



大会

Distr.: General
9 September 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

临时议程* 项目 12

经济及社会理事会的报告

公共行政与发展

秘书长的报告**

摘要

根据大会第 58/231 号决议的请求，本报告概述了关于在 2006 年大会第六十一届会议期间纪念大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年的建议。它建议，这项纪念活动可用来评价振兴公共行政所取得的进展，并交流已促进实现千年发展目标的成功经验。在这方面，报告忆及公共行政专家委员会在 2004 年 4 月制定的关于改革和振兴公共行政的各项建议，以便加速实现发展目标的进展，另外，确定了能在该进程中指导各国的若干基准。它还提请大会注意有关纪念该周年的筹备和支援行动的建议，其中包括：2006 年在联合国总部主办政务革新问题全球论坛；2006 年将经社理事会高级别部分专门用于讨论行政不断变化的作用；并以更加引人注意的方式庆祝联合国公共服务日和授予联合国公共服务。

如同一项决议的请求，本报告还介绍目前正进行各项活动，促进信息交流和研究，并传播公共行政方面成功的作法和咨询服务，支持在非洲、亚洲、中美洲及加勒比区域作为促进发展的手段的电子政务倡议。

* A/59/150。

** 由于经社理事会尚未对该项目进行讨论而延误提交该报告。



一. 引言

1. 大会第 58/231 号决议注意到秘书长上一份报告 (A/58/152)，并请秘书长：

(a) 为在 2006 年大会第六十一届会议期间纪念大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年提出建议；

(b) 支持信息交流和研究，并传播公共行政方面有助于实现国际商定的发展目标，包括《联合国千年宣言》所载目标的成功作法和咨询服务；

(c) 继续支持非洲、亚洲、中美洲及加勒比区域作为促进发展的手段的电子政务倡议。

2. 关于这项请求，并作为秘书长 2002 年和 2003 年提交的各项报告 (A/57/262 和 A/58/152) 的后续行动，本报告涉及大会第五十届会议续会十周年的提议和筹备工作。它还讨论了联合国公共行政、筹资与发展方案在为实现千年发展目标以及在电子政务倡议方面的研究和咨询服务的工作。

二. 关于纪念大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年的提议

振兴公共行政

3. 秘书长在其向大会第五十七届会议提交的报告 (A/57/262) 强调有效的公共行政在实现国际商定的发展目标方面发挥的极其重要作用，包括那些载于《千年宣言》的目标。这种说法在今天更为有效，因为目前正努力加快实现千年发展目标的进度。

4. 各国际论坛正确地强调了应当将经济和社会政策集中到实现千年发展目标，增加向发展中国家的资金流量，并制定准确的数据监测已取得的进展。然而，仍需要进一步强调应加强公共行政机构，提高公共部门人力资源的能力，并促进创造知识、创新和利用信息技术促进公共行政的发展。

5. 纪念大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年能成为用来评价振兴公共行政所取得的进展，并交流已促进实现千年发展目标的成功经验。

6. 公共行政专家委员会于 2004 年 4 月在纽约举行第三届会议，该会议建议改革和振兴公共行政，强调各国应将公共行政制度改革的重点放在为确保和促进千年发展目标的实现创造条件。

7. 鉴于委员会的建议，以下一些基准有助于在改革和振兴公共行政的过程中指导各国：

(a) 应当重新确定和重新界定公共部门和公共行政的基本使命，尤其是在确保和平、安全、稳定和法治以及在提供其他公益和社会利益方面的作用，包括在

建立一个有助于经济增长、可持续发展和社会发展的有利环境，在贯彻联合国主要首脑会议和专题会议的成果方面所发挥的作用。各国政府应作出持续和集中的努力，将相关的公共管理作法以及包容性和平等的原则纳入公共行政，以便所建立和促进的公共行政制度不仅面向成果、有效、富有成本效益，而且反应及时、平等和对公众负有说明责任。实现这种公共行政远景的各种办法应当灵活，而且应当对具体的社会、政治和经济环境敏感。

(b) 在公共行政的权力集中和权力下放之间保持有效平衡以促进以人为本的发展，应成为政府关注的重点。权力下放可成为促进有效的公共服务、平等和问责制的重要手段。现已发现，在一些国家提倡的权力下放施政，促进了当地民众和社区在其他国家、区域和国际行为者的支持下参加与贫穷所作的斗争。然而，权力下放并非总是能应付公共行政的挑战，在一些情况下，通过实现规模经济，一些公共事业的权力集中可能更具有成本效益。因此，需要努力寻求适当结合权力集中和权力下放，同时考虑到所涉及的所有利益有关者的具体情况以及现有的资源。

(c) 作为权力下放的组成部分，公共部门应考虑在明确调控的框架内与私营部门和民间社会建立伙伴关系，并向合作伙伴提供培训和指导，说明如何有效地与公共部门和国际金融机构就共同的目标进行有建设性的对话。问责制意味着不仅应当与公共服务对象及其民间社会团体的代表进行协商，而且他们有权监测各项倡议的进展情况，最重要的是，他们始终成为最终决策过程的中坚力量。与私营部门和民间社会团体建立伙伴关系，可成为一项有效的手段，使公民对千年发展目标和减贫战略作出承诺，并使他们能够自己掌握这些目标和战略，同时，使公民所关切的问题能够纳入到各项决策进程的主流中，例如纳入到有利于穷人的预算和收入政策中。因此，并通过富有创意的办法，如问责制守则等，来加强伙伴关系的有利环境，并且应当向各国政府和民间社会团体提供必要的论坛，以便与其他国家和国际合作伙伴进行有建设性的对话，讨论如何设计、实施和监测促进经济及社会发展的各项战略和政策。

(d) 应当根据现代知识社会的发展情况，建立为加强公共部门绩效进行研究和创新的文化，包括应用新的信息和通信技术。各国政府还需要采取各项政策，巩固专业公务员制度，并采取各项政策在公共部门吸引、招聘和保留市场上现有最佳的人力资源，包括通过具有竞争性的公务员薪酬。

(e) 应当赋予公共行政权力，办法是通过改组各种机构，促进能力建设和提高技术等手段，使得千年发展目标能适合国家的背景情况，以便作为国家发展议程的组成部分，包括各国减贫战略。此外，应开发关于成功作法的资料库，以满足公共行政和国家机构（包括诸如议会等政治机构）的需求，特别要注意公共和私营伙伴在促进持续经济增长和实现《千年发展目标》方面的作用以及发展空间。

关于大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年拟定采取的行动

8. 除提出关于振兴公共行政的实质性建议之外，公共行政专家委员会审查了有关纪念大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年的筹备情况的各种备选方法，并向经社理事会建议下列筹备和支援行动：

(a) 2006 年在联合国总部举办政务革新问题全球论坛；

(b) 2006 年经济及社会理事会高级别会议专门讨论公共行政作为经济和发展一项工具，在实现千年发展目标方面不断变化的作用，并将提供公共服务作为关键内容；

(c) 以更加引人注意的方式庆祝联合国公共服务日和颁发联合国公共服务奖，以凸显公共服务价值，宣传其积极成就。

以下将讨论这三个行动领域。

政务革新问题全球论坛

9. 根据大会第 57/277 号决议的要求，联合国公共行政、筹资与发展方案向政务革新问题全球论坛提供技术和实质性的支助，该论坛为各国部长、高级别官员、区域/市政府领导、民间社会团体的代表以及来自发展中国家和经济转型期国家的主要利益有关者提供一个平台，以便交流与公共行政改革进程有关的观点和实际经验。在联合国公共行政、筹资与发展方案的支持下，政务革新问题全球论坛是由东道国政府主办，并汇集了联合国一些实体和其他国际机构的能力。该论坛没有对联合国经常预算产生任何费用。这些论坛已成功吸引政府领导人和国际行为者注意涉及促进民主和发展伙伴关系的关键问题。

10. 第一次政务革新问题全球论坛是于 1999 年由美利坚合众国政府在华盛顿特区举办。后来的论坛分别由巴西（2000 年，关于民主体制问题）；意大利（2001 年，关于通过电子政务促进民主与发展）；摩洛哥（2002 年，关于促进民主与发展的伙伴关系）；以及墨西哥（2003 年，关于创新和品质问题）政府举办。大韩民国政府也同意 2005 年 5 月在汉城举办第六次全球论坛，主题是“朝着参与性和有透明度施政方向发展”。第七次全球论坛可能将于 2006 年在联合国总部举行，各种安排照旧，即不会对联合国经常预算产生任何费用。

2006 年经济及社会理事会高级别部分

11. 为承认公共服务在实现社会经济发展的具体国家目标方面的作用，公共行政专家委员会与经济及社会理事会举行协商，讨论将其下一次高级别部分之一用来

讨论公共行政在实现千年发展目标中不断变化的作用，并将提供公共服务作为首要的重点，该部分拟定的主题为：“为实现千年发展目标而塑造服务性公共行政”。

联合国公共服务日和公共服务奖

12. 人力资源开发在实现千年发展目标方面是一个重要因素。招聘和保留训练有素、敬业、上进心强并具有良好道德的公务员，对于在地方和全球各级进行改革是至关重要的。本着这种精神，大会通过其第 57/277 号决议将 6 月 23 日指定为联合国公共服务日，以便庆祝服务对社区的价值和好处。后来，经济及社会理事会确定每年在公共服务日颁发联合国公共服务奖，以承认在公共服务方面的杰出成就和创新作法。

13. 该奖项能够有机会突出肯定公共行政方面成功的创新和作法。2004 年，大会第五十八届会议主席出席了 6 月 23 日的颁奖仪式。意大利、墨西哥、摩洛哥、卡塔尔、大韩民国和南非的六国部长通过视像会议参与该会议。在大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年之际，目前正作出各种安排，在不同地区扩大参与公共服务奖的竞争，以便在世界各地更多地宣传颁奖仪式。计划由秘书长主持这项活动，并邀请各区域的高级别官员出席。

三. 交流研究结果、资料和经验以及咨询服务

14. 大会第 58/231 号决议请秘书长支持信息交流和研究，传播成功作法，并提供公共行政方面的咨询服务，以实现国际商定的发展目标。为了满足这项请求，联合国公共行政、筹资与发展方案的规范、分析和技术合作活动正越来越多地面向政策咨询和能力建设，尤其是在减贫和改善提供公共服务的领域。以下是过去一年里所采取的一些主动行动。

A. 研究

15. 联合国公共行政、筹资与发展方案与斯里兰卡政府通过政策计划和实施部共同举办 2003 年区域间讲习班，题为“扶贫政策的参与性施政：南南合作”。该讲习班通过交流国家/区域的经验，探讨了富有创意的公共行政安排的概念，尤其是“参与性施政”。参与性施政被界定为对公共政策和行政采取的一种办法，它有助于表达和协调政治、行政和公民利益，实现政策协调、社会正义和可持续发展。该讲习班表明，这种方法对于制定有助于实现千年发展目标的扶贫公共政策具有现实意义，并提议一项行动计划，来将该方法推广给国家和地方机构。

16. 《千年宣言》强调公共部门能力的重要性，以便消除贫穷，保护弱势群体，并加强妇女和弱势群体参与决策。因此，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）与联合国公共行政、筹资与发展方案共同组织一次关于“在全球化环境中人的发展的施政挑战及创新”的亚太区域讲习班，传播能采用的各种工具、技术和方法，将穷人和弱势群体关切的问题纳入政府决策进程的主流。

17. 作为宣传有助于公共机构和政策进程的各种工具和战略的努力组成部分，尤其是促进扶贫举措，联合国公共行政、筹资与发展方案组织了一次专家组会议，讨论民间社会团体参与制定财政政策的问题。这次会议邀请了一批专家提交关于该问题的专题文件，并讨论可能有助于具有参与性和透明度的决策过程（包括编制预算过程）的方法。

18. 这次会议讨论了民间社会团体参与和宏观经济政策各种进程的经验，这些主动行动的长处和不足之处，以及在使宏观经济政策进程更具有参与性和透明度的各种方法，并表明如果能够更加明确扶贫的方向，制定预算的过程和预算产出将能直接针对减少贫穷的各项活动。此外，需要强调财政政策的扶贫方面，例如，通过更多采用直接税而非间接税来使得收入和税收制度相对不会倒退，因此对穷人具有较少的危害。这次关于民间社会团体参与财政决策专家组会议成果的一份出版物将在 2004 年年底出版。

19. 21 世纪公共部门的主要职责范围在许多方面与以往不同，尤其是因为对公务人员在技术、知识和能力方面的要求正迅速扩大，并变得越来越复杂。发展中国家政府高级领导人不但面临着旧的挑战，同时，由于许多社会、经济和政治方面的挑战，他们还必须应付新的挑战。2004 年 5 月，组织了一次特设专家组会议，题为“为公共部门的绩效开发人的潜力”，在会上，深入讨论了人力资源在振兴公共行政方面的作用，以及当今公共部门环境中人力资源管理的各种挑战和趋势，尤其是因为这些问题涉及经济和社会发展的能力。会议提出了一些建议，其中包括公共部门如何吸引和保留最佳人才，建立和保持具有专业能力和响应及时的公务员制度，开发领导能力，改善形象，并重新确认公共服务的贡献。

20. 2004 年组织了一次特设专家组会议，题为“为有效和及时地提供服务而实行权力下放的施政：前提、趋势、办法、政策和能力建设战略”。在会议期间，讨论了与权力下放和提供服务有关的主要问题。为了有效下放权力，各项政策、法律框架和执行战略必须明确而且适当。它们必须提供结构性安排，以便能够促进人民参与管理他们的发展进程。为了使权力下放能对提供服务产生积极影响，需要有充分的筹资办法，包括需要以具有透明度和问责制的方式管理资源。各级（地方政府、中央政府和各社区）需要充分合作和协调，以便能有效地下放权力，而且必须不断地监测和评价服务提供情况，以确保充分利用资源。最后，权力下放需要公共部门开展一系列能力建设活动，以便使各社区能够实现它们各自的发展目标。

B. 交流信息和经验

21. 联合国公共行政和财政联机网继续作为在公共部门政策和管理领域进行信息交流、分享经验和在职培训的主要来源，供公职人员、决策者、公共行政机构和专家使用。联合国公共行政和财政联机网是一个全球联机信息和知识网络，它

继续促进国家一级的能力建设和利益有关者之间的对话，并扩大会员国，尤其是发展中国家之间的合作。此外，该联机网使人们能够不间断地了解最具有创意的研究、培训作法、各种方法和技术援助。

22. 西亚经济社会委员会（西亚经社会）已成为该联机网的一个区域联机中心，在与西亚经社会的合作下，2004 年 5 月举办了一次专题会议，讨论地中海区域各国在将各种创新纳入公共行政系统方面的需求和优先事项，重点特别放在阿拉伯地区。另外也讨论了如何扩大该联机网在加强阿拉伯地区国家机构能力方面的作用。

23. 在与开发计划署的合作下，联合国公共行政、筹资与发展方案决定在 2004 年开始执行非洲施政目录项目的第二阶段工作。这项合作始于 1998 年，目的在于满足建立一个关于非洲施政方案综合资料库的需求。自 1999 年以来，共有 28 个国家参加该项目。此外，该项目已承诺要促进非洲发展新伙伴关系中的施政目标，尤其是加强与捐助者的对话，并为评估施政绩效而提供客观和可靠的基础。

24. 联合国公共服务奖的竞赛是一项重要的举措，用来促进创新，并确定和交流公共行政方面的成功经验。这种创新能促进平等，办法是确保能获得各种服务，尤其是脆弱群体。它们强调及时和礼貌，决策中的透明度，专业精神以及对公民、用户和其他利益有关者负责。对工作采取的新的办法和方针与“一切照旧”的作法大相径庭，减少了成本，并改善服务质量，将新的信息和通信技术包括在内，改善服务的提供，以及公职人员与社会各阶层的人民之间进行的互动。

C. 咨询服务和能力建设

25. 联合国公共行政、筹资与发展方案已参与的两项活动涉及为撒南非洲讲法语的地区制定方法框架，以便监测减贫战略文件和千年发展目标，预计该框架将在 2004 年年底完成。监测减贫战略文件和千年发展目标是为了考虑到对贫穷的定性了解，以及贫穷、施政与环境方面的问题，并协调各种指标，以便能进行国际比较。另一项主动行动旨在支持在马里国家一级进行的监测进程。目前正在确定与区域监测减贫战略文件和千年发展目标之间的联系。

26. 为了振兴非洲的公共行政，在能力建设领域提供了支助。这种实质性的技术和财政支助包括规划和通过施政及公共行政能力建设方案，由非洲联盟国家元首和政府首脑会议在马普托通过；在非洲发展新伙伴关系的框架之中，每两年举行一次的泛非公共服务部长会议制订和审查非洲提供公共服务的战略；执行《非洲公共服务宪章》，将非洲施政目录纳入非洲同行审查机制的进程，以便促进该机制的监测和审查；以及制订和执行公共部门领导能力开发方案以促进非洲的良好施政。目前正在与开发计划署合作，在该框架之中执行国别倡议和提供咨询服务。

27. 在拉丁美洲，目前正在实施一项高级公职人员社会管理能力建设方案，分别在阿根廷、危地马拉、秘鲁和委内瑞拉举行各种研讨会，旨在协助公共机构制订和执行社会服务方案。

28. 在与开发计划署的合作下，联合国公共行政、筹资与发展方案组织了一次区域专家小组会议，促进独立国家联合体各成员国之间进行区域对话与合作，该会议将进一步加强国家一级共同社会责任领域的能力建设。在与开发计划署驻印度国别办事处和印度工商界联盟的合作下，在印度也已采取了类似的主动行动，讨论共同社会责任的问题，并为促进在该国建立一个共同社会责任框架制订一个调控框架。

四. 在非洲、亚洲、中美洲和加勒比区域的电子政务倡议

29. 《千年宣言》呼吁所有会员国确保人人能够享有新技术的好处，尤其是信息和通信技术。在政府中有战略地利用信息和通信技术，能成为实现千年发展目标的一项重要手段，因为它能产生更具有包容性、更有效率和有效力、更具有透明度和问责制的公共行政，又能增进经济发展和竞争力。此外，在通过信息和通信技术加强公共服务的质量和提供，尤其是在教育、保健、社会安全和社会福利等领域中，政府能够更好地减轻贫穷，处理不平等现象，并促进可持续发展。同样重要的是，电子政务能够提供新的渠道，参与政治进程，并在决策过程中进行更多的协商，另外，也能加强深化民主的前景。正如在印度和埃及等国的经验所表明，农村地区也能通过在区域和村庄各级的社区信息技术中心从电子政务中获利。在这方面，下列各项主动行动表明联合国公共行政、筹资与发展方案对电子政务的支持，以便作为发展的一项有效工具。

30. 在与联合国公共行政、筹资与发展方案及开发计划署、联合国信息和通信技术工作队和国际电信联盟等机构的合作下，上海市人民政府组织了一个题为“亚太地区城市信息”论坛，该论坛已连续三年（2000 年、2001 年和 2002 年）成功举行，由来自亚洲、欧洲、美洲、大洋洲和非洲等 20 多个国际组织参加。该论坛继续为世界各国的政府领导人、决策者、工商界领袖和企业家以及技术专业人员 and 专家提供了一个平台，可交流各种远见、政策和战略、技术和产品以及各种作法 and 经验，以便通过亚太地区和世界各地城市信息来促进经济和社会发展，并促进各国、区域和国际之间的合作，尤其是南南合作，因此来弥补世界上的数字鸿沟。该论坛特别注意消除数字鸿沟的战略，以及全世界在开发计划署信息和通信技术方面正出现的需求和趋势。

31. 在认识到信息和通信技术与电子政务对国家和区域发展的重要性，联合国公共行政、筹资与发展方案协同一个加勒比社区专门机构——加勒比发展行政中心，在过去 4 年里组织了部长级协商会议，讨论信息和通信技术与电子政务的问题。部长级协商是由加勒比区域各国和加勒比发展行政中心、意大利政府和联合

国公共行政、筹资与发展方案为行政改革和电子政务能力建设所采取的一项更为广泛的主动行动的组成部分。这种协商提供了一个机会，以便能够在区域一级就政府关于将信息和通信技术运用到公共部门的政策和战略，开展进一步的对话，并作出承诺，加强合作。2004年6月，在巴巴多斯圣詹姆斯波特斯举行了关于区域合作促进电子政务能力建设的第五次加勒比部长级协商会议，题为“2004—2007年加勒比地区各国面向行动的电子政务战略”。

32. 中美洲各国副总统在2003年2月举行的一次会议上，核准成立中美洲电子政务问题工作队，联合国公共行政、筹资与发展方案向该工作队提供支助，该工作队于2003年8月在洪都拉斯举行的一次会议上开始运作，在该会议期间，制订了其工作范围和未来行动的计划。工作队的主要任务规定是，制订和执行一项关于中美洲电子政务区域战略行动计划，并制订一些具体项目，加强中美洲施政体制的能力，尤其是区域、中央和地方政府机构的能力，以便利用信息和通信技术加强决策、协调和提供公益及公共服务。

33. 联合国公共行政、筹资与发展方案继续制订各种分析手段，编写关于当前和最先进的电子政务问题的政策说明及报告。《2003年世界公共部门报告：处于十字路口的电子政务》便是其中的一个例子。该报告是在联合国全球电子政务调查（2003年）开展之前发表，强调采取信息和通信技术对于发展中国家和发达国家的重要性。据估计，在大部分国家，在能获得因特网服务的五个人中，只有一人通过联网参与政务。该报告十分关切妇女、穷人和其他弱势群体无法利用因特网的情况，建议在确定电子政务优先事项的框架时，应当考虑到《千年宣言》为减轻贫穷和满足人的基本需求方面的运动。

34. 联合国公共行政、筹资与发展方案继续处理电子政务的机会和挑战，作法是进行各种分析，并建立政府的能力，以便制订国家电子政务战略和行动计划。例如，在意大利政府的资助下，制订了电子政务促进发展的方案，努力寻求在非洲、中东和东欧国家进行需求评估，并在一些优先领域实施具体的电子政务项目。

五. 建议

35. 关于纪念大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年的问题，大会不妨注意到上文第8段所载的提议。

注

¹ 关于审查参与减贫战略文件进程的情况，参看“参与减轻贫穷战略文件：一项具有追溯力的研究”，世界银行，2002年1月。这项审查工作由世界银行工作人员进行，其中包括由一些非世银机构、包括民间社会团体对参与减贫战略文件情况进行外部评估的总结。