



编者按

据统计,1999年至2019年20年间,我国重罪案件占比从19.6%下降至2.7%,而被判处三年有期徒刑以下刑罚的人数占比从54.6%上升至78.7%。面对新形势新变化,对大量的轻罪案件及人员,是否还要坚持“构罪即捕”“有罪必诉”“一押到底”的传统办案模式?考验着司法智慧和担当,检验着社会治理能力和水平。近年来,检察机关主动适应变化,提出少捕慎诉慎押理念。最高人民检察院加强顶层设计,各级检察机关通过探索深化听证制度、非羁押风险动态评估机制、认罪认罚制度,以及企业合规等系列改革举措,落实少捕慎诉慎押,持续释放司法善意,助力人权司法保障,减少社会对立,促进了社会和谐稳定。特别是企业合规改革,不仅是一项重大改革创新举措,还进一步优化了营商环境。2021年4月,中央全面依法治国委员会在有关文件中明确提出少捕慎诉慎押刑事司法政策,并提出要“依法推进非羁押强制措施适用”。各级检察机关积极践行这一刑事司法政策,2021年全国检察机关不捕率、不诉率同比分别增加7.9个百分点和2.9个百分点。为全面展现检察机关深化司法改革、为民司法的探索实践,总结经验做法,法治经纬版从今天起在“前沿观察”栏目推出系列报道,敬请关注。

# 给“犯了小错”企业改过自新的机会

## 上海检察推进涉案企业合规改革优化营商环境调查

### 前沿观察

□ 本报记者 余东明 □ 本报见习记者 张海燕

“我真的没想到,我和我的企业犯了罪,检察机关不仅没有起诉企业,还对我提出了缓刑量刑建议,并督促企业量身定制合规计划,我们借此完善了企业内部管理制度,建立了财务、销售及工程项目管理流程,现在企业发展驶上了安全高速的‘快车道’,最近还连续拿下多笔订单。”上海两家高新技术企业的负责人姜明(化名)深有感触地说,“目前我处于缓刑期,但我一定会严格遵守法律,把企业发展得更好,为社会多作贡献,不辜负检察机关和这么好的改革措施。”

姜明只是上海检察机关推进涉案企业合规改革的“幸运儿”之一。

2020年3月,最高人民法院在全国选择6家检察院启动涉案企业合规改革试点工作,上海市浦东新区、金山区两地检察院入选首批试点单位。2021年,最高检全面启动涉案企业合规改革试点工作,试点范围扩大至10个省市的多家地方检察机关,上海为其中之一。

要给“犯了小错”的企业改过自新的机会。上海市人民检察院副检察长龚培华近日接受(法治日报)记者采访时说,上海企业业态多元,率先开展涉案企业合规改革试点工作,面临诸多前所未有的难题和挑战。上海检察机关会同各方力量,努力形成“涉案企业合规考察、问题漏洞排查分析、行业风险系统治理”的上海方案,为建设更高标准更好水平的法治化营商环境贡献检察力量。

### 严把入口关 提高质量

数据显示,上海平均每天诞生2174家企业,每千人新设企业18.7户。截至2021年底,上海企业累计达267.24万户,相当于每千人拥有企业107.4户,位居全国第一。

位于上海南大门的金山区吸引大量企业入驻,但检察官在办案中发现,大部分涉案企业管理层合规意识薄弱,片面追求短期经济利益最大化,甚至为了牟利不惜以身试法。

姜明名下的两家企业便因此误入歧途。该企业在2015年至2018年创办初期,以支付开票费的方式,多次向他人购买增值税专用发票,涉及税款共计90余万元。

而检察官在办案时了解到,该企业是一家汽车类软件开发公司,拥有10余项专利证书,曾于2019年获高新技术企业称号,案发前累计缴纳税费272万元。此前未受到过工商、税务等行政主管部门处罚。案发后,企业负责人自觉认罪认罚,并主动退缴税款。

同时,检察官还发现,这家企业存在缺乏有效的合规经营管理体系、管理层法律风险控制意识不强等问题。经审慎评估,金山区人民检察院决定对其开展涉案企业合规考察。

当时,涉案企业合规考察程序尚无先例可循,如何确保企业确实是值得挽救的“发展企业”,以提升试点工作的公信力?为此,检察官第一时间走访该企业和当地政府部门,并通过上海市大数据中心及“信用上海”数据平台,进一步核实企业实际经营状况。

2021年2月3日,金山区检察院组织召开听证,邀请人民监督员、区工商联、部分企业代表,对涉案企业企业合规建设进展及成果进行验收评估。根据评估结果,决定对涉案公司相对不起诉,对被告人姜明提出宽缓量刑建议。最终,法院采纳了检察机关的量刑建议。

“涉案企业合规改革试点工作首先是体现‘严’,严格前期的对企业调查核实,严格后期的合规考察;其次是体现‘帮’,同题共答,帮助和引导涉案企业走上合法

经营之道;三是体现‘宽’,通过对认罪认罚的涉案企业进行宽缓处理,更好助力‘六稳’‘六保’。”金山区检察院检察长谈情说。

如今,涉案企业合规改革试点工作从金山、浦东到全市铺开,上海结合试点实际,已经形成虚开发票、侵犯个人信息等6类罪名类型化合规审查标准。截至目前,全市共有43件案件,50家企业纳入合规试点。

在金融证券、知识产权、网络安全等领域,上海还在积极拓展案件类型和适用罪名,与公安、监委探索在第三方机制启动环节的衔接,积极引导培育重大、有代表性、有影响力的适用第三方机制的涉案企业典型案例。

在工作模式上,上海更加突出市检察院的统筹协调作用,上海市检察院第四检察部负责对全市所有涉案企业合规改革试点案件的统一把关,对每一起拟列入改革试点的案件,明确审核标准,列明否决或者认可理由。

此外,上海市检察院开发上线“企业信用查询服务平台”,与统一业务应用系统2.0对接,依托上海市大数据中心、“信用上海”、社会信用查询平台等数据信息,借智借力开展合规社会调查。

“上海的涉企案件最为丰富多元,尤其在金融证券、知识产权领域新型案件多,社会影响大,检察机关在开展涉案企业合规改革试点时,更要严把案件入口关,提升案件适用质量,通过检察听证提升试点工作的公信力,形成一批在全国具有标杆性、引领性的企业合规案例。”上海市检察院第四检察部负责人寿志坚说。

### 借力第三方 避形式整改

一家高新技术公司,由于加工生产的产品质量和数量未达到委托方的要求,导致合作中止。这家公司为了挽回损失,在未获得商标权利人许可的情况下,私自将已生产的产品上市销售,涉嫌假冒注册商标罪。

办案中,浦东新区人民检察院的检察官发现这家公司原本有着良好的发展前景,然而公司内部管理层及员工法律意识淡薄,尤其对涉及商业秘密、专利权、商标权等知识产权民事侵权及刑事犯罪不够重视。公司在合同审核、财务审批、采购销售等诸多环节也存在管理不善问题。

案发后,该公司实际控制人朱某某自愿认罪认罚,积极赔偿被侵权公司经济损失并取得谅解。同时,该公司也表现出强烈的合规建设意愿。

由于涉案公司位于浙江省嘉兴市秀洲区,一场跨越两省的涉案企业合规试点协作便由此展开。2021年4月,浦东新区检察院根据《长三角区域检察协作工作办法》规定,申请启动协作机制,委托企业所在地嘉兴市人民检察院、秀洲区人民检察院协助开展企业合规社会调查及第三方监督考察。

“以该案为契机,浦东新区检察院与外省兄弟院签署协作备忘录,创造性地解决了涉案企业注册地、生产经营地、犯罪地相分离对社会调查、异地监督考察、刑行衔接等工作带来的实践难题,为长三角区域检察协作贡献了实践样本与制度样本。”浦东新区检察院检察长曾国东说。

实践中,浦东新区检察院重点选择涉及金融证券、知识产权、网络信息保护等案件纳入试点范围。一年多来,该院先后对多起假冒注册商标、非法制造注册商标标识、逃汇等知识产权、金融犯罪案件启动涉案企业合规试点。

精选合规案件后,如何避免涉案企业“纸面整改”“形式整改”,防止企业合规激励机制成为“寻租工具”?浦东新区检察院在先行先试中形成了一套行之有效的方案:通过“合规风险评估+实地监督评估+有效性评估论证”的第三方监督评估机制,形成符合改革试点工作实际和司法办案需求的合规有效性评估标准及常



见涉企犯罪“合规计划”范本。

浦东的创新样本是上海改革的一个实践缩影。据悉,上海检察机关通过多种方式联合各方推动行业合规做深做实,共同制定合规验收指标体系,共同建立企业合规分级评定机制,以量化的形式对企业合规建设状况作出全面、系统的客观评估,通过共同编制行业合规清单,便于企业快速、简明、准确地了解和排查合规风险点。

去年12月,上海市检察院、市工商联、市国资委、市财政局等9家单位共同成立上海市涉案企业合规第三方机制管委会。

与此同时,市检察院牵头起草并提请市第三方机制管委会各单位会签了《第三方机制管委会工作规则(试行)》《专业人员名录库管理办法(试行)》《第三方监督评估组织运行规则(试行)》,制定《上海市检察机关办理涉案企业合规试点案件工作规定(试行)》及配套文书格式样本20份,并制定试点工作问答及流程参考(图)等,为第三方机制运行的规范性、中立性、专业性提供制度保障。

“第三方机制是改革试点工作的关键环节和核心内容,直接影响改革试点工作的质量、效果以及社会评价。上海深化第三方机制落地落实,充分发挥第三方组织专业评估与检察机关主导作用,结合涉案企业的不同行业、不同业务、不同规模,形成有针对性的企业合规体系建设评估认定标准,提升涉案企业合规工作的全面性和专业性。”上海市检察院法律政策研究室主任皇甫长城说。

### 治理可持续 创上海方案

去年年中,静安区人民检察院收到上海保险同业公会送来的一面锦旗:“一直以来都是我们给别人上保险,今天是我们给我们上了一道保险!”

原来,2020年底,静安区检察院陆续办理了S公司“保险黑产”团伙系列案件。检察机关在办案中发现,S公司的保险代理人总人数、寿险业务量均位列上海保险行业前列,此次系列案件是内部人员与外部勾结所致,涉及职务侵占犯罪,暴露出企业管理漏洞和风险隐患,还存在公民个人信息被非法泄露和利用的现象。

2021年3月,正值部分“保险黑产”案件审查逮捕、审查起诉期间,最高检部署的第二批涉案企业合规改革试点启动。静安区检察院主动跨前一步,深入涉案企业、行业公会、监管部门开展调研,梳理剖析问题症结,以检察建议为先导,发挥检察机关涉案企业合规主导作用。

鉴于S公司合规整改意愿强烈,静安区检察院经审查后商请第三方机制管委会,于2021年9月向该公司送达《适用涉案企业合规案件告知书》,区域内首起运用第三方机制的涉案企业合规考察正式启动。

当年11月底,S公司提交最终合规整改报告。第三方组织经考察后认为,S公司采取的个人信息安全、保单异常查询监测、虚假业绩人员惩处等一系列措施,达到了切实整改、严格管理、合规经营的要求,合规考察结果合格。

与此同时,静安区检察院联合市保险同业公会、相关保险企业等,不断创新宣传形式,精准对接实际需求,以线下培训交流、线上直播授课的形式开展系列普法讲座,为长三角地区的5万余名保险从业人员直播警示教育课,取得了“办理一案,治理一片”的良好效果。

作为静安区第三方机制管委会成员,华东政法大学教授、文伯学院副院长吴允锋全程参与了该企业合规的监督评估工作,针对企业的合规计划书提出整改建议,到中期评估考察,以及出具第三方监督考察报告,直至最终的合规考察。“这种有温度的改革试点工作必将促进企业依法

依规经营,促进法治社会不断提质增效,促进企业修复成长过程中的‘病症’,焕发出有利于企业自我、企业家自身、社会需求发展的勃勃生机。”吴允锋评价说。

据了解,随着涉案企业合规改革试点持续深入,“既抓末端,治已病,又抓前端,治未病”成为上海检察机关的努力方向。上海检察机关不断探索突破,从个案切入,向涉案企业乃至相关行业提出有针对性的意见建议,并采取一系列切实举措,督促企业构建有效合规体系,助推行业健康发展。

浦东新区检察院、杨浦区检察院在全面梳理知识产权、数字经济领域法律风险的基础上,相继出台《企业知识产权合规标准指引(试行)》《企业数据合规指引》,从合规管理体系、风险识别、风险评估与处置等方面引导企业加强特定领域合规管理。

杨浦区检察院还与上海数据合规与安全产业发展专家工作组共同研发企业数据合规自评平台,免费提供数据合规基础评估服务,帮助企业全面盘点隐私政策、数据安全和风险管理措施等数据治理体系,自动生成包括风险量化评级、影响评估、建议解决方案在内的评估报告,较传统方式节省60%以上的时间,极大提高企业数据合规工作智能化水平。

今年2月18日,上海市十五届人大常委会第三十九次会议表决通过《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区条例》,明确要加强企业合规指导,这也是对上海检察机关涉案企业合规试点工作的肯定。

“既要防止不当办案影响企业经营,更要办好案件促进企业健康发展,推动市场固本强基,行稳致远。”龚培华说,上海检察机关将继续会同各方力量,携手同心,汇聚合力,共同打造企业合规的“上海方案”,进一步健全企业权益保护,营造国际一流营商环境。

漫画/高岳

# 侵害用户权益的App为何屡教不改?

专家建议:从源头严格审查提高市场准入门槛

□ 本报记者 韩丹东 □ 本报实习生 王意天

近日,工业和信息化部通报了2022年第一批侵害用户权益的App。

通报称,依据个人信息保护法、网络安全法、电信条例、《电信和互联网用户个人信息保护规定》等法律法规,工信部近期组织第三方检测机构对移动互联网应用程序(App)进行检查,截至目前,尚有107款App未完成整改。同时,检测过程中发现,13款内嵌第三方软件开发工具包(SDK)存在违规收集用户设备信息的行为。

《法治日报》记者查阅通报名单发现,所涉问题包含App强制、频繁、过度索取权限;违规使用个人信息;强制用户使用定向推送功能;欺骗诱导强迫用户;应用分发平台上的App信息明示不到位;超范围收集个人信息;违规收集个人信息等。

据了解,工信部从2019年12月19日通报第一批关于侵害用户权益行为的App开始,至今已累计通报21批App。

记者统计发现,此次通报App所涉及的问题中,关于个人信息的违规使用和收集占半数以上。

“此次通报App所涉及的问题,主要集中在对用户个人信息的违规使用与收集。对于用户而言,一旦个人信息被泄露或者滥用,不仅可能遭遇各种广告、推销的骚扰,影响个人的安宁生活,还可能成为网络诈骗等不法甚至犯罪行为侵害的对象,严重损害用户的权益。”中国传媒大学文化产业管理学院文化法治研究中心副主任程科说。

在浙江省公共政策研究院研究员、浙江大学数字经济法治研究院副院长高艳东看来,App对用户个人信息的违规收集,背后潜藏了个人信息泄露、违规使用等安全隐患,电信诈骗诈骗之所以泛滥,与个人信息泄露密切相关。

高艳东说,App的违规行为是对用户隐私权的侵犯,由于个人姓名、联系方式甚至家庭信息的泄露,用户时常遭遇各种广告、骚扰电话、诈骗短信等骚扰,这些频繁出现的信息对个人生活甚至造成严重干扰。个别App对个人信息保管不善,甚至形成个人信息

黑色产业链,为不法分子利用电信网络实施诈骗、人肉搜索等互联网违法犯罪提供了“温床”,个人信息是网络犯罪的上游产业,为下游各种犯罪提供了工具和便利。

除此次通报中的所涉问题外,在此前的通报中,有些App还涉及不给权限不让用、账号注销难、私自共享给第三方、开屏弹窗信息骚扰用户等问题。

据记者粗略统计,在工信部的21次通报中,工信部和地方通信管理局共通报近2000款App所涉及的问题2100余条,而涉及存在问题的App,其中有的App不止一次被通报,还有App因在通报后没有及时整改而被下架。

据了解,一旦发现未整改的App,工信部会依据个人信息保护法、网络安全法等相关法律要求,组织对其进行下架,相关应用商店在接到通报后会从未整改的App进行下架处理。针对部分违规情节严重、拒不整改的App,属地通信管理局会对App运营主体依法予以行政处罚。

长期以来,对于App的监管整改处罚一直在进行,

而且越来越严格,但为何总有一些App依然“坚持自我”,仍在侵害用户权益呢?背后的原因是什么?

对此,高艳东分析认为,监管部门过多,责任划分不明,导致出现“谁都可以管,谁都可以不管”的现象,多头治理导致管理效果差。同时,对App违法行为的惩治力度也不够,违法成本低,使得App违法者敢于挑战法律。

“虽然我国民众的法律意识不断提高,但整体的维权意识仍有待加强,而且我国没有建立对个人信息被侵害的损失计算标准,导致索赔难,因此对所发现的违法行为,大多会选择做‘沉默的羔羊’,鲜有人会通过法律途径对App违法者提起诉讼。”高艳东说。

“以违规收集使用个人信息为例,个人信息收集过程中收集者与收集者的地位明显不对等,个人信息的收集常常具有隐蔽性的特征,用户对于信息收集的过程缺乏感知性,相关技术的发展迭代迅速,也使得监管难度进一步加大。”程科说,在数字经济的背景下,个人信息具有非常大的经济价值,促使某些App铤而走险,违规收集用户个人信息。

对此,程科建议,除继续加强对App的定期检测、通报与限期整改外,还应进一步落实各平台的主体责任,特别是对于应用商店而言,应督促应用商店建立完善完善的App上架审核机制,并实时自查,发现问题App及时清理下架。此外,职能部门应完善对App违规行为的举报监管体系,保证用户维权通道的顺畅,进一步简化维权程序,降低维权成本。

高艳东同样认为,加大整改措施很有必要,建议从源头上严格审查,把控App的上架,提高市场准入门槛。同时,App应公开其需要获取的用户信息,明示在醒目位置,且列在用户的同意条款,由用户选择是否同意授权,尊重并保障广大用户的知情权。此外,还需要进行严格的售后审查,一旦发现App有违规行为,需要依法严厉查处。

“用户应该提升个人信息安全意识,不要轻易下载来路不明的App;注意保护自己的账户密码,及时更新程序;通过阅读用户协议、隐私保护协议大致了解个人信息收集范围,并在个人信息存在被过度收集的可能时积极举报、维权。”程科提醒道。