

世界银行集团



发起讨论文件

世界银行集团制裁制度审议 2011- 2014

审议第一阶段：总结评估

缩略语

AfDB	非洲开发银行
AsDB	亚洲开发银行
EBRD	欧洲复兴开发银行
ETS	提前暂停资格
EXT	对外事务部
F&C	欺诈与腐败
FY	财年
GAL	全球行政法
IAB	独立顾问委员会
IAD	内部审计部
IBRD	国际复兴开发银行
ICB	国际竞争性招标
ICO	廉政合规办公室
IDA	国际开发协会
IDB	美洲开发银行
IFC	国际金融公司
INT	廉政局
INTSC	战略与核心服务部门 (INT)
LEG	法律部
MD	常务副行长
MDB	多边发展银行
MIGA	多边投资担保机构
NCB	国内竞争性招标
NRA	协商和解协议
OSD	IBRD/IDA 资格暂停与制裁办公室
OPCS	业务政策与国别服务部
PforR	结果导向型规划
SAE	指控声明及证据
SB	制裁委员会
SBS	制裁委员会秘书处
SC	制裁委员会
SDO	IBRD/IDA 资格暂停与评估主管
SME	中小企业
UN	联合国
VDP	自愿披露计划

I. 引言及审议方法

1. 应审计委员会要求，世界银行集团管理层正在对制裁制度展开审议。制裁体系是对从事腐败、欺诈、共谋、胁迫和妨碍行为的公司和个人进行制裁的行政程序。在做出制裁决定前，会为被控方提供适当程度的审核程序。
2. 经审计委员会同意，审议工作分两个阶段进行。第一阶段总结评估，重点审议开始使用新制裁程序后推出的各项改革的实施情况、制裁制度对世界银行业务的影响、制裁制度相对于当前各国和国际法律的法律适当性。第二阶段针对制裁体系整体效率与效益的重大根本性问题，即制裁体系总体上是否达到了在世行集团业务中清除腐败分子、制止欺诈和腐败行为的目标，并且制裁成本保持在对世界银行集团恰当的水平。目前尚未确定第二阶段的开展时间。
3. **组织管理。**第一阶段的审议工作主要由世行法律部（LEG）的一个小团队担任，由指导委员会负责管理，世行集团的法律总顾问担任指导委员会主席，成员包括一名常务副行长（MD）、主管业务政策与国别服务部（OPCS）的副行长、国际金融公司（IFC）的法律总顾问、IBRD/IDA 主管业务的副法律总顾问。
4. **审议方法。**为发现和分析问题，审议利用多种方法和资源，其中包括由 IBRD/IDA 资格暂停与制裁办公室（OSD）、制裁委员会秘书处（SBS）和廉政局（INT）提供的“硬性”（即定量）数据，即从建立两级制裁体系起到 2012 财年底的主要成功指标（见第一阶段的任务大纲），以及有关看法和问题的“软性”（即定性）数据，后者来自与 INT、OSD 和 SBS 工作人员以及制裁委员会（SB）所有成员的内部深度访谈，这些访谈保密，由一名舆论专家与对外事务部（EXT）合作代表世行法律部进行采访。审议团队还进行了多次书面和口头磋商，磋商对象包括 INT、OSD 和 SBS 员工、IFC 和 MIGA 负责制裁的法律协调人、以及制裁制度对其工作有所影响的世行集团政策和业务人员。
5. 本文件总结了审议第一阶段初步的指示性发现和建议，作为本阶段与外部利益攸关方磋商的背景信息。

II. 制裁程序及组成阶段

6. **案件总量；制裁和暂停资格数量。**新的两级制裁体系在 07 和 08 财年的启用阶段进展缓慢，07 财年没有做出任何制裁，08 财年也仅有两例制裁。此后案件数量大幅攀升，09 财年实施了 13 例制裁，10 财年 45 例，11 财年 34 例，12 财年 83

例。SDO 和 SB 实施的所有制裁几乎都属“基本”制裁，即限期取消资格或有条件性解除制裁的取消资格。截止到 2012 年 6 月 30 日实施的 177 例制裁中，5 例不属基本制裁：3 例有条件性的非取消资格制裁（其中一例同时收到惩戒信），两例惩戒信制裁；这些制裁都是通过协商解决机制达成的（也称为“和解”）。类似地，只有 5 例做出了赔偿制裁，其中 4 例通过和解达成，最近（12 财年之后）1 例由制裁委员会实施。

7. 整体而言，目前两级体系的运作看来达到了预期。由 OSD 对案件进行第一级审查的一个主要目的就是尽早处置案件，实际情况也正是这样。但是值得重视的一点是，在第一级解决的大部分案件（92%）并不是各方进行讨论交流的结果，而是由于调查对象没有做出响应的“默认”结果：调查对象既没有向 OSD 提交“解释”也没有向 SB 提出申诉。中小企业构成了这些默认案件的主体，这是中小企业在制裁体系中呈现缺位状态的一个方面。

8. 在目前的制裁程序下，由 INT 调查并提交给 OSD 的案件有 139 例，截止到 2012 年 6 月 30 日，其中 84 例已经走完所有程序结案（57 例在第一级结案；27 例在第二级结案）。平均来看，每个制裁案件从开始调查到最终在 SDO 或 SB 阶段结案，大约需三年时间。这一数字符合审核程序要求，也好于 2004 年改革前这一程序所需的相应时长。

9. 但是平均时间掩盖了各个案件所需时间的巨大差异。我们研究比较了实施两级制裁体系后的最早的 25 个案件和 2012 年 6 月 30 日前结案的最新的 25 个案件的时间表，发现起初的 INT 阶段所需时间平均减少了一半还多，说明最近的改善势头很足。研究数据显示，制裁程序的其他阶段也普遍有所改善，尽管幅度相对有限。

10. 在分析数据时，一些现象令人吃惊，其中包括制裁程序中费时最长的步骤竟然是在发出“制裁审理通知”前 OSD 和 INT 的工作。

11. **INT 的审理工作：**总体而言，如上文所述，在制裁案件审理过程中，INT 所花的时间最长。当然这点并不令人惊讶，因为 INT 所担负的工作，其中特别是案件调查和起草“指控声明及证据”（SAE）两项都是制裁程序中耗时耗力最多的任务。实际上，调查时间已经大幅缩短，与各国体系相比也颇具优势。调查/起草 SAE 平均需要两年多一点时间。虽然审议团队未对此问题进行详细研究，但调查时间可能已经达到了总体合理的水平。试图缩短调查时间可能会适得其反，因为人们可能会倾向于选择那些影响较小的小型案件。

12. **OSD 的审理工作：**OSD 阶段，对 SAE 进行初步和后续审理及决定，通常在

制裁程序中所占时间最少。OSD 做出初步决定平均需要 63 天，后续的第二次和第三次审理（如果有的话）分别需要 34 天和 12 天。但是也有少数案件在 OSD 初步审理阶段费时非常之长，不过这些属于异常现象，总体情况还是好的。

13. **制裁委员会的审理工作：**在三个部门中，SB 在制裁程序中所需时间差异最小。案件提出申诉后，SB 平均需要 184 天完成审理。不过我们在这个阶段也看到了一些差异和“异常案例”。这些差异似乎主要是由于制裁委员会会议召开时间和经验丰富的调查对象提出更多请求导致的。

14. **与 2004 年前的制裁委员会 (SC) 对比。**尽管目前的两级体系比以前的 SC 程序远为正式，也稍微细致一些，但新旧两种体系所需时间还是具备相当可比性的。实际上，审理最近的制裁案件所需的平均时间要低于 SC 程序平均所需。而且当前体系的产出量大大增加，SC 每年平均审理 9 个案件，而目前的平均数是每年 34 例。

15. **结论。**研究明确显示制裁体系能够快速处置案件。好消息是自从 2010 年初开始，制裁体系整体走向良好，审理案件所需时间总体有可观的下降。这一趋势从 2011 年初开始加速发展。所以，虽然制裁体系起步缓慢，但是整体绩效愈来愈佳：案件审理时间持续下降，同时实施的制裁数量却不断增加。

16. **初步建议。**尽管整体情况良好，但是为了进一步提高制裁体系的绩效，解决一些残留问题，审议团队还是提出了一些改进措施。我们将在与外部利益攸关方磋商后再次审议这些建议。初步建议包括：

- 在条件允许的情况下继续努力缩短调查时间（但不能牺牲质量，或回避有希望但却复杂的案件）；
- 在 INT 和 SB 加快部署 OSD 已经在使用的自动化案件管理系统；
- 研究整个制裁体系的质量控制；
- 就如何处理涉及机构官员责任的法律问题提供指引，此问题拖延已久，一些案件因此裹足不前；
- 为体系中所有参与方制订绩效标准；
- 对没有新问题的案件，SB 可考虑通过小组形式而非全体会议审理；
- 增加 SB 成员，设置一些候补成员，以便于满足法定人数要求；
- 为了增加在制裁程序第一级听取调查对象意见的机会，可做出正式要求，例如在向 OSD 提交案件前要进行访谈并出示指控函，以加快案件审理速度。

III. 2004年其他改革和2006年改革的实施情况

17. **使用更多制裁形式。**在2004年的改革中，可能的制裁措施从取消资格增加到了现在的五种制裁方式：（1）无限期或限期取消资格；（2）有条件性解除制裁的取消资格；（3）有条件性的非取消资格制裁；（4）惩戒信和（5）赔偿。不过在实际操作中，SDO和SB做出的基本上都是“基本”或默认制裁，即限期取消资格或有条件性解除制裁的取消资格，后者在2009年成为默认制裁。自2007年实施新制裁程序以来，不论SDO还是SB，做出的制裁决定都是两种默认制裁之一。

18. 并不是说多少比例的案件应该得到何种制裁；实际上，如果大部分案件得到的并非世界银行集团制裁政策决定的“基本”制裁才令人不安。OSD和SB都欢迎更多制裁形式带来的灵活性，但他们认为目前的制裁格局并没有严重问题。尽管如此，还是应该对制裁方式的使用进行进一步研究，因为从逻辑角度而言，我们预期应该至少有更多一些案件不采用取消资格和有条件性解除制裁的取消资格的制裁方式。另外，和解过程中达成的制裁方式和SDO或SB决定的制裁方式出现一些差异是可以理解的，但迄今我们所看到的差异程度加深了一些人士对和解机制的担心和负面看法（见下文）。

19. **将制裁制度范围扩大到采购领域以外；制裁制度将私营部门业务包括进来。**在2006年的改革中，制裁制度的范围主要在两个方面有所扩大：（1）针对IBRD/IDA项目，制裁制度不仅覆盖采购领域，而且覆盖在使用世界银行贷款资金时比较一般性的欺诈和腐败行为；（2）包括IFC、MIGA和世界银行担保业务。但是改革六年以来，还没有传统的IBRD/IDA采购领域之外的案件，尽管我们也看到了令人鼓舞的微小转变：在IBRD/IDA采购领域中，大家从关注招投标转到更重视合同实施；INT说现在开始出现了针对非采购领域的指控，并已相应启动了调查。

20. 世界银行的业务人员担心，对采购领域以外发生的欺诈和腐败缺乏关注给系统留下了重大“漏洞”，尤其是一些脆弱领域，包括现金转移、养老金和卫生部门的一些案例研究。随着世界银行开始实施新的结果导向型规划、更多地使用国家体系，这一担忧就更加值得重视。

21. **扩大应予制裁行为的范围。**2006年的改革还将应制裁的行为大幅增加到现在的五种行为，改革前制裁范围只包括腐败和欺诈行为，改革后增加了共谋行为、胁迫行为和妨碍行为。自此以后，超过86%的制裁案件涉及欺诈行为，其中大部分涉及及招投标文件的伪造或其他失实陈述行为，只有12%的案件涉及腐败（即贿赂和回扣）、8%涉及共谋行为、1%涉及妨碍行为，迄今还没有胁迫行为案件。

22. 腐败和共谋案件不多而情节轻微的欺诈案件明显占了大多数，这点可能需要引起关注。但同时令人鼓舞的是，最近出现的几个影响巨大的案件似乎正在改变这一状况，其中包括针对大公司的案件，以及一些正在审理的案件。还需要注意的一点是，欺诈常常涉及对一项关键能力或选择标准的虚假说明，这可能会对项目产生严重影响。

23. **结论及初步建议。**很明显实施这些改革产生的结果并不统一。2004 年和 2006 年两次改革增加的权力和范围只得到了有限的使用。虽然产生这一现象的原因和解决办法并不十分明了，我们还是建议了一些步骤以改善这些领域的记录。我们将在与外部利益攸关方磋商后再次审议这些建议。本阶段审议工作提出的初步建议包括：

- 明确规定使用赔偿/补救措施的标准以及其他步骤，探索灵活使用各种制裁措施的办法，使得各种措施比例更为得当；
- 进一步研究非 IBRD/IDA 采购领域案件少的原因和解决方案，包括采用基于风险的方式，更广泛的使用前瞻性工具，如 DIR、司法鉴定审计和就地审计；
- INT 继续努力与各国相关部门结成联盟来发挥其有限的调查工具的作用。INT 的调查工具可能还有一点扩充空间。

IV. 2009-2010 年改革的实施情况

24. 2009-2010 年对制裁制度又进行了一轮改革，主要是解决世界银行集团员工指出的制裁程序前后端存在的弱点，以及提高制裁体系的透明度和有效性。改革措施包括采用“提前暂停资格”，公开发布 SDO 决定和 SB 决议，把有条件性解除制裁的取消资格作为“基本”制裁并建立相关的廉政合规办公室，对如何处理企业集团的问题出台了更明确的指引。这一时期在由保罗·沃尔克（Paul Volcker）领导的小组建议下，SB 的主席从由内部人担任改为了外部人担任。这些改革内容最后都被纳入了制裁程序，并于 2011 年 1 月发布了新《制裁程序》和相关的内部指南。现在对这些改革是否成功做出定论还言之过早，但审议团队还是努力总结了截止到目前的进展。

25. **使用暂停资格和提前暂停资格。**自从 2009 年推出“提前暂停资格”（ETS）以来，三年中的应用并不频繁。2009-2011 年期间只使用了两次 ETS。不过，为了响应世界银行业务人员解决“脆弱窗口”问题的不断呼吁，“脆弱窗口”即发现证据到实施暂停资格之间的一段时间，而这段时间可能会很长，因为 INT 可能需要几个月或一年多的时间完成调查（通常还包括对相关指控的审查）。最近 ETS 的使用有所增加，12 财年有 4 个案件用到 ETS。虽然 2009 年与执行董事达成了只在特殊情况下使用 ETS 的协议，但公平地说，ETS 未得到充分使用。

26. **企业集团指引。**世界银行员工表示，处理企业集团问题的新指引证明很有帮助。但值得注意的一点是，指引主要针对大型的跨国企业集团，而没有太多涉及如何处理中小企业和个人的类似问题，而后者更远为频繁地出现在 INT 提出的案件中。针对此问题及其他一些领域，如对代表处和分支机构的“定点”取消资格制裁，员工要求得到进一步指引。

27. **和解。**自从制裁体系中正式引入和解机制后，作为解决制裁案件的一种手段，其应用不断增加。如上所述，和解数量呈上升趋势，12 财年通过和解达成的制裁占到三分之一（32.65%：16 例和解，33 例 OSD 制裁）。建立和解机制主要有两个目标：提高效率和让各方对结果有更大确定性。

28. 鉴于目前还处于早期实施阶段，就此做出定论还为时过早，但从迄今的执行情况整体而言，和解机制确实符合其建立的目标。自建立正式的和解机制以来，2010 年 6 月后的平均值显示，通过协商解决制裁案件只需要在 SDO 阶段解决所需时间的 34%，利用完整的两级制裁程序常规所需时间的 10%。根据定义，和解是各方就要实施的制裁达成一致意见，因此也就达到了结果确定性的目标。此外，和解手段还具备其他方式通常没有的优势，包括调查对象的更广泛的合作、支付赔偿或

其他补救资金、为了达到解除制裁的条件会坚持与 ICO 沟通。

29. 在制裁程序启动前就开始协商解决的少数案件（大部分和解案件都是在制裁程序启动后开始协商的）出现了拖延情况。造成这一结果看来有多种原因，其中包括在制裁程序启动前进行的协商没有规定时限，这点不同于制裁程序启动后的和解。并不令人吃惊的是，这些案件的调查对象多是大公司，有经验老到的法律顾问代表公司就制裁手段进行激烈谈判，并参与提供协商和解协议（NRA）。这些案件虽然相对数量不多，但是给业务人员造成了困扰，因为漫长的和解谈判拖延了开始制裁审理和 SDO 做出取消资格判决的时间，等于再次给世界银行打开了“脆弱窗口”。为了确保和解服务于其诞生的目标，我们建议在制裁体系中包括激励措施，促使迅速处置和解案件，包括那些在制裁程序开始前就协商的大公司案件。

30. 有人提出和解可能带来的信誉风险。以前采取和解手段的大多是规模较大的公司，有人说和解只青睐“大”公司（特别是那些愿意支付赔偿金的公司），这些大公司得到了特殊待遇。现在中小企业和个人也在采取和解手段，但有人忧虑这些调查对象被利用。这两种顾虑都被和解缺乏透明度这一看法所放大，实际上，目前国际上已经加强了对和解的监督。

31. 实际上，制裁体系中对这两种顾虑都有防范保障措施。和解政策要求各方同意达成的制裁必须符合《制裁准则》规定的要求，这点在 OSD 审议中也得到了证实。对和解结果的分析证明，考虑到达成和解中的合作态度可作为一个减轻罪责的因素，达成一致的制裁如政策所要求，都基本符合《制裁准则》规定，事实上规模较大的公司受罚更重（高于三年基线），个人和小公司所受制裁较轻，这一结果否定了制裁体系偏向前者而后者被不当利用的看法。制裁体系还规定了保障措施来确保所有调查对象在完全知情和不受到胁迫的情况下达成和解协议。而且在实践中还实施了更多政策未能明确预见到的保障措施。

32. 外部利益攸关方和一些内部利益攸关方认为和解缺乏透明度这一看法又放大了这些顾虑。世界银行集团的政策已经对透明度做出了一定要求，例如要求公布 NRA 条款摘要。不过我们相信围绕和解的透明度还有提高空间，同时注意不要造成不必要的“寒蝉效应”。

33. **有条件性解除制裁的取消资格列入“基本”制裁；成立 ICO 办公室。** 2010 年 9 月在 INT 的战略与核心服务部门（INTSC）下成立了廉政合规办公室（ICO）。根据制裁程序规定，ICO 的主要职责是决定被取消资格的当事方是否达到了满足取消制裁的条件，通常是指在新的“基本”制裁有条件性解除制裁的取消资格的情况下，被制裁方成立（或改善）和执行廉政合规项目。ICO 需要审慎评估被制裁方的

合规项目是否达到了“世界银行认可的”健全程度，从而能够防止未来出现违规行为。

34. **ICO** 发现调查对象很少做出回应，尤其是中小企业。只有两家调查对象根据目前的程序，针对 **SDO** 或 **SB** 所做制裁，在收到 **ICO** 发出的通知后有所回应。这就让人开始担心，与当初的设计目的相反，有条件性解除制裁的取消资格实际上成了无限期取消资格的通道。

35. 直到最近，**ICO** 得到的资源还很有限。虽然我们不是合规专家，但审议团队认为有一点很清楚，即随着更多案件需要处理，目前的资源将很快捉襟见肘。我们欣慰地注意到，**INT** 对这个问题已经采取了措施。不过，我们难以确定在预算不变的环境下，**INT** 是否能有充足的资源分配给 **ICO**。

36. 以上事实对 2009-2010 年在此项改革提出了根本性问题。与调查对象联络并说服他们参与制裁审理过程很可能需要大量增量资源，如果调查对象同意参与，还需要继续与他们就合规进行富有成效的对话。鉴于这些挑战，以及基本没有得到所需资源的可能性，我们建议重新考虑把有条件性解除制裁的取消资格作为“基本”制裁的决定。世界银行可以考虑采取其他办法解决此项改革意图消除的脆弱性问题，例如对反复违规者予以更严厉的制裁。

37. **公开SDO 决定和SB 决议；法律文摘。**在目前阶段全面评估制裁体系在这些方面的改革是否达到了预计效果还为时过早，但可以说我们很高兴看到 **SB** 和 **SDO** 所做决议和决定及《法律文摘》所体现出的高品质和专业性。制裁体系的参与者提供的初期反馈证实，法律确定性确实得到了很大提高，至少对内部体系而言。现在制裁委员会会的决定论证全面，包括陈述案件事实、适用的审查标准、各方辩论、董事会的分析、结论和对恰当制裁方式的决定。

38. **多边发展银行 (MDB) 交叉制裁。**2010 年 4 月，世界银行与其他四家 **MDB** (**AfDB**、**AsDB**、**EBRD** 和 **IDB**) 签署协议，各方互相承认取消资格的制裁决议。实施交叉制裁不存在重大问题，因此这一协议有效提高了制裁体系的效力，对调查对象和世界银行等其他 **MDB** 都是如此。调查对象与其律师以各种方式做出反应，包括在审理过程中出现更积极的辩护趋势，辩护律师呼吁 **MDB** 采取更一致的政策。

39. **结论与初步建议。**2009-2010 年改革迄今的总体执行情况记录良好，虽然 **ETS** 和有条件性解除制裁的取消资格是明显的例外。在目前的审议阶段，在收到外部利益攸关方的建议前，审议团队建立考虑采取以下步骤进行改善：

- 一起努力寻找让 **ETS** 应用成为主流的办法；

- 修订《制裁手册》中的企业集团指引，进一步明确几方面的事宜，尤其是在以下两方面提供具体指导：如何处理中小企业问题，对代表处和分支机构的“定点”取消资格制裁的问题；
- 加强程序保障，提高和解透明度，给在制裁审理程序开始前就展开的和解谈判规定名义时间表，考虑把自愿承诺或 ETS 作为进行重大和解谈判的前提条件；
- 重新考虑把有条件性解除制裁的取消资格作为“基本”制裁的决定。

V. 业务问题

40. 世界银行业务人员在磋商中强调指出了制裁制度给他们工作带来的一些问题，尤其是采购业务。在内部磋商中大家反复提出的一个关键问题就是，共同出资方不能互相、全面认可各方的取消资格制裁名单并将之作为取消资格的基础。有几位员工也指出了另一个问题：世界银行不能接受借款国把国家制裁名单作为取消资格的基础，这也是借款国越来越频繁提出的问题。ETS 的使用方式并无助于关闭存在于公司受调查期间的“脆弱窗口”，业务人员对此点反映强烈。另外还存在着被取消和暂停资格的公司获得合同的风险，这种风险在采购事后审查的情况下更为严重。

41. **共同出资方做出的取消资格制裁。**除 MDB（反之亦然）外，世界银行不认可其他共同出资方的取消和暂停资格名单作为资格审查的基础，这种做法给世界银行一些项目的准备工作制造了不少“无效重复劳动”，降低了效率，给借款国带来了不良后果，相关项目的发展成效也受到负面影响。从中期到长远来看，这个问题会愈来愈严重，解决之道在于扩大目前的交叉制裁安排，把双边捐助方和国际组织包括进来。短期来看，一个更实际的解决办法是基于逐个项目或案件应用取消资格名单。另一个可能更实际的短期办法是允许对费用采取“交叉取消资格”，按照这个概念，如果某个项目的某项费用没有资格获得共同出资方的资金，那么就认定其无资格获得世界银行的资金。这么操作并不构成交叉制裁，只是单纯地接受现实：除非所有来源的资金都可用，否则共同出资的费用就无从支付。这种模式的好处就是世界银行不用以任何方式“批准”其他制裁，这样世行就无需评估相关的制裁体系或调查被取消资格的原因。

42. **借款国做出的取消资格制裁。**随着借款国的采购方式愈加积极和成熟，世界银行不允许借款国在世行出资的项目中应用各国自己的制裁名单是另一个日益凸显的问题。最新版本的《世界银行采购指南》允许借款国在世界银行同意的情况下，可以在国内竞争性招标（NCB）中采用自己的制裁名单，但不能在国际竞争性招标（ICB）中采用，由此有可能导致一些不当结果。政策还要求世界银行要确定被取

消资格一方是由于欺诈、腐败（而不是其他原因）被取消资格，制裁体系具备“司法”性质并为被取消资格一方提供了适当的审核程序；这些要求已经证明有限制性，而且并不十分清楚应该由谁或根据何种具体标准来做出决定。

43. 在目前的审议阶段，我们建议扩大借款国应用国家制裁名单的范围，允许借款国在世界银行贷款项目的所有采购方式中应用国家制裁名单，同时意识到需要研究这一决定的影响，包括与其他 MDB 采购政策的协调统一。我们也建议重新考虑对制裁体系具备“司法”性质的要求。可以考虑的变通办法是，只要初期的行政决定会经过一定程度的司法审查（国家体系常常如此），就可被视为满足了这一要求，或等待对目前《采购指南》的修订。

44. **被取消和暂停资格的公司被授予合同或接收世界银行资金的风险。**如果合同接受事前审查，世界银行有各种事先控制办法确保被制裁和暂停资格的公司不会被授予合同或接收资金。尽管系统还存在着人为失误、错判和渎职带来的风险，但经过前审的合同和付款的总体风险不高。而采取事后审查的采购存在被制裁和暂停资格的公司获得合同和付款的不小风险，因为与前审合同不同，世界银行员工不会对照制裁和暂停资格名单对这些合同进行事先检查，后审只在抽样基础上展开，并不包括所有合同或非采购项目，其中一些可能使用了世界银行大量资金。与此类似的，对“指定账户”的使用也是进行事后审查。我们建议采取若干措施来降低这些风险，主要办法是通过加强借款国对此领域所担负义务的认识，加强合同管理和财务管理评估，以及抓紧内控措施。

45. 暂停资格的公司尤其需要关注。借款国完全通过 Client Connection 这一对外网站获得通知，借款国工作人员输入密码可以访问。但是我们得知许多客户不用 Client Connection，或不坚持使用，这意味着客户只偶尔看到暂停资格名单，或根本看不到。很明显这个漏洞需要堵住，我们建议世界银行考虑要求（大多数）借款国必须使用 Client Connection，或者对外公开暂停资格名单。

46. **结论及初步建议。**世界银行的制裁体系带来了一些需要注意的业务问题。针对这些问题，审议团队建议了一些措施并将在与外部利益攸关方磋商期间进一步讨论。这些措施包括：

- 允许世界银行在资格审查中参考第三方制裁决定；
- 增加资格规定：没有资格获得共同出资方的资金也就无资格获得世界银行的资金；
- 重启与联合国及其他国际组织、以及双边捐助方的讨论，达成类似于与其他 MDB 签订的交叉制裁安排；

- 将目前借款国制裁系统的应用扩展到 ICB，取消和/或重新诠释目前对制裁体系具备“司法”性质的要求；
- 探索进一步加强内控的办法，防止支付款项进入或来自暂停或取消资格公司。

VI. 法律适当性

47. 审议团队发现，世界银行的制裁制度看起来达到甚至在一些地方超出了审核程序一般概念和全球行政法（GAL）新兴理论的基本原则。经过历年来的改革，如由外部人士担任 SB 主席，公布 SB 和 SDO 决议，发布有关制裁体系的公共信息材料，包括公之于众的《制裁准则》，制裁体系的公平性和透明度已经得到了很大的提升。

48. 尽管如此，在程序方面还是有一些改善空间，GAL 原则呼吁世界银行在制订制裁政策时增加透明度和参与性。在本阶段的审议中，审议团队建议世界银行集团考虑以下措施，进一步加强制裁体系的公平性和透明度：

- 第一级制裁审理（即 SDO 阶段）的步骤应该进行调整，以便 OSD 审查的决策过程允许调查对象在 SDO 做出决定前提出申述；
- 如果调查对象或 INT 提出要求，SDO 决议，包括 ETS 决定应由 SB 审议；
- 加强 SB 所有成员和 SDO 的独立性：规定每人六年任期，不可连任；只有由于目前外部 SB 成员适用的原因才能提前免职。SB 成员的任期应该错开，这样人员变动不会像现在一样剧烈；
- 世界银行集团应该把 SB 变成一个完全由外部人员组成的机构，同时采取适当措施减少目前由内部成员提供的专业知识方面的损失，例如可以任命 MDB 退休员工加入 SB，给予 SB 向世界银行工作人员征求专业意见的途径；
- 如同世界银行在修订业务政策时的做法，未来修订制裁政策时应进行外部磋商，包括在对外网站发布信息，如果资源允许，与主要利益攸关方进行面对面磋商；
- 为了公平起见并在争辩各方之间建立更多“平等武装”，制裁体系应争取最大程度的透明度。其中，应该对外披露制裁体系的全面的法律、政策框架，包括《制裁手册》和“法律总顾问的咨询意见”（Advisory Opinions of the General Counsel），以及如果 SDO 决定成为最终决议后披露 SDO 的论证过程。

VII. 其他问题

49. **“合理调整”世界银行集团解决项目中欺诈与腐败问题的举措。**世界银行的制裁程序经历了一系列反复的改革，旨在利用各种方式解决世界银行项目出现的欺诈和腐败问题。目前除了正式的制裁程序外，世界银行还有自愿披露计划（VDP）及和解等其他工具。经验显示可能需要进一步扩充这一“工具包”，并且同样重要的一一制订一个连贯的政策框架，指导世界银行对各种工具的使用。制裁程序日益变得复杂正式，总体而言这是好事，因为能为调查对象提供更加公平的待遇，但是许多制裁案件涉及的是相对轻微的违规行为，纯粹从效率角度看，可能不必要完完整整应用目前体系提供的保护程序。

50. **中小企业缺位。**中小企业在制裁体系中的缺位情况令审议团队吃惊。如上文指出的，超过一半的调查对象，其中大多数是中小企业，被“默认”制裁，因为他们对“制裁审理通知”不做任何回应。在公司规模与申诉案件的可能性之间似乎存在相当明确的关联。还如上文指出的，有证据显示，一些中小企业同意了和解协议，但可能并没有充分理解他们同意承担的责任所带来的影响。另外，面对 ICO 在和解程序之外主动提出的恢复资格条件，只有一小部分被制裁方做出回应。由于没有与调查对象接触沟通，我们只能根据事实推测中小企业缺位背后的原因。不过很明显，制裁体系存在的“中小企业问题”需要进一步研究和关注。

51. **初步建议。**针对这些问题，审议团队建议了若干措施，并将基于与外部利益攸关方的磋商成果重新考虑这些措施。在本阶段的审议中，建议的措施包括：

- 研究让无力聘用法律顾问的中小企业和个人更方便参与制裁体系的办法，并且不产生过高成本。可以考虑的办法包括为调查对象编制“了解您的权利”手册，在制裁审理过程中更多使用“简明英语”，通过视频会议或其他虚拟方式协助调查对象参与听证会议。针对小型案件的简化程序和规则对于缺乏经验的调查对象来说更易掌握，同时效率也更高；
- 在目前的制裁程序、和解和 VDP 基础上，扩充解决项目中欺诈和腐败问题的“工具包”。可供选择的举措将包括从实时解决轻微违规的非正式的业务办法，一直到提供健全审核程序的完整、正式的制裁程序，后者用于可能辩诉激烈的重大案件。应该针对标准和决策制定明确的框架，用于指导如何根据问题的性质、立即采取行动的需求和其他相关因素选择适当举措。

VIII. 下一步安排

52. 此发起讨论文件将在[网上](#)对外发布，在此基础上展开与外部利益攸关方的磋商。磋商网站于 2013 年 7 月 3 日上线，提供世界银行集团制裁体系的信息、审议过程、以及在第一阶段审议中提出建议的渠道。如果外部利益攸关方希望就本文件或任何与审议及更新过程相关的事宜提交问题和意见，请使用以下专用邮件地址：sanctionsreview@worldbank.org。[网上](#)还提供了一组引导性问题，供利益攸关方参考。
53. 基于与外部利益攸关方磋商的成果，第一阶段审议的最终报告将于 2013 年底（日期待定）提交给审计委员会。