



大会

第五十八届会议

暂定项目表* 项目 12

经济及社会理事会的报告

公共行政在落实《联合国千年宣言》方面的作用

秘书长的报告

摘要

大会第五十七届会议在第 57/277 号决议中，请秘书长向大会第五十八届会议提出关于公共行政在落实《联合国千年宣言》方面的作用的后续报告。根据这项请求，国际组织和机构被邀请提供资料，说明 (a) 特别为提高会员国公共部门实现千年发展目标的能力而采取的举措；以及 (b) 直接促进实现这些目标的有创意和成功的做法。迄今收集的资料显示出有利于实现千年发展目标的五个干预领域，即(一) 权力下放；(二) 透明度和问责制；(三) “参与性施政”即将公民声音纳入公共政策主流；(四) 应用信息和通信技术；以及(五) 统计领域能力建设。前四个领域相互加强，使传统公共行政转变成强调参与，伙伴关系和开放性的公共部门。统计领域的能力建设是一种普遍需要。为了推广最佳做法，联合国将定期编制关于这些做法的文件以传播知识，同时为会员国能力建设提供有限的技术和咨询服务。

* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 联合国方案和机构	3
A. 经济和社会事务部	3
B. 联合国贸易和发展会议	6
C. 联合国人类住区规划署	7
三. 联合国区域委员会	7
A. 非洲经济委员会	7
B. 欧洲经济委员会	8
C. 拉丁美洲和加勒比经济委员会	9
D. 西亚经济社会委员会	11
四. 联合国专门机构	12
A. 国际劳工组织	12
B. 世界银行	13
C. 国际货币基金组织	15
五. 创新和共同感兴趣的领域	16
六. 结论和建议	17

一. 引言

1. 大会第五十七届会议审议了秘书长关于公共行政在落实《联合国千年宣言》方面的作用的报告(A/57/262-E/2002/82)。随后,大会通过了第57/277号决议,请秘书长就此议题向大会第五十八届会议提出一份后续报告。根据这一请求,国际组织和机构被邀请提供资料,说明(a)为提高会员国公共部门实现千年发展目标的能力而采取的重要举措;以及(b)直接影响和促进能力建设的有创意和成功的做法。

2. 许多国际机构,不仅联合国机构而且非联合国系统机构,回应了这项请求。它们是:经济和社会事务部(经社部)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国人类住区规划署(人居署)、非洲经济委员会(非洲经委会)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、国际劳工组织(劳工组织)、世界银行和国际货币基金组织(货币基金组织)。此外,两个同经社部合作的国际组织提供了宝贵的资料。这些资料摘要如下。

二. 联合国方案和机构

A. 经济和社会事务部

3. 从《千年宣言》和联合国其他会议中呈现的最重要的问题之一,是施政在广大穷人获得更多服务、加强人权立法、促进妇女参加发展进程和保护环境质量方面的中心作用。人们普遍认识到,在施政最得力和最透明的地方,贫穷就不那么普遍,也不那么沉重。经济和社会事务部(经社部)已使政府间辩论更明确地集中于施政和公共行政,并鼓励交流关于成功做法的信息,从而使人们注意施政和公共行政方面正在出现的问题。两个同经社部合作的国际机构——加勒比发展管理中心(发展管理中心)和联合国区域发展中心(区域发展中心)——也协助各国政府改进施政和改革公共行政。

加强机构和施政系统

4. 为了改善业绩,世界各国政府正在寻找其他办法,以促使体制更具参与性、更加权力下放和更能回应地方、区域和全球社会的需要。在许多国家,决策现在涉及到当地人民和广泛的利益有关者,不再由中央政府或少数公共部门机构垄断。经社部支持这些努力,鼓励中央政府、地方政府、私营部门和民间社会代表在全球、区域,国家和地方各级参加讨论会、大会、讲习班和其他类型的会议。摩洛哥政府在经社部的支持下于2002年12月在摩洛哥马拉克什举办的第四次重新塑造政府问题全球论坛,就是一个典型例子。

5. 公共部门吸引、开发、利用和留住得力工作人员的挑战对于各地政府的功效至关重要。联合国公共行政专家委员会在其纽约第一届会议上(2002年7月22日

至 26 日)强调了这点[见下文]。该委员会还认为关于“全球化与国家”的第一次《世界公共部门报告》是一个宝贵的政策工具,可以极大促进千年发展目标的执行。该委员会第二届会议(2003 年 4 月 7 日至 11 日,纽约)重申了这一判断,并请经社部继续定期出版《世界公共部门报告》,集中讨论委员会强调的新出现的议题。

6. 有效的公共服务制度是有效率地规划、执行、监测和评价与千年发展目标有关的政策和方案所必不可少的。近年来在许多国家,投身于公共服务对于新的有才干的求职者来说,好象是一个越来越缺乏吸引力的主意。为了迎接这一挑战,一些国家试图改造公务制度,以吸引和留住最佳人才。非洲国家将 6 月 23 日定为公务员日,联合国也照此办理,将这天定为公务员日。设置联合国公共服务奖,也是一种提高公共服务形象的努力。

7. 许多国家已接受权力下放施政,将其用作一种结构性和务实安排,借以增强地方社区战胜贫穷、不健康和文盲等等的力量。权力下放被日益视为赋予人民以政治权力的手段,实现可持续民主化的平台,以及提供有效和便民服务的举措。2003 年 2 月在巴西萨尔瓦多(巴伊亚)举行的关于“施政和公共行政创新促进减少贫穷”的特设专家组会议上,权力下放施政以增强人民力量,作为一种减少贫穷战略,得到了适当的注意。

管理知识

8. 为了帮助会员国履行《千年宣言》规定的义务,经社部一直注重知识社会新的头等大事,并争取支持各国政府通过在政府内部发展电子政务、国家知识系统和知识管理来获得应用信息和通信技术的好处。

9. 电子政务是实现公共行政改革、善政和更广泛的社会经济目标的有用工具。为了尽量扩大好处和尽量缩小失败的可能性,经社部正在根据全球经验教训及该部自己的技术合作和咨询服务经验,编制一套关于最新尖端电子政务问题的政策说明和报告并制作分析工具。

10. 信息和通信技术的最新发展,总的来说在施政方面,特别是在公共行政方面,为非洲提供了新的可能性。非洲发展新伙伴关系的电子非洲委员会注重从政策到电子应用的一系列与信息和技术实施有关的问题,说明应当提高非洲各国通过使用信息和通信技术更有效运作的的能力。经社部利用这种趋势,同非洲发展管理训练研究中心(发管训研中心)和非洲发展新伙伴关系合作,发起了电子非洲倡议(www.e-africa.org.za 和 www.unpan.org/e-africa2002),并在南非约翰内斯堡举办了“首次非洲电子施政能力建设区域讲习班”(2002 年 10 月 28 日至 31 日)。

建设社会经济施政能力

11. 虽然经社部的工作涉及着重改革的宣传、对话和信息交流，但该部也试图通过其选定的技术合作活动加强公共行政，使之更加受欢迎和面向群众。在这方面，以下四个项目值得特别注意，因为它们的重点几乎全部是社会经济施政能力建设的新倡议。

12. 在斯里兰卡(实现千年发展目标——SRL/03/002 号项目)，经社部与开发计划署合作，协助该国政策制订和执行部的监测和进度审查司转变成一个英才中心，促进以扶贫为重点的政策对话、信息交流和监测活动，主要支持实现千年发展目标。

13. 布基那法索政府(使发展举措综合一体——BKF/00/001 号项目)已邀请联合国系统各机构，包括开发计划署和经社部拟订一个旨在建设社会经济施政方面的能力，特别是公共部门执行千年发展目标的能力的项目，以帮助国家机构(一) 设立监测和分析贫穷的系统；(二) 拟订一份国家远景研究报告，更好地反映《千年宣言》中的关切；并(三) 协助各部门提高自己减少贫穷，包括执行减贫战略文件和支持千年发展目标的能力。

14. 经社部支持南亚政策研究中心——一个南亚民间社会网络——起草和执行《南亚公民社会宪章》。该中心是一个重要的民间社会团体，促进成员之间的区域合作，并试图使各国政府了解公民对重大政策问题的看法。经社部的支持预计将加强公民与政府的对话进程，并协助将“参与性施政”概念作为一种经常性办法引入发展管理。

15. 经社部和开发计划署联合开展的撒南非洲减少贫穷筹备性援助(RAF/02/010 号项目)，支持制定一个关于促进撒南非洲减少贫穷经济政策的项目。援助的筹备阶段有两个主要目标。第一，为利益有关者指明进入点，使它们可以支持各国政府减少贫穷的斗争；第二，查明进行撒南非洲政策研究并可以作为伙伴与联合国系统合作执行该项目的民间社会机构。因此，该项目的主要目标是，能力建设以及同撒南研究机构结成伙伴关系，以寻找新的减少贫穷办法。

满足特殊需要

16. 1980 年，加勒比共同体(加共体)成员国设立了加勒比发展管理中心(发展管理中心)，作为一个区域政府间组织来协助各国政府提高公共部门改革方案的公共政策分析、执行和监测和评价的管理能力。同经社部合作大大促进了作为加共体公共行政和发展管理专门机构的发展管理中心体制的加强。这个政府部长、公私部门高级管理人员、民间社会组织、学术界、捐助者和发展机构交流经验的经常性论坛，为在实现《千年宣言》目标方面发挥重要作用的加勒比公共机构的发展，促进了必要的知识、认识和技能的传播。

17. 在由意大利政府提供资金的一项技术合作方案内，发展管理中心在经社部的协助下，组织了一系列咨询活动：特立尼达和多巴哥(2000年5月，第三个千年中的国家——加勒比小国在公共行政、施政和区域合作方面的能力建设)；意大利罗马(2000年10月，能力建设和发展合作中的最佳做法和创新经验)；牙买加(2001年12月，公共部门管理方面的电子政务、信息和通信技术)；以及格林纳达(2003年1月，电子政务战略)。这四项咨询活动协助推动了成员国高级管理人员对公共部门改革和行政结构调整的认识和承诺。

促进权力下放能力建设的伙伴关系

18. 日本名古屋联合国区域发展中心(区域发展中心)的一项任务是支持发展中国家地区发展规划和执行方面的能力建设。区域发展中心是1971年根据联合国和日本政府之间的协定设立的，经社部支持中心的运作。

19. 区域发展中心的项目加强发展中国家的中央和地方政府，以改进地方一级服务的提供。例如，该中心第三十一期区域发展问题国际培训班提高了一些发展中国家公共部门中级专业人员的技能。在纳米比亚，区域发展中心与伙伴组织合办了一系列成功的培训讲习班，发展了该国政府权力下放方案关键领域的核心能力。在哥伦比亚，区域发展中心积极支持波哥大-昆迪纳马卡地区规划委员会实施为居民——特别是最易受伤害者——提供社会服务的项目。这个目前进入第三年的项目引起了哥伦比亚和拉丁美洲其他国家的其他机构的注意。

20. 区域发展中心与马来西亚政府合办了信息和通信技术加强非洲各国国家能力培训班。这个南南合作的成功例子增进了培训班参与者在信息和通信技术开发和应用方面的技能和知识。通过仔细观察马来西亚关于信息和通信技术应用的经验，参与者能够(a)更好地认识到信息和通信技术对加强国家社会经济发展能力的潜力；(b)查明成功采用信息和通信技术的重要先决条件；并(c)查明信息和通信技术应用的障碍和克服这些障碍所需的政策措施。

B. 联合国贸易和发展会议

21. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)的技术援助和能力建设工作，力图协助公共部门加强贸易和商业领域的体制和人力资源基础设施。这项工作主要对贸易部和外交部产生影响，并覆盖一些项目，包括：为选定的最不发达国家和其他发展中国家提供综合技术援助联合方案(综合技援方案)、非洲项目、世界贸易组织(世贸组织)、与加入有关的项目和商业外交。贸发会议、世贸组织和国际贸易中心(贸易中心)联合执行的第一期综合技援方案是在1996年发起的，以发展对当时刚刚结束的多边贸易谈判乌拉圭回合结果的理解和处理能力。

22. 贸发会议在千年发展目标的目标8——全球合作促进发展方面特别积极。贸发会议的债务管理和金融分析系统方案力图加强发展中经济体和转型期经济体债务部门的债务管理能力。一个主要目标是为财政部和(或)中央银行债务部门记

录、监测和分析公债建立标准计算机化债务管理系统。公务员接受有效使用该系统方面的培训和援助，使他们能够建立一个全面和最新的债务数据库，以提供及时准确的债务统计数据，并进行适当的债务分析。

C. 联合国人类住区规划署

23. 作为监测《千年宣言》关于“到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善”的指标(目标 7, 具体目标 11)执行情况的联合国协调中心, 联合国人类住区规划署(人居署)正在开展改善城市公共行政的运动、全球方案、区域和技术合作项目和其他举措, 最终目标是改善贫民窟居民的生活。在秘书长的《行进图》(A/56/326)中, 推动“无贫民窟城市”指标的战略包括通过建立公私伙伴关系, 确保国际社会支持向城市穷人提供基本社会服务, 如安全饮水和卫生; 确保拟订综合性和参与性的城市环境规划和管理办法; 并确保良好的城市施政和规划。

24. 人居署发起了两次促进减少城市贫穷的全球运动: 全球促进城市健全管理运动和全球安居运动。《行进图》将城市善政和安居视为对“无贫民窟城市”挑战的必要回应。尼日利亚, 印度、菲律宾、牙买加和纳米比亚已经发起了国家运动。布基那法索、塞内加尔、乌干达、摩洛哥、印度尼西亚、泰国、尼泊尔、斐济、巴西、秘鲁、哥伦比亚、西亚区域(西亚经济社会委员会)和东南欧正在筹备新的运动。

25. 人居署编制两年期世界人居状况评价《关于人类住区的全球性报告》, 以及以正在出现的城市问题和趋势为重点的两年期《世界城市状况》报告。这两份报告均有关于地方一级公共行政改革状况的丰富资料。其“监测指标 11: 改善 1 亿贫民窟居民生活指南”为衡量实现这项指标所取得的进展提供了务实办法。

三. 联合国区域委员会

A. 非洲经济委员会

26. 非洲经济委员会(非洲经委会)在施政领域的总目标是使国家具备和维持支助范围广泛的增长、可持续发展和减少贫穷的能力。

27. 目前在大约 30 个非洲国家中实施三份研究文书所载的一整套全面指标。这些指标涵盖关于施政的主要数据, 包括政治代表性、体制有效性和问责制、经济管理和公司管理。在国家一级突出和精选最佳做法, 就能够通过比较对非洲的善政情况有全面和总体的了解。更重要的是, 这项工作有助于查明能力和体制上的欠缺, 向决策者提供制定必要干预战略所需的信息。

28. 2003 年 5 月在非洲经委会组织的人类发展和公民社会委员会第二届会议上作为工作文件介绍了关于“促进更好地提供公共服务的道德和问责制问题”的报告。报告载有非洲有效服务提供制度的准则, 支持加强公共服务部门的道德和问

责制。文件介绍了其他发展中区域的各种最佳做法，特别是与道德和问责制有关的做法，其经验可在非洲推广。

29. 关于公私营部门之间互动关系的一份研究报告论述了非洲的公私营伙伴关系，着重讨论为私营部门的发展提供至关重要的有利环境、政策和参与。预计这份研究报告的结论还将加强非洲国家之间的投资和贸易。

30. 一份题为“改革公共部门管理：吸取的经验教训”的技术出版物是2003年5月在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴召开的关于同一主题的一次特设专家小组会议的工作文件。这份研究报告介绍了进行了成功的公务员制度改革和实践的那些非洲和非洲以外国家的经验。这样的经验可帮助决策者改进公务员制度改革战略，从而使非洲国家的公共服务更有效和效率更高。

31. 非洲经委会组织并参加了关于监测行政管理和改进公共部门业绩的若干研讨会和讲习班，其中包括关于加强道德和问责制以提高公共部门的效率和业绩的讲习班（2000年，乌干达）、全球化、施政和公共部门问题讲习班（2000年，南非）以及选举监测：预警前景和施政能力建设讲习班（2001年，摩洛哥）。非洲经委会虽然是一个区域咨询服务机构，但它也提供关于能力建设的专门知识，方法是编写有关报告、举办讲座以及向一些非洲国家提供咨询，其中包括2001年斯威士兰的公务员制度管理方案；2001年加纳和尼日利亚的公共部门管理改革；以及2001年在纳米比亚执行非洲公务员制度宪章。

B. 欧洲经济委员会

32. 欧洲经济委员会（欧洲经委会）针对信息和通信新技术形成的挑战和带来的机遇帮助成员国公共部门加强这方面的能力，对此作出了很大贡献。尤其是，欧洲经委会成立了一个培训协调中心和资源中心数据库，以加强公共管理部门中信息和通信技术的应用（中欧和东欧的联合国公共行政和财政联机网），最近又更新和扩大了这个数据库。

33. 欧洲经委会建立了一个网络，由25个转型期经济体的51个国家联络中心（称为宣传中心）组成。这些宣传中心为经济转型期成员国中的许多可能受益者宣传、分发和翻译委员会的建议、规范、准则、文件及关于委员会工作的其他资料。

34. 联合国电子贸易文件（电子贸易文件）项目是欧洲经委会展开的一项活动，以便为发展符合国际标准和最佳做法的国家贸易文件系统进行能力建设和提供有关工具。电子贸易文件项目使各国既可使用书面和电子合二为一的贸易文件，又能获得先进的供应链预测资料。

35. 欧洲经委会还建立了公私伙伴关系联盟以促进可持续发展。公私伙伴关系的一个主要目的是协助各国政府在自己的公共行政部门内建立被称为公私伙伴关系单位的特别部门，其任务是编制项目、协调政策和协助地方当局执行这些项目

和政策。欧洲经委会还努力促进设立执行关于减缓贫穷和可持续发展的千年发展目标的公私伙伴关系单位。公私伙伴关系联盟为此目的还与联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)合作,使欧洲的公私伙伴关系单位与亚洲的对应单位合作,协助公私伙伴关系单位提供扶贫基础设施服务。欧洲经委会联盟方案并努力改进竞标过程中的各种做法,包括把千年发展目标纳入选择项目的标准。

36. 欧洲经委会工业和企业发展工作队通过若干举措协助加强公共行政部门执行千年发展目标的能力。工作队在其 2001 年 3 月的第二届会议上设立了一个关于企业经营在减缓贫穷中的作用问题专家小组。该小组的活动包括(一) 应政府请求协助它们制定创收企业方案;(二) 审查旨在促进企业活动的规范性法令、规章和政策的影响,并评估其对贫穷、弱势群体的影响;(三) 查明那些在通过企业活动减轻贫穷和社会不平等方面切实有效的政策措施。专家小组在其第二次会议上决定把活动的重点放在青年企业家上,将其作为在弱势群体中消除失业和贫穷的一种方法。2002 年 8 月,专家小组组织了第一次区域青年问题论坛:安全、机会和繁荣,论坛向欧洲经委会提出了若干建议。

制定统计指标

37. 要执行千年发展目标,就需要对在实现这些目标方面的进展进行一些衡量。因此,建立具有量化目标和相关统计指标的国家监测制度就至关重要。公共行政可通过国家官方统计数字系统发挥重要作用。经社部发出一项倡议,鼓励各国汇报在实现千年发展目标方面取得的进展。欧洲经委会统计司响应这项倡议,与开发计划署欧洲区域局和独立国家联合体共同努力,改进欧洲经委会成员国的统计数字,并公布国家小组在编写关于千年发展目标的报告方面所使用的最佳统计做法。

38. 这项努力主要是针对转型期经济体,特别是东南欧各国和独立国家联合体。组织这一旨在改进关于千年发展目标统计数字的行动是与更广泛的欧洲经委会/开发计划署指标制定项目协调进行的,后者是为了监测汇报社会趋势和人类发展问题的情况。

C. 拉丁美洲和加勒比经济委员会

39. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)把《千年宣言》的准则纳入其工作计划。减贫政策、国家和区域合作机制以及把经济战略同可持续发展与环境战略联系起来,这些显然是与拉加经委会所有活动,尤其是与该委员会 2002-2003 年方案中的活动有关的三个优先事项。

40. 在拉丁美洲和加勒比地区,拉加经委会在汇编信息和数据库以及在这方面向本区域各国提供技术援助和支助方面有着丰富的经验。《改进对拉丁美洲和加勒比生活条件的调查和衡量方案》就是拉加经委会的一个成功事例,拉加经委会打

算把这项方案扩大到贫穷分析以外的其他领域，包括可能使各国之间的信息能相互比较，以及交流吸取的经验教训。

41. 拉加经委会与开发计划署和巴西应用经济学研究所合作，于 2002 年对是否能够通过一种创新方法实现在拉丁美洲消除贫穷的目标进行评价。这些机构的社会事务专家评价了拉丁美洲 18 个国家与一些减贫指标有关的趋势和预测，将其共同千年发展目标作比较，并探讨了不同的政策措施在减贫方面的影响。在 2002 年 12 月以英文、法文、西班牙文和葡萄牙文出版的题为在拉丁美洲和加勒比实现千年减贫目标的一份联合出版物中介绍了这项工作的成果。(Libros de la CEPAL #70, ISBN 92-1-121379-7)。

42. 拉加经委会认为该区域各国将面临的主要挑战之一是缺乏健全、可靠和可比较的统计数字，而这种数据对于分析有关信息以及制定实现千年发展目标的适当政策是不可或缺的。为了解决这些问题，拉加经委会于 2002 年 6 月同开发计划署、世界银行和美洲开发银行签署了一项意向书，目的是协调一致地支助拉丁美洲和加勒比各国评价和监测所取得的进展，以及审查实现这些目标的最佳做法。

43. 除了上述机构间举措外，拉加经委会执行秘书还设立了一个司际工作队，以便阐明其主要与社会发展、可持续发展、人口和两性平等问题相关的千年发展目标方面的政策研究和技术合作活动。

44. 关于两性平等指标，自 2000 年 10 月以来，在意大利政府、联合国妇女发展基金(妇发基金)和联合国人口基金(人口基金)的资助下，妇女与发展股以及统计和经济预测司一直在执行一个题为“为制定政策提供两性平等指标”的项目。其目标是建立灵活的两性平等指标综合系统，并加强该区域各国在制定公共政策时使用两性平等指标的能力。因此，这个项目与第 3 项千年发展目标直接相联系。

45. 在可持续发展领域，在确定更准确的关于自然资源损失的指标方面取得了进展，最近在社会发展问题世界首脑会议(社发首脑会议)上达成的协定补充了千年发展目标。此外，拉加经委会同开发计划署和其他联合国机构一道，正在查明目标 10 和 11 中已确定的全球一级各种指标的现有数据情况，以便各国能够使用这些指标在国家一级监测进展情况。

46. 为了协助传播关于《千年宣言》的区域后续行动的资料，拉加经委会正在设计一个千年发展目标区域网站。除了展示拉加经委会的司际工作外，这个网站还将使人们了解与其他联合国机构和区域机构的链接。该网站还将连接到各种全球网站和拉加经委会联合国主要会议和首脑会议区域后续行动网站。这两个网站都是 2003 年 6 月在第四次联合国机构间协调问题区域会议期间启动的。

47. 除了已概述的单独举措和机构间举措外，拉加经委会参加了杰弗里·萨克斯博士和开发计划署协调的联合国千年项目，特别是参加了减贫和可持续发展工作

队，并准备协助编写将由联合国发展集团（发展集团）和经社部协调的区域机构间报告。

D. 西亚经济社会委员会

48. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)决心通过发展公共行政和处理其他发展问题来执行《联合国千年宣言》。这种决心反映在许多活动中。

49. 西亚经社会是联合国公共行政和财政联机网(联合国公共行政网)的一个区域联络机构。2001年,西亚经社会设立了一个公共行政发展特设委员会,其任务是为西亚经社会在该区域公共行政领域的行动草拟一项计划。2002年,西亚经社会启动了联合国公共行政网西亚经社会网站,该委员会利用这个网站在公共行政、公共财务和信息技术部门等领域同成员国建立联系。

50. 各国政府要知道它们在实现《千年宣言》中所载承诺方面取得的进展如何,就必须有准确和及时的统计数字。西亚经社会为其成员国提供技术合作,就采用1993年版国民账户体系(SNA93)进行培训和提供咨询,审查各国政府在采用SNA93方面的进展,以及审查经济调查问题单。2002年,西亚经社会参加了一次着重讨论SNA93的国家统计数字编制问题会议。

51. 西亚经社会帮助各成员国促进使用信息和通信技术,将其作为加强公共行政的一种途径。该区域委员会向卡塔尔、阿拉伯联合酋长国、黎巴嫩、沙特阿拉伯、阿曼、叙利亚和也门提供了技术援助,帮助这些国家拟定公共行政数字化(包括政府机构之间的联网)的国家框架和政策。委员会向卡塔尔、阿曼、科威特、叙利亚、也门和阿拉伯联合酋长国的各部和公共机构提出建议,说明如何选择适当技术来创造一种有益的行政环境,通过能提高效率并为用户提供更好服务的应用,改进其信息和通信技术基础设施。针对受过信息和通信技术训练的人员短缺的问题,西亚经社会制定了对伊拉克、叙利亚、沙特阿拉伯和也门的公务员进行基本和专业技能培训的方案。

52. 2002年,西亚经社会组织了两次关于信息和通信技术的新发展的会议,其中一次是同国际劳工组织(劳工组织)联合组织的,其重点是信息和通信技术在减贫方面的作用。委员会于2003年2月又组织了一次关于信息和通信技术的会议。根据这些会议的建议,西亚经社会带领执行一项区域行动议程,其目的是利用各种新技术创造就业机会和减少贫穷。议程着重注意利用新技术展开扫盲方案和职业培训,以加强贫困落后地区的小企业的竞争力。正在为此目的设计试验性多用途社区中心。

53. 长期以来,西亚经社会与成员国的公共部门共同努力解决在千年发展目标中占有核心地位的各种社会问题。更具体地说,西亚经社会(一)请成员国参与关于社会政策的各种项目;(二)就改善妇女待遇和促进妇女发展的政策提出建议;(三)就制定评价家庭社会条件的问题单提出建议;(四)就领导管理技能提出建议;(五)

根据劳动力市场需要评价今后对高等教育学院的需求；以及(六) 支助新设立的各部就技术教育和职业培训规划一种制度和制定有关战略。西亚经社会于 2002 年组织了四次关于消除贫穷问题的会议，2003 年 4 月又组织了两次关于这个问题的会议。

四. 联合国专门机构

A. 国际劳工组织

54. 国际劳工组织（劳工组织）关于加强成员国公共部门能力的举措是在部门活动方案下组织的会议的后续行动的一部分。这些举措补充了劳工组织的其他方案以及联合国和其他专门机构为支助各国实现千年发展目标而开展的方案。

公共服务部门中的人力资源开发

55. 关于在结构调整和过渡背景下公共服务部门人力资源开发问题联合会议（1998 年 12 月 14 日至 18 日，日内瓦）通过的结论强调，公共服务部门改革的目标应是：(1) 实现善政、可持续社会发展以及注重充分就业和人力资源开发的健全的经济增长；(2) 使全体公民都有公平的机会获得更好的服务以满足诸如必要保健和教育等人的基本需要，和消除贫穷；(3) 提高公共服务部门的效率和有效性；(4) 改进和加强民主及对人权的保障；(5) 确保优质管理、透明度和问责制；以及(6) 保护环境。

56. 作为这些结论后续行动的一部分，劳工组织于 2001 年开始修正 1990 年代初制定的《公共服务部门人力资源管理培训单元》。这项工作于 2002 年完成。劳工组织设在意大利都灵的国际培训中心现在其培训方案中使用经修正的单元。修正后的材料新增了两节：一节是关于工人参与问题，另外一节关于两性平等问题。培训单元是针对以下人员编制的：公共服务部门改革的管理人员、参与改革方案的公共服务部门管理人员和参与改革进程的其他公务员，包括咨询工作人员和公务员工会的代表、公共管理培训师或顾问以及公共服务部门工会代表。

权力下放和私有化

57. 2001 年举行的权力下放和私有化对市政服务影响的联席会议（2001 年 10 月 15 日至 19 日，日内瓦）通过了诸项结论，其中强调公共服务部门的改革必须以如下基本原则为指导：(1) 政府政策和行动、特别包括政府的体制和程序的问责制、透明度和公开性，以确保政府方案和采购的完善；(2) 提供新的或更好的公共服务；(3) 为了公共部门和市政工作人员的士气和业绩，在改革进程中保持良好的工作条件及核心的劳务标准；(4) 将与所有利益有关者进行的社会对话看作是制订、执行和评价权力下放和私有化的先决条件；(5) 提供充分的资源和培训以便利作出明达的决策；(6) 重视多样化社区和文化的价值；(7) 保证人人具有平等机会。

58. 联席会议要求劳工组织围绕改革进程在所有各级促进社会对话。作为会议的后续行动之一，正在编写《加强公共服务改革中社会对话实用指南》。《实用指南》将在各国举办的讲习班中试用和验证。其结果将纳入定于 2003 年年中完成的《实用指南》最后文本。劳工组织将向各单位提供《实用指南》，以便用于社会对话培训。

B. 世界银行

59. 世界银行它在认识到有必要结合《国家援助战略》，建立有效的公共部门机构，它在努力改进各级公共行政部门，并在最近与国际货币基金组织（货币基金组织）共同提出了一套监测实现《千年发展目标》进程的框架。

国家援助战略

60. 结合为世界银行服务对象国制订的《国家援助战略》，选择并设计了旨在改善公共部门施政的活动。世界银行《国家援助战略》的任务是根据千年发展目标，由所涉国家政府采用、调整和扩大这些目标。

公共部门的能力建设

61. 世界银行是在不同层面并通过灵活手段对待公共部门能力建设问题的。重要的是在能力建设、体制发展和改革公共部门施政之间建立明确的联系。国家所有和国家主导的伙伴关系的基本主旨是，必须在社会所有层面和部门，包括公共部门的各个主要组成部分：立法、行政、司法以及民间社会和私营部门建立能力。

62. 为了尽量减少把“提高能力”和“发展”等同起来的风险，世界银行对个人、组织和整个社会采取不同的能力建设。手段包括对个人进行教育、技能开发和改善工作条件；为组织进行管理和领导能力的培训并采取鼓励措施；进行公共部门施政改革，并进行系统开发，以便进行全面的体制改革。使能力建设行之有效的关键是按照每个服务对象国的机构能力和施政特点运用不同的手段。

63. 根据能力和业绩通常是逐渐由弱到强的规律，世界银行支助个人、组织和系统能力建设的范围也不断扩大。按照能力逐步加强的规律，这些国家都需要并可能采取不同形式的、未雨绸缪的能力建设办法。目前，世界银行在大多数服务对象国都通过加强公共财政管理、公共行政、问责制和体制制衡的方式进行广泛的公共部门施政的改革。

监测实现千年发展目标的情况

64. 世界银行和货币基金组织向发展委员会 2003 年 4 月 13 日举行的会议提交了一份题为“实现千年发展目标和相关成果：监测政策与行动的框架”的联合报告。有以下两个原因导致其中的建议非常切合千年发展目标的实际。第一，所审议的政策和行动包括了发达国家和发展中国家政府以及国际金融机构的政策与行动，

即涵盖全球公共部门相当大的部分。为发展中国家审议的政策是这些国家公共部门与实现千年发展目标有关的成果。第二，该框架提出了监测在公共部门施政方面取得进展的指数。该报告指出，“鉴于对施政质量的重视程度，在今后工作中应当特别强调制订强有力的和客观的尺度以及就这些尺度达成共识。”已将报告正文和篇幅较长的技术性增编分别刊登在以下网站：[http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/\(documentsattachmentsweb\)/April2003EnglishDC2003003/\\$FILE/DC2003-0003.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/(documentsattachmentsweb)/April2003EnglishDC2003003/$FILE/DC2003-0003.pdf) 和 [http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/\(documentsattachmentsweb\)/April2003EnglishDC20030003Add.1/\\$FILE/DC2003-0003-Add.1all.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/DCS/DevCom.nsf/(documentsattachmentsweb)/April2003EnglishDC20030003Add.1/$FILE/DC2003-0003-Add.1all.pdf)。

有创意和成功的作法

65. 以下是世界银行在全世界支助开展的活动所采用的有创意和成功的作法，目的是加强和改善公共部门的业绩：

- 在拉丁美洲（阿根廷、巴拉圭和秘鲁）建立反腐败和监察员机构。
- 在危地马拉进行司法改革：与积极主动的最高法院合作，成立了反腐败委员会和司法监督部；草拟了《道德手册》；建立了奖惩制度。
- 在加纳施行公共支出问责制：采取广泛协商的办法，并得到多方捐助者的支助，查明在政府能力范围内使预算和支出管理、采购和审计现代化的切入点。
- 在巴西、喀麦隆和俄罗斯的林业部门以及在加篷的水和电力部门采取透明度措施：林业部门的发展合作正日益注重于改善施政，特别是分配上的透明度以及特许权的有效实施。在加篷，通过充分透明的进程，使水和电力机构私有化。
- 在乌干达教育部门，进行公共支出追踪调查：调查提高了公众对执行预算上存在的问题的认识，包括拖延、流失、亏空以及被既得利益者侵占的问题，从而支持了公众对有效执行预算提出的要求。
- 在安得拉邦施行电子政务：通过利用因特网进行“公民服务综合信息中心”和契约登记数字化等改革，做到 SMART（简便、道德、可信、负责、透明）施政，促进了权力下放。
- 在拉脱维亚加强了问责制，提高了效率。加强政府进行战略规划的能力、透明度、奖惩措施、内部控制、参与和监督，从而有助于减少侵占国家利益和腐败的现象。
- 在约旦改进了提供服务的状况：通过简化手续、澄清法律框架、采用电子政务和公务员制度改革，为七个提供服务的部委进行了能力建设。

- 在印度尼西亚增强了地方的权力和施政：地方发展方案强调信息的散播和赋予社区权力，方案已在该国半数地区实施。

上述活动中每项都包含了有创意的办法，即充分利用各种切入点，尽管在解决既得利益集团和保持及扩大活动规模方面仍存在重大挑战。

C. 国际货币基金组织

66. 国际货币基金组织（货币基金组织）长期以来一直努力加强和改善公共部门的能力以减少贫穷并实现其他的千年发展目标。最近的举措包括设立减少贫穷促进增长贷款机制，为重债穷国提供救济，并为中低收入国家提供技术援助。

减少贫穷促进增长贷款机制

67. 货币基金组织在 1999 年 11 月，即联合国千年首脑会议召开前十个月就执行了减少贫穷促进增长贷款机制（贷款机制）。该贷款机制支助的方案目标是根据各国减贫战略文件制定的，目的是实现持久增长、减少贫穷、从而实现千年发展目标。贷款机制支助的方案的一个重要特点是在各国减贫战略文件阐述的优先事项指导下，其预算更加面向扶贫和增长。

68. 由贷款机制支助的方案力求加大划拨给减贫活动的支出和预算份额，从而促进在实现千年发展目标方面取得进展。例如，凡执行由贷款机制支助的方案的国家的国家，其减贫支出占国内总产值的百分比平均从 1999 年的 6.75% 增加至 2001 年的 8.5%。预计 2002/2003 年还将增至 9%。在贷款机制支助的国家，减贫支出在总支出的份额也有所增加。

69. 为了支持在减贫方面增加支出，贷款机制支助的方案的财政框架较为灵活。在执行这些方案时（与未执行此类方案的年份相比），预算赤字（不包括外部赠款）的目标是约占国内总产值的 0.5% 小幅增加，从而提供较高的公共支出。

70. 为了监测公共支出向减贫活动的转移，贷款机制支助的方案包含意在帮助各国改善其公共支出管理系统和加强问责制的行动。为了确保公共资金、特别是那些指定用于减贫活动的资金能够专款专用，上述行动是至关重要的。

救济重债穷国

71. 对于那些接受“重债穷国倡议”救济的国家，货币基金组织更加注重于改进对减贫支出的追踪。货币基金组织与世界银行及国家当局合作，在 24 个重债穷国制订了加强追踪中短期减贫公共支出的行动计划。这些行动计划特别强调查明和报告减贫活动的预算支出和实际支出，让重债穷国更好地监测为减贫活动划拨支出的情况。货币基金组织和世界银行将在 2004 年评估这些国家在改进追踪减贫支出能力方面的进展。

技术援助

72. 货币基金组织通过执行积极的技术援助方案努力协助中低收入国家改进公共部门的能力，以期实现千年发展目标。除支出方面的问题外，技术援助还包括税务政策和税收管理，这对于挖掘必要资金，资助减贫支出实现千年发展目标是至关重要的。

五. 创新和共同感兴趣的领域

73. 国际机构的许多工作均针对了公共部门能力建设的问题，以协助实现《千年宣言》确定的目标。千年发展目标的社会和/或定向就要求制订有助于使公共部门学会分析、更具参与意识和开放性的创新思维、研究手段和体制战略。以下四个领域引起了广泛的关注：(一) 权力下放；(二) 透明度和问责制；(三) 参与性施政；(四) 应用信息和通信技术。此外，还大量关注统计系统和业务活动方面的能力建设。

74. 显而易见，上述能力建设领域之间均相互影响和相互加强。这一点在权力下放领域体现得最为清晰，因为权力下放有可能对透明度、问责制和参与性施政产生积极影响，但又得到信息和通信技术的促进。世界银行在印度安得拉邦的经验表明，SMART（简便、道德、可信、负责和透明）施政形式的便民权力下放是如何利用因特网来进行“公民服务综合信息中心”和契约登记数字化等改革的。

75. 人民越来越要求增强透明度和问责制，要求公共行政部门为人民服务，而不是相反。各级政府对此作出的回应是，制订和加强体制、系统和结构以更好满足人民的期望。电子政务、在公共行政领域运用信息和通信技术均可作为实施改革进程的有效工具。

76. 参与性施政是可以把社会资本和发展管理有效联系起来的另一个工具，可增强民间社会机构和公民的能力，以期在重大政策性举措、包括千年发展目标方面发挥有效的作用。在许多国家，决策进程现已包括广泛的民间社会机构的直接参与，不再仅局限于代议制政府。联合国各部和机构通过鼓励私营部门、民间社会和所有各级政府的代表参与它们举行的各种会议和讲习班，支助上述努力。有时也提供技术援助。

77. 联合国机构特别积极地促进使用信息和通信技术作为公共行政改革的工具，为权力下放、透明度、问责制和民间社会的直接参与提供便利。电子政务给施政尤其是给改进公共行政带来了许多可能性，但如果不解决体制和人力资源需要问题，在执行时也具有很大的失败风险。为此，如果要想使发展中国家有效运用这一新的工具，就必须向它们提供技术援助。

78. 上述共同感兴趣的领域表明这些领域之间存在着内在联系，一个领域取得成功就有可能有助于另一领域的成功，反之亦然。如果作为综合性一揽子计划执行，

这四种改革工具就会相互加强，从而把传统的公共行政部门转变为更为重视参与和伙伴关系、开放性和透明度以及获取信息的公共部门，从而确保提供服务的效率。在国际一级不断吸取经验教训并研究拟采取的行动是能力建设和改革公共行政部门的重要组成部分。

六. 结论和建议

79. 千年发展目标的提出、全球化和自由化形成的挑战以及民众对公共政策有更多发言权的要求为改革创造了动力。上文列出的各项举措突出说明了这一趋势，并强调公共行政就是这一改革的一部分，并将经历一个逐步演变的进程。变革最明显的领域包括：在决策方面加强伙伴关系和参与度；重新调整工作方法和程序，以便把重点放在扶贫规划上；建立有利的环境；鼓励在投资和贸易领域建立公私伙伴关系；改进协调、监测和评价等。正如所料，这些改革需要采用新的工具、技术和新技能。因此，迫切需要使各国政府认识到，一，如果不对体制和方法进行重大调整，就很难实现千年发展目标；二，为支持这些改革，必须在公共机构大力开发人力资源并进行能力建设。国际社会和包括联合国在内的捐助界需要了解并致力于改革的上述要求。

80. 本文件记录了已在执行并有助于会员国应对变革、使其能更好地实现千年发展目标的若干举措。更深入地分析这些举措并广泛分享有关这些举措的成果信息是十分重要的。各会员国还将需要接受技术支助，以便试行上述某些新的举措。联合国在研究信息交流方面可以发挥先锋作用，并为拟采取的行动提供技术支助。

81. 因此，联合国将进一步支助就公共行政方面成功的、有助于实现千年发展目标的做法进行信息交流和研究。这一支助可扩大到通过技术合作促进南-南合作。有必要通过现有的秘书处间和机构间机制协调联合国系统所有有关各部、基金、方案和机构的努力。