

论危害安全生产类犯罪涉案企业合规不起诉

▶▶ 骆涌 常旭辉

摘要：危害安全生产类犯罪触犯社会公平底线，原则上不宜适用涉案企业合规不起诉制度。行政合规比刑事合规更符合安全生产监管现实需要。同时，当前重大责任事故罪等罪名的立案标准尚存争议，个别事故中存在特殊情节，涉案企业合规不起诉制度可以作为相关人员免受刑罚的出罪机制。

关键词：安全生产；企业合规；合规不起诉；行政合规；刑事合规

中图分类号：D925.2 **文献标志码：**A

近年来，各级检察机关大力推行涉案企业合规不起诉制度，该制度可以减少打击犯罪工作对涉案企业正常经营活动的影响，为稳定工人就业和经济发展起到了积极作用。同时，也有法律界人士从不要干预企业机构设置与经营活动的角度反对企业合规风潮。我国涉案企业合规不起诉制度仍在探索完善之际，对其应保持必要的审慎态度。

一个值得探讨的问题是，以重大责任事故罪为代表的危害安全生产类犯罪是否适用涉案企业合规不起诉制度？从最高检发布的前四批涉案企业合规典型案例看，多数为串通投标、假冒注册商标等经济类犯罪，危害安全生产类犯罪案例只有一例“随州市Z公司康某某等人重大责任事故案”。危害安全生产类犯罪危害后果主要表现为工人伤亡，社会危害性大。多年来，政府监管部门一直强调“重典治乱”。安全生产法在2014年和2021年两次修改均加大了对事故责任企业及其负责人的惩罚力度，通过严罚重处对全社会起到警示作用。因此，为保持我国法律政策的一致性，对危害安全生产类犯罪引入涉案企业合规不起诉制度需慎重考量。

一、原则上不宜适用涉案企业合规不起诉制度

危害安全生产类犯罪原则上不宜适用涉案企业合规不起诉制度的原因有以下几个方面：

（一）危害安全生产类犯罪逾越红线

推行涉案企业合规不起诉制度主要目的是促进经济健康发展，让涉案企业能够继续经营，从而保障就业。不可否认的是某些领域市场顽疾并非可以轻易杜绝，例如工程领域串通投标行为就较为常见，相关企业确有“人在江湖，身不由己”的苦衷。最高检首批涉案企业合规典型案例“新泰市J公司等建筑企业串通投标系列案件”中，6家建筑企业被黑社会性质组织成员要挟参与串通投标，检察机关对6家企业及其负责人作不起诉处理。受黑社会性质组织成员要挟而参与串通投标，且没有造成人民生命财产损失等恶劣后果，企业的行为“情有可原”。

关键问题是企业发展必须以保障工人的生命安全为前提，这是一条不可逾越的红线。逾越红线而不被惩罚是不可接受的。无论行政机关还是司法机关对安

作者简介：骆涌，河北省保定市应急管理局公职律师、注册安全工程师，法律硕士；常旭辉，河北省保定市人民检察院第四检察部主任，法学学士。

全生产违法行为都应保持高压态势。这是危害安全生产类犯罪与其他犯罪行为的区别所在,也是危害安全生产类犯罪与其他犯罪行为的关键区别之一。

(二) 危害安全生产类犯罪属于危害公共安全罪

从起源看,涉案企业合规不起诉制度可以说是为经济活动中违法犯罪的市场主体量身定制,因此主要适用于经济类犯罪。《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)》(以下简称《指导意见》)第3条规定第三方监督评估机制适用于市场主体涉及的“经济犯罪、职务犯罪等”案件。这里的“等”不宜做扩大解释,原则上应限制在刑法第二编第三章“破坏社会主义市场经济秩序罪”之内。^[1]经济类犯罪属于法定犯,有别于自然犯,串通投标犯罪比盗抢犯罪对公众安全感的冲击要轻,有合规不起诉的情感基础。

危害安全生产类犯罪属于刑法第二编第二章“危害公共安全罪”,犯罪性质与经济类犯罪有本质区别。在重大责任事故罪案例中,很多涉案企业违法生产,冒险蛮干,所谓的“黑心老板”只顾挣钱不顾工人死活,严重破坏社会公平正义。犯破坏社会主义市场经济秩序罪,如果迷途知返可以网开一面,企业负责人悔过自新,为社会创造更多就业机会和财富算是将功抵过。犯危害公共安全罪,特别是危害安全生产类犯罪理应严惩不贷。

(三) 危害安全生产类犯罪不属于单位犯罪

涉案企业合规不起诉制度从国外引入,本土化过程中普遍探讨的一个问题是该制度在国外奉行“放过企业,严惩个人”,而我国基于民营企业“人企合一”的现实采取了“既放过企业,又放过个人”的模式。虽然《指导意见》第3条规定涉案企业合规不起诉制度既适用于单位犯罪案件,也适用于单位人员实施的与经营活动密切相关的犯罪案件,但是我国刑法对危害安全生产类犯罪规定的犯罪主体只有自然人,企业不是犯罪主体,就不存在“放过企业”这一国内外通用的前半句。“人企合一”在我国也并非普遍现象。例如,吉林市H公司2021年2月27日发生有毒气体泄漏事故,造成5人死亡,8人受伤。事故发生后第

二天,该公司即发布公告表示公司生产经营正常,事故不会对公司整体生产经营造成重大影响。可见,是否追究事故责任人刑事责任并不必然影响企业生产经营,也就谈不上“放过企业”了。现实中,“人企合一”形式的民营小企业往往安全生产条件较差,发生事故后被关停既符合法律规定,也符合市场经济优胜劣汰的规则。有学者指出,涉案企业合规不起诉制度应当只适用于企业,即单位犯罪案件,对于个人应按照认罪认罚从宽等制度处理。^[2]

诚然,改善安全生产条件是企业的责任。有学者建议将危害安全生产类犯罪规定为单位犯罪,对事故企业科以罚金。但是,刑罚对企业的制裁力度并非必然超过行政处罚。对企业来说,罚金是刑法规定施加的唯一刑罚种类,与行政处罚种类中的罚款并无实质区别。现行安全生产法第114条规定对事故企业罚款最高可达1亿元,从惩罚力度考虑,没有必要将危害安全生产类犯罪规定为单位犯罪。更重要的是,除了罚款之外,安全生产法等法律还规定了责令停产停业、吊销证照乃至责令关闭的行政处罚。如果当地政府决定关闭涉案企业,涉案企业合规不起诉工作的基础也就不存在了。

(四) 企业负责人对事故存在侥幸心理

从事故发生规律看,严重事故终究是小概率事件。1931年,海因里希统计分析大量案例后提出,平均每330起同类事故中只有1起造成人员严重伤害,29起造成人员轻伤,大多数事故中没有人员伤亡,即1:29:300,这一规律至今仍被广泛提及。很多小微企业虽然安全生产条件较差,但是经营多年也没有发生亡人事故。正因如此,一些企业负责人存在侥幸心理,不愿意花钱购置安全设施设备,提高安全生产水平,甚至在政府监管人员指出事故隐患后仍不以为然。

涉案企业合规不起诉制度的司法示范效应值得重视。如果对发生事故的企业适用涉案企业合规不起诉制度,可能助长一些人的侥幸心理。难免有人会想:“安全生产条件差一点未必就会出事故,即使出了事故还可以通过合规整改免受刑罚。”这显然将违背设立涉案企业合规不起诉制度的初衷,该制度不能成为

企业负责人的“金刚罩”“保护伞”。^[3]

现实中，非高危行业企业连续发生事故的概率极小。涉案企业合规整改的效果很难通过是否会再次发生事故来验证。为预防危害安全生产类犯罪，司法机关更宜坚持对犯罪行为的制裁，发挥威慑和警示作用，而不是宽恕。

（五）行政合规比刑事合规适用性更强

当前，安全生产领域刑事合规与行政合规工作如何衔接仍待探讨。2021年3月，国务院安委会办公室印发了《生产安全事故防范和整改措施落实情况评估办法》（以下简称《评估办法》），要求各地组织有关部门在事故结案后10个月至1年内，对事故发生单位逐项对照事故调查报告的防范和整改措施建议开展评估工作并形成评估报告。该评估工作实质上就是行政机关督促涉案企业合规整改，即行政合规。《评估办法》第4条特别规定，评估工作组原则上由参加事故调查的部门组成，并且根据工作需要，可以聘请相关专业技术服务机构或专家参加。该项规定的意义在于事故调查人员充分了解事故原因及涉案企业存在的问题，因此最适宜承担事故防范和整改措施落实情况的评估工作。

《评估办法》规定的评估工作组与《指导意见》规定的第三方监督评估组织的工作内容相似，但是两者在人员组成、授权方式、启动时间等方面存在显著差异。如果两者的工作不能合并，检察机关在作出起诉决定之前，是否要参考两者的评估报告？如果两者存在差异，怎样处理？无论从权威性还是从节约资源角度，既然有行政机关主导的事故防范和整改措施落实情况评估工作，检察机关就无需再启动第三方监督评估机制。

有学者指出，检察机关公诉人员可能不了解特定领域专业知识，行政机关工作人员可能缺乏对刑事法律专业知识和刑事案件司法规律的掌握，应由独立的第三方中介机构专业人员担任合规监管人。^[4]当前，行政机关对生产安全事故涉案企业有明确的合规整改评估制度，评估工作人员包括参与事故调查的政府人员和各领域专家，无需担心评估的专业性，也不宜低

估企业合规整改的主动性。行政合规如能有效开展，刑事合规不宜越俎代庖。^[5]

二、特殊情形下涉案企业合规不起诉制度的作用

多年来，行政机关普遍期望借助刑罚手段实现监管目标，同时不可避免地增加了社会矛盾。例如醉驾入刑后，醉驾犯罪人数过多引起社会普遍关切。2023年底，最高人民法院等四部门制定了《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》，明确提出贯彻宽严相济的刑事政策，其中依法从宽处理可以有效减少社会对立面。在安全生产领域，危险作业罪入刑后代替非法经营罪，成为惩处非法经营成品油行为的兜底罪名，已经引起学界关注。刑法应当保持谦抑性，涉案企业合规不起诉制度在特殊情形下可以发挥缓和社会矛盾的作用。

（一）单纯财产损失事故责任人出罪机制

安全生产法是我国保障安全生产的基础性法律。与劳动法律不同，安全生产法律既保护从业人员生命安全，也保护生产经营单位财产安全。在安全生产法律语境下，传统劳动安全事故被表述为生产安全事故。现行《生产安全事故报告和调查处理条例》第3条以人员伤亡和直接经济损失为指标将事故划分为特别重大、重大、较大、一般四个等级，政府监管部门根据事故等级给予涉事企业及责任人相应的行政处罚。这一理念也体现在刑法领域，有关司法解释规定事故造成直接经济损失100万元以上的，以重大责任事故罪、重大劳动安全事故罪等罪名追究相关人员刑事责任。以珠海市C公司爆燃事故为例，事故中无人员伤亡，直接经济损失198万余元，事故调查报告建议追究企业总经理及生产技术部副部长刑事责任。

有学者指出，在事故调查实务中以直接经济损失为指标确定事故等级存在实用性不强、统计标准不科学等问题。^[6]计划经济时代，出于对国有财产安全的追求，政府部门对造成财产损失的下属国企职工问责是合理的。市场经济时代，私营企业因员工过失造成

财产损失后,政府部门惩罚企业及其负责人存在法理缺陷。员工过失造成企业财产损失,企业有权依法索赔,并非必须追究员工刑事责任。因此,特别是对于企业负责人来讲,设立重大劳动安全事故罪的主要目的应是保护工人生命安全,而不是企业财产安全。建议未来修改相关法律法规及司法解释,不再将直接经济损失作为事故等级的划分指标,调整危害安全生产类犯罪危害后果的认定标准。

当前,对于单纯造成企业财产损失的事故,如果事故调查报告建议司法机关追究责任人刑事责任,检察机关可以启动第三方监督评估机制,对涉事企业安全生产情况进行评估考察,根据合规考察书面报告对责任人作出不起诉的决定。涉案企业合规不起诉制度能够发挥保持刑法谦抑性,缓和社会矛盾的作用,作为相关人员免受刑罚的出罪机制。

(二) 基于特殊事故情节对责任人的宽恕

重大责任事故罪与串通投标、假冒注册商标犯罪的显著区别在于犯罪的主观方面为过失。企业安全生产管理人员尽职履责可以降低事故发生的概率,但是难以做到绝对避免事故。现实中,一些事故存在特殊情节,即便有工人伤亡也可以不追究相关人员刑事责任。例如,最高检涉案企业合规典型案例“随州市Z公司康某某等人重大责任事故案”中,随州市Z公司经过合规整改,检察机关依法对公司员工康某某等人作出不起诉决定。

这起事故中,Z公司与曹某的保洁经营部签订了污水沟清淤合同,曹某与雇工刘某清淤作业时污水沟内有毒气体溢出,导致二人与前来救助的Z公司员工吴某中毒身亡。该案的特殊性在于事故虽然发生在Z公司厂区内,但污水沟清淤作业并不是Z公司员工的工作。Z公司与曹某某签订的污水沟清淤合同属于承揽合同,承揽人曹某某应当对清淤作业的安全负责。污水沟清淤作业并非高危行业,国家没有设立安全生产(经营)许可。即使认定Z公司选择承揽人时存在过失,过失程度也较为轻微。Z公司有员工在事故中死亡,存在对员工应急救援能力培训不足等问题,然而就整个事故而言仅需对事故后果扩大负责。值得注

意的是随州市公安局曾都区分局以Z公司行政总监康某某、行政部负责人朱某某、安环部负责人周某某三人涉嫌重大责任事故罪移送随州市曾都区检察院审查起诉。然而,事故调查报告建议移交司法机关处理的人员仅有康某某和朱某某,建议安环部负责人周某某由Z公司内部处分。事故调查组可能也认为该事故对于Z公司安全生产管理人员来说实属意料之外,责任相对较轻。

因此,事故的发生与企业安全生产条件、工人自身安全意识等多方面相关,不宜将责任全部归咎于企业相关人员。对于行政机关来说,将企业负责人移送司法机关对其他企业可以起到威慑作用,有利于推动监管工作,但是对个人来讲惩罚后果可能会显得过于严重。特殊情况下,涉案企业合规不起诉制度可以用于危害安全生产类犯罪,由检察机关主导督促企业提高管理水平,帮助相关责任人免受刑罚。

结语

刑事诉讼制度事关社会稳定,探索过程需谨慎而为。优化营商环境背景下,涉案企业合规不起诉制度可以给那些误入歧途的企业家提供回头是岸的机会,但绝不能为黑心老板提供避风港。在办理危害安全生产类犯罪案件时,引入涉案企业合规不起诉制度可能造成的影响需慎重考量。特殊情形下,该制度可以作为相关人员免受刑罚的出罪机制,但不宜广泛推行,在该领域有必要给涉案企业合规不起诉工作踩一下“刹车”。

参考文献:

- [1]刘艳红.刑事实体法的合规激励立法研究[J].法学,2023(1):79-94.
- [2]李玉华.企业合规不起诉制度的适用对象[J].法学论坛,2021(6):21-30.
- [3]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.

(下转69页)

三、应急物资库存管理优化

（一）优化应急物资审批流程

对于突发事件下无法及时办理物资领用手续的，由需求部门专责按照领料申请单格式线下填写领料信息，与本单位物资管理部门仓储专责双方签字后即可领用，应急状态解除后15日内完成领用手续的办理并过账。若本单位物资无法满足需求，则应向上级单位物资管理部门提出需求物资明细，由上级单位物资管理部门在所辖区内依托WMS系统开展物资寻源及调配。对于调配物资，由调入和调出单位线下办理物资调配单，在应急状态解除后15日内完成调配审批单等手续办理及账务处理。

通过优化应急物资审批流程，建立突发事件下物资先领用、后过账的工作机制，极大提升了应急物资领用效率。

（二）完善应急物资库存管理机制[5]

应急物资到货后应开展到货验收，对于发生物资破损、数量不足等情况，及时联系供应商完成更换并补足数量。入库后，应按照批次、品类、供应商全覆盖的原则及时完成物资抽检工作，对于检测不合格的物资，要求供应商限时更换，并将检测结果记录。

建立应急物资定期检测机制，应急库所属单位物资管理人员每月开展在库应急物资盘点及日常维护，确保应急物资存放妥当、环境整洁。对于盘点过程中发现超期存放的物资，提出在库物资报废申请，开展技术鉴定，及时完成报废处置。

结合物资类别和特点，设置技术鉴定周期，物资管理部门组织专业管理部门按照鉴定周期开展在库物资技术鉴定，对鉴定为不可用的物资进行报废处置。

在物资报废处置后，结合实际工作需要，评估是否需要进行补库，对于确需补库的物资，及时进行采购，到货后进行验收、抽检并妥善存放。

结论

通过构建“省应急库—市终端库—县终端库—专

业仓”的新型应急仓储网络架构，明确各个仓库在应急响应状态下的职责，打破信息、地域壁垒，形成全省应急物资“一盘棋”的良好局面。基于WMS系统，将分布存储在各个物资库和专业仓的实物资源全面纳入线上数字化管理，为应急物资寻源工作提供支撑。此外，全面加强应急物资在库管理，优化应急物资领用审批流程，确保了应急物资随时可用、可调，提升了供应效率和可靠性。

参考文献：

- [1]高伟，曹威，朱峙成等.仓储物流网络规划问题建模与研究[J].中国物流与采购，2023（19）：45-47.
- [2]赵冉.基于B/S的应急物资仓储管理系统研究与设计[D].大连理工大学，2014.
- [3]李伟.基于物联网技术的应急电力物资智能仓储与调配管理研究[J].海峡科技与产业，2023，36（08）：75-77.
- [4]贾月伟，魏凤莲.智能化应急物流在突发灾害事件中的成本与路径优化[J].商业经济研究，2023（21）：101-104.
- [5]方嘉奇，赵冰翔，马旭尧.基于层次分析法的应急物资数字化储备管理平急一体化机制研究[J].物流科技，2023，46（16）：5-10.

（编辑 冯双剑）

（上接62页）

- [4]陈瑞华.企业合规不起诉改革的八大争议问题[J].中国法律评论，2021（4）：1-29.
- [5]季美君，董彬.民营企业刑事合规的检察进路[J].中国检察官，2022（7）：3-7.
- [6]王利群，曾明荣.坚持问责与整改并重 推动事故调查法制建设[J].劳动保护，2023（1）：13-15.
- [7]骆涌.新时代《安全生产法》的改进路径研究[D].保定：河北大学，2022：49.

（编辑 冯双剑）