



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
19 January 2004  
Chinese  
Original: English

## 公共行政专家委员会

## 第三届会议

2004年3月29日至4月2日，纽约

议程项目 3\*

## 振兴公共行政

## 人力资源在振兴公共行政方面的作用

## 秘书处的报告

## 摘要

人是任何一个组织的生命线，是公共行政改革和振兴工作的实施者。公务员的知识、技能、价值观和态度，是国家行政情况好坏的关键。但公共行政的振兴问题，必须通盘考虑。例如，个人的培训不能脱离特定职能和职务的业绩要求。工作人员的业绩和人力资源发展计划，不能脱离雇用组织的目标和服务宗旨，而要确立各项目标和组织结构，不能不了解政策框架、包括有关公民对服务的要求。同时，一个组织的目标、优先事项和业绩目标的确定，不能脱离国家和政府政策议程以及宏观社会经济大框架。

政治领导是推动公共行政系统能力建设与国家发展目标相协调的首要动力。在任何国家，如果没有坚强有效的领导，就很难振兴公共行政。虽然为振兴公共行政制定稳妥政策、建立体制框架十分重要，但推动改革进程的首要力量是领导。实际上，公共部门许多改革方案的一大弱点，是领导不全心全意地支持改革工作。因此，要制定一项战略，提高人力资本的能力，以振兴国家公共行政，政策和体制改革以及领导的决心等要素是必不可少的先决条件。本报告强调，公共行政改革是一个长期过程，需要拟定一项全面战略，以推动核心领导能力的提高；拟定稳健的公共政策；推动在提供服务时更加注重效果；并在公共管理方面加强专业精神。

\* E/C.16/2004/1。



## 一. 导言

1. 联合国公共行政专家委员会(公共行政专家委员会)2002年7月第一次会议确定了各会员国可为执行《千年宣言》建设能力的六个优先领域,包括:“公共部门必须拟订一项录用和留住适当比例最佳人才的战略”。<sup>1</sup> 公共行政专家委员会2003年4月第二届会议广泛讨论了这个关键问题。会议认为,“有必要振兴和重新肯定公共行政,使国家可以发挥不断变化的作用,更好地为公民服务,这是所有国家最优先的事项”。<sup>2</sup> 此外,委员会第二届会议“强调,人力资源能力对于公共行政的质量至关重要。实际上,由于决策和行政工作日益复杂,而履行此种核心职能的人力资源能力流失,因此许多会员国难以执行《千年宣言》所强调的减贫和促进可持续人类发展目标”。<sup>3</sup>

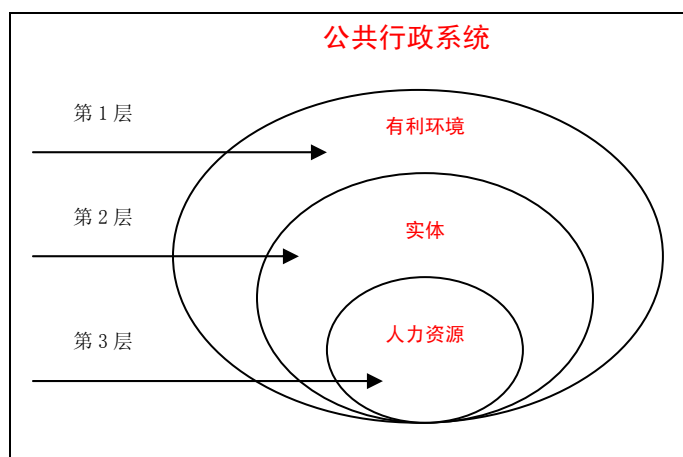
2. 本报告认为,能否实现国家发展目标,很大程度上取决于公共部门人力资源的素质。特别要强调,必须根据本地情况制定全面方法处理能力建设问题。只有这样,政府才能促成“良性循环”,使人力资本方面的投资有利于振兴国家公共行政。对于人力资源在转变公共行政质量方面作用的各种至关重要问题,根据下列一整套问题逐一探讨:

- 公共部门人力资源能力流失的主要根源是什么?如何最有效地处理这些问题?
- 过去二十年内多数发展中国家高级公务员的学历和专业资历已大为提高,但公共行政、包括所提供服务的质量为何没有相应提高?
- 在制定振兴公共行政战略时,为何必须采取全面的、国家驱动的做法?
- 发展中国家要改革人力资源管理做法,可在多大程度上依赖于经济比较发达国家的公务员制度模式?
- 择优录用和晋升制度在转变公务员制度人力资本素质方面起什么作用?在公务员制度中,如何通过择优制度录用和晋升更多的合格妇女和少数群体?
- 特别是考虑到当前劳动力市场的情况,薪酬在公共部门吸引和留住高度合格工作人员方面起什么作用?
- 发展中国家应在何种程度上将人力资源管理职权下放给各部委?
- 从公务员制度人力资源管理角度看,公共管理新模式以及职业制度的优缺点是什么?
- 政府选用公共部门能力建设和工作人员培训体制模式的标准是什么?
- 领导在振兴公共行政方面的作用是什么?
- 联合国在便利会员国进行必要的能力建设方面应起什么作用?

## 二. 转变人力资源的作用

### A. 拟定全面的、国家驱动的方法

3. 公共行政系统能力建设既是一个过程，也是一个目标。振兴公共行政战略要求三个层面同时建设能力：(a) 有利环境；(b) 实体；(c) 人力资源(见下图)。所谓有利环境，即公共管理政策、法律和规章框架；问责制结构；治理系统内的主要关系；以及资源流动。实体一级的能力建设，需要扩大范围，如组织视野、使命和战略；文化、结构和能力；程序；人力、财政和信息资源；与关键利益有关者的关系；以及基础设施。在人力资源方面，能力建设特别注重专业能力；业绩管理；价值观、道德观和态度；沟通技能；工作场所的人际关系和协作精神。但公共部门人力资源能力建设不能脱离为创造有利环境的改革和组织层面的改革。例如，法律和政策框架以及业务规则和程序，对雇员的录用、调动、晋升、激励、士气和业绩产生很大影响。



4. 在拟定振兴公共行政战略时，必须牢记，公共部门是由许多不同类型的组织组成的，建立这些组织的目的是满足公众的具体需要。一段时间以来，这些实体已形成自己的独特个性和组织文化。在拟定振兴公共行政战略时，公共部门的这种体制模式<sup>4</sup>和组织文化差异必须加以考虑，因为这涉及到混合采用不同的能力建设措施的问题。此外，了解特定国家境内各种能力、文化、信息和激励措施彼此间的复杂关系本来就很困难。因此，要公务员系统大胆改变疲软地位，肯定是一项繁重的工作，需要长期战略与短期措施相结合。

5. 最近改革公共行政的工作，一般来说包括重新界定国家在公共行政中的作用，在提供服务方面更多地强调与私营部门和民间社会的合作。在多数情况下，这些工作的目标是调整和加强私营部门处理日益严重的经济、社会和环境问题的能力。人们越来越多地希望国家机关进行改革，下放权力，实行外包，以便提高效率，反映更加敏捷。效率原则在当今公共管理领域占据十分重要的地位。社会价值观的这种变化有一个显而易见的影响，那就是公共管理领域高级公务员的作

用逐渐变化。例如，一个基本的趋势看来是高级公务员的政治色彩加重，技术意味淡化，因为公共机构在业务方面更加自主，公民提出的要求使公共机构在提供服务方面效率提高，反应更加敏捷。

6. 长期而言，要在公共行政系统中建立可持续的机构，这一系统推动议会、司法部门和监督机构等核心机构实行适当制衡，国家必须明确实行三权分立。<sup>5</sup>但在着手实施振兴公共行政的重大方案之前，政府领导人必须认真分析固有的国情。不了解薄弱之处就想建设能力，是不可能的，至少是不切实际的。能力评估是在特定范畴内对各方面能力进行专业评估和评价。因此，认真进行能力评估后，在制定国家驱动的体制框架，包括在确定关键的取胜要素以及确立和促进工作人员的共同价值观、标准和专业能力时，就可以有的放矢。

7. 本报告的核心论点是，人是任何一个组织的生命线，是公共行政改革和振兴工作的实施者。公务员的知识、技能、价值观和态度，是国家行政情况好坏的关键。各公共组织的业绩要明显提高，这四个方面必须同时发展。例如，在一些国家，可以说，尽管在高级公务员积累知识，增强技能方面已取得重大进展，但对作为各组织文化基础的工作人员的价值观和态度的转变重视不够。因此，通过提高工作人员的技能、能力和动力，赋予管理员权力、责任和问责等方法改善人力资源管理，正是公共部门更加有效地提供服务的基础。

8. 尽管许多发展中国家面临复杂的新挑战，但它们还面临公共部门人才大量外流的问题，<sup>6</sup>致使管理、技术和行政能力严重削弱。人才外流是一系列相互关联的因素造成的，如私营部门和非政府部门的薪酬更具吸引力；公共服务概念的荣誉感丧失；政治化加剧，专业水准降低；国家治理系统逐渐腐化。所有这一切，导致公共部门工作的荣誉感和社会价值不断降低。要改变人力资本流失的问题，将人转变为改革和振兴公共行政的动力，既需要富有远见的领导，又需要战略规划和管理。

9. 政治领导人可以发挥特别重要的作用，阐明改革的设想，确定努力的方向，使工作人员对实现既定目标和战略有一种集体责任感。推动改革进程的首要力量，正是政治和行政领导。这一点已为许多国家的经验充分证实。在这些国家，虽然政策和法律框架已显著改善，公务员制度高级官员的知识和技能已大幅提高，但公共部门的行政质量和效率并没有相应地提高。政府如要根本改善向公众提供的服务，就必须处理这一难题。许多改革倡议的一大弱点无疑是领导缺乏持久的决心。虽然成功加强公共行政的国家采取了不同的改革战略，但它们都有一个共同点，那就是领导人具备作出困难决定和实施既定战略的政治勇气和决心。

## **B. 创造有利的环境**

10. 许多国家的公务员制度因各种综合因素受到严重的压力。例如，由于私营部门在国家发展中的作用扩大，公共行政的责任已从管理经济转变成指导和便利经济的发展。治理系统内责任调整后，公共行政更有必要提高能力，以便进行协调，拟定政策选择，解决冲突，促进私营部门发展，管理分包合同，实施法律和规章

制度等。社会价值观的变化，也对世界各地公务员制度的特性和运作方式产生重大影响。这种趋势，都要求公务员具备新的人力资源能力，专业行为和价值观。

11. 劳动力市场最近的变化，也为有才能的工作人员提供了前所未有的职业调动和专业发展机会。由于私营部门和非政府部门就业机会增加，许多发展中国家对高度合格工作人员的需求也在转变。按照经济理论，对熟练工作人员的需求扩大，公务员制度中的高级工作人员工资往往会提高。但在薪金方面，公共部门很少按照这种灵活模式作出决定。一般认为，许多国家的公共部门没有能力给予有竞争力的服务条件，政府吸引和留住高度合格公务员要难得多。因此，由于对优质工作人员的需求增加，公共部门要吸引和留住合格雇员，尤其需要给予适当的报酬。由于存在这种竞争压力，其他关键的非报酬因素也更为重要，如改善职业发展机会，在工作场所赋予兢兢业业工作的高度合格工作人员更多的权力。

#### 1. 恢复公共服务概念的荣誉感

12. 有才能的年轻人历来选择加入公务员队伍，因为这样就有机会从事挑战性的工作，有荣誉感，而且有职业发展的可能。职业发展前景实际上是公务员制度留住高度合格工作人员的一个决定性因素。但最近公共部门的薪酬和专业形象等其他因素也很重要。同时，由于地方、国家和全球各级许多综合因素的影响，公务员必须具备的能力也在迅速变化。因此，政府有必要创造有利的环境，提供适当的奖励，以利于公共部门留住高度合格的工作人员。为此，政府必须划拨更多的资源改善公共服务的形象。其中包括宣传出色的公务员；为应当得到奖励的工作人员提供有趣的学习和培训机会；为优秀的年轻毕业生提供有吸引力的职业机会；为新来的工作人员开办情况介绍班；鼓励媒体更多地报道公务员的工作；组织特别活动和公开参观，以宣传公共组织的工作；奖励优秀团组和个人业绩；并举办“公务员日”等。

13. 公共服务能力不断削弱，显然是当今时代的一个标志性现象。<sup>7</sup> 公共服务能力的削弱呈多种形式，但这是世界各地的一种普遍现象。几乎在每个国家，都表现为公共服务专业的荣誉感丧失，吸引力减弱，而公共服务专业在不久前还是许多国家有才能的年轻人的选择。公共服务荣誉感的下降，严重削弱了国家履行法定任务的能力。在一些失业率居高不下的发展中国家，由于普遍存在不确定因素，公共服务被视为最无奈的选择。即使如此，政府能吸引的，仍是无技能的和是具备的才能用处不大的人。在最高一级，公共服务很难吸引有才能的专业人才、政策顾问和管理人员。在世界许多地区，公共部门人力资源能力的削弱看来已达到危急的地步，特别是考虑到公民对所提供服务实效和适应性的要求越来越高。每个公共领域政治化和私营化的趋势，不论这种趋势只是一种感觉，还是确实存在，却使公务人员越来越感到，他们所服务的，已不再是“共同的利益”、公民和国家，而是某个人，或某位部长。

14. 在公共部门工作和在私营部门工作孰重孰轻，许多国家显然在经历价值观的转变。这种转变严重影响公共服务的形象，将私营部门变成了许多学历最高、才

能最强的年轻人的“首选雇主”。如果国家不采取令人信服的对策，包括处理在公共部门就业的荣誉感、公务员的薪酬、更好地界定国家在公共管理方面的作用、工作人员核心能力的发展、以及对有志在公共服务领域谋职的、有才能的年轻人历来十分重要的其他促进和激励因素，这种趋势就无法改变。

15. 对恢复公共服务自豪感极为重要的是，通过确立较高的入门标准，根据业绩提供职业发展机会，对公务员采用择优录用和晋升制度。实行量才用人，在公共部门工作才会有自豪感，才能鼓励高度合格的工作人员选择政府为“首选雇主”。择优录用和晋升制度已成为公共部门工作人员与管理人员间“心理契约”的一部分，<sup>8</sup> 还可能推动公务员制度内的业绩文化和专业精神，从而使公务员预期行为和实际行为更趋一致。

16. 提高极为合格的年轻工作人员并留住这些工作人员的一个方法是拟定更好的晋升政策。譬如，有机会接收更具挑战性的任务，以及通过自己的成绩取得晋升，可对录用和留住合格人员起重要作用。将高度合格的年轻毕业生征聘到政府部门的另一个方法，可能是在公务员制度中提供比较强化的职业和专业培训。开办方案，提高年轻有才的工作人员的专业能力，并结合有吸引力的职业发展可能性，可起关键的作用，使公共部门与私营和非政府部门竞相征聘优秀毕业生时更具竞争力。

## 2. 加强对专业精神的尊重

17. 经验明确显示，运作良好的官僚行政机构能够促进增长，减少贫穷。<sup>9</sup> 为此，竞争性或择优征聘和晋升制度被视为建立有效官僚行政机构的重要条件。如果政治任命的官员在公务员制度中的影响太深，再加上官员薪金微薄、机构制衡不力等因素，这样的国家所取得的经济增长和社会发展速度往往低得多。在这方面，特别需要澄清政治人士和高级公务员各自在公共行政中的作用，因为这种关系会对政府的专业化程度产生很大影响。

18. 运作良好的公务员制度的普遍特征包括：具有专业精神，效率高，能及时满足公众需要，不偏不倚，道德水准高，具备团队精神和长远眼光。总体而言，公务员的预期行为和实际行为完全吻合。不过，许多国家的公务员制度达不到这些标准，而是盛行拉帮结派，专业精神和效率低下，腐败严重。因此，非常需要具备机构能力和政治意愿，以转变处于这种状况的公共部门的组织文化。一些国家已经在这方面取得实实在在的进展。例如，南非、纳米比亚和加纳等非洲国家已在近些年作出协调一致的努力，使其关于公务员制度的各项法律符合专业精神和道德方面的高标准。

19. 许多国家近年来对公务制度实行了结构调整，这样做的结果往往是公务员队伍有所缩减，并从私营部门和非政府部门征聘新的人员。尽管新进人员往往带入私营部门的价值观和做法，但与此同时，这一战略有时造成新的问题，例如需要对新进人员开展强化技能培训，帮助他们理解现行政策框架，这是拟订有效执行战略、改进服务交付的前提条件。但是总体而言，外聘私营部门人员履行公共部

门职责的战略看来在提高专业水准和效率方面会有所成效，特别是对于服务交付的质量和速度一向较低的部门。

20. 新公共管理<sup>10</sup>模式的实行也在总体上加大了政府高级决策者的政治责任。但是，不断改革中的公务员制度如何使公务员保持政治中立的传统原则（该原则是这种职业制度的基础）与提高公务员及时满足公众需要的能力（或往往称为“专业精神”）的新要求相协调，这将很可能是新公共管理框架下的一项重大挑战。虽然该问题对于建立任何职业公务员制度而言至关重要，而且各国偏好的模式将各不相同，但存在一种普遍看法，那就是公务员制度中的人力资源管理框架应当总是有助于提升道德水准和及时满足公众需要的能力，促进量才录用和晋升原则的实行。在多数发展中国家，由于训练有素的人员往往比较缺乏，加之制衡制度薄弱，职业制度的建立看来更有可能加强专业人员的管理和公共部门的行政工作。

### 3. 改善服务条件

21. Evans 和 Rauch 在 1996 年进行的研究<sup>11</sup>得出的结论是，量才录用和晋升以及丰厚的薪酬与经济增长以及投资者对官僚机构能力的看法存在对应关系，即便按收入和学历差异作出调整后亦是如此。这一研究结果突出说明，足够的薪酬在吸引和留住优秀人员为国服务方面十分重要。然而，在许多发展中国家，与私营部门和非政府部门的人员相比，公务员、特别是高级官员的薪酬近年来迅速下降。与此同时，由于存在为失业者找到工作的政治压力，公务员的人数显著增加。两者相加的结果就是，公务员的薪金显著下降，严重损害了国家在雇用高素质人员方面的竞争力。此外，由于政治原因，负责制订公共政策并指导政策执行的高级官员的薪金降幅往往大于较低级别公务员的薪金降幅，极大损害了国家征聘人才担任要职的能力。例如，在坦桑尼亚联合共和国，公务员薪金在 1986 年的购买力估计仅为 1969 年购买力的二十分之一，这对工作人员生产率造成极大的影响。<sup>12</sup> 尽管公务员薪金不是吸引合格人员从事政府工作的唯一激励措施，但在吸引新工作人员、尤其是优秀的年轻毕业生方面，薪金是一个日益重要的因素。

22. 关于公共部门薪酬与私营部门薪酬的最佳比率，目前没有统一标准。在新加坡等国，公务员薪金实际上可能高于私营部门的薪金。不过，这属于例外情况。通常，公务员薪金要比私营部门雇员的薪金低得多。但是，如要显著提高许多国家的公务员制度的业绩，政府往往需要裁减公务员人数，扩大工资差距，提高平均工资。另一方面，这项工作往往会遇到政治上的困难，需要同工作人员工会代表广泛协商。此外，一些国家正在实行新的薪酬政策，并建立以业绩为依据的奖励措施以及吸引和激励工作人员的其他奖励措施。例如，一些国家建立了独立薪酬审查委员会，指导政府根据明确界定的标准作出关于政府高级官员薪金的决定。这些体制办法普遍提高了公务员的专业精神，加强了关于高级公务员薪金的决策的透明度。

### 三. 人力资源能力建设的组成部分

本节侧重阐述能力建设战略的拟订。该战略由五个主要部分组成，目的是提高公共部门人力资本的素质。

#### A. 建立适当的机构框架

23. 尽管人们对于什么是有效公共行政所需的核心能力存在普遍共识，但是，关于有助于建立这些重要技能的最适当机构框架，政治家、从业人员和学术界的看法则不尽相同。过去数十年中，逐渐形成了两个相对立的模式，为政府解决这一问题提供了可能办法。第一个是传统的职业制度，第二个是面向工作的新公共管理模式。两种模式都有明显的优缺点，但以不同的管理理念、假设和价值体系为前提，最终得出一个形成鲜明对比的“理想公务员”形象。

24. 到底是选择职业制度、新公共管理模式，还是两者兼而取之，必然是要取决于当地情况。例如，新公共管理模式往往适用于具备下列条件的情况：劳动力市场中有大量技能熟练的人员；尊重法治；公共行政中的裙带关系、政治侍从或恩庇现象较少；在公务员征聘、薪酬和晋升方面历来保持透明；讲求地域和职业流动的社会文化。即使在上述条件兼备的情形下，私营和公共部门都有的、服务条件相对而言具有可比性的职业类别也许更适于采用面向工作的模式。另一方面，发展中国家看来往往不具备上述条件。在多数情况下，这些国家的能力和文化的文化也许还不成熟，不宜采用新公共管理模式。因此，发展中国家通常宜作出的选择是，建立有效的中央人事管理机构，能够以专业、公正和非政治性的方式保持公务员制度的最佳传统和价值观，并采用职业制度，以确保量才录用，同时大力侧重工作人员的能力建设。近来，一些国家选择了混合模式，办法是建立高级行政人员制度，以促进公共部门高级公务员的团结，促进机构记忆的存续，并使重要官员的利益与国家利益保持一致。但在这种模式下，公务员制度中的其他职位将面向劳动力市场公开竞聘。

25. 传统的职业制度将为征聘和留住下列职能领域的工作人员提供最佳机构框架：(a) 政府处于垄断地位，或者私营部门的作用不大；(b) 要求高度的裁量权和保密性；(c) 要求高度的一致性，或者机构记忆是重要因素，可以说比技能的掌握更为重要；(d) 需要保持管辖权的中立、客观性和公正性，因此要求工作人员在相当程度上脱离党派活动和营利活动。属于这些类别的职位往往包括高级政策分析师、政策顾问、方案主管、资源（财政、人力和信息资源）主管、法官、审计员和主计长。

26. 考虑到大多数国家面临的财政和经济压力、信息和通信技术领域和劳动力市场的最近趋势以及全球化大背景，看来一种共识正在形成，那就是各国政府似宜考虑逐步建立比较开放、灵活的雇用框架，同时确保这些框架公平合理，结构有序，并有助于保持公务员制度的优良传统和高度问责制，包括公务员的公正性、专业精神和长远眼光。任何国家都不能照搬另一个国家的人力资源管理改革，这种观点目前也已得到普遍认同。因此，如上文所述，发展中国家在采用源自经济

比较发达国家的公务员制度模式时，应当采取谨慎做法。这就意味着，尽管效率、透明度、及时满足公众需要的能力和问责制等良好的公共行政原则仍普遍为人接受，但各国必须使这些原则适合本国国情。尽管把人员征聘权从公务员制度委员会等中央机构下放给各部委的做法通常行之有效，但为了避免滥用权力和渎职现象，该领域需要有适当的监督和质量控制机制。因此，征聘职责的下放通常应逐步推行，特别是在各部委缺乏人力资源管理能力的国家。因此，随着有关职能的下放，应同时在各部委建立过硬的人力资源管理能力。

27. 由于在公共部门组织中，业务规划的性质正在不断变化，更加注重明确界定的结果和产出，因此，加强人力资源管理和改革财务管理制度的工作也应协同进行。有关人力资源管理和财务管理的改革因而应仔细安排，同步进行，以确保能协调一致地利用这些重要的整体资源，达到满意的效果。人力资源管理改革不同部分的执行工作，也应有良好的内部协调。此外，无论政府决定采用职业制度还是面向工作的模式，人力资源主管都应在整体决策程序中发挥更有影响的作用。

## **B. 确立共同价值观和职业标准**

28. 规定公务员行为准则和预期行为的工作一向是公共行政改革的关键部分。所谓专业精神，通常是指公务员的行为具备下列特征：忠诚、中立、透明、勤奋、守时、效力、公正等以及当地的其他重要价值观。公务员专业精神所包含的理念是，公务员必须具备共同的价值观，并且训练有素，掌握履行职责所需的核心技能。例如，基于绩优原则的职业制度以公平、公正的方式征聘和提升公务员，这种制度往往为公务员制度中与业绩有关的其他标准确定基调。此外，在适当的薪酬、培训机会、纪律措施等方面实行明确、公平的人力资源政策和做法，对于建立有效的职业标准也必不可少。更重要的是，需要通过表彰团队和个人的优良业绩以及纠正不良表现的办法，不断培育讲求专业精神和自豪感的文化。

29. 根据一般的定义，公务员道德是指一套宽泛的准则，用来规定公务员作为国家人员，或者作为会计、金融、经济、法律等专门职业的从业人员，应如何在履行公职时作出裁量判断。讲求专业精神的公务员制度，如能在道德方面确立有效的基础结构，包括制订有关规则、行为守则和准则，为鼓励公务员以透明、负责的方式行事而规定奖励办法，并对违反职业守则和标准的行为实行处罚，这样的公务员制度就更有可能实现其目标。政府还宜加强培训工作，使公共部门不产生腐败现象。

30. 建立有效的体制结构及健康的组织文化和道德对于实行效率高、反应快的公务员管理而言至关重要。前者可以说是正式文件规定的预期行为的总和，对某一行动方案确定预期目标和结果。相比之下，后者的定义则是一个组织的生活中所见的实际行为，是工作人员实际遵行的价值观、标准和准则。与公共行政有关的改革、特别是改革初始阶段的一个关键目标，是促使两者更趋一致。可以通过榜样的鞭策，或者借助于传统或根深蒂固的习惯，诱导成员遵行。如何实现这一动态目标是一个复杂的议题，只有深刻理解国家一级公务员制度的文化、激励办法与能力间的互动关系后，才能解释明白。

31. 对任何公共行政制度而言，其最大优势均在于公务员和主管的素质。因此，管理艺术和科学就是要建立组织文化和环境，使公务员能够发挥最大潜力。经验显示，要想促进建立公务员制度的新文化，并建设必要的人力资源能力，就必须仔细确定与工作人员和主管成功履行职责直接相关的核心价值观、能力和标准。这些方面确定之后，便可使用针对具体国家的“价值观框架”和“能力模型”，作为公共部门能力建设和培训以及征聘、晋升和考绩的依据。作为转型过程的第一步，领导人应发起一个人人都可参与的进程，以确定公共部门人员的共同价值观以及核心的专业和管理能力。特别重要的是，确定价值观、标准和核心能力的过程应让人人参与，以提高工作人员的认识和责任，并使其更有发言权。采用的“价值观框架”和“能力模型”也应在社会上广为公布，以促使公务员制度形成透明、问责的文化。

### C. 拟订核心专业类组能力框架

32. 要发展有效的公务员管理制度，不仅需要确立一个良好的法律、政策和体制框架，订立健全的专业标准和价值观，而且更重要的是需要大力发展工作人员的技能。为了增强改革进程的可持续性，政府尤应推动公务员参与订立体制框架和专业标准，确定应在公共部门培养的核心能力。应在公共部门发展的专业能力范围始终应取决于当地情况以及人力资源的优势和劣势。确定核心能力和特定能力的一个重要目的，是在业绩标准及技术和管理优秀成绩方面确立共同语言。为推动这一目标的实现，此文建议就以下 5 个核心领域拟订相互协调的能力框架：(a) 领导；(b) 管理；(c) 政策分析；(d) 人力资源管理；以及(e) 信息技术。

33. 经验表明，公共组织效率和生产率的提高，20%是由于采用了新技术，其余 80%则更多取决于管理质量、领导和创新。工作人员生产率的高低，最终取决于人们在改革进程中如何参与，受到何种待遇，如何发展。因此，领导工作是非常复杂的，需要极为特殊的技能和个人品质，往往涉及情感成熟程度和智力因素。许多国家政府正在审查领导和管理能力。例如，加拿大公务员制度委员会最近作了广泛研究，以期确定 21 世纪的核心领导能力。这些能力归为 5 大类：(a) 智力；(b) 塑造未来；(c) 管理；(d) 关系；以及(e) 个人。

34. 公共行政专家委员会一再建议会员国增强公共部门管理人员的能力发展。管理人员不仅需要有技术知识，而且需要具备监督管理、谈判、组织和交流技能。为了培养高效管理人员，各组织应订立良好的管理发展方案，提供实际培训（如轮任、借调等）和正规教育（如组办讲习班、支助上大学、公休学习等）的机会。

35. 公共行政管理人員具备更好的政策分析技能，有助于他们在国家发展中发挥更有效作用。他们应具备拟订、评估和评价不同政策方案的技能。政策的分析和拟订始终要求谨慎平衡受政策影响的不同利益有关者的利益。为了获得并保持政策分析技能，公共行政管理人員需要有机会在大学里听课、参加会议和讲习班，经常不断地接受教育，并能利用其他自学资源。

36. 为了留住和开发相当比例的最佳人才，公共部门组织应采取雇员规划、招聘、教育、发展和奖励等方面政策。为了使这些职能制度化，公共部门组织需要设立资源配备良好、管理有效的单位和行政系统。后者需要有一支强有力的人力资源专业队伍，为此，应根据明确的能力要求，有意识地持续实施能力发展方案，以适当地建立这支队伍。人力资源管理不应仅是一项支助职能，仅涉及人事程序的管理及确保规则和条例得以遵守。它还必须有权和有能力设计和推行人力资源管理办法，以实现公共部门组织各自的战略目标。

37. 政府认识到在公共管理领域更多利用信息技术可能带来的益处，因此在方案和业务管理中日益采用此类创新技术，尤其是在规划、财务管理及核算、公共服务的交付和人力资源管理等领域。在利用信息技术方面开展培训，也应成为公共组织职业发展方案的组成部分。这种培训应分门别类，包括重点在于开发公共部门雇员利用信息技术能力的基础培训以及为负责操作信息技术基础设施的工作人员开设的专门培训。

#### **D. 拟订有效的能力发展战略**

38. 培训是行政管理改革的基本动力。它涉及到各级工作人员的必要知识、技能、价值观和态度的发展变化。在较复杂和要求较高的工作环境中，公务员一方面需要促进公共利益，另一方面日益需要有更高水平的能力和技能，以便与政界人士、其他政府部门以及主要的利益有关者沟通，包括需要对社会本身有深入的了解，同时，非常需要对行政管理支助人员的能力发展进行投资，以促进更有效的公共管理。

39. 公务员还需更好地了解政治和行政决策进程的复杂性。要迅捷有效地交付服务，就必须清楚了解行政系统的作用和职责。显而易见，公民和政界人士日益期望公共政策的管理是透明、负责和公平的。因此，每个公共组织应订立培训和能力发展战略，以便在工作人员中培养专业发展、不断学习、积极接受革新和新办法以及获取知识的精神。还需开发新方法和培训工具，以期在公共部门工作人员中促进勇于革新和实验的文化。

40. 就公共部门工作人员的培训和能力发展工作而言，没有哪一种模式较之其他模式更为合适。例如，中央培训机构倾向于加强公务员的认同感和凝聚力，而大学则可能更侧重于重大问题的解决及交流。另一方面，“学习型组织”模式使组织本身成为，尤其是通过内部指导和培训获取知识及能力发展的基座。选择何种体制安排，必然取决于现有能力及国家和区域情况。因此，多数国家的培训战略需要混合采用不同的能力发展和培训体制。还应定期评估培训工作的效力。从一开始便应明确规定培训的目标。例如，培训目标是传播价值观、技能还是知识？这一分析结果将决定选择何种体制模式。

#### **E. 人力资源规划工作制度化**

41. 公共行政专家委员会在 2003 年 4 月第二次会议上强调指出，会员国必须制定战略，制止公共部门人力资源能力的不断流失。委员会认为，这样一项战略应

包括以下关键要素：建立人力资源规划管理系统和单位；使公务员系统专业化，包括人力资源管理专业化；提高向公众提供的服务的社会价值；在公共机构中树立学习文化；利用任职人数不足的团体的最佳人才。委员会并强调需在公共部门发展一支强有力的人力资源管理专业队伍，包括有效的信息管理。

42. 本文以为，政府不妨考虑将国家一级的相关参与进程制度化，以便拟订评估公共部门人力资源状况的中长期战略。定期提出公共部门人力资源状况分析报告，有利于政府更系统地衡量能力发展工作进展情况。报告可分析影响人力资源管理的重要问题和趋势，包括预测公共部门所需的现有技能和新技能；预期空缺；继任规划；考绩；薪酬；工作量分析；工作人员的发展和培训。澳大利亚等国已开始出版此类年度报告。在中央政府将这项工作制度化，也有助于加强各部委和部门人力资源管理单位机构记忆的发展。

## 四. 结论：人力资源能力是优质公共行政的关键

### A. 工作人员的能力发展需要长远眼光，常抓不懈

43. 本文的核心观点是：人力资源能力对任何一个国家实现优质公共行政都不可或缺。但人力资源的能力发展并非一蹴而就，也不是在真空环境中实现的。它要求有效实施一项整体的、本土战略，并以长期的政治承诺为基石。领导至关重要，因为对大多数国家而言，改革进程更多涉及价值观和态度的改变，而不是工作人员新知识和技能的开发。公共部门行政管理文化的改革可能也需要长期的持续努力。同样，也需要有全面规划，需要在各个部委和部门中建设具有奉献精神、高素质的人力资源管理能力，才可扭转许多国家公共部门人力资源不断流失的问题。还需要创造有效的有利环境，以期重树公务员的自豪感，更尊重专业标准，改善工作人员的服务条件。例如，要是政府无法提高其在劳动力市场中相对于私营部门和非政府部门的竞争力，它便很难征聘到并留住高度胜任的工作人员。就高级官员的征聘和留用而言，薪酬水平并非唯一的因素，但在如何吸引人们加入公务员行列，包括如何吸引具备专门技能的工作人员问题上，薪酬问题便尤其重要。劳动力市场上的这些竞争压力也使得其他重要的非金钱奖励和刺激措施更加重要，诸如改善职业机遇、给予高度胜任且兢兢业业的工作人员更大的权力等。

### B. 择优录用和晋升对公务员系统至关重要

44. 要恢复公务员的自豪感，关键是采用录取高标准，并按业绩给予职业发展机会，择优录用和晋升公务员。择优做法使公务员有荣誉感，鼓励优秀工作人员以政府为“首选雇主”。量才录用、按绩计酬和择优晋升制度，加上人力资源管理制度和做法的根本改革，也可能有助于在公务员系统培养注重业绩的文化。将优秀的工作人员留在公共部门，还要求拟订一项战略，包括拟订计划以改善公共部门的形象；促进所有相关团体在公务员系统有公平的任职人数；提供良好的职业

发展机会；充分的职业保障；有竞争力的薪酬；教育和培训机会；表彰和奖励优秀；健康的工作环境。

45. 国家应采用职业制度还是注重就业的公共管理新模式，最终将取决于当地的具体情况 and 能力。比如说，如果优质人力资源丰富，且已建立了有效的机构监督和监察机制，则采用较开放的征聘制度可能实际有助于改善政府的整体效力。但在大多数发展中国家，训练有素的工作人员相当少，而且制衡体制薄弱，因此，建立职业制度似乎更有可能推动加强公共部门的人事管理和行政管理。

### C. 坚定、娴熟的政治领导驱动改革进程

46. 振兴公共行政的最大要素莫过于政治领导层的承诺和决心。因此，政治领导人必须作出承诺，下定决心，才有可能制订加强人力资源能力的战略，以振兴国家一级的公共行政。如上文所述，经验证明，领导层的素质是会员国公共部门改革举措成功与否的一个决定性因素。政府促进各级领导能力的发展，有助于在公共部门培养解决问题和采取主动的文化。行使领导权力是一个高度复杂的问题，领导能力发展必须考虑到这一点。例如，人们注意到，高级行政主管虽然干劲十足，注重成果，但往往不具备与工作人员和利益有关者建立关系的有效技能。可以看到，公共部门许多高级官员能力的另一个弱点是，他们有时没有能力为各自的组织规划战略远景。

### D. 工作人员培训是推动行政改革的一个重要动力

47. 不提高工作人员的能力，就不可能改革或振兴公共行政。培训涉及公共部门各级工作人员的知识、技能、价值观和态度的发展变化。就公共部门工作人员的培训和能力发展而言，没有哪一种模式较之其他模式更为合适。因此，选择何种体制安排，必然取决于现有能力及国家和区域情况。因此，多数国家的培训战略需要混合采用不同的工作人员能力发展和培训体制。第一步无疑要先确定培训工作的目标，然后确定何种体制模式最有可能有效实现相关目标。例如，应确定培训目标是传播价值观、技能还是知识？这一分析结果将决定选择何种体制模式。比如说，一般认为，中央培训体制适宜于在公共部门中培育共同价值观和标准，而其他机制则可能更适用于传授知识和专业技能。因此，在选择合适的培训体制模式时应考虑的关键问题包括：(a) 培训目的；(b) 目标群体；(c) 具体内容；(d) 培训模式；以及(e) 现有资源。

## 五. 联合国公共行政和公共财政方案的作用

48. 通过人力资源能力建设振兴公共行政，这是一项复杂的挑战，而且有赖整体和长期办法的拟订和有效实施。联合国公共行政和公共财政方案具备相应的授权、专门知识和经验，可作出重点贡献，帮助会员国增强应对这一重要挑战的能力。鼓励委员会优先处理该方案在这方面提议的各项活动：

就会员国而言：

- 制定国家战略，进一步加强公共部门人力资源管理，包括拟订计划，为公共部门吸引和留住相当比例的最佳人才
- 审查征聘和奖励战略，使公共部门就业机会对年轻人和有才干的毕业生更有吸引力
- 加强公共部门的中、长期人力资源规划
- 将区域公务员宪章的原则融入相关的国家法律和职业道德基础结构
- 推动将性别观点纳入人力资源规划和管理战略的主流并推动尊重多样性

就联合国而言：

- 为了进一步阐述问题，下一期《世界公共部门报告》（计划于 2005 年出版）中有关优质人员配置与振兴公共行政的关系的章节将专门论述人力资源开发问题
- 在区域一级相关论坛讨论特定的人力资源管理优先问题，以此作为发行《2005 年世界公共部门报告》的部分筹备工作
- 在联合国联域网内建立一个公共行政和公共财政信息中心，专门用于《2005 年世界公共部门报告》的编写
- 向各国政府和相关机构散发最近以联合国正式语文制作的征聘战略光盘，<sup>13</sup> 并考虑制作关于公共部门人力资源规划问题的类似产品
- 完成非洲高级政府官员领导能力发展培训方案的设计和试点<sup>14</sup>
- 支持非洲发展新伙伴关系在非洲公共部门人力资源发展领域的工作
- 继续宣传联合国公共服务奖，以鼓励会员国更多组织参与这项重要活动；
- 编纂一份出版物，有选择地介绍得到联合国公共服务奖表彰的一些创新举措
- 根据最近分别对非洲和阿拉伯国家区域公共部门问责制和透明度状况的政策分析调查结果和建议拟订有针对性的培训单元<sup>15</sup>
- 使有些技术合作活动以人力资源能力发展为目标。

## 注

- <sup>1</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2002 年，补编第 24 号》(E/2002/84-E/CN.16/2002/8)，摘要。
- <sup>2</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2003 年，补编第 44 号》(E/2003/44-E/C.16/2003/6)，第 10 段。
- <sup>3</sup> 同上，第 14 段。
- <sup>4</sup> 学术界发现公共部门有四大类组织：(a) “生产组织”，其产出和结果都可以看到（即税收当局）；(b) “程序组织”，其管理人员可以看到产出，但看不到结果（即和平时期的军队）；(c) “工艺组织”，其活动难以看到，但其结果比较容易看到（即公共工程项目）；以及(d) “应对组织”，其产出和结果都不容易看到（即公立学校）。
- <sup>5</sup> 见《1997 年世界发展报告：不断变化的世界上的国家》(1997 年，华盛顿特区)，第五章。
- <sup>6</sup> 就本背景文件而言，公共部门的定义包括国家行政、立法和司法三大部门的所有机构。行政部门包括公务员制度、地方政府、公有企业和准公共部门。公务员制度由行政部门的所有机构组成。公务员制度一般是国家政府的常设秘书处和指定官员。
- <sup>7</sup> 见 Gerald 和 Naomi Caiden 在美国公共行政学会全国大会上的基调发言，2002 年 3 月，亚利桑那，菲尼克斯。
- <sup>8</sup> “心理契约”一词为 Chris Argyris 教授于 1960 年代首造，其定义是雇用关系中没有明文规定的领域。“心理契约”的一个关键特征是一个人按照自己的理解作出和接受某些承诺。雇主履行承诺和满足期望的程度，对“心理契约”的完好无损有着至关重要的影响。
- <sup>9</sup> 见《1997 年世界发展报告》，第 5 章。
- <sup>10</sup> “新公共管理这一领域主要讨论的是政府行政部门内的政策干预措施。此种政策干预的特有工具是能够影响支出规划和财务管理、公务员制度和劳资关系、采购安排和方法以及审计和评价工作的机构规则和组织惯例。这些工具对政府内的多种决定产生普遍影响。尽管它们不能决定政府活动的范围或方案内容，但这些适用于政府各部门的机构规则和组织惯例能影响到政府机构的管理、运作和监督方式：它们构成政府事务中通常称作公共管理的那部分工作。近年来，经政治任命的行政官员、中央机构领导人和立法人员在多种场合对影响公共管理的政策显示出兴趣，最著名的例子是联合王国、新西兰和澳大利亚”，Michael Barzelay，《新公共管理：改进研究和政策对话》(加州大学出版社，2001 年)。
- <sup>11</sup> Peter B. Evans 和 James E. Rauch，1996 年，“官僚结构和经济增长：对 35 个发展中国家数据的一些初步分析”。
- <sup>12</sup> M. Stevens (1994 年)：坦桑尼亚的公共支出和公务员制度改革，世界银行。
- <sup>13</sup> 联合国经济和社会事务部与国际人力资源公共管理协会合作，于最近制作了招聘战略信息资源指南光盘，供该领域从业人员使用。
- <sup>14</sup> 联合国经济和社会事务部与行政院校协会合作，商定启动一项为期 4 年的工作，以改善现任及下一代政府领导人公共行政教育和培训的质量。
- <sup>15</sup> 联合国经济和社会事务部与非洲发展管理训练研究中心(发管训研中心)合作制作了关于每个公务员可能每天都会面临的职业道德窘迫状况(任人唯亲、裙带作风等)的光盘和培训手册。这些培训材料强调的是行动，而不是理论。