

第 23 章 世界銀行重建專案的採購

黃郁雅◎譯

世界銀行重建專案中，有效率的進行採購對專案的實施、專案目標的達成與專案的永續性是至關重要的。同樣的，擔任促進發展角色的世界銀行有意強化借款國的能力，使其能以有效和透明的方式來管理政府的採購，作為良好治理與專案管理的一部分^[1]。

目前為止，世界銀行已經對世界銀行資助專案的物品、工程和服務需求採購建立借款國必須遵守的規則，以及世界銀行對於借款國採購決定的審查程序。作為專案準備與評價不可或缺的一部分，世界銀行專案團隊需要評估專案執行機構或專案執行單位管理採購的能力。對於世界銀行專案週期的說明，請參見第 22 章「世界銀行重建專案的財務管理」。

在緊急行動中（災後與衝突後），採購活動會變得特別具有挑戰性，甚至連已經建妥採購能力的政府也會如此。因此，採購能力的評估在緊急行動中有其特殊的重要性。世界銀行對於緊急事件的應變，請參見第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」。

本章提供：(1) 世界銀行採購政策與程序的回顧；(2) 世界銀行採購評估程序的概述；(3) 簡要討論世界銀行於緊急行動中需要解決的採購問題。

一、世界銀行業務的政府採購

世界銀行的信託責任是確保貸款所得款項僅用在貸款特定目的，並重視資金使用的經濟性與效率性，且不受政治及其他非經濟性因素的影響，或因而有所顧慮。因此，世界銀行已對於資助專案所需物品、工程和服務採購，建妥借款國必須遵守的規則，以及世界銀行對於借款國採購決定的審查程序。

世界銀行的業務政策（Operating Policy, OP）確立辦理業務的範圍，並說明適用政策例外的情況。它們是根據世界銀行協議條款（Bank's Articles of Agreement）、一般情況與政策。世界銀程序（Bank Procedure, BP）說明執行 OP 裡羅列的政策所需要的程序及文件。本節概述 OP/BP 11.00「採購」^[2]。

1.1 業務政策

1.1.1 採購規則與指示

採購指南（Procurement Guideline）^[3]及採購政策及程序（Procurement Policies and Procedure）^[4]詳列出適用於世界銀行貸款所得款項資助的物品、工程和服務採購規則^[4]。而那些適用於顧問諮詢服務選擇及僱用的規則，則列於顧問指南（Consultant Guidelines）^[5]及諮詢服務手冊（Consulting Service Manual）^[6]。這些指導方針納入貸款協議的參考，並對借款國有約束力。

1.1.2 採購原則

指導世界銀行採購要求的四個原則：

- 確保物品、工程和服務採購的經濟性及效率性，如條款要求。
- 在爭取世界銀行所資助的物品、工程和服務採購上，給予已開發國家和開發中國家合格投標人一個公平的競爭機會。
- 鼓勵借款國國內產業（承包商、製造業與諮詢業）的發展。
- 採購過程提供透明度。

1.1.3 競爭、經濟性與效率

競爭是經濟性和效率採購的基礎。世界銀行偏好競爭最大化的採購方式。物品與工程的採購通常要求國際競爭性招標（international competitive bidding, ICB），至於顧問的選擇，則通常要求採用「基於品質和成本的選擇（quality and cost-based selection, QCBS）」¹。但，容許有些例外。

1.1.4 競爭資格

除了下列情況外，任何來自會員國家的企業廠商都有資格競爭世界銀行資助的合約：

- 借款國禁止與企業廠商國家有商業關係。
- 企業廠商有利益衝突。
- 企業廠商為國有，除非（1）它在法律上和財務上獨立；（2）按商業法律運作；（3）非借款國的從屬機構。
- 企業廠商因貪腐或詐欺，正在接受世界銀行的制裁。

1.1.5 國內優先

為了促進國內產業的發展，世界銀行允許：

- 優先提標提供國內製造的貨物。
- 低於一定人均收入門檻的國家，符合資格的該國承包商可優先投標工程合約。
- 貸款給以國人為主要工作人員的諮商服務提案。

1.1.6 透明度

透明度是世界銀行盡力確保貸款資金有效利用與打擊詐欺和貪腐不可缺的一部分。為了要提高透明度，世界銀行：

- 要求公開告示採購機會。
- 促成採用公開的競標程序，包括公開開標。
- 提供一定的機制，讓落標者可以要求和獲得落選的解釋。
- 公開投標過程，包括得標的企業廠商或個人名稱及合約價格。

1.1.7 借款國與世界銀行的角色定位

借款國負責專案執行的所有面向，包括採購。對於每一個專案，世界銀行將會評估執行機構進行必要採購的能力，並且決定相關風險的程度。借款國準備一個採購計畫，其中涵蓋確保專案採購能夠有效率且專業開展的必要活動。世界銀行將協助借款國進行採購規劃，包括採購計畫的準備，以及透過專案的執行監督和監控採購決定。

如果借款國未能依照貸款協議所同意的程序進行採購活動，世界銀行可以註銷已經分配到錯誤採購物品、工程及服務的貸款金額。世界銀行也可以採取其他法律救濟措施。

1.1.8 國家採購評估

世界銀行與借款國政府一起定期評估借款國採購系統的有效性，並確定改革以解決系統的不足。評估結果納入國家援助策略（Country Assistance Strategy）。本章將包括國家採購評估過程的說明。

1.1.9 詐欺與貪腐

世界銀行要求借款國與投標者在採購和履行世界銀行資助的合約期間，遵守最高的道德標準。企業廠商經查獲參與詐欺或貪腐行為或活動，將被宣布永遠或於一定期限內沒有資格獲得世界銀行資助的合約。若借款國的代表經查獲捲入該詐欺或貪腐行為，除非借款國採取世界銀行滿意的補救措施，世界銀行將註銷分配到該問題合約的貸款金額。

1.2 世界銀程序

1.2.1 專案準備、評價與執行

對於任何一項建議世界銀行資助的專案，要將採購專家（procurement specialist, PS）納入最初就成立的工作團隊。

1.2.2 採購能力評估與規劃

採購專家會評估將執行業務的機構進行專案採購的能力，以及與採購操作下相伴的風險。採購專家採用目前最適用的國家採購評估報告（Country Procurement Assessment Report, CPAR）進行評估。如果評估發現有所不足，世界銀行將與借款國一起制定行動計畫（包含適當的培訓或技術援助）來加強其能力，並降低已確定的風險。

一旦確認提議專案的性質與主要組成，採購專家將在初始階段（至少 18 個月）協助借款國準備專案採購計畫，同時考慮到借款國可能面臨的技術、財務與管理上的限制。採購計畫（每年度更新，或於專案執行期間依需要更新）包含：

- 契約包裹清單。
- 包括合約時程安排的專案採購方案。
- 採購必要物品、工程及服務的方法。
- 必備的世界銀行標準招標文件。
- 進行採購的機構安排。

對於那些承包時間表和具體合約不能準確定義的專案，採購計畫包含採購與遴選顧問方面的所有行政管理，包括：

- 有效的契約包裹標準和適當的採購方法。
- 所有採購活動的時程安排和採購過程的監控制度。
- 讓商界獲知專案採購機會與結果的行動。

1.2.3 專案評價與協商

專案評價期間，世界銀行制定一個採購監督計畫，並與借款國就用於專案的標準招標文件達成共識。世界銀行與借款國也同意於專案執行期間，任何可增強借款國採購能力的活動，這些協定都包含在貸款協議中。

1.2.4 專案的實施

專案實施期間，世界銀行將評估借款國的採購行為是否遵守貸款協議的規定，並

監控其是否堅持採購計畫且在執行機構的強化方面取得進展。如果發生重大缺失，則得提出糾正措施。

1.2.5 採購活動中，世界銀行工作人員的角色

當與借款國處理採購事宜時，世界銀行工作人員要保持嚴格的中立性與公正性，工作人員不可：

- 建議借款國使用特定的顧問公司、供應商或承包商。
- 從事屬於借款國責任的活動。
- 參與評標或提案。

1.2.6 詐欺與腐敗的指控和錯誤採購

投標者、供應商、承包商或顧問在世界銀行資助合約採購過程所投訴的欺詐或腐敗行為，會由世界銀行工作人員提交到機構廉政部。當世界銀行工作人員判定借款國所遵行的採購程序並沒有按照登載於貸款協議的規定，將以書面通知借款國。該通知將使借款國重視其違規部分，並提出建議，如果情況沒有改正，世界銀行可以宣布其為錯誤採購。參與這些狀況的重要世界銀行專家之一為區域性採購顧問（Regional Procurement Adviser）。適用於這些情況的世界銀行程序詳列在 BP 11.00。

二、世界銀行評估程序

世界銀行在採購方面的主要職責之一是幫助借款國改善其採購系統。健全的政府採購政策和做法是良好治理不可或缺的部分。採購評估主要是在兩個層級上進行：一是國家整體，二是被提議作為世界銀行專案執行機構的個別政府機關。本節將簡要介紹評估這兩個實體採購能力的方法。

2.1 世界銀行對於國家採購能力評估^[7]

利用國家採購評估，世界銀行協助會員國分析他們的政府採購政策、機構和程序品質。評估結果稱為國家採購評估報告（CPAR）。世界銀行的網站提供許多國家的 CPAR^[8]。

2.1.1 國家評估的目的

國家採購評估的主要目的是在建立制定行動計畫的必要性，並引導制定以改善國家採購物品、工程與諮商服務的體制。要做到這一點，國家採購評估的主要目標有：

- 分析國家公部門的採購系統，以及它如何在實踐中運作。
- 找出制度上、組織上或其他與採購過程有關係的風險，包含那些在世界銀行資助專案中不被接受的採購做法。
- 制定出可改善體制的優先行動計畫。
- 評估當地私人產業參與政府採購的競爭力和績效，以及與政府採購有關的商業實務。

2.1.2 國家評估的範圍

世界銀行認為國家的採購系統應該由下列所組成，且其中的每一個都要在國家採購評估中予以分析：

- 法律架構。
- 採購系統的組織架構。
- 採購能力建立系統／制度。
- 採購程序／工具。
- 決策與控制系統。
- 反貪腐行動和方案。
- 私部門的參與。
- 合約行政和管理。
- 解決投訴的系統。

除了檢視這些組成之外，國家採購評估也檢視物品、工程和諮詢服務（如果適用，包括大型和／或複雜統包工程、供應／安裝、公共事業管理、特許經營、資訊科技及其他合約）的採購應當如何進行。更重要的是，國家採購評估檢視這些規則在實踐中的應用和執行。差勁的規則宣導、人員培訓的不足、執法的欠缺、無法維持良好的記錄、貪汙風氣的盛行和各種其他造成風險的因素，可能會摧毀一個看似適合的系統。

2.1.3 國家評估結果

國家採購的評估結果為 CPAR。每一份 CPAR 會有所不同，並反應已批准備忘錄（在評估開始之前就已經制定的）所同意的範圍和內容。一般而言，CPAR 將包含：

- （1）公部門及私部門評估結果的討論與分析；
- （2）建議的行動計畫與行動順序；
- （3）建議執行行動計畫所需的技術援助及資金來源；
- （4）專案的監控計畫。

2.2 世界銀行對於機構採購能力的評估^[9]

作為專案準備和評估不可或缺的一部分，世界銀行專案團隊被要求評估執行機構

或被指定管理專案採購的專案執行單位的能力。機構能力評估有助於世界銀行資助的採購和其他型態的營運安排，例如多方捐助者的資助安排。

2.2.1 機構評估的目的

機構能力評估的目標類似於國家採購評估，特別是：

- 評估執行機構的能力、採購的充足性和一般管理採購，尤其是世界銀行資助採購的相關系統是否準備就緒。
- 評估可能會負面影響機構辦理採購程序能力的風險（制度、政治、組織、程序等）。
- 制定一個可以作為專案一部分予以執行的行動計畫，必要時，解決利用能力分析時所發現的不足之處，並減低風險分析所確定的風險。
- 考慮評估所透露的相對優勢、劣勢與風險，提出一個適當的世界銀行專案採購監督計畫。

機構能力評估是專案週期的準備階段，由指派到該專案的採購專家來執行，其目的是讓評估與商定的行動計畫能在專案評價前就已定案。

2.2.2 機構評估的範圍

能力審查包括機構執行所有採購階段能力的評估。通常，它包含了對於下述事項的檢討：

- 法律觀點與採購慣例。
- 採購週期管理，其主要組成有：
 - 採購規劃。
 - 準備投標文件。
 - 投標過程的管理，從公告到開標。
 - 評標。
 - 得標（合約授予）。
 - 準備與簽署合約。
 - 執行期間的合約管理，包括解決紛爭的方法。
 - 採購週期的一般處理（期限、參與者、檢討等）。
- 採購單位的組織架構，包括：
 - 採購單位的組織和職責分配。
 - 內部程序手冊與說明書及過去的承諾。
- 支持和控制系統。

- 保存記錄。
- 人員配備。
- 整體採購環境。
- 私部門觀點，包括：
 - 系統的一般效率和可預期性。
 - 採購過程的透明性。
 - 合約管理的品質，
 - 機構免於貪腐的整體聲譽。

2.2.3 機構評估結果

機構評估結果為用以建立機構能力的行動計畫。評估包括所要採取行動的詳細說明與相關的日程表。行動可能解決上述任何或全部的課題，建議則可能包括額外的能力、人員配置、培訓、顧問支援及設備改善、組織、記錄保存、報告、規劃和監控。專案實施所必須的行動要優先並且在採購開始之前就啟動，其餘的，則可在專案實施過程執行。諮詢任務的權職範圍及成本估算也要包含在計畫中。詳細的計畫構成專案執行文件的一部分，要與借款國取得協議，以作為專案協商的一部分。

優良的政府採購系統特徵

根據 CPAR 架構，如果政府採購系統能達到透明、競爭、經濟性和效率、公平與當責的目標，則代表它的運作良好。下列要素有助於確定某一特定系統是否達到這些目標：

- 一個具有易於識別的規則，清晰、全方位、透明的法律架構支配採購過程的所有面向，包括：
 - 公告投標機會。
 - 採購過程相關記錄的保存。
 - 預先公開所有得標（合約授予）的標準。
 - 根據客觀標準將合約授予評價排名最高的投標者。
 - 公開開標。
 - 使用投標者投訴審查機制。
 - 公開採購過程的結果。
- 明確採購職務的職責與義務，包括：
 - 執行採購的人，包括準備投標文件和決定合約授予（得標）的人。
 - 負責採購規則適當應用的人。
 - 執行職責與義務的方法，包括採取適當的制裁。

- 區分誰負責進行採購及誰負責監督的制度架構。
- 健全的執法機制。
- 訓練有素的採購人員。

這不是一份詳盡的議題清單，CRAR 根據各國所呈現議題不同而有所不同（客製化），包括上述實踐中的實際工作。

資料來源：World Bank, “CPAR Instruction,” <http://go.worldbank.org/J2H75S2RB0>.

三、緊急行動中的採購問題及可能的解決方案

世界銀行的 OP/BP 8.00「危機與緊急快速應變」在第 20 章「世界銀行的危機與緊急應變」有詳細的說明。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，業務執行的一些具體採購議題。

緊急行動可能會引發獨特的採購議題，其源自兩種特殊的情況：（1）災後採購環境中的固有風險，比如採購規模及可能出現的時間壓力；（2）制度安排的複雜性，特別是如果有眾多的資金來源和特殊的安排，比如多方捐助基金。

這些議題已經在第 22 章「世界銀行重建專案的財務管理」中，更為廣泛的重建專案財務管理脈絡下獲得解決。下面所列是世界銀行與借款國政府可能要在災後重建專案中予以考慮，以降低風險，並增加採購效率的具體措施。

- 世界銀行應該在災後採購上，指派經驗老道的緊急採購專家提供即時的建議給借款國，其中應該包括制定 OP/BP 8.0 許可的簡化採購計畫（6 個月）（Simplified Procurement Plan, SPP），這個 SPP 將簡化採購，同時確保借款國符合上述世界銀行的採購程序。
- 下列特殊的採購行動是在 OP/BP 8.0 下被許可，並應該予以評估：
 - 為了採購合格的聯合國機構的服務／方案和／或供應商（為採購物品）及已經在緊急地區被動員且工作的土木工程承包商（為採購工程），使用快速的採購方法（直接簽訂合約或單純購物）。
 - 為了與已經在緊急地區工作且在提供技術援助上有良好記錄的企業廠商締約，使用單一供應商採購或顧問資格甄選。
 - 在現有專案下，為了類似的活動，可藉由增加其相對應的合約數量，擴大合約。

- 當沒有替代安排可用時，以自營工程直接提供緊急事件相關的服務。
- 使用國內競標、加速招標和簡化程序，如有需要的話，使用世界銀行取消投標保證的規定。
- 最近的 CPAR 或機構採購評估應該用來設計重建財務管理及採購系統，或簡化採購能力評估應該立即進行。
- 如果一個特別的財務管理或採購安排正在被考慮，則不管是在選擇的分析和安排的利用上，盡可能的努力爭取納入眾多的捐助者和其他機構，以減少政府的交易成本。
- 為了與其他捐助者及機構共同採購，進行一個特別針對多方捐助者安排的採購評估。
- 如果參與重建的主要非政府機構不在多方捐助者安排當中，使用第 19 章「降低貪腐風險」附件 2「如何做：執行貪腐風險評估」所建議的架構，來評估非政府組織的採購能力，因為他們的能力會影響重建方案的整體效率。
- 在不危害透明度和控制的情況下，可以提供技術援助給不同層級的政府採購系統，以增加其採購效率和速度。
- 技術援助可以提供給非直接參與採購，但具有協調或間接角色的機構，例如國庫部門、財政部、生產部門及其他。
- 同步審計的適當管理和人員配置，可以維持控制並同時允許採購量的增加。
- 採購和專案管理機構是提供額外採購和執行能力的其他選項。世界銀行有著一份通過預審能快速部署到緊急地區的採購和專案管理機構名單。在適當授權單一來源的安排下。借款國可以接觸到這份名單上的機構。

附註

1. World Bank, 2002, “Revised Instruction for Carrying out Assessment of Agency’s Capacity Assessment to Implement Procurement; Setting of Prior-Review Thresholds and Procurement Supervision Plan,” <http://siteresources.worldbank.org/PROCUREMENT/Resources/Assessment-all.pdf>. “Loan” in this Operating Policy/Bank Procedure means International Development Account (IDA) credits and IDA grants and Project Preparation Facility (PPF) advances to which the Bank’s Procurement Guidelines are applicable according to the provisions of the relevant agreement with the Bank for the credit, grant, or PPF advance, but excludes development policy lending, unless the Bank agrees with the borrowers on specified purposes for which the loan proceeds may be used. “Procurement” refers to the purchase of goods, works, or services (e.g., the hiring of consultants); “borrower” includes the recipient of a grant or PPF advance, or the project implementing agency, when it is different from the borrower.
2. World Bank, 2001, OP 11.00 “Procurement,” <http://go.worldbank.org/Y66EAJUGL1> and BP 11.00 “Procurement,” 2001, <http://go.worldbank.org/Z33TBIUH90>.

3. World Bank, 2006, “Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits,” <http://go.worldbank.org/RPHUY0RFI0>.
4. World Bank, “Procurement Policies and Procedures,” <http://go.worldbank.org/JXJZSH4F50.5>. World Bank, 2006, “Guidelines: Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers,” <http://go.worldbank.org/U9IPSLUDC0>.
6. World Bank, 2006, *Consulting Services Manual: A Comprehensive Guide to the Selection of Consultants* (Washington, DC: World Bank), <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/2006ConsultantManual.pdf>.
7. World Bank, “Assessment of Country’s Public Procurement System,” <http://go.worldbank.org/RZ7CHIRF60>.
8. World Bank, “Documents and Reports,” <http://go.worldbank.org/L5OGDXGTR0>.
9. World Bank, 2002, “Revised Instruction for Carrying out Assessment of Agency’s Capacity Assessment to Implement Procurement; Setting of Prior-Review Thresholds and Procurement Supervision Plan,” <http://siteresources.worldbank.org/PROCUREMENT/Resources/Assessment-all.pdf>.

