

# 联合国 大会



UNDP A

SEP 5 1991

UNIDA COLLECTION

Distr.  
GENERAL

A/46/330  
23 August 1991  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十六届会议  
临时议程·项目110

## 方案规划

### 1992-1997年中期计划

#### 秘书长的说明

1. 大会第四十五届会议参照各主要委员会的意见,通过1992-1997年中期计划连同方案协调委员会和会议委员会的建议以及第45/253号决议附件所载的补充结论和建议。
2. 大会第45/253号决议附件所载补充结论和建议中曾在方案21,公共行政和财政项目下作出一项建议如下:“考虑到截至大会第四十四届会议所通过的一切有关任务规定重新拟订方案21的说明,以便提交大会第四十六届会议”。
3. 方案21的说明已应此要求改写,并附于本说明附件,提请大会审议。

\* A/46/150。

附件

1992-1997年中期计划  
主要方案四. 国际经济合作促进发展

方案21. 公共行政和财政

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
A. 方案		
1. 总方针 .....	21.1 - 21.9	3
2. 总战略 .....	21.10 - 21.12	5
3. 次级方案的结构和优先事项 .....	21.13 - 21.14	5
B. 次级方案		
1. 监测公共部门管理的趋势和发展 .....	21.15 - 21.18	6
2. 促进公共行政和生产力的有效的结构和 组织安排及方法 .....	21.19 - 21.24	7
3. 公共行政人力资源的训练和发展 .....	21.25 - 21.30	8
4. 促进发展的有效的预算制度和资源调动 .....	21.31 - 21.38	9
5. 改善公共部门的财务管理 .....	21.39 - 21.42	11

## 方案21. 公共行政和财政

### A. 方案

#### 1. 总方针

21.1 本方案的总任务载在大会第S-13/2号决议,第5段;经济及社会理事会第1985/10号决议,第3和4段;和经济及社会理事会第1988/115号决定;(a)段和第1989/114号决定;(a)段。

21.2 联合国公共行政和财政方案基本上是一项业务活动;其主要目标是:响应发展中国家变动中的需要,按它们在发展方面的优先事项加强其促进发展的行政和财政制度。近年来,若干经济因素,诸如经济增长衰退、外债增加、不利的国际经济环境和财政府赤字上升,导致可拨供公共开支的资源缩减。行政系统经常被批评说成是一个以生产力低劣的方式,特别是通过引起赤字的公营企业,浪费稀缺资源的消耗者。行政程序有时也被发现效率低劣和浪费,并且经常妨碍国家的发展。人们发现,促进持续发展需要的体制改革由于碰到公共部门基本政策环境经常出现的诸如薪金低微和冗员充斥等问题以致难以推进。政府的体制能力薄弱,无力拟订和执行适当的宏观经济政策经常被指出是许多发展中国家经济恶化的根本原因。因而,各国政府和国际发展机构都强调,迫切需要审查发展行政方面的重要问题和采用各种办法并拟订方案来改进公共部门的管理。

21.3 在这种情况下,各方要求,公共行政和财政制度应当作出重大改革和改进。这种改革包括:在结构和工作人员两方面紧缩开支和使公共行政合理化、消减拨供公共组织用的资源、有系统地训练和开发人力资源、提高发展管理的效率、经济效益和生产力,和改进公共部门活动的评价和会计责任制度。这些要求的最主要的论据是:改进国家机构的体制和管理能力、审查公共部门的作用和把它的规模调节到能有效作业的地步和尽可能把更有效的惩戒方法应用到公共部门活动的运行和管制上去。

21.4 发展中国家在对这种要求作出回应时,采用了各种办法和方案。1989年3月举行的第九次联合国公共行政和财政方案专家会议对它们进行了审查。有一套办法侧重:审查公共部门的各项问题和优先事项和有必要定期审查公共部门在经济发展方面所起的作用。另一套办法把重点放在:政府进行政策分析和评价的办法和机构。

21.5 在迫切需要改进公共管理制度并提高其生产力的前提下,许多发展中国家也重新审查其结构和组织安排。政府作业透明化和民主化的要求日益受到重视,从而鼓励各国政府实施各种形式的权力下放、地方自治和多方参与的方案。随着结构和组织改革,许多发展中国家作出努力,加紧利用信息技术,特别是借助计算机化信息系统来增进公共行政的生产力和业绩。由于许多国家政府遭遇到与如何有效利用信息技术相关的问题,计算机化信息系统已日益受到关注。

21.6 国际发展机构也体认到,必须加强发展中国家政府的体制和管理能力,以便拟订和执行适当的发展政策和方案。联合国开发计划署(开发计划署)首先拟订了管理发展方案,并在这个方案下,通过加强发展中国家的管理技能和能力,协助它们在公共部门实现持续的改进。联合国许多专门机构也通过技术援助项目,在其主管领域开始执行改善管理的方案。

21.7 许多发展中国家已开始致力改革预算程序和采用一些政策和措施来加强国内财政资源的调动。这些措施包括协调发展和经常预算及加强预算能力、改革税务政策及程序、改进税收、关税和消费税的管理,包括训练职员在内。

21.8 随着预算改革的开展和资源调动的加强,各国政府认识到,必须以更高的标准和更良好的管理技术来提供公共服务(举例来说,卫生、教育、供应发展投入)。这些行动都关连到政府对提高公共服务生产力和对增进其业务效率和会计责任的关注。对会计责任的关注还包括下列一类问题:拟订得十分周全的会计和审计制度,以保证开支对实现政策目标具有实效、费用效果和管理责任制。

21.9 最后,1990年代的首要任务莫过于下列优先关注事项:建立更完善的公务员

制度和综合性人力资源发展系统以增进公共管理的绩效。此举交符合裁减人浮于事的公务员、提高其薪金数额和改善发展方面人力资源因素等嘹亮的呼吁,除别的以外,这项优先事务可以从下列文件所强调的要点反映出来:为开发计划署第四个周期编制的方案及其管理发展方案、大会1985年12月17日关于称职的本国人员在发展中国家社会及经济发展方面所起作用的第40/213号决议,和1990年3月7日关于开发人力资源促进发展的第44/213号决议。

## 2. 总战略

21.10 本方案由联合国秘书处技术合作促进发展部发展管理司执行。

21.11 为了实现本方案的目标,将研订一个业务架构,包括:分析所涉问题、拟订具体准则以便执行各项行动方案和编写训练用的单元教材。具体来说,秘书处将执行侧重业务的研究和分析工作以及技术合作活动,包括讲习班和讨论会、训练方案、试办研究和咨询服务。

21.12 本方案将继续依靠开发计划署作为筹供预算外资金的机构。将同各区域委员会和联合国秘书处国际经济和社会事务部保持合作,并以交流资料、共同主办及执行项目和参与彼此的有关活动为主要的的方式。在联合国系统内,将继续同国际劳工组织、联合国工业发展组织和世界银行保持协调。此外,在联合国公共行政和财政方案专家会议之前召开的机构间协商和工作组会议上,将正式讨论协调事务。

## 3. 次级方案结构和优先事项

21.13 依照上述的总方针,兹将各次级方案开列如下:

次级方案1. 监测公共部门管理的趋势和发展

次级方案2. 促进公共管理和生产力的有效的结构和组织安排及方法

次级方案3. 公共管理人力资源的训练和发展

次级方案4. 促进发展的有效的预算制度和资源调动

## 次级方案5. 改善公共部门的财务管理

21.14 兹指定次级方案1和3为高优先项目。

### B. 次级方案

#### 次级方案1. 监测公共部门管理的趋势和发展

##### (a) 目标

21.15 本方案的法律根据载于大会第41/182号决议,第2段经济及社会理事会第1985/10号决议,第6(a)段;第1987/92号决议,第2段和第1988/7号决议,第2和4段;经济及社会理事会第1988/115号决定,(b)段。

21.16 阐明国家优先事项、决定公共部门的适当作用、拟订合宜的发展政策及方案并予以有效执行,对任何政府来说都是一项艰巨的工作。发展中国家最近面临的经济危机因各种调整方案而显得更为突出。它显示,特别是在公共管理的作用及优先事项、政策分析及评价能力不足和制订替代方法等方面所呈现的一些缺失和差距。它还表明,发展中国家需要确定公共部门在促进经济领域中的主动性和活力方面的作用。在国际方面,现在人们日益认识到,工业化国家的宏观经济政策及其成效对发展中国家具有重大影响。许多发展中国家的发展前景离不开世界经济。发展中国家迫切需要定期阐明公共管理体系的作用和优先事项并加强其改进政策分析的能力;有效地实施发展政策和方案,及时根据世界的变化和趋势调整国家政策。

21.17 因此,本次级方案的具体目标是:

- (a) 加强发展中国家阐明公共部门(包括公营企业)管理的作用和优先事项的能力,和加强它们的能力,改进政府的政策拟订和评价制度;
- (b) 审查和分析公共部门在发展中国家经济发展上的作用;
- (c) 审查公共管理的问题、优先事项、变迁和趋势;

(d) 研究分析备选政策和评价政策决定所生影响的办法及工具；

(b) 秘书处采取的行动

21.18 依照上面列举的具体目标,秘书处将:

(a) 定期审查公共管理方面的发展和趋势,包括公共部门在经济发展上的作用;

(b) 调查在国家、区域和世界各级,公共行政和财政情况所呈现的变迁和趋势,包括在与结构调整方案有关方面采取的措施;

(c) 促进公共行政方面的信息交流和方法传授,并在选定发展中国家就政策分析及拟订的各种安排进行实验研究;

(d) 制订行当的方法来评价政策行动的影响。

次级方案2. 促进公共管理和生产力的有效的结构和组织安排及方法

(a) 目标

21.19 本次级方案的法律根据载在经济及社会理事会第1985/10号决议,第6(b)段。

21.20 事实证明,许多发展中国家不断需要进行行政改革。现有的薄弱行政结构(但有时又过于臃肿和冗员充斥)和体制安排都显示出,有经常注意其规模以及绩效的必要。政府组织常常有职能重复的现象,其结构和业务也缺乏灵活性。

21.21 公民参与公共事务的程度不高。没有明确规定地方政府的作用、其职权范围没有明确划分,再加上财政资源、技术和专业技能不足,是发展中国家地方政府的显著的弱点。中央集权的安排和僵硬的政府程序对公民或地方管理当局都会有不良影响,而且可能会使公民和地方单位无法轻易获得应有的资讯和服务。应当更彻底地探索使权责下放制度发挥作用的条件。

21.22 资讯管理是高效率公共管理的关键。在资讯技术的利用和公共部门管理

人员未充分运用资讯系统及办公室自动化等方面发生了一些问题。这种情况可通过下列措施改善：制订合宜的国家计算机政策、联络点及各种办法，包括训练，特别是训练高级管理人员。这些办法可以鼓励对资讯管理及技术多加利用。

21.23 因此，本次级方案的具体目标为：

(a) 协助发展中国家改革和改组其行政和管理系统，以便提高这种系统的生产力和功效；

(b) 促进组织改革的管理，以适应公共行政的外部 and 内部因素；

(c) 提倡权力分散、地方自治和公民参与公共事务；

(d) 在公共行政方面建立管理资讯系统和开展办公室自动化。

(b) 秘书处采取的行动

21.24 依照上述的具体目标，秘书处将执行各项技术合作活动，包括咨询服务和训练及外地项目；对实施行政改革和程序简化所需的措施进行研究，以便在发展中国家当前的国家宪政体制内加强地方政府机构；对办公室自动化和资讯系统的发展和维修进行研究。

次级方案3. 公共管理人力资源的训练和发展

(a) 目标

21.25 本次级方案的法律根据载在大会第39/219和40/213号决议，经济及社会理事会第1986/73、1987/81和1989/120号决议，和经济及社会理事会第1989/114号决定b(二)段。

21.26 现在，人事管理已不仅限于公务人员的征聘、挑选、安插、利用、晋升、惩戒和报酬等事务，还包括他们的训练、职业发展和全部人力资源的调动。与这些不同事项有关的程序及做法经常不敷实用，人事政策也经常简陋。在有些国家，公务员没有适当地加以分类，内部流动性偏低可能使公务员士气更加低落。尽管报酬率



偏低,在许多发展中国家,公务员的总人数使得国家中央人事机构承受过重的负担,而且公务员的职能范围急需重视,因为会影响到对公务员的适当管制和利用。同样的,公务员行为的道德标准需要加强,以便避免滥用权力。

21.27 最近,有不少发展中国家面临公务员人数庞大的问题。特别是当国家经济正在进行结构调整之际,如何决定冗员过多和紧缩开支,以及如何使职工的职能分散,从中央人事处下放到各业务部门和/或地方单位是十分复杂的问题。

21.28 为公务人员建立准确的统计基是推展有效的公共部门人力资源规划和训练的必要措施。可以设立计算机化的人事资料系统,以改善人力资源的管理和规划,以及训练和管理发展。

21.29 因此,本次级方案的目标是:

- (a) 编写和传播关于如何改善公共人事政策和使公务员制度合理化的准则;
- (b) 协助发展中国家的训练机构编写管理发展课程并使之现代化,改善训练方法和替高级管理人员设计成套的训练课程,以便提高他们的政策拟订技能。

(b) 秘书处采取的行动

21.30 依照上述目标,秘书处将采取下列行动:

- (a) 拟订公务员调查的方法和制订供人力资源规划和发展用的数据基;
- (b) 编写有关下列问题的技术准则:(一) 管理发展训练;(二) 公务员守则;(三) 公务员的人力规划;(四) 重新训练机制;(五) 训练人员的训练;
- (c) 技术合作活动,包括咨询服务、训练和外地项目。

次级方案4. 促进发展的有效的预算制度和资源调动

(a) 目标

21.31 本次级方案的法律根据载在经济及社会理事会第1987/92号决议和经济及社会理事会第1989/114号决定(b)(一)段。

21.32 在许多发展中国家,受过训练的人员不足,制度和程序薄弱无力,发展资金大半依赖外部资源和外部资源难以确定,以及各种需求争夺数额不多的内部资源,使得作为政府促进发展的主要架构的预算系统功效降低。人们日益认识到,预算系统必须改进,政府才能规划、分配和调动资源来促进发展。这些改进的目标在:在每年度的发展目标、预算编制及现金规划和管制系统之间,建立起强有力的联系。作为这项努力的一个重要组成部分,应当注意如何加强税务管理制度,以便尽量减少该制度现有的漏洞。

21.33 由于内部和外部经济因素,以及天灾,各国经济都有相当大的不确定因素。开支规划除别的以外,应当考虑到这些不确定因素,而且应当加强规划程序,使这些因素内在化。需要制订出适当的应急办法来应付这些不确定因素。

21.34 本次级方案的具体目标是:

(a) 协助发展中国家加强其预算系统,以之作为有效工具来加紧调动内部资源,力求实现日益趋向自力更生的目标;

(b) 支助发展中国家的努力,以实现计划—预算协调方面的改革,经常预算和发展预算一体化,提高预算编制能力和拟订现实的预算日历;

(c) 协助发展中国家改进预算管制的程序和工具,特别是管制经常公共开支,针对变动和不定因素作出调整,以及使选定的预算程序计算机化;

(d) 支助发展中国家的努力,以改善税务管理的各个方面。

(b) 秘书处采取的行动

21.35 在预算编制和执行领域,秘书处将进行研究,重点是确定将进行深入详尽研究的具体问题和要素,以便拟订改进的准则和编写训练教材。

21.36 在财政改革和税务管理领域,在选定发展中国家就紧急需要进行实际研究。将举办讲习班和讨论会,以便检验研究结果和拟订改进及促进国家间合作的准则,和拟订训练方案。

21.37 在预算管制领域,将在选定国家就用来管制公共开支的办法和技术进行研

究,随后并举办讲习班和讨论会,以传播研究结果。

21.38 最后,将执行技术合作活动,包括咨询服务、训练和外地项目。

#### 次级方案5. 改善公共部门的财务管理

##### (a) 目标

21.39 本次级方案的法律根据载在经济及社会理事会第1985/10号决议第6(d)段和第1987/92号决议; 和经济及社会理事会第1989/114号决定(b)(一)段。

21.40 在许多发展中国家,财务管理都深受制度及程序不良和受过训练的工作人员不足之苦。发展中国家的会计和审计制度不够周全,无力应付日益复杂的沉重政府活动。而且,为庞大的国营企业部门筹措资金和进行管理给发展中国家政府带来了日益沉重的财务和管理负担。在这些关键领域,亟需作出重大改革和改进,以便为发展中国家健全的财务管理提供持续可靠的基础。

21.41 本次级方案的具体目标为,促进下列方面的改进:

- (a) 政府的会计和审计制度;
- (b) 国营企业的业绩;
- (c) 选定最不发达国家内的政府财务管理。

##### (b) 秘书处采取的行动

21.42 在下列方面将进行运筹学研究和后续训练:

- (a) 公共财务管理领域: 试行为某些选定的最不发达国家拟订综合性行动方案;
- (b) 会计和审计领域: 计算机化的会计和审计系统;
- (c) 国营企业领域: 国营企业的中央监测系统、改进国营企业部门业绩的措施和使之合理化的准则; 也将进行技术合作活动,包括咨询服务、训练和外地项目。