

# 《企业廉洁合规治理指南》（送审稿） 编制说明

## 一、项目背景

合规是企业可持续发展的基石，廉洁合规是企业经营管理的底线。习近平总书记对新时代反腐败斗争与企业合规建设作出了一系列重要指示，为企业廉洁合规治理工作提供了根本遵循。2021年，中央全面依法治国委员会印发的《关于支持深圳建设中国特色社会主义法治先行示范城市的意见》，赋予了深圳打造企业合规示范区的使命任务，也为深圳推进企业合规建设指明了方向。

为深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于企业合规建设的重要指示精神，严格贯彻落实党中央决策部署，全力推进企业合规示范区建设，中共深圳市委印发《法治深圳建设规划（2021-2025年）》，明确要求深圳要积极打造企业合规示范区。中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府办公厅印发《关于深圳市推进中国特色社会主义先行示范区廉洁建设行动方案（2020-2025年）》，对深圳各领域反腐败合规建设作出了统一部署。

### （一）国内外合规标准及法规出台情况

2014年，ISO发布ISO 19600:2014《合规管理体系 指南》；2021年，ISO发布ISO 37301:2021《合规管理体系 要求及使用指南》，替代了ISO 19600:2014。ISO 37301:2021

作为 A 类标准，可用于指导企业开展合规管理体系认证。美国 1987 年推出《联邦组织量刑指南》，2002 年推出《萨班斯—奥克斯利法案》，2017 年美国司法部发布了《企业合规体系评价指南》。目前，企业合规制度作为企业完善内部自我管理制度的企业治理方式，已被纳入全球多数国家和国际组织的法律规范体系。

2016 年起，中国发布了一系列规范企业合规经营行为的政策文件。2017 年 12 月，中国发布第一个合规管理国家标准 GB/T 35770—2017《合规管理体系 指南》（等同采用 ISO 19600:2014）。2021 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确将“引导企业加强合规管理”写入其中。2022 年 9 月，国务院国有资产监督管理委员会出台《中央企业合规管理办法》，全面推动中央企业加强合规管理。10 月，等同采用 ISO 37301:2021 的国家标准 GB/T 35770—2022《合规管理体系要求及使用指南》发布，为中国企业建立、开发、实施、评价、维护和改进有效的合规管理体系提供了指南。

## **（二）国内外反腐败反贿赂规则情况**

自 1977 年起，联合国（UN）、世界银行（WBG）、经合组织（OECD）、国际商会（ICC）、世界经济论坛（WEF）、亚太经济合作组织（APEC）等国际组织相继发布了一系列关于反腐败、反贿赂的规则、原则、准则、指引、手册、计划

等，并不断更新、补充或完善。2016 年，ISO 发布 ISO 37001:2016《反贿赂管理体系 要求及使用指南》，为组织预防、发现和处理贿赂规定了一系列措施。美国于 1977 年出台《反海外腐败法》，英国于 2010 年发布《2010 年反贿赂法》，并于 2011 年发布了配套指引文件。

党的十八大以来，中国反腐败斗争取得压倒性胜利，制定出台了一系列反腐败法规制度，并形成了很多优秀的廉洁治理经验。但目前，国内反腐败相关制度文件多为针对公共部门、国有企业、公职人员的廉洁纪律要求，针对企业廉洁合规治理尚未有体系化的成果。

### **（三）本标准制定的必要性和意义**

目前，我国缺乏企业廉洁合规治理的综合标准，推动企业廉洁合规治理的标准化建设将有助于深圳持续深入推进深圳市企业廉洁合规建设。同时，制定企业廉洁合规治理的地方标准，是“三不腐”一体推进、加强企业合规建设与以标准建设推进高水平对外开放三大重点工作的重要交汇点，将为深圳打造企业合规示范区、在双区建设中发挥重要示范引领作用，有助于进一步将反腐败治理理念深入到包括民营企业、合资企业等各种形态在内的经营主体，为企业提供廉洁风险防控的应用技术，帮助企业实现高质量发展、提升国际竞争力。

## 二、工作简况

### （一）任务来源

2022 年 8 月 24 日，深圳市市场监督管理局发布《关于下达 2022 年第二批深圳市地方标准计划项目任务的通知》，明确对《企业廉洁合规治理指南》地方标准予以立项。

### （二）主要起草过程

本标准的编制过程如下：

#### 1、立项

标准编制组通过参考国内外法规、标准等要求，将目前国际国内反腐败、反贿赂治理理念和治理经验引入到深圳本地实际中，初步形成了深圳企业廉洁合规治理的法规与标准体系，在此基础上，明确了廉洁合规的内涵和外延，提出了《企业廉洁合规治理指南》的适用范围、中心思想及标准框架，并于 2022 年 8 月 24 日立项。

#### 2、标准编制启动

2022 年 8 月立项后，标准研制工作启动，编制组邀请了来自合规研究机构、高等院校、科研机构、律师事务所、廉洁合规试点国企以及深圳民营龙头企业代表参加标准研制启动会，会议初步确定了标准研制的框架和要求。

#### 3、标准研讨及意见征集

2022 年 8-12 月，编制组邀请了学术界、实务界、企业界等相关方的多名专家，通过线上线下等多种方式，就标准开

展了多场研讨会，并征求意见，形成了本标准的征求意见稿。

#### **4、专家咨询**

2022 年 11 月 22 日，编制组邀请来自北京新世纪跨国公司研究所、深圳技术大学、英国标准协会（BSI）等专家，组织召开专家咨询会，对标准条款进行了逐条讨论。未能现场参会的清华大学廉政与治理研究中心的专家通过书面方式反馈了意见。

编制组根据专家意见，对标准条款的语言表述进行了修改，完善了“廉洁”的定义，增加了“治理”的定义，对治理和管理的概念和应用场景进行了区分，调整了运行机制和保障机制中部分章节，对负面清单进行梳理分类，进一步明确完善企业各层级的职责等。

#### **5、企业意见征集及试点评估**

2023 年至今，编制组进一步征集企业及相关单位意见，并选择 10 家企业开展对标试点评估，涵盖市区两级国有企业、股份合作公司、上市企业、外资企业、中小企业，进一步验证标准在企业实务层面的适用性和可操作性。

### **三、地方标准主要内容的依据及与国内领先、国际先进标准的对标情况**

#### **（一）编制原则和依据**

编制组遵循“依法依规、符合实际”“公平公正、开放透明”“要求合理、可实施”“易理解、无歧义”等原则，

按照 GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的要求，从以下三方面思路开展标准编制工作：

### **1、立足深圳实际，突出标准的国际性**

编制组按照国际条约及规章制度、国外法律法规及标准规范、国内相关政策法规、部门规章、司法解释及省市规范性文件、指南的要求，结合深圳市企业廉洁合规建设的现状及需求，确保本标准既能对标现有国际、国内标准、规范，又符合深圳本地实际，将深圳企业廉洁合规治理经验转换为标准语言，尽可能采用与已有标准相一致的术语及定义，使用大众熟悉且易于理解的词汇，引导深圳企业通过深入开展廉洁合规建设，不断提升核心竞争力。

### **2、坚持应用导向，突出标准的适用性**

本标准适用于包括国有企业、民营企业等在内的所有类型企业。深圳被誉为“中国民营经济第一城”，而广大中小微企业在开展廉洁合规的意识、投入和实际行动等方面动力和能力稍显不足。在国内外强化企业合规和反腐的大背景下，深圳亟需整合各方资源优势，以为各类企业提供优质“公共产品”的初衷制定企业廉洁合规治理指南，为企业廉洁合规建设、评价提供具体标准指引，确保标准可应用、可推广，着力在推进企业廉洁风险防控与合规治理上取得创新突破。

### **3、大胆先行先试，突出标准的创新性**

作为打造企业合规示范区的具体举措，深圳在企业廉洁合规领域先行先试，着力打造具有前瞻性的合规治理标准。目前，国内外尚无完全与企业廉洁合规治理匹配的国际标准、国家标准及地方标准，本标准将是全国首个企业廉洁合规治理地方标准，可以为将来制定相关国家标准探索经验。本标准传递出中国在企业廉洁治理方面的新理念、新思路，用标准这种国际通行做法讲好中国廉洁治理和法治建设故事，用“深圳标准”为反腐败治理贡献深圳经验。

#### **（二）与国内领先、国际先进标准的对标情况**

在本标准编制过程中，编制组收集分析了国内外相关标准情况。据了解，国外、国内、行业尚未出台廉洁合规相关的国际、国家、行业标准、地方标准。编制组主要参考采用了 GB/T 35770—2022、SZDB/Z 245—2017、ISO 37001:2016、ISO 37000:2021 等标准。

##### **1、与 ISO 37301:2021 的关系**

本标准在参考采用 ISO 37301:2021 第 5 部分“领导作用”的基础上，实现了以下四个方面的内容创新：一是参考管理体系所采用的 PDCA（计划-执行-检查-处理）高阶结构，结合企业经营管理的廉洁合规治理现状和目标，从发挥领导作用、搭建治理架构、制定治理制度、建立运行机制、构建保障机制、开展文化建设等六个方面，为企业开展廉洁合规治

理提供了一个完整的工作指南。二是针对企业经营管理活动中可能存在较大廉洁合规风险的人、财、事项决策与管理等三大领域，明确了企业防范廉洁合规风险的要求和措施，为企业开展廉洁合规工作提出了更具体的实施指引。三是结合中国在廉洁从业、利益冲突等方面的法律法规要求，以资料性附录的形式，创新提出了针对企业廉洁合规治理的负面清单。四是结合中国和深圳企业廉洁合规治理的实际需求，对标《中央企业合规管理办法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国个人独资企业法》等法律法规，以资料性附录的形式，明确了企业决策、管理、执行、监督等四个层级的廉洁合规治理的职责，避免权责不清，有利于企业廉洁合规治理工作的开展。

## **2、与 ISO 37001:2016 和 SZDB/Z 245—2017 的关系**

ISO 37001:2016 和 SZDB/Z 245—2017 均采用了 PDCA 高阶结构，规范的是企业防止贿赂而建立管理体系的要求，适用范围仅限于防止贿赂。相对于这两份标准，本标准的优势体现于：一是定义的廉洁范围更广，涵盖了国际条约、规则及国内外法律法规中定义的反腐败、反贿赂、反舞弊、禁止权力滥用、防止利益冲突等多个方面，适用性更强；二是结合了企业经营管理实际，明确了重点领域的风险防范要求，明确了企业廉洁合规治理各层级部门或人员的职责分工，可操作性更强。



### 3、与 ISO 37000:2021 的关系

ISO 37000:2021 将“组织治理”定义为“为实现组织的既定目标，通过一种以人为本的系统，对组织进行指导、监督和负责。”该标准第 4.2.3 条规定，治理包括在为组织设定的参数范围内负责组织实现其目标，而管理则是在这些参数范围内做出选择来实现相关目标。编制组经过查阅文献及咨询专家后认为，治理通常是指由治理机构对组织的目标、愿景、战略方针、发展方向、权力配置和机构设置等作出决策，在企业领域常用词如“公司治理”等。管理则通常是指由管理层对组织的人财物等资源进行分配，监督组织的日常运行，以实现其目标和愿景等。通过与 ISO 37000:2021 相关条款要求进行对比，编制组认为，从标准内容来看，本标准采用“企业廉洁合规治理”命名更符合当下企业开展廉洁合规工作的需求。

### 四、主要条款的说明以及主要技术指标、参数、试验验证的论述

《企业廉洁合规治理指南》主要分为六部分内容：

一是范围。明确了本标准为企业建立廉洁合规治理体系及开展廉洁合规治理工作提供指南，适用于所有类型企业，包括全民所有制企业、集体所有制企业、私营企业、联营企业、在中国境内设立的外商投资企业和其他企业，其他类型组织可参照使用。

二是规范性引用文件。规定了标准引用了GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》、DB4403/T 350—2023《企业合规管理体系》、ISO 37001《反贿赂管理体系 要求及使用指南》等文件。

三是术语和定义。对廉洁、廉洁合规、治理、指南、廉洁合规风险、廉洁合规计划、公共部门、公职人员、利益、治理机构、管理层、首席合规官、最高管理者、特定关系人、廉洁从业、利益相关方等术语作了定义。其中，“**廉洁**”是指企业经营及员工履职过程中，不发生利用职务之便为自己或他人谋取不正当利益等违规行为，通常包括贪污贿赂、职务侵占、营私舞弊、挪用资金、不按规定管理利益冲突等。

“**廉洁合规**”是指“企业的经营行为及员工履职行为符合廉洁（3.1）相关的内外部要求”。

四是基本原则。明确了预防性原则、适当性原则、有效性原则、全面性原则、独立性原则等廉洁合规治理的基本原则。

五是廉洁合规治理体系。规定了通则、领导作用、治理架构、制度体系、运行机制、保障机制、文化建设等内容。其中，“**通则**”部分明确了企业应以倡导合规经营价值观为导向，以有效防控廉洁合规风险为目的，参考ISO 37301:2021和ISO 37001:2016中有关管理体系建设的方法，建立与企业经营范围、组织结构和业务规模相适应的廉洁合规治理体系，

明确企业廉洁合规治理要求和负面清单。“**领导作用**”部分明确了企业治理机构和最高管理者对企业廉洁合规治理的领导作用。“**治理架构**”部分明确了企业应基于其所在国家、区域、行业以及企业类型、业务规模、商业模式等多方面的差异，根据相关法律法规、标准规范等要求，分析本企业所处的内外部环境，并结合自身发展需要和廉洁合规风险评估结果，搭建权责清晰的廉洁合规治理架构，明确廉洁合规治理相关部门及人员的职责。“**制度体系**”部分明确了企业应当构建廉洁合规基本制度、专项制度、廉洁合规计划的内容。

“**运行机制**”部分明确了企业应当建立风险的识别与预警、风险的分析与评估、风险应对与处置以及审查、检查和整改、举报、调查、追责、报告、评价与监督等机制。“**保障机制**”部分明确了企业应建立工作预算、考核、记录与存档、沟通、奖惩机制、信息化建设等机制。“**文化建设**”部分明确了企业应将廉洁合规作为企业的核心价值观之一，将廉洁合规立场、基本制度、专项制度等向全体员工进行沟通和宣导，建立制度化、常态化廉洁合规培训机制等内容。

六是重点领域风险防范。对人力资源管理、财务管理、重要事项决策及管理领域的廉洁风险防范作了规定。其中，“**人力资源管理**”部分明确了企业应将廉洁从业管理纳入人力资源管理体系、对廉洁从业情况予以考察评估等一般要求，企业应对重点岗位及人员采取对应的廉洁风险防范措施，对

国有企业管理人员的要求，以及建立利益冲突管理制度等内容。**“财务管理”**部分明确了企业应实施财物控制措施，建立明确的大额资金使用管理规程，制定特殊费用管理相关制度、标准和程序，对相关款项进行监督、跟踪、记录和定期审查，确保礼品费、招待费、差旅费、慈善捐款、赞助费等费用支出的透明和公开。**“重要事项决策及管理”**部分明确了企业应明确重大事项的范围并建立重大事项决策相关规定，鼓励企业在有重大投资或与其有重大商业关系的其他商业实体中实施同等的廉洁合规计划，建立合同管理规范或工作指引，建立规范的采购管理制度。

此外，附录A**“企业廉洁合规治理负面清单（职能部门）”**明确了企业各职能部门在经营管理及员工履职过程中，可能存在或发生的不廉洁行为。附录B**“企业廉洁合规治理负面清单（员工）”**明确了企业员工在履职过程中不应发生的行贿受贿、贪污/职务侵占（以权谋私）、营私舞弊、挪用资金、利益冲突等五个方面共18项不廉洁行为。附录C**“企业各层级的廉洁合规管理职责”**明确了企业决策、管理、执行、监督四个层级廉洁合规管理的职责。

## **五、是否涉及专利等知识产权问题**

无。

## **六、重大意见分歧的处理依据和结果**

无。

## **七、实施地方标准的措施建议**

本标准发布实施后，建议面向全市各类型企业推广应用：

（一）加强对标准的宣传，提升标准的知晓度。

（二）加强使用单位对标准内容的理解和运用，帮助深圳企业加强对廉洁合规工作的理解和认识，助力深圳企业廉洁生态环境的建设。

（三）加强与标准使用单位的沟通，收集标准实施过程中的改进建议，推动标准的持续改进。

## **八、其他应予说明的事项**

无。