联 合 国 E/C.16/2004/6

经济及社会理事会

Distr.: Limited
19 January 2004
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第三届会议

2004 年 3 月 29 日至 4 月 2 日，纽约

议程项目 3*

振兴公共行政

在非洲发展施政机构和公共行政机构

秘书处的报告

摘要

“非洲面临着各种严峻的挑战，而最为紧迫的挑战莫过于消除贫穷和促进社会经济发展——尤其是通过民主机构和善政的方式。”

非洲发展新伙伴关系，《民主、政治治理、经济管理和公司管理宣言》，南非德班，2002 年 7 月。

非洲大陆还面临其他一些挑战，要消除贫穷和实现社会-经济发展，就必须处理这些挑战。非洲各国国家元首在南非德班开会发表的上述宣言以及非洲许多国家的长期战略远景文件对这些挑战做了表述，有关挑战包括：实行法治；确保全体公民在法律面前享有公平和平等、平等机会以及个人自由；以公正、诚实、透明、负责和让民众参与的方式施政以及在公共生活中力行廉正；打击阻碍经济发展及破坏社会道德体系的腐败行为；恢复稳定、和平与安全，包括建立预防、管理和解决各种冲突的能力；确保尊重人权，包括保护处于弱势的少数族裔、妇女和儿童；促进两性平等以发挥妇女的潜能。这些挑战规模巨大又十分复杂，因此必须合理施政，并有健全的公共行政体制和做法。

* E/C.16/2004/1。

04-21379 (C) 130204 130204
0421379

这将要求在国家一级强化施政和公共行政体制，其中包括：重新确定国家的使命以及根据各地的情况施政和开展公共行政工作；制定、加强和普及国家宪法和宪政，将其作为在法治范围内推行善政和公共行政工作的商定依据；民众参与设计在全国全面加强善政的方案；加强各公共机构（立法机构、司法机构和公务员系统）；在公共事务领域建立可以确保合作伙伴关系、应变能力、以民为本和信息共享的体制；加强参与性民主制度和地方施政机构以及统一传统公共行政机构与现代公共行政机构。

目录

章次		段次	页次
一.	导言	1-2	4
二.	非洲面临的需要在体制方面作出回应的各种社会-政治-经济挑战	3-6	5
三.	非洲施政和公共行政体制演变的历史和趋势	7-14	6
四.	加强国家一级的施政和公共行政体制	15-23	8
	A. 重新界定国家的使命，根据当地情况开展施政和公共行政工作	16	8
	B. 拟订、加强和宣传国家宪法和立宪主义，将其作为在法治范围内推行善政和公共行政工作的商定基础	17-20	8
	C. 用积极参与的方式制定加强施政的全国综合方案	21-23	9
五.	加强公共部门的体制	24-32	10
	A. 立法体制	24	10
	B. 加强司法部门	25-26	11
	C. 加强公务员制度	27-29	11
	D. 建立有应变能力、面向公民、交流信息和建立伙伴关系的公务员体制	30	12
	E. 有应变能力和面向公民	31	12
	F. 交流信息	32	12
六.	加强参与性民主和地方施政体制	33-35	13
七.	传统公共行政体制和现代公共行政体制的协调统一	36-37	13
八.	结论和建议	38	14

在非洲建立施政体制和公共行政体制

一. 导言

1. 非洲需要充分应对它在社会-政治和经济领域面临的各项挑战。非洲大陆正在日益形成一种共识，即非洲要应对挑战，就必须加强其施政体制和公共行政体制。这些挑战规模巨大又十分复杂，因此必须合理施政和采用健全的公共行政做法，然而只有在有了可行体制时才能做到这一点。本文件是围绕四个基本概念前提编写的：

(a) 目的和当时的有关关注历来是建立体制的动力。在地方、国家、区域和大陆各级建立非洲施政和公共行政体制，亦应如此。建立施政和公共行政体制的最主要目的必须是建立和(或)发展一个体制，使之能够支持发展进程，并能迎接非洲大陆及其人民面对的种种挑战。故此，对于非洲而言，通过建立它的体制来重新推动施政和公共行政，不仅需要强化已有的体制，还要对其进行改造，并寻找/建立符合每个国家或区域特定历史、文化和政治现实的新型体制，从而有助于实现人民的发展愿望。可通过各国的发展计划，诸如非洲发展新伙伴关系一类的区域战略发展远景，甚至通过诸如千年发展目标的全球性目标，来表达这些愿望。

(b) 体制起着至关重要的双重作用：它首先协助一个国家或区域阐明其发展目标/愿望，然后协助将这些目标/愿望变为行动。因此，无论是为了战略思维、远景规划和长远决策，还是为了实际执行或评估与监管，根本核心是体制的存在和它体现和指导集体努力的能力，舍此则难以有所成。

(c) 体制的重要性寓于其特性，有关基本特性是：注重有待完成的任务、使命和目标以及有待处理的更广泛和更重大的挑战，注重按团体和个人的作用和责任以及赋予每个职位的权力来明确团体和个人在体制中的位置，注重涉及正规组织行为的规则制度以及涉及组织内各团体和个人行为的规则制度，并注重那些是体制或体制成员行为的依据或理由的文化和“传统”。

(d) 对发展而言，理想的不变因素是积极的变革。在发展过程中，既要推行变革，又要保持稳定，体制就是在不断寻求两者之间的平衡的过程中实现发展的。

2. 本文件探讨了非洲大陆面临的各种挑战，这些挑战需要在大陆、区域、国家和地方一级在建立施政和公共行政体制方面作出回应。文件阐述了一些因素，这些因素可起支持持久性、可持续性、复原力和长远战略构思/革新实力、实现目标能力的作用，改变非洲施政和公共行政体制的方向，并提出了有助于更好地建立非洲大陆体制的建议。

二. 非洲面临的需要在体制方面作出回应的各种社会-政治-经济挑战

3. 施政体制和公共行政体制得到加强还是削弱，取决于各种综合因素，其中包括：(a) 对体制的基本价值和宗旨达成共识的程度以及要协助处理的挑战；(b) 对体制的价值和最初宗旨作出政治承诺的程度；(c) 体制的成员在何种程度上认为它（包括它的宗旨、运作结构和规则）具有合法性并且值得集体效忠；(d) 体制平衡现代化势力与传统势力的能力（现代化/传统比率）；(e) 体制适应变化的能力以及接收新思想和应付多样化的能力；(f) 体制在协调解决可能发生的冲突方面的可靠程度。

4. 鉴于上文所述，任何建立非洲施政体制和公共行政体制的努力，必须基于针对这些体制要应付的挑战形成的明确共识。要达成的第一个共识应是非洲大陆面临的哪些挑战需要通过建立施政和公共行政领域的体制予以回应。非洲所面临的首要挑战是如何确保非洲大陆和非洲人民永远坚定地踏上消除贫困和可持续经济发展和人类发展的道路。

5. 与这一首要挑战相关的是其他一些必须应付的挑战，而这些挑战是在整个非洲大陆努力实现消除贫穷和社会-经济发展目标的手段和里程碑。非洲各国国家元首在南非德班开会时通过的题为“民主、政治治理、经济管理和公司管理”的宣言以及非洲许多国家[1]的长期战略远景文件对这些挑战做了表述，其中包括以下有关实行民主和政治善政的内容：

- 长久实行法治
- 确保所有公民在法律面前人人平等，享有个人自由，人人机会均等并有集体自由
- 以公正、诚实、透明、负责和让民众参与的方式施政以及在公共生活中力行廉正
- 打击阻碍经济发展及破坏社会道德体系的腐败行为
- 恢复稳定、和平与安全，包括建立预防、管理和解决各种冲突的能力
- 确保尊重人权，包括保护处于弱势的少数族裔、妇女和儿童
- 促进两性平等以发挥妇女与男子平等参与社会、政治和经济发展的潜能。

6. 除了上文所述之外，还有一个挑战，这就是在大陆、区域、国家和当地社区各级促使政治领导层以及“下属”对上文提到的宣言中所指出的各种挑战作出承诺。体制之所以存在，是因为要由它来履行授权，完成使命，实现目标和应付挑

战，因此，为了推动消除贫穷和实现社会经济发展，为建立施政和公共行政体制提供的支助首先要注重就各种挑战达成共识并维持这种共识。就非洲大陆而言，对各种挑战的共识如上述《宣言》所述，正在领导层（ 国家元首 ）中逐步形成。此外，在一些国家中，已大致就同样一些问题取得共识。但是，国家、区域以及大陆一级的共识必须直接协调统一。必须确保在大陆一级达成的共识体现每个国家人民的意愿。

三. 非洲施政和公共行政体制演变的历史和趋势

7. 寻找发展非洲施政和公共行政的适当战略，应当首先准确地了解该大陆体制发展的历史。本文件所指的非洲施政和公共行政体制发展问题既涉及有无适当体制的问题，又涉及缺乏体制的问题。一方面，现有体制本身有一些在建立自身能力过程中必须克服的弱点。另一方面，还有一些领域没有建立体制，或者体制数量不足，因此需要作为能力建设措施的一部分，建立体制。那些在施政及公共行政领域促使政府、民间社会、私人部门和公民建立联系以便大力合作和参与的体制，大多属于这种情况。

8. 施政和公共行政体制的建立相当复杂。首先，施政[2] 是一个范围大于（ 但包括 ）公共行政的概念。有鉴于此，要避免仅考虑政府机构。有关论述应包括那些有助于所有部门所有利益有关者（ 公共部门、私人部门和民间社会 ）在施政过程中给予合作、介入、协商和参与的机构。第二，体制是一些社会概念，不仅包括暂时的、由结构决定的行为，而且还包括那些由特定时期的社会-政治-经济和历史状况产生的各种倾向。在这种情况下，对非洲体制发展问题的讨论不仅要能够研究促成这些体制的历史条件，从而可能对它们的长短处有某些了解，而且要能展望未来，以便为建立引导非洲国家迈入 21 世纪的适当体制确立必要条件和方向。最后，在论述非洲施政和公共行政体制时，需要避免把非洲视为一个不变整体的倾向。实际情况是，非洲各国家的体制发展处于不同阶段，在研究一国家和地方体制时，必须尤其考虑到这一点。例如，在南非，象政党一类的民主体制的发展阶段就不同于刚果民主共和国。虽然可将在非洲大陆一级（ 非洲联盟 ）开展施政和公共行政工作视为一项整齐划一的努力，但在国家一级还需要进行个案分析。

9. 大多数非洲国家的公共行政始自该大陆的殖民化过程。本报告指出这点，只是将其作为历史事实，无意论事说非。殖民时期建立足够的行政官僚结构，基本上是为了让殖民体系完成对资源开采进行有秩序地管理的任务：

> “殖民化在很大程序上取代或者压制了各种传统的行政组织及其管理文化价值。在非洲大部分地区，传统的行政组织被废弃，取而代之的是仿照宗主国的体系建立的官僚组织。在这方面，殖民宗主国推行文明任务的范围

有限；推行文明任务主要关心的是安抚土著居民，以利开发自然资源。因此，对建立复杂的行政基础设施投资甚少；行政系统由一些框架组织组成，其规模勉强满足征敛税收和进行有秩序管理的需要”。[3]

10. 因此，殖民化将与非洲本地现实格格不入的法律、政治和行政体制和制度强加于非洲。独立之后，大多数非洲国家都没有建立稳定的政治行政体制。自由化政治（ 独立之后立即实行多党政治 ）与社会主义政策之间矛盾的最终造成严重依赖“强权人物”的一党专制政权。后来，这类政权中有许多被军事政变推翻，进一步加强了由强权人物掌权和行使公共权力的文化。那些有利于民众在施政和公共行政方面拥有代表、发表意见、介入和参与的体制缺乏发展的空间。这就是为什么要呼吁非洲进行第二次解放。一些非洲国家的第二次解放斗争取得一定的成功。但是，在其他非洲国家，各种团体依然在进行权力斗争，导致该大陆的暴力冲突。

11. 在国家一级，由于权力掌握在个人手中，国家具有新家长制的性质，许多非洲国家出现了体制衰败、而不是发展的趋势。新家长制，顾名思义，是在政治行为者不承认国家这一体制、执政权掌握在个人手中而不是随职务而定时形成的。公共与私人领域不分，因为两者基本集中在一个人、即独裁者身上。因此，没有正式的竞争或参与机制。政治成了一个赢家通吃的游戏，促使暴力冲突和权力斗争不断发生。

12. 以前曾有人试图扭转这种状况。但是这种努力大都过于注重建立公共行政能力，将其视为国家行动的工具，而不注意首先决定公共行政效力的范围更广的施政问题。

> “曾经有人正确地指出，对整个非洲来说，1950 年代”和 1960 年代是政治和经济进步的年代，1970 年代是相对停滞的年代，1980 年代是衰退的年代，即‘失去的十年’。1990 年代则是好坏皆有（ Kiggundu:2000 年 ）乌干达、加纳、南非和莫桑比克有所进展，但是索马里、安哥拉、利比里亚、塞拉利昂、卢旺达和刚果的内战、侵犯人权行为和国家分裂造成的损失抵消了这些进展”。[4]

13. 联合国经济和社会事务部出版的《2001 年世界公共部门报告》指出，“这些一再爆发的危机达到前所未有的严重程度，突显了在公共服务改革领域采取行动的迫切必要性，表明匆匆拟就、实施不当的一刀切的解决方案的危害，这种解决方案不仅不能治愈疾病，反而加重病情。1980 年代，发放贷款的国际机构实行的结构改革方案就属于这种情况，结构改革方案试图解决全球衰退、商品价格下降以及随之而来的若干非洲国家负债造成的各种问题。”[5] 这些改革进一步削弱了本来就脆弱的国家体制。应当强调，这类措施的主要错误在于不注意加强施政体制。以为在缺乏善政的情况下可以有效开展公共行政工作是错误的。

14. 这一点的历史意义是，加强非洲公共行政，最重要的是要实现体制当地化。这不仅是对体制的任务和目标而言，而且是对体制的行为和对满足非洲大陆及其人民的需要而言。另外，应从加强那些促进并支持民众参与的施政体制的角度来审议公共行政问题。

四. 加强国家一级的施政和公共行政体制

15. 非洲目前正在努力重新认识自己并在全球化的世界里确定自己的位置，它必须首先全方位地研究施政问题，而不是仅限于公共行政这个狭窄的领域。必须认识到，在施政日渐衰败的情况下是不可能加强公共行政的。非洲国家必须承认的另一个事实是，要振兴非洲大陆的施政和公共行政，就必须提出并回答各种基本问题:(a) 如果振兴意味着重新再现，那么非洲现代国家历史上的哪个时期可被非洲人视为施政和公共行政的鼎盛时代，而可以作为振兴非洲体制的楷模？(b) 非洲大陆各国传统施政体制中的哪些体制设置可以恢复并纳入加强施政和公共行政的工作？

A. 重新界定国家的使命，根据当地情况开展施政和公共行政工作

16. 首先必须重申，加强施政和公共行政体制的第一步是具体规定并且商定体制的权限、任务和目标以及它们要应对的挑战。应当通过各阶层人民的协商和参与来分析、确立、讨论和商定整个国家在社会-政治-经济发展方面的理想以及妨碍实现这些理想的各种挑战。与此同时，必须确定所有部门（公共部门、私人部门和民间社会）的分工、合作手段以及参与性行动。所有行动者将采取这种方式重新界定、了解和商定国家的任务。如果所有部门都参与任务的重新界定，那么每个施政者就更有可能了解其他行动者正在做什么和应当如何予以配合。

B. 拟订、加强和宣传国家宪法和立宪主义，将其作为在法治范围内推行善政和公共行政工作的商定基础

17. 大多数非洲国家独立以来的施政和公共行政的共同特点之一是，公共事务方面的立宪安排脆弱和不稳定，在领导国家和管理公共事务过程中，行为有悖宪法。有必要探讨各国的宪法为何如此脆弱和不稳定。原因可能在于宪法的结构和条款，或者在于本应确保宪法得到尊重的那些体制本身很脆弱。原因还可能在于政治领导人在立宪政体问题上的作法和态度。作出的体制安排要存活下去，就必须有在涉及国家社会-政治-经济利益的重大问题上促成共识的国家宪法。宪法还是实行法治的基本跳板。应当在包括国民议会、司法和执法机构在内的国家民主体制的管理和运作过程中，建立体制能力和资格。但是，加强非洲善政的体制基础的第一个战略是，统治者和人民进一步理解和接受法治的哲理及法律依据。不应当把国家看成是一个围绕强权人物建立的关系网，而应把它看成是一些以中立客观方式行使的职能。

18. 制订国家宪法的方式不止一种，视某一国家的具体情况和人民的愿望而定。因此，很难具体指出以哪一种方式制订一部能够确保持久和稳定的国家宪法。非洲（例如，南非、乌干达、埃塞俄比亚、卢旺达）最近的经验表明，如果拟订宪法时采用协商和让所有人参与的方式，把本国所有社会、政治、经济力量凝聚在一起，商定游戏规则，把人民的利益置于首位，由此产生的宪法更有可能持久，而不那么脆弱。这样做的重要性在于，体制的建立始于宪法的奠定，因为宪法的奠定规定了这些机构的存在。但是，我们要把作为规定体制安排和游戏规则的法律文书的宪法与宪政区分开，宪政是遵照和依循宪法的条款处理公共事务的有关行为和实践。许多非洲国家在宪法方面的问题不是有没有一部国家宪法，而是是否遵守宪法的条款。

19. 鉴于许多政府跨台了，许多国家正在着手召开国民大会以了解国民的愿望，并在其后进行制订和重新制订宪法的艰巨工作，以采用新的更加得当的政府形式，制订国家宪法大都需要采用这一方式，因为宪法不仅体现国家的战略远景，而且具有永久性。

20. 各国宪法中要有体现公民共同表达的意愿（即政党制度）的机制和表明如何发展一种多元主义文化的机制，并有规定政府的立法、执法和司法机构相互适当制衡的条款，窒息参与性民主的“强权人物”政权是非洲一直面临的一个问题。

C. 用积极参与的方式制定加强施政的全国综合方案

21. 非洲国家公共部门能力建设工作的一个缺陷是零散进行，行动不协调，不配合，在加强体制方面几乎很少取得预定成果。第三次联合国最不发达国家问题会议讨论了这一问题，得出以下结论：

> “任何有意义的公共行政努力都应来自一个在全国范围内推动和加强善政、和平与稳定的方案，并应是该方案的有机环节。尽管如此，许多最不发达国家仍采用缺乏协调的规章执行制度和效率低下的福利结构，阻碍了私营部门和民间社会的进步。最不发达国家政府如果不愿意重新审查和重新确定公共行政的作用，以及它们与私营部门、民间社会和全球行动者的关系，这种关系不仅限于发展方面，而且包括提供服务和保持稳定方面，那么这些国家的发展情况就不会改进。”[6]

22. 应区分本报告提出的、采用参与性分析、诊断和规划方法开展的施政和公共行政，和非洲各国独立之后采取的中央规划发展形式。1960 年代和 1970 年代制定的国家发展计划未能达到目标，主要原因是，在跟上现代化潮流的精英阶层的雄心勃勃经济增长目标和普通大众基本生存问题之间，有一条鸿沟。由于精英官僚自认为唯有他们了解当地需求、挑战和迎接挑战的手段，而且他们拥有一党追

随者，因此广大民众被排除在确定社会-政治-经济发展的规划进程之外。目前民间社会得到发展，因此要让民众充分参与对问题的分析，解决问题的计划也要求规划工作采用参与性方式。《非洲公务员制度宪章》第 9 条已经规定需要有参与和协商：

> “行政当局有责任确保通过协商论坛和咨询机构，切实设立有民间社会和其他利益攸关者参加的参与性协商机制。”

23. 让非洲国家有“聪明的政府”，将需要开展征求民意的工作，确定国家发展远景和战略框架。还需要让所有各方都参与决策，在政府的工作和民众的期望之间进行重新调整。

五. 加强公共部门的体制

A. 立法体制

24. 立法体制的职能包括代表人民，制定法律，监督行政部门。因此，立法体制是代议制民主中的一个非常关键的体制，它维护人民的利益，制定公正法律，为法治提供依据，确保行政部门承担责任，尤其是在动用公共资源、权力和权威方面承担责任。大多数非洲国家的经验表明，在许多情况下，有许多国家因行政部门膨胀，尤其是强制执行部门（ 军队 ）膨胀，立法受到排挤。因此，需要再造和加强的是立法体制，这样，非洲人民才能够重新进入施政和公共行政领域。可以采取以下措施来加强立法体制：

(a) 在国家宪法中阐明立法机构的性质和职能，为立法机构提供足够的权力和权威，使其拥有足够的立宪合法性统和权威，控制行政部门的过分行为；

(b) 为议会及其下属部门制定良好的工作方法，包括时间安排，立法议程和纪律规则；

(c) 加强立法人员及其助理的立法和管理技能，包括起草立法的技能，在委员会开展工作的调查方法，和对预算和预算工作有适当的了解；

(d) 建立或调整议会各委员会的组织结构，培养谈判和斡旋等工作技能，以提高委员会的效率；

(e) 由国家电台和电视台播放议会开会的情况，让广大公众更多地了解立法工作及其意义，让大多数立法会议和委员会会议向公众开放，通过正规和非正规途径开展有关立法部门的作用和重要性的教育；

(f) 成立地方选民办公室并配备工作人员，利用信息和通信技术交流意见，立法人员采用在选区召开市民会议和参加其他论坛的方式同选民进行其他形式的交流，以此加强立法人员深入基层和同选民交流的工作；

(g) 随着区域化和区域一体化工作的开展（ 尤其是非洲议会的成立 ）各国的立法机构需要同区域和大陆立法机构建立联系，避免不同级别的立法机构之间出现矛盾，遵守基层原则。

B. 加强司法部门

25. 进行改革，建立独立有效的司法部门，这是实行法制、建立有效制衡制度以保障基本权利、解决各级政府之间以及不同社会-政治-经济行动者之间的争端的关键。无论是增进对人权的尊重，推动投资，还是保护生命和财产，一个独立胜任的司法部门都是不可或缺的。非洲各国无法吸收地方和外国投资有许多原因，其中之一是司法部门不能提供能让投资者相信他们的投资有保障的框架和可预见的解决争端机制。司法系统的工作和实践要同它的服务对象相关，并为其理解，还要服务于所有人，包括穷人。以下是加强司法部门需要采取的一些措施：

(a) 应对所有法官和法院官员的培训、招聘、地位和职业明确作出具体规定，保障司法部门不受政治机构或各相互竞争的政党的干预。一般来讲，长期任命或终身任职，量才晋级，领取足够的薪金，以及与政府其他官员一样得到同等尊重，都是确保司法部门作为一个公共机构保持独立的关键；

(b) 制定或改进司法系统运作和开展工作的方式，包括采用其他解决争端的办法；

(c) 拟订道德守则，并具体规定执行、处罚和在司法界以及广大公众中开展宣传的方法；

(d) 确保有令人满意的工作环境、适当的基础设施和房舍设施；

(e) 采用信息通讯技术，协助工作程序的执行和内部运作，尤其是协助记录工作；

(f) 成立能够迅速解决商业争端的、不腐败并能胜任其职的商业法庭。

26. 司法制度和体制必须根据目前全球化和区域一体化的程度，参照国际法律框架和国际法律，以便解决争端机制能够有相同的起点。

C. 加强公务员制度

27. 公务员制度是国家投入和维持运作的一个体制。世界各国政府有史以来一直在努力使它们的公务员制度发挥效益。非洲国家也不例外。《非洲公务员制度宪章》已经确立、确认和列入了建立有效公务员制度的第一个条件。这就是：公务员制度应充实有力，信守不偏不倚、有合法性和延续性的公认原则，以及敬业、讲道德、清廉、和品行公正等基本价值。这些应是非洲公务员制度的体制行为的依据。非洲各国政府及其发展合作伙伴应携手落实《非洲公务员制度宪章》，以此加强非洲大陆的公务员体制。

28. 公务员制度对于发展进程极为关键，因为它是规划和提供重要公共服务以及监测评价提供服务情况的核心，这些重要服务包括保健、教育、农业普及、环境保护，是扶贫灭贫的核心。换句话说，缺少有效的公务员体制的国家在实现千年发展目标方面很可能滞后。

29. 公务员制度是一个由下属机构组成的体制。因此，要建立公务员体制的能力，就要确定哪些下属机构需要加强和需要在哪方面予以加强。一些机构起协调作用，另一些机构负责管理，还有一些是业务机构。不仅要按照政府各部委的分工，而且要按照政府各部协调工作的方式来规划和建立制度和结构。很难为政府各部委的设置规定一个方式。不过，不管采纳哪种方式，都应按照《非洲公务员制度宪章》规定的原则和价值，以协调一致的方式来履行各种职能。

D. 建立有应变能力、面向公民、交流信息和建立伙伴关系的公务员体制

30. 一些年来，人们越来越多地共同意识到，没有一个私营和公共部门的行动者有能力独自解决社会面临的种类繁多的复杂问题。国家无处不在这一概念是错误的，同样的，事实也证明，虽然市场有很大潜能，但是若没有坚实的体制和规章制度，它也会造成重大和危险的失衡。国家、私营部门和民间社会机构之间建立合作伙伴关系，对于在环境保护、工作条件和社会安全网等许多领域中提供社会服务和开展决策至关重要，这一点已得到证实。这方面的成功取决于建立并维持一个让不同方面参与的体制框架，协助各利益攸关者推动决策和评估进程。虽然做到这一点并非易事，但有证据表明，现代政府的成功主要取决于扩大公民参与的基础，促成共识和支持普遍接受的目标。

E. 有应变能力和面向公民

31. 为了在公务员同公民之间建立一种新关系，国家体制应在面临变革时更加公开，更加灵活，尤其是对广大公众更加负责。目前更加关注在公务员中培养更注重服务的精神，有有效和透明的机制，让公民能够表达他们对公共服务不全、效率低下或将人拒之门外的不满。目前人们更愿意采用灵活的结构和进程，而不采用较传统的官僚式模式。这很重要，因为人们几乎普遍认为，政府能否包容各方，凝聚各方的力量，并愿意倾听意见和做出反应，是决定政策是否合理的一个重要因素。

F. 交流信息

32. 推动建立一个以公开、透明和有效方式运作的公共行政体制——包括在公共服务领域建立这一体制——的一个重要机制是，各国围绕公共行政改革的成功经验，包括提供公共服务的经验，交流有关最佳作法、知识和信息。事实上，交流信息和南南合作是推动善政和发展的重要手段。在这方面，大会关于公共行政和发展的第 50/225 号决议强调了加强公共行政领域国际合作的重要性，包括加强

南南合作和区域间合作的重要性。大会第 57/277 号决议也建议特别重视交流经验。

六. 加强参与性民主和地方施政体制

33. 有关非洲国家面临的问题之一是如何建立一个体制，推动和支持人民共同决定他们的政治经济发展的方向和内容。虽然许多国家愿意推行参与性民主，但如何推行民主的问题仍然没有解决。一些国家在这方面采取的一个措施是下放管理权。总的来说，下放权力是要确保各地人民享有政治、经济、社会、管理/行政和技术权力，通过共同规划和管理他们的发展进程，来消除贫穷。主要目标是：

(a) 把中央政府的权力、授权和资源移交给地方政府和基层体制，让各地人民能够在顾及地方需求、优先事项、能力和资源的情况下，重新共同提出、商定、执行和监测与他们有关的决策和计划；

(b) 让地方领袖对他们任职服务的社区直接负责，并使居民支付的税金和用税金提供的服务之间有明确的联系，以此加强责任制和提高透明度；

(c) 在哪里提供服务，服务的规划、经费筹措、管理和监管工作就在哪里进行，并使地方领袖能够建立顾及地方环境和需求的组织体制和能力，以此来促使公共行政部门更多考虑到各地的情况并采取相应措施；

(d) 在地方一级建立长期的经济规划和施政能力，推动社会、政治和经济发展的规划、推动和实施；

(e) 地方有自己的需求且服务是在当地提供的，要通过减少来自远离地方的中央政府官员的压力，来提高规划、监测和提供服务的效力和效率。

34. 因此，那些大力推行地方施政的国家把权力下放作为一个赋予人民政治权力的工具，一个长期实行民主的纲领，和一个调动积极性、举措和资源以促进经济发展的体制安排。希望通过下放权力建立体制，这些体制不仅是民主、负责和透明的，而且能高效率地有效提供服务和促进社区发展。

35. 就此而言，需要予以加强的地方体制是地方理事会、地方行政领导和地方公务员体制以及那些让地方行动者协助、加入和参与地方公共事务管理的体制。此外，需要设立/加强那些让中央政府和地方政府开展协调的体制。

七. 传统公共行政体制和现代公共行政体制的协调统一

36. 非洲国家历来一直都有传统的领袖和体制。由于各国的历史不同，适应内部和外部压力的情况不同，与殖民国的相互影响和关系不同，以及在国家独立后与新政府的关系不同，这些领袖和体制发生了不同的演变。虽然就此而言，非洲每个地区，甚至非洲每个国家的每个地方，都以特有的方式发生了演变，但一般来

说，传统领袖和传统体制与现代国家体制不融洽地并存着。就界定传统领袖和体制与国家体制各自的权力范围、规定它们在家庭、婚姻、土地和某些刑事和民事事项等传统领域中的责任和权限而言，两者之间关系的协调尚未完成，而需要根据每一个具体情况来进行。在一个日益全球化的世界上，传统体制应在现代管理和公共行政领域发挥何种作用？这是一个要由非洲人在认真研究、讨论和商定需要保留、改组和引退哪些传统体制后，才能回答的问题。显然需要确定这些传统体制可以在施政和发展进程中发挥何种作用和它们与其他体制之间保持何种关系。

37. 有一些非洲国家在使传统体制适应现代公共行政需求方面取得某种程度成功的例子。乌干达恢复了领地和传统领袖体制，但让它们担负与经济和文化发展有关的使命。卢旺达建立“gacaca”法庭来处理 1994 年种族灭绝带来的挑战。由于一般民众更加熟悉“gacaca”法庭，因此希望它不仅能使国家加快审理一些与种族灭绝有关的案例，而且能有助于在基层实现和解。南非则做出努力，明确制订一项政策，指导传统领袖参与国家施政。

八. 结论和建议

38. 非洲国家自己在国家、区域和全球一级做出了重大承诺。在国家一级，虽然一些非洲国家仍然有冲突、暴力和政权不稳，但许多国家已经有切实促进其人民的发展的长期设想。在区域一级，非洲联盟及其非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）带来了 21 世纪非洲在全球发展领域中占据更有利地位的新希望。在全球一级，非洲国家与世界各国一起通过了千年发展目标。如果各国政府不加强施政体制和公共行政体制，促使它们更有效地推动必要的战略行动，把承诺变为成果，这些承诺就无法在非洲大陆上实现。施政体制和公共行政体制是为公众提供服务而存在的。如果它们能让它们为之服务的民众参与，它们才有可能提供服务。本报告强调指出，迫切需要加强非洲各国的施政体制和公共行政体制。下面是向非洲各国政府、联合国秘书处和经济及社会理事会提出的一些具体建议：

建议

给非洲各国的建议：

- 通过和执行非洲发展新伙伴关系的一个施政和公共行政方案
- 执行《非洲公务员制度宪章》
- 采用让民众参与的工作方法、方式、制度和程序（规划、监测和评价）
- 加强包括非洲议会在内的立法机构，以便加强必要的制衡，在非洲大陆实现民主治理和法治
- 消除公务员制度的政治性，使其更中立，更有长期性，更加专业化

- 加强司法机构，以便有可预测性，和平解决冲突和争端，特别是在工业、商业和国际商务事项上。

给联合国秘书处的建议：

- 继续根据非洲各国提出要求，为它们提供实质性技术和咨询支助，以便它们加强公务员体制，包括区域级的体制
- 进一步为新伙伴关系秘书处提供技术和咨询支助，以执行 2003 年 5 月非洲开普敦泛非部长会议通过的《非洲施政和公共行政宣言》；
- 为非洲各国政府提供技术和咨询支助，使它们能够执行《非洲公务员制度宪章》；
- 支助非洲各国有关施政和公共行政的研究，协助在全球化和区域一体化框架内体现传统体制和做法的关联性并采用这些传统体制和做法。

给经济及社会理事会的建议：

经济及社会理事会不妨建议会员国增加对非洲各国的财政、物质和技术援助，以便加强国家和区域一级的施政和公共行政体制。

注

[1] 例如乌干达和卢旺达。

[2] 施政是指导一个国家人民的社会-政治-经济发展的行为；施政指行使社会、政治、经济和管理/行政权力来处理公共或私人事务。它是一个多方面的工作，涉及机构、制度、组织、过程、程序、做法、关系和领导行为。着眼于被管理者的利益和生计并在被管理者的参与下行使上述权力，即是善政（ 引自 Kauxya、John-Mary 的“促进充分参与的地方施政能力建设：概念、框架和非洲国家的经验”，再造政府问题全球论坛，摩洛哥马拉喀什，2002 年 12 月。

[3] G.R.Mutahaba、R.Baguma and M.S.Halfeni《振兴非洲公共行政，促进复苏和发展》Kumarian 出版社，1994 年（ 与联合国合作出版 ）

[4] 见联合国出版物，销售品编号 E.01.11.H.2，《2001 年世界公共部门报告，全球化与国家》，纽约，2001 年、第 47 页。

[5] 同上，第 48 页。

[6] 第三次联合国最不发达国家问题会议，施政、和平和社会稳定问题会议，2001 年 5 月 14 日。