# 对我国企业合规不起诉制度的思考

文 | 李雅珊

## 一、企业合规不起诉制度的必要性

### （一）保障涉案民营企业健康可持续发展的有效途径

我国对民营企业的健康可持续发展高度重视，推行了一系列保护民营企业及民营企业家的政策。但目前越来越多的民营企业只追求利益，而忽略企业合规的建设和完善，使其经营陷入困境。为促使民营企业转变经营理念，走到企业合规制度轨道上来，需将合规计划纳入法律制度中来，提升企业合规防控意识。从目前的判决情况来看，部分民营企业被处以刑罚系因其缺乏完善的合规体系，为保障涉案企业能够继续正常经营，利用刑事手段的强制性推动涉案企业建设完善的合规体系，对完成合规整改的企业决定不起诉，既能体现刑法的威慑作用，也能体现司法的挽救功能。

### （二）贯彻检察机关办案与社会治理一体化司法理念的重要成果

涉案企业一旦进入审判环节，尤其是中小型企业，不仅要缴纳大量罚金、赔偿被害人，企业领导层、管理层还将被判处刑罚，整个公司的经营状态可能会陷入困境，从而产生客户失散、大量员工失业、投资者利益亏损、企业失去市场经营资格等一系列严重后果，影响企业继续正常运营。因此，合规不起诉制度的探索显得尤为重要，在检察环节，检察机关通过行使诉讼、监督职能倒逼涉案企业建立合规管理体系完成自我修复，最后以不起诉的诉讼结果激励涉案企业完成合规建设，不仅为涉案企业带来了存续机会，也为检察机关贯彻办案与社会治理一体化司法理念带来了新思路。

### （三）实现企业自我防控刑事合规风险的有力措施

保障民营企业的生存发展，除了国家各机关部门的支持，还需要民营企业自身认识到合规管理的重要性。合规就是要企业合乎法律规定、商业惯例等，法律是企业可持续经营的底线，若企业不重视合规风险，那企业涉嫌违法经营和执业的风险也会大大提高。部分涉案企业过分追求利益、忽视合规管理而涉嫌犯罪，为督促企业提高合规意识，检察机关要求涉案企业只有完成有效的合规整改才可以对其作出不起诉，利用合规不起诉制度激励企业建立一套针对违法犯罪行为防范和补救的合规计划，刺激企业构建和执行有效的合规计划、提升合规风险防控意识，从而使企业免受诉讼带来的严重后果。

## 二、域内外关于合规不起诉制度的探索

### （一）域外对合规不起诉制度的探索

最早将合规体系建设情况作为检察机关处理公司犯罪依据的是美国。美国处理公司犯罪一般采用两种制度，一种是暂缓起诉协议制度，另一种是不起诉协议制度，两种制度的相同点在于均要求被告企业履行缴纳高额罚款、承诺配合检察官调查、

重建合规计划、接受检察机关派驻的合规监督员、定期向检察官汇报合规进展情况等义务。在考验期结束后，检察官根据合规重建和完善情况决定是否提起公诉。两种制度的不同点在于适用阶段不同，对于已经起诉的案件，检察机关可以与涉案企业签署暂缓起诉协议，协议中记录涉案企业的犯罪事实，该协议需经法官批准；而对于尚未起诉的案件，检察官可以自由决定与涉案企业达成不起诉协议，该协议无需法官批准。由于不起诉协议制度赋予检察机关自由裁量权过大，缺乏其他机关监督，易滋生腐败，使得其他国家在借鉴制度时更青睐于美国的暂缓起诉协议制度。

2014 年，英国在《犯罪与法院法》中正式确立了暂缓起诉协议制度。与美国不同的是，英国的暂缓起诉协议制度只针对涉罪企业，不适用于涉罪的自然人，且暂缓起诉协议必须取得法官的审查、批准，并由法官监督涉案企业履行合规义务。另外，英国还为协议设立了证据检验与公共利益检验的检验标准，避免检察机关滥用自由裁量权。

2016 年，法国在吸取美国、英国经验的基础上，在《萨宾第二法案》中确立了暂缓起诉协议制度，其独特之处在于该制度只适用于洗钱、腐败等特定的违法行为，且协议需由法官审批才生效，与英国不同的是，法国法官无权修改和监督协议。若企业在考验期内完成合规体系建设，检察官将向法院申请放弃公诉。

### （二）我国关于合规不起诉制度的探索模式

最高人民检察院启动企业合规监管试点工作后，各地检察机关纷纷尝试合规不起诉制度，探索出各具特色的办案处理模式，归纳总结大致为检察建议模式和相对不起诉模式。

#### 1. 检察建议模式

检察建议模式主要是指“相对不起诉 + 检察建议”模式，检察机关在审查起诉过程中，对于犯罪情节轻微且认罪认罚的涉案企业，在作出相对不起诉决定的同时，通过提出检察建议的方式，责令其建立合规管理体系。

实践中，上海市长宁区人民检察院和江苏省无锡市新吴区人民检察院就是采取这种模式，在诉讼程序上，检察机关一般是先作出不起诉决定，后制发检察建议，再综合判断企业性质、经营规模和状况、违法犯罪记录、犯罪严重程度、是否具有防控合规风险制度等因素后，结合相对不起诉的条件，通过走访调查、向相关人员了解情况等方式，找出涉案企业的运营、管理和内部机制的漏洞，有针对性地向涉案企业提出检察建议，涉案企业在规定的期限内根据建议内容进行整改，并自收到检察建议书之日起两个月内书面回复人民检察院其整改情况。

然而因检察建议不具有强制执行力，且其制发过程在作出不起诉决定之后，相对不起诉一旦作出即发生法律效力，涉案企业在被不起诉后，对检察建议的重视程度可能会降低，若涉案企业不完全履行或应付完成检察建议，检察机关没有依据再次对涉案企业提起公诉，也没有依据对涉案企业作出其他相应处罚，容易造成司法资源浪费、社会治理效果差的负面影响，还将无法发挥刑事处罚的惩罚威慑功能。

#### 2. 相对不起诉模式

相对不起诉模式是指“合规整改 + 相对不起诉”模式，即在审查起诉阶段，涉案企业的犯罪情节轻微且无刑罚必要，在符合合规条件的情况下，检察机关将要求其履行合规整改义务，并交由第三方监督评估组织（以下简称“第三方组织”）监督和评估其合规计划的执行情况，最后以合规整改结果作为相对不起诉的核心依据。

实践中，浙江省岱山县人民检察院在全国范围内首创“事中合规考察制度”，即认罪认罚的涉案企业向检察机关提交合规整改承诺书，检察机关向涉案企业派驻合规监督员考察指导，要求涉案企业在规定的考验期内进行整改，在考验期结束时举行公开听证，对整改企业进行评估，依据评估结果作出相对不起诉的处理决定。辽宁省人民检察院等十部门会签了《关于建立涉罪企业合规考察制度的意见》，明确：“检察机关对涉民企犯罪拟作不起诉处理的，要会同行政主管机关督促企业加强内控机制建设，在考察期内经检察机关、行政机关评估，并经公开听证，达到合规要求的，检察机关再做出相对不起诉决定。”各地检察机关对合规不起诉制度的探索和处理案件方式存在差异，但是具有一定的共通性，均要求涉案企业在考验期内必须构建并执行有效的合规计划，然后由检察机关根据其完成情况作出不起诉决定。

尽管都是以相对不起诉的决定结案，但是从整体流程上看，其办案模式与“附条件不起诉”较为相似。有学者主张，我国应构建适用于企业犯罪的附条件不起诉模式，即在涉案企业承诺合规后，检察机关对其作出附条件不起诉并设定一定的合规考验期，要求涉案企业在规定的考验期内建立并执行有效的合规管理体系，若企业完全履行合规监管协议内容，检察机关则对其作出不起诉决定；若企业在考验期内没有建立有效的合规管理体系，则检察机关会向法院提起公诉。

与附条件不起诉模式相比，相对不起诉模式在合规计划的制定与修改、合规考验期的确定、合规整改的评估等方面容易受到审查起诉期限的限制，可能会使得合规整改流于形式。另外，在相对不起诉模式中，涉案企业需先满足相对不起诉的法定条件，再进行合规整改，也就是说，即使涉案企业不履行合规义务，案件也是符合相对不起诉的条件，检察机关也可以依据刑事诉讼法第一百七十三条第二款的规定对其不起诉。而在附条件不起诉模式中，若涉案企业在考验期内不履行或不完全履行合规整改义务、违反考察规定，则检察机关会撤销附条件不起诉决定，转而提起公诉。从这一点来看，附条件不起诉模式对涉案企业的威慑力更大，激励企业合规的效果更好。但受现行刑事法律框架的限制，目前只能在理论层面探索企业附条件不起诉模式。

## 三、合规相对不起诉模式存在的问题

### （一）合规监管协议问题

西方国家对涉嫌公司犯罪的企业一般采用暂缓起诉协议制度，通常是由检察官与涉案企业签订暂缓起诉协议，协议内容包括认罪认罚、缴纳罚款、配合合规监管等义务。与暂缓起诉协议不同的是，我国语境下的合规监管协议不能包括缴纳罚款，罚款是行政机关的处罚方式，作为司法机关，检察机关无权对涉案企业作出行政处罚。我国的合规监管协议通常是指在启动合规监管程序之前，检察机关与涉案企业签订的包含涉案企业接受合规监管、履行合规义务、违反协议的法律后果等内容的协议。协议双方的地位不平等，且协议内容基本倾向于规定涉案企业单方的权利义务，使得涉案企业的签订更多体现的是合规承诺。《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”）规定，对涉案企业适用第三方机制的前提之一则是涉案企业自愿适用第三方机制，合规监管协议恰好是体现涉案企业合规意愿的重要凭证，因此，有必要建立合规监管协议制度。实践中，合规监管协议还没有统一明确的文书样式，有的是涉案企业自行提交合规承诺书，内容仅包括承诺完成合规计划，有的是检察机关制发企业合规整改风险告知书，内容包括涉案企业需履行的合规义务和一些行为的法律后果。可以看出，目前探索的合规监管协议不仅在形式上存在差异，在内容上也存在不同。合规监管协议若存在不同，可能会影响涉案企业对违反合规监管协议法律后果的知情权，影响涉案企业合法权益的保障。因此，合规监管协议需统一明确形式和内容。

### （二）合规考验期设置问题

合规管理体系建设需要历经识别评估企业合规风险、建立合规管理制度体系、创建合规管理组织架构、完善合规管理运行机制、开展合规体系定期评审、培育企业诚信合规文化等基本步骤，从调研考察合规风险到定期评估合规运行情况，一项有效的合规管理体系要经过长期打磨。域外国家在暂缓起诉协议中通常设置 1~3 年的合规考验期，然而在我国合规不起诉制度的实践中，检察机关通常将考验期设置为 3~5 个月或 6 个月不等。为保护民营企业的正常经营，我国提倡对民营企业家实行“少捕慎诉慎押”的司法理念。实践中，检察机关在办理涉企案件时，若无逮捕必要，对民营企业家或企业负责人一般采取非羁押的强制措施，在审查起诉期限内，我国非羁押案件的审查起诉期限为 12 个月，在如此短的时间内建立并执行有效的合规管理体系是非常困难的，即使建立起合规管理体系，合规管理体系也可能流于形式，达不到防控合规风险的预期效果。因此，需要重视相对不起诉模式中的合规考验期问题。

### （三）第三方组织规定问题

我国第三方监督评估机制（以下简称“第三方机制”）提出各地要建立第三方监督评估机制管理委员会（以下简称“管委会”），由管委会选任

专业人员并组建名录库。在接受检察机关提请的合规监管案件后，管委会从名录库中随机抽选专业人员组成第三方组织，并由第三方组织监督、评估涉案企业的合规情况。从整个第三方机制来看，第三方组织因其专业性和独立性，对涉案企业的合规监管过程具有独特优势，由于第三方机制施行时间较短，在第三方组织的规定方面也暴露出一些问题。比如，管委会如何随机抽选专业人员、第三方组织的人数如何确定等，在指导意见中还没有明确的规定，抽选流程和第三方组织人数的不明确，可能会产生专业人员的选任过程不合理、不透明、不公平等问题，若第三方组织对涉案企业的合规计划存在不同修改意见时，人数可能会影响对合规计划不同修改意见的处理。再如，第三方组织的费用问题，由谁支付第三方组织费用、费用标准如何确定等，若无统一规定，可能会影响第三方组织成员的合规监管工作的积极性，进而影响合规质效。

## 四、对我国合规不起诉制度的建议

### （一）建立合规监管协议制度

检察机关在审查企业犯罪案件时，对于符合第三方机制适用条件的，在确定涉案企业的合规意愿后，要与涉案企业签订合规监管协议。合规监管协议的内容一般要包括以下内容：一是认可犯罪事实，合规计划的制定主要围绕与企业犯罪事实相关的人员管理、规章制度、运营机制等方面存在的问题，认可犯罪事实是制定合规计划的前提，所以合规监管协议的首要内容就是认可犯罪事实；二是承诺建立有效的合规计划，体现涉案企业的合规意愿和补救能力；三是接受和配合第三方组织的监督和评估，定期或不定期报告合规计划进展情况，使第三方组织能够动态掌握和及时调整合规计划；四是违反协议的法律后果和救济方式，明确涉案企业违反协议后需承担的法律责任，依法告知涉案企业其合法权益受到侵犯时的救济权利，保障涉案企业的知情权。

### （二）合理设置合规考验期

一项成熟的合规管理体系包括识别与评估合规风险、建立合规管理组织架构、制定合规管理制度与流程、形成合规文化等内容，若在刑事诉讼过程中要求涉案企业建立较为成熟的合规管理体系难免不太现实。合规计划包含合规目标、合规整改时间和合规措施等内容，是合规管理体系的重要组成部分。对于适用相对不起诉模式的企业犯罪案件，合规考验期处于审查起诉阶段，其时间长短受到审查起诉期限的限制，因合规管理体系范围广、构建时间久，较短时间内很难达到合规管理体系的标准，因此，可以在刑事诉讼内建立或健全有效的合规计划。合规考验期一般从合规计划被第三方组织确定通过之日起计算，不包含合规计划的制定时间，因审查起诉环节不仅包括审查案件、启动第三方机制，还包括制定合规计划、评估合规整改情况、公开听证等程序，受现行法律框架的约束，合规考验期需符合刑事诉讼法规定，所以设置合规考验期要精准。建议涉案企业在制定合规计划时，预估和设定每一项措施的完成时间，并记录在合规计划中，具体的合规考验期最终由第三方组织视合规计划内容确定。

### （三）完善第三方组织的相关规定

由于合规风险存在多样性和专业性，组建名录库时需根据行业领域或专业特长等方面将专业人员进行分类，每一类项下的人员要及时扩充和更新，管委会依据检察机关提供的合规线索和案件信息确定合规专业，并选取 1~3 人组成第三方组织，依据具体情况可增加第三方组织成员。第三方组织的成员经过公示后，可以对涉案企业进行走访调查，根据调查情况修改合规计划，若出现不同修改意见时，由第三方组织向检察机关书面报告，由检察机关确定统一的书面修改意见。目前第三方机制还未明确第三方组织可以帮助涉案企业制定合规计划，但笔者建议，第三方组织在必要时可以向涉案企业提供制定合规计划的帮助，这样更有助于第三方组织对涉案企业合规的后续监督和评估，并达到合规预期效果。关于第三方组织的费用问题，建议综合考虑当地行业领域的费用标准、地方经济水平和涉案企业经济状况等因素后，确定合理的合规费用标准，并由管委会和涉案企业按照一定的比例共同支付第三方组织成员合规监管费用，既能减少涉案企业的经济负担，又能体现第三方组织的独立性。

□ 编辑　吕岩萍