

浅析《企业境外经营合规管理指引》

雒宏伟（上海天祥质量技术服务有限公司）

在《新产经》2019年2月发表

摘要：发展改革委等七部委于2018年12月26日联合发布了《企业境外经营合规管理指引》。为了帮助企业更好的贯彻该指引、控制合规风险，本文将该指引对照 GB/T 35770-2017 进行了研究，提出了一些建议。

关键词：ISO19600 合规管理体系 企业境外经营合规管理指引

Simple Analysis of Enterprises Overseas Operation Compliance Management Guideline

LUO HONGWEI Intertek China

Abstract: Seven ministries and commissions including NDRC jointly issued “Enterprises Overseas Operation Compliance Management Guideline” on 26 Dec 2018. In order to help enterprises better implement this guideline and control compliance risks this article studies this guideline against GB/T 35770-2017, and proposes some suggestions.

Keywords: ISO19600 Compliance Management System Enterprises Overseas Operation Compliance Management Guideline

中兴通讯事件和华为孟晚舟在温哥华被羁押事件为国人和已经走出去和将要走出去的企业敲响了警钟，使得合规问题成为所有已经走出去和将要走出去企业所必须关注的问题。“为更好服务企业开展境外经营，推动企业持续提升合规管理水平”，发展改革委、外交部、商务部、人民银行、国资委、外汇局、全国工商联共同制定，并于2018年12月26日发布了《企业境外经营合规管理指引》。该指引的发布引起企业和合规服务机构的广泛关注。如何理解和贯彻该指引就成为绕不开的话题。其实在此指引发布前2018年11月2日国资委下发了《中央企业合规管理指引（试行）》，明确提出“中央企业应当加快建立健全合规管理体系”，我也在国网网发表了“贯彻《中央合规管理指引》建立健全合规管理体系”的文章。基于本人在合规管理体系的研究成果以及合规管理体系相关培训、咨询和审核的实践经验，我也对《企业境外经营合规管理指引》进行了研究分析，现将研究成果和大家分享。

该指引内容较多，有五个章节、30个条款，如果没有参照，很难使大家对该指引有一个全面的了解。我也参照上篇文章的模式将《企业境外经营合规管理指引》（以下简称“指引”）对照 GB/T 35770-2017《合规管理体系 指南》（以下简称“国标”）对进行分析，因为国标 GB/T 35770-2017《合规管理体系 指南》是 ISO19600:2014 等同转换标准，汇集了国际上最新的合规管理理论和最佳实践，将的 ISO 成熟的管理体系方法应用到管理合规实践中，是一个非常全面和系统的合规管理体系标准并得到了广泛认可。另外指引第一条中明确指出该指引“参考 GB/T 35770-2017《合规管理体系指南》”。基于以上原因，我们将指引对照国标进行分析，如下表所示。

GB/T35770-2017《合规管理体系指南》的条款	《企业境外经营合规管理指引》的对应条款	《企业境外经营合规管理指引》对比 GB/T35770-2017 的分析
3.1 理解组织及其背景	无	
3.2 理解相关方的需求和期望	无	
3.3 确定合规管理体系的范围	无	
3.4 合规管理体系和良好治理原则	第五条（一）独立性	国标的良好治理原则是指：合规团队与治理机构建立直接联系、合规团队的独立性、分配给合规团队适当的权限和充足的资源。指引的独立性原则是指：企业合规管理应从制度设计、机构设置、岗位安排以及汇报路径等方面保证独立性。合规管理机构及人员承担的其他职责不应与合规职责产生利益冲突。对比这两个原则发现指引的独立性原则缺少了“合规团队与治理机构建立直接联系”“分配给合规团队适当的权限和充足的资源”，实质上国标要求企业在组织架构上赋予合规团队监督最高管理者的权限和能力，而指引在此方面进行了弱化。
3.5 合规义务	第六条 对外贸易中的合规要求； 第七条 境外投资中的合规要求； 第八条 对外承包工程中的合规要求 第九条 境外日常经营中的合规要求	指引中的“合规要求”也就是国标中的“合规义务”。指引将企业境外经营活动分为四类：对外贸易、境外投资、对外承包工程和境外日常经营，分别提出需要重点关注的合规义务。国标关注的是建立适当的过程或者程序以识别合规义务。因为识别所有的合规义务不现实也不必要，如何确保不遗漏会给企业带来重大合规风险的合规义务才是关键。所以合规义务的识别应该以企业的内外部环境分析和相关方要求的识别为基础。指引给出的需要重点关注的合规义务仅供参考，因为在不同国家、不同行业、不同规模的企业要重点关注的合规义务会有很大差别，所以企业应该有一个系统的合理的识别和更新合规义务的方法和程序，才能全面准确识别重要的合规义务，这是合规管理的基础。
3.6 识别、分析和评价合规风险	第二十二 条 合规风险； 第二十三 条 合规风险识别； 第二十四 条 合规风险评估。	指引对于合规风险的识别存在一些不太恰当的描述，如：“企业应当建立必要的制度和流程，识别新的和变更的合规要求。”这应该写在第二章 合规管理要求中。这里应该要求“企业应当建立必要的制度和流程，识别新的和变更的合规风险。”，因为合规风险的识别和评价非常重要和复杂，也是动态的过程，需要明确的系统的方法和程序。国标中明确“组织识别合规风险,宜把合规义务和它的活动、产品、服务和运

		行的相关方面联系起来,以识别可能发生不合规的场景。组织宜识别不合规的原因及后果。”并非像指引中所说“企业可围绕关键岗位或者核心业务流程”,哪些是关键岗位?是因为一些新的合规义务或者监管机构的关注点的变化使得一些不重要的岗位因为存在重大合规风险而变成合规关键岗位。应该先有重大合规风险才有关键合规岗位,而不是相反;非核心业务尤其是一些新的、小的、不成熟的业务因为资源问题、管理成熟度问题更容易存在重大合规风险,相反核心业务因为领导重视和管理比较成熟、原来的重大合规风险往往已经得到控制和降低。企业应该参照指引所说“通过合规咨询、审核、考核和违规查处等内部途径识别合规风险,也可通过外部法律顾问咨询、持续跟踪监管机构有关信息、参加行业组织研讨等方式获悉外部监管要求的变化,识别合规风险。”的基础上,重点识别对企业影响程度大的相关方尤其是对企业影响力大的监管机构的关注点、态度和行动计划,从监管机构的角度识别企业的重大风险,因为同样的违法行为带来的合规风险可能在不同的历史时期、不同的地区因为监管机构不同或同一个监管机构的关注点和认识发生变化会有很大不同。
4.1 领导和承诺	无	
4.2 合规方针	第十三条 合规行为准则	指引的“合规行为准则”对应国标的“合规方针”。企业可以参考国标中对合规方针的要求来制定,会更加全面和具体。
4.3 组织的角色、职责和权限 4.3.1 总则 4.3.2 组织内合规职责的分配。 4.3.3 治理机构和最高管理者的角色和职责; 4.3.4 合规团队; 4.3.5 管理层职责 4.3.6 员工职责	第十条 合规治理结构 第十一条 合规管理机构 (一) 合规委员会 (二) 合规负责人 (三) 合规管理部门 第十二条 合规管理协调	指引明确了合规委员会、合规负责人和合规管理部门的职责,但是对于除合规部门以外其他部门管理人员和普通员工的职责和权限没有进行描述,但是在第十二条合规管理协调中要求“合规管理需要合规管理部门和业务部门密切配合。境外经营相关业务部门应主动进行日常合规管理工作,识别业务范围内的合规要求,制定并落实业务管理制度和风险防范措施,组织或配合合规管理部门进行合规审查和风险评估,组织或监督违规调查及整改工作。”指引没有说明企业治理机构、最高管理者和合规委员会的关系,没有强调治理机构和最高管理者的作用,这是企业在合规管理体系策划时必须重点关注的问题,因为最高管理者的以身作则对合规管理工作的有效性至关重要。
5.1 合规风险的应对措施	第二十五条 合规风险处置	指引的第二十五条应该对应国标的 5.1 合规风险的应对措施,明确企业应该针对识别评估出的重大合规风险制定控制措施,以降低风险,但是指引第二十五条混淆了重大合规风险与重大不合规事件的概念。指引中应该是发生重大不合规事件而不是“发生重大合规风险”。因为如果指引是指重大合规风险,就应该是发现重大合规风险而不是发生重大合规风险,而且指引中“依法及时采取补救措施,最大程度降低损失。必要时,应及时报告有关监管机构。”应该是针对发生的重大不合规事件,才会采取补救措施,降低损失。因为风险是可能性不是事实,是预防不是补救。如果是指重大合规风险就应该采取预防控制措施。如果是指重大不合规事件应该除了补救措施,还要进行调查、分析原因、制定纠正措施。
5.2 合规目标和实施策划	第十八条 合规考核	严格意义上讲,合规目标和合规考核存在很大不同,但是也有很大的相关性。建议企业围绕重大合规风险的控制措施制定目标和目标的实施计划,并将相关目标作为 KPI 指标加入绩效考核,以推动重大合规风险控制措施的实施。
6.1 资源	无	

6.2 能力和培训	第十六条 合规培训	要求基本相同，但是指引主要强调合规知识的培训，而国标还要求确定岗位能力要求，以及针对技能的培训。
6.3 意识	第二十九条 合规文化培育 第三十条 合规文化推广 第二十一条 合规问责	指引和国标都重点强调了合规文化的建设，通过问责和考核来强化合规文化的形成，但国标对合规文化的建设的方法和要求更加明确和具体。
6.4 沟通	第十二条 合规管理协调	指引对于企业关于合规的内外部沟通进行了详细的说明，对国标相关要求进行了细化。
6.5 文件化信息	无	
7.1 运行的策划和控制	第十四条 合规管理办法	指引的第十四条合规管理办法列举了一些合规管理办法并强调针对特定行业或地区的合规要求，结合企业自身的特点和发展需要；第十五条合规操作流程要求制定相应的合规操作流程，指导企业控制合规风险。这些与国标的要求基本相同，但是“也可将具体的标准和要求融入到现有的业务流程当中，便于员工理解和落实，确保各项经营行为合规。”与国标强调整合存在较大理念差异，国标要求合规风险控制措施要与业务过程充分整合，不是“也可”而是“必须”。合规咨询和审核也是合规风险的控制措施，应该作为一些存在高风险业务过程的控制环节和手段，这是指引明确提出的对风险控制的具体要求。
7.2 建立控制和程序	第十五条 合规操作流程	
7.3 外包过程	第十九条 合规咨询与审核	
8.1 监视、测量、分析和评价	第二十六条 合规审计	
8.2 审核	第十七条 合规汇报	指引中的“合规审计”、“合规汇报”、“合规信息举报与调查”、“合规管理体系评价”对应国标的 8.1 日常的监督检查、8.2 对合规管理体系进行的系统性结构化的符合性和有效性的评价、8.3 由最高管理者组织对合规管理体系充分性、适宜性和有效性的评价，再加上 9.1 发现问题后分析原因制定纠正措施。国标的 8.1、8.2 和 8.3 是合规管理体系的三级监控，但指引和国标在这些活动上的对应关系不是很清晰，存在交叉。例如指引中“合规审计”对应国标的 8.1 还是 8.2？实际情况是“合规审计”更偏向于国标 8.1 日常的监督检查，但是又包含“合规管理体系的适当性和有效性等进行独立审计”，这又是国标 8.2 审核的目的和要求；指引中“合规管理体系评价”与国标 8.2 审核的要求接近，但又要求“企业在开展效果评价时，应考虑企业面临的合规要求变化情况，不断调整合规管理目标，更新合规风险管理措施，以满足内外部合规管理要求。”，这不是国标内审的内容和要求，应该是体系策划的内容，但是“企业在开展效果评价时”，为什么要“不断调整合规管理目标，更新合规风险管理措施”呢，存在逻辑问题。指引也缺乏国标所要求的最高管理者组织的管理评审。指引的第十七条 合规汇报、第二十条 合规信息举报与调查对应国标的 8.1 的相关要求，并明确了调查的要求，弥补了国标中对调查要求的缺失。
8.3 管理评审	第二十条 合规信息举报与调查	
9.1 不合格、不合规和纠正措施	第二十七条 合规管理体系评价	
9.2 持续改进	第二十八条 持续改进	

基于以上分析，我们可以看到，指引覆盖了国标的大部分条款和要求，有些条款如：第二章合规管理要求、第十条合规治理结构、第十一条合规管理机构、第十二条合规管理协调、第十四条合规管理办法、第二十条合规信息举报与调查等在某些方面比国标更加明确、具体，而

且指引也对合规管理的原则：独立性、适用性、全面性进行了明确说明，但是整体上来说，我们认为指引是为了适合目前多数企业合规管理的现状，只是提出了对企业合规管理的基本要求、仅仅帮助企业为合规管理搭建了基本框架。如果从更高的标准要求，存在一些明显的缺陷，例如：

- 1、各条款之间的逻辑关系不清晰，容易使企业的各个部门关注于本部门的工作和各个单一的合规管理过程或活动，却忽视了各个部门、各个过程之间的顺序、层次、相互联系和配合，会影响合规管理的有效性和效率。我在中国认证认可杂志上 2018 年第 7 期发表“合规管理体系个要素之间的逻辑关系”以及 2018 年第 10 期“合规管理体系过程分析”这两个文章对此进行了详细论述，在此不再赘述。
- 2、对企业内外部环境的分析、相关方要求的识别的重要性重视不足。其实企业内外部环境分析和相关方要求的识别非常重要，他们是企业的重要合规义务和重大合规风险的重要影响因素。因为即使企业的产品、服务、活动没有变化，如果企业内外部环境和相关方要求发生变化，企业所面临的重要合规义务和重大合规风险也会产生重大变化。例如：前些年，国家和各地方政府为了发展经济，允许大量高耗能、高污染的企业的建设运营。后来因为雾霾严重，国家对这些企业进行重点治理，要求很多企业关停。最近又因为中美贸易战影响，不得不准许一些企业恢复生产。其实企业本身的产品、服务没有什么大的变化、工艺设备没有大的变化、环境影响也没有大的变化，但是却因为外部环境、宏观经济发生变化，合规风险的程度发生重大变化。

因此我们建议开展境外经营的企业，先按照《企业境外经营合规管理指引》建立和企业的合规管理框架。如果企业，特别是规模较大的企业、各行业的龙头企业，在当前中美贸易战、大国博弈的国际背景下，希望进一步的完善合规管理工作，降低合规风险，更应该在贯彻《企业境外经营合规管理指引》的同时，深入学习 GB/T 35770-2017《合规管理体系 指南》，按照国标建立完善的合规管理体系，更好的控制合规风险，避免成为大国博弈的牺牲品。

参考文献

- 【1】 ISO , ISO19600:2014 Compliance management system - Guidelines
- 【2】 SAC, GB/T 35770-2017 《合规管理体系 指南》

【3】 NDRC, 《企业境外经营合规管理指引》

作者简介

雒宏伟, 工商管理博士。研究方向: 反贿赂管理、合规管理、资产管理、道路交通安全管理。INTERTEK 集团上海天祥质量技术服务有限公司 ISO37001、ISO19600、ISO39001 和 ISO55001 项目经理。