

中国政法大学民商经济法学院副院长赵旭东：

废除监事会制度 扩充董事会监督职能

证券时报记者 苏容若

“董监高”在公司治理中往往相提并论，在法律制度设计中，他们各司其职、相互制衡。可是在实践中，在董事和高管之间，“监事”常常成为公司治理中的透明人，未能发挥理想的作用。

就此，证券时报记者专访了中国政法大学民商经济法学院副院长、中国法学会商法学研究会常务副会长赵旭东教授。作为2005年《公司法》修订小组的核心成员，赵旭东一直非常关注公司治理问题并有着独到的见解。

建议取消监事会

证券时报记者：监事会是《公司法》设置的公司治理重要机构之一。您认为现实中监事会发挥了法律设计之初所希望发挥的作用吗？

赵旭东：监事会制度在中国没有发挥应有的作用。从面上看，很少看到监事在什么层面上发挥了作用。在参加一些会议时，常看到监事既不言，也不提意见，感觉不到存在。建议取消监事会。

证券时报记者：监事会监督的对象是谁？保护的是谁的利益？

赵旭东：监督的对象应该是公司的董事会、管理层，维护的应当是全体股东的正当的合法的利益，这也是公司本身的利益。

证券时报记者：监事会制度是“舶来品”，它在海外行使职权的情况如何？

赵旭东：其实国外的监督机制也并不是都很理想。比如日本进行公司监督机制的改革，由单设监事会制度到引进独立董事制度。

欧陆国家的监事会制度可能比我们运行得更好一些，这与一个国家的社会环境、传统文化、思想观念有一定的关系。比如说在某些发达国家，每一个机构、每一个岗位从业人员的行使权利、履行义务的意识都很强，而我们这边什么事都是比较灵活、比较有弹性，具体到监事会制度存在同样的问题。

虽然有这些不可能短期改变的因素，但这并不意味着我们的制度本身没有完善的空间。我们可以通过制度的改革、完善来让其发挥更大的作用。

五因素制约监事会履职

证券时报记者：为什么肩负着监督职责的监事会令人“感觉不到存在”？

赵旭东：原因是多方面的，也很难说哪一个方面是决定性的。我们可以从五个方面来看。

第一，直接原因是股权结构导致监事缺乏必要的独立性。我国很多公司股权高度集中，监事的产生往往由大股东操纵，决定了监事会不同程度地受到大股东的操纵或者支配。同时，管理层经营、董事会运行、股东大会决策很多是由大股东支配的，监事无法独立于大股东意味着监事很难对监督对象行使职权。

第二，监事会名义上的职权多而实际上却缺少应有的保障。监督权能否有效行使和监督权的配置有关。监事会权利给人总的感觉就是很“软”，说它没有它也有，但说有的话，一旦要真正行使又缺乏权威性、有效性。相比之下，独立董事的权利比监事会更实在、更

●在某些发达国家，每一个机构、每一个岗位的从业人员行使权利、履行义务的意识都很强，而我们这边什么事都是比较灵活、比较有弹性，具体到监事会制度存在同样的问题。

●监事会权利给人总的感觉就是很“软”，说它没有它也有，但说有的话，一旦要真正行使又缺乏权威性、有效性。相比之下，独立董事的权利比监事会更实在、更“硬”。

●与其让一个没有用的机构占据监督岗位，还不如对它进行彻底的改革，换一个更能够发挥职能的机构来履行职责。可否对董事会做个改革？把董事会的权利，高层次的给股东大会，低层次的给管理层，把董事会改成监督机构。

●应该设立会计监察人，由不控制公司的中小股东决定人选，由股东聘请，代表股东对公司事务进行监察。会计监察人进行专业、职业、跟踪性的监督。

“硬”，比如独立董事对公司的信息公开、关联交易等都具有具体直接的约束。监事会应当配置怎样的权利才能发挥作用，需要进一步研究。

第三，监事缺乏约束机制和激励机制。监事干得好和干得不好，效果是一样的。实际工作中，很多监事是应付工作，经常想的是怎么跟大股东、董事会、管理层保持融洽的合作关系，怕得罪人，怕关系不好影响自身的利益。

第四，监事与公司缺少利益关系。有效监督的动力往往来自监督者和被监督对象的利益关系。常有人说监督要有独立性，独立性有两种：第一种是不受制于监督对象的独立性，这是必要的；第二种是和公司没有任何的利害关系，这需要讨论。比如独立董事目前发挥作用不理想，原因之一就是“局外人”独立董事和公司没有任何利益关系，对公司的事情不够上心。这种心态和股东参与监督完全不一样，如果一个决策对股东不利的话，他怎么可能睁一只眼闭一只眼任其所为？反观监事情况，很多监事只是公司普通员工或退居二线的管理人员，在公司没有利益，缺少监督动力。

第五，监事往往缺乏专业性。专业性分两方面：一是懂行，具备监督所需的业务专长，如果不懂行就监督，那么一提意见就被监督对象反驳，久而久之就失去监督者的权威；二是职业性、专门性，现在的监事很多是业余的，对公司的监督只是他顺便做的一个事，根本没有时间精力为之付出努力，有问题也发现不了，发现了也顾不上。有一些国企有专职监事，由国资委外派，比一般的公司监事更能发挥作用一些，毕竟是专门性的工作。

在不同公司，监事会不能有效发挥作用的主要原因有所差别。再延伸的话，不仅是法律问题，也是社会的整个氛围、环境、文化、传统，各方面因素都有，大家都觉得多一事不如少一事，能应付就应付，能和谐合作就没法板起面孔，都是商量着来，能过去就过去，谁也没有那么认真，这就是更复杂的原因了。

建议董事会取代监事会职能

证券时报记者：您认为监事会制度该怎么改？

赵旭东：监事会制度到底是改革还是革命？要从根本上改变监事会制度是很难的。因为它已经形成了这样一个基本模式，在这个模式下对其进

行改革都是修修补补，很难根本改变这个机构的性质、机制。

《公司法》修改时已经在可能的情况下做了最大的完善，但大家都感觉到没什么用。由此令人想到，是不是这个机构的设置本身就存在问题。

这样的话，与其让一个没有用的机构占据监督岗位，还不如对它进行彻底的改革，换一个更能够发挥职能的机构来履行职责。要是换一个比修修补补更有效制度，也许就是根本改革的途径。

这种思路并不是我们凭空想象，有些国家本来就没有监事会，比如美国，它是通过董事会、独立董事来发挥监督职能。

证券时报记者：没有了监事会谁来监督？



赵旭东：董事会。目前独立董事设置在董事会，董事会当中，独立董事可以发挥监督的作用，本来独立董事的设置跟监事会就有些重叠，为什么不能把董事会的监督职能放大，让它取代监事会履行监督职能？

目前，董事会除了监督，还有执行、决策这些名义职能。但是在这个问题上，实践和法律设计是有相当的出入。董事会在实践中常常没有真正起到决策的作用。常见情况是大的决策由股东大会决定，具体的决策由管理层决定。

在近年来的公司权力争夺之中，不乏董事、独立董事发力之举，却甚少见到监事身影，这种失声，间接体现了监事无权从而甚少成为争夺主体、发声主体的现实。

记者翻阅数家上市公司年报中关于公司治理的章节发现，除了换届、审议年度报告等不得不开开的监事会议外，监事会极少召集会议。对公司治理要求较高的上市公司尚且如此，在许多未上市公司，监事更是花瓶一样的存在。

在2010年底，曾参与《公司法》修订的中国政法大学民商经济法学院副院长、中国法学会商法学研究会常务副会长赵旭东教授曾直言不讳地指出：它会产生一个麻痹效应，麻痹我们对监督机制改革的意识，我们会认为公司

因此，董事会也存在名不副实的问题，很多时候都是在走程序。管理层决定的事，董事会过一道。在影响到股东利益的大决策的时候，在形式上走个董事会，由股东大会做决策。这样，实际上决策权分布在管理层和股东大会层面上。

既然如此，可否对董事会做个改革？把董事会的权利，高层次的给股东大会，低层次的给管理层，把董事会改成监督机构。

证券时报记者：如果把监督权交给董事会的话，是否需要其他配套的公司治理制度设计？

赵旭东：如果把董事会定为主要监督机构，就能凸显监督机构的地位，也可以考虑给董事会更多权力。让董事会监督大股东、管理层，监督管理层是对股东负责，监督大股东是对小股东负责。

上一轮修改《公司法》时没有讨论过这么大的调整思路，只讨论过监事会怎么完善。我是从美国董事会的情况出发想到这个思路。

设立会计监察人

证券时报记者：目前独立董事制度一般只在上市公司层面实行，如果不设监事会，非上市公司的内部监督怎么进行？

赵旭东：上市公司毕竟要求相对规范，而非上市公司监事完全是摆设，基本上是没有作用。

证券时报记者：关于公司治理中的监督权制度设计上，还有哪些值得关注之处？

赵旭东：在制度设计上，首先，如果董事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

设立会计监察人

其次，应该设立会计监察人，由不控制公司的中小股东决定人选，由股东聘请，代表股东对公司事务进行监察。

会计监察人进行专业、职业、跟踪性的监督。会计监察人可以是专职的，也可以是兼职的。

证券时报记者：近期格力电器两家小股东联合提名的候选人当选了董事，令人看到了上市公司治理进步的曙光。也有人认为如提名独立董事或许更有效，请问您怎么看？

赵旭东：如果是小股东提名自己的董事进入公司董事会，在同样情况下，独立董事权利大于普通董事，证监会规定了独立董事有几项特殊权利，选举独立董事能拥有更好的监督手段。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

其次，应该设立会计监察人，由不控制公司的中小股东决定人选，由股东聘请，代表股东对公司事务进行监察。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。



监事会制度肩负着监督重任，但实质上却处于被束之高阁、名不副实的境地。作为监事，列席股东大会，却仅仅是一个听众，习惯性地保持沉默。

会计监察人进行专业、职业、跟踪性的监督。会计监察人可以是专职的，也可以是兼职的。

证券时报记者：近期格力电器两家小股东联合提名的候选人当选了董事，令人看到了上市公司治理进步的曙光。也有人认为如提名独立董事或许更有效，请问您怎么看？

赵旭东：如果是小股东提名自己的董事进入公司董事会，在同样情况下，独立董事权利大于普通董事，证监会规定了独立董事有几项特殊权利，选举独立董事能拥有更好的监督手段。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

有的监事监点事 有的监事不监事

证券时报记者 苏容若

30岁的李青作为一名监事，目前任职于一家大型私募股权投资(PE)机构的投后管理部门，该机构十分重视投后管理业务。说起董事和监事的区别以及监事的权利，李青如数家珍，他认为董事更多地肩负管理职能，而监事则主要是监督者。

作为监事，也作为少数股东代表，他会参与审核公司的重大投资、关注公司财务情况，也列席公司股东大会、董事会，在过去的一年中，他任职监事的公司一共召开了4次监事会议，并设置了一位专职人员与监事会对接。

在庞大的拟上市公司中，这家公司的监事会召集频率以及专职对口人员设置可谓相当规范和领先。记者了解到，在不少拟上市公司中，监事会的召开仅按照公司章程的最低次数要求以通讯方式实施。

不过，李青也坦言，争取监事席位，一般是他所在机构在持股比例较低，难以获得董事席位的情况下的次优选择。虽然《公司法》赋予了监事提请召开股东大会、提起诉讼等权

《公司法》2005年修改前后监事会制度对比

2006年1月1日正式实施的新《公司法》对公司监事会制度作了“修补”性质的规定。

旧公司法：监事会虽然拥有临时股东(大)会提议权、公司事务监督权、对董事和高管的质询权等，但是其实现权利所依赖的途径和手段是缺乏的，没有临时股东(大)会的召集权和主持权，其提议召开的股东(大)会仍需要通过董事会召集和主持方能进行，在董事会不作为时，监事会将束手无策；监事会对公司事务的监督缺乏技术力量支持，自身也缺乏财力聘请外部机构来实现；监事会对高管的质询权并不能上升到提案的层面，因为旧公司法对监事会的提案权利没有相应规定；监事会没有相应的诉讼权，无法对董事、高管人员损害公司利益的行为提出赔偿诉求等等。

新公司法：首先，第41、54、102条规定了监事会召集和主持股东(大)会的权利，从而可以绕过董事会，直接召集并主持临时股东(大)会，将其所发现的公司重大问题以提案的形式(第54条)及时向股东大会反映。其次，新公司法赋予了监事会的调查权、聘请外部专业机构协助调查权和监督权。新公司法第55条规定，监事会或监事发现公司经营情况异常可以进行调查；必要时可以聘请会计师事务所等协助其工作，费用由公司承担。

(苏容若 整理)

■记者观察 | Observation |

沉默的监事麻痹着谁？

证券时报记者 苏容若

当一名高管被寄予的期望长期高于他的能力，老板会怎么办？答案大致分为两种：一是帮助高管提升能力匹配职责，二是另请高明。置换一下问题，当监事会制度被寄予的期望长期高于它的实际功能，这项制度该何去何从？

自从1993年《公司法》颁布以来，监事会制度便被写入，成为每一家公司的必设机构，为了更好地发挥监事会功能，这一制度也曾经历修改，体现了立法者的殷切期待。

可惜的是，在公司监事制度落地近20年之后，它距离成为有效的监督机构仍然有相当距离。无从发挥作用的监事会制度，肩负着监督重任，实

质上处于被束之高阁、名不副实的境地。

这是一个转型社会面临的典型问题之一，只是经常以不同的面具出现。舶来的制度生长在西洋的土壤之上，它的形成原本以庞大杂糅的社会环境、文化传统为基础，并历经一系列磨合。在现代中国，它的降临略显突兀，就像从异域移植来此的植物，有的生根发芽，有的水土不服。

在不少企业里，监事成为了一项“高帽子”，用来派发给老板认为应该嘉奖的员工。能成为监事的员工，在不少老板心目中都有着“听话”的标签。“听话”的特质与监事设置之本意虽谈不上冲突，却也可谓南辕北辙。

在近年来的公司权力争夺之中，不乏董事、独立董事发力之举，却甚少见到监事身影，这种失声，间接体现了监事无权从而甚少成为争夺主体、发声主体的现实。

记者翻阅数家上市公司年报中关于公司治理的章节发现，除了换届、审议年度报告等不得不开开的监事会议外，监事会极少召集会议。对公司治理要求较高的上市公司尚且如此，在许多未上市公司，监事更是花瓶一样的存在。

在2010年底，曾参与《公司法》修订的中国政法大学民商经济法学院副院长、中国法学会商法学研究会常务副会长赵旭东教授曾直言不讳地指出：它会产生一个麻痹效应，麻痹我们对监督机制改革的意识，我们会认为公司

的改革已经万事大吉，不需要改革。它的挤出效应是什么呢？它会站在监督的职能角度排除其它的监督职能进入。比如说来自股东的监督，来自于董事会的监督，来自于专门的会计机构和审计机构的监督等。”

从监管部门的政策引导来看，对于公司治理的重视已提升至前所未有的高度。在日前举行的中国基金业协会成立仪式上，证监会主席郭树清对于基金公司主动提名格力电器董事并推动其当选之事给予高度评价。从首次公开发行的审核标准来看，对于公司治理的重视程度也在不断提高。

现实的拷问，与现实的需求，都在倒逼着公司治理结构。我们不得不思考：沉默的公司监督者麻痹着谁，我们需要怎样的公司监督者？

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

赵旭东：监事会不变成专门监督机构的话，至少也应该赋予不参与管理的股东更多法定的监督权，不能任由大股东安排几个人选行使监督权。

有的监事监点事 有的监事不监事

证券时报记者 苏容若

30岁的李青作为一名监事，目前任职于一家大型私募股权投资(PE)机构的投后管理部门，该机构十分重视投后管理业务。说起董事和监事的区别以及监事的权利，李青如数家珍，他认为董事更多地肩负管理职能，而监事则主要是监督者。

作为监事，也作为少数股东代表，他会参与审核公司的重大投资、关注公司财务情况，也列席公司股东大会、董事会，在过去的一年中，他任职监事的公司一共召开了4次监事会议，并设置了一位专职人员与监事会对接。

在庞大的拟上市公司中，这家公司的监事会召集频率以及专职对口人员设置可谓相当规范和领先。记者了解到，在不少拟上市公司中，监事会的召开仅按照公司章程的最低次数要求以通讯方式实施。

不过，李青也坦言，争取监事席位，一般是他所在机构在持股比例较低，难以获得董事席位的情况下的次优选择。虽然《公司法》赋予了监事提请召开股东大会、提起诉讼等权

《公司法》2005年修改前后监事会制度对比

2006年1月1日正式实施的新《公司法》对公司监事会制度作了“修补”性质的规定。

旧公司法：监事会虽然拥有临时股东(大)会提议权、公司事务监督权、对董事和高管的质询权等，但是其实现权利所依赖的途径和手段是缺乏的，没有临时股东(大)会的召集权和主持权，其提议召开的股东(大)会仍需要通过董事会召集和主持方能进行，在董事会不作为时，监事会将束手无策；监事会对公司事务的监督缺乏技术力量支持，自身也缺乏财力聘请外部机构来实现；监事会对高管的质询权并不能上升到提案的层面，因为旧公司法对监事会的提案权利没有相应规定；监事会没有相应的诉讼权，无法对董事、高管人员损害公司利益的行为提出赔偿诉求等等。

新公司法：首先，第41、54、102条规定了监事会召集和主持股东(大)会的权利，从而可以绕过董事会，直接召集并主持临时股东(大)会，将其所发现的公司重大问题以提案的形式(第54条)及时向股东大会反映。其次，新公司法赋予了监事会的调查权、聘请外部专业机构协助调查权和监督权。新公司法第55条规定，监事会或监事发现公司经营情况异常可以进行调查；必要时可以聘请会计师事务所等协助其工作，费用由公司承担。

(苏容若 整理)