

## 深学笃用习近平法治思想 自觉增强做好法治督察工作的使命感

### 前沿聚焦

王磊

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义、实现党和国家长治久安的全局和战略高度定位法治，布局法治、厉行法治，把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局来谋划和推进，创造性地提出了关于全面依法治国一系列新理念新思想新战略，形成的习近平法治思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想进入新的发展阶段的重要标志。

习近平法治思想深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题，具有鲜明的精神特质、理论品格：一是高超的政治智慧。推进全面依法治国首先必须解决好“举什么旗、走什么路”这个“管总”的政治方向问题。“坚持党对全面依法治国的领导”是推进全面依法治国的根本政治保证，是中国特色社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别；“坚持中国特色社会主义法治道路”是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是全面依法治国、建设社会主义法治国家的唯一正确道路；“坚持依宪治国、依宪执政”是全面依法治国的首要政治任务。这些重要论述，深刻阐述了党和法、党的领导和社会主义法

治道路、党的领导和依宪治国、依法治国的关系等，为全面依法治国提供了政治遵循和前进方向。二是深沉的人民情怀。“坚持以人民为中心”，一切为了人民，一切依靠人民，是习近平法治思想的根本立场。“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民”，“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程”。这些重要论述，深刻揭示了全面依法治国为了谁、依靠谁的重大问题，饱含爱民、亲民、为民的人民情怀。三是鲜明的改革精神。全面依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”，应当将法治建设贯穿于国家治理现代化的全过程和各方面。同时，“坚持建设中国特色社会主义法治体系”这个总抓手，加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，完善的党内法规体系。这些重要论述，深刻阐明了法治与国家治理的关系，体现了在法治中不断推进改革，在改革中不断完善法治的时代要求。四是强烈的问题导向。习近平总书记强调，“要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究思考，着力推动解决我国发展面临的一系列突出问题”。新时代全面依法治国的伟大实践中，必须坚持从当代中国国情和法治建设的具体实践出发，以问题为导向，不断推进法治领域改革，解决好立法、执法、司法、守法等领域的

突出问题，特别是聚焦人民群众法治领域急难愁盼问题，加大保障人民权益制度供给，进一步规范司法行为，强化普法针对性，努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都能感受到公平正义等，不断增强人民群众法治获得感、幸福感、安全感。五是科学的系统思维。全面依法治国是一个系统工程，必须整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设”是全面依法治国的总体布局，“坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”是全面依法治国的重点任务，“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”是从统筹推进国际国内两个大局的角度对全面依法治国提出的重要要求，“坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”是全面依法治国的重要保障。

习近平法治思想是法治督察工作的根本遵循和行动指南，是坚定法治督察信心、开创法治督察新局面、发挥法治督察作用、提升法治督察质效、建设法治督察队伍的根本指引。中央依法治国办组建以来，我们深入学习贯彻习近平法治思想，紧紧围绕党中央关于全面依法治国重大决策部署，紧盯事关法治建设事业长远发展的主要矛盾和人民群众反映强烈的突出问题，先后部署开展了2次专题督察和3批次法治政府建设综合性督察等，基本实现了法治督察省级层面全覆盖，进一步压实各级党委、政府法治建设责任，有力传

导了法治建设压力。法治督察已初步建立起从中央到地方上下贯通的工作体系，探索形成既符合督察工作要求，又适应法治工作实际的一整套较为成熟的工作方法，搭建起以督察工作办法及《法治政府建设与责任落实督察工作规定》等党内法规，党中央文件为主体的四梁八柱。

下一步，我们将深学笃用习近平法治思想，自觉增强做好法治督察工作的使命感，扎实推动法治督察工作高质量发展。一是在推动“关键少数”履职尽责上持续用力。紧盯领导干部这个“关键少数”，推动“学、讲、用、述、考、评、督、责”衔接贯通、综合发力，督促各级领导干部真抓实干、深学笃用习近平法治思想，切实履行推进法治建设职责。二是在开展重大法治事件督察上持续用力。聚焦人民群众这个“绝大多数”，对人民群众反映强烈的法治领域急难愁盼问题，及时启动重大法治事件督察，深入“解剖麻雀”，研究治本举措，狠抓问题整改，推动类案解决，不断增强人民群众法治获得感。三是在形成督察合力上持续用力。积极探索与纪检监察监督、立法监督（备案审查）、行政监督（行政执法、复议监督）、司法监督（行政审判监督）、专门法律监督等建立衔接联动、协作配合机制，持续汇聚法治监督合力，形成抓督察促法治的良好局面。四是在夯实基层基础上持续用力。充分推动和发挥基层法治督察的作用，层层压实督察责任，推动基层法治督察动起来、实起来、硬起来，确保党中央全面依法治国各项决策部署在基层落地见效。

### 法界动态

#### 中国政法大学召开 教育部重大专项课题开题论证会



本报讯 记者黄洁 为深入贯彻落实习近平法治思想，推动中国特色社会主义法治理论创新发展，加快建设中国特色社会主义法学学科体系、学术体系、话语体系，近日，中国政法大学召开教育部重大专项课题“习近平法治思想与中国法治学学科体系、学术体系、话语体系创新发展”开题论证会。课题组首席专家马怀德、子课题负责人霍政欣以及课题组主要成员参加会议。

马怀德指出，课题组要聚焦高校哲学社会科学事业高质量发展的要求，以习近平法治思想为根本遵循，努力建构具有中国特色的法学学科体系、学术体系、话语体系。他对课题组下一步工作提出了三点要求：一是要对习近平新时代中国特色社会主义思想进行整体性研究，包括基础理论、科学内涵、历史定位、实践意义等内容；二是要研究如何实现习近平新时代中国特色社会主义思想“进教材、进课堂、进头脑”工作。三是要增设“习近平法治思想与中国自主法学知识体系构建”子课题内容，认真梳理现有法学知识体系，不断完善法学学科学术话语体系，服务于法治中国建设实践，推动法治理论创新发展。

## 如何深化企业合规改革的路径 专家学者如是建议

### 会议研讨

本报记者 蒋安杰

8月8日，一场以“深化企业合规改革的路径”为主题，北京星来律师事务所主办的研讨会在京举行。中国人民大学法学院教授陈卫东、李奋飞、程雷，中国政法大学教授赵旭东，北京大学法学院教授邓峰，清华大学法学院教授黎宏，山东大学讲席教授谢鹏程，中国投资协会品牌投资促进中心主任刘红霞，全国企业合规委专家委副主任李近宇等专家学者出席会议，星来律师事务所合伙人会议主席赵运恒致辞，星来律师事务所律师王瑀主持。

#### 学者建议立法模式采取专章模式

陈卫东围绕立法的基本原则及制度设计两个方面，就企业合规改革深化与刑事诉讼法修改的相关问题发言。关于企业合规程序法建构的基本原则，陈卫东认为，首先应坚持权利平等原则；其次应注重程序参与原则。对于参与合规诉讼程序的主体范围，应当从当事人、社会公众和行政机关三个方面来加以理解和把握。在社会公众参与方面，对于涉案企业合规整改问题，检察机关可以召开听证会，邀请社会公众与不同领域的专家积极参与。就行政机关而言，一方面，行政监管的后续接力是保障在刑事诉讼程序中进行合规整改的出罪企业能够行稳致远的关键所在；另一方面，对于部分犯罪情节轻微的涉案企业，检察机关可以采取先作相对不起诉处理而后再将涉案企业的合规整改与监管交由行政机关的处理模式，尽早解除对涉案财产的查封、扣押、冻结措施，尽快复工复产。

陈卫东建议，应对检察建议模式与第三方监督评估模式、相对不起诉与附条件不起诉的适用范围进行合理区划。检察建议模式应主要适用于犯罪情节轻微的相对不起诉案件，第三方监督评估模式应更多地适用于犯罪后果危害较重、社会影响较大等需要先行整改后出罪的企业。落地相称性原则，在有限的人力、物力、时间条件下，重点合规整改直接导致犯罪发生的问题，直达病灶。企业合规的立法模式有两种选择：一是分散模式，将企业合规的内容分散规定于刑事诉讼法的相关条文中；二是专章模式，即在刑事诉讼法第五编特别程序中新增一章，陈卫东主张专章模式更为适宜。在他看来，在现行刑法法的基础上增加星罗棋布的例外规定，无异于进行一次“杀鸡用牛刀的大手术”，不经济也不现实，而采取专章模式，则能够有效避免“条文打架”“条文错乱”而导致法律实施上的混乱。

赵旭东认为，企业的合规不仅是刑事法律问题，实际上涉及若干法律领域，是一个全方位的法律问题。他建议在新修改的公司法中引入企业合规制度，使企业合规成为公司治理制度的一个重要组成部分。赵旭东谈到参加公司法的立法研究时承担了一个立法课题，就是公司治理。“我们拟定了一个专门的条款，就公司治理专列一条，但是这一条内容非常丰富。关于合规机构的设置，公司法不是应当规定公司要设置合规部门，包括它的负责人，是否规定合规机构和负责人的聘任和解聘，就像公司的董事、监事由谁来聘任应该有一个系统性的规定？我们建议是由董事会来提名，股东大会来决定。这项规定合规机构的职权，至少包括：合规的负责人有权列席公司的股东会、董事会，对公司的决议进行审查并提出意见，这个是会议和决议的问题；对于公司的合同或者其他管理制度的



审查和意见，当然列入合规的职权，对公司重要的合同或者是管理制度进行审查提出意见；合规的部门有权查阅公司的各种文件，调取各种数据，其中特别是可以对可能违规的人员或者事件进行独立的调查；合规部门有这个对相关的行为进行纠正，可以就政府机关来进行报告的职权。”赵旭东如是谈到。

#### 深化企业合规改革的三条基本路径

谢鹏程表示，星来律师事务所作为以合规业务为重点和特色的头部律师事务所，其合规业务实质上是企业合规改革的一部分。展望未来，他对深化企业合规改革的三条基本路径充满信心。

第一条路径是，从政策引导向立法规范发展。国资委在2016年启动了央企合规管理试点，在2018年制定了《中央企业合规管理指引（试行）》；最高检在2020年启动了刑事合规改革试点，先后出台了一系列有关合规改革的规范性文件。合规改革正在纵深发展，积累了丰富的实践经验，促进了合规理论的深入发展。同时，改革的深度和规范性程度都有一定的局限，迫切需要国家立法包括公司法、刑法、刑事诉讼法等法律和行政法规的修改来拓展改革空间，规范改革活动，构建合法性基础。

第二条路径是，从涉案企业合规向非涉案企业合规拓展。从近五年检察机关起诉的单位犯罪案件情况看，大约每年3000件单位犯罪案件和1万人因单位犯罪受到刑事追究。相比而言，我国有4000万家企业，涉案企业占比不到万分之一。我们如何发挥杠杆效应，通过每年3000家涉案企业的刑事合规撬动4000万家企业的合规建设？除了刑事激励外，由工商联牵头的涉案企业合规第三方监督评估机制可以发挥更大的作用。

第三条路径是，从个别企业合规到行业合规再到区域合规。党政机关、行业协会等可以通过建设合规示范企业、合规示范行业、合规示范区域，由点到线再到面，逐步拓展合规建设。我们可以从关系民生和涉及群众食品药品生产行业中培育合规示范行业，从经济比较发达的市域中培育合规示范区域，行业协会、第三方监督评估机制、行政监管部门都可以发挥很大的作用。上述深化企业合规改革的三条基本途径都要靠党的领导。

刘红霞认为，企业合规管理是一门实践性科学，不仅是建立在企业自身的管理基础之上，更重要的是建立在社会经济发展这个大的背景基础之上，在此提出一个呼吁，表达一个信念。

一个呼吁就是要加强企业合规理论的研究。刘红霞表示，她为企业提供合规咨询和进行合规评审的

工作中，包括各种场合的合规交流培训活动中，常常呼吁并强调从事企业合规管理人员要静下心来认真了解合规理论的提出和发展，以及合规理论研究的问题。一个信念就是一直相信中国企业的合规管理实践与企业合规改革可以比国际上做得更好。

李近宇认为，要以全球的视野来创建中国的模式，在立法或者是在政府的监管要求上不仅要提出一些制度性的要求，而且可以提出有效性方面的要求，并且必须以行业合规为抓手。

#### 企业刑事合规的刑行衔接问题

黎宏围绕企业刑事合规的刑行衔接问题谈了自己的观点。“有个地方检察院的同志告诉我，有一个企业，检察院好不容易给他弄了个企业合规整改措施，免于起诉，但行政机关找上来，说罚款不能少，罚他400万元”，黎宏举了一个例子。

他表示，一个小微企业之所以犯罪，主要就是因为在经营上的困难。罚他400万元，老板还不如坐牢一年，缴罚金30万元。因此，找检察官说不整改了，还是接受刑事处罚吧，这种结局让检察官也很沮丧，这确实是一个很大的问题。

黎宏认为，我们通常所说的刑行衔接就是行政处罚和刑事处罚如何衔接的问题，企业合规也是其中之一，不是一个很简单的检察院就可以主导的问题。检察院推动的时候经常会遇到行政机关的不合作。实践中，检察院作合规不起诉，但环保局、税务局还有其他单位却表示，行政违法的责任不能免除，该缴的罚款还是要缴。好在检察院发适用第三方机构指导意见的时候把9个行政单位拉在一起。黎宏谈到，他在另一个地方听当地的经验汇报时，得到了一个很好的启示，就是要将企业合规不起诉问题提升到党的策略的战略高度，如果以后有关企业合规过程中遇到刑行衔接的协调问题，由当地党委出面协调，情况就会好多了。

在赵运恒看来，涉案企业的合规实际上和非涉案企业合规是密切相通的，非涉案企业真正的核心需求目前来看还是刑事风险的规避，如何真正将合规文化植入企业文化中，变被动合规为主动合规，这应该是从国家层面上推行合规改革，从而实现社会安定、企业良性治理、经济发展、人民安居乐业的终极目标。

#### 推进改革应避免的几个误区

邓峰认为，最高检将企业合规作为不起诉的制度来设计实施，取得了快速试点的成效，下一步应当联合司法机关，然后通过修法进入实体法，明确是

否能够作为一种行为罚。

如果能够将合规作为一种行为罚，不光在刑事案件中作为替代性处罚，也可以应用到民事审判之中。合规作为行为罚在三类民事案件中可以发挥非常好的作用。第一类是公共性的案件，比如上市公司的虚假陈述这些比较重大的民事赔偿，合规不能够作为一种替换关系，减轻赔偿责任，减轻罚款？第二类是涉及公共利益的案件，比如反垄断的民事诉讼，会存在起诉方的个人利益和反垄断的公共利益重叠，合规能解决公共利益的救济。反垄断的民事诉讼，现在采用的是民事赔偿用金钱来解决，在涉及公共利益的时候，向相对方提供金钱赔偿显然是不够的。第三类是有些行为救济本身的案件，比如董事会的行为，公司权力的争夺等，就会涉及要求公司按照规则重新开会，作出决议等。所以，总结起来民事案件有二大分类，行为罚的、公共性的、涉及公共利益的案件。推动司法机关来联合推进，这是一个重要的发展方向。

第二个方向是反思和总结经验。关注中国公司治理的特点。国有企业、家族企业以及公司治理中的两权分离不够，会影响到我们实际的处罚。现在的制度如何确保不会被滥用，会不会出现过度预防？会不会造成企业“罪魁祸首”的个人“出罪”而花费成本，开展合规整改，于情理明显不符？第二，“企业家”的犯罪行为需与企业的管理漏洞有关。企业开展合规整改的前提，是企业确实存在合规管理漏洞，“企业家”能够顺利实施犯罪行为，也与这种漏洞的存在有因果关系。他提出，第三方监督评估组织并非涉案企业合规整改的唯一验收主体，检察机关有责任对合规整改的有效性进行独立评估和验收。以有效预防“纸面合规”；为保障第三方组织验收真正懂合规的专业人才，并确保其尽职尽责提供合规管理服务，应改变第三方监督评估工作的法律援助属性或公益属性，引入市场化的薪酬支付机制；在评价企业合规管理制度的有效性，以及在评价企业合规案件的办理效果时，不能将涉案企业是否发生再犯作为唯一衡量标准，并需要从“结果中心主义”走向“过程中心主义”，客观地理解合规有限的犯罪预防效果。

李奋飞围绕“合规不起诉”的适用对象、合规整改验收的决策主体、第三方监督评估的工作属性、合规犯罪预防功能的绝对化等推进涉案企业合规改革应避免的几个认识误区进行了发言。

在李奋飞看来，可以纳入涉案企业合规改革试验对象的“与生产经营密切相关”的“企业家”犯罪行为应当具备两个条件：第一，“企业家”为企业利益实施犯罪行为。“企业家”从事挪用公款、职务侵占、违规发放贷款等个人犯罪行为，其目的一般为个人利益，涉案企业不会直接或间接获利，甚至可能成为案件的被害人。此时，要求企业为“罪魁祸首”的个人“出罪”而花费成本，开展合规整改，于情理明显不符；第二，“企业家”的犯罪行为需与企业的管理漏洞有关。企业开展合规整改的前提，是企业确实存在合规管理漏洞，“企业家”能够顺利实施犯罪行为，也与这种漏洞的存在有因果关系。他提出，第三方监督评估组织并非涉案企业合规整改的唯一验收主体，检察机关有责任对合规整改的有效性进行独立评估和验收。以有效预防“纸面合规”；为保障第三方组织验收真正懂合规的专业人才，并确保其尽职尽责提供合规管理服务，应改变第三方监督评估工作的法律援助属性或公益属性，引入市场化的薪酬支付机制；在评价企业合规管理制度的有效性，以及在评价企业合规案件的办理效果时，不能将涉案企业是否发生再犯作为唯一衡量标准，并需要从“结果中心主义”走向“过程中心主义”，客观地理解合规有限的犯罪预防效果。

程雷认为，合规改革进入全面推开阶段后，开始由高数量向高质量发展，其间也会面临着许多新的挑战，需要不断深化改革寻求突破路径；同时，深化改革更要深度融入合规工作，在侦查阶段通过强制措施与对物强制性措施的审慎适用以及引导侦查机关开展合规基础性工作，在审判阶段亦可以通过提出宽缓的量刑建议开展企业合规考察。

#### 江苏省法学会破产法学研究会 2021-2022年年会举行

本报讯 记者罗莎莎 8月6日，主题为“企业破产法的修订和长三角一体化背景下企业破产处置的协同发展”的江苏省法学会破产法学研究会2021-2022年年会举行，江苏省政协副主席、省法学会会长周继业，省高级人民法院党组书记、院长夏道虎等出席开幕式，省法学会破产法学研究会顾问、最高人民法院咨询委员会副主任兼秘书长杜万华等作主旨演讲。

会议强调，破产法作为中国特色社会主义市场经济法律体系的重要组成部分，在化解企业危机、优化资源配置、促进产业升级等方面具有重要作用，对于深化供给侧结构性改革、优化营商环境、推动高质量发展意义重大。要通过年会、研讨会、课题研究、专题调研等形式，强化思想理论武装，引导全省破产领域的法学法律工作者全面系统准确领会习近平法治思想的重大意义、科学内涵和实践要求。

会议提出，要充分发挥破产法学研究会双依托单位优势，充分整合法院、高校和管理人三方资源，探索建立体现破产法学专业特色、适应破产法治建设需要、充满生命活力的运行机制和活动方案，不断创新更多资政建言、服务实践、凝聚共识的履职载体，不断完善成果转化应用落地见效机制。要以此次年会为契机，围绕简易审理、共益债务、破产重整、个人破产、房地产企业破产、金融机破产等重点难点问题，持续深化破产立法研究和破产法治实践，为企业破产法修订贡献更多江苏智慧、江苏经验和江苏样本。

#### 尚公律师事务所建设及 高质量发展论坛举行

为探索律师事务所发展和管理的成熟经验，推动律所高质量发展，7月30日，由北京市尚公律师事务所主办、尚公烟台办公室承办的“律师事务所建设及高质量发展论坛”顺利举行。论坛特邀北京市兰台律师事务所律师创始合伙人、北京市朝阳区律师协会会长杨光律师作主题发言，分享经验。北京市尚公律师事务所部分合伙人及14家京外办公室的相关负责人、律师等共计百余人相聚云端，共话律所建设之路，同谱高质量发展蓝图。

论坛以“律师事务所建设及高质量发展”为主题，分上午、下午两个论坛。由北京市尚公律师事务所主任宋焕政律师致开幕词和欢迎词。上午“总分所融合及协同发展论坛”由尚公所高级合伙人、董事会分所委主任张克山律师主持，尚公各地办公室负责人、董事会部分成员、部分合伙人、监事会、党组织代表等共同参与。论坛期间，各参会人员围绕律所机制建设、文化建设、品牌推广、总分所一体化、总分所融合发展等主题，纷纷建言献策。