

世界银行与亚洲开发银行调查及制裁程序异同点简析

一、引言

近年来，在“一带一路”国家倡议的背景下，中国企业不断“走出去”，越来越多的中国企业勇于开拓国际市场、发展海外业务，以承包商、分包商、供应商等不同角色参与到世界银行（以下简称“世行”）及亚洲开发银行（以下简称“亚行”）为代表的多边开发银行的融资项目中。

参与多边开发银行融资项目的企业面临着“多维合规体系”的合规要求。除中国法律法规以及业务所在国法律法规之外，这些企业还需要遵守多边开发银行的相关合规监管规则。为了避免银行贷款被不当使用，各大多边开发银行密切关注并致力于打击腐败、欺诈、串通等不当行为。对于可能发生的不当行为，相关多边开发银行会开展针对性的调查并采取不同的制裁措施。如果相关企业被制裁，

则其将会被限制参与相关多边开发银行项目，遭受巨大的经济和声誉损失。

各大多边开发银行制定了各类合规指南或政策，并对各项不当行为设置了相应的调查程序。其中，世行与亚行的相关规则较具有代表性，且世行与亚行每年对中国实体开展调查及采取制裁措施的数量也相对较多。截至2023年2月8日，目前有178个中国实体（企业或个人）被列入世行的“禁止合作企业和个人名单”（Listing of Ineligible Firms and Individuals），而有175个中国实体被列入亚行的“公开制裁名单”（Published Sanctions List）¹。根据世行和亚行公布的最新数据，近五年来被制裁主体（暂不考虑相关主体的子公司）的数据如下²：

世行	2018 财年	2019 财年	2020 财年	2021 财年	2022 财年
被制裁主体数量	123	53	49	57	35
被采取临时制裁措施主体数量	40	34	38	23	20

¹ 详见世行“禁止合作企业和个人名单”（Listing of Ineligible Firms and Individuals）<https://www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms> 及亚行“公开制裁名单”（Published Sanctions List）

² 详见世行《世行制裁体系年度报告-2022 年度》（World Bank

Group Sanctions System Annual Report）

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099015010072236926/pdf/BOSIB0e55589950540afa70abefa9afb38a.pdf> 及亚行反腐和廉政办公室（Office of Anticorruption and Integrity）2017 至 2021 年年度报告

亚行	2017 财年	2018 财年	2019 财年	2020 财年	2021 财年
被制裁主体数量	88	150	235	194	225
被采取临时制裁措施主体数量	36	1	25	2	4

基于世行和亚行规则各自的代表性，本文将从被制裁的行为、调查及制裁程序、制裁措施等方面简要介绍世行与亚行的调查及制裁程序，并对两者之间的部分代表性的异同点进行比较，以综合分析两者之间的共性和特性，便于读者了解多边开发银行对于合规调查和制裁程序的整体监管要求。

二、世界银行与亚洲开发银行调查及制裁程序介绍及比较

1. 被制裁的行为

根据世行及亚行的相关规则，被制裁的不当行为分为如下表格呈现的几大类型。

世行 ³	亚行 ⁴
- 腐败行为，指直接或间接地提供、给予、接受或索取任何有价物以不正当地影响另一方的行为。 - 欺诈行为，指任何故意或不顾后果地误导或试图误导一方，以获得经济或其他利益或避免义务的行为或不作为（包括虚假陈述）。 - 强迫行为，指直接或间接损害或伤害，或威胁损害或伤害任何一方或一方的财产，以不正当地影响一方的行为。	- 腐败行为，包括直接或间接许诺、给予、接受或索取任何有价值的东西，以不恰当地影响另一方的行动。 - 欺诈行为，指有意误导、无意误导或企图误导一方获得经济利益或其他形式的利益，或逃避义务的任何作为或不作为，包括错误陈述。 - 强迫行为，指直接或间接地损害、危害、威胁损害、威胁危害任何一方或其财产，以不恰当地影响其行动。 - 共谋行为，指两方或多方为达到不正当目的而设计的安排，包括不恰当地影响另一方的行为。 - 滥用行为，指盗窃、浪费或不正当地使用与亚行相关的活动有关的资产，无论是有意为之或是无意忽视。 - 利益冲突，指一方在其中拥有的利益可能不恰当地影响其履行正式职责、契约义务或遵守相应的法律法规。 - 阻碍行为，包括（a）故意破坏、伪造、更改或隐匿亚行调

³ 世行《预防和打击欺诈和腐败指南》(Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants) 第 7 条。

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/551241468161367060/pdf/611090BR0SecM21Disclosed04113120111.pdf>

⁴ 亚行《廉政原则和指南（2015 年）》第 2A 条。<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33984/integrity-principles-and-guidelines-zh.pdf>

- 共谋行为，指两方或多方为了达到不正当目的而进行的一种安排，包括对另一方的行为产生不正当的影响。 - 阻碍行为，指(a)蓄意破坏、伪造、修改或隐瞒证据材料，或向调查人员作出虚假陈述，以实质性阻碍世行对腐败、欺诈、胁迫或串谋行为指控的调查；和/或威胁、骚扰或恐吓任何一方，以阻止其披露其对与调查有关事项的了解或继续进行调查；或(b)旨在实质性阻碍世行行使合同规定的检查和审计权利的行为。	查涉及的重要证据；(b)向调查人员作出虚假声明，目的是在实质上阻碍亚行的调查；(c)拒绝根据要求提供与 OAI 调查项目相关的信息、文档或记录；(d)威胁、骚扰或恐吓任何一方，阻止其披露所掌握的与调查有关的事项，或阻止其展开调查；(e)严重阻碍亚行的契约性审计、检查权利或查阅资料的权利。 - 违反亚行的制裁。 - 打击报复举报人或证人，指直接或间接建议、威胁或采取对举报人、证人或与其有关联人士的任何不利行为，该行为与投诉有关，因为对于《行政准则》2.10 8 中规定的应开展调查的投诉，举报人或证人举报或配合亚行进行了调查。 - 违反亚行反腐败政策的其他行为，包括未能遵守最高的道德标准。
--	---

基于上述表述，世行的相关规则中列举了五类不当行为，亚行的相关规则中列举了十类不当行为。虽然二者在分类及表述上略有不同，但是在实践中世行与亚行规制的不当行为的范围大致相同。世行与亚行列举的不当行为均包括腐败、欺诈、强迫、共谋以及阻碍行为。对于亚行额外列举的滥用行为、利益冲突、违反亚行制裁、打击报复举报人或证人以及违反亚行反腐败政策的其他行为等五类不当行为，世行在进行认定时一般会将这些行为分类到前述五类不当行为之中。例如，结合案件具体情况，世行可能将“利益冲突”认定为腐败和/或共谋行

为，将“打击报复举报人或证人”认定为阻碍行为等。

2. 调查主体和程序

对于可能发生的不合规行为，世行与亚行的处置程序均分为调查、对调查的审核和裁决以及合规审核三个阶段：

	世行 ⁵	亚行 ⁶
1. 调查	廉政局 (Integrity Vice Presidency, INT)	反腐和廉政办公室 (Office of Anticorruption and Integrity, OAI)
2. 对调查的审核和裁决	第一级审核: 暂停与取消资格办公室 (Suspension and Debarment Officer, SDO) 第二级审核: 制裁委员会 (Sanction Board)	第一级审核: 合规委员会 (Integrity Oversight Committee, IOC) 第二级审核: 制裁上诉委员会 (Sanction Appeals Committee)
3. 合规审查	廉政合规主管 (Integrity Compliance Officer, ICO, INT 下设机构)	反腐和廉政办公室 (Office of Anticorruption and Integrity, OAI)

在发现可能的不当行为之后，世行及亚行均会由特定机构进行调查，世行负责开展调查的机构为 INT，亚行负责开展调查的机构为 OAI。

在调查结束后，世行和亚行对于调查结果均设置了两级审核体系。世行的 SDO 及亚行的 IOC 对调查结果进行审核，并作出是否对被调查对象进行制裁的决定。如果被调查对象对于调查结果或建议的制裁通知有异议，可以提出上诉，有关案件将进一步提交至世行的制裁委员会和亚行的制裁上诉委员会审查，第二级审核机构作出的决定为终局决定。

世行对和解程序作出了较为详细的规定，根据世行《世界银行提供融资项目的制裁和和解程序》(Bank Procedure: Sanctions Proceedings and

Settlements in Bank Financed Projects，以下简称“《制裁和和解程序》”)，在调查和制裁程序过程中、制裁委员会作出最终决定之前，INT 与被调查主体可就和解进行协商。在实践中，OAI 向 SDO 提交调查结果和指控声明 (Statement of Accusations and Evidence) 前，一般会向拟被制裁企业提出和解协议，以适当降低拟施加的制裁为条件，要求拟被制裁企业认可其被指控事实、并同意建立和实施合规制度等有关合规整改方案。如双方达成和解协议，双方可联合将和解协议提交 SDO 审议，进入和解程序。

亚行的相关规则中未对和解机制作出明确规定，但是对于 OAI 出具的《调查结果函》以及经 IOC 审核发布的拟采取的制裁措施，被调查对象可通对

⁵ 详见亚行制裁体系介绍，<https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other-documents/sanctions-board/Two-Tier-Sanctions-brochure-Final.pdf#:~:text=The%20World%20Bank%20Group%20%28WBG%29%20sanctions%20system%20is,brought%20by%20the%20WBG%20Integrity%20Vice%20Presidency%20%28INT%29.>

⁶ 详见亚行调查程序介绍，<https://www.adb.org/who-we-are/integrity/investigations>.

作出回应、发送确认函等形式对调查结果和拟采取的制裁措施进行确认、接受或提出异议。因此，亚行虽然没有明确的对和解程序的规定，但是被调查对象通过在调查和制裁程序各个阶段对亚行的答复，可以实际上达到与亚行沟通和解的效果。

如果最终实施的制裁中包括了被制裁主体需要满足一定的条件才可以解除制裁的要求，被制裁主体通常需要建立并实施符合多边开发银行标准的合规制度。世行的 ICO 及亚行的 OAI 负责评估被制裁主体合规制度的总体实施情况，在具体实施过

程中一般要求被制裁企业委托独立监管人（Independent Monitor）进行监督和评价，而 ICO 和 OAI 负责最终审查被制裁公司是否满足合规条件、是否可以最终被解除制裁。

3. 制裁措施

世行《制裁和和解程序》第 9 条规定了世行可采取的制裁措施。亚行《廉政原则和指南（2015 年）》第 79 条规定了三项禁止性措施，第 86 条规定了三种其他补救行动：

世行	亚行
• 批评（Reprimand） • 附条件免予取消资格（Conditional non-debarment） • 取消资格（Debarment） • 附解除条件的取消资格（Debarment with Conditional Release） • 赔偿（Restitution）	取消资格： • 取消资格（Debarment） • 附解除条件的取消资格（Debarment with conditional reinstatement） • 附条件免予取消资格（Conditional non-debarment） 其他补救行动： • 批评（Reprimand） • 赔偿和/或补偿（Restitution and/or Remedy） • 警告（Caution）

世行与亚行均规定了三种禁止性措施：取消资格、附解除条件的取消资格以及附条件免予取消资格。其中，取消资格指在一定期限内被取消参与世行或亚行资助、管理或支持的项目的资格。附解除条件的取消资格指禁止被制裁主体参与相关银行融资的项目，但同时设立了特定的合规整改条件，如实施合规计划、采取补救措施等，只有满足这些条件才能取消制裁措施。附条件免予取消资格指被制裁主体在制裁期限仍可参与相关多边开发银行

的项目，但需在规定期限内采取特定整改行动，满足特定的合规整改的条件后制裁措施可被取消，但是如果到期后未满足整改条件，则相关制裁措施会自动转化为附解除条件的取消资格。

除禁止性措施外，世行和亚行规定了赔偿和/或补偿措施，即向提供借款方和/或其他方作出赔偿或经济等方面的补偿，以及批评性措施。亚行还规定了程度更轻的警告措施。

通过上述对比可见，世行与亚行可采取的制裁措施从类别上大致相同。但是，值得注意的是，在实践中，对于第一次被认定存在不当行为的主体，世行与亚行的制裁尺度存在较为显著的差异。对于初犯主体，亚行在一般情况下（除非不当行为特别严重）仅采取批评或警告措施，而在再次发现不当行为时才采取取消资格的禁止性措施。而世行往往会直接采取相应的禁止性措施，初犯一般仅作为一个减轻制裁的考量因素而非完全豁免的因素。

4. 加重或减轻因素

世行、亚行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行和泛美开发银行等多边开发银行于 2006 年签署了《关于制裁的一般原则和准则》（General Principles and Guidelines for Sanctions），该文件对减轻或加重处罚情节以及相应幅度作出了具体规定。具体内容详见下表。

加重幅度	情节
1-5 年	严重程度 • 应受制裁行为的重复发生 • 手段复杂 在应受制裁的行为中的核心作用 • 管理层在违规行为中起作用 • 公职人员或五大行员工的参与
	造成损害 • 危害公共利益 • 对项目造成损害
1-3 年	干扰调查或妨碍调查 • 恐吓/收买证人或 • 拒绝接受通知/不作出回应
高达 10 年	• 被任何机构制裁的历史 • 违反制裁或临时制裁

减轻幅度	情节
1-2 年 或高达 25%	在违规行为中起次要作用
1-3 年 或高达 33%	主动修正不当行为 • 独立地并在调查之前停止可制裁的行为 • 对涉事人员采取内部行为 • 建立纠正措施以防止被制裁行为的再次发生 • 赔偿或经济方面补偿
1-3 年 或高达 50%	配合调查 • 协助和/或持续合作 • 内部调查 • 承认/接受错误/责任 • 自愿限制

此外，世行《制裁和和解程序》规定在认定制裁期限时应考虑如下因素：

- a) 不合规行为的严重程度；
- b) 不合规行为造成损害的程度；
- c) 对调查的妨碍；
- d) 被世行或其他多边银行制裁的历史；
- e) 减轻情节，包括在违规行为中起次要作用、主动修正不当行为、配合调查等；

f) 违反制裁程序的保密规定；

g) 依据世行《供应商资格政策》（Vendor Eligibility Policy）被认定为“不承担责任”（non-responsible）的期限；⁷

h) 已被采取的临时制裁措施的期限；以及

i) 其他 SDO 或制裁委员会认定的其他相关的因素。

相较而言，亚行《廉政原则和指南（2015 年）》规定了如下减轻或加重处罚情节，相对更为细致：

⁷ 请详见《供应商资格政策》（Vendor Eligibility Policy）
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/eb2a500aa303af155590482c51f7a7d1-0180022017/original/Vendor-Elegibility-Policy.pdf#:~:text=Non->

responsibility%20Determination.%20Means%20a%20decision%20by%20the%20Director%2C,for%20a%20specified%20or%20in%20definite%20period%20of%20time.

	制裁情节
在决定延长或缩短禁止期限时的考虑因素	• 是否对公共安全和/或福利、调查项目或事件以及亚行利益造成了实质或潜在损害； • 违反廉政政策行为的复杂性（例如设计的周详性、使用技巧的多样性、隐蔽程度、参与人员/组织的数目和种类、持续时间和地理分布等）； • 管理或组织参与程度，或监督水平； • 在违反廉政政策的行为中发挥的重要性，是主导作用、重要作用还是次要作用； • 相关主体在获悉被调查后是否继续违反廉政政策，相关主体是否主动停止违反廉政政策； • 在调查期间配合或阻碍调查的程度； • 之前是否曾被亚行制裁，是否受到其他机构制裁或禁止资格； • 亚行曾针对该方采取过任何补救行动； • 相关主体的背景、公司董事、高级职员或者其他负责人的背景； • 公职人员或亚行员工参与违反廉政政策行为的程度和发挥的作用； • 为解决有关问题作出的赔偿和采取的措施； • 是否拥有、确立、完善或实施了内部监管措施，以加强内部控制，防止违反廉政政策的行为再次发生；以及 • 其他多边开发银行或国际组织是否已禁止该方。
豁免或减轻制裁的情节	• 该方中止了违反廉政规定的行为； • 该方已经并预计将对其正在或已经涉及的违反廉政规定行为进行持续全面完整的披露； • 在该方发现违反廉政规定行为后，及时且尽速进行了披露； • 亚行或任何其他国际金融机构、多边开发银行或双边组织没有正在对该方进行调查；以及

⁸ 《廉政原则和指南（2015年）》第85条及第88条。

	该方符合廉政办公室设定的豁免或减轻制裁条件。
如后续发现存在相关行为，保留对其进行制裁或采取其他补救行为的权利	- 继续或进行其他违反廉政规定的行为； - 针对已披露违反廉政规定行为所提供的信息并不完整； - 未在该方发现违反廉政规定行为后，及时且尽速披露； - 进行调查时，亚行或任何其他国际金融机构正在对其进行调查；或者 - 不符合廉政办公室设定的豁免或减轻制裁条件。

基于以上对比，世行和亚行关注的加重和减轻情节大致相同，主要考虑情节的严重程度、被调查主体在不合规行为中所起的作用、对调查的配合或阻碍、已有合规制度的基本情况以及是否采取纠正措施等。根据前述《关于制裁的一般原则和准则》，加重情节可能导致加重制裁期限高达十年，减轻情节可能帮助减轻制裁 1-3 年或高达 50%。

5. 是否公开制裁

世行《对欺诈和腐败的制裁政策》和《制裁与和解程序》对世行制裁体系的透明性提出了要求，规定为保证制裁体系的透明性，要求相关主体公开披露被制裁主体的名称、被制裁的原因以及制裁决定。⁹因此，基于前述规定，所有制裁案件和被制裁主体名称均会被公布。

相比而言，除特殊情况之外，被亚行首次禁止的主体一般不会对在亚行的公开网站上予以公布。这是亚行制裁与世行制裁的重要区别。但是在以下几种情况下亚行会考虑公布被制裁主体的名单：

- a) 一方拒绝接收 OAI 发出的通告，或者接收了通告但未进行回应；
- b) 有违反亚行制裁的行为；

c) 禁止决定的对象在收到制裁通知后拒不承认、拒绝接收信件、已迁离且地址不详；

d) 其他多边开发银行制裁引发的联动制裁；

e) 被调查对象第二次被认定为存在违反廉政政策的行为；

f) 违反廉政政策的行为情节严重。

需要提示的是，对于是否公开制裁，亚行尺度相较世行而言更为宽松，但总体上有较大的自由裁量权，仍需要被调查主体及其律师在具体案件中向亚行积极争取，避免相关的程序风险。

6. 是否处触发交叉制裁

根据世行、亚行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行和泛美开发银行五大多边开发银行签署的《执行交叉制裁的协定》（Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions）及相关实践，在一个多边开发银行进行制裁后，满足以下全部条件的制裁可能引发其他多边开发银行的交叉制裁（或称“联动制裁”）：

- a) 构成了该协定规定的欺诈、腐败、

⁹ 《对欺诈和腐败的制裁政策》第三部分第 B.9 条及《制裁和和解程序》第 10.01 条。

《廉政原则和指南（2015 年）》第 110 条、第 66 条、第 71 条、第 111 条、第 112 条及第 113 条。

强迫和共谋等应受制裁行为；

- b) 制裁期限超过一年；
- c) 制裁被公布；以及
- d) 制裁决定自不合规行为发生十年之内作出。

因此，根据该规定，在满足条件的情况下，世行和亚行的制裁均有可能触发其他多边开发银行的交叉制裁。

但是，制裁是否会公布是决定是否会触发联动制裁的重要因素。如前所述，世行会公布所有被制裁主体的名单，相对更容易引发交叉制裁。而在实践中，如果亚行首次禁止某一主体，大多数情况下亚行不会对制裁进行公布。如果不进行公布，即使制裁期限超过一年，一般也不会引发其他多边开发银行的交叉制裁。

值得注意的是，如果某企业被一家多边开发银行制裁，即便没有触发交叉制裁，或者即便制裁没有公开，也可能产生不利的连锁影响。这是因为实践中多边开发银行招标项目或某些政府项目的采购会要求投标人主动澄清其是否被任何国际组织制裁过，而被制裁企业不得不如实向招标人予以披露。可见，任何多边开发银行的制裁均会在项目评标过程中对被制裁主体产生较大的负面影响。

三、工作建议

通过比较世行和亚行的调查和制裁程序，可以看出世行和亚行在被制裁的行为、调查及制裁程序、制裁情节的考量等领域有较多的相似之处。但是在一些方面，特别是对于相关管理主体、初次制裁的制裁尺度、是否公开制裁以及是否可能触发交叉制裁等方面有着较大的差别。

基于前述介绍，我们对经常参与多边开发银行

项目的中国企业提出以下几项工作建议：

1. 加强对多边开发银行禁止的行为和调查及制裁程序的了解，加强合规体系建设

我们建议企业加强对多边开发银行禁止的行为及调查和制裁程序的了解，建立多方面、全领域的合规制度，在日常经营和项目开展过程中严格禁止不合规行为，关注招投标、合同执行等高风险领域。我们还建议企业定期进行风险排查，并加强对员工的合规培训，以防范不合规行为的发生。

此外，建议企业加强对商业伙伴等第三方的尽职调查，对商业伙伴等第三方的行为进行规范和监督，同时通过要求商业伙伴签署廉洁协议或反腐败条款等形式强化责任隔离，防止商业伙伴的风险牵连自身。

2. 如面临调查，及时采取积极的应对措施并咨询专业团队

在调查阶段，世行 INT 可能会通过发送质询函（Show Cause Letter）等方式与公司取得联系，亚行 OAI 也会通过函件的形式联系公司。如果公司收到任何类似的文件，建议对多边开发银行调查机构的调查或审计要求予以高度重视，及时采取积极的措施。如因不配合调查机构的调查或审计被认定为存在妨碍行为，可能大幅度延长被制裁的期限。因此建议公司在被调查的早期即开始积极配合，并聘请律师、咨询专业团队，避免因不配合调查而加重制裁。

3. 在应对调查时主动识别可能减轻处罚的因素，并及时提出抗辩或和解

在应对多边开发银行的调查时，建议公司在了解 and 调查案情的同时主动识别可能减轻制裁的各种不同因素或情节，同时避免加重制裁情节的发生。被调查公司可以在调查的不同阶段，根据多边开发

银行的制裁程序，可视情况灵活采取不同方案，适时减轻制裁，获得对公司有利的结果。
时向多边开发银行提出抗辩或和解，以争取免除或

周显峰 合伙人	电话：86-10-8519 1768	邮箱地址：zhouxf@junhe.com
段星飞 律师	电话：86-10-8553 7991	邮箱地址：liuzhen@junhe.com
陈颖漩 律师	电话：86-10-8553 7871	邮箱地址：xuhaiying@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

