



经济及社会理事会

Distr.: General
10 May 2002
Chinese
Original: English

公共行政问题专家委员会

第一届会议

2002年7月22日至26日，纽约

临时议程 * 项目3

提高实施《联合国千年宣言》的公共行政能力

公共行政和善政在实施《联合国千年宣言》中的 至关重要的作用：人力资源开发

秘书处的报告

摘要

要实现《联合国千年宣言》所规定的各项目标，就需要高效率、有效用的公共行政，这既取决于运转良好的机构结构，也取决于熟悉业务、兢兢业业、有抱负的公务员。人力资源开发是确保切实实现秘书长关于执行《联合国千年宣言》的行进图的报告（A/56/326）中所概述的各项发展目标的一个关键因素。需要不断更新公务员的技能、提高领导素质和拟订强调流动性、忠诚和专业精神的新的职业发展结构，以便使各国能够拟订并实施促进社会和经济发展的改革方案。本报告探索人力资源开发的一些重要层面，包括领导能力与远见；人力资源的业务能力与培训、业绩与工作条件、道德规范与忠诚；对多样化和男女平等问题的管理；赋予公共服务的使用者以权力；以及满足非洲的特别需要。还提出了关于该领域内能力建设战略方面的建议。

* E/C.16/2002/1。

目录

| 章次 | 段次 | 页次 |
|------------------------|-------|----|
| 一. 导言 | 1-5 | 3 |
| 二. 领导能力与远见 | 6-12 | 4 |
| 三. 人力资源能力和培训 | 13-19 | 5 |
| 四. 业绩和工作条件 | 20-22 | 6 |
| 五. 道德准则和忠诚 | 23-25 | 6 |
| 六. 多样性和男女平等问题的管理 | 26-27 | 7 |
| 七. 赋予公用事业的使用者以权力 | 28-30 | 7 |
| 八. 满足非洲的特殊需要 | 31 | 7 |
| 九. 建议 | 32 | 7 |

一. 引言

1. 为了实现《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)所列各项目标,需要高效率、有效用的公共行政制度以及健全的施政制度。整个公共行政,特别是公共部门人力资源能力在成功地实现《宣言》的远景规划及重要目标方面将直接及间接地起到重要的作用。在所查明的关键目标中,公共行政对实现人权、民主和善政是必不可缺的。另外,公共部门人力资源能力也是实现其他主要目标的关键先决条件——这些目标包括和平、安全与裁军;发展和根除贫困现象;保护我们共有的环境;保护弱势群体;满足非洲的特殊需要;以及加强联合国。为了将《宣言》的价值、目的和目标变为各国本国的政策、战略和行动,从知识、技能、动力及承诺、网络和掌握信息技术等各个方面进行公共部门人力资源能力建设都是至关重要的。实际上,公共机构的业绩既取决于运作良好的体制结构,也取决于在这些体制工作的人员的素质。这了实施有效的、能够持之以恒的改革并对当地及全球各级正在发生的变化作出反应,就必须拥有熟悉业务、兢兢业业和有抱负的公务员。

2. 众所周知,世界各国政府都被要求调整施政和公共行政系统,以适应第三个千年的新的挑战,而且正日益受到全球及当地发展趋势的压力。以贸易和投资自由化政策、技术革新、降低通信及交通费用、企业家精神和全球社会网络为其形式的全球化正在迫使希望受益于全球化的各国进行一系列的改革。为了有效地融入世界经济,各国需要根据不断变化的情况调整政策,重新调整国家的作用,提高国家行动的有效性和效率。同样,由于地方趋势的发展——其中包括民主化和非中央化——公民要求进行政策、结构和服务方面变革的呼声已越来越高。因此,公共部门雇员必须能够解读并根据具体国情调整这些趋势,并须提高分析未来发展趋势的能力,以期对当地及全球的不断变化的需要采用主动的对策,而不是被动的应付。

3. 现代管理理论还强调不断学习的组织在努力摆脱政府不得不面对的上述进退两难的困境并使自身

具备有效应付变革的能力方面的价值和作用。就发展中国家和转型期国家而言,应将注意力放在四个需要关注的领域,所有这四个领域对国家所承担的指导任务来说都具有重要的意义:

(a) 变革的管理。国家在实施变革及为前进铺平道路方面应当站在最前列。为此,需要采取未雨绸缪型措施,拟订有利的政策框架、提高人力资源能力、推动使用新技术、确立计量及评价工作考绩的制度、全面改革行政结构、设计用以收集决策所需要的具有国际可比较性、可靠、准确的数据的恰当模式;

(b) 行政改革。在当前的趋势下,官僚式的结构已不能再有效地运作。实现非官僚化和权力下放必须伴之以新的管理方式,它应体现出开放性、适应性、强调参与、具有灵活性、多样化和反应灵敏。许多施政上的新任务都需要公共当局担任中介者、宣传者或推动者的角色,积极争取与商界和非政府组织结成伙伴关系,或努力促进民间社会参与实现发展目标;

(c) 人力资源开发。必须不断更新技能、培养领导素质、促进变革并树立公务员队伍的新形象,为此,需要建立新的职业发展结构,这种结构应强调流动性、忠诚和专业精神以及在招聘、安置和提升公务员时恪守任人唯贤原则;

(d) 信息。及时获得充分、可靠、准确和相关的信息不仅是作出正确决策的必要条件,而且也是衡量、监测和评价公共部门业绩的必要条件。联合国公共行政和财政方案在动员和传播这些对各国政府来说极其重要的信息方面起到重要作用,主要是通过联合国公共行政网这样做(见 E/1998/77)。

4. 在一个迅速变化和全球化的时代,不断学习的组织必然不断变化;这就是说,这样的组织可以学会捕捉来自周围的信息并作出反应。另外,在今天的地球村,该永无止境的进程再也不能象过去那样在高不可逾的保护性壁垒的遮护下进行。在采取这种方式的同时,应当强调,所有政府,特别是发展中国家和转型

期国家的政府，均应优先考虑加强人力资源能力开发方面的能力、公共政策的制定和公务员的管理。

5. 本报告探索人力资源开发的一些关键层面，包括领导能力与远见；人力资源的业务能力与培训；业绩与工作条件；道德规范与忠诚；对多样化与男女平等问题的管理；赋予公共服务的使用者以权力；以及满足非洲的特殊需要。还将会提出关于人力资源开发战略方面的建议。

二. 领导能力与远见

6. 实现秘书长关于执行《联合国千年宣言》的行进图的报告(A/56/326)中所载各项目标有赖于有形的、有力的、一贯不变的政治及行政领导层。如果没有高层领导的明确、不懈的支持，政府部门的业绩就不可能得到改善。各种政府机构的领导人必须懂技术、具有政治敏锐性而且善于促成共识和伙伴关系。尽管施政体制模式多种多样，每种模式都有发展领导能力的一种或几种机制，包括遴选、征聘与培训和政府不同部门协作的程度。要将设想变为促进发展的具体战略、方案和活动，既需要管理能力，也需要技术能力。提高领导技能是发展取得成功的关键，特别是在一个错综复杂、变幻莫测的国际环境中。

7. 要根据不断变化的情况进行调整并面对新出现的挑战，就需要具备领导技能和战略规划能力。具体而言，需要：

(a) 正确的分析和诊断能力；

(b) 认真审查环境，以查明可能的制约因素或正在出现的机会；

(c) 具备唤起及调动对组织变革的目标和进程的支助的能力；

(d) 建立促进对话和相互适应的结构及文化；

(e) 促成多样性、消除分歧和促成共识；

(f) 以和平且有效的方式管理变革。

8. 因此，尽管在今天这种技术迅猛发展的条件下任何变革都应包括广泛的专家咨询，但是，一个不断学习的组织不能单纯从技术至上的角度考虑改革问题。在今天这个快节奏的世界，改革和能力建设进程还必须包括客户和伙伴的视角。它不但应努力以知识和专门知识为基础向前发展，而且也要依靠直觉、远见和理想（任务说明），因为它认为成功显然是根据以下因素预测的：

(a) 所有关键因素、行动者和利益有关者的相容、融合、参与和被赋予权力；

(b) 团队建设这项积极性的关键因素；

(c) 社会或组织的祥和气氛与凝聚力。

9. 由于类似的原因，一个不断学习的组织再也不能以传统的、专制的和官僚的方法进行变革和能力建设。虽然不断学习的组织的结构和变革进程在尽力通过这些方法使组织具有某种程度的连续性、一致性和可预测性—这是所有组织和社会为了有效地运作都需要的，但是，此类结构和变革还必须有助于适应：

(a) 经常变幻莫测、动荡不安的全球环境中的高度的不确定性；

(b) 与缺乏连续性的时代的迅速、非线性变革进程相符的灵活性。

10. 领导能力与改革努力之间的关系包括若干层面。从某一方面来说，领导为改革提供动力。领导对实施进程来说也是至关重要的。许多国家的政府都正在制定针对高层领导的提高认识和培养技能的方案，常常不仅是针对高级公务员，而且还针对政治家及私营部门组织、非政府组织和社区组织的领导人。

11. 行进图的实施取决于是否有一支能够展望未来、分析政治选择、估计影响和使方案针对商定目标的公务员队伍。必须以具有透明度的方式行使上述职能，而且必须有公民的充分参与。不仅应当使公民参与政策制定，而且还应当为公民提供表达他们对政策执行情况看法的机会。公务员必须使公民能够参与制定政

策及方案的所有阶段，而不是加强许多官僚机构常见的“专家”态度。只有公民参与，政策和方案才能持久。

12. 还需要对公务员进行战略规划方面的培训，以促进广泛的公众参与，从而达到最大限度的社会一致和可持续性。为了实施国家及全球战略，需要审慎地注意多元性组织中的人力资源管理问题。发展及管理全球性组织意味着对下列这样一些人的发展和管理：这些人能够从全球的角度思考、领导和行动并具备全球意识和全球技能。对不同文化的理解力和适应性日益成为所要求具备的素质和技能之一。高级管理人员必须理解本身工作的国际意义。传统的培训和发展方法不能满足全球化的需要。要使人们改变行为方式，就必须改变他们的工作环境；改变行为方式将改变他们的态度并对他们的价值观念产生长远的影响。

三. 人力资源能力和培训

13. 行进图强调必须在公务员中培养许多发展中国家所缺乏的、需要发展的认知能力、技术技能和态度的重要性。在大多数发展中国家和转型期国家，高级别和较低级别的人员的确在技能方面往往差异极大。

14. 公共部门中的不断学习是我们这个动荡不安的环境所迫切需要的；在这种动荡不安的环境中，经常出现新的挑战 and 机遇；传统的技能陈旧了、过时了，并且对政府提出更多的要求。事实上，在过去 20 年中，国家的作用发生了巨大的变化，从干预性的管理和直接生产货物及提供服务转变为调节性的职能和从战略上进行规划。建立有利于私营部门增长和发挥个人主动性的环境已成为重点。另外，随着全球化的推进，国家发生作用的环境已发生巨大变化。国家越来越必须应对地方、国内和全球各级的种种要求和压力。信息技术在许多方面改变了政府、私营部门和民间社会之间的相互联系。

15. 有利于公民的方案的改进要求更能适应不断演变的公民需求，并更能应对重大的变化和行动。公务员需要了解公民在提供对公用事业的效益以及总体

上公共部门的工作情况的反馈中所起的重要作用。对公民的需求作出回应往往不仅需要政府和非政府组织和私营部门之间的合作，还需要各单位内部和政府单位之间的协同工作。尽管公正和公平的价值仍然至关重要，但是公务员在接待公民，更确切地说，在与公民打交道时，应设身处地并从其需要出发为公民着想。

16. 公务员还应培养应对冲突和应对可能会引起暴力的局面的特定技能。要促进人类和平和安全，就需要在预防冲突方面加强国际合作，并加大力度援助各国建立、维持和恢复和平的能力。现在，人们越来越意识到应对冲突的最有效方式是在其尚未爆发为暴力时加以解决。这需要人们各方面的对应能力，例如知识、技能、态度和网络，以便把冲突分析、预警的定义、解决争端和冲突管理系统并入施政和公共行政的政策、进程和做法之中，以期避免暴力冲突爆发后才采用的灭火办法。

17. 为了应付无数的新任务，公共组织需要发展新的技能，也许更重要的是，需要注入不断学习的新文化。国家是“不断学习的组织”这一概念越来越流行。人们越来越意识到公共管理和封闭的政府从上往下的方法不能有效应对变化，不允许民间社会人士积极、主动参与决策过程。考虑到变化迅速的情况，需要不断改变和提高技能。公务员要准备不断学习和形成对话和容忍多样性的文化。在需要应对经济不稳定、普遍贫困和常常有种族冲突等问题的发展中国家和经济转型期国家，不断学习的问题最突出。

18. 公共组织中的不断学习在下面几个领域似乎尤其必要：

(a) 所有政策级别上的专门知识。技术专家的知识应由处理决策问题的更跨学科的方法来取代，在高级别尤其如此。公务员应该跟上其实务领域内的最新发展；

(b) 管理能力。在不断学习的组织中，诸如主持会议、协同工作和作陈述等越来越强的领导技能、素

质意识、解决问题的方法和团体处理技能尤为重要。在越来越相互依存的世界中，培养谈判技能和调解技能也同样至关重要；

(c) 信息技术。跟上信息和通信技术爆炸对公共部门中的工作人员是一项挑战，这要求他们不仅应发展能力，还应当不断更新和提高技能。

19. 许多国家正在进行公共部门的改革，对公务员的培训应和改革进程直接相连。国家作用的重新确认和新任务的制定均应和公共部门中的相关的技能相适应。最重要的是，培训公务员接受学习的文化，培训他们把自己看作是变化的积极推动者。从短期看来，这需要鼓励愿意学习的人。从长远观点看来，学习应成为内在化的价值。

四. 业绩和工作条件

20. 千年发展目标的实现有赖于高效能的政府。为了确定公共部门需要什么改进，必须制订出计量业绩的方法。一个组织通过这一过程不断了解其业绩并能加强其影响。通过诸如业绩计量、符合示范标准的基准以及质量和奖励方案等战略，基于业绩的组织方案就能提高功效（完成实际工作）、效率（降低成本）和生产率（以最低成本完成实际工作）。

21. 千年发展目标的实现还有赖于这样一个政府，它特别重视覆盖面及于地处最偏远的、处于最不利境地的公民。尽管理论上业绩的提高涉及所有的方案以及这些方案的受惠人，但应特别注意高效能的方案应有能力尽可能涵盖所有的受惠人。某个方案专门针对最易接触、十分情愿受益的人的情况并不罕见。例如，如果总目标是减少贫穷，则此战略并不适当。最赤贫的人往往最难接触到。

22. 最后，千年发展目标的实现有赖于公务员，他们由于其工作条件，有能力专心职责。高层的业绩要求采用改进工作条件的战略，例如工作时间和工作安排、职业培训和发展、减少僵化和繁文缛节、改进技术的使用和提高有竞争力的薪酬。

五. 道德准则和忠诚

23. 千年发展目标的实现有赖于合乎道德标准的文职公务员。在公共部门提倡道德和与腐败作斗争直接有助于实现《千年宣言》提出的许多目标。公务员要以合乎道德的方式执行公务、履行契约。因渎职、挪用公款或利益冲突而把公共财产放进私人腰包的做法直接削减了可用于实现发展目标的资源。另外，体制腐败造成了对法治的侵蚀，打击私人投资的积极性，并陷民主于困境。行进图从加强国际法治（见A/56/326，第29段）、促进旨在为发展筹措资金的私人资本流动（同上，第134段）和使所有公民更真诚的参与（同上，第218段）的角度提及与腐败作斗争的必要性。

24. 从为了实现《千年宣言》目标而在公共部门配置适当人力资源能力的角度来看，可把腐败看作是行政效率低和管理不善的一种表现。这些情况使那些无道德原则的公务员们利用各种机会把个人利益凌驾于公共利益之上，这背离了其职位对他们的要求。所面临的挑战是成立“道德准则基本架构”，不仅奖励好的行为，而且从行政上制裁不法行为，并通过刑事诉讼和民事诉讼惩处腐败行为，从而保持其他诚实的公务员的忠诚。公务员是公共资源的管理员，也是公民托付的特殊责任的护卫者。他们应该把公众利益置于个人利益之上。

25. 有一套规则和普遍公认的惯例指导并管理公共部门的良好行为。明确的公务员制度和公共部门就业法律和法规概述了公共部门人员的法定责任、权利和行为标准。基于绩优原则的公平和公正地征聘和提升公务员的职业制度就是为了实施这些规则和标准。表述清楚的、公平的奖励体系，包括适当的薪酬、培训机会和惩戒程序，有助于实现此项职业制度。公众敏锐的监督以及政治和行政方面的高层领导以身作则能够培育出具有专业精神、透明度和问责制的文化。人们期望忠诚，因此，它必须得到体现和接受监督。

六. 多样性和男女平等问题的管理

26. 千年发展目标的实现有赖于在其机构内部和与公众进行互动时尊重多样性和男女平等问题的公务员制度。作出集体努力，以促进更具包容性的政治进程，让我们所有国家的全体公民都能够真正参与的目标(见 A/56/326, 第 218 段)确认了包容在实现人权、民主和善政中的重要性。实现这一目标的重要战略涉及鼓励各国按国际人权标准拟订和实施支持多元体制、定期选举和其他民主进程的方案(见 A/56/326, 第 220 段)。

27. 善政超越了社会知名人士的界限。它要求公平对待所有公民；而且，人们需要看到政府公平对待所有公民。善政包括对别人观点的敏感性，尤其是“别人”互不相同。社会中的多样性越大，所需的尊敬就越多，以促进和谐的关系。人们要在同样的空间中兴旺发达，必须对彼此的观念、需要和行为方式具敏感性。相互尊敬还包括倾向于和解、愿意妥协和谈判的技巧。

七. 赋予公用事业的使用者以权力

28. 千年发展目标的实现有赖于行动积极的公民。尽管公务员有良好的意图，受过很好的培训，有积极性，有热情，但是如果没有公民的积极参与，则光凭其努力所取得的成就将会很有限。的确，有些公民意识不到政府所能提供的各项服务，同时另有些公民虽然接受政府提供的服务，但却没意识到他们能影响这些服务的性质、数量、类型和提供机制。更具包容性的政治进程的行程图的目标立足于对“要确保民主就需要善政，而善政则取决于广泛参与、透明度、问责制和促进法治。所有国家行动者，包括非政府组织和私营部门，都必须积极互动，争取民主的、有代表性的结果”(见 A/56/326, 第 218 段)。在提出的达到该目标的几个战略之中，协助政府使民间社会参与决策决定和支持政府加强城市和农村地区的地方治理都是值得重视的(见 A/56/326, 第 220 段)。

29. 为对所获得的服务产生影响，公民需要接受基本技能、通讯技能和公民教育方面的培训。公民需要有读、写、说和听的能力。尽管这一规定过分简单，仍有许多社会不能在其人口中普及这些基本技能。另外，尽管提供识字、识数和熟悉电子等基本教育技能似乎是基础教育机构的职责，但却不能把这些技能视为当然，故需要把它并入“边做边学”的活动中，它是公民参与诸如政策辩论和提供服务的政府的各种活动之一。

30. 同样，公民需要了解施政环境，即决策机构和过程的各个周期。诸如有效、自由的媒介等通讯工具对与决定点相关的公民的热烈争论至关重要。如无公民的参与，政策和方案产生的影响可能最小，有时还会以彻底的失败而告终。

八. 满足非洲的特殊需要

31. 秘书长根据《千年宣言》，在进行图中强调了应满足非洲的特殊需要这项重要目标。全力支持非洲新兴民主政体的政治和体制结构(见 A/56/326, 第 241 段)的目标被看作是起点。实现该目标的战略包括“支持《新非洲倡议》的民主和施政方案，其中包括开展有的放矢的能力建设活动，其重点是公共部门的管理、行政和文官制度的改革以及加强议会监督和鼓励各国政府扶植民主价值、理想和制度，以期发展独立的司法和新闻媒介”(见 A/56/326, 第 243 段)。

九. 建议

32. 有鉴于上文，规范活动和技术合作似应：

(a) 通过包括高级别讨论会和学术研讨会在内的领导能力发展战略和机制协助会员国改进领导能力和管理技能；

(b) 利用创新的办法，例如个性化的培训、实地的工作组培训、定期培训和在谈判技巧、政策分析、人力资源管理、经济和财政管理、社会部门的计划管理、信息技术、基准制订和业绩测量及监测和评估等

领域方面的计算机辅助培训来支助会员国。应特别注意支助各个国家发展适当的技能以应对全球化（知识、技能、态度、敏感和网络）；

(c) 根据提交给本委员会的其它报告内所提建议，支助会员国开发所需的人力资源能力；

(d) 支助会员国增加对信息和通信技术的公共使用，以促进学习、改进服务的提供和增加公务员和公民对信息的取用并监测业绩；

(e) 支助会员国发展包括公共部门雇员道德和行为准则在内的公共部门的道德基础设施；加强那些实施利益冲突政策和对不道德的行为和腐败指控的行政方面进行调查的机构的能力；为公务员制定关于道德行为的培训材料并分发联合国其它正式语文版本的现有材料使其更易被取用；以及进行关于应如何促进道德和与公共部门中的腐败做斗争的政策研究；

(f) 支助会员国研究多样性的各个方面和应对差异的各种方法，制定关于对多样性表示尊重的行为

的培训材料，加强公共部门管理人员的能力，特别是政策制定者和决策者在冲突分析和管理方面的能力；

(g) 支助会员国通过政策对话、战略规划工作和执行方案来促进公民积极参与，并制定有关许多重要施政问题的公民教育培训大纲和单元，包括国家的基本组织、公民的权利和义务、基本的服务标准、参加公众对话的重要性以及对谈判技能的知识运用。常常被称作为合作者的公民团体在联系基层公民和政府计划方面能起重要作用；

(h) 实施并监测《非洲公务员制度宪章》，就《非洲公共服务部门道德情况》的区域性比较研究的成果采取后续行动，支持促进区域一体化的非洲倡议，例如非洲发展新伙伴关系，鼓励并参与与本区域最相关的公共行政主题的研究，例如研究多样性的管理。