



经济及社会理事会

Distr.: General
13 February 2003
Chinese
Original: English

公共行政问题专家委员会

第二届会议

2003 年 4 月 7 日至 11 日，纽约

议程项目 3^{*}

加强公共行政管理的能力以实施《联合国千年宣言》

把减贫战略纳入千年发展目标的主流：公共行政的作用

秘书处的报告^{**}

摘要

世界各国在联合国的架构内一直把当前全球关注的问题视作主要的挑战，而直接应对这些挑战需要国际社会的意志和决心。千年发展目标所应对的主要挑战之一，就是目前 10 亿以上的人无法摆脱惨无人道的贫穷状况。尽管其中不乏巨大的挑战，但这些挑战并非不可战胜。这些挑战主要表现在关键利益有关者的体制结构薄弱或能力不足。能力严重不足的机构无力制定与任务相称的策略和政策，而且其执行能力也是衰弱无力。机构薄弱成为差劲的合作伙伴，不仅缺乏与选民的联系，而且也没有能力把所征求的意见有效地加以利用。故此，所有的千年发展目标十分依赖各个机构、特别是国家一级机构的实效和效率，而减贫目标尤为如此。除提高能力这一总体要求之外，各项目标未来要取得进展，其关键性先决条件包括：把各个目标地方化，使各目标与其他主要倡议建立伙伴关系，提高其在各国发展议程中的地位，并配备相当的政策制定资源和预算资源。

^{*} E/C.16/2003/1.

^{**} 大会第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务部门，应在该文件的脚注内说明原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。

目录

	段次	页次
一. 背景.....	1-24	3
A. 《联合国千年宣言》和千年发展目标.....	1-6	3
B. 迄今的审查情况.....	7-12	4
C. 对公共行政的要求.....	13-24	5
二. 各种挑战.....	25-33	7
A. 审时度势.....	25-29	7
B. 主要挑战.....	30-33	9
三. 向前迈进.....	34-45	11
A. 行进图：国际方面.....	34-37	11
B. 行进图：国家方面.....	38-41	12
C. 结论和建议.....	42-45	13

一. 背景

A. 《联合国千年宣言》和千年发展目标

1. 世界各国在联合国的架构内一直把当前全球关注的问题视作主要的挑战，而直接应对这些挑战需要国际社会的意志和决心。这些挑战分为四大类引人关注的问题，¹ 方便本组织开展工作，即：

(a) 10 亿以上的人目前无法摆脱惨无人道的贫穷状况所带来的挑战；

(b) 战争、特别是内部冲突的暴力带来的祸害，以及对大规模毁灭性武器的恐惧所带来的挑战；

(c) 最终需要关切的问题，即生活所在的地球无可挽回地遭到人类活动破坏，而且其资源可能不再满足人类的需求；

(d) 目前需要关切问题，即联合国缺乏有效的手段来面对所有以上三个挑战。

2. 大会于 2000 年在《联合国千年宣言》中作出一整套最为重要的国际承诺。² 会员国在《宣言》中对一整套 21 世纪前 20 年的千年发展目标作出承诺。这些目标集此前所作出的一系列承诺和全球首脑会议之大成，其中包括世界全民教育会议、联合国最不发达国家问题会议、妇女问题世界会议及社会发展问题世界首脑会议。千年发展目标的新颖之处在于，这些目标已经由 189 个会员国签署，并规定了定量、限期实现的目标。

3. 在最后的《宣言》中，出席联合国千年首脑会议的各国还明确指出对社会价值观念造成特别威胁的具体领域，对这些威胁需要给予紧急、格外的关注。这些领域包括：

(a) 人权、民主制度和善政；

(b) 保护弱势群体，即儿童和平民人口，使之免遭自然灾害、种族灭绝、武装冲突和其它人道主义紧急状况所造成的严重后果；

(c) 满足非洲的特殊需要，即巩固民主、持久和平、消灭贫穷和可持续发展。

4. 总共有 8 个目标，18 个具体目标和 48 个指标。从一开始就强调，各项目标必须由国家领导和推动，而且这些目标并非是代替此前作出的承诺，而是与之相辅相成。

5. 从迄今已进行的几项研究来看，其中包括对千年发展目标和非洲的研究，这些挑战显然非常重大，但并非不可克服。需要强调的是，其中许多挑战寓于关键性利益有关者的体制结构薄弱和能力不足之中，而且这并非单纯是由资源限制造成的。就其定义而言，薄弱的体制就是那些即使赋予其授权也无力制定策略和政

策的机构，而且其执行能力要么苍白无力，要么缺乏能力。而且不仅如此，由于薄弱的体制同选民、顾客和利益有关者没有强有力的联系，在建立伙伴关系方面软弱无力，而且要么没有能力有效地利用建议，要么缺乏能力就所提出的建议明辨地作出回应。就其含义而言，在推动、监测、合作执行或履行《千年宣言》和千年发展目标进程中出现的任务和责任方面，薄弱的体制可能成为一个主要障碍。可以有力推定，这些体制能力、特别是公共行政能力最为薄弱的国家，也是在发展目标进程中滞后的国家。这一推定还不能以从对公共行政部门的审查中所获得的任何严格的数据作为依据，因为这些数据还不是标准的做法，而且已有的数据既没有可比性，也不能提供结论。

6. 那些出自最不发达国家——特别是非洲的最不发达国家、尤其是有关联合国系统方案支助——的轶事一再证明，体制能力不足是制定和执行方案和项目的主要制约。薄弱的体制结构不可能培训或保留完成目前的任务所必需的人力资源。最后，薄弱的体制结构不善于建立伙伴关系，没有妥善地处理选民的要求，而且表面上也缺乏重点。本文件正是从这个角度——而不是没有目的或无视文化、抽象地——审视体制与体制能力。

B. 迄今的审查情况

7. 总体上看，有些问题与千年发展目标的范围和普遍性有关。有人经常指出，诸如降低疟疾的发病率等目标或许对某些国家有价值，比如亚洲某些地区及撒南非洲；但对包括转型经济体在内的其他国家而言则并非如此。贫穷的概念——即每天一美元的国际标准——或许适用于最不发达国家，但并不适用于所有千年发展目标的国家。此外，各项目标是否应该考虑到利益分配在国家内和各代人之间造成的冲击？在国家一级和国际论坛上都已表达过这些关切，以期确保各项目标在国家一级保持灵活性和关联性。³

8. 首先，必须把各项目标地方化；换言之，这一进程必须从国际领域向国家进程和优先项目发展。这一进程本身是相当重要的，因为作为一个进程，千年发展目标若要得到国家政府和民间社会的理解和支持，关键在于参与和倡导。各项目标的地方化并不单纯是制定国家具体目标和优先项目的问题。使国家发展项目在机构一级地方化就算不是更重要，也是同样重要的。薄弱的行政实体难以成为推动和实施这一进程的工具。与包括财政、规划和中央银行在内的中央负责宏观经济的各部门相比，直接负责的各部——包括那些负责社会部门的各部——往往级别更低，权力更小。例如，在斯里兰卡，社会服务部身为监测社会发展的协调部门，并没有专业能力和资源有效地承担其任务。这是因为社会部门一直得不到重视，其原因在于为缩小政府机构所进行的大力改革，以及因优先考虑财政和中央银行等关键性经济机构而造成的公共资源短缺。

9. 其次，对千年发展目标的解释所涉及的范围比包括减贫战略文件在内的任何可比倡议都要广泛。从这个角度说，目前用以处理各种关键问题——包括贫穷问

题——的谅解和文书，其中包括减贫战略文件和国家预算，不足以应付千年发展目标的任务。

10. 第三，各项目标本身在各个国家的发展议程中居于非常次要的地位，除非把千年发展目标与其他正在进行的倡议结合起来，包括国家人类发展报告，特别是减贫战略文件。然而，减贫战略文件进程是一个三年循环方案，范围过窄，期限过短，不足以容纳各项目标。这一合作从实际和构想角度来说都是重要的。在实际层面上，鉴于减贫战略文件声名卓著而国家行政部门的能力则有限，除非各项目标为那些目的更为明确、资源更加充足的倡议提供框架，否则千年发展目标几乎没有可能得到认真实施。在构想层面上，目的就是要说明，像减贫这样一个关键性的千年发展目标是在文化上和体制上受到限制的，除增加收入之外，它还与许多其他类似的令人关切的问题有关联。而且，处理这些问题的方式是通过谈判、合作和参与，而不是通过强加一些条件。

11. 第四，各国、特别是最不发达国家的能力尚没有强大到足以应付各项发展目标所造成的各种复杂情况和可能后果，即便是这些千年发展目标是以前国家优先项目提出并纳入个别国家的政策计划中。在这方面，已经注意到各国对其薪水低、人手不足的公务人员提出许多互相冲突的要求，结果是各项目标并没有被看作是一种受人欢迎的好处，而是被视为对各国人数少又准备不足的工作人员一种额外的要求。

12. 第五，在国家一级用于分析和制定政策的数据库过于薄弱，不足以在国家政策框架内有效地促成千年发展目标。这些数据往往涉及国家平均值，很少注意到性别、地理区域或职业状况。即使在国家平均值表明已经取得进展的情况下，还必须知道哪些人正在脱贫。在制定了优先项目或者在需要节省资源的情况下，根据性别、社会经济地位和职业状况确定的回应比率具有重要性。

C. 对公共行政的要求

13. 与后续落实和实施千年发展目标有关的各种任务对公共行政的体制能力提出了什么要求？已经指出，发展中国家政府肩负重任，并且长期受到资源制约，这不仅表现在国家政治和管理责任方面，还表现在对国际社会承担责任。正如《千年宣言》第 2 段所明确指出的那样：各国元首认识到，“除了我们对各自社会分别要承担的责任外，我们还有在全球维护人类尊严、平等与公平原则的集体责任。因此，作为领导人，我们对世界所有人民，特别最容易受伤害的人，尤其是拥有未来的全球儿童，负有职责。”

14. 正如《宣言》所述，这些额外责任同各项目标的执行有直接关系，但并不是新的责任。各会员国自签署《联合国宪章》以来，一直受到国际社会的监督和规则等超国家责任的约束。全球化带来了新的复杂情况和责任，各国政府日益被迫在行进过程中面对这些责任，以及这一现象所强加的各种标准和步调。在 1990

年代初期到中期市场化改革的最近一个阶段中，公共部门的改革得到全面实施，以此作为缩小政府规模 and 将大部分准国营部门私有化努力的一个部分，但并没有提高或改善奖励结构。各种改革还为引入和加强市场经济铺平道路，因为市场经济被视为货物生产和运销的主要模式，并为聪明的求职者提供更好的机遇。这一举措的后果就是公共行政部门的缩小，而且在许多国家产生了知识能力下降这个出乎意料的后果。由于强力推进市场化及所谓的“权力下放”，那些在过去拥有资金并向社会发展活动——特别是分区域一级的活动——提供资金的中央机构，丧失了必要的财政资源和政治合法性。例如，中国的中央机构常常抱怨，医疗设施的日益私有化似乎不仅削弱了医疗服务的供给（特别是在农村），而且那些在过去定期向中央机构提供医疗数据的国家一级以下的机构似乎也失去了做这件事的动力。可以把需要在国家一级采取的、将千年发展目标地方化的各项行动——即，将千年发展目标纳入国家范围——同发展目标和具体目标本身联系在一起。以下所述以《联合国千年宣言》及秘书长关于执行《宣言》行进图的报告（A/56/326）为依据。⁴

15. 正如行进图所述，千年发展目标成为国家目标并为促进提高国家政策和方案的协调一致，这是至关重要的。由国家掌握各项目标是成功的关键。尽管联合国 189 个会员国已经签署《千年宣言》，但并非所有的成员国已经调整了国家战略和计划，以充分体现其所作的承诺。⁵

16. 究其根本，将减贫目标纳入千年发展目标的主流，这要求公共行政管理部门做到：(a) 更多地参与，更好地听取意见；(b) 提高技能，更有远见；(c) 更加开放，提高透明度；(d) 提供更多的便利和指导；以及(e) 更为公正。

17. 政府各中央机构应该通过赋予直接负责或负责业务的各部权能来提供支助，以期提供特别的动力，实现具体目标。这些机构应该就某一个设想达成共识，在指定部门制定长期战略，并且在整个行政部门内协调这一战略的实施。在与直接负责各部的工作人员打交道时，中央部门工作人员的心态也需要从指挥控制转为以服务为中心。

18. 在 2015 年年底前，使世界上每日收入低于一美元的人口比例和挨饿人口比例降低一半，朝着这个目标前进的战略包括：(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) 向进行贫困评析、监测和规划的能力建设提供协助（A/56/326，第 86 段）。

19. 公共部门各机构之间的协调对实现这些具体目标是至为重要的。在机构之间和部与部之间进行并保持有效的合作，这是必不可少的。各个中央机构还需要一个强有力的共同信息管理系统，以追踪政策和方案执行的总体进展情况，评估直接负责各部的绩效，并在政治决策以及对资源使用的问责进行管理方面提供投入。

20. 权力下放进程必须与千年发展目标协调一致，其中不仅包括向各地方政府和实体提供充足资源的策略，而且要求地方公共机构对其必须完成的国家发展战略框架内的方案行动和结果承担责任。一个具备切合实际的有利环境的强有力中心，也是切实有效地进行有意义的权力下放所不可或缺的先决条件。权力下放进程还必须包括使公共行政部门更加活跃地参与社区事务的各种方式。

21. 为了在 2020 年年底之前使全世界至少 1 亿贫民窟居民的生活得到重大改善，除其他外，在国际社会的支助下必须采取的行动包括：(a) 向城市贫民提供包括安全用水和卫生条件在内的基本社会服务，(b) 确保在城市规划和管理方面制订综合的、鼓励参与的办法，(c) 建立公私伙伴关系，以确保良好的城市管理和规划（A/56/326，第 121 段）。

22. 就对非洲国家的各项要求而言，千年发展目标总体上是针对那些需要特别关注的、与治理有关的方面，其中包括：(a) 加强战略规划、中央指导和各治理机构之间的协调；(b) 设立冲突管理机构；(c) 强化地方政府；(d) 通过加强立法程序和司法机构以及赋予民间社会权能，确保坚持法治；及(e) 培养提出设想、制定策略及在全球范围内指导非洲发展等领导技能。

23. 从战略上说，最佳的选择似乎是将千年战略目标同减贫战略文件的后续行动与国家人类发展报告的编写联系起来。其原因在于，在前一种情况下，亦即减贫战略文件，其最为重要的具体目标之一——减贫——是千年发展目标的一个至关重要的组成部分；在后一种情况下，国家人类发展报告在思想和信息传播以及就各重大问题提高认识、赢得支持方面具备各种优势。

24. 国际社会，即联合国系统，必须支持将千年发展目标与其他主要倡议——如减贫战略文件——一体化，特别要考虑到这些文书之间的差异。一方面，减贫战略文件是一个与财政具体目标和预算有关的短期和中期规划工具，而千年发展目标则是针对那些与其他重大社会和环境的影响有关的长远需求。各项千年要求不能分开单独对待。然而，这些要求的确具有共同的宗旨和主旨，即这些要求是如何各自和作为一个整体来解决贫穷问题，并赋予国家政府和民间社会——包括私营部门在内——权能以做到这些要求，而这也是本文件所探讨的内容。

二. 各种挑战

A. 审时度势

25. 开始时，值得回顾有哪些已经落实，取得了哪些临时进展，还有那些有待完成。这将导致对更具体的挑战，以及这些进程中公共行政管理的作用进行讨论。原则上，千年发展目标由联合国发展集团管理指导。发展集团由联合国开发计划署（开发计划署）署长主持，负责为加强联合国各项发展业务协调统一提供框架。发展集团成员向世界上 150 多个国家提供政策和方案支助，这些领域涉及扶贫、可持续发展、善政、人权、儿童福利、人口与生殖保健、妇女权利、粮食安全

全、人类住区和药物管制等。各成员机构和方案每年共调集动用 50 多亿美元的资源用于发展。发展集团由执行委员会领导，委员会包括开发计划署、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国人口基金会（人口基金）和世界粮食计划署（粮食计划署）的负责人。除执行委员会成员外，发展集团还包括其他实体，例如联合国经济和社会事务部（经社部）、联合国贸易和发展会议（贸发会议）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、国际农业发展基金（农发基金）和联合国工业发展组织（工发组织）。

26. 在发展集团中，有三个主要方面推动千年发展目标的战略：

(a) 千年项目用来分析政策选择方案，制订计划以落实实现千年发展目标。项目由十个涉及千年发展目标活动的工作队组成，负责人是哥伦比亚大学的 Jeffrey Sachs 教授；

(b) 千年运动调集发达国家和发展中国家对《联合国千年宣言》的政治支持，负责人是 Evelyn Herfkens；

(c) 国家级别业务活动是通过开发计划署和联合国驻地协调员协调各机构的活动，协助各国执行实现千年发展目标所需政策。

27. 在全球一级，监测千年发展目标进展情况的工作由联合国经济和社会事务部统计司负责，每年为秘书长编写一份报告。人们预计，到 2004 年底，每个国家都将完成一份千年发展目标报告，正好供秘书长将要完成的五年全面审查使用。截至 2002 年 9 月，共有 12 个国家完成了千年发展目标报告，另有 40 个国家正在编写。⁶

28. 在总的预算编制方面，世界银行、儿童基金会和世界卫生组织（卫生组织）的费用估算表明，到 2015 年实现千年发展目标的费用，让一半赤贫人口脱贫的目标，每年将另需 500 亿美元用于发展援助。虽然这意味着要把目前的援助数额增加一倍，但只占捐助国收入的大约 0.2%。2002 年墨西哥蒙特雷发展筹资问题国际会议之后提出的重大倡议包括，美国承诺增加 50 亿美元，欧洲联盟承诺增加 70 亿美元。

29. 在先进图上，官方发展援助和债务减缓是发展和履行千年发展目标承诺方面不可缺少的，尤其对于最不发达国家来说。目前，官方发展援助总额大约占发达国家全部国民总收入的 0.23%，即占发达国际全部国民合并总收入 0.7% 这一商定目标的三分之一。每年的差额大约为 1 250 亿美元，这是确保千年发展目标得以实现需要增加援助量的一倍以上。人们普遍承认，仅仅是资源还不大可能足以确保穷国能够实现目标，所有方面的能力建设，包括体制、人力资源、施政和弥补数字差距，这都是实现千年发展目标的先决条件。⁷ 鉴于官方发展援助可能不会在今后一段时间增加到所需数额，这样，能力建设这一挑战就更加紧迫。虽然减缓债务和贸易是支助实现千年发展目标方向的其他重要手段，但这方面的进

展，包括重债穷国倡议和 2002 年在多哈召开的世界贸易组织会议都不足以补偿在体制方面和资源方面的其他不足。对大约 30 个发展中国家的预算支出情况进行了研究，结果发现，其中三分之二用于偿还债务的开支多于基本社会服务开支。在撒南非洲，各国政府用于向国外信贷者履行财政承诺的开支是用于向本国人民履行社会义务开支的大约一倍。⁸ 到目前为止，实现千年发展目标进展情况参差不齐，这在总的方面和撒南非洲方面都有详细记载，构成了另一种挑战，也使国际社会和各国政府更加担忧。⁹

B. 主要挑战

30. 千年发展目标面临各种各样的主要挑战，其中有经济、社会、政治和体制方面的挑战，也有在国家、区域和全球不同级别上的挑战。公共行政管理以及更广泛的施政在某一方面是把挑战的不同层面联系起来，明确显示在多大程度上履行承诺的体制和体制进程。市场和体制相互联接，即便在市场有效运作时，也需要有体制框架，不仅是提供有利的环境和基本运作规则，而且还能把市场可能忽略的问题（在此是千年发展目标）纳入发展议程。在这方面，凯恩斯观点仍然有效：国家的作用不仅仅是从事市场所从事的工作，或是同市场竞相争取同样空间，而是做市场所不能做的工作，其中包括为社会议程达成共识。就此而言，一方面，建立合作伙伴关系，在国家、民间社会和私营部门之间联手起来，另一方面在不同倡议，包括千年发展目标，减贫战略文件，联合国发展援助框架和国家人类发展报告之间进行协调，是联合国系统迄今为止面临的最明显的挑战。

31. 从国家一级开始，应支助各国把千年发展目标“地方化”，拟定必要的文件，包括 2004 年底之前必须提交的国家报告。如前所述，制定千年发展目标的工作已经开始，但大部分发展中国家，尤其是最不发达国家和撒南非洲各国还没有开始，或者是还要改进迄今为止的产出。所需要的改进分三个级别：

(a) 首先是在国家一级，以注重国家轻重缓急的方式，调整国际承诺，即千年发展目标。与此相接近的是发展政策建议和千年发展目标监测方面的统计能力、制定指标、监测记录进展情况。在国家一级千年发展目标由联合国发展援助框架代表联合国系统加以协调；开发计划署办事处和联合国驻地协调员负责推动进程、进行宣传并确保联合国有关机构和方案的参与。最不发达国家，尤其是非洲最不发达国家的统计基础非常薄弱，很难制定和监测千年发展目标，而有关机构提供支助也还没有系统化；

(b) 第二，制定一项战略，确定千年发展目标成为发展的推动进程，确保行政管理，资源调动和公共开支分配方面都能反映这一点。迄今为止，这是最为复杂的工作，因为一方面，它预先制定了长期发展远景，而这种远景在 1980 年代的市场改革中被抛弃；另一方面又确保包括金融、规划和中央银行等宏观经济机构在内的体制结构把千年发展目标置于轻重缓急和工作活动的优先位置；

(c) 第三，让千年发展目标同减贫战略文件、重债穷国倡议和国家人类发展报告等目前进行的其他倡议联系起来，确保相互协调连贯，确保千年发展目标指导其他倡议的目标、目的和开支工作。这一问题的另一方面是在国家、民间社会和私营部门建立合作伙伴关系，不仅仅是促进参与，让其合法合理，而且因为没有民间社会和私营部门的支助，就不大可能把千年发展目标纳入一个国家的发展文化之中。

32. 即便按发展中国家的标准衡量，布基纳法索也是一个极为贫穷的国家。下方框内的文字介绍了该国在联合国系统支助下，如何弥补各种倡议之间的差距，努力实现千年发展目标。最重要的是，通过在贫穷分析和政策选择方面大力推行参与政策，表明了公共行政部门热心致力于让各方都参与其事。这是一个公共行政重点转移的宝贵典范。

方框：布基纳法索努力综合协调各项发展倡议

布基纳法索是目前人们预计在实现千年发展目标方面将面临重大挑战的国家之一。各种限制因素包括年人均收入很低，大约为 220 美元，人类发展指数定级在 173 个国家中占第 169 位，是世界上最底的国家之一。全国人口 60% 以上生活在 1 美元贫穷线以下，小学净入学率估计为 34%，小学和中学女生同男生的比例为 66.5%。5 岁以下儿童和婴儿死亡率分别为每 1 000 名活产婴儿中的 205 和 105。

2001 年，该国政府邀请联合国系统，包括开发计划署及经济和社会事务部拟订一个项目，在社会经济施政领域建立能力。在能力建设的总目标内，这一项目力求实现以下目标：建立全国的贫穷监测分析系统，建立区域贫穷监测和分析系统，筹备全国长期远景研究，参照千年发展目标更好地解决更广泛的问题，协助进程内的有关政府各部建立本部能力。

除开发计划署及经济和社会事务部以外，大部分活动还同世界银行、法国合作机构、非洲开发银行和儿童基金会等其他发展合作伙伴协作制定。

今后几年的主要挑战以及预计出现的进展是在以下方面：在分配预算资源方面更有效地使用减贫战略文件，以帮助穷人；建立利益有关者的能力，加强参与进程；支助简政放权进程，让地方机构负起更大责任；加深关于减贫战略文件和千年发展目标方面的政策对话，改善监测系统，向利益有关者传播信息。

来源：联合国经济和社会事务部项目 BKF/00/01。

33. 从布基纳法索情况中得到的一个经验是，挑战和机遇都很多，但是联合国系统要同国家政府和其他国际伙伴统一行动。此外，一个国家的贫穷并非是真的

障碍，而是一种挑战和出发点，各方面利益有关者对此可以确保他们相对的能力和资源的运用符合千年发展目标在人力物力方面的要求。

三. 向前迈进

A. 行进图：国际方面

34. 《行进图》(A/56/326) 列出可能拟订的行动战略大纲，以实现或履行 147 个国家元首和政府首脑以及所有 189 个会员国在通过《联合国千年宣言》时制定的目标和作出的承诺。行进图全面包括了《千年宣言》中的每一项目标和承诺，指出了要遵循的道路，并交流“最佳做法”。《行进图》各个章节按先后顺序涉及以下方面：

(a) 和平、安全与裁军，报告概述有助于促进人类安全的措施；

(b) 发展与消除贫穷：千年发展目标，侧重于通过消除贫穷实现可持续发展，强调必须将目前每日生活费不超过一美元的人口数减少一半；

(c) 保护我们共有的环境，描述环境问题和挑战；

(d) 人权、民主和善政，尤其重申，基本人权，其中包括民主体制、赋予公民权能和真正参政；

(e) 保护脆弱者，着重于因复杂的人道主义紧急情况而被迫流离失所和受到虐待的群体，特别是妇女和儿童；

(f) 满足非洲的特别需要，处理极端贫穷、严重成灾的债务负担、疾病、冲突和国际关注摇摆不定所带来的挑战；

(g) 加强联合国，指出要想更新联合国能力，为开展真正对话提供论坛并推动采取有效行动，就需要改进联合国各主要机构间的协调，并加强与其他多边组织和民间社会的伙伴关系。

35. 报告最后一章“前面的道路”，其中指出，将编写年度报告和五年一次的综合报告，说明在实现这些目标方面取得的进展。行进图可能显得有些大胆，但它回应了《千年宣言》中的崇高理想和目标。此外，它还介绍了今后对于广义上的公共行政管理所面临的挑战，如果公共行政管理要在实现千年发展目标方面发挥关键作用。不过，出现了若干情况发展，值得探讨对公共行政管理的直接影响。

36. 曾记得，如《行进图》所强调，千年发展目标是 1990 年代若干全球会议成果，以及过去 50 年来编纂的一整套国际准则和法律的归总和提炼。从这种意义上说，履行先前会议承诺方面的所有成功和失败经验都写入了千年发展目标之中。在讨论公共行政管理面临的具体挑战以及广义上施政方面面临的挑战时，必须记住这一大的前提。

37. 在国际级别上，实现千年发展目标的进展将不仅取决于联合国系统已经开展的各项倡议，其中包括联合国发展集团管理的内部倡议，而且还取决于同其他伙伴一道开展的倡议。2002 年召开的发展筹资问题国际会议以及在南非约翰内斯堡召开的可持续发展问题世界首脑会议不仅仅重申了《联合国千年宣言》和千年发展目标，而且还进一步提高，推动了资源调动。

B. 行进图：国家方面

38. 2002 年，联合国公共行政专家委员会以议程规模不大，但很透彻的方法，拿出了一系列关于为实现千年发展目标建立能力问题的报告，推动了国家和国际级别上的进程。¹⁰ 因而出现了若干倡议，其中一些目标更加突出；它们都同千年发展目标行进图十分吻合，协调也可以得到加强。

39. 主要挑战是如何把千年发展目标置于国家战略优先地位，换句话说，就是把千年发展目标“地方化”。这一任务中的一个环节无非是，把国际上商定的千年发展目标调整为适合国家需求，符合国家轻重缓急。例如，对于撒南非洲来说，消除疟疾极为重要，把贫困线定为每日一美元也很容易接受。对于其他国家来说，例如经济转型国家，把消除疟疾定为千年发展目标，或是把每日一美元或以下定为赤贫线，意义都不大。因此说千年发展目标必须在国家一级加以调整改进，符合国家的经济发展国情。其他有关要求是制定发展远景，或发展战略，争取实现“土生土长”和由国内酝酿主导的千年发展目标。这是比调整千年发展目标、具体目标和指标更艰巨的挑战，因为其中要围绕千年发展目标制定一套发展战略，并把这项战略同其他重大倡议结合起来。建议的行动计划是拓宽各国已有的发展远景规划，让千年发展目标作为远景中的最终目标。在这一范畴内，各国国内的其他倡议，其中包括减贫战略文件、国家人类发展报告和发展援助框架等可以相互完美地结合起来，因为每一项倡议都涉及千年发展目标中的一个具体方面。例如，同减贫战略文件相比，千年发展目标的执行时间更长，因为减贫战略文件基本上是三年一个方案规划周期，而且千年发展目标同其他目标一道解决贫穷问题。同减贫战略建立伙伴关系极为关键，这是因为考虑到资源因素，以及减贫战略文件的供资因素，而且还因为减贫战略文件占有一个体制席位，其中包括政府财政部和规划部等，而这对于千年发展目标来说极为重要。

40. 这种同其他重大倡议一道合作的办法绝对有必要，尤其对于体制资源能力和人力资源能力非常薄弱的国家，如撒南非洲许多国家尤其必要。建立这种关系的理由是，国家行政部门无法同时单独开展过多的倡议。减贫战略文件和千年发展目标之间如果开展竞争，或成为具有破坏性的对手，千年发展目标很可能输掉竞争，这不仅仅是因为预算方面的考虑，还因为财政部门、规划部门和中央银行等关键决策机构已经同减贫战略文件建立了联系。因此说，在理论上，为了千年发展目标的远景规划，为避免各主要倡议不必要地争夺国家注意力和资源，减贫战略文件和千年发展目标需要步调一致。千年发展目标同减贫战略文件和国家人类

发展报告等其他国家倡议或区域倡议建立伙伴关系，这需要公共部门具有很强的分析能力，能够规划这种联系。

41. 例如，国家人类发展报告是宣传监测千年发展目标，或是关注与千年发展目标有关的具体问题的极好手段。经济和社会事务部目前正在为撒南非洲拟定一个项目，从三个方面加强国家人类发展报告（见下文方框）。首先是进程，然后是内容和标准，第三是推广和传播资料。国家人类发展报告能够支助千年发展目标的其他方面是，它们同民间社会有着很密切的伙伴关系，能够突出政府部门可能忽略，或是忽视的发展问题和关注。在统一协调和节省费用方面，为编制国家人类发展报告调集的人力资源很有可能也注意到千年发展目标，以及这些目标对于方案国具有的意义。因此说，国家人类发展报告不仅仅是千年发展目标的一个自然宣传手段，而且联合国驻地协调员办事处或开发计划署驻地代表通常拨给国家人类发展报告的稀少资源也可能用于协调宣传千年发展目标。

方框：国家人类发展报告作为把千年发展目标纳入主流的手段

经济和社会事务部同开发计划署一道制定了一个项目，支助撒南非洲编写国家人类发展报告。曾记得，自从 1992 年孟加拉国发表第一次国家人类发展报告以来，报告数量有所增加，大约有 135 个国家发表了报告，报告数量超过 400 份，报告范围也有所扩大，提高了广大公众的认识，促进了关于人类发展问题的行动。国家人类发展报告越来越多地被认为是宣传并协助实现千年发展目标制定的各项具体目标的潜在重大手段。例如，在印度，国内各地区的人类发展报告正在成为非常有效的手段，把社会关注纳入规划和预算编制进程的主流。非洲一些国家政府也在开发计划署支助下，正开展同样的努力。

来源：经济和社会事务部。

C. 结论和建议

42. 一项突出的挑战是按照千年发展目标的要求，为国家机制重新定位。当然，这是上文提到的 2002 年公共行政专家小组几份报告的主题。¹¹ 这意味着什么？首先，这意味着超越 1980 年代和 1990 年代结构调整改革留下的十分薄弱，而且受到削弱的国家机制这种矛盾情况，当时我们曾期待只是为减贫战略文件，也会有能力很强的行政机构。第二，这意味着国家调动民间社会和私营部门，让它们参加进来，为具体的千年发展目标建立发展联盟。第三，这意味着最不发达国家行政部门规划能力很弱，而且统计和政策分析服务能力也很弱。这是限制国家能力和规划机制的市场改革造成的附带损失之一。

43. 最后的当务之急是协调负责实现千年发展目标的各个公共行政部门。其中既包括注重权利的机构，也包括注重发展管理的机构。公共行政部门的关键挑战是，

如何在两者之间建立联系，因为权利方面的关注不通过发展加以落实，就无法实现权利。因此，公共行政部门的当务之急是制定工具、手段和能力，通过发展管理框架的规划、预算编制和执行进程，反映对权利的关注。

44. 的确，建立公共行政能力，把千年发展目标纳入主流，是发展议程上的一个重要环节。有鉴于此，规范活动、研究和技术合作工作应支助发展中国家提高能力，其中包括机构能力、人力资源能力和政策咨询能力，把重点放在千年发展目标上。经济和社会事务部统计司内已经落实千年发展目标全球监测机制；第一次报告已经印发。¹² 联合国系统同各国机构建立伙伴关系，正在制定提高统计和监测能力的倡议。其中之一是联合国经济和社会事务部和开发计划署正在拟定的提高撒南非洲统计能力的项目。在此之外，不同部门为不同用途还设立了网址，传播信息，交流经验。¹³ 不过，协调问题并非到此为止，因为在此之外，还存在一种经常性的挑战，这就是各国承诺实现千年发展目标，把它作为发展远景，也作为具体目标和目的，并拟定相关执行战略的政治意愿。为此目的，在此值得引用《行进图》关于千年发展目标的文字作为结论：

“所需要的并不是更多的技术或可行性研究。相反，各国需显示出政治意愿，履行业已作出的承诺并执行业已制定的战略”（A/56/326，第 7 段）。

45. 人们会说，目前时间尚早，因为我们只是在新千年的第三年，而且千年发展目标，包括《行进图》是一个长期进程，暂时定在 2015 年完成。不过，如果考虑到千年发展目标的出发点不是 2000 年，而是 1990 年，在迄今为止的时间内，在中国和印度这两个人口最多国家以外进展情况相关缓慢，在包括非洲在内的最不发达国家尤其缓慢，那么时间就已经不早。如果要把进展推广得更广泛，更公平，那么公共行政的作用，无论是象上文说明的在机构、作用、职能和进程等直接方面，还是在围绕千年发展目标协助制定战略远景，或协调包括减贫战略文件和国家人类发展报告各项倡议等间接方面，都不可或缺。

注

¹ 参看秘书长题为“我们人民：二十一世纪联合国的作用”的报告（A/54/2000）。

² 参看大会第 55/2 号决议。

³ 关于千年发展目标监测贫困状况的复杂性，参看安吉斯·德亚顿教授 2003 年 1 月题为“千年发展目标中监测贫穷状况的数据”的论文，于 2003 年 2 月 6 日在联合国经济及社会事务部宣读。

⁴ 除非另作说明，提交给公共行政专家委员会 2002 年 7 月第一届会议、题为“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”的报告（E/C.16/2002/4）已经指出这些方面。

⁵ 联合国发展集团“联合国与千年发展目标——核心战略”，2002 年。

⁶ 截至 2002 年 9 月，完成千年发展目标报告的 12 个国家是：阿尔巴尼亚、玻利维亚、柬埔寨、喀麦隆、乍得、马达加斯加、毛里求斯、尼泊尔、波兰、塞内加尔、坦桑尼亚和越南。正在完

成千年发展目标报告的 40 个国家中，只有 4 个国家来自撒哈拉以南非洲：中非共和国、索马里、南非和苏丹。

- ⁷ 2002 年 6 月，开发计划署印发了一份千年发展目标进展情况文件《千年发展目标是否可行？》。文件作者 Jan Vandemoortele 总结说，“若要实现千年发展目标，不仅仅需要开支很多，还需要开支使用更加得当。仅仅有钱还不足以解决问题。还需要提高人的能力和体制能力。然而，目前认为，现有资源必须更有效的加以利用，然后再更多地投资于基本服务；这一观点忽略了重要问题：资源不足常常造成效率不高。”
- ⁸ Jan Vandemoortele 引用，同上。
- ⁹ 关于全球监测千年发展目标实现情况，参看秘书长关于联合国千年宣言执行情况的报告（A/57/270）；关于非洲的情况，参看 2002 年 6 月儿童基金会和开发计划署编写的题为非洲发展目标，非洲的承诺和进展的报告。关于非洲情况的报告大致同秘书长的报告一样认为，尽管有零星进展，但是撒南非洲在履行千年发展目标承诺方面仍然落后。
- ¹⁰ 如了解总的情况，请具体参阅 2002 年 7 月 22 日至 26 日公共行政专家委员会第一次会议报告《经济及社会理事会正式记录，补编第 24 号（E/2002/84）》。印发的具体报告有：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（E/C.16/2002/4）；公共行政和善政在实施《联合国千年宣言》中的至关重要的作用：人力资源开发（E/C.16/2002/3）、秘书处关于公共部门执行《联合国千年宣言》的财政能力的报告（E/C.16/2002/6）、秘书处关于公共部门支助建立和应用知识……的能力的报告（E/C.16/2002/5）、秘书处关于公共行政和善政在实施《联合国千年宣言》中及其重要的作用：电子政务：已知的应用和有利的环境的报告（E/C.16/2002/7）。
- ¹¹ 有关能力建设和千年发展目标的联合国文件是：E/C.16/2002/2、E/C.16/2002/3、E/C.16/2002/4、E/C.16/2002/5、E/C.16/2002/6 和 E/C.16/2002/7。
- ¹² 具体参看秘书长关于《联合国千年宣言》执行情况的报告（A/57/270）。
- ¹³ 例如，开发计划署的 MDG 网就是一个专门用于千年发展目标的服务网址；在该网址上，从事这项工作的人员交流有关千年发展目标的信息和经验。经社部的 www.UNPAN.org 提供公共行政专家小组关于千年发展目标的大多数文件。