



充分释放企业合规改革法治红利

继2020年3月在4个省份开展初步试点、2021年3月在10个省市开展第二期改革试点之后,今年4月,最高检部署在全国范围全面推开涉案企业合规改革试点工作,改革试点自此进入了新阶段。试点工作成效如何?取得了哪些成果?又带来哪些启示?通过剖析检察机关近期办理的这5件案例,便能找到清晰答案。

这5件案例,件件典型,这体现在它们来自不同地域,分属上海、北京、江苏、广西、福建5省(区、市);还体现在它们涉及不同罪名,比如非法获取计算机信息系统数据、泄露内幕信息、内幕交易、提供虚假证明文件、非法采矿、串通投标等;更体现在每一件案例都有鲜明特点,不仅能精准诠释涉案企业合规改革精神,而且能通过提出来的经验,为推动改革试点深入开展提供参照和借鉴。

比如,在福建省三明市X公司,杨某某、王某某串通投标案中,X公司在投标某项目过程中,与其他公司串通,由X公司制作标书,垫付保证金,并诱导X公司员工冒充参与串标公司的投标代理人进行竞标,最终上

述3个项目均由X公司中标施工建设,中标金额共计603万余元。需要提及的是,这是一家具有一定科研实力的高新技术民企,也是当地该行业的龙头企业,在积极纳税、社会责任承担上都有贡献。案发后,一方面,企业负责人主动投案,均自愿认罪认罚;另一方面,企业面临巨大危机,大量人员有失业风险。而当时涉案项目已施工完毕,并通过竣工验收决算,无实质性危害后果。

对此,如何处置?检察机关经过实地走访调研,认为X公司的合规承诺具有真实性、自愿性,符合企业合规相关规定。从扎实开展第三方监督评估,到公开听证后作出不起诉决定,再到持续做好不起诉后跟踪回访,每个环节都合法合规,也契合情理。最重要的是,检察机关依法作出不起诉决定,让企业“活下去”,有机会“经营好”,避免了“办了案子,垮了厂子”,可围可点。

再比如,在江苏F公司、严某某、王某某提供虚假证明文件中,考虑到涉案企业属于小微企业,以往经营和纳税均正常,案发后企业和个人认罪认罚,且主动提交合规申请,承诺建立企业合规制度,检察机关积极探索简式合规监管,既有力落实了“六

稳”“六保”,还有利于相关企业堵漏洞、补短板,从源头防止再次发生相同或类似的违法犯罪。

法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端,治未病。据相关人士介绍,在这5件典型案例中,检察机关均制发了检察建议,在促进企业合规整改,推动行业合规建设方面起到了积极促进作用,努力实现“办理一起案件、扶助一批企业、规范一个行业”的良好效果,实现治罪与治理并重。

当然,推进涉案企业合规改革,其应有之义是宽严有度、罚当其罪,因此,企业合规不是“免罚金牌”,而是以另一种方式促进涉案企业守法经营,预防再犯风险。同时,在此过程中,检察机关既要力避“虚假整改”“纸面合规”,也要警惕以合规为名办人情案、关系案、金钱案,切实防止虚假合规、合规腐败和问题案件,总之,只有恪守法治精神,不折不扣地落实中央部署,读懂涉案企业合规改革的深意,充分释放企业合规改革法治红利,才能让法治尊严得到呵护,让企业运营融入法治轨道,实现“活下去”“留得住”“经营好”的目标,从而推动经济社会持续高质量发展。

法治观察

推进涉案企业合规改革,其应有之义是宽严有度、罚当其罪,因此,企业合规不是“免罚金牌”

□ 王石川

近日,最高人民法院发布了第三批涉案企业合规典型案例。此次发布的案例共有5件,分别涉及互联网企业数据合规、证券犯罪内幕信息保密合规、中介机构简式合规、矿区非法采矿行业治理、高科技民营企业合规等方面。这是最高检在去年连续发布两批涉案企业合规典型案例的基础上,对外发布的新一批涉案企业合规典型案例。

善治沙龙

□ 张强

推动防灾减灾体系现代化建设

不久前,国家减灾委员会印发《“十四五”国家综合防灾减灾规划》(以下简称《规划》),这是我国国家层面第四个防灾减灾规划,是指导新时期国家防灾减灾救灾事业的纲领性文件。《规划》总结了国家应急管理体制机制改革以来取得的成就和经验,立足于当前防灾减灾的新形势与新挑战,贯穿了中央对防灾减灾救灾工作的新定位、新理念、新要求,全面擘画了“十四五”时期我国防灾减灾救灾制度体系的现代化建设路径。

近些年来,我国防灾减灾救灾工作面临的挑战之一是全球气候变化带来极端天气频发。当前,高温、暴雨、洪涝、干旱等自然灾害易发高发。同时随着城镇化与工业化的推进,多灾种集聚和灾害链特征日益突出,灾害风险的系统性、复杂性持续加剧。挑战之二是我国防灾减灾统筹协调亟须强化。在复合型灾害和系统性风险的挑战下,我国目前的灾害风险隐患排查、预警与响应联动、社会动员等协同机制尚不能很好地适应新形势新要求,相关法律法规还不够完善,基层应急体制与能力也有待健全。挑战之三是我国抗灾建设、救灾能力有待提升。自然灾害防御能力与实施国家重大战略尚不协调配套,交通、水利、农业、通信、电力等领域部

分基础设施防灾水平不足,地震、地质、气象等综合性灾害监测网络不够健全。国家应急救援队伍面临专业化力量紧缺、力量布局不够均衡,现代化救援装备配备不足等难题。挑战之四是社会防灾减灾意识有待增强。一些地方领导干部缺少系统培训,风险意识和底线思维尚未牢固树立。公众风险防范和自救互救技能低,社会应急力量快速发展需进一步加强规范引导。

针对这些挑战,我们需要结合《规划》的贯彻落实,系统推进新时期国家防灾减灾现代化体系建设。在体系完善上,要有机制常态防灾与非常态救灾建设。一方面,以新技术应用和产业培育为先导,提升防灾减灾科技支撑能力;坚持源头预防,关口前移,完善防灾减灾救灾法规标准预案体系,将自然灾害防治融入重大战略、重大规划、重大工程,强化常态综合减灾。另一方面,优化应急救援队伍布局与灾害风险分布,加强国家综合性消防救援队伍、专业应急救援队伍以及社会应急力量能力建设,提高非常态救灾能力。

在管理模式上,要实现央地纵向和区域横向的有效协同,进一步强化统筹协调、防治结合的管理模式,推动形成上级指导和属地指挥相结合、优势互补的统分结合型防灾减灾指挥模式,建立完善重大自然灾害调查评估制度,推动落实自然灾害防治责任。针对跨区域自然灾害频发的现实情况,要强化区域防灾减灾救灾协作,统筹构建区域防灾减灾协同机制,在风险普查、灾情信息、救灾物资、救援力量等方面强化区域联动协作。

在能力建设上,要夯实基层防灾减灾救灾体系建设。基层防灾减灾救灾体系能力是应急管理体系和能力现代化建设面临的挑战之一,我们要优化完善基层应急管理体系,全面加强第一响应人应急能力提升计划,健全乡镇(街道)应急、消防组织体系,大力推广灾害风险网格化管理,实现社区灾害风险隐患排查治理常态化。

在治理格局上,要有序加强社会应急力量的全流程参与。在群防群治要求下,我们既要完善应急状态下的社会应急力量调用和社会捐赠等机制建设,也要健全、细化企业、社会组织以及志愿者参与日常防灾减灾的工作渠道,以社区为基础,通过参与绘制社区风险地图、编制应急预案、建设第一响应人队伍等来筑牢灾害应对的社会基础。

当然,稳步推进法制完善是推动应急管理体系建设及完善的基础性举措。2003年非典疫情发生以来,以“一案三制”(即应急管理预案、应急管理体制、机制、法制)为核心的应急管理格局为防控风险发挥了重要作用,推动了应急管理事业的快速发展。对于深化防灾减灾救灾体系变革而言,我们要深刻认识到预案驱动的局限性,明确法制建设是国家防灾减灾救灾工作的制度基础与底线。因此,需要将法律制度建设摆在更加突出的地位,推动构建覆盖全流程全领域的综合应急管理法律体系。

(作者系中国应急管理学会理事,北京师范大学风险治理创新中心主任、教授)

法治民生

□ 张磊

近日,生态环境部印发《“十四五”环境健康工作规划》(以下简称《规划》),这是生态环境部系统推进环境健康工作的指导性文件。

当前,环境对健康的影响已经成为公众和政府持续关注的热点议题。其实,人类健康与环境质量变化有着天然的关联,但我国对这些关联的系统性认知,研究和政策回应及风险管控却是近十年才开展的工作。一方面,环境污染的健康影响往往在时间尺度上存在滞后性,空间尺度上存在难耦合性,因果关系上存在复杂性和不确定性,这些都需要通过更深层次的科学研究来产生新的认知。另一方面,有效的环境健康治理是一项系统工程,既需要基于充分的数据和信息,也需要强化部门协同,加强法律法规和标准建设等。

自改革开放以来,经济的高速发展使我国的环境污染呈现出复合型(即工业化、城市化和农业现代化带来的污染)和压缩型(即各类新旧污染问题集中暴发)两大特征。以1980年划分,1980年以前,我国主要是传统型健康风险,如环境中的寄生虫、病毒引发

的血吸虫病、疟疾和鼠疫等传染病,主要由公共设施缺乏、公共卫生服务供给不足导致。对此我国通过系统开展环境卫生工作,已有效控制了这类健康问题。1980年以后,各类以化学性污染为主的“现代型健康风险”则日益突出,环境相关性疾病暴发。这种变化让传统卫生部门主导的健康管理无法有效应对,于是环保部门开始介入。

2007年,原卫生部、环保总局等18个部委共同签署《国家环境与健康行动计划(2007-2015年)》,首次对环境健康管理工作的成员、规则和机制作出初步表述,但在地方层面并未形成相应的体系。2016年,《“健康中国2030规划纲要”》发布,再次把食品安全、环境治理和全民健康提升到新的高度。

此次《规划》设置的加强环境健康风险监测评估,大力提升居民环境健康素养等5项重点任务,在很大程度上回应了之前工作中的弱点和难点。当前肆虐的新冠肺炎疫情和热浪使所有人真切地感受到人类已身处风险社会,不同于以往的“天灾”,当前的一些环境健康风险很大程度上来自“人祸”,如环境污染、有毒有害物质的全球流动、食品安全、因人类活动排放温室气体导致气候变化,等等。面对这些系统性风险,没有任何个人或单一国家能够做到完全的自我隔离,只有采取集体协同行动才能改变。

以食品安全为例,食品系统包括生产、加工、

包装、流通、零售和消费等环节,每一个环节都受到自然环境、社会、经济因素的影响。随着贸易的全球化,食品生产端和消费端之间的空间距离极大延伸,而时间间隔被极大压缩,加之食品生产流通链条上的各类利益相关者之间的信任保障机制难以建立,信息难以共享,加剧了食品安全治理的难度。因此,当前的环境健康治理需要重新审视所处的时代环境,深刻认识问题的复杂性、不确定性、多元化,努力实现环境健康治理的逻辑转型。这种建立在安全观和多元共治理念上的治理,在2014年修订的环保法和2009年通过的食品安全法及其之后的数次修订和修正的过程和内容上,以及相关机构改革中都有体现。

此外,《规划》中强调的“加强环境健康风险监测评估”和“增强环境健康技术支撑能力,打造环境健康专业队伍”也是实现预防为主、精准防控和建立依法问责体系的重要前提。随着信息化、数字化、智能化技术的广泛渗透,环境健康治理有了新的思维方式和手段。未来应该尽快通过立法消除之前的“信息孤岛”“信息烟囱”“信息屏蔽”等现象,融通跨部门、跨区域、跨层级信息,同时,加快培养兼具专业知识和信息技术技能的复合型人才,努力实现我国环境健康治理能力现代化。

(作者系中国人民大学环境学院副教授)

图说世界

近日,陕西安康一男子参加机动车驾驶证科目一考试时,利用电子设备作弊,被现场抓获。监考人员发现其不仅耳朵上戴着耳机,而且小腿处还绑着作弊器。目前,该男子被取消考试资格并罚款1000元,1年内不得再次申领机动车驾驶证。

点评:面对考试,理应用知识来武装大脑,而不是用作弊仪器来“武装身体”。用如此不诚信、不守法的行为去应试,既是对自己的不负责任,也是对公共安全的不负责任,理应受到法律严惩。

文/常鸿儒



漫画/高岳

信息化提升公证便民性

法律人语

□ 韩慧

公证是国家为保证法律正确实施,稳定社会经济民事秩序,预防纠纷,减少诉讼,保护公民、法人和其他组织的合法权益而设立的一项预防性的重要司法制度。公证作为一项非诉讼手段,对于解决纠纷,促进民事经济和社会规范化,构建和谐社会具有非常重要的意义。

随着经济社会的快速发展,特别是科技的不断进步,人们的思维模式、生活方式均发生了重大转变,对公证服务的需求也发生了变化。已逐步从之前的“有没有、够不够”的“温饱时代”转变为“好不好、优不优、快不快”的“品质时代”,不断追求更便捷、更及时、更多元的公证服务。信息技术是当今世界上最先进的生产要素,也是提高管理效率,实现创新迭代的有效手段。在“互联网+”时代,为了满足公证当事人对公证服务的新期待、新要求,需要借助云计算、大数据等新一代信息技术加强公证行业信息化建设,提高公证质量和效率,为推进公证法律服务多元化、专业化提供有力支撑。

当前,我国公证信息化建设已经取得了一定的成效,全国公证遗嘱准备查询平台、公证业务办理系统和管理系统,知识产权公证保护平台等多个平台和系统的平稳运行,有力确保了公证信息化的高速发展。中国公证网公众访问统一入口,启动“中国公证网公众公证处在线受理”,努力实现“足不出户,公证到家”的便民目标。多地公证处陆续开始“云”公证服务探索与实践,开通“微信”公证服务,群众可随时通过手机中办公证,服务的便利性得到大幅提升,但是,应该看到,在公证信

息化建设开展的同时也存在着一系列制约因素:

一是现行法律法规与创新突破之间存在矛盾。在新的形势下,公证行业正在不断改进工作,完善工作流程,不断出台各种新法新举措。但是,创新与开拓都离不开法律制度的完善和护航,现行法律法规对于新领域比如视频公证、远程受理、电子签名等缺乏完善的制度和明确的规定,公证人员在办理相应公证业务和创新服务的同时也存在畏手畏脚的情况。同时,对社会上持续出现的故意造假、刻意隐瞒等情况造成的不实公证、虚假公证,对于申请人处罚的法律依据不足,实际操作空白,使得造假成本过低,不利于开展阳光高效的公证信息化建设。二是公证执业风险阻碍公证信息化建设。面对近些年来暴露出各种执业风险,一些公证人员会产生过度的恐慌和焦虑心理,在受理业务时会出现过度审核和提高办证门槛的情况,也有部分公证人员在消极怠工思想,这不仅无法满足人民群众日益增长的新期待,而且严重影响公证信息化建设。三是公证服务同质化现象普遍存在。同质化直接导致核心竞争力降低,导致无差异化竞争,无差异化竞争必然会引起降费,不规范竞争甚至违规操作等不利于行业发展的恶性竞争,长此以往,必将影响公证信息化的开展。

鉴于此,亟须采取相关举措破解这一现实困境。首先,完善相关法律法规。在我国公证法和相关法律保障下,公证制度得以不断完善,但是也存在一些问题:例如,面对疫情等特殊情况下的视频公证需求和电子签名确认,虽然实践中已有尝试和探索,但是法律法规的依据以及办理流程的规范都有待进一步明确;对于办理虚假公证的处罚,规定的过于模糊,并未区分主观是否存在恶意,对于不真实、无法事项受理的认定也有待细化,这些不完善会使得公证人员办理公证业务时缺乏积极性或

过度审核,最终影响当事人的合法权益;对于不诚信的恶意行为,法律中缺少惩罚性规定,对于这些问题的亟须完善法律来加以解决。其次,加强信息化技术支撑和投入。信息化建设永远是公证法律服务拓展和延伸的有力保障。实践中,当事人对于公证的上门服务等定制需求逐步增多,公证机构一方面要转变观念,从被动需求更多地转向主动服务,立足当事人需求,努力提供更优质的公证法律服务;另一方面,在办理上门服务或其他定制服务时,要多依靠技术手段,逐步实现上门办理的去纸质化和电子化,节约时间和资源成本,在方便当事人的同时也免除公证人员因传统办证模式不便造成的畏难情绪。最后,不断提升公证人员的业务能力。技术手段的提升和信息化建设的加强,给公证人员办理业务带来极大便利的同时,也对公证人员的能力素质提出了更高的要求,公证人员要增强思考的主动性和服务的前瞻性,永葆学习能力,时刻有危机意识和紧迫感。同时,公证人员的准入门槛也要进一步提高,这样不仅可以确保公证人才的高水准准入,而且能够促进现有队伍的优胜劣汰。此外,突破公证同质化,满足当事人多样化需求的最直接的办法就是服务的延伸,不限于当事人当下的公证需求,而是拓展法律服务事项,更专业地展现公证人作为法律专业人士的素质和能力,不断赢得当事人的信任,提升公证的社会知晓率和认可度。

在“互联网+”时代,提升公证信息化建设并非一蹴而就,需要不断创新,不断完善,才能适应社会的发展,才能匹配公证法律服务的需求。随着公证信息化建设不断推进,随着公证管理模式的集约化专业化发展,随着信息化建设与公证工作以及社会需求的进一步衔接,人民群众将会享受到更加便捷、现代化的公证法律服务。

(作者单位:北京市长安公证处)

基层调研

□ 邓胜斌

数字化改革具有很强的引领性、整体性、撬动性,具有一子落满盘活、牵一发而动全身的放大效应。2021年以来,衢州市全面发力数字化转型,坚持“小切口、大场景”,全面开发基层治理“掌上指挥”应用,着力破解基层治理多跨疑难事件处置存在的协同指挥难、任务追踪难、评价督办难、基层减负难等难点堵点,有效实现体系重构、流程再造、制度重塑。

统一框架标准,事件处置“一屏掌控”。从实现基层治理“两难”(疑难杂症、急难险重)事件全过程、全方位、全生命周期管理切入,明确核心业务,强化数据共享,再造业务流程,重塑制度机制,做到业务协同和数据共享贯穿开发全过程,实现数据和业务集成、数据为业务赋能,推进重大多跨事件高效协同处置。在“掌上指挥”应用开发过程中,按照全省场景化应用标准化、组件标准化及省市区公共数据服务管理平台要求,在全省统一框架下进行应用场景开发,建设包括指挥调度、智能分析、数据管理等6大类34项通用功能,根据实际运行效果做好迭代升级,实现多跨事件“一屏掌控”。

组建线上专班,重要指令“一站处置”。梳理出协同联动指挥、闭环事件管理、量化考核考评、智能辅助决策4项核心业务,明确17个“一件事”的牵头部门相关职责,确定21个协同场景,根据事件情况组建线上专班,实现按需进入、按责交办、按期督办。建立多跨协同指标体系,事件处置从原先的“点对点”通知,转向“一键发起、一网协同、组团联动”,激活市、县、乡、村、网格五级力量,以实现纵向到底、横向到边,双向扁平高效联动。如在今年年初“火险隐患突出”的重要时间节点上,衢江区社会治理中心通过“掌上指挥”应用,梳理出火险隐患19起,涉及资金共1800余万元,目前已全部成功处置。

升级智能引擎,多跨协同“一体运作”。融合“基层治理四平台”体系,基层社会治理“一件事”权责清单,67项属地管理事项责任清单等内容,实现多跨事件全流程跟踪、全要素分析、全过程批示、全周期管理,事件智能派发准确率明显提升,退单率明显下降。通过对事件描述进行关键字提取,实现事件属地智能识别、事件分类智能提醒和人事、权责清单智能匹配,自动将事件分派至相关部门和人员,切实为基层减负增效。

做优智慧场景,创新成果“一省受益”。紧盯“一地创新、全省共享”的目标,持续迭代创新应用场景,发挥数字化改革最大效应。以浙江省一体化智能化组件目录编制规范为标准,提供简单易用的数字化接口,更好发挥“掌上指挥”支撑能力,将应用场景从“两难”事件延伸至110联动警情、基层社会治理“一件事”等多跨事件协同处置场景,覆盖市、县、乡、村、网格五个层级。

集成多维指标,质效评价“一览无余”。创新任务协同机制,对接响应率、事件办结率、处置配合度、评价结果、批示响应等信息“一事一码”进行归档,并与事件类别、协同单位、协同人员相关联,实现市、县、乡、村、网格五级“多维互评”。设定督办规则,即一般事件,进行黄、红牌督办;应急事件,设置1小时响应机制,2小时未响应给予黄牌警告,4小时未响应给予红牌警告,将超时未响应、未办结的事件进行标记,对责任人员进行预警、红牌警告,按照部门接单情况、处置情况、评价情况,梳理响应率、办结率、满意率、事件规范率等9个重点考评指标,自动统计形成部门考核指标。

(作者系浙江省衢州市委政法委常务副书记)

无陪护病房破解护理难题

记者观察

□ 本报记者 武杰

前段时间,笔者因为腿伤行动不便,家人又都在外地分身乏术,住院期间,最困扰的问题就是要不要找个护工照顾,是从医院选还是从外面找一个,价格会不会太高,是不是有责任心,是否专业……研究良久才发现,找个靠谱护工真不容易,这也是很多病人家庭面临的难题。

正在发愁的时候,笔者看到了福建省卫健委、省财政厅等部门联合印发的《福建省“无陪护”病房试点工作实施方案》,该方案提出按照财政、医保、患者各自负担一点的原则,在全省范围内开展“无陪护”病房试点工作,所谓“无陪护”,并非无人陪护,而是由经过规范化培训的医疗护理员,替代家属承担患者住院期间的生活照护,推动病区医疗、护理和生活照护有机结合,实现无家属陪护或陪而不护。

福建省的这次尝试,让笔者眼前一亮。住院期间,笔者观察发现,照顾病患并不容易,很多时候家属都是有心无力:目前出于防控疫情考虑,很多医院都施行住院病区封闭管理,患者住院期间家属也不能随意离开病区,甚至不能离开小小的病区。时间短的尚能坚持,有些需要住院几个月甚至更久的病人可让家属为了难,很多人甚至需要辞职进行陪护。除此之外,陪护家属没有专业知识,照顾完全靠自理能力的病人更是难上加难,无法完成日常吸痰、翻身、举踵、擦屎擦尿等专业的护理操作,病人因为担心病情情绪不稳定,家属因为照顾患者压力大,双方筋疲力尽,也让亲情备受考验。此时,聘用专业护工成为最后也是最现实的选择。如果“无陪护”病房能够大面积推广,确实能够有效减轻患者家属的陪护负担,满足患者护理服务需求。

实际上,受老龄化进程加快,家庭结构发生变化等因素影响,近年来市场对护工需求量快速攀升。为了规范医疗护理服务,2019年,国家卫健委等多部门联合下发《关于加强医疗护理员培训和规范管理的通知》,其中明确要求医疗护理员需要经过一定课时的培训。不过,从现实情况看,很多病人家属仍对聘用护工“望而却步”,这主要在于很多医院将护理服务外包给第三方公司却疏于管理,病人从医院外聘请的护工,更是没有保障,一旦发生纠纷,医院推卸责任,护工无人监管,导致陪护工作混乱不堪,不仅增加了家庭的负担,而且增加了护理事故发生的风险。

此次,福建省提出“无陪护”服务,护理员由试点医院统一聘用(或通过劳务派遣),并将其纳入医院统一管理,不仅强化对护理员执业行为的规范化管理,而且将落实护理员岗前培训,真正做到让专业的人做专业的事,可以说是解决了患者和家属的后顾之忧。

推行“无陪护”病房的初衷无疑是好的,也是大势所趋,但是如何将试点变成常态,如何让更多患者负担得起,如何维持高质量的护理服务,如何避免护工像之前一样沦为“三不管地带”,还需要在实践中不断探索和完善。与此同时,要想行业能够持续健康发展,不能只对护工提出要求,也应该有相应的政策保障护工的权益,让护工体面地工作,以此吸引更多、更专业的人进入护工行业,从根本上纾解陪护难题。