

企业合规专业委员会 法律资讯

2024 年 9 月

主编：谢佩之

副主编：王黎君、胡晓光

责任编辑：王英卜



目录

一、新法速递

| | |
|-------------------------|-------|
| 金融机构合规管理办法（征求意见稿） | - 3 - |
|-------------------------|-------|

二、法规解读

| | |
|---|--------|
| 《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》的解读 | - 19 - |
| ——摘自微信公众号《格联律师》作者：杨伟东 ¹ | |
| 从数据合规视角解读《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》 | 29 |
| ——摘自微信公众号《DataTech 合规实务》作者：张善奋 ² | |

三、理论研究

| | |
|--------------------------------------|--------|
| 卫跃宁等：作为新兴概念的监察合规 腐败治理的新路径 | - 33 - |
| ——摘自微信公众号《法学学术前沿》作者：卫跃宁 ³ | |
| 宋华琳：企业为什么要标准合规？ 行政规制与自我规制的结合 | - 51 - |
| ——摘自微信公众号《法学学术前沿》作者：宋华琳 ⁴ | |

¹杨伟东，上海格联律师事务所主任。

²张善奋，上海功承瀛泰律师事务所律师。

³卫跃宁，法学博士，中国政法大学刑事司法学院、诉讼法学研究院教授，博士生导师。

⁴宋华琳，南开大学法学院院长、南开大学医药卫生法研究中心主任。

金融机构合规管理办法

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条为提高金融机构依法合规经营能力，根据《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国保险法》《中华人民共和国信托法》等法律法规，制定本办法。

第二条依法由国家金融监督管理总局及其派出机构监管的商业银行、政策性银行、金融控股公司、保险集团（控股）公司、保险公司（包括再保险公司）、保险资产管理公司、相互保险组织、金融资产管理公司、信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、消费金融公司、汽车金融公司、货币经纪公司、理财公司、金融资产投资公司等机构（以下统称金融机构）适用本办法。

第三条本办法所称合规，是指金融机构经营管理行为及其员工履职行为应当符合合规规范。

本办法所称合规规范，包括法律、行政法规、部门规章及规范性文件、行业自律规范，以及金融机构内部规范。

本办法所称合规管理，是指金融机构以确保遵循合规规范、有效防控合规风险为目的，以提升依法合规经营管理水平为导向，以经营管理行为和员工履职行为为对象，开展的包括建立合规制度、完善运行机制、培育合规文化、强化监督问责等有组织、有计划的管理活动。

本办法所称合规风险，是指因金融机构经营管理行为或者员工履职行为违反合规规范，造成金融机构或者其员工承担刑事、行政、民事法律责任，被采取行政措施，财产损失、声誉损失以及其他负面影响的可能性。

本办法所称合规管理部门，是指金融机构设立的、牵头承担合规管理职责的内设部门。金融机构设置多个职责不相冲突的部门共同承担合规管理职责的，应当明确合规管理职责的牵头部门。

第四条国有金融机构党委应当充分发挥领导作用，坚决贯彻全面依法治国战略部署，将党对金融工作的领导贯穿合规管理全过程。非公有制金融机构中党的基层组织，应当贯彻党的方针政策，引导和监督金融机构遵守国家法律法规，维护各方合法权益，促进金融机构健康发展。

第五条金融机构应当按照本办法，制定合规管理制度，完善合规管理组织架构，明确合规管理责任，推动合规文化建设，建立健全科学先进、全面覆盖、权责清晰、独立权威、务实高效的合规管理体系，并遵循以下原则：

（一）依法合规。严格执行法律法规和各项监管规定，将依法合规经营作为金融机构一切活动必须坚守的底线和红线。

（二）全面覆盖。将合规要求贯穿决策、执行、监督、反馈等全流程，覆盖各领域、各环节，落实到各部门、各机构、各岗位以及全体员工。

（三）独立权威。确保合规规范、合规管理措施和要求得到严格执行，对违规行为严肃问责。确保合规管理部门和人员独立履行职责，给予必要履职保障。

（四）权责清晰。明确三道防线的合规管理框架，落实业务及职能部门的主体责任、合规管理部门的管理责任和内部审计部门的监督责任，做到有机统筹、有效衔接。

（五）务实高效。持续完善与本机构金融业务和人员规模相匹配的合规管理体系，加强对重点领域、关键人员和重要业务的管理，充分运用数字化、智能化等手段，不断提升合规管理效能。

第六条金融机构应当深化合规文化建设，确立合规从高层做起、全员主动合规、合规创造价值等理念，明确合规是全体员工共同的责任，营造不敢违规、不能违规、不想违规的合规文

化氛围，促进金融机构自身合规与外部监管有效互动。

第七条国家金融监督管理总局及其派出机构依法对金融机构合规管理工作实施监管。

中国银行业协会、中国保险行业协会等全国性自律组织（以下简称自律组织）依照本办法制定实施细则，对会员单位的合规管理工作实施自律管理。

第二章 合规管理职责

第一节 董事会、高级管理人员

第八条金融机构董事会（含不设董事会的执行董事）对合规管理的有效性承担最终责任，履行下列合规管理职责：

- （一）审议批准合规管理基本制度和年度合规管理报告；
- （二）审定解聘对发生重大违法违规行为、重大合规风险负有主要责任或者领导责任的高级管理人员；
- （三）审定合规管理部门的设置；
- （四）审定聘任、解聘首席合规官，建立与首席合规官的直接沟通机制；
- （五）评估合规管理有效性和合规文化建设水平，督促解决合规管理和合规文化建设中存在的重大问题；
- （六）法律法规、公司章程规定的其他合规管理职责。

董事会可以下设合规委员会或者由董事会下设的其他专门委员会履行合规管理相关职责，负责对合规管理进行日常监督，对发生重大合规风险负有主要责任或者领导责任的董事、高级管理人员提出罢免建议。

第九条金融机构的高级管理人员负责落实合规管理目标，对主管或者分管领域业务合规性

承担领导责任，履行下列合规管理职责：

（一）落实合规管理部门设置和职能要求，配备充足、适当的合规管理人员，并为其履行职责提供充分的人力、物力、财力、技术支持和保障；

（二）组织推动主管或者分管领域的合规管理制度建设、合规审查、合规自查与检查、合规风险监测与管控、合规事件处理等工作；

（三）发现重大违法违规行为或者重大合规风险及时报告、整改，督促落实责任追究；

（四）法律法规、公司章程规定或者董事会确定的其他合规管理职责。

第十条金融机构各部门主要负责人，各分支机构和纳入并表管理的各层级金融子公司（以下统称下属各机构）主要负责人负责落实本部门、本级机构的合规管理目标，对本部门、本级机构合规管理承担首要责任。

第二节 首席合规官及合规官

第十一条金融机构应当在机构总部设立首席合规官，首席合规官是高级管理人员，接受机构董事长和行长（总经理）直接领导，向董事会负责。

金融机构应当在所设省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构设立合规官，合规官是本级机构高级管理人员，接受本级机构主要负责人直接领导。

金融机构的首席合规官及合规官应当取得任职资格许可。

金融控股公司不适用本条第三款的规定，其首席合规官应当符合本办法规定的任职条件，并向国家金融监督管理总局备案。

第十二条金融机构可以根据自身经营情况单独设立首席合规官、合规官，也可以由金融机构负责人、省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构负责人兼任。由金融机构行长或者总经理兼任的，不受本办法规定的首席合规官或者合规官的任职条件限制，不需要另行取得

国家金融监督管理总局或者其派出机构的任职资格许可。

鼓励金融机构单独设立首席合规官和合规官。

第十三条首席合规官及合规官不得负责管理金融机构的前台业务、财务、资金运用、内部审计等可能与合规管理存在职责冲突的部门。金融机构行长或者总经理兼任首席合规官、省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构行长或者总经理兼任合规官的除外。

第十四条首席合规官应当通晓相关合规规范，诚实守信，熟悉金融业务，具有胜任合规管理工作需要的专业知识和技能，在符合国家金融监督管理总局关于相应机构高级管理人员任职资格基本条件的前提下，还应当具备下列条件：

（一）具备全日制本科以上学历。

（二）从事金融工作八年以上且从事法律合规工作三年以上；或者从事法律合规工作八年以上且从事金融工作三年以上；或者从事金融工作八年以上且取得法律职业资格证书。

（三）具有担任拟任职务所需的独立性。

（四）国家金融监督管理总局规定的其他条件。

第十五条合规官应当通晓相关合规规范，诚实守信，熟悉金融业务，具有胜任合规管理工作需要的专业知识和技能，在符合国家金融监督管理总局关于相应机构高级管理人员任职资格基本条件的前提下，还应当具备下列条件：

（一）具备全日制本科以上学历。

（二）从事金融工作六年以上且从事法律合规工作三年以上；或者从事法律合规工作六年以上且从事金融工作三年以上；或者从事金融工作六年以上且取得法律职业资格证书。

（三）具有担任拟任职务所需的独立性。

（四）国家金融监督管理总局规定的其他条件。

第十六条首席合规官对本机构及其员工的合规管理负专门领导责任，应当坚持专业、专注的工作原则，对本机构经营管理行为和员工履职行为的合规性进行指导、监督和检查，履行

下列合规管理职责：

（一）全面负责本机构的合规管理工作，组织推动合规管理体系建设，并监督合规管理部门履职情况，组织推动合规规范在机构内严格执行与有效落实；

（二）组织推动合规管理的制度建设、合规审查、合规检查与评价、重大合规事件处理、合规报告、合规考核、问题整改及队伍建设等，确保合规管理工作有序运转；

（三）按照要求定期向监管机构沟通、汇报；

（四）法律法规、公司章程规定或者董事会确定的其他合规管理职责。

第十七条法律、行政法规、部门规章及规范性文件发生重大变动的，首席合规官应当及时建议董事会或者其他高级管理人员并组织督导有关部门，评估变动对合规管理的影响，提出修订、完善机构内部规范的建议，督促推动相关部门及时修订。

第十八条首席合规官应当组织合规管理部门对金融机构发展战略、重要内部规范、新产品和新业务方案、重大决策事项进行合规审查，并出具书面合规审查意见。

国家金融监督管理总局及其派出机构、自律组织要求首席合规官对金融机构报送申请材料或者报告进行合规审查的，首席合规官应当组织审查，并在该申请材料或者报告上签署合规审查意见。其他相关高级管理人员等，应当对申请材料或者报告中基本事实和业务数据的真实性、准确性及完整性负责。

首席合规官的合规审查意见未被采纳的，金融机构应当将有关事项提交董事会（不设董事会的提交执行董事）审定，并定期向监管机构报告，重大事项应当及时向监管机构报告。

第十九条首席合规官应当按照国家金融监督管理总局及其派出机构的要求和金融机构内部规范，组织或者要求相关内设部门对机构经营管理和员工履职行为的合规性进行监督检查。金融机构内设部门及其员工应当积极配合首席合规官开展工作。

第二十条首席合规官发现金融机构及其员工存在重大违法违规行为或者重大合规风险隐患的，应当及时向董事会、董事长报告，提出处理意见，并督促整改。首席合规官发现金融机

机构及其员工存在其他违法违规行为或者合规风险隐患的,应当按照机构内部合规管理程序,组织督促机构及时报告、处理和整改。

金融机构存在重大违法违规行为或者重大合规风险隐患的,应当及时向国家金融监督管理总局或者其派出机构报告。首席合规官发现机构未按要求报告的,应当督促机构及时报告。机构不报告的,首席合规官应当以个人名义,直接向国家金融监督管理总局或者其派出机构报告。

重大违法违规行为或者重大合规风险隐患包括但不限于:较大数额的罚款或者没收较大数额的违法所得;造成或者可能造成机构重大财产损失、重大声誉损失的合规风险事件、法律纠纷案件、涉刑案件、被国际组织制裁等合规风险事件等。

本条第三款所称较大数额的罚款或者没收较大数额的违法所得标准,按照国家金融监督管理总局有关行政处罚规定执行。所称重大财产损失标准,是指预计损失超过上年度末资本净额 5%以上;或者损失金额超过上年度末资本净额 1%以上。

金融机构应当就重大违法违规行为或者重大合规风险隐患制定内部细化标准,向金融监管总局或者其派出机构报备。

第二十一条省级(计划单列市)分支机构或者一级分支机构合规官对本级机构及其员工的合规管理负责,其具体职责由金融机构参照首席合规官职责确定。

第二十二条首席合规官及合规官应当及时组织处理国家金融监督管理总局及其派出机构要求调查的合规管理事项,关注国家金融监督管理总局及其派出机构对金融机构的检查和调查,跟踪、督促、评估监管意见和监管要求的落实情况。

第二十三条金融机构各部门、下属各机构及其员工发现本机构重大违法违规行为或者重大合规风险隐患时,应当及时主动向本级机构合规管理部门报告。设置合规官的分支机构,由合规管理部门及时向本级机构合规官报告。

首席合规官或者合规官发现各部门、下属各机构对重大违法违规行为或者重大合规风险隐患存在瞒报、漏报情形的,应当在机构内部的合规考核中,对责任机构和相关负责人实施“一

票否决”，不得评优评先等，并及时推动采取内部问责措施。

第三节 合规管理部门职责与分工

第二十四条 金融机构总部、省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构、纳入并表管理的各层级金融子公司原则上应当设立独立的合规管理部门。

金融机构应当根据业务规模、组织架构和合规管理工作的需要，在其他分支机构设置合规管理部门。不具备设立合规管理部门条件的其他分支机构，原则上应当设立足够履职需要的合规岗位。

业务规模较小、员工总数较少，确不具备设立合规管理部门或者岗位条件的，应当由上级机构合规管理部门或者岗位代为履行该分支机构的合规管理职责。

第二十五条 金融机构的合规管理部门牵头负责合规管理工作，履行下列职责：

（一）拟定机构的合规管理基本制度和年度合规管理计划，组织协调机构各部门和下属各机构拟定合规管理相关制度，并推动贯彻落实。

（二）为机构经营管理活动、新产品和新业务的开发等事项提供法律合规支持。审查机构重要内部规范，并依据法律、行政法规、部门规章及规范性文件的变动，及时提出制订或者修订机构内部规范的建议。

（三）牵头组织实施合规审查、合规检查、评估评价、合规风险监测与合规事件处理，推进合规规范得到严格执行。撰写年度合规管理报告。

（四）组织或者参与实施合规考核，组织或者参与对违反内部规范主体的问责。保持与监管机构的日常合规工作联系，反馈相关意见和建议。

（五）组织培育合规文化，开展合规培训，组织刑事犯罪预防教育，向员工提供合规咨询，推动全体员工遵守行为合规准则。

（六）董事会确定的其他职责。

合规管理岗位的具体职责，由金融机构参照前款规定确定。

第二十六条金融机构下设的境外金融分支机构及境外金融子公司，应当遵循东道国（地区）法律法规和监管要求，并且设立独立的合规管理部门或者符合履职需要的合规岗位，负责根据境外业务、市场情况、相关司法辖区法律法规以及执法环境等因素，识别和防范合规风险，开展日常合规研究工作，培养专业合规人才。

第二十七条金融机构总部合规管理部门向首席合规官负责，按照机构规定和首席合规官的安排履行合规管理职责；省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构合规管理部门向本级机构合规官负责，按照本级机构规定和合规官安排履行合规管理职责；下属各机构合规管理部门或者岗位逐级向上级合规管理部门或者岗位负责，并接受上级合规管理部门或者岗位的指导和监督。

第二十八条金融机构的合规管理部门和合规岗位应当独立于前台业务、财务、资金运用、内部审计部门等可能与合规管理存在职责冲突的部门或者岗位。合规管理部门和合规岗位不得承担与合规管理相冲突的其他职责。

第二十九条金融机构应当为合规管理部门以外的其他部门配备专职或者兼职从事合规工作的人员。鼓励并支持金融机构建立上述人员向同级合规管理部门负责的机制。

第三十条金融机构应当将各部门、下属各机构的合规管理纳入统一体系，强化对各部门合规岗位、下属各机构合规管理部门的指导与监督，明确各部门、下属各机构向机构总部报告的合规管理事项，对下属各机构经营管理和员工履职行为的合规性进行检查，督导各部门、下属各机构合规管理工作符合合规规范。

第三十一条金融机构可以对合规管理部门或者合规岗位实行垂直管理，由首席合规官统筹合规人员选聘、业务指导、工作汇报、考核管理等事项，并对合规官提名提出推荐建议。

第三十二条金融机构应当建立三道防线的合规管理框架，确保三道防线各司其职、协调

配合，有效履行合规管理职责，形成合规管理合力。

金融机构的各业务及职能部门、下属各机构履行合规管理的第一道防线职责，承担合规的主体责任，应当主动进行日常合规管控，负责本条线本领域合规规范的严格执行与有效落实，积极配合合规管理部门的工作。

金融机构的合规管理部门履行合规管理的第二道防线职责，承担合规的管理责任，应当向机构各部门和下属各机构的经营管理提供合规支持，组织、协调、推动各部门和下属各机构开展合规管理工作。

金融机构内部审计部门履行合规管理的第三道防线职责，承担合规的监督责任，应当对机构经营管理的合规性进行审计，并与合规管理部门建立有效的信息交流机制。

第三十三条金融机构全体员工应当遵守与其履职行为有关的合规规范，积极识别、控制其履职行为的合规风险，主动接受、配合金融机构和监管机构开展合规管理，并对其履职行为的合规性承担责任。

第三章 合规管理保障

第三十四条金融机构应当为首席合规官及合规官、合规管理部门履职提供充分保障，赋予相关人员和部门提出否定意见的权利。

第三十五条金融机构应当为合规管理部门配备充足的、具备与履行合规管理职责相适应专业知识和技能的合规管理人员。

合规管理部门应当主要由具有法律或者经济金融专业学历背景的人员组成。其中，初次从事对机构重要经营决策、规章制度、合同进行法律审核的人员，以及为机构改制重组、并购上市、产权转让、破产重整、和解及清算等重大事项提出法律意见的人员应当具有法律专业背景或者通过法律职业资格考试。

第三十六条金融机构各部门、下属各机构应当配备与业务规模相匹配的合规管理人员。

合规管理人员可以兼任与合规管理职责不相冲突的职务。合规风险管控难度较大的部门、下属各机构应当配备专职合规管理人员。

境外金融分支机构及境外金融子公司，应当配备熟悉所在司法辖区法律法规和相关银行保险业务的合规管理人员。合规风险较高的重点国家和地区，应当根据实际情况采取增加专职合规管理人员等方式，有效防范应对合规风险。

第三十七条金融机构应当保证合规官报告的独立性，实行双线汇报，以向首席合规官汇报为主，并向本级机构主要负责人汇报。

第三十八条首席合规官及合规官有权根据履行职责需要，参加或者列席有关会议，查阅、复制有关文件、资料。

金融机构召开董事会会议、经营决策会议等高级管理层重要会议的，应当提前通知首席合规官。

第三十九条金融机构应当保障首席合规官及合规官、合规管理部门及人员履行职责所需的知情权和调查权。

首席合规官、合规官根据履行职责需要，有权向有关内设部门或者下属各机构进行质询和取证，要求金融机构有关人员对相关事项作出说明，向外部审计、法律服务等中介机构了解情况。

第四十条首席合规官及合规官有权根据法律、行政法规、部门规章及规范性文件的变动及发展，对相关内设部门或者下属各机构提出修订完善制度、流程、系统的建议，并监督其及时落实；有权对可能存在的重大合规风险进行预警、提示，并督促相关责任主体强化管控措施。

第四十一条首席合规官、合规官根据履行职责需要，针对重大违法违规行为或者重大合规风险隐患，有权向董事会、高级管理层、相关内设部门及下属各机构提出处理和问责建议，包括对相关责任人员的薪酬扣减建议、岗位调整建议、降级建议等，并有权督促责任机构及责任

人员及时落实问题整改。

第四十二条金融机构应当保障首席合规官、合规官的独立性，决定解聘首席合规官、合规官的，应当有正当理由。

正当理由包括首席合规官、合规官本人申请，或者被国家金融监督管理总局及其派出机构责令更换，或者有证据证明其无法正常履职、未能勤勉尽责等情形。

第四十三条金融机构的股东、董事和高级管理人员不得违反规定的职责和程序，干涉首席合规官或者合规官依法合规开展工作。

金融机构的董事、高级管理人员、各部门和下属各机构应当支持和配合首席合规官及合规官、合规管理部门及本机构合规管理人员的工作，不得以任何理由限制、阻挠首席合规官及合规官、合规管理部门和合规管理人员履行职责。

第四十四条金融机构应当建立首席合规官、合规官、合规管理人员薪酬管理机制。首席合规官工作称职的，其年度薪酬收入总额原则上不低于同等条件（同职级、同考核结果）高级管理人员的平均水平。合规官及合规管理人员工作称职的，其年度薪酬收入总额原则上不低于所在机构同等条件（同岗位类型、同职级、同考核结果）人员的平均水平。国家对国有金融企业薪酬标准另有规定的，从其规定。

金融机构应当制定首席合规官、合规官、合规管理部门及专职合规管理人员的考核管理制度，除机构主要负责人外，不得采取非分管合规管理部门的高级管理人员评价、其他部门评价、以业务部门的经营业绩为依据等不利于合规独立性的考核方式；不得将需要各部门合力完成的合规工作单独作为合规管理部门的考核指标。

第四十五条金融机构应当建立合规工作考核制度，将内设部门、下属各机构合规管理质效纳入考核，并将合规管理情况纳入对下属各机构负责人的年度综合考核。鼓励金融机构建立合规考核垂直管理机制。

金融机构应当强化考核结果运用，将合规职责履行情况作为对内设部门、下属各机构、员

工考核、人员任用及评优评先等工作的重要依据。

第四十六条金融机构应当加强合规管理信息化建设,可以运用信息化手段将合规要求和业务管控措施嵌入流程,针对关键节点加强合规审查,强化过程管控。

第四十七条金融机构应当建立有效的问责机制,严格对违规行为等问题的责任认定和问责处理,并采取有效的纠正措施,及时完善经营管理流程,评估问责结果。

第四十八条金融机构应当鼓励员工提出改进合规管理的意见和建议。

金融机构应当畅通内部举报机制,公布举报电话、邮箱或者信箱,金融机构相关部门按照职责权限依法办理。金融机构应当对举报人的身份和举报事项严格保密。

第四十九条金融机构应当建立合规培训机制,制定年度合规培训计划,加大对机构员工的培训力度,将合规管理作为董事、高级管理人员初任、重点合规风险岗位人员业务培训、新员工入职必修内容,进一步提升员工合规意识。

第五十条国家金融监督管理总局及其派出机构和自律组织支持金融机构首席合规官及合规官依法开展工作,组织行业合规培训和交流,并督促金融机构为首席合规官及合规官、合规管理部门及人员提供充足的履职保障。

第四章 监督管理与法律责任

第五十一条金融机构应当于每年4月30日前向国家金融监督管理总局或者其派出机构报送上一年度合规管理报告。金融机构的董事会和首席合规官对报告的真实性、准确性、完整性负责。

第五十二条国家金融监督管理总局及其派出机构应当对金融机构合规管理工作进行监督检查,并将金融机构合规管理工作开展情况作为综合评级的重要依据。

第五十三条国家金融监督管理总局及其派出机构根据履行职责的需要,可以与金融机构

董事、高级管理人员进行监管谈话，要求金融机构董事、高级管理人员就金融机构合规管理的重大事项作出说明。

第五十四条金融机构不按照要求提供合规管理报告等文件、资料的，由国家金融监督管理总局或者其派出机构依照《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国保险法》等相关规定处理。

第五十五条金融机构存在违法违规行为的，国家金融监督管理总局或者其派出机构可以采取要求金融机构设立专职的首席合规官、提出合规管理人员配备要求、上收金融机构下属责任机构的合规管理职责等方式，责令实施整改。金融机构逾期未完成整改的，国家金融监督管理总局或者其派出机构根据情节严重程度，采取行政处罚或者其他监管措施。

第五十六条董事、高级管理人员未能勤勉尽责，致使金融机构发生重大违法违规行为或者重大合规风险的，由国家金融监督管理总局或者其派出机构依照相关法律规定采取行政处罚或者其他监管措施，构成犯罪的，依法移送监察机关或者公安机关。

第五十七条金融机构及其工作人员违反本办法规定，法律、行政法规对法律责任有规定的，适用法律、行政法规的规定；法律、行政法规没有规定的，国家金融监督管理总局及其派出机构根据情节严重程度，对金融机构及其直接负责的董事、高级管理人员和其他直接责任人员，处以警告、通报批评、十万元以下罚款；危害金融安全且有危害后果的，处以警告、通报批评、二十万元以下罚款。

第五十八条首席合规官或者合规官违反本办法规定，情节严重，致使金融机构发生重大违法违规行为或者重大合规风险的，国家金融监督管理总局及其派出机构除依法采取行政处罚或者其他监管措施外，还可以依法责令金融机构调整首席合规官或者合规官；构成犯罪的，依法移送监察机关或者公安机关。

第五十九条金融机构通过有效的合规管理，主动发现违法违规行为或者合规风险隐患，积极妥善处理，落实责任追究，完善内部控制制度和业务流程，符合法定情形的，国家金融监督

管理总局及其派出机构依法可以从轻、减轻处理；情节轻微并及时纠正违法违规行为，没有造成危害后果的，或者仅违反金融机构内部规定的，不予追究责任。

对于金融机构的违法违规行为，首席合规官或者合规官、合规管理部门、合规管理人员已经按照本办法的规定尽职履责的，不予追究责任。

第五章 附则

第六十条本办法由国家金融监督管理总局负责解释。

第六十一条农村合作银行、农村信用合作社、外国银行分行、外国再保险公司分公司以及其他由国家金融监督管理总局及其派出机构监管的金融机构根据行业特点和监管要求参照执行。

第六十二条本办法自2025年3月1日起施行，《商业银行合规风险管理指引》（银监发〔2006〕76号）、《保险公司合规管理办法》（保监发〔2016〕116号）、《中国保监会关于进一步加强保险公司合规管理工作有关问题的通知》（保监发〔2016〕38号）同时废止。

第六十三条过渡期为本办法施行之日起一年。不符合本办法规定的，应当在过渡期内完成整改。

第六十四条本办法所称“以上”“以下”均包含本数。

第六十五条本办法施行前，金融机构已设置的首席合规官、合规总监、合规负责人、作为高级管理人员的总法律顾问，可以履行本办法规定的首席合规官各项职责。上述人员工作调动前，不受本办法规定的任职条件限制，不需要重新取得国家金融监督管理总局或者其派出机构核准的任职资格。

《中资商业银行行政许可事项实施办法》《农村中小银行机构行政许可事项实施办法》《外资银行行政许可事项实施办法》《银行业金融机构董事（理事）和高级管理人员任职资格管理

办法》《保险公司董事、监事和高级管理人员任职资格管理规定》《非银行金融机构行政许可事项实施办法》《中国银监会关于银行业金融机构法律顾问工作的指导意见》等规定与本办法不一致的，以本办法为准。

《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》的解读⁵

一、概述

2024年8月16日，国家金融监督管理总局（以下称“金融监管局”）就《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》（以下称“《合规管理办法》”或“新规”）公开征求意见，引起了金融界与合规界的广泛关注。

新规整合了原中国银监会颁布的《商业银行合规风险管理指引》和中国保监会颁布的《保险公司合规管理指引》，在体例和内容上大量借鉴了《中央企业合规管理办法》与《证券公司和证券投资基金管理公司合规管理办法》的规定。

《合规管理办法》共六十五条，包括总则、合规管理职责、合规管理保障、监督管理与法律责任、附则等五个章节，重点对合规管理的整体要求，董事会、高级管理人员、首席合规官（合规官）、合规管理部门的合规管理职责及分工，以及合规管理保障措施、法律责任等内容作出相应规定。

下文将对本次新规的重点内容进行梳理与解读，并就部分规定与《商业银行合规风险管理指引》、《保险公司合规管理指引》以及《中央企业合规管理办法》作对照比较。

二、重点解读

（一）统一监管下的适用对象

虽然《合规管理办法》以“金融机构”冠名，但其适用对象并未囊括所有类型的金融机构，仅包括银行业、保险业机构，而证券业、基金业机构不在调整范围内，该类机构仍需遵循《证券公司和证券投资基金管理公司合规管理办法》等规定开展合规管理工作。新规的适用对象与金融监管局直接管辖对象相一致，这恰恰反映了金融监管局对除证券业外的其他金融机构进行统一监管的职能定位。

根据《合规管理办法》第二条规定，新规直接适用对象共16类，其中银行业机构11类、保险业机构4类，外加金融控股公司，另有4类主体需参照执行本办法。具体见下表：

⁵作者：杨伟东，上海格联律师事务所主任。

| | | |
|--------|---------|---|
| 直接适用主体 | 银行业机构 | <ul style="list-style-type: none">➤ 商业银行➤ 政策性银行➤ 金融资产管理公司➤ 金融资产投资公司➤ 信托公司➤ 企业集团财务公司➤ 金融租赁公司➤ 消费金融公司➤ 汽车金融公司➤ 货币经纪公司➤ 理财公司 |
| | 保险业机构 | <ul style="list-style-type: none">➤ 保险集团（控股）公司➤ 保险公司（包括再保险公司）➤ 保险资产管理公司➤ 相互保险组织 |
| | 其他类金融机构 | <ul style="list-style-type: none">➤ 金融控股公司 |
| 参照执行主体 | | <ul style="list-style-type: none">➤ 农村合作银行➤ 农村信用合作社➤ 外国银行分行➤ 外国再保险公司分公司➤ 其他由国家金融监督管理总局及其派出机构监管的金融机构 |

表 1《合规管理办法》的适用对象

在新规颁布前，监管机构仅对商业银行、政策性银行及各类保险机构设有专门的合规管理办法，如《商业银行合规风险管理指引》《保险公司合规管理办法》等。对于其他主体，监管机构仅是要求参照执行前述规定（或是在其他管理办法中涉及部分合规管理方面的要求）。例如，针对汽车金融公司，直接适用的规范仅有《汽车金融公司管理办法》（国家金融监督管理总局令 2023 年第 1 号）中涉及部分合规管理要求，而合规管理体系具体如何建设需参照执行《商业银行合规风险管理指引》。本次新规则直接将这类机构纳入了适用范围。

（二）合规规范的渊源

《合规管理办法》中的“合规规范”可以分为外部规范和内部规范，具体包括法律、行政法规、部门规章及规范性文件、行业自律规范，以及金融机构内部规范。从新规规定的法律责任来看，仅违反金融机构内部规定的，不追究法律责任，可见外部规范仍是合规的重点。

值得注意的是，相比于《商业银行合规风险管理指引》《保险公司合规管理办法》《证券公司和证券投资基金管理公司合规管理办法》，新规未将职业道德、行为守则等具有模糊性的软法作为合规规范的渊源，这在一定程度上消除了金融机构合规管理工作不确定性。

另外，新规并未参照《中央企业合规管理办法》将“国际条约”作为合规规范渊源，但这并不意味着金融机构无需考量国际条约中的合规要求。对于存在跨国业务和境外机构的大型金融机构来说，具有重大影响的国际条约、国际性规则仍是不容忽视的合规规范渊源。

（三）全面覆盖的合规管理体系

《合规管理办法》要求金融机构建立全面覆盖、权责清晰的合规管理体系，并就党组织、董事会、合规委员会（或其他专门委员会）、高级管理人员在合规管理方面的职责划分作出了明确规定。值得注意的是，不同于《商业银行合规风险管理指引》，新规将“合规管理组织设置”和“首席合规官聘任”职责从高级管理层提升到董事会，这一改变有利于提高合规管理的权威性和独立性。

另外，《合规管理办法》与《中央企业合规管理办法》均提出了合规委员会的概念，区别是新规明确了合规委员会（或履行合规管理职责的其他专门委员会）属于董事会下设委员会，而《中央企业合规管理办法》中却未进一步说明合规委员会与其他治理机构的关系。相比之下，新规中对于合规管理委员会的定位更加明确、更具实操性。

各管理层级的具体职责划分如下：

| 管理层级 | 管理职责 |
|--------------------------|--|
| 党组织 | <p>国有金融机构党委充分发挥领导作用，坚决贯彻全面依法治国战略部署，将党对金融工作的领导贯穿合规管理全过程。</p> <p>非公有制金融机构中党的基层组织，应当贯彻党的方针政策，引导和监督金融机构遵守国家法律法规，维护各方合法权益，促进金融机构健康发展。</p> |
| 董事会 (含不设董事会的 执行董事) | <p>对合规管理的有效性承担最终责任，履行下列合规管理职责：</p> <p>(1) 审议批准合规管理基本制度和年度合规管理报告；</p> <p>(2) 审定解聘对发生重大违法违规行为、重大合规风险负有主要责任或者领导责任的高级管理人员；</p> <p>(3) 审定合规管理部门的设置；</p> <p>(4) 审定聘任、解聘首席合规官，建立与首席合规官的直接沟通机制；</p> <p>(5) 评估合规管理有效性和合规文化建设水平，督促解决合规管理和合规文化建设中存在的重大问题；</p> <p>(6) 法律法规、公司章程规定的其他合规管理职责。</p> |
| 董事会下设合规委员会 | <p>履行合规管理相关职责；负责对合规管理进行日常监督；对发生重大合规风险负有主要责任或者领导责任的董事、高级管理人员提出罢免建议。</p> |
| 高级管理人员 (含首席合规官) | <p>负责落实合规管理目标，对主管或者分管领域业务合规性承担领导责任，履行下列合规管理职责：</p> <p>(1) 落实合规管理部门设置和职能要求，配备充足、适当的合规管理人员，并为其履行职责提供充分的人力、物力、财力、技术支持和保障；</p> <p>(2) 组织推动主管或者分管领域的合规管理制度建设、合规审查、合规自查与检查、合规风险监测与管控、合规事件处理等工作；</p> <p>(3) 发现重大违法违规行为或者重大合规风险及时报告、整改，督促落实责任追究；</p> <p>(4) 法律法规、公司章程规定或者董事会确定的其他合规管理职责。</p> |

表 2《合规管理办法》规定的合规管理体系

(四) 合规管理三道防线

《合规管理办法》再次强调了三道防线的合规管理框架，要求落实业务及职能部门的主体责任、合规管理部门的管理责任和内部审计部门的监督责任，以形成合规管理合力。三道防线的具体责任划分如下：

| 《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》第三十二条 | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 第一道防线 (合规主体责任) | 第二道防线 (合规管理责任) | 第三道防线 (合规监督责任) |
| 各业务及职能部门 下属各机构 | 合规管理部门 | 内部审计部门 |
| 负责本条线日常合规规范的执行与有效落实，积极配合第二道防线的工作。 | 向第一道防线提供合规支持，组织、协调、推动第一道防线开展合规管理。 | 对金融机构合规性进行审计，并与合规管理部门建立有效的信息交流机制。 |

表 3 合规管理三道防线

三道防线理论本身发端于金融行业，并进一步延伸至其他行业企业治理理论。《中央企业合规管理办法》中同样贯彻了该理论，并将第一道防线的责任主体扩张至职能部门，更加强调第一道防线的主体责任，本次新规同样承继了《中央企业合规管理办法》对第一道防线责任主体的设计，将业务部门和职能部门均囊括在内。不同的是，由于两个文件适用对象的性质不同，本次新规仅规定内审部门为第三道防线，没有明确规定纪检监察、巡视巡察、监督追责等部门的定位。

（五）首席合规官、合规官制度

《合规管理办法》提出了首席合规官与合规官的角色，在原合规负责人的基础上从职级、职责、授权、汇报路径等方面进行了扩展。值得注意的是，新规中的首席合规官/合规官制度与旧规中关于“合规负责人”的规定有些许区别。例如，前文提及，《商业银行合规风险管理指引》中的合规负责人应由高级管理人员任命，而新规中将首席合规官的聘任权提至董事会，并建立董事会与首席合规官的直接沟通机制。又如，新规在首席合规官的任职条件上又与《保险公司董事、监事和高级管理人员任职资格管理规定》有所不同。

实际上，《合规管理办法》并非首次提出“首席合规官”概念，此前的《中央企业合规管理办法》就已经要求中央企业应当设立首席合规官。不同的是，《中央企业合规管理办法》明

确规定首席合规官由总法律顾问兼任，不得另设新岗位，而新规中首席合规官和合规官既可以单独设立，也可以由金融机构负责人兼任。

1、首席合规官/合规官的任职资格要求

| | | |
|--------|---|-------------------------------------|
| 任职条件 | 首席合规官 | ➤ 符合国家金融监督管理总局关于相应机构高级管理人员任职资格基本条件。 |
| | | ➤ 具备全日制本科以上学历。 |
| | | ➤ 从事金融工作八年以上且从事法律合规工作三年以上； |
| | | ➤ 或者从事法律合规工作八年以上且从事金融工作三年以上； |
| | | ➤ 或者从事金融工作八年以上且取得法律职业资格证书。 |
| | | ➤ 具有担任拟任职务所需的独立性。 |
| | | ➤ 国家金融监督管理总局规定的其他条件 |
| | 合规官 | ➤ 符合国家金融监督管理总局关于相应机构高级管理人员任职资格基本条件 |
| | | ➤ 具备全日制本科以上学历。 |
| | | ➤ 从事金融工作六年以上且从事法律合规工作三年以上； |
| | | ➤ 或者从事法律合规工作六年以上且从事金融工作三年以上； |
| | | ➤ 或者从事金融工作六年以上且取得法律职业资格证书。 |
| 任职资格许可 | 首席合规官及合规官应当取得任职资格许可。 | |
| | 金融控股公司除外，其首席合规官应当符合本办法规定的任职条件，并向国家金融监督管理总局备案。 | |
| 兼任限制 | 首席合规官及合规官不得负责管理金融机构的前台业务、财务、资金运用、内部审计等可能与合规管理存在职责冲突的部门。 | |

表 4 首席合规官与合规官的任职资格要求

2、首席合规官/合规官的职责

《合规管理办法》详尽地赋予了首席合规官、合规官一系列职权并设置了若干机制以充分保障首席合规官、合规官履职的独立性。具体职权如下：

| | | | |
|----|-------------|----------------------|---|
| 职责 | 重大事项合规审查 | 主动审查 | <p>➤组织合规管理部门对金融机构发展战略、重要内部规范、新产品和新业务方案、重大决策事项进行合规审查，并出具书面合规审查意见。</p> <p>➤如首席合规官的合规审查意见未被采纳的，金融机构应当将有关事项提交董事会/执行董事审定，并定期向监管机构报告，重大事项则应当及时向监管机构报告。</p> |
| | | 被动审查 | <p>➤金融监管局及其派出机构、自律组织要求首席合规官对金融机构报送的申请材料或者报告进行合规审查的，首席合规官应当组织审查，并在该申请材料或者报告上签署合规审查意见。</p> |
| | 报告违规行为/风险隐患 | 报告义务 | <p>➤首席合规官发现金融机构及其员工存在重大违法违规行为或者重大合规风险隐患时，应当及时向董事会、董事长报告，提出处理意见，并督促整改。</p> <p>➤首席合规官发现机构未按要求报告重大违法违规行为或者重大合规风险隐患的，应当督促机构及时报告。</p> <p>➤如金融机构仍未报告的，首席合规官则应当以个人名义，直接向国家金融监督管理总局或者其派出机构报告。</p> |
| | | 重大违法违规行为或重大合规风险隐患的界定 | <p>➤较大数额的罚款或者没收较大数额的违法所得；</p> <p>➤造成或者可能造成机构重大财产损失、重大声誉损失的合规风险事件、法律纠纷案件、涉刑案件、被国际组织制裁等合规风险事件等。</p> |
| | | 较大数额、较大财产损失的认定标准 | <p>➤较大数额的罚款或者没收较大数额的违法所得标准，按照国家金融监督管理总局有关行政处罚规定执行。</p> <p>➤重大财产损失标准，是指预计损失超过上年度末资本净额5%以上；或者损失金额超过上年度末资本净额1%以上。</p> |
| | 组织合规监督检查 | | <p>➤首席合规官应当按照金融监管局及其派出机构的要求和金融机构内部规范，组织或者要求相关内设部门对机构经营管理和员工履职行为的合规性进行监督检查。</p> |
| | 组织处理调查事项 | | <p>➤首席合规官及合规官应当及时组织处理国家金融监督管理总局及其派出机构要求调查的合规管理事项，关注国家金融监督管理总局及其派出机构对金融机构的检查和调查，跟踪、督促、评估监管意见和监管要求的落实情况。</p> |
| 权利 | “一票否决”权 | | <p>➤如首席合规官发现各部门、下属各机构对重大违法违规行为或者重大合规风险隐患存在瞒报、漏报情形的，应当在机构内部的合规考核中，对责任机构和相关负责人实施“一票否决”，不得评优评先等，并及时推动采取内部问责措施。</p> |
| | 参会权 | | <p>➤首席合规官、合规官有权根据履行职责需要，参加或者列席有关会议，查阅、复制有关文件、资料。</p> <p>➤金融机构召开董事会会议、经营决策会议等高级管理层重要会议的，应当提前通知首席合规官。</p> |
| | 知情权、调查权 | | <p>➤首席合规官、合规官根据履行职责需要，有权向有关内设部门或者下属各机构进行质询和取证，要求金融机构有关人员对相关事项作出说明，向外部审计、法律服务等中介机构了解情况。</p> |
| | 建议权、预警权 | | <p>➤首席合规官、合规官有权根据法律、行政法规、部门规章及规范性文件的规定及发展，对相关内设部门或者下属各机构提出修订完善制度、流程、系统的建议，并监督其及时落实；</p> <p>➤有权对可能存在的重大合规风险进行预警、提示，并督促相关责任主体强化管控措施。</p> |
| | 问责建议权 | | <p>➤首席合规官、合规官根据履行职责需要，针对重大违法违规行为或者重大合规风险隐患，有权向董事会、高级管理层、相关内设部门及下属各机构提出处理和问责建议，包括对相关责任人员的薪酬扣减建议、岗位调整建议、降级建议等，并有权督促责任机构及责任人员及时落实问题整改。</p> |

表 5 首席合规官、合规官的职责与权限

（六）合规管理部门

《合规管理办法》第二章第三节划定了合规管理部门的职责，主要负责提供日常合规支持、执行合规检查和进行合规培训等。设置要求、管理体系、人员配备要求等规定如下：

1、部门设置

原则上，金融机构总部、省级（计划单列市）分支机构或者一级分支机构、纳入并表管理的各层级金融子公司应当设立独立的合规管理部门。

其他分支机构根据需要设立合规部门，不足以设置合规部门的分支机构原则上应配备足够的合规岗位，确实人员条件不足的应当由上级机构合规管理部门或者岗位代为履职。

2、垂直管理

金融机构应当将各部门、下属各机构的合规管理纳入统一体系，强化对各部门合规岗位、下属各机构合规管理部门的指导与监督，明确各部门、下属各机构向机构总部报告的合规管理事项，对下属各机构经营管理和员工履职行为的合规性进行检查，督导各部门、下属各机构合规管理工作符合合规规范。

金融机构可以对合规管理部门或者合规岗位实行垂直管理，由首席合规官统筹合规人员选聘、业务指导、工作汇报、考核管理等事项，并对合规官提名提出推荐建议。

3、专业背景要求

合规管理部门应当主要由具有法律或者经济金融专业学历背景的人员组成。其中，初次从事对机构重要经营决策、规章制度、合同进行法律审核的人员，以及为机构改制重组、并购上市、产权转让、破产重整、和解及清算等重大事项提出法律意见的人员应当具有法律专业背景或者通过法律职业资格考试。

4、兼任限制

金融机构的合规管理部门和合规岗位应当独立于前台业务、财务、资金运用、内部审计部门等可能与合规管理存在职责冲突的部门或者岗位。合规管理部门和合规岗位不得承担与合规管理相冲突的其他职责。

合规管理人员可以兼任与合规管理职责不相冲突的职务。合规风险管控难度较大的部门、下属各机构应当配备专职合规管理人员。

5、其他部门人员配备

金融机构应当为合规管理部门以外的其他部门配备专职或者兼职从事合规工作的人员。鼓励并支持金融机构建立上述人员向同级合规管理部门负责的机制。

（七）合规管理保障措施

《合规管理办法》设置了一系列有效合规管理的保障机制，除了首席合规官的参会权、知情权、调查权等，还对合规人员的汇报机制、薪酬考核体系等作出了特别规定，在最大程度上保障合规管理机制的独立性与有效性。具体规定如下：

| | |
|------|--|
| 独立履职 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 金融机构的股东、董事和高级管理人员不得违反规定的职责和程序，干涉首席合规官或者合规官依法合规开展工作。 |
| 双线汇报 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 金融机构应当保证合规官报告的独立性，实行双线汇报，以向首席合规官汇报为主，并向本级机构主要负责人汇报。 |
| 薪酬保障 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 首席合规官工作称职的，其年度薪酬收入总额原则上不低于同等条件（同职级、同考核结果）高级管理人员的平均水平。 ➤ 合规官及合规管理人员工作称职的，其年度薪酬收入总额原则上不低于所在机构同等条件（同岗位类型、同职级、同考核结果）人员的平均水平。 |
| 考核管理 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 金融机构应当制定首席合规官、合规官、合规管理部门及专职合规管理人员的考核管理制度，除机构主要负责人外，不得采取非分管合规管理部门的高级管理人员评价、其他部门评价、以业务部门的经营业绩为依据等不利于合规独立性的考核方式；不得将需要各部门合力完成的合规工作单独作为合规管理部门的考核指标。 ➤ 金融机构应当建立合规工作考核制度，将内设部门、下属各机构合规管理质效纳入考核，并将合规管理情况纳入对下属各机构负责人的年度综合考核。鼓励金融机构建立合规考核垂直管理机制。 ➤ 金融机构应当强化考核结果运用，将合规职责履行情况作为对内设部门、下属各机构、员工考核、人员任用及评优评先等工作的重要依据。 |
| 解聘限制 | <ul style="list-style-type: none"> ➤ 金融机构应当保障首席合规官、合规官的独立性，决定解聘首席合规官、合规官的，应当有正当理由。 ➤ 正当理由包括首席合规官、合规官本人申请，或者被国家金融监督管理总局及其派出机构责令更换，或者有证据证明其无法正常履职、未能勤勉尽责等情形。 |

表 6 合规管理保障措施

从数据合规视角解读《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》⁶

金融监管部门似乎总有一个不成文的习惯，逢周五或节前一天，大概率会发布重要文件。2024年8月16日，又是一个烈日炎炎的周五，国家金融监督管理总局发布公告，就《金融机构合规管理办法（征求意见稿）》公开征求意见（以下简称《征求稿》）。

这个文件有多重要呢？这么说吧，这个文件如果正式发布，那么之前有关金融机构合规工作的几个重要监管文件会被废止，如《商业银行合规风险管理指引》（银监发〔2006〕76号）、《保险公司合规管理办法》（保监发〔2016〕116号）等；还有其他涉及合规管理工作的文件，若存在冲突性规定，也面临被修改，如《保险公司董事、监事和高级管理人员任职资格管理规定》《非银行金融机构行政许可事项实施办法》《中国银监会关于银行业金融机构法律顾问工作的指导意见》等。

数据合规管理是金融机构合规管理工作的一部分，一般包括征信合规、金融消费者个人信息保护、数据安全治理、数据分类分级、数据生命周期管理、数据跨境等工作。基于《征求稿》的部分内容，笔者想结合实务，聊聊自己的观点：

金融数据合规的“规”是什么？

《征求稿》第3条，对“合规规范”作出了定义，即“合规规范，包括法律、行政法规、部门规章及规范性文件、行业自律规范，以及金融机构内部规范。”

这一定义将合规的“规”外延范围做了明确。目前，涉及数据合规类的文件很多，从中央到地方都有规定，但是作为金融机构，在日常合规工作中究竟依据什么来管理数据，是需要明确的。

结合《征求稿》第3条的规定，笔者认为金融机构的数据合规管理依据要考虑以下几类：

1、法律：如《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》《消费者权益保护法》等；

⁶作者：张善奋，上海功承瀛泰律师事务所律师。

2、行政法规：这里要特别注意的是特指“行政法规”。行政法规是国务院按照法定程序制定的，如《征信业管理条例》《关键信息基础设施安全保护条例》等，此处并不包括地方性法规；

3、部门规章：除了金融监管部门发布的部门规章，还需要兼顾其他部委的部门规章，如《促进和规范数据跨境流动规定》《网络安全审查办法》等，如果涉及跨行业数据，如医疗数据，还需要增加关注相关行业主管部门的规章；

4、部门规范性文件：部门规范性文件可以说是数量最多的一类文件，与部门规章对应的，除了需要遵循金融监管部门的规范性文件，还需要依据其他部门的文件开展工作，如《App违法违规收集使用个人信息行为认定方法》《信息安全等级保护管理办法》等；

5、行业自律规范：中国保险行业协会、中国银行业协会等行业协会发布的自律规范自然是属于这一类文件的。此外，笔者认为，金融行业存在较多的国标和行标，如《个人信息信息保护技术规范》《金融数据安全数据安全分级指南》等。虽然大部分是推荐性标准，但是这些标准都是在金融监管部门的指导下完成的，也在金融监管部门下归口管理，笔者建议金融机构应当纳入日常数据合规管理依据中。

6、金融机构内部规范：这次《征求意见稿》将合规的规范范围明确到了金融机构内部规范，这对于金融机构来说，笔者认为，在数据合规管理工作上，其实隐含着一个前置性工作要求，即搭建金融机构数据合规方面的内部制度体系。2024年3月，国家金融监督管理总局发布了《银行保险机构数据安全管理办法（公开征求意见稿）》，该文件就多次提到制度建设的要求，例如要求银行保险机构“建立健全数据安全管理制度”“应当制定数据分类分级保护制度”“应当制定外部数据采购、合作引入的集中审批管理制度”等。

关于金融数据合规管理的三道防线建设

《征求意见稿》第5条、32条都提到了金融机构应当建立三道防线的合规管理框架，分别是：

第一道防线：各业务及职能部门、下属各机构。要求其承担合规的主体责任，应当主动进行日常合规管控，负责本条线本领域合规规范的严格执行与有效落实，积极配合合规管理部门的工作。

第二道防线：合规管理部门。要求其承担合规的管理责任，应当向机构各部门和下属各机构的经营管理提供合规支持，组织、协调、推动各部门和下属各机构开展合规管理工作。

第三道防线：内部审计部门。要求其承担合规的监督责任，应当对机构经营管理的合规性进行审计，并与合规管理部门建立有效的信息交流机制。

三道防线的要求和理论，并不是新产物，在金融机构既往合规工作中一直存在。但是，在数据合规管理工作上，三道防线框架的建立，笔者认为需要考虑几点：

1、第一道防线涉及部门是最多的，其分工与职责需要与数据生命周期管理相结合。比如，与数据收集有关的部门，有销售部门、互联网业务部门、涉及数据采购需求的部门等；又比如，与数据清洗和存储有关的部门有 IT/信息/数据部门等；再比如，与数据使用有关的部门有量化分析需求的部门、查询征信报告的相关部门和岗位等。

2、第二道防线是合规管理部门，但是传统的合规管理部门和人员并不具备数据和 IT 方面的技能和知识储备。数据合规管理要做好，势必需要与 IT 技术相结合，这与传统合规工作方式是不太一样的。所以，第二道防线的人员配备上应当考虑引入具备多元化知识和技能的人才。

3、内部审计部门，作为第三道防线，其实已经承担起了部分合规审计职责，例如近几年的金融消费者权益保护审计就是其中重要的一项。数据合规领域，还没有形成明确的内部审计项目，这可能与金融监管部门未做重点强调有关。但笔者想提醒的是，根据《个人信息保护法》第 54 条的规定，个人信息保护合规审计是个人信息处理者的一项法定义务。大部分金融机构都是个人信息处理者，都需要履行该法定义务。2023 年 8 月 3 日，国家互联网信息办公室发布的《个人信息保护合规审计管理办法（征求意见稿）》，已经初步细化了个人信息保护合规审计的触发情形、参考要点等事项。2024 年 7 月 12 日，全国网络安全标准化技术委员会秘书处进一步发布了推荐性国家标准《数据安全技术个人信息保护合规审计要求（征求意见稿）》，都预示着个人信息保护合规审计即将落地。所以，笔者建议，金融机构的内部审计部门应当开始考虑如何建立个人信息保护合规审计的机制。

数据合规管理信息化建设

《征求意见稿》第 46 条提到，金融机构应当加强合规管理信息化建设，可以运用信息化手段将合规要求和业务管控措施嵌入流程，针对关键节点加强合规审查，强化过程管控。

第 46 条用了“可以”，意思是金融机构可以选择在合规管理中运用信息化手段，也可以不选择使用。监管在此处不做强制要求。其实这么规定很好理解，因为信息化建设对于传统合规工作内容来说，只是锦上添花。但是，笔者想说，对于数据合规管理来说，信息化手段是合规部门未来必备的管理手段。

数据的合规性管理，需要更关注过程管理、动态管理：过程管理，是围绕着数据生命周期展开的，包含了从收集、存储、清洗、脱敏/加密、加工、使用、传输、提供、公开、删除等完整的过程；动态管理，是针对数据规模大且动态的特性，以信息化方式实现对风险的监测、预警。传统的合规管理方式，如人工检查、审批报备、权限管理等方式，在过程管理和动态管理方面作用有限，只有信息化管理手段才能实现。

结语

数据合规管理，对于金融机构合规管理部门来说，是一个新的工作内容。据笔者了解，目前大部分金融机构的数据合规管理工作职能比较分散，并没有集中到合规部门牵头。例如与消保有关的个人信息保护工作，主要由消保部门牵头；与网络安全相关的，主要由 IT/信息部门管理；与数据存储、处理、权限等有关的，由数据/信息部门管理等。

之后，数据合规管理工作是仍然延续如今的分散模式，还是统一到合规管理部门的统一框架下，金融机构应该都还在看监管的态度。但是，笔者认为，如果数据合规管理工作游离在金融机构合规部门工作职责之外，并不利于金融机构整体合规体系的建设。

《征求意见稿》涉及的内容其实还是比较多的，笔者也只是选取其中几点来分享一下自己的解读和观点，权当抛砖引玉，不足之处，欢迎指正。

卫跃宁等：作为新兴概念的监察合规|腐败治理的新路径⁷

摘要

监察合规”是一个新兴概念，其旨在对存在违纪、违法、犯罪风险的企业或者构成违纪、违法、犯罪的企业实现有效腐败治理。监察合规之所以能够推行，既在于中国特色的监察制度为监察合规提供的制度优势，又在于现有规范为监察合规留存的适用空间，还在于实践为监察机关参与企业合规提供的现实基础。在具体的适用上，监察合规以国有企业为主要适用对象，同时也包括民营企业，并且合规的范围具有广泛性。同时，监察合规以事前预防型与事后治理型两种合规模式展开，以第三方监管机构或者国有企业内部的纪检监察部门作为企业合规建设的第一道监督，监察机关自身构成对企业合规建设的第二道监督。最终合规的效果既有可能产生正向的激励效果，也可能产生负向的惩治效果。然而，任何权力行使均须受到规制，监察合规也需要有行使边界。监察合规不能侵犯企业权利，同时在适用上也不能毫无限度，更不能僭越检法的权力。为加强对监察合规权力行使的监督保障，必须从内部监督和外部监督两方面来进一步约束监察机关权力的行使，从而实现监察合规的规范化运行。

关键词：监察合规；腐败治理；企业合规；公权力

目次

一、问题的提出

二、监察合规：腐败治理的新契机

三、权力的适用：监察合规的具体维度

四、权力的边界：监察合规的应然限度

五、监察合规的保障：构建“对监督的再监督”机制

结语

⁷作者：卫跃宁，法学博士，中国政法大学刑事司法学院、诉讼法学研究院教授，博士生导师，人民法院司法改革研究基地、检察基础理论研究基地高级研究员。来源：《渤海大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期。

一、问题的提出

合规制度诞生于美国重视和强调商业伦理的背景之下，要求企业发展必须服务社会，承担起相应的社会责任。为更好地提高国家治理能力和治理水平，我国将这一制度予以引入，对企业合规也愈发重视，尤其在国家层面，往往会通过给予企业一定的激励政策促使企业合规经营，以维护公平公正的营商环境。一般而言，企业合规有机会获得三方面的激励，即行政监管合规激励、刑事合规激励及国际组织反制裁合规激励三种，而我国目前的合规激励制度主要有刑事合规和行政合规两种。近几年，我国学者也对合规形成了研究潮。于刑事合规而言，主要集中于探讨以何种模式开展刑事合规、检察机关主导之下如何进行刑事合规，以及人民法院如何参与涉案企业刑事合规等；于行政合规而言，主要集中于行政合规的方式与刑事合规的衔接等问题的探讨，对于这两方面的研究有着丰富的观点和颇为成熟的讨论。而本文想尝试提出的监察合规这一新的合规激励概念，无外乎监察体制改革与合规改革的浪潮产生于同一时期，二者之间或可以找到一些联结的契机，碰撞出某些火花，在推进腐败治理的同时，更好地优化企业的营商环境。

与此同时，一直以来，作为全球性的问题，腐败破坏了市场经济公平竞争的行业规则，严重蚕食着经济的可持续发展。过往的研究只是将这一焦点集中于司法机关、行政机关来讨论，只涉及检察院、人民法院、政府部门的参与，但颇为遗憾的是，作为腐败治理过程中的重要角色，监察机关在推动企业合规中却无声无息。易言之，既往研究没能回应监察体制改革背景下如何更好地开展企业合规。并且需要强调的是，虽然“合规”这一概念属于舶来品，但我们的关注点不应仅模仿国外如何开展合规的方式、措施等，进而得出我们应当如何学习的结论，更为重要的是，要将这一概念如何移植本土之中，使其与我国的制度土壤相适应。正如达马什卡所告诫我们的那般：在考虑制度移植时必须保持高度谨慎的态度，将其放入本土制度背景中进行仔细考察。进一步而言，必须注意到，在任何情况之下都不存在一种普遍适用的法治模式，法治向来都是在特定的时空地域之中开展的，这就提醒我们在进行合规相关问题的研究时必须关注我国现有的资源和经验。而监察体制改革是一项极具中国特色的改革，也是反腐败的优势资源，因此对监察机关如何开展合规进行研究也成为必要。

此外，《联合国反腐败公约》明确要求执法部门于反腐败领域的企业合规之中发挥相应作用。我国又属于为数不多的设立专门机构进行腐败治理的国家，这就使我们更加关注监察机关在企业合规中所起到的作用，本文也将此概括为监察合规。因此，本文将围绕监察合规展开讨

论，将监察体制改革与企业合规制度改革相联系，尽可能厘清监察合规的内涵，说明监察合规运行的可行性，进而初步探索监察合规的路径、监察机关在此过程中具体的权力行使及边界等内容，力图搭建监察合规的制度框架，为日后对这一主题进行深入研究提供思路。通过对监察合规的研究，相信在不久的将来，我们的研究和实践能够从顶层设计上找到腐败治理的一片新天地，监察合规或可成为反腐败合规领域的主力军。

二、监察合规：腐败治理的新契机

“监察合规”是一个具有浓厚本土特色的提法，产生于监察体制改革与合规改革背景之下，具有新兴性，在研究相关问题之前，首当其冲应当理解何为监察合规及监察合规为什么可行。

（一）何为监察合规

有学者试图给出监察合规的定义，即指监察机关及国有企业纪检监察部门对企业合规过程的参与。这对我们进一步研究监察合规的定义有着重要的借鉴意义，但是颇为遗憾的是，对于该定义的提出研究者并未给予充分的依据且较为抽象，这一定义是否能作为监察合规的最佳定义还存有疑问。因此，我们必须进一步明确这一概念的内涵，找到合适的方式为监察合规下定义。哈特指出，定义最初就是在某类事物与其他事物之间通过个别语词的独立性在语言上所划定的界限或者做出的区分。这是对事物进行定义的最原始和基础的方法。但是，监察合规在本质上属于法律概念，这就意味着对于这一概念的理解必须体现法律的特征，应当从法律概念的角度来把握这一定义，这就需要超越对一般事物进行定义的方法。而作为法律体系的最小单元，概念定义所展示的法律规定性帮助人们通过演绎、归纳、解释等整理感性材料，最终将概念、定义具体化。可见，在定义法律概念时必须以能满足法律适用为前提，这就需要更为实际的方法对法律概念做出阐释。在此我们可以借助拉兹对法律概念的分析方法，即概念之间具有关联性，能够通过概念来说明概念这种方式进一步明确监察合规的含义。据此，作为独立的概念，监察合规需要与其他形似或近似概念相区分，这里可通过目前研究较为丰富的刑事合规与行政合规的定义，进一步识别定义监察合规的标准。一方面，此种方式具有一定的实践前瞻性，刑事合规与行政合规的实践基础已经比较充分，在此基础上得出的监察合规的定义更能满足实际的法律适用；另一方面，通过概念与概念之间的关联性，能够更好地聚焦合规这一大的主题，在这一主题之下更为准确地把握监察合规的定义。

现在我们将视野置于刑事合规与行政合规的定义之中。刑事合规是企业合规的刑事化和升级化。对于刑事合规的定义，学界对此较为权威的观点主要有如下几种：如有学者指出，这是对于那些已经构成犯罪的企业，刑事执法机关以企业建立合规机制为依据，对其做出宽大刑事处理的法律制度；有学者也指出，刑事合规是国家运用刑事政策的激励机制进一步判断和预防企业的刑事风险，制定遵守刑事法律的计划，以防止因企业员工的行为而带给企业刑事责任；还有学者指出，刑事合规是司法机关将企业的合规治理与刑事责任相联系，运用不起诉或者量刑激励实现企业的自我治理。对于行政合规的定义，有学者指出，行政合规是指行政监管机构通过构建行政激励机制，促使企业做出理性选择，在综合评估合规整改的效果之上，激发企业自我管理和预防企业犯罪；类似地，有学者指出，行政合规是行政机关对建立合规机制的企业，予以减免行政责任的一项法律制度。

虽然学界所下定义不尽一致，但通过学界对刑事合规与行政合规的界定能够发现，学者们在对相关概念下定义时都离不开合规的启动主体与具体的权力行使两方面内容，这为我们厘清监察合规的内涵提供了共性的识别标准。因此，我们可以从启动主体和权力行使的角度这两个方面把握监察合规的含义。从启动主体来看，与刑事合规和行政合规一致，作为参与企业合规的公权力机关，监察合规的启动主体只能是监察机关，其他机关无权启动；从权力行使的角度来看，监察合规是建立在监察机关行使监督、调查、处置三大职权的基础之上，针对企业违纪、违法、犯罪进行预防和治理的一项制度，在企业内部自治的过程中注入了外部监督的因素。这里需要注意的是，正是因为监察机关集监督、调查、处置三大职责于一体，监察合规也就不仅仅只针对已经构成违纪、违法、犯罪的企业开展合规，而且也包括督促存在腐败风险，但尚未构成违纪、违法、犯罪的企业开展合规。因此，结合以上两点，监察合规的定义也变得更加清晰，即指对于存有违纪、违法、犯罪风险，监察机关督促企业进行合规或者对于已经构成违纪、违法、犯罪的企业，监察机关根据企业的合规情况，对企业做出处理，以实现腐败有效治理的一项制度。

（二）监察合规何以可能

监察合规之所以可行，就在于其有着制度、规范及实践层面的优势，这三者使得监察合规能够在我国制度土壤中得以进一步发展。

1. 制度层面：中国特色的监察体制使监察合规成为可能

自监察体制改革以来，我国反腐败的格局由以往分散在纪律检查部门、行政监察部门、预防腐败部门与检察机关转变为集纪检监察于一身的国家监察机关，监察机关与纪律检查机关合署办公，成为反腐败的主要力量。作为反腐败的重要力量，监察机关能否进行监察合规，首先需要判断是否存在合规的对象。需要指出的是，在现有场域下谈及合规，核心的判断对象乃是作为单位主体的企业。因此，能否成为监察合规的对象就需要看监察机关是否能够对这一主体行使权力。《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）明确规定的监察对象只是15条中所列举的自然人主体，这就导致对于单位是否能成为监察对象一直存有疑问。而在本文看来，虽然《监察法》并未明确单位是否能成为监察对象，但按照《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）对单位犯罪“双罚制”的规定、《中华人民共和国监察法实施条例》（以下简称《实施条例》）中明确规定监察机关能够对单位犯罪进行调查以及《中国共产党纪律处分条例》（以下简称《纪律处分条例》）中将党组织也列入责任追究主体，实际上的监察对象也应包括单位。而在监察机关管辖的罪名中，涉及单位犯罪的罪名共有18个。这就为监察机关开展监察合规提供了可能性。

与此同时，监察机关不仅仅具有调查职务违法犯罪的职能，还有更为前置的监督职能，这意味着预防腐败属于监察机关的首要职责。因此，监察机关成立的目的并非只打击腐败，更为重要的是最终能够实现预防腐败的治理目标。当前，我国正处于反腐败的战略转型期，如何推动“不能腐”格外重要，监察机关的职能也应随着现实需求而顺势为之，监察合规也成为必要。加之合规计划旨在发现和预防企业内部犯罪，针对企业犯罪的威慑也从刑法本身转为企业内部的治理。可见，合规本身就具有防止腐败产生的功能，这也契合监察机关反腐败的现实需求。进言之，监察机关督促企业进行合规，本质上与预防腐败的目标不谋而合，更加符合现阶段我国治理腐败的理念，与监察体制改革的目标相契合。更为重要的是，监察体制改革将监督执纪纳入法治轨道，使党的纪律与国家法律相辅相成，以全新的面貌引领反腐败工作，开创了新时代中国特色的反腐败之举。在此基础上开展的监察合规将更具全面性与针对性，也更易发现企业经营管理过程中的暗礁险滩或顽瘴痼疾，从而实现腐败治理的“正本清源”。因此，于腐败治理而言，监察合规将有着空前的和无可比拟的制度优势，亦将拉开中国特色的反腐败合规建设之幕。

2. 规范层面：现有的规范为监察合规提供了适用空间

《监察法》第12条规定：监察委员会可以向国有企业派驻或者派出监察机构、监察专员。而派驻或派出的机构、人员能够根据授权，按照管理权限行使监督、调查、处置职责。同时，中共中央办公厅印发的《纪检监察机关派驻机构工作规则》中明确提到派驻机构与驻在单位是监督与被监督的关系，并且也明确规定了派驻机构一系列具体的职责。这能够实现对国有企业重要岗位、环节等更为精确、有力和有效的监督。实际上这也意味着监察机关能够参与到国有企业的治理过程中来，在这一过程中能够进一步发现和预防企业的腐败，从而为监察合规的适用提供空间。比如，监察机关可以对国有企业存在的腐败风险提出监察建议，督促企业尽快整改，从而在源头上遏制腐败。《实施条例》第217条规定：“监察机关在履行职责过程中应当依法保护企业产权和自主经营权，严禁利用职权非法干扰企业生产经营……”这亦符合公权力机关参与合规的精神。无论是在刑事领域还是在行政领域，合规的目的都是保护企业持续的经营发展，监察合规同样如此。因此，本条规定也适宜作为开展监察合规的依据。

而对于监察合规最为直接的规定体现在2021年最高人民检察院、司法部、财政部等九个机关、部门印发的《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)》中，其中第19条提到：“纪检监察机关认为涉嫌行贿的企业符合企业合规试点以及第三方机制适用条件，向人民检察院提出建议的，人民检察院可以参照适用本指导意见。”本条规定为监察合规的适用提供了直接的规范依据，即监察机关也有权参与到企业合规的过程中来。

3. 实践层面：已有的实践经验为监察机关推动企业合规提供了现实基础

一方面，实践中已存在监察机关参与企业合规过程的情形。在纪检监察体制的改革背景之下，实践中国有企业一般都设有纪检监察组，由监察委员会赋予监察权，同时国有企业也会设立自己的纪检监察部门。因此，很多国企也更加重视“大监督”体系的建设。一言以蔽之，就是在党的统一领导下，整合企业的纪检、合规、财务、内审等力量资源，在大的监督合力的作用下，开展对企业的管理工作。在这种情形之下，企业往往会更加注重合规建设，从而进一步加强企业对内部的管理，这使得监察合规进一步成为可能。例如，国家电投纪检监察组会同国际部、安环部、审计部等组成了调查组，综合采取个别谈话、现场检查、查阅资料等方式，先后对多家单位在境外的在建项目进行监督检查，针对发现的问题提出了整改建议；同时督促有境外项目的下级公司纪委认真履行监督职责，共同推动建立健全境外廉洁合规体系。此外，也有监察机关参与到企业合规管理的制定过程中。如深圳市纪委监委召开会议研究部署《企业廉

洁合规治理指南》，进一步加强企业合规建设。由此可见，实践中监察机关已经参与到企业的合规管理中，这为监察机关进行监察合规建设提供了实践经验。

另一方面，实践中也已经存在将监察机关作为启动合规机制主体的做法。例如，2023年5月8日，武昌区召开区委反腐败协调小组(扩大)会议，审议通过了《关于建立涉职务犯罪案件企业合规改革工作机制的暂行办法》，其中将企业合规机制覆盖职务犯罪案件办理全过程，涉案企业在监察机关调查阶段也可申请适用合规机制，监察机关能够对涉案企业提出监察建议。再如，厦门市思明区开展了纪检监察机关与检察机关建立企业合规成果互认机制。这也说明实践中监察机关将监察合规作为监察工作的一部分，为监察机关开展监察合规提供了现实的实践基础。

三、权力的适用：监察合规的具体维度

在监察合规的具体适用上，可分为四个方面，即监察合规的适用范围、监察合规的模式、监察合规的监督及监察合规的效果。这四方面是监察合规的详细展开，为合规实践提供具体的指引。

(一)适用范围维度

1. 适用对象范围

在适用对象上，监察合规应当将国有企业作为重点适用对象。“公权力”是判断监察范围的标准，这一标准以有效惩治腐败，维护权力行使的廉洁性为目标。监察合规的适用对象自然需要包括公权力行使主体的单位。而合规的单位指向企业，这就需要辨明何种企业可以归为监察合规的范围。《监察法》将国有企业的管理人员明确作为监察对象，因此国有企业应当属于监察合规的对象。对于国有企业，结合《实施条例》第40条规定可知是指国家出资企业，即包括国有独资、全资公司和企业，以及国有控股、参股公司及其分支机构。同时，目前，国有企业也成为治理腐败的重点。习近平总书记在中国共产党第二十届中央纪律检查委员会第三次全体会议上强调：“深化整治金融、国企、能源、医药和建设工程等权力集中、资金密集、资源富集领域的腐败，清理风险隐患。”这也意味着监察合规首先应当针对国有企业。

当然，对于民营企业是否能成为监察合规的对象还需要进一步分析。有学者指出，民营企业与公权力的行使并无关系，是否进行反腐败合规属于民营企业自治的范围，而非义务要求，民营企业并不能成为监察合规的对象。对此观点，本文并不完全赞同。民营企业虽然并非与公权力有直接的联系，但仍然会与公权力产生间接联系，如在招商引资过程之中就会与公权力产生联系，从而存在一定的腐败风险。而如果对于这块内容国家不加以干预，将会放纵腐败的产生，成为腐败治理的灰色地带。同时，如前所述，监察机关对部分单位犯罪具有管辖权，在这些犯罪中，涉及企业犯罪的，构成主体并不一定都是国有企业，还包括民营企业。例如，民营企业涉嫌行贿类犯罪时，此时监察机关有权对民营企业进行合规审查。可见，在特定的情况下，民营企业同样也能成为监察合规的对象。

2. 适用内容范围

相较于刑事合规与行政合规，监察合规的适用范围具有广泛性，这也是由监察权自身职能配置的广泛性所决定的。作为国家权力结构中的“第四权”，监察权能够独立主动进行监督，调查违纪、违法及犯罪行为并对行为主体进行督促改正，从预防腐败到发现腐败到惩治腐败，监察权的内容覆盖了腐败治理的全流程，形成监督闭环。据此，在监察合规上，必须保证企业生产经营符合党的纪律及相关法律法规。《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》第3条指出了国有企业党组织的工作原则，其中提到：“要坚持党建工作与生产经营深度融合，以企业改革发展成果检验党组织工作成效。”同时，2022年，国务院国有资产监督管理委员会发布的《中央企业合规管理办法》第7条也提到：“中央企业应当严格遵守党内法规制度，企业党建工作机构在党委(党组)领导下，按照有关规定履行相应职责，推动相关党内法规制度有效贯彻落实。”这说明企业党组织与生产经营过程存在深度联系，进而企业在生产经营过程中的违纪行为能够成为监察合规的重要内容。

同时，企业的违法、犯罪也是监察合规的重要内容。对于企业构成监察机关管辖的犯罪或者存在相关行为但尚未构成犯罪，只涉及违法时，均能够适用监察合规。当然，对于一些关键岗位的人员，基于自身权力进行违纪、违法及犯罪，企业实际上也无法与这些行为进行切割，这些人员以企业的名义实施违纪、违法及犯罪行为，并且将相关利益也归为企业，从而能够代表单位的意志。对此，监察机关也有权要求企业进行合规管理，以营造企业风清气正的经营环境。因此，具体而言，监察合规的适用内容是指企业在生产经营过程中可能产生的，或者已经

构成的违纪、违法、犯罪，同时也包括企业中的负责人、管理人员等实施的与生产经营活动密切相关的违纪、违法和犯罪案件。

（二）合规模式维度

1. 事前预防型合规

这是指在违纪、违法、犯罪行为发生前，企业已经进行了合规建设。事前预防型合规包括两方面内容：一方面，企业一开始就自发地进行合规建设，以确保企业合规经营，预防腐败风险，这一过程并没有监察机关的主动参与；另一方面，对于可能存在的腐败风险，由监察机关提供合规监察建议，企业进行合规建设，以避免违纪、违法、犯罪的发生，其中则有监察机关的主动参与。监察机关能够通过合规监察建议的发出进一步督促企业开展合规建设。当然，需要说明的是，第一种情形的事前预防型合规强调的是企业的自主性与主动性，企业是否进行合规建设完全由企业自行决定。不过，在此过程之中，监察机关也可以发挥一定的引导作用，帮助企业进行风险防控。例如，监察机关可以发布合规指引，企业可以据此进行日常的合规建设，以防范腐败的发生，以及当腐败产生后对企业产生消极后果。同时，无论是以上哪一种情形，一旦企业日后存在违纪、违法、犯罪行为，监察机关在对企业进行调查、处置等过程中，均能将上述合规建设予以考虑，因此，上述合规建设均是对企业的一种保护。因此，事前预防型合规可以进一步归纳为企业在日常的经营活动中进行的依法经营，防范企业违纪、违法、犯罪的合规建设，并能将个人的违纪、违法、犯罪行为与企业进行有效切割。

2. 事后治理型合规

这是指在违纪、违法、犯罪行为发生之后，在监察机关组织之下，企业进行的合规建设。本文认为，在事后治理型合规中适宜将认罪认罚从宽制度的精神吸收至监察合规之中，只要企业承认自身的违纪、违法、犯罪行为，有能力进行合规，监察机关即可以对此开展合规审查。一来能够发挥监察合规的激励作用，二来也能与后续司法程序有效衔接。目前实践中刑事合规已经与认罪认罚从宽制度相联系，对于案发后能够主动建立健全合规体系、有效进行合规整改的企业，往往给予比一般认罪认罚更大的从宽幅度。并且对于构成职务犯罪的涉案企业，如企业在监察调查阶段认罪认罚，满足合规条件从而进行合规，则后续审查起诉、审判阶段只需对监察合规进行审查，而不用重新再启动刑事合规程序。这又可以分为两种情况：其一，对于之前已经进行过合规建设但是合规建设不完善的企业，对符合监察合规条件的企业由监察机关进

一步对企业提出完善建议，企业积极进行整改；其二，对于之前从未进行合规建设的企业，此时，在企业做出合规承诺的情况下，监察机关向企业发出合规建议，对于已经构成违纪、违法、犯罪的企业，其必须停止违纪、违法、犯罪行为，积极配合监察机关开展合规工作，最终能够在一定程度上修复被违纪、违法、犯罪行为所侵害的党纪及法律关系。当然，需要说明的是，在事后治理型合规中，监察机关提出的合规建议在性质上应当是监察建议，即具有强制力，企业必须严格按照要求进行合规建设。

（三）合规监督维度

1. 第一道监督

监察合规的第一道监督，即针对必须开展合规建设的企业进行的监督。在刑事合规和行政合规中，对此往往有两种模式，即由检察机关或者行政机关直接对企业合规进行监督，以及由第三方监管机构进行监督，监察合规可以以此为参考选择相应的监督模式。本文主张，第一道监督可以考虑由具备专业知识和专业能力的第三方监管机构对企业合规建设进行监督。由于企业生产经营过程中往往涉及经济、财务等知识，监察机关运用这方面的知识能力有所不足，因此，更适宜交由第三方监管机构进行监督，对违纪、违法、犯罪的企业合规建设进行全程跟进。第三方监管机构的人员往往由律师事务所、会计师事务所、税务机关等工作人员构成，具备解决相关问题的专业知识能力，从而进一步监督企业开展合规建设。第三方监督机构在进行监督时，要着重监督企业是否按照合规计划进行合规建设、合规是否有效等等。同时，在具体的合规建设层面，要通过对标国际标准，建立符合中国国情、具备中国特色的监察合规指标体系，进一步评估企业的合规底数、合规中存在的问题及背后的原因，发挥第三方监管机构的智力支持作用。在这一点上，检察机关对于第三方监管机构的运用已经有较为丰富的经验，形成了一系列规则，监察机关在设计相关规定时可以予以吸收和借鉴。

同时，也如前文所述，在国有企业中往往还会设有纪检监察部门这一企业内部监督机制，这同样可以作为监督企业合规建设的主体。作为内部的监督机构，纪检监察部门往往熟悉国有企业的具体运作，对于开展监察合规也有所裨益。故而，本文认为，国有企业内部的纪检监察部门同样可以构成合规建设“第一道监督”。较之于第三方监管机构而言，这种模式的成本更低，尤其是对于企业内部较轻的违纪违法行为，并不需要花费过高的成本通过第三方监管机构对企业合规进行监督，可直接通过国有企业内部纪检监察部门推动企业合规的监督。至于国有

企业合规建设的第一道监督具体应如何选择，还需要结合实践中具体的情况，全面考虑企业违纪、违法、犯罪情况。当然，还要指出的是，即便由第三方监管机构进行合规监督，国有企业纪检监察部门也需要负有帮助的职责，并且要承担起合规建设的责任，从而使第一道监督具备“双保险”。

2. 第二道监督

监察合规的第二道监督是对合规建设监督的再监督。第二道监督也是第二重保障监督。虽然监察机关能够借助第三方监管机构，通过国有企业内部的纪检监察部门对企业合规建设进行监督，但是作为监察合规的启动者，监察机关仍然承担着企业合规建设的最终保障责任，并非放手不管。而强调监察机关的第二道监督也是为了避免第三方监管机构在企业合规建设过程中与企业产生不正当利益关系，或者国有企业内部纪检监察部门对企业有所“偏袒”，对企业合规建设的监督流于形式，进而影响企业合规效果的运行，导致监察合规的目的落空。因此，监察机关必须对第三方监管机构、国有企业纪检监察部门的重点监督环节进行再监督，对第三方监管机构的监督评估工作及内部纪检监察部门的工作进行再次监督与评估并提出相应的意见、建议，防止企业合规流于形式。具体而言，监察机关可以通过召开会议，定期听取第三方监管机构、国有企业纪检监察部门的工作进展，审查第三方监管机构、国有企业纪检监察部门的工作报告，受理企业对第三方合规监管机构或内部纪检监察部门不当行为的举报等途径，加强对第三方监管机构、国有企业纪检监察部门的监督。

（四）合规效果维度

1. 正向效果

对于积极进行合规建设的企业及按照要求进行合规建设的企业，监察机关将给予宽大处理。首先，监察机关可以通过将涉案企业不列入黑名单来进行激励。实践中，有的纪检监察机关已经建立黑名单制度^⑨。一旦企业进入黑名单，将影响企业的后续经营合作，对企业经济收益产生负面影响。而对于积极合规的涉案企业而言，只要满足合规建设的要求，监察机关可不再将相关企业列入黑名单，对于企业来说无疑是一种从宽处理。其次，监察机关可以对涉案企业在监察调查措施的适用上更为轻缓。例如，《监察法》规定，调查涉嫌贪污贿赂、失职渎职等严重违法或职务犯罪，监察机关可以根据工作需要，按照规定冻结涉案单位的财产。而如果企业承诺进行合规建设，监察机关则可以不予冻结财产。同时，企业合规最初在检察机关主导下开

展的目的在于保护民营经济的发展，要达到这一目的，不仅需要对企业采取轻缓的措施，还需要对负责人尽可能采取轻缓措施，如此才能使企业经营继续运转。原因在于不少民营企业往往是家族式的，一旦对负责人采取过于严厉的措施，企业往往也会随之“一损俱损”。因此，在监察合规中，对于民营企业积极进行合规建设的，监察机关对企业负责人应尽量避免采取留置措施。最后，对于涉案企业符合合规建设要求的，甚至对于严格按照要求积极进行合规整改的民营企业的负责人，监察机关可以向司法机关提出从轻、减轻甚至免除处罚的建议，在后续的审查起诉阶段，检察机关就有可能对涉案企业做出不起诉的决定，即便起诉至法院，法院也有可能对涉案企业从轻、减轻，甚至免除处罚。因此，监察合规的正向效果最终也将由维护公权行为廉洁性的“国家本位”转向维护企业个体发展的“社会本位”，在法益上产生让渡。

2. 负向效果

对于没有按照要求进行合规建设的企业，监察机关将不予宽大处理，同时，涉案企业还将面临负向的惩治。首先，对于合规建设不符合要求的企业，监察机关有权将相关企业列入黑名单，以作警示，从而对企业的从业资格、经营合作等产生一定的消极影响。其次，发挥监察建议的效力。《监察法》第62条规定了有关单位如果不执行监察机关的处理决定或者不采纳监察建议的，将会被通报批评，监察机关对负有责任的领导人员和直接人员还要依法处理。据此，通报批评在一定程度上是对涉案企业的一种负向宣传及曝光，让其他欲与其合作的企业慎重考虑，及时止损。同时，监察机关对有关人员进行处理，也能进一步增强监察合规的威慑力。最后，对于移送审查起诉的案件，监察机关将案件移送检察院时，要在起诉书中将涉案企业不按要求进行合规建设的情况予以说明，建议司法机关不予从轻处理，而最终等待企业的可能是高额的罚款。总而言之，监察合规的负向效果意味着企业应当为自己言而无信的行为承担不利的后果。

四、权力的边界：监察合规的应然限度

只要是权力的行使就必须受到限制，因此，监察合规在具体适用过程中必须要受到约束，明确监察合规的边界格外重要。

（一）于企业而言，监察合规不能侵犯企业的权利

无论是国有企业还是民营企业，其经营管理过程皆属于意思自治之范畴，这就需要把握监察机关介入企业合规的限度，避免权力过度介入而对企业的经营管理造成不贻之损，最终导致监察合规适得其反。据此，本文认为，应从以下两个方面来把握监察权行使与企业权利行使之间的边界：

一方面，监察合规必须保证企业合规的自愿性。何谓合规的自愿性，有学者指出，这既包括放弃的自愿性也包括整改的自愿性，前者强调保障企业的知情权、反悔权等权利，例如如果披露违规信息可能涉及商业秘密或者隐私的，监察机关不能强制披露；对于后者，则不能过分干涉企业合规计划的制定、企业内部结构改革等内容。这就意味着在监察合规之初及合规过程中均须平衡好公权力与私权利之间的关系。如上文所述，监察合规的模式可以分为事前预防型合规与事后治理型合规，无论是哪一种模式，均应保障企业合规的自愿性。事前预防型合规应立足于预防功能的发挥，企业享有一定的自主性，因此对于此种模式监察机关应当充分尊重企业合规的意愿；事后治理型合规必须确保企业对监察机关所做出的承诺是自愿的。即这一过程必须体现企业的自身意志——作为组织体的整体意志。监察机关须告知企业享有通过合规换取宽大处理的权利，在企业做出合规建设的承诺之后，方可启动监察合规程序。与此同时，监察合规本身在一定程度上会影响企业的自主经营，从而使管理的成本升高，获得的利润减少。而合规的最终目的是要确保企业依法生产经营，营造公平公正的经济环境，促进经济秩序有序运转。因此，监察合规不能过度干预企业的自主经营，企业进行整改的过程亦须体现自愿性，要做到“合规有度”。

另一方面，监察合规必须与企业的整改能力相符或相称。这意味着监察机关要求企业合规整改的程度须以有效合规为限，有关涉案企业投入和建立的合规管理制度须是企业所承受的最小负担及用最小的代价所建立的制度，必须与预防企业合规风险相适应。实际上，这也是比例原则在企业合规建设过程中的引入。比例原则最初的逻辑起点是保障自然状态下的个人权利，限制介入公民权利之中的公权力，防止公民权利遭到公权力的过度侵害。而将比例原则贯彻于监察合规过程与比例原则关于权利保障的精神不谋而合，也是为了防止监察机关对企业的权利造成不当干预。尤其是针对一些规模较小的民营企业进行的监察合规，必须将民营企业本身的资金、规格等予以充分、全面考虑，使得合规整改在这些企业能力的负担范围之内。因此，监察合规必须要求企业建立与企业规模、类型等相称的合规制度，以保障企业的权利为出发点，避免合规整改超出企业的能力，给企业带来“超负荷”。

（二）于监察机关自身而言，监察合规的适用不能毫无限度

一方面，监察机关在监察合规的适用范围上不能毫无限度。如前文所述，监察合规的对象是企业，并且即使能对民营企业的负责人做出从宽处理，也是基于维护企业持续生产经营的需要，企业合规的适用并不能直接适用于自然人主体。尤其是对国有企业的公职人员，万万不能因企业完成合规整改就能对其进行从宽处理。诚如有学者指出，在《刑法》上将贪污贿赂、渎职侵权纳入国家工作人员之中而不以非国家工作人员认定，不仅出于对身份的考虑，更重要的是对社会的危害性及行为的危害后果的考量。与之类似，公职人员作为监察机关专门的监督对象，其腐败行为也是因其身份和权力行使造成了诸多的不利后果，因此，必须依法处置，严格按照党纪处分、政务处分进行处理，涉嫌犯罪的，还应当移送人民检察院审查起诉。同时，由于国有企业的管理人员并非像民营企业那般负责人与企业有着一种纽带关系的牵连，管理人员往往由行政任命，对其腐败行为进行严厉惩罚对国有企业并不会造成波动，此种情况下，直接任命新的管理人员即可；并且对国有企业管理人员依法进行惩处也能够实现预防腐败之功效，使国有企业的公职人员引以为戒。因此，作为一种强制性自我规制的方式，监察合规本身就存在着“权利—权力”的权力结构的龃龉与平衡，对此，必须防止制度滥用，不能任意扩大案件的适用范围。

另一方面，监察机关在监察合规适用的从宽幅度上不能毫无限度。对于依法进行合规建设的企业，监察机关在从宽幅度上也应有所区分。本文一再强调监察合规的目的是保护营商环境公平公正、清正廉洁，这就需要实现监察合规的有效运作。如果对于合规整改的从宽幅度不加以区分，毫无限度地予以从宽，极易给企业带来错误的认知，即只要按照要求进行合规就能避免惩罚，企业也因此会带有一种侥幸心理，即可以不考虑腐败行为的严重程度，均能够换取程度相当的从宽处理。这对腐败的治理和预防特别是严重的涉罪型腐败也将难以实现预期的效果。本文认为，监察合规必须对从宽幅度进行严格把控，这可以通过两种途径加以实现。其一，监察机关通过建立案例指导制度，对不同的从宽幅度于个案中予以详细说明。这既能限制监察机关及工作人员恣意行使权力，规范自由裁量权的适用，又能为监察机关的权力行使提供规范性的预期指引，最终为实践中监察合规在个案中的从宽处理提供明确指引。其二，将企业合规与从宽处罚建议制度进行深度融合，发挥从宽处罚建议制度的功能。从宽处罚建议制度对从宽处罚规定了三大类情形，即从轻、减轻和免除处罚，但也存在细化空间，在此基础上，监察机关可以会同人民检察院、人民法院一同制定量刑建议的指南，对具体情形加以规定。总而言之，

监察合规并不意味着最终对企业的从宽处理没有边界,而是要综合考虑企业不当行为的危害程度及整改的完成情况、有效程度等,从而找到并适用合适的从宽幅度。

(三)于检察机关和人民法院而言,监察合规不能僭越检法的权力

一方面,监察合规要依法保障检察机关和人民法院独立行使审查起诉权和审判权。这意味着,对于企业涉罪类案件,即使监察机关在调查阶段启动了监察合规,这一效果并不当然地及于检察机关和人民法院。对于涉罪企业而言,监察合规所能实现的效果更多的是一种程序上的优待。如前文提到的调查措施上的轻缓、从宽处罚建议的提出,均不能直接对实体的处理结果产生影响,最终能否获得宽宥处理,还需要人民检察院、人民法院进一步做出判断。这是因为监察程序与司法程序之间存在明确的衔接,当案件进入司法程序后,监察机关与案件将无直接联系。因此,在审查起诉阶段,检察机关要独立地运用审查起诉权对全案进行仔细的审查,综合考虑涉案企业的犯罪事实、情节、危害性等因素,企业的认罪态度、合规整改情况,决定是否起诉。同理,对于移送审查起诉的案件,人民法院也要独立地对案件进行审查,最终根据案件的实际情况,决定对涉案企业是否判处刑罚及刑罚的轻重。

另一方面,要依法保障审查起诉阶段、审判阶段人民检察院、人民法院独立启动合规机制的权力。这是指对于在监察调查阶段没有进行监察合规的案件,进入刑事诉讼程序后,司法机关仍然能够独立地启动合规程序。即在审查起诉阶段,要保障人民检察院对涉案企业合规的主导权力;在审判阶段,也要保障人民法院开启合规程序的权力,而无需征得监察机关的同意。具体而言,在审查起诉阶段,人民检察院能够对符合合规条件的涉案企业自行启动合规整改程序,对于最终符合整改要求的企业,人民检察院能够做出不起诉的决定。检察机关启动合规整改程序也是目前合规实践中最常见的情形,可以说有着最为成熟的合规整改经验。考虑到这一点,监察机关也不应干预检察机关对合规整改程序的启动。同样,在审判阶段,人民法院亦能够开展刑事合规,对于符合合规条件的企业,人民法院能够做出定罪免处的裁判,甚至也可以通过建议检察机关撤回起诉而对企业做出从宽处理。同时,在实践中,也已有人民法院独立对有关职务犯罪启动合规机制,并取得了良好的效果。如根据上海高院发布的陈某行贿罪一案中,陈某为经营建筑公司谋取不正当利益而行贿理应构成单位行贿罪,但是在人民法院审理期间,涉案企业制定了可行的合规管理规范并签订合规承诺书,在律师协助下建设企业合规体系,同时通过涉案企业合规第三方监督评估机制委员会合规审查,人民法院最终仅追究公司直接负责

的主管人员陈某的刑事责任，从而保障了民营企业健康发展。因此，同样需要保障人民法院独立适用合规机制。

五、监察合规的保障：构建“对监督的再监督”机制

对于监察合规而言，监察机关享有自由裁量权，由于这种自由裁量权与案件的定性处置有着密切的联系，稍有不慎便会产生“牵一发而动全身”之后果，严重影响案件处置的效果。因此，必须进一步加强对监察合规权行使的监督保障机制，使监察合规受到有效的制约，从而实现监察合规的规范化运行。

（一）内部监督保障

监察机关本身就属于监督公权力规范行使的专责机关，公权力自然包括监察机关自身，这也为监察机关内部对监察合规进行内部监督提供了适用基础。因此，监察合规首先须接受内部的监督制约。对于具体的内部监督机制的设计而言，本文认为，应当遵循目前监察体制内部的权力运行逻辑，即监察机关行使具体权力的主要方式是在中国共产党的领导之下，遵循“上下统一”行使权力的机制，带有明显的科层式特征。正是这种科层式运作的权力逻辑，促使监察权在众多关键节点的行使上，往往需要经过集体讨论，随后报请上一级监察机关批准决定。监察合规在启动上也更适宜通过集体讨论，并报上一级监察机关批准决定以加强合规的内部监督。与此同时，监察机关启动合规机制后，其内部均负有一种自我监督和自我纠错的义务，如上一级监察机关可以通过定期听取下级监察机关参与合规工作进展的情况汇报，进一步加强对合规过程的监督。当然，在最终对符合合规建设要求的企业进行从宽处理上，下级监察机关同样需要经过集体讨论决定是否从宽及从宽的幅度，并报请上一级监察机关批准决定，由上一级监察机关对下级机关做出的从宽处理是否恰当进行审查，如不恰当，要予以及时纠正和调整。因此，监察机关必须对监察合规的自由裁量权进行正确的行使，严格执行集体决议制度和请示报告制度。

（二）外部监督保障

1. 发挥检察机关在监察合规中的监督制约作用

作为宪法对检察机关的明确定位,“法律监督机关”是检察机关的身份标签。其设立是在中国共产党领导下实现马克思主义中国化的重要法治建设之举。这一定位不随监察机关的设立而改变,对监察机关的监督同样也是检察机关法律监督的应有之义。因此,在监察合规的适用过程之中,检察机关理应发挥监督制约作用。本文认为,可以从两方面发挥检察机关在监察合规中的监督制约作用。一方面,检察机关可以通过提前介入制度实现对监察合规的监督制约。有学者对检察机关提前介入监察机关职务犯罪案件办理的过程进行了调研,发现提前介入率普遍偏高,有的地区甚至可以达到百分之百。这在一定程度上能够反映检察机关提前介入监察调查是实践中办案的一种普遍机制。检察机关应充分利用提前介入制度的优势,将法律监督因素注入其中,在提前介入的过程中加强对监察合规的监督制约。并且如前所述,检察机关对涉案企业合规的适用有着更为成熟与丰富的经验,因此,也能够为监察机关提供指导,帮助监察机关准确适用合规机制,对监察机关在参与企业合规过程中的不当行为,更是能够及时纠正。

另一方面,由于目前检察机关提前介入监察调查只能经商请,而不能依职权进行介入,这也会影响检察机关对监察合规监督制约的效果。而这种监督难题也往往在于监察机关对违纪、违法与犯罪一体化进行立案与调查,检察机关要想直接进行监督制约往往将会面临与党内监督相冲突或监督不当的窘境。据此,本文认为,在未来,监察机关在立案上还是应当采取相对分离的模式,对职务犯罪案件单独立案,检察机关能直接对监察机关办理的职务犯罪案件进行监督。在此基础之上,对于涉案企业的监察合规,检察机关要重点关注是否存在不当处理的情况,如从宽幅度不当,应当立案而不立案的,或者应当移送检察院审查起诉而未予移送的,检察机关要及时加以纠正,从而最大限度地发挥检察机关对监察合规的监督制约作用。

2. 构建监察合规信息公开机制

监察合规信息公开属于监察工作信息,对其进行公开是加强监察机关自我约束,主动自觉接受监督,提高办案要求的重要体现。监察机关公开监察合规信息有助于社会公众更好地了解涉案企业合规整改的情况,使社会公众能够间接地参与到腐败治理过程中来,更好地实现对监察机关的外部监督制约,筑牢“监督的再监督”机制。而为了保证腐败治理的有效性和集中性,合规信息公开应当是一种结果意义上的公开。具体而言,监察机关应当将企业合规整改的最终情况进行公开报道,并对监察机关所做的处理决定、理由、依据等进行充分的说明,使社会公众对监察机关推动涉案企业开展的监察合规有全面的了解,如发现有不当之处,公众即可提出意见。同时,对于监察合规信息,也应当最大程度地进行公开,除了涉及国家秘密、商业秘密

等采取匿名化处理也无法实现保护重要信息之目的的信息，均应当进行公开。通过此种方式既能保障社会公众的知情权，又能反向促进监察机关规范开展合规工作，确保监察合规在法治的轨道上运行。

结语

应当说，监察合规具有无与伦比的时代机遇，随着公共治理模式的革新，大量褪去强制命令色彩的柔性手段不断涌现，在此背景下，这一制度的适用不仅能更好地营造公平竞争的营商环境，还将使腐败治理更有成效。当然，在适用监察合规时必须注意权力行使的边界，要注重对监察机关权力行使的制约与监督，如此才能符合这一制度构建之目的，最终实现监察合规的有效运行。同时，需要说明的是，本文仅仅起到抛砖引玉之作用，对监察合规的适用提供了初步的框架思路，至于对监察合规适用中具体问题的研究，还有待日后这一制度在实践中的推广运用而进一步深入探讨，并且也需要学界共同在监察合规的研究上做出努力。我们无比期待监察合规能够势如破竹，在腐败治理过程之中开创一片新的天地。

宋华琳：企业为什么要标准合规？| 行政规制与自我规制的结合⁸

摘 要

企业的标准合规是践行守法义务的需要，体现了行政规制与自我规制的结合，体现了合规与创新的结合。企业有义务适用强制性标准，鼓励但不强制企业执行推荐性标准，在特定情形下，企业有义务适用推荐性标准。企业通过参与标准化技术委员会的活动，通过参与标准的起草和征求意见程序，来参与标准制定过程。企业标准与行政标准构成了多元交叠的标准体系；企业标准水平应不低于强制性国家标准的相关技术要求，可以高于推荐性标准的相关技术要求。企业应遵循企业标准；还应通过设立标准化机构，配备内部管理人员，践行企业的组织化保障义务。企业通过评估标准合规风险、开展自检等，建构标准实施的评价与持续改进机制，从而践行学习型行政法与实验主义治理，推进标准合规制度的动态演进。

关键词：标准规制； 企业合规； 企业标准； 自我规制

目 次

一、企业为什么要标准合规

二、企业对行政标准的适用

三、企业标准的制定与实施

四、标准合规背景下的企业标准化管理改革

结 语

⁸作者：宋华琳，南开大学法学院院长、南开大学医药卫生法研究中心主任。来源：《吉林大学社会科学学报》2024年第2期。

一、企业为什么要标准合规

目前法学界与实务界对企业合规的讨论可谓方兴未艾。企业合规是指企业实施的，确保其经营管理行为和员工履职行为符合国家法律法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则以及企业章程、相关规章制度等要求的管理行为。通过实施企业合规策略，防止企业及其员工因不合规行为被追究法律责任、受到相关处罚、造成经济或声誉损失，乃至造成其他负面影响。

企业应努力实现标准合规，广义的“标准”是指各种用以鼓励追求或者实现特定价值、目标或结果的工具，但不具体规定为此需要采取的措施。本文语境下的“标准”概念仅限于《中华人民共和国标准化法》（以下简称《标准化法》）语境下的技术标准，即限于农业、工业、服务业以及社会事业等领域需要统一的技术要求。标准包括由行政部门颁布的国家标准、行业标准、地方标准，由企业自行制定或联合制定的企业标准，社会团体协调相关市场主体共同制定的团体标准。标准作为重要的规制与治理工具，不仅是生产经营者在生产经营活动中所必须遵守的准则，也构成了行政部门日常规制的重要依据，更为消费者识别质量与服务提供了具体导引。

在行政主导的传统标准化管理体制下，标准成为行政机关对企业的要求，与之相伴的思维定势是，执行标准是行政机关的职责，而非企业的职责，许多企业缺少标准合规的意识。我国正在着力建构市场驱动、政府引导、企业为主、社会参与、开放融合的标准化工作格局。企业要践行标准合规，不仅应遵从行政部门颁布的标准（下称“行政标准”），还应积极参与行政标准的制定，制定和实施与自身条件相契合的企业标准；企业应践行“内部管理型规制”，完善标准合规管理体系，以标准化理念和方法组织、生产、经营、管理和服务，通过组织机构、工作人员、管理制度的健全与完善，建构合规风险识别预警机制等管理制度，让企业践行守法义务，推动企业的高质量发展与创新。

（一）企业的标准合规是践行守法义务的需要

第一，从工具性视角出发，企业合规可归因于外在的法定规制。外部规制以强制力作保障，通常能形塑相对人的行为。在标准化、产品质量、消费者权益保护立法及其他相关实体法律规范中，往往为违反标准者设定了相应的行政、民事乃至刑事法律责任，考虑到违法行为被查获的概率以及将招致的严重不利后果，面对特定威慑和一般威慑，企业会选择合规守法。

第二，规范理论认为，企业实质上愿意守法，源于法律规范的正当性。标准制定权限、标准内容和标准制定程序都具有正当性。标准制定权限的正当性涉及企业对标准制定权限的认可和接受，行政部门依法制定国家标准、行业标准、地方标准，企业可以自行制定或联合制定企业标准。标准内容的正当性涉及企业对标准内容的认可，标准内容多为可以测度的数值、指标、技术规范，通过直接规定技术目标和工艺流程，来引导企业的生产经营活动，标准内容有助于增强产品的安全性、通用性和可替换性，因此，企业能认可标准内容的正当性。就标准制定程序的正当性而言，专家组、标准化技术委员会等能够依法承担标准的起草、技术审查等工作，通过设计更具合理性的程序装置，更好地汲取专业意见，凝聚社会共识，以保障不同利益的有效表达，从而保障了标准制定的过程民主性和程序正当性。因此，企业会更认可标准规范的正当性，认为应遵守基于正当程序制定和实施的标准。

第三，企业遵守标准还源自社会规范或声誉制裁的压力。社会规范是一种信号平衡的行为（equilibrium-signaling），当企业遵守标准时，企业会通过在产品包装、标签和说明书上载明遵守标准的名称和编号，向政府、市场和社会传递企业标准合规的信号，以期未来获得更多交易机会和商业利益。我国正探索将企业产品和服务符合标准情况纳入社会信用体系建设。例如《标准化法》第37条规定，生产、销售、进口产品或者提供服务不符合强制性标准的，记入信用记录并依照有关法律、行政法规的规定予以公示。企业的产品和服务如不符合标准，则有可能因后续遭受的声誉制裁，使其在市场中受到相对不利的评价，使其商誉受损，进而影响企业运营与发展，降低其获得信贷、商业机会和消费者青睐的可能性，影响其品牌价值、股票价格、成交数额与企业市值等。社会规范与法律规范的交错与互补，强化了企业标准合规的实效性。

（二）企业的标准合规体现了行政规制与自我规制的结合

行政机关的标准规制是介于低强度的信息规制与高强度的行政许可之间的规制工具。信息规制建立于消费者能够面对信息做出理性选择的基础上，是低度的政府干预；事先许可是个案式的规制，是高度的政府干预；标准则是介于两者之间的规制方式。当在法律中引入标准这一规制工具并为违反标准的行为设定相应的法律责任时，企业纵然有可能表达对法律规范所设定权利义务的异议，但还是会遵守法律规范中设定的制度安排，遵守相应的标准。

自我规制是“个人或团体基于基本权利主体的地位，在行使自由权、追求私益的同时，也志愿性地肩负起实现公共目的的责任”。自我规制不是行政机关基于规制者地位对被规制者的“外部式”“他律”行为，而是市场主体的“内部式”“自律”行为。在自我规制过程中，规制者与被规制者具有同一性。例如企业可以制定企业标准，也可以约定采用或自愿采用特定标准，令企业的生产经营活动遵守更高的要求。企业可以通过自检、质量监督、追溯、报告、稽核等方式，令产品和服务符合标准。因此，企业自我规制是企业对自身施加命令与结果的规制，也是“自我设限”或“自负义务”。相对于行政规制而言，企业的自我规制更为契合私人自治的理念，趋向更为量体裁衣式的规制。而且，有时行政规制只是要求“最低限度的标准”，自愿性的自我规制方案可以鼓励企业实现更高的要求。

目前我国正在推动标准供给由政府主导向政府与市场并重转变，努力释放企业主体标准化活力，优化政府颁布标准与市场自主制定标准的二元结构，大幅提升市场自主制定标准的比重。当不存在可适用的国家标准、行业标准、地方标准时，企业更需自行制定产品标准或服务标准。企业标准的引入契合了反思型法的理念，意在维护企业系统内的自创生属性和全面涵括能力，在科层制的荫庇之下，逐渐形成行政机关与企业、社会团体等多元主体共治的标准规制治理网络。

（三）企业的标准合规体现了合规与创新的结合

《标准化法》第1条载明的立法目的包括“提升产品和服务质量，促进科学技术进步”。技术创新并非“另起炉灶”，而是在原有技术积累基础上，以原有技术水平为基础的渐进式变迁。标准化是由标准制定、贯彻、信息反馈、监督、创新、修订等多个环节组成的工作系统，标准化过程是科学技术和经验的积累过程。企业适用标准的“制定——实施——修订”的过程，也是科学技术和经验的“创新——推广应用——再创新”的过程。企业通过先进标准的研制和实施，通过让企业标准核心要素和关键技术指标达到国内、国际先进水平，并取得显著实施效果，来促进技术创新、管理创新、服务创新。企业对国际标准的采用，体现了以标准推动产业创新。“标准是一种世界各地各种业务用以开发产品、服务和相关体系的技术语言。因各种业务都理解这种语言，那么在这种语言基础上所生产的产品或所产生的服务，无论在何地都应具有相同的质量。”我国积极推动参与国际标准化活动。企业通过评估采用国际标准或国外先进标准的必要性和可行性，适时将采用的国际标准或国外先进标准转化制定为企业标准

并实施，借此可消化并吸收所采用标准承载的先进技术，减少技术性贸易障碍，提高产品质量和技术水平，推动产业创新。

二、企业对行政标准的适用

行政机关颁布的标准包括强制性标准和推荐性标准。企业在生产经营过程中，有恪守强制性标准的义务。国家鼓励企业适用推荐性标准，只有在特定情形下，企业才有适用推荐性标准的义务。企业还应通过参与标准化技术委员会的运作，参与标准制定过程，共同推动行政标准实体内容的形成。

（一）企业恪守强制性标准的义务

在 2017 年修订后的《标准化法》中，取消了强制性行业标准、强制性地方标准，将强制性国家标准范围严格限定为保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全以及满足经济社会管理基本需要的技术要求。强制性标准构成了规范生产经营等活动的控制性底线要求。法律以直接或间接的方式规定了强制性标准具有强制执行的效力，在若干单行法律规范中，也径自规定了企业遵守强制性标准的义务。例如《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）第 25 条规定“食品安全标准是强制执行的标准”；《中华人民共和国药品管理法》（以下简称《药品管理法》）第 28 条规定“药品应当符合国家药品标准”

法律中还对不符合强制性标准的生产、经营活动加以禁止，例如《标准化法》第 25 条要求，不得生产、销售、进口或者提供“不符合强制性标准的产品、服务”。《中华人民共和国产品质量法》（以下简称《产品质量法》）和《中华人民共和国消费者权益保护法》（以下简称《消费者权益保护法》）针对不符合强制性标准的相关行为设定了行政法律责任。当企业的生产经营活动不符合强制性标准时，还需承担相应的民事责任。根据《产品质量法》第 46 条，当产品不符合强制性标准的要求时，即概略性地落入不符合“保障人体健康和人身、财产安全的国家标准”的范围，此产品即被判定为“存在危及人身、他人财产安全的不合理的危险”，构成产品缺陷，进而，当此产品因存在缺陷造成他人损害的，生产者应当承担侵权责任。在行政法对刑法的规范效应理论下，强制性标准可以填补刑法上的空白犯罪构成要件。在我国刑法典分则部分，将企业违反强制性标准的作为或不作为，作为刑法的构成要件。例如《刑法》第 3 章第 1 节“生产、销售伪劣商品罪”中，对“伪劣商品”的判定多以产品不符合“保障人体

健康”或“保障人身、财产安全”的国家标准为前提。对于此类犯罪，往往对单位和个人实施“双罚”，即对单位判处罚金，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员判处刑罚。

如果法律规范中规定了企业遵守强制性标准的义务并为违反强制性标准的行为设定了相应法律责任，那么，行政执法与司法裁判不仅能让企业就违反强制性标准行为付出代价，还可以建构出适宜的法律威慑机制，让企业在生产经营中务必恪守强制性标准。

（二）企业对推荐性标准的适用

1. 推荐性标准的范围

推荐性标准包括推荐性国家标准、行业标准和地方标准。推荐性国家标准涉及满足基础通用、与强制性国家标准配套、对各有关行业起引领作用等需要的技术要求。行业标准所规范的事项系没有推荐性国家标准，需要在全国某个行业范围内统一的技术要求。地方标准所规范的事项是为了满足地方自然条件、风俗习惯等设定的特殊技术要求。如果说强制性标准体现了行政权的命令与控制面向，那么推荐性标准更多体现了行政对市场与社会的引导功能。

2. 企业通常无遵守推荐性标准的义务

单行法律中常常为企业设定遵守强制性标准的义务，并针对违反强制性标准的行为设定法律责任。推荐性标准是行政机关颁布的非强制性标准，行政法律规范中未对违反推荐性标准的行为设定法律责任，企业通常有选择适用推荐性标准与否的权利。推荐性标准是企业生产、交换、使用等方面，基于经济手段或市场调节而自愿使用的标准，企业通常无遵守推荐性标准的义务。

3. 企业有义务适用推荐性标准的情形

在以下限定的情形下，企业或有适用推荐性标准的义务，此时企业产品的技术指标不得低于推荐性标准的技术要求：1）当推荐性标准的全部或部分内容被强制性标准或相关法律法规规章引用并赋予强制执行效力时，被引用内容构成了强制性标准的组成部分，具有强制效力，因此企业必须执行强制性标准所引用的推荐性标准内容。2）企业在买卖合同、采购合同、加工合同、承揽合同等合同中，约定采用推荐性标准作为交付产品或服务为标准时，则在合同约定的范围内必须执行推荐性标准。3）企业在合同的缔结和履行时，如果当事人就合同的质量

要求内容未能加以明确约定时，如果没有强制性国家标准的，则按照推荐性国家标准履行；没有推荐性国家标准的，按照行业标准履行；没有国家标准、行业标准的，按照通常标准或者符合合同目的的特定标准履行。4）企业生产的产品、提供的服务应当符合企业公开标准的技术要求。当企业公开其执行的推荐性标准的编号和名称时，或在产品或包装上标注采用推荐性标准时，该标准即具有法律上的强制力。如《江苏省东海中等专业学校与东海县市场监督管理局行政处罚二审行政判决书》中即指出：“不只是强制性标准具有规范的效力，推荐性标准也应具有规范效力。推荐性标准企业一经采用，例如在产品或包装上标注使用推荐性标准，意味着企业自愿接受该标准的约束，该标准即具有法律上的强制力”。5）认证是认证机构证明产品、服务、管理体系符合相关技术规范强制性要求或者标准的合格评定活动。当认证以推荐性标准为规范依据时，申请认证企业的产品、服务和管理体系应符合推荐性标准的要求。

4. 对企业执行推荐性标准的鼓励

《标准化法》第2条第3款明确规定，“鼓励企业执行推荐性标准”。“推荐”意味着将好的、比较合适的标准介绍给企业，供企业选用。推荐的含义有四：一是介绍；二是引导、导向；三是不强迫；四是鼓励，同时还隐含着希望企业适用推荐性标准的希冀。在基础设施建设、基本公共服务、社会治理、政府采购等活动中，鼓励企业执行推荐性国家标准。企业执行推荐性标准，最好的方式或许是将此内容全面移植转化为企业标准，在本企业内执行。鼓励企业制定高于推荐性标准相关技术要求的企业标准，以支持产品质量和服务水平提升。

（三）企业对行政标准制定过程的参与

在现行标准制度框架下，由行政机关制定和颁布国家标准、行业标准和地方标准。在1988年版的《标准化法》中，更为强调的是企业对强制性标准的执行以及对标准化要求的遵从，并没有对企业参与标准制定过程予以充分考虑。但标准问题并非一个“纯科学”问题，对于标准制定所需的信息，从概念、度量、取样方法，到数学模型以及因果关系的推论等方面，都存在不确定性。此外，还要考虑产业界的技术力量、设备水平和资金状况等因素。因此，标准往往是“由科学设问却无法由科学作答”的问题，是绵亘于法律、经济、科学技术和政策之间的“跨学科”（trans-science）的学问，也亟待作为标准使用者的企业参与到标准制定过程之中。

企业参与行政标准制定的基础在于企业的经济利益与非经济利益，企业参与标准制定有助于反映标准使用者的实际状况和现实诉求，使得标准能满足企业需求。企业还可以通过实质

性参与标准制定，通过主导标准制定权来“挟标准以令诸侯”，尽量让标准与自己的生产经营水平和条件相适应，提高竞争对手的合规成本，以获取更大的市场利益。

1. 企业对标准化技术委员会的参与

行政部门制定标准主要倚重的程序装置是标准化技术委员会。标准化技术委员会是在一定专业领域内从事标准起草和技术审查的非法人组织，其构成应当具有广泛性和代表性。标准化技术委员会委员可以来自生产企业、经营企业、使用者、消费者、公共利益方等相关方。教育科研机构、有关行政主管部门、检测及认证机构、社会团体等都可以作为公共利益方代表。标准化技术委员会委员作为代表多元利益的专业人士，通过商谈讨论，有助于让标准制定成为立场各异的团体之间达成合意的统合性过程。

企业参与标准制定的最主要装置当属参与标准化技术委员会的运作。标准化技术委员会秘书处的承担单位需要是在我国境内设立、具有独立法人资格的企事业单位或社会团体，且有较强的技术实力和行业影响力。目前越来越多的技术委员会秘书处挂靠单位放在了本行业的大中型骨干企业。企业可以通过担任标准化技术委员会、分技术委员会、工作组委员或成员，来参与标准化技术委员会活动。标准化技术委员会委员需要“熟悉本专业领域业务工作，具有较高理论水平、扎实的专业知识和丰富的实践经验”，这就要求从企业中遴选更多委员。以“全国钢标准化技术委员会”（TC183）的组成为例，尽管主任来自冶金工业信息标准研究院，但5名副主任中，有3名分别来自宝山钢铁股份有限公司、首钢集团有限公司、鞍钢集团有限公司这样的钢铁行业龙头企业。在全国钢标准化技术委员会的82名委员中，来自钢企业、钢的原辅料及副产品企业的委员有48人，占总人数的58.5%。

2. 企业标准制定程序的参与

起草标准不能纸上谈兵，生产经营企业往往最为了解企业生产经营活动实践、管理实践，最为了解所处行业的总体状况、所处的技术水平及所需着力防控的风险点。企业可以负责或参加标准的起草工作，成为标准的主要负责起草单位和主要负责起草人之一，或成为参加起草单位。企业可以提供本企业标准作为行政标准的参考，也可以编写标准的部分内容，或对标准提出修改建议，或验证标准内容，或参加标准审查等环节。此外，标准尽管不具有法律规范的外观，所“直接”针对的对象是技术性的事务，但仍会间接影响生产、经营企业等利害关系方的利益，因此，需要设计精妙的程序装置，让企业有发表意见的适当机会。负责标准起草的行政

部门可就标准征求意见稿和编制说明，通过有关门户网站、标准信息公共服务平台等渠道，向包括企业在内的多元主体公开征求意见，同时向涉及的有关企业定向征求意见。

目前标准制定过程中，更多听取行业骨干企业意见，标准制定者会认为，这些骨干企业有更高的组织化程度，在技术、资金、人才等方面具有优势，能更好代表企业和行业利益。但我国中小企业数量约占全部企业总数的 99% 以上，它们可能有着更强的生命力与更灵活的组织形态，可能对市场变化和动态有着更为敏锐的感知，对企业遵从标准的合规成本也有着更敏感的体认。对于中小企业参与标准制定，应给予政策上的激励与扶助。

三、企业标准的制定与实施

依循法社会学家卢曼的社会系统理论和托伊布纳的法律自创生理论的流脉，世界是由具有差异性和自主性的社会子系统组成，因此不应期望以法律和行政标准来实现对市场的严密规范，而应考虑采取更为复杂、抽象和间接的规制干预方式，通过法律规范体系、行政标准体系来引导企业标准的制定与实施，通过不同系统的“结构耦合”来实现规制目标。

（一）企业标准的源流与定位

早在新中国成立初期，我国就已经开展企业标准化工作。以当时机械企业的标准化为例，其主要致力于技术文件标准化、零件标准化、图样标准化、材料标准化。技术文件标准化是指规定技术文件的格式、内容、填写方式及技术文件编写方法等，例如沈阳矿山机器厂到 1956 年就制定出 408 项工厂标准，包括了基础标准、设计要素、图样管理、通用技术条件及材料、零部件、外购件、工艺、工装等 10 种类型。

1957 年至 1958 年，国家技术委员会提出标准除了国家标准、部标准、地方标准之外，还包括工厂标准。第一机械工业部于 1957 年制定了《工厂标准制定、审批、贯彻与修订试行条例》。在 1962 年颁布的《工农业产品和工程建设技术标准管理办法》中，将技术标准分为国家标准、部标准和企业标准三类，要求“凡是未发布国家标准和部标准的产品和工程，都应当制定企业标准”。在 1988 年制定《标准化法》时，立法者认识到，“制定企业标准是企业组织生产，加强管理的需要”。当时制定企业标准的情形有两类：第一类是“企业生产的产品没有国家标准和行业标准”的情形，此时企业有制定企业标准的义务，以作为组织生产的依据；第二类是已有国家标准或行业标准时，企业可以制定严于国家标准或行业标准的企业标准。在

2017 年修订《标准化法》时，立法者进一步意识到企业标准在标准规制中的重要地位，不再限定企业标准制定的范围，赋予了企业自行制定或联合制定企业标准的权力，厘定了企业标准的水平，规定了企业标准自我声明公开和监督制度。在现行标准体系中，企业标准的制定体现了个体式的自我规制（individual self-regulation），企业标准有助于更为适应产业界的需求，可以更好地将专业知识与企业的“无言之知”嵌入标准内容之中，还可以缩短标准制定、实施、修正的周期，从而让企业自主制定的企业标准与行政主导的标准互为补充，构成多元交叠的标准体系。但企业标准并非多多益善，企业标准的制定和实施都需要付出成本，企业标准制定的空间主要是没有相应的或可适用的国家标准、行业标准、地方标准、团体标准；或是为了满足相关方需求来制定产品实现标准，或是为支持产品实现或服务提供来制定基础包装标准，或是为了支撑标准实施而制定相应的岗位标准及其他生产、经营、管理标准。

（二）企业标准的水平选取

强制性国家标准为企业产品质量和服务规定了一个最低限度而非最高限度的“安全阀”，规定的是底线而非上限。因此，企业标准的技术要求不得低于强制性国家标准的相关技术要求，可令企业标准的水平高于强制性国家标准的相关技术要求。

国家鼓励企业对标国际标准和国内外先进标准，基于创新技术成果和良好实践经验，制定严于推荐性标准相关技术要求的企业标准。原因大致有三：1）企业标准可以针对产品的特定属性设定更为严格的要求。2）企业标准可从垂直和水平层面拓展标准所规制的范围。垂直层面的拓展包括，对企业进货、生产、经营、使用等供应链各环节施加控制；水平层面的拓展包括，企业标准中可以增加对环境、社会、经济影响的内容。3）通过设定更高的企业标准水平，可推动企业管理改革和生产经营创新，支撑产品质量和服务水平提升。这也为近年来国家市场监督管理总局出台的企业标准“领跑者”制度所佐证，企业标准“领跑者”是指产品或服务标准的核心指标处于领先水平的企业，“领跑者”企业应以拥有自主创新技术、先进技术为前提，其应持续提升企业标准的核心指标水平，制定和实施的企业标准应严于强制性标准和推荐性标准，并在标准实施中取得良好效益，进而成为行业“领跑者”。

企业标准的水平并非越高越好，还需对实施企业标准的成本和收益加以衡量。因此，企业标准的功能指标和性能指标有可能会低于推荐性标准，需知推荐性标准是综合考虑科技发展、社会消费水平等各种因素制定出来的，符合或者接近广大消费者的心理预期与常规定位。而消

费者不仅享有知悉其购买、使用的商品或接受的服务的真实情况的权利，还享有自主选择商品或者服务的权利。因此，当企业标准的水平低于推荐性标准时，应当在自我声明公开时进行明示，从而保障消费者的知情权与选择权。

（三）企业标准的制定程序

企业某种意义上构成了功能分化社会中一个自我规制的沟通系统。因此，在企业标准制定过程中，也需引入程序化规制进路，不仅要将在正当程序理念引入企业内部的标准制定过程，还要建构商谈平台和商谈程序，建构与企业之外的用户、专家、检验机构等的沟通机制，进而达成标准制定中的合意。

在起草企业标准时，企业可以根据制定标准的需要，收集和分析与标准化对象相关的资料；当企业标准内容系对国际标准内容的转化时，应尽力减小与国际标准的差异并说明产生这些差异的原因；企业标准内容还可以是对行政标准内容的选择和补充，也可以是结合本企业特点，考虑企业标准实施的可行性，对企业标准内容加以自主研制。企业可就企业标准草案发给企业内有关部门征求意见，还可以根据需向用户、检验机构等企业外有关单位征求意见。但不可因企业标准自我声明制度的引入，即省略了组织专家组评审或委托专业标准化技术委员会审查的环节。专家组或专业标准化技术委员会对企业标准草案的评审，着重审查企业产品标准与国家法律法规和强制性规定的符合性，审查技术内容的先进性、合理性和完整性，审查试验方法的科学性、检验规则的可操作性及标准结构的规范性。引入专家组或专业标准化技术委员会对企业标准的审查，为专家之间、专家与企业之间的沟通交流提供了一个合适的程序渠道，这不仅有助于让用户参与到企业标准的形成过程之中，还可以反映出不同科学见解间的纵横捭阖，使得企业标准可以在科学和民主的紧张之间达成相对最优的选择。这在某种意义上形成了一个参与的“共和体”结构，让参与者限于专业知识群体的代表，而非面向所有人开放。

（四）企业标准自我声明制度的实施

《标准化法》第 27 条构建了企业标准自我声明制度，企业标准自我声明制度是对国际标准化组织合格评定机制中“供方的符合性声明”制度的借鉴。企业标准向社会公开，不仅是对之前企业标准备案管理制度的替代，有助于减少行政对企业标准制定程序的干预，也为买方了解和掌握产品和服务的质量状态提供保障。企业标准自我声明有助于落实企业标准管理的主体责任，这构成了后续对企业标准化工作进行监督管理的前提；企业标准自我声明还有助于削减

消费者与企业之间的信息不对称，进而保障市场主体和消费者对企业标准的知情权、参与权和监督权。企业应当在提供产品或服务之前，公开所执行的企业标准信息；当企业执行企业标准发生变化时，应当及时对自我声明公开的内容进行更新；企业办理注销登记时，则应及时对有关企业标准予以废止。目前，大部分企业通过“企业标准信息公共服务平台”进行自我声明公开，通过其他渠道公开的，应当在国家统一的企业标准信息公共服务平台明示公开渠道，并确保自我声明公开的企业标准信息可获取、可追溯和防篡改。

企业执行自行制定的企业标准的，应当公开其执行的企业标准的编号和名称，还应当公开产品、服务的功能指标和产品的性能指标。功能指标是指描述产品、服务功效，例如空调具有调节空气温度的功能。性能指标是产品、服务在一定条件下实现功能的程度，例如空调的制冷量、耗电量等。企业标准自我声明公开时，还应公开对应的试验方法、检验方法或者评价方法，以便于行政机关后续对企业实施标准的情况开展“双随机、一公开”监督检查。企业可以不公开生产工艺、配方、流程等可能含有企业技术秘密和商业秘密的内容。目前企业在平台上进行标准自我声明公开时，一般都辅之以自我承诺，承诺编写并公开的企业标准内容符合国家有关法律法规、强制性标准及相关产业政策的要求，并按照规定程序由企业法人代表批准发布。承诺企业生产产品符合企业标准规定的各项技术要求，标准编号在相应产品或产品包装上明示，承诺企业对应公布产品或服务标准信息的真实性、准确性、合法性负责。

（五）企业标准对企业的拘束效果

在我国，即使从标准的外在名称、形式、结构、内容以及制定和颁布程序出发，考察行政机关颁布的标准，这些标准也都不符合法律规范的外观。企业标准的制定主体是企业，更非规范层面的法律规范。企业标准的制定权并非源自“主权者的命令”，或可将企业标准视为法社会学意义上的“活法”，视为法理学家哈特笔下的“社会规则”。企业标准作为“企业对企业范围内需要协调、统一的技术要求、管理要求和工作要求所制定的标准”，其内容源自企业生产、经营活动实践中所逐步形成的准则，提炼出的企业标准勾勒出企业管理者、生产者、经营者所共同遵循的行为模式并构成企业成员的行为导引，形成惯习式的社会实践。如果说推荐性标准是行政机关施加的助推型规制，那么企业标准则构成了企业重要的自我规制策略之一。

企业标准构成了法理学所经常讨论的社会规范，有助于优化执法资源配置，降低执法成本与合规成本。通过行政标准与企业标准的协力，来共同实现标准治理的目标。由于企业标准

是企业经一定程序自主制定并在企业内部公布的技术规范，体现了企业内部的高管、标准化管理人员和一线工作人员围绕技术问题形成的共识，体现了企业内部共同的技术观、管理观、价值观和秩序观，因此，企业管理层、技术层及一线工作者都应遵守自己参与制定并认可的企业标准。

此外，企业标准满足了非正式社会控制系统所必需的要素。随着企业标准自我声明制度的实施，企业标准的内容也为不特定的公众所了解。在现代信息社会下，企业存在违反企业标准的现象或许可谓“要想人不知，除非己莫为”。当传媒、公众与市场了解企业存在违反企业标准的现象时，企业所积累的“好名声”可能会被剥夺，声誉机制的信息传播、口碑评价、行为指引功能，会导致企业商誉受损，消费者有“用脚投票”的选择权，这会导致企业在市场竞争中处于不利的地位。因此，声誉机制等进一步促成了企业标准的自我实施。

企业标准涉及对企业生产经营过程的规定和控制，涉及对企业运营程序及运营过程中所遵循步骤和条件的要求，构成了对企业生产经营活动更为微观、更为直接的规范。企业应适用自行颁布或联合颁布的企业标准，将其作为企业内部的技术文件和技术规则。例如根据《产品质量法》第26条的要求，当产品或产品包装中标注采用了企业标准时，产品质量应符合所标注企业标准的要求。《食品安全法》第30条则规定，食品生产企业制定的企业标准“在本企业适用”。企业在研制新产品、改进产品及进行技术改造时，应当按照《标准化法》规定的标准化要求，对企业标准加以修订并在企业生产经营活动中加以贯彻落实。

当企业符合国家标准、行业标准、地方标准但不符合企业自行颁布的企业标准时，有可能构成违法。例如《产品质量法》第12条规定，产品质量应当检验合格；《产品质量法》第15条规定了对产品质量实行以抽查为主要方式的监督检查制度，因此，抽查时，如果检出产品质量不符合所标注企业标准的要求，则构成“以不合格产品冒充合格产品”，企业依法承担相应的行政责任和刑事责任。《食品安全法》第74条则规定，食品生产经营者生产经营食品符合食品安全标准，但不符合食品所标注的企业标准规定的食品安全指标时，应由食品安全监督管理部门给予警告，并责令食品经营者停止经营该食品，责令食品生产企业改正。

在特定情形下，企业标准会成为民事交易活动的依据。依据《民法典》第510、511条的规定，如果合同当事人就质量等内容没有约定或约定不明确的，当没有国家标准、行业标准时，可以按照通行标准履行，此处的“通行标准”可以是企业标准。企业标准可以构成企业交货、

验收、贸易的依据，出卖人可以和买受人可以将企业标准作为约定的检验标准。企业提供的产品和服务如果违反所公开企业标准的技术要求，属于“不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定的”违约行为，应当承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等违约责任。

四、标准合规背景下的企业标准化管理改革

《宪法》第14条规定，国家完善“企业经营管理制度”“改进劳动组织”，其目标在于“提高劳动者的积极性和技术水平”“不断提高劳动生产率和经济效益”。据此，应充分发挥企业在标准实施中的作用，建立健全企业标准管理制度，建立促进技术进步和适应市场竞争需要的企业标准化工作机制，以完善“企业经营管理制度”。通过完善企业标准合规的组织架构，配备专兼职的标准合规管理人员，通过开展制定制度、识别风险、合规审查、责任追究、考核评价、合规培训等有组织、有计划的标准管理活动，来保障企业生产活动合乎标准要求，有效防控标准合规风险，并推进标准治理的动态演进与企业的高质量发展。

企业标准化管理改革也是“内部管理型规制”的体现。一方面，法律授权企业管理者自主决定采取何种行动来实现规制目标，避免了传统规制方式的执法成本高、执法资源稀缺、反应链条长等缺陷；另一方面，标准合规可能是“弱”的内部管理型规制，企业具有自主经营权，可以以自我指涉的程序主义进路，来引导并践行企业形成行政标准和企业标准并行的内生机制。

（一）组织架构

企业有“组织化保障义务”，通过优化内部的组织架构，来保障标准合规。企业内部设立专门的或兼任的标准化管理部门，配备专职或兼职的标准化管理人员，都体现了政府规制向企业内部自我规制的映射，有助于提高企业对规制目标的敏锐度。这对于促进企业标准合规、防范企业违规风险具有重要意义。

1. 企业的标准化机构

正确合理地设置企业的标准化机构，是实现企业标准化任务的组织保证。在新中国成立初期，许多大中型企业成立了标准化科、室、组，设立了质量监督检验机构。目前，企业多根据自身规模、资源、战略需求等实际情况，来设立独立的标准化专门机构或标准化工作部门，或者由相关内设机构来兼司其职。标准化机构的设置有助于统筹企业的标准化工作，防止工作

中出现管理真空或不必要的职能重叠。企业标准化机构的组织形式可以是标准化管理委员会或标准化领导小组。例如珠海格力电器股份有限公司成立了董事会挂帅的标准化委员会，下设结构、系统、电控、产品等 6 个分委会，17 个标准工作组。企业的标准化管理委员会或标准化领导小组可下设办公室，或标准化部，或标准化科，作为日常办事机构。

企业标准化机构的任务主要包括：1) 贯彻落实标准化法律法规、方针政策、强制性标准中与本企业相关的要求；2) 组织制定并落实企业标准化方针、目标、任务，编制企业标准化规划、计划组织制定企业标准化管理的有关制度；3) 组织构建企业标准体系，编制企业标准体系表；4) 组织企业标准的制（修）订；5) 组织标准化知识培训与标准宣传贯彻；6) 组织有关标准实施和企业标准体系运行；7) 进行标准化审查；8) 对企业标准化工作开展评价，保持企业标准体系的目标性和适应性；9) 对标准实施情况进行监督检查，对部门的意见和建议进行验证，以及对国家、行业、地方、团体发布的新标准进行分析，提出制（修）订标准的建议，维护标准的有效性、适用性；10) 建立标准化档案，管理各类标准及其他标准化文件；11) 跟踪、搜集整理国内外标准化信息并及时提供给使用者；12) 承担或参与国家、行业、地方和团体委托的有关标准的制（修）订和审查工作，参加国内、国际标准化活动。

2. 企业各部门的标准化岗位职责

企业即使设立了标准化机构，其各部门和生产单位仍需配备专兼职的标准化人员。企业各部门和生产单位的相关职能包括：组织和实施企业标准化机构下达的标准化工作任务；组织实施与本部门有关的标准化文件；对新技术、改进产品、技术改造和技术引进提出标准化要求；做好标准实施的原始记录并进行归档，就发现问题进行分析并向企业标准化机构提出意见建议等。企业各部门处于生产经营一线，是标准的直接实施者，更容易感知标准实施中遇到的问题并加以反馈。企业标准化机构和企业部门的密切合作，有助于纵横结合，将集中管理的优点与分散管理的灵活性相结合，在企业内部形成较为有力的标准化治理网络。

3. 内部管理人员的设置

人员配备是企业标准化管理的重要环节。企业配备专司标准管理的内部管理人员，并非立法强制企业采取的特定措施，而是企业组织化保障义务的体现。由内部管理人员在企业内部负责标准管理与实施之责，对标准执行情况进行内部监督，有助于让监督标准合规的职责从行

政转向市场与社会，并创设出一种以标准化法、产品质量法、消费者权益保护法等法律的立法目的与实体规定为关切，以关注产品质量与服务质量为依归的企业文化。

《产品质量法》第3条要求，生产者、销售者应当健全内部产品质量管理制度，严格实施岗位质量规范、质量责任以及相应的考核办法。这隐含了企业要配备标准化管理岗位的法定要求。目前安徽、江苏、山西等多地出台了企业标准总监制度。企业标准总监应当是承担企业标准化工作第一管理责任的人员，应当是企业高级管理人员，从而为内部标准管理工作奠定组织权威。企业标准总监应熟谙企业生产、技术、经营及管理状况，从全局角度把握企业标准化管理工作。企业管理总监应具备一定的标准化管理工作经验，以便统筹和调度企业标准化各方面工作。目前，许多企业还缺乏具备综合素质的标准化人才，存在懂技术的不会写标准，会写标准的不懂技术的现象。因此，不仅要遴选适格的企业标准总监或企业标准化工作负责人，还要培养专兼职结合的企业标准化人员队伍，就标准化法规、企业合规政策对企业标准化人员进行持续培训，让企业标准化人员掌握与业务相关的生产、技术、经营及管理情况，理解、遵循企业合规目标和要求，实现全员参与标准化管理和全过程标准合规。

（二）企业就标准合规进行的制度设计

1. 标准合规风险的应对机制

标准是对商品及服务提供者行为加以控制的规范，标准规制可谓社会性规制领域最主要的规制工具。企业的标准合规与企业提供产品和服务质量休戚相关，关乎安全生产，关乎市场交易秩序，因此，在企业合规管理中，应努力防止违反标准活动的发生。

如前文所述，企业可能因违反标准的行为受到行政处罚，乃至承担相应的行政、民事和刑事法律责任，通过违法事实公布、信用惩戒等措施的引入，可能使未实现标准合规的企业遭受声誉上的损失。因此企业的标准合规管理，应以有效防控标准风险、防范企业违规不利后果为目的。企业应努力识别标准合规所面临的风险，编制标准合规的风险清单。企业应当对标准合规风险发生的可能性、影响程度、潜在后果等进行系统分析，对典型性、普遍性和可能产生的较为严重的风险及时发布预警。

2. 依据标准开展自检

每个企业都必须长期关注竞争和销售，使其设施、设备、生产场所和销售场所处于良性运行状态，使得其产品和服务符合标准所设定的技术要求。同时，消费者也日益希望企业提供的产品和服务符合标准。因此，企业依法开展自检是一种有效替代外部行政监督检查的制度方略。

企业自检包括对企业实施标准情况的监督检查，其检查内容主要包括：实施标准的资源与满足标准实施要求的符合情况；关键点各项措施的完备情况；员工对标准的掌握程度；岗位人员作业过程与标准的符合情况；作业活动产生的结果与标准的符合情况。企业开展自我监督检查时，如果发现有关内设部门未能良好执行标准时，需要求内设部门和人员采取整改措施；如果发现目前适用的标准不符合企业生产经营活动实际，则需及时修订或废止标准，或选用更为适合的标准。企业自检还包括自行对产品质量进行的检验。《产品质量法》第12条要求产品质量应当检验合格。《产品质量法》第26、27条规定，产品质量应当符合在产品或者其包装上注明的产品标准，产品需有产品质量检验合格证明。企业可以对产品质量进行检验，也可委托适格的第三方主体进行检验。因此，当检验出企业生产的产品不符合强制性标准乃至不合格的，该批次产品不得出厂或销售。

（三）标准实施的评价与持续改进机制

标准实施并非静态的、一劳永逸的过程，需要根据不同的制度情境，建构标准实施的评价与持续改进机制，通过考察标准实施的得失，来进行企业标准合规管理的动态调适。企业可以成立独立的评价小组，对建立的标准体系以及实施标准、开展标准化工作的全过程进行整体评价。通过评价人员的观察、提问、听对方陈述、检查、比对、验证等来获取证据，评价主要看企业是否有标准的实施监督计划和实施程序，企业的生产经营活动是否符合标准的要求，产品和服务提供过程中是否每道工序都按标准进行检验，包装、搬运、贮存、安装、交付实施的质量控制是否符合标准要求，新产品开发、改进、技术改造、技术引进的标准审查是否合规。企业还需建构持续改进机制，由标准化职能部门会同相关部门对不合格项进行分析和试验，共同制定和实施纠正和预防措施，对标准体系文件进行修改，或对管理人员进行调整，直至达到预期效果。

目前学术界更多关注标准的制定与实施，而较少关注标准的动态演进、发展、反馈、调适与修正。标准实施评价与持续改进机制的建构，某种意义上也是实验主义治理（experimental governance）理论的体现，企业确定标准治理的目标，进而选择实施标准的方法，继而根据确

定的度量指标,定期或不定期对企业实施标准的绩效加以评估,之后再对企业实施标准的目标、度量指标和程序加以修正。在动态变化的经济社会环境中,通过共同学习,实现企业标准化工作的持续改进。企业对标准制(修)订和实施的自省,也是学习型行政法的生动体现。企业的标准合规填补了行政机关推行标准规制时在信息、知识方面的欠缺,此种做法汲取了企业管理学上PDCA(策划—实施—检查—处置,Plan-Do-Check-Act)模型的精髓,强调系统规范各类标准合规管理制度和措施,注重运用多种手段,保障标准合规管理体系的实施。此过程也构成了关于标准知识产生、更新机制的孵化器,并体现了风险的复杂性、科技的动态性与学习的过程性,来让企业承担对更好知识的观察义务和事后改善义务,在可及的范围内提升标准管理水平,减少产品和服务的潜在风险。

结语

企业的标准合规是践行守法义务的需要,体现了行政规制与自我规制、合规与创新的结合。企业不仅遵守强制性标准,努力遵守推荐标准,参与标准制定过程,还制定和实施企业标准,实施企业标准自我声明公开制度。企业还要从组织架构、人员配备等方面承担组织化保障义务,通过建构标准实施的评价与持续改进机制,推进标准合规制度的动态演进。

行政法学的传统研讨多以行政主体为中心展开论说,而本文的主角是作为被规制者的企业。在企业标准合规的语境下,企业在自我规制的过程中,一定程度上集规制者与被规制对象于一身。在中国,描摹企业的标准合规图景时,更多呈现出“自上而下式”的合作规制图景。《标准化法》《产品质量法》等法律界定了标准规制与企业标准合规的法律基础和框架,但规制法的制度设计又似中国水墨画中的留白,为企业发展出标准合规管理体系、填补标准规制的罅隙留下了制度空间。此种“内部管理型规制”的制度安排,并未将企业的标准合规管理视为组织体内部的黑箱,而是引导企业采取相对更具创新性的战略,制定有效方法,实施更为负责任的管理,以尽可能低的成本来实现标准合规的目标,从而更好遵守标准,更好保障产品和服务的质量,更好增进消费者福祉。

上海律协企业合规专业委员会

主 任：

杨伟东 （ 上海格联律师事务所 ）

副主任：

李嘉杰（北京市环球律师事务所上海分所）

吴 瑛（上海市汇业律师事务所）

赵何璇（上海市方达律师事务所）

委 员：

陈 兵 陈 敏 仇如愚 陈松竹 丁 亮 董 野 丁志龙 冯 欣 顾丽萍 郭青红 高睿静
葛 舒 葛文昱 胡文兵 胡晓光 江秋杰 蒋 霞 孔 丽 李 肇 刘 畅 陆春晨 刘宏悦 吕
晋 李 响 李心军 刘秀丽 林 媛 乔 骄 全开明 钱 莉 盛琬刚 史昭君 田 原 王东升
万海军 王黎君 王 森 王 璇 谢凌云 谢佩之 薛雯雯 邢芝凡 殷慧娟 袁开宇 杨利涛 尹
庆 杨 薇 杨晓蓉 张 斌 张 涵 周 航 赵海英 赵嘉炜 张善奋 朱永红

秘书：王英卜