**检察履职与企业合规管理体系建构[[1]](#footnote-0)\***

——以ISO 37301文本为视角

梁士强[[2]](#footnote-1)\*\*

摘要：ISO 37301合规管理体系要求及使用指南为合规管理的提供了可操作标准，合规管理体系应当从价值观出发，到形成合规文化构成闭环。合规管理具有义务导向性、利他性特点，与企业的逐利价值取向具有紧张关系。检察机关在推进企业合规改革中，应当以检察履职施加监管压力，运用ISO 37301标准进行合规监督，通过刑事政策激励确保企业合规目的的实现。

关键词：合规管理；标准；检察履职

近年来，在国际关系影响下，全球贸易关系愈加复杂，全球产业链进入深度调整与重构时期。国家层面，各主要国家均在寻求构建更为严格的合规监管制度，立法深度和执法力度均空前加强。国际层面，随着一系列全球性契约、指南和指引的订立，合规管理的国际共识逐步形成。为了满足各个国家、各类组织对合规管理迫切需求，国际标准化组织于2021年4月制定并发布了《ISO 37301合规管理体系要求及使用指南》（以下均简称ISO 37301）。ISO 37301对于合规管理的组织体系、制度体系、运行机制、保障机制制定了可操作性标准，使对合规管理体系的监管与评价成为可能。2020年起，检察机关将企业合规列为改革重点，刑事合规观念推广、合规不起诉制度探索均被提上议事日程，ISO 37301对检察机关推进并深化企业合规改革亦有着相当程度的借鉴意义。

## 一、ISO 37301制定背景、经过和意义

国际标准化组织（ISO）是非政府非营利组织，有一百多个国家级成员体，其主要工作就是标准的制定和发布。过去，ISO标准集中在是产品、技术、生产过程等领域，共有2万多项。目前，ISO更倾向于制定管理方面的国际标准，比较为人们所熟知的是ISO9000等一系列质量管理体系标准，截至目前，ISO共制定了20余项管理方面的国际标准，合规管理国际标准是其中之一。

对于提高治理能力，世界各国、参与经济活动的各种主体均呼声强烈，我国在“十四五”规划中也明确提出要实现治理能力的现代化。为因应日益高涨的治理能力提升要求，2016年，ISO成立了组织治理技术委员会（ISO/TC 309），其工作是制定、形成与组织的指挥控制和应负责任相关领域的管理标准。组织治理，即在组织内部形成指挥系统，这一指挥系统能够控制组织的决策和行动过程，且能够代表组织对外承担责任。ISO组织治理技术委员会集合起了56个成员国和12个观察员国家，制定了反贿赂管理体系、[[3]](#footnote-2)举报管理体系、[[4]](#footnote-3)合规管理体系、治理效率及治理成熟度[[5]](#footnote-4)等标准。

（一）ISO 37301制定的背景、经过

2014年，国际标准化组织就推出了ISO 1960合规管理体系指南，1960标准出台之后，在国际上引起了较大影响。我国国资委结合该标准制定了《中央企业合规管理指引试行》，《试行》要求国务院国资委直属的中央企业，都必须依据1960标准建立合规管理体系。国际范围内，很多参照1960标准执行的企业希望其所构建的合规管理体系得到第三方的认证。第三方认证的意义在于，当企业与外部方——无论是监管机构还是业务伙伴打进行交往时，可以通过声明自己拥有合规管理体系而获得对方认可。

鉴于1960标准是B类标准，缺乏可认证性，各个组织、各类市场主体迫切希望尽快制定具有认证性的A类国际标准。2018年11月，ISO成立工作组，前后共54个国家参与了标准的制定，2021年4月作为A类标准的ISO 37301标准出台。[[6]](#footnote-5)在ISO 37301标准的制定中，我国着墨甚深，[[7]](#footnote-6)中国标准化研究院标准化理论战略研究所所长王益谊以标准制定委员会联合召集人身份参与标准制定。[[8]](#footnote-7)

（二）ISO 37301标准的意义

1.合规管理标准是交流、合作的通用语言。ISO 37301制定前，美国、英国、法国等各个国家都对合规是什么有其不同的定义，对于怎样进行合规管理都有不同要求，当概念、要求皆不相同时，一个企业建立的合规管理体系想在不同的司法辖区、不同市场得到监管机构、业务伙伴认可难度极大。通过标准化手段，在交流、合作中，无论用词、分类还是具体做法，各主体均能趋于一致，可最大限度的节约交流成本，提高沟通效率。

2.合规管理标准是在民主商谈基础上对实践经验的科学总结。ISO 37301共经过至少经过四轮征询意见，每一轮收集到的意见都多达两三千条，此外，除有成员国参与外，还有三、四十个国际组织作为联络机构，参与到标准的制定中。37301标准的出台是各个国家以及诸多的利益相关体民主商谈的结果，运用了国际普遍认可、被实践反复证明有效的管理学模型，是各国关于合规管理实践经验的集成。

3.合规管理标准是公认的技术规则，更容易被相关方接受和使用。就内部关系而言，各种组织都可以使用ISO 37301标准进行认证，组织包括企业、非营利机构，乃至政府、城市。加拿大的魁北克市、深圳市都有计划获得ISO 37301标准认证。通常，企业构建合规体系更具有现实意义，企业可以应用该标准来建立、运行、评价、维护、改进、提升管理水平。

4.合规管理标准为司法机关、行政机关对企业进行合规监管提供统一尺度。近年来，检察机关特别重视企业合规，包括推广刑事合规观念，推进合规不起诉试点。如果合规的具体做法五花八门，则无法保障其公平性。企业作了同样的合规管理，部分被认定合格，获不起诉；部分被认定不合格，被起诉，将动摇司法公信力。国际共同认可的标准可以作为司法机关考察企业合规是否合格的依据。

## 二、ISO 37301文本内容及企业合规管理的开展

合规管理其实质是目标管理。有人认为合规管理是一种底线管理，但对于企业来说，主动自我规训合规经营并非易事，即便是大型企业、跨国公司也很难做到遵守所有的法律法规，更遑论遵守所有的道德规范、商业准则。因此，合规管理的核心是其目标，针对目标建立管理原则。

合规管理所运用的管理原则是管理学上通用的PDCA循环。[[9]](#footnote-8)计划（P）包括作出合规公开承诺；划定合规方针的范围；明确角色和职责；确定合规义务和合规风险等。执行（D）包括对合规管理进行人力及物质保障；使组织具备合规的能力和意识；进行合规沟通和合规培训；运行；建立控制和程序；文件化做到全程留痕。检查（C）包括进行内部审计、管理评审、监督和测评；提出合规疑虑；开展调查等。改进（A）包括对于管理不合规的持续改进。持续改进仍以PDCA模式进行。

（一）ISO 37301文本结构

ISO 37301标准包括正文和附录两部分。正文共十章，第一章适用范围，第二章规范性引用文件，第三章术语和定义，第四到十章分别为组织环境、领导、策划、支持、运行、绩效评价和改进。[[10]](#footnote-9)

附录对应着正文的每一部分，对正文进行补充和解释，包含讲解、举例等内容。正文与附录的区别在于，如果企业谋求合规管理体系认证，则必须遵守所有正文部分内容；对于认证而言，附录的内容是建议性的，易言之，不依据附录执行不影响企业获得认证。

（二）合规义务

1.利他性。企业合规管理的内涵是企业需向其外部相关方履行其合规义务。外部相关方包括监管机构、客户、媒体、公众等。合规管理均是围绕合规义务展开的。法律通常强调权利和义务，但在合规场域只强调义务，这是合规管理区别于其他法律关系的最重要特点，故而，合规管理被称作局部、片面、有限的管理，又被称为利他性管理。企业通过提升管理能力，增进内部凝聚力，成员有共同的价值观追求，从长远看可以被评价为利己的，但合规管理的利己性归根到底要通过利他性实现。但直观上，合规管理无法给企业带来直接收益，更多是付出成本，企业需投入资源、雇佣人员建立合规管理体系并进行管理，更重要的是，进行合规管理后，一些能够为企业带来商业机会、形成竞争优势的行为将受到自我禁止，这将使企业损失以市场潜规则及不法竞争手段获取的全部收益。

以知识产权保护为例，通常，企业关注的重点通常是怎样保护自己的知识产权不被他人侵犯，合规管理所关心的是如何防止侵犯他人的知识产权，且这种关心并非宣誓性的，而是要采取积极的行动去落实，知识产权的合规管理体系不仅包括公司政策、立场、价值观声明，还要包括实际的管理行动防止侵犯知识产权行为的发生。

2.双层结构。内部相关方包括企业管理者、员工、业务伙伴等。在发生对外关系时，供应商、经销商等业务伙伴通常被视为企业的代表。企业是内部相关方的集合体，只有内部相关方向企业履行了合规义务，企业才可能对外部履行合规义务。

企业合规管理的困难在于其存在双层结构，第一层面，企业负担成本，限制行为以对外部相关方负责，这已经很难实现；同时，第二层面，企业还须约束内部相关方向企业履行合规义务。对内部相关方的约束更加难以实现，内部相关方的每个个体都有自己的意志、利益追求，且因成长经历、社会环境、家庭环境不同，有着不同的价值判断。实现内部相关方认同企业合规文化，主动向企业履行其合规义务是合规管理真正的意义所在。

（三）合规管理体系

完整的企业合规管理可被归纳为七要素体系。七个要素分别为：（1）从基于价值观的领导力出发；（2）建立合规管理组织架构；（3）确定合规管理目标与评估风险；（4）制定和实施措施；（5）运用合规管理工具；（6）发现不合规作出响应；（7）评价和持续改进，形成合规文化。该体系从价值观出发，到形成合规文化构成闭环，由于价值观念、文化建设没有终点，该体系可以实现反复循环、不断推进。

1.企业合规出发点：价值观。

企业合规管理与其价值观有密切联系。通俗来说，价值观包括两个层面，一是价值取向，二是价值冲突时的价值位阶选择。当规则模糊、具有高度不确定性时，主体往往通过价值观对其行动作出判断。跨国公司通常将其企业的使命、愿景、价值观作为其合规承诺。之所以企业合规管理与价值观关系密切，诚如上文所述，规则不可能规范所有行动，当具体的行为规则空缺时，行为人是否依据更为抽象的原则行事，通常依靠价值观判断。

合规价值观的树立与弘扬离不开企业最高管理层的宣誓及推动，最高管理层对合规管理的领导被称为合规领导力。在跨国公司，合规领导力通常被称为高层基调（Tone at the Top）。[[11]](#footnote-10)企业最高层公开必须表态承诺合规经营，而且要把承诺通过企业内部的治理结构层层贯彻。除强调高层基调外，合规管理还强调中层基调。中层基调指企业的总监、经理、部门负责人必须认可高层的合规承诺，并在本部门、本条线的工作中对合规的各项要求予以良好的贯彻。

为了实现合规管理，企业在制定战略时就要考虑合规的要求，在何地经营、进入何种市场、采取何种经营模式的选择不同，都会使企业面对不同的合规挑战，企业要针对不同情况设定合规管理目标，明确工作任务，将企业价值观与工作结合起来形成合规文化，以上均为合规领导力的体现。其中尤为重要的是将企业价值观与具体工作结合起来，通常的做法是，在公司广泛且深入地开展讨论、对话且形成记录，每个员工都须阐明合规管理与其具体工作的关系；同时，通过员工行为准则，明确公司在合规管理各个关键领域的具体要求。

2.合规组织。企业合规应当在最高管理层设置最高级别合规负责人，在企业内部设置涵括所有部门的综合性及专业性合规组织，并通过联络员网络保障合规组织相互协同配合，以实现合规管理。

（1）首席合规官。不同规模的公司合规管理组织架构的建构方式各不相同。在国内，最为常见的组织架构是在治理层，即董事会层面建立合规委员会，合规委员会可与风险委员会、审计委员会合署。应当设立合规管理方面的最高负责人，跨国公司称之为首席合规官，国企一般称之为合规负责人，合规负责人应当直接、定期向董事会汇报工作。

（2）牵头部门及专项部门。企业中应当设置合规管理牵头部门或者综合管理部门，国企中通常叫作法律合规部，合规工作与法务工作应作适当区分，法律工作通常强调权利、义务相平衡，合规主要是义务导向，二者经常存在观点分歧，因此不应完全混同。由于合规面非常宽，综合管理部门很难面面俱到进行管理，还需要设置合规管理专项部门，比如安全生产管理、环境保护、职业健康维护、税务合规、劳动用工合规等，专项工作通常具有很强的技术属性，合规管理人员通常为法律专业出身，欠缺专业技术方面的知识，在特定领域无法实现有效监管，因此有必要由专项部门就特定事项履行合规管理职能。

（3）合规联络员网络。此外，牵头部门及专项部门尚不足以履行全部合规管理职责，企业每个部门的工作中都涉及到合规，因此都须履行其管理职责，不同部门间通常建立合规联络员网络，使得总部到各个层级得以相互联通，支持合规管理工作。

3.合规风险评估。与其他所有管理一样，合规管理也需要进行风险评估。管理围绕目标进行，管理过程中所有影响目标实现的因素都被称为风险，风险也即不确定性。合规管理可使用COSO框架[[12]](#footnote-11)、ERM框架[[13]](#footnote-12)或ISO 3100[[14]](#footnote-13)进行风险的识别、分析、评价，判断风险发生可能性和后果，制作风险热力图。

不同公司面对的风险各不相同，虽然合规管理的目标是全面合规，但实际操作层面必然是划分专项进行。不同的合规管理领域被称为不同的合规话题，合规话题通常包括：反行贿；[[15]](#footnote-14)[[16]](#footnote-15)反组织舞弊；[[17]](#footnote-16)个人信息保护；反窃密；信息安全；知识产权保护；技术和质量；职业健康；安全生产；环境保护；反垄断；公平竞争；消费者权益保护；[[18]](#footnote-17)政治和文化禁忌；出口管理；经济制裁；反洗钱；工作场所行为；机构治理；资质资格；劳动用工；财务和税务；特别监管要求；国家安全审查；反员工受贿；反员工舞弊等。

4.合规措施。在风险评估后，须采取具体的合规措施应对风险。合规措施通常包括合规咨询、合规审查、业务伙伴合规管理、关注名单管理、合规关键岗位管理、激励机制的合规管理等。

（1）合规咨询。合规咨询由综合合规部门、专项合规部门及合规联络人负责。当面临合规问题时，上述职能部门有义务答疑并寻找解决路径，当不能解决某些具体合规风险时，上述机构应当联络外部专家提供咨询意见。

（2）合规审查。针对高风险决策、交易，应当在其发生前进行强制性合规审查，如果没有通过审查则不得作出相应举动。

（3）业务伙伴合规管理。供应商、经销商、研发合作伙伴、市场合作伙伴等业务伙伴同样需要进行合规管理，否则，无法保证全链条合规，进而导致合规管理目标不能实现。

（4）关注名单管理。关注名单包括人的名单与实体名单。员工在工作期间有不合规行为，其在与企业解除劳动关系后，应当禁止其再进入企业或分支机构继续工作。因此，有必要建立关注名单，并保证出现合规问题的个人、实体能被及时加入该名单，保证在雇佣及商业交往中该名单能被有效检索。企业的关注名单要及时依据官方公布的相关名单，如国家公布的出口管制实体清单、不可靠实体清单、恐怖主义组织名单、公安部A级通缉令等，更新其内容。

（5）合规关键岗位管理。合规管理中，并非所有人都承担同样职责，一些岗位要承担比其他岗位更重的合规职责，须将此类岗位有效识别出来，并给予更多资源支持，如配备专门合规人员，以即时提供合规咨询；进行更多、更有针对性的合规培训等。

（6）激励机制的合规管理。激励机制包括薪酬体系、奖金体系、晋升体系。激励机制相关体系是否支持合规管理，在一定程度上关乎合规管理的成败。

5.合规管理工具。常用的合规管理工具包括以下五类：

（1）文件性约束。文件性内容能够在形式上表明企业支持合规管理。与合规管理有关的文件通常包括，企业与员工签订合规承诺、保密协议、知识产权协议等；企业与客户签订出口管制等合规事项的合规承诺、收集个人信息、知识产权保护等方面的用户协议；企业与商业伙伴签订合同中，增加合规条款，如阳光诚信条款等。

（2）程序性控制。程序性控制包括确认权利、确认责任、资格限制、尽职调查、关注名单筛查等，相关管理程序应当具有固定性。

（3）人工控制。人工控制包括各种程序控制外的审查活动，如跨级别审查、跨部门审查、专家审查、不同人复核、现场检查等。

（4）技术控制。技术控制是通过各种技术手段，对活动发生空间、使用设施、运用工具、应作标记等进行控制。

（5）合规培训、宣传。完整的企业合规管理体系应具备立体式的培训机制，包括全员性、年度性的强制培训，比如企业的价值观、行为准则方面的培训；高风险岗位、重点领域人员专项培训，比如财税人员专项培训，这类培训可以通过考试进行审核，合格的可进行内部认证，相关证书可以作为合规管理体系考评的依据；新员工入职合规培训；非经理人员晋升经理人员合规培训，经理人员不仅直接为企业作贡献，而且通过领导其他人工作，间接为企业做贡献，因此对这类人员的合规管理意识、能力有超乎普通员工的要求。支持的内容还包括开展内、外部沟通。企业应当将合规文化、合规目标和义务纳入沟通内容，确保沟通的合规信息具有有效性。通过沟通，保证内、外部人员能够为合规管理体系的持续改进提供建设性意见。

6.发现不合规作出响应。

企业合规具有双层结构且内部相关方构成复杂，不能保证价值观、利益等方面的完全协同，意味着即便合约管理已臻于完善，也不可能杜绝不合规行为发生。合规管理要求企业主动发现不合规事项并发出预警，虽然因能力不足无法发现不合规事项仍可作为免责理由，但企业如不具备不合规的预警机制，则不可能被认定进行了合规管理。不合规预警的方法通常包括举报调查、纠纷案件分析、监管机构执法、媒体曝光、审计、主动测试以及侦查手段[[19]](#footnote-18)等。通过上述手段发现不合规问题，继而进行调查，判断问题是否属实及其严重程度，预估对企业的影响，以便有效地开展整改。

7.评价和持续改进。

合规评价是个多维度的评价体系，其中包括合规部门评价；管理层评审；[[20]](#footnote-19)员工满意度调查和反馈；合规审计；第三方评价。

员工满意度调查和反馈是极为重要但容易被忽视的合规评价组成部分，员工对企业治理机构、管理层是否认可、支持合规的评价是企业合规文化、价值观的重要体现。如果员工普遍认为其所在的公司是支持诚信的，公司要求其员工合规经营，不窃取商业对手知识产权，这一要求才可能转化为员工的实际行动。如果员工的反馈是，有许多人并没有遵照合规承诺行事，在窃取他人知识产权后不仅未发生不合格后果，反而得到管理层表扬、升职或物质奖励，则说明该公司合规管理只是一纸空文。

在刑事合规未成为普遍适用的制度前，第三方评价通常指机构认证。认证机构也可称为合规评定机构。目前，国家目前对于哪些主体可以做合规管理体系认证没有限制性要求。理论上，所有拿到认证资质的机构都可以自定认证方法做出认证。对于企业来说，所有的认证都是第三方背书，是认证机构以其信用给企业的合规管理体系作出背书，不同的认证机构其认证结论的权威性有很大不同。因此，出台明确的认证机构条件要求是下一步的改革方向。

## 三、企业合规改革：检察履职与ISO 37301标准适用

目前，检察机关正在积极探索检察主导的企业合规改革。改革前，企业发生不合规问题将面临严刑峻罚，实践证明，对于不合规问题，行政处罚或刑罚手段往往不能解决问题，甚至可能加剧问题。对于企业，尤其是上市公司，违反法律的通常为大股东或企业管理层，严厉处分对于企业没有参与决策过程的小股东有失公平。在现代社会，企业不仅仅作为营利主体，更是作为“企业公民”（Corporate Citizen）而存在，[[21]](#footnote-20)企业在维护市场秩序、扶助社会弱势群体、参与社区发展乃至推动社会进步上担负其责任，企业已成为整个社会价值链条中的重要环节，如果简单通过刑罚把企业消灭掉，其所提供的服务、承担的功能将成为空白，对于社会所产生的影响可能是负面的。因此，较之严厉处罚企业，让企业接受教训，进而建立合规管理体系其意义更为积极。

虽然企业合规改革的重点在于指引企业建立合规管理体系，进而通过不起诉豁免其受到的刑事追诉。但是，合规管理绝不可能任其成为企业脱罪的工具。如果企业仅仅简单宣誓准备进行合规经营便豁免了处罚，会解构法律面前一律平等与罪刑法定等基本原则，也会对社会产生不良的导向。怎样在严格依法处刑和合规管理从宽处理间达到平衡，需要在社会范围内形成共识。国际通用的ISO 37301标准的价值恰恰此处得到凸显。ISO 37301标准要求遵守法律、法规、规章等规范性文件所确定的行为准则，可以引导、规范各类组织、行业的发展；可以用以弥补已有监管手段和措施的失灵；可以作为制定合规指引、督促企业合规整改和第三方监管验收的依据；可以作为涉及违规企业及其直接责任人员定罪量刑的参考依据；可以作为依法落实不捕不诉等刑事政策的依据。

（一）合规义务驱动力：法律监督

企业是市场中的“理性人”，这是经济学最为基础的假设。理性人假设意味着企业总是利己的，总试图以最小的代价获得最大的利益。这与企业合规管理的利他性要求格格不入。企业合规管理在价值取向上的利他性，决定了企业，尤其是中小企业很难自主选择合规经营，除非受到外部力量的强力规训。作为法律监督机关，检察机关有监管企业依照规范进行活动的职责，有条件也有能力用好科学的监管手段和评价体系进行合规监督，并通过积极运用刑事政策引导企业从价值观和行动均符合合规要求。

合规最为表浅的意义即为合乎规范。从博弈论角度，作为规范接受者的企业依照规范行事，是因为可以预计同样作为规范接受者的其他企业也会遵守规范，如果在做每一个决策、每一个行为的时候，都已经预计其他企业不会合规行事的话，市场必然会充满投机主义行为。遵守规范会使利益减损，而违反规范会获得额外的利益，结果是，不会有企业选择合规经营，市场就无秩序可言。雅科布斯指出：“只有当规范具有期待确定性，也就是说，潜在的受害者必须能够从外部感知规范是稳定的，能够切实发生作用时，规范才会得到适用。这种对规范的信任需要一定的认知上的支持……如果没有认知上的支持，再合理的规范在现实社会中也不过是一个没有效力的愿望而已。因而对于规范来说，对于规范的信任至关重要。”[[22]](#footnote-21)

检察机关在企业合规改革中，应当保证企业树立规范信赖，而非反之。因此，对企业及其经营者的从宽处罚、不起诉皆为手段并非目的。如果企业只是宣誓合规经营，或在短时期进行了合规经营，便在实体刑罚上获得从宽或者豁免，而不问其日后长期性的经营活动是否符合合规管理的各项要求，不仅不能对其他企业的不合规行为实现一般预防，也无助于形成合规文化，维护市场秩序。因此，从宽与从严必然是相互促进关系。检察机关有必要全面调动四大检察强化监管，形成监管压力，通过刑事检察的严密法网，加大对涉嫌犯罪的不合规行为追诉力度；同时，通过民事检察、行政检察发现线索，引导行政执法机关积极作为，用好检察建议等监督手段，实现即时对各类不合规行为作出反应。严密且强力的监管行动将使不合规成为企业经营的沉重成本，进而使义务主导的、利他的合规管理成为企业经营管理的唯一选择。

（二）检察机关基于IOS 37301标准的企业合规考察

区别与日常检察办案的传统文书审查，企业合规审查需采取更为多样化的手段、方式。企业合规要求全程留痕，因此传统文书审查仍是发现问题、评价效果的有效手段，但由于文件资料不能完整还原实际情况，且形成于企业控制流程中的文书材料存在被篡改、隐匿、伪造的可能，使得文书审查局限较大。根据域外经验，作为监管者的检察官、独立监管人走访企业临检、和企业员工对谈是有效的监管手段。在合规监管中，检察机关应当探索建立超级通行证制度，超级通行证的权限为可以在任何时间进入企业任何地点，会见任何人、询问任何信息、查阅任何资料不得遭受任何阻拦，超级通行证制度将在最大程度上压缩企业造假空间，弥补文书审查的缺陷和不足，通过全面、深入的审查，评价企业是否已经建成了合规管理体系。

1.企业价值观与合规文化考察。

合规管理要有效运行，须从价值观出发。企业合规管理要回答两个核心问题——如何树立企业意志；以及如何将企业意志转化为成员行为。检察机关主导的企业合规中，应当引导企业结合其经营情况、企业文化，建立符合社会主义核心价值观的企业愿景、使命、价值观，并考察其价值观是否得到最高管理层的公开主张，企业价值观是否通过适当方式传递给所有员工，企业员工是否接受企业的价值观，以及不符合价值观的言行是否能得到及时更正。这关乎企业是否能够实现合规管理，乃至整个企业的成败。

2.检查合规组织建构情况。

审查合规组织是否建立，形式上，审查组织架构体系是否成形，首席合规官、牵头部门及专项部门、合规联络员网络相关组织是否建立，或者其职能是否有具有合规管理能力的专业组织或个人承担；实质上，审查合规的三道防线是否实质确立。通常，企业合规管理架构共有三道防线。第一道防线是业务，在业务工作中发现不合规事项，并及时作出反应，业务应当承担合规主责；第二道防线是合规部门，合规部门的主要功能为咨询、支持；第三道防线是纪检、监察、审计，承担合规监督作用。

3.审查企业合规风险。

审查企业是否进行了充分的风险评估，是否针对业务环节设置了风险防范措施，在执行中风险点是否能受到重视并予以规避。不同企业面对的合规风险各不相同，不同的合规话题要同业务流程结合在一起，才能科学梳理出企业合规风险。美国生产力与质量中心（APQC）制作的企业流程框架，为企业业务流程作了较为全面且精确的分类。该框架共列举了二大类流程，一类是运营流程，一类是管理和支撑流程。所谓运营流程，是指那些为客户创造价值的流程，包括企业愿景、战略、开发管理、产品服务、营销、交付产品服务、管理客户服务等；管理和支撑流程，是指那些能够影响到企业为客户创造价值的能力，但不直接为客户创造价值的内部管理流程，包括人力资源管理、信息化管理、财务管理等。该框架进一步将两大类流程进一步细分为十二类，[[23]](#footnote-22)共一千九百多个具体业务类别。进行合规风险评估时，应当将合规话题与业务流程结合作交叉评估，二十六项合规话题结合一千九百多个业务流程类别，使得精细的风险评估异常复杂，工作量极为庞大。以反行贿为例，业务流程按照风险高低排列通常为，与商业客户交往、与公职人员交往、物流及工业管理服务、报关、稀缺物料采购等。但在反侵犯他人知识产权中，风险排布就完全不同，业务流程中最高风险通常出现在研发领域，其次是人力资源，[[24]](#footnote-23)销售反而排布在比较靠后位置。企业合规考察中，检察官并非对所有的合规话题都具有专业的背景知识，因此，在审查合规风险时，应充分发挥第三方监督评估机制的力量，通过第三方监督评估机构专业人员，对合规风险评估进行审查，审查风险排布顺位、与业务流程关联度，确保合规风险评估的科学性。

4.审查合规措施及管理工具。

合规管理措施及工具不求全面，但务求有效。企业可以在上文所述的合规措施及管理工具箱中选取适合企业需要的措施、工具开展合规管理。对于企业选择的合规措施及管理工具，应重点审查是否出台了清晰、实用且易于遵循的文件化的工作指引；是否为合规措施配备的适任员工；合规措施的实施效果是否纳入了绩效考核；控制程序是否能够有效发现并反映合规问题；合规宣传、培训是否按计划进行，是否达到了预期效果。

5.审查不合规响应机制建设情况。

审查不合规响应机制，应当审查企业是否建构起完备的不合规疑虑提出的保障机制、不合规调查程序和上报程序。当出现违反合规义务或存在违反合规义务风险时，企业员工应当有通畅的向合规组织提出其疑虑的通道，企业应当确保所有员工了解报告程序、途径，员工提出的合规疑虑应当在得到保密，举报员工应免于遭受报复。在不合规调查中，应当由无利害关系的主管人员独立进行调查，并向最高管理层及时汇报。根据调查结果，企业应及时向检察机关通报不合规情况，构成犯罪的应当主动举报，并且根据不合规发生的具体情形，改进合规管理体系。上述任一机制不健全或运行不畅，都将导致企业对不合规无法进行及时、有效响应，将直接影响检察机关对企业是否实现了合规管理的评价结论。

6.合规效果评价。

检察机关在合规效果评价中，应当充分发挥第三方监督评估机制作用。在具备专业知识的第三方机构参与下，综合评价合规培训是否有效；业务流程风险是否得到控制；合规义务是否被有效分配及履行；是否解决的先前发现的不合规问题；是否按计划进行了内部合规检查；仍存在的不合规情况；合规文化现状等。在综合评价的基础上，得出企业是否已经建立健全了合规管理体系，并形成报告，检察机关依据合规评估报告，确定在实体上是否提出从轻处罚建议或者作出不起诉决定。

1. **刑事政策激励**

企业合规改革中，无论是价值引导、落实监管，还是形成合规文化、促进市场良性、健康发展，作为刑事政策的不批准逮捕、不起诉、提出轻缓量刑建议均发挥着关键作用。政策是“一切实际行动的出发点，并且表现为行动的过程和归宿”。[[25]](#footnote-24)只有运用好刑事政策，才能“当好服务保障民营经济健康发展的‘老娘舅’，真严管、真厚爱”。[[26]](#footnote-25)一方面，应通过压实监管责任，对企业形成监管压力，才能创造改革的有利环境；另一方面，依法落实不捕不诉轻缓量刑,形成激励机制，“既给涉案企业以深刻警醒和教育,防范今后可能再发生违法犯罪,也给相关行业企业合规经营提供样板和借鉴，”[[27]](#footnote-26)，“促进‘严管’制度化，防范‘厚爱’被滥用”。[[28]](#footnote-27)由于企业合规改革在追诉条件、强制措施适用及刑罚执行方式等方面配置了较大幅度的政策调整空间，因此在适用上，不能因企业规模、所有制性质性质不同而予以区别对待，政策的普遍适用性必须要加以强调；与企业合规相关的刑事政策执行标准公开化、明确化，增强合规管理后果的可预期性；加强合规宣传引领，促进形成全社会高度认同并积极参与建设的合规文化。

1. \* 该文发表于《现代社会与犯罪治理暨学会成立三十周年学术总结与展望》中国犯罪学学会第三十一届学术研讨会论文集（2022年）（中国检察出版社） [↑](#footnote-ref-0)
2. \*\* 梁士强，佛山市顺德区人民检察院三级检察官。 [↑](#footnote-ref-1)
3. ISO37001《反贿赂管理体系要求及使用指南》。 [↑](#footnote-ref-2)
4. ISO37002《举报管理体系指南》。在合规管理、组织治理背景下，通过举报手段去知道组织管理中存在的缺陷，如不合规问题，对于有效的管理非常重要。近期，欧盟要求其成员国通过国内立法的形式对企业提出要求，建立举报管理体系，这一标准尚在制定中。 [↑](#footnote-ref-3)
5. ISO37000，组织治理指南，正待提交ISO通过。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 参见：吴雪莹、温利峰、梁乔玲：《ISO 37301修订过程概述》，载《质量与认证》，2021年第3期，第46页。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 同上注，第47-48页。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 众所周知，合规管理概念与美国的联系非常紧密。但在37301标准制定过程中，美国的各个监管机构，无论是司法部还是商务部，对于如何制定合规管理体系各有其观点。37301标准制定作业早期，美国仅以观察员国身份参与，后才转化为成员国。但最终还是接受了37301标准，且投出赞成票。 [↑](#footnote-ref-7)
9. PDCA循环最初由休哈特（Walter A. Shewhart）于1930年构想，后来被美国质量管理专家戴明（Deming W. Edwards）应用于全面质量管理中，后逐步发展成为所有管理活动所要遵循的一般原则，P指计划（plan），D指执行（do），C指检查（check），A指改进（act）。参见：杨洁：《基于PDCA循环的内部控制有效性综合评价》，载《会计研究》，2011年第4期，第83-85页。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 这一结构是依照ISO关于管理体系的高阶结构制定的，ISO的所有管理体系，诸如质量管理、能源管理等均包含上述十部分内容，相同的高阶结构其优势在于当企业建立多个管理体系时，相互间容易配合及融合。 [↑](#footnote-ref-9)
11. “高层基调”指由高级管理层传达给员工适当的信息，高级管理层实际上要做到言行一致（Walking the Talk）。 [↑](#footnote-ref-10)
12. COSO是美国反虚假财务报告委员会下属的发起人委员会（The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission）的英文缩写。1992年COSO公布《内部控制-综合框架》（也称“COSO内部控制框架”）COSO风险管理框架把风险管理的要素分为五个：控制环境、风险评估、控制活动、信息沟通、内部监督。参见：叶晓江：《COSO 框架下国有集团化企业财务内部控制策略》，载《中国产经》，2021年第一期，第191页。 [↑](#footnote-ref-11)
13. ERM是全面风险管理整体框架（Enterprise Risk Management-Integrated Framework）的简称，ERM框架是由Treadway委员会所属的COSO在内部控制框架基础上,结合《萨班斯———奥克斯利法案》，于2004年提出的企业风险管理的整合概念。ERM框架在COSO框架五要素的基础上增加了目标设定、事项识别和风险应对三个风险管理要素。参见：欧阳电平、王贤平：《企业内部控制理论的演进及其对我国的启示》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2007年第2期，第224-226页。 [↑](#footnote-ref-12)
14. ISO企业风险管理标准，包括风险管理框架设计、实施风险管理、框架的监测和评审、框架的持续改进。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 反行贿是合规管理中关注度最高的部分，跨国公司最早建立的合规管理体系主要是反行贿。反行贿甚至有“小合规”之称。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 讲企业合规几乎必讲西门子，西门子因为违反美国反海外行贿法被调查，共被美国、德国罚款16亿美元。2009年7月3日，西门子集团和世界银行达成和解，承诺在未来15年内支付1亿美元，通过培训和教育打击腐败现象，帮助政府追回腐败领导者窃取的资产，加强打击腐败行为的工作。由于在合规管理方面的大力投入，西门子已成为合规管理模范案例，包括ISO 37301中所推荐的作法、案例很多来自西门子的合规实践。参见：陈瑞华：《西门子的合规体系》，载《中国律师》，2019年第6期，第74-77页；《西门子将支付1亿美元 就行贿案与世界银行和解》，http://finance.sina.com.cn/world/gjjj/20090703/15316437003.shtml，最后访问2021年5月23日。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 大众尾气门事件是典型的组织舞弊。尾气门事件大致经过为，大众生产的2013 款大众帕萨特、宝马 X5 以及2012 款大众捷达等柴油发动机汽车安装了专门应对尾气排放检测的软件，可以识别汽车是否处于被检测状态，继而在车检时秘密启动，从而使汽车能够在车检时以“高环保标准”过关，而在平时行驶时，这些汽车却大量排放污染物，最大可达美国法定标准的 40 倍。事发后，大众抗辩是工程师行为，4个工程师将作弊软件装到1100万台车上。该抗辩被驳回，大众公司被处以150亿美元罚款。参见：徐小敏：《大众“尾气门”事件的影响及思考》，载《市场周刊》，2016年第9期，第79-82。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 德国皮革喷雾剂案是瑕疵产品生产、销售集体归责的典型案例。1981年，Ｗ.U.M.公司接到通知,称其所生产之皮革喷雾剂造成多名消费者呼吸急促、咳嗽、恶心等健康损害之后，该公司负责人组织临时会议商讨是否对该产品实行回收。专家报告称，迄今为止并未在产品中发现有危险性的因素，因此不需召回产品，

只需在产品说明中有所提醒即可。与会人员一致认为这是个正确的意见，决定不予回收或停止销售。此后该产品又造成38起损害案件发生。德国联邦最高法院判决认为，被告人把能够损害他人健康的喷剂投入市场的先前行为，给他人制造了危险，客观上违反了义务，这是其保证人地位的依据；先前行为需要具备客观的义务违反性，但并不要求主观不法，因此被告人的先前行为是否具有“过失”，在所不问；参与决策的所有公司经理均应可被归责，承担刑事责任。参见：黎宏、常康爽：《缺陷产品不召回的刑事责任》，载《上海政法学院学报（法治论丛）》，第47页。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 这里所指的侦查手段不同于规范意义上由特定侦查主体实施的强制侦查或任意侦查所采取的各种手段。其实际意义更倾向于秘密访查，如神秘访客，自行或委托第三方以客户身份通过现场体验、录音录像、制作报告等方式发现不合规问题。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 就管理层评审而言，虽然国内目前在合规管理方面并未特别强调，但ISO 37301非常强调董事会在合规管理中面所扮演的角色，董事会从提出要求一直到绩效评审均须以其管理层地位发挥关键作用。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 参见：霍季春：《从“企业社会责任”到“企业公民”》，载《理论与现代化》，2007年第1期，第68页。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 王莹：《法治国的洁癖——对话Jakobs“敌人刑法”理论》，载《中外法学》2011年第1期，第129页。 [↑](#footnote-ref-21)
23. APQC通用版V6.0.0流程架构中，运营流程分为（1）规划愿景与战略、（2）开发与管理产品及服务、（3）营销与销售、产品与服务、（4）交付产品及服务、（5）管理顾客服务；管理和支撑流程分为（6）开发与管理人才成本、（7）管理信息技术、（8）管理财务资源、（9）物业的获得、建设和管理、（10）管理企业风险、遵从与弹性、（11）管理外部关系、（12）开发与管理业务能力。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 在引进人才中，企业倾向于引进同行业中有工作经历的人，但这类人员同时存在受雇于竞争方旨在窃取企业知识产权的风险。企业在防止人才引进发生风险的同时，应当通过合规保证其自身不发生雇佣窃密风险。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 《毛泽东选集》，卷4，人民出版社1991年版，第1286页。 [↑](#footnote-ref-24)
26. 最高检：《依法推进企业合规管理试点 真严管、真厚爱》，https://www.bjnews.com.cn/detail/161033816315960.html，最后访问2021年5月22日。 [↑](#footnote-ref-25)
27. 同上。 [↑](#footnote-ref-26)
28. 《最高检下发工作方案 依法有序推进企业合规改革试点纵深发展》，https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202104/t20210408\_515148.shtml#1，最后访问2021年5月22日。 [↑](#footnote-ref-27)