



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
14 June 2000  
Chinese  
Original: English

## 2000 年实质性会议

2000 年 7 月 5 日至 8 月 1 日，纽约

临时议程\* 项目 13 (b)

经济和环境问题：公共行政和财政

## 联合国公共行政和财政方案专家组第十五次 会议的工作情况

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告载有 2000 年 5 月 8 日至 12 日在联合国总部举行的联合国公共行政和财政方案专家组第十五次会议的主要结论和建议，会议专门讨论了“全球化与国家”的主题。专家组审议了全球化对国家的作用和运作的影响，国家为尽量扩大全球化的益处和尽量减少其负面影响在体制和管理方面作出的回应。专家组在进一步审议全球化带来的边际化效应时，还讨论了全球化进程对国家和全球经济治理体系的影响，并提出了一些建议。

专家组根据授权，还审查和评论了 2002—2005 年中期计划草案次级方案 7.8（公共行政、财政和发展），并提出了建议。它还审查了 2000—2001 年现行方案预算，并对下一两年期的方案预算提出了建议。

最后，专家组评论了联合国秘书处经济和社会事务部公共经济学和公共行政司开展的重大活动，即为公共行政和财政的能力建设建立区域机构联机网络、题为“公共部门现状”的报告、拟议的非洲公共行政章程，以及在公共行政和发展领域改进与联合国其他基金和计划署、特别是开发计划署的关系，并提出了建议。

\* E/2000/100。

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	3
二. 建议 .....	4-27	4
A. 需要经济及社会理事会采取行动的建議 .....	4-11	4
B. 提请理事会注意的建議 .....	12-27	4
1. 需要联合国系统采取行动的建議 .....	12-19	4
2. 需要各国政府采取行动的建議 .....	20-27	5
三. 专家组第十五次会议的工作 .....	28-125	6
A. 全球化与国家：概览 .....	28-40	6
B. 在体制上对全球化作出的反应 .....	41-52	7
C. 在管理方面对全球化作出的回应 .....	53-74	9
D. 全球化与经济的治理 .....	75-95	12
E. 关于公共部门指标的讨论摘要 .....	96-102	15
F. 关于非洲公务员制度章程草案的讨论摘要 .....	103-106	16
G. 联合国为公共行政和财政的能力建设建立区域机构联机网络 .....	107-110	16
H. 联合国开发计划署和世界银行介绍情况 .....	111-114	17
I. 审查联合国公共行政和财政方案 .....	115-125	17
附件		
2002-2005 年中期计划草案：方案 7（经济和社会事务）订正案文 .....		19

## 一. 导言

1. 联合国公共行政和财政方案专家组第十五次会议于 2000 年 5 月 8 日至 12 日在联合国总部举行。经济及社会理事会 1967 年 5 月 24 日第 1199 (XLII) 号决议决定联合国公共行政和财政方案应时常由专家开会进行审查, 审查应顾及联合国系统所有方案的公共行政方面; 专家的报告应提交理事会审议。根据该项决议, 专家组每两年举行一次会议, 并已成为理事会在公共行政和财政领域的职司委员会。

2. 在大会举行关于公共行政和财政的第五十届会议续会 (1996 年 4 月 15 日至 19 日) 后, 按照大会 1996 年 4 月 19 日第 50/225 号决议, 第十三次和第十四次专家组会议分别于 1997 年和 1998 年在纽约举行, 以协助执行大会在其续会期间作出并载于第 50/225 号决议的各项决定。专家组第十三次会议着重讨论了重新进行国家规划、实现国家体制现代化以应付新的挑战的问题。专家组第十四次会议则集中讨论公共政策的制定与执行的问题。秘书长就大会第 50/225 号决议的执行情况提交了一份报告 (A/53/173-E/1998/87)。专家组第十四次会议建议秘书长对该决议的执行情况进行一次五年评估, 并在 2001 年将评估结果经由理事会报告大会。大会第 53/201 号决议赞同这项建议。联合国经济和社会部门的总方向是加强国际合作, 并在世界迅速实现全球化、国与国之间相互依赖关系日益加深的情况下促进发展。鉴于联合国在解决世界经济全球化问题上所处的独特地位, 专家组第十五次会议着重讨论了“全球化与国家”的问题, 审议了全球化如何对国家的作用和运作产生影响, 在体制和管理上作出哪些类别的适当反应, 以尽量扩大全球化的益处, 尽量减少其负面影响。

3. 在这一背景下, 并结合执行大会第 50/225 号决议, 专家组会议审议了以下与全球化和国家之间相互关系有关的主要问题:

(a) 全球化和国家: 概览。专家组广泛讨论了全球化的内容和进程及其对社会、特别是对国家、私营部门和民间社会的影响; 国家对全球化进程的回应; 全球化和全球性体制以及国家各部门为应付全球化所作的准备 (见 ST/SG/AC.6/2000/L.5);

(b) 在体制上对全球化作出的回应。会议集中讨论了那些促进人的发展的性质。具有全球意识的政府设立或改革了一些机构, 以便观察迅速变化的情况, 促进政策创新和政策对话, 加速决策进程, 它们为了制订长期可持续战略而愿意接受短期的失败; 专家组也审议了它们的经验 (见 ST/SG/AC.6/2000/L.6)。

(c) 在管理上对全球化作出的回应。发展中国家政府面临着既要继续努力维持国家的稳定又要适应全球化的双重挑战。这次全体会议从加强国家管理社会经济增长的能力以及创造一个有利于民间社会兴旺发展的环境的角度, 讨论和审查了公职人员为因应全球化所必须发挥的作用 (见 ST/SG/AC.6/2000/L.7);

(d) 全球化与经济治理。专家组还讨论了影响国内和全球经济治理体制的进程。专家们确认有必要调整国家经济治理体制以利用经济全球化的潜在好处, 避免其潜在的负面影响。专家们的结论是, 必须改革国家政策、体制和管理体制 (见 ST/SG/AC.6/2000/L.4);

(e) 公共部门的指标。专家组第十四次会议建议联合国公共行政和财政方案为收集具体国际可比性的公共部门数据详拟一个框架。因此, 根据这一要求, 向专家组第十五次会议提交了一份关于公共部门指标的文件 (见 ST/SG/AC.6/2000/L.2);

(f) 各国公共行政简况。根据大会第 50/225 号决议和专家组第十四次会议的建议, 联合国秘书处经济和社会事务部公共经济学和公共行政司与国际行政学会合作, 对国家一级的重要资料进行了调查, 以了解对发展中国家公共行政的现状和历史背景。已向

专家组第十五次会议提交了抽样简况，供其审议和评议（见 ST/SG/AC.6/2000/CRP.2）；

(g) 审查联合国公共行政和财政方案。会议审查和评议了 2002—2005 年中期计划草案方案 7（经济和社会事务）的次级方案 7.8（公共行政、财政和发展），并提出了建议。会议还评议和审查了该次级方案 2000—2001 年的订正方案预算，并对 2002—2003 年方案预算提出了建议。除这些项目外，还介绍了非洲公务员制度宪章、为公共行政和财政的能力建设建立区域机构联机网络以及加强联合国公共行政和财政方案与联合国系统其他实体、包括联合国开发计划署之间的现有合作安排（见 ST/SG/AC.6/2000/L.8）。

## 二. 建议

### A. 需要经济及社会理事会采取行动的建議

#### 建议 1

4. 专家组建议在作出一些修改后通过 2002—2005 年拟议中期计划方案 7（经济和社会事务）的次级方案 8（公共行政、财政和发展）。有关修改见以下附件一。

#### 建议 2

5. 专家组建议其第十六次会议于 2002 年第一季度举行，并建议可通过缩短会期来让尽可能多的专家参加会议，以便有更广泛的地域代表性。

#### 建议 3

6. 专家会议建议宣布某一天为联合国公务员日，以赞扬公务员为地方、国家以及全球社区提供服务的价值和功效，由秘书长颁奖以表彰为促进公务员的作用、威望和影响力所作出的贡献。

#### 建议 4

7. 鉴于与体制和管理方面的发展有关的经济和社会发展问题极为重要，专家组认为应大力加强它与经济及社会理事会等重要机构和政府间机构的关系和相互联系，并认为专家组的意见可使经济及社会理事

会关于经济和社会发展事项的审议工作获益匪浅。为提高效率，它建议理事会审查专家组的地位和报告安排。

#### 建议 5

8. 专家组建议联合国设立适当机制，使会员国负责公共行政的部长和/或高级官员有机会定期讨论共同关心的主题并交流经验。

#### 建议 6

9. 专家组建议理事会通过其附属机构对各国经济治理体制进行比较分析，审查最佳作法，以便支持各国进行有效经济治理的战略。

#### 建议 7

10. 专家组建议理事会在其议程中列入有关经济治理问题的讨论，为那些为管理各专门机构主管的不同职能领域建立的全球经济治理体制提供政策指导。

#### 建议 8

11. 专家组建议理事会认真考虑扩大非洲各国公共事务部长已开展的工作，考虑制定联合国公务员制度宪章范本。

### B. 提请理事会注意的建議

#### 1. 需要联合国系统采取行动的建議

#### 建议 9

12. 专家组非常赞同由经济和社会事务部编辑一份关于公共部门现状的经常性出版物，其中载有关于公共部门的基本数据、各国公共行政概况以及对新出现的涉及公共部门的问题进行的分析。

#### 建议 10

13. 专家组建议联合国应定期收集、分析和公布有关公共部门的数据，并适当分析其变化和趋势。这些数据包括公共部门就业情况、各级政府的支出以及这方面的税收支出的数据。

**建议 11**

14. 专家组建议，为筹备对大会第 50/225 号决议的执行情况进行五年期评估，秘书处应向各会员国收集其公共部门取得进展的资料。它还建议各会员国考虑指定一名负责公共行政的高级官员参加报告的讨论工作。

**建议 12**

15. 专家组支持为加强联合国系统各组织间在公共行政领域的配合、合作与协调而采取的主动行动。它还注意到为促进经济和社会事务部、开发计划署和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）之间的合作与协调进行的协商取得了积极成果。此外，它欢迎开发计划署和世界银行对它们在这一领域开展的活动进行的介绍。

**建议 13**

16. 专家组建议联合国支持非洲各国政府制定和执行其本国的公务员制度宪章，并寻找途径来支助和鼓励其他地区采取同样的主动行动。

**建议 14**

17. 专家组完全支持和赞同发展红利项目的行动计划，即为公共行政和财政能力建设建立区域机构联机网络，并将其作为在这一领域利用信息技术开展合作的机制。它强调有必要通过加强发展中国家和转型期国家各部委、全国性的公共行政学校和机构利用信息技术获取数据、信息和培训的能力，来扩大该项目的影 响。

**建议 15**

18. 专家组建议联合国协助各国政府建立必要的谈判能力，以准备参加全球经济治理体制的谈判。

**建议 16**

19. 专家组敦促联合国协助各国政府调整其国内经济治理体制（政策和机构）以因应全球化进程，包括支助提高发展中国家和转型期国家制定和执行政策的能力。

**2. 需要各国政府采取行动的 建议****建议 17**

20. 专家组建议所有发展中国家和转型期国家在人力资源和社会资本方面进行投资，因为这是财富最大的来源，也是社会和经济发展的最重要因素。

**建议 18**

21. 专家组建议所有各国政府、特别是发展中国家和转型期国家政府优先注重加强其制定公共政策和管理公务员制度的能力。

**建议 19**

22. 专家组建议公务员应接受在国家级、国家以下各级和国际一级开展工作的培训，并参加领导才能的培训。各国政府应建立公共部门人事体制、政策和职业发展的框架，以便吸引、保留、培养合适的人员并调动其积极性，将其能量用于公益事业。

**建议 20**

23. 专家组认为各国政府应采取紧急协调措施，加强本国的道德基本建设，采用包括绩优津贴和业绩基准在内的综合机制，以清除腐败并在国内和国际上普遍提高公务人员的标准。

**建议 21**

24. 专家组敦促各国政府为制定公共政策拟订一项战略性办法并建立必要的能力，以便充分利用经济全球化带来的潜在机会。

**建议 22**

25. 专家组还建议各国政府把建立其调控能力作为处理经济与政治力量不平衡问题的基本步骤，因为这种不平衡限制国家的自治权和主权。

**建议 23**

26. 专家组建议各国政府在确认多国公司在推动全球化进程中发挥的日益重要作用的同时，为政府与多国公司之间的合作建立适当的体制机制。

### 建议 24

27. 专家组建议各国政府考虑制定统一的方法，改进公共部门数据的提供及数据的完整性。

## 三. 专家组第十五次会议的工作

### A. 全球化与国家：概览

28. 二十世纪最后二十年发生的一场施政和公共行政革命方兴未艾。在强有力因素的驱动下，即时通讯、降低贸易壁垒和世界资本自由化赋予全球化新的意义，而技术进步是最明显的强有力因素之一。全球化趋势实际上由来已久。在 1980 年代和 1990 年代初，伴随着主张私有化、放松管制、取消官僚机构和权力下放的政策共识，出现了强烈反对国家的言论和制止和扭转政府增长的运动。人们的看法发生重大的根本性转变，现在基本上用消极的眼光看待国家和中央政府，而 1950 年代和 1960 年代，它们被普遍认为是社会经济发展的必要推动力。

29. 在过去几年中，显然逐步放弃了此类极端立场。在第 50/225 号决议中，在呼吁各国政府加强其公共行政和财政管理能力的同时，呼吁支持面向市场。1997 年，专家组第十三次会议在其报告 (E/1997/86) 中指出，“强有力的市场和强有力的国家绝不是两股对立的力量，而是真正互补的，是实现经济繁荣和社会正义的必要条件”。

30. 专家组第十五次会议同意这一观点，并将该观点作为其审议工作的出发点。专家组强调，国家在确保履行若干关键职能方面起着不断变化但持久和关键的作用，因为私营部门和有组织的民间社会不能适当地履行这些职能，其中最重要的任务包括：维持法律和秩序；促进和保护人权和财产权；建立和保持公平的比赛场地，以及对私营企业、个人创造力和社会行动有利的环境；建立和维持社会安全网；赋予公民民主施政的权力；在国际、国家、国家以下各级促进和推动社会对话；在日益多元化的当代社会中，调解争端、缓解冲突及调和相互竞争的文化或利益。

31. 最后但并非最不重要的一点是，需要强有力的国家来保护社会上的儿童和老弱病者；消除对少数群体的社会排斥；确保更公平地分配文明带来的舒适便利和福利，而技术进步和全球化能使所有人享受到这一切。全球化当然不是万应药。全球化有许多局限性，但也带来各种机遇。经验表明，全球化在全世界分布不均。专家组得出的结论是，实际上全球化的好处和代价及有利和不利之处在国家和国际二级分配很不均衡，这有助于说明有强大和明智国家的重要性。国家必须要有英明的战略，以便能够有效地处理迅速变化的紧急情况，并使变革之风对自己有利。

32. 国家在世界某些地区迅速倒退使发展中国家、特别是转型期国家对处理全球化时代中的迅速变革毫无准备。在过去十年中，这种倒退还进一步加剧了世界上许多最迫切的问题。根据最近发表的开发计划署《人类发展报告》，以及在专家组第十五次会议进行的辩论，这些问题可归纳为：

- 贫穷率剧增与社会资本减少有关；
- 穷人与富人、强者与弱者、有技能与无技能者以及与外界有联系者与同外界隔离者之间的差距迅速扩大；
- 有组织的犯罪和腐败增加；
- 全球自然环境恶化。

33. 在全球日益相互依存的时代，这些趋势对民主施政的质量和活力构成潜在威胁，而且从长期看，还可能危及经济稳定与和平。在辩论过程中，一些与会者间接提到眼看各国分为贫富两类的危险。专家组认为，可通过有力的国家行动和全球合作避免这一危险。换言之，这突显出国家在使国际社会承诺一致努力有效地处理这些问题方面所起的关键作用。

34. 专家组呼吁各国政府和政府间组织进行合作，加强各自努力的互补性；期望世界各地的大学和学术界为关于目前备受关注问题的辩论提供新的创新见解；赞成采取基础广泛、跨学科的办法处理其议程上的问

题；欢迎请经济专家参加第十五次会议，因为它认为这极大丰富了辩论内容。

35. 专家组认为，远见、接受变革、接纳新思想以及认识到人类的迫切需要和政治觉悟对迎接二十一世纪的挑战至关重要。上个十年给人们留下一系列仍待解决的问题。人们现在日益一致认为，1980年代期间和1990年代初奉行的政策不仅无助于解决这些问题，而且往往使之更糟。例如，据世界银行说，“从1996年至1998年，每日生活费少于1美元的人数增加了3%，现在为13亿人”。

36. 这些遗留问题和困境突出表明发展中国家和转型期国家面临很多很复杂的问题，有助于表明快速处理、进行缩减和过度依赖狭隘的技术官僚解决方法的危险。此外，还使人们日益认识到有各种不同的办法和战略，而不是只有众所周知的“万应”解决办法。因此，在经济合作和发展组织关于“未来施政”的高级别会议上，来自27个会员国的高级政府官员和主要国际组织代表最近讨论了不同的文化和政治形势如何需要不同办法的问题。

37. 专家组同意这一观点，但也想提醒注意，按要 求制订的办法需要有判断工具、决策能力和体制建设，以便与国家和国际的社会和企业合作伙伴进行探讨、基础广泛的合作和协商，这给各国政府提出了重大挑战。联合国系统各组织可通过技术援助和交流信息推动这一进程。但需要政府采取主动，而这取决于国内有强有力的政治领导和承诺。

38. 关于此问题的讨论突出了能力建设任务的复杂性。专家组第十五次会议已将此项任务作为所有发展中国家和转型期国家的头等优先事项。能力建设是非常难理解的概念，可将其视为发展人力资源和加强体制的结合。对发展中国家和转型期国家的政府而言，这意味着共同努力挖掘管理和解决问题的潜力。开展能力建设需要在一些不同领域中有丰富的知识，有高级技术技能；在政府和公务员中培养廉政、高道德水准和专业精神，有多种技能和人际交往能力，因为这在生机勃勃、各不相同和要求很高的社会经济环境中

极为重要，如今公务员制度必须在这种环境下运作。但在此情况下，还需要考虑其它方面，并将其纳入支助发展中国家和转型期国家能力建设的方案活动框架中。其中一个方面是必须突出善政问题，另一个是必需建立社会和人类资本。

39. 专家组认为，可通过改善施政和更有效地管理来赋予国家权力，以消除全球化不可避免地限制国家作用这种观念，制订明确的反应办法，满足确保消除全球化产生的任何不利影响，利用全球化优势，造福于全人类。一个强大而明智的国家是未雨绸缪的国家，也是一个采取行动弥合贫与富、强与弱及有技能和无技能者之间日益增大的差距的国家。

40. 一个强大而明智的国家是讲廉政、透明和实行责任制的国家，是非常胜任的国家，能够在国家和国际两级与工商界、工会和民间社会组织建立强有力合作伙伴关系；通过把职责分散到基层行动者培养地方主动性，并且有能力进行指导和管理；强调与民间社会和国际社会的联系。专家组认为，一些人可能认为上述是过于雄心勃勃的议程。但专家组认为，国际社会在二十一世纪初面临的各种问题很重大，很复杂，其要求不亚于此。用与会者的话说，恰好需要具有远见的行政当局。专家组本着这种精神强调，必须改善公务员职业的形象，呼吁确定公务员日，在国家和国际一级歌颂公务员对社区的宝贵价值。

## B. 在体制上对全球化作出的反应

41. 在讨论对全球化的体制反应时，专家组着重讨论了下列问题：(a) 全球化如何影响政府机构；(b) 政府如何进行结构调整以对全球化作出反应；(c) 可从不同政府所作的反应中吸取哪些经验教训；(d) 可对加强体制提出哪些建议，以便有效地对全球化带来的机遇和困扰作出有效反应；及(e) 国家级机构如何能够做到开放、面向未来、反应灵敏、训练有素并与公民建立联系，同时为私营部门和民间社会留出空间。

42. 当前的全球化是具有巨大威力和影响力的技术、经济和政治力量的独特组合，在全球、国家和地方各级的经济、社会、政治和文化事务中对公共和私人

活产生巨大影响。全球化对国家及其伙伴行动者产生影响，但有利用全球化力量的远见和资源的人也积极或消极地利用全球化并决定其进程。然而，全球化的多重影响各种各样，势不可挡，任何集团或部门都无法控制或阻止它。鉴此，一系列公共和私营部门及民间社会的行动者对全球化作出反应并操纵全球化；出于好的或坏的动机推动全球化；全球化给某些社会经济群体带来好处，但伤害了因受其影响而变得更加脆弱和丧失更多权利的其它群体。可通过阐述全球化在发达国家和发展中国家/转型期国家中产生的十分不同的影响来看待此二分法；同样的，也通过以下方式——如果说不更注重这种方式的话——来看待它：指出全球化在任何国家中可以进入全球市场并获得知识和技术的人和不能这样做的人之间造成的不平等权力关系。国家和国家内的各部门和有关集团竞相以各种方式作出反应，它们的成功似乎首先取决于其资源情况和是否作好准备；反言之，取决于是否在制订及时有效的反应战略方面准备不足。

43. 专家组认为，对全球化未雨绸缪的政府具有如下特点：(a) 愿接受不稳定、不明确和变化；(b) 坚持责任制；(c) 着眼未来；(d) 对全球化采取未雨绸缪的办法；(e) 鼓励基于信任的施政；及(f) 满足能力建设的需要。重点不是更强或更弱的政府，而是明智的政府——拥有除其它外处理全球化问题的战略制度，而且私营和公营部门之间以及国家、国际及地方和中央各级政府之间相互往来并建立灵活的合作伙伴关系。

44. 讨论指出，政治、行政和经济改革必须联系起来，以便有效地对全球化作出反应。但鉴于各国的经济、社会、政治、文化和技术状况不同，各国政府应付全球化挑战的方式显然差异很大。显而易见，发展中国家和转型期国家比发达国家更需要加强国家（但方式不同）。在发达国家，类似的改革需要导致国家的重大演变。但如果国家不太成熟，则在巩固机制以确保其完整以及为满足全球化需要而改革或重新设计机制方面面临更多的挑战和问题。视机构支持改革的能力，改革在不同国家（发达国家和发展中国家）取得

了不同程度的成功。自相矛盾的是，最需要改革的国家是体制能力最弱的国家。

45. 处理自相矛盾的一个办法是，政府首先考虑和分析全球化如何影响国家的作用和运作，然后认真评估国家的需要和优先事项。此后，每个国家必须制订自己在体制上和运作上作出的反应，以便最大限度地增加好处和减少消极后果。显而易见，联合国和其他任何政府间组织都不能提供一个万应解决办法或任何灵丹妙药，只能通过方法学的办法提出建议和/或提出可能采取的战略和改革途径，设法披露国家在哪一级和在何种程度上必须履行的主要职能。这些问题无法以抽象或笼统的方式得到适当解答，而结合私营部门、民间社会、国家和国际环境来解答。

46. 专家组指出，国家培养对全球化作出有效反应的能力有若干关键前提条件，其中包括：(a) 政治进程与行政进程积极结合，以及有理解全球化并对其作出反应的机制；(b) 领导人和实施者真正正视变化；(c) 维护和促进所有公民的基本经济权利和社会权利的能力，把减少不同的社会、经济、区域和少数族裔群体之间的不平等以及管理经济和政治权力的使用或滥用作为施政的最终目标；及(d) 有履行以下核心职能的能力：维持法律和秩序；遵守法治；透明、负责和民主的做法；创造有利于企业和增长的环境；减少不平等；满足穷人、被忽视者和易受伤害者的特殊需要。

47. 在此情况下，有人提出，要想到以下关键问题：哪些体制安排适于管理全球化？持续改革需要什么资源？应使用什么业绩指标来监测和评价改革？还有人建议，必须根据以下指导原则作出并改进适当的体制安排：(a) 通过加强施政体制及加强政治家有求必应、秉公办事和承担责任的准则，促进民主施政；(b) 在公职人员和公务员中强调为公众服务和履行使命的理论；(c) 分析全球化的益处和危险，以衡量成本效益并阐明三种危险：政治不稳定的危险失业率升高、边缘化和贫穷加剧的经济危险；社会资本和公务员减少的社会危险；(d) 查明穷人/受忽视人享有合法代表权的各项内容及其获得代表权的机会/影响

力；(e) 注意不要抵毁公务员制度/公务员，知道如何以积极的方式对抗国家，因为破坏性太大的攻击会在无意中毁灭脆弱的国家。

48. 有人指出，对体制发展采取技术官僚性太强或纯粹经济增长的办法使体制战略脱离社会经济和政治环境，而体制战略的目的是促进这一环境。此类办法使国家体制丧失了与最重要社会问题有机关联。这些问题包括人类堕落、贫穷及日益扩大的不平等，尤其对发展中国家造成压力，各国必须共同予以处理。人们认识到，这些战略不会解决贫穷问题，事实上可能会加剧不平等。因而更加需要投资教育、保健、增加社会资本和加强施政能力。同样，有人警告说，国家精神和实际权威正因无人质疑市场经济的优势而受到破坏。更危险的是，目前对这一优势的采取态度使国家放弃其不应退出的关键领域变得合法化。

49. 会议讨论了不同领域中的期望全球化的有关问题：政治（人权、民主行动等）、环境、经济（减少贫穷、消灭不平等）和社会（信任、社会资本和丧失凝聚力）。国家在调和和实现这些期望方面具有独一无二的作用和责任。领导人应在制订切实可行的目标过程中，认真聆听人们的期望并对其作出反应。利益集团只谈它们想要的东西，而不考虑整个社区将会付出的代价。因此，国家的作用是平衡和管理不同的期望和要求，满足各群体加入和参加决策和制订目标进程的需要。

50. 专家组认为，体制反应的战略必须从根本上立足于巩固民主、法治和参与办法，以使公民在概念和运作上重新利用国家机制，并让所有国家利益有关者和部门参与。

51. 专家组得出的结论是，设法实施上述战略并全面理解和预作准备的政府可能认为把体制发展的重点放在以下具体方面颇有助益：(a) 建立和加强管理变化的机制；(b) 支助特别智囊团和政策规划单位；(c) 借鉴其它方面的经验；(d) 建立和加强具有包容性、参与性和分权性质的决策机构（在机构内及其与公众的接触中）；(e) 致力做到高效率、及时、有效和开

放；(f) 建立和加强机构以赚取收入、实现增长和打开内部市场；(g) 建立和加强提供社会服务的有效机构；(h) 促进获得技术和进入因特网；(i) 在各部门建立和加强与外部机构打交道的协调中心；(j) 建立和加强谈判能力，以处理各种争端并培养对话文化；(k) 建立基于政治多元化、包容和专业精神的机构。

52. 现已达成一种共识，即没有可靠民主机制的全球化、特别是在发展中国家和转型期国家，有导致或助长不可持续状况的危险，此类状况是政治不稳定、公民不安全和腐败的温床。施政机构的信誉完全取决于这些机构负责任、有透明度和为人民着想，而这与世界进步、和平和实现社会经济发展同等重要。

### C. 在管理方面对全球化作出的回应

53. 在管理方面对全球化作出的反应包括安排工作的技术、新的制度和进程以及方便用户的提供公共服务方法。信息技术使政府工作的方式产生了变革，使公共部门有可能大幅度提高总体效率与效力。然而，专家组认为，各国政府对全球化作出回应的要点在于发展其人力资源的能力。为了能够实现此种发展，人力资源开发和体制建设是国家在管理上对全球化作出的回应取得成功的关键。所有其他要素均取决于这一基本前提。

54. 专家组指出，政府使社会作好准备以便在接受全球化挑战的同时谋求繁荣方面，可以发挥重大作用。公共服务部门正在以与过去不同的方式进行自身改革，以此因应全球化。专家组审查了公共服务部门职员在加强国家对社会与经济的管理能力以及创造一个有助于民间社会兴旺发展的环境两方面所能发挥的作用。

55. 公共服务的概念适用于多重政府层次（超国家、国家、地方），包含经选举产生和未经选举产生的官员以及政府和非政府组织。公共服务部门在应付全球化方面所面临的重大挑战包括处理以下因素：复杂性和不确定性增加、价值和职业行为不断变化、对知识型工人的争夺更激烈、更加关注尊重人权和机会均等问题，以及需要有强有力领导能力和远见卓识。

56. 在管理体制方面，专家组着重讨论了技术革命对各种体制与关系的影响。它提醒人们注意一个普遍的错误认识，即认为管理方面的革新仅仅只是技术的改进，不涉及各种过程与程序。而过程和程序与技术同样重要。它进一步强调必须实行一种创新性的管理文化，在发达国家和发展中国家的公共行政领域发展并使用可持续的管理工具和做法。

57. 关于在管理方面对全球化作出回应，公共行政部门需要使政界人士和公务员更具自主性，同时又更加负责。这并不意味着要使一个群体与另一个群体彼此对立，而是应该通过诸如健全的议会、合理的审计程序、各种管理合同以及总体的社会控制等途径来行使责任；为了达到这些目标并成功适应全球化，每个国家都需要寻找本国的道路。一个国家不应过分依赖国外的意见，而应学习他人的经验并通过全国辩论来进行内部协商。最终的责任只能由各国自己来承担。

58. 东欧和中欧各国已经历了基本的转变、巩固、现代化以及最近的调整。它们的情况被用于突出说明一些经验教训。尤其是，“大震荡”办法因产生反效果而被摒弃，“试验性”办法也是如此。所得出的结论是，最好的办法是“边做边学”，并采取一种更加“以需要为准”的办法，同时考虑到具体的情况和文化并利用国内的专门知识。人事政策一直是东欧的阻碍因素。随着年轻一代进入公共服务部门，这种状况应该改变。

59. 在提供和保障服务方面，全球化提供了机会，而在对付文盲和犯罪方面，全球化带来的问题。通过采用新技术，各国可以采用新的培训方法，帮助边远的地区和民众，并在其经济、财政和投资甚至社会政策中使用更加相关的资料来发展其政策分析能力，以此加快发展。加强与各大学和私营部门(特别是跨国公司)的联系在这方面也可以有所帮助。

60. 专家组在探讨在管理方面对全球化作出回应问题后，提出了许多意见和设想。与会者明确地一致认为，全球化并非没有价值。相反，象大自然的力量一样，它使那些有能力利用它促进发展的国家获得了好

处；它对那些毫无准备的国家则是有害的。与会者还指出，全球化进程并非只有一个，而是存在多个；通向现代化的道路并非只有一条，而是有许多条。然而，多数与会者一致认为，这一趋势将持续下去，而且也是各国不能忽视或逃避的一个挑战和责任。各国所面临的问题首先是，必须清楚地确定挑战，在公共政策方面作出正确的论断。与会者广泛赞同以各个具体国家、区域或分区域的社会政治、文化和经济状况作为每次具体分析各种需要和制定解决办法的出发点。

61. 然而，从公共战略、政策和方案方面对各国需要进行此种深入分析并制定解决办法的能力极其缺乏。有人说，在非洲，制定政策和进行管理层次的公务员严重不足。只有塔形结构的最底层才人员过多。在论及前苏联各共和国时，人们必然会提到，这个共产主义国家的崩溃留下了一个“能力荒漠”。在世界许多地区，可以毫不夸张地说，存在着一场不仅影响到公务员职业、而且影响到公共服务本身的深刻危机。专家组指出，这场危机是一场极为严重的挑战，转型期国家和发展中国家尤其需要迅速予以处理。专家组的各项建议就是源于这一基本结论。

62. 作为总体能力建设规划的第一步，与会者建议组建一支能够有效地对未来进行规划的干练战略队伍。有人强调，对未来的规划不应被视为一项纯粹由技术专家进行的脑力工作。除了技术上的投入外，应让政治领导阶层、商界甚至是非政府组织的代表发挥重大作用。必须强调，民间社会的作用是极其重要的，但它是对一个能真正代表普遍意愿和利益的民选政府的补充。专家组强调，民间社会要有效发挥作用并为公众谋利，它就必须行事透明，并且在所有时候都担

63. 与会者确认，人力资源的开发和体制的建设是密切相连的。这一过程应从重新确定国家作用和国家干预模式开始。的确，即使是国家的形式和结构也不可能与过去相同。19世纪欧洲的中央极权和官僚式国家在一个民主化和全球化的时代是完全不合时宜的。鉴

于过去二十年间的事态发展，我们应设想建立一个在三个相互作用的层面开展运作的国家：国家或联邦（与以往一样）；省级或地方（基本上遵循附属原则）；以及国际层面，它为不断增加的国际制度（世界贸易组织（世贸组织））等驱动，此外还有超国家层面（如欧洲联盟和其他区域实体）。

64. 应对公务员进行培训，使其能够在这三个层面的任何层面开展工作。在这方面最重要的是，需要对领导阶层进行培训。发展中国家和转型期国家政府能力薄弱的另一个重大原因是缺乏熟悉国际协定、条约和制度运作情况、了解世界并拥有技术技能的经济学家和专家。作必要改变后，这也适用于权力下放。权力下放并非总是会产生预期的结果，这在很大程度上是由于缺乏合格的人员。

65. 在国家一级，人员裁减也造成了损失。在许多发展中国家中，它加速了国家能力的削弱，并加剧了人才的流失，人才不仅流向私营部门和非政府组织，而且也流向西方。必须制止这种人才流失。由于大多数发展中国家和转型期国家的迫切需要，亟需开展的一项优先工作是建立一个公务人员结构、政策和职业发展道路的构架，这一构架应能吸引、留住和培养适当的人才，并激发他们的积极性，使其能够把精力用于公益服务。在这方面所需要的是拥有必要才干和技能并具备适当价值观、态度和道德品质的人。同样，应该强调的是，一个简单的构架无法适合所有国家的需要。

66. 在讨论过程中，各方在若干重大要点明显意见一致。首先，关于态度、价值观和道德品质，专家组表示关切人们谈到的腐化威胁不断扩大的问题。腐化现象在许多国家中正成为“一种生活方式”。专家组敦促各国政府强化各自国家的道德基础。在政治方面，伴随腐化现象出现的是利用公共领域，为基本上属于私人性质的目的服务。公务员常常由于薪金很低而且没有按期支付，因而被迫在为国家服务与满足家庭基本需要之间作出选择。世界各地的经验证明了这样一句话：“廉价的公务员会使国家付出高昂代价”。

67. 但是，专家组告诫说，如果不同时相应提高工作业绩，那么提高公职官员的薪金不会产生适当的结果，而且可能会产生反效果。首先，提高业绩要求协调一致地采取行动，做法是：(a) 就职前和在职期间进行培训；(b) 调职和轮换；(c) 终止任人唯亲制度；以及(d) 严格择优征聘、委任和晋升（同时照顾到平权行动）。

68. 第二，关于能力和技巧，人力资源管理和开发政策必须注重以金钱和表彰的方式奖励有业绩和绩优者。在制定本国的制度时，各国应权衡下列两方面的利弊：(a) 权力集中制度与权力下放制度，以及(b) 终身制与不同国家（多数为发达国家）所采用的各种形式外部承包制。有一点是明确的，要想恢复公共服务部门的职业精神，国家就必须停止充当在万不得已时提供就业的雇主角色。

69. 第三，新的公务员必须掌握以前公务员不必同等程度地掌握也不具备的新的交流技能。其中包括调停、谈判和人际交往技能、促使更多不同阶层的行动者参与并融入决策过程的能力、语言技巧和技术知识。

70. 第四点最为重要。这就是，鉴于培训所需的资源稀少，政府必须确定优先培训领域，其中可包括：政策制定能力；资源管理能力（包括财政和信息资源）；公共服务提供能力（尤其是教育和保健）。专家组还指出，培训不应仅限于公务员，它还应包括政界人士和民间社会成员。所希望的是，在公共服务的价值多年来完全让位于个人利益和贪婪之后，人们能通过这一过程重新意识到这些价值。

71. 与会者在以下问题上达成了一致意见：

- 必须不断学习，要有全球技能并交流经验；
- 关注全球化进程中的失败者：它们无法改变自己，而且将被弃置一旁；
- 信息技术很可能会导致出现虚拟政府，致使与民间社会的接触很有限；

- 必须进行广泛的内外勾通交流，使国家能够调节受全球媒介影响的公民和伙伴的期望；

- 要留住合格人员以及在更大环境中争抢稀少的专门技能很困难，但却是必要的。

72. 专家组表示强烈支持这样一种意见，即必须在公务员个人生活与工作之间实现更好平衡。专家组认为，人力资源的开发要求给公务员时间，让其思考、探索并在地方和全球两级进行交流。专家小组表示关切，随着电子治理、虚拟公务员和外部承包的出现，国家的作用可能缩减，以致于缺乏预见和管理信息技术革新的能力。如果国家因缺乏技能和能力而无力评估技术趋势，那么它将是脆弱的。它可能不得不依靠它本应加以管理的那些组织。

73. 专家组一再对“一刀切”解决办法深表怀疑，并强调必须视情采用具体办法来满足各个国家的不同需要。联合国可以帮助制定各种指导方针、“核对表”、个案研究和其他参考工具，供发展中国家和转型期国家使用。同样，可以利用“看法调查”来判定在私营部门、服务用户或公务员自己的眼中，所提供服务的数量或诸如腐化和任人唯亲等问题的严重程度。为了提高整个公共部门的业绩水平，专家组强调必须根据有关基准进行适当的监测和评价。它要求制定培训方案，使之成为公务员职业发展的一个不可分割的组成部分，为变革作准备，并注重对雇员周围环境的了解，包括对新闻媒介作用的认识。它进一步强调了那些注重绩优、流动性和积极性、以此强化了公务员的能力和道德观的人事政策的作用。联合国可以通过政策咨询和信息交流来帮助订立此种政策的指导方针。联合国也可以帮助各国政府制定能够符合并满足其各种需要及不同社会经济和文化环境的各种框架。它还可以采取行动，支持各国政府为加强职业精神作出的努力，并帮助制定全球公务员制度的标准。

74. 专家组在结束讨论时提请注意以下几个重要问题：

- 公务员既负责政府战略的执行，也是最早受改革影响者。他们是这些改革取得成功的关键。我们如何才能确保他们支持变革而不是损害变革？

- 过去的经验证明，培训是有价值的，而如果接受培训的人没有返回公务部门，则培训也是一种资源的浪费。应该采取何种行动来使培训成为行政部门有效适应全球化的一个有用工具？

- 公务员是在公共行政中领域成功地利用全球化好处的关键：应采取何种战略来吸引并留住最好的人才，同时充当模范雇主来增进机会平等？

## D. 全球化与经济的治理

### 主要特点

75. 专家组依循秘书长编写的报告，讨论了全球化与经济治理之间的关系，重点放在经济全球化及经济治理的有关概念和问题、不同的经济治理机构在经济治理方面的作用、国家和国际经济治理制度。

76. 全球化的进程不是自动的，而是立足于政府有意识的决策。经济全球化是以国家为基础的经济制度跨越国界的进一步融合。推动经济全球化的是市场自由化和技术发展方面的决策。全球化的主要特点是相对国家的国内生产总值而言，贸易流通、外国直接投资和资本流动有所增加，产品和资本市场跨越国界实现一体化。全球化基本上可视为一个对政治和社会有重大影响的经济现象。没有单一的令人满意的计量尺度：虽然一些区域得到的全球外国直接投资比额最少，但这并不一定表明它们向世界市场开放的程度低于二十年前。

77. 专家们发现全球化在若干方面与以往的一体化阶段不同。首先，跨国交易的速度、数量和密集程度大大增长（贸易和其他国际流通的数据表明了这一点）；第二，随着贸易额增加，市场渗透程度也增加；因此，即便是基层生产者现在也受到世界价格变动的的影响；第三，即便外国直接投资集中在少数区域，世界其他区域也有证券资产的流动和其他短期流动，大大地影响企业管理人员和政府官员的政策自主性；第四，全球化的一个重要特点是出现可以按全球价格操作的全球市场。随着市场日益一体化，大多数国家大

多数类别商品的价格水平现在都在一个更为狭窄的范围内浮动。

78. 最后、但不是最不重要的一点是, 多国公司是全球经济舞台上的一个新的重要角色。多国公司将其各个增值环节分布在各国, 由于公司内贸易(即两个下属机构之间的贸易)量现已超过正常贸易, 多国公司对资源分配的影响力十分巨大。此外, 由于多国公司的地位日益突出, 这意味着不仅最后产品市场, 而且半成品市场均实现了跨国界的一体化。多国公司的资源流动, 即多国公司的外国直接投资流动确实仅集中在少数地区。然而, 这并不意味着其他地区就没有加入全球化, 因为这些地区也在全球市场上相互竞争, 以争取获得外国直接投资。

79. 经济治理的定义是指对有关经济的集体行动做出安排。其中包括由法律和条例框架构成的体制环境; 具体的管理结构, 例如市场分级制和网络(商号、国家、市场和其他网络); 经济交易的安排; 政府干预措施的范围和形式(采取不同的公共政策)。

80. 最近集中讨论了如何选择健全的治理机构的问题, 特别是国家和市场在经济治理中各自发挥的作用, 以及国家在经济领域的核心职能。专家组注意到近来的一个趋势是人们逐渐把市场当作治理机制, 降低了国家作为经济治理机制的作用, 并忽略了体制环境的相对重要性。这些趋势的重要依据是新古典主义以及效率标准的注重。在此只需提及以下几种理论: 公共选择理论、主要代理人理论以及强调交易成本的体制经济学。国家作为经济治理机制被认为受到政治进程的扭曲现象的影响, 例如追求经济收益和滋生官僚主义。

81. 逐步将市场作为治理机制的趋势体现在: 私有化、市场化和放松管制政策; 将以前公营的部门的职能私有化或承包出去; 在安排公共部门活动时更多地利用准市场机制和承包办法; 努力减少公共收入和支出数额。

82. 在人们眼中, 国家在经济领域的作用以及政府干预措施的范围和形式均局限于纠正市场的一些具体失误, 例如垄断、外差因素、有必要提供公共产品、非对称资料、一些有限的再分配任务和提供有关法律和条例框架。

83. 中肯的评估表明: (a) 国家在提供法律和条例框架方面的作用被低估了; (b) 通过分配政策纠正市场后果的必要性被忽略了, 从而导致不平等现象日益增多; (c) 社会安全制度和社会安全网作为国家基本职能的重要性被忽视了: 尽管国家的作用已逐步转为更多地进行管理, 但并不是所有事情都可通过市场来安排的。转型期国家和发展中国家据此开展改革的实际结果已证实了国家在经济治理方面的重要性。

84. 就经济治理而言, 应该把国家和市场都看成是经济治理体系中的有关机构。国家是确定市场特点的主要行动者。一个新的趋势是, 出现了一种既不是市场也不是国家的治理机制, 即主要是由经济领域的行动者组成的联合网络, 它们自愿组合并具有自我管理的能力。这些网络在使各国管理体制适应全球化方面可发挥关键性作用。这些网络可能会腐蚀市场、腐蚀国家并搅乱竞争, 但它们也能促成公平发展。它们到底是腐蚀市场还是促成发展, 这在很大程度上取决于国家管理和治理这些自我管理行动者的能力如何(即管理自我管理者)。国家的体制能力是使各治理机构之间的相互作用产生积极成果的关键。

### 关键问题

85. 专家们指出, 理解全球化的起因有两个重要因素。全球化的一个起因是技术。然而, 仅仅强调技术会掉入技术决定一切的陷阱。只是强调技术, 认为政治只是技术和经济的附属品意味着把政治看成是次要现象。这种观点显然是错误的。对于理解全球化为何、如何以及何时发生的第二个重要因素是必须理解国内政治经济以及国际政治经济的政策变化。

86. 经济全球化或经济一体化程度加强导致需要调整国内的政策和体制，因而影响到各国的经济治理体制。专家组注意到强调国家在全球化情况下面临的局限性是非常重要的，但同样重要的是，应强调新出现的机会以及全球化对各国的影响。发展中国家缺乏可帮助各国应付全球化的体制能力，它们在短期内能否具备这一能力还不一定。那些国内管理能力薄弱的国家在国际领域也同样薄弱。那些常常被经济利益所左右的国家无法平衡地反映出各种不同的国家利益。还应适当注意地方的体制能力建设，以此作为对付全球化进程的反措施。

87. 工作组提出的一个关键问题是经济全球化对各国主权和公共政策决策自主权的影响。各国的政策、体制和政策文书主要是针对国内市场的。随着全球市场的出现，现行国内政策的影响力受到了限制。这方面的一个明显例子是在税收和社会政策领域。这一点使国家在公共政策决策方面的自主权在某种程度上受到限制。现在，经济地域和政治地域往往是两回事，政府对经济领土行使主权的程度不及以前。在国家行使主权的政治和经济空间之间，出现了某些不对称现象。

88. 此外，其他形式的治理体制也日益凸现出来。因此，在分析如何应付全球化和全球化对治理的影响时，有必要考虑到其他治理形式。然而，必须指出，各国政府仍然发挥作用，其作用仍然相当大。所以，专家组在强调其他治理形式时，并未低估政府的作用。各国政府在下文论及的几个方面仍然是十分重要的。

89. 调整国内经济治理体制是必要的，但这并不足以应付经济全球化。国际范围的回应措施可采取各种不同的形式，例如订立标准，协调和统一政策。出于合法性及效率方面的原因，成立一个世界性政府的理论是不可行的。真正超越国家的安排仍然非常有限（欧盟）。

90. 因此，唯一可行的选择是订立政府间协定，以建立全球性经济治理体制（国际经济体制）。这种全球性经济治理体制不仅规定在国际经济关系职能领域

进行国际合作的原则、准则和规则，而且也规定国内（边境以内）政策的准则。这些全球性管理体制由国际组织管理。关税和贸易总协定（总协定）/世贸组织的贸易体制就是最突出的例子。有关金融、投资和竞争的体制仍是零散的。专家组提出，不妨超出目前的双边安排来考虑国际税务安排问题。如果某些国家政府无法行使其经济主权，这些政府就应更积极地探讨政府间安排的可能性。对于那些政府往往无法自行控制的确定转帐价格和避税地的问题，需要找到积极的国际解决办法。这是非常重要的，因为如果政府没有了收入，将无法提供公益服务和执行社会政策。

91. 全球性经济治理的行动者包括各国政府、国际经济体制（机构）和私营部门，特别是多国公司。人们已认识到多国公司在全球化进程中的推动作用，但对国家和国际机构在决定全球性经济治理体制方面能发挥何种作用仍有疑问。

92. 虽然上文提到的全球性经济治理体制是解决经济全球化问题的可行选择，但还必须解决若干问题：

(a) 国家的立场往往不成比例地反映了有影响力的商业集团的利益，特别是多国公司的利益。现实中产生了功能失调的问题，即关键的角色往往没有正式参加经济体制的谈判；

(b) 有关各项原则、准则和规则的协定往往主要反映了经济大国的利益。由于权力倾斜，往往忽略了发展中国家的利益。管理机制（投票与决策）往往应合强国的利益（例如，货币基金组织的加权投票制；即使是世贸组织的一国一票制以及协商一致的原则通常也不能保证能均衡地反映出各国不同的利益）；

(c) 发展中国家由于缺乏适当的合格人才，在谈判能力上面临严重和日益增多的困难；

(d) 决策进程往往不够透明。有必要考虑让民间社会的代表（非政府组织）参与。这些全球性经济治理机制尽管不完善，但却是唯一可行的替代办法。它们为各国，特别是弱国提供了参与国际社会制定规则进程的机会。

93. 作为结论，可把国家能力分为三个不同的层面：(a) 管理层面；(b) 提供服务的层面；以及(c) 提供有利环境的层面。专家组强调，国家的管理/体制层面是全球化情况下能力建设的关键。国家必须具备强有力的管理能力，这是一项基本因素。国家提供有利环境的能力在国家各部门适应全球化市场方面可发挥关键作用。这些能力与国家的经济职能，主要是管理职能和再分配职能密切相关。正如发达国家的经验所示，国家经济对世界市场的开放程度与减少和限制福利国家之间没有明确的相关联系。因此，不应把全球化看成是一个将不可避免地搞垮提供服务的国家或福利国家的进程。

94. 全球化强调国家体制和国际体制的重要作用。有效的体制将有助于有效地制定价格。重点应是查明哪些体制功能失调，哪些体制运作良好，以及如何改革、改变和取代那些功能失调的体制。因应全球化也意味着有更多的市场需要进行更多的治理。市场并不是在真空中运行。市场需要有体制帮衬才能运作，也就是说要有治理体制。此外，由于价格是由市场决定的，因此价格本身就是社会构成的产物。和进行政策分析一样，在我们谈论确定适当价格的问题时，我们必须问一句，为什么有的价格稳定在一定的水平上，有的则不然。这一点十分重要，因为 70%至 80%的世界市场是控制在少数制造商手中的。8 到 10 个制造商可以掌握 80%至 90%的市场份额。因此，在少数制造商控制市场愈演愈烈的世界，必须理解我们为什么能控制一些价格而控制不了其他的价格。

95. 专家组提出了一些广泛的建议。一项建议是我们必须建立“角逐型”市场。专家组没有使用“竞争性”一词，因为该词具有意识形态的涵义。它用“角逐型”一词是因为自由化和放松管制的进程本身并不是目的。如果通过私有化，政府垄断被私人垄断所取代，这并没有提高效率。在这种情况下，需要的是“角逐型”市场。

## E. 关于公共部门指标的讨论摘要

### 公共部门指标

96. 会议根据题为“公共部门指标”的文件(ST/SG/AC.6/2000/L.2)讨论了上述专题。该文件探讨了四个问题：

(a) 理论上如何度量公共部门的规模？

(b) 因现有数据的局限性，事实上如何进行度量？

(c) 观察到的公共部门规模变导的原因是什么？

(d) 哪一类数据可以比较恰当地说明某一国家公共部门的状况？

本文的重点放在前十年，具体来讲是十年的第一年(1990年)和1997年，因为1997年是目前大部分国家有数据的最近一年。

97. 报告提出了一些结论。很难度量国家对社会的全部影响，然而，可以度量公共部门规模的某些方面。计算支出的办法被认为是度量公共部门的最佳办法，但它需要了解政府税收和开支情况。在理论上，这是可行的。实际度量涉及主要与有无数据、数据的可比性和质量有关的各种问题。

98. 尽管现有数据的质量差，但对公共部门规模的决定因素进行的统计测试得出了有趣的结果：在按就业或消费开支度量政府时，有有力的证据表明，在提供服务方面实现了规模经济，但没有证据显示政府服务数量因一国加入世界市场而受到影响。当用中央政府支出度量政府时，政府规模是由它与世界市场的一体化(全球化)来确定的，但没有实现规模经济的证据。此外，全球化和政府支出间存在正比关系，如果从前十年支出的变化和全球化的变化、而不从十年开始或结束时的有关数据来看，这种关系一直存在。

### 关于公共部门指标的问题

99. 有些专家对秘书处关于公共部门指标的报告给予好评。一名拉丁美洲专家详述该区域为收集公共部门的就业数据所作的努力。该区域各国政府作出的反

应较差，现有统计资料不能用于国家间作比较。例如，有些国家在政府就业记录中列入按时、周或日，而不是按月或年付酬的教员和医生，其它国家则不予列入。

100. 考虑到对公共部门指标问题的重视，专家们认为制订一致的方法和更多提供公共部门数据极为重要。数据的质量也极为重要，以便能够进行国家间比较和时序分析。

101. 专家们指出收集关于政府雇用人员的数据很重要。不过，还应当考虑到各级政府的支出。许多国家没有提供关于地方政府的数据，由于在许多国家是由下一级政府负责教育和卫生部门，因此中央政府的统计资料就不列入这些社会支出。收集和分析关于税收支出的数据也很有用。

102. 最后，专家们认为应当定期公布关于公共部门的数据以及适当分析变化和趋势。

#### **F. 关于非洲公务员制度章程草案的讨论摘要**

103. 摩洛哥王国公务员和行政改革部长乌西内·阿齐兹先生代表非洲部级工作组在介绍非洲公务员制度章程草案时指出，非洲国家希望在这个全球化的新时代，通过这个文件，把应付当前经济、社会和技术挑战所需要的价值和行为纳入公共服务部门。除序言以外，章程由三个部分组成：(a) 一般条款，旨在加强公共服务部门的效率和合法性；并改善与用户的关系；(b) 公务员行为守则，旨在加强公务员的操守和道德；和(c) 最后条款，涉及监测执行情况的机构。已指出文件仍是一个草案，将由泛非公务员制度部长会议通过。

104. 在讨论期间，与会者一致认为章程草案是个很好的倡议，并赞扬非洲部长所进行的工作。不过，他们请部长们注意以下几点：(a) 在序言内必须提到非洲的具体情况和目前状况；(b) 章程载入关于申报资产和非法致富的规定的危险；(c) 必须较准确和较详细载列公务员的薪酬和工作条件；(d) 章程条款必须

适用于政治官员和/或公务员；和(e) 必须审查关于公务员要保持政治中立的条款。

105. 已讨论上述各点，并且阿齐兹部长以及南非公务员制度和公共行政部长杰拉尔丁·弗雷泽—莫莱基提和贝宁公务员制度和公共行政改革部长奥斯曼·巴托科——他们都是非洲部级工作组成员——进一步阐明了这些意见。他们还提醒与会者这个章程草案是个协商一致文件，以参与方式逐步编制。最后，他们告诉专家组说，他们会向工作组同僚报告专家组的意见和建议。

106. 在关于章程的讨论结束时，与会者提出以下建议：

- 在通过章程后，联合国应支助非洲各国政府在国家一级实施和使用章程；
- 章程一旦通过，就应在国内分发，以便广为人知；
- 鉴于章程十分重要，经济和社会事务部可用它作为参考，在其它区域支助类似倡议；
- 根据关于全球公共行政的现有文件和数据，联合国经济和社会事务部应考虑拟订由经济及社会理事会认可的公务员制度章程。

#### **G. 联合国为公共行政和财政的能力建设建立区域机构联机网络**

107. 如没有首先认识到全球化最重要构成部分是信息，就很难了解全球化的任何公认的定义。取得信息导致获得知识，最终享受全球化带来的利益。不过，许多发展中国家连取得信息的起码机会都没有，因此更容易受全球化消极后果的影响：富国与穷国之间产生数码鸿沟，差距最终越来越大。为援助各国，特别是发展中国家建立或增强其能力，以获取、管理和交流对公共部门有效运作和有效制订政策所必需的信息，指定由公共经济学和公共行政司负责设计、创建和管理第一个全球为公共行政和财政的能力建设建

立区域机构联机网络(区域机构联机网络)。这项行动是从联合国方案预算的发展帐户拨款资助的。

108. 2000年5月12日,在专家组第十五次会议的全体会议上,提出了区域机构联机网络方案。由于与会者对方案陈述的反应热烈,区域机构联机网络理论上和实际上获得广泛支持。与会者坚信,对决策者和政府官员来说,象区域机构联机网络这样的信息和知识网是重要的资产。专家组一致认为,区域机构联机网络系统应尽快全面投入运作。

109. 如第十五次会议所示,方便用户的区域机构联机网络的网址既是一个信息处理中心,也是接通由一些区域和国际公共行政机构组成的网络提供的许多服务和资料的网关。该网址预定不久就联机运作,将具有区域特点,包括联机培训、技术咨询和会议事务的不同分网址;全球目录;出版物;分析报告;个案研究;国情简介;统计数据库;与专门资料网址、例如国家法律数据库接通的功能;与区域机构联机网络成员直接联系;活动日历;和协助用户交换信息的聊天室。

110. 在南南基础上加强区域公共行政机构和交换专门知识也特别受到赞扬。在这方面,专家组指出必须增加区域机构联机网络的影响,办法是通过各发展中国家和转期型国家的部委、学校和公共行政机构加强国家利用信息技术获得数据、信息和培训的能力。

#### H. 联合国开发计划署和世界银行介绍情况

111. 开发计划署管理发展和施政司司长向专家组概述了开发计划署在公共行政和财政领域的活动,强调前十年如何完全重新调整和重新考虑开发计划署的援助方案。开发计划署的方案处理施政的三个方面:政治施政、经济施政和社会施政。此外,处理在该领域三个行动者——国家、民间社会和私营部门——关注的问题和需要。

112. 开发计划署意识到它在执行施政方案方面的优势和制约因素,并利用各种着手点,通过提供战略服

务,如协助建立国家及地方施政能力和管理/协调资源,开始参与国别施政方案。

113. 世界银行公共管理网络主任还向专家组简报在施政和公共机构领域的活动,特别强调世界银行最近作出努力,在基层一级援助地方政府和执行反腐败政策。

114. 主任谈到世界银行在一些国家的活动,包括根据对政府工作人员和政府服务的使用者的调查,评价公共部门活动,并通过适当的贷款办法,例如为加强施政能力长期贷款,来提供援助。

#### I. 审查联合国公共行政和财政方案

115. 按照《联合国方案规划、预算内部分、执行情况监测和评价方法的条例和细则》的规定,专家组第十五次会议根据方案和协调委员会的建议,在联合国经济和社会事务方案的中期计划的范围内,审查联合国公共行政和财政方案 2000—2005 年中期计划。专家组认为中期计划应更加注重成果。它还强调公共行政和财政方案所处理的事项应与各成员国真正有关,且专家组应在这些关键领域中领导各国政府。专家们还建议确定优先事项顺序和具体战略,以便对在公共行政和财政方案范围内进行的工作提供更多的指导和支助。为此目的,专家组指出应特别注意两个主要实质性专题:(a) 加强国家的政策制订、体制和管理能力以处理全球化问题,和(b) 国家和市场在发展进程中各自的作用。

116. 根据讨论结果,专家组建议修改附件一所载次级方案 8 (公共行政、财政和发展) 的中期计划草案案文。

117. 公共经济学和公共行政司司长还提请专家组注意其 2000—2001 年方案预算,专家组认为公共行政和财政问题在经济和社会部门的活动范围内较为显著。它根据联合国政府间机构、如经济及社会理事会的讨论情况,强调了的这些主题的重要性;大会第 50/225 号决议也着重指出了它的重要性。专家组认为联合国应为会员国负责公共行政的部长和/或高级官

员提供机会，定期开会讨论共同关心的问题和交流经验及革新办法。

118. 专家组非常赞成出版一本题为“公共部门状况”的经常出版物。它同意该出版物有三个主要构成部分，即公共部门的基本数据、国情简介和各类主题。有人着重强调，这一出版物会对所有国家作出宝贵贡献，并填补在公共部门现行工作中的空白。专家组非常支持出版物列入所建议的国情简介。已就其内容和格式提出了一些建议。

119. 专家组提出，为收集关于某些国家的可靠资料，应建立区域协调中心网。还建议注重可比较分析，国情简介不应自成一体。此外，专家组认为应要求各国对简介发表意见，以便提供具体的新资料或重要资料，由秘书处编入。此外，还认为应将具有公共行政丰富经验的国家和正在建立公共行政机构的国家区分开来。专家组认为国情简介应尽可能一致编列，以便能够进行比较。

120. 还就在决定未来报告主题时所采用的标准提出了建议。提出了三个基本标准：(a) 选题应符合国家的政治利益；(b) 应可能是普遍关注的问题；和 (c) 应有前瞻性，是动态的，并尽早预见公共行政方面的趋势。

121. 关于出版物的主题，有人建议列入：(a) 政府与信息技术，和 (b) 公务员的道德。

### 大会第 50/225 号决议执行情况的五年评估

122. 专家组建议向会员国收集关于在国家公共部门内取得的进展的资料，并载入提交大会的报告。它还建议报告列入联合国在这个领域所获得的成就。专家组还认为应鼓励高级代表参加关于这个报告的一般讨论，且秘书处应在联合国无需支付额外费用的情况下，同时为此举办技术性活动。

### 与联合国系统各组织的关系

123. 专家组极力支持联合国公共行政和财政方案、联合国各基金和计划署、专门机构及布雷顿森林机构间相互加强配合、合作及协调的意见。它认为这种合作通过避免重复干预行动和确保资源得到有效使用，是确保联合国的实际和技术能力得到最有效利用的途径。专家们认为合作尤其是应付全球化各种挑战的重要工具，并为公共行政改革提供更牢固的基础。他们赞赏地注意到，经济和社会事务部和开发计划署间在施政和公共管理领域即将建立战略伙伴关系。

124. 这种关系旨在加强由经社部提供服务的政府间机构所拟订的政策同开发计划署主要负责的国别方案间的联系。这种伙伴关系将确保两个组织在这个领域互相支持，以相互配合而不是相互竞争的方式进行活动，加强各自任务及活动，并消除重复努力。

125. 专家组还注意到公共经济学和公共行政司与教科文组织的社会变革管理方案即将缔结合作协定。这项合作协定会在拟订公共政策领域促进资料的衔接和交流。

## 附件

### 2002—2005 年中期计划草案：方案 7（经济和社会事务） 订正案文

#### 第 7.36 段

在第一句后添加：

“应特别注意：(a) 加强各国制订政策以及体制和管理方面的能力，以应付全球化；和 (b) 国家和市场各自在发展进程中的作用”。

#### 第 7.37 段

添加如下：

“(f) 在这个领域与联合国系统内各组织衔接与合作”。

#### 第 7.38 段

整个案文改为如下：

(a) 就全球化对国家产生的新的影响，增加政府间对话，促进建立共识及决策。

(b) 加强对公共管理和各国政府能力变化的共同了解和做法。

(c) 加强机构和人力资源以提高政府能力。

(d) 扩大和加深对公共行政和公共财政对民间社会的重大影响的了解。

(e) 在公共行政、财政和发展领域中加强政府间和区域政策的审议工作与联合国系统业务活动的衔接与协调。

(f) 进一步了解互联网的发展对国家的作用。

(g) 加强评估政府能力中的新弱点的能力。

(h) 加深了解为新全球标准采用的复杂管制措施。

(i) 政府和非政府实体更多参与联合国公共行政和财政方案未雨绸缪的工作。

#### 第 7.39 段

添加如下：

“(d) 关于公共行政和财政领域新问题的分析报告和出版物的数量和质量。”