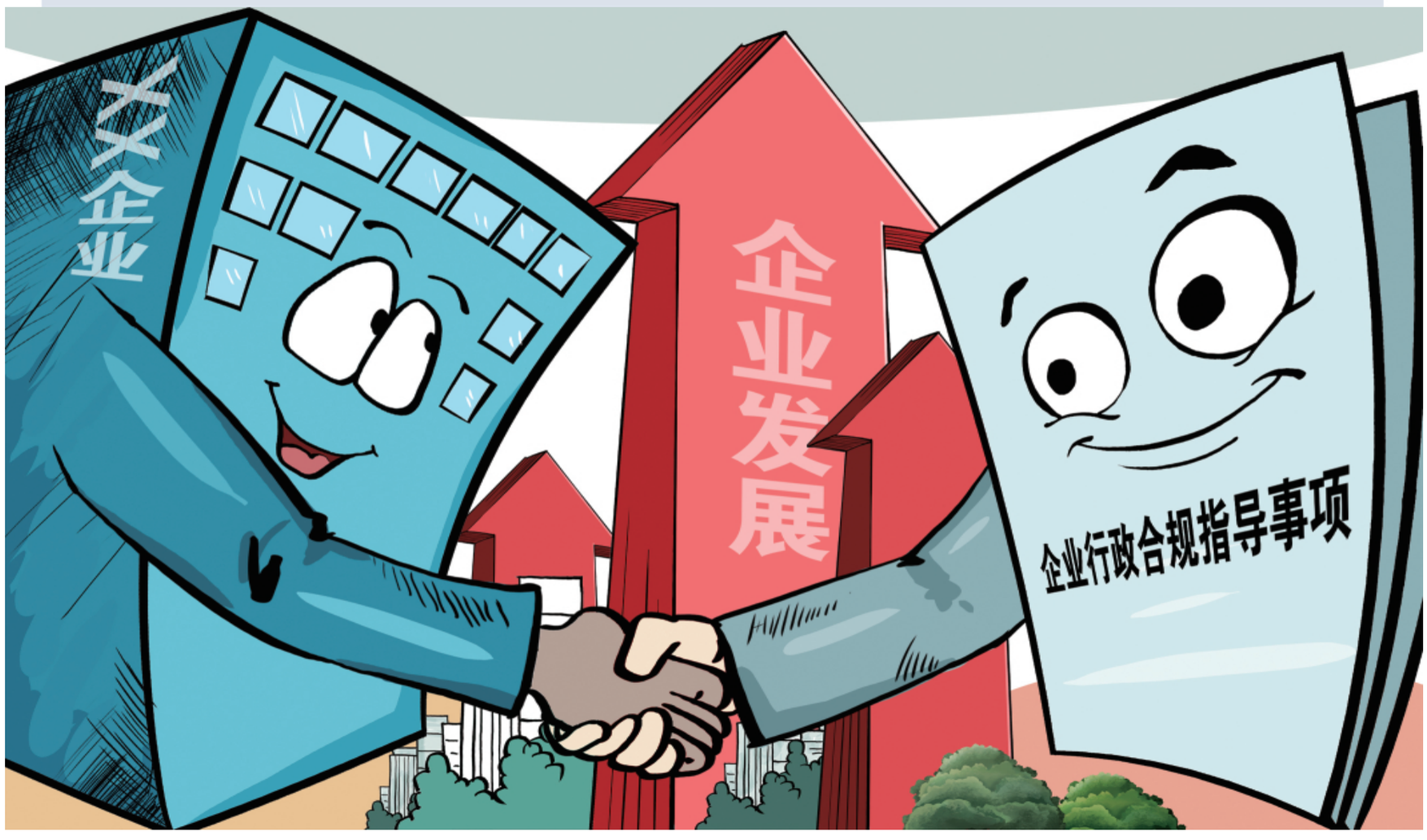
以法治之力激发万千企业发展活力

江苏探索企业行政合规指导机制



□ 本报记者 丁国锋

江苏省昆山市巴城镇是“中国阳澄湖大闸蟹之乡”，涉及大闸蟹养殖户约3700户，相关从业人员近3万人，年产值近40亿元。但近年来，“过水蟹”“洗澡蟹”等以外地大闸蟹冒充阳澄湖大闸蟹的不诚信经营现象时有发生，加之网络电商销售“鱼龙混杂”导致的消费纠纷不断，一度让不少蟹农陷入困境。

“司法局领导带队到8个养殖村、6个大闸蟹市场和主要餐饮店调研了解实情，并组织15家电商代表、5大市场、近300户经营者开展多个类别的法律培训，推动1200余家经营户签订诚信经营承诺书，完善大闸蟹进货查验、索证索票、蟹卡预售和投诉处理，确立了合法合规经营理念。”巴城镇阳澄湖蟹业协会负责人沈岗介绍，加上实施阳澄湖大闸蟹信用信息数据标准化工程，建立信用档案、信用评价等机制，阳澄湖大闸蟹投诉量同比下降了50%以上。

昆山阳澄湖大闸蟹的“金名片”在激烈的市场竞争中继续保持品牌优势，是近年来江苏各地司法行政机关积极探索企业行政合规指导机制的一个缩影。

《法治日报》记者近日采访了解到，江苏苏南一些市县汲取检察院开展的涉案企业合规改革试点经验，率先探索企业行政合规指导，既是构建法治化营商环境的创新之举，又有效厘清了执法权力边界，有力推进了法治政府建设，更是落实党中央关于促进民营经济发展壮大的最新实践。探索中，来自基层的经验和思考有哪些？记者进行了深入调研采访。

率先探索企业行政合规

苏州市外向型经济和民营经济都非常发达，对法治化营商环境的内生需求十分迫切，一定程度上倒逼政府着力改善和提升依法行政水平。早在2021年3月，张家港市委、市政府“两办”联合印发《关于推进企业合规建设工作的意见（试行）》的通知，成立市企业合规监管委员会，统筹推进全市企业合规建设。其间，为便于企业对照自查，该市司法局牵头执法部门梳理了涉企5年内行政处罚高频违法行为，编制了企业行政合规指导清单123条。

2021年9月，张家港市推进依法行政建设法治政府领导小组办公室、市司法局、人社局、住建局、应急管理局、市场监管局联合发布了《企业行政合规指导清单（第一批）》，对企业高频违法行为进行预警。目前已发布5批21个领域319个合规指导事项。

2022年3月，张家港市人大常委会印发《关于推进全市企业合规建设工作的决定》《张家港市企业合规建设工作实施办法》，在全国范围内率先将企业合规建设工作纳入人大常态化监督范畴，也为该市探索企业合规指导工作提供了重要制度保障。

今年6月，张家港市某建筑施工企业下属工地出现多起安全违规行为，张家港市住建局对该企业负责人进行行政约谈，企业负责人表示，公司在安全管理方面确实存在漏洞，已在积极整改，但对如何加强施工现场安全管理、排除安全隐患有点力不从心，希望执法机关给予指导。

面对施工企业的“吹哨”求助，张家港市建设监察大队“筑企合规”宣讲团迅速前往该企业总部开展“一对一”指导服务。“施工现场哪些安全问题属于重大安全隐患？行业安全管理有哪些具体规定？部分施工企业存在认识模糊、意识淡薄等问题。”建设监察大队大队长蒋蔚说，宣讲团结合《张家港市住建局企业行政合规指导清单》，通过法律阐释、以案释法、行政建议等方式帮助该企业快速、简明、准确地了解了行政处罚风险点，对企业的疑问及时精准予以回应。

在昆山市，由市委全面依法治市委员会办公室牵头开展企业合规建设，印发《关于进一步优化法治化营商环境全力推动企业合规建设先行示范的意见》《昆山市全力推动企业合规建设先行示范2022年度行动方案》，首创企业自主合规、行业合规、行政合规、涉案企业合规体系。昆山市司法局还联合市民政局对全市121个行业协会进行系统梳理，支持行业协会参与制定行业合规标准、团体标准，制定发布专项合规指引、专项合规管理指南等。

“我们在编制企业行政合规指导清单中，采取的是‘谁主管、谁制定、谁负责’的原则。”昆山市司法局法制与执法监督科科长刘珺介绍，2021年昆山市司法局牵头行政机关梳理行政合规事项，并于当年10月首先发布商务领域企业行政合规指导清单，截至目前，发改、交通、市场监管等25个部门共计发布了507项。

提示清单转变执法理念

曾几何时，行政机关对企业违法行为“以罚代管”“以罚代刑”在一些领域成为普遍现象，“乱作为、乱执法、乱罚款”等顽瘴痼疾，长期影响着法治政府、诚信政府的建设成效。而面广量大的中小微企业在被处罚的同时，却依然长期面临着“不知晓什么是违法、违了什么法、怎样不违法”等困扰。解决这些问题和困扰，需要彻底转变执法理念，尤其是要摒弃“利益驱动”型执法。

常熟市司法局对2018年至2020年全市涉及企业行政处罚情况进行了统计，年均涉企行政处罚1900余件、罚款金额4000余万元。“高频违法行为有个特点，守法合规成本低、违法成本高，严格依照法定标准处罚，企业往往要承担高昂的代价。”常熟市司法局副局长高虎介绍，2021年9月，该局编制出台江苏首份《企业常见违法风险点行政提示清单》，涵盖了安全生产、生态环境、市场监管等9大类93项常见违法风险点，并通过“行政指导+法律服务”的方式向全市企业推广发放。

“出台这份提示清单的本意，和行政合规指导是一致的。”高虎说，有利于更深层次推进企业合法经营，如清单中的市场监管类就涉及了食品生产经营、商标、广告等12项内容，农药检疫类涉及动物运输、诊疗、农药等9个方面。

2022年，常熟市司法局又把行政许可、行政奖励、行政给付等内容扩充进了该清单，让企业对许可流程、奖补政策都能清晰了解。还通过与行政审批局对接，重点加强新注册企业的行政合规指导，并通过“执法会客室”“合规沙龙”等方式与企业面对面交流。推动全市行政执法机关对企业进行“提醒式”检查机制，执法机关提前介入、提醒在先，及时向企业反馈违法风险问题，开具“行政合规指导意见书”，及时劝告提醒整改。

此前，江苏各地从2020年起就普遍推行了涉企“免罚轻罚”机制，采取“首违不罚”等柔性审慎监管方式，让企业普遍感受到“执法温度”。如泰兴市分别于2020年4月、2021年9月推出涉企“免罚轻罚”清单1.0版本、2.0版本，将涉企“免罚轻罚”清单扩充到不予行政处罚事项188项、从轻处罚事项73项、减轻处罚事项38项。2022年，该市涉企轻微违法行为不予行政处罚共2917件，一般违法行为从轻行政处罚共238件，一般违法行为减轻行政处罚共434件。

“执法理念发生了根本性转变，也为市场主体留足了发展和成长空间，运用行政指导、劝导、提醒等柔性执法手段，让涉企行政执法有尺度更有温度。”泰兴市司法局副局长周洁琴说，借鉴苏南县市做法，2022年7月泰兴市成立了涉企行政合规经营指导清单编制专项工作领导小组，由司法局牵头，17家行政执法部门根据各自权力事项清单制定了166条合规经营事项，形成了该市涉企行政合规指导目录清单。

2022年8月，泰兴市卫健委在职业卫生双随机检查中发现1家企业喷砂岗矽尘严重超标，按照职业病防治法规定，该企业将面临停产或关闭，泰兴市卫健委通过对企业约谈、指导整改和督导，指导企业从优化原材料入手，增设了吸尘装置解决了超标问题。同时，根据该市出台的《行政合规指导清单》，对企业职业健康问题进行了一次“体检”。

据介绍，泰兴市还借鉴网格化社会治理理念，编制了企业行政合规服务网。如泰兴市经济开发区为125家规上企业建立法律服务网格，将199家中小企业按属地纳入原有的社会治理网格，实现了执法监管和法律服务工作由“大水漫灌”到“精准投放”。

今年4月，泰兴市又编制了第二批涉企行政合规指导清单，更加突出了行政合规指导的实操性，重点合规事项还列举了违法事例，便于市场主体“对号入座”查找问题。如“在商品上使用合法的商标、商品名称和商品装潢”的合规事项中，列举了某加油站未经许可，在装饰装潢时使用了与中国石油化工集团有限公司相似商标等事例。

有效助力民营企业发展

随着江苏不少县市试水推行企业行政合规指导工作，并有效迸发出显著提升法治化营商环境的独特制度优势，在江苏省司法厅指导下，这项工作在江苏各地互相借鉴和试点推开。

较早在全市范围内推行企业行政合规工作的苏州市，2022年4月发布了《苏州市涉企“免罚轻罚”清单3.0版和不予实施行政强制措施清单》，共涉及26家行政执法部门的455项行政处罚事项，其中包含299项涉企轻微违法行为不予行政处罚事项。

苏州市司法局局长王侃说，2023年上半年，苏州市各级行政执法机关共办理涉企行政执法“免罚轻罚”案件1.6万余件，涉及金额5.39亿元。通过加强清单的合法性、科学性、合理性和实效性，同时加强对新技术、新产业、新业态、新模式等实施包容审慎监管，将有效助力民营企业、中小微企业发展。

“免罚、轻罚清单，主要是针对发生违法行为后，情节显著轻微或者没有明显社会危害的，采取包容审慎监管的执法方式。”张家港市司法局局长曹徐说，两张清单分别从事前和事后两个环节助力企业健康发展。

“为确保企业看得懂、学得会、记得牢，我们还编制了相应企业行政合规指导方案，每个事项均详细阐述常见违法行为表现、法律依据及违法责任、风险等级、合规建议、指导部门等内容。”苏州市司法局副局长陆雅举例说，苏州市公安局采取动态调整和增补企业行政合规指导清单的方式，初步形成了企业违法行为重点领域全覆盖的清单体系，仅2022年就清理风险单位200余家，发布通报预警40余条。

常州市于2022年编发《常州市企业行政合规工作实务指引（知识产权编、安全生产编）》，该指引涉及538个具体实务事项。今年6月，又编制完成《常州市企业行政合规工作实务指引（生态环境编）》，涉及7章345个相关事项。常州市将企业行政合规指导融入行政执法全过程，通过指引预防和减少企业生产经营违法违规行为，实现由“惩罚性监管”到“预防性监管”的转变。

记者了解到，江苏部分市县还积极探索全链条企业行政合规体系建设的思路，并开展了制度性衔接，在“先行先试”中积累了很多好学管用的经验。

昆山市积极探索企业行政合规与涉案企业合规衔接、合规监管与信用监管衔接、境内合规与境外合规衔接的全链式企业合规管理模式。“我们还尝试了‘反向移送’工作，即检察院认为不构成、免于刑事处罚的，反向推送给行政机关，推动企业合规整改。”刘珺说。

张家港市搭建了涉企综合法律咨询服务平台，公开遴选40名专业律师，面向企业提供专业法律服务和合规政策咨询。沙钢集团、永钢集团等80家民营企业和2家行业商会开展事前合规建设试点，目前23家企业已完成事前合规验收。此外，该市还将企业合规建设延伸和聚焦到了全市外向型企业，目前3家企业开展了涉外合规试点，推动涉外企业在“走出去”过程中加强涉外法律风险领域的“防火墙”建设。

打造公正透明营商环境

建设市场化、法治化、国际化的营商环境，是目前各级政府的大课题，也是广大企业翘首期盼的制度性“红利”，这既有赖于全新的顶层设计，也要紧紧依靠基层执法工作者的创新精神和法治智慧。“企业行政合规指导工作涉及经济发展的各个层面，期待加强顶层设计，形成上下联动的强大合力，使之成为法治政府建设的重要抓手。”采访中，不少一线工作人员和企业界人士呼吁。

近日，《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》明确提出“引导民营企业通过自身改革发展、合规经营、转型升级不断提升发展质量，促进民营经济做大做优做强”。

从加强依法行政角度，建立企业行政合规指导体系，有利于厘清权力边界，避免在一些热点执法领域的“任性执法”“野蛮执法”“逐利执法”。江苏省司法厅行政执法协调监督处负责人说：“行政合规指导是行政执法工作的延伸，是‘执法为民’理念最直观的体现，其实施主体是各级行政机关，服务的对象是市场主体，采取的主要方式是行政指导，目的是通过柔性、互动的工作方式引导和促进市场主体针对违法风险建立起制度化预防和长效化管理机制，实现‘少违’甚至‘不违’的目的。”

“行政合规指导工作有利于打造公正透明可预期的法治化营商环境，有利于进一步激发社会经济发展活力，推进法治政府、诚信政府和服务型政府建设，可以很好解决执法刚性和柔性、法理与情理的冲突，让企业群众在每一项执法行为中都感受到公平正义。”江苏省司法厅厅长张晓伟说，这一创新工作在江苏部分市县已经有了一些探索，下一步将按照省委全面依法治省委的部署要求，围绕企业群众的需求，制度化、长效化开展，让企业群众有真真切切的获得感。

记者了解到，经过多轮调研，多次组织召开座谈会和专家论证会进行研究分析论证，中共江苏省委全面依法治省委员会已正式印发《关于推行涉企行政合规全过程指导工作的意见》的通知，在全省全面推动这项工作深入开展。

漫画/李晓军

汽车被暴雨冲走丢失能获得全额赔偿吗？

法律专家解析暴雨导致财产损失的赔偿问题

□ 本报记者 赵丽
□ 本报见习记者 丁一

受台风“杜苏芮”残余环流影响，自7月29日开始，京津冀地区发生了极端性强降雨，导致不少地方出现了洪涝灾害。国家金融监督管理总局北京监管局数据显示，截至8月1日10时，北京财险行业收到因灾报案数6786件，报损金额16618万元，其中，车险因灾报案数6480件，农险因灾报案数90件，企财险因灾报案数147件。

快递被暴雨泡毁赔不赔，谁来赔？车被洪水冲走后可以全赔吗？房屋漏水检修由谁负责？暴雨造成的财产损失相关赔偿问题成了不少群众关注的焦点。对此，《法治日报》记者采访多位法律专家进行解析。

快递被雨泡毁怎么办

京津冀强降雨引发的洪涝灾害，让“快递被暴雨冲走”的消息引发热议。据8月1日媒体报道，部分快递网点已断电、断网，失去联系，具体损失情况正在统计。

那么，快递被冲走、泡毁，消费者是否能得到赔偿？

记者就此问题咨询多家快递公司。顺丰客服称，如果物品价值较高，用户可以选择保价，如果没有保价，会结合运费的比例进行赔付。申通客服称，“我们有赔偿制度，如果确实损坏，肯定会赔。具体（赔偿金额）看损坏情况，内件损坏还是外包装损坏，还是都损坏了。（全损）是派遣网点理赔”。

中国快递协会法律事务部主任、北京嘉润律师事务所高级合伙人丁红涛介绍，暴雨属于不可抗力，快递被损毁或遗失的，快递公司在没有过错且履行了及时通知、合理保管等义务的情况下，应当免除快递公司的赔偿责任。

上海市律师协会现代物流业务研究会主任、金诚同达（上海）律师事务所高级合伙人狄朝平认为，如果在雨势较小的地方，快递物品仍被浸泡了，则不能诉诸不可抗力，快递公司应予赔偿。如果快递公司延迟送达而遭遇大雨，也难以认定快递公司遭遇不可抗力。

关于快递保价的问题，丁红涛认为，发生暴雨时，快递公司未及时采取预防和补救措施，造成损失进一步扩大的，需承担相应赔偿责任。已经保价的快递，在保价范围内，对扩大的损失部分确定赔偿。未保价的快递，有约定的，从约定，没有约定或约定不明确的，对实际扩大的损失部分进行赔偿。

“暴雨对快递行业可能会产生配送延迟、物品损坏或遗失、设施故障客户投诉增加等方面的影响。为了应对这些影响，快递企业应及时采取相应的措施，例如加强灾害防控措施培训和调度优化，以确保员工的安全和货物的顺利运输。”丁红涛说。

车辆因雨受损如何赔

一条网传视频中，接连多辆汽车被洪水冲走。视频评论区内，不少网友发问，如果车辆被洪水冲走损坏甚至丢失，保险公司是否还会理赔？

记者就此咨询某保险公司，其客服人员回复称，如果发现车辆被冲走，需要第一时间报案，保险公司确认了车辆大概位置后，会派驻该地区工作人员查勘损失，安排定损修车办理理赔。不过，能否获得理赔要看具体的车险种类，车辆损失险通常可以覆盖自然灾害造成的损失。

“虽然暴雨洪灾等属于自然灾害，是不可抗力，但保险责任却不可免除，根据机动车损失保险相关规定，自然灾害、意外事故造成的机动车直接损失应当进行赔偿。实践中，如果发生损失应当注意保留证据，如事后现场拍摄照片等。”北京京律律师事务所律师孙童说，需要注意的是，如果车辆在水中“二次点火”，对发动机造成损伤的，保险公司一般认为属于“损失扩大”的责任免除情形，不予理赔。

孙童介绍，如果车辆被冲跑后一直找不到，保险公司一般会推定全损进行赔偿，但对于灭失的车辆，需要公安机关出具灭失证明办理注销后，才能到保险公司理赔。

首都经济贸易大学农村保险研究所副所长李文中称，这种情况下，一般保险公司会要求被保险人提供相关车辆权属证明（如购车发票）、车辆行驶证等一系列材料以证明被保险车辆的实际损失情况，另外，一般会要求被保险人签署权益转让书，将车辆的相关权益转移给保险公司。

此外，北京市律师协会物业管理法律专业委员会主任包华提到，如果车辆停在小区的地下车库被淹，物业公司需要承担的责任与其过错程度相关。“本次大规模降水是有气象机关的天气预报的，物业公司理应知晓。物业公司应该及时组织专业人员，清理排水系统，配备防洪物资，制定应急预案。如果物业公司没能及时开展前述工作，则需要对车库被淹承担一定的责任。如果物业公司已开展前述工作，但降水量超过了排水设施设计标准，则物业公司不需要承担责任。”

房子漏水谁负责维修

北京市此次降雨为140年来最大降雨，部分居民家中出现了“外面下大雨，屋里下小雨”“外墙渗水”“地下返水”等情况。

家住北京市海淀区的赵丹发现，这几天业主们纷纷在社区群里接龙漏水报修，至少有20户家里漏了水。其中一户家里雨水穿过天花板，在房顶上形成一个灯罩样的凸起，最终“哗啦”一声浇在木地板上。

“最烦的就是和物业公司的拉扯。漏水报修，物业公司总是说，防水材料需要几天晾干，得等到连续多日的晴天再修理。”赵丹说，现在，要么就是排队等物业公司处理，要么只能自行找人维修。

有律师向记者表示，雨天房屋漏水问题存在责任界定难的问题，依据《北京市建设工程质量条例》等规定，在正常使用条件下，屋面防水工程、有防水要求的卫生间、房间和外墙面的防渗漏等最低保修期限为5年，业主遭遇漏雨问题，可以要求物业公司向开发商报修。过了5年，针对同一漏点同一问题，开发商也应承担继续维修责任。但如果是因为二次装修、空调打孔造成的漏水，开发商不管也是合理的。

首都经济贸易大学教授翟业虎认为，如果是没有物业服务的住宅区尤其是老楼，由于老房子已经过了保修期，可能需要业主通过法定程序来动用公共维修基金对外墙漏水进行治理。若一些小区没有公共维修基金，甚至没有物业公司，可能就只能依赖政府的帮助或者业主自筹资金。

针对北京市近期强降雨引发的住宅小区房屋漏雨诉求集中情况，近日北京市住房城乡建设委会同市住房资金管理中心紧急下发《关于进一步推进房屋漏雨应急情况下住宅专项维修资金使用工作的通知》，优化完善了房屋漏雨应急情况下使用住宅专项维修资金的流程，进一步提升专项维修资金使用效率，确保专维资金快速使用。记者注意到，其中明确了先施工抢险、再公示、再拨付资金的程序。

此外，在采访中记者发现，除快递、车损、房屋漏水等问题外，还有不少群众担忧“暴雨天不能上班，工资怎么算”？

北京海润天睿律师事务所律师孙鹏告诉记者，在极端天气的影响下，员工无法按照正常出勤方式上班，有的路段甚至采取管制出行，员工应及时联系单位告知实情，用人单位不应扣发工资。如果因台风或洪水等极端天气导致企业停工停产，用人单位可以安排员工待岗，同时按照相关规定支付劳动者工资。同时，如果用人单位要求员工通过居家工作的形式履行劳动合同，用人单位也应正常支付工资。