

世行合规调查最新趋势评述——以针对串通行为的调查为例

一、引言

2022年12月，世界银行（“世行”）发布了《世行制裁体系年度报告-2022年度》（“《2022年报》”），对于世行2022年的工作进展和实施案例进行介绍说明。根据对世行自2022年年初以来公开的制裁案例及其《2022年报》的分析，我们注意到，世行在其资助、支持或者管理的项目中，对于禁止的不当行为模式日益复杂多样，而其对不当行为开展的调查活动也呈现体系化、主动化、多元化的趋势。据此，本文对世行针对不当行为开展合规调查的最新趋势进行例举式归纳和分析，并提出适合中国企业的合规工作建议。

二、为什么以串通行为作为观察的切入点

串通行为是世行《诚信合规指南》禁止的五大不当行为之一，我们在此前的分析文章中已经有所讨论（[世行/亚行/非行廉政合规实践前沿系列：关于对世界银行禁止的串通行为的评述——以世界银行近期公布的案例为例](#)）除此之外，与其他不当行为相比，多边开发银行项目实践中的串通行为通常还具有以下特征：

1. 串通行为具有较高的隐蔽性

实施串通行为的多方主体为了掩盖其从事的不当行为，通常会采取更加隐蔽的方式和渠道完成

串通。串通的行为模式通常是秘密接触的行为样态，且在招标投标等活动中使用的手段隐蔽，往往在表面上很难看出显著的违法迹象，也难以通过直接证据证明相关主体之间的通谋行为。因此，与欺诈等其他不当行为相比，相关方实施的串通行为更难通过公开渠道被发现。

2. 串通行为很少独立于其他不当行为单独发生，多数情况下会伴随腐败行为、欺诈行为共同发生

由于串通行为的目的“旨在实现不当影响另一方的行为”，行为人经常在串通过程中谋求利益输送的不正当结果，导致“腐败行为”的发生；此外，为保证串通行为的顺利实施，行为人常以不实陈述的方式隐匿其串通关系，这也使得应当披露而未披露的类型的“欺诈行为”发生的频率增大。因此，串通行为与其他不当行为通常具有高度关联性，在行为人实施串通行为时，常会“并发”产生其他不当行为。

3. 串通行为的表现形式和行为模式更具有多样性

虽然世行禁止的五大不当行为在实践中均具有不同的表现形式和实施方式，但多数不当行为的模式均具有一定的内在规律，例如：欺诈行为的表

现形式是行为人作出的各类不实陈述，¹仅在陈述事项、欺诈场合方面有所差异；腐败行为本质是对公务人员提供有价值的物品，²而不同的腐败行为通常也仅在利益输送内容、参与主体等方面存在差异。

然而，串通行为在串通主体、串通方式、串通目的等方面均具有极其丰富的差别，且现实中已经形成了丰富的调查与制裁案例，其不当行为的行为模式更加多样。即便是仅以参与串通的主体进行区分，即可大致分为以下三类：

(1) 不同投标人之间的串通，例如：

- 投标人之间协商投标报价等投标文件的实质性内容；
- 投标人共同对中标方作出约定；
- 投标人之间内部约定由部分投标人放弃投标或中标；
- 投标人形成价格联盟或串通抬高价格行为等。

(2) 投标人与招标人之间的串通，包括：

- 招标人在开标前将投标文件泄露给投标人；
- 招标人直接或者间接向投标人泄露标底、评标委员会成员等信息；
- 招标人明示或者暗示投标人压低或者抬高投标报价；
- 无合理商业理由，招标人与投标人约定以低于成本的不正当的低价报价等。

(3) 竞标人和对影响招标人招标决策的相关机构、公务人员、管理方的串通，包括：

- 对招标决策能够施加影响的相关主体泄露标底或相关信息；
- 对招标决策能够施加影响的相关主体影响招标人为特定投标人设置招标条件等。

三、 对世行近期关于串通行为的调查的实践观察

串通行为并非世行制裁体系最为关注及最常见的不当行为类型。世行暂停与取消资格办公室（Office of Suspension and Debarment）在 2022 年涉及串通的案例作出的判决，仅占其全部案件量的 19%。而上诉机构世行制裁委员会（Sanction Board）在 2022 年全年更是未审理任何一起涉及串通行为的制裁案例。

然而值得注意的是，继 2021 年加大对串通行为的调查力度后，世行廉政局（“INT”）作为世行负责开展调查的部门，在 2022 年内更是保持了对串通行为的持续关注和调查。截止 2022 年末，INT 正在调查的案件中有 41% 涉及串通案件。

我们从 INT 披露的信息，以及君合团队近期在 多边开发银行合规相关业务中的进展中，对 INT 最新的调查关注点和调查方式窥见端倪如下：

案例 1：在 INT 公开披露的一起调查中，INT 针对某世行项目下多名设计顾问（design consultant）与投标人共同实施的串通行为发起了一场大规模的调查。被调查的项目涉及到总金额超过两千万美元的 2 个合同。具体而言，设计顾问原本受业主委

¹ 世行《借款人通过国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷及资助采购货物、工程和非咨询服务的指南》（Guidelines: Procurement Of Goods, Works, and Non-

Consulting Services Under IBRD Loans And IDA Credits & Grants By World Bank Borrowers）第 1.16 条。

² 同上。

托，负责准备招标文件，但设计顾问涉嫌直接将招标文件交给某投标人准备编制：投标人在准备招标文件时，借机将符合自身需求的技术细节要求和其他要求编入招标文件中，从而使自身在投标竞争中获得不正当的优势地位。而因该项目聘用了多名设计顾问单位，不同的设计顾问竟分别与不同的投标人串通编制招标文件，导致多名招标人竞相向招标文件中加入符合自身优势条件的不同技术细节要求。³

案例 2：INT 披露的另一起调查涉及世界银行集团某项目执行总监的顾问与多家咨询公司在多个世行资助项目中涉及的长期串通、腐败、欺诈、妨碍等不当行为。咨询公司涉嫌与多个世行项目的负责官员串通，将项目合同授予与咨询公司有合资关联的公司。而相关世行项目的项目顾问则在其中某家涉案公司担任管理职务并获取经济利益。在 INT 的调查中，世行项目顾问不仅提供了虚假信息，还销毁了保存在其工作手机中的相关证据。针对此案，世行多个部门共同合作，分别按照外部调查和内部调查制度的相关程序规定，同时针对涉案的咨询公司和世行项目顾问发起了平行调查。⁴

四、对世行最新调查活动趋势的评述

从上述世行案件中可以看出，世行近期针对不正当行为的调查活动具有以下趋势：

1. 世行延续了此前对串通行为的高度关注。

根据世行的案例披露和《2022 年报》的说明，我们注意到自 2021 年开始，世行即在以往调查活动主要关注欺诈、腐败行为的基础上，加大了对串通行为的关注，尤其是对咨询顾问、代理等中介单位从事的相关串通行为的重点调查。这一趋势在 2022 年得到进一步延续和发展。虽然 2022 年内世

行针对串通行为作出的制裁决定数量较少，但 INT 针对串通行为发起了大量的调查活动，其中亦不乏针对复杂串通行为进行的大规模调查。

2. 世行针对不当行为的调查呈现深入化、体系化、多元化的趋势。

这一调查趋势是由于实践中不当行为的形式进一步多样化、复杂化所决定的。以串通为例，实践中世行项目参与方实施串通行为的行为模式更加复杂、通过串通介入世行项目决策过程的程度更深（例如，投标方直接参与编制招标文件），串通方的角色和职权更加高阶（例如在极端的个例中，世行内部人员配合参与串通行为）。

综上，不当行为的严重程度不断加深，致使世行不得不通过更加深入、体系化的方式推进调查工作（例如，由世行的多个部门合作同时推进调查工作）。

3. 世行调查工作正在由过去基于举报线索启动调查的“被动调查”模式，转向围绕重点风险开展“主动调查”的模式。

《2022 年报》明确表示，INT 正在“加强基于风险的调查方法，将资源集中于对世行产生最大影响的案件和/或帮助机构确定和减轻其业务中最重大风险中。这一转变将伴随着支持更积极主动的以情报驱动 INT 调查模式的努力，以补充目前的以投诉举报驱动调查的模式”。⁵

在过往的世行调查项目中，INT 在针对某企业开展调查活动时，通常会从目前已经掌握的不当行为的投诉举报线索出发，直接向被调查企业发出质询函，要求该企业对不当行为线索存在的相关问题作出澄清解释。但以我们最近观察到的多个案件为例，INT 是以项目审计的名义对特定项目发起大规

³ 《2022 年报》第 15 页

⁴ 《2022 年报》第 16 页

⁵ 《2022 年报》11 页。

模全方位的调查，即以审计之名行调查之实，并在收到国企提供的繁杂的审计资料后，进一步推进相关合规调查工作。

结合我们的实操经验，我们初步认为，世行调查模式的转变是由多种因素共同影响所致。一方面，世行项目中的各类不当行为日趋隐蔽、复杂，仅凭举报线索为依据推进调查，客观上会出现调查工作推进困难、进度缓慢、人手不足等问题。另一方面，如前所述，实践中经常出现多种类型不当行为互相伴随、同时发生的情况。围绕重点项目、主要风险开展规模性的调查，有助于 INT 以有限的人力和资源，更高效地发现各类不当行为，更容易实现“拔出萝卜带出泥”、“一石多鸟”的调查效果。

五、合规工作建议

鉴于世行 INT 的调查工作呈现体系化、深入化、规模化，调查主动性不断增强的趋势，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. 加强企业合规体系的建设，杜绝通过不当行为实现业绩利益的侥幸心理

经常参与多边开发银行项目的中国企业应当按照世行等多边开发银行诚信合规政策的原则精神和具体标准，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。尽管世行 INT 凭借有限的人力和资源，每年对不当行为开展调查的案件量相对有限。但随着其调查活动的进一步体系化、规模化，更多地不当行为

将更容易被调查发现，尤其是从世行项目中其他参与方、业主、世行官员披露的信息中发现不当行为线索。例如，根据《2022 年报》的介绍，INT 在 2022 年内进行的外部调查中，有 87 起调查是基于世行人员提供的信息而启动的（占全部调查案件的 26%）。⁶因此，参与多边开发银行项目的员工必须杜绝任何侥幸心理，避免从事不合规行为。

2. 完善第三方合规管理，做好责任区隔

在世行 INT 逐步推进“规模化主动调查”的背景下，不同主体之间互相牵连导致受到调查和制裁的可能性大增。因此，参与多边开发银行项目的企业应当加强第三方管理，在与第三方合作前应当进行完善的第三方尽职调查工作，并要求第三方签署合规承诺和合规协议，避免在第三方实施不当行为遭到调查时受到不必要的牵连，实现企业自身责任的有效隔离。

3. 如收到世行的审计通知/调查通知，及时采取积极的应对措施并咨询专业团队

此外，企业还应当提高企业合规经营风险防范意识，主动加强对多边开发银行调查和制裁程序的了解。当收到多边开发银行的审计通知或调查通知时，应当予以高度重视，并可聘请律师或咨询专业团队协助积极应对，并避免任何形式的阻碍调查的行为。如因不配合调查或审计，则有可能被认定构成妨碍行为，从而导致大幅度延长被制裁期限的不利后果。

周显峰 合伙人	电话：86-10-8519 1768	邮箱地址：zhouxf@junhe.com
刘臻 律师	电话：86-10-8553 7991	邮箱地址：liuzh@junhe.com
仓海天 律师	电话：86-10-8540 8600	邮箱地址：canght@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”。



⁶ 《2022 年报》第 17 页。