我国监事会的功能定位[J].当代经济科学,2002(02):45-47.
[12]刘斌.公司治理中监督力量的再造与展开[J].国家检察官学院学报,2022(02):41-42.
[13]沈朝晖.单层制公司董事会监督功能构造[J].政法论坛,2022(04):114.
[14]杰弗里·N.戈登,沃尔夫-格奥尔格·林格.牛津公司法与公司治理手册[M].罗培新,等,译.上海:上海人民出版社,2022:320-345.
[15]王谨.公司治理下的董事会职权体系完善研究[J].法学杂志,2022(02):111
[16]王勇华.董事会权力法律制度研究:理论与规则[M].北京:法律出版社,2014:95.
[17][19][20]林少伟.董事异质化对传统董事义务规则的冲击及其法律应对[J].中外法学,2015(03):669.
[18]杨大可.反思国有上市公司专门委员会的设置——以2018年《上市公司治理准则》为起点[J].北方法学,2019(05):64-72.
[21]杨秋波.我国央企监督机制之反思与重构[J].苏

州大学学报(哲学社会科学版),2018(03):97.

*基金项目:司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“全链条资本治理体系中董事权责配置研究”(项目编号:22SFB4023)。

作者简介:刘斌,中国政法大学民商经济法

学院副教授,博士生导师,北京,100088;梁樱子,中国政法大学民商经济法学院博士研究生,北京,100088。

Types and Adaptation of Supervisory Mechanisms in Corporate Governance

LIU Bin, LIANG Yingzi

Abstract: The optional monistic board structure provides a new approach to corporate supervision and reshapes the fundamental logic of corporate oversight. From both logical and functional perspectives, internal corporate supervisory power can be categorized into three types: statutory supervisory power, managerial supervisory power, and shareholder-based supervisory power. Furthermore, based on the logic of corporate governance centered on the allocation of authority and responsibility, it is essential to balance these supervisory forces within the corporate governance system in accordance with three principles: respecting the authority of statutory supervisory bodies, achieving the purpose of checks and balances through power separation, and adhering to the accountability logic where power matches responsibility. This approach aims to prevent power overlaps and inefficient use of supervisory resources. Regarding specific types of companies, state-invested companies should further enhance the effectiveness of intra-Party supervision, disciplinary inspection and supervision, and audit supervision. Listed companies should emphasize the positive role of employee supervision and external supervision by independent directors. Together, these mechanisms form a synergistic supervisory force, ensuring effective oversight and promoting sustainable corporate governance.

Keywords: Supervisory power; Pluralistic supervision; Separation and checks of powers; Supervisory coordination

(责任编辑:杨瑜娴)