



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
28 February 2005  
Chinese  
Original: English

### 公共行政专家委员会

#### 第四届会议

2005年4月4日至8日，纽约

临时议程\* 项目3

在振兴公共行政方面新出现的问题

### 振兴公共行政：未来的战略指南\*\*

#### 秘书长的报告

#### 执行摘要

公共行政专家委员会在第二届和第三届会议上审查了振兴公共行政、以促进《联合国千年宣言》的执行工作之后，决定审查在振兴公共行政进程中新出现的一些重大问题。

本报告设法提出一些初步讨论意见，确定振兴进程应着重的三个战略领域。这三个领域为：

- 改进经济及社会决策机构和进程；
- 加强诚信、透明度和问责制；
- 务使安全要求与提供社会服务的需求相配合。

\* E/C.16/2005/1。

\*\* 本文件迟交是因为必须根据印度洋最近海啸对公共行政产生的后果，对其中一章作出修改。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-4	3
二. 改进经济及社会决策机构和进程 .....	5-22	3
三. 加强诚信、透明度和问责制 .....	23-41	7
四. 务使安全要求与提供社会服务的需求相配合 .....	42-50	11

## 一. 导言

1. 公共行政专家委员会在 2003 年的第二届会议上详细讨论了如何提高公共行政执行《联合国千年发展宣言》<sup>1</sup> 的能力这个问题。在这个主题下，委员会就下列问题进行了讨论和提出了建议：(a) 公营部门征聘优质工作人员的战略；(b) 利用信息和通信技术的力量；(c) 调整金融管理能力；(d) 将减贫战略列入公共行政主流。

2. 委员会在第三届会议上审议了振兴公共行政的战略，并处理下列问题：(a) 增强人力资源能力；(b) 公共行政作为知识消费者和生产者的作用；(c) 通过建立伙伴关系振兴公共行政。在同届会议上，委员会决定根据新出现的一些全球问题，审查振兴公共行政方面未来的战略指南。

3. 本报告提请委员会注意审查和讨论公共行政正面临的、在今后十年将继续面临的三个重大挑战，即：

- 改进经济及社会决策机构和进程
- 加强诚信、透明度和问责制
- 务使安全需要与提供社会服务的需求相配合

在确定这三个挑战的过程中，考虑到了会员国在千年首脑会议和其他全球会议上作出的重大承诺：治理贫穷、疾病和环境退化问题和改善数十亿人民的生活；同时还考虑到因犯罪、恐怖主义和自然灾害造成的当前全球安全问题，因为这些问题影响了很多国家的政治日程。

4. 希望委员会成员将审查这些挑战，酌情确定其他新出现的重大问题，并就全世界的公共行政如何能够提出最佳的对策拟定建议。

## 二. 改进经济及社会决策机构和进程

5. 机构和机构能力常常被认为是国家推行社会、经济发展的关键。<sup>2</sup> 为了执行千年发展目标，必须采取一揽子政策，而政策所依据的战略必须能够同时刺激经济增长和减少贫穷。人们又认识到，对有关执行工作需要采取以多方利益有关者为依据的决策进程。<sup>3</sup>

6. 近来，很多国家在调整机构方面作出了重大进展，以刺激经济增长并将穷人关心的问题列入其政府决策进程的主流。然而，由于世界形势不断变化，例如全球化和自由化以及对社会服务的需求不断增加，可是却没有充分的资源等，都对各国政府造成新压力，并且引起了一些新问题。这些问题在很多方面特别对发展中国家的公营部门管理制度提出挑战。

7. 有些人认为，以市场为主导的价值体系的精神特质产生的新力量也有可能损害国家的经济权力和价值体系。以考虑到公民福利因素为前提的国家传统价值体系受到市场制度利润挂帅原则的挑战。结果，每个国家面临双重的挑战：既要支持以市场为主导的发展，以维持经济成长，同时又要确保不论贫富向其所有公民公平分配成长利益。这两项目标尽管不一定自相矛盾，可是，为了增加公平分配经济成长带来的利益的机会，务求公平的目标必须牢牢地扎根于国家的政策制度中。

8. 在这种背景下，很多发达国家和发展中国家的政府开始认识到必须改变对发展的应有看法和改变拟定公共政策和方案应采取的机构进程。一些国家的民主化加强及其公民更加了解他们对国家的权利，也推动了这种变化。不管怎样，每个国家目前都在采取一些举措，将非政府组织、民间社会组织、社区群体、商业群体等纳入决策进程。

9. 委员会第三届会议得出结论，认为能否实现千年发展目标取决于在国家、当地和国际三级建立伙伴关系。在国家与当地两级，伙伴关系的作用甚至更为重要，以便使各国政府能够筹集国内资源和扩大国内资源库，同时通过参与、问责制和透明做法，促进增加储蓄、优质分配和利用等要素。特别是与民间社会组织建立的伙伴关系可以帮助将穷人关心的问题列入主流，从而改进扶贫政策的拟定工作。他们又建议会员国应通过南南合作推动伙伴关系的问题，以加强他们各级的能力，使民间社会能够为拟定扶贫政策和方案以及履行千年发展目标的承诺建立必要的框架、手段和进程。<sup>4</sup>

10. 在大会第五十届会议续会期间，会员国认识到必须加强公营部门与私营部门及民间社会之间的伙伴关系，为私营部门活动提供一个有利的环境（见A/50/225）。

11. 然而，这些新兴的公开参与的做法不但在公营部门管理制度本身内部，而且在非政府组织内部必然引起组织上的变革，改变现有结构和进程，造成价值观念上的变化。在结构和进程方面，公营部门必须创造新的机构空间，促进和发展进行公开参与的做法，而非政府组织和民间社会组织同样必须取得有关能力，以积极和敏感的态度开展政策对话。由于深化和扩大决策进程而产生了变化，公开参与的做法可能通过若干不同的方式表现出来——这些方式包括权力移交、合作式的管理战略、横向组织结构、广泛的民主治理以及利益有关者咨询组等。

12. 除了机构和机构进程的问题外，还有资源和资源管理问题。由于期望越高、需求越大，正对政府为满足这些需求筹集资源的能力造成压力。为了更明智和迅速地管理现有资源，各国政府也面临压力。

13. 对于发展中国家，官方发展援助（官援）仍然是一项重要的收入来源。很多国家的发展预算多达80%是由官援提供资金的。此外，有关估计数显示，发展中

国家每年另外需要 500 亿至 800 亿美元来执行千年发展目标。<sup>5</sup> 然而，立即增加官援的可能性似乎不大乐观，至少短期内如此。由于这种情况，每个发展中国家必须良好和及时地利用现有官援资源。因此，援助管理是公共行政的一个重要组成部分。援助管理方面出现的两个挑战领域看来是：优质的方案拟订和着重效果的监测。

14. 有鉴机构面临的挑战和援助管理问题，本报告强调以下两个问题为公营部门管理面临的新出现的最重要问题：

- (a) 与扶贫公共政策和决策相关的机构和机构进程问题；
- (b) 资源管理，特别是援助管理问题。

## A. 机构和机构进程

### 1. 机构和机构进程

15. 机构和机构进程问题包括支援一个国家的社会经济的那些组织安排、结构和决策进程。然而，目前人们广泛认识到，并非所有增长或发展都会有助于减少贫穷，增长也不一定能够保障社会正义。扶贫增长战略基本上取决于两项重大因素：(a) 一个支持以减贫作为所有政策特别是宏观经济政策依据的分析性框架；(b) 一个容许包容性的机构框架和决策进程。

16. 虽然大家一致同意千年发展目标是大多数国家发展的奠基石，并呼吁对发展采取一项更全面的做法，可是，发展规划、预算编制和执行方面的机构安排仍然是以部门为主导或以行政系统为主导。这种安排与千年发展目标的执行格格不入，原因有二。第一，千年发展目标需要把重点放在减贫和社会发展战略以及协调一致的规划和执行机制上。第二，规划进程本身必须跨出行政系统的范畴，与公民（即公民群体，非政府组织）建立联系，通过更为实际、更有计划的方式反映他们的问题。<sup>6</sup> 虽然很多国家认识到这种转变的重要性，可是进展缓慢。

### 2. 发展援助的管理

17. 除了机构和进程问题外，另外一个问题是资源筹集和发展援助的管理问题，包括特别是官援的利用问题。为了根据千年发展目标筹集官援，也必须在这方面进行严密的分析。国家一级的援助管理也必须考虑到四个重要问题：(a) 援助与增长之间的关系（尤其重要的是与扶贫的增长之间的关系，因为并非所有增长都是扶贫的）；(b) 官援资源的分配及资源与穷人的选择目标之间的关系；(c) 当地对应所需经费和业务活动维持费的预算拨款等公共金融机构和进程；(d) 在取得的成果的框架内，对援助进行公开和负责的监测。这方面的进展也很缓慢。世界银行首创的减贫战略文件率先将发展列入扶贫方针。可是，由于减贫战略文件进程在工作方法和结构上出现几个缺失，使该项倡议有点站不住脚。很多时候有人认为通过减贫战略文件倡议开展的协商进程是一种投机和权宜的做法，使执行

工作对不利于扶贫增长的现有结构和进程无法作出很大的改变。此外，由于减贫战略文件获得经费，各国政府倾向于将减贫战略文件列入其规划和预算编制制度，而不是将其作为千年发展目标执行计划的一部分列入。各国政府和捐助者亟需在国家一级调和这些矛盾。

18. 2003 年的《罗马宣言》和经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会的其他倡议为提高官援的效力提供了手段，并体现发展伙伴之间加深了了解。《罗马宣言》特别规定了下列目标：<sup>7</sup>

- 确保发展援助标准化努力根据国家的情况作出调整，而且捐助国的援助配合受援国的发展优先事项
- 扩大国家领导的努力，精简捐助程序和做法
- 审查和确定调整机构和国家政策、程序和做法的方法，以促进标准化
- 执行发展界拟定的优良做法、原则和标准，以此作为标准化的基础

19. 在宣布了这些目标和活动后，《罗马宣言》呼吁伙伴国家与捐助界协商一致，拟定以国家为基础的标准化行动计划，在计划中定出明确和能够监测的建议使官方援助标准化。《罗马宣言》没有明确要求各国参照千年发展目标使其发展援助标准化。然而，由于加入《罗马宣言》的所有国家也是《联合国千年宣言》的签署国，那么，千年发展目标也就间接地成为他们共同努力的准则。《罗马宣言》和千年发展目标要求的伙伴关系不必淡化国家主权或善政框架内的任何特别重点。这种伙伴关系的一个例子是美国政府 2002 年宣布的千年挑战账户；这个账户是一个新的外援方案，协助那些治理方面相对良好的国家。<sup>8</sup> 主要是依据三大类标准来衡量治理—公正的治理；对人民的投资；对经济自由的鼓励。又根据捐助国认为符合其价值观念和原则的一些指标来衡量每一类标准。因此，在维持鼓励千年发展目标的总框架的同时，构成善政的各种要素所占的比重体现了捐助国的重点。

20. 在国家一级，由于要求加强官方发展援助的标准化，无意中可能使已经过度扩展、但资源不足的公营部门加重负担，因为捐助国就发展项目的监测、报告和提出处理的要求使公营部门忙于应付。因此，从现实方面来说，在管理发展援助的传统方法向拟议的新方法过渡期间，为了进行这项改革，发展中国家将要面临更大的压力，要把公共资源拨给发展援助标准化工作和审计、监测制度的重新设计。得到的报偿可能是中期和长期的，可是，为了使官方发展援助进一步标准化，各国政府和国际伙伴似乎愿意迁就这种情况。

21. 发展援助的管理是善政这个更广泛问题的一部分，同时又能深化民主进程和能力建设。事实上，在分配发展援助过程中，双多边机构均越来越多地将所有形式的善政，包括多元选举、独立的司法机构、法治、新闻自由、透明度、问责制

和包容精神等作为核心标准。<sup>9</sup> 因此，改革和振兴公共行政对于发展援助的管理是必要的，对于保障这种管理也是很重要的。发展中国家吸引发展援助在某些方面与鼓励外国直接投资一样具有竞争性。消除违法乱纪、贪污腐败行为，减少官僚规章，经济开放和有效的国家等若干先决条件，同样适用于鼓励发展援助和外国直接投资方面。另一方面，发展援助必须完全用于公共服务领域，例如教育、卫生和基础设施等这些私营部门和外国直接投资不可能单独供资并指望国家供资的领域。即使是在私营部门表示有兴趣与公营部门合作提供服务的领域，要能有效地提供这些服务，同时考虑到社会目标，先决条件是具备只有主管国家才能提供的强有力的透明规范框架。<sup>10</sup>

## B. 必须审查的重大问题

22. 有鉴于此，必须在跨文化基础上审查下列问题：

- 有没有通过任何方式在目前的规划、预算编制和监测安排及制度中将千年发展目标列入主流，以这些目标作为其国家发展战略的优先事项？
- 正在进行什么考虑和分析将穷人和弱势者的问题列入宏观经济框架？
- 有没有提供机构空间，将民间社会组织、非政府组织和其他非政府群体纳入国家经济规划和预算编制进程？如果有提供，如何提供？有何最佳做法的事例？
- 需要何种公共行政结构和制度来使这些机构更积极地扶贫和注重千年发展目标？
- 千年发展目标、议会进程和国家规划及执行进程之间有何关系？
- 以公民的参与来充实议会进程有何风险和机遇？
- 有没有机会加强援助的问责制和使其更加注重千年发展目标？
- 可以为援助的标准化确定哪些其他机制？
- 如何能够在加强援助问责制要求的同时又进行标准化和简化？
- 可以采取什么行动按成果监测援助？
- 有没有让社区参与援助监测进程的机会？
- 减贫战略文件与千年发展目标之间有何矛盾和相辅相成之处？可以采取什么行动扩大前者，加强后者？

## 三 . 加强诚信、透明度和问责制

23. 最近三十年左右，公共行政诚信、透明度和问责制这些价值观念重新受到提倡。只有在民众和政府之间建立起信任，公共行政才能在它所服务的民众心目中

重新焕发活力。而这种信任的建立要靠公共行政部门秉着诚信的精神提供公共服务、使公共事务规划和运作过程透明（特别是通过公民参与）、以及加强对投入控制和管理及绩效的问责制。重视诚信、透明度和问责制的风气主要源于冷战的结束、民主观念的普及、国家角色的变化和社会道德观的变迁。此外，全球化使观念和惯例得以迅速传播，使各地公民都能要求在公共事务管理中实现更高标准的诚信、透明度和问责制。

24. 联合国会员国共同并各自把诚信、透明度和问责制定为公共行政基本原则的组成部分。<sup>11</sup> 因此，它们是振兴公共行政或使公共行政获得新生的手段和目的。鉴于此，这些原则需要为各国领导者所采纳，要见诸实践，这样才能振兴公共行政。

25. 新千年伊始，国际社会承诺到 2015 年将世界贫困人口减少一半。根据这一共同目标，行政的诚信、透明度和问责制对实现千年发展目标而言也十分重要。在实践中，这些原则应指导公共政策优先事项的确定、方案的设计、服务的提供和政府业绩的评估。换言之，诚信、透明度和问责制应用来界定公共行政中所有旨在改善穷人生活的活动。

#### **A. 诚信、透明度和问责制以及千年发展目标**

26. 是否有必要注重这些原则如何转化成为实现千年发展目标而进行的日常行动？诚信促使政府公平、公正地将其资源的一部分用于消除贫困并确定减贫行动。诚信促使所有合作伙伴履行承诺、加强信任。透明度要求所有合作伙伴将实现千年发展目标必需的信息公开，提供无障碍环境。无障碍环境需要以对性别和文化敏感的方式提出传播信息的要求。问责制要求提供资源的人、执行方案和提供服务的人、以及接受援助的人都要承担责任。这确保了实现千年发展目标的决策是由公共利益而非私人利益引导。

27. 此外，这些原则是相辅相成的。诚信要求把公众利益摆在首位，为透明度和问责制奠定基础。没有问责制，透明度就毫无意义，并使善政成为笑柄。问责制取决于透明度或取决于必要信息的公开。而没有诚信，透明度和问责制就不会最终服务于公共利益。并且，振兴公共行政不仅是实现千年发展目标的必要条件，而且公共行政的振兴本身也取决于千年发展目标的实现。换言之，在发展中国家，除非公民有饭吃，身体健康，接受基本教育，否则他们就没有能力或没有兴趣要求更新公共行政。

#### **B. 实现千年发展目标的行政挑战**

28. 确定公共政策的优先秩序、设计方案、提供服务和评估政府业绩都面临着与加强和维护公共事务管理的诚信、透明度和问责制这些相关的挑战。

29. 从现在起到 2015 年，捐助国和受援国政府需要在确定他们的公共政策优先事项时履行对实现《千年发展目标》的承诺。<sup>12</sup> 例如，单是在撒哈拉以南非洲，就要应付千年发展目标中三分之二的挑战。千年项目预测，根据选定的非洲国家人均成本计算，实现千年发展目标每年每人需要 100 美元，而总共每年每人 50 美元的资金缺口只能通过国际援助来填补。<sup>13</sup> 显然，维护诚信、透明度和问责制是创造有利环境、吸引补充资源流动量的重要因素。

30. 诚信、透明度和问责制对确立应对方案也很关键。例如，在创建和实施国家减贫战略文件时，透明度原则要求政府和多边组织保证预定受益者能够获得信息了解并参与影响他们生活的决定。虽然这个过程开始时似乎不易操作、耗费时间，但穷人的参与不仅是善政必需的，也是保证国家减贫战略文件的有效性所必需。有许多创新，从农村发展网络到信息和通信技术的应用，都能改善信息传播和协商。这将促进公共方案的诚信、透明度和问责制。

31. 这些原则也应该应用到公共服务的提供过程中。提供基础设施和服务的机构和人员通过实际的措施时可贯彻这些原则。在机构一级，规则、管理制度和行政程序应要求诚实汇报、信息共享和对业绩负责。在人员一级，机构价值观、行为和业绩标准应得到明确宣传、监督和执行。这些措施防止和查明公益物和公共服务交付过程中的“流失”和腐败。建立良好的管理、引进和执行行为准则将创造更多机会，使服务的提供更符合职业道德标准，更切实有效。

32. 最后，这些原则要求所有公共组织评估自己的业绩。由于这些原则适用于个人和组织的行为，对原则遵守的程度很难监测和衡量。然而，通过监测和衡量，公共组织将能够找到良好惯例，从失败中汲取的经验教训，并判断自己的活动是否有助于实现千年发展目标。公共组织要作认真的评估，就要明确说明预期的成果，并拟订指标以衡量活动的影响。这意味着需要指定单位并拟订工作方法，实际地、成本有效地收集信息。这也意味着根据评估结果需采取适当的补救行动。

### C. 维护诚信、透明度和问责制方面的区域趋势

33. 尽管这么说未免过于简单化，但从联合国会员国在迎接上述挑战过程中目前所处阶段，仍可观察到一些区域趋势。

34. 经合组织那些经济富庶、政治稳定的国家完全准备好了迎接上述挑战。经合组织 1997 年通过的《禁止在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》把贿赂外国官员行为定为刑事犯罪，旨在减少跨国公司向发展中国家公职官员的行贿行为。经合组织国家还在 1998 年通过了《公务人员职业道德管理原则》，在 2003 年颁布了《公共部门利益冲突管理准则》。目前，经合组织成员国正在拟订一个评估框架，用以评估职业道德方案的有效性。

35. 1989年柏林墙倒塌后,由社会主义经济向市场经济转轨的中东欧国家在面临挑战时,处于不同阶段。10个国家达到哥本哈根标准,于2004年在欧洲联盟(欧盟)第五次扩大时加入欧盟。哥本哈根标准将欧盟施政和公共行政标准制度化。下一轮候选国也在准备采用欧盟的共同体法律,包括改善诚信、透明度和问责制的制度措施。

36. 在联合国开发计划署(开发计划署)和经合组织促进阿拉伯国家发展的善政倡议的支持下,一些阿拉伯国家提升了诚信、透明度和问责制的重要性。这个区域目前正经历着地缘政治不稳定因素带来的风险,如持续的以色列-阿拉伯冲突和外部强加的伊拉克政权变更。这些热点要求关注防止公共资源流失和监督公共资源的使用。目前,这里还没有确定区域标准的文书。秘书处经济和社会事务部(经社部)与意大利政府一起支助了欧洲-地中海区域公共行政创新方案,以加强公共行政。

37. 经社部1999和2000年进行的一份研究表明,在许多撒哈拉以南非洲国家,针对公务员的立法和行政标准虽然已建立起来,但那些标准却经常是过时的,没有很好的宣传,也没有形成制度。<sup>14</sup>非洲联盟于2003年缔结了《防止和打击腐败公约》,尽管各国批准公约的进展较慢。此外,公共行政的诚信、透明度和问责制也是2001年制订的非洲发展新伙伴关系原则的组成部分。2003年开始实行非洲同行审查机制,审查对这些原则的遵守程度。2001年第三届泛非公务员制度部长会议通过了《非洲公务员制度宪章》。

38. 在拉丁美洲,许多国家目前处于机构建设阶段(例如阿根廷司法部的反腐败处、巴西公共职业道德委员会等),而另外一些国家正在进行公务员制度改革(例如墨西哥、秘鲁等)。该区域也出现了一些重大政治腐败案件,例如在上一届政府治理下的秘鲁出现的一些案件。美洲国家组织的《美洲国家反腐败公约》是第一份这种类型的国际法律文书。该公约于1997年生效,不仅要求缔约国把公职官员的腐败活动定为刑事犯罪,而且还要求采取预防性措施维护诚信、透明度和问责制。2003年第五届伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议通过《伊比利亚-美洲公务员制度宪章》,作为对公约的补充,供各国在对公共行政部门进行现代化和专业化建设时参考。

39. 亚太地区的特点也是这里的国家发展了一系列监督诚信、透明度和问责制的制度。一些国家的反腐败机构高度发达、非常有效(例如香港特区、新加坡等),为其他国家树立了榜样。另一些国家最近引进立法并着手建立机构(例如蒙古等)。目前,在提供海啸灾难救济援助时呼吁加强问责制,南亚受灾国家必须在重建活动中表现诚信、透明度和问责制。亚太地区36个国家没有通过一个区域法律文书,而是共同签署了《亚太地区反腐败行动计划》。《行动计划》于2000年启动并得到亚洲开发银行和经合组织的支持,重点是技术援助。

## D. 必须审查的重大问题

40. 2003 年《联合国反腐败公约》的成功谈判（见大会第 58/4 号决议）使国际合作进入一个新的阶段。然而，由于上述挑战和趋势，在加强和维护公共行政的诚信、透明度和问责制方面出现的新问题在发达国家和发展中国家各不相同。同时，所有国家需要共同努力实现千年发展目标。公共行政专家委员会需注意下列问题：

(a) 对安保部门诚信、透明度和问责制的审查反恐是公众日程的一项重要工作，而由于许多国家的众多安保职能被私有化，安保部门的诚信、透明度和问责制就要求仔细审查和公开这方面的方案、预算和开支；

(b) 查明公共部门诚信、透明度和问责制程度的方法对很多国家来说，表明公共行政诚信方案和透明度及问责制措施的有效性成为一项优先事项。这个头号问题促使对不同方法进行比较，更严格地确定预期结果和方案组成部分的成本效益。建立机构相对来说要容易些，而从行为的角度看，判断加强诚信、透明度和问责制的措施有多成功则较为困难。

(c) 外援管理的诚信、透明度和问责制国际社会还呼吁改进措施加强发展援助的问责制，特别是对目前南亚海啸灾难国际救济的问责制。外援受益者多数情况下会得到提供方案资金的承诺，但实际得到的资金却经常远低于承诺的数目，或者根本得不到任何资金。这危害发展方案和损害受援国政府的合法性和威信。受援国通过什么机制才能让捐助国和发展伙伴履行承诺，并使可能的附带条件透明化？

(d) 确保在加强诚信、透明度和问责制过程中，公民的参与和网络建设对发展中国家而言，在公共行政部门引进有目标的专业化和诚信方案仍然是一个较新的概念，并被看作是对执行活动的重要补充。监察部门的机构能力建设要求更准确地界定和加强这些机构的独立性。此外，使公民能更便利地获得政府信息并加强公民教育能创造或强化公民的监督职能。在许多国家，这是一种陌生的或弱化的职能。这种职能的一个重要组成部分是新闻界认识到，必须对公共部门实体的诚信、透明度和问责制问题进行公平的报道。

41. 最后，对所有国家来说，通过执行该联合国公约，希望能在刑事起诉腐败或犯罪行为以及追回资产方面加强跨国合作。追回国有资产、防止资产流失、加强公务部门的问责制将提高国际社会实现千年发展目标的机会。

## 四. 务使安全要求与提供社会服务的需求相配合

42. 很多政府将其议程的重点从社会和经济发展转移到安全问题上，这是一项新的挑战。这一重点转移使得两种主张的人之间的联系荡然无存：第一种主张的人强烈认为公共行政是促进社会经济发展、实现千年发展目标、保护环境等方面的一项重要工具，持另一种主张的人由于最近世界范围发生的事件而将公共行政的主要作用看成是打击恐怖主义、确保安全保障和打击跨界犯罪。当很多国家政府

决定应付这些挑战，在安全问题上作出重大投资时，却忽视了提供社会服务和满足穷人需求的其他基本问题。而对付这些挑战的一个更加平衡和综合性办法就是在“人类安全”的保护伞下列入这两个概念。

### A. “人类安全”办法

43. 这一立场符合人类安全委员会在其最近发表的报告中陈述的观点，认为人类安全是为了应对当今世界的挑战。各项政策和机制必须更有力、更综合性地对付这种不安全因素。人类安全就是保护生死攸关的自由；就是增强人民的力量和愿望，保护他们免受重大和普遍威胁及陷入这些境况；人类安全将各种不同的自由——免于匮乏的自由、免于恐惧的自由和按自己的意愿采取行动的自由——联系在一起。<sup>15</sup> 如委员会在报告中所强调，“促进民主原则是朝实现人类安全与发展迈出的一个步骤。它使人民能够参与施政和拥有发言权。这需要建立强大的机制、建立法治和赋予人民权力”。<sup>15</sup> 有些国家挪用了减缓贫穷、加强社会服务和环境以及防灾减灾所需的资源，为应对最严格意义上的安全问题设立机制和投入资源。实现人类安全不仅仅是要确保人身安全保障，还要加强和超越千年发展目标，这就需要加强努力，消除人民所面临的各种重大和普遍威胁。安全概念不仅应包括国家间战争、国内恐怖主义和暴力，还应包括贫穷、传染病、环境退化及防灾减灾。秘书长说，发展必须成为一个认真对待预防的集体安全体系的防御前沿（见 A/59/565）。此外，他又说：要达成一种新的安全共识，首先必须认识到，在对付我们面前的所有新老挑战时，站在前沿的行为者依然是单一的主权国家。还应指出，正是因为缺少民主和善政，才导致恐怖主义。施政不善、族裔和/或宗教关系紧张以及严重的不平等，导致权利的剥夺，使暴力和恐怖找到得以滋长的肥沃土壤。在这方面值得一提的是，千年项目报告指出：必须致力于善政才能加强投资战略，实现千年发展目标。这包括通过行政事务和公务员制度，以及通过法律和司法机制坚持法治。这还包括促进人权，特别是公民自由和政治自由。这些施政方面的关键因素是对加强公共部门管理能力的重要补充。<sup>16</sup> 因此，当今公共行政面临的核心挑战不是要更加注重于最严格意义上的安全问题，也不是本身的发展问题，而是以一种平衡和综合的办法处理相互关联的人类安全的各个方面。事实上，如果只看到人身安全及预防恐怖主义或暴力的表面现象，最多只能提供一个片面和短期的解决办法。而最终的结果是，只有纠正和消除暴力和不安全的根源，才能实现稳定与安全，正是因为在进行施政和公共行政时未能全面保护公民免于恐惧和匮乏，才导致暴力和不安全。

### B. 必须审查的重大问题

#### 如何加强危机和紧急情况管理能力

44. 危机和管理是公共行政的一个关键职能，它超出服务提供和交付职能的范围。危机、灾害和紧急情况是全球和各国关注的大事、要事，具有多层面以及突

发和混乱的特点，需要用线性法和非线性法来预防和管理。公共行政在这一重大事项上面临很多问题，涉及社会、政治、经济、文化、财政、管理、机构和道德等很多方面。很多自然和人为的危机是逐步形成的，根源要追溯到过去的政策和行政行动。也有很多其他危机是突发性和始料不及的自然或人为灾难和危机，有些方面不为人所知，也带有不定因素。这两种情况都影响了已经处于压力下的公共行政提供服务和进行发展的职能。需要紧急关注这些问题和危机，进行有预见的能力建设。所面临的挑战是必须加强集体努力，减少自然和人为灾害的次数和影响，采取预防和减轻影响措施，将灾害和危机变成面向未来的机会。

45. 在发生多种灾害和危机时政府和公共行政该怎么办？他们是否已准备好应付始料不及的自然和人为危机？多数政府及其公共行政系统对于这种灾害和危机都束手无策。任何时候都会发生危机和灾害，而且很多都是无法预料的。没有足够的预见性和面向未来的能力，政府和公共行政就不能应对自然和人为灾害。这些都需要引起紧急关注。事实上，任何危机的一个中心特点就是紧迫感，在很多情况下，紧迫性是多数引人注目的危机的特点。做好准备是成功管理公共服务的提供和可持续发展的关键。做好准备需要进行人事培训和发展，以掌握紧急情况管理、危机管理的管理知识和技能，及掌握让所有利益有关者都参与的善政技能。做好准备需要有战略性思想，考虑未来的思维方式和预见性技能。政府和公共行政面临的挑战是推行一项战略政策和行政行动计划，以便让下一代主管和技术工人做好准备。

#### **哪一种决策机制可以导致综合性实现人类安全**

46. 考虑到国家和全球面临新产生的挑战，政府领导人必须作出的一项基本和困难的决策就是在提供这两个重大方面的服务，即社会服务和安全服务方面取得一种平衡。两者都很重要，都需要分配日益难以获得的匮乏资源。所产生的重大问题是：安全方面的和打击恐怖主义的支出是否应超过其他服务领域的支出？这些领域的安全是免于饥饿、贫穷、营养不良和武装冲突等。怎样才算是适当的平衡？这些都是重大公共政策问题，需要所有利益有关者和机构在具有公开和透明度的情况下真正做到民主参与社会。

#### **建立伙伴关系的改革**

47. 新的施政和公共行政的一个重要特点就是在提供服务和解决问题时远离传统的单方面行动，而是通过建立在伙伴关系上的组织安排来解决问题。必须进行机构改革，通过立法和行政行动，来确立各种伙伴关系的模式和战略，其中有与私营部门、其他政府组织、民间社会机构、非营利组织和具有提供服务职能的其他国内和国际组织之间的伙伴关系，这些职能包括收集垃圾、卫生服务、水处理和安

且还要有消除上文所述各种问题的安全保障。建立伙伴关系可以在提供公共服务方面促进分担责任和分享成果，这是增强民间社会力量的一个特质。

### **促进全球合作的体制改革**

48. 可能需要作出新的组织安排或提升旧的组织安排，以便促进机构间和国际组织合作，更便于提供国际社会普遍关注的公共服务。例如，这方面的合作包括交流打击全球犯罪、恐怖主义以及人口和毒品跨界贩运或防灾减灾方面的信息和行动任务。与国际劳工组织、粮食及农业组织、世界卫生组织等联合国机构及其他机构在卫生、粮食、危机和劳工等问题上的合作也很重要。

### **安全部门改革**

49. 一般都是因为施政不善才使该部门产生问题而需要改革。政府和公共行政必须解决这些问题的根源，密切关注下列要素：(一) 加强安全部队的文职权力、监督和管理；(二) 建立机制，使安全部队的规划、管理和预算编制具有透明度；(三) 加强与民间社会的相互作用，鼓励他们加强能力，积极监督安全部门，并对防务政策、资源分配和相关问题施加影响。安全部门改革必须包括在国际人权、日内瓦四公约、社区安全措施及建设和平准则等问题上为执法人员制定保持敏感的专门应变方案。

### **为适应在提供服务方面不断变化的动态还需进行的体制和管理改革**

50. 一个健全的公共管理制度需要有适当的体制安排，可以应付其不断变化的环境动态，学习如何管理和适应外界挑战，行之有效地向有需要的公民和利益有关者提供服务。简单地说，一个健全的管理制度不能在僵硬的官僚结构和一成不变的体制下运作。为了振兴 21 世纪的公共行政，必须配合建立和维持健全的公共管理制度的努力，进行重大的体制改革。今天的机构能力已经过时，世界在不断变化，明天的世界将会出现新问题和新危机。有关改革和加强能力的机构办法是一个综合性办法，综合了这两种办法的优势。必须加强关键的行动者对公共事务和行政进程的参与，要做到这一点，就需要改革和增强负责下列各方面的机构的能力：维持法律和秩序、立法、执法、裁决；特别是在减贫方面提供基本服务、提供卫生和教育等；发挥市场的规范职能和解决促进公平增长的其它问题；促进有助于善政和完善管理的原则和因素。必须用本国的价值体系和通过所有利益有关者真正的参与使这些改革和上文所列其它改革制度化，利益有关者的投入将促成他们所参与的政府和施政进程的合法性。

## 注

- <sup>1</sup> 大会第 55/2 号决议。
- <sup>2</sup> 公共行政特别是机构的重要性，是大会第 50/225 号决议的经常主题之一。
- <sup>3</sup> 《联合国千年宣言》强调必须为执行千年发展目标建立有利的机构环境（见大会第 55/2 号决议和 A/59/282 号文件）。
- <sup>4</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，2004 年，补编第 44 号》（E/2004/44）。
- <sup>5</sup> 关于千年发展目标的成本计算，参看《投资于发展：一项实现千年发展目标的实用计划》，《千年项目》，2005 年；可上网 [www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org) 查阅。
- <sup>6</sup> 见“民间社会对千年发展目标的贡献”，第 8 章，《一项实现千年发展目标的实用计划》，《千年项目》；可上网 [www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org) 查阅。另见 E/C.16/2004/5。
- <sup>7</sup> 可以上网 [www.aidharmonization.org](http://www.aidharmonization.org) 查阅《罗马援助标准化宣言》和相关文件。
- <sup>8</sup> 关于千年挑战账户工作的说明，可上网 [www.mca.gov](http://www.mca.gov) 查阅。关于其治理方面的规定摘要，参看《千年项目》报告第 7 章，《投资于发展“实现千年发展目标的治理”》；网址：[www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org)。
- <sup>9</sup> 有趣的是，一些经济大师改变了他们一度认为不论有没有法治等有效的规范框架，有市场进程就足以进行发展的看法。米尔顿·弗里德曼向摆脱共产主义的国家提出的忠告显然是“私有化，私有化，私有化”。现在他承认“我错了。结果证明是法治大概比私有化更为必要”。Martin Wolf 在“为什么总统的最大挑战是建国工作？”一文中引述。伦敦《金融时报》，2004 年 11 月 3 日。
- <sup>10</sup> 关于 these 问题和相关问题，参看 Dennis A. Rondinelli 和 G. Shabbir Cheema 所编的“为 21 世纪创新政府”，Kumarian 出版社，2003 年。
- <sup>11</sup> 这些原则已写入联合国及其管理部门的基本文件中，例如《宪章》和《工作人员细则》。此外，许多会员国也把这些原则列入公共行政管理部的核心价值。
- <sup>12</sup> 如果他们不这样做，那么诸如千年大会等多边论坛本身的作用将受到质疑。为实现《联合国千年宣言》的共同理想，政府需要选择和改变政策，而在此过程中要应用诚信、透明度和问责制的原则。
- <sup>13</sup> 满足基础设施需求每年每人要 45 美元，满足基本健康需求每年每人要 30 美元，基础教育每年每人需 15 美元，其他优先项目每年每人需 10 美元。在每年每人所需的 100 美元中，每年每人 40 美元可以通过国内资源调动来实现，而剩下的每年每人 60 美元则需要国际援助。因为许多国家已经接受了每年每人 10 美元的国际援助，所有最终的资金缺口是每年每人 50 美元。见 Jeffrey Sachs “发展非洲经济：关于非洲的算术”，《经济学家》，2004 年 5 月 20 日。
- <sup>14</sup> 见非洲公务人员道德规范，ST/ESA/PAD/SER.E/23。
- <sup>15</sup> 《人类安全现况：保护和增强人民力量》（联合国出版物，出售品编号 03.III.V.2）。
- <sup>16</sup> 见联合国千年项目报告，第 110 页，可上网 [www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org) 查阅。