



联 合 国

# 公共行政专家委员会

第九届会议报告

(2010年4月19日至23日)

经济及社会理事会

正式记录，2010年

补编第44号

经济及社会理事会  
正式记录，2010 年  
补编第 44 号

## 公共行政专家委员会

第九届会议报告  
(2010 年 4 月 19 日至 23 日)



联合国 • 2010 年，纽约



## 说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。

## 摘要

本报告载有 2010 年 4 月 19 日至 23 日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第九届会议的摘要和建议。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。委员会讨论了下列实质性项目：(a) 在金融和经济危机中公共行政面临的挑战和机遇；(b) 审查联合国公共行政和财政方案；(c) 从公共行政角度看落实关于两性平等和妇女赋权的国际商定目标与承诺。

根据对上述论题的讨论，委员会向理事会提出了一项决议草案，供其审议通过。

[2010年4月30日]

## 目录

章次	页次
一. 建议经济及社会理事会通过的决议草案 .....	1
二. 会议安排 .....	4
A. 会期 .....	4
B. 出席情况 .....	4
C. 议程 .....	4
D. 选举主席团成员 .....	5
三. 会议讨论情况和结论摘要 .....	6
A. 委员会的工作 .....	6
B. 在金融和经济危机中公共行政所面临的挑战和机遇 .....	6
C. 审查联合国公共行政和财政方案 .....	12
D. 从公共行政角度看经济及社会理事会部长级年度审查的主题：落实两性平等和 妇女赋权方面的国际商定目标和承诺 .....	13
E. 关于以创新办法丰富委员会与该司之间合作内容的会议 .....	15
F. 专家委员会下届会议的拟议工作方案和议程以及对委员会报告草案的初步审查 .....	17
附件	
文件清单 .....	18

## 第一章

### 建议经济及社会理事会通过的决议草案

公共行政专家委员会建议经济及社会理事会通过以下决议草案：

#### 公共行政专家委员会第九届会议报告

经济和社会理事会，

回顾其所有关于公共行政与发展的 2002 年 12 月 19 日第 2002/40 号、2003 年 7 月 25 日第 2003/60 号、2005 年 3 月 31 日第 2005/3 号、2005 年 10 月 21 日第 2005/55 号、2006 年 7 月 28 日第 2006/47 号、2007 年 10 月 4 日第 2007/38 号、2008 年 7 月 25 日第 2008/32 号和 2009 年 7 月 29 日第 2009/18 号决议；

提及大会所有关于公共行政与发展的 1996 年 4 月 19 日第 50/225 号、2001 年 12 月 21 日第 56/213 号、2002 年 12 月 20 日第 57/277 号、2003 年 12 月 23 日第 58/231 号、2004 年 12 月 2 日第 59/55 号和 2005 年 11 月 30 日第 60/34 号决议，以及关于信息和通信技术促进发展的 2008 年 12 月 19 日第 63/202 号和 2009 年 12 月 21 日第 64/187 号决议；

注意到联合国公共行政和财政方案正通过公共部门体制和人力资源能力发展、电子/移动政务发展、发展管理和公民参与向会员国提供支助；

承认公共行政专家委员会在向经济及社会理事会提供咨询方面所做的重要工作，旨在推动执行国际商定的发展目标，包括千年发展目标；

强调亟需处理最近发生的危机(包括但不限于全球金融和经济危机)的根源、社会后果和治理挑战，努力加强政府在建立有效的公共行政机构、人力资源、管理进程和工具及公民参与决策方面的作用；

1. 赞赏地注意到公共行政专家委员会第九届会议报告所载的结论和建议，内容涉及在金融和经济危机中公共行政面临的挑战和机遇，以及 2010 年年度部长级审查的主题“落实关于两性平等和赋予妇女权力的国际商定目标与承诺”；

2. 欣见公共治理促进提高人类生活质量委员会尤其注重促进加速实现国际商定发展目标，包括千年发展目标，将此作为其 2011-2013 年多年方案的主题；

3. 又欣见委员会建议在处理金融和经济危机的社会影响时将以人为本的战略作为政府政策的核心，以及公民和民间社会充分参与这些政策的拟订、执行和评价，以加强其效力和实效；

4. 还欣见 1997 年《利马宣言——审计规则指南》和《关于最高审计机关独立的墨西哥宣言》借鉴最高审计机关国际组织的工作，促进提高透明度、加强

问责制以及更加切实有效地接收和利用公共资源造福人民，并建议拟订最终将这些原则纳入国际法的路线图；

5. 请大会：

(a) 在所有相关的审议中承认，金融和经济危机表明公共行政和公共治理应在落实包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标方面发挥核心作用；

(b) 又承认两性平等仍是一项重要目标，信息和通信技术可成为推动妇女赋权的有力工具，但须对其风险进行管理；

(c) 考虑依照第 63 / 303 号决议第 56(e) 段，建立公共行政专家委员会与独立经济专家小组进行定期磋商的框架，同时适当承认公共行政的重要性，以及公共行政在关于危机及其对发展的影响的国际行动和对话中的执行能力；

6. 鼓励会员国：

(a) 承认受影响国政府和公共行政机构应重新定位，以管理经济和金融危机及其社会后果，特别是保护社会脆弱群体，预防今后发生此类危机；

(b) 又承认危机造成全球影响，因此应建立新的国际管理构架，并将联合国用作最佳论坛，讨论这些与危机有关的问题，还应就危机的道德方面进行全球讨论，包括危机给小国和穷国公共行政造成的巨大负担，特别是在实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面；

(c) 酌情制订及时撤出紧急应对危机行动的战略，并认识到要顺利调整，就必须进行长期战略规划；

(d) 承认应特别关注电子政务在发展中的作用，并为多年期内电子政务可预测的各项倡议规定资金来源；

7. 请秘书处继续：

(a) 适当承认会员国通过宣传和加强联合国公共服务日和联合国公共服务奖采取的公共部门创新举措；

(b) 支持进一步开发联合国公共行政网，促进建立伙伴关系、分享知识和交流公共行政领域中的最佳做法；

(c) 协助执行关于电子政务问题的信息社会世界首脑会议第一阶段会议的《日内瓦行动计划》；<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 见 A/C.2/59/3，第一章。



(d) 协助各国发展公共机构、开发人力资源及管理发展，以便创造政策空间，阐明国家发展战略、战略的有效执行及公民充分参与，特别关注发展中国家、非洲国家、转型国家和最不发达国家；

(e) 探讨这场危机如何能够成为促进绿色经济和低碳发展的机遇，特别是对不能独自这样做的国家而言，同时支持联合国有关气候变化的总体工作；

(f) 收集许多领域中有关两性平等的的数据，特别是妇女在公共行政和高级公务员职位上任职人数偏低的情况；

8. 又请秘书处增加其在线和离线能力发展培训的深度和广度，继续巩固其公共行政知识库下的各项产品和服务，旨在更好地协助会员国根据需要重新确定、改革、加强和革新其一般公共行政，特别是提供公共服务。

## 第二章

### 会议安排

#### A. 会期

1. 公共行政专家委员会是按照经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的，由经社理事会根据秘书长提名，以个人身份任命的 24 名专家组成。委员会于 2010 年 4 月 19 日至 23 日在联合国总部举行了第九届会议。

#### B. 出席情况

2. 委员会 18 名成员出席了会议。联合国系统各组织的观察员以及政府间组织、非政府组织和其他组织的观察员也出席了会议。

3. 委员会下列成员出席了会议：Luis F. Aguilar Villanueva(墨西哥)、Rowena Bethel(巴哈马)、Vitoria Dias Diogo(莫桑比克)、Mikhail Dmitriev(俄罗斯联邦)、郝斌(中国)、Pan Suk Kim(大韩民国)、Francisco Longo Martinez(西班牙)、Hyam Nashash(约旦)、Peter Anyang' Nyong'o(肯尼亚)、Paul Oquist(尼加拉瓜)、Marta Oyhanarte(阿根廷)、Odette Ramsingh(南非)、Siripurapu Kesava Rao(印度)、Valeria Termini(意大利)、Gwendoline Williams(特立尼达和多巴哥)、Susan L. Woodward(美利坚合众国)、Philip Yeo(新加坡)和 Najat Zarrouk(摩洛哥)。

4. 由于在冰岛火山爆发之后禁止在欧洲上空飞行，下列成员未能出席会议：Meredith Edwards(澳大利亚)、Walter Fust(瑞士)、Mushtaq Khan(孟加拉国)、Joseph Dion Ngute(喀麦隆)、Beatrice Margaret Saner(联合王国)和 Jan Ziekow(德国)。

5. 出席会议的观察员名单可在联合国内联网上查阅(见 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/undpadm/unpan038305.pdf>)。

#### C. 议程

6. 委员会第九届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 在金融和经济危机中公共行政所面临的挑战和机遇。
4. 审查联合国公共行政和财政方案。

5. 从公共行政角度看落实关于两性平等和妇女赋权的国际商定目标与承诺。

6. 专家委员会第十届会议的拟议工作方案和议程。

#### D. 选举主席团成员

7. 本届会议期间，下列成员担任委员会主席团成员

主席：

Luis Aguilar Villanueva(墨西哥)

副主席：

Pan Suk Kim(大韩民国)

Walter Fust(瑞士)

Peter Anyang' Nyong'o(肯尼亚)

报告员：

Susan L. Woodward(美国)

## 第三章

### 会议讨论情况和结论摘要

#### A. 委员会的工作

8. 在开幕式上，临时主席 Anyang' Nyongo' o 先生对专家表示欢迎，并介绍届会的主题：“在金融和经济危机中公共行政所面临的挑战和机遇”。这是三重挑战：各机构未考虑资本经济的驱动力；更加怀疑自由价值观的神圣性；对今后工作不确定。政府和政治领导人在迎接这些挑战所需的创新过程中将会发挥什么作用？

9. 经济及社会理事会主席哈米顿·阿里和主管经济和社会事务副秘书长沙祖康分别作出的介绍性发言确定了委员会讨论框架。阿里先生强调指出，我们从过去的错误中学习并努力恢复人民的信任，“廉政、创新和信息”是未来治理的三个“i”，其重要性日增。沙先生着重指出，当信任度处于历史新低，公共行政面临的机遇是就金融改革、领导沟通战略和政府应对危机的严重社会影响提出具体建议。主席和各位发言者不仅强调委员会各种丰富经验的重要性，还强调其共同目标是就全球金融和经济危机的核心——治理问题进行公正分析并提出建议。

10. 公共行政和发展管理司司长作了关于会议安排的简短发言，并宣布开幕式结束。她阐明了委员会的历史、任务、程序和议程的制定，包括即将离任的成员就如何振兴委员会工作和加强其与该司协作提出的各项具体建议。

#### B. 在金融和经济危机中公共行政所面临的挑战和机遇

11. 秘书处的说明(E/C.16/2009/2)连同委员会成员的投入确定了委员会讨论的总体范围。该说明阐述了最近全球金融和经济危机在领导、政策协调、透明度、提供公共服务、脆弱性和金融部门管理领域中对公共行政构成的挑战。此外，还确定了危机为公共行政创造的五个机遇之窗：(a) 建立适于查明、预防和管理风险的更有效的公共行政、机构和程序；(b) 公共服务的威信可能提升；(c) 在政策制订、监测和执行方面加强以人为本的电子政务系统和方法；(d) 将公共支出转用于长期发展优先事项，包括国际商定的发展目标和千年发展目标；(e) 更加注重发展中世界的需要。

##### 加强公共治理，迅速作出协调的政策反应

12. Rao 先生分析了金融和经济危机的意识形态根源，包括 1970 年代和 1980 年代政府作用的根本性转变；由此产生的决策“短视”；由于金融全球化而不是规范化，各国更加脆弱；私人利益掣肘政府；技术在危机传播方面的作用。中国、印度和加拿大成功管理危机的实例表明，应对银行和金融系统进行国家和全球管理和监测，还应通过公共程序中的道德价值观和廉政重建对政府的信任。建立更

包容的全球论坛将增加有不同发展需要的国家，特别是小国，在国际决策中的份量和发言权。

13. Oquist 先生阐明金融和经济危机的影响，坚称任何一个国家都不能单独解决这些影响，但所有国家的基础设施都遭到金融海啸的破坏，因此强调应建立基于整合公共治理的新全球构架，包括在地方、国家、区域和国际各级的行为体。新构架的路线图应基于全球性问题需要全球性解决办法这一前提，因此需要全球筹资、全球确定的分配办法及随后更妥善的公共和全球治理，如全球税收和货物管理、全球稳定基金、全球股权基金和联合国经济专家委员会等，以及进一步承认改变储备货币、贸易和资本流通的现行区域做法，这些做法最终导致全球谈判。

14. 委员会承认市场自我调节的理论失败及当前国际构架不适宜，讨论了发生危机时全世界公共行政管理的三大标准：(a) 应注重经济和社会体制创新，而不是过于强调风险；(b) 咨询作用大大增加的积极主动的参与性治理非常重要，解决办法包括地方民主；(c) 认识到黄金法则理念失败，应注重不同国家和区域的情况。

15. 委员会在探讨全球治理结构问题时强调指出，应审查全球筹资安排，特别是在国际金融机构和发展中国家之间，还应坚持要求提供更多有关此类资金来源和评价的信息，提高透明度。在保护当前全球构架强项的同时，还应承认并处理其许多弱项和不公平的情况，并应就公正原则和更道德的社会进行全球讨论，当前危机的社会影响提出了这一需要。较小和较穷经济体的公共行政负担极为沉重；联合国是努力寻找综合、均衡解决办法的最佳地点和论坛。

#### **在金融和经济危机中建设公共部门领导能力**

16. 郝先生的发言突出了金融和经济危机对中国经济的影响、中国政府采取的应对措施及其效果。这些措施包括：(a) 在生计和基础设施项目(道路和住房)上的政府支出大幅增加；(b) 采取多重措施促进就业和保留工作；(c) 扩大社会保障系统，包括老人养恤金和医疗保险。郝先生称，这些机制的效力是领导的产物，被定义为发展能力和改进能力。

17. Zarrouk 女士 阐述了危机对公共行政管理和领导人的挑战(需要及时就如何改变事件走势作出不同的选择)。尽管这场危机造成资源困难，但领导人有责任提供客观、公正和均衡的信息，说明对危机的判断、对策和预期影响。由此产生的机遇包括：(a) 公共行政的作用加强，协助领导人履行这些职责；(b) 承认必要的社会、经济和环境公共政策；(c) 呼吁重新确定公私伙伴关系。

18. 委员会欢迎将注重领导作为对过去 20 年制度主义的矫正，因为这场危机表明，应确定优先事项和次序、人力资源的关键作用及其跨学科培训、让社会各阶层参与的能力以及超越选举民主政治周期持长远观点的能力。然而，中国应对措施取得的成效表明，在有“财政空间”的国家和没有此类资源而面临严重社会后

果的许多国家之间存在巨大差异。针对无规范市场的失败，应对危机产生了集中效应，这种效应以及缺乏领导和技能的情况引起平衡问题。但如何有可能知道朝任一方向走得太远？在寻找平衡的过程中，如何能够以外交手段说服负责应对危机的领导人确认他们的作用并评价在造成危机方面国家和市场的失败之处？

19. 委员会得出的结论是，稳定、训练有素和薪酬优厚的专业公务员对发生危机时政府有效运作和恢复民众对国家的信任不可或缺。委员会告诫不要寻找过分简单的解决办法，而鼓励注重治理的复杂性，支持长期战略规划，并动员全体公民及尽可能多的社会部门参与决策。

### 提供以人为本的公共服务

20. Ramsingh 女士更详细地补充说明金融和经济危机对发展中国家日常生活造成的破坏影响，以便加强一种观念，即所有新的条例都必须为了人民的利益，旨在改善他们的生活。

21. Oyhanarte 女士称，全球危机带来了机遇：(a) 在国际一级建立合作与团结的文化；(b) 重新思考国家的作用；(c) 扩大公民参与，特别是在地方一级。信息和通信技术的作用在地方一级日益增大，人们能够容易、公开地获得政府信息，了解其对公民参与的影响，以及公共政策创新战略，如 2003 年联合国开发计划署支持的公民审查阿根廷市镇民主实践质量。

22. Anyang' Nyong'o 先生在非洲国家独立以来国家性质的历史背景下审查了国家能力：希望和发展以及随后的结构调整，这导致提供服务的能力骤减，政治腐败，并丧失发展必须以人为本的理念。尽管 40 多年以来国家性质发生变化，但是最初的三个斗争依然存在：消除贫穷、扫盲和防治疾病。实行结构调整政策导致教育质量大幅下降，由此造成的一个后果是很少非洲国家达到可以利用以人为本政府的电子工具的教育水平。解决办法是根据下列原则下放权力（不仅仅是资源），彻底改造国家：政治上民主、社会内涵和社会思潮中保持民族性及经济上发展。

23. 委员会讨论的一些实例体现出对以人为本和参与性治理感到乐观的缘由，包括当前莫桑比克改革中的分权和印度自助团体，以及向联合国公共服务奖提交的日益增多的事例。阿根廷案例表明，往往非常小的变化能够产生巨大效应。但目标不应仅在于加强参与而是赋予权力。因此，如何在此意义上进行公民建设？这些障碍显示出能够加强公民参与决策进程的途径，包括：(a) 获取信息和通信技术和访问电子政务，加强公民参与；(b) 正视而全球化而日益增加的不平等现象对国家性质造成的影响；(c) 地方政府的人力资源和财政资源，特别是税收制度及中央政府和地方政府分享收入；(d) 决策单位激增的协调问题，包括国家内部地区整合；(e) 培训公共部门雇员；(f) 在实践中向政府官员和公民阐释专家概念。

## 透明度和问责制

24. Kim 先生指出透明度和准则制的复杂性、在许多发展中国家进行的改革及其余挑战和制约，如独裁主义，以及缺乏社会资本、监测和评价、参与、奖励和适当的惩戒行动及自行制定的解决办法。最严重的可能是在执行过程中缺少变革型领导和政治意愿。

25. Termini 女士讨论了透明度的复杂性，这甚至可能需要转变价值观和观念。这场危机对公共行政而言是恢复公民对政府信任的一次机遇，具体方式是采用更负责、更透明的“开放式政府”的新范式。在旧范式中，公民是公共服务的客户和消费者，而在新范式中，他们还是伙伴，能够共同提供公共服务并参加决策。这些作用的核心是获取信息、高质量信息、执法和打击腐败，腐败是实现千年发展目标的主要障碍。由此导致的“透明度线路”使参与性治理成为可能，而及时、可靠的信息是就经济政策做出决策的关键所在。她建议优先关注以下能力：(a) 国家统计官员编制可靠数据；(b) 独立的最高审计机构促进问责制；(c) 监察员确保适当程序；(d) 公务员章程确保监测执行情况。

26. Longo 先生也坚称，公众对政府有效应对危机能力的信任取决于“开放式政府”，其特点是透明度(信息自由、业绩计量和用于决策参的信息)、可获取性(易于公民调用公共程序)、回应度(政府愿意接受新思想、要求和需要)和公共事务问责制(管理政府内外的各种期待)。电子政务工具对便利公民调用公共程序、减少支出、改进各项服务的协调和减小削减预算和其他不受欢迎措施的政治代价至关重要。开放并非绝对好事，可能与良好业绩、社会公平、隐私权和民主代表权等其他公共价值观有抵触，而开放是必要的，但不足以确保公众对政府的信心。

27. 奥地利常驻联合国代表团 Christian Ebener 代表国际最高审计机构组织发言，称最高审计机关的主要目标是促进反应迅速的问责制，具体方式是向立法机关和公众提供关于政府行政活动的信息。因此，必须在法律上保证最高审计机关的独立并给予其适当任务，调查应对危机的措施，以有效履行其监察职责。为此，提议委员会建议所有会员国执行《利马宣言—审计规则指南》和《关于最高审计机关的墨西哥宣言》。

28. 透明度和问责制的好处显而易见，Kim 先生对此做了总结，但难题是“如何做到”。一些成员补充说，在公共行政规避风险的保密文化中存在障碍，公民对信息权及其好处缺乏认知，而且在以口头传统和偏好个人联系为主导的环境中，信息和通信技术和电子政务等工具遇到适用性问题。关于“如何做到”的讨论焦点是廉政制度，包括跟踪、公布和惩罚罪行的行政工具和程序、公共宣传运动、行为守则、公务员培训以及妥善保存记录。虽然迅速获取方便用户的相关信息和信息管理对透明和负责任的政府非常必要，但其成功不仅取决于正式条例和体制，而且取决于道德规范、民主价值观和政治承诺等非正式规则。

### 对弱势群体的社会和财政保护

29. 主席阿吉拉尔·比利亚努埃瓦先生认为，金融和经济危机造成的严重经济后果已成为一个严峻的社会问题，对公共部门和各国政府提出了不同寻常的挑战。

30. Dmitriev 先生称，这些社会影响大体上仍鲜为认知，因为仍未展现，而且极其复杂，尚有待研究。因此，他提出了一个确定脆弱类型和政府提供社会保护能力的分析框架，这是应对危机的政治需要。他指出公共行政能力是政府作出反应的关键决定因素，并告诫应在能力建设和发展中区分短期应急措施和长期发展战略，而且及时撤出战略与迅速扩充同等重要。

31. 政府对策上的差异取决于其脆弱情况、财政空间、现有社会保护制度和公共行政能力。选择的工具必须与政府能力相匹配，并且不得忽视具有高度多样性的重要的非正式社会保护机制，这些机制是正式立法和能力的必要补充。更体制化的手段在危机中迅速紧缩，并且受信息不对称性的影响，即便是在中等收入的过渡和过渡后国家也是如此。Dimitriev 先生坚持认为，社会保护制度不足以充分应对脆弱性（例如，高度贫困和与日俱增的排斥），因为这些制度往往被养老金挤掉，价值太低，目标过大或者不准确，或者缺乏其他必要的手段。增强国际治理和集体行动极为重要，因为财政空间紧缩是全球性的，具有溢出效应并造成全球脆弱性和信息不对称。

32. Edwards 女士通过电话会议谈到公共部门在以人为本的政策框架内提供社会保护能力的权衡和创新机制。由于确定目标的行政费用很高，她重点提到有条件的现金转移，如今在很多国家得到了积极的评价。但有人批评这种现金转移在执行中可能缺乏社区参与。她总结说，社会保护措施要想见效，必须与经济和其他社会政策结合，且必须总是动态学习进程的一部分。

33. 委员会强调了应对弱势群体社会保护问题的政治和体制方面。这些方面包括：(a) 加强公共部门视需要迅速行动的能力；(b) 危机引发应急行动之后的有效撤出战略；(c) 认识到那些因危机状况造成脆弱和因普遍贫困造成脆弱没有区别和没有财政空间的国家没有撤出战略，并认识到需要制订美洲玻利瓦尔替代计划等创新的南南供资办法；(d) 通过绿色经济等途经把危机视为能力创新和增长的机会，以及促进全球多边合作论坛的机会，在这个论坛内，较穷国家在与发达国家谈判时可享有更大的发言权。Dimitriev 先生补充说，政府方案的多样性和某些国家表现出来的独创性说明，任何状况都不是完全受到制约和没有希望的。

### 对新加坡的案例研究

34. 杨先生回顾了新加坡经济发展的各个阶段，即根据在有些行业衰退时促进新行业的原则，从劳动密集型发展到资本密集型，以及如今发展到信息密集型。推动这一转变的是有战略性的远见，即仅仅基于成本效率的经济从长期来看是不可持续的。在政府确定了这个领域是未来经济增长的重要推动力之后，新加坡于



2000年启动了其研究运动。建立了两个研发中心“Biopolis”和“Fusionopolis”，这两个中心跨越从生物成像到微电子学的多个研究学科，尽管发生了金融和经济危机，但是这两个中心已促进制造业产出大幅提高。

35. 新战略的关键所在是人力资本。虽然目前仍在继续填海造田，但是主要制约因素是人才。新加坡认为“人才具有国际性”，因此其人力资源开发方针是通过向年轻人才提供奖学金方案建立中长期公共部门人力资本。杨先生还在发言中详细阐述了新加坡应对全球经济危机的措施如何与这一方法并行。

36. 委员会欢迎杨先生的发言，并讨论了如何将有关经验教训应用于其他国家。在被问及新加坡如何能够吸引和留住来自国外的年轻人才、公共行政如何给予协助以及是否可能不出现“增长疲劳”时，杨先生既强调了慷慨的津贴和奖学金的经济利益，也强调了来自较贫穷环境的年轻人的雄心壮志，同时，公务人员拥有很高的地位，且收入情况极好，这一点也有助于制止腐败行为。委员会总结说，虽然这一实例不容易效仿，但是可总结出一条经验教训，即此类成功是政策的结果，在寻求国际资本和国际人才时，新加坡根据本国国情执行了本国政策。

#### **关于加强公共治理促进迅速、协调地采取对策的建议**

37. 委员会强调，全球性问题需要全球性解决方案；没有任何国家仅靠自身就能解决危机。当前的国际体制没有预防危机。委员会因此敦促会员国考虑金融全球化和监管全球化的新架构，并把联合国当作解决这些与危机有关的问题的最佳论坛，推动对危机的道德方面和公正标准进行全球讨论，并将这些问题与实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标的迫切必要性联系起来。

#### **关于在金融和经济危机中建设公共部门领导能力的建议**

38. 委员会敦促会员国在应对金融和经济危机及其影响时对短期应急与长期战略规划 and 转型加以区分。委员会建议酌情制订及时撤出应急行动的战略，并认识到要进行顺利的调整，必须进行长期战略规划。

39. 委员会建议秘书处和经济及社会理事会适当关注领导要素和危机发生时所需的新领导素质。为此，委员会对公共行政的新模式，即“开放式政府”表示赞扬，“开放式政府”强调公民是伙伴和共同生产者，而不仅仅强调“政府的领导”。

40. 委员会还建议决策者认识到公民不对政府和国家进行区分的倾向，并建议他们提供有关判断、政策和预期影响的客观、平衡信息，将公民与决策过程更密切地联系起来，并确保稳定、持久和训练有素的公务员职业轨迹。

41. 委员会认识到在危机条件下集中权力的诱惑，因此敦促成员国不要寻求简单的解决方案，而是要认识到国家能力的复杂性，并通过廉政、问责制、透明性和避免侵占国家利益加强其监管框架。

#### 关于以人为本提供公共服务的建议

42. 委员会敦促成员国不要忽视监管的目的：公民及其生活的质量。这将包括支持公共部门人力资源开发，旨在实现以人为本的治理，并支持有效地利用信息和通信技术及电子政务，以加强公民的参与。

43. 委员会建议秘书处继续通过联合国公共服务奖宣传创新公民参与倡议的良好榜样。

#### 关于透明性和问责制的建议

44. 委员会建议经济及社会理事会特别通过利用信息和通信技术的变革力量，继续促进和加强透明和负责任的治理结构、流程和手段。

45. 委员会敦促会员国就其针对金融和经济危机采取的行动定期提交报告，以使公民充分参与对危机影响和走出危机的管理，并恢复公民对政府的信任。

46. 委员会还鼓励会员国制订行为标准和开展培训，以在公务员系统内部鼓励开放的文化；改变奖励办法，不再奖励助长保密的规避风险做法；并开展宣传运动，使其公民了解其获取信息的权利、促进这项权利的立法以及可能为所有人带来的好处。

47. 委员会建议秘书处继续开展工作，明确界定并通过比较方式展示信息管理和知识创造在危机管理和整体发展中的作用，同时强调正式和非正式的公共管理和公民参与机制。

48. 委员会建议秘书处对危机期间为弱势群体提供的定向社会保护方案进行全面的比较研究，包括分析快速反应的机构准备、宏观经济和全球范围的脆弱性以及南南团结等为没有财政空间或安全网络的国家筹集资金的创新形式。

49. 委员会还敦促秘书处考察变危机为机遇的不同方式，促进绿色经济和低碳发展，特别是无法依靠自身做到这一点的国家，同时支持联合国有关气候变化的整体工作。

### C. 审查联合国公共行政和财政方案

50. 秘书处提出了一份说明 (E/C.16/2010/3)，重点介绍 2009 年秘书处开展的主要活动。

51. 该说明列出了 2010-2011 两年期计划执行的活动范围，并提出具有三个主要职能领域的 2012-2013 年期间战略框架：(a) 公共部门的机构和人力资源发展；(b) 电子政务的发展；(c) 发展管理和公民参与。该说明还邀请委员会审查这些活动，并向秘书处提供反馈。这些活动意在协助各国政府克服其目前在治理和公共行政方面面临的挑战，特别是新出现的问题和危机。最后，该说明重点介绍了

秘书处为精简和改革其业务以实行基于成果和靠需求驱动的方法而开展的活动，这些活动特别侧重于信息和通信技术的有效利用，目的是为实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标，加强知识管理和获取。

52. 公共行政和发展管理司司长提出了该司改革倡议中的新战略，即“前进之路”，以及各项主要挑战。她将该司新的实质性重点与会员国在信息共享和管理成为中心的三个领域（即信息时代、受危机影响的世界和全球化）面临的主要问题直接挂钩，阐释如何在以下四个主要支柱的基础上通过改善工作模式对内部组织结构调整进行补充：(a) 培训和知识管理；(b) 咨询服务；(c) 研究/分析；(d) 宣传和学习。最后，她介绍了该司的主要产品，包括不久将推出的公共行政知识库，这个知识库将成为该司协助会员国满足其公共治理和行政方面的发展需求的实务、技术和教育综合信息中心。公共行政知识库将：(a) 确保有关知识容易查明和获取；(b) 让信息和通信技术支持的公共行政为发展服务；(c) 连通、创造和增强关于如何更好地管理公共事务和更好地为公民服务的知识。

53. 委员会欢迎并赞扬为调整和改革该司而进行的积极变化，并为加快“前进之路”提出了若干建议。委员会敦促该司：(a) 适当关注发展中国家之间的区别，例如小国家，并认识到关于南部国家的信息极少的情况；(b) 通过政策分析将三个重点领域联系起来；(c) 通过联合国公共行政网推动与所有利益攸关方加强合作和联系；(d) 通过与拥有更多资源的其他国际和区域机构合作加强其影响。

54. 具体而言，委员会建议该司考虑到会员国当前关切的事项，重点收集准确、真实的有关数据，并建立对公共行政有意义的指标数据库，例如：(a) 地方政府及其从中央政府收到的资源；(b) 公共部门雇员占总人口的比例以及公共部门中每个服务领域预算拨款；(c) 反映开放式政府新模式的指标；(d) 在发展中公共部门重新进行定位的程序和行动；(e) 按照透明度、问责制、以人为本提供服务等有关标准编列的各国公共行政发展趋势。

55. 该司欢迎这些建议，重申该司愿意与委员会更密切地合作，以系统的方式利用各种伙伴关系，以便在组织会议和大型活动之外打造公共行政和发展管理司——公共行政专家委员会联合产品。委员会赞赏地认识到，经济合作与发展组织（经合组织）、世界银行、世界经济论坛和《经济学家》等其他国际组织目前在其报告中使用该司的产品之一，即联合国电子政务调查指数。委员会还欢迎目前正在落实公共行政知识库的倡议。

#### **D. 从公共行政角度看经济及社会理事会部长级年度审查的主题：落实两性平等和妇女赋权方面的国际商定目标和承诺**

56. 秘书处提交了题为“信息和通信技术与两性平等：公共行政落实国际商定发展目标，包括千年发展目标的新机遇和挑战”的说明(E/C.16/2010/4)。该说明

分析了在公共行政和治理中应用信息和通信技术作为帮助妇女更好地获得政府信息及所需社会服务以及帮助她们更有效地参与决策进程的手段。

57. 该说明的结论是，如果信息和通信技术支持的内容和办法对性别没有敏感认识，并且不以消除两性不平等为明确的目标，就无法赋予妇女权力，妇女也无法积极参与电子政务方案。因此，该说明建议：(a) 制定国家信息和通信技术政策，以确保妇女、性别问题专家和妇女组织参与规划、协商和实施过程的所有阶段；(b) 各国政府设计、实施并维持有利环境，促进制定和系统地评估对性别问题有敏感认识的电子政务政策，包括作出适当的法律、监管和体制安排；(c) 实施跨辖区协调，将性别观点更好地纳入公共行政的主流；(d) 提高妇女地位的国家机构参与将对性别问题有敏感认识的信息和通信技术纳入行政程序的主流；(e) 将公共行政方案与电子政务战略挂钩，使男女利益攸关方均参与政策制订、协商和实施。

58. 主席指出，主流化往往沦为公共部门表示立场的简单套话，并未克服继承传统中的文化障碍以及妨碍形式上的两性平等成为内容上的平等的社会偏见。

59. 助理秘书长兼性别问题和提高妇女地位问题特别顾问审查了自 1995 年通过《北京行动纲要》以来在妇女赋权方面取得的成果，并指出，金融和经济危机对妇女造成了极大的不利影响。在取得进展的实例中，她注意到：(a) 越来越多女孩获得受教育的机会；(b) 防治艾滋病毒/艾滋病的政策和加强两性平等的保健预算；(c) 终止暴力侵害妇女和女孩行为的法律、政策和体制框架；(d) 妇女参与决策的配额。在实现很多项千年发展目标方面仍然落后，特别是贫穷、失业和文盲方面的目标，并且国家发展政策和战略对两性平等问题的重视不足。她详细阐述了信息和通信技术及电子政务在实现目标 3 方面可发挥的许多关键作用，但告诫应通过法规和公共行政保护妇女和女孩免受贩运和剥夺权利等虐待，包括通过加深性别陈规定型观念助长这类行为的情况。

60. Bethel 女士指出，信息和通信技术是在商业、政府和教育领域实现涉及两性平等和妇女赋权的国际商定发展目标和千年发展目标的主要推动力，因此必须据此制订国家电子政务议程。考虑到妇女肩负着家庭和工作双重负担，要想使妇女有效地利用电子政务，必须向她们提供能负担得起的、有文化和两性平等相关内容且适应其日常生活安排的电子政务。特别是由于妇女是社会和经济发展的基石，并且由于危机应急行动正在挤掉电子政务政策，因此她敦促联合国将这个问题提高到政策层面。

61. Pontso Suzan Matumelo Sekatle(观察员)以莱索托为例说明了地方政府和权利下放的好处，包括在推动妇女参与政务方面的好处。虽然莱索托在 2005 年刚刚组建了地方政府，但是该国却超额兑现了南部非洲发展共同体成员作出的妇女代表至少占 30%的承诺，妇女在地方理事会的代表达到 58%。虽然在国家一级

尚不存在扭转两性不平等文化习俗的空间，妇女也缺乏担任即便是地方领导职位的意愿，但是，地方理事会在修路、为了集体利益管理土地以及使妇女获得公共决策经验方面取得的成就说明了妇女实质性参与可带来的好处。

62. 委员会内部的讨论重点介绍了近年在阿根廷、巴西、中国、印度、摩洛哥、莫桑比克、特立尼达和多巴哥等国取得令人鼓舞的进展的例子。委员会强调了旨在减少两性不平等现象的政策；妇女更多参与政务和担任竞选公职的原因和积极影响，因此需要制订适合妇女需要的培训方案；可改变观念和思想的短期和长期政策之间的区别，例如教育政策；在揭露执行显然平等的政策过程中存在的两性不平等现象方面，获取信息对于改善实际做法发挥的作用。委员会还详细阐述了各种阻碍因素，包括妇女为何缺乏利用信息和通信技术及电子政务的机会，这一点除了对政治代表权造成影响之外，还对妇女就业和生育率造成影响，以及在终止切割女性生殖器和其他对妇女健康乃至对妇女赋权有害的做法方面采取的行动不充分。同时，对这项议程的讨论导致很多国家的论述有所改变，并认识到两性平等(例如生殖健康和就学问题)涉及到男女成人和男女儿童，在决定家庭人数和女童前景方面已经取得了进展。

#### **关于落实两性平等和妇女赋权方面的国际商定目标和承诺的建议**

63. 委员会建议，两性平等仍然是一项重要目标，只要对信息和通信技术的风险进行管理，这类技术就会为推进妇女赋权提供有力的手段。

64. 委员会敦促成员国采取一切必要措施，包括颁布和执行立法，禁止切割女性生殖器。

65. 委员会建议更多关注妇女在公共行政领域任职人数偏低的问题，特别是妇女担任高级别公务职位人数偏低的问题，这个问题是两性平等目标中被忽视的方面。

66. 委员会建议秘书处将收集的有关数据输入其知识库。

67. 委员会承认主要由妇女从事的家务劳动和照料工作的金钱价值，将此作为实现两性平等的重要构成部分。

68. 委员会因此建议秘书处制订方法，考虑将此类价值纳入官方国民账户。

69. 委员会谨承认对联合国治理项目办公室与亚太妇女网络中心在大韩民国淑明女子大学开展的具体国家两性平等和公共行政案例研究工作。

#### **E. 关于以创新办法丰富委员会与该司之间合作内容的会议**

70. 各工作组开始发言，介绍其任务、战略、工作方案和活动。

### 1. 发展管理和公民参与问题第一工作组

71. 第一工作组在讨论中关切的主要问题侧重于以有限的资源能取得哪些成果以及如何计量业绩以获得“资金效益”。这包括讨论该司与经合组织等就类似问题开展工作的其他机构相比所具有的相对优势、联合国的美德(例如,中立性和全球包容性以及因此产生的合法性)以及可利用想象力和创造力等非财政资源的方式。今后几年在发展管理方面的优先主题是有待进一步讨论的重要问题。主席强调,工作组为委员会提供与秘书处工作人员见面机会这一新形式非常重要,以探讨如何加强更好的发展管理对发展的影响。

72. 工作组的主要建议是与地中海地区公共行政创新方案(及其关于治理和公共行政创新的出版物)等其他地点的现有方案进行联络,并重点关注地方公共行政,与国家公共行政不同的是,地方公共行政部门认识到它们没有答案和知识,得到的关注很少,并且正在寻求咨询服务。

### 2. 电子/移动政务发展问题第二工作组

73. 第二工作组在其讨论中表示,对该司工作的有力支持侧重于:

(a) 利益攸关方的参与,包括与政府互动的方式、与内部和外部伙伴、私营部门和非营利部门统一活动;

(b) 对产出质量进行评价;

(c) 资金来源;

(d) 加强各项活动,例如,为每个部门制订电子政务发展国际或区域准则模板;

(e) 确保该司在电子政务发展方面具有专长以及确保方案随着时间流逝具有连续性的方式,例如,与具体国家和(或)区域集团签订更多可持续电子政务发展谅解备忘录。

74. 工作组建议提高委员会和秘书处对该司在电子政务领域的活动及决议草案第6(d)段(见上文第一章)所建议资源需求的认识。

### 3. 公共部门体制和人力资源开发问题第三工作组

75. 第三工作组的讨论侧重于了解该司在这一领域的工作、确定委员会可采用何种方式丰富其工作内容以及为该司提出的实际建议。建议包括:

(a) 在为公共行政知识库编制和分析100个会员国公务人员行为准则的基础上制订通用准则,作为对那些缺乏准则的国家提供的有用指导;

(b) 利用为该司以及为某特定国家或区域的伙伴关系和活动担任顾问和大使的委员会成员的特别兴趣和专长;

(c) 在年度会议期间和年度会议以后与委员会成员接触，包括根据会员国对彼此的期望、特别兴趣、专长和网络能力，制订一项议定书，使合作和互动正式化；

(d) 利用委员会成员提供的资料以及世界各地的成功例子，建立个案研究机构，以鼓励各国政府采用成功的办法，克服当前对非洲等国家的偏见。

**F. 专家委员会下届会议的拟议工作方案和议程以及对委员会报告草案的初步审查**

76. 委员会同意通过主题为“通过公共治理在提高人类生活质量方面取得成果”的2011-2013年多年方案。三年中的每一年都将有不同的次主题。第十届会议的次主题为：概念框架；通过公共治理在冲突后和危机后国家取得成果；弱势群体的社会保护；治理业绩管理。关于这些主题的文件将由选定的委员会专家编写。

77. 委员会核准于2011年4月4日至8日召开其第十届会议，并核准下列议程，供经济及社会理事会通过：

1. 选举主席团成员。
2. 通过《议程》和其他组织事项。
3. 通过公共治理在提高人类生活质量方面取得成果：
  - (a) 概念框架；
  - (b) 冲突后和危机后国家；
  - (c) 弱势群体的社会保护；
  - (d) 治理业绩管理(包括2011年年度部长级审查的主题，即教育方面的国际商定目标和承诺)。
4. 审查联合国公共行政和财务方案。
5. 专家委员会第十一届会议议程。

78. 委员会通过了第九届会议报告草稿。

## 附件

### 文件清单

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2010/1	2	临时议程和工作安排
E/C.16/2010/2	3	公共行政在金融和经济危机中面临的挑战和机遇
E/C.16/2010/3	4	审查联合国公共行政和财政方案
E/C.16/2010/4	5	信息和通信技术与两性平等：公共行政落实包括千年发展目标的国际商定发展目标新机遇和挑战

---

10-35628 (C) 040610 040610

