

公司优化治理下的单层式董事会监督体制路径

陈梦玲

上海大学法学院, 上海

收稿日期: 2025年3月4日; 录用日期: 2025年4月2日; 发布日期: 2025年4月9日

摘要

面对公司优化治理的需要, 我国2021年《公司法(修订草案)》提出可以在现有“监事会和独立董事并行”的监督体制和单层制董事会的公司监督体制中进行选择。通过比较法的探寻, 不难发现我国现有的并行监督模式从来就不适应本土基础, 更不顺应全球公司监督体制改革方向。因此, 本文提出应当拥抱《公司法修订草案》的单层制董事会模式, 并在此基础上根据本国国情改造为折中的单层制, 通过监督型董事会和审计委员会的设置实现公司内部监督体制的完善。

关键词

公司内部监督, 单层制董事会, 监事会, 独立董事

The Path of Single-Tier Board Supervisory System in Optimized Corporate Governance

Mengling Chen

Law School of Shanghai University, Shanghai

Received: Mar. 4th, 2025; accepted: Apr. 2nd, 2025; published: Apr. 9th, 2025

Abstract

In the face of the need for optimizing corporate governance, China's new Company Law proposes that companies can choose between the existing supervision system where the board of supervisors and independent directors operate in parallel and the corporate supervision system of a single-tier board of directors. Through an exploration of comparative law, it is not difficult to find that China's existing parallel supervision model has never been suitable for the local context, and it is even less in line with the global trend of corporate supervision system reform. Therefore, this paper proposes that we should embrace the single-tier board of directors model under the new Company Law, and on this basis, transform it into a compromised single-tier system according to China's national

conditions. The improvement of the internal corporate supervision system can be achieved through the establishment of a supervisory board of directors and an audit committee.

Keywords

Internal Corporate Supervision, Single-Tier Board of Directors, Board of Supervisors, Independent Directors

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题提出：公司内部监督困境与公司优化治理的需要

现代公司治理越来越注重公司整体环境的构建，不仅关注股东合理利益保护，更着眼于公司整体利益的实现。公司治理核心是通过建立合理的监督机构，监督经营者尤其是高级管理人员尽职完成公司事务，从而实现公司和股东利益最大化[1]。因此，如何确保监督机构在公司实践中有效发挥其功能是公司法的重要内容。为了防止管理人员谋取私利，将自身利益凌驾于公司和股东利益之上，公司必须设立有效的监督机制。

从世界范围上看，高度发达的经济体中已经衍生出了两种公司监督体制，分别是由监事会独立行使监督权的单层制监督体制(德国)和监事会与董事会共同行使监督职权的双层制监督体制(美国)。

1993年《中华人民共和国公司法》确立了监事制度，由监事会独立行使对公司董事和高级管理人员的监督权。然而监事制度从制定起，其监督效果就很弱，与可以要求董事会向监事会提供公司信息的德国模式不同，中国董事会并不承担此类法律义务。监事会难以充分获取公司运营信息，其监督通常成为了“事后监督”。基于此，甚至有学者认为监事会可以被取消[2]。为了弥补公司内部监督力量的不足，我国公司法改革引入了双层制监督体制中的独立董事制度。2001年8月，中国证监会颁布了《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》(下称指导意见)，规定我国所有上市公司必须设立独立董事，且其在上市公司董事会中占比不得少于三分之一。随后，2005年颁布的《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)第一百二十三条正式规定：“上市公司设立独立董事，具体方法由国务院规定。”从此，我国上市公司监督制度完成了单一的监事会监督到“独立董事与监事会并行监督”体制的转变。

然而，在公司法相关实践中，独立董事制度出现了“水土不服”的现象。最主要的问题来自于其受到的“独立性”挑战。独立董事由董事会、监事会以及单独或共同持有超过1%股份的股东提名，并交股东大会表决通过。这意味着大股东可以充分利用其控制权左右独立董事的选拔程序，实践中出现了许多大股东任命其好友担任公司独立董事的现象。加之独立董事的职权范围与监事会存在大量混同交叉，两者都对公司财务和经营者行为享有监督权，两个监督者难免互相掣肘、制衡，弱的一方很有可能被架空，双方因此产生激烈斗争或者不作为的现象屡有发生。这不仅没能改善原有的监督困境，引入的新监督力量还产生了新的公司治理负担，甚至更加拉低了公司内部监督的效率。

随着公司优化治理进程的发展，公司内部监督制度越来越引起重视。对于监事制度，新《公司法》第81条完善了监事履行职责的制度流程，要求监事会决议经全体监事过半数同意。与此同时，新《公司法》还规定，“股份有限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等专门委员会。可以不设监事会或者监事”也就是说，立法者正在试图改变上市公司的监督制度，除了现有的“监事会和独立董事并行监督”模式，上市公司还可以选择不设立监事会，只设立董事会并在董事会中

设立含有独立董事的审计委员会。值得注意的是，传递了一个信号，立法者正试图通过内部监督权力的重新分配优化公司治理。

由此可见，《公司法》虽然为我国未来公司监督机制的完善提供了发展方向，即构建更加弹性化，更具有实践价值的监督机制，但这种弹性化监督机制的构造应当建立在制度间协调适应的基础上。在此背景下，如何重新配置公司内部监督力量，如何协调独立董事制度和监事会的关系，应当成为一个亟待解决的问题。既有研究大多分别着眼于独立董事和监事会各自的本土化制度改造，并未考虑两个监督力量之间的摩擦和冲突，或者仅仅是口号性地提出了要加强两个监督力量之间的协调配合，构建信息共享机制和沟通机制[3]，而不考虑其措施的现实可能性。本文认为，应当将两者都理解为公司内部监督力量，在顺应现代化公司治理制度对内部监督体制的相关要求下，适当结合域外法域内部监督力量分配的经验，结合我国国情调配“本土化”的监督模式，优化公司监督力量行权路径，实现公司内部监督与公司治理的有机协调。

2. 比较视角下公司内部监督的改革方向

独立董事制度本来是单层监督模式所特有的，公司内部不设置监事会，由下设专业委员会的董事会承担监督职责；而双层制监督模式中则不设有独立董事，公司仅设立一个执行董事会和监事会，由监事会专门行使监督职权。但是，随着经济的全球化，两种模式在冲突中相互交融、相互借鉴，独立董事制度被越来越多的国家采用[4]。我国也为了弥补监事制度监督效力弱的问题而引入了独立董事制度，然而面对的却是两个监督制度“打架”“水土不服”的问题。为了寻找我国内部监督力量的重塑方向，可以从具有代表性的法域或者同样存在类似发展历程的国家进行经验分析。

(1) 德国——双层董事会的融合趋向

将管理和监督职能严格分离为两个完全不同的董事会是德国公司治理体系的主要基础之一，一个董事会(管理委员会)负责管理公司的日常事务，而另一个董事会(监事会)则由股东和劳工选出负责监督前者。监事会制度初期运行良好，该内部控制型的监督制度备受推崇。然而，在二十世纪九十年代，德国企业出现的严重危机导致人们对监事会制度的有效性产生怀疑。监事会的监督作用更多体现在事后监督。德国监事会成员中几乎有一半都是由股东大会挑选出来的股东代表，其代表着公司大股东们的利益，往往会对某些利己的事项采取消极的监管态度。除此以外，监事会与管理董事会之间的信息流动渠道较为狭窄，削弱了监事会提前发现风险的可能性。

为了解决监事会监督力度不足的问题，德国立法者进行了漫长的监事会制度改革过程。1988年颁布的《企业控制和透明度法》增加了管理董事会应就未来业务计划(特别是财务、投资和人事计划)向监事会汇报的义务。这意味着监事会越来越多地参与公司的决策过程。2002年的《透明度和披露法》规定监事会应有义务根据公司特殊需要和特点制定一份负同意义务的业务清单。管理董事会若采取清单上的业务时应由监事会批准。

德国立法者还采取了区分专业委员会的方式来增强监事的监督力度。2002年《透明度和披露法》规定监事会应当成立一个审计委员会，2007年，该法修正案进一步提出规定监事会应成立一个“完全由股东代表组成的提名委员会”，2009年，《行政薪酬充分法》将高管薪酬决策权交由监事会行使。比之原本人员混杂且脱离公司日常经营、难以获取相关信息的监事会，审计委员会和提名委员会不仅细分了监事职权，使其更加专业、细致地行使监督权，同时将监督同个领域的监事们集中起来，充分发挥“抱团”优势，有利于更好处理公司相关信息，较好克服了监事会监督不力的弊端。

(2) 美国——三委员会监督体制确立

在以美国为代表的单层制监督模式中，由独立董事和执行董事组成的董事会实际上成为了公司的监

督决策机构，业务执行权则交由公司经理层完成。这使得董事会的监督效能大打折扣，在实践中，由于董事会与经理层之间的距离较远，董事会所召开的次数较少，实际上并不能插手公司治理，所掌握的相关信息较少，董事会的监督职能较难实现。

因此，经理层较高自由度的经营自主权带来了一系列的公司治理丑闻。美国“安然”“世通”等财务造假丑闻暴露了当时公司内部监督制度的失效。美国因此实行了极为严厉的《萨班斯法案》，期望进一步强化董事会的监督职权。《萨班斯法案》第301条规定，上市公司必须设置审计委员会¹。在美国证监会的要求下，纽约交易所更加完善了专业委员会的相关规定；上市公司必须设置由独立董事组成的提名和公司治理委员会，其分别行使推举董事会候选人、决定公司经理人薪酬和评估公司治理的权利。其通过职权的分立执行和专业人员的“抱团”实现了公司的高效监督，使得董事会与外部治理相结合，大大提升了治理效率。同时，美国证监会也依据1934年证券交易法制定了与审计委员会有关的上市标准中明确了独立董事独立性判断标准。美式单层制监督模式从整体上，采取设立专业委员会提升监督效率，在个体上，提高独立董事任职标准，加强外部监督效用，从而实现公司监督水平的整体提升。

(3) 日本——折中的单层制模式

日本一开始也设置的是“监事会和独立董事”并行的监督体制，面对该体制存在的公司内部监督问题，日本曾试图通过不断加强监事权利来解决问题。但这一措施并没有使监事真正有效地执行其监督与检查职能，他们仍然是公司的花瓶；此后日本又进行了新一轮的商法改革，内容包括进一步地增加监事的数量和职权、设立独立监事、延长监事任期等^[5]。在上述措施下，监事会的独立性已经得到了明显加强，但是这并没有解决监事制度失效的问题。究其原因，就是日本在移植德国的监事会制度时删去了监事的人员选任权，监事会无法自身直接行权监督董事，仅能通过向股东会提议间接阻止不当行为。同时，基于日本阶级分明的职场文化，职工监事往往不会主动行使监督权。有学者认为，历次修改均无法改变经营者实际控制公司这一事实，导致难以选出真正独立于经营者的监事，也使得监事无法有效地进行监督与检查；这正是日本监事制度修改中的瓶颈之所在^[6]。

为了解决监事会失效的问题，2002年日本开始引进单层制公司治理模式。日本学习美国三委员会的制度设置，规定公司可以选择不设置监事会，而是通过设立包含独立董事的三委员会来进行内部监督。然而，三委会的设置日本终身雇佣制的企业文化背景及公司普遍资历晋升的惯例不符，多数公司无法接受外部董事对其公司内部人员任免和薪酬问题加以干预，该项制度无法得到落实^[7]。随后日本公司法删减了提名委员会和薪酬委员会结构，仅要求公司设置监察委员会来代替“监事会加独立董事”的监督体制^[8]。也就是说，日本的监察委员会脱胎于美国的审计委员会，但其职能范围比美式审计委员会更广，其同时承接了传统监事会特别监督和传统董事会一般监督的职能。监察委员会的监督模式马上受到了许多小规模上市公司的欢迎。比之传统的“监事会加独立董事”监督模式，监察委员会的监督成本更加低廉，并且其监督效率更加卓越，监察委员会可以专注职责，不受干扰地完成监督工作。

(4) 公司内部监督体制的趋同优化方向

在上述域外法域的公司监督体制改革过程中，我们不难发现，各法域监督体制呈现相互交融的景象。在单层制国家，例如德国，其改革的重点是不断加强监事会职权，提高监事会的独立性，同时，为了增强监事们获取公司信息的能力，其又模仿双层制的审计委员会构造设置了监事委员会，德国监事会除了没有某些特定事项的决定权，其行权方式越来越类似美国的监督型董事会。在双层制国家，例如美国，其公司改造的核心是通过设立三委会来增强董事会的监督职权和提升行使监督权的效率，美国的监督型董事会实质上越来越接近德国监事会(监督型董事)的定义。而在实行折中单层制的日本，其改革方向则是

¹ 《萨班斯法案》第301条规定，上市公司必须设置审计委员会，担任委员的独立董事应当符合独立性的标准：不能是公司或公司的母、子公司的关联人；除以董事或审计委员身份获得报酬外，不能收受公司任何的顾问费、咨询费或其他费用。

放弃了原本模仿德国的单层制构造，逐步实现董事会和监事会功能的融合，将两者的监督职权统一于监察委员会，创造出一个更强的监督权实体。

随着现代化公司治理的发展，各法域都以不同的方式在不断扩大监督权范围，集中监督权行使。公司治理是跨国界的、全球性的，是市场经济所共有的微观经济的基本问题，因此，各国生产力发展的方向是一致的，反映在对公司治理制度安排上要求具有一致性，因而单双层董事会模式呈现趋同的加强内部监督方向[4]。但是，基于不同国家独特的企业、行业发展历程，各国公司的股权架构和生长环境存在较大差异，因此，各国又在根据国情设置不同的监督体制优化方向，单层制和双层制实际上并没有制度上的高低优劣之分，各国政府应当制定能够适应本国企业治理需求，为企业发展赋能的监督制度。

3. 单层制董事会的我国本土化改造

纵观各国监督体制的强化历程，不难发现其都根据本土公司生存发展土壤的变化而不断优化，因此，本文认为，我国公司内部监督制度优化应当吸取域外改革的相关经验，实现监督体制与股权架构、公司商业文化适配，在此基础上寻找适合的本土化监督体制改造方向。

(1) 现有并行模式监督效果的落空

我国现有的“监事会加独立董事”并行监督的模式实质上是不当法律移植下的畸形产物。1992年，我国确立了社会主义市场经济体制改革目标，1993年就制定了我国公司法。因此，1993年的公司法中可以看到许多较为生涩的法律移植，其中就包括移植于德国的监事会制度。随后，2005年的《公司法》修订中大幅度地提升了监事职权范围和行权保障，但这并没有起到多大效果。在我国一系列的许多公司治理丑闻中，也鲜少看到监事会的身影。2024年中国上市公司治理指数发布，结果显示，中国上市公司治理水平稳步攀升，在构成中国上市公司治理指数的六大维度中，股东治理维度、董事会治理维度、经理层治理维度、信息披露维度和利益相关者治理维度均实现提升，而监事会治理维度继2023年之后再次下降。德国的监事会制度与其良好的劳工、企业共同发展的理念密切相关，然而德国却一直遵循双层制监事会的构造。这与德国的“劳工公决”原则密切相关。德国监事会中对公司有着较强的归属感，其期望通过内部监督来实现公司优化治理。而我国并没有此类发展背景，职工监事常常会受到公司股东的不当影响，独立监督成为一纸空文。因此，有学者指出，监事会制度在中国实践中水土不服，与中国的公司治理先天不合，对监事会制度进行改良式的改革已经无济于事，需要的是革命性的变革[8]。甚至有学者认为，对既有监督制度进行小修小补可能不足以真正发挥公司监督之实效，应当彻底取消监事会[9]。

随后，在面对“无力”的监事会体制时，我国又参照日本进行了“监事会和独立董事并行监督”的叠床架屋模式。这一模式也未能解决我国公司内部监督问题，反而带来了更加混乱的公司监督局面，并且原本参照移植的日本也改而创设折中的单层制监督体制。

叠床架屋模式被公司内部监督体制进化而淘汰是必然的。“监事会与独立董事”并行监督的模式实质上是对公司内部监督力量的浪费，双重监督机构会导致监督职能碎片化，产生“监督者悖论”，当监督主体间存在职能重叠时，容易形成责任推诿和搭便车现象。除此以外，无论如何厘清两者行权边界，独立董事和监事会这两个天然为公司监督而设置的机构难以避免地会发生碰撞与摩擦，从而降低监督效率。我国《公司法》也在第64条和第125条分别明确在有限责任公司和股份有限公司均引入审计委员会设置的单层制模式，这实属大势所趋[10]。

(2) 单层制移植方向：日本折中单层制

在公司优化治理的需求下，《公司法》提出将单层制模式引入公司内部监督体制选择之一，从而解决现有叠床架屋模式下的公司治理困境。与现有叠床架屋监督模式相比，单层制的优势十分明显。首先，单层制中的外部董事作为公司董事的一员，比之传统监事会，其可以参与日常董事会的会议并表决，拥

有了更加便捷的信息获取途径和意见表达途径。其次，单层制下的监督权更加饱满。外部董事作为董事会成员理所当然地拥有人员任免权，比之原有的监事会，其监督权内容更加完善。

然而，值得注意的是，英美的一般单层制模式与我国现有公司股权架构形态不相符合。作为公司股结构较为集中的法域，公司控制人对公司的发展劳苦功高，过多的外部独立董事引入必然会引起公司现有控制人的反感，使其丧失公司监督体制改革的积极性。比之美国的三委会制度，折中单层制监督模式中仅设监察委员会，则能相对减少外部董事的数量，使公司优化治理改革更加平滑。许多公司股东也认识到了这一点，外部独立董事的设置已经不可避免，那么选择外部独立董事较少的监察委员会模式更加符合公司经营管理层的需求[11]。其次，在商业文化方面，我国并不成熟的经理人市场和外部董事市场，而美式单层制董事会制度需要有大量具备专业能力的外部人才对公司进行外部监督，我国现有状况无法直接挪用。因此，我国单层制监督模式的移植方向应当考虑适用折中单层制监督模式，即上市公司不设监事会，而是由过半数的独立董事组成监察委员会，监察委员会行使公司的监督职权。

4. 我国折中单层制下的内部监督体系重塑

(一) 职责分明的折中单层制监督体制确立

(1) 监督型董事会的建立

目前，《公司法》仍将董事会定位为执行机构，这与后续规定的单层制监督模式存在冲突。单层制监督体制的核心是董事会的监督特质，董事会不再执行公司日常事务，仅专注于监督公司管理人员。如果还将董事会作为公司的执行机关，那么难免会陷入自我监督的困境。在美国相关公司法实践中，董事会已经成功转型为了监督型董事会，在上市公司中，比之滞后的董事会决议，公司经理层能够更加清楚地了解瞬息万变的市场活动，更加适合于管理职责。而公司董事会作为股东权利的代表，其监督权似乎是与生俱来的，在此情景下，监督型董事会的设立是理论和现实的双重选择。

(2) 审计委员会的建立

单层制模式下，董事会通常会下设人事委员会、审计委员会和薪酬委员会，分别负责公司人事管理、审查公司财务信息并合法披露和确定人员薪酬。这体现了西方的三权分立思想。在专业委员会的区分下，各独立董事可以按照个人能力特长更好地发挥专业作用，与其同时，还能更好监督公司内部董事。比之传统单层制监督模式下的三委会，折中单层制只设立一个设计委员会。审计委员会的基本监督理论是，审计委员会确保公司财务等信息透明与财务内控制度完善，在充分准确披露信息的基础上，确定执行董事的薪酬、提名等事项。也就是说，折中单层制实际上通过公司相关财务信息的掌握而控制了公司内部。我国未来发展过程中，应完善审计委员会制度。在职权范围方面，应当确保其内部监督权的承接，不仅要包括原有监事会制度和独立董事制度的相关职权范围，还应当根据公司优化治理背景的需要添加公司合规监督的内容。在人员组成方面，应当坚持独立董事在其中发挥的重要作用，同时可以根据需要规定相关人员是否需要专业能力，建立高效的监督体制。

(二) 独立董事制度再造

(1) 提升独立董事的独立性

在折中的单层制监督模式下，独立董事必然会在公司内部监督中发挥不可替代的作用。独立董事的独立性是其行权的基础，缺失独立性的独董将丧失其外部监督的效用。在像我国这样股权架构集中的国家，独立董事如何避免受大股东影响就成了十分重要的命题。在这种情况下，可以赋予投资者保护机构以选任权。投资者保护机构既可以代表广大中小股东行使股东权利，也可以在中小股东权利行使上起到辅助作用，进而实质性地影响上市公司的决策[12]。当需要选举独立董事时，投资者保护机构可以在人才储备库里挑选适合的独董人选并呈交给公司股东会进行表决。

(2) 构建合理的独立董事奖惩制度

近期出现的“康美药业证券虚假陈述案”从责任承担角度将原本“虚空”的独立董事制度压向实处。该案总赔偿金额较高，5名独立董事被判赔共3.6亿元。在此风波下，上市公司独立董事离职现象明显增多。在康美药业案一审判决落槌的七天内就有23家上市公司发布了独立董事离职公告，甚至有上市公司因此出现了独立董事人数不足法定要求的情况。独立董事“离职潮”正是长期以来独立董事制度权责失衡背景下的结果。独立董事们一般都为兼职，对公司的关注度也不高，难以实现所期望的监督效力。同时，独立董事们的年薪并不高，比之一旦被追责有可能承担的“天价”赔偿，独董们的收入和承担的风险绝对不成正比。辞职成了许多独董自保的选择。因此，应当构建合理的独立董事奖惩机制。首先，要建立合理正当的独立董事责任制度，从责任认定和责任救济两个角度构思独立董事责任承担限度，使得罚当其度，合理地分配应承担的责任。其次，在独立董事的薪酬确定方式上，可以借鉴单层制模式的相关内容。在单层制董事会中通常会设立薪酬委员会来确立独立董事的报酬[13]，将其移植到折中单层制模式下，可以为审计委员会增加确定独立董事薪酬的权利，负责制定上市公司董事、监事和高级管理人员的薪酬发放标准。

参考文献

- [1] 林一英. 公司监督机构的立法完善: 超越单层制与双层制[J]. 法学杂志, 2022, 43(4): 36-52.
- [2] 石少侠. 我国新《公司法》中的公司治理结构[J]. 当代法学, 2007, 21(6): 3-9.
- [3] 庞礴. 论我国公司内部监督机制的完善——独立董事制度与监事会制度的协调[J]. 法制与社会, 2018(17): 43-44, 51.
- [4] 郭建鸾. 单双层董事会模式比较与我国董事会模式改进[J]. 经济管理, 2008(18): 22-27.
- [5] 姜荣吉. 难行监督之事的监事——日本监事制度的发展历程与启示[J]. 北方法学, 2013, 7(6): 49-58.
- [6] 李秀文. 日本公司法对我国公司立法的启示[J]. 福州大学学报(哲学社会科学版), 2015, 29(6): 73-79, 104.
- [7] 林一英, 刘斌, 沈朝晖, 等. 公司法修订的立法选择笔谈[J]. 政法论坛, 2022, 40(4): 97-124.
- [8] 赵旭东. 中国公司治理制度的困境与出路[J]. 现代法学, 2021, 43(2): 89-105.
- [9] 樊云慧. 公司高管义务与董事义务一致吗?——美国的司法实践及其对我国的启示[J]. 环球法律评论, 2014, 36(1): 134-149.
- [10] 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, 30(2): 34-48.
- [11] 酒井太郎, 朱大明, 姜富超. 日本公司法中新型简易经营监督模式——监事会等委员会设置公司制度[J]. 商事法论集, 2016, 29(2): 285-295.
- [12] 郭雳. 作为积极股东的投资者保护机构——以投服中心为例的分析[J]. 法学, 2019(8): 148-159.
- [13] 汪青松, 罗娜. 独董独立性谜题与机制独立性再造[J]. 证券市场导报, 2022(3): 43-51.