

关于技术援助项目的管理问题

[津巴布韦] C. H. D. 马格扎

一、前 言

在七十年代和八十年代撒哈尔 [Sahel] 地区发生两次旱灾期间,为阻止该地区旱情继续发展的援助项目就花费了 75 亿美元。其结果,该地区变得更贫困,饥饿程度更为严重。

现在的非洲,仍然是在技术上主要依赖于外国的唯一大陆,每年支付给外国专家的各项技术服务费用就达 40 亿美元以上。

在最近召开的关于讨论非洲灾情的联合国大会特别会议上,西方国家表示,只有在他们能够接受的条件下,才继续给予非洲技术援助。这些条件包括有权支配非洲地方财政政策,发展计划以及最终在意识形态上的控制。换句话说,这些条件将使得非洲的生存更加依赖于西方。

目前非洲国家的一些具有初步发展规模的技术领域正日趋衰落,这种情况使支援国与受援国之间开始产生一种怀疑和不信任感。技术援助到底能起多大作用,已日益成为人们需要仔细研究的问题,也成为许多国际讨论会的主要议题。例如:1985 年 7 月在的里亚斯特召开的有关南北关系的第三世界科学院大会,1986 年 6 月在内罗毕召开的非洲科学院会议,以及与此同时在卢萨卡召开的罗马俱乐部会议。这些会议一致认为,尽管提供援助的目的和动机值得赞许,但事实上,这些援助项目削弱了非洲国家为减少依赖发达国家捐助所作的努力。

目前的津巴布韦经济是从持久的内战时期发展起来的,那时并没有外来援助。这个国家已经向人们表明:一个第三世界国家是能够依靠自己的创造性和资源取得相当大的发展的。因此,合理的援助项目必须是能清楚地看出该项目有助于加速受援国的发展。

因而,我们有必要仔细研究以下几个问题:

1. 为什么津巴布韦需要援助?
2. 为什么受援国从援助项目中得到的利益不能达到预期的程度?
3. 津巴布韦怎样才能从援助项目中确保获得最大的利益?

我们的一些高级管理人员,把确定一项援助协议看成是一件值得自豪的事,他们还感到,取得外来的技术和经济援助,是为国家做了一件很有价值的事;由于负责一项援助项目,也会使自己处于某种良好的环境之中。这些心理上的意向都会影响决策者们对援助项目长期效果的关注。而要认识这一点,他们也许要花费很大的精力。

二、津巴布韦需要援助

尽管津巴布韦在发展上已取得了相当大的进步,但是,也象其他兄弟国家一样,在津巴布

韦的发展计划仍然是紧缺两样东西:

1. 一大批训练有素的技术人员;
2. 用来完成发展计划的经济来源。

我们已经注意到,与印度次大陆相比,对非洲的援助虽然做了类似的努力,但六十年代在印度燃起的绿色革命还没有在非洲发生。存在这一差别的主要原因是,在印度发起这场革命之时,他们有一大批训练有素的科学家将这场革命向前推进。然而在非洲,这样的革命只能由海外人士——外国技术雇佣人员发起。津巴布韦独立时也拥有一批有一定水平的技术人才,然而这样一批人才对完成我们今天所面临的任務是不够的。而且,这一小部分人身兼多职的现象十分严重。这种人才缺乏的状况可从一个官员频繁参加各种不同的会议得以证实。

外汇缺乏的问题无需争论,但我可以冒昧的指出,它也反映了我们在基本经济建设中存在的问题。由于津巴布韦的公司系属国外那些大机构的子公司并受总公司的控制,而且新产品及其应用的研究与开发都是在国外总公司进行的,因此我们的大部分工业都缺乏研究与开发能力和对这种能力的追求。我们的工业只有到了主要能立足于国内发展,并在本地具备进行规划和技术更新的基础上开发新产品、新市场和新工艺的能力时,才能永远摆脱外汇——“条件依赖综合症”的束缚。而这种发展很少会通过援助得到实现,虽然目前对假借“适用技术”或“地方所需”的援助还没有完全丧失信心。

由此我们可以将技术援助定义为:“必须能为受援国的发展能力进行真正投资的外国捐助活动”。这种投资可以体现在技术人员的能力培养方面,也可以体现在发展项目中,以及从事新的风险活动的物质能力方面。消费性援助是没有长期利益的,其利益在其项目的执行中消散掉了。例如饥荒救济,尽管这种援助在遇到不可避免的灾难时,从人道主义上讲是非常必要的,但只要有可能,还是应当避免这种援助,因为其结果总是削弱了我们自力更生的精神。

三、援助不能达到预期效果的原因

(一) 受援国缺乏必要的准备

援助不能达到预期效果的一个常见原因是,受援国一方缺乏参加该援助项目的准备。这往往是由于缺乏合格的人选把与援助项目有关的活动继续下去。而且,我们的技术人员在文化素质上又比外国的对手们差,致使双方参加项目的人员之间缺乏业务上的密切联系,从而在技术转让过程中出现僵局。这是援助项目的要害所在。

没有准备的另一种情况是缺乏经济和组织设施去协调与援助项目有关的活动。更重要的是,政府和受援单位都不知道什么是该项目所要致力解决的确切问题。

当向受援国提供援助项目而该国还没有来得及考虑时,往往会出现上述情况。世界银行拥有收集第三世界国家情况的庞大数据库。在与各国政府打交道时,他们提供的文件均经过精心的准备,在项目的拟定过程中,受援国很少有再加以补充的余地。津巴布韦的乡村森林再造工程就是这样的工程之一,工程队伍完全由来自一个长期在国内外从事森林营造业的国家的技术人员组成。

(二) 对项目的提出缺乏经验。

尽管一些援助项目是应受援国的要求而形成的,但实际上有许多援助项目还是由外国先

提出的。援助国通过他们的技术顾问摸清某些“需求”，并向准备援助的国家提出在那些已掌握情况的地区，投资兴办工程的建议。但援助国因考虑他们自己的既得利益，而对受援国提出的要求不感兴趣，这种情况也确实存在。

产生这种情况是由于受援国不能清楚地说明自己的需求和制定相应的行动计划。这种情况在新近获得独立的国家中尤为严重。另外，由来自援助国的“专家”控制项目的实施，也会出现这种情况。这样的专家，一旦养成“顾问癖”，便从一个第三世界国家跑到另一个第三世界国家，有时留下祸患的足迹。

（三）援助国“专家”方面的问题

援助项目的成功与否，最关键的因素是该项目的参加人员。因为，归根到底是他们把政府间的良好意愿变为实际行动。坦率地说，援助项目常常给援助国的国民提供了独特的就业机会，他们的动机和看法不一定与参加项目的政府部门的精神和目的相一致。经验很少或没有经验的人常被作为专家派出，他们可能还大叫大嚷地阻挡当地技术人员的正当加入，目的是要获得技术上的垄断。

津巴布韦政府官员常常面临成批的援助项目，而参加这些项目的专家全是不经协商就派来的。我至少知道有这样一件事：许多理科硕士学位学生被作为专家派到了津巴布韦，理由是津巴布韦没有这样的合格人选。而事实上，当时津巴布韦大学化学系就有这样的人选。我们也已经注意到，有时津巴布韦人要花大量时间去更正这些专家们所犯的错误。这种情况极大地挫伤了我们国内科学家的积极性，特别是当这些专家的报酬比我们津巴布韦人高出很多的时候。这也是为什么发展中国家的年轻科学家，纷纷离开他们自己的祖国，到国际机构中去谋求职业的原因。

（四）工程管理方面的问题

在工程实施过程中，需要对工作计划，物资采购，数据处理以及帐目核算等管理问题做出决策。工程经理一般由本国担任，但是重大决策还是由提供援助的国家制定。有关工程的文件也是由外国人起草，摆在受援国政府官员面前的往往是既成事实。此外，像样品分析这样的材料处理都得在西方进行，原因是受援国没有用于这种分析的仪器。要求提高受援国能力的建议也遭到拒绝，理由是这些仪器太昂贵或太复杂，第三世界国家的操作人员掌握不了。有一个例子很能说明问题；即欧洲经济共同体的检测项目，有些分析工作本来是在津巴布韦进行的，但是没有这样做。

在工程管理方面需要进一步考虑的是工程费用由受援国与支援国共同分担。据在卢萨卡召开的罗马俱乐部会议估算，援助国把 67% 的项目经费用于本国就业和产品出口，这就引起受援国与援助国企业之间的竞争。这些因素更增加了受援国对支援国的依赖，削弱了受援国的创造性。

四、考虑技术援助提案的准则

由于津巴布韦是发展中国家，发展能力还很低，还将继续需要援助，这样，我们就有必要对技术援助项目的管理制定某些准则，以便使我们能够获得最大的利益，避免“条件依赖综合症”的发生，并在互相尊重的基础上与努力支持我们的那些国家保持良好的关系。

（一）援助项目的提出

考虑某项援助项目时,有必要弄清这个项目最初是由受援国提出来的,并且这个项目能明显地反映出受援国的利益。但有时受援国的管理人员可能会因自身管理部门日常繁琐工作的干扰,而忽视了外国援助能对他们的发展进程起到一定作用。在这种情况下,援助机构也可能提出援助项目。但是,归根结底,这些援助项目必须得到受援国最终的确认。

（二）对当地能力的评估

对非洲地区的发展所做的努力之所以不见成效,其根源是由于受援国对援助项目缺乏准备,致使援助项目过早夭折。例如:联合国粮农组织已经提出了不少渔业发展项目,但是由于受援国缺少科技人员继续进行这些项目,而使这些项目中途流产。

因此,在评估一项援助项目的可行性时,受援国要估量一下当地人力和物力资源及在工程完成之后需要进行管理的那些组织机构的能力。凡是发现有问题的地方,应采取修正措施,而且必须要写到项目提案中去。

（三）地方应履行的责任

当政府或有关部门确认一项外来援助项目后,应对指派参加项目的国内人员表示祝贺。援助机构常抱怨当地政府把外国专家当作完成特殊任务的编外人员,而实际上大部分的工程决策都是由外国专家制定的,本地人员仅仅是在完成一些事务性或现场辅助性的工作。为了更好地发挥地方的潜力,援助工程需尽量吸收当地人员参加合作,否则本国专家能承担的任务由外国人承担,新毕业的大学生无事可做,这种情形对本国技术能力的开发是极其有害的。

（四）专家的任用

援助工程成败的关键是,援助人员是否能和当地人员协调一致地工作。外国专家确实应该提供比本国的技术人员更先进的技术和知识,他们必须经过必要的训练和富有实践经验。保证具备上述条件的唯一方法是,受援国一定要亲自参与专家的选任工作。这种办法要比以前惯用的办法有效而且更公正。援助国对将要派出的若干候选人,必须提供足够的考绩档案。

（五）真正的投资

援助项目的最终结果必定体现在对受援国完成某种任务的能力方面的真正投资,特别是当该援助项目又有了新的内容时,更是如此。例如,水力资源管理项目中涉及到的一些新技术。这种最终结果必须在项目的档案中明确写明。另外,需要指出的是,工程费用的绝大部分应用于实现上述目标,而不是仅仅花费在工程管理和专家的薪水上。

最后要强调的一点是,外来援助项目不应该挫伤地方的积极性。在津巴布韦某些地方,有些学校是全部靠外来援助建造的,地方政府没有投入多少钱。而过去津巴布韦的农村学校大部分都是利用当地资源开办的,独立前更是如此。全部由外来援助开办学校,违背了中央政府关于抵制激增这种非洲农村学校的精神,而对任何滋长乞丐意识的援助项目必须予以拒绝。

（杨京京 译 陈 覓 校）