



联合国

# 公共行政专家委员会

第十届会议报告  
(2011年4月4日至8日)

经济及社会理事会

正式记录, 2011

补编第24号

经济及社会理事会  
正式记录，2011  
补编第 24 号

# 公共行政专家委员会

第十届会议报告  
(2011 年 4 月 4 日至 8 日)



联合国 • 2011 年，纽约



## 说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

## 摘要

本报告载有 2011 年 4 月 4 日至 8 日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第十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) 以注重成果的公共治理改善冲突后和灾后国家所有人的生活素质，和实行对弱势人口的社会保护政策；(b) 在国际商定的发展目标和承诺方面，特别是在作为经济及社会理事会 2011 年年度部长级审查主题的教育方面的治理业绩管理；(c) 对联合国公共行政和财政方案的审查。

---

## 目录

	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. 注重成果的公共治理 .....	6
C. 治理业绩管理，包括在经济及社会理事会 2011 年年度部长级审查的 主题——落实教育方面的国际商定发展目标和承诺方面的治理业绩管理 .....	12
D. 审查联合国公共行政和财政方案 .....	14
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 .....	16
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稿的初步审查 .....	17
附件	
文件清单 .....	19

## 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十届会议报告

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，以及关于增强在与因特网有关的国际公共政策方面合作的 2010 年 7 月 19 日第 2010/2 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、2009 年 12 月 21 日第 64/187 号和 2010 年 12 月 20 日第 65/141 号决议，

确认公共行政专家委员会就与发展的治理和公共行政有关的问题向经济及社会理事会提供咨询方面所做的工作，

表示注意到联合国公共行政和财政方案在机构和人力资源能力、发展管理、电子政务和流动政府的发展、公民参与公共部门事务等方面向各国提供的支持，

强调公共行政在确保可持续增长和通过经济及社会发展促进和平与政治稳定方面的作用，特别是在冲突刚结束的国家起的作用，

又强调公共行政在针对全球正在形成的环境危机所引起的灾害做好减灾、备灾、应对和恢复工作方面，特别是在最不发达国家、小岛屿发展中国家和其他受到严重影响区域适应气候变化方面的作用，

还强调公共行政在向弱势人口提供公共安全和社会保护以减少社会不平等，包括性别不平等，和预防社会动乱，以及实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面的作用，

强调专业化公共行政在增强公共部门业绩的有效性和问责方面的作用，

1. 表示注意到公共行政专家委员会第十届会议报告<sup>1</sup>所载的关于以注重成果的公共治理改善所有人生活素质的建议；

<sup>1</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2011 年，补编第 24 号》(E/2011/44)。

2. **表示注意到**公共行政专家委员会第十届会议报告所载的关于冲突后和灾后状况、社会保护、注重有社会意义成果的治理业绩管理、增强公民权能、促进优质公民教育，包括关于落实在作为经社理事会 2011 年年度部长级审查主题的教育方面的国际商定发展目标和承诺的公民教育的建议；

3. **欣见**委员会把重点放在“注重成果的地方公共治理和行政：如何改进地方公共行政来支持落实包括千年发展目标在内的国际商定发展议程”，以此作为其 2012 年第十一届会议的主题；

4. **强调**国家政策和方案要在有效的国家、地方和公共行政领导下，遵照规定的规则和条例，基于全国共识、公民管理以及专业精神来执行，这在一般情况下，特别是在灾后重建和冲突后发展过程中，都至关重要；

5. **表示注意到**委员会的结论，即需要通过国家一级和国家以下各级的倡导、需求分析、分析研究、分享成功经验、咨询服务、评价服务、在线和非在线培训，继续建设在公共行政各个领域促进发展的能力；

6. **表示注意到**委员会建议经济及社会理事会以国际商定的目标——千年发展目标为基础，为 2015 年以后拟订一个社会保护全球议程，特别是保护弱势人口和被排除的新类别的人，并且同发展议程更密切地联系起来；

7. **又表示注意到**金融和经济危机继续在对为实现千年发展目标而作出的努力产生影响，并注意到委员会建议经济及社会理事会告知会员国，要做好准备应对在 2015 年以后为支持千年发展目标而持续对非常的财政和技术援助的需要；

8. **表示注意到**气候变化在实现国际商定的目标方面，特别是在贫穷国家的粮食安全和社会保护方面，对公共行政提出的挑战，并注意到委员会建议经济及社会理事会告知各国，需要立即向受影响国家提供新的、额外的财政和技术援助，以免近年来取得的经济和社会进展得而复失，和避免社会崩溃；

9. **表示注意到**为了对公共成果进行评价，需要有独立的资料，并注意到委员会建议，联合国有提供这种资料的能力和合法性，例如关于千年发展目标的资料；

10. **赞赏**联合国就各种脆弱性警报系统、包括联合国全球脉动进行的讨论和工作；

11. **请**秘书处：

(a) 支持进一步发展联合国公共行政网，以便建立伙伴关系，传播知识，和交流关于哪些做法在什么时候和为什么获得成功、哪些不成功的知识和学习经验；

(b) 继续通过联合国公共行政国家研究报告，推动知识的创造和共享；



(c) 继续发展一个积极运作的知识库，作为联合国公共行政国家研究报告的一部分，内容为分析研究和实例研究、导则，以及其他关于在促进发展的治理方面，特别是在冲突后国家和连续遭受灾害累积影响的国家，哪些做法在什么时候和为什么获得成功的知识共享产出，并适当顾及发达国家、发展中国家和最贫穷国家之间的不同；

(d) 创建一个在线电子平台登记册，作为联合国公共行政国家研究报告的一部分，内容为各国的社会保护方案；

(e) 更好地促进和利用会员国倡议的创新性公共部门举措；

(f) 更好地宣传联合国公共服务奖的机会，传播关于得奖的良好做法和创新的资料，和把国家研究报告应用于能力建设和培训活动，邀请各国根据自己的社会和经济状况，采用获得成功的做法，并评估这些国家研究报告产生的影响；

(g) 将培训人力资源发展方面的最优秀高级管理人员和最高级公务员列为优先事项；

(h) 继续在现有资源范围内，加强对公共部门能力建设的支持；

(i) 继续在分析、政策选择和能力建设方面向冲突后国家提供援助，特别是建设促进发展和同参与冲突后重建的大量外部行动者进行谈判的治理能力；

(j) 继续向处于灾后状况的国家提供政策咨询，采取能力建设行动，以及提供工具来争取公民、民间社会组织和私营部门参与恢复和重建努力，深化公共问责制，和防止贪污腐败；

(k) 协助各国加强参与性治理机构，使所有国家的公共行政更加开放、透明、接受问责和顺应公民之需，并特别着重于阿拉伯区域的转型；

(l) 继续围绕着提供公共服务的主题开展活动，争取公民参与问责和防止贪污腐败；

(m) 继续协助执行《信息社会世界首脑会议行动计划》，特别是在电子政务、因特网治理和增强在与因特网有关的公共政策问题上的合作方面；

(n) 继续协助进行电子政务方面的能力建设和技术合作，包括进一步发展电子政务就绪情况计量和评价工具；

(o) 支持档案管理方面的能力建设，特别是建设公共行政部门在这方面的能力。

## 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 2011 年 4 月 4 日至 8 日在联合国总部举行了第十届会议。

#### B. 出席情况

2. 委员会 22 名成员出席了会议。联合国系统各组织以及一些政府间组织、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)、Mikhail Dmitriev(俄罗斯联邦)、Meredith Edwards(澳大利亚)、Walter Fust(瑞士)、郝斌(中国)、Pan Suk Kim(大韩民国)、Mushtaq Khan(孟加拉国)、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)、Margaret Saner(联合王国)、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)、Najat Zarrouk(摩洛哥)和 Jan Ziekow(德国)。

4. 由于要履行行政责任，下列成员未能出席会议：Vitoria Dias Diogo(莫桑比克)和 Joseph Dion Ngute(喀麦隆)。

5. 出席会议的观察员名单可在联合国公共行政专家委员会网站上查阅，网址为 <http://www.unpan.org/cepa>。

#### C. 议程

6. 委员会第十届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 通过注重成果的公共治理支持实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标，以提高所有人的生活素质：
  - (a) 概念框架；
  - (b) 冲突后和灾后国家；

(c) 对弱势人口的社会保护。

4. 治理业绩管理，包括对执行作为经济及社会理事会 2011 年度部长级审查主题的教育方面的国际商定发展目标和承诺的治理业绩管理。
5. 审查联合国公共行政和财政方案。
6. 委员会第十一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：**

Walter Fust (瑞士)

Pan Suk Kim (大韩民国)

Peter Anyang' Nyong'o (肯尼亚)

**报告员：**

Susan L. Woodward (美利坚合众国)

## 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，第九届会议主席 Luis Aguilar 对专家和观察员表示欢迎。他指出，第十届会议提供一个机会来重申对委员会任务的承诺；今年的主题——注重成果的公共治理之中关于冲突后和灾后国家，包括对弱势人口的社会保护这个部分，值得给予深思和彻底分析。

9. 秘鲁常驻联合国代表、经济及社会理事会副主席贡萨洛·古铁雷斯·赖内尔作了两个介绍性演讲中的第一个。委员会第十届会议的主题适逢其时，在当前的经济衰退下，粮食价格上涨，失业增加，社会服务减少，对有效的治理和政府的合法性造成了特殊的挑战。联合国认识到，公共治理与经济发展有密切关系，所以必须系统地将和平与发展结合起来，以尽量减少发生冲突和社会不满的根源。公共治理的成果在诸如教育（2011 年年度部长级审查的主题）等方面是有目共睹的。事实上，无学可上的儿童大多数生活在受到冲突影响的和脆弱的国家。此外，信息和通信技术能补充教育技能，将本地做法转化成可持续发展的地方模式。主管经济发展助理秘书长乔莫·夸梅·孙达拉姆重申，对于受到金融和经济危机影响的国家政府，当前是充满挑战的时期，因为这些政府要在短期复兴需求和长期投资需要之间作出艰难的选择。他还说，这是委员会把重点放在治理问题上的重要理由，特别是要改进发展治理。助理秘书长披露，主管经济和社会事务副秘书长沙祖康最近在非洲与各国财政部长举行的会议上指出，部长们所关切的一个问题是，过去几十年来，政府的作用被忽略，原因是国际机构的错误建议。他敦促委员会继续专注讨论第九届会议的重点，即如何使政府能更好地顺应发展的需要，包括扩大公民的参与。他强调，需要面对的挑战之一，是如何在预算削减的情况下，以较少资源取得更多成果。在第十届会议最后一天，副秘书长作了闭幕讲话，对委员会上的讨论作了反思，并表示支持向经济及社会理事会提出的关于请经济和社会事务部在公共行政领域进行更多研究和分享知识的建议。

#### 选举主席团成员

10. 公共行政和发展管理司代理主管 John-Mary Kauzya 邀请大家提名第十届会议主席团成员。Dmitriev 先生建议由现任者连任。Najat 女士、Ramsingh 女士、Rao 先生和 Kim 先生附议。在没有其他提名的情况下，现任主席团成员当选连任。

#### B. 注重成果的公共治理

##### 概念和行动框架

11. Aguilar 先生、Longo 先生和 Edwards 女士在他们编写的阐述注重成果的公共管理概念框架的文件 (E/C.16/2011/2) 中指出，政府的概念及其分析正在发生

重大变化。变化的原因之一，是新式公共管理这种新体制做法的成功引起的反应。另一个原因是，在现实上，政府运作的环境越来越复杂和不可预测，又往往没有足够资源和适当的机构来应对这些新的挑战、期望和压力。“治理”这个比较新的说法，不再是单单指公共政策，而是整个公共决策周期，反映出它的作用已经改变，从支配性变成在多个行为者和利益攸关方之间起调解性、关系性和合作性的作用，在通信新时代推行问责方法。市场经济和公益物的私营供应商需要更多的监管，需要管理跨界关系的技能，并且需要能够迅速适应各种风险。此外，他们指出，各国政府面对的问题大多数是全球性的，解决办法都有所不足。

12. 在评估成果时，还必须重新思考把优先放在效率、各种短期指标、根据是否能以数字计量而不是根据是否重要来计量等问题。Longo 先生解释说，重要的是要先选定标准才选定指标；他提议了 7 项标准，并指出了要避免的问题。联合国会员国的例子更突出了有社会意义的成果、对需要时间才逐渐实现的目标的计量、评价和所提供资料的独立性都非常重要，如果不同时考虑质量，数量指标可能会造成质量下降。

13. Khan 先生敦促从根本上重新思考，在成熟、遵守规则的经济合作与发展组织国家以外，什么是治理的本质。他指出，贫穷国家的政治和政治稳定是不同的。他呼吁对治理取得较好成果的具体国家和区域的社会秩序进行分析。Dmitriev 先生表示同意，并强调，注重成果的治理是极其消耗能力的概念；他还说，在制度不完善、规则执行得比较弱或者被忽视、资源贫乏的地方，不应过分强调制度和规则执行的影响。郝先生着重指出，关于公共部门良好业绩的讨论要把经济问题和发展的重要性涵盖在内。

14. 辩论中提出的另一些方面的问题包括：在资源和机构能力欠缺的地方，是不是好的领导比机构体制更重要？有没有普遍适用于所有国家和区域的原则？民主是不是为公益进行治理的先决条件？如果是的话，是否需要公民教育，还是其结果更多地取决于由谁负责公务员制度的征聘、配备、培训和薪酬？议会起的是推动作用还是阻碍作用？

### **冲突后和灾后国家**

15. Woodward 女士介绍了她的关于冲突后和灾后国家的文件(E/C.16/2011/3)。她强调，这些状况所提出的挑战、条件和要求，与我们在注重成果的公共行政和治理方面的知识和做法所依据的有质方面的不同。国际组织和捐助者把这两个类别合在一起，正是因为它们不符合正常的援助方案的条件，都把它们称为危机或者紧急状况，但事实上，这两种状况所提出的挑战并不相同。此外，战争刚结束的国家必须应付大量由捐助者界定的任务、方案和期望，而且大多数是绕过政府，或者只是建设当地发放援助和进行公共财政管理的能力，而不是维持和平的能力。与此对照，并不存在商定的系统性或者协调的国际机制来援助各国应付全球环境危机一再引起的灾害，而只是针对特定灾害提供短期的、不敷所需的救济。

但是，对这两种状况的援助都需要重新调整，把重点放在促进发展以增进就业、社会福利与和平。

16. Ramsingh 女士报告说，南非人民认识到，现时在举行了全民投票后的苏丹南部，对于如何重建冲突后(和经历了一场解放斗争后)的政府和公共行政结构，没有人能提出解决办法。只能通过不断扩大公民在决策和管治过程中的参与和包容，才能建立必要的信任来维持下去。只靠技术能力建设和技能发展是做不到的。鉴于安全与人民的参与之间的这种关系，国际干预也应当作出改变，要制定所有各方都可以接受的界线和接战规则。

17. Oquist 先生关于环境危机与发展中国家的公共行政的文件一开头就警告，尽管越来越多人认识到这一点，但是当前在世界上还是拒绝承认这些问题之间的相互关系，因此我们正在损失宝贵的时间。环境难民、农业产量的重大变化和农作物损失，以及生境、食物链、生物多样性和粮食安全的丧失等等，只是广泛影响到全世界许多地区——中美洲和加勒比、撒哈拉以南非洲、南亚——的大问题之中的一些例子，必须把全社会动员起来，在今后许多年采取多种应对措施。

18. 关于冲突后国家，Khan 先生提出论点认为，如果资源不足以满足人们提高了的期望，只有包容是不够的。Edwards 女士提问，在各种包容机制之中，有哪些行得通、哪些行不通。为了增强国家处理与捐助者关系的能力，Saner 女士举出肯尼亚当前为了提高同捐助者和贸易团体进行谈判的技能而作出的努力为例。Nyong'o 先生强调了文件中提出的简化和增强地方政府能力以便能够主导地方一级的发展的建议。Fust 先生敦促联合国停止对国际工作人员采用 3 个月和 6 个月为期的短期合同，以免频繁更替，打断连续性，造成不利影响。Kim 先生说，委员会都是公共行政方面的专家，要提供更好的想法来提高援助的有效性。Oyhanarte 女士强调，在冲突后和灾后状况下，都需要一个专业化、薪酬待遇好的公共行政部门，要持续不断地提供培训，并且要具备必要的能力。

19. 关于灾后国家，Saner 女士同意 Oquist 先生的意见，认为应当采取积极主动的做法，漠不关心的态度于事无补。Williams 女士指出，精英人士也常常有“不可以在我家后院”的说法。郝先生强调，已经在实行的预防性战略和机制一定要能够调动资源。他指出，所有这一切都需要有法律框架来支持，使政府能够迅速采取行动。Termini 女士指出，灾后状况很好地说明网络化治理的新概念，就是各国政府必须在国际一级与各种利益攸关方建立联盟、网络和联系。Williams 女士说，要强调知识管理和精神资本。Oquist 先生最后说，时间十分重要，因为大多数改革需要一代或两代时间，而不是短短几年就能实现。

#### **对弱势人口的社会保护政策**

20. Nyong'o 先生总结了他参与编写的正式文件(E/C.16/2011/3)，提出 5 类社会保护政策和方案，这些政策和方案在发达国家和发展中国家之间的最大不同，以及社会保护方面有待解决的主要问题，即：为什么有些政府即使有资源，仍然未

能提供社会保护？成功的例子，如马拉维和巴西，是因为有好的领导，这就表明，答案是取决于掌权者的利益所在和意识形态，在国内是因为在政治层面听不到弱势群体的声音，而在国际上则是主导世界银行 1980 年代（但延续到今天）的结构调整方案的意识形态。

21. Williams 女士在讨论时，质疑公共行政在这种缺失中的作用，特别是在实行新式公共管理的年代。也许是政策上的失败，包括宏观经济政策和社会保护政策，但也是因为可以用于社会保护的公共资源受到制约，原因是要偿还债务，加上贪污腐败和资源管理不当，还有捐助机构所起的用意良好但是往往导向错误的作用。

22. 联合国在社会保护方面可以发挥特别的作用，因为通过千年发展目标作出的全球承诺，是联合国系统有史以来制定的最综合全面的一揽子社会保护政策。但是，贫穷，以及随之而来的社会不平等和冲突，仍然广泛存在。Nyong'o 提问，这一全球承诺在 2015 年之后是否还会继续存在？应该考虑制定一个全球议程，而不单单是各国政府的承诺，其中要对不能履行其所签署的承诺的政府施加强大的国际和社会压力，并由联合国向资源条件较差无法履行承诺的政府提供援助。公共行政和发展管理司发展管理处处长 Ruberto Villarreal 介绍了联合国当前在社会保护方面，朝着两个目标相同的方向进行的工作：(a) 日益认识到发展议程所面对的风险和意外状况（其中包括自然灾害）及具体政策问题（如造成失业的不良宏观经济政策），和寻找减少这些风险的政策；(b) 讨论金融和经济危机（现在又加上粮食和能源危机）带来的重大损害，以及是否可能建立适当的脆弱性警报系统。

23. 这些文件引起了活跃的讨论，探讨公共行政专家们在这个高度专业性，同时也是高度政治性的政策大问题上，能作出什么特别的贡献。Nyong'o 先生表示，鉴于这个问题的复杂性，他重点关注意属于委员会职权范围的两个方面：(a) 社会保护政策的实施是极其困难的，需要很多能力和资源，并且需要把私营部门、民间社会和地方社区都动员起来；所以，在发展中国家，在问题尚未通过各种社会力量的作用和国家的性质得到解决，并且资源和行政能力方面的制约带来重大挑战的情况下，政府作何选择？为什么有的政府取得成效？(b) 联合国既然在千年发展目标中作出了社会保护的承诺，应该做些什么？Williams 女士指出，就目标 3、6 和 7 而言，公共行政令人有很大理由感到乐观。委员会根据 Dmitriev 先生的提议，决定召集一个社会保护问题工作组，多花点时间来起草建议。这些建议还应当基于在专家委员会第九届会议上提交的关于社会保护的文件，以及如 Williams 女士所提议的对社会保护的目的是进行讨论的结果；对 Aguilar 先生来说，目的就是建设各国人民决定自己未来的社会能力。

24. Khan 先生提出，这个问题之所以复杂，是因为它在多方面互相关联，因此数据很难解读。郝先生举出在中国得到的健康与贫穷之间的相关性为例，提出在以

减缓贫穷为重点的国家，应当将医疗保险视为一件优先事项。Kim 先生认为，各种数据库落后于需要，仍然依靠宏观指标，而不是所需要的深入统计数据，例如《非洲统计年鉴》所提供的那种数据。虽然郝先生认为，政府是社会保护的最重要来源(不过 Kim 先生认为，大公司、大学和医院也必须承担责任)，但是怎样做最好，是通过经济增长还是有特定目标的方案，还引起激烈辩论，如孟加拉国、尼加拉瓜和澳大利亚的例子所显示。Sehatle 女士请联合国提供关于贫穷国家获得成功的政策的文件。

25. Oquist 先生接着说，委员会在讨论冲突后国家的包容问题的同时，还需要界定“排除”的含义，例如那些在费用回收结构调整政策下失去保健和教育权利的穷人。另一个被排除的根源，是受益人名单的隐私性，这是贪污腐败的重大根源之一。Oyhanarte 女士也说，公共行政应当为各种社会保护方案设置公共登记册，以增强问责。既然作出了为保护弱势人口进行干预的国际承诺，难道不应当更多地注意提供资源，通过培训增强当地提供社会保护的专门知识，以避免庞大的国际开支，同时取得更持久的成果？

#### 社会保护问题工作组

26. 社会保护问题工作组报告员 Dmitriev 先生宣布，根据工作组的讨论，写成了一份足够综合全面地论述这个问题的文件，其中提出了一些切合实际的提议，各国的决策者应会对这个文件很感兴趣(见 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan045336.pdf>)。

27. 对于该文件中关于现金转移的一节，Oquist 先生对其“一刀切”的做法提出警告，因为贫穷率为 8%至 10%的国家，与贫穷率为 60%至 80%的国家有根本的不同。关于贪污腐败问题，他提醒注意，除了大贪腐、小贪腐和隐性贪腐之外，还应当考虑大规模的洗钱和有组织犯罪。他还敦促在实施标准和实行管制时要公平。Khan 先生表示同意，认为对贪污腐败泛泛而谈并无助益，特别是如果发达国家与发展中国家之间存在结构性差别，即后者不一定具有遵守规则的政治制度。Fust 先生也提醒注意，关于采购程序的法律旨在打击贪污腐败，但是如果有些机构(例如军事工业和采掘业)免受管制，就难以收效。Rao 先生以印度为例指出，行政程序能够减低一个国家的贪腐程度。不过，他提醒注意，同样的行政程序也可能导致新的贪腐方式。Williams 女士因此建议审查“联合国公共服务奖”关于防止和打击贪污腐败的类别。非洲经济委员会的观察员强调了公务人员的专业精神，结果引起了关于公正性与中立性的冗长讨论。Khan 先生、Nyong'o 先生和 Saner 女士都敦促对在发展中国家能做到什么的问题持现实态度，与其希望建立遵守规则的韦伯式科层体制，不如认识到公务人员个人日常为了抵抗贪污腐败而面对的挑战，将专业精神视为一种过程而不是一个事件，以及把能力建设重点放在为害特别大的那些贪腐领域的问责制度。Oyhanarte 女士补充了从行政档案获得信息的关键作用，郝先生补充了通过因特网赋予力量的问题。



### 关于注重成果的公共治理的一般性建议

28. 联合国可以作为一个重要的推动者，在哪些做法在什么时候和为什么获得成功的问题上，担任知识中介的角色；因此，委员会建议秘书处和经济及社会理事会协助各国政府了解怎样做，例如提供更好的实践指南，制定不断监测和审查的机制，和建立提倡学习文化的组织。

29. 委员会建议秘书处和经济及社会理事会确保联合国具有提供独立信息(例如关于千年发展目标的信息)的能力，因为没有这种信息，就不可能进行独立的业绩评价。

30. 所提倡的治理框架对一个国家可能太昂贵，或者不符合它的情况，但是在其公民和国际上的压力下予以采纳；对于这种可能性，委员会建议秘书处在进行倡导和援助工作时，对该国或区域的情况要多一点敏感性。

31. 鉴于民主治理对取得积极发展成果的重要性，委员会请秘书处探讨联合国如何支持发展中国家建设实行民主和宣扬民主文化的能力。

### 关于冲突后和灾后国家的建议

32. 需要对当前向冲突后国家提供的国际援助的性质做一次彻底的重新评估，予以简化，鉴于实现可持续和平所需要的时间，采取多年任务和资金的方式，让地方政府掌握主动权，根据当地情况选择优先事项，从指令转向协助。

33. 秘书处应当发展其能力，以补充当前在和平与安全方面正在通过和平行动部和联合国开发计划署(开发署)提供的援助，即在推动发展的治理能力方面提供至关重要的(目前缺少的)援助，具体地说，就各种可供选择的做法，以及就如何确定对了解经济决策至关重要的公务员职位、如何培训捐助者和贸易团体进行谈判的技能、如何协助公共管理部门同私营部门合作支持生产部门等问题提供咨询。

34. 在冲突后国家进行的公共部门发展方案必须从由外来顾问提供技术援助，形成一个并行的公务员制度，但不转让知识的做法，转向创建一个扎根当地的专业化公共行政部门。

35. 介入冲突后国家的国际行为者应当重新思考安全的概念，要认识到其与广泛公众参与的必要联系、地方政府的战略重要性，以及建立对能力建设和技能发展技术方案的信任的必要性。

36. 委员会建议秘书处创建一个积极运作的知识库，收集关于在冲突后过渡期哪些做法获得成功、如何和为什么成功的资料，包括公民参与国家重建、有效的公务员制度、公共行政创新做法等等，或许可以采取联合国公共服务奖实例研究的方式。

37. 环境危机不仅是一个气候变化的问题，而且也严重威胁到发展和人的安全。委员会敦促经济和社会事务部向一个为进行调整筹措资金的国际机制作出捐助，并提供技术支助应对农业损失和粮食不安全问题。又敦促公共行政和发展管理司

协助各国对公共行政和发展管理部门进行必要的彻底改组，以应对接连发生的灾害的累积影响所带来的挑战。

#### **关于对弱势人口的社会保护的建议**

38. 保护弱势群体应当是任何政府的优先事项之一，要在可用资源的范围内提供社会保护。

39. 社会保护战略的标准应包括：(a) 负担得起；(b) 全国对社会团结的道德价值观；(c) 纵向和横向公平；(d) 非国家行为者的支持；(e) 性别；(f) 长时间可持续性；(g) 在适当情况下逐步废除的可能性，以避免个人依赖性和跌入财政陷阱；(h) 行政效率。

40. 应当特别注意目前被排除在主流社会保护方案之外的弱势群体，例如移徙劳工、流离失所者、某些少数群体(如土著人民)，和在居住地被拒绝公民权的人。

41. 尽管联合国通过包括千年发展目标在内的国际商定目标作出了社会保护承诺，开发署、联合国儿童基金会、世界卫生组织等方案和机构也在做工作，但是贫穷和不平等仍然在全球规模上广泛存在。随着 2015 年的渐渐到来，联合国应当同会员国合作，为 2015 这个目标年以后的期间制定一个同各国的发展议程更密切地结合起来的社会保障全球议程。

42. 对这样一个全球议程和联合国的持续参与的一种重要贡献，是建设公共行政部门的能力，以便在国际、国家和地方各级落实这些目标。

43. 另一种贡献，是为社会保护的多个构成部分建立一个知识管理全球系统，首先是一个基于实例研究、比较和方案评价的国际参考工具箱，和以联合国公共行政网为基础的残疾人和老年人电子服务国际网络。

44. 为了减少社会保障方案中的贪污腐败和加强问责，委员会建议公共行政部门保持公开的社会方案受益人的记录。

#### **C. 治理业绩管理，包括在经济及社会理事会 2011 年年度部长级审查的主题——落实教育方面的国际商定发展目标和承诺方面的治理业绩管理**

45. 世界各地预算受到的财政压力，和以基于成果的管理和对公民需求的顺应加以定义的合法性，都使业绩管理成为日益受到关注的问题。Kim 先生在他作的介绍中回顾了业绩管理在知识和具体执行方面的演变过程，并指出它有组织和个人两个层面。他重点讨论了个人业绩方面的多种奖励和考核制度，例如业绩协议、能力模式和职务说明，但当前最常见的是绩效挂钩薪资。Kim 先生接着强调了从理论走向实践的重要性，以及为什么有理由对绩效挂钩薪资持怀疑态度；过去 10 年不断的组织结构调整，已使得雇员疲惫不堪而不是增强了权能，心态变得怀疑悲观而不是焕发新精神。更重要的是，要制定公共行政培训和教育的标准，并且要由组织的高层提供坚强的领导。

46. Termini 女士在她作的介绍中论证说，给予个人的财政奖励永远不够，首先必须问的是，哪些是有社会意义的成果业绩？如何定义社会责任，特别是在新的、支离破碎的责任环境之下？还有，雇员、利益攸关方和公民的参与起什么作用？为了有一支专业的、积极性高的公务员队伍，必须有一个积极的社会环境。因此，教育十分重要，从幼年起，自小学开始，就要培养责任和业绩导向以及人民福利价值观的文化。向培训机构提供援助的国际网络，也是一种价值被低估了的工具。她发现，在改革意大利的公共行政培训制度和吸引最优秀的年青一代投身公共服务的方法的过程中，国际行政管理学校和学会协会的杰出标准是一个启发灵感的来源，经济和社会事务部协助建立的各种区域性来源、欧洲高级公务员培训模式和欧洲地中海网络可以作为补充。

47. 随后，对各国的做法和实行业绩评估时遇到的困难进行了内容丰富的讨论。Ramsingh 女士报告说，国际行动者于 1994 年在南非推行业绩合同，但是合同的质量不好，缺少计量标准，又不理会对公民是否有用和用得上。不能只是单纯遵守，而是要对业绩不佳的部或其部长采取行动，否则对整个制度的信心就会被腐蚀。Khan 先生指出，在每个人要同时并行应对许多受众和责任(国内权力团体、捐助者、向穷人提供服务)的情况下，业绩很难评估。况且，Aguilar 先生补充说，业绩是一种累计的结果。一位观察员也说，政府除了要做好事之外，还要防止某些事情的发生，而后者是无法计量的。行政系统的政治化，至少在孟加拉国，也引起了由谁来做评估的问题。Nashash 女士质疑政府到底有没有将评估视为一件优先事项。政客的目标与专业标准之间存在紧张状况，公务员制度受到压力要成为某个政权的工具，被举作例子的有肯尼亚和巴哈马。

48. 其他做法包括与新加坡类似的公务员升级和薪酬制度；在新加坡的制度下，薪金的 40%取决于国内总产值增长，按章办事。联合王国也实行一种制度，首先定下政府的优先事项，然后用一个框架对每个人进行业绩评估，并由管理人员和工作人员进行建设性对话。在内阁一级，由首相自己对部长们进行审核。在印度，政府同民间社会行动者协商，制定每个公务员的具体管理指标。在巴基斯坦，开发署支持的一个政府方案协助建立了一个警察局业绩奖励制度，这个制度基于同公民社区委员会合作拟定的目标，以期发挥协同作用，例如以奖励取代非法寻租来打击贪污腐败，同时更好地顺应社区的需求。

49. 对于通过培训取得更好成果的重要性，特别是在行政部门被政治化的情况下，大家有广泛的共识。Longo 先生说，为了取得积极成果，必须建立强大的技术能力和进行革新。因此，归根结底，业绩管理从根本上说就是要培养优秀的高级管理人员。Khan 先生还得出结论认为，不支付至少与私营部门相符的薪资来吸引高度合格的最高级行政人员，就不可能有所改进。郝先生强调，有一个与国家发展战略相结合的国家培训计划十分重要。Zarrouk 女士也说，摩洛哥为了实行权力下放，正在建立一个培训地方一级公务员的国家研究所。Oyhanarte 女士支持 Termini 女士对从幼年开始培养公民意识的强调，并介绍了乌拉圭总统向所有

儿童提供电脑的“教育连通”计划的经验。挑战在于如何在分发电脑之外进一步落实这个设想。培训由 200 人提供，他们大多是年轻、热情、充满自豪感的人，他们的成功还赢来了声望。

#### 关于业绩管理的建议

50. 会员国要把培训最优秀高级管理人员和最高级公务员列为优先事项，并且提供与私营部门相符的薪资。

51. 会员国要改进政府雇员的报酬制度，并建立有效的、与恰当的职务分析和职务说明相结合的考绩制度。

52. 会员国要认识到公共行政的社会内在性质，所以要从幼年年龄就开始进行公民意识教育，培养重视对社会有意义的成果的责任文化。

53. 国际组织和专家应当向区域性和针对特定情况的培训机构传播设定基准的标准，例如国际行政管理学校和学会协会、经济和社会事务部和各区域网络联合作出的努力。

54. 会员国要建立有公民参与的公共行政业绩评估，例如通过社区委员会参与，和同民间社会组织协商。

#### D. 审查联合国公共行政和财政方案

55. 主席 Aguilar 先生介绍了公共行政和发展管理司的任务规定，并表示遗憾该司的司长因健康问题不能出席会议。秘书处随后介绍了一份说明(E/C.16/2011/4)，其中着重介绍了该司在 2010 年进行的主要活动，以及计划在 2012-2013 年进行的活动范围和拟议战略框架。该司向各国政府提供援助的主要职能领域是：分析研究，知识共享和培训，宣传和建立伙伴关系，以及咨询服务。

56. 2012-2013 年的 3 项预期成绩是：(a) 通过联合国公共行政网和联合国公共行政国家研究报告，改进信息的获取及知识共享；(b) 通过改进出版物、产品和服务，有效地支持进一步促进公共行政问题方面的对话、决议和行动；(c) 增强国家和地方各级政府的能力，以加强公共部门的专业素质、问责制和优秀程度。

57. 在 2010 年取得的成绩是：继续开展工作推动《信息社会世界首脑会议突尼斯议程》的执行，特别是在电子政务、因特网治理和加强在与因特网有关的公共政策问题上的合作等方面；完成并分发了两份出版物：《2010 年联合国电子政务调查》和《2010 年世界公共部门报告》；<sup>2</sup> 继续通过秘书处的网站(<http://www.unpan.org/dpadm>)、联合国公共行政网及其在线电子学校和训练讲习班进行知识共享和培训活动；在非洲、亚洲和欧洲举办能力建设讲习班；向 25 个国家派出了 30 个咨询

---

<sup>2</sup> 《2010 年世界公共部门报告：冲突后公共行政的重建》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.H.1)。

特派团；建立了一个非洲公务员网络；联合国公共服务奖申请人数增加了 20%。联合国公共行政国家研究报告是用来协助各国政府作出基于证据的公共行政决策的研究和共享工具，也是该司用来进行能力建设分析的数据库，其第一阶段内容的技术平台即将完成，包括公共行政行为守则和公务员可能也隶属的那些专业的专业守则；公民参与的宪法权利；电子政务政策、法律框架和战略；经济和社会理事机构；信息主任简介；和关于信息自由及数据隐私和保护的立法。

58. 委员会成员祝贺和赞扬秘书处 在 2010 年取得的成绩，尤其是在当前的资源制约之下，其活动的规模和范围令人赞赏。Ramsingh 女士特别指出非洲人力资源网络在信息共享、这个行业的专业化以及将其形象从低级行政提升为有效治理的一个关键构成部分等方面取得的重大成果。Saner 女士又提议，如英联邦公共行政机关那样，以部门管理人员为对象。Kim 先生对联合国公共行政网感到满意，但对其继续运作的经费感到关切。Fust 先生询问其与宽带委员会、世界银行的发展网关基金会和 Globethics.net 的联系。Khan 先生警告说，问题不在于信息，而是执行能力薄弱，因此对于治理结构未如理想，但勉强能够解决其政治和经济问题的国家来说，提供切合实际的信息和做好宣传就是一大贡献。Bethel 女士关切的是，电子政务能使政府做得更好，而不仅是电子设备的问题，但这一点未能得到充分理解。成员们敦促秘书处以电子邮件和通过秘书处的网站，经常地向他们通报落实他们的建议的进展情况。

## 建议

59. 除了各个工作组为该司的每个处提出的具体建议之外，委员会成员还提出下列建议。

60. 秘书处应对公共行政和发展管理司数据库里面的信息进行定性和定量分析，确定那些数据所反映的现实情况的原因，并将这样了解到的情况更好地与外地顾问服务联系起来 (Saner 女士)。具体在公开政府法律的问题上，关于法律框架的数据错误地假定了政府是尊重它们的法律的 (Oyhanarteh 女士)。性别问题是怎样受到考虑的？相关的法律得到执行和监测吗？ (Zarroukh 女士)

61. 秘书处应为公共行政和发展管理司和国际行政管理学校和学会协会拟订一项共同能力建设活动，目的是促进采取具体行动来援助公共行政方面的培训机构，例如提供工具、传播最佳做法以及如何留住优秀的专业人员 (Termini 女士；郝先生)。

62. 在高级管理人员的专业化方面，联合国应作为参考点和推动者，例如在拉丁美洲共享《伊比利亚—美洲章程》，援助学习如何进行合作、协作，甚至与私营部门和社会组织协同运作 (Longo 先生)。

63. 秘书处应援助培训机构监测和评估其业绩的质量和影响，或许由国际行政管理学校和学会协会的一个工作队同公共行政和发展管理司联合进行 (Termini 女士)。

64. 秘书处应汇编关于档案和记录管理情况和现状的资料，和支持优良档案管理能力建设，特别是在公共行政方面(Fust 先生；Oyhanarte 女士)。
65. 秘书处应把研究结果作为可选办法提出，而不是作为通用解决办法(Khan 先生)。
66. 秘书处应将联合国公共服务奖视为一个丰富的创新宝库，可供同行政部门管理人员以及同大学伙伴举办的能力建设讲习班利用(Williams 女士)。
67. 秘书处应提供关于市场经济监管制度的实施的信息和加以宣传(Rao 先生)。

## 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

68. 在第十届会议上，委员会继续采取创新的做法，依照该司的 3 个处分成 3 个工作组。在这 3 个工作组里面，委员会成员都设法在年度会议之间的期间，通过委员会推动在成员之间进行更多实质性对话，并且更密切地同秘书处进行沟通，例如在线交流或者通过电子邮件。

### 1. 第一工作组

#### 公共行政能力：机构和人力资源发展

69. 第一工作组的讨论重点是该处工作中的 3 个问题：在冲突刚结束的国家恢复公共行政，包括一个拟议工具箱的模板；公共部门人力资源管理能力建设，这在非洲最为成功；和联合国公共服务奖：

(a) 工作组很欣赏联合国公共服务奖，所以建议在公共行政专家委员会会议上拨出时间专门讨论得奖的实例，并将关于创新的实例研究、哪些取得成功、为什么成功，包括经济和社会事务部发表的 2003-2009 年奖项，同时通过更多地同大学结成伙伴，应用在关于公共行政的能力建设和培训之中，并且建议该司编写和分发一份简短的指南，介绍这个奖和申请程序，不仅让更多人知道这个奖，而且避免它被某些国家或区域垄断；

(b) 成员们认为一个“冲突后公共行政重建工具箱”有很大潜在用途，但是警戒说，它不应过于指令性，因此应当改个标题，要反映多种不同的情况和可供选择的办法，并应以实用为重，向为具体问题寻求简单明快想法的政治领导人和公共行政人员提供可能的解决办法。还建议进一步采取 3 个步骤：使工具箱具有更大的互动性，好像维基百科那样；把它改造成一个准网络，每个实例至少提供一个亲身参与其事的人，以便人们可以直接就其经验进行通信；和对走过这些过程的人进行在线调查，了解他们的主要相关问题。

### 2. 第二工作组

#### 发展管理和公民参与

70. 第二工作组的重点是：该处 2011 年的公民参与计划，其中对不同程度的参与作出区分；防止贪污腐败；和获取关于公共服务提供情况的公开信息：

(a) 工作组建议该处在资源受到制约的情况下，缩小在其分析工作中所处理问题的范围，将看来能对实现千年发展目标产生最大影响的问题列为优先，在研究、分析和向各国提供决策咨询之间保持平衡，并且要知道，随时更新联合国公共行政国家研究报告是耗费大量时间的工作；

(b) 工作组探讨了多种途径来利用公民参与加强公共行政，在地方政府采用参与性做法提供公共服务，和加强问责以防止贪污腐败；

(c) 参加了 2010 年在巴塞罗那举行的公民参与问题讲习班的成员指出了讲习班的现实意义和质量，及其后续导则，并鼓励该处在 2011 年作出类似的努力。

### 3. 第三工作组

#### 电子政务发展

71. 第三工作组的重点，是就电子政务和电子政务就绪情况计量和评价工具的实施进行概念性讨论：

(a) 工作组建议委员会作为一个整体，支持就一项原则达成共识，即电子政务发展给各国政府带来特殊的机会来改进程序、工作流程和整体效率、公民参与，和实现千年发展目标。实行奖励政策来促进其发展，应当成为公务员制度改革的一部分。电子政务包括流动通信，不仅是电子技术问题，也涉及到赋予权能的问题；

(b) 工作组建议委员会在增强公共行政效果的同一原则上，同宽带委员会建立更强的联系，并敦促经济和社会事务部利用它与宽带委员会的机构附属关系，进一步向发展中国家的公共行政部门提供支持；

(c) 工作组一致认为，电子政务就绪情况计量和评价工具和它作为导致具体产出的决策工具，和继续给予支持，并通过非正式接触利用委员会成员推动其进一步发展，都十分重要；

(d) 工作组强调，该处的活动和该司有不可分的互补性，并警告将技术方面的问题从规范、分析和能力发展切割开来的危险。

#### 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稿的初步审查

72. 委员会在 2010 年同意通过主题为“以注重成果的公共治理改善人类生活素质”的 2011-2013 年多年方案，并且每年有一个不同的次主题。第十一届会议的次主题是“如何改进地方公共行政来支持实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标”。将由选定的委员会专家编写关于 3 个专题的文件：政府间治理和制度；促进地方一级发展的公务员制度能力建设；以及透明度、问责制和公民参与。

73. 委员会核准于 2012 年 4 月 16 日至 20 日召开第十一届会议，并核可主席提出的关于制定委员会主席团选举程序，并在 10 月份开始选举，以便在第十一届会议召开前有时间进行提名和投票的建议。委员会同意每年为一个新出现的问题和经济及社会理事会年度部长级审查的主题编写会议文件和进行讨论。它还同意继续进行在线讨论，并通过电子邮件批准讨论的结果，包括选举结果。委员会核准下列议程，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. 注重成果的地方公共治理和行政：
    - (a) 政府间治理和制度；
    - (b) 促进地方一级发展的公务员制度能力建设；
    - (c) 透明度、问责制和公民参与。
  4. 审查联合国公共行政和财务方案。
  5. 专家委员会第十二届会议议程。
74. 委员会通过了第十届会议报告草稿。



## 附件

### 文件清单

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2011/1	2	临时议程和工作安排
E/C.16/2011/2	3	注重成果的公共治理：概念和行动框架
E/C.16/2011/3	3	注重成果的公共治理：冲突后和灾后重建的国家能力和社会保护政策
E/C.16/2011/4	5	审查联合国公共行政和财政方案

11-32083 (C) 180511 190511  
**\*1132083\***

