



经济及社会理事会

Distr.: General
10 May 2002
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第一届会议

2002年7月22日至26日，纽约

临时议程* 项目4

公共部门的基本数据

公共部门的基本数据

秘书处的报告

摘要

为落实前联合国公共行政和财政方案专家组第十五次会议的建议，联合国秘书处公共经济学和公共行政司制订了一套公共部门指标。已用电子形式(www.unpan.org)和书面印刷形式(《世界公共部门报告:全球化与国家》)提供了这些指标。这项工作引人注目，因为它是世界上现有的唯一表明公共部门的规模和主要职能的指标来源。鉴于人们对政府的活动和政府的责任越来越感兴趣，至少要提供更全面表明政府收入和支出情况、包括税收支用的数据，来改进和增加现有的指标。还有理由要改变目前工作的性质，考虑更广泛地收集有关政府和关于政府条例和行为的的影响的数据，并定期提出这些数据，作为全球公共部门的显示器。建议通过分析政府对过渡到知识化社会这一挑战作出应对的质量，来考虑增加指标。因此，建议增加以下五个领域的指标：保留公共领域；知识的获取；建立在网上的工作和生活平台；创业发展；地方与全球之间的联系。报告建议采用增列的指标，在此基础上把现有的公共部门基本数据发展成一个全球公共部门显示器。

* E/C.16/2002/1。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 联合国有关公共部门的基本数据和有关公共部门的其他数据来源	5-13	3
三. 扩大联合国有关公共部门的数据库的机会	14-34	4
A. 现有概念的框架	14-21	4
B. 处理政府规章和政府行为产生的影响	22-34	5
1. 维持公共部门	30	6
2. 知识的获取	31	7
3. 建立在网上的工作和生活平台	32	7
4. 创业发展	33	8
5. 地方与全球的联系	34	8
四. 建议	35	8

一. 引言

1. 联合国秘书处公共经济学和公共行政司与前联合国公共行政和财政方案专家组在专家组 1998 年第十四次会议期间开始讨论收集和提供“可在国际上加以比较的”公共部门数据的问题。本报告是这一讨论的继续。自 1998 年来,公共经济学和公共行政司根据会议的建议,制订并向专家组第十五次会议提交了一个收集这类数据的框架(见 ST/SG/AC.6/2000/L.2)这一框架阐述了国家作为规范者、收税者、生产者、消费者、现金转移和津贴者的提供者以及雇主的有关职能。它建议,考虑到现有的数据,提出三类指标,即各级政府的支出;政府雇员情况;和税收支用的价值,就可以“大致表明一个国家公共部门的情况”。

2. 与此同时,虽然该框架承认国家作为规范者发挥的重要作用,但它提出要从数量上确定规范经济活动的程度极为困难,并认为虽然规范是国家的一项重要职能,但实际上无法以任何有意义的方式进行度量,所以本报告以下部分对此忽略不计(见 ST/SG/AC.6/2000/L.3,第 6 段)。

3. 因此,作为前专家组第十五次会议进行讨论和进一步拟订用于度量公共部门的指标的框架的结果,在 www.unpan.org 网址以电子形式公布的有关指标有五个尺度:

- 受雇于政府和公共部门者在人口中的百分比;
- 政府消费在国内生产总值中的百分比;
- 中央政府的支出在国内生产总值中的百分比;
- 按类别和用途分列的中央政府支出在中央政府所有支出中的百分比;
- 中央政府的税收在国内生产总值中的百分比。

《世界公共部门报告:全球化与国家》第二部分也阐述了这一概念和这些指标。

4. 在开始讨论用于度量公共部门的指标的范围时遇到的两个棘手问题仍然没有得到解决。虽然可以在

这五个类别内收集和提出一些可以进行国家间比较的数据,但是由于缺乏其他方面的数据以及缺乏其他方面的一系列数据,这项工作很难进行。此外,由于没有可供使用的国家下面一级的数据,只能表明部分情况。

二. 联合国有关公共部门的基本数据和有关公共部门的其他数据来源

5. 如上所述,通过公共经济学和公共行政司的网站 www.unpan.org 和《世界公共部门报告:全球化与国家》一书提供了联合国有关公共部门的基本数据。提出数据的同时分析了各种变化和趋势。因此,这些数据是唯一依循界定的公共部门概念和度量公共部门的尺度提出的公共部门基本数据。一组在可用于进行国家间比较的现有统计数据基础上用各种方式在各个领域“实际”度量公共部门的指标是初始衡量标准。已着手补充更新统计数据。此外,还可以用电子版本来编制国家、区域报告和具体专题报告。

6. 联合国统计司在网上提供数据库。其中一些数据库只供订户使用。数据涉及许多行业,很全面,有效地提供了很多系列数据。但是,数据库中并没有公共部门这一提法。如果在使用这些数据库时明确界定何为公共部门,可以汇集许多有用的资料。例如,在编号 14(国民帐户)和编号 15(金融统计数据)下可以找到这些资料。

7. 联合国开发计划署有一个关于善政的数据库。它的网址上有“外地情况报道”。这是一些传闻轶事,表明地方一级为推行善政采取的行动。没有统计数据。《人类发展报告》的网址上有重点监测人类发展的统计数据。数据按人类主要能力分组,例如,健康长寿;掌握知识;享有过体面生活的必要资源。同样的,没有专门的有关公共部门的数据库,但是,如果有公共部门的明确定义,可以查阅这些不同的数据库,找到许多有关资料。

8. 国际劳工组织有一个网址,上面有 20 个有关劳工市场的关键指标。在第 4 组(按部门分列的就业情况)下,可以找到公共部门就业情况的资料。

9. 世界银行有一个专门讨论施政和公共部门改革问题的公共部门类网址(GPSRnet), 里面有丰富的资料。从拟订公共部门指标的角度来说, 有关行政事务和公务员制度改革的网页最具有关联性, 因为它提供了各个国家政府部门雇员人数和薪酬的数据。但人们承认, 很少有有关公共部门雇员和薪酬情况的全面系统资料, 而且这类资料通常引起争议。

10. 世界银行的一般统计数据库并不是一组专门涉及公共部门的数据。除其他外, 它提供以下方面的统计资料: 国内金融(例如消费、支出和收入); 施政(例如, 在雇员和薪酬问题上对比参照 GPSRnet; 在国内金融问题上对比参照以上数据库); 军事开支。如果明确界定公共部门的概念, 同样也可以获得大量资料。

11. 国际货币基金组织(货币基金组织)有《世界经济展望》数据库。数据库的一部分涉及政府一般财政收支, 有按国民帐户统计的数据。尚没有一组专门用于度量公共部门的数据。

12. 最后, 经济合作与发展组织(经合组织)的公共管理和施政方案注重体制发展, 重点协助各国政府建立和加强高效力和高效率的透明行政体制。它涉及经合组织的 30 个成员国。该方案网址上提供的公共部门统计数据把重点放在公共部门薪酬和雇员上。经合组织的出版物中有公共部门的其他数据(部分数据可用电子形式提供) 涉及国民帐户、劳工统计数据 and 一般经济。

13. 以上概述证实, 除了联合国有关公共部门的数据库外, 没有其他资料来源和数据来专门表明世界各国公共部门的总体情况, 衡量其规模和重要职能。到目前为止, 联合国的数据库并没有自己的原始数据, 而从现有的来源寻找数据。它的价值在于把所有有关资料集中起来, 根据一个得到采用的概念来归纳。现在, 不管出于什么原因, 如果要回答“全世界公共部门的现状如何? 它有多大规模? 影响有多大?”的问题, 联合国的数据库是唯一可以找到答案的地方。因此, 这一数据库有它的独特性, 要继续思考和作出努力, 以便确保它有最高的质量。

三. 扩大联合国有关公共部门的数据库的机会

A. 现有概念的框架

14. 建立联合国有关公共部门的数据库所沿用的概念是一个实际可行的概念。从理论上讲, 可以用许多令人感兴趣和有用的方式来看待公共部门, 这一概念在承认这一点的同时强调指出, 只有其中的一些方式实际可行, 因为目前还没有可供获取的、可进行国家间比较的可靠数据, 以便采用更大范围的做法。秘书处关于公共部门指标的报告(ST/SG/AC. 6/2000/L. 2)指出, “根据理论”度量公共部门和“根据实际”度量公共部门的差别就在这里。

15. 目前需要进一步试用这种做法。人们在考虑度量公共部门时首先会想到三个主要问题: (a) 它有多大规模? (b) 它的费用多大? (c) 我们从它那里得到什么? 国家的作用和它对公众的责任在发生变化, 随着越来越多的人对此表示关心, 有越来越多的人提出这些问题。而且似乎有越来越多的人要求得到更加精确的答复。原先的五个指标在很大程度上回答了这些问题。有关政府雇员和政府消费的数据回答了第一个问题。税收数据回答了第二个问题。最后, 政府支出数据回答了第三个问题。即便从可行的角度, 即“根据实际”来度量公共部门, 也有可能作出较全面的答复。

16. 世界经济一体化的加强和信息革命的发生引起了一个趋势。这一趋势使人们越来越关心变化中的政府的作用和越来越希望获得有关政府运作的的数据。这不仅仅是建议监测调整地方体制和机构以便于资金和贸易流通的情况, 也是因为信息交流更加方便, 示范作用更易于扩展到世界各地。因此, 不能认为公共部门的概念只限于某些已经经历了政府发展初期阶段的国家, 即那些建立了政府机器, 提高了政府机器的效率和效力的国家。现在看来那些政府发展欠缺的国家可能要寻找途径同时完成发展的三个阶段。它们要着手建立政府机器; 进行调整以提高效率和效力; 并通过适当调整公民与政府的关系来扩大政府责任制。

17. 关于如何更全面地度量政府，以满足正在觉醒的公民的期望，可以收集和提出新的一类数据。这尤其涉及上述三个问题中的第二个问题，即“它的费用多大？”

18. 第一个关注领域是政府收入的总体情况。税收是政府收入的主要部分，但它绝不是政府的唯一收入来源。有些收入来源是半永久性的，例如政府专营企业的收入。其他来源，例如因执行私有化方案出售公共财产的收入，是时有时无的。只要还有公共资产出售，这些收入在整个政府运作中就很重要，因为它们可以缓冲不负责任的财政政策造成的影响。因此，有必要扩大联合国有关公共部门的数据库，增加以下指标：

- 整个公共收入在国内生产总值中的百分比。

19. 政府在借钱，而且不仅是中央政府借钱，而且地方政府，尤其是城市政府也借钱。只要以可持续的方式管理债务，借钱本身并不是一件坏事。此外，通过到国内和国际市场上借贷，政府本身要接受市场的审查，要对它们的财务状况评定等级。这可以表明在政府管理下的实际情况，不管它是中央还是地方政府。因此，似乎有必要扩大联合国有关公共部门的数据库，增加以下指标：

- 公共债务（总额和人均数额）
- 还本付息额与经常性收入之间的比率
- 公共债务的国际等级
- 地方债务的国内等级（国际清算银行比率）

20. 最后，为了更全面地答复“我们从它那里得到什么？”这一问题，应该考虑到政府支出的一些重要方面。其中一个方面是政府间的转帐问题以及地方支用中央政府的收入这个日益重要的现象。另一个是税收的支用。两年前，没有什麼可以表明这一现象的数据。今天，由于货币基金组织率先作出努力，几十个国家向公众提供有关税收支用的数据。因此，现在有机会强调这种政府实现财政透明的行为。因而似乎有必要扩大联合国有关公共部门的数据库，增加以下方面的指标：

- 地方一级支用的中央收入在中央收入总额中的百分比。
- 税收支用额在总税收中的百分比。

21. 可以通过记载公共部门的财政行为以及这种行为的影响来对公共部门进行分析。这种分析记载了一般公众与政府之间签订更广泛契约的情况，表明政府是一个为社会服务的代理人。它表明是如何用公众的资金和信任来满足社会现时需求的，并表明今后成长和发展的前景。如果政府的政策得当，如果没有重大代理人问题，如果官僚主义作风不盛行，这都会表现在建立公共行政机器的费用清单上和建立这些机器的结果上。它表明政府在人类能力方面的消费与支出的构成和数额。

B. 处理政府规章和政府行为产生的影响

22. 正如秘书处关于公共部门指标的报告(ST/SG/AC.6/2000/L.2)正确指出的，“[政府]享有对合法力量的垄断，这种垄断或许会受到民主传统、成文宪法或民法的限制”。此外，政府这一概念还有内在的冲突，因为政府既是政策制订者，又直接对这些政策作出决断。政府仅凭其规模和政治力量，有时仅凭其经济力量，就可以决定世界各国的施政方式。在那些政府不积极支持和实行善政，不允许司法独立和法治的国家中，是没有善政的。¹此外，政府可以通过控制并进行战略投资，让国家经济向某个方向发展。不言自明，与商业界相比，政府更善于制订政策，但不善于执行政策。这明显表现在人们对建立公共/私人伙伴关系越来越感兴趣。但是，国家进行规范的范围不应过大，使商业界承担过多的费用，因为这些费用相当于征税。因此，如果不试图表明政府规章制度和行为的某些影响，就无法回答上面有关对政府进行度量的问题，特别是第三个问题，“我们从它那里得到什么？”

23. 扩大对政府进行度量的范围和性质将使联合国现有的有关公共部门的基本数据变成一个全球公共部门情况显示器。这一显示器必须以一个可以接受的概念为依据。要为这一概念配上一套得当的指标，即

便这些指标是代用指标。一个最突出的要点是政府在社会针对建立知识化社会的挑战制订并采用高质量对策方面可以发挥的作用。

24. 如果在今天展望未来，我们会发现除其他外，地球上将会有一些社会。这些社会现在正在通过改变政策和机构，让知识成为人类生活和工作的主要决定因素。它们正向知识化社会发展。这些社会建立在知识施政的基础上，² 即它们的价值观、机构、政策和(在人类资源和技能；概念、内容和构想；交流和建立联系方面的)投资为知识成为经济增长和人类发展的主要因素创造了最佳条件。它们象早期成功的工业化社会欣然接受蒸汽机、电力、生产流水线、股票市场、科学家、工程师和银行投资家那样，欣然接受无线连通和知识化工人。

25. 拥有新能力和新作用的人是这一转变的中心。在信息和通信技术的协助下，他们的智慧正成为增长、发展和创造财富的主要动力。这使他们成为主要的生产要素。与有形资本或金融资本不同，这种新的主要生产要素将能够根据自己考虑和优势迁移别处。随着争夺教育程度最高和技术最熟练的人的竞争愈演愈烈，国家和公司很可能会接受他们开出的价码。它们将试图按照它们最需要的人制订的标准，使自己变得“适于居住”。³

26. 接受了适当价值观、特别是人类团结一致价值观的知识化社会似乎有可能实现新的人类解放，有新的机会来提高人的能力，确保在人类发展方面取得更快、更广泛和更可持续的进展。联合国决定成立联合国信息和通信技术工作队就是基于这一信念。《联合国千年宣言》呼吁实现建立在善政、人权与自由和参与性民主制度基础上的发展，也是基于这一信念。

27. 象成功的工业化社会一样，成功的知识化社会今后将在世界上发挥同样重大的示范作用。它们中有许多将源于重新设计的工业化社会。但是，并不能保证这一点。不管是什么社会，只要它的政府对新的发展挑战作出高质量的反应，就会聚集新的财富和力量。世界的贫富格局、经济和政治力量及脆弱性格局可能

因此而发生改变。但是，一定会形成族裔、文化、宗教和国家集团，这些集团已经在评价这一新的挑战并作出反应。利益集团也在对这一进程施加影响。由于许多、有时是不同的利益结成同盟，对这种变革的抵制或支持可能来自不同的方面。

28. 这种转变的起点——它是用金融资源、人的技能和普遍存在有利的机构和体制来衡定的——很重要。有无有利的国际环境以及开展合作的程度也很重要。此外，这一转变并不是完全取决于政府采取行动。商业界和民间社会可以发挥重大作用。但这一变革过程同其他任何变革过程一样。领导作用是一个必不可少的因素。不管怎么样，在这个不断变化和按定义是混乱的世界上，中央集权的、从上至下的、指挥性的施政体制可能会让位于由政府机构、商业界和公民组成的拥有共同利益的大团体组成的(临时)同盟。在有许多角色以及利益及能力(包括供资能力)分散的新情况下，要有人来起推动者、组织者或“舞台监督”的作用。政府——中央和地方政府——完全可能起到和发挥好这种作用。它们也同样可以视它们所代表的利益和力量同盟，起被动或消极的作用。它们在这方面的行为很重要。如果这很重要，那么客观上宜度量这一行为及其影响，并向公众通报有关结果。

29. 有许多可采用的方法，但建议未来的公共部门显示器把重点放在五个收集和提出数据的领域，即：(a) 公共领域状况；(b) 知识的获取；(c) 建立在网上的工作和生活平台；(d) 创业发展；(e) 地方与全球之间的联系。同早先试图提出有关公共部门的基本数据一样，“根据理论”阐述这些领域比“根据实际”阐述这些领域要容易得多。在许多情况下，根本没有数据，而不得不试用代用数据。在其他一些情况下，不得不进行描述。虽然最终可以对指标的选用进行调整，但这五个领域似乎是对有关公共部门的指标的重要补充。它们充分表明政府是如何管理它们的社会的。

1. 维持公共部门

30. 在变革时代，在公众知情达成的协商一致上确立政府的合法性所具有的一般重要性是最显而易见的。

要可持续地管理变革和变革的结果，就必需这样。从这一点来看，公共领域作为一个私人可以讨论公共事务的、用于进行相互商讨的体制框架，它的状况非常值得关心。许多因素在这里起重要作用。公共领域的讨论是否对所有人开放，是否所有人都可以参加？社会如何处理对地位不同的参与者一视同仁的问题？是否有法律和独立的司法机构来保护参加讨论的权利？是否及时以方便用户的方式向公众提供了政府运作情况的资料？谁掌管和控制公众讨论？世界各地公共领域的状况并不好。不平等仍然存在，由于福利国家实行紧缩，消除不平等的物质手段越来越少。由于政府实行限制和一些政府采用监听、防火墙和地球定位技术，人们早先对信息和通信技术将起解放作用的热情已减。而且商业界与政府的勾结也常常损害私人新闻媒体的自由。此外，公共领域的健康还经常取决于一些无形因素，如文化。即便这样，政府——通过它的规章、投资和行为——要对此负很大一部分责任。因此，阐述公共领域状况的指标明确表明政府是如何使用公众的信任和公共资金的。出于这些原因，现建议全球公共部门显示器收集和提出以下方面的数据：

- 报纸、电台和电视台的拥有权（是否国家拥有，赢利还是非赢利性的）
- 批准人权公约的状况。
- 说明政府向一般公众公布其预算的方式。

2. 知识的获取

31. 现在应根据获取知识的机会，而不是有无收入或可否利用信息和通信技术，来确定世界上的真正差距。可将有关全球化（即世界经济一体化）并没有使所有人得益的合理担心视为对生产力的差距不断扩大的合理担心。也可以将它视为对世界上现有的、可用于切实减轻许多严重社会问题的知识并没有用在最需要最有效地方的合理担心。不缩小知识差距，世界就一定会继续讨论增加国际资金转移的可行性。收入差距可能成为国际政治的主要议题。边缘化和被排斥在外等日常现实造成的许多畸变仍将存在。如此重

大的一个问题自然最好通过开展国家和国际活动来解决。但是，可以而且应该对地方体制和地方机构创造原始知识、吸收和调整知识和建立今后的知识工人队伍的情况进行有益的监测和度量。因此，建议全球公共部门显示器收集和提出以下方面的数据：

- （按性别分列的）所有三级教育的入学率。
- 用于研究和开发的公共开支在军事预算中所占百分比。
- 在国际上登记的专利数目。
- 外国直接投资在总投资额中的百分比。

3. 建立在网上的工作和生活平台

32. 虽然把因特网应用到商业和社会的历史不算长，但可以认为它已经并将越来越多地对人类的工作和生活方式产生真正的划时代的影响。它以前所未有的方式把权力赋予个人，并可以使他们变得见多识广，知识渊博。它可以使他们积极介入社会，参与政治并与他人保持联系。无线连通性的进一步加强使人们可以四处走动，用自己的“磁泡储存器”获得信息、知识以及上网。这对他们在工作地点和其他许多公共和私人场合的能力和为行为产生越来越大的影响。信息和通信技术技能、连通性和应用程序是充分发挥这一新技术潜力所需要的三个主要条件。虽然它们不完全取决于政府的活动，但它们对于开创人类发展新机会极为重要。无论总体发展程度如何，度量它们就可以知道政府进行领导并抓住今后发展和增长重点的能力如何。在这方面，围绕政府继续维持电信垄断的理由进行的辩论就是一个很好的例子。虽然这一辩论是有益的，但最终解决这一问题有一个非常客观的指标：打长途电话的费用，或接通因特网的费用。因此，建议全球公共部门显示器收集和提出以下方面的数据：

- 用于无线、宽带连通的基础设施。
- 每 100 人中有手机的人数。
- 每 100 人中有因特网主机的人数。
- 接通因特网的费用。

- 电子政务应用程序(附有连接应用程序连点的现有应用程序的清单与说明,和/或电子政务索引)

4. 创业发展

33. 创业发展涉及个人自由,有成效地利用技能和知识,和通过向公众提供更好的货物和服务提高整个生活素质。它还涉及发展的可持续性和安全性。此外,它还通过建立和维持一个中产阶级来协助加强民主。一个便于组建商业公司的社会是一个允许它的公民为满足消费者需求进行多次尝试的社会。由于没有人能够确切预测未来,一个经济建立在几家公司基础上的国家必然不能灵活地适应今后的机会和满足今后的需求。知识化社会是让人们提出更多的构想并将之付诸行动。创造条件为创业和降低创业成本提供方便必然有助于人们提出越来越多的可推行的构想。这方面有很多因素取决于政府对范围很广的许多促进商业活动的管制,从对金融市场的管制到有关破产法院的规定。创业精神最终表现在人们能够而且愿意利用自己的能力并经常利用自己的资金,来创建一个商业企业。因此,建议全球公共部门显示器收集和提出以下方面的数据:

- 设立商业公司需要多少个步骤。
- 新企业在现有企业中的百分比。

5. 地方与全球的联系

34. 最后,知识化社会处在一个不断一体化的世界中,经济是推动一体化的最强大动力。知识在知识丰富的环境下积累发展最快。在现代通信技术的协助下,全球和地方都可以有这些环境。在把一个可推行的构想变成一项商业活动时,市场的规模很重要。除其他外,地方能够吸引并保留来自全球的资金也是政府管理得当的表现。虽然全球一体化的趋势似乎是无法阻挡的,监测和确定地方与全球之间的资金流通方向和质量有利于表明地方政府制订的整个规章制度框架是否得当。因此,以下指标看起来很有用:

- 对外贸易在国内总产值中的百分比。

- 劳动力迁移净人数在人口中的百分比。

四. 建议

35. 根据上述分析,建议:

(a) 有关公共部门的数据应采用更全面的形式,除了现有的五个基本指标外,应增列以下指标:

- 国库岁入总额在国内生产总值中的百分比。
- 公共债务(总额和人均额)
- 还本付息额与经常收入之比。
- 公共债务的国际等级。
- 地方债务的国内等级(国际清算银行比率)
- 地方一级支用的中央收入在中央收入总额中的百分比。
- 税收支用额在总税收中的百分比。

(b) 有关公共部门的基本数据应变成全球公共部门显示器;

(c) 应在收集那些表明政府规章制度和行为的数据的基础上确定这一转变的概念,因为这些规章制度和行为与过渡到知识化社会有关;

(d) 由于政府的规章制度和行为与过渡到知识化社会有关,因此它们应涉及以下五个领域:(一)公共领域状况;(二)知识的获取;(三)建立在网上的工作和生活平台;(四)创业发展;(五)地方与全球之间的联系。

(e) 新的指标应包括:

- 报纸、电台和电视台的拥有权(是否为国家拥有,是赢利还是非赢利性的)
- 批准人权公约的状况。
- 说明政府向一般公众公布其预算的方式。
- 所有三级教育的入学率。
- 用于研究和开发的公共开支在军事预算中所占百分比。

- 在国际上登记的专利数目。
- 外国直接投资在总投资额中的百分比。
- 用于无线、宽带连通的基础设施。
- 每 100 人中有手机的人数。
- 每 100 人中有因特网主机的人数。
- 接通因特网的费用。
- 电子政务应用程序(附有连接应用程序连点的现有应用程序的清单与说明)
- 设立商业公司需要多少个步骤。
- 新企业在现有企业中的百分比。
- 对外贸易在国内总产值中的百分比。
- 劳动力迁移净人数在人口中的百分比。

注

¹ 在吉隆坡举行的第二次全球知识会议(2000年3月)在讨论施政——社会对自己进行管理——这一进程时商定，“善政”要有以下特征：它必须以价值观、人权与自由和法治为依据；必须由它拟订和提出的良好发展前景来统一；必须寻求社会协商一致，不造成分裂，主张和平共处与合作；必须对见多识广和知识渊博的公民的要求作出反应；必须注重完成它的目标，即维护所有利益攸关者的利益；必须是参与性和交互性的，包容不同阶层和群体，听取所有利益攸关者的意见要求并切实让他们当家作主；必须有代表性，即允许定期更换领导；必须有效力，灵活作出反应，能迅速采取行动，和发展业务

方式；在共同分担负担和分配机会和资源(包括信息和知识)方面必须公平；必须做到成本效益高；必须让公众获得有关它的运作的信息，具有透明度并负责任。最后，在地方、国家和国际一级，它都必须做到一致。

² 必须区分以下几者和阐述它们之间的关系：(a)善政(如以上尾注所述) (b)导致知识化社会的建立和运作的施政(知识施政) (c)在许多社会行使权力的过程中应用信息和通信技术(电子施政)；和(d)在政府机构的业务中采用信息和通信技术(电子政务)。虽然在主要人类活动领域中，知识的增加和信息和通信技术能力的加强可增加施政的有益特征，但“电子施政”和“电子政务”本身并不能保证提高人类发展的水平。它们有助于开展活动执行政策，但这些政策和活动的内容和预期作用决定它们是否最终达到善政的标准，即客观上协助人类发展，增加人类的机会和选择。同样的，知识施政不能自动等同于善政。它只是开拓了知识空间，成为社会生活的一个决定因素。它本身并不涉及排斥、不容忍或缺乏人类团结。只有建立在适当价值观上的所有人的类发展目标才能使知识施政接近理想的善政。

³ 目前很难预先提出这些标准。但是，可以假定，它们可包括和平；人权与自由；不歧视与容忍文化；法治和司法独立；公众可以参与政治进程；公共行政机构能作出反应，有效力和效率；有机构来确保享有低成本保健服务、终身教育、信息和通信技术、地方和国际市场及能够提供新技能培训的社会安全网；没有污染的自然环境。这些要点的重要性将决定“适于居住”的状况在何种程度上扩展到社会其他阶层和世界上其他国家和地区。