



经济及社会理事会

Distr.: General
13 May 2002
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第一次会议

7月22日至26日，纽约

临时议程* 项目3

提高实施《联合国千年宣言》的公共行政能力

公共行政和善政在实施《联合国千年宣言》方面的 关键作用：机构能力建设

秘书处的报告

摘要

有效的公共行政制度和一般的善政在实施《联合国千年宣言》所载的发展目标方面具有关键作用。改善和改革施政制度和机构，包括加强公共部门能力，对减缓贫穷、实现有利于所有人的全球化、促进公民参加各级施政工作、保护环境、促进可持续发展以及预防和管理暴力冲突都是至关重要的。尽管许多国家在建立民主体制和保护人权方面取得了进展，但世界一些区域的民主制度仍然很脆弱、其机构的力度也不足，不能保证有效的善政。鉴于上述，本报告的目标是审查优先问题和提供关于机构能力建设的战略及方案建议，特别是立法和司法机构、中央管理机构、公共部门管理和创新、地方政府和权力下放、公众参与和伙伴关系以及和平与安全的体制手段。还提到必须加强机构能力建设，以满足非洲的特殊需要。

* E/C.16/2002/1。

目录

章次	段次	页次
一. 《联合国千年宣言》作为发展的新模式	1-11	3
二. 加强体制以建设有效的民主国家	12-40	4
A. 立法机构	13-17	4
B. 司法机构	18-19	5
C. 中央管理机构	20-23	6
D. 公共部门的管理和创新	24-28	6
E. 权力下放与地方施政	29-31	7
F. 公众参与和伙伴关系	32-34	8
G. 和平与安全的体制工具	35-40	8
三. 支持机构能力建设，满足非洲的特殊需要	41-42	9
四. 建议	43	9

一. 《联合国千年宣言》作为发展的新模式

1. 《联合国千年宣言》高瞻远瞩，展望二十一世纪的世界。它憧憬一个和平、繁荣和公正的世界，这个世界重申《联合国宪章》各项宗旨和原则。它反映出各会员国决心将确保和平、安全与裁军；促进发展与消除贫穷；保护我们的共同环境；维护人权、民主和善政；保护易受伤害者和满足非洲的特殊需要。透过《宣言》，各国家元首和政府首脑强调作为领导人，他们负有集体责任应在全球和各国维护人的尊严、平等与公平原则。同时，他们认识到应特别努力保护最易受伤害的人。《宣言》强调今天面临的主要挑战之一是应确保全球化成为一股有利于全世界所有人民的积极力量。除非在全球协同努力联手制订和执行旨在将发展中国家和转型期经济国家切实纳入世界经济主流的政策和措施，恐怕该目标就会落空。《宣言》进一步强调必须加强联合国和使它致力实现所有这些优先事项的更有效工具(见大会第 55/2 号决议，第 29 段)。

2. 秘书长关于执行《宣言》的行进图的报告(A/56/326)扼要介绍了可能的行动战略，用以实现在大会千年首脑会议上提出的目标和作出的承诺。行进图查明了 53 个发展目标，包括 18 个特定指标。行进图借鉴各国政府、包括布雷顿森林机构和世界贸易组织在内的联合国整个系统、政府间组织、国际组织、区域组织和民间社会所做的工作，提出了必由之路并交流了关于有助于实现《宣言》的主要目的和目标的最佳做法的资料。透过突出问题、战略、目标和指标，行进图为会员国、公民、社区、区域及国际机构提供了行动准则。

3. 正如行进图所述，千年发展目标必须成为国家目标，要起到使国家政策和方案更加连贯一致的作用，这是很关键的(见 A/56/326，第 81 段)。善政对实现上述目标所起的关键作用在整个《宣言》及实施《宣言》的行进图内已言明或已默示。不过，就施政来说，应采纳尽可能广泛的定义，而不局限于有时被解释为

“政治”施政的狭义。事实上，施政不仅指行使政治权力，而且包括管理所有各级国家事务的经济权力和行政权力。除涉及国家外，还包罗私营部门和民间组织。因此，施政指管理经济、调动资源、保证社会正义、造就有利于个人施展本领的环境及确保和平与安全的能力。

4. 在分析施政在实施《宣言》方面的作用时，必须集中注意施政能力的基础，包括体制能力、决策能力、行政管理能力、人力资源开发及技术能力。从《宣言》和其目标可得出的主要结论之一是，国家在上述领域的能力是有效执行《宣言》的基本因素。有效的民主施政和效率高的公共行政机构可算是促进一国的国家发展议程的最重要因素。事实上，改进和改革施政制度和机构，包括加强行政部门能力，对处理下列的一些问题是至关重要的，例如减轻贫穷、实现包容所有人的全球化、保护环境、促进可持续发展，并防止和管理暴力冲突。千年报告(见 A/54/2000，第 15 段)指出我们今天面临的许多挑战，任何国家都无法独自面对。在国家一级，我们必须更好地施政。在国际一级，我们必须学会更好地共同施政。有效的国家机器对于这两项任务都至关重要，国家在这两方面的能力都需要加强。

5. 虽然施政制度和机构非常重要，除非它们的价值观协调一致，否则就无法履行其最终任务。《宣言》在价值方面有重大转移，它坚持必须在国家及国际一级促进和加强民主施政。它建议每个人，尤其是公共决策者均应参考这个进程所载的一套价值，包括自由、平等、团结、容忍、尊重大自然和共同承担责任。这些价值应奠定政府行动的基础和受到法治及独立司法机构的保护。民主使人民能够作出选择和使政府对其行动负责，因此在实现行进图提出的发展目标方面是至关重要的。

6. 尽管确认这些价值很重要，但仍需对实现《千年宣言》的目标作出政治承诺。行进图指出各国需显示出政治意愿，履行已作出的承诺并执行业已制订的战略。这将需要所有国家在所有政策领域作出艰难决

策并实行大胆改革，诸如削减能源消费、更透明和负责的施政、重新分配公共资源用于惠益最需要帮助的社会群体而不是最有影响力的社会群体的项目（见 A/56/326，第 7 及第 8 段）。某些价值、采取某些行动的政治意愿、实现某些目标的政治承诺和所取得的成果都是直接相互关联的。

7. 在《宣言》倡导新世纪的各项核心价值中，自由名列前茅。它界定自由为免于饥饿和不担心暴力、压迫或不公正对待、不致生活在一个被人类活动造成破坏的地球。它反映出国家元首和政府首脑对使我们的人民免于战祸，不受国内战争和国家间战争之害，男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况的承诺（见大会第 55/2 号决议，第 6、8、11 及 21 段）。

8. 从这个角度来看，任何民主制度所依据的自由价值都可涵盖《宣言》所提出的所有其他价值，是权益、能力也好，还是权利、自由也好。尤其是：

(a) 平等可视为不受排除（尤其是妇女）或享有和选择个人最珍视的生活的权利；

(b) 团结（尤其分摊负担）可界定为免受经济及社会的不公正；

(c) 容忍可指个人的信仰、文化或语言得到尊重的权利；

(d) 尊重大自然可指有权在清洁环境中生活，或免受环境退化之害；

(e) 共同承担责任可等同于具有积极参与缔造世界未来的能力。

9. 《宣言》还提到团结的价值，认为它是根据公平和社会正义的原则，作为公平承担有关代价和负担的方式；并指出遭受不利影响或得益最少的人有权得到得益最多者的帮助（见大会第 55/2 号决议，第 6 段）。发展文献常常提到三种团结：即人与人之间的、各地区之间的和世代之间的团结。团结的一个重要方面是确认和尊重人类的尊严和创造性。后者意味着个人重

视人类团结，据此确保每个人都有机会充分挖掘自身的创造潜力。

10. 鉴于上述和为促进实施《宣言》的目标，联合国秘书处为公共行政专家委员会编写的报告将集中探讨推动施政所需的许多要素和将建议应如何加强公共部门实施《宣言》所载发展目标的能力。不过，必须认识到，需要更多特定的施政手段，以执行《宣言》在例如保健、艾滋病毒/艾滋病、管理和预防冲突等明确部门内的目标。为符合逻辑推理，报告只局部处理这些较具体的部门领域，以便集中注意对发展中国家至关重要的能力建设需要。希望委员会在其第一次会议上将可查明部门性的分析领域，以便在后来阶段进行讨论。

11. 本报告的目的是审查优先问题和提出关于体制能力建设的战略及方案建议。在人力资源、信息技术和财务管理领域的能力建设建议已载于三个独立的文件内。读者应牢记这些互补的能力之间的联系，因为国家能力的所有方面都是息息相关的，而且对保证国家切实有效履行其职能是必不可少的。将只会在各个独立的报告内对它们进行审查，以期便于讨论。

二. 加强体制以建设有效的民主国家

12. 尽管许多国家在建立民主体制和保护人权方面已取得进展，但是，世界一些地区的民主体制仍然薄弱，其机构力度不足，不能确保善政。正如同行进图所示，促进和巩固民主的努力应始于确立公平和定期的选举、司法独立、施政透明以及有活力的民间社会；尊重所有公民的权利、允许所有人就影响其生活的决定发表意见的国家才有可能得益于公民的创造活力及造成可促进可持续发展的经济和社会环境（见 A/56/326，第 205 段）。扩大民间社会和私营部门等所有利益有关者之间的伙伴关系也是有利于发展和消灭贫穷的要素（同上，第 82 段）。

A. 立法机构

13. 执行《千年宣言》所订目标的主要先决条件之一是各国需要建立有效、透明的立法机关。有民主和法

治必有强有力的议会，足以代表和表达其选民的需求、透过有效监督制约行政部门的权力并制订协调一致的、一贯的法律。为此目的，行进图强调要确保民主就需要善政，而善政则取决于广泛参与、透明度、问责制和促进法治。第一项战略简述沿着这个方向迈进就是鼓励各国按国际人权标准拟订和实施支助多元体制、定期选举和其他民主进程的方案（见A/56/326，第218和第220段）。

14. 《2001年世界公共部门报告》指出，对诸如消灭贫穷、改善保健和教育服务、公共安全和司法行政、以及打击腐化等迫切问题，议会是达成协议和具体解决办法的主要论坛。众所周知，在多数发展中国家，议会体制能力受到严惩的限制。为了作出最好的表现，立法机构必须具有运作性、具有负责任、保持知情、保持独立和具有代表性。特别是：

(a) 议会必须具有运作性：议会必须通过有力的、具有代表性的委员会和工作队进行讨论、作出决策和进行监测；议会必须与执行部门、私营部门中的商人和民间社会代表交流信息和看法；

(b) 议会必须具有负责任：议会必须以负责任的态度同政府其他部门联系，并向大众（选民）负责；

(c) 议会必须保持知情：议会必须知情，以了解复杂问题和决定所提议的立法可能产生的影响；议会必须有能力收集经审慎研究的正确和及时的资料，以分析与安排相关文件和检索这类资料，或与来源取得联系并且为立法目的分析该数据；

(d) 议会必须保持独立：议会可以，也的确能提出立法，并且接受、修改或否决源自执行部门和其他利益有关者的提案；

(e) 议会必须具有代表性：议会听取和回应选民（普遍）的要求，同时与选民不断保持联系。

15. 加强立法、代表和监督机构包括须巩固国家和地方政府议会。后者在辩论政策、附则和法令方面可行使极大的立法权力，可监督地方行政部门的行动，以及可代表当地社区人民。此外，加强地方选民机构直

接有助于减贫、保护环境和向最脆弱者提供服务。对稳固的国家立法进程而言亦同样必需的是保持地方办公室，公民可在该处与立法人员及其工作人员会面，以提出建议、表达不满之处以及对待决定立法事项表示意见。最常听到人民意见的是地方立法会议而非全国立法会议。在邻里会议上，任何一种意见都可公开发表，并辩论各项提案。在公民和组织有机会说出其要求和看法时，他们较可能参加建国方案并赞同妥协。

16. 立法机关象所有组织一样，需要有效能的人力资源发展系统、财务管理制度和最新近的信息系统。研究能力的发展和立法提案的管理也都是运作良好立法机构的基本要件。有时，诸如多数派、少数派或联盟办公室等各党派办公室都能履行特别立法职能，例如表达关注事项和汇集关注事项。这些单位有助于提出、审议、修订和通过立法。

17. 选举机构不仅应负责选民登记和公民教育，还应负责许多进行投票和计票过程的技术部分。但是，在选举进程管理和行政工作方面体制能力不足的国家选举往往导致内乱、战争和政治动荡，从而破坏了本来希望促进的民主进程。因此，为促进和平转移权力，应加强管理选举进程的能力。

B. 司法机构

18. 《宣言》特别强调应加强司法系统及它在维持和保护法治方面的作用。许多发展中国家的司法系统都很脆弱，并面临着法律可能过时和不附合国际规范，甚或不符该国本国文化和传统的情况。应该铭记，法律和司法框架都延伸至国家制度、现代制度和成文制度以外。在许多国家，存在着规范社会内共同互动的习惯法。有时，在正式和习惯法学系统之间并无法律联系。往往是，在殖民国家武断划定国家疆界之处，同一国家境内便运行着重重叠习惯法系统。此外，殖民影响力和殖民后影响力的改变，导致了同时运行着重重正式法律系统。虽然所有国家均应厘清这不同于法律体制方面的难题，但参加区域合作的国家更是受到极大的压力，要求它们统一其法律制度。法律改革和

司法改革的最实际立场是确保传统(习惯)司法系统同现代司法行政工作之间能实现折衷和相辅相成,同时还积极设法统一国家一级的、区域一级的和国际一级的法律和条约。在全球化方面,没有一个法律体系能忽视任何其他法律体系的存在及重要性。

19. 改革司法行政对尽量减少有罪不罚是至关重要的;有罪不罚往往导致不安全、不公正、腐败及滥用公职和监测权力以及令人不愿作长期投资。此外,无法律管束和司法制度脆弱对有利的投资气氛和发展是没有助益的。在传统社会内,应特别专注于制订较符合当地司法形式的解决争端替代机制。已表示将决心致力于执行《宣言》的国家应获得支助,以使其国内法律与国际义务保持一致(参看 A/56/326, 第 20 段)。

C. 中央管理机构

20. 会员国国家政府的中央管理机构可发挥一种关键性双重作用:这些机构必须既提供指导又提供支助。中央机构通常由各部委或支助政治决策的机构组成(向内阁或部长会议提供秘书处服务)它们负责管理规划、财政、公共开支、人事和房地产。另一方面,中央机构应通过保持对政府行政的全面管理框架及协调政府每日政策的执行来发挥其指导作用。另外,《宣言》经由赋予职能部委或行动部委权力以达成具体指标的方式来为中央机构提供特别的推动力。

21. 为达成《宣言》内所订指标,中央指导职能的主要作用是对一种前景达成协商一致意见、在经确认的各部门内拟订一项长期战略以及协调在整个行政部门内执行该战略。这意味着,中央机构须与职能部委建立联系,将它们作为内部客户,协助它们在国家一级上执行《宣言》指标。这种联系要求各机构在采行新的行政和管理政策或改变现有政策之前,应先启动向职能部委征求意见的进程。此外,中央分组工作人员在与职能部委人员联系时,也须将指挥者和控制者心态转变为面向服务。中央机构在扮演这两种角色时应制订一种新的协调机制,或在现有的协调机制上建立一项监测和评价《宣言》所订各项具体目标执行情况

况的进程和系统。这些任务尽管似乎颇为直接,但在缺乏资源的国家和(或)那些历来机构都非强而有力的国家,可能都令人畏惧。应协助这些国家的中央机构建立或加强其提供指导和支助的能力。

22. 虽然其具体职能因国而异,但这些中央指导机构通常都规定员额配置规则、资金的使用、设施和材料的管理;在法院代表行政机构;以及通过长期规划和中期协调以指导日常业务。因为中央指导机构在立法机关或法院中通常都代表行政机构,所以行政部门呈现出了统一阵线,因此才能要求它对选民负责。虽然一些过分自信的公共机构不欢迎中央指导机构的指示,但是,公务员和民众却因源自中央指导机构的规则 and 规定所提供的一致性和稳定性而获得良好的照顾。中央指导机构也监测运作机构的执行情形、收集和分析可由这些机构用来交流创新办法和查明弱点的数据、以及鼓励采行改善业绩方案。在情况改变时,中央指导机构有时进行审查公共机构的结构和职务,这往往导致须重新安排或重组运作机构。偶尔会为了未雨绸缪而进行对机构的审查,以期使政府能够迎接今后的挑战。

23. 同样,中央指导机构往往审查地方行政当局和当地成员州的业务。虽然一个负责监督地方政府——诸如“内部事务、内政或地方政府”——的机构一般都对基层政府活动的日常监督,但是,如果有战略上的理由,无论是因为渎职或因为新出现的挑战,中央指导分组都可以介入“地方”事务。

D. 公共部门的管理和创新

24. 国家的职能和作用现已发生重大转变。国家责任的总体形式业已改变,现已在政策部门和国家对质量和数量上高水平技能的需求两方面作出了重要修改。整体而言,国家的作用在不同程度上产生了转变,即从控制经济转变为引导,从直接生产货品和服务转变为提供一种有利经济发展的环境以及促进对私营企业 and 个别倡议有利的框架。与此同时,传统上由政府主持的一些任务和职能现在越来越多地转移给地方一级和政府间和超国家级别。因此,公共部门在

回应一些利益有关者所施加的压力方面的作用正在改变中。公民已在要求政府行动应更有诚意和问责制；私营部门正在促请创造良好的市场环境和制定管理框架；超国家机构和全球机构则正在要求国家更加遵照全球标准行事。因此，公共部门需要修改其能力和技能，以用于应付双重的挑战——即如何有效回应公民日增的要求，同时亦满足全球经济的需求。

25. 正如同行进图所坚决指出的，千年发展目标的实现须取决于运作良好的公共部门。该行进图特别着重指出公共部门管理与全球减贫目标之间的关系。该行进图强调，关于在 2015 年年底以前应将世界收入每天不到一美元人口的比例及受饥饿之苦者的比例降低一半的战略包括：(a) 确保支持由国家主导的、以减贫为重点的经济和社会倡议；(b) 加强提供基本社会服务的能力；(c) 协助进行有关贫困评析、监测和规划的能力建设（参看 A/56/326，第 86、108、119 和 121 段）

26. 公共机构可体现出公共利益，并作为公众未来愿望的寄托之处，也是实行和达到这些愿望的工具。以考绩为根据的组织方案通过诸如考绩衡量、制订典范标准基准以及采用质量方案和奖励方案等战略，可提高效能（完成实际的工作）、效率（降低费用）和生产力（以最低费用完成实际工作）

27. 公共部门机构间能取得协调对实现《宣言》指标是必要的。国家是与伙伴和利益有关者合办活动的关键或中心。协助中央机构进行和维持有效的机构间合作和部委间合作是必要的。如要同所有部委保持联系与合作，就必须执行种种组织上的和行政上的任务。中央机构也需要健全的共同信息管理系统，无论是计算机化的或是用手操作的，以追踪执行政策和方案的全面进展情况、评价职能部委的业绩、为政治决策提供投入以及管理所使用资源的问责制。

28. 公共机构和公众本自无法知道机构运作是如何良好，除非对政府运作进行了定期、透彻和透明的评估。这类评估涉及对数据收集的预付投资、衡量工具和分析信息机制以及机构间分享信息的组织文化。虽

然制订的内部评价办法对改善业绩是有用的，但机构间评价却可防止发生可能的滥用力。为评价、培训和组织学习目的，应尽可能建立业务和业绩数据档案。

E. 权力下放与地方施政

29. 作为民主进程的一部分，现已在不同国家境内在不同程度上和以不同成果促进权力下放，亦即将中央政府的一些或所有责任转交地方管理当局和（或）地方政府。要在这方面取得成功的条件包括：有能力的国家政府推动、倡导、监测和指导政治和财政权力下放进程，以及建立资源充分的资金，以供地方政府适当运作。权力下放改革的成功也取决于一致和一贯的国家政策、进行权力下放的良好立法和管理框架，以及解决中央与地方政府之间争端的有效复核机制。并非所有国家都选择通过权力下放或施政结构和系统来处理公共事务；不过，现在已有许多国家业已促进权力下放，以作为加强民主、问责制、以人民为中心的经济发展和公民扩权增能的一种方式。

30. 把职能授权给地方政府需要地方政府具有足够的政策制订和执行的能力。地方一级能力不足对“后发展”国家来说一直是个问题。由于问责系统薄弱或者根本没有问责制，国家一级和地方一级都经常发生管理上的缺乏效能。因此，权力下放所需战略不仅可以向地方政府/实体提供充分的资源，而且要让地方公共机构对方案操作和在国家发展战略框架下应取得的结果负责。一个强大的中心，配合相关的有利环境，也是实现有意义的和有效的权力下放的根本先决条件。

31. 行进图对权力下放和城市居民作出了具体规定，但是无论对城市还是对农村，许多相同的问题都适用。例如，为了达成到 2020 年年底以前使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善的目标，要采取的行动包括 (a) 保证国际社会向城市贫民提供基本社会服务，例如安全饮水和卫生；(b) 确保制订综合的和鼓励参与的办法对城市环境进行规划与管理；以及 (c) 通过建立公私伙伴关系来确保良好的城市管理和规划（见 A/56/326，第 121 和 206 段）

F. 公众参与和伙伴关系

32. 建立机制，使公民可以表达他们的要求并成为政策决定、执行和评价各个阶段的积极伙伴，这被行进图列为高度优先事项。伙伴关系是形成鼓励参与的施政办法的非常重要的工具，但是，为使人民积极从事和参与公共领域，人民必须有一定的教育水平。人民只有能读、会写、可以理解政治讲演，能在平等基础上从事社会行动，还能提出倡议并且维持经济社会活动，才能够最好地参与。懂文字和有理解力有助于政治选举投票，阅读法律、政策和报告以及分享想法和看法的能力。

33. 民间社会的增权扩能可以鼓励人们提出各种不同意见、分担个人与组织责任、制订以学习为重点的战略和提高担任社会公仆的正式领导人的地位。有意义的参与包括（从最被动到最积极次序）：(a) 了解目前的状况和今后的方向；(b) 参加社会、政治和经济活动和(c) 主动制订面向未来的政策方案。公民通过了解、参与和主动性，可以影响他们的周围环境并促进其发展。民间社会可以通过两种机会进行参与，即通过利益集团政治和协商机构，例如政策会议、领导首脑会议和社区协商。民间社会的增权扩能进而可促进和鼓励民间组织成为一个论坛，以供个人为参与政治对话和掌握手段而进行观点与看法的交流。民间组织使观众的关注制度化，并把这些关注表达出来。在最佳施政状态下，公共机构欢迎公民提出倡议和作出反馈，并对表达的需求和意见积极作出答复。尽管热烈的公共对话很费时间，但是由此达成的共识和作出的承诺常常会使公共政策与方案具有更大的持续性，公共对话可以构成社会团结和充满活力的经济发展的一种投资。

34. 鼓励参与的施政训练是激发社会实现共同目标的一种有效方法。例如，不仅有地方政府官员与工作人员，而且还有公民一选民和中央政府代表的多组织、多层次的施政训练有助于地方施政。确认所处背景的各项关键因素，并将该背景纳入训练，也就是说，学习在地方政府、公民和各职能部门代表之间进行交流、协调和相互作用的技巧，能最有效地实现地方政府的能力建设。

G. 和平与安全的体制工具

35. 人们越来越认识到，大多数影响世界稳定和削弱发展努力的暴力冲突是施政与公共行政系统发生故障造成的结果。《千年宣言》强调，为了实现和平与安全，不仅要靠短期预防冲突，而且、并且特别是要靠长期的施政与发展努力。用“头痛医头、脚痛医脚”的办法制止暴力是需要的，但是施政机构更应该具有先决的体制能力与人力能力，预见和预防暴力冲突的可能根源。

36. 民主施政机构通过建立机制和程序，解决争端，分享看法，平衡存在竞争关系的社会利益，从而有助于巩固稳定与安全。预防冲突需要进行体制建设或者设立机构，以保证各种社会力量在一定的政策下和平共处。只有建立能对多样性和冲突进行调解和引导的强大机构，和平才能持久。在这一方面最重要的举措是建立机构和机制推进不排他的政治。游戏规则应保证任何活跃的政治力量都不被排除在管理之外，而且大家须对先验基本施政规则形成统一意见，这就需要建立有能力调解源于严重的社会和政治分裂的分歧的机构。要特别重视设立法院，法院的正当地位是所有社会行动者都认可的。

37. 目前的破坏性冲突的是否爆发在很大程度上取决于国家和地方领导和施政机构在诸如种族/宗教分歧和有选择性的边缘化或排斥性的紧张局势恶化成为暴力之前对这些局势进行控制的能力。预防冲突的目标不是预防冲突本身，而是预防因为对冲突局势处理不善而导致引发暴力、镇压、机构行政不良或结构性不公正。对冲突的有效处理不仅要预防和控制暴力、排斥和不满的消极影响，而且要让相互竞争的观点取得相互共鸣，围绕着造成不和的问题建立共识，共同解决问题，并最后把冲突群体之间的对抗转化成为使各个群体能和平、持续发展的互相宽容的关系，从而获得积极的结果。

38. 在稳定和非暴力的情况下，处理冲突的原则和观念同样是政府日常工作的一项根本因素。将冲突分析与处理技术导入内部的和对外的施政实践有助于政

府行政官员改进决策，改善各部委之间的协调，解决政府各部门之间的政策问题，以及在各级政府之间和在民间组织协同之下顺利解决政策执行的问题。改进冲突处理的技巧也可以帮助政府官员与民间社会、工会组织和私营部门以及双边捐助者和政府间部门加强交流和进行协商。一个双管齐下的办法强调应加强下列缓和冲突的机构，此类缓和冲突的机构包括监察员体制、少数民族委员会、国家和地方调解中心、人权办事处、当代的和传统的司法制度、法院外争端解决法系统以及培训所有上述机构人力资源的教育机构。此外，无论在政府各办事处内部，还是在他们与公众接触中，处理冲突的技巧和敏感性都应被广泛纳入政府各办事处的政策和方案中。

39. 在暴力后局势下，重建公共行政和施政系统是建设可持续和平的必要条件。政府机构是在暴力冲突中最先解体的机构之一，重建政府机构经常需要从一团混乱着手，又要避免象以前那样埋有冲突隐患的条件再生，这是一项主要的艰巨任务。政府不能以民间社会可以接受的方式处理利益竞争是暴力冲突发生的一方面原因。因此，重建政府系统必须建立结构、机构和体现势力平衡，以保证能有效地处理冲突，使得相互竞争的社会团体不会因不满而再次诉诸武力。

40. 在暴力冲突余殃期间，重建安全和法制，提供基本服务，进行有效协调，训练人力资源，制定和执行公平发展策略，并使民间社会和私营部门增权扩能都是政府最艰巨的任务的一部分。然而，首要的挑战来自重建社会资本以及与民间社会一起创造一个社会融合和可持续和平的框架。联合国在行政系统重建中可以发挥一项关键作用是，制订施政政策和策略，消除两极分化，减少排斥并推进和解，以便把导致暴力的条件转化成为对和平处理冲突和共处有支持作用的条件。

三. 支持机构能力建设，满足非洲的特殊需要

41. 尽管人们对非洲国家需要上面提及的机构能力建设支助存有争议，但是必须承认，这些国家在贫穷

和发展方面需要得到特殊的重视；实际上，《行进图》立志要采取特殊措施来应付非洲消除贫穷、促进可持续发展的挑战。虽然过去的十年中取得了相当大的进步，但是许多非洲国家的民主体制和实践还是很脆弱。在加强立法、司法、行政和经济及其它机构方面，公共行政可以发挥关键性的和多层面的作用。对非洲领导人为建立一个区域范围的发展政策框架（如“非洲发展新伙伴关系”）所作出的努力，联合国系统应予以特殊支持。

42. 虽然不能笼统地概括整个大陆，但是有些关键的施政领域应引起特别重视，包括：

(a) 加强战略规划、中央领导以及施政机构之间的协调；

(b) 建立冲突处理机构；

(c) 加强地方政府；

(d) 通过加强立法程序和司法机关以及使民间社会增权扩能，以确保对法治遵守；

(e) 建设领导能力，全面地为非洲发展制订远景和战略，并指导非洲的发展。

四. 建议

43. 鉴于上述，规范性活动和技术合作似应：

(a) 支持会员国加强民主选举以及议会和选举系统和程序并将它们制度化并为此而发展选举管理机构和机制、加强国家一级和地方一级的立法机构的组织和管理、建构选区一级的立法办事处系统以及鼓励参与式的对话以促进选民与其代表就政策倡议和所提出的法律进行交流。

(b) 协助会员国加强国家一级和地方一级的司法体制并为此而促使法律制度不仅在本国范围内要统一、而且要与区域和国际法律标准与实践相统一；把对地方裁判的上诉与国家的上诉程序结合起来、发展和/或加强通过调解、和解和仲裁解决争端的非正规机制、制定法律条文、标准和规定要用平实的文字翻译成所有的相关语文，让全体人民都可以理解；

(c) 支持中央政府领导机构并为此而加强中央政府领导机构为减轻贫穷和提供服务的国家政策制定计划和战略并对之进行协调和监督的能力、建构计划系统，把国家和地方计划体制联系起来并让公民在各个级别全面参与以及明确责任和明确行政部门与立法部门之间的机制；

(d) 支持会员国借鉴其它南南革新经验，以期改善其公共服务；

(e) 协助会员国发展可靠的和透明的评价系统并为此而改进对业务信息和执行情况信息进行收集、分析和报告的机制、发展资料管理系统、以供公共机构和公众分享档案资料以及近期的和实时的资料；

(f) 支持会员国加强权力下放进程和增强地方政府的机构能力并为此而根据减轻贫穷和可持续发展的全面策略制定明确的未来远景、确保在中央政府和地方政府之间明确分摊任务、角色和责任并公平分配财政和人力资源、加强一切级别的公平、透明的问

责制系统和程序、促进有利于公民参与的环境以及建立解决中央政府与地方政府之间争端的机制；

(g) 协助会员国推进鼓励参与的施政并为此而加强利益有关者的参与和与利益有关者的伙伴关系；

(h) 支持会员国发展和/或加强和平处理冲突的体制和程序，如采取下列措施，可以更好地应对冲突：

(一) 在政府、公共行政和发展的各个方面都引入冲突敏感原则和做法；(二) 制定有的放矢的介入行动，特别针对在处理冲突和争端方面发展国家机构和建设能力；

(i) 与区域组织和机构以及国际组织密切合作，支持非洲国家政府执行消除贫困的战略并为此而加强政策制订和鼓励参与式的施政方案以及加强地方施政能力、透明度和问责制、多样性和冲突处理、公务员制度改革和领导才能发展。
