



世界银行集团制裁制度审议 磋商计划

世界银行集团正在对制裁制度展开审议。世界银行集团的制裁体系是对在世行资助的项目中从事腐败、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，制裁体系会为被控从事应予制裁行为的一方提供适当程度的审核程序。

1. 背景

世界银行集团同其他多边发展银行（MDB）已达成协议，定义适用的应予制裁的行为，其中包括腐败、欺诈、共谋和胁迫行为。世界银行还可能对参与“妨碍”世行集团廉政局（INT）调查的公司或个人进行制裁。世行集团设有一套行政程序，对在世行资助的项目中从事一项或多项应予制裁行为的公司和个人进行制裁，其意图在于为被控方（称为“调查对象”）提供适当程度的审核程序，之后才决定调查对象是否将受到制裁以及实施何种制裁。

制裁体系于 1997 年建立，之后在 2004 年、2006 年、2008 年和 2009/2010 年进行多次改革。目前的两级安排从 2007 年开始应用。内部评估显示，经历了起初几年的缓慢发展后，从 2010 年初起制裁体系整体走向良好，这一趋势从 2011 年初开始加速发展。

2. 审议过程及目标

审议工作分两个阶段进行：**第一阶段**（2011 年 7 月—2013 年底），世界银行集团利用这个机会总结、评价和评估制裁体系及相关改革的作用和有效性。根据总结评估的结果，可能进行进一步审议和改革。总结评估工作意在帮助世界银行集团评估迄今为止制裁体系的实施情况、历年来的改革情况，以便发现进一步改善的可能切入点。第一阶段的内部磋商于 2011 年 7 月开始，目前还在继续进行。为了充分掌握相关问题，世界银行集团的法律部（LEG）正在与外部利益攸关方进行磋商，征求各方的意见。外部磋商于 2013 年 7 月 3 日开始，计划于 2013 年 10 月 31 日结束。

第一阶段重点审议 2007 年开始使用新制裁程序后推出的各项**制裁**改革的实施情况、制裁制度对世行业务的影响、制裁制度相对于当前各国和国际法律的法律适当性。为此世界银行集团正在征求股东和广大利益攸关方的意见，以助于建立下一代制裁体系。第一阶段审议的最终报告将借鉴各方提供的反馈，法律部计划在 2013 年底向世行审计委员会提交此阶段最终报告。

2013 年 3 月 22 日，审议团队与审计委员会在执行会议上讨论了总结内部磋商初期发现的初步报告。完整报告目前还未定稿，但在制裁审议[网站](#)提供了报告**摘要**，作为第一阶段与外部利益攸关方进行磋商的背景信息。摘要包括对制裁体系运作情况的一些看法，以及如何改进目前程序的建议。第一阶段的磋商将为审议最终报告提供参考。

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. 审议第一阶段的磋商工作

A. 目标

磋商的目标在于了解外部利益攸关方对制裁体系哪些方面运作良好或不佳的意见。另外，世界银行集团也在征集如何改革现有程序以更好服务于体系目标的建议。世界银行集团在提交给审计委员会的最终结论和建议中将考虑这些意见和建议。

第二轮磋商针对可能收到的有关改善体系的详细建议书，时间可能在 2014 年初。

B. 利益攸关方

世界银行集团制裁体系涉及多方面外部利益攸关方。世行将尽量与每一类别的利益攸关方进行磋商，包括：

- 过去参与了制裁程序的外部当事方，特别是以前的调查对象及其法律顾问。
- 私营部门参与者，特别是参与世行集团支持项目的承包商和咨询顾问，他们可能参与制裁程序或受到影响。
- 涉及以下工作的各国官员：(i)实施受腐败或世行制裁影响的项目和/或(ii)反腐败或制裁事务。
- 其他有制裁体系的国际组织，特别是其他多边发展银行。
- 致力于反腐败的民间组织。
- 重点研究治理与反腐败、公共采购和/或发展成效的学者。

C. 磋商方式

与外部利益攸关方的磋商将基于[发起讨论文件](#)展开，其中总结了初步发现。该文件概要介绍了制裁体系及过去进行的改革，提供了绩效数据，从内部磋商和案头研究中总结的初步发现，并提出了初步建议。

为了有助于世行深化针对制裁体系的思考，世行将征集各方利益攸关方对世行在审议过程中应考虑的重点议题的意见。与外部利益攸关方的磋商将主要通过[在线专用网站](#)、有针对性的面对面会议及视频会议进行。世行将征求外部利益攸关方对制裁体系的总体看法。讨论题目包括但不限于以下各项：

- 公平性
- 透明度和法律确定性
- 独立性和可信用度
- 可及性
- 效率和有效性
- 改进办法
- 和解

为了帮助构思和组织意见及反馈，下面提供了一些引导性问题，但并不包括所有讨论议题：

1. 制裁体系于 1997 年建立，之后经历了数轮改革，旨在提高体系的公平性、可信用度、效率和有效性（[点击此处](#)了解历次改革的详细情况）。根据您的经验或观点，世行集团是否可以采取其他步骤提高体系的公平性、可信用度、效率和/或有效性？
2. [发起讨论文件](#)概要介绍了审议的初步发现，指出了影响制裁体系的问题，并针对这些问题提



出了一些初步建议。考虑到审议第一阶段的工作是总结评估，而非审议“根本性问题”，您觉得还有其他问题需要审议吗？您对审议的初步建议有其他看法吗？

3. 历年来世界银行集团已经采取了很多措施提高体系的透明度。例如，[资格暂停与制裁主管](#)（无争议案件）和[制裁委员会](#)（争议案件）的决议都对外公开，[法律文摘](#)将制裁委员会做出制裁决策的法律信息公诸于众。世行已将[制裁准则](#)及[情况说明](#)对外公布，后者包括管辖权、法律来源和企业集团的处理等问题。审议的初步发现建议公开更多信息，进一步提高体系透明度。您觉得已经公布的信息有用吗？世行是否还可以采取其他一些措施提高体系透明度？
4. 制裁体系为世行资助合同的承包商或潜在承包商提供指导材料（参见前一问题）。您认为采取哪些办法可以让这些材料更有用、更有效？
5. 世界银行集团制定了[企业集团的处理](#)指引，包括对调查对象的附属机构及所谓的“继承方和受让方”的制裁办法。您觉得这份指引的明确性和预见性是否足够？是否还需更多有关世行制裁企业集团办法的信息？如果是，需要哪些方面的信息？
6. 初步审议报告建议了各种办法提高体系对所有调查对象的可及性，包括中小企业和没有法律顾问的调查对象。建议包括编制“了解您的权利”手册，文档更多使用“简明英语”，以及针对小型案件采用简化程序。您觉得目前体系的可及性如何？您认为还应采取哪些办法提高体系对所有调查对象的可及性？
7. 世界银行集团已经采取了一些步骤增强制裁体系的独立性和可信度。2006年，内部制裁委员会被主要由外部（即非世行员工）成员组成的制裁委员会取代。2009年，世行决定应选择外部成员担任制裁委员会的主席。审议初步报告建议制裁委员会改为全部由外部成员组成，进一步加强体系的独立性。您认为改为全部由外部成员组成的制裁委员会有哪些主要利弊？世界银行集团是否还能采取其他措施加强制裁委员会的独立性和可信度？
8. 审议团队分析了制裁体系目前的绩效记录，发现按审理时间和产出衡量，体系的总体效率一直在稳步提高。不过，初步审议报告还是建议了一些进一步提高体系效率的措施，包括自动化案件管理系统、对比较“常规”的案件更多使用制裁委员会小组形式、以及改善工作流程的其他一些步骤。还能采取其他办法进一步提高体系效率吗？
9. 世行最近采取的一项能大幅提高效率的措施是制裁案件可以使用“协商解决机制”（即和解），而不用资格暂停与评估主管（SDO）和制裁董事会展开制裁审理。审议发现和解决确实是解决制裁案件的高效手段，但也注意到一些人批评和解不够透明。您觉得能或应该采取什么办法改善和解机制？
10. 第一阶段的审议工作并不试图衡量体系的总体有效性—这是第二阶段的工作，不过世行已经采取了许多措施提高体系的有效性，包括对被调查的公司采取“提前暂停资格”措施，“有条件性解除制裁的取消资格”被列为“基本”制裁。但是审议发现这两种机制的实施都存在缺陷，并建议了一些改进办法。在这一阶段，您是否有其他具体建议提高体系的有效性？



11. 作为一项行政程序，制裁体系意图为被控从事应予制裁行为的个人和公司提供适当程度的“审核程序”。您认为目前体系是否在审核程序和效率之间达到了适当的平衡？如果没有，您觉得能或应该采取什么办法达到适当的平衡？目前的体系是否为调查对象提供了充足的辩护机会？
12. 审议建议考虑调整第一级制裁审理的步骤，这样 SDO 只有听取了 INT 和调查对象双方的意见后才做出决定。在制裁审理开始前，SDO 不再审核 INT 的指控声明及证据（SAE）以确保 INT 对每个案件都有充足的证据。INT 和调查对象都可以对 SDO 决议提出申诉。您同意这些想法吗？您认为主要利弊是什么？
13. 制裁体系的总体目标应该是什么？世行如何衡量和定义是否达到这些目标？
14. 针对世界银行集团的制裁体系或本次审议，您有何意见、看法或建议愿意分享？

对以上问题的回答可以通过[电子邮件](#)或[在线](#)提交。

D. 第一阶段暂定时间表

2011 年 7 月–2013 年 2 月	案头研究，内部磋商
2013 年 3 月 22 日	与审计委员会讨论初步发现和建议
2013 年 7 月 3 日–10 月 31 日	外部磋商，内部磋商继续
2013 年底	向审计委员会提交最终发现和建议
2014 年初（暂定）	针对改变体系的建议进行外部磋商
2014 年中-年底（暂定）	确定新程序，提交给董事会，发布新程序等

E. 透明度及沟通

专用的[磋商网页](#)是利益攸关方和股东提建议、为总结评估提供帮助的平台。通过此平台，所有有意参与的个人和团体都可以通过在线[调查表](#)或电子邮件 sanctionsreview@worldbank.org 提供书面意见。

磋商网页包括审议及时间安排信息、磋商程序、相关的背景信息、相关资源，以及随着审议和磋商工作推进的其他相关信息。

所有的磋商和磋商材料都采用英语。在召开磋商会议时，审议团队将尽最大努力使用会议召开地的语言。

在磋商的整个过程中，将在网页上不间断地发布参加[面对面会议](#)的人员名单和观点意见（不署名）摘要以及在线问卷。

在每一阶段结束时将总结磋商中收到的所有意见和反馈，同时准备另一份文件，概述在起草框架文件时如何处理磋商中提出的问题。此文件将在向执行董事会汇报时提交。



4. 联络

有关审议和磋商程序的问题请联系制裁体系审议团队：sanctionsreview@worldbank.org。

