

解读《中央企业合规管理办法》，体察“总法”角色变化

敏于知

《中央企业合规管理办法》（简称“办法”）发布后，迅速成为行业内的热议话题，大量文章对其中的合规管理趋势、体系要点、重要合规领域等进行了解读，维度已较为丰富和专业。但根据对相关条文的理解，结合近年多家企业实践经验，我们也越发体会到，在央企国企的特定情境中，如何使得合规管理“接地气、出长效、有特色”，需要以更加综合的治理视角考虑相关工作开展，并应关注总法律顾问（简称“总法”）的角色变化及履职。

总而言之，本《办法》是对企业开展合规管理工作的进一步明确，是对依法治企精神和相关治理理念的承接，也对总法角色进一步提出了期望和要求。

《办法》综合体现了近年来在企业治理层面的关键思路和重点

《办法》除了指引合规管理工作外，相关条文也体现了近年来国务院国资委（简称“国资委”）在“依法治企”“体系协同”及“国企改革”等多个重点领域的要求。

- 《办法》第十条要求“中央企业主要负责人作为推进法治建设第一责任人，应当切实履行依法合规经营管理重要组织者、推动者和实践者的职责，积极推进合规管理各项工作”。**本条文及其他条文的描述，都充分呼应了在《办法》第一条中开宗明义提及的“深化法治央企建设”这一整体目标，体现了合规管理与法治建设的融合及承接。多年来，国资委积极落实全面依法治国战略部署、持续推进“依法治企”的深入开展，《关于进一步深化法治央企建设的意见》（国资发法规规〔2021〕80号）体现了提升“法治”精神，着力健全依法治理体系的导向，相应从治理视角提出若干要点，如组织架构及责任体系、规章制度体系、合规管理体系等。
- 《办法》第十二条明确提出“设立首席合规官，由总法律顾问兼任”。**企业总法律顾问应在现有法律事务专业能力和职能管理的基础上，继续延伸至对企业合规管理体系建设的统筹推动。以往在某些地区或特定行业内，首席合规官和总法律顾问的工作重心并不完全一致、各有侧重。本次《办法》提出此种安排，在一定程度上也是务实考虑了企业合规管理体系建设的发展阶段，考虑了其与法律事务的衔接，进一步强化了依法治企的总体要求。
- 《办法》第二十六条提出“建立健全合规管理与法务管理、内部控制、风险管理等协同运作机制”。**国资委借此机会再次强调了“合规、法律、内控、风险管理”等职能的协同要求，这和行业内“Aligned Assurance”（整合保证）、GRC等理念也较为类似。该提示非常具有实际意义，过往由于各体系建设时间有先后、行业标准框架亦自成体系等等多种原因，导致企业在开展风险管理、内部控制、合规管理等工作时，容易出现界面不清、合力不足、各自都朝“大而全”方向演化等问题。有鉴于此，近年来国内大量政策文件已在不断强调开展体系协同，尤其在《关于加强中央企业内部控制体系建设与监督工作的实施意见》（国资发监督规〔2019〕101号）中整体提出“强内控、防风险、促合规”要求后，大量企业已开始着手1+N制度、职能调整、三位/四位一体等体系建设工作，较多国企法律部门已逐步开始承担了风险管理和内控管理的统筹工作。这意味着，总法需要、且有条件整体考虑几者的协同，在按照《办法》建设合规管理体系时，应从更高视角去着眼。

4. 另外,《办法》在第二章“组织职责”等部分,系统陈述了党委、董事会、经理层、委员会等治理架构中不同层级在合规管理中的权责,同时在全文多次提及对企业所属单位的合规管理要求。这些描述,均呼应了国资委近年来高度关注的“国有企业改革”主题,改革的其中一项核心内容是对国有企业进行分类管理,推进国有资本投资、运营公司改革试点,回顾各方在“管资本、管运营”等不同层面的权责、完善治理,建立匹配不同企业形态的治理和管理体系等。无论各级党委在“把方向、管大局、促落实”过程中,或董事会在“定战略、作决策、防风险”以及经营层在“谋经营、抓落实、强管理”中,依法合规经营、有效管理风险都是各方重点关注的内容,合规管理体系的有效运行毫无疑问是其中一项重点。同时,这也包括了从治理视角看企业所属单位的合规管理乃至风险管理、内控管理等工作。

相应对“总法”角色提出了更高的期望和要求

近年国资委持续推进“总法律顾问”制度,相关企业已在章程、资源配置、权责安排等方面建立了良好的总法履职基础,在新的形势下,总法角色又具有如下特色:

1. 该角色初步呈现了在治理体系中的专业性和独特性

- 总法律顾问总体负责按治理层要求落实“依法治企”工作,直接管理法律专业事务,统筹建设合规管理体系,以及统筹或紧密协同风险管理及内控等体系工作的开展……这都使得其在企业治理体系中,具有在法律、合规及风险管理、内控领域整体统筹负责的独特性;
- 同时按“依法治企”要求,各企业总法已不同程度的开始着手负责制度体系建设、参与重大事项决策过程给予专业意见支持等工作,逐步建立了独特的工作抓手。

2. 该角色初步具备了履职所需的话语权和独立性

- 相关政策赋予了总法“进章程”“独立聘用”的独立性和履职空间。如2020年国务院国资委、财政部联合发布的《国有企业公司章程制定管理办法》中规定“总法律顾问应当明确为高级管理人员并由董事会聘任”,并要求将总法律顾问制度写入公司章程,完善总法列席股东会和董事会、参加总经理办公会和其他重大专题会议、参与企业重大经营决策的制度;
- 本次《办法》也提出总法律顾问兼任首席合规官的要求,明确其在“领导”和“指导”方面的权利义务等,都将继续助力其履职。

综上,我们认为,《中央企业合规管理办法》充分体现了近年来对央企国企在“依法治企”、推进国企改革、提升合规管理能力等方面的要求,也隐含着“从治理和协同视角看合规”等开展理念。相应的,伴随着总法逐渐整体统筹法律事务、合规及风险管理、内控管理等工作,以及纳入章程、独立聘用等履职安排,其将在未来的企业治理中扮演关键角色。我们建议以本次《办法》实施为契机,从服务全局和治理视角着眼,统筹考虑合规管理及相关工作的开展,“有位”之余更加积极的“有为”。

面临的两大挑战

随着《办法》的推出,相关企业也在按国资委的要求和部署,积极开展合规管理工作,我们建议企业尤其应留意应对过程中可能出现的两大挑战。

1. 体系内、体系间如何做好协同

- 合规管理工作在推进中,自身需要和多部门协同。合规管理作为一套管理体系,其体系框架需要多方参与,如业务执行角色、统筹管理角色、监督追责角色等各司其职。另外企业有若干专题合规领域,已超出了传统法律部门自身专业能力的范畴,如数据保护、进出口、反商业贿赂等,需要联合相关职能部门共同推进;

- 合规管理与法律事务、风险管理及内控等体系间如何明确边界、消除冗余，从治理视角为企业发展提供更好的合力，需要持续探索。虽然《办法》重点针对合规管理体系，但实际开展中，需要从协同角度来看其建设，以更具实效的落地。

2. 总法的角色认知和履职支持

如前所述，总法律顾问已经成为在企业内实质负责统筹多个管理体系的关键角色。但若其自身对角色认知不足，忽略了诸如不同工作在性质上的客观差异、管理体系的持续运行特点，以及体系间的协同整合等方面，缺乏应有的高度和治理视角，依然沿袭以往开展传统法律事务的管理习惯，则可能无法领导相关工作的良好开展。同时，企业董事会等治理层也应考虑引导总法开展角色认知，并提供各种赋能支持，在其善用法治精神、法律思维和自身专业能力的基础上，继续积极履行在治理中的核心职责。

达于行

甫瀚咨询可提供的服务

合规管理体系建设迫在眉睫亦任重道远，尤其是如何在不同企业的实际情境中做出特色和实效，是在发展中不断探索的课题。我们愿意与合作伙伴一起助力企业治理能力提升、支持相关角色履职。我们的相关领域专业服务包括：

- 合规管理体系建设。如体系规划设计、制度编制及信息系统建设、运行支持等；
- 公司整体或特定业务的合规风险评估；
- 重点领域的专项合规管理。如数据保护、反商业贿赂、反洗钱、金融行业监管合规、境外业务合规等；
- 合规审计及检查；
- 治理体系审阅与优化、风险管理、内控管理等相关咨询服务。

关于甫瀚咨询

甫瀚咨询是一家全球性的咨询机构，为企业带来领先的专业知识、客观的见解、量身定制的方案和卓越的合作体验，协助企业领导者们充满信心地面对未来。透过甫瀚咨询网络和遍布全球超过25个国家的逾85家分支机构和成员公司，我们为客户提供财务、信息技术、运营、数据、数字化、环境、社会及管治、治理、风险管理以及内部审计领域的咨询解决方案。

甫瀚咨询荣膺2022年《财富》杂志年度最佳雇主百强，我们为超过80%的财富100强及近80%的财富500强企业提供咨询服务，亦与政府机构和成长型中小企业开展合作，其中包括计划上市的企业。甫瀚咨询是Robert Half International Inc. (纽约证券交易所代码: RHI) 的全资子公司。RHI于1948年成立，为标准普尔500指数的成员公司。

联系我们

李秀颀

董事总经理

Alex.Li@protiviti.com

李晗

项目总监

Han.Li@protiviti.com

王宇恒

项目总监

Alfredo.Wang@protiviti.com

公司地址

北京

朝阳区建国门外大街1号
国贸写字楼1座718室
电话: (86.10) 8515 1233

上海

徐汇区陕西南路288号
环贸广场二期1915-16室
电话: (86.21) 5153 6900

深圳

福田区中心四路1号
嘉里建设广场1座1404室
电话: (86.755) 2598 2086

香港

中环干诺道中41号
盈置大厦9楼
电话: (852) 2238 0499



© 2022 甫瀚咨询（上海）有限公司

让每位员工享有平等的发展机会

甫瀚咨询并非一间注册会计师事务所，故并不就财务报表发表意见或提供鉴证服务。

protiviti®
甫瀚