

论企业合规理念在行政执法和解制度中的导入研究

张文豪

华东交通大学人文社科学院, 江西 南昌

收稿日期: 2024年7月26日; 录用日期: 2024年8月30日; 发布日期: 2024年9月13日

摘要

企业合规理论强调, 对涉嫌违法犯罪的企业, 可予以暂缓起诉或相对不起诉处理, 其前提条件是, 企业与执法机关达成“合规整改协议”, 并严格执行, 合规整改期满考核合格。很显然, 将该理念导入行政执法中, 具有很好的契合性和发展前景: 意味着对违法企业作出处罚决定前, 执法机关可以与其达成以合规整改为核心内容的和解协议, 期满考核合格后, 可作出减免处罚等处理。此举将为执法和解制度注入活力, 从而使行政执法和解制度更容易被采用同时其功能和理念等可以得到升华。

关键词

企业合规, 行政执法和解, 和解制度重塑

Study on the Introduction of Enterprise Compliance Concept into Administrative Law Enforcement Reconciliation System

Wenhao Zhang

School of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang Jiangxi

Received: Jul. 26th, 2024; accepted: Aug. 30th, 2024; published: Sep. 13th, 2024

Abstract

The theory of corporate compliance emphasizes that enterprises suspected of violating the law and committing crimes can be temporarily postponed or relatively not prosecuted, provided that the enterprise and law enforcement agencies reach a “compliance rectification agreement” and strictly implement it, and the compliance rectification period is successfully completed and evaluated.

文章引用: 张文豪. 论企业合规理念在行政执法和解制度中的导入研究[J]. 争议解决, 2024, 10(9): 65-69.

DOI: 10.12677/ds.2024.109387

Obviously, introducing this concept into administrative law enforcement has good compatibility and development prospects: it means that before making a punishment decision on an illegal enterprise, the law enforcement agency can reach a reconciliation agreement with it, with compliance rectification as the core content. After passing the expiration assessment, it can be treated with penalty reduction or exemption. This will inject vitality into the law enforcement reconciliation system, making it easier to adopt and sublimate its functions and concepts.

Keywords

Enterprise Compliance, Administrative Law Enforcement Reconciliation, Reconstruction of Reconciliation System

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言：企业合规理念在行政执法和解中有所体现

早在 20 世纪末，我国法律就已经确立了行政和解制度。但这种行政和解主要适用于行政复议和行政诉讼程序，被用来解决行政机关与相对人发生的行政争议。但在行政执法调查环节，行政机关与相对人一直不存在行政和解问题。

但是从 2015 年开始这种局面发生了变化，中国证监会于 2015 年 2 月 17 日发布《行政和解试点实施办法》，率先开启了行政和解制度的试点改革，并在该办法里明确了行政和解的适用范围和条件、适用和解的基本程序、行政和解金等内容[1]。但是，行政和解试点实施办法只是笼统地明确了行政和解的适用范围、条件、实施程序以及和解金的管理和使用等，确保了行政和解工作的规范性和透明度。尽管行政和解制度提供了一种新的监管途径，但在实际操作中可能存在一些挑战，一方面就适用条件方面来说，现行制度规定“疑难案件”或者“事实不清”时才能够适用和解，但就立法者的预期和执法者的需要而言，又希望通过和解达到“及时弥补投资者所受经济损失、稳定和明确市场预期、根本减少和平息行政争议”等多种目的[2]。另一方面，行政执法和解规范体系欠缺。行政执法和解产生于行政执法的过程之中，而目前实践中的行政执法和解所集中的专业领域大多有着各自的法律规范体系。传统的依据既定法律规范而签署的和解协议可能不能满足多领域企业纠纷化解的要求[3]。

笔者认为，既然企业合规理念已经在行政和解制度有所体现，它将是可以作为行政和解制度的“活化剂”，作为适用行政执法和解的一个重要的前提条件以及也作为构成行政执法规范体系的重要一部分。企业通过构建合规体系，完善合规计划，以换取与行政监管部门达成和解协议，使其获得较低的处罚或者免于处罚；反过来行政监管部门与企业达成行政和解协议，不仅节省行政调查和处罚的资源，而且促进企业合规体系建设，完善公司治理结构，优化营商环境，这将是一种双赢的结果[4]。

笔者将从论述企业合规理念导入行政执法和解制度的可行性入手，之后具体论述行政执法和解制度“遇冷”的原因，最后提出自己关于行政执法和解规范体系的构建的一些建议。

2. 合规在行政执法和解制度的导入分析和意义

2.1. 合规导入行政和解的理论前提

企业合规与行政和解制度在理念上高度契合，这构成了将合规理念融入行政和解制度的重要基础。

从实施的角度来看，两者都展现了公私合作治理的现代理念，要求监管机构在确保执法行为合法性的同时，也要注重其有效性，寻求灵活适应问题解决的方案；在目标定位上，企业合规和行政和解都是现代国家治理理念和方式演进的产物，它们都强调对风险进行有效管理；从运作逻辑上分析，恢复性正义是两者共同遵循的正义观念。与传统的报应性正义不同，恢复性正义更侧重于修复因违法行为受损的社会关系，以及预防未来的违法行为。企业合规和行政和解都倡导超越简单的惩罚，通过恢复和重建来实现更广泛的社会效益。简而言之，企业合规和行政和解制度在促进社会正义和预防风险方面相辅相成，它们通过创新的治理模式，为监管部门提供了更为灵活和前瞻性的执法手段。

2.2. 合规导入行政和解的可行性分析

在我国，合规不仅被视为企业管理的一部分，也被纳入了行政监管体系，以激励企业遵守法规。例如，2015年《行政和解试点实施办法》指出，行政执法过程中可以引入和解机制。当企业与监管部门达成和解协议后，监管机构将中止对企业的调查，但企业需缴纳一定金额的和解金并进行合规改进。

进一步地，2017年修订的《反不正当竞争法》倾向于认为企业员工的贿赂行为应归咎于企业，除非企业能证明员工的个人行为与公司寻求商业机会无关。这种证明通常通过企业内部的合规体系进行[5]。

到了2019年，新修订的《证券法》第171条更是明确提出，企业必须先进行合规整改，才能作为和解的条件。虽然法条中没有直接提到“企业合规”，但企业在纠正违法行为、赔偿投资者损失以及消除不良影响时，实际上已经建立了合规制度。

在证券法领域，我国已有一套成熟的法律规范框架。将合规制度纳入这一体系，技术上并无障碍。企业可以根据自身的业务特点，制定风险防范的合规框架。中国证监会可以通过发布合规管理指南，为企业指明合规的方向，帮助企业制定和执行合规计划。

2.3. 合规引入行政和解的意义

1) 公共性意义。当执法机构面临难以解决的案件或事实不明确的情况，且难以评估和解是否有助于实现执法目标和保护公共利益时，合规性提供了一种具体的、案件特定的价值参考。如果企业在和解过程中能够成功实施有效的合规措施，修补内部管理缺陷，并建立一个健全的合规体系，这将明显有利于公共利益，从而为和解提供了坚实的正当性基础。

2) 工具性意义。面对大型企业日益扩大的规模和日趋复杂的管理体系，以及其内部犯罪行为的隐蔽性、专业性和频发性，政府监管部门正感到前所未有的压力，这些压力源于所谓的“外部监管失效”。在这种背景下，引入合规的和解制度显得尤为重要。这种制度基于执法者和执法对象之间积极的互动，通过有效的协商、妥协和合作，以更为温和的方式克服传统权威执法手段与达成执法目标之间的隔阂。在这一过程中，合规不仅是达成目的的手段，更在目标和方法上提供了新的解释。

3) 激励性意义。通过行政和解，能够将合作与协商的思想融入到国家执法的进程之中，促使企业积极地配合执法，积极地填补内部的制度缺陷，用较为温和的民事方式来修复违法所带来的社会损失，这便是行政和解所蕴涵的激励作用。而“合规”则为这一激励作用的发挥提供了明确的指导。

3. 合规纳入行政执法和解制度“遇冷”成因

3.1. 行政执法和解适用条件模糊

目前行政执法和解相关法律文件及执法实践的理念虽然都含有企业合规的意味，但其要求的具体指向仍是消除已有违法行为的影响，而非合规所要求的监测、应对企业未来运行风险，简言之，相关行业行政执法和解并未要求将企业合规作为先决条件。这有可能产生不利的影

合规衔接中,对于合规整改的企业,检察机关作出不起诉决定后并向行政机关提出从轻处罚的检察意见,但有的行政机关可能不予采纳,反而倾向从重处罚,无视涉案企业前期合规整改的努力。这样,在行政执法和解机制尚不成熟、未将企业制订合规计划设定为行政执法和解的先决条件时,部分企业可能抱持“让子弹再飞一会儿”的心态坐观市场,而缺乏开展合规的动力。

3.2. 合规具体范围和内容不明确

在制度层面,目前缺乏企业合规纳入行政执法和解的系统制度建构,以致企业合规纳入行政执法和解的运行受阻。首先,对企业合规纳入行政执法和解的适用对象,有人认为主要是大型企业有人认为是中小企业,意见尚不统一。其次,由于具体规范指引不足,以致企业合规纳入行政执法和解主要集中于个案的违法问题,缺乏对整个企业乃至整个行业的风险审控。再次,企业合规纳入行政执法和解的考验期设置问题亟待解决,考验期设置过短,无法规制企业;设置过长,则会消耗大量的执法成本,降低执法效益。由于案件违法情况不一,设置统一的承诺考验期固然死板,但若不加约束,全权交由行政机关裁量,也会带来一些问题。

3.3. 对企业合规后续的监管不力

只有设定一定的界限才能阻止权力的滥用。对反垄断业中经营者承诺履行的监督问题,《承诺指南》只做了原则性概述,强调对履行情况进行审查,删去了征求意见稿中委托独立的第三方机构进行监督的规定,而证券业企业履行承诺的情况则由证监会办公室负责监督。随着社会的发展,行政机关需要不断扩大自己的职权范围,但对其公权力运行的规范、监督也应随之加强。就目前行政执法和解的监督机制来看,主要是针对涉案企业,针对行政机关的机制尚不健全。对行政和解的合法性问题,目前主要是依靠行政机关的内部监督和效力较弱的社会监督。以证券执法和解的内部监督而言,案件调查人员与当事人承诺办理人员相互独立开展工作,不受彼此影响;而其社会监督,主要是通过行政机关公开执法信息来实现,这种监督的效力较小,一是因为公众难以监测行政机关日常工作的开展情况,二是因为行政机关主动公开的执法和解信息有限。

4. 合规导入行政执法和解制度后的制度重塑

4.1. 将企业合规作为行政执法和解的先决条件

目前,相关行业行政执法和解的规范性文件中均未出现“企业合规计划”之类的字眼,也就是没有明确将企业合规设定为行政执法和解的先决条件。为了增强企业制定合规计划的动力,并防止行政机关“和稀泥”造成行政执法和解的滥用,应明确将企业合规作为达成行政执法和解协议的先决条件。一旦企业与行政机关签署了执法和解协议,就意味着企业在承担合规成本与违法行政责任之间进行了充分考量,就意味着刑事合规中检察机关对积极整改的企业作出不起起诉决定后所提出的从轻处罚的检察意见,行政机关应当予以认可,并采纳执行。因此,对行政机关而言,合规计划的引入,使行政机关的监管职责得到了延伸、确认。将企业合规作为行政执法和解的先决条件,那么它就如同过滤网,能筛除掉不遵规守法的个别行政机关和企业,使企业真正在合法化、制度化的轨道上运行。随着行政纠纷不断增多与执法资源不足的矛盾逐渐加深,立法者需对执法和解的先决条件问题作出回应。

4.2. 对合规的具体内容作出规定

首先,应当明确企业合规纳入行政执法和解这一做法可以适用于全体企业。中小型企业组织体系与人员规模都适合进行合规管理,加之中小型企业具有成长为大型企业的空间,故中小型企业是目前企业合规纳入行政执法和解的主力军。对适用对象不作企业规模的限制,并不代表对企业适用千篇一律的

合规指南、制定一模一样的合规计划；规模大小不同的企业，其合规计划与指南应有所区别。

其次，应当制定专业化的合规指引。不仅要针对不同规模的企业制定不同的合规计划，还要针对不同行业的企业制定不同的合规指引。对一些专业性技术性极强的领域，行政机关可引进专家人才，并牵头组织专家论证会和公众听证会，制定发布本行业的合规指引。此外，对于一些进出口贸易频繁的行业，应密切关注相关国家法律规范以及国际政策的更新，及时完成本领域内企业合规指引的更新换代，提高企业的国际合规水平，增强企业的国际竞争力。

最后，关于企业合规的考验期设置问题。若企业在向执法机关申请行政执法和解之前已建立并施行了合规计划，执法机关可以将合规计划代替行政处罚予以奖励，作出终止调查的决定。但为了防范企业“作秀”，应该对企业的后续运行进行不定期抽查，一旦发现有违背当时合规计划的，可以酌情作出更为严厉的处罚；若企业在申请行政执法和解时只是作出了合规的承诺，那么就应设置考验期。考验期的决定权不应完全交由行政机关，而应根据行业特点规定一定的范围区间。

4.3. 构建后续企业合规监管程序

引入独立的第三方监督协议的履行。企业与行政机关达成执法和解协议后绝非一劳永逸，对于企业承诺实施合规计划，行政机关可以决定中止调查，并基于企业在考验期的表现确认是否结束调查。这样，企业签订执法和解协议后的监管责任实际上是由行政机关承担。然而，行政机关是协议的一方签订者，再让其担任协议实施情况的评估监管者，似有失公允。只有不同角色的参与，才能实现监管的良性循环。可以学习借鉴刑事合规中由第三方监管的做法，组建专业的第三方委员会来监督行政执法和解协议的后续履行，以减少监管风险，提升监管实效。

5. 结语

在我国，多个行业正积极探索将企业合规制度纳入行政执法和解的实践之中。无论是为了缓解行政监管的压力，还是为了提高违法成本，引入企业合规制度都显得尤为关键。这种理念和制度的引入，不仅增强了行政和解制度的灵活性和目标性，而且确保了在企业监管中，行政执法目标能够高效且有效地实现[4]。

在将合规机制纳入行政和解制度的过程中，实际上是对政府和执法机构的执法方式和监管理念进行了一种有机的革新。在制度设计时，我们应当吸取欧美国家在企业合规建设方面的成功经验，同时结合中国的法律体系和实践，以促进企业合规制度的本土化发展。

通过这种结合国际视野与本土实践的方法，我们可以构建一个既符合国际标准又适应国内需求的企业合规体系，从而在保护公共利益的同时，推动企业的可持续发展。

参考文献

- [1] 陈瑞华. 论企业合规在行政和解中的适用问题[J]. 国家检察官学院学报, 2022, 30(1): 3-22.
- [2] 解志勇, 石海波. 企业合规在行政执法和解中的导入研究[J]. 行政法学研究, 2023(5): 66-78.
- [3] 孙春雷. 论行政执法和解中企业合规的引入[J]. 长春市委党校学报, 2021(1): 41-46.
- [4] 孙春蕾. 论作为监管激励机制的企业合规[J]. 行政管理改革, 2021(4): 84-91.
- [5] 王以成. 企业合规助力法治化营商环境建设[J]. 中国外资, 2022(5): 36-37.