联合国 E/C.16/2014/4

# 经济及社会理事会

Distr.: General
31 January 2014
Chinese
Original: English

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(c)

公共行政变革促进可持续发展

## 提升非洲公职人员的专业精神和士气

### 秘书处的说明

特此按照公共行政专家委员会第十三届会议的拟议工作方案和议程(见E/C.16/2014/1)提交题为“提升非洲公职人员的专业精神和士气”的文件。本文件由奥黛特·拉姆辛格撰写。文件中所表达的观点和列出的内容均属于作者，并不意味联合国表达了任何意见。

* E/C.16/2014/1。

14-22273 (C) 180214 240214

# 提升非洲公职人员的专业精神和士气


## 摘要

随着 2015 年的临近，对千年发展目标方面的进展和对 2015 年后议程作了很多讨论和分析。千年发展目标在很大程度上被认为是成功的，但也承认所取得的成就参差不齐，特别是在非洲；全球可持续发展伙伴关系在即将翻开下一个篇章时可从过去 10 年的经验中汲取很多教训。预计将要出现的是一个有较高需求的挑战性时期，与 10 年前确立千年发展目标时大为不同。

在非洲，公职人员被视作为实现发展目标和目的的主要动力。各国政府通过其公职人员系统和公职人员来实现可持续发展议程。可以从已落实的各种改革的角度来看待非洲公职人员系统的复原情况及其公职人员的形象。可以说，殖民后时代的公职人员享有崇高地位，而一波又一波持续不断的改革对公职人员系统产生了影响。因此，当公职人员开始正视 2015 年的临近时，相关讨论则早已转向 2015 年后议程了。这些公职人员在应对 2015 年后议程方面具备何种能力？尤其是，公职人员在应对要成功落实可持续发展议程所需的那种方法和措施时所持的又是何种心态？

千年发展目标提供了一个引人注目的愿景，毫无疑问，2015 年后发展议程也将这样做。但是，要实现这一愿景就必须提升公职人员的活力并使他们有动力。同时也构成了一些问题：是否足够重视为造就新征途所需的那类公职人员和迎接新挑战所需的那类公职人员而必须进行的变革管理进程和必须创造的文化？更重要的问题是，公职人员系统如何建立公职人员领导力、能力和士气，以应对可持续发展议程将带来的新挑战？

因此本文件的主旨是，就改革对负责实现发展目标的公职人员系统和公职人员的影响作出评论，特别是在非洲的发展中国家。报告还就这类改革对公职人员的专业精神所带来的挑战和问题作了评论。此外，报告借鉴从改革阶段和从千年发展目标中所获取的经验教训，探讨公职人员是否具备成功落实可持续发展议程所不可缺少的精神气质、行为模式和动力。

# 一. 导言

1. 随着 2015 年限期临近，决策者已把注意力转向用什么东西取代千年发展目标的问题。考虑到以往在千年发展目标方面的经验，新框架将在构建下一个 10 年及之后的国家和全球政策方面发挥关键和决定性作用。全球行为体，特别是国家行为体，必须加快完成千年发展目标工作，同时准备落实 2015 年后议程，因为全球可持续发展伙伴关系已准备在一个比 10 年前更复杂的世界里谱写新篇章。

2. 在非洲，公职人员被视作为实现发展目标和目的的主要动力。因为各国政府是通过其公职人员系统和公职人员来落实可持续发展议程的。不管是何种政体，政府在结构上和在宪法上都与公职人员体系相关。[1] 公职人员作为发展目标的落实者，特别是在非洲发展中国家，必须具备坚实的以价值观为基础的文化和能力来支持这些改革对象。有人认为，非洲公共部门的改革没有包括所有公民，而改革的目的是要改善公民的生活水平。[2] 还有人指出，乌干达的成功可归功于能够对公众进行改革的必要性教育。[3] 要想实现目标和取得成功就必须培育和激励公职人员这一资源。公共服务文化必须以强有力的普遍价值观为基础：公众的信任、公正、公平、透明度、道德标准和无私精神。[4] 但是必须在善治和法治的范围内表达这些价值观，并必须由强有力的领导来指导。缺乏这一点——再加上一个脱离公民的公职人员体系——就会造成拖延实现千年发展目标和落实 2015 年后议程的后果。[2]

3. 本文件首先着眼于改革对公职人员体系的影响，特别是在非洲，改革给公职人员专业精神带来的挑战和问题，以及改革对公职人员的道德价值观产生了何种影响。第二，本文件借鉴了在改革期间和在千年发展目标的经验方面汲取的教训，以了解如何增进公职人员的精神气质、积极文化和士气，以促进非洲的可持续发展。

---

[1] A.A.Olagboye，*Inside the Nigerian Civil Service*(2005 年，尼日利亚伊巴丹，Daily Graphics，有限发行)。

[2] J. Fatile 和 K. Adejuwon，“Public sector reform in Africa：issues，lessons and future directions”，*Journal of Sustainable Development in Africa*，第 12 卷，第 8 号(2010 年)。

[3] M. Baird，“The global influence of new public management： case studies from Africa”，向维拉诺瓦大学硕士班公共行政课提交的论文，2007 年。

[4] P. S. Omoyefa，The Politics of Public Sector Reforms in Africa(2008 年，莱索托，莱索托国立大学)。

## 二. 为 2015 年后的发展时代做好准备

政策学习是一个先决条件，……从而使新政策可以真正扎根于非洲国家。[5]

4. 一个业绩优秀并且其公职人员具有高度专业道德操守的公职人员体系是非洲更快实现可持续发展和人类发展目标的一个先决条件：但虽然非洲国家进行了几十年的公共服务改革，可仍有人说，腐败是阻碍非洲实现千年发展目标的障碍。[6] 因此应该思考非洲大陆的公共部门改革情况，因为这样做有助于设计整个公职人员体系和公职人员本身所必须具备的体制和个人特征。有人认为，过去以错误方式进行了公共部门改革。[4] 为进行反思性政策设计，可利用从非洲的这类改革中获得的某些教训来设计一个全新的非洲公共部门改革议程，以使这个议程符合当前全球和非洲大陆的现实需求。

### A. 公共部门改革的经验教训

5. 在确立千年发展目标之前，非洲的公职人员体系已经进行了一系列改革，既取得了大小不一的成功，也有过许多痛苦的经验教训。改革的主要目的是要建立一个能向公民提供优质服务的高效率和高实效的公职人员体系。尽管推动了许多公共部门改革，但对组织文化和变革的重视仍然有限，除了作出某些基本假设，即如果引进某些政策(例如在招聘、改善薪酬、职业发展和晋升机会方面的努力)的话，是否会带来相应的理想行为。换言之，改革会自动塑造一个具有一贯行事正确的精神气质的专业公职人员。

6. 此外，未能充分理解改革速度的影响、对改革努力的期望和改革所需的时间。根本性转型和变革的进程需要很长时间，尤其在应对公职人员体系的复杂性时更是如此。非洲公职人员体系一直试图通过改革在几十年时间内(例如南非用了 19 年)取得发达国家花了几百年才取得的成果。[2] 1980 年后的改革主要采用结构调整方案的形式，在很大程度上由外部驱动，其重点是降低和控制成本措施。[2] 此外，正如Joseph Ayee这样的非洲评论员所指出的，就非洲公共部门一系列改革阶段而言，咨询报告和学术文献中的普遍共识是，非洲取得的改革成果或成就极其有限，在某些情况下取得的甚至是负面结果。[5] 一些人指责，这是因为捐助方采用了技术专家政治论方法，[7] 把公职人员体系改革视为可采用教科书解决办法加以解决的与工程相关的问题。

---

[5] J. Ayee，“Public sector management in Africa”，经济研究工作文件系列第 82 号(2005 年 11 月，加纳勒贡，加纳大学)。

[6] 见 www.sabc.co.za/news/a/1d52090041b3d466a3cbb7f256fa181e/Corruption-seen-as-hindrance-to-MDGs-in-Africa。

[7] 世界银行，改革公共机构和加强治理：世界银行的一个战略——2000 年 11 月(2000 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

7. 一些捐助方也许也已指出，政府可以被看作是创造财富的营利组织。[4] 这种方法根本无视人力资源管理方面的文化调整政策，除了减少公职人员人数之外。[8] 在发达国家公职人员的专业精神因长期强有力的民主而得到加强的同时，殖民后时代公职人员作为社会的动力和对民众各种服务的主要提供者而享有崇高地位，但他们的专业精神却在衰退。

8. 虽然国家和公职人员体系在 1950-1970 年代期间的作用得到了认可，但在 1980 年代却出现了反中央集权的评论，质疑国家在发展方面的积极贡献。[9] 国家机构的作用要到 1990 年代才又流行起来。到 1990 年代时，政府的作用在新的公共管理概念框架中普遍得到了认可。在南非，新的民主政府把公共行政的转型任务从为国家服务转变为为民主和发展的国家服务，并将之称为现代化。[10] 与“新公共管理”一词相关的是最低限度的国家介入，以及新自由主义思想和自由市场。Ivor Chipkin 认为，前公职人员和行政事务部长 Geraldine Joslyn Fraser-Moleketi竭力想显示新的公共管理技术可以脱离其意识形态外壳，但没有成功。[11] Joseph Jabbra认为，除了把公职人员与私营部门的措辞“没有同情心和漠不关心的经理……”等同起来和“把公民当作客户”外，在出现新公共管理之前，公共行政部门中的腐败现象泛滥到了前所未有的程度。[12]

9. 尽管改革办法在技术上是合理的，但方案和项目都未取得预期成果。此外，在某些改革后国家，公职人员体系具有的特点是，在某种程度上缺乏财政问责制、正直和纪律，对条例的效力产生了不利影响，从而影响了总体效率。非洲联盟在 2011 年通过的《关于公职人员和行政部门价值观和原则的非洲宪章》和由非洲公职人员体系人力资源管理人员发起并于 2009 年 2 月启动的非洲公共部门人力资源管理人员网络是非洲人为解决这些问题而做出的努力之一。

10. 改革给他们带来了一些痛苦教训，但所积累的经验为加强专业精神以促进可持续发展提供了机会，下面简述其中一些经验：

(a) 外部推动的议程对公职人员体系及其公职人员产生了重大影响；

---

[8] 行政学会总干事 Turkia Ould Daddah，“Public service in Africa：professionalism”，在第二届泛非公共事务部长会议上的发言，1998 年，拉巴特。

[9] M. S. Grindle，“Good governance：the inflation of an idea”，国际发展中心工作文件，第 202 号(2010 年 10 月，马萨诸塞州剑桥，哈佛大学)。

[10] Geraldine Fraser-Moleketi Joslyn，“Public service reform in South Africa：an overview of selected studies from 1994 to 2004”，2006 年，比勒陀利亚大学，公共管理和行政学院，行政学硕士。

[11] Ivor Chipkin，“Design flaws in CIPRO：ambivalence to the new public management in South Africa”，公共事务研究所，短论文，第 2 号(2011 年 5 月)。

[12] J. 在黎巴嫩的黎巴嫩美国大学校长 Jabbra 在第 27 次行政学大会上的开幕词，主题是“全球竞争力与公共行政：对教育和培训的影响”，2007 年 7 月，阿布扎比。

(b) 转型和变革进程必须大力关注那些将领导变革的人；

(c) 对以价值观为基础、不断变化的非洲公职人员文化的关注太少。P. S.Omoyefa [4] 认为，改革的主要重点必须从“公职人员体系中的硬件”转向以价值观为基础的文化；

(d) 非洲公职人员体系必须借鉴普世公共价值观，包括公众信任、公正、公平、透明度、道德标准和无私精神；[4]

(e) 必须考虑到作为改革对象的那些人的行为模式、社会背景和文化环境，以及改革的工具；[4]

(f) 公职人员体系的价值守则应对公职人员的权利和义务作出规定；

(g) 有必要从体制上保证把无私和胸怀大志的领导人作为公共部门改革的领头人；

(h) 政治领导人的品质应确保创造一种有利于发展公职人员专业精神的氛围。基本要求就是，在法律框架及坚定和一致的政治意愿中一定要有规则。[8]

(i) 政府必须利用公职人员体系中最重要的资源：工作人员。

11. 因此，虽然公职人员体系改革的主要内容是改进提供服务的机构要求，即“硬件”，但对这些机构里的推动者，即公职人员，却不够重视，而他们恰恰是改革的执行者。在 1990 年代，治理的概念超越了公共管理的概念。与善治相关的是以发展为导向的行政管理，其重点是改善人民的生活品质，所要体现的是：“一个有效、可信、合法和对公民友好的行政系统”。[13] 这一概念主张恢复国家权威，因为它试图以强调机构作用的方法来解释一些非洲国家缺乏发展的原因。[9]

12. 善政作为有效提供公共服务的范例在非洲许多公职人员制度中产生了强烈反响。但是，仅仅依靠善政并不是正确做事的方法。为了改变公职人员的行为和心态，必须同时强调在公职人员中促进支持“做正确的事”。由于可持续人类发展是发展中世界面临的最大全球挑战，因此千年发展目标提出了一个有力的愿景声明，以回答如下问题：“公共部门的改革——目的是什么？”

## B. 从可持续发展议程的愿景得到的教训

13. 2000 年，在纽约举行的联合国千年首脑会议上，世界领导人通过了《联合国千年宣言》，表示要致力于建立一个和平、繁荣和公正的世界。《宣言》概述了一整套将在 2015 年前实现的发展和减贫目标，即千年发展目标。随着 2015 年的快速来临，对 8 项千年发展目标(消除赤贫、普及初等教育、性别平等、儿童和孕

[13] M. Srivastava，“Good governance：concept，meaning and features-a detailed study”(2009 年)。

产妇保健、减少艾滋病毒/艾滋病、环境可持续性，以及全球发展伙伴关系)方面的进展情况进行了很多讨论和辩论。

14. 千年发展目标在很大程度上被认为是成功的，但也承认所取得的成就参差不齐。《2013 年千年发展目标报告：评估非洲在实现千年发展目标方面的进展情况》指出，从全球来看，在 2012 年，在千年发展目标方面取得最大进展的 20 个国家中有 15 个是非洲国家，而像贝宁、埃及、埃塞俄比亚、冈比亚、马拉维和卢旺达这样的国家在一些千年发展目标和具体目标方面取得了令人印象深刻的进展。对经历了增长的大多数发展中国家来说，贫穷也减少了。但并非整个非洲的情况都是如此，人们普遍认为，鉴于非洲当前在 5 个指标(除了艾滋病毒/艾滋病/其他疾病、普及初等教育和性别平等)上处于“脱轨”状态，因此有可能无法实现其在减贫目标方面的 2015 年承诺。报告得出的结论是，各国必须继续相互学习，因为“坚持以持续公平增长、政治稳定和以人类发展为导向的政策的国家在大部分千年发展目标方面都表现良好”。

15. 对千年发展目标方面的成就进行了大量讨论。本报告本着继续汲取非洲公共部门改革的教训的精神加入这种讨论，尽可能将这类教训用于改善正在奋力实现其发展优先事项的非洲公职人员体系。这将有助于培育更好的精神品质，从而激励公职人员为落实 2015 年后议程做好准备。在这方面，可从千年发展目标汲取的一些关键经验教训包括：

(a) 它们提供了简单却引人注目的愿景，作为一种有效的沟通和宣传工具；[14]

(b) 它们阐明了政治承诺并要求政治领导人实行问责制；

(c) 以衡量和最后期限的方法支持问责制，[14] 而问责制又反过来推动采取行动和为公职人员提供明确的努力目标；

(d) 它们侧重于成果和产出，而这对发展界是有价值的，[15] 因为能使同其社区一起密切工作的公职人员更真实地感受到由此带来的影响；

(e) 它们使政策注意力远远超越经济增长目标，更容易获得公职人员的共鸣，特别是在地方一级，而地方公职人员是提供服务的排头兵；

(f) 它们能更好地对待政府的能力，[16] 使相关讨论不仅仅限于把公职人员贴上无能和懒惰的标签。

[14] 标杆进展度全球议程理事会，“从零开始：完成千年发展目标开始的工作”(2012 年)。向本文件提供资料的人包括 Ernest Aryeetey、Daniel Esty、Edwin Feulner、Thierry Geiger、Daniel Kaufman、R. ndreas Kraemer、Marc Levy、John McArthur、Robert Steele、Anand Sudarshan、Andy Sumner 和 Mark Suzman。

[15] T. Moss，“What next for the Millennium Development Goals?”，全球政策第 1 卷，第 2 号(2010 年)。

16. 在向 2015 年后议程过渡时不可能不遇到挑战。挑战会长期存在，2013 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行的非洲区域可持续发展目标问题协商会议讨论了许多挑战。可持续发展目标挑战包括筹集用于执行工作的资金、监测和评价、技术技能和包容性。[17] 在中部非洲各国，法治发展是议程上的优先事项，同时还有缺乏治理和体制薄弱、政治危机频发，以及军民之间关系紧张等问题。[18] 关于北非可持续发展目标的报告草稿着重指出了在实现可持续发展方面的关键专题问题：治理、反腐败斗争、法治和公共行动的效率。[19] 要顾及可持续发展的三个层面(经济、社会和环境)就必须解决这类挑战。消除贫穷是可持续发展的核心，需要“持续，包容和公平的经济增长”和努力减少不平等现象、促进性别平等和确保获得高质量教育的机会(A/68/202)。

## 三. 考虑建立一个以发展为导向的、专业的非洲公职人员体系

17. 《2013 年千年发展目标报告：评估非洲在实现千年发展目标方面的进展情况》指出：

> 距离 2015 年已不到 1 000 天了，决策者的冲动是力争实现各项目标，而对质量、平等和可持续性等问题则无暇考虑了。必须用在 2015 年后维持进展的必要性来缓和这种紧迫感。毕竟在千年发展目标之后，发展进程及其挑战和机遇仍将长期存在。

一个具有善治和法治的宏观环境是逐步建立一个以发展为导向并能落实非洲发展议程的公职人员体系的基本先决条件。在微观层面，有必要为建立以发展为导向的公职人员体系而推动关键的组织和个人变革。

### A. 宏观层面：要求

#### 1. 善治和法治

18. 善治理想将确保可持续发展。劣治的结果则恰恰相反。但是，善治必须不仅仅是一个有用的概念，必须包括一个决心促进问责制和透明度及维护法治的强有力政治领导的各个层面。公民必须处于善政实践的中心地位，还必须与社会的所有行为体(政府、私营部门、非政府组织和公民)进行协作。在善治实践中，公职

[16] G. Cameron，“Statistics for the new agenda”，千年发展目标及之后，第 2 号(2012 年 11 月)。

[17] Sithabiso Gandure，“Sustainable development goals：asouthern Africa perspective”，向在亚的斯亚贝巴举行的非洲区域可持续发展目标问题协商会议提交的文件(2013 年)。

[18] Thadée Yossa，“Report on the sustainable development goals：Central Africa sub region”，为在亚的斯亚贝巴举行的非洲区域可持续发展目标问题协商会议编写的摘要(2013 年)。

[19] A. M. Saleck，“Draft report on sustainable development goals for North Africa：summary”，为在亚的斯亚贝巴举行的非洲区域可持续发展目标问题协商会议编写的摘要(2013 年)。

人员必须表现出灵活性，参与伙伴关系和协商，并促进透明度，而这反过来又能激发信心和提高生产力及防止出现腐败；它“要求具备一种以持续参照一套道德价值观体系为基础的领导能力，……一种赋予透明度、问责制和责任这类词语以重要性和意义的行动和公共服务道德”。[8]

19. 法治确保没有任何一个政府机关有能力行使不受控制的权力，所有人都可被依法追究责任。它要求法律是明确、公开，公平和公正适用的，是能保护基本权利的。

20. 一般而言，善治概念及相关原则会以公共政策的形式记录在案，载于宪法和其他规范性框架。[20] 它们在很大程度上来源于发达国家的最佳做法和政策，由令人印象深刻的文字组成。但是，执行记录就不那么令人印象深刻了，适用情况也不一致。Turkia Ould Daddah指出，如果没有真正的领导和专业的公职人员，则最精心制定的规则也会变得毫无用处。[8]

### 2. 免于腐败

21. 在列举无能政府的例子时往往会提到腐败的程度，也通常会提及公众对公共行政部门信心不足的问题。必须建立一个能激发公众对其铲除腐败行径的能力具有信心的高度专业化公职人员体系。许多公职人员体系尚未表现出这一重要特征，尚未有效落实用于促进道德操守和廉政的现有框架。在腐败问题中普遍反映出问责制薄弱和缺乏透明度的问题。

22. 仅仅提出宏观层面的要求是不够的，因为这类要求只规定了公职人员体系和公职人员的工作环境。为丰富并借鉴以往的经验教训，其他几个具体的组织因素可以大大有助于改善公职人员体制对自己进行重新定位的方式。如果要使非洲大陆几十亿人的生活产生积极变化就必须这样做。

## B. 微观层面：有必要为建立以发展为导向的公职人员体系而推动关键的组织和个人变革

### 1. 必须了解公职人员体系文化和士气

23. 人们认识到，“建立在官僚机构、规划和集权、直接控制和自给自足原则之上的传统组织模式和提供公共服务的模式显然正在被一种以市场为基础的公共服务管理或企业文化所取代”。[21] 但如果接受上述看法的话，就还可以加上对非洲公职人员体系中普遍存在的组织和管理文化的区域性理解。

---

[20] M. Hossen，“Problems and possibilities of good governance in Bangladesh：hurdles to achieve sustainable development”，公共政策和行政研究，第 1 卷，第 1 号(2011 年)。

[21] 非洲经济委员会，“非洲公共部门管理改革：获得的经验教训”(2003 年，亚的斯亚贝巴)；可上 www.rrojasdatabank.info/newpmafrica03.pdf 查阅。

24. 对非洲公职人员体系的文化是否有足够了解？这类文化如何推动业绩？Ivor Chipkin认为，“在各部门和机构中工作的人、形成的机构文化和他们表面上统治或服务的社会严重影响着”公共部门的业绩。[22] 因此，在改革时必须把重点放在文化上，而不能仅关注“公职人员体系和政府作业中的硬件”。[2] 关于组织文化的文献很多，其中许多涉及对私营部门的研究。但许多文献对公共部门会有启发性，同时也不低估公共服务和提供公共服务方面的复杂性。要了解组织中正在发生的情况、了解如何管理组织和如何改善组织，就必须了解相关文化。[23] K. K. Dale指出，如果从心理学角度看，可以把组织文化看作该组织的人格，其中包括其共同价值观、信仰、惯例、社会化进程，以及可以接受的行为。组织文化评估和管理是改善组织的一个必要部分。[24]

25. 在公职人员体系中，未充分注意了解当前的组织文化及将其推向创造一个能激励、联系和促动公职人员的工作环境的方向。正如Richard Barrett所指出的，组织面临的最大挑战是如何建立一种能鼓励雇员最大限度地展示创造力和生产力的文化。 答案就在于要了解雇员的动机。[25] 这种理解将确保公职人员具有实现愿景的活力和动力。此外，能增进雇员福祉的工作环境将能促进减少缺勤、改进工作质量和改善同事之间的关系。然而，在其就新的公共管理概念所作的评论中，黎巴嫩美国大学校长J. Jabbra告诫道，不要同私营部门作比较，因为公职人员现已成为必须在一个缺乏同情心和关心的临床环境里产生精确和可衡量结果的经理，而不再是那种必须找到创新性方法来实现其政治领导人以政策形式向他们下达的不明确理想的公民服务员。[12] 但是，即使是私营部门也已经在一定程度上认识到必须照顾雇员的福祉，以便能够提高生产力。

## 2. 发挥领导作用的重要性

26. “领导作用、领导作用和更多的领导作用”，这是个适用于公职人员体系基调、文化和专业精神的口号。Turkia Ould Daddah 认为，不确认“坚定和一致的政治意愿”就不可能有一个专业的公职人员体系。[8] 政治领导对于确保创造一种有利于发展公职人员专业精神的氛围而言是必不可少的。

27. 一个以价值观为基础的领导层为一个能促进参与、创新和业绩的工作环境奠定了基调。非洲领导人必须立足于对共同利益的认识，必须有一个能与本国人民

[22] Ivor Chipkin，“Histories and cultures of the public service in South Africa”，公共事务研究所。

[23] E. Schein，“Organizational culture and leadership：a dynamic view”，人力资源管理，第 24 卷，第 3 号(1985 年秋)。

[24] K. K. Dale，“Perceptions of organizational culture of a multi-campus community college district：mixed methods in concert”，博士论文(未发表)，科罗拉多州立大学，2012 年。

[25] R. Barrett，Liberating the Corporate Soul：Building a Visionary Organization(1998 年，马萨诸塞州沃本，Butterworth-Heinemann，1998 年)。

产生共鸣的愿景。符合国情的可持续发展目标可激励公众和公职人员渴望实现这些目标，只要他们通过领导人的行动能确信，目的是诚实的，是为了共同利益的。

28. 但是，必须对非洲大陆的领导层状况有文化上的认识和系统性的确切了解，如此才能，第一，了解非洲领导层的根源；第二，利用这一确切了解作出相关巧妙对策，以改进领导。要进行公共部门改革以改善非洲的行政和治理就必须作出协调一致的努力，其中应包括旨在控制腐败和增进透明度和问责制的改革。

29. Turkia Ould Daddah 同样指出，高级公职人员如果缺乏专业精神就会对可持续发展产生严重后果。[8] 每天接触公职人员的高级行政领导需要建立能使公职人员表现优异的适当环境，其中应包括一种基于价值观的文化，其基础是无私精神、参与、合作、多样化、学习和创新、对社区和社会的贡献，以及愿景。私利，缺乏公共“服务员心态”，会阻碍进步并损害可持续发展。

30. 这并不减损如下看法：当个人加入公职人员体系时，他们就承担了公平和公正对待公共事务的特殊义务。[8] 公正、中立、透明度、问责制和顺应民情是其职务说明里的固有内容。薪酬在动机和就业保障方面发挥着重要作用，并是保证行动中立的一个保障。不过 Ivor Chipkin 指出，虽然非常强调与业绩管理体系相关的激励措施，但这类措施并不一定是造成所观察到的实效差异的原因。[22]

31. 有意投资于建设适当的环境和借鉴社会其他部门的特点的做法并不会削弱公职人员对共同利益的承诺，反而会提高他们对与社会相交的公共行政生态系统的认识和对他们在该系统中所承担的重大责任的认识。有关薪酬和奖励的辩论既不会损害共同利益，也不会把公职人员的个人利益凌驾于共同利益之上。这类辩论只关注一个方面，即用什么来创造一个有利于激励公职人员的环境。

32. 公职人员体系里政治和行政领域的领导层至关重要，导致许多人呼吁重塑价值观[26] 和呼吁对照成功标准来评估各种承诺，以此支持问责制。[14]

### 3. 一个以人为本的议程必须处于可持续发展的核心位置

33. 千年发展目标成功地将人放在发展议程的核心位置(见 A/68/202)。P. S.Omoyefa指出，改革超越了政府行政机构的范围，而为了实现有意义的公共部门改革，就必须将私营部门和民众置于其中。因此，包容性和全民广泛参与下的自下而上的方法是实现可持续议程的不二法宝。这就需要敏锐的公职人员：他们能顺应民情、理解政策制订周期、促进参与、有很强的对话能力，并能有效管理公共/私营伙伴关系。公职人员本身必须参与并感到自己是其所服务的社会的一

[26] 苏丹劳动和行政改革国务部长 Tag Elsir Mahgoub Ali，“The role of public sector leadership in fostering socio-economic and political development in Africa”，非洲公共部门领导能力发展以促进善治研讨会，2004 年，坎帕拉。

部分。一个没有参与感的公职人员会以兴趣淡然和漠不关心的态度处事，不同情穷人的困境，不理解需要制订扶贫政策。

34. 鼓励充分参与的目标并未落到实处；性别平等问题就是一个很有说服力的例子。性别不平等现象是阻碍实现可持续发展的主要挑战，对妇女的严重不公正现象依然存在，[18] 其中包括基于性别的暴力行为、财富的不公平分配，以及在所有层级的参与和决策方面存在的巨大性别差距。[27] 如果公职人员体系是其所服务的社会的缩影，那么公职人员就必须具备多样性和对话方面的能力并接受这方面的培训，以了解和管理这一群体的充分参与。不能指望挑战会自动促使他们作出反应；反之，也不能指望他们会有必要的技能来作出反应。那种关于公职人员无所不晓和必须作出适当反应的长期存在的看法造成了在提供服务方面的许多爆发点，因此需要重新认真思考如何使公职人员侧重于其作用的某些方面。那种公职人员应知道的更清楚的观念只会使公职人员进一步失去兴趣和动力，因为在许多情况下，他们是在缺乏必要的培训和情况介绍的情况下被要求去开展工作的。

### 4. 调整人力资源职能，以落实雇员议程

35. 人力资本是组织成功的主要决定因素。[28] 如果人们像本文件一样接受这一观点，那么负责协助落实人民议程和向公职人员体制中的管理人员和领导就如何最佳管理其人员的问题提供战略咨询意见的公职人员就必须拥有必要技能、能力和在战略图表中的位置，以影响这类关注的重要性。

36. 在评估公职人员体系中当前的人力资源职能/单位时，重点是业务活动，而不是那些侧重于建设一支积极进取的工作人员队伍的转型和组织发展干预措施。人力资源被视为组织规划的一个核心要素，也是业务事项的一个核心业务职能。非洲的公职人员体系很少注重人力资源对一个组织的战略价值，而原本可以利用雇员队伍来协助管理人员建设一支更知情和更具参与感的雇员队伍，使他们对公共服务职业品牌感到骄傲并具备以较低成本提供优质服务所需的技术和自动化水平。人力资源职能在新出现的以人才为中心的环境中也不具备竞争优势。或者是因为设计，或者是因为疏忽，公职人员体制中的人力资源职能似乎最不能支持一支被要求在高压力和高标准的复杂环境中履行任务的工作人员队伍的情感福祉。因此，在 2009 年 2 月 27 日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行的经济和社会事务部能力建设讲习班期间启动非洲人力资源管理人员网络是非常及时的。其主要目的就是增进非洲公职人员体系中的人力资源管理人员的能力，同时也为了调整和加强人力资源从业人员的作用。该网络的组织法承认，“需要在非洲公共部

[27] Sithabiso Gandure，“Sustainable development goals：a southern Africa perspective”。向 2013 年 10 月在亚的斯亚贝巴举行的非洲区域可持续发展目标问题协商会议提交的文件。

[28] 加拿大公务员制度委员会，“Emerging trends affecting the Public Service Commission and the Public Service Employment Act”，公共政策论坛研究文件(2009 年 9 月)。

门中开发有能力和专业精神的人力资源管理人员，以支持发展公共部门人员的知识、技能和专门技能、网络和态度，因为要通过他们来规划和提供服务、构思和实现重要创新项目、开展必要的改革，以实现非洲大陆的快速经济和社会发展”。组织法还规定要促进、改善和加强非洲公共部门人力资源管理工作中的杰出、廉洁和专业标准。

37. 必须在战略和决策层面明显增强人力资源职能的影响，必须拟订该职能战略价值的指标和衡量标准，如此才能促进公职人员在落实可持续发展议程方面的参与和动力。

## 四. 结论

### 考虑为落实 2015 年后发展议程而激励公职人员

38. 非洲大陆经过几十年的公共部门改革后得到了一些经验教训，如果加以积极考虑，这些经验教训可用于制订能勾画非洲 2015 年后发展议程的政策。关键是要知道什么可行，什么不可行，尤其是要考虑到在改革方面做出了巨大努力，并为改革分配了大量资源。[21] 本报告因此研究了改革变化对非洲公职人员体系的影响，及其对公职人员体系的专业精神和精神气质所带来的挑战和问题，并指出，对公职人员体系及其机构的组织文化不够重视是改革失败的原因之一。报告通过改革期间和在千年发展目标方面的经验教训认识到如何才能改善公职人员的精神气质、积极文化和士气，以促进非洲的可持续发展，并指出，这些经验教训为加强公职人员在可持续发展中的专业精神和动力提供了机会。

39. 善治作为有效提供公共服务的一个范例在非洲许多公职人员制度中得到强烈共鸣。但是，仅仅依靠善治并不是正确做事的方法。单靠这种宏观层面的经验教训可能并不能证明(事实上也从未证明)足以在公职人员如何对待改善业绩方面能巩固强有力的业绩和问责制精神气质。需要重申在微观层面获得的经验教训或公职人员组织的体制性质。对非洲公职人员体系文化的理解有多透彻？通过这种理解，如何利用所获得的经验来重申非洲公职人员体系必须彻底改变其机构文化和组织做法？P. S. Omoyefa 认为，一切有意义的公共部门改革都必须超越政府行政机关的范围。虽然公职人员组织内部撰写了很多关于体制变革的文章，但仍然需要努力利用所获得的经验教训，以改善政治和高级行政领导层的工作方法，使公职人员具有专业化素质，并将公共部门管理嵌入地方和组织文化价值观内。

40. 为改变公职人员的行为和思维方式，必须同时注意在公职人员中促进支持始终做正确的事。尽管如此，善治可以确保可持续发展。但如果真要做到以公民为中心并重新赢得公众的信任，那就必须不仅仅要作出在政策、做法和机构方面的承诺，而且要身体力行。因此，在政治和行政高级层的领导必须具备如下素质：致力于打击腐败、促进问责制和透明度，以及维护法治。

41. 争论的焦点是，要考虑到各国公职人员体系是否了解其公职人员体系文化、如何嵌入价值观和驱动业绩。这种观点根据私营部门的资料提出，必须了解一个组织内正在发生的情况，才能确定如何管理这个组织，更重要的是，才能确定如何改善这个组织。在公职人员体系领域，尚未足够关注对组织文化的了解问题和如何创造一个能激励、联系和推动公职人员实现愿景的有利工作环境的问题。

42. 支撑公职人员体系重新定位和调整方向的基石必须是一种以价值观为基础的领导文化，同时行政领导要创建一个能让公职人员充分发挥才智的良好环境。这种环境必须以价值观为基础，建立在无私精神、参与、合作、多样性、学习和创新、对社区和社会的贡献，以及愿景之上。投资于良好环境的做法将增进对共同利益的承诺并使公职人员体系成为最佳雇主。同时公职人员必须明白，他们一加入公职人员体系就承担起维护在其职务说明中所固有的以下价值观的特殊义务：公正、中立、透明度、问责制和顺应民情。同样，一个以人为本的可持续发展议程要求公职人员具有敏锐性，能顺应民情，了解包容性政策发展周期，促进参与，具有较强的对话能力并能促使所有行为体参与。为成功整合这些方面，公职人员本身需要参与并感到自己是社会的一部分。否则就会出现这样的结果：公职人员置身事外，以兴趣淡然和漠不关心的态度处事。

43. 调整方向意味着人力资源职能要能促进落实公职人员体系中的雇员议程。为成功做到这一点，必须重新评估这种职能的影响和战略价值。必须把这一职能从单纯的业务驱动力提升为转型重点，伴之以必要的组织发展干预措施，以转变企业文化，为落实可持续发展议程而建设一支充满热情、富有参与精神和具有活力的公职人员队伍。

44. 总而言之，公职人员体系文化必须建立在强有力的价值观基础之上，这些价值观的体现就是在扎实和坚定的领导层指导之下的善治和法治。没有这些，公职人员就不可能做到与其所服务的公民息息相关，也就不可能落实可持续发展议程。如此，在实现千年发展目标和成功落实 2015 年后议程方面的进展就会受到拖累。