



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/155
12 July 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
中期计划和方案预算工作组
第三十九届会议
2002年9月16日至20日，日内瓦
临时议程项目 4(a)

贸发会议技术合作活动能力建设的评价

独立评价小组：

让·埃米尔·丹尼斯先生

霍梅·萨哈女士

道格拉斯·格里菲斯先生编写

内容摘要

本评价是一份议题性评价，只论述贸发会议技术合作方案的能力建设部分。不对任何方案进行具体评价。对本报告中的能力建设的理解是：“一项技术合作方案使得受惠国直接由于实施了该方案而能够自行实施和持续目标功能的能力。”对能力建设的业绩的评估从五个方面进行：相关性、效力、效率、可持续性和影响。贸发会议能力建设的相关性受到了公认，但是也很容易受到在实施方案时可能没有适当考虑的能力差距的影响。各个方案之间的方案效力大不相同。将重点放在活动上而不是结果上不能用来替代效力。效率没有受到应有的注意，本报告提出了几条措施，其中包括计算活动的成本和更多地利用区域专门知识和设施，这样可以产生这方面更好的业绩。可持续性能力建设是能力建设的中心问题，可以通过加强注意长期观点和机构建设加以改进。影响在评价中未得到充分评估。与效力问题一样，贸发会议有必要发展和有系统地应用更好的评估影响的方法。持续性影响应该是涵盖贸发会议所有的能力建设方案的总目标。贸发会议最好的能力建设方案是将实质性重点和地理重点、总部的管辖权、综合性的方法、国家所有权、机构建设和长期观点与明确目标结合起来的方案。各捐助国之间加强协调，改进贸发会议内部在向捐助国宣传其方案和方案协调方面的管理，会产生更大的效力和影响。在审视了所有的因素之后，评价人认为，贸发会议能力建设的纪录应当予以肯定。

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	4
A. 评价的范围	4
B. 能力建设概念的界定	4
C. 评估技术合作方案能力建设的业绩	6
一、评估能力建设的业绩	7
A. 相关性	7
B. 效力	9
C. 效率	11
D. 可持续性	13
E. 影响	15
二、建议	15
A. 促进能力建设方案的相关性	16
B. 促进能力建设方案的效力	17
C. 改进能力建设方案的效率	18
D. 增加能力建设方案的可持续性	19
E. 评估能力建设方案的影响	21
三、结论性意见	21
 <u>附 件</u>	
一、用于能力建设分析的方案	23
二、评价过程	24

导 言

1. 能力建设是发展援助的最终目标。各方案的目的在于将所需要的技能和知识转让给各发展中国家和新兴经济体，以便它们最终能够不受援助地追求他们自身的社会和经济进步。由此，能力建设一向是贸发会议以及大部分其他多边和双边援助方案的绝对关切问题。最近几年来，能力建设受到人们更大的注意，这从大会、经社理事会和贸发十大的各项决议就能看出。贸发十大行动方案宣布，技术合作应该集中在能力建设上，以便协助发展中国家融入全球经济，而且贸发会议目前的能力建设方案应该予以加强。¹

A. 评价的范围

2. 本评价是一份议题性评价，只论述贸发会议技术合作方案涉及能力建设的部分。不对任何具体方案进行评价。评价的总目标是只在有关能力建设的方面评估这些方案的业绩，将这些业绩与基本的解释性的因素联系起来，并且提出建议，以便改进今后贸发会议在能力建设方面的交付。贸发会议的大部分技术援助方案都可以称为能力建设方案。但是其中一些方案表现出比其他方案更多的能力建设的内容。《审查贸发会议的技术合作活动》² 所列举的 50 来项方案中，差不多三分之一的方案明确声称至少进行过一些能力建设的活动。因此，评价小组的第一项任务就是考察一下所有技术援助方案的内容，并选出那些有明确和实质性的能力建设成分的方案。经过这个过程，保留了 12 项方案以作进一步的分析，这些方案开列于附件一。

B. 能力建设概念的界定

3. 这个筛选的过程涉及逐步明确概念，并且使之为了评价的目的可以操作。出发点是职权范围中所提出的对能力建设的描述，根据这个描述，能力建设是指涵盖“建设组织和技术能力、行为、关系和价值观，使得个人、团体

¹ 《曼谷行动计划》(TD/386)第 164 和 166 段。

² TD/B/48/5/Add.1, 2001 年 8 月 15 日。

和组织到一定时间能够有效改进其业绩以达到其发展目标”的各种活动。由于这个定义十分广泛，使得几乎所有的技术援助都可以称为能力建设，因此有必要缩小能力建设这个概念，使之更加适用于本评价。

4. 有时候有人说，能力建设是一种根本不同于“传统的”贸易援助方法的新的技术援助方法。³ 事实上，不管的双边还是多边的技术援助机构，传统上同时从事一种能力建设活动和非能力建设活动的混合。双边方案是率先赞成这种方法的，其原因可能是资源比较有限，公众比较密切监视对国外援助支出的影响，以及决策层有比较大的自主性。例如，能力建设的概念早在 20 世纪 70 年代就已经在加拿大国际发展机构加以应用。有几位受调查人指出，联合国开发计划署早在 20 世纪 90 年代就使用这个概念。

5. 虽然能力建设的概念目前在贸发会议内部广泛使用，但是对这个概念有多种多样的解释。例如，对贸发会议有关技术援助的文件加以分析，会使读者对能力建设这个词语的使用不免无所适从。有些声称是能力建设的方案其实只是略微沾上一点边，因为这些方案完全是有关转让信息的。与此相反，有些其他的方案由于深度涉及人力资源发展而明显是能力建设的方案，却没有说成是这样的方案。

6. 在实地和在贸发会议进行的调查也表明，很大一部分受调查人有点难于解释他们所认为的能力建设的意思。很可能有一种人云亦云的效应在起作用，因为目前的方案都扣上了能力建设的帽子。能力建设是热门话题，各种方案越来越倾向于作为能力建设方案提出，即便能力建设方案的理念和活动组合都演化了没有多少年。

7. 考虑到这个概念的涵义多种多样，评价小组先着手将其主要方面分离出来，首先根据的是向小组提供的文件(评价报告、项目文件和其他第二手材料)，其次根据的是在日内瓦和在实地所进行的采访调查。渐渐弄清楚，能力建设的主要方面集中在两个中心问题上：国家能力和可持续性。由于这次调查的结果，本报告对于能力建设的理解是：

“一项技术合作方案使得受惠国直接由于实施了该方案而能够自行实施和持续目标功能的能力。”

³ 见《贸易政策中的技术援助服务——对世贸组织关于能力建设的讨论的献言》。贸易和可持续发展国际中心(ICTSD)。ICTSD 资源文件第 2 号，2001 年。

8. 与能力建设相关的其他三个非必要方面也浮现出来了：个人能力相对于机构能力；长期方向相对于短期方向；以及所进行的技术援助活动的性质。能力建设活动可以基本上面向个人能力，也可以基本上面向机构(有时候是同时面向的)。受调查人倾向于认为，机构能力建设比个人能力建设具有更大的能力建设潜力。他们还认为，能力建设与长期项目的联系要比与短期项目的联系更为密切。能力建设活动依提高能力建设潜力由小至大的程度而分，可以约略分为若干次类：

- (a) 基本从事于向发展中国家的个人或机构提供信息的活动(例如培训方案)；
- (b) 有关提供咨询的活动(如海关数据系统的一些组成部分)；
- (c) 培训活动(包括如贸易培训方案和商业外交术方案中的对培训者的培训)；
- (d) 旨在建立各种群体之间的关系的网络活动(例如在综合技术援助联合方案中建立学术界、工商界和公共部门之间的关系，或在经营技术发展方案中建立国际间的关系)。

9. 然而，我们不把机构观点和长期观点看成是能力建设的必要条件。例如，商业外交术方案的一部分既是短期的，又是面向个人的。这项方案除其他之外，旨在“使得贸易谈判者和工商界能够更好地参加贸易谈判，并且提高他们的谈判能力”。它还旨在提高国家的“提议能力”⁴。此外，尽管这项方案定位于咨询和培训，但是并不限制其能力建设的潜力。它只反映了这样一个事实，即这项方案的目标是有限数量的个人。

C. 评估技术合作方案能力建设的业绩

10. 以逻辑框架的方法，可以从五个方面来评估能力建设的业绩：相关性、效力、效率、可持续性和影响。

11. 相关性是指能力建设活动不仅从其国家优先事项的角度，而且从它与能力差距的关系来看的适当性。在本报告中，能力差距的意思是在一项活动的需求中和评估阶段所查明的缺点，这些缺点如果在活动的实施中不予解决，就可能限

⁴ 《审查贸发会议的技术合作活动》(TD/B/48/5/Add.1)，第 92 段。

制这项活动的相关性。即使不是全部也是大部分的技术援助方案都预期会对收受国有用处，因此这些方案都声称是有相关性的。但是，倘若比如说国家部门并不全力支持某些方案，或者没有能力提供所要求的物质支助或行政支助，这些方案的相关性就会受到损害。

12. 效力是指在实施一项方案之前所确定的目标事实上已经达到。在这方面，需要有一个能力建设目标的明确定义，以便能够适当地评估一项方案的效力。如前所述，方案按照计划实施完成，或者有预期的人数参加了这项方案，并不保证这类方案事实上使得所涉的机构或参加者能够完成这些方案认为他们应该作好准备的任务。

13. 效率是指投入/产出之比，更广泛地是指一项方案的成本与所取得的成果之间的关系。在可能的情况下，效率是通过与类似的方案进行基准测试而确定的。效率还可以通过分析方案的成本结构来进行评估。例如，高度的差旅费/总成本之比可能表明能力建设投资的回报率很低。评估效率的其他方式包括分析固定费用/总成本之比或某一项方案对其客户提供的服务的全部成本。许多评价报告在效率这个主题上化的笔墨很少，这因为常常缺乏这方面的数据。

14. 可持续性是指方案在一旦支助中止的情况下存活的潜力。根据一项方案的性质可以更加确切地确定对于可持续性起作用的因素，例如在经营技术发展方案⁵的情况下是从财务、网络、管理、实质性或操作的可持续性等方面来加以确定。可持续性可以在支助结束后的数年更好地评估。

15. 影响是指一项方案对国家社会和经济发展的效果，或在诸如贸易扩展(如在贸易培训方案中)或债务管理储蓄(如在债务管理和金融分析系统中)等某一个具体领域里的效果。

一、评估能力建设的业绩

A. 相关性

16. 相关性不仅指从一项能力建设活动的国家优先事项来看的这项活动的适当性，还指如第 11 段所定义的限制该活动的相关性的能力差距。所有的评价报告

⁵ 《经营技术发展方案评价报告》(TD/B/WP/129)(2000 年)。

都承认贸发会议的技术援助方案对于受惠国是有相关性的。如果不是明确承认，也至少是含蓄地承认这一点。例如评价报告认为经营技术发展方案具有高度的相关性，海关数据自动化系统和海运培训方案也是如此。然而，偶尔并没有涉及相关性的问题。这是一个推定的问题，但没有予以论证。在实地进行的采访调查确认了这样一个观点，即认为所调查的所有方案对于受惠国和经济都是相关的。

17. 能力差距问题对于相关性有直接的关系。一般而言，发起一项方案的条件，一是一项需求评估的肯定结果，二是至少涉及实施一项方案之前派往目标国的一个代表团的可行性分析。因此，预期实施国家方案时能力差距的出现率会很低。由于这类差距有可能使得方案失去效力，因此亟需尽早找出这类差距，以便在方案开始之前予以适当处理。如果有大量的能力差距，方案就不应该启动，或至少应该将方案推迟到解决了这些差距才开始。不解决能力差距很可能使得目标不能达到，损害效力，以及即使不产生负面影响也不能产生最佳效果。

18. 然而，我们在所审查的所有评价报告的将近 40%中观察到了重大的能力差距。例如，在贸易培训方案中，连续三份评价报告没有适当地对需求作出评估，因此在一些情况中造成选择不适当因而是无效的合伙人。在贸易点评价方案中，我们注意到若干国家没有能力向贸易点提供充分的财政支助，因此有几个贸易点从来就没有运作过。

19. 实地的采访调查，包括与贸发会议工作人员的会晤，确认了能力差距其实是普遍情况而不是例外。在大部分情况下，其原因可以追溯到国家部门没有能够提供它们承诺提供的财政或行政管理资源。所查明的另一个能力差距关系到当有几个部门都是一项方案的利益攸关者时很难确立一种适当的协调程序。在一个特别的案例中，一项能力差距可以追溯到贸发会议本身，因为它的一个部门证明是不愿意提供另一个部门所需要的实质性支助。在采访调查中，人们认为若干国家方案的失败与国家部门没有提供足够的支助有关系。

20. 令人感到安慰的是，我们观察到从来没有人对在本次评价中所调查的贸发会议技术援助方案的相关性提出疑问，不管是一般而言，还是从具体的能力建设的角度；也不管是在评价时还是在实地。仅举几个例子，如海关数据自动化系统、债务管理和金融分析系统、贸易培训方案和经营技术发展方案等，都被认为是创新性的，对采用这些方案的国家的经济发展作出了贡献。

21. 由于相关性必须以不存在能力差距作为一项条件，评价小组调查了为什么即使没有在方案开始之前解决这种差距也开展方案的问题。看来，方案管理人通常十分了解能力差距的存在，也预期在实施方案的过程中会出现后阶段的困难。不顾即将产生的困难而实施方案，通常是由于三个条件的结合所造成的：

- (a) 捐助国的压力。捐助国常常确定特定的部门和国家作为目标，它们可能在即使在需求和可行性分析的结论并不肯定的情况下也希望进行下去。这个条件是众所周知的。经合组织所公布的发援会的指导方针⁶十分清楚地说明了这个问题。
- (b) 受惠国的压力。受惠国可能不想被拉下，为了赢得一项方案可能作出过多的承诺。
- (c) 需要资金。贸发会议的方案常常缺乏资金，有些方案不能拒绝可能会使得它们存活的一个项目。

22. 这些条件的结合可能会造成一种机能不良的过程，在这个过程中，所有三个有关方——捐助国、受惠国和贸发会议的项目管理人——都为了短期的利益而将需求和评估分析的结论置之不顾。

B. 效力

23. 效力是指在实施一项方案之前所确定的目标事实上已经达到。因此，需要有一个能力建设目标的明确定义，以便能够适当地评估一项方案的效力。贸发会议的技术援助方案达到其目标的程度可以评为尚称良好。根据贸发会议各方案的评价报告，其中 60%的方案得分良好或非常良好。一些专家志愿提出的估计的情况也与之相同，不过没有总的有关贸易的技术援助方案的过硬的数据。这些专家们认为，不管是不是能力建设方案，全部技术援助方案中大约有 60%达到了它们的目标。由于能力建设方案往往比其他技术援助方案的要求来得高，很可能这

⁶ 发援会的指导方针——加强发展的贸易能力，经合发组织，2001 年。

些方案的有效率会低一些。⁷ 实地的走访没有提供任何证据可以修改在评价报告基础上得出的结论。国家方案很少失败，或者说失败很少被承认。在大部分情况下，这些方案的效力都是有限的，如果采取一些预防措施，效力本来会更好。实地走访所查明的成功或失败的主要动力如下：

- (a) 能力差距。能力建设方案的效力在于能适当处理上一节中所讨论的能力差距。
- (b) 贸发会议的支助。效力还关系到方案在总部可资利用的支助和技能。例如，海关数据自动化系统受累于日内瓦的不良管理政策和程序。在贸易点方案方面，贸发会议秘书处所提供的支助被认为是不足的。经营技术发展方案也提到了内部支助不足。
- (c) 综合方法。向一国的需求提供一种综合性和灵活的解决办法的能力是对一项方案的效力大有贡献的一个因素。例如，债务管理和金融分析系统方案的成功，可以说关系到债务管理和金融分析系统在需要时会提出一套综合性的解决办法。它不仅提供软件和软件培训，而且还为建立适当的组织结构提供指导，以及提供人员和组织方面的指导。根据需要，它可以只向受惠国提供一套债务会计系统，也可以在更为高级的能力建设方面作出贡献。这类工作可以包括为设计一种债务政策和管理战略贡献咨询和专门知识。总的说来，开发计划署在技术援助方案方面的新的着重点“早阶段政策咨询”，赞成让决策部门融入方案实施的过程。
- (d) 国家所有权。实地采访调查表明，地方合伙人参与方案的酝酿和实施是一个重要的成功因素。国家行为人(政府、私营部门和公民社会)参与一个方案的程度越高，这个方案就越可能成功。

⁷ 根据 K.L. van Hove 和 H-B Solignac Lecomte 在《贸易发展援助：第五次洛美会议的教益》，ECDPM 讨论文件第 10 号，1999 年 8 月，第 1 页：“……在数年的经历之后，捐助国在它们有关满意的援助方面没有能够汇报出多少的成功的例子”。在评价小组进行采访之际，贸发会议的一些技术援助方案在指明成功的例子方面也有困难。

- (e) 机构建设。实地被调查人对机构建设的兴趣要比对个人能力建设的兴趣大，对将机构建设、个人发展和过程管理这三者结合起来的兴趣就更大了。开发计划署的官员们与被采访调查的人一样持这种观点。
- (f) 长期观点。成功不能通过短期项目来取得，特别是当必须修补能力差距，以及必须满足国家所有权和机构建设的考虑的时候。“一次性”的行动留下的东西微乎其微，从能力建设角度来看，成绩是很差的。
- (g) 充分的资源。能力建设成功受到缺乏充分的行政资源和财政资源的损害。与其他类型的技术援助相比，能力建设是资源密集型的。将有限的资源摊铺到过多的项目上，会造成不够满意的业绩。
- (h) 捐助国的协调。实地采访调查触及了这个问题。据指出，捐助国之间缺乏协调产生混乱，因此会造成不够满意的业绩。

24. 上面所有的条件中，最需要贸发会议予以立即注意的是能力差距管理的问题。这是捐助国、受惠国和方案管理人最经常认定的效果不好的根源。这三方面观点的更大的统一有助于这个问题的解决。

25. 如上面突出表明的那样，能力建设要求个人、机构和管理过程各级同时采取措施。看来有一些贸发会议的项目面向个人太多，面向机构不足。事实证明，实地接受采访调查的人特别关心这个问题。他们感到，未来要靠机构来保证，个人的才能如果没有适当的机构来容纳，就不可能充分地用于为他们的国家谋福利。

26. 贸发会议在能力建设中采取长期观点方面仍然做得不够。平心而论，可以加上一句，如果说能力建设需要时间，它也需要重点。有些方案仍然实在太多地着眼于所开展的活动的数量和从这些活动受益的人的数量，而不着眼于为个人和他们所属的机构做在方案结束后继续开展工作的准备。在将资源有限的方案太薄弱地摊铺到过多的国家时，缺乏效力的重点的现象也是显而易见的。

C. 效 率

27. 效率是指投入/产出之比，更广泛地是指一项方案的成本与所取得的成果之间的关系。大多数评价报告都声称缺乏适当的数据用来以有意义的方式评估效

率。然而，从这些报告中得出的总的印象是，效率不是一项主要关心的事，而且——如果加以评估的话——往往是相当低的。没有做到这一点的一个重要原因是，效率目标很少在方案的设计阶段认定。评价报告的着重点更多地是放在活动的开展而不是放在活动的费用上。关于费用的考察仅仅是偶然和印象性地提出的。例如在—项方案中，报告人感到对能力建设的贡献与所涉及费用不相称，但是没有提供证据来支持这个观点。在另一项方案中，培训培训人的费用证明与在一家私立教育机构开展的相当的方案的费用一样昂贵。另一方面，据说在经营技术发展方案中培训一名“经营技术员”的费用是相当低的，而贸易培训方案对于受惠国来说，看来费用是相当低廉的。

28. 实地的采访调查确认，效率是一个难以评估同时被认为只有次要重要性的业绩方面。绝大多数关心的是开展活动而不管费用。在实地收集的评价报告和证据指出造成方案效率低下的几项条件：

- (a) 贸发会议的薄弱和有时有缺陷的方案管理。有几份评价报告认为，有些方案管理不当，造成混乱和效率低下；
- (b) 无能力计算贸发会议提供的服务的成本。有几份评价报告指出必须建立 更好的会计制度以便改进成本控制；
- (c) 贸发会议内部和/或与其他捐款机构之间的交易费用。一项方案越是包罗万象，其内部交易费用就越高。综合技术援助联合方案就是这样一个方案最好的例子，在这个方案里，三个参加机构之间关于几个受惠国里的所有各种各样的活动的协调是十分复杂的，并且造成延误和费用增加；
- (d) 依赖贸发会议工作人员进行直接培训。在大部分情况下，这不是一个成本效益高的主张。外部专家通常要比总部工作人员的费用低廉；
- (e) 过分少地利用发展中经济体和新兴经济体的专家。有相当大的一批可资利用若干年的来自这些国家的专家群。受惠国发现，这些专家对于发展问题常常比工业化国家的顾问更加敏感。他们所收的费用可能最少只有工业化国家的专家所收费用的二十分之一。诸如 FRANCODE 和贸易培训方案这些方案已经表明，区域内和区域间的网络使得可以利用网络内部的专家群，这些专家群效率很高，而费用低廉；

- (f) 高物流费用。有些活动，通常是短期活动，需要许多演讲人、培训人和参与人来来往往。人们注意到，在有些情况下，高达 80% 的总成本是花费在差旅费和每日津贴上的。在高消费的瑞士各地花费昂贵费用举行的一些活动本来应该在更加代表发展关切问题的费用比较低廉的地点举行。应该促进迁移区域中心，同时更大地依靠远程教育培训和召开会议的习惯。总的说来，应该进一步探索减少物流重负，取得最大的能力建设效果的选择办法；
- (g) 收回成本。收回成本是推动成本效率的有力工具。诚然，这一条不能全面应用，因为许多受惠国没有能力对它们受惠的方案的成本作出贡献。但是，评价小组的观点是，收回成本的企图仍然过分胆小，应该根据各受惠国的发展水平以渐进的方式予以扩大和应用；
- (h) 捐助国食言。捐助国未能遵守它们的财政承诺造成方案的不确定性，增加协调的费用，以及花费大量费用中止方案的实施。众所周知，综合技术援助联合方案就是受害于捐助国食言。

29. 效率是能力建设业绩的一个指标，但是仍然很少见于文件记录，也没有受到在资金有限的情况下预期应该受到的那种注意。在会计做法和透明性方面正在取得进展，但仍然有制定明确的会计效率标准和基准的余地。尽管基于从前几次方案评价中和从日内瓦和实地进行的采访调查所搜集的证据对能力建设的效率进行评估有各种困难，但是看来能力建设的效率是倾向于低下。在涉及短期方案，或方案要求高度的协调时，或当贸发会议人员在顾问们可以工作得更加有效的领域提供服务时，情况尤其如此。

D. 可持续性

30. 可持续性是指方案在一旦支助中止的情况下存活的潜力。令人惊奇的是，可持续性的问题在有几份评价报告没有涉及。五份报告声称有有限的可持续性：经营技术发展方案；FRANCODE；贸易培训方案；贸易点方案(在财务可持续性方面)；和海洋培训方案。债务管理和金融分析系统和海关数据自动化系统是十分确定的。实地的采访调查确认了这些报告所得出的总的结论。虽然人们认识到可持续性是一个重要的成功指标，但是达到这个指标的频率和深度

都低于受调查人所希望的。既然这些人常常将能力建设和可持续性等同看待，他们感到需要在今后改进贸发会议方案的可持续性。所举出的缺乏可持续性的主要因素如下：

- (a) 能力差距。没有能在一项方案的生命周期的早期查明能力差距是缺乏可持续性的一个主要原因。例如，受惠国有限的资源分配导致一旦支助停止就放弃方案。
- (b) 短期取向。如上面所指出，能力建设需要时间，特别是需要现有机构支援的时候。贸发会议的许多方案更多地集中于提高认识。这不能认为是能力建设。例如，短期方案不足以使得个人能够自行持续活动。
- (c) 个人建设而不是机构建设。个人建设和机构建设都必须追求最佳结果。个人化的培训如果不同某一个机构挂钩，这样的培训所产生的利益常常会丧失。培训的持续性的后续工作是成功和可持续性的一个关键因素。应该有某些手段来监督个人对国家机构的成长和专门知识的建设的贡献。
- (d) 总部的方案管理和资源分配。总部的财务和行政管理的资源不足会造成实地业绩的低下。在过去，对贸易培训方案的支助不足，导致在一些国家中的可持续性有限。经营技术发展方案和贸易培训方案缺乏总部的后续工作，以及贸易点方案缺乏规划，同样造成了可持续性有限。总的说来，观察到集中点小的方案比定义宽泛的方案在可持续性方面的成绩好。
- (e) 财务可持续性。虽然这是一个关切方面，但是不应该让这个方面盖过更加基本的实质性的可持续性准则。例如，观察到这样的现象，即如果对培训，特别是对培训培训员的投资太少，会造成一项方案的逐渐消蚀和/或消失。在对经营技术发展方案的评价报告中表达了这方面的关切。

31. 看起来，贸发会议的某些方案所追求的目标常常过于雄心勃勃，资源摊铺得太薄，摊铺的时限太短，以至于不能产生持久的效果。受惠国的资源承诺往往不足。方案管理人员往往强调缺乏资金是可持续性的记录混杂不一的主要原因。对于需求和评估分析的结论应该更多地考虑。在债务管理和金融分析系统的

案例中，可持续性出现了一种饶有兴味的转折。在一定的程度上，各国必定要依靠债务管理和金融分析系统来改进这个系统的版本，有人担心这样做可能导致依赖性。事实上，如果说，有一些国家是依靠债务管理和金融分析系统来取得新的发展的话，大部分国家则通过将其适应本国环境以及提议新的应用，事实上对改进这个系统作出了贡献，这些创新都是可以为其他国家所利用的。

E. 影 响

32. 各份评价报告常常说，在评估影响的问题上涉及相当大的困难。评估通常是根据主观的而不是客观的资料，质化的而不是量化的数据。一些评价报告比其他评价报告提供了较多的具体资料。例如，据说经营技术发展方案促进了创建新的中小型企业，增加销售和出口，以及产生了比通常预计要高的发展中国家中中小型企业的存活率。竞争法和政策据说有功于近年来设立了各种竞争部门。海关数据自动化系统的评价报告指出这项方案在货物通关时间、增加收益、改进数据收集和传播等方面所产生的进步。

33. 对方案管理人员和实地受调查者的采访调查也确认了评估一项方案的影响的困难。人们不认为影响是一个重大问题，而认为效力比影响更加重要。一般说来，影响之所以难以评估，不仅是因为缺乏有关数据，而且还是因为在受惠国实施方案之前并没有规定具体的影响指标。影响与效力密切相关。如果方案的效力评分很低，其影响也必定如此。看似荒谬的是，有更多的方案因其影响而不是效力而受到肯定。令人困惑的是，一项效力不佳的方案居然被评估为对某国的经济具有积极影响。

34. 奇怪的是，方案管理人员似乎没有敏锐注意到这样一个事实，即可以利用表明他们的方案对国民经济的影响来作为对捐助国和受惠国的一种有力的推销理由。

二、建 议

35. 本评价对贸发会议多年来在能力建设方面所积累的知识和经验进行了总体的评估。这些知识和经验的数量很多，而且可以进一步增加。本报告的目的是提出如何能够达到这个目标的提议和建议。

36. 本评价小组想提出的第一个提议实际上是一则告诫：不要把那些没有能力建设任务的方案变成能力建设方案！有些方案不能称为能力建设方案，但不管怎么说可能是有用的。例如，某些提高认识的方案和专家咨询服务，或象会议或讲习班等短期活动也可能是这样。

37. 至于那些合法旨在建设能力的方案，本评价表明了，通过坚持下面各项建议中所开列的更严格的标准和做法，可以大大改进贸发会议的纪录。这些建议是根据前面的两节所采用的相关性、效力、效率、可持续性和影响这五个方面的业绩而制定的。

A. 促进能力建设方案的相关性

38. 已查明两个直接关系到能力建设方案的相关性的因素：能力差距和国家所有权。

39. 能力差距。所分析的所有方案几乎都存在能力差距。有些受调查者认为，这是任何发展方案的一个不可避免的特点。但是，由于能力差距的作用在效力和影响这两方面对于项目的危害性甚大，所以应该予以更大的注意。如果在开始实施方案之前认识到这些差距而不是视而不见，许多这类差距是可以有办法对付的。尽管不少受调查者认为方案的驱动力是需求，但是有充分的证据说明，事实上一些管理人员所受到的要他们找到办法来维持其方案的运行的压力促使资金而不是需求成为这些方案的驱动力。这种倾向导致人们较少注意需求和评估分析的结果，以及实施那些在通行条件下不应该启动的方案。因此，建议：

建议 1：最后的方案设计应当更加有效地考虑在制定和需求评估阶段所查明的能力差距。这些差距应该在对一个项目承担资金之前予以有效对付，并且捐助国和受惠国都要认识到这些差距。

40. 国家所有权。各国家部门参与方案的设计和实施使得各国对方案的成功作出更强有力的承诺，并且有助于克服实施方案期间产生的障碍。建议：

建议 2：要将国家利益攸关者变为在能力建设方案的设计和 implementation 阶段的积极参与者，以此来促进国家所有权。

B. 促进能力建设方案的效力

41. 如果更清楚集中地确定方案的着重点，采取综合方法，重新安排资源分配，以及有更明确的用来评估能力建设业绩的准则，就能提高能力建设方案的效力。

42. 着重点。评价小组观察到，业绩较好的方案是那些在技术援助范围和地理覆盖面方面有明确的着重点的方案。如海关数据自动化系统、货物信息预报系统或债务管理和金融分析系统等技术上有着重点的方案，比起那些比较庞杂的方案来，在效力方面的得分要高。地理上摊得太开加上技术上过分庞杂造成回报率降低，因为方案管理人员感到很难处理以几何级数增长的复杂程度。因此，建议：

建议 3：能力建设方案应当在技术范围和地理覆盖面更加集中。

43. 综合方法。能力差距常常不是存在于能力建设方案所开展的活动的阶段就是存在于这些活动的后阶段的障碍。假定任何综合方法所内含的不可避免的交易费用得到了有效的控制，采取一种综合方法提供了对付这些障碍的机会。建议：

建议 4：在涉及能力建设方案时，应该优先采用一种综合方法而不是开展各种孤立的活動。

44. 方案支助。能力建设是资源密集性的。它比其他技术援助方案要求更多的财务和行政管理投入。在资金方面，这意味着现有的财务资源应当比目前的情况集中于更加有限的几个方案上面，除非可资利用的由捐助国提供的技术援助资金的总量有了增加。不再时行的方案应该分阶段结束。应该考虑方案的紧缩，特别当外部评价赞成这种紧缩时。还观察到，有一些方案比其他方案更加有效，是因为它们受益于总部强有力的实质性支持。根据充分和一致公认的专门知识能有效区别贸发会议的各项技术援助方案，确实是一种实在的成功因素。因此，建议：

建议 5：贸发会议应该彻底审查其技术援助方案，以查明其独特的权限，并且重新部署其资源，以便最大限度地利用它在其中实质性权限最强的各项方案。

45. 评估能力建设的效力。有一种将能力建设等同于行动主义的倾向。然而，一项方案所进行的活动的数量和受益于这类方案的个人的数量充其量只是效力的代表措施。例如，声称某一项方案是有效的，因为有成百上千个人在几十个为期一周或两周的讲习班里受到了培训，并不能解释成表明这种短期的方案已经使得这些人能够完成复杂的任务。评估效力之所以困难的一个主要原因是，所使用的准则在方案的形成概念阶段并没有详细阐述。因此，建议：

建议 6：应该在即将实施方案的时候具体说明用以评估方案效力的准则和方法，这些准则和方法应该在项目文件中详细阐述。

C. 改进能力建设方案的效率

46. 在本次调查中，没有显示出把效率看成是贸发会议技术援助中的一个非常重大的关切问题。效率问题在各份评价报告记载得很不充分，而且很少是以受到普遍接受的会计程序为根据的。然而，由于责任制的原因，还因为对于最佳利用稀缺的财务资源的合理关切，效率问题有它的重要性。虽然看来贸发会议在这一方面确实取得了进展，但是受调查者们也指出了进一步改进能力建设的效率的若干方法，诸如有系统的活动成本核算、扩大成本收回、减少依赖工业化国家的专家，以及扩大区域权力下放等。

47. 能力建设活动的成本核算。在许多决策中，管理要依靠基本的会计资料。然而外部的评价常常指出，决策者无法得到这样的基本资料。会计数据几乎完全是为了财务控制而提供的，而不是为了管理决策而提供的。因此，如果不把对所提供的服务进行成本核算看成是一项优先事项，那么不认为成本效率是一个主要的关切问题也就不足为怪了。因此，作为改进效率的一个方法，建议：

建议 7：应该普遍实行成本会计程序，以便能够对能力建设服务进行适当的成本核算。

48. 收回成本。收回成本是一个有争议的问题，因为有一些受惠国可能感到很难承受成本。但是收回成本也可以作为受惠国赋予一项方案价值的一个措施，和增加它们的承诺的一个措施。因此，建议：

建议 8：应该在适当的情况下逐步实行收回成本，在此同时要考虑到受惠国支付能力建设服务的成本的能力。

49. 选择专家。在实地调查中，受调查者们谈到专家费用昂贵的问题。人们感到，工业化国家的咨询费用要比发展中国家和新兴经济体的咨询费用高出很多。由于这些年来咨询服务中的质量差距减少了，在许多情况下，部分地是因为贸发会议和其他发展援助机构所提供的培训的缘故，从发展中国家和新兴经济体招聘顾问变得越来越切实可行了。虽然地方当局有时喜欢依赖来自工业化国家的高薪的顾问，它们也看到，从世界其他地方招聘专家除了省钱以外，还有别的优点。人们感觉到，这些专家更加和发展中环境的具体情况合拍，更能处理地方上所遇到的困难。利用非工业化国家的专家的倾向增加了。诸如经营技术发展方案、贸易培训方案和 FRANCODE 等方案已经表明，这样做能够取得成功。这种做法已经改进了这些方案的效率并且促进了南南网络。因此，建议：

建议 9：能力建设方案应该更多地依靠发展中国家和新兴经济体的专门知识。

50. 在召开会议和其他短期事务方面的区域权力下放。这类活动的权力下放不仅通过增加网络有利于区域一体化，而且还提高了方案的效率，有助于降低运作费用。有些诸如讲习班和培训方案等活动花费了相当大的一部分预算，为主办部门带来了很大的利益。此外，还必须指出的是，这些活动更多的是些提高认识的活动，而不是能力建设活动。因此，建议：

建议 10：会议和其他短期事务应该限于能力建设方案。这些活动如果要开展的话，最好应该在区域组织，以便提高效率。

D. 增加能力建设方案的可持续性

51. 可持续性能力建设观念的中心点。如果一旦启动方案的支助中止，方案就不能自行存活，就说明能力建设的目标并未达到。遗憾的是，太多的时候把可持续性的目标仅仅看成是经济上的可持续性，其实，实质上的可持续性是一条更加重要的准则。例如，对于一项培训方案来说，依靠一群长时期高度称职的培训工作人员要比通过进行不合格的培训来获得收入更为重要。有充分的例子，特别是实地采访的例子表明，实质性能力建设获得成功的两个基本要求是长期观点和机构能力建设。

52. 长期观点。对经济上的可持续性关注过甚也常常会缩短方案在受惠国里的生命周期。但是，实质性能力建设要获得成功有一个基本因素，这就是时间！成功的能力建设方案一定是中期或长期的方案，而不是短期的方案。有证据证明，开展短暂和短期的活动的能力建设并不能取得多少成绩。这些方案对于提高认识以及认识某些问题是有价值的一事实证明，自从乌拉圭回合结束和多哈会议以后，贸发会议、世贸组织和国际贸易中心在这方面都非常精湛——但是它们只是为更加广泛的能力建设方案铺平道路而已。因此，建议：

建议 11：在能力建设方案中，宜确定长期目标，而不是持短期观点。

53. 然而有这样的危险，即方案越长，发展依赖性的危险就越大。因此，建议：

建议 12：长期能力建设方案应该包括一项退出战略，以便使得受惠国不染上依赖症。

54. 机构建设。大家认识到，能力建设不仅涉及发展个人的技能和知识，还需要加强机构，因为是机构容纳这些称职的人员而且提供一种有助于出现强大的遍地开花效应的环境。同样清楚的是，个人和机构的发展必须同时进行。一般说来，贸发会议的方案更加着眼于建设个人的能力而不是机构能力，尽管各个方案之间的差别是很大的。因此，建议：

建议 13：今后应该更加着重于机构能力建设。

55. 在这次评价的过程中，还发现机构能力建设的一个主要组成部分似乎是培训，更具体的说，是培训培训员。我们观察到，尽管贸易培训方案在许多国家里都享有盛誉，但是贸发会议的各部门对这个方案的赞许程度并不一致。对贸发会议而言，对它在这方面的广泛经验进行反思，并且考虑采用一整套经过协调的培训方法，将会是很有价值的。因此，建议：

建议 14：贸发会议应该对其所有的培训经验进行一次跨部门的审察，以便发展出一整套经过协调的培训培训员的方法和机构培训支助的方法。

E. 评估能力建设方案的影响

56. 我们观察到，很少进行对方案的影响的评估。通常的理由是，方案太短，所以无法产生有形的影响，而且无法搞到用以估计影响的数据。在经常有人自发地对发展援助的有用性发表批评性的言论的时候，贸发会议必须比过去更加有效地对付这个问题。也许这样的说法有道理，即不能指望短期项目对经济发展或经济发展的任何较大的次因素产生有形的影响。在这种情况下，在方案设计阶段确定，其后在评价阶段使用的业绩准则，应该从评估影响转移到评估效力上来。

57. 但是，既是能力建设又是中期或长期的方案，如果不能表明它们产生了影响，或声称无法评估影响，就会有很大的危险。例如，一项声称是重大的能力建设举措的，旨在促进受惠国出口的精密中期方案不涉及它对贸易的影响的问题，就会十分尴尬。本报告前面所提到的评估效力的问题也与此相仿。大家都知道，效力也好，影响也好，都是很难确定的，但是不解决这两个问题就会直截了当地陷入将人引入歧途的过分着重于活动。因此，建议：

建议 15：项目文件应该遵守逻辑性的分析框架，并且具体规定项目终止时和/或受到评价时据以评估方案的影响(以及效力)的各项指标，

三、结论性意见

58. 在本次调查的过程中，出现了若干其他问题，这些问题不适合载入前面的章节所列出的各项建议，因为它们并不是关系到能力建设本身，而是关系到一般技术援助的。在实地和日内瓦的若干名受调查者认为应该在本报告中提出这些问题。这些问题牵涉到协调——捐助国之间的协调以及贸发会议内部在向捐助国宣传其技术援助方案方面的协调。

59. 捐助国之间的协调。受惠国提出的意见是，捐助国之间没有充分地协调它们的工作。有时候各捐助国相互竞争，有时候几乎不知道别的捐助国在做什么。这种看法适用于双边捐助国、国际组织，甚至是贸发会议本身的内部。受惠国指出，重复劳动的情况，对受惠国政府的需求提出的相互竞争的要求，以及各捐助国之间明显的竞争，会造成能力建设中的效率低下和效力不佳。

60. 贸发会议在宣传方案方面的协调。捐助国(以及在较小的程度上受惠国)感到遗憾的是, 贸发会议在宣传其技术援助方案方面没有采取一种统一的方法。捐助国痛感必须花费相当多的时间和精力来评估贸发会议方案的独特优点。

61. 有时候, 人们承认, 尽管贸发会议提出的方案质量很高, 但是它在宣传自己方面做得不象其他一些姐妹组织那样有力, 也没有象它理应做到的那么好。这个意见也可以认为是一种含蓄的赞扬。

62. 虽然在本评价的过程中涉及到了性别的问题, 并且为大家所首肯, 但是评价小组注意到这个问题在评价报告中记录得很少, 而且在采访调查中只是有选择地提到。

63. 经过全面衡量, 即使还有改进的余地, 贸发会议在能力建设方面的纪录应当予以肯定, 尤其如果我们撇开那些不应该称之为能力建设, 实际上不符合能力建设业绩准则的方案的话。

64. 根据在本评价的过程中搜集的证据和接受采访调查的人的意见, 贸发会议最好的能力建设方案是将重点、总部的实质性职权、综合的方法、国家所有权、机构建设和长期观点结合在一起的那些方案。在各种方案中, 通常提出债务管理和金融分析系统、有关投资的方案、货物信息预报系统和和海关数据自动化系统最符合这些准则, 因此认为这些方案是成功的。

附件一

用于能力建设分析的方案¹

- DMFAS——债务管理和金融分析系统(1998 年)
- JITAP——贸发会议/世贸组织/国际贸易中心为选定的非洲最不发达国家和其他非洲国家开展的综合技术援助联合方案(2002 年)
- 商业外交术方案，包括 Francode/AIF 方案(2001 年)
- 竞争性法律和政策及消费者保护(1999 年)
- IPRs——国家投资政策审议(1999 年)
- MFI——多国投资框架(1999 年)
- IIAs——国际投资协定能力建设
- EMPRETEC——经营技术发展方案和中小企业发展(2000 年)
- ASYCUDA——海关数据自动化系统(1995 年)
- TRAINMAR——海洋培训方案，海运贸易的人力资源开发(2001 年)
- TrainForTrade——贸易培训方案，有关贸易的机构的人力资源开发(1997 年)
- Trade Point ——贸易点方案，促进中小企业参与国际贸易(1998 年)

¹ 最后一次评价该方案的年份注于括号中。

附件二

评价过程

1. 一旦明确能力建设和业绩的概念，评价过程的下一个步骤就是着手对方案、计划和评估股方向评价小组提供的所有评价报告进行详尽的审议。评价小组选取出有关能力建设活动和方案业绩的内容。查明了资料方面的缺口并且保留以作进一步的审查。

2. 然后对方案代表们就下列主题进行半安排的采访调查：

- (a) 查明各方案的主要能力建设活动，以及(直接或间接地)明确能力建设的概念；
- (b) 根据早先列出的五个方面，即相关性、效力、效率、可持续性和影响，来讨论方案的能力建设业绩；
- (c) 能力建设的障碍和主要的成功因素。

3. 向驻在日内瓦的范围广泛的受惠国和捐助国进行了采访调查。在选定的若干国家进行了实地调查，以便能最好地覆盖贸发会议各主要的能力建设方案。访问的国家是罗马尼亚、乌干达和越南，这几个国家受惠于贸发会议的许多能力建设方案。

4. 根据职权范围，评价小组独立工作，但是接受方案、计划和评估股在方法上的指导。评价小组表示深切感谢方案、计划和评估股小组在方法和物流方面的宝贵支助。

-- -- -- -- --