



# 大会

Distr.  
GENERAL

A/49/6 (prog. 21)  
3 August 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

## 第四十九届会议

### 1992-1997年中期计划的拟议订正

#### 主要方案四. 国际合作促进发展

#### 方案21. 公共行政和财政

1. 中期计划的编制、格式和内容及其订正是由管理方案规划的规则和条例和预算的方案方面,执行情况监测和评价方法来管理。

2. 规则3.11规定,除了别的以外,中期计划必要时每两年应该加以订正,以列入所需的方案改变,拟议的订正按规定应该详细,以列入政府间机关或者国际会议,在方案通过以来所通过的各项决议和决定所涉及方案问题。

3. 以下提出的订正方案21,公共行政和财政取代了大会在其第47/214号决议所通过并且作为A/47/6/Rev.1和Corr.1号文件分发的1992-1997中期计划的方案21的说明。拟议的订正反映了大会1993年5月6日第47/212 B号所核可的经济和社会部门的改组的结果。

4. 现在完整地列出订正说明,以便利对它的审议。

## 方案21. 公共行政和财政

### A. 方案

#### 1. 概论

21.1 方案的一般任务是来自大会第S-13/2号决议,第5段和经济及社会理事会第1985/10号决议第3和4段,以及第1988/115号决定第(a)段,和第1989/114号决定,第3和4段。最近大会又在1993年5月6日第47/212 B号决议中确认了该项任务。

21.2 近年来,一些有关经济成长下降、外债上升,不利的国际经济环境以及政府的赤字增加等经济因素导致公共开支所能获得的资源减少。行政系统时常被批评为对匮乏的公共资源的非生产性消耗者。特别被提出的是制造赤字的国营企业。大部分的行政过程也被认为缺乏效率浪费并且在许多情况下危害国家发展。事实上,可持续发展的机构改善时常受到低薪资、冗员多以及公共部门基本政策结构缺乏吸引力的阻碍,也有人指出,政府制订和执行适当的宏观经济政策的能力很差,是许多发展中国家经济管理失当的根本原因。迫切需要审查发展行政方面的重要问题,并且采取一些方法和方案来改善公共部门的管理,这是许多国家政府和许多发展机构越来越强调的。

21.3 在这些情况下,人们要求在公共行政和财政制度上有重大的改变和改善。这类改变包括公共行政的紧缩与合理化(在结构和工作人员两方面)?减少分配给公共组织的资源、系统的训练和人力资源、增进效率、发展行政方面的节约和生产力以及改善对于公共活动方面的评估及责任。这些要求下面的主要主题是关于改善国家机构的制度和管理能力,检查公共部门的作用,并且将调整到一个能够有效的运作的规模并且在公共部门活动的业务和管理方面,尽可能运用比较有效的管理方法。

21.4 在新独立的国家的特殊情况下,若干共同问题持续存在,例如政府责任的过程、正确的需要评估资源调动和管理、消除贫穷、就业、公务的生产力和吸收能力,此外,确认了私人部门和重要性,引起了关于建立一个能够有利投资经济管理和

稳定的系统的环境的需要,在许多情况下,所强调的问题是建立行政能力,在另一些情况下,问题是按照成功的公司原则来“重新创造”政府,以便导向经济复原和可持续的人力发展。

21.5 由于国际机构以往对于公共部门的能力建立所采取的方法,仍然需要发展人和制度方面的思想基础结构,从危机管理走向有促进能力的环境导致公共部门,和非政府的私人部门之间的确实联系。目前这种联系大部分是拖拖拉拉的,在最好的情况下也是不清不楚的。

21.6 1993年10月举行的关于联合国在公共行政和财政方面的方案,第11次专家会议,注意到方案应该在促进1990年代和将来在发展中国家和过渡到市场经济国家的公共管理制度方面的战略改善中发挥重要的作用,并且方案活动是根据各国政府之间的事项。它总结指出为了应付挑战传统的公共行政结构的新(管理)方法必须加以确认和组织,这对于国家发展将是非常重要的。管理将越来越成为一种观念,也就是公共行政更有效的管理自己,同立法机关、司法机关和私人部门互动联系,因此,会议建议剩余计划期间可以特别朝向恢复活力的方法,包括加强立法行政、恢复民事行政过程并使其民主化以及同私人部门相联系。此外,继续需要财政管理和收入调动方面的革新。同样地,改变中的政府和私人部门的关系,包括政府事务的必要的接触规则,也必须加以强调,在公共管理方面,有系统使用现代技术,建议中期计划剩余的时间应该考虑到这些着重点。

21.7 通过一个全面方案和方法,方案在国家一级上提供技术资源和咨询服务。这样,方案处理了管理的结构和系统。通过行政结构,它设法加强公共部门的能力建立朝向改善的政府责任和透明度。通过适当的管理,它设法加强有效率的资源发展管理的方案制定和国家执行能力。为了响应发展中国家在加强行政、财政和咨询系统以实现更好的发展管理方面的变化的需要,能够加强公共部门和私人部门之间在国家一级上透明和有效的发展管理。

21.8 随着预算的改革和改善的资源调配,许多政府也开始认识到必须应用较高

的水准和改善的管理和技术来提供公共服务。这些行动是关联到对于提高公共生产力的以及改善业务的效率及责任的关切。对于责任的关切包括妥善制定的会计和审计制度以确保实现政策目标的开支的效用、新闻制度、成本效益和发展管理责任等问题。

## 2. 全盘战略

21.9 要实现方案的目标就要设计一个能够利用方案方法的组成部分的业务框架。集中公共部门的管理系统,方案将探讨公共部门的4个基本部分;管理和行政结构;公共财政和资源调动;国家行政下的管理方案;以及公共和私人部门之间的伙伴关系,具体来说,面向业务的分析和技术合作方法,讲习班和训练方案。实验性的研究和服务也是这个方法的一个整体方面。

21.10 方案也将促进在捐助者团体和联合国系统方面,发展一个公共部门援助的共同和协调的方法和战略,以便更坚实的把国家一级的公共管理部门需要和国际发展援助结合起来,目标是要建立有效的吸收国际援助。为了配合该战略活动将包括编写国家的简介,分析和评估公共部门的情况和需要,向捐助者和政府提供关于对公共部门的援助在何处以及如何能够最有效的发挥作用的指示性分析。

21.11 方案除了继续同开发计划署合作寻求预算外资金来源,之外,将同有关的发展筹资机构和银行积极展开合作办法。将同区域委员会和非政府部门保持和加强合作,共同赞助和执行一些项目。在联合国系统内将维持同劳工组织的协调,特别是它的都灵中心,以及同工发组织、贸发组织和布莱顿森林机构以及同主要的双边的捐助者,此外,在关于联合国公共行政和财政方案的专家会议之前举行的机构间协商和工作组会议上也讨论了协调问题。

## 3. 次级结构和优先事项

21.12 鉴于上述的概论,次级方案如下:

次级方案1	监测管理和公共部门管理方面的趋势和发展
次级方案2	有效的组织改革和管理方法
次级方案3	公共管理的人力资源的训练和发展
次级方案4	赋税制度和财政资源调动
次级方案5	公共部门财务管理
次级方案6	促进一个有利于私人部门,包括企业的环境
次级方案7	建立方案和项目管理方面的国家能力

21.13 次级方案1和3是被指定为高优先的。

#### B. 次级方案

次级方案1. 监测和管理和公共部门管理方面的趋势和发展

##### (a) 目标

21.14 对于次级方案的立法权力,大会第41/182号决议和第47/212号决议,第2段;以及经济及社会理事会第1985/10号决议,第6(a)段;1987/92号决议,第2段;和第1988/7号决议,第2和4段;以及第1988/115号决定第(b)段。

21.15 制定国家优先事项,决定公共部门的适当作用,制定适当的发展政策和方案及其有效执行是任何政府的一个挑战性任务。最近发展中国家和转型经济国家以及政治和社会经济变化对于管理和公共管理制度有重大的需求,要求评估持续发展的一些政策、战略和机构安排。这显示出许多国家迫切需要设计行政制度和过程来管理,包括在地方一级的参与决策以及提供行政资助来建立民主机构。在少数一些国家中,另一个出现的需要是恢复建立民事行政以支持维持和平与发展,在国际范围内,现在越来越认识到工业化国家的宏观经济政策和执行情况重大的影响到发展中国家。对于许多发展中国家,它们的发展是不能同世界经济的发展分开的。迫切需

要定期制定公共管理管理系统的作用和优先事项,以及加强国家改善政策分析、有效的执行发展政策和方案,以及在全球的变化和趋势的情况下及时调整国家政策的能力。

21.16 次级方案1的目标为:

(a) 增进发展中国家和转型经济国家制定公共部门管理的作用和优先事项的能力以及加强它们改善管理和发展的能力;

(b) 促进在会员国之间散播在关于公共管理方面能够最好利用的方法和系统和措施的资料;

(c) 协助各国制定加强有效管理的因素的方法和作业框架。

(b) 秘书处的行动方式

21.17 根据上述的目标,秘书处将:

(a) 定期审查在管理和公共管理方面的发展和趋势,包括公共部门在促进民主管理和人类发展方面的作用;

(b) 安排关于公共管理方面的有效率系统和方法和措施的资讯交流并编写国家简介以及关于公共管理的一些关键问题的政策方针;

(c) 为了有效的管理和公共管理制定业务框架和方针。

次级方案2. 有效的结构及组织改革及管理方法

(a) 目标

21.18 次级方案的立法权力是来自大会第47/212号决议和经济及社会理事会第1985/10号决议,第6(b)段。

21.19 行政改革已经证明是许多发展中国家继续不断的需要。不适当(虽然往往增长过度或者人员过多)的行政结构和制度安排的存在,证明必须不断注意到它们的规模以及表现情况。经常政府组织之间有重复和重叠功能的现象,这也显示出结构

和业务方面缺乏灵活性。

21.20 有效的重大行政改革能够针对改善良好管理的责任。良好的管理的特征是：(a) 愿意发展个人和团体以实现充分的潜力；(b) 发展一个可持续的经济；(c) 鼓励公众参与政府事务；(d) 在审查和报告中央和地方一级的政府，政府成就方面的透明度。良好的管理也应该促进和国际各级的经济发展，以及政治过程和政府的行政单位的相互之间的了解。因此，管理改革应该不仅针对结构问题，例如分散化和中央与地方政府的关系，也应该应该针对程序问题，包括解除规则方面和行政方法与技术。特别市政管理的发展，就都市中心的继续成长而言，已变得十分重要。

21.21 资讯管理对于有效率的公共行政来说非常重要。在使用资讯技术以及资讯系统的利用不足以及公共部门管理人员进行办公室自动化方面产生了一些问题。这个情况可以靠建立一个适当的全国的电脑政策、联络中心和各种机制，包括训练特别是能够鼓励使用咨询管理和技术的最高管理层的训练来减轻。

21.22 次级方案2的目标为：

- (a) 促进调和的分散化和地方自治，以及改善市政管理特别是发展中国家和向市场经济过渡的国家的主要都市的管理；
- (b) 改善发展中国家和向市场经济过渡的国家的行政和管理系统的行政功效和责任；
- (c) 改善管理方法和技术，特别是促进系统地利用公共管理资讯技术。

(b) 秘书处的行动方针

21.23 秘书处将进行技术合作活动，包括咨询服务、训练和实地项目，并且对于改善政府接触规则和分散化的方法的一些组成部分所需措施进行分析，这将包括简化公共部门管理的程序。将特别强调对于市政和都市管理的研究，也将强调在公共管理方面对于使用资讯技术的训练以及对于有关政策分析的综合资讯的系统发展的

认识。

### 次级方案3. 公共管理人力资源的训练和发展

#### (a) 目标

21.24 本次级方案的法律根据是大会第39/219、40/213和44/213号决议；经济及社会理事会第1986/73、1987/81和1989/120号决议以及第1989/114号决定 b (二) 段。

21.25 现在,人事管理已不仅限于公务人员的征聘、甄选、安插、利用、晋升、纪律和报酬等事务,还包括他们的训练、职业发展和全部人力资源的调动。与这些事项有关的程序及惯例经常欠缺,人事政策也往往不完备。在一些国家,公务员制度内部相对没有流动性,可能更加障碍重重。在许多发展中国家,尽管报酬率偏低,公务员的总人数可能使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已成当务之急,因为它们影响到对公共服务的适当管制和利用。同样,公务员行为的道德标准需要加强,以便避免滥用权力。

21.26 有若干发展中国家一直面临与公务员人数有关的种种问题。特别是当国家经济正在进行结构调整之际,如何决定人员过多和紧缩开支,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)地方单位都是十分复杂的问题。

21.27 为公务人员建立准确的统计基是发展有效的公共部门人力资源规划和训练的必要措施。可以设立电脑化的人事资料系统,以改善人力资源的管理和规划,以及训练和管理的发展。

21.28 次级方案3的目标是:

- (a) 提高各国政府改善其公务员政策和使公务员制度合理化的能力;
- (b) 加强发展中国家的训练机构的能力,使其能编订管理发展的课程并使之现代化,改善训练方法,设计成套的高级管理人员训练课程,从而提高他们的政策拟订技能。



(b) 秘书处采取的行动

21.29 秘书处将采取下列行动：

- (a) 拟订公务员调查的方法和建立人力资源规划和发展数据库；
- (b) 编写关于下列问题的技术准则：(一) 管理发展训练；(二) 公务员道德标准；(三) 公务员的人力规划；(四) 再训练机制；(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. 税制和财政资源的调动

(a) 目标

21.30 本次级方案的法律根据是大会第35/66号决议，附件第96和110段；第41/182、S-18/3、45/188、46/166号决议；经济及社会理事会第1273(XLIII)、1765(LIV)、1980/13、1982/45、1988/74和1990/265号决议。

21.31 1980年代，大多数发展中国家的内外财政都日益不平衡，造成无法维持的财政赤字，公共和私人资金流量减少。为了抑制这些赤字和促进资金流量，许多国家都执行各种政策，以期改善其收入管理，加强其国内财政资源的调动，促进国际税务合作。在收入方面，这些国家采取了扩大收入基的措施，增加其税制的灵活性，提高其税务管理的效益。在支出方面，它们强调限制经常支出管理的增长，更密切地检查公共服务，控制工资和薪金的调整，精简公共企业。在国际税务合作方面，它们缔结了促进投资、贸易和技术流量的税务协定和条约，从而使资源分配和增长更有成效。

21.32 在调动收入促进社会经济发展方面，大多数国家继续依靠税制。它们设法加强税收管理的效益，以便增加收入，并实行税务改革，以确保税务政策与它们的宏观经济框架相辅相成。同样，为了提高税务管理的效益，许多国家正在执行各种方

案,以便全面革新负责估定和征收税款及执行税法的机构,并改善其运作。为了使意愿与现实相符,它们还采取措施,以便简化行政程序,改善税务信息系统,加强工作人员的训练,发展数据处理能力。

21.33 就大多数情况来说,采取这些政策措施时,必须一并考虑收入和支出,或增加预算收入,或削减支出,或两者同时实行。由于采取这种收支办法,公共支出正予合理化,预算赤字已经减少,国内财政资源的调动有所改善。国内财政资源调动能力的增强,也取决于改善关税和消费税管理、提高地方政府增加收入的行政能力、调集家庭储蓄、改革公共企业和财政部门以及扩大市场作用和促进私营部门参与等方面的政策和措施。

21.34 次级方案4的目标是:

(a) 提高发展中国家的能力,以便它们调动一切可用的国内财政资源,并根据符合本国优先事项和立法的条件和情况,调动外国财政资源;

(b) 提倡支助发展的适当财政和金融政策和措施,包括改革税制、打击偷税漏税和扩大税基的措施,并制订促进广泛基础的发展的各种选择。

(b) 秘书处采取的行动

21.35 采取的行动包括:

(a) 将对发展中国家和转型为市场经济的国家的财务部门的结构和职能进行侧重政策的研究。将探讨利率政策、信贷分配、投资咨询条例以及对机构和市场的监督等问题,以便调动更多的储蓄。将进行研究和协商,以便制订一个在征税方面进行相互援助的多边公约,为打击逃税漏税的国际合作提供准则。将进一步注意关于分支或附属机构的利润、国际租船、集装箱、商业设备、飞机租赁和价格转移等问题的发展和阐述。将进行关于对使用联合国发达国家与发展中国家间双重征税示范公约所产生的问题的研究;

(b) 进行研究和分析,确定所需的适当税务改革,以便扩大税基和改善农业、

制造业和服务等经济活动的征税工作,尽量减少遵守税法的成本,促进分配性效率和增长;

(c) 协助发展中国家,特别是非洲发展中国家,执行关于收入管理与发展中国家的讨论会的结论和建议;

(d) 编写、制订和传播关于改善收入管理以促进征税方面相互援助的全球研究和准则,以及国际税务协定集的补编;

(e) 支持发展中国家和转型期经济改革财务部门和增加家庭储蓄对国内财政资源调动的贡献。

#### 次级方案5. 公共部门财务管理

##### (a) 目标

21.36 本次级方案的法律根据是经济及社会理事会第1985/10号决议第6(d)段和第1987/92号决议以及第1989/114号决定(b)(一)段。

21.37 财务管理是成功的政府的关键。因为它有利于更好的规划和分配,更有效的管制,在资源利用方面负起更大的责任。因此,希望提高效益和改善管理的各国政府往往都设法进行财务管理改革。此外,务求重订公共支出的优先次序、更改与公共企业部门的财政关系、改善债务管理、更好地利用动流资源、将政府责任下放至地方各级和遏止财政漏耗的政策,全部都取决于是否具备足够的财务管理能力。

21.38 公共部门财务管理的质量在国家之间有很大差别,甚至在一国之内,也因机构和政府级别而异。在一些发展中国家,财务管理的质量不足,反映出诸如环境、资源缺乏和体制能力有限等因素。但这些因素随时间的长短不一而转变,取决于政府的意志以及是否获得援助。在别的国家,财务管理比较周全,但如果采取更现代化的办法,包括应用现代技术,则会受益更大。

21.39 次级方案5的目标是协助发展中国家和转型为市场经济的国家的中央、区域和地方各级政府加强其公共财政部门的管理,兹特别着重于:

- (a) 政府预算编制制度,以便能够根据对预期资源的切合实际的估计,有效地规划、核拨和使用公共支出;
- (b) 财政管制,以便在适当考虑到妥当和会计责任原则的情况下管理资源;
- (c) 会计制度,以便提供关于政府资产、负债、收入和支出的准确切题而及时的记录、报告和资料;
- (d) 财政管理,以便诸如变现资产和资本投资等资源受到保护和密集利用,从而取得最适度的效益,而且贷款的管理必须适当考虑到时间选择、成本和信誉等等;
- (e) 审计,以便指出行政和管理的短处并采取纠正措施;
- (f) 提高公共企业业绩的措施。

(b) 秘书处采取的行动

21.40 秘书处将采取下列行动:

- (a) 进行技术合作活动并提供公共财政管理方面的咨询服务,包括公共企业改革;
- (b) 审查和支持公共财政管理领域的发展,特别是关于增加透明度、会计责任和权力下放等方面;
- (c) 在政府财政管理领域进行调查研究,探讨诸如下列专题:援助管理和会计责任;信息技术的变化所涉的财政管理问题;现代审计技术;方案预算编制和结果;综合财政管理制度的订立;
- (d) 通过讨论会、出版物和提供培训材料和培训课程,以适合发展中国家政府和转型为市场经济的国家政府的形式,传播调查研究的结果;
- (e) 监测和报告公共企业改革趋势。

次级方案6. 促进有利于私营部门的环境,包括企业家精神

(a) 目标

21.41 本次级方案的法律根据是大会关于促进经济增长和可持续发展的企业精神和私有化的第48/180号决议。这项任务也源于大会一些其他决议,例如关于向中亚内陆国提供援助的第48/170号决议、关于实施《1990年代支援最不发达国家的行动纲领》的第48/171号决议、关于发展中国家间经济和技术合作的第48/172号决议、关于科学和技术促进发展的第48/179号决议的以及关于转型期经济与世界经济成为一体的第48/181号决议。

21.42 私营部门的发展在各国建设国家能力和促进经济增长的努力方面发挥固有的作用。如要鼓励私营部门的发展,则政府和私营部门本身都必须作出创新的努力和提供资源。

21.43 许多国家的本国政策往往都没有充分致力为私营部门提供必不可少的有利环境。必要的立法、管制、金融和财政制度母体往往不存在,从而无法为创造一个使企业家精神和私营部门能对经济发展作出贡献的有利而可预测环境提供条件。政府可以制订必要的政策,颁布支持私人投资和促进创业能力的增长的劳工、贸易和投资法例,而不是对私营部门实行过度管制。

21.44 次级方案6的目标是:

(a) 加强发展中国家政府和转型为市场经济的国家政府的能力,使它们能制订、动员群众支持和执行其私有化政策和方案,以便更充分地实现它们拟从中央控制和高度保护性的经济转移至市场制度的目标;

(b) 审查和分析政府组织和非政府组织在创造和维持有利于中小型企业(包括脱离了公共部门的中小型企业)的环境方面所起作用,监测有关趋势并就此提出报告;

(c) 促进当地人兴办企业。

(b) 秘书处采取的行动

21.45 秘书处将采取下列行动：

(a) 协助各国政府成立和加强政府机构和公私合营组织，以便为政策和支助机构创造有利环境，查明和培训技术方面的企业家，并成立企业家组织和区域网；

(b) 进行关于私有化政策和方案的面向政策的研究并发表这方面的报告，其中包括促进民族企业家精神的管制性环境、税务政策和财政部门的发展；

(c) 在选定的国家，特别是最不发达国家和内陆国家以及转型为市场经济的国家，进行促进企业家精神和企业的技术合作活动，包括咨询服务、培训、外地项目以及对国家和国际联网合作的支助。

次级方案7. 方案和项目管理方面的国家能力建设

(a) 目标

21.46 本次级方案的法律根据是大会第44/211和47/199号决议以及开发计划署理事会第93/30号决定。

21.47 为了响应在技术合作的流量和执行制度方面所产生的深远变化，发展中国家一直在重新审查其内部结构能力和组织安排，以确保援助有利于发展目标。这一过程已获得大会赞同。大会确认有必要重订业务活动的方针，使其面向加强国家在方案和项目周期各阶段的能力。虽然过去在规划和执行方案和项目方面的战略，是基于各国政府以及供资和执行机构共同分担责任的前提，但由于对提供技术合作的方式方法加以调整，目前已不再重视这种三方办法，而是侧重于进一步将方案和项目的执行下放至国家一级。大会第47/199号决议断定，受援国政府负有主要责任，根据其本国战略和优先次序协调各类外来援助。

21.48 在发展中国家内建设地方的可持续能力，已日益表明对技术合作方案的执

行有着要重要性。过去,技术合作过于着重外国专家的服务而轻视富有成效的培训和技能的转移。国家没有参与鉴定和制订项目。新的办法旨在协助各国培养所需要经过训练的地方工作人员,从而纠正这个弊端。

21.49 新的重点是由国家执行方案和项目,它强调有必要加强有关的地方体制能力和管理技能。

21.50 次级方案7的目标是通过转移技能和提供由国家有效地执行发展援助方案和项目的培训,加强国家有效地管理这些方案和项目的的能力。

(b) 秘书处采取的行动

21.51 取的行动将包括下列方面:

(a) 支助国家实体履行其执行和实施责任。将通过各种形式的咨询服务和培训活动,包括项目设计、评估、评价、财政会计和报告以及审计制度等培训,特别着重于便利技能转移的措施;

(b) 在持续基础上,向发展中国家提供关于为技术合作目的而调动、部署和开发人力资源、管理研究金和其他培训活动、采购设备等一切事项和活动的服务;

(c) 在与其他机构和外地办事处协调下,进行体制建设和培训,加强各国政府在本国执行方案和项目的的能力。

-----