



联合国

# 公共行政专家委员会

第十一届会议报告  
(2012年4月16日至20日)

经济及社会理事会

正式记录, 2012

补编第24号

请回收 



经济及社会理事会  
正式记录，2012  
补编第 24 号

## 公共行政专家委员会

第十一届会议报告  
(2012 年 4 月 16 日至 20 日)



联合国 • 2012 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 2012 年 4 月 16 日至 20 日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第十一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。委员会讨论了下列实质性项目：(a) 注重成果的地方公共治理和行政：包括(一) 政府间治理和制度；(二) 促进地方一级发展的公务员制度能力建设；(三) 透明度、问责制和公民参与；(b) 审查联合国公共行政和财政方案，这是关于在 2015 年后发展议程以及与公共治理相关的其他新问题的讨论。

---

## 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 .....	3
A. 会期 .....	3
B. 出席情况 .....	3
C. 议程 .....	3
D. 选举主席团成员 .....	4
三. 会议讨论情况和结论摘要 .....	5
A. 委员会的工作 .....	5
B. 注重成果的地方公共治理和行政 .....	5
C. 审查联合国公共行政和财政方案 .....	12
D. 关于 2015 年后发展议程和其他有关公共治理的新问题的情况简介 .....	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 .....	14
F. 委员会下届会议的拟议工作方案和议程以及对报告草稿的初步审查 .....	16
附件	
文件一览表 .....	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十一届会议报告

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、2011 年 4 月 26 日第 2011/2 号和 2011 年 7 月 27 日第 2011/22 号决议，

提及大会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 4 日第 64/187 号、2011 年 2 月 2 日第 65/141 号和 2011 年 12 月 13 日第 66/437 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政策咨询和方案指导方面所做的工作，

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、电子政务和流动政府、公民参与管理发展方案等方面向各国提供的支持，

强调透明、负责、包容、高效、有效和公平的公共行政在发展过程中的重要地位，

1. 赞赏地注意到公共行政专家委员会第十一届会议报告<sup>1</sup> 所载的关于注重成果的地方公共治理和行政的结论；

2. 欣见委员会建议将特别强调公民参与、人力资本开发，包括公务员的培训和教育，以及公平分配资源在加强各级特别是在地方一级的治理方面的作用；

3. 重申“国家和国际各级的善治和法治，对于持续、包容各方和公平的经济增长、可持续发展以及消除贫困和饥饿来说必不可少”，<sup>2</sup> 鼓励会员国继续支

<sup>1</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2012 年，补编第 24 号》(E/2012/44)。

<sup>2</sup> 大会第 65/1 号决议，第 11 段。其他与公民参与有关的段落可参看该决议第 23(a)、23(e)和 23(g)段。

持各级公共治理的能力发展和机构建设，以期加速实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标的进展；

4. 请公共行政专家委员会研究反应迅速和包容各方的公共治理的具体做法对发展的效果，同时铭记需要推动国家和地方一级公共部门高水平的诚信、透明、问责、效率和效益，促进获得公共服务的平等机会，为所有人提供参与开展公共事务的机会，并请委员会通过关于将在 2013 年 4 月举行的第十二届会议的报告，向理事会汇报研究结果，以便协助审议 2015 年后发展议程的筹备过程；

5. 请秘书处继续：

(a) 增加秘书处在线和离线能力发展培训的深度和广度，继续发展联合国公共行政国家研究报告，其中包括国家统计数据以及分析研究和实例研究，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；

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

(c) 支持发展联合国公共行政网，建立伙伴关系，传播知识，交流公共行政方面的最佳作法和经验教训；

(d) 协助执行 2003 年 12 月 10 日至 12 日在日内瓦举行的信息社会世界首脑会议第一阶段会议<sup>3</sup>通过的关于电子政务和流动政府问题的《行动计划》；

6. 请委员会邀请各会员国向秘书处经济和社会事务部各信托基金提供捐助，以资助其方案和外联活动。

---

<sup>3</sup> 见 A/C.2/59/3，附件，第一章。



## 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 2012 年 4 月 16 日至 20 日在联合国总部举行了第十一届会议。

#### B. 出席情况

2. 委员会 23 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)、Vitoria Dias Diogo(莫桑比克)、Mikhail Dmitriev(俄罗斯联邦)、Meredith Edwards(澳大利亚)、Walter Fust(瑞士)、郝斌(中国)、Mushtaq Khan(孟加拉国)、Pan Suk Kim(大韩民国)、Francisco Longo Martinez(西班牙)、Hyam Nashash(约旦)、Joseph Dion Ngute(喀麦隆)、Peter Anyang' Nyong' o(肯尼亚)、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：Paul Oquist(尼加拉瓜)。

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. 委员会第十一届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 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政方案，并讨论 2015 年后发展议程以及与公共治理相关的其他新问题。

5. 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：

Najat Zarrouk (摩洛哥)

副主席：

Pan Suk Kim (大韩民国)

Marta Oyhanarte (阿根廷)

Margaret Saner (大不列颠及北爱尔兰联合王国)

报告员：

Mikhail Dmitriev (俄国)

## 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，第十一届会议主席 Najat Zarrouk 对专家表示欢迎，并介绍了本届会议的主题：注重成果的地方公共治理和行政。主管经济发展助理秘书长乔莫·夸梅·孙达拉姆代表主管经济和社会事务副秘书长沙祖康先生做了介绍性发言，其中他强调地方治理在可持续发展中的重要意义，特别是通过合作、公私伙伴关系、公民参与和充分利用信息和通信技术。经济及社会理事会副主席路易斯·阿方索·德阿尔瓦做了介绍性发言，其中他将地方治理和发展与经社理事会部长级年度审查会议主题创造就业机会和生产力联系起来。两位发言者均敦促委员会成员向理事会和秘书处提供具体建议，说明上述联系对在 2015 年之前及其后为实现千年发展目标的作用，特别是在制定 2015 年后的发展议程方面。

9. 经济和社会事务部公共行政和发展管理司司长就组织事项做了简短发言，并宣布开幕式结束。该发言涉及该司的出版物，包括那些与委员会上届和本届会议有关的出版物，以及与第十一届会议议程有关的其他后勤事项。

#### B. 注重成果的地方公共治理和行政

##### 政府间治理和制度

10. 由 Marta Oyhanarte 主持的本次会议，包括 Jan Ziekow (E/C.16/2012/2) 和郝斌介绍的两份文件，以及城市和地方政府联合会非洲分会秘书长 Jean-Pierre Elong Mbassi 所作的演讲。Ziekow 先生将代议民主制与以成果为基础和以公民为中心的地方治理联系起来，并强调能使这种联系有效的五项因素：(a) 地方和财政的自主权；(b) 选区大小与代表制民主价值之间的平衡；(c) 地方政府和代表的选举规则和管理程序；(d) 地方议会成员对行政管理和公民的双重责任；及(e) 地方政府与国家政府之间在权力和资源分配方面的健康关系。他的结论是，在缺乏有效的地方公共行政和管理的情况下，地方政府、民间社会和私营部门之间的当地合作伙伴关系以及各种形式的合作可能无法正常运作，因此，应当建立基于自由获取信息、沟通、协商、互惠和相互评价的信息渠道。他还强调，自由和公正的选举是健康的代议制民主的一个必要条件，但仍然是不够的。其他重要因素包括参与的手段、额外的合法化设计和工具，以及与多个治理行动者、特别是包括地方一级的民间社会进行组织合作的纵向和横向的机制。

11. 郝斌先生概述了联邦制和单一制总体的一些主要特点，并解释了任何特定制度均可能在不同程度上包含这两种制度的元素。郝斌先生还详细介绍了从 1978 年至今中国行政制度，及其在税收分享、金融体制政策、工商行政管理、质量和技术监督等方面的三个阶段改革。他特别强调，上海浦东新区和天津滨海新区试点

案例，作为中国政府努力改善中央与地方行政和经济领域关系的例子。他强调对中国所取得的进展作出贡献的三个因素：(a) 中央与地方政府合作方面的团结一致，(b) 经济发展与社会稳定之间的平衡，(c) 社会主义民主与法治之间的合作。

12. Elong Mbassi 先生将地方治理与当前的全球性挑战直接挂钩，包括贫穷、环境恶化、饥饿和其他与实现千年发展目标缺乏进展有关的挑战。他强调指出，只有将当地的发展利益攸关方包括在内，实现千年发展目标的努力才能获得成功。他表示，城市和地方政府联合会有兴趣与公共行政专家委员会以及经济和社会事务部合作，特别是联合会非洲地方治理学院项目，该项目旨在满足非洲地方政府的能力建设需求。Elong Mbassi 先生也提到，委员会在公共行政方面有丰富知识，可以在以下两方面与联合会进行合作：联合会出版物《地方民主和权力下放问题全球观察》，以及联合会将于 2012 年 12 月 4 日至 8 日在达喀尔举行的“非洲地方政府首脑会议：非洲城市首脑会议”。

13. Francisco Longo Martinez 主持的讨论重点放在多级治理新模式的属性，以及公共行政在该模式中的地位。Longo Martinez 先生从以下四个发展领域的综合特征介绍该模式，即 (a) 建立一个民族国家以及侧重于法律和管辖的疆界；(b) 建立一个福利国家以及侧重于公共治理行为者；(c) 让私营部门和社会各界参与治理，并侧重于市场经济的框架；及 (d) 网络治理，并将重点从竞争转向合作。Longo Martinez 先生提到多级治理正常运作所需的一些能力，包括：(a) 联邦和地方政府之间分配权力的合理设计，(b) 基层原则的扩展，(c) 基于集体决策和建立共识的透明沟通渠道，及 (d) 基于规则的问责制和影响与平衡的制度，包括专业行为守则等。其他能加强有效和民主的多级治理的因素包括建立明确和有效的财政和金融的奖励机制；强调人力资本、社会领导能力和公私合作模式的技能发展；以及不断学习，特别是在谈判、参与和评价方面。

14. 之后，讨论会开始讨论通常如何能加强地方治理促进发展成果的问题，发言者强调应当：

(a) 认识到权力下放的具体政治历史和背景，以及寻找创新方法来处理地方自治问题，如地方政府联合会；

(b) 重新努力阻止权力下放和地方治理的下降趋势，包括表明通过权力下放如何能加强而非削弱中央政府；

(c) 将地方政府的权力和责任与其他各级政府、治理行为者和地方传统当局的权力和责任加以平衡；

(d) 建立一个能干的中央政府，既可以有效和高效地分配资源，又可以确保地方当局的平等机会；

(e) 处理大城市包容性公共行政的特殊挑战。

15. 讨论还涉及如何能够在更具体的级别加强地方治理促进发展成果，特别强调：
- (a) 加强财政自主权，充分考虑到行政和政治的能力发展；
  - (b) 各国财政安排适应不同的发展阶段和需要；
  - (c) 注重地方治理作为民主治理和经济发展的催化剂；
  - (d) 对公民和公务员进行关于地方代表权的教育；
  - (e) 采取必要措施防止既得利益利用地方治理过程；
  - (f) 酌情让传统当局参与正式讨论和决策；
  - (g) 采用有效的监测和评估机制。

#### **促进地方一级发展的公务员制度能力建设**

16. 本次会议由 Pan Suk Kim 主持。会议首先介绍了 Philip Yeo 的文件(E/C.16/2012/3)和 Najat Zarrouk 的文件。

17. Yeo 先生概述了在新加坡建立强有力的公共行政的主要治理原则：(a) 对团体自由采取务实主义，同时注意社会和谐，在制定经济和工业政策时，采取市场主导和国家主导两种做法；(b) 制定公共政策，鼓励建立靠雇员工资和雇主缴款融资的多个利益攸关方储蓄计划，从而避免依赖文化；(c) 定期评价政策的宗旨和机构的相干性；(d) 采取综合治理办法，促进机构间的协调与合作；(e) 提倡诚实、透明和不容忍腐败的风气，减少腐败行为的诱导因素；(e) 强调开发人力资本，为此注重任人唯贤和不断学习。

18. 在新加坡建立强有力的公共行政主要有以下挑战：(a) 采用政策手段有效对付越来越严重的经济不平等问题；(b) 确保有效与和谐的共同治理，包括复杂环境中致力于共同目的的社会部门和私营部门；(c) 让公民真正参与其中，同时妥善平衡安全与透明；(d) 满足越来越复杂的社会需要和要求；(e) 福利政策要注意权衡较长期的利弊。

19. Zarrouk 女士认为，地方政府和治理行为体在发展中发挥着主要作用，她探讨了这些行为体在全球化带来的种种复杂和捉摸不定的因素中面临的三大挑战：(a) 国家和地方合作社之间的关系，特别是如何分配权限和资源以及监管、控制和支助机制；(b) 地方一级的民主、组织和公共治理；(c) 地方公共治理对公民福祉、消除贫穷和地方发展的影响。她指出，可以从伊斯兰教义、摩洛哥文化和传统、摩洛哥政府和摩洛哥的新《宪法》中汲取地方治理的原则，指出需要通过采取一致和全面的战略，更好地协调权力下放进程和举措，在所有有关的行为体和机构中，根据从属和地方自治的原则，明确划分责任和权限。她说明了在统筹和战略框架中进行的能力发展工作如何能影响国家、区域和地方各级的发展。她在概述摩洛哥发展地方治理的情况时，列举了四个优先领域，这些领域的能力发

展可有助于有效和民主的地方公共行政和管理：(a) 有力和有效的领导；(b) 战略管理和财政管理；(c) 优质的公共服务；(d) 真正的公民参与。

20. 联合国开发计划署(开发署)发展政策局民主治理小组组长 Geraldine Fraser-Moleketi 作了题为“每个发展都是地方性的”发言。他列举了可持续地方发展的五个组成部分：(a) 有效的经济治理，(b) 建立在有效的基础设施和社会便利设施等基础上的针对性地方发展，(c) 便于企业和企业家发展，(d) 有重点的能力发展，(e) 有各种各样的谋生机会。Fraser-Moleketi 女士还探讨了有效提供公共服务的必要因素，即(a) 合适的体制结构；(b) 明确的职责分工；(c) 明确的程序、条例和协调系统，为地方一级的发展提供便利；(d) 发展人的能力、技术、知识和业务能力；(e) 明确的问责制度和地方自由支配的适当预算。

21. 为了建设公务人员履行其帮助地方发展这一主要责任的能力，Fraser-Moleketi 女士建议采用以下备选方案：(a) 切合实际和随机应变的公务员制度；(b) 机构与责任、责任与结果、结果与拨出的支出款项或资金彼此一致；(c) 制定评估提供公共服务制度的经常措施，使程序和条例更好地顺应地方发展；(d) 建立包括工作条件、薪酬和升级在内的奖励制度，以推动发展举措；(e) 为公共服务提供充足的资金，并为发展计划提供资源；(f) 以创新手段提供公共服务。

22. 讨论由 Valeria Termini 和 Susan Woodward 主持下进行，与会者重申，在使政府更加亲民、争取民众参与、倾听少数民族的声音、减少贫穷、促进人的发展、提供基本服务、实现千年发展目标方面，地方政府可以发挥作用，但应考虑各国、各区、各地和各社区的不同历史、社会、经济和政治情况。与会者指出，新加坡和摩洛哥等富有和稳定国家支持有效公共行政的条件，与依赖援助和受冲突影响的脆弱国家不同。与会者重点讨论了信任、问责体制和在各级政府中努力使政策和服务相结合的问题，提出了以下一系列挑战：

(a) 发展人力资本和技能，以促进有效的地方治理，将重点放在公共价值和公民责任心上面，首先从基础教育开始，并与大学和培训机构合作，吸引人才进入公共部门，并培训公务员，以克服越来越变幻莫测的挑战和全球风险；在公共行政中实行择优录取和择优提拔的制度；采取措施，将最好的人才留在地方公务员队伍中；

(b) 有一个务实的做法，使促进经济增长的措施与社会融合和包容各方的措施相平衡；

(c) 政府带领治理行为体真诚合作与协作，而不是单方面进行权力下放或权力移交，后者有时被视为进行有效地方治理的灵丹妙药；

(d) 地方自主，即赋予地方政府权力，并公平分配资源，使它们有能力行使其新的职能(例如在农村地区)；

(e) 向冲突后国家提供外援：外援不稳定而且零零碎碎，双边和多边捐助者将重点放在由高薪外国顾问提供技术援助上，而且以绕开中央和地方政府的方式提供援助，从而削弱而不是加强了公共部门的行政能力和技能；

(f) 需证明援助如何能在脆弱和受冲突影响的国家与在其他国家一样有效，以支持这些国家努力改变捐助者对它们的错误看法。

23. 关于最后一点，与会者表示，双边和多边捐助者需帮助政府推行其加强稳定、提供服务和承认人权的举措，从而支持冲突后国家的国家建设。除了向政府提供主流支持以外，可能需要加强那些帮助在地方一级提供服务的非政府组织和民间社会组织的能力，同时确保问责。这样就不会绕过政府的程序，而只会加强这种程序。

24. 从新加坡任人唯贤的公共行政经验、摩洛哥为地方政府发展必要的人力资本的实例，以及开发署在帮助公务员适应地方发展方面的丰富经验(如在尼泊尔、卢旺达、索马里、加纳和南非)中，得出以下两个结论：首先，地方治理在帮助实现千年发展目标方面发挥了重要作用，可以名副其实地成为落实 2015 年后发展议程的手段；其次，公民参与，包括适当和创造性地利用信息和通信战略，能够加强地方治理，使其透明、问责和自主。

#### **透明度、问责制和公民参与**

25. 本次会议由 Mikhail Dmitriev 主持。会上介绍了 Marta Oyhanarte 的文章(E/C.16/2012/4)和 Mushtaq Khan 的文章。Oyhanarte 女士着重指出了诸多与全球化有关的因素带来的新挑战，敦促决策者从构想阶段进入运作阶段，尤其是在民主治理和涉及权利的政策方面，并对机构在落实政策和决定方面的作用予以应有的重视。她强调，公民参与是指“个人与组织的有序参与，共同应对可能存在的困难，并决心与政府采取的行动合作”，是管理地方发展的最佳工具之一，只要具备知情权与透明度这两个基本的制度特点。在这方面，社会领导的作用是确保从多种备选方案中作出最佳选择。她认定，地方一级正在形成一种新的政治文化，需要有超越行政或管辖界线的新的民主和社区理念，以满足全球化的新要求，同时为实现千年发展目标作贡献。

26. Khan 先生提出了过去十年反腐败倡议在发展中国家取得的成就十分有限这一令人困惑的情况。因此，必须区别具体的腐败类型，而不是对腐败采取总的一般措施。他着重指出了区别发展中国家和发达国家的两个特点：(a) 一系列结构上的原因导致的根深蒂固的政治腐败问题；(b) 体制化程度普遍较低，包括对财产权的保障不充分。

27. 关于第一个特点，他指出了一个虽不充分但必要的长期解决办法：即促进基础广泛的生产性经济，以提高缴税能力。这能增加财政基础，使政党采取社会民主政策，从而促进未编入预算的非正规活动逐步转向编入预算的正规互动。关于

第二个特点，长期解决办法是逐步增加国家保障财产权和执行合同的能力，久而久之便可产生广泛的合法权利结构和机构。他最后表示，注重公务员的各项奖励措施(如增加工资)、提高透明度和加强问责，或减少官僚作风等反腐败战略，在发展中国家不一定总能奏效，因为那里的生产部门和政治部门之间没有强有力的反馈机制，或者根本不存在这种机制，公职人员在非常不正规的环境中从事政治部门和生产部门的工作。虽然可以在大多数国家中找到腐败的所有变种，但这些变种的组合在发展中国家是不同的。这就是为什么各国发展结果不同的原因。他敦促决策者做出注重成果的反腐败努力，思考务实的解决方法，切实控制腐败，实现具体的发展战略和目标。

28. 经济合作与发展组织(经合组织)公共治理与领土发展部主任 Rolf Alter 论述了各国政府在金融和经济危机中面临的新挑战。他提到当今政府负有领导和兑现的义务，同时要深化他们与公民的对话。他表示，在经合组织国家中，尽管存在社会、经济和政治压力以及提供优质公共服务的困难，但公正、合法、透明和正直等公务员的价值观依然是各级政府的指导原则。加强公民的信任，保持长期增长，提高成本效益，特别是在国家以下一级，同时改善地方提供公共服务的质量，是当今的主要挑战。必须维持地方一级投资支出的财政空间，尤其是人力资本投资。除其他外，这要求交流良好做法以及成功和失败的经验，制定评估进展和成果的标准和基准，使各级治理更有成效。

29. 讨论由 Meredith Edwards、Hyam Nashash 和 Margaret Saner 主持。与会者一致认为，如今公民有更多的渠道发表意见，特别是关于提供服务的意见。与会者还认为，政府无法单枪匹马地取得成果，凡由非政府组织提供服务的地方，这些组织越来越设法影响政府的决策，但不必问责。最后，与会者指出，目前公民还没有充分地直接参与政策进程，而且，由于政府未能实现预期的成果，依然存在民众愤世嫉俗的风险。

30. 在腐败是结构和体制造成的还是个人选择决定的以及由此需要的反腐败机制类型这一问题上，与会者表达的观点不同。与会者指出，就体制而言，可以通过改变结构-组织解决腐败问题。就个人而言，领导能力和政治意愿以及教育和培训是与会者强调的能够战胜腐败的因素。因此必须发展能力，特别是青年和公务员的能力。委员会同意，这两种做法都是打击腐败的有用和必要手段，尤其是能促进可持续发展。与会者还指出，地方一级是采取切实措施的适当环境，同时又可系统地思考多层面的问题。这类切实措施可包括建立克服上述挑战的管理制度和程序，吸引投资，激发学习和创新，发扬相对优势，促进与私营部门和社会部门的战略伙伴关系，使地方政府进入世界舞台。

31. 与会者对发展中国家迄今在反腐败斗争中取得的进展给予了应有的承认，同时指出需要在以下领域对腐败进一步采取切实和有效的措施：(a) 开放的政府模式，以公民参与为核心；(b) 有效的透明机制，并保障获得有关政府、机构、机



制和资源的信息权利；(c) 充分利用信息和通信技术、社交媒体工具、电子政务平台和措施，弥补数字鸿沟；(d) 进行人力资本投资，进行关于腐败的含义和表现的培训，以达成共识，并提供关于正直、问责和透明的培训；(e) 互联治理，尤其是在地方一级；(f) 在联合提供服务的环境进行问责的战略；(g) 民间社会行为体的作用，特别是妇女和青年以及调查性媒体的作用；(h) 最高审计机关作为公民盟友的重要作用及其与最高审计机关国际组织等国际机构的合作，以促进透明和问责。与会者还提出，应该像刑事制裁那样重视反腐败的防范措施。与会者认定，在全球化世界里，反腐败斗争不再是纯粹属于一个国家的问题，而应该是国际协同行动的对象。

### **关于注重成果的地方公共治理和行政的结论意见和建议**

#### **政府间治理和制度**

32. 委员会强调，需确保国家和地方之间、地方政府本身之间和所有利益攸关者之间公平分担和分配责任。

33. 委员会强调指出，迫切需要赋予地方政府充分的权力，使其能行使已经增加的职能。

34. 委员会强调，地方一级必须充分考虑公民关切的问题，包括妇女、老年人、青年和残疾人关切的问题。确保解决这些关切问题的一些措施包括：机会平等；确保公民参与的体制；进行教育，以确保公民有充分代表权和参与其中；有交流信息和听取公众意见的公共平台。

35. 地方政府要有效地行使其促进发展的权力，就必须考虑政治、行政和财政所有这三个方面。委员会建议采取措施，解决财政权力下放方面存在的巨大差距，重点关注地方的财政自主权，尤其在发展中国家。

#### **促进地方一级发展的公务员制度能力建设**

36. 委员会重申，必须结合历史和政治情况，讨论地方治理问题。如果没有充足的资源、适当的能力和问责制，权力下放就无法实现其各项目标。

37. 委员会强调地方政府在发展方面的重要作用，并强调需要在地方一级充分建设能力和进行发展，铭记当前因越来越不正规的政治和经济进程、不平等和失业造成的挑战，并铭记公民通过使用信息和通信技术，增加了信息流量，进而对问责制的要求更高。

38. 委员会认定，为了使地方政府能够提供优质的公共服务，应该重视多种形式的公-私-个人伙伴关系和机构间合作。这种伙伴关系与合作不应干扰自由市场的运作，并应该符合代议民主制。应大力鼓励地方政府之间开展合作，传播知识和交流经验，同时可以获得规模经济的好处。

### 透明度、问责制和公民参与

39. 委员会认定，全球化的新局势造就了治理方面的多个利益攸关方组成的多样化环境。这使地方政府的作用和各级治理更为重要。

40. 委员会强调需明确责任，相应分配资源，并充分应用技术和革新，以便在多级治理的框架内，进行地方发展，尤其对许多发展中国家而言。

41. 委员会还强调，必须对公务员进行培训和教育，开发人力资本，并在公共行政中任人唯贤，地方一级尤其要这样做，以减少不平等现象。

42. 委员会特别强调公民参与对加强各级(尤其是地方一级)治理的作用。与此同时，委员会强调需注意鼓励提供有效的社会领导，在体制上保证公民参与普遍治理和较为具体的政策进程。委员会还强调，公民在缩小问责制差距方面可发挥重要作用，并强调必须：(a) 妥善使用信息和通信技术，以提高透明度，(b) 采用特定人群喜欢的参与模式，(c) 考虑各国在公民参与体制和组织形式方面的差异。

43. 委员会建议在反腐败问题和公民参与问题上进行国际合作，以取得公共部门和治理方面的发展成果，并建议公共行政专家委员会与联合国系统内外的有关对口部门开展合作。

44. 委员会还概述了进一步使公民参与地方公共治理的努力面临的一些挑战，包括日益严重的愤世嫉俗情绪和不信任，国家和地方政府缺乏机构框架应对公民提出的问题。

### C. 审查联合国公共行政和财政方案

45. 秘书处介绍了一份说明(E/C.16/2012/5)，其中着重介绍了其于2011年开展的主要活动。

46. 本届会议由Valeria Termini主持，会上，公共行政和发展管理司司长介绍了2011年该司的主要活动和成果。这些活动和成果包括：(a) 联合国公共服务奖将于2012年在纽约联合国总部举行，有471项提名，比2011年增加了58%；(b) 2011年，联合国公共行政网依然是经济和社会事务部访问量最多的网站这一，与2010年相比，内容下载增加了18.4%，网页访问量增加了4.8%；(c) “2012年联合国电子政务调查：电子政务服务人民”于2012年3月成功推出；(d) 该司向世界各地25个国家提供了咨询服务；(e) 继续发展和维持了联合国公共行政国家研究，使其成为所有193个会员国的全面、最新、容易查阅的关于公共治理和管理的在线知识库。

47. 秘书处的说明还提出了2014-2015年期间的战略框架，包括如下三大职能领域：(a) 公共部门的机构和人力资源发展；(b) 电子政务发展；及(c) 发展管理和公民参与。该说明还邀请委员会审查秘书处为协助国家和地方政府处理公共治理和行政管理相关挑战以及全球化世界的新兴问题而开展的活动，并提供反馈。最后，它强调秘书处开展了多项活动，以简化针对基于成果、以需求驱动的方法

的业务，特别重视有效利用信息和通信技术与知识获取和管理，以实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标。

#### 委员会的结论和建议

48. 委员会成员祝贺秘书处利用有限资源取得了重大成就和进展；敦促秘书处征求会员国对该司司长介绍的各项活动的反馈意见；并要求与该司加强在研究、能力建设和培训活动方面的合作，包括关于公共管理电子政务以及公共治理和发展管理中的反腐活动的合作。

49. 委员会强调秘书处应考虑到联合国公共服务奖的品牌、在这方面与常驻代表团的联系以及总体宣传战略。该司司长欢迎在联合国公共行政和财政方案的任务框架内进行合作的要求，并重申该司愿意与联合国系统内外的伙伴紧密合作，以改善公共治理和行政，帮助实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标。她请求委员会成员和观察员协助该司宣传其活动、产品和服务。

#### D. 关于 2015 年后发展议程和其他有关公共治理的新问题的情况简介

50. 该司司长向委员会简要介绍了联合国系统应会员国的要求，正在采取何种步骤，以开展集思广益活动，商讨如何推进联合国 2015 年后发展议程。她请委员会考虑可以如何推动目前尚处于探索阶段的全球性讨论。Margaret Saner 代表主席团发言，她指出，声明良好公共治理原则而不将其与承诺监测和评估国家发展目标相联系的温和方法似乎没有产生预期结果。她问，委员会是否将设想一个进程，在这一进程中，每个国家借鉴循证的国际标准，设立本国的公共治理目标，以此促进发展目标的实现，同时同意参与对国家自身决定的承诺的进展情况的年度审查。

51. 在随后的讨论中，委员会着重强调，良好的公共治理和健全的公共行政对于改善人民生活、确保社会福祉具有至关重要的作用。与会者一致认为，良好的公共治理和健全的公共行政是人类发展的核心，必须体现在 2015 年后的发展议程当中。委员会和其他机构界定的公共治理概念<sup>4</sup>被认为是宽泛的，足以作为涉及所有国家的全球性框架的基础。同时，委员会指出，2015 年后讨论应注重高品质公共治理的具体方面，如公共机构的能力、公共和私人领域之间的互动质量、提供公共服务的有效性以及电子政务，以便取得成效，并注意其他发展问题。

52. 由于公共治理制度高度取决于背景环境，其需求由国家和地方的情况决定，委员会考虑，是否应通过将全球规范与具体国家目标相结合，将地方和国家的议程置于更大的框架内。委员会申明，根据千年发展目标的经验，公共治理的目标必须由国家行为体设立和掌握，必须创造更有利的地方环境，以便从下往上制定发展议程。

<sup>4</sup> 见联合国治理和公共行政领域基本术语简编(E/C.16/2008/3)，载于 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029283.pdf>。

### 委员会的结论和建议

53. 与会者的结论是，委员会和其他机构界定的公共治理概念是宽泛的，足以作为涉及所有国家的全球性框架的基础。然而，2015年后讨论应注重公共治理的具体方面，如公共机构的能力以及公共和私人领域之间的互动质量，并适当考虑其他发展问题，委员会建议开展进一步研究和思考。

54. 与会者一致认为，公共治理制度离不开背景环境，其需求由国家和地方的情况决定。委员会建议，将全球规范与具体国家目标相结合，从而将地方和国家的议程置于更大的框架内。

55. 委员会根据千年发展目标的经验申明，公共治理的目标必须由国家行为体设立和掌握，并应有针对性地创造更有利的地方环境，以便从下往上制定发展议程。

56. 委员会总结认为，缺乏公民参与和缺乏足够资源是实现千年发展目标方面进展不足的重要因素。委员会建议，除其他外，更有效地协调国际评估与国家规划时间表，从而减少发展援助的行政负担。

57. 委员会还建议研究优质公共治理的具体方面，如公共机构的能力以及公共和私人领域的互动质量。

58. 委员会成员一致认为，必须制定动态、独特的方法，以通过有效公共治理实现发展目标。委员会指出，在这方面已做了大量工作。委员会建议对实现有关公共治理的发展目标(包括千年发展目标)的挑战和成就开展审查和循证的分析。根据该分析，成员将拟订提议，载于其2013年关于帮助在全球范围内实现国家(包括地方)发展目标的报告。

59. 委员会建议，邀请各会员国向该司的信托基金提供捐助，以资助其方案和宣传活动。

### 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

60. 在第十一届会议上，委员会继续采取创新做法，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，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。在由Margaret Saner主持的全体会议上，向委员会成员介绍了各工作组的如下报告。

#### 第一工作组

##### 公共行政能力：机构资源发展

61. 工作组讨论了联合国公共服务奖；冲突后公共行政的重建；公共部门的人力资源管理的专业化；地方一级的公共行政领导力；公共行政和扶贫。

62. 委员会成员为指导公共行政能力处今后的工作，提出了以下建议：

(a) 关于联合国公共服务奖，委员会应通过一项决议，为该司的这一活动提供资源。具体来说，可以利用委员会正式会议召开前的一至两天完成这一任务，这将确保案例获得全面、定性和详细的评估，预计案例数量将逐年增加。该司应利用当前趋势分析报告，开展该奖在各区域和各奖项类别的影响评估，并邀请获奖者在 2013 年委员会第十二届会议上介绍情况；

(b) 该司应致函各国的外交部长和公共服务部长，提供关于委员会及其作用、活动和成就的信息；

(c) 该司应再接再厉，加强其在联合国系统内的协调和联系，包括在国家一级；

(d) 委员会应考虑在千年发展目标的 8 个重点领域设置卓越标准，目的是在工作和目标之间建立更有效的联系；

(e) 该司应制定有关千年发展目标所涉部门的公共行政标准，特别是在卫生和教育等具体部门；

(f) 该司应就冲突后重建公共行政的工具包问题制定培训师培训方案；

(g) 为加强地方一级的公共行政以实施发展议程，经济和社会事务部应允许地方政府接触委员会；

(h) 该司应把人力资源能力建设倡议扩至加勒比地区；

(i) 该司应继续加强关于联合国公共行政国家研究的工作。

## 第二工作组

### 电子政务发展

63. 工作组讨论了联合国公共行政国家研究和电子政务发展；联合国电子政务调查以及关于委员会第十一届会议主题的地方方面；以及通过电子采购提高公共服务的透明度、问责制、效率和实效的问题。

64. 委员会成员为指导电子政务处今后的工作，提出了以下建议：

(a) 委员会应鼓励该司探索多种方式，促进地方和区域一级的联合国电子政务调查，并在国家和区域各级设立关于类似调查的机制，类似于开发署的《人类发展报告》，包括通过将联合国系统的区域机构建立的伙伴关系；

(b) 委员会应支持设置一个特殊的联合国电子政务奖类别，以表彰地方一级提供高效服务的行为；

(c) 委员会应当支持设立电子政务区域圆桌会议和战略性地方多个利益攸关方伙伴关系，以促进电子政务的交流与合作，借鉴电子政务调查和联合国公共行政国家研究；

(d) 委员会应支持该司促进设立由所有利益攸关方组成的国家联合会，以加强各级政府、私营部门和民间社会之间的对话，以促进在电子政务发展中采用以成果为导向的公私伙伴关系的方法；

(e) 应向委员会成员咨询，为联合国公共行政国家研究提供实质性贡献；

(f) 工作组大力支持制定关于电子采购的知识指导产品，以此为基础，发掘在利用信息和通信技术以及电子政务提高公共服务提供的透明度、问责制、效率和成效方面的潜力。

### **第三工作组**

#### **发展管理和公民参与**

65. 工作组讨论了宣传和规范支持；研究和分析；知识共享和培训；以及实地的咨询服务。

66. 委员会成员为指导该处今后的工作，建议采取以下行动：

(a) 调查有助于实现发展成果的参与机制，并在可能的情况下，将成果作为该处工作的总体方向加以衡量；

(b) 分析国家发展战略的制定和实施与相应的促进公民参与和民主参加的组织之间的关系；

(c) 作为信息交换中心，汇集关于公民参与的有效措施，包括通过利用联合国公共服务奖，评价公共行政参与计划，并通过联合国公共行政国家研究，传播所获信息；

(d) 分析公民参与情况，按照关于社会团体的性别和相关类别，加以具体衡量；

(e) 确保电子政务参与机制被视为促进公民参与的众多有效途径之一，适当重视让谁参与以及何时参与政策过程的问题；

(f) 制定工具包，让潜在用户进行试用，并加以宣传，使其广泛传播，以最大限度地提高其使用程度(非洲同行审议机制的参与工具可被视为参考工具)；

(g) 开展针对其他组织和伙伴关系的宣传活动；

(h) 继续让委员会成员参与，尤其是在最终确定成果时；

(i) 跟进和支持应中东和北非地区不断变化的局势而制定的举措。

#### **F. 委员会下届会议的拟议工作方案和议程以及对报告草稿的初步审查**

67. 委员会商定，第十二届会议的主题是“反应迅速、负责任的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用”。在这一主题下，有三个分主题，即：

(a) 利用公共治理推动 2015 年后发展议程；(b) 公共治理促进发展中的利益攸

关方问责制；及(c)为2015年后发展议程创造有利环境。关于这些主题的文件将由选定的委员会成员编写。

68. 委员会核准于2013年4月15日至19日召开第十二届会议，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. 反应迅速、负责任的公共治理对实现千年发展目标及2015年后发展议程的作用：
  - (a) 利用公共治理推动2015年后发展议程；
  - (b) 公共治理促进发展中的利益攸关方问责制；
  - (c) 为2015年后发展议程创造有利环境。
4. 审查联合国公共行政和财政方案。
5. 专家委员会第十三届会议议程。

69. 委员会通过了第十一届会议报告草稿。

## 附件

### 文件一览表

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2012/1	2	临时议程和工作安排
E/C.16/2012/2	3(a)	关于政府间治理和制度的报告
E/C.16/2012/3	3(b)	促进地方一级发展的公务员制度能力建设关于的报告：新加坡的公务员制度——案例研究
E/C.16/2012/4	3(c)	关于透明度、问责制和公民参与的报告
E/C.16/2012/5	4	审查联合国公共行政和财政方案

12-33067 (C) 210512 080612  
**\*1233067\***

