



大成 DENTONS

DENTONS  
CHINA

「大成 30 周年所庆文集」

# 建立“治理完善、全面覆盖、 有效运行、国际认证”的 合规管理体系：规则与实务

课题报告

大成律师事务所

顾问

**彭雪峰**  
高级合伙人

地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
争议解决、资本市场、  
银行与金融

**肖金泉**  
高级合伙人

地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
争议解决、资本市场、  
银行与金融

**王忠德**  
高级合伙人

地点：大成北京

顾问

**马江涛**  
高级合伙人

地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
争议解决、不动产与建设工程、  
银行与金融

**于绪刚**  
高级合伙人

地点：大成北京  
业务领域：资本市场、  
银行与金融、私募股权与投资基金、  
争议解决

课题组  
组长



**徐永前**  
高级合伙人

地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
跨境投资与贸易、刑事、争议解决

课题  
主审人



**陈立彤**  
高级合伙人

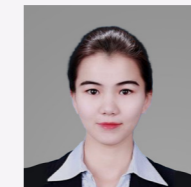
地点：大成上海  
业务领域：公司与并购、  
争议解决、财富管理、刑事

课题  
参与人



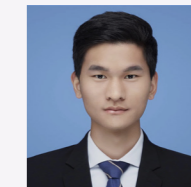
**朱帅**  
律师

地点：大成上海  
业务领域：公司与并购、  
财富管理、争议解决、  
不动产与建设工程



**艾菲拉·艾克拉木**  
秘书

地点：大成北京



**晏高兴**  
律师

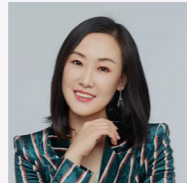
地点：大成北京

课题组  
副组长



**雷莉**  
高级合伙人

地点：大成成都  
业务领域：公司与并购、  
财富管理、争议解决、  
不动产与建设工程



**张洪**  
高级合伙人

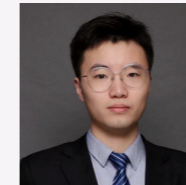
地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
资本市场、不动产与建设工程、  
破产重整与清算



**黄鑫淼**  
律师

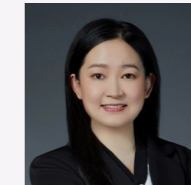
地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
跨境投资与贸易、刑事、  
争议解决

课题  
参与人



**蔡雨多**  
律师

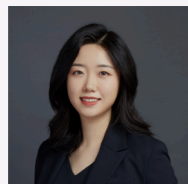
地点：大成上海  
业务领域：公司与并购、  
争议解决、财富管理、刑事



**毛瑞敏**  
顾问

地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
跨境投资与贸易、刑事、争议解决

主要  
执笔人



**秦琦**  
律师

地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
跨境投资与贸易、刑事、  
争议解决



**武春兰**  
律师

地点：大成北京  
业务领域：公司与并购、  
跨境投资与贸易、刑事、  
争议解决



# CONTENTS

<b>摘要</b>	<b>02</b>
<b>前言</b>	<b>04</b>
<b>第一章 治理完善</b>	<b>06</b>
概述	08
基本要求	10
实施要点及具体体现	16
案例	20
<b>第二章 全面覆盖</b>	<b>22</b>
概述	24
基本要求	26
实施要点及具体体现	28
案例	32
<b>第三章 有效运行</b>	<b>34</b>
概述	36
基本要求	37
实施要点及具体体现	39
案例	41
<b>第四章 国际认证</b>	<b>44</b>
概述	46
规则梳理	49
实施要点	52
案例	54
<b>附录一 合规标准</b>	<b>56</b>
<b>附录二 合规政策</b>	<b>56</b>

## 摘要

二十大报告中提出，促进世界和平与发展，推动构建人类命运共同体。同时提出，“推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，加快建设贸易强国，推动共建‘一带一路’高质量发展，维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系。”近年来，在“走出去”“一带一路”等战略或重大倡议的引领和推动下，中国企业开始广泛、深入参与海外投资并购、跨境贸易、国际经济技术合作、国际工程承包等国际业务。与此同时，中国企业遭遇海外合规处罚的案例频发，引发了全社会对于合规问题的思考。2018年4月，中兴通讯因违反美国制裁政策，再次被美国政府罚款11.9亿美元。在中兴事件的推动下，越来越多的中国企业开始重视合规管理，并着手构建符合监管要求的合规管理体系。

在上述国内外形势的驱动下，中国进入了强化“大合规”监管的新阶段。2015年中央企业法治工作会议明确将合规管理作为中央企业法律管理三项重要职能之一。国务院国资委等部委陆续发布了《关于推动落实中央企业法制工作新五年规划有关事项的通知》《关于印发〈关于全面推进法治央企建设的意见〉的通知》《关于在部分中央企业开展合规管理体系建设试点工作的通知》等文件，要求各中央企业“大力加强企业合规管理体系建设”，并确定5家央企为“合规管理体系建设”的试点企业。2018年11月，国务院国资委在总结试点央企经验的基础上，正式发布《中央企业合规管理指引》，为中央企业提升合规管理能力作出了具体的指导。2022年10月1日，《中央企业合规管理办法》正式实施，以部门规章形式强调在“央企合规管理指引”运行的基础上，中央企业合规管理工作要加强党的领导、明确提出合规三道防线、突出制度建设、优化合规运行机制、独立合规评价、明确尽职合规免责、注重合规文化建设、推动合规管理信息系统建设。

合规管理是深化企业法治工作的新要求，也是提升依法治企能力的新抓手。合规管理体系的建设既有利于企业和社会分工日益明显、专业化日益加深的背景下减少违法违规风险，又有利于企业在变幻莫测的国内环境下实现高质量发展，还有利于企业在纷繁复杂的国际环境下实现国际接轨，有效提升企业应对域外不确定因素的能力。

综上所述，为经济全球化进程中的中国企业有效防控法律风险、提供域内外一体化合规管理体系建设具有紧迫的现实需要与深刻的现实意义。北京大成律师事务所于2020中国500强企业高峰论坛主论坛正式提出了具备“域内域外合规、遵守内规和外规、民事刑事合规、全员全过程合规”四个核心元素的“全域合规管理”，并提出建立“治理完善、全面覆盖、有效运行、国际认证”的合规管理体系。当前背景下，树立全域合规管理理念并进行相关体系建设实属当务之急，也是大势所趋。

由此，本课题将立足合规管理体系建设，结合北京大成律师事务所在合规管理体系建设方面的努力和业绩，从“治理完善、全面覆盖、有效运行、国际认证”四个合规管理体系建设的重要维度出发，对各个维度的基本要求、实施要点及具体体现等对合规管理体系建设进行规则及实务解读，为企业构建合规管理体系提供理论智识与方法支撑，充分发挥律师以专业促进进步的作用，提高北京大成律师事务所全球服务水平。我们将依托法律合规两大国际标准（ISO37301&31022），做世界通行合规语言ABC的推广普及者。最终使合规管理体系这一朵朵、一片片的杜鹃花开遍五湖四海、五洲四洋。让合规管理体系建设和认证的星星之火以漫卷燎原之势燃遍全球。

本课题组成员主持 / 深度参与的行业标准、国家标准、国家团体标准、国际标准：

- 中华全国律师协会《律师办理企业法律风险管理业务指引》
- 中国标准化研究院《境外园区开发运营合规管理指引》(进行中)
- 中国标准化研究院《企业法律风险管理指南》
- 中国中小企业协会《中小企业合规管理体系有效性评价》
- 中国企业文化促进会《企业合规师职业技能要求》
- 中国企业联合会、贸促会《企业合规师通用职业技能要求》
- 中国标准化研究院《合规管理体系 要求及使用指南》
- ISO 37301: 2021《合规管理体系 要求及使用指南》
- ISO 31022《风险管理 企业法律风险管理指南》
- ISO 37000《组织治理 指南》
- ISO 37001《反贿赂管理体系 要求及使用指南》
- ISO 37002《举报管理体系 指南》

## 前言

二十大报告中提出，促进世界和平与发展，推动构建人类命运共同体。同时提出，“推进高水平对外开放，稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放，加快建设贸易强国，推动共建‘一带一路’高质量发展，维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系。”近年来，在“走出去”、“一带一路”等战略和重大倡议的引领和推动下，中国企业开始广泛、深入参与海外投资并购、跨境贸易、国际经济技术合作、国际工程承包等国际业务。与此同时，中国企业遭遇海外合规处罚的案例频发，引发了全社会对于合规问题的思考。2018年4月，中兴通讯因违反美国制裁政策，再次被美国政府罚款11.9亿美元。在强力执法、天价罚金、高管刑责的三重压力之下，将合规管理体系建设融入公司发展战略、构建“治理完善、全面覆盖、有效运行、国际认证”的合规管理体系已经成为各大企业打造金色盾牌、有效防控风险、持续创造价值的必由之路。

合规是一个组织可持续存在的基石，是一个企业可持续发展的“定海神针”，合规就是机遇。合规管理体系建设不仅有利于企业和社会分工日益明显、专业化日益加深的背景下减少违法违规风险，使企业在变幻莫测的国内环境下实现高质量发展，还有利于在商业合作、多边合作、政府合作中传递商业信任，营造公平、透明、规范的市场交易环境，大大激发市场活力。企业建立合规管理体系已经成为当前国际背景下的刚需。从组织特别是企业发展的宏观背景看，通过建立合规管理体系可以更好履行社会责任、体现“一带一

路”乃至全球范围内的引领担当精神。

规则标准等制度型开放进程包括三个方面：一是中国规则标准的国际化，如2011年国家标准《企业法律风险管理指南》出台后，我国用了八年时间把它转化升级为国际标准，即2020年6月18号中国人主持的国际标准《合规管理 企业法律风险管理指南》正式出台。二是国际规则标准的中国化，如2022年出台的国家标准《合规管理体系 要求及使用指南》就是从2021年6月18号出台的ISO37301等同转化而来，同时在附录中吸收了中国企业特别是国有企业的成功实践和最佳做法。三是国际规则标准中国化后的再国际化，如中国有关院所已正式立项新的国家标准《合规管理体系有效性评价》，就是对合规体系如何有效运行、落地创造价值提供中国方案和基本遵循，相信假以时日该国家标准定能转化为国际标准。世界的长久和平、人类的永续存在必须寻求一种全球通行的法治合规语言，这种语言我们

找到了，它就由两大国际标准即ISO37301和ISO31022及其转化的国家标准所蕴含的三个基因型元素ABC组成：理念A——和为贵、事前防范、合作共赢非殖民；工具B——合规统领其他各类基础管理工具一体化融合（国企阶段性表现为协同和统筹协调）；体系C——合规管理体系统领其他各类管理体系一体化融合。

随着越来越多的中国组织特别是企业成功构建“治理完善、全面覆盖、有效运行、国际认证”的合规管理体系，随着上述法律合规领域的规则标准在中国、“一带一路”乃至全球各国的不断实施落地，世界通行的法治合规语言将成功塑造普及，从而为成功构建人类命运共同体不断夯实法治基石。

## 第一章

# 治理完善

长期以来，公司治理采取的是股东会中心主义的治理模式，这种模式侧重于对股东权益的追求，从而被视为一种股东之间的“私人秩序”（private order），或由股东主导形成的“私人安排”（private arrangement），公司治理系统因此成为由股东群体供给的“封闭体系”——一种由“产权主体主导的”公司内部权力安排<sup>1</sup>。而在社会关系日趋复杂的当今社会，公司治理已日益体现出受公共干预的特征。

2001年“安然虚报报表事件”彻底打击了美国投资者对美国资本市场的信心。为扭转这一局面，美国2002年通过了以消除企业欺诈和舞弊为主旨的《萨班斯法案》，对上市公司提出了合规性要求。这一行为为重新审视以股东会为中心的公司治理模式提供了新的视角与契机，合规治理也逐渐成为公司治理中的核心制度。

合规治理作为企业构建合规管理体系所应遵循的基本原则，合规治理不仅确立了企业合规组织架构的基本面，更是保障企业合规管理体系与法律风险防范体系、内部控制体系等其他管理体系有机融合的重要基础。本章即立足合规治理，以合规治理背景及现状为基础，从基本要求、实施要点及具体体现等多个角度对合规治理进行实务解读。

<sup>1</sup> 蒋大兴：《论公司治理的公共性——从私人契约向公共干预的进化》，载《吉林大学社会科学学报》第53卷第6期。

# “治理完善”概述

## “合规治理”内涵与外延

### “合规治理”的概念

组织的成功取决于良好的治理,所谓合规治理,是指组织为实现既定合规目标而制定并用以实施决策的体系。合规治理在机构中发挥着决策框架作用,是合规制度体系的一个核心功能,是建立合规管理制度集合体的重要一环,是整个合规管理制度的“润滑剂”,其关涉企业能否在合规管理内外规范体系指导下实现功能充足、效率与实效并存的价值目标。

### “合规治理”与“公司治理”之联系

公司作为企业形态的重要表现形式,公司“合规治理”已纳入“公司治理”之范畴,起到助力公司合规经营、持续健康发展的重大作用。

公司治理 (Corporate Governance) 又称为公司管制、公司督导等,根据国务院国资委出版的丛书《公司治理法律实务》专章,公司治理机制包括三个层面的内容:一是内部的公司法人治理结构,法人治理结构是公司制的核心,是明确划分股东(大)会、董事会、监事会和经理层之间权利、义务和责任以及明确划分相互制衡关系的一整套制度安排。二是外部治理市场体系。由六大市场组成:即产品服务竞争市场、经理人才市场、董事监事市场、劳动力市场、债权人市场和控制权市场。三是以公司法和公司章程为主要内容的法律规则体系,法律规则的具体内容即

合规治理原则是指合规管理体系建立及运行应遵循合规治理的原则进行,包括合规的公正性、独立性等,赋予合规部门相应的权限,其主要作用在于明确负责合规管理的合规团队在企业内部治理架构中的地位及权力。即可以直接向治理机构和最高管理者汇报组织内部合规管理执行效果及调查相应违规行为。

为《中央企业合规管理指引》(试行)中所指向的“法律法规、监管规定、行业准则和企业章程、规章制度以及国际条约、规则”等。

传统的公司治理仅指内部的公司法人治理结构,其主要调整的是股东会、董事会、监事会与管理层在公司决策、经营等方面的相互制衡。为了防范风险,减轻损失,合规治理被纳入公司治理结构之中,同业务管理、财务管理一起被称为公司治理结构的三大支柱。同时作为公司治理的切入点、抓手和主线,合规治理又是企业做强做优做大的基石保证和永恒主题。国有企业公司治理结构还要突出党组织把方向、管大局、保落实的重要作用,保障党委会、董事会、监事会、总经理办公会、职代会等依据法律法规及公司章程正确履职,实现党的领导与公司治理的有效融合。

## “合规治理”环境与现状

2021年11月12日,广州市中级人民法院在55326名投资者诉康美药业股份公司及其董监高证券虚假陈述责任纠纷案中判令三名独董(江某、李某和张某)在康美药业债务24.59亿元人民币的10%范围内承担连带清偿责任,判令两名独董(郭某和张某)在康美药业债务的5%范围内承担连带清偿责任<sup>2</sup>。判决的巨大冲击波迅速聚拢了舆情关注,触发了数十名独董的应声辞职潮,同时激发对传统公司治理模式的理性思考。

传统公司治理模式中,起到监督职能的监事会、独立董事往往被虚置高阁,常常发生治理机构因注重于利益及效率而导致企业陷入巨大的风险漩涡之中。大监管时代下众多企业付出的惨痛代价,使传统公

司治理模式弊端凸显,已经不能完全囊括现代大型跨国企业经营管理需求。在强力执法、天价罚金、高管刑责的三重压力之下,将合规治理融入公司治理体系已经成为各大企业防控风险的不二法门。

在通常情况下,一个企业针对自身所面临的结构性风险,通常会形成以董事会为核心的决策治理体系、以首席执行官团队为中心的业务治理体系以及以首席财务官团队为首的财务管理体系。相比之下,合规管理是独立于决策治理、业务治理和财务管理的管理活动。合规管理由首席合规官团队负主要责任,其以最大限度降低企业合规风险、避免企业遭受损失为主要目标,最终旨在确保企业依法依规经营。<sup>3</sup>

## “合规治理”重要性及新要求

2020年3月,最高人民检察院以上海浦东、金山,江苏张家港,山东鄯城,深圳南山、宝安等6家基层检察院为试点单位,为合规不起诉制度先试先行。随后于2021年下发《关于开展企业合规改革试点工作方案》《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)》等文件,总结试点经验,并将第二期改革试点范围扩大至北京、浙江、辽宁、广东等十个地区,不断探索以合规为主导的社会治理新方式。

2020年12月,中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》确立了“坚持社会治理共建共治共享”的基本理念,习近平总书记也多次强调要处理好活力和秩序的关系。基于共建共治共享的协同治理理念,以“合规治理”为接洽点的公司治理方式无疑成为回应“民、商、刑共治”最行之有效的模式。

以合规治理为主导的公司治理模式,不仅从多元化途径提升公司治理的实践效用,还将传统压制型的

治理模式思维转向合规预防型的治理模式思维,这一转变不仅打破了商事治理与刑事司法治理的藩篱,还将公司治理置于社会治理的大背景之下,实现了公司治理与社会治理的协同发展,从而指引已有的治理体系和技术升级为对社会失范和违法犯罪行为的综合性协同治理。

以合规治理为主导的公司治理模式在共建共治共享的协同治理理念下,对多方位打造“共建共治共享的公司治理新格局”的各个方面都提出了新要求。治理主体从传统的“三会”治理拓展到“多元”化全员治理,治理手段从倚重制度治理到综合性预防,激活多元化预防措施替代单一规范治理,最终治理成效也由“自上而下”向“纵横协同”转型。

<sup>2</sup>刘俊海:《上市公司独立董事制度的反思和重构——康美药业案中独董巨额连带赔偿责任的法律思考》,载《法学杂志》2022年第3期。

<sup>3</sup>陈瑞华:《有效合规治理的两种模式》,载《法制与社会发展》2022年第1期。

# “治理完善”基本要求

完善企业合规治理需要重点解决合规管理工作的决策机制问题，其直接关乎着企业构建合规治理体系的成败。企业合规治理的构建应当在充分嵌套在公司治理基础上，调动企业内部部门和人员的广泛参与，从而保障企业合规工作的顺利展开。

## “治理完善”规则梳理

我国的合规治理建设主要包括三个阶段，即实践探索阶段（2015 年 -2017 年）、全面推广阶段（2018 年 -2021 年）及强化阶段（2022 年 -），每个阶段都有相应的指导文件，不同阶段的企业合规治理工作有其共性，也存在较大差异。

在过去几年企业合规治理的建设中，我国央企基本建立起合规管理体系，但合规体系的实践运转也出现了一些迫切要解决的问题。新规定进一步回答了企业如何建立和完善的合规治理的根本性问题，成为企业推进合规治理完善的基本遵循。

总体来说，我国企业合规治理的政策性或者指导性文件规则不断细致化，在 2022 年的合规强化年里，这些政策性或者指导性文件对于推进企业完善合规治理有着重要意义，认真贯彻和落实下去，必然促进国企合规治理的提质增效。

目前，我国企业合规治理可以依据的政策规范和标准主要包括《关于全面推进法治央企建设的意见》、《中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》、《中央企业合规管理指引（试行）》、《企业境外经营合规管理指引》、《合规管理体系指南（GB/T 35770）》、《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）》、《关于进一步深

化法治央企建设的意见》、《中小企业合规管理体系有效性评价》等。

此外，将于 2022 年 10 月 1 日正式实施的《中央企业合规管理办法》也将成为我国中央企业推进合规治理的重要依据；《公司法（征求意见稿）》第一百五十四条明确规定国家出资公司应当依法建立健全内部监督管理和风险控制制度，加强内部合规管理，这将为企业合规管理提供组织法依据。

另外，在地方上，地方政府为了加强对档期企业合规工作的指导，推进区域企业合规治理，也不断出台合规管理的指导文件，如浙江省国资委出台《浙江省省属企业合规管理指引（试行）》，陕西省国资委出台《陕西省省属企业合规管理指引（试行）》等，深圳市司法局《关于推进城市合规体系建设的指导意见（征求意见稿）》的发布进一步标志我国企业合规管理将走向深入。

## “治理完善”基本原则

构建完善的合规治理体系应当确保三个基本原则得以遵守，包括直接接触原则、独立原则及权限适当原则，如此才能保障合规治理的有效性。

### 直接接触原则

直接接触性原则是合规治理纵向权力运行的基本原则，该原则表明合规部门受到治理机构及最高管理者的直接管辖，同治理机构及最高管理者直接沟通。直接接触原则是合规部门有效履行职责的前提。

首先，直接接触原则有利于确保公司治理机构获取合规信息的及时性，提高企业治理结构的风险应对能力。合规部门作为企业合规的信息中心，只有在其能够充分接触公司治理组织情况下，才能促使公司作出相应的决策，进而加强治理机构的风险应对能力。反过来说，若合规治理没有和公司治理相结合，合规部门便无法及时地向企业治理组织传达相应的合规信息，企业实现合规治理便犹如无源之水，难以实现持续发展。

其次，直接接触原则有利于提高企业合规业务的运行效率。直接接触原则避免了合规职能部门与其他部门的权力交叉，能够提高治理机构合规业务的运行效率。

最后，直接接触原则有利于确保合规信息传播的准确性。直接接触原则要求合规部门与治理机构和最高管理者之间存在可以直接对话的平台，不存在第三方的直接参与，这有利于确保合规职能部门同治理机构及最高管理者之间信息的保密性、完整性、可用性，真正确保二者之间无损耗地实现下情上传与上令下达。

直接接触原则的建设核心在于搭建合规部门与公司治理机构和最高管理者的沟通桥梁，包括但不限于合规机构定期向企业治理机构汇报工作，参加相关会议等。

## 独立原则

独立性原则是合规治理横向权力运行的基本原则，该原则表明合规部门具有独立的权力而不受其他部门或组织的干扰或压力，该原则是合规部门履行监督职责、发挥监督功能的基础。

一方面，独立原则有利于防止合规部门其他部门职责、人员等因素的混合。现代企业组织机构往往比较复杂，传统治理模式中，法律、内控、审计等部门同时承担了公司业务工作与业务风险审查工作，由于法律、审计部门本身就在合规制度规制范畴之内，若企业对合规独立性缺乏深入认识，很容易导致相关岗位和人员的设置存在重复和冲突，出现同一主体“既当裁判员，又当运动员”的现象发生，导致企业合规制度发生规制虚空，为企业经营埋下风险隐患。赋予合规职能部门以独立性地位，有利于防止企业将合规部门和传统的法务部门、审计部门、内控部门、纪委监委部门等部门混合，清晰界定不同部门的权力、义务和职责，进而确保合规部门能够独立履行职责，防止部门利益的发生。

另一方面，独立原则可以避免合规职能部门在其实际权力运作中受到外界的不适当干扰。合规职能部门权力行使的外部干扰表现为合规职能部门外的其他组织或部门对合规职能部门工作、业务实施干扰或压力。由于其他组织或部门本身就是企业合规制度的适

用对象，故而其他组织或部门对合规职能部门工作的干扰会导致合规管理体系效能减弱。赋予合规职能部门以独立性地位的同时，更意味着赋予合规职能部门以独立于其他部门的独立权力，推动合规职能部门权力的顺利运行。

独立原则要求企业合规管理应从制度设计、机构设置、岗位安排以及汇报路径等方面保证合规部门的独立性，业务部门和其他部门原则上不能兼任合规管理人员并插手合规管理工作。而且，合规管理机构的汇报路径是一种垂直路径，不受其他部门的管辖。合规独立原则的最常表现为企业设立独立的合规组织，当然，这并不必然，应当承认的是，合规部门的独立性并不绝对体现为企业设立独立的合规部门，考虑到企业实际情况，企业可以从其经营范围、企业规模、行业特点等角度出发，兼顾成本和效率，也可以选择将合规部门需要履行的职责交由企业法务等相关部门。换句话说，企业应当设置与企业类型、规模、业务范围、行业特点等相适应的合规管理机构或者管理人员，虽然合规管理机构或者管理人员可以专设或者兼理，但合规管理的职责必须明确、具体、可考核。而且，独立原则同时要求合规部门履行职责应当具有一定的人、财、物等保障，否则难以真正确保合规部门切实独立履职。

## 权限适当原则

适当权限性原则是对合规治理权力“量”控制的基本原则，在不影响企业正常业务的情况下，赋予合规部门以适当的权限。权限适当原则是保障合规部门有效履职的关键。

由于合规团队是独立于企业业务部门之外的内部监督部门，因此具有正面与负面的双重作用。一方面，合规团队通过事前、事中、事后的风险控制有效确保了企业业务的安全、合法开展。但另一方面，合规团队业务的实施不可避免地会对其他部门权力运行产生一

定影响。合规管理并非局限于公司业务流程的某一环节，而是覆盖于业务流程的始终。若合规团队权限过大，则会导致公司业务开展缓慢，影响公司业务运行效率。但如果合规团队权限过小，则会导致合规团队难以开展合规监督，导致该部门被虚置。权限适当原则要求企业在进行合规团队的权限设置工作时，要注意考察赋权所带来的负面后果，通过控制合规团队权力“量”的大小以平衡风险预防与业务效率之间的矛盾。

## “治理完善”基本要求

从相关政策性或者指导性文件上看，企业完善的合规治理应当强化企业主要负责人的合规职责、建立权责清晰的合规治理结构、完善合规组织架构和职责，构筑三道防线等。

### 强化企业合规主要负责人职责

完善的合规治理要求强化企业主要负责人的合规职责，企业领导的合规意识是决定合规治理体系是否有效的关键。

强化企业主要负责人在合规治理中应当作为企业合规治理的首要考虑因素，相关政策性文件或者指导性文件都自始至终地格外强调企业负责人的合规责任。《关于全面推进法治央企建设的意见》要求企业主要负责人充分发挥“关键少数”作用，认真履行推进本企业法治建设第一责任人职责，把法治建设作为谋划部署全局工作的重要内容，对工作中的重点难点问题，亲自研究、亲自部署、亲自协调、亲自督办。《中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》也要求中央企业主要负责人作为推进法治建设的第一责任人，应当切实履行依法治企重要组织者、推动者和实践者的职责，贯彻党中央关于法治建设的重大决策部署，认真落实国务院国资委关于法治建设的各项要求，自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，把法治建设纳入

全局工作统筹谋划，对重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办，把各项工作纳入法治化轨道。《关于进一步深化法治央企建设的意见》则进一步强调要贯彻落实法治建设第一责任人职责，健全中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责工作机制，并要求将第一责任人的职责要求向子企业延伸，把落实情况纳入领导人员综合考核评价体系，将法治素养和依法履职情况作为考察使用干部的重要内容。

因此，在企业合规治理过程中，企业应当紧紧抓住领导干部这个关键少数，企业主要负责人应当切实履行推进企业合规建设第一责任人职责，将强化合规管理纳入全局工作统筹谋划、一体推进，对重点问题亲自研究、难点问题亲自推动，保障工作取得实效，带头落实管理制度，严格依法依规决策。此外，企业主要负责人的职责不仅局限于所在企业，还包括企业的子公司，这相当于扩大了企业主要负责人的法定合规职责。

### 完善企业治理机构的合规职责

合规治理离不开公司的治理机构，传统的公司治理结构主要包括董事会、监事会和经理层。《中央企业合规管理办法》虽然要求确立企业治理机构的合规职责，但并没有清晰界定企业各治理机构的合规职责。《关于进一步深化法治央企建设的意见》要求完善企业治理机构的合规职责，《中央企业合规管理办法》则对企业治理机构的职责进行了进一步说明，为完善企业治理机构的合规职责提供了指引。

在合规强化年的企业合规治理完善中，企业应当完善党委（党组）、董事会、监事会、经理层等各治理机关的合规管理职责与履职程序，在决策、管理、执行三个

层级上清晰地划分相应的合规管理责任，确保各治理机构的合规职责清晰，分工明确。

首先，党组负责对企业合规工作的全面领导，应当切实发挥党委把方向、管大局、促落实的作用，依照规定讨论和决定企业重大事项，在其职责范围内推进企业的合规管理工作，实现党的领导与公司治理有效融合。《关于全面推进法治央企建设的意见》提出把加强党的领导和完善公司治理统一起来，明确党组织在公司治理结构中的法定地位，将党建工作总体要求纳入公司章程。《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》进一步明确党组

织在国有企业法人治理结构中的法定地位,将党建工作总体要求纳入国有企业章程,明确党组织在企业决策、执行、监督各环节的权责和工作方式,使党组织成为企业法人治理结构的有机组成部分。《关于进一步深化法治央企建设的意见》进一步强调坚持企业党委(党组)对依法治企工作的全面领导,切实发挥党委(党组)把方向、管大局、促落实作用。因此,在完善企业合规治理方面,应当清晰界定明党委的合规职责与履职程序党委的合规管理职责主要包括:全面领导合规管理工作;研究合规管理负责人的人选,合规管理(牵头)部门设置;对董事会、监事会、高级管理人员的合规管理情况进行监督;对合规管理的重大事项研究提出意见;按照权限研究或决定对有关违规人员的处理事项。

其次,董事会是合规管理的最高领导机构,发挥着制定公司合规战略,作出相应的重要决策,防范合规风险的重要作用。其合规管理职责主要包括:推动建立和完善合规管理体系;决定合规管理负责人和合规委员会委员的任免;按照权限决定合规管理有关重

## 完善企业合规组织架构

高效的合规管理组织架构是合规管理体系成功的关键性要素,只有建立完善的合规组织架构,才能使合规、审计、法务等部门充分发挥专业优势,形成管理合力,将合规工作持续下去。

在企业合规治理架构的完善中,应当科学确定合规管理组织的权力运作机制,做好顶层设计,确保合规管理组织有能力、有秩序地履行职责。《企业境外经营合规管理指引》明确确立了企业合规组织架构,其确立的合规管理组织架构的基本模式为:企业建立合规委员会,设立合规负责人并由其担任合规管理组织的负责人。《中央企业合规管理办法》进一步完善了合规管理组织的机构,即企业设立合规委员会、设立首席合规官,对主要负责人负责,并合规牵头部门、各业务部门设立合规联络员。

首先,企业设立合规委员会。合规委员会主任由企业主要负责人担任,合规委员会负责组织领导、统筹协调企业合规管理工作,其具体职责主要包括:研究

大事项、处理有关违规事项等。

再次,监事会作为企业内部监督机构,应当切实履行合规管理监督职责。其合规职责主要包括:列席重大合规性决策会议;监督董事会、合规委员会的决策与流程是否合规;监督董事、合规委员会委员和高级管理人员合规管理职责履行情况;对引发重大合规风险负有主要责任的董事、高级管理人员提出罢免建议;向董事会提出撤换合规管理负责人的建议等。

最后,经理层具体负责落实企业合规管理目标,对合规运营承担责任。其合规管理职责主要包括:根据董事会、合规委员会决定,协助建立健全合规管理组织架构;执行合规管理计划,采取措施确保合规制度得到有效执行;明确合规管理流程,确保合规要求融入业务领域;及时制止并纠正不合规的经营行为,按照权限对违规人员进行责任追究或提出处理建议等。

决定企业合规管理重大事项,对企业重大决策事项进行合规审查并提出合规意见或建议;指导企业各部门及其合规管理员、各级子公司和分支机构的合规管理工作;协调处理企业各部门之间或各部门负责人与合规管理员之间的合规管理工作,对于存在处理分歧、无法协调的合规事项或者经审查认为可能存在重大合规管理风险的合规事项,应提交董事会审议;审查、监督企业合规管理制度的科学性、合理性、有效性及执行情况,评价企业合规管理工作;定期或不定期听取合规管理负责人、合规管理牵头部门的工作报告,并提出意见建议;公司章程规定或董事会授权的其他合规管理职责等。

其次,企业设合规管理牵头部门。合规管理牵头部门应配备专职合规管理人员,负责组织、协调和监督合规管理工作,其具体职责主要包括:牵头组织合规管理体系建设,持续优化完善合规管理体系;研究起草合规管理计划、基本制度;为企业各部门、各级子公司和分支机构提供合规咨询和支持;组织开展企

业合规检查与考核,对制度和流程进行合规性评价,督促违规整改和持续改进;负责合规委员会日常工作;监督合规管理有关会议决定事项落实等。

在合规牵头部门里,企业设合规管理负责人或者首席合规官,其主要职责包括:领导合规管理牵头部门开展工作;参与企业重大决策并提出意见;向董事会、合规委员会汇报企业合规管理重大事项召集和主持合规管理工作会议;组织起草企业合规管理战略规划、合规管理年度报告;董事会或合规委员会确定的其他合规管理职责等。

## 筑牢合规“三道防线”

2022年8月23日,国务院国资委发布《中央企业合规管理办法》(国务院国有资产监督管理委员会令第42号)、《中央企业合规管理办法》以国资委令的形式印发,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,与《中央企业合规管理指引》相比更加突出刚性约束,内容更全、要求更高、措施更实。在合规管理组织体系建设中更加明确合规管理相关主体责任,按照法人治理结构,规定了企业党委(党组)、董事会、经理层、首席合规官等主体的合规管理职责,进一步明确了业务及职能部门、合规管理部门和监督部门合规管理“三道防线”职责。<sup>4</sup>

实践中,已经有很多企业探索建立企业合规的“三道防线”,明确业务部门主体责任、合规部门牵头责任、纪检监察审计等部门的合规监督责任。“三道防线”理论充分利用了企业既有的合规组织框架,根据不同部门的特点赋予其不同的合规职责,在企业合规治理中充分发挥了企业各方力量,确保合规管理有效性,彰显合规治理价值。

“第一道防线”为业务部门,负责本领域业务的合规风险防范,业务部门负责人及业务人员应当承担合规管理主体责任。业务部门设立合规管理员,合规管理员负责密切注意业务监管规则,做好本领域业务合规的落实工作等。

最后,业务部门负责本领域日常合规管理工作。各业务部门应当设置一名合规管理员,业务部门的主要合规职责包括:在职权范围内配合合规委员会履行合规管理职责;合规要求完善业务管理制度和流程,研究起草本领域具体制度;主动开展合规风险识别和隐患排查,发布合规预警;主动进行日常合规管控,组织本部门领域合规审查,及时向合规管理牵头部门通报风险事项,妥善应对合规风险事件;做好本领域合规培训和商业伙伴合规调查等工作,组织或配合进行违规问题调查并及时整改等。

“第二道防线”为合规管理牵头部门,其负责组织协调合规管理的日常工作,承担合规管理体系建设牵头责任,其主要合规职责包括起草、制定合规管理制度、参与企业重大事项合规性审查、合规风险识别、评估和防控、组织开展合规评价与考核、做好合规培训和宣传等。

“第三道防线”则由纪检监察机构和审计、巡视等部门共同组成,其主要职责包括对企业经营管理活动进行监督、对企业整改落实情况进行监督检查、对完善企业合规管理体系提出意见和建议、在职责范围内对违规事件进行调查等。

<sup>4</sup> 国务院国资委政策法规局.《国务院国资委政策法规局负责人就中央企业合规管理办法答记者问》.2022.09.19

# “治理完善”实施要点 及具体体现

## 完善企业治理机构合规职责的实施要点及具体体现

完善企业治理机构合规职责的重点在于科学配置各治理主体的权利、义务和责任,明确企业党委、董事会、监事会和经理层在合规管理中的各自职责与履职程序和要求。

一方面,完善党委会的合规职责与合规履职程序。具体体现包括:第一,建立健全党委会合规管理职责清单,如研究决定合规负责人人选,合规管理部门设置、对董、监、高相关人员的合规情况进行监督、对合规管理的重大事项研究提出意见等。第二,建立健全党委会履行合规职责的主要程序,与现有党组织权力决策机制进行有效嵌套。第三,完善党委会“三重一大”决策制度。中央多次明文规定要把加强党的领导和完善公司治理统一起来,并把党委会研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序,因此党委合规管理应当完善党委会关于“三重一大”事项的履职程序,如细化研究“三重一大”管理事项清单,为党委履责提供事项依据、规范“三重一大”的决策制度,对决策的会议形式、决策范围、决策程序等事项作出细致规定、完善第三方参与“三重一大”事项的决策机制,提高决策的科学性和民主性、加强对党委的监督检察和责任追究制度,对不依法行事的人员依法严格追责等。

另一方面,完善董事会、监事会、经理层的合规职责与履职程序。董事会、监事会、经理层作为公司治理的核心机构,只有董事会、监事会、经理层直接参与到合规管理,才能将合规体系真正落到实处。具体体现包括:第一,落实公司治理机构直接参与合规的制度,

强化公司治理机构的合规职责。第二,建立健全合规组织与公司治理组织的沟通渠道,如合规部门负责人有权参与核心会议、与治理机构之间存在定期会议平台、在重大事项面前与治理机构之间存在及时报告机制。第三,优化治理机构人员的结构。一方面,《中国共产党国有企业基层组织工作条例》(试行)第十四条规定,坚持和完善“双向进入、交叉任职”领导体制,符合条件的党委(党组)班子成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层,董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党委(党组)。因此,结合企业合规需求,可推行分管合规管理的党组织成员优先进入董事会等机构。另一方面,董事会作为公司最高治理机构,应当有效发挥董事会的作用,对此,应当探索聘请外部董事,提升董事会决策的科学性,《中华人民共和国公司法(征求意见稿)》第一百四十九条第二款规定,国有独资公司的董事会成员中,应当过半数为外部董事,基于此,企业在合规建设中可以推进董事会外部董事占多数的模式,且外部董事的选任应当适当考虑企业合规需求。

最后,强化企业合规主要负责人职责,充分发挥企业主要负责人“关键少数”作用。具体体现包括:第一,企业主要负责人,包括党委(党组)书记、董事长、总经理,作为推进法治建设的第一责任人,应当切实履

行依法治企重要组织者、推动者和实践者的职责,对重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办,把各项工作纳入法治化轨道。<sup>5</sup> 第二,企业主要负责人应当加强对企业合规情况的监督,对于不合规行为零容忍,确保企业达到

合规目的。第三,将合规管理要求向子企业延伸。第四,引入合规指标对企业主要负责人进行考核,督促其正确履行合规职责。

## 完善合规管理组织架构的实施要点及具体体现

完善合规管理组织架构应建立合规委员会统筹领导合规工作,同时设立独立部门实际进行合规管理工作,由企业负责人或者首席合规官负责领导独立的合规部门工作,各业务部门配置合规管理员。

结合公司治理机构,总的来说,可以把企业的合规管理体系分为三个层级,即决策层、管理层、执行层。决策层主要包括董事会、监事会、合规委员会,负责建立健全企业合规管理的重大事项决策;管理层包括总经理,合规负责人,合规负责人一般由首席合规官或者企业总法律顾问担任,负责建立健全企业的合规管理体系工作的开展;执行层包括独立的合规管理部门以及公司各一线业务部门,负责具体落实企业合规管理措施,及时反馈合规管理信息等。

在构建完善的合规管理组织架构中,需要重点解决

合规管理部门的独立性和适当权限问题,这是决定合规管理组织体系建立健全成败的关键。

就独立性而言,应当确保合规部门的权利行使具有独立性,有能力不受干涉地行使合规职权。具体体现包括:第一,企业应当根据其经营业务、规模和行业特点,设置独立的合规管理机构,这主要包括合规管理委员会、合规管理机构、合规管理第一责任人等,避免合规部门的岗位设置和人员配备与其他部门,如法务部门、审计部门存在冲突,不可简单地将合规管理职能交由法务部。第二,合规职能部门相对于业务部门,在线条管理和薪酬结构上具有独立性,从而使合规决策不受薪酬影响;第三,合规部门应当有足够的合规人员、独立的办公空间、足够的经费等物质支持,以保障合规部门的工作顺利展开;第四,合规管理机构的相关报告可以直接送达到企业决策层

<sup>5</sup> 杨猛、王建超:《企业主要负责人履行法治建设第一责任》,载《施工企业管理》2002年第5期。

面,而不必经企业的其他职能部门进行转达。

就权限适当原则而言,应当确保合规部门的权力与其业务相适应,防止其权力过大或者过小。具体体现包括:第一,赋予合规管理人员较高的地位,使其有足够的权威开展合规工作,合规职能部门有权直接接触治理机构及最高管理者,有权自由接触组织任何成员及所需要的资料,有权独立进行合规调查。第二,成立合规委员会以作出复杂的合规决策,合规委员会除合规人员外,还应包括业务部门管理人员,以便能就与其相关的合规事项发表意见。第三,组织内审部门或其他相关部门应定期对合规职能部门进行评估及监督,并指出其需要强化流程 and 控制的领域。并聘

请独立的第三方顾问,定期对合规职能部门进行评估。第四,合规管理部门应当在企业内部具有一定的权威,如能够在参与决策、关键岗位控制、重点经营活动等方面发挥作用、企业的重要决策应当经过合规评审程序等。第五,合规管理机构或者管理人员对于涉及重大合规风险的决策,具有充分发表意见并参与决策的权利,如严格贯彻落实总法律顾问列席党委(党组)会、董事会参与研究讨论或审议涉及法律合规相关议题,参加总经理办公会等重要决策会议制度,将合法合规性审查和重大风险评估作为重大决策事项的必经前置程序。

## 构筑“三道防线”的实施要点及具体体现

合规不是某一部门的职责,而是整个企业和全体员工的责任,完善合规治理工作机制,需要构建合规管理部门和其他部门的协同联动机制,构筑企业合规治理的“三道防线”。

**第一**,建立健全“三道防线”有关机构及其组成人员,明确其合规职责与履职程序。第一道防线是在具体业务部门里设立合规员,密切关注行业监管政策和规定,对本领域的合规承担主体责任。第二道防线是合规牵头部门,主要负责具体推进合规管理制度,开展企业合规管理工作;第三道防线是纪检监察、审计等部门,对企业有关事项进行监督,对不合规事项进行处理,提出合规性整改意见等。

**第二**,重点加强对一线业务部门的合规管理。一线部门是最直接感知合规管理运作成效的部门,因此,一线业务部门的合规专员应由具备合规管理资质或相关专业能力的人员担任,以便有能力及时发现一线部门不合规事项;而且,合规专员应当有及时向合规管理组织传递企业合规信息的便利渠道。

**第三**,为了使“三道防线”的作用落到实处,应当加强各个合规部门人员的合规考核评价,将合规管理情况纳入到相关人的年度综合考核,考核结果作为员工考核、干部任用、评优评先的依据。



## “治理完善”案例

### 瑞幸组织架构调整, 合规线高级副总裁向 CEO 直接汇报

2020年4月2日, 瑞幸咖啡公告, 称自查发现公司首席运营官刘剑财务造假, 牵涉约22亿元交易额, 公司董事会成立特别委员会, 进行内部调查。6月29日, 瑞幸咖啡正式在纳斯达克交易所停止交易, 进入退市程序。12月7日, 瑞幸咖啡通过微博发布声明, 称其与美国证券交易委员会 (SEC) 已就部分前员工涉嫌财务造假事件达成和解。根据公告, 瑞幸咖啡已同意支付1.8亿美元 (约合人民币11.75亿元) 的罚款, 以了结 SEC 的这一指控。

在付出惨痛的代价后, 瑞幸积极反思其内控合规制度并作出整改,

2021年2月18日, 瑞幸咖啡人力资源部发布组织架构调整及任命通知, 该通知显示瑞幸进行了大幅的组织架构调整, 将瑞幸原有的架构调成前台、中台和后台三个部分, 前台涵盖运营线和增长线; 中台涵盖技术线和产品线等, 后台则涵盖对外合作线、财务线和

人力资源线等, 重要职位的人将直接向瑞幸董事长兼 CEO 郭谨一汇报。

根据文件, 瑞幸咖啡将撤销大区层管理架构, 由高级副总裁曹文宝负责运营线, CFO & CSO (首席财务官 & 首席战略官) Reinout Schakel 负责财务线, 高级副总裁姜山负责合规线, 分管法务部、内控合规部; 副总裁兼董事吴刚负责对外合作线。上述几位副总裁, 均直接向郭谨一汇报。

瑞幸合规线高级副总裁姜山直接向董事长兼 CEO 郭谨一 (即瑞幸的最高管理者) 汇报直接体现了合规部门受到治理机构及最高管理者直接管辖的“直接接触”原则。由此可见, 要想建立完善的合规治理机制, 合规部门必须拥有直接接触到公司的治理机构的权力, 并向公司有关机构提出相应的合规意见、促使其及时整改。

### 深圳 X 公司合规部、内控部与审计部形成合规风险管理的三道防线<sup>6</sup>

X 股份有限公司 (以下简称“X 公司”) 系国内水果行业的龙头企业。2018 年开始, X 公司从其收购的 T 公司进口榴莲销售给国内客户。张某某为 T 公司总经理, 负责在泰国采购榴莲并包装、报关运输至香港; 曲某某为 X 公司副总裁, 分管公司进口业务; 李某、

程某分别为 X 公司业务经理, 负责具体对接榴莲进口报关、财务记账、货款支付等。

X 公司进口榴莲海运主要委托深圳、珠海两地的 S 公司 (另案处理) 代理报关。在报关过程中, 由 S 公司每

月发布虚假“指导价”, X 公司根据指导价制作虚假采购合同及发票用于报关, 报关价格低于实际成本价格。2018 年至 2019 年期间, X 公司多次要求以实际成本价报关, 均被 S 公司以统一报价容易快速通关等行业惯例为由拒绝。2019 年 4 月后, 经双方商议最终决定以实际成本价报关。

2019 年 12 月 12 日, 张某某、曲某某、李某、程某被抓获归案。经深圳海关计核, 2018 年 3 月至 2019 年 4 月, X 公司通过 S 公司低报价格进口榴莲 415 柜, 偷逃税款合计 397 万余元。案发后, X 公司规范了报关行为, 主动补缴了税款。2020 年 1 月 17 日, 深圳市检察院以走私普通货物罪对张某某、曲某某批准逮捕, 以无新的社会危险性为由对程某、李某作出不批准逮捕决定。2020 年 3 月 3 日, 为支持疫情期间企业复工复产, 根据深圳市检察院建议, 张某某、曲某某变更强制措施为取保候审。2020 年 6 月 17 日, 深圳海关缉私局以 X 公司、张某某、曲某某、李某、程某涉嫌走私普通货物罪移送深圳市检察院审查起诉。

2020 年 3 月, 在深圳市检察院的建议下, X 公司开始启动为期一年的进口业务合规整改工作。经过前期合规整改, X 公司在集团层面设立了合规管理委员会, 合规部、内控部与审计部形成合规风险管理的三道防线。加强代理报关公司合规管理, 明确在合同履

行时的责任划分。聘请进口合规领域的律师事务所、会计师事务所对重点法律风险及其防范措施提供专业意见, 完善业务流程和内控制度。除此之外还有其他相应整改措施。合规建设期间, X 公司被宝安区促进企业合规建设委员会 (以下简称“宝安区合规委”) 列为首批合规建设示范企业。鉴于该公司积极开展企业合规整改, 建立了较为完善的合规管理体系, 实现合规管理对所有业务及流程的全覆盖, 取得阶段性良好效果, 为进一步支持民营企业复工复产, 深圳市检察院于 2020 年 9 月 9 日对 X 公司及涉案人员作出相对不起诉处理, X 公司被不起诉后继续进行合规整改。

开展合规整改以来, X 集团在合法合规的基础上, 实现了年营业收入 25%、年进口额 60% 的逆势同比增长。2021 年 8 月 10 日 X 集团被评为深圳市宝安区“3A”信用企业 (3A: 海关认证、纳税信用、公共信用), 同年 9 月 9 日被评为诚信合规示范企业。

本案中, X 公司在集团层面设立合规管理委员会, 并且明确划分了合规部、内控部与审计部三个部门的职能和责任, 形成合规风险管理的三道防线, 主要解决了合规治理中合规部门如何应对内部干扰的问题, 很好地体现了合规部门的运作不受任何不当干扰或压力的“独立性原则”。

### 湖南建工集团合规管理部门保持适当权限, 与其他部门分工合作

湖南建工集团有限公司是一家位列中国五百强的大型国有企业。该公司曾在参与由世界银行资助的一起道路翻修项目的竞标的过程中提供了不真实的业务经验文件, 被世界银行廉政局 (INT) 审查发现, 认定其构成了《世界银行集团诚信合规指引》所定义的欺诈行为, 并于 2013 年 10 月对该公司作出了“附解除条件的取消资格”两年的制裁决定。根据这份制裁决定, 包括其关联企业在内的湖南建工集团两年内不得参与世界银行资助的项目, 也不得因世界银行贷款而获得收益。

根据世界银行的要求, 湖南建工集团自 2014 年以来建立和推行合规管理体系。在公司官网所公布的一系

列相关举措和进展中, 尤为值得注意的便是其对于合规风险的防范与应对措施, 共分为以下几个方面: “组织保障”“合规宣言”“评估审计”“合规举报”“监察考核”。其中, 在“评估审计”方面, 合规部门将定期评估集团的合规风险, 并对集团内的相关部门与子、分公司进行“高”“中”“低”三类的风险级别分类, 而公司的审计部门每年则会依据相关法律法规及公司内部规定进行合规审计, 尤其是被确定为高风险以及被查实有违规情况的分、子公司和部门。最终, 经过三年的努力, 2017 年 6 月 29 日, 世界银行解除了对于湖南建工集团的制裁, 并正式认可了该集团合规管理体系的建立与实施。

<sup>6</sup> 最高人民法院. 关于印发《企业合规典型案例 (第二批) 》的通知[Z]. 2021-12-08.

<sup>7</sup> 陈瑞华: 《湖南建工的合规体系》, 载《中国律师》2019年第11期。

## 第二章

# 全面覆盖

# “全面覆盖”概述

## “全面覆盖”内涵与外延

### “全面覆盖”之内涵

自 2018 年 11 月国务院国资委在总结 5 家试点企业经验的基础上正式发布《中央企业合规管理指引（试行）》起，中国企业合规正式迈入“大合规”“全域合规”时代。根据国务院国资委 2022 年发布《中央企业合规管理办法》第五条：“中央企业合规管理工作应当遵循以下原则：……（二）全面覆盖。将合规要求嵌入经营管理各领域各环节，贯穿决策、执行、监督全过程，落实到各部门、各单位和全体员工，实现多方联动、上下贯通……”

### “全面合规”与“专项合规”

2022 年 4 月，最高检、司法部、财政部等九部门联合印发《涉案企业合规建设、评估和审查办法（试行）》，其中第二十一条提出“涉案企业应当以全面合规为目标、专项合规为重点，并根据规模、业务范围、行业特点等因素变化，逐步增设必要的专项合规计划，推动实现全面合规”。实践证明，从“专项合规”到“全面合规”是企业合规管理体系发展和完善的必然选择。

“专项合规”一般着重针对企业某个细分的重点且合规风险易发多发的业务领域，更专注于缺陷补救，是对已知高发风险点的“整改”。

“强监管”时代背景下，随着企业各领域合规风险的

从国务院国资委对合规管理体系建设应当遵循“全面覆盖”原则及中外大型企业合规成功实践经验来看，建立“全面覆盖”的合规管理体系应覆盖所有境外业务领域、部门和员工，贯穿决策、执行、监督、反馈等各个环节，体现于决策机制、内部控制、业务流程等各个方面。合规管理的目的正是规避合规风险，通过开展“全面覆盖”的合规管理工作，从而降低或者避免引发法律责任、受到相关处罚、造成经济或声誉损失以及其他负面影响的可能性及其后果。

不断提高，关注于具体领域的“专项合规”已经不能完全囊括现代大型企业经营管理需求，企业从“专项合规”迈向“全面合规”已然成为企业合规管理建设的大势所趋。

“全面合规”针对的是整个企业，涵盖企业全部经营范围，甚至是未来涉足领域，更重于对未知未发生风险的“预防”。在内容上，“全面合规”是一整套包括组织体系、制度体系、运行体系、保障体系等因素在内的完整的合规管理闭环。作为一种管理体系，“全面合规”需要根据企业特点进行中长期规划。

## “全面覆盖”环境与现状

近年来，全球贸易环境愈加复杂，全球产业链进入深度调整与重构时期，“合规风险”成为广大组织发展的最大挑战之一。国际层面，联合国、世界银行集团、亚太经济合作组织、国际商会等国际性组织相继制定全球性契约、指南等，在合规管理核心问题寻求国际共识，对相关组织的不合规行为实施联合惩戒。在国家层面，各国监管机构相应加强了立法高度和执法力度，制定了严格的合规监管机制，引导和督促企业实施更加主动地合规经营。合规已然成为企业经营和全球商贸成功和可持续发展的基础。

2018 年，央企合规管理体系建设进入全面推广阶段，国务院国资委按照“试点先行、稳步推进”的工作思路，在总结 5 家试点企业经验的基础上，先后印发《关于印发〈中央企业合规管理指引（试行）〉的通知》（国资发法规〔2018〕106 号）及一系列重点领域合规管理指南，要求全体中央企业按照出资人的要求全面开展合规管理体系建设，取得了积极进展和明显成效。

2021 年 11 月，国务院国资委颁布《关于进一步深化法治央企建设的意见》，对中央企业和国有企业“大合规体系建设”提出明确的要求，探索构建法律、合规、内控、风险管理协同运作机制，加强统筹协调，提高管理效能。

2022 年，国资委决定在中央企业开展“合规管理强化年”专项工作，力争通过一年时间突破难点、补齐短板，推动中央企业合规管理工作再上新台阶。

### “全面覆盖”重要性及新要求

随着经济全球化的纵深发展，企业所面临的经营环境和监管制度也日益复杂。建立“全面覆盖”的企业合规管理体系，已经成为在企业稳健成长和发展的过程中迫在眉睫的关键问题。

一方面，全球政府监管的手段日趋严厉，涉及领域也日趋广泛，美国和英国先后出台《反海外腐败法》和《反贿赂法》，都加大了对企业相关违规行为的处罚力度。为进一步突破近年频发的贸易壁垒及保护等问题，避免违规担责对企业利益造成的超预期损害，我国企业就必须建立有效完善的合规管理体系和具体机制，帮助企业适应国际化和法治化的发展需求。

2022 年 4 月，最高检、司法部、财政部等九部门联合印发《涉案企业合规建设、评估和审查办法（试行）》，其中第二十一条提出“涉案企业应当以全面合规为目标、专项合规为重点，并根据规模、业务范围、行业特点等因素变化，逐步增设必要的专项合规计划，推动实现全面合规”。

2022 年 8 月 23 日，国资委发布《中央企业合规管理办法》，“坚持党的领导、全面覆盖、权责清晰、务实高效”正式成为合规管理的四大基础原则。

当前，企业面临的内外部环境日趋复杂严峻，政府对企业经营行为的监管力度不断加大，迫切需要企业深入总结经验，提高工作水平。为贯彻落实全面依法治国战略部署，深入推进法治建设，全面提升企业合规经营管理水平，保障经营管理高质量、健康、持续发展，众多企业开始根据参照国务院国资委《中央企业合规管理指引》等要求，建立“全面覆盖”的合规管理体系。

然而，从“专项合规”走向“全面合规”，并非是由合规文件和具体要求的简单堆砌而成。目前，我国企业“全面覆盖”的合规管理体系建设仍处于艰难的起步阶段，实践中存在厚厚的全面合规管理体系文件只停留于纸面而无法落地的尴尬情况，已成为企业合规发展路程中新的痛点。

另一方面，全面完善的合规管理体系是新时代提升企业核心竞争力，将企业做强、做优、做大，进而真正实现高质量发展的迫切需要。依照法律法规进行经营工作是企业进一步保障自身利益的有效依托，更是法治社会对每一个企业的基本要求。

基于上述原因，近年来，国家对合规的关注和管控力度逐渐增强，管理规则不断细化，在反海外腐败、反垄断、反不正当竞争、反洗钱、劳工、知识产权保护、环保、出口管制、经济制裁等多个细分领域对企业提出合规管理提出了更为具体的新要求。

# “全面覆盖”基本要求

## “全面覆盖”规则梳理

近年来，我国企业合规治理的政策性或者指导性文件规则不断细致，随着企业合规的蓬勃发展，“大合规时代”已经到来。目前，我国企业全面合规治理可以依据的政策规范主要包括《企业境外经营合规管理指引》《关于全面推进法治央企建设的意见》《中央企业主要负责人履行推进法治建设第一责任人》、《关于进一步深化法治央企建设的意见》《涉案企业合规建设、评估和审查办法（试行）》《中央企业合规管理办法》等。

从上述政策性或者指导性文件上看，“全面覆盖”的企业合规管理体系要求企业的合规管理覆盖所有境外业务领域、部门和员工，贯穿决策、执行、监督、反馈等各个环节，体现于决策机制、内部控制、业务流程等各个方面。

## “全面覆盖”基本要求

“全面覆盖”的合规管理体系揭示并提出了企业合规管理体系的四大要求。

第一，“全面覆盖”划定了合规所需遵守的规范范围。《中央企业合规管理办法》将合规定义为：企业及其员工的经营管理行为符合法律法规、党内法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则、标准，以及企业章程、规章制度等要求。基于此，合规管理所应遵守的规范相当广泛，涉及域内域外、强制性规定和自愿性规定等多个类别，具体可以划分为四个层次：第一层，符合法律法规、党内法规、监管规定等强制性规定；第二层，符合行业标准、规章制度、公司章程等自愿性承诺；第三层，符合商业道德、公序良俗。“全面覆盖”要求企业在规避合规风险时，必须没有遗漏地遵守上述规范性文件，以真正将企业日常运行关进“制度的笼子里”。

第二，“全面覆盖”确定了合规管理的主体范围：从企业各部门、各级子企业和分支机构到全体员工，合规管理体系应覆盖企业的所有组织。首先，企业本身是合规的当然主体。随着企业监管领域日益受到企业集团理论、母子公司治理理论的影响，企业合规管理应当覆盖企业的各级子公司、部门已成为行业共识。其次，企业作为一个组织体，其稳健地运行依赖于内部良好的治理。董事会、监事会、经理层、合规委员会、合规管理牵头部门、合规管理负责人和业务部门等机构都在合规管理体系中具有特定职责和义务。最后，企业的经营行为最终落脚于个别员工的具体行为，员工的履职行为代表企业，权利义务最终由企业承受。因此，员工的具体行为处于合规管理的最

小主体单元，是合规管理的首要责任主体和第一道防线。

第三，“全面覆盖”划定了合规管理工作的对象范围。企业合规是一个涉及“全业务、全流程”的过程。从横向来看，合规管理应覆盖技术研发、产品设计、市场销售、物流运输、售后服务等各项业务活动；纵向来看，合规管理应当贯穿决策、执行、监督全流程，须建立完善“事前防范—事中监测—事后弥补”三位一体的合规有机整体。

第四，“全面覆盖”要求企业塑造合规文化，建立协同联动的风险防控机制。要素完备的合规管理体系固然要求形成一套静态的标准化合规制度与流程，但合规管理具体制度和流程极易被模仿和复制而成为纸面工程，如何确保其真正融入企业经营管理活动是更为复杂的问题。“全面覆盖”的合规管理体系不是简单的加减法，更是完备且相互联系的完整系统。

首先，合规文化的不畅或缺失是企业犯罪的深层次诱因。作为企业预防、发现犯罪的内控机制，合规管理体系的价值和生命力不仅仅在于静态合规管理制度和框架的“全面覆盖”，内生和动态的企业合规文化是“全面覆盖”的企业合规管理体系的应有之义。合规文化建设的理想境界是企业内部群体性的“敬畏规则”与“违规零容忍”。其次，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第三十五次会议上提出了“企业自身加强合规管理”和“政府加强对企业合规监管”的双重任务。<sup>8</sup>“全面覆盖”的合规体系之设想，需要平衡政府作为管理者、专家与公众作为参加者、

<sup>8</sup> 《认真谋划深入抓好各项改革试点，积极推广成功经验带动面上改革》，载《人民日报》2017年，5月24日第1版。

# “全面覆盖”实施要点 及具体体现

## “全面覆盖”的规范范围

“全面覆盖”划定了合规所需遵守的规范范围。具体而言，企业合规管理所应当参照和适用的规范范围应当是包含域内和域外两个层面，且涵盖强制性法规、自愿性承诺、党内法规、商业道德等多层次的规范体系。

第一，在对外开放新格局下，加强域内和域外统筹的合规管理体系，有助于保护我国企业在国际贸易中不断增长的海外利益，维护我国的国际形象。

坚持统筹推进国内法治和涉外法治，是习近平法治思想的重要内容。企业合规领域的法律结构错综复杂且适用范围更广，很多国家常采用的个案审查制度和穿透监管原则更导致法律可预期性相对较弱，每一个合规风险都需要企业个案分析。近年来，中兴、华为等大型全球化企业陆续被美国制裁事件给国内企业敲响了警钟，使得美国方面的合规风险逐渐得到重视。然而，身处风云变幻的全球监管大环境中，企业还须要格外谨慎地对待涉外合规风险防范与本国监管体系的动态双向互动，应对域外合规风险时切忌忽略了域内合规要求。例如，美国的出口管制、国家安全审查要求企业极其深入的信息披露，可能与我国的数据安全法律法规以及欧盟严格的隐私

保护相违背。仅仅关注域内或域外单一领域的合规法律风险，都会造成企业陷入误区，忽视诸多战略性和隐藏性的合规风险。

第二，“全面覆盖”的合规管理体系需要遵守强制性法规、自愿性承诺、党内法规、商业道德等多层次规范。

根据《中央企业合规管理办法》对合规的定义：企业及其员工的经营管理行为符合法律法规、党内法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则、标准，以及公司章程、规章制度等要求。随着依法治企的重要性得到普遍认知，国家制定出台了一系列企业合规的指引性规范文件和政策文件。面对发布主体不同，层次各异的海量规范文件，企业须要以规范的约束力为基础建立起所应当遵守的规范体系，以“全面覆盖”合规管理所涉及的规范范围。目前看来，“全面覆盖”的规范体系具体可以划分为四个层次：第一层，符合法律法规、党内法规、监管规定等强制性规定；第二层，符合行业标准、规章制度、公司章程等自愿性承诺；第三层，符合商业道德、公序良俗。企业在规避合规风险时，必须没有遗漏地遵守各个层次、各个领域的规范性文件，以最大限度地维护企业利益。

## “全面覆盖”的主体范围

合规管理体系应覆盖企业各部门、各级子企业和分支机构到全体员工。合规的义务主体主要可以分为三个层次。

一、企业本身是合规的当然和首要主体。从本质上来看，企业合规管理就是企业内部的自我管理和自我塑造。受到当前“强监管、严问责”的监管理念传播和反垄断执法力度加强的影响，大型集团企业的合规全覆盖日益受到重视。2022年1月18日，国资委办公厅发布《关于开展中央企业“合规管理强化年”工作的通知》，在“推动层层落实”这一工作要求中强调：“要加快推动合规管理各项要求向各级子企业延伸，通过开展约谈、纳入考核等方式，推动合规要求层层在子企业真正落实。因此，企业的各级子公司、分支机构都应当视为一个整体参与企业合规管理体系建设。

二、企业作为一个组织体，是由各类机构和部门所组成的。“独柯不成树，独树不成林”。从公司企业的治理结构来看，董事会、监事会、经理层、合规委员会、合规管理牵头部门、合规管理负责人和业务部门等具有在企业合规管理体系中有自身独特的职责和

义务。企业的合法稳健运行离不开企业内部严守自身职责，自我管理，自我约束。

三、从企业内部的微观视角来看，企业最终是由一个个具体的人组成的。企业的经营行为最终落脚于个别员工的具体行为。员工是企业合规制度和文化的具体实践者和最终受益者。管理人员和员工的违法履职行为代表企业，由此产生的权利义务责任最终由企业承受。综上，员工的具体行为处于合规管理的最小主体单元，是合规管理的首要责任主体和第一道防线。无论是企业管理层，合规团队人员，还是普通员工都需要在企业日常业务展开中，落实各项合规义务，促成合规目标的实现。例如，中国石油天然气集团在《诚信合规手册》中规定了企业员工诚信合规基本要求：“守法合规、忠诚公司、诚信做事、爱岗敬业”，具体表述为：“无论在哪里开展业务，无论从事何种工作，我们的一言一行都直接关系到公司的利益和声誉。每一位员工都要做到守法合规、忠诚公司、诚信做事、爱岗敬业，为建设世界水平的综合性国际能源公司打牢根基。”

## “全面覆盖”的对象范围

企业合规是一个涉及“全业务、全流程”的过程。“全面覆盖”的原则要求企业合规在横向上包括行政与人事、(国有)资产管理、财会审计、安全生产、节能减排等全领域;在纵向上贯穿决策、执行、监督全过程。

横向上,完整的合规制度涵盖公司治理、经营、员工健康和公共安全、反商业贿赂和腐败、消费者权益保护、反垄断、反不正当竞争、环境保护等众多领域。短期内要求所有企业打造大而全的合规管理体系无疑不具有可行性和必要性。2022年4月,最高检、司法部、财政部等九部门联合印发的《涉案企业合规建设、评估和审查办法(试行)》第二十一条提出“涉案企业应当以全面合规为目标、专项合规为重点,并根据规模、业务范围、行业特点等因素变化,逐步增设必要的专项合规计划,推动实现全面合规”。由此可见,“全面覆盖”的合规管理是有重点的“全面覆盖”。不同的企业应当结合自身业务领域,企业性质和规模等个体因素自我打磨一套有针对性合规计划。如湖南建工集团针对企业参与国际银行招投标中的欺诈、腐败等问题打造的诚信合规计划;中兴通讯股份有限公司针对企业违反有关国家出口管制法律的问题建立出口管制合规计划等。

纵向来看,合规管理应当贯穿决策、执行、监督全流程,须建立完善“事前防范—事中监测—事后弥补”三位一体的合规有机整体。

首先,企业的任何行为都发端于决策,决策过程的合规应首先被关注。一方面,决策的权限、程序、形式须符合企业内外部的制度;另一方面,决策的内容尤要合规。内容的违规往往带来最大的合规风险,甚至造成一系列行为被否定的后果。详言之,需要区分法律的绝对允许——任何市场主体均可从事;相对允许——取得相应资质、许可、审批后方可从事;绝对不允许——任何市场主体均不可为。其次,关注决策执行,严防“纸面”合规。制度的生命力在于落地和执行环节。推动合规制度“落地”,要求企业有效执行已出台的各项合规制度,书面的制度要求有效转化为管理层和员工的实际行动,最终体现并实现制度的设计初衷。最后,加强合规监督。企业合规监督包含事前监督和事后监督、自我监督和第三监督等多个层次。企业内部需要建立专门的合规监督部分,明确监管职责,建立有效的风险识别、评估和防范体系。同时,大型企业关键领域可以引入第三方监督机制,增强企业合规监督实效性。

## 塑造合规文化和协同风险防控机制

第一,内生动态的合规文化是“全面覆盖”的企业合规管理体系的应有之义。

《中央企业合规管理办法》第五章“合规文化”对组织开展合规专题学习、加强法治宣传教育、建立常态化合规培训机制等方面,对培育合规文化提出要求。要求将合规管理作为法治宣传教育重要内容,通过制定合规手册、签订合规承诺、开展合规宣誓等方式将合规理念传达给全体员工,强化全员守法诚信、合规经营意识。浓厚的“合规文化”,最终会成为企业合规管理获得永久生命力的源泉。企业应当着重实施企业文化重塑工程,举办系列活动,根除传统的业务发展讲人情、讲习惯等沉痾顽疾,构建起人人合规、事事合规的文化体系,实现企业内部群体性的“敬畏规则”与“违规零容忍”。

第二,协同联动的风险防控机制,能够促进企业合规管理形成工作合力,从而真正实现合规效果“辐射式”全面扩散。

根据《关于进一步深化法治央企的意见》的要求,中央企业在“十四五”时期要持续完善合规管理工作机

制,要健全企业主要负责人领导、总法律顾问牵头、法务管理机构归口、相关部门协同联动的合规管理体系。在企业内部,各部门不能“个人只扫门前雪”,否则极易造成合规管理的责任“真空地带”,要坚持企业合规管理“一盘棋”意识,促成企业合规“全覆盖”。而在企业外部,“全面覆盖”的合规体系之设想,需要平衡政府作为管理者、专家与公众作为参加者、企业作为建设者,明晰三者之间的权利、义务关系,让三者呈现出法律上的三权制衡的协作型关系。

总言之,“全面覆盖”的合规管理体系,需要实现规范范围、主体范围和业务范围的全覆盖,须要重塑合规文化,建设协同联动的风险防控机制。“全面覆盖”是建设企业合规管理体系的基本原则,有助于中国企业建立健全现代企业制度和市场化运作机制,有助于企业防范合规风险、实现国有资产保值增值,有助于企业提升国际竞争力、实现国资国企高质量发展。

## “全面覆盖”案例

### 华为域内和域外合规并行

华为技术有限公司是全球 5G 技术最先进的供应商之一，在 90 个国家的 230 个城市提供智能城市解决方案，“未来种子”项目覆盖 108 个国家和地区。基础设施项目主要落地于非洲，5G 项目则主要落地于欧洲、中东等国家。<sup>9</sup>

东方财富数据显示，华为在境外总共有 744 项布局，堪称我国境外投入最大的科技巨头。作为跨国科技企业，华为十分重视全球经营的合规性，建立了较为完善的合规风险防控体系。华为设立贸易合规及海关遵从委员会，全面负责审定公司贸易合规及海关遵从体系的政策、制度、组织和流程，对贸易合规及

海关遵从重大事项和解决方案进行审批或决策；设立贸易合规办公室，负责制定和完善出口管制和相关制裁合规政策、制度和流程，并推动相关要求在适用业务领域和职能部门的落实与执行。

为确保落实全球范围的贸易合规要求，华为明确各业务领域的职责，制定并发布相关指导文件，健全文档保存机制，加强员工及管理者的出口管制知识与技能的培训，并定期进行贸易合规遵从体系的内部评估与审计。

### 中兴通讯合规贯穿决策、执行、监督全过程

中兴通讯是全球领先的综合通信解决方案提供商，拥有通信业界完整的、端到端的产品线和融合解决方案，致力于引领全球通信产业的发展。目前，中兴在全球各地都设立了研发机构并建立了基站。

2012 年 7 月，美国联邦调查局 (FBI) 发现，中兴与伊朗电信运营商签订合同，向伊朗出售一批搭载了美国科技公司软硬件的产品，涉嫌违反美国出口限制法规。2017 年 3 月，中兴通讯承认违反美国相关法规，愿意承担相应责任。中兴当即面临高达 8.92 亿

美元的罚款，还有 3 亿美元缓期执行。2018 年 4 月，美国商务部以中兴不诚信，一再欺骗、违反美国法律为由，再度重启对中兴的制裁禁令。禁令长达 7 年，至 2025 年 3 月 13 日结束。制裁事件令中兴元气大伤。巨额罚款、美国人入驻公司内部、管理层大换血，中兴在这件事上付出了惨痛的代价。

此后，中兴通讯积极健全以“三道防线”为主要特点的全流程合规管理系统：各具体业务单位组成第一道防线，负责合规管理的执行；内部控制委员会、合

规管理委员会、风险控制部门组成第二道防线，履行风险管理的决策、规划、监督等职能；审计委员会和内审机构组成第三道防线，履行审计监督职能，及时反馈风险管理的最终结果。合规管理委员会是公司合规事务的最高决策机构，公司高级副总裁及以上

领导为合规管理委员会成员。通过“三道防线”实现了从决策、执行到监督的合规管理全流程覆盖。<sup>10</sup>

### 太平洋保险合规管理覆盖分子公司

2021 年 6 月 28 日，根据中国银保监会《关于开展银行业保险业“内控合规管理建设年”活动的通知》文件精神及中国太平洋财产保险股份有限公司总公司《关于开展“内控合规管理建设年”活动的通知》要求，中国太平洋财产保险股份有限公司甘肃分公司制定印发《中国太平洋财产保险股份有限公司甘肃分公司“内控合规管理建设年”工作方案》。2021 年 7 月 31 日，中国太平洋财产保险股份有限公司甘肃分公司组织召开以“顺应监管，主动防御，培育合规文化，护航高质量发展”为主题的年中合规风控工作会议。<sup>11</sup>

中国太平洋财产保险股份有限公司甘肃分公司明确目标，坚持问题导向，致力于建立完善、健全的内控体系、牢牢守住不发生系统性风险底线。分公司首先制定合规计划，有序推进合规部署。在分解工作任务后，分公司率先组织查纠建设，要求辖内各级机构、各部门对照《自查发现问题及整改情况表》，逐点逐项开展自查整改，深挖细查薄弱环节，笃行实干弥补短板。最后，分公司开展评估验收，验收不合格的，督

促相关机构限期整改完成。

活动后，中国太平洋财产保险股份有限公司甘肃分公司组成预防性自查小组，对白银、张掖、酒泉、定西、临夏、甘南和武威 7 家中心支公司组织开展了现场检查。此次分公司的“内控合规管理建设年”活动，引导全辖各机构，深入分析查找各类违纪违法案件产生的深层次原因，对存在的制度短板、流程漏洞和机制失效或缺失等问题及时健全完善，织紧织密制度之网，根植守法合规文化理念，树立公司良好形象，促进公司稳健运行。

分公司作为总公司分支机构，在法律上、经济上没有独立性，不具有企业法人资格，仅仅是总公司的附属机构。事实上，分公司违规案例在近年来并不少见，故为了公司健康发展，分公司进行合规建设有其必要性。

<sup>10</sup> 江艳：《企业境外投资的合规风险防控研究》，西南政法大学硕士论文。

<sup>11</sup> 《一图速览甘肃分公司“内控合规管理建设年”活动》，载微信公众号“太平洋产险甘肃分公司”，2022年8月18日上传。

## 第三章

# 有效运行

## “有效运行”概述

### “有效运行”内涵

自 2015 年中央企业开始启动合规管理体系建设以来，经过合规试点、出台指引、总结推广，很多中央企业已经完成了合规管理体系基本框架和制度的建立工作，目前随着合规管理工作的不断深入，如何确保已经建立起的合规体系有效运作，从而实现合规体系的“实效落地”已经成为各企业急需解决的最新问题。

企业合规管理体系的运行是企业合规管理理念的具象化，是企业合规管理理论的动态展示，合规管理体系的运行不仅仅要反映出企业合规制度的价值理念，更应当实现企业合规管理的价值目标，即预防企业合规风险，实现防控合规风险效果的最大化。这意味着企业合规管理体系能够随时对企业所面临的合规风险进行识别及预警，并能够对提前发现潜在的

企业合规风险进行有效管控，最大程度地降低企业合规风险事故发生可能性，并且能够及时有效地对已经发生的合规风险事故进行补救。这就要求企业合规管理体系不能仅仅停留于纸面上，还需要能够通过规范制度设计、风险识别及预警、实施保障机制“三位一体”，进而实现对企业合规风险进行“全过程”“可操作”“及时”“有效”的规制。

合规管理体系的有效运行是合规计划从“纸面合规”走向“实效合规”的关键环节。企业需要有效执行各项合规制度并将其“内化于心”，将书面的制度有效转化为管理层和员工的实际行动，保障合规管理体系能够有效运行、防控风险，实现合规方针及目标。

### “有效运行”环境与现状

2022 年 3 月 23 日午间，中兴通讯公告称，公司收到美国德克萨斯北区联邦地区法院判决，裁定不予撤销中兴通讯的缓刑期且不附加任何处罚，并确认监察官任期将于原定的 2022 年 3 月 22 日（美国时间）结束。这意味着中兴缓刑期届满不续，美国司法部对中兴通讯将结束五年合规观察期，也意味着美方派驻中兴内部的监察人员可以撤离中兴。至此，始于 2012 年的中兴通讯非法出口事件终于告一段落。在中兴事件中，美方认为，中兴公司作虚假陈述违反第一次和解协议，说明企业没有整改的意识，没有重建规则制度的决心，企业的整个合规体系是纸面上、书本上的，而不能成为有效合规计划，决定对其再处

罚。回顾中兴通讯事件始末，美国商务部针对中兴通讯制裁、再制裁，暴露了企业管控合规风险的能力滞后及企业合规管理体系存在明显漏洞的问题，也看出了中兴通讯对于防范出口管制合规管理的重视程度不够，为此付出了惨重的代价。

合规管理作为新时代企业法治建设的关键补充，已经成为今后一个时期法治工作的又一重点任务，但不少企业的合规管理体系建设往往仍停留在“纸面合规”“形式合规”阶段，仍存在合规风险意识缺乏、合规管理机构设置混乱、合规管理职责不清、运行管理机制不健全等情况。

## “有效运行”基本要求

### 合规管理体系“有效性评价”判断标准

合规管理体系的“有效性评价”是对合规管理体系能否有效运行的综合性判断，对企业运行管理制度是否得到了认真贯彻执行，合规义务履行情况，合规风险识别及预警，合规目标的阶段性完成情况，合规文化现状及合规绩效等，均需要开展监视、测量与分析，以及时发现并解决问题。合规管理体系的“有效性评价”重点关注以下几个方面：

首先从计划的角度，合规计划是否覆盖了企业的主要风险点，即企业所在行业和日常经营中可能遇到的或者潜在的主要风险。有效的合规计划要针对企业所在行业、经营范围可能面临的法律风险做一个精确的梳理，根据梳理情况制定适用于本企业的合规计划，而不能直接照搬其他企业的合规制度。如果制定的合规计划存在很多漏洞，完全不能规制和约束企业和员工普遍的违法行为，则这个合规计划不是有效计划。

其次从管理的角度，企业合规管理框架里是否设置独立的合规管理部门，配备专业合规人员等必要的

资源，针对合规事项是否享有独立的决策权。而且因为企业的战略、阶段、规模、业务领域等随着企业发展不断在进行调整和改正，所以企业经营中可能会产生各种各样新发的法律风险漏洞，因此要求企业合规管理应是常态化、动态化的，持续有效运行的，要随着市场变化和法律法规变化对合规计划进行实时调整而非一成不变的。

另外从机制健全的角度，企业应建立对违反合规行为的举报机制以维护合规管理体系的长期有效运行。具体而言，企业可以通过设置专人专岗负责接收和处理对违反合规行为人员的举报工作，并且需要对举报人包括企业员工、合作伙伴等采取保护措施和予以一定形式的奖励。另外企业还需积极配合外部监管部门、司法部门等的监督检查工作，及时发现、核实、处置违法犯罪行为或按要求对企业合规制度进行整改完善。<sup>12</sup>

### “有效运行”基本要求

从上述合规管理体系的“有效性评价”判断标准可以看出，能够有效运行的合规管理体系应满足以下方面的基本要求。

首先，完善的制度设计是合规体系有效落地的基础。良好的合规制度设计主要体现三个方面，一是全面性，合规针对的是整个企业和全体员工的行为，所以

<sup>12</sup> 参见刘海啸《企业合规之行稳致远：企业有效合规的判断标准与监管机制》，载于上海检察，<https://mp.weixin.qq.com/s/Tl4qhni2NFeZt1bQh1q4rw>

# “有效运行”实施要点及具体体现

## “有效运行”实施要点

### 合规管理体系的有效运行应注意以下实施要点：

合规制度制定前应充分征求业务部门意见。各业务部门不仅是合规管理的“第一道防线”，最早接触到具体业务风险点，并且承担风险点识别和初审的职责，而且也是合规制度最终落实的部门，对于如何在实践中具体规避风险更为了解，所以在制度制定时就需征求业务部门特别是具体执行部门的意见以增强合规制度的科学性。另外，通过征求和采纳各部门意见，能够提前识别，及时修改合规制度中难以执行的内容，增强合规制度的各部门认可度，避免让其他部门认为合规制度是法律合规部门撰写的制度，所以主要依靠法律合规部门执行即可，与其他部门关联性不大。而且，征求意见的过程也是让其他部门提前了解、学习合规制度内容的过程，更有利于后续制度的执行实施。另外，一些合规制度往往因为缺少配套的实施细则或没有提供清楚地执行方法，导致执行部门面对看似丰富完整的规定而无从下手。所以我们建议企业可以考虑制定细化的合规手册或制定相关配套制度，为员工提供具体行为指引。

合规管理得到领导层的支持。企业开展合规管理能否获得高级管理层的重视和支持将决定合规是否能在企业里有效且长期运行。不仅是合规体系的建设需要管理层带头启动，合规制度的有效运行和落地更需要管理层带头推动和遵守，具体而言可以采取“合规宣誓”，签署“合规承诺书”、发表讲话等方式。只有自上而下开展合规管理，合规制度才有可能在

企业和员工中全面有效执行，并融入企业日常业务经营中，真正实现风险预防的目的。

融入绩效与考核。合规制度的有效执行从来不是合规牵头部门一个部门的事情，需要企业人力、财务、业务等各部门的配合与支持。而合规制度要得到各部门员工自觉有效地执行，应设置合理的“正激励”与“负激励”机制，即设置合规考核机制，将合规制度的具体执行情况纳入企业整体绩效与考核体系中。按照《世界银行集团廉政合规指南概要》的指引，企业既要采取适当的激励措施，鼓励企业内部各个级别的人员遵守合规计划，并为其提供积极地支持，通过这种做法在企业整个内部推广计划；又要对于企业内部各个级别的人员，包括管理人员和董事，凡参与了不当行为或其他违反计划的行为的，都采取包括终止合同在内的适当的惩戒措施。

强化违规追责机制。违规追责机制是落实合规管理责任的直接体现，也是合规制度有效运行的重要保障。该追责机制一方面使得管理层和员工能够提前明晰违反合规义务、违反合规制度、未履行或违法履行合规职责的责任后果，另一方面也从侧面为员工提供了可预见的合规指引。强化违规追责机制要求企业严肃对待违规责任追究工作，即发挥合规管理的事后监督功能。当员工出现上述违规情形时，企业应当启动违规责任追究工作，而这种责任追究工作

企业和员工应以明确的合规依据作为行为准则；二是科学性，合规制度体系设计应能实现合规目标，有效防控风险，例如要建立有效的合规决策机制，首先要有有效的信息传递机制，比如建立双线汇报、可直接接触最高管理层的合规信息传递渠道以减少合规信息的衰减。再如借助大数据和新信息化等技术手段进行合规管理的管控平台建设，构建起合规风险的数据库，将合规管理有效地融入到业务流程中去，加强对各部门合规风险事项的监控和分析、报告，发现企业合规管理薄弱环节，检测潜在风险，督促合规管理持续改进，实现合规信息的集成和共享，从而提升企业合规管理水平。三是可操作性，合规制度和合规流程设计要有具体、可操作的规定，不能仅仅是抽象的，形式上的合规原则和理念。

其次，关注制度执行是合规体系落地的关键。“徒法不足以自行”，合规体系实现有效运行不仅需要有良好的制度作为前提，还需要有推动合规体系运行的具体措施作为保障。根据项目经验，我们认为有效推动合规体系落地的措施，有 8 大代表性的措施，即合规审查、体系协同、责任到岗、纳入考核、合规监察、合规审计、合规报告、合规信息化，这八大措施从性质上可以分成四类，一是将合规要求嵌入业务流程，通过业务运行带动合规运行。例如，业务部门根据合规部门经过识别和评估不同业务部门可能涉及的合规风险，将合规管控融入业务流程中，整理完善合规风险清单，并将业务经营中需要开展合规性审

查的事项提交内控部门审核。如果发现员工违规行为，应及时移交调查部门待核实处理；合规部门做好专业支持，对业务部门报告的合规风险事件提出处理建议，帮助优化改进业务合规管控方案；审计等部门做好监督检查，对重大违规事项按照国有企业管理制度要求进行违规追责。<sup>13</sup>二是合规责任落实，将合规责任具体到岗位甚至需要直接对应到个人，通过多种形式的考核将合规效果与个人绩效关联起来。三是各类监督追责机制，发现合规问题并追究相应责任，比如合规检查，合规审计，合规报告等，四是通过信息化，使合规要求刚性化、可视化，刚性化就是通过信息系统固化流程，避免人为规避合规审查等落地措施，可视化就是通过信息系统将合规体系运行状况直接展示相关主体面前，便于发现、分析和解决合规问题。

最后，培养合规文化是合规体系长效运行的保证。合规体系的制定和执行都需要依靠人的行为，合规体系最终规范的也是企业和员工的工作活动。所以只有培养全体员工形成共同价值观，让他们从内心认同合规理念，自觉遵守合规规范，才能从根本上保证合规体系运行的长期性、持续性。具体而言为形成良好的合规文化首先应由管理层明确合规态度，统一企业的思想，然后通过长期的实践指导和思想工作帮助员工树立要以合规为行为依据的内心认识，同时企业也应对遵守企业合规管理体系的员工进行奖励，鼓励更多的员工主动参与并遵守合规管理。



<sup>13</sup> 参见赵万一. 合规制度的公司法设计及其实现路径[J]. 中国法学, 2020(02):69-88. DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2020.02.004.

也是合规管理的一部分，所以企业应按照规定的内容和程序开展工作，在追责的同时也应保障违规主体的合法权益。另一方面也要求企业按照规定的程序与流程开展违规责任追究工作，并保障被追究主体的合法权益。合规的违规追责机制应包含追责情形、追责程序、追责方式、救济途径等科学合理的制度设计。

培养良好的合规文化。与严厉的违规追责机制不同，企业良好合规文化的熏陶更有利于保障员工主动、有效地落实合规制度，而且如果员工遇到合规制度没有涵盖的企业新风险时，也能够通过企业长期潜移默化地培养以及员工实践经验的积累采取正确的合规应对措施。另外，良好的合规文化，能够大大降

低合规制度的运行成本的同时提高合规制度的运行效果。想要培养出良好的企业文化氛围，首先，企业的决策层和高级管理层应加大力度倡导，身体力行，为企业树立良好的榜样，在企业经营的过程中，时刻践行依法合规、诚信经营的价值观；其次，不断增强员工的合规意识和行为自觉，营造依规办事、按章操作的文化氛围；最后，加强合规文化的推广工作，将合规作为企业经营理念和社会责任的重要内容，在与客户、供应商交流的过程中，将合规文化传递至利益相关方，树立积极正面的合规形象，促进行业合规文化的发展<sup>14</sup>。

## “有效运行”具体表现

有效运行的合规管理体系具体体现在以下方面：<sup>15</sup>

- 1、组织体系：应健全合规管理组织体系，明晰各部门和岗位合规职责；
- 2、全员合规责任制：各层级、各部门、各岗位合规管理责任全面落实，合规管理成为各部门和员工日常工作的一部分，做到人、事、时、处处合规；
- 3、制度体系：完善制度体系，规范业务流程，并将合规要求充分融入其中；
- 4、合规风险管理：各部门领域应及时识别判断合规风险，采取应对整改措施，建立起日常监测预警和持续改进机制，致使能够明显降低合规风险发生的概率，有效防控重大合规风险发生；
- 5、违规管理：建立能够有效运行并充分发挥作用的违规追责机制、激励约束机制、合规考核机制等；
- 6、合规管理队伍：企业应配备掌握专业合规管理能力的专职、兼职合规管理人员，可以通过定期开展合规培训帮助各部门业务人员提升日常合规管理意识与能力；此外有效的合规计划运行，还应确保合规组织和合规人员享有“一票否决权”，对于不合规的产品、业务、财务、人事事项可以直接加以否决，并得到高级管理层的尊重和接受。
- 7、合规监督：建立合规管理评估、合规检查、合规审计等联合监督机制并保障其有效运行，切实发挥作用；
- 8、一体化管理平台与信息化：建立并保障法律、合规、风险、内控一体化管理平台有效运行，实现信息化管理；
- 9、合规文化：气氛浓厚的企业合规文化有利于合规成为全员共识及其日常工作中的行为自觉和习惯。
- 10、合规计划执行效力：对于接到举报的违规事件，企业及时进行调查，调查属实后应采取相应的措施予以惩处。另外企业还应定期对合规计划执行以后，企业的违法犯罪行为是否有所降低的情况予以评判，可以从结果反向判断合规计划是否有效实施，是否实现了预防或降低企业违法犯罪行为发生的合规管理目的。

<sup>14</sup> 王竞. 央企合规管理落地关键因素思考[J]. 合作经济与科技, 2021(20):126-127. DOI:10.13665/j.cnki.hzjykyj.2021.20.047.

<sup>15</sup> 参考梁枫 岳久博:《企业合规管理体系如何有效落地》, 载微信公众号子象

## “有效运行”案例

### A 公司重塑合规文化，有效运行合规体系<sup>16</sup>

从 2015 年至 2017 年间，犯罪嫌疑单位江苏省某建设集团有限公司（以下简称 A 公司）主管公司招投标工作的总经济师孙某（另案处理，已判刑），在多个建设工程项目的投标过程中，与其他投标单位串通报价，累计中标金额共计人民币 34.1 亿余元。A 公司注册资本 6.5 亿元人民币，拥有特级资质，年施工产值超百亿，年纳税总额超 2 亿元，在册员工 6000 余人，带动农民工就业约 3 万人。犯罪嫌疑单位 A 公司涉嫌串通投标罪一案进入审查起诉阶段后，A 公司承诺合规，并建立和实施合规计划。3 个月之后，检察机关组织进行第一次合规专业评估，认为尽管企业在形式上建立了符合合规管理体系，但缺乏有效性，无法有效运行。

后该企业根据评估意见对合规计划进行修订、完善，确立重塑合规文化的目标，并写入公司章程，实施“2021-2023 三年合规行动计划”，持续推进合规文化，为此：（1）建立“合规一票否决”制，即首席合规官、合规部门对公司中高层的业务决策进行合规审查并拥有一票否决权；（2）建立合规月度培训制度，将合规计划编入员工手册，并附负面清单和典型案例；选派了一名员工为“合规绩效考核细则，将合规与晋升、奖金挂钩，每季度考核一次。6 个月之后经过第二次评估，被认为具备有效性，2021 年 10 月 15 日检察机关对该企业作出相对不起诉。

### 西门子积极完善合规体系护航企业发展

德国西门子股份公司创立于 1847 年，是全球电子电气工程领域的领先企业，经营范围涉及医疗、能源、基础设施、家用电器等领域。自 1872 年，西门子公司开始探索中国市场，将中国当地特色业务需求融入全球研发体系和创新中心网络中，通过集中开展数

字化创新，致力于让科技有为，为客户创造价值，推动产业和市场变革。2014 年，西门子在中国地区的销售额为 69.4 亿美元，占其全球总销售额的 8%，目前其在中国已拥有 32250 个员工。

<sup>16</sup> 李勇:《涉罪企业合规有效性标准研究——以 A 公司串通投标案为例》，载《政法论坛》2022 年第 1 期。

2006 年底，西门子被指控参与了一系列的贿赂事件，SEC 指出，在 2001 年 3 月到 2007 年 9 月间，西门子至少有 4283 个行贿项目，其高级管理委员和各公司员工向分布在 10 个国家政府官员进行了行贿，其中有：委内瑞拉的运输供应系统，中国、越南和俄罗斯的医疗设备，伊拉克和以色列的电力设备，墨西哥的炼油厂，尼日利亚和孟加拉国的电信设备等，行贿总额高达 14 亿美元，其数额之大范围之广，震惊世界，是美国实施《反海外腐败法》31 年以来的惊天大案。因此，SEC 宣布西门子须接受其核准的独立机构进行监督，该机构被赋予广泛权限，4 年内负责审查西门子账目及是否遵守程序。西门子随即采取了全面整改的措施，以确保公司行为的完全合规性。

西门子在 2007 年初即建立起以防范、监察、应对为框架的合规体系，并在此后的工作中不断改进，使其能够随时适应公司全球业务不断变化的要求。其中“防范”是建立有效的防范措施，避免系统化错误行为的发生。包括合规风险管理，政策和流程，培训和沟通，建议和支持，与人事流程相结合，联合行动等；“监察”是保证合规体系有效、完整地沟通。包括举报渠道“Tell us”和特派员调查官，合规控制，监督与合

规审查，合规审计，合规调查；“应对”是确保对违规行为迅速、清晰的反应能力和明确的处理结果。包括对不当行为的处理，整治全球案例追踪等。

基于该合规体系，公司全面开展合规培训，细化合规制度，建立合规审查工具，将合规融入人事、业务等各个环节，积极进行各项合规审计和调查，尽早发现潜在问题，及时查漏补缺，并针对核实的违规问题进行及时的处理和汇报，同时着重将这些问题作为下一步防范的重点，从而实现整个合规体系的不断改进和完善。这些措施不仅仅包括建立完整的合规体系，设立全球性的合规组织，发布一系列清晰而明确的公司指导原则，要求全球所有管理人员和员工遵纪守法。尤其还在有关付款处理、业务咨询行为正当性等方面设立更加严格的内部规章制度，以加强风险控制。

西门子公司在承担违规责任后，积极搭建合规框架体系并进行系统地合规建设，从公司高层到员工均是合规管理的对象。该举措使得西门子公司在全员合规方面取得重大进步，也为公司稳步发展打下扎实人力基础。

## 汇丰银行首席合规官权限设置不当致合规体系失灵

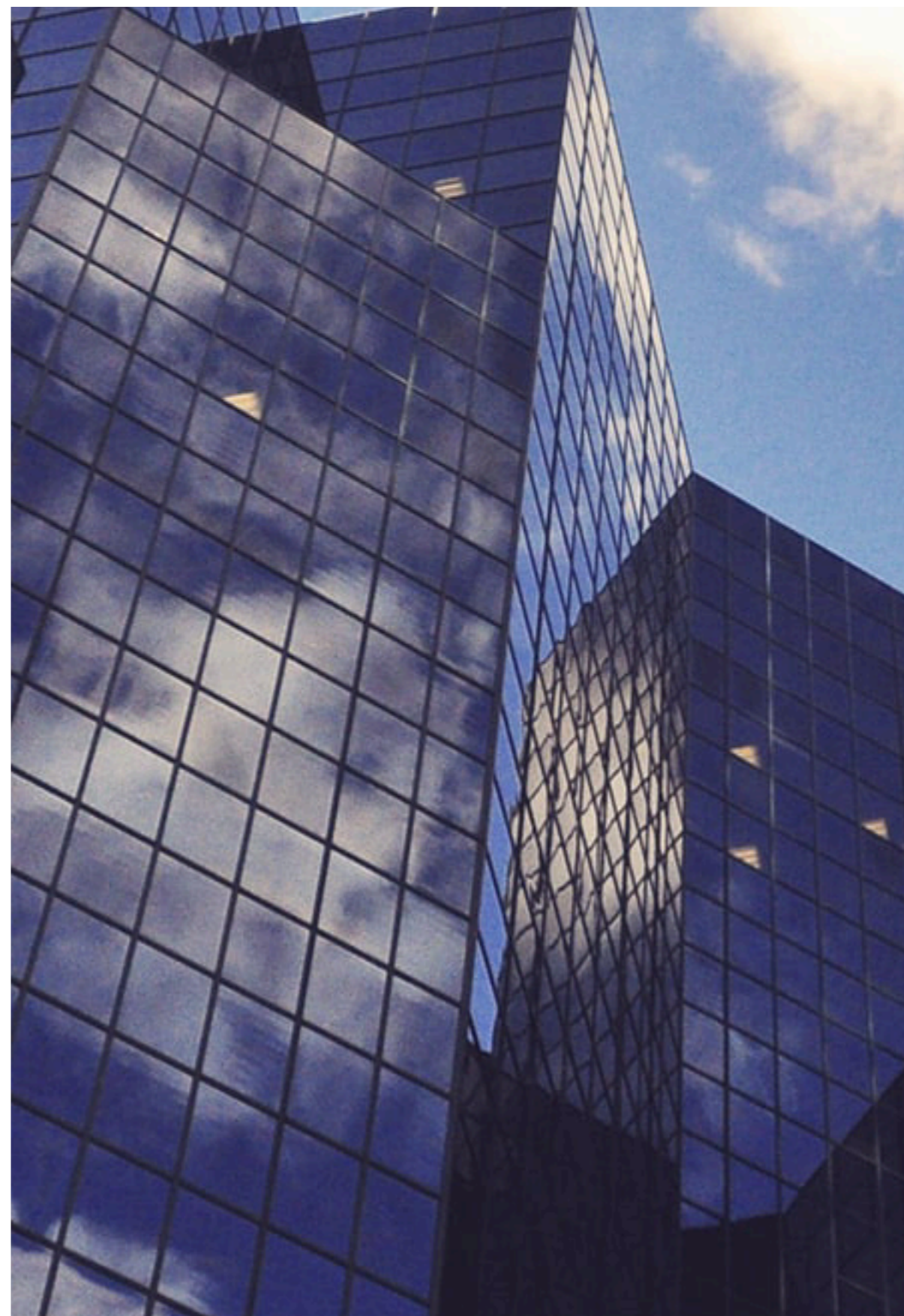
2012 年，英国最大银行汇丰银行控股公司首席合规官（CCO）戴维·巴格利接受美国国会参议院问询时承认，汇丰银行未能遵守反洗钱等法律法规的规定，成为一些贩毒团伙和恐怖组织洗钱的工具，并宣布将引咎辞职。

美国参议院常设调查小组委员会发布的报告称，汇丰银行没有重视外界警告，使该行在不经意间为墨西哥贩毒团伙的账户洗钱，并使为“基地”组织等中东恐怖组织提供融资的机构可以获得美元资金。参议院的报告指出，巴格利在合规工作中存在疏忽，对警告也不够重视。

巴格利表示，自己的职位缺乏足够的权力。汇丰银行分支机构众多且均设有合规部门，他难以管理和控

制好所有分支机构的合规部门，其工作只是制定制度，以及处理汇报给他的问题。

在上述汇丰银行案例中，首席合规官巴格利因自己的职位缺乏足够的权力而导致无法正常履行合规职能，最终导致汇丰银行合规体系失灵，而成为一些贩毒团伙和恐怖组织洗钱的工具。由此可见合规治理机构的制度安排应赋予合规部门足以履职的适当权限，在企业内部分工合作中有效提高企业的合规治理工作效率，并最大程度保障企业合规管理体系的正常运作。



## 第四章

---

# 国际认证

---

# “国际认证”概述

## “国际认证”内涵与特征

所谓“国际认证”，是指企业所构建的合规管理体系在内容上符合国际标准化组织所制定的 ISO 37301: 2021《合规管理体系——要求及使用指南》(以下简称 ISO 37301)，经由认证组织认证通过后，取得企业合规管理体系国际标准认证效力的行为。

“国际认证”具有内容符合性、组织认证性、效力取得性三个特征。其一，内容符合性是“国际认证”的内容要件，企业所构建的合规管理体系的内容应当在实质层面符合国际标准化组织所制定 ISO 37301 的

要求，进而达到认证申请的基本条件。其二，组织认证性是“国际认证”的程序要件。尽管国际标准化组织颁发了 ISO 37301，但其并非主要认证主体，相关认证工作认证公司予以承接，故而企业除构建符合 ISO 37301 要求的合规管理体系外，还需要向相关认证公司递交认证申请与资料，由相关认证机构受理并审核后予以认证。其三，效力取得性是指构建合规管理体系的公司一旦通过相关认证机构审核，即视为通过 ISO 37301 认证，取得相对应的认证效力。

## “国际认证”环境与现状

在现代企业管理中，合规管理被认为是同业务管理、财务管理并驾齐驱的企业三大支柱之一。随着各国法治水平的提高，企业违法违规行成本剧增，本土及跨国企业受到监管部门调查、处罚，企业法人及高管被定罪处罚的事件屡见不鲜，企业经营、上市资格被剥夺的情况司空见惯，凡此种皆导致企业受到巨大损失，企业合规统一标准的出台众望所归，企业自身亦希望通过自我声明符合合规要求标准、第三方评价和第三方认证等方式获得社会认可。在此背景下，国际标准化组织于 2014 年制定了《合规管理体系——指南 (ISO 19600)》(以下简称 ISO 19600)，进而为企业合规管理体系的建立提供了指南针。

然而，随着经济、政治、文化全球化的进一步加深，社会现实亦发生重大变化，2014 年制定的 ISO 19600 作为国际标准化组织制定的 B 类标准，其内容仅旨在指导组织建立、实施、评价和改进合规管理体系，为其提供指导性的指南，缺乏具体的要求与可实施的机制。因此，为向企业提供更加具有先进性、权威性、普适性与战略性的工具与方法论，国际标准化组织于 2017 年 7 月至 12 月举行了标准修改投票，出席的 46 人中共有 41 人进行投票，其中 14 名成员认为需要修订，14 名成员投确认票，13 名成员弃权。2018 年 6 月—9 月，国际标准化组织对该标准进行二次投票，其中 35 名成员赞成修订 ISO 19600，并将 ISO 37301 加入到修订工作计划之中。

为修改 ISO 19600 并颁发 ISO 37301，国际标准化组织前后共举办五次会议。2018 年 11 月，国际标准化组织于澳大利亚悉尼举行 ISO 37301 工作组第一次会议，该会议明确了修订原则与修订思路，并提出以 ISO 19600 作为草案起点，保留 ISO 19600 中 80% 的文本，并进行 20% 左右的修改。2019 年 1 月，ISO 37301 工作组收集了 252 条意见，并于二次会议上重点讨论和处理。工作组根据收集的意见删除并调整了部分内容，如删除了“合规要求”“合规承诺”等，增加了 4.6 章节“合规风险评估”等等。2019 年 6 月，ISO 37301 工作组在中国北京举办了第三次会议，研究并处理了来自各国提出的 564 条意见，最终形成了 ISO 37301 的初稿。2019 年 11 月，ISO 37301 工作组在印度新德里举办了第四次会议，对初稿中的较多争论以及高阶结构问题进行处理，并

形成了修改稿 (DIS 稿)。2020 年 9 月 3 日，ISO 37301 工作组对收集到的 16 个国家的 335 条意见进行了充分讨论与研究，并逐条予以处理意见，而后最终形成了终稿 (FDIS 稿)。2021 年 4 月，ISO 37301 由 ISO 组织发布并实施<sup>17</sup>。

当前，ISO 37301 已成为各类企业规范合规治理、强化合规管理和强化合规文化建设先进、权威、普适的工具和方法论，更为各种企业的合规管理提供了通过第三方认证获得全球广泛认可的机会和途径。

## “国际认证”重要意义

企业建立获“国际认证”的合规管理体系具有以下重要意义：

### 作为企业合规管理的重要工具

如上所述，ISO 37301 是各类企业规范合规治理、强化合规管理和强化合规文化建设先进、权威、普适的工具和方法论。其采取 Plan (计划) -Do (执行) -Check (检查) -Act (改进) (“PDCA”) 理念，完全覆盖了从企业合规管理体系构建、运行、维护和更新

的全生命周期。且该标准在设定上具有高度的灵活性，能够满足各种规模、性质、类型、行业的企业。作为企业构建合规管理体系的核心，ISO 37301 能够以高效、低成本的方式融贯于企业既有专项管理体系，进而保持企业合规管理体系的系统性与协调性。

<sup>17</sup> 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 46-48 页。

## 彰显企业自信与商业信任

在营商环境日益恶化的今天，ISO 37301 作为具有一定国际权威效力的标准，能够充分展现出企业的合规管理能力，充分彰显企业合规管理方面的自信，帮助企业在同双方合作、多方合作、政府合作中建立信任关系。而与此相对，合作方以及政府机关亦会将 ISO 37301 作为判定企业合规能力的重要标准。

### 作为检察机关作出刑事合规不起诉决定的重要依据

2020 年 1 月 18 日，最高人民检察院检察长张军在全国检察长会议上指出，合规不起诉及独立监控人制度的主旨和初衷在于，既要以更大力度保护民营企业和企业合法权益，切实做到依法能不捕的不捕、能不诉的不诉、能不判实刑的就提出适用缓刑建议，又要有力推动民营企业筑牢守法合规经营底线。自 2020 年 3 月至今，最高人民检察院将我国企业合规改革试点落到实处，同九部门联合发布了《〈关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）〉实施细则》和《涉案企业合规第三方监督评估机制专业人员选任管理办法（试行）》，且先后于 2021 年 6 月和 12 月，发布了近 10 件企业合规典型案例。而在具体执行过程中，ISO 37301 作为国际标准，将成为检察机关参考的重要标准。

如上所述，ISO 37301 能够有效衔接刑事合规不起诉制度，成为检察机关作出决定的重要参考依据。ISO 37301 认证可以帮助涉嫌刑事犯罪的企业向司法机关展现企业具备良好的合规管理体系，进而彰显出企业配合检察机关改进企业合规管理的诚意。这一认证能够有效避免刑事合规不起诉决定的主观化，通过以第三方标准的方式，进而确保检察机关在落实依法能不捕不诉等司法意见、制定合规指引、督促企业合规整改等举措时具有客观的参照体系。



# “国际认证”规则梳理

## 组织环境

环境系组织赖以生存的基础。环境既包括法律法规、监管要求、行业准则、良好实践以及道德标准，又涉及组织自我设定以及公开声明遵守的规则。ISO 37301 从以下四个方面确定了识别和分析组织环境的要求：

1. 确定影响组织合规管理体系预期结果能力的内部以及外部因素；
2. 确定并理解相关方及其需求；
3. 识别与组织的产品、服务或活动相关的合规义务、评估合规风险；
4. 确定反映组织价值、战略的合规管理体系及其边界和适用范围。

## 领导作用

领导对于合规管理而言具有根本性、引领性作用，ISO 37301 对组织的治理机构、最高管理者等如何发挥领导作用作出了明确规定：

1. 治理机构和最高管理者应当展现出对合规管理体系的领导作用和积极承诺；
2. 遵循合规治理原则；
3. 培育、制定并在组织各个层面宣传合规文化；
4. 制定合规方针；
5. 确定治理机构和最高管理者、合规团队、管理层以及员工相应的职责和权限。

## 策划

组织应当对企业可能面临的潜在情形以及后果予以预测，并采取一定方式确保合规管理体系能够实现预期效果，防范并减少负面影响，进而持续改进工作。ISO 37301 要求企业策划以下内容：

1. 于各部门及层级上建立适宜的合规目标，策划实现合规目标需建立的过程；
2. 综合考虑组织内外部环境问题、合规义务和合规目标，策划应对风险和机会的措施，并将这些措施纳入合规管理体系；
3. 有计划地对合规管理体系进行修改。

## 支持

支持系合规管理的重要保障，公司对合规管理体系的有效支持能够使得公司合规管理体系有效运行，ISO 37301 要求企业采取以下措施：

1. 确定并提供包括财务、工作环境以及基础措施等资源支持；
2. 招聘能胜任且具备遵循合规要求的员工，设定纪律处分等纪律管理措施以规制违反合规要求的员工；
3. 定期开展合规管理培训，进而提升员工合规意识；
4. 开展内部与外部沟通与宣传；
5. 创建、控制和维护文件化信息

## 运行

所谓运行，是指企业立足于执行层面，在对企业合规管理体系予以策划后，实施合规义务与合规战略的过程。ISO 37301 从以下 4 个方面对运行进行了规定：

1. 实施为满足合规义务、实施合规目标所需的过程以及应当采取的措施；
2. 建立并实施过程的准则、控制措施，定期检查并测试对应的措施，留存相应记录；
3. 建立举报程序，鼓励员工通过内部自查自纠进而善意报告不合规事件；
4. 建立调查程序，充分评估、调查、了解可疑和已发生地违反合规义务的情况。

## 绩效评价

绩效评价是对合规管理体系运行所作出的有效性评价，对于反思既有评价体系以及改进后续合规管理体系具有重要意义。在绩效评价方面，ISO 37301 作出如下规定：

1. 监视、分析和评价既有合规管理体系的有效性；
2. 有计划地展开内部审计；
3. 定期开展管理评审。

## 改进

改进是指对合规管理体系运行中发生不合规情况作出反应、评价，并决定是否予以修正，发现出现不合规先行的原因，进而避免再次发生或在其他地方发生，以确保企业处于动态持续有效的合规状态之中。

在改进方面，ISO 37301 作出如下规定：

1. 企业应当持续保证合规管理体系的适用性、充分性与有效性；
2. 对于已经发生以及未发生的不合规现象采取控制或纠正措施。



# “国际认证”实施要点

## 重视管理者作用, 强化领导在合规管理体系中的地位

在修订过程中, ISO 37301 尤其注意最高管理者在整个合规管理体系中的促进作用。其要求企业的管理者以一种对不合规行为零容忍的态度领导构建企业合规管理体系。在规范上, ISO 37301 要求最高管理者对治理机构承担实质性的责任义务, 实现对整个合规管理体系的持续有效监督, 进而确保整体合规管理体系达至合规目标。在整个合规管理体系建立过程中, 企业的最高管理者一定要对合规产生清晰且明确的定位, 要避免将合规视为企业运营过程中的绊脚石, 使得合规管理体系流于形式。

## 重视合规文化, 将合规文化贯彻于企业方方面面

相较于 ISO 19600, ISO 37301 尤其重视将企业合规融入到企业文化之中, 特别强调企业合规文化对于合规管理体系建立的融贯作用。企业合规文化的形成有利于公司上下级成员之间达成共识, 进而形成一种普遍意识、道德标准以及价值取向, 进而在精神层面达到确保合规管理活动的顺利进行, 有效防止因思想认识不到位而产生的不合规现象, 达到“防患于未然”的效果。

## 重视员工参与, 强调人是合规管理体系建立的关键

除重视领导在合规管理体系中的作用外, ISO 37301 还尤其重视员工对于合规管理体系的作用。ISO 37301 将合规管理体系中的“人”的外延从法律意义上的“雇员”延伸至同组织存在合同关系的一切“职员”, 并通过雇佣程序条款(7.2.2 条款)对相关内容予以规定。该条款详细规定了职员须遵守组织的合规义务、政策、流程与程序, 包括向职员提供合规方面的培训、违反合规条款以及发生违规行为的纪律处分、要求企业考虑因人事安排所带来的合规风险、职员聘用或晋升之前的尽职调查, 以及定期组织对绩效目标、奖金以及其他激励措施进行审核。

## 建立合规隐患汇报机制, 推动企业内部合规信息沟通机制

为组织识别和预防合规风险, 畅通合规汇报渠道和合理调查程序是相对而言行之有效的方法。ISO 37301 要求组织及时且善意地揭示存疑的违规风险, 且禁止任何形式的报复。此外, ISO 37301 在 7.3 条款(意识)中提出了合规疑虑汇报的方法和程序。最后, ISO 37301 专门增加了对疑似违规行为的汇报(8.3 条款)程序, 进而为职员向合规机构汇报可疑或实际违反合规方针或合规义务的违规情况提供程序保障, 同时要求保障该程序的保密性, 保护提出合规疑虑者免遭报复。

## 重视合规文化, 将合规文化贯彻于企业方方面面

由于合规机构需要对可能存在或已然存在的违规事件进行评估, 故而合规机构对相应合规事件进行调查以确保真实性至关重要。ISO 37301 对于调查程序有着十分明确的规定, 合规机构需秉持公平公正原则, 聘请无利益冲突且具有一定能力的人员独立进行与开展。由于相应的调查结果往往比较敏感且同被调查人利益紧密相关, 故而合规机构必须确保相应调查结果仅运用于合规事件。在实践中, 合规调查通常由合规机构中的专业调查团队组织, 若涉及跨国、跨领域、跨部门等情况, 则调查程序需由组织内部包括合规、法律、内部审计等最高级别部门进行协调。

## “国际认证”案例

### 大成助力广东首家省属企业通过 ISO 37301 合规管理体系贯标认证

广东省能源集团有限公司成立于 2001 年 8 月 8 日，其前身广东省粤电资产经营有限公司是全国第一家因“厂网分开”电力体制改革而组建的发电企业，2003 年更名为广东省粤电集团有限公司。2019 年 2 月 18 日，正式更名为广东省能源集团有限公司。历经 20 年的改革发展，广东省能源集团有限公司深耕能源行业，用心创造绿色能源，已成长为广东省实力最强、规模最大的能源企业，是广东省推动能源转型，构建现代能源体系的主力军。广东省能源集团有限公司核心产业涉及火电、水电、风电、太阳能发电、生物质发电、核电、天然气等，上下游产业涉及煤矿、航运、港口、金融业、综合能源服务等，遍布广东全境并延伸至省外和海外，已形成以能源为核心、上下游产业链协同发展的产业格局。拥有全资、控股、参股单位 343 家，控股 1 家 A 股上市公司（粤电力）。在 2022 年中国企业 500 强位列第 343 位。

根据广东省国资委 2022 年《省属企业“合规管理强化年”行动方案》要求，省属企业要高标准、严要求地开展“合规管理强化年”各项工作，力争通过三年努力，全部省属企业通过 ISO 37301 合规管理体系认证。

2022 年 9 月 28 日，广东省能源集团有限公司顺利通过 ISO 37301 合规管理体系标准贯标认证，获得中标合信（北京）认证有限公司颁发的认证证书。广东省能源集团有限公司是首家通过 ISO 37301 合规管理体系认证的广东省省属国有企业，也是能源行业首家通过 ISO 37301 合规管理体系认证的企业。此次成功贯标，标志着广东省能源集团有限公司在能源投资、生产、供应及相关配套服务方面的合规管理体系已达到国际标准要求，依法合规经营水平进一步提升。

### 大成律师对标 ISO 37301 助力客户多边银行制裁下的合规整改

大成律师事务所助力某中央企业应对多边银行制裁的合规整改项目，此项目为能源行业在全球范围内对标 ISO 37301 进行合规管理体系贯标第一单，也是能源行业在全球范围内对标 ISO 37301 应对多边银行制裁整改的第一单。

在合规整改之前，项目组帮助该企业应对多边银行的调查并取得了相应的工作成果，目前进入第二阶段的合规整改阶段。具体工作，一方面将根据多边银

行《诚信合规指南》的要求对该企业进行合规整改；另一方面，将根据 ISO 37301: 2021《合规管理体系 要求及使用指南》要求把《诚信合规指南》纳入该企业的合规义务，对照 ISO 37301 辅导该企业进行合规管理体系贯标并获得认证。通过 ISO 37301 辅导将推动该企业进一步提升其合规管理水平和国际国内美誉度，化“危”为“机”，让合规创造价值，这也给千余家被世界银行以及其他多边银行制裁的中国企业带来了应对危机的新思路、新举措。

### 大成律师承接某合规不起诉案件，并全球率先用 ISO 37301 标准进行合规整改

2020 年，为更好地推动民营企业依法、守规经营，在以刑事激励制度为核心的指导下，我国检察机关启动了合规不起诉制度的改革探索。2020 年 1 月，最高人民检察院检察长张军在全国检察长会议表态：“一方面，以更大的力度保护民营企业和企业合法权益，切实做到依法能不捕的不捕、能不诉的不诉、能不判实刑的就提出适用缓刑建议。另一方面，也要有力推动民营企业筑牢守法合规经营底线。”该表态体现了我国对企业刑事合规的激励机制推进发展的决心。

ISO37301 标准吸收了合规管理科学的最佳实践，把企业的风险管控落到实处：

1. 重视对合规义务的全面识别，不仅仅要识别出强制性合规义务下的合规风险（比如行政处罚、业务终止、声誉减损、上市不能、经济制裁、员工舞弊、利益冲突、合同违约、刑事风险等），还要识别出选择性适用的合规义务下的合规风险（比如为了管控前述风险而选择适用的反贿赂标准、反垄断标准、网络安全数据治理标准等等），从而对合规岗位及专业人员提出全面的技能提升要求；
2. 强调把控制措施嵌入业务流程，对风险的识别、评估与控制做到准快好省；
3. 注重合规从高层做起，搭建良好的合规治理体系以及合规管理能力的提升；
4. 看重合规文化的建设，不仅要我合规，还要做到我要合规；
5. 重视合规创造价值，让合规实实在在为企业弥补短板、为企业多打粮食而做出贡献。

大成律师事务所启动的 ISO 37301 下合规不起诉项目是全国乃至全球第一单用 ISO 37301 合规管理体系的标准所进行的合规不起诉项目，对于合规创造价值、用合规打造金色盾牌的合规管理科学及其实践来说具有非常重大的意义。

## 附录一 合规标准

- 一、ISO 37301:2021《合规管理体系 要求及使用指南》
- 二、GB/T 35770-2017《合规管理体系 指南》
- 三、T/CASMES 19-2022《中小企业合规管理体系有效性评价》
- 四、T/CEEAS 004-2021《企业合规师职业技能评价标准》
- 五、T/CECCEDA 002-2022《企业合规师通用职业技术技能要求》

## 附录二 合规政策

- 一、《中央企业合规管理办法》(国务院国有资产监督管理委员会令 第 42 号)
- 二、《中央企业合规管理指引(试行)》(国资发法规〔2018〕106 号)
- 三、《企业境外经营合规管理指引》(发改外资〔2018〕1916 号)
- 四、《企业境外反垄断合规指引》(国市监反垄发〔2021〕72 号)
- 五、《经营者反垄断合规指南》
- 六、《涉案企业合规建设、评估和审查办法(试行)》(全联厅发〔2022〕13 号)
- 七、《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)》
- 八、《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)实施细则》
- 九、《涉案企业合规第三方监督评估机制专业人员选任管理办法(试行)》



大成律师事务所



微信扫描二维码  
关注公众号

地址: 北京市朝阳区朝阳门南大街10号  
兆泰国际中心B座 16-21 层

邮编: 100020

总机: +86 10 5813 7799

传真: +86 10 5813 7788

网站: [www.dentons.com](http://www.dentons.com)

邮箱: [beijing@dentons.cn](mailto:beijing@dentons.cn)