

[向借款人提供的制裁改革说明的送文函]

尊敬的_____：

世界银行执董会已于2006年8月1日批准世界银行的制裁制度改革方案，现随函附上有关说明。

改革措施包括：（i）扩大制裁制度的范围，不仅针对采购领域，而且针对在使用世行贷款筹备和/或执行世行资助的投资项目方面可能发生的比较一般性的欺诈和腐败行为；以及（ii）将“妨碍行为”单独作为一项应制裁的行为。

另外还制定了新的《反腐败指导方针》，作为世行投资业务法律框架的一部分。《反腐败指导方针》与《采购指导方针》和《咨询顾问指导方针》一样，也将以提及方式列入每个投资项目的法律协议。此外，《国际复兴开发银行和国际开发协会通用条件》有关欺诈和腐败行为的契约性补救方法也得到了加强。

世行资助投资项目，凡《项目概念文件》的签发日为2006年10月15日或之后者，均执行新的制裁制度以及与此相关的对世行法律框架的修改。

附件A：制裁制度改革：欺诈和腐败行为的老定义对比

	旧定义	新定义	关于修改依据和（或）效力的说明
腐败行为	直接或间接地	直接或间接地	无变化。
	提供、给予、收受或要求	提供、给予、接受或要求	无变化。
	任何有价值物品，	任何有价值物品，	无变化。
	来影响公职官员（包括世界银行工作人员和其他作出或审核采购决策之组织的雇员）	来不正当地影响另一方的行为。	将目的范围扩大到采购领域之外。 增加对影响的“不正当性”要求。 将腐败行为的“对象”从“公职官员”修改为“另一方”，以涵盖国际复兴开发银行/国际开发协会（IBRD/IDA）所涉及的私人当事方（例如非政府组织、金融中介机构）。
	在采购或合同履行过程中的行为，		涵盖国际金融公司/多边投资担保机构/部分风险担保（IFC/MIGA/PRG）所涉及的“私人腐败”。 新定义中删除了关于适用领域的规定，适用领域在《反腐败指导方针》（针对国际复兴开发银行/国际开发协会）以及解释说明（针对国际金融公司/多边投资担保机构/部分风险担保）中加以规定。
		[《反腐败指导方针》对适用领域的规定涵盖接受贷款资金用于筹备或执行世行出资项目者。]	适用领域从采购修改为一般意义上的使用贷款资金。

附件A：制裁制度改革：欺诈和腐败行为的新老定义对比

<p>欺诈行为</p>	<p>对事实的错误表述或不表述</p>	<p>通过任何作为或不作为（包括错误表述）， 蓄意或肆意误导、或企图误导</p> <p>某一方，</p> <p>来影响采购过程或合同履行。</p>	<p>无实质性变化。欺诈行为可包括行为（例如作为或不作为）及沟通。 增加了要求，即作为或不作为必须符合误导或企图误导这个要求。</p> <p>增加了要求，即行为人必须符合“蓄意或肆意”误导这个要求，即行为人必须是知道所传递的信息或印象是虚假的，或者对真假毫不在意。仅因疏忽而导致此等信息或印象不准确，不足以构成欺诈行为。</p> <p>实质上没有变化，因为当前的定义未明确指出欺诈“对象”。 将欺诈行为的目的范围扩大到采购领域之外。</p>
<p>胁迫行为</p>	<p>直接或间接地 损害或威胁损害</p>	<p>直接或间接地 危害或损害、或威胁危害或损害</p>	<p>无变化。 在“损害”之外增加了“危害”，即胁迫行为的形式可能是阻止被胁迫方获取该方原本可以获取的远期利益。[非实质性的修改，但明确了“损害”的可能形式。]</p>
<p>勾结行为</p>	<p>某些人的人身或财产， 以影响其参与采购过程或影响合同履行。 两个或更多投标人之间的</p> <p>计划或安排， 在借款人知道或不知道的情况下， 以图使投标价设定在人为的、非竞争性状态。</p>	<p>任一方或该方的财产， 来不正当地影响某一方的行为。</p> <p>两方或更多方之间的</p> <p>安排，</p> <p>以实现不正当目的，包括不正当地影响另一方的行为。</p>	<p>无实质性变化。 将目的范围扩大到采购领域之外。平行于“腐败行为”的定义。 将可能行为人的范围扩大到采购领域之外。《反腐败指导方针》规定，至少有一方（即被制裁的一方）必须是贷款资金接受方。 无实质性变化。 删除后无实质性变化。</p> <p>将目的范围扩大到采购领域（即投标作弊）之外。平行于“腐败行为”、“欺诈行为”、“胁迫行为”的定义。</p>

附件B

关于预防和打击 国际复兴开发银行贷款和国际开发协会 信贷和赠款资助项目中的欺诈和腐败行为的指导方针 发布日期：2006年10月15日

目的和总则

1. 为了预防和打击在国际复兴开发银行（IBRD）/国际开发协会（IDA）出资的投资项目的筹备和（或）执行中，可能发生的与国际复兴开发银行或国际开发协会所提供融资资金使用有关的腐败和欺诈行为，特制定本指导方针。本指导方针规定的一般原则、要求和制裁，适用于接收此等资金、负责寄放或转移此等资金、或作出或影响此等资金使用决策的个人和实体。
2. 上文第1段所指的所有个人和实体均必须遵守最高的道德操守标准。具体而言，所有此等个人和实体均必须采取适当的措施以预防和打击欺诈和腐败行为，并且不得犯下与国际复兴开发银行或国际开发协会融资资金使用有关的欺诈和腐败行为。

法律事项

3. 借款人¹与世行²在提供贷款³的具体项目上的法律关系受该贷款之“贷款协议”⁴管辖。《贷款协议》项下的项目⁵执行，包括贷款资金的使用，由借款人负责。世行

¹ 本指导方针中提及的“借款人”包括赠款的接受方。有些情况下，IBRD 贷款可能是发给一个实体，而不是发给会员国。在这种情况下，本指导方针提及的“借款人”包括作为贷款担保人的会员国（除非上下文有其他要求）。有些情况下，项目或项目的一部分是由与世行签订了“项目协议”的“项目执行机构”来执行。在这种情况下，本指导方针提及的“借款人”包括“贷款协议”所定义的“项目执行机构”。

² 本指导方针提及的“世行”包括国际复兴开发银行和国际开发协会。

³ “贷款”包括国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷和赠款、项目筹备基金、机构发展基金（IDF）赠款以及由接受方参与发起设立的信托基金为赠款协议规定适用本指导方针的项目提供的赠款，但不包括开发政策贷款，除非世行与借款人就贷款资金可使用的指定用途达成协议。

⁴ 本指导方针提及的“贷款协议”包括规定会员国为国际复兴开发银行贷款提供担保的任何“担保协议”、规定国际开发协会信贷或国际开发协会赠款的“融资协议”、规定项目筹备基金的协议、规定或机构发展基金（IDF）赠款的协议、规定接受方参与发起设立之信托基金所提供赠款的“信托基金赠款协议”（前提是使本指导方针对该协议适用）以及与“项目执行机构”关于国际复兴开发银行贷款或国际开发协会信贷或赠款的“项目协议”。

⁵ 本指导方针中提及的“项目”系指“贷款协议”所定义的“项目”。

在其《协定》项下承担受托责任，即“规定办法，保证使任何贷款的款项只能用于提供贷款所规定的目的，并使之充分注意节约和效率，但不得顾及政治的或其他非经济性的影响或考虑”。⁶本指导方针构成这些办法的重要组成部分，并适用于《贷款协议》所规定的项目筹备和执行。

适用范围

4. 本指导方针的下列规定涵盖世行全部或部分出资项目的筹备和执行中在贷款资金的使用上可能发生的欺诈和腐败行为。本指导方针涵盖直接挪用贷款资金以支付不合格费用的欺诈和腐败行为，以及为了影响关于贷款资金使用的决策而犯下的欺诈和腐败行为。在本指导方针范围内，所有此等欺诈和腐败行为均视作“与贷款资金使用有关”。

5. 本指导方针适用于借款人和其他所有出于自身用途而接收贷款资金的个人或实体（例如“最终使用人”）、负责寄放或转移贷款资金的个人或实体（例如财政机构，无论其是否系此等资金的受益人），以及作出或影响贷款资金使用决策的个人或实体。在本指导方针范围内，所有此等个人和实体，无论其是否在物理上占有此等资金，一律称为“贷款资金接受方”。⁷

6. 对于与经费来源于世行贷款资金的货物、工程或服务合同之获得或履行有关的欺诈和腐败行为，世行具体的政策要求见述于《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指导方针》（2004年5月制定，2006年修订，以下简称《采购指导方针》）和《世界银行借款人选择和聘请咨询顾问指导方针》（2004年5月制定，2006年10月修订，以下简称《咨询顾问指导方针》）。为便于参考，本指导方针的附件中收录了《采购指导方针》和《咨询顾问指导方针》的有关章节。

⁶ 《国际复兴开发银行协定》第三条第5节(b)款；《国际开发协会协定》第五条第1节(g)款。

⁷ 某些个人或实体可能同时属于第5段所列的多个类别。例如，金融中介机构可收取服务费，将资金转移给最终使用人，同时还作出（或影响）贷款资金使用决策。

构成欺诈和腐败的行为的定义

7. 本指导方针系针对贷款资金接受方与此等资金的使用有关的、符合以下定义的行为：⁸

“腐败行为”：系指直接或间接地提供、给予、接受或要求任何有价值物品，来不正当地影响另一方的行为。⁹

“欺诈行为”：系指通过任何作为或不作为（包括错误表述），蓄意或肆意¹⁰误导、或企图误导某一方，以谋取财务等利益或逃避义务。

“勾结行为”：系指两方或更多方之间的安排，以实现不正当目的，包括不正当地影响另一方的行为。

“胁迫行为”：系指直接或间接地危害或损害、或威胁危害或损害任一方或该方的财产，来不正当地影响某一方的行为。

“妨碍行为”：系指（i）故意销毁、伪造、篡改或藏匿对调查有重要意义的证据，或向调查人员作出虚假的陈述，以图严重妨碍世行对腐败行为、欺诈行为、胁迫行为或勾结行为指控进行调查；以及/或者威胁、骚扰或恐吓任一方，以阻止该方披露其掌握的与调查有关的情况，或阻止该方进行调查；或（ii）意图在于严重妨碍世行履行审计或调阅信息之契约权利的行为。¹¹

8. 上段定义的行为，在本指导方针中有时统称为“欺诈和腐败行为”。

⁸ 除非“贷款协议”另有规定，否则这些术语在“贷款协议”（包括相关的“通用条件”）中使用时均具有本指导方针第7段所规定的意义。

⁹ 贿赂和“回扣”是典型的腐败行为。

¹⁰ “蓄意或肆意”是指：欺诈行为人必须知道所传递的信息或印象是虚假的，或者对真假毫不在意。仅因疏忽而导致此等信息或印象不准确，不足以构成欺诈行为。

¹¹ 此等权利还包括下文第9段（d）款等处所规定的权利。

借款人采取行动来预防和打击与贷款资金使用有关的欺诈和腐败行为

9. 为了推进上述目的和一般原则，借款人将做到：

(a) 采取所有适当的措施，以预防与贷款资金使用有关的腐败行为、欺诈行为、胁迫行为和妨碍行为，包括（但不限于）：（i）制定适当的受托人及行政规定和制度安排，保证贷款资金只能用于提供贷款所规定的目的；以及（ii）保证借款人参与项目的所有代表¹²以及所有与借款人就“项目”签订协议的贷款资金接受方均获得一份本《指导方针》，并知悉其内容；

(b) 立即向世行报告借款人接到的对与贷款资金使用有关的欺诈和腐败行为的指控；

(c) 在世行认定上文（a）款提及的任何个人或实体犯下了与贷款资金使用有关的腐败行为、欺诈行为、胁迫行为或妨碍行为时，采取令世行满意的、及时和适当的行动来立即处理此等行为；

(d) 在借款人与每个贷款资金接受方的协议中，按世行的要求加入赋予本指导方针全部效力的条款，包括（但不限于）以下条款：（i）要求该接受方遵守本指导方针的第10段；（ii）要求该接受方允许世行检查其根据“贷款协议”的规定而设置的所有账目、记录以及与项目有关的其他文件，由世行亲自或委托他人对其进行审计；（iii）如果世行依据下文第11段的规定宣布该接受方无资格，借款人可提前终止或暂停该协议；以及（iv）要求该接受方归还发生了欺诈和腐败行为的任何贷款款项；

(e) 在调查关于与贷款资金使用有关的欺诈和腐败行为的指控时，与世行的代表充分合作；以及

(f) 在世行依据下文第11段的规定，宣布任何贷款资金接受方无资格，采取所有必要和适当的行动使该宣布充分生效，主要是（i）履行借款人提前终止或暂停借款人与该接受方之间协议的权利；以及（或）（ii）寻求追回款项。

¹² 本指导方针提及的实体“代表”，还包括该实体的官员、高级管理人员、雇员和代理。

其他贷款资金接受方

10. 为了推进上述目的和一般原则，每个与借款人（或其他贷款资金接受方）签订与“项目”有关之协议的贷款资金接受方均将做到：

(a) 根据上述一般原则以及其如上文第9段(d)所述与借款人之协议的规定，执行其与项目有关的活动；并且在该接受方可能与其他贷款资金接受者签订的与“项目”有关的任何协议中加入类似的条款；

(b) 立即向世行报告该接受方接到的对与贷款资金使用有关的欺诈和腐败行为的指控；

(c) 在调查关于与贷款资金使用有关的欺诈和腐败行为的指控时，与世行的代表充分合作；

(d) 采取所有适当的措施，以预防该接受方代表（如有）犯下与贷款资金使用有关的腐败行为、欺诈行为、胁迫行为和妨碍行为，包括（但不限于）：

(i) 制定适当的受托及行政规定和制度安排，保证贷款资金只能用于提供贷款所规定的目的；以及 (ii) 保证该接受方所有代表均获得一份本指导方针，并知悉其内容；

(e) 在该接受方的任何代表依据下文第11段的规定被宣布无资格时，采取所有必要和适当的行动，使该宣布充分生效，主要是免去该代表与项目有关的所有职责和责任，或应世行的要求或出于其他适当的理由终止该接受方与该代表的契约关系；以及

(f) 如果与该接受方签订与项目有关的协议的其他个人或实体依据下文第11段的规定被宣布无资格，则采取所有必要和适当的行动，使该宣布充分生效，主要是 (i) 履行该接受方提前终止或暂停该协议的权利和 (或) (ii) 寻求追回款项。

世行对欺诈和腐败行为的制裁及相关行动

11. 为了推进上述目的和一般原则，世行将有权采取下列行动：

(a) 如果世行在任何时候认定¹³该个人或实体犯下了与贷款资金使用有关的腐败行为、欺诈行为、胁迫行为或妨碍行为，则有权制裁除会员国¹⁴以外的任何贷款资金接受方¹⁵（和/或该接受方的代表，前提是接受方是一个实体，而不是自然人）；制裁措施包括（但不限于）：宣布该个人或实体无资格取得世行所提供的贷款资金，或无资格以其他方式进一步参与筹备或执行该项目或世行提供全部或部分资金的任何其他项目；¹⁶

(b) 如果世行确定任何此等贷款资金接受方还是潜在的货物、工程或服务提供者，可依据《采购指导方针》第1.8段（d）款或《咨询顾问指导方针》第1.11段（e）款（以适用者为准），则有权宣布其无资格；以及

(c) 如果已依据《采购指导方针》第1.14段或依据《咨询顾问指导方针》第1.22段宣布某公司、咨询顾问或个人无资格，则有权依据上文第11段（a）款宣布该公司、咨询顾问或个人无资格。

其他

12. 本指导方针的条款不限制“贷款协议”或世行及借款人均为其签署方的其他文件规定的世行或借款人的其他权利、补救方法¹⁷或义务。

¹³ 世行已成立一个制裁委员会，并制定有关的程序，以进行此等认定工作。制裁委员会的程序规定了世行可采取的所有制裁措施。

¹⁴ “会员国”包括中央政府或其任何政治或行政分支的官员和雇员，以及依据《采购指南》第1.8段（b）款没有投标资格或依据《咨询顾问指南》第1.11段（b）款没有参与资格的由政府拥有的企业和机构。

¹⁵ 与对待采购领域的投标人一样，世行也可制裁在申请成为贷款资金接受方的过程中犯下欺诈或腐败行为的个人和实体（例如一家银行提供虚假文件，以便有资格在世行资助项目中担任金融中介机构），而无论其申请是否成功。

¹⁶ 此外，制裁还可包括（但不限于）追回应制裁行为所涉及的任何贷款款项。世行可公布任何依据第11段被宣布没有资格之实体的身份。

¹⁷ “贷款协议”为世行提供了若干权利和补救方法，供世行在发生与贷款资金使用有关的欺诈和腐败行为时根据具体情况行使。

附件C

国际复兴开发银行/国际开发协会通用条件 与欺诈和腐败行为有关的部分 修订说明 (粗体为新增文本)

一. 关于在《通用条件》中新增补救方法的条文：¹

A. 关于新增加暂停触发事件的条文：

如本条 (a) 至 (m) I项所规定的任何事件发生并持续不止，世行可在通知贷款方后，全部或部分暂停借款人从贷款账户提款的权利。该暂停应持续至导致该暂停的事件停止存在，除非世行已通知贷款方该提款权利已获恢复。

* * *

(c) **欺诈和腐败行为。**世行在任何时刻认定担保人的、借款人的、“项目执行机构”的代表或贷款资金其他接受者的代表犯下了与贷款资金使用有关的腐败行为、欺诈行为、胁迫行为或勾结行为，而担保人、借款人或“项目执行机构”（或其他此等接受者）均未采取令世行满意的、及时和适当的行动来立即处理此等行为。

(l) **无资格。**因世行或国际开发协会认定借款人或“项目执行机构”犯下了与贷款资金使用有关的欺诈行为、腐败行为、胁迫行为或勾结行为，世行或国际开发协会已宣布借款人（会员国除外）或“项目执行机构”无资格取得世行提供的贷款资金或国际开发协会提供的信贷或赠款，或无资格以其他方式参与筹备或执行由世行或国际开发协会全部或部分出资的项目。

¹ 《国际开发协会信贷及赠款通用条件》将作类似的修订。

B. 关于扩大世行注销触发事件范围的条文：

如“未提取贷款余额”款项发生本条（a）至（f）I项所规定的事件，世行可在通知贷款方后终止借款人对该款项的提款权利。在发出此通知后，该款项应予注销。

(c) 欺诈和腐败行为。世行在任何时刻认定担保人的、借款人的、“项目执行机构”的代表（或其他贷款资金接受者的代表）对于**贷款资金款项**犯下腐败行为、欺诈行为、勾结行为或胁迫行为，而**担保人、借款人**或“项目执行机构”（或其他贷款资金接受者）均未采取令世行满意的、及时和适当的行动来立即处理此等行为。

二. 关于扩大《国际开发协会赠款通用条件》中退款性补救方法的文本：

(a) 如果国际开发协会认定某笔“已提取赠款余额”款项的使用方式不符合“融资协议”或本《通用条件》的规定，则接受者应在收到国际开发协会给接受者的通知后立即向国际开发协会退还该款项。此处的不合规使用包括（但不限于）：

(i) 使用该款项来支付不属于“合资格开支”的开支；或

(ii) (A) 在该款项的使用上犯下腐败行为、欺诈行为、勾结行为或胁迫行为，或 (B) 使用该款项作为一项合同的经费，但在获得或履行该合同的过程中接受者或“项目执行机构”（或该笔“已提出赠款余额”款项的其他接受者）的代表犯下此等行为，而无论是哪种情形，接受者或“项目执行机构”（或其他该等接受者）均未采取令国际开发协会满意的、及时和适当的行动来立即处理此等行为。

(b) 除非国际开发协会另有决定，否则国际开发协会应注销依据本条而退回的所有款项。

附件D

修订系以《2004年5月版采购指导方针》为基础。修订系针对“资格”和“欺诈和腐败行为”部分（其他条款未作修改）。

修订之处除8月1日执董会批准的“制裁改革”的内容外，还包括一些细微的修订（见附件D）。

采购指导方针

资格

1.8 (d) 依据本指导方针1.14段(d)款或依据世界银行集团反腐败政策¹⁷的规定被世行宣布为无资格的公司，在世行确定的期限内无资格获授世行资助的合同。

欺诈和腐败行为

1.14 世行的政策是要求借款人(包括世行贷款的受益人)以及世行出资合同项下的投标人、供货商、承包商及其分包商在获得和履行这些合同的过程中遵守最高的道德操守标准。¹⁸为了执行这项政策，世行：

(a) 为本款之目的定义以下术语：

(i) “腐败行为”¹⁹：系指直接或间接地提供、给予、接受或要求任何有价值物品，来不正当地影响另一方的行为；

(ii) “欺诈行为”²⁰：系指通过任何作为或不作为（包括错误表述），蓄意或肆意误导、或企图误导某一方，以谋取财务等利益或逃避义务；

¹⁷ 在本款范围内，相关的世界银行集团反腐败政策见于《关于预防和打击国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷及赠款资助项目中欺诈和腐败行为的指导方针》以及《国际金融公司、多边投资担保机构和世界银行担保交易反腐败指导方针》。

¹⁸ 在这里，投标人、供应商、承包商或分包商为了影响采购过程或合同履行以谋取不应得的利益而采取的任何行动都是不正当的。

¹⁹ 在本指导方针范围内，“另一方”系指参与采购过程或合同履行的公职官员。在这里，“公职官员”包括世界银行工作人员和其他作出或审核采购决策之组织的雇员。

²⁰ 在本指导方针范围内，“方”系指公职官员；“利益”和“义务”均与采购过程或合同履行有关；“作为或不作为”的意图在于影响采购过程或合同履行。

附件D

(iii) “勾结行为”²¹：系指两方或更多方之间的安排，以实现不正当目的，包括不正当地影响另一方的行为；

(iv) “胁迫行为”²²：系指直接或间接地危害或损害、或威胁危害或损害任一方或该方的财产，来不正当地影响某一方的行为；

(v) “妨碍行为”系指：

(aa) 故意销毁、伪造、篡改或藏匿对调查有重要意义的证据或向调查人员作出虚假的陈述，以图严重妨碍世行对腐败行为、欺诈行为、胁迫行为或勾结行为指控进行调查；以及（或）威胁、骚扰或恐吓任一方，以阻止该方披露其掌握的与调查有关的情况，或阻止该方进行调查；或

(bb) 意图在于严重妨碍世行履行依照下文第1.14段（e）款项下审计或调阅信息之权利的行为。

(b) 如认定获推荐中标的投标人在竞争有关合同的过程中直接或通过代理犯下了腐败行为、欺诈行为、勾结行为、胁迫行为或妨碍行为，则将驳回授标建议；

(c) 如在任何时候认定借款人的代表或贷款受益人的代表在获得或履行合同的过程中犯下了腐败行为、欺诈行为、勾结行为、胁迫行为或妨碍行为，而借款人未采取令世行满意的、及时和适当的行动来立即处理此等行为，则将注销贷款分配给该合同的部分；

(d) 如在任何时候认定一家公司在竞争或执行世行资助合同的过程中直接或通过代理犯下了腐败行为、欺诈行为、勾结行为、胁迫行为或妨碍行为，则将制裁该公司或个人，包括宣布该公司或个人永远或在规定的期限内无资格获授世行资助的合同；以及

(e) 有权要求在投标文件和世行贷款资助的合同中加入一项条款，要求投标人、供应商和承包商允许世行检查其所有账目、记录以及与投标和合同履行有关的其他文件，并由世行指定的审计师对其进行审计。

21 在本指导方针范围内，“方”系指企图将投标价格设定在人为的非竞争性状态的采购过程参与者（包括公职官员）。

22 在本指导方针范围内，“方”系指采购过程或合同履行的参与者。