

文章编号:1674-0882(2023)02-0011-05

企业合规不起诉改革的实践问题与解决路径

扈晓芹, 龚 硕

(太原科技大学法学院, 山西 太原 030024)

摘 要:检察机关推动的企业合规不起诉改革自实施以来,已经取得了初步成效。但在实际运行中,双不起诉的正当性一直受到质疑,检察机关内部推动合规化进程存在困难、第三方组织合规监管存在问题、以检察院合规监管为主导的模式缺乏监督。为了巩固改革成果、解决企业合规的有关问题,当前应当严格区分企业责任与个人责任、多举措推动检方突破内部障碍、推进检方主导监管模式和监督评估机制管理委员会的建立、确立法院对检察院合规的监督机制,以便切实发挥该制度在预防企业犯罪、实现企业自我经营与有效监管等方面的积极作用。

关键词:企业合规不起诉;双不起诉;合规监管;监督机制

中图分类号:D920.0

文献标识码:A

doi:10.3969/j.issn.1674-0882.2023.02.003

2020 年是企业合规不起诉制度的元年。同年 3 月,最高人民检察院将上海浦东新区、深圳南山区以及山东郯城等六地检察院作为企业合规不起诉改革的试点单位。2021 年 4 月,最高人民检察院又颁布了《关于开展企业合规改革试点工作方案》,开始在 27 个市级检察院、165 个基层检察院启动第二批改革试点工作,全国各地检察机关积极相应号召,从“六稳、六保”的政策目标出发,探索研究出涉案企业合规相关制度并实际出台了实施细则。如郯城县检察院针对适用主体和适用范围等问题出台了《企业犯罪相对不起诉实施办法》;辽宁省检察院制定了《关于建立涉罪企业合规考察制度的意见》,重点对合规考察期的适用条件做出了规定;岱山县检察院出台了《涉案企业形式合规办理流程(试行)》,将企业合规整改承诺作了明确规定,为企业合规化建设的有效整改提供了理论保障。

在上述两轮试点工作后,2022 年 4 月 2 日,最高人民检察院决定在全国范围内展开企业合规改革,并对“聚焦选好案,准确把握企业合规案件及第三方机制适用条件”“聚焦搭好台,加快建立完善第三方机制管委会及专业人员库”“聚焦提升效,健全完善第三方机制各项配套制度”等问题做出特别强调,为企业合规不起诉制度的新发展注入新的活力。

收稿日期:2022-02-12

基金项目:2022 年度山西省人民检察院检察理论研究课题“涉案企业合规不起诉制度研究”(SX2022B18)

作者简介:扈晓芹(1979-),女,河北廊坊人,硕士,副教授,研究方向:刑法学与犯罪学;

龚硕(1999-),山东青岛人,在读硕士,研究方向:刑法学。

一、企业合规不起诉改革的新动向

为了持续深化改革进程、落实企业合规的重点地位,最高人民检察院不仅持续推出第三批企业合规案例,而且新公布了两份重要的改革文件,将其作为指导意见推进企业合规的加速发展。新公布的文件之一是 2022 年 4 月的《涉案企业合规建设、评估和审查办法(试行)》,该文件规定了两个重大事项和一项重要原则。两个重大事项是两个确立,即确立了企业合规化体系建立的标准;确立了企业合规整改后的验收和评估机制。这对涉案企业合法有效地进行整改以及预防犯罪等方面能够起到积极作用。一项重要原则是指确立了“相称性原则”。“相称性原则”则是对企业合规的整改工作进一步细化,在对大型企业和中小企业进行区分后,匹配与之自身企业规模、行业特点等相适应的合规整改体系。第二份文件是 2021 年 6 月的《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)》,该意见确立了评估机制管理委员会的设立标准,充分发挥其在监督、验收等方面的作用。

同时,最新的企业合规整改动向显示,企业合规改革成果将被纳入我国刑事诉讼法修改的范围,专家团队已经起草了刑事诉讼法修正案,初步设想是:在现行刑事诉讼法增设一章“单位刑事案件诉讼程序”,包含十余个条文,将企业合规不起诉改革的成

功经验,以特别程序法律条文的形式吸收到刑事诉讼法中,使其成为国家的基本法律规范。^[1]此举将正式确立企业合规的法律地位,避免出现无法可循的困境。例如,合规不起诉制度与认罪认罚从宽制度的界限问题一直饱受诟病,有学者主张认罪认罚从宽制度是企业合规不起诉的法律依据和理论支撑,此观点一直被学术界所认可,如有学者主张认罪认罚从宽制度为企业附条件不起诉在刑事诉讼法总则层面奠定了制度基础。^[2]也有学者认为理念上有相通之处,但制度间的差异更大,不宜将认罪认罚从宽制度作为企业合规不起诉制度的路径选择。^[3]而将

企业合规改革纳入我国刑事诉讼法的行列之后,将赋予其与认罪认罚从宽制度同等的法律地位,进而能够有效解决二者界限不明确的问题。

二、企业合规不起诉改革现存的问题

(一)对“双不起诉”的正当性有所质疑 欧美国国家对涉案企业的处罚理念为“放过企业、严惩个人”,其认为企业始终是在“人”的主持操控下进行的生产经营和违法活动。^[4]但最高人民检察院在我国企业合规改革中颁布的案例,存在对企业和个人均不起诉的现象(参见表1),这也引发了对企业合规不起诉制度正当性的质疑。

表1 最高人民检察院企业合规改革案例

案例序号	地区	企业	企业属性	涉嫌罪名	法定刑期	考察期限	第三方监管人员	合规方式
1	张家港人民检察院	L有限公司	省级民营高科技企业	污染环境罪	3年以下	0	税务、环境、应急管理部门	自首+认罪认罚+行政处罚+检察意见+公开听证
2	南山区人民检察院	Y 科技股份有限公司	拟上市重点企业	非国家工作人员行贿罪	3年以下	0	检察机关	检察回访+合规协议
3	宝山区人民检察院	A 医疗科技股份有限公司、B 科技有限公司	领军企业、省级高新技术企业	虚开增值税专用发票罪	10年	0	检察机关	认罪认罚+检察税务回访+检察建议
4	新泰市人民检察院	J 工程公司及 6 家建筑企业	当地龙头企业	串通投标罪	3年以下	0	检察机关	检察建议落实会+合规建设跟踪监督+行政处罚+检察意见+公开听证
5	上海浦东新区人民检察院	上海市 J 智能电器有限公司	浙江省科技型中小企业、国家高新技术企业	假冒注册商标罪	3-7年	5个月	律师、行政机关熟悉知识产权工作人员	合规风险告知书+第三方监督评估委托函+公开听证
6	张家港市人民检察院	张家港市 S 五文化贸易有限公司	小微企业	假冒注册商标罪	3年	3个月	第三方监管人员	第三方监管人员跟踪整改+评估合规计划落实+检察建议撤案+公开听证
7	沂水县人民检察院	沂南县 Y 有限公司	处于快速发展阶段、市场份额占据较大	串通投标罪	3年以下	3个月	律师、行政机关工作人员	企业合规异地协作协议+巡回检查小组飞行监管+监管人员随机抽取+合规考察报告+行政处罚+检察建议+公开听证
8	随州市曾都区人民检察院	随州市 Z 有限公司	当地重点引进的外资在华食品加工企业	重大责任事故罪	3-7年	3个月	第三方管委会成员及安全生产协会	第三方监督评估+公开听证
9	深圳市人民检察院	X 股份有限公司	水果行业龙头企业	走私普通货物罪	3-10年	1年	宝安区合规组织	第三方监督评估工作组+评估验收和回访考察+检察建议
10	海南文昌市人民检察院	S 科技开发有限公司	民营高新技术企业	掩饰、隐瞒犯罪所得罪	3-7年	4个月	行政机关、工商联、人大代表、政协委员、律师	第三方监督评估组织+评估验收+公开听证

在上述最高人民检察院公布的案例中,案例1、4、5、6、7、8、9中涉案企业和负责人最终均被司法机关作不起诉处理,“双不起诉”占到70%。

各界对双不起诉的质疑主要有两方面。第一,对涉案企业进行合规化处理是对企业的一种刑事激励而非个人,企业合规的影响并不包括个人;第二,企业犯罪是单位集体意志的体现,而企业合规是对企业整体进行的整改,最终受益的应当是企业,而非让个人“浑水摸鱼”。更有学者对“双不起诉”的正当性产生质疑,其认为“在司法层面上,公正司法较之违法必究是法治理念的重大突破,努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义,真正实现司法为民”。^[5]而双不起诉制度并非对所有企业及负责人适用,是对刑法面前人人平等原则的一种突破。而且将合规不起诉适用于企业家犯罪,通过企业的有效合规作为放弃对其的追诉,有违反企业合规“放过企业,严惩责任人”的基本原理,将会限制了企业合规改革的空间。^[6]

(二)检察机关内部推进合规存在困难 积极参与社会治理已成为检察机关法律监督促进“中国式治理”的有效手段。通过对过往经验的总结,检察机关逐渐开始探索涉案企业的差异化整改方案。2022年4月,最高人民检察院将企业合规改革试点工作推向全国所有检察机关,力图将改革工作推向一个新高潮。但是,结合最高检公布的案例来看,地方检察院在推进企业合规建设中,仍然存在部分问题:第一,检察机关认识不足。涉案企业合规工作刚刚起步,个别市县检察机关尚不清楚涉案企业合规的基本内涵、适用范围和工作办法等。第二,检察办案人员欠缺。涉案企业合规工作范围广、涉及主体多、工作量大,个别检察机关尤其是基层检察院因办案任务繁重,没有额外的精力开展此项工作。第三,检察机关办案经验不足。全国检察机关现有试点地区工作模式不尽统一,最高检也正在总结阶段,尚无成型的经验、模式可供借鉴,经验比较少。

(三)第三方组织合规监管存在问题 目前,我国企业合规不起诉的监管模式主要有三种:第一,检察机关主导监管模式;第二,行政机关监管模式;三是第三方独立监管模式。最高人民检察院在全面推进企业合规改革工作之际,协同全国工商联等部门,初步形成企业合规第三方监管合力,并且注重顶层设计和对下指导,探索建立了一套企业合规运行机制,但是仍然无法根据相称性原则针对不同的企业类型推进差异化的监管工作。

由于检方不具备完整的企业合规监管的条件,因此不得不将企业的合规监管权交由第三方组织,由此暴露出了几个问题:第一,第三方组织监管的实效性有待提高。第三方组织多来自科研机构、会计师事务所以及其他行政监管部门等,其对合规监管的研究和现状认识存在不足,无法实行有效监管。并且,我国对企业展开合规化整改愈趋相称化,即根据企业类型适用相应的整改制度、整改体系,绝非日常简单的监督、评估工作,缺乏专业企业整改知识和经验的第三方组织难以胜任。^[7]第二,第三方组织监管人个人素质及法律意识有待提高。个别监管人缺乏专业和敬业精神,在合规监管期间走过场,认为合规监管就是帮企业“躲过一劫”,通过起草若干份文件就能换来检察机关的不起诉决定,为改革带来功利化、“盆景化”、形式化的风险。^[8]更甚者,存在监管人滥用职权与涉案企业产生利益牵连,将对涉案企业进行合规处理的宽大政策作为自己发家致富的途径。这样,即便最终涉案企业获得了不起诉处理,规范化的管理体系也无法应用于公司的治理之中,并且根本无法起到预防企业犯罪的目的,严重阻碍了企业合规改革进程。

(四)检察机关合规监管的监督机制不完善 在检察院合规监管的主导模式下,没有对涉案企业合规建设过程中的有关指标进行规定。例如,合规建设中不起诉协议的制定标准以及如何有效施行均没有明确的规定,而标准不细致将导致合规监管人在评判企业是否成功地执行合规计划方面,自由裁量权过大,可能导致其权力滥用。^[9]加之合规监督考察会持续较长的周期,合规监管人不可避免地要与涉案企业进行经常接触,若对合规监管人的工作没有阶段性考评和持续的监管,容易加剧检察机关对涉案企业不公正监管的风险。如何确保合规监督评估主体依法、独立、公正开展监督考察工作,防止监管者与被监管者双方出现不正当的利益输送问题,这是很值得思考的问题。^[10]

三、解决问题的路径探索

(一)严格区分企业责任和个人责任 对企业和个人责任进行区分,能够避免出现最终的处罚结果为笼统的双起诉或双不起诉,而是企业、个人分别依据自己的行为承担相应的刑事责任。这不仅符合我国刑法罪刑法定原则的要求,也符合谦抑性的理念。陈瑞华教授认为,我国单位犯罪归责存在主观意志认定困难,个人责任和单位责任无法区分开的问题。笔者认为应当坚持“企业独立意志理论”,严

格区分企业和个人责任,应当认为单位具有独立的行为和主观过错,将企业的整体行为与共同意志相结合来确定最终的刑事责任。同时,不能将个人纳入合规考察对象的范围之内,涉案人员如果符合法律规定的不起诉的条件,最终会得到相对不起诉的处理。并且企业在案发后,大多涉案人员主动自首,积极退赃退赔争取缓刑。若再将个人纳入合规考察的范围之内,将会对“放过企业、严惩个人”的合规理念造成突破。因此要深入领悟与把握对涉案企业处罚的理念和合规的意义,处理好企业责任与个人责任的追究在合规不起诉中的关系。

(二)多举措突破检察机关在合规中的困境 企业合规的动力来源主要体现在两个方面:一是企业自身发展的内源性动力,即企业从长远利益考虑,自觉地进行合规建设,主动适应国家法律政策的要求,使自己的经营活动规范化;二是外源性压力,即国家有关行政监管部门出于维护市场经济秩序的需要,要求企业进行的合规建设,或者人民检察院对于涉案企业强制性提出的合规要求。

从实际情况看,企业合规的内生动力并不充分,外源性的压力是促使企业合规的最重要的制度性安排。因此要充分发挥政府主管部门的能动性,持续推进检察机关扩大试点的广度和深度。笔者认为,检察机关对企业进行合规所起到的作用重大,针对其推进企业合规建设中存在的问题,可以从以下四个方面进行改进:第一,加强企业合规理论在检方的深入普及,贯彻系统化、整体化的企业合规理论,理清合规整改的脉络;第二,将企业合规整改工作分割给各部门,各司其职,避免所有工作任务堆积影响下一步进程,由此提高办案效率;第三,结合最高人民检察院发布的整改案例,参考域外治理经验,基于各地实际情况总结出相匹配的企业整改体系。并且,加强检察机关对行政部门在合规推动工作中的监督作用,如果行政机关对检察机关提出的建议不予采纳,拒绝对涉案企业的合规化整改实行有效监督,检察机关可以对行政机关提起公益诉讼。^[11]

(三)推进检察机关主导监管模式和监督评估机制管理委员会的建立 因为第三方组织监管存在问题,为了达到对企业进行有效合规监管的目的,笔者认为,可以深入推进检察机关主导的监管模式。在立足我国国情的基础之上,参考域外的治理经验,制定有效的合规计划,达到三个有效性,即合规计划制定的有效性、合规计划施行的有效性、合规计划结果的有效性。相应的,合规监管人有三个

角色,应当分别作为合规计划设计环节的监督者、合规计划运行环节的指导者、合规整改验收环节的评估者开展工作。^[12]

合规化阶段化的区分对监管人提出了新的要求,即在不同的整改阶段要履行不同的职责。在计划设计阶段,要求监管人审查合规计划的合法性、有效性以及具体方案是否与涉案企业相称;在计划施行阶段,要求监管人审查该计划能否有效运行,以及对计划在运行阶段可能出现的问题作出预判,制定规避方案,确保各个部门能够相互配合、各个环节实现有效衔接;最终合规结果出现之前,监管人要做充分的评估工作,从而起到预防犯罪的目的。

2021年11月22日,中华全国工商联、最高检、司法部、财政部等部门联合发布《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)实施细则》,标志着国家层面的涉案企业合规第三方监督评估机制管理委员会正式成立。管理委员会的成立,使企业合规有了指导、监督机构,避免了企业合规的无序化状态。浙江、河北等省已经陆续成立了管委会,对于推进涉案企业合规起到了积极的作用。

(四)确立法院对检察院合规的监督机制 为了避免检察机关在企业合规整改过程中“做自己的法官”,直接对企业整改作出决定,可以逐步确立法院的动态审批机制。该机制的应用主要体现在两方面:第一,检察机关应当将涉案企业与其签订的企业合规不起诉协议或附条件不起诉协议提交给法院,由法院对协议的有效性、可行性等进行审核。并且法院应当通过听证会、提交书面材料等方式审查检察机关与涉案企业的协商程序、协商过程是否合法,这样不仅对检察机关和涉案企业是一种有效监督,而且便于其他企业及公众切实感受到企业合规不起诉制度的有效性和合理性。第二,法院应当透过协议直接审查涉案企业是否真正具备悔改的态度。一旦发现事实与协议内容不符,法院有权对协议进行修改或做出终止决定。换言之,只有在法院审查批准后,企业合规不起诉协议其才具备真正法律上的效力,检察院才能真正地对涉案企业作出企业合规不起诉的决定。

结语

企业合规不起诉作为一项新兴的犯罪治理模式,不仅能够对涉案企业自身问题进行整改,也能够保证企业在承担相应责任后持续经营。通过试点工作的实践与理论研究上的持续关注,已经对企业合规的内涵与功能及企业合规不起诉有了体系化

理解和把握,但企业合规不起诉改革具有艰巨性,企业自我合规的积极性,让企业合规不起诉制度不断完善,并能稳定有效地得以应用,真正起到帮助企业建设的作用。

参考文献:

- [1] 李奋飞.“单位刑事案件诉讼程序”立法建议条文设计与论证[J].中国刑事法杂志,2022(02):37-54.
- [2] 李勇.企业附条件不起诉的立法建议[J].中国刑事法杂志,2021(02):127-143.
- [3] 刘少军.企业合规不起诉制度本土化的可能及限度[J].法学杂志,2021(01):51-65.
- [4] 李玉华.企业合规本土化中的“双不起诉”[J].法制与社会发展,2022(01):25-39.
- [5] 宋随军,胡馨予.论中国特色法治建设方针的发展[J].中州学刊,2021(05):54-62.
- [6] 李玉华.企业合规不起诉制度的适用对象[J].法学论坛,2021(06):21-30.
- [7] 陈瑞华.企业合规不起诉改革的动向和挑战[J/OL].上海政法学院学报(法治论丛):1-13[2022-11-06].
- [8] 张璁.把准适用条件促进守法经营[N].人民日报,2022-07-14(014).
- [9] 陈瑞华.刑事诉讼的合规激励模式[J].中国法学,2020(06):225-244.
- [10] 严忠华,蔡红伟,赵雅蒙.企业犯罪相对不起诉制度引入合规监督考察的实践与思考[J].犯罪研究,2021(05):18-27.
- [11] 陈瑞华.企业合规视野下的暂缓起诉协议制度[J].比较法研究,2020(01):1-18.
- [12] 陈瑞华.合规监管人的角色定位——以有效刑事合规整改为视角的分析[J].比较法研究,2022(03):28-43.

The Practical Problem and the Solution Path of the Reform of Enterprise Compliance Non-prosecution

HU Xiao-qin, GONG Shuo

(Law School, Taiyuan University of Science and Technology, Taiyuan Shanxi, 030024)

Abstract: Since the development of the enterprise compliance non-prosecution reform promoted by the procuratorial organ, the reform has achieved initial results. However, in the actual operation, the legitimacy of double non-prosecution has been questioned, and there are difficulties in promoting the compliance process within the procuratorial organs, problems in the compliance supervision of third-party organizations, and the mode of procuratorate dominated by the compliance supervision lacks supervision. In order to consolidate the reform achievements, solve the problems of enterprise compliance, the current should strictly distinguish between corporate responsibility and personal responsibility, more measures to promote prosecutors breakthrough internal barriers, promote the prosecution leading supervision mode and the establishment of the management committee, establish the court of procuratorate compliance supervision mechanism, in order to effectively play the positive role of the system in preventing enterprise crime, realizing enterprise self management and effective regulation.

Key words: enterprise compliance non-prosecution; double non-prosecution; compliance supervision; supervision mechanism

[责任编辑 刘普庆]