

## 企业行政合规程序模式的选取

●熊樟林\*

---

**【内容摘要】** 企业行政合规对“行政权不可处分原则”的冲击,从实体法上很难有缓解路径。相反,以行政正当程序为切入口,通过开放、民主的行政程序开展合规,是目前较为可行的替代方案。现阶段,合规程序分为“行政机关自我主导模式”和“检察机关居中主持模式”两种,二者各有利弊。从尊重行政自治和控制合规裁量权的角度来看,应对两种模式进行合并、融合,将“检察机关居中主持模式”划归为“行政机关自我主导模式”的一个环节,创建贯通二者的“混合模式”。相较而言,“混合模式”具有更为有力的权力制衡作用,可以很好地平衡企业行政合规和严格依法行政的紧张关系。基于对行政自治的尊重,“混合模式”并不能普遍适用于所有行政合规,应将重心置于“涉案合规”“事后合规”“单罚合规”“免罚合规”等在正当性上更具挑战的案件类型中。

**【关键词】** 企业行政合规 正当程序 行政机关自我主导模式 检察机关居中主持模式

---

企业行政合规,是指为避免因企业或企业员工的相关行为给企业带来行政责任,行政机关通过行政法上的激励机制,推动企业主动以行政法律监管的标准来识别、评估和预防行政制裁风险,制定并实施符合行政监管的计划和措施。企业行政合规是功能主义立场下的一种权力释放工具,“是一种‘放权’机制,属于行政制裁权的缓和与收缩,是面向行政机关所作的特别授权,本质上是对企业违法行为的豁免,是对行政机关‘放权’行为的法律许可”。<sup>[1]</sup>在企业行政合规中,被豁免的违法行为是实体法所禁止的,是完全符合规范主义苛责逻辑的。因此,在法律适用的逻辑体系中,企业行政合规很难从实体法层面找到令人信服的理由。相应地,如何弥补实体法缺憾,或者说如何打消合规实施者的合法性顾虑,一直是无法绕开的制度难点和痛点。对此,立法论上难以两全。立法者始终面临角色冲突,既要行政执法“有法必依”,又要通过合规“有法不依”。同时,解释论同样举步维艰。“行政权不可处

---

\* 作者单位:东南大学法学院。本文系国家社会科学基金重点项目“适合我国的企业行政合规制度构建研究”(23AFX011)和江苏省社会科学基金重点项目“数字时代行政机关公开负面信息研究”(23FXA002)的阶段性成果。

[1] 熊樟林:《企业行政合规:功能主义的一块试验田》,载《当代法学》2024年第3期,第35页。

分原则”的理论障碍,至今也没有得到圆满解释,“行政裁量权的解释力度是有限的”,<sup>[2]</sup>“行政权不得处分原理无法被推翻”。<sup>[3]</sup>

要切实有效地解决这一问题,需要从程序法上为企业行政合规量身打造一套民主正当程序,从程序上弥补实体差。应当看到,行政合规并非是行政机关毫无约束的行政裁量,而是需要遵守一套现代开放的程序机制,合规免罚实际上也是通过民主程序完成的决策结果。

在当前实践中,关于企业行政合规的程序设置十分复杂,关系到公众参与、说明理由、第三方评估等环节。这些程序环节在行政法上早已老生常谈,行政机关往往也能够驾轻就熟,无需赘述。但是,其中有一个关键问题至今仍有争议,这便是企业行政合规的程序主导模式。所谓程序主导模式,是指在企业行政合规过程中,究竟由谁来主持和推动整个合规程序的发展。从当前观察到的情况来看,实践中的做法不一,争议较大。这一问题与企业行政合规的制度空间、社会效果、实施流程等方面密切相关,甚至会直接影响企业行政合规的未来发展。因此,本文拟于此初步讨论,以供参考。

## 一、行政机关自我主导模式

企业行政合规本质上是对行政权的处分,因此,由行政机关主导完成整个合规程序,往往是首选方案,这似乎也是一个必然的逻辑。对此,我们可以将其称为“行政机关自我主导模式”。

### (一) 行政机关自我主导模式的制度样态

在行政机关自我主导模式中,企业行政合规程序的启动和推进由行政机关决定,所有程序均以行政机关为中心,行政机关拥有相对集中的程序话语权,是企业行政合规的决策者。

1. 合规程序由行政机关主持。在整个合规程序开展过程中,行政机关始终处于中心位置,是整个合规程序的主持者或主导者。行政机关具有衔接、叙事、沟通、议论、掌控等方面的职责,需要组织串联一次合规程序的各个部分和各个环节,向各方传播信息、解答问题或介绍程序规则,并对合规程序中的问题与难点作出分析评价。同时,无论是对作出违法行为的企业而言,还是对受邀参与的第三方监督管理者而言,都需要直接向行政机关报告工作。行政机关不仅是指令、信息以及规则的发出者,同时也是各类反馈信息的收集者和评价人。

2. 合规程序由行政机关决策。在行政机关自我主导模式中,行政机关享有全流程程序决策权。实践中,包括但不限于如下几个方面:(1) 行政机关享有程序启动权。在涉案合规程序中,是否需要发动合规程序由行政机关决定,具体来说就是某一个办案机关。一般来说,合规启动程序包括依职权启动和依申请启动两个种类。<sup>[4]</sup>在两类不同程序中,办案机关都拥有决策权。<sup>[5]</sup>(2) 行政机关享有程序选择权。当前行政合规的实施程序复杂多样,究竟采用何种程序,在行政主导模式中由行政机关决定。

[2] 熊樟林:《企业行政合规论纲》,载《法制与社会发展》2023年第1期,第75页。

[3] 叶必丰:《行政和解和调解:基于公众参与和诚实信用》,载《政治与法律》2008年第5期,第3-4页。

[4] 如浙江省宁波市北仑区司法局发布实施的《行政涉案企业合规工作指引(一)(试行)》(仑依组办[2023]5号)第10条规定:“普通合规依照以下方式启动:(一)办案单位提出开展合规,涉案企业接受;(二)涉案企业要求开展合规,办案单位批准。”

[5] 如浙江省宁波市鄞州区市场监管局发布实施的《市场监管领域企业合规工作指引(试行)》(鄞市监[2023]69号)第11条规定:“经事前评估,市场监管部门案件承办机构建议启动涉案企业合规程序的,应当制作开展涉案企业合规工作的情况报告,分析案件基本情况、企业合规意愿、社会调查情况、合规整改方向和要求、初步整改期限等,经市场监管部门法制机构审查同意后,报部门负责人审批决定。对于涉案企业提出企业合规申请,经事前评估审查,决定不启动涉案企业合规程序的,应当及时回复申请人,说明不启动的理由和依据。”

如,在听证程序的选择上、<sup>[6]</sup>在第三方监督机制的确定上等。<sup>[7]</sup>(3) 行政机关享有程序终结权。在行政主导模式中,行政机关可以通过实时监督的方式对企业合规整改工作予以考核,并可以此为依据,对是否终止合规程序作出决定。如宁波市鄞州区《市场监管领域企业合规工作指引(试行)》第 16 条第 2 款规定:“合规考察期内,市场监管部门案件承办机构发现涉案企业在整改落实过程中存在其他违法情况的,合规考察终止,由市场监管部门依法作出处理。”

3. 合规程序由行政机关监督。行政机关的主导地位还体现在其对整个合规程序的监督功能上。一方面,行政机关会在行政系统内部设置多个合规必备的审核程序,从而以“审批者”角色监督每一个程序环节。如各地较多采用的“合法性审查程序”“集体讨论程序”等。<sup>[8]</sup>另一方面,行政机关还会在必备程序之外,以“监工者”的角色随机对合规程序开展监督。如《金华市企业行政合规案件办理指导意见》规定:“企业在行政合规考察期内,行政执法部门和第三方专家组可以不定期检查监督企业的合规整改情况,确保合规体系建设到位。”

现阶段,行政机关采用自我主导模式是行政合规实践中的主流做法。(1) 在面向不特定人群的抽象性行政合规制度体系中,就有大量能够体现该模式的例证。如各地行政机关大量采用的企业行政合规指导清单制度。在该制度中,行政机关往往会基于既往执法经验,将实践中高发的行政违法案件予以梳理,并按照“合规事项”“常见违法行为表现”“法律依据及违法责任”“发生频率”“合规建议”“指导部门”等板块,制作一张“清单式”的表格,要求企业予以遵守。该制度尽管只是企业行政合规的一个片段,很难说是真正的企业行政合规,却是体现行政机关主导意志的典型做法。在这一类实施方案中,行政机关是在行政监管的传统框架里理解行政合规的,具有强烈的“普法”属性。无论是清单样式的制定,还是清单内容的选取,均由行政机关决定。并且,合规清单最终是要通过企业“照章办事”的预期效果予以反馈的,暗含着一种“教化”和“规训”,<sup>[9]</sup>“是国家权力向全社会各阶层各角落扩散的过程”。<sup>[10]</sup>(2) 在具体的个案式行政合规中,我们同样能够看到大量由行政机关主导合规程序的做法。如在各地已经开展的合规典型案件中,多数就是由行政机关自我完成的。一般来说,行政机关会依据《行政处罚法》第 33 条第 1 款中的“首违不罚”“轻微不罚”条款,以及第 2 款中的“主观过错条款”,将是否合规作为一项行政裁量权加以裁决。在这一过程中,尽管《行政处罚法》第 33 条中包含了“改正”的裁量要素,理应设有第三方合规考察的环节,但是,在当前实践中,行政机关一般并不会单独设置合规评价的过程。从总体上来看,合规程序是不具有独立性的,往往是被附随在行政机关的裁量判断中一并处理的。实践中,典型如江西省市场监管部门发布的免

[6] 江苏省徐州市司法局发布的《徐州市涉行政处罚企业合规工作实施办法(试行)》第 25 条规定:“重大、复杂的行政合规整改,行政机关可以采取听证会的形式,对照专项合规整改计划,对涉罚企业提交的合规整改完成报告以及第三方组织提交的合规整改评估报告进行审查。”参见《关于征求〈徐州市涉行政处罚企业合规工作实施办法(试行)〉意见建议的公告》,载徐州市人民政府网站, <https://www.xz.gov.cn/004/004007/20240304/3d9d37f7-ec8a-4f76-9e0a-eb504df08e51.html>, 2024 年 5 月 26 日访问。

[7] 浙江省宁波市北仑区司法局发布的《行政涉案企业合规工作指引(一)(试行)》第 13 条:“确定开展普通合规后,办案单位应当与第三方机制管委会进行对接,通报案件有关情况,与第三方机制管委会共同确定第三方组织的参加人选。”

[8] 浙江省金华市推进“三位一体”企业合规改革工作领导小组办公室发布的《金华市企业行政合规案件办理指导意见》规定:“……(七)合法性审查:行政执法部门内设机构根据《评估报告》、听证记录以及企业合规整改情况,作出是否给予企业合规激励的初步意见,并提交本单位有法制审核职能的机构进行合法性审查”……“(八)集体讨论:行政合规案件经过合法性审查后,提交行政执法部门负责集体研究,经同意后可以对涉案企业作出减轻或免于处罚的决定”。

[9] 凌斌:《普法、法盲与法治》,载《法制与社会发展》2004 年第 2 期,第 130 页。

[10] 苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》,中国政法大学出版社 2000 年版,第 27 页。

罚、减罚十大典型案例等。<sup>[11]</sup>

## (二) 行政机关自我主导模式的优势和弊端

当前,行政机关自我主导模式之所以会占据主流,是因为该模式有自身的制度优势。

1. 契合行政权力的本质属性。企业行政合规的最大制度特征是对行政制裁权的收缩和放弃,而被处理的行政制裁权实际上是行政机关合法享有的,是获得了法律、法规、规章授权的,具有正当性和合法性。因此,由行政机关主导合规程序,自我决定是否启动、推进合规程序,实际上是符合行政权力的本质属性的,同时也是对这一国家权力的基本尊重。

2. 维护法律规范的有序稳定。在法的安定性的保障和维护上,除了需要保守对待法律修改之外,另一个重要方面就是法律规范得到普遍遵守。在这一点上,行政机关也并不例外,所谓严格依法行政的基本要义就在于此。但是,企业行政合规与此恰恰相反,因为合规豁免的是已经确定构成违法的行为。该行为理当受罚,通过合规实现免罚,实际上就是对法的安定性的一种“破坏”。因此,从维护法的安定性的角度来看,合规程序不宜过度开放,尤其是不能让渡程序主导权,否则合规之后采取的免罚措施有可能产生误导社会大众的错误信息,破坏法的安定性。在比较法上,域外法治发达国家采用的是几乎类似的处理逻辑。如在2014年的“西门子合规案”中,美国司法部并没有公开西门子的合规监督报告,而是保持在一定范围之内。美国司法部担心,“竞争对手可以在没有‘巨额投入’的情况下获得那些‘有用的’‘如何建立有效合规项目’的信息,而这些信息是西门子企业花费巨额投入产生的”。<sup>[12]</sup>另外,过度开放的合规程序,让其他主体实质参与合规,除了会带来不平等的负面效应之外,也有可能导​​致合规竞争和合规滥用,其他类似的违法企业也会以类案为理由,主张通过合规实现免罚。很显然,这会为行政机关带来不必要的麻烦。

但需要指出的是,行政机关自我主导模式也存在如下更为凸显的问题:(1)陷入自我判断。长期以来,切实做到严格执法,行政权的不可处分性和非契约性一直被奉为行政法的圭臬。对于行政机关来说,立法上赋予的法定职权,既是一项权力,同时也应当被理解为是一项义务。从法律上来说,“法律赋予行政机关行使一定的职权,同时也就意味着规定了国家行政机关的法定职责,即职权就是职责”。<sup>[13]</sup>类似地,在企业合规中,被放弃的行政处罚权,对行政机关来说既是一种权力,同样也是一种义务。当其作为一项义务时,“当然不能自行处分”,<sup>[14]</sup>否则就涉嫌行政不作为。因此,如果采用行政机关自我主导模式,完全籍由行政机关的意志推进涉案合规,势必会让行政机关陷入自我判断的角色困局,招致“既做运动员又做裁判员”的诟病。(2)招致廉政风险。在廉政风险的防控上,行政机关自我主导模式同样存在明显的短板。一方面,由于整个合规程序由行政机关自己主持,行政机关拥有绝对话语权,因此,程序的民主性和科学性无法得到保证,合规程序被阉割、简化无法避免。相应地,合规权力异化的可能性也会大大提升。当前,大量行政机关以《行政处罚法》第33条第1款中的“首违不罚”和“轻微不罚”制度开展的减免处罚的创新活动,就是这一问题的集中表现。实践中,多数行政机关不会以开放、多元的合规程序去实施“首违不罚”和“轻微不罚”,而只是执法机关的自我判断。但是,违法行为人究竟是否符合《行政处罚法》第33条第1款中规定的“改正”,是由执法机关自己认

[11] 参见《江西省对6404件案件免于处罚! 免罚、减罚十大案例来了!》,载中国质量新闻网, [https://www.cqn.com.cn/ms/content/2022-11/24/content\\_8883235.htm](https://www.cqn.com.cn/ms/content/2022-11/24/content_8883235.htm), 2024年5月14日访问。

[12] Brandon L. Garrett & Gregory Mitchell, *Testing Compliance, Law and Contemporary Problems*, 2020, 4, p. 53.

[13] 刘旺洪:《论法治政府的标准》,载《政法论坛》(中国政法大学学报)2005年第6期,第165页。

[14] 李步云、刘士平:《论行政权力与公民权利关系》,载《中国法学》2004年第1期,第12页。

定的,而不是其他监督主体。另一方面,即使行政机关在自我主导模式中仍然能够引入民主元素,保证程序的适度开放,实际上仍然无法完全杜绝廉政风险。只要程序主导权仍然在行政机关手上,其能够决定合规程序的种类、范围和推进方式,就无法避免行政执法人员“合法合规地实施违法行为”现象的产生。(3)妨碍制度推广。由于行政机关自我主导模式会在一定程度上影响企业行政合规的正当性与合法性,因此,行政合规的制度规模往往会被“有意”压缩,甚至会带来“只说”和“只做不说”两个极端。所谓“只说”,是指行政机关基于迎合“优化营商环境”“简政放权”等政治口号的需求,发布大量企业行政合规规范性文件进行制度宣传和布控。但是,这些文件往往仅仅停留在纸面,多数都是抽象式合规和指导型合规,个案合规数量寥寥无几,执法机关整体上呈现出谨小慎微的立场。所谓“只做不说”,是指在并不多见的个案合规中,尽管合规效果良好,甚至说具有较高的制度创新,但是,执法机关基于正当性和合法性的担忧,仍然不愿意将案件信息公之于众,而是仅仅停留于系统内部,合规程序的民主性和科学性无法体现,用程序正义弥补实体民主差的制度目标难以实现。目前来看,上述两种做法同时存在,已在一定程度上损害了企业行政合规的落地推广。当前,多数行政机关要么对企业行政合规仍然持观望态度,“按兵不动”,要么就是采用指导型行政合规的制度路径,将行政合规放入行政普法的传统框架中予以推进,从而将合规工作抽象化、虚拟化、纸面化,最大程度减少制度阻力和正当性质疑。

## 二、检察机关居中主持模式

另一种完全不一样的程序模式,则是邀请检察机关参与合规程序,以居中主持的角色协调行政两造之间的关系。对此,我们可以将其称为“检察机关居中主持模式”。

### (一) 检察机关居中主持模式的制度样态

与前述行政机关主导模式不同,这一模式引入了另一个国家权力机关——检察院。该模式为行政合规程序添加了权力制衡的要素,补入了一个类似司法过程的程序结构,呈现出了与行政机关自我主导模式完全不同的法律效果和社会效果。具体来说,该模式具有如下特征。

1. 合规程序由检察机关启动。与行政机关自我主导模式不同,该模式下的合规程序由检察机关启动,或者说从形式上来看,整个合规程序是由检察机关发起的。实践中,这集中表现为两个方面:其一,何种类型的行政纠纷能够启动合规程序,是由检察机关按照自己理解的标准甄选。在这一过程中,尽管检察机关也会与行政两造反复沟通和交流,但最终选择权是交由检察机关的。在权力依据上,尽管截至目前我们还无法找到检察机关启动行政合规程序的直接依据,但是在行政执法检察监督的整体体系下,检察机关仍然可以凭借“行政检察建议”“行政公益诉讼”等手段,对行政机关的执法行为形成监督威慑,从而掌握启动企业行政合规程序的主导权。其二,究竟启动何种类型的合规程序,同样由检察机关根据个案加以决定。实践中,不同合规程序的主要差别在于程序的开放性和参与性上。当前,几乎所有检察机关都会采用具有开放性的合规程序,有的合规程序是有限开放的,仅限于行政两造、专家学者等特定人群,事后并不对外公开、公示。<sup>[15]</sup>也有的合规程序是完全开放的,包括人大代表、政协委员、执法监督员在内的多方主体,此时行政合规程序实际上就是一个大型的“听证会”。

[15] 关于企业行政合规是否需要全部对外开放,国内外做法并不一致。在美国法上,多数合规个案是不对外公开的(如“西门子案”),国内目前也有一些个案并不对外公开,或者说只做“摘要式”的公开。

2. 合规程序由检察机关组织。企业行政合规程序启动后,检察机关还需要承担组织者的角色和任务。一方面,检察机关需要以自己而非行政机关的名义邀请各方参与到合规程序中,包括但不限于行政两造、人大代表、政协委员、专家学者、律师等人士。这其中,除了需要协调时间、地点之外,检察机关还需确定合规程序的开展模式,从而事先布控合规程序的具体流程;另一方面,检察机关还需要主持合规程序中最为主要的“听证会”环节。所谓主持,就是掌控“听证会”现场的全局流程,具体是指对合规听证会发言人的具体人选、发言先后顺序、发言时间范围等问题予以决定。从形式上来看,主持听证会的检察官似乎是一个“听证员”的角色,或者是司法过程中的“法官”角色。但是,他们之间又存在本质差异,因为合规的行政处罚案件,实际上并不是检察机关自己办理的案件,检察机关只是居中主持者。这与一般意义上的检察听证存在本质差别。一般来说,检察听证的案件,承办案件的检察官或者办案组的主办检察官是听证员,案件本身就是检察机关的。

当然,需要指出的是,检察机关尽管在该模式下具有一定的程序性权力,但是它只是在为合规案件提供一定程度的正当程序支持,本身并不对案件实体结果享有决定性权力。因此,检察机关只是“居中”主持,仅仅是“主持人”,而不是“听证员”和“法官”,并不对案件产生决定性影响。

## (二) 检察机关居中主持模式的优势和弊端

坦诚而言,检察机关居中主持模式并不是当前企业行政合规的主流做法,只是部分地方的试点和创新,<sup>[16]</sup>仍然处于摸索和尝试阶段。但是,这一模式中饱含的如下制度优势,是需要我们加以重视的。

其一,破解自我判断的难题。与行政机关自我主导模式不同的是,检察机关居中主持模式下合规程序的启动和组织,均由检察机关负责。尽管从根本上来看,检察机关也只是从形式上提供了程序支撑,并不直接决定合规结果。但是,这可以大大提升合规程序中的形式正义。一方面,检察机关的主持地位为合成程序注入了第三方国家权力机关的监督力量,改变了“行政机关—行政相对人”单一结构,填设了权力制衡的要素,可在一定程度上淡化行政机关“自我判断”的负面影响;另一方面,任何一种程序都或多或少地会影响实体结果,很少会有一个完全脱离实体结果的程序。这种纯粹的程序正义的价值在于“只有这种正当的程序得到人们恰当的遵守和实际的执行,由它所产生的结果就应被视为是正确和正当的,无论可能会是什么样的结果”。<sup>[17]</sup>因此,检察机关居中主持模式尽管只是在程序正义上有所着力,但我们并不能忽略其对实体正义的影响以及其独立的程序价值。

其二,打消廉政风险的顾虑。与以往不同,在检察机关居中主持模式下,“行政机关—行政相对人”单一结构被打破,检察机关作为第三方加入合规过程之中,形成了更为稳定的类似司法审判的三角关系。这首先有利于缓解行政两造之间天然的不对等地位,让行政机关从合规“主导者”变成了“被观察者”。在新的法律结构中,行政机关对于合规与否的决定,自然会感受到更为直接的监督与制约。这非但会从形式上改变行政机关“自我判断”的外表形式,同时也会对行政机关构成一种法律威慑,从而减少合规裁量权的恣意与滥用。同时,更为重要的是,检察机关的加入会在一定程度上打消行政机关在“是否违反行政权不可处分原则”上的政治顾虑,从而更好地推广企业行政合规的应用。这种潜在的化学作用首先是由检察机关主持合规程序后行政机关可以退至幕后的角色转换带来的。在新的模式中,外界的整体感官会悄然发生改变,容易形成行政合规是检察院全程主导的视觉效果。与此

[16] 参见刘浏:《江苏省首例生态环境领域行政合规案办理》,载扬子晚报网, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1780266835790180459&wfr=spider&for=pc>, 2024年4月30日访问;《全省首次!特邀人大代表旁听评议检察听证》,载江苏检察网, [http://www.jsjc.gov.cn/yaowen/202307/t20230707\\_1528398.shtml](http://www.jsjc.gov.cn/yaowen/202307/t20230707_1528398.shtml), 2023年9月25日访问。

[17] 周佑勇:《行政法的正当程序原则》,载《中国社会科学》2004年第4期,第119页。

同时,政治顾虑的消解也与检察机关相对能够更为便利地邀请纪委、监委工作人员加入合规程序之中有关。这是因为,此类反腐机关工作人员的加入,能够为后期“渎职”“不作为”等廉政风险提供天然的阻却屏障。因此,检察机关居中主持模式非但有利于防止合规过程中的廉政风险,同时也有利于企业行政合规制度的未来推广与应用。

其三,借鉴检察机关的经验。当前,为什么是检察机关“挺身而出”,而不是其他国家机关?除了上述原因之外,实际上还与检察机关的工作经验有关。首先,检察机关具有丰富的反腐经验。在我国,检察机关是法定反腐职能的国家机关,在腐败治理上积累了丰富的办案经验和专业知识。由检察机关作为监督者主持企业行政合规程序,其可以运用已有的经验和知识预防、制约合规权力的滥用,从而避免合规过程中的利益输送。其次,检察机关还具有丰富的合规经验。一般来说,“企业合规包括行政合规、刑事合规、反制裁合规三个方面”。<sup>[18]</sup>我国最先真正开始推行企业合规制度的是刑事合规。并且,在刑事合规推进过程中,是由检察机关牵头并自上而下地进行制度布置的,“最高人民检察院站在服务保障经济社会高质量发展、营造法治化营商环境、促进民营企业依法依规经营的政治高度,主导推进了如火如荼的企业合规改革”。<sup>[19]</sup>截至目前,全国检察机关非但在刑事合规上已经完成了主要的制度建设,同时还积累了丰富的个案经验。对行政合规而言,这是一个可以借鉴的优质资源。检察机关不仅可以为行政合规工作提供宏观层面的制度参考,而且可以提供微观层面的个案指导。

当然,检察机关居中主持模式也并不是完美无缺的,该模式在实践中的应用同样存在一些弊端,而这些恰恰决定了该模式的制度规模。概括来说,这些弊端主要包括如下两个方面。

第一,现有法律依据不足。法无授权不可为,检察机关作为国家机关,参与合规程序同样需要遵守职权法定原则。检察机关除了具有参与行政合规的现实必要性之外,还需要具有合法性。但是,从我国现有法律来看,这存在一定障碍。我国《宪法》第134条规定了“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。这是我们能够找到的检察机关监督行政机关的最为直接的宪法依据。尽管我们可以将检察机关参与合规程序解释为“行政检察监督”的一种具体表现,但需要注意的是,这样的解释可能过于宽泛。实际上,行政检察监督并不是毫无边界的,而是存在一定的界限。关于检察机关的具体职责,《人民检察院组织法》第20条已经做了列举,<sup>[20]</sup>但是并未提及行政执法过程监督。因此,我们很难从“检察机关是法律监督机关”推导出“检察机关可以主导行政合规程序”的结论。

目前来看,与企业行政合规具有直接关联的依据,是党中央于2021年6月15日印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》。该意见指出:“10. 全面深化行政检察监督。检察机关……在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正;在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了。”<sup>[21]</sup>从整体上来看,该意见明确了检察机关对行政机关的法律监督,拓展了行政检察监督的外延。据此,检察院可以对涉企行政纠纷开展争议化解工作。对于企业提出的行政合规整改需求,检察机关

[18] 熊樟林:《企业行政合规论纲》,载《法制与社会发展》2023年第1期,第61页。

[19] 刘艳红:《企业合规不起诉改革的刑法教义学根基》,载《中国刑事法杂志》2022年第1期,第101页。

[20] 《人民检察院组织法》第20条:“人民检察院行使下列职权:(一)依照法律规定对有关刑事案件行使侦查权;(二)对刑事案件进行审查,批准或者决定是否逮捕犯罪嫌疑人;(三)对刑事案件进行审查,决定是否提起公诉,对决定提起公诉的案件支持公诉;(四)依照法律规定提起公益诉讼;(五)对诉讼活动实行法律监督;(六)对判决、裁定等生效法律文书的执行工作实行法律监督;(七)对监狱、看守所的执法活动实行法律监督;(八)法律规定的其他职权。”

[21] 《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(2021年6月15日),载《人民日报》2021年8月3日,第3版。

可以建议行政机关充分评估,利用刑事合规经验,与行政机关共同帮助企业完成行政合规整改,化解争议。但是,问题在于,该意见只是在政治层面具有实质意义,在法律效力上仍然难以补足检察机关主导合规程序的正当性之缺。

第二,提高行政合规成本。程序是需要成本的,尤其是在涉及多个国家权力的程序结构中,这一问题会更为凸显。在企业行政合规上,这同样也并不例外。检察机关的介入,尽管会从形式上补足正当性,但也会耗费巨大的行政成本。从目前检察机关居中主持模式的实践情况来看,检察机关习惯采用十分正式的“审判式”程序开展企业行政合规工作。在这一程序之中,行政机关和企业往往会被要求作为类似于听证当事人的角色参与到合规之中,他们都有权提出证据并相互解释和说明。与此同时,还会广泛邀请当事人之外的其他社会各方共同参与。很显然,这会“导致相当程度的拖延,增加资源消耗。随着有资格参与行政程序的当事人数量增加,这些特征将会更加严重”,<sup>[22]</sup>导致行政过程费用昂贵、时间冗长。并且,程序所需的资源和拖延成本,不仅需要行政机关予以承担,相对人同样也需要承担,企业有可能要为此支付更多的合规费用。实际上,早在多年前,程序制度暗含的上述缺陷就被反复验证过。譬如,对于美国《行政程序法》(APA)确立的“通告—评论”程序,哈洛(Harlow)和罗林斯(Rawlings)两位教授不以为然,“美国的经验表明,过于司法化的程序显得笨重,带来拖延、费用高昂及官僚主义,而行政机关学会的只是遵守法律的文字,或以规避法律规定的方式使立法意图落空”。<sup>[23]</sup>因此,成本是检察机关居中主持模式不可忽略的负面因素。如果说行政机关应该为合规负担一定程度的程序成本,那么,它应该更多地被支付在行政机关自我主导模式中,而非额外增设的检察机关居中主持模式。如果要求每一个企业行政合规案件都采用检察机关居中主持模式,行政机关基于追求行政效率的考量,自然会有意压缩企业行政合规案件的规模。

### 三、混合模式的提倡与适用

如上所述,在企业行政合规程序模式上,行政机关自我主导模式和检察机关居中主持模式各有利弊。那么,在两种模式之中,我们究竟应当采用何种程序制度呢?对此,本文认为可以各取所长,建构一套融合二者的混合模式。

#### (一) 提倡混合模式的理由

概括来说,提倡混合模式主要是由如下两方面原因决定的。

1. 我国行政处罚扁平结构的特殊需求。从比较法上来看,让检察机关加入合规程序,是契合企业合规的基本原理的。企业合规制度催生于英美法国家,最早出现在美国,后来在英国、西班牙、意大利等国家逐渐蔓延。<sup>[24]</sup>尽管在德国法上,我们也能找到类似企业合规的“行政执法和解”制度,但是二者存在本质区别。行政执法和解将适用对象限定在了“违法事实不清”的前提下,<sup>[25]</sup>与行政合规“违法事实清晰确定”的认定结论完全不同。因此,行政合规主要是英美法上较多采用的制度。

在英美法上,绝大多数行政机关没有直接作出行政处罚的权限,而是需要起诉到法院,由法院通

[22] Panel II, Standing, Participation and Who Pays, *Administrative Law Review*, 1974, 26, p. 423.

[23] [英]卡罗兰·哈洛、理查德·罗林斯:《法律与行政》(上卷),杨伟东等译,商务印书馆2004年版,第398页。

[24] 参见陈瑞华:《企业合规基本理论》,法律出版社2021年版,第13-18页。

[25] 典型如《德国联邦行政程序法》第54条明确规定:“官署依义务性之裁量认为成立和解,以消除在合理之评价时存在的事实或法律状态之不确定性,符合目的之要求时,得经由相互之让步(和解),订立第54条第2句所称之公法契约,以解决之。”

过判决作出处罚决定,这一般也被称为“司法机关主导”模式。<sup>[26]</sup>因此,英美法上的行政处罚,从一开始就是一个稳定的“三角结构”:行政机关—法院—行政相对人。这一结构与德国、奥地利以及我国行政处罚体制存在明显不同,我们采用的是行政机关直接作出行政处罚的制度体系,呈现的是“行政机关—行政相对人”的“扁平结构”。从对比的角度来看,“三角结构”和“扁平结构”的最大差异是,在“三角结构”中,行政机关行使的只是行政处罚的起诉权,或者说是处罚建议权,并没有作出处罚的最终决策权,是否处罚最终是由法院决定的。但是,在“扁平结构”中,行政机关的权力空间完全不同,其享有直接作出行政处罚的决定权,是行政处罚权唯一的意志承载者。

上述区别给企业行政合规带来的最大影响在于:在“三角结构”中,行政机关通过合规免罚放弃的只是行政处罚的起诉权,它只是一项建议性权力,而不是终局性权力,对行政法上“行政权不可处分”原则的冲击并不会那么凸显。并且,从程序层面上来看,在“三角结构”中,行政机关处分的处罚起诉权,与刑事合规中检察机关处分的刑罚起诉权类似,都只是整体程序链条中的一个环节。行政机关通过合规放弃起诉权,并不必然等同于是由其决定放弃了整个行政处罚权。因此,“三角结构”下企业行政合规的正当性,是可以从刑事合规的正当性原理中借鉴的。英美法上之所以能够发展出与德国法“行政执法和解”完全不同的制度,也与此存在密切关联。毕竟从形式上来看,由行政机关处分“行政处罚起诉权”,与行政机关处分“行政处罚权”相比,外界的质疑会缓和很多。

但是,在以我国为代表的“扁平结构”中,情况恰恰相反。此时,行政机关在合规免罚中处分并不是建议性的处罚权,而是一个具有终局意义的权力意志。合规结论意味着一个案件是由行政机关自己盖棺论定的。行政机关的角色等同于“三角结构”中的法院,会直接与“行政权不可处分原则”产生冲突,行政机关也会更多地背负“自说自话”的诟病。因此,在“扁平结构”式的行政处罚体系下开展企业行政合规工作,天然地需要我们从比较法上借鉴经验,从程序上注入第三方力量,架构类似英美法的“三角结构”,让其他国家权力分担程序责任与义务,迫使行政机关从合规“主导者”变成“被观察者”,从而扭转行政机关在合规程序中面临的正当性危机。因此,让检察机关作为第三方力量参与到合规程序中,是具有必要性的。这是我们可以得出的第一个结论。

2. 尊重行政机关的权力空间。仍然需要解释的是,既然从权力结构上需要检察机关参与行政合规,为什么不是让检察机关主导整个程序,而仅仅只是居中主持呢?在具体展开混合模式的内容之前,我们仍然需要对这一问题予以回应。本文认为,这主要是出于对行政权力的尊重所做的考虑。

检察机关之所以需要保持“主持”而不是“主导”角色,在一定程度上与我们需要对行政权保持必要的尊重存有关联。从根本上来看,企业行政合规所要行使的是行政处罚权,这一权力本身属于行政机关,是《行政处罚法》以及其他部门行政处罚性法律规范承认并明确授权给行政处罚实施机关的,是一项合法且正当的国家权力。并且,在涉案企业行政合规中,企业违法行为是确定无疑的,无论在法律依据上,还是在事实认定上,都不存在任何争议。对此,行政机关完全可以通过正常行使处罚权的方式,实现立法者的授权意志。但是,企业行政合规却要求行政机关收缩行政处罚权。这实际上是对行政权正常行使的一种例外干预,也是对行政处罚权一般逻辑的否定与挑战。因此,企业行政合规在满足行政执法实质法治需求的同时,实际上也会在一定程度上让行政机关感到压力和不适。这是一个在合规实务中必须被关注的负面效应。因此,在程序模式的选择上,我们必须充分尊重这一事实,并以此为基础建构适度尊重行政机关的程序机制,将合规裁量权交由行政机关自己掌控,由其主导合

[26] 参见苏苗罕:《美国联邦政府监管中的行政罚款制度研究》,载《环球法律评论》2012年第3期,第112页。

规程序,否则就会对行政机关构成过度的干涉,伤害行政权的自治空间。

与此同时,从操作层面来看,要求所有行政合规都有检察机关介入也并不现实。行政机关的效率需求会在一定程度上排斥检察机关全程介入。一方面,有些行政处罚案件,尤其是《行政处罚法》第33条第1款中规定的“首违不罚”和“轻微不罚”案件,属于“走量”案件,涉案金额相对较小,需要更为简易的程序装置。同时,在这类案件中,《行政处罚法》又提供了充足的合法性依据,合规免罚的正当性风险相对较低,检察机关没有参与合规程序的必要。另一方面,企业行政合规的法律效果分为“免罚”和“减罚”两种类型。其中,“减罚”案件本身仍然属于效果裁量的一个类型,争议相对较小。即使不凭借企业行政合规的制度通道,行政机关也可以顺利实现“减罚”,这样就更谈不上检察机关介入了。

### (二)混合模式的具体展开

概而言之,在企业行政合规中,我们一方面需要检察机关的监督力量预防行政合规的廉政风险,但另一方面,检察机关的监督强度又必须是有限的,不能以检察权代替行政权。这种“既要又要”的程序模式,就是我们所说的混合模式。混合模式之所以被称之为“混合”,主要表现在如下两个方面。

1. 程序的融合。无论是行政机关自我主导模式,还是检察机关居中主持模式,都具有一定的制度优势,但同时也具有一定的制度缺陷。正确的做法不是对立二者,仅在二者之中择取其一,而是要扬长避短,将二者融会贯通。从程序设计上来看,这实际上并不存在障碍,两种模式本身就是可以合并的。检察机关居中主持模式从一开始就将自己设定成了中立者的角色,仅仅只是负责对合规程序的推进,并不会干涉行政机关的主导地位。因此,我们完全可以考虑将检察机关居中主持作为一个程序环节(如合规听证)嫁接到行政机关自我主导模式之中,从而实现两种程序之间的融合。但需要注意的是,混合模式中的程序合并应当是单向的,仅能将“检察机关居中主持模式”合并到“行政机关自我主导模式”之中,而不能逆向合并,否则必然会涉嫌权力冲突问题。因此,“行政机关自我主导模式”仍应是企业行政合规的程序基底和程序框架,检察机关居中主持只是整个程序框架中的一个环节。

2. 权力的融合。程序之间的融合,同样也会带来权力的融合。在混合模式下,会形成“以行政权为主导,以检察权和其他权力为监督”的新型权力结构。一方面,企业行政合规程序裁量权仍然应当由行政机关掌控,由其决定要不要发动个案合规程序,以及作出最终的合规决定,整体上仍然是以行政权为主导的。另一方面,混合模式中也会引入检察机关、社会公众等不同的权力或权利主体,从而改变行政机关自我主导模式中仅有行政权的单一权力结构。在混合模式中,检察机关及其邀请的监察机关和其他一些社会主体(如人大代表、政协委员、行政执法监督员等),会在检察机关居中主持环节加入合规程序之中,从而对合规裁量权构成一种权力监督。因此,从整体上来看,混合模式下的权力种类是多元的,它们相互之间构成了一种制约与平衡,形成了一种能够确保企业行政合规不会滑向权力滥用的程序约束机制。

### (三)混合模式的启动标准

严格来说,混合模式只是在现有的程序模式上加以改造的,是对“行政机关自我主导模式”的一种升级。但是,基于追求行政效率和尊重行政自治空间等方面的考量,我们也并不主张由“混合模式”完全替代“行政机关自我主导模式”,要求所有行政合规均采用“混合模式”。很显然,这是不现实的,也会在一定程度上反噬检察机关的应然角色。合理的理解应是将“混合模式”和“行政机关自我主导模式”并列处理,允许二者同时存在。因此,严格意义上的企业行政合规程序应包括两个大类:“行政机关自我主导模式”和“混合模式”。

按照上述分类,究竟何种情形下才需要启动“混合模式”,就成为必须要回答的问题。对此,本文

认为可供参考的标准如下。

1. 区分抽象合规和涉案合规。在行政执法实践中,企业行政合规呈现出复杂、多样的形态,既有“行政指导型合规清单”的发布,也有“合规体检 App”的上线,同时也有零星的一些个案免罚案件。那么,在这些不同的合规类型中,是否有必要加以区分,从而采取不同的程序模式呢? 本文认为,答案应当是肯定的。可以尝试将企业行政合规划分为“抽象合规”和“涉案合规”两个大类。从总体上来看,混合模式应当只需要适用于“涉案合规”类型中。所谓抽象合规,是指行政机关面向不确定对象发布的能够反复适用的企业行政合规的管理制度。这类合规从总体上来看是一种制度建设,具有普遍性和抽象性,并不涉及个案评价。但是,它也会将一些合规激励措施融入其中,包括给予企业表彰、赋予优先权等。如在权威媒体上公布优秀合规企业名单或排名、制定招投标倾斜政策、增设行政许可快速办理绿色通道等。抽象合规尽管也会涉及权力处分,但不会面向具体个人,属于抽象行政行为范畴,而且其多数是为企业增设权益的行为。在我国行政法制体系中,它们一般会按照抽象行政行为的规范程序加以约束和监督,<sup>[27]</sup>并不需要单独再设定包含检察机关的混合程序。

但是,涉案合规的情况恰恰相反。所谓涉案合规,是指行政机关就一个涉及行政制裁的具体案件采取的合规豁免措施。在这类案件中,不仅行政相对人是具体确定的,而且被处分的行政制裁权也是具体确定的。同时,涉案合规中企业违法事实也是具体确定的,行政机关需要在应当予以行政制裁的原则之中寻找例外。从总体上来看,涉案合规的权力处分幅度更大、公民权益影响更为具体,对正当性和合法性的制度回应需求也更为迫切。因此,为其配置饱含监督精神的混合模式更为适宜。

2. 区分事前合规和事后合规。将混合模式的适用范围限定于涉案合规,并不等同于说所有涉案合规都需要采用混合模式。实际上,在涉案合规内部,需要进一步加以区分,只有部分涉案合规才适宜采用混合模式。这其中,根据企业合规时序先后加以甄选,就是一个具有可操作性的标准。按照时序,企业行政合规包括事前合规和事后合规两种类型,混合模式应主要适用于事后合规之中。事前合规和事后合规的最大区别在于,事前合规是在应受行政处罚行为尚未发生之前,企业就已经开展了大量合规预防工作。但是,最终仍然发生了企业无法控制的违法情形。在这一类型中,已经完成的合规工作就是阻却企业承担违法责任的具体事由,“事前的合规预防工作”可以直接与“企业已经最大程度尽到了注意义务”这一事实完成对接与转化,从而得出企业对违法行为没有主观过错的基本结论。对此,《行政处罚法》第33条第2款中设定的主观过错条款可以直接作为不予处罚的依据。换句话说,企业合规能够直接阻却应受行政处罚行为的成立。因此,从整体上来看,事前合规实际上并不涉嫌对“行政权不可处分原则”的破坏,在合法性和正当性上,也基本上没有缺陷。因此,在事前合规类的处罚案件中,应当以“行政机关自我主导模式”为主,其主要是行政机关对违法事实的认定工作。

但是,事后合规则完全不同。在事后合规案件中,企业事前没有做任何合规工作,只是因为行政机关面临罚不下去的个案正义需求才需要启动合规免罚,它与事前合规存在根本差异。一方面,这些案件的违法事实是确凿无疑的,应受行政处罚行为完全成立,行政机关理应当罚,而免罚只是一种例外。另一方面,企业所做的合规工作实际上是事后弥补的,主观态度上更为被动,“禁止恶”的成分更高。因此,事后合规免罚会直接与“行政权不可处分原则”之间产生激烈冲突,需要我们从程序上为其补强合法性与正当性。此时,饱含开放与民主精神的“混合模式”,当然是不二之选。

3. 区分“单罚制”和“双罚制”。即使在事后合规内部,也有主次之分,混合模式应当重点适用于

[27] 典型如《江苏省行政规范性文件管理规定》(江苏省人民政府令第158号),2022年6月28日发布。

哪些领域,需要加以明确。对此,可选择以处分对象为标准,进一步甄选混合模式的重点适用领域。

由于企业只是法律上的拟制人,并没有独立的精神和意志,而是需要借助自然人行为实现其组织决定。因此,企业一旦涉及应受行政处罚行为,必然会有自然人参与。从理论上来说,此时应当承担行政法律责任的主体包括两个对象:企业和自然人。这就是被我们称为“双罚制”的基本制度,也是比较法上的常见规定。例如,我国台湾地区“行政罚法”第15条规定:“私法人之董事或其他有代表权之人,因执行其职务或为私法人之利益为行为,致使私法人违反行政法上义务应受处罚者,该行为人如有故意或重大过失时,除法律或自治条例另有规定外,应并受同一规定罚鍰之处罚”;《意大利1981年11月24日第689号法律对刑法体系的修改》第6条第3款:“如果法人、没有法人资格的团体、企业主的代表或者工作人员在执行职务或受委托事项时作出违法行为,则法人、团体、企业主要与违法行为人承担连带责任”。<sup>[28]</sup>但是,在我国,《行政处罚法》对此都没有规定,企业违法究竟是采用双罚还是单罚,只能依靠部门行政法加以设定。从对既往实践的观察来看,“‘单罚制’是目前的普遍做法,‘双罚制’只是在一些特殊领域才会适用”。<sup>[29]</sup>所谓“单罚制”,是指“对单位违法的行政处罚主要针对单位本身,不涉及决定或实施违法行为的单位成员”,<sup>[30]</sup>不会“处罚到人”,企业是唯一的责任承担者,责任主体相对单一。

在企业行政合规程序模式的选择上,我们建议对“单罚制”下的涉案合规,尽量采用混合模式,尽可能让检察机关居中主持,这也是混合模式的重点适用领域。这是因为,在“单罚制”下,“放过企业,严惩责任人”制度底线根本无法保证。企业的行政处罚责任一旦通过合规通道被免除,也就意味着整个案件被终结,不再有任何主体承担法律责任,此时必然会出现法律责任的落空现象。很显然,这并不是企业行政合规的本来目标,也会伤及普通民众朴素的法感情。因此,为了弥补单罚制下行政合规带来的负面效应,可以通过混合程序尽量让第三方参与到合规之中,从而减少误解,促进企业合规法律效果和社会效果的统一。

4. 区分合规免罚和合规减罚。企业行政合规的制度核心是合规激励,如果只是要求企业履行合规义务,合规实际上只是行政普法的一个变种形式,最终只会沦为“纸面合规”。在个案合规的激励手段中,行政机关一般会在合规考察之后,对企业作出“从轻、减轻或者免除处罚的‘优惠’”,<sup>[31]</sup>它们也是合规实践中最为实用的手段。根据法律效果的大小,我们可以将“从轻、减轻或者免除处罚”划分为“合规免罚”和“合规减罚(从轻和减轻)”两个大类。本文认为,混合模式应主要适用于合规免罚案件,合规减罚应主要采用行政机关自我主导模式。这是因为,合规免罚涉及法律责任的完全免除,是一种决定裁量的问题,而不是单纯的选择裁量。目前,理论界对选择裁量没有任何异议,选择裁量关系到罚多还是罚少,是行政机关合法享有的自由裁量权,合规减罚也只是行政机关行使自由裁量权的外在表现,本身不会有太大争议。但是,对于决定裁量,则众说纷纭。所谓决定裁量,是指“法律授权行政机关得决定是否想要作成某一个合法的处置(决定采取措施与否)”。<sup>[32]</sup>决定裁量往往也被称为“行为裁量”<sup>[33]</sup>

[28] 熊樟林:《中外行政处罚法汇编》,北京大学出版社2021年版,第215页。

[29] 熊樟林:《企业行政合规论纲》,载《法制与社会发展》2023年第1期,第65页。

[30] 谭冰霖:《单位行政违法双罚制的规范建构》,载《法学》2020年第8期,第127页。

[31] 周佑勇:《企业行政合规的制度定位及其构建路径》,载《比较法研究》2024年第3期,第14页。

[32] 翁岳生主编:《行政法》(上册),中国法制出版社2009年版,第261页。

[33] 如日本学者南博方认为:即使符合一定要件的事实存在,也需要赋予行政机关是否采取行为以及采取行为时选择何种行为的自由。参见[日]南博方:《行政法》(第六版),杨建顺译,商务印书馆2020年版,第45-48页。

或“决策裁量”。<sup>[34]</sup>与选择裁量不同,决定裁量处理的是罚还是不罚,涉及行政机关作为还是不作为。因此,与合法减罚不同,合规免罚需要更多的正当性支撑,尤其是民主和监督力量的加入,而这正是混合模式所具有的独特优势。

#### 四、结语

综上所述,用以弥补民主差的企业行政合规的正当程序,包含“行政机关自我主导模式”和“检察机关居中主持模式”两种实践类型。从整体上来看,二者各有利弊,对企业行政合规的制度发展也各有侧重。实践中,正确的做法并不是要严格区分二者,而是将二者予以贯通,将“检察机关居中主持模式”作为一个环节融入“行政机关自我主导模式”之中,创设一种可被称为“混合模式”程序结构。混合模式下的权力种类是多元的,检察权本身以及由检察机关主持邀请的监察权和其他一些社会权力都会参与其中。它们相互之间构成了一种制约与平衡,形成了一种能够确保企业行政合规不会滑向权力滥用的程序约束机制。但是,这一机制并不适宜在所有行政合规程序适用,而是应当适用于涉案合规和事后合规之中,并且以单罚制下的合规和合规免罚为重点领域。

(责任编辑:郭海清)

---

**Abstract:** The impact of corporate administrative compliance on the principle of non disciplinability of administrative power is difficult to find a relief path from the perspective of substantive law. On the contrary, using administrative due process as the entry point and conducting compliance through open and democratic administrative procedures is currently a more feasible alternative. At present, compliance procedures can be divided into two types: “administrative agency self leadership mode” and “procuratorial agency centered hosting mode”, each with its own advantages and disadvantages. From the perspective of respecting administrative autonomy and controlling compliance discretion, the two models should be merged and integrated, and the “procuratorial agency centered hosting model” should be classified as a part of the “administrative agency self leadership model”, creating a “hybrid model” that connects the two. Compared to others, the hybrid model has a more powerful power balance effect, which can effectively balance the tense relationship between administrative compliance and strict legal administration in enterprises. Based on respect for administrative autonomy, the “hybrid model” cannot be universally applied to all administrative compliance, and the focus should be on more challenging types of cases in terms of legitimacy, such as “compliance involved in cases”, “post compliance”, “single penalty compliance”, and “exemption compliance”.

**Key Words:** enterprise administrative compliance, due program, self leadership by administrative agencies mode, procuratorial organ centered hosting mode

---

---

[34] 王贵松:《行政裁量的内在构造》,载《法学家》2009年第2期,第38页。