



经济及社会理事会

Distr.: General
12 January 2007
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第六届会议

2007年4月10日至13日，纽约

临时议程* 项目4

联合国治理和公共行政基本术语简编

联合国治理和公共行政基本术语简编

工作组的初步报告

摘要

公共行政专家委员会 2006 年 4 月第五届会议决定设立联合国治理和公共行政基本术语工作组。¹ 本文件为工作组编写的初步报告。报告提出了编写基本术语汇编的若干选项，汇编的性质、结构和内容，并在附件中列入该汇编应包括的部分术语。为了帮助委员会在这些选项中作出选择，工作组正继续拟订部分术语的示范定义，以显示该汇编可能的最终产品形式。

* E/C.16/2007/1。

¹ 《经济及社会理事会正式记录，2006 年，补编第 24 号》(E/2006/44)。



一. 引言

1. 公共行政专家委员会第五届会议决定设立联合国治理和公共行政基本术语工作组。
2. 工作组将考虑的术语范围和重点仍在讨论之中，等待委员会决定该汇编是否包括所有联合国文件中使用的有关治理和公共行政的术语或仅包括秘书处文件中使用的此类术语。
3. 工作组由委员会以下成员组成：Mario P. Chiti; Peter Anyang'Nyong'o; Taher H. Kanaan; Pan Suk Kim; Anthony Makrydemetres; Joao Paulo Peixoto; Siripurapu Kesava Rao; Prijono Tjiptoherijanto; Werner Jann; Claudia S. Passador; Joao L. Passador。Chiti 先生担任工作组协调员。
4. 工作组的任务是编写联合国使用的基本术语“简编”（或“汇编”；确切名称有待进一步讨论），提交委员会第六届会议批准。会后，秘书处将印发载有该汇编的技术出版物。

二. 汇编的特点和范围及工作阶段

5. 到目前为止，计划这项工作分三个阶段进行：(a) 编写一份方法论初步报告提交委员会第六届会议；(b) 在第六届会议上对该初步报告进行一般性讨论，并在报告通过之后规划今后的步骤；(c) 在委员会的任务规定范围内最后提出汇编。
6. 工作组提议的汇编的特点和范围将基于以下目标。
7. 汇编将列入一份联合国出版物，不具法律约束力，宗旨是为会员国和所有其他有关方面提供联合国文件中所使用的有关治理和公共行政的基本术语的共同定义。这样一项汇编有两种用途：使联合国自身的政府间审议更加清晰；协助会员国更好地执行联合国各项决议。
8. 就联合国各机构的政府间审议而言，目前并不存在这样一项汇编。工作组的理解是，联合国文件及其各项决议并不总是列出所用关键术语的定义，而欧洲联盟等方面则通常列出此类术语的定义。缺乏一致性的此种现象可能造成使用的许多术语具有不同含义，从而可导致不同的法律上和概念上的解释。
9. 关于执行联合国有关治理和公共行政的各项集体决定，在缺乏共同的正式定义的情况下，每一会员国均可根据一般原则或本国的“行政文化”自行解释联合国的决定。
10. 因此，联合国编写的正式汇编将具有两方面的积极影响：该汇编将确保会员国更清晰地讨论治理和公共行政问题，并确保联合国各办事处采取更前后一致的

后续行动；汇编将推动会员国更统一地执行联合国各项决议。因此，委员会 2006 年第五届会议为工作组规定的目标尤其雄心勃勃。

11. 深入分析汇编可能采取的形式提出了其他引人注目的可能性。例如，这样一份文件不仅应汇集联合国文件中最常用的术语（这肯定是一项相关成果），而且还应致力于形成对包括公共政策和行政惯例在内的行政文化的共同理解。

三. 汇编的用途和应用

12. 汇编可大力促进更好地全面理解各会员国的治理和行政概念和经验。各国的不同解释有时造成制度上的紧张。不过不应将目前的计划视为企图统一行政文化，因为此种做法会导致丧失民族文化的多样性，丢掉各国特殊的丰富历史传统，而应将其视为努力促进更好地理解各国的文化传统。应考虑到公共行政术语同所使用语文的行政文化之间的具体联系。

13. 对于提高行政业绩的质量，特别是在“新兴”国家，统一执行国际文件中所载的各项国际决定是一个相关因素。此外，采用共同方式将有助于交流最佳做法，加深对公共行政原则和概念的相互理解，促进各国法律制度之间集思广益，并推动会员国与联合国和其他国际组织建立更有实效的关系。总之，汇编将成为一项重要工具，有助于采取共同方式处理公共行政问题，这得到联合国近期各项宣言和行动计划例如《联合国千年宣言》的支持。此外，对于委员会和经济及社会理事会确定为治理和公共行政倡议核心内容的参与性治理，汇编将作为一项工具，推动对此概念形成共同理解和看法。

14. 诸如欧洲联盟这样的区域组织的近期经验证实了该项倡议的用途。欧洲联盟带有超国家特性，其成员国之间的一体化强而有力，成员国机构具有共性。

15. 在欧洲框架中，旨在确立欧洲宪法的近期条约规定，成员国有效执行欧洲联盟的法律是联盟正常运作的根本条件，应将此视为共同利益事项。这是欧洲联盟可对成员国发挥协调、补充或支持作用的诸领域中的一个领域。有效实施公共行政并视其为“共同利益事项”，这意味着拥有共同的概念、程序和组织规则以及目标。

16. 欧洲理事会 2000 年里斯本首脑会议批准《开放型协调办法》。即使在欧洲联盟基于此办法采取新方式处理共同利益事项的框架下，一项欧洲汇编仍非常有用。开放型协调办法是一种新形式的国家政策协调，涉及成员国，由成员国自己或联盟委员会推动发起。问题由集体定义，同时考虑到国家和区域多样性。在国家报告的基础上确定某一具体领域的目标和指标，使成员国得以增加知识，交流信息、观点、专门知识和做法，促进（除商定的目标外）采取创新方式，以便有可能形成准则和建议。因此，一份公共行政汇编可能有助于落实这方面的构想。

四. 列入汇编的术语推荐过程

17. 在委员会第五届会议之后，工作组协调员收到委员会成员提出的意见和建议。附件载有建议列入的术语清单。该清单是工作组成员专业知识的结晶，反映了他们在社会科学领域的专门知识。在委员会下次会议召开之前一个月，将请工作组成员提出新术语。准备提交委员会下届会议的清单定稿将尽可能全面，以作为今后工作的基础。在下一阶段，该清单将与正式文件和决议中经常使用的术语清单相对照。

18. 根据这一计划，到 2007 年年底，委员会将有一份内容翔实的治理和公共行政术语清单，内容来自工作组成员（和委员会第六届会议）以及秘书处工作人员的推荐。该术语清单将是工作组下一年工作的基础，并将在委员会第七届会议上讨论。

五. 汇编的备选模式

19. 将为每一术语提供一份档案卡，上面至少列出一条定义和若干适当的链接。委员会需要考虑的一个关键问题是档案卡的格式，其三种主要模式叙述如下。

20. 模式 A 为简略定义，包括与其他术语的链接和简明的参考条目和材料。该模式的价值在于简洁，易于参考，不需要任何特殊的专业背景就能理解和实施。术语的简明定义可模仿重要的管辖区和欧洲联盟采用的规范标准。

21. 模式 B 提供内容较广的档案卡，显然将包括模式 A 的有关部分。该模式将丰富内容，列入供深入分析的适当参考资料，如文化（社会科学百科全书、主要教科书和专题著作、网站等）、国际组织的规范性决定、各国的立法和判例（如有这方面资料）。模式 B 的价值在于提供机会，让有关的任何机构和专业人员能够丰富自己的知识。此外，档案卡的补充部分并不是文件卡的基本内容。如果认为不相关，可视具体情况或作为常规，忽略这一部分。模式 B 的局限是，由于档案卡采用链接表述方式，可能导致“个性化”解释，危及所考虑术语定义的统一（而定义的统一正是汇编的主要目标）。

22. 在模式 C 中，委员会核准的正式汇编只包括简明档案，这一点与模式 A 相同。但是对所有有关方面和一般公众，经济和社会事务部将在网站上公布所有可能的参考案例和材料。这样，只有最认真研究问题的国家公共行政部门会利用“文化”部分。协调员支持模式 C。

23. 汇编模式的选择还取决于就待定义术语达成协议。社会科学专家可轻而易举地列出长串概念清单，工作组第一段的工作显示了这一点。但是，这些术语和概念的定义却更充满争议，有三大理由：(a) 难以或不可能对英语中广泛使用的术语作一般性定义；(b) 在由各国特定政府形式决定的在不同制度中，同一术语的涵义不同；(c) 法律制度为处理类似问题规定适用不同司法学派。

24. 第一种情况的一个恰当实例是“问责”这一术语。行政学使用这一术语是指高级公务员的责任，区别于政治家的“政策回应能力”。但是在非专门意义上，“问责”这一术语与“责任”同义，仅与“法律责任”明确区别。汇编应采纳“技术”概念（实际上只有行政学专家赞同），还是倾向于接受（更为大众接受）的一般概念？

25. 第二种情况的例子是“权力下放”。与“问责”不同，人们对“权力下放”有更多共识。该术语指将政治权和行政权从“中央”（中央国家，或就是国家）转移到具代表性的地方民选机构，然后这些机构将自主行动。问题在于，由于体制模式不同，该术语在不同法律制度中的运用范围差异极大。大不列颠及北爱尔兰联合王国这样的单一国家的权力下放既不同于西班牙或意大利这样的“区域国家”的权力下放，也不同于加拿大或德国这样的联邦国家的权力下放。背景的多样性赋予同一术语不同的含义。有鉴于此，在根据体制模式以不同方式定义“权力下放”时会出现问题。

26. “独立管理当局”是第三种情况的一个恰当实例。在过去 20 年，该术语主要用来指新类型的公共机构，这些公共机构被视为法律实体，授权处理国家改革（例如私有化或从公有所转变为公共监管）过程中出现的问题。各国对该概念核心内容的看法类似。在二十世纪初，在国家之外设立了许多公共机构处理“社会管理”方面的挑战。不过，虽然一方面与第二种情况，即体制背景差异极大有关的困难也存在，但是另一方面，该术语的定义随着这些机构据以运作的法律制度的不同而变化。通过比较美国学派和法国学派及其各自的内部制度可以清楚显示这一点。鉴于这方面的错综复杂情况，是否应将汇编限于从表面看可能适用于所有国家、但就内容深度而言对任何国家均嫌不足的一般性定义？

六. 其它考虑

27. 在选择汇编的类型之后，其它问题则属于次要问题：工作组的组成；使用的语文；案文为静态案文还是开放案文；在汇编正式推出之前是否有机会经过外部专家和专门机构（例如国际行政学会）审查等。

28. 无论委员会是否批准这些提议，从而确定最终的工作计划，工作组都必须获得较适当的配备。工作组的组成应包括各方面的专家（例如律师、经济学家和社会科学家）。不过工作组可以由委员会全体成员组成，或仅仅是一个向委员会报告的下属分组。此外，还必须提供长期的秘书处支助，这既有利于工作组的工作，也有利于同联合国秘书处和任何其它联合国机构的关系。

29. 关于语文方面的挑战，显然，汇编将以联合国正式语文出版，这就要求将预备文件从英文翻译为其它语文。除了翻译联合国文件常见的语文问题之外，汇编的性质将使翻译工作更为棘手。在许多情况下不存在适当的对应语（并非仅就形

式而言)。多数参考、文件、案例和材料均出自英语国家。最后，案文的语言必须简洁，以有利于理解和随后的统一实施。

30. 工作组认为，汇编应采用开放案文，可定期修订和充实，根据政治和体制变动情况不断审查其内容。汇编的开放和“不断发展”性质表明今后可将工作组的职能移交给秘书处，再由秘书处定期向委员会报告。

31. 最后，考虑到汇编的创新性质（除了欧洲委员会早期做出的一些努力之外，国际组织从未有过此类案文），工作组认为应在外部专家和诸如国际行政学会这样的国际专门机构的帮助下，对案文进行审查。本着同样的精神，工作组提议定期审查汇编的新条目。

32. 此外，建议设立一个由国家中心组成、具有提出意见和进行辩论职能的网络。该网络将是关于治理和公共行政问题的全球论坛，从而落实参与性治理的构想。

七. 结论和建议

33. 最后，工作组正在提出的是同工作有关的问题，而不一定是确定的解决办法。不过正如上文所指出，委员会关于编写治理和公共行政问题术语汇编的决定在会员国和国际组织中没有先例。因此委员会下届会议应对此作深入的讨论。委员会的独特成员构成会保证其做出明智的最后决定。

34. 工作组请委员会成员重点讨论：(a) 扩大工作组，使之包括委员会以外的成员，拓宽实质性学科和知识范围；(b) 确定汇编的性质（即在模式 A、B 和 C 中作出选择）；(c) 汇编的出版语文；(d) 如何对汇编进行定期审查；(e) 设立由国家中心组成的网络，其职能是提出治理和公共行政问题包括术语，并就此进行辩论；(f) 决定应列入汇编的术语；(g) 拟定工作组行动计划大纲。

附件

待定义术语拟议清单

行政改革
平等权利行动
代理机构化
确定议程和拟订政策
仲裁
平衡计分卡
基准化
最佳做法
黑市经济
捕获论
权力集中
改革管理
公民参与
文官制度改革相对于公务员制度改革
文官制度相对于公务员制度
民间社会
共同治理
能力
能力评估
能力框架
竞争法
有竞争力政府
竞争力
解决冲突

法人治理

面向客户的政府

权力下放

权力下放（政治、行政和财政）

民主

放松管制

发展中国家

权力下放

数字鸿沟

歧视

多元化

多元化管理

缩小规模

经济剥削

生态系统

电子政府就绪情况

电子治理

电子政府

赋权

应享权利

道德操守

执行机构

外在的经济和不经济

联邦制

财政赤字

性别

考虑到两性平等的预算
将社会性别观点纳入预算编制
两性平等
全球治理
全球/世界竞争力
全球化
善治
治理
治理（行政）
治理和公共行政
政府改革
人力资本
人力资源管理相对于人事管理
人力资源开发
僵局
通货膨胀和通货紧缩
信息社会
革新
知识产权
国际金融关系
国际金融体系
政府间关系
凯恩斯理论
知识鸿沟
知识社会
学习组织

终生学习
地方自治
地方治理
相互捧场
管理改革
管理主义
辅导
重商主义
流动政府
多文化主义
新治理
新公共管理
非政府组织
非营利性组织
按成果编制预算
范例：行政（公法）相对于企业
参与
公共客户关系管理
业绩协议
业绩契约/承诺
业绩指标
业绩管理
业绩计量
按业绩计薪
政策分析
政策评价

政策实施
政策宣传
政治宣传
累进税
产权
公私伙伴关系
公共行政
公共团体
公共企业或公司
廉政
公共管理
公共政策
公共关系
公共部门
公共部门改革
公共部门工会
公共价值观
公德
公私营部门伙伴关系
准非政府组织或非部门公共机构
再设计
区域治理
管制
规章制度改革
政府创新
顺应民需的治理

改组

注重成果政府

工作权利

法治

性骚扰

国有企业

战略人力资源管理

结构性失业

基层原则

可持续能力

可持续发展

贸易歧视

透明度

虚拟国家

工资补贴

福利国家
