

新型电力系统建设背景下刑事合规制度研究

马 体

(国网冀北电力有限公司 北京 100035)

摘要:新发展阶段下,电网企业产业格局与生产关系均发生显著变化,各业务领域面临的法律风险更加复杂,迫切需要加强内部的法治建设与管理。其中刑事合规在企业经营治理中起到了基石的作用,因为企业一旦被定罪,将要面临的后果将是“灭顶”的。刑事合规中,合规不起诉制度改革的大量实践经验对刑事合规管理具有重要借鉴意义。本文将以企业合规不起诉制度的相关实践研究为出发点,围绕我国新型电力系统建设背景下电力企业所面临的有关合规风险,就完善电网企业刑事合规的基本路径提出概括性思路,以期为电网行业健全刑事合规制度,加快实现法治企业建设和电力能源行业高质量发展做出贡献。

关键词:刑事合规;合规不起诉;合规;新型电力企业

中图分类号: D9

文献标识码: A

doi: 10.19311/j.cnki.1672-3198.2023.11.072

1 我国企业刑事合规的概述

1.1 企业刑事合规的有关概念

刑事合规是指企业内部根据刑事法律规范开展刑事合规风险的识别、评估,并制定及实施相关合规管理计划与措施,以预防和避免因企业人员或企业经营活动而产生的刑事风险。在刑事合规领域,合规不起诉改

革是其中重要的组成部分,它是指在依法作出不批准逮捕、不起诉决定,或按照认罪认罚从宽原则提出轻缓量刑建议等情况下,依据办案实际情况,就企业涉嫌的具体犯罪进行确定,督促涉其作出合规承诺并整改,以实现促进企业合规守法经营,进而预防再次犯罪发生的制度。

类成果等,均设置了分值比例,鼓励教师发挥所长。同时将全校教师进行分类管理,教师可以根据自身情况,自行选择科研型教师、教学科研型教师、教学型教师三类,这三类教师的考核要求完全不同。以上措施,对提升教师参与科学研究的积极性,促进高校科研工作水平的提高有很大的改善作用。

(6) 科研诚信管理工作实行权责明确、两级管理制度。在要求各实验室自查论文发表环节过程中,进一步要求各二级单位强化研究数据管理,并根据发现的问题进一步加强管理,形成以真为师、科学严谨的学术氛围。依托科研信息化系统,建立动态、全面的科研诚信管理体系,所有信息实行学院、科技处两级审核管理。高校要充分利用校内科研信息管理系统,建立科学、高效的科研信息系统管理体系,将科研师生的科研成果、项目申报等均纳入个人科研信息管理系统,从科研项目申报、立项到开题、结题、验收,再到实验数据保存、经费使用情况、经费调整等,都要按照相关规定和流程纳入监督管理体系,并进一步尝试科研信息公开化、共享化,接受全体教师的监督和评价。要求学院成立学院级别的学术委员会,学术委员会参与到学院的各项项目申报评审和学术活动中,并对学院的学术开展情况进行监督。完善学院学术委员会专项章程,鼓励学院的学术委员会组织或委托学术组织、第三方机构对本机构医学科研人

员的重要学术论文等科研成果进行核查。

3 总结

诚信是立人之本,是科技创新的基石,坚守科研诚信,主动防范学术不端,是每一位科研工作者的责任和义务。加强教师科研诚信与作风建设任重道远。在今后的工作中,高校将持续加强教师科研诚信和学术作风建设,不断推进落实科研诚信管理措施,切实履行起第一主体责任,引领教师严格遵守学术规范,严厉查处学术不端行为,努力营造良好的学术氛围和育人环境,不断完善构建风清气正学术氛围长效机制,促进高校科研工作健康发展。

参考文献

- [1] 毕军,张琪,王坚,等.关于我国高校科研信用管理系统建设的思考[J].科技广场,2020(5):71-78.
- [2] 国家卫生健康委员会,教育部.关于开展医学科研诚信与作风建设专项教育整治活动的通知[Z].2021-9-3.
- [3] 靳彤,赵勇.国内高校科研诚信管理工作进展研究——基于2019年软科中国最好大学排名前50高校的分析[J].理论与实践,2021(7):87-99.
- [4] 张永利.新时期高校科研诚信建设实践与探索——评《高校科研管理的理论与实践》[J].中国高校科技,2021,(07):97.

作者简介:马体,男,汉族,研究生,职称副高,研究方向为电力企业管理。

1.2 我国刑事合规政策的发展

2020年3月起,全国6个基层检察院针对涉案企业展开了企业合规不起诉改革试点工作,譬如上海浦东、金山等。2021年4月,最高检又启动了第二期改革试点工作。目前,企业合规改革已在北京、浙江、辽宁等10个省份的27个市级检察院、165个基层检察院积极推进。通过合规不起诉改革实践,形成了诸多对刑事合规具有积极意义的改革经验,相关政策陆续出台,立法修改也提上日程。

早在2016年,中兴公司、湖南建工集团等遭遇的国际被动合规问题引起多方重视,《中央企业合规管理指引》《企业境外经营合规管理指引》等规定先后出台,为我国企业的合规建设提供了有力的规范指引。2022年1月和5月,最高人民检察院、司法部、财政部等部委分别联合发布了《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见(试行)》以及《涉案企业合规建设、评估和审查办法》;同时,刑事诉讼法的修改也形成了初步专家建议稿,拟在特别程序中增加“涉案企业刑事特别程序”,将合规不起诉改革中的具有重要意义的经验和成果列入讨论范围。

2 新形势下电力企业的刑事合规风险

2.1 电力企业发展的新形势

深化电力体制改革,构建以新能源为主体的新型电力系统,对实现碳达峰、碳中和,加快构建清洁低碳、安全高效的现代能源体系步伐,推动经济社会绿色转型和高质量发展具有重要作用。新发展阶段下,电网企业产业格局与生产关系将发生显著变化,电网与发电、储能、售电等市场主体及电力用户间权、责、利等法律关系面临调整;对电力企业而言,电网规划、建设、营销等领域面临的监管诉求更加多元,法律风险更加复杂,迫切需要加强电网法治建设,为电网高质量发展提供法治保障。

通过对电力企业相关案例检索,以往电力企业有关刑事合规风险大致总结为电网规划、建设相关业务中的贪污、受贿、行贿、串通投标;电网销售、经营服务中的虚开增值税发票罪、挪用公款、职务侵占等违法或犯罪行为;新形势下,在数据管理以及新能源电力收购、建设领域、环境保护领域中还会涉及违规数据管理、合同诈骗罪、环境污染罪等。

2.2 新型电力企业刑事合规风险

2.2.1 数据刑事合规风险

作为国家重点行业的电力企业在电网、电力、新能源等业务在长期发展过程中,积累了大量科技研发成果,在与发电、储能、售电等业务中也与市场主体及电力用户间产生了大量的电子数据与信息交互,这其中大部分数据属于公共数据、个人信息、重要数据,甚至还包括核心数据。最高检察院第三批合规整改典型案例中的

“上海Z公司、陈某某等人非法获取计算机信息系统数据案”亦是与数据安全及数据合规管理相关的典型案例。足见数据合规的重要意义。

针对新型电力企业,与数据管理安全有关的刑事合规领域犯罪主要是指《刑法》第286条之一拒不履行网络安全管理义务罪。该罪是指网络服务提供者不履行法律、行政法规规定的信息网络安全管理义务,经监管部门责令采取改正措施而拒不改正,符合《刑法》第286条第一款规定的四种情形之一的行为。

电力企业基于电力服务、电力传输所构成的服务网络使得其本身可能成为网络服务提供者,相关业务及管理服务功能亦涉及刑法规定的网络安全管理义务。为应对新形势下,数据合规刑事风险,根据《数据安全法》及《个人信息保护法》的相关规定,提出了加强数据合规管理的建议:第一,对数据及个人信息处理企业实行全过程数据安全管理制度,设立数据安全负责人和管理机构,指定个人信息保护负责人,负责对相关信息处理活动和保护措施进行监督。二是完善防范合规风险的程序流程。负责数据安全的培训和数据的风险监控;执行有关数据的日常工作及法律上的重要信息处理,并将风险评估报告呈交有关部门。三是加强合规风险的辨识,在提供数据交易的中介服务时,需要提供数据的提供者说明数据的来源,核查双方的身份,保存审计和交易记录,防止用户的非法访问、个人数据的泄露、篡改、删除等必要的措施;对个人数据的处理及防护措施的合法性进行定期审查。四是一旦发现存在数据安全隐患或信息泄露,应立即采取相应的对策,并将其通报给相关的信息保护机构。

2.2.2 新能源发展领域刑事合规风险

当前,为相应碳节能减排要求,我国大型电力企业采取多项措施,大力发展新能源,推进能源结构的转变。比如,要积极推进新能源工程的并网,加快与之配套的电网建设。大力推进沙漠、戈壁、荒漠地区大规模风力发电基地的建设,并做好二期工程的规划和前期工作。随着补贴核查工作的开展,之前相关电力企业收购的风电、光伏项目中有关合规问题逐渐暴露,部分电力企业收购业务中存在而“先收购、再解决瑕疵的”情形,导致收购后电力企业自身法律风险、刑事合规风险有所上升。

这其中涉及的刑事合规风险,一方面是作为被害主体的公司所面临的合规风险。企业在经营活动中,可能会被外界主体所犯罪,而企业自身也有向内犯罪转化的危险,包括行贿、受贿等。在目前,新能源发展领域,电网企业就还面临涉及合同诈骗及诈骗罪的刑事风险。另一方面还可能是内部工作人员涉嫌签订、履行合同失职被骗罪。即国有企业、企业、事业单位直接负责的主管,在合同签订、履行过程中,由于严重不负责任而受到欺诈骗,造成了国家利益的重大损失。在这方面,我们需要对合作伙伴进行全面调查,签订合规协议,做出承诺,

并对关键部门的员工进行培训,建立相应的举报机制。

2.2.3 环境保护领域刑事合规风险

2021年3月,“第十四个五年规划和2035年远景目标纲要”中清楚地指出,要制订到2030年的碳排放达到峰值。实行碳强度控制为主,碳排放总量控制为辅,扶持有条件的地区、重点行业和重点企业率先实现碳排放高峰。电力行业是关系国家安全与国民经济命脉的关键领域,新型电力企业是碳排放的重点单位,在推进国家碳达峰、碳中和中发挥示范引领作用,随着中央生态环境保护督察工作的大力推进,强化环境保护合规管理,排查刑事合规风险,是应有之义。

环境保护领域涉及的主要罪名为污染环境罪。单位成为本罪的犯罪主体。违反国家规定,对放射性废物、含有传染病病原体的废物、有毒物质或者其他危险物质的排放、倾倒、处理,将构成污染环境罪。在饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区、国家确定的重要江河、湖泊水域等重点保护区域排放、倾倒、处置有毒有害物质、物质,或致使大量永久基本农田基本功能丧失或者遭受永久性破坏的,或造成多人重伤、严重疾病、致人严重残疾、死亡的将加重处罚。应当指出,名义上的运输、储存、使用,实际上是排放、倾倒、处置的行为,也将被视为非法排放、倾倒、处置,并依法追究刑事责任。例如,对无用废物长期存放、搁置、不采取相应的预防措施,使其大量释放、流失、泄漏、挥发,污染环境。

综上,新型电力企业及主要负责人人员,应当认真落实各项环境保护规定,并定期开展环保规定的学习,同时落实做好有关环境保护的合规管理工作。涉及环境保护的法律法规众多,主要是《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等一系列法律法规。针对电力企业特点,本文结合2022年最新出台的《中央企业节约能源与生态环境保护监督管理办法》,建议从以下六方面做好环境保护合规管理工作。一是强调三线一单分区管控制度。应严格执行生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单要求。二是新建、改建、扩建项目应依法开展环境影响评价、节能评估、水土保持评估和竣工环境保护、水土保持设施自主验收等工作,严格遵守环保设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用的有关规定。这是生态环境合规管理的基本底线要求。三是按照许可证的行业及标准适用、及时申请、延续、变更和重新申领,确保持证合规,依法按照排污许可证排放污染物,落实针对排放浓度、排放量、污染防治设施、自行监测、执行报告、信息公开等合规管理。四是做好危险废物贮存、转移和处置,建造危物专用贮存场所并做好防渗漏、防扬散、防流失、防溢流措施,科学做好标识管理、建立危物出入库台账,强化自行利用或处置,对委托第三方的也要全过程监管及信息公开。五是履行环境信息强制性披露责任,注意披露时限、方式及内容,并注意不遗漏碳排放、危废管理、污染物监测

等重点关注内容。六是加强并购重组企业源头管理,把节约能源和生态环境保护专项尽职调查作为并购重组的前置程序。

3 我国新型电力企业刑事合规体系构建

3.1 企业刑事合规风险查摆

通过专项的内部评估或外部专业机构风险评估等形式,查找企业内部发生过的或可能存在的刑事风险,继而有的放矢和有效性的开展整改工作。在刑事合规完善工作中,针对已经暴露的刑事风险,首先应通过采取必要的制度纠错和修复措施,随后建立或者完善合规管理机制。合规完善的有效性的根本思路在于企业实施一套预防类似刑事风险行为发生的管理机制,并建立一种依法依规经营的企业文化。

3.2 建立“共性与个性”相结合的有效刑事合规完善计划

从行业生态、区域特征、市场惯例、企业规模、性质、违法情况等方面考虑,制订一套符合“共性”和“个性”的刑事合规完善计划。“共性”指的是,公司制订的符合法律法规的完美方案,必须符合执行方案的基本要求,也就是高层管理者的承诺和监督,为首席合规官提供充足的资源,充分的权限,以及与高层的直接联系;规范体系的设计与流程,对遵从方案的有效性进行定期评价,并监督实施,并制定一个合理的奖励和惩罚机制;建立匿名举报和举报制度,保护检举人免遭报复;在犯罪事件发生后,预防再犯同样的罪行,修改和完善合规计划。

“个性”则要结合企业自身实际,重点刑事合规风险领域,重点刑事合规风险的重点环节,以及刑事合规风险的重点区域,制订专项刑事合规规划。“大而全”的刑事合规完善计划只会花费很高的遵从费用,并不能带来明显的实际利益。因此,刑事法律制度的完善必须与企业本身紧密联系:一方面要考虑到刑事合规完善计划的特定范围,还要考虑到企业的性质、规模、业务范围等诸多因素,最终制定出多样化的、个性化的刑事合规完善计划。就电力公司而言,其重点和重点是市场交易、安全生产、财务税收等方面,以及制度制定、经营决策、生产运营等方面。

3.3 专项刑事合规管理体系的搭建

《中央企业合规管理办法》中展现了诸多合规不起诉改革中的实践成果。因此,基于合规不起诉制度开展相关刑事合规研究,对电力企业完善刑事合规管理实践也具有积极和重要的指导意义。建立有效的刑事合规管理体系的根本目的是要使企业能够在法律上通过制度上的纠错,建立起一套行之有效的经营效果。对于电力企业而言,要建立一种整体的、全面的和长远的预防犯罪的机制,就必须引入符合国家相关法律法规的刑事合规管理体系。

2022年10月1日起《中央企业合规管理办法》正式

施行。该办法优化了合规管理组织架构,在明确各职能部门职责基础上,进一步明确了企业主要负责人、首席合规官、各部门三个层次的合规管理职责。明确企业主要负责人是法治建设第一责任人的基础上;提出了首席合规官的概念,明确首席合规官由总法律顾问兼任,对企业主要负责人负责,领导合规管理部门组织开展相关工作,指导所属单位加强合规管理。明确各部门职责,业务部门主要负责本部门职责范围内的合规管理工作,包括开展合规风险识别评估、编制风险清单和应对预案、合规审查等。合规管理部门作为合规牵头部门新增受理合规咨询职责。纪检监察机构和审计、巡视巡察、监督追责等部门主要负责对合规要求落实情况进行监督,对违规行为进行调查,按照规定开展责任追究。

刑事合规的管理在组织管理架构上与企业合规管理制度一致。但针对反垄断、反商业贿赂、生态环保、安全生产、劳动用工、税务管理、数据保护等重点领域的刑事合规风险,应制定刑事合规管理具体制度或者专项指南。因此,针对刑事合规风险的识别、管理和处置上,可从以下方面着手开展搭建工作:

首先是风险识别。《办法》对合规风险的识别和应对均进行了规定,参照该规定,电力企业在刑事合规风险管理中,要对刑事合规风险进行识别、评价和预警,对其进行全面的梳理,并定期更新其风险数据库,对其发生的可能性、影响程度、潜在后果等进行分析,对具有典型性、普遍性、潜在后果的刑事风险进行预警。

其次是加强重点岗位及领域的刑事合规风险审查。明确刑事合规审查的主体为业务部门、合规管理部门、首席合规官。业务部门负责本部门涉及的经营管理行为的合规审查;合规管理部门负责规章制度、经济合同、重大决策的合规审查;其中重大决策事项,还应当由首席合规官进一步审查,并提出审查意见。

再次,刑事合规风险的处理。各有关业务和职能部门要及时采取相应的对策,并将其上报监管机构。发生刑事诉讼的,应以首席合规官为首,合规部负责协调,各有关部门共同努力,及时处理。对国有企业的重大违法违规行,必须根据有关法律法规,及时上报国资委。

同时,还可建立举报机制及监督问责机制。其中,举报机制可以设置举报电话、信箱等,由有关部门根据职权接受举报,对举报的问题进行调查、处理。同时,也可以对其所在单位的经营和工作人员的违法行为进行档案记录,使其在考核评价中列入违法的内容,增强刑事合规管理的激励效果。

针对监督问责机制,一方面,要对发现的违法违规行进行追责,明确责任范围,细化问责标准,对问题线索进行全面排查,严肃追究违纪人员的责任。另一方面,对在履行职责期间,由于故意或者重大过失而没有发现的违法问题,或者是被查出有失职渎职的单位和人员实行责任追究。

最后,合规文化和信息化建设也是企业做好刑事合规管理的重要部分。参照《办法》中的相关要求,企业可开展如下工作:一是在党委(党组)法治专题学习中引入刑事合规管理,促进企业领导干部加强对刑事合规的认识,建立常态化刑事合规培训机制,加强刑事合规宣传教育,营造刑事合规文化氛围。二是利用信息化技术,在程序中嵌入了刑事合规的需求和防范措施,在刑事风险的关键点上,加强了对犯罪风险的审核,强化过程控制,并与财务、投资、采购等信息系统的互联互通,实现信息共享。

4 总结

在深化电力体制改革的背景下,电力企业面临的产业格局与生产关系都发生了显著变化,电网规划、建设、营销等领域中各主体之间的权、责、利更加多元,法律风险也更加复杂,尽快完善合规管理以及强化刑事合规风险管控,是电网高质量发展的迫切需求。合规不起诉改革作为刑事合规领域的重要内容,认真研究相关实践案例,结合操作经验开展自身刑事合规管理制度的建设及完善,对电力企业的平稳发展具有重要意义。随着越来越多的合规管理文件及法律法规的出台,电力企业合规管理及发展将拥有更多的指导依据及执行规范,对我国电力企业的刑事合规风险的分析 and 刑事合规体系的构建,势必会对我国电网企业刑事合规管理的发展产生积极的影响。

参考文献

- [1] 李玉华. 企业合规不起诉制度的适用对象[J]. 法学论坛, 2021(6).
- [2] 陈瑞华. 论企业合规的基本价值[J]. 法学论坛, 2021(6).
- [3] 杨宇冠, 李涵笑. 企业合规不起诉监管问题比较研究[J]. 浙江工商大学学报, 2021(4).
- [4] 陈瑞华. 企业有效合规整改的基本思路[J]. 政法论坛, 2022(1).
- [5] 李奋飞. 涉案企业合规刑行衔接的初步研究[J]. 政法论坛, 2022(1): 104-116.
- [6] 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(1): 25-39.
- [7] 肖沛权. 企业合规不起诉制度的实践流变、价值及其构建[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2021(5).
- [8] 朱孝清. 企业合规中的若干疑难问题[J]. 法治研究, 2021(5).
- [9] 黎宏. 企业合规不起诉: 误解及纠正[J]. 中国法律评论, 2021(3).
- [10] 孙国祥. 企业合规改革实践的观察与思考[J]. 中国刑事法杂志, 2021(5).