



# 大会

## 经济及社会理事会

Distr.: General  
16 August 2002  
Chinese  
Original: English

### 第五十七届会议

临时议程<sup>\*</sup>项目 12

### 经济及社会理事会的报告

### 2002 年实质性会议

议程项目 13 (g)

2002 年 7 月 1 日至 26 日，纽约

### 经济和环境问题：公共行政与发展

## 公共行政在落实《联合国千年宣言》方面的作用

### 秘书长的报告<sup>\*\*</sup>

#### 摘要

除非发展中国家进行了下列事务《联合国千年宣言》发展目标是无法落实的：加强它们的民主政务机构；提高公共部门人力资源能力；增进资源筹集和财务行政的效率和成效；以及促进公共部门内的信息技术能力建设。越来越多人认识到，发展中国家和经济转型国家今天面临的许多问题大多是下述情况的结果：国家能力不足、政治民主机构无力、以及公共行政无效率和管理不当。全世界许多发展中国家的政务制度和机构是不适当的。在非洲，以及在暴力冲突中诞生的国家，这种情况甚至更严重不足。本报告的目的是，强调一个有效的公共行政在达成《联合国千年宣言》所述发展目标方面发挥的极其重要性，并提出优先事项、战略和方案建议，以促进体制和人力资源能力发展、公共部门财务管理以及信息技术能力建设。本报告也概述联合国在支助会员国所作努力此一工作上的模式草案。

<sup>\*</sup> A/57/150。

<sup>\*\*</sup> 大会在第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。

## 一. 引言

1. 大会 2001 年 12 月 21 日第 56/213 号决议请秘书长经常审查各会员国在公共行政与发展领域的发展，突出这方面的变化、趋势和成就，尤应强调公共行政在落实《联合国千年宣言》方面的作用，并通过经济及社会理事会向大会第五十七届会议提交报告，简要说明其结论。

2. 从《联合国千年宣言》和秘书长“行进图”报告可推知的一个主要结论是，加强国家能力和促进善政是落实千年目标的最重要因素。发展中国家和经济转型国家今天面临的许多问题大多是下述情况的结果：国家能力不足、政治民主机构无力、以及公共行政无效率和管理不当。这一点目前已得到愈来愈多人承认。尽管许多国家在建立民主体制和保护人权方面取得了进展，但世界一些区域的民主制度仍然很脆弱、其机构的力度也不足，不能保证有效的政务。

3. 可以说加强政务和促进效率高的公共行政机构是促进一国的国家发展议程的最重要因素。改善和改革施政制度和机构，包括加强公共部门能力，对减缓贫穷、实现有利于所有人的全球化、促进公民参加各级政务工作、保护环境、促进可持续发展以及预防和管理暴力冲突都是至关重要的。正如秘书处“行进图”报告所着重指出的，保障个人保护和福祉的主要责任在于国家（A/56/326，第 15 段）

4. 因此，“千年发展目标成为国家目标，发挥使国家政策和方案更加连贯一致的作用”，这是很关键的（见同上，第 81 段）。民主政务使人民能够作出选择和就政府的行动向其问责，因此在达成“行进图”报告提出的发展目标方面是至关重要的。虽然施政制度和机构非常重要，除非它们价值观协调一致，否则就无法履行其最终任务。必须注意到，《联合国千年宣言》在价值方面有重大转移。它建议每个人，尤其是公共决策者均应参考这个进程所载的一套价值，包括

自由、平等、团结、容忍、尊重大自然和共同承担责任。

5. 不过，就施政来说，应采纳尽可能广泛的定义，而不局限于有时被解释为“政治”施政的狭义。施政不仅指行使政治权力，而且包括管理所有各级国家事务的经济权力和行政权力。除涉及国家外，还包罗私营部门和民间组织。施政本身指管理经济、筹集资源、保证某种程度的社会正义、造就有利于个人施展本领的环境及确保和平与安全的能力。在分析善政在实施《千年宣言》方面的作用时，必须集中注意施政能力的基石，包括体制能力、决策能力、行政/管理能力、财政能力、人力资源开发及适当技术能力。已分别于 1998 年和 2000 年在纽约举行的联合国公共行政和财政方案专家组第十四次和第十五次会议界定了这些基石，“全球化与国家”（ST/ESA/PAD/SER.E/26）的 2001 年世界公共部门报告中对此作进一步阐述。必须铭记由于人类面临的问题彼此紧密交织，每个问题往往牵扯一个或多个其他问题，使这些问题更难（A/56/326，第 3 段）。各国政府必须采用一种协调、整体的发展办法。为达成千年发展目标，需要确立能够同时处理每个目标的多部门方案。

6. 鉴于上述情形，本报告的目的是强调一个有效的公共行政在达成《联合国千年宣言》所述的发展目标方面发挥的极其重要性，并提出优先事项、战略和方案建议，以促进体制和人力资源能力发展、公共部门财务管理以及信息技术能力建设。

## 二. 加强施政机构

7. 国家在执行《千年宣言》方面可起重要作用。促进人权、民主和善政是确保达成《千年宣言》目标，以及尊重会员国致力于的自由、平等、团结、容忍、尊重大自然和分担责任等价值的最佳方式之一。

8. 促进民主的第一步是制订明确的规则和程序，亦即是建立和（或）加强民主体制——民主大厦的砖瓦。

关于第一项发展目标：和平、安全与裁军，大多数影响世界稳定和削弱发展努力的暴力冲突不仅是社会不公正，也是施政机构与公共行政系统欠当的结果。在爆发暴力事件的地方制止暴力是需要的，但是施政机构应有所需的机构能力与人力，预见暴力冲突的可能根源，加以扭转。预防冲突蕴涵建立和加强机构，以保证各种社会力量在某一政体下和平共处。只有建立能对多样性和冲突进行调解和疏导的强大机构，和平才能持久。

9. 在暴力发生后的情况，重建公共行政和施政系统是建设可持续和平的必要条件。政府机构是在暴力冲突中最先解体的机构之一，重建政府机构经常需要从一团混乱着手，又要避免象以前那样埋有冲突隐患的条件再生，这是一项主要的艰巨任务。政府不能以民间社会可接受的方式处理利益争夺是暴力冲突发生的部分原因。因此，重建政务系统必须建立结构、机构和取得势力平衡，以保证能有效地处理冲突，使得彼此争夺利益的社会群体不会因不满而再次诉诸武力。

10. 《千年宣言》的第二项目标：促进发展与消灭贫穷，除其他外，也取决于各国内的善政和建立强有力的机构。在这方面，落实《千年宣言》目标的一个主要先决条件是各国业已具备有效和透明的立法机关，能够充分代表和明确表达公民的要求，通过有效的监督制衡执行当局的权力，以及制订连贯一致的法律。加强立法机关和确保这些机关建立在有效率的行政之上是最重要的，因为这些机关是就以下迫切问题达成协议和拟订具体解决办法的主要论坛：消灭贫穷、改善保健和教育事务、公共安全和司法行政、以及推动反腐败。

11. 在多数发展中国家内，议会体制能力受到严重的限制，为了作出最好的表现，立法机关应是可发挥功能、接受问责、知情的、独立的和能代表民意的。因此，必须支持会员国加强民主选举以及议会和选举系统和进程并将它们制度化并为此而发展选举管理机构和机制、加强国家一级和地方一级的立法机构的组

织和管理、拟订选区一级的立法办事处系统以及鼓励参与式的对话以促进选民与其代表就政策倡议和拟议的法律进行交流。

12. 《千年宣言》的另一重要目标：保护人权和弱势群体，除非各国业已具备独立和运行妥善的司法系统，否则是无法达成的。为确保多数群体不致践踏少数群体的权利，对司法行政进行改革是重要的。这对尽量减少有罪不罚现象也是必要的；有罪不罚往往导致不安全、不公正、腐败、滥用公共办公室和权力以及使长期投资却步。这确保了设有一个有效的制衡制度，以防权力集中于政府三个部门之一的手中，并保护少数群体。

13. 改革执行部门和确保中央机构如以一种有效和协调的方式运作也是达成《千年宣言》目标的一个重要要素。行进图报告特别强调公共部门管理与减贫目标之间的关系，突出了“在 2015 年年底前，使世界上每日收入低于一美元的人口比例和挨饿人口比例降低”一半的前进战略包括：(一) 确保支持由国家主导的、以减贫为重点的经济和社会倡议；(二) 加强提供基本社会服务的能力；(三) 协助进行有关贫困评析、监测和规划的能力建设（见 A/56/326，第 86 段、第 108、119 和 121 段）。减缓贫穷需要一个有效率的公共行政机构和一个多部门办法。可取得和提供安全饮水和卫生设施是重要的，并需要有效率的水的管理。享有各促进普及教育，尤其是针对妇女的教育，在使人民有办法减贫方面是至关重要的，并需要国家有效率地管理这些事务。享有保健服务是打击贫穷的另一基本要素。疾病、营养不良、未受教育和简陋住房是无法使人民脱贫的。在民主的框架内将权力下放及尊重人权和自由对减缓贫穷也是至关重要的，因为这使公民得以用一种较有效的方式表达他们的要求，并得以在决策、执行和评价的所有阶段成为积极的伙伴。

### 三. 公共部门人力资源能力建设

14. 发展人力资源是确保有效达成《联合国千年宣言》的行进图报告所概述的各项发展目标的一个非常重要的因素。为使《千年宣言》的价值、目的和目标

化为各国的国家政策、战略和行动从知识、技能、动机和承诺以及网络和掌握信息技术等各个方面进行公共部门人力资源的能力建设至为重要。公共部门的业绩既取决于机构结构高效率运作。也取决于体制中工作的人员的素质。专心不二和有积极性的公职人员，对于进行因应地方和全球变化、有效和可长期持续的改革来说至关重要。

15. 没有高层领导公开和积极的支持，政务和政府部门业绩就不能得到改进。各种政府机构的领导人必须懂技术，具有政治积极性，且善于促成共识和伙伴关系。要将设想化为促进发展的战略、方案和活动，既需要管理能力，也需要技术能力。因此，改善领导技能是发展取得成功的关键，在错综复杂、易变的国际环境中尤其如此。

16. 在公共部门中不断学习和培训，是我们所处动荡不安的环境所迫切需要的；这种环境经常带来新的挑战 and 机遇；传统技能变得陈旧过时，对政府的要求更多。公职人员的技能需要不断更新，领导的素质需要提高，需要制定新职业结构，强调能调动、忠诚和专业作风，以便各国拟订和实施改革以促进社会和经济的发展。在公共组织中不断学习，在下面几个领域似乎尤其必要：(a) 决策各级的专门知识：技术专家的知识应由对决策采取更为跨学科的方法取代，在高级别决策上尤其如此；(b) 管理能力：对于一个在学习中的组织来说，增强领导技能、素质意识、解决问题的方法和团体处理技能，诸如主持会议、协同工作和作陈述等，尤其重要。在日益相互依存的世界中，培养谈判技能和调解的技巧至关重要；(c) 信息技术：跟上信息和通信技术的迅猛发展，是对公共部门工作人员是一种考验，要求他们不仅要发展自己的能力，而且要不断更新和扩展自己的技能。

17. 最重要的是，应该培训公职人员，使他们接受学习的文化，把自己看作是变化的积极推动者。从短期看来，这蕴涵对愿意学习的人给予鼓励。长远来看，学习应成为一种内在价值。这也适用于公共部门的职业道德观。实现千年发展目标，不仅仰仗公职人员的

训练有素，而且仰仗他们具备职业道德。在公共部门提倡职业道德和与腐败作斗争，直接有助于实现《千年宣言》所述的众多目标。公职人员要以合乎职业道德的方式执行公务。任何通过渎职、挪用公款或利益输送，把公共财产放进私人腰包的做法，直接削减了可用于实现发展目标的资源。另外，体制的腐败使法治受到损害，打击私人投资的积极性，削弱民主的正当性。《千年宣言》的行进图报告从加强国际法治(见A/56/326，第29段)、增加旨在为发展筹资的私人资本流动(同上，第134段)以及使所有公民更切实地参与(同上，第218段)的角度提到与腐败作斗争的必要性。

#### 四. 财政能力

18. 为了实现《千年宣言》的各项目标，各国不仅应具备在胜任的公职人员和健全的民主机构支持下制定实现长期发展的政治设想和战略的能力，也应要具备实现这种改革和发展方案的充足的资源。没有充足的资源，最大胆的改革也不可能付诸实施。与此同时，如果没有利用更多资源实现社会所渴望的目标的坚定政治承诺和意愿，如果有关国家的公共财务行政和管理效率不高，筹集更多的资源本身不足以促进发展。许多发展中国家面临的问题不仅是如何创造更多的资源，而且是如何确保有效率地使用资源用于嘉惠社会中最贫困者。改进公共资源的筹集和管理尤其是善政问题，它不仅是技术问题。

19. 事实上，任何技术办法，无论是引进的还是国内已有的，政治意愿须坚定不移。这种坚定的政治意愿是建立在崇尚透明度、问责制和参与的各种力量联合之上。没有这种政治意愿，运用新的技术办法就一定是强制的，效果必定不会好。财政上放权前，必须作出增进参与和加强问责制的决定并达成共识。对公共开支的管理作出目的适切改善前，必须就遏止腐败作出决定和达成共识。在采取措施加强开支管制、战略资源分配、健全的业务管理和适当的程序前，必须就作出决定以遏止官僚贪污。此外，在采取措施，于可行时通过正式的多年期做法、或至少是通过有系统的



公众反映意见和对话、将预算编列的眼界放远，超过不久的将来。但在此之前，必须改变公众与政府间的关系，并就加强问责制达成共识。当我们谈到政府的财政能力时，我们还须将建立政治联盟和为透明性、问责制和参与制造政治势头的意愿和能力也包括在内。

20. 所有这些并不意味着技术解决方法并不重要。由于奉行财政上的平民主义或实行遭到扭曲和成效不彰的预算机制，或由于现行财政管理体制的崩溃，有过多的国家的财政管理能力受到了削弱。与此同时，发达国家和发展中国家的公共部门最近都进行了若干改革，<sup>1</sup> 值得谋求巩固宏观经济和实施雄心勃勃的社会议程的政府决策加以认真考虑。经验表明，公共财政管理方面最常见的技术弱点是：政府核算的不及时和不准确；预算审查进程因缺乏有关资料而受阻；缺乏现代化数据管理方法；高度例行性的规则和程序强调实行控制；培训不足。另一组弱点来自外部出资项目的财政管理。

21. 发展筹资问题国际会议<sup>2</sup>《蒙特雷共识》加强了就发展中国家筹集国内资源、吸引私人投资和有效利用援助需要哪些政策一事所达成的协议。《蒙特雷共识》重申必须有健全的政策和良好政务以确保官方发展援助取得成效，同时也强调了国家的所有权、伙伴关系和协调一致。《蒙特雷共识》还确认，为使最穷国家能够将贫穷程度减半，为实现国际间商定的其他发展目标，需要大幅增加官方发展援助。同样令人鼓舞的是，受援国与捐助国和机构之间看来正发展出一种新的伙伴关系与合作精神。但要紧的是，对这些新伙伴关系机制的广泛参与，以及有效的问责制对参加新伙伴关系安排的人进行监督。

22. 公共财政管理涉及规划、方案编制和预算编列的工作；预算的执行与核算；对公共资源的审计和评估。上述政府职能的目的，是确保无论是内部还是外部产生的公共资源都能依照法律在实际中得到最大程度的利用，产生最佳的成果。在这个范围内，各国最关心的是如何协调从事以下三种相互关联、但类型多少不同的工作的方法：(a) 对总体财政变数进行战

略性宏观经济管理和控制；(b) 改变开支的优先次序；(c) 对提供服务的机构进行有效和有创意的管理。无论各国是否沿着全球经济一体化的道路前进，亦无论其是否采用必须与《联合国千年宣言》目标保持一致的雄心勃勃的社会议程，必须有成效和效率高的财政管理，在税收固定的国家尤其如此。这些国家有责任确保，妥善管理筹集的资源，以维持经济的增长和社会的发展。

23. 改进财政资源的筹集，对许多发展中国家也非常重要。为筹集资源，各国必须改革税收制度，办法是：扩大征税基础；减少税收引起的扭曲现象；采取能减少未来出现财务赤字的可能性，适应行政管理能力的税支出做法。就税收政策而言，各国最理想的做法是致力于建立一种高效率的公平税收制度，以便能够筹集到最必要的税收而不使政府过度借债，同时又不会抑制经济活动和彻底偏离其他国家的税收制度。税收改革应做到简化、公平和全面。

24. 税收管理的效率高、成效好，是税收制度能够发挥开源潜力的一个基本前提。即便是设计最好的制度，也只有在对执行管理得好的情况下才能称得上好。因此，决定进行财务改革的政府也应该考虑同时进行税收管理的改革。税收管理的组织结构应做到能够确保纳税人最大程度地自愿接受税收管理，并最忠实地确保对税法进行高效率、有成效和公平的管理。进行税收管理改革的战略清楚不过：(a) 简化（例如，应减少所得税不同税率的数目和尽可能取消减免）；(b) 需要明确的改革战略而不是临时性措施。(c) 进行改革的高度决心，尤其是最高层的决心，也包罗所有相关者（人们如何看待税收制度取决于对逃税情况、公平性、复杂性、任意性以及税收管理对纳税人所造成的负担的看法如何）；(d) 税收管理人员和整个税务系统工作人员的能力（能力不仅能增加收税数额的机会，也有助于纳税人的信任和信心）。

25. 税收方面有其他重要的国际性事项，国际社会能够并且应该就这些项目迅速采取行动。例如，电子商务税收方面的决定和双重课税和定转帐价格方面的决定能够而且应该反映全球联网经济中弱势参与者

的利益。最后，各国还可采取重大步骤改善公共行政的效率和效益。这方面有几种技术方法，包括在世界各地试验过的财政方法，汲取的教训为众所周知且有记录可查。电子政务解决办法日趋增多，似乎已成为许多捐助者进行技术合作的优先事项。一旦财政资源拮据时，以较少资源做较多的事，这种讲求效率做法的重要性不在话下。

## 五. 信息、创新和技术方面的公共部门能力建设

26. 《千年宣言》和行进图报告都要求在知识、创新和技术方面进行大量的参与，要求在国家一级进行知识、创新和技术的能力建设。《千年宣言》和行进图报告都确认这些工具是对实现政务、经济发展、保护环境、减贫、保健和改善整个社会等方面的紧迫发展目标的重要投入。

27. 对部门和跨部门的应用情况进行深入审查可清楚地看出，知识、创新和技术确实大有前景。尽管如此，发挥知识、创新和技术的潜能和平等分配知识、创新和技术带来的好处，却需要采取精微的做法和若干深思熟虑的行动。决策者应考虑社会产生、需要、适应、传播和占用知识、创新和技术的一整套现有的、新的、正在出现的、固有的和外来的能力。这涉及若干实质性的目标、政策、进程、主体、活动和结构。同样重要的是，应把知识、创新和技术与发展政策、架构和战略直接联系起来。

28. 在使知识、创新和技术系统具备活力方面，政府和公共政策起重要的作用。政府干预的确切性质将取决于地方的实际情况和优先考虑。但是，由于政府享有某些优势和市场失宜带来的困难，显然政府能够而且应该发挥决定性作用。在研究和发展等其他领域，政府必须发挥较积极的作用，办法是在那些在私营部门没有能力或不愿投资而导致条件严重不足的情况，激励进行战略投资。这样做对于在保健领域应用知识、创新和技术尤其重要，因为在这一领域，技术和知识对于对付艾滋病毒/艾滋病、改进免疫接种方案和普遍加强保健制度是非常重要的投入。由政府所领

导的知识、创新和技术系统不仅要从战略上发展部门性的应用、政策和能力，而且要查明部门和跨部门应用之间的协同效应。在这方面，政府还应以身作则，将知识、创新和技术纳入政府本身的运作中，即通过电子政务。最后，政府可建立或促进发展知识、创新和技术系统最重要基础设施，包括人力资源、有形基础设施、机构、必要的文化和组织气氛和充盈的财力。尽管面临的挑战相当大，驾驭技术、知识和创新以落实《千年宣言》是必要的。各国政府要在 2015 年时限前实现《千年宣言》的主要目标，就必须将建设知识、创新和建设方面的能力作为优先的事项。

29. 《千年宣言》呼吁所有会员国确保人人可享受新技术、特别是信息和通信技术带来的好处。关于信息和通信技术，行进图报告将其描绘成在加速基础广泛的增长和可持续发展以及减贫方面可成为很有效的工具。行进图报告在建议的推动战略范围内列举了以下必要性：促进对信息和通信技术的普遍而且费用低廉的取用；创造用于发展战略的信息和通信技术；支持人力资源开发和体制能力建设；建立各种伙伴关系，包括与私营部门的伙伴关系。此外，提议的 2004 年报告主题将是弥合数码鸿沟。信息和通信技术可以达成《千年宣言》目标的几乎所有方面的工具，能够改善许多发展解决方案的质量、范围和及时性，并一般地提高信息和知识的流动。此外，关于知识、创新和技术，信息和通信技术也能够成为在合作（特别是跨部门合作）、知识分享和建设以及能力发展方面的促进工具。具体而言，信息和通信技术能够在创新进程发挥重要作用，因为这些技术能减少周期的时间、提高效率以及编纂和传播知识和想法，通过重组各种想法对积极学习的外部条件提供非常重要的投入。

30. 由于政府是实现《千年宣言》各项目标方面发挥如此重要的作用，发展政府的能力和效益，这一点无论怎样强调都不过分。《宣言》和行进图报告中多次谈到善政和民主，包括增进公共部门提供基本社会服务的能力；公共行政改革；综合规划；增进公民对决策过程的参与；权力下放；透明度；问责制和反腐败。

虽然并未明确提及技术，但却呼吁为实现上述目标而进行创新和建立新的机制。对提高公共行政能力、电子政务、信息和通讯技术都是首要的创新工具。如果用来支持善政的目标，电子政务有巨大的改革潜力，它可大大改变政府规定其任务、解决发展问题和同其他政府机构、公民和企业交往的方法途径。电子政务可产生一种新的政务模式，即一个把公民置于中心和满足其需要和期望的模式，一个建立在透明性、问责制和参与的信条上的模式。

31. 电子政务可使政府活动、过程和决策具有更高的透明度，并可减少腐败这一重大发展障碍。透明还可提高对政府的信任并提高公民参与管理过程的积极性，从而改善实行民主管理的前景。电子政务还可为交流和参与提供新的渠道。更多地提供信息和知识，也可使决策者和公民作出更明达、更审慎的决定。

32. 在发展中国家引进电子政务仍处于最初阶段，尽管它的进展十分迅速。界定信息和通信技术的管制框架，创建信息和通信技术的基础结构以及提供因特网的连接和上网，对电子政务的建立可构成重大障碍。与此同时，在政府业务方面引进信息技术可提供机会同时也提供了诱因，来处理 and 消除上述障碍，从而协助弥合数码差距。经验显示，当各国政府回应这些挑战时，引进信息和通讯技术证明是革命性的。

## 六. 联合国的作用

33. 从上一段的概述，可看出使各国能实现《千年宣言》各项目标的机构和行政改革的范畴和复杂性。这些改革不是选项，而是迫切需要，在制定部门和多部门的国家战略时，应一起处理。

34. 如大会第 56/213 号决议所请求的，联合国明年将进一步把其活动集中在公共行政方面，协助会员国，特别是发展中国家和转型期国家进行那些能够尽量提高它们执行《千年宣言》的目标的能力的改革。大多数改革是跨部门的，影响一切治理和行政系统（例如议会改革和公务员制度改革），但其他应更集

中在个别部门并且以加强特定能力（诸如保健、教育、社会等部门）为目标。

35. 如下文各节所述，秘书处依照大会第 50/225 号和第 56/213 号决议的规定对公共行政领域采取特定方法途径将进一步调整以因应上述分析所出现的需要：

### A. 提倡

36. 公共行政专家委员会在其 2002 年的议程上列入“深入审查公共行政在执行《千年宣言》方面的作用”。这一分析的结果将广泛散发给会员国，但应更加深入，以便更好地了解公共行政与执行《千年宣言》各项目标之间的多层面关系。**尤其应对诸如保健、教育等领域所需的机构和行政加强特定的部门审查。秘书处同时会把专家组会议、研讨会和会议的主题集中在对执行《千年宣言》起关键作用的事项。**

37. 人们已认识到由于在全世界的作法、文化和观点多种多样，益加需要就一些重要的核心事项形成共识，并建立网络，促进决策者和行政人员展开辩论。按公共行政专家委员会的建议，经社理事会第 2000/231 号决议赞同宣布一天为联合国公务员日，以赞扬公务员为地方、国家以及全球提供服务的价值和美德，**建议订 6 月 23 日为联合国公务员日，在该天鼓励各国举办特别活动以强调公务员在发展进程中的特殊作用。**

### B. 发展分析和决策工具

38. 提供数据和分析工具使决策人员能掌握情况作出正确决定，此一需要再强调也不为过的。秘书长打算继续发展这种分析工具，尤其是通过下列办法：

(a) 在《千年宣言》指认的优先领域进行部门能力评估；

(b) 利用《世界公共部门报告》，在对执行《千年宣言》起关键作用的领域提供指导方针；

(c) 为介入特定部门制定指导方针和《实践指南》的工具。

## C. 形成共识

39. 认识到会员国形成共识以及交流宝贵经验的重要性, 2001 年 12 月 21 日大会第 56/213 号决议第 4 段请秘书长研究是否可能定期召集负责公共行政改革的高层决策人员, 在联合国主持下讨论共同感兴趣的问题, 交流宝贵的经验和做法, 并就这项研究的结果向大会第五十七届会议提出报告。在这方面, 提请大会注意秘书处一直从政府改造问题全球论坛的实质性观点, 给予支持。这些年来, 这一全球论坛已成为全球公共行政高层决策人员的聚会, 以交流有关公共行政改革进程的观点和经验。由论坛东道国政府负责这一活动的所有费用, 另靠自愿捐款以支付发展中国家, 特别是最不发达国家的代表出席会议的费用。曾为 2000 年在巴西、2001 年在意大利那不勒斯、2002 年在摩洛哥马拉喀什举行的论坛提供了这种支助。<sup>3</sup> 秘书处可继续给现有进程提供实质支助, 以协调的方式将整个联合国系统的投入汇合起来。这些安排将以灵活的方式满足大会建议的精神, 限制秘书处的行政介入以及在现有的成功伙伴关系上继续发展。这个论坛能为讨论与执行《千年宣言》有关的机构和行政问题提供十分有用的机会。例如, 将于 2002 年 12 月在马拉喀什举行的论坛的重点放在公民、商界和政府之间的伙伴关系如何促进发展和民主。

## D. 提供建制方面的援助

40. 联合国的一个优先事项应是为协助发展中国家和经济转型国家建立适当的立法和政策框架以及能够促进执行《千年宣言》目标的机构。在这方面, 联合国系把重点放在支助会员国: (a) 加强民主选举议会和选举系统和程序并将之制度化; (b) 加强国家一级和地方一级的司法行政; (c) 使它们的公共部门现代化, 改善其公共服务; (d) 加强权力下放和增强地方政府的能力; (e) 发展和(或)加强和平处理冲突的机构和程序; (f) 与区域组织和机构密切合作, 支持非洲国家政府执行消除贫困的战略。

41. 联合国还应协助会员国: (a) 通过旨在达成简明、公平和全面性的税务制度改革筹集资金; (b) 促进有效的财政; (c) 改善财政管理和支出, 办法是增进分配效率, 公平以及已编列预算资源的使用效率。

42. 最后, 联合国应支助会员国: (a) 设立一个信息技术知识框架, 这个框架针对具体情况, 回应当地需要以及与发展人口联系起来; (b) 创造一个有利环境, 使学界、民间社会、私营部门和社区以发展知识、创新和技术, 并从中受惠; (c) 制订电子政务战略、政策和活动; (d) 在地方一级和国际一级建立伙伴关系, 以便从信息技术领域的最新发展中得益。

## E. 提供人力资源开发方面的援助

43. 如上文第 18 至 23 段所概述的, 人力资源开发是确保深入执行《千年宣言》各项目标的关键因素。联合国在支助会员国进行下列工作方面能起重要作用: (a) 通过包括高级别研讨会和讨论会在内的领导能力发展战略和机制协助会员国改进领导能力和管理技能; (b) 利用创新办法, 设计和提供培训; (c) 增加对信息和通信技术的公共使用, 以促进学习、改进服务的提供和增加公务员和公民对信息的取用并监测业绩; (d) 发展公共部门职业道德基础设施, 包括公职人员职业道德和行为守则; (e) 执行和监测诸如《非洲公务员宪章》以及其他有助于改善非洲国家内人力资源能力建设的其他倡议;

## F. 分享资料和交流经验

44. 应当挖掘联合国公共行政和财政联机网收集、组织和散播与执行《千年宣言》各项目标的资料。这一联机网早已是公共办事处、决策人员、公共行政机构和专家取得公共行政全球知识的有力工具。该联机网用户人次达每月 720 000 次。秘书处正努力扩展该联机网, 以加强各国公共行政部门和机构取用资料、知悉经验和作法的能力, 并且收到大会第 56/213 号决议所请求的联机咨询服务和培训。在这个进程中, 应特别注意收集和散播与执行《千年宣言》有关的资料和经验。联机网的咨询服务和联机培训部分应予加强并把重点放在这个方向。



## G. 公共行政方面发展援助的协调工作

45. 在这个领域，经济及社会事务部和联合国开发计划署（开发计划署）以伙伴关系合作编制关于非洲区域的所有政务和公共行政方案的清单。这一清单是这个领域所有发展援助主体的有力工具，既能避免重迭并且能加强方案的互补性。这也是各国政府监测在加强政务和公共行政方面的优先次序的宝贵工具。**这类清单可扩展到其他区域并且进一步集中在与执行《千年宣言》各项目标有关的特定能力建设倡议。**近年来，发展援助伙伴一直强调在管理发展援助资源方面保持透明度和建立问责制的重要性。受援国公共行政部门在确保所提供的资源得到高效率、有效益和高透明度的利用以及设立适当的问责制方面可发挥重要作用。几年前秘书处进行了一个“援助管理和问责制”的试验性倡议，使受援国和捐助机构一起简化和统一问责规定，提高透明度并且确定能力建设需要。**应当恢复并扩大这个实验性倡议，以便创造必要条件，以建立受援国与捐助伙伴之间的高度互信，其目标在于鼓励更多的资源流入供执行《千年宣言》之用。**

46. 秘书处定期举办那些在公共行政领域活跃的机构的协商会议。秘书处所举办的下一个协商会议将专门就那些旨在加强公共行政在执行《千年宣言》的能力的活动制定一个协调方法。若干机构在各别部门领

域进行值得注意的倡议。感兴趣的代表团可从下列网址：[www.unpan.org/dpepa/GAreport.asp](http://www.unpan.org/dpepa/GAreport.asp)查阅。

### 注

<sup>1</sup> 这些改革通常称作“新公共管理”，目的是为了提高公共部门的效率和效益。这些改革主要包括公共部门的“实践专业管理”、对业绩有明确的标准和措施、强调更严格的纪律和对资源的使用进行管制，强调管理做法的私营部门风格。

<sup>2</sup> 《发展筹资问题国际会议的报告，墨西哥，蒙特雷，2002年3月18至22日（联合国出版物，出售品编号E.02.11.A.7）第一章，决议一，附件。

<sup>3</sup> 美利坚合众国政府于1999年举办了第一届政府改造问题全球论坛。从新的千年开始以来，这一活动给政府作用问题高层决策人员进行讨论的论坛。巴西政府于2000年5月在巴西利亚举办的第二届全球论坛的主题是“二十一世纪的民主国家和善政”。意大利政府于2001年3月在那不勒斯举办了关于“通过电子政务促进民主和发展”的第三届全球论坛。在联合国支助下，摩洛哥政府现与其他国际机构协调筹备第四届全球论坛。