



经济及社会理事会

Distr.: General
19 January 2010
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第九届会议

2010 年 4 月 19 日至 23 日，纽约

临时议程* 项目 3

在金融和经济危机中公共行政所面临的挑战和机遇

在金融和经济危机中公共行政所面临的挑战和机遇

秘书处的说明

摘要

2007 年末以来的全球金融和经济危机对发达国家和发展中国家的收入、财富和生活状况都产生了巨大的消极影响。这场危机也影响到公共行政，特别是影响到更广泛的社会和经济政策的执行工作及公共行政的经济职能。

秘书处编写的本声明旨在根据一些委员会成员为秘书处确定的对于委员会会议的审议具有重要意义主题，向公共行政专家委员会成员提供背景资料，供委员会第九届会议审议。声明中指出，对于作为可持续、普惠性和公平发展工具的公共行政而言，这场危机既提出了挑战，又提供了一些机会。公共行政需要自身进行改革和改造，采取各种措施，不仅推动在短期或中期内摆脱危机，而且实现更具可持续性、普惠性和公平性的发展。

* E/C.16/2010/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 2008-2009 年全球金融和经济危机以及为渡过危机所采取的国际性行动	4
三. 公共行政面临的直接挑战	6
四. 公共管理在危机后面临的机会	13
五. 最后的考虑	17

一. 导言

1. 2007 年末以来，世界经济陷入 1930 年代大萧条以来最为严重的危机之一。许多重要经济体陷入衰退；多数发展中国家增长回落，而一些转型期经济体情况更为严重。国家级和国家以下各级政府在履行职能方面面临巨大的财政制约和被迫适应新的环境，为实现将来的发展而提高成效的压力。¹

2. 这场危机再次引发了对公共行政的经济职能的辩论。1970 年代末以来，这一辩论向私营部门和市场管理手段大大倾斜。许多国家顺应潮流，减少国家对经济的干预，将私营部门奉为经济增长的引擎。秘书处编写的本说明重点阐述在大多数国家中这场危机对政府部门的影响、公共行政部门作为发展的推动力量的应对之策和在较长期的时间内的演变方式。本说明无意对此进行全面分析，而是为参加这一问题讨论的专家提供一些来自不同国家的情况，力求框定公共部门为扶持发展而采取的各种短期(克服危机)和中长期(实现危机后可持续和普惠性增长)对策。

3. 本说明力求促进就对于全球发展至关重要的经济和社会问题展开的国际性对话，而联合国一直在通过经济及社会理事会(经社理事会)开展这一对话。尤其是，本说明是由经济和社会事务部公共行政和发展管理司为经社理事会下属的专门机构公共行政专家委员会编写的背景资料。其目的是为公共行政专家委员会成员在将于 2010 年 4 月 19 日至 23 日在纽约联合国总部举行的第十九届会议期间进行的审议工作提供便利。审议工作反过来也将为 2010-2011 年秘书处的出版物提供素材。如此一来，公共行政专家委员会成员的意见也有助于推动其他论坛和机构，包括学术界的分析工作。

4. 一些先行指标表明，2010 年年初，一些发达经济体，还有印度和中国，很快将从危机中复苏，但复苏是否可以持续仍存在不确定因素。² 公共行政专家委员会和经社理事会可以总结和分析在公共行政的作用方面从危机中所取得的主要教训，不仅采取具体措施来加强和加快短期的复苏，而且说明各国如何改进公共行政，以最佳方式促进可持续、普惠性和公平的长期发展，以此向联合国会员国提供帮助。因此，本说明的标题提到了公共行政所面临的挑战和机遇。

¹ 对世界经济和金融危机及其多重影响的全面分析，见联合国大会主席专家委员会关于国际货币和金融体系改革的报告(www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf)；《2010 世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号 C.09.II.C.2)；秘书长关于世界金融和经济危机及其对发展的影响的报告(A/CONF.214/4)；《世界经济形势和前景：2009 年年中增订本》和《2010 年世界经济形势和前景：全球展望》，预发本，见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp。

² 《2010 年世界经济形势和前景：全球展望》，预发本，见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp。

二. 2008–2009 年全球金融和经济危机以及为渡过危机所采取的国际性行动

5. 本节简要介绍危机的情况，提供对危机进行评估所用的一些关键的统计数字，以及为克服衰退、减缓衰退的影响、应对危机的诱因和为将来奠定更好的基础而做出的主要的国际性努力。本说明的意图不是介绍危机发生的诱因，也不是介绍为实现复苏而必须采取的政策，而是阐述在危机情况下公共行政所面临的挑战和机遇，有鉴于此，有兴趣进行更加深入的分析的读者应阅读直接涉及上述问题的其他出版物。³

6. 2007 年年末以来，世界经济正在遭受深重的经济衰退，从下滑的程度和地理分布范围来讲是 1930 年代以来最为严重的，包括：² 2009 年发达经济体的国内生产总值(GDP)实际下降了 3.5%，转型期经济国家、拉丁美洲和加勒比和西亚分别下降了 6.5%、2.1%和 1%；虽然其他发展中国家的产值没有缩减，但是增长率却有所下降。初步估计显示，与 2008 年相比，2009 年贫困人口数大幅度增加：发展中国家的贫困人口超过了 4 670 万，其中 2 850 万在东亚和南亚，1 390 万在撒哈拉以南非洲，330 万在拉丁美洲和加勒比，130 万在西非。2008 年底或 2009 年初，按年折算的贸易额下降了 30%至 50%，亚洲经济体的下降程度尤甚。

7. 衰退的根源可以追溯到美利坚合众国金融业存在的主要问题。大量的由抵押贷款组成的银行资产对金融中介机构转化为形形色色的创新性次级证券，然后转手在金融市场销售，吸引了全世界投资者的大笔存款。这一资产的交换利润颇丰，因此这一现象不断继续，大幅度扩张，形成了金融泡沫。

8. 尽管向风险资质较高的债权人发放了贷款，但是在次级金融业务高额利润的驱动下，各类金融中介机构，尤其是大银行将房屋贷款的供应推到利率很低的地步（甚至低于给予优质债务人的贷款利率（即优惠利率））。风险分析虽广泛进行，但是注意力多是放在次级工具的风险上，而对基础房屋贷款的风险关注很少。因此，随着这些金融工具日益复杂化，次级证券的购买者无法充分了解全部风险，私营中介公司或公共机构都没有为市场参与者提供足够的信息。人们后来认识到，在金融泡沫不断膨胀之时，政府监管部门并没有及时采取行动，它们认为金融中介机构会为了自身的利益采取措施，预防危机的发生。与此同时，中介机构与最大的抵押贷款支持证券和担保债务债券发行人一直存在密切的工作关系，从而形成了利益冲突，这一点逐步明朗。因此，当前的危机是监管失灵的结果。

9. 雷曼兄弟这家主要的金融机构倒台以后，产生了系统性多米诺效应，导致一系列抵押贷款违约行为。因此，一批大银行开始出现严重的资产负债表失衡，接

³ 本报告的参考书目含有关于这一问题的出版物和文章的清单。

近或者已经陷于破产境地，这种情况不仅发生在美国，而且发生在有银行购买了复杂的美国金融资产的其他国家。直到此时政府才决定进行干预，使用公共资金来充实出现问题的大银行的资本金，以避免普遍存在的挤兑现象造成进一步影响和金融崩溃。

10. 在非机构金融投资者意识到财富缩水以后，不得不迅速增加预防性储蓄，以应对金融危机的影响。这意味着他们不得不减少对商品和服务的支出。财富净值减少本身对支出有消极影响。如此一来，需求开始下滑，衰退降临到越来越多的部门。金融危机由此演变成为更为广泛的经济危机。

11. 经济危机通过多个渠道传导到世界各地的许多发展中国家：国际贸易衰落，国际旅游缩减，商品价格下滑，资本外流到更安全的国家，利率上升，移民汇款减少，国际援助和官方发展援助受到制约。危机由此发展成为真正的全球性危机。

12. 由于经济下滑，多数国家，包括发达国家和发展中国家的失业和就业不足的现象大幅度增加。⁴ 失业以后，一大批人陷于贫困。这还意味着为消除饥饿和创造体面的工作而进行的斗争遭遇挫折。⁵ 此外，发展中国家和发达国家的社会保障措施也面临巨大的压力。多数国家必须在 2011 至 2015 年实现有力的增长，才能收复丧失的工作岗位。许多国家在实现千年发展目标方面所取得的成就因此受到削弱。

13. 重债穷国，包括曾经受益于债务减免措施的国家的债务额在增长。为此，在国际辩论中讨论了针对低收入国家的救济措施。关于全球经济复苏便利措施，20 国集团国家就此向国际货币基金组织(货币基金组织)提出了看法。⁶

14. 在危机演变为全球性危机以后，在联合国，包括在国际劳工组织(劳工组织)举行了若干国际会议，2008 至 2009 年，20 国集团(华盛顿、伦敦和匹兹堡)召开了多次首脑会议。此外，还商定 2010 和 2011 年在纽约、大韩民国和法国再举行一些会议。在上述会议上通过了若干宣言，涉及遏制国际贸易保护主义，保住工

⁴ 见国际劳工组织(2009 年)，2009 年 6 月 19 日第九十八届国际劳工大会通过的“危机后复苏：全球就业契约”(国际标准书号 978-92-2-120671-2)。

⁵ 见 Ravallion, Martin, 世界银行研究所，《发展外展》，《危机与世界最贫穷者》，2009 年 12 月；Vos 和 Sanchez (2009 年)，《全球危机对在拉丁美洲实现千年发展目标的影响》，经济和社会事务部第 74 号工作文件(ST/ESA/2009/DWP/74)。

⁶ 见 2008 年 11 月 15 日在哥伦比亚特区华盛顿召开的金融市场和世界经济问题首脑会议发表的宣言；2009 年 4 月 2 日在伦敦峰会上通过的《全球复苏与改革计划》；2009 年 9 月 24 日至 25 日在匹兹堡峰会上发表的《领导人声明》。

作机会，在联合国的主持下建立预警或监测制度，以预防今后再次爆发类似的危机。⁷

15. 另外，各个经济体在多个领域采取了若干国内措施。首先，为避免金融业储蓄账户保险机制进一步崩溃，让广大民众受益，避免金融恐慌和挤兑，向大型银行和其他中介机构注入了公共资金，充作资本金，防止这些机构破产；对金融法规的缺陷进行调查，以便进行后续的改革。第二，为刺激总需求和防止衰退进一步深化，出台了公共支出计划，包括将列入计划的学校维修和改良、环境和能源基础设施、有利于提升竞争力的科技研究投资提前到现在进行。第三，鉴于被认为具有战略意义的国内行业，例如某些国家的汽车业对就业或创新的贡献，对这些行业予以支持。第四，货币和外汇市场的公开市场业务。在某些情况下，这些措施的执行方式引起了民众对透明度的关切，要求公平地分配各种刺激方案资金。在其他情况下，人们对这些政策的实质展开了辩论，例如对战略性产业的支持，因为这引发了可能对国际贸易体系产生不利影响的保护主义。

16. 2010 年初，多项先导经济指标显示，在一些发达经济体，危机最糟糕的阶段可能已经过去，这些国家可能很快会逐步缓慢地走上复苏之路。但是，曙光初现的复苏能否持续仍然存在很大的不确定性。世界经济的其他部分，尤其是发展中国家将在较长的时间内继续经历增长减速。⁸

三. 公共行政面临的直接挑战

17. 本节介绍危机对许多国家的公共行政带来的程度明显不同的一系列挑战。这些挑战是根据秘书处与公共行政专家委员会所有成员进行协商后确定的，本节重点阐述委员会成员经常指出的各个问题。对每一项挑战进行了简单描述，随后提出了有关的具体问题，供专家委员会成员在第九届会议上讨论。虽然在实践中许多挑战相互关联，需要综合、系统地加以解决，但为简单明了起见，本声明对每一项挑战分别进行论述。

18. 专家委员会成员在审议过程中完全可以超越这些问题的限制，讨论经协商后重要性可能不断增加的其他问题，也完全可以进一步讨论本节所述的具体挑战之间的相互关系，以丰富讨论的内容。同样，委员会成员也可以提供具体的实例，

⁷ 见国际劳工组织(2009 年)，2009 年 6 月 19 日第九十八届国际劳工大会通过的“危机后复苏：全球就业契约”(国际标准书号 978-92-2-120671-2)；《2010 年世界经济形势和前景：全球展望》，预发本，见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp；20 国集团发表的下列声明：2008 年 11 月 15 日在哥伦比亚特区华盛顿召开的金融市场和世界经济问题首脑会议发表的宣言；2009 年 4 月 2 日在伦敦峰会上通过的《全球复苏与改革计划》；2009 年 9 月 24 日至 25 日在匹兹堡峰会上发表的《领导人声明》。

⁸ 《世界经济形势和前景：2009 年年中增订本》，见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp。

说明他们所熟知的为应对这些挑战信心坚定的国家采取了哪些行动或计划采取哪些行动，从而为国际性规划提供素材。

领导力

19. 这场危机显然是由监管失灵造成的。各国政府必须采取步骤，加强对金融业，包括银行和非银行金融机构的审慎监管。这将在人力资源和满足信息需要的能力提出巨大的要求。

20. 遏止这场危机并为复苏创造条件要求政府部门采取行动。政府首脑和部长需要向公众传递下列信息：

(a) 对本国危机情况的准确诊断；

(b) 全面解释将采取的公共政策和干预措施组合及其预计结果；

(c) 及时提供可靠的信息，说明政策部署情况和重要的社会经济和金融指标的变化情况，在具体操作过程中应注意让人们在更知情的情况下对危机的时间长度和影响程度形成更为现实的预期；

(d) 提出建议，说明私营部门、有组织的民间社会和家庭为渡过危机可采取哪些类型的行动，并解释公共政策将如何减弱危机对民众和社会最弱势群体的消极影响。

21. 在此过程中，政府首脑和部长需要切实让最大数量的利益相关者相信，政府正在妥善地应对并控制危机。这对于保持信任和取得对公共政策的支持至关重要。尤其是，在有关政策被认为费用高昂而且有失公平，但对于经济复苏和可持续发展的恢复又必不可少的情况下，这就更为困难。公职人员在这一方面的成败可能关系到选民和广大民众是否会保持或提高(降低)对他们的政绩的认可程度。这反过来又可能影响公共政策的决策，并随着时间的推移附带影响这些政策的维持能力和内在效力。

22. 政府领导人亦可以通过提供足够的政策信息宣传这场危机不会深入持久，以降低衰退所造成的经济和社会成本。为此，呼吁领导人提供信息，鼓励企业和家庭采取合理的行为，而不采取无谓的过激行动，譬如减少支出、解雇工人、进行外汇投机等，因为这些行动反过来会深化和延长危机。

23. 此外，处在不同地理区域的家庭、企业和社区所受的影响必然不一样，受影响的方式和程度各不相同。简言之，虽然大多数利益相关者都会在危机中遭受损失，但是受损的程度相对而言有多有少。因此，在政治均衡受到影响的情况下，各种行为者往往会以不同的方式影响公共政策，使其朝着最有利于特定个人或群体利益的方向发展。普遍而言，在这些情况下对公共政策的争议更大，政府领导人在如何选择、谈判和实行似乎矫枉过正的政策方面的任务既微妙又必不可少。

24. 因此，在这种情况下，公共部门领导人难以高瞻远瞩，满足广大民众的利益。党派、阶级或团体利益或者意识形态可能会支配公共政策的制定和执行。利害关系涉及的内容包括：(1) 激进的立场，要求完全改变国家的经济战略或发展模式，向不同但尚未完全确定的替代性政策转变(例如包括对贸易政策、公共部门职责、社会政策等同时作出重大改变)；(2) 中庸立场，谋求实行更好的政府干预措施(加强监管，早期警示系统，提高透明度等)；(3) 基本被动的立场，希望通过外因推动复苏(新的经济秩序，加强国际发展援助，较为发达的经济体通过增长重振经济需求等)。

25. 在这方面，公共行政专家委员会成员不妨讨论下列议题：

- 在这些情况下哪类公共和私营部门的领导力最为适合
- 如何重新界定和商定公共行政的作用，以使公共部门预见并预防此类危机
- 在危机面前如何提升领导力
- 在这种情况下公共行政机构如何帮助担任领导岗位者以最佳状态履行自己的职责

提升公共治理，迅速作出协调性政策反应

26. 为克服危机，各国须采取多管齐下的公共政策，但要根据本国的自然特征和情况因地制宜。一般来讲，在危机情况下所实行的一揽子公共政策包括：

(a) 财政措施，例如一揽子刺激方案——增加公共支出或降低税收，其对象是企业 and 家庭，目的是减缓对商品和服务的短期低迷需求，缓解宏观经济收缩程度；

(b) 货币和汇率政策，以降低国内利率和国际利率，同时努力维持一定的货币兑换率，使本国国际交易商品的价格更具竞争力；

(c) 社会保障措施和安全网，以解决民众，尤其是穷人容易受到危害的问题。例如：对失业者的帮扶措施(如失业保险，就业信息和再培训支持)；向脆弱人群提供基本商品和服务的公共方案；防止辍学和妇幼健康恶化的办法。

27. 为防止在本国发生类似的危机或者保护本国经济免受外来危机的影响，各国政府需加强对金融业，包括银行和非银行以及资本流动的监管措施。

28. 由于危机情况复杂，再加上应对危机所需的公共政策多种多样，因此，保证政策的协调性十分重要。刺激办法和金融业监管措施一般出自以财政部为中心的部门。维持就业和以体面工作为主线的改善工作条件的政策，以及减轻贫困和加强社会保障的政策一般出自劳动和社会发展领域的部门和共同体。对战略性产业

和中小型企业的扶助来源于经济和贸易部制定的政策。这些不同的公共行政部门往往有不同的议程和政策途径。因此，公共部门的领导人必须通过在一大批各自不同的公共、私人和社会利益相关者之间进行有效的沟通、监督和建立共识，保证政策的协调性。

29. 此外，为提高这些各种各样的公共政策和特定的干预措施的成效和效率，各部和其他公共部门实体必须进行横向协调。例如，如果每个行政部门都单独向民众推行各自的方案，则民众就不很容易充分获得预期的利益，就不如采取更加协调一致的做法。此外，在许多情况下，需要根据各国权力下放的情况，进行纵向的协调。的确，国家级政府通常更易于获得公共资金，而地方政府一般来讲更了解如何具体地分配公共资金才能给当地经济和民众带来最佳的效果。因此，各级政府进行协作可以集各家之所长，为民众服务。但这也带来了若干挑战：

(a) 问责可能受到损害，因为公共资源总体分配成效在很大程度上会受到大批地方政府使用公共资源的效率和诚实度的影响。在非同寻常的情况下，例如危机和一揽子复苏政策的情况下，机构监督能力可能会力不从心；

(b) 对优先事项和有效规则的协调一致可能受到影响，原因是协调工作不是一项机械活动，而是受到信息共享、沟通和完全确定的优先事项等众多因素的影响。但是，互相竞争的政治议程，例如由于党派界限而导致的不同的政治议程，有时候会妨害有效的纵向协调和协作；

(c) 作为国家级和地方级公共行政部门，可能不具备充足的应对大量问题以及分配或支出数量非同寻常的公共资源的能力，发生行政拖延现象，影响刺激复苏所需的公共部门总需求的成效。

30. 因此，每个国家公共部门整体的有效治理能力，对于充分执行本国的政策组合，以便在影响最小和时间最短的情况下克服危机而言至关重要。

31. 此外，为了达到监管目的，保证复苏计划的有效性，还十分需要开展国际政策协调。因此，必须加强全球公共治理和国际政策协调，而且世界各国政府都面临着成功参与设计新的国际规则和制度的挑战。在联合国内部的国际对话（例如大会应对危机的会议⁹）、在2008年和2009年举行的几次20国集团首脑会议以及定于2010年和2011年举行的其他会议，对于协调国际政策的制定和执行而言至关重要。

32. 在这方面，公共行政专家委员会成员不妨讨论如下问题：

- 将哪些类型的公共政策最适合应对金融危机所带来的挑战？

⁹ 见联合国大会主席专家委员会关于国际货币和金融体系改革的报告 (www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/preliminaryReport210509.pdf) 和《2010年世界经济形势和前景：全球展望》，预发本，见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp。

- 公共部门的哪些收入和支出调整不仅要做短期考虑，而且还要使之成为促进中期和长期发展的更佳手段？
- 公共行政部门在设计并实施必要的政策措施时面临哪些限制？又应如何应对这些限制？
- 由于能力有限，公共行政部门应当如何处理任务的优先次序？

透明度

33. 必须向公众介绍如何精准地执行政策组合来克服危机、如何分配刺激复苏的公共预算等具体办法，这不仅仅是为了维持可信度，也是为了维持公众对一揽子政策的支持和维护公共当局的声誉。

34. 特别是，由于金融危机导致大多数人的收入水平显著下降，大多数国家的人们普遍关注通过经济刺激计划或其他类似措施调拨的公共资金(即用于救援陷入困境的金融中介机构或面临重大财政失衡状况的战略产业的公共干预措施)是否公正和有效。公众之所以要求公平，是因为由此产生的利益不仅仅是或主要是使那些与政府有特殊关系的企业、个人或团体受益，而且也要使所有人，尤其是那些最需要帮助的人们从中受益。在这方面缺乏透明度可能会导致：(a) 破坏对个别公共当局及政府和国家机构总体的信任和政治支持，从而危及到公共干预措施的有效性，并可能带来政治不稳定的危险；(b) 引发大幅度的财富再分配，其方式不仅不公平，而且可能在某些情况下还是非法的；它会助长寻租行为，不利于公平竞争，并且会为总体的效率、创新和竞争力提供错误的激励；(c) 延续不合时宜的做法和政治机构，包括拉拢收买、腐败和任由特定的行业或集团绑架公共政策，从而延迟国家机构的现代化，从长远来看会阻碍整体的经济、社会和政治发展。

35. 在这方面，公共行政专家委员会成员可考虑讨论类似下面的问题：

- 在发达国家和发展中国家改革公共部门的章程和行为守则的最佳方式是什么？
- 如何才能通过电子政务有效改善政府绩效、提高效率和效力、增强公共行政透明度和问责制？
- 各国政府应如何利用信息和通信技术工具来提高中央和地方各级政府支出的透明度和效率，特别是在涉及到当前危机下的一揽子经济刺激计划的时候？

提供公共服务

36. 由于危机减少了公共事业或实体的收入和业务预算，所有国家都在集中精力保证公共服务的供给。当前不仅需要防止削减公共服务，而且还要使公共服务的

增长速度与人口和经济趋势保持同步。另外值得关注的是，如果为了创造额外的公共收入而提高各种公共服务的价格或费率，在某些情况下，人们(特别是弱势群体)可能越来越难负担得起公共服务。此外，由于经济衰退的影响造成收入下降，由于价格或费率可能上涨，消费者拖欠公共服务收费的现象有可能会更加频繁。

37. 所有这些都可能导致千年发展目标的实现遭遇挫折，特别是在有效获取培训服务、企业家和中小型企业扶助措施、教育和保健服务、促进可持续发展的公共服务等方面。

38. 因此，至关重要的是必须采用适当的策略应对这些挑战，包括：提升公共部门的效率并降低成本加强用于贫困人群的补贴的针对性，包括采用适当的计划将某些公共服务重点提供给最需要的人群——虽然这难免会遇到的困难；加大公民的参与性、使其能够以更高的效率获得公共服务的各种方式。

39. 电子政务方法可以令上述战略的实施极大受益。特别是，互联网和移动通信技术能够为发达国家和发展中国家提供公共服务提供支持，特别是在偏远或人烟稀少的地区。¹⁰ 为了实现这一目标，必须增加信息和通信技术基础设施、通连性和网上服务的供应，这就要求加强监管，以吸引私人投资和促进有效的公私伙伴关系。但是与此同时也必须通过竞争和加强监管来削减信息和通信技术服务成本和费率，从而鼓励需求的增长。然而，为了从这些可能性中获益，还有必要开发内容、提高公共部门官员的技能和提高人口的电子识字率。

40. 在这方面，公共行政专家委员会成员可能认为审议下列问题较为妥当：

- 公共行政部门如何才能在危机造成的状况下确保提供和扩大公共服务，又应如何为此目的而让公民参与进来？
- 多层次治理和权力下放如何才能有助于在地方一级更好地提供公共服务？
- 根据目标情况在发展水平各不相同的国家通过信息和通信技术来加大提供公共服务有多大的现实性？在这方面的关键干预措施是什么？

对弱势群体的社会和财政保障

41. 各个社会群体受危机影响的程度各不相同。除了危机对收入造成的差别影响之外，在大多数国家，不同群体的脆弱性(亦即暴露于不同风险的程度)也有重大的差别。例如，不同的工人群体所面临的失业风险也各不相同(在性别、技能、教育程度、年龄、国籍、种族等方面)；来自不同家庭类型(单亲家庭、扩展型家庭等)的儿童陷入贫困和营养不良状态的风险以及辍学或丧失医疗服务的机会也

¹⁰ 《联合国 2010 年电子政务调查：在金融与经济危机时期利用电子政务》(待发布)。

各不相同；城市或农村地区的居民经受某些公共服务停止运行事件的风险也各不相同，凡此种种。

42. 因此，在许多国家生活着的大量弱势群体除了面临真真切切缺乏各种商品和服务的根本性问题之外，还面临着日后生活条件和发展机会的不确定性。因此，为了保证公平，公共行政部门必须创新社会保障计划，甚至要实行全民社会保障。一些国家选择以零敲碎打的方式来提供失业、医疗、自然灾害和其他风险的保障，这样就往往会针对不同的群体采用不同的工具和融资机制。但是，决策者们越来越多地意识到，全系统的统筹改革具有自身的优势，可以保证实现普遍、一贯和整体的社会保障。全系统改革对于有效资助综合和公平的制度、选择强化的税收制度(而不是基于客户的收费安排)而言，看来也是很有前途的。此外，公共行政部门可能会发现，全系统改革会方便其进一步采用信息和通信技术应用程序，并使公民们参与到此类保护机制的设计和实施中去，以便扩大可行和有效的解决方案的范围。

43. 在这方面，公共行政专家委员会成员不妨讨论以下问题：

- 实施以公民为中心的政策和创新的社会保障办法需要做到什么？
- 如何才能加强社会保障制度，以保障低收入群体的营养、健康和教育水平？
- 社会保障受到了公共部门治理不足的何种影响？政府间的协调能在这方面作出何种贡献？
- 对于希望推进社会保障的国家而言，在重点化或普遍性方法方面的最佳方案是什么？在这方面应该作出怎样的考虑，才能不仅保证政策的公平和效率，而且能够提高公共行政部门提供社会保障的效能？

金融部门监管

44. 不容忽视的是，导致目前危机的根源，恰恰在于对某些类型的金融中介机构的监管及相关监管机构存在着严重的缺陷，在一些发达市场经济国家尤为如此。虽然就算没有这方面的变革也可能战胜当前的危机，但是各国政府为避免未来类似的危机而加强监管法规和监管机构不仅是必要的，而且在道义上和政治上也是迫切的。

45. 由于金融市场和金融机构是全球化的核心要素，为实现这一目标，开展国际合作非常必要。由联合国和 20 国集团推动的国际对话，对于让各国明确改进金融监管的办法、强化金融监管机构和国际金融机构的任务而言，具有十分重要的意义。

46. 在许多国家，加强监管机构可能意味着在能力建设方面面临着更多的挑战，特别是提高公职人员以及金融法规和国际谈判主管机构的资质方面。

47. 在这方面，公共行政专家委员会成员不妨讨论下列问题：

- 发展中国家在采用更严格的金融部门法规方面面临着怎样的能力建设挑战？国际合作如何才能在这方面发挥帮助作用？
- 引发这场危机的监管失败带来了哪些教训？
- 如何才能通过加强监测和预警系统防止发生未来危机的风险？
- 怎样才能通过改革监管更好地满足公众利益？如何才能避免“监管俘虏”的挑战？在这方面需要考虑哪些公民参与形式和透明度措施？

四. 公共管理在危机后面临的机会

48. 在给予足够重视的情况下，危机可以成为一种强大和有效的促成积极变化的刺激因素。公共行政部门应当把危机带来的每一次挑战变成一次增进福祉的改革机会。本节讨论的就是这些机会和议题的一部分。

建立更好和更有效的公共管理的机会

49. 目前的政治状况可能更有利于推行通常会遭到主张纯私营部门管理办法的倡导者们反对的公共行政部门改革。目前的危机为公共行政部门重新评估和重新确立自身的地位提供了一个机会，即：公共行政部门是通过适当的社会保障和公平提供公共服务来为保障所有部门(包括经济和金融部门)的法律与秩序以及稳定、和平与安全、为大多数人提供体面的生活水平。

提高公共服务部门的吸引力和公共行政有效性的机会

50. 经济危机是否会突出公共行政的重要性，增强其作为一种职业的吸引力？是否能将最优秀的人才吸引到公共服务部门来工作？这是大学各系、管理发展研究所和公共部门人力资源机构(如负责公共行政的各个部委和公务员制度委员会)审查征聘程序、向人民突出强调公共服务部门的作用的机会。如果公共行政部门要想成为促进发展的更有效机构，就必须吸引最好的人才进入公共服务部门。

注重当前需求并特别注重未来需求的机会

51. 现在的重点必须放在建设公共行政部门预见、防止或至少管理经济、金融和其他危机的能力之上。此外，还必须重点让今天的公务员做好有能力管理明天的准备。另外，还必须通过加强数据收集和统计系统增强公共行政能力，这在许多情况下是与监测系统联系在一起的。同时还要增强公务员充分评估有关可能出现

的危机的预警、及时作出决策并采取行动的能力。公共行政部门所关注的需求绝不能仅仅限于今天，而是必须特别关注在今后许多年间预防任何危机的需要。

创建新的公共行政机构和创造新工作方式的机会

52. 危机对于公共行政的影响之一是导致新的机构创立。例如，美国成立了“复兴法案透明化与责任委员会”。¹¹ 这一新机构并不采用传统的公共行政官僚手段直接展开工作，而是基于“三个臭皮匠胜过一个诸葛亮”的概念建立了一个更广泛的解决问题的群体，并在网上组织了为期一周的“关于信息和通信技术解决方案的复兴对话”，让政府能够聆听到由信息和通信技术界的供应商、客户和思想领袖构成的更大、更多样化的群体所发出的声音。¹² 巴拉克·奥巴马总统在接受对他的总统候选人提名时所作的演讲中表示，二十一世纪的挑战是不能用二十世纪的官僚制度来解决的，本届美国联邦政府就是按照这一理念行动的。

53. 公共行政专家委员会成员可能有兴趣讨论下列问题：

- 尽管我们必须不断实现公共行政部门的现代化，当前的危机如何才能有助于加速变革？
- 在哪些方面必须实现公共行政的创新？
- 为此目的，危机所带来的哪些机会最有吸引力？

增强采购系统

54. 为了减少公共部门的投资和运营成本，从而腾出公共资源用于为人民争取更大社会和经济效益的其他用途，各国政府往往需要以更具竞争力和更低的价格采购各种投入，部分或全部外包专门公共服务的生产过程，或者结成某种形式的公私伙伴关系来建设公共基础设施和提供公共服务。但是，在某些情况下，公共行政官员内部的腐败现象以及从过时的采购或公共订约规则中获益的行业或公司催生的“监管俘虏”现象，往往会为改革设置障碍。

55. 虽然大部份人通常并不关心这些问题，但由目前的危机引发的对公共预算的严格限制确实创造出了更有利的条件，使各国政府可以加大本国公民的参与度，争取他们支持公共部门采购的监管改革。

56. 公共行政专家委员会成员不妨讨论以下问题：

- 各国政府在实现本国公共部门采购法规的现代化方面是怎样做的？

¹¹ 该委员会是巴拉克·奥巴马总统就职后根据 2009 年《美国经济恢复和再投资法》发起的。该委员会由一名主席和 10 位监察主任组成，负责监督所有根据该法调拨的资金，以确保资金使用的方式符合经济复苏和创造就业机会的目标，并在同时以透明的方式向公众介绍这一进程展开的情况。

¹² 参见 www.napawash.org/recoverydialogue/overview.pdf。

- 在公民参与监测公共部门采购方面，都有什么最佳做法？
- 各国政府可以怎样利用信息和通信技术工具来增进政府采购的透明度和效率？

更高效的公共行政制度，特别是财政管理制度

57. 另一个情况则是，各国在变革内部结构和程序、采用效率更高的新结构和程序时，有时会面临形形色色的限制。例如，某些官僚部门会反对和抵制通过培训来学习新技能、采用更佳的管理技术，因为他们担心行政现代化的结果会导致公共部门裁员。

58. 在危机造成的状况下，各国政府可以从更广泛的民众群体获得支持，以推进公共行政特定领域的现代化，从而实现以下目的：

- (a) 降低公共服务的供给成本，从而使更多的公民有能力负担得起；
- (b) 重组效率低下的国有企业和引进新技术，以提高公共部门的生产力和推动绿色增长；
- (c) 加强公共部门的治理，特别是要建立起更加统筹协调的公共部门。

59. 实现这些目标的具体措施多种多样。但有一些行动看来为许多国家提供了非常大的机会。在这方面，一种突出的可能做法是改进电子政务系统。信息和通信技术的引入可以使公民更多地直接参与进来，通过信息和通信技术(包括社交媒体工具)来进行政策设计、监测和实施。它还可以在多方面使大批公民群体和私营部门从中受益：

- (a) 加快行政程序，以减少个人或企业得到公共部门专门服务的等待时间，从而减少他们的实际成本和机会成本；
- (b) 扩大某些政府或公共部门服务的覆盖面，为较为偏远或人烟稀少的地区公民获得此类服务提供便利，并减少用户的运输费用和其他有关费用，使他们更能负担得起这些服务；
- (c) 通过减少某些类型的人为错误，便利信息存储和检索，提高透明度，减少腐败可能性，提高公共部门的绩效质量。

60. 秘书处定期开展的电子政务调查表明，作为一项为减缓和应对危机的政策提供支持的手段，电子政务工具已经得到了前所未有的应用，如提供透明的危机应对措施，为公民和企业提供有关信息和支持，以及鼓励公民们就经济衰退问题的替代解决方案提出反馈意见等。总体而言，电子政务是专为提高速度和管理复杂性而设的，这些特性使之完全适合财务监测和调控用途。此外，有越来越多的证据表明，透明度条款以及利用电子政务工具对其提供支持是一项有益的政策，在

采用这项政策初期所需的初始投资很快就会被节约增多和公众信任增强等收益抵消。¹⁰

61. 在这方面，公共行政专家委员会成员可考虑讨论以下问题：

- 秘书处可以为增进电子政务的应用提供何种支持，特别是在发展中国家？
- 如何通过独立的监督机构来提高公共管理的效率？
- 各国政府如何才能更好地监督全球金融交易，以避免未来危机重演？

将公共开支和投资重新转向长期发展重点

62. 在当前的危机状况下，大多数国家都加大了公共支出和公共投资，以增强总需求、缓解衰退程度和加快复苏步伐。因此，一些经济分析家将这种现象称作凯恩斯(或需求方)宏观经济政策的回归，与供应方经济政策相对应。然而，这些术语给人以这样的错觉：即这两种方法之间存在着根本对立，尽管两者事实上是完全可以相互兼容的。这一点不仅在概念上如此，而且已为一些国家的经验和财政政策的实践所证明。

63. 事实上，确有一些国家选择采用公共投资方案来增加人力、物质和环境资本，将其作为经济刺激一揽子方案的一部分。因此，这些国家一方面在中短期将额外收入注入本国经济，另一方面也在同时为更有竞争力、更可持续、更具普惠性和更为公平的长期增长打下更扎实的基础。此类投资项目旨在：

(a) 建设更多更好的基础设施用于生产能源，其生产方式能够减少碳排放，并有助于减缓全球气候变化，实现更加可持续的发展；

(b) 建设基础设施，在诸如用水、卫生和住房等领域为边缘化人群或生活在农村或城市地区的贫困人口服务，减少这些群体的贫困现象，并在一定程度上改善他们较低的生活条件；

(c) 扩大教育和保健服务及就业培训，从而为满足穷人和弱势群体当前的需要提供帮助，同时增加他们的人力资本，并为更具普惠性和更为公平的发展创造更为有利的条件；

(d) 为技术研究和开发或技术和管理的现代化提供资金(特别是针对中小型企业)，以提高它们的竞争力，加强经济中的这一大型生产力根据地，因为它创造的职位份额最大，包括雇用了大批女性就业。

64. 值得一提的是，公共行政部门这种高明的开支方法不仅有利于经济复苏和减少危机的社会成本，而且也有助于在全球一级实现国际商定的重点发展目标，包括千年发展目标。

65. 这场危机所造成的状况可能为推动国际发展融资体系实现更好的架构提供新的机会，并加强按照蒙特雷共识建立的伙伴关系。在这种情况下，也有可能加速捐助国和受援国内部的国际援助机构现代化进程，以在一方面满足达成国际商定的援助目标和增进援助分配的公平性这两个互补的要求，在另一方面提高援助资助项目的透明度、问责制和援助效率。

66. 在这方面，公共行政专家委员会成员不妨审议下列问题：

- 有哪些经济刺激一揽子方案的典范有助于推动实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标？
- 两性平等分析可以怎样改善政府支出？
- 在经济刺激计划逐步退出之后，如何才能维持类似的公共支出以更快地迈向可持续的、具有普惠性和公平的增长？
- 在要求推出经济刺激计划之前，为什么这些支出没有得到同等程度的重视？

重组或重新安排公共债务和优先保持就业水平，特别是在贫穷国家

67. 对于许多国家来说，还本付息是一个沉重的包袱。本金和利息的支付可能会占用公共部门的大量收入和支出，从而在极大程度上限制经济刺激方案构成部分所需的公共支出。正因为如此，各国际论坛提出了多个建议，允许最不发达国家暂缓偿还债务。与此同时，国际劳工组织也在该组织的框架内制订了维持就业和增加体面工作的全球协议。⁴ 这对于抵制各国压力、拒绝采用保护主义的国际贸易体系的其他国际努力，特别是 20 国集团的努力构成了补充（一些国家认为保护主义做法对于保持本国的就业率有利），因为保护主义将进一步破坏国际贸易流动，带来全球需求进一步下降的反效果，进而对全球就业造成危害。

68. 在这方面，公共行政专家委员会成员不妨讨论以下问题：

- 这些国际努力是否足够有效？
- 为了在国内实现更强有力的领导，各国政府需要采取何种措施，以保持就业水平和创造体面的工作？
- 债务重新安排和公共部门改革应当在不同国家的议事日程上占据怎样的相对份量，才能实现经济复苏和长期增长的目标？

五. 最后的考虑

69. 尽管有若干指标表明危机的最糟糕阶段在部分发达经济体可能已接近尾声，经济将逐步复苏（这种预测仍有很大的不确定性），但是值得指出的是，这种趋势仅仅是暂露头角而已，而且也仅限于少数国家。发展中国家仍将在更长的时期内

经受危机的影响。这是意料之中的，因为：全球经济所经历的经济下降幅度很大，较大的经济体逐步取消经济刺激方案，而且主要经济体的复苏缓慢(由于闲置的生产能力和仍然疲软的预期)。¹³ 因此，所有国家都必须进一步探讨改造和转变公共行政部门的办法，争取使其成为有利于经济复苏和长期发展的更有效因素。

70. 这场危机的迅速蔓延所表明，世界各国的经济互连已达到了相当高的水平，这进一步强化了全球化的趋势。因此，必须继续开展国际对话，以期实现更佳的政策协调来促进经济复苏，加强早期预警系统以预防未来可能发生的危机，并协助各国(主要是发展中国家)在国际金融机构开展急需的改革的同时加强本国的公共财政监管。

71. 在这方面，公共行政专家委员会在未来几年中将就本说明所涉的类似问题继续为经济及社会理事会和全球政策对话提供相关投入。

¹³ 约瑟夫·施蒂格利茨(2009 年)，《当前的经济危机与对经济理论的教训》，《东方经济杂志》，第 35 期和《改善全球经济协调的必要性》，世界银行研究所，《发展外展》，2009 年 12 月；《世界经济形势和前景：2009 年年中增订本》，见 www.un.org/esa/policy/wesp；林毅夫，《应对全球经济危机的政策》，世界银行研究所，《发展外展》，2009 年 12 月。

参考书目

20 国集团(2008 年), 2008 年 11 月 15 日举行的金融市场和世界经济问题华盛顿首脑会议《发表后宣言》。

20 国集团(2009 年), 2009 年 4 月 2 日举行的伦敦首脑会议通过的《全球复苏和改革计划》。

20 国集团(2009 年),《领导人声明》,匹兹堡首脑会议,2009 年 9 月 24 日-25 日。

国际劳工组织(2009 年), 国际劳工大会 2009 年 6 月第九十八次会议通过的《危机后复苏: 全球就业契约》。

林毅夫(2009 年),《应对全球经济危机的政策》,世界银行研究所《发展外展》,2009 年 12 月。

Ravallion, Martin(2009 年),《危机和世界最贫困人口》,世界银行研究所,《发展外展》,2009 年 12 月。

约瑟夫·施蒂格利茨(2009 年),“当前的经济危机与对经济理论的教训”。《东方经济杂志》,第 35 期。

约瑟夫·施蒂格利茨(2009 年),《改善全球经济协调的必要性》,世界银行学院研究所,《发展外展》,2009 年 12 月。

联合国(2009 年),《联合国大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会的报告》,2009 年 9 月。

联合国(2009 年),《2009 年世界经济形势和前景》,(联合国出版物,出售品编号 E.69.II.C.2)

联合国(2009 年),《联合国秘书长关于世界金融和经济危机及其对发展的影响的报告》,(A/CONF.214/4)。

联合国(2009 年),《世界经济形势和前景: 2009 年年中增订本》,(见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp)。

联合国(2009 年),《2010 年世界经济形势和前景: 全球展望》,预发行本,(见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp)。

联合国(2009 年),《世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议的成果》(大会第 63/303 号决议,附件)。

Vos, Robert 和 Sánchez, Marco(2009 年),《全球危机对于拉丁美洲实现千年发展目标的影响》,经济和社会事务第 74 号工作文件(ST/ESA/2009/DWP/74)。