

企业合规第三方监督 评估机制的实践与完善(上)

□薛阿敏

2020 年 3 月，最高检在上海市金山区检察院、山东省郯城县检察院等 6 家基层检察院开展企业合规第一期试点工作；今年 3 月，最高检出台《关于开展企业合规改革试点工作方案》明确在江苏、浙江等十个省份 100 余家检察院开展第二期企业合规改革试点；今年 6 月，高检院联合八部门出台《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）》（以下简称《指导意见》），确立了“检察主导、各方参与、客观中立、强化监督”的第三方机制，其指导作用、内容规范、时间节点都意义深远。值得注意的是，《指导意见》摒弃了前期试点中企业或检察院直接委托第三方监管的合规模式，接下来试点中如何贯彻使用好第三方监督评估机制是最紧要的任务，但是《指导意见》并未明确专业人员名录库建立及准入、涉案企业合规的有效考察标准、企业合规激励机制等问题，成为各地检察机关有序开展企业合规试点工作面临的主要矛盾和矛盾的主要方面。



资料照片

第三方监督评估机制的实践模式

“第三方机制”在企业合规改革其称谓更多的是“第三方合规监管”，试点检察院充分发挥主观能动性构建第三方合规监管制度，根据监管主体的不同，主要分为三种模式。一是独立监控人或者合规监督员模式。该模式下，检察机关启动合规监管程序后，由企业聘请独立第三方人员协助并监督企业合规建设，考察期结束后出具涉案企业合规建设书面报告，作为检察机关作出相关决定的参考。如深圳市宝安区检察院将律师事务所作为第三方独立监控人，由区司法局统筹管理；再如福建洛江区检察院自行向社会公开招聘律师、会计师、税务师作为合规监督员。二是行政机关监管模式。该模式主要是检察机关决定启动合规监管程序后，委托有关政府部门或事业单位一并作为监督主体，如辽宁省检察院联合 9 家单位制定《关于建立涉罪企业合规考察制度的意见》，规定由检察机关和负有监管职责的行政部门共同作为合规考察主体，并明确了不同类型犯罪的考察重点。三是第三方监管人 + 监督管理委员会模式。该模式主要以上海金山区检察院为代表，该院联合区司法局、工商联等 10 家单位成立合规监督管理委员会，负责对第三方监管人进行监督、指导，防范企业合规中可能出现的风险，受企业委托或检察机关指派的律师事务所、会计师事务所等专业机构人员组成的第三方监管人负责对涉案企业合规整改情况进行直接调查、监督。

行政机关监管模式中，检察机关和行政机关面临既是决定者，也是监督者的角色冲突。在独立监管人模式中，虽然理论上独立监控人或者合规监督员属于专业性较强的第三方，但实践中往往缺乏有效的监督制约机制，由此可能衍生涉案企业为争取合规低门槛而向合规监控人进行“利益输送”，而律师、会计师等合规监督员与检察机关之间也存在“合规腐败”的风险。第三方监管人 + 监督管理委员会模式中，虽然合规监督管理委员会通过指导、监督第三方监管人可以确保第三方监管人的专业性和中立性，但同样未能避免第三方监管人与检察机关间的廉政风险。《指导意见》在总结试点经验的基础上，确立第三方监督评估机制（以下简称第三方机制），对符合企业合规改革试点适用条件的，由第三方监督评估机制管理委员会（以下简称第三方机制管委会）选任组成的第三方监督评估组织（以下简称第三方组织），对涉案企业的合规承诺进行调查、评估、监督和考察。由此，《指导意见》通过设置必要的程序和资格建立了“利益绝缘”的监管机制，厘清了涉案企业、第三方组织、第三方机制管委会、人民检察院等不同主体的职责，由第三方机制管委会统筹管理选任考核第三方专业人员，减少权力寻租和贪腐，同时消除第三方专业人员与涉案企业间可能产生的业务输送而使监管人丧失中立性的风险，实现多方监管与外部制衡。

第三方专业人员的选任及管理

高检院明确第三方组织采取“专业人员名录库”模式，并明确专业人员并非仅限于法律领域。《指导意见》第 8 条明确了地方第三方机制管委会的具体职责，包括建立本地区第三方机制专业人员名录库并进行动态管理，负责第三方组织及其成员的日常选任、培训考核等工作，对选任的第三方组织及成员开展日常监督和巡回检查，第三方组织的成员实施违反社会公德、职业伦理等行为，向主管机关、协会等提出惩戒建议，涉嫌违法犯罪的，及时报案或举报并列入名录库黑名单等。应当明确的是，名录库制度着眼于“专业人员”而非“专业机构”，言外之意是不再以律师事务所等专业机构为单位，有利于专业个人排除机构组织干扰或压制独立从事第三方合规工作。此外，名录库实行可进可出的动态管理，同时设立黑名单制度，在制度设计层面有效纾解了市场逐利性带来的垄断压力以及制度失灵风险。

选任适格的第三方专业人员是企业合规有效实施的前提，需要制定科学的选任方式和标准。在前期企业合规试点过程中，各地检察机关对第三方监管人选任方式主要有以下三种：第一种是企业名录库范围内自行选择，如深圳宝安区检察院和司法局共

同制定监控人名录库，涉案企业在名录中选择想要聘请的独立监控人；第二种是多机关共同确定但赋予企业推荐权，如浙江省岱山县检察院与市场监管部门、工商联等部门协商确定专业合规监督员，涉案企业在此过程中具有推荐权；第三种是由检察机关选任，如上海金山区由区司法局负责第三方监管人名录库遴选工作，检察院负责第三方监管人的具体选任。《指导意见》第 10 条明确由第三方机制管委会根据案件情况和企业类型，从专业人员名录库中分类随机抽取人员组成第三方组织，负责对涉案企业的合规承诺进行调查、评估、监督和考察。由此，人民检察院不再负责具体选任第三方专业人员，规避了权力寻租等贪腐风险；同时，第三方专业人员真正作为审查者、验收者的角色，而非企业实际合规的帮助者或辅导者，更非企业利益的代言人，确保了第三方组织的中立性；除了岱山模式，选任过程都排除了企业的参与，可以保证符合监管要求并增强权威性，而《指导意见》随机分类抽取的方式可以最大程度保证选任过程的公正性。

关于专业人员名录库的入库条件《指导意见》第 6 条明确属于第三方机制管委会的职责，想必高检院不久便会出台相应的实

施细则。前期试点过程中，有些地区对第三方监管人着眼于律师事务所，如深圳宝安、上海金山等模式。弊端是律所大多依据人数规模、成立时间、社会声誉等进行权衡，评价标准难以细化，很多优秀的专业律师可能因为律所的前述因素被排除在外，容易造成行业的垄断。笔者认为，《指导意见》明确由地方第三方机制管委会负责建立本地区专业人员名录库，具体到个人而非律师事务所，以第三方组织中的律师为例，可以在名录库中按照反商业贿赂、税务、知识产权、环保等不同专业领域或者行业类型进行标签，如果执行反舞弊合规计划就从反舞弊合规律师中选取；对于律师选任的具体标准不宜设置过高门槛，可从一般资质、专业技能、中立性条件等角度考虑，比如，是否具有良好的执业履历、有过违纪违法行为、具备特定领域的专业知识、办理过相关专业领域的案件、接受过相关培训、荣获专业表彰或荣誉、担任过涉案辩护人或代理人等等，确保合规监管的有效和公正。当然，第三方组织专业人员并不局限于律师，会计师、税务师、合规师、专家学者以及生态环境、市场监管等政府部门具有专业知识的人亦可以作为专业人员，参加第三方组织相关工作。