

新《公司法》背景下审计委员会与监事会制度困境及破解路径

盛欣

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2026年2月27日; 录用日期: 2026年3月20日; 发布日期: 2026年3月30日

摘要

新《公司法》中增设了审计委员会制度, 重构了公司的内部监督治理体系, 推动了公司治理的升级。但是在立法层面存在诸多空白以及规范冲突, 在实际中出现一系列适配性难题, 尚未完全地实现立法初衷。本文以新《公司法》审计委员会制度为研究对象, 梳理了其立法背景、法律定位与法定职能边界、分析制度设立的强制与任意空间、成员构成以及运作机制的法律弹性。在这个基础上, 聚焦实践中的实际难题。研究认为, 要解决实际中的难题, 可以通过厘清审计委员会与监事会的权责边界、构建设置规则、强化审计委员会独立性、细化委员的准入门槛等, 让审计委员会真正地发挥内部监督实效, 以此来满足不同类型公司的治理需求。

关键词

新《公司法》, 审计委员会, 公司监督机构

The Dilemma and Solution Path of Audit Committee and Board of Supervisors System under the Background of the New "Company Law"

Xin Sheng

Law School, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: February 27, 2026; accepted: March 20, 2026; published: March 30, 2026

Abstract

The new "Company Law" added the audit committee system, reconstructed the company's internal

supervision and governance system, and promoted the upgrading of corporate governance. However, there are many gaps and normative conflicts at the legislative level, and a series of adaptability problems appear in practice, which have not fully realized the original intention of legislation. This paper takes the audit committee system of the new “Company Law” as the research object, and sorts out its legislative background, legal position and legal function boundary, analyzes the compulsory and arbitrary space for the establishment of the system, the composition of its members and the legal flexibility of its operating mechanism. On this basis, focus on practical problems in practice. The research holds that in order to solve the practical problems, we can clarify the boundary between the power and responsibility of the audit committee and the board of supervisors, construct setting rules, strengthen the independence of the audit committee, and refine the entry threshold for members, so that the audit committee can truly exert the effectiveness of internal supervision, so as to meet the governance needs of different types of companies.

Keywords

New “Company Law”, Audit Committee, Company Supervision Organization

Copyright © 2026 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. 新《公司法》中审计委员会的制度基础

1) 审计委员会设立的立法背景与目的

传统的公司治理结构中，一直都是“监事会 + 董事会”的双层治理模式，双层治理模式理论上监督机构相对独立，权力制衡更加容易实现。我国起初引入监事会的目的也是在公司治理中实现权力制衡，董事会负责管理，监事会负责监督。监事会主要就是为了制约董事会以及管理层的权力，避免“内部人员控制”的问题。然而在实践中，监事会经常失灵，在许多公司中，监事会的独立性与权威性无法得到保障，监事会成员多由企业内部成员担任，这就导致本该对管理层进行监督的监事会却受制于管理层，使得其监督职能流于形式，并没有达到立法者的预期。这种情况之下，监事会最终就会沦为财务造假与虚假陈述的破口[1]。

长期以来，导致了我国公司的内部监督机制受到质疑，使得传统的监事会模式打上摆设或者花瓶的标签，被批评没有发挥出监督机构应该具有的监督职能。全国人民代表大会于 2023 年底审议通过了新修订的《中华人民共和国公司法》(下称“新《公司法》”)，新《公司法》于 2024 年 7 月 1 日起正式实施。此次修订是为了进一步地深化改革、优化我国的营商环境、激发市场主体的活力，同时完善产权保护制度与健全基础性法律制度。新《公司法》针对公司治理做出了多项重大的调整，其中极具突破性的变革就是引入了审计委员会制度并且不再强制要求公司设立监事会[2]。公司可以根据自身的经营情况与公司的治理需求，自主灵活地选择设立监事会、仅设监事、不设监事、设立审计委员会。需要特别关注的是，如果公司选择不设监事会或者监事，就要求该公司规模较小或者股东人数较少并且需要经过全体股东的一致同意才可以。

审计委员会是承担监事会原有职权的单层治理结构，在公司治理结构重大调整的背景之下，审计委员会被赋予了更大的职权，这种调整旨在优化公司的治理体系、提高公司的经营效率、降低成本、有效监督。

2) 法律定位

公司治理中，根据是否设立监事会将公司治理模式分为了单层制模式，例如美国法，和双层制模式，

例如德国法。在这个大框架之下，单层制模式与双层制模式也存在分类。在双层制模式中，根据监事会是否具有选任董事的权力又分成了垂直双层制与并列式双层制。在单层制模式中分为了日本的折中单层制模式与英美单层制模式。审计委员会代替监事会发挥监督职能，自然不属于双层制模式，那究竟是单层制模式下的哪一种呢？首先英美单层制模式强制要求了公司同时设立薪酬委员会、提名委员会、审计委员会。而日本的折中单层制模式则要求公司必须设立审计委员会，可以选择性的设置薪酬委员会与提名委员会。在新《公司法》中并没有强制性的要求设置薪酬委员会与提名委员会^[3]。由此可见，我国的审计委员会在形式上并不属于英美的单层制模式，反而更加类似于日本的折中单层制模式。

新《公司法》中对于审计委员会成员的选任并没有做出明确的规定，但是在实践中应当由股东会进行选任，这样才能够保障审计委员会的独立性，使得其监督职能有效的发挥。在股东会选任审计委员会成员的背景之下，审计委员会的法律定位也就不是隶属于董事会的了，其授权直接来自于公司的最高权力机构，是一个相对独立的专业化监督主体，处在股东会之下、董事会之上的治理层级，向股东会直接负责并且报告工作内容。其核心职责是财务报告的真实性、内部控制的有效性，董事会需要配合其工作，审计委员会对于问题的决策可以向股东会提出建议。审计委员会与监事会并存时侧重于财务审计专业监督，在没有监事会的情况之下，审计委员会承接监事会的全部法定职能。

3) 法定职能与权限

审计委员会的核心职能就是监督公司财务工作，大体上可以分为审计职责与监督职责。

在审计职责方面重点对重大投资事项、重大对外担保事项、重要关联交易事项进行持续性的关注，如果发现公司存在违规行为应当及时向股东大会进行汇报。

在监督职责方面，首先应当对财务进行监督。这个职能主要是通过审计工作的协同来实现的。其次应当对管理层的履职情况进行监督。审计委员会可以要求董事、高级管理人员提供履职报告，必要时可以通过提出解任建议、提出诉讼等方式来维护公司以及其他股东的合法权益。最后，审计委员会应当对公司内部控制体系与风险管理机制进行监督。

2. 审计委员会设立的法律空间与规范解读

1) 设置的强制性与任意性边界

新《公司法》第 69 条以及第 121 条第 1 款都规定了，有限责任公司或者是股份有限公司“可以按照公司的章程的规定”设立审计委员会，这一规定就表明了法律将设置监督机构的权力赋予给了公司，公司可以根据自身的经营情况以及治理需求进行选择，使得审计委员会的设置具有比较大的灵活性与任意性。但是，在实际的公司治理中，存在个别特殊情况，即必须强制设置审计委员会。

新《公司法》第 176 条规定：“国有独资公司在董事会中设置由董事组成审计委员会行使本法规定的监事会的职权的，不设置监事会或者监事。”结合新《公司法》第 170 条的规定，都显示了是对监事会的削弱。因此国有独资公司是强制要求设置审计委员会、取消监事会。根据新《公司法》第 121 条的规定，股份有限公司可以根据实际情况选择性地设置审计委员会。由于新《公司法》中对于上市公司并没有作出特别规定，原则上上市公司是遵循股份有限公司的规定的。但是根据《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》国务院令 784 号第 12 条规定：“上市公司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”，该条对于上市公司的规定，实际上就是强制性地要求上市公司设置审计委员会。新《公司法》对于审计委员会的设立做出差异化的规定，可以更好地深化我国市场改革，推进公司治理的优化。

2) 成员构成的法律规范与弹性

新《公司法》在审计委员会构成上构建了“刚性底线 + 弹性空间”的规则体系，这种规定既划定了

不可突破的监督根基，又预留了一定的调整空间。

刚性底线体现在了核心门槛的法定化。首先，明确排除了与公司存在重大利益交易、近三年任职过公司的高管或者是与经理层有亲属关系的人员，这也就切断了利益输送的可能。其次，要求审计委员会成员具备财会、法律等基础专业背景，确保其监督能力与业务风险相匹配。最后，独立董事占比不低于1/2且主任委员须为独立董事。

弹性空间则主要是治理的适配性，新《公司法》允许公司按照其规模，一些中小型公司可以精简其人员结构，大型公司则可以扩展人数以满足其业务的复杂性。这种“刚柔并济”的设计，既保证了其监督主体的专业性与独立性，又让不同类型的公司能够精准地匹配自身治理的需求，以实现规范统一性与实践灵活性的有机平衡。

3) 运作机制的法律指引与留白

新《公司法》对于审计委员会的运作机制只是作了原则性的规定，并没有制定详细的操作规范。立法上明确的是审计委员会的核心职权，包括审议财务会计报告、监督内部执行等，同时也规定了审计委员会对董事会负责，定期向董事会汇报履职情况，对于议事规则、表决的程序、履职保障等关键运作细节都没有做出强制性规定，属于立法上的空白。这种立法模式的优点就是充分地尊重了公司的自治，允许不同类型的公司能够制定适配自己公司的运作规则，能够避免制度僵化。但是由于缺乏统一的运作指引，实践中大量中小型公司要么直接照搬上市公司的模式，要么就因为缺乏制定议事规则导致审计委员会在履职时是混乱的。此外，立法上没有明确审计委员会履职的保障措施，这些方面的空白也会成为后续审计委员会履职受阻、监督失效的重要原因。

3. 实践中审计委员会制度的困境与核心问题

1) 结构衔接冲突

新《公司法》中规定了公司可以选择由审计委员会承接监事会的职权，也可以保留监事会，但是在立法上并没有明确两类主体之间的权利与责任，这就导致了在司法实践中审计委员会与监事会权责交叉、监督失灵等乱象^[4]。部分上市公司和非上市公司在过渡期内并没有调整好自己的治理结构，同时保留了审计委员会与审计会，这就导致了在进行财务监督以及合规审查等工作时，两个机构之间的职能就出现了交叉，既会引发重复履职以及治理成本增加的问题，也会产生两机构之间互相推诿责任从而引发的监控漏洞问题，甚至也会出现两机构的意见是不一致的，导致公司的决策陷入僵局。还有部分公司将监事会取消，引入了审计委员会，审计委员会是隶属于董事会的，这就会让审计委员会的监督功能被弱化，在实际的公司治理中很难真正发挥自己的监督职能，原本监事会的外部职能就被弱化，监督的实效也不高^[5]。而且目前并没有对审计委员会以及监事会的规则进行细化，公司以及企业在实际操作中没有统一的标准，就导致了监督机制只是一个表面形式。

2) 机构设置利益失衡

新《公司法》对于审计委员会的设置还是处于模糊地带的，因此对于不同规模的、不同类型的公司并没有制定出不同的标准，就导致不同公司在适用审计委员会时是一刀切的。实际经营中，对于大中型公司，设立审计委员会要符合公司实际治理的需要，能够强化对于公司财务风险的把控。对于小微型企业以及人合性较强的公司而言，如果一味地适用审计委员会可能会增加公司的治理成本。小微型企业以及人合性较强的公司的股权是比较集中地，而且公司的治理结构也比较简单，在实际治理过程中如果只是一味的适用审计委员会而缺少专业的财务人员的话就会导致流程上面的简化，从而导致审计委员会最终成为一个摆设。而且在司法实践中，立法对于公众公司以及大中型公司的认定标准也并不细化，有的中小企业就错误的将自己当作大中型公司从而盲目的设置审计委员会。这就导致了审计委员会适用上面

的混乱，合规成本以及治理的失效严重失衡。

3) 运行保障的缺失

在审计委员会的实际操作层面，新《公司法》并没有作出明确的规定，就导致审计委员会缺少约束，也会引发监督失灵等乱象。从独立性方面看，非上市公司设置的审计委员会其实就是“自己监督自己”，这就很难对董事会的财务决策以及高管的履职情况提出异议。即便是在设置独立董事的公司，独立董事也精力有限，而且从某方面讲董事会也是受公司的影响的，很难保持自己的中立地位[5]。

而且在成员资质方面，立法并没有明确专业门槛，只是要求具有财务以及法律相关的知识，缺乏统一的认定标准。这就导致成员可能在实际审查中看不懂财务报表，也无法识别一些违规操作，在履行职能时只是流于形式。而且审计委员会的议事规则也没有规定，多数公司并没有制定专门的议事规则，会议比较随意，而且表决的程序也很简单，在遇到一些重大财务问题的时候大都是敷衍了事，形成的监督决议很有可能不具备效力。

4) 责任承担机制缺位

虽然审计委员会有监督职权但是并没有相应的履职责任体系，就会导致两种现象。第一种就是怠于履职，多数成员对于公司内部的财务违规等问题选择视而不见，仅仅在相关文件上签字走过场，不切实的履行自己的核查义务。第二种就是过度履职，也就是部分委员会越权干扰公司的日常经营决策，扰乱公司的正常经营。更重要的是，委员履职过错的认定标准以及追责路径等都没有明确的规定，这就导致即便因为审计委员会成员的失职导致公司或者公司债权人利益受到损失，也很难追究相关人员的责任。同时，立法也没有明确规定履职的免责事由，会导致委员的担心从而不敢正常地履行监督职权[6]。

4. 审计委员会制度的差异化完善路径

1) 确定机构之间的责任边界

要解决审计委员会以及监事会之间职能冲突的问题，核心就是建立一套权责清晰的治理规则。首先在立法层面应该明确公众公司、大中型公司优先适用审计委员会监督模式，小型公司可以自主选择保留监事会或者是设立一个比较简单的审计委员会。其次就是明确审计委员会主要负责财务审计、内部监督、风险核查等专业的监督事项，直接对董事会负责[7]。监事会主要负责公司的合规运营、高管履职情况、股东权益保护等事项。最后就是在两个机构之间建立信息互通的通道，对于一些重大事项进行及时的通报，当出现意见分歧时由股东大会裁决，明确两个机构的责任划分。

2) 不同公司间的差异化设置

根据公司的规模、类型等选择性的适配监督机构，平衡合规成本与治理实效。对于上市公司以及大中型公司严格落实审计委员会，明确议事流程等刚性标准，从而发挥财务风控核心作用。对于中小型企业就放款标准，简化议事流程，降低合规成本，只需要履行核心财务监督义务不用照搬大中型公司的结构[8]。

3) 明确成员准入标准及履职标准

为了防止自己监督自己情形的出现，一方面要禁止控股股东、实际控制人的近亲属以及公司的高管、财务负责人来担任审计委员会成员。另一方面要细化成员的准入门槛，明确委员要具备审计、财务、法律相关专业资质或者是从业经验，禁止没有专业背景的人员来凑数。还要建立岗前培训以及定期考核机制，以此提升风险识别以及审查的能力。

4) 落实保障机制

在议事规则层面，明确会议的频次、会议召集程序、会议表决方式等事项。针对重大的财务事项，实行独立表决、专项审议、要避免出现走过场的现象。在责任机制方面，要明确委员履职过错的认定标

准, 区分故意违规、重大过失与一般的履职瑕疵, 从而设定对应的民事赔偿、行政处罚责任[9]。同时要明确免责事由, 如果在实际的履职过程中委员已经尽力勤勉义务并且是依照规则审议表决的, 就免于追责, 从而可以打消委员的顾虑。这样也就可以让审计委员会制度真正地落地见效。

5. 结语

在新《公司法》视角下, 审计委员会的角色与功能定位经历了显著的转变, 其在公司治理中的地位也得到了进一步的强化。同时, 新《公司法》对于审计委员会的职能提出来更高层次的要求, 审计委员会不仅仅只是财务监督的工具, 更是在公司治理中面临风险管理和战略决策的重要支持力量。尽管在实践中, 审计委员会存在独立性不足、成员准入标准模糊、议事规则不清晰等问题, 这些问题的解决会使得审计委员会进一步地提升其监督职能。通过明确审计委员会的独立地位、明确成员的准入标准、明确审计委员会的议事规则, 有利于其更好地履行作为监督机构的监督职责, 能够促进公司治理的规范化, 推动公司稳步管理并且帮助公司实现可持续发展的目标。

参考文献

- [1] 李田坤. 公司监督机构规范配置变化审视——以《公司法》修订为中心[J]. 吉林工商学院学报, 2023, 39(2): 95-101
- [2] 郜俊辉. 法律试错的开始: 审计委员会的模式定位与制度构造[J]. 中国法律评论, 2024(5): 51-67.
- [3] 刘水国, 马非男. 新公司法下审计委员会制度的实践探索[J]. 法人, 2026(2): 38-41.
- [4] 李玉斌. 新《公司法》视角下审计委员会制度解析[J]. 中国乡镇企业会计, 2025(10): 37-39.
- [5] 叶林, 钱程. 新《公司法》下审计委员会的规范阐释与制度构建[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2025, 27(1): 25-36.
- [6] 肖璐. 新《公司法》视角下国有企业董事会审计委员会的转变探究[J]. 法制博览, 2025(18): 136-138.
- [7] 刘运宏. 治理新背景下, 上市公司审计委员会的权责及实现路径[J]. 董事会, 2026(z1): 70-78.
- [8] 吕成龙. 正视难题: 上市公司审计委员会监督职责的制度完善[J]. 上海财经大学学报, 2026, 28(1): 141-152.
- [9] 吴晓璐. 审计委员会“接棒”监事会上市公司治理开新局[N]. 证券日报, 2025-12-29(A01).