



大会

Distr.: General  
12 July 2005  
Chinese  
Original: English

## 第六十届会议

暂定项目表\* 项目 43

## 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

本报告依照 2004 年 12 月 2 日大会第 59/55 号决议的要求提交，也是秘书长此前于 2002、2003 和 2004 年提交的各项报告 (A/57/262-E/2002/82、A/58/152 和 A/59/346) 的后续行动。报告着重介绍了会员国所面临的发展挑战，并根据会员国对问卷所作的答复，审查了过去五至十年中通过振兴公共行政体制，在应对发展挑战方面采取的措施。报告进一步审议了会员国在从受外部影响的公共行政改革向本国倡导、由需求驱动的公共行政改革的过渡中吸取的经验教训。

报告认为，公共行政的未来系于制定措施，不仅要重新肯定公共行政在发展方面的作用，维护公共行政的核心价值观，而且要把公共服务组织改造成开放、参与性、知识共享、创新、注重成果的服务交付体系。公共行政的研究与实践在今后几年中将出现诸多难题，其中包括变革要求与机构“传统”（记忆）之间、管理的灵活性与规则的完整性之间、国内关切与超国家义务之间、紧迫的短期问题与长期战略问题之间的矛盾。报告尤其强调，必须加强联合国在公共行政方面的作用，特别是与会员国及其他伙伴合作，执行能力建设和知识分享倡议，支持公共行政改革。

\* A/60/50 和 Corr. 1。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	3
二. 全球性挑战与公共行政 .....	6-17	4
A. 区域优先事项和公共行政 .....	10-17	4
三. 振兴公共行政：主要关切、改革动力及新出现的趋势 .....	18-32	6
A. 新出现的振兴措施和趋势 .....	22-32	7
四. 会员国从改革进程学到的经验教训 .....	33-44	10
A. 理解现代公共行政的复杂性和整体性 .....	34-35	10
B. 挑选能够取胜的振兴战略 .....	36	11
C. 重视“迅速见效” .....	37-38	11
D. 为改革和振兴获取和建设能力 .....	39-41	11
E. 为振兴公共行政筹资 .....	42	12
F. 处理改革的政治性 .....	43	12
G. 认识领导在振兴进程中的作用 .....	44	12
五. 公共行政振兴今后的方向 .....	45-55	13
A. 公共行政的地位和特征 .....	46-47	13
B. 会员国之间分享信息 .....	48-51	13
C. 能力建议和人力资源开发 .....	52-55	14
六. 结论和建议 .....	56-59	15
附件		
一. 给成员国政府的问卷 .....		17

## 一. 引言

1. 2004 年 12 月 2 日大会第 59/55 号决议请秘书长向大会第六十届会议提出报告，说明会员国在过去十年中在振兴公共行政方面取得的进展。本报告力求达到这一要求。
2. 本报告建立在过去题为“大会关于公共行政和发展的第 50/225 号决议执行进度的五年期评价”的报告(A/56/127-E/2001/101)的基础之上。2001 年的评价确定了公共行政改革的若干优先事项，其中包括推动民主化和权力下放；制订法律框架和体制框架及经济施政制度；执行道德和反腐败战略；改善资源调动和财务管理制度；开发电子政务潜力。2001 年的报告指出，许多国家正在开展的改革同第 50/225 号决议确定的优先事项之间密切契合。尤为重要的是，报告得出结论：现行改革方案能否持续，取决于对人的能力建设和机构能力建设的大量投资。
3. 为了更新和深化对过去十年中开展的公共行政改革的了解，秘书处针对为促进宏观经济稳定和经济增长、人类发展和实现千年发展目标、民间社会对政策和发展过程的参与、积极处理公民关切的问题、预防和解决冲突的工作、公共安全和安保、透明度和问责制、效率、效益、以及每个答卷国特有的任何其他优先事项所采取的各种公共行政执行措施，发出一份问卷，请会员国答复（附件一）。向联合国各区域委员会和区域公共行政组织提出了同样的问题。
4. 收到来自五大洲的 40 个国家以及西亚经济和社会委员会的答复。这些国家是：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿根廷、奥地利、巴巴多斯、白俄罗斯、玻利维亚、保加利亚、佛得角、塞浦路斯、多米尼加共和国、埃及、萨尔瓦多、斐济、芬兰、格鲁吉亚、危地马拉、匈牙利、哈萨克斯坦、科威特、拉脱维亚、马达加斯加、摩洛哥、尼泊尔、新西兰、挪威、巴拿马、菲律宾、波兰、葡萄牙、卡塔尔、俄罗斯联邦、塞尔维亚和黑山、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、特立尼达和多巴哥、坦桑尼亚联合共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。
5. 本报告以会员国的答复及其他资料（特别是从各个全球和区域性公共行政会议收集的资料）为出发点，提出了振兴公共行政的全球性观点，而不只是针对具体国家的观点。报告基于振兴工作是一个动态过程这一前提，简要介绍了世界各区域内和区域间的改革和振兴工作。报告以世界各地正在发生的重大社会经济变革为背景，着重介绍了公共行政体制面临的挑战，因为各种新的加强能力措施要由公共行政体制来执行。报告提出的问题涉及公共行政改革的范围、影响和可持续性；规划、执行和监测改革所需的能力；克服变革面对的障碍时需要采取的战略。

## 二. 全球性挑战与公共行政

6. 自大会在 1994 年 12 月 19 日和 1996 年 4 月 19 日分别通过第 49/136 号和第 50/225 号决议以来，世界各地公共行政所面临的挑战大幅增多。过去几年里，世界上发生了巨大变化：信息和通信技术加速发展，出现各种贸易集团和经济联盟，大规模人口流动以及随之采取加强边境管制措施，文化间互动增多（时而表现为相互了解，时而表现为紧张关系），经济自由化（国家经济对全球性危机的风险与日俱增），货物和资本流动的机会扩大，气候和环境变化并带来灾难性后果，<sup>1</sup> 新药和转基因食品上市，发现各种跨越政治或地理疆界的神秘疾病。<sup>2</sup>

7. 尽管许多国家仍在努力适应全球化和自由化带来的新的现实情况，而且正在开展各种施政和经济改革，但是，2001 年 9 月 11 日发生的事件将安保问题不可动摇地列入若干国家公共政策议程。不过，世界各国日益认识到，必须广义地界定安保问题，应包含人类关切的各种事项，特别是对人民的社会经济福祉、免于匮乏、以及公民权利和个人权利（包括走不同但又互不威胁的道路，实现发展的权利）的关切。

8. 发展中国家特别是最不发达国家以何种速度摆脱贫困，改善生活水平，在一定程度上取决于国际社会的支持，还取决于国家公共行政体系执行千年发展目标减贫部分的实效。这些关切说明，世界各国为何在近几年中关注提高公共行政体制政策制定能力和服务交付能力的措施。

9. 如下文各段所述，振兴公共行政的目标和战略各种各样，在不同时期、不同地点所遇到的挑战也是各种各样。这是不言而喻的。在一个文化纷呈、社会经济和政治条件悬殊的世界中，不能以单一色调形式反映公共行政振兴工作，而是应以多种色调和情况生动地反映各种环境的特色。

### A. 区域优先事项和公共行政

10. 非洲就是一个恰当的例子。这个区域的人口约为 6.5 亿，其主要公共政策和管理问题是如何坚持进行中的施政和公共行政改革，减贫，摆脱冲突国家恢复正常状态，重新构建内战以及有些是数十年专制统治破坏的体制。在非洲联盟的领导下，以及在非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）的范围内，正在把创造财富作为向贫穷宣战的新战略。

11. 目前，非洲区域在获得基本生活必需品（粮食、饮用水、住房、燃料及能源）方面存在很大的限制。由于缺乏进行维修的资源，社会服务和基础设施已大都崩溃。主要由于艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病的影响，该区域的预期寿命从 1999 年的 49 岁下降到 2001 年的 46 岁。<sup>3</sup> 然而，非洲的预期寿命根据预测将在 2010 年年底之前会上升到 51.3 岁，并到 2045 年达到 69.5 岁。<sup>4</sup> 尽管这样，最近的预测显示，如不大量注入资金，世界最贫穷国家（当中大量的国家位于非洲）的贫

穷儿童人数将需要 150 年才能减少，而不是千年发展目标所预期的 15 年。1997 年（0.463）至 2001 年（0.468）间，人类发展指数没有重大改善。从 1975 年到 1999 年，22 个国家的人类发展指数出现倒退，其中的 13 个国家（即半数以上）位于非洲。<sup>5</sup> 对于人类发展方面的平平表现，一种貌似合理的解释是：施政和公共管理薄弱，预算拨款未能体现对贫穷的关注，以及排斥穷人参与关系到其生存和福祉的决策。

12. 非洲各国的公共服务部长针对正在出现的挑战，于 2003 年 5 月在南非施特伦博施举行会议并达成一项行动纲领，来振兴非洲大陆的公共行政体制。纲领高度优先考虑的各项措施包括：获得电子政务能力，采取道德主流化和反腐败政策，发展人力资源，改善预算编制和财政管理的做法，公民参与政策拟订过程，以及采用新型的服务交付机制。

13. 就中东和北非而言，振兴工作的主要关切是如何增强公共行政体系在以下方面的能力：实现高经济增长率，及时满足人民（特别是青年）的需求，确保国内及国家间的和平与安全。如同撒哈拉以南非洲一样，中东和北非面临着经济增长的挑战，而且在较低程度上面临着减缓贫穷的挑战。不久前，中东和北非的国内生产总值实现高增长率（几乎达到 10%）。出色的经济表现使该区域有能力对人类发展和基础设施发展进行投资。近年来，该区域的国内生产总值增长率平均不到 2%。贸易赤字加上人均增长下降，依然对经济多样化（非石油类）构成重大的公共政策和管理挑战。<sup>6</sup> 该区域若要克服增长方面的障碍，就必须将透明度和问责制的精神特质纳入主流，提倡采用新型的服务交付做法。

14. 就亚洲和太平洋而言，振兴公共行政必须应对减缓贫穷和人类发展方面的巨大挑战。亚洲和太平洋人口多达 34 亿，面临着巨大的人类发展挑战。

15. 全世界的极端贫穷人口（每天生活费不足 1 美元）有 12 亿，其中三分之二的人居住在亚洲。<sup>7</sup> 近几年来，总贫穷率虽有所下降（1990 年至 2000 年间，农村的贫穷率从 39% 下降到 28%，城市的贫穷率从 24% 下降到 20%），但是，贫穷问题依然是这一区域的重大挑战。乍看之下，解决之道似乎在于制定并执行以经济增长为目的的各项政策。然而，2004 年 12 月发生的海啸悲剧，让人们看到公共政策的另一层面——必须要有能力预测那些影响人民生命与福祉的气候、环境及其他变化。因此，振兴公共行政不仅要关心经济增长，减缓贫穷，还必须包括解读早期警讯，有能力采取必要的预防性措施。在小岛屿国家，公共服务振兴工作必须从每个国家的较小幅员和“规模经济”出发，解决资源调动和分配的问题。

16. 独立国家联合体（独联体）所面临的挑战，是如何建立并加强机构参与各种活动的的能力，其中包括持续开展 1990 年代开始的广泛施政和经济改革；正视国家落入有组织犯罪之手的危险；促进经济增长；创造有酬就业；改善人民生活水平；

确保区域和平与稳定。若干独联体成员国毗邻欧洲联盟(欧盟)，提高了开展公共行政改革的积极性。

17. 拉丁美洲和加勒比的总人口为 5.188 亿，其主要挑战是消除贫穷。总人口中有将近 2.21 亿的人口（占 44%）生活在贫穷之中。在被列入贫穷人口的 2.21 亿人中，19% 的人生活在极端贫穷之中。农村的地区贫穷者多于城市地区（农村和城市分别有 54% 和 30% 的住户被列入贫穷人口）。1997 年，该区域在减少贫穷方面取得长足进展，但此后出现倒退。1999 年至 2002 年间，贫穷率从 43.8% 上升到 44.0%，而极端贫穷人口的比率停留在 19.4%。由于过于依赖市场机制，导致失业增长，公共服务逐步崩溃，贫穷和不平等情况加剧。<sup>8</sup> 然而，情况出现扭转的迹象日益增多。各国政府不仅在国内主动积极采取措施，而且在区域内提出区域合作倡议，以刺激经济增长，改善人民生活水平。

### 三. 振兴公共行政：主要关切、改革动力及新出现的趋势

18. 世界面临着各种复杂、巨大的挑战，给公共行政造成沉重的负担。正在出现的各种迹象还表明，各国政府及其民间社会合作伙伴日益认识到，公共行政领域即将发生变革，需要协助以作出正确的选择。对联合国秘书处问卷作出答复（附件一）的各国证实了这一看法，而且提供了具体证据，说明过去 10 年间为改革振兴本国的公共行政体系所采取的措施。

19. 许多国家近年来采取的改革和加强公共行政体系的措施，不同于 1980 年代和 1990 年代初期采取的措施。首先，1980 年代的振兴议程是在国外金融机构和捐助机构的坚持下制定的，相比之下，近年来的改革更可能是“土制的”，针对具体问题和挑战。再者，近年来采取的振兴措施并没有狭隘地侧重于削减费用问题，从教条主义、供应经济学的角度看待公共行政振兴工作，而是具有多重目标，依靠各种务实的变革管理战略。尤为重要的是，当代的振兴措施有别于过去所采取的措施，这不仅表现在强调运用“商业”和“客户满意”技巧——早期公共管理新模式遗留的内容，还表现在强调巩固根本公共服务价值观和道德。

20. 上述各段强调的挑战，以这样或那样的方式说明了过去十年中采取的振兴公共行政体系行动。尽管对秘书处问卷的答复表明，会员国的优先事项各不相同，但问卷还突显了共同关心的问题。在成熟的公共行政体系中，主要关切的问题是细化和巩固新的公共管理模式的改革，把信息和通信技术运用到内部管理和外部服务交付过程中。相比之下，在中欧和东欧、西巴尔干半岛和独立国家联合体过去的指令性经济中，以及在亚洲、拉丁美洲、甚至在一定程度上在中东和非洲的许多新兴市场经济体中，振兴公共行政工作的存在理由就是为公共行政体系迎接民主施政以及落实市场改革做好准备。在摆脱冲突的国家中，振兴工作将成为国家重建进程的组成部分，成为一种遏止国家和民间社会机构衰败的手段。



21. 在欧洲联盟（以及在经济合作与发展组织成员国家）范围内，公共行政振兴是一项直接而又复杂的工作。对于欧洲联盟资格较老的成员而言，由于它们的行政体系建立在大致相同而且根深蒂固的价值观之上，因此，振兴工作只需使内部进程转向外部需求，而不是对体系进行根本性的全面改组。然而，欧盟的老牌成员近年来不得不应对复杂的公共政策挑战，主要是在公民的期望同财政和预算制约之间进行调和。一般认为，最近法国和荷兰投下“反对票”是对欧洲联盟宪法草案的拒绝，而实际上，这一投票结果突显了对如何解决福利国家的危机的深刻关切。这个危机对于整个欧盟的公共行政振兴具有深远的影响。对于新成员而言，加入欧盟标志着重大的转折，从此之后必须作出艰难的公共政策选择，而且必定需要在机构、管理做法以及各种进程方面作出大幅调整。由于欧盟是一个基于价值观的共同体，新成员国在推进公共行政振兴计划时，必须把招聘、晋升和服务交付标准提高到欧盟水平，确保公职人员赞同统一的职业道德规范。

#### A. 新出现的振兴措施和趋势

22. 对上文提到的问卷的答复（附件一）有限，不应由此对会员国公共行政的观点及现状作出论断，但是，有确切的迹象显示，世界各国致力于公共机构的振兴。最近表现出的实行变革的迫切心态，扭转了 1980 年代开始的一种趋势，当时，许多国家的公共服务改革是以削减开支为目的的经济改组方案的一部分，是在国际金融机构和捐助机构的敦促下执行的，而且被普遍认为是“外部强加的结果”。在当今世界的许多国家里，各国政府承认有必要重新评价公共行政的运作情况，使公共机构以公民所关切的问题为取向，因此，振兴工作不再被视为需要勉强吞下的一剂苦药，而被看作是应付日益严峻的挑战的一种理所当然而又谨慎的对策。主要的挑战是如何把承诺化作行动。这就需要结成支持变革的坚强同盟。

23. 尽管各区域内部和区域间存在着差异，而人们经常援引的开展振兴工作的理由包括：

- (a) 促进道德、透明度和问责制；
- (b) 增强公务制度、特别是公共服务交付的效率和实效（然而，特别注意到发达经济体、新兴市场以及转型经济体对绩效和生产管理、以及对价值为本审计很有兴趣）；
- (c) 确保公共行政及时满足公民的需要以及合法要求（以通过公民宪章、宣传公务员誓言以及落实优质服务举措的方式）；
- (d) 推动人类发展（并实现千年发展目标）；
- (e) 促进经济增长和宏观经济稳定（获得能力并用于执行提高投资者信心、营造有利于私人部门参与发展的环境的各项方案）。

24. 还有其他开展振兴工作的理由，但不像上述理由那样经常被援引：

(a) 防止并解决冲突，作为应急防备和社区警务（对于那些面临安全威胁或正在摆脱冲突的国家而言）；

(b) 运用信息和通信技术来改善内部管理进程和外部服务交付体系，促进文职部门的自动化（对于健全而且不断变化的行政体系而言尤其如此）；

(c) 对公共服务重新定位，以迎接民主化和经济自由化的挑战（非洲、中欧、东欧和东南欧以及独立国家联合体）；

(d) 推动民众对地方施政的参与，落实权力下放方案（民主改革的一个方面）；

(e) 为国家经济体融入更大规模的实体做好准备（对试图加入欧洲联盟的国家而言，接受共同体法律是前提条件，这意味着必须赞成某些基本的施政和公共服务价值观）；

(f) 营造有利于私营部门增长和发展的环境；

(g) 将工资和聘任改革同员额调整以及各种冗员管理方案挂钩。

25. 各国对一些问题的观点不谋而合，其中包括同廉政、效率、实效、公共机构的及时回应、以及这些机构在促进经济增长、宏观经济稳定以及人类发展中所发挥的重要作用有关的问题。即使不夸大会员国的答复中存在的一致性，仍然可以补充说，各国在实现振兴目标方面经常采用的措施和战略包括：通过新的法律和条例（73.7%的答复国提到这一点）、开展人事和人力资源管理与培训（68.4%）、调整组织结构（65.8%）、采用反腐败措施（55.3%）、运用信息和通信能力来提供优质服务（55.3%）。与此同时，私有化和增强立法机构的立法能力属于未被经常援引的选项（分别为36.8%和39.5%）。少数答复表示，在“外包”基础服务方面遇到挑战，特别是责任追究和质量管制方面的挑战。

26. 摆脱专制统治的国家尤其重视通过职业型公务员制度的法律；建立和加强负责公共服务管理的机构，审查聘任做法，以确保这些做法达到廉政、才干和专业精神的最高标准；巩固政治公正和非党派性价值观；采取措施，使“职业公务人员”免受政治影响；开办各种课程，提供培训和提高技能。

27. 一些国家提供了关于开展“参与性施政”的经验报告，这进一步证明最近开展的振兴方案十分重视民众所关心的问题。这些方案不但倡导采取参与性发展规划和预算编制做法，而且促成在国家公共行政体系建立综合服务交付中心。这些优质服务计划虽然冠名不同（例如“公民中心”、“公民服务协助”、或“人民至上”），但它们有一个共同目标，那就是使公共行政服务于人民，以此缓解贫穷，促进发展。



28. 公共部门的廉政是世界各区域振兴议程中不断出现的一个项目。这是一项超越地理、经济、社会政治以及文化疆界的振兴挑战，也是当代振兴工作的关键所在。人们对公共部门的廉政（亦称“道德与价值观”、“道德和问责制”、“透明度”等等）日益关心，不应令人惊讶。对廉政的关注不仅起到了巩固财政、宏观经济、管理、体制及其他“技术官僚治国”改革成果的作用，而且对于恢复和重申传统公共行政的价值观和精神特质是至关重要的，特别是在一些国家中被制度的政治化所征服，或者为公共管理新模式中的“公司化”趋势以及放宽规章所颠覆的价值观和理想。

29. 除答复国报告的各项措施之外，迄今采取的各项行动证实了世界各国对政府部门廉政的重视。特别是在过去五年里，关于违反道德行为的报告削弱了公民对公共（和工商）组织的信任，因此，世界各国政府针对大小腐败行为发起多管齐下的攻势。采取的措施包括：通过严厉的反腐败法律；建立反腐败、资产申报以及联合监察机构；改革司法和执法机构；增强各机构的调查、数据收集和资讯分享能力。若干国家通过信息自由法，而其他许多国家动员民间社会组织和媒体充当反腐败同盟。随着时间的推移，对全球性和区域性反腐败公约的大纲和内容达成了广泛的共识，例如《联合国反腐败公约》、<sup>9</sup>《联合国打击跨国组织犯罪公约》、<sup>10</sup>美洲国家组织 1996 年 3 月 29 日通过的《美洲国家反腐败公约》、经济合作与发展组织 1997 年 11 月 21 日通过的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、以及非洲联盟各国国家元首和政府首脑 2003 年 7 月 11 日通过的《非洲联盟防止和打击腐败公约》。

30. 各国国内和国家间在巩固绩优、专业精神、问责制、“照顾顾客”、及时回应公民需要原则方面采取的措施，与公共行政体系中高度道德标准主流化的工作相辅相成。从西巴尔干地区到中欧和东欧、独立国家联合体，到拉丁美洲、中东、亚洲和太平洋、以及非洲，在通过法律和拟订规范方面做了大量的工作，目的是区分“职业公务员”和属于政治保护网的职位。例如，打算加入欧盟的国家通过了各种公务员法律，2001 年 2 月在纳米比亚温得和克举行的第三届泛非公务员事务部长会议通过了《非洲公共服务宪章》，2003 年 6 月 27 日在玻利维亚圣克鲁斯举行的第五届伊比利亚-美洲国家公共行政和国家改革部部长会议通过了《伊比利亚-美洲国家公共服务宪章》。各国发起的“照顾顾客”以及支持生产力计量和绩效管理倡议如得到大力推行，将具体体现对具有专业能力、健全道德以及及时回应公民需要的公共行政体系的追求，并加强公共机构迎接发展挑战的能力。然而，挑战在于如何确保这些措施得到实施。

31. 若干国家已采取绩效合同制，以便对管理人员追究责任。这种做法有其道理。只要新的行政人员遴选办法能够把任职与绩效挂钩，就不妨把它说成是终身任用制度当之无愧的替代制度。然而，目前征聘做法依据的是终身任职提供保障这一理论，在放弃这一做法之前，必须权衡合同任命的利弊，防止再次出现政治化和保护制的危险。

32. 进行中的振兴方案不仅要应对高级别人员征聘方面的挑战，还要处理多样性问题。夸赞专业精神的益处是一回事；在一个按族裔、宗教、性别和文化划分界限的社会中，对这种公共管理理论提出具有强大说服力的理由，则是另一回事。无论如何，在努力实现专业精神目标时，不可无视那些旨在纠正特定人口群体（特别是妇女）所处的历史形成的不利地位、确保任命这些群体的成员担任关键公务员职位的政策。换言之，应一并执行旨在增强专业精神的政策与旨在纠正两性差距的政策。

#### 四. 会员国从改革进程学到的经验教训

33. 对问卷的答复表明，会员国过去五年中不再使用外来的公式，而是日益收回自主权并承担振兴本国公共行政体制的责任，确保根据实际需要作出抉择。还有更多证据表明，会员国执行土制的由需求拉动的改革，从中学到一些新的经验教训。比较突出的有现代公共行政体制的多面性和复杂性；决定可行的改革和振兴战略的难处；为无法立即解决的挑战设计连贯的长期战略时，需要注意“迅速见效”；能力建设对确保成功和持续实施改革的重要性；所涉及的资源问题；改革和振兴的政治性；领导在推动变革事业和克服变革管理问题中的作用；民间和私人部门组织在支持和补充服务交付和实施问责制中的关键作用。学到的其他经验涉及权力下放与增加人民权能之间的联系，和两者对交付水、基础教育和保健等服务目标规定的服务以及在冲突后形势中所需公共行政体制特别振兴方案的影响。下面各段中还要审查其中一些经验。

##### A. 理解现代公共行政的复杂性和整体性

34. 会员国在处理振兴的不同方面时理解到现代公共行政的实质，特别是其单一的、超部门和多学科的方向，以及随之而来的复杂性。与此同时也越来越认识到公共行政不是简单的财政和宏观经济平衡，更不是裁减人员和削减开支。在世界面对贫穷挑战，不平等日益加剧并面临暴力和恐怖主义风险的时候，一个有组织的立宪政府成为个人和集体安全的唯一保障。可是，不论政府是多么有组织和合乎宪法，如果没有一个能够将其广阔的政策意图变为行动，执行法律，交付人民所需服务的公共行政体制，这个政府能做的事情总是有限。没有职业干练的公共行政，国家就不可能指望“使它希望看到的事情发生”，防止出现不可取的情况。更重要的是，要实现政府广阔具体的（以部门为重点的）目标，就需要适当制定组织计划，规定进程，并且将不同领域的知识和技能生产性地运用于共同目的。

35. 对公共生活中廉洁的持续而日益强烈的要求，进一步突出了现代公共行政的复杂性。当代世界不满足于有一个“能干的”国家；它要求一个能及时回应的、负责任的透明和品行端正的国家。公共行政体制作作为国家的“门面”，受到日益强大的压力要体现最高尚的道德标准，并且促使实现社会文明化任务。公司界将

在竞争性环境中的规章看作是一种束缚，公共行政的问责制一般则是根据具体的法律规定监测的。私营公司的董事会只对它们的股东负责，而公共行政官员则必须向更广大和多样化的支持者、民间团体、最终则是向整个社会负责。

## B. 挑选能够取胜的振兴战略

36. 公共行政的复杂性直接为设计和执行振兴方案造成问题，即决定使用什么战略或其他选择来应对现有的和正在逐渐出现的挑战。在许多情况下，走上改革和振兴公共行政体制的国家有着多种多样的选择，从直接了当的裁减人员，到全面审查和改组组织系统和执行当代能力建设方案，直至开展反腐败运动。要确定何种战略有效，就需要使用高度先进的分析和处方技术，并动员所有利益有关者，特别是民间社会行为者参与设计（和执行）改革项目。

## C. 重视“迅速见效”

37. 同如何挑选能够取胜的战略相联系的问题有：从哪里着手，如何安排业务顺序，需要做些什么来确保在一个领域开展的行动不至于否定其他振兴办法。会员国报告的经验清楚表明，振兴既是一项活动，又是一个进程。凡是需要解决的问题比较容易处方和选择比较明确（或有限）的地方，就有可能设计有时限的振兴“项目”。例如设计进程和工作规划，建设信息和通信技术基础设施，为各系统采购和安装硬件和软件，培训运用信息和通信技术的工作人员。这些都可以“迅速见效”，会帮助刺激其他振兴进程。

38. 不过，到了组织改组、调动人员、道德标准主流化、转变态度等复杂问题时，改革方案的管理人员就要自己准备好并让所有利益有关者准备好要做出艰难的抉择。这种性质的问题要求设计一个整体方案，使用长期战略规划技术，采取措施，吸收所有内部（公共服务）和外部（民间社会和私营部门）利益有关者参与分析、澄清、执行和监测即将来临的变革。虽然办公设备可以比较迅速采购而对工作流程没有多大影响，但是变革影响到个人的事业、生计和根深蒂固的习惯时，就需要有一个更细致的办法。至少，这些变化必须同个人的恐惧和不安全感调和。

## D. 为改革和振兴获取和建设能力

39. 前面已经提出，振兴公共行政是一个复杂的过程。确定公共服务问题，形成观念，设计、执行和监测变化拉动的进程并实施关键的活动，这一切和其他振兴进程需要有具备适当知识、技能、网络和态度的人才。即使是振兴方案内将人事进程电脑化这样一个简单的内容，没有一组信息和通信技术专家，不对非专家（职能部门以及行政和财务单位）进行电脑扫盲培训，就不可能启动。事实上，执行

各国和各地区通过的公务员章程（和行为守则）的各项规定中，迄今遇到的一个障碍是，公职人员及其民间社会对话人对章程内容不甚了解。<sup>11</sup>

40. 在许多国家，主要由于缺少人力资源和工作人员培训以及积极性不高，公共行政仍然薄弱。对于贫穷、资源受制的国家，改革的挑战十分艰巨，并不是这些国家不懂得如何做，而是由于他们缺乏资源来启动和维持综合变革方案。由此得出的经验教训是，振兴公共行政体系超越了制定新的组织方案和工作流程图的范围，而涉及到征聘、培训、部署和调动能够执行新进程的人员。总之，没有经过适当培训并调动起积极性的干部队伍的支持，振兴方案就不可能维持下去。<sup>12</sup>

41. 为了满足本国能力建设需要，一些国家已向外部捐助者要求援助。但是，捐助者的援助又给受援者增加了能力负担，他们特别需要了解和调和捐助者互相矛盾的优先事项、项目的合理框架、会计程序以及报告格式。一个解决办法是对参与设计和执行振兴方案的人员进行援助谈判、协调和管理的基本培训，尤其是要获取和发展协调捐助者援助的能力。为应对“自主权”和国家控制问题（这一问题因为捐助者推动的优先事项增多而加剧），必须授权一个办公室（最好是在政府最高级别已有的一个办公室）界定战略框架，使政府能监测和决定相关性和顺序并整合不同来源的援助。

## E. 为振兴公共行政筹资

42. 各国的报告都肯定振兴是一个耗资巨大的作业。即使不计入咨询和技术援助方案费用，各国还是需要拨出巨额资金用于工作人员培训、项目执行和监测、撰写报告以及日常管理和协调改革项目。不过，为了长期稳定，公共行政改革措施值得为此承付大额资金。

## F. 处理改革的政治性

43. 秘书处收到的报告显示了改革和振兴的政治性。从根本上动摇公共行政体制的行动远不是纯技术性的、价值观中立的进程，它不仅牵动了事业受到威胁的官员，而且还有其它外部利益有关者。举一个例子，立法分支对振兴进程的方向可能有自己的想法，作为公共服务“消费者”的民间团体和私人部门则结合起来支持其他互相矛盾的议程。事实证明，在一些国家里，由于没有解决政治性问题（并使之与内部政治辩论调和）妨碍了成功实施改革。社会越是多样化，振兴公共服务就越需要采取整体和包容的做法。

## G. 认识领导在振兴进程中的作用

44. 会员国学到的另一个重要经验教训是，如果公共行政振兴工作得到高层领导的支持，成功的机会就大。如果一国政府和公共服务领导没有充分把握他们遇到

挑战的规模，没有充分认识到必须振兴公共行政机构、进程和交付服务的方式，上届会议报告的措施就不可能实施。前十年中许多国家进行的宏观经济和机构改革，采取的国家、区域和国际反腐败举措和上文提及的公务员章程，肯定都带有领导的记印。

## 五. 公共行政振兴今后的方向

45. 考虑到遇到的挑战和学到的经验教训，今后的重点应当是巩固前十年实施的改革和振兴措施的成果。尤其需要强调公共行政在发展中的作用，加强公共行政知识分享网络，对机构能力建设和人力资源开发作出投资。

### A. 公共行政的地位和特征

46. 大会第 50/225 号决议有力强调公共行政在发展中的作用。仅是这一个行动，大会就赋予公共行政职业一个明显的特征，有了这种特征，公共行政体系就有了必要的信心去着手制定改革和振兴计划。然而，虽然公共行政日益成为共同做法，其作为一个学科和正式研究领域的地位还需要恢复。1960 年代在许多国家建立的公共行政学校和研究机构普遍受到怀疑和忽视，因此，被剥夺了扩大这一领域的知识面所需的资金。

47. 为了保证公共行政的研究不致过份落后于实践发展，最好启动一个新的行动方案，目的是恢复公共行政教育和培训机构，使它们的课程同客户的需求匹配，加强它们教学、研究和咨询能力，提高它们的绩效标准。为了保证成功启动方案，大会不妨授权秘书处征求各国政府和公共管理培训学校本身的意见，并协调走向设计、实施和定期审查方案的进程。

### B. 会员国之间分享信息

48. 如果各国政府采取措施将公共机构改造成知识网络和“学习组织”，就会大大促进公共行政的振兴。这样做至少需要建设信息和通信基础设施，使提供公共服务组织能获得其业务领域的“先进”知识，并且赶上可能影响达到执行现有战略目标能力的新发展。

49. 有效回应当代挑战特别取决于公共服务组织有能力收集、处理、储存和检索关键的发展信息，特别是关于宏观经济趋势、方案成就、对公布的优先事项的预算拨款格局、绩效限制、资源流动以及一国内或国家间达到千年发展目标的良好做法和（或）失败的信息。



50. 联合国公共行政联机网为真诚愿意同世界各地的对应方分享知识和信息的公共行政体系提供了广阔的舞台。从五年前启用至今，联机网已经成为交换关于施政和公共行政重要资料的中心。如得到进一步的支持，该网络能够为交换公共服务振兴中良好做法的信息和知识提供一个媒介。

51. 此外，必须维持联合国在促进知识和信息网络中的作用。这是为公共行政专题组织全球和区域论坛的实质，也是秘书处召开政策会议的实质，目的是处理组成公共行政职业的专业领域面临的挑战，例如，收入和税收征管、预算编制和财务管理、人力资源管理、施政下放、机构建设和改革，和使用信息和通信技术。这些会议的目的之一是创构共同做法，促进决策人员、行政人员和专家之间分享经验和知识。

### C. 能力建议和人力资源开发

52. 成功实施公共服务振兴方案取决于政府努力在公共行政的体制和人员两方面维持适当平衡。联合国公共行政专家委员会第三届会议指出，要克服实现千年发展目标方面的障碍，至少需要解决基本的体制问题，例如落实善政的精神和做法，贯彻法制，促进公平和平等，建立预防民间骚乱以及促进和平与安全的能力。

53. 由于千年发展方案是方案式（不是“项目式”）的构想，目标的成功实施，取决于国家机构及其民间社会伙伴能够在多大程度上实施总体执行战略，取代它们习惯的“部门”办法。这要求急剧改变心态，从官僚主义的“领地保护”转为团队工作，从狭隘的部门主义转为部门间（联合）方案规划。

54. 机构管理人有多好，机构就有多好。因此，在设计机构时，除了适当注意技术性细节（例如每一机构任务的法律和宪法规定、内部的结构层次和水平关系）之外，还必须考虑到机构的有机方面。每一个机构正是由于一整套有机特点才构成它的特质，并决定它达到目标的能力。有机特点包括（但绝对不限于）知识、技能、态度，更重要的则是有关方面的特性，尤其是负责管理机构事务的个人以及民间社会行为者同机构的直接或间接关系中带来的特性。只有适当注意人的角度，特别是个人的动机和行动，当前和今后的振兴方案才能指望对内部的进程和向客户提供服务的质量产生重大影响。

55. 除了解决广大的机构问题之外，下一批能力建设方案需要包括对关键的振兴专题提供培训和咨询服务，例如，公共行政在创造财富中的作用（而不是过去集中注意“减贫”）、生产力和技术管理、道德主流化战略、援助谈判、协调和管理、领导和变革管理、下放政策和战略以及民间参与公共服务振兴。



## 六. 结论和建议

56. 今后几年是全世界公共行政体制的关键时刻。除了促进减贫努力之外，这些体制还需要创造必要条件，执行创造财富和广大的发展目标。有些公共行政体制预见到任务扩大，在过去五年和十年中已经采取了各种改革和振兴措施，从采用绩效管理、优质服务和“照顾顾客”到采取施政举措，使用信息和通信技术，直至执行反腐方案。可是，虽然由于大会第 50/225 号决议，公共行政‘做法’近几年来迅速发展，但是关于公共行政的‘研究’仍然受到 1980 年代越小越好心态的束缚。这种差异对于解决过去 10 年采取改革和振兴措施后发现的一些矛盾有严重影响。公共行政学校和研究机构应该帮助解决的紧张关系有要求转变官僚主义文化和机构稳定的益处之间的矛盾，管理的灵活性和恪守规章制度之间的矛盾，政府的国内任务及其国际（以及区域）义务之间的矛盾以及短期行为和长期战略考虑之间的矛盾。

57. 另一个必须解决的重要挑战是改革的可持续性。开始时一轰而起，采取许多行动，然后这是长时期的动摇不定，最终则是一无所获或是成效甚少，没有什么东西比这更会挫伤公众对改革的热情。由上公布改革方案，基层则对此深感怀疑和（或）认为是潜在的创伤和紧张的根源，即属于这一类。最好的程序是吸收基层自始至终参加改革周期，也就是说从形成概念到分析风险，直至设计和实施关键改革内容。

**58. 联合国在帮助会员国迎接本报告所述挑战中应起关键作用：**

（a）联合国应当继续提倡在公共行政运行方面采用统一原则和标准，例如已载入区域和国际公约和区域章程的原则和标准；

（b）联合国应当通过组织全球和区域论坛以及扩大联合国公共行政联机网加强活动，分享信息、知识和成功经验；

（c）联合国应当特别是通过创建共同做法，推动行政之间的联系，以培育横向交流；

（d）联合国应当提倡政府公共行政创新，方法是加强联合国公共服务奖的表扬机制和协助政府营造必要环境，培育和奖励创新；

（e）鉴于人力资源在改革进程中具有关键作用，应当发出全球倡议，旨在加强公共行政学校和研究机构的研究、教学和培训能力；

（f）联合国应当继续向发展中国家提供专门技术援助，支持执行中和计划执行的公共行政振兴措施，以便促进土制的、可持续的改革进程；

(g) 联合国应当加强同其它国际和区域组织以及公共行政协会的伙伴关系，使其活动发挥最大的影响。

59. 鼓励大会不断了解世界各地正在执行的振兴公共行政体制的进程，并了解这些进程如何促进实现国际商定的发展目标。

## 注

<sup>1</sup> 2004 年 12 月 26 日发生的海啸悲剧（见第 15 段）就是一个挑战的实例，要求部署应灾防备和管理能力并不断提高这种能力，作为目前公共行政振兴工作的一部分。

<sup>2</sup> 埃博拉病毒和禽流感不断变种就是例证。

<sup>3</sup> 联合国开发计划署，《2001 年人类发展报告：让新技术为人类发展服务》（牛津大学出版社，2001 年，纽约）。另见开发计划署和联合国儿童基金会《非洲千年发展目标：承诺与前景》（应 8 国集团个人代表的要求编写的报告），（2002 年，纽约）。

<sup>4</sup> 联合国，《2003 年世界人口监测：人口、教育与发展》（联合国出版物，出售品编号：C. 03. XIII. 12）。

<sup>5</sup> 联合国开发计划署，《2001 年人类发展报告》（牛津大学出版社，2001 年，纽约）。

<sup>6</sup> 西亚经济社会委员会，《西亚经社会区域的绩效分析以及增长与生产率评价》第 2 期（E/ESCWA/EAD/2004/2）。

<sup>7</sup> 国际农业发展基金，《农村贫穷评估：亚洲和太平洋》（2002 年，罗马）。

<sup>8</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会应用经济研究所和联合国开发计划署，《实现拉丁美洲和加勒比的千年减贫目标》，2002 年（联合国出版物，出售品编号：C. 02. II. G. 125）。

<sup>9</sup> 2003 年 10 月 31 日第 58/4 号决议，附件。

<sup>10</sup> 2000 年 11 月 15 日第 55/25 号决议，附件一。

<sup>11</sup> 参见伊比利亚-美洲振兴公共行政论坛：执行伊比利亚-美洲公务员章程的战略最后宣言，2005 年 5 月 5 日至 6 日，墨西哥。

<sup>12</sup> 这是 2005 年世界公共部门报告的结论之一。见联合国 2005 年世界公共部门报告：为公共部门的绩效释放人的潜力（联合国出版物，即将出版）。

## 附件一

## 给成员国政府的问卷

一. 过去十年中贵国政府有无采取旨在振兴或部分振兴公共行政的措施？

有\_\_\_\_\_无\_\_\_\_\_

如果是“无”不必往下填，请将问卷送回。

如果是“有”，请继续答复下面问题二至八，并送回问卷。

二. 哪些优先事项促使贵国振兴或部分振兴公共行政？

例如：

1. 宏观经济稳定/经济增长\_\_\_\_\_
2. 人类发展（例如实现千年发展目标）\_\_\_\_\_
3. 包含民间社会参与政策制订\_\_\_\_\_
4. 回应公民的需要\_\_\_\_\_
5. 预防和解决冲突\_\_\_\_\_
6. 公共安全和安保\_\_\_\_\_
7. 透明度和问责制\_\_\_\_\_
8. 效率\_\_\_\_\_
9. 效益\_\_\_\_\_
10. 其它（请具体说明）\_\_\_\_\_

[凡适用的项都打勾]

三. 对每一项选定的优先事项：

1. 指明振兴公共行政政策达到的具体目标；
2. 评估迄今取得的成果。

四. 对每一个选定的优先事项，说明在振兴公共行政过程中为达到目的使用的最重要的措施：

例如：

1. 吸收民间团体参与设计政策和方案\_\_\_\_\_
2. 提高立法机构制订法律和监督的能力\_\_\_\_\_

3. 加强司法系统的独立性和廉洁\_\_\_\_\_
4. 加强审计机构的独立性和廉洁\_\_\_\_\_
5. 通过新的法律/规章制度\_\_\_\_\_
6. 调整进程/程序/做法（例如成果管理/预算编制，重新制订工作进程）  
\_\_\_\_\_
7. 财务管理\_\_\_\_\_
8. 具体的反腐败措施\_\_\_\_\_
9. 新闻自由法和措施\_\_\_\_\_
10. 公务员制度改革\_\_\_\_\_
11. 人事和人力资源管理/培训\_\_\_\_\_
12. 结构改革（例如建立/取消或合并政府部门；权力下放，等）  
\_\_\_\_\_
13. 权力下放\_\_\_\_\_
14. 政府内部建立网络以及在政府、事业企业和民间社会组织之间建立网络  
\_\_\_\_\_
15. 创立半官方或特别业务机构\_\_\_\_\_
16. 私有化\_\_\_\_\_
17. 采用信息和通信技术（例如电子政务）\_\_\_\_\_
18. 其它（请具体说明）

[凡适用的都打勾。]

五. 对选定的每一个措施，提供一个简短的说明：

1. 要求使用这一措施的条件；
2. 这一措施引起了什么变化。

六. 振兴公共行政的过程是如何管理、监测和评价的？

七. 学到了什么经验教训？

八. 说明今后十年中贵国公共行政将面临的挑战。

\_\_\_\_\_