



公共行政专家委员会

第十三届会议

2014年4月7日至11日

临时议程* 项目3(a)

改革治理以促进可持续发展

建设国家和地方管理可持续发展的能力

秘书处的说明

本文件依照为公共行政专家委员会第十三届会议议程拟订的工作方案(见 [E/C.16/2014/1](#)) 提交, 由纳贾特·扎鲁克起草。文件内容和所述观点来自起草人, 并不代表联合国的意见。

* E/C.16/2014/1。



建设国家和地方管理可持续发展的能力

摘要

在联合国的发动下，全世界经过对 2015 年后发展纲领的探讨，取得如下成果：机构和公共行政等在治理和能力方面的不足，是实现千年发展目标出现延误和遭遇困难的原因；而为自身目的改革治理并将其作为促进可持续发展的优先事项，如今已成为全世界的共识。

为改革治理并使之成为可持续发展服务，建立新的能力建设愿景已成为所有各级的艰巨任务，这对发展中国家、民主转型国家、冲突中或冲突后国家以及低收入国家中尤为重要。事实上，按照基本原则适当制订的能力建设，在称职和廉正的有力而坚定的领导层指导下，纳入综合国家战略，采取基于共同参与、包容各方、互动以及注重惠益公民、促进提供服务和可持续发展成果的“新型公共管理”，借鉴良好做法，利用国际合作与团结良机，可以成为改革治理和健全制度、加强能力、激发专业精神和促进公民参与的关键因素，对民主和发展都可产生积极影响。为此提出了一份建议路线图，可结合体制环境、具体情况、作用职权和职责、可用资源以及要实现的目标或成果，适用于国家和地方两级。从专题角度看，一些至关重要的领域包括：可持续城市化(需要有坚定而廉正的领导层)，良好的规划，善治和所有利益攸关方的参与。

一. 引言

1. 国际社会在人类、经济、社会、技术和环境发展方面取得的进展，¹ 不仅是由于“经济充分增长、新政府政策、民间社会动员和全世界参与共同”促进实现千年发展目标，也是得益于科学技术进步以及出现许多行为体配合国家共同推动增长与发展。

2. 虽然许多国家如今全面欣欣向荣、生气勃勃并具有竞争力，但是我们在近年来看到，国际、区域、国家和地方环境对国际社会所有国家都发生了极其复杂的迅猛变化，包括：全球化或自由化对各国未来的影响叵测；多方面的危机；各种诉求空前增加，表现为游行、罢工、革命和静坐示威；² 信息和通信技术(信通技术)的影响和社交网络；环境问题；以及资金短缺或浪费、管理不善与腐败造成很大困难。尤其是，我们看到对公共部门确实存在信任危机，这主要是由于下列方面造成的：国家与地方两级的治理不善和能力与技能严重欠缺；缺乏廉洁、诚信和透明；效率效益低下；业绩和提供服务的情况不佳，服务质量低；公众参与不足。³

3. 联合国发起的许多包纳各方的客观讨论⁴ 为会员国提供了前所未有的良机。这些讨论启动了关于 2015 年后发展议程的辩论，催生了一个新的可持续发展愿景。国际社会认识到稳固的机构和善治是可持续发展的催化剂，从而将善治定为发展议程中具有优先性的一个单独目标。

¹ 《建立新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷和改造经济》，高级别名人小组关于 2015 年后发展议程的报告，2013 年 5 月，联合国(下称“高级别名人小组报告”)。

² 公共场所成为社会追求更好未来的标志(开罗解放广场和基辅独立广场)。

³ 若干阿拉伯国家的情况突出反映了需要弥补国家和国家以下两级民主治理的欠缺，让发展政策具备合法性，并支持增强人民权能，高级别名人小组报告。

⁴ - 秘书长的报告，《人人过上有尊严的生活：加快实现千年发展目标并推进 2015 年后联合国发展议程》(A/68/202, 2013 年 7 月 26 日)；

- 《建立新的全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫穷和改造经济》，高级别名人小组报告；

- 《可持续发展行动议程》，联合国可持续发展解决方案网络领导委员会为联合国秘书长编写的报告，2013 年 6 月 6 日；

- 大会可持续发展目标开放工作组的进展报告；联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组，2015 年后发展议程的统计和指标，2013 年；

- 全球可持续发展报告，2013 年；

- 2012 年 7 月 27 日大会通过的题为“我们希望的将来”的第 66/288 号决议；

- 秘书长对可持续发展目标开放工作组的初步投入(A/67/634, 2012 年 12 月 17 日)；

- 2015 年后治理问题总表，联合国经济和社会事务部公共行政和发展管理司；

- 另见联合国开发计划署关于治理和 2015 年后发展框架的全球专题协商的协商报告，2013 年。

4. 目前的问题是，如何让各国走上可持续发展道路，特别是那些仍然存在重大不足、在人类发展和可持续发展方面落后、缺少实现 2015 年目标所需的结构基础而肯定无法按时实现这些目标的国家？如何让各国实现民主、具有能力和竞争力？如何确保公共部门能促进全世界这一结构改革的潮流，成为改革进程的支柱，并为可持续发展的需要服务？加强体制、管理和技能可为这个进程作出怎样的贡献？国家和地方两级需要怎样的技能来甄选、实施、监测和评价各种战略、计划和方案？

5. 本文将试图着重从下列三点回答这些问题：

(a) 关于治理作为可持续发展催化剂和单独目标的国际共识；

(b) 能力建设是改革治理的投资；

(c) 新的能力建设愿景对可持续发展至关重要。

二. 关于治理作为可持续发展催化剂和单独事项的国际共识

6. 关于 2015 年后发展议程的国际辩论中进行的讨论和提出的报告指出，今后应将治理视为促进可持续发展的要素；对治理的当前状况和做法的研究显示，治理必须要进行实质性改革，才能解决上述挑战。

治理在 2015 年后发展议程中的地位

7. 国际社会对可持续发展的愿望，要求每个国家，无论贫富，在地方、国家和国际各级以及所有社会部门都实现善治。这是“实现可持续发展其它三个方面(经济、社会和环境)的一个重要手段，但其本身也是一个单独目标”。⁵

8. 我们不仅要改革治理，也要促进变革性的治理。这是可持续发展的优先挑战之一。⁵

改革治理：可持续发展的一个优先挑战

9. 过去，国家单独掌握着发展决策和治理。在全球化、自由化和网络化的时代，国家必须依靠对增长和发展具有影响的广泛行动者的行动和互动(包括私营部门、地方当局、民间社会、媒体、大学和捐助者)。数字革命和新技术在促使全球经济一体化和应参与国家决策的所有社会阶层提出更多要求方面发挥着前所未有的重要作用。

10. 因此，2015 年后发展议程必须建立在下列基础之上：法治；尊重人权和个人与集体自由；公民参与；所有行为者的有效参与以及发挥人的潜能、特别是妇女的潜能；促进透明和问责；有效和高效的体制；调动促进可持续发展所需的资源。

⁵ 《可持续发展行动议程》，为秘书处编写的报告。

11. 治理涉及多个层面：它是实现可持续发展目标的一个重要手段，同时也是一个重要的单独目标，因为它有助于人们进行互动和行使权利。⁶ 这是一种变革性的治理，目的是打破传统的权力分配和主导权机制，⁷ 而推行新的原则、模式和程序，使国家能够实现必要的变化。

12. 然而，不在国家和地方两级对个人、机构和社会进行能力建设，就无法实现这种变革。同样，联合国正在参与进行的加强公共行政部门能力的工作非常重要，以便这些部门能够实施这一全球议程的国际、国家和地方目标。因此，治理已成为经济和社会发展的核心要素。它与我们共同历史的若干方面息息相关，包括：发展和传播价值观；创造和分配财富；形成和巩固体制。⁸ 这些都说明了为什么能力建设发挥着如此战略性的作用。

三. 能力建设：改革治理的投资

13. 缺乏能力在各级治理建立坚定、稳固、廉正和有效的体制，仍是阻碍发展中国家、特别是非洲走上加快增长和可持续发展道路的一个重要桎梏。⁹ 能力是确保善治和提供服务的关键；为此，国际社会已经对需要进行能力建设投资达成共识。这个构想还未制订，若要它能实现想要的结果，就必须考虑到若干因素，其范围应全面涵盖所有的治理机构。

什么是能力建设？

14. 能力建设或能力发展有两种方式定义：狭义来讲，主要重点在于加强机构组织和技能或解决经济和技术问题；广义来讲，它涵盖从个人到全社会各方面广泛的能力，涉及若干种办法，其中最重要的是自下而上的办法。⁹ 能力建设一般定义为一个内源性过程，¹⁰ 一个社会(及其所有构成部分)在这个过程中改变其规则、体制和生活方式，建设其社会资本，变得更有反应能力、适应能力和自律能力。¹¹ 它涉及社会各级的发展、各种规模和范围的实体与机构以及发展过程的各个阶段，同时致力于将以前孤立的各办法(如组织机构发展、社区发展、系统

⁶ 联合国开发计划署，关于治理和 2015 年后发展框架的全球专题协商的协商报告，2013 年。

⁷ 经济合作与发展组织(经合组织)，《Governance in the 21st Century, Future Studies》，巴黎，2001 年。

⁸ Daniel Tarshys, “Wealth, Values, Institutions: Trends in Government”, 载于经合组织《Governance in the 21st Century, Future Studies》，第 2 章。

⁹ 非洲经济委员会(非洲经委会)，第二次非洲治理报告，2009 年。

¹⁰ 见联合国粮食及农业组织《关于能力建设的机构战略》，2010 年 10 月 25 日。

¹¹ 欧洲发展政策管理中心，资源，Qu'est-ce que le renforcement des capacités, 2003 年 7 月 9 日；Approaches and Methods for National Capacity Building, 研讨会报告，马斯特里赫特，1998 年 5 月 26 日至 29 日。

发展和可持续发展)合并为一个统一的总体办法。¹² 只有在三个相互依赖的层面(个人、机构和社会层面)都进行能力建设,并考虑到地方、国家和国际环境,它才能取得预期成果。

有效和高效的能力建设的基本原则和特点

15. 各国或联合国、捐助者和其他许多行动者发起了针对国家和地方两级公共行政部门的许多能力建设举措。为确保这些举措有效和高效,能力建设必须是一个依靠地方领导作用的内源性过程。它需要包括人民在内的所有利益攸关方的广泛参与,并以善治为依托,因为善治对加强有利于发展与进步的环境非常重要。最重要的是,它是一个源于真正想要变革的过程。面向公共行政部门的任何能力建设方案必须以最少五个核心原则为主导力量:自主、可持续、共同参与、调动地方资源和变革过程。⁹

能力建设的范围

16. 全球化的经济需要所有国家建立有效的体制和治理。对于新兴国家、发展中国家、冲突中国家、低收入国家、贫穷国家和地理环境不利的国家,主要挑战在于“促进必要的善治文化,以推动健全的经济管理、有效提供服务和提高人民的社会权能”。⁹ 参与全球化并享受其提供的机遇、在2015年前弥合人类发展差距、为可持续发展的各方面挑战做准备和在各级应对复杂困难的环境,需要稳固、问责、有能力、开放、廉正和坚定的体制以及能够领导变革和适应新治理方式的治理。因此,任何能力建设战略均应在全国层面全面涵盖所有的治理机构。¹³

国家机构的能力建设

17. 国家对政治对话和各国合作以及帮助加强联合国三个基本支柱(国际和平与安全、人权和发展)至关重要。另外,对于目前正在发生的众多复杂的政治、社会和经济变革,必须以法治为指南来共同应对其带来的挑战与机遇。

18. 因此,能力建设面向的机构必须包括国家体制及其组成部分,一方面包括立法、行政和司法机构,另一方面包括地方政府和管理部门。

立法机构

19. 在制定宪法对议会的作用、权限和资源作出规定方面取得了重大进展;世界各国议会在立法、监督行政部门、预算监督、评估公共政策、平行外交和建立联

¹² Peter Morgan, *Capacity and Capacity Development—Some Strategies*, 为加拿大国际开发署政治与社会政策司编写的说明,1998年10月。

¹³ Sako Soumana 和 Genevesi Ogiogio, 《Africa: Major Development Challenges and their Capacity Building Dimensions》, 非洲能力建设基金会, 1号特殊专题文件, 在2009年第二次非洲治理报告中引用。

系等领域发挥着根本作用。大多数发展中国家尚未建立能够对发展产生积极影响的议会善治，这一事实继续存在。¹⁴ 一个能力得到提高的强大、称职和专业的议会不仅能够体现民主和法治，也有助于制定满足发展期望的有效公共政策，监督公共资源以符合公众期望的方式得到分配和合理使用，并有助于巩固国家和地方各级的善治。

行政部门

20. 政府的作用是行使行政权力，这意味着执行法律，制订和执行公共政策和方案，以及履行公共行政职责。

21. 然而，尽管开展了值得称道的改革努力，公共行政部门仍面临着许多与能力有关的问题，包括机构薄弱；缺乏领导力以及战略和业务管理；缺乏对公务员制度的兴趣；¹⁵ 缺乏人力资源领域的资格和专业精神；¹⁶ 官僚主义；僵化；保守主义；惰性；缺勤现象；腐败；¹⁷ 公共服务的存在不以公民、人权和成果为导向，不透明、不包容、对外部环境不公开，尤其是不受问责；以及权力和资源的集中化。

22. 国家和地方各级公共行政部门要考虑到综合环境不断变化的现实，关注公共部门中的趋势，满足人民的期望，提供和交付优质服务，管理复杂的状况，顾及多样性，成为人们乐于工作并可发展事业的具有吸引力的场所，充分利用匮乏的资源，尤其要在道德操守上做到无懈可击。

司法系统

23. 独立的司法机构是民主运作的先决条件，在善治中发挥着核心作用。司法独立是“法治的基础”，⁹ 而且“诉诸法律的机会和有效的司法行政是促进发展和人权的催化剂”。⁶ 在大多数发展中国家，司法系统的状况是坚实建立民主、法治、信任政府领导人和吸引投资的一个实际障碍，因此也是发展的一个实际障碍。这

¹⁴ 言论来自摩洛哥国王穆罕默德六世在拉巴特举行的摩洛哥议会成立五十周年纪念活动上发表的致辞，2013年11月25日。

¹⁵ John-Mary Kauzya, *Strategies for Attracting and Maintaining the Most Talented in the Civil Service in Africa: Challenges and Strategies in Strengthening the Professionalization of Human Resources Management in the Civil Service in Africa*, Workshop for Human Resource Personnel in Africa on “Building Human Resource Capacities for Achieving the Millennium Development Goals in Africa”, Cotonou (Benin), 12-16 April 2010.

¹⁶ Odette Ramsingh, *Background information on the issues, challenges and perspectives for effective human resource management in the civil service in Africa*, the 2010 workshop, 见脚注 15。

¹⁷ Najat Zarrouk, *Ethics, transparency, accountability, professionalism and integrity in the civil service*, 2010 workshop, 见脚注 15。

些领域的主要不足与司法系统的独立性、缺乏足够的合格、称职、有积极性和廉正的人力资源(法官、治安法官和其他工作人员)以及充足、可利用的基础设施和有效运作尤其有关。

地方政府

24. 为了促进参与性民主制度以及个人和集体自由, 各国有权力下放和权力分散的制度和公共政策。建设一个国家政权实际上意味着在一个统一的、尊重多样性和具有包容性的国家内部建设国家政权。承认地方政府¹⁸ 和权力下放体现出对国家及其权力、权威和管理人民方式的深刻和彻底变革。地方政府面临至少四种类型的挑战, 这些挑战不可避免地会对任何培训和能力建设进程产生影响。它们与民主、地方组织和公共治理、城市管理方面的挑战以及对公民福祉、减贫和发展的影响有关。这些挑战还取决于地方政府真正和有效自治的程度以及他们操作的空间, 特别是在关键发展领域(包括民事登记、保健、卫生、环卫、生境和住房以及运输和城市交通)。为取得成果, 所有地方治理行为体必须与中央政府共同努力。

非国家机构的能力建设

25. 在全球化时代, 我们认为, 非国家行为体, 也就是通常所说的民间社会行为体, “能在巩固和加强民主方面发挥重要作用, 包括动员和表达社会需求、维护人权、指导发展活动和减少贫穷”。⁹

26. 来自 2015 年后发展议程全球审议活动的各份报告强调了这样一个事实: 未能适当考虑多样性、非国家行为体在制订和执行千年发展目标相关方案方面被边缘化及其在能力建设方面的不足导致了人类发展和可持续发展的延迟。由此, 大多数发展中国家都曾倾向于建立基于援助和广泛技术援助津贴的制度, 在这样的制度下, 民众在几乎所有领域最终都采取了一种期待的而不是主动的态度, 他们对规划进程和落实发展努力缺乏兴趣, 对自身的能力缺乏自信, 而且惧怕或者不信任当局。政府和公民之间的关系仍被视为是一种“领导人和被领导者”的关系。¹⁹ 因此, 任何能力建设进程都应当纳入和顾及各种非国家行为体及民间社会行为体。

27. 出现于 20 世纪末的非国家行为体正在改变传统的治理方法, 对 2015 年后发展议程应该也会产生重大影响, 此类行为体包括民间社会组织(协会或非政府组

¹⁸ 我们用“地方政府”一词来指代除国家以外的其他当局, 国家已向这些当局移交或下放涉及提供公共服务的权限和职能, 无论他们是民选当局(通过地方社区所体现的权力下放过程)或委任当局(通过移交权力或服务所体现的权力下放过程)。

¹⁹ Experience of the Programme of Support for Local Governance in Rural Areas in Rwanda, Overview of Citizen Participation, 2008 summary report on capacity building: the motor of local governance. Centre for Research and International Cooperation, February 2012.

织)、政党、私营部门(企业界和非正规部门)、工会、²⁰ 媒体、大学、少数族裔、有特殊需要的人(包括妇女、老年人、青年人和残疾人)以及散居国外者。²¹

28. 在这一层面也迫切需要重新考虑能力建设进程,以确定任务、作用和责任并认识到善治的基本原则;确保公民的参与和融入;进行组织;影响指导方针的选择;获得参与的必要技能和基本知识;提高认识;进行宣传和游说;获得并明智地管理资源;为制订、执行、跟踪和评价发展方案与政策作出积极贡献;并继续致力于此,为了全社会的利益,成为促进社会化和参与性民主制度的场所。

四. 树立能力建设是可持续发展的一个关键因素的新愿景

29. 能力建设本身作为一项公共政策必将经历深刻变革和响应善治的要求,以使不同的行为体,包括国家和非国家行为体,充分吸收有效的和参与性的民主制度及善治的价值观;有必要的管理能力来管理复杂状况、危机和多层面的风险,以应对我们时代的挑战;预测和指引变化;通过“少花钱多办事”来调动、分配和管理越来越稀缺的资源;日益具有竞争力,迎接可持续发展的任务。这些挑战要求在国家和地方两级树立能力建设的新愿景,这在今天比以往任何时候都更加是发展的关键,当前的挑战是通过民主、称职、廉正、有效、高效、积极、开放、对外界环境回应快、包容和注重公民的行政部门,使各国、地方政府和民间社会各组成部分处于国家发展动力和进步的核心。²²

促进综合的能力建设国家战略

30. 尽管能力建设和发展的重要性得到普遍承认,但这方面的战略选择却并非显而易见,特别是对发展中国家、民主过渡国家、低收入国家、地理环境不利国家或冲突后局势国家而言。根据每个国家的具体特点、情况和制约因素,公共行政部门必须制定一项进行能力建设的国家综合战略(就像现有的培训和教育战略),整合公共治理的所有方面(行政、司法、社会、经济和环境)以及能力建设的三大支柱(个人、组织机构和社会)。

由坚定、称职和有道德的变革型领导力推动的国家战略

31. 由于各种文化和观点差异很大,提出一个有关领导力的共同定义并不是一项容易的任务。然而,良好和现代的领导力能够在公共部门的业绩方面发挥真正的作用。日益形成的共识是,领导力是发展国家和地方善治最重要的因素。领导力

²⁰ 影响工会运动的主要问题除其他外,涉及法律框架、社会对话、谈判和集体协议。

²¹ 非洲经委会第二次非洲治理报告(2009年)概述了在治理和能力方面影响大多数非国家行为体的不足之处,尤其涉及任务、机构组织、人力资源、财政资源、基础设施和与国家的关系。

²² 文件这一部分的措辞在很大程度上受到了摩洛哥内政部2010至2015年在培训、技能发展、能力建设和建立联系领域支持摩洛哥领土社区的战略计划启发。

是使组织和个人在政治承诺的基础上，制定未来愿景、推动变革、激励行动、动员和汇聚利益攸关方并确保坚实成果的能力。²³

32. 通过能力建设来主导变革及其复杂性和多样性需要国家和地方层面建立新的变革型领导力，这种领导力有能力激励“各部队”，提出大胆的构想，为基本战略组织资源，并敦促大家像领导人一样为了社区的整体利益采取主动行动。这种领导力需要质疑现状，特别是当现状对国家发展毫无影响的时候；它鼓励创新，总是在寻找更好的做法，并坚持最高标准。这种领导力必须考虑到以下因素：公共部门面临的挑战、现有机构和主管部门、各组织机构的发展水平、价值观念、技能、行为与做法、成果以及对人民和整个国家发展的影响。²⁴ 我们必须加强领导人的能力，拥有能够制定和领导实施国家能力建设战略的领导人。

基于自下而上办法的综合国家战略

33. 为了能够制定一项国家能力建设战略，有必要建立一种愿景和可见性（即知道将要或希望去往何方、针对什么对象、致力于哪些优先事项、拥有哪些资源以及基于哪一时间表）。无论针对的是国家还是地方一级，国家战略必须是综合性质的，应考虑到上文提到的能力建设基本原则。战略必须响应民众的期望（包括有效、简化、近距离、可获取信息、特别是关于程序和服务的信息、个性化服务、多样性和现代化），回应纳税人和民间社会在更好地管理公共资金、以更少的费用提供更好的服务、透明度和问责制方面的要求和压力，并响应所涉人员的期望。

34. 该战略应注重变化，迫切要求个人、组织和社会层面上的创新。为确保能够对改革公共治理作出真正的贡献并对发展的所有方面产生影响，该战略应针对在公共治理或某个具体公共政策范围内参与、行动或互动的所有利益攸关方，无论是国家、非国家、全国或地方的行为体。

在国家和地方层面开展能力建设的建议路线图

35. 根据“没有最好的方法”的观点以及需要避免强行推广“最佳国际做法”，²⁵ 在制订国家能力建设战略时，应结合政治环境，以战略导向和务实、可行、协调

²³ Leadership for Modern Local Government, Council of Europe, Centre of Expertise for Local Government Reform, in partnership with John Jackson, expert, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

²⁴ 见非洲公共行政与管理协会第 35 届会议的建议，“优质领导力促进非洲公共服务的有效和高效管理”，基加利（卢旺达），2013 年 11 月 18 日至 22 日，载于公共行政和发展管理司提交公共行政专家委员会的月度更新报告，2013 年 11 月，联合国公共行政网。

²⁵ Nick Manning 和 Willy McCourt, The Public Sector Management Sector of the World Bank, 载于 The International Review of Administrative Sciences, International Institute of Administrative Sciences, vol. 79, No. 3, September 2013.

一致的选择为基础，通过互动、包容、参与、迭代的进程加以实现，其中应至少包括下列要素：

(a) 在善治、参与性治理、高质高效、追求卓越的管理的基础上确定战略导向；

(b) 建立成果制管理，将其作为公共部门的管理办法，着力实现发展目标，保证国家机构和地方社区的问责制、公共管理中的透明度和可归咎性，利用可得数据改进决策过程；

(c) 动员所有利益攸关方开展关于能力建设战略的参与性分析工作，以评估现有能力并克服缺点，查明趋势，界定目标，分析并选择备选方案；

(d) 将保证公民参与和承诺作为一项战略选择，这对于国家和地方层面的民主概念都至关重要。公民的参与和承诺加强了决策的合法性，使公共问责制得到尊重，因其内在价值成为基本治理原则的一部分(为充分履行公民责任，除了投票外，还需参与关涉本人的决策)，促进提供更具响应能力的服务，积极影响国家的社会和经济的发展。各个利益攸关方应通过多部门协作和协商机制参与整个进程，提供信息并参与决策进程；

(e) 通过针对目标群体的调查、访谈、问卷和民意调查，明确培训和能力建设需求；²⁶

(f) 视需要拟定政策、法律、计划以及专题战略、部门战略或有目标受众(包括国家机构、非国家机构、人力资源、地方官员和民间社会行为体)的战略，强调所需的作用、责任、承诺、技能水平和有待实现的目标；

(g) 制定、执行和管理预算，包括进一步调动国内外的补充资源。确保制定参与性和顾及性别平等的预算；

(h) 确保连贯一致地制定公共能力建设政策，为此建立协调机制并确认要实现的共同目标。²⁷ 经合组织(2006年)提到，实现一致性在于确保实现政府政策规定的具体目标或成果，不受同一政府制定的其他政策的妨碍；

(i) 确保采取后续行动，编写报告和简要声明，从经验中吸取教训，牢记培养和发展技能，建设专门小组的能力；

²⁶ 见欧洲委员会和地方政府改革专门知识中心开发的工具。

²⁷ 2012年6月20日至22日在里约热内卢(巴西)举行的联合国可持续发展大会(里约+20)的报告讨论了加强一致性的问题(第76(d)段)，以减少不成体系的问题，提高效率、效率和透明度并进一步加强协调与合作。公共政策一致性的概念涉及多个学科，需要利用其他多种概念，如公共政策的一体化，公共政策的交叉性质，公共政策和综合治理的协调等，见经合组织，《实现政策的一致性——工具和主要症结》，1996年第12号公共管理专题文件；《欧洲发展研究：为发展促进政策一致性的欧洲联盟机制》，2006年。

(j) 顾及并管理多样性问题；

(k) 将顾及性别平等的办法主流化并作为分析方法，采取措施减少男女不平等；

(l) 根据“缺乏数据的内容都没有价值”的说法，行政当局应建立信息和知识系统及数据库，利用信息和通信技术(信通技术)为决策和举措提供保证，求助于可靠数据，能够提供、管理、利用并传播信息和知识；

(m) 促进电子治理和信通技术的使用，以提高反应能力、业绩和透明度；促进可持续发展(无纸化政策)；增加近距离接触(开发电子学习平台)；²⁸

(n) 更好地在公共和私营部门中利用在地方、国家、国际或大洲各级已有的基准、“成功故事”和最佳做法；

(o) 利用审计和管理控制机制；

(p) 促进伙伴关系和与本国或外国、公共或私人行为体的双赢合作，为战略提供附加价值，包括与各部委、发展机构、领土行政区、公共和半公共机构、大学和高等教育机构、本国和外国民间社会、私营部门、大使馆和捐助者的合作；

(q) 根据“关系等于身价”的箴言，促进建立关系网，这在当今的数字革命时代具有前所未有的重要性；

(r) 积累经验，避免每次另起炉灶；

(s) 开展能力建设方案时应遵循下列普遍公认的阶段和进程，即确定有哪些需求，选择专题或行动，建立工作范围或规则，确定并同服务提供者谈判，确认教学单元和教材，邀请与会者，提供教学空间、工具和材料，开展教学活动，监督并确定活动框架，提供指导，跟进和追踪目标群体，向与会者提供便于使用的文件作为实用工作指南，通过颁发荣誉证书提升活动价值、受益者及伙伴的资质，对活动开展即时和后期评价，累积材料(包括教学工具、工具箱、培训单元、报告和文件)和收集文件档案；

(t) 考虑到地方政府和其他非国家行为体面临的具体情况、期望和挑战；为了给地方社区赋权并开展能力建设，需要考虑到并综合处理上述所有挑战，为此应强调体制环境(作用、职能、资源、与国家的关系)；参与式规划和评价；行政、财务和人力资源管理；参与性治理机制；公民的承诺；纳入性别平等观点和多样性措施、采取措施打击歧视(基于身份、所在地、社会因素或经济条件的歧视)。关于发展地方政府的《坎帕拉宣言》提到“消除权力下放障碍，促进实现自下而

²⁸ 经济和社会事务部公共行政和发展管理司通过联合国公共行政网、世界银行通过世界银行学院设立了电子学习平台，宣传培训方案，促进培训受益者的独立和增强权能，同时有效利用信息和通信技术。

上的办法，包括建设地方能力、工作人员能力和领导能力，惠及正式和非正式部门以外的大量人口，以促进实现本地化指标和目标”；²⁹

(u) 在国家、地方社区和公民社会所面临的优先主题中，需要强调大型城镇经历的快速城市化所带来的机遇和挑战。这是决定当前和未来趋势的一个关键问题，²⁹ 特别是考虑到在全球发生的人口转型和变化。³⁰ 这些趋势带来了设施、基本基础设施和服务提供方面(包括生境、住房、教育、水、环卫、卫生、交通、照明、就业)的新期望和要求，要求具备坚定和有道德操守的领导层、质量管理、资源调集、公民承诺、国家支持和援助及国际合作。在城市化得到妥善规划、良好管理和所有利益攸关方的支持时，可持续发展的确有重大潜力；

(v) 各行政机构除了根据自身作用和职能开展具体任务之外，就业和技能框架、交叉领域和方法在今天似乎也尤为重要，以保持强有力的机构，加强公共治理和法治，人权和公民权利，勇于变革的领导，价值观和道德操守，反腐败措施，问责制和可归咎性，政治分析，管理，绩效管理，公共行政方案的制定，战略规划，善政，参与和协作式治理，公民承诺和参与，可持续发展，服务的提供，公私伙伴关系，公共服务管理，³¹ 性别平等，³² 多样性管理，电子治理，信息和通信技术及信息系统，资源管理(人力、¹⁶ 财政、文化遗产、技术和后勤管理)，审计和管理控制，预防和管理冲突，危机管理，风险管理，复原力和基于成果的管理；³³

(w) 促进开展“菜单式”能力建设：从具备相关经验的机构聘请培训师开展能力建设，建立本地专家库，³⁴ 开展同侪能力建设，³⁵ 利用外包和公私伙伴关系；

²⁹ 见 2013 年 5 月 14 日至 17 日在坎帕拉(乌干达)举行第七届联邦地方政府会议后通过的宣言。

³⁰ 见 2013 年 6 月经济和社会事务部人口司关于 233 个国家和地区的报告。

³¹ 开发署，《从业者指南：为实现环境可持续性开展能力建设》，2011 年 3 月。

³² 性别平等办法包括多个方面，如性别平等问题与公共治理，性别平等与地方治理，政策有效性，国家性别平等政策的执行，妇女的公平代表制，妇女的积极参与以及获得和控制资源的情况。

³³ 欧洲委员会，地方政府能力建设方案工具箱；2011 年 11 月 14 日至 18 日在利隆圭(马拉维)举行的第 33 次 AAPAM 圆桌会议关于“支持加强地方一级的公共行政和领导能力，以实现千年发展目标和其他发展议程”的会议；培训、能力建设、技能发展、建立网络方面的战略计划，以支持摩洛哥王国内政部当地社区总局下属的地方社区(2010-2015 年)；能力建设、地方治理引擎、卢旺达农村地区地方治理支助方案的经验，地方政府部(卢旺达)，2012 年 2 月；瓦隆大区(比利时)创新战略和善政(2008 年)；François Yatta，关于加强地方政府的讨论文件，2013 年；非洲经委会，第二次非洲治理报告，2009 年；由非洲能力建设基金会开展的评估。

³⁴ 见发展成果管理实践非洲共同体的案例，这是由多位工作者组成的网络，致力于加强公私部门和民间社会能力，以有效地以英法两种语言参与和完善政策的制定与管理。

³⁵ 几个有关例子包括经合组织在开放政府倡议框架内的同侪审查；世界城市和地方政府联合组织泛非洲同侪审查；在非洲的世界城市和地方政府联合组织和城市联盟：评估非洲地方政府的体制环境，2013 年 9 月；联邦地方政府手册，2013-2014 年；欧洲地方和区域政府，结构和权限。

(x) 对能力建设战略或方案的各个实施阶段开展系统的定期评价；

(y) 开展迭代进程，设计或更改、纠正并重新调整治理或管理方面的体制或立法安排；

(z) 当行政机构自行安排培训或将培训和能力建设工作外包时，特别是外包给大学和高等教育机构时，应确保这些机构符合公共行政和发展管理司、行政学会和行政院校国际协会、国际行政学会共同建立的优异标准，³⁶ 即致力于公共服务；捍卫公共利益价值观；将知识、社区工作和服务相结合；承认教学人员的重要性；认识到环境问题(观点和参与的多样性)；提供有针对性、能对合作伙伴需求作出反应的课程；具备充分的资源；将合作与竞争精神相结合。应将这些安排作为替代办法并为其提供支持，使其逐渐朝上述方向发展；

(aa) 所有能力建设措施都应首当其冲地并最终落脚于投资于各国最珍贵的资本，即人力资本，将这作为“发展的杠杆和财富的来源”。人力资本也是改变和管理其他资源、将其纳入发展进程的载体，³⁷ 可释放私营部门中人的潜力，提高创新能力、创造力、业绩和竞争力；³⁸

(bb) 提高质量，探索核证和认证机制；

(cc) 在《援助实效问题巴黎宣言》原则的基础上，以最佳方式利用多双边合作和国际援助提供的资源和支持，这可能包括提供资金、专门知识、工具和良好做法等多种形式。在这方面，应指出经济和社会事务部在统计能力建设的领域所发展的专门技能，³⁹ 包括千年发展目标的后续工作、宏观经济学、国际税务合作、社会融合和包容弱势群体、可持续发展(包括气候变化、适应措施和森林问题)、公共行政以及信息和通信技术的发展(包括电子政府)。同样，公共行政和发展管理司、行政学会和行政院校国际协会自 2007 年以来即设立了地方领导和公共行政领域的特别工作队；

(dd) 促进、鼓励、表彰在公共部门和公共治理方面的优秀做法，同时铭记这些最佳做法是“解决特定问题或实现具体目标的最佳方法，可以由他人分享和使用”。⁴⁰ 在大洲和全球一级有很多优秀做法，应予鼓励、支持和宣传，具体包

³⁶ 2008 年公共行政优秀教学和培训标准是经济和社会事务部公共行政和发展管理司、行政学会和行政院校国际协会、国际行政学会在 2005 年联合发起的举措，可在联合国公共行政网以及这些协会的网站上以联合国官方语言查阅。

³⁷ 摩洛哥默罕默德六世国王 2000 年对议会的讲话。

³⁸ 经济和社会事务部 2005 年全球公共部门报告《释放人的潜力，提升公共部门业绩》。

³⁹ 同上，《能力发展战略》，纽约，2011 年 7 月 27 日。

⁴⁰ 欧洲委员会，《地方政府最佳实践》，2007 年 4 月。

括经济和社会事务部的联合国公共服务奖、⁴¹ 欧洲公共部门奖，⁴² 以及非洲经济委员会⁴³ 和欧洲委员会⁴⁴ 开展的有关工作。

五. 结论

36. 不同领域的发展面临着困难和复杂的环境以及当前和未来的多重挑战，这要求在能力建设领域建立新的愿景、新的治理办法和管理方式，以：

(a) **建立有能力、尊重宪法和民主、明智、合法、胜任、灵活、有效、博闻、广识、社会地位牢固、⁴⁵ 能够变革和适应挑战的国家；**

(b) **能促进变革、可激发力量的领导，使最优秀的人才服务于国家(亚里士多德)；**

(c) **开展治理改革，确保实现协作式、参与式、开放和涵盖社会所有阶层的治理，使治理面向那些在世界各地向国家提出迫切诉求的公民，即类似于戴奥真尼斯向亚历山大提出的请求——“请让开一点，别挡住我的阳光”。这样的请求并非出于私利，而只是希望找到通往和平、稳定、民主、发展和进步的安全、开放的道路；**

(d) **开展努力实现可持续发展、造福子孙后代的公共治理，因为归根结底，“为预防冲突、促进稳定、推动经济和社会进步，进而建设人们在现在和未来都愿意在其中生活和工作的可持续社区，在各级实现有效的民主与善治至关重要”。⁴⁶**

⁴¹ 见经济和社会事务部行政和管理事务司，联合国公共行政网。

⁴² 见 2013 年欧洲公共部门奖。

⁴³ 非洲经委会，《公共部门改革创新和最佳作法：加纳、肯尼亚、尼日利亚和南非的案例》，2010 年 12 月。

⁴⁴ 欧洲委员会，《地方政府最佳实践》，2007 年 4 月，或《优秀政府欧洲标准》。

⁴⁵ 非洲经委会 2009 年第二次非洲治理报告，引用 Ahmed Mohddin 的话，“为在非洲建立胜任的国家加强能力”，2007 年第四届非洲治理理论议题文件。

⁴⁶ 欧洲委员会 2005 年 5 月 16 至 17 日，《华沙宣言》，第 3 段。