联合国 E/C.16/2006/4

经济及社会理事会

Distr.: General
5 January 2006
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第五届会议

2006 年 3 月 27 日至 31 日，纽约

议程项目 5

施政和公共行政基本术语简编

确定施政和公共行政基本概念和术语

秘书处的说明*

摘要

联合国公共行政专家委员会第四届会议认识到，需要确定施政和公共行政方面的一些基本概念和术语，以便在整个联合国系统对其取得共同的了解。委员会承认这些概念和术语的应用往往并不一致。因此，委员会有关该题目的讨论是一个参与性进程的开端，查明并确定构成施政和公共行政核心的主要概念和术语。本文提出的术语并非详尽无遗。这些术语是通过简短的案头研究后拟定的，目的在于初步推动委员会就这些用语和相关用语展开讨论。将依照委员会提供的意见和指导扩大有关研究，以扩充施政和公共行政的概念和术语方面的资料汇编和定义。

* 由于迟收到外聘顾问的投入，致使本报告迟交。

06-20193 (C) 270106 270106

一. 导言

1. 联合国公共行政专家委员会第四届会议认识到，需要确定施政和公共行政方面的一些基本概念和术语，以便联合国系统各组织和机构对其取得共同了解。这些概念和术语不是一成不变的，也不是对所有地方和所有文化一律适用的。委员会同意，为了确定构成施政和公共行政内容的主要原则，必须采取一项参与性的做法。因此，作为讨论的基础，委员会决定重点是确定与施政和公共行政有关的基本概念和术语；对这些概念进行深入的评估；说明这些概念如何演变以及如何使用和应用这些概念。委员会觉得，确定这些概念和有关的术语对于治理进程的讨论以及对于从业人员的工作将大有助益。为了拟定这些术语及其不同行为者确定的各种定义的清单，联合国经济和社会事务部公共行政和发展管理司作为一项初步措施拟定了本报告，其中搜集了在其施政和公共行政方案中使用的一些基本术语。本文提供的概念和术语定义资料汇编和清单是有限的。它的主要目的是作为委员会讨论的一个出发点，并就确定哪些概念和术语和如何确定这些概念和术语提供意见。

二. 施政和公共行政

2. 施政一词在现代公共行政中获得广泛使用。很多公共行政领域的理论家认为，施政一词是一个组织概念，在行政做法从官僚国家转移到所谓的“空心国家”或 Osborne 和 Gaebler（1993）[1] 所称的“第三方治理”过程中，向行政人员提供指导。Frederickson 和 Smith 认为，[2] “施政是指在主权式微、管辖疆界重要性日益减少和机构全面分散的情况下，行政方面的横向关系和机构间关系”。Frederickson 和 Smith 又声称，由于更加重视施政，“目前行政国家的官僚性质减少，等级制度放松，和较少地依赖中央权力机构发号施令。公共事务的处理问责制日益讲求业绩，而不是依照法律规定执行一项具体的政策目标”。

3. 在 19 世纪和 20 世纪期间，施政和公共行政这两个词的用法无论在调查研究和使用方面，均取得了前所未有的势头。然而随着 21 世纪的到来，大家对这两个词的意义似乎没有共识。在政治、社会、经济和文化上高度活跃的环境下，这些术语在不同的地方有不同的意义。

A. 施政

4. 到了 20 世纪末，施政一词受到捐助机构、社会科学家、慈善家和公民社会的注目。热门原因是它可以应用于与公私事务管理进程有关的广泛问题、关系和机构。施政一词扩大和进一步说明各国政府应注重的领域。此外，冷战结束后，为该词的使用注入了活力，因为特别是世界银行、世界货币基金组织（基金组织）等捐助机构和西方国家促请前苏维埃社会主义共和国联盟各国和发展中国家进行政治、经济和行政改革和实行善政。然而，有关该词的概念似乎并不一致，因而产生了如下文所指的不同定义和意义。

5. 联合国开发计划署（开发计划署）在其 1997 年政策文件[3]中确定施政是指“行使经济、政治和行政权力，管理国家各级的事务。施政包括一些机制、进程和机构，使公民和群体能够借以表达他们的利益、行使他们的法律权利、履行他们的义务和调解他们之间的分歧”。这个定义获得秘书长的促进综合响应联合国会议和首脑会议机构间工作分队的认可。在过去 10 年，由联合国系统支助的国家一级施政方案数字已大为扩大。

6. 1993 年，世界银行确定施政是指在管理国家促进发展的政治、经济和社会资源过程中，行使权力的方法。[4] 世界银行长期以来注重稳定和以缩减公务员制度和私营化为绝对重点的改革，可是，在 1990 年代初期改变了重点。世界银行当时开始了解到，发展中国家大多数的危机是施政性的。因而，现代的调整一揽子方案强调透明度、问责制和司法改革等施政问题。在这方面，世界银行提出了一项审查施政的新方法：善政。

7. Jon Pierre 认为，[5]“施政是指具有不同宗旨和目标的广泛行为者之间进行持久的协调和取得一致”。这些行为者可以包括政治行为者和机构、利益集团、公民社会、非政府组织和跨国组织。这个定义说明，传统的国家政府虽然必须应付来自上述行为者的内部挑战和外部挑战，但以前政府独揽的某些职能可能由上述某些当事方取代。这个定义印证了上文关于施政比治理更广泛这种说法的说服力。

8. Pierre 的施政定义以社会为中心，而 Peters 和 Pierre[6] 提供的施政定义则更倾向于以国家为中心。尽管他们认为“施政是指国家与社会之间不断改变的关系和日益依靠强迫性较少的政策手段”，他们坚称“国家仍然是很大的权力中心”，因此他们觉得施政是“国家发挥一项领导作用、制定优先事项和确定目标的进程”。这点符合国家的作用是“指导”社会和经济这个概念。

9. Hirst[7] 为施政提供了一个较为笼统的定义。他声称“施政的一般定义可以是指控制或领导一项活动或一批活动的手段，以便能够根据某些既定标准交付可以接受的一系列成果”。

10. 加拿大的施政研究所(2002)[8] 提供了另一项一般定义，声称“施政是社会或组织作出重大决策、确定谁为参与者和参与者如何负责的进程”。

B. 善政

11. 世界银行认为，善政需要健全的公共部门管理（效率、实效和节约）、问责制、信息交流和自由流通（透明度）和有利于发展的法律框架（司法、尊重人权和自由）。

12. 大不列颠及北爱尔兰联合王国前海外开发署(现为国际开发部）似乎同意世界银行的看法，以着重四个主要组成部分来确定善政的意义：即合法性（政府应

得到被统治者的同意)；问责制(确保透明度、对行动负责和媒体自由)；能力(有效的决策、执行和服务供应)；尊重法律和保护人权。[9]

13. Surendra Munshi 认为，[10] 善政“意味到参与性的治理方式，这种治理以负责、问责和透明的方式运作，以效率、合法性和协商一致的原则为基础，目的是促进每个公民的权利和公共利益，从而表示政治意志的行使，以确保社会的物质福利和带来社会正义的可持续发展”。

14. Hirst 为善政提供了一个更为精确的定义。[7] 他提出，善政“是指创造一个有利于私人经济行动的有效政治框架：稳定的政权、法治、配合各国政府能够实际发挥的作用的有效国家行政机构和独立于国家之外的强大的公民社会。

C. 全球施政

15. 纽约市立大学研究生中心 Ralph Bunche 国际研究所所长 Thomas G. Weiss 认为，[11] “全球施政”是指“为确定、理解或处理国家单独无法解决的世界性问题而集体努力”。他声称，全球施政可以是指“国家、市场、公民、政府间组织和非政府组织彼次之间的正式和非正式机构、机制、关系和进程的综合体，通过这个体系在全球一级表达集体利益、确定权利和义务及调解分歧。”[12]

16. 2005 年，Geraldine Fraser-Moleketi[13] 认为全球施政是指“在地方、国家、区域和全球这几个不同政府级别的政府和治理活动及进程”。

17. 施政一词有很多连带相关的概念和原则。下文概述了那些最常用的概念和原则。

三. 公共行政

18. 公共行政有很多定义。一些作者认为，公共行政主要是涉及政府政策和方案的组织和正式负责其处理的官员（一般非民选）的行为。

19. 公共行政领域的其他专家则认为公共行政是指与负责执行立法机构、行政机构和法院通过或发表的法律和其他规则有关的所有进程、组织和个人（后者依官方职位和作用行事)。

20. 其他当事方声称，公共行政是指使用管理、政治和法律理论及进程，履行立法,行政和司法任务，以提供政府调控和服务职能。

21. 开发计划署认为，公共行政有两个密切关联的意义：(a) 总体机制（政策、规则、程序、制度、组织结构、人事等)。这个机制由国家预算供资，负责政府行政事务的管理和领导，并与国家、社会和外部环境的利益有关者互动；(b) 管理和执行有关实施政府法律、规章和决定的一整套政务活动；与提供公共服务有关的管理。[14]

四. 新型公共管理

22. 新型公共管理是一种全球公共管理改革运动，它重新确定政府与社会之间的关系。运动起源于澳大利亚、新西兰和大不列颠和北爱尔兰联合王国。民众对于政府的表现、普遍存在的财政问题感到不满，加上私营领域的整顿似乎取得成功，因此，要求公共部门改革和政府创新的呼声甚嚣尘上。

23. Osborne 和 Gaebler 认为(1993)，[1] 新型公共管理要求政府着重取得成果，而不是以遵守程序为主。它又要求政府采取类似市场的竞争、创新和企业经营战略。为了接近市场，一般要求政府和公共行政机构以顾客为主导，并依靠市场机制提供公共服务。

24. 一些作者认为，新型公共管理要求公共行政机构改变它的文化，摆脱墨守陈规、依样画葫芦、重投入不重成果的做法，实行灵活、创新、勇于解决问题、冒险犯难的做法。

25. 新型公共管理的支持者认为，应该把公共行政人员看成为争取创造私人伙伴关系机会和服务客户的企业家；这种论调受到批评。Denhardt 和 Denhardt[15] 反驳说，“这是对公共行政人员一种狭窄的看法，而且完全不适合实现公平、正义、参与、体现共同利益等民主原则。”

A. 公共部门施政

26. 有人认为公共部门施政是指“限制、规范和授权提供公共支持的货物和服务的法律、规则、司法裁决和行政惯例等制度。这个定义将体制机构与决策和公共管理的实际情况结合起来。

B. 民主制

27. 开发计划署的《2002 年人类发展报告》表示，“要使政治和政治机构促进人类发展和维护人人的自由与尊严，就必须扩大和深化民主制”。根据 Wikipedia 中的定义（http//en.wikipedia.org），“民主制”的理想概念是“‘人民’应对统治他们的政府行使控制权。为了实现这个理想，直接或间接通过当选的代表执行一项服从多数的选举制度。民主制可能是‘自由派的’，即法律保护属于少数的个人的基本权利；民主制也可能是‘非自由派的’，即法律不保护这种权利。民主制往往是政府的一种执行方式，通过这种方式，在有关决策过程中，政策是依实际多数的选择决定，一般是通过对人人开放的选举或公民投票进行(有别于人民/公民的局部多数或相对多数)”。

28. Elgstrom 和 Hyden 认为，[16] 民主制是一种具有下列特征的政府制度：

(a) 具备一些机构和程序，通过这些机构和程序，公民能够在国家一级对备选的政策表达有效的选择，而且对行政部门的权力行使实行规章制度化的制约(竞争)；

(b) 建立包容广泛的投票权和参与挑选国家领导人和政策的权利（包容性/参与）。

29. Larry Diamond[17] 使用最广泛的民主制定义，认为民主制“不但包括具有定期、自由和公平选举及普选制的民政、宪政、多党派制度，还包括组织上和信息上的多元性；广泛的公民自由（言论自由的新闻自由、建立和参加组织的自由）；当选官员有切实的权力；政府的立法、行政和司法机构独立自主地运作。

C. 民主施政

30. 有些人认为民主制是一套价值观，而施政则为国家、公民社会和私营部门这三批行为者之间的互动进程。这样，民主制就意味着施政是以基本公认的原则为基础，其中包括：参与、问责制、透明度、法治、三权分立、无障碍、从属性、平等和新闻自由。

D. 公共部门改革

31. 其他资料来源认为，公共部门改革包括蓄意改变公共部门组织的结构和进程，以改善其运作。结构改革可能包括合并或分开公共部门组织，而进程改革可能包括重新设计制度，确定质量标准和着重能力建设。

E. 公务员制度改革

32. 公务员制度改革意味着为公务员制度履行其职权而建立能力，范围包括征聘和升级、薪酬、雇员人数、考绩等问题和相关事项。公务员制度改革仍然构成国家公共行政机构改革方案的主要部分。公务员制度改革历来注重的是，必须通过缩减和改组来限制公共部门的雇用成本。可是，现在的重点已告扩大，包括了较长期的目标，以建立一支规模适当、技能搭配合适、动机正确、有专业气质、面向客户和负责的政府工作队伍。[14]

五. 能力建设

33. 能力建设是个人、组织、机构和社会建设能力以执行职务、解决问题、确定和实现目标的进程。因此，必须在个人、机构和社会这三个相互关联的级别加以处理。“具体地说,能力建设涉及一个国家的人力、科学技术、组织、体制和资源等方面的能力。能力建设工作的基本目标就是提高评估和处理与政策选择和备选发展办法实施方式有关的关键问题的能力,所依据的是对环境的潜力和限制以及有关国家人民的需要的了解”。[18]

34. 开发计划署认识到，能力建设是所有利益有关者（各部委、地方当局、非政府组织、水用户群体、专业协会、学术人员和其他人）参与的一项长期持续过程。

1991 年，开发计划署和国际水力和环境工程研究所在荷兰代尔夫特组织了一个题为“制定水部门能力建设战略”的专题讨论会。在讨论会上，来自发展中国家和支助研究所的代表确定能力建设是指：(a) 利用适当的政策和法律框架创造一个有利的环境；(b) 机构发展，包括社区（特别是妇女）的参与；(c) 开发人力资源和加强管理制度。

35. 在个人一级，能力建设涉及创造条件，使公务员能够开展持续的学习进程和适应改革——借镜现有的知识和技能，并加强这些知识和技能，而且用于新的领域。这样，就需要对人力资源管理采取一项新的办法，也指出必须以知识管理作为提高学习的新手段。在机构一级，必须采取类似的办法。与其建立往往依照外国蓝图的新机构，不如重点支助有关机构的现代化，以制度和进程为优先事项。在这个过程中，政策支助、组织实效、收入和支出管理方面的能力建设极为重要。最后，必须在社会一级建立能力，以支持一个交互性更强的公共行政模式，既从其行动中吸取经验教训，也从一般民众提供的反馈中吸取经验教训。必须监测公共行政机构的表现；要使公共行政机构成为大家心目中一个敏感和负责的服务提供者，必须进行社会改革。[3]

六. 权力下放

36. 在施政和公共行政方面，人们一般把权力下放看成是把权力、职能、职责和资源从中央政府转移到地方政府和（或）其他分散实体的过程。实际地说，权力下放是在边缘要求与中央需要之间求取平衡的过程。如果结构适当，权力下放能够提供一个调和各种关键问题的办法（如国家团结和不可分裂、如何维护国家利益和确保协调一致和均衡的发展、平等分配资源、多样性和地方自治等问题）。[19] 很多国家已经作出努力，将它们的政治和行政系统的权力下放。这些努力获得了不同程度的效力和成功，因为每个国家都根据自己的方式回应其行政和政治业绩方面空前的变革和挑战。

37. 权力下放是一个广泛的概念，它既是提高公共服务效率和实效的一种手段，又是促进多元参与性民主制的广泛价值观的一种方法。它意味着把中央政府的政治、财政、行政和法律权力转移到区域/国家以下一级以及地方政府。根据被转移的权力的大小和（或）被转移或移交的权力的类型，可以区分不同的权力下放方式，例如：中央政府部门下放到地方办事处；向半自主的组织授权；向地方政府移交权力；向非政府组织转移权力。[20]

38. 在该领域的一名专家认为，权力下放是指政府权力的改组或整顿，以这种方式在从属原则的基础上，建立中央、区域和地方一级的施政机构之间的共同

责任制，从而提高施政制度的总体质量和实效，同时增加国家以下一级的权力和能力。

七. 公民社会

39. 公民社会是施政和权力下放的一个重要组成部分，这一部分必须严格追究掌权者的责任，并促进民主制。简而言之，公民社会是独立于国家之外的行动领域，属于私营部门和公民组织的范畴，能够激励对不民主政权的反抗和改革。

40. Patrick Chabal [21] 在谈到非洲的公民社会时，认为这是指“一整批庞大的、不断变化的群体和个人，(他们)对本身的边缘性和与国家的对抗有一定的认知”。然而，必须指出，虽然公民社会是一个变革的媒介，但它不一定要与国家对抗，特别是如果有关国家实行善政。

41. Diamond 认为，[17] 公民社会是有组织的社会生活的范畴，它是自愿、自生、自助和不受制于国家的，但受到一套法律规则或共同规则的规范。

42. Denhardt 和 Denhardt[15] 对公民社会的定义作出了精确的说明；他们声称“公民社会是一个公民能够相互交流的空间，这种个人对话和讨论不但是建设社区的要素，也是民主制本身的要素”。

公民社会组织

43. 公民社会组织包括非政府组织、专业协会和私人部门协会及工会等。这些组织还包括家庭、教会、街坊群体、社会群体和工作群体。事实上，公民社会的能力和实力取决于这些组织的运作。公民社会组织发挥不同的作用和职能，其中包括补充通常由政党执行的职能，如表达利益和动员群众、招募和训练新的政治领导人、传播信息和监督政府等。

44. 最近的一份出版物 [22] 认为公民社会组织能够执行各种职能，其中包括通过改变社会与国家之间的权力平衡推动民主过渡、组织对抗国家的反对派、表达社会群体的利益、招募随时准备推翻不民主政权的领导人、提供可能唤起公民向政权提出抗议的信息。

八. 全球化

45. 有一名作者认为，全球化是跨界运输和通信成本大幅减少，而货物、服务、资本、知识和少数人员越界交流的人为壁垒逐渐瓦解，使世界各国人民能够更密切融合的结果。因此，从世界经济加强一体化这点来看，全球化使不民主倾向和不佳的政府业绩成为国家的包袱。

46. Munshi 和 Abraham 认为，[10] “从积极的意义来说，全球化表现在全球市场一体化、通信技术飞跃发展和所谓的‘大众文化’到处传播上”。

47. 有关领域的另一名专家辩称，全球化意味着很多政治、经济和社会活动环节范围遍及全世界；他又声称全球化也意味着国家与社会之间和国家和社会内部的互动和关联程度加强。根据这种观点，在新型的技术、组织、行政和法律等活动中和通过这些活动，全球化造成社会关系的延伸，并且通过现代通信网络和新的信息技术等现象的介入，长期加强了关联模式。

九. 问责制

48. 问责制是民主施政或善政的先决条件之一。它必须追究负责公共任务的当选官员或委任官员的责任，务使他们对自己的行动、活动和决策负责。追究公职人员的责任是公民社会应发挥的作用。问责制设法了解谁对什么要负责和什么是非法行为。问责制可以分成四大类：

(a) 问责制与应负责任的概念有关，依据的前提是个人的身份取决于个人在结构化关系中的地位；

(b) 责任制——另一种形式的问责制，认为个人的身份所依据的是较为正式的期望，这些期望是通过规则、契约、立法和以法律地位为基础的类似关系建立的；

(c) 问责制与基于任务的期望有关。这些任务有利于以过错作为影响和指导个人行为的依据；

(d) 问责制期望来自属性发挥作用的社区对个人地位采取的看法。

透明度和问责制

49. 透明度和问责制是互相关联和互相加强的概念。没有透明度，即不受阻碍地获得关于决策和业绩的及时和可靠的资料，就很难监督公共部门的实体。除非建立问责制，即关于公共资源使用情况和未达声明的业绩目标有何后果的报告机制，透明度将毫无价值。两个条件兼备是切实有效和公平管理公共机构的一项先决条件。[23]

十. 道德操守

> 道德操守：指导公共机构人员的行为和行动的标准，可称为道德法则（参看非洲公务员制度宪章》）。
>
> 贪污：贪污可以是指等同于以下的行为：影响公务员或机构的决策进程，或兜售影响力；公务员行使职务时不诚实或背信；内幕交易/利益冲突；[和]通过使用贿赂、敲诈等欺诈手段，包括贿选，兜售影响力。这是一种违反道德操守、道义、传统、法律和公民美德的行为（参看纳米比亚的“对贪污零容忍运动”：http://www.anticorruption.info/corr-def.htm.）

50. 可以把道德操守看作为对公共行政机构实行外部监督的一种内部监督、一种个人责任感和问责制。这个概念有各种各样的定义，有些专家声称，道德操守涉

及对道德和行为进行有系统的思考，并就对与错作出判断。根据这种观点，道德操守应当指导公务员的行动和表现，如道德等价值观应帮助他们区分正确的行动和错误的行动。Denhardt 和 Denhardt [15] 同样声称，道德操守是“是我们分清对与错并采取我们认为正确的行动的过程”。这个观点认为，通过阐明正确的事物，人们选择符合道德的行动和维护符合道德的标准。另一名专家认为，公务员制度中的道德操守涉及道德标准在政府中的实际应用。所有道德行为涉及个人的感受及其举止。它涉及价值观以及这些价值观在特定环境下的适用。然而，如果把重点放在个人和个人的价值观上，就会产生道德相对主义的危险，最终造成道德上的模糊。

51. 在该领域耕耘的另一名作者声称，道德操守是一套指导我们行为和当我们面对涉及道德选择的决定时帮助我们的标准。他指出，道德操守虽然体现个人和专业标准，可是体现道德操守一词意义的是价值观，确定我们是非感的是价值观。因此，道德操守和价值观是有关联的，是非常规范性的。这些价值观指出人们在某种情况下或在特定的情况下应如何行事。

廉正

52. 开发计划署声称，廉正是完整问责制和透明度概念的一个关键要素。它的意思是指不可腐蚀，一种不受损的状态或健全性，并且是诚实的同义词。就公务员制度而言，要做到廉正，公职人员本身不得对可能影响他们执行公务的外部个人或组织承担财政或其他义务。廉正本身不是目标，而是实现有效提供服务和执行职务的途径，因为公众有权从其统治者获得这些服务。

(a) **社会问责制**：强调为公共政策和方案建立更广泛的问责制框架的一种机构安排。它涉及的范围超越特定机构，以透明的方式进行规划、跟踪和报告；

(b) **参与性的和有利穷人的预算编制**：经济和社会事务部及公共行政和发展管理司认为这是一个预算过程，把公民列入主流，更直接地参与：预算编制；预算执行；预算监测和预算控制，并与下列有关或由下列创造有利条件：

㈠ 有利于参与性预算编制的环境，这是一套相互关联的条件，包括法律、官僚、财政、信息、政治和文化方面，协助公民社会组织和其他发展行为者持续有效地参与预算过程；

㈡ 有利穷人的预算编制，这是为了实现扶贫目标（如保健、教育、水和卫生等部门的目标），重点确定预算优先事项、预算分配和预算执行的过程。这个过程牵涉到立法和行政部门、公民社会、工商界和媒体。有利穷人的预算编制可以是由下而上的做法（倡议源自社区），也可以是由上而下的做法（倡议源自立法/行政机构）；

㈢ 将社会性别观点纳入预算编制，这是根据周全的男女平等政策和针对性别的问题重点确定预算优先事项和预算分配的过程；

㈣ 将人权纳入预算编制，这是根据针对人权问题的政策重点确定预算优先事项和预算分配的过程。这个过程可能是立法改革/改进，机构改革/改进或决策改革/改进，涉及与利益集团加强协商；

(c) **有利穷人的决策**：这是为实现有利穷人的目标重点拟定和执行政策的过程（千年发展目标中确定了最后一项有利穷人的目标）；

(d) **备选预算**：与行政部门原有草案有很大出入的预算。备选预算的编制是在行政部门以外进行，而几乎在所有国家的立法中，负责编制预算的是行政部门。备选预算可能由立法机构等编制（如美国国会），在这种情况下，有关预算被称为立法备选预算；备选预算也可能由公民社会编制；

(e) **合作性施政**：是使公民更直接参与国家决策进程的一项施政战略，使他们能够影响公共政策和方案，以这种方式对他们的社会和经济生活产生更积极的影响；

(f) **最佳做法**：根据提交给大会的联合国人类住区会议筹备委员会的报告（A/50/37），“最佳做法”：(a) 应表现出对于改善人民生活环境具有积极和实际作用；(b) 应以共有部门、私有部门和公民社会部门之间的伙伴关系为基础；(c) 必须在社会、经济和环境上可持续。大会根据联合国生境议程，又建议使用最佳做法作为两项关键手段之一，以评估在实现其人人有住房和可持续城市化双重目标方面取得的进展（参看大会第 S-25/2 号决议）。对于联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)来说，着重“最佳做法”意味着累积和应用有关在不同情况和环境下什么是有效的、什么是无效的知识。这是吸取经验教训，又是学习、反馈、反思和分析的持续过程；

(g) **创新**：创新是一种有别于发明的创造性概念和执行，它是拟定和执行取得成果和（或）执行工作的新方法的行为。一项创新可能包括新的要素，现有要素的新组合，或大大改变或偏离传统的行事方式。创新是指新成品、新政策和方案、新做法和新过程。也可以把公共部门管理的创新称为公共组织为处理公共政策问题的拟定新的政策蓝图和新的标准执行程序。因此，公共行政方面的创新可以对新问题提供一个有效、创造性和独特的答案，或对老问题提供一个新答案；

(h) **电子政务**：电子政务的概念包括两方面：(a) 电子准备状态，即公共部门具备一般的能力或才干，把信息和通信技术的使用纳入公共服务，并用于向公众提供优质信息（明确的知识）以及有效的通信手段，能够支持人类发展；(b) 电子参与，是指政府愿意使用信息和通信技术提供优质信息（明确的知识）以及有效的通信手段，具体的目的是使民众能够以公共服务消费者的身份和公民的身份参与磋商和决策；

(i) **电子民主制**：利用因特网等电子通信技术加强民主共和国或代表民主制内部的民主进程。这是一个仍然处于初步阶段的政治发展事态，并且是政府内部、面向公民的群体和全世界各国社会激烈辩论的题目和活动（参看 http：//wikipedia.org/wiki/E-democracy）。

十一. 人类安全

53. 人类安全意味着保护一些重大的自由。它意味着借助人类的实力和愿望，使他们免于受到重大和广泛的威胁和不受这种情况的影响。它也意味着建立能够让人民获得生存、尊严和生计基本条件的制度。人类安全涉及不同种类的自由：免于匮乏；免于恐惧；为自己采取行动的自由。可以通过两项一般战略获得这种安全：保护和增强能力。保护使人民能够摆脱危险。为了提供保护，必须采取协调一致的努力，为有计划地处理不安全状况制定准则、程序和机构。增强能力使人民能够发挥他们的潜力，成为决策的全面参与者。保护和增强能力相辅相成，在多数情况下需要两者俱备。

54. 人类安全充实国家安全，促进人类发展和推动人权。通过以人为本和解决一些不算是国家安全威胁的不安全状况，人类安全充实国家安全。通过审查“底侧的风险”，人类安全把人的发展重点扩大到“平等增长”的范围以外。尊重人权是保护人类安全的核心（参看人类安全委员会报告纲要，2003 年 5 月，http//www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline.pdf）。

十二. 社会资本

55. 世界银行认为，社会资本是指塑造一个社会的社会互动质量和数量的机构、关系和准则。社会资本不仅是构成社会的各种机构的总和，也是建立这些机构的凝聚力。有形资本是指实物，人力资本是指个人财产，社会资本是指人与人之间的关系、社会网络以及由此产生的互惠和信赖准则。从这种意义来说，社会资本与一些人所谓的“公民美德”密切相关。两者之间的差别在于“社会资本”强调的是，如果将公民美德纳入一种互惠社会关系感性网络中，则发挥最强大的作用。有人指出，一个由很多道德高尚但独善其身的个人组成的社会，不一定具备丰富的社会资本。社会资本是由人民之间积极的联系网组成：信任、相互理解、共同的价值观和行为，把人类网络和社区的成员团结起来，得以采取合作行动。

人力资本

56. 根据芝加哥大学人力资本专家 Gary Becker 的报告，“对于大多数民众来说，资本是指一个银行账户、国际商业机器公司(IBM 公司)的 100 股股票、装配线或芝加哥地区的钢铁厂。所有这些都构成资本，因为这些是在长时期内产生收入和其他有益产出的资产。可是，这些有形资本并不是唯一的资本方式。学习、电脑培训班、医疗保健开支和关于守时和诚实美德的演讲也是资本。这是因为它们在

个人大部分的人生过程中提高个人的收入、改进健康或增加他的良好习惯。因此，经济学家认为教育、培训和医疗保健开支是人力资本投资。称这种投资为人力资本是因为不能像把人的财政资产与实物资产分开那样，把人与人的知识、技能、健康或价值观分开”。

注

[1] Osborne,D 和 Ted Gaebler, Reinventing Government, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley,1993。

[2] Frederickson, H.G.和 Kevin B.Smith, The Public Administration Theory Primer, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003。

[3] 开发计划署，“促进可持续人类发展的施政”，开发计划署政策文件，1997 年，纽约。

[4] 世界银行，《施政》，1993 年，华盛顿特区。

[5] Pierre,Jon,Debating Governance：Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, 2000。

[6] Pierre, Jon 和 Guy B.Peters, Governance, Politics and the State, New York, St.Martin’s Press, 2000。

[7] Hirst, Paul,“Democracy and Governance”，载于 Pierre,Jon（编辑）的 Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, 2000。

[8] 加拿大施政研究所，2002 年（参看 http：//www.iog.ca）。

[9] 海外发展署，Taking Account of Good Government，London, 1993。

[10] Munshi, Surendra,“Concern for Good Governancein Comparative Perspective”,载于 Munshi, Surendra 和 Biju Paul Abrahams(编辑)的 Good Governance, Democratic Societies and Globalization, New Delhi, Sage Publications, 2004。

[11] Weiss, Thonmas G.（编辑）, Global Governance：A Review of Multilateralism and International Organizations。

[12] Weiss, Thonmas G.和 Ramesh Thakur, The United Nations and Global Governance: An Idea and its Prospects, University of Indiana Press（即将出版）。

[13] Fraser-Moleketi, Geraldine(编辑), The World We Could Win: Administering Global Governance, 国际行政学会，OIS Press,2005。

[14] 开发计划署，民主施政小组，公共行政管理说明，政策发展局，2003 年。

[15] Denhardt, J.V.和 Denhardt, R.B，The New Public Service：Serving, not Steering, New York，M.E.Sharpe，2003。

[16] Elgstrom, O 和 Goran Hyden， Development and Democracy：What have we Learned and How? London, Routledge, 2002。

[17] Diamond, Larry，“Promoting Democracyin the 1990s：Actors and Instrments, Issues and Imperatives”，提交卡内基预防武装冲突委员会的报告，1995 年 12 月。

[18] 参看《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号 C.93.I.18 和更正），第一卷：《会议通过的决议》，决议 1，附件二。

[19] 经济和社会事务部，促进民主制、和平、发展和有效提供服务的分权施政，2005 年。

[20] Cheema, G.Shabbir 和 DennisA. Rondinelli， Decentralization and Deveopment： Policy Implementation in Developing Countries， Beverly Hills, Sage Publications, 1983。

[21] Chabal, Patrick(编辑)，Political Domination in Africa： Reflections on the Limits of Power， Cambridge University Press, 1986。

[22] Doorenspleet, Renske， Democratic Transitions： Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave， London， Lynne Rienner publishers，2005。

[23] 开发计划署，阿拉伯区域公共部门的透明度和问责制，2004 年，纽约。