

从监事会到审计委员会

——上市公司内部监督机制的路径选择

柴紫砚

澳门科技大学法学院，澳门

收稿日期：2025年8月6日；录用日期：2025年8月29日；发布日期：2025年9月9日

摘 要

随着新《公司法》的修订和证监会监管体系的深化，中国上市公司内部监督机制正在经历从传统监事会向董事会审计委员会制度的结构性转型。本文聚焦审计委员会在上市公司中的制度定位与实践运行，首先回顾了我国公司监督机制的演变路径，接着剖析了审计委员会在独立性不足、权责不清、转型断层等方面的制度困境，最后提出了保障审计委员会制度运行的优化路径。审计委员会制度的有效落地不仅能实现“去形式化”的治理目标，更能推动公司的高质量发展。

关键词

审计委员会，上市公司，监督机构

From the Board of Supervisors to the Audit Committee

—Choosing a Path for Internal Oversight Mechanisms in Listed Companies

Ziyan Chai

Faculty of Law, Macau University of Science and Technology, Macau

Received: Aug. 6th, 2025; accepted: Aug. 29th, 2025; published: Sep. 9th, 2025

Abstract

With the revision of the new Company Law and the deepening of the CSRC's regulatory framework, China's listed companies' internal oversight mechanisms are undergoing a structural transformation from the traditional board of supervisors to a board-based audit committee system. This article focuses

on the institutional positioning and practical operation of audit committees within listed companies. It first reviews the evolution of China's corporate oversight mechanisms, then analyzes the institutional dilemmas faced by audit committees, including insufficient independence, unclear responsibilities, and transitional challenges. Finally, it proposes optimized approaches to safeguard the operation of the audit committee system. The effective implementation of the audit committee system not only achieves the goal of "de-formalizing" governance, but also promotes high-quality development for companies.

Keywords

Audit Committee, Listed Company, Supervisory Body

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. 引言

随着《公司法》的再次修订以及证监会配套制度的出台，中国上市公司治理结构迎来了关键性的制度转型。2023 年《公司法》首次明确允许董事会设立审计委员会，代为行使监事会的监督职权；2024 年底，证监会更进一步明确要求所有上市公司在 2026 年 1 月 1 日前取消监事会，由审计委员会取而代之。这一改革不仅重塑了公司内部监督机制的法律框架，也引发了关于“董事会内部机构能否监督董事会自身”的深层次法理和实务争议。

审计委员会制度最早兴起于 20 世纪美国，是源于财务造假案件对投资者信任的冲击。随着治理理念的演进，审计委员会逐步演变为现代公司治理中核心的监督机构，承担着审阅财务报告、指导内审、协调外部审计、监督内部控制等关键职责。在多层级股权结构与信息不对称普遍存在的上市公司中，建立独立、专业、稳定的审计委员会机制被认为是保障投资者权益、提升治理透明度的重要手段。

中国公司治理实践长期以来依赖设有法定地位的监事会，其功能是否真正发挥监督实效一直存在争议。此次《公司法》修订引入审计委员会制度在一定程度上回应了市场对治理结构“去形式、重实质”的期待，但也仍然存在成员独立性不足、权力来源模糊、职能重叠不清等现实难题。本文以“上市公司审计委员会制度”为中心议题，梳理其法律构造与制度沿革，分析改革背后的逻辑基础，指出当前实践中面临的困境，并尝试提出切实可行的制度完善建议，为我国公司治理的优化提供借鉴的思路。

2. 上市公司监督制度的发展历程

中国公司监督制度的设计起点可以追溯至 1993 年制定的《公司法》，该法确立了三会结构(股东会、董事会、监事会)，监事会被赋予“监督董事、高级管理人员依法履职”的职权。这一模式借鉴了德国法中的双层董事结构，但在中国实践中采取了更为简化的制度安排。在上市公司中，监事会被定位为内部监督的专属机构，主要职责包括审核公司财务、监督董事会和经理层的行为。但由于其成员往往缺乏独立性和专业背景，同时缺乏实质性权力支撑，例如信息访问权、问责手段，使其在实际监督中作用有限，逐渐被认为是“软监督”形式化的代表。

随后，中国证监会于 2001 年强制上市公司引入独立董事制度，要求至少三分之一董事为独立董事，并设定其职责包括对重大交易进行审查、对董事和经理层行为进行独立评价等。尤其是在上市公司中，独立董事逐步成为履行财务监督、风险控制、治理纠偏的重要力量。但实践中，独立董事由于选任渠道

受控于大股东或董事会，独立性与监督能力仍面临质疑。

在全球治理标准趋严背景下，2003 年证监会颁布《上市公司治理准则》，明确要求上市公司“应当设立由独立董事组成的审计委员会”，负责审阅公司财务报告、聘用外部审计机构、监督内部控制等工作。尽管该项规定长期属于“行政强制 + 非立法”状态，但其在大多数上市公司中得以广泛落实，标志着审计委员会开始成为公司内部监督的核心力量之一，这一阶段，审计委员会与监事会并存，职权部分重叠、分工不清的问题逐渐暴露出来。

2023 年《公司法》修订首次以法律形式确立审计委员会制度，将其由“董事会内部机构”上升为可行使监事会法定监督职权的机构。2024 年底，证监会进一步发布《过渡期安排》，要求自 2026 年起上市公司取消监事会，由董事会中设立的审计委员会全面承担原有监督职能[1]。这是中国上市公司监督制度的历史性转折，意味着监事会退出历史舞台，监督机制从独立监督机构转向董事会内嵌型结构。该改革的核心目标在于提升监督效能、增强独立性、降低形式主义风险，但也面临“被监督者组设监督者”的理论挑战[2]。

3. 上市公司审计委员会运行中的现存问题及成因分析

3.1. 现存问题

从目前上市公司审计委员会制度的实践运行来看，仍存在较多问题，本文将从三个方面进行问题的剖析。

第一个问题是审计委员会的设立是由谁来决定，是由股东会还是董事会？《公司法》对该问题没有作出明确规定[3]。支持由董事会决定的理由是《公司法》第 67 条第 7 项规定了董事会行使下列职权“(七)决定公司内部管理机构的设置”。支持由股东会决定的理由是《公司法》第 95 条规定了公司机构的设置或者董事会如何组成，系由公司章程确定，公司章程是股东会决议事项，因此，应当由股东会决定。不难看出，界定“审计委员会”属于公司机构还是公司内部管理机构就是关键所在。从消除立法语词矛盾的角度理解，公司章程所记载的“公司的机构”应当包括股东会、董事会、监事会；而所谓“公司内部管理机构”应指“非与董事会同级”的更低层级的管理机构，审计委员会属董事会级别的公司机构，不属于上述“公司内部管理机构”的范畴。所以实践中由股东会决定设立更为合理。

第二个问题是不同机构之间权责界限模糊，职能交叉易生推诿。尽管上市公司已普遍设立审计委员会，但多数企业仍保留监事会这一传统监督机构，造成“双轨监督”的尴尬局面。一方面，《公司法》第 137 条赋予审计委员会对公司财务报告、外部审计聘任等事项的法定表决权[4]，但并未明确规定其是否具有对高管行为进行实质性问责的权力，导致其职能范围与监事会部分重合却又不完全一致。另一方面，在审计报告审阅、重大交易评估等事项中，监事会和审计委员会常出现“谁主管、谁负责”不明的情况，尤其在公司出现违法风险或财务舞弊时，两个监督机构容易出现“推诿扯皮”、“责任空转”现象[5]。此外，审计委员会和独立董事之间也有重叠关系，在实践中，一名独立董事往往同时在多个专门委员会任职，造成“责任分散、精力不足”，进一步削弱了制度的实际监督效能。

第三个问题是转型过程中出现的“断层效应”。根据证监会 2024 年 12 月发布的《过渡期安排》，所有上市公司必须在 2026 年 1 月 1 日前取消监事会，由审计委员会全面接管监督职权。尽管这一安排明确了改革时间表，但一刀切做法，也暴露出不少现实问题。首先，在大量公司中，审计委员会尚未建立稳定的运作机制，其制度文件、成员培训、与外审机构的协调程序尚不完备，取消监事会将造成内部监督力量“断档”，一旦发生财务造假、内部控制失效等问题，将面临责任主体缺位的风险。其次，缺乏明确的工作交接机制。监事会长期积累的监督记录、投诉渠道、股东沟通路径如何移交至审计委员会，如何保证监督连续性与责任传承，目前并无细则支撑。最后，市场对审计委员会角色的认知不足，也影响其制度效能，许多投资者、中小股东仍将监督责任期待寄托于监事会，对审计委员会的问责路径不清，

导致其作用发挥严重依赖“内部自觉”而非外部压力。

3.2. 成因分析

我国审计委员会运行中存在的上述困境并非偶然，由我国公司治理结构的历史沿革与制度设计逻辑共同导致的。首先，我国审计委员会制度源自美国“单层制”董事会模式，但我国公司治理长期采取“股东会－董事会－监事会”的架构，审计委员会在本土化过程中不可避免地出现制度定位模糊的问题，这种“外来制度”与“本土传统”的叠加，造成了审计委员会与监事会、独立董事之间的职能重叠。其次，从权力来源来看，审计委员会隶属于董事会内部，成员大多由独立董事担任，但其提名、选任与资源保障仍受制于大股东或董事会本身，形成“被监督者决定监督者”的结构性矛盾。这种制度安排决定了审计委员会的独立性先天不足，监督权能在实践中难以真正对董事会和管理层形成制衡。最后，从转型路径的方式来看，证监会推动“取消监事会、强化审计委员会”的改革节奏较快，立法与监管层面未能为监督职能的平稳交接提供充分的配套规则，大量上市公司在短期内被迫调整治理架构，但在成员专业性培养、信息沟通机制、责任衔接方面准备不足，导致制度运行出现“断层效应”。

4. 审计委员会制度在上市公司中的优化路径

首先，增强审计委员会的实质独立性[6]。在成员选任机制上，应引入更加透明和去行政化的提名机制。同时还应加强信息支持与职责保障，通过立法明确审计委员会有权直接向公司财务部门、审计部门、外部会计师事务所调取资料，并要求管理层不得拒绝、隐瞒、延迟提供。并逐渐形成审计委员会对股东会负责的状态，关键事项应向股东会报告，避免其沦为董事会附属部门。并根据《上市公司章程指引》第 157 条的要求，上市公司应设立专职审计岗位，开展对公司财务收支及经济活动的内部审计工作，完善审计委员会获取信息的方式。

其次，厘清与其他治理机构的功能重叠障碍。除现行《公司法》第 137 条所列事项外，还应明确其有权对重大财务异常事项启动专项调查程序，有权建议更换外部审计机构，有权向证监会报告公司违法违规线索。还需要优化审计委员会与其他董事会专门委员会的分工，例如构建与薪酬与考核委员会、风险管理委员会之间的信息共享机制。

最后，通过修改公司章程衔接好审计委员会制度的运行。建议上市公司在章程中明确以下内容：一是议事机制，规定审计委员会每年至少召开四次例会，必要时可临时召集会议[7]；二是表决程序，对于涉及聘任会计师事务所、否定重大财务事项、向外部监管机构报告等事项，应实行实名投票并出具书面审议意见；三是信息披露制度，建立年度履职报告机制，对审计委员会会议次数、参与情况、审议事项、投票意见等作出披露。

5. 结语

随着我国《公司法》的修订以及证监会对上市公司治理结构的系统性调整，审计委员会制度正逐步成为替代传统监事会的核心监督机制，承载着优化公司内部治理、强化财务透明度与防控风险的重要使命。但当前审计委员会制度在法律位阶、权力来源、程序设置和实践运行中仍存在不容忽视的问题，特别是在其与董事会的从属关系未厘清、监督独立性尚存隐忧、职权边界模糊不清的背景下，如何避免“内部监督失灵”的问题，成为制度建设的核心挑战。此外，“取消监事会”的路径选择，也不应止步于形式上的制度替代，更需在实质治理能力的建构上作出努力。

参考文献

- [1] 胡耘通, 向丹霖. “单层制”模式下的董事会审计委员会制度: 现状、困境与改进[J]. 会计研究, 2025(3): 3-14.

-
- [2] 蒋大兴. 新《公司法》董事会审计委员会规则的执行困境[J]. 中国法律评论, 2024(2): 68-83.
 - [3] 刘斌. 中国式审计委员会: 组织基础与权责配置[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2024, 42(4): 114-125.
 - [4] 张继青. 新《公司法》背景下公司审计委员会之设立[J]. 河南财政金融学院学报(哲学社会科学版), 2024, 43(6): 28-32.
 - [5] 李菊容, 史晓红, 许欣. 我国审计委员会制度的设置和运行状况[J]. 江西社会科学, 2006(8): 161-165.
 - [6] 付函瑜. 上市公司审计委员会在公司治理中的发展状况及其优化策略[J]. 商业会计, 2023(24): 81-84.
 - [7] 周昭宇. 新《公司法》下单层制公司治理结构内部监督机制的规范续造[J]. 河北企业, 2025(5): 140-144.