



京企“帆”法治讲堂

YUNFAN LEGAL FORUM FOR ENTERPRISES IN BEIJING

深入推进国有企业合规体系建设的四个着力点

■北京市基础设施投资有限公司总法律顾问、首席合规官 李洋

北京市基础设施投资有限公司(以下简称“京投公司”)成立于2003年,是以轨道交通为主业,承担基础设施投融资和轨道交通全产业链带动与相关资源开发职能的北京市属企业。京投公司自2021年启动合规管理体系建设以来,围绕防范法律风险、服务业务需求、促进公司发展,实现价值创造的职责使命,逐步建立了“法务、合规、内控、风控”四位一体的合规管理体系。在开展合规体系建设过程中,京投公司赋予总法律顾问、首席合规官“推进企业依法合规与风险防范的牵头人”的重要使命和定位,始终坚持探索符合自身实际、与经营深度融合的风险管理和控制体系,以“三道防线高效协同、四位一体综合发力、风险防控提质增效”为主要抓手,全力保障企业在纷繁复杂的经济环境下稳健经营,实现了重大案件数量和金额双下降的良好效果。

一、重塑体制机制,紧密契合企业风险防控“需求点”

京投公司的合规体系建设工作是在企业历经了前十余年的高速发展和扩张,在外部经济承压的背景下,因部分板块经营风险凸显,集团管理和业务内控亟待升级加密、重大纠纷和诉讼呈上升态势而应运启动的,承载了防控风险、转型升级、提质增效的迫切需求和重要使命。**一是高定位、高起点。**京投公司党委、董事会、经理层高度重视,主要领导亲自谋划部署合规体系建设工作,调整整合了组织机构和职能,将法律事务部升级为法律合规部,将内控管理和风险管理职责赋予法律合规部,使法律合规部具有审核、监督与管理多维定位。**二是重预防、重落实。**京投公司建立了合规审核机制、联席会议机制,细化完善了风险管理机制、投资风险评估机制、风险化解跟踪机制、合规评价与考核机制,促进了经营业务合规全过程水平的提升,立足取得防范化解风险的实效。**三是抓关键、持续推。**聚焦重点企业和重点风险,挑选风险较为突出的子企业率先纳入合规试点范围,引导子企业结合业务风险特性,围绕安全生产、招

标采购、资产管理、融资租赁、知识产权等风险制定合规方案,有针对性地开展合规审核和风险机制完善。以二级子企业总法律顾问选聘和合规人员外派与垂直管理为重要机制,分批次持续推进二级子企业风险管理机制完善。已实现7家重点子企业总法律顾问设置全覆盖,创造性地在资金、项目密集的事业部设置总法律顾问,总部外派总法律顾问、合规部门负责人4人次。

二、切实推进一二道防线职责发挥,打造合规审核质效“增长点”

京投公司将压实一二道防线职责当作牵引公司合规风控体系落地见效的“牛鼻子”。**一是对一道防线赋权赋能、压实责任。**作为业务部门的一道防线,对行业惯例和项目细节更为熟悉,对市场风险把握更为敏锐,但往往因追求绩效导向而容易忽视合规要求,通常表现为合规关注施加不足、合规审查流于形式、合规风险防范疏忽大意或风险低估等。针对一道防线的这些特征,京投公司在压实一道防线审核职责的过程中,逐步形成了“赋权赋能”和“压实责任”并重的思路。从整体层面:持续牵头开展《中华人民共和国公司法》、国资监管、产权登记、人力资源、境外合规等专项业务的法律合规知识与要点学习,形成业务指引,重塑一道防线业务思路和“边界感”,提升一道防线依法合规水平。在具体业务层面:通过设置“经营决策审核意见书”环节,强化业务人员在项目初始开展合规考量和出具合规意见的习惯。在诸如科创成果保护、商标商号管理、数据资产管理、反垄断反商业贿赂等法律合规属性较强的业务中,尽早与一道防线人员融合研究,实现合规灌输与业务设计同步。除此以外,还利用绩效考核加强对总法律顾问在决策会议出席表态、法律审核、案件管理、风险监测报告等方面的刚性要求,形成一道防线自主加强合规审查的正向激励。

二是要求二道防线“衔接”与“融入”。高质量的合规审核必须对业务逻辑、内在规律、行业

特点有深刻的理解和准确的把握。如果对具体业务缺乏知识支撑和实践感知,仅止于条款文字等问题发表意见,只能是“纸上谈兵”“浮于表面”,无法真正触及合规风险把关。对此,京投公司重视合规审核人员的专业知识和综合素养的培养与积淀:动态关注经济社会动向,敏锐捕捉投资、金融、房地产和国资国企等关键词项下的发展动态和风险事件,涵养“合规审核素材库”;按照轨道交通建设运营、产业投资、基金、地产开发、物业经营、业务板块设置合规审核员,深入学习职责业务板块的专业知识,总结归纳业务风险点;对传统法务项下的招标采购、合同条款、履约情况等开展结合业务的风险防控升级更新;对集团内部的风险案例编纂成册,进行管理和风险防控分析。总之,提升二道防线审核质量的关键在于与一道防线有效衔接,深度融入业务逻辑,发现深层次的风险防控并加以提前应对,真正实现一二道防线的“双向奔赴”。

三、立足“四位一体”合规管理体系定位,找准多重管理手段“贯通点”

京投公司合规体系建立立足于“法务、内控、合规、风险”四位一体。法务工作侧重于技术层面的法律风险防控;内控工作着眼于流程管理环境和要素风险;合规工作既有狭义上因涉外业务带来的合规风险的应对,也有广义上涵盖境内外业务和企业内外部管理风险的应对;风险管理侧重于从体系化的角度厘定风险管理职能、策略、措施、信息化等,以达到风险防控的目标。在整合相关职责的基础上,如何理解四种管理手段的功能,并实现融会贯通和综合运用,是确保合规效果的关键。

一是管理手段互为表里,务必坚持风险导向。四种手段的应用对象和载体存在交叉和穿插关系。要坚持风险防控为导向,避免单一管理手段所造成的“自我内卷”,从而走向管理冗余和形式化。体现在风险分析和评估上,务必准确客观反映企业宏观、中观和微观问题及风险,在风险的应对和化解上,务必贯彻事前、事

中、事后全流程,在风险的反思和提升上,务必落实到制度、合同和决策的风险安排中去。**二是识别合规风险,嵌入制度内控流程。**企业合规风险因业务特点而异,京投公司轨道交通主业面临的合规风险包括反垄断反补贴、反商业贿赂、公平交易、出口贸易管制和制裁、境外高管的合规义务等。京投公司对上述合规风险进行了梳理和分解,明确纳入合规审核制度中,通过内控流程中要素筛查和签订合规义务承诺等方式固化职责。**三是分析风险事件成因,反馈完善内控制度。**京投公司针对重大案件金额、数量高企的子企业,及时研究调整了决策管控界面,降低经营层决策权限,在制度中强化投资决策中风险部门建议的回应与落实。对于风险事件中暴露出的问题,返回到制度、流程、合同范本和具体执行层面找原因,切实实现法务、内控、风险、合规四个维度贯通整改。**四是培养“一岗多能”审核人才。**关于“四位一体”审查的岗位设置模式,可以分为“分工负责”和“一岗多能”两种。前者四种审核岗位分设,开展“串联式”审核,后者采取一岗围绕合规、风控、内控、法务四个方面开展融合审查。前者的优势是分工明确,专人专岗,有利于员工对特定管理手段的深控。后者的优势在于便于审核人员打通业务逻辑,贯穿业务审核各环节,有利于员工从法律法规符合性、内部制度符合性、商业风险评估及法律技防手段等方面全方位研提审核意见。两种模式并无孰优孰劣之分,企业应根据自身人员特点和业务需求进行选择。京投公司采取一岗融合审查的方式,立足于合规审核与业务特点深度融合,强调集约审核环节、提升沟通和审核效能,同时也能够培养审核人员发现风险、研提建议的素养和能力,锻造管理型合规人才。

四、完善重大案件风险事件分析机制,抓牢反思提升“关键点”

京投公司建设合规体系的过程正是重大案件金额数量持续攀升的阶段。围绕重大案件的治理和风险化解,京投公司形成了自身的经验

做法。**一是将领导包案、总法律顾问指导机制落到实处。**在重大案件处置上,京投公司深入落实国资委要求的领导包案、总法律顾问牵头指导的要求,求真务实将化解和治理任务推进落实。京投公司主要领导亲自调度案件处理思路,在几起涉及市属兄弟企业和外省市国资国企的案件中,亲自出面与对方企业领导协调业务方案。总法律顾问勇于担当,主导把关重大案件处理思路和走向,充分发挥法治工作和风险防范牵头人职责,对案件反映出的子企业治理结构、项目管控、审核机制、考核管理等问题进行全方位治理指导,真正实现了“风险防控导向”的合规管理闭环。

二是深度参与重大案件化解,同步促进管理水平提升。京投公司建立了总部法律合规部深度参与、立足反思提升内控问题的工作机制。修改《诉讼仲裁案件管理办法》,明确特大案件的律师由总部法律合规部直接指导选聘产生,同时每案指派专人负责定期跟踪组织重大案件的推进工作。总部法律合规部针对每起重大诉讼建立企业微信群,与涉案单位负责人、外部律师形成三方协同沟通机制,开展高频率、快反馈、扁平化的信息沟通与反馈,确保各方同步跟进案件进展、及时进行会商研判、快速落实处置方案。

三是有效发挥“以案促鉴”机制,解决堵点、痛点和问题点。京投公司将内控问题分析报告作为每起重大案件结案后的规定动作写入制度,要求子企业深入总结风险形成的原因以及案件处置过程中的经验和思考。同时,积极做好复盘和整改追踪工作,连续两年编纂《公司内外部典型案例风险案例选编》,把内部案例和风险事件7篇、外部风险事件和案例13篇汇编成册,提炼管理要点和内控完善建议,下发全体员工,并通过合规、内控整改考核加以落实。这种方式凝聚了合规风控共识,也起到了警示子企业风险管理敏感度,交流互鉴风险管控思路的作用。

下一步,京投公司将继续围绕三道防线各司其职、高效协同,“四位一体”综合发力,助力管理的思路,坚持从案件出发、从问题出发、从实践出发,继续优化企业合规管理体系建设,为京投公司实现“建设世界一流轨交集团”愿景提供可信赖的合规保障。

以有效性评价促国有企业合规管理体系形似神至

■北京能源集团有限责任公司总法律顾问 吕进儒

京能集团是北京市国资委确定的第二批合规试点企业,历时两年时间,基本完成合规管理体系全级次、全领域覆盖。随着企业合规管理工作的深入推进,持续推动合规管理体系建设,不断向各领域、各子企业延伸成为下一阶段重点工作任务,合规管理体系有效性评价是实现合规管理防务落地的重要抓手和推动力。

一、开展合规管理体系有效性评价的背景

京能集团在推进合规管理体系建设过程中,不断强化顶层设计,采用自上而下、逐级推进的方式,制定并下发试点方案和管理标准,由二级企业结合行业特点组织所属企业严格落实。2022年底,京能集团总部及169家二级、三级企业完成了合规管理组织体系和制度体系搭建。

虽然合规管理体系建设取得了一定成果,但通过巡视巡察、内外部审计等监督检查发现,京能集团仍然存在不合规行为。及时启动有效性评价,能够检验合规管理体系的实际运行效果,不断提高合规管理水平,为防范化解企业经营风险赋能增效。

二、开展合规管理体系有效性评价的必要性

合规管理体系建设不是一蹴而就的事情,体系搭建仅仅是行百里者半九十,运行机制的落实、保障机制的强化与合规文化的培育是一项长期性、系统性工程。合规管理体系有效性评价可以及时纠正体系搭建过程中的缺陷与不足,推动各项运行机制贯彻落实,使合规管理体系形似而神至。

三、开展合规管理体系有效性评价的依据

2021年4月13日,国际标准化组织新修订的合规管理体系标准(ISO37301合规管理体系标准)正式发布实施。该标准不仅是指导企业建立合规管理体系建设的基础,也是企业对合规管理体系进行审查和认证的依据,合规管理体系的要素规定了组织的结构、岗位和职责、策划、运行、方针、惯例、规则、理念、目标以及实现这些目标的过程。

《中央企业合规管理办法》第二十七条规定,中央企业应当定期开展合规管理体系有效性评价,针对重点业务合规管理情况适时开展专项评价,强化评价结果运用。《市管企业合规

管理指引(试行)》第五十一条规定,市管企业应建立有效的合规考核评价机制,依权限对子企业及分支机构、员工的合规履职履行情况进行考核评价。

四、开展合规管理体系有效性评价的思路

近年来,社会上出现了很多合规管理体系认证机构,经调研发现,认证机构良莠不齐,评价标准与国有企业合规管理体系建设脱钩,认证证书需要花费大量资金,缺乏权威性。综上,京能集团决定自行组织开展有效性评价,确定了“以评促建、以评促改”的总体思路。

京能集团紧盯所属企业两年来合规管理体系建设的薄弱环节和难点问题,坚持问题导向,揭示存在缺陷,将合规管理体系标准、市国资委工作要求与集团合规管理体系建设实际相结合,个性化定制评价指标,制定了《合规管理体系有效性评价工作方案》,共设计基础指标56项,专项指标10项,提升指标20项,从组织架构、制度建设、管理内容、运行机制等6个方面开展评价工作。将抽样法、穿行测试法、现场访谈法等作为评价工作方法,对被评价企业重大决策事项、经济合同合规审查落实情况进行检查。与被评价企业主要领导、合规管理负责人、企业员工随机开展访谈,了解领导干部、企业员工对合规管理体系的真实需求与想法。

五、开展合规管理体系有效性评价的进展

2023年6月,京能集团召开合规联席会,由京能集团总经理部署有效性评价的启动工作。评价人员由集团法律合规部统一组织,评价范围涵盖全部二级企业和部分所属三级企业,评价方式为现场检查。至2024年4月,除新设立、新并购的二级企业外,共完成17家二级企业及所属18家三级企业的评价工作,实现二级企业有效性评价全覆盖。

京能集团将合规管理体系有效性评价整改工作纳入2024年法治建设考核,要求被评价企业深入分析问题原因,制定切实可行的整改方案,明确工作步骤、时间安排、责任部门和责任人、落实情况等内容,确保整改工作落到实处,取得实效。

六、开展合规管理体系有效性评价的创新

(一)评价范围创新
评价范围包括京能集团合规管理体系建设的全部内容,除合规组织架构、合规制度建设、合规管理内容、合规运行机制、合规保障机制外,结合



京能集团总部

■企业/供图

集团“三级管控”特色,将二级企业推动所属企业合规管理体系建设情况纳入评价指标,每家二级企业均随机抽取两家三级企业一并开展有效性评价,评价结果纳入二级企业评价报告。

(二)评价指标创新

评价指标全部由京能集团牵头自行设计,其中基础指标占比80%,专项指标占比20%,提升指标不计入总分。基础指标适用于全部被评价企业,专项指标主要评价二级企业推动所属企业合规管理体系建设情况,提升指标目的在于收集整理所属企业良好实践,为合规管理体系优化指明方向。

(三)评价方式创新

除评价指标外,评价工作以合规审查为抓手,将京能集团五精管理与持续完善合规审查机制有效衔接,抽取所属企业重大决策、经济合同样本,使用穿行测试法进行复盘,重点检查落实是否充分发挥合规“三道防线”作用,是否充分落实合规审查工作要求,要求所属企业聚焦关键业务、重点领域和重点环节,将合规审查贯穿到企业生产经营全流程。

(四)组织方式创新

为加强企业间学习交流,实现以查促学、以

查促提升的工作目的,检查组成员由外部专业机构和合规管理人员联合组成,工作开展以外部专业机构为主,京能集团合规管理人员为辅,不断提升合规管理人员专业素质,切实把合规思维、合规意识内化于心,外化于行。

七、开展合规管理体系有效性评价的成效

(一)存在问题充分暴露

通过现场评价,发现合规管理体系建设共性问题41项,逐项提出管理建议71条,综合建议11条;抽查企业重大决策、经济合同的合规审查情况,穿行测试发现18大类51项问题,逐项提出整改建议,通过检查发现合规建设存在的差距与不足,切实发挥了合规管理的护航作用。

(二)督促问题整改

紧盯问题整改情况,逐项落实验收,对被评价企业逐家开展现场整改复查,编制《被评价单位复查情况反馈》《被评价单位整改进度表》,要求被评价企业落细落实评价结果,定期报送问题整改落实情况,直至问题整改完成。

(三)人员素质显著提升

被抽调的合规管理人员通过相互评价,对合规管理体系建设的管理目标、重点任务、工作程序更加明确,加强了专业技能的学习,促进了系统内跨平台、跨企业的沟通交流,形成赶学赶超的良好氛围。

(四)评价目标有效落实

重点关注企业合规管理体系建设和执行过程中的薄弱环节,不断优化京能集团合规管理体系,形成了京能集团《合规管理体系有效性评价报告》及35家所属企业分报告,对合规管理存在的不足逐一进行评价,报告合计40万余字。通过评价堵塞管理漏洞,强化过程管控,持续优化合规管理体系建设。

开展合规管理体系有效性评价是识别企业合规建设存在问题、促进合规管理优化提升的重要途径,对于风险防范与控制、提升企业治理水平、增强企业竞争力具有重要推动作用。国有企业要在推动合规管理体系有效性评价、发挥合规管理效能上下功夫,求实效,让合规管理体系真正在防范重大经营风险中创造价值,实现从“要我合规”到“我要合规”的转变,为企业高质量发展提供坚实的制度基石和体系保障。