

公司合规管理体系建设方案研究

郭文斌

泰国格乐大学,泰国 曼谷

摘要: 合规管理是近几年在我国新兴的运用法律等规范进行企业管理的方式,特别是在“走出去”和“一带一路”建设中显得尤为为重要。这一管理体系与传统的企业管理之间存在着异同。合规管理以风险管理为导向,与传统的企业全面风险管理存在交叉;合规管理以重要业务领域、业务环节为管理重点,与内部控制存在异同;合规管理以法律法规和内部规章制度为管理规范的范围,与法律管理工作存在交融。由于这是一项新兴的事务,引入我国并全面开展建设以来从管理的理论基础,到体系建设的方式方法均在研究探索之中。本文尝试在基本理论研究和现实问题分析的基础上对于企业合规体系建设进行探索。

关键词: 合规管理;体系建设;方案

企业合规管理源于美国,近年来引入我国,成为一种多学科交叉的企业管理实践。其中包含了刑法学、行政法学、民商法学、企业管理学等多个学科,诞生至今在实践领域如火如荼地开展实施工作,理论界也百花齐放,众多学者分别在各自领域里进行着深入的研究。

一、企业合规管理现象及问题提取

(一) 现象描述

现象一: 2018年多个部委发文推动合规管理体系建设工作。国资委2018年11月印发的《中央企业合规管理指引(试行)》,要求中央企业进行合同管理体系建设,指引从组织体系建设、重点合规领域、合规运行机制、合规文化建设等方面进行了规定。国家发展改革委等七部门联合发布《企业境外经营合规管理指引》,规定企业应以倡导合规经营价值观为导向,明确合规管理工作等内容,形成重视合规经营的企业氛围。业界普遍认为,2018年为中国合规建设元年。对于这一新兴的企业管理方式,从理论界到实务界尚在研究探索过程中。

现象二: 众多企业根据相关指引开展了企业合规体系建设,但是企业根据自己的特点在具体的合规体系建设中,实行了不同的建设方案,当然这种选择因势利导、无可厚非,但是对于体系建设后的落地执行,则大相径庭,最终导致有的企业的体系落地执行性很差,不能充分发挥合规体系的作用,实现合规管理的目标。

(二) 问题的提取

国家部委通过发布规范性文件的方式指导企业开展合规体系建设,推动企业合规管理工作,目的是促进我国各类企业的守法合规经营,激发市场

活力,保证境外投资安全。从企业进行合规体系建设的具体情况看,在整体框架建设方面尚可,但是在各级目标任务分解落地执行层面还存在一些问题,经过分析本文认为这些问题表现在以下几个方面:

1. 对于合规的基本理论认识不到位

很多企业在实施合规体系建设中,一般重点关注体系的设计,框架的构建,对于合规的基本概念没有深刻认识,或者说没有进行量身的匹配,这样就会造成对于合规义务的来源界定不清;同时还会对合规体系建设的基本原则没有很好地理解,并充分体现于建设方案中,特别是方案落地的实施中。

2. 对于合规的职能定位认识不准确

合规管理作为一项新的管理职能,在企业内部一般需要重新确定其定位,厘清合规管理与现有的其他监管职能之间的关系,否则合规的管理职能建设将含混不清,互相影响。

3. 对于合规的体系构成设计不合理

一般企业在进行合规体系建设中注重顶层设计,做好这个层面的设计对于整个体系的建设具有提纲挈领的作用,但是过分注重顶层设计,将造成合规管理的具体实施执行性差、落地性差,宛如空中楼阁。

本文将针对这三个方面的问题进行分析研究。

二、合规的概念和主体范围厘清

企业合规管理作为企业管理的一种方式,是典型的法规回应型管理方式,从国家监管逐渐转变为企业内部管理体系,但是从管理的目标分析,不同的管理目标下对于合规的要素有着不同的界定。所以厘清合规的概念,对于分析合规体系的构建具

有重要的意义。

（一）合规概念的界定

“合规”是由英文“Compliance”翻译而来。《韦氏词典》对该词的解释是：1.（1）服从愿望、要求、建议或制度或服从强迫的行为或过程，（2）符合官方要求；2. 屈服于别人的倾向；3. 弹性：施加力时物体弹性屈服的能力。《牛津词典》对该词的解释是：为严格遵守法律必须遵行的程序。理论方面，学者对合规也有不同的定义。张远煌教授认为合规包括实质和形式两个方面的含义：实质层面，合规是指企业为了避免违规风险而建立的内部防控机制；形式层面，合规是指企业在运营过程中对法律法规、商业规范、企业规章制度及国际条约的遵守^[1]。陈瑞华教授认为，合规从字面上看，具有“遵守规则”或者“遵循法律规定”的含义，从本质上看，企业合规是一种自我监管（self-policing）机制。本文旨在研究企业合规，故对于企业合规的概念理解为，企业合规是指，企业通过自我管理机制进行自我约束，使本企业及其员工行为符合国家法律法规、行业管理规范、国际条约以及本企业内部章程及规章制度的管理方式^[2]。

如前所述，合规管理是交叉性的综合学科，从法规的分类方面分析，一般包括刑事合规、行政合规、企业治理合规、知识产权合规等。厘清合规的基本概念是对合规义务来源进行分析取舍的基础。对于一个企业全面守法合规经营是普遍的要求，但是对于合规管理一般需要选择重点领域进行建设，很难做到全面实施、面面俱到。所以要求企业分析自身的合规管理偏好，抓住重点进行建设。

（二）合规主体范围的厘清

《中央企业合规管理指引（试行）》规定，本指引所称合规，是指中央企业及其员工的经营管理行为符合法律法规、监管规定、行业准则和企业章程、规章制度以及国际条约、规则等要求。根据该规定分析，中央企业及其员工均负有遵守规范的义务，即可以理解为，合规管理的主体是中央企业及其员工。而《合规管理体系指南》规定，合规的定义是“履行组织的全部合规义务”，并注明“通过将合规融入组织文化及其工作人员的行为和态度中，使合规具有可持续性”。

本文认为，合规作为典型的回应型法的企业治理机制，回应立法是必然的要求。但是建立合规体系的目标并非切割相关主体之间的责任，而是通过企业经营不违规，防范化解企业经营中的合规风险，促进企业健康发展，进而实现激发市场竞争活力，推动国家经济高质量发展的企业社会责任。企业作为市场主体对外独立承担法律责任，对内开展管理活动。企业的高级管理人员，乃至员工，均是企业内部管理的对象，是企业整体

中的一员。以我国刑事法律为例，《中华人民共和国刑法》中规定了单位犯罪，通说观点认为，我国单位犯罪施行“双罚制”，即单位犯罪的主体是单位，但是需要对单位和直接责任人等员工科以刑事处罚。单位作为犯罪的主体，相对的回应型的合规制度其主体也应是单位。

综上所述，合规主体应当是企业，员工（含高级管理人员）是企业之内的二级合规主体。

三、合规管理与其他企业监管方式的关系

（一）合规在企业管理中的定位

1. 厘清合规定位的意义

企业管理的完善过程，是不同的管理方式在企业运用的过程。这个过程是不断尝试、不断探索的过程，企业在这个过程中需要根据自身的战略规划、发展方向进行探索和取舍，寻找适应自身发展的管理模式。但是我们需要认识到任何一种企业管理方式都不可能完成对企业的全面管理。任何企业的管理都是若干管理方式的组合。推而言之，卓越的企业管理的管理方式必然是协调的、有机的组合。

合规是属于监督管理类的管理方式。目前在企业中一般存在多种监督管理方式，诸如内部控制管理、全面风险管理、财务监督、法务监督等等。作为新兴的企业管理方式，确定合规的企业管理方式的定位，有利于更加明确合规目标和合规风险偏好；有利于明确职能，避免职能交叉重复用功；有利于与现有监管方式形成有机的组合，发挥职能的积极作用。

2. 合规定位的分析

合规是企业管理中运用底线思维的集大成者。从相关定义可以看出，合规是对“规范”的遵循，合规风险是不合规行为引发的法律责任、行政刑事处罚、经济损失等负面影响的可能性。简而言之，不合规就会被处罚。推而知之，此中之规应为“红线”之规。是企业运用底线思维选择的管理方式。而从“规范”的范围看既包括法律法规、监管规定，也包括企业规章、国际条约，其范围不可谓不广。现有的监管方式中还没有对“规范”进行如此宽泛的总结。

（二）合规与其他监管方式的关系

1. 合规与风险管理的关系

监督式管理的目标一般为预防各类风险。全面风险管理工作中一般包括战略风险、运营风险、市场风险、财务风险、法律风险等，是对各类风险进行集中管理的方式，是企业经营中风险防控所追求的终极目标。合规作为监管类的管理方式，从其诞生的那天起就以防控合规风险为目标，而全面风险是对企业风险的集中管理，所以合规风险是全面风险管理的一部分。但是，因为合规有其独自的运行机制，区别于其他的风险管理模式。

2. 合规与内部控制的关系

内部控制是为了实现控制目标而实施内部控制活动的过程,以风险控制为逻辑起点,通过控制措施的实施达到控制的目的。内部控制其核心要素的要求是合规,同时重点关注控制措施设计和执行方面是否完善。合规与关注过程的内部控制相比,更加注重管理的结果。通常认为,内控是抑制风险的最佳措施。

3. 合规与法律管理的关系

企业法律管理工作是以法律法规为基础或者依据,为企业解决具体法律问题或者进行企业管理。《企业法律风险管理指南》认为,引起法律风险的因素包括法律环境、违规行为、违约行为、侵权行为、不当行为、怠于行使权力六个方面。而违规行为也是引起合规风险的因素。但是由于法律风险是以违反法律法规的违规作为风险引起因素,合规风险以违反法律法规、监管规定、国际条约、企业制度等规范为风险引起要素。由此不难看出,宏观角度分析两类管理在法律规范范围内存在交叉,而从微观角度分析在具体的法律风险点和合规风险点的管控中可以采取共同的措施,以避免两类工作对同一事项进行不同的管理,造成管理偏差,或者管理混乱。

通过以上分析,本文认为法律管理、风险管理、内部控制、合规管理在一定的工作范围内存在共同的工作,可以对共同的工作进行有效整合,进行一体化建设。

四、合规管理体系建设的研究

(一)完善行政处罚领域,合规从宽处罚立法机制

我国在改革开放之后,开始法制建设的历程。从法制建设初期就提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的基本原则。在执法必严的政策下,对于行政处罚执法一直采取依法处罚的形式。在严厉执法的同时,在执法领域也采取了“惩前毖后、治病救人”的执法政策。也就是说,国家对于行政执法的态度并非以打击违法行为为唯一目的,同时也将预防违法行为作为执法的目的。企业合规建设是预防企业行政违法的有力举措,国家各部委发布规范文件加以引导,也在表明国家对于这一举措的认可。在企业合规建设的大背景下仍然严厉执法,对于激发企业积极开展合规体系建设是有不利影响的。所以国家应当建立行政处罚领域合规从宽处罚立法机制。

目前,我国在证监系统已建立行政处罚领域合规从宽处罚立法机制,如中国证监会在2015年2月17日公布《行政和解试点实施办法》,在证券期货领域试行;后于2021年9月8日公布《证券期货行政执法当事人承诺制度实施办法》,自2022年1月1日起施行。但是行政和解试点以来鲜有案件适用行政和解机制处理,从该规定的内容分析,适用情形较为复杂,没有配套的措施,缺

乏激励机制。

所以,我国在引入合规配套机制措施中应当作好顶层设计,可以尝试适用行政和解制度,同时在行政处罚领域规定在企业建立并运行合规体系后,实行减轻处罚、免除处罚,暂缓处罚的机制。

(二)完善企业内部合规体系建设建议

国际公认的有效合规计划,包括高管层承诺、合规政策和程序、合规人员和资源、合规风险评估、合规培训和认证、激励和惩戒措施、第三方尽调、合规报告和内部调查、持续改进等。本文认为,通过合规审查的方式固然能够促进业务部门加强合规,但是这种合规仍然是被动的合规,应当通过机制的建立促进业务部门主动合规,进而实现企业的主动合规、全面合规。

综上,本文尝试在合规计划的基础上进一步延伸,探索建立能够实施落地的整体方案。

1. 在合规计划的基础上建立分领域的合规指引

每个企业在经营中均涉及不同的业务领域和职能管理领域,整体合规计划不可能涵盖每一个领域,并对这个领域进行详细的指导。所以有必要针对单独的领域建立指引,单独的领域虽然较之整体计划已经细化,但是一般情况下仍然会包含若干职能、部门、岗位、工作流,所以不能进行具体的指导。领域指引主要解决本领域的合规义务,分析本领域的法律法规等规范的强制性规定,分门别类进行统计、列示,并在此基础上结合企业的管理情况进行合规风险识别,并提出风险应对措施。以上工作部分与风险管理,特别是法律风险管理的内容或者方向基本一致。但是如果需要具体落地还需重要的一环,就是风险管控措施需要结合到具体的工作流中、岗位中。

2. 在合规指引的基础上建立分岗位的合规手册

合规手册需要解决的问题是保证合规措施具体落地。若要实现这一点需要将合规义务规定到具体的岗位中,明确每一个岗位在具体工作流中的合规要求;明确合规风险措施执行的具体计划;明确合规审查的内容和重点。确保业务部门一合规部门一审计部门逐一发挥职能,实现合规目标。

五、总结

合规管理作为法律与管理相结合的学科,必将在现在以及未来的国家社会治理和企业内部管理中发挥重要且积极的作用。这一过程需要国家、社会、企业相互影响,促进合规国家规范体系、社会治理体系、企业管理体系的完善,减少企业不合规事件的发生,实现市场繁荣和社会稳定。

参考文献

- [1] 张远煌.企业合规全球考察[M].北京:北京大学出版社,2021.
- [2] 陈瑞华.企业合规基本理论[M].2版.北京:法律出版社,2021:130-134.