

# 涉案企业合规制度研究

刘超,聂树平

(大庆市人民检察院,黑龙江 大庆 163311)

[摘要]涉案企业合规制度在我国的确立源于检察机关服务大局、依法能动履职、推动实现国家治理体系和治理能力现代化的需要。涉案企业合规制度在实践中逐渐形成了检察机关启动、第三方机制、公开听证等运行规则。涉案企业合规制度具有重要的政治价值、法制价值和实践价值。涉案企业合规改革的成果亟须通过法定的形式固定下来。

[关键词]企业合规;第三方机制;诉源治理

[中图分类号]D912 [文献标志码]A [文章编号]1002-2341(2023)05-0097-05

党的二十大报告提出,要“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。”最高人民检察院会同全国工商联等部门开展的涉案企业合规改革,对于检察机关全面贯彻习近平法治思想,充分发挥检察职能优势,及时有效惩治和预防企业违法犯罪,推动社会治理现代化,服务经济社会高质量发展,意义重大。推进涉案企业合规改革,是检察机关的政治责任、法治责任和检察责任。本文以涉案企业合规制度为样本进行分析,总结涉案企业合规改革过程中的主要规律和特点,解构司法实践当中遇到的问题,并提出相应的解决思路。

## 一、企业合规历史及概念界定

企业合规制度最早起源于美国银行业,20世纪30年代的金融危机导致的大萧条首次让人们认识到合规管理与风险控制的重要性,只有加强银行自身的合规管理以及对银行业的监管才能确保金融系统的稳定。正式意义的企业合规起源于1977年美国颁布的《反海外腐败法案》,该法案设定了反腐败条款与会计条款,旨在严惩进行海外贿赂的美国公司,同时对外国公司在美国的贿赂行为,或外国公司在美国的分支机构的海外贿赂行为同样具有法律约束力,美国联邦司法部对上述行为拥有刑事管辖权,美国证券交易委员会对上述行为具有民事管辖权。21世纪初,包括安然、世通、雷曼兄弟等在内的多个美国巨头公司因不合规经营并实施了一系列欺诈行为卷入欺诈案件。对此,美国于2002年通过了《萨班斯—奥克斯法案》,

[收稿日期]2023-06-12

[作者简介]刘超(1973-),男,山东昌邑人,二级高级检察官,党组书记,检察长,硕士,主要从事刑法学研究。

该法案将美国上市公司的管理方法从简单信息披露转变为实质监管,其要求上市公司建立内部控制体系,并由公司管理层负责内部控制体系的运行、评估与披露。在美国合规制度的引领下,企业合规这一概念逐渐被一些西方国家和国际组织所采纳,并通过立法得以确立。

2018年被称为我国企业合规的“元年”,该年度出台了具有典型代表意义的三部企业合规相关的文件:即2017年12月29日国家质监总局中国国家标准化管理委员会发布并于2018年7月1日实施的《合规管理体系指南》、2018年11月2日国资委印发的《中央企业合规管理指引(试行)》和2018年12月26日发改委、外交部、商务部等部门联合印发的《企业境外经营合规管理指引》。2018年11月,最高人民检察院法律政策研究室梳理了11个问题,明确规范办理涉民营企业案件11个执法司法标准,通过“检答网”提供给各级检察院用于办案指导。明确“慎重使用查封、扣押、冻结等强制性措施”“严格审查是否符合法律规定的逮捕条件,防止‘构罪即捕’‘一捕了之’”等要求,依法平等保护民营企业。

2020年3月,最高人民检察院发布《关于开展企业合规改革试点工作方案》,正式启动企业合规改革试点工作。2021年3月,为进一步充分发挥检察职能作用,推进企业合规改革试点向纵深发展,并为下一步立法完善积累实践经验,最高检决定扩大试点范围,部署在北京、辽宁、上海等10个省份开展为期一年的第二期试点工作。

2021年6月3日,最高人民检察院召开“依法督促涉案企业合规管理,将严管厚爱落到实处”新闻发布会,发布《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)》。第三方机制的启动和运行,应当与检察机关依法作出不批准逮捕、不起诉、变更强制措施等决定,提出宽缓量刑建议或者提出检察建议、检察意见结合起来,在法律规定的框架内积极探索推进试点改革。

2021年9月,九部门成立第三方监督评估机制管理委员会;12月,组建了国家层面第三方监督评估机制专业人员库。2022年4月2日,最高检会同全国工商联专门召开会议正式决定涉案企业合规改革试点在全国检察机关全面推开。

2022年4月19日,全国工商联、最高检等九部委发布《涉案企业合规建设、评估和审查办法(试行)》的通知,进一步推进企业合规改革试点工作。

2021年7月7日,国家市场监管总局通报了22起违法实施经营者集中的案件,涉及滴滴、腾讯、美团等5家互联网公司。无独有偶,此前我国企业在走向国门的的过程中,因为企业不合规,导致企业遭受其他国家或国际组织的制裁,进而遭受经济损失、影响日常经营的情况也时有发生。显而易见,建立完整、全面、有效的企业合规管理体系已成为全球企业发展的共识。

关于企业合规的概念界定。本文所探讨的企业合规是指涉案企业合规,主要是指生产经营活动中企业涉嫌犯罪或者企业的经营者、管理者等涉嫌犯罪,而对企业开展的以规范生产经营行为、建设合规管理体系为目标的整改程序和制度。实践中根据涉案企业合规整改的类型又分为范式合规和简式合规。我们通常所说的涉案企业合规主要是指范式合规,是指人民检察院在办理涉企犯罪案件时,对符合企业合规改革试点适用条件的,交由第三方机制管委会选任组成的第三方监督评估组织,对涉案企业的合规承诺、开展合规建设情况、合规整改效

果等进行调查、评估、监督和考察,考察结果作为检察机关依法处理案件的重要参考的制度。

## 二、涉案企业合规制度的运行规则

考察相关规范和司法实践,涉案企业合规制度的运行规则主要包括:

第一,适用规则。适用企业范围包括所有企业,对国企民企、内资外资、大中小微企业、上市公司等各类市场主体予以同等司法保护,做到对涉案企业“能合规尽合规”,最大限度保障涉案企业正常生产经营,督促涉案企业建立健全合规管理制度。适用的案件范围包括公司、企业等市场主体在生产经营活动中涉及的经济犯罪、职务犯罪案件以及其他与生产经营活动密切相关的犯罪案件。主要包括商业贿赂类犯罪、破坏金融管理秩序类犯罪、扰乱市场秩序类犯罪、生产责任类犯罪、危害税收征管类犯罪、环境资源保护类犯罪、危害信息安全类犯罪、侵犯知识产权类犯罪等。适用的犯罪主体既包括公司、企业等实施的单位犯罪案件,也包括公司、企业实际控制人、经营管理人员、关键技术人员等自然人实施的与生产经营活动密切相关的犯罪案件。启动涉案企业合规程序的条件:(1)犯罪事实清楚,证据确实、充分;(2)自愿认罪认罚;(3)企业能够维持正常生产经营,具备建立健全合规管理的意愿和条件;(4)积极采取退赃、赔偿损失、补缴税款、修复环境等措施。

第二,不适用规则。考察各地规范和司法实践,不适用企业合规程序的涉企犯罪案件,主要指以下几种情形:(1)个人为进行违法犯罪活动而设立公司、企业的;(2)公司、企业设立后以实施犯罪为主要活动的;(3)公司、企业人员盗用单位名义实施犯罪的;(4)涉嫌危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪的;(5)其他不适用的情形。

第三,第三方机制。检察机关会同工商联,与相关执法司法部门沟通协调,建立包括市场监管部门、税务部门、工商联等以及律师、审计师、会计师、人民监督员、人大代表、政协委员等在内的企业合规第三方监管机制,建立第三方机制管委会及专业人员库。通过第三方监管、监督,促进企业践行合规承诺。确保企业真承诺,真整改,真合规。合规考察期届满后,第三方组织对涉案企业的合规计划完成情况进行全面检查、评估和考核,并制作合规考察书面报告,作为检察机关处理案件及提出意见或建议的重要参考。

第四,公开听证。对于拟作不批准逮捕、不起诉、变更强制措施等决定的涉企犯罪案件,根据《人民检察院审查案件听证工作规定》召开听证会,并邀请第三方组织组成人员到会发表意见。应做到应听证尽听证,规范检察机关、侦查机关、犯罪嫌疑人、第三方评估组参与公开听证的内容和流程,以公开促公正,确保处理决定经得起历史检验。个别地方采取了“双听证”模式,即启动涉企合规调查程序阶段和评估企业合规建设目标是否达成阶段,均进行公开听证审查,以“开门办案”的方式,广泛听取意见,确保办案效果。

## 三、涉案企业合规制度的价值

为了避免现实中类似“案子办了、企业垮了、职工下岗”等不利局面,有必要引入涉案企业合规制度。党的二十大报告强调,坚持和完善社会主义基本经济制度,坚持“两个毫不动

摇”；优化民营企业发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，促进民营经济发展壮大。实践充分证明，涉案企业合规改革以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，全面贯彻习近平法治思想，以改进司法办案为切入点，体现对市场主体的真严管、真厚爱，对于立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展具有重要的政治意义；以推动源头治理为立足点，将少捕慎诉慎押刑事司法政策在涉企犯罪领域落实落地，既促进涉案企业合规守法经营，也警示潜在缺乏规制约束的企业遵纪守法发展，对于推进法治国家、法治政府、法治社会建设具有重要的法治意义；有利于服务企业“走出去”，有利于为中国企业开展对外贸易、境外投资、对外承包工程等相关业务提供制度支撑，对于依法保障更高水平对外开放具有重要的实践意义。具体如下：

一是防治企业犯罪，节约司法资源。通过建立涉案企业合规制度，推动企业建立合规管理体系，尤其是当前我们面对显著增多的国际国内风险挑战和严峻复杂的经济发展外部环境，保企业就是稳就业保民生，这不只是经济问题，更是政治问题。

二是提振企业信心，增强市场竞争力。合规创造价值。企业的信心就是营商环境。通过涉案企业合规建设，必然会给予企业以警醒，必然会触发企业审视自身经营风险，堵塞管理漏洞，有利于企业改过自新、防控风险、规范经营，实现可持续发展，从而更好地承担社会责任。

三是保护企业商业信誉，帮助企业摆脱诉累。大量的涉案企业经过合规整改之后，都作不起诉处理，避免了企业经营者被判处刑罚而形成前科，避免了企业遭受罚金，商业信誉受损。同时，将涉案企业合规建设与“挂案清理”结合，对涉案企业开展合规建设后，监督公安机关撤案，让企业吃下定心丸，轻装前行、安心发展。

四是促进诉源治理，营造法制化营商环境。从社会治理的角度来看，涉案企业合规建设让更多的行政部门参与到企业的内部治理，可以克服行政监管外部监管的局限性。同时，司法机关针对涉案企业合规建设过程中发现的行业治理漏洞，通过制发司法建议、意见，督促相关部门加强监管，引导全行业合规经营，能够充分发挥职能优势，更多地参与社会治理，进而助力营造法制化营商环境。

## 四、涉案企业合规制度存在的问题

现有涉案企业合规制度的运行，主要依托的是刑事司法政策、联合会签的文件等规范，没有上升到立法层面，不可避免的出现规范性不足、刚性不够、地区差异等问题，主要表现在：一是实体上《刑法》缺乏有关企业合规法定的处罚原则。《刑法》总则中有关“单位犯罪”的规定中缺乏有关企业合规的处罚原则，即当企业已经制定并实施合规管理体系，可以依据合规管理体系的完备程度、有效程度等，对其从轻、减轻或免除处罚。二是程序上《刑事诉讼法》缺乏相应的程序规定。我国《刑事诉讼法》中还没有针对企业犯罪案件的特别诉讼程序。尤其是涉案企业合规的适用条件、考察期限、考察内容、附条件不起诉制度等，均缺乏相应的规范。三是相关的配套法律法规不完备。我国公司法、行政法、知识产权法、税法等相关法律中均没有企业应当建立合规管理制度的规定，也未将合规建设作为行政处罚从轻、减轻或免除的依

据。四是企业合规相关的操作规范不完善。企业合规从宽幅度与标准如何掌握,司法办案期限与考察整改期限如何统一,如何建立统一的制度化办案模式,如何防范企业合规带来的廉政风险等一系列问题,亟须出台相关的细化规范。

## 五、涉案企业合规制度的立法建议

我国现行法律法规有关涉案企业合规的规定尚属空白,最高检近年来也一直致力于相关的立法调研。在实践中,企业犯罪现象屡见不鲜,许多企业在经营活动中出现合规问题,导致投资失败、项目破产,有些企业家甚至身陷囹圄。导致这些后果的重要原因就在于立法和制度的不完善,进而导致企业合规监管缺位、行业发展失序、行为规范缺失、治理效果不彰等突出问题。因此,要打造法治化营商环境,增强企业抵抗风险能力,抵御国际国内各类经营风险和腐败风险,就需要开展涉案企业合规立法,通过依法运用不捕不诉提出轻缓量刑刑建议等方式推进涉案企业合规建设,从案发后的办案惩处延伸为积极的事前预防,将合规理念与要求植入到普法教育,从而有效推进企业犯罪的诉源治理,落实党中央关于加强民营经济保护政策,推动形成党中央提出的“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的快速形成。

要加强企业合规顶层设计,以法定形式固定改革成果。建议根据涉案企业合规改革试点情况,启动修法程序:

一是修改《刑法》总则第二章中关于单位犯罪的相关规定。结合涉案企业合规改革的实践,对单位犯罪的规定进一步整合完善,以奠定企业合规激励的刑法正当性基础。

二是修改《刑事诉讼法》第五编特别程序的有关规定。增加涉案企业合规程序,引入附条件不起诉制度,重点规定适用条件和范围、合规考察、决策程序等,以法律形式巩固改革试点成果。

三是修改相关配套法律法规。修改我国公司法、行政法、知识产权法、税法等相关法律中增加“合规”章节,规定企业应当建立合规管理制度,并将合规整改作为行政处罚从轻、减轻或免除的依据。

四是细化企业合规相关操作规范。比如,从国家层面出台有关企业合规案件的司法解释和量刑指导意见,规范企业合规从宽幅度与标准;制定有关第三方机制的实施细则,统一司法办案期限与评估考察期限,确定合规考察的程序和内容,解决企业合规带来的廉政风险等。

[编辑:高 嵩]