

纪检监察工作在国有企业 合规管理中的职能优化

童德华 黄昱铨

摘要：企业合规与纪检监察都是我国目前的热点话题，国有企业内合规与纪检监察间具有特殊的关系。合规是一个发展变化的概念，采用不同的合规概念则企业合规的起源不同。我国针对企业的纪检监察走过了一段波折的历史，最终因为《监察法》之制定而走向新的阶段。从企业内部管理与违法犯罪风险控制的角度出发，国有企业内的企业合规与纪检监察具有在性质、目的与内容上的一致性。新时代背景下国有企业纪检监察与企业合规应当拓展其业务范围做到全面监管，并相互学习借鉴对方优势形成互补之势，二者都以构建企业内部合法运营文化为其高级目标。国有企业纪检监察与企业合规融合发展的经验可以适用于民营企业。

关键词：国有企业；企业合规；监察法；协同发展

项目基金：国家社会科学基金重点项目“中国刑法立法现代化的理论基础与路径选择研究”（18AFX013）；中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金项目“单位犯罪与刑事合规”（Q02250702）

中图分类号：D262.6 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-5982（2022）09-0095-09

一、问题的提出

自2018年《中华人民共和国监察法》（以下简称“《监察法》”）通过以来，我国纪检监察工作进入了新的阶段。同年，“中兴通讯事件”为我国企业在合规问题上上了一课。为了促进企业合规建设，2018年国资委等部委发布了《中央企业合规管理指引（试行）》，发改委联合外交部等部委发布了《企业境外经营合规管理指引》，这些规定大大推进了我国企业的合规建设进程。国有企业作为我国社会主义市场经济中的主导力量是我国经济的支柱，其也是企业合规与纪检监察共同的对象。企业合规作为企业治理的新重点，其与企业纪检监察是否具有内在的共通性？新时期国有企业纪检监察与企业合规之间又可能发生哪些相互作用？本文拟从企业

内部风险管理之视角出发，分析国有企业内部企业合规与纪检监察之现状与发展。

二、国有企业纪检监察工作与合规管理具有内在联系

国际上企业合规制度由来已久，有观点认为企业合规起源于美国，也有学者持不同观点，这种差异反映了合规概念的发展性与变化性。因此，研究企业合规时对于合规概念应当持开放的态度，只有这样才能真正意识到企业合规与我国国有企业纪检监察的内在一致性。

（一）企业合规的概念与起源

1. 合规的概念

目前，合规在全球范围内并没有形成统一的概念，不同学者基于其对合规的理解提出了不同的观

点。^①我国大部分学者都认为合规应当从企业与国家两个层面来定义,例如一般观点认为只要涉及国家通过刑事政策措施推进企业内部控制管理的都可以称为刑事合规。^②本文认为应当从合规是企业内部的控制管理机制这一一般性认识出发,将其定义为企业为了有效降低其刑事风险而建立的识别、评价和预防企业风险的计划和措施。^③企业合规概念的不同,会导致关于企业合规的起源的结论不同,目前学界对于企业合规的起源有“美国起源说”与“澳大利亚起源说”之区分。

2. 美国起源说

一般观点认为,美国是世界合规制度的起源。美国政府很早就要求企业进行自我监管,1887年其通过的《州际商业法案》被视为是合规制度的萌芽。^④20世纪30年代,美国的《罗马尼亚法案》赋予了美国证券交易商协会制定规范以对从业者进行监管的权利。^⑤在萌芽时期,国家只是承认行业企业自我管理的法律效力,并无其他特征。

20世纪60至80年代美国反垄断、反腐败等多个方面的社会问题的爆发与立法极大地推进了美国合规建设。^⑥《反托拉斯法》让企业认识到要防止企业因其行为而被有关法律追诉,就要进行系统的反垄断合规建设。^⑦“水门事件”后,为了打击公司对于政府官员的贿赂行为,美国于1977年制定了《反海外腐败法》,该法要求企业制定详细的企业资产清单并在内部设置会计控制机制。^⑧这一时期企业合规除少数作为义务要求外基本由行业内企业自发建设,仍然属于不成文的条例,其法律效果也并不确定。^⑨1991年美国联邦量刑委员会对《联邦量刑指南》进行了修改,新增了关于组织犯罪的内容,并在其中规定了合规的定义、有效标准、法律效果等。^⑩这一修订赋予了合规明确的法律效果,其成为了美国合规历史的“分水岭”。^⑪

3. 澳大利亚起源说

如果从国家政策与法律的特殊对待是合规重要因素的角度出发,则澳大利亚比美国更早拥有现代意义上的企业合规制度。澳大利亚联邦1974年出台的《贸易实践法》中规定合规可以作为辩护事由。其新南威尔士州1982年出台的公司法中也存在不合规应担责,合规可以抗辩之规定。^⑫

由此可见,企业合规是一个发展且开放的概念。历史上,虽然美国并非最早明确企业合规法律效力的国家,但从企业内部管理的角度出发,美国

才是世界合规制度的起源地,这也是学界的一般观点。这种合规起源的观点反过来说明企业合规概念应当从企业内部管理出发。无论公权力如何看待企业合规,合规的有效标准与实际作用最终还是要落到企业的实践中。

(二) 国有企业纪检监察工作

如果以发展的眼光从企业内部风险控制管理的角度看,则应认为合规在我国对于国有企业的纪检监察之实践中长期存在。

1. 新中国成立后的国企纪检监察

在新中国成立初期,纪检和监察并非像如今一样“一体两面”。早期的纪检由党中央领导,而监察则受国务院领导。^⑬1949年11月,中共中央作出了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》,设立中央纪律检查委员会,并在省市县区各级党委设立纪律检查委员会。1953年第二次全国纪律检查工作会议指出,党的纪律检查今后应当以企业、工矿等为重点。^⑭这一时期,党的纪检的主要任务是检查党组织与党员违反党的有关章程规定纪律、国家法律政策的错误行为。^⑮

1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中就提出要在政府内设立人民监察机关,并于次年在全国县级以上人民政府建立行政监察机构。1951年,政务院批准在企业内部设立监察组织,并于7个重要部门及其直属企业内设立监察机构。1955年国务院在重工业部、煤炭工业部等13个部设立国家监察局,并由监察局向隶属于各部的企业派驻监察分室或监察员。当时企业监察的主要职责是监督企业及其工作人员对于国家法律、法令、政策、计划、决议的执行贯彻情况,以及企业内部生产活动和经营管理活动的情况。^⑯

对于成立初期而言,企业监察的核心都是依靠纪检监察人员进入企业内部,参与企业运行与管理,发现问题并处理。这种进入企业行使监察的方式,与企业合规有相似之处。事实证明,这种监察在当时取得了显著的效果,对于当时的经济建设起到了积极的作用,但由于历史原因与一些因素导致当时的纪检监察并没有得到进一步的发展。1959年第二届全国人民代表大会第一次会议决定撤销行政监察机构。^⑰党的九大与十大党章中取消了党的监察的有关内容,这使得党的纪检工作大受打击。^⑱

2. 改革开放后的国有企业纪检监察

改革开放后,我国纪检监察工作逐步恢复。1978年12月,党的十一届三中全会决定恢复中央纪律检查委员会的设置。^①1979年中央纪律检查委员会规定人数较多的直属企业可以由其党委自行成立纪委,人数较少的可以设专人负责纪检工作。^②针对改革开放后经济快速发展带来的纪律问题,党中央予以了高度重视,并于1982年向全党发出了整党整风、整顿企业打击经济犯罪的《紧急通知》,这一时期的企业纪检监察有效地打击了改革开放后出现的企业干部参与经济犯罪,党政干部家属经商等严重问题。^③

1986年12月,第六届全国人大常委会第十八次会议决定恢复国家行政监察机构的建制,次年地方各级人民政府设立监察机关。但这一时期行政监察的对象被限定为国有企业内国家行政机关任命的领导干部,而不是原先的企业整体。^④1993年党的纪检与政府的监察在中央层面实现合署办公。^⑤在这之后全国各级行政监察和党的纪律检查机关也基本实现合署办公,形成了“一个机构、两个名称、履行两种职能”的制度安排。^⑥这也为未来国家监察体制改革打下了基础。

3. 《监察法》下的国有企业纪检监察

虽然在1993年我国纪检监察机关已经实现合署办公,但是其监察职能并不健全,监察监管之效果也不完全符合预期。^⑦党的十八大以来,党中央铁腕反腐、大力加强法治建设、全面推进从严治党。国家监察体制的进一步创新改革是新时代国家治理的迫切需要与必然结果。^⑧2016年中共中央决定开展国家监察体制改革试点,2018年监察委员会成立,同年《监察法》颁布,其进一步明确了监察的有关事宜,其中就包含有新时期国有企业的纪检监察情况。

《监察法》第15条规定,国有企业管理人员中的公职人员与有关人员是监察机关监察的对象。根据《〈中华人民共和国监察法〉释义》,依据是否行使公权力之实质标准,监察委可以监察国有企业及其分支机构的领导成员,以及对国有资产负有经营管理责任的中基层管理人员。^⑨《监察法》第11条明确将针对国有企业之监察范围限定为贪污贿赂、滥用职权、玩忽职守、权力寻租、利益输送、徇私舞弊以及浪费国家资产等职务违法和职务犯罪行为。《监察法实施条例》第26—31条则将上述职务犯罪行为进行了细化,规定了与其对应的一系列

刑法罪名。《监察法》为企业监察提供了具体准确的依据,使得企业监察权力更加集中,真正做到了监察全覆盖,企业监察迈入了新的时期。

(三) 企业纪检监察工作与企业合规管理的一致性

如上文所述,如果以发展且开放的眼光看待企业合规,则国有企业内部纪检监察与企业合规就有相当的一致性,这种一致性表现在如下三个方面。

1. 性质的一致性

企业合规与国有企业纪检监察在企业内部控制管理层面上具有性质的一致性。国有企业纪检监察与企业合规都是针对企业法律风险的自我监督,其性质都是“管理的再管理,监督的再监督。”^⑩企业纪检监察对于国有企业而言是企业内部管理活动的重要组成部分。^⑪国有企业合规也不是单纯的公司内部治理活动,对于公权力机关来说,企业合规是一种监管企业内部违法犯罪情况的有效方式。^⑫

国有企业纪检监察与企业合规性质的一致性还可以从其对象中得到体现。虽然从形式上看,合规适用于企业内部的所有人,而纪检监察则针对企业管理人员中的公职人员,但如果从企业内部管理的角度看则二者密切相关。在国外,中高层承诺是有效企业合规的核心要素。^⑬国内很多学者也认为企业领导阶层需要承诺进行合规,并参与合规工作。^⑭纪检监察针对的就是这些影响合规有效性的个人。不仅如此,有效的企业合规也帮助纪检监察工作实现工作方式转型。其以法律的视角反映企业运营情况,帮助纪检监察参与到企业运营与管理中去,使得监察人员可以克服企业监察专业性带来的监察难题。^⑮从企业内部控制的角度看,企业纪检监察和企业合规都是其重要的组成部分,其在性质上具有一致性。

2. 目标的一致性

国有企业纪检监察与企业合规具有共同的目的,二者都是为了保障企业的合法运行以及促进企业经济效益的实现。我国很早就明确了企业监察的目的是提升企业效能,促进企业内部遵纪守法。^⑯《监察法》第1条明确规定了目前监察法立法的四项目的,即“深化国家监察体制改革”“实现国家监察全覆盖”“深入开展反腐败工作”“推进国家治理体系和治理能力现代化”。^⑰其中前两项目的是实现后两项目的的方法与保证,后两项目的是监察的核心与重点。^⑱国家治理体系与治理能力现代

化强调治理主体多元化, 强制与协商治理相结合。^⑳ 治理现代化在追求秩序、公平正义的同时也关注效率, 要求形成发动公众进行公共治理之善治。^㉑ 换言之, 我国纪检监察的任务就是在反腐的基础上, 推进多元、经济、能促进社会发展的预防打击公权力滥用的治理体系。这就要求国有企业中纪检监察工作起到“七分医生、三分警察”的作用, 帮助企业预防犯罪提升经济效益。^㉒

企业合规最初就是企业为了规避外界法律对其的追诉而组建的用以自证清白的内部管理系统, 到后来合规才被政府所承认, 从而获得了其独有的法律效果。换言之, 企业合规的主要目标就在于通过企业内部监督管理帮助企业规避运行中的违法犯罪风险。《中央企业合规管理指引(试行)》中也写明了合规管理的目的在于“打造法治央企, 保障企业持续健康发展”。由此可见, 我国国有企业合规制度以企业内部管理与可持续发展为基本点, 其本质目的在于帮助企业识别评估运行风险, 构建适合企业自身的违法犯罪预防机制, 同时寻求企业利益的最大化, 即实现国有企业社会责任与经济责任的最大公约数。^㉓

新时代企业合规与国有企业纪检监察具有相同的目的, 其核心都在于保护企业的运行与发展。考虑到国有企业经营领域的重要性, 新时期针对国有企业的纪检监察与合规建设都应当转变理念, 转管控纠错为互助共治。

3. 内容的一致性

如果单纯从某一单一法律规定看, 很难认为国有企业纪检监察与合规具有内容上的一致性。这是因为一般观点中企业合规针对的是企业本身的违法犯罪行为, 特别是刑事合规一般被认为针对的是单位犯罪。^㉔ 而《监察法》则明确规定了纪检监察针对的是国有企业管理人员中的公职人员及其违法犯罪行为。《监察法实施条例》中规定的很多罪名不能构成单位犯罪, 因此如果单纯按照法律法规, 则二者对象并不一致。

这种观点忽略了企业合规与国有企业纪检监察的综合性与跨法律性, 正如上文所述, 二者都是企业内部管理的重要内容。刑事合规不是刑事法律风险在合规领域的“倒影”, 其本质还是企业对于其内部犯罪风险的防范。^㉕ 故应当结合上文所提性质与目的, 从企业内部风险防范的角度看待纪检监察与企业合规的内容, 其针对的都是企业内部那些容

易招致外部法律不利评价的行为, 二者的内容具有一致性。根据《监察法》第11条, 纪检监察所重点针对的违法犯罪行为, 从企业管理角度而言都是会严重影响企业运行的行为, 这些行为当然会成为企业合规重点防范的对象, 且纪检监察针对公权力组织内部成员的监督实际上也达到了对于公权力组织进行监督的效果。^㉖ 如上文所述, 针对组织的管理首先要处理好其中关键个人。由此可见, 如果从企业内部管理与法律风险控制的角度出发, 则企业合规与国企纪检监察之内容就具有一致性。

总而言之, 国有企业纪检监察与国有企业刑事合规, 如果从企业内部风险管理角度出发, 则其具有性质的一致性、目标的一致性以及内容的一致性。因此在新背景下, 国有企业纪检监察之合作与融合是完全现实可行的。

三、企业合规背景下国有企业纪检监察之适应与发展

如上文所述, 我国企业纪检监察与企业合规具有相当的一致性, 其同为企业内部监督管理的重要内容。从提升企业管理质效和减少企业管理成本的角度出发, 企业合规与国有企业纪检监察应当充分学习利用对方优势, 在新时代积极拓展自身业务范围, 并且都以在企业内部培养企业优秀文化为高级目标。

(一) 二者规制范围的拓展与融合

1. 企业合规管理范围之不断拓展

由上文可知, 美国企业合规规制范围从证券行业开始逐步扩张, 并最终可以针对所有企业犯罪发挥作用。^㉗ 我国企业合规也大致走过了一个从局部到全面的过程, 我国正式的合规概念最早于20世纪末出现于银行业, 并以企业内部控制和企业文化的形式进行了初步推广。2015年后应中央要求, 中央企业与海外经营企业开展合规建设, 国家还出台了相应的合规标准。^㉘ 2020年最高人民检察院在6家基层检察院开展企业合规第一轮试点工作, 并于2021年4月在十个省、直辖市开展第二轮试点。^㉙ 目前我国企业合规的规制范围仍在发展变化中。

关于我国检察院目前的试点工作中何种案件能适用合规不起诉机制, 理论界仍然存在争议。我国有学者认为合规不起诉应当比照相对不起诉制度,

只适用于情节轻微的案件。^{①7}但也有学者认为合规不起诉不应当只局限于轻微罪,甚至有学者认为考虑其成本,合规只应当适用于严重犯罪。^{①8}然而,最高人民检察院发布的《企业合规典型案例(第二批)》的案例五中被告公司偷逃税款数额高达397万元,已达特别巨大之标准,根据刑法第一百五十三条之规定,该单位可能被判处10年以上有期徒刑。有些地区的合规指导性文件中也存在不限于轻罪之规定,可见在实践中合规不起诉之对象并不局限于轻罪。^{①9}

关于合规是企业合规还是企业家合规也存在争议。很多学者认为合规是企业的合规不能适用于企业家个人犯罪,例如黎宏教授就认为,如果这么做企业家所面临的刑事风险将大为降低,企业合规不仅不会防止犯罪还会保护犯罪企业。^{②0}但根据我国最高人民检察院等联合发布的《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见(试行)》第3条之规定,企业合规也可以适用于公司的关键管理、控制、技术人员实施的与生产经营活动密切相关的犯罪。这一规定反映了国家对于企业内部犯罪风险进行全面预防之政策,就目前实践而言,我国合规之范围也逐渐扩张到了个人。综上所述,我国企业合规的范围呈现逐渐扩张之趋势,并且涵盖了原先合规理论所不能涵盖的范围。

2. 纪检监察传统业务的全面开展

企业合规的全方位展开表明,要想减少企业内部违法犯罪风险,必须结合企业运行中的具体情况做到全面监督管理。我国纪检监察也应当立足原先基础,积极拓展其业务范围。

国有企业纪检监察应当继续加强传统业务建设。据统计在2020年的233次国有企业犯罪中,受贿罪和贪污罪分别发生了61次和30次,其发案数在所有罪名中分别位列第一、第二。贪污腐败、权钱交易仍然是我国国有企业中的重要问题,故纪检监察机构应当继续加强贪污腐败犯罪方面的监督。值得注意的是,近年来国有企业中行贿罪的发案率持续上升。2014年至2018年间行贿罪在国有企业犯罪中共发生37次,发案数排名第6。^{②1}而单2020年一年行贿罪就有16次,发案数在众多罪名中排名第4。^{②2}这一变化要求纪检监察全面开展反腐败运动,不能只管员工受贿不管员工行贿问题。全面关注企业内权钱交易问题是新时代企业合规对企业纪检的重要要求,这也符合《监察法》监察范围的

规定。

3. 针对生产运行拓展监督范围

针对容易严重影响国有企业运行的重要环节,纪检监察应当加大纪检监察力度防止问题的发生。现实中,重大责任事故可能导致严重的人身损害与财产损失,近年来重大安全责任事故罪犯罪的发案数也居高不下。^{②3}国有企业经营内容与一般企业相比更加重要,其事故危害更大,企业应当极力避免其发生。除了运用企业合规制度对企业内部事故风险进行系统管理外,国有企业也应当针对生产关键环节中的关键个人开展纪检监察,防止因为领导者个人原因导致重大责任事故的发生。正如《监察法实施条例》第30条明确规定,监察机关依法调查公职人员在行使公权力过程中涉及的重大责任事故犯罪。

产品是企业盈利的核心,产品质量不过关不仅会侵害正常的社会经济秩序导致劣币逐良币的不良后果,还会损害甚至瓦解行业产品的声誉。^{②4}要解决产品质量问题不能只关注结果治标,还要反思问题形成的原因治本。考虑国有企业的运作模式,在产品质量不过关的背后必然有贪污腐败、玩忽职守的个人,关键环节公权力执行者的失职不仅会使企业蒙受巨大的损失,还会为其余部分公权力的滥用与腐败创造条件。^{②5}故针对严重影响产品质量的产品质量验收与原材料采购等环节,国有企业纪检监察可以根据《监察法实施条例》第28、29条追究有关责任人员玩忽职守或者徇私舞弊行为的责任。企业内部纪检监察不仅关乎企业廉洁情况,对其核心业务也有重要影响。

总而言之,新时代国有企业纪检监察,不能只局限于过去反腐败之基础业务,而是要推进理念转型,抓住反腐败之关键进行全面治理。^{②6}新时代监察不仅要抓住公职人员全覆盖这个“对人监察”关键点,更要结合企业内公权力运行情况,进行“对事监察”。^{②7}纪检监察不会妨碍企业获取经济利益,相反其是企业生存发展的根本保证。^{②8}只有针对企业运行中的核心环节开展全方位的监察,积极拓展纪检监察适用范围才能真正落实纪检监察目标,实现国有企业的有效治理。

(二) 二者方法手段的借鉴配合

1. 借助纪检监察补强企业合规质效

我国目前企业合规建设的质量与效力存在问题,这主要是因为缺乏对于合规有效性标准的研究。

究,学界对于有效标准的论述较为抽象且多模仿国外,难以验证其实际效果。⁵⁹ 本文认为企业合规应当学习借鉴企业其余领域的管理规制手段,充分利用企业其他管理活动创造的信息条件,提升企业合规的质量与效力。因此,要提升企业合规的质量与效力,让企业合规成为实质有效的合规,而不是仅仅停留在文件上的形式的合规。这是因为,企业遵守法律法规与企业经营情况以及财物报告可靠性是企业内部管理控制的三个主要目标。⁶⁰ 企业合规与财务业务管理一样都是企业管理的重要部分,其基本目标是一致的,只是方式上有所差异,故可以充分利用借鉴其成果进行合规建设。

考虑国有企业性质,应当认为国有企业的合规具有一定的公法属性。有观点认为,国有企业内纪检监察与刑事合规具有高度的类似性与交叉性。⁶¹ 本文认为国有企业进行合规建设时应当将纪检监察也纳入合规制度中,使其成为合规体系中重要的监督力量,以此强化企业合规的质量,国有企业合规官员也应是企业内纪检监察的重要对象。这种观点也与我国企业审计领域学者所提倡的内部审计与纪检监察合作⁶²,即企业内部控制评价、内部审计与纪检工作相融合统合成为“纪检监察审计部”⁶³的观点相契合。

2. 借鉴企业合规实现全面监察

纪检监察也应当学习合规的有关理念与运作方式,以实现监察方式的转变和部门的自我建设。应当明确的是,无论多么严密的监察也无法涵盖企业工作的方方面面,更无法代替企业行使权力。因此纪检监察应当模仿企业合规,督促企业建立内化的公权力监督机制,针对企业内公权力运行与权力行使者制定权力行使规章与相应的审查、监督、反馈机制。⁶⁴ 要使企业纪检监察从以往的依靠政策与举报运行,转变为制度化的审查与监管。此外,基于上文所述的相似性,国有企业纪检监察以及国有企业合规完全可以进行工作机构、工作模式的部分整合,至少进行信息或者工作成果的部分共享,以促进机构运行效率提升。针对上文所述重要环节,企业合规人员与纪检监察人员可以共同参与企业治理共享信息,在企业风险防范上,纪检监察完全可以使用企业合规给出的有关信息拓展自己的监察手段,从更多的方面对企业风险进行监督排查。⁶⁵

国有企业纪检监察机构也可以仿照企业合规制度加强自我建设。打铁还需自身硬,要实现国有企

业有效的纪检监察首先就要保证其纪检监察机构的廉洁性,如何监督监督者一直是监察法领域的热点话题。企业纪检监察涉及企业内部运行情况,具有较强的专业性,外部的监督较难发挥理想的效果。因此,国有企业纪检监察机构的自我监督至关重要,其具有其他监督所不具有的专业性以及坚实的监督基础,比其他形式的监督更加方便快捷。⁶⁶ 合规作为一种先进有效的自我监管机制,其可以帮助监察机关实现优质的自我监督。我国有学者就提出针对公权力机关也应当建立合规审查制度以加强自我管理。⁶⁷ 国有企业纪检监察机构完全可以学习企业合规的有关方法措施来加强自身的监察能力,并且实现自我监督。

3. 着眼企业财务互补预防企业经济犯罪

除了相互借鉴强化自身运作外,国有企业纪检监察与合规还在非传统业务领域表现出了极强的互补性。例如,非法吸收公众存款罪与集资诈骗罪这类涉众型经济犯罪,其侵害对象具有广泛性容易给公众带来巨大损失。但其犯罪行为又与正常经济交易活动交织难以区分其是合法的企业经济行为还是犯罪。⁶⁸ 再如近十年来案件数量快速增长的串通投标罪,其犯罪主体一直存在争议,有观点认为应该只将单位视为犯罪主体。⁶⁹ 也有观点认为,自然人和单位都可以成为本罪犯罪主体。⁷⁰ 该罪中犯罪主体难以界定,究竟是企业还是自然人需要承担责任难以说明。

针对这种个人与企业责任相互混淆,合法与违法界限不清的情况,除了研究有关理论明确其责任界限外,还应当注重从个人和企业两个角度出发进行犯罪的预防,从根本上解决问题。企业合规作为企业内部控制的重要内容,其要点在于通过企业内部审计、会计监督等方式保证财务报告的可靠性,从而保证企业经营的合规性。⁷¹ 企业合规针对经济犯罪可以取得良好的效果。正是因为企业生产经营活动离不开资金运作,资金运作的关键就是财务管理。⁷² 非法集资行为其必然在账务上有所体现,企业合规可以有效发现并及时避免这一风险。虽然经济类犯罪不在《监察法》规定的范围内,但监察机构可以就其背后滥用公权力的个人进行监督。企业合规把控企业整体运行,通过财务审计暴露问题,减少企业犯罪风险。企业纪检监察针对国有企业中滥用权力之个人,精准打击问题根源避免风险复发,二者配合可以形成点面结合的犯罪预防模式。

合规与纪检监察在职能、监督层次、方法上都存在互补性，二者结合能补全彼此的弱项，有利于实现共同目标。^③

总之，新时代国有企业纪检监察与企业合规基于其同一性应当积极学习彼此的工作程序与方法，相互配合以实现资源的节约，相互监督以实现效果的补强，并利用自身优势补足对方的不足以实现对企业的全方位监督。

（三）新时代廉政合法企业文化建设的意义与方法

企业文化是企业组织在一定社会与民族文化背景下形成的基本信念、价值观念、道德规范、规章制度、人文环境等总和，其会持续且稳定地影响其成员的思维与行为方式，对于企业的发展管理具有重要的意义。^④因此，无论是企业合规还是企业纪检监察，都应在企业内部建立遵纪守法的企业文化为高级目标。企业文化并非虚无缥缈的，其包含有物质文化、制度文化、精神文化三个层面，体现在企业经营过程中的方方面面。^⑤

1. 企业文化对于企业合规的意义

企业文化与企业合规具有紧密的联系，其常常被企业合规学者所讨论研究。2004年美国对《联邦量刑指南》之修订中规定，只有“发展企业文化，促进道德行为”的合规才是实际有效的合规。^⑥《中央企业合规管理指引（试行）》第27条也明确要求企业积极培养企业文化。可见，在合规中企业文化之地位十分重要。

我国很多学者赞同这一观点，其认为企业合规文化是证明企业合规有效的关键性标准，没有合规文化的合规是无效的。^⑦也有学者认为，合规文化是企业刑事合规的最高层次。^⑧甚至有学者认为应当用企业文化概念代替企业合规概念。^⑨如企业是因为其内部的制度文化这种自身要素才构成犯罪的，企业合规计划只是反映企业文化的一个素材。^⑩因此，不如根据企业的行为、政策以及习俗判断企业内是否存在鼓励非法行为或不阻止犯罪的文化，以此来认定企业责任。^⑪这种从更大的文化概念出发考察企业内部综合运行情况的观点有其道理与进步性。上述观点都反映了企业文化在企业运行中的重要价值以及其对于合规的意义，企业独立的文化才是企业不可替代的灵魂，企业合规要落到实质必然要发展企业合规文化。

2. 企业纪检监察建设廉政文化之方法

企业内部带有消极的组织文化是企业腐败的重要原因，企业内的腐败还会进一步加剧企业文化的扭曲，这种“自增强”的机制会使得企业内犯罪情况日益严重。^⑫因此，国有企业纪检监察必须做好企业廉政文化建设，才能治标又治本，真正实现纪检监察目标。

企业文化的形成在很大程度上受企业领导者的影响，企业领导的价值观往往会成为早期企业文化核心。^⑬而以对国有企业内管理人员之监管为其核心业务的纪检监察，在严抓企业领导思想建设上有其他制度所不具有的天然优势。国有企业纪检监察应当重视企业领导者思想文化建设，使其成为廉政文化的倡导者与组织者，发挥好表率作用。特别是要抓住加强党性建设修养这一根本，认真落实国有企业领导人员廉洁从业的有关规定。^⑭

如上文所述，企业文化也包含物质文化与制度文化。通过模仿合规进行制度建设，企业纪检监察机构可以将廉政理念融入企业日常管理运行中，通过制度建设凝聚文化。^⑮不仅如此，新时期纪检监察还应当以预防教育为主，注重企业文化宣传与员工培训，通过多种方式促进企业廉政文化建设。应当认识到，企业文化是企业全体员工的文化，企业文化应当以人为本，加强企业员工对于企业廉政文化建设的参与度。^⑯因此，纪检监察机构在进行文化建设时，应当根据企业员工特征进行方式方法的创新，并通过廉政文化进基层等多种方式帮助企业培养廉洁诚信的员工队伍。^⑰新时代纪检监察应当结合企业特征，全方位建设企业廉政文化。企业文化对于企业运行具有重要的意义，其是衡量企业是否合法运行的重要标准。企业纪检监察也应当发挥自身优势，积极创新，全面推进企业廉政文化建设。二者还可以相互学习借鉴，形成全方位治标又治本的企业犯罪预防体系。

四、结论

国有企业纪检监察与国有企业合规都是以保护发展、减少风险为目的的企业内部管理活动，二者具有相当程度的共通性与一致性。在新时期，国有企业纪检监察与企业合规应当根据新的风险积极拓展二者业务范围，构建全面的监督保障体系。国有企业纪检监察与企业合规也应当互相借鉴互补，形成点面结合的监督管理机制。应当认识到，要真正

实现二者共同目标必须通过各种方式发展企业文化,以文化巩固监督成果、促进未来发展。

本文虽然讨论的是国有企业合规与纪检监察,但其揭示了一个优质的合规企业需要具备的有关品质,这些合规经验都可以为民营企业所借鉴。我国民营企业,特别是中小微企业,具有家族式经营、运作高度集权化、组织化程度低的问题,企业合规难以发挥作用。^⑧民营企业唯有实现现代化转型,才能走上稳健的、持续的发展道路。因此,应当复制、推广国有企业的经验,建构有效的合规管理制度。本文虽然讨论的是国有企业合规与纪检监察,但其研究价值与意义不止于此。

注释:

①③④⑥⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔ 董德华主编:《企业管理刑事合规制度概论》,清华大学出版社2022年版,第1、1、4、5、9—10、7—10、6、114、158页。

② 参见李本灿:《刑事合规理念的国内法表达——以“中兴通讯事件”为切入点》,《法律科学》(西北政法大学学报)2018年第6期;孙国祥:《刑事合规的理念、机能和中国的构建》,《中国刑事法杂志》2019年第2期;陈瑞华:《企业合规基本理论》,法律出版社2021年版,第7页。

⑤⑧ 参见李本灿:《刑事合规的制度史考察:以美国法为切入点》,《上海政法学院学报》(法治论丛)2021年第6期。

⑦⑨⑭ 参见[日]川崎友巳:《合规管理制度的产生与发展》,李世阳译,载李本灿等编译:《合规与刑法:全球视野的考察》,中国政法大学出版社2018年版,第6、9—12、4—16页。

⑩ 参见吕忠梅总主编:《美国量刑指南:美国法官的刑事审判手册》,逢锦温等译,法律出版社2006年版,第421页。

⑪ 陈瑞华:《企业合规基本理论》,法律出版社2021年版,第15页。

⑫ 参见李本灿:《企业犯罪预防中国国家规制向国家与企业共治转型之提倡》,《政治与法律》2016年第2期。

⑬ 参见陈宗海、杨民社、刘军、米春梅:《谈改进派驻纪检监察机构工作的措施和办法》,《现代审计与经济》2008年第6期。

⑭ 参见郝小刚:《中国共产党的纪律检查工作及其历史经验研究(1949—1966)》,东北师范大学2021年硕士学位论文。

⑮ 中共中央纪律检查委员会办公厅编:《中国共产党党风廉政建设文献选编》第7卷,中国方正出版社

2001年版,第127页。

⑯⑰⑱⑲⑳㉑ 参见齐耀国、张纯三、袁耀东:《企业监察教程》,中国财政经济出版社1993年版,第69—72、72、73、95、100页。

⑳㉑ 参见唐皇凤、杨洁:《中国共产党百年纪检监察领导体制的历史演变与基本经验》,《治理研究》2021年第4期。

㉒㉓ 参见魏明铎主编:《中国共产党纪律检查史》,河北人民出版社1993年版,第222—223、269页。

㉔㉕ 参见王小光:《纪检监察研究学术史(1978—2021)》,《地方立法研究》2022年第1期。

㉖ 参见罗星:《新中国成立以来纪检监察机关两次合署办公比较研究》,《学习论坛》2020年第8期。

㉗㉘ 参见马怀德:《国家监察体制改革的重要意义和主要任务》,《国家行政学院学报》2016年第6期。

㉙㉚ 参见中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室:《〈中华人民共和国监察法〉释义》,中国方正出版社2018年版,第51—54、111—112页。

㉛㉜㉝ 史伟立:《新时代背景下国有企业内部审计和纪检监察的有机结合》,《中国内部审计》2018年第4期。

㉞ 参见陈瑞华:《〈英国〈反贿赂法〉与刑事合规问题》,《中国律师》2019年第3期;陈瑞华:《有效合规计划的基本标准——美国司法部〈公司合规计划评价〉简介》,《中国律师》2019年第9期。

㉟ 参见周振杰、赖祎婧:《合规计划有效性的具体判断:以英国SG案为例》,《法律适用》(司法案例)2018年第14期;张远煌著:《企业合规全球考察》,北京大学出版社2021年版,第31—32页。

㊱㊲ 参见闫宏勋:《基于现代企业制度下国有企业纪检监察工作的探讨》,《中国新技术新产品》2010年第6期。

㊳ 参见谢尚果、申君贵:《监察法教程》,法律出版社2019年版,第10—12页。

㊴ 参见俞可平:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《前线》2014年第1期。

㊵ 参见张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014年第4期。

㊶㊷㊸ 参见杜方正:《我国国有企业刑事合规制度研究》,东南大学2020年博士学位论文。

㊹㊺ 参见张远煌著:《企业合规全球考察》,北京大学出版社2021年版,第5—7、32页。

㊻ 参见李勇:《企业附条件不起诉的立法建议》,《中国刑事法杂志》2021年第2期;杨帆:《企业合规中附条件不起诉立法研究》,《中国刑事法杂志》2020年第

3期。

④⑨ 参见陈瑞华：《企业合规不起诉改革的八大争议问题》，《中国法律评论》2021年第4期；陈瑞华：《企业合规不起诉制度研究》，《中国刑事法杂志》2021年第1期；李玉华：《企业合规不起诉制度的适用对象》，《法学论坛》2021年第6期。

④⑩ 参见李本灿：《企业合规程序激励的中国模式》，《法律科学》（西北政法大学学报）2022年第4期。

⑤⑩ 参见黎宏：《企业合规不起诉：误解及纠正》，《中国法律评论》2021年第3期。

⑤⑪ 参见张远煌等：《中国企业家腐败犯罪报告（2014—2018）》，《犯罪研究》2020年第6期。

⑤⑫ 参见张远煌：《企业家刑事风险分析报告（2020）》，《河南警察学院学报》2021年第4期。

⑤⑬⑭⑮ 参见胡于凝、刘金程：《国有企业反腐败与纪检监察研究综述》，《天津行政学院学报》2013年第6期。

⑤⑯⑰⑱ 参见魏昌东：《国家监察委员会改革方案之辩证：属性、职能与职责定位》，《法学》2017年第3期。

⑤⑲ 参见李玉华：《有效刑事合规的基本标准》，《中国刑事法治》2021年第1期；周振杰、赖祎婧：《合规计划有效性的具体判断：以英国SG案为例》，《法律适用》（司法案例）2018年第14期；陈瑞华：《企业合规的基本问题》，《中国法律评论》2020年第1期。

⑥⑩ 参见陈汉文、张宜霞：《企业内部控制的有效性及其评价方法》，《审计研究》2008年第3期。

⑥⑪ 刘文革：《整合资源 构建企业内部监督的高效机制——浅议企业内部控制评价、内部审计与纪检监察职能整合》，《会计师》2017年第3期。

⑥⑫ 参见马怀德：《监察法学》，人民出版社2019年版，第334页。

⑥⑬⑭ 参见钱小平：《监察委员会监督职能激活及其制度构建——兼评〈监察法〉的中国特色》，《华东政法大学学报》2018年第3期。

⑥⑮ 参见李樱林：《关于涉众型经济犯罪法律规制问题的思考》，《政法学刊》2010年6期。

⑥⑯ 参见胡婧、谢海涛：《串通投标犯罪行为主体的范围及其相关问题探析》，《中国招标》2020年第9期。

⑦⑩ 参见孙国祥：《串通投标罪若干疑难问题辨析》，《政治与法律》2009年第3期。

⑦⑪ 参见王湛：《内部控制外部化的思考》，《会计研究》2001年第11期。

⑦⑫ 参见罗岚：《国有企业纪检监察职能优化研究——以N集团为例》，华南理工大学2019年硕士学位论文。

⑦⑬ 参见吴水澎、陈汉文、邵贤弟：《企业内部控制理论的发展与启示》，《会计研究》2000年第5期。

⑦⑭⑮ 参见刘佳欢：《企业文化在企业管理中的作用探讨》，《中外企业文化》2022年第3期。

⑦⑯ 参见万方：《反腐败合规法律实践的规范演进与实践展开——以美国〈反海外腐败法〉为切入》，《法治研究》2021年第4期。

⑦⑰ 参见李玉华：《有效刑事合规的基本标准》，《中国刑事法治》2021年第1期。

⑦⑱⑲ 参见〔美〕菲利普·韦勒：《有效的合规计划与企业刑事诉讼》，万方译，《财经法学》2018年第3期。

⑧⑩ 参见黎宏：《合规计划与企业刑事责任》，《法学杂志》2019年第9期。

⑧⑪ 参见刘梅芳：《企业文化在企业管理中的作用》，《生产力研究》2013年第11期。

⑧⑫⑬ 参见薛良达：《国有企业廉洁文化建设的路径探析》，《道德与文明》2009年第4期。

⑧⑭ 参见冯玉梅：《国有企业廉政文化建设思考》，《观察与思考》2012年第5期。

⑧⑮ 参见陈瑞华：《企业合规不起诉改革的八大争议问题》，《中国法律评论》2021年第4期。

作者简介：童德华，中南财经政法大学廉政研究院副院长，刑事司法学院教授、博士生导师，刑事合规研究中心主任，湖北武汉，430073；黄昱铨，中南财经政法大学刑事司法学院，湖北武汉，430073。

（责任编辑 程 聘）