

文章编号: 2096 - 1901(2024) 01 - 0066 - 09

# 论检察主导的行业合规

沈 磊

(北京大学 法学院 北京 100871)

**摘要:** 作为检察机关推进企业合规的一种新模式, 检察主导的行业合规是指各地检察院根据涉案企业所处行业的普遍合规风险, 在全行业范围内的非涉案企业中推行合规管理制度的做法。与常规意义上的企业合规相比, 检察主导的行业合规在推进主体、适用对象、实现方式等方面均有创新之处。不过, 检察主导的行业合规也面临着三大困境: 行政机关参与不足, 行业协会缺乏职能, 统筹协调机构缺位; 行业案件的批量办理或双重处罚可能损害企业权益; 合规指引效用有限, 合规强制和合规激励应用过少。因此, 检察主导的行业合规应当从以下三个方面进行优化: 建立行检启动、协会实施、管委会协调的行业合规多方协同推进体系; 搭建同行企业合规指标的信息平台, 构建涉企案件互商互认的工作制度; 建构和应用合规指引、合规强制和合规激励三大机制。

**关键词:** 行业合规; 检察主导; 行刑衔接; 企业合规

中图分类号: D922.16

文献标识码: A

DOI:10.13710/j.cnki.cn14-1294/g.2024.01.008

## 一、行业合规: 检察机关推进企业合规的新模式

近两三年来, 我国各地检察院在推动企业合规改革的过程中悄然兴起了行业合规的做法——各地检察院经过办理企业合规案件, 发现了涉案企业所处行业的普遍合规风险, 在该地区全行业范围内的非涉案企业中推行合规管理制度。而常规意义上的企业合规不起诉改革, 是指检察院对符合条件的涉案企业设置一定的考验期, 在考验期内涉案企业按照合规计划的要求实施合规整改, 检察院对完成合规计划的涉案企业作出不起诉决定的制度。相比之下可以看出, 检察机关在推动行业合规的过程中, 实现了从“办理一个案件”到“规范一个行业”的模式升级。

就行业合规而言, 迄今为止, 我国的执法和司法实践中出现了行政机关主导的行业合规和检察机关主导的行业合规两种模式。行政机关主导的行业合规, 是指行政机关通过对某一行业的企业发布合规指引、推行行政指导、实施强制合规、确立合规从宽、试行行政和解等方式,<sup>[1-2]</sup> 促进某一行业的企业合规经营。比如, 2020年, 国务院反垄断委员会发布的《经营者反垄断合规指南》作为一种合规指引, 确立了我国首个证券行业的反垄断合规计划的基本标准。又如, 2021年, 国家市场监督管理总局为了应对网络平台“二选一”的行为, 要求各平台企业依法自查、开展整改, 并向社会公布《依法依规经营承诺》, 这种行政指导能推动电商平台的合规经营。对行政机关而言, 行政监管的过程本身就具有促进某一行业合规治理的客观效果; 但对检察机关而言, 推进同行业企业的合规经营本来不是检察机关的职能, 即使放在企业合规不起诉改革的语境下也显得十分前卫。因此, 与前者比起来, 后者是一种更加引人注目的现象。基于这一认识, 本文将以检察机关主导的行业合规为研究对象。下文所称的“行业合规”, 如无特殊说明则专指检察机关主导的行业合规。

收稿日期: 2023 - 08 - 31

作者简介: 沈磊, 北京大学法学院硕士研究生, 研究方向: 刑事诉讼法学、企业合规。E-mail: shenleicharles@fox-mail.com。

• 66 •

作为企业合规中的一种新兴现象,检察机关主导的行业合规问题具有重要的实践意义和理论价值。实践中,某个或某些企业存在的行贿、污染环境、串通招投标、走私、侵犯知识产权等犯罪行为,往往不是在个别案件中才出现的问题,而是在该地区的同行企业中经常发生的现象。各地检察院针对该地区的普遍性违法行为,在推动个案合规的同时将企业合规建设扩展到同行业的非涉案企业,能产生有“办理一个案件,规范一个行业”的积极意义。在如今保护民营企业、优化营商环境的时代背景下,行业合规的开展具有不容小觑的政治效果、法律效果和社会效果。虽然行业合规在推行上缺乏直接而明确的规范指引,也可能因滥用而损害不特定企业的合法权益,但是只要这些问题和风险得到我们的正视和应对,笔者仍然相信,行业合规的开展将在实践中大放异彩,行业合规的研究能在理论上开花结果。

行业合规的开展,在最高检发布的第三批企业合规典型案例<sup>[3-5]</sup>中多有体现。本文将其中涉及行业合规的5则案例整理如下,作为本文的研究对象:

表1 检察主导的行业合规在企业合规典型案例中的体现

案例编号	案例名称	案例中的行业合规
案例1	1.4 <sup>①</sup> 新泰市J公司等建筑企业串通投标系列案件	检察机关对J公司等6家企业的串通招投标案件宣告不起诉之后,向住建部提出了行政处罚意见,并建议对近年来建筑行业的招投标情况开展摸排自查,还组织该地区的10家建筑企业与该6家企业一起召开座谈会,警醒同行企业合规经营。
案例2	2.3 山东沂南县Y公司、姚某明等人串通投标案	检察机关在办理完案件后,向财政、教育和市场监管部门制发完善招投标管理的检察建议,建议行政机关加强对招标代理公司的管理,在招投标过程中进一步落实违法犯罪行为的查询制度。
案例3	2.5 深圳X公司走私普通货物案	X公司在整改期间配合海关总署关税司的工作,提供了水果价格参数并参与行业调研。检察机关针对办案过程中发现的价格低报和监管漏洞等普遍性问题,向深圳海关制发了检察建议书并得到了后者的采纳。
案例4	3.1 上海Z公司、陈某某等人非法获取计算机信息系统数据案	检察机关通过办理本案,认为Z公司作为大型互联网企业,在Z公司所在园区针对互联网企业开展合规教育,推进政府部门、司法机关和30多家企业落实《普陀区互联网企业合规共识框架》,并面向其发布《互联网企业常见刑事法律风险防控提示》。
案例5	3.4 广西陆川县23家矿山企业非法采矿案	陆川县检察院对D公司等17家涉案矿山企业陆续启动合规程序,建立以第三方机制为主、行政机关参与的全县矿山企业风险排查机制,梳理出常见的8大类38项风险点,制定了《矿山行业企业合规管理计划编制提纲》。县检察院还联合县行政监管部门召开针对全县30多家矿山企业的警示教育会,督促县自然资源局等部门对具备整治条件的矿山采取予以注销,推动采矿行业转型升级。

通过对以上典型案例的归纳,我们可以对检察机关推动的行业合规作出如下定义:行业合规是检察机关在办理涉企案件的过程中,选任专业人员担任第三方监管人并邀请行政监管部门、行业协会成员共同参与案件办理,针对该地区的同行业企业发现常见的合规管控漏洞和总结出合规建设的经验,并在该案件办理结束后推动同行业企业的合规治理,具体方式包括向行政主管部门制发整顿某一行业的检察建议、偕同行政部门和行业协会针对同行业的企业发布合规风险提示、合规建设指引和开展合规培训等。通过分析上述案件,我们还可以发现一个基本规律:总体而言,自从企业合规不起诉改革开展以来,在我国检察机关推动的行业合规中,行政监管部门和行业协会的参与越来越丰富,涉及的同行业企业数量越来越多,推动同行业企业的合规整改也越来越深入。

① 这里的“1.4”表示第一批企业合规典型案例的案例四。下同。

不过,实践的蓬勃发展也映衬出理论的苍白乏力。目前,“行业治理”“行业合规”等概念散见于检察机关等法律实务界的文件中,但没有获得官方系统而规范的阐述,而“行业合规”的概念在学术界的论述中又极少出现。<sup>①</sup>可以说,我国检察机关推动的行业合规,作为一种富有生命力的改革实践,尚未得到应有的理论总结。那么,检察主导的行业合规作为一种新现象,从微观上看包含了哪些创新机制?检察主导的行业合规要得到普遍推行,还面临着哪些困境?未来,检察主导的行业合规需要在哪些方面进行优化?本文下面将对这些问题逐一进行理论上的探讨。

## 二、检察主导的行业合规的机制创新

### (一) 在推进主体上,由二元参与跨越到检察机关主导下的多方参与

常规意义上的企业合规,由检察机关启动合规考察程序,第三方组织对涉案企业的合规整改进行监督和评估,最后由检察机关决定对涉案企业不起诉,可见这是一种包含检察机关和第三方机制两大推进主体的二元参与模式。而检察主导的行业合规不仅是由办理涉企案件的检察院所推动的,而且是由行政监管部门、行业协会等各方监管主体共同推进的,因而是一种检察机关主导下的多方参与模式。

一方面,检察机关在推进行业合规的过程中发挥主导作用。首先,企业合规案件是检察机关办理的,行业共性问题的发现和行业问题治理方案的产生是在检察机关的主持下进行的;其次,检察机关在办案过程中对开展行业合规的必要性和可行性(如考虑行业违法犯罪涉及的企业规模、同行企业合规整改的意愿等)进行论证并决定是否推行;最后,检察机关邀请行政监管部门、行业协会、工商联等单位参与到案件办理和行业治理中,并且向后者制发行业治理的检察建议。

另一方面,行政监管部门、行业协会、第三方组织等监管主体对检察机关予以配合,对行业合规的推进发挥着辅助作用。在办理涉企案件阶段,监管主体可能在检察机关或第三方机制管委会的邀请下参与进来,通过同步履行行政监管职能、担任第三方组织成员等方式,从该案件中发现某一行业的普遍性问题并酝酿治理方案;在推动行业治理阶段,各监管主体可能在检察机关的主导下,与检察机关一道对同行业企业开展教育培训、发布规范指引、开展行政监管等。

### (二) 在适用对象上,由特定的涉案企业扩展至不特定的同行业企业

常规意义上的企业合规,仅针对涉案企业适用。而在检察主导的行业合规中,不仅涉案企业需要实施合规整改,该地区同行业的非涉案企业也应当建立合规管理制度。

首先,检察主导的行业合规的开展一般呈现出“由点及面”的特征。检察机关等主体先从个别涉企案件的办理中获得经验,再将该经验扩展应用于该地区的同行业企业的合规建设。我们可以将这两个阶段分别称为办理涉企案件阶段和推进行业治理阶段。本文所讨论的行业合规如无特别说明,专指这种“由点及面”模式。当然,也有个别地方的行业合规呈现出“点面协同”的特征,即检察机关通过同时办理数量较多的同类型企业合规案件(如案例5)来实现行业合规。

其次,在办理涉企案件阶段针对涉案企业适用的是刑事程序,而在推进行业治理阶段针对非涉案企业一般没有启动刑事程序。一般来说,涉案企业的合规问题要比同行企业的合规问题更加严重,因此才对涉案企业适用刑事程序,而对其他同行企业而言,只是发布合规整改的指引,尚不足以启动合规不起诉程序。

最后,行业合规之所以能延伸至该地区的特定行业,是因为这一行业问题在该地区具有普遍性。从特定行业上来看,我国的很多行业,如税收、海关、知识产权、环境保护、数据保护、招标投标

<sup>①</sup> 笔者能检索到的学术界关于行业合规的专门论述,仅仅是一篇短文。参见陈瑞华:《行业合规的探索与反思》[EB/OL]. (2022-05-01) [2023-10-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/j6WOeq1mtDQEHm7ApnAK9A>.

标、医药等领域,往往容易出现类似的系统性合规管控漏洞;从特定地区上来看,该地区的某一行业具有相似的营商环境和经营模式,也可能长期存在着行政监管漏洞,因此在该地区的某一领域企业违法犯罪可能具有高发性;从涉案企业上来看,该企业可能存在着很多关联企业,如企业负责人实际控制、管理的其他企业和上中下游企业等,关联企业之间的密切关系使得涉案企业的合规问题也可能同时存在于关联企业当中。

### (三) 在实现方式上,由以合规激励为主转变成以合规指引为主

常规意义上的企业合规,主要是通过合规激励来实现的。而检察主导的行业合规,则主要通过合规指引来实现。

迄今为止,理论上和实践中企业合规的实现机制包括合规指引机制、合规强制机制和合规激励机制。所谓合规指引机制,指的是检察机关发布的检察建议、行政机关发布的行政指导等引导企业建立合规管理制度的不具有强制力的指导意见。所谓合规强制机制,指的是对涉嫌行政违法的企业发布合规整改的行政命令,或者直接进行行政处罚,又或者设置合规建设的义务,如果不开展合规建设则对企业施加一定的处罚。所谓合规激励机制,指的是对合规整改或建设较为成功的企业,给予其一定的宽大处理或者政策优惠。<sup>①</sup>

常规意义上的企业合规,对涉案企业采用的主要是一种合规激励机制。在企业合规不起诉改革中,如果涉案企业在合规考察期内完成了合规计划上的整改要求,那么该企业可以获得不被提起公诉的待遇,这对企业来说具有显著的激励效果。<sup>[6]</sup>

而在行业治理的推进过程中,检察机关等主体针对非涉案企业适用的大多是一种合规指引机制。例如,检察机关联合行政部门、行业协会等主体对涉案企业的同行业企业开展合规经营的宣传和培训,或者发布《某某行业合规风险提示》《某某行业合规共识框架》等指引性文件。此外,合规强制机制和合规激励机制也出现在了少数行业合规的案例中。在案例5中,陆川县检察院督促县环保部门对原有具备整治条件的矿山进行注销,这一措施可以称得上是合规强制机制。不过在行业合规的其他案例(包括上文中其余4个典型案例和笔者所见的其他案例)中,似乎并不存在这两种机制。

## 三、检察主导的行业合规的实践困境

### (一) 行政机关参与不足,行业协会缺乏权能,统筹协调机构缺位

首先,行政机关在行业合规中参与方式被动,介入阶段较晚,贡献力量不足。本文在开头指出,我国的行政机关近年来已经通过合规指引、行政强制等方式在不同程度上推进了行业合规的发展,可见行政机关有能力在行业合规中贡献力量。不仅如此,要从根本上遏制某一行业的企业违法犯罪行为,也需要行政机关从源头上治理涉案企业的违法经营行为,因此行政机关也有必要在行业合规中贡献力量。<sup>[1]</sup>但在检察机关推动的行业合规中,行政监管部门是在个案中经过检察机关的斟酌、选择和邀请才参与进来,并不存在满足特定条件即应介入的固定化参与机制,也不具备主动介入行业合规的动力。行政监管部门即使是参与,也只是等到推进行业治理阶段才介入,这不利于行政监管部门从自身监管职能的角度为行业合规问题和治理方案的总结贡献应有的智慧。例如,在案例1中,检察机关在对J公司作出不起诉决定后才向住建部提出行政处罚和摸排自

<sup>①</sup> 目前,在行政合规和刑行衔接的讨论中出现了“合规管理指引”“合规指导”“行政强制”“合规强制”“合规激励”“行政激励”等概念,本文对这些概念进行了参考和整合。参见陈瑞华.论企业合规在行政监管机制中的地位[J].上海政法学院学报(法治论丛),2021,36(6):1-20;陈瑞华.企业合规行刑衔接的实质化[J].人民检察,2022(23):38;解志勇.行政法上企业合规治理制度体系的建构思路[J].法律科学(西北政法大学学报),2023,41(3):103-114。

查意见。但是,如果住建部在检察机关办理涉企案件阶段就参与进来,那么一方面能为检察机关办案提供来自行政监管部门的专业意见,另一方面能为住建部的行政处罚等行政行为提供更丰富的第一手信息。

其次,行业协会不具备充分发挥作用所应具备的权能。行业协会作为行业自治组织,对同行业企业承担着组织协调和监督管理职能,对同行业企业的经营模式和共性问题具有较为深入的认识,也具有开展长期监管的人力资源。然而,行业协会对涉案企业合规的推进既没有强制效力,也不具有激励手段,这一缺憾导致行业协会无法在行业合规中充分发挥自身优势。<sup>[7]</sup>除此之外,行业协会也跟行政机关一样,因参与方式被动、介入阶段较晚而在行业合规中贡献力量不足。

最后,行业合规的推进缺乏统筹协调机构。由于行业合规的开展需要检察机关、行政监管部门和行业协会等多方主体的参与,但这些主体之间不存在隶属关系,因此其中一个主体要想推动其他主体的协同参与,或多或少存在法律层面和操作层面上的障碍。唯有通过适宜主体的统筹协调,才能让行业合规的开展破除这些障碍。

### (二) 某一行业案件的批量办理或双重处罚使企业面临权利受损风险

检察机关批量办理数个同类型涉企案件的做法,可能导致企业合规刑事程序中考察对象的任意扩大。实践中,检察机关批量办理涉企案件主要包括两种情形:其一是在办理某一涉企案件时,将关联企业也纳入刑事程序,与涉案企业一同接受考察,例如在张家港市办理的某国际贸易有限公司涉嫌虚开增值税专用发票案中,对该公司实际控制人孙某某名下的另一家公司一并开展合规监督考察程序;<sup>[8]</sup>其二是发现该地某一行业的企业普遍存在的同类违法犯罪行为,将这些企业同时或先后纳入行使合规考察程序。例如在案例5中,检察机关并不是针对某一家矿山企业办理非法采矿案,而是对该地区的17家存在同类问题的矿山企业陆续适用刑事程序。这种批量办理的做法可能带来的风险是,如果有的同行业企业没有违法行为或者没有涉嫌犯罪,而检察机关没有严格审查就将这些企业纳入合规考察程序,那么就不当地扩大了合规考察范围,对某一行业的企业施加了不应有的义务、造成了不应有的损害。

检察机关办理完一个涉企案件之后,该企业还可能被行政监管部门作出行政处罚,这种双重处罚的现象在特定行业中相当普遍。正如天津市检察院第三分院副检察长郭书宏指出,检察机关对涉案企业作出不起诉决定后,涉案企业经常受到过重的行政处罚,以涉税类的走私案件为例,实践中的经验显示,涉案企业接受行政处罚的数额可能远远高于进入审判程序中的罚金的数额。<sup>[9]</sup>这将在以下几个方面造成不利后果:首先,涉案企业无法承担巨额行政处罚,造成“免于刑事、亡于行政”的后果;<sup>[10]</sup>其次,可能进一步引发涉案企业在刑事程序中抵抗认罪认罚和合规整改,增加检察机关的办案难度;再次,违背“一事不再罚”的法律原则——我国立法采取的一事不再罚原则虽不禁止双重违法责任制度,却禁止施加重复的同质处罚;<sup>[11]</sup>最后,同一个违法行为先后进入两个程序、进行两次处罚,会延长办案期限、增加办案成本。

### (三) 合规指引机制效用有限,合规强制机制和合规激励机制应用过少

一方面,合规指引机制在促进有效行业合规的实现上作用比较有限。具体来说表现在以下两点:第一,从适用对象上看,合规指引发布之后,非涉案企业也无需向检察机关或者行政监管部门汇报合规建设情况,这些非涉案企业在缺乏约束机制和激励机制的情况下,并没有涉案企业那样充足的动力去开展合规建设。<sup>①</sup>第二,从推进主体上看,合规指引发布之后,检察机关、行政机关、

<sup>①</sup> 有学者在调研时发现“有检察机关人员反映,在不起诉决定作出后企业合规整改全凭自觉,一旦回访考察发现整改不尽如人意,检察机关将陷入进退两难的境地。”参见刘译硕,论涉案企业合规的刑行衔接及其实现[J],中国刑事法杂志,2022(06):158-174。

行业协会等主体一般不会再去跟进非涉案企业是否参照执行。例如在案例4中,《普陀区互联网企业合规共识框架》《互联网企业常见刑事法律风险防控提示》发布之后,就没有提及30多家互联网企业的落实情况以及检察机关等主体对落实情况的跟进和监督。

另一方面,合规强制机制和合规激励机制虽然克服了合规指引机制效用有限的局限性,对推进有效行业合规分别具有强制作用和激励作用,但是它们到目前为止鲜少被应用到行业合规的推进当中,所以尚未对行业合规发挥应有的促进作用。就合规强制机制而言,一部分合规强制机制(如对涉嫌行政违法的予以行政处罚)已经开始被行政机关应用于行业合规中。例如在案例1中,检察机关就向住建部发布了针对6家涉案企业作出行政处罚的意见。但是,合规强制机制的适用范围仍有待扩大,适用频率仍有待提高,且目前行业协会也不具有适用的权限。还有一部分合规强制机制(如类似于合规不起诉考察程序的行政和解程序)<sup>①</sup>虽然在我国获得了初步应用,但是这种行政和解程序仅应用于证券违法案件中,尚未在行业合规中获得应用。就合规激励机制而言,虽然一些合规激励机制(如对合规建设情况较好的企业给予政策优惠)在我国企业合规实践中已经出现,但是该机制目前并没有在行业合规的刑行衔接实践中出现。

#### 四、检察主导的行业合规的未来展望

从发挥检察机关职能的角度来看,未来检察主导的行业合规主要有以下三条实现路径:其一,检察机关向行政机关、行业协会等主体制发作出行政处罚、加强行业管理等检察建议,由后者根据检察建议推动特定行业的合规治理,从而间接地推动行业合规的实现。通过这一路径实现行业合规,需要更多监管主体更全面的参与,也需要检察机关对检察建议的持续跟进。其二,检察机关通过与某一行业中非涉案企业的接洽直接参与到行业合规治理中,包括对某一行业的企业发布合规风险的提示、提供合规建设的指引和开展合规管理的培训等。通过这一路径实现行业合规,需要更多元、更有效的合规指引、强制和激励机制,也需要借助其他监管主体的力量。其三,针对本地区某一行业高发的企业犯罪现象,检察机关将该行业所有的涉罪企业均纳入刑事诉讼程序,实现同类案件的批量办理。通过这一路径实现行业合规,一方面需要具备足够的人力物力,另一方面也需要规避侵犯企业权利的风险。

可见,无论是通过上述哪一种路径实现检察主导的行业合规,在推进主体、适用对象和实现方式上需要进行一定的优化。不仅如此,检察主导的行业合规要获得更广泛的应用,也需要与行政主导的行业合规实现一定的融合。基于此,本部分将围绕推进主体、适用对象和实现方式三个方面,对检察主导的行业合规的未来进行展望。

##### (一) 建立行检启动、协会实施、管委会协调的行业合规多方协同推进体系

首先,行业合规的启动主体不仅应当包括检察机关,而且应当包括行政机关。如果行政机关在办理企业行政违法案件的过程中发现该行业存在普遍性的合规问题,那么它不仅应当视情况对该行业的企业适用合规指引机制或合规强制机制,而且应当将可能涉嫌犯罪的企业情况通知检察机关和企业合规管委会;一旦检察机关认定涉案企业涉嫌刑事违法并可能适用合规考察程序,那么行政机关与检察机关应当通过互商互认的工作制度(后文将详述该制度)协同办理该涉企案件。通过这一方式,行政机关的参与不再是行政机关主导的行业合规中的单向推动,也不再是检察机关主导的行业合规中的被动介入,行政机关与检察机关实现了双向职能融合。

<sup>①</sup> 《证券法》第171条规定,中国证监会对涉嫌证券违法的单位或者个人进行调查期间,被调查的当事人提出书面申请,承诺在中国证监会认可的期限内纠正违法行为,赔偿有关投资者损失,消除损害或者不良影响的,中国证监会可以决定中止调查。被调查的当事人履行承诺的,中国证监会可以决定终止调查,否则,可以恢复调查。

其次,行业协会应当在行业合规的推进中扮演实施者的角色。由于行业协会对某一行业的所有企业承担着日常的监督管理职能,因此它最适合在行业合规中扮演实施者的角色。具体包括以下两点:其一,在某地区常见的行业问题上,当地行政机关应当授予行业协会一定的行政处罚权<sup>①</sup>,在推进行业合规的过程中行业协会针对涉嫌违法的企业应当有权自行适用行政处罚。其二,为了让检察机关或行政机关针对非涉案企业发布的检察建议或者行政指导落到实处,行业协会应当有权利和职责在一段时间后继续开展调研,跟进这些指引的落实情况并记录在同行企业合规指标的信息平台(后文将详细介绍该平台)上。

最后,第三方机制管委会应当升级为企业合规管委会,在行业合规的推进中承担统筹协调的职能。有学者提出,为建立行刑配合规则,行刑机关应当联合成立企业犯罪执法与司法指导委员会。<sup>[12]</sup>但笔者认为,我国已经建立的企业合规第三方机制管理委员会只需在名称上稍作修改、在职能上稍作调整,就能承担更丰富的统筹协调职能,因此无需叠床架屋地新设一个机构。虽然有关文件规定,第三方机制管委会的职能是针对本地区的第三方机制承担统筹协调工作,<sup>②</sup>但是各地管委会其实还吸收了当地检察院、国资委、生态环境部门、工商联等各个单位作为其成员单位,因此它的名称可以调整为企业合规管理委员会,并利用其得天独厚的条件在行业合规中发挥统筹作用,在牵涉两个以上成员单位的事项上对这些成员单位的参与进行协调。例如,如果某一主体(如检察机关、行政机关或行业协会)在推进行业合规的过程中需要借助第三方机制专业人员或管委会成员单位的力量,那么管委会可以选任或商请合适的人员或单位参与到行业合规中。又如,合规管理委员会还能统筹建立行业合规信息平台和工作制度(下文将详述)。

## (二) 搭建同行企业合规指标的信息平台 构建涉案企业互商互认的工作制度

各地区应当针对某一行业搭建企业合规指标的信息平台,以应对检察机关批量办理同类型涉企案件时适用对象不确定的风险。第一,针对某一地区存在系统性合规问题的行业,行业协会应当联合检察机关和行政监管部门制定行业标准(下文将详述),并在合规章程、合规组织、风险的防范、识别和应对机制等方面设计各项具体的指标要求,同时企业合规管委会应当建立该行业的企业合规指标的信息公开平台。第二,检察机关在拟对涉案企业适用合规考察程序时,应当对该企业的合规指标进行评估,尤其是在批量办理案件时,应当确认进入刑事程序的涉案企业在合规指标上不合格,并将这些企业的指标同步公布在该平台上,接受涉案企业和社会公众的监督。第三,如果涉案企业或社会公众认为公示的合规指标存在错误并提出充分的理由,则应有权向企业合规管委会投诉并应当得到受理,管委会经审查若认为确实不当,则应向检察机关提出纠正建议。第四,在推进行业合规的过程中,该信息平台应逐步完善,由检察机关评估合规指标扩展为由检察机关、第三方机制、行政监管部门、行业协会等主体协同评估合规指标,将评估对象扩展至该行业中的每一家企业,明确进入刑事程序的企业和接受行政处罚的企业在合规指标上适用不同标准,并根据该行业内企业的合规建设情况对平台数据动态更新。

为避免某行业的同一企业受到畸重的双重处罚,应建立办案主体之间互商互认的工作制度。目前行业合规的实践中已经出现了合规互认制度。比如案例3中,经过对X公司案件的办理,深圳市检察机关对涉案企业不起诉后,行政机关如果还要进行行政处罚,那么检察机关可以提出从

<sup>①</sup> 行业协会获得行政处罚权的法律依据是《行政处罚法》第20条的行政委托条款“行政机关依照法律、法规、规章的规定,可以在其法定权限内书面委托符合本法第二十一条规定条件的组织实施行政处罚。”此外,陈瑞华教授也认为,“要发挥行业协会在行业合规整改中的作用,就需要行政机关更多地‘简政放权’将一些对企业的管理权、监督权和处罚权,转交给行业协会”。参见陈瑞华,《行业合规的探索与反思》[EB/OL]. (2022-05-01) [2023-10-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/j6W0eq1mtDQeHm7ApmAK9A>.

<sup>②</sup> 参见最高检等九部门联合印发的《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6条。

宽处理意见;同样地,如果涉案企业在行政机关办案阶段已经作出合规承诺、开展合规整改,那么检察机关也可以对已经开展的企业合规程序予以确认。<sup>[9]</sup>这种合规互认制度在避免涉案企业受到过重的双重处罚上具有一定的积极作用,但由于合规互认是在前一主体办案结束之后才向后一主体提出的建议,前一主体在办案过程中并没有听取和吸收后一主体的意见,仍然可能存在后一主体不听取意见、办案期限过长等问题。其实,在西方国家已经出现了行刑机关同时办理案件的平行执法模式,<sup>[13]</sup>例如美国司法部确立了检察官在案件受理、案件调查、案件决策上与其他政府人员相互配合的工作制度,<sup>[12]</sup>该做法值得我国借鉴。笔者提倡建立一种涉企案件的互商互认制度,即检察院、行政监管部门、行业协会等主体中的任一主体(如检察机关)在办案过程中,如果发现该涉企案件可能也在其他主体(如行政监管部门)的履职范围内,那么应当主动通过企业合规管委会商请其他主体同时办理该案件,由管委会负责组织、协调和跟进该案件,办案主体应当在办案过程中互相协商和配合,确保对涉企案件的处理决定不至于出现加在一起过于苛重的局面。

### (三) 合规指引、合规强制和合规激励三大机制的体系化建构与多元化应用

首先是合规指引机制的完善与落实。其一,各级检察机关应当根据迄今为止企业合规改革的个案经验,建议行业协会针对存在普遍性合规问题的行业发布全国性或地方性的行业标准,作为合规指引最重要的表现形式。我国有的行业已经出现了行业标准,例如在个人信息合规领域,中国人民银行发布了推荐性行业标准《个人金融信息保护》(JR/T0171-2020)等行业性和团体性的合规标准,这种发布行业标准的做法可以在各行业的合规治理中推广。其二,在合规指引发布之后,行业协会应当跟进这些合规指引的落实情况,并将其记录到行业合规信息平台上。如果某(些)企业落实情况不佳,那么假如日后检察机关、行政监管部门或行业协会办理了该企业的违法犯罪行为,可以对该企业从重处罚,从而增强合规指引的约束力。

其次是合规强制机制的建构与应用。其一,检察机关或行政机关在办理企业涉嫌犯罪或违法案件的过程中,一旦发现涉案企业的同行业企业可能存在行政违法行为,不能仅仅满足于发布柔性的合规指引,行政监管部门或行业协会要依法针对这些企业适用行政处罚。其二,各行政监管部门和行业协会要根据个案合规经验,在各个存在普遍性行政违法行为的行业探索适用行政和解制度,即针对涉嫌行政违法的企业,如果被调查的企业承诺纠正违法行为并在一定期限内建立企业合规管理制度,那么行政监管部门和行业协会可以中止调查,一旦该企业在合理期限内履行该承诺,行政监管部门或行业协会可以终止调查,否则就可以恢复调查。由于行政和解制度是一种类似于企业合规不起诉程序的合规考察制度,这一制度在行业合规中的推行将极大地促进行业行政合规的实质化。

最后是合规激励机制的应用。在行政机关等主体针对某一行业发布合规指引之后,可以由行业协会对该行业的企业的合规建设成果开展评估工作,其中合规建设成果显著的企业可以获得合规认证。获得合规认证的企业可以获得税收的减免、在行政审批中获得绿色通道等优惠,并且可以在行业协会中担任常任理事单位等重要职务,从而获得更高的社会地位和商业中取得竞争优势。<sup>[14-15]</sup>通过这种激励机制的应用,该行业的企业将有充足的动力将日常的合规建设落实到位。

### 参考文献:

- [1] 陈瑞华.论企业合规在行政监管机制中的地位[J].上海政法学院学报(法治论丛),2021,36(6):1-20.
- [2] 解志勇.行政法上企业合规治理制度体系的建构思路[J].法律科学(西北政法大学学报),2023,41(3):103-114.
- [3] 最高人民法院.最高检发布企业合规改革试点典型案例[EB/OL].(2021-06-03)[2023-06-12].  
[https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202106/t20210603\\_520232.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202106/t20210603_520232.shtml).



- [4] 最高人民检察院. 最高检发布第二批企业合规典型案例 [EB/OL]. (2021 - 12 - 15) [2023 - 06 - 12].  
[https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202112/t20211215\\_538815.shtml#2](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202112/t20211215_538815.shtml#2).
- [5] 最高人民检察院. 最高检发布第三批涉案企业合规典型案例 [EB/OL]. (2022 - 08 - 10) [2023 - 06 - 12].  
[https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202208/t20220810\\_570413.shtml#1](https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202208/t20220810_570413.shtml#1).
- [6] 陈瑞华. 刑事诉讼的合规激励模式 [J]. 中国法学 2020(6): 225 - 244.
- [7] 刘译矾. 论涉案企业合规的刑行衔接及其实现 [J]. 中国刑事法杂志 2022(6): 158 - 174.
- [8] 陈瑞华, 李玉华. 企业合规改革的理论与实践 [M]. 北京: 法律出版社 2022: 453.
- [9] 唐荣, 周洪国, 李梓. “合规互认”挽救涉案企业生命 [N]. 法治日报 2022 - 02 - 26(4).
- [10] 陆怡坤. “免于刑事、亡于行政”, 涉案企业获不起诉后的合规互认有多难? [EB/OL]. (2023 - 03 - 15)  
[2023 - 06 - 12]. [https://mp.weixin.qq.com/s/8m6IV\\_GjZDJQoJHwbcKl2g](https://mp.weixin.qq.com/s/8m6IV_GjZDJQoJHwbcKl2g).
- [11] 练育强. 行刑衔接视野下的一事不再罚原则反思 [J]. 政治与法律 2017(3): 123 - 131.
- [12] 陶朗道. 合规改革背景下企业犯罪行刑平行执法程序构建 [J]. 法学 2023(2): 135 - 147.
- [13] 田宏杰. 合作共治: 行政犯治理的路径选择 [J]. 法律科学(西北政法大学学报) 2022 40(5): 155 - 165.
- [14] 陈瑞华. 行业合规的探索与反思 [EB/OL]. (2022 - 05 - 01) [2023 - 10 - 01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/j6WOeq1mtDQEhM7ApnAK9A>.
- [15] 毛逸潇. “行检协同式”个人信息合规行刑衔接激励新模式研究 [J]. 法学论坛 2022 37(6): 63 - 75.

## On Industrial Compliance Led by Procuratorial Organs

SHEN Lei

(School of Law, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** As a new mode for procuratorial organs to promote corporate compliance, industrial compliance led by procuratorial organs refers to their practice of implementing the compliance system among enterprises in the whole industry on the basis of the general compliance risk of the industry. Compared with the conventional corporate compliance, this mode has some innovations in its subjects, objects and methods. However, it also faces three obstacles: The first one is insufficient participation of administrative organs, lack of power of industrial associations, and absence of an institution for overall planning. Secondly, batch handling or double punishment of industry cases may infringe the rights and interests of enterprises. Thirdly, the utility of compliance guidance is limited, and the application of compliance force and compliance incentive is too little. Therefore, the mode should be optimized in the following three aspects. The first one is establishing a multi-party collaborative system initiated by either government officers or prosecutors, implemented by the industrial associations, and administrated by the management committee. The second one is building the information platform for the compliance indicators of peer enterprises, and the working system of mutual recognition of enterprise-related cases. The third one is constructing and implementing the mechanisms of compliance guidance, compliance enforcement and compliance incentive.

**Keywords:** industrial compliance; procuratorial leadership; connection between administrative organs and procuratorial organs; corporate compliance

(责任编辑: 姚晓黎)