



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/50/847
E/1996/7
8 March 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第五十届会议
议程项目12
经济及社会理事会的
报告

经济及社会理事会
1996年实质性会议
议程项目6(j)
经济和环境问题：
公共行政和发展

公共行政和发展

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
一、 导言	1 - 17	3
A. 背景	2 - 7	3
B. 筹备和过程	8 - 14	4
C. 联合国公共行政和财政方案专家组第十二次会议 ..	15	5
D. 大会续会的目标	16 - 17	6
二、 联合国在公共行政和发展领域的活动	18 - 100	6
A. 回顾联合国在公共行政领域的职权任务	19 - 23	7
B. 联合国的公共行政和财政方案	24 - 50	8
C. 联合国系统的其他公共行政和发展活动	51 - 100	14

目录(续)

	段 次	页 次
三、公共行政和发展的范围和动态	101 - 130	23
A. 促进发展的有利条件:公共行政的作用	102 - 112	24
B. 1990年代中举行的联合国世界会议	113 - 123	27
C. 公共行政在发展中的作用	124 - 129	30
D. 公共行政的能力建设	130	32
四、加强联合国在公共行政和发展方面的作用	131 - 182	32
A. 联合国面临的挑战和行动建议	131 - 156	32
B. 向各国政府提出的建议和联合国的响应	157 - 182	40

一、导言

1. 大会在其1994年12月19日第49/136号决议中请秘书长通过经济及社会理事会向大会第五十届会议续会提出一份关于公共行政与发展的综合报告。本报告是按这一要求提出。

A. 背景

2. 对全世界各国政府的公共行政和财政系统而言,1990年代的十年提出了新的复杂挑战。对许多政府而言,反复无常的国内影响同无法预测的外在因素加在一起造成了限制住决策和影响绩效改进的困难环境。对许多政府来说,各种各样的国家环境造成了公共部门处于经常的危机管理状态,需要建立一个构架以期能够稳定而可持续地实现人力开发。这些挑战需有一个有针对性的、务实的和明确界定的构架用以加强机构和建立能力以支持政府的统治和有效的行政与财政管理系统。

3. 全世界许多国家都面临在寻求持续经济成长和可持续的发展方面重新确定政府的作用的复杂任务。在这一寻求过程中所面临的挑战之一是如何使政府办事的方式发挥效率、行之有效和有求必应。

4. 在这方面,1994年6月在摩洛哥丹吉尔举行的泛非公共事务部长会议通过了《丹吉尔宣言》(见A/49/495,附件),其中强调除其他外,必须有胜任的公共行政机构以达成成功的可持续发展。宣言还要求召开关于这一主题的全球会议。

5. 大会第四十九届会议根据《丹吉尔宣言》通过了关于“公共行政与发展”的第A/49/136号决议,其中大会认识到各国政府和公共行政机构在履行谋求在所有国家实现持续增长和可持续发展所产生的新责任方面可发挥重要作用,又认识到需要强化公共行政和财政管理能力,以确保文职部门对人民的需要有所求必应。

6. 大会还确认为了促进更好地理解公共行政在发展方面的作用,为了加强该领域的国际合作,交流看法和经验具有重要意义。

7. 因此,大会决定在1996年3-4月续开大会第五十届会议,审查“公共行政和发展”问题。会议将促进经验交流、审查联合国系统在这一领域的活动,并酌情提出建议。会议旨在根据公共部门的作用的分析对公共部门在今天变动的环境中的作用作出分析,并审查联合国在这一领域的方案。

B. 筹备和过程

8. 续会的筹备几乎在大会第四十九届会议休会后即告开始,并铭记着以下主要目标:(a) 提高国际上对公共行政在发展方面的关键作用的认识;(b) 提供经验交流的坦率论坛;(c) 加强联合国系统公共行政和财政的能力建设和使其做法切合各国特定的状况。

9. 筹备战略涉及各种报告和会议,最后是按第49/136号决议所要求召开公共行政和财政问题专家组第十二次两年期会议。首先是在1995年3月在秘书处发展支助和管理事务部的主持下,由联合国开发计划署(开发计划署)、世界银行、国际劳工组织(劳工组织)、非洲经济委员会(非洲经委会)、国际行政学院和哈佛大学的代表组成的一个技术委员会开会分析了决议,定出了续会所要审议的主要问题,并确定了筹备报告和会议的总体主题构架。

10. 技术委员会根据对决议所作的分析,定出了续会所要审议的四个主题:(a) 加强公共行政能力;(b) 公共行政在促进社会发展方面的作用;(c) 公共行政在发展基础设施和保护环境方面的作用;(d) 公共行政在发展方案的管理方面的作用。

11. 接着4月份的一系列协商会议--参加的有各会员国、联合国机构、政府间组织及非政府组织、研究机构和私人部门--后,技术委员会在5月份再次集会,进一步制订和明确两大类的主题:公共行政在发展方面的作用和促进有效管理的能力建设。在这些分类内,共定出了11个专题,以作为第十二次专家组会议讨论的主题。

12. 在“公共行政的作用”的大类下有如下专题:持续的经济增长、促进社会

发展、促进基础设施发展和保护环境、促进公-私伙伴关系、管理发展方案以及为发展维持一种法律构架。“公共行政的能力建设”主题下的专题为：加强政策发展能力、组织机构的加强、改善公务员制度、加强发展的财政管理、开发公共部门的人力资源以及发展冲突后和危机状况下的行政能力。

13. 第十二次专家组会议开始前，联合国发展支助和管理事务部在1995年7月28日召开了一次非正式机构间工作组会议。参加机构间工作组的有下列单位的代表：联合国发展支助和管理事务部、经济及社会资料和政策分析部(经社分析部)政策协调和可持续发展部(政策协调部)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、劳工组织、开发计划署和世界银行。机构间工作组的主要目标是审查各机构按照各自的公共行政和财政方案进行的活动，并建议供专家组会议优先审议的共同问题。

14. 机构间工作组指出了公共行政对发展的重要性，并建议各机构在具体方案和项目上更密切合作，尤其是在方案和项目制订的初期，以期最大程度地造福发展中国家。工作组也建议协调公共行政和财政方面的所有机构间方案，以联合国作为交流公共行政改革和创新经验的中心，并促进分享各国政府间以及各机构间的经验。此外，工作组强调“变革管理”方案和建立与加强由合适的国家机构来领导公共行政和财政方面的这些变革过程。

C. 联合国公共行政和财政方案专家组第十二次会议

15. 公共行政和财政问题专家组第十二次会议于1995年7月31日至8月11日在纽约召开，分析和报告了发展中国家的公共行政所面临的主要趋势和挑战，和建议加强联合国在公共行政和财政方面的作用的行动。第十二次会议也有另一重要的作用，即大会请它帮助编写秘书长提交给大会第五十届会议续会的公共行政和发展问题综合报告。从世界不同区域邀请了三十七名专家以及联合国系统、各专门机构、各区域间和区域机构、各非政府组织、各区域委员会其他专门机构的代表出席了会议。专家组的报告(A/50/525-E/1995/122,附件)载有对会议的完整分析。报告也载有提

交给各国政府的103项建议和提交给联合国的96项建议。

D. 大会续会的目标

16. 这是联合国大会将首次集会专门讨论发展方面的公共行政问题。为了使当前的政府努力能够应付复杂的发展挑战,以处理日益全球化的影响和市场与私人部门日益增加的作用,并消灭贫穷和促进社会正义、保护环境及支持参与性的民主,现在比以往显然更为紧迫需要对发展方面的公共行政的作用作出基本的审查。将近50年以来,联合国公共行政和财政方案积极支助了行政调整 and 改革、人力资源开发、训练领域的体制建设、资源调动、财政管理和公共企业的强化等技术合作领域。该方案处理了治理结构和制度等问题,并设法加强方案拟订工作和国家执行能力,以实现节省资源的发展管理。为了顺应发展中国家在加强其实现更佳的发展管理所需的、财政和信息系统方面不断变动的需要,预期在国家一级上公私部门之间可以建立更好的工作关系。

17. 因此,续会的主要目的和根本目标是提高对发展方面的公共行政的重要作用的国际认识,特别是公共行政在发展的效力和可持续性方面的作用,并突出把公共行政作为发展议程上的高度优先事项的必要性和达成这方面的共识。此外,续会将设法加强联合国系统和使它能够有效执行可以满足会员国——特别是发展中国家和转型经济国家——紧急需要的公共行政和财政概念。另外,预期大会续会将审议本报告所列各项问题和建议,并就如何改进联合国系统在公共行政和发展领域中的作用提供指导。

二、联合国在公共行政和发展领域的活动

18. 本节介绍联合国在公共行政和发展领域的活动的三个关键方面。首先是回顾大会和经济及社会理事会各项决议和决定所规定的职权任务,说明公共行政和发展领域的技术援助和支助性研究工作的日程不断变化。这项分析包括对这些任务进行专题审查,指出联合国公共行政方案所涉及的主要领域。其次是阐述若干援助方

案作为例子,说明联合国公共行政和财政方案的活动。最后是审查联合国系统内与公共行政有关的其他组织的贡献。

A. 回顾联合国在公共行政领域的职权任务

19. 1948年12月大会第246(III)号决议首次要求联合国直接参与改进公共行政的工作,,设立国际公共行政训练中心。这项本来属于试验性质的主要倡议这些年来已经变为联合国系统的一套全面、复杂而重要的活动。实质性领域包括行政和公务员制度改革、人力资源发展、政府在经济发展方面的作用、财政管理和资源调动,及公共企业的管理。联合国系统通过各种不同项目和方案支持这些活动。

20. 大会和经济及社会理事会各项决议和决定总的来说趋于强调通过人力资源发展战略等办法建立能力和日渐重视发展政策和发展规划工作。公共行政方案以公共行政技术援助的名称成立。到1960年,方案成为联合国公共行政援助:提供业务、执行和行政人员,1969年改称为公共行政和发展,从而确认将基本概念扩大至建立能力。以执行确定的基要工作。在不同时候特别重视的活动包括1974年的公共部门在促进发展中国家经济发展方面的作用,1975年的公共行政与财政和1976年的发展的预算编制和规划。从1980年开始,重点是公共部门在促进发展中国家经济发展方面的作用,辅助性活动则集中于合格本国人员在发展中国家的社会经济发展方面的作用,及专门性主题如联合国第三个发展十年国际发展战略、发展人力资源、联合国非洲经济复苏和发展行动纲领等。五十年来,联合国公共行政和财政方案着重于建立国家能力,以拟订和维持发展活动。

21. 从历年来联合国系统在公共行政和发展方面的职权任务所包括的最重要组成部分可以看到,加强公共行政的倡议日多,目的是更有力地促进发展。从早期设立一个国际训练中心的概念开始,其后的倡议演变为支持设立和发展区域和国家训练机构。同样地,初期以中央政府机构为中心的做法后被扩大以包括部门和地方行政当局以及当地政府。最后,重点甚至扩大到非政府组织和私人组织,特别是它们对政府工作的绩效和国家发展目标所作出的贡献。几十年来,涉及财政管理等具体技术

和部门的要求日多,普遍取代了进行一般性改革的笼统性呼吁。贯穿这五十年的两大趋势是:(a) 明显要求联合国协助传播和交流信息;和(b) 认识到公共行政对促进发展的重要性。1960年代中期,对公共行政的影响和结果的强调日趋明显,这两个趋势因而汇合起来,导致在1980年代着重面向结果的做法。预计职权任务很快将反映1990年代对前景研究的重视。

22. 联合国在公共行政和发展领域的职权任务的发展经过反映,从一开始,联合国在公共行政方面作出的努力的核心主题一向是,而且以后也应该继续是协助会员国进行下列两大领域的工作:(a) 编制和传播信息和经验;(b) 根据要求向个别国家提供符合其具体需要的最佳系统和做法。具体核心主题包括:

(a) 编制、散发和交流关于各国公共部门的信息,特别是关于新办法和最佳做法的资料;

(b) 对发展中国家公共部门的作用的各个方面进行分析研究,并提供准则和建议;

(c) 加强有助于发展中国家社会经济发展的行政、财政和管理机构和机制;

(d) 适当发展和管理国家人力资源,以最有效率的办法有效率地进行公共部门活动;

(e) 支持为可持续发展建立强有力的公共机构和充满活力的公共服务;

(f) 强调、协调和维持联合国机构和各机构间在上述领域作出的努力。

23. 如上所述,联合国系统的多机构、多元化方针支持各国在本国进行活动,建立公共管理能力,确定方案优先次序和促进有助于发展的条件。

B. 联合国的公共行政和财政方案

24. 目前,联合国的公共行政和财政方案活动在1992-1997年中期计划及开发计划署资源的第五个方案规划周期的范围内进行。此外,方案还须应付发生严重冲突和危机的国家的突发需要。

25. 联合国公共行政和财政方案的主要目的是向发展中国家和转型期经济国家提供援助。采取的办法是提高和加强这些国家的公共行政和财政能力,以有效率和有效力地管理其国家发展计划、政策和方案。

26. 方案的活动配合联合国系统其他组织的有关活动,并与各有关区域委员会、专门机构、区域间和区域机构密切合作和协调执行。

27. 公共行政和财政方案包括四类活动:(a) 向联合国立法机关提交报告;(b) 公共行政和财政方面的业务性研究和分析;(c) 培训方案和咨询服务;(d) 技术合作活动。

28. 头三类活动的经费来自联合国经常预算,技术合作活动的经费则来自开发计划署、双边和多边捐助机构、信托基金和受援国政府提供的预算外资源。

29. 方案反映两年一次的专家会议、特设专家组会议和联合国按照立法机关授权召开的区域间研讨会和讲习班所提出的建议。两年期方案在方案和协调委员会审查后由大会核可。

30. 在公共行政领域,方案活动着重于加强中央和地方一级的行政和组织系统,以现代管理技术和资讯技术,以及面向全球经济的法律框架和方案改进管理方法和做法。方案活动也重视参与,及一个称职、尽忠职守和训练有素的专业公务员制度。在公共行政领域,方案活动的重点是国内外财政资源的调动、国家和国际税务、财政管理和会计、审计和外援的责任制度。在私人部门领域,发展方案活动着重于建立商业的法律和监管架构、发展中小型企业、企业管理、国营企业的改革和私有化、公私部门的相互作用和军转民活动。方案活动也强调发展规划问题,如公共投资的方案规划、外债和国际收支的问题、发展战略、部门规划和有关结构调整与复苏方案的活动。

31. 为了促进专家、政府和公共行政专业人员建议的活动,方案进行了研究、出版、培训方案和技术合作活动。《发展管理通讯》每两年印发一期,方便公共行政和财政专家、从业人员和感兴趣的学者交流信息。此外还印发一系列根据企业与

技术方案项目编写的《企业发展》资料单传播企业经营的信息。方案从1974年起还出版《公共行政和财政机关与机构名录》和一份不定期的《公共行政和财政出版物》目录。出版物包括：《公务员制度的人力资源发展：区域间技术会议的报告》；《实行可持续发展》；《私有化的方法和实践》；《公共部门在促进发展中国家经济发展方面的作用》；《制订公共企业业绩合约的准则》。

32. 根据收集和传播有关公共行政和财政方面的重大发展的职权，方案与非洲公共行政与管理协会、非洲发展管理训练研究中心、阿拉伯行政发展组织、亚洲东部区域公共行政组织、拉丁美洲发展管理中心和欧洲公共行政小组合作执行一项关于公共行政和财政的变革和趋势的调查。

33. 目前正在进行一项关于财政管理的专门研究，分析具有特别创新意义的个案，如重新拟订财政条例或改进计算机核算系统。研究旨在查明给财政管理带来长期效益和有助于加强国家能力的战略和方法。

34. 同样地，在国家一级，方案在孟加拉国进行了一项公共行政部门研究，并以英文和孟加拉文出版研究结果。这项部门研究由方案工作人员领导，利用国际和本国顾问进行。

35. 方案向会员国提供的一项主要服务是在每个两年期间举行一系列研讨会。例如，1994年举行的研讨会和讲习班包括：(a) 捐助者关于外援责任问题的工作组会议；(b) 转型期发展中国家的中、小型企业；(c) 人力资源发展；(d) 建立管理发展方案能力；(e) 南非的体制建立工作(捐助者会议)；(f) 施政和国家改革；(g) 资讯系统；(i) 选举问题；和(j) 泛非公共事务部长会议。1995年举行的一些研讨会包括：(a) 私有化后的政策；(b) 妇女、发展和公共政策；(c) 过渡到市场经济的结构性投资政策；(d) 管理社会发展；(e) 国际税务合作；(f) 民主化、非集中化和地方政府。

36. 方案的技术合作包括应发展中国家政府和转型期经济国家政府请求提供实质性支助和管理支助，以拟定和执行国家与区域间一级的技术合作项目。这种支助

涉及若干上游活动如项目发展和设计,包括查明公共行政和财政方面的需要,参与国别方案规划活动及向项目拟定工作提供技术支助和筹备性援助。此外还提供项目执行、监测和评价方面的技术援助。

37. 方案就公共行政和财政的具体问题向发展中国家政府提供短期咨询服务。

38. 联合国的公共行政和财政方案在过去45年来按照各项立法授权力求满足发展中国家表明的需要,以改进其行政和财政管理制度,促进发展。公共行政方面目前共有61项在进行中的项目,另有63项列为已完成项目。公共财政有52项在进行中项目,另有22项列为已完成项目。在这些项目中,非洲占59%、亚洲17%、拉丁美洲6%、中东4%、欧洲2%、区域间13%(均以整数表示)。

39. 上游(分析和方案拟定)活动通称TSS-1(技术支助服务,第1类),其中包括20个在进行中和7个已完成公共行政项目,2个在进行中和1个已完成公共财政项目。通称TSS-2的“项目支助技术服务”包括8个在进行中和2个已完成的公共行政项目及6个在进行中和1个已完成的公共财政项目。在TSS-1和TSS-2设施方面,方案以实质性专门知识提供指导,一般的项目工作则利用方案专门知识执行和实施项目管理的一切方面,即采购、征聘和财务等,每个方面均组成特别的单位。尽管绝大部分活动为行政改革、培训和财政系统改良等传统领域的活动,但外地也越来越多对一些新领域提出要求,如透明度、责任制度、司法和立法行政、灾情管理、选举事务行政和提高生产力为基础的实效管理法。

40. 方案在1950年代稳步增长,但随着重点从维持性的行政工作转移到强调发展行政工作,增长速度在1960年代大幅度加快。到了1970年代,各国政府日益重视建立或加强有助于改进其管理经济和社会发展的行政能力的国家机构。重点开始放到发展一组中央核心指导机关,其活动可对整个政府行政机制发生较大影响,同时并努力采用较强调跨学科的办法处理行政问题。

41. 1980年代,发展中国家所有改革努力遭受经济危机打击,最明显的是外债危机和日益沉重的债务、商品价格低速、产出增长缓慢、国内资源调动乏力。这些国

家许多根据要求进行结构调整措施,一般在国际金融机构的督导下进行。新的重点强调公共部门管理和人力资源开发,以实现可持续的有力社会经济发展,并要求为改进管理技术、公共政策管理,及执行现代行政管理程序获得更多的援助。

42. 1990年代,世界各地的政治和经济情况发生重大变化,较明显的是民主化日趋普遍,市场力量愈来愈受到倚重,国内资源的调动和财政赤字的削减日益受到重视,私有化增加非政府组织和社区团体日多参与发展进程,必须确保无害环境和可持续发展的意识日渐普及。这些新趋势意味着公共部门的作用发生了变化,但其重要性并没有因而减少。

43. 方案注意到一些国家要求获得援助以加强治理能力和提高能力管理当前针对上述世界性趋势而采取的改革战略。这些活动许多涉及进一步强调下放权力、责任问题和加强政府部门同私人与非政府部门之间的关系。1990年代,环境和选举事务管理领域的方案活动,以及在面对严重危机的国家的方案活动有所增加。

44. 例如,方案目前在波斯尼亚—黑塞哥维那(公共行动、市政规划)、柬埔寨(公共行政改革)、海地(公共行政和立法行政)、巴勒斯坦(社区规划)、卢旺达(司法行政、公共行政和经济管理)均有活动。特别为这些较迫切的需要组成特别工作队和拟定简便程序。

45. 人力资源开发作为技术合作项目的一部分,只要将它安排作最大利用,它就具有显著影响发展中国家经济和社会活动的潜力。从1948年方案开始以来,它已协助建立和加强了30多个公共行政的国家研究所和学校,以及若干区域和区域间培训、研究和咨询的专门机构。

46. 培训活动有各种不同方式。例如,国家官员在职训练是所有技术合作项目的核心。派往发展中国家的所有专家都将培训其对应人员,使其尽快接管职务。此外,经常在项目活动期间内为具体职务领域的政府官员举办在职训练方案、课程和座谈会。海外研究金和“集体培训”也与建立能力有关。最近审查公共行政和财政项目的培训组成部分显示过去五年内,公共行政和财政外派培训研究金已颁给532名参

加者,另700名参加者安排了考察方案。对公共行政领域的国内培训方案的调查显示约90个项目向总共7 850参加者提供289个在职训练课程。公共财政领域的项目安排了超过102个在职训练课程,培训了超过2 225名参加者。最近五年,总共超过10 000人从本方案所安排的各种培训方案得到好处。

47. 除技术合作外地项目提供的咨询服务之外,本方案还提供具体技术领域的短期顾问服务,最长一个月,政府不必出钱。1982年至1992年在下列领域提供了下列咨询服务:行政改革和发展(104),管理发展、培训和人力资源开发(85),资料管理和电算机(36),财政管理和财政机构(24),公共企业和监督管理(41),税务政策和行政(38),政府预算、会计和审计(75),人事行政(26),选举管理(12)和援助协调(5)。从1994年起,本方案已开始提供立法机构和司法制度组织方面的发展咨询服务。

48. 利用最近的部门改组,公共行政和财政部门的工作人员已同经济规划和管理部门的人员合并拟订公共部门战略管理审查的提议,以便协助发展中国家和转型期经济国家政府拟订新战略和制订适当进程,确立国家发展优先次序。这些审查是多学科和多部门的,同时也合并了宏观和微观方面的活动。

49. 发展中国家经常受到特别情况的影响,因而出现不利于发展的处境。各国政府经常要求联合国强力干预,以避免人道主义危机,并重新培养发展动力。虽然这些情况可见诸正在逐步发展和转变中的国家,但受到自然灾害或社会政治动荡影响的国家较多出现这些问题。联合国方案为各种不同情况提供咨询服务和专家协助,以满足迫切的需要,如协助准备安排或重新举行选举的国家执行选举行政工作,或在武装冲突或民变之后协助制定冲突后紧急恢复政府机构的优先次序。同样重要的是咨询和协助稳定公务员制度,促动中央与地方关系和地方政府,并调整适当法律、财政和人事管理框架。同时,由于危机重大影响人的生活,许多努力旨在制订人力资源开发方案。

50. 本方案在许多不同国家的执行众多活动。有些方案是长期的,有些方案是响应当前的紧急需要。若干例子可说明这一点。方案在布基纳法索协助政府进行长

期的公共行政改革,重点是改进治理机构。方案在莫桑比克通过公民教育、法律事务、后勤、社会宣传和广播运动协助最近的选举,并向各省提供官员协助莫桑比克选举当局安排和管理自由公平选举。方案在越南协助政府设计和执行公共行政改革方案,以支持该国走向市场经济所需的经济改革。这项改革涉及四个范围的改进——法律、人事、财政和组织,以及改进各试验部会和省份的管理工作。方案在卢旺达协助政府恢复司法行政、公共行政制度和经济管理能力。

C. 联合国系统的其他公共行政和发展活动

51. 公共行政和财政方案历来都与秘书处其他办公室、专门机构和国际非政府组织就影响到技术合作方案的问题维持合作关系。例如,本方案与开发计划署、各区域委员会、世界银行、专门机构、各国议会联盟、联合国提高妇女地位国际研究训练所(提高妇女地位研训所)和预防犯罪和刑事司法处合作。

52. 众多联合国机构都参与国际合作和发展领域的活动。许多机构执行其实务领域的技术援助工作,但是在进行其实务和技术援助方案的过程中,它们面对建立公共行政能力的难题,因为缺乏管理能力妨碍其实质性工作。由于缺乏管理能力是常见的事,一些实务机构积极参与其干预部门领域如卫生和农业的能力建立活动。

53. 目前由于一些政府官员和捐助者机构重新认识到有效和精简的公共官僚机构对发展的全盘目标的重要性,而且旨在加强体制和人力资源开发的方案日益受到重视,方案正与参与公共部门管理的许多机构和组织合作。

54. 所以,在公共部门管理改革领域,方案继续与世界银行、开发计划署及其管理发展和施政司和其他双边和多边技术援助方案合作作业。这个领域包含行政改革、能力建立、中央地方关系和施政等相互有关问题,也就是可促使各部门改进绩效的战略政策决定。法律、财政、经济 and 人事管理框架的改革为改进各实务部会和各省和地方政府的绩效奠定基础。

55. 重建机构需要双重战略:(a)全系统改革,包括颁布法律和执行方案改革财

政和人事制度和措施以及各部间协调;和(b)具体改进管理业务,包括授权作出业务决定、材料管理、面向成果的项目管理、监测、评价和服务提供评价。关键部会可以是迅速建立机构、密集培训、资料系统、电算机化以及政策拟订和管理能力的目标。

56. 一般说来,参与本方案推动发展方面的公共行政的主要伙伴是开发计划署、世界银行、各区域委员会和专门机构。

57. 开发计划署在1988年设立了管理发展方案,现在改称管理发展和施政司,专门处理建立国家发展能力的战略问题。同样地,世界银行也在其区域局内设有专门处理公营部门管理改革的技术单位,经常与国际货币基金组织(货币基金组织)一起,坚持政府承诺改进各种公共管理工作,为提供若干贷款和援助的条件。虽然各区域委员会制订和执行各种对公共行政有影响的方案,只有非洲经委会制订了完整的公共行政改革方案,其中包括研究调查、座谈会和技术合作方案。同样地,各专门机构也制订对公共行政有影响的技术合作方案,但是一般只限于部门性政策和支持负责这些政策的中央和地方单位。显著例外是劳工组织,它设立了公共事务联合委员会处理劳工关系、征聘、职业和培训政策、社会保险和结构调整及技术革新对公共事务的影响。关于这些机构的方案说明如下。

联合国开发计划署

58. 开发计划署的在管理发展和施政领域活动的重点1993至1995年逐渐有所改变。公共管理约占开发计划署年度预算的20-22%,这个比例预期维持或甚至上升。过去,这些资源大部分用于看起来比传统的公共部门管理活动,例如公务员制度改革、人力资源开发、组织结构、领导和管理。这些资源主要用于政府行政部门。

59. 开发计划署制订了可持续人力发展的新发展模式,重点在于处理消除贫穷、保护和恢复环境、制造就业机会和提高妇女地位。以人为中心的方针强调可持续性,并在开发计划署中强调管理发展和施政为所有重点领域的基础。这个方针特

别有助于开发计划署推动消除贫穷工作,那是社会发展问题世界首脑会议的一项议定原则。开发计划署现在正在制订关于如何最妥善地执行这个发展方针的内部政策和战略。

60. 促进公共管理和支持更有效治理的工作比传统公共行政的范围大得多。因此,方案扩大到政府立法和司法部门,提供选举援助以及支持民间组织。另外,也作出了努力加强正当治理所需的民主机制的能力。这不会减轻继续努力建立关键性公共部门组织能力的重要性。

61. 开发计划署特别重视参与,尤其是公民社会与政府接触的环节。这对处理透明度和责任问题是极为重要的。支持参与比选举援助更为重要。它包括向地方政府和社区下放权力和转移资源的方案。它包括建立社会资本和民间组织与公共部门有效相互影响的能力。这需要加强对传媒、非政府组织、私人部门、职业团体和妇女组织的重视。

62. 除了在管理发展和施政领域转向采用较广泛的援助方针之外,开发计划署正逐渐使用一个有系统的办法来处理管理发展,该办法通过参与过程协商方法,特别是在执行国家能力评价和项目制订工作时充分动员本国国民。国家执行项目已迅速扩大,许多发展方案也强调发展和国家援助的协调及管理能力。

63. 管理发展方案是在过去七年中是这方面最明显的例子。方案于1988年设立,旨在协助各国政府建立体制能力,以求达成公共部门可持续改进的目标。

64. 方案的战略是以具有改革的政治决心的国家为重点,通过革新措施和全面努力,以长期而全面的观点来看待公共管理改革。这个领域的关键活动取决于各国政府同意的优先次序,受援国的需要和使用本国专家促进改革进程。

65. 方案是公共管理改革的关键因素,在各种环境中进行各式各样的改革活动,具体目标是:国营和半国营部门的组织和生产力;提高行政当局拟订和执行长期改革政策的能力;组织公务员制度;监测和评价政府机构;管理资源;和改善公共行政和业务管理的培训和研究机构。

66. 方案的重要贡献是基于下列固有特点：强调全面处理国家需要和优先次序并在方案规划方面定出战略重点；采取促使政府成为方案或改革计划所有人的程序办法；重视开发计划署支持政府改进公共部门管理的长期方案；和一贯强调权力下放。

67. 开发计划署在公共行政领域的成就可以通过尼泊尔、委内瑞拉和格鲁吉亚最近的情况说明。

68. 开发计划署在尼泊尔参与一个长期和大规模的权力下放方案。该方案订有三大目标：(a) 加强地方机构的能力；(b) 加强提供服务的政府方案的业务效率；和(c) 加强地方在政治上参与发展活动。为达成这些目标，强调的若干基本政策因素包括：项目规划、资源分配、和项目执行授权地方实体负责；保留地方政府的各种征税和收费计划；将国家一级项目和方案并入有关的地方计划；用户团体更多参与设计和执行发展活动；鼓励用户团体使用非政府组织援助和私人公司。1992年国会通过三项法律实施这些政策。

69. 委内瑞拉进行了庞大而宏伟的国家现代化方案。开发计划署支持其中的权力下放方面。总目标是进一步强调获选组织和官员对民间社会所负的责任，并促使政府更照顾和听从人民的需要。其业务目标是：下放权力、促使某些级别的管理员专业化；和非官僚化。工作旨在确立中央、国家和地方当局之间的权力平衡。在实现真正权力下放方面得到了若干宝贵经验：必须增加较低级别的支持；必须明确分工执行各级任务；权力下放可以加强国家一体化，因为它加深国家属于人民的意识；而且权力下放的成败可以由提供政府服务的效率和效益程度来衡量。

70. 1994年，格鲁吉亚要求开发计划署就该国取得独立和民主及朝向市场经济发展而须进行机构改革提供咨询意见。按照开发计划署一位顾问的咨询意见，政府建立了管理机构改革的行当机制。通过组织措施、协商和培训官员和地方专家，目前正在建立改革的管理能力。格鲁吉亚机构在开发计划署顾问协助下制订了长期机构发展方案。该方案也准备包括各种来源的国际援助，从而促进政府协调旨在发展

国家公共部门以及民间社会的机构的。

71. 社会保障特派团导致设立社会保障和卫生领域的政策管理工作队。特派团的主要成果是设立国家公共管理理事会,由国家主席主持,并由负责建立能力和日常政策指导的改革管理支助股辅助。

72. 开发计划署的工作以若干业务总则和程序为指导,这包括:以方案办法提供技术援助;全面性;可持续性;革新;能力建立;参与和赋予权力。开发计划署在其每一项工作中注入了这些原则。

世界银行

73. 世界银行把公营部门管理定义为国家执行其职务--通过其人民、系统、过程和结构--为社会服务的能力。改善政府执行其公务的能力是调整政府方针的关键,是世界银行将来工作将集中注意的五个战略发展挑战之一。其中正在受到处理的特定问题包括:组织结构;以下方面政府的制度和过程,决策、编制预算和财政管理、人事管理、和提供适当刺激的系统;充分的法律和管制架构;管理和技术技能;学习和适应不断变化的环境的组织能力。

74. 世界银行以各种方式同贷款国相互作用。已特别注意以下方面:政策对话;经济和部门工作;训练,特别是通过经济发展研究所;出版物,例如《世界发展报告》;和项目。

75. 在1994 财政年度开始的228个项目中有200多个包括了公营部门的部分,例如:将责任交付给较低的管理阶层;行政权力下放;更大的社区参与;订约承办服务项目;加强以下中央能力,制定宏观和部门两级上的战略和有关政策,调动和分配资源以反映出战略选择,监测/学习/适应,在特殊情况下进行干预;加强立法和司法部门。

76. 得到广泛支持的领域包括:国营企业改革(46 项业务),公共财政管理(20 项业务),公务改革(13项业务),部门一级或机构一级的体制发展工作(157 项业

务)。体制化的定义是,创造或改变规则、作用和结构的过程,由此导致健全的面向结果的公营部门管理。

77. 最近的工作突出了以下几点。首先,改进公共资源管理的透明度和责任制的需要突出了人们应发展出公共选择方面的基本限制和鼓励办法或应对它们十分敏感。通过公民调查等机制在公民社会和社区内进行革新的做法正在日益普及。

78. 其次,公营部门管理的各个因素之间是密切相关的,需要进行互补的改革,对体制架构进行更有系统的分析,和作出更坚定的努力,把体制发展战略纳入全盘国家战略。此外,在部门一级和机构一级上的体制发展努力必须考虑到由中央进行公共财政管理和公务管理的架构所产生的影响。虽然出现了一些“飞地”趋势的例子,就是把某一项职责“划在”适用其他职责的游戏规则之外,这种特殊待遇越来越只用于试点活动,这些活动应尽快进入主流。

79. 最后,显然,“变化的管理”仍然是设计公营部门管理改革方面一个比较受到忽略的领域。但是,人们日益集中注意参与的办法,包括设计和(或)执行公营部门管理改革,这显示出,人们已经认识到这个问题,并正在开始处理这个问题。

非洲经济委员会

80. 非洲经济委员会是经济及社会理事会1958年4月25第671(XXV)号决议设立的,它是理事会的一个附属机关。负责社会和经济部长会议是非洲经委会主要的决策机关。在其全体技术筹备委员会的支助下,它每年举行一届年度会议,为期11天。

81. 非洲经委会工作方案特别集中注意促进次区域和区域政策和战略,使非洲国家进行更大程度的经济合作与一体化,特别包括生产、贸易、金融和财政、基础结构和体制领域。它还处理了区域内的债务问题。非洲经委会的活动旨在通过提高农村和城市地区,和所有生产集团、包括妇女在内的人的能力和减轻贫穷来促进以人为中心的发展。非洲经委会特别注意扩大群众对发展过程的参与。其他焦点领域

包括加强发展管理的决策和分析能力和有效发展企业精神和私营部门倡议的措施。

亚洲及太平洋经济社会委员会

82. 亚洲及太平洋经济社会委员会每年集会,对秘书处的工作提供了全盘的指导。它向经济及社会理事会提交报告。委员会的附属机关有:区域经济合作委员会;环境和可持续发展委员会;通过经济成长和社会发展减轻贫困委员会;统计委员会;运输和通讯委员会;最不发达国家和内陆发展中国家问题特别小组;太平洋岛屿发展中国家特别委员会。

83. 委员会的工作方案强调区域经济合作和通过主题办法强调经济和社会问题的跨学科性质。最需要注意的活动是,为使人们对区域内各国面临的问题能有一个更明智的认知的目的所进行的数据收集、研究和分析。在这些工作领域里,经济处境不利的国家和从中央计划经济向市场经济转型的国家提出了最多的援助要求。

84. 有效的公共行政取决于政府各单位和各级间在权力和职责上作了明确的划分,定有各种规则和条例,作好了体制安排,拥有一批有技能和积极的工作人员。亚太经社会的技术援助焦点是改善政策设计和通过技能发展来提高执行效果。亚太经社会达到这些目标的模式包括:出版物、区域讨论会、咨询服务和训练方案。在所有这些活动里,全面目标是散播有关发展问题和政策采取的各种不同办法的资料,从而使各成员国能从彼此的经验中吸取教训。

国际劳工组织

85. 作为一个专门机构,劳工组织处理有关就业、劳工状况、工业关系、技能训练等事项。在所有这些事项上,它同每一个成员国的公共行政部门相互作用,公共行政发挥了主要的工作提供者的作用,或是政府、私营雇主和雇员的三方就业结构中的一股主要力量。

86. 几乎所有劳工组织公约和建议或多或少都假设公共行政将参与它们的执

行。因此批准了特定公约的成员国都定期将它们的实施情况向劳工组织提交报告。1978(N152)号《劳工关系(公共事务)公约》和1978(N159)号建议直接涉及到公共行政内的就业条件和工业关系。

87. 劳工组织讨论公共行政各方面的主要政治讲坛是公共事务联合委员会。委员会最近一届(第五届)会议于1994年举行。委员会前几届会议讨论的主题有劳工关系、征聘和训练政策、社会安全、结构和技术的影响,它们是劳工组织在保卫公共事务中的民主价值方面的记录的一部分。最近一届会议特别审议了公共事务部门内兼职工的问题,并通过了关于工会权利和公共事务部门内妇女情况的决议。

88. 委员会还批准了一项关于劳工组织在公共事务部门内将来的活动的决议,并决定,下一届会议应审议私营化和外部订约承办对公共事务部门的劳动力的影响。

89. 关于公共事务部门的结构调整的影响的一次重要会议于1995年5月在日内瓦举行。该会议的审议和结论可以被认为是劳工组织对筹备联合国大会关于公共行政和发展的续会的一项实际贡献。

90. 除了管制活动和审议成员国公务部门内同劳工有关的一般问题外,劳工组织不断注意同公共部门完全,主要或部分有关的各经济部门,例如教育和训练、保健、公营、水电、邮政和通讯、运输、内陆水道、媒介、和文化。

91. 劳工组织理事会于1995年4月为1996-1997年批准了部门会议清单,即:(a) 在结构调整和转型的范围内的公共部门改革;(b) 公营水电的私营化:管理的过渡;(c) 邮政和通讯事务的结构和管制变化和全球化方面人力资源的问题;(d) 改进妇女在教育界的平等机会:一项劳工组织的行动计划。

92. 除了它旨在改善各成员国公共事务部门内的工作条件外,劳工组织还尽力提高公共部门的效力和效率。各种劳工组织技术方案不断参与各国建立能力的工作,提供以能力为基础的职业训练和多余工人的再训练;提高公共事务部门的生产力;政府通过劳工政策、公共工程、小型企业、发展和自行就业来刺激就业;改善劳

工部和就业事务部门的结构和业绩。

93. 目前正在为刚经过冲突的国家发展一套劳工组织技术援助包。该援助包旨在帮助政府通过训练和创造就业机会来处理流离失所者的经济和社会复元的工作。

94. 在实地设立多学科工作队使劳工组织能够分散技术合作活动,并能同各成员国内的三方面成员建立更密切的关系。这项积极的合伙关系使得它同各国政府就改善公共雇员的成绩标准和工作条件有了更好的对话。

95. 劳工组织很高兴参加了秘书长为大会第50届会议续会提出的报告的编写工作。除了上面提到的对公共事务部门内的结构调整的影响举行的特别会议外,它的代表参加了续会机构间技术委员会的工作。已提出劳工组织的文件和出版物作为报告的背景文件。

联合国工业发展组织

96. 工发组织有关工业政策方面的服务对创造以市场为基础的竞争经济制度提供了支持。那些服务提供了调整政府的作用的意见和协助,以确保充分的竞争,促进新的投资,达到品质标准,满足环境和社会需要,使私营部门能更积极地参与工业化过程,包括拟定政策和提供体制支持。工发组织向各国政府提供了有关工业战略和政策的意见;它协助调整工业部和有关当局的结构,和加强它们;它设立了资料系统和举办了关于政府、各机构和私营工业各自的作用的讨论会。工发组织还进行政策分析、审查、项目和假想情况分析,并根据资源调查提出资源管理方案的建议。为较不发达或处境不利的区域以及为了使工业分散而制定的工业发展计划和方案得到了优先的考虑。工发组织还就设立政府机关促进区域发展提出意见。

97. 支持私营部门发展的服务是以政府和工业界的需要为对象的。工发组织直接协助成立工业区、技术园和加工出口区。这项协助加强了各工商会,制造业者协会和其他非政府组织向工业界提供的服务。工发组织为促进各机构和政府间的磋商,促进工业界和研究、科学和教育机构之间的合作帮助设立了各种机制。工发组织还可以发展或加强顾问公司和非营利机构提供同工业有关的服务的能力。

98. 在工发组织在发展私营部门方面的104个进行中的和在管道中的项目里,数目的45%和价值的60%是在非洲发展的。在公司一级上,工发组织提供了援助来执行和监测全面质量管理的影响。向工业协会和企业提供能力建立方面的援助,以便持续监测10个拉丁美洲国家的质量改进和生产增长的情况。

* * *

99. 应该注意到该方案同其他各专门机关,例如帮助发展中国家卫生部的卫生组织间的密切合作。例如在柬埔寨,该方案连同卫生组织和其他在部门性政府部门内工作的联合国机构,协助该国政府设计和执行了它的公共行政改革方案。作出了协调一致的努力,试图把财政、人事、规划和资料管理方面的全政府性的创新架构同部门性政府部门内的创新活动连接起来。应该指出,有些创新是由中心领导的;即由中央指导机构设计,适用于整个政府的;而有些创新则是由部门领导的,即创新是由一个部门性的部成功发展出来的,然后适用于整个政府。柬埔寨的例子显示出了由上到下和由下到上的做法的结合,显示了在改善连线部门的管理方面,全系统的改革和创新试验间的联系,以及显示出人们确认到有效的创新可以来自政府每一个角落。从这个例子可以得出这样一个结论,即需要不断监测和确定整个政府的问题和创新,以及各政府间分享这些经验的机会。

100. 从以上经验可以得到以下结论,公共管理方面的需要处于联合国系统在部门和跨部门国家政策各级上所关心的问题最前线。这些经验还显示出全球对有利于发展的高效率公共行政日益关切。在下一节中将对对此进行详细讨论。最后,需要有一个协调一致的系統向各个会员国有效率地提供公共行政方面的援助也是很明显的。

三、公共行政和发展的范围和动态

101. 从历史来看,在公共行政和发展领域,联合国公共行政和财政方案一向发挥领导作用,促进会员国彼此间交流构想,经验和创新。联合国今后在这个领域的作用

将取决于若干条件,更重要的是取决于战略眼光。《发展纲领》(A/48/935)与《和平纲领》(A/47/277-S/24111)是促成这种战略眼光的两份重要文件。特别是在部门和多部门领域,1990年代举行的各次世界会议为方案活动提供了进一步的战略指导和指示。公共行政和财政专家小组第十二次会议提出的各项建议对决定我们的眼光和更重要的是对决定联合国的方案目标也很重要。在加强公共行政和发展的作用时,切需考虑下列事项:(a) 公共行政在创造有利发展的条件方面所起的作用;(b) 在公共行政和规划与执行1990年代世界会议各项建议方面所起的作用;和(c) 接纳专家小组关于公共行政和能力建设程序所起作用的各项建议。

A. 促进发展的有利条件:公共行政的作用

102. 秘书长题为《发展纲领》的报告(A/48/935)中阐明了促进发展的五项有利条件。它们是和平是基础;经济是进步的动力;环境是可持续能力的基础;正义是社会的支柱;民主是善政。

103. 和平是发展的一项基本的先决条件。然而,在许多国家,过去的发展努力很少能在这种情况下进行。大多数情况下,紧张局势、斗争、冲突和对抗是作为发展活动背景的现实状况。这种状况对发展毫无帮助,经常还阻碍发展方面的突破。

104. 建立和发展施政和公共行政的机制是刚刚结束战争或民间骚乱,同时又在向民主过渡的许多国家面临的主要问题。政府管制经济、刺激成长、提供基本社会服务、维持法治和提供商品和劳务的能力都已严重削弱,在极端严重的情况下甚至完全无能为力。许多情况下,民间社会的关键体制或许需要建立,其他情况下,或许需要加强。在例如增加公共部门收入的公平制度、保护人权的法律依据和私营企业的营运规则等各种各样的领域,政府进行活动都需要立即制订计划和行动方案。只有很少数的国家有能力完全靠自己推行缔造和平的发展程序。除了需要物资资源之外,政府需要受过训练的人员和技术专门知识、同处境类似的国家交流经验和在施政和公共行政能力的快速培养方面得到支助。由于联合国机构的各项方案在世界各

地参与支助这种活动的工作,它们处于有能力提供这种支助的独特地位。继续同维持和平行动部合作和执行合办项目一定会增强计划署的能力,支助国家政府在和平与发展方面的努力。

105. 经济增长是整体发展的动力。经济不增长,家庭或政府消费,私人或公共资本的形成或保健、福利和安全保障的水平就无法持续提高。无论通过那一种社会过程来选择分配办法,贫穷社会达成这些目标的能力总是受到严重的限制,而经济增长则加强这种能力。有帮助的国家环境和有利的国际气氛是达成经济增长的必要条件。而有帮助的国家环境必须以实事求是的政策为基础,也就是不再假定政府是至高无上的经济力量。

106. 尽管在市场 and 私营部门日益重要的新环境下,各国政府在经济发展方面的生产作用日益减退,但切需指出的是,所有国家政府仍然有责任订立规章制度,以促进竞争性市场体制的有效运作。在适当情况下,政府必须进行干预:投资基础设施、促进生产部门的发展、为促进私营部门提供有利的环境、确保建立适当的社会安全网、投资人力资本和保护环境。政府规定制度,个人据以计划长远的发展。近年来,各国政府寻求援助,以便脱离生产活动,并把当前的活动转交给私营部门,调整政府本身的规模、在合同管理和条例管理方面重新训练专业人员、和培养促进发展的管理人员而不是从事生产的管理人员。它们将继续这样做。在从事所有这些活动时,它们都需要调整和加强本身的行政系统。没有有成效、有效率和反应迅速的公共行政系统,政府也许就不能促成支助经济增长所需的改革。尽管有些国家政府可以大体上自力更生,其他一些国家政府仍然严重依赖技术援助和有关其他国家在细致调整政府、社会和私营部门之间关系方面所获经验的资料。对会员国来说,有关的联合国机构,包括联合国公共行政和财政方案仍然是协助推进这种转变和改革程序的核心机构。

107. 正确、管理良好和有效地利用地球自然资源的重要性值得一再强调。由于环境退化影响所有人类生活的素质,甚至其数量,环境保护是各种形式人力资源发展

的基本组成部分。发展和环境是相互关联的问题,在解决其中一项问题时不能不考虑到另一项问题。

108. 随着更多政府认识到可持续环境对人类发展极其重要和注意到过去作法不当和对环境未加重视,它们将需要援助来拟订环境政策,和把环境政策纳入其他发展政策。由于这种对环境的关切是相当新的一项发展,而且在政府已经相当繁重的活动中很快成为一项重要组成部分,各国政府将要求国际组织提供援助,改进其政策程序、制订适当的管理职能和结构以及增进在这个领域的人力资源能力。联合国公共行政和财政方案同其他联合国伙伴方案合作,将可以继续援助会员国,建设国家政府的管理能力。

109. 许多国家当前的社会情况需要自行制订有力的行政方案,以便处理许多复杂和紧迫的社会问题。人民是国家的主要资产,人民的福利明确地决定发展的方向。人民的活力和进取心推动发展。人民的特性决定可持续人类发展的性质和方向。然而,投资于民所获的利益不仅限于提高劳工生产力和帮助争取全球机会。健康和受过良好教育的公民将可以促进国家的社会团结,给生活和文化的各个方面带来活力。

110. 社会现况是发展的起点,并决定国家公共行政/管理发展制度的优先事项和方面。贫穷和疾病、迫切需要教育和可维持的生计、突如其来的经济困难、夕阳西下的工业和类似的紧迫问题都需要政府采取对策。政府也将参与工作,创造条件,创造广泛和公平地利用资产和机会的途径。政府将需要有成效、有效率和反应迅速的社会行政系统。公务员需要有适当的机制和能力来管理社会方案。大多数发展中国家和转型期国家当前的评价显示,国家政府或许需要国际资源与合作来改善它们的公共行政系统和训练其人员发动和执行有利的社会方案。

111. 改进并加强施政办法是任何发展纲领或战略成功的一项基本条件。施政质量可能是个别国家所能掌握的一个最重要的发展变数。尽管民主不是改进施政办法的唯一手段,但它确是唯一的可靠办法。民主促成民众更广泛地参与,使得国家发展

目标有更大的可能反映社会普遍的期望和优先事项。民主为政府的更替制定适当的机制和途径,使得人们更愿意保护国家核心机构的能力、可靠性和廉正,包括公务员制度、法律制度和民主程序本身。民主确定政府在政治上的合法地位,从而加强政府有效率和有成效地推行政策和履行职责的能力。民主规定政府应向公民负责,使得政府更能顺应民心和更能鼓励决策透明化。

112. 在发展的范围内,改善施政方法具有几种本质。然而,特别重要的是,它促进综合性国家发展战略的制订和推行。它确保现代化国家核心机构的能力、可靠性和廉正。它就是增进政府执行政府政策和职责的能力,包括执行体系的管理。它就是对决策的行动和透明度负责。它就是使人民有机会公开参与民主程序。改善施政方法将需要有成效、有效率和反应迅速的公共行政系统。

B. 1990年代中举行的联合国世界会议

113. 在1990年代的上半期举行了五个世界会议:联合国环境与发展会议,1992年;世界人权会议,1993年;国际人口与发展会议,1994年;社会问题世界首脑会议,1995年;第4次妇女世界会议,1995年。每个会议都提出了重要的建议,对各国政府的运作方法都将会发生影响,它们还指出,在规划与执行这些建议时,必须有一个有效率和能够产生效果的公共行政制度,并且有关的联合国机构以及其他国际与区域机构应当向各国政府提供支助与合作,协助它们改善公共行政制度。此处对每个会议作出简短的介绍,特别是关于需要政府采取行动的建議,然后提到一些有关的公共行政制度与执行建议的事项。

联合国环境与发展会议

114. 这个1992年6月3日至14日在巴西里约热内卢举行的环境和发展会议通过它的《21世纪议程》向各国政府和联合国提出了极端复杂的整套建议,旨在将热衷于消费的世界转移到一个强调再生和维护的道路上。大家对于必须采取行动来进行这

次生态革命有了深入的认识。为了呼吁采取这种行动,会议在40个次级领域中提出了建议,然后将这些建议分为4个广泛的提纲:可持续发展的社会和经济层面;为促进发展而保护和管理资源;加强主要集团的作用;执行方法。此处必须强调的是40个次领域中的管理和建立能力问题。作为公共行政如何介入40个次领域中的管理和能力建立工作的例子,可以提出第32章,也就是加强农民的作用。大多数成员国中,农业仍然居于核心地位,而这也是发展活动集中的领域。会议呼吁各国政府:(a) 创造体制和法律机制,以确保农妇拥有有效的土地使用期;(b) 加强能够增加稳定性的农业机构,如地方上管理的信贷制度和技术援助;(c) 建立机制,以增加农民取得农业训练的机会,特别是妇女和土著民族中的农民。为了协助各国政府在这方面进行的活动和其他次领域中执行类似的建议,一个有效的公共行政制度是必需的。

世界人权会议

115. 为了使所有国家中的全部人民在人权领域有一个共同标准,1993年6月14日至25日在维也纳举行的世界人权会议向所有国家、区域和国际社会提出呼吁、为享受基本人权创造有利条件。它建议各国废除一切违反人权的制度以及减轻和最终消除所有限制人权的环境,如极端贫困,阻碍发展和对自由的限制。它并敦促各国政府不但要执行目前为确保人权而做出的规定,并且应积极创造条件确保和促进人权。当政府越来越积极处理人权的时候,它们除其他外将需要一个有效的和能够回应人民要求的公共行政制度。许多政府可能因此向联合国系统提出要求,由后者提供在人权问题方面的技术援助以及同其他在人权领域中具有成功经验的国家交流经验。

人口与发展国际会议

116. 1994年9月5日至13日在开罗举行的人口与发展国际会议重申,必须执行、鼓励和支持各国,各区域和国际上的人口政策。各国必须致力于控制人口的增加。国际社会必须对人口问题进行持续而广泛的辩论,以动员所有会员国。会议所通过的行动纲领中提出了一些非常具体的目标,这些目标需要有强有力的公共行政组织

来执行。

117. 会议呼吁让妇女进入发展的主流中,为此应向她们提供更好的保健服务和教育,让她们自由为她们的家庭做出计划。它还要求各国积极进行行动方案。执行方案中的具体事项对公共行政人员将是一个挑战。例如,对人口和计划生育政策必须重新评价,对于公共卫生和教育问题也必须制订新的方向。总的来说,必须提高管理能力和改善体制结构,使各国能执行行动方案。联合国的各机构,包括公共行政和财务方案在内,将继续发挥重大作用,协助各国建立它们提供公共保健和福利资源的能力。

社会发展问题世界首脑会议

118. 1995年3月6日至12日在哥本哈根举行的社会发展问题首脑会议的宣言和行动纲领需要发展中国家和过渡经济体的公共行政人员去执行可持续的社会发展。这首先需要有效率和能够得到效果的公共部门的管理。政府结构和运作中的中央行政部门,包括人事和预算活动在内,必须同跨部门的发展议程取得平衡,后者包括削减贫穷、政府与民间社会之间的对流、社区参与和政府的管理能力的加强。联合国各机构必须面对社会问题首脑会议所提出的实质性挑战,为公共行政的建设提供支助。在首脑会议举行后,又于1995年10月举行了一个公共行政与社会发展问题国际会议,进一步突出了公共行政在社会发展方面的作用。该会议呼吁联合国各机构,包括联合国的公共行政和财务方案,提供技术支助和合作,协助各国政府去提高它们的体制和管理能力,以执行社会发展首脑会议中所建议的行动计划。

119. 提高体制与管理能力,以达到社会中极端贫穷的人口、对进展情况进行监测以及建立公共部门的社会联络网和慈善事业都是能力建设的活动领域。联合国方案是这方面的核心单位,它具有向这些活动提供支助的技术能力。

第4次妇女问题世界会议

120. 1995年9月4日至15日在北京举行的第4次妇女问题世界会议通过的《北京

宣言》指出,必须在妇女充分参加下,设计、执行和监测在所有各级实施的、有利于赋予妇女权利和提高妇女地位的切实有效而且相辅相成的对性别问题敏感的政策和方案,这样才能增加妇女的权利和提高她们的地位。《宣言》还指出,民间社会所有行动者,特别是妇女团体和网络以及其他非政府组织和社区组织,在其自主获得充分尊重的情况下,与各国政府合作作出参与和贡献,对有效执行《行动纲要》并采取后续行动十分重要。

121. 《行动纲要》中指出,政府对执行负有主要责任。它还指出,政府必须建立或改善国家行政机制的效率,在最高政治层次上提高妇女地位,修改部门内和部门间的程序和人事政策以及建立其他机构,负责扩大妇女参与和将性别问题敏感的关切结合在政策和方案中。

122. 《北京宣言》和《行动纲要》的有效执行将需要改变政府机构和组织内的价值、行为、规则和程序,包括公共行政中的某些关键部分,如人力资源发展,适当的体制和组织发展和有关的行政改革。

五个会议的主题

123. 这五个世界会议都要求各国采取积极行动,执行个别的行动方案。必须重视的是联合国的两个原则:(1) 国际和平与安全;(2) 经济和社会发展。促进和平、社会发展和提高生活水平是我们共同的利益。这种愿望是在《宪章》序言中宣布的。只要这些是我们明白宣布的理想,只要我们需要向各国提供在这些领域中的业务支助,公共行政的能力建设将是联合国方案支助活动的一部分。因此,有关的联合国机构,包括联合国公共行政和财务方案在内,不但需要维持它们目前的服务水平,并且可能在不久的将来需要提供更多的服务。

C. 公共行政在发展中的作用

124. 专家组第十二次会议认为公共行政和发展是不可分割的。公共行政被视为

政府推行工作，而发展即被视为所有政府行动的目标和目的，不管是直接行动或间接行动。尽管社会要求其政府发挥不同的职能，但有些核心职能是始终如一的。

125. 专家们将这些核心职能分为：(a) 促进创造有利环境以促进发展；(b) 在来自其他社会机构的动力不足时，通过其领导作用在一个时期内成为发展的引擎；(c) 在建立发展能力方面发挥主要作用；以及(d) 着手补救其他社会机构的不足和缺点。

126. 在进一步阐明了解公共行政在发展方面的作用的重要性时，专家们分析下列各点：影响全球发展战略的因素；已改变的全球背景如何影响所有国家；重新规定国家作用的首要挑战；公共行政的领导地位；以及政府在思想方面的工作（见A/50/525-E/1995/122, 附件, 第18至26段）。

127. 专家组强调，政府的决定在确定社会的未来方面具有关键作用，对执行各项发展方案的细节产生重大影响。在似乎没有作出决定的混乱情况下，政府方面可能缺乏“思想”。各国政府，在从国际舞台到地方机构的所有各级上，似乎都优柔寡断。这种情况大部分可能由于忽略长期战略思想。在偏重短暂利益的情况下，很少会注意到在结构或机制能力建设方面进行投资。同样地，也很少强调国家一级的战略规划或其体制化。设法重获其高水平思想能力的各国政府可以采用各种管理技术。政府可以(a) 为实现更理想的未来描绘景象。(b) 制定适用于人民需求和未来资源的政策、以及(c) 评估与未来事件有关的风险和可能性。

128. 政府的思想方面工作必须吸引富有创造力的工作人员。必须吸引有才能者从事政府的核心工作以便提供明智的意见指导政府的工作。

129. 专家们具体拟定公共行政在发展方面的作用。公共行政的作用是：(a) 维持经济增长；(b) 推进社会发展；(c) 促进基础设施发展和保护环境；(d) 增进伙伴关系；(e) 管理发展方案；和(f) 建立法律体制和规章制度（见A/50/525-E/1995/122, 附件, 第28至84段）。

D. 公共行政的能力建设

130. 专家组第十二次会议在评估能力建设对政府执行关键性职能的重要性时曾再度表示极为重视全球趋势对能力建设进程的影响,并且还审查了公共行政系统的责任、提高绩效、人在行政中的重要性、管理手段与技术等问题(见A/50/525-E/1995/122,附件,第85至97段)。

四、加强联合国在公共行政和发展方面的作用

A. 联合国面临的挑战和行动建议

131. 大会要求知道联合国在公共行政和发展领域所起的作用,以及这种作用如何才能加强。上述各节说明目前如何发挥这种作用。本节合并专家组的建议,并列出联合国和国际社会目前面临的挑战。专家组认识到这些挑战的复杂性,所以建议应拟订一项加强联合国在这个领域的作用的计划。现将构成部分以向联合国和各国政府提出建议的形式,列入这种行动计划,以便会员国可以在第五十届会议续会期间审议,并采取适当行动。

132. 当考虑到联合国在公共行政和发展方面面临的挑战以及1990年代改进公共行政的课题时,专家组认识到公共行政的作用、现况和运作取决于每一国家独特的社会经济和政治情况。因此,改革和改善公共行政的主要责任落在各国政府身上。专家组认识到公共行政情况的多样性和独特性,特提出三个问题:(a) 什么是界定今后公共行政作用的主要构成部分;(b) 必须在公共行政系统中何处建设关键的能力;(c) 联合国将起何种作用。对这些问题的审查表明,虽然国情产生公共行政的具体项目和优先次序,但至少有三种趋势实际上影响所有国家——发达经济国家、发展中经济国家和过渡经济国家——的公共行政,这三种趋势是:

(a) 迅速变化的国内和国际情况及日增的服务需求。这要求在战略方面采取创新政策,在实施方面改善服务提供系统。创新性取决于能否对迅速变化

作出反应的创造性和灵活性,这将是发展行政和施政方面的“核心要求”;

(b) 公共行政继续对核心责任的反应。公共行政将继续在发展方面履行关键职责,所涉范围包括支持经济增长的措施、保护环境、确定公营部门和私营部门之间的关系、减轻贫困和文盲现象以及其他社会发展活动,从而实现可持续发展的目标。因此,管理发展的特殊能力是公共行政系统必须具备的;

(c) 进一步要求参与和透明度。为了执行决定未来的关键职责,公共行政必须实行促进透明度和参与的战略性改组,发扬优良的专业精神,吸引优秀的富有活力和远见的人材参加行政工作,从而使之成为着眼于人的能动系统。要使公共行政成为卓越的行政和管理的中心,各国政府应在公职人员的服务条件、职业格局和精神方面作急剧的改变。

133. 国际社会在公共行政和发展方面面临的这些共同趋势和挑战是复杂的,因此决议既非直截了当的,也不易执行。同样地,没有一项决议可以处理这些复杂问题的所有方面。这种理解导致这一结论,即公共行政必须以直接、实事求是、公开和灵活的态度来探讨发展问题。当方案使所有的利害关系人参与透明的对话,并实行相互商定的战略和在组织上决心取得成功,则这些方案最可能取得成功。这一过程是很花时间的,费用是高昂的,而且需要审慎处理。但是,这种审议过程是真正发展的唯一希望,而这种发展却有赖于有才能、有技巧和敏感的公共行政人员来执行。

134. 自从设立公共行政和财政方案以来,联合国一直致力于满足其会员国的需求和要求。多年来,联合国技术合作方案通过执行关于社会和经济各个方面的项目和方案来协助各发展中国家。曾经组织过或正在进行成千上万种各不相同的活动,其中有中小型项目、中上游研究、编制和评价活动。其基础是协助公共行政,这不仅是改善部门方案的基础,也是更有效益、更有效率的施政的基础。联合国是否深信它已尽一切能力来促进发展?它如何能够更有把握使它的努力会产生结果?这些问题提出了联合国面临的三项基本挑战:

(a) 如何恢复联合国在公共行政和发展方面的运作,协助各会员国政府从

事能力建设,从而普及和平与繁荣?

(b) 联合国如何才能够有把握使其公共行政方案有效、创新、敏感和在经济上可以持续?

(c) 联合国公共行政方案如何才能最好地取得更大的方案成果?

135. 联合国和会员国都面临几项异常艰巨的任务,需要它们持续不断地决心做到最好地步。这些任务象通过有效和创造性地利用人力资源协助公共行政人员;建立和平解决冲突的政府过程和体制;必须将政府的非核心职责转移至私营部门;保持技术合作活力之同时,改变执行机制以便纳入进一步的技术进展;成功地完成这些任务之同时,平衡严重的资源压力。

136. 由于新出现的问题很多以及国际社会面临的责任范围很广,即将召开的会议负责为各国提供公平和创新地处理这类问题的方法和方式。就联合国和会员国而言,目前在一些关键领域共同存在着数种挑战。下面列出这些挑战,然后是秘书长的体制性建议,界定联合国和当代公共行政进入21世纪时所起的作用。

137. 现已拟订应付这种具有强制性的挑战的具体建议,同时考虑到公共行政和财政专家组第十二次会议的报告(A/50/525-E/1995/122,附件)。同时在战略和宏观方面提出建议,备供联合国审议。这些建议原意是要在整个联合国系统内改善公共行政的管理问题。在提出这些建议时,曾经考虑到在全球一级发生的大环境的变化,包括需要消除重复现象,用较少的钱做更多的事,继续要求发展中国家、过渡经济国家以及要恢复公共行政的国家的会员国提供援助。此外,极其重视重新界定联合国公共行政和财政方案的重点和内容。这些建议对在联合国系统内改善公共行政活动的运作具有战略性的影响。要取得最大的效益,应迅速和全面地执行这些建议。

1. 决策对公共行政和发展的作用

挑战 1

138. 确保公共行政和发展活动得到更大的透明度;这项挑战是如何在联合国方

面继续保持辩论的经济和社会性质;如何有效地确定和创新地回应新出现的问题,并且为由续会产生的建议的后续行动和执行提供稳定的论坛。

建议

139. 鉴于联合国在公共行政和发展方面的作用的全面重要性,有人建议将这个问题作为一个经常项目列入大会和经济及社会理事会的议程。如第49/136号决议所主张的,公共行政和发展问题应通过经济及社会理事会得到大会的适当审查。为了加强续会的这一意愿,并确保公共行政和施政问题一定能列入联合国立法机构的辩论,使之得到更大的透明度,专家组建议大会考虑将这个项目继续列入其议程,每隔两年审查一次。

140. 专家组建议将公共行政和财政专家组命名为公共行政和发展委员会。专家组已经是经济及社会理事会的一个附属机构。专家组建议,公共行政和发展委员会应向经社理事会负责,其成员应是公共行政和财政方面的专家,由他们各本国政府提名,并由经社理事会推选。这个有代表性的专家机构将为大会续会的建议的后续行动和执行以及各种世界会议所涉公共行政问题提供较可靠的论坛。由于专家组会议目前已列有预算,只要拟设的委员会同专家组一样只是每隔两年开一次会,则这一变化不涉及任何经费问题。在这种情况下,联合国公共行政和财政方案应当重新命名为联合国公共行政和发展方案。这项提议符合专家组第十二次会议最后报告(A/50/525-E/1995/122,附件一,第二、一节,第4段)内所提的建议。

2. 联合国公共行政和发展方案的焦点

挑战 2.A

141. 在协助各国政府改善公共管理和财政制度方面,联合国现在是采取主动的,它制作和分发资料并设计最好和最恰当的办事方法。因此,它的挑战是提高联合国作为资料和服务的交换中心的作用以及作为公共行政和发展方面最优秀的全球中心

的地位。

建议

142. 建议振兴联合国方案作为交换中心的功能,给予最高优先。联合国公共行政和发展方案应当提高它作为全世界行政和发展的各种材料、报告和非印刷品媒体的资料中心,包括对最佳的办事办法进行研究的活动的活动。利用最新技术,联合国方案应当成为在这个题目上所有资料的交换中心,拥有便于使用的交流机制,供资料的供应者和使用人使用,同有关网络挂钩,并且具有强烈的提供服务的倾向,作为全球、各区域和各国在这些题目方面的机构和组织的媒介。在1990年代,一个范围广泛的交换中心是迫切需要的,因为越来越多的国家正在改革它们的管理和公共行政制度。这些政府不但需要改革内容的资料,并且也需要改革过程的资料,包括如何规划这种改革和如何在类似的国家中成功地执行改革。将要编制一个“回生经理”的名册,将那些在公共管理制度方面作出重大改革并且能够应要求向其他国家提供他们的服务的人编入名册。在全球的范围内将改良管理和公共行政制度的资料加以有系统地整理和编制对许多国家都是极为有用的,特别是对那些在经济--社会发展早期和中期的国家。目前,联合国方案在交换中心的功能方面只发挥了有限的作用。这项功能必须给予高度优先,并应对现有预算资源作出重新安排,以反映这种优先地位。

143. 建议联合国方案把重点放在对公共行政的有效制度与程序的研究活动上,这种研究应当以行动和有用为前提。同具体交换资料有关,需要的是对有效的管理和公共行政制度的实际研究和分析,特别是针对新发达经济体,以及有系统地整理研究结果,以供那些设法改良它们的公共管理和行政制度的国家利用。联合国方案和一些其他机构正在对有效的制度和办事方法的一些题材进行研究,包括公务员制度、行政改组、权力下放、外援的管理和责任制度、都市管理、培训和专业发展、冲突后行政制度的恢复和重建,以及其他类似题材。由于越来越多的政府都想学习在它们那种多样化和复杂的环境中何种有效的制度比较恰当与合用,所以有必要扩

大和加深这种实际研究活动。建议联合国方案中重新安排优先次序,以便提供更多的资源对管理和公共行政的有效制度和办事方法进行研究和传播研究结果。

144. 发展支助和管理事务部的公共行政和发展管理司的职权是执行联合国公共行政和财务方案,它将继续以最高效率利用它的现有资源。预期在改善效率、技术能力和回应能力后,该司能够满足恢复活力的方案的要求。

挑战 2.B

145. 联合国的最重要的工作之一就是应要求协助个别会员国改善它们的行政制度,以加速或者在某些情况下修复冲突后的政府机制。为了提供这种服务,方案的挑战是扩大能力,为各国政府提供咨询服务,以进行需要调查评估和制订方案的特派任务。

建议

146. 建议联合国方案和其他有关联合国机关应各国政府要求派出技术考察团,协助对公共行政制度或者其中的任何部分进行有系统的审查,以发展和设计适当的改良方案,并对改良方案进行技术审查。同“交换中心”的功能以及对有效的制度和办事方法进行研究的工作有直接关连的是另一项重要功能,那就是联合国应个别政府要求提出援助,为促进发展改良它们的政府机制和公共管理制度。为了扩大它在这个领域中的效力,联合国方案应当加强咨询服务能力、对需要的评价、对各种项目提供诊断性的和实质性的支助。第12次专家会议中指出了几个高度优先领域,如:就政策制订与执行战略提出咨询意见、为经济改革进行行政改组、以人为为主的发展、战略性的财政与金融管理、加强会员国可能要求联合国机构提供技术援助的领域中的培训能力(例如对变化的评价和管理)。各会员国在管理和公共行政方面可能提出技术援助的要求的问题和领域会相当复杂和多种多样。为了回应,联合国中负责管理和公共行政方面的各机构需要互相合作,找出各自的专门领域,以便向各国

政府提出最有效的咨询意见。这种合作需要包容其他双边的、技术性的和专业性的机构,不论在区域间或者在区域一级,使技术援助能够满足提出要求的国家的需要。

147. 建议联合国方案和其他联合国机构应各国政府的要求提供援助,将全球会议的目标和建议转变成详细的可执行方案。建议拟议的联合国公共行政和发展委员会应当在其会议中审查执行各次世界会议的建议的行政层面,以确保公共行政问题能够获得充分的考虑。

148. 建议包括联合国方案在内的联合国系统应当协助各国政府建立体制和创造条件,以有利于健全的私营企业部门的发展。应当维持和提高收集资料的能力,协助各国政府建议适当的、在经济活动领域中的管理架构,以评价私有化的方法和把军工业转化为民用品生产的方法。

149. 建议联合国方案当作高优先事项应各国政府要求向它们提出援助,在公务员制度内制订高等技术/分析技能的标准,以迎接经济全球化、技术日新月异和民间社会益形重要等新挑战。联合国的援助的性质和范围可能包括:确定和改良各级的技能、制订这些技能的适当办法、编写关于这些技能的培训教材或方案、同各级的学术与培训机构合作,以提供这些技能,并就适当结构提出建议;此外,在公务员制度内充分利用和保留这些技能。

150. 建议联合国方案在那些经历了冲突和危机后的国家内发挥关键作用,协助它们恢复和重建公共行政体制中的所有方面。它应加强其专业与其他能力,对各种需要进行评价、设计行动计划、动员资源和协助计划的执行。联合国,特别是本方案,应发展对潜在的不稳定局势的预防性管理概念和能力。

151. 建议联合国方案积极援助发展中国家和过渡经济国家在南南合作的基础上就公共行政和财政问题交换经验。为了加强政府体制内的体制能力建设和人力发展,发展中国家和过渡经济国家应当争取技术合作促进发展的合作机制,并且也应当寻求双边合作,使发达国家和国际组织也能够发挥作用。

3. 在联合国系统内协调公共行政和发展活动

挑战 3

152. 鉴于公共行政、财政问题和部门发展问题之间的紧密关系,整个联合国所面临的挑战是如何改良协调,以便更能因应与可持续发展有关的许多将会出现的行政管理问题。

建议

153. 将成立一个公共行政和发展机构间咨询小组,而联合国发展管理部将作为它的秘书处。为了加强目前由各联合国机构(包括由布雷顿森林会议建立的世界银行和国际货币基金)分头进行的在管理和公共行政方面的方案的有效合作与协调,建议咨询小组应包括来自所有有关联合国机构、区域经济委员会和世界银行的代表,并将接受其他区域间和区域内政府组织以及国际或区域的专业与研究机构的参加。小组每年至少开会一次,并将专门注意全球资料交换方案的规划和执行、关于有效的制度和办事方法的研究活动、编写纲领和组织讨论会与实习班。它还会提供一个论坛,以动员和协调国际援助,以促进在某些国家和在区域与国际上的管理和公共行政方面的改革。此拟议小组的会议将以英文进行,所以不需要语文服务,并且由于它完全是在现有的部内预算内作业,所以组成此小组也不涉及任何经费问题。

4. 捐助者对公共行政和发展的支助

挑战 4

154. 一如大会第49/136号决议和专家组第十二次会议所指出的,行政系统的改进不仅对于联合国方案,而且对于捐助界都是一个长期的挑战,是为持续发展的必要条件。

建议

155. 建议捐助界认识到公共行政对发展的作用和意义,并在援助方案中提供充分的资源来改进发展中国家和转型经济国家的公共行政。行政改进的主要工作虽然必须在国家一级开始和维持,但必须承认,同国际和区域机构,包括联合国各区域机构的技术合作对于援助和支持改进过程是十分重要的。促请捐助界支持有关的区域间和区域机构,包括有关的联合国机构,使这些机构可以在改革和改善发展中国家和转型经济国家公共行政促进发展方面有效发挥其技术和支助的作用。

156. 捐助界应积极考虑增加自愿性资源来加强联合国方案的职能。特别应考虑转让专门技术来执行实际的研究和咨询任务。为此目的,秘书长将设立一个联合国公共行政和发展活动的信托基金。

B. 向各国政府提出的建议和联合国的响应

157. 关于加强联合国系统在公共行政和发展领域工作的建议,秘书长要提请注意专家组向各国政府提出的一些重要建议,以及联合国以何种方式响应支助。

158. 专家组认识到行政和公共管理系统各国有其独特性彼此各不相同,改进/改革行政和公共管理系统的主要责任在于各国政府。因此,专家组根据国家经验的比较性审查提出了若干建议,以供各国政府参考。本节着重指出了其中的一些建议;向各国政府提出的全部建议清单载于专家组的报告(A/50/525-E/1995/122,附件)。以下所列各项建议与各会员国在调动和增强资源和管理本身的发展方面增加的职责有很大的关联。

建议 1

159. 各国政府应加强关键领域的政策、咨询和行政能力。应该成立强有力的政策发展咨询单位,同政治家和高级公务员和政策研究及发展机构(思想库)建立合作

关系。各国政府必须加强能力来拟订政策、管理未来前景政策以及制定高级官员的核心学习方案。

联合国的响应

160. 联合国可通过公共行政和发展方案安排专业经验的交流、安排专业培训方案以及编写关于政策事项的个案研究报告,通过其交流中心散发。

建议 2

161. 改组行政机构的组织、职能和管理应作为一种不断进行的职能。在改组过程中,应鼓励政府机构制定战略计划和改进绩效指标,试验并监测改组后各单位的工作成绩。为成功的维持一项改组方案,各国政府应加强负责这项任务的各单位的能力并在能够着手实施和监督改革措施的地方建立这些单位。

联合国的响应

162. 联合国将继续编制比较性行政改组研究报告,并定期予以散发。同时还继续在培训机构的重建和能力建设方面提供咨询服务,并执行区域或分区域的培训方案。

建议 3

163. 领导人应进行人才投资,以便提供有针对性的高质量服务。有效的人才投资还要求最高领导人本人也是学习者。为了承担其正在产生的经济管理、以人为中心的发展和公共政策分析方面的紧急培训责任,需要提供足够资源以提高国家培训机构的能力,建立专业训练人员核心组,通过独立的研究、咨询和网络安排编写培训材料和专题研究。

联合国的响应

164. 联合国将设法触动并保持人力资源发展方面积极的全世界性资料和意见交

流。联合国可规定指导方针和有助于促进公共行政的效率、效力、政治、反应能力与负责制的标准;协调建立发展中国家和转型经济国家的人材库;与最高级官员合作促成辅导服务,进行培训需要评估;并提供获得最佳现有技术系统和作法的途径。

建议 4

165. 为了取得并保持优异绩效,各国政府应:(a) 规定明确、完备和不相矛盾的目标、政策和实现的指标;(b) 把来自中心的规则、标准和准则减少到最低限度,使行动能有较大灵活性;(c) 对结果进行公正的衡量;(d) 制定并采用一些鼓励遵行、惩罚不良业绩和奖励优良业绩的办法。

联合国的响应

166. 联合国将继续通过跨学科和多国的小组在如下领域继续提供咨询服务:变革管理、绩效管理、衡量、信息技术以及提高政府绩效的战略问题。在适当情况下建立国家内的管理变革单位,用以监测并促进公共部门的绩效。

建议 5

167. 提供公共行政服务时应反映作为服务对象的公民的不断改变的需要。当社会上倾向于提供货物和服务时强调方便用户的方面时,使公民更易获得服务日趋重要;此外并建议同公民建立密切交流,以便了解他们的需要和喜好,并得到他们对服务的看法的反馈意见。

联合国的响应

168. 联合国可协助发展先进的技术通讯网络,包括在管理专业人员中建立联机、电子邮件和实时通信网,以便于提供方便用户的服务和使公民更容易取得资料。

建议 6

169. 各国政府应鼓励基层的财政管理,以便加速服务的提供和优化拨付发展资金的开支监督机制。

联合国的响应

170. 联合国将协助各国政府建立并加强财政政策分析和经济管理方面的国家能力,设计各种战略来创造并改进适当的环境和管理架构,以供建设性投资的资金流转,促进私营部门的发展,并增进透明度和责任制度。

建议 7

171. 各国政府应对私有化政策和方案进行客观的评价和评估;设法确定私有化在结构调整方案中的适当地位和时间安排,并更加重视改善半国营企业的绩效。

联合国的响应

172. 联合国将应政府的要求安排对其有化的政策和方案进行事前和或/事后的评价。协助各国政府确定公营、合营和私营部门的作用和范围,并提出交互作用的方式的建议,其途径是技术援助、传播和交流各国的经验和研究成功效仿的条件。

建议 8

173. 为了使企业发展能够促进经济增长,各国政府应通过特别指标方案,为中小企业的开工和扩展提供一个能发展壮大的环境。

联合国的响应

174. 联合国将协助各国收集和分析数据、进行信息交换、编制成功和失败的专题研究,并提供技术支助。

建议 9

175. 各国政府应承担起为所有基础设施政策确立环境标准的责任。许多国家内,基础设施发展的水平和范围不能过渡依赖于私营部门。同时,国家政府也必须防止公共资源进行或不良或风险过大的投资。

联合国的响应

176. 联合国将应要求协助各国确保公共行政所有各阶层在规划阶段对基础设施的发展采取综合性办法,确保设立监督机构并付之权利。联合国将协助各国政府进行行政能力建设和基础设施管理并制定和实施高效的方案,特别是在地方一级。

建议 10

177. 应设法将程序编制成法典,同时不牺牲公民的权利。必须进行法律的编纂以便于取得法律的保障。对公共行政的司法审查应定期予以评价,在必要时予以加强,以便惩治腐败和对管理不善采取禁令性的补救办法。

联合国的响应

178. 联合国将协助各国政府建立公共行政的适当法律体制,并加强对公共行政的司法监督。联合国将通过研究、讨论会和提供咨询服务来协助各国政府培训政府官员和法官、安排经验传播和促进对比较法律问题的研究。同时还将促进经验交流并传播准则来惩治行政止的腐败。这方面的工作将与秘书处预防犯罪和刑事司法处密切合作进行。

建议 11

179. 对于从危急和冲突中恢复过来的国家,建议制定紧急和过渡/长期战略。紧急战略包括;评估国家的人力与资本的吸收能力;确定政策问题和起草国家政策;执行以确定政策的主要各部的改组及运作;恢复管理制度和机构;例如人事;审计、新闻);司法及公安系统的恢复与管理;专业人才的留用及招募;提供应急培训和进修方案。

联合国的响应

180. 联合国将提供特别援助,使那些处于冲突后情况下的国家和瓦解的国家能够恢复公共行政的效率。

建议 12

181. 各国政府应加强社会各级的了解,及援助不是预算支助,并促进援助的使用作为刺激文明社会的发展和经济增长。应通过公共政策分析来鼓励加强政治决策当局和负责与制定与实施发展项目的公共行政机构间的相互作用。这对于确保发展预算不致因为经适当技术分析的政治性项目而负担过重是十分必要的。由于项目预算的编制脱离现实,采购物资手续复杂以及招聘合适人员受到限制,因而执行拖延,结果费用超额是很常见的。

联合国的响应

182. 联合国将向各国政府提供技术援助以便加强事前和事后评价项目结果与例如增长、就业、收入分配等宏观目标间是否致的体制机构。

- - - - -