



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

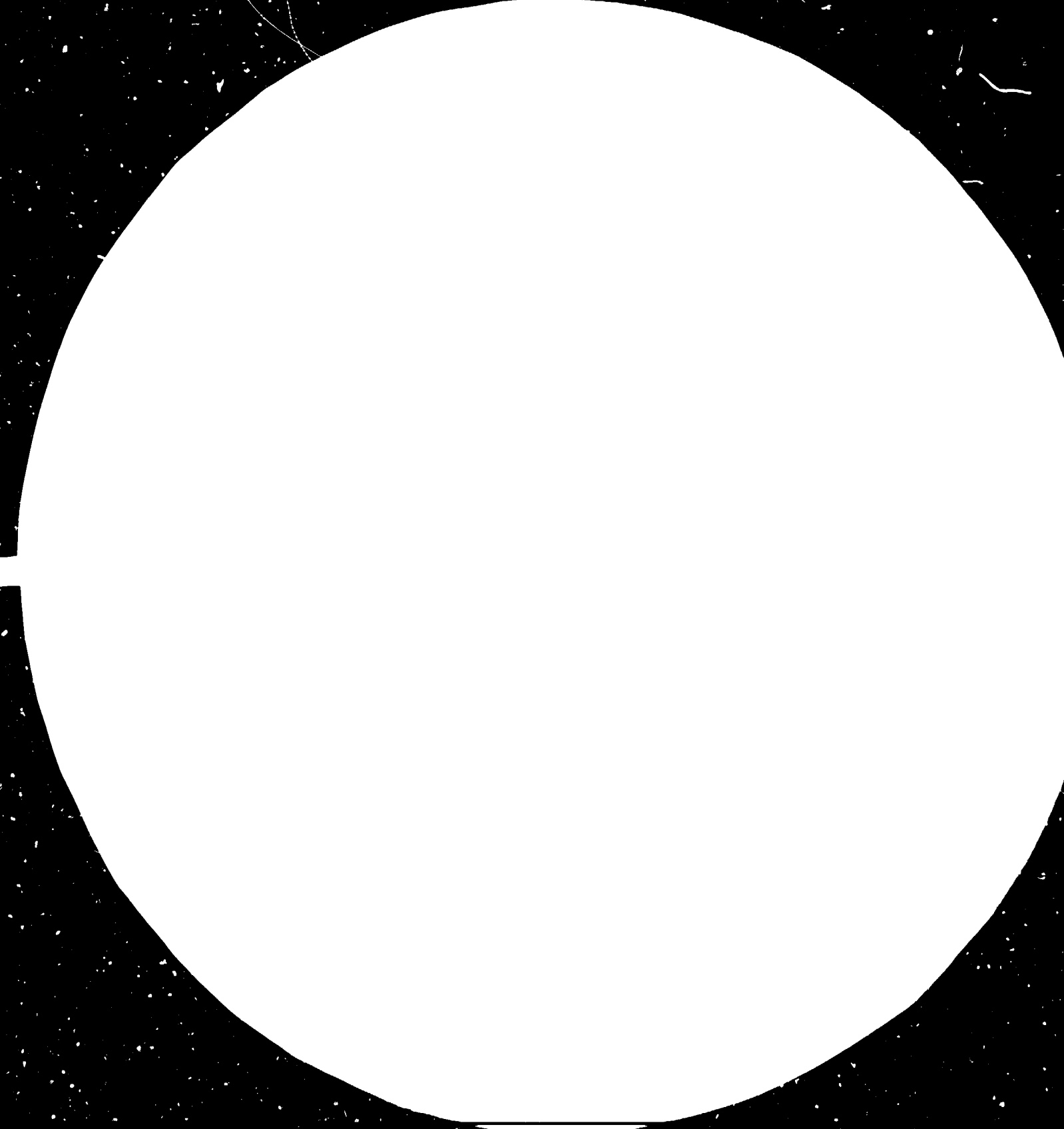
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





28



32



36



40



MICROSCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS

GAITHERSBURG, MARYLAND 20899

ANSI Z39.48-1968 (PERMANENT TEST CHART No. 1010)

13677 - C

Distr.
GENERAL
ID/CONF.5/21
18 January 1984
CHINESE
Original: ENGLISH



联合国工业发展组织

工发组织第四次大会

1984年8月2日至18日，奥地利 维也纳

项目 5 (a)

为工业发展加速开发人力资源

议题文件

ACCELERATED DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES
FOR INDUSTRIAL DEVELOPMENT. ISSUE PAPER.

临时议程项目 5(a)

1985-2000年，工业发展关键
领域内的国际合作、各国的有关行动包括
其工业政策、工发组织的贡献：

为工业发展加速开发人力资源

工发组织秘书处编写的议题文件

导 言

1. 有人议论说，一国在为发展而作努力时，往往过份强调物资和有形资产的价值，而相对地低估了人力资源的价值。人力资源开发的重要作用现在已举世公认。关于为工业发展加速开发人力资源的背景文件（ID/CONF.5/9）列举若干国际会议，这些会议都强调了人力资源开发带动发展的战略的重要性。这种战略认为，人既是发展的工具，也是发展的受益者。许多发展中国家搞工业化的经验明确表明，由于所需人力资源的开发不足、不当或延误，严重阻碍了工业强有力地、自主地和加速地向前发展。

2. 本文件根据该背景文件所载资料和分析，提出联合国工业发展组织（工发组织）第四次大会似宜审议的若干重要议题。该背景文件在某种意义上说，综合了工发组织最近为工业人力培训第一次协商会议编写的文件和该协商会议的结论（ID/WG.381/3）以及为准备1983年5月30日至6月3日在雅温得举行的筹备工发组织第四次大会高级专家组会议而提交的关于人力资源开发的研究报告和该会议的结论（ID/WG.394/8）。本文件讨论的各议题是经过选择的，之所以选出来讨论是因为我们认为它们是为发展加速开发人力资源方面的优先领域。

3. 本文件分析了发展中国家面临的主要限制因素，并提出一些实际的面向行动的措施供研究和采取行动。这些措施类分为一般结论和在国家、区域或全球各级可能采取的行动。由于许多组织——也许联合国系统内的所有组织，因为培训项目是其部门性职责的组成部分——都很关心这个问题，因此也提出一些措施以便在需要时进行协调和采取联合行动。

一. 议 题

4. 由于人力资源开发传统办法所得结果不能令人满意，因此必须制定以人力资源开发带动发展的设想为基础的新办法，吸取过去的经验，应付技术科学发展提出的新挑战——科技发展前所未有的速度，科技发展向全世界的迅速扩散以及科技

发展带来的剧烈社会变革。

5. 要将人力资源开发带动发展的战略付诸实践，就必须有涉及各种方案、方法机构以及各门学科的实际行动。改革传统办法以获取知识和技能，必须有两大目标：填补传统办法在学与用之间造成的差距，以及注意继续进修的必要性，主要是通过自学或“学学习之法”。今天的青年必须在其整个工作生命中获取新的能力，掌握新的知识和技能。新办法的主要目标应是造就有觉悟肯为社会服务的人，因此必须实施所谓的“开发性教育”，这种教育使公民注意国家发展的需要以及他们在发展进程中的作用。为把教育与发展联系起来，必须以协作的方式，使各式各样的办法和各种机构，从正式和非正式教育直至大众宣传媒介和文化活动，相互配合，把教育与现实生活经验结合起来，尤其是在农村地区。特别强调青年必须有正确的价值观；尊重工作，富有理想和充满干劲，并为自己给大家作的好事感到骄傲。培训和进修在较后阶段进行，目的应是为某种工作获取技能。

6. 一方面，新办法必须铭记着技术发展很可能带来的预期的社会变革和需要（例如：脑力工作所占比重越来越大，更大的生产力和创造力和日益重视跨学科），另一方面，必须注意使本身适应通常的工作分摊型式。在适当情况下，现行价值观中那些需要予以改变的部分应加以改变。

7. 目前，教育技术方面有许多革新，“知识工业”的范围和内容也有所扩大，这为人力资源的开发开辟了令人振奋的新前景——从扫除文盲和为个人提供各种机会以及集体自学直至大规模地以较低费用获取尖端知识和技能。这就产生一个问题：发展中国家如何才能最好地评价并采用这类现代系统而又与其传统办法协调一致，在各类发展中国家的典型条件下传统办法与新办法的最佳组合是什么样的组合。也产生这样的问题，即发展中国家的工业本身能够和应该为本国的知识工业作出什么样的贡献。还可以提出第三个问题，即必须注意其中某些新技术会产生的连锁反应和影响，不论是好的还是坏的，是社会方面的还是经济方面的，特别是对农村地区和仍处于发展萌芽阶段的国家。

8. 现在大家承认，人力资源开发涉及多方面的工作，费用很大，而且不能操之过急以致超越某些限制。开发人力资源的目的不仅限于满足工业化这个带动稳

步发展和增长的火车头的需要，而且还应及时而有效地满足这些需要。工业发展所需人力资源的供和求必须密切配合，这将给处于当前状况下的大多数发展中国家带来一些极特殊的问题。这些问题涉及两个方面。第一，在制定明确界定的工业化战略和计划方面所遇到的困难，这些战略和计划最终将决定所需技能的数量和种类以及提供这些技能的时机。第二，在数量和质量上查清各种需要与培训人力资源以满足这些需要之间存在时间滞差。

9. 供求之间配合不好往往会造成不必要的后果，例如某些专业人才缺乏，而另一些专业却人才过剩，造成失业。工业人力供求之间的这种脱节现象在许多发展中国家明显存在，它意味着这些国家缺乏某些关键能力，工业化进程受到延误，迫使这些国家不适当地依赖外国人力。这个问题的规模和迫切性当然因国家而异，而且取决于工业化战略以及教育和培训制度的状况。虽然某种能力所需的人数取决于每一种工业的具体需要，但关键能力所涉活动似乎很广泛，例如，社会——经济和科学研究，国家情报，为制定政策和计划目的的评价各种可能性的能力，以及工人、技术人员和专家的技能。

10. 此外，如果说某种技术和管理技能的不足易于发觉，那么这正好说明其他关键能力没有得到充分的注意，这些能力从作出政策、决定和计划这些方面开始，包括各种必不可少的工业需求，例如企业管理能力，工程能力，技术和科学能力(背景文件(ID/CONF.5/9)对此有较详细的讨论)。开发企业经营管理能力尤为重要，这是推广效率高的小型工业所必不可少的，而这些小型工业又是大工业(不论是在公营部门还是在私营部门，是在农村地区或是在城市地区)的必要支助基地和上游及下游产品的潜在客户。农村地区和城市地区的相对优势应有效地加以发挥，以便利用传统技能和工艺，并使妇女、青年和老年人参与生产活动，提高生产力，改善生活，稳定农村人口，关心农村地区和城市地区的社会关系。

11. 大多数发展中国家仍然严重依赖外国来源提供工业咨询和设计服务，这些外国来源的建议可决定该国工业发展的道路。经验常常证明，这类建议往往反映它们对该国的愿望和条件没有深刻的认识。有些国家在农业、工程和建筑方面成功地建立国家咨询和设计服务机构，这些成功的经验指出，有必要把服务范围扩大到包括工业部门的其他各种需求。

二. 建议采取的行动

A. 国家一级

12. 如果一国想对技术进步的挑战作出反应, 利用这些进步, 而又保护社会不致受其破坏性影响之害, 它就必须在人力资源开发方面采取特别的措施。 本次大会似宜审议与工业部门的特殊需要有关的措施, 例如: 修改课程和教学方法, 使教育机构的辅助教材现代化; 学校、培训机构和高等学院之间进行密切联系, 对教师、工人和经理进行再培训; 教导一般大众, 使他们对变革有心理准备。

13. 要采取措施使为工业化开发人力资源方案与国家人力总计划密切结合起来。 为此, 政府、工业界(包括管理人员和工人)和教育界这三方面必须建立有效的工作关系。 本次大会似宜讨论各方如何采取紧密配合的行动(也许通过一个中心协调机构), 并提出一些办法供各国政府讨论。 必须审议这样一个协调机构的职权和有效完成其协调任务的方式(立法权力: 资金的分配, 协商, 调查研究和传播资料等)。

14. 人力计划尽管难于作出, 但它是全面发展所必不可少的。 正如上面已指出过, 人力计划必须灵活。 工业人力政策和计划必须是工业发展政策和计划的组成部分。 这涉及短期和长期措施, 包括: 评价人力需要(特别是关键能力方面); 提供充分的基础设施和资金, 并最大限度地利用现有设施和技能; 消除工业需要和大学培养的人才之间的脱节现象; 改善政府、教育界、专业机构和工业界(包括管理人员和工人)之间的工作关系和联系; 重新制订教育内容、形式和方法; 建立教育和培训公司、开放性大学和职业培训学校; 使教育面向发展; 鼓励“边干边学”和“学学习之法”以提高技能; 采取措施减少人材外流或至少使之变为“人才库”; 特别重视对培训员、妇女、青年进行培训; 人员在工业界内和在工业界及专科院校之间的流动。

15. 应创造适当条件, 在必要时改变人们对组织严密的工业部门的那种工作所持的社会价值观和态度, 鼓励创造革新能力、企业经营管理能力和自我就业等, 办法是给予直接和间接补助, 采取税收和其他奖励措施, 提供奖金和赏金, 确保每个

人都从事生产，成为社会的财富。要求人道德高尚，品质好，有效率，高标准和足智多谋，这是重要的条件，需予以重视。

16. 各项政策必须加以适当修改以适应农村和非农村地区的条件。对于农村区域的人力和工业发展问题，应有明确的政策，例如：建立农村工业，开设以农业、牲畜、渔业、森林为基础的工业和类似工业的职业培训班，农村推广服务，更好地利用老经验和传统技能以及本地人才。对于农业投入物工业和农产品加工工业，应给予优先地位，因为粮食需要是八十年代最重要的问题。化肥和农药的生产，农具和农机，农村电器化，食品的加工，贮存和运输，水供应和灌溉以及设备的维修，这些在工业的支助下，都有助于增加粮食的产量。

17. 每个国家可考虑建立一个机构、一个中心点或中心协调机构来协调教育和培训方案，设立国家基金资助工业培训活动。这样一个机构可准备一份现有基础设施的清单，提出各种办法更好地利用大学、工程和技术教育机构、研究组织、培训中心和推广服务处、中学和职业学校、理工学院、精华中心和专业研究所，以便提供正式和非正式教育和培训课程，并向当地企业家和小型工业提供机构支助。该机构也可提出各种筹措经费办法来资助这些活动，并弄清或搞出教育公司的设想。

18. 应拨出更多的资金来开发工业所需的科技能力。为此，建议此项经费占国民生产总值的2%。工业也应在开发其所需的人力能力方面发挥更大的作用。需调动公司内部资源——在某些国家，规定挪出工资单的1%来培训和再培训工人和工作人员。为发展中国家间的经济和技术合作所作的安排和其他双边安排应把工业能力的开发放在优先地位。

19. 在为培训调动资金方面存在一个问题，即国家和工业机构在为工业人力的教育和培训提供资金方面的责任如何分担。有人建议，拨出国民生产总值或国家工资单的某一百分比来进行教育和培训。也有人建议，采取税收奖励措施来资助培训方案和设施，把因技术发展而省下的钱的一部分用来对多余劳动力进行再培训。发展援助资金和甚至是银行贷款，用来开发所缺乏的关键能力，正是用得其所。本次大会似宜审议在调动资金为工业化加速开发人力这个关键领域的适当行动。

20. 甚至可以采取立法和行政行动，规定新的投资和合资企业必须有受过训练的合格的公民和任何外国人一起工作才予以核准。项目设计中列入培训部分是一

定必要的，为与设备购买合同相关连的培训、再培训或针对企业的培训提供经费，是所有发展中国家必须有的标准程序。 供资机构应认识到这项需要，并应要求在它们资助的项目的合同中列入这项规定。

21. 在国家一级，实施上述建议将会加速人力资源的开发。 政府必须全力以赴，从国家预算拨出款项，持续地、坚定不移地和最大限度地开发本国的人力资源。 本国专门知识只要有可能就应加以利用，培训工作必须面向这个目标。 现有培训活动必须尽可能加以完善，为此目的，除国家提供资金外，应集中努力获取双边或多边提供的资金。 花巨款于最好的资本设备不一定有用，除非有熟练的人力操作和管理这个设备——这只有通过国家预先精心制订的人力资源计划和培训才能实现。

B. 区域一级

22. 即使政府把国家人力资源的开发放在第一优先地位，全力以赴，但如要加速开发人力资源，在许多情况下还必须要有其他国家（发展中国家和发达国家）、机构以及国际组织的帮忙和援助。 所需的那种基本设施和方案靠一国的力量是建立不起来的，特别是较小的和较不发达的或最不发达的国家。 很明显至少需要采取区域行动。 背景文件所说的建立教育和培训公司以及政府和政府、企业和企业的合作这类设想也许切合这方面的情况。

23. 目前的多数情况是，国家在确定关键领域并在这些领域的需要变得迫切之前制订应急再培训方案方面没有什么经验。 对于许多发展中国家，特别是最不发达国家来说，实施预先制订的调整措施极端困难。 它们目前没有足够的有效方法取得切合本国国情的其他发展中国家经验的资料。 通过查明那些可以提供具体和准确的资料的区域中心，这个问题在一定程度上可以得到解决，并促成那些不仅切合这方面情况而且比工业化国家及其培训中心的类似培训还要便宜的培训安排。

24. 通过发展中国家间技术合作和发展中国家间经济合作来进行工业人力培训有很大的余地，因此应传播有关本区域里或邻国的培训需要和所拥有的培训设施的资料。 各机构应采取步骤让附近的国家知道它们的存在、它们的能力和它们的能量。 应寻找各种办法，通过开发计划署区域间方案和其他双边或多边提供的资金，

为这些活动提供经费。

25. 一些发展中国家虽然知道可以在其他发展中国家开发人力资源，但由于在区域一级缺少工作协定、安排或其他适当办法，不能更广泛地利用发展中国家间的合作。也许还存在态度方面的障碍，不愿利用发展中国家的专门知识，虽然这些知识更切合寻求专门知识的国家的国情。增强大家对相互的技术能力的信心，是发展中国家进行合作的重要先决条件。

26 根据《关于发展中国家工业化和国际合作促进其工业发展的新德里宣言和行动计划》的建议（ID/CONF.4/22，第六章），正在制订一个加强国家和区域间精华中心的方案。这些中心是指发展中国家现有的这样的机构，它们是进行技术合作的工具，特别是可以协助发展中国家在与工业发展有关的领域里进行技术培训。评价技术或科学领域里适宜进行转让、研究和开发的，对粮食生产和服务有用的技术，是这些中心计划进行的活动，现在正在确定这些活动。这类中心可包括这样的工业培训中心，它们既能提高技能，又可与其他地区的相互补充的机构建立培训关系或类似关系。

27. 区域合作应加以扩大，包括下列领域：在教育器材生产、教学方法和技术方面交换资料和专门知识；为培训方案制订课程和教学大纲；查明部门性和职务性需要，使教育和培训方案与之配合；制订工业人力计划和政策的方法；建立多国共同拥有的教育和培训公司；联合工业咨询服务和工程公司；联合维修服务处和设施以及从规模经济来说有利和合算的其他活动。

28. 由区域开发银行来监督小型工业并提供资金是很困难的，因为没有经过训练的人来简化贷款手续，对偿付能力进行调查，管理市场，进行经济评价和确保采取后续行动，因此需要有一个应急培训方案。一个可能的办法是加强目前同各开发筹资机构如亚洲和太平洋开发筹资机构协会、拉美开发筹资机构协会和非洲开发筹资机构协会的合作。

C. 全球一级

29. 工业化国家在通过其援助方案和开发机构为促进工业企业提供资金时，应

在其双边援助方案中列入条款规定为该工业企业进行特别的培训和准备活动，包括投资前和可行性研究，设计，生产和维修。其他技术和经济合作方案可包括：由公司进行在职培训；在工厂兴建和投产期间对工作人员进行培训；在发展中国家建立培训研究中心并提供经费；交换资料、学生、辅导员、教育器材、书籍和视听方案；使各中心和研究机构建立结谊关系和组成一个网；联合进行研究和开发方案。

30. 工业化国家可增加其对联合国工业发展基金的自愿捐款，规定此款或拨出补助金专用于人力资源的开支。工业化国家的教育机构可协助发展中国家建立自己的机构，并通过建立结谊关系、伙伴关系、母子关系和其他安排来加强新的机构。

31. 企业间的合作和金融机构之间的合作应包括培训发展中国家的公民。这些机构应确保所有资本项目和所有合同安排包括开发人力资源的培训条款。

32. 联合国大会指定1985年为国际青年年。由于教育和培训主要以青年为对象，因此在该年的国家和国际活动中应特别注意教育和培训活动。

33. 国际劳工组织曾讨论在1986年或1987年举行一次世界培训大会的可能性。它说，该大会“的主题是‘变化中世界的培训’，将讨论培训制度的情况，一方面其与国家需要的关系，另一方面其与潜在劳动大军——青年、妇女和处于不利地位的人——的愿望的关系。它还会讨论为结构改革和技术发展进行再培训的有关问题”（GB.224/PEA/10/1，第224次会议，日内瓦，1983年11月）。由于该大会的目的与本文章所提问题相近，劳工组织与工发组织在筹备和举行这样的大会方面可进行最密切的合作。

D. 工发组织的作用和整个系统的协调

34. 背景文件已详细谈到必须向非洲工业发展十年提供援助。前面各节所讨论的、工发组织在第四次大会建议下可能进行的各项人力资源开发活动方案中，最不发达国家也应占有特别的地位。

35. 工发组织如有可能，应与有关国际组织，特别是劳工组织和教科文组织合作，编写一本手册或指南，内容包括：调查部门性人力需要，人力计划以及加速开发人力资源的政策、指导方针和方案。这本手册还应提供一套办法，确定各不同

复杂程度的技术所需的工业人力和培训。

36. 工发组织、劳工组织和教科文组织应协助发展中国家检查其教育和培训安排；制订适当的培训教材和制度；查明可以成为培训其他国家工业人员的精华中心的国家机构；支持这些中心；协助发展中国家建立它们之间的通信渠道。

37. 工发组织可寻求新的国际合作形式，以便为新发明的技术建立国际中心（如国际遗传工程和生物技术中心）；必要的试验性工厂、咨询、谈判、生产力、市场销售、财政管理和其他系统；编写指导方针和建立国际及区域一级的教育和培训公司；协助建立由发展中国家共同拥有的培训机构以及出版课本、生产教育和培训录象和教育器材及手册的公司。

38. 提供培训资金应是工业项目资本费用必不可少的部分，对于这个基本问题，工发组织可研究在资助工业项目方面提供培训方案和培训机构的可能性和方式，筹资方法可包括向国际市场借款和利用混合贷款。如上所述，工发组织应协助筹资开发机构在特别是与小型工业有关的开发银行业务方面培训必要的合适干部。

39. 联合国系统内其他组织也正在主动研究建立国际培训基金的可行性，包括评价建立这个基金的必要性，评价这个基金的建立和业务管理的先决条件以及行政管理、财务方面的需要。工发组织可利用其在人力资源培训方面克服面对的困难和问题的经验，指出通过这一基金解决这个问题的可行办法，为这项研究作出贡献。

40. 许多会议强调必须采取适当的能源管理和能源节约行动，以确保各种形式的能源供应充足，减轻对高价进口的矿物燃料的依赖。因此，能源管理和节约的培训是工发组织的一项极为重要的工作，如有可能，应与联合国系统内其他组织协同进行。

41. 鉴于有必要鼓励企业与企业之间的合作，从而有必要改善合同关系，工发组织应制定培训合同谈判者的方案，并编写与培训有关的条款清单，以便列入工业项目合同，这项工作已在工业人力培训第一次协商会议上确定下来，并得到在雅温得举行的高级专家会议的核可。

42. 工业非正式部门是正在迅速发展的领域，可以吸收一部分在工业正式部里找不到工作的人。由于非正式部门也有能力向小型工业提供原料，工发组织应协同联合国系统内其他组织，特别是劳工组织，为这一部门设计培训方案。

43. 还应考虑通过背景文件建议的其他一些活动，以便工发组织执行。其中许多活动将涉及与联合国系统内其他许多组织的更密切和更大范围的合作，这些组织包括开发计划署、劳工组织、粮农组织、教科文组织、卫生组织和世界银行。工发组织与其中许多机构都有谅解备忘录，跨组织方案中的协作和合作应以备忘录所规定的权限为依据。如果由于这些建议的进一步行动而需要对备忘录进行审查，则可对其中有关人力资源开发的部分进行修改。预期这种密切的协调将会在行政和协调委员会及其附属机构的支助下继续进行。

44. 供本文件讨论的议题的许多建议被通过后，工发组织的工作将大大增加。人力资源开发是发展中国家的关键优先领域，它们在不结盟会议、77国集团会议、发展中国家间经济合作会议和发展中国家间技术合作会议以及其他许多会议上都指出这一点。制定设想和办法，印发小册子、指南和手册，举办讨论会和讲习班传播这种想法和征询各国的意见，这些将是工发组织的主要活动。为工业发展加速开发人力资源的任务比在技术合作培训方案中安排研究员要重大的多。在这方面已加强活动的其他机构也应邀请更多地参与此事。为了执行工发组织第四次大会可能的建议，鉴于本课题对加速工业化进程的极端重要性，建议工发组织加强体制安排，也许通过设立人力资源开发司，为工发组织在这个领域的所有活动提供一个中心点。

