

我国企业合规第三方监管机制的困境与突围

□ 四川雅安 滕雨田 敬一丹 唐兴超

为助力法治化民商经济建设，2020年我国开展了企业合规试点工作。第三方监管机制作为合规监管的重要手段，发挥了极大作用。2021年6月，最高人民检察院出台了《涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见》，但在第三方组织人员选任、监管费用的支付主体等问题仍然存在诸多分歧。文章结合各地区试点经验，提出了规范化、智能化评估组织人员选任机制和明确“共同支付”的监管费用承担方式两种参考路径，以深化企业合规第三方监管的实践。

一、完善企业合规第三方监管的必要性

合规是指企业为了实现依法依规经营，防控合规风险所建立的一种内部治理机制。作为一种旨在保护企业利益的风险防控机制，它要防控的不是企业的经营风险、财务风险，也不是一般意义上的法律风险，而是因为可能受到行政处罚或者刑事追究而承担的合规风险。具备有效合规体系的企业，在触及刑事犯罪、行政违法时，可以依据相关规定，以此主张不起诉，从而避免企业“伤筋动骨”；政府也可以通过这种方式，从企业自身出发，建立合规激励机制，实现企业的内控，从源头减少企业违法犯罪情况。因此，为解决企业经营发展中遇到的重要问题，助力实现“十四五”规划和2035远景目标，推动“六稳”“六保”政策落地落实，促进国家治理体系和治理能力现代化，最高人民检察院于2020年在全国六个基层检察院启动了首轮企业合规改革试点工作，自涉案企业合规制度首次推行

之后，各地关于企业合规的尝试便势如破竹。2021年3月，最高检又将试点范围扩大到了全国10个省份共27个市级检察院以及165个基层检察院。在各地检察机关对于企业合规制度初尝初探的探索改革，经过两个阶段的试点改革，包括北京、上海、广东、江苏在内的十个试点省份检察机关共办理涉企业合规案件七百六十六件，适用第三方监督评估机制案件所占比例为百分之六十五，案件类型不断丰富，所涉领域不断扩大。由此，企业合规改革试点全面铺开更为明确了涉企合规制度是对于保障民营经济发展的重要助推力。

无论在程序上还是实体上，企业合规都具有理论前沿性，是检察机关推进新一轮司法改革的重要着力点。企业合规的生动实践尤其需要强有力的监督机制，也即对于涉案企业合规承诺的执行状况进行跟踪、监管和反馈，这是关系企业合规制度成败的关键一环。如果缺乏有效的监管模式对合规承诺和合规计划的具体执行进行监督，合规不起诉将成为涉罪企业逃避刑罚的“保护伞”，无法切实起到降低企业单位犯罪数量、实现企业内控的根本目的，企业合规也将沦为“一纸空谈”。最高人民检察院检察长张军在2020年12月最高人民检察院召开的企业合规试点工作座谈会上，曾明确指出：“企业的合规承诺想要落实落地，就必须建设好、使用好第三方监管机制。”第三方监管机制的引入，是企业合规制度发展的必行之策。基于此，本文拟结合我国企业合规试点实践中已经出现的第三方监管

模式雏形以及尚存在的缺陷，对企业合规领域完善第三方监管机制提出几点建议。

二、我国第三方监管模式的实践现状和困境分析

1. 实践现状。自最高检2020年3月启动第一轮基层合规改革试点工作，各地涌现了不同的第三方监管模式。在不同模式下，检察机关、行政机关以及其他第三方组织的角色定位、参与程度、所起作用各有不同。主要包括以下几种模式：其一是行政机关联合监管模式，检察机关根据案件所关涉领域，联合行政部门如当地应急管理局、环保局等共同展开监督工作。此种模式包括两种具体操作方式，一种以宁波市人民检察院为代表，检察机关委托行政机关对涉罪企业开展合规监督工作，一种以辽宁省人民检察院为代表，由检察机关会同行政机关一同开展企业合规监督工作。其二是独立监控人模式，深圳市宝安区人民检察院曾推动当地司法局出台《关于企业刑事合规独立监控人选任及管理规定（试行）》，建立独立监控人名录库，深圳市南山区检察院也曾出台《刑事合规独立监管人工作办法（试行）》，建立独立监管人专家库，均将独立监管人制度纳入探索范围，并取得一定成绩。其三是联合监管模式，该模式下，企业合规的第三方监管机制主体应当包括第三方监管人及企业合规监督管理委员会（以下简称“监管委员会”）。

最高人民检察院在归纳总结上述三种实践模式，尤其是最初的联合监管模式优缺点的基础上，会同全国

工商联、司法部等于2021年颁布了《涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）》（以下简称《指导意见》），这份规范性文件肯定了刑事合规中引入第三方监管模式，并进一步指出，检察院未来将探索建立“检察主导、各方参与、客观中立、强化监督”的第三方监督评估机制。检察院若认为相关涉企犯罪案件的情形符合第三方监管机制的适用条件，可商请本地区的第三方管委会启动该机制。对决定启动考察的案件，第三方管委会进行第三方组织的选任，开展调查、评估、监督和考察。但是，《指导意见》对于第三方组织应该如何开展具体工作，以及第三方组织的工作标准和流程尚未给出明确指引。

2. 困境分析。最高人民法院于2021年出台的《指导意见》明确了引入第三方监督评估机制的政策导向。全文共分为七章，从第三方机制管委会的组成和职责、联席会议及办公室的职责、第三方组织的性质、第三方机制的运行共四个方面对企业合规第三方监督机制进行了较为系统的规定，给予了我国企业合规第三方监管较为完善的指引。但通过分析，并结合我国实践现状，笔者认为，在企业合规的第三方监管中，现有政策在几个意义重大且需作出明确规定的方面仍存在空白。

第一，缺乏完备的第三方组织人员选任及回避规章。在我国最初开始探索企业合规不起诉时，有许多学者曾提出担忧：公诉机关在根据相关规定对企业做出不起诉决定后，往往要求企业缴纳巨额罚金或保证金，以确保不被起诉后，企业能够切实有效地建立合规体制、杜绝再犯。实际操作中，如果不能保证后续跟踪考察的真实性，对于企业建立合规体制杜绝再犯的效果不进行有效监督，就极易使合规不起诉制度沦为“花钱买刑”

的腐败机制；具有国家权威的公权力机关依照相关规定对企业实行不起诉，尚且存在此种担忧，那么在引入第三方监管机制监管时，问题则更加显著。第三方组织人员组成复杂，而在自由的市场经济运行情况下，企业、人员关系复杂，如何建立一套完备的第三方组织人员选举制度和回避制度，并对相关人员进行有效监管，建立奖惩机制，杜绝腐败，就成为实施第三方组织监管的重要问题之一。

第二，未明确监管费用的支付主体。第三方组织的组成人员复杂，依照《指导意见》规定，可由退休的公职人员以及合规、会计、审计等领域的专业人员组成，为保证合规监管的全过程公正、有效，其组织、运行、审查、报告所需的一系列费用必然是一笔极大的开支，如果全部只依赖于国家财政，其费用标准很难达到丰厚，有可能在一定程度上影响第三方组织人员的工作积极性；如果按照市场价格支付，将为国家财政增添过重负担。但从企业角度看，由企业全部承担该费用亦存在极大隐患。首先，企业承担该过程的全部支出，与第三方组织直接接触，很可能损害第三方监督评估机制的独立性；其次，许多中小企业很难负担如此高昂的合规费用，合规不起诉制度本身是为减轻疫情下企业承担刑事责任的风险，实现国家“六稳”“六保”的政策导向，如果因此反而让企业不堪重负，该制度就失去了存在的价值。目前我国亦未就该问题作出明确规定。

三、完善我国第三方合规监管的路径探索

1. 规范化、智能化评估组织人员选任机制。第一，在《指导意见》外，各地区要根据地方经济发展水平和涉案企业规模，“因地制宜”地制定相关规范性文件，完善人员选任模式，为第三方监督评估机制的人员选任提供制度规范支持。以张家港市为

例，张家港市的合规监管委员会出台了《合规监管委员会工作章程》《合规监管人遴选管理办法》等7个配套文件及8种文书，为涉案企业合规改革中第三方监督评估机制的人员选任提供指引。如《合规监管人遴选管理办法（试行）》中明确了合规监管人的权利、义务和回避制度，并借鉴国外防止利益冲突的规定，强调合规监管人曾经参与过涉案企业合规建设的，一年内不得再受托成为该企业的法律顾问；规定合规监管人免除资格的七种情形，包括选任中弄虚作假、受到处罚或处分、考核不合格、违反回避制度等，为合规监管人的管理提供了制度依据。

第二，要研发智能抽取系统，为保证企业合规不起诉的有效性，第三方组织在合规监督工作中必须处于相对中立的位置，对企业进行客观、真实、公正地评价，随机抽取专业人员更能保证合规监督考察的公开公正、客观中立。仍以张家港市为例，为实现随机分类抽取，最大程度地保证合规监督的公平公正，张家港市检察院研发出智能抽取平台。其应用流程如下：首先，向平台中导入专业人员名录库；其次，根据企业的规模、风险及涉案情形，从安全生产、环境保护、税务管理和知识产权四个专业化领域随机抽取专业人员。抽取人还可以根据涉案企业的主营业务、案件涉嫌的罪名以及复杂程度等决定是否选用专家学者。完成抽取后，系统将直接公示名单，最大限度地防止暗箱操纵。除此之外，系统还设置了公示意见提交、回复等功能。对于因特定原因如人员回避等需重新抽取的情况，系统要求录入原因，保证全程留痕、全程透明，最大限度地防止人工干预。

对监管委员会内部监督而言，一方面明确监管委员会应当设置合规监管人义务，通过定期考核方式，将

企业合规方案及合规制度构建原则和策略分析

□ 福州 张琳

在企业发展背景下，合规管理成为了增强企业内部控制质量以及提升内部控制效率、推动相关工作稳定开展的关键所在，而加强企业合规管理力度是强化企业竞争实力、使企业在激烈的市场中占据主导地位的关键所在。现阶段，合规基于全球化发展的背景下逐渐演变为了企业治理规则，为了构建良好的发展局面以及竞争环境，就需要重点探究合规的概念、性质以及体现出来的价值，掌握诸多理论，全面分析合规发展现状以

及出现该种情况的具体原因，在借鉴各项新型理念的同时制定出企业合规管理策略，进而实现企业治理科学化目标，推动企业稳定发展。在本文中，主要制定了相应的企业合规方案以及合规制度。

一、问题的提出

合规是管理学方面的一项概念，在近些年得到了企业广泛关注，企业加大了对该项话题的讨论程度，并且演变为了企业管理中非常重要的一方面，该项制度经过了一系列的改

革以后日益完善。需要认识到的另一方面是合规条款有着良好的管辖力，其是通行全球的一项规则，但是也是全球化发展背景下的企业面临着严峻的风险，从中来看，构建完善的合规制度及合规方案是非常重要的。基于相关政策颁布以及全球化发展的过程中，为了全面解决合规方面存在的风险，就需要强化企业治理力度，进一步探究和改进企业合规制度，从而实现良好的发展目标。本文分析了当前合规发展现状，在借鉴先进合规发展

考核结果作为确定监管人员资格和奖惩的依据；另一方面，要加强思想教育培训，把控好监管人员的思想防线。外部监督上，一是建立完善信息公开可查制度，通过网络信息平台对第三方合规监管全程记录，做到个案可查可追溯。

2.明确“共同支付”的监管费用承担方式。合规管理费用由涉案企业支付还是统一纳入当地财政预算支出，目前仍存在较大争议，各地试点提供了可参考的做法。

张家港市检察院设置合规监管第三方评估机制的专项资金管理委员会，其主要职责是制定符合张家港市及相关企业实际情况的经费管理办法。设立合规专项资金，并协调当地财政局，将该项资金列入张家港市年度财政预算，由工商联负责管理经费。对第三方监督评估组织及其人员的工作量进行科学测算，设定合理的薪酬标准。与此同时，严格规范合规专项资金的审批程序，以实现规范使用资金的目的。管委会可以参考最高人民法院《关于审理企业破产案件确

定管理人报酬的规定》，对企业合规第三方监管的费用计算标准、收取方式等作出具体规定。管委会制定第三方监督评估组织人员报酬总额计算标准，再结合各自履职情况，协商确定报酬分配比例，初步确定报酬方案，最后提交审核。

淮安市检察院的做法是构建以涉案企业承担为主、财政拨付为辅的多元化经费来源模式。首先，合规整改的根本动因是企业涉嫌犯罪，合规整改的最大受益者是企业，合规根本上讲是企业实现内控的手段，合规成本应当算作企业管理的成本。所以企业应当成为监督评估费用的主要承担者。同时，是否愿意承担合规监督评估费用也体现出企业是否有足够的合规整改意愿。其次，财政拨款专项资金对深入开展企业合规十分必要。推进企业法治化治理本身也是推进社会治理法治化水平的重要方面，政府由此承担部分费用合情合理。再其次，工商联、商会、行业协会等对一些行业、企业开展帮扶援助部分资金也应作为经费保障来源渠道。总之，第三

方监督评估需要相应规模的经费保障，而多元化经费来源模式最有利于实现充足经费保障。

笔者认为，监管人费用应以企业承担为主，辅之以财政。首先，这在法理上是自洽的，如果将费用负担全部归于财政，明显不符合企业治理的目的。其次，双方共同承担也符合权利义务对等原则。同时，为保证第三方监督评估组织独立性问题，可以由企业将相关费用支付给监管委员会，再由委员会支付给第三方组织，以有效避免监管人个人利益与企业利益勾连，避免监管中存在的包庇、拖延等问题。

（作者单位：四川农业大学）