



公共行政专家委员会

第十五届会议

2016年4月18日至22日

临时议程* 项目3(a)

从承诺迈向成果：改革公共机构，以协助制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策：确保进行公平、顺应民需、包容性、参与式和可问责的各级优先排序和决策

公共行政中的多样性和不歧视：可持续发展的战略促成手段

秘书处的说明

谨按照公共行政专家委员会第十五届会议附加说明的临时议程(E/C.16/2016/1)，转递由委员会成员纳贾特·扎鲁克编写的题为“公共行政中的多样性和不歧视：可持续发展的战略促成手段”的论文。论文内容和其中表达的观点均归作者所有，不意味着联合国发表了任何意见。

* E/C.16/2016/1。



公共行政中的多样性和不歧视：可持续发展的战略促成手段

摘要

所有社会不论发展水平如何，政治组织形式怎样，多样性都是一个长期存在的基本关切事项。在实践中，促进多样性由所有为考虑、理解和管理个人和群体间差异而推出的举措组成，包括努力消除一切形式基于内在或外在特征的歧视。世界日趋复杂，尊重多样性作为一个多层面问题带来了大量实际挑战，诸如调和各种被禁止的歧视理由，各式各样的文化背景，以及关于在行政和广义的公共政策实施方面应如何努力促进多样性的各种不同想法。

作者回顾平等、不歧视和尊重多样性是国际人权的基本要素，指出为促进这些原则已推出大量文书和机构，包括 2030 年可持续发展议程。在确认国情各异的同时，作者提醒注意可作为良好做法的各种多样性管理模式，特别是在公共行政相对薄弱的地点。

作者最后呼吁，以共同负责 2030 年议程和普遍参与实现共同目标为基础，对多样性采取统筹、包容和渐进的管理办法。在作出国际努力的同时，应推动各国建立有利于多样性的环境，大刀阔斧开展公共行政改革，并利用战略变革手段，促进多样性和不歧视。

一. 引言

1. 多样性问题可以说有史以来就存在，是人类历史上最重要的问题之一。从古到今，为了共同生活，人们不得经历复杂的社会和个人身份构建过程，一直试图了解“差异相遇”¹ 和管理他人。所有社会不论发展水平如何，组织形式怎样，在生活当中已经证明，多样性问题如今比以往任何时候都更具有决定意义。作为联合国创立以来议程上的一个全球关切事项，多样性在 2030 年可持续发展议程中也是一个重大挑战。

2. 不过，多样性概念复杂多义，涵盖不断变化的现实，还常常因为与不歧视等其他概念混淆，远没有形成统一的定义。² 有鉴于此，本文希望对下列疑问作出解答：

- 多样性和不歧视：说的是什么？
- 给公共行政带来哪些挑战和问题？
- 为什么令人关切？
- 能否依靠或借鉴现有模式和良好做法？
- 面对众多竞争、分歧、复杂性和制约因素，公共行政如何能够妥善利用各个环节和环境的所有差异来支持实现可持续发展目标？

二. 多样性和不歧视：说的是什么？

3. 多样性概念符合与环境或工作场所相适应的逻辑，以促成构建个人或社会群体身份的一整套特征为标志。在实践中，由于牵涉到道德、公平、公正、平等和不歧视原则，正是所有为思考、了解、管理和尽可能重视³ 差异而推出的被认为合理的举措，体现了目标个人或群体的特征。⁴ 个人和群体层面由此可见一斑，不仅包括每个人所特有的相异性、个体感知和思维模式，还包括每个社会与外界联系的背景基础以及了解差异和不同文化间关系的方式。

4. 歧视的定义是，根据不合理标准对某个人或某些群体实行的不平等和不利待遇。这些标准可能属于某人的固有特征。自然人或法人、国家官员、公共或私

¹ Karina Jean, «La gestion de la diversité: caractéristiques et implantation», University of Sherbrooke, Interactions, vol. 4, No.2(2000 年秋)。可查阅: www.usherbrooke.ca。

² Aurore Haas and Sakura Shimada, «(Re)définir la diversité : de la représentativité à la gestion de l'altérité» 以及 Maria Giuseppina Bruna and Mathieu Chauvet, «La diversité, levier de performance... sous condition de management» Cahiers de recherche, nos 1 et 2(2010 年 7 月), 由 Stéphanie Dameron and Jean-François Chanlat 指导, Chaire Management et Diversité, Université Paris-Dauphine, 可查阅: www.fondation.dauphine.fr。

³ Sonia Ospina, “Managing Diversity in Civil Service: A Conceptual Framework for Public Organization”, 联合国公务员队伍多样性管理专家组会议, 纽约, 2001 年 5 月。

⁴ Maria Giuseppina Bruna and Mathieu Chauvet, «La diversité, levier de performance»(见脚注 2)。

营机构，都有可能实施歧视，⁵ 其形式是以上述某一特征为基础，通过事实上或法律上的、积极或消极的作为或不作为，在规范上或举止上，直接或间接地作出区别、排斥或限制，其作用或目的是阻止承认、享受或行使政治、经济、社会、文化或环境领域的人权和基本自由。⁶

5. 因此，尊重多样性与消除一切形式歧视相辅相成，后者是不可或缺的一个层面，但不够充分，也无法保证多样化后的群体会有增值。把多样性仅仅理解为消除歧视，会使多样性的含义变得非常狭隘，因为多样性类似于一种民主进步，拥有更为广泛的积极含义，需要根据社会构造和逐步形成的共同愿景，尊重、珍视和整合在具体国家发展过程中出现的差异。⁷

6. 1990年代末，继在北京召开世界妇女大会之后，多样性管理通过另一个广为国际社会所知的理念得到了强化，那就是对平等采取的统筹但有区别的处理办法。这一理念与多样性管理相近似，但又试图超越多样性管理。⁸

7. 除语义和含义外，我们还面临复杂的局面，需要应对种种挑战和问题。

三. 公共行政必然要面临的挑战和问题

8. 近几年来，在以种种变化、现象、流动和纷扰为标志的危机社会背景下，公共行政面临困难和复杂的情况。一方面，随着局势日趋不稳，国际冲突频发，快速发展的全球化和经济变革改变了世界面貌。另一方面，拥有不同文化的社会、组织、个人和群体之间接触增多，流动、互联和移徙加剧，导致不同文化间的关系参差不齐。

9. 世界就像一个村庄，由形形色色的复合和多元社会、⁹ 国家、组织和机构组成，被来自四面八方的人指引方向和施加影响，这些人的族裔、文化、宗教和政

⁵ 摩洛哥国家人权委员会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署), «Vers la mise en place de l'Autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination, étude comparative sur les expériences internationales dans le domaine de l'institutionnalisation de la lutte contre la discrimination» 拉巴特, 2011年11月, 第8页。可查阅: www.cndh.ma。

⁶ Annie Cornet and Philippe Warland, *La gestion de la diversité des ressources humaines dans les entreprises et organisations, Le guide pratique à destination des employeurs*(éd. Université de Liège, 2008). Lexique en p. 89-91. 另见《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条给出的定义。

⁷ M. Vatz et al., *Les défis de la diversité. Enjeux épistémologiques, méthodologiques et pratiques*, (Paris, L'Harmattan, *Espaces interculturels*, 2013), p.13。

⁸ 欧洲委员会, *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes, cadre conceptuel, méthodologie et présentation des bonnes pratiques*(斯特拉斯堡, 1998年5月), 第7-8页, 可查阅: www.coe.int; 以及 Annie Cornet, «L'approche différenciée selon les sexes et le mainstreaming: quels impacts pour la gestion des organisations?», *Revue Management International*, (Montréal, HEC, novembre 2002).

⁹ Paul Pascon, «La formation de la société marocaine», *Bulletin économique et social du Maroc*, 1971.

治出身各不相同。问题、挑战和制约因素还是同样多，其广度和复杂性却是以往从未见到过，特别是在公共部门这样的重要领域。

A. 一系列从今往后禁止歧视的特征

10. 多样性的挑战永不会停。随着国际社会在人权及其普遍性、民主、善政和可持续发展领域取得积极进展，随着国家和社会采纳这些进展并逐步前行，而全球范围从今往后归入禁止歧视之列的各种特征逐渐增多，尊重多样性正变得理所当然。

11. 目前，不同级别的禁止歧视标准已涵盖整个一系列特征，但清单还远未详尽。这些特征可以是与生俱来、通过基因遗传或从后天获得，可以是摸得着、看得见、或只是某种功能，也可以是与个人生活经历相联系的个人特征、社会特征或组织特征：¹⁰ 出身、民事状况、姓氏、性别、性征、年龄、肤色、身高、体重、喜好、性别身份或性取向、当前或今后健康状况、残疾、怀孕、国籍、出生、民族或社会出身、经济地位、财富、语言、家庭状况、传统、教育、沟通方式、劳动方式、真实或假定归属或不归属某一民族、族裔或种族、政治或其他舆论、工会或互助会活动以及宗教、精神或哲学信仰。¹¹

B. 背景层面的挑战

12. 每一个民族、社会或组织都有自己独特的历史、身份象征和文化，代表着我们在社会群体内部，在我们自身发展过程中学到的全部举止、价值观、信仰和思维模式，确定我们如何自我感知和如何感知他人。与经济及社会多样性和生物多样性一样，世界所特有的文化多样性也已成为全球问题。¹² 从社会学和人种地理学角度看，人们一致认为，人类在一种群居本能激发下，通常倾向于模仿同类人并跟同类人结伙，而不是跟不同类型的人，“跟熟悉的人在一起踏实，跟不熟悉的人在一起不安”。¹ 我们还每天都要表达对个人、群体、产品、服务或地点的喜好。¹³

13. 在此基础上，按照不同背景、战略或组织安排推出了许多文书、范例和办法，¹⁴ 目的是简化和理顺特定环境，或者与具有某些内在或外在特征的个人或群体保持距离。

¹⁰ Annie Cornet and Philippe Warland, *La gestion de la diversité des ressources humaines*(见脚注 6)。

¹¹ 见联合国人权事务高级专员办事处网站，网址为：www.ohchr.org。

¹² 联合国教育、科学及文化组织《着力于文化多样性和文化间对话，教科文组织世界报告》，2010年出版。可查阅：unesdoc.unesco.org。

¹³ 欧洲联盟基本权利局、欧洲委员会和欧洲人权法院，《Manuel de droit européen en matière de non-discrimination》，卢森堡，2010年，第23页。可查阅：<http://europa.eu>。

¹⁴ Emmanuelle Le Texier, Olivier Esteves and Denis Lacorne, 《Les politiques de la diversité expériences anglaise et américaine》，Presses de Sciences Po, (Paris), 2010。

14. 为了弄清多样性概念，首先必须深入了解多样性所在的背景、对当地社会文化的感知和现实，因为与差异的任何联系都是族裔、文化、宗教或政治身份的一种社会构建，只在涉及特定历史时期或具体社会文化环境的特殊背景下适用。

C. 理解水平的多样性

15. 公共部门经历了重大变化，最终导致多样性概念有所改变，甚至遭受质疑。在传统设想中，这一概念是以机会平等、连续性和中立性的基本原则为基础。随着社会发展演变，其他原则纷纷出现，包括邻近、信任、简化、可靠、透明、质量、可达性，特别是开放、倾听、包容、多样性和用户参与，并带来了新的挑战 and 制约。

1. 需要同时管理的各种层面

16. 公共部门常常要同时关注和整合诸多层面，例如：

- (a) 属于个人范畴、群体范畴、或两者皆属的层面；
- (b) 政治、经济、社会、人口、人文、文化、管理、金融、技术、历史和环境层面；
- (c) 商务和非商务；
- (d) 物质和虚像；
- (e) 确认依附于国家的其他各类行为体：地方行政辖区、工商界、公民、民间社会、用户、客户、伙伴、利益攸关方、少数群体、外国人和难民；
- (f) 在权力下放、确认地方行政辖区不同地位和促进地方自治的框架内，确认多个级别的责任、行政和治理；¹⁵
- (g) 最后，公共行政使用各种管理手段，通过放权、外包、规管、或者干脆私有化，确保提供公共服务。

2. 公共部门环境的日益多样化

17. 公共行政与环境的关系牵涉到日益复杂和五花八门的多行为体社会，因此必须加倍努力保护总体利益，遵守法律，并控制、规管和支持参与发展进程的其他行为体。必须着力于已经稀缺或匮乏的资源，以便了解这一现实，与现实沟通，并应对和预估各种需要。不过，政府在这方面往往不够努力。除了社会排斥和不平等现象之外，大多数时候，公共政策都是以从中央到地方的方式拟订并强行实施，而且常常是单方面决定，千篇一律，没有花时间去认识、了解和整合这一现实。

¹⁵ 见城市和地方政府网络组织网站，网址为：www.uclg.org。

18. 各地公共行政不仅要应对由于人口变化、快速城市化、¹⁶ 青年问题、失业和某些社会群体持续受歧视等原因而出现的多层面危机，还要应对要求不断增多和公共示威等形式的请愿暴增的问题。

3. 就业市场劳动力的日益多样化

19. 这类情况包括个人职业生涯的转型和流动增加、毕业生失业问题、就业市场女性化、高校学业有成女生对担任领导职务的潜在和合理憧憬、残疾问题、以及外国人或难民的到来等。

20. 我们还注意到，如果说西方国家必须应对人口老龄化、缺乏合格工人和长期失业问题，那么，在大多数发展中国家，特别是非洲和阿拉伯世界，政府需要面对的则是人口年轻化、青年失业和青年毕业生问题。此外，还要考虑对就业市场进行分析的复杂性和成本，以及制订有效的公共就业政策。

4. 公职人员的多样性

21. 从社会和人口组成看，公职人员队伍以人力资本的多样性为特征，包括外形、履历、资格、性别、年龄、出身、居住地点、健康状况、文化、以及宗教或精神信仰。多样性还体现在组织、结构和功能方面。无论是在国内、地方还是域外，也无论公职人员是通过招聘、任命还是选举产生，多样性问题如今都已是公共行政的紧迫关切事项，成为治理和业绩方面的迫切需要和必然要求。

22. 因此，面对各地行为体、人员、辖区和利益的日益多样化，公共部门需要紧急处理一些相关问题。¹⁷ 以刻板、甚至保守的传统公职管理模式为基础的公共行政，在多大程度上了解这些问题，这些问题又在多大程度上影响公共行政的业绩和结果？

D. 多样性管理的挑战和问题

23. 由于被否定、遭误解、被忽视或管理不善，此类关切事项可能会在前文所指某一种特征的基础上滋长定型观念、价值判断、排斥行为、误传、限制、孤立、相互归类、偏见、不平等和歧视待遇。

24. 除了这一选择的负面影响首先可能会在公共行政内部感受到之外，人类历史上还有很多在这方面反复发生的例子。就工作场所而言，这一选择会带来众多挑战，对愿景、组织、管理、生产力、竞争力和业绩都有影响，并对行政部门的形象造成损害。“这不是一个能好好工作的地方”。

¹⁶ 世界银行估计，到 2050 年，五分之三人口将居住在城市区。

¹⁷ Gérard Timsit, «La gestion de la diversité dans les pays européens. Partie II. Les stratégies »联合国公务员队伍多样性管理专家组会议，纽约，2001 年 5 月；比利时，«Diversité et ressources humaines:bonnes pratiques en Belgique et à l'étrange », 2010 年，可查阅：www.fedweb.belgium.be；以及 Annie Cornet and Philippe Warland, GHR et gestion de la diversité, (Paris,éd. Dunod, 2008)。

25. 此外，就公共行政与环境的关系而言，这一选择在大多数情况下会导致所有劣势出现某种集中，¹⁸ 给一些受歧视群体造成损害：对公共机构失去信心，对公共服务及其交付产生负面感知，¹⁹ 感觉受侮辱、被异化、不平等、不公正和受排斥，缺乏稳定，先天就有或后天形成的社会弱点，贫穷，难以获得就业，失业，失去社会或家庭联系，犯罪，网络犯罪，公共服务未按要求运作、已经崩溃或遭到破坏或蓄意毁坏，在与其他居民隔开的街区为某些社会群体或少数群体开辟的封闭住所最终成为事实上纵容隔离和排斥的居民区，住所有损健康，非正规行业的发展，疾病和大流行病传播，以及其他各种各样的偏差和偏离，例如自我孤立、极端主义、原教旨主义、基要主义、恐怖主义等，所有这些都给出了世界纷乱、害怕未来、特别是害怕他人的印象。

26. 相反，受尊重、经过整合并得到妥善管理的多样性，则会成为一个有待实现的理想、²⁰ 一个日常信条、一种制度和一种组织文化，这一方面体现了对差异的尊重，只要这种差异符合相关社会的价值观和民主基础，另一方面除尊重外，还体现了对珍视这些差异的承诺。

四. 多样性管理的坚实基础

27. 众多考虑因素相结合，是成功实施多样性管理政策和消除一切形式歧视的关键，也是处理这些问题的基础。

A. 平等、不歧视和尊重多样性是国际人权法的基本要素

28. 平等、消除歧视和尊重多样性，首先是以普遍公认的人权原则为基础。在国家演变、发展和进步过程中，如果没有法律和事实上的承认，缺乏有效和积极参与，没有尊严和包容，也没有整合国家的所有组成部分、所有潜力和人力资本，那么，民主、法治、民主及参与式治理、发展、社会融合及和平就不可能实现和完成。国际社会已将这些关切事项列入日常工作，优先给予特别关注，并为此推出了一整套具有国际影响力的法律文书、众多专门机构、大量专门知识、工具和良好做法。

29. 联合国人权事务高级专员办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国难民事务高级专员公署等各类联合国专门机构已开展重要工作，

¹⁸ «Les États-Unis, modèle multiculturel?», 与 Denis Lacorne 的谈话, *Revue de la gendarmerie nationale*, deuxième trimestre 2010, p.45-50; 同一作者, *La crise de l'identité américaine, du melting-pot au multiculturalisme*, (Gallimard, 2003)。

¹⁹ 摩洛哥经济、社会和环境委员会通告, «La gouvernance des services publics», auto-saisine No.13/2013。可查阅: www.cese.ma。

²⁰ 见美国宪法的序言部分。

就一系列从今往后代表国际关注焦点、同时在很大程度上属于国家和公共机构权责范围的主题作了显著努力，包括在平等条件下参与公共和政治事务、包容和社会融合、消除对土著人民、老年人和青年的歧视、就业和体面工作、妇女地位和权利、残疾人、少数群体、移民、儿童、难民、无国籍者、流离失所者、种族歧视、宗教歧视、基于性取向和性别身份的歧视、当代形式奴役、健康、教育、获得体面住所的权利、贩运人口、传统价值观、私生活和文化权利。

30. 鉴于二十一世纪初有关文化多样性的问题不断增多且日趋复杂，必须继续查明使多样性成为优势而非威胁的必要条件，使之成为公共政策为发展、社会融合及和平服务的新生来源。²¹

31. 所有这些普遍规范文书对各国都有约束力。考虑到这些文书的广泛程度及其背景的多样性，这本身就是一个重大挑战，不仅带来了繁重的国家立法统一任务，还导致需要拟订大量区域文书，并确定各种各样旨在消除歧视或促进多样性的体制做法。

B. 对可持续发展关切的回应

32. 首先，公共行政作为国家掌握的工具，是国家与社会的接口，承担着为本国居民、辖区和利益服务的使命，有义务通过提供公共服务，确保居民有更好的代表性，并反映居民的多层面多样性。

33. 同样，2030年可持续发展议程展现了对人类及社会、经济和环境发展至关重要的领域今后15年的新愿景和宏伟方案。如同17项可持续发展目标和169项具体目标所示，与多样性及其必然结果、尊严、不歧视、公平、公正、容忍、权利平等、待遇和机会平等、包容、融合和开放有关的关切事项，正是可持续发展的支柱和基石(见第70/1号决议，第8段)。

C. 对公共治理关切的回应

34. 世界各地对公共服务的信任危机，很大程度上是因为治理方面存在缺陷，将治理理解为“一种价值观、政策和机构系统，社会通过这一系统管理经济、政治和社会事务，支持国家、民间社会和私营部门之间的互动以及这些实体各自内部的互动”。²² 健全、高效、负责和透明的机构，加上所有各级的善治，是公认的可可持续发展催化剂，国际社会已优先将这些列为目标本身(见第A/RES/70/1号决议，目标16)。这等于是为具体国家的所有行为体和利益攸关方建立一个拟订开放和知情政策的系统，一个有专业要求、依法行事、透明运作、为公益服务的

²¹ 教科文组织，《教科文组织世界报告》(见脚注12)，第260页；教科文组织第三十一届会议一致通过的《世界文化多样性宣言》；以及M. Vatz et al., *Les défis de la diversité*(见脚注7), p. 11。

²² O.P. Dwivedi, «Les défis de la diversité culturelle pour la bonne gouvernance», 联合国公务员队伍多样性管理专家组会议，纽约，2001年5月。

行政部门，以及一个参与公共事务的强大民间社会，²³ 只要能同时从两个层面理解多样性：在这些不同行为体和利益攸关方之间，以及在行为体或利益攸关方内部。

35. 公共行政内部的多样性管理，一方面在于“执行人力资源管理政策，在尊重所有工作者机会和待遇平等并消除一切形式歧视的基础上，为每一个人提供与其才能和志向相匹配的就业和职业生涯机会”；²⁴ 另一方面在于制定原则、政策、机制和工具，确保公共部门开放、包容和顺应环境需要。不过，管理和维护多样性绝不是指冒着损害国家统一和集体融合或者助长分裂和破碎的危险，给予其过分的优待和鼓励。²⁵

36. 多样性管理是任何组织一个不可回避的议题，与增长问题密不可分，俨然已成为一种战略促成手段和前进方式，能够回应与愿意在组织、治理和管理方面作出积极改变有关的各种要求，包括：

(a) 遵守国际承诺、法治和合法性，以防止名声损失；

(b) 依照大会关于促进包容和可问责公共服务以推动可持续发展的第 69/327 号决议，特别是其中第 12 和 13 段，巩固顺应民需、透明和包容的公共机构，并强化所有各级的参与式和民主化善治，包括在决策方面；

(c) 承诺做一个对社会负责的组织，认可企业社会责任举措，²⁶ 在各个环节以及与环境的关系中树立积极、人性且道德的形象；

(d) 通过制订以个人、潜力、才能和天赋为中心的管理办法，实现公职人员队伍现代化并优化人力资源管理，确保社会文化的混杂和多样性不会成为障碍，而是一种相互充实的手段、一个集体智慧的源泉和一种有利于增长的竞争优势；

(e) 改善公共行政业绩，利用一支多样化队伍更好地了解不同类型客户的期待，开拓新市场，发展创新能力，更好地适应变化，提高公共服务任务的效率和效力，提高公共服务交付的质量，管理冲突和风险，并确保复原能力；²⁷

²³ Frederickson H.G., *The Spirit of Public Administration*, (San Francisco, Jossey-Bass, 1997).

²⁴ 比利时，«Diversité et ressources humaines»(见脚注 17)；R. Roosevelt Thomas, 1984 年美国多样性管理研究所创始人，«From Affirmative Action to Affirming Diversity»*Harvard Business Review*, vol.68, No.2, (1990), p.107-117; Harvey C. and Allard M.J., *Understanding Diversity, Readings, Cases, and Exercises*, (New York, Harper Collins College Publishers), p. 40.

²⁵ Gérard Timsit, «La gestion de la diversité»(见脚注 17)。

²⁶ 见 2010 年通过的 ISO 26000 标准，以及 2011 年通过的欧盟委员会标准，可查阅：www.developpement-durable.gouv.fr 和 www.international.gc.ca。

²⁷ Maria Giuseppina Bruna and Mathieu Chauvet, «La diversité, Levier de performance»(见脚注 2)；«Diversité, un enjeu de performance dans le secteur public» *Perspectives-Gestion publique*, (Institut de la gestion publique et du développement économique, No.22, 2007 年 2 月)。

(f) 通过沟通,改善对公共行政及其确保交付公共服务的方式的印象和感知。

37. 整合多样性如何能够促成在尊重人权、可持续发展、所有各级善治、和平与社会融合之间建立这种紧密互利的关系?

五. 世界各地的理想类型和良好做法

38. 多样性管理常常被置于代议官僚制政治和道德议程的中心,有时被认为是一种奢侈,特别是在公职人员队伍刚刚起步的国家、贫穷国家或是处于冲突局势的国家。在其他国家,多样性管理则是一种具体承诺,推动各类行为体确认并参与创建更加和谐的共处,同时尝试消除与任何性质的差异有关的排斥。因此,可将世界各地各种模式和良好做法作为理想类型,并顾及每个国家的背景和特点。

A. 安格鲁撒克逊模式

39. 在美利坚合众国,这一概念如今已正式出现在法律和司法实践中,多样性已成为一项需要重视的真正制度,指的是“人人拥有同样权利,特别是享有同样自由,所有歧视皆已消除的世界愿景。它间接提到不同社区在组织和机构中皆有代表的概念”,²⁸为的是重新平衡在文化、社会或法律上遭受歧视的居民或社区。不过,别忘了我们所说的是一个“多民族国家”,²⁹从一开始就习惯于迎接不同出身的居民以及他们独有的语言和文化。而且,这还是一个有着多级主权的联邦国家,经过了一系列历史发展,怀着国家正在建设的愿景,才终于到达目前这个承认和珍视差异的阶段,而且距离完成还很遥远(正如在多个州出现的警察部队与黑人社区对阵的许多事件所显示)。因此,我们是从遏制差异的熔炉思想走上了谈论同化的道路,然后又走到文化多元理论,最后才选择了多样性。³⁰

40. 在制度和法律层面,多样性问题经历了两个重要时刻。1960年代以一系列法律的形式确立了就业机会平等,规定各级歧视均为非法,其中最为重要的是1964年通过的联邦公民权利法和随后的正向歧视,一种在不平等群体之间实施的涉及优惠待遇和赔偿的弥补政策。³¹正向歧视作为一项有力工具,使企业实现了多样化,更使美国成为世界上女性管理者最多的国家。不过,这一具有正向或慈善

²⁸ Aurore Haas and Sakura Shimada, «(Re)définir la diversité»(见脚注 2)。

²⁹ «Les États-Unis, modèle multiculturel?»与 Denis Lacorne 的谈话(见脚注 18)。

³⁰ 同上。

³¹ Gwénaéle Calvé, «Qu'est-ce qu'une politique de discrimination positive? Que peut-on en attendre?» Alternatives économiques, janvier 2005; Amanda de Montal, «Étude de benchmark sur la diversité aux USA», Association française de management de la diversité, 可查阅: www.afdm.fr。

性质的做法虽然是可以容忍的例外，原则上也是暂时适用，但本身仍是一种有悖于法律面前平等原则的歧视，在 1980 年代遭到质疑，招致了多番争论和抗议。³²

41. 1990 年代，多样性概念作为正向歧视的补充和反提案应运而生，开启了允许多样化集体通过两种方式作出表达的进程：一方面是通过市场营销以及客户和用户办法，设法倾听和接近在文化上越来越多样化的居民并满足他们的需要；另一方面是在尊重差异、特别是能人统治和任人唯贤的基础上，利用自由和个性化思想实现平等。

42. 对于澳大利亚、加拿大和大不列颠及北爱尔兰联合王国等其他安格鲁撒克逊国家，确切地说，是多元文化概念占据上风，而且已成为应对和管理差异的正式手段，包括确认、珍视、鼓励予以保持和庆祝。属于这种情况的还有被认为对人口、经济和文化发展有重大贡献的移徙，³³ 以及将多样性纳入公共服务。例如，2004 年联合王国政府为增加目标群体在各级行政部门的人数而拟订了行动计划，规定所有部门和机构都要指定多样性捍卫者。这些捍卫者组成网络，以优化、分享和共用良好做法，并帮助彼此始终处在落实各项举措的最前沿，为通过改变文化和行为举止促进组织内部的多样性提供了便利。³⁴

B. 欧洲模式

43. 欧洲有关不歧视问题的法律提到两种情况：直接歧视，即以种族或族裔出身为由，以相比他人较为不利的方式对待某人，而他人在类似情况下没有、不曾有、也不会有此待遇，而且这一差别待遇是基于此人有一个不得被歧视的具体特征；以及间接歧视，即一项明显客观公正的规定、标准或惯例有可能导致某一种族或族裔出身的人，相比他人，处于特别不利的地位。

44. 由此，我们至少可以区分出欧洲公职部门管理多样性的三大模式，三大模式都有深刻的民主烙印，都建立在社会是一个以行政为手段、为所有人服务的复杂实体的概念之上，不论该行政部门是负责维护社会团结，是承认社会的混杂性，还是放弃采取任何可能被看作优待社会某个组成群体的干预措施。³⁵ 欧洲各国采用其中哪种模式，很大程度上取决于该国的文化或该国所管理的多样性的性质。

1. 无区别模式

45. 该模式立足于全社会一体原则，并据此拒绝承认贯穿其间的多样性。例如，法国以政治传统和国家一体不容分割的理念为由，³⁶ 在争取平等、消除歧视和

³² 见这一做法在欧洲的适用情况，Marc De Vos, *Au-delà de l'égalité formelle : l'action positive au titre des directives 2000/43/CE et 2000/78/EC*, (卢森堡，欧洲共同官方公报办公室，2008 年)。

³³ 比利时，*«Diversité et ressources humaines»* (见脚注 17)。

³⁴ 大不列颠及北爱尔兰联合王国，国家审计局，*Equality, Diversity and Inclusion in the Civil Service*, 2015 年。可查阅：www.nao.org.uk。

³⁵ 按照 Gérard Timsit 所作的分类(见脚注 17)。

³⁶ 法国，《1789 年人权和公民权利序言》和《1958 年 10 月 4 日宪法》，第一条。

实现整合的过程中处理对差异的关切。法国的历史表明，鉴于公民在法律面前平等，除涉及能力问题外，个人之间的其他差异一律不予考虑。这一点在以共和国不容分割、国家主权和法律面前平等为信条的公共服务部门已明确得到落实。³⁷ 法国的多样性政策虽已纳入多项举措，例如 2008 年的“多样性标签”以及正向或补偿性歧视措施，但由于承认歧视却不承认社群身份，单一性所带来的困扰始终萦绕。³⁸

2. 有区别模式

46. 在自由文化占主导的国家，例如北欧国家，对组成社会的各群体的混杂性作了考虑，包括按照这些群体在社会内部的处境和具体状况，采取了普遍有区别模式和多样化待遇。在丹麦和瑞典，多样性整合工作从行政辖区、利益和人员角度都能看到，而且在这方面已有许多举措和良好做法。³⁹

3. 分隔模式

47. 该模式所体现的是一种完全不同的逻辑，涉及在群体与国家之间建立一种隔断，原则上，国家不以任何方式干预群体的管理，仅限于确保尊重这些群体的独立自主和运作自由。这种情况包括政教分离原则，也就是让宗教依附与公民身份完全脱钩。⁴⁰ 政教分离可以说是多元主义的同义词，是对宗教多样性的一种公认管理方式，如今已被几乎所有欧洲国家采用。不过，公共部门执行这项原则远没有那么容易。对于良知自由、信仰多元、漠不关心、小心谨慎、以及渴望展示被视为承诺和身份象征的宗教，如何进行协调？中央或辖区一级的不同公共行政部门目前正在应对与此相关的某些问题和制约因素，而且还面临被用来损害相互尊重、和平、友善和社会融合的风险。⁴¹

C. 阿拉伯-非洲混合模式

48. 首先要强调的是，非洲社会在所有层级和所有方面都非常多样化。社会平衡建立在这些特征之上，至少在非洲传统社会是如此，因此有利于某种程度的和谐与容忍，而且这种和谐与容忍只有在多样性本身被质疑或者歧视大规模泛滥之时，才会受到破坏或阻止。如果说这在殖民时代司空见惯，那么，自那以后也通常将会是同样的情况，特别是当领导人试图单方面或以武力施加某些歧

³⁷ Aurore Haas and Sakura Shimada, «(Re)définir la diversité» (见脚注 2).

³⁸ 在 1991 年 5 月 9 日关于科西嘉地方行政区地位法的第 91-312 号决定中，宪法委员会拒绝确定科西嘉人不同于法兰西人，理由是如果能有特殊性，那就只能有一个民族，即法兰西民族。另见 «Les États-Unis, modèle multiculturel?» 与 Denis Lacorne 的谈话(见脚注 18); Gérard Timsit, «La gestion de la diversité»(见脚注 17); 以及 Charte de la diversité de 2004, 可查阅: www.charte-diversite.com.

³⁹ 比利时, «Diversité et ressources humaines»(见脚注 17).

⁴⁰ Gérard Timsit, «La gestion de la diversité»(见脚注 17).

⁴¹ La Ligue de l'enseignement, «La la tité pour faire société», 2012 年 4 月 6 日。可查阅: www.laligue.org.

视性做法，以厚待自己的族裔、家庭、语言、信仰、宗教或政治愿景之时，这些做法会带来上文所述问题和负面影响，甚至还有可能干脆恶化成为冲突或灭绝种族。⁴²

49. 在有能力妥善管理多样性的国家当中，摩洛哥作为一个复合和多元国家，也曾受到一些民族、文化和文明的影响，多样性概念是在 2011 年宪法中确定为原则。摩洛哥在管理人员、利益和辖区等所有层面的差异时，除所有行为体外，还注意将社会各组成部分和利益攸关方纳入到“一个以参与、多元和善治原则为基础的现代国家”框架之内。⁴³

50. 不过，应当避免对待遇进行任何标准化或一般化尝试，或者照搬可被证明存在危险、遍布圈套、没有具体成果或影响的做法。

六. 逐步实现通盘、统筹、包容、渐进和可持续发展的愿景和举措

51. 有三项举措或可用于管理公共部门内部的多样性，而且这些举措可以合并，是社会发展的结果，包括否认存在问题战略，处理一些引起零星紧张或冲突局势的问题、例如骚扰或排斥问题的反应战略，以及符合 2030 年可持续发展议程以人为本、充满变革的文字和精神，真正志愿、主动、开放、包容、整合和联合的战略。

52. 在重点被放到改变所有各级的精神状态、气氛和组织文化之后，从挑战和课题变得多层面、而且多样性被视为必须整体处理的社会现象之时开始，另一种思考、设想和管理差异的方式应运而生。这种方式将多样性问题放在所有组织变革的核心，选择采取通盘、系统和渐进的办法，将多个领域和层面的承诺、责任和改革结合在一起，同时确保调动必要的资源。

A. 在国际一级

53. 必须确保新的可持续发展议程得到分享、传播、普及、支持和维护，造福于所有行为体和利益攸关方，使该议程不再是几个中央行政机构的专属领域，包括通过各种方案提供信息、宣传、支助、培训和能力建设，促进形成多样文化并分享、确认和庆祝在这方面的良好做法。⁴⁴

⁴² Mamosi Lelo, «La prise en compte de la diversité dans la fonction publique africaine ».

⁴³ 摩洛哥宪法的序言。

⁴⁴ 见 2003 年以来获得联合国公职大奖的各个项目；获得欧洲公共服务大奖的各个项目；Neil E. Reichenberg, «Best Practices in Diversity Management», 联合国公务员队伍多样性管理专家组会议，纽约(2001 年 5 月)；Amanda de Montal, «Étude de benchmark sur la diversité aux USA»(见脚注 31)；比利时, «Diversité et ressources humaines»(见脚注 17)；加拿大皇家银行，关于多样性和一体化的报告。

B. 创造一个有利于和有助于在国家一级整合多样性的环境

54. 为创造这样一个环境，尤其需要建立一个在所有各级确保整合多样性的坚实制度和法律框架，负责、民主、包容和参与式治理，公共政策，决策过程，促进整合、协调和连贯的有效结构和机制，着力于公民参与，所有各级牢靠、胜任和道德的领导层，最高层和管理层的承诺和责任，引入必要变革，对内部和外部环境以及对任何部门或特征的感知进行数量和质量评判，建立可靠的信息、统计、指标和数据库系统，设计具体战略和行动计划，创建专职结构，⁴⁵ 增扩信息、对话、协商和谈判空间，正常化、标准化和确认，监测、控制、评价、审计，内部和外部通信计划，以及确保所有这些办法和改革的资本化、长期化和可持续性。

C. 负责整合多样性的公共行政部门的改革、现代化和发展

55. 对大多数国家而言，当务之急是公共部门不再当穷爸爸，停止没有正当理由的慈善事业或充实机会，结束已经过时的模式，并坚决承诺对公共行政进行彻底改革，包括其原则、组织、结构、基础设施、人力资源、管理、决策进程、与环境的关系、以及确保提供公共服务的方式。正如 2015 年世界公共部门报告所述，⁴⁶ 如果得到妥善管理和整合，多样性和消除一切形式歧视就可以在很大程度上促成将这一部门定位为变革、发展和业绩的真正促成手段。为此目的，公共部门必须有能力通过人力资本、共同点和与众不同之处获取力量。

56. 为了自我激励并提高效率和竞争力，公共部门必须确保向工作人员提供人性化、热情、友善、有吸引力和激励人心的工作场所，领导人必须以身作则提供动力，培养希望和信任，使得人尽其才，还能够完善技能，实施创新，发挥充分潜能，以便在内部创造增加值，特别是让他们的服务对象也提高价值。

57. 公共部门对于提供一个能产生效益、有益健康、对所有人都运转良好的环境，培养正义、公平和归属感，以及创造解放、增长、发展和进步机会负有主要责任。这方面已有许多良好做法：参与式社会，公民担负起责任，诸如共同创造和共同生产之类的创新机制，投资于信息和通信技术以改善沟通和公共服务交付，缩小数字鸿沟，数字包容，确保正常化、标准化等，并优先考虑妇女、老年人、青年、残疾人和其他弱势群体。

58. 最后，必须记住多样性问题只是一个更广泛议题的一部分，最重要的是要知道如何将多样性作为优势和有利条件加以利用。如果我们确实想要改变现状，使多样性成为战略重点和主要关切，就必须作出长期承诺，并投入资金。

⁴⁵ 见关于消除歧视领域制度化工作国际主要经验的清点和比较分析，国家人权委员会和联合国妇女署，《Vers la mise en place de l'Autorité pour la parité》(见脚注 5)。

⁴⁶ 联合国经济和社会事务部，《顺应民需和可问责的公共治理：2015 世界公共部门报告》，第 35-36 页。