

国际工程法律观察

International Project Legal Insight

目录

国际工程法律动态	01
越南通过新《投资法》，自 2026 年起全面优化投资与项目管理制度	01
泰国调整竞争法市场支配地位认定门槛，20% 以下市场份额不再构成支配	02
乌兹别克斯坦确立公共铁路基础设施准入规则	02
匈牙利正式将“具有重大影响力的经营者”机制纳入竞争法	03
保加利亚自 2026 年起全面转向“污染者付费”垃圾处理收费机制	04
阿联酋迪拜出台《2025 年第 7 号法律》：统一规范全酋长国承包活动监管框架	04
巴林进一步放宽外资持股限制	05
南非竞争委员会发布《少数股东保护权利（征求意见稿）》	06
巴西发布国家输电系统接入政策，引入“接入季”机制重塑并网规则	07
秘鲁拟修订电力活动环境保护条例	08
哥伦比亚发布风电项目环境许可新规，确立“风电环境许可”制度	09
多边开发银行合规	11
世行制裁委员会 2025 年最新制裁案例解析（二）-- 揭示企业成功抗辩之道	11
一、引言	11
二、案件事实与程序背景	11
三、核心指控与抗辩剖析	12
四、2025 年两起制裁案例对中国企业的启示	16
专业洞察	17
企业合同管理与风险防范	17

国际工程法律动态

越南通过新《投资法》，自 2026 年起全面优化投资与项目管理制度

2025 年 12 月 11 日，越南国会通过了涵盖公司治理、网络安全、数字化转型、税收、教育、医疗和投资政策等多个领域的 20 项法律和决议。其中，新修订的《投资法》将于 2026 年 3 月 1 日正式生效，对越南的投资审批、项目实施及外商投资环境产生系统性影响。

· 投资政策审批范围的明确与收缩

新《投资法》首次以清单方式明确规定需进行投资政策审批的 20 类项目，并在一定程度上收紧审批适用范围。审批权限也被进一步清晰划分，由国会仅负责一类项目的审批，总理负责 8 类项目，省级人民委员会主席负责 13 类项目。对于企业已拥有或正在取得土地的住房及城市开发项目，现行的投资政策审批程序仍然保留，并未取消。

· 投资政策调整情形的简化

法律显著减少了需要办理投资政策调整的情形，取消了此前实践中较为常见的“投资资本增加 20% 以上”和“项目技术变更”两类情形。企业仅在法律明确列举的五种情况下才需办理项目调整，从而降低项目实施过程中的行政负担。

· 项目转让适用范围的扩大

在原有制度下，仅限已确定投资主体或已取得投资登记证书的项目方可依《投资法》进行转让。新法将适用范围扩大至已获得投资政策批准（或调整）以及已签发或变更投资登记证书的项目，提升了项目流转的灵活性与可交易性。

· “绿色通道”特别投资程序的扩展

新法扩大了特别投资程序，即“绿色通道”机制的适用范围。位于工业园区、出口加工区、高新技术园区、国际金融中心等区域内的项目，可适用该机制，免于办理包括投资政策审批、环境影响评价、1/500 规划审批、施工许可和消防审批在内的多项前置程序，监管方式转为事后管理。但该机制不适用于城市开发项目和住房项目。

· 对外商投资更加开放

法律允许投资者在符合市场准入条件的前提下，在未事先设立具体投资项目的情况下直接设立企业。这一改革消除了长期存在的制度性障碍，有助于提升越南对外商直接投资的吸引力和整体投资环境竞争力。

· 项目经营期限调整更加灵活

新法允许投资者在项目实施过程中，在特定情形下灵活延长或缩短项目期限，而不再仅限于项目临近到期时才能申请延期。过渡性规定亦对进度滞后或正在转让的项目给予支持，尤其有利于商业及服务型房地产项目和酒店式公寓项目。

· 对外投资程序的进一步简化

在境外投资方面，新法取消了投资政策审批程序，并缩小了需办理境外投资证书的项目范围。多数境外投资项目仅需完成外汇登记手续，显著简化了合规流程。

· 限制性投资与经营领域的减少

新《投资法》大幅压缩了附条件投资和经营行业的范围，约减少 38 个行业，并对另有约 20 个行业的准入条件进行收窄，进一步放宽市场准入限制。

泰国调整竞争法市场支配地位认定门槛， 20% 以下市场份额不再构成支配

泰国竞争监管机构——泰国贸易竞争委员会于 2025 年 12 月 17 日发布并生效新的市场支配地位认定通知，取代 2020 年版本，对《泰国贸易竞争法》下的支配地位认定标准作出重要调整。

· 市场支配地位认定标准的更新

根据新通知，企业在相关市场中是否构成市场支配地位，需同时结合营业额与市场份额两个维度进行判断。首先，在营业额方面，企业在上一年度于相关市场的营业额须达到或超过 10 亿泰铢。其次，在市场份额方面，企业需满足以下情形之一：其在相关市场的单独市场份额达到或超过 50%；或者该企业属于相关市场前三大经营者之一，且前三大经营者合计市场份额达到或超过 75%，同时该企业自身的市场份额不少于 20%。

· 20% 门槛的引入及其影响

新规明确引入 20% 的最低市场份额门槛，即市场份额低于 20% 的经营者，即便属于市场前三名，也不再被认定为具有市场支配地位。这一变化实质性收紧了支配地位的认定范围，为中等规模市场参与者提供了更高的法律确定性。

· 适用范围

上述市场支配地位认定门槛不仅适用于滥用市场支配地位行为的执法评估，同时也适用于经营者集中（并购）审查中的竞争分析，是泰国竞争法体系中的关键基础性标准。

乌兹别克斯坦确立公共铁路基础设施准入规则

作为推动铁路运输领域引入私营部门参与的重要举措之一，乌兹别克斯坦内阁通过决议，正式确立公共铁路基础设施准入规则。该规则将于 2026 年 2 月 16 日起生效，为铁路承运人使用国家铁路网络提供明确的制度基础。

· 公共铁路基础设施的准入机制

根据该决议，铁路承运人可通过与基础设施运营方签订长期基础设施服务协议的方式，获得对公共铁路基础设施的使用权。相关协议期限不少于五年。基础设施运营方为一家由国有股份公司“乌兹别克斯坦铁路公司”全资持有的法人实体，负责统一管理和对外提供基础设施服务。

· 协议启动与履约保障要求

铁路承运人拟签订基础设施服务协议的，应向运营方提交基础设施服务订单，并同时提供银行保函或现金保证金作为履约保障。该机制旨在降低违约风险，确保基础设施服务的稳定提供与有序使用。

· 基础设施服务的具体内容

可提供的基础设施服务范围较为广泛，包括但不限于机车及机车乘务人员的提供、列车运行组织与管理、行车调度与交通控制，以及空车车厢的存放服务。这一安排有助于降低铁路承运人的运营门槛，提升铁路网络整体运行效率。

· 收费标准与监管安排

公共铁路基础设施服务的收费将实行统一费率制度，由经内阁授权的会议机构审批并发布。通过集中定价与统一监管，政府旨在在引入市场主体的同时，确保铁路基础设施使用的公平性与可预期性。

匈牙利正式将“具有重大影响力经营者”机制纳入竞争法

匈牙利立法者于2025年12月正式通过新规，引入“具有重大影响力经营者”概念。新制度显著增强匈牙利竞争局（“竞争局”）的主动监管权，旨在应对在特定行业中出现的持续性竞争扭曲问题。

· 新概念的含义与监管目的

“具有重大影响力经营者”是指在特定行业内，对竞争格局具有跨市场重要影响的企业。与传统反垄断制度不同，竞争局可在无需认定该企业存在违法行为（例如卡特尔、滥用市场支配地位）或无需证明其市场支配地位的情况下，直接介入并采取监管措施。该制度的目标在于为竞争局提供更快速、灵活的工具，以应对传统执法手段反应过慢或不适用的情况，如单边买方力量、市场结构独特、准入或退出壁垒较高、纵向封锁等。

· 制度的运作方式

当竞争局通过加速行业调查发现某行业存在严重且持续的竞争限制或扭曲，并识别出一家可能具有重大影响力的企业时，将启动单独程序。在该程序中，竞争局可正式认定该企业为“具有跨市场重大影响力经营者”。这一认定不以企业存在违法行为为前提。

· 适用范围与认定标准

新规目前仅适用于矿产开采与建筑行业领域，未来可能延伸至其他战略性行业。竞争局在认定重大影响力时，可考虑但不限于以下因素：市场份额、财务实力与资源获取能力、纵向整合程度及其在相关市场的活动、掌握对竞争具有关键性的数据等。新规还要求竞争局在评估过程中征求监

管活动监督机构的意见。对于“持续性竞争扭曲”，法律明确界定为已持续两年，或在调查启动前三年内反复出现的扭曲情形。

· 竞争局可施加的措施类型

在确认该企业对行业竞争造成重大且持续的不利影响后，竞争局可依照比例原则施加行为性或结构性义务。可能的措施包括：要求企业提升透明度与信息披露、要求其向竞争对手开放某些产品或服务、禁止其在合作关系中偏袒自有产品。在极端情况下，如行为性措施无法奏效，竞争局甚至可要求企业股东部分或全部出售股份，或要求企业剥离资产。对于被监管企业而言，尽管可以提起司法救济，但诉讼不具有自动暂停执行的效力。

保加利亚自 2026 年起全面转向“污染者付费”垃圾处理收费机制

自 2026 年 1 月 1 日起，保加利亚将废弃物收费体系从基于不动产价值的收费方式，转为以实际产生的垃圾量为基础的“污染者付费”模式。尽管法律已明确生效日期，但多数地方政府尚未做好实施准备，导致企业面临显著不确定性。

· 制度核心转变：从房产价值计费到按垃圾量计费

新制度要求所有家庭、企业和机构按实际产生的垃圾量承担收集、运输与处理费用。相较于过去按房地产税基数或企业资产价值计费的模式，新机制旨在更公平地反映垃圾产生量，鼓励减量与环保行为。垃圾量大的企业可能面临更高费用，而具备有效减废措施的企业则可能受益。

· 收费计算方式：新的依据与可选方法

目前，非住宅物业的垃圾费可按垃圾容器数量和类型、收集频次、直接合同或按千分比计费。从 2026 年起，垃圾量将成为计算费用的主要依据。各市政委员会可在具备客观理由的情况下采用其他基础，但必须围绕垃圾量或使用情况进行。

· 实施准备不足：延期迹象浮现

虽然法律要求 2026 年强制实施，但财政部长公开表示，多数市政当局尚未准备好采用“污染者付费”原则；即便是保加利亚最大的城市索非亚，也尚未确定明年收费方式。种种迹象显示立法层面可能允许延期。

阿联酋迪拜出台《2025 年第 7 号法律》： 统一规范全酋长国承包活动监管框架

迪拜于 2025 年 7 月 8 日正式发布《2025 年第 7 号法律》，对全酋长国范围内的承包活动建立统一、系统的监管制度。该法律适用于在迪拜本土、各自由区以及迪拜国际金融中心内开展的承包活动，并将于 2026 年 1 月 8 日起生效。本法通过引入统一的许可、注册、分类和监管机制，并配套建设与“投资迪拜”平台相衔接的中央电子系统，旨在提升行业透明度、规范市场秩序，并加强对承包商及技术人员的专业化管理。

· 适用范围与豁免情形

本法原则上适用于在迪拜从事承包活动的所有承包商、其雇佣的工程师和技术人员，以及采购承包服务的公营和私营主体。与机场相关的承包活动及其配套基础设施明确不适用本法。此外，经承包活动监管与发展委员会建议，执行委员会主席可通过决定对特定活动或主体作出进一步豁免。

· 许可、注册与分类制度

法律明确规定，承包商须取得有效的商业许可证，并在迪拜市政局设立的电子登记册中完成注册，方可从事或推广承包活动。承包商只能在其许可的业务范围和核定的分类等级内经营，并须配备持有职业能力证书的技术人员。初始注册有效期为一年，可按规定续期，新进入市场的承包商原则上被归入最低分类等级，主管机关可根据其合规和履约情况对分类进行调整。

· 统一电子系统与监管架构

本法引入覆盖全酋长国的统一电子系统，用于集中处理承包商注册、分类、能力认证、变更及终止等事项。迪拜市政局负责维护电子登记册、制定分类标准、颁发职业能力证书并拟定职业行为准则，其他主管机关则承担具体的执业监督、绩效评估、投诉调查和执法处罚职能，并在各自权限范围内实施监管。

· 承包商义务与业务安排

承包商需全面遵守建筑、安全、规划、环境及公共卫生等相关法律法规，持续满足分类标准，仅聘用取得认证的技术人员，并对分包商的行为承担监督责任。法律允许在符合条件并经批准的情况下进行分包或以联合体形式承接项目，同时确认交钥匙工程模式的合法性，具体适用标准将由主管机关另行制定。此外，承包商须自竣工证书签发之日起至少保存项目文件十年。

· 费用、执法措施及过渡安排

承包活动相关费用和保证金要求将由执行委员会及主管机关另行确定。违反本法的行为可能面临罚款、暂停或降低分类等级、注销注册、吊销许可证或暂停职业能力证书等行政处罚，执法人员并被赋予司法查封和检查权。本法同时设立过渡期安排，现有承包商需在法律生效后一年内完成合规整改，相关行政决定亦可在法定期限内提出申诉。

巴林进一步放宽外资持股限制

近年来，巴林持续推进对外资开放的渐进式改革，以提升经济竞争力并吸引国际投资。2021年第40号决定系统整合并扩展了自2016年以来有关外资准入的多项规定，对巴林各类商业活动按允许的外资持股比例进行分类，明确了外资可全资、部分持股或需本地或海湾阿拉伯国家合作委员会（“GCC”）参与的情形，使巴林成为海湾地区外资准入条件最为友好的司法管辖区之一。在此基础上，2025年第71号决定对2021年第40号决定作出修订，进一步放宽部分行业的外资持股要求，并为新增商业活动设定外资持股规则。

· 外资持股分类框架的延续与优化

2021 年第 40 号决定继续作为巴林外资准入的核心制度文件，对所有商业活动按照外资持股比例进行分级管理，包括允许 100% 外资持股、设定条件下的外资全资、需部分本地或 GCC 股东参与，以及需满足特定附加条件的活动类型。2025 年第 71 号决定在该既有框架内进行调整和扩展，而非推翻重来，体现出政策的连续性与可预期性。

· 需 GCC 股东参与的新增活动

根据 2025 年第 71 号决定，一项新的商业活动被纳入需至少一股由 GCC 股东持有的类别，即通过自动售货机和自助销售方式进行的非店铺零售业务。该调整明确了该类新兴零售模式在外资准入方面的最低本地化要求。

· 附条件允许外资 100% 持股的新增活动

修订决定新增七项商业活动，在满足特定条件的前提下可由外资 100% 持股。这些条件通常包括巴林实体的最低注册资本要求、母公司达到一定规模的营业收入，以及在多个国家或市场开展业务的国际经营背景。相关活动涵盖休闲及体育用品租赁、城际客运铁路运输、货运铁路运输、玻璃和镜面切割、船舶拆解服务、机械设备租赁以及办公设备租赁等领域。

· 直接允许外资 100% 持股的新增活动

此外，另有五项商业活动被直接纳入可 100% 外资持股的范围，包括数据监测与数据保护咨询、电力生产、电力输配、电水运相关的港口及私有码头管理运营服务，以及以收费或合同为基础的不动产中介服务。这些调整显著扩大了外资在能源、基础设施、数字与专业服务领域的参与空间。

南非竞争委员会发布《少数股东保护权利（征求意见稿）》

南非竞争委员会近日发布《少数股东保护权利指引（征求意见稿）》，就少数股东所享有的保护性权利在何种情况下可能被认定为取得“控制权”、从而触发并购申报义务，阐明其执法立场。该征求意见稿总体上确认，委员会在该问题上的分析方法与欧盟竞争委员会的集中管辖权指引，以及南非竞争法庭和竞争上诉法院既有判例保持一致，即：仅用于保护财务性投资利益的少数股东权利，原则上不构成并购法意义上的“控制”。公众意见征集截至 2026 年 1 月 20 日 16:30。

· 指引的制度意义与适用背景

根据南非《竞争法》，持股比例低于 50% 并不当然意味着取得控制权，但若少数股东能够对企业战略产生“实质性影响”，仍可能被认定取得控制，从而需要进行并购申报。征求意见稿的核心价值在于，通过制度化梳理少数股东常见权利类型，为判断“是否构成控制”提供分析框架，增强法律适用的可预期性。

· 保护性权利与战略性权利的区分

征求意见稿将少数股东权利划分为两大类：一类是以保障投资人财务利益为目的的保护性权利，通常不被视为赋予控制权；另一类是允许少数股东介入或影响公司重大经营决策的战略性权利，可能在具体情形下构成控制。委员会同时强调，是否构成控制需结合具体事实、行业背景及权利

覆盖事项的广度进行个案判断，即便权利数量有限，只要涉及企业战略核心事项，也可能产生实质性影响。

· 不构成控制的典型少数股东保护权利

征求意见稿明确，《公司法》中需经特别决议通过的事项本身不当然构成控制。此外，委员会列举了一系列通常不被视为赋予控制权的少数股东保护性权利，包括对股息政策变更、审计师任免、公司上市决定、利润或收入分配安排、非常规资产收购或处置、非常规合资或合作安排、新业务投资、融资及担保安排、会计政策变更、非常规诉讼处理以及知识产权处置或许可安排的同意或否决权。这些权利整体上被认为主要服务于风险控制和投资价值保护。

· 可能构成控制的战略性权利

相对而言，征求意见稿指出，若少数股东享有对公司战略方向具有实质影响的权利，则可能被认定为取得控制权。这类权利包括对公司整体战略、商业计划或年度预算的批准或否决权，对首席执行官或首席财务官任免及其关键任职条件的决定权，对开展超出日常经营范围的新业务的批准权，以及对偏离年度预算行为的否决权。上述权利直接关联企业核心经营和资源配置，具有明显的战略属性。

巴西发布国家输电系统接入政策，引入“接入季”机制重塑并网规则

2025年12月5日，巴西联邦政府通过第12,772号法令正式确立《国家输电系统接入政策》（“**PNAST**”），旨在促进发电侧与用电侧永久接入国家互联系统基础输电网络的规则现代化，并通过制度化的“接入季”机制对输电接入进行统一管理和配置。

· 接入制度的核心改革：“接入季”与竞争性分配

新政策的核心在于设立周期性的“接入季”，在此期间，拟接入输电系统的主体需集中提交接入申请，由国家电力系统运营商（“**ONS**”）进行统一、协调审查。当同一接入点的申请需求超过可用剩余容量时，将启动竞争性程序进行容量分配。由竞争性程序产生的收入，将按照矿业与能源部（“**MME**”）指引并由电力监管局（“**ANEEL**”）制定具体规则，用于支持电价可负担性；在符合MME指引的情况下，竞争性程序亦可用于未来容量的签约。

· 接入季的时间安排与组织责任

首个接入季须在法令发布之日起不超过十个月内举行。自首个接入季次年起，每年至少应举行两次接入季。接入季的具体频次与时间安排由ONS确定，并需至少提前90天向市场公布，以提高并网安排的可预期性。

· 既有接入申请的过渡性规则

在第12,772号法令发布前已向ONS提交的接入申请，将继续按照现行以时间顺序为基础的排队规则进行审查，并须在首个接入季举行前（即十个月内）出具接入意见。这些申请仍适用现行关于基础网络接入及财务担保的规定，但已出具的接入意见不得重新验证，也不得通过任何机制保留未来容量的优先接入权。

· 用电侧接入申请程序的调整

对于法令发布时仍在 MME 待审的用电侧接入申请，将不再需要 MME 的事前授权，而是直接移交 ONS 出具接入意见，但申请人须在法令发布之日起 45 日内按照 ANEEL 规定提交相应的财务担保。随着这一调整，原先由 MME 依据最低整体并网与电网加固成本确定接入点的前置审查程序被正式取消。

· 首个接入季前新申请的受理条件

在法令发布后、首个接入季开启前提交的接入申请，仅在同时满足两个条件时才会被受理：拟接入点仍存在可用剩余容量，且申请提交时间足以满足 ONS 法定审查期限并在首个接入季开启前完成审查。若审查周期将延伸至首个接入季开启之后，则申请不被受理，申请人可选择直接参与接入季。此类申请同样不得对接入意见进行重新验证，也不得通过任何机制确保未来容量的优先权。

· 配套规则制定与实施保障

法令明确，即便具体实施细则尚未完全出台，只要符合 MME 指引及 PNAST 的总体框架，ONS 仍可组织接入季。为确保新制度顺利实施，MME 需进一步制定关于电价可负担性、合同自愿解除、未来容量签约、特定容量边际设定，以及在电量和容量招标中运用接入季机制的具体指引。

秘鲁拟修订电力活动环境保护条例

2025 年 12 月 4 日，秘鲁能源与矿业部通过第 409-2025-MINEM/DM 号部长级决议，公布了拟修改《电力活动环境保护条例》（“RPAAE”）的最高法令草案。本次修订旨在完善电力子行业的环境评估框架，细化环境义务，明确环境管理工具的更新与分类机制，并对相关技术文件及征求意见程序作出补充规定。

· 电力项目或活动转让中的环境责任

草案明确，在电力项目或活动发生全部或部分转让时，环境合规责任自项目或活动实际转让之日起由受让方承担，该规则同样适用于合并、分立或其他公司重组情形。同时，受让方可就其受让范围内的项目申请修改或更新相应的环境管理工具，主管机关仅就所提议的修改或更新内容开展环境评估，而不重新审查已获批准的部分。

· 无需修改环境文件的情形扩展

修订草案进一步扩大并细化了无需修改环境影响研究或补充性环境管理工具的预防性措施范围，包括在不改变直接影响区的前提下调整设施位置、在荒漠或植被稀少地区实施的组件调整；因设备使用寿命或功能受限而进行的功能更新；采用本地或本土物种进行复绿；不超过原定总工期的进度调整；特许区内配电系统重新布置；员工设施的改建、扩建或迁移；以及在既有结构上铺设光纤等情形。

· 退役计划与公共用途安排

草案规定，如社区或国家层级的公共机构希望正式申请接管电力基础设施并用于可行的公共用途，

该基础设施不得对人体健康或环境构成风险，相关条件须在提交的全面退役计划或部分退役计划中加以说明。同时，如基础设施或装置不存在健康或环境风险，项目业主亦可申请在其自有土地上保留相关设施而不予拆除。

· 环境管理工具“更新”机制的引入

修订草案首次在 RPAAE 中明确引入环境管理工具“更新”义务，作为在建电力投资项目持续改进环境管理的重要机制。该机制虽在《环境影响评价体系法实施条例》中已有原则性规定，但此前缺乏具体操作规范。本次修订明确，更新仅用于纳入现行法规中的义务要求，不得借此补充、调整或合法化原审批文件未涵盖的组件。

· 更新义务的时间节点与适用范围

草案规定，项目业主须对环境影响研究（“**EIA**”）和详细环境计划（“**PAD**”）提出更新申请，其中 EIA 的更新应自项目实施满第五年起进行，PAD 则应在其批准决定作出满五年后更新。根据立法说明，环境适应与管理计划（“**PAMA**”）和环境管理计划（“**PMA**”）亦可能纳入更新范围。如业主认为无需更新，应在法定期限届满前至少 60 个工作日提交经说明的宣誓声明。若实际环境影响与申报内容存在重大差异，或环境义务与现行法规不一致，环境评估与监管机构有权要求项目进行更新。

· 存量项目的过渡性安排

对于已持有 PAMA 或 PMA 的项目业主，草案要求其在最高法令发布之日起三年内向主管环境机关申请更新；如认定无需更新，则须在期限届满前至少 60 个工作日向环境主管机关及环境评估与监管机构提交宣誓声明。

哥伦比亚发布风电项目环境许可新规，确立“风电环境许可”制度

2025 年 11 月 14 日，哥伦比亚环境与可持续发展部发布第 1186 号法令，正式确立风电环境许可制度。该法令旨在优化风电项目的环境许可流程，提高审批效率并明确适用标准。

· 适用范围与许可优化机制

新规明确，装机容量不少于 10 兆瓦且不超过 100 兆瓦、并符合纳入条件的风力发电项目，可适用优化后的风电环境许可程序。相关纳入条件主要包括环境区位要求，以及在技术选型和项目设计方面的标准，从制度层面区分适合简化审批的风电项目类型。

· 环境影响评价与程序要求

申请风电环境许可的项目，应向国家环境许可管理局（“**ANLA**”）申请专门的环境影响评价技术指南。ANLA 需在申请提交后 15 个工作日内出具该指南，其有效期为自发布次一工作日起一年。该安排有助于提高环境影响评价的针对性和可预期性。

· 社会管理与区域发展要求

法令要求，适用风电环境许可的项目必须制定并实施社会管理战略，重点推动项目所在区域的经济、社会和环境协同发展，强化项目与地方社区之间的融合与共益。

· 选址灵活性与低环境影响认定

新规允许在不新建道路或新增通行条件的前提下，于森林保护区内开发风电项目，并明确了将相关项目认定为“低环境影响、社会效益项目”的具体标准，为项目选址提供更大灵活性。

· 生态补偿方式的创新

法令引入能源社区建设和产业链协同作为生态环境补偿的可选方式，拓展了传统生态补偿机制的实施路径，使补偿安排更具社会参与性和长期效益。

· 审批时限的大幅缩短

本次法令的核心亮点在于显著压缩环境许可审批周期。在启动许可程序后，ANLA 对项目进行现场核查的时间由原有最长 15 个工作日缩短至 5 个工作日；在作出是否核准许可的最终决定阶段，审查期限由 30 个工作日缩短至 15 个工作日，整体审批效率显著提升。

· 避免重复审批的制度安排

法令明确禁止在区域自治机构与 ANLA 之间进行重复的环境许可审批。申请人可撤回原有许可申请，并转而适用风电环境许可的优化程序，从制度上避免双重审批带来的时间与合规成本。

多边开发银行合规

世行制裁委员会 2025 年最新制裁案例解析（二） -- 揭示企业成功抗辩之道

一、引言

上期我们解析了世界银行（“世行”）的第 144 号决定，它揭示了企业在面临世行指控时，通过精准挑战对方展示的证据链条、切割个人责任，仍可推翻前面程序中对己方不利的认定。本期我们聚焦的第 145 号决定，再次印证了这一趋势，并进一步展示了在复杂的国际项目背景与间接证据面前，企业应如何善用世行的“优势证据”（preponderance of the evidence）¹ 原则，实现成功抗辩。

在第 145 号决定中，世行制裁委员会审查了涉及阿富汗与哈萨克斯坦两个国别市场的世行资金项目中的腐败与欺诈指控。尽管第一级裁判² 的世行资格暂停与除名官（SDO）在前面程序中同样建议对涉案企业及其负责人施以多年的附条件除名（debarment with conditional release）的制裁，但委员会最终认定，INT 未能满足其举证责任，针对该公司的腐败与欺诈两项指控均不成立，制裁程序应终止。本案进一步阐明了在贿赂款项的支付、历史项目经验验证等常见争议场景中，世行的审查边界与企业的抗辩空间。

二、案件事实与程序背景

本案中针对涉案企业（Respondent Firm）的指控，横跨两个国别市场的世行资金项目，牵涉不同地域与业务模式，增加了事实的复杂性：

1. 阿富汗项目

在阿富汗项目中，被指控企业作为咨询顾问，于 2017 年 11 月与项目的管理单位也是项目执行主体—阿富汗中央银行（“阿富汗 PMU”）签署了咨询合同（“阿富汗项目合同”），为阿富汗的国家支付系统与银行监察能力建设提供支持。

2018 年 12 月，被指控企业向一家“第三方”公司支付了 48,000 美元。该第三方当时正依据另一份独立合同为阿富汗 PMU 提供服务。

2019 年 3 月，被指控企业暂停履行项目合同并从喀布尔撤离。但同年 5 月，被指控企业恢复工作并同意向阿富汗 PMU 提供额外服务。

2019 年 6 月 2 日，被指控企业的负责人（“负责人”）致信阿富汗 PMU 的行长，指控某些公职人员就阿富汗项目合同进行敲诈勒索（“投诉信”）。两周后（6 月 17 日），负责人再次致信，撤回了上述指控。此事引发了阿富汗当局及世行廉政局（INT）的调查。

¹ 优势证据的标准为：所提交的证据，在全面考量后，证明某一事实成立的可能性大于不成立的可能性。

² 世行的资格暂停和除名官员（Suspension and Debarment Officer，“SDO”）是世行的第一级裁判机构。

2020年3月，被指控企业就未付发票款项对阿富汗PMU提起仲裁，后于同年4月达成和解。

INT认为，2018年12月的那笔“争议支付”款项（48,000美元）并非正当商业款项，而是变相流向公职人员的贿赂，旨在不当影响项目执行。投诉信事件进一步引起了INT对该合同执行过程中可能存在不当行为的警觉。

2. 哈萨克斯坦项目

2015年，世行提供了1亿美元用以资助哈萨克斯坦的某技能与就业项目（“哈萨克斯坦项目”），旨在提升该国劳动者的技能与就业水平。

2017年初，项目执行机构—哈萨克斯坦的劳动与社会保障部（“哈萨克斯坦PMU”）为项目下的一份培训咨询合同公开征集意向（“哈萨克斯坦项目合同”）。同年1月25日，本案的被指控公司与其负责人控股的另一家公司（“分包顾问”）合作，提交了意向书（EOI）。最终，被指控企业赢得了哈萨克斯坦项目合同，并于2017年11月28日，与哈萨克斯坦PMU签署了该合同。

但是，在这份旨在展现公司资质的意向书（EOI）中，为了证明其具有相关经验，被指控公司列举了此前在俄罗斯实施的若干项目。正是这份看似常规的“项目经验”陈述，埋下了争议的种子。

在后续调查中，INT从俄罗斯相关主管部门获得了一份复函，该函件显示，在其现有数据库中未能检索到所述项目的记录。基于此，INT认为被指控公司在投标阶段对其业绩作出了虚假陈述，意图误导采购方以获取合同。于是，一项独立的“欺诈”指控由此产生。

3. 本案的程序流程

程序上，SDO在第一级裁判程序中认定针对被指控公司的两项指控均“表面成立”，并建议对该企业施以三年七个月的附条件除名，对涉案个人（Respondent Individual，即该企业的负责人）施以一年八个月的附条件除名。被指控企业不服，提起上诉，由制裁委员会作为第二级、也是最终裁判机构进行了审理。

三、核心指控与抗辩剖析

（一）腐败指控：第三方支付是“商业报销”还是“变相行贿”？

1. INT的指控与SDO的认定概述

在腐败指控³方面，INT核心主张是，在阿富汗高风险环境下，被指控企业向与公职人员⁴有关联的第三方支付款项，该付款的时间点与公职人员在项目上施压的时间点与背景高度重合，且支付后项目阻碍消除，故INT推断该笔48,000美元是变相流向公职人员的贿赂，旨在“润滑”项目执行。具体而言：

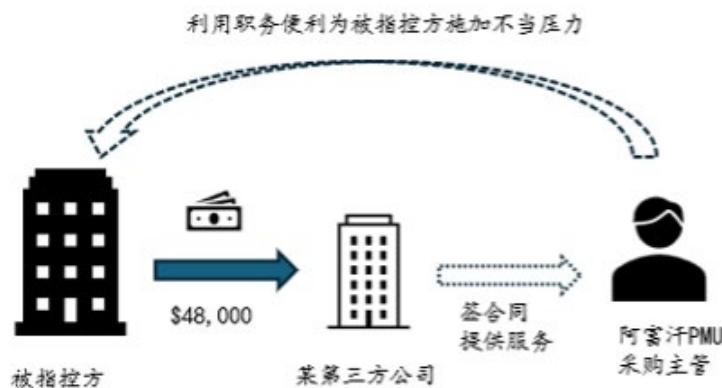
- 在项目实施过程中，阿富汗PMU（项目管理单位）相关官员曾对被指控方施加不当压力，包括暗示若不配合将延迟发票审批甚至终止合同。
- 该笔付款发生的时间点与上述不当压力高度重合，且付款完成后项目得以继续推进，相关发票亦

³ “腐败行为”指“直接或间接地提供、给予、接受或索取任何有价值之物，以不正当地影响另一方的行为。”

⁴ 这里的“公职人员”包括世界银行工作人员和其他负责或审查采购决策的组织的雇员。

未再遭遇阻碍，因而可以合理推定该付款具有不当影响公职人员行为的目的。

- 基于上述事实，INT 认为该支付的目的是为了促进被诉公司发票的批准并避免阿富汗合同被取消。
- 此外，INT 还称，被指控企业在 INT 调查期间试图隐瞒该支付，并且他们的行为、不一致的陈述和不可信的解释进一步证明了他们的过错。



SDO 在第一级裁判中采纳了 INT 的上述指控逻辑。SDO 认为，尽管涉案款项并非直接支付给公职人员本人，而是经由第三方账户转出，但结合项目所在司法辖区的高风险环境、付款发生的具体背景以及项目官员的行为模式，INT 已经初步证明该笔付款与不当影响项目官员行为之间存在合理关联，从而构成腐败行为的“表面成立”。

2. 第一级裁判阶段的双方观点碰撞

被指控方（涉案企业与个人，合称“被指控方”）声称，本案存在偏见且“带有政治色彩”，INT 在和解谈判中采取了恶意针对行为和胁迫策略。此外，被指控方还对 INT 的数项证据的有效性提出了质疑。

针对 INT 的腐败指控，被指控方在其提交的解释与申辩（Explanation and Response）中并未否认 48,000 美元付款这一事实，但明确否认该付款构成任何形式的腐败行为。被指控方主张：

- 该笔款项系合同项下的合理商业支出，用于报销项目实施过程中实际发生的办公租赁费用及与项目团队相关的餐饮支出，具有明确的业务背景和正当目的。
- 事实上，采购主管索要的金额要高得多。其索要的金额为阿富汗合同价值的百分之十（即 327,447 美元），远高于 48,000 美元
- 付款发生时，相关发票已完成审批流程，涉事官员并不掌握决定合同存续或付款审批的实质性权限，因此不存在通过付款“不当影响”其行为的可能性。
- 此外，被指控方强调，若其确有行贿意图，完全可以采取现金等更为隐蔽的方式，而非通过银行转账留下清晰的资金痕迹。

INT 在其反驳意见（Reply）中坚持其原有立场，并针对被指控方的抗辩予以回应。具体如下：

- 首先，针对被控诉方提出的程序质疑，INT 否认有任何程序违规行为，并声称被指控方的偏见和政治迫害指控是错误的。
- 其次，被指控方声称该支付旨在报销办公室费用的说法是不可信的，且与记录不符。第一，阿富汗 PMU 从未向被指控方收取这些办公室费用。第二，在支付该 48,000 美元时，被指控方合法应付的金额远低于整个合同期分配的总金额。
- 此外，INT 声称，如果该支付是合法的，被指控方会使用一个正式的政府银行账户，而不是一个与索贿有关联提供信息的不相关公司的账户。
- INT 进一步辩称，有记录反映了采购主管对阿富汗合同执行的影响以及被指控方维护这种关系的利益，例如他们于 2019 年 5 月同意向阿富汗 PMU 提供超过 130 万美元的额外服务。

3. 第二级裁判阶段的双方观点碰撞

在第二级裁判阶段的庭审中，INT 继续强化其推论路径，强调制裁委员会可以结合项目环境、时间节点及行为模式，对付款的真实目的作出合理判断。INT 同时指出，被指控方在付款后仍继续履行合同的行为，与其所谓“正常商业纠纷”的解释并不完全一致。

被指控方在庭审中则进一步细化其抗辩逻辑：

- 首先，被指控方强调 INT 始终无法提供该笔资金最终流入公职人员账户的关键银行流水证据，指控停留在间接推测层面。并且，INT 亦未能证明该公职人员在付款发生时具备对合同或付款产生决定性影响的职权。
- 其次，被指控方还特别指出，自身在付款后不久便暂停项目并提起仲裁的行为，与 INT 所主张的“通过行贿维持合作关系”的动机相悖。

4. 制裁委员会的分析和结论

在综合审查双方的主张及相关证据之后，制裁委员会首先承认了付款本身存在可疑特征（如使用非官方账户）。然而，制裁委员会指出，其对腐败指控的判定必须严格回到构成要件本身，即证明腐败的核心在于证实“资金最终用于行贿”且“具有不当影响意图”。

(1) 关于资金的流向

制裁委员会认为，有争议的支付本身是客观存在的，满足“给予有价值之物”的表面证据。然而，对于资金后续转移给公职人员的指控，INT 依赖的证人访谈等证据不足以替代直接的财务证据（例如，银行流水记录），未能完成资金流向了公职人员的闭环证明。

(2) 关于行贿意图

制裁委员会综合权衡后认为，被指控方对付款商业理由的解释具备一定合理性，且其后续的冲突与仲裁行为更符合商业纠纷逻辑，而非行贿后寻求庇护的行为。因此，INT 未能以优势证据证明存在腐败意图。

综上，基于现有证据，制裁委员会认为，INT 针对被指控方的腐败指控不成立。

(二) 欺诈指控：历史经验是“虚假陈述”还是“翻译偏差”？

1. INT 的指控和 SDO 的认定概述

在欺诈行为⁵指控方面，INT 的核心证据是一份俄罗斯部委的回函。基于此，INT 主张公司在 EOI 中声称的“俄罗斯项目经验”子虚乌有，构成明知或至少轻率（reckless）的虚假陈述，意图误导评审以获得合同。

SDO 在第一级裁判中采纳了 INT 的观点，认为 INT 所提交的函件已初步证明被指控方对其项目经验作出了虚假陈述，从而认定欺诈指控达到“表面成立”（prima facie）标准。

2. 第一级裁判阶段的双方观点碰撞

在第一级裁判阶段，被指控方在其解释与申辩中对欺诈指控提出了系统性反驳。被指控方围绕 INT 的唯一关键证据发起精准反击，其具体抗辩如下：

- INT 所依赖的俄罗斯主管部门函件存在明显的翻译偏差。原文意为“数据库中未找到，需进一步核查档案”，而 INT 的解读曲解为“断然否认项目存在”。
- 相关项目发生时间年代久远，部分档案未能电子化或已遗失，但这不意味着经验造假。
- 其项目经验陈述并未声称由其单独实施，而可能涉及关联公司或联合体成员，由他们提供的。

INT 在其反驳意见（Reply）中坚持其主张和立场：

- 首先，面对被指控方提出的函件措辞问题，INT 主张即便函件措辞存在一定模糊性，被指控方仍负有证明其项目经验真实性的责任。
- 其次，被指控方未能提供合同、验收文件等原始证据，应承担举证不能的不利后果，并据此认定其在意向书中作出了虚假或误导性陈述。

3. 第二级裁判阶段的双方观点碰撞

在第二级裁判阶段的庭审中，INT 进一步强调，该项目经验在评标过程中具有重要意义，其不真实性足以对评审结果产生实质性影响。

被指控方则在庭审中重点围绕翻译问题展开，提交专业翻译意见，详细说明原函件并未作出否定性结论。被指控方同时指出，INT 未能证明该项目经验在评标中具有决定性作用，亦未能排除该经验可能由联合体其他成员提供的合理可能性。

4. 制裁委员会的分析和结论

制裁委员会指出，其审查被指控的欺诈行为时，主要是评估该“虚假陈述”是否成立，即是否存在“任何行为或不作为，包括误述，其明知或轻率地误导，或企图误导一方”。相应地，本案针对欺诈行为的核心争议在于被诉公司在 EOI 中声明的“俄罗斯项目经验”是否构成虚假陈述。

⁵ “欺诈行为”指“任何行为或不作为，包括误述，其明知或轻率地误导，或企图误导一方，以获得财务或其他利益或避免承担义务。”

在澄清翻译问题后，制裁委员会认为俄部委的回函根本无法支持“项目不存在”这一肯定性结论。INT 的指控建立在对其有利的错误解读之上。

制裁委员会指出，即使被指控方未能提供原始合同（因其主张的年代久远理由被认为合理），但这只是其自身举证不足，但证明虚假陈述的初始举证责任始终在 INT，而 INT 未能用可靠证据履行这一责任。因此，INT 未能以优势证据证明被指控方在 EOI 中作出了“虚假陈述”，欺诈指控不成立。

四、2025 年两起制裁案例对中国企业的启示

纵观第 144 号与第 145 号决定，世行制裁委员会在 2025 年清晰地勾勒出一条有利于企业成功抗辩的“逻辑底线”：无论起初的指控多么严重，其成立必须建立在坚实的证据基础之上，且必须完全满足规则下每一项构成要件。对于中国工程企业而言，这两起“免于制裁”的案例提供了远超个案的战略启示：

- 1. 善用“优势证据”原则，质疑对方证据弱点：**INT 负有初始的、必须达到“可能性大于不可能性”的举证责任。企业必须深刻理解，抗辩的首要策略即是系统性审视 INT 证据链的每一处薄弱环节——无论是像 144 号案中对“授权关系”证据的缺失，还是如 145 号案中对“资金流向”证据的瑕疵。
- 2. 在世行法律框架内进行抗辩，聚焦于构成要件是否满足：**并非所有有争议的行为都构成世行定义下的“可制裁行为”。145 号案中的第三方支付可能是明显的风险场景，但因其未能被证明与“行贿公职人员”这一法定要件直接关联，故没有被判定为构成世行制裁意义上的腐败。
- 3. 商业模式与行为逻辑必须“自洽”：**两案均显示，INT 会极力将个别行为与公司整体商业模式（如 144 号案的“分支机构模式”）或行为逻辑（如 145 号案的“付款后行为”）关联以推定责任。因此，企业的商业模式设计必须有配套的、可证明的合规监督机制。
- 4. 证据管理与文件存档：**保留“盾牌”远比制造“长矛”重要：145 号案凸显了原始文件、精确翻译、完整财务记录的价值。企业日常必须建立系统化的项目档案管理体系，特别是涉及关键人员、大额支付、业绩证明的材料。在抗辩时，提供一份真实、权威的第三方证明（如 144 号案的监理确认函）或指出对方关键证据的致命瑕疵（如 145 号案的翻译问题），其效果远胜于构建复杂的辩解。

总而言之，第 144 号与 145 号决定，是企业在世行制裁体系中积极行使程序权利、并凭借专业抗辩取得完胜的标志性案例。它们传递出一个明确信号：面对调查与指控，专业的法律应对、严谨的证据准备、以及对程序规则的深刻掌握，是企业的“成功抗辩之道”。

专业洞察

企业合同管理与风险防范

合同对于企业而言具有双重属性：它既是公司最重要的资产，承载着商业价值和财富；同时又是最大的风险来源。

从企业角度，合同管理首先是全周期管理。无论是外部律师还是内部法务，都应该尽可能全程参与其中。业务部门在谈判初期就应该让法务介入，甚至提前邀请争议解决律师参与合同审核；在并购项目中，律师的工作也不应止步于合同签署，还包括交割后的整合工作以及并购后尽职调查等。

其次是全角度管理，合同绝非仅是法务部门的事，而是需要所有利益相关方共同认可。如果各部门没有做好衔接配合，都会给后续纠纷解决带来巨大麻烦。

第三是风险管理分级。对于低风险合同可以授权业务部门处理，而高风险、复杂的合同则需要法务团队重点参与。也可以按合同类型分类管理，比如采购合同、非标并购融资、EPC 项目、与政府签订的合同等，分别采取不同的管理策略。

第四是模板化管理。建立标准合同模板可以大大提高效率，同时还要注重动态化管理，跟踪市场最新案例和法规变化。最后是数字化管理。在智能化时代，合同管理也面临数字化转型的挑战。

在实践中，我们观察到大量争议案件实质上都源于合同。无论是仲裁还是诉讼，双方经过多轮谈判后，争议焦点往往最终归结为一两个关键条款的解释问题。这些解释争议通常涉及条款的谈判初衷、修改过程及最终表述等核心问题。

从争议预防的角度来看，律师早期介入合同谈判和起草环节具有重要价值。在合同起草阶段，我们就应当预见可能的争议点。通过专业法律人士对潜在争议条款和易产生歧义表述的把关，预计可将争议发生率降低至少 50%。最佳的争议解决方案其实在于前期的合同准备工作：需要商业团队与法律团队（包括交易律师和争议解决律师）密切配合，确保条款表述的清晰性和确定性。

当然，从合同管理的本质来看，即便我们制定高质量的合同文本，仍然无法完全规避所有潜在风险，因为文字表述本身具有局限性，难以涵盖所有可能情形。但追求高质量的合同管理仍具有重要价值，其核心目标在于：一是最大限度降低风险发生概率，二是在争议发生时占据更有利的法律地位。

在实务操作中，事前的合同管理与风险防范可以关注以下要点：

- 1. 风险认知差异：**交易律师基于专业判断可能预见某些条款风险，但受限于时间压力或客户谈判地位等因素，最终客户可能选择接受这些风险。此时律师的职责是充分提示风险，但决策权仍在客户手中。优秀的合同应当设想最坏情形并设置相应条款，确保 10-15 年后非经手人也能清楚理解条款含义，尽量通过文字表述还原谈判场景和各方意图。

2. 文化差异挑战：英国法系强调条款的明确具体，而中国企业经营者往往偏好保持条款的灵活性。这种文化差异可能导致合同条款存在解释空间，为未来争议埋下隐患。律师需要向客户阐明：灵活性是一把双刃剑，在市场环境变化时可能产生不利影响。

3. 法律体系差异：这种制度差异直接影响着合同争议的处理方式。在实践中，英美法系合同通常篇幅冗长（可达 150 页），而大陆法系同类合同可能仅需 15 页；矿业权证在英美法系需要详尽审查，在大陆法系可能只需核实登记簿；担保制度也差异显著，浮动抵押（floating charge）等英美法概念在大陆法系难以执行。相关风险均需精准识别和把控。

4. 争议解决条款的设计：应当明确指定唯一的争议解决途径，确保条款效力无瑕疵，避免因条款本身问题导致争议解决程序受阻。在不同法域签订合同时，应避免简单更换合同准据法，而应当尊重当地法律传统的同时基于实务经验预判风险，强行套用其他法域的概念可能产生系统性风险。

值得关注的是，标准合同文本同样存在局限性。以国际油气行业广泛采用的《联合投标协议》（AIPN Joint Bidding Agreement）为例，该标准文本未能预见到以下情形：政府授标后因政治因素要求联合体某成员退出，否则拒绝签约。这种情况直接导致了一起标的额超过 2 亿美元的国际仲裁案件，凸显出标准合同在面对非典型情境时的不足。这些经验表明，有效的风险防控需要律师既精通法律技术，又深谙业务实质，在尊重法系差异的基础上为客户提供务实解决方案。

基于这些实践经验，我们建议采取以下风险防控措施：

1. 选择更为专业的律师

- 行业专业化：选择具有特定产业经验的律师（如矿业、油气领域）
- 区域专业化：优先选用在目标区域（如非洲）有长期执业经验的律师
- 经验价值：资深律师能基于过往案例预判潜在风险点

2. 合同管理的优化方向

- 加强定义条款的精确性，特别是关键术语的界定
- 对标准合同进行针对性修改，补充特殊情境下的权利义务安排
- 将政策变化、汇率波动、政府更迭等纳入合同变更或解除事由；通过政治风险保险（如中信保）转移部分风险
- 建立定期合同审查机制，及时更新条款以应对新出现的风险类型（如疫情等）

3. 风险防控的系统性思维

- 承认合同文本的局限性，建立分阶段的争议升级处理机制，建立配套的风险应急机制
- 重视行业特定风险的知识积累和传承
- 保持对新兴风险形态的敏感性（如地缘政治因素对商业合同的影响）

这些措施的核心在于将合同管理从单纯的文本审查，提升为融合行业认知、区域经验和法律技术的系统性工程。尤其是在非洲这样充满不确定性的市场，建立系统的风险预判机制尤为重要，但同时也要保持必要的灵活性以应对意外情况。通过这种多维度的风险防控体系，虽然不能完全消除所有不确定性，但可以显著提高企业的风险抵御能力和争议应对优势。



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@chinca.org
网址：www.chinca.org

