



企业合规专业委员会 法律资讯

主编：谢佩之

副主编：王黎君、胡晓光

责任编辑：王英卜

2024年12月

目 录

中小企业合规建设难点及解决路径探索	1
上海美谷律师事务所 盛琬刚	
《进口预包装食品中文标签法律合规审核及风险管理》	9
上海国浩律师事务所 李响	
见本而知末，执一而应万——《网络安全标准实践指南—敏感个人信息识别指南》解读	23
上海国浩律师事务所 李响	
非货币财产出资的合规应用	28
上海国浩律师事务所 李响	

中小企业合规建设难点及解决路径探索

上海美谷律师事务所 盛琬刚

内容提要：

当前，合规建设发展是热点，影响力大、关注度高，但合规发展中各界普遍关注金融公司、跨国公司、上市公司等大企业、规上企业，对国民经济中占据重要地位、发挥关键作用的中小企业关注不多、研究较少。本文旨在通过回溯企业合规的国内外企业合规发展历程，研究探讨本土化合规理念的融合与创新，深入分析中小企业在推进合规建设发展过程中面临的合规意识淡薄、合规动力不足、合规资源限制、合规指导缺乏等主要困境，并提出实施专项合规策略、确定适宜合规架构与职责、依靠专业合规力量等解决路径，据此为中小企业提供切实可行的合规建设指导与建议。

关键词：

企业合规建设 中小企业 本土化合规理念 解决路径

引 言

中小企业是国民经济和社会发展的生力军，是扩大就业、改善民生、促进创业创新的重要力量，在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险中发挥着重要作用。根据国家统计局数据显示，截至 2022 年末，中国中小微型企业数量已超过 5200 万户，比 2018 年末增长 51%。2022 年平均每天新设企业 2.38 万户，是 2018 年的 1.3 倍。但是，中小企业在合规建设方面基础相对薄弱，困难和问题也比较多。可以说，如何更好解决中小企业合规建设的问题将深刻影响我国企业合规建设的成效。

伴随经济发展，国家及社会对于中小企业合规发展有了更多关注，寄予期待的同时提出了更高的要求。2021 年 11 月，《关于印发提升中小企业竞争力若干措施的通知》明确提出“推动企业合规化建设”。2022 年 7 月，《中小企业合规管理体系有效性评价》发布，创新性提出了一套评价标准。2023 年 7 月 14 日，《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》明确提出“要深化涉案企业合规改革，推动民营企业合规守法经营”。2024 年 3 月 24 日，《民营经济促进法》立法建言座谈会中再次强调完善企业治理结构和规范企业用工的重要性，并提出从法律上把促进中小企业发展、保护民营资本作为立法的重大任务、建立民

营企业重大经营活动法律审查机制等意见建议。

中小企业虽然在市场经济中占有重要地位、发挥关键作用，但是其合规建设却一直是我国企业合规发展的难点，面临着诸多现实矛盾与困境，本文旨在通过深入探讨中小企业在推进民事合规建设过程中所面临的具体障碍，并对这些难点、障碍进行系统分析，进一步探索并提出一系列适用于中小企业的民事合规建设路径与策略，构建一套既符合合规建设理念又易于落地实施的方法论、操作法，旨在为中小企业提供切实可行的指导，帮助其克服合规障碍，建立符合实际的合规管理体系，显著改善治理结构和治理能力，增强可持续发展能力。

一、企业合规的国内外发展历程

企业合规最早起源于美国，1887年，美国国会通过了被视为最早以合规为导向的规则《商务管制法》(Act to Regulate Commerce)。1977年，美国国会颁布了《反海外腐败法》(Foreign Corrupt Practices Act)。1991年，美国企业合规推进过程中发生了里程碑式事件，美国联邦量刑委员会修订了《联邦量刑指南》(Federal Sentencing Guidelines)，企业被鼓励制定有效的合规计划以实现自我监管。进入21世纪后，美国又出台《塞班斯奥克斯法案》(Sarbanes-Oxley Act of 2002)要求上市公司建立更加严格的内部控制体系，并设置了严格的刑事责任，2010年颁布的《多德弗兰克法案》则进一步强调公司内部的举报与合规程序。

在美国合规制度的引领下，企业合规这一概念逐渐被一些西方国家和国际组织所采纳，并通过立法得以确立。1997年，加拿大出台《合规体系建设指南》。1999年，澳大利亚出台《合规体系标准 AS3806》。2005年，国际商会出台《国际商会行为准则和建议》。同年，巴塞尔银行监督管理委员会发布了《合规与银行内部合规部门》。2009年，经合组织出台《关于进一步打击外国公职人员在国际商业交易中的贿赂行为的建议》。2010年，世界银行发布了《世界银行集团诚信合规指引》以规制参与投竞标企业的腐败、欺诈、串通等不合规行为，该指引明确规定世界银行对于严重违规企业进行制裁，对于违规相对较轻的企业则有机会通过建立诚信合规体系以解除制裁。同年，经合组织发布《内部控制、企业道德及合规最佳实践指南》，指南设立十二项合规准则，并要求成员国防范腐败行为。2014年，国际标准化组织发布《合规管理体系指南》，对合规基本标准作出指引。2016年，法国通过《萨宾第二法案》，进一步加大了打击腐败、贿赂行为的执法力度。2021年4月13日，国际标准化组织 ISO 发布实施 ISO 37301:2021《合规管理体系 要求及使用指南》，意味着企业合规已经成为一种国际趋势。至此，西方国家和国际组织企业合规管理及体系建设规范已趋于完善。

我国企业合规建设起步较晚，较为全面的合规建设开始于金融行业，之后逐渐推广到中

央国有企业及境外投资经营民营企业。2006年10月，中国银监会颁布《商业银行合规风险管理指引》，较早使用合规的概念，为商业银行合规风险的管理提出指引。2007年，中国保监会发布《保险公司合规管理办法指引》。2008年，中国证券监督管理委员会发布《证券公司合规管理试行规定》，合规建设在我国金融行业率先开展起来。2014年，继ISO颁布《合规管理体系指南》（ISO 19600:2014）后，同年12月，国务院国资委将“加强企业合规管理体系建设”列入中央企业新五年规划当中。2016年12月，中国标准化研究院牵头组建《合规管理体系指南》国家标准工作组，在合规管理体系建设的方法和基本要求方面与国际社会保持统一。2018年8月1日，我国标准《合规管理体系指南》（GB/T 35770-2017）正式实施。2017年7月1日，保监会修改并印发《保险公司合规管理办法》。同年10月，中国证监会发布《证券公司和证券投资基金管理公司合规管理办法》。2018年11月，国务院国资委颁发《中央企业合规管理指引（试行）》，同年12月，国家发展改革委等多部门联合颁发《企业境外经营合规管理指引》。2022年8月23日，国务院国资委颁布《中央企业合规管理办法》，意味着企业管理进入“大合规时代”，合规建设与管理也持续掀起热潮。

但值得关注的是，经笔者研究发现，上述规范性文件及合规建设及管理发展历程中，规范指引的对象都是跨国企业、上市公司，所涉业务领域都是中大型公司业务范围，鲜见单独对中小企业合规进行分类研究和深入剖析的内容，这也一定程度上造成了中小企业合规建设与管理推进缓慢、效果不佳，合规效益迟迟难以显现。

2022年5月23日，我国中小企业协会于发布《中小企业合规管理体系有效性评价》的团体标准，这是关于中小企业合规管理体系有效性评价标准的首部规范性文件，在一定程度上弥补了中小企业合规的空白，但从实践情况来看，仍然无法完全贴合、适应中小企业合规的现实需要。

二、中小企业合规建设难点分析

（一）合规意识淡薄

实践来看，绝大多数中小企业采取的是传统的家长式治理结构或者行政命令式治理结构，企业负责人个人的合规意识、风险认知及决策能力，将直接决定企业合规成效与深度，这往往需要企业负责人具备超凡的洞察力和决断力。对于一些中小企业决策者而言，往往会将企业“活下来”摆在价值首位，合规只是遵循法律法规的表面工作，将合规视为企业发展的负担而非保障，是企业的经营成本而非现实收益，从而选择性忽视了合规对于企业风险管理和可持续发展的深远意义。正是这种对企业合规建设与管理的片面认识，决定了一些企业在运

营决策时往往不主动进行合规，或仅仅选择应付监管而采取形式主义的合规措施，没有意愿也从未真正落实合规要求。

（二）合规动力不足

我国传统的企业合规一般纳入公司内部治理范畴，企业在建设合规管理体系上积极性缺乏，并不属于政策监管范畴。而西方企业参与建立合规计划具有更强的动力，是因为存在一种完善的合规激励机制，一方面可以使企业在违法犯罪以后，通过建立有效的合规计划，来换取政府部门的宽大处理，也就是我们常说的合规应对监管；另一方面，市场导向为合规增加动力，合规成为企业核心竞争力，合规管理体系的有效性成为企业参与竞争的重要标准，两种激励效果相互影响、相互促进，便促使合规成为中小企业的自主选择。但显然，我们目前还缺乏足够的针对刑事合规激励以及基于商业伙伴合规的价值考量文化。

（三）合规资源限制

企业合规作为企业内部的管理事项，其费用主要由企业自身承担，在合规建设的过程中，企业需要在既定的财务预算中划拨出相应资金，包括但不限于聘请专业团队进行合规体系构建、定期开展风险评估与监测、组织员工培训等。然而，对于众多中小型企业而言，资金短缺是普遍存在的问题，这些企业的主要资金往往优先用于维持日常运营、扩大市场份额以及产品研发等核心业务，留给合规建设的资源相对有限。所以，在资金分配上，中小型企业往往难以兼顾所有方面，导致合规建设投入不足。同时，中小企业人员有限，难以形成专业的合规团队，在日常工作中，企业员工往往需要身兼数职，难以专注于合规工作。此外，由于合规建设需要一定的专业知识和经验积累，而中小型企业往往缺乏这方面的专业人才和培训资源，这同样导致合规工作难以有效开展。

（四）组织架构缺陷

中小企业另一个不容忽视的合规困境便是其组织结构固有缺失，这一现状深刻影响着企业合规管理的有效实施与推进。按照企业合规制度的基本理念，合规体系发挥作用的前提条件之一，在于建立一套具有权威性、独立性和有充足资源保障的合规组织体系。合规管理需要企业具备完善的组织架构、明确的职责分工、科学的决策机制以及有效的监督机制，而在家族企业中法定代表人或实际控制人，在决策、经营、财务和法务等各个管理环节，具有绝对的权威性和控制力，其权力处于不受有效制约的状态。在此情况下，这类企业即便在形式上确立了一套合规政策和程序，建立了合规组织体系，但只要法定代表人或实际控制人继续从事违法违规行，企业内部就很难有对其决策、经营和财务管理行为进行有效制衡的力量。

¹另外，家族企业往往倾向于根据血缘关系而非能力和贡献来分配资源和机会，这种不公平的激励机制难以激发非家族成员员工的积极性和创造力，也阻碍了合规文化的形成。

（五）合规指导缺乏

如本文所述，目前实践中针对央企、国企的合规指导较为丰富、全面，但对于中小企业而言，直接借鉴域外的方式会造成“水土不服”，套用央企、国企的办法、指引显然不切合实际，甚至在经济转型调整的特殊时期，根据目前发布《中小企业合规管理体系有效性评价》的团体标准对照实施合规建设尚颇显承压、吃力，相关内容、指引对于中小企业生产经营仍存在目标高、成本高、措施空、见效慢等现实困境亟待克服，从而制约了中小企业合规建设与管理的实践步伐。

三、本土化合规理念的融合与创新

我国现有合规体系在很大程度上受到美国合规体系的影响，其政策和文件大都借鉴了国外经验，而国内与国外无论在国情还是经济状况上，都存在许多差异，因此按照国内目前发布的政策文件进行企业合规，在实践和操作上都存在许多困难和挑战，基于此，本土化合规理念的探索十分重要。

（一）国内外合规理念的比较分析

美国合规体系以《萨班斯-奥克斯利法案》为代表，强调公司治理、内部控制和信息披露的重要性。这种合规体系通过国家监管、强制性自我监管与刑事激励三者相互结合，来减少企业财务欺诈和提高透明度。相比之下，德国的合规体系更注重企业文化和自我监管。在德国，合规不仅是法律遵循，还包括道德规范和企业社会责任，通过行业自律和内部激励机制来实现企业合规运营。日本的合规体系则更强调集体主义和社会和谐，以其严格性而闻名。这种严格性体现在方方面面，包括法律法规的要求、企业文化、治理结构和监管机构的作用等。日本企业通常通过权力较为集中的内部治理结构来确保合规政策从高层到基层的一致性和执行力。除此之外，日本的监管机构在确保企业合规方面扮演着积极的角色。例如，日本金融厅对金融机构的监管近乎苛刻，企业违规可能面临严重的法律后果，通常包括高额罚款、业务禁令、刑事责任。因此，日本企业界普遍存在自我监管的趋势，行业内部会制定严格的标准，以提高整个行业的合规水平。

（二）本土化合规理念的构建方向

在探索本土化合规理念过程中，我国企业面临着将国际合规标准与本土实际情况相结合

¹ 陈瑞华：中小微企业的合规计划《民主与法制》周刊 2022 年第 11 期。

的挑战。构建适合中国企业合规模式，需要在借鉴他国优点基础上，形成具有中国特色的合规理念。

美国企业通过国家监管、强制性自我监管和刑事激励三种方式推动本国企业合规的构建和发展过程中所蕴含的国家治理逻辑对我国企业合规制度的确立和发展具有重要的借鉴意义。²我国应有针对性地探索具有中国本土化特色的企业合规推进路径，明确国家监管主体，协调各机关之间的内部关系，避免监管的混乱和重叠；此外，还应该针对中小企业制定相对简化的专项合规措施，避免合规建设在中小企业中流于形式。

就德国的合规体系而言，中国可以借鉴其对企业个性化需求的尊重和对创新的鼓励。中国企业可以根据自身的业务特点和市场定位，制定既符合法规要求又具有操作性的合规策略。例如，通过建立合规风险评估机制，企业能够识别和管理自身特有的合规风险，从而在保证合规的基础上，保持业务的灵活性和竞争力。在合规建设的严格性方面，可以借鉴日本的经验，通过强化内部控制和员工培训，确保合规要求得到严格执行。同时，中国企业也可以借鉴日本企业在合规文化建设上的经验，通过高层的示范作用和全员的参与，形成一种以合规为核心的企业文化。

在融合美国的逻辑性、德国的灵活性和日本的严格性的基础上，中国企业还需要考虑将中国特有的法律环境、政策导向和市场特点，体现到合规体系中。此外，随着中国企业越来越多地参与国际市场，如何在全球范围内实现合规，也是本土化合规理念需要考虑的问题。

因此，本土化合规理念的构建方向应当从以下几个方面进行考虑：结合企业自身特点，制定个性化的合规策略；强化内部控制和员工培训，确保合规要求的严格执行；建立合规文化，增强全员的合规意识；考虑本土法律环境和市场特点，实现合规的本土化。

四、中小企业合规建设的路径探索

中小企业的合规建设，这是一项系统性工程和长久性事业，需要社会各界更多关注和共同参与。基于中小企业合规理念的建构方向，结合当前中小企业常见法律风险识别、防控情况，笔者认为适合中小企业合规建设发展的路径至少应当涵盖以下方面：

（一）重视实施专项合规策略

在中小企业合规建设中，合规的目标与定位是基础，结合中小型企业自身特点来看，启动全面的合规建设存在很大阻碍，因此个性化的合规建设更加适配中小型企业的发展。而追求个性化的专项合规分析，需要企业深入理解自身的业务模式、运营特点以及面临的风险环

² 梁涛：《美国企业合规制度的构建：国家监管、强制性自我监管与刑事激励》，政治与法律，2022年第7期。

境，明确合规建设的重点领域，从而避免资源的无效分配。此外，个性化需求分析还能够帮助企业建立起与企业文化和价值观相契合的合规体系，从而增强员工的合规意识和参与度，使得合规措施能够有效执行。因此，中小企业的合规建设应以个性化需求分析为基础，实现合规体系的定制化和动态优化。专项合规策略是中小企业合规建设中的一项关键措施，它强调根据企业的特定业务领域或风险点来制定合规计划。³通过专项合规，企业能够集中有限的资源和注意力于最需要的领域，从而提高了企业资源的使用效率，也使得合规措施更加精准和有效。专项合规的策略为中小企业提供了一种更为实际和高效的合规建设途径，通过专注于关键领域，解决了中小型企业合规成本与回报不匹配的问题，让企业在确保合规性的前提下，实现利益最大化。

（二）合理确定合规架构与人员职责

目标方向需要适配的组织架构、人员来运营、推动。就合规组织架构而言，中小企业中规模相对稳定、盈利水平尚可的公司将合规组织机构、人员与其他部门整合在一起，是较为妥当的设置模式，这样不但可以减少成本投入，利于资源整合，同时也利于部门间协同配合。对于规模较小、产品线较为单一、合规风险相对可控的企业往往只设立合规小组或者合规委员会，下设合规管理专员，由企业法务、综合部主任等人兼职，承担合规管理工作任务，直接向企业负责人汇报，这种模式更加集约高效，使得合规管理工作效能最大化。在确定合规架构基础上，明确合规组织的权限尤为重要，特别要在权限设置上遵循独立性、专业性、适当性原则，确保合规建设与管理工作汇报路径独立，具备充足的权力调动充足的资源；确保合规建设与管理负责人具备基本的法律思维、合规能力；确保合规建设与管理的团队、权力与企业发展规模、阶段、业务性质以及监管要求相匹配。据此，笔者建议在权限设置上至少应当从决策权、建议权、监督权、信息权、调查权、汇报权以及否决权等维度设置与安排。

（三）善于借助专业合规力量推动合规

负责机构、人员与职责确定后，合规建设的方式方法将是中小企业直接面对的问题。合规建设与管理的过程具有相当专业性，在分工日益复杂的市场化环境下，借助专业团队、运用专业力量往往能够产生事半功倍的效果。合规建设与管理的专业性主要体现在法律性。首先，合规义务的外部来源主要是法律法规、行业规范，在这方面法律专业人士能够更加系统、敏锐、准确予以收集、把握；其次，合规风险的识别、排查，依赖于一定的司法实践经验，同时又要具备庖丁解牛、案例剖析的能力，以便准确区分与归类；再次，企业合规建设、合规实施的过程实质上是外部合规义务来源内化为企业规章制度的过程，这方面法律专业人士

³ 季美君：论通用合规，《民主与法制》周刊 2022 年第 19 期。

或者具备法律素养的人员的专业化理解与建议能够确保规章制度的合法性、有效性。除此之外，专业化审计也是推动合规的重要外部力量。引入合规审计作为辅助手段，能够进一步强化合规管理的力度与深度。企业借助第三方专业审计，对自身的重大项目和财务收支进行事前和事后的审查，识别存在的漏洞与不足，以此评估当前的合规建设是否完善，并根据情况制定改进措施。这不仅有助于提升企业的合规水平，还能增强利益相关方对企业的信任与认可，为企业的可持续发展奠定坚实基础。

总 结

近年来，国家对企业合规建设的重视，不仅仅是对国际趋势的积极响应，更是基于国内经济发展现实需求的深刻洞察。中小企业作为国民经济的毛细血管，其健康稳定发展对于促进就业、推动创新、增强经济韧性具有不可估量的价值。因此，构建一套行之有效、适应中小企业特点的合规建设制度，不仅是保障企业合法经营、防范法律风险的必要手段，更是推动中小企业转型升级、实现高质量发展的关键举措。

在全球化的浪潮和经济一体化的大背景下，中小企业得以更加便捷地参与国际竞争，拓展海外市场。然而，机遇往往与挑战并存，全球经济一体化也意味着企业将面临更加复杂多变的国际法律环境和更高的合规要求。不同国家和地区的法律法规、商业习惯、文化背景等差异，使得中小企业在跨境经营中面临诸多不确定性和风险。

在此背景下，中小企业需要不断适应国际市场的规则，提升自身的合规管理能力，以确保在激烈的国际竞争中立于不败之地。中小企业必须深刻认识到合规建设的重要性，积极拥抱变化，不断提升自身的合规能力。一方面，中小企业需要加强对国际法律法规的学习和研究，了解并适应不同国家和地区的合规要求；另一方面，企业还需要建立健全的合规管理体系，完善内部控制机制，确保各项经营活动符合法律法规和监管要求。同时，企业还应注重培养合规文化，将合规理念融入企业文化之中，使全体员工都能够自觉遵守法律法规和企业规章制度。

中小企业合规建设是一项长期而艰巨的任务，需要政府、社会各界和企业自身的共同努力。随着全球经济一体化的深入发展和法律法规的不断完善，中小企业合规建设将面临更多机遇和挑战。然而，只要我们坚定信心、积极应对、不断创新，就一定能够开创中小企业合规建设的新局面，为企业的可持续发展和长远的市场竞争力提供有力保障。

《进口预包装食品中文标签法律合规审核及风险管理》

上海国浩律师事务所 李响

目录：

上编 实务建议

常见审核要点

风险管理思路

下编 规则梳理

主要规则梳理

合规义务及合规风险

一、 常见审核要点

（一）概览

食品企业在对中文标签进行审核时，需要对标签（以及食品整体包装）进行全面审核。基于主要法律法规及食品安全国家标准要求，一般情况下，中文标签审核至少需要涵盖包括但不限于下述事项：

1. 基本要求：例如清晰性、醒目性、持久性；真实性、准确性；通俗易懂及公序良俗；误导性规避及特殊声称；分离性规避；字体字符高度；及内外包装标示等。
2. 强制标示内容：例如食品名称和学名；配料表；净含量和规格；生产者、经销者的名称、地址和联系方式；日期标示；贮存条件；生产方式；及生产地区等；
3. 推荐标示内容：例如致敏物质；批号；及食用方法等；
4. 禁止标示内容：该事项审核中一般会进一步结合广告合规要求，例如禁止在标签上做虚假、夸大宣传；禁止标注或者暗示具有预防、治疗疾病作用的内容；及禁止非保健食品明

示或者暗示具有保健作用等。

5. 其他：例如警示标志；及环保标志等。

在上述事项审阅中，食品生产经营者应重点关注进口预包装食品的中外文标示、食品名称标示、配料表标示、及营养标签标示，因为该等事项相对较易导致食品企业面临合规风险。

下文第（二）条至第（五）条中的“合规要求”主要基于法律法规、国家标准及笔者过往经验，提示和总结我国重点监管合规要求；“合规提示”则主要根据笔者过往审阅中文标签的经验及实践情况，简要提出便于食品企业参考实施的合规风险防控措施。食品企业在参考该等“合规要求”和“合规提示”同时，仍应当确保符合法律法规和国家标准细化的各项具体要求。

（二）中外文标示

1. 合规要求

进口预包装食品常见中外文同时标注于标签之上。《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》（GB7718-2011）（简称“GB7718”）作为国家强制性标准，对标签中外文标示提出了细化要求。

根据 GB7718 第 3.8.2 条及《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》（GB7718-2011）问答（修订版）（简称“GB7718 问答”）第十四条、第五十六条，关于中外文合规要求提示如下，具体合规要求应当遵守上文所列标准：

（1）遵守中外文一致性：可以同时使用中文、外文，也可以使用繁体字，但是中外文必须有对应性（商标、进口食品的制造者和地址、国外经销者的名称和地址、网址除外），中文与外文含义上应当保持基本一致；所有我国法律法规及国家标准等要求强制标示的内容，中文应当标示出来；原外文标签的图形和符号不应有违反 GB7718 及我国其他法律法规的情形；及

（2）外文字号不得大于中文：外文字号不得大于相应的汉字（商标除外）。对于特殊包装形状（比如一些非常规立方、圆柱形体的包装等）进口食品，在同一展示面上，中文字体高度不得小于外文对应内容的字体高度。

2. 处罚案例

食药监食罚〔2016〕100022 号

监管部门认为行为人销售的进口预包装食品英文配料表中标示“Cocoa”在中文配料表中无对应内容；英文配料表中标示“Caramel Syrup”在中文配料表中无对应内容，因此处罚了食品经营者。

沪监管静处字（2018）第 062017001926 号

监管部门认为经测量，标签上部分英文字体大小高度为 21mm，而对应的中文字体大小高度为 16mm，英文字体大于对应的中文字体，因此处罚了食品经营者。

3. 合规提示

上述案例表明，监管部门在实践中要求中外文应当具有严格对应性。为了防止中文标签产生合规风险，建议食品企业在审阅中文标签时，严格检查标签及包装整体中外文一致性，并遵守国家对于外文字体字号的规定。

（三）食品名称标示

1. 合规要求

进口预包装食品名称可能由外文直译，易导致食品名称不符合我国监管合规要求。

根据 GB7718 第 4.1.2 条及 GB7718 问答第十九条、第二十条，关于食品名称合规要求提示如下，具体合规要求应当遵守上文所列标准：

（1）使用专门名称：应当在醒目位置，根据该食品相应的国家标准、行业标准或地方标准的规定，选取并标示食品名称；如没有相应的国家标准、行业标准或地方标准，则应当使用不会给消费者带来误解或混淆的常用名称或通俗名称；及

（2）不得造成混淆：当使用的商品名称含有易使人误解食品属性的文字或术语（词语）时，应在所示名称同一展示版面邻近部位使用同字号、同字体颜色标示食品真实属性的专用名称。

2. 处罚案例

渝垫江市监处字（2022）119 号

监管部门认为行为人销售食品“蛋疼含片”“贱男消失片”“二货救心丸”实际食品名称为立爽无糖薄荷糖，“长生不老含片”“变温柔颗粒”实际食品名称为薄荷味糖（坚实型压片糖果），标签中标注有“蛋疼含片”（Eggpainlozenges）“贱男消失片”“长生不老含

片”（Immortalbuccaltabets）等字样，属于含有恶搞、低俗等违反公序良俗内容，且违反了 GB7718 关于食品名称的相关规定，易造成误解，因此处罚了食品经营者。

3. 合规提示

食品名称具有反映食品本身固有的性质、特性、特征，及明晰产品本质、区分不同产品的作用，GB7718 严格要求食品名称不应当给消费者造成误解或混淆。

实践中为避免直译外文名不符合我国合规要求的风险，一般建议食品企业以翻译的食品名称为关键词检索[注 2]以识别我国相关国家标准、行业标准或地方标准，如果有多个等效名称，建议遵照以上顺序选择适用，优先适用国家标准及强制性标准规范的名称。但如果国内没有相关适用标准或无法确认适用标准，建议食品企业尽可能明确食品的相关信息，包括但不限于食品配料、生产工艺、理化指标、感官状态等，在充分了解食品具体信息的前提下，初步判断可能适用的参考标准，并交由我国具有 CMA、CNAS 等专业资质的检测机构，从专业角度帮助食品企业判断应当参考适用的标准及相应的食品名称等。

（四）配料表标示

（注：本节不含关于食品添加剂的具体规定，仅就食品添加剂合规要求进行了特别提示。）

1. 合规要求

配料标示合规基础在于食品生产加工合规使用生产原料及配料，不同国家对于食品原/配料的监管合规要求可能存在差异。为避免后续预包装食品进口销售合规风险，食品企业一般需按照我国法律法规和国家标准的要求，审慎检阅食品配料标示的合规性。

根据 GB7718 第 4.1.3 条、第 4.1.4 条、附录 B 及 GB7718 问答第二十二条、第二十五条、第二十六条、第二十七条、第三十九条、第四十条，关于配料表合规要求提示如下，具体合规要求应当遵守上文所列标准：

（1）配料标注形式合规：配料名称应当与食品名称一样，主要使用标准规定/常用通俗名称，不得给消费者带来误解或造成混淆；应当使用 GB7718 规定的配料表标注形式，标明“配料表”等字样，并按照加入量的递减顺序一一披露；及如无对应国家标准、行业标准和地方标准，且加入量超过 25%的复合配料，需按照递减顺序一一标示复合配料的原始配料；

（2）配料定量标示（特别强调配料应当如何标示）：特别强调的有价值、有特性的配料应当标示出其在成品当中的含量；只在食品名称中出于反映食品真实属性需要，提及某种配

料或成分而未在标签上特别强调时，不需要标示该种配料或成分的添加量或在成品中的含量；及只强调食品的口味时也不需要定量标示；及

(3) 食品添加剂特别提示：关于食品添加剂的通用性要求，主要应当参考 GB7718 问答第二十八条至第三十七条。此外，还应当进一步参考《国家食品安全标准 食品添加剂使用标准》（GB2760-2014）（简称“GB2760”）的相关要求。具体而言：食品企业应当根据 GB2760 明确食品添加剂是否可用及其可用量；应当检索单一食品添加剂是否有专门标准，并按照相关标准明确该食品添加剂是否满足我国的合规要求；及应当遵照 GB2760 及其他相关标准标示食品添加剂。

2. 处罚案例

皋市监处罚〔2024〕0600230 号

监管部门认为案涉食品标签配料存在“标注的原料与辅料未按加工时加入量的递减顺序一一排列、未标识上述威士忌原酒的原始配料”等情形，不符合 GB7718 关于食品配料的相关规定，因此处罚了食品生产者。

3. 合规提示

为避免合规风险，首先，食品生产经营者可在进口预包装食品采购合同、进口预包装食品代加工协议等中明确约定责任方，并规定责任方如实、充分、准确、及时提供预包装食品进口中国于海关申报、海关检验、市场监督等监管环节及制作中文标签环节中所必要的各项产品信息，否则将承担相应的责任。

其次，由于每一种食品配料可能均有相应的标准，该等标准会明确相关配料在中国的可用名称、感官要求、理化指标、检测方法等信息，建议食品企业参考有关标准确定单一配料的合规性，并将经确认的配料按照相关标准规定的形式合规标示在中文标签上。

最后，建议食品企业对于配料“应标必标，可标尽标”。国家标准关于配料标注形式虽然有一定的选择空间，例如复合配料可以考虑是否有相应的国家标准、行业标准或地方标准，加入量是否小于 25% 等因素由食品企业选择不标示其具体成分。但结合实践经验及从风险控制的角度，对于应当标示的配料必须标示出来，对于可以不标示的配料也应当尽量标示，以减少漏标配料带来的风险。

(五) 营养标签标示

1. 合规要求

营养标签为预包装食品标签的一部分，通常情况下会包括营养成分表、营养声称、营养成分功能声称。我国针对营养标签制定了专门的食品安全国家标准，对食品营养标签提出了更高要求。

营养标签需主要依据《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》（GB28050-2011）（简称“GB28050”）及《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》（GB28050-2011）问答（修订版）（简称“GB28050 问答”）。关于营养标签合规要求提示如下，具体合规要求应当遵守上文所列标准：

(1) 营养信息真实、客观：营养标签应当以具有资质的专业检测机构出具的检测报告为准，按照 GB28050 及 GB28050 问答允许的数据选择及/或计算方法，真实客观、不虚假或夸大标注出相关数据；及营养成分数据选择及/或计算方法标示的最终数值，需合理考虑 GB28050 表 2 中的“允许误差范围”；

(2) 营养标签标示形式：一般营养成分表应当包括“表头、营养成分名称、含量、NRV% 和方框”五个基本要素，具体形式应当参考 GB28050 附录 B；应当严格遵守 GB28050 表 1 的修约间隔，保留合适小数位；及营养标签应当标示到最小销售单元；及

(3) 营养标签强制标示内容：突出标示能量及核心营养素（蛋白质、脂肪、钠、碳水化合物）；及注意能量及核心营养素以外其他营养成分、营养强化剂、反式脂肪酸（仅在氢化和（或）部分氢化油脂时）的强制标示要求。

2. 处罚案例

沪监管浦处字〔2018〕第 152018010269 号

国家食品药品监督管理总局委托国家食品质量监督抽检中心对上海某食品有限公司进口的食品进行抽检。监管部门认为抽检结果显示某巧克力的“反式脂肪酸”项目及某饼干的“维生素 B1”项目均不符合 GB28050，抽检及后续的复检结果均显示案涉食品营养成分标示存在问题，因此处罚了食品经营者。

3. 合规提示

从上述案例可以看出营养成分检验和合规标示的重要性。营养标签合规标示最重要的是确保营养标签的数值溯源性，因此建议食品企业保留相关信息，以便查询和及时纠正问题。

食品可能因存储方式和条件、保存期限等各种因素而导致营养成分的数值发生变动，GB28050规定“允许误差范围”即是为了解决该问题。食品生产经营者一般需要证明标示数值的真实、客观，此时过往所依据的检测报告就变得尤为重要，可以有效佐证食品企业合规标示了数据。如果相关数据是基于计算法得出的，需提供GB28050及GB28050问答认可的计算法以证明数据真实客观。建议食品企业比较、评价和论证计算法数据及检测数据，并保留相关论证过程和其他信息，以备后续应对投诉、检查等。

二、风险管理思路

除做好中文标签合规审核工作外，食品生产经营者也应当进一步加强内部管理，针对食品安全合规的相关问题从事先预防的角度增加法律合规风险预防措施，防范于未然。

（一）系统学习规则

食品企业应当系统学习有关于预包装食品中文标签的相关规则，熟悉我国对于进口预包装食品中文标签的合规要求。建议企业区分中文标签需强制标示和推荐标示的所有事项，并详细梳理每一事项下的合规要求，从而形成中文标签审核参考文件，以协助企业在开展中文标签法律合规审核过程中，做到有规可依，有规必依，最大化降低合规风险。

（二）食品安全追溯及过程控制

食品企业应当按照《食品安全法》的要求做好食品安全追溯及过程控制，在包括但不限于以下方面审慎且妥善地进行管理：人员管理和培训；食品安全自查；食品安全生产经营过程控制（例如采购过程控制、进口和销售记录控制、产品检验、运输和交付控制等）；合规风险分析及控制；库存食品检验；及食品召回等。

食品企业可以通过下述方法落实食品安全追溯及过程控制：

1、标准操作程序

建立和执行标准操作程序（SOP，Standard Operating Procedure），明确食品安全管理环节以及各个环节的操作流程、责任人、质量标准等内容；

2、合规风险评估机制

建立合规风险评估机制并定期评估风险，从而及时发现和整改问题；

3、合规培训计划

制定合规培训计划并定期培训相关员工，确保员工符合食品安全追溯及过程控制要求；

4、信息技术

充分利用信息技术，将食品安全追溯及过程控制的环节、流程、合规操作要求等通过信息系统进行智能化管理，及时提示和预警风险，保存操作记录。

（三）合规管理体系

为加强对食品安全的合规管控，食品企业可以参考诸如 ISO37301:2021《合规管理体系 要求及使用指南》（Compliance management systems - Requirements with guidance for use）（简称“ISO37301”）和 ISO 9000 系列质量相关标准，逐步建立合规管理体系、质量合规体系等。例如参照 ISO37301，建立合规管理体系一般需要涉及以下事项：

1、承诺和政策

高层管理者应承诺合规，制定合规政策，明确企业对合规的态度和目标。

2、风险评估

识别和评估与合规相关的风险，特别是食品安全方面的风险。

3、控制措施

建立控制措施以应对识别出的风险，针对食品企业一般可能包括制定标准操作程序(SOP)和内部控制机制等，制定上述程序和机制可以确保合规政策的实施。

4、意识提升和合规文化传播

定期对员工进行合规培训，提高他们对食品安全和相关法规的认识，增强合规意识；同时，应形成并向企业内外传递合规文化，将合规经营理念融入企业内部。

5、沟通和举报机制

建立有效的沟通渠道，鼓励员工举报违规行为，做好举报人保护。

6、监控和审查

定期监控合规管理体系的运行情况，进行内部审核，评估合规管理效果，并根据需要进行改进。

7、持续改进

根据监控和审查结果，不断优化合规管理体系，确保其适应性和有效性。

(四) 专业第三方机构

《食品标签监督管理办法》（征求意见稿）第四十六条提出：“食品生产经营者应当对其食品标签合规性进行审核把关。鼓励食品生产经营者选择专业机构或专业人员对其食品标签标注或标明事项的合规性进行评价。”建议食品企业选择法律合规审核加专业检测机构检测评审相结合的方式，从法律合规风险和专业技术层面全面为企业提供支持，确保中文标签在法律合规及技术层面均达到我国的监管合规要求，帮助企业规避合规风险，为预包装食品进口销售之路保驾护航。

下编 规则梳理

一、主要规则梳理

(一) 主要法律法规及主要国家标准[注 3]

在中文标签的审核中，应当以下述所列相关法律法规及食品安全国家标准为重要标尺。

<ul style="list-style-type: none">● 主要法律法规	<ul style="list-style-type: none">● 《中华人民共和国食品安全法》（2021 修正）● 《中华人民共和国食品安全法实施条例》（2019 修订）● 《中华人民共和国进出口食品安全管理办法》● 《国家质量监督检验检疫总局关于修改〈食品标识管理规定〉的决定》
<ul style="list-style-type: none">● 主要国家标准	<ul style="list-style-type: none">● 《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》（GB7718-2011）● 《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》（GB7718-2011）问答（修订版）● 《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》（GB28050-2011）● 《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则》（GB28050-2011）问答（修订版）● 《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》（GB2760-2014）^[注 4]● 《食品安全国家标准 食品添加剂标识通则》（GB29924-2013）● 《食品安全国家标准 食品营养强化剂使用标准》（GB14880-2012）● 《食品安全国家标准 食品用香精》（GB30616-2020）

（二）其他标准检索及审阅思路

除上述第（一）条中所列的主要国家标准外，中文标签审核过程中，还会根据具体的配料、添加剂、营养成分、产地等内容，需要适用到其他相关标准。如笔者在审核中，因涉及水产品中文标签拉丁学名，除了前述标准外，还需参照国家对于该类水产品颁布的专门标准以确定标签标示学名的准确性。因此，审核者还需掌握这些相关标准的检索方法。一般而言，检索相关标准比较推荐的做法是以关键词检索的方式在国家标准化管理委员会[注5]、食品安全国家标准数据检索平台[注6]等官方平台，检索目前可能涉及的适用标准。同时，对于企业内部不能明确的问题，可以聘请具有CMA、CNAS等专业资质的检测机构帮助检测以确定拟进口预包装食品是否符合相关的法律法规及国家标准。

二、合规义务及合规风险

企业进口预包装食品并在国内销售，行政合规义务和合规风险是为首要关注事项，本文对此进行了详尽的阐述。此外，为进一步提示，本文也在“其他合规义务及合规风险简述”部分简要分析和总结了相关的民事及刑事合规义务及合规风险。

注：本节内容主要源于法条。例如下文中“食品进口商”、“境内进出口食品生产经营者”等均为法律规定的责任主体，因此下文并未完全延用上文定义的“食品企业”等名称。

（一）行政合规义务及合规风险

我国对于进口预包装食品标签的监管分为进口和境内销售两个环节，这两个环节分别由海关和市场监督管理部门[注7]管控，由此带来了两项合规义务及其对应的合规风险。

1. 中文标签符合法律法规及国家标准

（1）合规义务

进口环节

- 根据《食品安全法》第九十七条，进口预包装食品应当有符合《食品安全法》、我国其他法律法规及食品安全国家标准要求的中文标签，并载明食品的原产地以及境内代理商的名称、地址、联系方式。

▪ 此外，根据《进出口食品安全管理办法》第三十条，对于进口鲜冻肉类产品、进口水产品[注8]，其内外包装上还应当有牢固、清晰、易辨的中英文或者中文和出口国家（地区）文字标识，分别标明此条所要求的所有内容。

销售环节

▪ 根据《中华人民共和国食品安全法》第三十四条、第六十七条，禁止生产经营无标签预包装食品，预包装食品上应当有符合法律规定的标签。

▪ 根据《食品安全法》第九十四条，食品进口商应当建立境外出口商、境外生产企业审核制度，重点审核进口的预包装食品是否符合《食品安全法》和其他法律法规、国家标准，并需查验食品的标签和说明书，发现有不符我国食品安全标准或其他可能危害人体健康情况的，应当立即召回。

(2) 合规风险

进口环节

▪ 根据《食品安全法》第一百二十五条，违反《食品安全法》第九十七条规定的合规义务，生产经营无标签的预包装食品或者标签不符合规定的食品，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品，同时将根据货值金额处以罚款，如若情节严重的，将责令停产停业，直至吊销许可证。

特别提示：进口预包装食品中文标签存在瑕疵但不影响食品安全且不会对消费者造成误导的，由上述部门责令改正，企业拒不改正的，处以罚款。也即标签存在不影响食品安全且不会对消费者造成误导的瑕疵时，仍有修改标签的机会，食品生产经营者应当配合改正，否则处罚将加重。

▪ 此外，根据《进出口食品安全管理办法》第七十条，海关在进口预包装食品监管中，发现中文标签不合规且进口商拒不按照要求销毁、退运或者技术处理的，海关将处以警告或者罚款。

销售环节

▪ 根据《食品安全法》第一百二十五条，生产经营无标签或不合规标签食品，将被没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、

原料等物品；并将依照货值金额，被处以相应的罚款；情节严重的，将被责令停产停业，直至吊销许可证。

2. 如实报检中文标签

(1) 合规义务

根据《进出口食品安全管理办法》第二十五条[注9]，食品进口商或者其代理人在进口食品时，应当如实向海关申报。

根据《中华人民共和国进出口商品检验法实施条例》（简称“《进出口商品检验法实施条例》”）第四十五条，进出口商品的收货人、发货人、代理报检企业或者出入境快件运营企业、报检人员必须如实提供进出口商品的真实情况，取得出入境检验检疫机构的有关证单，报检法定检验的进出口商品，不得逃避进出口商品检验。

(2) 合规风险

根据《进出口食品安全管理办法》第六十九条，境内进出口食品生产经营者不配合海关进出口食品安全核查工作，拒绝接受询问、提供材料，或者答复内容和提供材料与实际情况不符的，海关处以警告或者罚款。

根据《进出口商品检验法实施条例》第四十五条，未如实提供进出口商品的真实情况，取得出入境检验检疫机构的有关证单，或者对法定检验的进出口商品不予报检，逃避进出口商品检验的，由出入境检验检疫机构没收违法所得，并处罚款。其中，出入境检验检疫机构将区分（1）进出口商品收货人、发货人；以及（2）代理报检企业或者出入境快件运营企业、报检人员两类主体，依照其过错原因及过错程度，分别进行处罚。

(二) 其他合规义务及合规风险简述

1. 民事合规义务及合规风险——消费者索赔、职业打假人的司法实践

根据《食品安全法》第一百四十八条第二款，生产不符合食品安全标准的食品或者经营明知是不符合食品安全标准的食品，消费者除要求赔偿损失外，还可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金，且损失赔偿外的赔偿金均从一千元起算。有且只有在食品的标签、说明书不存在影响食品安全且不会对消费者造成误导的瑕疵的情况下，可以免除食品生产经营者的责任。

这一条款常被称之为“惩罚性赔偿条款”或“退一赔十条款”，“职业打假人”一般会

基于此条款的规定，向食品生产经营者索赔。部分“职业打假人”甚至形成了团体化、商业化、规模化的职业打假模式，使食品生产经营者时常陷入民事纠纷之中，甚至可能直接影响到企业的正常运营。

最高人民法院于2013年颁布的《最高人民法院关于审理食品药品纠纷案件适用法律若干问题的规定》明确“因食品、药品质量问题发生纠纷，购买者向生产者、销售者主张权利，生产者、销售者以购买者明知食品、药品存在质量问题而仍然购买为由进行抗辩的，人民法院不予支持。”2014年最高法第23号指导性案例[注10]及此后的司法实践进一步明确了，在食品确有质量问题时，食品生产经营者不得以消费者“知假买假”或者“职业打假”为由抗辩，从而免除“惩罚性赔偿条款”的适用。

但由于“职业打假人”存在违背诚信原则、浪费司法资源之嫌，因而近年来我国在“职业打假”问题上也呈现出严格规制打击的态度。2024年8月21日，最高人民法院发布《最高人民法院关于审理食品药品惩罚性赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释》（简称“解释”）及食品安全惩罚性赔偿典型案例[注11]。根据该解释及上述典型案例，对于“知假买假”者恶意高额索赔，法院将以合理生活消费需要范围为判断标准，依法支持惩罚性赔偿请求；同时，食品生产经营者主张消费者“知假买假”的，应承担举证责任。对于“知假买假”连续购买后索赔的，法院将按多次购买相同食品的总数，在合理生活消费需要范围内支持其惩罚性赔偿请求。对于“知假买假”者连续购买并反复索赔的，法院应当综合考虑保质期、普通消费者通常消费习惯、购买者的购买频次等因素，在合理生活消费需要范围内支持其惩罚性赔偿请求。

2024年9月3日，市场监管总局发布《市场监管部门优化营商环境重点举措(2024年版)》（简称“重点举措”），强调“依法规制职业索赔行为”，从严审查、谨慎立案，并出台了违法行为首违不罚清单、标签瑕疵不适用惩罚性赔偿等举措。但是需注意上述解释及重点举措均明确表示规制职业打假并不表示摒弃社会监督和减轻食品生产经营者的食品安全责任。

2. 刑事合规义务及合规风险

《中华人民共和国刑法》（简称“《刑法》”）中规定的有关食品安全的罪名包括生产、销售不符合安全标准的食品罪，生产、销售伪劣产品罪等。在食品标签不合规足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病等后果，或者行为人出现了在产品中掺杂、掺假，以假充真，以次充好或者以不合格产品冒充合格产品等情节时，需按照上述罪名处罚。

此外，《刑法》中规定了逃避商检罪，与上文行政合规义务相辅相成。行为人如若违反进出口商品检验规定，逃避有关部门的商品检验，将必须经商检机构检验的进口商品未报经检验而擅自销售、使用且情节严重的，构成逃避商检罪，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

以上内容可供进口预包装食品生产经营者参考，国产预包装食品亦可参照适用。⁴

⁴ [1]关于消费者索赔、职业打假人的司法实践问题请参阅下编“民事合规义务及合规风险”。

[2]标准检索方法请参阅本文“其他标准检索及审阅思路”部分。

[3]截止 2024 年 10 月 10 日。

[4]《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）将于 2025 年 2 月 8 日正式实施，届时《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》（GB2760-2014）将被废止。

[5]国家标准化管理委员会 <https://www.sac.gov.cn/>。

[6]食品安全国家标准数据检索平台 <https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db>。

[7]一般由市场监督管理部门下属的食品安全监督管理部门负责。

[8]根据《进出口水产品检验检疫监督管理办法》第三条、第十九条，《进出口食品安全管理办法》第三十条对于进口水产品的相关规定，应当包含水生动物产品及其制品。

[9]根据《进出口食品安全管理办法》第十条、第二十八条，海关对进口食品依据进出口商品检验相关法律、行政法规的规定对进口食品实施合格评定。海关合格评定要求提交进口食品标签样张和翻译件等材料，对于进口食品经合格评定符合要求的，海关出具《入境货物检验检疫证明》：

https://online.customs.gov.cn/static/pages/index.html?guidebookUrl=/static/pages/guides/000629009001/000629009001.html&applyUrl=https%3A%2F%2Fsc.chinaport.gov.cn%2Fdeskserver%2Fsw%2FdeskIndex%3Fmenu_id%3Ddec001&userType=0&systemType=WEB&taskCode=11100000000014154E1000629009001&flag=false。

[10]《指导案例 23 号：孙某某诉南京某超市有限公司江宁店买卖合同纠纷案》裁判要点：“消费者购买到不符合食品安全标准的食品，要求销售者或者生产者依照食品安全法规定支付价款十倍赔偿金或者依照法律规定的其他赔偿标准赔偿的，不论其购买时是否明知食品不符合安全标准，人民法院都应予以支持。”：

<https://rmfyalk.court.gov.cn/dist/view/content.html?id=k1qQN1TokxKuoRpTnfXCkHpBaL8Tid4txZNOQYgQ900%253D&lib=zdx&qw=23%E5%8F%B7>。

[11]《案例三 经营者主张购买者“知假买假”，应承担举证责任——曾某诉赵某产品责任纠纷案》：

<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/440851.html>。

见本而知末，执一而应万

——《网络安全标准实践指南—敏感个人信息识别指南》解读

上海国浩律师事务所 李响

一、前言

敏感个人信息不仅是个人信息保护的关注焦点之一，也是企业履行数据合规义务的工作重点。根据相关法律法规，个人信息处理者在处理敏感个人信息时需要履行包括但不限于如下的合规义务：取得单独同意、充分告知、事先进行个人信息保护影响评估、履行安全保护要求、履行出境合规义务等。而履行前述合规义务的前提和基础，是确认哪些个人信息是敏感个人信息，即敏感个人信息识别。

在现有法律法规和推荐性国家标准基础上，全国网络安全标准化技术委员会发布了《网络安全标准实践指南—敏感个人信息识别指南》（以下简称“《敏感个人信息识别指南》”），以指导各组织识别敏感个人信息。《敏感个人信息识别指南》的出台，为敏感个人信息的识别提供了更加细化的指导方向和操作指引。在此背景下，本文拟对《敏感个人信息识别指南》中敏感个人信息的概念界定、分类以及识别规则进行梳理，并结合司法实践予以总结分析，以期为实务提供参考。

二、现行法律法规及规范、指引对敏感个人信息的界定及分类

（一）敏感个人信息的界定

当前我国法律法规及各类规范、指引对敏感个人信息一般采用“危害结果概括+常见分类举例”的定义方式，即从不法行为所导致的危害结果切入，对敏感个人信息的概念进行界定，并列举常见分类。例如：

2020年10月1日实施的《信息安全技术 个人信息安全规范》（GB/T 35273—2020，以下简称“《个人信息安全规范》”）附录B个人敏感信息判定规定，个人敏感信息是指一旦泄露、非法提供或滥用可能危害人身和财产安全，极易导致个人名誉、身心健康受到损害或歧视性待遇等的个人信息。

2021年11月1日实施的《中华人民共和国个人信息保护法》（以下简称“《个人信息保护法》”）对敏感个人信息的定义进行了精简，并附以常见分类。第二十八条第一款规定，

敏感个人信息是一旦泄露或者非法使用，容易导致自然人的人格尊严受到侵害或者人身、财产安全受到危害的个人信息，包括生物识别、宗教信仰、特定身份、医疗健康、金融账户、行踪轨迹等信息，以及不满十四周岁未成年人的个人信息。

此后发布或施行的相关规范，基本延续了《个人信息保护法》对敏感个人信息的定义，如2021年12月31日实施的《网络安全标准实践指南—网络数据分类分级指引》（“以下简称《网络数据分类分级指引》”）、2023年8月9日发布的《信息安全技术 敏感个人信息处理安全要求》（征求意见稿，以下简称“《敏感个人信息处理安全要求》”）与2024年9月14日实施的《敏感个人信息识别指南》等。

（二）敏感个人信息的类别

笔者对上述法律法规及规范、指引中关于敏感个人信息的分类进行了梳理，详见下表：

序号	法规或规范名称	敏感个人信息类别
1	《个人信息安全规范》 2020.10.01	个人财产信息、个人健康生理信息、个人生物识别信息、个人身份信息、其他信息
2	《个人信息保护法》 2021.11.01	生物识别、宗教信仰、特定身份、医疗健康、金融账户、行踪轨迹、不满十四周岁未成年人的个人信息
3	《网络数据分类分级指引》 2021.12.31	特定身份、生物识别信息、金融账户、医疗健康、行踪轨迹、未成年人个人信息、身份鉴别信息、其他敏感个人信息
4	《敏感个人信息处理安全要求》 2023.08.09	生物识别信息、宗教信仰信息、特定身份信息、医疗健康信息、金融账户信息、行踪轨迹信息、不满十四周岁未成年人个人信息、身份鉴别信息、其他敏感个人信息
5	《敏感个人信息识别指南》 2024.09.14	生物识别信息、宗教信仰信息、特定身份信息、医疗健康信息、金融账户信息、行踪轨迹信息、不满十四周岁未成年人的个人信息、其他敏感个人信息

《敏感个人信息识别指南》对于敏感个人信息的分类基本借鉴了《个人信息保护法》所列的七项，并增加兜底性质的“其他敏感个人信息”。而各类别项下的具体示例则在过往实务经验的基础上，新增或调整几例特定敏感个人信息的表述，如特定身份信息中的“不适宜公开的职业身份信息”、其他敏感个人信息中的“展示个人身体私密部位的照片或视频”等，这些调整部分需要予以关注。

三、《敏感个人信息识别指南》关于敏感个人信息识别的规则

《敏感个人信息识别指南》第3章规定了敏感个人信息的识别规则，主要包括：

（一）实质性识别规则。《敏感个人信息识别指南》从定义出发，以泄露或非法使用的不法行为所容易导致自然人人格尊严、人身安全以及财产安全受损的危害后果作为实质性标准，建立起敏感个人信息的实质性识别规则。其中：

人格尊严是个人基于自己所处的社会环境、地位、声望、工作环境、家庭关系等各种客观条件而对自己或他人的人格价值或社会价值的认识和尊重⁵。侵害人格尊严会致使个人的人格评价被降低、隐私被泄露，造成精神创伤和痛苦。容易侵害人格尊严的情形可能包括“人肉搜索”、非法侵入网络账户、电信诈骗、损害个人名誉、歧视性差别待遇等。例如：泄露个人的特定身份、宗教信仰、性取向、特定疾病和健康状态等信息，容易引发社会偏见、导致个人遭受歧视性差别待遇，进而侵害其人格尊严；

危害人身、财产安全主要指个人的生命权、身体权、健康权等人身权益或者个人的财产权益遭受了侵害或者有被侵害的风险⁶。例如泄露、非法使用个人的行踪轨迹信息，容易导致个人的人身安全受到危害；泄露、非法使用金融账户信息，容易造成个人的财产损失。

综上，实质性识别规则旨在综合判断个人信息的敏感程度，即被泄露或者遭非法使用后，造成个人人格尊严、人身安全以及财产安全遭受侵害或侵害风险的难易程度。如通过社会一般理性判断容易造成前述侵害或侵害风险的，该个人信息应识别为敏感个人信息。

除了正向识别外，实质性识别规则亦可适用于敏感个人信息的排除上，即反向识别哪些信息不属于敏感个人信息。

（二）对照式识别规则。即将个人信息与《敏感个人信息识别指南》“表A.1 常见敏感个人信息”的示例进行比对，经比对落入其列举范围的，原则上将被识别为敏感个人信息，除非存在充分理由和证据表明个人信息达不到实质性标准。

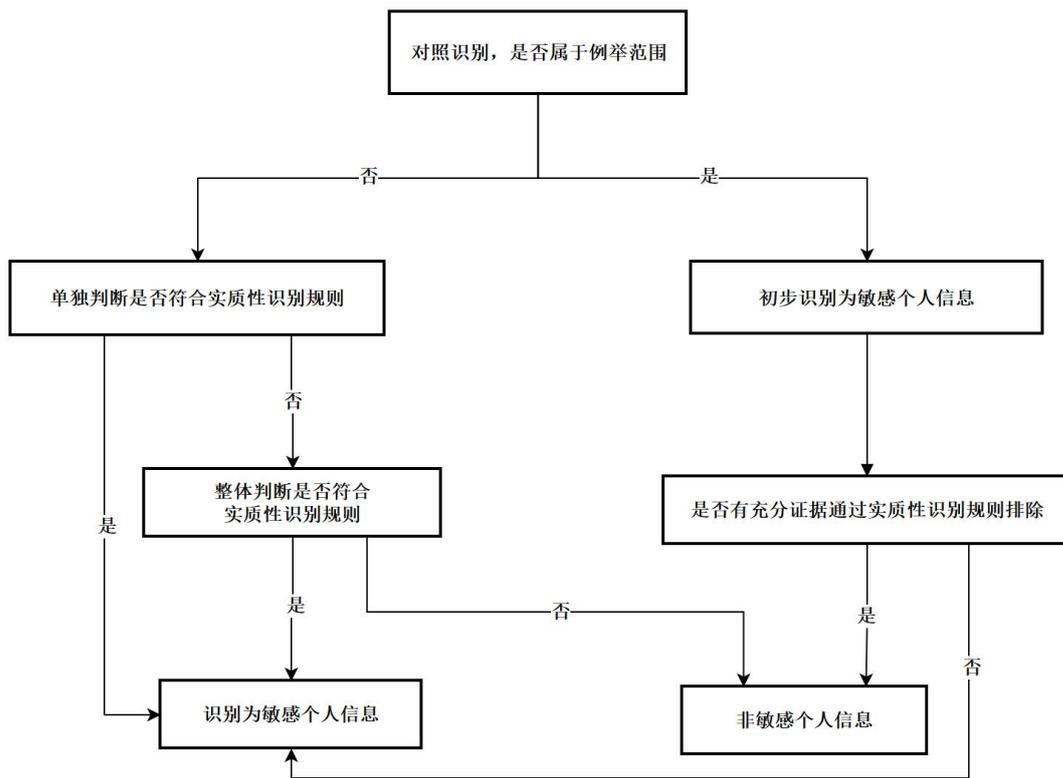
整体性识别规则。即多项一般个人信息汇聚或融合后的整体如符合实质标准，则应被识别为敏感个人信息。比如，《敏感个人信息识别指南》指出“人肉搜索”属于容易导致自然人人格尊严受到侵害的情形。尤其当个人已经引发相关舆情时，其姓名、家庭住址等信息很可能被整合利用并对个人实施“人肉搜索”，容易导致该个人受到追踪、骚扰、网络暴力，进而侵害其人格尊严。那么上述一般个人信息形成的整体就可能构成敏感个人信息。⁷

⁵ 参见：《中华人民共和国民法典总则编理解与适用[下]》第543页。

⁶ 参见程啸：《个人信息保护法理解与适用》，中国法制出版社2021年版，第259页。

⁷ 需要额外说明的是：姓名、家庭住址等个人信息一般不单独被列举为敏感个人信息，但其汇聚或融合后的整体如符合实质性识别标准，则在具体案件中可构成敏感个人信息。

《敏感个人信息识别指南》建立的敏感个人信息识别规则如下图：



司法实践中关于敏感个人信息的识别规则

司法实践中，已有部分案例具体阐释了敏感个人信息的识别规则，其思路与《敏感个人信息识别指南》所建立的识别规则大体一致，即先通过对照式识别规则判断是否属于敏感个人信息，再通过实质性识别规则进行二次识别。经检索，笔者大致梳理总结如下：

对照式识别规则。当案件中涉及的个人信息落入相关法律法规及规范、指引列举的敏感个人信息示例时，法院一般直接认定其构成敏感个人信息。例如：

人脸信息归为生物识别信息，属于敏感个人信息。在（2023）浙 0192 民初 4563 号中，法院认为：“人脸信息属于生物识别信息，生物识别信息属于极为重要的个人敏感信息，处理人脸类的生物识别信息除必须获得个人的单独同意外，还需要遵守行政法规的特别规定”；

医疗就诊记录归为医疗健康信息，属于敏感个人信息。在（2023）京 03 民终 15621 号中，法院认为：“医疗健康信息与自然人的人身、健康密切关联，属于敏感个人信息，……徐某的病历资料涉及徐某本人的生理健康，属于徐某的敏感个人信息”。

房产信息归为个人财产信息，属于敏感个人信息。在（2023）苏 0505 民初 394 号中，法院认为：“从个人信息敏感程度来看，国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会于 2020 年 3 月 6 日发布于 2020 年 10 月 1 日实施的《信息安全技术个人信息安全规范》附录 B “个

人敏感信息判定”中表 B.1 “个人敏感信息举例”中认为房产信息作为个人财产信息属于个人敏感信息，本案所涉房产信息应属于个人敏感信息”。

实质性识别规则。如果案件所涉个人信息并非法律法规及规范、指引中所示例的敏感个人信息，则需要根据实质性识别规则，综合判定是否属于敏感个人信息。

在（2021）辽 01 民初 3574 号中，法院认为：“本案涉及的自然人的微信账号、手机号码、登录密码和支付密码，承载了大量的自然人身份信息，具有区别于他人的属性，即在与其他信息结合后能够识别出特定自然人，故均属于自然人的个人信息。上述信息一旦被泄露或者被非法利用，可能导致自然人的人格尊严受到侵害或者人身、财产安全受到危害，可能对个人信息主体的权益带来重大风险，故属于个人敏感信息的范畴。”⁸

实践中，亦存在通过实质性识别规则将案涉个人信息排除在敏感个人信息范围之外的情形。如在（2022）浙 0192 民初 4259 号中，法院认为：“本案中，淘宝公司处理薛某的个人信息主要涉及案涉购物订单信息、交易支付完成情况信息、商品配送信息等。从信息的具体内容上看，淘宝公司处理的薛某案涉个人信息既不属于前述法条中具体列举的敏感个人信息，也不属于社会通常认识意义上具有危及自然人人身、财产安全的敏感个人信息……故淘宝公司处理的薛某案涉购物订单信息、交易支付完成情况信息、商品配送等个人信息，属于一般个人信息类型。”该案中，法院正是按照：对照式识别规则→实质性识别规则的顺序，先将案涉个人信息从列举范围内排除，又实质性判定该个人信息一般不会危及人身、财产安全，进而认定案涉个人信息不属于敏感个人信息。

结语

作为敏感个人信息合规的前置性程序，敏感个人信息识别对企业的数据合规至关重要。伴随着立法与实践对个人信息保护的日益重视，敏感个人信息识别或将成为企业必不可少的合规课题⁹。我们建议企业将敏感个人信息识别工作提上日程，关注立法与司法前沿讯息，建立健全相应的识别规则，并在此基础上切实履行合规义务。

⁸ 本案中法院采用了实质性识别规则对敏感个人信息进行判定，笔者理解可能是出于彼时的规范、指引还未细化至将微信账号信息列举为敏感个人信息。微信账号本身具有收付功能，属于《敏感个人信息识别指南》中“金融账户信息”所列的“支付账号信息”。因此，如当下审理该案，亦可采用对照式识别规则进行判定。

⁹ 实践中，已有上市公司将敏感数据识别纳入其合规管理工作范畴，如海能达（002583）在其《2023 年社会责任报告》1.7.5 数据保护合规（1）员工个人隐私保护部分披露：“公司对内部数据场景进行识别，重点梳理出可能涉及的员工个人信息、敏感个人信息，明确需要向第三方或境外提供的个人信息、需要进行公开的个人信息等情形。对不同类级的个人信息，根据具体场景实施分类分级管理，合理确定信息处理的操作权限。”

非货币财产出资的合规应用

上海国浩律师事务所 李响

一、前言

新公司法第四十八条规定，股东可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地使用权、股权、债权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产作价出资。股东以非货币财产出资时需满足相应合规要求才能确保完全履行出资义务，否则，可能因出资不规范而被认定为未足额实缴出资，进而对公司债务承担责任。本文拟从非货币财产出资的各项前提条件出发，提出非货币财产出资相关的合规要求，以协助股东规范出资。

二、股东非货币财产出资的前提条件

（一）符合公司章程的规定

新公司法第四十九条规定，股东应当按期足额缴纳公司章程规定的各自所认缴的出资额。从文义解释角度理解，股东以非货币财产出资，需公司章程规定股东出资方式为实物、知识产权、股权等非货币财产，否则股东擅自以非货币财产出资的，可能被认为未完成出资义务。如（2023）沪0105民初519号中：“公司章程明确约定，股东徐某¹⁰认缴70万元货币出资……股东徐某主张股东在公司设立时确认其为知识产权出资，并无充分证据证明，本院不予采纳，股东徐某应当履行出资义务，即缴纳剩余出资款69万元”。

如公司章程已规定股东以货币出资，股东拟变更出资方式为非货币财产的，应符合公司法关于修改公司章程的规定。新公司法第四十六条规定，有限责任公司章程应当载明下列事项：（五）股东的出资额、出资方式和出资日期。因此，股东出资方式属于公司章程规定事项，如将股东的出资方式由货币变更为非货币，则需要修改公司章程。按照新公司法第六十六条的规定，修改公司章程需经股东会代表三分之二以上表决权的股东通过，否则不发生变更出资方式的效力。如（2023）粤0309民初13165号中：“被告二股东虽辩称已以实物（机器设备）等作为出资，在章程约定系货币出资的情形下，两被告但并未提交股东会决议、出

¹⁰ 文章所涉案例公司名称均已隐去，读者可自行检索案号。下同。

资证明等证明公司已同意股东变更出资方式且已确认收到各股东的出资，现有证据不足以证明被告已实际出资完毕”。

需要注意的是，如股东已经面临承担公司债务的紧迫性，即使变更出资方式符合公司法的相关规定，恐怕也为时已晚。法院很可能认为股东存在逃避债务的恶意，进而认定变更出资方式不发生效力。如（2023）豫民申 10520 号中：“甲公司章程载明的股东认缴出资方式为货币出资，于 2023 年 3 月 6 日才变更为可以由知识产权出资。案涉债权于 2022 年 1 月 24 日已经申请强制执行，执行法院于 2022 年 7 月 20 日作出（2022）豫 0329 执异 74 号裁定，追加股东为被执行人，均在甲公司变更出资方式之前，甲公司变更出资方式具有规避追加被执行人的明显恶意。甲公司在不能履行到期债务的情况下，将股东认缴出资方式由货币出资变更为知识产权出资，侵害了既有债权人对于甲公司股东认缴出资方式为货币出资的信赖利益。据此，原审法院认定甲公司股东仍应当在原章程载明的认缴货币出资额范围内承担相应责任，亦无不当。”因此，股东如拟变更出资方式，应及时尽早完成。

（二）完成评估作价

新公司法第四十八条规定，对作为出资的非货币财产应当评估作价，核实财产，不得高估或者低估作价。因此，股东如拟以非货币财产出资，应及时委托资产评估机构对财产进行评估，以确认财产价值。否则，很可能因财产未经评估而无法确定出资数额，进而被认定为未实缴出资。如（2021）京 0109 民初 3427 号中：“就 4 项专利的价值如何，股东刘某在转让 4 项专利后是否已足额履行 200 万元的出资义务，未能提交相应证据予以证明，经本院释明，亦未申请评估。……本案中，4 项专利未经评估，无法确认股东刘某出资数额，故其应在未足额未出资（200 万元）的范围内为限对公司债务承担补充赔偿责任。

但是，评估报告也并非股东的“通行证”，如评估报告存在弄虚作假，可能被认定为出资无效。新公司法生效后，为满足新公司法对股东认缴出资期限的规定，解决股东高额认缴出资的历史遗留问题，市场上已经出现了一批工商代理机构，为股东提供“一条龙”非货币财产出资服务，从非货币财产的取得、评估，到股东会决议的做出、公司章程的变更，再到工商变更登记，环环紧扣，形式上似乎合法合规，实际上却是自欺欺人，徒劳无功。如（2020）浙 01 民终 7901 号中：“股东陈某提出由其联系上海的一个商务咨询公司，对公司采取增资无形资产进行整体咨询和包装，实际上，五股东都不具有案涉所谓的非专利技术，是花钱买了包装，甲公司增加的注册资本是不真实的。由此可见，五股东均非以真实的可依法转让的案涉两项“非专利技术”进行出资，股东仅以案涉《咨询协议书》、《资产评估报告书》主

张其出资真实，依据不足。……本案各股东的增资行为、股东会决议以及甲公司修改公司章程、工商变更登记等，均是以合法形式掩盖不真实的出资，以达到虚报注册资本的目的，违反了法律的强制性规定，应认定无效”。在此过程中，股东虽投入了大量的财力、物力、精力，但由于其出发点偏离正轨，最终“竹篮打水一场空”。

（三）办理产权转移手续并实际交付公司使用

新公司法第四十九条规定，股东以非货币财产出资的，应当依法办理其财产权的转移手续。这里的产权转移手续，遵循物权法上关于物权变动的规则，即动产以交付、不动产以变更登记为物权变动标志。例如：以房屋、土地使用权出资的，应办理相应的不动产权变更登记。对于一些没有明确的权属证明文件的非货币财产，如非专利技术，则通常以股东与公司之间的出资协议或其他相关法律文件作为产权转移依据。

此外，按照公司法解释三的相关规定，非货币财产还必须交付公司使用，否则股东将被认定未完成出资，进而不得享有相应股东权利。如（2020）最高法民再85号中：“从公司实际利用发挥资本功效的角度而言，办理权属变更仅解决财产归属和处分权的问题，出资人应将财产实际交付公司，从而使公司能够直接使用而直接获得收益，故已经办理权属变更手续但未实际交付的，出资人不享有相应的股东权利。根据权利义务相适应的原则，在出资人完成实际交付且办理权属变更手续而享有相应股东权利的情况下，应将财产实际交付之日认定为完成出资义务的时间。”

（四）非货币财产与公司生产经营存在合理的相关性

非货币财产出资可以拆分为两步：第一步，股东将非货币财产出售给公司，换取货币对价；第二步，股东以换取的货币对价向公司进行货币出资。上述第一步，实际上系股东与公司之间的关联交易，存在股东利用优势地位将财产恶意强制出售给公司的道德风险。比如：公司属于软件行业，其主要生产资料为计算机与技术人员的智力，而股东却以一项汽车生产相关的非专利技术出资。该非专利技术投入公司后，对公司并无实际价值。因此，实践中部分法院在判断股东出资是否合规时，不仅考虑财产的评估价值，还考量了财产的使用价值，以防范股东恶意出资。如（2023）渝0107执异311号中：“在判断股东是否履行非专利技术出资时，还应当审查该非专利技术与公司经营目的的相关性……就本案来说，某湘公司的经营范围为农机、电动车及配件研发、生产、销售，房地产开发。某湘公司的股东应当证明其提供的非专利技术与公司的经营业务具有相关性，对公司的经营具有现实的或未来的价值，

或者该非专利技术已经用于公司的实际生产。” 鉴上，虽然公司法并未强制要求用于出资的非货币财产应与公司生产经营存在相关性，且非货币财产出资很大程度上取决于公司与股东之间的意思自治，但笔者认为股东仍需考虑财产与公司经营的相关性，以减少出资被认定为不合规的风险。

三、特定情形下股东非货币财产出资的“方式利益”可能受到突破

从《破产法》到《九民纪要》再到新公司法，股东出资的期限利益在被逐步压缩，侧面体现了立法者对债权人保护的加强。同理，股东将面临另一个问题：当突破了期限利益的保护，股东出资的“方式利益”是否还受到保护？众所周知，大多非货币财产由于流通性的先天性不足，偿债便利性远不如货币。在公司不能清偿到期债务甚至是具备破产原因时，货币远比等值的非货币财产更能提升公司的清偿能力。此时，除非债权人同意以物抵债，否则公司只能将非货币财产变卖偿还债务，这一过程还会增加资产处置的成本及风险。因此，基于便利偿债的目的，实践中部分法院支持了将股东出资方式由非货币财产变为货币的主张。如（2020）苏 0507 民初 2059 号中：“因原告公司已经进入破产程序，企业已实际停止经营活动，于该情况下再要求被告股东向公司履行专有技术出资义务并无实际意义。鉴于原告公司股东会决议通过由被告股东以知识产权作价 1500 万元出资，该 1500 万元应理解为用来出资的知识产权可用货币作此估价与衡量，再结合便利公司破产清算程序的有效进行因素，本院认为原告公司要求被告股东以货币出资方式替代知识产权出资方式，不违反法律规定与当事人在达成股东会决议时的合理预期，故对原告公司的相应诉请求予以支持”。又如（2020）皖 1722 民初 303 号中：“公司进入破产清算程序前便未开展经营，进入破产清算程序后亦无法正常经营，若股东仍以实物出资，不但会产生出资实物的可转让性带来的资产处置风险，更于破产清算程序推进不利，于债权人权益维护不益，且现公司名下原有资产已通过变价程序转让给第三方，股东继续履行实物出资部分，确实已无任何意义”。虽然新公司法施行后，公司不能清偿到期债务时股东出资加速到期的紧迫性是否足以导致股东出资方式的变更，尚有待考察，但上述案例至少提醒了股东及时完成非货币财产的出资，避免后续因公司经营情况发生变化，导致届时非货币财产出资失去意义而陷入出资不能的尴尬境地。

四、结语

综上，股东以非货币财产出资，需要满足符合公司章程规定、履行评估程序、办理产权转移手续并交付公司使用等合规要求，股东亦应考虑非货币财产与公司生产经营的相关性。同时，受制于债权人保护的法理宗旨，特定情形下股东非货币财产出资的方式利益可能受到限制。我们建议股东尽早完成非货币财产的实缴出资，以避免陷入“出资不能”的困境。最后，股东应注意摒弃侥幸心理、提高警惕，避免受到市场不良风向的误导，依法依规完成非货币财产的出资。

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 璜 (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 擘 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