

第 22 章 世界銀行重建專案的財務管理

邵俊豪、邵珮君、黃靖禕◎譯

世界銀行理解到財務管理是發展過程不可分割的一部分。在公部門，它確保了國家資源管理的責任與效率；在私部門，它則可促進投資和經濟成長。因此，世界銀行對於財務管理的第一個目標，便是改善借款國的財務管理績效。同時，如果世界銀行得維持它的股東、其他利害關係人及普羅大眾的信心，則它必須能夠展現它的資金是使用得當的。從而，世界銀行財務管理的第二個目標，便是要求借款國在貸款資金的使用上，提供可接受的保證。即使在緊急操作下（包括災後重建專案）這些目標仍得追求，但調整到正常的程序有時也是必要的。

對世界銀行來說，財務管理安排包括借款國政府或其他負責執行世界銀行所支持業務的機構的預算規劃、會計、內部控制、資金流、財務報告及審計安排^[1]。根據 OP/BP 10.02「財務管理」的規定，對於每一項世界銀行資助的業務，世界銀行要求借款國得維持可接受的財務管理安排，以提供合理的保證，讓貸款所得款項真正用在貸款的目的上^[2]。

本章提供：(1) 世界銀行專案週期的概述；(2) 討論世界銀行財務管理實務的要素；(3) 關於世界銀行財務管理特殊安排的介紹，而這些特殊安排可用於緊急應變。關於世界銀行對於緊急應變措施的完整討論，請見第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」。

一、世界銀行的專案週期

1.1 什麼是世界銀行的專案？

世界銀行借錢給低與中所得的國家，以協助其發展與改革。在執行發展專案時，借款國必須遵循特定的規則與程序，以確保資金的運用可以達到預期的目標。

1.2 什麼是世界銀行的專案週期？

由世界銀行與借款國政府共同執行的一系列活動，確保世界銀行的支持是在解決該國最為重要的發展議題，且貸款資金是被運用在預期的用途上。整體來看，這些活動被視為世界銀行的「專案週期」。世界銀行的專案週期包括下列步驟。

階段	它需要什麼
國家協助策略	世界銀行的專案週期是從擬訂 國家協助策略 開始。世界銀行與借款國政府及其他利害關係人一起定期決定（或更新）如何使財政與世界銀行的其他協助發揮最大的影響力。這伴隨著策略的籌備，以及為減少貧困及改善生活水準而決定的優先順位。幾乎所有在這節提到的專案文件，包含國家協助策略等，都可在世界銀行的網站上取得 ^[9] 。
確認專案	確定的專案可以是針對基礎建設、住宅、教育、健康、政府財務管理及其他議題。世界銀行與政府必須對最初的專案構想與其受惠者達成共識，並由世界銀行的專案團隊概述「 專案概念文件 」內的基本要素。此一階段，同時製作 專案資訊文件 及 整合性防護數據表單 ，這些文件指出專案可能引起的環境與社會議題。
專案籌備	<p>為了指定極少數的工作產品要求，借款國政府及其執行機構應該進行可行性研究，並準備工程與技術設計。必要時，政府可針對現階段或稍後專案執行階段的物品、勞務和服務採購，與顧問或其他公營企業簽訂契約。向受益者和利害關係人諮詢，取得他們的回饋意見，並爭取他們對於專案的支持。由於涉及時間、勞力與資源，政府對於專案的完整承諾是相當重要的。</p> <p>世界銀行工作人員得確定一個建議的專案是否可能有包含於世界銀行防護政策的環境與社會影響。如果有的話，借款國得準備一份環境評估報告，分析所規劃專案可能的環境影響，並說明減輕傷害的步驟。另外，也可能得準備環境行動計畫。這些建議事項都得整合到專案設計裡。第 21 章「世界銀行重建專案的防護政策」提供世界銀行防護政策的詳細說明。</p>
專案評價	評價階段提供利害關係人再次詳細檢視專案設計與解決任何尚未解決問題的機會。借款國政府與世界銀行檢討專案準備與確認階段的工作，並確定專案的期待成果、預期的受益人及用來監控專案執行過程的系統。一旦世界銀行的團隊確認專案的所有面向皆符合世界銀行的操作需求，且借款國政府對於專案的執行已有制度性的安排，專案即進入協商，並準備予以核准。
專案核准	一旦所有的專案細節皆經由協商並為雙方所接受，世界銀行將準備「 專案評價文件 」（針對投資貸款）或 程序文件 （針對開發政策貸款）及其他財務或法律文件，送到世界銀行的執行董事會審議與核准。當專案核准後，專案資訊文件即予以更新，並公開發布。當資金獲得批准、有效性條件符合且法律文件獲得接受及簽署時，專案即進入執行階段。
專案執行	借款國政府利用來自世界銀行的資金執行專案。配合世界銀行的協助，執行機構必須準備專案的規格，並進行物品、勞務和服務的採購，並連帶承諾專案籌備期間減低環境與社會的影響。一旦進入執行階段，政府執行機構必須定時報告專案活動。專案的過程、產出及對受益者所造成的影響等，都得由政府與世界銀行加以監控，以取得評鑑專案執行結果的資料。借款國政府與世界銀行也得準備期中檢討。整個貸款支出與專案執行可能得費時 1 到 10 年。

(續前表)

專案完成	當專案結束時，世界銀行與借款國政府得用文件證明所達成的結果、遭遇到的問題、學到的教訓及在專案執行中所獲得的知識。世界銀行團隊利用來自政府執行機構、聯合融資機構及其他伙伴與利害關係人的投入，編製專案執行結果報告書。所得到的資訊將用來決定是否需要額外的協助來維持從專案所得到的好處。評鑑團隊也將評估操作如何符合世界銀行的業務政策，並交代財政資源。
專案評鑑	世界銀行獨立評價小組 (Independent Evaluation Group, IEG) 每年針對所選擇的專案績效進行評鑑，衡量其產出與預設目標間的差距、結果的可持續性及對制度發展的影響。有時，IEG 也編製影響評估報告來檢視專案的經濟損益及對於人類與環境的長期影響。

二、世界銀行業務的財務管理

世界銀行的業務政策 (Operating Policy, OP) 建立業務執行的變數，並說明可以有政策例外的情況。這些都是根據世界銀行的協議條款、慣用條件與政策。世界銀行程序 (Bank Procedures, BP) 說明執行記載於 OP 的政策要求程序與文件。本節概述 OP/BP 10.02 「財務管理」及相關的財務管理政策議題。

2.1 業務政策

對於每項業務，世界銀行要求借款國維持世界銀行所能接受的財務管理安排，且這些安排也要保證貸款所得款項用於貸款目的上。在可行的情況下，世界銀行期待這些安排，跟機構平常所使用的安排是相同的。如上所述，財務管理安排包括預算規劃、會計、內部控制、資金流、財務報告及審計等。世界銀行財務管理業務政策要求如下：

2.1.1 財務管理安排的評估

世界銀行評估借款國在每項業務準備與執行期間財務管理安排的適當程度，並要求借款國採取適當的措施，強化財務管理系統與程序中任何已經確定的弱點。

2.1.2 期中財務報告

世界銀行通常要求借款國提交世界銀行認可格式的期中財務報告。

2.1.3 審定的財務報表

世界銀行要求借款國在報告期末 6 個月內提供審定的財務報表，以反映世界銀行貸款支持的業務活動。這些財務報表必須利用世界銀行所能接受的會計標準予以編製^[5]，至於審計部分，審計標準^[6]、審計範圍與執行審計的人員，都必須為世界銀行所

能接受。如果借款國無法維持可接受的財務管理安排，或在截止日期前提交所要求的財務報表，則世界銀行可以採取抵制借款國的行動。

2.2 世界銀程序

世界銀行所支持業務的整個準備與執行階段，通常會指派合格且有經驗的財務管理人員加入世界銀行專案團隊。為了簡化借款國的義務，在可行的情況下，這些人員得保證個別專案的財務管理要求適用於該國的情況、利用該國的常態系統（能力允許的話），並與其他捐款人一起參與共同的安排。

2.2.1 專案準備

每一項建議世界銀行融資的業務準備期間，財務管理人員必須進行下列工作：

- 評估提議的財務管理安排，以找出任何弱點，並評估這些弱點所引起的風險。
- 與借款國就業務執行過程提交的期中與年度財務審定報表格式及內容達成協議。
- 對每項業務所要執行的審計工作範圍，以及審計人員的確認或甄選審計人員的程序達成協議。

工作人員根據評估結果編製財務管理評估報告。評估摘要包含在「專案評價文件」內。評估也要包含那些為減輕任何已確定風險，而與借款國協議的行動。如果需要的話，財務管理議題相關的資訊也可以記錄在協商備忘錄或法定的協議裡。

2.2.2 專案執行

專案執行期間，財務管理人員得檢討借款國財務管理安排的持續適當程度。世界銀行並根據風險與實際執行績效，決定這些檢討的範圍、方法與時機。在財務管理安排的檢討過程，如果需要的話，財務管理人員應該實地拜訪會見適當的專案人員，觀察財務管理系統的成果，並檢視其內部控制。財務管理人員也應該就借款國被要求提交的期中或年度財務審定報表，監控其收訖與及時性、確認是否收到，並加以檢討。他們特別關注審計人員的績效品質及審計報告的內容。

當財務管理人員看到財務管理安排有所不足時，包含無法及時提交審定的財務報表、審計人員績效不佳或內部控制的審計出現薄弱跡象等，他們得就這些問題與借款國討論，並向世界銀行的國家主任提出建議，再由國家主任通知借款國所應該要採取的行動。

2.2.3 專案完成與評鑑

專案執行期間，顯著的財務管理成果將紀錄在專案執行結果報告書內。

三、緊急操作可能出現的財務管理議題^[7]

3.1 國家系統的使用

針對世界銀行支持的業務，世界銀行相信，使用國家系統，亦即使用國家中央、地方或部門的制度，以及可用的財務管理法律、規則、規定及程序，可能改善其運作的影響。事實上，除了國家系統經世界銀行評估認為不適當，或針對該國的背景情況，要求使用特設的執行單位或特別的安排之外，世界銀行會先嘗試使用現有的財務管理制度安排。然而，這些安排的使用可能得根據能力強化措施的規定。請注意，緊急（災後和衝突後）操作這樣的背景是可能要求使用特殊的安排。

3.2 協調

世界銀行致力於與其他捐贈者協調財務管理的安排，並圍繞著借款國國家系統調整這些安排。因此，世界銀行人員將尋求「委託合作」的機會（捐贈者對於其他人工作上的信賴），並盡可能確保所有捐贈者與政府能一致同意共同的財務管理安排，尤其是在多數捐贈者參與共同融資相同專案或方案的情況。一個專案通常會同時被世界銀行與其他捐贈者聯合資助——緊急操作中常見的情況——此時，世界銀行將在確實可行的範圍內，對要提交給所有捐贈者的報告，尋求格式、內容及報告期的一致性。

3.3 風險分析

執行期間，世界銀行感到滿意的執行安排及其參與程度，部分會是世界銀行操作風險評估的函數。由於種種原因，緊急操作可能被評估認定為具有較高的風險。

世界銀行的財務管理風險模式是質性的，且是根據收錄在國際間所承認的風險管理優良實務原則^[8]。財務管理的風險等級是以高度、實質、適度及低度來表達，並針對各種可能由世界銀行採取的專案設計、監督及其他行動觀點，提供一個可以建立的基準。風險模式包含下列幾個概念：

風險	說明
固有風險	固有風險由專案所在地的環境所產生。這是由於國家治理環境、規定與規則等因素，所導致專案財務管理系統無法如預期運作的風險。這類風險由三種要素所組成：

(續前表)

- 國家等級風險：就每一會計年度而言，此一等級的風險取決於專案組合層級，且在同一會計年度期間，所有專案的風險評估準備都是相同的。
- 單位等級風險：當某些單位曾經執行過世界銀行融資的業務，世界銀行可利用內部資料來源，如「專案執行結果報告書」與「國家專案組合績效檢討」，評估其風險；如果某些單位未曾執行過世界銀行融資的業務，便得對該單位進行風險評估。
- 專案等級風險：這是專案特定的風險，且要針對每個專案進行評估。

控制風險	這是專案的財務管理系統無法確保專案資金能否經濟且有效率使用，並達成預期目標的風險。控制風險係就 6 個財務管理要素予以衡量：預算規劃、會計、內部控制、資金流、財務報告及審計等。
偵查風險	發生貸款所得款項濫用且未被發現的風險。偵查風險可藉由下列措施來降低：(1) 就確定為構成不可接受風險的弱點，提供能力強化措施；(2) 增加世界銀行的監督。
殘餘風險	為專案固有風險及控制風險，經借款國控制架構與銀行監督減緩後的風險。

3.4 OP/BP 8.00 的財務管理觀點

世界銀行的 OP/BP 8.00「危機與緊急情況的快速應變」在第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」已有詳細說明。在維持世界銀行權責範圍的同時，OP/BP 8.00 解決世界銀行對於緊急事件的援助專注於核心發展與經濟競爭力的需求。本節說明在 OP/BP 8.00 下，業務執行的財務管理觀點。

如上所述，針對每一個世界銀行資助的業務，OP/BP 10.02「財務管理」要求借款國維持可接受的財務管理安排，以提供合理的保證，讓貸款所得款項真正用在貸款的目的上。為維持要求的一致性，OP/BP 8.00 指導原則之一即是提供適當的監督安排，包括共同治理及信託監督，以確保快速應變操作的適當範圍、設計、速度與監控^[9]。

對財務管理人員而言，一般與快速應變操作的主要區別在於財務管理安排的時間。為了快速回應緊急事件，財務管理人員得精簡和簡化事前要求，同時更依賴事後的要求，如附加的信託控制與檢討。他們需要在執行期間，確保適合於承載能力的風險減緩措施已經到位，或者在適當情況下，可以比平時更為依賴伙伴機構。主要的考量如下：

1. 只有在最為重要的事前控制包含專案的設計，並在磋商上取得共識；非緊要的風險減緩措施可以在專案過程中執行。
2. 當財務管理安排正在落實到位時，要謹慎規劃密集的監督，特別是在執行的早

期階段，因為它是主要的減緩措施。

3. 指定經驗豐富的財務管理人員，配合區域性執行 OP/BP 8.00 的關鍵人士，一起致力於工作，並整合類似的區域性／世界銀行操作經驗。

下表顯示在 OP/BP 8.00 下財務管理操作安排的實例^[10]。

領域	事前安排	事後安排
預算	<ul style="list-style-type: none"> ■ 活動資金的籌措予以 100% 支持，避免配套資金的延遲。 ■ 即便合理的估價還沒有完成，也要針對必要的初期運作提供充足的資金。 ■ 對於現有運作狀況予以重新評估，以發掘為應付緊急狀況操作而可能被過量動員的資金。 ■ 鼓勵世界銀行與其他捐贈者配合政府的運作週期調整報告的要求。 	<p>詳細的預算可以稍後才編製。</p>
會計與報告	<ul style="list-style-type: none"> ■ 使用政府或其他專案既有的報告架構。 ■ 在連線作業系統完成前，使用手動系統或電腦空白表格程式。 ■ 使用市售現成，可快速安裝且容易使用的會計套裝軟體，特別是有在該國提供技術服務的軟體。 ■ 若有需要，將會計工作外包給私部門或國際公司處理。 ■ 運用聯合國機構／方案及／或具有足夠財務管理能力的地區性及國際性非政府組織。 ■ 簡化報告，並限定於列出支出清單。 	<p>發放專案報告給最底層的受益人可能有助於建立社會責任。</p>
人員配備	<ul style="list-style-type: none"> ■ 將重要的業務外包給能在短期內提供所需工作人員者，其權責範圍包括國家工作人員與系統的培訓與能力發展，以便國家可以逐漸有能力承擔財務管理方面的全部責任。 ■ 從相同專案或其他專案執行單位的其他部門引用工作人員。 	<p>在簡單的現金會計上培訓人員（甚至是那些僅具備有限會計背景的人員）使他們能以最少的記錄，記住快速移動的事物。</p>
內部控制	<p>為補強能力不足環境中的控制，應考慮：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 由政府進行內部或共同的審計，或外包給私人企業。 ■ 由來自政府不同部門、執行機構或社群的獨立人士行使附加的控制，以協助確認權責是否分離，交易是否編列預算、授權、執行與正確記錄，服務是否如指定交付。 	<p>增加對於期中審計的信賴及／或更為頻繁（3 個月或更短期）的外部審計，包含內部控制與商定程序的意見徵詢。</p> <p>進行績效審計，以追蹤專案活動的執行情形與</p>

(續前表)

	<ul style="list-style-type: none">■ 運用財務管理機構檢視執行單位短期內的交易及／或處理的交易以協助確認他們是否已盡責；權責範圍包括國家工作人員與系統的培訓與能力發展，以便國家可以逐漸有能力承擔財務管理方面的全部責任。	可交付的成果。
資金流向與支出安排	<ul style="list-style-type: none">■ 如果國家的財務許可的話，資助 100% 的專案支出，並限制支出類別數量為 1 個，或最多 2 個。■ 盡可能運用具有追溯效力的財務與支出核銷。■ 使用產出導向支出^[11]。■ 確保指定帳戶^[12]可以被迅速且充分的資助。■ 使用簡化的報告導向支出。■ 與其他捐贈者和政府共同融資。	若有必要，世界銀行可透過直接付款的方式支出。
外部審計	<p>在協助確保資金是否用在預期的目標上，審計的頻率、範圍與品質是非常重要的因素：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 與其他部門及採購同事磋商，視需要擴張審計範圍，涵蓋技術、制度及財務的檢視。■ 當國家審計機構能力不足時，以私部門的審計人員來補充其不足，改善審計品質，並逐步建構其能力（針對可用於重建專案的同步或事後審計方法，請見 19 章「降低貪腐風險」附件 2「如何做：進行重建審計」）。■ 短期內，在某些專案內，聘用國際審計人員以取代能力不足的國家。■ 對於專案準備預付款，考慮使用年度審計。■ 受限於採購的核准，為既有的專案（不論在相同或不同的部門）修改審計委任契約，以涵蓋緊急業務的操作。	審計活動的進行應該比每年度一次更為頻繁，且財務管理人員應該在較短的期限內（例如從原本的 6 個月一次到 45 天一次）密切追蹤專案執行單位。

附註

1. The policies and procedures summarized here apply to all loans, credits, advances under the Project Preparation Facility, and grants financed from World Bank resources, including International Development Association grants and Institutional Development Fund and other Development Grant Facility grants, with the exception of Development Policy (previously known as adjustment) Loans and Guarantees. They also apply to recipient-executed grants financed from trust funds, unless the donor agreement has different terms.
2. See “Guidelines: Financial Management Aspects of Emergency Operations Processed under OP/BP 8.00” and “Financial Management in Operations Processed under New OP/BP 8.00: FM for TTLs,” January 16, 2008 (PowerPoint presentations), internal Bank documents.

3. World Bank, “Documents and Reports,” <http://go.worldbank.org/H1Q3T60M80>.
4. World Bank, 2007, OP 10.02“Financial Management,” <http://go.worldbank.org/YHF8Y8UF30> and BP 10.02“Financial Management,” <http://go.worldbank.org/26MM8GUCU0>.
5. Accounting standards acceptable to the Bank include International Public Sector Accounting Standards issued by the Public Sector Committee of the International Federation of Accountants and the International Financial Reporting Standards/International Accounting Standards issued by the International Accounting Standards Board. The Bank may accept national accounting standards that it considers to be equivalent to international standards.
6. Auditing standards acceptable to the Bank include the Auditing Standards issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions and the International Standards on Auditing issued by the International Federation of Accountants. The Bank may accept national auditing standards that it considers to be equivalent to international standards.
7. World Bank Financial Management Sector Board, 2005, “Financial Management Practices in World Bank-Financed Investment Operations,” internal Bank report.
8. In particular, Committee of Sponsoring Organizations (COSO) , *Enterprise Risk Management Integrated Framework*; ,and International Federation of Accountants, ISA 315, *Understanding the Entity and Its Environment and Assessing the Risks of Material Misstatement* and ISA 330, *The Auditor’s Procedures in Response to Assessed Risks*. For further discussion of the COSO Framework, see Chapter 19, *Mitigating the Risk of Corruption*, Annex 1, *How to Do It: Conducting a Corruption Risk Assessment*.
9. See “Guidelines: Financial Management Aspects of Emergency Operations Processed under OP/BP 8.00” and “Financial Management in Operations Processed under New OP/BP 8.00: FM for TTLs,” 2008, World Bank PowerPoint presentations.
10. World Bank, n.d., “Guidelines: Financial Management Aspects of Emergency Operations Processed under OP/BP 8.00,” internal Bank report.
11. Global Partnership for Output-Based Aid, “Checklist for Designing Output-Based Aid Schemes,” <http://www.gpoba.org/designing/index.asp>.
12. The “designated account” is the account of the borrower that is held in a financial institution acceptable to the Bank and operated on terms and conditions acceptable to the Bank, into which the Bank disburses proceeds from the loan account.

