

第 20 章 世界銀行的危機與緊急應變

邵俊豪、邵珮君◎譯

一、背景

2007 年，世界銀行的執行董事們針對緊急借貸批准一項新的政策與一組程序，登載於業務政策與世界銀程序（Operational Policies and Bank Procedures, OP/BP）8.00「危機與緊急快速應變」（替換以前的政策 OP/BP 8.50「緊急復原協助」）。OP/BP 8.00 嘗試以世界銀行在危機與緊急應變上不斷演變的角色，調整它過時的前應變政策，並改善世界銀行支持緊急復原工作的速度、有效性與影響。

OP/BP 8.00 所引入的重要政策特徵包括：

- 更為廣泛的「緊急」定義，允許世界銀行去解決實際，或即將發生的天然或人為危機或災害所引起的經濟與社會衝擊。
- 應用到更廣泛的目標，包括支持人類、制度與社會資本的保護，以及推動和平建構。
- 在提供完整的應變工作上，重視與發展伙伴間的協調。
- 尋求更具策略性的途徑，以管理災害與預防危機。

在此政策下，世界銀行可以針對借款國所要求的緊急協助提供快速應變，以解決已經發生的事件，或可能即將造成，與天然或人為危機或災害相關的重大負面經濟與／或社會影響。

二、世界銀行快速應變的形式

OP/BP 8.00 以下列原則為前提，包括（1）在世界銀行權責範圍內，要把世界銀行的援助聚焦在它的核心發展與經濟競爭力；（2）與其他發展伙伴建立適當的伙伴關係，包括聯合國；（3）採取適當的監督措施。

2.1 目標

世界銀行可以在支持下列一個或多個目標下，提供快速應變：

- 重建與恢復有形資產。

- 恢復生產方法與經濟活動。
- 保留或恢復必要的服務。
- 建立與／或保護人類、制度與／或社會資本，包括弱勢群體的經濟重組。
- 推動和平建構。
- 為長期重建、災害管理與降低風險，協助關鍵的初期階段能力建構。
- 在位處高風險國家，提供措施以降低或避免即將來臨的緊急事件或未來的緊急事件或危機。

2.2 工具選擇

援助策略由國家首長（Country Director, CD）在與借款國諮商後制定，其內容可能包括下列一或多個項目：

- 非借款支持，例如：
 - 提供損害／需求評估的援助，及其他技術性援助。
 - 動員捐助者援助，包括建立多方捐助者信託基金。
 - 陷入困境的低收入國家有計畫的折衝後，從世界銀行及其他信託基金取得補助。
- 透過下列組合的借款／財政支持：
 - 透過緊急復原貸款或信用貸款的新借款。
 - 在既有專案內，要或不要額外的融資，重組或重新分配，包括對於在 OP/BP 13.20 下的活動提供額外的融資，以及對於投資借款的額外融資。
 - 重新設計尚未批准包括復原活動的投資專案。
 - 補充性的發展政策貸款或信用貸款。
 - 偶然的緊急貸款給位處高度天然災害風險的國家（見政策第 13 節）。
 - 在特殊情況下，從剩餘款移轉。

考量世界銀行對於國家的援助策略，應變的形式與範圍可以適用於緊急的特定情況。一般說來，在國家的借款分配內，考量信用風險和國際開發協會（International Development Association, IDA）的借款政策，國家的借款方案可能得進行調整，以適應緊急操作。

2.3 接受國

世界銀行的援助應該聚焦在它的核心發展與經濟競爭力，並可能包括：

- 援助借款國機關或參與緊急復原工作的機構與／或；
- 與其他捐助者合作支持包括世界銀行傳統領域外的活動，例如救災、安全與特

別的和諧建構等在內的整體緊急復原方案。

世界銀行體認到其他國際性機構的主導者，特別是聯合國，在這些活動上，針對核心競爭力以外活動的準備、評價與監督，與其他捐助者形成伙伴關係。

三、世界銀行應變的特點

世界銀行體認到緊急狀況涵括的風險，包括延遲應變有關的風險與機會損失，以及速度、彈性與簡便性對於有效快速應變的重要性。因此，緊急操作可能具有下列特點：

3.1 簡化、精簡程序

在加速與合併程序的要求下，處理程序的簡化與精簡，並精簡事前的要求（包括信託與防護領域）。

3.2 風險管理

風險管理包括不同的事前和事後控制間的平衡，相較於常態操作（包括欺詐和貪腐問題）的風險減緩措施，需要強化監管，以支持解決這些風險。

3.3 融資比例

除非國家主任決定，否則，包括世界銀行在內的融資最多為需要滿足緊急操作發展目標的開支（包括經常性開支、本地成本和稅金）的 100%。

3.4 追溯性融資

追溯性融資可能高達支付給借款國貸款金額的 40%，但不得早於預計簽署法律文件日期前 12 個月。

3.5 專案準備預付款

可能從專案準備預付款（Project Preparation Advance, PPA）受益的金額高達 500 萬美元，足以支付緊急應變活動的啟動。

3.6 快速支付與精簡程序

快速支付與精簡程序可能包括一個用於正面表列物品融資、借款國緊急復原方案及採購所需的快速支付方案，以符合經濟性與效率性要求。精簡的財務管理、採購與支付程序可能包括：

- 快速處理提款申請及在融資資格、直接支付及使用信用狀上的額外靈活性。
- 較高的預先審查門檻。
- 簡化的採購方法。
- 透過唯一來源或基於資格選擇，預先審定具資格的採購與專案管理機構。
- 為建立與活化信託基金而加速程序。

四、世界銀行應變的啟動與管理

一旦政策已經發動，OP/BP 8.00 便確認所要涵括的步驟，其內容如下。

4.1 內部溝通

地區性副總裁（Regional Vice President, RVP）與受影響區域的常務董事（Managing Director, MD）、財務總監（Chief Financial Officer, CFO）及業務政策與國別服務（Operations Policy and Country Services, OPCS）的副行長（VP）溝通；並根據緊急事件的性質，加入預防衝突暨重建單位（Conflict Prevention and Reconstruction Unit, CPR）、脆弱的州單位及災難管理單位等。

4.2 設置快速應變委員會

在企業突發事件的情況下，快速應變委員會（Rapid Response Committee, RRC）由負責的 MD 立刻召集^[1]；否則，RRC 就得看緊急事件的性質與／或跨部門資源移轉的必要程度，由具主席身分的 RVP 或 CD 召開。RRC 可以協助確認及補充工作人員準備與執行世界銀行的應變，包括可調用的名冊。

4.3 處理時間安排

對於一個簡單設計的緊急專案，工作團隊的目標應該是在專案啟動 10 週內與政府討論尋求董事會的批准。對於簡單專案的重組，工作團隊的目標應該在 4 週內尋求批准（詳細的處理步驟與周轉時間，見本章附件）。

五、工作人員與顧問名冊

在提高經驗豐富的工作人員和顧問的可用性和就緒性，以能在一接到通知就馬上部署起來的努力下，已經建妥一份工作人員名冊；截至 2009 年底，有來自世界銀行 20 個部門或單位的人員登記。這份名冊可以透過世界銀行職員取得，以找出可回應國家單位或政府要求的專業。

顧問名冊也正在建立，以與雙邊或多邊機構提高專業知識的分享。

六、OP/BP 8.00 出現的執行課題

迄今為止，OP/BP 8.0 的經驗分析顯示，在高風險、不安全、低能力的環境克服工作挑戰及提供援助的政策與程序改造限制^[2]。這些發現指出專案團隊的風險因子。

1. 在更短的時間範圍內處理快速應變操作，但援助的實際交付仍然緩慢。在能力不足的環境，從靈活的程序所節省的時間不見了，包括在聯合國與世界銀行信託協議談判及外包信託安排上的延誤，或者在設立專案執行單位上。
2. 對世界銀行而言，快速應變操作環境的外部因素是很難控制的。這些因素包括不安全、政府的快速輪替、私部門的能力受限、使用專案網站受限及務品與技術人員市場有限。此外，世界銀行的政府客戶必須承諾克服自己的內部限制。
3. 繞過可能挫敗政府的建設，造成長期援助的依賴性，並降低政府在它公民眼裡的合法性。世界銀行需要與政府及發展伙伴參與設計早期的干預措施以支持政府的合法性，而不是貶抑它。把專案設計簡單化是有用的。同樣重要的是國家公務人員要有適當的技能和經驗。
4. 重要的資源——技術的與財政的——以及支持執行與監控工作所需要的管理注意力。
5. 與聯合國合作一直是操作上的挑戰，雖然推動這些安排的協議都已經到位^[3]。

七、資料來源

- Brook, Penelope J. and Suzanne M. Smith, eds. 2001. *Contracting for Public Services: Output-Based Aid and Its Applications*. Washington, DC: World Bank. <http://rru.worldbank.org/Documents/OBAbook/04foreword.pdf>.
- World Bank. “Guidelines: Financial Management Aspects of Emergency Operations Processed under OP/BP 8.00.”
- World Bank. 2007. Operational Manual, “OP 8.00 – Rapid Response to Crises and Emergencies.” <http://go.worldbank.org/54R3G3UES0>.
- World Bank. 2007. Operational Manual, “BP 8.00 – Rapid Response to Crises and Emergencies.” <http://go.worldbank.org/ILPIIVUFN0>.
- World Bank. 2007. “Processing Projects under OP/BP 8.00. Additional Guidance Note #1.”
- World Bank. 2009. “Processing Projects under OP/BP 8.00: A Review of Early Experience and Lessons Learned.” Note of Discussion.
- World Bank. 2008. “Rapid Response to Crises and Emergencies: Application of Bank

Safeguard and Disclosure Policies.” Note.

- World Bank. “Rapid Response to Crises and Emergencies: Procedural Guidelines.”

附註

1. A “corporate emergency” is one that requires the mobilization of technical, financial, or institutional resources that are beyond what the RVP can provide and/or involve a degree of reputational risk that argues for a corporate review or response.
2. World Bank, 2009, “Rapid Response to Crises and Emergencies (OP/BP 8.00): Progress Report (Draft),” World Bank internal report.
3. See Chapter 14, International, National, and Local Partnerships in Reconstruction.

附件 緊急操作的處理步驟

A. 緊急復原貸款——有效性的確認

在這附件裡的處理步驟不僅適用於透過補助或貸款所資助的緊急操作，也適用於那些透過信託基金部分或全額資助的。除非借款國被要求完成所有處置行動，否則這裡所提供的服務標準可以針對最後的結清，包括與任務團隊解決任何懸而未決的問題。在絕大多數的情況下，這些目標應當堅持，而不是受區域差異而改變。

步驟	指導方針	主要權責	週轉 (工作日)
提案確認／核准	團隊領導者 (TL) 在專案概要與預算上取得 CD 的同意，並通知團隊的 OPCS 打算啟動一個新的緊急操作。同時，TL 也對區域性指定的緊急操作工作人員——財務管理 (FM)、採購 (PR)、法律、貸款部門 (LOA) 與防護提出警訊。	CD/TL	
專案資訊文件 (PID)、整合性防護數據表單 (ISDS)	TL 準備 PID 草案與 ISDS 草案，兩者在整個過程中都得隨時更新。	TL	
合併準備——評價任務	合併準備——評價任務期間，任務團隊 (TT) 協助借款國準備新的專案。	TL/TT	
草擬緊急專案報告 (EPP) 及簡化採購計畫 (SPP)	TT 利用採購 (包括 SPP)、財務管理與防護措施相關附件準備 EPP ^[1] 。	TL/TT	
草擬法律協議、由防護協調員審查	TL 為了起草法律協議書，提供指定的律師一份 EPP，並為確定環境評估 (EA)、分類審查、評論和權力許可，提供防護協調員一份 ISDS 草稿。 防護協調員的投入可能包括需要考慮的關鍵防護問題、其他引發的防護政策 (如文化財產、自然棲息地) 和 EA 文件的形式 (框架、環境影響評估，環境管理計畫等)。	律師、防護協調員	2

(續前表)

由 PR、FM 與 LOA 審查法律協議草案與 EPP	為了指定工作人員的投入及必要文件的準備，包括支付信及規定採購的法律協議；TL 與指定的工作人員（來自 PR、FM 與 LOA 等）分享 EPP 與法律協議草案。	PR FM LOA	2
整套審查文件最終確定	律師根據 PR、FM 和 LOA 的投入最終確定整套文件。	律師	1
提交整套審查文件給 CD	當 TL 確定專案文件（EPP 草案、法律協議草案、SPP 與支付信草案）所反映的資訊足夠構成進入談判的基礎時，TL 將為正式的決策會議把全部整套文件提交給 CD。	TL	
決策會議	RVP 或被指派者召開決策會議審查整套文件。除非會議的結論是，該專案還沒有準備好進行下一個步驟的處理，否則決策會議應授權 TL 與借款國進行談判。 會議記錄紀錄著由 FM、PR 和 LOA 所提供的清單，以及任何與借款國協議的條件。	CD	文件傳閱 3 日內
傳閱會議記錄	TL 獲得主席的批准，並在無異議的基礎上傳閱會議記錄。	TL	異議提交 後 1 日內
整套協商文件最終確定	基於決策會議的建議，TL 與律師、財政官員及信託人員密切合作，以最終確定協商的整套文件，包括修訂後的 EPP、法律協議草案、支付信、ISDS 與 PID。	TT 與 律 師	會議後 3 日內，除 非借款國 要求額外 的工作日
提交 PID 與 ISDS 給世界銀行資訊小舖	TL 提交 PID 及最終確定的 ISDS 給世界銀行資訊小舖。	TL	
邀請協商	TL 將整套協商文件送交借款國以邀請協商，並將時間表以書面形式通知董事會祕書（SECBO）。	TL	
協商	同意法律協議草案及簽署協商備忘錄。 在協商時，TL 也嘗試：(1) 從借款國獲得簽名的授權；(2) 安排簽署法定委員會報告／建議；(3) 與借款國討論法律意見的格式。TL 也從借款國獲得關於指定帳戶的資訊。	TL	

(續前表)

整套董事會文件最終確定	TL 與律師根據協商備忘錄最終確定董事會的整套文件。	TL / 律師	2
董事會批准	RVP (或 CD, 委派時) 在精簡的基礎上, 提交整套董事會文件給 SECBO, 以爭取董事會的批准。 TL 請求會計部門的信託基金部 (ACTTF) 就借款國的服務付款狀況編制資料。	RVP (或 CD) 辦公室	董事會前 10 日, 文件送到 SECBO
批准的通知	TL 準備批准的通知, 並將該通知送給借款國。	TL	董事會後 1 日
簽署	TL 安排 CD / 借款國簽署法律文件, 包括法律意見。 若果沒有額外的有效性條件, 即準備有效性通知, 並由 CD 簽署。	TL/CD、CD 辦公室	簽署法律文件的當日
有效性的通知	如果對於有效性有額外的條件, 則 TL 得持續監控進展的情形, 並將整套有效性文件提交給指定律師, 包括符合條件的證明。 一旦律師許可整套有效性文件後, TL 得為 CD 的簽署準備一份信函, 以確認接受所要求的符合條件證明, 並聲明法律協議的有效性。 通知要複印給 FM。	律師 TL/CD	TL 提交 2 日內律師許可符合條件的證明

B. 專案重組——董事會的確認

這些處理步驟是基於為了專案的重組與「BP 13.05『專案監督』和 BP 13.20『投資借款的額外融資』」所概述的額外融資而修訂過的指導方針。他們給工作人員的隨行指導有：(1) 處理投資專案的重組：工作人員指導方針；(2) 處理額外融資：工作人員指導方針。

步驟	指導方針	主要權責	週轉 (工作日)
確認	TL 在概念備忘錄中準備重組／額外融資的提案, 並將它送交給 CD ^[2] 。	TL	

(續前表)

提案的批准：CD 在專案重組可能需要的批准層級及重組工作所需要的額外資源上（包括評價），獲得區域管理者的同意	在這一點，OPCS 被通知團隊打算啟動一個新的緊急操作且區域性指定的緊急操作工作人員（FM、PR、法律、LOA 與防護）也接獲警訊。	CD/TL	2
草擬重組專案報告（PP）／額外融資專案報告（APP）、ISDS 與採購計畫	TT ^[3] 與借款國完成詳細的討論與現場工作，並準備（1）PP 或 APP ^[4] ；（2）修訂後的 ISDS；（3）修訂後的採購計畫。	TT	
草擬法律修訂	TL 為了草擬必要的修訂，提供一份合適的專案文件給指定的律師；並且為了獲得許可，提供一份修訂過的採購計畫給採購專家。	律師	
草擬採購計畫	如果 ISDS 要修訂，為了審查與評論、確認 EA 的類別以及關於權力下放的決定，將 ISDS 與防護協調員分享。	PAS 防護協調員	2
由 PR、FM 與 LOA 審查修訂草案	為了指定工作人員的投入及必要文件的準備，包括支付信及規定採購的法律協議，TL 與來自 PR、FM 及 LOA 的指定工作人員分享專案文件與修訂草案。	PR FM LOA	1
整套審查文件最終確定	當法律文件需要修訂時，律師最終確定法律協議的修訂內容。	律師	1
提交整套審查文件給 CD	當 TL 確定專案文件（APP 草案、法律修訂草案、修訂的採購計畫及修訂的支付信）所反映的資訊足夠構成進入談判的基礎時，TL 將為正式的決策會議把全部整套文件提交給 CD。	TL	
決策會議	RVP 或被指派者召開決策會議審查整套文件。除非會議的結論是，該專案還沒有準備好進行下一個步驟的處理，否則決策會議應授權 TL 與借款國進行談判。會議記錄紀錄著由 FM、PR 和 LOA 所提供的清單，以及任何與借款國協議的條件。	CD	文件傳閱 3 日內
傳閱會議記錄	TL 獲得主席的批准，並在無異議的基礎上傳閱會議記錄。	TL	異議提交 後 1 日內

(續前表)

整套協商文件最終確定	考慮到決策會議記錄，律師最終確定協議草案。	律師	1
在 PP/APP 與法律協議上，與借款國達成共識	在法律修訂／PP 與 APP 上與借款國達成共識。	TL	
提交 PID 與 ISDS 給世界銀行資訊小舖	如果有需要，TL 提交 PID 與 ISDS 給世界銀行資訊小舖。		
整套董事會文件最終確定	TL 準備 PP 整套文件，其包括備忘錄與總裁的建議、數據表單及 PP。	TL	1
董事會批准	RVP (或 CD，委派時) 在精簡的基礎上，提交整套董事會文件給 SECBO，以爭取董事會的批准。	RVP (或 CD) 辦公室	針對額外的融資專案，董事會前 10 日，文件送至 SECBO
簽署	經批准後，CD 簽署修訂信函。簽署後的修訂信函送到借款國會簽。	CD CD 辦公室	1
PID	如果需要，TL 修訂 PID (且 CD 釐清)，並將修訂過的 PID 送至世界銀行資訊小舖。	TL	2

附註

1. A format for the EPP is available in Bank files.
2. The memo includes an outline of the restructuring, a proposed budget, and a definition for additional staffing for discussion/preparation.
3. Designated emergency staff from FM, PR, Legal, Loan, and Safeguards should be copied on all correspondence related to project documentation.
4. For a template and guidelines on documentation used for restructuring and additional financing, staff may refer to (1) “Processing Restructuring for Investment Projects: Guidelines for Staff” and (2) “Processing Additional Financing: Guidance to Staff.”
5. If more than one amendment is necessary, additional time may be needed.

