



公共行政专家委员会第一届会议报告

(2002年7月22至26日, 纽约)

摘要

公共行政专家委员会2002年7月22至26日在联合国总部举行了第一届会议。依照经济及社会理事会2001年12月20日第2001/45号决议设立的这个委员会由24名以个人身份任命的专家组成。

根据经社理事会第2002/206号决定,委员会讨论了:(a)增强公共行政能力以执行《联合国千年宣言》,(b)关于公共行政的基本数据,以及(c)联合国在公共行政方面的活动。

委员会确定了会员国能够进行能力建设以执行《千年宣言》的6个优先领域:

- (a) 公共部门应拟订征聘和留住适当比额的最佳人才的战略;
- (b) 公共部门机构应成为全球化和以知识为基础的经济的坚实的战略性“学习组织”;
- (c) 公共部门机构应驾驭信息和通讯技术以支持创新和善政;
- (d) 各国政府应调整财政和管理能力以确保资源的最佳调集和使用;
- (e) 各国政府应设计并实施分权和集权的政策和方案组合,促进以人为中心的发展;
- (f) 编制注重证据的国际数据,从而有助于能力建设的各种努力。

鉴于非洲的特殊需要,委员会建议特别关注对非洲的支助、技术和职业援助。联合国的工作应考虑到非洲发展新伙伴关系所提倡的伙伴概念。

委员会审查了联合国公共行政和财政方案,并就下述领域今后的方向提出了建议:提倡赋予能力;制定分析和政策工具;分享经验;协调公共行政的发展援助;达成共同的理解;提供技术援助发展人的资源、机构建设和确保技术的适当性和连接性。

委员会欢迎第一期《公共部门报告》的发表和联合国公共行政和财政联机网取得的成就。委员会最后建议宣布6月23日为联合国公务员日。

目录

	段次	页次
一. 会议的安排	1-4	3
A. 会议的期间	1	3
B. 出席情况	2	3
C. 议程	3	3
D. 选举主席团成员	4	4
二. 主要结论和建议	5-38	4
A. 全球优先事项	11-33	5
B. 非洲的特殊需要	34-38	8
三. 对联合国公共行政和财政方案的审查	39-50	9
四. 结论	51-54	11
附件		
文件清单		12

一. 会议的安排

A. 会议的期间

1. 公共行政专家委员会第一届会议 2002 年 7 月 22 至 26 日在联合国总部举行。委员会按照经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的。委员会由经经济及社会理事会依联合国秘书长提名以个人身份任命的 24 名专家组成。

B. 出席情况

2. 下列成员出席了会议：国立行政学院院长玛丽·弗朗索瓦·贝希特尔(法国)；Al Akhawayn 大学校长 Rachid Benmokhtar Benabdellah(摩洛哥)；加拿大管理发展中心主任 Jocelyne Bourgon(加拿大)；圣保罗 Getúlio Vargas 基金 Luiz Carlos Bresser-Pereira(巴西)；朱塞帕·弗朗哥·费拉伊(意大利)，米兰 Bocconi 大学公共比较法系主任；公共服务和行政部长杰拉尔丁·弗雷泽-莫勒凯蒂(南非)；波茨坦大学政治、行政和组织系系主任 Werner Jann(德国)；财政部副部长金立群(中国)；Bialystok 公共行政学院院长 Barbar Kudrycka(波兰)；总统内阁副部长贡萨洛·马特内·凡塔(智利)；贾瓦哈拉尔·尼赫鲁大学法律和管治研究中心学术主任 Kuldeep Mathur(印度)；内政部长兼议会议员贝沙拉·迈尔希(黎巴嫩)；Jose Oscar Monteiro(莫桑比克)；明治大学政治科学系研究院教务长 Akira Nakamura(日本)；Apolo Nsibambi 总理(乌干达)；北卡罗来纳大学 Kenan-Flagler 商业学院 Glaxo 杰出管理学国际教授 Dennis Rondinelli(美国)；哥斯达黎加开放大学董事会董事奥托·索利斯-法利亚斯(哥斯达黎加)；Prajadhiplk 国王学院秘书长波翁塞·乌万诺(泰国)；乌克兰国务会议国务秘书 Volodymyr Yatsuba(乌克兰)；以下成员未出席：Atangana Mebara(喀麦隆)；高等教育部部长；圣卢西亚总检察长兼司法部长彼得勒斯·康普顿(圣卢西亚)；国家公共行政研究所主任 Jaime Rodriguez Arana Muñoz(西班牙)；劳工和就业部长帕特利夏·圣托马斯(菲律宾)；Dakar-Bourguiba 大学校长萨赫尔·添(塞内加尔)。

C. 议程

3. 根据经社理事会第 2002/206 号决定委员会第一届会议的议程如下：

1. 选举主席团成员
2. 通过议程和其他安排事项
3. 增强公共行政能力以执行《联合国千年宣言》
4. 关于公共行政的基本数据
5. 联合国在公共行政方面的活动
6. 委员会第二届会议的拟议工作方案和议程

D. 选举主席团成员

4. 委员会以鼓掌通过的方式选举产生以下主席团成员：

主席：Apolo Nsibambi 总理（乌干达）

副主席：玛丽·弗朗索瓦·贝希特尔女士（法国）；

Luiz Carlos Bresser-Pereira（巴西）

金立群（中国）；

贝沙拉·迈尔希（黎巴嫩）；

报告员：Jocelyne Bourgon（加拿大）

二. 主要结论和建议

5. 委员会的成立将施政改革和公共行政放在联合国议程的首要位置。委员会强调迫切需要支持会员国在新的千年之初进行能力建设以满足各国人民的基本需要，并赞许关于《千年宣言》所确立的满足基本需要各项目标的历史性全球共识。委员会还确认，施政改革和公共行政机构在实现《千年宣言》关于人的可持续发展设想方面非常重要。

6. 委员会赞赏秘书处在会议期间为编制会议文件所做的优越工作，这些文件列于附件。

委员会指出它希望今后将这些文件作为参考文件，因此建议秘书处对这些文件进行审查以期载入专家的建议，同时酌情予以综合精简。

7. 委员会认识到改革没有普遍适用的蓝图。但委员会认为可从联合国各会员国的实践中得到很大的启发。委员会还认识到，各国顾及其具体社会经济状况，自行确定关于变革的具体国家议程。委员会希望通过查明最佳做法、着重取得的教训和减少危险，委员会的工作对全世界的改革者将有助益。

8. 施政是国家、市场和民间社会之间多方位相互影响的结果。鉴于国家的重要性、国家对其伙伴的影响以及市场和民间社会的赋予能力者这一极为重要的角色，委员会集中关注国家施政。仅仅有公共管理还不能满足施政的所有挑战。私营部门和民间社会也具有重要的作用。必须与施政的其他角色和利益相关者合作一道努力。

9. 委员会认识到最近几十年在改革的基础上进一步发展的重要性。各国在争取实现健全的财政管理方面取得了进展，进行了金融改革。发展筹资问题国际会议就发展筹资问题达成了国际共识。《千年宣言》就人的可持续发展提出了全面的设想。

10. 委员会确信，《千年宣言》所表达的全球共识为联合国在善政和公共行政方面表现领导能力提供了极好的机会。

A. 全球优先事项

11. 委员会在起草本报告时既没有试图对提出的文件进行概要的说明，也没有对会议期间内进行的讨论作详尽的说明。实际上，委员会试图归纳出能够指导今后工作以支持实施《千年宣言》的共识的主要内容。

12. 在选择今后工作的主要优先事项时，委员会希望指出今后对各国施政和公共行政构成重大挑战和机遇的领域，通过经济及社会理事会对各会员国进行指导。委员会决定指认、目标明确的精选领域，而不是编制包罗一切的建议清单，以便鼓励在较短的时间内取得切实进展。

13. 委员会认为国家善政这一挑战涉及通过人和机构进行能力建设。通过他们的知识、专门技能和技术，人们处于国家运作的中心，因为只有人才能提供服务、进行创新和实行改革。善政必须考虑各会员国的文化和具体情况。

14. 委员会建议国家善政和公共行政今后的工作应集中在 6 个主要的领域：

挑战 1

为了建设能力，公共部门应征聘和留住适当比额的最佳人才。

15. 各会员国应考虑指认并研究旨在实现上述目标的战略的主要内容。有些内容是可以预见得到的。很大程度上取决于：

- 公共行政机构的声名。
- 依据优点和能力的高效率征聘战略，结合对最重要技术的留任战略。
- 合理的报酬和适当的工作条件。

16. 不过，还需要做更多的工作，以便：

- 理解这些内容之间的相互依赖性和指认最佳做法。
- 促进道德标准和消除腐败。
- 承认多样性、促进包容性和男女平等。
- 解决因私营和公营部门之间以及发展中和发达国家之间争夺人才引起的人才外流问题。
- 将公共部门机构的工作集中在只有国家才能行使或才能最佳地行使的职责上。

挑战 2

为了应付全球化的影响和以知识为基础的经济的出现，公共部门机构应成为公认的坚实的战略机构的“学习组织”。

17. 会员国应考虑探讨公共部门学习组织的概念，并查明其基本内容和支持这一转变需要采取的具体步骤。

18. 这一转变将视各会员国的情况而采取不同的形式，以不同的速度展开，但这一转变将涉及如下一些变化：

- 从单独的任务变为整个组织的运作。
- 从集中于一项工作变为集中于任务和结果。
- 从培训变为终生的学习。
- 从重复可以预见的职能变为创新。
- 从终生就业变为有保障的可就业性。
- 从自上而下的管理模式变为横向的小组和网络。
- 对社会的各个阶层从内向方针变为外向方针。

19. 这一转变努力的目的是探讨如何创立一种充满活力的文化，这种文化可能有利于发展中国家跳过发展的几个阶段，更快地从新生的知识经济中获益。

20. 此外，概念工作对支持一些部门领域取得进展至关重要。这些部门涉及《千年宣言》和行进图中所强调的诸如收入贫穷、饥饿、获得水和卫生的可能、贫民区、保健、教育、就业、性别和环境等各项问题。如果会员国能够依公共部门学习组织所树立的榜样，依赖创新和横向进程，它们就能更好实现这些领域的目标。

21. 委员会认为，最有可能通过受益者的参与，成功地找到关于改进服务之道。

挑战 3

支持国家施政的能力建设，需要驾驭信息和通讯技术支持创新的能力

22. 对所有政府来源收集数据和传播资讯是一个难题。但这却是朝着公共部门、经济和整个社会获得知识和支持创新的最初的步骤。

23. 委员会确认秘书处关于下列专题的工作的质量非常好：“公共部门支助建立和应用知识、创新和技术促进发展的能力”和“公共部门和善政在实施《联合国千年宣言》中极其重要的作用；电子政务；已知的应用和有利的环境”，并建议进一步开展工作以便更好地界定国家作为知识和技术的赋予能力者和使用者的作用，以便通过公共行政和整个社会支持和鼓励创新。

24. 作为赋予能力者，国家的作用包括：

- 建立国家的学习基础结构，包括在诸如保健、教育和消除贫穷等领域的针对部门的知识、创新和技术系统。
- 连接性和网络。
- 对创新有利的法律框架，鼓励私人部门投资并且促进信息和通讯技术的使用。

25. 作为使用者，公共部门机构可通过在作业中使用知识、创新和技术，树立有力的榜样，并且通过下列办法，改革政府的业务：

- 鼓励透明度和问责制。
- 改进服务（质量、及时性、效率）
- 通过以公民为中心的方式提供服务。
- 提供公共拥有的知识和技术可供利用。

挑战 4

支持国家善政的能力建设，需要使财政和管理能力相配合，以便确保资源的最佳调集和使用

26. 为了改善金融管理（金融政策、资源调集、会计和报告）近年来做了许多的工作。要持续取得进步，就需要对能力建设采取更全面的综合方法途径，将金融和管理结合起来，将输入和产出结合起来，使之扎根于监督机构、包括整个公众之中。

27. 无论奉行何种学说，无论活动的范围大小，各国政府在任内都应努力将工作做得更好，即通过所掌握的资源不论多寡，达到最佳的成果。在这方面，需要进一步工作指认那些能够指导各会员国在金融和财政管理的集权和分权责任之间达成适当平衡的重要因素。

28. 会员国可能需要秘书处帮助指认公共行政如何才能最大程度地提高效率和效益，减少政府的开支和省出资源以满足更高的社会需要。

挑战 5

能力建设还意味着应设计并实施分权和集权的政策和方案的有效组合，以便促进以人为中心的发展

29. 会员国应考虑设计并实施有效的分权政策和方案（金融和行政）并在中央、国以下各级和地方一级建设管理机构的能力，以便实现《千年宣言》的发展目标。

30. 除其他外，这主要包括：

- 审查分权、授权和权力移交的适当形式。
- 为此目的，评估中央、国以下各级和地方一级的新的能力。
- 在所有各级和在中央一级的施政机构的公共部门组织之间建立伙伴关系，其中包括选举管理机构、议会支助结构和司法行政。
- 为民间社会组织参与公共部门发起的政策和方案提供一个法律性范围。
- 分析关于管治和资源的附属机构。

31. 还需要做更多的工作，以便：

- 理解分权与减贫之间的连系，包括改进获得初级保健、教育和住房等服务的机会。
- 加强选举管理机构的能力和议会的支助结构。
- 加强地方政府的财政和行政能力。
- 加强地方政府之间的合作。
- 指认更有利于集权式或分权式方案设计和实施的职能。
- 加强中央与地方的财政关系。
- 促进民间社会的地方角色、商界和地方政府之间的“地方对地方”的伙伴关系。

挑战 6

注重证据的国际数据有助于国家的能力建设

32. 委员会注意到《世界公共部门报告》的重要性，并赞扬了秘书处第一期《报告》的適切性和质量。

33. 委员会认识到迄今秘书处在指认和收集世界上关于公共部门的基本数据领域所做工作的重要性。委员会对推进这些讨论和工作表示很感兴趣，因此建议授权一小组委员会进一步推敲秘书处草拟的关于全球公共部门监测的建议。

B. 非洲的特殊需要

34. 《千年宣言》强调非洲国家的特殊需要。尽管世界上每个国家都面临施政和公共行政的能力建设方面的挑战，但这一工作在非洲尤为艰巨。困难来自非洲大陆最近的历史、许多非洲国家的贫困、暴力冲突、传染病（包括艾滋病毒/艾滋病）和非洲在全球化的世界中被忽视。

35. 委员会确认非洲人民这些年来促成公共部门改革所作的努力。鉴于非洲的具体历史情况，非洲现代国家和行政管理还没有在整个社会中扎根，因此仍然脆弱和不稳定。为实现《千年宣言》目标而为公共行政提供的支助，要求加强公共机构的合法化，后者：

- 在某些情况下涉及重建或建立结构，而不仅仅是改善现有结构；
- 需要研究必要的现代国家、公共行政和社区和社会各层次中较少为人知但却起作用的施政机制的连接方式。
- 应考虑到非洲的机构文化。

36. 考虑到非洲无法达成关于实现《千年宣言》的行进图中所订目标的可能性最大，委员会建议在支助、技术和专业援助方面将非洲列为特别重点。

37. 委员会还建议联合国今后关于非洲国家施政和公共行政领域的工作必须考虑到非洲发展新伙伴关系所规划或发起的倡议以及八国集团的非洲行动计划，以便确保最大程度的协同增效作用，支持非洲发展新伙伴关系所提倡的伙伴关系概念。

38. 最后，联合国秘书处公共经济学和公共行政司的技术援助活动应优先注意非洲区域的需要。

三. 对联合国公共行政和财政方案的审查

39. 委员会听取了关于联合国在公共行政方面活动的说明，其中重点放在大会第 50/225 和 56/213 号决议授权进行工作的方式。委员会还审议了秘书处关于迄今开展活动的报告。委员会审查了关于协助秘书长拟订这方面的 2004-2005 两年期方案概算的今后活动的建议。

40. 委员会完全支持拟议的工作方案，并确认通过以下主要活动加强公共行政的重要性：提倡使之有能力；拟订分析和政策工具；分享经验；协调公共行政的发展援助；达成共同的理解；提供技术援助发展人的资源、建立机构和确保技术的充足性和连接性。

41. 委员会还表示希望公共经济学和公共行政司能够对与其工作有关的主要国际活动作出适切的实质性贡献，例如在即将召开的资讯社会问题世界首脑会议上提供关于电子政务的投入。

42. 作为一种新倡导工具，委员会建议秘书长每年或每两年对主要施政问题提出评论意见。可以在联合国公务员日这一天提出这种评论。在这方面，委员会建议将联合国公务员日安排在非洲公务员日的同一天，即 6 月 23 日。

43. 委员会赞赏地注意到秘书处正在迅速实施经济及社会理事会提出的颁发公务员奖以表彰公务员重要作用的建议。委员会还强调，联合国今后的会议和研讨会应集中讨论委员会所指认的各优先领域和与执行《千年宣言》有关的公共行政问题。

44. 委员会认识到，拟订分析和政策工具的要求和需要都很大，这些工具对所有的国家都有好处。委员会还指出，为了有效满足政府官员的需要，分析文件应简短和侧重行动，重点放在确保成功实现最佳做法的必要条件。还应拟订最佳做法的简编向各会员国提供。委员会还认为，《世界公共部门报告》是重要的政策工具，对实现《千年宣言》的目标大有裨益。

45. 委员会审查了下一期《世界公共部门报告》的题目，并向秘书处提出了建议。此外，还应拟订具体的分析和政策工具解决主要部门的行政方面，以便实现千年发展目标（例如消灭贫困、小学教育和保健）

46. 委员会同意，通过交流最佳做法、报道各主要的会议和论坛，建立对施政问题上的共同理解，是一项非常重要的活动，应在联合国已完成的数量庞大的工作基础上开展这项活动。

47. 委员会注意到大会第56/213号决议中提出的请求：“秘书长研究是否可能定期召集负责公共行政改革的高层决策人员，在联合国主持下讨论共同感兴趣的问题，交流宝贵的经验和做法”。委员会还注意到，秘书处应这一请求，已打算为现有这种倡议—全球彻底改造政府论坛—提供实质性的支助。委员会一些成员认为，在联合国直接主持下的比较有组织的活动像1996年大会第五十届会议续会，更能针对第56/213号决议提出的请求作出回应。

48. 委员会还强调，资料分享和交流经验是加强发展中国家和经济转型国家公共行政的重要工具。委员会肯定了联合国公共行政和财政联机网在促进这种交流方面取得的成就。委员会建议加强联合国公共行政和财政联机网在提供咨询服务和培训方面的作用。委员会还就落实大会提出的扩大联合国公共行政和财政联机网以加强国家各部和公共部门机构的能力的要求提供了有益的指导意见。

49. 委员会指出，由于《千年宣言》将满足非洲的特殊需要列为高度优先，因此，技术援助应普遍集中在非洲大陆。委员会还建议技术援助应与非洲发展新伙伴关系等区域性倡议联系起来，同时将重点放在国家组别而不是个别的会员国。委员会还建议在提供技术援助时应考虑到国家间的差别，让各国政府充分参与其中。此外，技术援助应集中在委员会所强调的各优先领域。委员会建议，把技术援助的主要重点放在政策咨询。在人的资源的能力建设方面，委员会赞扬了联合国秘书处和国际行政工作学校和研究所协会提出共同倡议。

50. 委员会注意到秘书处为确保联合国各部门和各机构间公共行政工作的协同增效作用所开展的活动。委员会对秘书处为联合国各部门和各机构以及其他国际

和区域组织观察员会议作出的贡献表示欢迎。委员会鼓励秘书处在各部门和各机构的贡献和相对优势的基础上继续努力。最后，委员会确认这方向发展中国家和经济转型国家的更多的发展援助流动的重要性。委员会赞同拟议的能够支持这种流动的援助管理和问责制的倡议。

四. 结论

51. 委员会表示，委员会可成为经济及社会理事会和联合国在国家施政和公共行政方面的一个智囊团或知识中心。鉴于会员国面临的迅速变化和新的发展，重要的是汇集技术专长，处理新出现的那些影响会员国国家能力的因素。

52. 委员会的国家能力建设活动还对实现千年发展目标造成直接的影响。委员会请经济及社会理事会考虑授权召开委员会的年度会议以便跟踪各会员国和联合国在加强公共行政实现《千年宣言》目标的能力方面取得的进展。

53. 委派成员在委员会会前作出安排性决定，会有助于委员会的工作。此外，经济及社会理事会要求委员会事先提出会议的议程。因此，委员会决定设立一小组委员会制订议程和为会议做筹备工作。其他各小组委员会，不论其职能如何或属于哪一区域，都能帮助委员会开展工作。

54. 总体上，委员会表示愿意代表整个国际公共行政界扮演倡导的角色。就重要的主题召开了许多联合国的会议和其他全球性会议，包括划时代的千年大会。难于做到的是适切、重点集中以及与关于影响施政和公共行政的国际商定承诺的后续活动相协调。

附件

文件清单

文号	议程项目	标题式说明
E/C.16/2002/1	2	议程和工作安排
E/C.16/2002/2	4	秘书长关于公共部门的基本数据的报告
E/C.16/2002/3	3	秘书处题为“公共行政在善政和实施《联合国千年宣言》方面的关键作用：人力资源开发”的报告
E/C.16/2002/4	3	秘书处题为：“公共行政在善政和实施《联合国千年宣言》方面的关键作用：机构能力建设”的报告
E/C.16/2002/5	3	秘书处关于公共部门支助建立和应用知识、创新和技术促进发展的能力的报告
E/C.16/2002/6	3	秘书处关于公共部门执行《联合国千年宣言》的财政能力的报告
E/C.16/2002/7	3	秘书处题为“公共部门和善政在实施《联合国千年宣言》方面的关键作用：电子政务、已知的应用和有利的环境”的报告
