

制裁制度的改革：将制裁制度的范围扩大到 采购领域以外，并且制裁妨碍行为

向借款人提供的说明

本说明之目的是向国际复兴开发银行（英文简称IBRD）和国际开发协会（英文简称IDA；IBRD和IDA以下统称“世界银行”或“世行”）的借款人说明世行执董会在2006年8月1日会议上一致批准的对世行的制裁制度的一系列改革。

改革。改革内容如下：

- 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。扩大范围的方法之一是对腐败行为、欺诈行为、勾结行为、胁迫行为采用新的定义。
- 将“妨碍行为”单独作为一项应制裁的行为，其中包括不遵守世行的第三方审计权力，也包括故意妨碍世行对欺诈和腐败行为进行调查。

A. 扩大制裁制度的范围。

理由。在进行上述改革之前，根据世界银行的制裁程序，世行对在工程、货物和服务的采购、咨询顾问的选择和聘请、此类采购或选择所产生的合同的履行方面发生的腐败行为、欺诈行为、勾结行为、胁迫行为（定义见世行的《采购指导方针》¹和《咨询顾问指导方针》²）实行了制裁。对于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腐败行为、欺诈行为、勾结行为、胁迫行为³，如果超出上述采购或选择或合同履行的范围之外（例如非经过采购过程选择的非政府组织和金融中介机构的欺诈和腐败行为），则并不需要遵守制裁规定。⁴扩大制裁制度范围的主要目的是将制裁制度的对象扩大到世行资助的投资活动中发生的比较一般性的欺诈和腐败行为，从而确保用统一的方式处理此类行为，进一步履行世行《协定》所规定的信托责任，确保正当使用所有贷款资金。

¹ 《2004年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》（发布日期：2004年5月）。

² 《2004年世界银行借款人选择和聘请咨询顾问指导方针》（发布日期：2004年5月）。

³ 本说明中有时将这些行为统称为“欺诈和腐败行为”。

⁴ 但对于此类行为（不论是否发生在采购/选择方面），通常需遵守世行法律协议（包括“通用条件”）所规定的契约性补救方法。

要包含采购过程之外犯下的欺诈和腐败行为，就必须包含没有公职官员参与而犯下的欺诈和腐败行为。上述金融中介机构和非政府组织是私人当事方，并且在项目执行过程中与其他私人当事方进行往来。此外，私人当事方可能在协助项目执行单位（英文简称PIU）筹备、执行、监督项目的过程中犯下欺诈和腐败行为。

另外，老定义没有充分包含助长犯罪的行为（即使该行为未完成，原因可能是被有关当局发现或其他巧合），也没有充分包含合谋采取违禁行动的行为。鉴于许多国家通常将犯罪企图和犯罪预谋纳入制裁对象，因此世行已决定将此类行为纳入制裁制度的范围。

扩大的定义。新定义如下：

“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。⁵

“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⁶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。

⁵ 贿赂和“回扣”是典型的腐败行为。

⁶ “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。

对老定义的主要修改之处包括：（i）删除有关采购的语句，（ii）在欺诈行为方面采用非正当目的的概念，要求行为者必须是“蓄意或肆意”误导，以及（iii）规定行为的“目标”可以是任何其他方，而不一定是公职官员（即：包括所谓的“私人对私人”欺诈和腐败行为）。在附件A的表格中，对新定义中的这些用语与以前《采购指导方针》和《咨询顾问指导方针》中的用语进行了逐字比较。

扩大的范围。新的制裁制度针对所有世行资助投资项目中世行贷款资金接受者在使用贷款资金方面犯下（或企图犯下）的欺诈和腐败行为。⁷但是“贷款资金接受者”和“使用贷款资金”的两个用语应当加以广义的解释。制裁制度不仅针对直接挪用贷款资金以支付不合格费用的欺诈和腐败行为，而且针对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。所有此等行动均视作“与贷款资金使用有关”。与此类似，贷款资金接受者包括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。⁸

可以预期，大多数非采购领域的制裁案件通常会针对负责执行项目具体部分或子部分而且被认定犯下应制裁行为的非政府组织或金融中介机构。世行不制裁政府官员或雇员，也不制裁政府管理的机构和实体（例外情况是有资格参与采购过程的自立性国有企业）。⁹象以往一样，对于政府官员、雇员、机构和实体的此类行为，将由借款人采取及时和适当的行动加以处理；如果未能做到，则世行有权采用契约性补救方法。象以往针对采购领域时一样，受制裁个人和实体的名单也将在世行网站上公布。

反腐败指导方针。“腐败行为”、“欺诈行为”、“勾结行为”、“胁迫行为”的扩大定义包含于一个新架构文件中，题目是《关于预防和打击国际复兴开发银行贷

⁷ 扩大的制裁制度不适用于发展政策贷款活动（英文简称 DPL），只有世行与借款人商定了贷款资金允许的具体用途的情况不再此列。

⁸ 这些类别并非相互排除。某些个人或实体可能同时属于多个类别。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。

⁹ 国有企业（《采购指导方针》第 1.8 段（c）款或《咨询顾问指导方针》第 1.11 段（b）款称为政府所有企业）如果在法律和财务上具有自立性，根据商业法经营，而且不是借款人的依赖性机构，则可在本国参与采购过程。另外，根据《咨询顾问指导方针》第 1.11 段（c）款的规定，政府所有的大学和研究中心也可在某些条件下参与世行资助的咨询顾问工作。

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》（简称《反腐败指导方针》）。《反腐败指导方针》将成为一系列准则性文件（例如《采购指导方针》和《咨询顾问指导方针》）的组成部分，适用于世行资助的投资项目。《反腐败指导方针》与其他的《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。世行要求借款人将该《指导方针》发给与借款人签订有关“项目”的协议的所有贷款资金接受方，并确保项目参与方知悉其内容。为此，《指导方针》的英文原文将翻译成另外五个联合国官方语言。《反腐败指导方针》的文本作为附件B附于本文之后。

除了扩大的定义之外，《指导方针》还规定了借款人和其他贷款资金接受方在预防和打击世行资助项目中欺诈和腐败行为方面必须采取的基本行动，其中包括：采取所有必要措施预防欺诈和腐败行为，向项目参与方分发《指导方针》，向世行报告对欺诈和腐败行为的指控，在发生欺诈和腐败行为时采取及时和适当的行动，对世行的调查给予合作，以及采取所有必要和适当的行动使世行实行的制裁充分生效。该《指导方针》还规定了世行可对犯下欺诈和腐败行为的个人和实体采取哪些行动，其中包括对腐败方实行制裁（此类制裁通过适当的调整后¹⁰将类似于采购领域的制裁）。

对通用条件的修改。另外，为了加强世行可用以预防和打击欺诈和腐败行为的法律工具，世行对《国际复兴开发银行和国际开发协会通用条件》¹¹作出了以下修订：

- 新增加了两个允许世行暂停贷款的暂停触发事件，即：（a）如果贷款的借款人不是会员国，而且该借款人因在另一个项目中犯下欺诈或腐败行为而被宣布为无资格；以及（b）如果世行认定犯下了与贷款资金使用有关的欺诈或腐败行为¹²，但借款人未采取及时和适当的行动来立即处理此等行为。此外，如果违反《反腐败指导方针》的规定，则世行可根据现有的违约暂停事件暂停贷款。¹³

¹⁰ 以前，取消资格制裁只适用于未来的项目，即：受制裁方可继续履行目前的合同，但不能对未来的合同投标。这项规定在采购领域是合理的，因为承包商通常履行具体而有时间限制的活动。但是在采购领域之外，受制裁方可能在整个项目期间（或无限期地）担任项目执行安排的“固定方”，因此制裁不仅会将该方排除在未来安排之外，而且可能终止目前的安排。

¹¹ 《国际复兴开发银行贷款通用条件》（发布日期：2005年7月1日）和《国际复兴开发银行信贷及赠款通用条件》（发布日期：2005年7月1日）。

¹² 这项新的补救方法并不针对“妨碍行为”。

¹³ 《国际复兴开发银行通用条件》第7.02条（b）款；《国际开发协会通用条件》第6.02条（b）款。

- 以前针对欺诈或腐败行为的撤消性补救方法仅适用于采购/选择领域，现在则将针对范围扩大到一般在贷款资金使用方面发生的欺诈和腐败行为。这种补救方法的具体执行对象是受欺诈或腐败行为污染的贷款数额。
- 世行扩大了国际开发协会赠款的退款性补救方法，允许国际开发协会要求退还采购领域和非采购领域受欺诈或腐败行为污染的赠款。

上述修订的文本作为附件C附于本文之后。

B. 妨碍行为

“妨碍行为”的新定义。根据新规定，如果有人妨碍世行调查对欺诈或腐败行为的指控，则应受到制裁。这项新的应制裁行为定义为“妨碍行为”，适用于采购领域和非采购领域。该定义列入《反腐败指导方针》（见上文）、《采购指导方针》、《咨询顾问指导方针》以及《世行制裁委员会程序》。

《反腐败指导方针》对“妨碍行为”的定义是：“（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”。该定义规定该行为必须是故意犯下的具体行为，意图是严重妨碍世行对欺诈和腐败行为指控进行调查。如果是短暂推迟或仅仅办事效率低，则不构成“妨碍行为”。

理由。以前的制裁程序对妨碍调查的行为没有单独的制裁措施，结果是不适当地鼓励受调查方销毁证据或威胁证人。根据以前的规则，如果世行正在调查一家公司是否在世行资助项目方面贿赂世行工作人员，而该公司销毁了可能证明其有罪的证据，则销毁证据的行为只能作为确定制裁时的加重理由（前提是世行能证明该公司犯下了被指控的腐败行为）。为了达到避免制裁的目的，公司可能设法阻止世行收集充分的证据来证明被指控的腐败行为。

通过将妨碍调查认定为单独的应制裁行为，可鼓励公司采取负责任的行动，并可防止公司销毁证据，骚扰证人，或以其他方式妨碍世行的调查。这项规定有利于加强世行的第三方权利，并可阻止公司在没有契约性权利时（或契约性权利已失效时）采取不合作态度。

应当指出：妨碍行为并不构成世行根据《通用条件》行使契约性补救方法的理由。

C. 采购

对于采购/选择咨询顾问领域的欺诈和腐败行为，仍将执行《采购指导方针》和《咨询顾问指导方针》关于欺诈和腐败行为的规定。世行已修改《采购指导方针》和《咨询顾问指导方针》关于无资格的规定，即新增加了因《反腐败指导方针》制裁措施而导致的无资格理由。上述《指导方针》包含范围扩大的定义，并针对采购领域加以适当的明确化，另外还将欺诈和腐败行为的定义扩大到妨碍行为。对这些定义的修改预计不会对采购领域和咨询顾问领域的制裁制度产生实质性影响。对《采购指导方针》的修订文本作为附件D附于本文之后；对《咨询顾问指导方针》也已作出相同的修订。