

第一章

國有企業的合規機制建構

◆ 目次 ◆

第一節 國有企業合規機制建構的起源與歷程

- 一、國有企業合規機制建構的起源
- 二、國有企業合規機制的建構歷程

第二節 國有企業合規機制的原則與內容

- 一、國有企業合規機制的原則
- 二、國有企業合規機制的內容

第三節 國有企業合規機制建構的實踐與特點

- 一、國有企業合規機制建構的實踐
- 二、國有企業合規機制構建的特點

第一節 國有企業合規機制建構的起源與歷程

一、國有企業合規機制建構的起源

國有企業合規機制的構建可以追溯到 20 世紀 80 年代。國有企業作為國有經濟的重要支柱，掌握著重要的戰略資源與技術，在關係國計民生的關鍵領域和行業發揮著重要作用，承擔著穩定就業和保障國家經濟安全的重要使命。在改革開放初期，社會主義市場經濟起步階段，國有企業處於國家的高度管控之下，經營管理幾乎全部依賴於政府的指令。然而，隨著改革開放和經濟全球化進程的加快，大陸地區市場經濟高速發展，國有企業面臨著越來越多的機遇和挑戰，為了更加靈活地適應市場需求和參與國際競爭，國有企業的自主經營權不斷擴張，而企業管理不規範、權力尋租和違規操作等問題也隨之而來，壟斷、腐敗現象層出不窮，既嚴重影響國有企業的聲譽和市場收益，也給國家帶來巨大的經濟損失。因此，為了護航企業的可持續發展，解決經營管理難題，國有企業開始重視合規管理，並逐步建立了一系列合規制度來規範企業的經營管理行為。

毋庸置疑，當前不存在爭議的是合規的含義，從動詞形態的“comply with”到名詞形態的“compliance with”，都顯示出對企業守法的要求。¹合規制度源自美國，對世界多數國家和地區的企業制度產生深刻的影響。合規機制將政府對自身和對企業的要求，比較融洽地結合在一起，促動企業加強自治，有助於法治秩序的形成、保持和延續。²國有企業的所有權屬於國家，相較民營企業而言，需要承擔更多

1 參見黃曉亮：《合規犯罪的概念證成與防治推演》，載《山東社會科學》2020 年第 5 期。

2 參見黃曉亮：《合規犯罪的概念證成與防治推演》，載《山東社會科學》2020 年第

的社會責任與政策任務，受到政府的直接或間接管理。國有企業合規制度的設置離不開政府強有力的監管。伴隨著社會主義市場經濟的迅猛發展，強有力的政府監管規範成為國有企業進行合規的制度基礎，推動企業內部監管的建立。對於合規的內容，理論界有著不同的理解。有論者認為對於合規的“規”應做廣義理解。³包括三個層次的“規”，第一個“規”是法律法規；第二個“規”是企業內部的規章、制度；第三個“規”是企業應遵守的道德規範。亦有論者認為對合規的“規”應做狹義理解，在廣義合規概念下，人人皆可談合規，事事也需要合規，其邊界變得模糊，引發“合規熱”的同時，也讓人難以認識與把握合規的獨立價值。而在狹義合規概念下，合規是一種更具有針對性、專業性的工作，不同企業面臨的合規風險並不相同，故在此基礎上落實合規工作更為務實，也更具有針對性。⁴在此種觀點下，合規一方面是指企業的經營管理行為應符合行政、刑事法律或其他具有重大後果的規定，以避免企業因違規違法承擔行政處罰、刑罰等重大法律責任，包括但不限於罰款罰金、失去市場進入資格、失去重大商業機會或者其他嚴重後果；另一方面是指企業應在反欺詐、反壟斷和反腐敗等重點領域符合相關的規範。本書認為，對於企業合規的“規”應做廣義理解，隨著風險社會到來，企業面臨陡增的自然風險和商業風險。根據美國 COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Tread Way Commission) 發布的《企業風險管理——整合框架》，企業不僅需要關注法律風險，還應當識別和應對其他種類的風險，如運營風險、戰略風險、財務風險、流動性風險、信用風險、利率風險等，這些風險類別之間可能存在交叉和相互影響。合

5 期。

³ 參見潘允迪、喬驕：《論我國國有企業構建完善法律合規體系的必要性——簡評〈中央企業合規管理指引（試行）〉》，載《法制與社會》2019年第32期。

⁴ 參見李世亮、劉小進著：《行穩致遠：企業合規管理法律實務》，法律出版社2023年版，第7頁。

規計劃本質上是一種廣泛的風險預防措施，可以預測、檢查並遏制潛在的犯罪活動。⁵廣義的合規概念更有利於防範風險。丹甯勳爵曾做過一個恰如其分的比喻，公司類似一個人，有控制全部行為的大腦和神經中樞，也有根據中樞的指示而掌握工具並實施行為的手。⁶只有各部門按照中樞系統的控制，協調運作，才能保障這個“人”的健康發展。企業應當在廣義的合規概念下，建立廣泛而全面的合規體系，通過完善的風險管理框架來綜合管理各種風險，確保組織的穩健運行和持續發展。

愈發嚴厲緊密的法網下，合規制度構建成為國有企業預防風險的最優選擇：首先，合規制度有利於保障國家利益。國有企業在大陸地區經濟體制中扮演著舉足輕重的角色，通過構建國有企業的合規制度，確保其經營行為符合國家法律法規、行業規範以及政策等要求，避免因不合規的行為導致國有資產的損失。這既有利於提高國有企業的聲譽，樹立良好的企業形象，增強國有企業在國內外的市場競爭力，還有利於國有資產的保值增值。其次，合規制度有利於國有企業的可持續發展。隨著全球經濟一體化進程的加快，國有企業在國民經濟中地位日益提升，同時，國有企業所面臨的市場競爭也愈發激烈。合規對國企而言，不僅是責任，更是拓寬國內外市場的機遇。可以說，合規已然成為企業生存和發展的必備條件。最後，合規制度的構建有利於降低企業管理成本。企業通過合規制度管理企業，外部規範和內部自治協同運作，保障企業的良好運行。國有企業通過構建完善的合規制度，規範企業的經營管理行為，搭建企業的風險管理體系，提高企業自身的抗風險能力，對國有企業的可持續發展和經濟價值最大化有著重要意義。

5 參見[美]菲利普·韋勒：《有效的合規計劃與企業刑事訴訟》，萬方譯，載《財經法學》2018年第3期。

6 參見[英]J.C.史密斯、B.霍根：《英國刑法》，李貴方等譯，法律出版社2000年版，第209頁。

二、國有企業合規機制的建構歷程

國有企業合規機制的建構歷程，與新中國成立以來社會主義市場經濟下國有企業的發展階段緊密相連，相互影響。基於此，本書以改革開放以來，國有企業的改革歷程為基準，將國有企業合規機制的發展歷程分為以下五個階段。

（一）合規制度的初步探索階段

20 世紀 80 年代中期至 90 年代初期，國有企業合規機制進入初步探索階段。20 世紀 80 年代中期，大陸地區為了進一步激發市場活力，對國有企業實行承包經營責任制改革，國有企業的發展進入“所有權與經營權分離”的新階段。在這一階段，國有企業以承包經營合同形式在社會主義公有制基礎上進行自主經營，並開始逐步探索制定企業內部的規章制度，用以規範企業和內部員工的行為規範。期間發生了一起典型事例——“馬勝利：自薦承包造紙廠（國企）”。1984 年，馬勝利毛遂自薦承包石家莊造紙廠，成為國企承包第一人，他推出針對造紙廠進行改革的“三十六計”，對外搞活經濟，對內從嚴治廠，關心群眾生活等，承包第一年就營利頗豐。⁷這一典型事例中馬勝利所強調的對內從嚴治廠，可以說是國有企業合規機制在大陸地區的初步探索。此外，放眼域外，在此階段，美國 1991 年《聯邦組織量刑指南》在 1987 年《聯邦量刑指南》的基礎上，正式引入了“企業合規”的概念，對企業合規的基本內容和法律激勵機制予以明確，美國在 1977 年《反海外腐敗法》中，明確規定了企業在預防犯罪中的內部管理法律義務，並通過法律自身的“長臂管轄”將這一義務從美國國內

⁷ 參見 <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n4423279/n4517386/n9551442/c9711599/content.html>[2023.10.8]。

企業擴張到同美國開展業務的全世界所有企業。⁸改革開放以來，大陸地區邁入經濟全球化浪潮中，與域外企業的商业往來日益頻繁，域外合規制度的成熟發展，對大陸地區國有企業合規制度的初步探索產生了重要影響。

（二）合規制度的萌芽階段

20 世紀 90 年代初至 21 世紀初（1990 年—2006 年），國有企業合規機制進入萌芽階段。在這一階段，國有企業經歷了現代企業制度和股份制產權制度兩次改革。1993 年國有企業經歷了此階段的第一次改革，1993 年 11 月中國共產黨第十四屆三中全會在北京召開，會議通過了《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，其中確定國有企業的改革方向是——建立現代企業制度。自此，大陸地區國有企業進入現代企業制度階段。這個時期，國企發展和改革的方針可以歸納為十大方面：以公有制為主體、多種所有制經濟共同發展；從戰略上調整國有經濟布局和改組國有企業；改革同改組、改造、加強管理相結合；建立現代企業制度；推動企業科技進步；全面加強企業管理；建立企業優勝劣汰的競爭機制；協調推進各項配套改革；全心全意依靠工人階級，發揮企業黨組織的政治核心作用；推進企業精神文明建設。⁹2002 年國有企業經歷了此階段的第二次改革，2002 年 11 月，中國共產黨第十六次全國代表大會在北京召開。大會報告強調，深化國有資產管理體制改革，通過改革國有資產管理體制和深化國有企業改革，大力推動企業的體制、技術和管理創新。除了極少數必須由國家獨資經營的企業外，積極推行股份制，發展混合所有制經濟，以激發企業的活力和創造力。此後，通過相關文件進一步明

8 參見君和律師事務所著：《合規之道》，法律出版社 2022 年版，第 4 頁。

9 參見勞達律師顧問團著：《一本書讀懂國企用工管理合規》，中國法制出版社 2023 年版，第 7 頁。

確了國有企業要建立現代產權制度，向股份制產權方向改革。¹⁰可見，隨著改革開放進程的推進，國企在國家經濟發展中佔據更加重要的地位，國家逐步加強對國有企業的規範化、制度化管理，國企改革走向縱深。

在此階段，合規制度在大陸地區逐漸生根發芽，合規一詞開始出現在大陸地區的金融業中。本書認為，合規制度在大陸地區的萌芽階段，主要體現在如下幾個方面：一是“合規”一詞開始在大陸地區的一些規範性文件中得以體現。如 1992 年 1 月 6 日，審計署發布《審計署關於對金融機構合規性審計的意見》，對開展信貸審計給出指導意見，其中第 1 條明確信貸審計的目的在於通過對貸款合規性審計、審查貸款管理與發放過程中存在的漏洞與問題，並提出健全內部控制制度的建議，促進其加強廉政建設，提高隊伍素質。二是國家督促國有企業加強對合規制度的重視，督促設立專門機關和合規負責人來負責企業的合規管理與監督工作。中國證券監督管理委員會（以下簡稱“證監會”）於 2003 年 12 月 15 日發布《證券公司治理準則（試行）》，第 49 條第 2 款和第 3 款規定，公司應將其內部稽核報告、合規檢查報告、月度或季度財務會計報告、年度財務會計報告及其他重大事項及時報監事會。監事會應當就公司的財務情況、合規情況向股東會年度會議做出專項說明。同時，還在其第 50 條第 2 款中規定監事會可根據需要對公司財務情況、合規情況進行專項檢查，必要時可聘請外部專業人士協助，其合理費用由公司承擔。此外，在一些規範性文件中規定了合規負責人的獨立地位，2004 年 10 月 9 日，在國務院發布的《中國證券監督管理委員會令》中，《證券公司高級管理人員管理辦法》第 2 條明確指出證券公司合規負責人屬高級管理人員，¹¹並對

¹⁰ 參見 2003 年 10 月 14 日，中共第十六屆中央委員會第三次會議通過的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》。

¹¹ 《證券公司高級管理人員管理辦法》第 2 條：本辦法所稱證券公司高級管理人員（以下簡稱高管人員）是指對公司決策、經營、管理負有領導職責的人員。

其高管任職資格提出了額外要求。三是國家開始加強對重點行業的合規監管。原來的中國保險監督管理委員會和中國銀行監督管理委員會在 2006 年 2 月和 4 月分別發布了《關於規範保險公司治理結構的指導意見（試行）》（現已廢止）與《國有商業銀行公司治理及相關監管指引》，分別提出對保險公司和國有商業銀行的合規管理要求。特別是後來的中國銀行保險監督管理委員會（以下簡稱銀保監會¹²）在文件中著重指出，國有商業銀行應當加強風險管理和合規建設，並將合規部門和審計部門等實施的監督作為內部控制監督體系重要組成部分。¹³

四是大陸地區金融業開始對合規制度進行探索。大陸地區企業的合規制度構建最早就是在金融業展開的。2001 年 10 月，中國銀行（香港）有限公司設立“法律與合規部”，將合規納入法律部門的工作範圍。2002 年，中國銀行將其下屬“法律事務部”更名為“法律與合規部”，這一舉措標誌著大陸地區企業合規工作進入了一個全新的階段；2004 年，中國工商銀行設立內部控制合規部，國內各大銀行紛紛進入合規管理探索階段。2006 年，中國銀保監會頒布了《商業銀行合規風險管理指引》，進一步推動了合規工作的開展。這一指引明確了商業銀行在合規風險管理方面的職責和要求，要求銀行建立健全合規管理體系，加強對合規風險的識別、評估和控制，確保銀行業務的合規性和穩健性。這一指引的出臺，進一步增強了大陸地區金融機構的合規意識和能力，為金融行業的健康發展提供了堅實的保障。合規制度的萌芽標誌著大陸地區開始重視合規管理，大陸地區企業逐漸認識到合規對於企業穩健發展的重要意義，同時也體現了大陸地區企業監管水平的提升，有助於加強對企業的風險控制，構建和維護公平、公正、透明的市場秩序。

¹² 中國銀行保險監督管理委員會於 2023 年 5 月改組為國家金融監督管理總局。

¹³ 參見惠寧：《新常態下我國國有商業銀行戰略管理問題研究》，載《現代經濟信息》2018 年第 16 期。

（三）合規制度的逐步完善階段

2007 年至 2012 年，國有企業合規機制進入逐步完善階段。這一階段，國企改革仍處於股份制產權階段，但在國家相關文件的指引下，逐步向混合所有制過渡。這一發展階段的特點在於合規制度開始逐步完善，法治化和規範性程度得到顯著提升。筆者認為，合規制度逐步完善的標誌主要有如下三點：

首先，反壟斷領域的企業合規制度進入法治化軌道。2007 年第十屆全國人民代表大會常務委員會通過《中華人民共和國反壟斷法》，並在 2008 年通過中華人民共和國主席令公布施行。《中華人民共和國反壟斷法》中第 45 條第 2 款規定，反壟斷執法機構決定中止調查的，應當對經營者履行承諾的情況進行監督。經營者履行承諾的，反壟斷執法機構可以決定終止調查。本書認為，此款規定實質上可以理解為具有合規激勵性質的條款。自此，大陸地區反壟斷領域的合規制度建設開始逐步推進。現如今，為提高企業對壟斷行為的認識與風險防範能力，建立反壟斷合規管理體系與制度，2020 年國家市場監督管理總局制定了《經營者反壟斷合規指南》，用於指導企業在中國境內的反壟斷合規管理制度的建設，隨後 2021 年國家市場監督管理總局制定了《企業境外反壟斷合規指引》，用於引導企業建立和加強境外反壟斷合規管理制度，提升境外經營反壟斷合規管理水平，識別和防範境外反壟斷法律風險。¹⁴ 2022 年，《反壟斷法》迎來了十四年來的首次大修，本次反壟斷法的修改，標誌著反壟斷監管 2.0 時代的到來，反壟斷法治進入新階段。對於企業的反壟斷合規工作提出了新要求與新標準，企業需更加謹慎，做好反壟斷合規工作，在公司內部搭建反壟斷專項合規體系與制度，建立從風險識別、風險應對、考核評價到合規

¹⁴ 參見孔祥俊主編：《企業合規實務指引》，中國法制出版社 2023 年第 1 版，第 239 頁。