

# 正视难题：上市公司审计委员会 监督职责的制度完善

吕成龙

(深圳大学 法学院, 广东 深圳, 518060)

**摘要:**随着公司法及配套规则修订完成,上市公司将以审计委员会全面承接监事会职责,成为公司治理的唯一监督机关。但是,审计委员会运作不仅存在自我监督的逻辑难题,而且在成员选任、回避表决、会议召集等具体操作中存在诸多不明之处,监督效果与目标亦存在模糊,这是由监事会职权的完全平移所导致的,但深层次原因却是监督逻辑与目标不清及叠加监督对象的错位设置。为此,应进一步理顺审计委员会制度机制,上市公司审计委员会应定位为专家监督机构,监督重点为公司治理的守法与依规。在具体制度修改上,应缩减审计委员会的监督事项,尤其是此前监事会也难以胜任、无必要承担的事项,对审计委员会成员专业知识与能力进行规范,完善议事规则与优化审计委员会成员薪酬。追究审计委员会成员责任时,要重点审视其所违背义务是否属于公司依法依规治理事项,精准追究不同成员的各自责任。

**关键词:**上市公司;审计委员会;监事会;公司治理;董事义务

**中图分类号:** D912.29;D913.99 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2026)01-0141-12

## 一、问题的提出

2023年《公司法》修订后,我国公司治理结构发生了深刻变化,公司可在监事会与审计委员会之间作出相宜选择。上市公司是否可以作出自主选择一度引起较多讨论,但在2024年《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》(国令第784号)通过后,监管部门对上市公司监督架构的态度初见端倪,其要求“在公司章程中规定在董事会中设置审计委员会,并载明审计委员会的组成、职权等事项”。2025年,中国证券监督管理委员会(简称“证监会”)修订《上市公司章程指引》(简称《指引》),<sup>①</sup>第133条明确规定“公司董事会设置审计委员会,行使《公司法》规定的监事会的职权。”由此,审计委员会成为我国上市公司唯一的监督机构。结合此前的过渡期安排,上市公司应当在2026年1月1日前完成章程修订。

实践中,山东联科科技股份有限公司(简称“联科科技”)首先拉开了上市公司取消监事会的序幕。然而,上市公司审计委员会如何全面承接监事会职权仍然存在不少困惑,包括如审计委员会成员作为董事会成员是否存在自我监督问题、在股东派生诉讼过程中与董事会关系问

收稿日期:2025-08-20

基金项目:国家社科基金青年项目“证券监管介入上市公司治理的体系性构造研究”(21CFX077)。

作者简介:吕成龙(1988—),男,山东淄博人,深圳大学法学院副教授、博士生导师。

<sup>①</sup>《上市公司章程指引》(证监会公告〔2025〕6号)。

题、审计委员会是否应当承担日常监督职能问题等。法律基础建设深刻影响资本市场的有效性,此前《证券法》修订与审计收费的变化就是典型例证。<sup>①</sup>因此,在《公司法》(2023年修订)及《指引》出台后,从理论上理顺上市公司内部监督机制的逻辑、明确审计委员会的职能构建和责任配置具有重要理论价值。同时,审计委员会目前对监事会职责的承接存在不少现实操作难题,进一步明晰审计委员会的功能目标、甄别审计委员会的合理监督事项、完善审计委员会的工作规则与厘定不同审计委成员的各自责任,同样具有实务价值。

目前,学术界研究主要集中在下述四方面:第一,公司监督机制的宏观探讨,林一英对公司监督机制的单层制和双层制模式进行了详细介绍,<sup>②</sup>刘斌归纳了公司内部监督力量的重新配置现象,<sup>③</sup>赵旭东提出公司监督制度重构更为核心的问题在于具体监督工作机构的设计,<sup>④</sup>这些研讨为我们理解审计委员会单层制的背景提供了有益参考。第二,审计委员会设置模式的探讨,蒋大兴阐述了自治模式、强制设置模式的立法实践,提出应当区分代行监事会职权的审计委员会和不代行监事会职权的审计委员会,<sup>⑤</sup>杨大可认为审计委员会无法取代监事会的制度功能,只适合作为监事会下的专门委员会。<sup>⑥</sup>第三,审计委员会职权配置问题,刘斌提出审计委员会的监督深度应当扩张至合理性监督,<sup>⑦</sup>蒋大兴提出代行监事会职权的审计委员会不应参与到董事会业务决策之中,<sup>⑧</sup>沈朝晖则提出要区别一般监督权和特别监督权并在此基础上界定审计委员会职责。<sup>⑨</sup>第四,针对审计委员会成员选任的问题,叶林、钱程提出董事会提名审计委员会候选人、再由股东会决议确认审计委员会的选任方式,<sup>⑩</sup>刘斌主张股份有限公司的审计委员会选任应由股东会负责,<sup>⑪</sup>蒋大兴则认为董事会确定审计委员会成员更有可能性。<sup>⑫</sup>不过,上述观点为《指引》修订之前提出,有关探讨中涉及了多种规则可能性与各自利弊,同时兼涉非上市公司审计委员会设置的规则理解,未充分针对上市公司强制设置审计委员会单层机构所引发的问题展开更多的直接研讨。

为此,本文将首先廓清《指引》修订后上市公司审计委员会全面承接监事会职权所面临的现实难题,阐明审计委员会难以简单代替监事会,不管是在制度逻辑还是在操作规则上皆存难题。在此基础上,剖析造成上述现象的原因,既包括公司法修订的直接原因,也包括我国公司法律制度监督机制设计的目标、制度移植错位设置等间接原因。最后,对如何准确定位审计委员会的职责与功能目标进行论述,并在此前提下对审计委员会的监督事项、工作规则和责任设计提出相应完善建议。

①郭飞、李鑫、王亮:《法律基础建设与审计收费——来自新<证券法>的证据》,《上海财经大学学报》2024年第2期。

②林一英:《公司监督机构的立法完善:超越单层制与双层制》,《法学杂志》2022年第4期。

③刘斌:《公司治理中监督力量的再造与展开》,《国家检察官学院学报》2022年第2期。

④赵旭东:《中国公司治理制度的困境与出路》,《现代法学》2021年第2期。

⑤蒋大兴:《新〈公司法〉下董事会审计委员会规则的执行困境》,《中国法律评论》2024年第2期。

⑥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》,《中国政法大学学报》2022年第5期。

⑦刘斌:《公司治理中监督力量的再造与展开》,《国家检察官学院学报》2022年第2期。

⑧蒋大兴:《新〈公司法〉董事会审计委员会规则的执行困境》,《中国法律评论》2024年第2期。

⑨沈朝晖:《单层制公司董事会监督功能构造》,《政法论坛》2022年第4期。

⑩叶林、钱程:《新〈公司法〉下审计委员会的规范阐释与制度构建》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2025年第1期。

⑪刘斌:《中国式审计委员会:组织基础与权责配置》,《法律科学》2024年第4期。

⑫蒋大兴:《新〈公司法〉董事会审计委员会规则的执行困境》,《中国法律评论》2024年第2期。

## 二、上市公司审计委员会的职责配置难题

### (一) 审计委员会的监督逻辑困惑

审计委员会作为董事会下辖专门委员会,能否对董事会进行有效监督,是职责设计的关键所在。《公司法》(2023年修订)实施之前,根据此前《上市公司治理准则》等规定,审计委员会已是必设机构,战略、提名、薪酬与考核等相关专门委员会可根据需要设置。研究显示,审计委员会制度与机制在建立后即发挥了积极作用,<sup>①</sup>不过,此前审计委员会更多扮演的是“财务专家”角色,职责在于监督审计事项、内部控制事项及相应信息披露工作。整体来看,此前审计委员会作为董事会专门委员会的运作逻辑是顺畅的。

《公司法》(2023年修订)第121条第1款规定“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,行使本法规定的监事会的职权,不设监事会或者监事”。在行政监管部门选定审计委员会的单层制监督机构之后,上市公司审计委员会的职责发生显著变化,成为股东提起代表诉讼时前置审查实施主体、临时股东会提出与召集主体、提案主体与临时董事会召集主体等,已不是原上市公司治理中的审计委员会。对此,有观点建议将新的审计委员会称为监察委员会、监督委员会、广义审计委员会以至“中国式审计委员会”等。<sup>②</sup>然而,审计委员会成员因同时具备董事会成员身份,参与公司重要的商业决策并行使表决权,如此一来,兼具决策与监督职能使得审计委员会履职在逻辑上与现实中皆存在冲突。尤其在面临外部法律责任的前提下,审计委员会成员如何对董事会的决策作出有效的监督?更重要的是,审计委员会作为董事会下属机构,如何在股东代表诉讼、临时股东会召集中与作为整体的董事会进行博弈?是否会陷入“以己之矛,攻己之盾”的境地?

这本质上关乎审计委员会的基本监督逻辑,即自我监督的悖论。学术界提出了多种解决思路,一种思路是采取前述沈朝晖将公司治理中的监督事项分为一般监督和特别监督事项的视角,一般监督指审计委员会成员作为董事在参与董事会决策过程中发挥监督功能,如对外投资、关联交易等事项,而特别监督是基于公司法或章程赋予审计委员会的具体监督职权。换言之,审计委员会在董事会会议中是以“监督者”身份参与表决,从而破解如何监督董事、高管执行职务行为的难题。<sup>③</sup>另一种思路主张将单层制公司董事会整体功能定位为监督机构,不再参与公司商业决策事项的表决,从而实现决策权与监督权的有效分离。进一步来看,第一种思路有一定解释力,但在目前我国公司法语境下无法彻底解决自我监督逻辑难题;第二种思路短期内恐怕难以被立法所采纳。鉴于此,上市公司审计委员会的监督逻辑仍存困惑并掣肘后续相应的制度设计。

### (二) 审计委员会实施机制上的困惑

在监督逻辑不清的情况下,上市公司审计委员会的现有规则难以提供具有操作性的指引,导致实践层面难以开展工作:第一,审计委员会承接了监事会检查公司财务的功能,看似最为贴合,却也存在问题,该权力包括“查阅公司账簿和其他会计资料,核对公司董事会提交股东大会的会计报告、营业报告和利润分配方案等会计资料等,发现疑问可以进行复核”。<sup>④</sup>审计委员会

①刘力、马贤明:《审计委员会与审计质量——来自中国A股市场的经验证据》,《会计研究》2008年第7期;冯秋樵:《“耳闻目见,不如足践”:审计委员会独董现场履职频率研究》,《证券市场导报》2024年第12期。

②刘斌:《中国式审计委员会:组织基础与权责配置》,《法律科学》2024年第4期;解永照:《人工智能大模型的法律风险与制度应对》,《齐鲁学刊》2025年第4期。

③叶林、钱程:《新〈公司法〉下审计委员会的规范阐释与制度构建》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2025年第1期。

④王瑞贺:《中华人民共和国公司法释义》,法律出版社2024年版,第117页。

以独立董事为主要组成人员,其是否需要聘请外部注册会计师来检查公司定期报告之外的财务信息?如果不可,则与目前上市公司审计委员会发挥的功能没有区别。如果可以,不履行该职责是否承担法律责任,再者,由此所带来的成本增加可否由公司来负担?进一步来看,若对此无法全面监督,则其对董事、高级管理人员执行职务的行为进行监督将如何进行、如何纠正?可能会使得该两项职权也落空。

第二,临时股东会的召集问题。单独或者合计持有公司百分之十以上股份的股东可以向董事会请求召开临时股东会,若董事会不同意召开,适格股东可以向审计委员会提议召开临时股东会。一般情况下,董事会作出决议,必须经全体董事的过半数通过,假设董事会有9人且其中审计委员会有3人,如董事会拒绝召开临时股东会,即意味着至少5名董事反对,假设有2名反对董事为审计委员会成员,已无向审计委员会提出的必要,是否依旧需要再向审计委员会提出?是否设有豁免程序?再进一步来看,此处可能存在规范逻辑上的困惑,假设董事会9名成员中7名董事反对召开,只有2名审计委员会成员同意,则其2人的决定可以推翻作为其上位机构的决议。如此来看,股东直接向审计委员会提出更具有简便性,毕竟董事会会议召开与决议成本更高。

第三,股东代表诉讼提起的问题。如果审计委员会成员作为董事会成员在商业决策中参与了表决,事后发现该商业事项因为违反法律而招致了公司被处罚,董事会可否对此主动或根据股东的要求提出诉讼?根据《指引》第38条规定,此时需先由董事会向法院提起诉讼,审计委员会作为董事会成员在涉诉事项表决中是否需要回避?在目前单层制情况下,适格股东向董事会提出要求对审计委员会提出诉讼时,审计委员会成员即出现自我监督的问题。再有,审计委员会承接监事会职能后,理应对董事和高级管理人员执行职务的行为进行监督、纠正,即便不涉及诉讼,其也会陷入自我监督境况之中。为此,也有观点提出监事会职权之审计委员会成员不应参与董事会业务决策,这一观点与构建监督型董事会相契合,但短期内同样缺乏可行性。

第四,审计委员会的提案权行使问题。根据《公司法》(2023年修订)第121条和第78条、《指引》第133条和《上市公司治理准则》(证监会公告〔2025〕18号)第45条的规定,审计委员会行使监事会的主要职权,其中包括提案权。但是,审计委员会是否有承继此项权利的必要性?究其原因,审计委员会本身属于董事会的组成部分,董事会具有提案权。不仅如此,审计委员会组成人员中多数为独立董事,其本身也有提案权,是否有重复设置的必要,值得讨论。

第五,审计委员会成员的选举问题。根据《指引》规定,董事会设置审计委员会,现实中审计委员会成员也是由公司董事会与具体董事商议而定。吊诡的是,根据《公司法》(2023年修订)第144条第3款规定以及释义,在公司每一股的表决权数多于或者少于普通股的类别股的情形下,监事或者审计委员会成员的选举和更换时“类别股与普通股每一股的表决权数相同”,以此“确保普通股股东能够通过公平地选举和更换监事或审计委员会成员进而对公司经营等活动进行监督”。<sup>①</sup>由此来看,审计委员会成员从规范逻辑上当由各类别股东选举,这与公司董事会决定审计委员会成员组成产生了直接冲突。

### (三) 审计委员会监督效果的困惑

作为董事会的专门委员会,审计委员会能否发挥足够的作用存在困惑,原因有三:第一,从理论方面来看,除实际控制人、控股股东控制的传统原因之外,在董事会决策过程和场景中,董事彼此之间的非正式层级(informal hierarchy)会影响其监督执行程度。<sup>②</sup>非正式层级是指因个人能力、社会资本不同而形成的一种隐性、非正式层级结构,个人社会资本包括如董事之间在

①王瑞贺:《中华人民共和国公司法释义》,法律出版社2024年版,第199页。

②张耀伟、陈世山、李维安:《董事会非正式层级的绩效效应及其影响机制研究》,《管理科学》2015年第1期。



社会兼职、企业兼职等方面存有的差异。<sup>①</sup>就实际情况来看,在各种看似平等的集体决策中,非正式层级现象总是存在,权威者往往可以一锤定音。在董事会决策层面,在不涉及本人所代表股东以及本人个人具体利益时,考虑到“内部董事通常是董事长的下属”,<sup>②</sup>董事不见得会敢于和具备权威的董事长、有影响力的资深董事进行公开争执,董事会的决策更可能会出现“形式主义”的特征。不仅如此,群体成员在分析或评估群内观点时,为了减少冲突,成员会倾向较少批判但却容易引致错误的决策,甚至出现群体极化的冒险行为。<sup>③</sup>因此,即便董事会决议一致通过或高票通过,但其在公司治理中的核心功能也会消弭殆尽。整体来看,审计委员会成员多为独立董事,在非正式层级中会显得更加“边缘”,能否起到充分的监督功能是值得怀疑的。

第二,从内在动力方面看,审计委员会工作的深入程度存疑。就具有独立董事身份的审计委员会成员而言,2024年,A股上万名独立董事中,除217位独立董事未领取报酬外,6545位独立董事报酬不足10万元,最低报酬仅为9600元,<sup>④</sup>尚且不考虑有差异的个人所得税。根据《上市公司独立董事管理办法》的规定,独立董事每年在上市公司现场工作时间不少于15日,而对有一定风险的公司,独立董事的工作时间会更长。两相比较,对于本身富有一定声望与经验的独立董事而言,薪酬与工作量及法律责任可能并不平衡,这也影响了独立董事履职的深入程度。类比审计委员会的工作职责,若工作事项过多且需要实质深入参与,现实可能性比较有限。

第三,从信息基础层面来看,即便是董事在公司日常经营中,其与经理层的职权分配关系会影响到其监督义务履行的情况,这使得审计委员会的工作效果进一步存疑。由于我国《公司法》强制性要求设定经理这一公司机关,经理层与董事会的关系显得十分重要。经理层掌握着公司经营的真实情况和一般事项的决策权,不仅是公司日常经营的核心,也是各类经营信息的枢纽。经理往往也会选择性向董事会披露信息,而公司财务状况的真实运行情况,恐怕也只有控股股东、实际控制人、经理与财务总监更清楚,董事会秘书甚至都不见得充分了解,此等信息差会影响到审计委员会的工作效果,尤其在个别财务事项需花费大量时间和人力资源才能查证的情况下,更是如此。

### 三、审计委员会功能迷思的原因解构

#### (一) 监事会功能的交叠与平移

上市公司审计委员会单层制的制度设计与监事会此前功能发挥局限密切相关。监事会的职权正在于制衡董事会和高级管理人员,但从过往公司法实践来看,监事会并未取得预期效果,实践中几乎没有监事会直接主动起诉董事的情形,学界给予监事会实际运行的评价很低。尤其在上市公司治理实践中,公司监事会主席往往为公司内设部门负责人,尽管其中也有职工监事,但监事普遍缺乏专业知识的问题比较突出。<sup>⑤</sup>作为公司内部人员,很难想象在公司正常经营的情况下,监事会成员敢于对公司董事长“发难”,因而,监事会在上市公司治理实践中往往保持缄默。但是,监事会的运作成本仍然存在,包括监事会的审议事项、监事会会议、列席董事会与参加股东会等。因此,有观点认为监事会是“公司治理最为尴尬、最广受诟病的组织机

①刘振杰、顾亮、李维安:《董事会非正式层级与公司违规》,《财贸研究》2019年第8期。

②宁向东、张颖:《董事会“票决制”及其前提条件》,《南开管理评论》2010年第6期。

③赵爱莉:《董事会决策的行为本质——弱链结构中个体与群体决策的实验研究》,经济管理出版社2017年版,第7页。

④新浪财经,《2024年度A股独董数据报告》, [https://finance.sina.com.cn/zt\\_d/subject-1756205043/](https://finance.sina.com.cn/zt_d/subject-1756205043/), 最后访问时间:2025年11月7日。

⑤郭雳:《中国式监事会:安于何处,去向何方?——国际比较视野下的再思》,《比较法研究》2016年第2期。

构”。<sup>①</sup>此轮公司法修订中取消监事会的呼声日渐增高,再鉴于此前已提出国有资本投资、运营的公司不设监事会,为监事会治理架构的精简提供了理论与实践支持。同时,监事会与独立董事对公司财务、会计监督方面存在着权力配置交叉或重叠的矛盾和冲突,<sup>②</sup>不仅增加了前述公司治理成本,而且相较于更具专业知识的独立董事而言,监事会的监督效果也比较有限,甚至可能会出现扯皮推诿、“搭便车”的问题。<sup>③</sup>因此,将监事会的功能向审计委员会进行平移不难想见。

但是,监事会与审计委员会的运作逻辑截然不同,因为监事会人员与董事会人员在形式上是相互独立的,而审计委员会是董事会下设专门委员会。是故,将监事会的职能平移至审计委员会,即导致了前述自我监督、自我诉讼等情况。在前述首例取消监事会的联科科技《公司章程》第145条下,公司完全将此前由监事会履行的职能交由审计委员会,并未有所取舍。但理论上,此等监督权的承接应当是有选择性的。《公司法》(2023年修订)要求审计委员会承接监事会权力与《指引》要求审计委员会成为单一监督机构之间的制度角力,是造成此等难题的直接原因,应当正视。

## (二) 审计委员会的监督对象的错位

从深层次的原因分析,我们并未充分厘清审计委员会监督的对象,进而导致了规则设计的上述困惑。从现代公司治理的角度来看,单层制审计委员会属于晚进事物。进入二十一世纪后,上市公司审计委员会因应《2002年萨班斯—奥克斯利法案》(The Sarbanes-Oxley Act of 2002)在美国上市公司中得以普遍确立。安然事件丑闻之后,该法扩大了公司审计委员会在内部会计监管上的权力,是克服信息不对称与促进投资者知情权的一种制度安排。<sup>④</sup>比较来看,其功能发挥的语境和监督对象与我们有所差异,这是其运作不存在逻辑困惑的原因,具体而言:

美国的审计委员会作为董事会专门机构,其工作重点在于财务与内部控制事项而非董事会本身,这使其不存在自我监督、自我推翻等问题。例如,苹果公司的治理指引开宗明义地指出董事会监督首席执行官及其他高级管理人员并确保维护股东的长期利益。迪士尼公司对董事职责的规定同样如此。<sup>⑤</sup>蒋大兴教授在比较美国董事会职能后同样得出结论:董事会在其发展过程中业务职能逐渐弱化,监督职能逐渐强化。<sup>⑥</sup>可以看到,美国的审计委员会作为董事会的专门机构是“刀刃向外”的。正因如此,美国审计委员会并无召集临时股东会、根据股东要求对董事和高级管理人员提起诉讼等职责,使其运行的内在逻辑较为顺畅。但在我国公司法修订后,审计委员会承接部分监事会职权却包含对董事会“刀刃向内”的监督,从而导致了前述困惑。再进一步看,由于我国审计委员会成员主要为独立董事,加剧了监督对象错位带来的挑战。究其原因,我国独立董事制度自引进之初,其监督的对象不仅包括经理层,而且包括大股东,<sup>⑦</sup>在某种程度上甚至可以看作证券监管的延伸。再鉴于内部董事往往由大股东兼任或提

①赵旭东:《中国公司治理制度的困境与出路》,《现代法学》2021年第2期。

②郭富青:《我国公司法的权利:权力再配置》,《甘肃社会科学》2023年第6期。

③郭雳:《中国式监事会:安于何处,去向何方?——国际比较视野下的再审视》,《比较法研究》2016年第2期。

④陆建桥:《后安然时代的会计与审计——评美国〈2002年萨班斯—奥克斯利法案〉及其对会计、审计发展的影响》,《会计研究》2002年第10期。

⑤Stephen M. Bainbridge & M. Todd Henderson, *Outsourcing the Board: How Board Service Providers Can Improve Corporate Governance*, New York: Cambridge University Press, 2018, pp.31-32.

⑥蒋大兴:《新〈公司法〉董事会审计委员会规则的执行困境》,《中国法律评论》2024年第2期。

⑦“建立独立董事制度不仅可以制约大股东利用其控股地位做出不利于公司和外部股东的行为,还可以独立监督公司管理阶层,减轻内部人控制带来的问题。”新浪财经:《史美伦:设独立董事能改善上市公司治理结构》, <http://finance.sina.com.cn/y/83625.html>, 最后访问时间:2025年6月10日。

名,因此,内部董事也成为独立董事的监督对象,也使得审计委员会的监督对象涵括了其同僚、上位机关,进而产生了前述监督的悖论。

### (三)监督架构及目标的底层逻辑困惑

审计委员会目前的架构设计并非此次公司法修订才提出,其与监事会的关系早在2005年修订时即被讨论,但始终没有达成共识。客观而言,此次以审计委员会代替监事会显得十分仓促。公司监督架构与目标的底层逻辑困惑依然存在,主要体现在三方面:第一,监督者与被监督者在架构上是否一定要分离?抑或自我监督是否可能?这一点我们至今尚未达成充分共识,这是审计委员会是否应当承接监事会职权的关键困惑。为解决这个问题,在《公司法》(2023年修订)的制度前提下,《指引》第38条专门强调对审计委员会成员以外的董事和高级管理人员提起诉讼,但如前所述,若审计委员会成员出现此等违法问题,连续一百八十日以上单独或者合计持有公司百分之十以上股份的股东,最后可能只能以自己的名义提起诉讼。比较来看,美国董事会对高级管理人员的监督亦有身份交叠的问题,首席执行官作为董事会成员也涉及自我监督的问题,彻底的监督分离架构恐怕并不现实。不过,身份叠加不见得会导致监督失效,关键在于监督事项的具体内容。不得不承认的一点是,审计委员会成员想必不会推翻其所参与的商业决策表决,但其可对决议机制、第三方评估要求与内控机制等进行规则性监督,即通过建立完善的决策机制、风险发现机制与控制机制来实现监督。

第二,监督的广度应该有多宽?尽管绝大部分公司存在控股股东、实际控制人,但上市公司股东数量仍然较多,董事会及审计委员会成员对公司负有监督义务,但应当在何等范围内进行监督尚未达成共识,这也是导致监事会职权嫁接审计委员会的问题所在。在监事会制度之下,监事会因属于公司内部人员,其关注点包括财务、人事和业务,尤其是及时发现董事及高级管理人员的违法行为并纠正、发现公司经营情况异常并进行调查。但客观而言,此前监事会的监督事项并非合理。在缺乏充分论证的情况下即平移给审计委员会,因审计委员会成员多是外部人士,其在公司工作时间有限且不对接具体的业务部门,这使得其对公司的监督多是一种外部视角,赋予其监督公司重大财务事项并无障碍,但若赋予其日常财务检查或业务监督,实属强人所难。因此,究竟在何种程度上设置监督事项,要符合实际情况。上市公司监督体系的运作不应由审计委员会承担“毕其功于一役”的责任,不宜使其一人承担千钧。法理上,每个人是自己权利最好的守护者,尤其是持股在一定比例以上的股东理应主动行使股东权利,密切关注公司的经营状况与变化。

第三,监督强度要达到何种水准?从目前各界的观点来看,我们对监督效果的现实期待比较强烈,在此前证监会对“鸿基地产”公司的处罚中,详细阐述了其对上市公司监督水平的期待,指出“既包括督促上市公司依照法律、法规规定和监管部门要求建立并完善信息披露制度,也包括通过日常履职和检查督促公司切实执行有关规则,还包括能够及时发现公司在信息披露上存在的问题、及时督促公司改正,对拒不改正的要及时向监管部门举报。”<sup>①</sup>在本案中,证监会并未区分内部董事与外部董事,予以监督义务以一体化要求。可以说,此类期待会影响我们对公司监督体系的制度构建要求和路径,使得监事会或审计委员会承载了较重责任。但现实中,独立董事、审计委员会以至行政监管的监督本身面临各种挑战,包括上市公司违法活动的隐蔽性、业务复杂性等原因,即便是上市公司自查或证监会调查都需要数月以至更长的时间,那如何期待审计委员会成员在有限条件下能够快速发现问题?更重要的是,如因审计委员会调查而错失了重要商业机会,是否要对上市公司承担赔偿责任?

<sup>①</sup>《中国证监会行政处罚决定书(宝安鸿基地产集团股份有限公司、邱某亨、任某强等15名责任人)》(〔2012〕53号)。



#### 四、上市公司审计委员会职责的制度完善

##### (一) 审计委员会的精准定位

上市公司审计委员会应当定位为专家监督机构,监督重点是公司治理的守法与依规,原因有以下四点:其一,监事会本身的职权设计较为理想化,监事会成员不管是来自部门负责人还是普通职工,皆难以对作为上级的董事或高级管理人员进行监督、纠正,甚至难以获知董事、高级管理人员的具体执行职务行为。也许有观点会提出,在上市公司治理中存在监事会成员投反对票的情况,但从实践来看,这或是因为外部会计师事务所对年度报告发表了保留意见,或是为了与其背后的股东保持行动一致。<sup>①</sup>很难想象在有控股股东、实际控制人的非国有上市公司中,监事能够发挥多大作用。其二,审计委员会是以独立董事为主组成的专家机构,并非参与上市公司日常管理的内设机构,在有限工作时间内,其核心功能在于建立并运行完善的监督体系,对重大的财务事项和内部控制事项予以监督,不能奢求其像内部人那样去了解具体业务的细节或者董事、高级管理人员如何执行职务,因为即便是监管机关借助调查手段也不见得能在短期内查实。其三,审计委员会与监事会既有职能重叠之处,也有不同之处,如对日常事务与执行职务等事项监督。尽管审计委员会无法做到事必躬亲的日常监督,但就公司治理内部控制及风险防控构筑相应规则与监督机制,是审计委员会能够做到的。同时,鉴于审计委员会多为独立董事,地位相对超然,只要将其监督重点放在监督机制的构建上,上述自我监督的难题会得到极大消解。其四,我国审计委员会不见得需要和美国审计委员会发挥同样的功能,审计委员会完全可以发挥一定的非财务事项监督功能。鉴于此,我国审计委员会的定位不仅是一个财务专家,也应当是高质量公司治理规则的构筑者、重大事项的参与者、重大风险的发现者。

在工作过程中,审计委员会的监督应当以事前监督为重点,避免陷入“既当裁判,又当运动员”的境况。事实上,从既往上市公司实践来看,事前监督也是审计委员会工作的重点。目前《指引》第135条规定了审计委员会的财务信息监督职责,但较为简单,应当进一步强调前置审议事项、审核及问询财务信息,强调保持合理怀疑。这一点应当在《指引》中予以明确,而不是仅借助于上市公司行业协会的工作指引来加以规范,行业指引可以对上市公司治理的最佳实践范本或者优秀案例进行宣传。因此,《指引》应当对审计委员会的财务监督具体内容进行规定,例如要求在披露财务会计报告及定期报告中的财务信息、内部控制评价报告之前,上市公司审计委员会与外部会计师事务所可以有不定期沟通,督促年审会计师勤勉尽责;在年审会计师形成财务报告初稿之后,审计委员会成员需对具体事项进行问询、关注,要求上市公司与外部会计师进行进一步核查、说明;在年审会计师完成报告后,针对会计师有保留意见的事项,审计委员会同样可以要求公司进行说明、整改,并在年度报告中发表异议以提醒投资者注意,由此形成了一个连贯性的监督过程。同时,对于上市公司内部控制体系、风险防控体系的构建,更多的也是一种事前监督模式,由此防患于未然。此等定位和工作重点是审计委员会能够实现的合理功能,扩展了美国式审计委员会的功能,更符合我国上市公司治理的实践。

##### (二) 审计委员会的职能事项缩减

为配合实现审计委员会的功能定位,应进一步精简审计委员会的职能事项,明确其履职的边界。一方面,从法律法规及规范性文件的层面来看,审计委员会的职能可以缩减,且个别职责减免后并不会导致股东权利的损害:其一,临时股东会的召集权。按照《公司法》(2023年修

<sup>①</sup>每经网:《定增预案遭董事监事反对 石大胜华45亿非公开发行引监管关注》, <https://www.nbd.com.cn/articles/2022-07-25/2376236.html>, 最后访问时间:2025年5月2日。



订)及《指引》第54条的规定,若连续九十日以上单独或者合计持有公司百分之十以上股份的股东要想提议召开股东会,需先向董事会提出;若董事会拒绝,则需向审计委员会提出,而若审计委员会依然拒绝,上述股东方可以自行召集和主持。可以看到,不仅审计委员会不履行此等职责并不妨碍适格股东实现权利,而且此等前置程序要求增加了股东寻求代表诉讼的时间与经济成本,可不必设置此项职权。其二,《指引》第59条所规定的审计委员会提案权,董事会、单独或合计持有1%以上股份的股东都有此项权利,而且审计委员会的提案本身可由董事会提出,尤其在审计委员会成员都为独立董事的情况下,本身又拥有法律赋予的特别职权,特别职权已经能够涵括不少监督事项,不必再提出议案供股东会批准。退一步来看,此前监事会可能需要提案权来向股东会提出议案,但审计委员会作为董事会组成部分,本身有此权力,不必重复设置。其三,就《指引》第38条规定的审计委员会对董事、高级管理人员提起诉讼事项而言,即便所涉事项为前届董事会集体决议,仍然存在审计委员会作为董事会下设机构对董事会提出诉讼是否构成自我监督的诘问。事实上,设计审计委员会审查的前置程序意义有限,既然审计委员会是董事会的下属机构,不如直接向董事会或向法院提出诉讼请求,若被拒绝,则由投资者保护机构,或持股1%且持股180日以上的股东直接进行代表诉讼,这并不妨碍股东权利的行使。比较而言,美国大多数州对股东持股数量不作要求,在对持股数量有要求的州内,如果持股数量低于规定比例,则可以交纳保证金或征集共同原告的方式解决。但美国诉讼机制更具有威慑力的原因是,上市公司的派生诉讼大多采取了集团诉讼的形式,<sup>①</sup>强有力地激励了律师在诉讼中的积极性。因此,我们应当进一步考虑豁免或精简前置程序或者降低持股要求,允许公司适格股东直接提起代表诉讼。

另一方面,归纳和整理自律监管层面的监事会义务,研判是否需要向审计委员会平移。例如,根据《深圳证券交易所上市公司自律监管指引第1号——主板上市公司规范运作(2023年12月修订)》第6.6.6条规定,“监事会应当就员工持股计划是否有利于上市公司的持续发展,是否损害上市公司利益及中小股东合法权益,计划推出前征求员工意见的情况,公司是否以摊派、强行分配等方式强制员工参加持股计划等事项发表意见。”客观而论,员工持股计划不仅需要法律意见书对此表示结论性意见,而且需要非关联股东在股东会表决,还可能涉及有关部门批准,有层层监督环节,不见得需要监事会再作专门审议。<sup>②</sup>再如“监事会对董事会执行现金分红政策和股东回报规划”进行监督也缺乏足够必要性,因为在充分内部控制与管理制度之下,现金分红的执行程序已经比较流畅,股东回报计划本身也面临较强不确定性,与公司经营状况相关,且公司独立董事以至外部监管机构也有一定的监督,不必再叠床架屋。

基于上述论述,应当通过进一步法律修订来科学厘定上市公司审计委员会的职责,使其聚焦于下述三个方面的事项:其一,财务事项和内部控制事项,即履行《指引》第135条规定的职责,但还需与《上市公司治理准则》第45条等进一步统一协调,强调与内部审计部门和外部审计会计师之间沟通,以及对其工作的监督和评估职责,这是审计委员会的核心职责。其二,对公司守法依规的监督职责,具体包括督促公司建立健全依法依规机制,监督公司商业行为符合国家法律、行政法规等各类规则,通过建立内部控制与风险预防机制来及时发现风险。<sup>③</sup>同时,鉴于审计委员会主要由外部人士组成且隶属董事会,其临时股东会召集权和提案权在实际操

①朱锦清:《公司法学(下)》,北京大学出版社2017年版,第247-254页、第299页。

②《深圳证券交易所上市公司自律监管指引第1号——主板上市公司规范运作(2025年修订)》已经将该职责分配给了董事会薪酬与考核委员会,是一大进步。

③吕成龙:《上市公司董事监督义务的制度构建》,《环球法律评论》2021年第2期。

作中意义有限,适格股东或股东群体可自行主张,而自律规则下监事会其他职权若涉及具体商业事项也不必向审计委员会转移。其三,在短期内难以修改《公司法》《指引》的情况下,为配合上述定位,我们在解释既有规则时要审慎为之。譬如,我们要对董事“执行职务的行为”进行严格解释,审计委员会对董事和高级管理人员执行职务行为的监督和纠正应当着眼于对其执行守法依规义务的监督,而非商业决议与日常管理本身。换言之,审计委员会对日常事项的监督是合法性监督,而非合理性监督。

### (三) 审计委员会组织机制与运作

第一,审计委员会成员要具有专业知识与能力。为更好地发挥制度功能,审计委员会的人员组成应着重考虑其专业背景。既有研究显示,审计委员会召集人的财务专业背景显著抑制了盈余管理、提高了财务报告披露效率。<sup>①</sup>具体而言,除会计背景的独立董事之外,若有其他非独立、非执行董事,理应具有一定的专业能力,不管是基于自身专业能力,还是基于董事席位背后股东的依托,要对财务与内控事项有判断能力。另一方面,职工董事若参与审计委员会,其亦应有一定会计、审计或法律专业背景。究其原因,审计委员会定位为监督机构,并非为工会与具体职工利益保护之目标,只有具有专业知识才能从复杂的公司治理与商业交易中发现问题的所在,而诸如公司并购重组中职工安置与权益保护等内容在董事会层面可以得到讨论,董事会是公司民主治理、反映员工诉求的主要场域,<sup>②</sup>而非审计委员会的重点范畴,换言之,公司内部不同机关理应发挥不同作用,不能期待审计委员会“包治百病”。既往实践经验表明,职工监事通常存在专业性不足的问题,这是导致职工监事制度虚置的重要成因之一,<sup>③</sup>这进一步与职工董事的选举问题相关,事实上,具有专业知识之职工董事不仅能够体现对员工之重视,而且能够以其专业知识而更好地维护全体职工之利益。结合进一步的研究来看,本地化的审计委员会更能发挥有效的监督功能。<sup>④</sup>

第二,完善审计委员会议事规则。随着我国上市公司数量增加,提高公司治理质量的挑战性之一在于上市公司董事会及专门委员会的专业性,在既有执法实践中,甚至有个别董事会秘书成为了财务总监的下属,<sup>⑤</sup>也有不少上市公司无法独立完成定期报告而要外包专业机构等情况,<sup>⑥</sup>因而,制定详细的议事规则对此类公司具有参考价值。在具体规则的制定中,要明确审计委员会会议召开、主持、通知和决议事项,尤其要明确审计委员会与外部审计机构的沟通责任。在涉及年度报告等审计事项时,审计委员会成员应当定期与外部审计师正式沟通,而不是由董事会秘书、财务总监代劳。此外,审计委员会应当进一步明确配备日常办事机构及其组成人员,直接与审计委员会召集人联系并负责日常工作联络和会议组织等工作。

第三,优化审计委员会人员薪酬。随着审计委员会监督责任的增加,董事薪酬问题十分重要,关系到审计委员会成员履职的积极性问题。其一,在目前渐强的独立董事与审计委员会成员法律责任之下,如果审计委员会人员薪酬亦与其他独立董事或过往薪酬没有差异,其进入审

①张鹏:《审计委员会召集人财务专业背景与财报质量——基于〈上市公司治理准则〉的准自然实验》,《财经理论与实践》2023年第6期。

②曾斌、林蔚然等:《资本治理的逻辑》,中国法制出版社2020年版,第52页。

③叶林、钱程:《新〈公司法〉下审计委员会的规范阐释与制度构建》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2025年第1期。

④武振国:《人工智能辅助仲裁庭审证据的可控性研究》,《上海对外经贸大学学报》2025年第2期;向锐、徐玖平、杨雅婷:《审计委员会主任背景特征与公司内部控制质量》,《审计研究》2017年第4期。

⑤《关于对陕西广电网络传媒(集团)股份有限公司采取责令改正并对王某强、韩某、胡某某采取出具警示函措施的决定》(陕证监措施字〔2023〕44号)。

⑥《〈上市公司信息披露管理办法〉修订说明》(证监会令第226号)。

计委员会的动力会降低。公司本身以追求营利作为其首要目标,公司全体人员自然因以劳动获取薪酬而参与其中,按劳取酬本是薪酬制度设计的应有之义。其二,如前文所述,审计委员会的工作应当着眼于守法与依规的机制建设和事前监督,减少不必要的工作职责,这样既可以与其目前的薪酬水平更相称而不至于加重上市公司的成本负担,也可以提高其工作的效率。其三,独立董事以及审计委员会薪酬不宜设置法定标准,仍然应当以市场化机制来实施,否则标准即可能成为薪酬之上限,不合理的标准会释放负面效应而驱散审计委员会的参与动力。

#### (四) 审计委员会的法律责任承担

一方面,审计委员会责任应当聚焦于公司的依法依规治理,故不对一般合法的商业决策事项承担责任。审计委员会成员为非执行董事,尽管其参与商业决策事项之作出,但只要公司遵循了既定程序,理应获得商业判断原则保护。在聚焦财务监督事项时,同样要考虑到其一般情况下的外部人身份,在其职责范围之内来判断责任。具言之,审计委员会成员的监督责任应当聚焦于监督程序事项,而非具体的实体事项,除非实体事项违法行为具有专业上的显著性。反之,若证券监管机构因个别业务事项而予以审计委员会成员较重法律责任,则审计委员会成员需要对公司每一项尚未达到董事会审议标准的具体业务积极参与,才能全面掌握此类信息,但这不仅不现实,也背离了董事会与经理本身的职能分工目标。

另一方面,要对审计委员会成员的责任精准化。上市公司审计委员会并非唯一的监督机构,审计委员会成员多为独立董事,其在目前法定的工作时间内履职效果是有限的,再加上上市公司人员众多、业务复杂,故理应更加精准地判断上市公司审计委员会的责任。若设置过重的责任,反而会影响真正具有专业能力与声望的人士进入上市公司。比较来看,美国很少出现对上市公司董事的个人追责,美国证券交易委员会意识到若在涉及监督失职的案件中对董事采取过激行为,可能会阻却适格的独立董事担任职务。<sup>①</sup>审计委员会成员具有不同的专业背景,审计委员会成员对外部会计师事务所出具的财务报告和内部控制报告的信赖程度并不相同,<sup>②</sup>因此,成员应该在各自的专业范围内履行监督职责。从2025年证券执法来看,证监会已经对此有所区分,如在2025年第36号行政处罚中,超华科技的审计委员会负责人、独立董事因“未对超华科技及其子公司2020年与资金占用相关的大额预付账款的异常情况保持审慎关注”而承担行政责任。<sup>③</sup>2025年第40号行政处罚也是类似,<sup>④</sup>都凸显了证监会对审计委员会成员责任的精细化考虑动向。

## 五、结 论

《公司法》(2023年修订)及《指引》修订后,我国上市公司的治理结构与规则发生巨大变化,但这一变化却缺乏对审计委员会监督职责的审慎考虑,而直接承接了监事会本也难以履行的监督职责,并由此导致了自我监督、自我诉讼等现实难题。我们应当重新理顺审计委员会功能与职能,通过将其核心聚焦于公司治理的守法与依规事项来重新予以其合理的功能定位。由此,审计委员会不仅将发挥财务与内控的监督,而且更多着眼于日常监督体系建立与风险防控职责,从而实现更强有效监督。当然,这意味着应当进一步精简审计委员会所承接的监事会的职责,降低公司治理的成本与避免不合理期待,令上市公司监督体系更加符合我国资本市场的实际。

①邢会强:《上市公司虚假陈述行政处罚内部责任人认定逻辑之改进》,《中国法学》2022年第1期。

②周淳:《证券发行虚假陈述:中介机构过错责任认定与反思》,《证券市场导报》2021年第7期。

③《中国证券监督管理委员会行政处罚决定书》(〔2025〕36号)。

④《中国证券监督管理委员会行政处罚决定书》(〔2025〕40号)。

## Facing the Challenge: Improving the Supervisory Function of Audit Committees in Listed Companies

Lyu Chenglong

(School of Law, Shenzhen University, Guangdong Shenzhen 518060, China)

**Summary:** With the revision of the Company Law and its supporting rules, listed companies will now have audit committees fully take over the responsibilities of the supervisory board, becoming the sole supervisory body in corporate governance. However, the operation of audit committees presents not only a logical dilemma of self-supervision but also numerous ambiguities in practical matters such as duty fulfillment, member selection, recusal voting, and meeting convening. The goals and effectiveness of supervision likewise remain unclear—issues that are closely linked to informal hierarchies, insufficient internal motivation, and limited access to decision-making information. The immediate cause of these difficulties lies in the legislative transfer of the supervisory board's functions in their entirety to audit committees. Yet, the deeper reason lies in the longstanding vagueness of the internal supervisory logic and objectives, compounded by the misalignment of supervisory targets and an inherently unreasonable distribution of supervisory powers within the former system. Given that the replacement of the supervisory board by audit committees has become a fait accompli, it is essential to further refine the institutional mechanism of audit committees. Looking ahead, audit committees in listed companies should be positioned as an external expert supervisory body, with its supervisory focus centered on ensuring legality and regulatory compliance in corporate governance. Its work should emphasize ex-ante supervision and financial oversight, concentrating on the construction of governance mechanisms and risk monitoring. If future revisions of the audit committee system are considered, the scope of its supervisory responsibilities should be narrowed—particularly with respect to matters that the former supervisory board was ill-suited to handle or had no need to assume. In terms of composition, standards should be established for the professional knowledge and competence of committee members; even employee directors should possess accounting or legal backgrounds. Furthermore, procedural rules should be refined, and the remuneration system for committee members should be optimized to achieve effective institutional incentives. Finally, when pursuing accountability for committee members, emphasis should be placed on whether the breached duty concerns the lawful and compliant governance of the company. Responsibility should be precisely attributed to different members according to their respective duties, thereby ensuring that audit committees can function as an effective and professionally credible supervisory body within the framework of modern corporate governance.

**Key words:** listed companies; audit committees; the supervisory board; corporate governance; directors' duties

(责任编辑: 倪建文)