

合规改革成涉案企业健康发展“及时雨”

滨州检察机关深化企业合规改革试点

本报记者 姜东良 梁平妮

“以前判断燃气是否泄漏只能靠鼻子，闻到味道才赶紧让燃气公司的人过来，安装智能信息管理平台后，只要燃气出现‘跑冒滴漏’，我的手机就会第一时间收到报警信息，燃气公司那边同步进行处置。”近日，山东省滨州邹平市一大型商场负责人如是说。

这家大型商场是邹平某燃气公司的用户之一。去年，该燃气公司为商场安装了智能信息安全管理平台，通过智能燃气报警装置联动燃气公司智能运营中心和商场消防控制室，实现档口用气点、商场消防控制室和智能运营中心的一警多报。而燃气公司推行智能信息安全管理平台，离不开邹平市人民检察院在燃气公司开展的涉案企业合规整改工作。

这是滨州检察机关开展合规改革试点的一个缩影。改革试点过程中，基层检察院取得了哪些进展和成效？破解了哪些难题？下一步亟待解决哪些问题？带着这些问题，《法治日报》记者近日深入山东滨州检察机关进行调查采访。

制定合规试点方案

确保办案程序规范

2020年3月，最高人民检察院在上海、江苏、山东、广东的6个基层检察院开展涉案企业合规改革试点；2021年3月，在总结第一批试点经验的基础上，最高人民检察院部署在北京、上海、山东等10个省市开展第二期试点工作。

2020年，邹平某燃气公司的一个天然气门站发生火灾事故。

在案件审查批准逮捕阶段，案件承办检察官、邹平市检察院副检察长孙晓霞通过实地走访发现，案发天然气门站存在违规安装LNG天然气储罐、监控设备陈旧、安全设施设置不到位、安全制度落实不严格等情形，企业在很多地方存在整改的必要性。

2021年8月9日，案件移送邹平市检察院审查起诉。“在对该企业全面调查了解的过程中，我院于2021年9月7日被增列为我省企业合规改革试点单位。”邹平市检察院检察长温健介绍说。

温健说，滨州市场主体活跃，特别是邹平市区域经济发达，企业类型多、规模大，连续19年进入全国县域经济百强县名单，市域内涉民营企业案件数量高发、类型多样。随着民营经济的蓬勃发展，民营企业对平等保护的需要、对法治化营商环境的需求越来越强烈。经积极申报，邹平市检察院成为滨州市唯一入选第二批合规改革试点的基层检察院。

在办案过程中，邹平市检察院了解到，该燃气公司作为当地重要的民生企业，承担着全市95%以上的民生用气，近年来一直诚信经营、依法纳税，属于当地行业内的标杆企业，具有良好的发展前景。同时，涉案的3名犯罪嫌疑人均为所在岗位的技术型骨干，如果3人被刑事处罚，会对公司的未来发展以及他们的个人家庭等方面造成重大影响。

“因此，在当前稳企业、保就业、促发展的大形势下，引导该燃气公司积极开展企业合规建设非常有必要。”孙晓霞说。

“对我们企业来讲，开展企业合规建设就像是‘及时雨’。事故的发生引起了集团公司的极大关注，事故发生后已在企业内部开展安全整顿，对于检察机关提出的涉案企业合规整改建议，我们愿意积极参与、配合整改。”该燃气公司负责人道出当时的想法。之后，企业向检察机关提交合规承诺。经报山东省人民检察院审批同意，邹平市检察院对该公司启动合规程序。

“推进涉案企业合规改革，是依法平等保护民营企业、促进市场主体健康发展、营造良好法治化营商环境的重要举措。在推进合规改革试点中要坚持严管与厚爱兼而有之，既要避免‘办一个案子、垮一个企业’，又要杜绝流于‘纸面合规’，让合规改革真正促进经济社会高质量发展。”滨州市人民检察院检察长王体功说。

邹平市检察院被确立为试点单位后，滨州市检察院把试点工作纳入全市检察工作层面谋划部署，成立以检察长为组长、分管院领导和相关业务部门负责人为成员的试点工作领导小组，下设领导小组办公室，建立指挥调度、信息报送、协调联动工作机制，制定滨州市检察机关企业合规改革试点工作方案等，为全市开展合规试点提供指引。

此外，滨州检察机关还进一步完善“办案影响评估”“法律风险提示”“涉企案件介入侦查”等机制，作为合规案件办理的配套支持机制；建立合规办案台账，定期督促各县区合规办案任务；建立涉企案件检察官背书制度，确保办案程序规范。

共同建第三方机制

监督评价有权威性

如何确保企业真合规、真整改？

在深入推进涉案企业合规改革试点工作中，滨州市检察院把第三方机制建设作为推进改革的关键。2022年2月14日，滨州市检察院会同滨州市工商联等18家单位印发相关规范，共同建立市级第三方机制管委会，建立由52名专业人员组成的第三方监督评估机制专业人员库。

同时，滨州市检察院积极指导各县区加快推进本级第三方机制管委会建立。当年7月底，全市各县区均建立了第三方机制管委会和第三方机制专业人员库，是山东省首批实现市县两级第三方机制全覆盖的地级市。

目前，全市共建立第三方机制管委会8个，管委会成员单位110个；建立第三方机制专业人员库8个，遴选入库专家366个。

“第三方监督评估机制的建立是决定企业合规改革试点成败的关键环节。”邹平市检察院副检察长李晓明介绍说，要通过建立第三方监督评估机制，确保企业合规建设监督和评价的权威性、公正性和公信力，从而促使企业合规改革试点工作顺利推进。

孙晓霞认为，通过发挥第三方组织的专业作用，破解了检察官存在的专业知识不强等难点、痛点问题。在上述燃气公司合规建设中，邹平市检察院会同第三方机制管委会的其他成员单位，选择由邹平市应急管理局专业人员、安全工程师和律师组成第三方组织，在协同推进下，帮助该燃气公司建章立制，堵塞漏洞，完善内部监督制约和管理机制，提高依法经营管理水平，完成重建安全管理制度、明确安全责任主体、全员安全培训等工作，率先建成全省行业领域智能信息安全管理平台，大大提升了流程规范和应急处置效率。

“涉案企业合规整改取得实际效果是合规成功的关键。通过合规整改和适当惩戒，给涉案企业以警醒、教育，促进企业规范经营，同时又通过依法少捕慎诉，给企业发展松绑减负，对有效整改的，检察机关根据案件情况，依法决定不捕、不诉或提出宽缓处罚的量刑建议。”王体功说。

为杜绝“纸面合规”，邹平市检察院经过严格审查评估后，拟对涉案3名犯罪嫌疑人作相对不起诉处理。经山东省检察院审批同意，对3名犯罪嫌疑人的不起诉决定进行宣告，3人均表示在今后的工作中筑牢安全生产意识，以此次事故为戒，严格遵守法律。

山东梁邹律师事务所主任孙兆杰参与了该燃气公司合规建设。在他看来，通过一系列整改措施，既可以保障涉案企业安全生产合规体系的有效运转，还能有效防止再次发生相同或者类似的违法犯罪活动。而且，涉案责任人员均被作出不起诉处理，避免了事故一旦发生就人人自危或者一场事故就导致一家企业倒闭的情况，有助于涉案企业高质量“活下来”。

“企业合规建设不等于不诉，也不意味着对涉案企业‘法外开恩’。适用合规机制的案件在最终处理决定上，需要根据企业的合规整改情况及案件的事实、证据、情节综合确定，并非一律从宽。”滨州市检察院法律政策研究室主任王超说。

王超介绍说,具体而言,对于涉案企业全面、有效完成了合规整改并形成长效合规管理机制、企业经营状况大为改观的,检察机关可以根据案件情况依法作出不捕、不诉、变更强制措施、提出轻缓量刑建议;对于涉案企业合规整改未达到有效性标准的,检察机关依法作出批准逮捕、起诉的决定;对于涉案企业采用弄虚作假手段骗取评估结论或者存在其他不当行为的,检察机关除依法起诉外,还可提出从严处罚的量刑建议。

截至目前,滨州检察机关经山东省检察院批准启动合规程序的案件有 24 件,在办案过程中依法转为普通办案程序的 4 件,适用合规程序办结案件 3 件,适用合规程序在办案件 17 件。

从“一企”到“一起”

个案办理延至行业

“合规整改后,并不意味着工作的结束。如何确保整改效果能够长期坚持下去,是需要思考和解决的问题。”王体功说,检察机关要做好合规的“后半篇文章”,强化能动履职,充分发挥办案检察官的主导作用和履职能动性,不仅要将在涉案企业合规整改工作“扶上马”还要“送一程”,确保整改措施在企业“落地生根”。

在办理邹平某燃气公司合规案件中,邹平市检察院向邹平市应急管理局、住房和城乡建设局分别制发检察建议,督促两单位就安全生产领域进一步加强行业监管,加大安全生产监管力度和生产作业人员培训力度,最大限度避免此类事故再次发生。

“我们公司的合规整改和智能信息管理平台建设还带动了整个集团公司的安全合规治理。”该燃气公司负责人说。

滨州市无棣县人民检察院办理的张某等 3 人对非国家工作人员行贿一案,通过开展涉企调查,并报山东省检察院审批通过,成为该院办理的招投标领域商业贿赂类首起涉案企业合规案件,现处于企业合规考察期。

在该起案件办理中,检察官通过审查案件发现,滨州市某经济开发区有关职能部门,存在对公共资源交易领域监督管理责任履行不到位、关键岗位选人用人制度不完善、评标专家库系统使用不规范、密钥管理制度不健全等问题,导致有人员利用职务便利,为招标代理机构、投标公司提供评标专家名单,致使该领域出现多起腐败案件,社会影响恶劣。

“为有效预防该类犯罪发生,加强诉源治理,强化行业监管,我们通过实地走访相关职能部门、制发检察建议的形式,督促相关部门履行监管职责,强化制度建设,构建长效机制,从源头上解决相关部门关键岗位、关键环节廉政风险防控问题,净化招投标领域生态环境。”无棣县检察院检察长罗振华介绍说,通过个案办理延伸到行业合规,促进解决案件背后的部门监管漏洞和社会治理问题,推动实现“一企”合规到“一起”合规。

激励模式雏形初现

有益经验已经形成

滨州检察机关下一步如何推进合规改革试点工作走深走实?

王超介绍说,将会同有关部门进一步健全第三方监督评估机制,细化第三方监督评估流程,提升第三方监督评估工作的专业化、规范化水平。同时,推动涉案企业合规制度刑事诉讼全流程适用,发挥好侦查监督与协作配合办公室作用,推动合规准备工作前移至侦查环节;加强与人民法院协作配合,推动合规程序适用向审判阶段延展。

滨州市检察机关在推进涉案企业合规改革试点工作中注重加强与理论界互动,先后邀请北京大学、山东大学专家进行指导,并就建立检校长期合作机制达成共识。

山东大学法学院教授、刑事合规研究中心执行主任李本灿在接受记者采访时说,最高人民检察院审时度势,开启涉案企业合规改革试点工作具有重要的积极意义。总体上来看,涉案企业合规激励的模式雏形初现,改革试点已经形成了有益经验,这对于企业合规理念的推行起到了重要作用。

“当然,我们也遇到了诸多问题,但这恰恰是未来努力的方向。”在李本灿看来,在下一步

的改革试点工作中，诸如关于案件范围的厘定、从宽标准的明确化、第三方监督管理组织的激励、有效合规的鉴定等问题亟待解决。同时，企业合规是一个综合性社会治理问题，涉及多学科知识，还需要社会诚信文化的支撑。

“但诚信的市场环境并非一朝一夕可成，我们未来的改革试点工作，甚至是相关立法改革，需要更稳健地开展。同时需要社会合力推进，充分调动其他学科资源和社会力量共同参与。”李本灿说。