



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/47
28 March 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
发展服务部门常设委员会：
促进发展中国家具有竞
争力的服务部门：航运
1995年6月6日，日内瓦
临时议程4

加强技术合作和人力资源开发

航运、港口和多式联运领域的技术合作和人力资源开发

贸发会议秘书处的报告

目 录

	<u>段 次</u>
概要和结论.....	1 - 5
一、导言.....	6 - 13
二、目前的技术合作活动.....	14 - 25
三、人力资源开发.....	26 - 50
四、方案筹资和管理.....	51 - 63
五、机构间合作.....	64 - 71
六、方案的好处.....	72 - 97

概要和结论

1. 贸发会议始终把技术合作作为其研究、政策分析和政府间审议的一个重要补充,并且技术合作是贸发会议以往二十多年来海上运输工作的一个显著特征。本报告的目的是描述秘书处在航运、港口和多式联运方面所从事的技术合作和人力资源开发活动,并从该领域工作所获得的实际经验中吸取教训,以便将来提高这些活动的效率。

2. 贸发会议的技术合作集中在海事和多式联运服务的经济、商业和法律方面对发展中国家和过渡国家进行援助。例如,辅助国际劳工局在就业和社会问题方面提供的援助和主管技术和安全方面的国际海事组织提供的援助。贸发会议和这些组织紧密合作,并共同从事一些海事项目。

3. 直至1980年,贸发会议的人力资源开发活动主要是举办航运和港口各个方面的培训班和研讨会。但在1980年,贸发会议开始了一项行动方案,帮助发展中国家解决本身的管理培训问题。这一首创活动是由海运培训方案倡导的,目的在于建立和加强发展中国家的培训能力,以便使它们有能力分析它们自己的培训需要,计划和主办满足这些需要的培训方案。

4. 技术合作活动几乎全由预算外资金资助,其中大部分一向来自联合国开发计划署。开发计划署的资助最近有所下降。幸运的是,从其他捐助者获得的资金有所增加,从而弥补了这一短缺,预计这些资金将资助贸发会议1995年海事运输技术合作的60%。但是,资金来源的转换并不是没有问题的,原因是新捐助者的财政做法和联合国的做法有某些不协调之处。重新审查贸发会议所采用程序的时机已经成熟,使其更好地配合不同捐助者的要求。

5. 贸发会议技术合作的目的是提高海事和多式联运服务的效率。对货物预报信息系统、海运培训方案和改善港口经营三个主要方案进行独立评价的结果证实,这些方案不仅对这一目标作出了重大贡献,而且是以低成本高效率的方式进行的。然而,技术合作项目效力的最终测定并非是在该项目进行期内是否改善了情况,而是一旦项目结束之后这些改进是否能持久,并且不断发展。这决不是容易评估的。但是,从以往项目的结果,不论是正面的和反面的结果,可得到一些有关技术合作成功因素的教训,其中比较重要的如下。

- (a) 技术合作的成功很大程度上依赖于政府和其他受益者的承诺成为该项目的全面伙伴,提供必要的对应支持,保证一个项目完成后可以持续。除非东道组织充分认为它具有需要从外部得到帮助的体制、业务或政策问题,不然这是不可能发生的。
- (b) 不能低估实现持久改进的困难。以前的一些项目好高骛远,不切实际

地评估了在一定的时间框架内可取得的成就。结果导致在实施阶段完成之前中断了这些项目，并且得不到任何帮助可援助解决初期的问题。项目的目标比较适中，且期限比较长，使受益者有时间消化有关变化的建议，这样的项目具有较好的机会获得成功。

- (c) 项目的规模大小可能影响其长期成功的机会。在地方或地区一级，规模太小不能保证专职顾问的项目，若要不迷失方向，需要为其管理建立非常清楚的安排。另一方面，拥有专家队伍的大型项目由于充满动力，在短期内可能获得成功，但就长期而言，如果持久的外部帮助突然撤走，将有失败的危险。大型项目的设计应重点强调向地方社区逐步转交的安排。
- (d) 为了减少风险，以免由于缺少及时咨询或者没有维持一些关键的硬部件而可能影响项目成就的持久性，应指定一部分项目预算用于项目结束后可能的后续援助。
- (e) 由于在许多国家内进行体制改革的结果，私营部门在运输业发挥更为积极的作用。应向私营部门提供技术合作的信息，政府在决定援助优先项目时应把私营部门的需要考虑在内。贸发会议至今为止的经验表明私营部门是极其严肃的伙伴，随时准备从事项目活动，并具有实施结果的强烈承诺。
- (f) 不断利用来自工业发达国家的专家。他们丰富的经验是有益的，但成本是高昂的并且有时很难使他们的知识适应地方条件。现在更多的是利用本地区的顾问，他们具有能够直接用于地方条件的专门经验。不仅这些人的意见更容易迅速地被接受，而且能以比较低的成本获得（在车船费和费用方面都是如此），如果需要，更容易开展后续活动。发展中国家之间的技术合作还鼓励在这些国家发展咨询服务。
- (g) 技术或组织改革应和培训同步并进。应在项目设计阶段确定这些联系，因而能够同时开展成功的改革所必要的培训，和为成功地进行人力资源开发所必要的改革。只有在把培训和该组织的共同目标联系起来的人力资源开发政策前提下所开展的培训才是彻底有效的。应给予培训者必要的地位，以便招聘和留住高质量的工作人员，应紧密配合中层管理人员来设计和开展培训，保证其满足真正的需要。应由最需要培训的人参加，当受训者回到工作地点时可以利用他们新的知识。

一、导言

A. 航运、港口和多式联运在经济发展中的作用

6. 国际贸易是经济增长的主要动力之一,它也是经济增长的主要结果。换言之,贸易产生增长,而增长本身创造更多的贸易。由于货物贸易需要提供运输,很清楚提供有效的国际运输是发展进程的必要因素。就发展中国家而言,海洋运输始终是国际运输压倒一切的最为重要的形式。确实,除了欧洲和北美大片土地上邻近国家之间的贸易外,海洋运输是整个世界贸易的根本。

7. 本报告标题所用“航运、港口和多式联运”的词句意指国际货物海洋运输的所有部门。这些不仅仅包括船舶经营人和港口,还包括所有其他负责在货物起运点和装货港之间或者在卸货港和最终目的地之间促进货物流动的各方。

8. 在许多发展中国家和过渡国家内贸易者面临涉及其货物国际运输的严重后勤问题。对个别贸易者而言这些问题主要表现如下

- 高昂的分销和推销成本,
- 削弱的利润率,
- 削弱的国际竞争力,
- 业务扩展的限制。

对贸易者的国家而言这种困难的结果是:

- 无法发展其国际贸易潜力,
- 进口品价格高昂,
- 出口品的外汇收入不多,
- 受到限制的投资和就业,
- 有限的经济增长。

对这些问题更为详细的讨论和如何缓解这些问题的建议,包括贸发会议所采取的某些步骤,载于贸发会议最近的一份出版物中。¹

B. 贸发会议的技术合作和人力资源开发

9. 贸发会议认为技术合作和人力资源开发是其研究、政策分析和政府间审议的重要补充。研究为解决发展问题的方式提供新的见解;通过培训方案,可以向发展中国家的决策者和其他官员传播研究的结果;技术合作是在发展中国家要求下为它

们提供可以得到的后续援助的方式。同时,技术合作专家在当地发来的信息和意见能够使秘书处成员更理解发展中国家的需要和秘书处的工作如何能够针对帮助满足这些需要;因此,技术合作是研究的重要意见来源。过去,由于发展中国家的特别需要,贸发会议的技术合作方案主要针对发展中国家。现在这些方案正扩展至过渡国家,因为它们有着同样的需要。

10. 第八届贸发大会通过的《卡塔赫纳承诺》重申各国政府支持秘书处的技术合作和人力资源开发活动,提到:“技术合作应予以加强,根据现有的资源加以扩大和纳入贸发会议工作的一切有关领域,”²和“通过下列途径确保提高发展中国家以及正在向市场经济过渡的国家对世界经济的参与是至关重要的:(除其他事项外)为人力资源开发制定强有力的政策”。³

11. 1993年3月贸易和发展理事会第三十九届第二期会议审议了实施人力资源开发国家政策的问题。除其他事项外,理事会指出:

- 以政府、培训机构和商业界的密切合作为基础的全国性人力资源开发政策, 是对国际经济和技术环境的迅速变化作出反应的一个基本成分。
- 加强地方培训机构尤其意味着应特别努力培训地方教员和人力资源开发的管理人员, 这种努力是长期持续发展培训能力的一个必要条件。这样还能够使培训教材按需要适应当地的社会经济和贸易环境。培训应该包括的不仅是发展技术专长而且还要提高管理能力。
- 包括分享培训教材, 经验和统一授课的网络方法, 使得培训过程能节省费用, 提高地方培训机构的声誉并增加对国外一流机构设施的利用机会。

成员国表明坚决支持贸发会议继续重点开展人力资源开发活动, 并表明尤其同意海运培训方案⁴的系统方法, 认为是对上述政策方向的直接贡献。⁵

12. 1994年1月/2月两名独立的顾问对贸发会议的技术合作进行了政策审查。1994年9月贸易和发展理事会在其第六届执行会议上讨论了这一报告, 并决定实施报告中大部分的建议。⁶

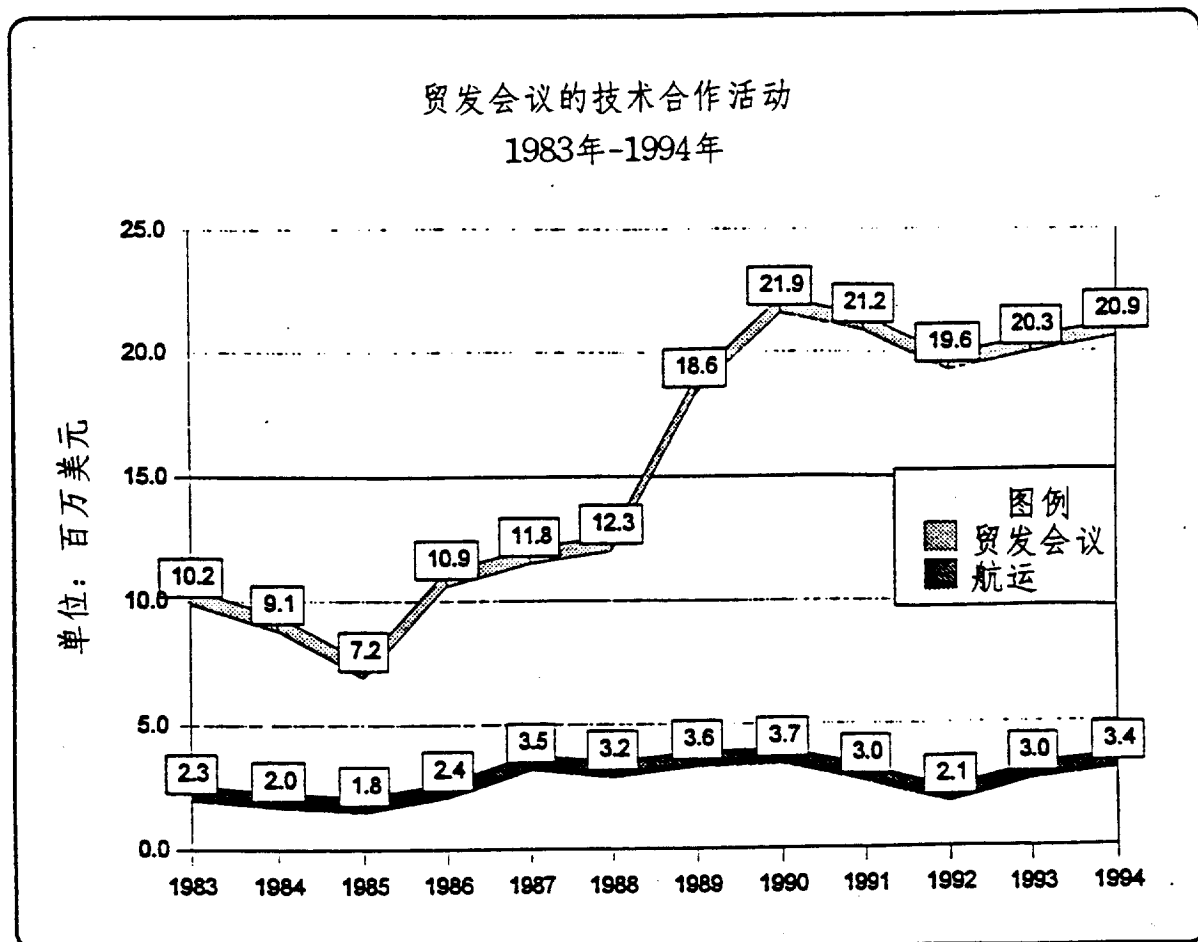
13. 本文件的目的并非重复以前的报告,而是更加具体地描述在航运、港口和多式联运方面所进行的技术合作和人力资源开发活动,说明为什么开展这些活动,并从该领域工作所获得的实际经验中吸取教训,帮助改进这些活动的效力和影响。

二、目前的技术合作活动

A. 背景

14. 二十多年来,技术合作是贸发会议在航运、港口和多式联运领域内工作的重点。这些活动几乎全部由方案或项目基础上提供的预算外资金资助。图表1表明了过去十二年内技术合作活动的发展。尽管在这一阶段,海事部门的技术合作量稍微有所提高,但这些数字掩饰了各种活动所占比重的巨大变化。事实上,在海事部门由贸发会议着手进行的项目数字显著下降。但是,一个新方案以价值计远远弥补了这一短缺,新方案是已经发展并正在一些国家采用的货物预报信息系统,随时记录货物在运输系统中移动的情况。

图表1: 贸发会议活动评估



B. 航 运

15. 由于高效率的海运服务对绝大多数国际贸易的运输至关重要,海运的经济、业务和商业各方面直接关系到发展中国家,这些国家依赖于此类服务开展其进出口业务。贸发会议在下列各方面为一些国家和次地区国家组提供了咨询和管理援助:

- 航运经济和管理包括在分析国家和地区海运要求的基础上建立或者扩大国家或多国商船队和航运服务的可行性;
- 航运公司的管理包括公司计划和船队经营与管理;
- 运价和公会惯例包括提供有关执行在贸发会议主持下商定的公约的咨询意见(特别是《班轮公会行动守则公约》),和有关货运市场业务的咨询意见;
- 向托运人提供援助包括提供如何建立和开展托运人理事会工作和在航运服务使用者和提供者之间建立有效磋商机构的咨询意见。

C. 港 口

16. 除了一小部分国际贸易靠陆运和空运外,其余的都通过海港运输。尽管具备充分的设施和服务能够决定某些贸易是否进行,但使用者相对而言几乎没有选择港口的余地。由于港口不合适而使贸易受到损失的现象往往不是显而易见的,但对国家发展有着致命的影响。这些已经反映在贸发会议的研究报告之中,并已通过技术合作项目,例如为解决港口拥挤而实施的一些项目,落实到行动。

17. 由于港口费用,包括船舶在港时间的费用,在国际航运费中占很大一部分,因此,港口效率是减少运输费用的重大关键,而这是促进世界贸易必不可少的。在过去十二年内,贸发会议开展了三十多项国家和次地区港口项目:

- 港口计划包括经济可行性研究,航运、统计和操作指标的技术改革的影响;
- 港口行政和组织包括立法和制定规章制度,财政管理,成本控制,港口价格和管理信息制度;
- 港口经营包括提高港口生产力、改善设备操作和维修方法。

18. 国际贸易和与其相关的航运活动的发展使港口处于比以往发挥更广泛作

用的地位,使其得以成为服务中心和国家或地区贸易活动发展的推动力之一。贸发会议现在已准备就绪,可向各国提供开展港区新活动和服务市场的咨询,例如,免税区,工业和商业活动以及储存和分销。

19. 该司目前正在执行的最为重要的项目是重建和管理索马里的港口。1993年6月,向当地派遣了一个5人小组,从美国军方接管摩加迪沙港口的行政和管理。1994年,建立了一个港口和运输单位,就港口政策的各个方面先向联合国索马里行动,然后向未来的索马里政府提供咨询。贸发会议的一个工作队暂时管理Kismayu港口并为重建Berbera和Bosasso港口提供临时援助。在编写本报告时,联合国索马里行动的活动结束,正作出安排向索马里方面转交摩加迪沙港口的管理,并和欧洲联盟索马里办事处合作为Berbera港口设立董事会。

D. 多式联运

20. 贸发会议在多式联运领域内执行的项目包括通过支持运输业务促进国际贸易,旨在提出建议和执行措施以促进贸易流通和改进国家运输活动。这些项目的根本原则是国际运输业务在多式联运中得到最佳的运行。这一概念来自“集装箱革命”过去十年内这项“革命”在发达国家得到了迅速的发展,现在也已用于发展中国家参加的贸易。尽管在概念上很简单,这种由单一运输经营人负责进行的户到户货物运输目前几乎全由来自发达国家的经营人进行。其中原因是发展中国家的政府和商业各方缺乏准备,缺乏有关多式联运的规章制度,对多式联运以及其对国家运输能力和经济的影响的理解水平很低。为了能够逐渐实施必要的措施,贸发会议通过在三个领域实施的项目向一些国家提供技术援助:

- 第一, 认明阶段, 包括审查有关运输和贸易规章、单证和程序的现有状况, 认明将采用的可能措施, 将参加的机构和以后进行机构改革的关键道路。除了提出贸易和运输的各种各样措施外, 这一阶段还要创建监督其执行的贸易和运输促进委员会。国际贸易和运输所有有关各方, 无论是私营部门和公共部门, 都应有代表出席这一委员会;
- 第二, 帮助草拟有关贸易和运输的新规章、单证和程序; 提议通过现有或额外的渠道(例如上文提到的委员会)进行所建议的行政改革; 酌情开展初步分析和行动, 以便安置贸发会议海关数据自动化系统;
- 第三, 实施和执行前一阶段制定的有关贸易和运输的建议。

在执行贝宁、哥伦比亚、埃塞俄比亚、莫桑比克和巴基斯坦的项目中采用了这一方案,现正提议在执行其他一些国家的项目时采用这一方案。

E. 海事立法

21. 秘书处提议更新和协调国家和次地区一级的海事立法,以便为更有效的海运提供一个现代化的法律框架。近期的项目包括:

- 通过拟订准则和提出建议,帮助西部和中部非洲国家部长会议协调海事立法;
- 为埃塞俄比亚起草适合于其作为内陆国新地位的新的海事法;
- 审查科特迪瓦海事法草案;
- 作为海事组织执行项目的一个部分提供经济和商业海事法领域的咨询意见,使中美洲国家海事立法现代化。

F. 货物预报信息系统

22. 1984年,非洲大部分地区遭到严重的干旱,贸发会议发起主动行动确定一些非洲运输系统当时的状况,并确定有形和无形障碍,改进货物的流通。这激发了努力在更为日常的基础上采用后勤管理,结果导致了一个制度概念,即:在货物到达每一个交接点之前提供有关货物行踪的信息:因此得名为货物预报信息系统。

23. 货物预报信息系统由四个部分组成:每一部分按一种方式或交接点(港口、道路、铁路、湖泊追踪货物。它们主要模式操作不同,但功能相互关联,在统计和操作指数方面尤其如此。一个主要信息系统将最终连接跨越国界的运输数据传递。下列信息由货物预报信息系统提供:

- 经改进的信息帮助控制个别运输经营人的操作;
- 关于个别托运物移动的预报信息为运输管理人提供了机会,可制定计划最佳地使用运输网络,设备和常设设施,改善了货物运输时间;
- 对托运物和其运输有关的注册方可利用的数据库设施,提供最近报导的货物地点、状况和运输设备;
- 运输经营人合理共同制定计划的数据库;
- 保存运输移动数据的长期记录,建立国家和次地区数据库,使政府和其他组织得以分析国家、次地区和地区问题,以便调查运输部门其他投资机会。

24. 这一方案于1987年在非洲开始,并在使用者的要求下努力集中发展和实施

铁路和港口追踪模式,并在最近发展和实施湖泊追踪模式。道路追踪模式将紧跟着发展和实施。铁路跟踪是在铁路上跟踪货物的模式,目前已在非洲13个铁路网络开展业务,港口跟踪是在港口内外跟踪货物,已在两个非洲港口开展业务。1994年9月欧洲发展基金已经批准在布隆迪、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和赞比亚安装所有货物预报信息系统模式的建议。这一项目将由东部和南部非洲共同市场(前东部和南部非洲优惠贸易区)和贸发会议共同执行,将于1995年第二季度开始。

25. 货物预报信息系统的总目标是发展次地区一体化和同运输客户的伙伴关系;通过向运输经营人提供信息管理工具,使他们能够提高工作成绩,减少托运人的费用,加强贸易能力和竞争力,以此促动国际贸易。货物预报情报系统的好处最初可根据方式确定数量,因为该系统不断地安装在所有运输方式上,然后跟相邻的国家相互连接。

三、人力资源开发

A. 背景

26. 自1970年代初期以来贸发会议一直参与海事管理培训。在开始几年,大部分培训是针对高级管理层和政府官员。就港口和航运管理各个方面,开办了为期一星期至两个月不等的课程和研讨会。在1972年至1978年期间,开展了约50个培训方案,1,000名以上的港口和航运管理人员和政府官员参加了贸发会议的培训方案。

27. 1978年,两项单独活动的结果改变了秘书处人力资源开发活动的方向。第一个是进行调查,考查了发展中国家海事管理和培训要求。第二个是对最初四个用英语讲解的港口管理培训课程进行后续研讨会,这在1978年6月举行,研讨会的一部分用于评估发展中国家港口培训需要。这两项活动产生的主要结论是,尽管贸发会议努力培训发展中国家政府官员和港口和航运公司较高层次管理人员受到了广泛的赞赏,并应继续进行,但尚未满足的严重需要是中等和低层管理人员的培训。

28. 1978年贸发会议进行的调查估计发展中国家海事部门需要进行培训的管理人员达78,000人。这个总数内不到10%的人对委派他们做的工作受过正式培训。

29. 一个象贸发会议这样的组织,其资源完全无法应付这种规模的问题,贸发

会议只能开展每班25人的课程。问题需由发展中国家本身来掌握,通过国家或者次地区一级运输部门内的专业培训中心提供培训。由于极少数国家能够满足这类培训的要求,需要在下列各方面提供援助:

- 发展和提高地方、国家、次地区培训中心的能力;
- 为此类中心提供培训材料;
- 培训教导员;
- 培训和鼓励地方工作人员发展他们自己的培训课程,以克服地方组织问题。

之后,在1980年,贸发会议开展了一项行动方案,帮助发展中国家解决在航运、港口和多式联运方面的管理培训问题。

B. 海运培训方案

30. 贸发会议培训活动的基石是海运培训方案,设立该方案的目的是加强发展中国家地方、国家和次区域培训中心,使它们能够有效地计划和从事它们自己的培训工作。这一方案于1980年通过开发计划署资助的技术合作项目开始,这一项目使贸发会议能够引进一个具有两个关键特征的制度:

- 新的或者现有的培训中心都能够采用的标准培训方法,以保证培训具有效力;
- 在培训中心之间作出合作安排,以便分担教程制定工作、分享培训方案、经验,甚至合用工作人员,使所有各方都能受益。

31. 培训途径包括计划和提供培训以及其管理,从而使地方中心在所有这些方面达到专业标准,并为不同中心之间的合作打下基础。在选择适当的方法之后编写它的说明手册,供所有培训中心的人员使用;还在一系列讲习班内采用这一方法,使将来的培训员通过讲习班能够学会如何使用这一方法。合作安排是以地区或者次地区的网络为基础的,其中8个目前已并入全球海运培训方案网络。

32. 自1980年起,在日内瓦贸发会议总部工作的一个中心组开展了制订这一制度以及其后活动的协调等活动,有兴趣这么做的培训中心已逐步加入并扩大了这一网络。地区间的项目资助中央组、地区项目资助引进合作安排,如果个别中心需要大量帮助时,国家方案在个别中心资助引进这一方法。至1988年,共有23个中心在全球网络进行合作,其中大部分是在没有直接项目援助的情况下开展业务的。在那个阶段,贸发会议秘书处同意接管这些活动的协调,而由个别中心从事继续开展它们的

活动并支持它们自己地区的安排。

33. 从那时起,开始区别由贸发会议建立的支持机制性的方案和包括所有参与中心及方案工作人员的网络。海运培训方案现在是贸发会议活动的常规部分,它在下列诸方面支持全球网络:

- 扩大网络,使所有有关中心受益,扩大相互利益、吸收能作出特殊贡献的中心;
- 发展技能、在培训和人力资源开发中促进更大的专业化;
- 在具有共同需要的方面编写和散发教程供普遍使用;
- 质量控制,如教材的教学和技术质量以及开展培训的质量(可通过中心自愿提交的执行报告予以审查);
- 地区之间的信息传播和活动协调,以便使在地方网络倡导之下在地区进行的工作能够和其他此类网络分享;
- 在确定培训需要和采用有效解决方法方面,即时向海事部门各中心和联系者提供咨询;
- 寻找资金支持贸发会议正常预算范围之外的上述活动。

秘书处内的中央支持组同秘书处的技术专家密切合作负责这些任务。

34. 在1988年和1994年之间,网络不断扩大,包容了50多个中心,其中有几个在工业化国家并和过渡国家建立了联系。其中许多新的中心能够参加网络而不必受益于国家项目,因为现在可从现有成员和偶尔非常及时的从地区项目的援助中得到支持。

35. 在1994年间,该方案执行了14个项目,全年的开支几乎为100万美元。海运培训项目往往比其他地方看到的项目小。这是该方案审慎的特征,因为投入仅仅针对辅助地方技能。最近所作的努力绝大多数是为了扩大海运培训方案在地理方面(即东欧、拉丁美洲和南部非洲)或者在技术上(即有关人力资源开发的政策)的工作。这一方案不同寻常的特征是,它和通过网络进行的活动相比非常之小。大多数国家活动和许多地区活动是在和中央支持组没有任何事先联系的情况下开展的。秘书处提供的援助主要集中在完成和网络有关系的国家内开展的种种努力,大多数努力是那儿提供的并且绝大多数的首创活动是从那儿开始的。

36. 该制度带来的其他益处是在秘书处和发展中国家的机构之间建立联系,为双向交流信息提供了机会。特别是,网络中心为实施下列段落内概述的所有培训活动提供迅速的机会。此外,秘书处内有专门从事培训和人力资源开发的工作人员为贸发会议提供了机会,使它的成果能够通过目标集中的培训活动化为行动。

37. 实际上,贸发会议不可能在中央活动项目资金削减的同时制定该方案。总是有一个时间上的间隔,这个间隔由于网络同时扩展而不可避免地会产生一些缺点。这一过渡阶段将于1995年早期完成,秘书处希望在将来各项活动会更有效地进行。

C. 其他培训活动

38. 在海运培训方案项下,发展中国家的培训中心正在进行各项培训方案,与此同时服务发展司采用类似的方法为两种类型的培训方案集中制订有效的培训材料:

- (a) 政策研讨会包括由秘书处开展的或者在秘书处严密监督下进行的研讨会或者讲习班,目的在于向决策者传播贸发会议研究的结果或者鼓励实施在贸发会议主持之下商定的国际法律文件。这些研讨会一般由贸发会议的工作人员或者由经选择的顾问主持。
- (b) 中/高级管理课程和研讨会包括集中制订培训方案以满足港口、航运公司、多式联运组织等中/高级管理层的需要。其中大多数是以教材为基础的,包括视听教程,培训人员工作手册和教导员指南,这些都已翻成多种语言。这些课程首先由贸发会议的工作人员讲授,然后选择和培训地方的教导员在他们本国内开展这些课程。海运培训方案网络的中心自然可用于开展这些培训方案。

39. 在港口领域内,通过改善港口经营项目开展了一项重要活动,在1983年和1990年间发展了三个培训方案。

改善港口经营IPP-1: 一个为期四周的课程题为“杂货运营管理”,是为交通官员,码头和货棚监督员,即从港务局至搬运装卸公司来的人员提供基本的课程。目的是培训这一管理层,使其更胜任计划工作和组织港口的货物处理,最有效地利用可得到的资源。这一教程已翻成法语、西班牙语、葡萄牙语、阿拉伯语、中文、朝鲜语和巴哈萨(印度尼西亚)语,来自61个国家的238名教导员已受到传授这一课程的培训。自1983年以来,这一课程已在大约50个国家举办了300多次。

IPP-2: 为高级官员而设的为期4天的“集装箱集散站发展政策”研讨会,讨论有关发展集装箱处理设施的物质和组织性决定的关键因素。这一研讨会用英语、法语和西班牙语讲解,自1986年以来已在20多个国家内举办了50多次。

IPP-3: 为高级官员而设的为期4天的“港口设备管理”研讨会,广泛审查了有关设备所有权、采购战略、技术选择和维修的体制性、组织性和管理问题。自1990年以来已举办了10次。

已经更加广泛地使用上述培训方案的种种教材,以支持为地方特别是海运培训方案中心举办的各种各样其他教程。

40. 根据1990年和1991年开展的研究活动,发展了关于“非洲第三代港口的挑战”的政策研讨会,根据目前进行国际贸易的技术和商业环境的变化探讨了非洲港口面临的威胁和机会,和使港口成为国家外贸的后勤基点的需要。

41. 目前正在采取措施,在海运培训方案和港口科联合监督下发展一个港口管理培训课程,以加强中级管理人员的多学科技巧。这一培训方案将通过海运培训方案网络实施,将对受训者颁发证书,该方案的设计还供感兴趣的大学将其纳入学术课程。

42. 秘书处与挪威发展合作署和联合王国 Heriot Watt 大学合作发展了一个航运课程,题为“高级航运管理战略计划讲习班”(STRATSHIP)。讲习班的特点是一个以计算机为基础的管理模拟,让管理人员接触战略决策中的各种复杂问题和抉择取舍,管理一个成功的公司必须作出各种战略决策。自1988年以来,秘书处举办了20多次这种讲习班,贸发会议培训的教员通过海运培训方案网络或在各航运组织中至少也举办了20多次讲习班。

43. 在举办这类讲习班期间,贸发会议不断收到举办散货运输部门战略计划课程(STRATBULK)的要求。散货占世界航运的三分之二以上,对发展中国家特别重要,因为发展中国家出口的93%是用油船和干散货船载运的。而且,发展中国家的散货船队迅速扩大,从1980年的1,150万载重吨增加到1992年的6,400万载重吨,12年增加了450%。

44. STRATBULK 的发展目标是提高发展中国家和过渡经济国家散货运输公司管理技巧。这种讲习班使航运管理人员:

- 理解散货运输战略计划的作用;
- 学习制定战略计划的技术;
- 通过模拟干散货和油船部门的管理情况应用有关方法;
- 评价和分析战略决策的结果;
- 提高公司的获利能力。

45. 为一系列讲习班编写了培训材料,以便向政府官员宣传多式联运的概念及其在发展中国家采用的好处。讲习班有几种形式,高级官员为期5天,最高级官员为

期3天,最近还完成了一个为期一天的部长级讲习班。所有这些讲习班详细程度不同,但都包括在一国采用多式联运所需的法律方面、贸易促进和规章措施问题。还有一个专门为潜在多式联运经营人设计的讲习班,其中除其他外解释了建立一个组织所需要的变化,以便有效地开展多式联运业务。自1984年以来,共有2,400人参加了这类讲习班。

46. 在法律方面,为一个为期一周的“海运单据诈欺”课程编写了培训材料,针对国营贸易组织、进口商、出口商、银行和监督贸易的政府部门。该课程讨论了曾发生的各类诈欺行为,以及如何谈判合同以最大限度地减少风险。

47. 除上述活动外,秘书处还继续进行一些更为常规的培训活动。每年与安特卫普港工程与咨询处举办一次关于集装箱终端管理的研讨会,与根特港举办一次港口商业作用的研讨会,还正在与波罗的海和国际海事理事会组织一系列关于租船合同和船舶资金的学术讨论会。

48. 最后,贸发会议在1989年着手进行一项在职培训的主动行动--在职培训方案,其目标是通过提供在海运部门更为发达的国家在职工作的机会向高级/中级管理人员转让最新管理技术。培训期大约2-3个月,职位根据受训者的具体需求而定。由于在职培训方案的职务安排需要作出很大的努力,这类培训每年仅针对少数精心挑选的候选人。

49. 尽管为了叙述方便,技术合作和人力资源开发在本报告的不同章节中讨论,但所有技术合作项目都含有培训部分,这一部分一般占项目预算的10%至20%,但可能会高得多。在项目筹备阶段,不仅需要仔细考虑可能的培训需求,而且还需要仔细考虑能够最好地满足这些需求的方式。如果在培训的同时针对更有效地进行特定活动的方式提供咨询,项目将会更为成功。但是培训可能必须超出将采用新做法或程序的管理人员或工作人员:还必须使该组织、以及可以与该组织相互作用的其他组织决策者和高级管理人员意识到需要变革。通常最为有效的方式可能是通过管理讲习班这种方法。

50. 过去曾有一种趋势,即项目经理以其自己的方式处理与项目有关的培训。尽管这绝非一无是处--确实,所用的各种办法当然丰富了该部门的集体经验,但现在是时候了,应当汇合这种经验,对这类培训采用一种更加协调一致的办法。已经作出决定,由贸发会议经常预算为海运培训方案中的海运培训顾问职位供资。任命之后,此人将为该司执行的所有技术合作项目培训部分的制定和执行提供咨询和协助。

四、方案筹资和管理

A. 资金来源

51. 联合国开发计划署是贸发会议许多技术合作活动的传统资金来源,直至1990年,开发计划署提供的资金占项目资金的80%以上,尽管航运和港口项目得到的其他捐赠者提供的资金多于大多数其他项目。但是,自1990年以来,供资格局发生了重大变化。开发计划署提供的资金减少,特别是对区域项目的部分。削减最多的是非洲区域方案项下可用的款额,在1980年代末期,该方案是贸发会议的最大单一资金来源。在1987-1990年期间,该司技术合作活动资金的大约30%来自开发计划署非洲区域方案。至1994年底,这笔资金为0。

52. 所幸的是,开发计划署供资的短缺由其他捐赠者供资的增加所弥补,主要是欧洲联盟委员会及比利时、法国和德国政府。还有越来越多的项目由发展中国家本身通过世界银行贷款供资。开发计划署以外的捐赠者目前提供项目资金的大约50%,并很可能在1995年增至60%。

53. 项目资金的这种变化影响到项目的财务管理。目前的财务报告程序基于开发计划署的要求。而其他捐赠者的要求常常有所不同,这导致了谈判和实施供资协议方面的一些困难。一个困难是联合国和捐赠机构的财务规则有些不相容。一个特别棘手的问题有关欧洲联盟委员会审计员接触联合国财务记录的问题,这个问题长期以来一直阻碍了接受该委员会的某些捐款。这一问题仅在1992年12月才得到解决。其他一些问题正在逐案得到解决,但这需要时间,导致许多方案执行的拖延甚至可能被取消。重新审查财务和行政程序,以确保这些程序与捐赠者的要求联系更加密切的时机也许已经成熟。

B. 项目的发起

54. 技术合作项目源于各种方式。许多国家项目是由于各国政府自发地要求协助而发起的,或直接源于有需求的组织。可以推论,根据贸发会议秘书处的技术报告或其培训课程,根据其业务通讯或其关于技术合作的小册中提供的资料,人们普遍意识到贸发会议能够提供帮助的各个领域。通常需要派人前往该国,以便审查所面临问题的具体性质并提出现场咨询意见。如果所需援助大大超过短期访问所能提供的援助,所派的人将进而查明彻底解决这些问题所需的技术援助,为此类援助编制一

份项目提议,并探索筹措项目资金的可能性。

55. 在1970年代的大部分时间里,贸发会议有两位全职的区域间顾问,专门从事海运事务,他们能够承担这类对发展中国家的访问。这一区域间咨询服务处由联合国开发计划署供资,但在1979年之后改名为部门支持处,海事部分逐步减少,现在仅有一名顾问60%的时间可用于海事问题。虽然偶尔可以用这同一笔资金来支付贸发会议一名正规工作人员的旅费,以便对一项特别紧急的要求作出反应,但是大多数初次访问都只能与其他目的的旅行联合安排进行;这必然常常妨碍在合理的时间内作出反应。

56. 即使可以及时安排访问,有关问题也需要通过项目提供援助,项目提议也不一定在国家一级得到优先考虑。捐赠者通常对政府的要求作出反应,因此,即使一个项目在海运部门看来很有价值,如果相对于其他部门的提议而言,政府不是优先考虑该项目,则捐赠者也不一定就其采取后续行动。这一问题通常于访问之后在当地处理,其结果是在秘书处的控制之外。

57. 许多国家间项目和少数国家项目由秘书处主动提议而发起。因此项目有可能主要由于贸发会议和捐赠者相信其有好处而进行,有关政府或东道组织只是被动地默认。这很危险,因为除非东道组织的官员和工作人员真正相信有一些机构、业务或政策问题需要外部帮助,他们不大可能表现出成功的技术合作所需要的承诺。此类项目仅应该在采取措施确保有关工作人员确信其好处之后才进行。

C. 项目管理

58. 在收到政府的技术援助请求且可能在访问该国之后,指派一位具有必需的语言资格和有关主题方面经验的工作人员编写项目提议,供该国政府考虑和最后提交可能的捐赠者。在项目最后为捐赠者所接受之前,此种文件可能要经过数次修订:确实,随着开发计划署资金过去几年的减少,花大量时间编写的一些提议却没有得到资金。在项目被接受,资金落实之后,该项目官员负责编写详细的工作计划,评价担任顾问工作的可能人选,在顾问前往该地之前向其介绍情况,在顾问工作期间与其保持联系,并根据需要访问该国,与该国政府一道定期审查项目。在1980年以前,即在进行海运培训方案之前,所有技术合作项目均得到(当时)航运司四个科之一(航运、港口、多式联运、海事立法)的工作人员支持。这些工作人员除进行研究之外还管理技术合作项目,正是这种双重作用帮助确保了研究与技术合作的相互促进,前面已经提到了这一点。

59. 这种办法并非没有问题,特别是在实地项目所需要的优先注意方面,过去几年中,由于技术合作管理安排的变动,这些问题更加严重。直至1988年,技术合作项目的管理由负责“项目技术支持”的项目官员和处理行政和方案规划问题的技术合作处承担。技术合作处在1988年撤销,采用了新的安排,将更多的方案规划和行政管理责任交给各实务司。

60. 虽然这些新的安排值得欢迎,但责任增加而资源却未相应增加。确实,这一时期工作人员实际上有所减少,该司正是在这一时期承担了新的职责。编制和管理技术合作项目很费时间。过去搞项目仅仅是招聘一两位专家,将其派往当地数年,这种日子一去不复返了。项目现在更加复杂,更多地利用短期顾问。这种办法有许多好处--更加经济有效,能使经济合作和研究更好地相互促进,但在管理方面要作出相当大的努力,对那些必须在项目管理和更为传统的秘书处活动之间分配其时间的官员而言,这种方法会对及时为会议编写文件具有不利的影响,有损于研究和质量。这种情况加上项目筹备资源减少导致了这些部门过去几年提供的技术援助量下降。

61. 这一问题看来有两种备选解决办法:

- (a) 确保增加技术合作量的同时相应增加工作人员,具体从项目预算中供资或从技术合作活动产生的“间接费用”部分供资;
- (b) 采用更严格的接受标准,限制技术合作量。

62. 第一种备选办法看来更符合逻辑,实际上,1994年进行的技术合作政策审查就提出了这类建议。贸易和发展理事会同意,“……秘书处应该作出安排,确保将贸发会议收到的用于项目执行的支助费用的适当份额透明和公平地分配给实务司或方案”。⁷然而,目前主要是该司中那些不涉及研究和政策分析的部门准备将时间用于编写和推动技术合作提议。其影响是该司技术合作活动组合的逐步变化,尽管更多的是由于欠缺而不是由于设计。货物预报信息系统和海运培训方案现在各占该司活动的25%以上。索马里的港口项目又占了25%,其余部分不足25%。

63. 项目管理的复杂性在下列方面造成了潜在的冲突:

- (a) 诸如采购或获得服务或专家旅行等行政程序,这些程序符合常规的秘书处活动的需求而不是对时间敏感的技术合作的需求;
- (b) 项目管理对最新和准确的财务信息的需求。

如第53段所述,也许应该重新审查这些程序。

五、机构间合作

64. 贸发会议与联合国系统内许多组织合作进行其技术合作活动。就航运和港口而言,两个其他组织--国际劳工局和国际海事组织在这一领域也有授权。贸发会议的援助基本上集中于经济、商业和法律方面,而劳工局涉及就业和社会问题,海事组织涉及技术和安全方面。国际劳工局、海事组织和贸发会议的行政首长1989年设立了一个联合工作组,最初是为了协调港口培训方面的行动。该工作组的职权范围如下:

- 审查这三个组织在港口培训领域的技术合作方案;
- 查明增强合作和有可能采取联合行动的领域。

65. 这三个组织不仅在港口培训方面,而且在共同关心的其他领域发展了更密切的工作关系,以避免可能的重复努力和确保最有效地利用这三个组织稀少的资源。贸发会议和劳工局目前在亚洲和拉丁美洲进行联合人力资源开发活动,贸发会议和海事组织在中美洲联合执行一个海事立法项目。贸发会议秘书处还为世界海运大学的教育方案提供大约每年三个人月的投入。

66. 贸发会议和海事组织之间合作的一种新的想法正在获得势头,这一想法有关通过执行污染者付费原则在沿岸地区帮助保护环境的各种活动。根据这一想法,贸发会议将设计为安装废料处理设施提供资源的商业框架,海事组织则注意技术方面问题。作为对于沿岸地区可持续发展的一种贡献,还可以制定联合教育方案,正在进行机构间讨论,以便制定一个联合方案提交可能的捐赠者。

67. 所提到的联合活动有些还涉及海运培训方案网络的成员。亚洲地区的成员与亚太经社会合作,发展了一个转运标准课程,该课程随后提供给了其他地区的成员。贸发会议与其他拥有合作培训网络的组织保持经常的联系,如国际民用航空组织及其民航培训方案。

68. 贸发会议还与联合国各经济委员会合作,特别是就运输和通讯十年与非洲经委会和亚太经社会合作。关于非洲十年,贸发会议主持了一个航运、港口、内陆水道和多式联运分部门工作组,该工作组在筹备十年的活动中分析了上述各分部门的问题并提出了解决这些问题的战略。贸发会议以工作组的名义编写了一份小册子,向非洲各国政府、次区域组织以及运输服务的提供者 and 使用者宣传这些战略。此外,还编写了一本介绍,附有图像和读者指南,供非洲经委会和工作组其他成员在为讨论运输问题而举行的次区域讲习班和会议中使用。

69. 贸发会议正在与亚太经社会和国际劳工局就亚洲太平洋运输和通讯十年

进行合作。在亚太经社会方面,贸发会议正在就消除阻碍国内和跨国界多式联运的无形障碍--后勤、程序和立法等障碍--提供指导。在国际劳工局方面,贸发会议在1994年对亚洲港口人力资源开发和培训需求进行了调查,并与该地区代表一道制定了一项促进该地区港口人力资源开发的行动计划。

70. 还与世界银行密切合作,特别是在运输后勤领域。正在编写一份世界银行/贸发会议联合文件,题为“促进贸易和运输指南”,其目的是通过提高撒哈拉以南非洲各国陆运和海运服务的效率,通过增进合作和区域经济一体化,增强这些国家的国际竞争力。贸发会议1994年执行的5个国家技术合作项目由接受国通过世界银行贷款供资。

71. 最后,贸发会议还就索马里项目与联合国索马里行动和世界粮食计划署合作。目前,贸发会议负责摩加迪沙港务局的工作,而粮食计划署负责港口经营人。

六、方案的好处

A. 影响衡量

72. 技术合作活动的目的是带来变革。无论是采用新的系统或仅是改变态度或办法,变革都有其目的和打算产生的影响。不幸的是,影响的衡量问题重重。因此很难判断技术合作的效率,并利用这种观察结果来提高标准。

73. 这一困难有好些因素,特别是,技术合作活动的进行常常是为了补充或面对已在进行的变革--如对付一种新的技术或最大限度地减少一个新查明问题的影响。如果随着活动的进展衡量绩效,则其明显的影响可能被其他变革所放大或抵消。所有措施都不可靠,对活动的判断将是主观的。还有,技术合作常常是为了产生一个累积的长期影响,难以与其他趋势区分,并肯定会被各种独立的变革所放大或掩盖。

74. 这些因素与人力资源开发和培训都特别有关。除非个人工作的框架得到相应调整,通过增加个人的知识或提高其能力明显改善绩效的情况极少。因此重要的是要有一个人力资源开发政策,以确保培训对管理驱动的需求作出反应。

75. 某种形式的评价是项目的一个共同点,无论是作为项目本身的一部分或是作为一项独立的工作。评价往往是审查有关各方的满意程度或研究可能阻碍项目的因素。在第一种情况下,意见很少是客观的,往往会避免微妙的问题;而在第二种情况下,结果可能有效和有用,但却浮浅,在很大程度上取决于所选的评估者。

B. 方案评价结果

76. 近年来对该司的3个方案,即货物预报信息系统、海运培训方案和改善港口经营三者进行了独立评价,这3个方案共占总方案的50%以上。

77. 英国咨询公司 Transmark 受欧洲联盟委员会委托在1993年对货物预报信息系统进行了评价,结论是:

“货物预报信息系统提供了适当的技术,技术上健全,如果得到适当执行和管理,将有效和令人满意地处理在非洲查明的各种业务问题。货物预报信息系统还作为许多其他增值系统的基础,对非洲运输经营人及其客户大有好处。”⁹

78. 但是,潜在的好处无论有多大都可能因一些重大风险而受到损害。贸发会议的经验表明,必须十分注意抑制这些风险。第一是利用货物预报信息系统的所有各级人员都必须能够利用提供的信息,弥补不足并计划各种改进。如果他们不这样做,这些好处就将白白浪费。因此适当的培训至为关键。

79. 关于海运培训方案,独立顾问在1989年对方案和典型网络活动进行了深入审查。当时贸发会议刚负责该方案不久,审查的目标之一是查明需要贸发会议和网络成员注意的各种弱点,以确保在项目支持下建立的系统能够持续。主要结论如下:

“本评价研究表明,海运培训方案大体上实现了其主要的发展目标--建有各种网络,各单个中心或多或少得到建立。在绩效方面,方案的许多产出(但并非全部)也得到实现。此外,方案还对许多未具体指明的与培训有关的活动作出了贡献,还产生了项目文件中详细提到的产出之外的许多好处。”⁹

80. 尽管海运培训方案办法体现了某种报告和评价的方法,使方案工作人员能够衡量绩效的某些方面,但随后却没有进行外部审查,一些孤立的项目评价除外,如在法国供资的加勒比国家区域项目第一阶段结束时进行的评价。这一评价和其他在项目结束时进行的评价都肯定项目期间取得的成果,但却不能够评估较长期的影响。

81. 评价报告的详细结果是贸发会议当时编制的一个行动计划的基础,以便加强贸发会议和其他成员的贡献并确保网络持续运转。该行动计划打算建立一个支持机制,弥补当地的技术弱点,逐步增加当地的承诺,为减少人员周转提供刺激,同时提供机会向替代工作人员传授经验。现在很清楚,如果这些目标要持久,这一支持机制就必须持续很长时间。所涉国家众多以及该网络具有的巨大潜力可以证明这样做有道理。但对一个普通项目采取这类后续行动费用太高,无法承受。

82. 显然,第29段中所列要求已经达到。建立了当地培训方案,同时还有手段予以扩大和改进。但同样清楚的是,可以衡量和能够持久的努力取决于许多因素。中央支持组目前正特别注意各培训中心和客户企业之间的关系,尤其是确立人力资源开发政策,以确保培训被看作是为了满足公司的目标,从而吸引必要的当地支持。

83. 改善港口经营IPP-1课程涉及杂货运营管理,对IPP-1的评价根据数项标准评估了培训材料,包括其对受训者职业需求的相关性,其质量、全面性、其技术内容的深度和准确性、培训者使用和受训者理解的容易程度。得出的结论是该课程实现了其培训中下级管理人员的目标,增强了与会者的自信心。同时强调了课程适应当地条件的重要性。该课程在有些港口得到高级管理层的全面支持,在这些港口,可以很容易地认为应用从课程中学到的新知识而采取的措施。

84. 虽然提倡诸如IPP-1这种预先准备好的一揽子培训的首要原因是它们可对明确查明的需求作出良好反应,这种办法还有经济有效的优点。据估计,在1983至1989年期间,50多个国家的约5,000多位中级管理人员参加或部分参加了这一课程。为20位参与者安排一个4周常规培训课程的费用可达4万美元(不包括参与者的旅费),即500美元每个培训者/周,这种培训课程不大可能满足培训需求,无法与上述经过彻底研究的培训材料相比。发展4周的IPP-1课程,用8种语文制作200套培训材料,培训200多位教员和首次实施时提供的援助费用总计为170万美元。但是,如果这一数字除以20,000培训人周,则每个培训者/周国际出资的费用仅为85美元。由于这种课程继续在进行,每个培训者/周的费用继续下降。

C. 持续性

85. 技术合作项目效率的最终检验不是在项目执行期间是否改善了局势,而是在项目结束之后这些改进是否能持续并继续发展。不幸的是,这种评估甚至比在项目期间和项目结束之时衡量影响更加困难。然而,可以对项目是否成功作出一些判断,对那些未完全实现其目标的项目也可以指出一些原因。

86. 贸发会议人力资源开发活动的主要目标是建立和加强当地培训能力,并通过自持网络使这种能力能够持久。从接受技术援助的培训中心目前绩效来看,其记录是好坏参半。所幸的是,有些中心努力继续发展和进行培训以满足它们为其服务的组织变化的需求,另一些中心则看来一段时间还不错,但随后就陷入常规,仅仅继续举办现有课程,不考虑客户变化的需求,因此对客户组织的绩效没有多大影响。甚至还有几个过去接受援助的中心今天看来几乎不发挥作用。

87. 在可持续性这一重要目标方面,只有很少几个培训项目完全成功,为什么如此无法给出一个普遍的答复。然而,根据贸发会议的经验,可以提出下列可能的原因。

(a) 极少组织有一项人力资源开发政策,因此培训中心的目标常常不为客户企业所共有,其后果是:

- 政府和高级管理层可能口头上强调培训的重要性,但实际上却没有真正承认,没有提供充分的资源和支持;特别是培训者地位总是很低,培训的形象和质量都受到损害;
- 培训很少在与中层管理人员充分协调的情况下设计和实施,以确保培训满足实际需求,由最需要的人参加培训,受训者在返回工作地点时能够应用其新知识和技巧;
- 虽然许多人接受过从事培训工作的培训,但绝大多数都被派从事其他工作,其结果是新的培训方案极少发展。

(b) 项目持续时间太短,由于财政限制,项目期间限于一或两年,但实际上,诸如培训中心这样的新机构需要更长的时间才能完全确立。这并不是说一个项目应当以同一方式进行多年,但是在项目结束之后一段时间内需要得到有选择的支持。

88. 除人力资源开发项目之外,就其他项目而言,其绩效和可持续性在很大程度上取决于政府和项目受益人是否承诺成为完全的项目伙伴,提供必要的当地支助,包括指定适当的对应方,对应方能在项目完成之后确保连续性。同样,旨在改善经营或机构建设的项目也不应当为期太短。通常有一个分析阶段,在这一阶段提出变革的建议,然后是一个执行阶段。受益人将需要时间消化有关变革的提议,以便充分评价其所有影响,受变革影响者需要作好准备,也许可通过培训方式,以便成功地对付这些变革。过于匆忙地转入执行阶段可能会起反作用。在执行阶段继续得到咨询和援助十分重要,这样有助于处理各种棘手问题,在引入新的程序和做法时必然出现各种问题,因此在项目设计时应当考虑到这一点。

89. 还需要受益者作出有力的承诺以确保系统的持续性,如使用计算机软件的货物预报信息系统。一旦硬件软件安装完毕、培训结束、贸发会议应当撤出之时,用户将被鼓励在某种制度框架内协力保持系统运转。如果系统提供的数据被用来改善运输组织,从而证明了其有效性,则经营人会受到刺激确保在项目结束后维持该系统。不能及时得到咨询或某些至关重要的硬件得不到维修可能损害项目成就的持续性,为了减少这种风险,也许应当在项目预算中列入一个小部分,针对项目中止以后

可能的后续援助工作。

90. 项目的规模也可能对其长期成功具有重大影响。有些项目太小,没有理由在国家或区域一级派一名专职顾问,因此,除非十分明确地安排好项目的管理,这些项目很容易迷失方向。另一方面,那些提供专家小组的项目由于专家的能动作用可能在短期获得成功,但由于这支重大力量的撤出而可能在长期失败。大规模项目的设计应当注重撤出问题和逐步向当地社区移交的安排。

D. 机构变革

91. 直到最近,贸发会议组织的技术合作几乎完全涉及公共部门。其中有许多原因,主要反映了联合国历来与各国联系的渠道。哪些援助能够提供政府部门知道得更清楚,捐赠者供资的优先次序通常由一个政府办事处决定。但是,由于许多国家的体制改革,私营部门在运输行业正在发挥更加重要的作用。最近进行的一些项目,特别是货物预报信息系统、海运培训方案和多式联运等项目与私营企业共同进行。迄今为止的经验表明,私营部门是一个极其严肃的技术合作伙伴,愿意积极卷入项目活动,并对执行的结果作出有力的承诺。

92. 然而,在人力资源开发方面,有迹象表明,私营部门更多地卷入运输组织可能没有最好地利用现有的机会。人力资源开发和培训常常有一个中期或长期目标,在短期中则仅仅是开支。对雇主而言,在个人身上的投资可能损失,因为此人可能在投资生效之前就换了工作。许多工业化国家现在正采取诸如税收刺激或立法等措施,确保能够这样做的公司将其部分收入用于人员发展或培训。这不需要违背私有化的原则,因为一种商业办法也可能有助于实现具体目标。

93. 看来有三点经验教训:

- 关于技术合作活动的信息应当更便利地向私营部门提供;
- 在确定援助的优先秩序时,政府应当考虑私营部门的优先秩序;和
- 在人力资源开发领域可能需要协调公共和私营目标。

E. 发展中国家间技术合作

94. 通过安排发展中国家间的合作可能减轻技术合作项目遇到的三种问题。这些问题是:

- 顾问有时表现出难以适应,尽管这些顾问在工业化国家有丰富的经验;

- 利用工业化国家的顾问所涉费用很高,因为工业化国家采用高工资;
- 在项目结束时突然再得不到咨询。

95. 一个国家寻求的咨询常常可以在本地区内--有时甚至在本国内--由那些具有专门经验的人提供,这些经验可直接适用于当地条件。与来自远方工业化国家的帮助相比,这种咨询不仅更可能为请求国所迅速吸收,而且这种咨询费用应当更低(在旅费和报酬两方面),如果需要,还可采取中期和长期后续行动。

96. 毫无疑问,一国或一个地区内的成功经验可作为它国和其他地区的重大借鉴。贸发会议技术合作的一个长处就是专门利用这些经验,用以进行其研究和将其纳入技术合作项目和方案。转让经验方面的一个重要指标是利用来自起源国的专门知识。

97. 海运培训方案、货物预报信息系统、多式联运活动和索马里项目都最大限度地采用了这一办法。虽然可能难以在所有领域照搬此种办法,但这种办法很可能比目前更广泛地采用。海运培训方案网络中现有的联系也许可以扩大到包括管理人员和官员之间的职业联系,以便能够比较容易地安排临时合作。还应当鼓励利用当地专家和顾问服务,以便增加当地专家和顾问的经验并减少费用。

注

¹ 《贸易效率关键部门的准则草案:运输》,TD/B/WG.2/11/Add.2。

² 《新的发展伙伴关系:卡塔赫纳承诺》(TD/364/Rev.1),第61段。

³ 同上,第63段(1)。

⁴ 题为“实施海事培训方案行动计划”的报告UNCTAD/SDD/TRN/1载有关于海事培训方案的详细资料。

⁵ 副主席(美利坚合众国)关于议程项目2的磋商情况报告(TD/B/39(2)/26)。

⁶ 议定结论421(XLI):审查技术合作(TD/B/41(1)/14,Vol.1)。

⁷ 贸易和发展理事会第四十一届第一期会议报告,TD/B/41(1)/14(Vol.I)

⁸ Transmark 提交的东部和南部非洲国家优惠贸易区货物预报信息系统评价研究报告,1993年11月。

⁹ 开发计划署/贸发会议联合评价海运培训方案报告,由B. J. Thomas博士和P. Bauchet教授编写(1989年)。