



中国对外承包工程商会
China International Contractors Association

2025 年第 3 期
总第 3 期

编印
中国对外承包工程商会
会员与培训部

合作单位
FANGDA PARTNERS
方達律師事務所

国际工程法律观察

International Project Legal Insight

目录

重点市场深度分析	01
战略协同：中国在印度尼西亚自然资源领域的并购机遇	01
一、印尼矿业基本法律框架和政府举措	02
二、中资企业在印尼	04
三、印尼并购活动的注意事项	07
多边开发银行合规	12
非洲开发银行的制裁体系及具体措施	12
一、非行的制裁体系	12
二、非行的制裁措施	13
应对多边开发银行审计和调查常见问题（三）	14
1. 什么是要求解释函（Show Cause Letter）？	14
2. 收到要求解释函后，如果企业不予回应，会有什么结果？	15
3. 收到要求解释函后，如果企业予以回应，有哪几种回应方式？而又应当如何结合自身情况进行选择？	16
专业洞察	18
境外国家有关独立保函止付的适用规则	18
（1） 美国	18
（2） 英国	20
（3） 澳大利亚	22
（4） 新加坡	23
国际工程法律动态	24
马来西亚碳市场新里程碑：BCX 与 UEM Lestra 携手推动可再生能源拍卖	24
柬埔寨资本利得税制度即将生效	24
越南发布绿色分类法	25
保加利亚外商直接投资审查制度全面生效	25
阿布扎比推出环境部门气候变化适应计划（2025-2050）	26
沙特启动直空气捕获示范项目：气候创新新里程碑	27
东非共同体竞争管理局将于 2025 年 11 月启动跨境并购强制申报制度	28
巴西发布环境许可中新修订的保护区通知程序规则	29
阿根廷 ENARSA 股权转让与出售安排	30

重点市场深度分析

战略协同：中国在印度尼西亚自然资源领域的并购机遇

印度尼西亚（“印尼”）自然资源丰富，包括金属矿产、煤炭、石油和天然气等。根据印尼能源和矿产资源部（“MEMR”）提供的数据，印尼在全球金属矿产市场上占有重要地位。2024 年，印尼在下列主要金属矿产的储量和产量方面均处于领先地位：¹

- 镍资源量居全球首位，占全球资源量 42%。印尼是全球最大的镍生产国，产量占全球总产量 50%。
- 锡资源量居全球首位，占全球资源量 18%。印尼是全球第三大锡生产国，产量占全球总产量 24.3%。
- 铝土矿资源居全球第四位，占全球资源量 8.8%。印尼是全球第六大铝生产国，产量占全球总产量 5%。
- 黄金资源居全球第六位，占全球资源量 4.4%。印尼是全球第八大黄金生产国，产量占全球总产量 3.6%。
- 铜资源居全球第九位，占全球资源总量 2.4%。印尼是全球第七大铜生产国，产量占全球总产量 3.8%。

此外，印尼在全球煤炭市场也占有重要地位。根据 GlobalData 的数据，2023 年印尼是全球第三大煤炭生产国，产量比 2022 年增长了 5%。² MEMR 2023 年 1 月的数据显示，印尼的石油和天然气总储量（包括探明储量和潜在储量）分别达到 47 亿桶和 54.76 万亿立方英尺。³

印尼还拥有极为丰富的可再生能源资源，包括逾 550GW 太阳能发电潜力、450GW 风电潜力、100GW 水电潜力、10GW 地热发电潜力、20GW 生物质发电潜力。在印尼现有可再生能源中，水电仍是贡献最大的电站类型，占印尼能源结构的约 8%。另一主要可再生能源为地热能，2023 年地热能发电量约为 16,935 GWh，而同期水电发电量为 24,589GWh。近年来，印尼太阳能项目发展迅速，包括对浮式太阳能项目、太阳能出口项目以及屋顶太阳能项目在内的投资增长迅速。尽管印尼本土陆续出现了对陆上太阳能制造工厂和相关设施的投资，但目前光伏组件设备的供应仍主要依赖进口。

印尼的资源禀赋吸引了大量外国直接投资。根据印尼投资和下游产业部（“MOIDI”）的数据，金属制造业的外商投资贡献最大，占印尼外商投资总额的 22%；矿业位居第二，占外商投资总额的

1. “Mineral Indonesia Punya Kita”, Ministry of Energy and Mineral Resources of the Republic of Indonesia (“MEMR”), Jakarta, 2024, <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-mineral-indonesia-punya-kita.pdf>, accessed on May 4, 2025.

2. GlobalData (2024), “Coal production in Indonesia and major projects”, *Mining Technology*, <https://www.mining-technology.com/data-insights/coal-in-indonesia/?cf-view>, accessed on May 4, 2025.

3. “Handbook of Energy & Economic Statistics of Indonesia 2023”, MEMR, Jakarta, 2024, <https://www.esdm.go.id/assets/media/content/content-handbook-of-energy-and-economic-statistics-of-indonesia-2023.pdf>, accessed on May 4, 2025.

8.7%。高涨的外商投资反映了外国投资者对印尼稳定金属矿产供应的需求。

随着印尼总统选举结束及新一届普拉博沃政府的就职，众多利益相关方普遍预期印尼并购市场将持续发展，趋势将重点集中于能源与自然资源、科技与电信等领域。印尼政府正积极推进能源转型，制定了到 2030 年减排 29%（在获得国际支持的情况下减排 41%）、2060 年净零排放的国家目标。这为并购活动带来了重大机遇，特别是在生物能源、地热、水电、太阳能、风能及电动汽车供应链等关键领域。

鉴于中国在印尼的大量对外投资，新当选总统普拉博沃将中国作为其上任后的首次出访目的地，彰显了中印尼之间深厚的传统友谊和高层次的政治互信。随后，两国政府同意加强在政治、经济、人文交流、海洋事务及安全等领域的合作。两国关系在政府层面的支持下进一步巩固。例如，2024 年 11 月，MEMR 与中国商务部签署了一项关于绿色矿产合作的谅解备忘录；此外，MEMR 还与中国发改委签署了关于矿产资源合作的谅解备忘录。中印尼双方还设有定期双边对话机制——中印尼能源论坛，该论坛每两年举办一次，最近一届已于 2024 年 9 月 3 日在巴厘岛召开。

本文将探讨中印在能源与自然资源领域并购活动中的机遇及挑战，并为相关利益方提供实践建议。

一、印尼矿业基本法律框架和政府举措

（一）印尼自然资源的基本法律框架

根据印尼宪法，印尼的所有自然资源（包括可再生能源）均由国家所有，必须用于为印尼人民谋取最大福利。因此，印尼自然资源的所有权属于国家，但私人投资者可以通过获得相应许可证来利用自然资源。

根据《印尼矿业法》，任何矿业公司在开展任何矿业勘探或运营生产活动之前，都必须获得 MEMR 颁发的矿业运营许可证。公司需要参加矿业特许区招标并中标后才可获得矿业运营许可证。一般来说，矿业特许区招标主要包括以下步骤：（i）矿产资源部公布招标计划；（ii）资格预审阶段；（iii）资格审查阶段。鉴于投标流程的复杂性及外国投资者中标几率较低，外国投资者更倾向于选择收购现有运营矿业公司的股份。

印尼的外国投资主要受《印尼投资法》及其实施条例的监管。根据《投资法》，除少数例外情况外，希望在印尼开展业务的外国公司或个人不得在印尼设立分支机构或以其他方式直接开展业务。他们必须成立一家印尼外国投资公司在印尼经营业务，并获得必要的营业执照。与在印尼的外国投资有关的事务由 MOIDI 负责。

（二）许可证简化

印尼已通过 2023 年第 6 号政府监管规定法修改了 2022 年第 2 号法律《创造就业法》（“《创造就业法》”），简化投资监管，旨在营造更加有利的营商环境。该法的若干关键条款包括：对战略性矿业项目授予最长可达 20 年的税收减免、简化矿权土地征收程序，以及有关特别经济区及其相关激励措施的规定。

《创造就业法》还将商业许可制度整合为基于风险的许可体系（Risk-Based Licensing，简称“RBL”），根据各类业务的风险等级和潜在危害程度，明确了企业在启动运营前需取得的具体许可类型。

此外，印尼还推出了包括“黄金签证”在内的多项激励措施，该签证适用于符合一定投资金额的外国个人投资者及企业在印尼投资的代表。

（三）下游产业计划（program hilirisasi）

在矿业领域，印尼政府已将下游产业化与战略性行业增长的整合列为优先事项，特别是通过旨在推动基本金属和矿业发展的伙伴关系。此外，根据《矿业法》第 128A 条的规定，在国内从事煤炭产品增值活动（即提升或增加其产品价值）的煤炭开采经营者，其特许权使用费适用 0% 费率。

除上述财务激励外，印尼政府还为下游产业推出了一些扶持政策，包括：

- 矿业下游投资者有资格优先获得矿业运营许可证。但由于缺乏具体的政府法规，该优先权的实施仍不明确。历史上此类优先仅适用于特殊的矿业运营许可证，且仅适用于国有企业和地区所有制企业。
- 2023 年，印尼政府对矿业特许区内的空间利用进行了重大的监管改革，以促进下游产业发展。

（四）原矿出口限制

为维护对自然资源的主权，增加国家收入和税收，并提升矿产品价值，印尼政府已发布法规和政策，禁止印尼采矿公司和印尼矿产品贸易公司向任何境外采购商出售铝土矿，除非矿石已根据现行法律法规在国内进行精炼和 / 或加工。目前，铝土矿的出口限制原则上不得豁免。但是，贸易监管框架下存在某些有限的豁免，包括：（a）为了研发目的；（b）如果产品不符合印尼进口商的要求，可以重新出口到原产国；（c）材料来源于进口和 / 或废料的制成品。

2018 年第 25 号 MEMR《关于矿产和煤炭商业化的法规》（经 2020 年第 17 号 MEMR 法规修订，“**MEMR25/2018 法规**”）规定了印尼国内矿产加工和 / 或精炼的最低限度要求。其中，铝土矿的最低精炼阈值为：冶炼级氧化铝纯度 $\geq 98\%$ ，化学级氧化铝纯度 $\geq 90\%$ ；镍矿的最低精炼阈值为：镍金属纯度 $\geq 93\%$ ，镍生铁中镍含量 $\geq 4\%$ ，镍硫化中镍含量 $\geq 70\%$ 。

过去，MEMR 曾发布规定设定临时豁免措施，允许出口原矿或半加工矿石 / 商品。最近，MEMR 于 2024 年发布的第 6 号规定《2024 年 MEMR 第 6 号关于完成国内金属矿物冶炼设施建设的规定》（“**MEMR 6/2024 法规**”）允许暂时出口铜、铁、铅和锌商品；不过这一豁免已于 2024 年 12 月 31 日到期。根据 MEMR 6/2024 法规，持有矿业经营许可证的铜、铁、铅和锌金属商品生产阶段的矿山企业可在特定条件下出口加工产品。2025 年 3 月 5 日，MEMR 通过发布 MEMR 6/2025 法规，进一步修订了 MEMR 6/2024 法规。修订版法规为持有特殊矿业经营许可证、已完成冶炼设施建设但因不可抗力事件未能运营的铜商品出口提供新的豁免措施。此类不可抗力事件必须由印尼国家警察确定，并在矿物冶炼设施的保险理赔计算中予以考虑。

（五）能源转型倡议

此外，印尼政府还推出了多项举措，推动能源转型，包括：

- 自 2022 年 9 月起禁止开发新的煤炭火力发电项目（但有一定例外），并要求现有煤电厂提前退役（例如，预计 2035 年将提前退役的 Cirebon-1 煤电厂）；
- 在国家电力计划中优先发展可再生能源，并通过部署离网可再生能源解决方案扩大清洁能源的普及性；
- 引入碳交易（通过建立国内碳交易所）；
- 发布关于实施碳捕集和存储活动的监管框架（包括上游石油和天然气行业）；
- 使用生物燃料以减少对化石燃料的依赖。

二、中资企业在印尼

（一）案例：IMIP

中苏拉威西的 IMIP 是中国在印尼的最大投资项目之一。IMIP 是由上海鼎信投资（集团）有限公司（持股 49.69%，为青山集团子公司，青山集团是中国最大的民营不锈钢制造商之一）、印尼本土企业 Bintang Delapan（持股 25.31%）以及苏拉威西矿业投资公司（Sulawesi Mining Investment, 简称 SMI, 持股 25%，为上海鼎信投资与 Bintang Delapan 的合资企业⁴）共同投资建立的。实质上，青山集团持有 IMIP 66.25% 的股份，Bintang Delapan 持有 33.75% 的股份。⁵

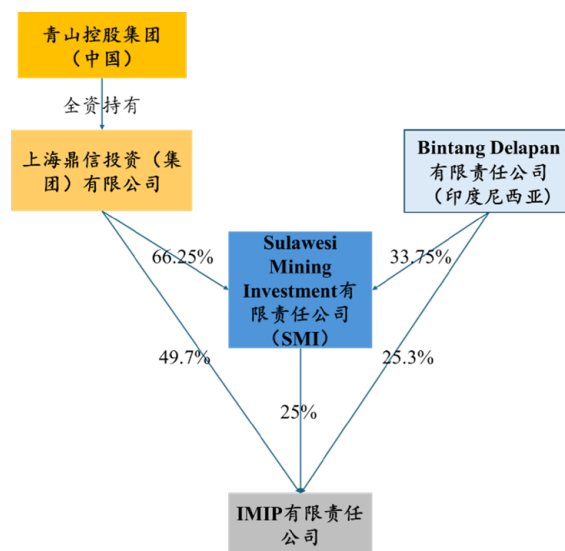


图 3：IMIP 的股份结构

4. Mahyuddin (April 8, 2021), "Jelajah Bahodopi Morowali, Kawasan Tambang PT IMIP, Intip Foto-Fotonya", *Tribunpalu.com*, <https://palu.tribunnews.com/2021/04/08/jelajah-bahodopi-morowali-kawasan-tambang-pt-imip-intip-foto-fotonya?page=all>.

5. Yu, Aiqun (November 26, 2021), "Case Study: Tsingshan Industrial Parks in Indonesia Post-China's Coal Pledge", *Energy Tracker Asia*, <https://energytracker.asia/tsingshan-industrial-park-in-indonesia-case-study/>

IMIP 位于苏拉威西中部一个资源丰富、未开发的区域，项目建设和运营包括港口、道路和机场在内的新基础设施，将这个曾经沉寂的地区与印尼其他地区及全球连接起来。它还为印尼带来了新技术、资本和就业机会，吸引了来自苏拉威西全岛的外来劳动力迁移到该区域。

IMIP 最初是为了开发镍铁和不锈钢生产而建立的，但后来扩展成为印尼最大的镍基工业区。⁶ 根据 2018 年的估计，IMIP 生产了印尼 50% 的精炼镍产品，是印尼最大的镍工业基地。⁷ 根据 2021 年的报道，IMIP 园区内至少有 30 条镍加工生产线。⁸ IMIP 现由三个产业集群组成：不锈钢集群（44 条镍铁冶炼炉生产线，每年不锈钢产量达到 300 万吨）、碳钢集群（年生产能力为 350 万吨）以及电动汽车电池集群（目前正在建设中）。⁹

青山集团通过建立综合性工业园区，利用印尼劳动力价格低廉的优势，生产半成品，从而显著降低了成本。此外，投资印尼使青山集团通过 SMI 获得了镍矿开采特许权，这将有助于青山集团抵抗国际价格波动以及可能出现的出口禁令方面的影响。¹⁰ 中国企业获得了稳定的镍来源，并且拥有镍及相关产品的生产能力，如镍铁、不锈钢和电动汽车电池。¹¹

（二）中国与印尼的协同效应与并购机会

中国企业对印尼的投资受到以下几个关键因素的驱动：

- 丰富的自然资源：印尼拥有大量的自然资源储备，对于中国的产业升级和能源转型至关重要；
- 庞大的消费市场：印尼总人口达到 2.816 亿，是中国制造的产品的重要市场；
- 战略位置：印尼是中国“一带一路”倡议在东南亚地区的关键贸易枢纽。

印尼在全球矿业领域占据主导地位，尤其是作为全球最大的镍生产国。¹² 得益于约 5500 万吨的丰富储备，印尼的镍产量从 2017 年的 34.5 万吨激增至 2023 年的 180 万吨。¹³ 这一增长与印尼推动国内电动汽车电池产业发展的战略密切相关，而这一战略也与中国在电动汽车制造领域的主导地位高度契合。印尼于 2021 年启用了首个电动汽车电池的镍加工厂，此外，还有多个即将实施的项目，

6. Ginting, Pius and Ellen Moore (November 22, 2021), "Indonesia Morowali Industrial Park (IMIP)", The People's Map of Global China, <https://thepeoplesmap.net/project/indonesia-morowali-industrial-park-imip/>

7. Mahyuddin (April 8, 2021), "Jelajah Bahodopi Morowali, Kawasan Tambang PT IMIP, Intip Foto-Fotonya", *Tribunpalu.com*, <https://palu.tribunnews.com/2021/04/08/jelajah-bahodopi-morowali-kawasan-tambang-pt-imip-intip-foto-fotonya?page=all>

8. geomatico.es (2025), "Ej Atlas", Ejatlas.org, <https://ejatlas.org/conflict/indonesia-morowali-industrial-park-imip1>

9. "Bukan Vale Atau Antam, Ini Dia Raja Nikel RI", *CNBC Indonesia*, September 17, 2021, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210917142525-4-277151/bukan-vale-atau-antam-ini-dia-raja-nikel-ri>

10. Camba, Alvin (January 17, 2021), "Indonesia Morowali Industrial Park: How Industrial Policy Reshapes Chinese Investment and Corporate Alliances", *Panda Paw Dragon Claw*, <https://pandapawdragonclaw.blog/2021/01/17/indonesia-morowali-industrial-park-how-industrial-policy-reshapes-chinese-investment-and-corporate-alliances/>

11. Tritto, Angela, (April 11, 2023), "How Indonesia Used Chinese Industrial Investments to Turn Nickel into the New Gold", *carnegieendowment.org*, <https://carnegieendowment.org/research/2023/04/how-indonesia-used-chinese-industrial-investments-to-turn-nickel-into-the-new-gold?lang=en>

12. USGS National Minerals Information Center (January 31, 2022), "Mineral Commodity Summaries 2022", U.S. Geological Survey, <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2022/mcs2022.pdf>, accessed on April 23, 2025.

13. Pistilli, Melissa (April 22, 2024), "Top 9 Nickel-Producing Countries", *Investing News Network*, <https://investingnews.com/daily/resource-investing/base-metals-investing/nickel-investing/top-nickel-producing-countries/>, accessed on April 23, 2025.

这进一步强调了两国之间的协同效应。¹⁴ 根据 Euronews 的报道，印尼在短短三年内签署了超过十几项价值超过 150 亿美元的协议，与全球制造商合作开展电池材料和电动汽车生产。¹⁵ 包括福特¹⁶ 和比亚迪¹⁷ 在内的全球主要企业已在印尼投资了镍电池厂，充分展示了对该国资源潜力的信心。

在石油和天然气领域，印尼近期有了重大油气发现，尤其是在安达曼和北加纳尔区块，已探明储量将增加至少 30%，目前的估算为 24.1 亿桶石油和 35.5 万亿立方英尺天然气。值得注意的是 Mubadala Energy 在 Layaran-1 井发现了约 6 万亿立方英尺的天然气，此外，Premier Oil 在 Timpan-1 井的重大发现也彰显了印尼日益增长的上游潜力。这些发现包括 Mubadala Energy 和 Premier Oil 的重要天然气储量，预计产量将在 2028 至 2030 年间逐步增加。¹⁸ 中国企业在印尼石油和天然气领域积极扩展布局。中国石化正在与印尼国家石油公司合作，利用增强石油采收率技术在多个油田提高产量，目标是通过成本效益高的化学配方提升生产效率。中国石油则专注于印尼东部的勘探工作，包括布东地区的重油田，充分利用其在提升重质烃类方面的专业技术。两家公司均已进入新勘探区块的联合研究阶段，未来的招标将吸引更多中国企业参与。这些合作表明了中国致力于支持印尼的能源发展，同时确保自身获取资源。¹⁹

（三）战略收购与合作

印尼和中国企业之间的并购已成为加强双边经济关系和确保长期获取关键自然资源的重要战略。中国投资者常常大量收购印尼矿业和能源资产的股份，为这些行业注入资本、先进技术和宝贵的运营经验。这些资源的流动不仅加速了项目的开发，还提升了整个价值链的效率和生产力。例如，作为中国领先的锂电池正极材料制造商，中伟新材料股份有限公司在印尼的投资超过了 10 亿美元，包括计划建立新的电池材料制造设施。中伟股份在莫罗瓦利和南加利曼丹等地区的运营是中国企业与印尼政府合作、用资本和技术推动印尼镍业发展的范本。这些合作伙伴关系还包括技术转移承诺、当地工人培训和工程学院的建设。这些措施既促进了可持续发展，也支持了全球绿色能源转型。²⁰ 类似地，华能新能源股份有限公司已将印尼及更广泛的东盟市场作为目标，出口了大量锂电池产品。这反映了中国新能源公司在印尼工业生态系统中日益加深的融入。²¹

14. Habir, Manggi (October 14, 2023), "Reassessing Indonesia's Nickel Downstreaming Policy", *EastAsiaForum*, <https://eastasiaforum.org/2023/10/14/reassessing-indonesias-nickel-downstreaming-policy/>, accessed on April 23, 2025.

15. Reuters (February 6, 2023), "Investments in Indonesia's Nickel Industry", *Euronews*, <https://www.euronews.com/next/2023/02/06/indonesia-electric-timeline>, accessed on April 23, 2025.

16. Sharma, Ashima (December 7, 2023), "Ford announces direct stake in Indonesia's battery nickel plant", *Power Technology*, <https://www.power-technology.com/news/ford-announces-direct-stake-in-indonesias-battery-nickel-plant/>, accessed on April 23, 2025.

17. "BYD is Likely to Produce Electric Car Batteries in Indonesia", Bakrie and Brothers, August 12, 2024, <https://bakrie-brothers.com/announcements/byd-is-likely-to-produce-electric-car-batteries-in-indonesia/>, accessed on April 23, 2025.

18. "Natural Gas Reserves Discoveries Boost Indonesia's Position as Major Oil and Gas Industry Player", *Business Indonesia*, January 17, 2024, <https://business-indonesia.org/news/natural-gas-reserves-discoveries-boost-indonesia-s-position-as-major-oil-and-gas-industry-player>, accessed on April 23, 2025.

19. "Sinopec, PetroChina lead the way in investment surge in Indonesia's oil and gas sector", *Indonesia Business Post*, August 07, 2024, <https://indonesiabusinesspost.com/2778/investment-and-risk/sinopec-petrochina-lead-the-way-in-investment-surge-in-indonesias-oil-and-gas-sector>, accessed on April 23, 2025.

20. "Chinese New Energy Companies Target Indonesian Market", Djakarta Mining Club, January 6, 2025, <https://www.djakarta-miningclub.com/news/chinese-new-energy-companies-target-indonesian-market>, accessed on April 2025.

21. *Ibid.*

对于印尼企业来说，这些合作伙伴关系带来的远不止资本投资。它们促进了技术转移，使当地公司能够采用先进的采矿和提取技术，改善环境管理，并优化生产过程。这些合作中的能力建设举措有助于培养本地的人力资源和管理能力，促进可持续增长和提升竞争力。这些合作伙伴关系还帮助印尼产品进入更广泛的市场，利用中国庞大的国内市场和全球贸易网络。这种合作促进了创新、风险共担以及战略利益的一致性，使两国能够更好地应对全球市场波动和地缘政治不确定性。

（四）供应链整合

印尼和中国公司之间的并购在整合供应链方面发挥着至关重要的作用。这些战略举措提高了公司的运营效率，降低了成本，并增强了抵御全球性冲击的韧性。通过将印尼丰富的自然资源与中国先进的制造能力和技术专长相结合，这些合作伙伴关系创造了覆盖资源开采、加工、生产和分销的高效价值链。IMIP 就是这一整合的典型例子。IMIP 纵向连接的运营使得原材料能够高效转化为镍铁、不锈钢和电动汽车电池等高附加值产品。通过中国“一带一路”倡议的推动，基础设施建设、物流改善以及可持续采矿和能源实践创新不断促进这一整合过程。

矿业项目推动了印尼各地的基础设施建设，包括与加工设施、特殊经济和工业区以及供应链基础设施相关的项目，如运输道路和港口。根据《矿业法》，矿业公司必须使用运输道路来进行矿业业务活动（除非运输道路不可用或非必须）。运输道路的建设可以由矿业公司自行完成，也可以通过与其他矿业公司或任何拥有运输道路的公司合作进行。此外，相关矿区范围内的运输道路的建设和运营需要获得当地主管部门的批准。

印尼《航运法》规定了三种类型的港口，即：（i）公共港口；（ii）专用港口；（iii）私人使用港口。一般而言，公共港口是为公共目的服务的港口，建设海港只能在相关政府主管部门根据国家港口总体规划和港口规划的基础上进行，并且必须在指定的港口位置建设。除了上述公共港口，现行的监管框架还允许企业为了支持相关公司主要业务活动（根据其营业执照）而建设和使用的私人港口。作为背景，印尼有两种主要类型的私人港口，即：专用港口，即私人港口位于公共港口的工作环境区域（Daerah Lingkungan Kerja - “DLKr”）和利益环境区域（Daerah Lingkungan Kepentingan - “DLKp”）之外；私人使用港口，即私人港口位于公共港口的 DLKr 和 DLKp 区域内。专用港口和私人使用港口建设与运营的每个阶段都需要分别获得建设和运营标准证书。

中国印尼的密切合作有助于通过多元化采购和建设多元生产地点来降低地缘政治风险，使两国能够更容易适应市场变化和新法规。最终，通过并购活动实现的供应链整合，增强印尼和中国在全球舞台上的竞争力，促进可持续经济增长和技术进步。

三、印尼并购活动的注意事项

（一）监管和法律环境

印尼的能源和自然资源领域受到严格监管，其中某些行业（包括电力）具有较强的垄断结构，主要由国有企业和政府控制。尽管存在这种结构，能源和自然资源领域依然吸引了大量股权投资者的关注，包括本土投资者。在矿业以及石油和天然气领域，许多投资者积极参与招标过程，目标是能够获得相关的特许经营区。

另一方面，一些投资者更倾向于收购处于建设或运营阶段的项目公司股份。这些公司已获得所需的商业许可证（或可能已经签署重要的项目协议或进行了项目开发）。近年来，许多股权投资者对通过收购项目公司股份进入印尼能源和自然资源领域表现出兴趣。这种方式使他们能够避免在前期开发阶段承担任何风险，包括未能中标的风险——尽管这种投资可能会带来估值溢价。然而，这种策略并非没有挑战，投资者需要在考虑每个行业的监管框架的基础上，谨慎地设计交易结构。

以下是各行业的某些监管限制示例：

- **矿业行业：**任何涉及印尼矿业公司股东变更（包括股份转让和股份认购）都需要获得 MEMR 的事先批准。然而，如果相关矿业公司的股份已在印尼证券交易所注册，则不适用此限制。
- **石油和天然气行业：**对于任何（i）变更相关 PSC 合同者（持有上游作业区参与权益）的直接控制权和 / 或（ii）直接转让参与权益的行为，都需要获得 MEMR 的事先批准。对于相关 PSC 合同者的间接控制权变更，仅需向通知 MEMR。
- **电力行业：**持有电力供应业务许可证的公司，如果其向印尼国家电力公司销售电力，通常在电厂达到商业运营日期之前，不允许转让股份（但对于转让给关联方的情况，有限的例外情况除外）。

（二）市场准入和外国投资

根据《投资法》，在印尼开展业务的外国公司或个人不得设立分支机构或以其他方式直接在印尼运营。相反，他们必须在印尼成立一家外资公司，才能开展业务并获得所需的商业许可证。

在印尼，外资公司（Penanaman Modal Asing，简称 **PMA**）的所有权受《印尼投资清单》的规定约束，并且必须遵守该清单的要求。《投资清单》明确了特定行业的外商投资规定，包括：（i）完全禁止外资投资的行业；（ii）允许外资投资，但外资投资者可拥有的股份比例有限制的行业；（iii）仅限合作社、中小微企业（“**CMSMEs**”）经营的行业；或（iv）允许外资投资，但必须与 CMSMEs 合作的行业。对于利用可再生能源的行业或可再生能源发电，《投资清单》通常不对外资所有权进行限制，唯一的例外是商业销售的电力发电能力低于一兆瓦的情况（该类项目仅限于 CMSMEs）。对于企业自用的能源生产或利用，不存在任何外资所有权限制。

虽然矿业公司没有外资所有权限制，但运营中的矿业公司将受到剥离义务的约束。根据《矿业法》及其实施规定，任何持有生产经营阶段矿业经营许可证的矿业公司，必须“按阶段”将至少 51% 的股份转让给中央政府、地方政府、国有企业、地方国有企业，或者通过直接报价和 / 或招标程序转让给任何本地拥有的全国性私人企业。本地拥有的全国性私人企业指的是任何具有所有权 100% 归国内的印尼法人实体。“按阶段”这一术语意味着购买剥离股份的权利顺序或优先级。因此，必须遵循权利顺序或优先级，即首先是中央政府，其次是地方政府、国有企业和地方国有企业，最后在中央政府、地方政府、国有企业和地方国有企业确认不感兴趣或忽视该报价后，才是任何本地拥有的全国性私人企业，以落实剥离要求，且任何未遵守该要求的行为将受到行政制裁。然而，如果没有本地拥有的全国性私人企业对剥离股份报价感兴趣，则该剥离股份的报价将最终通过印尼证券交易所进行。

此外，如上文所述，政府通过在线单一提交系统推出了 RBL 制度，旨在简化和统一全国范围内的

许可流程。这些变化表明政府在外资投资方面采取了更加宽松的态度，可能吸引更多的外国投资者，并通过促进更多的并购活动，进一步推动国家经济增长。

（三）股份收购 vs 资产收购

在印尼，并购交易通常通过出售股份的结构进行（包括在岸和离岸交易）。由于现有实体可能带有未知的债务，尽职调查对于评估收购印尼目标公司相关风险至关重要。在收购印尼公司股份时，需要考虑可能适用的外资所有权限制（如有）（请参见上文“市场准入和外国投资”部分）。可以通过股权转让或增资的方式收购印尼有限责任公司。如果印尼目标公司当下没有合适的离岸控股公司，外国投资者可以考虑设立新的离岸控股公司作为收购工具。尽管也可以设立印尼控股公司，但通常会选择设立离岸控股公司（例如在新加坡或香港），以降低税务成本。

根据交易结构，股份收购交易的关键商业条款通常会在有条件的买卖协议和 / 或有条件的股份认购协议中列出。此外，还可能会达成合资协议或股东协议。

除某些行业（包括上游石油和天然气）外，印尼的资产收购交易较为少见。资产出售通常涉及在资产层面收购业务，并可能要求买方首先设立一家印尼公司来购买资产（特别是在进入市场时）。与股份收购相比，资产收购通常会带来较少的未知债务（需要的尽职调查也较少）。然而，资产收购可能在税务上不如股份收购高效（例如，资产收购可能需要缴纳增值税）。

一般来说，印尼的法律和法规禁止转让任何商业许可证（包括可再生能源利用许可证）。然而，在某些情况下，转让此类商业许可证是允许的，但须事先获得 MEMR 的批准。

（四）反垄断申报

仅在满足以下所有条件时，交易才会触发向印尼竞争委员会提交强制性反垄断申报（如果只满足其中一个条件，则相关交易无需进行强制性反垄断申报）：

- **财务门槛：**进行交易的各方资产总额或销售额超过以下门槛：（1）资产额（指印尼境内资产）达到 2.5 万亿印尼盾（约合 1.6 亿美元）；和 / 或（2）销售额（指印尼境内销售额，出口额除外）达到 5 万亿印尼盾（约合 3.2 亿美元）。
- **本地影响测试：**收购方和被收购方在印尼境内有销售额或资产。因此，如果只有一方在印尼有销售额和资产，本地影响测试将不通过，交易将不需要提交强制性反垄断申报。

（五）文化和运营挑战

在典型的股份收购交易中，买方获得公司及其所有资产和负债的所有权和控制权，因此可以无缝地转移整个业务。然而，这种结构在完成后的整合阶段会带来一定问题。在实际操作中，我们发现，买方通常会保留目标公司的高级管理人员，以协助整合阶段。股份收购过程中固有的一个主要挑战是，买方需要全面整合目标公司的基础设施与自己的系统。买方通常需要调整并统一多个系统，包括员工和管理结构、IT 平台、操作流程和会计框架。这些调整对于确保目标公司运营与买方现有系统之间的顺利对接至关重要。这个整合过程可能既耗时又昂贵，因为它可能需要升级系统、培训员

工，甚至是调整组织结构。

组织文化的差异可能出现在任何层面，并且有可能严重扰乱运营，危及整合过程。例如，公司在决策方式上可能存在文化差异——有的公司可能采取自上而下的指令性文化，而另一家公司则可能采用协商式和流程驱动的文化。如果未能对文化进行统一，可能会大大妨碍两家公司顺利整合并实现预期的价值。同样，进行并购的各方必须在责任承担、沟通方式、创新机制和运营管理等方达成一致。²²

在能源和自然资源行业，这些目标公司通常有大量长期合同、监管义务以及深深植根于日常运营中的专有操作流程。买方需要将这些系统和流程整合到自己的运营中，这既复杂又昂贵。

根据《印尼劳动法》及其实施条例，在发生收购时，关于公司员工的处理可采取以下两种方式：（i）雇主可以决定不继续雇佣关系，员工将有权获得遣散费；或（ii）如果收购导致员工的雇佣条件发生变化（且不利于员工），且员工不愿继续雇佣关系，雇主可以终止雇佣关系，员工将有权获得遣散费。

与股份收购相比，资产收购中交易完成后的整合通常较为简单。由于买方仅收购特定资产，因此无需全面整合目标公司的现有系统、员工队伍或基础设施。然而，在某些情况下，卖方和买方通常会签署过渡协议，约定卖方在一定期限内（通常约为六个月）提供支持，以确保行政和技术过渡有序进行。此外，资产出售中并没有专门的员工转移机制。因此，员工可能需要被解雇再重新雇佣，这可能会触发遣散费支付。

（六）环境和可持续发展因素

在印尼开展任何商业活动之前，公司需要评估其商业活动对环境的影响，并通过以下方式准备相关文件：

- （i）如果商业活动预计会对环境产生重大影响，则需要准备全面的环境影响分析文件（“AMDAL”），并提交给印尼中央或地方政府审批；
- （ii）如果商业活动预计会对环境造成非重大影响，则需发布环境管理承诺声明，并填写规定格式的《环境管理工作 - 环境监督工作文件》（“UKL-UPL”），提交给印尼中央或地方政府审批；
- （iii）如果商业活动预计会对环境造成非重大影响，并且不属于需要进行 AMDAL 或 UKL-UPL 的商业活动，则需发布环境管理和监测能力声明。

在准备环境许可证时，企业需遵守并提供证据，证明其符合各项环境标准。印尼针对水、废水、海水、空气、排放、扰动 / 污染（包括振动、噪音和气味）以及其他环境因素，依据科学和技术发展，制定了详细的通用和特定环境标准。

22. Fantaguzzi, Ignacio and Handscomb, Christopher (February 1, 2021), “The importance of cultural integration in M&A: The path to success”, McKinsey & Company, <https://www.mckinsey.com/industries/oil-and-gas/our-insights/the-importance-of-cultural-integration-in-m-and-a-the-path-to-success>, accessed on May 4, 2025.

印尼的环境保护和管理主要由《印尼环境法》进行规范。《环境法》采纳的基本原则之一是“污染者付费”。例如，《环境法》中有一项规定，任何因经营或活动导致环境污染或破坏，给他人或环境造成损失的责任人，必须支付赔偿和 / 或采取一定的措施。此外，《环境法》还包含了环境保护条款，违反这些条款可能会导致刑事处罚，如罚款或监禁。

国际能源署在其《关于可持续和负责任的关键矿产供应链的报告》中指出，关键矿产的供应链只有在具备可持续性和责任性时，才能真正实现安全、可靠和有韧性。因此，必须妥善应对与矿产供应链相关的环境、社会和治理（“ESG”）风险，以支持可再生能源的快速扩展，实现气候目标，并避免气候变化带来的严重影响。

除了提前退役燃煤电厂外，印尼还承诺减少碳排放，并计划在 2015 年至 2050 年期间将地热能、水电和生物能源作为主要能源来源，这一点在 2017 年发布的《国家能源总规划》第 22 号总统条例中有所阐述。通过一系列重要发展，印尼展示了其在支持可再生能源目标方面的承诺，反映了印尼在向更可持续能源未来转型方面的持续努力。

据报道，印尼政府仍在制定一部专门涉及印尼新能源和可再生能源发展的新法律（“草案”）。该草案的关键条款预计将涉及印尼能源转型的路线图、更新后的商业许可监管框架、可再生能源电厂和设备的本地内容义务修订，以及新能源和可再生能源的定价模型。MEMR 也在起草一项新规，以为绿色氢气生产提供具体的监管框架。预计这项新规将在 2025 年前最终确定，这标志着印尼可能会在未来承认并推广绿色氢气作为其清洁能源类型中独特且重要的组成部分。然而，草案的颁布因印尼对新能源和可再生能源目标政治讨论的不断延长而屡屡遇挫，预计在新的普拉博沃政府上台后将重新提交审议。

最近，能源转型机制国家平台作为 G20 倡议的一部分启动，旨在支持印尼能源基础设施的发展并加速向更清洁能源的转型。能源转型机制引入了几个关键组成部分，包括：用于退役燃煤电厂的碳减排设施；以及用于投资建设绿色能源设施的清洁能源设施。

四、结语

印尼作为全球资源最丰富的国家之一，在全球能源市场占据重要位置。另一方面，作为全球最大的自然资源消费国和投资国，中国推动电动汽车、可再生能源和基础设施建设的措施展示出巨大的市场需求。这一独特的地位为印尼和中国公司之间的合作创造了机会，尤其是通过并购交易。这可以加深两国的经济关系并确保可持续地获取关键自然资源。

近期的监管发展表明，印尼对外资投资采取了更加宽松的态度，这可能会吸引更多国际投资者，并通过增加并购活动促进经济增长。随着对投资新机会的不断探索，印尼和中国有望深化合作，推动可持续发展，并促进更大范围的区域经济一体化。

多边开发银行合规

非洲开发银行的制裁体系及具体措施

非洲开发银行（英语：African Development Bank Group，缩写：AfDB，简称“非行”）是于 1964 年成立的地区性国际开发银行，总部位于科特迪瓦首都阿比让，成立宗旨在促进非洲的社会及经济发展，共有 53 个非洲国家及 24 个非非洲区国家为其会员。中国自 1985 年加入非行，是该行的区外成员国。根据 2023 年的数据，中国持有非行总股份的 1.2%。

一、非行的制裁体系

非洲开发银行的反腐败调查始于接获有关腐败、欺诈、胁迫、串通或阻碍等行为²³指控，这些行为涉嫌与银行资金相关。

非行的诚信与反腐败办公室（Office of Integrity and Anti-Corruption, “PIAC”）可以通过内部和外部渠道获知这些指控，包括通过银行的举报和 whistleblower 机制提交的投诉，以及来自国际金融机构和政府执法机构等利益相关方的转介。此外，PIAC 也会根据媒体报道或主动审查敏感项目来启动案件。PIAC 会根据指控的初步可信度、可核实性以及 AfDB 项目的相关性，来判断哪些指控值得进行深入调查。

PIAC 负责调查涉嫌违规行为的指控，其调查权限覆盖 AfDB 运营中的各类受益人、机构或个人，包括代理人、承包商和分包商等。在调查过程中，PIAC 拥有“充分且完全的权限”接触 AfDB 的信息、记录、人员及财产，甚至有权审计由 AfDB 资助项目承包公司保存的项目记录。PIAC 还会向被调查方发出“说明理由函”，允许其提供可能影响调查结论的信息或文件。为了证实投诉，PIAC 必须证明违规行为发生的可能性大于不可能。

在制裁上诉委员会（Sanctions Appeal Board, “SAB”）作出最终决定之前，PIAC 和被调查方可以在任何时候达成协商解决。在决定是否适用协商解决时，PIAC 必须核实约定的制裁措施是否与违规行为的严重程度相称，并可能考虑减轻情节。任何和解协议的摘要以及被调查方名称，都会在 AfDB 网站上公布。

非行的制裁办公室（Sanctions Office, “SNSO”）是其两阶段制裁体系中的第一级。PIAC 完成调查后，会将调查报告和证据提交给 SNSO 中的制裁专员（Sanctions Officer, “SO”）。如果证据表明被调查方可能存在应受至少一年剥夺资格制裁的违规行为，PIAC 可请求 SO 暂时中止其资格。SO 在决定是否临时中止时，也会考虑被调查方继续有资格参与 AfDB 活动是否会给银行带

23. 非行的可制裁行为与世行完全一致（详见上一期），因此不再进行列举。

来财务或声誉风险。

如果 SO 认为有充分证据证明存在违规行为，将通知被调查方其初步决定。被调查方可在收到通知后 60 天内书面提出异议。SO 在权衡 PIAC 的证据和被调查方的回应后，必须在尽可能 30 天内决定被调查方从事被指控的可制裁行为是否可能性大于不可能。SO 可施加多种制裁，但最常见的制裁是剥夺参与 AfDB 资助活动的资格。被制裁的实体或个人名单会在 AfDB 网站上公布。

非行的第二级审查机构是制裁上诉委员会（SAB）。SAB 由六名成员组成，其中四名为外部成员，两名为 AfDB 雇员。被调查方可就 SNSO 的决定向 SAB 提起上诉。SAB 将重新审查案件，并根据书面记录得出结论。当事人没有要求口头听证的权利，但 SAB 可自行决定是否举行听证。SAB 采用“可能性大于不可能”的标准来判断被调查方是否从事了违规行为。SAB 的决定是最终的，且没有进一步上诉的机会，但基于先前无法发现的新证据，案件可能会被重新开启。

二、非行的制裁措施

根据《非洲开发银行集团制裁程序（2023 年版）》（Sanctions Procedures of the African Development Bank Group, 2023 Edition），非行在制裁决定中可能会施加以下制裁措施：

制裁措施	具体说明及适用条件
申斥函 Letter of Reprimand	这是一份正式的申斥函，旨在谴责被调查方的行为，并告知其若再次发生违规行为，可能会面临更严厉的处罚。 申斥通常适用于以下情况：一是缺乏监督导致了一次孤立的事件；二是被调查方在应受制裁行为中所起的作用较小。
附条件的免于取消资格 Conditional non-debarment	被调查方被要求在规定期限内采取特定的补救、预防或其他措施，以避免被银行剥夺资格。 这些条件可能包括（但不限于）：可核实的旨在改善企业治理的行动，例如引入、改进和 / 或实施公司合规或道德计划、诚信或公司内部控制，纠正造成的损害，进行赔偿，或对员工采取纪律处分或重新分配岗位。 然而，如果诚信办公室确定被调查方未能在规定时间内证明其遵守了这些条件，那么剥夺资格的处罚将自动生效，生效期限为作出此项制裁决定中所规定的期限。
有固定期限的取消资格 Debarment	这是一项行政决定，即不再与被发现实施了应受制裁行为的当事方进行业务往来。通常情况下，剥夺资格不会影响现有合同义务。 但是，制裁专员或制裁上诉委员会可能会建议取消现有合同义务。除永久性 / 无限期剥夺资格外，剥夺资格应设定一个最低期限，并需考虑案件的实际情况。
附解除条件的取消资格 Debarment with conditional release	这是应当适用的基础制裁（baseline sanction），除非存在适用更重或更轻制裁的正当理由。 有条件释放的目的是鼓励被调查方的整改与恢复，并降低其对世界银行集团资助活动造成进一步风险。 被调查方只有在以下条件均满足后才能解除剥夺资格：(i) 规定的剥夺资格期限届满；且 (ii) 被调查方已证明其已满足制裁专员或制裁上诉委员会设定的条件。

永久性或无限期的取消资格 Permanent/Indefinite Debarment	永久性或无限期的取消资格，通常仅适用于在认定被调查方通过遵守规定或其他条件实现整改与恢复缺乏合理依据的情况。 换言之，只有在银行经过审慎评估后，确信被调查方根本不可能通过采取一些补救措施、改进管理、满足特定条件等方式来改正其错误行为，并重新获得银行的信任时，才会考虑使用这种最严厉的处罚
赔偿与 / 或补救措施 Restitution and/or Remedy	在存在可量化的、需返还给银行集团、区域成员国或直接返还给银行集团资助活动（项目）的金额时，可施加赔偿及其他财务补救措施。此类措施可独立提出，亦可与其他制裁措施一并建议实施。
其他制裁措施 Other Sanctions	可根据具体情况认为适当而建议或适用其他制裁措施，包括但不限于，要求全额或部分退还与调查及法律程序相关的费用。

应对多边开发银行审计和调查常见问题（三）

上一期，我们解析了中国企业收到审计函时最关心的五个问题。这一期，让我们把应对调查的时间轴往后延伸，围绕中国企业在收到要求解释函（Show Cause Letter）时需要关注的问题进行分析和解答。

到了这一阶段，多边开发银行的调查机构通常已经形成了对不当行为的初步认定结论，甚至一些情况下会在要求解释函中明确其拟定对企业作出的制裁结果，并询问企业是否愿意接受这一结果。在这样一个处于劣势和被动地位的局面下，作为被调查方的企业该怎么办呢？我们将逐步揭晓。

1. 什么是要求解释函（Show Cause Letter）？

要求解释函的本质，是多边开发银行下属调查机构向被调查企业发出的一份正式通知文件。该文件拟告知该企业，其在参与某一特定多边开发银行项目过程中，因涉嫌存在不当行为而被列为被调查对象，并给予该企业机会就相关指控作出回应的程序权利。被调查企业可以在回复中解释指控并不成立，或在承认存在问题的情况下，说明其拟采取的纠正措施。并且，调查机构还会询问企业，是否愿意承认其做错的事实、接受相应制裁结果²⁴，进而与银行达成和解，以求在完成合规整改后重新恢复参与银行资金项目的资格。

根据世界银行（“世行”）在其官网公布的《关于世行制裁机制的总结》²⁵，如果收集到了其认为企业构成不当行为的证据，世行廉政局（Integrity Vice Presidency, INT）将在把指控递交于世

24. 世行制裁的目的是既要防止未来发生的不当行为，又要鼓励受制裁方改过自新。有以下五种制裁结果的类型：有固定期限的除名、附条件解除除名、附条件不除名、谴责信，以及返还赔偿。最常见的制裁是附条件解除除名，即受制裁方至少在若干期间内不得获得世行集团的融资，而在该期间经过后，受制裁方仍须满足某些条件（如实施合规计划）后才能被解禁。

25. Global Directory, Exclusion Summary of WBG Sanctions System (Published July 2021), <https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/office-of-suspension-and-debarment/other-documents/WBG%20Sanctions%20System.pdf>

行的一级裁判机构（资格暂停和除名办公室，OSD）之前，向企业发出要求解释函，为企业提供一个答辩和自我澄清的机会。这个过程中，INT 会确保企业知道它被指控的具体内容，并且有足够的时间和机会来准备和提交它的解释和证据。世行的这一工作步骤的性质类似于我国《行政处罚法》的“告知程序”²⁶，旨在为企业提供陈述和申辩的程序性机会。

与世行类似，其他多边开发银行也会相应给予被调查企业答辩和解释的权利，但发来的函件内容存在稍许不同。例如，亚洲开发银行（“亚行”）反腐和廉政办公室（OAI）在完成调查后会向被调查企业发出“发现说明函（findings letter）”，除了上述与世行函件中类似的内容之外，该函件会明确载明 OAI 拟对该被调查企业施加制裁的期限，考虑的减轻 / 加重情节等。

当然，不管是世行、亚行、非洲开发银行（“非行”）还是其他多边开发银行，它们在完成调查之后的这一阶段向被调查企业发出的这一类“要求解释函（Show Cause Letter）”本质相同，即为企业提供一次答辩和自我澄清的机会（an opportunity to show cause）。

2. 收到要求解释函后，如果企业不予回应，会有什么结果？

实践中，我们遇到一些企业希望打拖延战，寄希望于 INT 等调查机构无法从自己这里得到回应或确认，通过拖延的方式使得 INT 逐渐失去对该企业的关注从而最终避免遭受制裁。**但实际上，无论因主观故意拖延、不予回应，还是因客观原因未能在 INT 等调查机构规定的答复期限内回应，被调查企业最终均将收到一份正式的制裁决定书。**

与一开始在审计阶段收到审计函时（详见我们前一篇文章）不同，如果企业收到要求解释函后依然不予回应，将直接导致其面临更严重的制裁结果。INT 会把相关情况作为加重情节，甚至单独的一项可制裁行为——阻碍（Obstructive Practice），在其提交给 OSD 的指控和证据陈述书（Statement of Accusations and Evidence, SAE）中予以明确，并据此提议加重制裁。

根据世行、亚行、非行、欧洲复兴开发银行和泛美开发银行这五大多边开发银行共同签署的《关于制裁的一般原则和准则》（General Principles and Guidelines for Sanctions），如果被调查企业在被调查阶段“拒绝接受通知²⁷/ 不作出回应（refusal to accept notice/failure to respond）”，则该企业最终得到的制裁期限很可能会被**延长 1-3 年**不等。而若企业被同时认定存在阻碍行为，该阻碍行为的基准制裁年限也为 3 年，将与其他可制裁行为一起叠加计算企业最终将被制裁的年限。

在我们实际处理的多起这一阶段的案件中，INT 均在其发给企业的要求解释函中明确，如果企业不予回应，则可能会被 INT 视为缺乏合作性（lack of cooperation），从而对企业最终的制裁结果产生不利的影响。

26. 《行政处罚法》第 44 条、第 45 条规定：“行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由及依据，并告知当事人依法享有的权利”，“当事人有权进行陈述和申辩。行政机关必须充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核……”。

27. 参考世行发布的《世界银行提供融资项目的制裁和和解程序》中对于“通知（Notice）”的定义，这里所述的“通知”包括制裁程序通知（Notice of Sanctions Proceedings）、临时资格暂停通知（Notice of Temporary Suspension）等多类别的通知。

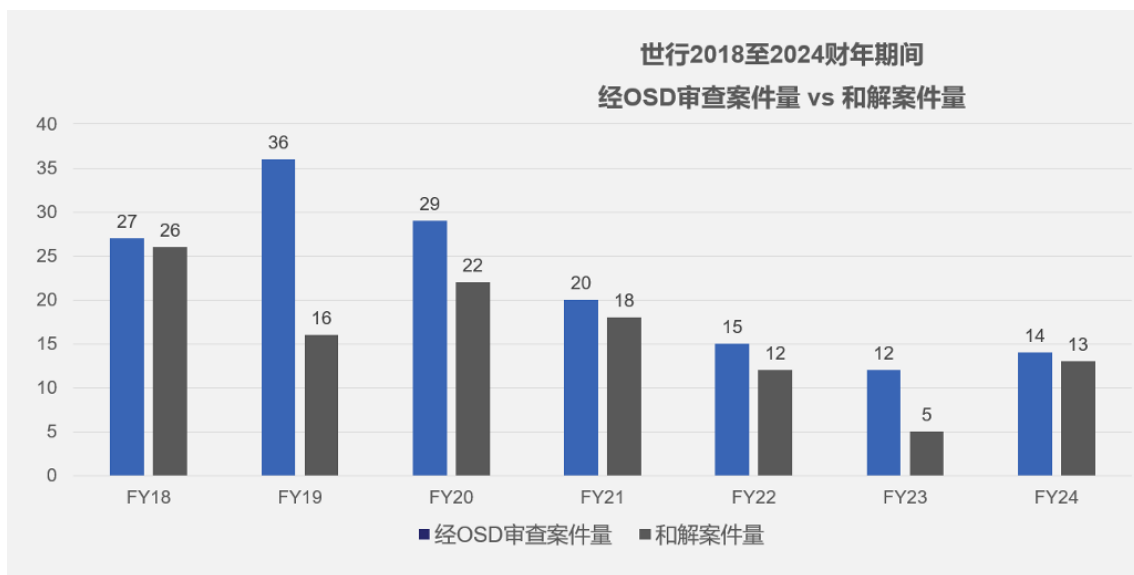
因此，我们建议被调查企业收到 INT 的要求解释函后，应尽量避免消极应对，并在专业外部律师指导下采取最合适的配合策略。

3. 收到要求解释函后，如果企业予以回应，有哪几种回应方式？而又应当如何结合自身情况进行选择？

INT 一般会在要求解释函中为企业提供**抗辩**或**和解**两条路径。即让被调查主体对其后续可以参与的程序进行自主选择：

- **选择与 INT 和解，接受 INT 认定的指控事实，与世行签署和解协议**（注：企业可以在和解谈判过程中向 INT 提交有助于减轻制裁结果的证据，以签署更有利于企业的和解协议）；**或**
- **选择此时不和解，而是选择抗辩，提出反驳指控的事实并附上相关证据**（注：相关证据除了反驳指控的证据，也包括有助于减轻制裁结果的证据），**届时 INT 会把案件移交给 OSD 审理，制裁程序正式启动。**

世行在其官方的制裁系统年报中公布了这两条路径的选择数据（如下图表所示）。从 2018 财年到 2024 财年，近 7 年经 OSD 裁判审理的案件数量略高于被调查主体和世行和解的案件数量。那么，这两条路径究竟该如何选择呢？



（图 1：应对世行调查时两条路径的数据分布）

（1） 选择和解路径

根据世行在近 2 年更新的《制裁与和解程序》（Bank Procedure: Sanctions Proceedings and Settlements in Bank Financed Projects）²⁸，在世行制裁委员会（OSD 之后的第二级也是终级裁判机构）作出最终决定前，企业均有权选择与 INT 和解，并递交与 INT 签署的《和解协议》结案。

28. Bank Procedure: Sanctions Proceedings and Settlements in Bank Financed Projects, 2023/11/30, <https://www.worldbank.org/content/dam/documents/sanctions/other-documents/osd/Bank%20Procedure%20Sanctions%20Proceedings%20and%20Settlements%20in%20Bank%20Financed%20Projects%20-%20November%2030%2C%202023.pdf>

由于和解需要双方的意愿，根据我们的经验，在制裁程序的越早期阶段，INT 的和解意愿可能更高，因为可以较大程度地节省其办案成本。因此，是否选择和解、何时和解，或者是否坚持抗辩到底，成为企业在这一阶段需要重点考虑和决策的，也是专业的外部律师协助企业综合评估案件时可以发挥的核心价值之一。

需提请企业注意的是，**选择和解路径的前提条件（或者说场景）**是：

- 场景一：对 INT 初步调查的发现（findings）全部认可；或
- 场景二：尽管企业对于 INT 指控的事实持有异议，但是因为某些客观原因导致对相关事实无法查明的，选择对 INT 的决定“不承认但非抗辩”（non-admission but non-contest）的和解方式。

实践中，INT 对于场景一的被调查企业往往会给出更优惠的和解条件，即在拟定的制裁期限上给予大幅度的缩减。INT 对于场景二之中的被调查企业给出的和解条件会没有场景一之中的那么优惠（即制裁期限上给予的缩减幅度较小），因为企业不符合世行制裁规则中“承认 / 接受责任”（admission/ acceptance of guilt/responsibility）的条件，但对于一些国央企来说，承认违规会面临内部的追责，所以场景二在实务中可能也会是企业愿意选择的和解路径。当然，如果企业具备查清相关事实的条件，我们建议可选择抗辩路径。

（2） 选择抗辩路径

需要指出的是，此处所称“抗辩”并非指企业在常规诉讼程序中所熟知的、由企业或其聘请的律师与 INT 等世界银行方面人员之间展开的对抗性辩论，亦非意在通过相互攻击对方文书中的漏洞以达成胜诉目的，而更像是“帮助”世行调查机构（INT）、乃至后面的裁判机构（OSD、制裁委员会）认知案件的真实情况，还原事实全貌。

因此，若企业对 INT 在要求解释函中所列示的部分调查发现（findings）存在事实异议，或者具备查清全部相关事实的条件，可借助答复该函的契机，通过书面说明或提交相关证据，向 INT 予以澄清和说明。**这是企业的正当权利，也符合要求解释函在程序上的意义。**对于这样进行澄清和解释的行为，我们认为也应归入抗辩的范围。

实践中，我们有代理过企业因为出于国内外市场布局、领导换届等综合原因考虑，且确实对 INT 的指控事实持有异议，而选择坚持抗辩的，**最终取得了世行免于制裁的结果。**

如果选择坚持抗辩，企业有多大可能“改判”，换言之，可以免于制裁，或至少减轻制裁的场景解读，我们将在下一期中详细介绍。敬请关注。

专业洞察

境外国家有关独立保函止付的适用规则

上一期，我们介绍了什么是国际工程项目中的独立保函止付、以及其途径。这一期，我们将继续就境外国家有关独立保函止付的适用规则展开探讨。

(1) 美国

美国法律禁止银行提供担保，²⁹ 因此在法律上没有关于独立担保“欺诈例外”的相关规定。美国在处理独立担保中的欺诈问题时，一般会借鉴信用证“欺诈例外”的相关规定。信用证欺诈规则被认为是独立性原则的例外，允许银行或法院查看相符单据背后的事实，并对信用证进行止付。根据反欺诈规则，尽管提交的单据表面上严格符合信用证的条款和条件，但如果在付款前发现交易中有欺诈行为，只要提交人不属于受保护的当事人类别，如属于正当持票人，则可以停止付款。

(i) 判例：Sztejn 案³⁰

Sztejn 案确立了欺诈规则的三个关键要素：

- 在欺诈的情况下，可以停止信用证下的付款；
- 信用证项下的付款只有在欺诈成立时才能被停止；
- 如果正当持票人提出付款要求，即使存在已证明的欺诈，仍应付款。

在该案中，Sztejn 签订了从一家印度公司购买猪鬃的合同，并要求 Schroder 银行开具以卖方为受益人的信用证。卖方装运了 50 箱“牛毛、其他不值钱的材料和垃圾”，并提交了信用证要求的文件和一张凭渣打银行指示的汇票给 Schroder 银行要求付款。在付款之前，Sztejn 提起诉讼，要求 Schroder 银行停止支付汇票。Sztejn 主张，指示行只是一个代收行，而不是汇票的正当持票人。指示行渣打银行则认为，从表面上看，这些单据符合信用证的要求。” Shientag 法官拒绝了渣打银行的动议，并做出了有利于原告的裁决。Shientag 法官在作出裁决时指出：如果卖方的欺诈行

29. 实务中存在美国的银行不能开立保函的说法。事实上，美国已逐步放开了银行开立保函的限制。美国货币监理署（OCC）的《Trade Finance and Services》在 2015 年的 1.0 版本提到，“美国的银行一般不允许出具保函和保证，除非这类业务属于银行业务的附带或习惯。比如允许当银行履行一个交易时存在实际利害关系业务，或银行拥有足额的独立存款覆盖所有潜在责任的义务……”；在 2018 年的 2.0 版中，该表述被修订为“美国的银行在某些情况下允许出具保函和保证，这些情况包括当银行履行一个相关交易时存在实际利害关系，或银行拥有足额的独立存款覆盖所有潜在责任……”。

30. Sztejn V. J. Henry Schroder Banking Corporation (1941) 31 N.Y.S. 2d 631, "It is well established that a letter of credit is independent of the primary contract of sale between the buyer and the seller. The issuing bank agrees to pay upon presentation of documents, not goods. This rule is necessary to preserve the efficiency of the letter of credit as an instrument for the financing of trade."

为在汇票和单据被提示付款之前就已经引起银行的注意，则银行在信用证项下义务的独立性原则不应延伸到保护不道德的卖方。该案所确立的欺诈规则也得到了英国和澳大利亚法院认可。³¹

(ii) 成文法：《UCC》第 5-109 条 Fraud and Forgery³²

(a) If a presentation is made that appears on its face strictly to comply with the terms and conditions of the letter of credit, but a required document is forged or materially fraudulent, or honor of the presentation would facilitate a material fraud by the beneficiary on the issuer or applicant:

(1) the issuer shall honor the presentation, if honor is demanded by (i) a nominated person who has given value in good faith and without notice of forgery or material fraud, (ii) a confirmer who has honored its confirmation in good faith, (iii) a holder in due course of a draft drawn under the letter of credit which was taken after acceptance by the issuer or nominated person, or (iv) an assignee of the issuer's or nominated person's deferred obligation that was taken for value and without notice of forgery or material fraud after the obligation was incurred by the issuer or nominated person; and

(2) the issuer, acting in good faith, may honor or dishonor the presentation in any other case.

(b) If an applicant claims that a required document is forged or materially fraudulent or that honor of the presentation would facilitate a material fraud by the beneficiary on the issuer or applicant, a court of competent jurisdiction may temporarily or permanently enjoin the issuer from honoring a presentation or grant similar relief against the issuer or other persons only if the court finds that:

(1) the relief is not prohibited under the law applicable to an accepted draft or deferred obligation incurred by the issuer;

(2) a beneficiary, issuer, or nominated person who may be adversely affected is adequately protected against loss that it may suffer because the relief is granted;

(3) all of the conditions to entitle a person to the relief under the law of this State have been met; and

(4) on the basis of the information submitted to the court, the applicant is more likely than not to succeed under its claim of forgery or material fraud and the person demanding honor does not qualify for protection under subsection (a)(1).

31. 关于英国的案例，请参见 *United City Merchs. v. Royal Bank of Canada* (1979) 1 Lloyd's Rep. 267, (1981) 1 Lloyd's Rep. 604, (1983) A.C. 168.

关于澳大利亚的案例，见 *Contronic Distribs. Pty. Ltd. v. Bank of New South Wales* (1984) 3 N.S.W.L.R. 110.

关于加拿大的案例，见 *Bank of Nova Scotia v. Angelica-Whitewear Ltd.* [1987] 36 D.L.R. 4th 161 (Can.).

32. [§ 5-109. Fraud and Forgery. | Uniform Commercial Code | US Law | LII / Legal Information Institute \(cornell.edu\)](#)

(2) 英国

值得注意的是，英国判例法中区分限制银行兑付保函的银行禁令³³和限制受益人索兑保函的预防性禁令，并区分了两种禁令签发的标准，前者因为要银行违背已经收到的索赔申请中止对外付款，因此对申请人的证明标准更高，需要有“明确的欺诈证据”（clear evidence of fraud）；相对而言，如果只需要禁止受益人向银行索款，仅需建立“强有力的证据”（a strong case）即可。虽然二者证明标准都不低，但相对而言后者的证明标准要低于前者。³⁴

在英国，独立保函也适用信用证的法律，法院承认独立保函相对于基础合同的独立性（autonomy principle）。法院限制受益人索兑保函禁令的情形主要有以下两种：

- 保函受益人存在清晰且明显的欺诈（clear fraud），且欺诈行为为银行所明确知悉（the bank has notice）；³⁵
- 基础合同“清楚明确地阻止”（clearly and expressly prevents）受益人要求兑付独立保函。³⁶

(i) 欺诈

- 在 Edward Owen Engineering Ltd v Barclays Bank International Ltd [1978] Q.B. 159 案中，法院认为，履约保函与信用证有着相似特征。在与保函条款一致的情况下，开出履约保函的银行必须偿付，与供应商是否履行了其合同义务无关，也与供应商是否违约无关。如果保函规定索款无须证明或附条件，那么银行必须在要求付款时进行付款。唯一的例外即存在明确的欺诈。³⁷

33. 银行禁令的签发标准在 2014 年 Alternative Power Solution Ltd v Central Electricity Board [2014] UKPC 31 案件中予以归纳总结，具体包括三个条件。第一，根据现有材料，法官唯一现实的推论是受益人自己无法相信其在保函项下的索赔具有合理性，在这一问题上存在重大争议（seriously arguable）；第二，银行知晓受益人的欺诈行为（aware of such fraud）；第三，便利平衡下签发禁令，即不签发禁令对申请人造成的损害是否超过签发禁令对被申请人造成的损害（balance of convenience）。<http://www.bailii.org/uk/cases/UKPC/2014/31.html>

34. ETC Export Trading Company SA (A Company Incorporated In Switzerland) & Anor v APLA Importer (A Company Incorporated in Ethiopia) & Anor [2020] EWHC 3229 (QB). 该案判决书第 19 段、第 22 段为相关说理部分，原文见：<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/QB/2020/3229.html>

35. Edward Owen Engineering Ltd v Barclays Bank International Ltd [1978] Q.B. 159, Lord Denning MR talked of the necessity of demonstrating "established or obvious fraud" at page 169; Lord Justice Browne said at page 172 "the bank knows when the documents are presented that they are forged or fraudulent" and Lord Justice Geoffrey Lane talked at page 175 of it being "clear and obvious to the bank that the buyers had been guilty of fraud".

36. See para. 33, Simon Carves v Ensus UK Ltd [2011] EWHC 657 (TCC) and Doosan Babcock Ltd v Comercializadora de Equipos y Materiales Mabe Limitada [2013] EWHC 3010 (TCC), "(d) In principle, if the underlying contract, in relation to which the bond has been provided by way of security, clearly and expressly prevents the beneficiary party to the contract from making a demand under the bond, it can be restrained by the Court from making a demand under the bond."

37. Edward Owen Engineering Ltd v Barclays Bank International Ltd [1978] Q.B. 159, the court held that "All this leads to the conclusion that the performance guarantee stands on a similar footing to a letter of credit. A bank which gives a performance guarantee must honour that guarantee according to its terms. It is not concerned in the least with the relations between the supplier and the customer; nor with the question whether the supplier has performed his contracted obligation or not; nor with the question whether the supplier is in default or not. The bank must pay according to its guarantee, on demand, if so stipulated, without proof or conditions. The only exception is when there is a clear fraud of which the bank has notice." (page 171)."

- 在 RD Harbottle (Mercantile) Ltd v National Westminster Bank Ltd [1978] QB 146 一案中 Kerr 法官同样认为：“只有在少数例外情况下，法院才会干涉银行所承担的不可撤销的付款责任，因为这是国际商业生命的血液。这种责任被视为独立于基础交易项下当事人的权利义务。除非银行知道存在明显欺诈的情况，否则法院让商人们依据合同解决他们之间的争议。法院不关心他们为实现自己的索赔权利所面临的困难如何，这属于当事人承担的风险范围。”³⁸

总体而言，英国对于独立保函的欺诈例外的规定较为严格，证据标准要求较高。英国判例法的欺诈例外遵循个例原则，法院并不会事先总结欺诈的情形，而是在具体的案例中确认是否构成欺诈。

(ii) 基础合同阻碍受益人兑付

在近年的 Simon Carves v Ensus UK Ltd [2011] EWHC 657 (TCC) 以及 Doosan Babcock Ltd v Comercializadora de Equipos y Materiales Mabe Limitada [2013] EWHC 3010 (TCC) 案中，法院放宽了对独立保函止付令的严格要求。

- Simon 案中双方就工程项目存在的违约产生争议，其基础合同约定在 Ensus 发出验收证明后履约保函随即失效，而 Ensus 在发出验收证明后主张兑付履约保函，并认为依据英国法律实践，只有在存在欺诈的情况下才可以主张止付见索即付保函。最终 Akenhead 法官认为，欺诈并不是独立保函止付的唯一理由，在受益人已经被剥夺求偿权利的情形下并没有依据准予受益人兑付保函，亦即当基础合同已经明确阻止受益人兑付保函时，法院应当止付该独立保函。³⁹

38. RD Harbottle (Mercantile) Ltd v National Westminster Bank Ltd [1978] QB 146 at pages 155-6:

"It is only in exceptional cases that the courts will interfere with the machinery of irrevocable obligations assumed by bank. They are the life-blood of international commerce. Such obligations are regarded as collateral to the underlying rights and obligations between the merchants at either end of the banking chain. Except possibly in clear cases of fraud of which the banks have notice, the court will leave the merchants to settle their disputes under the contract by litigation or arbitration...The courts are not concerned with their difficulties to enforce claims these are risks which the merchants take. In this case the plaintiffs took the risk of the unconditional wording of the guarantees. The machinery and commitments of banks are on a different level. They must be allowed to be honoured, free from interference by the courts. Otherwise, trust in international commerce could be irreparably damaged."

39. See para. 33, Simon Carves v Ensus UK Ltd [2011] EWHC 657 (TCC) and Doosan Babcock Ltd v Comercializadora de Equipos y Materiales Mabe Limitada [2013] EWHC 3010 (TCC), "(a) Unless material fraud is established at a final trial or there is clear evidence of fraud at the without notice or interim injunction stage, the Court will not act to prevent a bank from paying out on an on demand bond provided that the conditions of the bond itself have been complied with (such as formal notice in writing). However, fraud is not the only ground upon which a call on the bond can be restrained by injunction.

...

(c) There is no legal authority which permits the beneficiary to make a call on the bond when it is expressly disentitled from doing so.

(d) In principle, if the underlying contract, in relation to which the bond has been provided by way of security, clearly and expressly prevents the beneficiary party to the contract from making a demand under the bond, it can be restrained by the Court from making a demand under the bond.

(e) The Court when considering the case at a final trial will be able to determine finally what the underlying contract provides by way of restriction on the beneficiary party in calling on the bond. The position is necessarily different at the without notice or interim injunction stage because the Court can only very rarely form a final view as to what the contract means. However, given the importance of bonds and letters of credit in the commercial world, **it would be necessary at this early stage for the Court to be satisfied on the arguments and evidence put before it that the party seeking an injunction against the beneficiary had a strong case.** It can not be expected that the court at that stage will make in effect what is a final ruling."

- 该标准在 Doosan Babcock Ltd v Comercializadora de Equipos y Materiales Mabe Limitada 中被同样采纳，被告拒绝发出接收证明的行为在前案仲裁中被仲裁员认为属于违约行为，而后被告又基于因未发出接收证明而持续有效的履约保函提出兑付请求，法院认为被告系试图通过其违约行为而获利，最终支持了申请人的保函止付请求。⁴⁰

(3) 澳大利亚

澳大利亚认可保函独立性，即银行在审查受益人所提交的单据时，只要单据与独立保函的规定相符，单据之间在表面上相互一致，保证人就必须承担首要付款责任，而无需审查单据的真实性、有效性，及基础合同的履约情况等。⁴¹ 依据判例法，澳大利亚法院颁布保函止付令主要包括三种情形：⁴²

- 受益人存在欺诈
- 显失公平：《澳大利亚贸易惯例法》第 51AA 条规定：“公司不得在贸易或商业中从事各州和各地区不成文法意义上的显失公平的行为。”⁴³ 在极端情况下。受益人的恶意兑付可能构成违反《澳大利亚贸易惯例法》第 51AA 条的显失公平行为，从而成为法院颁布止付令的理由之一。⁴⁴
- 基础合同阻碍受益人兑付：

40. See para. 38, “For the reasons that I have already given, I consider that the Claimant has a strong case that MABE’s refusal to issue Taking-Over Certificates for Units 1 and 2 was and is a breach of contract. It is as a result of that breach, and only that breach, that MABE is in a position to make a call on the performance guarantees. If MABE had issued the certificates, the guarantees would have expired and so there would be no guarantee on which to make a call. If it is found by the arbitrators that MABE should have issued the Taking-Over Certificates when the Claimant requested them in July 2013, then in my view it must follow that the arbitrators will find that the performance guarantees had expired by the time that these proceedings were issued and would be entitled to make an interim award to that effect.” Also see para. 41 “I consider that the Claimant has made out its case for interim relief. There is a strong case that MABE’s failure to issue the Taking-Over Certificates was a breach of contract. There is also a strong case that MABE is seeking to take advantage of its own breach of contract to derive a benefit, namely the continuing existence of the performance guarantees.”

41. Griffin Energy Group Pty Limited & Anor v ICICI Bank Limited & Ors [2015] NSWCA 29 [Griffin Energy Group Pty Limited \(Subject to Deed of Company Arrangement\) v ICICI Bank Limited \[2015\] NSWCA 29 \(27 February 2015\) \(austlii.edu.au\)](https://www.austlii.edu.au/au/other/nswca/cases/2015/29.html)

42. Clough Engineering Ltd v Oil & Natural Gas Corp Ltd [2008] FCAFC 136; (2008) 249 ALR 458. [Clough Engineering Limited v Oil and Natural Gas Corporation Limited \[2008\] FCAFC 136 \(22 July 2008\) \(austlii.edu.au\)](https://www.austlii.edu.au/au/other/afc/cases/2008/136.html) See also LANSKEY CONSTRUCTIONS PTY LTD -v- WESTRAC PTY LTD [2022] WASC 90 [https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/wa/WASC/2022/90.html?context=1;query=\[2022\]20WASC%20%2090;mask_path=](https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/wa/WASC/2022/90.html?context=1;query=[2022]20WASC%20%2090;mask_path=)

43. Section 51AA of the Trade Practices Act 1974 (Cth) provides:

(1) A corporation must not, in trade or commerce, engage in conduct that is unconscionable within the meaning of the unwritten law, from time to time, of the States and Territories. (2) This section does not apply to conduct that is prohibited by section 51AB or 51AC.

Re unconscionable conduct, see para 136 Clough Engineering Limited v Oil and Natural Gas Corporation Limited [2008] FCAFC 136 (22 July 2008) “unconscientious conduct, namely, that a person should not be permitted to use or insist upon his legal rights to take advantage of another’s special vulnerability or misadventure for the unjust enrichment of himself...”

44. Para 138, Clough Engineering Limited v Oil and Natural Gas Corporation Limited [2008] FCAFC 136 (22 July 2008), “Given the commercial purpose of such guarantees, recognised in Wood Hall Ltd [1979] HCA 21; 141 CLR 443 assuming the absence of fraud, there would seem to be very little, if any, scope for the application of equitable doctrines of unconscionable conduct to restrain the exercise by a party of its legal rights under such guarantees. There may be extreme cases which would merge into the area of bad faith exercises of the power. However that may be, the present is not a case which, on the materials before his Honour, justified any finding of a serious question to be tried of a contravention of s 51AA. The wide purpose of the performance bank guarantees and their character as reflecting an allocation of risk and a provision of security to their holder militate against any argument as to disproportion in their exercise.”

在 Uber Builders and Developers Pty Ltd c MIFA Pty Ltd [2020] VSC 596 一案中，⁴⁵ 法院确认“如果基础合同确实对获取独立保函担保的权利规定了义务，寻求限制保函兑付的一方必须确定存在一个有待审理的重大的实体争议，即受益人是否事实上满足了基础合同（对获取独立保函担保的权利）的要求”。⁴⁶ 换言之，如果申请人能够证明兑付独立保函会违反基础合同中的某项条款，则申请人可以限制受益人对履约担保款项的兑付，而无需真名受益人存在任何欺诈行为。

（4）新加坡

新加坡法院早在 1995 年 Bocotra 案中就明确了见索即付履约保函的“独立性”原则，即保函独立于基础合同及基础合同纠纷。⁴⁷ 在新加坡法下，法院签发独立保函止付令的要求相较于英国更为宽泛，主要基于以下两种情形：

- 欺诈 (fraud)：在 Bocotra Construction Pte Ltd v Attorney General [1995] 2 SLR 733 案中，法院认为，是否存在欺诈或显失公平是申请止付禁令或要求授予保证金的唯一考虑因素。
- 显失公平 (unconscionability)：在 Dauphin Offshore Engineering & Trading Pte Ltd v The Private Office of HRH Sheikh Sultan bin Khalifa bin Zayed Al Nahyan [2000] 1 SLR(R) 117 案⁴⁸ 及 BS Mount Sophia Pte Ltd v Join-Aim Pte Ltd [2012] SGCA 28 案中，新加坡法院认为显失公平的要素主要包括滥用、不公平和不诚实。⁴⁹ 在 BS Mount Sophia Pte Ltd v Join-Aim Pte Ltd [2012] SGCA 28 案中，法院发布了止付令，并认为雇主毫无根据地指控承包商的延误并企图以此证明其有权兑付履约保函的行为显失公平。

45. Uber Builders and Developers Pty Ltd c MIFA Pty Ltd [2020] VSC 596, [https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/vic/VSC/2020/596.html?context=1;query=\[2020\]%20VSC%20596;mask_path=](https://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/vic/VSC/2020/596.html?context=1;query=[2020]%20VSC%20596;mask_path=)

46. In Australia, a contractor may restrict the beneficiary from making a call on a performance guarantee if the contractor can show that the call would be a breach of a term in the underlying contract. It is not necessary to allege any fraud on the part of the beneficiary. This position was recently confirmed in the *Victoria Supreme Court judgment in Uber Builders and Developers Pty Ltd c MIFA Pty Ltd* [2020] VSC 596, where Nichols J re-affirmed that “where the contract does impose an obligation on the right to access the security, the party seeking to restrain recourse must establish the existence of a serious question to be tried as to whether the beneficiary has in fact met the contractual requirements.” [Autonomy of a Performance Guarantee: South African Decision Illustrates Convergence of Common Law Approaches | 12 | 2020 | Publications | Insights & Publications | Debevoise & Plimpton LLP](#)

47. Bocotra Construction Pte Ltd v Attorney General [1995] 2 SLR 733.

48. See para. 18 “...unfairness, as distinct from dishonesty or fraud, or conduct of a kind so reprehensible or lacking in good faith that a court of conscience would either restrain the party or refuse to assist the party. Mere breaches of contract by the party in question ... would not by themselves be unconscionable”

49. Para 19 “The elements of unconscionability are also fairly uncontroversial, and have been variously stated to include elements of abuse, unfairness and dishonesty”. See also *GHL Pte Ltd v Unitrack Building Construction Pte Ltd* [1999] 3 SLR(R) 44. See also *Dauphin Offshore Engineering & Trading Pte Ltd v The Private Office of HRH Sheikh Sultan bin Khalifa bin Zayed Al Nahyan* [2000] 1 SLR(R) 117.

国际工程法律动态

马来西亚碳市场新里程碑：BCX 与 UEM Lestra 携手推动可再生能源拍卖

Bursa Malaysia Carbon Market Sdn Bhd (BCX)，作为马来西亚交易所的全资子公司，与 UEM Group 旗下的 UEM Lestra Bhd 于 2025 年 7 月 22 日签署了合作备忘录。此次合作的核心是 BCX 将提供其创新的“拍卖即服务”解决方案，旨在为 UEM Lestra 在企业可再生能源供应计划 (“CRESS”) 下的可再生能源供应创造一个公平且具竞争力的竞标环境。

- 开创性的首次拍卖

此项合作将促成一项具有里程碑意义的拍卖活动，暂定于 2025 年 11 月举行。这将是马来西亚有史以来首次根据 CRESS 计划，对可再生能源及其产生的可再生能源证书 (RECs) 进行公开拍卖。此次拍卖不仅标志着 BCX 业务的又一重要进展，也为未来可再生能源交易模式奠定了基础。

- 各方共赢的合作模式

这项合作将为所有相关方带来显著益处。UEM Lestra 能够通过拍卖，以最具竞争力的价格为他们的新能源项目寻找承购方。同时，有需求的企业也能根据自身的电力需求，以最合适的报价参与竞标。此外，随着 UEM Lestra 太阳能光伏项目投入商业运营，拍卖所产生的可再生能源证书 (RECs) 将最终在 BCX 上进行清算和结算，从而有效提升市场的流动性。

- 政府倡议：CRESS

该合作是基于马来西亚政府推出的 CRESS。该计划的核心目标是允许企业通过第三方接入马来西亚半岛的电网，直接获取和使用可再生能源。BCX 与 UEM Lestra 的合作，正是对这一政府倡议的积极响应和有效落实。

柬埔寨资本利得税制度即将生效

柬埔寨将正式实施资本利得税 (“CGT”) 制度。这项大胆举措旨在与全球税收实践接轨并加强财政公平。经济和财政部于 2025 年 7 月 18 日通过颁布《关于资本利得税的第 496 号部长令》(Prakas 496)，明确表示从今往后，从财产、股份和金融资产中获得的收益将不再是避税的法外之地。

新的 CGT 税框架对房地产投资者、柬埔寨公司的股东以及涉及柬埔寨公司的集团重组产生了重要影响。该制度设定了 20% 的统一税率，并详细规定了豁免、扣除和申报程序。

CGT 制度将分阶段实施：自 2025 年 9 月 1 日起，租赁、投资性房产（包括股份）、商业信誉、知

识产权和外币的资本利得开始征税；2026 年 1 月 1 日起，房地产的资本利得也将被纳入征税范围。

越南发布绿色分类法

2025 年 7 月 4 日，越南发布了《关于绿色分类法下投资项目环境标准与核查的第 21/2025/QĐ-TTg 号决定》（“第 21 号决定”），正式建立了将投资项目归类为“绿色”的官方框架。该新法规将于 2025 年 8 月 22 日生效，为发展绿色金融市场以支持环境可持续项目提供了法律基础。

第 21 号决定是越南落实国家绿色增长和气候变化缓解战略的关键举措，主要包括：

- 绿色投资项目的环境标准

要获得“绿色分类”，项目必须遵守相关的环境许可程序（如环境影响评估批准、环境许可证或环境登记，除非获得豁免），并证明其具有积极的环境贡献。

该决定列出了 45 个符合条件的领域，归属于以下 7 大行业：可再生能源、清洁交通、绿色建筑与城市发展、农业与林业、水与废水管理、能源效率和污染防治。

- 绿色地位核查

项目开发商可以申请核查，以获得更大的绿色资本获取机会，并增强对贷款方的透明度和信誉。

项目的绿色分类核查可由以下机构出具：负责环境许可的主管国家机构（如自然资源与环境部或相关的省级人民委员会，具体取决于项目规模和性质）；或在越南注册的独立核查机构，需具备合格评定或审计服务专业知识，并遵循国家 / 国际保证标准。

申请文件要求因确认实体而异。通过国家机构申请：绿色分类请求必须与现有的环境审批申请合并，并解释项目如何满足特定行业的绿色标准。通过独立机构申请：申请必须包括书面请求、已批准的环境文件，以及在寻求绿色信贷、绿色债券或激励措施时提交的论证报告。

- 核查后义务

在收到绿色地位核查后的 30 天内，项目所有者必须通知自然资源与环境部，以便进行国家层面的跟踪。

保加利亚外商直接投资审查制度全面生效

保加利亚期待已久的外商直接投资（“FDI”）审查制度现已全面生效。根据去年通过的《投资促进法》修正案，该制度于 2024 年 3 月 12 日生效，并在第二项实施细则于 2025 年 7 月 22 日通过后正式全面适用。

- FDI 审查标准

该制度借鉴了《欧盟外商直接投资审查条例》（EU FDI Screening Regulation），旨在对源自非欧盟投资者或最终由非欧盟控制的欧盟投资者的特定投资进行事先审查。此次保加利亚全面适用的审查机制主要适用于涉及关键基础设施、关键技术、关键投入供应、敏感信息获取以及媒体自由与多元化等领域的投资，且当投资额超过 200 万欧元或收购了保加利亚公司至少 10% 的股本时触发强制性申报。此外，如果投资涉及非欧盟国家直接或间接参与，即使未达到上述门槛，也需进行审查。

- FDI 审查的特定情形与低风险国家豁免

除了上述一般性标准外，某些特定投资在任何情况下都会触发 FDI 审查。这包括与石油能源产品生产相关的投资、可能影响国家安全和公共秩序的投资、非欧盟国家直接或间接持有投资者股份或提供大量融资的投资，以及所有来自俄罗斯和白俄罗斯投资者的 FDI。针对俄罗斯和白俄罗斯投资者的定义十分广泛，涵盖其公民、注册实体以及由其拥有 25% 或以上所有权的在其他国家注册的实体。

为了简化流程，保加利亚将把美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、韩国、阿联酋、沙特阿拉伯、瑞士以及所有欧洲经济区成员国列为“低风险”司法管辖区，来自这些国家的投资者可能会获得审查豁免，但具体如何实施仍有待观察。

- 审查流程与违规处罚

所有需审查的 FDI 项目都必须由新成立的“跨部会外商直接投资审查委员会”进行审批，该委员会由副总理担任主席，并负责行政管理。投资者需通过保加利亚投资局提交申请，委员会将在收到完整申请后的 45 个自然日内做出决定，该期限可延长 30 天。委员会可以无条件批准、附带条件批准或完全禁止投资。值得注意的是，如果在规定时间内未做出决定，则视为默许批准。对于不遵守规定的投资者，例如提供虚假信息或未经批准进行投资，将面临相当于投资额 5% 的罚款，且罚款金额不低于 5 万列弗（约 2.55 万欧元）。此外，还可能面临包括变更控制权、暂停活动或终止投资等限制性措施。

阿布扎比推出环境部门气候变化适应计划（2025-2050）

阿布扎比环境署（“EAD”）发布首个《环境部门气候变化适应计划（2025-2050）》，旨在通过科学方法保护酋长国自然资源和生态系统，应对日益严峻的气候变化影响。

- 融合国家与国际战略

该计划是《阿布扎比气候变化战略（2023-2027）》的一部分，并与《阿联酋国家气候变化计划（2017-2050）》及在 COP28 上提出的《全球气候适应框架》保持一致，设定了跨部门的时间节点目标。

- 官方表态：迈向行动的关键时刻

阿布扎比环境署秘书长谢哈·萨利姆·阿勒达赫里博士表示，这一计划标志着阿布扎比环境保护的关键时刻。计划以科学为基础，着眼实际行动，旨在提升自然资源韧性，保护生物多样性，并确保水与粮食安全。

- 聚焦三大关键系统

计划重点关注三类高度脆弱的生态系统：地下水、土壤和生物多样性。通过风险评估，计划识别出气候威胁并制定了 142 项适应行动，其中 86 个为未来五年的重点项目，涵盖技术、制度及基于自然的解决方案。

- 长远目标：增强资源与粮食安全

该计划将助力阿布扎比长期保护和改善自然资源，推动粮食自给、可持续土地与水资源管理，并强化生物多样性保护。这不仅减少环境与经济风险，也有助于社会与生态稳定。

- 提升区域韧性的新标杆

阿布扎比环境署政策与规划部门执行主任谢哈·阿勒马兹鲁伊表示，该计划树立了区域环境韧性新标杆，结合最新数据与气候预测，确保措施持续有效，体现保护生态与保障子孙后代福祉的长远愿景。

- 多方参与与动态更新

该计划由 EAD 牵头，超过 40 家政府、半政府、学术、民间及青年组织参与制定，确保其具备动态性与前瞻性，并设有定期审查和持续更新机制。同时，该计划与《国家生物多样性战略》及其他国际承诺相衔接。

- 四大部门协同推进

《环境部门适应计划（2025-2050）》是阿布扎比全方位适应战略的组成部分，未来还将发布能源、健康和基础设施三个领域的适应计划，共同构建整体框架，提升阿布扎比关键系统与社区的韧性。

沙特启动直空气捕获示范项目：气候创新新里程碑

2025 年 7 月 28 日，沙特能源部、KAPSARC 与 Climeworks 在利雅得联合启动直空气捕获（DAC）示范装置。这一项目不仅标志着沙特在循环碳经济技术上的重要突破，也为其实现净零排放目标迈出了坚实一步。

- 技术突破

示范装置可直接从空气中捕获二氧化碳，首次在炎热干旱的沙特环境下运行，检验 DAC 在极端气候中的适应性，拓展全球应用潜力。

- 高层参与

启动仪式由能源大臣阿卜杜勒阿齐兹王子主持，KAPSARC 总裁及 Climeworks 代表出席，体现政府对碳管理与气候目标的高度重视。

- 战略背景

项目源自 2024 年“沙特绿色倡议论坛”签署的谅解备忘录，作为能源部主导的可行性研究，旨在评估 DAC 在沙特的规模化应用可能性。

- 宏伟目标

沙特计划到 2035 年每年捕获并利用多达 4400 万吨二氧化碳，通过东西部的 CCUS 枢纽实现集中处理与永久封存 / 转化。研究还包括发展本地关键材料供应链，推动经济多元化。

东非共同体竞争管理局将于 2025 年 11 月启动跨境并购强制申报制度

东非共同体竞争管理局 (“EACCA”) 宣布，自 2025 年 11 月 1 日起正式受理并审查跨境并购强制申报。这标志着涉及 布隆迪、刚果（金）、肯尼亚、卢旺达、索马里、南苏丹、坦桑尼亚和乌干达 八个成员国的交易规划进入新阶段。

- 强制申报标准

交易需向 EACCA 申报的条件：涉及至少两个成员国的经营活动；并购双方在东共体内的合并营业额或资产总额（以较高者为准）达到或超过 3,500 万美元；至少两家参与方在东共体的合并营业额或资产总额达到 2,000 万美元。

若交易各方的营业额或资产有三分之二以上集中于同一成员国，则无需向 EACCA 申报。低于财务门槛的交易，以及 2025 年 11 月 1 日前已在国家层面审批或完成的交易，也免于申报。

- 申报材料与费用

EACCA 已公布新版申报表格和费用标准。费用按交易规模分级：

- 3,500 万 - 5,000 万美元：4.5 万美元
- 5,000 万 - 1 亿美元：7 万美元
- 超过 1 亿美元：10 万美元

同时，EACCA 已完成《并购指引》，将很快向市场公开。

- 管辖权重叠问题

目前：肯尼亚、坦桑尼亚积极执法；布隆迪、刚果（金）、卢旺达已有法律和监管机构；乌干达立法已完成；南苏丹正在推进法案；索马里立法尚在制定中。

值得注意的是，六个东共体国家同时是东南部非洲共同市场（COMESA）成员，后者也有并购审查权。这可能导致交易需同时向 EACCA 和 COMESA 竞争委员会（CCC）申报。

EACCA 与 CCC 已签署谅解备忘录，承诺信息共享与协调，但由于法律层面尚未设立排他管辖权，双重申报风险仍然存在。

- 执法重点与政策方向

EACCA 将并购管制作作为优先执法领域，并表示将逐步拓展至：硬执法：调查、制裁和纠正限制竞争行为；软执法：政策倡导、市场调查、成员国能力建设。

目前，化肥和钢铁等战略性行业的市场调查已启动，农业及食品产业为重点关注领域。EACCA 还在协助部分尚未建立或未全面运作的成员国监管机构，以推动区域执法协调。

- 交易规划的实际影响

自 2025 年 11 月 1 日起，符合条件的并购交易必须纳入 EACCA 审查流程。

企业需注意：

- 尽早评估：确认 EACCA 或 COMESA 是否同时适用；
- 时间安排：EACCA 审查期为 120 个工作日，CCC 为 10 个自然日；
- 预算考量：可能需缴纳双重申报费用；
- 提前沟通：与 EACCA 就门槛、交易架构及程序进行早期交流。

由于 EACCA 实行先审查后实施制度，未获批准即实施交易可能被处以最高相当于前一财年在东共体营业额 10% 的罚款。

巴西发布环境许可中新修订的保护区通知程序规则

2025 年 7 月 30 日，巴西国家环境委员会（“CONAMA”）发布第 508/2025 号决议（“决议”），修订 2010 年第 428 号决议第 5 条，明确了在无需编制环境影响研究报告（EIA/RIMA）的项目环境许可过程中，向保护区（“UC”）管理机关的通知程序。

- 通知时限与程序

环评机构在发放首个环境许可前必须通知 UC 管理机关。通知需在收到相关环境研究材料 15 日内完成。

- 缓冲区规定调整

删除了建立缓冲区（ZA）五年期限的要求。仅保留 2000 米限制，适用于无缓冲区的 UC，无论自 UC 设立以来经过多少时间。

- 强制遵守 UC 管理计划与设立文件

在准备支持环境许可的研究或文件时，必须遵守 UC 设立文件及管理计划中规定的限制条款。

- UC 管理机关技术贡献

UC 管理机关可在 30 天内提交与项目环境许可相关的技术意见。可延长一次，同等时长，但需提供理由，低影响活动除外。UC 的意见为非约束性，最终许可决定由许可机关确定是否采纳。

- 程序连续性保障

UC 意见迟交或缺失不影响环境许可流程。许可机关承担与 UC 相关影响的环境监管责任。

- 特定情况规定

城市基础设施建设（供水、排污、电力及其他网络）进入 UC 范围时，需提前获得 UC 管理机关批准（依据 2000 年第 9,985 号法律第 46 条）。

- 法律与透明度提升

继 2025 年 4 月 Chico Mendes 生物多样性保护研究所修订干预环境许可流程规则后，本次 CONAMA 更新进一步标准化通知程序，提升透明度，增强利益相关方法律确定性，并强化环境许可机关与 UC 管理机构之间的协作。

阿根廷 ENARSA 股权转让与出售安排

2025 年 8 月 8 日，阿根廷官方公报发布第 564/2025 号行政命令（Executive Order No. 564/2025），要求将 Energía Argentina Sociedad Anónima（ENARSA）持有的公司股权，转移至经济部能源秘书管理。

- 涉及公司

此次股权转让涉及以下水电企业：Alicurá Hidroeléctrica Argentina S.A.; El Chocón Hidroeléctrica Argentina S.A.; Cerros Colorados Hidroeléctrica Argentina S.A.; Piedra del Águila Hidroeléctrica Argentina S.A.

- 股权出售安排

股权出售将通过国内外竞争性公开招标进行。招标方式依据第 23,696 号法律第 17 条第 2 和第 5 款，并按照第 18 条第 2 款的程序执行。招标目标为出售上述公司控股权，无底价要求，并将加速推进。

- 现有特许经营者安排

特许经营者可继续运营已获批的水电站，条件是在行政命令生效 5 日内提交《承诺函》。持续运营期限至 2025 年 12 月 31 日 或招标完成，以先到者为准。若未提交承诺函，则仍可发电 90 个工作日。

- 招标启动时间表

自行政命令生效起 60 日内，经济部与“国企转型临时特别执行单位”协调，启动 国内外快速公开招标，出售公司控股权。

- 生效时间

行政命令自发布于官方公报之日起生效。



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

