



大会

第五十届会议

正式记录

第一〇五次全体会议
1996年4月15日,星期一,上午10时
纽约

代理主席:穆巴拉克先生.....(黎巴嫩)
嗣后:维罗卡尔·索托先生(副主席).....(哥斯达黎加)

因主席缺席,副主席穆巴拉克先生(黎巴嫩)主持会议。

上午10时35分开会。

议程项目12(续)

经济及社会理事会的报告

秘书长的报告(A/50/847)

传递公共行政和财政专家小组第12次会议的报告的
秘书长的说明(A/50/525)。

经济及社会理事会主席给大会主席的信(A/50/926)

决议草案(A/50/L.69)

代理主席(以英语发言):今天上午,大会根据1994年12月19日第49/136号决议开始举行专门讨论公共行政和发展的全体会议。

在大会开始审议公共行政和发展问题之前,大会主席请我代表他发表以下声明。

“我们开始了大会第五十届会议的复会,以便在振兴和改革公共部门是许多会员国议程上的优先项目的时候审查一个重要的问题--公共行政和发展。

“1990年代在全世界给公共行政带来了一系列特别的、苛求的挑战。发达国家和发展中国家政府,现在面临着一系列复杂的外部 and 内部因素,从适应新的全球动态这个负担到日益减少的资源所造成的限制以及对参与式政府的要求。

“各国政府正在重新评估其作出决定和制定政策的做法。许多国家政府正在放弃传统的措施,采用旨在实现改进行政工作这一可实现的目标的新的和创新的办法。

“‘以少做多’这句话已成为一种必要的信念。公共部门的改革证明是发展的一种被接受的方式,而非昙花一现的趋势。对很多国家政府来说,眼前的挑战是尽力重新阐明其在追求可持续经济增长和发展中的作用、改进效率、寻求效力并鼓励政府以敏感的方式运作。

“由于改革的问题如此重要,各会员国认为需要在全世界回顾各国的经验并确定发展规划与管理方面的良好作法。在全世界,尤其是发达国家中间,陈旧的官僚结构及相应的方法正慢慢让位于新的、更富创意的面对消费者和参与性的政府形式。陈旧的从上到下的作法正慢慢被新的管理模式所取代,其中分散化、分权制和非官僚化明显成为不仅导致更高的效率、而且还导致基层民主的途径。因此,政府与被管理者之间的界线已不那么明显。

“然而,对很多发展中国家以及处于经济过渡中的国家而言,重新设计其公共部门的挑战具有空前的紧迫性。正如各成员所充分意识到的那样,以少做多的必要不仅是对各国政府而言。联合国同很多会员国一样,目前正经历重要的改革进程。它也面临着大量类似的问题,从递减的资源所形成的限制到确保其在新的全球动态中的适当地位。

“联合国面对这些限制仍然致力于其创始原则。在本组织50年的历史中,‘以少做多’的这句话从未有象此刻具有意义或如此积极地实施。联合国的力量在于它是一个公正的全球机构,而且在于其支持人与机构的环境的能力,公共部门、金融机构和私营部门可在这种环境中有效地并有效率地运转,同时,以艾伯特·爱因斯坦的话来说,这是仍然保持

‘对人类的忠心和不可分裂的承诺’”。

这次复会为我们提供了一次难得的机会,来交换经验并扩大国际上对公共行政在发展进程中所发挥的关键作用的意识。大会主席和我期盼着将在这一周中所进行的讨论。

我现在请秘书长发言。

秘书长(以英语发言):大会本次关于公共行政和发展的复会是尤为及时的,在今后几天举行的审议将具有特殊意义。将要讨论的议题相当恰当:正如各国依赖有效率的公共行政来给与良好管理一样,联合国也必需不断进行改革。因此,大会的审议在联合国改革的这一时刻是尤为有意义的。

1990年代仍然是发生根本变化的十年。全球变革大大地影响到会员国采取行动的方式。各国无论经济发展或政治发展的水平如何,目前都在重新考虑管理和目标的关键问题。很多国家目前都需要重新评估政府与社会本身之间关系的根本方面。在经济关系、政治关系、社会关系和全球关系中设立一种国家的生活方式,对任何国家而言都是最关键的。公共行政在这一努力中发挥着重要作用。公共行政是把各国的目标、愿望和决定变为现实的实际机制。如果公共行政没有效力,最好的计划也只能

取得甚小进展。如果公共行政被腐化,公民的利益就无法得到保护。

各国已在各级寻求提高现有能力并改进货物与服务的提供。过渡中的国家也必须重新检查有关政府在社会中作用的传统思想。其他国家则感到必须强调扩大基本的管理结构。一些先进国家认为需要重新设计各种结构并缩减工作人员或使其转职。

然而,各国政府在争取更精简、更有效率和更具全球竞争力的同时,也绝不能忘记其确保和平、促进社会正义、保护环境与坚持法治的根本责任。这些中心责任不仅阐述一个国家的特点,而且阐述了它的成功。

公共行政体制如果要对社会、经济和政治变化作出有效反应,就需要持续的注意力和改革。这对发展中世界来说尤其如此,发展中世界的持续发展的需要给公共行政体制带来独特的负担。

此外,随着技术和社会、经济与政治变化改变了世界,曾一度足以保持公共行政体制的业务效率和运转的管理知识、技能和工具,不再能满足政府的基本需求。

改进公共行政制度理所当然地成为联合国的特殊优先事项。联合国的公共行政和财政方案代表秘书长而引导这一职能。公共行政和财政专家第十二次会议的报告以及我自己关于公共行政和发展的报告,突出了一些正在做的工作。

还提请大家注意会员国现在面临的一些新挑战和没有满足的需要。因此,提高各国政府行使政府职能、执行政府政策和加强政府工作效率的能力是一项关键优先。

各会员国都曾谋求并得到联合国对旨在加强和促进公共体制和公共行政管理的广泛活动的协助。在许多部门,只有联合国才能展示帮助会员国取得成果所需的公正性和专业性。联合国的支助包括协助各会员国建立现代文职人员服务守则、改革海关制度、加强税收政策和实行税制改革。协助还包括旨在改善征募、职业规划和决策制度的各项努力。

世界银行支持了旨在加强政府和民政部门人事管理的各项措施,其中包括建立人力资源管理和情报系统。更普遍的是,联合国对改善公共部门管理的支持给管理培训方案提供了援助,并为发展规划、公共投资方案、统计分析、数据库开发、债务管理和下放权力等方面的国家努力作出了贡献。

联合国通过联合国开发计划署(开发计划署),还支持了旨在改善机构责任制,特别是管理公共基金方面机构责任制的国家努力:这是体制建设的一个至关重要方面。在建立公开和严格的审计、采购和财会制度方面已提供援助。在编制预算和岁入征收方面也提供了技术援助。

一个现代国家中的有效公共行政特别需要有效的法律体制。联合国为实现这一目标,对起草宪法、实行政改和财政改革、加强人权法、加强司法体制和培训人权官员等各项活动都提供了直接和间接援助。

这些努力和其他各项努力都表明,完善的公共行政需要高度优先。公共行政是有效管理的基础。如果要实现全球发展的期望,则公共行政就是一个必不可少的成分。

本次复会将是各国更加认识到公共行政在发展中的重要作用。它突出表明必须在发展议程上给予公共行政高度优先。它还着重表明必须加强联合国系统促进改善会员国特别是发展中国家和过渡经济国家公共行政系统的能力。

我已多次阐明,和平和发展必须携手并进。没有和平就不可能有任何发展,没有发展就不可能有持久和平。有效的行政管理是实现“和平纲领”和“发展纲领”目标所必不可少的。

今天,我愿提请大家特别注意联合国在民主化领域各项努力的重要性,它是全世界各项促进公共行政努力不可分割的一部分。创建真正具有回应能力和有效的公共服务需要各方参与的决策,这是民主化进程的核心。

民主化经常是改善公共行政的最重要因素。民主化将提高负责性,民主化鼓励发展一种专业而非政治的公共

行政,民主化是腐败、效率低下和管理不善的敌人,民主化还促进实现最有效地提供产品和服务。

你们在本周的审议结果将构成全面变革不可分割的一部分,进一步确定联合国及其在21世纪中的作用。你们的领导至关重要。你们在今后几天制定的任务将最终确定联合国在支持公共行政方面今后各项方案的轮廓及其今后各项活动的方针。这是一项至关重要的责任。我祝各位工作成功。

代理主席(以英语发言):我请摩洛哥首相办公室行政事务部长马苏德·曼苏里先生发言,他将在发言中介绍决议草案A/50/L.69。

曼苏里先生(摩洛哥)(以阿拉伯语发言):我要首先最衷心地感谢联合国就公共行政和发展问题召开本次大会复会。我还要感谢秘书长特别关心公共行政现代化并在此领域采取非常值得称赞的主动行动。

经济政策和发展一直是不断讨论的议题并已成为各国的重大关切。债务问题和财政失调给经济系统带来了消极影响。经济逐渐和不逆转的全球化也造成了各种问题。竞争十分激烈,但必须给社会提供高质量的服务。

公共行政今天比任何时候都必须为经济和社会改革提供体制框架。各国际和区域组织必须尽力促进公共行政。非洲各国的公共行政部长尤其意识到他们所面临的挑战。应摩洛哥政府请求,非洲各国部长出席了由联合国和非洲行政管理促进发展培训和研究中心主办在摩洛哥召开的泛非民政部长会议。该会议于1994年6月举行并通过《丹吉尔宣言》(A/49/496,附件),该宣言旨在使国际社会更了解发展中国家特别是非洲发展中国家公共行政所面临的问题。

副主席贝罗卡尔·索托先生(哥斯达黎加)主持会议。

摩洛哥政府还对会议采取了后续行动。这一进程导致于1994年12月19日通过了第49/136号决议。公共行政和财政专家小组从1995年7月31日至8月11日开会,并通过了一项报告(A/50/525),其中载有向各国政府和联合国提出的建议。接着举行了一些区域性协调会议,以便通过适当的倡议,确保正在进行的努力取得成功。

我曾有幸主持了《丹吉尔宣言》后续行动委员会，该委员会于1995年9月在加蓬利伯维尔开会，研究了专家小组的建议和联合国在整个发展中国家，特别是非洲国家公共行政中的作用，会上通过并向联合国有关机构提交了建议。

经验表明，发展中国家制订的调整公共行政的政策没有考虑到社会方面，并且总的来说没有导致执行前后一致的经济倡议。各国政府和国际金融组织越来越对社会和人的代价感兴趣，这些代价是在发展中国家开始将结构调整政策应用于其经济以便控制通货膨胀以及在它们试图解决社会问题、就业问题时遇到困难后所产生的。随着自由化政策的执行，以及由此造成的竞争增加和国营部门作用的改变，有必要重新确定公共行政的责任，并制订长期的战略性方案。使公共行政现代化以便为一个现代的、创新的公务员制度制订明确的参数，这项工作必须在其优先项目中包括更新私营部门和提高在外国市场竞争的能力，同时考虑到所必需的经济和社会平衡，并确保可持续的发展和就业。

建设一个现代化国家是绝对重要的。在过去20年中，摩洛哥在地区和地方行政领域采纳了一项公务员制度现代化政策，以使它能够面对经济和社会发展的新的需要。自1970年代后期以来，摩洛哥奉行了一项权力下放政策。在1980年代早期，摩洛哥是首先推动经济自由化和精简阻碍其他主动行动的行政程序的发展中国家之一。我们也成功地采纳了私有化倡议并试图使公务员制度合理化。

摩洛哥计划在三个方面继续其现代化努力：经济、教育和管理。这些优先项目是由哈桑二世国王确定的，他认为，这些优先项目构成了可持续发展的支柱。各位成员知道，公共行政现代化是任何结构性改革方案的基石。因此，摩洛哥政府把它作为其优先项目之一。

联合国主持下举行的各种国际会议表明，在可持续发展的各种组成部分之间有着密切的关系，在发展中国家和各国际组织之间有着进行建设性合作的新机会。毫无疑问，所有国家需要交流经验，以便根据专门机构提出的建议更好地应用其国家方案。我们特别重视这些要点。

我要谈谈在丹吉尔举行的泛非公务员制度部长会议上确定的优先项目。会议认为，近几年的政治和经济变化

给非洲公务员制度带来了新的挑战。它们现在必须不仅实现经济发展和其行政现代化，而且还必须为在国内和国际私营部门采取有效行动创造必要的条件。它们还必须确保乡村发展，消除地域不平衡以及试图与地方社区建立新的关系。

1980年代的经济和财政危机给非洲公务员制度造成了影响。社会问题变成了最重要的问题。因此，非洲公共行政部门不得不执行新政策，更加重视社会问题，同时仍然确保财政平衡和执行必要的紧缩政策。

非洲部长们强调，经济和社会政策要可持续，就必须具有敏感性并且是有效的。对人力资源的投资是增长和发展的基础。过去的发展政策并没有达到其所有目标，因为它们没有考虑到发展方案和适当地使用人力资源之间的密切关系。因此，丹吉尔会议认为，有必要考虑作为所有发展的基础的人的因素。这就是在公共行政改革中至关重要的：改革必须突出人力资源。

我们还必须克服公共行政结构性改革中的障碍。这要求进行系统的改革，以使公共管理现代化。发展中国家面临的障碍是相似的，这使我们必须协调和分享经验，以便应付经济和社会发展的挑战。

发展中国家的努力没有产生所期望的结果。因此，国际组织已经决定，发展政策不能成功，除非改进公共行政，以确保善政和对公共和私营部门发展项目的适当管理。

根据《丹吉尔宣言》、公共行政和财政专家小组的报告和秘书长关于公共行政与发展的报告的建议，作为摩洛哥王国对本届续会的一种贡献，我们谨介绍一项决议草案，旨在加强公共行政，把它作为促进经济与社会发展的一项重要工具。该决议草案还力求突出联合国作为确保公共行政现代化和加强南南合作的主要推动者的作用。

为此目的，我们建议，第一，加强国家的作用，以确保经济和社会平衡，以保证对人力资源投资的办法来克服这些领域中的不平等状况。第二，我们必须为加强私营部门的作用创造必要条件。我们还必须检查税收和财政政策，鼓励私人投资。第三，我们必须检查行政结构，以加强行政机构的可行性，确保权力下放。第四，我们必须改进行

政系统,以提供更好的服务和精简行政程序。我们还必须使项目适应实际需要,加强国家机构和机关制定有效的社会政策的能力。第六,我们必须创造必要条件,以确保可持续的经济增长,创造就业和解决教育和培训问题,提供必要的资源。

必须把某些发展中国家所取得的成功经验扩大到其他国家。这需要南方国家之间进行协调。联合国是提供这种协调的理想构架。

首先,这包括鼓励交流经验、研究与情报,以确保贯彻执行国家行政改革方案。它也将涉及加强政府的培训工作。其次,我们应该加强涉及公共行政与发展问题的区域组织和机构的作用,使它们的专家能够开展研究,并向有关国家提供咨询意见。这也将涉及社会方案,而且国家能力必须得到加强,以执行这些方案。第三,国家应该在机构领域得到帮助。第四,应该努力追踪贯彻发展项目和提供资金。也应该提供财政援助,以建设基础设施和为该领域的项目提供资金。最后,我们应该支持把公共行政与财政专家小组变成一个独立机构的建议,以加强该专家小组在公共行政与发展领域的作用。我们还提议设立一个工作小组,以最后敲定草案案文,以便以协商一致通过。

我祝愿大会本届会议续会圆满成功。

代理主席(以英语发言):在请下一位发言者发言之前,我谨提议,本项目辩论发言名单登记今天下午5时截止。

就这样决定。

代理主席(以英语发言):因此,我请希望参加这次辩论但还没有登记的代表们尽快登记。

我现在请意大利公务员制度及地区和机构事务部部长乔瓦尼·莫特佐先生阁下代表欧洲联盟发言。

莫特佐先生(意大利)(以英语发言):欧洲联盟谨重申它对这次关于公共行政和发展的大会第五十届会议续会的高度重视。我们感兴趣地注意到文件A/50/525中的公共行政和财政专家小组的报告,以及文件A/50/847中的秘书长关于公共行政和发展的报告。

1990年代是世界各地政治和经济动荡的十年,民主化和非政府成分参加发展的倾向不断增加,特别有力地强调在国家一级需要善政和良好的财政与经济政策,更多地依靠市场力量和私营部门,作为发展的必要基础。

最近举行的一系列重大国际会议确认了这一趋势。我们必须审查公共行政的作用,这样才能够应付发展方面日益复杂的挑战,例如消除贫困,各个社会的日益相互依赖、促进社会正义和参与式民主、经济的全球化、环境保护和易遭受国内冲突的国家加强国内稳定的必要性。总的目标应该是在公共行政的决策和管理所有层次改善社会经济和环境问题的充分结合。

为了在各级应付这些挑战,各国政府有责任建立或维持一个支持性的体制、法律和调节构架。这将推动实现在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议所重申的以人为中心的可持续发展的目标,让所有人享有更高的生活品质,加强对公共服务的全盘管理。

在目前这个更加依赖市场力量和私营部门的新形势下,各国政府应重新评估它们在经济发展中的作用。然而,不能把一些基本的职能,例如维持和平与安全以及保护人权、民主、社会正义和环境转到私营部门。

重建和发展管理和公共行政机制的确是刚结束战争或国内冲突以及正处于从中央计划经济转向面向市场经济过程中的国家面对的主要关注之一。

与此同时,改进管理和公共行政应是一项普遍目标,因为所有国家都面临着使政府的活动具备并提高效率、效力和反应能力的复杂任务。

极其重要的是,各国政府应制订政策,促进民主和参与体制。同样重要的是,各国政府应促进生产部门的发展;调动国家力量和资源用于提供人力资本和体制的建立、基础设施和基本社会服务;开展长期的分析、规划和评估;促进可持续发展和增长利益的公平分配;以及确保协调所有发展活动。

欧洲联盟认为,在大会本次续会上,大会应重申联合国有必要成为有效管理和高效率利用现有资源的样板;它

应在肯定各种经验、传统和行政制度的多样性的同时,确认一套一般原则,指导会员国努力维持和加强民主体制、精简政府机构、促进私营部门与公共部门之间的相互协作、改善其经济和财政管理、鼓励权力下放和所有有关方面对决策过程的参与;它应确保联合国系统内外的现有机构得到更好的协调,以协助会员国,尤其是发展中国家和转型期经济国家开展这项努力。

欧洲联盟特别重视其中一些原则。各国政府的合法性取决于是否存在民主和有效的参与式过程,使人民在影响其生活的决定中发挥积极和有影响的作用,并自由选择他们的代表。在冲突后恢复和重建的情况中,必须使社会所有阶层都参与和加强民族和解机制。民主决策以及法治和透明与责任明确的管理对于使发展政策具有效力,为私营部门的活动创造一个有利的环境以及确保经济和社会改革得到公众的支持,使增长的利益得到公平分配来说,是非要重要的。

依照国际人权标准建立稳定的法律构架、进行公平和有效的执法以及平等享有公共服务和正义是建立透明和责任明确的体制,促进建立对人民需要作出反应的公共行政以及防止和对付所有形式腐化的必要条件。

为了确保在法律面前人人平等,政府应消除歧视,促进宽容,确认多样性的价值。应采取措施,使妇女充分参与各级的决策。加强民间社会应是政府政策的一个重要部分。应创造条件使个人、团体和组织能够在具有得到保障的言论和结社自由的情况下组织和发挥作用,把男女平等的意识纳入所有决策层次。

应在国家和国际各级努力鼓励和促进公共服务政策,以“把公民放在首位”,特别注重一种服务的公共利用,而不是提供者的公营和私营性质。

在这方面,应当制订出机构通讯的战略,以期增加公民对整个政府活动的参与程度,而不仅仅是涉及他们个人的活动。其目的是促进确立和加强对各个用户的保障,方法是充分管理国家不再认为它必须进行指导但对公众有利的服务--例如建立独立的保障机构--以及向公共服务的用户保证遵守标准和最低质量规定,在未能做到时可能提供补偿。

作为建立、加强或改进国家公共行政结构的不可或缺的手段,应当加强能力建设。在经济和财政管理、创造就业、消除贫困、提供充分的刑事司法基础结构和环境保护领域面应当为能力建设和培训公务人员方面的双边和多边合作确定具体的需要。可以适当考虑20/20概念。提供基础教育是加强能力的一个主要因素。

同政府的全面责任和优先事项相适合的公共行政和服务的权力下放应当得到鼓励,以更好地适应地方的需要并促进当地的参与程度。这样做的方法是建立反应敏感、资金充足的地方政府机构。

全球化的进程意味着国内的宏观经济政策日益受到外部因素的影响,但是,宏观经济政策首先是政府的责任,所有政府应当执行稳定、在财政上谨慎,在社会上公正的货币和经济政策,以促进全面就业、协助贸易并保证为私营部门创造有利的环境。

国际社会在联合国环境与发展会议上表示,它愿意促进可持续发展和防止对环境的破坏。有效的环境机构和机关是执行在里约作出的决定所需要的。在这方面,工业化国家应当同发展中国家密切合作,以便转让其技术、组织和行政知识,从而支持发展中国家的努力。

至于这次续会的后续行动,欧洲联盟认为,大会应当承认需要有一系列有关公共行政和发展的原则,同时要考虑到国家和国际各级不同的经验。大会应当在现有结构的基础上审议可能的机构问题,应当避免建立任何新的联合国机制。

大会应当承认公共行政和加强决策结构是最近所有重大的国际会议的通用的主题,应当考虑是否能够把它们作为分项目列入其议程,在最近的重大国际会议的综合后续行动的构架内,把焦点放在善政问题上。大会应当承认联合国和其他国际组织协助各国政府在危机期间确保维持基本和重要的政府服务和职能的作用,以及为处于冲突后恢复和重建过程中的国家重新建立可行的公共行政的制订策略方面的作用。

在政府间一级,联合国系统处理公共行政和发展的主要责任应在于经济及社会理事会及其附属机构。经社理

事会应当把其今后一次实质性届会的协调阶段专门用于讨论这个议题。

应当改进联合国有关公共行政和财政的活动,考虑到第12次专家会议所指出的优先领域。在这方面,已经积极从事其中许多领域工作的联合国开发计划署应当发挥主导作用。应当在政府间和机构间一级仔细评估确保公共行政领域中多边机构活动之间的更密切交往的方法。也应当在多边和双边的合作方案之间促进更大的相辅相成。

为了给续会的后续行动提供一个充分的论坛,经济及社会理事会可以考虑专家小组在联合国公共行政和财务方面的方案中的地位,只要所设想的任何修改不会产生财务影响。

应当由各个职能委员会和专家机构,包括可持续发展委员会、社会发展委员会、人权委员会以及预防犯罪和刑事司法委员会--特别是在其目前有关腐败的工作中--在其各自的授权范围内审议这次续会的后续工作的具体问题。

应当努力更好地保持国家、区域和国际各级公共行政和管理方面的培训和研究机构之间的联系。应当加强它们的网络,更好地传播现有的信息,并更好地协调这一领域中的双边和多边合作。

我现在作为意大利政府的代表补充几点意见。

当代社会的特点是全球化进程,其层面不仅仅是经济的,而且是社会的、体制的和技术的。自相矛盾的是,这些进程处于一体化与分散化现象的基础部分;促使各个国家及整个国际社会采取富有创意的行动,以处理正在全球与环境危险同时出现的社会危险。

在这一框架中,改革政府和修正国家在发展政策与提供公共服务方面的作用的倡议,必须考虑到社会和经济变化。它们还必须考虑到福利或一体政策不再具有单纯国家的范围;它们需要符合主要社会进程和计划所呈现的跨国特点的更高级别的协调。

我们在这些战略中,必须意识到市场机制与私营部门的日益重要性,以及所谓非营利、或第三种部门的重要性,

这一部门正在提供社会和公用设施方面发挥更大的作用。因此,各国政府倾向于在经济和社会发展方面发挥不太直接的作用,同时却在确保和管理诸如维持和平、民主和公共秩序、保障权利、促进社会正义与保护环境等重要职能方面保持中心作用。

更笼统地讲,传统的直接做法的特点是仅用公共机构来提供服务、中央集权的决策进程以及仅用政府资金来进行公共工程和社会服务,就发展和社会的设施而言,应优先考虑可成为间接的做法,而非传统的直接做法,这种间接的做法正如最近为将在伊斯坦布尔举行的“城市首脑会议”即第二届联合国人类生境会议所准备的研究所表明的那样,正在国际上展开

这种间接的办法有下列特点。在拟订和执行公共政策中,不同的团体--私营企业、非营利机构、公民团体和地方组织--都不是作为对立者而是作为伙伴与政府一道参与。在间接的做法中,有一种分散政府责任的趋势,强调地方政府的作用以及将越来越多的利益集团纳入决策过程,另一种趋势则是用各种形式筹措资金,以执行公共工程并提供社会服务。

简言之,这表明了一种各国政府把其下列方面的作用编排优先顺序的趋势:管理、便利、协调和提供刺激力和支持,而不是承担直接的管理职责,除非这是绝对必要的。

关于为公共服务使用者确立或加强保障以及确保它们一直尊重起码的标准的必要,理应采取如下行动。应提倡采用各种程序,来决定每一项服务的起码标准,这些标准并非仅仅记录现有做法或提供者的平均能力,而是符合通过消费者代表同专家和行政人员一道参与决定的正式质量标准。

就既定标准而言,另一项行动可涉及推动由公民团体和消费者权利协会参与拟订和执行定期评估服务质量的程序;以及促进建立或加强在出现管理不善情况时以及在一般的公民与政府间关系中保障公民的权利,如同一种公共权益捍卫者。这样不仅在国家一级,而且在地方和超国家一级都可承担极其重要的角色。欧洲联盟确立的协调员职位就是这样一个例子。

这些倡议还包括从消费者的角度促进建立并加强控制 and 保障手段, 这还涉及促进社区利益的冲突管理—例如, 这种情况可包括这些服务部门的雇员在与政府的争端中罢工或缺勤。

还应当管理以及“前线”人员以及制订并最后完成有关政府的能力建设倡议, 以建立一种旨在促进公平以及组织参与服务管理和决策过程的文化, 提供使这种文化取向变为可行所需的技能和手段。

我现在简要地介绍一下1996年3月13日至15日在罗马举行的关于在冲突局势中恢复政府管理机制的区域间技术会议的结局。这次会议的焦点是为在进行冲突后复兴和重建的国家重建可行的公共行政制订战略。

这次会议的与会者强调了下列问题。各国政府的作用在进行冲突后复原与重建的国家重建可行的公共行政方面至关重要。只有受到影响的政府才能合理地决定如何在暴力冲突之后重建社会, 因为它最了解这种暴力在该社会的社会、经济和政治体制中的各种表现。

在停止敌对行动后, 恢复和重建过程的一个起点就是对现有的行政网络进行评估。

可以通过基于法治并可预测的司法制度加强社会信任, 而无论在战斗人员中达成共识可能多么困难, 从而使大家都能从事社会经济活动, 同时知道一旦发生任何争端可以依靠一个公正、不偏不倚和可以预测的裁决制度。

由于恢复过程代价高昂并耗费大量时间, 各公民都应充分介入。为此目的, 必须建立一种合作文化, 以便鼓励宽容精神和协调行动的意愿。

在冲突后局势中, 开发人力资源是一项最关键的活动, 目的是取代丧失的技能和知识基础, 并建立有助于和解的技能。国际社会应该补充各国政府的作用, 参与提供信息、服务和技术援助。

国际干预当通过加强国内特别是社区一级已存在的体制, 同地方发展主动行动结合在一起时, 就非常有用。虽然应该承认非政府组织的作用, 而各国政府也可以给非

政府组织部门分配若干职能, 但对非政府组织的过分注意不应使政府行政机制受到排挤。

机构间协调与合作是冲突后恢复和重建成功所必不可少的。联合国各部门和机构都应对其规划工作进行协调, 以便在实地进行合作。在这方面, 应该对联合规划特派团更加注意, 以便使有关捐助者和机构能够共同审议当事国的情况。

应该作出努力, 更好地把此领域的各机构—各国政府、各国际组织和非政府组织—联系在一起, 以便更好地传播现有的信息, 并对双边和多边合作进行协调。

代理主席(以英语发言): 我现在请法国国家改革、民政和下放权力部长多米尼克·佩尔邦先生阁下发言。

佩尔邦先生(法国)(以法语发言): 我愿首先代表法国对大会第五十届会议关于公共行政和发展问题的本次续会表示高兴。

这确实是一个法国特别重视的问题, 因为善政和各领域的发展不可分割。我要强调, 法国给其合作政策分配了广泛的资源, 并同在座的许多国家都建立了特殊联系。在此之际, 我要特别向摩洛哥致敬, 该国通过1994年6月21日的《丹吉尔宣言》所采取的行动使本次会议得以召开。

根据悠久的传统和我们对国家现实的认识, 我们相信, 没有一个促进和支持发展并确保发展利益平均分配到整个国内社会的行政系统, 就不可能有任何可持续发展。

本次续会专门审议的问题也是各国政府和各区域或国际组织的专业人员、学术和经济界广泛辩论的问题。这个问题提醒我们, 行政系统发挥最重要作用, 因为它有助于提高一个国家的活力和经济效力。公共行政与发展问题在大会框架内的重要性在于, 它使我们得以超越对一个模式优于另一个模式的传统划分, 对支持公共行动, 并使其合法化的普遍价值观念的存在进行思考。

这些价值观念主要是公共行动的效力和透明度、官员的能力和廉洁、公共服务的质量及其能否为所有人所享有、以及公民的参与和介入。

各国必须正视经济日趋国际化和在控制公共开支的同时提高效率的需要所带来的新挑战。各国还必须确保经济增长并满足保健、减少贫穷和文盲、环境保护和基础设施的发展等重大社会需要。所有这些活动都有助于实现可持续发展。

必须通过稳妥管理公共事务的原则,设法在社会要求和财政要求之间达成困难的平衡,这是联合国所有会员国都抱有的一个目标。需要具有普遍性,但处理这些需要的方式各国则不尽相同。国家的巩固是我们各国一个考虑,但最不发达国家的特殊困难必须得到优先注意。

受债务和贫穷问题影响的发展中国家正在谋求持续和稳定的发展。它们特别在非洲面临着建立现代化国家的紧迫需要,而这是民族凝聚力和共同利益至上的唯一保证。国家必须在文明社会出现不稳定情况时予以支持,同时促进其发展。我们都知道当局势逆转,文明社会发挥一个脆弱或不充分的国家的作用时所存在的各种危险。

转型期的国家必须调整其政治和行政体制,使其适应民主改革和向市场经济的转变。经济改革的速度经常超过行政改革。但尽管如此,人们仍尖锐地认识到,只有在存在有效行政系统和一个保障法治的受人尊重的司法制度的情况下,市场经济才能运作。

最后,工业化国家必须处理公共财政危机,并在必要时调整其社会支助系统。同时,它们还必须回应人们对安全、团结和均衡国家发展的更多的需要。它们还必须恢复其行政系统的合法性并使其管理方法现代化。

公共事务的稳妥管理需要有一个有效、公正、透明和诚实的国家。这产生于政策制订过程的改善、采纳并尊重严格的道德标准和开发人力资源,特别是发展各级人员培训设施。也有必要发展对公共政策的评价,加强负责执行政策者的责任制和积极性。反对浪费和腐败的斗争是这一战略中的一个基本要素,这是所有国家都关心的问题。它必须促进尽可能妥善地利用公共资源,确保提供基本的公共服务,没有这种服务,个人的基本权利就是毫无意义的。

确实,顾及财政考虑的必要性--其原因是必须减少公共赤字--以及不要压制个人主动性的必要性不应当使我

们忘记,在许多国家里,只有国家才能促进社会发展。在防止放弃农村地区以及确保在大面积都市地区加速发展期间就近向人民提供服务方面,社会服务可发挥重要作用;它们必须确保基础设施的运行,例如道路和医院,这些设施的造价高昂,但是由于缺乏意愿和能够维持和管理这些设施的人员而可能瘫痪。

私营部门的方法和市场形式的机制被当作调节公共行动的新方法而受到广泛赞扬。它们有着促进成本意识以及更加照顾用户需求的优点。

但是,不能简单地采用这些方法,必须使其适应具体的公共活动。在诸如安全与司法等只有国家能够执行的任务方面,这一适应过程就更加重要。此外,公共服务的用户不能只被当作是一个顾客或消费者,而必须被视为是一个正式的公民。必须以其原始意义来理解这里的“公民”:是集体的一员。这一公民的概念是很重要的,因为只有它能够确保平等地享受基本服务和满足其价值无法衡量的重大需求。

在这方面,平等、持续、公正和适应公共服务的变化的原则在我看来仍然是极其重要的,这些都是法国传统的特征,在不同程度存在于世界多数国家,特别是欧洲联盟各国。我们认为,根据各国的具体情况实行这些原则能够而且必须成为审议行政在发展方面作用的基础。

国家也应建立一个法律框架,来确定公共行动的基础和参数、促进个人的积极性、为投资者提供安全的环境,首先要确保对公民基本权利的尊重。我们必须回顾法治的首要特点:它必须是简单的、人人都知道和遵守的。

只能根据不同的政治、法律、文化和社会传统以及社会的不断变化的需求逐个解决有关国家、公共部门和诸如领土社区之类的其它参加者的地位和重要性的问题。公共和私人活动之间的界线并不是神圣不可侵犯的,所有国家都熟悉双重行政的概念。然而,不能怀疑存在着最低限度的集体职能和规则,但国家也不能单独行动。它必须依靠所有公共和私营部门、地方社区、企业家、公民联合会和团体以及非政府组织。

法国最近在共和国总统雅克-希拉克的倡导下对国家发起了一次雄心勃勃的改革,以期使公共服务适应我们公民的愿望以及向世界开放的经济的需要。这一重要努力的中心目标就是把公共服务放在国家行动的核心,同时谋求提高国家活动的效力。

法国的合作政策属于目前正在制订的《发展纲领》的目标范围。其目的是加强民主机制并在文化多样性方面对公共事务进行稳妥的管理。其意图首先是要促进综合的方法,不仅考虑到宏观经济的掣肘,而且也考虑到重新确定国家的作用和任务,提高公共服务的效力和顾及人民的需求的目标。应当特别强调通过协助筹备选举、组织立法和政府工作的方案以及改组司法机构来支持民主。正在双边和多边范围内在伙伴关系基础上采取这些行动。

法国的援助在1994年达到84.7亿美元,使我国成为七大国中官方发展援助超过其国民总产值0.5%的唯一国家,并且从占国内总产值的0.63%上升至0.64%。因此,从1993至1994年,这一数字从448亿法国法郎上升为470亿法国法郎。除了这一财政努力之外,法国决心并且已经开始更多地利用其公共管理培训机构和专门协会的丰富传统为合作和发展服务。法国支持让行政科学国际机构参加这一领域的某些活动。已经邀请行政科学国际大会在1998年于巴黎召开下次会议;我对此感到很高兴,因为这将使我们能够进行反省。最后,区域组织——特别是非洲行政促进发展培训和研究中心和非洲公共职能观察所——可以发挥作为进行这项合作的重要渠道的作用。

法国希望,在本次续会结束之后,大会将提出明确的建议,以便在善政原则和承认行政和公共服务在发展中的重要作用的基础上加强公共行政制度的能力,并提高公共行政领域中的合作效力。法国除其他外,将通过设立方案评估程序支持任何旨在加强合作活动的协调并更好地开发人力和财政资源的努力。我们将在国家一级和处理联合国改革各个方面的机构中这样做。最后,这些建议的目的也应当是加强联合国在公共行政领域中提供支持和咨询的能力。如同在其他领域中,联合国在这方面的工作必须是务实和起作用的;它必须找到简单和有效的方法。

法国将继续支持联合国和会员国的努力,并希望本次续会的工作取得成功。

代理主席(以英语发言):我现在请荷兰常驻联合国代表发言。

比格曼先生(荷兰)(以英语发言):荷兰完全赞成莫特佐部长代表欧洲联盟所作的发言。我想另外补充几点。

我们欢迎有此机会讨论和强调公共行政在发展中的作用。在公共行政不断演变以适应和解决发展方面日益相互依存的各种挑战以及内在风险的时候,专家小组的作用和秘书长的综合报告清楚地肯定了公共行政至关重要的作用。

在国家和人口发展以及控制冲突方面,政府起着关键性的指导作用。它们提供、保护和发展法律、管理和体制框架,政府的行政部门,即公共行政在这一框架内运作。同私营部门、非政府组织、地方社团及整个人口一起,政府在追求以人民为中心的可持续发展中起着作用,恰如哥本哈根社会发展问题世界首脑会议所肯定的。应该考虑到当地的条件,确定每一个参加者的作用。

有效率和效益的公共行政不仅对所有国家的可持续发展极端重要,而且在应付全球化挑战,包括有的团体和个人被排斥在外的可能性方面也至关重要。有效率、有效益和能干的公共行政、善政以及参与性发展是可持续发展的必要前提,也是促进可持续发展的因素。同样重要的是,受援者应该对这些领域中的发展援助方案有一种主人翁感。而且,这些方案应该旨在取得可以衡量和可持续的结果。

敏感的对需要更大的责任制和透明度、坚持法治、公民更广泛地参加民主化进程,以及最后但同样重要地在公民、政治、经济及社会领域尊重人权的呼吁作出反应。所有这些方面都可以包括在善政与参与性发展的共同标准中。

在《发展纲领》中,联合国秘书长就政府的善政问题指出如下:

“在发展方面,改善施政……意味着确保现代国家的核心机构有能力、可靠、廉正。这意味着加强政府执行政府政策和职责的能力,包括执行系统的管

理。这意味着承担行为的责任和决策的透明度。”
(A/48/935,第126段)

如果一个政府的合法性有危险,原因常常在于施政不良以及公共物资与服务减少,加上经济危机。经济苦难的积累以及缺乏民主手段实行改革的情况常常触发或加剧暴力冲动。被排斥的少数者可能转向武装行动,作为解决社会经济和政治不满的手段。此外,一个缺乏善政的国家很难吸引它发展所需要的私人资本。

促进善政与稳定的一项重要手段是加强政府的公共行政与公务员制度的能力。此外,善政包括政府适当地履行其职责所需要的必要的民主制约与平衡。下放执行政府职能能够帮助缩小政府与公民之间的距离,帮助促进更好地平衡公共物资与服务的供求关系。

在变革速度越来越快的时候,所有国家不论处于哪一发展阶段,都需要加强其公共行政的体制能力,以跟上我们时代的发展。然而,最需要改革的国家常常也是管理改革进程的能力最弱的国家。它们管理本国日常事务的能力不足,然而它们必须在一个比它们条件好得多的行政当局都感到压力的体制环境中运作。

有些政府承诺致力于改进其公共行政和公务员制度的能力,以及发展政策促进善政和参与性发展,并且准备为此承担责任,但是缺乏靠自己实现这一目标的适当手段。在这种情况下,多边机构如联合国,或捐助国家如荷兰的帮助能带来可持续的结果。如果要成功,这种方案需要得到受援国公务员的政治支持、承诺、主人翁精神和接受。

同其他许多捐助国家一样,荷兰正在越来越注重其发展合作具有有效和可衡量的结果。发展目标首先应该由各受援国家制订。荷兰也将期望受援者对方案有财务和实际贡献。我国提供财政和技术援助的方法已随着加强能力的思想发展,即从项目到有计划性做法,从有时间限制的干预到以进程为方向的援助,加强侧重结果的监测与评估,以及最后,促进捐助者协调。

在为人民提供基本社会服务方面,公共行政有其至关重要的作用。在这方面,我谨提请大会注意联合国开发计

划署(开发计划署)在上月份举行的东京发展战略会议上提出的数据。根据开发计划署的计算,从现在到2010年,向每一个人提供基本社会服务,每年将需要300亿到400亿美元。在这一数字中,75%可以而且必须由发展中国家自己筹集。其余25%应该由捐助国提供。看来,重新调整预期的资金足以达到这一数目。

在这方面,20/20倡议可以是一个非常有用的工具。我希望,在即将于4月23日至25日举行的关于20/20倡议的奥斯陆会议上,有兴趣的发展中国家以及捐助国将会表现出其政治意愿,承诺执行这一概念。然而,即使一旦20/20倡议的财政目标得以实现,甚至有很更多的捐助国达到或者超过把国民生产总值0.7%用作官方发展援助的目标——荷兰早已做到这一点——也只有在有充分干练和诚实的政府机制来管理这些重要资金的情况下,才能产生所期望的效果。

关于这次续会的后续工作,荷兰认为,发展支助和管理事务部不是最适当的机构。我建议我们认真考虑,让经济及社会资料和政策分析部在分析和规范性后续工作中起主导作用。就后续工作的运作而言,开发计划署已经积极参与公共行政和发展领域的工作,而且该署的一名成员是联合国系统非洲特别倡议内设立的施政问题工作小组的主席,因此,开发计划署将是主导机构的必然入选者。

最后,我要再次强调,优质的公共行政与有利的治理环境和非政府部门的参与结合起来,是消除贫困、创造就业机会、确保获得保健和教育、治理生态环境的恶化、促进社会正义、预防冲突和加强社会所有阶层寻求以人为中心和持续发展的贡献的一个非常重要的工具。

代理主席(以英语发言):我请菲律宾公务员制度委员会主席科拉松·阿尔玛·德利昂夫人发言。

德利昂夫人(菲律宾)(以英语发言):菲律宾共和国荣幸地于1996年3月18日至20日主办了在马尼拉亚洲开发银行举行的讨论公共行政在促进经济发展中作用的联合国亚洲与太平洋区域会议。

会议是由我所代表的菲律宾政府主管人事的中心机构公务员制度委员会与菲律宾大学地方政府研究院和东

方区域公共行政组织合作举办的。会议共同主办者有：联合国发展支助和管理事务部（发展支管部）、亚洲及太平洋经济社会委员会和英联邦秘书处。

亚洲各国都获得邀请，下列国家参加了会议：孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、马来西亚、马尔代夫、蒙古、巴基斯坦、新加坡、泰国和菲律宾。

我们认为，会议的举行恰逢其时。在亚洲和太平洋地区经济迅速增长的情况下，有必要重新确定国家在各国生活中的作用。随着这一重新确定而来的是，公共行政的任务和权限的变化。

亚洲经济成功的例子有一个共同点：亚洲国家的政府将他们的作用从直接参与生产转到建立、管理和维持一个能创造有利条件的构架的职能。这一转变要求在方向、结构、程序及所谓人的因素方面对行政机制进行重大改革。这方面一个例子是参与式发展。

这些改革的实质内容、方向和速度是马尼拉会议讨论的重点。亚洲多数国家已经在进行此类改革，取得了不同程度的成功。更具体的来讲，会议的目的在于分析和理解经济发展给亚洲国家带来的不同程度的重要行政方面问题和影响，尤其是在决策和管理、调动资源和公共开支的管理、法律和体制构架及公务员制度的改革和培训领域。其目的是比较这些国家在应付这些挑战方面的有关经验，对行政改革方面的主要问题和各种经验加以综合，制订切实可行的建议。

为此，与会各国汲取自身的经验，探讨了在经济发展过程中公共行政在政策规划和管理、法律和体制构架、公务员制度的改革和培训、调动资源和公共开支的管理领域的作用。

在政策规划和管理领域所讨论的问题包括需要照顾文化特征、与有关方面进行对话以及非政府组织和私营部门参与进来。这一点常常遭到忽视。还需要设立和创建监督改革实施过程的机制，例如监督政府和有关委员会改革的全国委员会。

关于这一点，有一个共识，即政治稳定对在经济和社会领域成功地进行政策改变至关重要，因此，改革必须明确优先并现实地按顺序排好。

在探讨加强法律体制的问题时，人们指出，如果行政机构要把政策变为积极的行动和结果，建立一个法律框架是不可或缺的。

在实际执行政策中，出现了采用传统的控制方法，而不是面向任务的行使权力的做法这样一个有趣的问题。

同样人们一致认为需要在重新确定的国家作用中建立一个适应特定的国家社会、经济和政治制度的法律体制。更加具体的说，目前的亚洲环境需要在最低限度地降低，也是最大程度地提高政府作用，以及加强私营部门和整个社区更多参与的范畴内制定更多的授权的法律。

尽管法律制度不同或有差异，人们普遍同意，现存的有关行政制度的法律太多，并重复，法律的实施缓慢，一些法律出于各种原因根本无法执行：缺乏资金、业务或资金限制、以及在目前条件下不相关或不适用。

在人的因素范围内的公务员制度改革的问题也同样得到处理。在这一方面达成一项协商一致意见，即公务员制度改革必须新的管理模式的范围内进行，这种模式除其他事项外主张最低纲领主义的管理、一个对世界经济作出反应的官僚机构、责任制和提高对公民权利的敏感度，而不是等级制度的责任制。

公务员制度改革和培训的新的管理模式要求公务员重新定向，以使他们有一种支持政府事半功倍的原则的心态、全球远见和灵活的组织、对人民和选举产生的官员更大的责任制、以及公平地执行政府法律。管理方面的培训方案必须旨在采用新管理模式的指导原则。

然而，人们还承认，鉴于本地区的政治、经济和社会发展水平不同，并考虑到一些国家处于过渡经济水平，新的管理模式的采用将必须在国家对国家的基础上加以调整。甚至每个国家的地理和地形特征都不得不予以考虑。

马来西亚、新加坡、印度尼西亚和巴基斯坦根据新的模式所做的公务员制度的改革尝试证明是有启发性的。然而，人们承认，在本地区进行行政改革的努力中有一种固有的隐患。

从善政的角度来说,行政改革是可取的。然而,人们注意到,过分强调行政改革可能导致错觉,行政改革与经济发展的关系模糊不清或要求公共服务。与会者承认,规模或数字是相对的。事实上,改革应当与公众—公民—的需求相关,并且必须考虑到人员的分配和能力,因为改革不是目的,而是手段——一项使各国对即将到来的十年的要求做好准备的前瞻性战略。

在资源调动和公共开支管理领域,主要的考虑是公共部门应当和不当做什么,以期使政府充当协助和指导的角色,同时私营部门作为国家社会和经济发展的力量承担更大的责任。

这是本地区所有国家面临公共开支大幅度削减将不得不正视的一个困难但不可避免的问题,公共开支大幅度削减对非人员并最终对其他开支造成影响。还必须考虑外来援助的削减和限制,长期以来,外来援助对亚太地区国家的行政机构的运作是不可或缺的。所谓的“外债紧缩”正明显地影响该地区各官僚机构的运作。

亚洲国家为了削减公共开支目前正在使用的各种计划,例如私有化、权力下放和使用建造—运作—转让—计划等等也得到了讨论。尽管看上去是可行和吸引人的,但这种计划对公共服务的更加长期的影响也得到了深刻的讨论,特别强调能力建立和资源调动。

为期三天的会议强调,鉴于亚洲国家的政治制度、社会结构和经济的明显、有时是彻底的发展,需要在亚洲国家中间进行跨越文化的合作——亚洲人帮助亚洲人。过渡不管多么受人欢迎,经常是困难的时期。正如会议所证实的那样,亚洲的发展给现存的民政管理和公共服务制度带来严峻的挑战。

讨论产生了以下几条建议。

第一,新的管理模式应得到更广泛的宣传和传播。

第二,大家普遍认识到,国家应当相互学习善政和建立体制方面的经验。为了显示出亚洲团结和合作,可向正摆脱危机和冲突的那些地区国家提供援助。确定了两种形式的援助和交流:具有成功管理的说明性例子的国家可

成为愿意学习其实际应用的其他国家的东道国;较为成功的国家可到那些需要援助的国家去,在这一过程中,可促进与后者国家领导人的官方交往。

1996年10月,菲律宾将主办由总部设在马来西亚的加拿大管理机构所发起的关于管理新方法的国际会议。

第三,多边和双边机构,例如联合国和亚洲开发银行可率先制定和执行善政方案。例如,联合国可继续加强提供关于诸如建造—运行—转让计划、建立培训机构、改进现存的有关管理问题的机构,以及提供信息等方面的资料和培训。具体的说,联合国可加速建立一个将包括最佳做法的管理发展交流中心,各会员国可根据秘书处的要求定期地、并以最少的成本获得此类最佳做法。

第四,建议联合国调动其资源和联系,帮助各国通过现有的共用专家采纳善政理论。

第五,会议还指出需要交换资料,各国可用来追求善政。确定普遍适用的标准和善政做法,以及关于各国如何根据这些标准和准则工作的深刻见解符合大家的共同利益。鉴于这一利益,与会者同意,应该更广泛地宣传和更有系统地传播这一有关公共行政各个领域事态发展的信息。必须指出,东南亚国家联盟(东盟)公务员事项委员会已开始以有系统的方法进行这种信息交流。

第六,还应当强调关于善政的培训、专题讨论会和方案。亚洲开发银行被特别提到是可能向这些方案的体制化提供资金的一个可能的支助机构。

菲律宾共和国完全支持这些建议。目前有一项重新组织/重新策划的目标正等待立法。在1992-1997年期间,我们在公务员制度中执行了人员自然缩减法。我们在公务员制度中的目标将是继续使行政系统专业化、人性化和充满活力,因为这对善政来说至关重要。

最后,我祝贺大会召开本次复会,它将使我们能够在面临下一个千年时为全世界的良好管理建立必要的人力资源。

代理主席(以英语发言):下面我请美国副总统高级政策顾问伊莱恩·卡马尔女士发言。

卡马尔女士(美利坚合众国)(以英语发言):我代表比尔·克林顿总统和阿尔·戈尔副总统,感谢大会使我有机会在这次关于公共行政和发展的复会中发言。我们今天都是作为一场正在全世界发生的平静革命的一部分而坐在这里。我们在讨论和我们的发言中,分享着来自振兴民主管理手段的全球的努力的前线的经验。

实际上,在一个个国家、一个个城市和一个个社区中,都正出现重大的变化。在美国同在许多其他国家一样,我们正提出有关政府应发挥什么样作用的难题。我们正在政府单位中分散权力,并向各下级政府移交责任。我们正缩减公共服务的规模并寻求最有成本效益的提供服务的方法。我们正重新调整政府的方向,使之以顾客为中心:他们是政府为之提供服务而存在的公民。我们正简化各种规则并减轻规则对工业的负担。我们正确立标准并衡量结果。

为什么要采取这些做法?对很多国家而言,一个主要原因就是愈来愈认识到:正如最近的经济合作与发展组织会议所作的结论一样,如果各国政府不能良好地运作,各国的经济就不能良好地运转。实际上,有效的政府结构是经济增长和发展的关键,是本次复会的中心主题。

然而,对使各国政府变得更易作出反应的要求,并非只是由经济因素来趋动。要求召开本次会议的《丹吉尔宣言》强调:到处都有一种使公共服务对人民的需求作出更多反应的要求。公共要求对公共资金有更高的责任心以及要求更多地参与确定如何使用这些资金。公共还要求公共设施服务于公共而非其本身。

信息技术和通讯方面的巨大变化加速了对反应更敏感的政府的要求。达格·哈马舍尔德是首先预见到政府如何执行外交政策方面即将发生的变化者之一。他指出,外交官

“对其人民的关系,由于更广泛的教育、民主制度的发展以及大众通讯媒体的革命性增长,而也已经开始改变……。”

当然,我们在本次会议上讨论的那种变化是民主政府所固有的。民主国家如果要对其公民不断变化的需求与期望作出反应,就必须持续改造自己。

在美国,本世纪曾经有11个全国改革委员会,这证明了民主是一项艰巨的工作,是一种无止境的持续改进的进程。

因此,克林顿总统于1993年再次要求副总统戈尔检查政府改革的问题。他成立了全国工作情况审查机构。该机构的使命一直是而且继续是创造一个效率更高成本更低的政府。

美国联邦政府雇用大约200万文职人员,年度预算将近一万五千万美元。它不会一夜之间就出现改变。然而,我们十分高兴地报告:我们已在这一十分困难的任務中取得一些进展。

克林顿-戈尔政府在继承了一个在前数十年中规模和费用持续增长的政府之后,把文职工作人员总数削减了204 000人,它现在是我们自30前约翰·F·肯尼迪任总统时以来的规模最小的职工总数。我们通过自然减员以及提供现金奖励而使雇员离开政府的手法实现这种缩减。我们的每一步都争取以应有的尊重来对待联邦工作人员。我们把我们的缩减行动集中于不必要的管理层以及诸如妨碍有效实现一个机构的使命的人事和采购过程。我们通过一种与我们各联邦工会之间的新的、有成效和富有创意的关系来做到这一点。

除了缩减之外,我们的改革还节省了纳税人580亿美元,我们还提出了有关以合理方式再节省1200亿美元的建议。我们还正在审查联邦政府与各州和地方政府之间的关系。这种审查造成联邦政府通过工作伙伴关系以及象俄勒冈备选方案这种对联邦制的其他创新试验而向各州及地方转交权力,这一备选方案是一种新的安排,是我们通过联邦政府与俄勒冈州政府之间谈判后所商定的。

我们还正根据总统的指示删除了16 000页的规则,并争取简化和精简另外31 000页的规则。本届政府正删减公民与企业所承担的政府管理与行政负担,额度为每年近280亿美元。我们还发布了214个联邦政府机构中的顾客服务标准。在我们开始这一项目时,只有3个政府机构有这些标准。我们还把在前几十年中爆炸性增长的预算赤字减少了一半。我们现在在一代人中首次作出了两个政治党派共同承担的广泛承诺,即通过平衡联邦预算而使政府入可付出。

平衡预算已使人们对政府改革采取更加激进的办法。上个月,副总统戈尔曾宣布,下一期改革将涉及创建若干以运作情况为基础的组织。这些实体受到英国“下一步”各机构经验的启发,但经调整更适应美国的情况,它们将使我们能够在平衡预算时代以更少资源作出更多的工作。

我们工作还远未结束。但是,在副总统的领导下,富有奉献精神联邦雇员已开始改变政府的面貌。

我们在这项努力中得到了很多帮助。当改革政府的目标宣布后,人们纷纷提出各种忠告,我们利用了这些忠告。我们还向受全球竞争挑战、但已找出新的途径以更少资源从事更多工作的公司学习。我们也征求了50多个国家政府的意见,他们都在为实现这项目标而努力。

但是,我们最宝贵的资源是在政府中工作的人们,即联邦雇员自身。国家考绩审查制度从一开支就主要包括职业文职公务员,他们最了解政府运作方式和需要改革之处。

改进政府工作和降低成本是克林顿—戈尔政府的中心议题。我们对有机会同大会分享我们经验,同时继续学习其他成员的经验表示赞赏。

代理主席(以英语发言):我请玻利维亚公务员制度主管热拉尔多·特赫里纳先生发言。

特赫里纳先生(玻利维亚)(以西班牙语发言):我要代表玻利维亚政府向联合国大会主席表示敬意,并就他出色领导大会第五十届会议向他表示祝贺。我还感谢秘书长提出其关于公共行政与发展的报告,该报告包括若干向各国政府提出的有趣建议。

玻利维亚在1980年代前5年遭受了非常严重的经济危机。这场危机主要表现为生产能力急剧下降,财政、货币和汇率政策都有欠缺,从而导致投机活动更加猖獗,对生产产生了不利影响。结果,1985年9月通货膨胀达到了大约百分之二万七千。

1985年8月,我国的经济政策发生了重大转变,它除其他措施外还包括改革和简化税收制度、大幅度削减财政赤字、取消价格管制、重新安排公共企业部门并对外国

和国内私人投资更加开放。玻利维亚基本上同其他较不发达的国家一样,明白维护经济领域的秩序和国内平衡是使其国内制度得以更大发展和总的来说确保人民福利的一个先决条件。

新经济政策现已施行11年了,并已取得成果。过去3年中的通货膨胀率分别为9%、8%和12%。在这几年中,我国国民生产总值分别增长了4.6%、4.9%和3.7%,而公共部门赤字占国民生产总值的比率也从6.5%降至3.2%和2%。

但是,我们仍必须定期调整我国的经济政策方针,以便巩固这些成就。仅仅实现宏观经济稳定并不足以确保和睦与迅速增长的条件。为此目的,需要采取一系列措施,以建立实现这一目标的体制基础,因此我们制订并进行了一系列体制改革,其中最重要的改革如下。

一项改革是关于政府综合行政系统和控制系统的法律,其主要目标是发展加强一个以法律民主制度为基础的国家,保证公共部门的效率和效力,铲除培养行政腐败的有罪无罚情况,并把公共部门的外部审计制度同其各成分的内部控制制度结合起来。

关于人民参政的法律也十分重要,该法律通过把土著人和农村和城市社区纳入国家司法、政治和经济生活,承认、鼓励并巩固这一参与进程。该法律通过更公平地分配和更好地管理公共资源,谋求改善玻利维亚妇女和男人的生活质量。它还谋求加强改善代表制民主所需的经济和政治工具,促进我国公民的参与并确保大家都有平等的代表机会。

我们还进行了教育改革,其主要挑战是通过可以不断更新和改进的教育制度,以积极手段确保我国人力资源受到可靠和持续不断的培训,以便满足培训和发展的需要。我们还创造了旨在控制、采取后续行动和评估教育质量的机制。我们的教育制度是多文化和双语的,同时还考虑到我国在所有居民相互尊重气氛下存在的各种社会文化成分。

我们还集中使公共企业资本化和私有化,这样作有助于私营部门更大地参与经济发展的共同任务。这项工作涉及把一些和服务领域转交给私营部门,例如在竞争性市场中经营的小型公共企业。这项工作还包括同战略

私营伙伴合作,通过一项创新、有效的资本化和行政管理一体化,把国内或国外私营部门的新资本注入国营企业。

下放行政权力也是我们最近采取的较重要的体制改革之一。其主要目标是对下放我国行政权力的工作进行调节,这项工作在共和国统一办法的框架内,涉及移交和委派不属行政权力专有的技术和行政职能。

改革行政权力是第一次承认,必须阐明由执行政策所需的组织和行政体制支持的广泛国家政策。因此,我们设立了人力开发、可持续发展和经济发展等部门。

总而言之,玻利维亚政府和人民提出的变革承认种族和文化多样性,集中精力于人力发展,并重新分配权力和资源。这些变革还使政府行政系统有所改善和实现一体化,并促进私人投资。从根本上说,它们为理想但仍难以实现的现代化奠定了基础。这一现代化办法要求国家行政系统能够不断适应现代社会的要求和演变。

在这方面,我们越来越清楚地看到需要采取以下各项政策,其首要目的是要特别加强国家同社会之间的联系,但要理解所面临的挑战就是要使国家的行政机构和制度适应不断变化的条件以及社会及其情况的发展,从而使这两个经济角色之间能够进行更多和更好的交往;以及第二,我们应当从人的角度来看待经济和社会发展——也就是说,把人的因素作为主要动力,实际上要作为变革的神经中枢。

出于这个原因,玻利维亚政府认为,由负责制定政策和准则的机构派代表参加本大会是恰当的做法,这些政策和准则将使我们能够在国家服务中和谐地发展人力资源。这是极为令人满意的,并且也发出了有关其本身特征的一个明确的信息。

指导公共部门的人员管理的条例是以下列理论原则为基础的:效率;透明度;有尊严的公务员制度;在能力、责任制、公正、平等机会、非歧视和灵活的基础上雇用和保留员工。

公务员制度被看作是国家的战略职能,因为这个因素确保了所通过的其它改革的模式及其有效的执行。我们通过明确的公众通告招募公务员,使我们能够获得积

极性很高的人员,他们的工资同劳工市场上可望得到的工资一样高。决定公务人员是否能够继续任职的一个主要标准就是他们所取得的成果,这不可避免地会在每个公共机构内部,实际上在整个行政部门内部产生某些协同作用。

在我们各国里对现代国家的主要批评意见之一始终是国家机构以及它们在迎接未来的复杂挑战方面缺少方向。公务员制度正设法对这一公众的关切作出具体的答复,其方法是普通公民能够了解的透明的进程,这样,公民不仅能够知道如何、为什么和出于什么目的雇用某位特定的公务人员,而且也知道为此国家付出的开销是多少以及首先是以可以衡量的数量、质量和成本效益来了解那个人的实际贡献。

代理主席(以英语发言):我们听取了今天上午有关本项目辩论中最后一位发言者的发言。

主席的宣布

代理主席(以英语发言):秘书处要求我提请各位注意大会1995年12月23日第50/206 C号决议,大会在该决议中通过了几项管制和限制文件的措施。该决议

“请所有机构的成员在提出要求新报告的提案方面实行克制;

“请所有机构审议是否每两年一次或每三年一次提交报告,审查是否需要所有重复出现的文件,以精简文件,节省费用,并作出适当建议;

“鼓励政府间机构成员:

(a) 考虑是否能够要求口头报告,而不妨碍以所有正式语文向代表团提供资料;

(b) 在适当和具有成本效益时要求一个项目或分项目下的相关题目的综合报告。”(第50/206 C号,第6、7和8段)

为了执行第50/206 C号决议执行部分第6、7和8段的规定,各成员国需要进行充分的合作。

在这方面,我也谨提请各位成员注意同一决议执行部分第11段,该段请秘书长通过会议委员会及行政和预算问题咨询委员会向大会第五十一届会议就这些措施的执行情况,包括可能获得的节约的资料提出报告。

至于会议服务和文件处理的费用,我谨通知各位成员,根据会议和支助事务处,目前六种语言每一页文件的名义费用是916美元,目前大会每举行一小时会议的六种语言的口译和支助事务及六种语言的逐字记录的名义费用是6 490美元。

根据刚才引证的数字—每小时6 490美元—大会举行三小时全体会议的费用将近两万美元,不管是否开满三个小时的会。

鉴于严重的财政危机和预算裁减,各代表团应当记住这些数字。改善会议资源的利用率和文件的控制和限制已经在联合国成为一件绝对必须做的事。

下午1时05分散会
