



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/GE.1/2
28 June 1993
CHINESE
Original: FRENCH

贸易和发展理事会
发展服务部门常设委员会(航运)
政府间港口专家组
1993年10月25日,日内瓦
临时议程项目3和4

港口的组织和管理

贸发会议秘书处的报告

目 录

章 次

段 次

导言.....	(一)-(四)
一、港口的组织和管理.....	1 - 34
二、贸发会议的出版物和技术合作方案.....	35 - 58

导 言

(一) 发展服务部门常设委员会(航运)在其于1992年11月2日至6日举行的第一届会议上通过了一项港口方面的工作方案(第TD/B/39(2)/5-TD/B/CN.4/13号文件附件一)。在这届会议上提出了是否可能召开一次政府间港口专家组会议的问题。但是,由于没有时间,未能完成必要的协商。因此,常设委员会决定根据“卡塔赫纳承诺”第83段将问题交协商机制讨论。

(二) 根据协商情况,贸易和发展理事会在其于1993年3月举行的第三十九届会议上核准了政府间港口专家组的职权范围,并决定召开该专家组的会议。根据决定,专家组会议将在1993年10月25日至29日举行,在此之前,还要就港口电子数据交换和港口服务销售的问题举行为期两天的高级讨论会。

(三) 这届会议的全部议程如下:

1. 选举主席团
2. 通过议程和安排工作
3. 港口的组织和管理
4. 出版物和技术合作
5. 其他事项
6. 通过政府间专家组给发展服务部门常设委员会(航运)的报告

强调了两个主题:港口的组织和管理及贸发会议的出版物和港口技术合作方案。

(四) 本报告旨在作为专家组对这些问题进行讨论的基础。还备有旨在作为辅助文件的其他各种研究报告。但在本文件中概述了这些文件的内容以便利专家组的工作。

第一章

港口的组织和管理

1. “国际社会正面临着史无前例的挑战和机会,对之作出的反应将决定为建立健全、可靠和公平的世界经济所作努力的结果。”这是1992年举行的第八届贸发大会通过的《卡塔赫纳承诺》第一段的第一句话,它完全适用于港口部门。在多数国家,商业港口都是或可变成发展国际贸易的重要战略舞台,只要它们能够迎接挑战,抓住国际贸易和运输部门的结构和技术变革所带来的机会。在这种情况下,港口的组织和管理极大重要性将是很明显的,因为这两方面的情况决定着港口的效率和活力,因而也决定着港口是否能促进国家的发展。然而,如果不首先研究国际贸易和运输的发展情况和要求,就不能正确研究这些问题。

2. 因此,本章由四节组成,其中分别讨论了下列问题:(一)国际贸易和运输的最新发展及其对港口的影响,(二)国家和地方港口的组织,(三)据此建立的组织的管理,(四)国家或区域港口之间的合作。这些问题都是相互密切关联的。分开讨论这些问题的唯一目的是便于在本文中陈述和分析。

3. 准备了下列研究报告以作为有关专题的参考文件。这些研究报告是应1990年的特设政府间港口专家组根据航运委员会为其规定的任务(1990年6月,第65XIV号决议,第六段)提出的要求编写的。

港口的现代化管理和组织原则

(TD/B/C.4/AC.7/13)

港口服务销售和第三代港口的挑战

(TD/B/C.4/AC.7/14)

港口管理的法律方面(UNCTAD/SHIP/639)

港务局的战略规划(UNCTAD/SHIP/646)

港口人力资源的管理与开发

(UNCTAD/SHIP/644)

还根据发展服务部门常设委员会通过的工作方案编写了另一个研究报告:

港口的可持久发展(UNCTAD/SDD/PORT/1)。

这是“卡塔赫纳后”时期的第一个研究报告。

A. 国际贸易和运输的最新发展及其对港口的影响

4. 在上面提到的关于港口服务销售的研究报告第一章和第二章中全面介绍了这一专题。在过去30年中,世界贸易比世界生产发展更快。现在,生产比以前更加全球化。世界各区域都出现了新的经济强国和许多工业和商业中心,从而形成了一种新的世界贸易格局,其特点是贸易价值比贸易数额增长更迅速,这主要是因为时常用集装箱运载的制成品的贸易大量增加。运输和通信的发展使世界显得小了。因此,多国生产系统正在迅速扩展。有关劳动力、原料、工厂选址、运输和分销网、市场和交货日期的决定是从全球而不是从局部着眼作出的。消费也在向全球化发展,因而加剧了代用产品之间的竞争并导致空前强调控制和减少生产成本和运输费用,因而,对运输和分销提出了新的要求:更高的速度,可靠和安全,减少费用,外贸和运输系统一体化,多式联运,发展围绕转运中心(港口和机场)的运输网,远洋船舶的经营专门化和规模经济以及国际运输针对客户需要的多样化和灵活性。

5. 这种发展给港口增加了新的责任。在以程度更高的一体化特点的新的贸易组织格局中,港口是连接生产和消费的运输系统中极少的间断点,或不如说交接点之一。港口具有成为贸易发展战略舞台的各种有利条件。很少能在同一个地方找到国际贸易各重要方面的这么多代表;托运人、转运人、船东、保险公司、银行、铁路和公路运输经营人、海关办事处等。首先注意到这些发展情况的港务局为相应的变化作了准备,建立了陆地和水上的必要基础结构以便于提供各种新的服务,例如与建立分销中心相联系的各种服务:储存、分散发货、包装、标签和质量控制。这些变革的实行没有高效信息系统是不行的,信息系统被称为港口的“信息结构”,其重要性可与实物基础结构相提并论。

6. 因此,为适应这些新情况,已不得不改变行为方式。港务局不得不更接近港口用户,用户现在变成了“雇客”和“伙伴”。整个港口社区正在联合起来,形成了一个在港务局的鼓励和支持下各主要商业代理方积极参与的结构;港务局的作用也在改变,从前处于控制地位,而且有时远离商业活动,现在则变成这些新活动的一个协调和促进机构,同时保持着作为公共部门代表的作用。这种作用很难发挥,因为一方面需要具有远见和决心,主动采取行动,而另一方面,有时又需要知道什么时候应当撤出以给各商业代理方和私营部门留出活动余地。在秘书处的培训方案中,为便于培训,采取了这种办法的港口被称为第三代港口以区别于只作为两种形式运输交接点的传统港口(第一代港口)和已具有工业化等一系列新功能的、目标更远的港口(第二代港口)。

7. 专家组不妨注意国际贸易和运输的这种发展以便使各国政府意识到它给港口带来的变化和要求以及挑战和机会,因为,特别是在港口不处于地理中心位置的国家,它们可能不会受到注意,因而也就不能得到发挥与这些新的重大变化相适应的作用所必要的资源。

B. 港口的组织

8. 题为“港口的现代化管理和组织原则”的研究报告(TD/B/C.4/AC.7/13)第一章论述了这一专题,为便利专家组的工作将概述其要点。在许多国家,鉴于当前的贸易要求,国家港口系统的组织问题已成为一个讨论专题。因此,有必要说明一般情况下作为港口所有者的公共部门为港口规定的目标。这方面的思想分为两派,两派观点截然不同。主张从“微观经济”着眼的一派认为,港口的主要目标是确保货物通过费用尽可能低,如果国家完全不干涉港口事务,这将十分容易做到。这种着眼点的逻辑结论是港口的完全私有化,但这样做的国家不多。在多数情况下,国家、区域或地方公共部门都希望港口为国家或区域的发展作出贡献,有时是显著贡献。因此,这个“宏观经济”目标必须凌驾于每个港口的目标(在有几个港口的地方)之上,更不必说每个经营者的目标。实际上,这一目标意味着争取使经手货物的通过费用总额达到最低程度。某些评论者还可能会补充说:以最大或最佳限度地提高其增值价值的方式。除基本目标以外,通常还会引出一些其他目标,这些目标也是源于宏观经济概念:为国家发展作贡献,促进某区域或某种货运的发展,创造外汇收入,促进就业等等。

9. 港口经营者、用户、港口工作人员和港口社区都有他们自己的目标,这些目标,特别是在短期内,可能不同于作为港口所有者的公共当局的目标。但从中期和长远来看,这些目标会聚合在一起,因为所有这些伙伴通常都关心如何尽量减少货物的通过费用和尽可能提高货物的增值价值。

10. 港口或港口系统组织安排的下一阶段的工作包括查点和评估港口的主要业务和行政机能。机能可分为两种:一种是所谓外部机能,即在码头为船舶以及在海陆交接点和陆地一边为其他形式的货物运输发挥的机能,目的是提供一系列各种和逐步广泛的服务;另一种是虽然不那么明显,但同样重要的所谓内部机能,即为港口的经营和满足客户需要所必要的所有行政、经济、实物、社会、商业和发展服务。

11. 一旦确定了港口系统的目标和机能,就必须建立港口的结构和组织以使其

能在最佳条件下发挥其各种机能,从而为港口系统实现其目标提供最好的保证。这经常是一项很困难的任务,因为总是要照顾到港口中的很多微妙平衡,特别是社会平衡。这里,不能提供什么精确规则或标准样板,因为在组织或改组港口方面,各国要考虑的各种参数的差别太多了。然而,既然给专家组的任务是研究“包括与私有化、商业化、解除管制和现行法律有关的问题在内的“港口组织事项,那么,它就可能不妨就一些适用于这些领域的原则表示一下意见。为便利专家组进行工作,已安排某些港口向其提供有关其经验的资料。这些港口之所以被秘书处选中,正是因为它们的经验富有教益。其他方面提供的资料无疑也会丰富讨论内容。

12. 在这一领域,下述原则似乎值得专家组注意,但应用这些原则必须结合当地情况:

- 鼓励将港口部门化,分为生产单位、支助单位和管理单位;
- 鼓励决策过程下放和单位自主;
- 采取机能性港口结构,将公共领域的机能(如警察、安全、海关和公共卫生服务)分配给公共实体,将商业性机能分配给适当的经营者;
- 继续作为港务机关或港务局,负责公共领域事务的决策,如场地保留和分配,活动的协调以及基本法律和规章的实行。其作用范围可大可小。

但是,无论如何设想,港务机关都必须有相当的自主权,特别是在业务和财务方面。

- 加强当地伙伴在决策结构(董事会)中的代表权以使港口适应其“雇客”的需要。
- 促进港口中所有公共和私人组织融合于一个可代表整个港口社区的结构中。

如果要满足现在的贸易要求,所有各方就都必须注重销售,或不如说商业管理。在任何时候和任何一级,这种着眼点都是必要的,只有这样,整个港口社区才能在贸易和商业方面生气勃勃,表现出无限活力。

13. 在许多国家,港口的私有化都是讨论的专题之一。在许多情况下,这都是一个管理的私有化,而不是资本的私有化问题。因此,某些集装箱装卸区的管理被委托给私人部门负责,虽然有关基础结构仍属公共部门所有。在具有能满足港口的特别要求,特别是其财务和投资要求、充分组织起来的、负责的私人部门的国家,商业管理原则的应用似乎适合选择私有化。除了被委托给通常称为港务机关的机构、只负责一些公共活动的那种可以很小的核心机能以外,其他机能均应一一研究并分配给最适合发挥有关机能的公共和私人部门。研究商业性越来越强的各种机能时所处

角度离核心越远,私人部门的优势就显得越大,在一些国家,私人部门已证明了其活力,特别是在港口设施的经营方面。港口或港口部分机能的私有化过程并非没有一点风险,如果要控制这种风险,就必须预先确定它。私有化可造成与港口目标不符的垄断形势或对个人利益的追求。可能需要采取管制性措施以避免这些风险;某些评论者担心,过度管制可能会破坏向私人部门的转让:他们会提到有关规章中对资本转让的限制(为国家利益而保留或优先考虑港口工作人员等)。

14. 在一些地理区域,如北美洲,港口“解除管制”产生了良好结果。的确,繁琐的各种规章制度可导致港口业务的瘫痪,通常这还伴随着行政文件和检查的泛滥,因而拖累了业务工作。这方面的基本原则应当是促进货运的顺畅进行,最好事后检查,而不要事先检查。

15. 在编写题为“港口管理的法律方面”的研究报告的过程中,秘书处召开了一次约有20位港口事务法律专家参加的非正式会议,他们审议了秘书处有关这一问题的第一部分工作,并拟订了一些原则和建议,其全文见有关研究报告的附件一。该文件的下述摘要可有助于专家组拟订自己的关于港口立法的建议:

“国际贸易的要求意味着,商业港口必须扩大向用户提供服务的范围并提高其质量,采用商业管理制度。如果没有国家和地方的适当法律基础,这是不可能令人满意地实现的。工作组认为,每个国家都应当根据其国家法律及其对港务机关责任的要求和有关设想制定本国的制度。

在港口的经营和秩序这一特殊领域,工作组建议每个港口采用自己的规章以确保顺利经营及其水道和货场的安全,对违章行为采取和实行必要的强制措施。最好对工作人员进行培训,尽量采取预防措施以避免采取严厉行动。

参与起草涉及港口活动的国际法律文书的政府最好能作出必要的安排以确保:

- 其代表尽可能得到港口事务法律专家的协助;
- 力争保证港务局和各种港口经营者的利益,使其责任范围不超过合理限度;
- 港口业务不因为涉及船舶、货物或雇员的法律冲突而被拖延或停止。

工作组理解发展中国家代表所表示的担忧。它认为,应当加强发展中国家一些港口的法律服务。它请贸发会议秘书处及其他有关国家和国际组织协助培训必要的法律专家。最好能举办关于这类问题的国家、区域和国

际讨论会。

不论是在一个国家还是在国际上，港口的定义和作用都并不总是足够明确的。在这方面，为了促进与发展贸易有关的港口活动，工作组建议修改，并在可能的情况下延长1923年12月9日的《关于海运港口自由进入和航行的日内瓦公约》。

港务费是任何经营、收入和发展政策的重要组成部分，必须在港口控制之下。

港口必须具备法律手段以确保其业务不因船舶扣留或残骸、弃船或污染物的存在等事件而被迫中断或停止。

关于港口区，应当明确划定其范围，采取法律和其他措施，包括制订港口的可持久发展计划，以便保证其将来的发展。

有关港口对第三方或用户的责任的规章应当具体而明确以考虑到港口活动的特殊性质。

为便于进行港口风险管理，工作组表示希望能为保证港口利益规定出责任限度。”

C. 港口的管理

16. 在审议港口管理这一专题时，专家组要铭记其职权范围的一个重要基本组成部分，即“研究可有助于港口及有关港口服务的高效管理和可持久发展的各种因素”。

在前一节的最末几段中已提到港口管理问题，从而表明了贸易港口的组织和管理之间的相辅相成关系。在专家组有关管理的职权范围中提到了人力资源、战略规划、销售、可持久发展和投资要求等问题。下面将分别研究这些问题；我们已经回顾了我们认为应当应用于港口管理的主要原则，关于这些原则的更详细表述可见于题为“港口的现代化管理和组织原则”的研究报告(TD/B/C.4/AC.7/13)第二章。

17. 港口的良好管理要求实行管理目标制，管理目标是对港口目标的补充，同时比港口目标更实际，分为总目标和分目标。前者是中期或长期的，如：在十年内建立一个工业区。分目标必须具体，数目应当有限，定义应当明确(如：在本年度将船舶等候时间减少5%)。不存在没有目标的港口现代化管理。为达到这些目标，港口管理者要作出一系列决策。这些决策并不是都同样重要，也不都具有同样的特点。港口管理不好的共同原因之一就是决策不当，不是决策时机不对，就是决策人

没有经过充分培训和准备。区分三种决策是有益的，一种是预先知道起作用的日常决策，另一种是使港口适应变化所必要的创新性决策，第三种是与港口的长期发展有关的战略决策。港口要得到良好管理，至关重要的是要确保负责作这些不同类决策的人具有必要的能力、权力和信息。因此，认真选择管理人员，特别是港务局局长或港口社区主要负责人很重要，因为他将主要负责管理和实行这个领域的基本原则。事实表明，发展中国家拥有有才能的港口官员，但必须确保港口管理部门不受过多限制，特别是监督机构的限制，因为这与有关加强活力和货运效率的要求不一致。

18. 港口管理者可利用的“工具”很多，详见前面提到的研究报告。有各种行政工具，在这个意义上，港口的行政组织就是一种强大的管理工具。全面核算和成本核算或分析性核算是财务工具。还有商业工具以及技术和业务工具，包括各种业务制度，特别是那些与货运站和设备维护有关的制度。

19. 这些工具中的最后、当然也是最重要的一种，就是人力资源的开发，这是秘书处的一个整个研究报告(UNCTAD/SHIP/644)的主题。“人力资源开发”一语的定义必须认真说明以求明确和一致。秘书处采用的定义考虑到下述四个阶段：人员需要的估算、人员的“产生”（招聘或内部培训）、人员的管理和对所获成果的评估。在阐述这一专题时，报告提出了一种在某些港口已经实行的办法。这种办法首先包括研究港口组织的就业结构，对港口的短期和中期人员需要进行定性和定量评估。这种评估通过与现有人力资源进行比较可查明人员短缺(或多余)情况，从而可以制订必要的调整计划。为取得这种结果，特别是在就业人员数以百计的庞大港口组织的情况下，建议采取一种“模拟”办法，即构制一个可反映有关组织主要特点的简单模型。为此目的，将各业务点按机能(如：业务、行政等)重新分类，画出反映未来需要评估结果的矩阵。下一步是按照同样的标准核查现有资源，估价其发展潜力。比较之后就会明了各业务点、各类和各行等方面人员的短缺(或过剩)情况。然后，根据管理目标和对所考虑港口企业的限制，以外部招聘或内部调动的方式进行调整。报告提出了一些应有助于执行人力资源开发政策的实际意见。报告最后论述了过程的最后阶段，即以某种方式，特别是按照指标或指标板评估所采取和执行政策的适用情况。

20. 专家组可能不妨强调有一项目标远大的人力资源开发政策的重要性，因为这对港口的有效和高效发挥作用是必要的。它也不妨强调在这一领域活力和一致性都是必要的。这就是为什么秘书处提出了一种解决这些问题的系统办法以取得具体和定量性结果。实行这种办法(或任何其他有力办法)的确需要大量时间和精力，

但关键是值得为拟定和执行一种真正的人力资源开发政策拿出必要的时间和资源。对一企业或港口来说,这可能是最有用的投资之一。

21. 战略规划是一种现代管理方法,它也是秘书处整个一个报告(UNCTAD/SHIP/646)的主题;该报告通过纽约、新加坡和鹿特丹三个利用战略规划的港口的案例研究展示了这种管理方法。战略规划首先制订和应用于美国,然后逐渐为其他国家所利用。但很少有港口系统地利用这种方法,虽然多数最具活力的港口本能地应用了其中某些原则。“规则”一词可能会引起混乱,因为在许多港口它的意思往往是拟订基础结构长期发展计划。

22. 战略规划的优点是,它将包括港口目标和管理目标在内的各种现代管理概念融为一体,同时考虑到市场的特点,特别是竞争性,以及港口的特点,特别是其长处和短处。这样,就可以制订各种管理战略,特别是中期战略,这些战略可使港口能发挥其长处,避免从事它在与对手竞争中处于不利地位的业务,从而更有效地摆正自己在竞争中的位置。这些战略可关系到整个港口(如:努力吸引班轮航运,或使货物大幅度提高增殖价值)或港口的一部分(如:争取实行最低集装箱装卸费)。我们必须再次强调,在当代,竞争意识对几乎所有港口都很重要,因为即便没有竞争者吸引某些贸易货流,在所有各种通过港口的产品方面,世界市场上的竞争也都是非常激烈的。在转运费用上得几分或失几分就可能意味着得到和失去市场或货运份额。因此,战略规划的原则适用于所有大小港口和所有国家。

23. 鉴于这是一种新型办法,专家组不妨考虑是否需要进行一些宣传和培训活动,特别是在发展中国家,以使它们能按照每个港口的需要有效地掌握和应用这种管理方法。

24. 港口服务销售是秘书处以此为标题的另一文件(TD/B/C.4/AC.7/14)的研究主题,这里,我们将只概述其要点。港口的这种机能是一直存在的,但由于特别是某些区域港口间的竞争和国际(产品)竞争的加强以及由此引起的国际贸易和运输的变化,这一机能也有了显著发展。销售就是“出卖”由港口提供的服务,如果港口具有竞争力,这是比较容易做到的。研究报告列举了决定港口竞争力的一些因素:有利的地理位置、与内地运输的衔接水平、港口服务具备情况和效率、港口服务价格、社会和经济的稳定性以及电信水平。专家组无疑会注意到,对港口竞争力的这种研究是秘书处新工作方案的主题之一,专家组职权范围的开始部分中也包括了这一问题。

25. 如果要达到预期效果,就必须大力进行港口服务销售活动。需要进行三类活动:一、收集和整理统计、商业、金融、海关和其他资料;二、市场调研,特

别是要研究按用户种类或货运种类，如集装箱货运或散装货运进行的市场划分情况（这种调研还要研究实际或可能的贸易或运输变化以及预期的公共行政机关或客户等伙伴行为的实际和可能变化对港口的影响；这样就可以按照预期的货运种类或市场份额确定管理目标和港口目标：建议采用所谓“强弱机威”（强点、弱点、机会、威胁）法）；三、为开展货运进行的推销活动。在这一最后阶段，根据港口的规模和市场特点，可进行一整套活动，如：打电话、交谈、出版刊物、广告宣传、走访、讨论会和会议。这些活动要辅以适当措施，如定价和提供特别服务。

26. 但是，当今，这类商业活动如果孤立地进行或以行政性过强的服务形式进行，就不会有圆满的结果。只有包括所有经济和社会伙伴的整个港口社区团结起来，共同努力促进港口地区的发展，港口才能得到发展。因此，我们看到，最具有活力的港口都在建立和组织港口社区。但是，在港口服务销售方面，也有许多落后港口仍在以日常行政方式对待这一问题，还没有完全了解具有一种充满活力、目标远大的商业政策对其发展，有时甚至是对其生存的重要意义。因此，专家组可能不妨鼓励港口实行在秘书处报告中它认为适当的任何建议。

27. 根据第八届贸发大会和1992年在里约热内卢举行的联合国环境与发展大会的决定，港口的可持久发展问题被列入贸发会议的工作方案。秘书处和国际港埠协会（港埠协会）合作，以此为专题提出了一个报告（港口的可持久发展--UNCTAD/SDD/PORT/1），港埠协会将对这一专题的研究委托给其技术委员会（港口与船舶安全、环境和建设委员会）进行。

28. 可持久发展意味着同时实现经济工作高效率、环境保护和社会正义。港口是许多工业和商业活动正在发展的地方。港口处于海洋和陆地交接地带，往往是在大城市中心或边缘部分。这些特点使港口成为各种污染都可能产生的地方，这是由于港口的建立或扩大（疏浚航道等）或其水上（碰撞、废水排泄和废物）和陆地以及空中（灰尘、爆炸危险、噪音、烟雾、土地污染等）的业务操作。如果不同时努力确保其经济发展，保护港口环境和确保在港口社区中公平分配增长成果，就不可能有港口的可持久发展。

29. 港口环境污染的直接代价并不总是很容易计算的。还有一种间接代价有时也同样重要：港口的形象恶化，货运都避免通过危险或肮脏的港口。环境保护也有一种直接代价（特别是在必须建造专门设施的情况下）和一种间接代价，造成这种代价有多种原因，如为确保港口符合环境标准，要求港口发展项目延期进行。但环境受到保护的港口可受益于其良好形象，它可吸引没有优质环境就不能求得长期发展的贸易和工业。可持久发展的主要问题是要寻求经济发展和环境保护之间的适当

平衡，特别是从长远来看，同时确保公平分担相应代价。

30. 为实现这一目标，报告提出了一系列建议。报告建议在第一阶段尽可能全面地研究有关的经济和技术方面，特别是各种形式污染的代价、其发生频率、相应的危险、保护费用等。报告提出了一项可有助于采取一种政策的办法，还提出了有关如何执行这一办法的意见。首先是在技术经济考虑和社会考虑之间的平衡方面确定目标的问题。其次，报告建议制订、通过和实行一项反映这种平衡，并将预防措施(规章、培训和检查)、促进措施和纠正措施(制裁等)结合起来的计划。港口规划必须注意从工程设计一开始就要考虑到环境保护问题。

31. 报告介绍了有关采取和执行了环境保护和可持久发展政策的港口的三个案例研究。它在结论部分中建议包括发展中国家在内的所有国家在尽可能早的阶段将环境保护与港口建设和发展过程结合起来。相应的保护费用通常会低得多。它建议努力争取确保区域或国际合作和费用分担。它强调了港埠协会所进行工作的性质以及气象组织所通过许多公约的相关性。专家组不妨表示支持这些建议。在订价和港口间竞争方面，报告也提出了一些建议：必须禁止不顾保护环境(因而价格比竞争对手低)的竞争，奖励和订价措施应当有利于注意保护环境的用户(船舶等)。

投资要求

32. 在确定专家组职权范围的协商过程中，一些发展中国家代表要求研究由国际运输的技术和结构变化引起的港口投资要求。这是在与较新一代集装箱船或散装船有关的港口重大投资需要方面的一个特别典型的问题。以转运港口为基础的网状系统形式的运输组织，特别是航运组织，要求转运港口配备重型和昂贵的基础结构及货物搬运设备，而这是那些根据船东协会的决定要“集散化”的港口所不需要的。题为“在发展中国家建立转运设施”的贸发会议报告(TD/B/C.4/AC.7/10)已经说明了合理投资需要什么条件。在货运主流之外、或实际特点或管理方法不适当的某些港口，变成转运中心的条件没有达到，如果不谨慎，就有在设施投资方面付出很大代价的危险，有关设施将利用不足。因此，就有必要按照世界银行和主要信贷组织的要求大力进行可行性研究。专家组可能不妨考虑是否有避免这种情况的其他可能办法。

D. 区域合作

33. 这一问题已被列入港口秘书处工作方案，并被加在政府间专家组在港口组织和管理方面的职权范围内。1995年将编写这方面的专题报告。这将是1990年提交政府间港口专家组的题为“发展中国家港口间合作”的报告(TD/B/C.4/AC.7/8)的一个后续行动，其主要结论和建议看来仍然正确，即：

- 原则上，最好建立尽可能广泛的区域港口合作以分担某些很高的投资费用(如集装箱码头和转运港口)；
- 最近港口间竞争的加强和通过港口的产品的世界市场的同样激烈的竞争使得有必要做到既现实又实际。另外，也没有联合经营港口设施的重要经验。另一方面，在其他一些领域则有很多成功的区域合作经验，如培训、统计、订价结构和术语的协调、航行救助、疏浚航道、程序和单据、规章和环境保护；
- 建议重视看来可提供合作机会的活动，即：
 - 参加已证明具有活力和认真对待发现合作机会和促进扩大合作的区域和国际港口协会的工作；
 - 培训和人力资源开发；
 - 安排发展中国家的港口专家和专门人员执行评估和咨询任务。

34. 为便利专家组的工作，一些港口协会或组织的代表将提供一、二个关于区域港口合作的实例。这样，专家组就可以就这一问题作出或提出它认为适当的任何决定或建议，当然，要考虑到在适于扩大区域合作的领域(如环境保护)已发生或预计要发生的许多变化，或，另一方面，限制这种合作的各种因素(特别是竞争的加强)。

第二章

贸发会议的出版物和技术合作方案

35. 我们将在本章提供有关专家组职权范围第(d)和(e)段的资料。以下两大节将首先论述贸发会议的港口出版物，即研究报告、专著和《港口通讯》，其次论述技术合作和培训方案。

A. 贸发会议的港口出版物

36. 贸发会议特设政府间港口专家组在1990年9月24至28日的会议上就贸发会议的港口出版物向航运委员会提出了若干建议。它特别注意到，许多与会者，特别是发展中国家的与会者说，它们从阅读贸发会议港口研究报告中受益匪浅。它建议积极从事这些研究活动，并强调说，大部分发展中国家缺乏从事这种研究的财力，并指出，它“希望贸发会议在港口问题方面成为它们的咨询和研究中心，也希望贸发会议特别注意它们关注的问题。”

37. 专家组要求优先重视以下领域的五个研究报告：

- 港口的现代化管理和组织原则；
- 商业职能的发展；
- 人力资源的开发；
- 港口活动的法律和管理方面；
- 战略规划。

上述五项研究报告由秘书处编写。确切标题和文号载于本报告的开头。若干港口同意协助完成这一任务，特别是通过充当个案研究来说明审议中的问题。同意这样做的有以下港口：纽约、新加坡、鹿特丹、阿比让和勒阿弗尔。秘书处感谢它们的合作。

38. 发展服务部门常设委员会在核准新的工作方案时，强调了港口问题的新方面，尤其是第八届贸发大会规定的指导方针，如港口的可持久发展。因此在1993年，经常设委员会建议，秘书处与国际港埠协会合作，就该专题编写了一份新的报告。1990年特设专家组设想在次优先的层次上审议其他主题，如确定关税和港口融资、城市与港口的关系以及一项转运的个案研究。专家组在按要求向常设委员会提出今后研究的优先事项时不妨将上述主题考虑进去。但该专题将在以后审议。特设

专家组还要求继续与国际港埠协会合作执行出版专著的方案。根据该方案，协会成员编写了下列专著，由贸发会议最后定稿、翻译和分发：

- 第5号(补编)： 集装箱码头铺道的管理--1990年
UNCTAD/SHIP/494(5)Suppl。
- 第8号 从经济角度处理设备的挑选和替换--1991年
UNCTAD/SHIP/494(8)。
- 第9号 多功能港口码头：关于规划和管理建议--1990年
UNCTAD/SHIP/494(9)。
- 第10号 计算机化集装箱码头的管理--1993年
UNCTAD/SHIP/494(10)。
- 第11号 港口的电子数据交换--1993年
UNCTAD/SHIP/494(11)。

39. 最后，特设专家组要求贸发会议《港口通讯》在可能的情况下每年出版两期，另外再提供一些直接有利于港口最新发展方面的技术性资料。因此秘书处已出版了下列通讯：

- 1991年3月。 《第5号通讯》，13页，载有一篇关于港口新作用的技术性说明。
- 1991年11月。 《第6号通讯》，11页，载有一篇港口私有化的技术性说明，新辟了专登港口文献的部分。
- 1992年4月。 《第7号通讯》，12页，载有一篇各港口出版的期刊的技术性说明。
- 1992年11月。 《第8号通讯》，18页，登载了一篇关于战略规划的技术性说明，新辟了一个新的部分(报刊评论)，还新辟了另一部分，专登其他国际组织，特别是联合国本身的港口活动。
- 1993年3月。 《第9号通讯》，22页，包括一篇关于研究生港口文凭的技术性说明，以及其他通常的部分。

应强调，法国政府的支持使贸发会议港口科得以增强，因此《港口通讯》的内容也有所改进。此外，加拿大的港口、西班牙巴伦西亚和法国敦克尔克的港口以及瓜德罗普岛的西印度海运培训方案中心也协助秘书处出版和翻译《通讯》。

40. 专家组受命检查这些出版物的发行情况，评估它们所引起的兴趣，研究这些出版物中的建议(在这种情况下是有关港口的组织和管理的建议)是否恰当和适用，以及在建立具有竞争力的港口和港口服务，特别是在发展中国家和经济过渡国

家建立具有竞争力的港口和港口服务方面还需要何种资料。在导致决定举行专家组的磋商会期间，曾要求秘书处详细介绍它出版的文件和研究报告的发行方式。以下资料可能对专家组有用。

- (a) 秘书处的港口研究报告已译成联合国的所有正式语文，并发往各成员国常驻日内瓦联合国代表团。份数按有关国家的要求而定，从每个国家一份到几十份不等，每项研究报告约有九百份是免费向驻日内瓦代表团赠送的。还向贸发会议航运资料邮寄表中列入的个人和组织免费寄送研究报告。这份名单的首列是一些官方组织：政府、资料中心、专门机构、指定免费接受官方出版物的书店、非政府组织等等，以这种方式发行了各种语文的1,000多份研究报告。第二列收件人由秘书处编制，是一些申请列入该名单的机构（特别是培训机构和图书馆等等），以这种方式发行了近1,400份。
- (b) 研究报告还在官方会议期间免费发行。然后将其作为备货，销售科负责根据需求以每份约15美元的价格供应。约两年后，销毁库存，但港口科留下几份，或复印几份，将其以成本费寄送给感兴趣的人士。
- (c) 专著削价销售，定货由联合国销售科以每本15美元的价格供应。向国际港埠协会秘书处免费寄送了500份英文本以及法文和西班牙文本各约150本专著，以便向国际港埠协会的成员分发。
- (d) 《港口通讯》分别用英文、法文和西班牙文出版1,000份，向159个国家的244名通讯员非正式网络免费寄送。每一通讯员收到两份，并交港口社团和附近港口传阅。此外，希望直接收到《通讯》的个人或组织若每年捐赠50美元可增列进邮寄名单，捐款交给贸发会议为此而设立的一个信托基金。应该指出，贸发会议是应1986年特设专家组的请求建立这一非正式的通讯员网络的，因为特设专家组当时认识到港口往往收不到港口出版物或对贸发会议的港口活动不知情。秘书处挑选一名通讯员（大国两至三名），通讯员通常是一国的大港口经理。

41. 有人问专家组是否需要增加资料（以及为增强港口竞争力，特别是发展中国家和经济过渡国家的港口竞争力所提供的资料是否不足）。也许可提出以下几点作为答复。目前，如果要具备竞争力，港口必须要有良好的组织，良好的设备，也要有称职人员进行优质管理和发展，并具备有利的社会和生态环境。因此，港口管理人员应尽可能多地了解有关这些问题的技术资料。这些问题已成为全世界举办的许多会议的议题，也是专业杂志所载的一些文章的主题。但由于种种原

因，这还失之充分。会议和文章的技术内容往往被减缩和综合，只列出几条原则。而且，特别是在较偏僻的发展中国家或经济过渡国家，由于对所用的国际语言掌握不够，因此，并非都能容易地参加这些会议并获得这些出版物。要克服这些困难，有益的做法是贸发会议继续出版深入研究的报告，并以具体实例说明，译成所有语言，广为发行。但应非常认真仔细地规定这些研究报告的专题。这就是贸发会议政府间港口专家组的会议就制定秘书处港口工作方案向常设委员会提供咨询意见的重要性所在。还必须定期增补修订这些出版物。还必须强调继续传播有关这些研究报告的资料，特别是在贸发会议《港口通信》和一些专业出版物中传播这类资料的重要性。

42. 但这种“被动的”资料并非总能足以真正改进港口的组织和管理工作使其具有竞争力。必须在两个方面用“主动的”资料加以补充：其一是提供资料的范围，使之扩大到辅助行动，如有效管理和组织港口经常所需的培训和技术援助；其二是在现场提供和使用资料方面采取行动。实际上，要充分有效，就必须要将资料传达到现场，交给港口负责人员，使之适用于港口管理人员，并与他们讨论。经与高级专家讨论，对资料的需要会发展变化，需要的资料会是其他形式，和涉及其他方面的问题。其结果通常是对港口需求和机会的评估质量会更高，从而更好地了解 and 界定港口改进和人员培训方案，用港口自己的资源或外部援助贯彻这些方案。

43. 过去，贸发会议秘书处发起了两个方案，专门为了向港口，特别是发展中国家的港口通报全世界在培训领域以及财政和技术援助领域现有的设施和方案。其中一项方案，即航运和港口技术援助服务方案载有增补和公布这类设施和方案的目录，请读者根据所登载的地址直接与它们联系。该方案因而是一种“被动的”资料。经过几年后，航运和港口技术援助服务方案被放弃，因为这一办法在资金和行政管理方面要求太高，而且未能满足潜在用户的希望。另一项方案题为“区域间顾问”，向提出要求的国家派遣贸发会议秘书处的专家，调查港口情况，提供适应需求的所有资料，提出现场能够进行技术改进的建议，并为需要外部帮助的方面拟议技术援助和培训方案。这些顾问起初由开发计划署供资，随后由捐助国供资。这种主动的资料方案尽管认为成果斐然，但由于资金不够也不得不终止执行。

44. 一项令人感兴趣的主动行动是，有一个国家(荷兰)为协助发展中国家应用贸发会议的港口研究而提供资金。这是一项主动的提供资料方案。经要求，秘书处可以向现场派遣一名专家，就港口的组织和管理等各方面(贸发会议已就此发表过一些文件)向港务当局提出咨询意见，专家可以是贸发会议工作人员，也可以是

顾问。九年以后，该方案不得不终止，因为得不到资金。这项方案以有限的费用获得了卓越的成果，因为没有在日内瓦雇用专职专家。

45. 有一点似乎已明确，为了充分满足港口组织和管理的重要领域的资料要求，必须继续出版书面资料，特别是通过《港口通讯》，并由专家对现场进行访问。要使这种“主动的资料”行之有效，就必须吸取过去的经验教训，并制定一项能动、有效并可持续的办法。在贸发会议总部聘用一名专职专家将是一个技术方面的良策，但费用似乎太高，在当前经济困难的条件下不能设想这样做。在许多方面可能令人满意的一个解决办法是，动员捐助国或港口捐款，以便向发展中国家或经济过渡国家选派秘书处从各捐赠国或港口提供的名单中选出专家，对需求作现场评估，提供现有资料，就改善组织和管理的可行性向港口高级官员提出建议，并协助他们制定培训和技术援助方案，在这样做的时候要尊重捐助国或融资机构就这一领域提出的标准，但有一项谅解，有关国家可自由决定将这种技术援助委托给谁。对这一办法可以补充，以使最不发达国家得到优先重视。也许专家组不妨支持这项建议，或就改进资料的发行和运用提出其他建议。

46. 专家组的职权范围还有，就核准的工作方案的具体专题提出专业意见，委员会应优先重视这项方案。应提醒的是，《发展服务部门--促进发展中国家中具有竞争力的服务部门常设委员会：航运第一届会议报告》(TD/B/39(2)/5-TD/B/CN.4/13)对这一工作方案作了描述。在制定优先事项时需要认真研究的是该方案附件一第C.6和C.7段那一部分。这两段如下：

“常设委员会将....在港口领域：

6. 对不同国家的港口部门和有关政策进行比较分析，以期确定有助于改进港口及与之有关的服务管理、效率和可持续发展的因素(包括经济、商务、财政、业务、组织、行政、法律、商业化、私有化、规章放宽、环境等方面的因素)；只要有可能，在开展此项工作时应与感兴趣的国家和/或国际/区域港口协会合作；

7. 在充分顾及港口间竞争的前提下，评估增进区域合作的潜在可能性，只要有可能，应设法改进港口间信息流通(信息系统、费用结构、统计系统、规章等等)包括交流专门知识。”

47. 下述研究被列入秘书处1994和1995年工作方案：

- 1994年。港口的战略性定价。
- 1994年。港口领域私有化、商业管理和放宽管制的比较分析。
- 1995年。在港口领域加强区域合作的可能性。

。1995年。港口管理的财务问题。

该工作方案已被核准。专家组也许愿指明它认为值得优先研究并在现有资源下可以从事的其他研究课题。

B. 贸发会议的港口培训和技术合作方案

48. 已要求专家组审查这项工作，评估这项工作对发展具有竞争力的港口和有关港口服务的影响，并在这方面对虽从双边和多边渠道获得各种培训却仍未满足需要的情况作出评估，以便确定贸发会议今后在该领域开展活动的可能领域。

1. 培训方案

49. 自1970年代初以来，贸发会议制定了一项主要的港口培训方案，采用各种教学办法使其更有效地适用于发展中国家的要求：利用讲师举办传统的讨论会，编制教材，制作培训袋，训练培训人员，建立和加强发展中国家的培训机构，举办培训班。1990年，特设政府间港口专家组对最近一项方案评估的结果和建议进行了审议，并提出了自己的建议，载于专家组报告(TD/B/C.4/377--TD/B/C.4/AC.7/12)的一个附件。这些建议在过去三年里指导了秘书处的活动。经特设专家组要求，加强了贸发会议港口培训活动的协调，以便保证“改善港口经营状况”方案和“海运培训”方案等主要方案以及各讨论会具有辅助作用，并运用贸发会议港口研究所产生的同样的教学办法和技术内容。应指出，两项主要方案，即“改善港口经营状况”方案和“海运培训”方案按1990年全面评估培训活动提出的建议保留了它们的特性。贸发会议的这些方案将依次审议，同时将着重注意这些方案在过去三年中的主要活动。

50. 被称为“改进港口经营状况”的方案包括一些培训和认识活动，对象是港口高级官员，问题针对发展中国家已证明能够获得预算外融资的要求。已集中进行了方案的设计和编制，并注意保证课程反映贸发会议技术研究的内容。反过来，秘书处得到反馈，这对它的研究非常有用。制作的培训袋中有供分发的教材。这些材料由秘书处成员和高级顾问与为此而接受培训的教员分发。这样，由于荷兰的慷慨供资，编制了一个题为“港口的战略定价”的新课程。在西亚经济委员会以及亚洲及太平洋经济和社会委员会的合作下，1992年底首次在埃及、印度和曼谷安排了这一课程。1992年在开发计划署非洲区域方案的框架内编制了另一同类课

程，题为“第三代港口的挑战”。该课程在加纳首次作了安排。关于这类高级培训活动，我们可以列举在本届专家组会议召开前刚刚就港口营销和电子数据交换专题举办的两个讨论会。

51. 按照特设专家组1990年的建议，“海运培训”方案的目的是培训中低级港口管理人员。它更加集中于当地港口问题和下放为此已得到增强和培训的训练中心提供的培训活动。此外，“海运培训”方案促进发展培训中心之间的丰富合作（交换教员和教材等等）。建立区域网络，由常驻日内瓦的一个中心小组协调。1993年初，22个港口培训中心参加了“海运培训”方案。“改进港口经营状况”和“海运培训”方案课程的完整清单如下：

代 码	题 目	持续时间 (星期)	语 言					
			Ar	C	E	F	S	P
<u>代码和关于总政策的研讨会</u>								
IPP - 2	集装箱码头的发展	1		X	X	X		
IPP - 3	港口设备：政策、管理和维护	1		X	X			
IPP - 4	港口的战略定价	1		X				
	第三代港口的挑战	1		X	X			
<u>“海运培训”方案的课程和研讨会</u>								
T2.1	港口规划	4	X	X	X	X		
T2.2	管理人员的港口业务培训	4		X	X	X	X	
T2.6	集装箱码头的业务管理	3	X	X	X	X	X	
T2.8	比较分析和港口管理	2	X		X	X		
T2.9	维修的管理	2	X	X	X	X		
T2.10	货物的贮存和入库	2			X			
T2.11	小港口的管理	1			X	X		
T2.13	改善港口管理	2			X	X		
T2.14	港口统计数据的收集和管理	2		X				
T2.15	港口统计数据和绩效指标	2					X	
T2.16	承包作业的管理	2		X	X			
T2.17	港口费率的计算	1		X				
T2.18	零备件的管理	1		X			X	
T2.19	港口管理信息系统	1		X				
T2.20	杂货运输的管理(IPP-1)	4	X	X	X	X	X	X

52. 举办了若干短期的在职培训班，尤其是在“海运领域在职培训”方案下举办了这类培训班，该方案将提供在职培训课程的港口和希望派出培训生的港口结合起来。但这种培训正在减少，因为筹资越来越困难。

53. 秘书处在捐助国的供资下，举办了若干传统讨论会。每年在安特卫普港举办关于集装箱码头管理的讨论会，为期三个星期，参加者约15名。这种讨论会是在安特卫普港工程顾问的合作下，用英文和法文交替进行。比利时政府支持这一活动，为组织费用和参加者的生活费(部分)供资。但旅费必须由参加者本国负担。同样的一次研讨会于1993年5月首次在比利时的根特港举行，主题为港口的营销(港口在商业方面的新作用)，筹资办法一模一样。秘书处从收到的35名申请人中选出了来自15个国家的19名参加者。1994年，待相应的教材译出，将用法文举办同样的研讨会。应指出，这些培训是经过非常认真的筹备的，为参加者和教员起草了小册子，同时辅之以直观教材。如此细致入微，就能保证确实达到研讨会的目标。秘书处还为港务当局或培训机构举办的其他研讨会作出贡献。一个例子是勒阿弗尔港举办的关于港口融资的研讨会。

54. 专家组成员，特别是那些来自发展中国家的成员将有机会表达他们对这些培训活动在建有竞争力的港口和港口服务方面的影响的意见。还要求专家组对虽从多边和双边渠道获得各种培训却仍未满足需要的情况作出评估。秘书处发觉最近的研究没有对数量需要作出评估，没有通过与现有培训能力进行比较来指明培训的差距。1970年代末，贸发会议秘书处由开发计划署供资，对整个发展中国家曾做了一次这样的质量和数量评估，因此而发起了“海运培训”项目，以部分填补查明的巨大培训空白。也许专家组不妨考虑是否有可能更新这一全面的数量和质量评估，并将评估的范围限于港口部门。在缺乏数量资料的情况下，专家组可以对港口培训的质量发表意见，查明存在培训空白并在今后培训活动(研讨会或其他)中给予头等重要地位的优先论题。它还可以考虑当前对在职培训和研究生培训的要求，使年轻的新职工和中层管理人员能够完成它们的港口培训，符合更高职位的要求。

2. 技术合作方案

55. 贸发会议在港口领域的技术合作方案由联合国开发计划署(开发计划署)和捐助国供资，有时受益国本身也提供资金。这种方案由国家、区域和国际的“项目”组成。过去三年里，贸发会议只执行国家和区域项目，它或是单独与其他组织，特别是海事组织和劳工组织合作执行这些项目。但这些方案的数量已大幅度减少，很可能是由于缺乏资金，国际顾问和港口部门顾问不再从事活动。这些顾问以往经常访问各国，让它们了解技术合作的可能性，协助它们对自己的要求作出估

计，按出资组织的标准拟定建议草案。还有些项目，其范围和目标大大超过了港口领域。货物预报系统方案的情况就是如此，这一方案被安置在一些主要的过境走廊，以撒哈拉南部非洲的港口作为起点(或终点)。货物预报系统的目的是通过加强了解(和控制)信息流动来改善这些走廊的运输流动及其效益。货物预报系统为此在若干非洲港口安装了计算机化系统。有人建议应在其他区域安排货物预报系统。

56. 过去三年里最有意义的区域方案可能是题为“撒哈拉以南非洲运输部门的人力资源和体制发展”(RAF/89/028)的方案。该方案已经提交给特设专家组，引起了一定的兴趣。联合国系统的七个组织(非洲经委会、国际电联、民航组织、海事组织、劳工组织、世界银行和贸发会议)在开发计划署(非洲区域局)的指导下执行这项方案。贸发会议受委托负责港口和多式联运部门。各组织在实地通过个案研究，仔细调查了妨碍(或促进)非洲运输服务有效运行的因素。对这些研究的结果作了比较，证明能够查明其中一些因素，特别是妨碍运输部门效率的一些因素。研究结果提交给了非洲高级官员，经评论和讨论后，现在正准备进行项目的第二阶段，以便切实运用从第一阶段得出的教训，第一阶段的项目持续两年多，于1992年结束。应指出，关于定于1993年开始的第二阶段，贸发会议和海事组织提出了一项联合建议，以执行涉及整个港口和海事部门的方案。

57. 在国家一级，有关港口的组织、管理和开发的援助项目有的已编制完毕(如在佛得角和海地)，有的在执行(如在坦桑尼亚)，有的已完成(如在科特迪瓦)。这些项目主要由开发计划署供资。港口科平均管理五个到十个技术援助项目，包括已达到高级阶段的项目提案以及正在执行的项目。但几年前，这个数字还要高。下降的主要原因似乎是拨给运输方案，尤其是港口的技术合作预算有所减少，区域间港口顾问也不复存在，而这些顾问恰恰是贸发会议在这一领域的使者。也许专家组不妨考虑这种情况，以便筹集资金供对要求进行评估工作之用，协助编制技术合作方案，这一点已经在第53段中表明。

58. 在值得一提的国家项目中，可以提及港口科为协助索马里摩加迪沙港的重建和运行而采取的行动。在开发计划署供资对要求进行评估工作的框架下，港口科的一名成员被派往该地区，有一名顾问陪同。根据这项工作，起草了一项预备性援助的建议，其中有，从另一港口派出一个有六名专家组成的小组，以采取应急措施，建立新的港口组织和当局，使港口开始运作，并保证对他们的同行进行培训。在编写本报告时(1993年5月)，该建议刚被核准。已征聘一个由港口专家组成的小组，成员主要是印度当局慷慨借调过来的印度人。