



公共行政专家委员会第三届会议的报告

(2004年3月29日至4月2日, 纽约)

摘要

本报告载有2004年3月29日至4月2日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第三届会议的结论和建议。委员会是根据经济及社会理事会第2001/45号决议设立的,由24名以个人身份任命的专家组成,任期四年。委员会按照理事会第2003/60号讨论了下列实质性项目:(a) 振兴公共行政:(一) 人力资源在振兴公共行政方面的作用;(二) 公共部门在推进知识社会方面的作用;(三) 加强公共行政促进千年发展目标;建立伙伴关系办法;(b) 促进非洲复兴的公共部门体制能力;(c) 分析公共部门现有基本数据;和(d) 审查联合国在公共行政领域的活动。

根据有关上述标题的讨论委员会拟定了一套建议,以供经济及社会理事会、会员国和联合国秘书处审议。

目录

章次	页次
一. 会议的安排	3
A. 会议的期间	3
B. 出席情况	3
C. 议程	3
D. 选举主席团成员	4
二. 结论和建议	5
A. 结论	5
B. 建议	14
附件	
文件清单	19

第一章 会议的安排

A. 会议的期间

1. 公共行政专家委员会第三届会议于 2004 年 3 月 29 日至 4 月 2 日在联合国总部举行。委员会是按照经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的，由理事会根据秘书长的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：行政法院法官 Marie-Françoise Bechtel(法国)，Al Akhawayn 大学校长 Rachid Benmokhtar Benabdellah(摩洛哥)；Getulio Vargas 基金会 Luiz Carlos Bresser-Pereira(巴西)；米兰 Bocconi 大学公共比较公法系系主任 Giuseppe Franco Ferrari(意大利)；公共服务和行政部长 Geraldine J. Fraser-Moleketi(南非)；波茨坦大学政治科学、行政和组织系系主任 Werner Jann(德国)；Bialystok 公共行政学院院长 Barbara Kudrycka(波兰)；总统府秘书长部级办公厅副秘书 Gonzalo D. Martner Fanta(智利)；贾瓦哈拉尔尼赫鲁大学法律和施政研究中心学术主任 Kuldeep Mathur(印度)；议会议员兼国务部长 Beshara Merhej(黎巴嫩)；莫桑比克高级公共行政学院项目协调员，南非威特沃特斯兰德大学客座教授 José Oscar Monteiro(莫桑比克)；明治大学政治学系研究所所长 Akira Nakamura(日本)；总理 Apolo Nsibambi(乌干达)；国家公共行政研究所主任 Jaime Rodriguez-Arana Munoz(西班牙)；北卡罗来纳大学 Kenan-Flagler 商业学院 Glaxo 杰出管理学国际教授 Dennis A. Rondinelli(美国)；哥斯达黎加开放大学董事会成员 Otton Solis-Fallas(哥斯达黎加)；人事部副部长王晓初(中国)；国务会议国务秘书 Volodymyr G. Yatsuba(乌克兰)；下列成员未能出席会议：共和国总统府秘书长兼国务部长 Jean-Marie Atangana Mebara(喀麦隆)；加拿大常驻经济合作与发展组织(经合组织)代表团大使 Jocelyne Bourgon(加拿大)；总检察长兼司法部长 Petrus Compton(圣卢西亚)；劳工和就业部长 Patricia A. Santo Tomas(菲律宾)；达喀尔-Bourguiba 大学校长 Sakhir Thiam(塞内加尔)；和 Prajadhipok 协会秘书长 Borwornsak Uwanno(泰国)。

C. 议程

3. 根据经济及社会理事会第 2003/60 号决定，委员会第三届会议的议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 振兴公共行政：

- (a) 人力资源在振兴公共行政方面的作用；
- (b) 公共部门在推进知识社会方面的作用；
- (c) 加强公共行政促进千年发展目标；建立伙伴关系办法；
- 4. 促进非洲复兴的公共部门体制能力。
- 5. 分析公共部门现有基本数据。
- 6. 审查联合国在公共行政领域的活动。
- 7. 委员会下届会议的拟议工作方案和议程。

D. 选举主席团成员

4. 鉴于副主席金立群先生(中国)辞职,委员会商定选举王晓初先生(中国)为副主席。因此主席团成员修改如下:

主席:

Apolo Nsibambi 总理(乌干达)

副主席:

Marie-Françoise Bechtel(法国)

Luiz Carlos Bresser-Pereira(巴西)

王晓初(中国)

Jocelyne Bourgon(加拿大)*

报告员:

José Oscar Monteiro(莫桑比克)

* 未能出席会议。

第二章 结论和建议

A. 结论

项目一：振兴公共行政

1. 鉴于技术问题与规定国家活动范围和作用的政治内容纠缠在一起，振兴公共行政的艰巨任务是复杂和多方面的。开始引起关注的两个事项是：(a) 公务服务应做些什么——它涉及一系列政治上的和有关联的特定考虑因素，(b) 公共部门应如何履行其职责，即应如何改变公共行政的做法和政策，以提高其效率、使其更加关心、透明和负责任以及注意考虑基本人权。这两个受关注的事项不能完全分开，或独立考虑，规定国家活动范围涉及决策者所作的决定，而决策者多半不属于公共行政范畴。因此，振兴公共行政的中心问题是：在公共行政领域需要什么行动来支持改变中的国家任务，并确保实现政治界上层人士和广大民众所决定的各项国家目标？

2. 为支持国家的角色并确保实现其目标，公共行政继续发展。根据社会和技术的进展、内部和外部的压力、以及文化及与其有关联的挑战，吸取新的方法，并改善及修改各种做法。新的公共管理有其积极的方面，特别在西欧和拉丁美洲等某些环境下已导致了更为关心和效率更高的公共行政。事实上，新的公共管理在某些条件下产生更大的效果，这说明各种不同环境的内容和限制因素也须考虑在内。在亚洲和非洲，私营部门和民间社会的充分潜力及体制的多样性（不限于一个模式）往往没有充分地加以利用，以便在服务的提供上与政府互相补足并进行有效的合作。此外，政府缺乏足够的管制机制来监督在这种合伙关系下的运作情况。若不加强这种伙伴关系，解决问责问题，则当国家被“取代”或要委托办理服务时，就会对服务产生不利。在那种情况下，将国家“恢复原状”并不是适当的对策。必须在考虑到有关联的各种因素的情况下，探讨新的合作形式和参与形式。总而言之，应当审查导致有利结果的做法和政策，并应按照不同发展阶段的限制因素、不同社会和政治制度的迫切需要、以及对其适用的公共行政系统的性质，设法采纳、调整、评价和使用新政策中的一些较为成功的方面，以及纠正不符合公共服务性质的过分为行。

3. 一般而言，公共行政中的“公共”一词已失去其意义。公共行政涵盖管理，但范围比这更为广范，因为公共行政首先含有代表整个社区客观地行使权力的性质，不但包括为社区和每个公民的广大利益制订准则和发布命令，而且范围还超出这个总和。因此，要振兴公共行政就必须恢复“公共利益”和促使民众参与公共管理。振兴公共行政的目的须与其总的目标联系起来，即对促进经济发展、改善社会条件及福祉和加强法制的国家目标给予支持，换言之，要使公共行政重新恢复“公共”的性质。公众对政府的尊重程度直接关系到公民如何理解政府如何

实际和有效率地提供满足公民需要及价值观的服务。世界各地的公共行政系统在其任务和结构上各不相同，但类似的原则和价值观却普遍存在于总的原则和目标中。这些原则和价值观具体载述于《千年发展目标》，其中包括力求消除贫穷、实现两性平等、提供普遍健康保险和教育、维持环境的可持续性，以及增进可持续的人类发展，这是所有国家所追求的首要目标。向客户提供服务的这个任务对振兴公共行政至关重要。

4. 然而，公众需求与公共部门之间的差距日益扩大。为了解决这种问题，要振兴公共行政就必须采用创新的和多层面的战略。公共行政系统必须支持并适应更快的经济和社会发展，否则就不能将公共服务有效地提供给需要服务或特别需要服务的人。公共行政必须有包容一切的意识，必须参与新的、有创意的伙伴关系，必须致力于持续的参与性施政。应在振兴公共行政的过程中采取它所期望的同样的参与方式。这种方式须以社会-政治共识为基础，其中考虑到许多的公众利益及其不同的“公共性质”。公共行政部门必须充分利用自己的人力资本，并以精心设计和可持续的方式欣然接受它与其他利益有关者、关键角色和私营部门建立的新的伙伴关系。公共行政部门必须拥护改革、实行改革，特别是利用有利的全球化机会和新知识社会的庞大潜力。必须投入时间、精力和能力，以真正适合独特的具体文化和历史情况及与其有相关意义的方式，评价、转让和采用创新办法。

5. 公共行政做法随着时间的转移而逐步发展，较新的处理方式（如新的公共管理）产生了更深刻的转变，但公共行政的核心价值观和任务（包括公益服务和共同利益的性质）仍然没有改变，而且为人所接受。公共行政部门仍然是保障公共利益和提供公共服务的杰出而负责任的中心。公共行政部门是从事公共管理和施政的一个重要角色，鉴于其所处的中心地位，公共行政须予改进、振兴和调整方向。此外，在创立公共价值观的政府、私营部门和民间社会之间有不同的平衡点和关系。但发展的可持续性已引起了新的关注。每项安排都具有最佳的特性和不同的重点，在公共行政、新的公共管理和参与性施政方面可以协调一致，争取达到支持国家实现人的发展、经济进展和改善社会条件的这个商定的主要目标。为维持国家的稳定和连续性公共行政提供了一个基础。加强公共行政的专业精神和完整性，以及支持公共行政的公正性，合法性和透明度，对于实现国家的各项首要目标至关重要。

项目一(a)：人力资源在振兴公共行政中的作用

6. 在处理人力资源的问题时，应该强调有必要在政策、组织和领导层的整体范围内采取统筹办法进行改革。鉴于国家的角色转变需要由公共行政改革进行调整，这种统筹办法是必要的。公共行政依靠一个有利的环境，并且以高素质的人员为基础。这些人员能够以公共服务为荣，具有专业精神，在健康的条件下工作。因此，为实现这些条件而改革人力资源管理，需要五个组成部分：

- 恰当的法律、政策和管制框架。

- 确定共同价值、态度和专业标准。
- 发展核心专业群体的能力框架。
- 制定有效的能力发展战略。
- 建立人力资源规划的制度。

7. 人力资源的能力是优质公共行政的关键所在。因此，能力发展需要有长期的观念和承诺，其着重点在于：

- 专业精神，以能力、职业道德、公众利益和公正为基础。
- 功绩，通过在职业的各阶段进行考查和不断评估来确定。
- 监督和控制，包括以既定标准、动机和计划为基础并有明确惩罚措施的财务控制系统。
- 不断培训和以培训为目的应用信息通信技术。
- 社会代表性：招聘既有技术能力又能体现国家社会构成多样性的公务员。
- 表彰公务员的成功和承诺精神。

8. 委员会认为，在振兴公共行政人力资源的进程中需要处理如下问题：

- 人力资源管理框架如何从完全“以规则为本”向“以价值为本”转变；换句话说，这种办法既着重于从根本上改变人的行为、激发领导能力并鼓励创新，同时实行必要的管制；
- 如何培养一种组织文化，能够进一步地发展个人才智，并尽可能消除“负面”环境因素。
- 如何招聘能干的个人。
- 如何正确搭配各种集中起来的核心人力资源管理职能，例如政策制定职能和诸如招聘等分散支助职能。
- 政治和行政领导层在建立团队以及共同作出政策导向承诺方面的能力建设的重要意义。
- 在要求加强反应的压力下能够使高级公务员保持多大程度的政治公正性，以及在建立一个致力于共同利益（普遍利益）的非党派公务员制度方面，党派、种族、家庭或群体的干预对功绩原则和绩效的影响。

- 在招聘工作主要针对具体的职位，而没有为满足国家的需求恰当地结合合同雇佣与职业雇佣的情况下，团队精神长期受到削弱的问题，以及保留高级行政人员的问题。
- 有必要协调为吸引才干和所需技术兼备的雇员而在薪酬方面同私营部门竞争的压力与总体公共部门工资的预算限制，有时是外部造成的限制。
- 都有必要在受影响的区域，通过区域流动和交流方案，人才外流国的政府与人才流入国的政府的合作，以及旨在提高薪酬和服务条件的大胆措施，消除并管理人才流失的问题。
- 通过鼓励着重于组织的纵向培训方案而不是着重于选定个人的横向方案，提高培训方案的成本效益；有必要将培训进程与战略目标挂钩，并经过有效而独立的评估加以采用。
- 在提高“街道办事处”绩效的基础上，并且通过宣传和表彰优秀表现和模范行为，加强对公共服务的荣誉感。
- 认识到由于资源有限并且要求政府开展的任务越来越多，因此公共服务的改善及其质量的提高可能无法满足高涨的公众期望，而且过去对机构绩效的评估可能已经过时。
- 如何在吸收经验的组织的模式中内化正在形成的作法和情况。
- 各国有必要按照《千年发展目标》确定或重新确定有关地方政府、私营部门、民间社会以及全体利益有关者伙伴关系方面的工作，为实现《千年发展目标》做准备。

9. 委员会认为，有关人力资源的讨论应该考虑国家角色的转变以及行政调整的必要性。委员会承认，这些宏观变化对人力资源管理的总体导向具有重要意义。因此，人力资源发展需要在更广泛的政策变革、机构改革和领导层参与的范围内开展。简而言之，公共部门的人力资源发展是一个长期而必要的项目。

项目一(b)：公共部门在推进知识型社会方面的作用

10. 在振兴公共行政的总体议程下，委员会商定，有关知识在社会中的作用，以及公共行政既是知识的消费者又是知识的生产者的问题极为重要。知识既可以被视作公共政策的产品，也可以被视为公共政策的对象。同时，知识是对公共政策的一个投入。此外，在向知识型社会过渡中，应该大力强调国家在为所有人提供教育机会方面的促进作用。

11. 在此类讨论中，应该考虑到知识的两种形式，即显性知识(信息)和隐性知识。

12. 如果从创新的角度来看知识，就需要摒弃为知识确定创造者、传播者和使用者等具体角色的传统方法。这些职能都是同一个知识发展进程的不同组成部分。这些职能融汇于整个社会，存在于社会的各商业、政府和民间社会包括大学等所有机构。

13. 关于知识型社会，委员会注意到，在考虑到各种迥然不同的社会环境的基础上，人们难以接受一方面认为所有社会都是知识型社会，另一方面认为需要制定一套具体的措施才能充分实现社会生活的“知识”层面的观念。

14. 在此范围内，委员会认为必须将关注的重心从政府向治理转移。关于治理问题讨论的下一个大课题是，如何超越政府各机构，重新塑造民间社会的更积极作用，以实现更具包容性、更为有机的联系，并重新划分政府、商业和民间社会的角色。虽然创造知识以及提供恰当的信息渠道是最基本的要求，但还应该注意恰当地管理信息。在此，所关切的问题是信息的数量和真实度。

15. 委员会强调，知识型社会必须具有建设性，可以维持并且社会和睦。在此范围内，人权和自由问题对于确保在政府机构中普遍采用新的信息和通信技术不应侵犯人的隐私权具有重要的意义。

16. 此外，委员会认为有必要使知识型社会具有包容性。这超越了数字鸿沟的问题。这一问题不仅关系到识字率和教育，而且还关系到更广泛的信息使用与普及的问题，以及创造的权利和言论自由。

17. 委员会强调本地知识的问题，认为有必要承认并保护本地知识。有人建议一方面发展并应用“新知识”，另一方面收集并利用传统知识。有人对本地知识专利权的保护问题，特别是某些跨国公司先包装这种知识，然后利用专利系统获得对这些知识的知识产权的问题表示关切。

项目一(c)：为《千年发展目标》加强公共行政：建立伙伴关系的办法

18. 专家商定的一个基本原则和内容是，实现《千年发展目标》主要依赖并相应于各国为培养伙伴关系文化在国家、地方和国际一级上所作的努力。此外，这种伙伴关系有两个必备的要求：首先，筹集并扩大资源，以便支助执行《千年发展目标》和具体目标；其次，在国家一级上使《千年发展目标》有关的政策进程法律化和本土化。在国家和地方一级，在帮助政府筹集和扩大国内资源基础同时通过参与、问责制和透明度培养能够节约、高质量分配和利用及平等分配此类资源的因素方面，伙伴关系发挥了更为关键的作用。对于加强执行和遵守有关汇集政府和民间社会共有财政和智力资源的共同政策目标，伙伴关系至关重要。伙伴关系，特别是与民间社会组织的伙伴关系、能够有助于将穷人所关切的问题纳入主流，从而在制定有利于穷人的政策时能够改善平等授权的情况。这要求对民间社会作广义上的定义，包括多种有穷人参与的以社区为单位的组织。

无庸赘言，虽然伙伴关系有不同的定义，但在《千年发展目标》范围内的定义一定包含广义上的民间社会，其中包括非政府组织以及私营部门的社会网络、组织和社区。

19. 虽然伙伴关系的价值越来越得到认可，并且人们有意识地在国际、国家和地方一级上利用伙伴关系的潜力，但是委员会认识到，并非所有伙伴关系都对发展有价值。有时私营部门公司要挟伙伴关系为一己牟利。由不具有代表性和包容性的特殊利益或者地方团体掌控权力的掠夺性伙伴关系会剥夺大部分民间社会的公民权利，而只为自己说话。同样，特别是在国际一级上，贸易和金融的不平等伙伴关系能够导致贸易和全球商业收益的不平等分配。因此，在各级，尤其在国家和地方一级，有必要加强各国政府在发展建立恰当伙伴关系的机制和技能方面的能力，同时发展民间社会与国内合作伙伴的对话能力。在国际一级上，还有必要支持国家政府与国际机构和跨国公司进行谈判，并以平等授权和分析的方式合作。

20. 在上述背景下，合法性和标准问题是委员会讨论的重要关切问题。有人吁请注意合法性问题，以便确保不让某些团体获得垄断地位，从而伤害到更广泛的民间社会，并且将这些群体本应代表的关切问题置于一边。委员会还强调，有必要制定标准，以便确保建立一个透明的管制框架，并且形成一个有利的环境。这样的框架和环境可以在一个国家整体治理安排内鼓励伙伴关系并建立相应的机制。在这些相互交织的合法性和标准问题上，委员会的成员认为，需要开展更多的工作，确定符合善政的有效和参与性的伙伴关系的先决条件，并从成功和可持续的伙伴关系中吸取经验。因此，在合法性和标准等关切问题的范围内，提出了良好伙伴关系的可持续发展问题，以及有必要建设能力，确保建立一个体现当代价值、挑战和机遇的机构框架。伙伴关系能够有助于发起彻底的改革，简化行政程序，使所有公民都能亲身感受到改革的影响。伙伴关系还有助于确定可以适用于公共部门的私营部门最佳做法。当然，国家的角色转变以及伙伴关系的恰当管理都要求建立对两个领域（私营和公共）公共服务标准的评估机制和程序。专家结论重申了伙伴关系在振兴公共行政方面的核心作用以及对于改革的作用，而且如关于此问题的秘书处报告（E/C.16/2004/57）所表明，总体而言，伙伴关系能够使社会重新致力于善政，具体而言，能够使社会重新致力于《千年发展目标》。

项目二：公共部门促进非洲振兴的机构能力

21. 委员会注意到发展非洲的治理和公共行政机构，对于普遍实现千年发展目标，特别是非洲的灭贫和可持续发展的巨大挑战，非常重要。如果不能克服在治理和公共行政上的障碍，非洲在实现千年发展目标方面，就会继续落后。克服障碍至少需要（a）落实善政的精神和做法（例如民间参与和参加管理、操守、问责以及透明性）；（b）贯彻法治；（c）促进公平和平等；（d）建立治理和公共行政，包括预防民间骚乱以及促进和平与安全的必要能力。

22. 在应付当前和未来挑战方面可能证明适当的治理和公共行政机构，必须：(a) 有宗旨动力，有明确的社会政治经济目标、任务和目的；(b) 面向行动；(c) 能够平衡变革的需要和稳定的要求；(d) 有一套规则和行为规范(“制度文化”)贯穿其中；(e) 深植在某个区域的社会-政治-经济和文化现实中。在这方面的一个具体注意事项是不应该把非洲看作是内部性质相同的。对于国家一级的机构建立工作，必须采取一种个案方法。

23. 为了促进《千年发展目标》的实现，非洲的治理和公共行政机构必须：(a) 在他们服务的大众眼里具有充分的共识与合法性；(b) 由够资格有眼光的领导人领导；(c) 平衡变革的力量和传统的力量；(d) 能够接纳和适应变化中的环境；(e) 有能力管理多样性和冲突；(f) 彼此之间以及同民间社会和私营部门的机构在地方、国家、区域和全球各级上有效地协调、统合与协作。

24. 在建立非洲的有效治理和公共行政机构方面，必须从非洲的积极历史方面以及持续的倡议，特别是区域倡议，汲取养分，例如非洲联盟的治理和公共行政方案及其战略框架。非洲领导人所拟订的区域各级结构安排和战略框架必须同国家一级的战略需要相调和，必须利用他们打下的基础来加强机构。在这方面，支助机构发展必须超越国家各级，纳入地方政府和区域机构。不但是非洲各国政府，而且他们的发展伙伴都应该充分处理区域经济共同体的机构建立和发展需要——作为非洲经济共同体的基础成分。

25. 在非洲建立强大的机构，需要革新和明确地学习正在经历类似社会动乱的社会制度改革经验和建国要求，以便避免照搬其他地方并不适用的制度结构，虽然如此，仍然急需特别重视：(a) 人民参与制宪；(b) 宪政主义；(c) 加强监督、立法和有关的立法机关能力；(d) 加强司法机关能力，包括寻求和执行其他的解决争议机制，以加强司法服务的获得机会、效用、效率和公平；(e) 公务员的改革，特别注重于公务员的适应能力、公民回应、取得分享信息和建立伙伴关系的能力、重建不偏不倚的精神、政治上的非党派性、专业主义和重视成绩；(f) 加强顶级的行政部门，例如总统和各部；(g) 加强参与民主和地方治理的机构；(h) 调和传统与现代机构；(i) 进行灵活而持续的权力下放和参与性权力下放方案。

26. 必须特别注重目前正处于危机中或者正在脱离危机的六个非洲国家的情况。他们的机构能力需要不仅更加迫切，而且满足需要的取向、方法和战略也可能有所不同。在这类国家，问题不在于更新公共行政机构，而是建立这些机构。对这些国家以及实际上对其他非洲国家的财政、物资和技术支助，应该在不带有过分限制条件的情况下提供。最起码的条件应该是建立法治；这些国家本身所定义的民主；以及受援国对治理方案的所有权。

27. 在非洲制订治理和公共行政机构应该包括和加强对于现代治理和公共行政中的内在领导制度的研究和接纳。如此，当地或传统机构将能现代化，而“现代”

机构将能本土化。其结果可能形成一个比较强有力的公共行政机构，不仅是植根于他所服务的社会文化背景，而且也融入一个全球化的环境中。

28. 就这类的地方和传统机构基本上受到殖民国家所否定，并且有系统地由基于西方模式的机构来加以取代而言，各级治理和公共行政机构及其历史前身所运作的范围，在非洲机构发展的进程中必须加以分析和了解。

项目三：分析现有关于公共部门的基本数据

29. 委员会中的讨论突出了公共部门基本数据的重要性。委员会同意，有关国际货币基金组织（货币基金组织）所汇编的关于开支和税收的当前数据以及世界银行的资料，提供了一个并不完全的实况，这是由于有若干省略，并且缺乏综合。例如，当前的数据只是关于中央政府的开支，没有地方政府的数据。当前的数据未包括关于公营事业的数据。对于构成开支和消费的定义也还有问题。要建立关于公共部门消费和开支的综合数据，必须消除这些反常现象。

30. 就提供服务来说，这些与数据有关的弱点使我们很难比较公共部门和私营部门的效用。但是，从提出的税收数据来看，显然同发达国家的水平相比较，大多数发展中国家的税收水平普遍偏低（用税收在国内生产总值（国内总产值）中所占比例来衡量）其次，关于公共开支和消费的数据也显示发展中国家的集中化水平同发达国家的水平相比，相对偏高。委员会同意向经济及社会理事会报告这些调查结果，以便发达国家的标准能够用来协助发展中国家审查它们在若干治理指标，例如税收行政、权力下放等方面的情况。

31. 委员会注意到，目前关于消费和开支的一套数据无法提供关于公共部门生产力的数据。必须向委员会提供一些衡量公共部门生产力的指标，来帮助了解政府（特别是发展中国家的政府）相对于私营部门以及发达国家的成本效益问题。

32. 要做到这一点，就需要收集公共部门按照功能的产出平均成本的数据，并且同私营部门的数据相比较，以便消除或证实私营部门比较有效率的成见。必须制订一个适当的方法来收集关于按功能的生产力数据。这对于政府的政策决定能够有重要影响。

33. 委员会同意，虽然秘书处提供的基本数据提供了有关政府规模的有用资料，如果这些数据无法同生产力相联系，其作用就要打点折扣。秘书处应该尽量加以纠正。如果不能提供数据，秘书处可能就必须主动鼓励各国政府收集关于这些活动的数据。

34. 委员会承认，关于政府消费和开支的一套数据并没有包括非正式部门，尽管非正式部门的表现的确影响到国内总产值。委员会知道，如果非正式部门受到低估，那么国内总产值也会受到低估，所有公共部门相对于国内总产值的统计比率就会偏高。

35. 就预算的格式来说，已经澄清了方案预算的编制并没有改变结果。但是现金或累积会计的改变，会大为影响政府的记录开支和消费。

36. 最后，关于利用指标来决定政府活动的素质的问题，人们同意目前的一套数据并没有提供这项分析，所以需要其他类型的指标。

项目四：审查联合国在公共行政领域的活动

37. 委员会赞扬秘书处对于联合国公共行政、财政和发展方案所做的说明，反映了联合国秘书处经济和社会事务部进行的一些具体活动，以及 2003 年同各种伙伴合作所进行的一些重要的联合倡议。它赞赏去年所完成的工作和进度，并强调必须有综合的方法，基于秘书处工作中的实质性活动、技术合作与信息分享方面的互动。

38. 委员会注意到秘书处在编制相关背景文件方面的高质量工作。委员会已经熟悉并支持秘书处 2004-2005 年的工作计划。

39. 委员会审查并一致同意方案 7(经济和社会事务) 内的次级方案 8(公共行政、财政和发展) 在 2006-2007 年的拟议战略框架，以提交方案和协调委员会，最终提交大会第五十九届会议。委员会强调必须把框架的各项广泛目标转化为在其 2005 年的届会上将更详细讨论的战略行动。

40. 委员会也注意到联合国秘书处内部监督事务厅关于深入评估公共行政、财政和发展方案的报告(A/AC.51/2004/3, 附件) 内显示的积极评估结果，并同意其建议。

41. 委员会赞赏地注意到联合国公共行政和财政联机网在完成方案第一阶段所获得的成就。认识到联合国公共行政和财政联机网在发挥全球公共行政组织网络的核心地位方面的重要作用，委员会欢迎开展第二个执行阶段。

42. 委员会注意到，如同大会第 57/277 号决议的规定，秘书处将继续向全球振兴政府论坛提供实质性支助，该论坛是关于公共行政和治理所举行的最大会议。

43. 注意到联合国公共行政、财政和发展方案同联合国开发计划署在国家和区域两级上的密切合作，委员会鼓励进一步讨论以便加强该项合作。

44. 最后，委员会辩论了如何更好地履行其任务的问题，并决定安排其未来的工作，以便更切实际地通过反映其不同的专业、学术和知识的投入，帮助联合国及其机构的工作。

B. 建议

1. 给经济及社会理事会的建议

建议 1

45. 公共行政与实现国家发展目标之间存在的密不可分的联系表明，公共行政对于国家的成功至关重要。对于规划和提供基本公共服务和营造有利环境以便私营部门蓬勃发展和民间社会正常运转来说，这些联系是必不可少的。经济及社会理事会应该重申公共事务在实现国家的具体目标以取得社会经济发展方面的作用，因为这些目标是会员国实现千年发展目标的关键指标。为此，委员会重申其以前向理事会提出的建议，即理事会应在其下一次高级别会议上专门讨论关于使公共行政以提供公共服务为核心、面向经济和人类发展以实现千年发展目标的作用转变问题。该部分可以称为“为实现千年发展目标而塑造服务性公共行政”。

建议 2

46. 关于大会第 58/231 号决议第 6 段所载的有关庆祝大会第五十届会议续会讨论公共行政与发展问题十周年的请求，委员会建议经济及社会理事会应向大会提出下列互不冲突的可选办法：

(a) 在不增加联合国预算费用的情况下，2006 年在联合国总部召开政务革新问题全球论坛；

(b) 2006 年经济及社会理事会高级别会议应专门讨论建议 1 所述的专题；

(c) 以更加引人注意的方式庆祝联合国公共服务日和颁发联合国公共服务奖，以凸显公共服务的价值，宣传其积极成就。

建议 3

47. 既然公共行政是执行千年发展目标的主要促进因素，委员会建议，经济及社会理事会应考虑如何在政府间进程中，特别是在委员会在发展问题方面的工作和审议中利用和纳入委员会的工作成果。就此，委员会感到遗憾的是，理事会其他附属机构，例如社会发展委员会和发展政策委员会在讨论施政和公共行政问题时，没有要求委员会提供意见和建议。委员会认为，如果能利用委员会的工作成果，这些讨论会更有成果，还可避免重复。

建议 4

48. 经济及社会理事会应该建议各国际组织和捐助国增加对非洲国家的财政、物质和技术支助，以加强该大陆的施政和公共行政机构。

建议 5

49. 委员会还建议其下次会议专门讨论以下项目：

- (a) 振兴公共行政：未来的战略方向；
- (b) 在确定公共行政基础和原则方面制定一种从下往上的参与式办法；
- (c) 扩大联合国公共服务日庆祝活动的影响，增强联合国公共服务奖的竞争程度。

2. 给各会员国的建议

建议 1

50. 各国公共行政制度改革的重点应该是为确保和促进千年发展目标的实现创造条件，包括为获得提供适当和有效的服务所需的资源而必须加快国家和地方经济发展。

建议 2

51. 各会员国应该采取全面的国家战略，加强公共部门人力资本的管理。在此过程中，各国应该铭记国家公务员立法和章程中所概述的核心价值观和原则，检查人力资源管理机构框架，审查征聘和晋升战略和奖励措施，将工作人员规划制度化并且确保被边缘化的社会群体的代表性。

建议 3

52. 国家公共行政部门应该将自己视为向知识社会过渡的重要推动力量，并通过在全社会促进知识的创造、传播和运用而起到推动的作用。这就要求采用将人和信息作为社会的两种主要财产的政策框架。

建议 4

53. 国家公共行政部门应该开始将自己视为电子政府，也就是创造和寻求知识以利用知识造福于民的政府。

建议 5

54. 各会员国应该通过南南合作努力设法解决伙伴关系问题，以加强各个层面的能力并使民间社会为制定扶贫政策和方案和履行千年发展目标承诺，创建必要的框架、工具和程序。

建议 6

55. 各会员国应该在联合国的适当协助下（如有必要）为独立、透明和周全的以民为本的政策的设计和绩效监测创立对策、方法、工具和知识。

建议 7

56. 应当注意税收/国内生产总值比率偏低的现象，这说明内部资源调动很少，因而用于分配和发展活动的资源也稀少。

建议 8

57. 各国政府应该发布有关公共部门的现有数据，努力编制一般政府合并账户，其中列出所有各级政府——中央、地方和公营企业等按类型划分的收入和按职能划分的支出。

建议 9

58. 非洲各国政府应该采取下列具体措施，以加强机构能力：

- (a) 执行《非洲联盟施政和公共行政方案》；
- (b) 建立《非洲公务员制度宪章》的执行和宣传机制；
- (c) 采用便于公众有机会参与施政和发展进程的方法、程序和制度，例如放权施政；
- (d) 加强立法机关的法律制定、监督和预算审查能力；
- (e) 将公共服务非政治化，并将其改造成为专业性、无党派性但具有政治敏感性的推动者；
- (f) 加强司法机关，确保贸易、工业和国际关系上的争端的可预见性和和平解决。

3. 给联合国的建议

建议 1

59. 联合国公共行政、财政和发展方案应该继续将工作重点放在改革和振兴公共行政做法，强调其在实现国家各项目标中的中心作用，列举和澄清共有的普遍原则，探讨和弄清需要随机应变的各种需要和紧急情况。

建议 2

60. 鉴于公共部门人力资本在引导可持续发展中具有中心作用，秘书处应该就人力资源管理在振兴公共行政方面的作用开展政策研究和技术合作。《世界公共部门报告》作为此类工具，应该为希望进行改革的国家提供可选政策，记录实用的教训，建议有助于经验交流的方法。

建议 3

61. 秘书处应该通过协助制定区域一级和国家一级的政务革新战略，进一步利用政务革新问题全球论坛的积极成果。委员会还强调为加强公共行政单位的战略能力，必须建立区域和次区域方案和项目。

建议 4

62. 联合国公共行政和财政联机网的作用应该不断得到加强，全球网络应该加以利用，以期有系统地定期开发和传播关于最佳做法的知识和信息。

建议 5

63. 秘书处应该继续研究知识社会问题，将其精力放到各国政府感兴趣的具体领域，例如，如何使知识开发促成明达的公共决策。

建议 6

64. 秘书处应该创造革新工具，例如问责制规则、合作性施政准则及最佳做法和指标数据库，并向各级政府和民间社会提供必要的技能，使其能够为制定、执行和监测扶贫战略和其他千年发展目标，在更加知情的情况下与合作伙伴们开展严格的分析性对话。

建议 7

65. 联合国系统应该继续提供旨在加强非洲国家施政和公共行政机构的实质性技术和咨询支助。联合国系统还应该协助非洲发展新伙伴关系（A/57/304, 附件）秘书处执行 2003 年 5 月在南非施特伦博施核准的、非洲联盟通过的《非洲施政和公共行政方案》，并协助执行区域一体化方案和项目。联合国系统还应该支持有关在全球化和区域一体化的背景下将传统机构和做法运用于公共行政方面的信息的研究和宣传。

建议 8

66. 秘书处应该协助各国政府改进衡量公共部门效率的数据编制工作，尤其是包括较低级政府在内的一般政府的合并账户，鼓励各级政府收集一切可用数据，衡量并更好地了解按生产率、单位成本和机构能力列出的公共部门总体效率。

建议 9

67. 秘书处在公共行政领域开展了大量活动，委员会对此表示赞赏，但还是要建议秘书处缩小次级方案的参与范围，更加集中精力开展重要的优先项目，特别是最近在可用资源减少的情况下。在此方面，虽然该方案取得了重要成就，公共行政在发展过程中可以起到举足轻重的作用，但是，为这一用途拨付的资源已再次减少，委员会对此表示遗憾。

建议 10

68. 委员会强调有必要进一步传播秘书处的工作成果，宣传秘书处在公共行政领域开展的活动。

建议 11

69. 秘书处应编写世界各地良好做法简编，通过联合国公共行政和财政联机和各种会议发放，以此来宣传联合国公共服务奖选定申请人的成功做法。这有助于提高经济及社会理事会和秘书处的可见度。

建议 12

70. 委员会注意到秘书长关于联合国技术合作的报告(A/58/382) 强调规范方面的合作和技术方面的合作相结合十分重要，秘书处应该继续开展技术合作，将其作为协助联合国决策机构审议工作的基本机制。

附件

文件清单

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2004/1	2	通过议程和工作安排
E/C.16/2004/2	3	振兴公共行政管理，将其作为一个促进可持续发展战略行动概览：秘书处的报告
E/C.16/2004/3	3	人力资源在振兴公共行政方面的作用：秘书处的报告
E/C.16/2004/4	3	公共部门在推动知识社会方面的作用：秘书处的报告
E/C.16/2004/5	3	为实现千年发展目标加强公共行政：建立伙伴关系的对策：秘书处的报告
E/C.16/2004/6	4	发展非洲施政和公共行政机构：秘书处的报告
E/C.16/2004/7	5	政府支出和税收基本数据：秘书处的报告
E/C.16/2004/8	6	2006-2007 年期间拟议战略框架：秘书长的说明