



大会

第五十届会议

正式记录

第 一 一 〇 次全体会议
1996年4月17日,星期三,下午3时举行
纽约

代理主席: 勒安先生 (比利时)

主席缺席, 副主席勒安先生(比利时)主持会议。

下午3时20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)

秘书长转交公共行政与财政专家小组第十二次会议
报告的说明(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): 我请圭亚那常驻代表发言。

英萨纳利先生(圭亚那)(以英语发言): 我们大家都认识到, 有效和高效率的公共行政是促进发展的关键因素。因此, 我国政府高兴地看到这个问题在大会审议工作中处于如此高的优先地位。我们对有机会参加本次辩论表示欢迎。

在最近几年中, 存在着一种贬低公共行政重要性的明显趋势。与此同时, 有人认为, 可以任由神奇的市场之手做更多的事情。在某些地方, 甚至把政府视为一种麻烦和诋毁大政府也成为一种时髦。我们还看到有些捐助国和债权机构通过敦促完全取消许多责任领域, 或通过设法绕过行政部门, 试图削弱或最大限度减少发展中国家地方公共行政的职能的趋势。它们宁愿直接同私营部门和非政府组织打交道。

这也许是把私人企业和公共行政错误地一分为二的倾向的结果。所有研究工业化国家和新型工业化国家历史的人都应当清楚地了解, 经济进步产生于良好的公共行政和良好的政府积极促进和培养的个人的首创精神。没有一个国家在取得经济进步时不需要良好的政府所提供的积极的奖励。这一点从1960年代以来就已经被理解, 当时联合国为支持公共行政机构, 特别是新建立国家中的这类机构而进行重要的工作。

近年来, 有人对某些政府过度或不充分参与公共生活的形象作出了反应。我们认为, 我们现在应当更好地理解公共行政的贡献, 特别是对经济成长的贡献, 我们希望, 本周的辩论将有助于理解公共行政在1990年代能够作出的适当贡献。在这方面, 大会本次会议面前的各项报告对我们提供了极大的帮助, 包括文件A/50/847所载的秘书长的报告和公共行政和财政小组第十二次会议的报告。

良好的公共行政的许多运作方法都同经济增长有关。正如有人已经指出,它是建设发展的大厦的钢架。公共机构的首要责任是维护法律和秩序。人们现在普遍同意,经济发展只能在存在法制的社会中进行,在这种社会里合同得到保护,法律协定在制度内完全可以实施,因此,当地和外来的企业家可以充满信心地进行投资。为此目的,一个提供并维护完全可以预见的透明和不偏袒的法律制度的公共行政体系是发展的坚实基础。这一作用不能私有化;保护和秩序和个人及社会安全的作用也不能私有化。在整个国家里到处都必须具备有效的法庭和能够胜任的警察,组成一个有效率的行政机构。

在这些基本职能之外,尤其是在发展中国家,还必须加上一系列日益增多的基础设施服务。例如道路和机场、教育、公共卫生和环境保护。在这方面,圭亚那最近参加了1996年3月6日至8日在巴西里约热内卢举行的公共行政在发展基础设施和保护环境方面的作用的机构间讨论会。可持续地发展我们国家的资源对我们而言仍然是一个重大问题。

适当的研究能力在许多发展中国家仍然是一个发展不足的方面,需要认真加以解决。发展中国家需要对此予以更多的重视。例如,公共机构在克服社会在健康方面的缺陷时所发挥的作用——例如改善营养或减少痛苦的疾病的措施——这些可以大大帮助提高生产力并进而推动发展。

圭亚那本身正在为经济和社会重建以及促进以人为中心的发展而进行艰苦的奋斗,我国认识到一个强大和有效的公共行政机构的重要性。我国政府致力于在中央和地方各级发展行政机构。同样重要的是管理从中央政府向我国的十个行政区域的行政机构下放权力的过程,以及在政府的各个机构之间进行协调。为了确保进行完善的管理,我们已采取步骤加强公共行政机构,其方法是公共部门资源的合理使用和整合、公共部门的机构改革,以及特别是在教育方面加强社会部门的表现。

不用说,教育是现代化和发展的关键。为了培养受过教育和熟练的人力,需要适当管理初级、中级和高级教育。在这方面,应当强调,有必要作出特别的努力,为促进发展进行教育方面的研究。我国政府充分认识到,良好的公共机构需要适当的分享国家的收入,我国正在逐步增加必要的投资,为各项重要社会服务提供资金。

今天,在发达或发展中国家里,很少有政府能够象它们所希望的那样完全避免腐败。显然,腐败是经济发展的一个严重障碍。我们从发达国家的历史中了解到——这些国家在十九世纪以腐败而臭名昭著——只有当公众舆论发生了改变,并且当公务员开始获得其发挥的作用所需要的重要性时,人的行为才会发生大的改善。我们必须采取各种必要的步骤,制止任何地方的公共机构的腐败,以确保最高的表现水准。

我国政府继续强调责任制以及我们为消除腐败所作努力的透明度,我们现在已设立了一个诚实委员会。我们这样做就为公共机构中的新道德文化提供了一个环境,以诚实和献身精神作为推动力。此外,圭亚那最近在加拉加斯草签了美洲间反腐公约。

最后,我谨强调,发展中国家的公共行政机构必须发挥先锋和促进作用,邀请并协助工业、鼓励它们参加外贸、促进向农民和商人提供贷款、培养新的制造商和新技术,等等。发展中国家的政府不能采取放任自流的态度。我们必须克服公共机构的消极的刻板形象。有效的公共行政对任何国家来说都是一个巨大的资产——特别是对一个正在走上发展道路的国家。

因此,我们致力于提供适当的条件,吸引最优秀和最聪明的人进入公务员服务。在我国这样的许多发展中国家里,公共机构曾经吸引了有杰出能力的青年男女,实际上,联合国后来也成为这方面的一个受益者。我们曾经有过许多来自发展中国家的高级国家公务员作为联合国工作人员提供了出色的服务。今天,我们期待联合国及其各机构,例如联合国开发计划署(开发计划署),协助我们重建遭到削弱的行政结构,并改善我们国家的施政制度。

在这方面,我谨向开发计划署和联合国公共行政和发展管理司表示敬意,他们始终支持在我们各国为提升公务员的专业知识和职业精神所作的努力。对我国这样的许多国家而言,公共行政和发展管理司的咨询服务、讨论会和出版物及其向年青干部提供的奖学金都具有无法估计的价值。该司同开发计划署一道行使着联合国最重要的职能之一,它们的努力值得本大会的赞赏和支持。

最后,我谨鼓励捐助国分享更多的现代公共行政的经验。这样做的方法可以是技术转让和以新技术进行协助,例如增加使用电子数据处理,以及改进工作方法和组织。

通过咨询和支助培训及发展机构帮助发展中国家提高其服务,仍然是国际援助的一个成本效益很高的方式,而且是促进人的发展的一个极佳——虽然是间接——的办法。

建设公共行政能力的需要再强调也不过份。象我国这样的发展中国家需要国际社会的支持,以努力使本国的公共机制适应我们今天所面临的新要求。

代理主席(以英语发言):我现在请埃及副常驻代表发言。

阿瓦德先生(埃及)(以阿拉伯语发言):公共行政是发展的主要支柱之一。此外,它也是政府响应人民的希望和愿望的主要手段。因此,埃及代表团非常感兴趣地研究了联合国秘书长关于公共行政和发展的报告,以及公共行政和财政专家组的报告。

这方面,我们要感谢姐妹的摩洛哥根据1994年举行的泛非公务员制度部长会议上通过的《丹吉尔宣言》提出的倡议。

当今社会、经济和政治各级正在经历许多激烈、迅速和复杂的转变。发展的进程面临许多挑战,如需要消除贫困,实现可持续的社会和经济发展,加强经济全球化,保护和维持环境,控制人口的迅速增长,以及为人数越来越多的年轻人找到工作机会。

所有这些无疑给国家行政机关带来压力,这些机关必须迅速和不断地适应新的变数,以便找到必要的办法解决新的和老的问题。在这方面,我谨概述埃及近年来修理国家行政机关的根本努力。

1991年,埃及政府开始执行一项全面经济改革方案。该方案的主要内容有:第一,限制国家在生产过程中的作用,这种作用在50年代和60年代扩大了。现在,变公共资产为私人资产的进程已经开始。第二,鼓励私人部门加强它在投资和生产方面的作用,因为这是经济增长的主要支柱。第三项内容是减少国家预算赤字,按照新的趋势分配资源。第四,是降低通货膨胀。第五是减少支付赤字,逐步减少关税和逐步取消对进口商品的非关税壁垒。

这项方案的执行需要国家行政机关把主要精力用于指示性规划和方案,在经济上为发展和增长铺平道路,以及造就一个适当的法律环境,使私人部门可以运作。它还必须更多地侧重收集和分析资料。这项雄心勃勃的经济改革和结构调整方案要求减少公共行政,增加私有化。这已经导致预算赤字的减少,预算赤字现在已低于2.6%。

为了满足公共行政新的作用的需要,埃及政府已经首先设立了一个负责行政发展的新的部,该部的主要任务是掌握国家行政机关的改革计划,研究现行政府结构的可行性。它的任务还包括防止工作重叠,加强工作质量,协调政府机关的活动,以及研究利用这些国家政府机关的最佳办法。

此外,埃及政府还考虑到调整国家行政机关不会造成国家在提供社会服务方面起更加消极的作用的结果。并且不会妨碍市场机制。政府已经采取了一些非常规的办法。为了解决失业问题,政府已经设立了一个独立于政府行政的社会发展基金。该基金的作用是创造新的就业机会,这在过去是没有的。它还设法帮助青年人创办新的微型项目,并且设法补贴成功的小型 and 中型项目,因为这些项目雇用的人员较多。

国家行政机关在其新的作用中面临的最突出的挑战之一是面对人口过多的问题,在家庭规划领域设立了一个独立于国家行政当局的机关。这项工作应能继续进行,而且不造成新的官僚程序。

1. 政府管理在通讯和资料收集的技术中也出现了新的作用。属于总理办公室的一个新单位成立了。通过它执行了一项务实的方案,为中央政府提供必要的服务,从而避免了一个新的中央官僚机构。这一单位已发展成为一个成功的信息中心,在中东和发展中国家占有杰出的地位。

2. 我们还集中力量训练高级行政领导人员和政府雇员。这将提高政府工作的质量。成立的中心为公共管理领域的领导人作准备。

3. 联合国在公共管理和发展领域起首要作用,从1948年成立公共管理训练国际中心之时起便是如此。联

联合国公共管理和财政方案帮助了许多经济处于转型阶段的发展中国家；此外，联合国开发计划署（开发计划署）也起了很大作用。

我们的意图不只是一一列举本组织在公共管理领域中的各项活动，而是通过比较和其他手段来研究增加其活动的手段，尤其是在各国间交流专业知识和信息方面。

尽管各发展中国家情况有所不同，但可以看到一个总的趋势：正在为经济和社会改革而利用民主和市场经济。这一趋势的成功，连同增强公共管理和发展的成就，将取决于在这一努力中我们是否承认公共管理的必不可少作用。此外，它还将取决于国际社会——联合国、捐助国和开发机构——在这些领域支持发展中国家的努力并动员必要的财政资源方面的努力。

代理主席（以英语发言）：我谨通知大会，贝宁代表要求参加关于这一项目的辩论。由于发言的报名在4月15日星期一下午5时已经截止，我想问大会是否有人反对将该代表团包括在发言者名单之内。

没有人反对。因此贝宁将包括在该名单之内。

我请马拉维财政部副秘书长奇塔耶耶先生发言。

奇塔耶耶先生（马拉维）（以英语发言）：代理主席先生，我谨代表我国代表团感谢您给我们这个机会参加关于公共管理和发展的这次重要辩论。我们认为的确迫切需要建立公共管理系统，以有效地对我们各国政府今天在世界各地尤其是在非洲所面临的挑战做出反应。

关于马拉维，我们在过去约30年中执行了若干旨在提高我国人民生活水平的发展方案。由于执行了这些方案，取得了一些成就，尤其是在1970年代和1980年代，那时我们全国经济增长率取得了显著的成就。

尽管有这些成就，贫困状况仍然是严重和普遍的。马拉维人民中的相当大一部分仍然生活在赤贫状况中。正是在这一背景下，马拉维政府把减贫作为其发展的中心议题。现在我们正在基层、区和全国进行改革以便建立能帮助政府执行减贫方案的体制。由于私营部门、非政府

组织、地方当局和地方社区在发展进程中的作用日益增大，我们也正在重新确定政府的作用。

此外，政府目前正面临严重财政问题，这些问题反过来迫使我们公共开支方面实行严格控制。政府因此正日益起一种协调作用，而不是起传统的生产物品和提供服务的作用。

在基层一级，我们在世界银行的帮助下正在训练和加强地方社区以执行和管理其自己的发展方案。在这一项目中政府的作用是动员当地和捐助方的资源。然后将这些调动起来的资源直接提供给地方社区建设基础设施，诸如学校、保健中心和水源计划。执行这些方案是地方社区的责任，必要时有私人公司、为政府组织和地方当局提供方便。维持基础设施也是地方社区的责任性。还要求这些社区对政府提供的资源做出交待。

在地区一级，大部分方案仍由中央政府通过各部执行。然而，已经做出决定加强区参政会的努力以使它们能充分承担在该级计划和执行发展方案的任务。联合国开发计划署（开发计划署）在执行权力下放方案方面正在起关键作用，这一做法旨在把责任交给各区的当地人民承担。

在国家一级，政府正在实行公务员制度改革，这将不仅有助于执行减贫计划，而且还有助于响应公众向政府提出的提供社会、经济和政治稳定、透明度和充分尊重人权等许多要求。

大会意识到，像许多其他非洲国家一样，马拉维最近经历了从一党制度到多党民主的戏剧性的政治变化。联合国在这一进程中发挥了至关重要的作用，马拉维人民对此十分感激。

然而，这一政治变化引起人们对改进政府提供的商品和服务的很大期望。此外，普通百姓今天期望充分参与决策和发展计划的执行。因此，政府正在公务员制度中进行改革，以便对这些复杂的要求作出反应。

这些改革旨在实现以下目标：第一，提高政府吸引和保留人数足够的训练有素的马拉维人的能力，以满足专业

和专门的人力需求；第二，通过主动积极的措施，例如定期审查工资和津贴计划并使之合理化来提高公务员的士气、积极性和职业道德。

马拉维政府认识到，改革是一个持续不断的进程，需要一项明确的战略性计划。为此目的，政府制订了一项《公务员制度改革行动计划》，该计划除其他事项外包括：第一，建立一个人员咨询和管制制度，根据我们最近进行的公务员人口普查的结果，将人员数据同工资总额数据联系起来；第二，确定目前正由不同的机构履行、并在将来要么取消要么合并的重复的政府职能；第三，确定那些将私有化或承包给私营部门的政府职能；第四，根据全面的工作评价作法的结果调整工资结构。

为了确保我们正在执行的改革方案的可持续性，马拉维政府正在同工会和其他有关方面的密切协作下进行这些改革。

最后，马拉维政府充分认识到私营部门正在发挥的经济发展引擎的重要作用。因此，政府开始执行一项私有化方案，根据这项方案，政府企业将在市场上出售、取消或并入政府部门。此外，政府正在开展一场积极的促进投资运动，以吸引国内外投资者。

我愿请大会放心，我国代表团密切地注视本届会议的讨论工作，我们觉得其他代表团的经验是十分有益的。我们还注意到联合国目前正在加强各会员国公共行政制度方面发挥的及其重要的作用。

代理主席(以英语发言)：我现在请德国副常驻代表发言。

亨策先生(德国)(以英语发言)：许多先前的发言者已经强调了有效和有效率的公共行政对促进一个国家的发展和繁荣的重要性。在大会第五十届续会的出色文件中，突出了一些至关重要的方面。

在过去几天中，我们讨论了将由各级公共行政机构建立的框架，以便实现经济增长、繁荣部门的活力、社会发展和环境保护。

公共行政必须建立在法治和民主的基础上。所有公共机构的透明度和责任制是至关重要的，以便同所有形式的管理不善和腐败作斗争，从而加强民间社会的责任感和团结。

除了完全赞同意大利代表欧洲联盟所作的发言外，我要介绍德国在统一以来的五年中取得的经验。当时，德国费力地执行重建行政的困难任务，其转型经济丧失了中欧和东欧的主要市场。

此外，我还要简略地为大会本届会议作准备而于1996年1月在柏林举行的关于公共行政在促进东欧和中欧国家在经济改革的作用的区域会议的主要结果。我国的经验和我们邻国的经验是挑选这一特别主题的主要原因。会议报告摘要可作为联合国文件得到，我们对此表示欢迎。

重建、改组、和改造德国东部新联邦州公共行政机构是一个持续不断的进程。从一个国家直接介入商品生产和服务的中央计划经济和中央集权的公共行政过渡到一个充分发达的国营和私营部门不是轻而易举的，它既费时又花钱多。

迄今吸取的教训证明，没有各级支助性和可预测的行政和法律机构，得不到公用事业——特别是司法制度，私营部门和公民将生活在不确定和不安全的状况中，从而阻碍发展它们的充分潜力。

民主化和人民参与作出直接关系到它们的决定的决策进程更加重要。只有自由和公平的选举才能够建立对其公民负责并致力于其福祉的政府。

重建德国东部中的第二个重要因素是改组经济的所有部门。私有化成为经济发展的关键。由于这项任务本来会超出政府及其机构的能力，因此联邦政府设立了一个信托基金，其任务是出售国营公司，并寻求私人买主和投资者，以及得到足够的资源以协助私有化公司努力建立可靠的经济和财政基础。

我国各级和东部社会所有部门的能力建设仍然得到巨额公共转帐性付款、私人投资以及技术和人员协助的支持，这并不是什么秘密。同样真实的是，除了这种从西

部到东部的资金流动,新联邦州内自己产生的投资资金、所挣的工资、支付的税款和生产的产物所占的份额越来越大。

一国人口改变其未来的意愿和能力,是成功的先决条件。如果它不动调其自己的资源,那么转付款项几乎毫无价值而且无法取得预定影响。

我只能十分笼统地陈述的这些经验,还成为我们与中欧和东欧过渡国家之间合作的基础。它们也是我们支持于1996年1月在柏林举行的关于公共行政在推动东欧和中欧国家经济改革中的作用的区域会议的原因。允许我简要地总结一下这次会议的主要结果。

会上一致同意:改革需要涵盖十分广泛的方面,包括公务员制度的结构、司法制度、税务立法、公共开支管理、行政审计、工作人员政策和培训以及私营部门作用的定义。还强调需要有多样化的国家办法以及灵活、务实和非教条性的放松管制与私有化政策的优点。与会者还一致同意:改革需要长期的战略、稳定、连续性和持续进行变革。

国家显然不会消失。然而人们需要的是一个具有牢固的民主结构的国家。一个强有力、主动采取行动的政府通常是有益的,但并不一定是庞大的。它应是一个能够聆听和交流的政府,拥有一个敏感和负责的公务员制度,其决策进程是透明的,可让公众参与和审查。

陈旧的从上到下的做法,正慢慢地被新的模式所取代,这些模式所遵循的是分散、放权和非官僚化的途径。与会者意识到大幅度的调整并非没有危险,有时会造成功能失调和各级公共行政之间的平衡失调或造成私营部门的人才流失,这只是其中的几个问题。

会议一致认为,私营和公共部门的适当运转的根本要素就是,确立和保护财产权力和劳工法律、保护公民免受官僚机构之害的权力以及明确分开各级政府之间的责任。

柏林区域会议的主要结论强调:一个国家行政体系的现代化和改革是使目前正在东欧和中欧各国进行的经济、社会和政治变革中的一个重要组成部分。尽管这些变革

出现在与我们直接毗邻的国家而且在多数情况下是彻底的,然而,我们一直意识到同样彻底性的变革也在很多非洲、拉丁美洲和亚洲国家中发生。在很多这些国家中,很难实现促进经济和社会发展所需的结构改革。他们常常需要尤其影响到人口中低收入群体的牺牲。然而在这些方面也明显看出,结构改革必须伴之以政府和行政的改革。德国一直同很多发展中国家改进公共行政的努力合作。我们了解到,这种合作必须考虑到每个国家的特殊情况以及行政体系中已确立的传统。然而有一项原则已证明是放之四海而皆准的:权力分散可大大提高对人力、社会和经济资源的有效使用。

最后,我要指出,我们确信:我们在联合国内部进行的有关公共行政和发展之间关系的审议,将有助于在我们共同的发展合作范畴内更好地理解发展中国家和过渡国家的这一复杂问题。

代理主席(以英语发言):我现在请土耳其国家组织副总干事穆罕默德·阿塔拉伊先生发言。

阿塔拉伊先生(土耳其)(以英语发言):我荣幸地在这一重要场合向大会发言。我的发言将全文印发,但由于时间的限制,我将仅限于强调要点。

土耳其在从1960年代到1990年代的漫长时间中获得了大量有关发展规划的专业知识并积累了经验。我要强调:土耳其基本上遵循指示性规划的途径。土耳其的规划同全球条件的发展并行,根据更广泛的理解而日益获得一种参与性和确立协商一致性进程的特点,把各种经济和社会政策协调进来。

土耳其议会于1995年通过的第七个五年发展计划,将涵盖1996年到2000年这一段时期,它是这种积累的规划技巧的产物。该计划强调以政策为目标、宏观水平的战略问题,为土耳其迎来二十一世纪的曙光提供了远景。

土耳其是一个具有活力的发展中国家,在1980年代期间经历了结构改革。土耳其在1980年代之后在确立各项原则及允许竞争的经济学的基础方面取得了巨大进展--开放外贸、以市场力量决定价格以及调整和开发国内金融市场。为了辅助这一进程,于1989年彻底开放国际资本流通。在这一时期还继续进行调整公共部门的努力。

在1980年之后,下列方面也取得了巨大增长:国民生产总值的增长、制造业能力的利用、出口量、制造业在出口物品中所占份额以及贸易量同国民生产总值的比率。

尽管在1980年代中出现这种发展,然而工业部门中的长期高通货膨胀、投资欠缺,尤其是未能实现促进公共和私人部门的结构变革所造成的问题,持续存在。在这种结构改革的进程中,把发展同公共行政结合起来并重新确定国家的作用的需要,已变成中心问题。

我谨表达我国代表团对秘书长关于公共行政和发展的报告的一些看法。专家小组第12次会议的报告的基本理念是公共行政和发展是不可分割的。联合国的专家们强调了全球发展战略的改变以及需要国家发挥新作用的全球范畴。公共行政的领导能力以及重点强调政府的“思维”部分,是报告的其它基本要点。所有这些要点都符合土耳其的观点。

土耳其当局已强烈地感到,在国内和全球变革进程中,土耳其需要确定国家的作用和公共行政的作用。私有化、开发新市场、下放权力和削减官僚体制都是土耳其政府的优先事项。这些问题构成土耳其发展计划和年度规划的一个重要部分。第七个五年发展计划有力地强调了着眼政策的宏观问题,并含有20个重大法律和体制改革项目。在这些改革项目中,人力资源发展占有特殊地位。还有一项有关发展国家管理和监督职能的改革项目。另外,公共服务特别是司法和社会安全工作也成为提高效率的主要目标领域。最后,还有一项旨在加强地方行政机构的改革项目。

土耳其关于涵盖1996-2000年期五年发展计划公共行政办法的报告已向各位代表提供。

显然,公共行政各级都存在着一种使行政体制更具有参与性和更加透明的全球趋势。下放权力和提高中央政府的灵活性和负责性程度已成为核心问题。在这方面,知识正在成为成功和以及时回应各方需要方式组织和管理公共机构的重要因素。在这方面,信息技术和高质量的工作人员是两个不可或缺的因素。我坚定地认为,土耳其通过成功执行上述各项改革项目,并致力于现代信息和管理做法,将以大为改善的公共行政质量进入21世纪。

联合国专家小组比集中处理单一国家问题的专家眼界更开阔。我对联合国报告所提供的这种宏观认识表示赞赏。但是,到一个具体国家执行改革方案时,一般性意见通常是无效的。在这方面,联合国应该把精力更多地集中在问题国家上,并努力就实际关切提出个案研究报告。作为这项研究的一个重要部分,联合国专家应该在改革努力前集中发现具体国家的障碍。

我认为,联合国应该更加重视各国的具体要求和解决办法。在这方面,人们应该强调国家作用和发展水平之间的联系。这是一个强有力的进程。需要进行认真和基于情况的分析,以便使每个国家都能制订最适合其发展水平的公共行政系统。

最后,我要强调对联合国改革努力进行回顾性分析的重要性。如果做了很好的回顾性分析,各国和联合国专家就能更有效地执行其各项方案。这种回顾性分析也会使联合国的未来政策显得非常清楚。

最后,我要强调,联合国现在是,今后仍将是给各国提供全球认识的重要组织。我很高兴参加了联合国本次特别会议,并同全世界的同行交换意见。我期望看到这些有意义的努力在不久将来取得成果。

代理主席(以英语发言):我现在请吉尔吉斯斯坦代表发言。

艾特马托夫先生(吉尔吉斯斯坦)(以英语发言):我要重申,吉尔吉斯斯坦政府非常重视大会本次关于公共行政与发展问题的续会。这确实是一个突出的事件,标志着大会第一次开会专门讨论发展中的公共行政问题。显然,我们是在比以往任何时候都更迫切需要对公共行政与发展作用进行重大回顾之时到达这一阶段的。

我们认真地研究了秘书长和专家小组的报告,并感激地注意到,这两份报告都提请人们适当地注意过渡经济国家的需求。吉尔吉斯斯坦同其他过渡国家一样,也面临找在各种广泛职能方面改善政府效力的重大挑战。在调整其政府系统以适应市场经济和民主化进程同时,吉尔吉斯斯坦共和国作为一个新生独立国家正在建立和加强其新型公共体制。政府面临着进行这些变革,同时保持有利于

社会稳定的现行社会经济体制最佳特点的挑战。国家当局明确意识到,过渡进程的成功和新制度的表现都取决于重新确定管理方针和加强管理。

吉尔吉斯斯坦的公共部门的管理制度正处于演变之中。在这方面,已作出各项努力,以便把本国的历史和政治传统和国际机构各项方案提供的它国经验结合起来,已经进行了若干体制改革——特别是,各部和国家机构的数目已减少了一半。

已在总统办公室内设立一个特别股来处理公共部门的改革和培训。该特别股在此领域同联合国开发计划署(开发计划署)、世界银行、欧洲联盟、国际劳工组织(劳工组织)和联合国工业发展组织(工发组织)的合作已被视为政府外交政策最高优先之一。开发计划署通过一项管理发展项目,同欧洲对独立国家联合体技术援助方案(独联体技援方案)和各专业部进行了密切合作,以便在处理眼前需要同时提供公共部门管理培训。开发计划署的培训是通过比什凯克国际管理学校进行的,其方式是为了在吉尔吉斯斯坦创造一种可持续,并及时回应人民需要的体制能力。

虽然公共部门管理政策已经制订,并将继续制订,但现在仍迫切希望对此领域的公务员进行培训和再培训。我们应该承认,政府行政和管理制度没有跟上当今社会现代生活变革的步伐。由于早些时候中央计划占主导地位,许多行政和管理人员都受过技术技能的培训,但政策分析、评估和现代执行政策方法则几乎没有得到任何强调。

现有的一项重要任务就是提高工作人员的能力以及创造一个具有现代工作表现和面向人民的、专业化和有效的公务人员队伍。

吉尔吉斯斯坦的中央政府在首都,省和地方行政机构使一种反应迅速的政府形式,它们遵守并补充上级的指示。尽管目前没有实行广泛权利下放的确切计划,我们正在努力提高区域工作人员的管理能力。这一过程是在地方进行的,包含了管理规划的许多有益的方面。

但是,仍然明显需要改善在规划、预算、监督和协调发展分析、经济管理和方案,以及地方一级的项目管理方

面的管理技巧。这可以通过在我国的北部、南部和中部各地建立比什凯克国际管理学校的自由扩展中心来作到。可以通过在不同国家促进研究访问来协助公共行政的培训,这要适应吉尔吉斯斯坦的过渡时期的经济和行政需要。这些介绍高级管理的履行可以让吉尔吉斯官员了解各国的公共部门的管理政策、制度、程序和职能,以及它们的责任的分配、解决问题的方法、工作表现的评价制度和技巧。我国官员将能够同其他政府的相应机构和公共部门的培训机构建立联系。

我们相信,拟议中的对公共部门的战略性管理进行的审查将帮助我国政府制订新的战略并为确定国家发展的优先次序建立一个适当的进程。如果联合国在下列领域中的方案能够向吉尔吉斯斯坦提供咨询服务将是有益的:信息管理和计算机、财政管理和财政机构、税收政策和行政、政府预算、会计和审计,以及发展立法和司法制度。

援助的管理和协调在吉尔吉斯斯坦是一种全新的职能,我国在这方面的需求很大。我国政府欢迎瑞士政府分摊费用的捐款,并认为开发计划署是这一领域中的领导机构。

毫无疑问,自然灾害威胁了发展进程。吉尔吉斯斯坦特别容易发生灾害,灾难的频繁发生影响了发展的结果。吉尔吉斯政府对有机会参加公共行政一体化和研究灾难的科学的全球方案表示感谢。

最后,我仅强调,吉尔吉斯政府完全了解提高公共行政系统的能力将需要加强各种机构,以使它们能够在所有方面和各级水平上有更好地表现。在最高一级,行政当局必须对管理方面的变化作出迅速反映,并有效地预见长期的发展并制订面向未来的战略。

由于联合国现在正在积极协助各国政府,我们谨支持机构间工作小组的建议,即应当协调公共行政和财政方面的所有机构间方案。但是,联合国尤其是一个交换公共行政改革与革新的经验的交流所。让它协助各国政府和各机构之间的经验交流。与此同时,联合国方案的重点应当是以行动为主,为针对会员国的实际需要。

代理主席(以英语发言):我现在请阿尔及利亚常驻代表发言。

拉马姆拉先生(阿尔及利亚)(以法语发言):在一个发展步骤日益加快和形成并指导国家行动的框架和观点发生深入改变的世界上,我们在这里的讨论使我们获得了一次有益的机会,停下来一起想一想如何能够澄清公共服务的概念和组织模式,帮助拥有众多工具的政府当局有效和经济的完成管理的任务,为其公民造福。如同其他发展中国家所作的那样,阿尔及利亚确保其公共行政当局在制订并执行其努力时发挥基本作用。

自从独立以来,阿尔及利亚的首要目标是建立构成一个稳固的国家的各种机构,这个国家要超过具体的事件和个人,这个国家被赋予为经济和社会机构奠定基础的沉重任务,这些机构的目的是要恢复和充分发展国家的财富,以便满足人民的需要。

必须承认国家在阿尔及利亚发挥的不可缺少和积极的作用。除了建立一个密集的工业网络之外,国家直接参与经济管理也使我们能够满足在教育、健康、就业和住房等领域中无法得到基本保证的人民的巨大和多方面的需求,并且甚至在我们广大领土的最边缘的角落建立基础设施。

这意味着国家在发展进程中的历史性的主导地位已经改造了我国当前的经济和社会面貌,其特征是国营部门生产了我们国内总产值的60%,并且这也影响了政府当局为解决向市场经济过渡的问题所采取的行动。

阿尔及利亚致力于进行广泛的经济改革,但这一系列现实导致我国制订并执行了这样一个发展战略,即一方面使经济符合市场的法则,同时确保在各个政府职能之间实现必要的平衡,把公共当局协调经济活动的权利同尽可能维护传统的愿望联系起来,这一传统是我国社会作出巨大努力建立起来的,国家同时要鼓励自由企业和私人的主动性。

在这方面,国家谋求实现公共行政部门所采取措施的现代化,逐步把管理和生产行动转向公共行动部门在监督经济机制的规则和适当职能方面的更大作用,保障政治和

社会稳定,本着社会正义和全国团结的精神保护社会最脆弱的阶层。因此,公共行政和发展所面临的一系列新的挑战不是削弱国家,而是重新确定国家的任务和作用的重点,国家将从此为着同样的目标以不同的方式发挥这些作用:促进社会所有人的福利。阿尔及利亚为了进入市场经济正在确定新的立法和机构性优先次序,在这一次序中,国家将在以下各方面采取行动:第一,维护宏观经济的稳定并通过重申国家在制订和执行经济活动的法律和规则方面的作用来推动经济增长,这一增长在未来将得到各个阶层的维持;第二,达成全国协商一致意见和社会内部的凝聚力,同时在今后的开发经济的不同阶层之间发挥协调利益的仲裁者的作用,以便防止社会经济的动乱所不可避免造成的沮丧导致社会的分崩离隙和边缘化;以及第三,改组国家在经济领域中的存在及其在国民经济机制中的直接参与,其方法是确定它必须在何种水平上继续参与哪些部门,以及为了发挥私人部门的主动性而必须退出哪些部门。

根据阿尔及利亚和许多其它发展中国家的这一经验,我们必须小心地对待国家作用的问题,尤其要小心处理国家发展进程中的公共行政部门。这方面,难道还要我们回顾国家在某些第三世界国家的国家建设中所起的缔造作用,作为全国团结的凝固剂?它现在仍在许多这些国家中继续起着这种作用。

减少预算赤字的必要性和我们各国共同的实现业务效益的愿望不可能得出主张缩小国家或者有系统地拆除公共行政的普遍结论的基础,这样做的代价会打乱维持和为许多发展中国家的经济和社会生活提供框架的网络。

这方面应该考虑到每一个国家经济、社会、文化和政治方面各种不同的状况,以理解行政机器的效率和效益,随后或许建议进行调整,因为良好的行政不能只有一种分析标准或者模式。每一个国家都必须根据本国特定的某些参数来评估它自己的公共行政:该国历史遗产、人民的期望、发展水平、社会结构、社会蓝图,等等。然而,如果官僚机构的危险到处都有的话,我们仍然必须承认,在许多情况下,发展中国家的问题与其说是行政过多,不如说是缺乏行政。这种“行政不足”的现象,在结构调整政策的影响下已经变得更加严重,特别是在某些非洲国家,这些国家曾经被迫缩小本国行政结构,对公共服务满足甚

至最起码的行政职能和为人口提供社会服务的能力产生负面影响,同时大幅度地减少国家促进发展的行动。

最近于1996年3月25日至27日在纳米比亚举行的关于“结构调整以提高政府的效益”的非洲公共行政和发展区域会议及时的处理了这一问题。会议的意见是,结构调整损害了政府制定和执行适当的发展方案和政策的能力。会议在其结论中建议公共部门的改革应该超出简单的预算考虑,力求加强政府满足对管理者的期望和需要的能力。

从这一角度看问题,我们赞赏秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利先生,在我们在此工作开始时的开幕词中关于优先加强政府发挥其作用和加强其效率及效益的能力的意见。这方面秘书长指出了联合国能够在该领域为会员国,特别是发展中国家提供的服务。

联合国在各会员国根据联合国行动的中立性和不偏不倚的性质而产生的信任的支持下,联合国及其各机构确实能在提高发展中国家公共行政成绩方面起重要作用。在履行联合国自成立以来所肩负的各项使命中,联合国一直努力满足会员国所表达的需要,而且在这方面,我们高兴地看到秘书长递交本届复会会议报告中所介绍的情况。联合国的这一努力必须得到推行、加强,并且适应今天和当代壮观的政治和经济变革带来的新需要。

公共行政和财政专家组在其第十二次会议上概述了本组织行动的关键领域。联合国秘书长、各基金、各方案署、特别是联合国开发计划署(开发计划署)已经根据这些新需要调整了它们的组织结构,首先是设立了发展支助和管理服务部,其次是通过一项方案,在1992-1996年联合国中期计划内促进行政和财政工作。应该让那些可以采用其服务的会员国更多的了解这些结构和它们提供的援助机会。

因此希望本届复会能够帮助协调联合国内外采取的所有各项倡议,并且刺激新措施,以帮助发展中国家建立在成绩、公平性、效益、透明度等方面都能达到期望的标准,并将能够成为帮助被管理者的积极力量的那种公共行政。

代理主席(以英语发言):我现在请白俄罗斯常驻代表发言。

廖丘先生(白俄罗斯)(以俄语发言):首先让我感谢秘书长提出关于公共行政和发展的详细而全面的报告(A/50/847)。必须承认,大会这次复会会议选择的课题是一个热门的课题,一个政治家、公务官员、商人、科学家和社会广泛阶层的代表们都很有趣的问题。

几百年来,公共行政在社会的全面发展中起着关键作用,而且在很大程度上,它在国家中的主要职能没有发生变化。它首先作为雇主和工人关系的渠道,其次,它为经济所有各方面的有效运作创造条件,以及第三,它创造一个立法和规范基础,以管理所有各方面的社会活动。因此,国家具有塑造整个社会发展的真正工具。

当然,所有的国家不论大小,都有他们自己的传统和在公共行政方面的宝贵经验。应该赞扬这次会议的组织者召集这样一次具有代表性的会议,交流在公共行政领域的经验和成就,并且决定联合国在该领域今后的作用。

白俄罗斯政府为自己制定了进行经济改革,从计划经济走向以社会为方向的市场经济的任务。可以毫不夸张地说,在向市场关系各进入世界经济系统的过渡时期中,公共行政的效力是我国整个国家成功改革的关键因素之一。因此,我们十分重视参加这次复会的工作。

今天,在我国,公共行政制度的改革正以下列方式进行:采用刺激生产和商业活动的经济手段;改革国家经济部门,强调尖端和高技术部门;改造银行部门;创造条件刺激长期资本投资和吸引外国直接投资,使工业企业现代化,并且创造新的竞争性市场架构;改革对公民的社会保护制度;等等。

在过去两年中,这些措施已取得了某些积极成果。具体的说,共和国执行的严格货币和财政政策连同对企业家们的支持已使通货膨胀从每月30%至40%降至今年年初的3%至4%。现在已能谈论通过经济办法控制通货膨胀。通货膨胀率的下降连同其他措施已制止了周转基金的贬值,对经济有积极影响并降低了信贷利率。在这之中出口企业其积极作用,共和国的总出口量1995年比1994年增加了70%以上,达到40亿美元。

在过去几年中还第一次制止了民众实际薪金和实际货币收入的灾难性下降。1995年薪金增长率和消费物价指数同1994年比较为94.4%。根据政府对共和国1996年社会经济发展的预测,国内生产总值将达到178万亿卢布至180万亿卢布,这是1995年的100%至101%。平均每月通货膨胀率应为2.5%。农业生产总值预计将增加1.5%至2%。1996年总出口量将增加8.5%。

白俄罗斯共和国政府在执行这一任务中遇到严重困难,主要是由于大大缺乏具有市场经济的主要技术知识和对国家管理的作法的合格的管理人才。另一造成不稳定的因素是合格人才的外流,尤其是公职官员流向私营部门。因此,加强国家管理的潜力是白俄罗斯在国际技术合作总的优先事项。根据专家意见,共和国在这一领域——人员培训、转让高级技术、管理——的需要的30%可以得到满足。在这方面,我们应指出联合国开发计划署(开发计划署)的积极经验和将国家项目系统用于技术援助,这样便能训练本国专家和管理人员达到国际标准。

联合国欧洲经济委员会在广泛的问题上向转型中的国家提供协商和咨询援助,作出了巨大贡献。尤其是该委员会在使能源部门现代化和改进国家运输政策方面给予我们很多帮助。我们还必须指出白俄罗斯同国际劳工组织的长期和有效合作,该组织定期派遣专家到明斯克,在改善白俄罗斯劳工立法和使其符合市场和生产关系的需求方面提供咨询。

我们正在同国际金融团体和世界银行进行有益的活动。因此,在过去两年中国际货币基金组织(货币基金组织)以两笔贷款的形式提供了两亿七千多万美元的捐助,世界银行也提供了1亿7千万美元的贷款。此外,白俄罗斯政府正在制订一些使经济走出危机的措施方案,这一方案已得到货币基金组织的初步同意。

这一方案规定了广泛的措施,执行这些措施已正在取得积极成果。在今年下半年,我们看到通货膨胀水平大幅度下降。在税收和预算政策领域,尤其向表明可能消除预算赤字,预测将从1995年的3.2%降至2.6%。遵从货币基金组织的建议,白俄罗斯政府逐步增加对住房和公共服务的补偿额,我们还正在一起为社会保护制定机制。

我们希望同这些联合国系统为改进公共管理以确保经济稳定发展和中欧和东欧各国迅速转型而进行的成功合作将继续和加强。

我们认为大会可以帮助传播向转型中国家提供技术援助以改进和发展公共管理的各组织的积极经验——而不只是联合国系统中同经济领域有关的各专门机构。我们肯定这次会议能在联合国中为这一问题找到更多的资源。我有信心这次会议所有会员国提高公共管理和发展效率寻找新办法方面作出更大贡献。

代理主席(以英语发言):现在我请毛里塔尼亚总理的组织和公共事业管理顾问迪亚洛·乌斯马尼先生发言。

乌斯马尼先生(毛里塔尼亚)(以法语发言):首先我感谢联合国大会第五十届会议复会审议公共管理和发展问题,由于管理和发展同人民生活密切联系,本组织对这一问题十分关心。

象大部分发展中国家一样,毛里塔尼亚公共行政面临在独立后建立一个民族国家的需要。我们必须迅速组织民间社会,并建立适当的机构以处理国家所承担的责任,以便确立国家主权并确保公共秩序和个人与财产安全。

由于缺乏国家资本,以及实际上不存在任何私人储蓄,我们不得不控制经济的关键部门,建立了新的财政、贸易和生产机构。

作为总雇主和经济活动的决策者以及重新分配财富和发展成果的工具,国家因此成为发展的总引擎,承担了公共权力和生产的职责。

国家介入生产活动,加上其他因素——特别是1970年代的干旱,采矿部门的崩溃和贸易条件恶化——使国家面临严重的经济困难。

为了扭转这一局势,自1985年以来,我国政府在我们的发展伙伴的帮助下制定了一项庞大的结构调整计划,这项计划目前正在1992-1996年时期的经济政策中执行。

在这一方面,为了实现结束国家介入这一目标,结构调整得到了权力下放和体制发展政策的支持,这项政策着重于行政现代化和建立多元化民主。

1985年开始的调整给毛里塔尼亚提出了一个重新确定国家作用的问题,这是在关于公共行政和发展这一本届会议的主题的辩论中的一个至关重要的问题。

毛里塔尼亚的经验是建立在这样一种信念上的,即在中东国家牢固地建立民主是一个通过国家的深刻更新来满足的需要。我们认为,没有一个法治的国家,就不可能有民主,没有一个充满公共服务感和重视公民的作用并关心其期望的行政机构,就不可能有法制国家。

因此,国家在巩固其传统的公共行政管理机构作用的同时,必须在其控制和管理经济活动的任务中发展与经济代理人和基本的发展代理人——地方集体、商业与民间社会其他成员——发展新的伙伴关系领域。这意味着国家必须适应发展进程的需要,在这一发展进程中,公民是一个行动者,或者更好是一个伙伴。

从这些观点出发,并按照毛里塔尼亚总统马维亚·乌尔德·西德·艾哈迈德·塔亚先生阁下制定的计划,我们开始执行一项使国家脱离生产部门的新政策。这样做的方法是制定一部鼓励投资法规和国营公司私有化计划,以及改进国营企业。我们接着开始解除对贸易和兑换的控制。

以各种方法整顿体制结构。在城市和农村行政区——全国共有208个——一级恢复的权力下放形成了基本发展的框架。1991年以公民投票方式通过了一部新宪法。被认可的政党、多元化的新闻界和两院制的立法机构开始运作。主要的决策中心得到计划、规划、贯彻和监督政府行动的工具,从而得到加强。

制定并执行了一项管理国家工作人员的政策。这项新政策旨在管理公务员并监督工资总额。这项政策通过以普通法为基础的竞争建立了招聘透明度,并确定专业培训作为开发人力资源的方法和论功行赏作为公平的奖励制度。

体制结构的整顿也涉及到财政管理,通过整顿财政部、特别是海关、征税和公债部门结构加强了财政管理。在技术和决策一级,政府机构和私营部门经理正在协调他们的活动。

已执行的社会政策将基本教育中的上课出勤率提高到76%以上,同时提高教育质量,确保保健和基本的保健,以及促进收入不高的人买得起药品。正在执行一项保护儿童及其母亲的广泛计划。正逐渐地向城市和农村地区人民提供电力和通讯。公路和港口网络正在建造或更新。设立了一个全国环境委员会,国家和非政府组织获得批准,其中一些已开始运作。最后,正在建立一个全国环境基金。

毛里塔尼亚继续加紧努力发展一个促进发展的行政机构。这就是为什么我们欢迎国际社会越来越关心发展中国家、关于非洲问题的马斯特里赫特会议和专门讨论我们最关心的议题的大会本届会议的特别主动行动。

这种对公共行政及其在发展中作用的共同关心将使我们能够更好地协调与我们的发展伙伴的行动。这种关心肯定会取得更好的结果,如果资源的调动能够提高我们各国的吸收能力,要做到这一点就必须更好地确定我们的需求并使之条理化,以及加强我们制定、执行和评估我们的发展方案的能力。在这一方面,必须让私营部门参与制定、贯彻和评估发展政策和方案的进程。

应该在国营部门和私营部门建立合作,以便掌握和利用源源不断地信息。

技术援助应该通过有效地转让才能和专门知识来在执行方案的过程中发挥支助作用,从而加强国家专门知识,而国家专门知识是指导发展任务中的关键因素。

我们将通过加强公务员制度培训机构的项目而以扩大管理培训措施来加强我们的能力。在这方面,我们设想在私营部门开办公务员培训学校,并让公务员花在私营部门工作;私营部门的工作人员反过来也将在公共行政和培训学校中过一段时间,以深入了解公务员制度的文化和目前的规则与程序。此外,国家各主要培训学校及其在私营部门中的对等单位,将能够为公共和私营部门提供管理培训。

关于伙伴关系,国家可要求私营企业资助或共同资助、管理或共同管理公共项目和设施。它还可以考虑到具体的地方情况和因素,向诸如非政府组织、协会或机构以及地方遣交对公共服务的管理。

区域合作促进资源的汇集和寻找适当的解决的办法,将回应可持续发展的挑战。

在结束之前,我要为大会本届第50次会议作一点积极贡献,即赞扬通过一项大会借此作的两件工作的决议。首先,我们认识到公共行政在发展的重要作用并使各会员国承诺把公共行政的改革列入其国家发展计划并设立国家机构以便在足够高的级别处理对公务员制度的改革,使其能够更有效地行动并实现理想的变革。

其次,我们的目标在于利用如下的国家和社区间机构所提供的人员培训、研究和专业职业的潜力:国际公共行政研究所、国家行政学校、非洲公共职能研究所和国际行政科学研究所、以及联合国系统和世界银行的有关机构,从而使它们成为技术和财政援助的框架,以满足各国根据国家专业知识的必要发展而明确阐明的需求。

代理主席(以英语发言):我请卢旺达公共行政部办公室主任维亚内-顺巴舒先生发言。

顺巴舒先生(卢旺达)(以英语发言):我代表卢旺达政府和人民,感谢有此机会与大家分享我们继本世纪野蛮的种族灭绝之后再重建我们的公共行政方面的经验。

我愿重申前面的发言者的看法,即通过有效和高效率的公共行政而实现的良好管理,是任何国家发展所必不可少的条件。

卢旺达历史的特点是内部冲突,它最终形成最近的战争即1994年毁灭性的种族灭绝。该现象的直接后果是大约7分之1的人口被毁灭,其中大多数人属于具生产力的劳动大军;公共和私有基础设施和设备被摧毁;包括公务员制度、司法和地方行政等机构崩溃;经济活动、尤其是农业和工业活动受到严重挫折;1、2百万人作为难民而逃亡;前难民自发的从邻国流入,数量难以忍受;存活下来的人口显然丧失能力、受到冲击、情绪低落及失去动力。

在所有的这些问题中,于1994年7月19日成立的全国统一政府面临着如下艰巨的挑战:恢复和重建一个受战争摧残的经济、恢复向受创伤的人口提供基本的社会服务、应付种族灭绝造成的破坏稳定脆弱的政治联盟和可巩固内部和平与稳定、以及消除前政权的逃亡士兵形成的可怕的军事威胁。

另一方面,政府面对着毁灭性的障碍,其形式为被赶走的政权所掏空扫光的国库;前政权被打败的军队所集结份子的威胁的;彻底被摧毁的公务员制度;与已被打败的前政权有联系的外国敌对政府的干涉。

满怀勇气、希望和自立精神的新政权,已开始重建公务员制度。这种重建公务员制度的初级阶段的特点,是对种族灭绝政权后的危机作出紧急和临时的反应。我们认为,幸运的是这种紧急阶段现已接近结束。现在应思考、重建、改变和重新指导公务员制度,以迎接下一阶段重建国家的挑战。这是这次有关公共行政和发展的发言的中心主题。

我首先提到目前公务员制度的问题。在最近这场战争结束时,前政权逃离我国。政治精英分子、军队和公务员制度中的大部分人也逃走。他们计划、执行和参与了种族灭绝,不敢面对其罪恶行动的后果逃往邻国。他们还说服大部分农民与他们一起逃跑。

结果,卢旺达的公务员制度现在拥有一批全新的工作人员。虽然填补公务员制度中较低级别职位相对容易,然而中级和高级职位却很难填补。雇用只是临时权宜性的,结果不同的级别中现在存在的着不平衡现象。低层由于过度雇用无技术的工作人员而正在膨胀。而对于中级的专业和技术人员来说,则人手不足。高级别的主任级别最近则根据所需要的教育情况而雇用了工作人员,但他们却没有充分的管理经验。

正在形成公务员制度由具有不同背景的公务员组成,他们在流亡时期在邻国获得其技能。从长远来看,这些不同背景的混合将产生具有丰富的相互得益交流性的公务员制度。从短期来看需要协调和控制各种差距。一些受雇用的公务员应有必要的教育背景和管理经验。还有一些应有教育方面的资格但却无管理经验。另外一些深具亲英传统,而其他一些人则是由比利时殖民和独立后法国的影响所形成的亲法传统的产物。

所继承的公务员制度的作法根植于世袭制之中。过去的政权接受并鼓励根据个人的、政治和亲缘标准而雇用、提升和调动公务员的制度。各部长在公务员制度中任命工作人员,而如果部长改变了,则公务员也改变。

这种制度保证了对部长的忠诚,但不能具成本效益地提供服务。新的政府上任时曾试图建议一种基于成绩的公务员雇用制度。这意味着根据以具体的资格和经验所衡量的能力而任命官员。

旧的制度并未要求为完成具体任务而设立具体职务。基于成绩的新制度则要求确定工作说明,这反过来需要某种应具备的条件和经验。预计新旧之间、基于亲缘的雇用制的遗迹与基于成绩和专业能力的雇用之间应有紧张状态则是正常的。

我所指明的公务员制度面临的三个问题-公务人员大批逃亡;需要溶合新公务员的经验以及旧的政治雇用制和新的以成绩雇用标准之间的紧张状态-可以说是卢旺达所特有的。

大多数非洲国家的公务员制度都经历了人材流失,但程度都 不及卢旺达所经历的严重;大多数非洲公务员制度都应付吸收返回的流亡者的问题,但都没有达到在卢旺达所看到的程度;大多数非洲公务员制度都需要对付亲缘关系对雇用的影响,但与卢旺达的情况不同,成绩是一种受保证的标准。

卢旺达的公务员制度存在一些其他问题,这些问题是非洲公务员制度的通病,它们是大多数非洲国家公务员制度的共同特点。我指的是庞大和笨拙的体制,极低的工资和薪酬,公务员制度生产力水平低下。虽然造成这些特点的旧政权可能容忍它们,但负有振兴、重建和发展任务的新政权不久就认识到,继承下来的公务员制度是一个迟钝的工具,无法用它来实现其目标。

如果要实现卢旺达政府雄心勃勃的复兴和发展方案,就必须重新塑造公务员制度并把它改造成同贫穷、疾病和无知作斗争的可靠工具。如果要正确地改造目前的公务员制度,人们就必须了解其弱点,并建立一种未来公务员制度的前景:即取代目前的公务员制度。如果这种未来公务员制度的前景得到正确阐述,公务员制度的功能就会得到提高。

我国未来公务员制度的前景简单明了。这种前景如果要指导行为,就应十分突出,并象地平线上指引三位智

者的群星那样闪闪发光。对目前公务员制度进行的审查表明未来公务员制度的以下6个显著特点。

第一,卢旺达公务员制度应该规范小、成本效益高并十分合理。第二,它应以明确阐明的使命和目标为动力。第三卢旺达公务员制度内部的任命要认识到卢旺达社会过去对妇女的歧视,并将以公共部门各级适当提拔妇女为目标。第四,任命卢旺达公务员将以才干出众为基础,而不考虑种族、人种、性别、宗教和其他特征。公务员制度将给士气高涨的干练工作人员提供充足薪酬和补偿。这些工作人员将是具有创造性和创新精神的解决问题者。第五,卢旺达公务员制度应该充满为人民服务的道德,以铲除贫穷、促进社会福利与民主化和提高生活水平为目标。它应以满足客户需要为动力,十分灵活并分散权力,以便最大限度地及时回应人民的需要。第六,卢旺达公务员制度应该以透明方式从事其各项活动,并应对民主体制并最终对卢旺达人民负责。它应中立和不偏不倚,并应勤奋地为现任政府服务,而无论其政治和其他信仰如何。

我们已经确定一项十点计划,以便改革和重新塑造公务员制度,并考虑到它实现一种士气高昂、成果丰硕、及时回应人民需要和负责的公务员制度前景。提议采取的措施有:振兴培训中心;制定和执行培训方案、尽量在最低水平上调整结构和重新装备;制定工作人员福利方案;修改《公务员制度规约》;使公务员体制和职能合理化;使人事档案和信息系统实现现代化;制订工资和薪酬级别;采纳面向成果的管理办法;培训女管理人员并提高妇女参与管理的程度。

除了调整公务员制度的结构外,全国团结政府还忙于巩固国家安全,确定种族灭绝罪犯,并重新安置流离失所人员。应该认识到,种族灭绝的鬼魂正象雾一样笼罩在卢旺达头上。除非天开雾散,否则解决发展问题的前景就仍然模糊不清。大批种族灭绝嫌犯都关押在原计划容纳较少人数的监狱中。司法体制在战争期间受到了破坏。为确定住在国外的种族灭绝罪犯而设立的国际法庭成效不佳,因为它国应在组织、财政和业务上遇到障碍而陷入瘫痪。

尽管遇到所有这些问题,但卢旺达司法系统正在得到振兴。为了加快司法程序,最近向议会提出了一项法案,

该法案把种族灭绝嫌犯分为四类。种族灭绝策划者将被判处死刑,被指示时杀害其邻居的贫穷农民则将被判处较轻的刑期,条件是必须对其可恶罪行表示悔过。

我国政府愿借机会感谢协助它恢复司法系统的国际社会成员,并感谢那些搜捕逃到其境内种族灭绝嫌犯的国家—例如,喀麦隆和赞比亚。

所有难民遣返家园过去是现在仍是政府的主要目标。包括总理在内的政府最高领导人访问了位于邻国的难民营,向难民再次保证,返回家园者都平安无事,他们的安全将得到保证,而且他们将能够重新拥有其财产。为返回家园的难民还保留了一些公务员工作。但是,这些努力都受到前领导人的破坏,而大多数前领导人都涉嫌犯下种族灭绝罪。

最后,我要表明,负责领导创新和加强国家公共行政的公共服务部自发生战争和种族灭绝以来,一直在努力尽量实行其任务。虽然有效的公共行政是管理战后卢旺达的基本工具,但行政体制已成为1994年痛苦事件的重大受害者。

因此,必须恢复和加强公共行政能力,以确保公务员制度对人民需要负责并提供高质量服务。卢旺达公务员制度必须有效、干练并对卢旺达人民负责,而且还应支持持久经济增长和可持续发展。

我国朝此方向作出的努力本身并不够,因此必须进行国际合作,在公共行政促进发展的能力建设方面支持我们本国的各项努力。

在联合国公共行政方案框架内为提高我国公务员制度效率而从事的各项活动都非常重要。鉴于我国国内的公共部门能力受到战争和种族灭绝的破坏,因此需要得到外部援助,我们要求联合国系统加倍努力提供这种援助。

代理主席(以英语发言):我请匈牙利负责公共行政的政府专员伊姆尔·费雷贝伊先生发言。

费雷贝伊先生(匈牙利)(以英语发言):我很高兴能够参加大会本次复会,阐述我国在公共行政与发展领域的经验。

正如大会所知道的那样,匈牙利是一个制度在过渡中的欧洲国家。在过去5年中,我国公共行政在政权发生根本变化时发挥了作用。1989年和1990年脱离前集权一党制度的根本性变革是一场行政革命,而不是一种简单的行政改革。这场革命的焦点是改变公共行政的基本职能、作用和结构。公共行政的体制方面得到强调和突出,而业务方面则退居其次。我们制订了国家的基本法律和民主框架,但有时却忘记公共行政的业务和管理问题。

在所谓行政革命的政权变化期间,匈牙利是面临建立新型地方和中央公共行政与政府类似历史性挑战的中欧和东欧国家之一,这种政府以从民主选举中获得合法性。中央政府和地方自治的新制度适当地支持了市场经济和法治基础的迅速发展。但是,这个新系统在过去五年中的运作经验也暴露了一些不足之处,这些不足之处早晚要得到纠正。

一个主要的不足之处就是新制度的基本框架不精确,这是因为匈牙利缺乏经验和作准备的时间。在新的框架里,尚未完成对国家和地方政府任务的详尽的修改。没有把足够的注意力放在简化行政程序、改进行政效率、减少官僚程序和加强控制机制。

由于具有最高级技术的专家离开了公务员制度,以及对培训剩余人员和新的公务员没有予以多大重视,行政工作的质量没有改善。为了纠正这些不足之处并且为新世纪中的新任务作好准备,匈牙利政府开始了全面的行政改革,确定了长期的目标,并且也为近期规定了目标。

在完成了匈牙利的行政革命的任务之后,我们现在正在准备改革公共行政机构,主要重点是管理方面。新的重点是简化程序、精简机构和进入市场,以及注重结果和对表现进行评价的公共管理之类的管理问题。

我谨强调,加强公共行政的管理方面并不意味着忽视法律或民主方面,这些也是非常重要的。我认为,有些海外作家有时过分强调并夸大了公共行政的管理方面,而一些欧洲作家夸大了法律和民主的方面。匈牙利的观点是,公共行政的所有三个方面—管理、法律和民主三方面—都是非常重要的,可以进行协调。

至于匈牙利改革的长期目标,公共行政机构应当裁减,同时提高其效力和质量,以便能够圆满完成各项社会和经济任务。公共行政机构为提高效率应当以尽可能低的费用达到预想的效果,而不是出于其本身的官僚主义目的进行运作。如果可靠和熟练的公务员不仅能够满足专业的需要,而且也能满足经过民主程序替换的政治家的要求和行政客户的需求,高质量就能得到保证。

在匈牙利改革的第一阶段,公共行政机构应按照不同的阶层的需要进行裁减。我们赞成进行有区别的裁减。这一般意味着减少行政任务、组织和人员,同时在必要和有道理的地方进行增加。因此,匈牙利既需要进行裁减,也需要进行增加。

应当完成各组织的一体化和协调的过程;在匈牙利,必要的职能,尤其是政府的管制职能在今后应当得到加强。应当采取提高公共行政机构的效力和质量的最初步骤。这需要对公务员进行组织良好的培训和教育,使他们为危机的管理和欧洲的一体化做好准备。

能够以不同的方法达到匈牙利改革的长期和短期目标。我谨谈谈两种方法:行政方法和市场经济方法。

行政方法包括修改和裁减方案和人员;放宽规定和条例的改革;共同,而不是单独或彼此对立的进行权力下放、权力分散和权力集中;行政组织的协调和一体化;以及更好的组织行政工作和信息制度。

公共行政机构中也能够采用的私人部门所使用的市场经济的解决方法也可被当作额外的辅助措施。这些市场机制并不是改革公共行政制度的主要手段,只是作为辅助手段。这些措施包括成本效益分析、外包合同、私有化、减让性和更多的征收服务费,等等。

对公共行政感兴趣的组织、专业和学术机构以及行政专家正在讨论对匈牙利公共行政机构进行改革的广泛的筹备草案。各党派也正在对行政改革的长期结果和重要性进行讨论。如果我们要进行稳定的行政改革,我们必须使各党派不仅对现政府,而且对较长时期内的各界政府达成协商一致意见。

匈牙利赞同绝大多数代表所表示的意见,我们广泛同意所提出的各项建议。我国代表团完全同意决议草案,这主要因为其中所包含的及时和非常平衡的建议,其中有许多也符合匈牙利本身的21项改革方案建议中的主要趋势。

我现在将不宜读这21项建议,因为它们明天上午就会发表。

代理主席(以英语发言):我现在请马耳他常驻代表发言。

卡萨尔先生(马耳他)(以英语发言):马耳他欢迎本次复会讨论公共行政在发展中的作用的的项目。本次会议强调了公共行政在促进经济增长和可持续发展方面的重要作用。公共行政的效率和财政管理能力确保了一个能够有效实现更广泛的社会目标和满足我们公民的个人需要的公务员制度。

马耳他也欢迎秘书长的综合报告(A/50/847);专家小组的报告(A/50/525);非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比、中欧和东欧区域会议的结果;以及泛非公务员制度部长会议1994年《丹吉尔宣言》,该宣言促进了本届会议的召开。

前所未有的全球性的政治、经济和技术改变对整个国际社会以及我们每个国家及其人民产生了广泛的影响。公共行政未能免受这一进程的影响,它也不应当置身事外。

在我们所运作的每个国家的社会里尽管可能存在着具体的国情,但是毫无疑问有许多其他的情况、问题和顾虑是相同的。

在这方面,联合国协助各国政府提高其公共管理能力并产生和传播全球信息和经验的情报交流所和面向服务的催化剂的作用是极其重要的。联合国发展支助和管理服务司的贡献是值得赞扬的,因为它的方案强调公共部门管理的4个基本要素:管理和行政能力;公共财政和资源的动员;国家执行的发展方案的管理;以及公共和私人部门之间的伙伴关系。

我国首相爱德华·费内奇·阿达米博士今年早些时候在向马耳他公共服务高级管理会议发言时强调,马耳他政府继续重视1987年开始并从那以来成功进行的公共服务的改革。

主席先生,鉴于你呼吁大家的发言要短一些,我们将向各代表团提供一份有关马耳他公共服务改革的论文,该论文是我们发言的一个组成部分,我们要求把它列入本次复会的记录中。

我谨在这里简单地描述一下我们同其他国家相同的经验--即一些年来我国的公共服务机构必需作相应调整的不同的过渡阶段。

1964年9月21日取得独立之后,马耳他的公务员制度在马耳他从殖民地走向建国的过程中起了关键作用。虽然这一制度是殖民当局为一个不同的社会设计,而且限于殖民当局指定的某些具体领域,但是马耳他的公务员制度为新生国家的发展作出了贡献,它为某些重要国内部门和在建立新的服务部门,包括外交事务,提供了连续性。

更加重要而且对我们今天的主题有关的是,马耳他的公务员制度热情响应把马耳他经济从一个以军事基地存在为基础的经济变成一个以工业、旅游业、商业船坞修理和农业为基础的经济挑战。这一经济变革时期还伴随着其他部门的改革。在大多数情况下,公务员制度成了执行改革政策的工具,并且受到这些改革对整个马耳他社会作用的影响。

因此,新的经济部门中出现的职业机会给人们对于公务员这一职业的看法带来了变化。同样,改革、投资和中等、技术和高等教育中出现的新机会开始对该制度能够得到的人力资源的质量产生影响。在此期间,公务员制度中也执行了某些改革方案。然而,这些改革主要集中于薪酬、等级和分类以及服务条件的问题。事后看来很明显,这些改革在机构建设这一重要领域作得不够,但是这一需要当时并不那么明显。

在马耳他独立后发展的第二个阶段中,政府对经济的直接干预增加了,建立了一些半国营工业,强化了管理。这两项发展对公务员制度都有影响,它们既扩大了授予公

务员的权利,而且政府在经济中比重的增加对私人部门中的机会也有影响。这些因素加上机构性和社会压力的其他因素,增加了对公务员制度的压力,影响了公务员制度的能力。

1987年政府更替后,现任政府根据和解、团结和辅助的原则,并在加入欧洲联盟的基础上,实行了一项广泛的政治、社会和经济改革方案。目前的改革方案应该被放在这样的背景中看待。该方案承认公务员制度虽然附属于国家,但又是一个单独的国家机构,有它自己的服务道德、专业特征,和它在马耳他政府体制中作用的明确设想。

无效的管制和负责机制,不断的批评、管理发展的不足,以及最优秀人员离职投入私人部门的情况,已使公务员制度被忽视而且士气低落。1988年初,政府设立了公务员制度改革委员会和业务审查,授权它们审查公务员制度,并且提出公务员制度更新和再生的方式。

四大主要影响领域已被确定为:公务员制度作为马耳他治理体系中的一个机构而不是一个孤立的团体;该公务员制度现有力量的基础上发展,恢复公务员制度的机构结构;质变革的进程制度化;以及使领导结构及其更新和发展 and 有效行使的工作制度化。

改革纲领中提出的各项目标是不可分割的,并且得到这样的承认。实现一项目标的进展取决于实现其他各项目标的进展情况。执行工作不能零敲碎打。它必须采取整体方针,考虑到经济及社会权力分散的广泛改革,新的服务部门的发展,以及高等教育机会的增加。

当时采取的许多倡议突出了任务的范围和规模,同其他国家和我们交流的经验是一致的。这些包括重新思考现存的组织结构和提出作用规定;修改现有的立法和提出新的立法,以反映辅助作用;提出一套咨询技术基础设施;在变革管理和商业再设计中提出持续的发展倡议;设立地方政府以加强公民权力;改组人力资源作法和程序;执行新的工资结构,把96个工资级别减少为20个;以及提出试用所有公务官员的一套道德手册。

改革倡议的宣传在公务官员、政府机构、商业界和全体公民中形成高度期望。人们期望在相对较短的时间

内看到改革结果,产生了立即对现的巨大压力。必须看到,这一进程是一个逐渐演变的进程,不能立竿见影,特别是因为这些变革倡议都是在公共部门的日常行政管理同时进行的,而不是与此独立的。

在从旧到新的过渡中,重新制定人的努力方向是一个关键因素。行为问题的管理仍然较复杂的挑战之一。改革没有偷赖的办法。变革是必涉及重新审查已经固定的价值和办法。遇到抵制是不可避免的。保持如此规模的变革势头,同时又要处理好该组织的管理和日常行政事务,最大的挑战可能就是在这两者之间困难地保持平衡。

同国际社会其他国家的公务员制度一样,我国的公务员制度已经面临通讯和咨询技术革命的严峻挑战。政府已经在提供必要的基础设施和培训方面作出了巨大的投资。在这方面将要克服的主要障碍可能是思想状态如何适应未来的撞击。

不论在国家中还是在联合国各会员国公务员制度之中动力、伙伴合作和成就是推动改革的力量。

这一代公务员制度比它任何前任都更多地看到各制度间的合作。这种发展的出现不仅是因为经济的全球化和通讯革命的,而且也是因为各国更加密切地协作协调政策,以便实现全球目标,从根除某些疾病到确保婴儿与儿童得到充分的营养,同打击国际毒品走私到管制军火流动,以及从统一数字和标准到促进世界和平。

在所有这些不同的领域中,我们的公务员制度必须相互合作。我国已经积极投入这些领域和其他领域中的国际合作。在加入欧洲联盟的过程中,我国参与了不同部门有结构的对话。在我们同英联邦成员的协作中,我们不仅分享一个共同历史的遗产,而且分担未来的挑战。在这方面,马耳他荣幸将在本月后期主办两年一次的英联邦协会公共行政和管理会议1996年会议。

我国政府本着看待国内公务员制度改革努力的同样精神看待这些倡议,同样只是一个重新改造和巩固服务概念的新意愿的精神;一种在我们接近2000年时能有一个更加美好的世界的理想极力鼓舞的精神。

下午5时45分散会
