

企业合规管理体系的概念、要求和建设思路

近两年，国内法律界、企业界对合规（compliance）这个话题谈得火热。合规这个词本来属于舶来品，最早源于美国，自上世纪七十年代随着经济贸易的全球化，遵循所在国的法律和监管规则成为跨国公司的必然要求。改革开放后，我国引进的一些外资企业受海外母公司要求开展合规管理，主要由法律部门具体负责。自 2006 年起，银行、保险和证券等监管机构先后发布金融机构合规管理指引，金融业算是国内最早正式提出合规管理要求的行业。2018 年以来，国资委发布《中央企业合规管理指引（试行）》，结合依法治企开启了央企合规管理的进程。自 2020 年开始，最高人民检察院试点“合规不起诉”制度，又提出了涉案企业刑事合规改革的要求。

合规与法律具有很强的相关性。去年司法部发布《关于加强公司律师参与企业合规管理工作的通知》，表明律师在企业合规管理中都将扮演重要角色，面临广阔的机会。同时，要搭建企业合规管理体系，既要知晓法律法规，又要具备管理思维，还要懂所属行业业务，对律师团队的综合要求较高。因此，在企业合规管理体系建设过程中，需要不同专业和行业领域的律师组合参与实施，才能构筑起适合本企业的合规风险防范屏障。

一、企业合规的相关概念

为什么要重视合规？作为企业，其经营活动往往与社会公众利益切身相关，特别是一些大型企业涉及业务领域宽，客户分布广，如果他们违法犯罪，损害消费者权益，可能造成很大的社会影响和后果。

（一）合规

那什么是合规呢？根据前不久刚刚公布的《中央企业合规管理办法（征求意见稿）》（下称“《央企合规办法》”），合规是指企业及其员工的经营管理行为符合**法律法规、党内法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则、标准，以及企业章程、规章制度**等要求。

“合规”跟我们通常说的“合法”有什么区别呢？上述定义的“法律法规”是指现行有效的所有法律法规吗？我们认为这里的“**法律法规**”应该属于“公法”的范畴，即调整国家与企业之间关系的法律法规，比如刑法、行政法及行政法规等。我们通常所说的“合法”其实主要指的是遵循“公法”。调整普通公民与组织之间关系的法律属于“私法”，比如大多数民商法，旨在保护当事人之间的自由约定，不属于合规所指的“法律法规”。当然有些法律公、私法区分没有那么严格，比如保险法。除了“公法”之外，“合规”中的“规”还包括政党、监管机关、行业协会、国际组织颁布的**党内法规、监管规定、行业准则和国际条约、规则、标准**。对于企业而言，以上这些也可以统称为“外规”。**企业章程**是企业内部权力机关有效运行的规则，**规章制度**部分属于外规的内化，部分属于企业内控制度，统称“内规”。以上“外规”和“内规”一起构成了企业合规的内容，范围要比“合法”的内容广得多。

（二）合规风险

那不合规可能造成哪些后果呢？参照《央企合规办法》第三条，**合规风险**是指企业及其员工因不合规行为，**引发法律责任、受到相关处罚、造成经济或声誉损失以及其他负面影响的可能性及其后果**。可见，违规引发的后果是多方面的，**一是**可能引发法律责任，比如企业被追究刑事责任、承担侵权法律责任等；**二是**可能受到相关处罚，比如企业被行政警告、罚款、停业整顿、注销等；**三是**可能造成经济损失，比如企业被处罚金、合同无效而受到损失、发生质量、安全、环保等事故造成人员伤亡和财产损失；**四是**可能造成声誉损失，比如企业因为产品质量、财务造假等事件影响企业品牌形象等等。

从近年来发生的一系列重大违法违规案件也可以看出，违规引发的后果是非常严重的，罚款金额也屡创新高。例如，2018年中兴通讯因为违反出口管制被美国判罚支付巨额罚款，还被直接派驻合规官监督整改。再如去年我国在反垄断领域针对阿里、美团“二选一”的巨额处罚案件、滴滴出行APP因涉嫌严重违法违规收集使用个人信息问题被下架等。可见，企业违规造成的损失越来越大，成本越来越高，有时可能是灭顶之灾。

（三）合规管理

由于国家机关的监管资源是有限的，因此要求企业自身建立一套主动接受监管、预防违法违规的管理体系，这就是合规管理。

同样参照《央企合规办法》第三条，**合规管理**是指以有效防控合规风险为目的，以提升依法合规经营管理水平为导向，以**企业和员工经营管理行为**为对象，开展包括**制度制定、风险识别处置、合法合规性审查、合规风险应对、合规报告、合规评价、违规责任追究、合规培训**等有组织、有计划的管理活动。

因此，合规管理本质是一种“**规则+管理**”的活动，属于企业管理活动的范畴，这也要求合规管理不仅仅是企业具有一套完整的规则就行了，更重要的是通过一系列管理措施使这些规则在企业经营中得到有效遵循。

二、企业合规管理的领域

这几年，由于最高人民法院开展了一系列关于涉案企业刑事合规改革的试点，目前业界关于刑事合规的探讨较多。但是，从企业合规的范围来看，重中之重必然是行政合规或者监管合规，对于企业更多的规制来源于与各大部委监管权力相关的法律法规、规章和规范性文件，主要包括专业领域和行业领域。

从专业领域来看，国家监察委、国家市场监管总局、应急管理部、发改委、商务部、工信部、生态环境部、人社部、人民银行等部委，涉及的监管既包括反腐败、反不正当竞争、反洗钱、安全生产、环境保护、劳动用工等传统合规领域，也包括反垄断、出口管制、数据安全、个人隐私保护等新兴合规领域。

从行业领域来看，特殊行业企业也有对应的部委进行监管。比如国家能源局负责监管电力等能源行业企业，住建部负责监管房地产、工程建设等行业企业，工信部负责监管汽车、数据处理等行业企业，“一行两会一委”负责监管金融机构。有些行业企业还不止受到一个部委监管，比如上市公司既要受证监会监管，也可能受其所属行业部委监管。

三、各类组织对企业合规管理的要求

（一）涉案企业刑事合规改革

2020年3月，最高检在上海浦东等6家基层检察院开展企业合规改革第一期试点，**开展涉案违法犯罪依法不捕、不诉、不判处实刑的企业合规改革试点工作**。2021年4月，最高检下发《关于开展企业合规改革试点工作方案》，启动第二期北京十个省市100多家基层检察院企业合规改革试点工作。今年1月，涉案企业合规改革在全国铺开。

2021年6月，最高检联合司法部等制定《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）》。11月，最高检联合九部门联合发布《〈关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）〉实施细则》和《涉案企业合规第三方监督评估机制专业人员选任管理办法（试行）》，积极推进落实第三方监督评估机制。今年4月，最高检联合九部门发布《涉案企业合规建设、评估和审查办法（试行）》，进一步规范第三方评估工作。

目前的涉案企业合规改革，所涉经济类犯罪、法定刑在三年以下的轻罪案件居多，是在相对不起诉的范围内探索。作为酌定情节，合规承诺和整改情况在检察环节是逮捕必要性审查、相对不起诉适用和量刑建议的重要参考，已经产生了正向激励的现实效果。未来逐步延伸至合规从宽领域，让企业合规成为减轻处罚的法定情节，将更能激励企业普遍自觉地落实合规管理。

（二）金融机构合规

金融机构是国内最早一批被正式要求开展合规管理工作的企业。2006年，原银监会发布《商业银行合规风险管理指引》；2007年，原保监会发布《保险公司合规管理指引》，该指引在2016年修改为《保险公司合规管理办法》；2008年证监会发布《证券公司合规管理试行规定》，到2016年，发布《证券公司合规管理实施指引》，2020年又修改为《证券公司和证券投资基金管理公司合规管理办法》。由于金融行业关系到国家经济金融稳定，属于强监管行业，所以金融机构经过这16年的合规管理实践，企业合规管理体系相对较为成熟。

（三）央企国企合规

可能受中兴通讯合规事件的影响，央企出海的合规受到重视。2018年，国资委明确提出要健全央企合规管理体系，先后发布《中央企业合规管理指引（试行）》、《企业境外经营合规管理指引》。去年结合央企法治建设又发布《关于进一步深化法治央企建设的意见》，今年制定了《中央企业合规管理办法（征求意见稿）》。这些都表明央企合规管理的要求在逐步提高，合规实践也逐步成熟。地方性国企也紧跟央企合规步伐加紧推进合规管理。

随着央、国企的法治工作步入新阶段，防范合规风险、深化合规管理体系建设成为未来三年国有企业法治工作的重中之重。去年12月，国资委再次召开“**合规管理强化年**”工作部署会，提出要将合规管理**放到**贯彻习近平法治思想的高度来认识，**放到**落实全面依法治国战略的全局来部署，**放到**保障企业高质量发展的层面来推动；同时提出五点要求，**一是**强化领导合规意识，严

格依法依规决策，切实发挥“关键少数”作用；**二是**建立健全工作机制，加快突破重点难点，不断筑牢“三道防线”；**三是**着力抓好境外合规，突出重点领域管理，全面保障国际化经营；**四是**严肃开展监督问责，健全“以案促管”长效机制，形成合规管理工作闭环；**五是**加大资源投入力度，建立合规管理在线监管系统，进一步夯实工作基础。这些都将央企国企合规提到了一个新的高度，对于领导干部依法合规经营管理也提出了更高的要求。

(四) 国内外合规标准

为了满足全球化合规的快速发展，提升各类组织合规管理能力，促进国际贸易、交流与合作，国内外关于建立合规管理体系出台了一些标准，最典型的是 ISO（国际标准化组织）于 2014 出台的《ISO 19600:合规管理体系指南》。2017 年，中国出台了《**GB/T 35770-2017 合规管理体系指南**》，将 ISO19600 的标准中国化，属于国内首个关于合规管理的国家标准。2021 年，基于最新的合规管理实践，ISO 又发布了《**ISO37301:2021 合规管理体系要求及使用指南**》。

这个标准有什么用呢？**一是**为各类组织提高自身的合规管理能力提供系统化方法；**二是**为监管机构和司法机构采信组织的合规整改计划、合规管理体系实践提供参考依据；**三是**为便利全球范围内相关方之间的贸易、交流与合作提供通用规则，如果企业符合 ISO37301 标准，可以大致判断企业的合规管理水平；**四是作为**各类认证机构对企业合规管理体系认证的依据。

ISO37301 规定了组织建立、运行、维护和改进合规管理体系的要求，包括**组织环境、领导、策划、支持、运行、绩效评价、改进**等七个方面，基本遵循了全面质量管理的 PDCA 即计划(plan)、执行(do)、检查(check)、处理(action)的管理思路。

四、如何建设企业合规管理体系

(一) 企业合规管理的难点

目前，企业在合规管理建设中有哪些难点呢？主要表现在四个方面：**一是**缺乏合规意识，合规管理与业务发展在实践中存在较多冲突，有人说，违规是“找死”，但没业务是“等死”。**二是**缺乏系统性，企业内部各自为阵、党内监督体系、内部控制体系、全面风险管理体系、合规管理体系等多体系打架，各体系的分管领导、管理部门、工作标准、信息系统不同，工作对象重叠交叉，每个管理体系都要求检查、考核评价、定期报告等等。**三是**缺乏组织性，央企国企经过这几年的建设，多数已建立主要由法律部门履行合规管理职责的体系，大型民企也有，中小企业却很少设立。**四是**缺乏有效性，由于专业人员缺乏和管理层的重视程度不够，合规管理措施不到位。

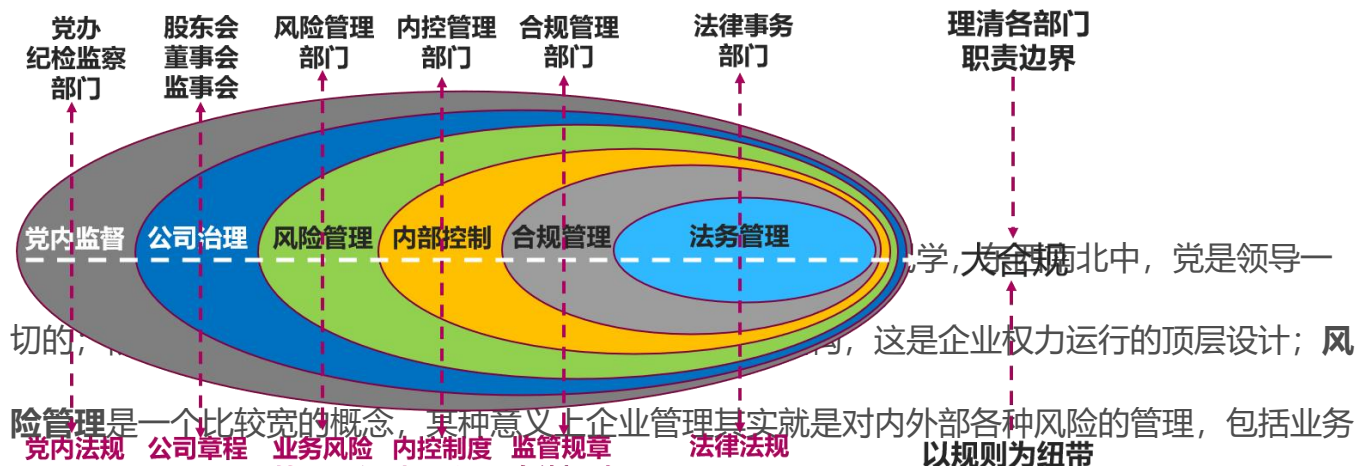
（二）企业合规管理体系建设的原则

针对这些难点，企业合规管理体系建设需要遵循哪些原则呢？**一是**全面覆盖。坚持将合规要求覆盖到经营管理各领域各环节，落实到各部门、各级子企业、分支机构和全体员工，贯穿决策、执行、监督全过程，尽可能满足各方面的合规要求。**二是**客观公正。合规管理牵头部门要独立履行职责，严格依照法律法规和企业内部规定等对企业 and 员工行为进行客观评价，坚持统一标准对违规行为进行处理。**三是**实时精准。通过信息化手段将合规要求全面融入经营管理活动，利用大数据、云计算等对重点领域、关键节点开展实时动态监测，加快提升合规管理数字化、智能化水平。**四是**专业有效。制定符合监管要求的合规管理制度，建立与企业实际相适应的工作机制，并根据发展需要持续改进完善，不断提升人员队伍专业化水平，确保合规管理发挥实效。

（三）企业合规管理体系建设的重点

1. 树立“大合规”理念

合规管理的内容包括了各种内外部规则，同时企业也存在公司治理、风险管理、内部控制等多个管理体系和维度，彼此内容交叉重叠，如何理解这些概念的内涵和外延，理清各职能部门边界，我们通过一个图来展示几者之间的关系。



2.健全企业合规管理“三道防线”

在企业划分合规管理三道防线是比较通行的认识。**一道防线**，即业务管理部门，合规管理不仅仅是合规管理一个部门的事，更是业务一线的事，业务管理部门要承担第一位的职责，要采取制定合规制度、开展合规风险排查预警、进行合规审查、合规风险事件处置、合规自评估、合规培训等各种措施来管理合规风险。**二道防线**即合规管理部门，其作为牵头部门组织各部门开展合规管理活动，针对一道防线的管理措施进行监督复查，比如合规复审、合规检查、督促整改等等。

三道防线是纪检监察机构、审计、巡视等部门，是对第一二道防线的再监督，是企业合规风险的最后一道防线。

3.建立合规管理制度体系

作为合规管理体系建设的根本，合规管理制度体系首先是制定**合规管理的基本制度**，即明确合规管理总体目标、机构职责、管理流程、考核监督、奖惩问责等，有些企业也叫合规政策、合规管理办法等，属于企业合规管理的纲领性文件。

其次是制定**重点领域合规指南**，针对不同行业的企业，对合规风险较高的业务领域制定专项合规管理指南，强化重点领域合规风险防范。国资委先后发布了四批中央企业合规管理系列指南，包括《反商业贿赂》《反垄断》《商业秘密保护》等十多个，可以参考。

第三是制定**合规操作手册**，也叫合规手册，制定岗位合规职责清单，依据风险水平等进行分级管理。这是合规管理的基础性文件，也是重要的合规管理工具。

规章制度体系的建立不是一劳永逸的事，要根据外部法律法规修订、政策变化、监管动态和内部的业务变动进行更新，及时将外部合规要求内化为规章制度。同时，合规管理制度并不是建立后就束之高阁，要在企业内部宣贯与执行，并定期检查。

4.完善合规管理运行机制

要保证合规管理能够落到实处，还要建立一套有效的合规管理运行机制，实现企业合规管理具备自我纠错、持续改进的能力。主要包括以下七项机制。

一是**合规风险评估与预警**。企业建立合规风险评估制度，梳理公司经营管理中暴露出的合规问题和风险，建立**合规风险库**，对风险发生的可能性、影响程度等进行系统分析，并按照高、中、低等进行量化分类，评估确定重大合规风险事项，既保证覆盖面又有重点，这是合规管理的

前提。同时，要建立一套**合规风险监测指标体系**进行预警，一旦触发阈值就会亮红灯或黄灯，发布合规风险警示，制订防控措施并组织落实。

二是**完善合规风险应对机制**。针对发现的风险制定预案，采取有效措施及时处置。发生重大合规风险事件，组织相关部门加强协同配合，采取措施妥善应对，最大限度化解风险、降低损失。

三是**合法合规性审查机制**。这是合规管理的核心动作，建立健全合法合规性审查机制，将其作为经营管理行为的必经前置程序。业务部门把头关，合规管理部门复审，实现一票否决。

四是**问题整改**。针对内审外查中暴露的合规问题及时整改，堵塞管理漏洞，形成长效机制。

五是**建立合规举报机制**。设立违规举报平台，对外公布举报电话、邮箱和信箱。合规管理牵头部门按照职责受理违规举报，并就举报问题进行调查和处理，涉嫌违纪违法的，及时移交相关纪检监察机构处理。

六是**合规报告**。要保证各类合规信息畅通。发生合规风险事件，合规管理牵头部门和相关部

门应当第一时间向首席合规官报告，并逐级上报管理层和董事会以及按要求报送监管机构。

七是**建立协同机制**。企业可以结合实际建立跨部门的**风控联席会议机制**，商议企业重大合规事项，协调合规管理与法律、内部控制、风险管理的协同运作，加强统筹协调，提高管理效能。

5.建立合规管理保障机制

要保证上述规章制度体系健全，运行机制有效，需要建立六项保障机制：

一是**合规评价**。合规管理部门针对重点业务合规情况开展全面或者专项评价，对合规风险和违规问题组织整改。

二是**合规考核**。俗话说，考核什么得到什么，将合规管理情况纳入对干部和员工的年度综合考核，对干部任用、评优评先等实行重大合规事件一票否决。

三是**违规追责**。针对发现的问题和线索，及时开展合规调查，严肃追究违规人员责任。

四是**建立合规档案**。建立员工违规行为记录制度。根据行为性质、发生次数、危害程度等，将其作为员工年度考评、评优评先的依据。

五是**建立合规管理信息系统**。将规章制度、重点领域合规指南、合规人员管理、合规案例、合规培训、违规行为记录等作为系统建设重要内容。运用信息化手段将合规要求嵌入业务流程，明确相关条件和责任主体，强化过程管控。推动合规管理信息系统与其他管理信息系统互联互通，实现基本数据共通共享。

六是**开展合规培训**。建立制度化、常态化的合规培训机制，将合规管理作为领导干部初任、重点合规风险岗位人员业务培训、新员工入职必修内容。

(四) 企业合规管理体系建设的步骤和成果

企业合规管理体系建设，就是通过一系列程序、方法和工具建立合规管理的组织架构、规章制度、运行机制和保障机制等。下面结合律师在实施企业合规管理项目实施的步骤具体说明：

第一步 合规管理现状诊断

本部分包括企业环境了解、业务分析、方案制定等工作，这是合规管理体系建设的前提。

企业环境包括公司治理、组织架构、企业文化等，对合规管理条线的现有组织架构、岗位职责、人员配置情况进行分析、诊断，了解与风控相关的风险管理、内部控制体系之间的关系界定。

公司的经营管理包括哪些领域，从上到下，从大到小逐层进行分解，但凡涉及到的业务流程都要涵盖，比如销售、采购、投资等等领域。通过问卷，人员访谈、资料阅读等方式进行，设计相应的问卷，针对不同层次、不同部门、不同流程的人员设计问题重点不一样。为了避免访谈人员有抵触心理，在开展访谈时务必要说明，此类项目属于咨询项目，不是检查项目，打消访谈

人员的顾虑。可以查阅企业的合规制度、合同管理情况、以前的合规报告、监管处罚、诉讼案件等等初步了解企业存在的合规风险。

在以上工作基础上，形成**企业合规管理的现状诊断报告**，并有针对性制定**企业合规管理体系建设实施方案**。

第二步 合规风险识别与评估

根据合规体系建设实施方案，梳理重点业务领域应遵守的合规义务，形成**合规义务库**。运用风险自查表，识别、分析与评价企业的业务合规风险，以及重点领域、岗位与人员的合规风险等。对于这些经评估的风险，形成合规风险清单、合规风险地图，汇总形成**合规风险库**。

第三步 合规风险控制与预警

这是合规管理体系建设的重点。根据企业合规风险分布情况对于每一个岗位的合规规则进行梳理，对现行合规风险控制措施进行评估，查找差距并提出优化建议，形成**合规风险控制优化方案**。针对重点领域和重点风险建立**合规风险预警监控指标体系**，并配套设计风险跟踪监控和整改工作机制。

第四步 合规管理制度和机制设计

根据前期了解的企业的合规管理状况，形成**合规管控制度与机制建议方案**，设计企业合规管理组织架构，明确各层级的合规管理职责，制定**合规管理基本制度和重点领域专项合规指南**，固化各项合规运行和保障机制。

第五步 合规问题整改评估

根据前期风险诊断报告、优化方案和制度机制建议方案在企业的整改落实情况，从制度健全性和执行有效性方面开展对整改效果的评估，出具**企业合规管理体系有效性评估报告**。

第六步 合规管理手册制作

在前述合规风险识别与评估、控制与预警、制度机制设计及有效性评估的基础上，形成岗位层级合规风险矩阵，包括**合规风险、合规规则、合规罚则、管控措施、典型合规案例库**，最后形成完整的**合规管理手册**。

培训及宣贯工作贯穿于整个合规管理体系建设过程中，企业组织开展分层次、按领域的合规意识与文化培训及宣贯服务，营造合规氛围，培育合规文化。

综上，企业合规管理体系建设形成的主要成果：

过程性文件：企业合规管理的现状诊断报告、企业合规管理体系建设实施方案、合规风险控制优化方案、合规管控制度与机制建议方案、企业合规管理体系有效性评估报告。

结果性文件：合规管理制度库（包括合规管理基本制度、重点领域专项合规指南）、合规风险预警监控指标体系、合规管理手册（包括合规义务库、合规风险库、典型合规案例库）。



向丹阳 | 资深律师

业务领域：保险、合规、资管、投融资

联系电话：+86-13916776589（微信同号）

邮箱：xiangdanyang@anjielaw.com

向律师深耕保险、合规二十年，具有法律、合规与风控等复合型工作经历。曾服务于太平洋保险、泰康保险等总部金融机构，对保险业态和监管政策有深入洞察，在保险资金运用、私募股权等投融资领域有丰富经验。持续研究公司治理、隐私保护、关联交易及反洗钱等法律合规业务，具有十多年企业合规管理体系建设实施经验，能够对创新及复杂法律合规问题提供专业服务。

向律师先后毕业于兰州大学和上海大学，硕士学位，持有证券、基金、会计、审计等专业资格。



李文成 | 律师助理

业务领域： 银行保险合规、投融资并购

联系电话： +86-15000639182

邮箱： liwencheng@anjielaw.com

李律师曾任职于银保监某派出机构，期间参加过多次现场检查以及行政处罚法律审查。曾在平安集团某专业子公司总部担任合规督察，主要负责组织、指导、检视总部各部门、各分支机构开展风险排查项目。能够结合监管思路、公司业务，在合规、资金运用等方面提供专业的法律服务。

李律师先后毕业于苏州大学法学院和华东政法大学经济法学院，硕士学位，持有银行、基金等专业资格。