



经济及社会理事会

Distr.: General
30 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

振兴公共行政管理，将其作为一个促进可持续人类发展的战略行动：概览

秘书处的报告*

摘要

公共行政常常被看作是一套管理公共事务，为公共利益服务的国家机构、进程、程序、制度和组织结构、实践和行为。不过，自从 1970 年代后半期以来，公共行政的含义逐渐减弱，让位给公共管理这个概念。

此后，许多国家实施了公共部门改革举措，以便引进和推广私营部门企业的管理方式方法，从而为公共行政概念改为所谓的公共管理创造了条件。后者注重效能、效率、经济节约、放松管制、面向客户和缩小国家管辖范围等问题。

在 20 多年公共部门改革之后，公共管理的结果各不相同。人们越来越怀疑，对市场力量和放松管制的强调，以及对公共部门效率和节约的强调，可能对国家的传统任务造成了不良影响，导致违法乱纪，包括在提供保健和教育等公共服务方面使弱势群体得不到充分的保护，还造成了国家安全管理方面的缺陷。公共部门可能因过分热衷于采用私营企业的管理方式，而在若干方面忽视了国家对广大公众利益的责任。在这种情况下，施政概念得到了越来越多的重视，因为它注重

* 本报告提交延迟，原因是收到委员会成员的回复较晚。

° 《经济及社会理事会，正式记录，2003 年，补编第 44 号》(E/2003/44) 第四章，第 3 段。

公共事务管理中的参与、民众的利益、公平、透明和问责制。不过，公共行政仍需要有新的活力，以便把管理公共事务的重点重新放在国家的基本使命以及广大公众利益的保障上。

2003 年 4 月委员会第二届会议期间，有人建议，鉴于振兴公共行政，重新肯定其存在的价值，使国家得以履行不断变化的职能是一项最重要的优先事项，这一主题应成为委员会今后会议的讨论重点。^a 需要探讨如何振兴公共行政，使其得以在提供基本保障方面发挥关键中心作用，如确保和平与安全，法治，保障个人生命和财产，以及国家在可持续人类发展方面发挥推动作用。

本报告不否定公共管理或施政概念，而是重新思考公共行政，公共管理和施政，以便为振兴公共行政奠定新的理论基础。以下是一些可以作为振兴公共行政的基准的概念：

- 重新界定和重申国家的基本使命，包括国家在确保和平、安全与稳定、法治与秩序，以及创造一个有利于个人和私营部门首创精神和经济增长与人类发展的可持续的环境方面的作用；
- 在公共部门机构、民间社会和私营部门之间发展和保持伙伴关系和合作；
- 推动不同国家的国家和公共行政机构之间的合作，促进交流振兴公共行政方面的成功经验；
- 有选择地把公共行政中的公共管理和施政原则和实践结合起来，建立并推广高效率、经济节约、有效能以及注重参与、响应及时、公平合理和对公众负责的公共行政制度；
- 在公共行政领域内，引进研究的结构和文化，包括运用新的信息通信技术，这能在为公共行政注入新的活力方面发挥关键作用；
- 鼓励公共部门吸引、招聘和保留最佳人力资源。

委员会第三届会议将讨论有关振兴公共行政的问题，重点是：发展非洲的施政和公共行政机构；增强人力资源；人力资源在振兴公共行政中的作用；促进共同施政和交互型施政；鼓励信息和知识社会的发展和良好管理。

委员会需进一步探讨、讨论振兴公共行政问题并提出建议。委员会今后的会议需注重以下问题：

- (a) 重新界定和重申国家在公共政策中的作用；
- (b) 公务员制度的透明度、问责制、敬业精神、职业道德和廉正；
- (c) 施政和公共行政中的创新；
- (d) 将权力下放和权力集中政策有效地结合起来，推进对权力下放政策的评价。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	4
二. 公共行政、公共管理和善政：概念的转变和模式的逐渐变动	2-6	4
三. 把公共管理和善政结合起来，振兴公共行政，使其成为提供服务的核心机制..	7-11	5
四. 振兴公共行政：一项具有重大意义、同现状密切相关的战略行动	12-16	6
五. 振新公共行政：交互、参与和包容型施政	17-20	8
六. 振新公共行政再现和重新评价公务员制度的价值和原则	21-22	9
七. 振新公共行政：改革和调整机构和人力资源	23-24	10
八. 结论	25-27	10

一. 导言

1. 大会在其关于公共行政和发展的第 50/225 号决议中强调了健全的公共行政在发展进程中的关键作用。此后，各种论坛都重申了这一观点，从而推动在全球、区域和国家各级努力加强公共行政的能力，使其能够支助减贫和可持续人类发展的努力。不过，尽管最高级别十分重视，但概念和实践仍模糊不清，这表明公共行政需要加以振兴，发挥有效作用，推动发展进程。公共行政专家委员会在其 2003 年 7 月举行的会议上着重指出需要注重如何振兴公共行政，有效支助减贫和实现千年发展目标的问题。本文件概述了这方面的活动情况，并作为以下另外四份关于这个议题的文件的序言：《为实现千年发展目标加强公共行政：建立伙伴关系做法》（E/C.16/2004/5）、《公共部门在推进知识社会方面的作用》（E/C.16/2004/4）、《发展非洲的施政和公共行政机构》（E/C.16/2004/6）和《人力资源在振兴公共行政方面的作用》（E/C.16/2004/3）。

二. 公共行政、公共管理和善政：概念的转变和模式的逐渐变动

2. 为了了解为何需要讨论振兴公共行政这一主题，就需要了解形成目前理论状况的思维进程。在最近关于管理公共事务的思维、讨论趋势中，模式逐渐从公共行政转移向通过公共管理进行施政。虽然，显而易见，通过这些趋势和模式的变动，三种概念和实践（公共行政、公共管理和施政）之间相互补充，但是公共行政作为一个机构、一个有构架的组织、一套做法和一个价值观与原则的领域，得失兼而有之，国家就是通过这样一个机构、一个有构架的组织、一套做法和一个领域拟订、作出执行、监测、控制和评价其决定和政策以及其各方面职能的行使的，包括对人的发展十分关键的服务的提供。

3. 公共行政，作为一个官僚组织，按设想是要在一套规则之内运作的，并具有正统的、合法合理的授予权力、专门知识、公正立场、连续性、速度与准确性、可预测性、一致性、廉正和敬业精神，以服务于广大公众利益。公共行政作为国家的一个工具，¹ 理应为人的发展和安全提供根本基础，其中包括个人自由、保护生命和财产、司法公正、保护基本人权、稳定、和平解决资源分拨和分配或其他方面的冲突。从这方面看，有效的公共行政是维持法治不可或缺的手段。

4. 不过，自从 1970 年代末以来，公共行政受到相当多的批评，批评者主张私营企业在发展中发挥更重要的作用。这种批评意见突出了公共行政中典型的繁文缛节、松懈拖沓、对公众的需要熟视无睹、浪费公共资源、不必要地讲究进程和程序，而不注重成果等等，消极地把国家的这一工具（公共行政）整个地视作为纳税人的沉重负担。出现了一种学派，它认为，指导公共事务的最好办法是运用私营企业的管理原则和实践，这种原则和实践特别注重经济、有效地利用资源、效能，注重顾客和依靠市场力量，在经济决策方面尤其如此。要扩大私营部门的

作用和影响，就要缩小国家的实际管辖范围，尽量缩减公共部门的规模以及公共行政的活动领域。常用的术语已经不是公共行政，而成为公共管理。

5. 在 1990 年代，过度强调公共事务运作中的效率和经济节约造成的不良影响开始显现出来，具体表现是公共服务的提供情况恶化，尤其是同满足广大公众利益密切相关的那些服务，即可称为公益物的提供情况恶化。这种公益物和服务不能通过严格遵循市场力量的惯例和规范来妥善地提供。一方面是公共行政人员过于注重规则、规章、管制、程序和进程，损害了向公众提供有效服务。另一方面是公共管理人员过于重视资源利用中的效率和经济节约，又损害了向公民提供服务。在许多国家，规章和管制中的漏洞给公共机关中的腐败增加了机会，人力资源管理中采用私营部门做法（如承包）则削弱了对公共服务价值的承诺，所偏重的是就业，而不是职业发展。结果，公众没有得到预期的满足。显而易见，市场力量同公共利益之间有很大不同，市场力量不一定总是站在公共利益一边。另外，也不总是要求公众参与决策、规划、监督和评价政府的行动，也就无法确保公众利益始终处在政府行动的中心。

6. 为了让公民有更大的发言权，发挥更大的作用，影响公共管理人员以公平、透明和负责的方式规划和履行国家的职能，施政概念开始出现。这个概念强调公众的参与和利益，强调掌管公共管理的公职人员负有重大责任。“善政”概念引进了伙伴关系和共同负责等重要内容，地方、国家、区域和全球各级公共、私营和民间社会部门各种各样的利益有关者借此走到一起，作为一个团队将公共事务作为发展进程的一部分加以管理。

三. 把公共管理和善政结合起来，振兴公共行政，使其成为提供服务的核心机制

7. 鉴于上文关于公共行政领域趋势和概念转变的概述，就需要以一丝不苟的态度来考虑这样一个问题：振兴公共行政会意味着什么，振兴后的公共行政将是什么样子。例如，术语问题就尚有待解决。

“显然，要做大量工作，才能使公共行政成为公共政策、规划、执行、监测、评价和总体可持续发展的高效率、有效能、响应及时、透明、负责的工具。在冲突后国家制定加强公共行政政策、战略和方案者面临的一个额外问题是，应遵照哪一个基本概念（建设、重新建设、重新兴建、改革、复原、变革、调整、或重新设计？）”。²

对振兴公共行政的任何讨论，都必须考虑“振兴”一词会让公共行政成为国家行动更有力的工具这一说法带来什么新的含义。

8. 不言而喻，振兴意味着注入新的生命和活力，因此，引进“新的公共管理”以及目前对善政的强调，这些都是给公共行政注入新活力工作中的一部分。然而，

也可以认为，引进新的公共管理和热衷于主张实施善政构成了某种力量，这种力量曾否定并削弱了公共行政在连续性、专门知识以及可预测性等原则范畴内，对公正适用规章制度和遵守公共服务价值观的坚持。

9. 两者的中间立场将更加积极，更加有助于给公共行政注入新的活力，以便有效提供公共服务，有效履行国家的核心职能。理论上，公共行政是公共管理以及善政的核心。上文谈到的各种趋势中包含的错误是，倡导新的公共管理者，以及倡导善政者，都把公共行政视作为与新的公共管理或善政无关。更加仔细地进行分析就会发现，没有公共行政，就不会有有效的公共管理或善政。在振兴公共行政的进程中，要重新强调和重新定位的正是公共行政的这一中心位置。目前需要的是，精确确定振兴公共行政将意味着什么。

10. 首先，需要承认、接受和重申公共行政作为实施公共管理和善政中的关键决定因素这一中心位置。其次，要重新界定公共行政所占有的中心位置和它必须履行的核心职能，特别是那些若留给私营部门或民间社会履行就会受到损害的职能。这些职能包括司法和治安、规章制度，以及提供与人的发展进程极为重要的服务，如教育，保健和环境保护。显然，公共行政的摊子如果铺得过大，履行那些可由私营部门或民间社会予以最佳履行的职能，就会很难有效。

11. 不过，振兴公共行政进程中的第三个方面是，公共行政如果要获得新的活力，实施时就决不能重蹈覆辙，独家监管，对提供服务采取家长式、垄断做法。公共行政必须承认各个部门之间伙伴关系的价值和长处，以便同地方、国家、区域和全球各级的私营部门和民间社会各个行动者合作，调集经验、知识和技能，使用资源，有效地满足公众需要。伙伴关系构成向公共行政注入新活力工作的主要内容。振兴公共行政意味着把三个概念（公共行政、公共管理和善政）中的最佳属性聚合起来，构成有效能、高效率、及时响应和透明、负责地履行国家职能的锐利工具。总的来说，振兴后的公共行政，包括其机构、结构、体系、程序、进程、网络、关系、实践、方针和工作方法以及领导行为等方面，应有效能、高效率、经济节约、透明、负责、公平、响应公众需要，并应有各级所有部门中各种利益有关者和行动者的广泛参与。此外，必须承认和重视振兴后的公共行政作为人类发展进程中重大决定者的关键地位。甚至那些一直从事“政治”和/或“民主”施政者也承认公共行政所具有的中心和支柱作用，承认如果不精简公共行政的服务规划和提供机制，政治机构（如民选管理机构、议会、人权机构等）的存在并不能确保公众能获得服务。

四. 振兴公共行政：一项具有重大意义、同现状密切相关的战略行动

12. 每个国家都需要公共行政作为其行使职能的工具，但振兴公共行政所处的具体情况，以及设想并实际进行振兴的目的，势必会决定振兴后的公共行政所采用

的模式和性质。这就要求透彻地审时度势，充分掌握影响或限制振兴的内外环境因素，以及实现振兴所必要的体制能力。一揽子或现成的公共行政改革措施并不最适于振兴。例如，发达国家振兴公共行政的目的可能是管理和保持国家财富，以便最大限度地造福于本国公民；而发展中国家振兴公共行政的最终目的则可能是减缓贫穷，为可持续的人类发展创造有利条件。情况如此不同，人们不会期望公共行政制度会有相同的使命或结构，即便人们期望有相似的基本原则和价值观。

13. 振兴公共行政的宗旨可以在三个不同层面表示出来，在全球一级是联合国千年发展目标；在区域一级是非洲发展新伙伴关系等；在国家一级是国家发展战略。关键是，仅仅是为了振兴公共行政而振兴，则不会产生许多成果。无论是在发展中国家还是在发达国家，振兴施政和公共行政，包括加强领导是为了实现可持续发展，改善贫穷人口的生活，逆转全球环境的持续恶化和克服世界目前面临的具体挑战。全球面临的一个挑战是如何实现联合国千年发展目标。这些目标简单地说是：

- 消除赤贫和饥饿
- 普及小学教育
- 推动性别平等和赋予妇女权力
- 改善产妇保健
- 防治艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病
- 确保环境的可持续性
- 建立全球合作伙伴促进发展

14. 在全球一级，公共行政是成功实现上述千年发展目标的支柱。首先，会员国在订列千年发展目标的大会第 55/2 号决议中重申的价值观和原则（人的尊严、平等、公平、自由、团结、宽容、尊重自然和共同承担责任等）若没有有效的公共行政机构，就不能得到推动和维持。显然需要各级民间社会和私营部门机构的配合、合作，但是这些对公共行政作为公众利益保障者的核心使命和职能来说只是起辅助作用。此外，上文提到的联合国千年发展目标雄心勃勃，范围很广，也需要有有效的公共行政来予以实现，尤其是通过落实妥当、有效的政策，战略和方案，并为实施提供必要的领导和资源。在区域一级，若没有有效的国家一级的公共行政，推动可持续的人类发展和减贫的工作就不会产生成果。这方面的一个例子是非洲发展新伙伴关系方案，该方案注重加强善政和公共行政，将其作为执行整个方案的重要环节。

15. 在国家一级，卢旺达的情况可以说明这一点。卢旺达振兴公共行政的努力包括制定一部新宪法，作为持续满足民众需要的指南。《国家宪法》的序言对此有这样的解释：

“为制订一部响应民众期望、适应本国社会政治情况的宪法，法律和宪法委员会采用了一种包容各方的参与性做法，确保民众的充分参与。为此制订了一个协商计划，为卢旺达人提供一个便利其发表意见的论坛，并有助于利用和处理收集到的信息……应当指出，除最经典的宪法中一些具体主题之外，对卢旺达国情中的一些特定方面经过了激烈的辩论，以便提出一些原则纳入新宪法。这些原则有：卢旺达文化中的积极价值，推动有效享受权利和自由的机制，保护社区中的处境不利者，过渡进程中的积极经验如简政放权、加卡卡司法管辖等”。³

16. 由此可见，卢旺达没有让宪法制定工作由著名法律专家或现今公共行政制度中的内部成员独自进行，而是允许所有利益有关者提供投入，使宪法符合整个国家的国情。从这些全球、区域和国家实例中可见，有效的公共行政是人类发展进程中不可或缺的一环。

五. 振新公共行政：交互、参与和包容型施政

17. 如何在每个国家建立公共行政体系（包括机构、结构、法律、进程、程序和公共政策）这是公共行政中需与公众当前的愿望相吻合的一个方面。传统上，公共行政的设计交由（法律、政治、政策、组织设计和公共行政等领域的）专家处理。这往往使公众成为公共行政的对象，被动的接受者，或在某些情况下作为一个后来者参与其行动，而让公众参与的目的是为了使早已敲定的政策能获得一些接受和合法性。如今所需要的是让公众不仅直接参与公共行政行为，而且直接参与公共行政的最终设计，参与监督和评价公共行政的成就。这些问题都涉及透明度、问责制和交互型施政。传统的公共行政体系中的普遍性是与交互型施政的定义和要求不相协调的。传统的公共行政将公众这个概念理解为一个单一的普遍群体，而现在人们承认有各种各样的“公众”，反映各种不同的特定环境和特定需要。

“公众”一词似乎往往是“普世”的同义词。但我们不仅仅是公共行政人员；我们还是不同“公众”的行政人员，这些公众包括社区、邻里、利益集团以及各种各样极为不同、但却实实在在的公民、居民和人员。正是有这些不同公众这一实际情况，使得普遍原则难以适用。⁴

18. 众多“公众”、利益和需要都需要通过各种不同方法予以满足，因此，无论是全球、区域、国家还是社区一级的公共行政，都非常需要这些不同的“公众”密切互动、卷入和参与，共同确定、规划、执行、监督和评价公共行政。振新公共行政这一进程本身也应采取同样的互动和参与性做法。第五次伊比利亚-美洲

公共行政和国家改革部长会议通过的《伊比利亚-美洲公务员制度宪章》着力阐述了这一点：

“不同国家的经验表明，伊比利亚-美洲国家的公共行政改革和现代化政策的拟订和执行最好、甚至必须植根于能确保获得多数人支持或确保社会-政治共识的决策进程。这将确保这些政策在体制上是可行和可持续的。人们注意到，涉及公共行政改革或现代化政策的决定常常受重大局势左右，但由于因应这种局势的时间非常之短，因此实际上会不可避免地选择其他办法，而放弃建立共识或争取广泛支持。

“有鉴于此，政府、决策者和舆论导向者应预见到此类改革和现代化政策的必要性，留出时间，以便通过建立共识或包容性决策，为这些政策的通过创造有利条件。”⁵

19. 《非洲公务员制度宪章》中的以下论述也同样体现了参与和协商的精神和必要性：

“行政部门有责任确保以协商论坛或咨询机构的形式有效建立起包含民间社会和其他利益有关者的参与和协商机制。”⁶

20. 革新后的公共行政应基于并有助于政府、民间社会和私营部门这三类行动者之间的互动进程。推动这些行动者之间的互动，这是当今社会的施政和有效公共行政的实质。通过不同“公众”的互动和参与可以避免或至少是尽可能在提供公共服务方面减少政策中的排斥现象，再现和发扬光大为公众服务的精神。

六. 振新公共行政再现和重新评价公务员制度的价值和原则

21. 公共行政应与特定环境相关联，以此获得新活力。在当前的全球、区域和国家环境中，公共行政如能确保为私营部门和民间社会主要行动者毫无障碍地运作创造有利环境，特别是公开地规划和提供教育和卫生等实现减贫和可持续人类发展所不可或缺的基本公共服务，以此积极、显著地推动减贫和可持续人类发展，它便会被看重。公共行政是通过提供基本服务和行使管制职能，直接与民间社会相互接触，而正是在这方面，公共行政应尤其适用公务员制度的原则及维持其价值观，以此表明其存在的意义。

22. 《非洲公务员制度宪章》强调了平等待遇、中立、合法性和持续性等原则。它同样强调公共服务的近便性；参与、协商和调解；服务的质量、效能、效率和评价；透明度和宣传；速度和反应；与公民相关的信息的可信性和保密性；敬业精神、职业道德、廉政和道德操守；确定它们是非洲大陆公务员制度的重大方面。如果区域内政治层在振新公共行政问题上具有参与式思维，则该区域的振新公共行政工作意味着持续履行相关承诺，如上文引述的两个宪章中的承诺。

七. 振新公共行政：改革和调整机构和人力资源

23. 如果体制结构不合适，那么，原则和价值观无论多么崇高，都不可能有效适用。因此，公共行政振新进程必须包括机构的设立或改革，以便各个机构有效运作。此外，公共行政中振新后的各个机构必须配备具有充分知识、技能、态度和关系的得力人员，以便以可持续的方式应对公共行政面临的挑战。这意味着公共行政的振新同样必须解决如何提高公共部门人力资源的能力的问题。振新后的公共行政应有能力建设、加强和妥善使用人力资源。振新后的机构及其人力资源必须能与私营部门和民间社会的其他利益有关者和主要行动者积极建立伙伴关系，以便利实施交互型施政或共同施政。

24. 交互型施政要求高度的参与、透明度、信息和知识交流能力以及灵活性和在信息社会中适应新思维的能力。期望振新后的公共行政将接受和掌握这样的原则，即在创造和管理一个知识社会的同时，确保整个公共行政体系成为一个好学的组织，以便激发和因应变革，应对全球化带来的挑战和机会。这意味着振新后的公共行政应有助于并得益于知识社会的发展。就此，公共行政与知识社会之间的关系有两个方面：一方面，它必须涉及到知识社会如何促进公共行政的能力，以期后者能在模式变化中行使新职能；另一方面，公共行政需要成为创建知识社会的促进因素。这一双重关系是人们日益认识到的治理信息社会这项挑战的一个重要方面。

八. 结论

25. 本报告将公共行政的振新视为实现千年发展目标和减贫的一个关键要素。在理论上，将公共管理和善政作为公共事务管理概念加以采纳，这被视为是不断振兴公共行政的组成部分。在现阶段，对振新公共行政的探索应融合公共行政、公共管理和善政这三个概念，同时承认核心是公共行政，因为公共行政强调的是公共利益和国家的崇高使命。振新后的公共行政将增强公共、私营部门和民间社会各个行动者之间的相互作用，鼓励人类发展进程中的有效参与和协作，鼓励透明度和问责制。没有有效的公共行政，连接所有这些行动者的工作的联系便会减弱，共同努力就会变得杂乱无章，就会过多强调个人生存，而损害普遍利益。这就有可能孳生腐败和普遍的不道德行为，使公共事务的管理缺乏廉政，调控举措不力，这可能导致犯罪活动增加，更不安全；并有可能造成无计划发展，使儿童和残疾人等弱势群体得不到适当的扶助，从而日益贫穷。公共行政作为国家行动的工具和普遍利益的保障者，应该振新，以便成为不断努力，争取实现千年发展目标的龙头。

26. 在 2003 年 4 月委员会第二届会议上，与会者建议，鉴于振新公共行政，重新肯定其存在的价值，使国家得以履行不断变化的职能，是一项最重要的优先事项，这一主题应成为委员会今后会议的讨论重点。⁷ 因此，委员会本届会议将讨

论有关振新公共行政的问题，重点是：发展非洲的施政和公共行政机构；增强人力资源；人力资源在振新公共行政中的作用；促进共同施政和交互型施政；鼓励信息和知识社会的发展和良好管理。

27. 委员会需进一步探索、讨论振新公共行政的问题并提出建议。委员会今后的会议需审查以下问题：

(a) 重新界定和重申国家在公共政策和社会经济发展中的作用：

目前，人们普遍认识到人类发展和减贫进程需要伙伴关系以及协作、参与式的施政，有鉴于此，有必要重新界定和重申国家相对于私营部门和民间社会的作用。围绕这一议题，需解决以下问题：(一) 国家作用具有普遍性，抑或随一国具体情况而不同？(二) 是否有国家在重新界定和重申国家作用方面有一些经验可供交流，以便为制定重新界定和重申国家使命的框架提供投入？(三) 应通过怎样的途径和使用什么方法来重新界定和重申国家的作用？(四) 应由谁承担重新界定和重申国家作用的总职责？

(b) 重新定位和重组公务员制度，以体现善政、伙伴关系、透明度、问责制、敬业精神、职业道德和廉政等原则：

在振新公共行政进程中需解决的问题之一是如何将公共行政重新定位，使其成为一个合作伙伴型的机构，以增强包容性决策的能力。一个包容性公共行政体系也应是一个更透明、更负责和更值得信赖的体系。重要的是，必须要从“善政”的总原则来看公共行政的改革。伙伴关系作为“善政”的一个重要方面，应视作为发展管理的一个主要工具，视之为致力于减贫和可持续人类发展等共同目标的有责可究的体制框架。政府-非政府伙伴关系倡议往往是以地区或具体问题为基础，各有自己（往往是短期）的时间框架。由于这一原因，往往不能建立问责制框架，不能发展伙伴能力，也不能进行评价，以证明伙伴关系对长期战略目标的贡献。因此，当地伙伴关系视作为一个善政的工具，作为知情和包容性决策的一个框架时，就必须认真考虑机构调整、程序改革（必要时包括争取得到法律授权）和所有伙伴机构的能力建设等问题。

(c) 施政和公共行政中的创新：

需以创新精神对待公共行政的振新，以避免重蹈传统办法的覆辙。在许多情况下，需调查研究具体情况，以便提出合适的创新公共行政措施；而在其他情况下，则可采用那些已在其他地方经过试验证明是可行和成功的创新举措。但需认真研究公共行政领域现有创新举措的交流及其是否可以仿效和是否适用问题，以免“搬用”行不通的创新举措。

(d) 将权力下放和权力集中政策有效结合起来，促进以民众为中心的发展：

一些国家正在推行权力下放式施政，因为人们认为这一模式提供了一个架构安排，基层民众和社区可通过这一安排，在国家、区域和国际各级其他行动者的支持下，参与治贫。但不应将权力下放视为解决所有发展问题的万能钥匙。需考虑所有相关的利益有关者的具体情况和能力，将权力集中和权力下放适度地结合起来。需解决一系列问题，其中包括以下重大问题：(一) 权力下放的目标为何？(二) 何种权力下放形式适合何种情况？(三) 需要发展哪些能力才能实现有效的权力下放？(四) 在权力高度集中的政府中，哪些途径和方法有助于有效提出、制订和实施权力下放政策？(五) 世界各地有哪些经验可以交流，以便为权力下放政策的制订、执行、监督和评价提供信息？

注

¹ 参见 Jean-Louis Quermonne: 《国家的行政机构》(巴黎, Editions du Seuil, 1991 年)

² 参见 John-Mary Kauzya, 《在冲突后国家重建施政和公共行政的方针、进程和方法：经济和社会事务部在非洲工作经验的若干个案》，经济和社会事务部(2003 年 7 月 14 日和 15 日在喀麦隆雅温德) 举办的特设专家组会议“巩固和平：重建施政和公共行政，促进和平、可持续的发展”期间提交的文件。

³ 见 <http://www.embarwanda-china/constitution.htm>。

⁴ 参见 Neil Brady 的“公众”的行政和特殊性的道德规范，载于《Public Administration Review》，2003 年 9 月/10 月，第 63 卷，第 5 期。

⁵ 参见 A/58/193，附件二，第 1 和 2 段。

⁶ 参见 2001 年 2 月 5 日至 6 日在温得和克举行的第三次泛非公务员制度部长会议上通过的《非洲公务员制度宪章》第 9 条。

⁷ 《经济及社会理事会正式记录，2003 年，补编第 44 号》(E/2003/44) 第四章，第 3 段。

—————