

我国合规不起诉制度的发展路径与 落地方案研究

——以改革试点案例为切入点

陆 凡

华东政法大学经济法学院，上海

收稿日期：2022年10月19日；录用日期：2022年11月1日；发布日期：2022年11月21日

摘 要

企业合规不起诉制度在保障企业发展、稳定市场经济秩序、促进国家经济方面具有重要意义。随着相关规范性文件的陆续出台，各地检察机关探索合规制度的工作初见成效。本文以部分改革试点案例为切入点，对检察机关的相应处理方式进行整合判断，对合规不起诉制度目前已显现的问题进行分析，试图探索合规不起诉制度在我国的发展路径与完善建议。

关键词

刑事合规，合规不起诉，合规监管

Research on the Development Path and Implementation Scheme of China's Compliance-Based Non-Prosecution System —Taking Reform Experimentation Cases as the Breakthrough Point

Fan Lu

Faculty of Economic Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 19th, 2022; accepted: Nov. 1st, 2022; published: Nov. 21st, 2022

Abstract

The enterprise's compliance-based non-prosecution system is of great significance in ensuring the

development of enterprises, stabilizing the order of the market economy and promoting the national economy. With the introduction of relevant normative documents, procuratorial organs around the country have achieved initial success in exploring compliance systems. This article takes some reform experimentation cases as the breakthrough point, makes an integrated judgment on the corresponding handling methods of the procuratorial organs, analyzes the problems that have emerged in the compliance-based non-prosecution system, and attempts to explore the development path and improvement suggestions of the compliance-based non-prosecution system in China.

Keywords

Criminal Compliance, Compliance-Based Non-Prosecution, Compliance Supervision

Copyright © 2022 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. 合规不起诉制度的相关立法及理论研究

企业合规不起诉是指对于涉嫌轻微犯罪且可能被提起公诉的企业，检察机关若发现该涉案企业具有意愿建立合规体系，矫正其违法犯罪行为的，可以责令该涉案企业在一定的考验期内，就其违法犯罪事实提出针对性的合规体系搭建计划，推动其企业合规体系的构建与执行，而后检察机关根据该涉案企业合规计划的验收情况，做出不起诉决定的制度[1]。

一般而言，根据企业合规体系的搭建程序不同，合规不起诉制度主要包括两种模式，即检察建议模式和附条件不起诉模式[2]。检察建议模式也被称为“不起诉后建议合规模式”，主要是指检察机关在对涉案企业做出相对不起诉后，向该企业送达构建合规体系的建议书，要求企业在一定的考验期内建立合规体系[3]。该模式的主要缺点在于检察机关所做的检察建议缺乏一定的强制性，企业是否落实合规体系的构建以及如何构建该体系，均不在检察机关的监督范围内，由此影响到企业合规制度目的之实现。与之相反，附条件不起诉模式又被称为“不起诉督促合规模式”，在该模式下，检察机关在对涉案企业做出不起诉决定之前，通常会设定一定期限的考察期，监督企业构建并具体落实合规体系，且仅在检察机关对该合规体系验收合格后，才对涉案企业做出不起诉的决定。

我国在对合规不起诉制度进行初步探索的同时也制定了相应的指引和政策，例如最高人民检察院下发的《关于开展企业合规改革试点工作的方案》(以下简称“《方案》”)、辽宁省检察院制定的《关于建立涉罪企业合规考察制度的意见》、浙江省舟山市岱山县检察院制定的《涉企案件刑事合规办理规程(试行)》等。这些政策均明确强调检察机关在合规不起诉制度运行中的作用，并对合规不起诉制度的适用对象、适用条件、启动主体与启动时间、运行机制与流程等方面做出详细规定。

从整体研究文献上来看，对于“合规不起诉”制度的专题研究成果并不多见。直到2021年，该制度的专门性研究成果才相对集中地出现。现有理论研究文献总体上对涉罪企业合规不起诉制度体现出支持的态度，并主张在我国现行《刑事诉讼法》所规定的绝对不起诉、存疑不起诉、相对不起诉、对未成年人犯罪的附条件不起诉以及新增的“特殊不起诉”之外，另行设置一种针对涉罪企业，经合规整改后的不起诉制度。在学者的理论构建中，该种不起诉制度，具有“附条件不起诉”的特征，结合《刑事诉讼法》新增的认罪认罚制度，企业合规不起诉制度的适用，应以涉罪企业认罪认罚为前提、承诺进行合规

整改为核心。

就合规不起诉在国外的发展历程来看,美国最早确立了一种“审前转处协议”制度(Pre-trial Diversion Agreement),即检察官与被告方达成协议,承诺设置一定的考验期,在考验期之内暂时不对其提起公诉,而被告方在此期间要履行一系列的义务。美国联邦检察机关逐步将“审前转处协议”制度适用到公司涉嫌犯罪的案件之中,以努力激励且奖励实施有效合规体系的企业[4]。该制度也逐步被其他实施刑事合规的国家移植并借鉴。

继美国之后,英国率先于2014年通过《犯罪与法院法》,正式确立了暂缓起诉制度,主要在三个层面上对企业合规体系建设做出激励:就特定的贿赂犯罪而言,英国立法规定,企业能够通过证明其已建立充分有效的合规体系作为抗辩[5];《企业起诉指南》明确指出检察官在衡量是否提起刑事诉讼时,应当考虑涉案企业是否实施了较好的合规体系[6];检察系统的执法指南规定可以与已经建立并执行有效合规体系的企业签署暂缓起诉协议,且根据《暂缓起诉协议业务准则》要求检察官考虑涉案企业的合规体系[7]。

除美国、英国的合规刑事激励制度外,加拿大、澳大利亚、新加坡均效仿英国,在英国暂缓起诉制度的基础上,通过修订刑事法律,宣告确立暂缓起诉制度。美国式的起诉和解制度被引入欧洲大陆法国国家,并根据各国国情予以变通适用。如英国暂缓起诉的适用对象与美国不同,仅适用于企业而不适用于自然人;加拿大的暂缓起诉制度侧重于法官对暂缓起诉协议内容的司法审查;澳大利亚的暂缓起诉协议则尤为强调民众对执行情况的监督;新加坡高度重视暂缓起诉协议是否符合公平公正的原则。

2. 合规不起诉制度在我国的本土化可行性及必要性

如前所述,该项制度在美国发展的尤其成熟,自1974年起源于美国后,被英国、法国、澳大利亚等国家引入、借鉴。企业合规不起诉制度的基本理念旨在要求企业建立有效的合规计划,当企业涉嫌犯罪时,以合规计划作为寻求不起诉、做出无罪抗辩、获得减免刑罚乃至与监管机构签署暂缓起诉或不起诉协议的依据,企业由此可以最大限度地减少损失[8]。

然而,合规不起诉制度毕竟是国外的舶来品,而我国当前的经济情况尤为复杂,各类企业规模大小差距巨大,不同行业细分也呈现出各自特点,对制度适应性要求也更高。同时,我国目前尚未完全建立起本土化的企业合规不起诉制度,该制度与中国特色社会主义法律体系融合的法理基础尚付阙如。具体的制度构建是要移植式的“全部拿来”还是参照式的“另起炉灶”,需要在理论层次上对企业合规不起诉制度的内涵外延、价值目标等内容进行明确,通过梳理试点改革中呈现的问题并做出回应,探讨如何才能制定出更符合中国本土国情、可落地、可推广的制度设计。

我国的附条件不起诉制度已取得良好后果,该制度目前仅适用于未成年人轻微刑事犯罪案件,是基于我国刑事司法实践而设置的制度。我国的附条件不起诉制度既有本土化背景,又与域外企业合规不起诉制度的基本理念及运行思路有共同性,为引进和吸收域外的企业合规不起诉制度,对其进行本土化移植和改造提供了制度可能[9]。且我国已推广适用认罪认罚从宽制度,鼓励犯罪嫌疑人积极认罪悔罪,对受害人遭受的物质和精神损失予以赔偿,以换取较轻的刑事处罚,有助于实现实体公正和程序效率的双重目标,从而达到特殊预防和社会一般预防的双重效果。认罪认罚从宽制度的良好、广泛适用对于我国将企业合规不起诉制度进行本土化移植和改造具有良好的示范作用,并提供了优越的制度基础。

此外,自2019年以来,企业合规理念正逐渐被我国所接纳和吸收。尤其是自2021年4月,最高人民检察院启动第二期企业合规改革试点工作后,试点范围扩大至全国10个省、直辖市。这一积极探索为我国确定企业合规不起诉制度打下了良好的基础。

确立我国企业合规不起诉制度有助于维护我国民营经济的稳步、健康发展。在激励企业完善内部治

理的同时,对可能出现的风险进行预先防控。为了有效打击包括企业犯罪在内的犯罪,我国刑事诉讼法规定了追究犯罪的立案、侦查、审查起诉、审判乃至到执行等一整套诉讼程序。但是,企业一旦被追究刑事责任,必定对其商誉带来不可逆的负面影响,也有可能因为被追诉而丧失经营资格,走向破产[10]。而民营经济是我国市场经济的重要组成部分,如果企业的内部治理与风险防控机制不尽完善,一旦涉案就很有可能面临一定的刑事法律风险,不利于我国市场经济的持续健康发展。

其次,确立企业合规不起诉制度有助于落实我国宽严相济的基本刑事政策。根据犯罪的具体情况,实行区别对待,做到该严则严,当宽则宽,有严有宽,宽严相济。具体到企业犯罪案件中,如果涉案企业认罪认罚,且制定并实施合规体系,在经过一定期限的考察认为已无起诉必要后,可对涉案企业做出不起诉决定,这无疑是宽严相济政策的重要体现。

综合而言,合规不起诉制度具备在我国进行本土化的充分可能,其制度构建与有效实施必将对我国的司法制度带来充分的有益影响,进一步提高我国诉讼效率、节约司法资源。

3. 我国企业合规不起诉制度试点现状及问题

3.1. 部分改革试点案例的基本情况

近年来,检察机关主导企业刑事合规改革,自2020年起,最高检选定了第一批基层检察院作为企业刑事合规试点单位,并在2021年开展了二期改革试点工作,将试点范围拓展到十个省市的192个市级和基层检察院。

笔者选定了六十个较为典型的检察院合规不起诉试点案例,所据以分析的案例来源均为最高检及各地检察院官方网站或者是官方公众号,其中既包含具有代表性意义的最高检两批企业合规典型案例,也包括一些其它官方案例,案例分布于各个地区,涉及多个罪名。

从罪名分布情况来看,实践中合规不起诉制度适用的罪名较为广泛。从比例而言,虚开增值税专用发票罪占了较大比例,这也是企业较为常见的税务合规风险。但总体看来,合规不起诉制度并未拘泥于单纯的单位犯罪类型,也包括自然人犯罪类型,比如对非国家工作人员行贿罪、职务侵占罪等主要是企业相关负责人的个人犯罪案件。

从案涉不起诉对象来看,实践中合规不起诉制度适用对象并非局限为单位主体,相反,由于试点过程中检察院将公司负责人相关个人犯罪案件也同样纳入合规不起诉制度适用范围,所以同时对企业相关负责人员也做出不起诉处理的案件占了绝大一部分,甚至也有较多案件直接对负责人做出不起诉决定。

虽然国外合规实践通常适用于具有一定规模的大型企业,但从我国试点实践来看,检察机关对合规不起诉制度的适用企业类型并无严格限制,小微企业也在其中占据了较大一部分比例,这可能与我国中小微企业数量庞大,已构成市场经济重要组成部分的国情现状有关。值得注意的是,在企业行业类型方面,本文选取的六十起案例中,有十二个企业属于高新技术企业,其余分布在运输行业、制造行业、贸易行业、服饰行业等多个领域,而高新技术特征确实也在部分案例中作为了对企业适用合规不起诉制度的理由之一。

从案件最终的处理方式和结果来看,试点案例多以做出不起诉决定为最终处理结果,检察院在部分案件中同时对行政机关出具了给予行政处罚的检察建议。除此之外,也有个别案例将企业和负责人分开处理,对企业做出不起诉决定而负责人则另案起诉处理,甚至有检察院提前介入侦查程序,在尚未进入起诉阶段时即推动企业的合规整改。整体而言,合规整改后处理结果仍具有一定差异性。

就从宽情节而言,绝大多数试点案例均有自愿认罪认罚从宽情节,这也充分说明了认罪认罚对于企业适用合规不起诉而言的重要意义和两个制度间的相关性,最高检于2021年6月出台的《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)》明确规定,“涉案企业、个人认罪认罚”是适用企业合规试点以及第三方机制的前提。此外,由于犯罪嫌疑人的悔罪态度和悔罪表现也是合规不起诉制度的考察重点,所以补缴税款、自首等因素也在其中占有一定比例。另可看出,企业在市场中的重要性程度(比如说是是否为行业龙头企业、创造较多就业岗位等)也是检察院在做出不起诉决定时的考量因素。

3.2. 改革试点案例所引发的制度适用争议点

从上述案例分析情况来看,各地检察院在试点过程中对于合规不起诉制度的具体落实仍存在较大的差异,在合规不起诉制度适用对象、合规整改验收标准等方面均存在着处理上的分歧,由此出现理论基础争议和实践效果偏差等偏离改革目标的争议点。

合规不起诉制度是否包括个人在理论和实践方面存在重大分歧。从上文案例分析结果也可以看出,试点过程中出现很大一部分“双不起诉”的处理结果,即检察院对企业及企业人员均做出不起诉决定,甚至还出现部分只对企业负责人做出不起诉决定的“异化”案例。但在理论上,很多学者都认为,合规不起诉制度应当只针对企业,而非个人,因为合规不起诉制度的初衷是通过合规方式免除或者是减轻企业刑罚处罚,并预防其再次犯罪,而有独立意志的自然人的犯罪可能性并不能通过合规制度避免。不过,实践中也存在对企业和负责人分别处理的情况,比如在某汽车类软件开发公司虚开增值税专用发票案中,检察院最终对涉案公司做出相对不起诉决定,对被告人提起公诉同时提出宽缓量刑建议。

企业合规不起诉到底适用哪些罪名,是否只能适用于一定刑期下的主体,对于该问题我国尚无具体明确的规定,实践中也未达成共识。根据上述统计结果来看,检察院虽未对该制度的适用罪名做出限制,但最后的出罪方式多是通过“相对不起诉”条款,将范围局限在“犯罪情节轻微”之内。但需要考虑的是,如果仅将合规不起诉制度局限在轻微罪范围,则涉案企业及负责人很多时候本就可以通过相对不起诉方式免除刑罚处罚,合规考察程序的适用好像变得意义不大,所以引发争议。

小微企业能否适用合规不起诉制度也是一直在争论的问题之一。有观点认为,中小微企业并不具备建立合规管理体系的资源条件,很难进行有效合规整改,且国外的暂缓起诉协议制度基本都适用于具有完备公司治理结构的大型企业,所以我国的合规不起诉制度应尽量适用于大型企业。但从案例分析结果来看,中小微企业在合规不起诉适用对象中占了绝大一部分,这可能主要与改革初期基层法院的主体地位有关。

合规有效性标准问题是合规不起诉制度中的重要问题之一,企业合规整改之后是否符合有效的整改标准是检察院是否对其作出起诉决定的基础。从试点案例来看,检察院在合规有效性方面仍缺乏具体统一的标准,最高检《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见》虽明确了建立企业合规第三方监督评估组织,要求其对于涉案企业合规计划的有效性和可行性及计划履行情况进行审查、评估,但可操作性的衡量标准仍处于缺乏状态。过大的自由裁量权不仅可能会导致合规不起诉制度适用过程中的不公开和不透明,也可能出现行政干预等现象。

3.3. 合规不起诉制度在实践中呈现出的其他问题

我国检察机关在合规不起诉的程序选择中,基本都是在原有且常规的制度的基础上,例如相对不起诉制度、认罪认罚从宽制度以及检察建议制度上进行了适当地变化。但是仅仅在原有的制度基础上进行组合可能会出现制度与制度之间的冲突或不契合、适用上的其他困难以及效用无法到发挥到最大化。例如在采用合规前置的模式时,法律规定的检察机关的审查起诉期限往往不能满足企业在实际进行合规体系构建期间的需求,在极短的法定审查期限内完成的企业合规体系建设就有很大概率是流于表面,而无法在实质上起到督促企业规范自身经营行为和内部合规体系建设的作用。

而在检察机关以检察建议的方式督促企业进行合规建设的模式中，在上文中也提到了检察建议具有的低约束性和非强制执行性的特征，企业没有达到检察建议中的合规建设要求，也没有其他的惩罚或者强制机制对涉案企业进行再次督促，更无法事后撤回不起诉决定。当然，也有地方检察院注意到了检察建议缺乏强执行力的缺陷，因此推出公益诉讼的模式，即如果检察建议没有得到良好的实施则会提起公益诉讼，再次将涉案企业纳入刑事诉讼程序，这不失为一种补充效力的方式。而在合规监管模式的选择上，尚无法确定哪种模式是最完善、全面的，但实务中还是普遍认为独立的第三方监督机制是最能保证合规监管的专业性和有效性。不仅仅是在程序选择和合规监管模式上需要后续立法的明确规定，还有刑事合规不起诉本身得到实体和程序法上的明确规定，以及附条件不起诉的适用条件和标准，合规承诺书和合规计划的具体内容等都亟待通过立法来解决。我们仍然需要在不断的刑事合规改革试点中探索建立一个较为完善的企业合规缓起诉制度。

4. 我国合规不起诉制度的完善建议

4.1. 企业合规不起诉的适用范围

适用企业合规不起诉制度，不仅是对涉案企业和涉案人员进行处理以达到特殊预防的作用，而且应当通过激励的形式督促企业积极构建合规体系、建设合规文化，并逐渐成为社会上的一种普通观念。其本质是在企业建立或者承诺建立完善合规制度体系的情况下，免除企业的刑罚责任，而企业具体人员是否构成犯罪，应当根据该个人的行为进行具体判断。在合规不起诉的适用对象方面，笔者认为既然刑事合规不起诉制度是针对单位犯罪的，就应当将单位犯罪与自然人犯罪有效切割，严格区分两者的刑事责任。将企业负责人划定到刑事合规不起诉制度的适用范围内，容易出现企业负责人触犯刑法但却依据企业的合规行为而逃脱刑事责任的情形，这既违反罪刑法法定原则，也易引发企业负责人将企业作为个人犯罪工具的现象。因此，应将刑事合规不起诉的适用范围限制于单位犯罪案件，对于该涉案企业的直接责任人员，则可以对其适用其它不起诉程序，如对于犯罪情节轻微的直接责任人员，检察机关可对其做出酌定不起诉决定^[11]。

就适用案件范围而言，综合考虑我国国情，笔者认为我国的合规不起诉制度应将大型企业和小微企业均纳入适用范围内。从我国检察院试点情况来看，合规不起诉制度涉案企业大多是规模较小的小微企业。一方面，小微企业本身的治理结构可能不够成熟，抵抗刑事风险的能力较弱，尚不具备完善的管理体系和合规体系。与大型企业相比，小微企业受到“水波效应”的影响也更为明显。将小微企业纳入适用对象有助于实现合规不起诉制度的根本目的，推动其持续、健康发展，亦有助于我国市场经济的稳步发展^[12]。

对于合规不起诉制度是否仅应适用于三年以下轻罪的问题，笔者认为，合规不起诉制度也可适用于一些法定刑较重的案件，但需要对某些社会危害性极大的罪名予以排除适用。从域外立法实践来看，合规不起诉制度的适用通常只限于罪名而非刑期。我国可考虑以罪名为标准，对其适用进行判断。但相应地，检察机关在处理此类案件时应当持更加严格的判断标准，对企业整改期后的合规建设成果予以认定。

4.2. 监督模式的选择问题

对于应当选择检察机关主导模式还是独立监督人模式的问题。根据欧美国家的实践，检察机关在与企业签订暂缓起诉协议后，都会委派一名合规监督员到企业监督合规体系建立的进程。而根据我国实践，在检察机关主导模式下，检察机关根据协议可以选择委派专业的独立监督员来监督企业合规体系的搭建和执行。而独立监督员通常由企业自行委任具有专业知识和相关资质的人员，例如律师、会计和税务专

业人员。选择何种模式更有利于企业推进合规体系、实现合规不起诉刑事激励的制度目的，仍有待进一步探究。笔者认为，在当前司法资源如此紧张的现状之下，检察机关委派检察人员作为合规监督员到企业监督合规建设进度的可能性较小，而检察机关聘用外部人员担任合规监督员可能无法良好地完成其工作职责。选择独立监督人模式可能是更优解。由企业委任具有专业知识和相关资质的人员，同时对其赋予一定的责任，由检察机关检查其最终成果。

4.3. 企业合规有效性的认定标准

企业应当根据其行业特点和经营管理模式搭建针对性的合规体系，而一个行之有效的合规体系搭建，离不开合理的制度和程序、高层参与、风险评估、尽职调查、培训和沟通、监督和审核六大组成部分。因此，对合规成果进行验收是一项专业性较强的工作，基层检察机关可能难以胜任。例如，针对涉税犯罪案件，应当从税收合规标准出发；针对涉嫌侵犯商业秘密犯罪案件，要从知识产权保护合规标准出发。检察机关难以对每一个特定领域都掌握较好的知识水平，并能够结合实践需要进行验收。笔者认为，应当由省级或市级检察机关与监管部门或专业机构进行合作，制定涉税犯罪、商业贿赂犯罪、安全生产犯罪等高发犯罪类型的专项合规整改和验收标准，并根据市场以及大环境的变化，定时进行更新，为其辖区内基层检察机关进行企业合规验收提供标准与指导。

基金项目

2022 年华东政法大学研究生创新项目“我国合规不起诉制度的发展路径与落地方案研究”（2022-3-042）。

参考文献

- [1] 刘少军. 企业合规不起诉制度本土化的可能及限度[J]. 法学杂志, 2021, 42(1): 51-65.
<https://doi.org/10.16092/j.cnki.1001-618x.2021.01.006>
- [2] 陈瑞华. 企业合规视野下的暂缓起诉协议制度[J]. 比较法研究, 2020(1): 1-18.
- [3] 李勇. 企业附条件不起诉的立法建议[J]. 中国刑事法杂志, 2021(2): 127-143.
<https://doi.org/10.19430/j.cnki.3891.2021.02.008>
- [4] 陈瑞华. 企业合规视野下的暂缓起诉协议制度[J]. 比较法研究, 2020(1): 1-18.
- [5] Bribery Act 2010. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>
- [6] Guidance on Corporate Prosecutions. <https://www.sfo.gov.uk/download/guidance-corporate-prosecutions/>
- [7] Deferred Prosecution Agreement Code of Practice.
<https://www.cps.gov.uk/publication/deferred-prosecution-agreements-code-practice>
- [8] 陈瑞华. 企业合规制度的三个维度——比较法视野下的分析[J]. 比较法研究, 2019(3): 61-77.
- [9] 刘少军. 企业合规不起诉制度本土化的可能及限度[J]. 法学杂志, 2021, 42(1): 51-65.
<https://doi.org/10.16092/j.cnki.1001-618x.2021.01.006>
- [10] 肖沛权. 企业合规不起诉制度的实践流变、价值及其构建[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2021, 44(5): 153-160. [https://doi.org/10.13451/j.cnki.shanxi.univ\(phil.soc.\).2021.05.018](https://doi.org/10.13451/j.cnki.shanxi.univ(phil.soc.).2021.05.018)
- [11] 薛阿敏. 检察视角下企业合规不起诉制度建构的可能和限度[J]. 上海公安学院学报, 2021, 31(4): 82-89.
<https://doi.org/10.13643/j.cnki.issn2096-7039.2021.04.012>
- [12] 杨帆. 企业合规中附条件不起诉立法研究[J]. 中国刑事法杂志, 2020(3): 77-88.