

《合规管理体系有效性评价》征求意见稿

编制说明

一、工作简况

（一）任务来源

2020年12月，国家标准化管理委员会批准制定《合规管理体系有效性评价》推荐性国家标准，项目计划编号为“20205079-T-424”，计划完成周期24个月。该计划项目由中国标准化研究院归口。2023年3月，中国标准化研究院牵头提出的国际标准《合规管理体系 有效性评价指南》成功立项。为了避免技术内容与国际层面不协调，《合规管理体系有效性评价》国家标准被冻结。2025年3月ISO 37302《合规管理体系 有效性评价指南》国际标准注册为最终国际标准草案（FDIS），技术内容不会发生实质性更改。国家标准化管理委员会批准重新启动《合规管理体系有效性评价》国家标准的研制工作，预计2025年8月提交报批材料。

（二）标准制定背景

近年来，随着我国经济市场化改革不断深化、营商环境的持续优化，大量实力雄厚的国有企业和充满活力的优质民营企业经历了高速发展，并逐渐意识到需要建立相应的合规管理体系与制度，以升级、完善其内部管控，实现企业的现代化管理，以换取更加长期、稳定、高速的企业发展。合规创造价值的理念已经为大家所认同。从某种意义上而言，合规能力正在逐渐成为继经济实力和科技水平之后，企业发展的又一大核心竞争力，合规经营是全球范围内现代企业发展的潮流。与此同时，企业海外经营风险挑战加剧。为响应国家“一带一路”战略号召，越来越多实力雄厚的我国企业“走出去”的进程显著加快，不断开拓海外市场，海外投资、经营日益活跃，取得明显成效。然而各国家、地区之间法律环境、监管政策存在显著差异，导致中资企业在“走出去”的过程中面临严峻的合规挑战，加之部分企业自身缺乏基本的合规意识和完善的合规体系，使得合规风险转化为实际损失的案例屡屡发生。建立有效的合规管理体系，为企业培养合规软实力变得尤为重要。

然而，企业已有的管理运行体系是否已经满足合规经营的要求？已建立的合规管理体系是否真正发挥了作用？企业应如何诊断或评价？这些问题一直困扰

着大量打算建立合规管理体系或者已经建立合规管理体系的企业。

该标准确立了合规管理体系有效性评价的原则和评价指标框架，规定了评价指标体系、取值规则、评价结果的形成规则，以及关于评价模型的指导和建议。标准编制的目的主要是为了促进相互理解和保证可用性，即促进各类组织对合规管理体系有效性评价的准则、评价指标与评价等级确定依据的共同认识和理解，为组织开展自我评价、监管机构评价组织、需方评价供方以及第三方开展评价活动提供技术规则，以及时诊断被评价组织合规管理体系存在的问题并进行改善，确保各类被评价组织的合规管理体系有效运行。合规管理体系有效性评价的标准化工作对我国合规管理工作的推进与落实具有重要意义。

1. 于国家，合规管理体系有效性评价是落实“全面推进依法治国”战略的重要抓手

党的二十届三中全会提出要“支持和引导各类企业提高资源要素利用效率和经营管理水平”并作出“支持引导民营企业完善治理结构和管理制度，加强企业合规建设和廉洁风险防控。”等战略部署工作。国务院国资委已采取了一系列措施来推进法治央企建设，其中，国务院国资委发布的《中央企业合规管理办法》涉及了对中央企业建立合规管理体系有效性评价。本文件规定了组织合规管理体系有效性评价的准则，明确了评价指标与评价等级确定的依据，对推动我国各类组织进行合规管理体系有效性评价具有重要指导意义，为及时发现组织合规管理中的问题并建设有效的合规管理体系提供了技术规则，该标准以评促建，能够促进合规管理体系在企业的有效实施，这是落实法治央企建设，进而全面推进依法治国战略的重要抓手。

2. 于政府，合规管理体系有效性评价标准是支撑合规管理指引落地的重要手段

国务院国资委发布的《中央企业合规管理办法》第二十七条要求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。国家发改委等七部委发布的《企业境外经营合规管理指引》第二十六条要求企业审计部门应对企业合规管理的执行情况、合规管理体系的适当性和有效性等进行独立审计。国务院反垄断反不正当竞争委员发布的《经营者反垄断合规指南》第三十条鼓励经营者定期对反垄断合规管理有效性开

展评估。工信部等十五个部门发布的《关于促进中小企业提升合规意识加强合规管理的指导意见》也提出将合规管理纳入专精特新中小企业评价指标体系。几份文件均对企业建立的合规管理体系进行有效性评价提出了要求，但未给出有效性评价的实质内容，不足以指导和规范合规管理体系有效性评价活动。该标准明确了组织合规管理体系有效性评价的准则，确定了体系是否完备、体系是否正常运转及体系是否真正发挥作用的评价指标体系，为指导和规范企业合规管理体系有效性评价活动提供技术支撑，是支撑两大指引落地的重要技术手段。

3. 于企业，合规管理体系有效性评价标准是企业提升合规竞争力的有效途径

合规能力正在逐渐成为继经济实力和科技水平之后，企业发展的又一大核心竞争力。企业无论在国内发展还是于海外开拓市场，进行投资与经营，建立有效的合规管理体系，是企业提升合规竞争力的正向体现，是企业行稳致远的关键。该标准建立了组织进行合规管理体系有效性评价的准则，为组织发现合规管理问题，建立有效的合规管理体系提供了技术规则，企业依此建立有效的合规管理体系，进而提升合规竞争力。

综上，制定合规管理体系有效性评价国家标准，为企业提供明确的合规管理技术规则与评价依据，为国家监管机构提供科学的监管指引，有助于统一各相关方对于合规管理重要性的认识，为各类经营者开展合规管理体系有效性评价活动提供标准化规则，促进经营者合规发展和高水平“走出去”，同时，该标准也为优化营商环境奠定了坚实的微观基础，有助于完善执法机构对合规管理体系的事后监管手段，通过事后评估与监督及时发现并纠正合规管理中的问题，有效制止企业违法行为，从而提升监管执法效能。

（三）主要工作过程

按照国家标准制修订程序的要求，《合规管理体系有效性评价》国家标准的研制，完成了以下工作：

1. 资料的收集

在标准编制过程中，起草工作组收集了以下资料：

——GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》(ISO 37301: 2021, IDT)；

- GB/T 29490—2023 《企业知识产权合规管理体系 要求》
- GB/T 1.1—2020 《标准化工作导则 第 1 部分：标准的结构和编写》；
- GB/T 20000.1—2014 《标准化工作指南 第 1 部分：标准化和相关活动的通用术语》；
- GB/T 20001.5—2017 《标准编写规则 第 5 部分：规范标准》；
- T/CEEAS 005—2022 《企业合规管理体系有效性评价指引》；
- T/CCPS 0014—2024 《国有企业合规管理体系有效性评价原则与实施指南》；
- T/CFIS 0011—2023 《互联网企业合规评价体系》；
- 美国司法部：《企业合规计划评估指南》（Evaluation of Corporate Compliance Program）；
- 韩国公平贸易委员会：《公平交易合规计划和奖励措施的实施细则》；
- 韩国公平贸易调解院：《公平交易合规计划等级评价详细指标评估指南》。

2. 标准的起草

2020 年 12 月，通过前期深入开展调查研究工作，梳理研究我国有关合规管理体系有效性评价的法律法规体系，国家、行业、地方和团体标准研制情况，以及我国企业在合规管理评价方面的实践经验等，标准工作组完成标准的前期预研和论证工作并成功完成标准立项。

2021 年 1 月至 12 月，项目组召开会议，正式启动了《合规管理体系有效性评价》国家标准的编制工作。会议明确了标准编制的基本思路和计划进度安排，组建起草工作组。起草组完成资料收集、翻译及分析研究工作，确立了文件的基本技术内容，形成标准草案并不断完善。

2022 年 1 月至 9 月，标准工作组基于前期研究成果提出《合规管理体系 有效性评价指南》国际标准提案，并于 2023 年 3 月成功立项，后该国际标准被注册为 ISO 37302。

2023 年 5 月至 2025 年 2 月，为了同步推动国际国内标准，避免技术内容与国际层面不协调，《合规管理体系有效性评价》国家标准被冻结并暂缓研制。

2025 年 2 月，ISO 37302《合规管理体系 有效性评价指南》国际标准已注册为最终国际标准草案（FDIS），技术内容不会发生实质性更改，工作组重新启

动《合规管理体系有效性评价》国家标准的研制工作。

2025年2月，国家标准起草组邀请滴滴出行、诚随（上海）管理咨询有限公司、京都律师事务所等单位专家开展草案研讨会，听取各方专家意见建议，在充分研究分析专家意见建议的基础上，会议围绕国家标准的定位、主要内容以及标准采用类型进行了深入的讨论。同时，会议期间还就标准未来贯彻实施与宣传推广的措施及方向进行了深入探讨，并达成了广泛共识。

2025年3月，国家标准起草组召开《合规管理体系有效性评价》国家标准草案讨论会，邀请来自市场监管总局网数中心、全国工商联商会发展服务中心、中电联电力发展研究院有限公司、中国石油和化学工业联合会、中国国际贸易促进委员会、国家电网有限公司、中国石油天然气集团有限公司、中国三峡新能源（集团）股份有限公司、滴滴出行、抖音、诚随（上海）管理咨询有限公司、以及北京大成律师事务所等多家企事业单位的专家，再次听取了各方利益相关单位对草案的意见建议，针对标准的具体内容和条款进行开展讨论。

2025年3月，国家标准起草组深入中国石油天然气集团有限公司等企业，开展调研工作，深入了解企业在合规管理体系有效性评价方面的实践情况，广泛收集企业在合规管理方面的实际需求，进一步完善《经营者公平竞争合规管理规范》国家标准草案。

2025年4月，起草组逐条分析专家研讨会和起草组讨论会的意见建议，修改并形成《合规管理体系有效性评价》国家标准征求意见稿以及编制说明等材料。

二、国家标准编制原则、标准的主要内容和依据来源

（一）国家标准编制原则

本文件的编制主要遵循了一致性、协调性、适用性和实用性原则。

1. 一致性

本文件修改采用 ISO 37302/FDIS《合规管理体系 有效性评价指南》，在结构和内容上尽可能保持了与国际标准的一致性。为了符合我国实际各相关方对于合规管理体系有效性评价的实际需求，将评价指南标准调整为评价标准，但是评价指标体系保持了与国际的协调一致。

2. 协调性

为了达到标准整体协调的目的，本文件修改采用 ISO 37302/FDIS《合规管理体系 有效性评价指南》，GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》

界定的术语和定义也适用于本文件。此外，在文件起草方面遵守了 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》、GB/T 1.2—2020《标准化工作导则 第2部分：以 ISO/IEC 标准化文件为基础的标准化文件起草规则》和 GB/T 20001.8—2023《标准编写规则 第8部分：评价标准》的有关规定。

3. 适用性

评价指标框架所设计的指标均基于 GB/T 35770 合规管理体系中某一组成部分的具体要求或一组相关要求，这些指标与 GB/T 35770 的要求高度一致，该框架为符合 GB/T 35770 的合规管理体系的每个组成部分提供了明确的量化评价依据。此外，本文件在采用 ISO/FDIS 37302《合规管理体系 有效性评价指南》的基础上，进一步增加了评价结果的得出与表示方法，并通过采用层次分析法引入了各项评价指标的权重分配，显著提升了标准的可操作性与结果的量化性，使其更贴合实际使用需求。

4. 实用性

本文件是在充分考虑我国法律法规体系，广泛收集研究合规管理相关国际国内标准以及各类评价标准，并充分考察我国企业合规管理实践等基础上起草制定的。本文件适用于企业开展自身合规管理体系的有效性评价活动，也可作为政府机关、第三方评价机构以及相关利益相关者开展合规管理评价工作的参考。通过实施本文件，经营者可以提高合规意识，优化合规管理，具有较强的实用性。

（二）标准的主要内容和依据来源

1. 依据来源

本文件编制过程中，修改采用 ISO/FDIS 37302《合规管理体系 有效性评价指南》，并主要参考了 GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》。

2. 主要内容

本文件规定了合规管理体系有效性评价的评价准则、明确了评价指标与评价等级确定的依据。主要包含以下内容：

（1）一般原则

本文件第4章明确了进行管理体系有效性评价的三个原则，即客观性、完整性与可扩展性和可追溯性。

（2）评价方法论

本文件第 5 章“评价方法论”部分提出了进行评价的三个维度，即方针和程序、行为和文化、结果和影响，并依据这三大维度构建了对合规管理体系有效性的五个评价级别。同时，本章还构建了一个完整的评价指标的框架，该框架针对符合 GB/T 35770 标准的合规管理体系的每一个组成部分，分别设计了相应的评价指标。这些指标紧密围绕 GB/T 35770 标准中某一组成部分的具体要求或一组要求展开，在“合规管理体系的策划与建立”“已策划的合规管理体系的实施”“合规管理体系绩效评价与改进”三个一级指标之下，进一步细分了若干二级指标，以实现对其全面、精准评价。

（3）评价指标和取值规则

本文件第 6 章明确了在一级指标“合规管理体系的策划与建立”、“已策划的合规管理体系的实施”、“合规管理体系绩效评价与改进”下，各二级指标在“方针与程序”、“行为与文化”以及“结果与影响”三个维度上依据有效性五个级别进行评价的具体准则。这些准则为衡量合规管理体系的有效性提供了明确的量化依据，确保评价过程的科学性与可操作性。

（4）评价结果的得出和表示

本文件第 7 章提供了多种评价方法，包括层次分析法、专家打分法等，并针对不同的打分层级明确了 1-5 级所对应的分值。此外，本章还提供了评价结果的应用公式及其详细说明，以确保评价结果的科学性、准确性和可操作性。同时，标准对合规管理体系的有效性等级进行了划分，具体分为 AAA 级（优秀）、AA 级（良好）、A 级（合格）、B 级（基本合格）和 C 级（有待改进），并为每个等级明确了相应的分值范围。

（5）评估过程

本文件第 8 章“评估过程”部分首先明确了确立评估目标宜考虑的因素。同时，规定了有效性评价遵循的结构化活动流程。此外，本章还对开展评价的人员应具备的资格提出了明确要求，以保障评价的专业性。最后，详细介绍了具体的评价方法，涵盖策划、实施、报告及后续相关步骤，形成了完整的评价工作闭环。

3. 与 ISO/FDIS 37302 的主要变化

本文件与 ISO/FDIS 37302 相比做了下述结构调整：

——增加了 6.1 “通则”；

——增加了第 7 章 “评价结果的得出和表示”。

本文件与 ISO/FDIS 37302 的技术差异和原因如下：

——更改了术语“评价指标”的定义，以与我国标准相协调；

——删除了术语“评价指标框架”，不同相关方对该术语的理解并无歧义；

——增加了评价指标取值规则等内容（见 6.1），以确保每一个评价指标都有证明依据；

——将第 6 章的推荐型条款更改为要求型条款，以符合评价标准的编写规则；

——增加了评价结果打分计算方法和评价结果等级（见第 7 章），以确保评价结果的可获得性。

本文件做了下列编辑性改动：

——将标准名称改为《合规管理体系有效性评价》；

——更改附录 A（资料性）为“评价指标体系及权重示例”。

三、试验验证的分析、综述报告，技术经济论证，预期的经济效益、社会效益和生态效益

该文件紧密围绕 ISO 37301（GB/T 35770）标准中某一组成部分的具体要求或一组要求展开，确立了合规管理体系有效性评价的原则和评价指标框架，规定了评价指标体系、取值规则、评价结果的形成规则。

该文件将产生以下社会效益：一是为组织提供了一个基于过程方法的合规管理体系有效性评价框架。这一框架能够指导组织科学地开展评价与改进工作，助力企业明确合规管理的技术规则和评价依据，并将其有机融入日常管理和业务流程。高水平的合规管理体系评价结果将显著提高企业的社会声誉，增强其在市场中的竞争力，提升与相关利益方的信任与合作水平。二是本文件还可作为政府机关、独立审核机构以及利益相关者开展对组织合规管理体系评价的重要工具。它有助于完善执法机构对合规管理体系的事后监管手段，通过事后评估与监督，及时发现并纠正合规管理中的问题，有效制止组织的不合规行为。同时，高水平的合规管理体系评价结果还可以作为政府机关对组织进行激励的依据，鼓励组织在合规管理方面持续提升，推动其高质量发展。

四、与国际、国外同类标准水平的对比情况

随着合规管理的理念的逐渐推广，近年来，国际性的条约和国际组织纷纷制

定了合规标准和指引，这些标准和指引的相继建立，最终形成了对合规管理工作核心问题的国际共识和标准。其中，国际标准化组织（ISO）机构治理技术委员会（ISO/TC 309）制定的 ISO 37301: 2021《合规管理体系 要求及使用指南》国际标准尤为突出。目前，该标准已被全球广泛接受，并被中国、德国、法国、澳大利亚、奥地利、巴西等国家转化为本国的国家标准，在各国得到了不同程度的应用。为更好地满足世界各国的合规管理需求，ISO/TC 309 还制定了其他相关的国际标准，其中包括 ISO 37302《合规管理体系 有效性评价》，该标准为合规管理体系有效性评价提供了相应指南，本文件正是修改采用 ISO 37302，并为指导我国企业直接适用而进行了相应的技术性改动。

合规工作的产生与美国的司法制度和司法环境直接相关。合规管理某种程度上起源于美国司法部在量刑时对企业的要求，企业从最初的被动合规，到逐步开始主动合规，直至在企业内部形成合规文化并具有灵活而全面的合规配套体系。随着美国公司在全球的经营，带动了各跨国公司普遍开始建立合规管理体系。而美国司法部发布的《企业合规计划评估指南》就为企业合规管理提供了明确的指导，强调了合规体系的有效性是司法部关注的重点，旨在帮助检察机关就合规建设是否有效以及在何种程度上有效作出正确判断

同样，为推动公平交易合规并激励企业将合规经营作为遵循公平市场秩序的自觉行为，韩国公平交易委员会于 2016 年制定了《公平交易合规计划及奖励措施实施指南》，明确将企业合规计划的评定结果划分为六个等级。此后，进一步发布了《公平交易合规计划等级评价详细指标评估指南》，该指南包含 4 个主要类别、7 个分类别，共设置 22 项评价指标和 66 项具体测量指标，为企业合规计划的评估提供了详尽的框架和标准。

五、以国际标准为基础的起草情况，以及是否合规引用或采用国际国外标准，并说明未采用国际标准的原因

本文件修改采用 ISO/FDIS 37302《合规管理体系 有效性评价指南》，但将标准类型由指南标准改为评价标准。为了提高标准在我国的适用性，推进标准的实施和传播，本文件在 ISO/FDIS 37302《合规管理体系 有效性评价指南》的基本内容和结构上做适当技术性调整，增加了第 7 章评价结果打分计算方法和评价结果等级以及于附录 A（资料性）中增加了层次分析法应用的评价指标的权重。

六、与有关的现行法律、法规和标准的关系在与现行法律、法规相协调方面，国务院国资委发布的《中央企业合规管理办法》及国家发改委等七部委发布的《企业境外经营合规管理指引》均对企业建立的合规管理体系进行有效性评价提出了要求。而合规管理体系有效性评价标准明确了组织合规管理体系有效性评价的准则，确定了体系是否完备、体系是否正常运转及体系是否真正发挥作用的评价指标体系，为指导和规范企业合规管理体系有效性评价活动提供技术支撑，是支撑两大指引落地的重要技术手段。

在与现行国家推荐标准方面，本文件将 GB/T 35770—2022《合规管理体系要求及使用指南》的要件融入合规管理体系的评价体系，提出合规管理体系有效性评价的评价准则、明确了评价指标与评价等级确定的依据，指导组织自身或监管机构、利益相关方及第三方评价组织合规管理体系建设是否完备、体系是否正常运转及体系是否真正发挥作用的活动。

八、重大分歧意见的处理经过和依据

本文件编制过程中，无重大分歧意见。

九、涉及专利的有关说明

该文件不涉及专利。

十、实施国家标准的要求，以及组织措施、技术措施、过渡期和实施日期的建议等措施建议

鉴于本文件的发布能够有效统一各相关方对合规管理体系有效性评价的认知，为各类组织提供科学的评价方法和框架，助力企业实现可持续发展并提升国际化经营水平，同时也为执法机构提供更具科学性的激励与处罚依据，提升监管执法效能，建议本文件发布后立即实施。此外，为了促进相关方对该文件的理解和应用，建议该文件批准发布后，通过录制云课、培训等形式，进行宣贯推广。

十一、其他应予说明的事项

通过开展“两审三评”工作，在合法性方面，标准内容没有与国家法律法规相冲突；在公平竞争方面，不存在对特定市场主体设置不合理的市场准入条件，不存在歧视性待遇或优惠政策差异；在政策取向一致性方面，标准内容与国家宏观政策、行业政策相协调；在社会稳定方面，分析了标准实施对利益相关方的影响，评估了可能引发的社会稳定风险，确保标准实施过程中不会影响社会的稳定；

在基层减负方面，评估了标准实施后对基层单位和工作人员的工作量，分析了进行合规管理体系有效性评价所需资源需求，本标准为推荐性国家标准，如果相关组织有意愿实施该标准，通过优化实施流程、提供指导支持等可切实减轻基层工作负担。