



### 宁波涉罪企业合规考察制度备受关注 专家分析

# “合规考察”护航民企健康发展

- 涉罪企业合规考察制度,是帮助企业改善治理结构,发现公司治理漏洞,提出整改方案,督促消除犯罪潜在的原因、缺陷和不足
- 对于企业轻微犯罪案件,在审查起诉中建立合规考察制度,一方面有利于发挥检察机关依法保护市场主体的积极作用,防范涉罪企业再次违法犯罪;另一方面有利于履行检察机关刑事司法的主导责任,体现检察机关的担当作为
- 行政监管部门参与合规考察,完成刑事执法与行政监管有效衔接,是重大制度创新



图为论证会现场。本报通讯员 朱晨英 摄



## 对话

主持人

法治日报社浙江记者站站长、高级记者 陈东升  
访谈嘉宾

宁波市人民检察院党组书记、检察长 叶伟忠  
北京大学法学院教授 陈瑞华  
中国人民大学法学院教授 何萍  
华东政法大学法律学院教授 李永红  
浙江财经大学法学院副教授 冯桥  
宁波大学法学院副教授 潘申明

□ 本报记者 王春

宁波是全国首批对外开放城市之一,领改革风气之先,攀创新开放高地。为贯彻落实习近平总书记今年7月21日在企业家座谈会上重要讲话精神,9月15日,浙江省宁波市人民检察院召开了涉罪企业合规考察制度专家论证会,主要研讨如何充分发挥检察职能,有效促进涉罪企业防控刑事风险,护航民营企业健康发展,助力打造法治一流营商环境。

就如何创新建立涉罪企业合规考察制度,如何立足检察职能更好地保护和激发市场主体活力等话题,《法治日报》记者对北京大学法学院教授陈瑞华、中国人民大学法学院教授何萍等人进行了访谈。

### 探索建立合规考察制度 助推企业改善治理结构

主持人:浙江是中国民营经济重要发源地,全省上下深入学习贯彻习近平总书记考察浙江重要讲话精神之际,宁波市人民检察院举办专家论证会聚焦涉罪企业合规考察制度,基于怎样的考虑?请各位专家介绍下该制度的起源与背景。

叶伟忠:近三年,宁波市检察机关年均办理涉罪企业犯罪案件300多件,共办理企业犯罪案件110多件,其中因犯罪情节轻微作出不起诉处理30多件。宁波检察机关高度重视依法维护各类企业合法权益,2019年内设机构改革时特地单设了涉罪企业检察部门,今年又率先出台检察机关服务“六稳”“六保”的规范性文件,创新建立涉案企业经济影响力评估等工作机制。

但司法实践中,检察机关对企业轻微犯罪案件的办理往往处于两难境地。如果构罪即诉,一诉了之,则会因定罪量刑的负面影响,造成企业商业信誉下降、交易机会减少、客户流失,甚至生产经营陷入困境乃至破产倒闭等严重后果,从而对企业、员工和社会带来冲击,影响经济和社会稳定。又会因涉罪企业直接作出不起诉处理,又会因涉罪企业内部管理机制存在缺陷,违法风险并未解除,进而导致企业违法再次发生。

在此背景下,宁波检察机关尝试探索建立涉罪企业合规考察制度,对涉嫌犯罪的企业,在审查起诉过程中设立一定考察期,要求涉罪企业出具合规承诺书并接受考察承诺书,并在考察期内根据合规计划,完善企业治理结构,健全管理制度,规范生产经营方式,进而在考察期结束后综合合规建设情况,犯罪情节等决定是否起诉。

陈瑞华:涉罪企业合规考察制度,是帮助企业改善治理结构,发现公司治理漏洞,提出整改方案,督促消除犯罪潜在的原因、缺陷和不足。

合规最早发源于美国,是起诉或不起诉的重要考量因素,还是一种从轻或减轻的量刑因素。在我国,目前合规存在的最前争议有两种:一是我国目前行政监管部门乃至层

面已有合规指引,但缺乏普遍的行政监管激励机制;二是司法体制改革以来,检察机关越来越强调参与社会综合治理,从去年开始一些基层检察院对合规机制进行试点探索,形成检察建议与附条件不起诉两种模式,前者符合现行法律规定,但缺乏后续监督机制,后者建立双重激励机制,但最大争议点是合法性问题,慎重进行。

宁波市检察机关探索涉罪企业合规考察制度,符合中央保护民营企业精神,符合通过办案来参与社会综合治理重大战略决策,并从制度设计上巧妙地把合规机制引入到我国现行法律中,就发生在审查起诉阶段,设定六个月到十二个月考察期,在刑事司法上有依据,另在审查起诉期限结束之前进行考察,所有活动都发生在审查起诉环节,在审查起诉结束前作出起诉或不起诉决定,契合我国当前审查起诉制度设计。

李永红:涉罪企业合规考察制度,是在政策指引下,在司法裁量空间内按照形式入罪,实质出罪理念给涉罪市场主体尤其是民营企业一个获得宽缓处理的机会。

中央提出“六稳”“六保”,提倡非公经济保障、产权平等保护与企业权益保护,省一级反应迅速,纷纷出台相应指导意见。宁波市检察院起草的涉罪企业合规考察制度,在合法性上,是为了有效贯彻有关政策而作的一次有益改革尝试。

在价值取向上,该制度文本符合中央政策;在合法性上,有关安排比较谨慎,做到在法律赋予的自由裁量空间内操作;在可行性上,通过政府部门协同与社会力量降低工作难度,通过正向激励取得当事人企业配合,可操作性强。

### 防范企业再次违法犯罪 体现检察机关担当作为

主持人:依法保障民营经济健康发展,是检察机关不容有失、必须做好的一道必答题。围绕打造检察机关服务保障市场主体的最佳模式,宁波市检察机关积极探索企业犯罪司法治理新举措,率先构建涉罪企业合规考察制度,有何理论考量与现实意义?

叶伟忠:对于企业轻微犯罪案件,在审查起诉中建立合规考察制度,一方面有利于发挥检察机关依法保护市场主体的积极作用,防范涉罪企业再次违法犯罪。

合规考察制度坚持依法能不诉的不诉,避免了定罪量刑给涉罪企业带来的信誉下降、交易机会减少、资格剥夺等负面效应,有利于防止因刑罚的“水波效应”给企业、员工和社会带来不利冲击。

涉罪企业通过完善治理结构,堵塞制度漏洞,健全内部监管等合规建设,不仅因犯罪付出了应有代价,又实际上获得了自我改善的机会,从而有助于企业全面恢复正常生产经营秩序,有效消除法律风险,避免同类违法犯罪再次发生。

另一方面有利于充分履行检察机关刑事司法的主导责任,体现检察机关的担当作为。检察机关在刑事诉讼中处于承上启下的关键环节,发挥审前过滤功能,依法客观公正用好检察裁量权是检察机关履行刑事司法主导责任的重要内容。

涉罪企业合规考察制度使检察机关在涉罪企业尚未定罪的情况下,积极参与企业治

理过程,实现了从追求惩罚、威慑效果向督促企业改变治理方式的重大转变,并推动检察职能由注重事后、消极预防向事前、积极预防转变;有利于拓展检察机关参与社会治理的深度,增强助推企业治理的功能和实效。

涉罪企业合规考察制度是检察机关在不起诉之前,引入行政监管考察,要求涉罪企业在考察期内构建合规计划,弥补管理缺陷,完善治理结构和经营方式,以此作为对其是否起诉的重要依据,必然会强化企业进行合规建设的积极性和实效性,使检察机关成为企业完善治理结构的推进器。

时延安:中央文件要求“健全支持民营经济发展的法治环境”,合规制度的改革是构建法治环境中的重要一环。

从传统来看,检察机关的治理更多定位于在追诉方面,弘扬社会正义,从另一方面要更好去实现犯罪预防、刑事救助,要从报应观念向改善观念进行调整,通盘考量报应和预防,惩罚一个企业的同时,要考虑怎样使它成为一个合法经营的企业,怎样把企业从可能崩溃的边缘挽救回来。

坚持罪刑法定观念,民营企业不是天使,更不是恶魔,它跟人一样有好有坏,只不过因为民营企业涉及面更大,一旦一个企业崩盘了,涉及到的利益更多,在制度构建时要特别考虑企业特点,要把对企业犯罪追究与对企业犯罪追究适当加以剥离。

何萍:宁波建立该项制度体现了科学性、前瞻性、针对性、实用性与开拓性。

诉讼是对抗式,合规的思路是重预防、轻惩治,强调协商,实际上是一种追求双赢理念,体现现代司法宽容精神与维护社会秩序理念。宁波检察机关通过合规考察决定书、合规承诺书、通知函以及相关具体实施办法等一整套配套制度,可以为全省乃至全国检察机关引入企业刑事合规适当扩大不起诉范围,激励企业强化合规建设,提供范本和经验。

认罪认罚从宽制度为合规制度提供了法理基础。司法到底应该是保守还是激进?我个人倾向于如果对当事人有利,则可以较宽泛去理解法律、解释法律,若有利于犯罪嫌疑人或被告人的解释与维护社会秩序,国家秩序并不矛盾,事实上对涉罪企业进行从宽处理,实际上间接获利的还是社会或国家,如税费的缴纳,员工不至于失业等。至于罪刑相适应问题,可以通过程序上严格限制,范围上严格限定化解这方面担忧。

### 优化设计实现动态平衡 联结刑事执法行政监管

主持人:检察创新必须具有充分的科学性、合理性和必要性。宁波市检察机关探索企业犯罪司法治理,如何实现改革创新与依法治理动态平衡?请介绍下这项制度具体内容与优化设计建议。

叶伟忠:《关于建立涉罪企业合规考察制度的意见》全文共十九条,主要包括涉罪企业合规考察制度的概念和案件适用范围,审查程序,具体实施程序,考察机关种类,考察期限,被考察企业义务,检察机关职责,考察后的处理程序等内容。

该制度设计上体现出三方面显著特点:一是在案件范围上将适用合规考察制度的案件

原则上限定为直接责任人员依法应当判处三年有期徒刑以下刑罚的企业轻微犯罪案件,从而契合轻微犯罪依法从宽处理的司法政策,也可避免因适用范围过广而造成罪轻纵现象的发生;二是在合规考察上引入行政监管手段,将考察期间对涉罪企业合规建设情况的考察主要交由相关行政主管部门负责,不仅符合其日常企业监管的职权范围,也可以确保对企业合规监管的专业性,有利于提升合规建设成效;三是在结果处理上将合规建设情况作为最终对涉罪企业是否起诉的主要依据,对于涉罪企业在考察期内按照合规计划完善治理结构,健全管理制度,规范生产经营的,一般均应当不予起诉处理。

陈瑞华:行政监管部门参与合规考察,完成刑事执法与行政监管有效衔接,是重大制度创新。

如何制定有效的合规计划,方案中由企业提交合规计划,但合规计划有三个特点:一是专门性,根据我国民营企业涉嫌犯罪的案件类型来看,常见合规计划根据常见犯罪类型来制定,有税收征管合规计划,知识产权保护合规计划,环境保护合规计划,金融监管合规计划,证券领域合规计划,大数据保护合规计划,建议检察机关与相关监管部门联合发布专项合规计划指引,指导企业建立合规计划。

二是有效合规监管人,最大限度解决检察机关、行政监管部门人手不够问题,建议把司法局纳入进来,由其建立人才库。

三是验收标准问题,必要时设立公开听证制度,让被诉方、公安机关、行政监管部门等参与,建议以专门条款形式规定听证制度,以公开透明发挥最大社会效益,对检察机关来说是约束也是保护。

冯桥:企业涉嫌犯罪主要是十大类型、二十余种罪名,意见强调“等”字的边界和罪名的范围,专项合规计划是针对不同的犯罪类型设立,不同罪名有不同专项合规计划,需进一步探究在具体案件中如何落地。

企业合规考察机关是由政府行政主管部门或者企业所在辖区街道、乡镇政府部门担任,在相对缺乏合规计划制定高标准前提下,要求考察机关审查发现合规计划缺陷,存在专业技术难度。如果考察机关行政主管部门不作为,检察机关如何监督?需进一步研究是启动行政公益诉讼,提出检察建议还是通过其他手段处理,建议建立与行政机关通报衔接机制。

潘申明:建议涉罪企业合规考察制度中检察机关的工作重心应当在机会提供和结果评审两个环节,对于合规建设评审可以考虑由行政主管部门、检察机关、第三方评估机构等组成评估小组,对于建设过程可以由合规监管人和行政主管部门监督,由企业自行完成。

合规考察决定书中内容应包括考察评估合格后的法律效果,增加对涉罪企业信赖利益保护,合规考察承诺书和检察机关接收又没有提出异议的合规计划法律效力有待研究和明确,合规计划不宜赋予过高效力,按照合规计划进行制度建设,最后仍通过合规考察评估的,法律后果由涉罪企业自行承担。

### 构建和谐婚恋观家规 注重家庭家教家风建设

民政部数据显示,2013年至2018年,全国结婚率从9.9%降至9.2%,而离婚率则从2.0%增至3.2%。2019年,全国婚姻登记机关共办理结婚登记947.1万对,离婚登记415.4万对,补发结婚证和离婚证证书403.4万对。

近期的婚姻也时常发生。

近日,一起“河南女子遭家暴跳楼”案件引发广泛关注。去年8月,当事人遭丈夫连续殴打,其从正门逃离未成功后,从二楼跳下逃离,导致全身多处骨折。目前,女子起诉离婚一案仍在审理中。

在那住看来,当下的婚姻家庭领域中,根治这些现象的核心要义在于构建和谐、尊重、友好的婚恋观、家庭观。《意见》所提供的婚前辅导、婚姻家庭关系调适等措施,都是能够帮助婚姻家庭产生自体免疫的“良方”。

此外,郝佳认为,宪法明确宣告,婚姻、家庭受国家的保护。新中国成立以来,从婚姻法到民法典再到民法典,夫妻双方、家庭成员在婚姻家庭中人身权益、财产利益的

□ 本报见习记者 刘紫薇  
□ 本报记者 陈磊

为贯彻实施民法典,进一步维护婚姻家庭和谐稳定,民政部、全国妇联近日印发《关于加强新时代婚姻家庭辅导教育工作的指导意见》(以下简称《意见》)。

《意见》强调,要探索开展婚前辅导并开发婚前辅导课程,帮助新人做好进入婚姻状态的准备,从源头上减少婚姻家庭矛盾纠纷的产生。

接受《法治日报》记者采访的专家称,我国对婚姻家庭关系的调整,往往集中于法律层面的规制,着力于家庭纠纷发生后的解决,对于如何预防这些矛盾的发生,一直未见更多有效的做法。

专家认为,《意见》的实施使“家庭矛盾少发生”“有了矛盾不激化,不升级”成为可能,更能帮助夫妻双方、家庭成员提升矛盾的自我解决能力,提高婚姻家庭生活质量和健康水平。

### 开展婚前辅导预防纠纷 提高婚姻家庭生活质量

“探索将颁证仪式引入结婚登记流程并实现颁证常态化,通过引导婚姻当事人宣读结婚誓言,领取结婚证,在庄重神圣的仪式中宣告婚姻缔结,让当事人感悟铭记婚姻家庭蕴含的责任担当。”

“深化婚姻家庭关系调适和离婚辅导,探索离婚冷静期内对当事人开展婚姻危机干预的有效方法和措施。”

“推广体现优秀传统文化的传统婚礼,组织举办集体婚礼,倡导健康文明、简约适度的婚俗文化。”

这样的表述,出现在民政部、全国妇联近日印发的《关于加强新时代婚姻家庭辅导教育工作的指导意见》之中,引起社会广泛注意。

值得注意的是,今年5月,民政部印发《关于开展婚俗改革试点工作的指导意见》,大力推进婚嫁领域移风易俗,传承发展中华优秀传统文化,倡导全社会形成正确婚姻家庭价值取向。

其中提出,开展婚姻家庭辅导服务,促进优秀家风、家庭和谐。积极倡导和推广体现优秀传统文化的传统婚礼,不断赋予时代内涵,丰富表现形式。

中华女子学院党委书记、中国婚姻家庭法学研究会副会长李明舜在接受《法治日报》记者采访时称,《意见》的出台具有重要意义,是贯彻落实习近平总书记关于家庭家教家风重要论述的重要举措,是推动民法典“婚姻家庭受国家保护”“家庭应当树立优良家风,弘扬家庭美德,重视家庭文明建设”等规定在民政领域落地见效的具体体现。

“总体说来,《意见》以其秉持的人文情怀和社会主义核心价值观,有助于在婚姻家庭领域面临大变局中引领家庭建设的正确方向,为建设平等、和睦、文明的婚姻家庭关系贡献民政力量。”李明舜说。

西北政法大学民商法学院副教授郝佳认为,婚姻是家庭的纽带,婚姻家庭的和谐是社会稳定和社会稳定的重要影响因素,因此婚姻关系的质量对于社会民生的稳定安宁具有基础性影响。

在那住看来,我国对婚姻家庭关系的调整,往往集中于法律层面的规制,着力于纠纷发生后的调解、处置和惩处,对于如何预防这些矛盾的发生,一直未见更多有效的做法。《意见》的出台,为从婚姻家庭关系的起点植入和因子提供了渠道和路径,将使“家庭矛盾少发生”“有了矛盾不激化,不升级”成为可能,更能帮助夫妻双方、家庭成员提升矛盾的自我解决能力,提高婚姻家庭生活质量和健康水平。

民政部数据显示,2013年至2018年,全国结婚率从9.9%降至9.2%,而离婚率则从2.0%增至3.2%。2019年,全国婚姻登记机关共办理结婚登记947.1万对,离婚登记415.4万对,补发结婚证和离婚证证书403.4万对。

近期的婚姻也时常发生。

近日,一起“河南女子遭家暴跳楼”案件引发广泛关注。去年8月,当事人遭丈夫连续殴打,其从正门逃离未成功后,从二楼跳下逃离,导致全身多处骨折。目前,女子起诉离婚一案仍在审理中。

在那住看来,当下的婚姻家庭领域中,根治这些现象的核心要义在于构建和谐、尊重、友好的婚恋观、家庭观。《意见》所提供的婚前辅导、婚姻家庭关系调适等措施,都是能够帮助婚姻家庭产生自体免疫的“良方”。

此外,郝佳认为,宪法明确宣告,婚姻、家庭受国家的保护。新中国成立以来,从婚姻法到民法典再到民法典,夫妻双方、家庭成员在婚姻家庭中人身权益、财产利益的

## 从源头上减少婚姻家庭纠纷

### 民政部全国妇联出台新规加强新时代婚姻家庭辅导教育工作

保护法则日臻完善,不过,再完善的法律,提供的也只是最基础的保障。现代人对于婚姻家庭的需求,已不再是搭伙过日子和温饱式需要,“融洽的感情生活,相互尊重、相互成就的夫妻人格关系,高质量的婚姻家庭关系成为更多人对理想生活的向往”。

“印发《意见》的背景之一,正是国家对这种向往的回应,是国家履行婚姻家庭保护责任的体现。国家通过宣传婚姻家庭文化、宣讲家庭责任,讲授婚姻家庭沟通技巧,开展亲子教育等常态化服务,为婚姻家庭关系中的当事人提供帮助和指引。”郝佳说。

李明舜认为,党的十八大以来,习近平总书记从党和国家事业发展全局和促进人的全面发展出发,就家庭、家教、家风建设发表一系列重要讲话,强调要注重家庭,注重家教,注重家风。

李明舜认为,国家家庭家教家风建设取得丰硕成果,注重家庭,注重家教,注重家风的理念成为社会共识;社会主义核心价值观、家庭家教家风的内容被写入民法典等法律法规;家庭文明建设被列入精神文明建设总体布局等。

“与此同时,随着人们生活水平的提高,富裕起来的家庭不断追求生活的高质量,家庭成员盼望拥有丰富多彩的精神追求,需要更和谐安全的婚姻家庭生活,需要增强婚姻家庭的凝聚力和情感依托。”李明舜说,“这就是《意见》出台的時代背景。”

### 搭建婚前辅导教育平台 警惕财产决定婚姻走向

《意见》要求,要加强组织领导,构建社会多方协同推进的工作机制,广泛动员社会各界力量,凝聚推进新时代婚姻家庭辅导教育工作合力。

李明舜建议,这就需要搭建多层次、广覆盖、便捷化的婚前辅导教育服务平台,不断扩大婚前辅导覆盖面,特别是采取丰富多样、形式多样的方式开展婚前辅导教育进家庭、进社区、进农村、进校园、进企业活动,在全社会树立新时代家庭观,让社会主义核心价值观在婚姻家庭领域落地生根。

“婚姻是结婚当事人的终身大事,需要双方用心经营的事业。婚姻里的许多内容并非都是可以无师自通的,通过婚前辅导将有关婚姻的知识、经验和观念传递给结婚当事人,给予其正确的引导,就可以从源头上减少婚姻家庭纠纷的产生,就可以促进夫妻和睦、家庭和谐。”李明舜说。

根据《意见》要求,深化婚姻家庭关系调适和离婚辅导,通过设置婚姻家庭辅导室(婚姻家庭纠纷调解室)和社会工作专业岗位,引入社会工作专业力量,为有需要的当事人提供情感沟通、心理疏导、关系修复、纠纷调解等服务。

李明舜认为,这是一个重要的创新举措。通过上述工作,有助于化解婚姻家庭矛盾,平息婚姻家庭纠纷,有助于防止因死亡婚姻和危机婚姻并进而挽救危机婚姻,有助于在保障离婚自由的同时防止轻率离婚,有助于婚姻家庭的和谐与稳定。

据李明舜研究,《意见》强调持续推进婚姻家庭文化建设,其目的就是要弘扬中华优秀传统文化,充分发挥其蕴含的人文精神、道德规范和社会教化功能。

“当前,婚姻家庭文化建设中要特别强调树立新时代家庭观,作为社会主义核心价值观在家庭领域的体现和要求,新时代家庭观核心内涵就是要培养爱国爱家的家国情怀,建设相亲相爱的家庭关系,培育向上向善的家庭美德,体现共建共享的家庭追求。”李明舜说。

《意见》还提出,坚持改革创新,发扬基层和群众的首创精神,推动顶层设计与基层探索有机结合,建立健全长效机制,以制度建设带动整体水平的提升。

对此,郝佳认为,从《意见》的定位上来讲,它并非非法性,因而并无广泛意义上的强制力,当事人可以选择参与。“因此,如何引导当事人参与其中,恐怕是《意见》落地时要考虑的重要因素。”

李明舜的提醒是,当前,树立新时代家庭观还要警惕和防止不良倾向。一是要警惕个人主义在婚姻家庭领域泛滥,“个人主义害人害己,是婚姻家庭解体的罪魁祸首”;二是要警惕市场经济规则在婚姻家庭领域泛滥,“婚姻家庭是一个伦理实体,夫妻之间帮助抚养,父母子女之间的抚养、赡养中不应该充斥着等价交换的味道”。

警惕封建主义在婚姻家庭领域死灰复燃,是李明舜的另一个提醒,即绝不允许重婚、借婚姻关系问题索取财物等封建糟粕在婚姻家庭领域以变相的形式存在。同时,警惕财产关系在婚姻家庭领域反客为主。“婚姻家庭领域中有身关系也有财产关系,人身关系是本,财产关系是末。人身关系是皮,财产关系是毛。不能以财产决定婚姻的开始并左右婚姻的结局,否则就是一种倒退。”