

新《公司法》下监事制度职能衔接风险建议

■ 张琼

随着新《公司法》的生效，取消监事会成为国资国企领域的热点议题。由“董事会、监事会、股东会和管理层”构成的“三会一层”公司治理结构正发生重大变革。2024年下半年，取消监事会的国企不断增多。2025年4月29日，工行、农行、中行、建行、交行五大国有银行，以及招商银行、华夏银行于同日发布公告，宣布将撤销或不再设立监事会。

国有企业监事会制度的发展经历了从行政干预到市场化监督、从内设到外派再到职能整合的演变。未来，随着新《公司法》的实施，国有企业监督体系将更加灵活，结合审计委员会、党内监督、数字化手段等形成更高效的制衡机制。然而，如何确保监督的独立性与有效性仍是改革的关键挑战。

监事制度的局限

我国国有企业监事会及监事制度作为公司治理的核心监督机制，在防止国有资产流失、规范管理行为方面被赋予重要职责。然而，在长期实践中暴露出一系列结构性缺陷，其监督效能受到严重制约。结合真实案例与实践研究，主要问题有以下四方面。

一是独立性缺失：行政干预削弱监督权威

首先，同源委派导致“同体监督”困境。国有企业的董事与监事均由国资委或上级部门委派，两者多来自同一行政体系，存在职务关联或利益纽带。例如，部分央企的监事会主席行政级别低于董事长，形成“下级监督上级”的无效结构。典型案例中，某地方城投集团的监事会成员由集团中层干部兼任，其职务晋升受制于管理层，无法对董事会决策提出异议。

其次，经费依赖企业导致监督受制于人。监事会行使职权的费用由被监督企业承担，若企业拒付专项审计费用，监事难以独立履职。例如兰溪市城投集团审计案例中，监事会因经费审批需要经总经理签字，被迫放弃对关联交易的深入调查。

二是职权配置虚化：法定权力缺乏执行保障

首先，监事会人事任免权缺位，导致监督威慑力不足。与德国监事会拥有董事会任免权不同，我国监事会仅具“建议权”，无权罢免失职董事。例如，东方锅炉财务造假案中，监事会虽发现异常，但因无权干预人事安排，未能阻止违规决策。

其次，监事会监督手段单一，信息获取滞后。我国《国有企业监事会暂行条例》限制监事会“不干预经营”，导致其无法参与重大决策过程，仅能通过事后查账发现问题。如某省管企业监事会反映，重大投资决策会议经常不通知监事列席，待亏损暴露时已无法补救。

再次，监事会建议效力弱，导致整改机制缺失。实践中，监事会提出的整改意见常被管理层搁置。五莲县国企职工监事案例中，关于薪酬分配不公的监督报告被董事会以“需统筹考虑”为由拖延，最终未落实调整。

三是人员素质与结构失衡：专业性不足与代表性缺失

首先，派出监事多为“行政化任命”，往往忽视专业能力。监事多从政府部门调任，缺乏财务、风控等专业背景。例如，某省国资委派驻的监事中，60%为退居二线的行政干部，审计技能薄弱，对财报异常难以识别。

其次，职工监事“身份异化”，很多沦为管理层附庸。法律规定职工监事需要由职代会选举，但实践中多由工会主席或中层干部担任。梳理媒体报道发现，不少国有企业职工监事均有类似的困境：涉及职工利益的争议时，因自身职务受制于领导，不敢发声反对。

再次，专职监事配备不足，导致监督流于形式。多数中小国企未设专职监事，兼职监事精力分散。例如审计发现，兰溪市城投集团监事会成员均为内部中层兼任，全年仅象征性开会两次，未实质性履职。

四是激励与问责机制缺乏：问责实效与激励缺乏

首先，责任追究模糊，失职成本低。以往的《公司法》对监事责任仅做笼统规定，缺乏操作性细则。从媒体报道中可以看到，过去几年一些国企、央企子公司巨亏事件中，监事会未发现高管舞弊，仅被批评“监督不力”，鲜有人被问责。

其次，激励与贡献脱钩，履职动力不足。监事薪酬参照公务员标准，与企业效益无关联。长久以来，在监事会中流传着一句话：干得好无奖励，干得差无惩罚，不如求稳。部分地方尝试改革（如兰溪市制定专职监事考核办法），但全国性制度尚未建立。

新公司法下监事制度职能衔接风险建议

2024年新《公司法》允许国有独资公司以董事会下设审计委员会替代监事会，但配套机制未成熟。当下制度变革中，为有效解决职能衔接风险，发挥好审计委员会的监督职能，并确保审计委员会不会像监事会制度那样，受到行政干预、避免职权虚化等，我们主要从“制度设计”“职权强化”“独立性保障”“问责刚化”四方面给出建议。

关于职能衔接，主要应该直面三个关键矛盾：审计委员会既要保持监督独立性又要深度掌握经营信息，职工代表参与渠道在单层制下可能被削弱，原外派监事会的权威性如何在新机制中延续。建议从“制度强制+技术赋能”双路径突破，比如用区块链存证解决信息不对称问题。

独立性保障方面，审计委员会依旧不能低估了行政干预的顽固性。仅仅要求外部董事占比提升还不够，需要更彻底的“物理隔离”——像证监会那样建立独立董事人才库和薪酬基金池。可试点“外部董事职务禁业期”制度（离职后三年不得入职任职企业及关联方）。

如何防止新替代的审计委员会重蹈监事会职权虚化问题，需要更加科学的问责机制的设计。比如，审计委员会应拥有对高管的弹劾建议权，而不仅是报告权等。

审计委员会人员专业性建设方面，新《公司法》取消职工监事席位后，可在审计委员会下设职工观察员席位作为缓冲。另外，需要警惕“专家花瓶化”现象，有个别央企出现过审计委员会全是知名教授、专家，但全年不参会的情况。必须设定最低履职时间红线。

一是制度设计：构建“三权分立”的刚性制衡框架

首先，丰富审计委员会的法定权限。应在相关的法规、条例中明确审计委员会的法定地位。比如修订《国有企业内部审计条例》，赋予审计委员会直接向出资人（国资委/股东会）报告权，规定重大风险事项可“越级直报”。

其次，建立否决权清单。对明显违反国资监管规定的决策（如违规担保、超预算投资）赋予“一票否决权”。例如，新加坡淡马锡审计委员会可对CEO签署的合同进行真实的监督，需要报董事会复议。淡马锡审计委员会全部由独立董事组成，是公司的监管部门，其职责包括审查内控体系、财务报告流程、审计流程以及法律条例合规性的监控流程等，以协助董事会履行其监督职责。同时，审计委员会也审核外部审计的范畴与结果，以及外部审计师的独立性。审计委员会对公司运营和财务活动有广泛的监督权，若发现合同存在合规性、财务等方面的问题，可能会提出质疑并要求进一步审查。

表：审计委员会改革方案

原监事会短板	审计委员会改革方案
决策干预权弱	嵌入决策流程：重大合同/投资需要审计委员会前置合规审核（如未签字不得上会）
信息获取滞后	数据穿透机制：直连企业财务、采购系统，设置风险阈值自动预警（如单笔超预算20%触发人工复核）
整改效力低	闭环督办系统：整改指令同步推送至企业负责人、纪检部门，超期未办自动升级至国资委督办台账

“我国国有企业监事会及监事制度作为公司治理的核心监督机制，在防止国有资产流失、规范管理行为方面被赋予重要职责。”

再次，审计委员会经费与人事独立保障

单列预算，审计委员会年度预算由股东会批准，企业按比例上缴至国资监管专项基金池，切断企业控制；任免去行政化，外部委员由国资委从全国性独立董事库选聘，实行差额提名（如3选1），企业无建议权。

二是职权强化：从“形式监督”到“实质管控”

针对原董事会短板，建议细化审计委员会权限，能够更深入地嵌入企业的决策流程，实现数据的实时监控和风险的及时预警，同时通过闭环督办系统确保问题的彻底整改。这将有助于提高企业的治理水平和风险防控能力，为企业的稳健发展提供有力保障。（见表）

首先，审计委员会需要制定详细的审核标准和流程，明确审核的范围、内容和时限。对于重大合同和投资，相关部门需要提前向审计委员会提交完整资料，包括合同草案、投资方案、风险评估报告等。在审核过程中，可邀请外部专家或顾问参与，以确保审核的独立性和专业性。若审核未通过，审计委员会需要明确提出修改意见或否决理由，并督促相关部门进行整改。

通过前置合规审核，审计委员会在重大合同签署或重大投资决策前，需要进行前置合规审核。这意味着，在相关事项提交至董事会或高层决策会议（如“上会”）之前，必须先经过审计委员会的审查并获得其签字同意。通过前置审核，审计委员会能够确保决策内容符合法律法规、公司章程及内部管理制度的要求，从源头上防范合规风险。

这样可以提升决策质量，审计委员会的专业审查还能提升决策的科学性和合理性，避免盲目投资或不当合同签署可能带来的经济损失。

其次，审计委员会需要与企业IT部门合作，建立安全、稳定的数据直连通道，比如审计委员会通过建立与企业财务、采购等系统的直接连接，实现数据的实时获取和监控。

设定风险阈值时，需要充分考虑企业的历史数据、行业标准和监管要求。预警系统需要具备高度的灵敏度和准确性，避免误报或漏报。预警触发后，相关人员需要及时人工复核，以确认是否存在风险或违规行为，并采取相应的应对措施。人工复核流程需要明确复核人员、复核内容和复核时限，确保问题得到及时处理。

再次，审计委员会需要建立整改指令的跟踪和反馈机制，确保指令得到有效执行。比如，对于审计发现的问题或违规行为，审计委员会需要及时发出整改指令，并同步推送至企业负责人和纪

检部门。

与企业负责人和纪检部门建立紧密的沟通协作机制，共同推动问题的整改。通过跟踪整改指令的执行情况，确保问题得到彻底解决，形成闭环管理。

设定合理的整改时限，并根据问题的严重性和复杂性进行分级管理。超期升级机制需要明确升级的条件、流程和责任人，确保问题得到及时关注和解决。若整改指令超期未办，系统自动将问题升级至国资委督办台账，由更高层级进行督办。

三是独立性保障：建立“物理隔离+利益隔离”机制

审计委员会建立的“物理隔离+利益隔离”机制，旨在通过一系列制度设计，确保审计委员会的独立性和客观性，从而有效履行其监督职责。这一机制主要包括任职隔离和利益关联阻断两方面。

首先，任职隔离。任职隔离机制通过设定严格的任职条件，防止审计委员会成员因兼任其他职务或存在潜在利益关联而影响其独立判断。主要包括交叉任职禁止和冷却期制度两个方面。

交叉任职禁止，是指审计委员会的外部委员不得在同区域、同行业其他国企兼任管理职务。这一规定的目的是避免委员因兼任多个职务而产生的利益冲突和角色混淆，确保其能够专注于审计委员会的工作，保持独立性和客观性。通过禁止交叉任职，可以有效减少委员因兼任其他职务而可能受到的不当影响，从而确保审计委员会在履行职责时能够做出独立、公正的判断。

冷却期制度，是指审计委员会成员离任后，在一定期限内（如3年内）不得再担任任职企业及其关联方。这一规定的目的是防止成员在离任后利用其在审计委员会期间获得的信息和影响力，为任职企业或其关联方谋取不正当利益。冷却期制度的实施，可以有效切断成员离任后与任职企业及其关联方的直接利益关联，避免潜在的利益冲突和腐败行为。

其次，利益关联阻断。利益关联阻断机制通过切断审计委员会成员与任职企业之间的利益链条，确保其能够独立、客观地履行监督职责。主要包括薪酬非企业化和亲属回避两个方面。

薪酬非企业化，审计委员会外部委员的津贴不由任职企业支付，而是由国资专项基金或其他独立来源支付。这一规定的目的是避免委员因薪酬依赖于任职企业而可能产生的利益倾向，确保其能够独立、客观地履行监督职责。通过薪酬非企业化，可以有效减少委员因薪酬问题而可能受到的企业影响，从而确保其能够更加专注于审计委员会的工作，

做出独立、公正的判断。

亲属回避，审计委员会委员的直系亲属不得在任职企业及上下游合作方担任管理岗位。这一规定的目的是避免委员因亲属关系而可能产生的利益输送和利益冲突，确保其能够独立、客观地履行监督职责。通过亲属回避制度的实施，可以有效切断委员与其亲属之间的利益链条，避免潜在的利益冲突和腐败行为。同时，这有助于维护审计委员会的独立性和公正性，确保其在履行职责时不受任何个人关系的干扰。

四是问责刚性化：建立“个人终身追责+反向激励”机制

审计委员会建立的“个人终身追责+反向激励”机制，通过强化责任追究和激励机制，提升审计委员会的监督效能和独立性，从而有效防范和发现企业风险。这一机制主要包括责任到人 and 反向激励两方面。

首先，责任到人机制。责任到人机制要求审计委员会成员在签署审计报告或相关意见时，必须对其内容负责。若因审计委员会成员的过失或故意行为，导致签署无保留意见后暴露重大舞弊，将追究相关成员的个人责任。这一机制的目的是强化审计委员会成员的责任感，促使其更加谨慎、独立地履行监督职责。

审计委员会应明确各成员的职责分工，确保每个成员都清楚自己的责任范围。对于因审计委员会成员过失或故意行为导致的重大舞弊事件，将追究相关成员的个人责任，包括终身取消任职资格、追偿损失等。追偿损失的比例通常根据舞弊事件的严重程度和成员的责任大小来确定，一般在10%~30%之间。

为确保责任到人机制的有效实施，需要完善相关法律法规，明确审计委员会成员的法律责任和追责程序。

其次，反向激励机制。反向激励机制通过设立监督效能指数（如风险拦截率、整改完成率等），对审计委员会的工作绩效进行量化评估。当监督效能指数连续两年低于行业均值30%时，将对审计委员会进行强制改组。这一机制的目的是激励审计委员会提高监督效能，及时发现和整改企业风险。

比如，设立监督效能指数，根据企业实际情况和风险偏好，设立包括风险拦截率、整改完成率等在内的监督效能指数。这些指数应能够客观、准确地反映审计委员会的工作绩效。定期对审计委员会的工作绩效进行量化评估，根据评估结果确定其监督效能水平。

当监督效能指数连续两年低于行业均值30%时，将对审计委员会进行强制改组，以确保其能够继续有效履行监督职责。

审计委员会可以充分利用技术赋能，构建“AI+区块链”的穿透式监督网。部署AI审计模型，自动识别异常交易（如同一供应商频繁中标），准确率达90%可触发人工核查。通过AI对证据固化，会议决议、财务数据实时上链，将篡改留痕追溯至具体操作人。■

（摘自《国企要参》第19期，有删减）

国企要参

《国企要参》是由企业观察报社和中国传媒大学主流融媒体研究中心联合创办的系列数字研究报告。依托企业观察平台优势、中国传媒大学主流融媒体研究中心专家优势，以及中国传媒大学国家舆情实验室海内外舆情大数据资源，聚焦国资国企领域热点和难点问题，以“舆情资讯+热点专题+结构化数据+原创榜单+案例剖析”等形式，梳理和分析国资国企改革发展新动向、新舆情、新思考。致力于国资国企政策研究、战略制定、品牌管理、舆情治理、融媒体建设等提供决策参考。

《国企要参》坚持独家供给，原创内容占90%以上；《国企要参》提倡私享阅读，95%内容互联网不可见；《国企要参》注重信息价值，为读者提供结构化信息蒸馏服务。

了解详情：
1. 电脑或手机浏览器浏览：<https://gqyc.cneo.com/cn/>
2. 扫描二维码下载 App（左）（电脑和安卓手机/PAD 可用），或扫码（右）关注内容。
3. 服务电话：18810346595（微信同号）

