

## 国有企业合规管理的新阶段、新要求与新挑战

作者：龚雅玲 | 严瑾丽 | 刘之瑶

2022年4月1日，国务院国有资产监督管理委员会（“**国资委**”）公布了《中央企业合规管理办法（公开征求意见稿）》（“**办法**”），向社会公开征求意见，这将为中央企业及地方国有企业深入推进建设合规管理体系提供更加明确的理论支持和法律依据。本次公开征求的《中央企业合规管理办法》在正式施行后将会取代2018年制定的《中央企业合规管理指引（试行）》（“**指引**”）。

虽然办法与指引本身都首先适用于中央企业（即国资委出资的企业），但均明确地方国资委可参照实施。2018年指引出台之后，包括上海、重庆、江苏省、浙江省、广东省、河南省和广州、成都、徐州等地级市也都陆续印发了针对地方国资企业的合规管理指引。因此，我们相信办法在正式生效后同样也会对地方的国有企业产生新的要求和责任，各个层级的国企都需要密切关注该办法和地方性要求，及时落实制度、人员和运行及监督机制的建设和实施，建立健全自身的合规管理组织体系。

### 一、办法的制定背景

近年来，中国企业在经营活动，尤其是跨境的业务活动中不断遇到合规挑战。为了帮助中国企业完善自身法制建设以应对境外较为复杂的政治和法律环境，国资委在2018年11月正式发布了《中央企业合规管理指引（试行）》文件，成为推动中央企业合规管理的标志性事件，促进中央企业全面启动了合规管理体系建设，从合规管理职责、合规管理重点、合规管理运行和合规管理保障等方面为中央企业的合规管理体系提供了建设方向和理论支持。这份指引对于中国企业的合规建设也有着极为重要的参考价值。为指导中央企业在重点合规领域强化管理，国资委此后还陆续出台了一系列共11个指南，涵盖了《反商业贿赂》《反垄断（经营者集中）》《商业秘密保护》《反垄断（垄断协议、滥用市场支配地位）》《PPP》《个人信息保护》《商业伙伴》《劳动用工》《出口管制》《法人人格否定视域下国有企业母子公司管控》《世界银行制裁》等内容。

2021年5月，国资委在“法治央企建设媒体通气会”上表示，目前中央企业已按照指引的要求，全部成立了合规委员会。随着中央企业面临的内外部监管环境日趋复杂严峻，境内外政府对企业经营行为的监管力度不断加大，中央企业亦需要总结经验，加快提升其合规管理能力，以面对境内外的政府监管和激烈的市场竞争环境。

国资委在2021年12月召开了“合规管理强化年”的工作部署会，这是进一步深化法治央企建设的一项重要举措，要求中央企业要把思想和行动统一到全面依法治国战略部署上来，将合规管理纳入全局工作统筹谋划、一体推进。中央企业“合规管理强化年”专项工作明确了五方面主要任务。一是强化领导合规意识，切实发挥“关键少数”作用，本次征求意见的办法也增加了党委和第一责任人（即企业主要负责人）的

作用，对董事会、国有企业的领导人、首席合规官等都提出了更为明确的职责要求；二是建立健全工作机制，加快突破重点难点，办法中也明确定义了包括业务部门、牵头部门和监督部门在内的“三道防线”，要求建立以基本制度、重点领域合规指南、操作手册等为主体的分级分类合规管理制度体系等等；三是着力抓好境外合规，全面保障国际化经营；四是严肃开展监督问责，形成合规管理工作闭环，办法中也要求企业要建立风险识别机制、合规举报制度、合规评价和考核机制以及违规追责机制；五是加大资源投入力度，进一步夯实工作基础，这意味着企业要更多吸纳法律、合规等专业人才，提升专业知识水平；同时办法也提到要加快信息化数字化的建设，必要时也应借助其他专业第三方人士或技术的力量，实现对合规风险的在线识别、评估和管控。

综上所述，我们理解本次征求意见的办法正是基于国家对“合规管理强化年”的工作部署，对国有企业进一步完善和优化合规管理体系提供更为系统的指导，也提出了更为明确的工作要求。

## 二、办法的内容及框架

此次公开的的办法的征求意见稿共有八章四十四条。第一章“总则”，明确了办法的适用范围与合规管理基本原则。第二章“组织和职责”，明确了党委（党组）、董事会、经理层、业务部门、牵头部门以及监督部门的合规管理职责。第三章“制度建设”，要求企业建立健全分级分类合规管理制度体系，制定合规管理基本制度、重点领域制度和岗位职责清单，并从修订完善、宣贯与执行等方面作出了要求。第四章“运行机制”，从合规风险识别预警、风险应对、合法合规性审查机制、问题整改、合规举报和风险报告等方面提供了指导性原则。第五章“评价与追责”，要求企业完善合规管理评价机制，将结果纳入对负责人的考核，强化对违规行为的追责力度。第六章“合规文化”，从组织开展合规专题学习、加强法治宣传教育、建立常态化合规培训机制等方面，对培育合规文化提出了要求。第七章“信息化建设”，要求企业加快建立合规管理信息系统，运用信息化手段将合规要求嵌入业务流程，实现对重点领域、关键节点的实时动态监测。第八章“附则”，要求中央企业和地方国有资产监督管理机构参照本办法，结合实际加快细化并完善合规管理制度。

## 三、办法的修改要点

相较于之前的指引，办法的征求意见稿主要从以下几个方面加强了中央企业建设合规管理体系的要求：

### （一）合规概念的进一步扩展

根据办法第三条的规定，合规要求中央企业及其员工的经营管理行为，不仅要符合法律法规、监管规定、行业准则、国际条约和企业规章等规章制度，还需要符合党内法规的要求，这是办法针对中央企业的合规管理进一步扩展了合规的概念和法律依据，也对中央企业中承担合规管理职责的人员提出了更高的要求。

### （二）合规管理组织的结构调整与变化：

办法主要增加了党委（党组）和第一责任人的责任与作用，取消了对监事会的职责规定，明确了中央企业合规管理的“三道防线”，也对各组织或个人的职责进行了更为详细的规定。

办法（征求意见稿）	指引
党委（党组）：领导作用	
董事会：定战略、做决策、防风险	董事会：批准和决策

办法（征求意见稿）	指引
经理层：拟定计划、组织实施、批准具体制度、提名首席合规官等	经理层：执行和批准具体制度
第一责任人：企业主要负责人	监事会：监督董事会和高级管理人员
合规委员会：履行合规管理的组织领导和统筹协调	合规委员会：组织领导和统筹协调
首席合规官（由总法律顾问担任）：参与决策、提出审核意见、汇报合规管理重大事项等	合规管理负责人（由相关负责人或总法律顾问担任）：参与决策并提出意见，汇报合规管理重大事项等
业务部门：第一道防线，本领域合规管理责任主体	业务部门：本领域的日常合规管理工作
牵头部门：第二道防线，起草制度、参与审查、组织开展合规风险识别与应对、受理处理违规举报等	牵头部门：组织、协调和监督合规管理工作，提供合规支持
监督部门（纪检监察、审计巡视等）：第三道防线，对企业经营管理行为进行监督、对合规管理工作开展检查、对违规事件进行调查等	监察、审计、法律、内控、风险管理、安全生产、质量环保等相关部门，在职权范围内履行合规管理职责
全员合规责任：全体员工	

### （三）关于合规制度的体系建设的要求

办法的第三部分要求中央企业需要根据适用范围和效率层级建立合规管理制度体系。合规制度管理体系中应包括基本制度、重点领域合规指南以及操作手册等不同层级的文件。同时，办法不再罗列指引中有关合规管理重点的领域，不再将重点领域局限于市场交易、安全环保、产品质量、劳动用工、财务税收、知识产权、商业伙伴、其他需要重点关注的领域等等。而是概括性地要求企业在合规管理基本制度的基础上，针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。

### （四）合规制度的运行机制的优化与改进

办法要求对经营管理行为的合法合规性审查需作为必经前置程序，对严重违法法律法规或企业规章制度的经营管理行为、重大决策、重要合同、重大项目运营等，应一票否决，即只要不符合合规要求，便不予以通过。另外，国资委还要求，发生重大合规风险事件，中央企业应在**7个工作日内**向国资委和有关部门报告，后续有关进展和处置情况也要及时报告。

### （五）建立健全合规管理的评价与追责机制

办法要求中央企业要建立合规管理评价机制，定期对合规管理体系运行情况进行全面评价，针对重点业务合规情况可以适时开展专项评价，对合规风险和违规问题组织整改。

同时，办法也要求将合规管理情况纳入对各部门和子企业负责人的年度综合考核，将合规职责履行情况作为员工考核、干部任用、评优评先等工作的重要依据。我们预估，日后合规审计，也可能成为高管离任审计的一部分，即不仅仅局限于会计师审计范畴。

办法指出相关部门和人员在合法合规性审查中，存在应当发现而未发现违规问题或发现后敷衍不追、隐匿不报、查处不力等失职渎职行为的，应当承担相应责任。

#### （六）优化合规管理的信息化建设

办法还进一步明确要加快建立合规管理的信息系统，信息系统中应包括规章制度、重点领域合规指南、合规人员管理、合规案例、合规培训和违规行为记录等。这样就可实现中央企业对其合规管理体系的完整溯源和动态监控。

### 四、对中央企业的合规建议

基于办法的征求意见稿，我们认为中央企业需要加快对合规管理体系的建设和完善，从管理制度、组织人员、运行机制和保障机制等多个层面，结合企业的业务领域，构建中央企业的合规管理体系。

1. 中央企业需要结合其所在的行业，制定多层次的合规管理制度，包括基本的合规纲领性文件，如合规手册、商业行为准则、员工手册等；同时也需要针对企业的重点合规领域进一步制定更为详细的制度，如反腐败与反贿赂制度、礼品与招待制度、反垄断及反不正当竞争、商业秘密保护制度、个人信息与数据安全制度等重点合规问题的独立制度。同时，企业还需要结合其已有的流程进一步细化合规制度的执行主体与实施步骤，比如会议与活动举办制度、财务与报销制度、业务招待的申请规范等。
2. 中央企业需要根据相关法律法规的要求选择合适的专业人员承担合规管理职责，对承担合规管理职能的部门和个人要建立相应的考核与评估机制，将其执行合规制度的情况作为其重要的绩效考核内容，从而激励相关负责人充分履行其合规管理的职责。另外，企业也要通过厘清责任及追责机制，对出现了违规行为的人员严肃追责。企业可通过年度合规审计、专项合规审计和离任合规审计等方式对违规人员，尤其是企业的管理人员进行审查，以厘清其是否出现过违规行为或对已发现的违规行为隐匿不报，甚至未履行其监督或管理的责任义务。
3. 中央企业需要定期对其合规体系进行评估与审查，了解其合规制度是否能够真正的实现落地实施，其对经营行为的合法合规性审查是否能够起到识别并规避合规风险的作用，企业对合规风险事件的应对机制是否有效，以及企业对合规举报等是否能够迅速彻底的进行调查等等。同时，企业也要通过此类审查及时发现合规制度中的漏洞或缺陷并进行整改，从而实现闭环的合规管理体系。
4. 企业需要加快进行信息化建设和数字化建设，以实现合规制度和运行机制的落地实施。企业需要借助专业的人士、软件和技术探索建立合规管理在线监管系统，厘清在线监管系统需要承载的功能和目标，加强对重点领域、关键节点的管理，通过大数据等手段，实现合规风险在线识别、评估和管控。这不仅要求企业要建立起完整的规章制度，建立好具备相应专业知识技能的人员团队，更需要结合公司内部的组织架构和业务模式，制定合适的流程与操作规程，在确保对合规风险实现充分识别、应对和追责的前提下，也需要保证机制的高效运行，避免不必要的资源浪费或重复工作。
5. 企业合规应是公司上下，从公司最高领导、各级管理层到全体员工均有责任制定规范、参与、配合、落实并维护合规体系。我们常见到许多企业经年累月前前后后已经制定了许多合规政策、规范、指引等，但常束之高阁，并未切实施行。其中也有重复或类似的规定，却有不一致之处，所以一般员工无所适从。甚至有不同部门各自为政，在办法公布施行时，是时候让企业依办法设置合规委员会，引入专业团队，把相关的规定进行梳理、整合、更新、以及补全缺失。在加强信息化推进数字

化系统建立时，也需实际考虑配合三道防线部门的需求与执行。国内的系统架设之际也需顾及整套体系在境外子公司、控股公司、参股公司的适用问题。

6. 企业合规文化的建立无法一蹴而就，需有领航者的视野与担当，委派学养专精的团队担任合规委员会成员，梳理制定企业合规制度与规范。然而徒法不足以自行，企业部门及团队沟通讨论有助于员工对合规的相关规定的理解，定期对企业各级员工培训交流，全员了解合规的真谛以及对公司及自身的影响，至关重要。侦测发现合规风险，开通举报管道，如有线索，依程序调查，也给相关的当事人有说明的机会，之后依情况及证据做出判断，并予以问责及追责，企业可从每个案例中领悟到是否有制度不全或监管不严之处，从而实事求是地需补强。企业合规是公司做大做强，永续经营之道！

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 龚雅玲

电话： +86 21 6080 0559

Email: [michelle.gon@hankunlaw.com](mailto:michelle.gon@hankunlaw.com)