

检察视角下的企业合规第三方监督评估机制完善与落实

◆刘文廷 严妍

(定远县人民检察院, 安徽 滁州 233200)

【摘要】2022年企业合规改革在全国范围内推行,在检察机关开展企业合规过程中应用的第三方监督评估机制显著增加,而在我国探索和推进企业合规改革试点中,第三方监督评估机制的适用是一个重要的里程碑。而第三方监督评估机制适用条件、利益冲突、验收标准等问题逐渐凸显。只有不断完善第三方监督评估机制,涉案企业合规改革才能真正发挥其应有的作用。其中检察机关的角色定位在破解第三方评估机制难题上具有重要意义。

【关键词】企业合规;第三方监督评估机制;合规监管

一、企业合规中第三方监督评估机制模式的开创与运行现状

(一)涉案企业第三方监督评估机制的开创与发展体系建设的推进

1.我国企业合规第三方监督评估机制运行状况

从企业合规改革地区试点到在全国范围内应用,最高人民检察院发现,并不是所有的检察院在开展企业合规时都能按照规范程序逐步进行,存在着监督整改不规范的问题。在实际开展中,企业合规所涉及企业改革的核心环节就是检察机关监督涉案企业开展合规整改并作出客观、公正、有效评估。然而“术业有专攻”,因检察机关人员所属专业大多为法学相关,在合规实践中限制了承办人对企业经营状况和管理情况作出专业针对性的评价。2021年6月在总结首批试点改革经验的基础上,最高人民检察院、国家市场监督管理总局等九部委发布《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》)。《指导意见》指出,第三方组织是由企业合规师、注册会计师、律师、企业合规领域的专家学者等专业人员组成。第三方组织依法依规对指导涉案企业开展合规监督,在合规整改结束后负责对合规事项进行评估,并向检察机关及管委会出具评估报告。检察机关根据第三方组织出具的评估报告,再根据不起诉相关法律规定,决定是否对涉案企业做出相对不起诉的决定。由此看来,第三方组织做出的评估报告是影响企业是否起诉的重要依据之一。

2.涉案企业合规第三方评估机制的由来

我国开展企业合规改革是一项重大的创新制度,是“继法院确立破产管理制度之后,我国司法机关引入外部专业力量协助企业监管的又一制度创新”。检察机关与市场监督管理局、司法局等部门协商形成的第三方监督评估机制,再由检察机关、第三方评估机构与涉案企业联合签署协议,对企业进行合规监管,从企业这个源头遏制犯罪,真正做到

“把犯罪扼杀在摇篮里”。涉案企业为了能完成最终的评估,实际上是为了达到符合相对不起诉的条件,往往不需要外界的监督与督促,就能自内而外地进行自发性的有效合规整改。这种从企业内部真正营造出想整改、愿整改的氛围与环境,比强硬的法律更能形成良好的自我监管的力度。

(二)实践中企业合规第三方监督评估机制的现实意义

1.第三方能够对涉案企业更好地进行监督和评价

在企业合规的过程中,如何对认定涉案企业是有效的、全面的整改是一项复杂的问题。隔行如隔山,每个企业涉及的领域不同,承办检察官的办案精力有限,无法完全精通数字化领域、经济领域、环境行业等各行各业。在第三方机制中纳入不同的专业人员,让专业的人做专业的事能很好地解决这个问题。从而使检察机关承办人把更多时间精力放在其专业的法律监督、效果评估、监督考察方面,更好地发挥每个人的特长,各司其职。一方面能推进合规的进程,提高合规的效率;另一方面也是符合中小企业实际的举措。

2.可以提升评估结果的公信力

第三方组织中的专业人员经过管委会的挑选同时接受各方监督,这保证了第三方组织与最终做出决策的司法和执法机构没有利益牵连,保证第三方组织的公平公正与中立性,同时,他们在评估过程中展现的专业素养也能够增强社会大众的信心,从而获得广泛社会认可,评估结果也更具有说服力和公信力。

3.有利于切实保障涉案企业的合法权益

在企业合规的过程中,第三方组织对涉案企业进行全方位的、专业的指导,以及全流程的督促,一方面,能够更好地使企业符合整改的要求,一次性整改到位;另一方面,企业整改到位后能提高企业营业收入,促进社会经济的正常发展。该整改的地方整改,让企业从被动的合规到发自内心愿意合规转变,最终实现“办理一案、教育一片、治理一

面”。

(三) 我院企业合规使用第三方评估机制的案例

我院在办理咸某某、李某某重大责任事故案件中，以企业合规审查模式开展。在企业合规工作开展前期，一是利用行检衔接、府检联动机制主动加强与公安机关、经济开发区管委会、市场监督管理部门等单位的工作协调，共同推进企业合规工作有序开展。二是实地调查，突显合规整改的必要性。承办检察官要实地走访调查企业经营状况，评估案件对企业经营的影响，听取对合规整改的意见，为下一步合规工作做好铺垫。三是精准开方，提出企业合规审查。经层报安徽省人民检察院批准同意，启动合规不起诉办案程序，明确整改期限并出具合规整改报告。通过第三方组织出具评估报告确认公司整改取得实效。四是公开听证，彰显合规公正公信。考察期限届满后，我院举行公开听证。听证员一致认为企业整改效果较好，建议对其从宽处理。在合规不起诉决定作出之后，跟踪回访，确保合规整改的成效。

二、企业合规第三方监督评估机制存在的问题

(一) 把握检察机关介入的度

随着企业合规改革探索的不断推进，检察机关、第三方管委会、应急管理局等部门需要多方协调，共同发力。但第三方组织中的专业人员如何选拔、经费由来及管理、具体如何履行监督职责，都是难题。虽说企业合规应由检察机关主导多方参与，但在实践中，一部分检察机关大包大揽，在企业合规的整个过程中，参与制定、监管和评估合规标准。而另一部分检察机关没有起到主导作用，只是提出了整改的大框架，不参与具体实施。甚至还有个别第三方监管组织不发挥引导、监督企业整改的作用，将自己的工作业务推由检察机关来承担，或者在合规过程中敷衍了事，没有真正发挥合规的作用。

(二) 第三方监督评估费用承担尚不明确

1. 由企业全部承担

在此种情况下，企业合规的全部费用将由涉案企业支付。原因是涉案企业作为案件的犯罪嫌疑人，承担的费用作为其违反法律的一部分不利后果，提高犯罪的成本。有利的一方面是起到一定的惩治犯罪的效果，同时，帮助有关部门节约了合规经费。但也有一些弊端，比如，让企业承担第三方监督评估的费用，涉案企业与第三方建立利益链条，可以借此机会向第三方多投入花销，等于变相行贿，影响评估结果的公平公正，影响监督效果。

2. 第三方监管人提供免费服务

在企业合规试点开展的初期，为了能让更多符合条件的企业应用第三方监督评估机制，让检察机关适用合规制度无后顾之忧，同时，第三方也能更好地推广打开市场，第三方

监管人会提供免费的服务。但到后期，合规案件越来越多，经费支出过大，第三方无力继续支持提供免费服务，当市场逐步接纳合规，并且合规程序制度走上正轨后，按照市场价格收费宜为更优选择。

3. 由有关部门承担第三方费用

与企业承担第三方费用形成对比，有关部门支出该笔费用，能够减少企业与第三方之间的利益输送问题，保证第三方监管及评估结果的独立。但更重要的是，对于县级财政部门来说，财政普遍吃紧。企业合规案件办案持续时间长，合规整改阶段就需要3个月时间，加上聘请专业人员等经费偏高，遇到案情复杂的案件费用更高，财政预算难以给到企业合规，经费滞后影响第三方监管的积极性。

(三) 对第三方机制运行的监督问题

1. 对第三方监管人员的资质审查

在企业合规整改过程中，第三方组织的监管人员直接参与合规的监督评估，在监管中的全部程序和细枝末节都是直接参与的。因此，对第三方监管人员的资质审查要摆在重要位置，否则会影响第三方监督的工作效果和质量。一是在被挑选为第三方监管人之前，要严格审查其专业素养和人格品行，各方面资质过关方能成为监管人。二是要杜绝监管人员与涉案企业的利益交往防止腐败，加强监督严防“监守自盗”情况的发生。三是要在评估涉案企业时公平公正，独立不受干扰地行使考察职能，加强风险防范意识，保证第三方机制的独立公正性。

2. 实质化审查合规评估报告

检察机关做出对涉案企业是否起诉的决定，其中重要的参考依据就是合规结果的评估报告。虽然有提交的纸质化合规评估结果，但检察机关不应该只停留在书面上，应该进行实质化的审查。对于评估报告中提到的切实整改的地方，可以通过实地走访大众，深入企业车间，查看企业实际经营情况等方式，判断合规工作是否落到实处，评估结果是否存在虚假、夸大的情况。一些承办人因案件多业务繁忙，仅审查评估报告，缺少实质化审查，是在今后的合规审查中应当克服的困难。

3. 对第三方评估的监督

尽管检察机关承办人对评估报告做出了实质性的审查，但对于一些具体细节或许无法面面俱到，因此，多方面地对合规评估报告进行监督，可以确保第三方评估的真实性和有效性，使其在承办人做出裁决时，最大程度地发挥参考价值的作用。除了第三方管委会的内部监督，也可以加强外部监督的方式来弥补监管的漏洞。比如，可以增强社会监督和舆论监督，畅通举报第三方的渠道，有问题提出意见建议并及时反馈。

(四) 第三方组织发现企业存在违规违法行为处理问题



《指导意见》规定,第三方组织发现涉案企业或其人员尚未被办案机关掌握的犯罪事实或者新实施的犯罪行为,应当中止第三方监督评估程序,并向负责办理案件的人民检察院报告。第一,这项规定只是确立了一项基本框架,对于后续检察机关应当如何处理没有做出具体的说明。在中止后满足一定条件合规是否可以继续进行,这一点尚不明确。第二,要说明的是规定中所称“未被掌握的犯罪事实”和“新实施的犯罪行为”需要报告,那么扩大解释为可能违反治安管理条例或者违反行业内的规章制度,是否需要向检察机关报告。若需要报告则大大增加第三方组织的监管事项与工作内容,对涉案企业的要求和限制也更多,合规所需时间也会相应延长。第三,是在报告违法行为合规中止后,若与合规无关的违法行为消除合规是否能继续,检察机关在哪些情形下做出合规终止的决定,都是需要解决的难题。

三、企业合规第三方监督评估机制的完善路径

(一)明确定位,厘清检察机关的职责

建立检察主导与多方参与的并行监管模式。检察机关应当全面了解涉案企业的合规情况,审查合规计划的有效性。另外,检察机关更要明确自身在合规审查过程中的角色地位,主导但不直接主办,才能有效推动涉案企业真正合规整改。但这并不意味着检察机关在涉案企业合规整改过程中就可以任之不管,而是需要在法律规定范围内依法监管、审慎处理。

(二)优化第三方监管人选任规则

1.审慎审查资质能力

在合规监督考察初启动之时,对第三方组织人员、机构的资质审核,应当由第三方机制管委会负责。检察机关在其中的作用就是进一步监督、确认第三方人员名单,因为第三方监管人既要拥有突出的专业知识,又要具有良好的职业信誉,还要具备规范的管理能力,具备了这些条件的第三方监督管理机关,才能保障合规监管考察的公正、高效,任何与涉案企业有利害关系的人员均应排除在外。同时,要做好第三方人员名单的公示工作,主动接受社会的监督。

2.严格贯彻回避制度

选任第三方组织人员首先要保证人员的中立性,即第三方组织的人员不能与涉案企业具有任何的利害关系,直接和间接的都不可以。在履行第三方监督评估职责结束后两年内,不得接受涉案企业、个人或者有其他利益关系的单位、人员的业务。

(三)持续完善企业合规整改验收标准

1.书面审查和实地考察相结合

书面审查就是审查涉案企业针对每项制度做出的合规整改证明材料,而实地考察则是针对涉案企业合规整改的成效,即是否符合整改要求开展实际调研。二者相结合审查,互相形成证据链,确保合规整改出实效。

2.实质审查和形式审查相结合

实质审查就是重点考察合规整改的实效,以免使得合规要求流于表面,注重审查企业合规管理制度、违规惩处措施等。而形式审查则是更加注重考察涉案企业合规整改计划是否具备必要的合规基础性保障要素。

3.审查标准兼具针对性和适应性

随着涉案企业合规整改工作的逐步推进,针对企业合规审查的验收标准也应该具有更高要求,不仅要制定企业合规风险的全流程应对,还要有详细的预防、识别预警机制,确保在涉案阶段发生变化时能够及时有效做出调整,以满足不同阶段涉案企业管理和检察机关监督的需求。另外,合规验收标准还需要考察是否发布合规标准、任命合规人员、制定培训计划、创建控制程序等基础性操作。

(四)通过行刑衔接机制对涉案企业作出后续处理决定

检察机关在对涉案企业合规整改报告进行审查并验收过后,结合整体评价,对涉案企业作出不予起诉决定,但仍需给予行政处罚、处分或者没收违法所得,应当依据法律规定,并结合合规整改成效,向有关行政主管部门出具检察意见书。建议相应行政主管部门做出合理的行政处罚,充分发挥刑事司法与行政执法的最大合力,推动涉案企业合规改革取得成效。

参考文献:

- [1]谈倩,李柯.我国企业合规第三方监管实证探析——以检察机关企业合规改革试点工作为切入点[J].中国检察官,2021(11):18-23.
- [2]陈瑞华.刑事诉讼的合规激励模式[J].中国法学,2020(06):225-244.
- [3]杨宇冠.企业合规与刑事诉讼法修改[J].中国刑事法杂志,2021(06):144-162.

作者简介:

刘文廷(1993—),女,汉族,安徽滁州人,硕士,研究方向:企业合规审查。

严妍(1998—),女,汉族,安徽滁州人,本科,研究方向:企业合规审查。