



上海市律师协会  
银行专业委员会

# 法讯参考

二〇二三年九月  
总第四十一期



## 01

## 行业动态

中国人民银行决定于2023年9月15日下调金融机构存款准备金率

中国人民银行决定下调金融机构外汇存款准备金率

中国人民银行 国家金融监督管理总局发布《关于降低存量首套住房贷款利率有关事项的通知》、《关于调整优化差别化住房信贷政策的通知》

国家金融监督管理总局发布《关于优化保险公司偿付能力监管标准的通知》

五部门发文规范货币经纪公司数据服务 鼓励数据依法合理利用

## 02

## 行业新规

《关于进一步加大债务融资工具支持力度 促进民营经济健康发展的通知》

《关于规范货币经纪公司数据服务有关事项的通知》

《中国人民银行 国家金融监督管理总局关于做好金融支持防汛抗洪救灾和灾后恢复重建工作的通知》

## 03

## 研究文章

《不动产抵押登记实务之禁止超额抵押问题探讨》-金杜律师事务所

《中国绿证VS国际绿证——境内外绿色电力发电方及交易方的决策之道》-金杜律师事务所

《<世界银行制裁委员会法律文摘2023>理解与适用》-中伦律师事务所

### • 中国人民银行决定于2023年9月15日下调金融机构存款准备金率

当前，我国经济运行持续恢复，内生动力持续增强，社会预期持续改善。为巩固经济回升向好基础，保持流动性合理充裕，中国人民银行决定于2023年9月15日下调金融机构存款准备金率0.25个百分点（不含已执行5%存款准备金率的金融机构）。本次下调后，金融机构加权平均存款准备金率约为7.4%。中国人民银行始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党的二十大和中央经济工作会议精神，按照党中央、国务院决策部署，精准有力实施好稳健货币政策，保持流动性合理充裕，保持信贷合理增长，保持货币供应量和社会融资规模增速同名义经济增速基本匹配，更好地支持重点领域和薄弱环节，兼顾内外平衡，保持汇率基本稳定，稳固支持实体经济持续恢复向好，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

### • 中国人民银行决定下调金融机构外汇存款准备金率

为提升金融机构外汇资金运用能力，中国人民银行决定，自2023年9月15日起，下调金融机构外汇存款准备金率2个百分点，即外汇存款准备金率由现行的6%下调至4%。外汇存款准备金是指金融机构按照规定将其吸收外汇存款的一定比例交存中国人民银行的存款。外汇存款准备金率是指金融机构交存央行的外汇存款准备金与其吸收外汇存款的比率。下调金融机构外汇存款准备金率可以增加金融机构外汇贷款的资金供给。在近期人民币汇率波动较大的背景下，央行此举有助于释放“稳”的信号。外汇局副局长、新闻发言人王春英表示，未来人民币汇率会呈现双向波动，并且会在合理均衡水平上保持基本稳定。中国经济韧性较强、长期向好的发展态势没有改变，国际收支结构稳健，经常账户保持合理规模顺差，人民币资产具有长期投资价值，这些都会为人民币汇率基本稳定提供支撑。下一步，中国会继续实施稳健的货币政策，增强人民币汇率弹性。外汇局也会密切关注外汇市场形势，加强跨境资金流动宏观审慎管理，引导跨境资本有序流动，处理好内部均衡和外部均衡的平衡，保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定。

- 中国人民银行 国家金融监督管理总局发布《关于降低存量首套住房贷款利率有关事项的通知》、《关于调整优化差别化住房信贷政策的通知》

中国人民银行、金融监管总局8月31日联合发布《关于调整优化差别化住房信贷政策的通知》和《关于降低存量首套住房贷款利率有关事项的通知》。有关负责同志就政策调整回答了记者提问，指出差别化住房信贷政策调整优化的背景是为贯彻落实党中央、国务院决策部署，中国人民银行、金融监管总局发布通知，对现行差别化住房信贷政策进行了调整优化，支持各地因城施策用好政策工具箱，引导个人住房贷款实际首付比例和利率下行，更好满足刚性和改善性住房需求。差别化住房信贷政策调整优化的重点一是统一全国商业性个人住房贷款最低首付款比例政策下限。不再区分实施“限购”城市和不实施“限购”城市，首套住房和二套住房商业性个人住房贷款最低首付款比例政策下限统一为不低于20%和30%。二是将二套住房利率政策下限调整为不低于相应期限贷款市场报价利率（LPR）加20个基点。首套住房利率政策下限仍为不低于相应期限LPR减20个基点。各地可按照因城施策原则，根据当地房地产市场形势和调控需要，自主确定辖区内首套和二套住房最低首付款比例和利率下限。

- 国家金融监督管理总局发布《关于优化保险公司偿付能力监管标准的通知》

为促进保险业回归本源和稳健运行，更好服务实体经济和人民群众，国家金融监督管理总局发布《关于优化保险公司偿付能力监管标准的通知》（以下简称《通知》），在保持综合偿付能力充足率100%和核心偿付能力充足率50%监管标准不变的基础上，根据保险业发展实际，优化了保险公司偿付能力监管标准。《通知》共十条，主要内容包括四个方面：一是差异化调节最低资本要求、二是引导保险公司回归保障本源、三是引导保险公司支持资本市场平稳健康发展、四是引导保险公司支持科技创新。《通知》自发布之日起实施。国家金融监督管理总局将按照党中央关于机构改革的要求，加强机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，指导保险公司认真贯彻落实《通知》，加强偿付能力管理，进一步提升服务实体经济和人民群众质效。

#### • 五部门发文规范货币经纪公司数据服务 鼓励数据依法合理利用

为规范货币经纪公司提供数据服务，鼓励数据依法合理利用，确保数据安全，提升市场信息透明度，促进市场公平竞争，推动行业高质量发展，日前，国家金融监督管理总局、中国人民银行、中国证券监督管理委员会、国家互联网信息办公室、国家外汇管理局发布了关于规范货币经纪公司数据服务有关事项的通知。通知明确，要加强数据治理，确保数据安全。货币经纪公司应严格落实信息科技监管要求，加强信息科技风险管理体系建设，提升信息科技外包风险管控能力，严格控制生产系统访问权限，加强数据安全保护，确保网络和数据安全。通知指出，要规范提供数据标准，提高数据服务质量。货币经纪公司应加强对交易机构、交易员资质的审核，不得接受不符合银行间市场、交易所市场准入条件的机构和个人的报价，不得将其报价纳入数据服务范围。货币经纪公司发现交易机构的报价要素错误或明显背离市场行情的，应在发布报价前向交易机构进行确认，避免对外发布错误报价，减少异常数据对市场的影响。通知强调，要签订服务协议，规范数据使用。货币经纪公司应与金融基础设施、金融信息服务商等数据使用方签订协议，明确双方的权利义务，对数据安全、数据展示、加工使用、再次分发、服务费用等事项进行明确约定。对于金融信息服务商，以及将数据用于行情展示、增值服务等商业用途（不以盈利为目的、不向其服务对象收取费用的除外）的金融基础设施，货币经纪公司可按照商业化原则向其收取合理的数据服务费用，覆盖提供数据成本，促进市场公平交易。



## 《关于进一步加大债务融资工具支持力度 促进民营经济健康发展的通知》

发布日期：2023.08.30

生效日期：2023.08.30

各市场成员：

党中央始终高度重视民营经济，习近平总书记多次指出，要毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。为深入贯彻落实党中央、国务院关于坚持两个“毫不动摇”、促进民营经济发展壮大的决策部署，在人民银行正确领导下，交易商协会认真贯彻落实《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》政策要求，把支持民营企业发展作为工作的重中之重。按照人民银行等金融管理部门与全国工商联8月30日共同召开的金融支持民营企业发展工作推进会有关精神，着力优化民营企业融资环境，积极营造支持民营企业发展壮大的良好氛围，助力民营经济平稳健康发展。

### 一、落实“第二支箭”扩容增量工作部署，提振市场信心

（一）继续加大“第二支箭”服务力度，更好支持民营企业发展。支持符合条件的产业类及地产民营企业、科技创新公司以及采用中小企业集合票据的科技公司在债券市场融资，继续扩大民营企业债券融资支持工具覆盖面，惠及更多中低信用等级民营企业发行主体。

（二）继续丰富和创新“第二支箭”工具箱，提升增信力度。运用信用风险缓释凭证（CRMW）、信用联结票据（CLN）、担保增信、交易型增信等多种方式，积极为民营企业发债融资提供增信支持。加强与地方政府担保机构、人民银行分支机构及地方政府等部门的工作联动、信息共享，健全风险分担机制，提升风险处置合力，促进增信支持模式的可持续性。

### 二、拓宽民营企业“绿色通道”，提高融资服务便利

（三）主动跨前服务，加强精准对接。一是“跨前一步”开展“预沟通”。在注册发行文件准备阶段、发行阶段、存续期年报及重大事项披露等环节，设置民营企业“预沟通”机制，将注册发行服务前置业务办理前，提升服务质效。二是“一对一”设置“服务专员”。专人对接民营企业实现服务直达，主动了解企业融资诉求，做好上门宣介和培训工作。

（四）优化注册机制，提高服务质效。一是支持民营企业储架式注册发行。采用主承销商团便利机制，可结合实际需求确定主承销商团成员及家数。二是民营企业注册全流程采用“快速通道”。实行“申报即受理”，将受理工作合并至预评环节[1]，首轮反馈5个工作日内完成，后续反馈2个工作日内完成，预评完成后，及时安排上会，提升工作效率。三是支持民营企业使用“常发行计划”，优化信息披露制式要求，减少重复披露内容，提高企业融资效率。

(五) 提升发行便利, 满足融资需求。一是拓宽民营企业发行时限要求。在当前最晚18时截标规范基础上[2], 民营企业可根据实际情况, 申请将最晚截标时间延长至当日20时。二是优化发行金额动态调整机制。民营企业采用发行金额动态调整的, 可在簿记建档结束后, 按照投资集中度限制等监管规则要求, 结合申购情况自主决定发行金额, 发行金额无需在簿记建档截止时间前1小时披露。

(六) 丰富主动债务管理工具箱, 促进优化负债结构。支持民营企业根据自身债务管理需要, 开展现金要约收购、二级市场收购, 在符合信息披露、公允定价、公平交易等规范基础上, 以市场化方式购回本企业发行的债务融资工具, 促进优化负债结构, 提振市场信心, 改善融资环境。

### 三、加强民营企业创新产品支持力度, 激发市场活力

(七) 支持绿色低碳转型, 助力可持续发展。一是支持民营企业发行中长期绿色债务融资工具、碳中和债, 引导募集资金向绿色低碳领域配置。二是支持民营企业注册发行可持续发展挂钩债券(SLB)、转型债券, 进一步满足高碳行业转型资金需求。

(八) 拓宽科技企业融资渠道, 支持战略新兴产业发展。一是支持专精特新“小巨人”等民营科技型企业注册发行科创票据, 募集资金用于信息技术、生物技术、新能源、高端装备等战略性新兴产业, 支持民营科技型企业发展。二是鼓励发行混合型科创票据, 通过设置合理期限、设计浮动利率、挂钩投资收益等实现股债联动, 为民营科技型企业提供股性资金支持。三是鼓励民营企业发行股债结合类产品, 支持募集资金用于并购、权益出资等股债结合类用途, 满足企业合理股权资金需求。

(九) 丰富证券化融资模式, 支持盘活存量资产。一是鼓励以支持民营和中小微企业融资所形成的应收账款、融资租赁债权、不动产、微小企业贷款等作为基础资产发行资产支持票据(ABN)、资产支持商业票据(ABCP)、不动产信托资产支持票据(类REITs)等证券化产品, 提升民营企业融资可得性。二是支持科技型民营企业以知识产权质押贷款、许可使用费、融资租赁及供应链等多种模式开展证券化融资, 为民营企业提供多元化金融服务。三是鼓励民营企业注册发行资产担保债务融资工具(CB), 充分发挥资产和主体“双重增信”机制, 盘活不动产、土地使用权等存量资产。四是鼓励以上海票据交易所供应链票据作为基础资产发行资产证券化产品, 盘活票据资产, 引导债券市场资金加大对民营企业支持力度, 扎实推进保供稳链工作。

### 四、加大市场宣传力度, 增进各方交流互信

(十) 加强宣传鼓励, 激发市场活力。按期在协会官网公布各类金融机构承销、投资民营企业债券情况, 激发金融机构服务民营企业债券特别是中长期限债券融资的内生动力, 鼓励金融机构优化内部绩效考核、尽职免责等激励考评机制。

(十一) 释放积极信号, 引导市场参与。发挥债券市场公开透明、预期引导性强的优势, 加强典型案例宣传, 释放积极明确信号, 引导市场机构积极参与“第二支箭”债券和信用风险缓释工具投资。

(十二) 积极搭台唱戏，增进各方交流。通过官网、公众号以及媒体等多渠道开展服务民营企业宣传，重点强化政策效果、产品模式和市场反应等内容的舆论引导。组织开展恳谈会、联合路演等交流活动，为民营企业搭建对话沟通和共建共享的平台，增进投资人对民营企业的了解。

本通知自发布之日起实施。

特此通知。

中国银行间市场交易商协会

2023年8月30日

注：

[1] 系统填报修改意见除外，因在受理阶段修改更便利。

[2] 《关于进一步加强银行间债券市场发行业务规范有关事项的通知》（中市协发〔2023〕102号）



## 《关于规范货币经纪公司数据服务有关事项的通知》

金发〔2023〕6号

发布日期：2023.08.25

生效日期：2023.08.25

国家金融监督管理总局北京监管局、天津监管局、上海监管局、深圳监管局，各货币经纪公司，中国外汇交易中心，银行间市场清算所股份有限公司，中央国债登记结算有限责任公司，上海证券交易所，深圳证券交易所，北京证券交易所，中国金融期货交易所，中国证券登记结算有限责任公司，中证机构间报价系统股份有限公司，中债资信评估有限责任公司，中证指数有限公司，中债金融估值中心有限公司，境内外金融信息服务商：

为规范货币经纪公司提供数据服务，鼓励数据依法合理利用，确保数据安全，提升市场信息透明度，促进市场公平竞争，推动行业高质量发展，现将有关事项通知如下：

### 一、加强数据治理，确保数据安全

（一）货币经纪公司进行数据处理、向市场提供数据服务，应当遵守法律法规和商业道德，尊重社会公德和伦理，履行数据安全保护义务，不得危害国家安全、金融安全和公共利益，不得损害金融机构的合法权益。

（二）货币经纪公司应当将数据治理纳入公司治理范畴，建立与业务发展目标相适应的数据安全治理体系，健全数据安全管理制度，加强经纪人员执业规范性管理，构建覆盖数据全生命周期和应用场景的安全保护机制，开展数据安全风险监测评估，保障数据服务安全稳健开展。

（三）货币经纪公司应严格落实信息科技监管要求，加强信息科技风险管理体系建设，提升信息科技外包风险管控能力，严格控制生产系统访问权限，加强数据安全保护，确保网络和数据安全。

### 二、规范提供数据标准，提高数据服务质量

（四）经交易机构授权同意后，货币经纪公司可向市场提供交易机构的报价数据和成交意向数据，数据标准应秉承“最小必须、保护客户隐私、促进信息共享”的原则，涉及能够识别交易双方主体的信息不得提供。向市场提供数据标准参考附件1，法律法规和监管另有规定的除外。

（五）货币经纪公司应加强对交易机构、交易员资质的审核，不得接受不符合银行间市场、交易所市场准入条件的机构和个人的报价，不得将其报价纳入数据服务范围。

（六）货币经纪公司发现交易机构的报价要素错误或明显背离市场行情的，应在发布报价前向交易机构进行确认，避免对外发布错误报价，减少异常数据对市场的影响。

(七) 货币经纪公司应严格落实数据报备的监管要求，按规定向金融监管部门和有关自律组织报送相关业务数据。

### 三、明确可接受数据服务的机构范围，加强合作管理

(八) 金融监管部门商国家网信办确定可接受货币经纪公司数据服务的金融基础设施、金融信息服务商等机构名单（附件2），并根据实际情况对机构范围进行动态调整。

(九) 货币经纪公司按市场化原则与金融信息服务商等商业机构开展数据服务合作，对数据服务合作方建立并实施准入、评估和退出机制，确保其依法合规使用和管理数据。

### 四、签订服务协议，规范数据使用

(十) 货币经纪公司应与金融基础设施、金融信息服务商等数据使用方签订协议，明确双方的权利义务，对数据安全、数据展示、加工使用、再次分发、服务费用等事项进行明确约定。协议框架参考附件3。

(十一) 对于金融信息服务商，以及将数据用于行情展示、增值服务等商业用途（不以盈利为目的、不向其服务对象收取费用的除外）的金融基础设施，货币经纪公司可按照商业化原则向其收取合理的数据服务费用，覆盖提供数据成本，促进市场公平交易。

(十二) 金融监管部门加强对货币经纪公司数据服务的监督管理，对存在违反法律法规和本通知规定的，依法采取监管措施或者实施行政处罚。

中国银行业协会、中国证券业协会、中国外汇交易中心、中国银行间市场交易商协会、沪深北证券交易所等根据相关规定对货币经纪公司数据服务进行自律管理。

国家金融监督管理总局 中国人民银行  
中国证券监督管理委员会 国家互联网信息办公室  
国家外汇管理局

2023年8月25日

附件1：货币经纪公司提供数据标准

附件2：货币经纪公司可提供数据服务的机构名单

附件3-1：货币经纪公司提供数据服务协议框架（金融基础设施版）

附件3-2：货币经纪公司提供数据服务协议框架（金融信息服务商版）

特此注明：本刊未包含附件正文内容

## 《中国人民银行 国家金融监督管理总局关于做好金融支持防汛抗洪救灾和灾后恢复重建工作的通知》

银发〔2023〕170号  
发布日期：2023.08.30  
生效日期：2023.08.30

为深入贯彻落实中共中央政治局常务委员会和国务院常务会议精神，积极应对洪涝、地质灾害，帮助受灾群众和企业恢复生产生活，维护灾区经济社会稳定，现就做好金融支持防汛救灾和灾后重建工作通知如下：

### 一、加大防汛救灾和灾后重建重点领域信贷投放

（一）加大对重点区域、重点基础设施修缮重建的信贷支持力度。鼓励金融机构对受灾影响较大的重点区域倾斜信贷资源，加大各类信贷投放力度。对受灾区域道路通讯、水电燃气、市政设施、水利项目等基础设施修缮重建贷款需求，加强中长期信贷支持。

（二）做好灾后农业恢复生产金融服务。金融机构要积极与全国农业信贷担保体系合作，着力满足农田排水清淤、灾毁田块重建、林木清理等农业生产设施修复资金需求。强化农户和新型农业经营主体信贷支持，保障补植改种、恢复畜牧水产养殖过程中购买种子（苗）、化肥、农药等农用物资和作业服务等融资需求。加大高标准农田建设支持力度，助力粮食等重要农产品高产稳产。

（三）支持受灾小微企业、个体工商户等群体恢复发展。金融机构要积极对接受灾情影响的、有信贷需求的小微企业、个体工商户以及农业企业、养殖企业、农户和新型农业经营主体等，鼓励开发专项信贷产品，给予相应的利率和费率优惠，切实落实尽职免责制度。加大创业担保贷款支持力度，鼓励受灾严重地区适当放宽借款人申请条件、提高贷款额度。及时发放脱贫人口小额信贷或办理追加贷款，支持受灾脱贫户恢复和发展生产。加大国家助学贷款工作力度，切实满足家庭经济困难高校学生贷款需求。

（四）强化对承担防汛救灾和灾后重建重点任务企业的信贷投入。金融机构要加强与地方行业主管部门沟通合作，共享当地承担救灾保障和灾后重建重点任务的企业名单，包括生活必需品和应急物资生产制造企业、建筑施工企业、建材生产企业等，积极开展银企对接，及时满足名单内企业合理融资需求，提升灾后重建效率。

（五）支持农村地区因灾损毁房屋修复重建。金融机构要根据地方政府制定的相关计划安排，深入了解农户家庭收入状况和农房修复重建资金需求，丰富小额度信贷产品，依法拓宽农村资产抵质押物范围，加大对受灾群众自建房、装修、购置家具家电的金融支持。

### 二、提升灾后恢复重建信贷服务效率

（六）保持对受灾群体信贷支持稳定性。对受灾疫情影响出现暂时困难的企业、个体工商



户、小微企业主、农户等借款人，不盲目停贷、抽贷、断贷、压贷，鼓励按照市场化法治化原则，采取贷款展期、调整还款计划、借新还旧等方式，灵活满足需求。对受灾群众按揭和消费贷款等，鼓励给予免收罚息、分期优惠等支持。

(七) 推进受灾地区金融服务精准下沉。银行机构要结合“走万企 提信心 优服务”等活动，主动深入一线了解灾情，及时了解客户受损情况和资金需求，建立贷款台账，为企业恢复生产经营提供综合金融支持，助力企业渡过难关。融资担保机构要立足当地，提供有针对性的融资担保产品，鼓励对受灾严重客户降低担保费。

(八) 优化简化受灾客户信贷审批流程。开辟受灾客户专属服务通道，建立优先受理、优先调查、限时办结等机制，适当简化贷款流程，实现快速审批、快速放款，为恢复经营、灾后重建赢得时间。对无法完成现场尽职调查的，可先采取线上、远程的方式予以办理。

(九) 做好灾区金融风险防范。强化风险管理意识，切实防止逃废债、冒用他人名义或者使用伪造、变造等证明文件侵犯他人财产权益的行为，依法维护金融债权。

### 三、积极发挥保险风险分散功能

(十) 提升保险理赔服务质效。各保险机构要坚持“特事特办，急事急办”原则，最大限度简化理赔流程和手续，开辟绿色通道，科学调配人力物力，切实做到能赔快赔、应赔尽赔、合理预赔。加大预赔付力度，主动靠前服务，着力提升低收入群体、农户、新市民、小微企业等的预赔付工作的倾斜力度。加强保险损失摸排统计，及时反映保险损失情况，为后续理赔服务提供支持。

(十一) 加大保险风险保障供给。各保险机构要强化科技赋能，运用遥感信息、GPS定位、云计算等科技手段提升查勘定损、风险减量等保险服务的精准度、精细度。积极支持为灾后重建提供建筑施工、农业等各类保险。针对受灾群众尤其是孤儿、残疾人、孤寡老人等弱势群体，开发专门的健康保险、意外伤害保险等产品。

(十二) 夯实保险保障能力。各保险机构要进一步拓宽巨灾保险等业务覆盖面，提高应对重大灾害事件的能力，减少企业、居民、农户等因灾损失。对于受灾影响较为严重的地区，可根据实际情况，通过延长保单到期日或延期收取保费等，帮助受灾地区渡过难关。

### 四、多渠道拓展灾后重建资金来源

(十三) 加大货币政策工具支持力度。充分发挥再贷款、再贴现等结构性货币政策精准滴灌作用，用好用足新增2350亿元支农支小再贷款额度。引导金融机构运用再贷款、再贴现资金重点支持受灾企业。支持金融机构合理确定运用再贷款、再贴现资金发放贷款的利率，降低受灾企业融资成本。

(十四) 支持灾区企业利用债券市场募集资金。支持灾区企业在债券市场发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等公司信用类债券。用好民营企业债券融资支持

工具，促进灾区企业恢复正常生产经营。支持灾区地方法人金融机构发行二级资本债券补充资本金，发行普通金融债券以及“三农”、小微等专项金融债券，扩大灾后重建的可贷资金来源。

（十五）积极引导保险资金参与灾后重建。发挥保险资金长周期优势，重点支持灾区交通物流、燃气电力、农田水利、公共服务恢复等重大基础设施项目，优先满足灾后重建、生产恢复等方面的资金需求。支持保险资金以债券、股权、基金、资产支持计划等多种形式优先投入灾区优质企业和重大项目，建立多元化可持续的灾后重建资金保障机制。

## 五、全面提升灾区金融保障功能

（十六）推动金融基础服务有序开展。各金融机构加快修复因灾受损的基层网点设施，根据实际需要，适当延长营业时间。在受灾严重、生产生活秩序尚未恢复地区设立临时服务网点、移动自助设备，并引导企业和居民通过互联网、手机APP等线上方式办理金融业务，保障受灾群众、企业应急支取等金融需求。在银行卡、存折办理、挂失，残缺污损纸币兑换，保单查询等方面提供便捷渠道，适当简化程序、减免服务收费。妥善安排征信查询服务，引导受灾地区群众通过互联网、自助查询机等方式进行查询。畅通金融消费者咨询、投诉处理通道，积极妥善化解纠纷。

（十七）全力保障资金划拨高效通畅。清算机构要强化支付清算系统安全管理，加强支付清算系统运行监测和风险排查，确保支付清算渠道畅通。金融机构要积极构筑救灾资金汇划“绿色通道”，确保救灾资金第一时间到达指定账户。加强灾区现金流通、供应状况的监测分析，合理调配现金资源，着重做好群众生活和救灾所需现金供应。建立财库银协同工作机制，充分发挥国库资金划拨渠道安全便利的作用，确保国库资金划拨渠道畅通，全力保障抗灾救灾应急资金及时拨付。

中国人民银行各分行、国家金融监督管理总局各监管局要切实加强与地方政府部门沟通协调，多方争取支持，形成政策合力，做好督促落实，加强动态监测，及时发现和解决金融支持防汛救灾和灾后重建中遇到的困难和问题，切实提升金融服务质效。

中国人民银行  
国家金融监督管理总局  
2023年8月30日

## 《不动产抵押登记实务之禁止超额抵押问题探讨》

来源：金杜研究院

作者：金杜律师事务所

苏萌、席索迪、赵哲楠、肖瑾瑜

在不动产抵押登记实务中，不动产登记机关通常会要求申请方列明抵押物价值。抵押物价值所衍生出的问题是，被担保债权的金额如果超过抵押物价值（即本文所讨论的“**超额抵押**”），一些地区的登记机关会据此认为抵押物价值不足以担保其主债权，从而构成抵押登记的障碍。然而，这一不少地方都存在的要求是否有其充分依据，还是值得商榷。本文就这一问题尝试进行探讨。

### 01 超额抵押的商业合理性考量

从商业上考虑，债权人在债权发生时会对债务人及其提供的抵押物进行测算，据此产生的一个概念是LTV（Loan to Value，或者俗称抵押率）。LTV的简化计算公式是：

$$LTV = \frac{\text{主债权金额}}{\text{抵押物价值}} \times 100\%$$

多数情况下，债权人对抵押物会按其评估价值，结合其对市场情况、抵押物变卖的流动性等多重因素打折计算其可提供的主债权金额。正常市场情况下，LTV都小于1，即不存在所谓超额抵押。

但是，且不论在某些特殊市场情况下债权人可能有不同的考量，即使仅增加“多个抵押物担保同一个主债权”这一个因素，就可以使上述结论发生变化。可以说在大部分情况下，债务人提供的增信措施往往不止一处不动产抵押，可能还有其他不同地方的不动产抵押、公司股权质押、应收账款质押等等。从测算上，虽然单一抵押物的价值不足债权金额，但其他增信措施足够覆盖风险敞口，所以就该单一抵押物而言需要进行超额抵押。

另一个变量在于，抵押物的价值可能是浮动的。现有的评估价值，未必能够反应抵押物变现时真正能够实现的回款。实践中，登记机关要求填入的抵押物价值主要两种来源：

- (1) 抵押登记双方自行确定的抵押物价值；或
- (2) 填入抵押物最近的评估报告上写的评估价值。

无论采用何种方式，都无法避免未来抵押物价值变动，使得实际执行价值超过当前填入的抵押物价值的可能性。因此，超额抵押所超的“额”，到底如何确定，其实很难有一个客观的评判标准。



登记机关禁止超额抵押实操中可能导致两个结果：一是在担保合同中抵押物所担保的那部分主债权不超过评估价值，二是将抵押物所担保的主债权按照抵押物价值进行拆分，从而使得每个拆分的主债权对应不超过该主债权金额的抵押物。但是，上述做法一可能导致未来债权人就超过评估价值的部分无法优先受偿，做法二可能导致抵押物价值降低时被拆分的主债权无法被抵押物实现的价值完全清偿。无论哪一种情况，都有损债权人利益。

## 02 禁止超额抵押规定的前世今生

依据《不动产登记暂行条例（2019修订）》第22条，不动产登记机关应当不予登记的情形包括：

- （1）违反法律、行政法规规定的；
- （2）存在尚未解决的权属争议的；
- （3）申请登记的不动产权利超过规定期限的；及
- （4）法律、行政法规规定不予登记的其他情形。

因此法律上登记机关能否仅以超额抵押为由拒绝办理抵押登记，主要是看超额抵押是否违反法律或行政法规规定。

历史上，禁止超额抵押曾经是有法律依据的：根据1995年颁布的《担保法》第35条，“抵押人所担保的债权不得超出其抵押物的价值。财产抵押后，该财产的价值大于所担保债权的余额部分，可以再次抵押，但不得超出其余额部分。”根据《最高人民法院〈关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释〉理解与适用》，《担保法》第35条第一款的规定主要的目的在于否定重复抵押，即抵押人就同一财产在同一价值范围内向二个以上的债权人设定抵押。根据全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编著的《中华人民共和国物权法释义》（“《物权法释义》”）在提及担保法时的说明，“担保法制定于1995年，当时我国市场经济正处于起步阶段，各种制度和规范还不完善，‘三角债’的现象比较严重，社会信用程度比较低。在这种情况下，严格抵押制度，对重复抵押行为即以同一财产向同一债权人或者不同债权人多次抵押的行为，做出上述限制性规定，是非常必要的。”“超出抵押物重复担保”的行为甚至在1997年修订的《刑法》中被认定为贷款诈骗罪予以处罚。正是在这样的背景下，《担保法》规定了禁止超额抵押。

诚然，一部分立法有其历史背景，但这些立法也可能有退出历史舞台的一天。禁止超额抵押的要求在2000年出台的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》（“担保法司法解释”）中就开始出现缓和。担保法司法解释第51条规定“抵押人所担保的债权超出其抵押物价值的，超出的部分不具有优先受偿的效力。”最高人民法院在解释本条时表示重复抵押时，后手的抵押权人的债权不一定落空，法律限制重复抵押没有必要。同一标的物上设定数个抵押权，充分利用了抵押物的交换价值和使用价值。因此，抵押人所担保的债权超出其抵押物价值的，不应据此确认抵押无效，只确认对超出的部分为普通债权，不具有优先受偿的效力。

2007年颁布的《物权法》仅就抵押物的受偿顺序做出规定，即第199条所述“同一财产向两个以上债权人抵押的，拍卖、变卖抵押财产所得的价款依照下列规定清偿：（一）抵押权已登记的，按照登记的先后顺序清偿；顺序相同的，按照债权比例清偿；（二）抵押权已登记的先于未登记的受偿；（三）抵押权未登记的，按照债权比例清偿。”除此之外没有再保留“禁止超额抵押”的相关规定。《物权法释义》在解释该条时明确说明“随着近年来我国社会主义市场经济的不断发展和完善，该规定也显示出了一些局限性……本法起草过程中，多数意见认为本法应当将担保法的这一规定删去。鉴于上述情况，本法没有保留该规定，也就是说，本法不再限制同一财产的重复抵押行为。”至此，从立法本意上看，全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会在《物权法》出台时已经认可了超额抵押。但尽管如此，《物权法》的出台并没有明确将《担保法》第35条废止。并且，除了《担保法》之外，其他部门规章如《城市房地产抵押管理办法》及地方政府规章如《青海省城市房地产抵押管理办法》里的“抵押人所担保的债权不得超出其抵押物的价值。”规定也就被动地保留下来了。因此，在《物权法》颁布后，禁止超额抵押的规定并没有被取消。

2021年1月1日，《民法典》施行后，《担保法》同时被废止。而现行《民法典》中，并没有保留原《担保法》第35条有关禁止超额抵押的规定。因此，自《民法典》实施后，禁止超额抵押的立法已经正式退出历史舞台，无法再与《不动产登记暂行条例》第22条形成完整的法律逻辑链条支持不动产登记机关以禁止超额抵押为由拒绝办理不动产抵押登记。

### 03 禁止超额抵押实务的南橘北枳

《民法典》颁布后已经没有法律规定禁止超额抵押，但是根据我们这两年的观察，各地登记机关对法律不再禁止超额抵押的新变化接受程度仍存在较大差异。

部分登记机关已经明确可以接受超额抵押。例如福州市不动产登记和交易中心在官网<sup>[1]</sup>发文明确讨论过超额抵押，并认为《民法典》颁布后，不再需要审查被担保的债权是否超过抵押物价值，我们也在如浙江、上海、河南等地的部分不动产登记中心顺利办理了超额抵押。

另外有部分登记机关则是因为内部操作系统没有更新而不能支持或体现超额抵押。例如我们在实操中遇到过因登记机关的系统中没有“最高债权额”一栏而无法将抵押物担保的最高债权额进行登记的情况。考虑到未以登记的方式明确最高债权额可能会导致债权人在未来执行抵押物时需就最高债权额进行额外的举证，在遇到该类情况时，债权人可根据该项目的实际情况考虑与登记机关沟通，争取通过备注的形式体现“最高债权额”。

就各地登记系统不一致的现象，自然资源部于2021年发布的《自然资源部关于做好不动产抵押权登记工作的通知》（“《通知》”），“各地要根据新的不动产登记簿，抓紧升级改造各级不动产登记系统，扩展完善数据库结构和内容，将新增和修改的栏目纳入登记系统和数据库，并实时完整上传汇交登记信息。”《通知》明确在最新的不动产登记簿上要增加“担保范围”等条目，并将“最高债权额”独立为一个栏目。但是为“厉行节俭、避免浪费”允许登记机关将已印刷的存量证书证明继续使用完为止。因此，我们相信虽然各地登记系统和登记标准目前存在参差，但该等问题会在一段时间后得到改善。

## 结语

禁止超额抵押问题由来已久但一直未得到完全的解决。本文解释了禁止超额抵押这一规定的历史背景和由来，也阐释了随着经济社会的发展和各项制度的健全，相关法律法规开始逐步做出调整，推动各地登记机关对落后于社会需求的内部制度和系统进行革新的过程。但是，由于理论与实践存在一定的差距，“允许超额抵押”在全国范围内的实操层面能够顺利执行尚需时日。在仍然不接受超额抵押或者系统还不能完全支持或体现超额抵押的部分地区办理抵押登记时，抵押权人需要特别留意并识别因部分信息无法被真实准确地登记公示而造成的法律风险。如果遇到因为不接受超额抵押而无法办理抵押登记的情况，也不妨可以参考我们文中的观点和方式尝试向登记机关一起解释、沟通。

脚注：

[1][http://bdcj.fuzhou.gov.cn/zz/zwgk/fgwj/202212/t20221208\\_4483766.htm#:~:text=%E3%80%8A%E6%B0%91%E6%B3%95%E5%85%B8%E3%80%8B%E9%A2%81%E5%B8%83%E5%89%8D%E5%BC%8C,%E6%98%AF%E5%90%A6%E8%B6%85%E8%BF%87%E6%8A%B5%E6%8A%BC%E7%89%A9%E4%B%B7%E5%80%BC%E3%80%82](http://bdcj.fuzhou.gov.cn/zz/zwgk/fgwj/202212/t20221208_4483766.htm#:~:text=%E3%80%8A%E6%B0%91%E6%B3%95%E5%85%B8%E3%80%8B%E9%A2%81%E5%B8%83%E5%89%8D%E5%BC%8C,%E6%98%AF%E5%90%A6%E8%B6%85%E8%BF%87%E6%8A%B5%E6%8A%BC%E7%89%A9%E4%B%B7%E5%80%BC%E3%80%82)



# 《中国绿证VS国际绿证——境内外绿色电力发电方及交易方的决策之道》

来源：金杜研究院

作者：金杜律师事务所  
苏萌、席索迪、张婉莹、肖瑾瑜

## 01 背景

2023年8月3日，国家发展改革委、财政部、国家能源局联合发布《关于做好可再生能源绿色电力证书全覆盖工作 促进可再生能源电力消费的通知》（发改能源〔2023〕1044号）（“1044号文”）。1044号文对中国绿证（可再生能源绿色电力证书，以下简称“GEC”或“中国绿证”）影响很大，预期会从诸多方面改变其游戏规则，从而开启中国绿证的新发展阶段。

除了中国的GEC以外，国际上常见的绿证还包括国际可再生能源证书（“I-REC”）和全球可再生能源交易工具（“APX Tigrs”）等等。下文中，我们将主要以国际最主流的绿证品种I-REC为例进行对比和探讨，而对“绿证”一词的提及，则是泛指境内外各类可再生能源证书。

在绿证交易中，最核心的角色为发电企业或项目业主（“发电方”）和有需求购买绿证的用能单位或交易主体（“交易方”）。本文将侧重从市场和交易角度，对GEC和I-REC两类绿证进行对比，并对交易方在绿证交易中经常遇到但尚无明确答案的核心法律问题尝试进行探讨。

## 02 交易方购买绿证的用途

绿证在国际电力市场又被称为可再生能源证明（Renewable Energy Certificate, REC），属于能源属性证明（Energy Attribute Certificate, EAC）的一种[1]。绿证是向涉及电力生产、消费或监管的参与主体传递有关电力发电信息的载体，证上通常记载了1兆瓦时可再生能源的电力及其产生的方式、地点、时间等信息[2]。

### 1. 交易方购买绿证要实现的目的

交易方购买绿证，主要为了达到以下几种不同目的：

#### • 提高可再生能源电力消纳比重

一方面，购买绿证有助于交易方完成被强制分配的可再生能源电力消纳权重。在可再生能源电力消纳保障机制下，国家对各省级行政区域设定了可再生能源电力消纳责任权重，电力用户与售电企业协同承担消纳责任[3]，而承担消纳责任的市场主体权重完成情况由其持有的GEC为主要核算方式[4]。换言之，购买了绿证，在某种意义上被视为使用了可再生能源电力。

另一方面，购买绿证也可以推动交易方实现自愿做出的可再生能源电力使用承诺。例如在由国际可再生能源组织The Climate Group和Carbon Disclosure Project联合发起的旨在鼓励企业承诺100%使用可再生能源的国际绿电消费倡议（100% Renewable Electricity，简称为“RE100”）中，加入RE100的企业需要公开做出承诺，在未来一定时间内实现100%使用可再生能源，而绿证是RE100成员在向RE100证明其使用可再生能源电力的重要凭证[5]。截至目前，全世界加入RE100的企业已有415家，例如我们所熟知的苹果、谷歌、Meta、微软、可口可乐、飞利浦等等；还有中国的秦淮数据、晶科能源、远景科技、基隆绿能、阳光电源都是RE100的成员。

## • 减少电力产生的间接温室气体排放量

电力产生的间接温室气体排放量是强制碳市场和自愿碳市场在温室气体核算体系里的重要组成部分。对于我国的强制市场参与者来说，其承担控制温室气体排放、报告碳排放数据并清缴碳排放配额的义务。根据《碳排放权交易管理办法（试行）》，“碳排放”的范围既包括生产过程中直接产生的温室气体排放，也包括因使用外购电力和热力等所导致的温室气体排放。对于自愿市场参与者来说，如果企业欲实现“碳中和”目标或者推出“碳中和”产品，都需要将电力产生的间接温室气体排放量纳入企业碳排放或产品全生命周期碳足迹中进行核算与报告。所以，购买绿证可以同样起到减少电力产生的间接温室气体排放量的结果，有助于强制碳市场参与者完成相应的履约义务，亦有助于自愿碳市场参与者完成其企业“碳中和”或产品“碳中和”的目标。

另外，由于电力产生的间接温室气体排放量也属于欧盟碳边境调节机制（Cross Border Adjustment Mechanism，“CBAM”）中需要进行核算申报的进口商品隐含碳排放量（embedded emissions）的覆盖范围[6]，所以购买绿证很可能会成为未来企业减少CBAM下相关费用支出的方式，进而成为未来绿证的一项重要的用途。

## 2. 发电项目所在地是否影响交易方实现上述目的？

在上述主要购买绿证的目标中，企业可能还需要进一步考虑其购买绿证对应的可再生能源发电项目所在地以及绿证类别的国际认可度：

### • 绿证的市场边界：

国际电力交易市场中绿证作为证明和交易可再生能源环境属性的凭证的统称，根据其签发机构、签发标准、签发区域等有不同的类别，例如中国的GEC、北美的可再生能源证书（REC）、欧盟来源担保证书（GO）、I-REC等。从使用这些绿证的角度，RE100要求，企业原则上应当购买由处于同一法律或能源市场体系内的可再生能源发电项目申请签发的绿证[7] [8]，以减少证书在不同系统之间移动时信息和透明度丢失的风险，并保护用电企业所在国的可再生能源发电企业的市场机会[9]。

中国的可再生能源发电项目可以申领的绿证主要包括中国绿证或由第三方机构签发的I-REC和全球可再生能源交易工具APX Tigrs，因而在在中国进行生产的企业通常也会在上述三类绿证之间做出选择。

• 绿证的国际认可度：

RE100作为极富影响力的全球可再生能源消费倡议机制，对某一类绿证的认可标准也经常被用来衡量该类绿证的国际认可度。I-REC和APX Tigrs均获得了RE100的认可，但由于I-REC[10]的签发量远高于APX Tigrs[11]，覆盖的范围也更加广泛，所以后文中我们将主要以I-REC作为国际绿证的代表来进行探讨。

而根据RE100发布的《RE100关于GEC的评估报告》（“《GEC评估报告》”），由于GEC的签发过程没有有效避免重复计算的问题，所以GEC只能被RE100“有条件认可”[12]。但是，该《GEC评估报告》发布于1044号文颁布之前，随着1044文及后续细则的发布，中国绿证能否获得RE100的无条件认可，值得共同期待。

03 GEC和I-REC有哪些关键区别？

GEC[13]和I-REC[14]都能够证明可再生能源电量环境属性，均由发电方将其生产的电力申请注册相应证书后可以进行出售，交易方可以通过购买GEC或I-REC来证明其所用电力的可再生能源来源。1个GEC或1个I-REC证书都对应着1000瓦时（1兆瓦时）的可再生能源电量。市场最常见的问题之一是，交易方要买绿证，到底应购买GEC还是I-REC？我们从一些角度将GEC和I-REC进行对比，尝试找出两者的关键区别：

交易方在选择购买何种绿证时，需从交易方自身是否属于适格交易主体、绿证交易操作流程的难易程度、绿证的国际认可度、绿证的价格以及绿证的用途等多面来进行考量。而对于发电方而言，更多地需要关注可以用来申请不同种类绿证的适用项目范围、绿证的开发成本及收益等因素。

	GEC	I-REC
交易的适格主体	<p>适格的机构和个人可以参与GEC的交易。</p> <p>关于境外企业是否属于适格的参与交易主体，需取决于相关交易平台的准入要求。根据我们近期向相关交易平台的口头匿名咨询，有的交易平台口头答复允许境外主体在其平台注册账户购买GEC，并且透露实践中已有先例；其他交易平台则暂未接受境外企业开立交易账户。境外企业需要就开户可行性与相关交易平台进行预先沟通。</p>	<p>申请成为I-REC参与者，需要签署《标准条款和条件-I-REC参与者》，并填写《申请表》。<sup>[15]</sup></p> <p>在完成上述申请文件的提交后，I-REC Standard将会在两周内回复是否通过或拒绝申请。如果通过申请，参与者需要在I-REC登记系统中开立交易账户（Trade account）和消纳账户（Redemption account），以用于持有、交易和消纳I-REC。参与人不仅可以为自身持有、交易和消纳I-REC开立账户，同时也可以接受其他人的委托，代表他人持有账户。<sup>[16]</sup></p>



交易方式	<p>根据1044号文，GEC的交易平台为中国绿色电力证书交易平台、北京电力交易中心和广州电力交易中心，获准开户的企业或个人可在这三个平台购买GEC。</p> <p>目前GEC交易主要采取双边协商、挂牌交易的方式进行；根据1044号文，未来还可能扩展到集中竞价方式进行交易。</p> <p><b>与国际绿证较为显著的差异是，现阶段GEC仅可交易一次。</b></p>	<p>买卖双方在线下签订I-REC买卖合同，并完成资金划转，在I-REC登记系统上进行I-REC的划转。目前，RECS Energy Certificate Association已有发布I-REC交易的标准协议模板<sup>[17]</sup>，RECs Energy Certificate Association的会员可以使用该模板合同进行I-REC交易。</p> <p>与GEC仅允许交易一次不同，I-REC在最终进入消纳账户之前，可以在不同的交易账户之间进行划转，因此可以多次交易。但是，一旦I-REC被移动到消纳账户中，就会发生消纳，不能再被划转返回交易账户。</p>
绿证开发的收益	<p>目前GEC分为补贴绿证和无补贴绿证，根据1044号文，对享受中央财政补贴的项目绿证，属于国家保障性收购的，绿证收益等额冲抵中央财政补贴或归国家所有；属于市场化交易的，绿证收益在中央财政补贴发放时等额扣减。平价（低价）项目、自愿放弃中央财政补贴和中央财政补贴已到期项目，绿证收益归发电企业或项目业主所有。</p> <p>根据目前中国绿色电力证书交易平台发布的价格显示，补贴绿证120-800元/张；平价绿证30-50元/张。</p>	<p>I-REC的价格是按照供需关系市场化来确定的。根据相关市场研究，目前市场上水电和风电项目I-REC的供应量较大，因此市场价格较低。根据相关研究机构预测，2023年8月交易的2022-2026年生产的水电I-REC划转价格预期为1-4元/张；风/光I-REC为3-10元/张。<sup>[18]</sup></p>

申请开发绿证的适用项目范围	<p>在1044号文发布之前，GEC仅对陆上风电和集中式光伏发电项目核发；</p> <p>1044号文的一个重大变化是实现了GEC对可再生能源电力的“全覆盖”，包括全国风电（含分散式风电和海上风电）、太阳能发电（含分布式光伏发电和光热发电）、常规水电、生物质发电、地热能发电、海洋能发电等已建档立卡的可再生能源发电项目所生产的全部电量。</p>	<p>可以申请I-REC具体项目类型包括：太阳能发电（主要指光伏发电项目）、风电、水电、潮汐发电、海浪发电、海洋流发电、海洋压力发电、生物质发电、沼气发电、可再生热力发电、混合燃料发电（可再生燃料与化石燃料混合）<sup>[19]</sup>。</p> <p>在中国境内已获得补贴的可再生能源发电项目不能再行申请I-REC。</p>
---------------	--	--

#### 04 绿证交易中的法律和监管问题探讨

##### 1. 绿证跨境交易的资金收付

根据公开信息，已经有一些绿证参与到跨境交易中。例如，2021年7月，国网雄安综合能源公司与澳大利亚YNIWM公司签署I-REC购买协议，将雄安站屋顶光伏项目的67.5万千瓦时上网发电量开发成的I-REC证书进行跨境出售<sup>[20]</sup>；2023年2月，四川能投双碳产业发展有限公司与新西兰一企业签订I-REC交易合同，完成了50,000张I-REC交易，对应50,000MWh的水电发电量<sup>[21]</sup>。这些公开信息中提及的跨境交易可能有一定的个案特殊性，典型的交易模式是境内发电方申请GEC或I-REC，并将相关权益出售给境外的交易方，该模式下将会产生一笔方向为“境外交易方→境内发电方”的付款义务。该付款义务是否在我国目前的外汇和跨境人民币规范下顺利完成跨境资金结算，目前并无直接可以适用的法律法规或指引。原则上所有跨境绿证交易最好一事一议地与相关监管部门进行事先沟通。尽管如此，我们尝试基于现有的法律法规所体现出的监管逻辑，对绿证跨境交易资金结算问题进行初步探讨。

##### • 绿证跨境交易：资本项目还是经常项目？

谈到跨境资金结算的问题，必然无法避开“资本项目”和“经常项目”两个术语。1996年12月1日，我国宣布接受国际货币基金组织协定第八条款，实现经常项目可兑换；《外汇管理条例》也明确，国家对经常性国际支付和转移不予限制。在经常项下，跨境支付和资金汇兑主要按照“具有真实、合法的交易基础”的原则进行审核。对于资本项目而言，我国的资本项目可兑换仍在持续探索中。

按照《外汇管理条例》对资本项目和经常项目的定义，经常项目指国际收支中涉及货物、服务、收益及经常转移的交易项目等。资本项目指国际收支中引起对外资产和

负债水平发生变化的交易项目，包括资本转移、直接投资、证券投资、衍生产品及贷款等。

对于绿证的跨境转让究竟应按照资本项目还是经常项目来付汇，目前缺少明确的法规依据。本质上看，可能这个问题会触及对绿证交易的本质的探讨，即绿证的转让究竟更像金融资产交易（按资本项目管理），还是更像服务贸易（按经常项目管理）？下文将继续探讨这个问题。

- 绿证交易的跨境付款如何审核？

- 一种观点认为绿证的性质与碳排放权类似，属于一种环境权益，其跨境交易应参照环境权益跨境交易进行审核。关于绿证交易能否适用上述关于碳排放权跨境交易的审核规则，我们与不同地区的外汇管理部门、碳排放权交易所进行咨询，得到的结果有较大的不确定性。部分地区的外汇管理部门答复可以直接参照适用碳排放权跨境交易的审核规定，其他地区则多数认为暂无法提供明确答复。此处值得提及的是，绿证与碳排放权的属性不同，本团队曾在[《绿色权益跨境交易之境外投资者直接参与境内交易篇》](#)文章中，探讨过碳排放权跨境交易的外汇路径问题。

- 另一种观点认为，绿证跨境交易应参照其他类型的无形资产（例如知识产权）跨境交易的审核规则。

- 还有观点认为，绿证的跨境交易本质上是“购电”的替代方式，因此交易的客体是“绿电”中的绿色属性。据此认为，绿证的跨境交易应参照货物贸易或服务贸易。考虑到绿证跨境交易不存在实体货物的出入关境，应参照服务贸易进行审核。

	环境权益	无形资产	服务贸易
是否有前置审批要求？	无	无	无
银行审核要求	二氧化碳减排量等环境权益跨境交易收付款应当具有真实、合法的交易基础。境内机构凭本通知第三条规定的有效单证直接到外汇指定银行办理此项业务	参照《经常项目外汇业务指引（2020年版）》第二章“服务贸易外汇业务”有关规定，按照展业原则，对业务的真实性、合理性及其与外汇收支的一致性进行审核	按照《经常项目外汇业务指引（2020年版）》第二章“服务贸易外汇业务”有关规定，按照展业原则，对业务的真实性、合理性及其与外汇收支的一致性进行审核
国际收支申报交易代码	502030 资本项目—非生产、非金融资产的收买/放弃—其他无形资产的所有权转让收入/受让支出	522000 品牌、商标、契约和许可所有权等非生产非金融资产转让	2XXXXX（待明确）服务贸易



上述三种观点中，无论实践中绿证交易所适用外汇政策路径是按照“环境权益”、无形资产交易还是其他服务贸易，其主要的区别是国际收支申报，在实际审核要求上，均未设置任何前置审批要求，由银行根据交易凭证进行真实、合理、合法性和一致性的审核。实际业务中，由于具体审核的要求不够清晰，可能不同银行的审核尺度不统一。在跨境交易的需求日益高涨的情况下，我们期待未来相关法律法规或政策指引对绿证跨境交易的审核具体要求予以进一步明确。

## 2. 就I-REC交易而言，发电方是否可以将交易收益存放境外？

考虑到上文中提及的一些资金跨境的路径上可能存在的不确定性，发电方和交易方较为常见的问题是，考虑到I-REC的登记系统、交易系统本身就不具有“国界”属性，交易的完成并不依赖资金跨境流动的完成，在这一基础上，有人提出，假设发电方本身有境外收款方式（无论是其开立的境外账户或其指定方开立的境外账户），是否意味着资金可以在一定程度上在境外留存使用？这是一个有点敏感的问题。

虽然《外汇管理条例》等法规并没有一刀切地认为境内机构的境外收入应全部调回境内，但从一些相关的配套规定看，仍能窥见一些监管基本要求。上文已经分析到，无论认为绿证跨境交易属于环境权益转让、无形资产转让还是服务贸易，绿证的跨境交易都应按经常项目的审核原则进行真实、合规性审核（尽管一些情况下可能需要按资本项目进行国际收支申报）。如果按照审核逻辑来看，绿证跨境交易应至少符合经常项目的相关要求；如果认为绿证跨境贸易是资本项目，则考虑到资本项目尚未实现可兑换，在缺少具体法律法规规定的情形下，更应审慎考虑资本项目的相关资金跨境要求不应低于经常项目就同一事项的要求。

在经常项目下，根据《经常项目外汇业务指引（2020年版）》的相关要求，境内机构将货物贸易出口收入或服务贸易外汇收入存放境外，应开立用于存放境外的境外外汇账户，确定企业存放境外规模，并在所在地外汇局办理境外开户登记。未经登记将资金存放境外的，可能构成外汇违规行为。

当然，考虑到相关法规并没有明确界定绿证交易的具体规则，包括是否能够适用经常项目相关法规，严格讲仍然值得商榷，交易方也需要谨慎对待。

## 3. 其他待进一步观察的问题

### • 对中国境内可再生能源项目而言，GEC是否将会完全取代国际绿证？

根据1044号文，我国可再生能源电量“原则上只能申领核发国内绿证，在不影响国家自主贡献目标实现的前提下，积极推动国际组织的绿色消费、碳减排体系与国内绿证衔接”。对此，一种观点认为这可能意味着我国的可再生能源发电项目将被逐步关闭申领国际绿证的可能性。但是“原则上”的措辞又似乎为解释该条款留下了一定的空间。

1044号文只是针对GEC发布的纲领性文件，对该文件的具体理解与适用还有待后续细则的发布。

## • GEC将如何完成与全国碳排放权交易机制和温室气体自愿减排机制的衔接？

根据1044号文，我国将“研究推进绿证与全国碳排放权交易机制和温室气体自愿减排机制的衔接，更好发挥制度合力”。

基于前述购买GEC在减少电力产生的间接温室气体排放量方面的作用，GEC与全国碳排放权交易机制所代表的强制碳市场和温室气体自愿减排机制所代表的自愿碳市场联系较为紧密的是各市场参与主体的碳排放核算问题。在这一前提下，GEC与上述两项机制的衔接，可能会通过将GEC纳入统一碳排放核算体系来完成。

目前，上海和天津分别通过调整电网排放因子<sup>[22]</sup>和直接扣除购入电网中绿色电力电量的方法<sup>[23]</sup>，不对企业购买GEC部分的电量产生的间接温室气体排放量进行计算。但是此类将GEC与碳排放核算体系相衔接的尝试暂时只出现在地方试点中，暂时没有在全国范围内得到推广。

我国目前正在加快建设统一规范的碳排放核算体系<sup>[24]</sup>，GEC最终会否或如何完成与统一碳排放核算体系的衔接，有待持续观察。

## • 境内出口商购买GEC或者I-REC能否用于CBAM申报核算？

与GEC会否或如何与我国碳排放核算体系衔接的问题类似，境内出口商购买GEC或者I-REC能否用于CBAM申报核算，关系到绿证会否或如何与CBAM的核算体系相衔接，以及GEC和I-REC能否能够获得CBAM认可的问题。

CBAM目前已颁布了过渡期细则，但尚未就上述问题进行明确。CBAM将在过渡期内（2023年10月1日至2025年12月31日）收集进口产品的数据，可能会进一步完善更新CBAM细则。我们也会持续跟进CBAM的下一步动向，关注CBAM委员会在未来是否会对电力的间接排放提供明确的核算方法。

## 结语

绿证的开发和交易，特别是跨境交易是目前市场高度关注的热门议题。1044号文对GEC规则的改变、欧盟碳关税的立法进程、ESG等相关信息披露要求的加强以及各国、各大机构对碳中和的承诺，均将不可避免地使得清洁能源使用在未來越来越重要。本文对一些交易中的有趣的法律问题进行了初步探讨，虽然直接适用的法律法规有待明确和完善，但这些探讨相信可以使得市场交易可行性的论证往前推进一步。我们将一如既往地继续关注相关领域的立法和实践，并期待在不久的将来看到相关规则进一步的廓清和环境权益交易市场的繁荣发展。

## 附记

我们团队在今年撰写本文，以及2021年撰写文章《关于“绿证”的十问十答》过程中，以个人身份分别购买了两张中国绿证。两篇文章写作所消耗的电力均为绿色电力。



脚注：

- [1] I-REC Standard: An introduction of difference ways of buying renewable electricity
- [2] I-REC Standard: An introduction of difference ways of buying renewable electricity
- [3] 国家发展改革委、国家能源局：《关于建立健全可再生能源电力消纳保障机制的通知》
- [4] 国家发展改革委办公厅 国家能源局综合司：《关于2023年可再生能源电力消纳责任权重及有关事项的通知》
- [5] RE100: <https://www.there100.org/sites/re100/files/2022-12/Dec%2012%20-%20RE100%20technical%20criteria%20%2B%20appendices.pdf>
- [6] CBAM法案：Whereas (19)
- [7] RE100: <https://www.there100.org/sites/re100/files/2023-05/RE100%20FAQs%20-%20May%202023%20%28v2%29.pdf>
- [8] GHG Protocol: <https://ghgprotocol.org/scope-2-guidance>
- [9] RECS Energy Certificate Association: Maximising the reliability and impact of buying renewables: Guidance for market Participants
- [10] I-REC Standard: <https://www.I-RECstandard.org/download/2023-market-statistics-july/>
- [11] APX Tigr: [https://tigrsregistry.apx.com/ng/Report/getdto\\_view\\_Report\\_Public\\_CertificateByYearCtryFT](https://tigrsregistry.apx.com/ng/Report/getdto_view_Report_Public_CertificateByYearCtryFT)
- [12] [https://www.there100.org/sites/re100/files/2020-10/Chinese%20GEC%20Paper\\_RE100\\_2020%20FINAL.pdf](https://www.there100.org/sites/re100/files/2020-10/Chinese%20GEC%20Paper_RE100_2020%20FINAL.pdf)
- [13] 《国家发展改革委、财政部、国家能源局关于做好可再生能源绿色电力证书全覆盖工作 促进可再生能源电力消费的通知》（发改能源〔2023〕1044号）
- [14] I-REC Standard: <https://www.I-RECstandard.org/what-are-recs/>
- [15] I-REC Standard: <https://www.irecstandard.org/participants/>
- [16] 同上注
- [17] I-REC Standard: [https://recs.org/download/?file=I-RECS-STA-FINAL.pdf&file\\_type=documents](https://recs.org/download/?file=I-RECS-STA-FINAL.pdf&file_type=documents)
- [18] <https://rcsd.fudan.edu.cn/info/1103/1402.htm>
- [19] I-REC Standard: Code Subsidiary Document 02 Production Device& Production Group Registration Version 1.8
- [20] <http://www.rmxiangan.com/n2/2021/0802/c383557-34849215.html>
- [21] <http://sc.people.com.cn/BIG5/n2/2023/0302/c379469-40321734.html>
- [22] 上海市生态环境局：《关于调整本市碳交易企业外购电力中绿色电力碳排放核算方法的通知》
- [23] 天津市生态环境局：《关于做好天津市2022年度碳排放报告核查与履约等工作的通知》
- [24] 国家发展改革委 国家统计局 生态环境部：《关于加快建立统一规范的碳排放统计核算体系实施方案

## 《<世界银行制裁委员会法律文摘2023>理解与适用》

作者：中伦律师事务所  
刘相文、王涛、杨晨、王梓尧

### 前言

2023年5月1日，世界银行集团（下称“世行”）制裁委员会（下称“制裁委员会”）发布了《世界银行制裁委员会法律文摘2023》（World Bank Group Sanctions Board Law Digest 2023，下称“《法律文摘2023》”）。《法律文摘2023》的正文主要包括五章内容，分别为制裁委员会的历史背景、制裁程序和实践中的基本问题、可制裁行为、责任、制裁委员会如何选择合适的制裁。

《法律文摘2023》具备以下三大特征：

一、**权威性**。制裁委员会是世行资助项目中发生的欺诈、腐败、串通、胁迫等不当行为的最高一级审理机构，负责对不当行为作出终审裁决，因而其发布的《法律文摘2023》具有非常高的权威性。

二、**易读性**。世行对于不当行为的成文法定义非常简短，构成要件主要通过制裁委员会裁决书中的判例进行解读，《法律文摘2023》总结归纳了相关判例的裁判要旨，适于中国企业学习和理解。

三、**全面性**。《法律文摘2023》全面梳理了制裁委员会自2007年以来发布的100多份裁决，包括世行制裁的关键数据、制裁委员会的权限和管辖范围、制裁程序和证据问题、不当行为的构成要件、责任认定、制裁类型及量刑情节等内容，可谓是**世行制裁的“百科全书”**。

《法律文摘2023》的以上特征使其殊值关注，对于参与或者有机会参与世行及其他多边银行资助项目的中国企业具有重要的指导意义。

### 一、制裁委员会的历史背景

根据《法律文摘2023》第一章的介绍，制裁委员会（Sanction Board）的前身是成立于1998年的Sanction Committee。Sanction Committee经过一系列改革，于2007年演变为制裁委员会（Sanction Board），并于当年首次审查制裁案件。制裁委员会是所有世行资助项目中发生的不当行为指控的第二级审理机构，也是最终决定者。截至2022年底，制裁委员会由七名成员组成，并且已经就232个实体和个人出具过139份裁决。

### 二、制裁程序和实践中的基本问题

《法律文摘2023》第二章介绍了世行制裁的框架，包括制裁程序和实践中的基本问题，主要包括：



## （一）法律渊源与解释

制裁委员会主要依据“世行制裁框架”（WBG sanctions framework）开展工作及分析案件。“世行制裁框架”主要包括《世行政策：欺诈与腐败制裁》《世行政策：制裁委员会规定》《世行指令：欺诈与腐败制裁》《世行制裁指南》《自愿披露项目指南》等规范性文件。此外，制裁委员会所依据的法律渊源还包括《制裁委员会行为准则》、《世行员工准则》、制裁委员会判例、法律的一般原则等。

在法律解释方面，制裁委员会承认制裁规则中可能存在空白，在此情况下，制裁委员会需要遵从制裁委员会主席的指示开展工作。此外，制裁委员会还可以就解释事项向世行总法律顾问等寻求咨询意见。

## （二）权限及管辖

制裁委员会审理是世行制裁程序中的第二级程序，制裁委员会的性质类似于上诉机构，主要权限包括对制裁案件实体问题作出最终裁决，对延长或放弃期限、接受提交不符合要求的材料、要求翻译非英文证据等特定程序性事项作出决定，在程序性事项规定不明时作出决定以填补空白等。

世行制裁程序的管辖分为**属事管辖**（Subject Matter Jurisdiction）和**属人管辖**（In Personam Jurisdiction）。（1）属事管辖。在分析是否对某项指控享有管辖权时，制裁委员将紧紧围绕该指控是否与世行融资存在可识别的联系进行展开，并根据世行融资项目中的融资协议行使管辖权。（2）属人管辖。制裁委员会审理直接参与世行融资项目的投标人、顾问及其代理人、服务提供商作为被告的案件，但为尊重国家主权，世行制裁一般不适用于政府官员。

## （三）证据及证明标准

**在证据方面**，世行制裁程序没有正式的证据规则，任何种类的证据都可以作为当事人主张和裁决结论的依据。制裁委员会应给予传闻证据和书证适当的权重，有权酌情从间接证据中推断当事人的目的、意图及知情情况，并有权酌定所有证据的相关性、重要性、权重和充分性。

**在证明标准方面**，制裁委员会采用“优势证据”的证明标准，即在考虑所有相关因素和情况后，如果世行认为，与没有从事不当行为相比，被告更有可能（more likely than not）从事了不当行为的，就可以采取制裁措施。

## （四）程序性事项

制裁委员会在审理案件的过程中，曾经处理过大量程序性事项，包括但不限于合并审理、世行廉政局（INT）审计的程序正当性、关于撤销案件或结束程序的动议、关于结束临时资格暂停程序的动议、关于中止程序的动议、请求延长期限、请求证据开示等。

制裁委员会的庭审程序可以依申请或依职权启动。在被告的《对制裁程序通知的答复》

或廉政局的答复中可以请求进行庭审，制裁委员会主席在认为有必要时也可依其自由裁量权组织庭审。

制裁委员会的裁决作出即生效，对各方当事人均具有约束力，并且裁决具有终局性，不能再上诉。但在极特殊的情况下，制裁委员会可能会重新审查自身裁决，例如：发现新的可能具有决定性的事实，原程序中存在欺诈或其他不当行为或原裁决中存在文书错误。与此相反，若仅仅试图重新论证该案件，或被告未能及时向制裁委员会提交裁决前即可获得的事实或证据，都不能成为重新审查的理由。

### 三、可制裁行为

根据《法律文摘2023》第三章，世行制裁在世行资助项目中发生的欺诈、腐败、串通、阻碍、胁迫等不当行为，并通过梳理过往判例的形式，深入分析了每种不当行为的构成要件和认定标准。

#### （一）欺诈行为

欺诈行为指为了获得经济利益或者其他利益或者逃避某种合同义务，有意地或不计后果地误导或企图误导一方的包括歪曲事实在内的任何行为或隐瞒。其构成要件包括：1. 行为人客观上进行了不实陈述或者隐瞒；2. 行为人存在明知或者不计后果的主观过错；3. 行为人进行不实陈述是为了误导执行机关，以获得某种利益或者逃避某种义务。

#### （二）腐败行为

腐败行为指直接或间接地承诺提供、实际给予、接受或者索取任何有价物，以不正当地影响另一方的行动。其构成要件包括：1. 行为人直接或间接地承诺提供、实际给予、接受或者索取任何有价物；2. 行为人目的在于不正当地影响另一方的行为。

#### （三）串通行为

串通行为指两方或多方当事人之间旨在实现不正当目的的安排，包括以不正当的方式影响另一方的行动。其构成要件包括：1. 两方或多方当事人之间存在安排；2. 当事人之间的安排旨在达到不正当的目的，包括以不正当的方式影响另一方的行动。

#### （四）阻碍行为

阻碍行为包括毁损证据以阻碍廉政局调查，故意向廉政局隐藏或者拒不交出证据，故意伪造证据或者向调查员作虚假陈述，以及阻碍世行行使检查和审计的权利等行为。

#### （五）胁迫行为

胁迫行为是指直接或间接地削弱、损害、威胁削弱或损害任何一方或其财产，以不恰当地影响该方的行为。制裁委员会目前尚未作出过与胁迫行为有关的裁决。

#### 四、责任

《法律文摘2023》第四章介绍了制裁委员会对制裁程序中各方当事人责任的认定方式，包括直接责任、雇主责任、通过代理行事的责任、企业集团责任等。

##### （一）直接责任

个人直接参与竞争世行资助项目合同或在参与竞争或执行世行资助项目合同的公司中担任有权职位（包括作为授权代表或负有监督责任的职务）时，应对不当行为承担责任。公司对其股东或高管参与不当行为或者在明知的情况下允许不当行为发生承担直接责任和/或雇主责任。

##### （二）雇主责任

制裁委员会的责任认定遵循“雇主责任规则”（the doctrine of *respondeat superior*）。根据该原则，作为被告的公司对其股东、员工和授权代表的行为承担雇主责任。雇主责任的认定需满足两个标准：（1）员工行为系在其职务范围内和执行职务过程中做出；（2）员工行为至少部分是出于为公司服务的目的。只要满足这两个标准，无论公司是否授权、批准、指示或知晓员工的不当行为，无论员工的公司职位或级别如何，公司都应对其员工的行为承担责任。

“雇主责任规则”也存在“不良雇员抗辩”（the rogue employee defense）的例外，即当员工实施的不当行为违反了公司制度时，公司在证明以下事实的前提下，可以免于承担雇主责任：（1）在不当行为发生时，公司已制定并有效实施足以阻止或发现受制裁行为的制度和内控措施；（2）实施不当行为的员工有意规避了公司制度和内控措施；并且（3）公司已对该员工就不当行为进行了纪律处分。

##### （三）通过代理行事的责任

公司不能通过代理人、合资及联合体伙伴、分包商和关联公司实施不当行为，以逃避责任，否则，仍然视为公司自身的责任。

##### （四）企业集团责任

在对公司集团实施制裁时，制裁委员会遵循以下四种可反驳的推定：

1. **推定制裁适用于公司整体。**除非公司证明只有一个部门或业务单位应对不当行为负责，并且制裁适用于整个公司以防止规避并非合理必要。
2. **推定制裁适用于公司控制的所有下属实体。**除非公司证明这些实体对不当行为没有责任，而且对这些实体实施制裁不符合比例原则，对于防止规避而言并非合理必要。
3. **推定制裁不适用于控制公司的主体或者与公司受共同主体控制的其他公司。**只有在证明前述主体在一定程度上参与了不当行为或为防止规避行为而有合理必要时，才对控制

被告公司的主体和与被告公司受共同主体控制的主体实施制裁。

**4. 推定制裁适用于继受主体。**除非继受主体证明适用制裁将违反前三项对公司集团适用制裁的基本原则。在认定继受主体时，世行会根据相关主体是否继续开展被告公司的业务活动进行判断。

## 五、制裁委员会如何选择合适的制裁

《法律文摘2023》第五章主要介绍制裁委员会如何“量刑”，主要包括制裁委员会考虑制裁的类型，被告实施了多个不当行为的情形（竞合），以及影响制裁严重性的加重、减轻和中性情节。

### （一）制裁措施的类型

#### 1. 谴责

具体表现为，世行向被制裁的公司发送“谴责信”，对其不当行为进行谴责。适用情形包括但不限于：

- （1）作为被告的关联公司，仅在孤立事件中负有缺乏监督的责任；
- （2）行为人的主观心态是不计后果，且时间的流逝可以作为减轻因素；
- （3）被告作为继受主体，其前身公司在不当行为中仅起到次要作用，且被告积极协助调查、时间的流逝以及管理层或公司身份的变化均可以作为进一步减轻制裁的因素。

#### 2. 附条件保留投标资格

具体表现为，公司承诺在规定期限内按照世行要求开展合规体系建设等工作，于是保留公司的投标资格。适用情形包括但不限于：

- （1）作为被告的关联公司，未直接参与受制裁行为，仅负有缺乏系统监督的责任；
- （2）公司已经采取了全面的纠正措施，并且符合其他减轻处罚的考虑因素，从而有理由不被取消资格。

#### 3. 取消投标资格

具体表现为，剥夺公司一定期限内参与世行资助合同或项目的资格，制裁期满即恢复资格。适用情形包括但不限于：

- （1）公司已建立强有力的合规体系；



- (2) 受制裁行为涉及一名或多名已经被解雇的员工的孤立行为；
- (3) 制裁期限相对较短（例如一年或更短）；
- (4) 永久制裁（早年曾适用）。

#### 4. 附条件恢复投标资格

具体表现为，除要求最低制裁期限届满之外，公司仍需证明已满足开展合规体系建设等条件，才能恢复投标资格。

附条件恢复投标资格是世行的“基准制裁”，即世行在大多数情况下对不当行为的制裁都是附条件恢复投标资格，制裁期限在三年的基础上根据加重或者减轻情节调整。

#### 5. 赔偿

《世行制裁指南》建议赔偿可以适用于罕见的情况，包括在合同履行过程中出现欺诈行为时，存在一笔可计算的退还给相关政府或者项目的款项。制裁委员会过往只在一起案件中适用过赔偿制裁。

### （二）行为竞合问题

#### 1. 多个独立的不当行为适用叠加制裁

如果被告实施了多个独立的、不相关的不当行为，不论该等不当行为是否在同一项目或合同下实施，制裁委员会将分别考虑每项不当行为的严重性，对每项不当行为分别适用对应的基本制裁，并进行累加。前述情况包括多个不当行为是在不同情境下做出，发生时间相隔数年，不涉及连续行为并且包含独立的责任要素和主观意图等，比如在不同的合同中为不同公司的利益从事腐败和串通行为。

#### 2. 多个密切相关的不当行为适用加重制裁

在多个不当行为密切相关的案件中，制裁委员会采用加重制裁，而不是累积叠加。具体而言，制裁委员会对多个密切相关的不当行为构成的整体安排适用单一的基本制裁，将存在多个不当行为作为加重制裁的因素。具体表现包括但不限于：

- (1) 实施欺诈行为是为了防止腐败行为被发现，在腐败行为的调查中又进行了阻碍行为；
- (2) 重复、蓄意和协调性的欺诈行为是推进腐败行为的一种手段；
- (3) 多项不当行为在事实上相互关联，欺诈性虚假陈述至少部分是为了推进串通行为。

### （三）“量刑”情节

制裁委员会根据《世行制裁指南》的规定，会考虑案件整体情况和所有潜在的加重和减轻情节以决定合适的制裁形式。制裁委员会强调“选择制裁不是一种机械的决定，而是要根据每个案件的具体事实和情形进行具体分析。”

## 1. 加重情节

制裁委员会考虑的加重情节包括不当行为的严重性、危害程度、干扰调查、过往不当行为等。具体如下：

**(1) 不当行为的严重性**主要体现在重复的行为模式、复杂的手段、在不当行为中的核心作用、管理层参与不当行为、涉及政府官员或者世行工作人员等方面。

**(2) 不当行为的危害程度**体现为直接损害采购、评选或合同执行，比如：造成重大延误；给合同工作带来结构性损害风险；浪费借款人的时间和资源；导致必须重新招标或破坏了采购过程；造成财务损失；导致世行和成员国面临严重的运营风险和声誉风险；导致合同终止。

**(3) 干扰调查**通常体现为故意销毁、伪造、篡改或隐瞒重要证据，提供虚假陈述，威胁、骚扰或恐吓协助调查的其他人员，阻碍世行行使协议约定的审计权和知情权，威胁或收买证人等行为。

**(4) 其他加重情节**包括但不限于：过往因其他不当行为被世行或其他多边银行制裁；违反制裁程序保密性的行为；缺乏悔意和不尊重制裁程序；制裁程序中缺乏配合，比如调查中缺乏坦诚，前后陈述发生重大变化。

## 2. 减轻情节

制裁委员会考虑的减轻情节包括在不当行为中起次要作用，主动纠正不当行为，配合调查，暂停投标资格的期限等。具体如下：

**(1) 在不当行为中起次要作用**主要体现为被告是不当行为次要的、极小的、附带的参与者，或者公司享有决策权的个人没有参与、容忍或者有意无视不当行为。

**(2) 主动纠正不当行为**主要体现为停止不当行为，对责任人进行内部纪律处分，有效的合规管理体系，赔偿或经济救济等。

**(3) 配合调查**主要体现为在调查中提供实质性的协助与支持；对违规行为采取行之有效的内部调查；自愿认罪或承担责任；在调查结束之前主动放弃参与世行项目等。

**(4) 其他减轻情节**包括但不限于：公司重组或者公司管理层及其他责任人员发生变化；执行世行资助项目的国家机构已经对其实施制裁；向世行报告项目执行及存档方面的问题；制裁程序启动距离不当行为发生或者被发现时间很久；暂停投标资格的期限；被迫实施腐败行为。

### 3. 中性或者无关情节

制裁委员会还在过往裁决中确认了与“量刑”轻重无关的中性事实，包括但不限于：

- (1) 不存在加重情节（不存在加重情节不能作为减轻处罚的理由）；
- (2) 调查和制裁对被告、借款人或其他主体的潜在不利影响；
- (3) 廉政局的调查行为失当；
- (4) 被告继续履行合同或完成项目；
- (5) 一般性政策考量，如世行的发展重点和制裁制度的目的；
- (6) 其中一项不当行为的指控证据不足（不影响对其他不当行为的指控）；
- (7) 其他违反合同的行为或不合适行为；
- (8) 被告的业务能力、历史业绩或发展贡献；
- (9) 在串通行为中承担“指定输家”的角色。

### 结语

作为世行两级制裁体系的第二级，也是最高级别的裁判机构，世行制裁委员会引领着各大多边银行对于不当行为的裁判规则。为帮助全球企业加强对于制裁委员会裁判标准的理解，制裁委员会定期以法律文摘的形式梳理并阐明其裁决所适用的法律原则和规则，**《法律文摘2023》正是制裁委员会为此最新推出的权威力作**，值得相关领域的中国企业广泛关注和深入研究，以加深认识和有效防范多边银行制裁相关的合规风险。



上海市律师协会

银行专业委员会

法律资讯

二〇二三年九月【第四十一期】

法讯参考



上海市律师协会  
银行专业委员会