



经济及社会理事会

Distr.: General
12 February 2003
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二届会议

2003 年 4 月 7 日至 11 日，纽约

临时议程* 项目 3

增强公共行政能力以执行《联合国千年宣言》

公共部门优质人员配置战略

摘要

本报告提出了公共部门人员的配置在提高绩效和将公共部门人员能力与实现《千年发展目标》以及最终实现可持续发展相联系方面一些至关重要的问题。报告中请联合国公共行政专家委员会向会员国提供意见，并审议联合国公共行政和财政方案围绕此一问题提议的今后活动。

尽管最近在公共行政方面取得许多进展，许多国家公共部门存在各种人力资源能力减弱的现象。这种现象是各种不同的因素造成的，这些因素减低了公共部门原有的社会价值。最终结果是公职人员自身失去荣誉感，对外则失去信誉，大大损害了公共部门机构的名声。就员额编制而言，这意味着在一个取决于各区域不同的人口趋势、较激烈的全球竞争和不断改变的职务要求的劳工市场内，公共部门的工作较难与私营部门竞争。

公共部门需要其适当比额的最佳人才的迫切理由主要是有效因应国家演变中的传统职能，以及应付全球化和其他社会变革的挑战。国家需要率先界定一项本国施政框架，以推动经济发展议程、使其公共决策适应全球化因素、满足公众增加发言权和加强问责制的要求、以及成为一个示范雇主。面临这些改革，特别是发展中国家的公共部门最需要的核心能力包括尽心尽力、坚守原则的领导、知情的政策分析、专业和负责的管理、以及提供方便公众、适应公众需求的服务。不过，为了取得最大绩效，必须在一个善政环境内将最佳人才与良好体制框架联系起来。因此，加强公共部门人员能力需要制订全面办法和长期战略，同时认识到个别会员国的特殊情况。

* E/C.16/2003/1。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 公共部门的人员能力是否减弱?	5-11	4
三. 影响公共部门人员配置的劳工市场条件	12-16	6
四. 为变动中的国家留住适当比额的最佳人才	17-22	6
五. 公共部门的核心能力	23-27	8
六. 加强公共部门的人力资源能力还需要健全的公共体制和良好的管理	28-31	10
七. 结论: 应全面加强公共部门的人力资源能力	32-39	10
八. 联合国公共行政和财政方案的作用	40-41	13

一. 引言

1. 本文件的目的是提出提高公共部门人员绩效方面的重要问题。报告中请联合国公共行政专家委员会向会员国提供一般看法和意见，说明如何加强公共部门的人员配置和人员能力。其中还请委员会为联合国公共行政和财政方案提议的今后活动确定优先次序，或者增列其他活动，以便大力支助会员国执行这些重要的任务。委员会在其 2002 年 7 月第一次会议闭幕时确定了会员国能够进行能力建设以执行《千年宣言》的 6 个优先领域，其中最重要的一个是“公共部门应拟订征聘和留住适当比额的最佳人才的战略”。¹

2. 委员会的结论是根据一项日益广泛的全球共识作出的，即在我们努力促进可持续人力发展时迫切需要满足最贫穷者的基本需求。这一关注反映在《千年发展目标》² 和诸如《可持续发展行动计划》³ 等其他政府间承诺中。《联合国千年宣言》制订了我们行动的关键目标：和平、安全与裁军；发展和扶贫；环境保护；人权、民主和善政；保护脆弱群体；满足非洲的特殊需要；以及加强联合国。在 2002 年约翰内斯堡首脑会议上，各国代表商定了数项重要的指标和时间表。《非洲发展新伙伴关系》得到非洲各国领导的支持。这些步骤是朝向改善世界上亟需援助的为人民生活的里程碑。

3. 不过，我们必须承认，如果有关国家，特别是那些资金短绌国家的施政和公共行政能力不足，这类指标便无法实现。因此，比以往任何时候更迫切需要进行公共行政体制和人力资源能力建设。如果不作出减贫承诺并在国家和国际二级具备实现《千年发展目标》的适当能力，可持续人力发展是无法达到的。如委员会在其第一份报告中指出的，加强善政指的是通过机构和人员建立能力。知识、技术、网络和公共部门人员的态度是国家绩效的核心所在。因为各项服务的计划和提供，重要革新的构想和实现，以及所需改革的执行都是通过有关人员和由有关人员进行的。

4. 本报告讨论了在确保公共部门获得充分能力以履行实现《千年发展目标》，最终实现可持续发展的义务方面遇到的各种重大挑战。征聘和留住适当比额的最佳人才的挑战涉及几个问题：

- 公共部门最近是否有人力能力减弱的现象？这种能力减弱现象以何种方式显现？造成这种现象的因素何在？
- 劳工市场情况如何影响今天的公共部门，尤其是发展中国家公共部门的人员配置情况？
- 为何公共部门需要适当比额的最佳人才？
- 对公共部门的绩效而言，哪些人才或核心能力是至关重要的？

- 哪些环境因素影响到公共部门的绩效？公共机构和施政的质量发挥了何种作用？
- 应采取何种措施以加强会员国公共部门的人员能力？
- 联合国在协助必要的能力建设方面应发挥何种作用？

二. 公共部门的人员能力是否减弱？

5. 尽管最近在公共行政方面取得许多进展，委员会最关注的是许多国家存在公共部门人员能力减弱的现象。其他公共行政学者和人员也有同感，将此一能力减弱现象视为逐渐呈现的危机。这种现象因国而异，包括：

- 公共部门人员数目剧减；
- 人才外流至私营部门和经济较发达国家；
- 公共部门未取得最佳的绩效，原因是关于国家核心职能的指示互相冲突；没有建立适当的奖励制度，如整套薪酬办法和职业机会等；以及能力和行为标准松弛；
- 除其他因素外，因受到一般认为私营部门比公共部门优越的错误看法影响，公共部门自身丧失荣誉感，对外部失去信誉。

6. 因国家和区域而异的各种因素加起来产生了上述各种能力减弱的现象。这些因素所造成的预期的或意想不到的结果是，公共部门原来的社会价值逐渐降低，私营部门则相应地提高。现实并不赞同这种两个部门“竞争”的办法。我们反而了解到这两个部门可以协调民间社会在施政方面发挥独特而互补的作用。此外，国家鉴于赋予它的权力，必须负起领导责任，以便得以就一项国家施政框架达成共识。

7. 各项因素包括：

- 随着许多国家为因应全球化而采取或被迫采取突然在很大的程度上转换核心职能的措施，对国家的作用产生全面质疑
- 转型国家审慎地实行政治和/或经济自由化，从一个由国家一手包办的社会朝向较多元化和以市场为根据的社会发展
- 由于许多发展中国家无法持续的国家公共债务，公共部门被迫作出结构调整
- 另一些国家，在公共行政工作中应用私营部门管理哲学
- 在停滞的国家内，国家施政结构逐渐衰败。

8. 因国家而异的各种因素的组合也导致公共部门的改革，包括：

- 公共货品和服务的削减
- 许多经济部门放松管制
- 许多国家企业私营化
- 许多公共服务商业化
- 行政程序简化
- 在许多事例中，公共部门人员减少。

9. 就许多改革情况而言，结果优劣参半。不过，提出一份对公共行政正负两面影响的详细资产负债表则超过了本文件的范围。在许多事例中，只须指出正面影响就够了：

- 不再认为国家是唯一的公共服务提供者
- 比以前较能回应公民的需要
- 这导致的财政责任和纪律使公共部门知道，以较少的资源提供较佳服务是可能的
- 各项改革有时产生改善管理上的透明度和问责制的效应
- 有些与私营部门管理有关的技能，诸如战略规划和业绩管理等，在使公共部门的运作对环境较敏感、较能适应需求和放眼全球方面是有用的。

10. 不过，在许多事例中，负面影响包括：

- 如上所述，人们错误地日益相信市场是有效分配公私领域资源的主要机制，连带地相应减少对公共部门的重视和信任
- 公共行政的传统管制日益松弛，导致透明度和问责制减少，特别是在这类管制从开始便不存在或不利的那些情况下
- 公共部门日益政治化和专业性降低
- 与其他就业选择相比，公共部门报酬低产生道德风险。

11. 最终结果是上述公共部门人员能力减弱的各种现象。特别是，公职人员自身失去荣誉感，对外失去信誉，大大损害公共部门机构的名声。就人员编制而言，这意味着公共部门的工作与私营部门相比，变得吸引力减少，也较难调动积极性。现在至关重要是，恢复公共部门原有的社会价值，并恢复其在雇用方面的竞争力。如果不积极扭转公共部门人力资源能力的趋势，公共部门是不可能吸引和保留适当比额的最佳人才的。

三. 影响公共部门人员配置的劳工市场条件

12. 除了全面改革影响到员额编制外，公共部门像任何其他雇主一样应考虑各种劳工市场因素，诸如人口趋势、国际移徙、以及影响到一个国家整个劳工供需的健康风险。

13. 从劳工供应方面而言，我们可能注意到新加入劳工市场者和那些已在劳工市场就业者所呈现的人口趋势影响到公共部门的员额编制。例如，许多欧洲和其他发达国家有一种老化人口现象。这一趋势使得公共部门内以第二次大战后一代人口占多数，从而造成待他们退休时，公共部门雇员，特别是管理一级雇员大量流失的可能性。这种预测使得许多国家有必要要求提供对中等级别管理人员的接手规划和加速培训。相反地，多数发展中国家，尤其是那些非洲的发展中国家经历了严峻的战争和内乱，人口则极为年轻。在这些情况下，员额编制的挑战是找寻足够数目的经验丰富的高级管理人员和政策顾问，以满足所有公共部门的需要。与此同时，政府和企业双方都有责任为年轻人创造就业机会。

14. 此外，各国也由于其劳动力面临的健康风险而面临许多挑战。这类挑战之一是艾滋病毒/艾滋病，这不仅对公共部门也对整个社会的人们构成风险。由于一般社会经济和健康情况，发展中国家面临的挑战特别重大。尽管尚未就艾滋病毒/艾滋病对公共部门人力所产生影响的统计数进行明确研究，但从一般社会的某些趋势仍可能推断公共部门的情况。许多政府为培养公共部门最佳干部人才所作的努力还可能因艾滋病毒/艾滋病灾难而受到影响。除了艾滋病毒/艾滋病以外，我们在待处理健康风险清单中也可加上其他流行病和传染病。

15. 从需求方面而言，全球化加速了国际上争取教育程度高、技术熟练的劳工的进程，从而往往导致一般所称的人才外流。总之，较高的薪金、较多的职业发展机会、以及较好的生活条件等具有吸引力的因素往往诱使发展中国家的最佳人才前往发达国家。由于对具有信息和通讯技术、保健学、工程和管理等急需的技术的专家需求增加，发展中国家的公共部门可能长期缺乏这些领域的人才。此外，由于全球化释放的力量及采用新技术和管理技能，各处公共部门所需技术和知识的性质一直在转换。

16. 显然唯有审查每个国家或区域的现状才能确定公共部门内员额编制的挑战和成就。不过一般日益认识到，许多国家，特别是发展中国家公共部门的机构难以征聘和留住合格人员并维持一定水平的生产力。目前最担心的是，公共部门现有的技术和资源水平可能不足以应付《千年发展目标》的重大挑战。

四. 为变动中的国家留住适当比额的最佳人才

17. 有许多紧迫的原因说明，公共部门需要本身适当比额的最佳人才。其中最重要的是，公共部门需要有效地适应国家不断演变传统职能、迎接全球化和其他

社会变革带来的挑战。为此，最重要的是，公共部门能够依赖部门内能够胜任的人员。下面进行详述。

1. 国家起领导作用，以便确定本国施政框架

18. 综合一体的施政框架要求所有合作伙伴平等发展能力，让每一方都发挥自身作用。确定这一框架定义的目标并非是让一个部门压过另一个部门，而是让所有部门都能相互支助，达到权力和职能的最佳平衡状态。不过，我们必须承认，国家需要通过制定法律、管理和维持治安方面的职能，在这一进程中发挥领导作用，因为国家是生命、自由和财产的最终保障者。不过，在许多发展中国家，建立人员能力仍有一些局限，许多职能的调整在很大程度上是依赖外国专家规划的。这种依赖造成了这类改革的拥有程度问题。为确保能够拥有本国的改革，各国应发展知识能力，按本国文化、政治、社会和经济环境变革的速度制定改革。人们越来越强调的是，应由发展中国家进行改革，而不是向发展中国家输出改革。若没有公共部门吸引、征聘、保留和使用最佳人才，这种挑战很难应付。

2. 一个国家有效的公共部门同经济竞争能力之间有着密切联系

19. 在理论上和实践中，若是过于注重私营部门的作用，危害公共部门的作用，就是忽略公共部门在一个国家经济发展中发挥的重大作用。在许多国家，仅仅是公共部门在总体经济中所占的比例就意味着，公共部门的运作情况和生产力水准将会影响国家经济增长和竞争能力的前景。此外，国家还通过宏观经济政策和财政政策和公共投资，并往往通过发展新技术和产业来确定国家增长战略的方向。即便在增长的主要动力来自私营部门的国家，国家也在经济中发挥非常宝贵的规范作用。若没有经过高度培训、能力很强的人员，这种关键工作很难进行。

3. 全球化的挑战使得原已很复杂的公共决策这门艺术和科学更加复杂

20. 全球化加强了市场的相互渗透，主权国家的相互依赖，并在全球一级培育着一个民间社会，从而清楚地体现了，全球社会这一概念。全球化的倡导者宣传全球化的好处，如经济增长更快，经济机会更多，生活水平提高。不过，批评全球化的人则认为，这一进程忽视北方和南方大量人口，尤其是弱势人口，使他们的困境雪上加霜。因此说，由善政原则推动的参与性公共决策比以前更加复杂。一方面，随着信息和通信技术的传播，信息流动变得很迅速，各国现在必须在其决策中吸收越来越多的利益攸关者的意见。另一方面，公共决策的结果无论是带来好处，还是造成损失，都会影响到国家边界以外的地方。为推动这种多种任务和多种层次的进程，公共部门中需要理解全球化进程带来的迅速变革的男女工作人员。

4. 公共行政管理需要在所有级别采取更注重协商，参与性更强的方法，满足公众关于增加发言权和加强问责制的要求

21. 今天，公共行政管理的现实是，它越来越具有“公共性”，而官僚性和自成一体性质则越来越小。正是通过调动社区、地方政府、国家政府、区域和国际级别的所有利益攸关者，同其建立合作伙伴关系，各国才能够听取参加可持续人类发展进程的所有方面的意见。此外，公共部门同其他部门之间的区别是公共部门向公众负责。这种问责制要求有效地管理其有限资源，而且管理方式明智，着重关键目标，符合民主要求。不过，使得公共部门运作十分独特的，并非仅仅是民主的要求，而且还是这样一种因素：公共部门现在必须把这些要求同私营部门的根本价值调和起来。这种情况给公共部门管理人员带来压力，要求他们达到私营部门管理人员达到的同样高效率标准，同时仍要在工作中考虑到民主进程。⁴ 因此造成的一种矛盾现象是，公共管理变得更加复杂，而行使公共管理职能的人的能力却在减弱。为其行动征询有关人士的意见和担负责任、能力很强而信誉很高的人员大大有助于恢复人们对公共机构的信任。

5. 国家可以成为示范顾主，树立良好实践的典范，供其他方面学习

22. 除需要提供战略指导和发展决策之外，我们还需要指出，在大多数发展中国家，国家也许不是最大的顾主，但却是极为关键的顾主。在这方面，我们可以说，国家是一个示范顾主，国家做什么或不做什么，都给其他部门的雇用实践带来意义深远的影响。国家制定劳资政策、法律和条例（包括有关薪酬、社会安全保险和其他工作条件的政策、法律和条例），可以由其他部门用来作为准则。国家还制定道德标准，并且应率先遵守这些标准。在招聘和提升人员工作中，国家应奉行机会均等不分性别、种族、族裔和宗教的原则，使社会所有阶层都有公平代表。

五. 公共部门的核心能力

23. 除纯粹数字之外，人的能力还指人们的知识、技能、态度、网络和珍惜的价值。任何国家若要在公共部门吸引保留适当比额的最佳人才，都必须首先找出确定需要的人才。今天，公共部门所需的这些核心能力不仅仅取决于许多传统上的国家职能，还取决于这些职能中同前一节说明的变革和挑战有关的新的方面。显然，确定核心能力也取决于国家具体国情，具体针对发展中国家来说，我们可以概括地认为，目前公共部门需要以下核心人员：

1. 公共部门所有级别尽心尽力、坚持原则的领导

24. 在当今环境下，公共部门需要有能够处理全球化范畴内的复杂问题和冲突情况的人来领导。这些人还要处理各种各样的问题，包括性别、种族、族裔和宗教问题等，常常要在一国之内和跨国情况下处理这些问题。引导调动公共部门内全部人员，给予有意义的指导，并且让核心价值传承下去，这种作用和职责需要尽心尽力、坚持原则的有力领导。这种领导人在公共部门任何方面都应该能够找到，

其中包括民选官员、高级官员、公共部门企业领导人、以及地方政府高级官员。他们以实干代替空谈，能够培养一种让整个公共事务部门都能向公民提供服务的环境：确保公平、公允和正当的程序，创造一种有目标、合情合理和有急必应的意识，并提供一种外向、内省和前瞻性的能力。

2. 了解情况并注重协商的政策分析和制定

25. 施政和公共行政管理包括提供政策分析和制定政策这种高级工作，这种工作构成了一个社会和一个国家蓝图的基础。公共事务部门的一个主要作用是确保有能力制定政策战略，预测和预先考虑如何应付未来趋势，对迅速变化的全球和地方情况作出反应。这种工作需要有不向现状提出挑战的有创新精神和自我批评精神的人来进行政策分析和制定。还需要这种政策分析人员同将要援助的社区，或是在某种程度上将要受到政策及随后服务工作影响的社区进行协商。要想以这种方式同公民“共同推动”服务，就需要有良好的通讯交流技能，其中包括通过各种研究方法，积极倾听社区意见。还要求把这些需求化为政治上和经济上都可行的方案。

3. 专业的、负责的管理和行政

26. 公共政策要转变成成功的方案，就需要得到专业管理。管理和行政人员要遵守正直、透明、负责、效益、经济实用和效率等原则。这些原则适用于公共管理和行政管理的所有方面：人力资源、财务工作和信息工作，以及许多其他方面。例如，在发展中国家的许多公共事业中，负责预测、规划、发展和管理公共部门各种资源的职位常常由受训不足的人员担任。因此，保留记录、处理数据信息、有效分配资源、评估业绩、提高生产力等基本管理工作以及其他工作可能受到忽视。公共部门需要有能够进行妥善管理，对公共方案和服务进行行政管理的专业人员。

4. 提供方便公众，适应公众需求的公共服务

27. 技能和知识是行使任何公共部门职能的关键，但专业精神和正直诚实等方面也是提供良好服务的不可分割的一环。保健、教育、社会服务、运输、公共工程、司法行政以及其他公共事业每天都提供国家和公民之间的联系。总的来说，广大公众正是通过这一直接接触，形成了对公共部门的印象。然而，若缺少专业精神和正直诚实，就会给国家公共部门造成腐败和其他形式的行政管理不良现象，并可能使其一直成为公共部门的突出特点。在这种情况下，许多项目和方案本来是要改进服务的提供，扶贫灭贫，但却因公共资源被转移或是被挪用，而没有达到目的。为确保公平有效地提供服务，应征聘有专业精神和道德操守的人员，培训他们遵守提供公共服务方面的正当程序。

六. 加强公共部门的人力资源能力还需要健全的公共体制和良好的管理

28. 然而，仅仅拥有众多具有合适的核心能力的人员未必能保证有效地开展工作。这些人员还应当在适当的体制框架中工作。一旦全国对国家作用的重新界定形成共识，就应以明确的核心公务价值和标准来加强公务员和其他公务体制。宪法或其他相关的立法应该载有这种价值和标准。但是，所有人都应实践、政治和行政领导更应体现这种价值和标准。

29. 应该使简单而实际的管理和行政做法制度化，以使公共部门的公务员以最有效的方法、以最高的效率工作。此外，除培训外，还应向他们提供适当的工具和资源。公务员工作的机构应具有明确的任务规定和内部责任结构。此外，立法、行政和司法机构应对这些机构的工作加以监督，使其承担对外的责任。这意味着，应该确立有作用的立法、独立的监督机构和司法制度。一旦找到问题，行政部门就应展现政治意愿，纠正问题。所有的决定和行动应公开透明，使公众能够对公共部门的工作自行作出判断。

30. 换言之，只要存在可接受的权力分配和人民参与，就应建立国家管理体系。因此，建立机构能力是扭转公共部门人力资源能力减弱情况的一项主要工作，这项工作则又取决于更大的管理环境的改善。⁵如果没有良好的管理，就无法识别、招聘和培训最佳人才，也无法有效使用这些人才。说服游泳高手跳入肮脏的水池游泳是困难的。再要让他们留在池中展现游泳技术，当然更加困难。

31. 各国公共部门体制改革的形式不尽相同。一些体制环境有利于个人的主动性，并表扬尽职的工作。一些体制环境对这种水平的工作表示容忍。但是，还有一些体制环境也许受到杰出人才的威胁，因而表现出反感和排斥、甚至把他们赶走了之。如果管理的环境不承认有效的法治、正当程序、公正、正直、透明和责任、人身和财产安全、基本自由和人权，就无法建立健全的公共体制。在这种情况下，吸引、甚至有效使用“最佳人才”都是难以实现的。公共部门是这样，其他部门也不例外。本报告无意深入探讨公共部门的管理、体制能力和人员配置这些更广泛问题之间的关系。但是，在公共部门招聘最佳人员必须与在全面的良好管理支持下建立强大和可信的公共体制挂钩。

七. 结论：应全面加强公共部门的人力资源能力

32. 全面加强公共部门的人力资源能力是一个复杂的问题，因为各个区域和各个国家的情况并不相同。即使在同一国家内，公共部门和私营部门的就业市场条件也不相同。因此，甚至连技术种类都存在极大的差别，要求对人员配置采取不同的战略。

33. 尽管如此，应采取全方位办法，重新建立公共部门的内部荣誉感和可信度。工作欠佳和“形象”不良使最优秀的员工离职而去，同时又使充满希望的年轻毕业生望而怯步。在这种情况下，公共部门招聘人员改进工作是无济于事的。公共部门改进工作，要借助多项长期战略，而没有上述健全的体制框架，这些战略就无法实施。对关键体制进行改革，使其他改革变得可信与合理。这种可信与合理不仅能消除不良形象，还能推动公共部门的工作，并增强公共部门的荣誉感。因此，必须制订一项包括以下各个方面的持续战略：

- 重建对公共部门的信任
- 招聘大学和高等教育机构的优秀毕业生加入公务员队伍
- 建立公平的薪酬体系，不一定要向私营部门或民间社会看齐，而应以生活费用为基础，使献身于公务部门工作的人员享有一定的生活素质。

34. 人员配置影响到人力资源管理的各项活动。这些活动包括人力资源需求预测、规划、能力简介、选拔、招聘、安排、发展（包括培训）、职业管理、业绩考评、纪律、薪酬、升级和离职。上述活动之间存在着必要的联系和相互依存关系。因此，就产生了采取全面办法的需要。零敲碎打无法产生需要的结果。公共部门工作的人员配置取决于两大因素：一项长期战略和一整套可信的组织框架。这两个因素表明，公共部门在考虑建立适当的人力资源管理体系时，必须顾及各个国家的具体情况。一些国家可能对公务员实行“职业制”；而另一些国家则采用“职务制”。⁶ 在这两种办法之间，有着创造想象、调和不同因素的巨大空间，可设计成一个适合某个国家的混合制。然而，任何可行的体系都具有以下这些不可或缺的组成部分：

1. 人力资源规划管理体系和单位

35. 应该落实准确的基线数据和明确的持续需求预测，并在此基础上确立人力资源发展的长期战略和计划。在这项工作中，有若干问题需加以考虑。公共部门涉及多项职业。因此，我们必须为不同的工作考虑不同的战略。如采取全面的办法，我们能够把工作分为两大战略（而每项战略再分为若干项次战略）：为完成这些工作，我们既要建立长期的职业制度，又要填补短期的需要。前一项战略支持国家的权威和指导作用，依靠的是保密、酌定和连续性：这些特点是长期出色工作的关键性决定因素。采用后一项战略，是要得到与私营部门大致相同的技能，完成任务明确而时间有限的工作。这种二分法再次强调，应该把“职业”和“职务”两种制度适当地结合起来。为使规划和管理职能制度化，应该设立拥有适当资源的部门和行政系统，并由人力资源管理专业人员加以管理。在许多发展中国家，这一职能过分依靠非专业人员。应该拟订专门和可持续的方案，在公共部门中建设强大的人力资源管理专业人员的骨干队伍。

2. 公共部门专业化

36. 为了吸引和留住学历高、能力强的人员，公共部门必须专业化。作为专业化的第一步，招聘和升级应遵循量才录用原则。根据量才录用原则，应该把专业资历和经验，而不是政治或社会关系，作为公共部门职位任命的首要标准。遵循这一原则，不会因为权力过渡后可能产生的“封官许愿”现象而威胁到公务员的连续性。专业人员一旦应聘进入公共部门，应该在一种在既向其提出挑战又为其进行指导的体制安排中工作。他们不应因政治原因而朝不保夕，其工作也不应受到干涉。高标准的专业能力和行为不仅应该期望实现，还应切实遵守。实际上，在许多发展中国家，公共部门的工作人员离培训要求尚有差距，也不完全符合工作所需职业标准的鉴定。在管理、会计、审计、工程等某些职业中，情况更为突出。封官许愿的政治压力和为亲朋好友出力的社会压力，可能使这种情况更加恶化。

3. 刺激措施

37. 在提高献身于公共部门的男女工作人员的荣誉感方面，我们应该牢记社会承认的重要作用。薪酬固然重要，但薪酬本身并不能刺激他们释放出最佳人才的最佳工作能力。我们面临着一个相关的重大制约，即公共部门财政资源有限，发展中国家和贫穷国家的情况更为严重。这一制约削弱了与可能以高薪吸引和留住最佳工作人员的私营部门的竞争。在多数贫穷国家极端贫困的条件下，公共部门工作人员忍饥挨饿的形象是无法接受的。然而，公务员生活水平远远高于所服务的国家的生活标准也同样、甚至是更加无法接受的。公共部门吸引和留住最佳人才，应该采取使其薪金高于私营部门以外的多种方法。

4. 创造一种学习组织的文化

38. 公共部门需要的知识和技能日新月异，仅仅招聘最佳人才是不够的。在招聘这种人才的同时，还必须刻意努力，通过创造一种不断学习的组织的文化，持续发展公共部门的工作人员——鼓励根据需要的变化，更新知识、技能和态度。为加强最佳人才，人力资源发展意味着应该在长时间内持续采取若干战略行动。这些行动包括：

- 确保推动公务员不断学习的理论和做法
- 建立并利用高质量的培训机构，包括与公营部门有联系的大学
- 强调除课堂培训外的多种人力资源发展方法，如辅导、集体配合和轮换等
- 确保培训不仅是为了建设个人能力，更是为了建设整个组织的能力，同时牢记人员经过培训还留在工作不佳的机构中工作，是公共部门丧失积极性的最大因素之一。

5. 在代表不足的群体中挖掘最佳人才

39. 在许多国家，特别是在发展中国家，人力资源管理上的一些做法，增加了社会上的一些最佳人才未加利用或利用不足的可能性。这种做法包括对妇女、少数群体和残疾人的歧视。为了挖掘这种人才，并使其得到有效发展和部署，公共部门应该采取适当的机会平等政策和做法。应该为有效管理公务员多样性的战略和政策拟订、评估和宣传一些工具和方针。

八. 联合国公共行政和财政方案的作用

40. 如上所述，为公共部门的工作配置人员的挑战是复杂的，应该视当地的具体情况而进行。为此，对各种情况采取通盘适用的措施是困难的，也是不可取的。

41. 联合国公共行政和财政方案具有任务规定、专门知识和经验，可为支持会员国应对这一挑战作出贡献。实现千年发展目标的最后期限日益迫近，这种支持因此变得更为重要。鉴于这一新的紧迫性，要求联合国公共行政专家委员会思考为方案拟议的下列活动确定优先顺序，并为此提供投入：

- 在区域一级特别针对发展中国家组织论坛，进一步讨论公共部门的人力资源管理问题，并拟订适当的解决办法。比如，可在非洲、阿拉伯地区、拉丁美洲、亚洲及太平洋、中欧和东欧、小岛屿国家等区域组织专家组会议，如有可能，最后召开全球专家组会议，由不同的区域交流集体经验
- 为应对这一挑战集中开展一些技术合作活动
- 委托开展艾滋病毒/艾滋病对公共部门人力资源能力的影响的研究
- 2004 和 2005 年《世界公共部门报告》将专门论述公共部门的人力资源发展问题——包括对公共部门招聘和留住最佳人才挑战的进一步研究和讨论
- 在联合国公共行政和财政联机网上建立专门搜集人力资源发展和管理信息的枢纽
- 拟订工具和方针（如区域公共服务宪章和行为准则手册）和并由各国交流分享
- 颁发联合国公共服务奖，表扬和普及人力资源管理中的良好做法，以此对会员国进行鼓励
- 协助会员国，特别是发展中国家的公共部门建设有能力的领导队伍。

注

- ¹ 参看《经济及社会理事会正式记录，2002 年，补编第 24 号 (E/2002/84-E/CN.16/2002/8)，摘要》。其他五个优先领域为：公共部门机构成为“学习组织”；驾驭信息和通讯技术以支持创新和善政；调整财政和管理能力以确保资源的最佳调集和使用；设计并实施分权和集权政策的有效组合；编制注重证据的国际数据，从而有助于能力建设的各种努力。
- ² 见大会第 55/2 号决议，《联合国千年宣言》。
- ³ 见《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.I 和更正），第一章，决议 2，附件。
- ⁴ Lennart Gustafsson and Arne Svensson, 《瑞典的公共部门改革》（瑞典 Liber Ekonomi 出版社，1999 年，第 58 段）。
- ⁵ 管理的定义为：为管理公共或私人事务和善政并以被管理者的参与、利益和生活为推动力，行使社会、政治、经济和行政管理权力的机构、体系、组织、进程、程序、实践、关系和领导行为的多面的复杂状态。(John-Mary Kauzya, “Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries”, in *4th Global Forum on Reinventing Governance: Citizens, Businesses, and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy* (United Nations, New York, 2002), 第 360 页。
- ⁶ 见 Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administrative de l'État* (Editions du Seuil, Paris, 1991), 第 137-153 页。