



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
5 May 2003  
Chinese  
Original: English

## 公共行政专家委员会第二届会议的报告

(2003年4月7日至11日, 纽约)

## 摘要

本报告载有 2003 年 4 月 7 日至 11 日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第二届会议的主要结论和建议。委员会是根据经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的, 由 24 名以个人身份任命的专家组成, 任期四年。委员会按照理事会第 2003/207 号决定讨论了: (a) 增强公共行政能力以执行《联合国千年宣言》; (b) 关于公共部门的基本数据; 和 (c) 联合国在公共行政方面的活动。

委员会根据上述专题的讨论结果得出的结论是, 必须恢复公共行政的活力和效力, 使国家得以执行其不断更动的任务以向其公民提供更好的服务, 这是所有国家一项最重要的优先事项。委员会指出, 事实上从关于全球所关切的主题的各个重要国际会议和首脑会议看来, 一个最关键的问题就是施政制度和机构在促进经济和社会发展方面的中心作用; 增进绝大多数贫民获得服务的机会; 实施人权法规; 促使妇女参与发展进程; 和维护环境的质量。鉴于有效的公共行政制度对于实现社会发展目标的重要性, 公共行政专家委员会还建议经济及社会理事会在社会发展委员会的工作同公共行政专家委员会的权限和工作之间建立联系。

此外鉴于以上所述, 委员会建议经济及社会理事会使施政和公共行政问题成为发展议程的重点, 并建议理事会不妨在下一次高级别部分会议上专门讨论这个主题。委员会还建议将公共行政问题作为各主要会议后续进程的组成部分, 并建议委员会本身可以成为向政府间提供这方面的咨询意见的一个重要来源。

委员会按照其任务规定审查了联合国公共行政和财务方案并就其提出了评论意见和建议。委员会特别建议秘书处继续应会员国的要求提供下列各方面的技术咨询支助: 提高公共部门人员的素质; 加强施政和公共行政制度和机构; 以及在



冲突后国家和施政权下放的情况下增加透明度和加强问责制并重建公共行政制度。委员会又建议秘书处承担额外的工作，进一步分析和说明国家作为知识和技术的促进和使用者的作用，以支持和鼓励全公共行政系统和整个社会的革新。此外委员会还建议秘书处继续其关于公共部门的基本数据方面的工作，并逐步增加指标数，特别注重政府的效率和透明度及其供人们参与的程度。委员会建议协同目前从事有关这个主题的工作的各机构执行这项任务。

委员会赞扬《公共部门报告》，认为该报告对于会员国的决策者和有关人员来说是一种极其宝贵的工具；建议秘书处在下一期内集中讨论人力资源发展问题；并向秘书处指出将该出版物译成其他语文是很有益的。最后，委员会强调必须在联合国公共行政和财政联机网获得成功的基础上将其推广到分区域一级，以加强分区域公共行政机构的能力。

## 目录

章次	页次
一. 会议的安排 .....	4
A. 会议的期间 .....	4
B. 出席情况 .....	4
C. 议程 .....	4
D. 选举主席团成员 .....	5
二. 主要结论和建议 .....	6
A. 导言 .....	6
B. 需要经济及社会理事会采取行动的建議 .....	9
C. 提请经济及社会理事会注意的建议 .....	10
1. 向各国政府提出的建议 .....	10
2. 向联合国系统提出的建议 .....	10
三. 专家委员会第二届会议的工作 .....	13
A. 公共部门优质人员配置战略 .....	13
B. 电子政务发展状况和趋势 .....	14
C. 将减贫战略纳入千年发展目标的主流：公共行政的作用 .....	15
D. 关于公共部门的基本数据 .....	16
E. 联合国公共行政和财政方案的审查 .....	17
四. 专家委员会今后的工作 .....	19
附件	
文件清单 .....	20

## 第一章

### 会议的安排

#### A. 会议的期间

1. 公共行政专家委员会第二届会议于2003年4月7至11日在联合国总部举行。委员会是按照经济及社会理事会第2001/45号决议设立的，由理事会根据秘书长的提名以个人身份任命的24名专家组成。

#### B. 出席情况

2. 下列成员出席了会议：总统府秘书长兼国务部长 Jean-Marie Atangana Mebara (喀麦隆)；行政法院法官 Marie-Françoise Bechtel (法国)；加拿大管理发展中心主任 Jocelyne Bourgon (加拿大)；Getúlio Vargas 基金会 Luiz Carlos Bresser-Pereira (巴西)；公共服务和行政部长 Geraldine J. Fraser-Moleketi (南非)；波茨坦大学政治、行政和组织系系主任 Werner Jann (德国)；财政部副部长金立群(中国)；总统府秘书长部级办公厅副秘书长 Gonzalo D. Martner Fanta (智利)；贾瓦哈拉尔·尼赫鲁大学法律和施政研究中心学术主任 Kuldeep Mathur (印度)；莫桑比克高级公共行政学院项目协调员，南非威特沃特斯兰德大学客座教授 José Oscar Monteiro (莫桑比克)；明治大学政治学系研究所所长 Akira Nakamura (日本)；国家公共行政研究所主任 Jaime Rodriguez-Arana Munoz (西班牙)；北卡罗来纳大学 Kenan-Flagler 商业学院 Glaxo 杰出管理学国际教授 Dennis A. Rondinelli (美利坚合众国)；哥斯达黎加开放大学董事会成员 Otton Solis-Fallas (哥斯达黎加)；劳工和就业部长 Patricia A. Santo Tomas (菲律宾)；和国务会议国务秘书 Volodymyr G. Yatsuba (乌克兰)。下列成员未能出席会议：Al Akhawayn 大学校长 Rachid Benmokhtar Benabdellah (摩洛哥)；总检察长兼司法部长 Petrus Compton (圣卢西亚)；米兰 L. Bocconi 大学教授比较公法教授 Giuseppe Franco Ferrari (意大利)；Bialystok 公共行政学院院长 Barbara Kudrycka (波兰)；议会议员兼国务部长 Beshara Merhej (黎巴嫩)；Apolo Nsibambi 总理 (乌干达)；达喀尔-Bourguiba 大学校长 Sakhir Thiam (塞内加尔)；和 Prajadhikok 协会秘书长 Borwornsak Uwanno (泰国)。

#### C. 议程

3. 根据经济及社会理事会第2003/207号决定，委员会第二届会议的议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 增强公共行政能力以执行《联合国千年宣言》。

4. 关于公共部门的基本数据。
5. 审查联合国在公共行政方面的活动。
6. 专家委员会下届会议的拟议工作方案和议程。

#### **D. 选举主席团成员**

4. 鉴于主席 Apolo Nsibambi 总理（乌干达）缺席，委员会商定另行选举一名副主席，Jocelyne Bourgon 女士（加拿大），并选举 José Oscar Monteiro 先生（莫桑比克）为报告员。因此主席团成员修改如下：

##### **主席**

Apolo Nsibambi 总理（乌干达）\*

##### **副主席**

Marie-Françoise Bechtel（法国）

Luiz Carlos Bresser-Pereira（巴西）

金立群（中国）

Jocelyne Bourgon（加拿大）

##### **报告员**

José Oscar Monteiro（莫桑比克）

---

\* 未能出席会议。

## 第二章

### 主要结论和建议

#### A. 导言

1. 委员会满意地注意到，主管经济和社会事务副秘书长尼廷·德赛先生在作介绍性发言时强调必须建设国家能力并由各国自行掌握实现千年发展目标工作。
2. 鉴于在实现千年发展目标方面所面临的挑战和各机构在这种努力中所起的作用，委员会指出，日益需要重申国家和公共机构作为实现公共目标和保证公共利益——一般理解为满足公民和社区的需要——以及维护个人权利的工具的重要性，认为有利于民主制度和国家。
3. 有关国家的作用的各种问题在大约 15 年前受到注意，各国建议并试验了各种可供选择的办法。其中许多办法使公共领域得到较明确的界定，并有助于去芜存菁，使公众的注意力重新集中于关键领域的活动。建立伙伴关系等其他机制表明它们可以发挥重要作用，但是国家和公共机构仍然是关键的行动者，因为最终是由它们负责满足公民的基本需要。
4. 在有效的民主制度下建立良好的有效而负责的公共行政制度事实上对于实现千年发展目标，包括减少贫穷以及增进获得高质量基本社会服务的机会，至关重要。有效的公共政策使国家和公共行政较能创造有利的环境促进蓬勃的市场和较健全的社会。
5. 我们若想实现千年发展目标——其中纳入了在国家、区域和全球各级所确定的最低限度生活水平——就必须进一步确定公共机构取得良好的业绩所需的条件。例如，多数国家的国家支出在国内生产总值（国内总产值）中占很大的比例。为数这么多的资源在改进公益服务的提供方面可以发挥很大的潜力，却没有对其管理给予相应的重视。
6. 此外委员会指出，如果不使所有有关行动者成为推动者、管理者和参与者，就难以应付实现千年发展目标方面的挑战。这一点表明，应通过下放权力、使所有的社会参与者负起社会责任以及在公民——社区一级提供更多的信息和作出更多有事实根据的决定，加强参与所起的作用。这也适用于业已负起较大的社会责任的私营部门。鉴于以上所述，委员会强调善政也是指公营部门同私营部门和民间社会之间的有效协作，并强调各领域都需要适当比额的最佳人才。
7. 委员会强调说，国家、私营部门和民间社会之间的伙伴关系事实上是健全的公共行政的关键因素。鉴于全球化带来的变动和可供国家运用的资源有限的事实，委员会建议审查各国政府必须制定何种政策，有效地协同私营部门和民间社会实现发展目标。一般承认所有参与者都可以在社会和经济进展方面发挥重要的

作用，政府必须进一步了解如何促进协同作用，加强公营部门、私营部门和民间社会的任务之间的协调。

8. 委员会认为，事实上从关于全球所关切的主题——包括环境、人权、人类住区、社会发展、妇女地位、儿童和发展筹资——的各个重要国际会议和首脑会议看来，一个最关键的问题就是施政制度和机构在促进经济和社会发展方面的中心作用，增进绝大多数的贫民获得服务的机会，实施人权法规，促使妇女参与发展进程，和维护环境的质量。

9. 此外，委员会强调联合国会员国、双边和多边机构及民间社会组织日益着重提高施政和公共行政的质量和效率。他们也认识到，施政和公共行政在关于类似问题——例如向贫民提供经济机会和增进他们获得教育、保健、饮水和卫生等基本服务的机会等问题——的联合国主要会议和首脑会议的综合性后续战略方面起着关键的作用。在千年首脑会议这个具有历史意义的会议上明确地强调了这些关切事项，该会议不但导致大会通过了《联合国千年宣言》（见大会第 55/2 号决议），还导致了秘书长关于执行《联合国千年宣言》的行进图报告（A/56/326）。

10. 委员会在讨论各会员国目前面对的挑战时总结说，恢复公共行政的活力和效力，使国家得以执行其不断更动的任务并向其公民提供更好的服务，这是所有国家一项最重要的优先事项。委员会指出，事实上施政方式不当并不只是发展中国家的一个问题，也是发达国家所面临的一项重大挑战。

11. 委员会在讨论恢复公共行政的活力和加强体制的含意时同意绝不能忽略国家机构。换句话说，加强体制的概念必须同千年发展目标的实现相联系。

12. 上述考虑因素带来了两项重大的挑战。第一，必须在国家和地方二级作出实现千年发展目标的进一步承诺。第二，必须在公共领域建设能力保护公民免受社会风险，并制定政策确保公民，特别是儿童和老年人等较脆弱的群体，享有均等机会。委员会指出，虽然社会组织可以在涉及基本权利的领域提供分散的服务方面发挥作用，但是国家仍应在为这种活动提供部分或全部资金方面履行重要的职责。加强国家的作用还需要进一步节省政府开支，以便能够进行公共投资和实现可持续发展。

13. 委员会建议在区域一级采取行动，可能时利用现有区域组织，以期在实施千年发展目标时考虑到各国具体情况。因此，委员会促请联合国各机构同各国进行对话，以作为加强国家体制建立学习文化的国家施政工作的一部分促进千年发展目标。

14. 此外，委员会强调人力资源能力对于公共行政的质量至关重要。事实上由于决策和行政程序日益复杂和履行这两项核心职能的人力资源能力减弱，许多会员国难以实施千年发展目标中所强调的减少贫穷和促进可持续人类发展的目标。

15. 在这方面，委员会着重指出人们所关切的两个主要问题。一个是确定合格而负责任的高级公务员骨干队伍，根据考绩定期更换其中部分人员。另一个是必须投资于领导人员和管理人员的发展以及工作人员的培训。

16. 此外委员会认为，各国应在确定其具体需要方面发挥更大的作用。尤其是有关参与者应广泛讨论非洲领导才能发展方案。在这方面，定于 2003 年 5 月在开普敦举行的非洲各国公共行政部长会议可能是进行这种协商和最后确定培训方案及其方式的好机会。

17. 委员会决定，除了建立健全的工资制度以外，灌输对从事公共服务的荣誉感应当是国际组织的一项重要工作。委员会认为，联合国鉴于其在促进公益方面的道德权威，有责任介绍和阐明恢复国家作用的活力和效力的工作。因此委员会建议使联合国公务员日的庆祝活动成为一项重要的活动，以激励公务员并提高公民对于政府各级公务员在实现公共目标方面所发挥的重要作用的认知。应当对于该活动和最佳公共服务奖的颁发给予较广泛的宣传，并使其成为国际、区域和国家各级较广泛的行动的一部分。委员会认识到秘书处已开始处理这个问题并鼓励它这方面的努力。

18. 委员会关切的是，必须建立从事公共服务的不同世代之间的联系，以确保增进社会各阶层之间的凝聚力的团结和平等权利等价值观念的传承。

19. 委员会指出，从政者和高级公务员必须清楚地认识他们各自在国家治理方面的职责，特别是因为这种相互联系的性质可能对公务员制度专业精神的程度产生很大影响。委员会还强调，订有一套同时适用于从政者和公务员的指导原则。这些原则所围绕的目标包括公共利益、消除贫穷、公平、个人权利和透明度、负责任和讲求效率等职业道德。

20. 委员会强调政府各领域的专业精神（称职官员和专业公务员）至关重要，这类人员应当熟悉彼此的问题的性质。为了解不同行政传统潜在的各种因素（从行政官员的典范到技术公务员的典范），委员会要求秘书处进行一项关于现有政治/行政概况的研究。

21. 委员会着重指出，电子政务如果在彻底分析个别国家准备就绪的程度后全面地应用，可能使公务员制度更为开放，特别是可能加强问责制。此外委员会认为，电子政务应将透明度看得比技术更为重要，并应将电子政务视为赋予公民和社区权力的一种工具。

22. 鉴于以上的评论意见，委员会建议在《世界公共部门报告》中讨论反映其主要关切的问题，即恢复公共行政和施政活力的问题，因为这是公共精神特质和最广义的国家领域的中心内容。



## B. 需要经济及社会理事会采取行动的建议

### 建议 1

23. 委员会建议将加强公共行政和国家机构作为实现千年发展目标的发展议程的重点。许多国家将恢复公共行政活力视为紧急优先事项以及经济和社会发展的关键组成部分，因此理事会不妨在其下一次高级别部分会议上专门讨论这个问题。

### 建议 2

24. 公共行政专家委员会建议理事会在社会发展委员会的工作同公共行政专家委员会的权限和工作之间建立联系。

### 建议 3

25. 鉴于恢复公共行政的活力对所有国家来说都是一种持续的进程，特别是由于必须适应不断变动的环境并由于需要及时实处理迅速出现的问题，委员会极力建议举行年度会议而不是两年一次的会议，每次会议为期一周。如此才能确保为理事会的工作提供的投入和向各会员国提供的咨询意见既及时又切合目前的情况。

### 建议 4

26. 委员会又建议使施政和公共行政问题的审议成为各主要会议后续进程的组成部分，并建议使委员会本身成为向政府间机构提供这方面的咨询意见的一个宝贵来源。

### 建议 5

27. 委员会建议理事会核可定于 2004 年 3 月 29 日至 4 月 2 日在联合国总部举行的委员会下一次会议的下列议程：

1. 恢复公共行政的活力。
2. 联合国公共行政宪章。
3. 促进非洲复兴的公共部门机构能力。
4. 关于公共部门的基本数据。
5. 审查联合国公共行政和财政方案。

28. 委员会建议其主席团和秘书处共同协作，考虑到委员会第二届会议讨论期间提出的问题，进一步确定议程，特别是项目 1 的内容。

## C. 提请经济及社会理事会注意的建议

### 1. 向各国政府提出的建议

#### 建议 1

29. 委员会促请各国政府建立和（或）加强人力资源规划和管理制度和单位，并注重公共部门未来和目前领导人员领导能力的发展。

#### 建议 2

30. 委员会建议各国政府使其公务员制度专业化，并订立有效的奖励办法以使公务员制度受到更大的重视并加强对公共服务的荣誉感。

#### 建议 3

31. 委员会鼓励各国政府在国家 and 地方二级筹办活动，庆祝每年 6 月 23 日的联合国公务员日，以提高公共部门的形象；表扬公务员的工作；并鼓励年轻人自豪地从事这方面的工作。

#### 建议 4

32. 委员会认为各国政府应在公务员制度中形成一种学习文化并利用任职人数不足群体的人才。

#### 建议 5

33. 委员会建议政府领导人迎接下列各方面的挑战：确保将电子政务的权力用以提供较迅速和较好的公共服务、增加透明度和使人民在决策方面有更大的发言权，以进一步促进参与和实现加速的发展。委员会还建议各国政府在建立电子政务制度时特别注意隐私权和法律保护。

### 2. 向联合国系统提出的建议

#### 建议 1

34. 鉴于秘书处经济和社会事务部目前在公共行政和施政方面进行的高质量工作，委员会建议秘书处向会员国和一般民众较广泛地传播有关联合国公共行政和财政方案方面活动的信息。在这方面，委员会建议秘书处编写新闻稿分发给各专业职类的人员。此外委员会还建议秘书处利用联合国公共服务奖同社会多数阶层联系的网络，并重申秘书长在联合国公务员日发表有关谈话将大大有助于提高公共部门的形象。

## 建议 2

35. 委员会注意到，秘书处内的重大改组对于规范性和分析性工作同技术援助进行了进一步的整合。委员会建议维持并进一步促进秘书处所进行的规范性工作和技术援助工作之间的这种协同作用。

## 建议 3

36. 委员会认为《世界公共部门报告》对于各会员国的决策者和有关人员来说是一种极其有益的工具，并请秘书处继续其有关委员会所强调的新出现的问题的出版物。委员会还建议秘书处将该文件译成更多的语文。

## 建议 4

37. 委员会建议秘书处进行有关发展中国家公共部门人力资源能力建设的政策分析和研究，并将研究结果载入即将出版的《世界公共部门报告》。

## 建议 5

38. 委员会强调必须在联合国公共行政和财政联机网获得成功的基础上将其推广到分区域一级，以加强分区域公共行政机构的能力。

## 建议 6

39. 委员会建议秘书处发展和提供增进发展中国家人力资源规划和管理能力的工具和指导原则（包括区域公共服务宪章和行为守则手册）。

## 建议 7

40. 委员会建议秘书处在区域一级（非洲、阿拉伯世界、拉丁美洲、亚洲及太平洋、中欧和东欧）和小岛屿国家，特别是为发展中国家举办论坛（会议、讨论会和讲习班），以进一步探讨如何加强公共部门的人力资源能力和制订适当的解决办法。

## 建议 8

41. 委员会建议秘书处继续应会员国的要求在提高公共部门人员素质方面提供技术咨询支助；加强施政和公共行政制度和机构；并在冲突后国家和分散施政权力的情况下增加透明度、加强问责制和重建公共行政制度。

## 建议 9

42. 委员会建议秘书处加强培养领导才能的活动，特别注重非洲和一般发展中国家，并强调同区域和国家机构建立伙伴关系并向其提供能力建设支助以提供必要的培训。

#### 建议 10

43. 委员会建议秘书处进行额外的工作，进一步分析和说明国家作为知识和技术的促请者和使用者的作用，以支持和鼓励全公共行政系统和整个社会的革新。

#### 建议 11

44. 委员会建议秘书处将其未来电子政务方面工作的重点放在如何资助电子政务和政府如何保证建立基础学习设施所需筹资机制的问题上。

#### 建议 12

45. 委员会建议秘书处着重电子政务对减贫的影响，并继续印发年度全球电子政务调查，同时特别注意利用电子政务进一步促进参与。也应当逐步发展为利用电子政务确定基准的适当工具并使其成为调查方法的一部分。

#### 建议 13

46. 委员会建议秘书处经济和社会事务部通过其网络和咨询服务提供将千年发展目标纳入国家政策主流方面的技术合作援助；提供前阶段政策咨询意见以促进和加强“参与性治理”的概念；并根据千年发展目标帮助引进新的工具、技术和做法。

#### 建议 14

47. 委员会建议秘书处，特别是秘书处经济和社会事务部，采取一切必要的步骤，通过研究和咨询服务确保支持千年发展目标的区域努力得到人们的理解和协助。

#### 建议 15

48. 委员会促请秘书处，协同国家和区域机构，有系统地评估撒南非洲所需机构能力，并印制公共行政经验和良好做法简编和汇编。后一项工作应参照世界其他地区的经验进行。

#### 建议 16

49. 委员会建议秘书处采取一切必要的步骤，确保委员会本届会议所设公共部门基本数据工作组为一个常设工作组，其目标为指导秘书处选定公共部门一套具体指标的工作。

#### 建议 17

50. 委员会建议秘书处开始逐步研究可从其他组织取得的可用以说明公共部门的各种指标，在这方面应考虑到评价公共部门的下列三项因素：效率、透明度和参与。这项工作应协同目前从事这方面工作的各机构进行。

## 第三章

### 专家委员会第二届会议的工作

#### A. 公共部门优质人员配置战略

1. 这方面的讨论是根据秘书处关于公共部门优质人员配置战略的报告(E/C.16/2003/4)进行的,报告中强调公共部门优质人员配置对于实现千年发展目标 and 履行其他政府间承诺,包括《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(《约翰内斯堡执行计划》),<sup>1</sup> 至关重要。

2. 该文件还着重指出成为许多国家公共部门管理特点的两项相互矛盾的发展:一方面决策和行政程序都日益复杂,另一方面履行这些核心职能的人力资源反而减弱。

3. 公共行政专家委员会在其 2002 年 7 月举行的第一届会议上确定了六个重要的国家能力建设领域。其中最重大的一项挑战就是公共部门必须制定战略,征聘和留住适当比额的最佳人才。<sup>2</sup> 公共部门人力资源能力减弱的各种表现是公共部门形象低落、持续存在酬庸的做法和经济停滞国家政务机构衰颓不振等做法等种种因素造成的。因此委员会强调,国家决策者必须认真审查公共部门人力资本减少的根本原因并制定扭转这种趋势的长期战略。

4. 确定了加强公共部门所必需的四种核心能力:忠于职守和具有原则性的领导人员;有事实根据的政策分析;专业责任制管理方式;服务针对需要并容易取得。但是有人指出,只能在健全的体制框架和善政环境内建立这种核心能力。事实上委员会在设法确定影响公共部门征聘和留住适当比额最佳人才的重要因素的同时,强调有效的体制框架所起的关键性作用。要想进行行政改革,就必须采取兼顾制度和人力资本、同时投资于法律和体制框架能力建设的全面战略。有人进一步指出,如果不制定这种全面战略,就不可能实现体制发展。

5. 因此要想为公共部门配置优质人员,就必须根据特定会员国的具体需要,采用一种包括不同的备选办法的整体方式和长期人类发展战略。这些办法可能根据“职业制度”或“职务制度”,但也往往根据一种混合两者的制度。但是国家在加强公共部门人力资本时必须考虑一些重要的因素,其中包括:建立人力资源规划管理制度和单位;使公务员制度,包括人力资源管理,专业化;增进向公众提供的服务的社会价值;在公共机构内建立一种学习文化;和利用任职人数不足群

<sup>1</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议的报告,2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日,南非约翰内斯堡》(联合国出版物,出售品编号:C.03.II.A.1 和 Corr.1),第一章,决议 2,附件。

<sup>2</sup> 见《经济及社会理事会正式记录,2002 年,补编第 24 号》(E/2002/84),第 15 和 16 段。

体的最佳人才。还应当推行在公共部门内建立强有力的人力资源管理专业人员骨干队伍，包括进行有效的信息管理，的一种审慎而持续的战略。

6. 许多国家面临的另一项重大挑战是培养或恢复对公共部门工作的荣誉感。有效的公共部门对于经济和社会发展至关重要。经济理论强调公共部门在提供公益服务和处理外部问题方面起着关键的作用。

7. 那些重视公共部门的国家通常比较容易征聘和留住合格工作人员并灌输一种对公共服务的荣誉感。严格施行以能力为根据的竞争性征聘制度是公共部门提高业绩标准以及征聘和留住适当比额的最佳人才的最佳方式。又有人指出，金钱方面的报酬在征聘和留住优质人员方面起着一种重要的作用。此外，人力资源管理应当采纳在公务员制度某些领域已经行之有效的征聘战略。新人员培训始终应当是征聘程序的一个重要组成部分。

8. 鉴于公共部门的运作环境迅速变动，委员会指出，加强领导人员的能力应当是发展工作的重心，应当建立强有力的合作和伙伴关系，支持发展中国家加强其公共部门领导人员的能力。国际行政学校和研究所协会主席 Allan Rosenbaum 先生在向委员会作有关“提高公共部门领导人员素质：新需要、新方式和新战略”的发言时进一步强调，重视公共部门领导人员的素质是实现千年发展目标的一项关键因素。在这方面，他提到在秘书处经济和社会事务部和国际行政学校和研究所协会赞助下正在采取的一项主动行动及其领导人员发展方案。

9. 鉴于以上所述，委员会建议，经济和社会事务部新的领导人员培训方案注重公务员制度领导人员和战略决策者能力的发展。委员会建议制订方案，加强公务员在下列各方面所起的作用：在同公民协商下维护公共利益；促进开放、讲求道德原则和适当行为的文化；促进社会各阶层的对话；和加强战略管理能力。

10. 委员会还建议该方案使受训人员进一步认识参与实现千年发展目标等政策目标和较广泛的行政改革工作的公共行政制度次系统之间的相互联系。培训也可以在组织改革方面发挥关键的作用。政治领导人固然可以帮助设想行政人员能力建设方面的需要，培训高级官员及其他战略决策者的工作主要还是应当由区域管理发展组织进行。

## **B. 电子政务发展状况和趋势**

11. 这方面的讨论是根据秘书处关于电子政务发展状况和趋势的报告（E/C.16/2003/2）进行的。该报告建议各国政府仔细审查并认真考虑在其业务中应用电子政务的可能利弊。

12. 委员会指出，各国政府在公共行政中起着信息和通信技术促进者和使用者的双重作用。政府可以利用信息和通信技术重新制订其运作方式，以发展公民意识并使公众了解国家的各种复杂问题。它们也可以通过增加透明度加强各级的问责



制。至于在政府业务的哪些方面使用和如何使用信息和通信技术，则最终属于政治决定的问题。

13. 墨西哥科利马州州长 Fernando Moreno Pena 先生向委员会作了有关提供公共服务的电子信息系统问题的发言，他以一个具体的例子说明了电子政务在增进获得公共服务的机会方面可能带来的好处。该系统的人口登记册只有一个密码，可使公民通过向个人提供的服务站取得各种信息而无须增聘人员。该系统也增加了政府业务的透明度并得以减少腐化。此外，在该州发生地震时该系统有助于向住房遭到损坏的人民提供支助从而助于风险管理。

14. 总的说来委员会同意信息和通信技术对于加强政府能力的价值是无可置疑的。电子政务可以发挥各种作用，即：(a) 向公民提供信息；(b) 以较有效的方式完成有关工作从而减少行政费用；和(c) 促进参与。但是在这同时电子政务本身也会带来各种问题，包括费用和基础设施以及隐私权和保密性等方面的问题。委员会指出，阻碍电子政务发展的最严重的因素包括体制不健全和技术有限，其次是技术基础设施薄弱和缺乏筹资能力。

15. 委员会同意电子政务特别的益处，但是强调应当仔细审查各国，特别是发展中国家，电子政务的成本效益问题。问题是尤其是在低收入国家，将大笔资金投入使用率很低的系统是否合理。

16. 委员会还对于电子政务对减少贫穷和经济发展的影响表示疑问，并审议了盗用身份等安全问题。此外委员会指出，某些国家的经验表明，政府较善于同公民沟通，但是同其他政府机构沟通则非其所长。

17. 政府领导人所面临的一项重大挑战就是确保电子政务的权力使人民得以在社会上较自由地发展并可利用信息和通信技术加强问责制。数字鸿沟是许多决策者极感关切的问题，因为电子政务方案发展程序费用高昂并需要充分的专门知识。委员会认为，对于这一进程，国际组织应当发挥的是一种支持作用。

### **C. 将减贫战略纳入千年发展目标的主流：公共行政的作用**

18. 这方面的讨论是根据秘书处关于将减贫战略纳入千年发展目标的主流：公共行政的作用的报告（E/C.16/2003/5）进行的。报告中说，目前有 10 亿以上的人处于赤贫，千年发展目标中所载的一项重大挑战就是减少不人道的赤贫状况。

19. 秘书处摘要说明了社会经济治理的必要条件和重要关切事项，并指出加强社会经济机构的能力可在公共行政和程序同社会资本之间建立联系，对于实现千年发展目标和积极推行参与性治理方式至关重要。事实上千年发展目标，特别是减贫，的实现在极大的程度上取决于各级——特别是国家一级机构的效力和效率。

20. 着重指出了与千年发展目标有关的五项重要考虑因素。第一，有人指出，千年发展目标具有普遍的合法性，因为这些目标得到世界各国政府领导人的认可，

而且是在一系列的国际主动行动和会议之后制订的，从 1970 年代以来这些主动行动和会议日益重视社会目标。第二，有人指出，千年发展目标具有独特性，因为其中涵盖了可以达成的明确的人类发展目标和指标。第三，审查并讨论了与千年发展目标有关的指标、问题和必要条件。第四，分析了千年发展目标的必要因素和所涉问题。最后，强调了重新调整国内机构以增加连贯性、使面向部门的规划转变为面向社会而以目标为根据的规划、采取较注重参与性的治理方式以使人们充分参与决策进程等问题。

21. 委员会指出，许多国家面临的一项重大挑战是如何促进政府同民间社会之间实现千年发展目标的协定，以及如何使各自的政府能够从民间社会调动资源。

22. 委员会认识到，目前在通常由国际上制订的各种目标同由国家推动的执行进程之间存在差距。因此委员会建议联合国系统协助各国政府弥合国际一级所订目标同国家主导的程序之间的差距，以实现这些目标。

23. 委员会认为，联合国系统可通过南南合作和南北合作协助增强各国政府的能力，以加强其实现千年发展目标的公共行政能力，即所需决策、监测和提供直接服务的能力。

24. 委员会极力强调区域机构和权力下放在促进千年发展目标方面所起的重要作用。委员会指出，下放权力不但可以促进国家一级以下的民主原则，而且可以消除贫穷——千年发展目标中的一项重要目标。委员会还敦促采取一切必要的步骤，包括进行研究和提供支助，以确保支助千年发展目标的区域主动行动得到充分的落实。在这方面，特别顾问 Bernardo Kliksberg 先生向委员会作了有关“千年发展目标：拉丁美洲公共行政的作用”的发言。

25. 此外，（斯里兰卡政府的代表）Sam Rahubadda 先生向委员会作了有关“斯里兰卡的国家发展政策框架和千年目标”的发言，对于秘书处讨论的许多概念和提出的许多论点表示支持并作了进一步的说明。哈佛大学的 Mary Hilderbrand 女士向委员会作了有关“发展中国家的能力评价：经验教训”的发言，强调社会经济治理方面的技术援助活动所面临的挑战。

#### **D. 关于公共部门的基本数据**

26. 这方面的讨论是根据秘书处关于公共部门的基本数据的报告（E/C.16/2003/3）进行的。该报告提议扩大原来所列关于全球公共部门规模和职能的五项投入指标，以包括公共部门财务管理全面效率和问责制的产出指标。要求委员会从该报告所列三个类别选定其他指标。秘书处建议采用这套增列的指标，在此基础上将现有的公共部门基本数据发展成一个全球公共部门显示器。

27. 委员会同意目前国际决策者对指标的需求很高，这种情况带来了两类挑战。第一类挑战是集中注意力于可供联合国政治机构和媒体广泛使用的供最后考虑



的指标名单。公共部门的业绩指标的具体性仍然对于各政策领域详细的业绩监测十分重要。第二类挑战是建立估计这些指标的令人满意的高度能力。

28. 鉴于公共部门不再是一个同质的部门，一般普遍认为对公共部门的评价是一项复杂的工作。难以从投入数据得出有关产出、从而得出有关成果的结论。例如，犯罪涉及许多社会因素。因此秘书处建议，集中注意成果指标可能不是一种明智的做法。比较业绩的工作存在许多困难。例如，一个国家（日本）设法研究政府规模的结果所得到的统计数字表明，该国是经济合作与发展组织（经合发组织）中公务员和人口的比率最低的国家。但是进行了仔细审查后发现统计数字使人产生误解，因为其中没有计入兼职者，也没有考虑到民间社会所采用的、以其他形式取代在一向由国家提供的部分服务的解决办法。

29. 委员会还认为，由政府建立有利于经济活动和社会发展的环境是评价工作的一项重要因素。委员会强调，要想确定公共部门的效率，就必须取得有关公共行政机构所提供的各种服务，例如电力供应、一年级学生的教育和向家庭供水等服务，的单位成本的数据。此外委员会还建议，应当仔细审查有关社会各阶层参与审议机构情况的数据。

30. 此外，委员会建议秘书处经济和社会事务部分析区域和地方二级资源分配情况的数据。公共部门的评价是一项艰巨的任务，因为在投入和产出间隔很长的情况下不易评估所产生的影响。但是可以从其他机构的数据库取得有益的指标，然后可予以整理和有意义的解释。

## **E. 联合国公共行政和财政方案的审查**

31. 秘书处作了有关联合国公共行政和财政方案的发言，介绍了从上一届会议以来专家委员会的发展情况。秘书处摘要说明了它在公共行政和施政领域的工作并强调了拟议的新活动。秘书处还提请注意秘书长最近进行的改革，这些改革进一步加强的秘书处支助公共行政领域，特别是千年发展目标的实施方面，政策审查工作的能力。

32. 委员会建议赞扬秘书处所作的介绍，认为它为联合国公共行政和财政方案提供了极其明确而全面的框架，并对其在过去的一年所完成的工作和取得的进展及其拟议的今后活动的连贯性极表赞扬。委员会还赞扬秘书处为本届会议编写了高质量的背景文件（见附件）。

33. 委员会认为，虽然联合国目前正在采取公共行政和施政领域的许多重要行动，但是没有在全球范围内予以充分的宣传。因此委员会建议展开较有效的新闻宣传活动，加强有关联合国公共行政和财政方面活动，包括联合国公务员日，的信息的传播。

34. 委员会认识到继续注重跨部门方式的重要性，并建议加强联合国公共行政和财政方案专题领域的工作，以进一步促进协调、联系和协同作用。

35. 委员会相信电子政务可能是增进政府业务和公共服务效力的一种极其重要的工具。但是委员会指出，在开始进行电子政务改革前应仔细评估有关需求。在这方面，委员会建议秘书处应各国政府的要求，协助各该政府制定实施电子政务政策和改进其公共管理制度的有效战略。委员会还建议，秘书处关于电子政务的工作应当反映会议讨论期间新产生的问题和新出现的挑战。

36. 委员会赞扬秘书处继续将重点放在财务问题上，因为资源的调动和管理对于公共行政方面的任何改革都至关重要。委员会还建议继续注重公共行政的财务方面问题以及金融机构对社会和经济进展的影响。

37. 委员会认识到，公共行政方面的信息分享和经验交流对于增进各国政府有关成功做法的认识极其重要，也是向在从事公共行政改革的政府提供可供选择的办法的重要方式。委员会极力建议秘书处继续这方面的努力并印制更多关于公共行政最佳做法的汇编和简编。委员会特别建议总结各国在国家、区域和地方各级所积累的行政改革经验以评估其效力。

38. 委员会赞扬联合国公共行政和财政联机网促进信息和最佳做法的交流并协助发展中国家的能力建设工作的。

39. 总的说来，委员会赞赏地注意到秘书处，特别是经济和社会事务部，在下列各方面所起的宝贵作用：宣传经济及社会理事会所支持的主要原则和价值观念；设计和实施有助于实现千年发展目标的方案；和通过其活动支持国际社会的总体目标。委员会还赞扬秘书处支助委员会的工作。委员会认为，提供咨询意见和作为为经济和社会事务部探测有关意见的论坛——委员会将竭力履行这项职能——提供了在委员会的职责同秘书处的职责之间建立联系的好机会。

## 第四章

### 专家委员会今后的工作

1. 委员会决定作为第一届会议所进行的讨论的后续行动，进一步处理委员会的任务及其对联合国系统，特别是对委员会有责任向其提供咨询意见的经济及社会理事会，所起的实质性作用的问题。在这方面，委员会从其本身的主席团同理事会主席团之间的讨论得到很大的裨益。
2. 委员会决定了本身三方面的作用：第一，确定公共行政领域新出现的问题及其对会员国来说所涉政策问题，并就可能有助于经济及社会理事会政策性确定的有关公共行政在发展程序方面的作用的原则和价值观念提出建议；第二，就国家运作方面、特别是在其实施《联合国千年宣言》和履行在联合国全球性会议上所作承诺方面所面临的主要问题，向各会员国提供政策指导和行动建议；第三，审查有关方案和建议具体行动方针，向联合国系统提供公共行政领域工作方面的指导。
3. 鉴于恢复公共行政的活力和效力是国家得以履行其不断更动的职责是一项最重要的优先事项，委员会建议将这个主题作为其下几次会议的讨论重点。
4. 委员会根据《联合国千年宣言》并为加强促进非洲复兴的公共部门机构能力，决定特别注意非洲的需要，将该议题纳入其下一届会议的议程。委员会还注意到如非洲发展新伙伴关系（A/57/304，附件）所设想在公共行政能力建设方面，特别是在比较数据、电子政务、捐助者对能力建设的支助和适用于非洲的施政指标等方面取得了进展，所有这些努力都同非洲同侪审查机制有关。
5. 委员会还指出，由于各国各有不同的文化和优先次序并处于不同的发展阶段而不可能采取同性质的解决办法。但是委员会认为必须研究各种现有的机构传统并适应世界各地人民的需要来确定共同的特性，以加强重新产生的一种多边主义精神。
6. 委员会决定处理公共服务的价值问题，确定这种价值并将其体现为一套主要原则或宪章，以确定使国家能够促进民主和经济发展以及所有有关各方谋求公共利益的任务的指导原则。这种宪章将从在世界上一些区域进行的讨论或工作以及这些区域所通过的有关文件，例如《非洲公务员制度宪章》，得到启示。但是在这同时宪章的说法应当能够令所有国家信服，从而应当提交经济及社会理事会核可。
7. 这项主动行动应当成为一种协调一致的努力的一部分，以加强公务员制度的作用，并适应在恢复公共利益促进平衡而可持续发展的中心作用方面日益增长的要求，这一点对于实现千年发展目标至关重要。

## 附件

### 文件清单

---

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2003/1	2	通过议程和工作安排
E/C.16/2003/2	3	秘书处关于电子政务发展的状况和趋势的报告
E/C.16/2003/3	4	秘书处关于公共部门的基本数据的报告
E/C.16/2003/4	3	秘书处关于公共部门优质人员配置战略的报告
E/C.16/2003/5	3	秘书处关于把减贫战略纳入千年发展目标的主流：公共行政的作用的报告

---