



经济及社会理事会

Distr.: General
29 December 2005
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

临时议程* 项目 4

进行施政和公共行政创新，以实现国际商定的
发展目标，包括千年发展目标

第五届会议

2006 年 3 月，纽约

为实现包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标进行施政与公共行政创新

秘书处的说明

摘要

本文件试图强调施政和公共行政的创新及其与实现千年发展目标的关联性，并就之提出若干关键问题，包括：政府为何要创新，何为施政和公共行政的创新，实现千年发展目标的施政和公共行政的创新有哪些新出现的原则与战略，什么在促进或阻碍公共行政创新，政府如何行动才能营造一个有利于公共行政创新的环境，共享并改造施政和公共行政创新的工具和方法又有哪些。本文件还希望征求委员会委员关于下列各项的建议：(a) 如何为实现包括千年发展目标在内的国际商定目标而改进施政创新方面的知识共享；(b) 国际社会如何能更好地协助会员国推广并改造创新；(c) 如何培育鼓励公共部门创新的政策。

* E/C.16/2006/1。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 政府为何要创新?	5-10	4
三. 何为施政和公共行政的创新?	11-17	5
四. 在为实现千年发展目标进行施政和公共行政创新中出现了哪些新的原则 与策略?	18-23	7
五. 什么在促进或阻碍公共行政创新?	24-27	10
六. 政府可为创造适于公共行政创新的有利环境做些什么?	28-33	11
七. 分享与改进施政和公共行政创新的方法	34-42	13
八. 建议	43-46	15

一. 导言

1. 尽管全世界在实现千年发展目标方面取得了一些进展，但其幅度并不象人们期望的那样显著。根据《联合国千年项目报告》，“部分区域在若干领域几乎没有取得任何进展，甚至出现了倒退。许多国家的经济出现了增长，而另一些国家的经济却迟滞不前。”¹ 尽管局面有喜有忧，但到 2015 年实现千年发展目标并非不可能，不过必须要打破常规。秘书长科菲·安南指出：“必须在今天到最后限期的整整十年内持续采取行动，才会成功。需要有时间培训教师、护士和工程师，修建道路、学校和医院，以及发展能够创造就业机会和必要收入的大小企业。”（见 A/59/2005，第 31 段）。大会在第 57/277 号决议中强调，“在国家国际两级建立高效率、责任明确、有效和透明的公共行政，可在执行国际商定的目标方面发挥关键作用”。公共行政专家委员会在 2005 年 4 月的会议中也强调指出，千年发展目标中阐述的更为公正、公平的社会，需要公共行政部门在消除不平等现象，解决穷人的境遇方面发挥更为广泛的作用。² 此外，经济及社会理事会在第 2005/55 号决议中强调，政府的参与过程必须深化，以确保公民投身于实现千年发展目标。

2. 虽然国际上对应做哪些工作才能加速发展、促进繁荣有着广泛的共识，但对如何去做却似乎缺乏共同的知识能力。人们知道如何实现千年发展目标，但这种认识是不完整的，分散于若干国家中。实际上，某个政府能够应对某个发展领域的挑战，但却不能应对其他发展领域的挑战，这种现象并不少见。为了利用现有知识，大会在第 57/277 号决议中建议，应鼓励有关公共行政在执行国际商定的目标、包括《千年宣言》所载目标方面的作用的经验交流。此外，大会在第 60/34 号决议中，一致认为联合国应促进政府和公共行政创新措施，并强调必须更加有效地利用联合国公务员日和联合国公务员奖，通过建立一种创新、合作和迅速反应的文化，振兴公共行政。经济及社会理事会在第 2005/55 号决议中还确认，所有会员国，尤其是发展中国家会员国，能从公共部门创新措施和行动方面的相互学习和经验共享中大受裨益。

3. 共享创新措施和成功做法方面的知识可以为各国政府提供一整套具体而可行的如何落实国际商定的目标的备选方案。关注创新措施为人们提供了一个机会，将注意力从各政府应做哪些工作来应对愈渐复杂的挑战转移至如何做方面。向其他国家学习，可以节省时间，激发新的改革，在某些情况下甚至可以帮助各国在发展阶段上实现跳跃式发展。共享成功做法的意义重大，不在于各国可以将另一国家的现有模式移植于其自身的行政系统，而在于它们能够改造来自于其他环境的成功做法的各要素以适应其国内的国情。而更为重要的是，这一过程可以成为激励因素启动其他类似行动。另外，注重创新措施而不仅仅是注重挑战，是为改革提供动力、鼓励积极而建设性地看待发展的一种方法。

4. 认识到对待发展行动的这种方法的巨大潜能，公共行政专家委员会决定将第五届会议的部分时间专用于讨论为实现包括千年发展目标在内的国际商定目标进行公共行政创新这一问题。为促进委员会的工作，本文件试图强调施政创新及其与实现千年发展目标的关联性，³ 并就之提出若干关键问题，同时征求委员会委员关于下列各项的建议：(a) 如何为实现包括千年发展目标在内的国际商定目标而改进施政创新方面的知识共享；(b) 国际社会如何能更好地协助会员国推广并改造创新；(c) 如何培育鼓励公共领域创新的政策。

二. 政府为何要创新？

5. 当前对于全世界各国政府而言是具有挑战性的时代，因为它们必须应对公民愈渐复杂的要求和全球形势的重大变化。一方面，各政府正在努力解决诸多棘手的社会与经济问题，包括消除贫穷、失业、低劣的教育系统、危害健康的传染病（包括艾滋病毒/艾滋病和禽流感）以及环境恶化问题。另一方面，它们也正在努力重新调整政策与技巧，以有效地融入世界经济。所有这些挑战都对国家有效完成其使命的能力形成沉重的压力。

6. 在当地条件和状况极为多样化的情况下，在全世界的国家和公共行政转型中可以发现四大主要趋势。第一个趋势与建设或重建法治国家有关。第二个趋势与振兴国家和公共行政有关。第三个趋势与国家作用的重新定位有关。第四个趋势是在过去数十年中出现的，与不断高涨的要求民主内涵更为丰富、要求更多机会参与决策的呼声有关。⁴

7. 总的来说，各国政府主要面临三大国内挑战。首先，它们必须在资源减少、运作能力有限的情况下运作并提供范围更广、质量更高的服务。也就是说，政府不仅必须更为有效而且必须更具创造性地使用资源，建设能力，例如，在提供服务方面寻求私营部门和民间社会的支助。其次，它们必须推动公共行政更加面向公民，从而使公共机构更负责任、更为有效并且反应更为迅速。最后也是最为重要的一点，它们必须更为充分地对公民要求更多参与的呼声作出回应。虽然政府仍是社会的核心，但现在已普遍承认，施政并不是政府的专有特权，民间社会和私营部门同样可以在这一领域发挥重要作用。公民不再认为自己是政府服务的被动“消费者”，而认为自己正在更为有效地处理各种新问题。深化民主，不仅为提高代表性，也为更积极地参与和支持公共事务提供机会，这需要体制方面的创新机制、程序和政策。

8. 因此，世界上几个国家正在试图振兴其公共行政，使之更为主动，更为有效、更负责任，尤其是更加围绕服务开展工作。为了实现这种转变，有关政府在组织机构、做法、能力以及如何动员、部署并利用人力、物力、信息、技术和财政资源向偏远、落后地区的面临挑战的人们提供服务方面采用创新措施。

9. 经验表明，在施政中采用创新措施具有许多积极的效果。首先，它能有助于最大程度地利用资源和能力，以创造公共价值并在政府中鼓励更为开放/更多参与的文化，从而普遍地提高良好的施政。其次，通过改善公共部门的形象和服务，它能帮助政府重新赢得人民的信任，恢复其正当性。第三，施政中的创新能提高在公共部门工作的公务人员的自豪感，并鼓励不断完善的风气。创新具有激发力，能够在公职人员中树立一种可有作为的意识。第四，尽管创新只是有限的施政干预或微观层次的行动，但它们能够产生多米诺骨牌效应，这是因为一个部门的成功创新能够为其他领域的创新打开大门。每一项创新都能为一系列的创新创造机会，从而营造一个有利于产生积极变化的环境。创新有助于建立一种体制，改变各级政府及政府部门之间的关系。最近对墨西哥的一项研究⁵表明，创新能大力促进体制和程序的民主化。因此，虽然创新本身只是一个小过程，但它能够引发国家转型这一更宏大的过程。这样创新能够有助于营造新的民主空间，从而通过重塑政府促进良好施政。对于正缓慢建立民主机构的国家而言，事实确实如此。对于先进的民主国家同样如此，因为良好施政是巩固民主施政的关键因素。众所周知，即便在成熟的民主国家，国家机构并不总是做好了充分准备面对新出现的各种复杂挑战。事实上，尽管任何宪政民主之后的基本价值是共同的，并为全世界许多国家完全接受，但机构的工作情况如何以及在多大程度上充分反映了这些价值，则是一个没有止境的过程。

10. 我们能轻易地得出推断，施政与公共行政的创新不应被视为时尚或潮流。有效处理了愈渐复杂的国家、区域和国际挑战的政府就曾在施政和公共行政系统和程序方面采用了创新的想法和做法。另外应铭记的重要一点是，创新本身并不是目的，而是改善公共行政提高全体公民生活质量的手段。此外，创新应被看成加强民主施政的补充机制，而不应看成是现有机构，包括议会、公共行政机构等的替代物。而且，公共部门的每个机构均应决定其需要多大程度的创新，以及如何实现稳定性、持续性与创新之间的平衡。并不是公共部门的每件事情均可创新。最后应提及的是，创新并不是拥有发达行政系统的国家的“特殊利益”。向联合国公务员奖提交的申请的增多表明，发达国家和发展中国家均实施了成功的做法，而且从发展中国家转移至发达国家（如巴西巴伊亚州推行的综合公共服务系统就被葡萄牙以及其他国家所采用）。

三. 何为施政和公共行政的创新？

11. 将公共行政的创新整理成文并共享，是推动施政创新和促进发展的一个非常重要的工具。虽然全世界有丰富的成功实例，但棘手的问题是，如何区分属于真正创新的实例和不属于真正创新的实例。换言之，被当成创新做法的实例并不总是成功的可以向其它国家传播的长期经验。为了帮助有意推广创新的会员国，有必要界定创新和“最佳做法”的含义。⁶

12. 根据向大会提交的联合国人类住区会议筹备委员会的报告，⁷ “最佳做法”：(a) 对于提高人们的生活质量具有明显的实际效果；(b) 是公共部门、私有部门和民间社会有效合作的结果；(c) 具有社会、经济和环境的可持续性。大会根据《联合国人居议程》进一步建议，最佳做法可用作评估实现人人拥有住房和可持续的城市化这一双重目标的进展的两大关键工具之一（见大会 S-25/2 号决议）。

13. 最佳或成功做法的概念被广泛用来区别于机构的示范性或改进后的表现。它可以被定义为已经产生突出效果并能在改造后在另一情形中提高效率和效益的活动或程序。对于联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署而言，关注“最佳做法”意味着积累并应用关于不同情况和情形下奏效和不奏效做法的知识。它既是所汲取的教训，也是不断学习、反馈、思考并分析的过程（哪些做法奏效，如何以及为什么奏效等）。分析的重点是“成功的实例”，以便发现系列做法和能实现效果的做事方法。

14. 但创新与“最佳/成功做法”在概念上的区别却存在争议。一些人认为，如果创新是可持续的，即成为成功做法。从这一角度看，两个概念的区别在于时间范围。另外一些人则主张，创新的界定标准之一是可持续性。还有一点耐人寻味，由于施政领域的创新不如私营部门的创新那么完善，因此对何为施政与公共行政创新也有不同的定义。例如，挑选联合国公务员奖获奖者的标准之一是，在具体国家或区域“采用新的概念”以促进公共服务的透明性、问责制和迅速反应，例如政府采用了独特的创意、与众不同的解决问题的新方法或独特的政策或实施设计。⁸ 南非合作成功创新奖信托（Impumelelo Innovations Awards Trust in South Africa）⁹ 奖励涉及与公共部门合作并以创新的方式提高贫穷社区生活质量的杰出项目，采用下述评估标准界定创新：

- 创新：为解决与贫穷相关的重大问题，在何种程度上发挥了首创性、创造性并制定了新的程序
- 政府参与：政府参与伙伴关系
- 实效：项目在何种程度上实现了或正在实现既定目标和其他有益于社会的结果
- 对贫穷的影响：项目对于贫穷社区和个人的生活质量有明显的提高作用
- 可持续性：项目在资金、人员等条件的限制下的可行性和正常运作
- 可推广性：项目在消除贫穷方案向他人传授新思想和良好做法方面的价值

15. 美国政府奖项目在美国挑选创新项目时采用以下四项标准：

- 新颖性：突破性创新

- 实效：实际成果
- 重要性：解决了公共关注的问题
- 可转移性：可推广性和适用性

16. 一般而言，创新是涉及实施的创造性想法，与发明不同。它是构思并实施一种新的方法以实现某种结果和（或）进行某种工作的行为。创新可包括融入新的要素、对现有要素的新的组合、对传统做事方法的重大改变或偏离。它涉及新产品、新政策和方案、新方法和新程序。公共部门管理创新也可以定义为公共机构为解决公共政策问题制定新的政策设计和新的标准运作程序。因此，公共行政创新就是对新问题的有效的、独特的创造性解决方法以及对原有问题的新解决方法。此外，创新不是封闭的、圆满的解决办法，而是可供改进的解决办法，可由采用的人加以改造。

17. 在公共行政领域有不同类型的创新，包括：(a) 体制创新，注重已有机体的更新和（或）新机构的设立；(b) 组织创新，包括在公共行政领域采用新的工作程序或管理技巧；(c) 程序创新，注重提高公共服务质量；(d) 概念创新，注重采用新的施政方式（如互动式决策、参与性施政、人民预算改革、水平网络）。创新领域同样多种多样，包括人力资源开发和管理、公共服务的提供、信息和通信技术在政府运作中的应用、权利下放等。

四. 在为实现千年发展目标进行施政和公共行政创新中出现了哪些新的原则与策略？

18. 许多创新而且成功的解决办法正被应用于解决施政和公共行政面临的挑战，包括千年发展目标。在考查联合国公务员奖和其他国际知名奖项选择的政府服务创新实例后，发现其中有若干显著的施政创新的关键原则与策略：(a) 综合服务；(b) 将提供服务的权力下放；(c) 利用伙伴关系；(d) 公民参与；(e) 利用信息和通信技术。

19. 综合服务

随着公共部门提供的服务逐渐增多，重心已从提供何种服务转向于如何提供。在一些国家，不仅提供一系列服务，而且越来越多地协调和定制服务，以满足公民的需要。后台业务活动不再是公民何处上门获得服务的决定性因素，相反，通过在价值链的初期对服务加以综合，或者通过在公民的单一办事地点将服务捆绑在一起，这些业务活动被合并为一体。无论行动的目标指向上游或下游，其结果均是公共机构提供的产品与服务的综合。在菲律宾，性别与发展主流行动中创设了达沃医疗中心。该中心又设立了妇幼保护单位，它是一个一站式家庭危机干预中心，为患者提供法律、精神病治疗和医疗服务。在巴西，巴伊亚公民援助服

务中心将联邦、州和市级各机构集中到某个统一的地点，提供多种政府服务。这些中心位于公众出行便利的地点，如购物中心和大型公共交通枢纽。公民援助服务中心这种一站式服务点的概念被许多发达国家和发展中国家成功借鉴，如葡萄牙、莫桑比克和南非。在这一类别中有数项创新措施，包括以服务对象为中心的一站式提供多种社会服务、为偏远地区有多种服务需求的服务对象提供流动服务以及其他类似的创新措施。

20. 将提供服务的权力下放

拉近服务、公职人员与民众之间的距离（从国家一级到区域一级），常常能确保反应速度和按需提供服务达到一个更高的水平，从而提高公民与企业的满意度。将提供服务的权力下放，还可以使公民更广泛的参与对公共服务提供反馈的过程，进而使当地服务更好地满足当地需要。从经济角度而言，维持一个单一集权式的服务提供与监测系统还往往会遏制城市中心之外地区的发展，因为对于服务提供者（如政府）或用户（如公民和企业）而言，交易成本过分高昂让人望而却步。例如在摩洛哥，PAGER 是一个向农村人口供水的项目，如果没有将水设施的经营和维护移交当地社区，这个项目就不可行。迄今为止，这个项目已大幅提高了可使用饮用水的农村人口的比率，从 1994 年 14% 增至 2003 年底的 55%。除了带来清洁用水和足够的卫生条件这些明显的益处外，PAGER 的连锁反应还包括对农村地区小学入学率产生了巨大影响，女童入学率从 30% 猛增至 51%，而此前这些儿童尤其是女童要为家庭取水。在摩洛哥的另一个实例中，控制瓜果蔬菜等鲜货出口的区域控制设施的建立对该领域的竞争力产生了重大影响。过去，由于产品必须运至少数几个远离加工地的集中设施处，使得产品的退货率居高不下，企业为此付出了高额成本，无法在国际市场上成功竞争。在印度尼西亚西苏门答腊的高原区，2001 年进行了权力下放，高原区教育部为了改善贫困家庭的状况实施了相关政策，以提高学校的教学质量。尤为新颖的是限制每个班级的学生数，为表现优异的师生设立奖励制度，实行以业绩为基础的校长合同聘用制¹⁰ 等政策。总的来说，近期的创新策略包括政策制定、实施和评估的权力下放以及预算编制和支出管理评估的权力下放。

21. 利用伙伴关系

随着广大公众期望更大程度的参与，更有效地利用资源并提高服务的提供效率，公私合作伙伴关系、参与型政府以及机构间协作都正在变得愈加普遍。由于缺乏先例，这些行动都需要采用不同于以往条块分割型（“筒仓式”）行政管理方式的其他创新方法。例如在希腊，1502 呼叫中心就利用了国家电信局的专门知识，允许电信局特别服务的接线员提供有关现有服务的信息。此外，主管部委与电信局和邮政局作出特殊安排，以使价格保持在可以接受的水平。而且建立咨询小组/委员会的做法现在正迅速地为国家所采用。这些小组/委员会包括公职人员和企业界人士，处理政策/预算问题。在约旦，1998 年建立的全国减轻贫穷网络

将政府部委、全国性委员会、非政府机构和活动家连结成一个富有成效的网络，显示出多层面小组在推动减轻国家贫穷和促进社会发展方面所具有的巨大影响。在坦桑尼亚联合共和国，更安全城市的策略鼓励中央政府、市政府、社区与公民结成伙伴关系。这一策略由联合国人类住区规划署（人居署）于 1996 年推出，旨在为地方当局（市、镇）提供技术支助，以制定出预防暴力和犯罪的可持续方法。在一项协作行动中，首先确定了工作的优先次序，最终制定出了一项犯罪预防策略。这项策略提高了认识，改善了警察与公众的关系，并使地方当局承诺持续采取行动。

22. 公民参与

公民正越来越多地参与，为政府的政策制定和监测过程提供投入。许多国家已制定了鼓励公民积极参与预算编制和财政过程的策略。¹¹ 在泰国，对宪法进行了修改，以确保对公共方案进行公共听证。在澳大利亚，昆士兰州政府在州总理部内设立了社区参与司，让社区参与有关的政策审议，以确保公共政策和方案，尤其是区域一级的公共政策和方案体现社会公正、平等和关联性。人们还可以通过 ConsultQLD 进行在线商讨，便利了公众对于政府正在审议的重大问题的公开商讨。在印度，德里首都区政府建立了一种创新的公民-政府施政方法。通过 Bhagidari Cell，当地团体的网络已从 2000 年 20 个市民团体发展为今天的代表约 300 万市民的 1 600 多个市民团体。这些网络与政府代表讨论阻碍有效提供服务的问题，随后在供水、卫生、学校、供电和城市交通等领域提出共同的可行解决办法。此外，许多国家尤其是在市一级目前在实行名为“市民报告卡制度”的做法，这是一种以市民为基础的监督与公共问责制度。¹²

23. 利用信息与通信技术

正如 2003 年《联合国世界公共部门报告》¹³ 所指出的那样，近年来使用网络服务作为减少繁杂手续或发展数字基础设施的一种方法，在公共部门得到了迅速发展。例如在喀麦隆，一种新的人员与工资数据系统可以更好地控制程序，包括消除将不存在的雇员（“影子工人”）在工资表中列支的现象。信息和通信技术应用程序被普遍采用，在拓宽服务对象、提高效率和及时性、更多地“以公民为中心的”的服务方法、提高服务效率、相关性和质量方面使服务提供得到了升级。例如，宽带¹⁴ 接入政策被列入了大多数政府的信息和通信技术议程，因为它们被认为是经济发展和远程教育的关键推动力，使缺乏先进医疗服务的偏远地区的人们获得特别治疗成为可能。例如大韩民国预计普遍的宽带将提高工业效率，创造电子商务和就业机会，提高全球竞争力，并为人均国内生产总值增加等值于数千美元的金额。而且，网络服务还是促进并巩固公共行政整体做法的透明和民主的一种手段。信息和通信技术在地方政府运作中的应用，如通过建立电子公共信息办公室，已使地方政府（决策者和公职人员）更好地与公众尤其是与市民个人相互交流。这种相互交流得到改善后，使公民可以更好地表明自己的需要，参与并

影响决策，对政策实施提出意见，对政府服务（在线与非在线服务）提供反馈，提出投诉，进而保持政府服务的迅速反应和关联性，等等。例如在蒙古，为使公民参与协商，建立了一个示范性在线协商设施。该网站包括一个旨在让公民对网站上公布的具体法律提出意见的立法论坛和一个讨论现有或拟议政策的政策论坛。¹⁵

五. 什么在促进或阻碍公共行政创新？

24. 要理解是什么在促进或阻碍公共行政创新，则必须首先研究施政创新是如何出现的以及创新过程涉及哪些因素。创新的出现可源于外部因素（如欧洲联盟及其入盟政策），也可由内部因素推动。两者均是引发变化的重要因素。创新可以在各级政府出现，如中央政府和地方政府。它们也可由公民发起，而政府只起促进作用。有许多这样的例子，民众组织起来解决影响整个群体的问题。例如在克罗地亚，法官、法学教授、律师和法律学生在一个非政府组织中共同协作，建立了一个名为“法官网”的法律信息网络基础设施，以提高克罗地亚司法系统的透明度、效率和可利用性。法官网被认为是克罗地亚司法行政管理中最具创新性的做法之一，它的行动已经受到司法部的认可与赞扬，体现在该项目已经被纳入到整体法律改革战略中。研究还表明，政治取向与良好的施政做法之间并没有直接的联系。⁵ 不管方案的受益方为谁，均有可能发现创新性的方案。对于规模和人口亦是如此。有记录表明，良好的施政做法在人口少的城市和人口稠密的地区均曾出现，而规模并不是产生创新的决定性因素，财政资源同样如此，这一点我们将在下文看到。人们还常常认为创新需要政治支持，但有证据表明事实并不尽然。

25. 创新出现的原因各有不同：危机、政权变更、新领导集体、机遇或挑战。通常，人们在开始创新时，并非一开始就认定自己准备进行创新，而只是以一种后来被自己或他人认为是创新的方法解决问题。经验表明，创新成功的关键因素包括：

- 有效的领导（但应是“无形的”，即领导人不使创新成为个人行为）
- 使所有利益相关者参与其中，赋予其权力并使其作出承诺（建立团队和伙伴关系）
- 确定目标并营造一个有利于实现这些目标的环境
- 一个按照既定基准计量变化的监测机制
- 一种能建立问责制、促进创新性思维并且释放本来无法显现、施展的创新能力的奖励制度

26. 从构成而言，施政创新涉及变革、过程和机制等作用因素，以及价值体系、规范性法则、技术和资源（并不一定是财政资源）。创新的领头人通常要冒风险，

因为他们并不知道其行动的最终结果。有些情况下，他们取得了成功。但当他们没有取得成功时，对于一个依赖于持续性、一定程度的稳定性和严格问责制的机构而言，则失败会造成破坏性影响。这使得在公共部门领域有一种抑制创新趋势。抑制政府创新的因素包括：口头承诺和行政管理的形式主义（进行表面上时髦的创新，但没有任何实质内容）；未考虑相互关联的各变量因素而修改法律或采用一种做法；抑制创新实施的结构/体制障碍；不允许冒风险做法的机构；领导人将创新作为“个人行为”或者公职人员的惰性，认为创新是机构中最高管理人员的专有特权。财政资源不能算作抑制创新的一个因素。实际上，许多实例证明，正是由于缺乏资金才引发了创造精神，催生了施政创新。

27. 与创新同等重要的是，还必须注重导致创新的机构特点。在这种意义上，对创新的分析应分两步走：理解创新以及导致创新的机构特点。学者和实际工作者正越来越多地注重如何将公共机构转变为学习型、创新型的机构，而不再完全注重如何推动一个个单一的创新行动。

六. 政府可为创造适于公共行政创新的有利环境做些什么？

28. 人人都支持创新，但是做起来却很难。创新需要时间和精力，而仅应对现有任务已让公务员手忙脚乱了。“一旦某项创新被认定是可行的，且现阶段风险降低，就会迅速传播，往往还会被改进或扩展”。¹⁶ 要创造适于创新的有利环境，有些因素非常关键，其中包括：(a) 有效领导；(b) 有利于创新的组织文化；(c) 加强团队协作与合作；(d) 加强终身学习；(e) 加强多元化；(f) 监督创新的实施；(g) 知识共享与建立联系。

29. 如上所述，有效领导是确保任何施政创新取得成功的关键。战略性领导能力建设是促进施政创新的重要工具。公共行政学院以及国际组织、施政创新中心和学术机构都能在此领域发挥重要作用。宣传和提高意识活动，包括召开关于创新的会议和讲习班也能发挥关键作用。一般而言，应该建立作为公共部门战略领导人意味着什么意识。经验表明，战略领导人鼓励中级及其他级别/前线负责任地承担风险，且只要是好的想法不论其来源都愿意接受，无论是来自公民、政府内部或是其他政府。事实还表明，领导的类型也会影响创新的可持续性。如果某项创新基于某个领导人，而没有被体制化，那么只要领导人更替，这项创新就会立即夭折。因此，有效领导的作用应体现在能力建设和分担责任与权力方面，从而使引入的创新能够在其卸任之后继续存在。同样，那些成功避免“自我综合症”和使用更具包容性语言（我的社区）的领导人能取得更加持续的成效，如哥伦比亚波哥大市长在动员全社会参与解决城市缺水问题时的做法那样。¹⁷

30. 就有利于创新的组织文化而言，应通过包括征聘机制在内的各种机制、进入公共服务部门伊始即培养社会活动技能；培训、公平的绩效评估系统、奖励、肯定和设定试验限度等，支持那些在解决具体问题强调考虑各种可能性而非遇到

的障碍的新思维模式或组织文化。要建立有利于创新的文化，就应支持建设以分担领导职能和互信为基础的组织环境，即鼓励组织内所有员工建立领导和主人翁意识，所有员工都被视作各自主管领域内的领导，并据此行事，员工感到自己有采取积极主动措施的权力。如果公务员认为自己只是在重复机械性的工作，没有任何自主空间，就不太可能创新和寻求新的解决方法。相反，如果公务员感到自己有权力并能担负起责任，那么整个组织都能从中受益，公务员的职业自豪感和满足感也会提高。在这种文化中，管理层不会把新的想法当作一种干扰而断然否定，由此发出强烈的负面信号。相反，管理层欢迎新的想法和新的方法，且愿意考虑其潜在价值。

31. 关于加强团队协作与合作，众所周知，团队集合了具有互补技能和经验的人员，这些经验和技能加在一起超出了团队中任何个人的能力。团队能够打破社会性别障碍、年龄组、种族、族裔群体和地域偏见。成功的团队所发展的沟通技能和网络使其有能力快速和灵活应对新的问题和不断变化的环境。但是，团队合作并非易事，应该鼓励公共部门开展关于团队建设以及如何通过谈判建立合作关系的培训，还应鼓励制定与民间社会和私营部门开展合作的组织安排。建立信任及合法性与合作关系对于实现施政创新的灵活性和可持续性至关重要。同样，同侪交流比捐赠方-接受方的关系模式更能促进创新的可持续性。很多情况都表明，从一开始即邀请居民参与解决棘手问题，并使其成为解决过程的一个组成部分能取得惊人成效。有确凿证据显示，上层施加压力强迫接受（如通过限时供水强迫居民接受激烈的解决方法）没有通过参与机制改变居民的习惯有效。实现文化变革的一种方式改变行为模式，如可通过使用叙述技巧，即通过不同的沟通方式（包括报纸和电视）解释为什么要引入创新、人们可以为实现期望目标做些什么以及会牵涉什么过程等来改变行为模式。

32. 创新公共服务的提供方式与传播创新成果的另一个关键因素是有受过良好教育和培训的公共部门雇员。应该培训公职人员乐于接受学习文化，并将自己视为变革的积极因素，如公共行政专家委员会 2002 年第一次会议强调的那样。如果不持续更新雇员的知识和技能，如果雇员接触不到各自专长领域的最新进展，公共组织就不可能创新。目前，远程学习为继续教育提供了大量具有低成本效益的机会。多元化融合了不同背景和思维方式，因此也能促进创新性想法和创造性解决方案的产生。

33. 创新的方向必须是取得可以衡量的进展。没有计划周密和管理完善的方法，日复一日地例行公事就会占上风。可将制定基准，根据这些基准判断创新努力是否成功作为应对方法之一。例如，2005 年，大韩民国政府管理和内务部制定了政府创新指数，作为衡量公共部门各机构创新水平的工具。指数帮助各机构判断其创新水平，找出薄弱环节，并制定行动计划以加强创新能力。¹⁸ 指数的总体结果可作为制定国家创新战略时的参考。创新进展的记录文件能为特定国家内部和外部、希望学习他人成功经验的其他创新者提供参考材料，具体见下文。

七. 分享与改进施政和公共行政创新的方法

34. 对国家而言，要使创新适用于自己的行政体系，仅靠分享信息是不够的。成功的做法往往以具体事例的形式记录下来，只能在国家之间有限地转移知识和思想，导致出现“多此一举”的趋势。为了最大程度地实现国家之间分享成功经验的惠益，并为有兴趣推广特定公共行政创新的政府提供更为有效的帮助，有必要开发一套工具和方法，确定国家实践和经验是否可行和是否可以转移以及实施创新的步骤与要求。国家要确保来自其他背景的创新的可适用性（或者国家中央一级是否能受益于地方一级的创新，或反之亦然），就要评估(a)这种做法是否的成功；(b)是否可转移至其他国家；(c)接收国是否有能力实施该做法并确定；(d)推广成功做法的恰当方式与方法。

A. 创新的评估与可转移性

35. 转移创新和成功做法是知识的转移，意味着转移观念以及在创新实施过程中学到的专门技能、技巧和教训。创新的转移可以描述为“基于实践中所学知识的系统学习过程，伴之以将此知识转化为社会活动的专门技能”。¹⁹ 根据该定义，一项特定创新背后的思想比创新本身更加重要。虽然相对而言政府的某项创新在特定国家是成功的，但是由于具体情况特殊性，可能并不适合在世界上其他国家推广。某个行政机构实施某项创新可能是为了满足某种非常具体的需求，而其他行政机构不会感到也有此需求。或者说由于某个中央或地方政府行政部门极其独特的特征导致其最佳实践无法向其他部门转移。因此，对一个国家而言成功的实践不应盲目在其他国家推广。相反，应该研究这些实践的优势并对其加以改进以适应地方的具体情况。有证据表明，只要好的做法是通用的、能够增加价值和涉及简单的流程、产生效果快、成本效益高、能满足复制者的迫切或感到的需要且十分有效，就是可转移的。也就是说，如果其他人遇到同样问题，而且相关创新可能有用，那么此项创新就是可转移的。因此，可转移性就意味着在知识、专门技能和经验的供需双方实现吻合。

B. 吸收创新的能力

36. 创新需要适应、预测和对变革采取开放态度，是提供机会找到新的不同办法的变化过程。推广最佳实践的一个前提是政府具备推广实践的必要能力。每个组织都与众不同，在特定时间面对的情况也千变万化。因此，加强组织创新所需的技巧必须视具体情况而定。换句话说，不能以一概全。要采用某种成功的实践，可以采取一些步骤，其中包括：(a) 确保在负责创新的实施方和受益方之间传播关于成功实践的信息，既包括实践的组成部分也包括预期效果；(b) 组建推广成功实践的团队；(c) 制定明确的实施政策和程序；(d) 衡量和汇报实施进展以评估可持续性。

37. 就选择推广内容而言，接收实体应该界定其可采用的创新的特征。转移的程度也有所不同，包括复制、效法、混合采用、从中受到启发等。可以通过一些途径吸收成功的实践，包括学习过程的机制和促进因素以及各种工具和指导原则。鼓励提高适应能力而非一味接受、实现监督和评估相结合、设计转移方案时考虑文化因素以及表彰不断取得的成功，也都有所帮助。总体而言，如果创新接收方的社会和政治行为者认为创新解决的问题是重要的公共问题，创新就能被其他环境成功采纳。

38. 在采用成功实践的过程中知识因素也非常重要，与如何培训官员、官员的经验、对变革的容忍度及其他因素相关。能力建设需要工具和技术，来提高公职人员理解自己所处环境和加强自身认识组织内部开展创新的可能性及制约因素的能力。选择某项创新作为某个已认识到的问题的可能解决方法时，采纳此项创新的组织同时也成为传播过程与创造过程的一部分。但是，如果具体条件尚未成熟，采纳其他背景下的创新就不会成功，无法传播。要吸收最佳实践或其背后的思想，就要考虑下列因素：政治文化；行政文化和传统；地方行为者实施的改革；人力资源；法律框架和监管问题；领导才能等等。

39. 就可持续性而言，人们普遍认为只有新的做法融入日常操作程序之中时创新才是可持续的。也就是说，是否实现了创新体制化；是否加强了利益相关方的所有权；是否引入新的实践的同时加强了能力建设（征聘、职位安排、培训、激励）；不论外部集资与否，是否能够保证可持续的经济资源；是否建立了沟通网络；是否根据社会经济阶层和其他标准在整个社会建立了平衡和公平的收益分配机制。另外，还应在实施和评估过程中实现监督与评估程序的制度化，并建立有效的保证制度。

C. 推广成功实践的方法

40. 成功的实践和创新可有效转移至其他辖区，而且有充分的证据表明其可行性。²⁰ 要在一个特定国家推广某种最佳实践（且一旦满足上述所有标准），就必须制定一套在转移过程中可为感兴趣的政府提供帮助的措施以及使用所学知识的计划，并将其付诸实践。可创建知识网络其中对成功的创新进行分类，如提供服务、法规、咨询与合作、施政、水平状态等，并包含创新者联系方式，以此作为第一个重要步骤。承担风险成功创新的人为自己的成就感到骄傲，往往渴望与他人分享自己的知识。但是，仅仅将提交的资料置入数据库中，再设置一个好用的搜索引擎还不够，因为创新者只关注具体成就，可能意识不到其创新所涉及的更加广泛的含义。

41. 转移过程以包括国际组织在内的、熟知成功实践的中介组织记录和交流成功方法从而满足供需双方的需求为开端。可以采取一系列步骤。第一步涉及满足供需双方的需求，此时中介组织扮演催化剂的角色。第二步是定义转移的范围，此

时中介组织在供需双方发挥经纪人的作用。第三步涉及使创新满足地方要求，此时中介机构发挥促进者的作用。最后一步是实际实施转移及评估，此时中介机构的角色是评估者。建立意识和媒体参与以及监督和评估贯穿于四个步骤之中。

42. 可以采用一些工具帮助政府适应创新，其中包括：信息共享与知识网络；结对安排与不同辖区的执行人员之间开展交流的安排；考察旅行及制定行动计划；人员交流；转移的指导原则；奖励等。推广过程中使用的工具和程序必须有利于改进而非照搬示范性做法。同侪交流，包括城市之间的交流非常有效，因为具有类似社会和经济背景的城市往往面临同样的问题，从而能够合作找出解决方法。由此可以推断，上述每种方法都既有优点又有缺点。因此，采纳一项创新或成功的做法时，应该分析各种不同的方法从而确定适合具体情况的内容组合。

八. 建议

43. 鉴于上述情况，为了加强施政创新以实现千年发展目标，应进一步促进共享创新和成功实践的知识。可以采用以下方法：(a) 尽量将联合国全球公共行政和财政联机网作为施政创新知识库加以使用；(b) 开展施政创新的分析研究工作；(c) 为政府官员举办创新讲习班；(d) 记录和宣传创新知识，包括联合国公务员奖项获得者的事迹。在此方面，制定标准化的报告格式以及记录已认识到的问题、障碍和解决方法、不同行为者的作用、责任和不同贡献以及有利于实现可持续性的因素非常有用。可以准备案例研究作为领导能力建设方案的教学材料。建立施政和公共行政创新者网络可以汇集关于具体主题和不同区域的创新知识与专门技能，也是传播知识和提高公职人员对现有施政创新的意识的重要途径。

44. 还应通过下列方式促进转移和适应施政创新：(a) 加强联合国秘书处在转移过程中发挥的促进作用；(b) 为转移成功实践制定满足特定需求的指导原则并提供其他培训材料；(c) 开展关于创新的领导能力建设方案。政府之间（不论是中央还是地方政府）交流信息和经验对于促进适应创新也发挥着关键作用，中介组织，如国际、双边和国家组织；大学；智囊团和非政府组织等也能起到重要的促进作用。中介组织在此过程中扮演重要角色，因为中介组织能为成功执行和持续推进项目提供必要的指导和专门知识。另一方面，网络能为转移和交流提供必要信息，加强合作观念，是开展有效沟通的途径。联合国秘书处在此领域的作用可以加强。就促进创新与施政以及加强学习和交流思想的工具和准则而言，公共行政和发展管理司可以继续推进在其地中海区域公共行政创新方案框架内开展的工作。

45. 还应重视将成功的实践与良好的政策和立法结合起来，将国家的成功做法和知识体系纳入主流的政策工具之中。应鼓励各国政府实施支持公共部门创新的各项原则，联合国秘书处可在加强制定政策鼓励公共部门创新方面发挥重要作用。

46. 最后，为了尽量提高成功转移的机会，应鼓励进一步使用联合国公务员奖项文件记录，还应通过邀请获奖者参加专家组会议和其他国家讲习班使其在转移过程中发挥更加积极的引导作用，加强意愿和承诺。

注

¹ 联合国千年项目报告《投资于发展：实现千年发展目标的切实计划》（2005 年，纽约）。

² 见《经济及社会理事会正式记录，2005 年，补编第 24 号》（E/2005/44）。

³ 本文件纳入了经济和社会事务部于 2005 年 7 月在坦桑尼亚联合共和国组织召开的创新与最佳做法传授方法专家会议中出现的部分主要观点。

⁴ 如要了解对这四大趋势更为广泛的分析，见 2005 年联合国经社部出版物《全球化世界中有有效公共行政的人力资源》（ST/ESA/PAD/SER.E/65）。

⁵ 见托纳蒂尤·纪廉·洛佩兹，《适应创新思想和做法的当地能力：墨西哥城市的教训》，载于《施政与公共行政创新：仿效可行的做法》（ST/ESA/PAD/SER.E/72）。

⁶ 本文件在使用“最佳做法”一词时认为其有许多限制，而联合国公共行政专家委员会所强调的“成功做法”一词则是一个恰切得多的词语。

⁷ 见《大会正式记录，第五十届会议，补编第 37 号》（A/50/37）。

⁸ 见 http://www.unpan.org/dpepa_psaward.asp。

⁹ 见 <http://www.impumelelo.org.za>。

¹⁰ 见：<http://www.innovations.harvard.edu>。

¹¹ 见《公民参与扶贫预算编制》（联合国出版物，出售品编号：C.05.II.H.3）。

¹² 公共行政和发展管理司正在与许多发展中国家审计机构合作，开发市民报告卡的变体形式。它还在设计方案，帮助发展中国家的审计机构建设使民间社会参与审计与提供服务有关的业绩的能力。技术合作活动业已开展，以建设地方当局的能力，使其能够更好地满足地方需要，提高分配给贫困人群的预算资金的使用效率，提供对区域与地区不平等的数据分析，并增强当地利益相关者的能力，使之进一步参与消除贫穷战略文件的编写、评估和修订。

¹³ 《世界公共部门报告》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.H.3）。

¹⁴ “宽带指其频率带宽可供传输信息的通信。因此，在特定时间内可以传输更多的信息。”（《世界公共部门报告》2003 年，同前）。

¹⁵ 见 <http://open-government.mn>。

¹⁶ 见 Galimberti, Joseph, 《适用最佳实践：加拿大公共行政协会的经验》，《施政与公共行政创新》，同前。

¹⁷ 见 <https://www.arashi.com/pipermail/ccpg/2004q1/001294.html>。

¹⁸ 见 <http://www.innovationkorea.net>。

¹⁹ 见 <http://www.bestpractices.org>。

²⁰ 例如，加拿大公共行政协会奖项 60% 的获奖项目以及许多来自如墨西哥、巴西、菲律宾等国家的获奖创新方案在加拿大全国各地复制。见《施政与公共行政创新》，同前。