



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
14 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

提高实施《联合国千年宣言》的公共行政能力

### 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特设专家组第十五次会议的建议，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](http://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表明公共部门的规模和主要职能的唯一指标来源。鉴于人们对政府的活动和政府的责任以及透明度越来越感兴趣，有必要改进和增加现有的指标。因此，建议扩大指标清单，列入公共部门财政管理整体效率和责任的产出指标。该指标被认为至关重要，因此列入提议的指标的第1级。如果需要增加指标，请专家委员会从第2级中两个提议的增列指标中选出：人权和政治权及司法制度。如果委员会还要选择更多的指标，建议考虑第3级中的三个指标：公共部门活动的非中央化和基层的参与、电子商务隐私的立法、金融部门安全网。本报告建议采用这套增列的指标，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的显示器。

\* E/C.16/2003/1。

## 目录

	段次	页次
一. 导言和第一届会议的讨论摘要 .....	1-12	3
二. 给予公民最多的价值 .....	13-18	5
三. 扩大联合国公共部门数据库 .....	19-38	6
A. 公共部门财政管理的整体效率和问责制 .....	20-21	6
B. 选举和议会制度的运作 .....	22-23	6
C. 司法制度的运作 .....	24-27	7
D. 公共部门活动的非中央化和基层的参与 .....	28-29	7
E. 立法保护电子商务隐私 .....	30-33	8
F. 金融部门安全网 .....	34-38	8
四. 建议 .....	39-41	9

## 一. 导言和第一届会议的讨论摘要

1. 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作比较的公共部门数据的问题。本报告是这一讨论的继续。公共经济学和公共行政司根据第十四届会议的建议, 制订并向前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。

2. 因此, 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指标的框架之后, 在 [www.unpan.org](http://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占人口的百分比
- 政府消费占国内生产总值的百分比
- 中央政府支出占国内生产总值的百分比
- 按类别和用途分列的中央政府支出占中央政府所有支出的百分比
- 中央政府的税收占国内生产总值的百分比。

《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。

3. 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, 这项工作很难进行。此外, 由于没有可供使用的国家以下一级的数据, 只能表明部分情况。

4. 后来, 在公共行政专家委员会第一届会议上, 建议增加以下五个领域的指标: 维持公共领域; 获取知识; 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。委员会该届会议的讨论启发了秘书处。委员会广泛的意见认为指标只应当与公共部门挂钩。应当集中注意各项服务、对立法过程的支助、政府的问责制和审计职能。此外, 委员会认为秘书处应当集中注意产出(结果)指标, 而不只是投入指标。此外, 秘书处在利用现有的数据时, 应尽可能让国家统计局和国家的其他角色作出参与。关于五个原来指标中的第五个(中央政府税收占国内生产总值的百分比), 委员会认为金钱很重要, 但政府控制的事项的数量、条例、许可证和批准的数目等方面也同样重要。

5. 关于为原来五个指标建议的七个补充指标, 即国库岁入总额占国内生产总值的百分比; 公债(总数和人均数); 偿债费用与经常收入的比例; 公债的国际等级评定; 地方债务的国内等级评定(BIS比率); 税务支出占税收总额的百分比; 用于地方的中央收入总额的百分比, 委员会认为最后的补充指标最值得关注。

6. 在维持公共部门方面提出了三个指标：报纸、电台和电视台的拥有权（国家拥有、牟利或非牟利性）；关于向一般公众公布政府预算的方式的说明；批准人权公约的状况。关于最后一项指标，委员会指出，重要的不是批准这些公约，而是实施这些公约。

7. 关于获取知识领域，提出了四项指标：用于研究和开发的公共开支占军事预算的百分比；在国际上登记的专利数目；（按性别分列的）所有三级学校的入学率；外国直接投资占总投资额的百分比。关于第三项指标，提议采用净入学率比较妥当；关于第四项指标，委员会指出，从外国直接投资占当地商业的百分比中可以看到对当地商业的普遍信心的程度。

8. 关于建立在网上的工作和生活平台，提出了五项指标：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）。关于第三项指标，委员会认为应考虑因特网用户而不是主机或网络咖啡馆的数目。

9. 关于创业发展领域，提出了两项指标：设立商业公司需要多少个步骤；新企业占现有企业的百分比。委员会对这个领域未作评论。

10. 最后，关于地方领域和全球领域之间的联系，提出了两项指标：外国贸易占国内生产总值的百分比；劳动力迁移净数目占人口的百分比。委员会对这方面也未作评论。

11. 委员会还指出，施政问题在指标的范围内是一个重要的问题。它提出下列的问题：

- 透明度、问责制和参与
- 新闻自由、公众从政府取得信息的权利
- 司法独立（审计、反贪污机构）
- 公共部门如何受到控制和监督（例如法庭制度和审计制度及其独立性）
- 议会的作用
- 社会审计
- 公众如何参与公共部门的运作
- 少数群体（处于社会边缘地位的、受到不平等待遇的群体）在公共部门的代表性
- 公民的满意程度。重要的因素是：服务的取得、平等、素质和费用。

12. 委员会还认为机构能力是一个重要的问题。因此它想取得下列方面的数据：

- 道德准则的数目
- 议会内调查委员会的数目
- 人力资源发展促进公共部门的业绩：例如平均教育水平；公共部门预算中用于训练公务人员的百分比。

## 二. 给予公民最多的价值

13. 社会可以分为两个不同的部门：公共部门和私营部门。公共部门与私营部门不同之处主要在于三个方面：一个是自主的，一个是依赖自由的合同的；一个是政治的，一个是经济的；一个是垄断的，一个要面对竞争。一方面，政府是自主的，其自主权来自人民的自主权，是公民在宪法范围内为了安全和公共利益给予政府的。另一方面，私营部门的经济活动是由自由合同调节的。不过，政府或公共部门的决定也是政治性决定。政府的一些决定从经济观点来看可能是坏的，但在政治上却是受欢迎的，因而能够确保政府官员再当选。但是，一些经济上很好的决定却因为在政治上不受欢迎而必然断送政府官员的政治前途。私营部门的决定从经济观点来看是很好的，但没有考虑其政治影响。归根结底，必须铭记公共部门是垄断的，它提供基本的服务，而私营部门是竞争性的，人们可以从别处得到货物和服务。事实上，政府是特别有效的垄断形式，因为：(a) 政府是不会倒闭的，因为每个人，特别是不富裕的人，由于没有能力从别处得到服务，因而都是政府提供的服务的用户；(b) 政府控制了收入。这就是说，如果需要更多的钱来提供一种服务，政府有权为此加税；(c) 政府的支出可以超过收入。虽然许多国家以下各级的政府在法律上必须编制收支平衡的预算，但许多政府实体，包括联邦政府，是不需要这样做的。

14. 在私营部门，由于产品要面对竞争，因此公司要提高效率，将成本降低，但政府普遍不充分了解其业务与成本的关系，往往只集中注意监督开支。不过，政府可以采用私营部门所用的以活动为基础的成本计算过程来减低成本。对于政府每一项可以确定的活动，通过这个过程可以确定开展该项活动的投入成本，点算折旧和其他固定费用。

15. 不过，只节省纳税人的钱是不够的。政府还必须顺应民意，尽量善用税款。由于政府在税收方面无需面对竞争，因此必须建立一些程序来确定可以产生良好产出或结果的较好的方法。这种过程可以包括民意调查和重点小组，就国家以下各级政府而言，可以包括邻里论坛。为了给公民最多的价值，必须以较低的成本来取得同样的结果，或以同样的成本提供更好的结果。政府必须首先注重公民的利益，使他们成为政府的顾客。

16. 在世界各地，政府在致力给予公民最多的价值时要面对种种挑战，缩小规模、外包和提高效率以减少政府的费用只是其中的一些方法。同样重要的是，社会在为建立 21 世纪的施政机构而改造政府的过程中，必须落实各种政策和行动，以提高公共行政的透明度和问责制，并落实政策建立信任私营部门的环境。各国的公共会计都相当复杂，只有管理当局经常不断地提供明确的帐目，公认的会计方法和程序才有用处。因此，透明度是在政府以及私营部门建立信任的一个主要因素。

17. 在全球化时代，监测国家公共部门成为了一项复杂的任务。由于全球化，越来越需要私营部门作出结构性改革，因而需要在提供公共服务的素质和效率方面提高竞争力。全球化更需要机构协助解决促进人权、政治和司法权、私营部门发展权、收入不平等和社会安全网等问题。为了发展，需要建立各种制度（社会中各个组织和个人的行为规范），因为它们对于组织和市场的可行性和效率至关重要。制度确定革新的动态以及实物资本和人力资本的投资水平，因为制度的素质是经济工作者评估风险以及作出承担风险和进行投资的决定的基础。最后，制度对于清洁空气等公益物的产生和质量至关重要。良好的制度提供明确的规则，它们具有一律的适用性，受到广泛认识，并且可以预测和适当执行。

18. 政府可以对公众生活产生重大影响的问题很多，专家委员会认为在全球监测公共部门方面纳入新的指标的数目要切合实际，兹采用级次递升的方式，在下面列出增加的产出（结果）指标，并将它们分类为第 1、2 和 3 级。

### 三. 扩大联合国公共部门数据库

19. 依照这种方法，最重要指标是公共部门整体的效率和问责制，它量度政府的业绩质量，作为原来 5 个投入指标提出的第 1 级补充，供专家委员会审议。

#### A. 公共部门财政管理的整体效率和问责制

20. 改进提供公共服务的效率、问责制和透明度已经成为众所周知的看法，不需多加阐述。审计和监督政府管理的预算和基金对于提高透明度是至关重要的。因此，对评价政府业绩而言，政府和半国营机构有没有经常和独立的财务审查规定是很有用的整体指标。在新西兰倡导的所谓新公共管理模式的范围内，这一指标变得更加重要。该模式依赖管理方面的酌处权和问责制、业绩承包和提供服务的竞争，全面或局部使用这一模式的发达国家越来越多。

21. 在第 2 级，提议列入下面两项指标：(a) 选举和政治体制的运作；和 (b) 司法制度的运作。

#### B. 选举和议会制度的运作

22. 为了改革和改进议会结构和过程的机构能力，必须提高议会的效率，使它们能够履行其立法和监督职能，并且提高议会对其代表的各类选民的问责制和信

誉。下面两项指标可以用于量度政府在该领域的业绩：(a) 问责机制，例如有没有公共会计委员会，以确保立法监督；(b) 在目前年度期间议会通过立法所需的平均时间。

23. 在这一领域，国家、法律、体制和选举框架越来越需要符合国际标准，并且需要更多人参与选举过程，所以必须改革和改进选举立法以及选举委员会、制度和过程的机构能力。下面三项指标可以用于三个方面：(a) 是否有独立并且能够进行自由公平选举的选举管理机构；(b) 有没有全体选民都可使用的投票登记系统；(c) 参加投票的男女选民分别占登记选民的百分比。

### C. 司法制度的运作

24. 市场发展开拓了社会空间。国家司法履行一系列政府进程的必要职能：执行刑法，解决公民之间的私人纠纷和公民与国家之间的纠纷，并确定法律本身。一个政治制度，如果没有有效的司法制度，是不能够顺利运作的。司法制度维护社会秩序，巩固契约关系和处理申诉。随着经济发展，有关生意、产权以及知识产权的纠纷会增加。

25. 许多司法系统，特别是发展中国家的系统，缺乏资源，解决争端的程序十分繁复。在许多国家，犯罪率不断上升，影响了政治和经济发展，司法体制对应能力低，令人担心。市场的运行也需要司法制度能够迅速解决合同和产权的纠纷，并且费用不能高。许多政府为了使其司法制度现代化，按部就班地作出种种努力。外部发展机构也提供基金和技术援助来支助这些系统；但改善的速度赶不上对有效的司法系统越来越高的要求。许多诉讼仍然要等候多年才能获得听审。

26. 因此，建议以司法产出作为全球公共部门显示器的产出指标之一。司法产出以等候审判的案件数目与已经判决的案件的数目的比例作为量度标准。另外一个显示法官判决质量的指标量度初级法庭的错误率，即在上诉后被推翻判决的案件的数目所占的百分比。还有一个用于量度司法运作的公正性的指标是法官受到训诫的数目。

27. 在第3级中，提议了三个指标：(a) 公共部门活动的非中央化和基层的参与；(b) 立法保护电子商务隐私和(c) 金融部门安全网。

### D. 公共部门活动的非中央化和基层的参与

28. 近年来，在世界各地，活动的非中央化趋势有所加强。随着越来越多的财政和人力资源用于支助非中央化和城乡地区的地方施政，农村地区的地方当局和社区更直接参与计划和管理发展活动，包括公共服务的提供。此外，在国家以下各级，民间社会组织日益参与制定和执行经济和社会方案。政府还必须在保健、教育和社会援助方面给予低层行政和业务单位的管理人员更大的自主权。随着管理人员的自主权逐渐提高，他们将能够有权决定财政资源的分配。

29. 非中央化和地方社区参与监测公共服务管理提高了公共支出的透明度，因而能够量度每个服务单位的管理效率。因此，需要改进国以下各级计划和预算过程，以便更有效地纳入社区一级的观点、参与和需要。在这个领域不妨考虑下列两项指标：(a) 国以下各级获得的与管理的公共收入总额的比例；和(b) 地方政府和民间社会组织是否有机可以经常就经济和社会政策和方案进行磋商。

#### **E. 立法保护电子商务隐私<sup>1</sup>**

30. 全球信息时代也对施政产生重大的影响。政府必须处理各种复杂的问题，包括管制/放松管制，发许可证，提供奖励和深思熟虑的信息技术规划和信息资产的管理。不过，还需要地方、国家和国际立法提供一个管制的环境，使以信息为基础的经济能够蓬勃发展。

31. 为了落实公民第一的口号，越来越需要政府在收集、使用和透露个人资料时先获得有关个人的同意。由于以因特网为基础的技术的出现，在保护隐私方面，包括为其他目的使用资料或将资料送交第三方，需要采取新的措施。由于信息技术容易收集和传播，引起大众更大的关注，因此，保护隐私成为了公共政策方面的重要议程。只有契约各方之间具有透明度和可预测性，电子商务才能够蓬勃发展。

32. 国家隐私保护框架也是竞争政策的一个重要组成部分。通过国家框架制定一套共同的规则可以减低生意成本，特别是中小企业的生意成本，并有助于提供可预期性和所有参与者在电子市场公平竞争的场所。还需要确保防止个人信息的不当使用，以免对竞争造成偏袒。

33. 因此，提议在公共部门显示器中列入一个国家立法保护电子商务隐私的指标。这项指标不但评估是否制定了国家立法，还评估立法是否体现了某些主要原则，例如：(a) 同意（必须在收集时，最低限度在使用之前）；(b) 在执行机制方面具有纠正和监督的规定；这种规定要求各组织指定一名官员处理隐私问题，如果有人不充分满意，要确保该人可以按照规定要求政府指定的官员进行调查；(c) 查明组织收集个人资料的目的的规定；(d) 个人获得关于本人的资料的规定，以及个人质疑和修正有关资料的能力；(e) 政府是否订有一个积极方案以教育大众隐私的保护问题。

#### **F. 金融部门安全网**

34. 体制对金融部门的表现起着根本的作用，尤其是因为信息问题、机构问题、交易成本和财产权同该部门密切相关。良好的金融部门安全网可以促进社会福利。在没有事前的金融部门安全网规定的情况下，往往要依赖临时的事后安全网，导致将重大的风险转嫁给政府。这种风险转嫁在金融市场对逃脱责任的道德风险作出严重和歪曲的奖励，往往造成重大的社会代价。金融安全网支持源于市场的纪律，促进可持续的金融深化进程。市场的重大失误之一是存款者未能监测银行，

政府监督机构必须作为所有存款者的代表监测银行。过去二十多年，许多新兴市场的政府被迫付出高昂的公共代价来拯救银行系统。目前许多政府考虑建立存款保险制度，加入内含的全面保险制度，以提高银行部门的稳定性。超过 70 个国家有正式的存款保险制度，许多是在过去十年建立的。一些制度是在危机发生后设立的。

35. 存款保险制度有双重作用：在银行破产时保护存款者免受损失和避免挤兑。明确的存款保险制度提供可预期性，在银行破产时维持秩序。非明确的保证使存款者不能确定他们将受到如何的对待，在危机中造成混乱和不稳定。它也可能造成更大的道德风险，使政府作出保证一切和保证每一个人的全面保证。

36. 最近的想法侧重认为，只要有充分的资本和监测规定，良好的、有限的和明确的存款保险制度能够在相当程度上加强市场纪律，促进早期停业而不会增加道德风险。经验表明，覆盖范围应当比较小。世界银行认为，高存款保险额国家的银行体系往往比低存款保险额国家要脆弱得多。由于搭便车者问题，应当向不可能系统地监测银行的小额存款者提供存款保险。因此，保护小投资者是一个不具政治争议性的问题。其他存款者须自行当心。没有保险的债权人行事谨慎，可以维系市场纪律，因为他们有更大的动机监督其银行，通过提款或要求最好的利率来促进纪律。银行家如果知道他们获得拯救的机会不大，行为就会比较谨慎。

37. 强制性会员制度是存款保险制度不可或缺的，因为脆弱的银行很可能不成比例地参与自愿制度，造成“不利选择”的情况。根据个别银行的风险程度对银行部门收取保险费来提供存款保险的基金，对谨慎的银行有利。在国家建立存款保险制度之前，必须先有管制和监督制度。银行的监督者由于大众认为他们发挥防止银行破产的作用这个单纯的原因，而不大可能关闭周转不灵的银行，从而使他们处于一个承认失败的尴尬处境，因此必须将存款保险纳入公共管理的机构。

38. 提议加上存款保险制度指标很有理由，因为大众对银行的看法与其他企业不同。在银行破产时，存款者向政府求助，因为政府向银行发出许可证，容许它们接受大众的存款。因此，建议将存款保险制度指标加进对公共服务的监测中。这项指标将评估有没有建立存款保险制度，存款保险是否纳入公共管理机构中，具有独立性，不受政治干扰，有早期进行干预和有效解决银行破产问题的权力。

#### 四. 建议

39. 根据上述分析，建议全球公共部门显示器最低限度要继续列入下列指标：

- 政府和公共部门的就业人数占人口的百分比(假设得到数据)
- 政府消费占国内生产总值的百分比
- 中央政府支出占国内生产总值的百分比

- 按类别和职能分列的中央政府支出占有所有中央政府支出的百分比
- 中央政府税收占国内生产总值的百分比

40. 还建议委员会批准增加一个指标：

- 对政府和半国营机构进行经常和独立的财务审计的有关规定。

41. 此外，请专家委员会考虑在其会议期间设立一个工作组，以便更详细讨论指标问题，并在该讨论的基础上，从第 2 级和第 3 级中挑选其认为适合列入公共部门显示器的任何指标。

#### 注

<sup>1</sup> 秘书处经济和社会事务部公共行政和发展管理司今年将出版全球《电子政务调查》第二版，其中将计算会员国的电子政务指标。按照计划，这一出版物是一份年刊。计算电子政务指数作用的数据与较广泛的国家信息与通信技术环境有关，因此与量度公共部门活动产出方面有关。在描述公共部门的基本数据中逐字重复这些指标是多余的。因此，将在提出公共部门的基本数据中提出指标摘要和对指标的分析所得到的结论的摘要。