

基于标准化的企业行政合规浅析

■ 吴学静

(中国标准化研究院 标准化理论战略研究所)

摘要: 以行政压力为主导的企业合规推进方式、激励机制落实不健全或缺失, 行政监管部门和检察机关之间缺乏沟通协调机制以及合规管理体系建设缺乏规范性等问题都不同程度制约着我国合规管理的发展。随着涉案企业合规改革的持续深化, 离不开行政监管部门的全面配合。要继续深化改革, 需要在行政合规管理方面进行优化。对此, 本文在分析合规管理体系标准的作用基础上, 提出了通过标准化支撑加强企业行政合规指导工作的建议。为了确保加强企业行政合规指导工作建议落到实处, 梳理和总结了国内合规管理现状及存在的问题, 分析了合规管理体系标准的作用, 并提出通过标准化落实加强企业行政合规指导工作的建议。

关键词: 标准化, 合规管理, 行政合规

DOI编码: 10.3969/j.issn.1002-5944.2023.23.005

Analysis of Enterprise Administrative Compliance Based on Standardization

WU Xue-jing

(Standardization Theory and Strategy Sub-institute, China National Institute of Standardization)

Abstract: Problems restraining the development of administrative compliance in China include the promoting method of enterprise compliance led by administrative pressure, imperfection or absence of implementation of incentive mechanism, lack of communication and coordination mechanism between administrative supervision departments, lack of standardization in the construction of compliance management system, etc. With relevant enterprises continuously deepening the compliance, it is of great importance for administrative supervision departments to fully cooperate. To continuously deepen reform, it is necessary to optimize administrative compliance management. Therefore, based on the analysis of the role of standards on compliance management system, the paper puts forward some suggestions to strengthen the administrative compliance guidance of enterprises via standardization. In order to ensure the implementation of the suggestions on strengthening the administrative compliance guidance of enterprises, this paper sorts out and summarizes the current situation and existing problems of domestic compliance management, analyzes the role of standards for compliance management system, and puts forward suggestions on strengthening the administrative compliance guidance of enterprises through standardization.

Keywords: standardization, compliance management, administrative compliance

基金项目: 本文受市场监管总局项目“互联网平台投资并购竞争合规建设”(项目编号: 572022C-9895)、“优化营商环境视野下公平竞争合规体系建设与实施”(项目编号: 572023C-10648)和中国石油天然气集团有限公司软科学研究课题“基于合规标准的企业合规管理体系建设与有效实施研究”(项目编号: 中油研20220157-1)资助。

0 引言

行政合规,是指允许企业通过建立合规机制的形式获得行政机关减免行政责任的一种制度。一方面,解决仅通过行政处罚等方式对企业加以规制,并不能够达到对企业教育整改、助企业合规经营的问题,破解以罚代管、一罚了之的难题;另一方面,引导企业开展合规建设,有助于预防、减少违法行为,从而降低监管成本,减轻执法负担。企业合规管理体系建设涉及多方主体,由行政监管部门、司法部门营造的外部监管环境、企业合规的意愿、企业合规管理体系建设的规范性、行政监管部门、司法部门对企业合规管理体系建设结果的采用等等。其中,外部监管环境、对企业合规管理体系建设结果的采用,直接影响企业进行合规管理体系建设的意愿,影响企业对合规价值的认知。不论是行政合规、刑事合规还是反制裁合规,建立合规管理体系的主体都是企业,所以,营造一个合适的外部监管环境,推动行政监管部门、司法部门采信企业合规建设的结果,更能够让企业认识到合规的价值,企业才有愿意进行合规建设。企业自主自愿建设的合规管理体系,才能够真的帮助企业防范风险、改善声誉、创造价值。GB/T 35770—2022/ISO 37301:2021《合规管理体系 要求及使用指南》适用于任何规模、类型、性质和行业的组织,为企业进行合规管理体系建设、行政监管部门采信企业合规建设的结果提供了方法论。为了确保加强企业行政合规指导工作建议落到实处,本文梳理和总结了国内合规管理现状及存在的问题,分析了合规管理体系标准的作用,并提出通过标准化落实加强企业行政合规指导工作的建议^[1-5]。

1 我国合规管理现状评议及存在的问题分析

1.1 党中央国务院高度重视,各部委已开始大力推动合规管理

2017年中兴事件以来,习近平总书记在近十次

的重要会议上强调企业要合规经营,遵守国际规则。我国的十四五规划纲要中,更是把合规管理上升到国内国际双循环的高度,强调企业在海外投资经营中要合法合规,要求民营企业要依法合规经营,落实企业主体责任。我国国务院国资委、国家发改委及十几个地方国资委纷纷发布企业的合规管理指引,对中央企业、地方国资企业及企业境外投资经营活动提出具体合规要求。2022年8月,国务院国资委以国资委令的形式印发《中央企业合规管理办法》,通过部门规章对中央企业进一步深化合规管理提出明确要求。我国最高检自2020年3月起,开始开展企业合规不起诉改革的一期和二期试点,在2021年的6月3日,最高检牵头会同司法部等7个部门联合发布了《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见》。由此可见,从党中央国务院到各部委都非常重视合规管理,并积极向前推进。最高检开展的合规不起诉改革试点,把进行有效的合规管理体系建设作为对涉案企业宽大处理的条件,这是非常好的一步探索和实践^[6-8]。

1.2 缺乏标准的指导和约束,企业的合规管理体系建设规范性、有效性差,与监管部门的监督标准不一致,互相不认可

即使在我国的金融、证券、上市公司等实施合规管理比较早,监管相对规范的行业领域中,企业也存在因缺乏标准的规范和指引而出现建立的合规管理体系不系统、不完善、不规范、甚至“两张皮”的问题,进而导致合规管理体系的有效性差。同时,因为缺乏统一公认的合规管理体系技术规则的支撑,监管部门对各企业的合规经营的监管尺度也不一致,造成企业每年需要接受多家监管部门的监督检查,各个政府部门的要求不统一,造成企业的负担过重,管理上不协调、降低运营效率的问题。

1.3 以行政压力为主导的推进方式易造成企业合规管理流于形式

当前,我国推进企业合规管理体系建设主要靠政府监管部门通过行政主导的机制来推进。在这种

机制下，政府监管部门要求所管辖的企业按照要求建立合规管理体系，通过合规报告、合规评估等监管措施督促企业，对于未按要求建立合规管理体系的企业采取行政处罚措施。这种行政压力机制的存在，虽然对于推进企业合规管理体系建设有利，但企业由于缺乏内在的合规动力，容易导致合规管理体系流于形式，有效性难以得到保障。这样的合规管理体系无法真正帮助企业防范合规风险，更不用说营造一种诚信合规的企业文化。

1.4 激励机制的缺失不利于形成企业内在的合规动力

合规管理是企业自我监督、自我管理、自我整改的一种企业治理和管理方式。理想状态下，企业应基于对合规价值的认知，自主自愿开展合规管理体系建设活动，以促进企业可持续发展。然而，在复杂的经济社会生态系统中，仍有为数不少的企业需要通过外部政策和激励政策等的引导。在刑事司法领域，我国最高检已经开始了合规不起诉改革试点，对涉经营类犯罪的企业，可以依法不捕不诉不判实刑，但督促企业建立有效的合规管理体系。此举开拓了我国司法领域建立合规激励机制的先河。从合规不起诉改革实践分析，司法领域合规激励措施只在上位法规定的相对不起诉范畴实施，激励措施对企业的驱动力还不足够，但在推动企业形成内在合规动力方面有一定的助益。在行政监管领域，尽管已经出现合规激励机制的萌芽，使一些违规企业可以通过提出合规抗辩来换取较为宽大的行政处理。但需要这种合规激励机制适用范围很小，所发挥的激励作用还十分有限。

1.5 行政监管部门和检察机关之间缺乏沟通协调机制

当前，我国推动企业合规管理的部门涉及国务院国资委、发展改革委、外交部、商务部、人民银行、国资委、外汇局、全国工商联、最高检等，它们各自从法定职责范畴内管辖的事项出发，推动企业合规管理，缺乏有效沟通协调机制。最高检党组书记、检察长张军于2021年5月13日，率最高检调研组到江苏省张家港市检察院就企业合规进行专题调研座谈时发现，目前最高检开展合规不起诉改革试点还面临着难题，比如对有些还未涉及到刑事处罚的企业，需要借助行政监管的力量，与行政主管部门建立一种沟通协调机制，并使其进入到对企业合规的第三方监管。检察机关与行政监管部门建立沟通协调机制，相互加强合作，对于推动我国的合规激励机制无疑将起到重要的推动作用。

目前合规不起诉改革实践中，如何评价与认定企业合规管理体系建设的情况，是司法部门、行政监管部门采信企业合规管理体系结果的基础，也是对企业进行合规激励的前提。实际上，我国合规管理工作的规范性有待提高。缺乏第三方监督评估专家的资格审查标准、能力建设与考核标准，第三方监督评估专家实施合规管理评价时无规范的操作流程。存在合规管理经验不足，实际操作能力差的第三方评估专家实施合规管理评价，影响合规管理评价结果的可信度。

1.6 合规管理工作的规范性有待提高

已有合规管理实践中，只有各部委在央企层面推动的合规管理建设工作重视发挥合规管理体系标准的作用。2018年发布的《中央企业合规管理指引》《企业境外经营合规管理指引》，均以GB/T 35770-2017《合规管理体系 指南》（等同采用ISO 19600《合规管理体系 指南》）及有关国际合规规则为参考。2022年10月，国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布了GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》，该标准可以作为认证的依据、司法部门和行政监管部门采信企业合规建设的结果的依据。实际上，在最高检、各地方推动的相关工作中，合规管理标准并未得到足够的重视。究其原因，主要是对标准、合规管理体系标准的宣传和推介力度不够，以至于很多相关方并不知晓有这样的标准、这样的标准有什么作用。

1.7 合规管理标准的支撑作用不明显

当前，我国推动企业合规管理的部门涉及国务院国资委、发展改革委、外交部、商务部、人民银行、国资委、外汇局、全国工商联、最高检等，它们各自从法定职责范畴内管辖的事项出发，推动企业合规管理，缺乏有效沟通协调机制。最高检党组书记、检察长张军于2021年5月13日，率最高检调研组到江苏省张家港市检察院就企业合规进行专题调研座谈时发现，目前最高检开展合规不起诉改革试点还面临着难题，比如对有些还未涉及到刑事处罚的企业，需要借助行政监管的力量，与行政主管部门建立一种沟通协调机制，并使其进入到对企业合规的第三方监管。检察机关与行政监管部门建立沟通协调机制，相互加强合作，对于推动我国的合规激励机制无疑将起到重要的推动作用。

2 合规管理体系标准的作用分析

2021年4月13日,全球第一个规定合规管理体系要素以及建设运行要求的国际标准——ISO 37301:2021《合规管理体系 要求及使用指南》正式发布实施。我国等同采用ISO 37301的全部技术内容,转化为我国的国家标准《合规管理体系 要求及使用指南》(GB/T 35770—2022)。它不仅对于各类组织具有重要的应用价值,而且对于行政机关、司法机关的量刑活动也具有重要的意义^[1,3-9]。

2.1 提升各类组织合规管理有效性,助力高质量发展

合规管理体系标准基于管理学中的PDCA理念,规定了一个有效的合规管理体系应具备的要素和需满足的要求,为各类组织建立、运行、维护和改进合规管理体系,传播积极的合规文化提供了系统化方法和解决方案。一方面,它能够确保各类组织所建立的合规管理体系基于国际公认的合规治理原则建立、突出组织的治理机构的领导作用、各管理运行要素完整覆盖;另一方面,它能够确保将合规义务融入到组织的管理制度和流程中去,通过系统化、规范化、程序化的合规措施,提高组织的核心竞争力,获得更大的效益和实现高质量可持续发展。

2.2 减少海外经营的合规风险,为企业海外经营保驾护航

自上个世纪70年代以来,国际社会和各国政府都致力于通过完善法律规范体系强化各类组织尤其是企业的合规经营。在国际层面,联合国、经济合作与发展组织、世界银行集团等国际性组织相继制定了合规相关的全球性契约、指南和指引等,在相关贸易活动中对不合规行为实施联合惩戒。在国家层面,以美国、英国为代表的发达国家建立了严格的监管制度,加强了对企业合规经营的立法深度和执法力度,如:美国的《反海外腐败法》、英国的《反贿赂法》等。这些法律规制的力度不断加大,不仅对发达经济体而且对发展中国家也产生了越

来越大的影响。

我国企业在合规方面有着深刻的教训。中兴通讯因违反美国对伊朗及朝鲜的制裁,以及未履行2017年3月与美国商务部达成的和解协议,2018年4月中兴再次被美国商务部施以重罚,需交付总计22.9亿美元的罚款,同时交付4亿美元保证金,设置10年考验期并向中兴派驻合规监察官,10年内中兴建立有效的合规管理体系,且不发生其他违规现象,否则4亿保证金没收,中兴将重回美国的制裁名单。

“中兴事件”给我国企业走出去一个重要启示:走向世界的中国企业必须合规先行,企业高层要把企业合规作为企业发展战略的重要内容之一。合规管理体系标准的有效应用能够帮助企业建立全球一致认同的合规管理体系,一方面,能够使企业具有预防合规风险、快速应对合规问题的能力,使自己的行为以及行为结果满足不同境外国家的法律要求;另一方面,能够为企业在不同国家开展经营活动提供便利,“一套合规管理体系,全球接受”。

2.3 为行政/司法量刑提供参考依据,推动企业从“事后合规”向“事前合规”转型

目前,美、英、法等很多国家和地区的行政机关或司法机关已经将企业合规管理体系建设运行情况作为减轻、甚至豁免对企业或企业负责人的行政、刑事或民事责任的考量因素,或者将要求建设合规管理体系作为一项事后整改措施,倒逼企业履行合规义务。

我国的行政机关、司法机关也就推动企业合规建设进行了有益的探索实践,例如最高人民检察院于2021年4月发布了《关于开展企业合规改革试点工作的方案》,旨在针对企业涉嫌具体犯罪,结合办案实际,督促涉案企业作出合规承诺并积极整改落实,促进企业合规守法经营,减少和预防企业犯罪,实现司法办案政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

合规管理体系标准不仅能够对涉案企业在开展

“事后合规”工作提供技术方案，还能够与行政监管、刑事办案等具体工作有机结合，作为对涉及违规企业量刑的考量依据，作为制定合规指引、督促企业合规整改和第三方监管验收的依据，更快提升企业合规意识，让企业从被动合规转为主动合规，实现从“事后合规”向“事前合规”的转变^[6-12]。

3 标准化支撑加强企业行政合规指导工作的建议

针对国内合规管理现状、存在的问题及关于加强企业行政合规指导工作的建议，形成如下落实关于加强企业行政合规指导工作的建议的初步建议。

3.1 从国家层面对全国企业行政合规作通盘设计，统一监管标准，构建以行政监管为中心的企业合规体系

建议借鉴刑事合规，由类似最高人民检察院的国家部门统一领导，对全国的企业行政合规指导工作作自上而下的设计安排，最大程度地避免多头行政合规的部门化及不统一问题。该建议从实践层面具有可行性，成立相关部门，对全国的企业行政合规指导工作进行统一部署安排和统筹推进，建立以行政监管为中心的企业合规体系，以GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》为依据，统一监管标准。

GB/T 35770—2022对合规进行了定义。合规即履行组织的全部合规义务。合规义务包括组织强制性的必须遵守的要求及自愿选择遵守的要求。即企业要合的规，涉及到两类，企业强制性的必须遵守的要求及自愿选择遵守的要求，组织必须遵守的要求包括法律法规、监管规定、自律规范性文件、法院的判决或行政机关的决定、国际条约；自愿选择遵守的要求包括组织对外的承诺、推荐性的行业或产业标准、与其他组织签订的合同所约定的义务、企业的政策、制度和程序、公序良俗。从这个角度来

看，各个行政监管部门有各自的监管重点，有各自的规，都是企业要合的规的一种。企业可以依据GB/T 35770—2022进行合规管理体系建设，各个行政监管部门，可依据标准对企业合规管理体系建设情况进行评价，以此为工具抓手对所监管领域的规的执行情况进行重点监督，各个监管部门统一监管标准，为企业减负增效，助推企业高质量发展^[5,13-16]。

3.2 宣传推广合规管理体系标准

建议在事前环节，注重预警防控，通过加强合规宣传，引导企业自查违规风险并予以消除。2020年，合规管理体系标准迎来了一场比较大的变化——从指南类管理体系标准修订为要求类管理体系标准，可以用于各类组织自我声明符合、第三方认证等活动了。这对于各类企业的自身治理、贸易交流等活动都将产生重要影响。在此背景下，将通过对标准的宣贯培训、结合企业实际情况予以本地化等活动，使企业以及相关方更深入地理解什么是标准、合规、合规管理、合规管理体系标准，合规管理体系标准对于组织的合规管理、商业成功、可持续发展有什么作用，组织内如何实施合规管理体系标准的各项要求，从而提升企业及社会各界对合规管理体系标准的认知水平。引导企业依据GB/T 35770—2022进行合规管理体系建设，提升风险预警水平、风险防控水平、形成合规文化^[1,17-18]。

3.3 提升企业合规管理的效能和规范化水平

合规管理体系标准基于全球各类组织合规管理的最佳实践制定，覆盖了一个有效的合规管理体系应具备的要素和需满足的要求，为各类组织建立、运行、维护和改进合规管理体系，传播积极的合规文化提供了系统化方法和解决方案。企业基于合规管理体系标准开展合规管理体系建设运行等活动，不会缺失或遗漏某个要素或环节、相关的业务流程之间能够保持功能连贯性，从而确保合规管理体系效能的发挥。企业建立合规管理体系，将所有要履行的规纳入合规管理体系框架，形成的制度文件、过程留痕与相关记录作为监管部门对企业实

施监管的依据,提升企业合规管理的效能,减轻企业负担。

3.4 构建第三方监督评估专家库,规范第三方监督评价机制与流程

针对目前合规不起诉改革实践中,企业合规管理体系建设的评价工作存在的问题,缺乏合规管理体系有效性评价指标体系、第三方监督评估专家的资格审查标准、能力建设与考核标准,第三方监督评估专家实施合规管理评价时无规范的操作流程等,建议研究制定合规有效性评价指标体系、合规有效性评价实施细则、第三方监督评估专家的准入标准和退出机制,以及对第三方监督评估专家的评价要求。

3.5 探索形成可复制可推广的实施模式和经验

建议在综合考虑全国各地营商环境建设实际、企业分布、执法水平的基础上,加强调研,根据调研情况先行在与企业经营活动关系紧密、违法行为出现频率较高的领域开展。我国企业具有类型多样、产业门类齐全等特点。不同类型、规模的企业实施合规管理体系标准的方式不同;不同产业领域的组织业务模式不同,进行合规行政监管的机制和模式也各异。适用企业可以选择国企民企、内资外资、大中小微等各类企业,也可以选择部分企业先行开展。在积累了部分经验的基础上再逐步向更多监管领域、更多企业类型,甚至是向全国推广。

参考文献

- [1] 合规管理体系 要求及使用指南:ISO 37301[S].2021.
- [2] 解志勇,那扬.有效企业合规计划之构建研究[J].法学评论,2022,40(5):161-173.
- [3] 陈瑞华.企业合规基本理论(第2版)[M].北京:法律出版社,2021:115.
- [4] 李本灿.刑事合规的制度边界[J].法学论坛,2020,35(4):138-148.

- [5] 吴学静.企业合规管理体系认证问题分析及发展建议[J].中国标准化,2022(24):49-53+67.
- [6] 郭晓丽.政府监管视域下的企业合规制度探究[D].北京:中共中央党校,2021.
- [7] 李本灿.我国企业合规研究的阶段性梳理与反思[J].华东政法大学学报,2021,24(4):121-137.
- [8] 陈宏成,杨宇冠.涉企合规案件适用附条件不起诉的建议[J].人民检察,2023(4):73.
- [9] 崔卓兰,蔡立东.从压制型行政模式到回应型行政模式[J].法学研究,2002(4):64-73.
- [10] 李本灿.企业犯罪预防中合规计划制度的借鉴[J].中国法学,2015(5):177-205.
- [11] 陶朗道.论中国治理企业违法的和解合规模式[J].东北大学学报(社会科学版),2021,23(2):89-95.
- [12] 李玉华.有效刑事合规的基本标准[J].中国刑事法杂志,2021(1):114-130.
- [13] 尹云霞,李晓霞.中国企业合规的动力及实现路径[J].中国法律评论,2020(3):159-166.
- [14] 张红.免于行政处罚制度的现实困境与解决之道[J].中国司法,2020(4):57-61.
- [15] 张堂斐,朱珊珊.论企业合规的刑法激励及其本土化路径[J].广西政法管理干部学院学报,2019,34(5):57-62.
- [16] 孙娟娟.从规制合规迈向合作规制:以食品安全规制为例[J].行政法学研究,2020(2):123-133.
- [17] 黎宏.企业合规不起诉:误解及纠正[J].中国法律评论,2021(3):177-188.
- [18] 周佑勇.契约行政理念下的企业合规协议制度构建——以工程建设领域为视角[J].法学论坛,2021,36(3):49-61.

作者简介

吴学静,博士,副研究员,研究方向为合规管理体系构建理论与实务研究及合规管理国际、国家标准研制。

(责任编辑:张瑞洋)