

# 国际工程法律观察

## International Project Legal Insight

---

# 目录

## 重点市场深度分析

非洲新能源项目开发和融资中的主要问题 .....	01
--------------------------	----

## 多边开发银行合规

中国工程企业为何需要高度关注并切实做好多边开发银行合规 .....	06
应对多边银行审计和调查常见问题 .....	08

## 专业洞察

国际工程中的独立保函概述 .....	11
企业高管出境风险防控要点及应对策略 .....	14

## 经典案例解析

对提交的造假投标文件疏于管控而构成欺诈 .....	18
---------------------------	----

## 国际工程法律动态

1. 越南调整国家电力发展规划 .....	21
2. 马来西亚通过《碳捕集、利用与封存法案》 .....	22
3. 菲律宾发布《天然气产业发展法案》实施细则：推动下游天然气行业规范与能源安全 .....	22
4. 印尼国家电力公司（PLN）发布《2025-2034 年电力供应业务计划》 .....	23
5. 保加利亚宪法法院裁定农业光伏发展不应以牺牲农业为代价 .....	23
6. 匈牙利即将实施最新修订版《2015 能源效率法》 .....	23
7. 巴林通过新法：私营部门接管国有服务企业须至少聘用 50% 本国公民 .....	24
8. 南非电力传输基础设施条例草案：私营部门参与基础设施升级 .....	24
9. 埃及推动垃圾转能源项目：政策激励与投资机会 .....	25
10. 秘鲁设定油气活动环境合规新期限，2025 年 7 月 27 日为申请截止日期 .....	25

## 重点市场深度分析

### 非洲新能源项目开发和融资中的主要问题

#### 一、撒哈拉以南非洲 IPP 市场概述

2010 年以前，撒哈拉以南非洲大多数项目以火电为主，而如今随着各国政府朝着净零排放目标努力，可再生能源项目已成为该地区的主流选择。撒哈拉以南非洲的独立发电（IPP）项目有很多机会，该地区有很高比例的人口无法获得可靠的电力供应，政府对电力供应需求强烈。以南非为例，该国存在大规模的负荷削减问题，缺乏可靠的供电来源，而大型工业客户迫切需要稳定的电源。因此，无论并网项目还是离网项目，在撒哈拉以南非洲都有巨大的潜力。

撒哈拉以南非洲与政府合作开展电网项目很多由开发性金融机构主导（比如大家可能熟悉的“太阳能规模化开发”（Scaling Solar））。开发性金融机构主导项目的核心理念是：开发已完成尽职调查（有些甚至已经完成可行性研究）、确定土地的项目，然后打包后进行公开招标，从而使开发商能够提供最具竞争力的价格。这类项目通常有来自世界银行的担保机制（比如多边投资担保机构（MIGA）为股权提供的担保，世界银行针对购电付款提供的信贷支持）。这些举措的目的是帮助降低项目风险、控制电价水平。这一机制也对其他没有参加 Scaling Solar 的国家也产生了影响——他们往往以其他国家的低电价为理由，压低在其国家开展可再生能源项目的电价。

我们还观察到了许多可以进入撒哈拉以南非洲市场的收并购机会，比如一些大型的项目出售，在尼日利亚和加纳等地经常有开发商进行重组，或投资者退出。

#### 二、撒哈拉以南非洲可再生能源和电力投资的挑战

##### 1. 政治风险

在非洲投资能源项目面临的主要挑战之一是政治风险，尤其涉及外汇、流动性和本币贬值等问题。在长期电力供应安排中，投资者往往需要承担 20 年合同义务，若本币出现大幅贬值，能否重新协商电价或转嫁成本成为至关重要的问题。以尼日利亚为例，由于货币大幅贬值，导致 10 年前的项目和 10 年后的项目可获得的支持差异巨大。此外，对于政府作为购电方的 IPP 项目，合同一般约定电费以本币支付，投资者难以确保市场上有足够外汇可以将资金转换为外币向股东分红或偿还贷款。例如，由于外汇储备严重短缺，马拉维政府曾面临严重的流动性问题；在 PPA 谈判期间，政府删除了所有外币账户和外汇支付支持相关的条款。

##### 2. 建设风险

许多开发商目前可以整合 EPC 与 O&M 服务；但撒哈拉以南非洲 IPP 项目的典型风险之一就是建设



风险。因为电力项目基本都是依赖单一资产，在该资产完成建设并开始运行之前，整个项目面临极高不确定性。一旦建设期结束，签有长期 PPA 的项目则进入相对“去风险”状态。不同类型的可再生能源项目建设周期不同，太阳能项目相对容易，而地热、水电、风电则需进行长期的环境与社会影响评估，可能耗时数年，直至获得政府颁发的环境与社会许可证。如果作为项目开发商同时也是 EPC 承包商，这样的风险相对较容易管理，可以通过与关联公司合作来处理，项目开发商也有信心能按期交付。但是，如果与独立承包商签订合同，则必须重视管理并分配建设期风险。

### 3. 市场风险

随着可再生能源和气候议题获得更多关注，全球资本对相关项目的投资热情持续上升。但乌克兰战争等政治事件进一步加剧了市场风险。一些项目签署的 EPC 合同因材料价格飞涨而难以执行，投资方需确保合同有重新议价的机制。在部分司法辖区内，由于存在强制的本地化内容要求，需要引入本地合作伙伴，使用当地员工、设备和原材料。

### 4. 供应风险

供应风险通常可以通过并网项目长期 PPA 下政府照付不议义务条款缓解，确保项目运营期间收入来源。但同时仍有一些因素会影响收入，例如政治风险和不可抗力风险。此类风险必须通过合同进行明确管理，尤其是对于寻求融资的项目，金融机构通常会要求项目方在合同条款中妥善管理这些风险，否则项目融资可能会遭遇困难。

### 5. 调度风险

调度风险通常与电力传输和互联风险密切相关。调度风险的核心在于如何顺利将电力接入电网，而这通常取决于电网运营商。在撒哈拉以南非洲，许多国家的电网输电能力不足。因此，在寻求项目机会时，首先要评估电网是否有足够的容量支持该项目。如果没有，项目方需要考虑是否承担部分输配电基础设施的建设，并将其纳入项目中。该等输配电设施通常在建设完成后需要移交给当地政府所有，由政府承担后续风险。值得注意的是，政府可能面临无法将电力接入电网的问题。

### 6. 交易对方风险

在开展并网项目时，“交易对手风险”尤为显著。开发商通常需与国有电力公司签署购电协议，而有些机构本身的信用状况往往不佳。在赞比亚等国的项目中，国家电力公司（如 ZESCO）存在严重的履约与支付能力问题，对项目造成重大挑战。如果项目出现问题，在撒哈拉以南非洲，贷款方和投资者通常期望在合同中有强有力的条款，确保在项目提前终止时，政府能够支持并支付开发商相应的补偿。

### 7. 争议解决

关于争议解决机制，我们通常建议要求使用熟悉的司法管辖区或仲裁制度。对于大多数投资者和贷款人而言，伦敦或巴黎的国际商会（ICC）或伦敦国际仲裁法院（LCIA）仲裁可能是他们的首选，确保投资者和商业贷款方在争议解决时能够拥有更多的保障和透明度。

### 三、非洲新能源项目的典型风险分配和处理措施

在与政府合作并网项目时，政府应至少承担政治风险和输电配电风险。政治风险包括政局不稳、战争、法律变化等。同样，一旦电力交付到电网，之后的风险应由政府承担。政府应负责运营方在项目发电后的接收义务，一旦因为政府未能如期建设输电线路或发生技术障碍而导致电力无法并网，应由政府承担支付“视同发电电费”的义务，即支付开发商无法接收电力期间的费用。由于撒哈拉以南非洲的许多地区在电网输电和配电方面缺乏足够的投资，项目面临的传输系统风险较大。如果出现问题，开发商需要确保合同足够完善，能够偿还债务并管理项目。此外非洲国家的公用事业公司通常缺乏足够的流动性和信用支持，因此项目开发商往往也面临很大的支付和信用风险。

在非洲英语国家，政府通常会提供主权担保，保证电力购买方根据 PPA 履行支付义务。然而，在撒哈拉以南非洲的一些国家，政府可能不愿提供此类担保，而是提供一种“安慰函”或类似的书面承诺，确认政府支持项目。以肯尼亚为例，尽管政府不提供主权担保，但会签署类似的书面承诺。对投资者来说，这一书面承诺虽不具备强制法律效力，但仍有一定意义。因为到目前为止肯尼亚的购电方拥有较好的支付记录，投资者仍愿意能接受该风险。尼日利亚则发展出“出售/回购期权协议”（Put and Call Option Agreement, PCOA），即政府以合同形式承诺在项目提前终止时回购项目资产，这是政府提供支持的另一种方式。另外，西非和撒哈拉以南非洲的法语国家普遍还不能依赖“安慰函”，通常会通过特许经营协议或者某种担保来保障投资者的利益。

另一个较大的挑战是在任何市场中，尤其是在东南亚或非洲这类新兴市场，能否履行合同依赖从政府获得必要的审批，但审批程序可能非常繁琐。对于土地风险，在一些国家，特许经营协议中可能会直接授予 IPP 项目开发商土地使用权，通常是在公共私营合作法或相关采购流程中有明确规定。此类土地使用权一般为期 20 年，具体条款依据各国的法律和规定而有所不同。在一些国家（尤其是民法体系的国家），土地使用权并非通过简单的租赁方式获得，而是通过与政府签订的长期租赁协议取得。

此外，法律和税务的变化也是风险因素之一。任何导致税务或法律变化的情况，都可能增加开发商的成本。然而电价未必会随之上涨。因此，确保在合同中设有机制，能够在成本显著增加的情况下保证开发商的经济利益不受损害，是非常重要的。

关于不可抗力风险，可以将其分为自然事件（如洪水、地震等）和政治风险（如社会动荡、政府行为等）。其中，自然不可抗力通常可以通过保险获得保障，而政治不可抗力则较为复杂，通常需要在合同中单独谈判并明确规定。在发生不可抗力事件时，值得注意的是，即便开发方的义务被暂停，购买方仍然需要履行“照付不议”的义务。尤其在由于不可抗力事件导致项目无法正常运营的情况下，对于开发方来说，关键是要要求支付补偿金。如果发生法律变更，且该变更导致额外成本增加，即使不影响项目的运营，开发方也可以要求重新谈判合同条款来弥补这些增加的成本。在这种情况下，通常会设定一个门槛，即当成本增加超过某个预定的金额时，开发方有权要求补偿。在民法体系国家，“情势变更条款”（hardship）或“合同稳定性条款”（stabilization）也可能允许在经济失衡的情况下重新谈判合同。与不可抗力不同，情势变更条款通常只有在承包方面面临极为严重的损失时才会被触发。尽管在实践中鲜有真正使用这一条款的案例，但有些项目发起人确实会在考虑将其作为一个谈判手段。

如何降低这些风险并将其转嫁到政府，通常需要通过实施协议、特许权协议或类似协议来实现。

除了协议处理外，针对重大风险的管理，常见做法是购买保险以覆盖大多数风险。然而，政治风险的应对更为复杂。市场上的政治风险保险费用高昂，尤其在离网项目（off-grid）中，保险的成本常常令人望而却步，因此很多项目并未投保。只有在如装机容量达 300 兆瓦的大型可再生能源项目中，才具备足够的规模经济来合理化这一支出。

此外，项目方也可以向一些专业机构如世界银行寻求帮助，如非洲多边投资担保机构 MIGA。MIGA 主要为一些固有的政治风险提供保障，包括项目或项目公司股权被征收或国有化的风险；政府突然大幅提高税费或更改关税政策；又或政府拒绝发放关键许可证（如电力许可证）等行为所带来的风险。这些措施有助于减轻项目方因政治不确定性而可能面临的巨大经济负担。需要注意的是，即便项目方希望获得 MIGA 提供的政治风险保障，项目协议中仍必须包含对这些政治风险的合同性保护，如政府承诺不征收、不单方更改税收政策等，否则保险公司在发生违约时未必会赔付。

此外，在项目融资中，还可依赖其他形式的保障措施。例如，可以从出口信用机构获取有关特定项目的担保；也可以向中央银行申请外汇支付的担保支持。但是依据我们在撒哈拉以南非洲及其他地区的多数谈判经验中，政府通常不愿提供这类承诺，原因在于其自身流动性有限，无法保证在本国面临外汇短缺时仍优先保障某一项目的外汇支付。

在项目风险缓释方面，特别是在撒哈拉以南非洲的可再生能源项目中，部分风险担保（Partial Risk Guarantee, PRG）是一种常见工具。Trinity 律所曾协助设计“区域流动性支持机制”（Regional Liquidity Support Facility, RLSF），专门用于撒哈拉以南非洲的可再生能源项目。该机制本质上是一种高度流动性的信用证。其运作方式是：政府与德国复兴信贷银行（KfW）及非洲贸易保险公司（ATI）签署协议，由商业银行出具一份与购电方义务相关的信用证，该信用证则由 ATI 和政府之间的安排提供担保。与世界银行提供的 PRG 不同，RLSF 的一个关键优势是，若发生问题，无需经过长期争议解决程序，即可快速提取相关的信用支持产品。

#### 四、非洲离网型电力项目 / 自备电厂项目的机遇

在非洲不少国家，由于当地电网设施落后以及供电能力不足，大规模工业客户（特别是矿业企业）无法接入电网，离网型电厂 / 自备电厂（captive power）成为唯一的解决方案。但是，离网型电力项目 / 自备电厂项目目前也面临着一些挑战，包括：

- **结构设计：**根据具体的国家监管体系，离网型电力项目 / 自备电厂项目形式有多种。比如在某些国家，离网型电力项目 / 自备电厂项目只能为单一客户提供服务，或者只有被视为自行生产电力时，才允许开展此类项目。但是，通过不同的合同结构设计（例如租赁安排），离网型电力项目 / 自备电厂项目开发商仍然可以建设、控制和运营电厂，而将电厂的所有权归予大型工业企业（如矿企）。
- **垄断企业的挑战：**越来越多的政府通过监管措施保护其公用事业的垄断地位。很多国家的公用事业公司不希望其大客户被开发商吸引、与其签署企业直购电协议（Corporate PPA）和租赁协议，这会减少他们的收入来源。因此，国家公用事业公司通常会采取措施，确保自身

的市场份额。以尼日利亚为例，该国已有完善的微电网法规，并且近年来针对分布式电力有大量立法进展，且该国开展了大量的离网电力项目。但是该国的电网企业希望继续为重要客户提供电力，以避免失去大客户。近年来，自备电厂开发商曾在当地法院遇到一些法律挑战。

非洲离网型项目 / 自备电厂项目的风险分配与并网项目有较大差异。例如：在并网（on-grid）项目中，通常会涉及政治风险和不可抗力条款。如果因政府违约或政治风险导致提前终止，开发商通常能获得偿付，包括未偿还债务、股权投资以及一定的内部回报率。如果是自然不可抗力，一般仅赔偿未偿还债务和部分股本回报。即使是开发商违约，政府通常也会支付终止补偿金，以覆盖项目融资贷款人的债务。这种安排特别适用于开发性金融机构（DFIs）支持的国家（如肯尼亚）。相比之下，离网型项目 / 自备电厂项目 Corporate PPA 的风险分配与之差异巨大。由于没有政府支持，离网型电力项目 / 自备电厂项目开发商需要与购电方自行协商相关条款。在 Corporate PPA 中，合同结构并无标准模板，很大程度取决于谈判双方的力量对比。大多数的 Corporate PPA 客户是大型矿企，对电力的连续性和稳定性要求极高，常见配置为太阳能 / 风能搭配储能。储能电池的使用方式、容量和电价机制等也都需在合同中明确。

从融资角度来看，这类项目常由商业银行而非开发性金融机构（DFIs）提供资金，银行愿意放贷主要是因为矿业公司本身就是他们的重要客户，而且，与传统电力项目的公用事业购电协议（utility offtake structure）不同，开发商在自备电厂项目中可以更好地分散和控制风险，特别是：

- **信用风险：**如果用电方是跨国公司，其往往拥有比主权国家的国有购电方更好的信用评级，因此更容易获得融资。外汇风险仍是一项挑战，但一个离网型电力项目 / 自备电厂项目中，电价可以完全以美元计价，以美元支付，减少汇率和流动性风险。
- **输配电风险：**离网型电力项目 / 自备电厂项目也不依赖电网运营商，无需承担输电风险。在一些国家的并网项目中，即便电站和购电方都很可靠，仍可能遇到延迟——例如因为政府程序缓慢导致无法推进。
- **土地风险：**离网型电力项目 / 自备电厂项目往往建在客户现有场地中，客户将土地租赁给开发商。这通常是工业园区，不涉及搬迁问题，也较少面临土地相关环境社会治理（ESG）挑战。
- **不可抗力风险：**政治不可抗力风险通常由双方共同承担。在一些大型矿业企业的企业购电协议中，还设有终止补偿条款，对开发商而言是有吸引力的，因为某些情形下该补偿可涵盖股权收益。但开发商仍需承担其自身违约风险。

总体而言，相较并网 IPP 项目，离网型电力项目 / 自备电厂项目在灵活性方面更有优势，但若是单一资产项目，仍需承担所在国的国家风险，此时客户声誉及其财务稳健性可以起到降低项目风险的作用。如今在撒哈拉以南非洲，可再生能源的并网项目规模反而不如一些离网型电力项目 / 自备电厂项目，一些为大型矿业项目服务的离网型电力项目 / 自备电厂项目用电需求远超政府正在招标的电站容量。因此在现阶段，大型离网型电力项目 / 自备电厂项目的市场潜力甚至优于传统并网项目。



## 多边开发银行合规

### 中国工程企业为何需要高度关注并切实做好多边开发银行合规

多边开发银行在推动全球反腐败和诚信合规方面扮演着核心角色，其影响力远超一般金融机构。对于积极参与国际工程、基础设施建设和贸易的中国企业而言，理解多边开发银行的合规要求不仅是避免风险的必要手段，更是提升国际竞争力、塑造负责任企业形象的战略选择。

#### 一、什么是多边开发银行？

多边开发银行，简称多边银行（Multilateral Development Banks, MDBs）属于国际或区际政府间金融机构，通过提供长期贷款等融资工具，以促进区域经济可持续发展、维护世界金融稳定。

世界银行集团（“世行”）是世界范围内影响力最广、成员国最多的多边银行，其成立之初旨在帮助遭受二战破坏的国家恢复经济，之后关注重点转向资助发展中、欠发达国家兴建基础设施，消除贫困。除世行外，致力于发展本区域性经济的多边银行也在二战后陆续成立，欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行（“亚行”）、非洲开发银行（“非行”）、泛美开发银行与世行并称“五大多边银行”。另外，我国筹建的亚洲基础设施投资银行（“亚投行”）自 2016 开业以来，成员国数量和项目规模不断扩张，也已成为重要的多边银行之一。

#### 二、中国企业与多边开发银行的关系

我国是众多多边银行的成员国<sup>1</sup>，中国企业拥有参与不限于中国国内及境外的多边银行资助项目的广泛机会。

在多边银行资助的项目中，尽管申请和接受多边银行贷款或其他资助的主体一般是政府机构，但政府机构需要通过与企业合作来使用贷款完成相关项目。因而，许多中国企业，特别是参与国际工程、基础设施建设和相关贸易的中国企业，通常都会重视在多边银行资助项目中寻求商业机会、赢得项目合同，作为投标人、工程建设承包方或分包方、咨询服务顾问、设备货物供应方等各类角色，参与到多边银行资助的项目当中。

1. 中国在五大多边开发银行中均为成员国：（1）中国是世界银行的创始国之一，根据 2021 年 6 月的数据，中国在世界银行的投票权占比 / 持股比例约为 5.03%，这是一个显著的份额，仅次于美国（16%）和日本（8.21%）；（2）中国于 1986 年 3 月 10 日加入亚洲开发银行（ADB），根据截至 2023 年 12 月 31 日的的数据，其持有总股份的 6.4%，仅次于日本和美国（各持有 15.6%）；（3）中国自 1985 年加入非洲开发银行（AFDB），是该行的区外成员国。根据 2023 年的数据，中国持有非洲开发银行总股份的 1.2%；（4）中国于 2016 年 1 月加入欧洲复兴开发银行（EBRD），截至 2025 年 2 月，中国在欧行的持股比例为 0.09%；（5）中国于 2009 年 1 月加入泛美开发银行（IDB），在该行的持股比例为 0.004%。虽然这仅占银行总投票权的一小部分，但中国仍是成员国，并在执行董事会和理事会中拥有席位。



### 三、 多边开发银行在全球反腐败和推广诚信合规中扮演着不可替代的核心角色

自上世纪九十年代以来，为防范和打击因腐败、欺诈等不当行为致使项目资金无法按照借贷目的有效利用的问题，以世行为首的多边银行在过去二十余年逐步建立了成熟的合规制度和制裁体系。

一方面，多边开发银行制定了远超许多国家国内法的、极其严格的道德与合规标准（如世行、亚行的《反腐败指南》），为国际项目融资设立了“黄金准则”。这些标准明确禁止腐败（即贿赂）、欺诈、共谋（即串通）等不当行为。

另一方面，多边开发银行建立了强大的独立调查和制裁机制，来确保制定的合规标准有在其资助的项目中得以贯彻。该机制广泛适用于参与项目、使用项目资金的各类实体和个人，包括在项目中投标、承建、供货、提供咨询服务的各类企业。具体而言：

- 专职廉政办公室通过保密举报热线、审计线索等渠道受理投诉，严格遵循透明公正原则开展调查，涵盖投标欺诈、商业贿赂等全链条风险。调查过程包含初步评估、证据收集（文件审查、现场检查、人员访谈）及跨司法管辖区协作。
- 当确认违规行为时，MDBs 将启动制裁系统——实施包括取消投标资格（通常数年）、附条件解禁及经济赔偿等处罚。其中，最具威慑力的处罚措施是其“交叉制裁”机制。依据主要 MDBs 签署的联合协议，一家机构对违规企业的制裁（取消资格一年以上）会触发其他主要开发银行自动实施同等制裁，这意味着一次违规可能导致企业被全球主要开发金融市场“封杀”，损失巨大。这种高强度执法向市场传递明确信号：违规代价将远超项目本身。

多边开发银行的制裁机制不仅是惩罚工具，更通过“整改换减罚”原则激励企业改善治理、提升合规水平。被制裁实体可通过证明合规体系实质性升级争取缩短制裁期、甚至提前获得解禁。

更重要的是，其调查与制裁机制正深刻影响着全球合规文化的塑造。为保持项目参与资格，企业积极强化尽职调查、内控与监察机制。这不仅避免制裁，更因提升的公信力赢得融资优势与风险抵御力。通过严惩违规者，MDBs 确保诚信企业不再因拒绝行贿而处于劣势，使透明度成为核心竞争力。这种影响力已超越开发金融领域，促使各国政府、私营部门及国际组织效仿其高标准，推动形成“合规是可持续发展基石，而非负担”的广泛共识。

### 四、 做好多边开发银行合规是中国企业生存和发展的必然要求

对于积极参与国际工程承包、基础设施建设和贸易的中国企业而言，高度重视并切实做好 MDBs 合规绝非选项，而是生存和发展的必然要求。

首要原因是 MDBs 资金支持着大量中国企业参与的国际项目，是企业进入这些市场的关键“入场券”。一旦因违规被某家 MDB 制裁，交叉制裁机制将立即生效，导致企业在几乎所有主要 MDB 资助项目中被排除在外，这对国际业务构成阶段性的重大打击，已有众多企业因此付出惨痛代价。

其次，违规带来的风险是多重且深远的，包括直接经济损失（失去合同、罚款）、灾难性的声誉损

害（被公开列入制裁名单影响品牌形象、投资者信心和股价），并可能引发连锁反应，波及商业融资和其他合作机会。

第三，这不仅是国际要求，也是国内监管的硬性规定。全球反腐败监管日益趋严（如美国 FCPA、英国反贿赂法），而中国政府同样高度重视“走出去”企业的合规经营，《中央企业合规管理办法》等明确要求建立完善的合规体系，遵守 MDBs 高标准正是满足国内外监管的关键体现。

## 五、切实履行多边开发银行合规要求是中国企业提升核心竞争力、塑造负责任形象和维持国家声誉的战略选择

为达到 MDBs 严苛标准，企业必须建立或升级覆盖全业务链、全员参与的强大合规管理体系，这本身就是提升整体管理水平和风险防范能力的过程。

良好的合规记录是企业诚信和专业性的最佳证明，能显著增强 MDBs、项目业主、合作伙伴及东道国政府的信任，成为国际竞标中的关键优势。尤其作为“一带一路”建设、中国企业“走出去”的主力军，中国工程企业的行为直接关系到国家形象和倡议的国际声誉。严格遵守 MDBs 等国际最高标准，展现负责任的态度和专业水准，对于消除误解、赢得国际社会广泛支持至关重要。

在当前复杂的国际环境和地缘政治挑战下，坚守最高的合规标准，更是中国企业防范政治风险、证明自身清白、维护正当权益的最有力武器。

因此，中国企业必须将 MDBs 合规置于企业合规发展的重要战略位置。当然，这需要最高管理层的坚定承诺和资源投入，将诚信合规融入企业文化；建立对标 MDBs 标准的合规体系，包括严格的风险评估、第三方尽职调查、针对性培训、有效内控审计以及安全的举报调查机制；特别警惕并严格管理第三方合作伙伴带来的风险；并持续关注 MDBs 规则更新，不断完善合规实践。唯有如此，中国企业才能有效规避风险、保障商业利益，并在全球舞台上赢得尊重和长远成功。

## 应对多边开发银行审计和调查常见问题

### 1. 世界银行在内的多边开发银行为何可以对中国企业行使审计和调查权？

以世界银行为首的多边开发银行对参与其资助项目的相关企业和个人享有审计和调查权，其主要有以下两个依据：

一方面，各成员国在成立或加入相关多边开发银行时所签署的多边开发银行的章程文件中通常会赋予多边开发银行对其所资助项目的资金使用权情况进行监督和评估的权利，例如，《世界银行集团章程》（Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development）规定，成员国应确保贷款或资助用于预期目的，并配合世界银行的监督。

另一方面，多边开发银行与各国的贷款协议、投资协议中通常会约定相关调查和审计条款，而各国具体项目的业主方则在向项目参与方发出的招标文件及中标方所签订的合同中通常会嵌入上述调查和审计条款。

以世行项目为例，世行将“投标人指引 (Instructions to Bidders)”嵌入其所资助项目的招标文件中。该指引明确要求，所有投标人、代理商、承包商、咨询顾问、服务提供商、供应商等角色（统称为“项目相关方”）均需在参与世行资助项目的全过程接受世行对项目相关方的审计，包括但不限于投标阶段以及履行合同阶段。而在项目相关方就世行资助相关项目签署的合同中，亦需要明确包含同意接受世行审计的条款。

### 3. Corrupt and Fraudulent Practices

3.1. The Bank requires compliance with its policy in regard to corrupt and fraudulent practices as set forth in Section VI.

3.2. In further pursuance of this policy, Bidders shall permit and shall cause its agents (where declared or not), sub-contractors, sub-consultants, service providers, suppliers, and personnel, to permit the Bank to inspect all accounts, records and other documents relating to any prequalification process, bid submission, and contract performance (in the case of award), and to have them audited by auditors appointed by the Bank

（来源：世界银行编写的标准采购文件模板）

因此，如果企业参与了世行资助项目的投标（无论是否中标），项目过程中一旦发现可能存在可制裁行为（如欺诈、腐败、串通等），世行就可以对企业进行行政审查，行使审计权。

在我们律所处理过的案件中，就有不少参与投标但未中标的企业遭遇了世行的审计调查。而在审计函中，世行正是援引了资审文件、投标文件中相关条款作为其对该企业开展审计调查的依据。

## 2. 多边开发银行内部负责对相关企业和个人开展调查的机构是什么？

在世行制裁体系中，世行廉政局（Integrity Vice Presidency, INT）负责对企业发起调查。INT 的主要职责为打击腐败，确保世行的资金仅用于其预期目的，其主要工作内容包括调查和审计、提出指控和制裁措施建议以及风险预防。向企业发送审计函和要求解释函的为 INT 内设的调查团队。此外，INT 内部还设有一个负责制裁后合规评估的诚信合规办公室（Integrity Compliance Office, ICO），其主要职责是监督被制裁企业合规体系建设和执行情况。

就 INT 的调查工作流程而言，在收到投诉材料后，INT 会先就其是否对该投诉拥有管辖权进行初步评估，之后 INT 会根据初步评估的结果决定是否启动初步调查，如果 INT 在初步调查的过程中认为该指控有初步的证据支持，则会启动全面的调查。

例如，世行 2024 财年年报中公开的一则典型案例显示，INT 在初步调查过程中发现某世行资助项目在合同招采中存在不同项目的中标者均委托同一家本地分包商开展项目执行工作的异常情况，INT 据此对该项目相关方启动了全面调查。

除世行外，其他多边开发银行也有各自负责开展调查的内设部门，例如：非洲开发银行廉政和反腐败办公室（PIAC）、亚洲开发银行反腐和廉政办公室（OAI）、欧洲复兴开发银行首席合规官办公室（OCCO）以及美洲开发银行机构廉政办公室（OII）等。

### 3. 审计函 (Audit Letter) 是什么？对于企业而言，收到审计函意味着什么？

审计函是 INT 以向企业收集更多信息和证据为目标发出的文件。INT 希望收集到的信息和证据可以和其原先收到的案件线索形成串联，以印证或核实其正在调查的可制裁行为是否成立。

在审计函中，INT 一般会附上详尽的文件请求清单，要求企业按照不同分类提供海量文件，包括但不限于企业基本信息、参与项目投标的企业人员名单及信息、与投标相关的文件和相关项目合同、企业和所有项目相关方的外部沟通记录及内部人员沟通记录、项目相关财务凭证和相关合规制度的文件等等。

近年来，INT 审计函中所要求企业提供的信息和文件范围有越来越宽泛的趋势。在我们最近三年代表企业应对 INT 审计的项目中，INT 在审计函中所要求企业提供的电子文档的大小可能达到数百 Gigabyte。

企业收到 INT 的审计函，需要引起充分的重视。事实上，INT 向企业发出审计函通常意味着 INT 已经完成了对企业涉嫌可制裁行为的初步调查，发现了有待进一步调查的线索，案件进入全面调查阶段。此外，根据我们处理近二十起多边开发银行案件的实务经验，若 INT 向企业发出审计函，而不是直接发出“要求解释函” (Show-cause Letter)，通常意味着 INT 对于案件所涉项目数量、可制裁行为数量、可制裁行为对应的场景等因素尚存不确定性，因此需要通过审计来进一步明确调查方向。

值得企业注意的是，审计函所涵盖的被审计项目可能不止一个，而且在应对审计的过程中，被审计项目的范围有可能进一步扩大。因此，企业需要综合评估审计函可能引发的风险范围，并及时制定相应的应对策略，以便做好充分的准备工作。



## 专业洞察

### 国际工程中的独立保函概述

独立保函的实质是银行间独立于基础合同的独立单据交易。即担保人对受益人承诺，独立于任何基础交易，在未来发生特定事件时履行付款义务，或承担将来产生的损害的风险。独立保函的受益人在索兑保函时仅需提供符合保函约定的单据，担保行即承担无条件的、第一性付款责任，该责任独立于主合同，也不受主债务的限制。实践中，独立保函有各种名称，在大陆法系一般称银行保函、见索即付保函等，商业实践中依据保函强调的因素不同，独立保函还被称为“独立担保”（independent guarantee）、“第一请求担保”（first demand guarantee）、“无条件保证”（unconditional bond）等等，这些名称在法律性质上没有本质区别。<sup>2</sup>

在国际工程领域，由于工程项目的周期较长，业主方需要提前支付大量的项目资金或提供设备、场地等预先投入，因此业主方通常要求承包方开具见索即付的“独立保函”（demand guarantee）或备用信用证（stand-by letters of credit），以确保在承包方出现工程违约的情况下可以直接向银行主张承担部分成本和损失。但另一方面，由于独立保函本身具有的独立性、无因性，以及银行在兑付时无需对本合同权利义务进行审查的特点，这使得独立保函很容易发生被受益人恶意兑付的情况，此时承包方只能通过向有管辖权的法院或仲裁庭申请止付令或紧急裁决尝试止付保函。

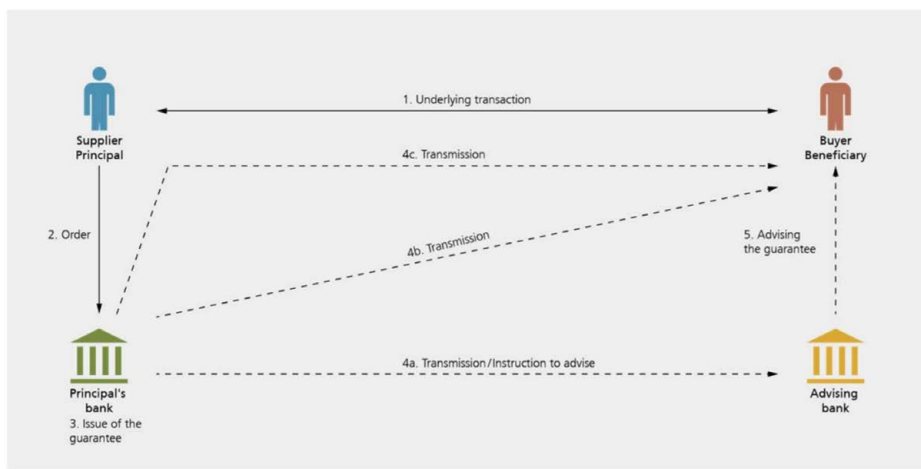
#### 一、独立保函的基本类型

根据保函出具方式的不同，国际工程领域涉及的独立保函可以分为直开保函、转开保函和备用信用证三类。

##### 1. 直开保函

直开保函是最常见、也是当事人之间法律关系最简单的独立保函形式之一，其基本当事人一般包括申请人（通常是卖方 / 服务方）、担保人（开具保函的银行）、受益人（通常买方 / 业主）三方。此时担保人直接向独立保函受益人出具保函，受益人直接向担保人提出付款请求。直开保函也可以通过通知行通知受益人，此时独立保函由申请人的银行作为担保人出具，担保人将保函发送给通知行，再由通知行将保函传递给受益人，但通知行本身并不承担任何义务。

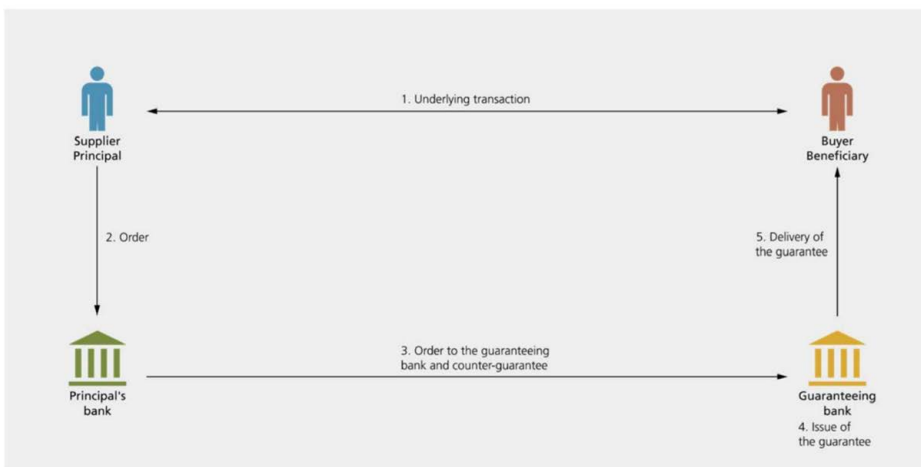
2. 蒋琪主编：《中国独立保函法律事务精要与判例详解》，法律出版社 2023 年版，第 3 页。



## 2. 转开保函

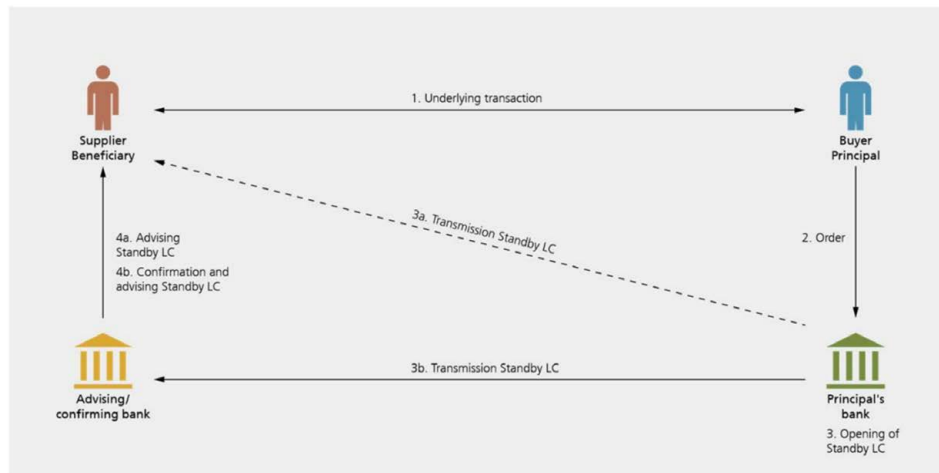
在涉外工程项目中，作为独立保函受益人的外国业主或卖方可能出于方便在当地索款的需要、所在国家（地区）的特殊要求（如不接受外国银行作为担保人）或对我国银行资信的担忧等多种原因，仅接受由其所在国或地区当地银行作为担保人出具的独立保函。转开保函通常涉及四方当事人，由申请人（国内 EPC 项目承包商或买方）先向我国银行（反担保行）申请以所在国当地银行（担保行）为受益人的反担保函，后反担保行向担保人发出开具保函指示，并由担保行以外国业主为受益人开具独立保函。这种间接开立独立保函的方式俗称为“转开保函”，是海外工程或交易中常见的保函开立模式。

在这种情况下，会产生两个独立且不同的保函，每一份独立保函付款的前提条件都是相符交单。如果受益人在本地保函下相符交单，则本地保函的担保人将根据反担保函向反担保人提出付款请求，此时反担保人对担保人负有偿付义务，担保人对受益人负有偿付义务。如果受益人进行预付款保函索兑，则基本流程是：受益人根据开具的保函向当地银行索赔，由于见索即付保函独立于基础合同，并且是仅凭书面要求支付的机制，当地银行应直接向受益人付款。与此同时，担保行根据中国境内银行开具的反担保保函向中国境内银行索赔，中国境内银行向当地银行赔付，并根据与申请人签订的反补偿协议（或索偿担保）向申请人要求补偿。



### 3. 备用信用证

备用信用证起源于美国银行法，是由于当时美国法律不允许美国银行出具保函而作为变通方式出现的为满足客户对银行担保业务产品需求的一种担保承诺方式，其功能和内容同见索即付保函类似。备用信用证与见索即付保函的主要区别在于使用地域和名称的不同，备用信用证主要在美国使用，而见索即付保函主要在英国、英联邦国家、欧洲、非洲和南美洲使用。对于中国地区的企业来说，如果交易伙伴来自美国则通常使用备用信用证，如果交易伙伴来自欧洲则通常使用见索即付保函。<sup>3</sup>



## 二、独立保函的识别

独立保函与保证合同都具有担保功能，存在高度相似性。但相较于保证合同，独立保函具有三个显著特征：一是单务性，即开立人付款义务的单务性，开立人需履行向受益人的付款义务，而受益人无需对开立人履行义务；二是独立性，独立保函项下的保证责任独立于基础交易，不受基础交易的影响；三是单据性，开立人在履行独立保函项下的付款义务时仅需审核独立保函的形式是否符合规定。在法律规定和实践中，独立保函的认定重心在于当事人对保函付款条件“独立性”的约定，轻单据性的考察，当事人也可以以特定事件的发生和通知作为兑付独立保函的要件。

我国《独立保函司法解释》第三条规定了独立保函的认定标准，认为保函具有下列情形之一，当事人主张保函性质为独立保函的，人民法院应予支持，但保函未载明据以付款的单据和最高金额的除外：（一）保函载明见索即付；（二）保函载明适用国际商会《见索即付保函统一规则》等独立保函交易示范规则；（三）根据保函文本内容，开立人的付款义务独立于基础交易关系及保函申请法律关系，其仅承担相符交单的付款责任的。

- 【独立保函识别的核心在于付款条件的独立性】（2021）最高法民申 5896 号判决中提到，认定保函的性质是否属于独立保函，关键在于考察保函文本是否为开立人设定了相符交单情形下的独立付款义务，这实际上就是看付款条件是否独立于基础交易关系。从该判例以及相关判例可见，常见的独立保函文本表述有“无条件地”、“不可撤销地”、“在收到你方提

3. 高祥：《论国内独立包含与备用信用证在我国的法律地位——兼评最高人民法院独立保函司法解释征求意见稿》，载《比较法研究》2014 年第 6 期。

交的 XXXX（书面文件或通知），向你方支付 XXXX（金额或钱款）”、“无论被保证人 / 基础交易相对方是否提出异议”等等。

- 【约定事实条件不影响独立保函的识别】厦门中院（2021）闽 02 民终 7601 号判决，保函约定“一旦收到你方提出的下述任何一种事实的书面通知，在 7 日内无条件地向你方支付……”，法院认为该保函据以付款提供的单据要求仅仅为“提出事实”，并且规定了最高付款金额为 50 万元，那么这个保函就符合独立保函的形式要件和见索即付的实质要件，依法应该认定为独立保函。
- 【约定提交基础合同下违约声明、监理证书的，不影响独立保函的识别】杭州中院（2017）浙 01 民终 8763 号判决，保函约定“索赔通知书必须附该项目监理公司的书面证明文件，如果业主索赔的理由是建筑工程质量问题，还需同时提供建筑工程质量检测机构出具的检测报告”，而法院认为保函中虽有关于基础交易的描述以及对长乔公司索赔时应提交单据种类的约定，但不能据此认定案涉保函与基础交易相关，仍然成立独立保函。

在域外，以下几种情形可能被法院认定为非见索即付的独立保函：（一）担保人并非银行而是关联公司；（二）保函下不仅规定了兑付的程序性要求，还包括如要求证明基础合同下存在损失等实体要件；（三）保函语言使用普通担保函模板的；（四）允许担保人对基础合同项下的事故进行独立调查的。<sup>4</sup>

## 企业高管出境风险防控要点及应对策略

全球化商业浪潮中，中国企业高管为拓展海外业务需要频繁进行国际旅行。然而，与中国企业“走出去”所面临的风险相伴，高管境外差旅遭遇的境外执法调查、政治动荡、安全威胁等风险日益凸显。近年来，中国企业高管在境外遭遇海关问询、引渡程序甚至人身安全事件的案例屡见不鲜。本文基于方达为众多企业提供风险防控服务的实务经验，以问答形式系统梳理高管出境风险要点及应对策略，帮助企业构建安全防线。

### 1. 高管出境可能面临哪些风险？

- **海关问询风险：**如果在海关入境过程中出现异常行为、携带敏感物品引起执法人员注意，或触发海关与其他执法机关的联动机制，可能被海关要求检查随身物品、电子设备，或接受问询，进而可能导致公司商业秘密或个人信息泄露。
- **境外执法风险：**如果企业在海外经营过程中存在合规问题，高管很有可能也会被要求配合调查，高管入境相关国家便可能引发进一步执法调查。一般情况下，执法机关在调查阶段并不对外公开，故高管可能在不知情的情况下进入了相关国家，进而遭遇调查、扣留，甚至逮捕。

4. [ondemand-bonds-is-the-lifblood-of-international-commerce-still-flowing-freely.pdf \(cliffordchance.com\)](#)



- **安全风险：**恐怖袭击、绑架勒索等恶性事件在部分地区频发，中企高管在菲律宾遇害案给中国企业敲响了警钟。高管需要谨慎评估相关地区的出行安排，避免前往高风险国家和地区，做好防范措施。

## 2. 如何开展高管出境风险评估？

- **初步风险评估：**企业应通过多渠道收集信息，全面筛查公司是否存在涉嫌海外刑事违法的行为，以及是否可能正处于海外执法调查阶段，重点评估相关事件是否可能引发高管个人责任。此外，详细了解高管目的地国和过境国是否为指控刑事犯罪的国家或与该国签订了引渡条约。若公司已知或预计可能面临海外执法机构调查，建议高管避免入境或过境相关国家，以降低被调查的风险。
- **高管个人背景信息筛查：**对高管个人进行背景信息筛查，包括其是否存在敏感政治关系，是否有不良出入境记录（如曾被拒绝入境），是否被列入可能涉及限制人身自由的国际组织清单等。若高管个人存在敏感背景信息，也可能在出境时引发不必要的麻烦，增加风险。

## 3. 差旅路线安排有哪些注意事项？

- **尽量避免前往存在引渡风险的国家进行差旅或转机。**以美国为例，美国已与超过 110 个国家签订了引渡协议，若企业及其高管存在被美国执法机关调查案件，前往相关第三国便可能触发引渡风险。典型案例是 2018 年 12 月，孟晚舟在加拿大温哥华转机时被捕，美国指控孟晚舟隐瞒香港子公司星通与伊朗的业务往来，违反美国制裁伊朗的规定。
- **差旅路线应尽量规避因政治动荡、地缘冲突或特殊法律规定而存在高合规风险的地区。**一些国家或地区可能正处于政治不稳定期，当地的政策法规可能频繁变动，这会给差旅带来诸多不确定性，甚至可能因意外情况而使高管陷入法律困境。例如，某些国家因国内政治局势紧张，对外来人员的出入境管理和活动限制会突然加强，此时若安排差旅前往，极有可能遭遇不必要的麻烦。

## 4. 高管出境前应进行哪些方面的准备？

- **工作资料管理：**尽量准备专用的电脑和手机，避免携带存有敏感工作文件的电子设备。尽量避免携带纸质文件，若必须携带，除必要文件（如会议邀请函，单位介绍信等）之外，其他材料建议由公司专门人员进行审阅确认。
- **物品合规审查：**对拟携带物品进行仔细查看，避免携带盗版、高仿物品（如鞋、包、光盘等），或在电子设备中存有大量未经授权的音乐、电影或其他受版权保护的内容，以免违反目的地国知识产权保护法律。避免携带目的地国海关禁止或限制入境的其他物品，如管制药物、动植物制品、肉类和乳制品、酒精饮料等。
- **接受合规培训：**建议对高管开展出境风险应对和安全管理专项培训，提高保密意识，提前做好预演，为应对可能面临的境外风险做好准备。

## 5. 如何防范电子设备泄露商业秘密的风险？

通常情况下海关可以在无搜查令对入境旅客的电子设备进行查看。为保护公司利益和个人信息，建议高管采取以下方式进行电子设备的行前准备，降低信息泄露的风险：

- 因私出行尽量避免携带工作电脑、手机或其他公司配发的电子设备；
- 电子设备中携带的数据应当遵循最小必要原则，避免出现监管机关可能禁止或限制出境的数据，境外差旅最好准备专用的空白电子设备；
- 对拟携带的所有电子设备进行检查和设置，例如：
  - ◇ 将非公开信息以及不希望第三人阅看的个人信息上传云端，删除电子设备中的本地留存版本；
  - ◇ 删除、卸载电子设备中涉及工作内容的相关软件或应用；
  - ◇ 在软件中登出相关账户，并取消自动登录功能；
  - ◇ 取消电子设备中相关账号登录的密码自动填充权限和功能等。

## 6. 入境通关有哪些注意事项？

通常而言，一国海关对于入境旅客拥有较为广泛的执法权限和自由裁量权，可以在没有搜查令的情况下，对入境旅客开展问询和检查活动。入境通关时应配合执法人员要求，避免引起海关执法人员不必要的怀疑：

- 入境时应认真、如实填写海关申报单 / 入境卡等表单，不要出现虚假、欺骗性信息。如果不确定某件物品是否需要申报，建议申报为宜；
- 等候办理入境手续时避免频繁东张西望，以免造成不必要的误会；
- 通关过程中，保持冷静、镇定，配合执法人员要求，特别是接受执法人员问询和检查时，避免出现紧张、担忧或恼怒的情绪，避免与执法人员产生冲突；
- 如通关过程遇到问题，尽可能记住相关人员的姓名和证件号，必要时携带纸笔及时记录相关情况。

## 7. 遭遇二次检查应如何应对？

美国和加拿大海关明确规定，在初次检查后，海关执法人员可能决定是否对入境旅客进行二次检查 (Secondary Inspection)。二次检查是海关短暂行政扣押的一种，主要是因为海关执法人员对入境旅客进行基本问询和检查时，对旅客的身份、目的或携带物品的合法性产生怀疑，一些国家的海关也会对一定比例的旅客随机进行二次检查。

中国旅客最常遇到的美国海关二次检查，包括进一步问询、检查行李、查看电子设备等。二次检查的过程中旅客通常未经许可不得使用手机等与外界联系，因此可能出现暂时“失联”的情况，但二次检查一般不超过 24 小时。在二次问询中，如果被问及非常规的敏感问题，特别是涉及国家及公司安全相关的问题，需要谨慎处理。应注意，海关执法人员无权强迫旅客透露所知悉的任何国家秘密及公司商业机密。接受问询后，如执法人员在问询后要求签署笔录等文件，务必确认文件的具体内容后再签字。必要时，可以向执法人员询问是否可以联系律师（不过通常旅客不被允许在二次检

查中与律师取得联系)。

一般而言，对于电子设备的检查均应在旅客面前进行。因而，在执法人员表示要对电子设备进行检查时，应当关注并尽量牢记执法人员对电子设备的检查方式和范围，包括查看了哪些信息或文件，打开了哪些软件，在对电子设备进行检查时同步询问了哪些问题等，以便后续向公司报告。如发现执法人员打开了受律师特权保护或涉及商业秘密、国家秘密等文件，应当尝试与海关执法人员沟通，尽可能减少被检查的内容范围。如果电子设备被扣押，注意向海关执法人员索要扣押回执。

## 8. 何种情况下可能面临第三国引渡？

如果高管被 A 国执法机关认定涉嫌构成刑事犯罪，而 A 国与 B 国之间签订了引渡条约，当高管入境或过境 B 国时，A 国可能基于引渡条约向 B 国提出引渡请求。此时 B 国可以逮捕相关人员并纳入引渡程序。

一般情况下引渡需要满足以下条件：（1）双重犯罪原则，即 A 国指控的犯罪在 B 国同样构成犯罪；（2）涉嫌构成的犯罪行为和可能被判处的刑罚足够严重；（3）A 国向 B 国提供了证明符合引渡条件的证据；（4）如果罪名与政治犯罪相关，或引渡可能损害被引渡人的人权，B 国可以拒绝引渡。

引渡需要遵循当地国法定程序，通常会耗费较长的时间。在孟晚舟案件中，从加拿大在机场逮捕孟晚舟，到美国司法部撤回引渡请求，经历了两年多的时间，期间历经多个审理程序。故如果发生相关事件，应做好心理准备，并第一时间寻求专业法律人士的帮助。

## 经典案例解析

### 对提交的造假投标文件疏于管控而构成欺诈

在参与多边开发银行资金项目的过程中，中国企业面临的欺诈指控风险尤为严峻。根据多边开发银行官方公布的数据，涉案企业因欺诈行为而受制裁的占比构成了绝大多数<sup>5</sup>。本文聚焦欺诈行为，结合世行官方公布的案例及相关实务经验，为中国企业应对此类风险提供指引。

#### 一、案例事实介绍

2011 年 9 月，世界银行与乌兹别克斯坦政府达成了一项协议，由世界银行出资，支持乌兹别克斯坦改善当地的供水服务。为了挑选合适的服务提供商来实施这个项目，负责的乌方公共机构在 2011 年 7 月到 12 月期间，发布了一则征询意向书的公告。

A 企业看到这个商业机会，提交了自己的意向书和技术建议书，两份文件中都列举了该企业过去完成的项目业绩，试图以此证明自己的实力。然而，世界银行廉政局（Integrity Vice Presidency，“INT”）在后续调查中发现，A 企业提交的这些业绩信息存在严重问题，多处涉嫌造假<sup>6</sup>。

具体来说，INT 发现 A 企业声称参与过的多个项目，其实根本不存在，或者 A 企业并未实际参与某些项目的投标或执行过程。例如，在 A 企业提交的意向书中，有一个专门用来展示企业经验的“项目描述表”部分。A 企业在该表中列举了他们在尼泊尔、菲律宾、俄罗斯和乌克兰完成的“四个项目”。而在技术建议书中，A 企业又用了十三个项目的描述表来进一步佐证自身经验，这其中恰好也包括了那“四个项目”里的尼泊尔和菲律宾两个项目。

但关键在于，INT 的调查结果明确指出，A 企业实际上从未参与过这“四个项目”中的任何一个，无论是投标阶段还是项目实施阶段，都没有 A 企业的身影。这些所谓的“业绩”完全是虚构的。

#### 二、调查机构及裁判机构对违规行为的认定

基于上述事实，世行的调查机构—INT 主张，该企业通过故意（knowingly）或肆意 / 疏忽大意（recklessly）地提交含有虚假、误导性经验文件的“项目意向书”和“技术建议书”，实施了欺诈行为。

5. 根据世行披露的近 5 年（2020-2024）的执法数据，除 2023 年占比稍低之外，被指控欺诈的案件占总案件数量的比例均在 70%~86%，占绝大多数。亚行和非行公布的执法数据也显示出同样的规律。在 2024 年，被指控欺诈的案件占亚行总案件数量的比例高达约 74%；占非行总案件数量的比例也达到了 70%。

6. 参见世行制裁委员会公布的第 77 号案例。



INT 首先认为企业是故意的，因为它需要为签字人的行为负责。作为企业的代理人，签字人代表企业提交了上述文件，而企业并未采取足够的控制措施来防止这种欺诈行为的发生。其次，INT 指出，企业对于提交的文件中存在虚假陈述至少是“疏忽大意（recklessly）”的，因为企业未能对签字人进行有效监督，这种监督的缺失直接导致了虚假和误导性文件的提交。最后，INT 认为，企业在“项目意向书”和“技术建议书”中进行虚假陈述的目的是为了获取经济利益，因为它正是通过提交虚假的业绩信息来获得合同资格的。

对于 INT 的指控，该企业先声称两份文件的签字人无权代表其参与投标，然后对 INT 的指控进行了反驳。关于欺诈行为的指控，企业否认其直接伪造了任何业绩，并称签字人在其不知情或未授权的情况下提交的任何伪造文件与其无关。企业还声称，虽然签字人曾作为其代理人参与了 2007 年和 2011 年由亚洲开发银行融资的合同的投标，但自己并未授权签字人代表其参与“本合同”（即世行项目合同）的投标流程。

然而，世行的裁判机构—制裁委员会认为，A 企业未能提供合理的理由，且考虑到该企业此前曾经授权该签字人代表公司参与投标项目，该企业的说辞根本站不住脚。A 企业至少是疏忽大意地（recklessly）提交了造假的投标文件。这是因为，企业知道或者本来应当意识到，存在该签字人代表该企业提交造假文件的风险，但是并未采取任何措施来管控和减小这种风险。

在作出制裁决定时，世行制裁委员会考虑了多个因素。加重情节方面，考虑到该企业提交的虚假业绩材料中，虽然其完全没有参与相关项目，却提供了许多参与实施的细节，制裁委员会认为这属于预先谋划，采用了复杂方式进行造假，因此应加重处理。减轻情节方面，尽管该企业声称其主动进行了很多合规体系建设工作，但并未提供相应的证据，制裁委员会最终不予认定。在调查过程中，该企业还拒绝承认签字人与其的代理关系，不够诚实直率，因此不适用“配合调查”的减轻情形。

最终，涉案企业遭受了世行 4 年零 6 个月的附条件取消资格的制裁（Debarment with Conditional Release），并触发了来自其他多边开发银行的交叉制裁。这一结果既是对其欺诈行为的惩罚，也是对其他企业的一种警示。

### 三、本案对中国企业的启示

如前所述，欺诈指控已成为多边开发银行（如世行、亚行等）对中国企业进行制裁的首要原因，其中尤以业绩造假最为常见。一个关键原因在于，多边开发银行的“欺诈”定义与中国企业普遍理解的“欺诈”存在显著差异。

在中国法律语境下，欺诈通常指一方当事人故意告知虚假情况或隐瞒真实情况，诱使对方作出错误意思表示。因此，许多中国企业可能认为，只要投标材料造假并非出自“故意”，就不会触犯多边开发银行的制裁红线。

然而，多边开发银行对“欺诈”的定义更为宽泛，其核心在于“通过任何作为或不作为（包括虚假陈述），蓄意（knowingly）或肆意（recklessly）误导或企图误导某一方，以谋取财物等利益或逃避义务”。这意味着，**企业明知材料虚假而提交，或者对材料的真伪漠不关心、疏于监管、放任虚假材料提交，都可能构成欺诈**。正如此前世行案例中 A 企业的情况，尽管其辩称不知情，但因未能有效

监督签字人，最终仍因“疏忽大意”（recklessly）而被制裁。这提醒我们，仅仅不“故意”造假，远不足以规避风险。

实践中，多边开发银行资助的工程项目投标，其所需材料往往分散在不同部门，且部分业绩资料年代久远。一方面，负责投标的授权代表可能因时间精力有限，难以对海量材料逐一核实；另一方面，在联合投标模式下，企业自身人员往往难以完全掌控联合体伙伴、供应商等外部第三方提供材料的真实性。

正如 A 公司案例所示，合规管控的重要性不仅限于自身员工；而我们代理的另一个案件则揭示，对外部主体进行监管同样重要。在该案中，X 公司（当地民营企业）与 Y 公司（中国企业）组成联合体连续参与了多个非洲开发银行（“非行”）资金项目的投标。在双方合作期间，X 公司员工擅自篡改 Y 公司业绩导致两家主体先后遭受非行制裁。Y 公司虽对业绩造假一事毫不知情，仍因“疏于管控风险和进行文件审查”被非行认定为构成欺诈，拟对其施加制裁。我们代理 Y 公司后，通过采取详尽的内部调查，向非行提交了有力证据证明该企业在被指控的欺诈中责任轻微，最终说服非行将制裁措施降为最轻的申斥函，成功避免了企业承担巨额合规整改成本、挽救了声誉损失。

此类案例都在不断警示我们，在复杂的国际项目投标中，任何合规管控环节的疏漏都可能导致严重后果。结合实务经验，我们建议中国企业从以下三个方面入手，加强投标管理，构筑合规防线，规避欺诈风险：

- 首先，对投标活动中提交的各类文件，特别是资质性文件等可能重复提交的材料，实行统一归口管理，避免出现版本不一的问题。由各归口管理部门对文件真实性负责，并确保信息及时更新。每当公司参与新投标项目，投标人员应从归口部门获取最新、真实的文件，杜绝因信息陈旧或分散管理导致的错误。
- 其次，积极践行多边开发银行倡导的“四眼原则”。即投标授权代表在文件签字前，必须与公司指派的另一名人员（理想情况下分别来自业务与合规部门）进行交叉审查。两人相互监督，共同确保投标文件的真实性与准确性，将风险排查融入流程。
- 再次，在公司参与联合投标时，务必要求合作伙伴（包括联合体成员、供应商等）签署《合规承诺函》。明确要求其承诺向公司提供的各类材料（资质文件、合规说明等）真实有效，无虚假陈述，并承诺在对外发出文件时不会擅自篡改经公司审查确认的材料。这有助于将因合作伙伴行为引发合规风险的可能性降至最低。

最后，中国企业还需将合规落到实处。除了记录合规培训参与情况，日常运营中的风险管控过程留痕更为关键，例如投标文件真实性审查的记录。正如 A 企业案例所示，由于缺乏具体证据，即便声称“主动合规整改”也难获银行认可。因此，企业应重视并保存好内部管控的证明材料，这既能证明诚信与专业，也能在调查与制裁时证明自身清白、有效规避制裁风险，从而在国际竞逐中行稳致远。

## 国际工程法律动态

### 越南调整国家电力发展规划

2025 年 4 月 15 日，越南总理批准了第 768/QĐ-TTg 号决定，调整了《2021-2030 年国家电力发展规划八（调整版）》（以下简称“**PDP8 调整版**”）。PDP8 调整版旨在确保为社会经济发展提供充足的电力供应，目标是 2026 年至 2030 年年均 GDP 增长率达到 10%，2031 年至 2050 年达到 6.5% 至 7.5%。PDP8 调整版的关键要点包括以下内容：

- **电力需求与供应**：到 2030 年，预计商业用电量将达到 5004 亿至 5578 亿千瓦时，总发电量和进口量为 5604 亿至 6246 亿千瓦时。到 2050 年，这些数字预计将分别上升至 12377 亿至 13751 亿千瓦时和 13601 亿至 15111 亿千瓦时。预计到 2030 年，最大发电能力为 89655 兆瓦至 99934 兆瓦，到 2050 年为 205732 兆瓦至 228570 兆瓦。
- **可再生能源（“RE”）重点**：到 2030 年，可再生能源（不包括水电）将占电力生产的 28% 至 36%。到 2030 年，目标是 50% 的办公楼和住宅使用自产的屋顶太阳能发电供现场使用，不接入国家电网。
- **核电发展**：宁顺核电站 1 号和 2 号，容量为 4000 兆瓦至 6400 兆瓦，将在 2030 年至 2035 年间投入运营。到 2050 年，计划额外提供 8000 兆瓦的核电用于基荷发电，根据需求，还有进一步增加的潜力。
- **煤炭和天然气战略**：在建的燃煤项目将持续到 2030 年，此后不再计划新建电厂。如果证明具有成本效益，现有电厂将在运营 20 年后转为使用生物质或氨。到 2035 年，包括液化天然气（LNG）在内的天然气发电将达到 40300 兆瓦，并在 2050 年稳定在能源结构的 15.7%。
- **可再生能源出口和枢纽**：到 2035 年，目标是出口 5000 兆瓦至 10000 兆瓦的电力，主要出口到新加坡和马来西亚。到 2030 年，将在北部、南中部和南部等地区建立两个区域间可再生能源枢纽，整合生产、传输和设备制造。
- **电网和基础设施**：PDP8 调整版优先发展输电电网，包括与老挝等邻国的互联互通（进口 5000 兆瓦至 8000 兆瓦），并增强电网容量以整合可再生能源。集中式太阳能项目必须配备电池储能（最低容量为两小时的 10%）。
- **能源转型和可持续性**：PDP8 调整版与越南 2050 年实现净零排放的目标相一致，强调可再生能源、绿色氢气和氨的生产，并将温室气体排放量减少到 2030 年的 2700 万至 3100 万吨。
- **投资需求**：到 2030 年，PDP8 调整版需要 1363 亿美元用于发电厂和电网，到 2050 年需要

5691 亿美元。预计到 2030 年，能源项目的土地使用量为 899 至 9336 公顷。

## 马来西亚通过《碳捕集、利用与封存法案》

马来西亚议会于 2025 年 3 月通过了《碳捕集、利用与封存法案》（Carbon Capture, Utilisation and Storage Bill 2025，简称“**CCUS 法案**”），旨在减少二氧化碳排放、应对气候变化，并推动碳捕集、利用与封存（CCUS）产业的发展，作为新的经济增长点。该法案适用于马来西亚半岛和纳闽联邦直辖区，沙捞越州的相关活动则由 2022 年的《土地（碳封存）规则》另行规范。CCUS 法案主要内容概述如下：

- **监管机构设立**：法案设立了马来西亚碳捕集、利用与封存机构（Malaysia CCUS Agency），负责建议政府实施 CCUS 政策，监管碳捕集、运输、利用和封存活动，管理封存资源，控制碳的进口与运输，并监督关闭后的管理基金。
- **技术实体任命**：部长可为碳捕集、运输、利用、陆上和海上封存等环节，任命具备技术能力的实体，协助机构处理技术和操作事务。
- **注册与许可制度**：从事碳捕集设施运营、二氧化碳运输和利用的个人或企业，必须向机构注册。进行海上或陆上地质评估和封存活动，需取得相应的评估许可证或封存许可证。进口在马来西亚境外捕集的二氧化碳，也需获得进口许可证，并符合法定的二氧化碳流接受标准。
- **运营与关闭义务**：封存运营商需遵循行业最佳实践，制定监测计划，监控封存场所及周边环境，处理泄漏或异常情况，并向机构报告。封存场所关闭后，运营商仍需履行监测和修复义务，直到责任正式转移给政府。责任转移后，政府将继续承担长期监测和必要的修复工作，但不包括因运营商过失或欺诈行为引起的法律责任。
- **注入费用与关闭后管理基金**：法案设立了关闭后管理基金（Post-Closure Stewardship Fund），由政府拨款和运营商支付的注入费用组成，用于支持政府在封存场所关闭后进行长期监测和修复工作。注入费用的标准根据封存场所的风险水平确定，每五年可进行一次审查。
- **处罚机制**：违反法案规定的行为将受到相应的处罚，包括但不限于罚款和其他法律责任，以确保法案的有效实施。

## 菲律宾发布《天然气产业发展法案》实施细则： 推动下游天然气行业规范与能源安全

2025 年 1 月 8 日，菲律宾签署《天然气产业发展法案》（Philippine Natural Gas Industry Development Act）。该法案旨在推广天然气作为一种安全、高效、经济的能源，成为菲律宾能源安全的重要保障，促进向可再生能源的逐步转型。通过建立菲律宾下游天然气产业（Philippine Downstream Natural Gas Industry, PDNGI），推动天然气作为可靠燃料，为电厂提供满足峰值、中等负荷和基荷需求的能源支持。2025 年 4 月 5 日，菲律宾能源部发布了该法案的实施细则。



实施细则规范了下游天然气产业的组织架构与管理，明确设施运营原则、产品质量标准及安全程序。细则中重要条款包括可能向符合战略投资优先计划（Strategic Investment Priority Plan）且遵守国家税法的天然气设施授予财政激励。违反法案的许可证持有人或参与者可被处以行政处罚款，严重者甚至面临刑事责任。

## 印尼国家电力公司（PLN）发布《2025-2034 年电力供应业务计划》

印尼国家电力公司（PLN）发布了《2025-2034 年电力供应业务计划》（RUPTL），明确未来十年将新增 69.5 吉瓦发电容量，其中约 76% 来自可再生能源与储能系统。重点包括新增 17.1 吉瓦太阳能光伏、11.7 吉瓦水电、7.2 吉瓦风电以及 4.3 吉瓦电池储能系统。该计划首次将核能纳入能源结构，并计划新增 10.3 吉瓦天然气发电容量，作为迈向净零排放的过渡能源。

为支持可再生能源的部署，PLN 还提出建设逾 47,000 公里输电线路和大量变电站，改善与偏远电源地的连接，鼓励私营部门参与。总投资预计达近 1820 亿美元，其中约 73% 的电站将由独立发电商（IPP）开发。此外，政府计划推进村庄电气化项目，目标覆盖逾 5,700 个村庄。

该计划是印尼落实 2060 年净零排放目标的重要步骤，标志着其电力政策向能源可持续性与多元化转型。

## 保加利亚宪法法院裁定农业光伏发展不应以牺牲农业为代价

2025 年 4 月 23 日，保加利亚宪法法院在第 3 号裁决中认定，《农业土地保护法》第 2 条第 4 款中关于“农业光伏”的部分，以及第 17a 条第 3 款中关于“可再生能源生产设施”的部分，违反了保加利亚宪法。

法院支持总统的观点，即在未改变土地用途的情况下，不得在农业用地上建设农业光伏设施。法院指出，促进可再生能源生产的简化程序不应以牺牲农业用地为代价，农业用地是一种有限且不可再生的资源。立法者不应允许对可再生能源设施建设的利益凌驾于环境和农业用地保护之上。

## 匈牙利即将实施最新修订版《2015 能源效率法》

2025 年 6 月 12 日，匈牙利将实施《2015 年能源效率法》（Act LVII of 2015 on Energy Efficiency）的最新修订，标志着该国在实现国家能源和气候计划（NECP）中 2030 年终端能源节约目标方面迈出了重要一步。主要修订内容包括：

- **提高并延长能源节约义务：**根据修订，能源销售商（包括电力、天然气和燃料供应商）需在 2025 年下半年实现 2.3% 的年度节能义务，2026 年为 1.4%，2027 年为 1%，2028 至 2030 年为 0.5%。此外，能源节约义务将延长至 2035 年，2030 至 2035 年期间的义务为每年 0.5%。

- **强调长期节能措施和住宅建筑能效：**规定一定比例的年度节能义务必须通过六年及以上的节能措施实现，特别强调提高住宅建筑的能源效率，预计将促进建筑行业的发展。
- **认证节能成果的市场化：**认证节能成果（HEM）现在不仅可以转让给有义务的能源销售商，还可以转让给其他商业实体和匈牙利国家，从而扩大了节能成果的市场流通性。
- **更新能源效率义务计划（EEOS）目录：**能源部长将定期审查和修订 EEOS 目录，确保节能措施与最新的立法目标保持一致。超过 0.5% 节能义务的节能成果必须基于修订后的 EEOS 目录中的个体节能措施实现。

## 巴林通过新法：私营部门接管国有服务企业须至少聘用 50% 本国公民

巴林议会于 2025 年 4 月 22 日通过一项新法规，要求凡通过私有化协议接管原国有服务的公司，须确保其员工中至少有 50% 为巴林公民。该法规由财政和经济事务委员会审议通过，旨在鼓励本地就业、减少对外籍劳工的依赖，并加强国家对民生关键服务的把控。新规适用于与政府签订合同、接手原由国家运营的服务类企业，未来此类公司须在人员构成上符合本地化要求，以促进巴林劳动市场的稳定和国家利益的保障。

## 南非电力传输基础设施条例草案：私营部门参与基础设施升级

南非电力和能源部长于 2025 年 4 月 3 日发布的《电力传输基础设施条例草案》（以下简称“草案”），旨在通过私营部门参与，加速新电力传输基础设施的建设，并提升国家电力传输系统的可靠性和安全性。草案的主要内容：

- **草案设立的基本制度安排：**草案围绕新增电力传输项目设立了较为完备的法律框架。其中，第 4 至第 11 条分别规定了在偏离现有能源规划（IRP 或 TDP）时需考量的因素、决策前需履行的咨询程序、决策内容的基本要求、可行性研究的安排、跨境传输能力建设的规则、能源基础设施一体化发展的可能性、传输服务协议的最高条款内容，以及成本回收机制的考量。上述条款体现了程序合法性、责任明确性与经济可行性的有机统一。
- **决策落地的关键安排与执行主体：**草案具体设想了拟建电力传输线路总长约 1,164 公里，分布在北开普省、西北省和豪登省等地区，电压等级为 400 千伏。电力和能源部或其授权实体作为采购方，将组织竞争性招标程序，遴选独立的传输服务提供商。南非国家电力传输公司（NTCSA）则为唯一买方，负责基础设施的采购、协商及后续的接收和运营。
- **项目开发与运营模式：**草案提出的执行模式为“建设 - 转让 - 运营”（BTO），即传输服务提供商负责建设、融资及运维，建成后将资产转让给 NTCSA，由其承担长期运营责任。这种安排既保障了公用事业单位的长期资产控制权，又激励私营主体在建设及交付阶段实现质量管理。
- **成本回收与收入机制：**项目收益主要基于“可用性付费”模式：NTCSA 应能回收全部与容量与可用性支付相关的成本，传输服务提供商则因线路可用性获得收入；如发生中断，将受到扣款或处罚。这种机制参照了秘鲁、巴西等新兴市场的做法，有助于强化服务质量与风险控制。

## 埃及推动垃圾转能源项目：政策激励与投资机会

埃及政府正在积极推动垃圾转能源（WtE）项目，以实现能源多元化、促进绿色经济转型，并解决日益严峻的垃圾处理问题。埃及计划到 2025 年利用 420 万吨垃圾生产最多 300 兆瓦的电力。

### • 法规框架与激励措施

- o 2019 年，埃及内阁发布了第 41 号法令，设立了垃圾转能源项目的上网电价（FiT）机制：市政固体垃圾和垃圾填埋场沼气发电：每千瓦时 1.4 埃镑。污水处理厂污泥发电：每千瓦时 1.03 埃镑。
- o 这些电价由所在省政府支付，合同期限为 25 年。
- o 然而，随着埃镑贬值和投资者兴趣增加，政府正在考虑调整 FiT，以吸引更多私人投资。

### • 主要项目与投资

- o 目前，多个 WtE 项目正在推进中，包括：阿布·拉瓦什（Abu Rawash）项目：投资 1.2 亿美元，日处理 1,200 吨垃圾，预计发电 30 兆瓦；法尤姆（Fayoum）项目：埃及首个国有 WtE 厂，日处理 2.5 吨垃圾，零碳排放。
- o 此外，政府已为 WtE 项目在 8 个省份提供土地，并计划在未来三至四年内实施。

### • 私营部门参与与激励

- o 埃及政府鼓励私营部门参与 WtE 项目，提供以下激励措施：
- o 调整上网电价以提高投资吸引力。
- o 提供财政激励，支持纳入战略投资优先计划的 WtE 设施。
- o 简化环保审批流程，缩短审批时间至 7 个工作日。
- o 这些措施旨在促进公私合营（PPP）模式，吸引国内外投资者。

## 秘鲁设定油气活动环境合规新期限， 2025 年 7 月 27 日为申请截止日期

根据秘鲁能源和矿业部（MINEM）于 2024 年 7 月 26 日发布的第 013-2024-EM 号最高法令，针对在未获得环境管理工具的情况下进行扩建或修改的油气活动，设立了新的环境合规期限。

### • 提交详细环境计划（PAD）的期限

- o 油气活动的持有者必须在法令生效之日起一年内（即截至 2025 年 7 月 27 日）提交申请，表达其希望纳入 PAD 的意愿。
- o 一旦申请被接受，持有者有三年的时间（即截至 2027 年 7 月 26 日）向相应的环境主管部门提交完整的 PAD。

▪ 提交废弃计划的期限

- 对于未获得环境认证的油气项目，持有者可以在法令生效之日起一年内（即截至 2025 年 7 月 27 日）向能源和矿业部的油气环境事务总局（DGAH）或相应的地区政府申请废弃计划的批准。
- 持有者必须证明其油气开采活动是在 2024 年 7 月 26 日之前建设或运营的。
- 提交的 PAD 应在下一次修改或更新中整合到持有者的环境管理工具中。
- 即使提交了 PAD 或废弃计划，持有者仍需接受环境评估和控制局（OEFA）和能源与矿业投资监管机构（OSINERGMIN）的监督和检查。





地址：北京市海淀区西翠路 17 号院 23 号楼 13 层

邮编：100036

电话：010-81130108

邮箱：training@china.org

网址：www.chinca.org

