



联合国

# 公共行政专家委员会

第十二届会议报告  
(2013年4月15日至19日)

经济及社会理事会  
正式记录，2013年  
补编第24号



经济及社会理事会  
正式记录，2013 年  
补编第 24 号

## 公共行政专家委员会

第十二届会议报告  
(2013 年 4 月 15 日至 19 日)



联合国 • 2013 年，纽约



## 说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

## 摘要

本报告载有 2013 年 4 月 15 日至 19 日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第十二届会议的摘要和建议。委员会是根据经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的，由 24 名以个人身份任命的专家组成，任期四年。

---

[2013年5月6日]

## 目录

章次	页次
一. 建议经济及社会理事会通过的决议草案 .....	1
二. 会议安排 .....	4
A. 会期 .....	4
B. 出席情况 .....	4
C. 议程 .....	4
D. 选举主席团成员 .....	5
三. 会议讨论情况和结论摘要 .....	6
A. 委员会的工作 .....	6
B. 反应迅速和接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用 .....	6
C. 审查联合国公共行政方案 .....	15
D. 委员会下一届会议拟议工作方案和议程以及对委员会报告草稿的初步审查 .....	17
附件	
文件清单 .....	19

## 第一章

### 建议经济及社会理事会通过的决议草案

1. 公共行政专家委员会建议经济及社会理事会通过以下决议草案：

#### 公共行政专家委员会第十二届会议的报告

经济及社会理事会，

回顾其 2011 年 4 月 26 日第 2011/2 号、2011 年 7 月 27 日第 2011/22 号和 2012 年 7 月 27 日第 2012/28 号决议以及关于公共行政与发展的其他相关决议，

提及大会 2010 年 12 月 20 日第 65/141 号、2011 年 12 月 22 日第 64/184 号决议以及关于信息和通信技术促进发展的其他相关决议，

又提及大会 2012 年 12 月 21 日第 67/195 号决议，大会在该决议中强调指出，各国政府除其他外通过采取多方利益攸关方办法等途径有效利用信息和通信技术促进本国的发展努力，在按照国家需要和优先事项制订国家公共政策和提供公共服务方面发挥重要作用，

回顾 2012 年 6 月 20 日至 22 日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件，<sup>1</sup> 世界各国领导人在该文件中重申国内和国际各级的民主、善治和法治以及有利的环境对于可持续发展，包括包容性的持续经济增长、社会发展、环境保护以及消除贫穷和饥馑的工作，至关重要，并且，要实现可持续发展目标，各级机构必须有效、透明、接受问责和民主，<sup>2</sup>

确认在地方、国家以下、国家、区域和全球各级代表全民声音和利益的有效治理是推进可持续发展的关键，<sup>3</sup>

回顾大会 2011 年 6 月 17 日第 65/280 号决议核可的《伊斯坦布尔宣言》<sup>4</sup> 和《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》，<sup>5</sup> 大会在该决议中吁请所有相关利益攸关方承诺执行《行动纲领》，

又回顾理事会 2012 年 7 月 27 日第 2012/26 号决议促请最不发达国家及其发展伙伴、联合国系统和所有其他行为体以协调连贯的方式，尽速充分有效地履行《伊斯坦布尔行动纲领》在包括各级善治在内的八个优先领域做出的承诺，

<sup>1</sup> 大会第 66/288 号决议，附件。

<sup>2</sup> 同上，第 10 段。

<sup>3</sup> 同上，第 76 段。

<sup>4</sup> 《第四次联合国最不发达国家问题会议报告，2011 年 5 月 9 日至 13 日，土耳其伊斯坦布尔》(A/CONF.219/7)，第一章。

<sup>5</sup> 同上，第二章。

确认执行《联合国千年宣言》的行进图中表述的关于满足非洲特别需要的承诺，<sup>6</sup> 又确认公共行政专家委员会就发展过程中的治理和公共行政相关问题向理事会提供政策咨询和方案指导方面的工作，

注意到联合国公共行政和财政方案支持各国的公共部门领导能力以及机构和人力资源能力发展、电子和移动政务以及公民参与管理发展方案，

强调透明、负责、高效、有效、公平、专业和以公民为本的公共行政是成功执行发展政策和管理发展方案的中心，

又强调电子政务在促进公共服务提供中的透明度、问责制、效率和公民参与方面的实际潜力，

表示注意到理事会邀请专家委员会研究反应迅速和包容各方的公共治理的具体做法对发展的影响，并请委员会在 2013 年 4 月举行的第十二届会议的报告向理事会通报研究结果，以期协助为审议 2015 年后发展议程做好筹备工作，<sup>7</sup>

1. 赞赏地表示注意到公共行政专家委员会第十二届会议报告所载关于反应迅速和接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用的结论；<sup>8</sup>

2. 赞赏地注意到联合国系统参与公共行政专家委员会的工作，鼓励秘书处经济和社会事务部及其他各方继续加强机构间合作，应对治理的多层面性质并促进国家和地方各级采取全面的变革办法实施治理、公共行政和体制发展，以期加强有利于可持续发展的环境；

3. 又赞赏地注意到联合国开发计划署和联合国人权事务高级专员办事处共同牵头的关于治理的全球专题协商及其对促进公开、包容各方、基础广泛地审议 2015 年后发展议程所做的宝贵贡献；

4. 重申借助信息和通信技术得以实现的透明、参与式和接受问责的治理以及专业、道德和反应迅速的公共行政是在各级促进可持续发展的基础；

5. 注意到有效和反应迅速的地方政府对于实现可持续发展具有中心作用，并强调必须在国家和地方两级加强治理、公共行政和专业精神，以增进善治、专业精神和公共服务的提供；

6. 注意到专家委员会具有支持理事会处理全球发展议程的作用，同时铭记其作为 2015 年后可持续发展的一个基石在许多方面需要关于全球治理和公共行

---

<sup>6</sup> 见 A/56/326，第 239-260 段。

<sup>7</sup> 经济及社会理事会第 2012/28 号决议。

<sup>8</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2013 年，补编第 24 号》(E/2013/44)。

政的有洞察力的权威咨询意见，鼓励委员会酌情继续参与并协助与 2015 年后发展议程和联合国可持续发展大会后续行动有关的政府间进程和专家进程，

7. 鼓励会员国：

(a) 通过使用信息和通信技术等方式，促进国家和地方两级公共部门的有效领导和高标准的专业精神、操守、廉正、透明度、问责制、应对能力、效率和成效；

(b) 通过提供获取信息的渠道，促成公共机构和使用公共资金的组织使用公开的政府数据以及优化公民的参与，提高公众信任度并加强问责制，并请秘书长酌情采取步骤支持各国政府在这方面与经济和社会事务部及联合国系统其他机构开展合作；

(c) 继续支持各级公共治理能力和机构建设，途径包括鼓励公共服务领域的创新，在所有政务领域充分利用信息和通信技术的潜力，吸引公民参与并鼓励公众参与管理发展；

(d) 推动对公共服务多样性和包容性的有效管理，增进所有人、尤其是残疾人、老年人、妇女、青年、儿童和其他弱势群体获得服务机会方面的平等；

8. 请秘书处继续：

(a) 解决治理和公共行政领域在研究、监测、能力发展和执行工作方面的差距，特别是进一步进行公共行政国家研究，增加能力发展活动的广度和深度，旨在更好地协助各国根据其具体国情和需要，加强参与式治理，强化公共行政，推进公私伙伴关系，推动公共部门的创新和知识转让，并更好地制订电子政务战略和政策；

(b) 通过以下途径，推动变革政务和公共治理创新，以实现可持续发展：除其他外，借助联合国公共服务日、联合国公共服务奖和联合国公共行政网，在全球、区域、国家和地方各级进一步促进善治宣传和知识转让；开发能力建设工具和办法，包括自我评估工具；酌情在外地提供咨询服务；

(c) 协助执行 2003 年 12 月 10 日至 12 日在日内瓦举行的信息社会世界首脑会议第一阶段会议通过的《行动计划》<sup>9</sup> 和 2005 年 11 月 16 日至 18 日在突尼斯举行的信息社会世界首脑会议第二阶段会议通过的《突尼斯议程》<sup>10</sup> 中关于电子政务、电子参与、移动政务、公开政府数据、在议会中使用信息和通信技术及因特网治理论坛等事项的内容。

<sup>9</sup> 见 A/C.2/59/3，附件，第一章 B。

<sup>10</sup> 见 A/60/687。

## 第二章

### 会议安排

#### A. 会期

2. 公共行政专家委员会是按照经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的，由经社理事会根据秘书长提名所任命的以个人身份任职的 24 名专家组成。委员会于 2013 年 4 月 15 日至 19 日在联合国总部举行了第十二届会议。

#### B. 出席情况

3. 委员会 23 名成员出席了会议。联合国系统各组织以及一些政府间组织、非政府组织和其他组织的观察员也出席了会议。

4. 委员会下列成员出席了会议：Luis F. Aguilar Villanueva(墨西哥)、Rowena Bethel(巴哈马)、Vitoria Dias Diogo(莫桑比克)、Mikhail Dmitriev(俄罗斯联邦)、Meredith Edwards(澳大利亚)、Walter Fust(瑞士)、郝斌(中国)、Mushtaq Khan(孟加拉国)、Pan Suk Kim(大韩民国)、Francisco Longo Martinez(西班牙)、Hyam Nashash(约旦)、Joseph Dion Ngute(喀麦隆)、Peter Anyang' Nyong'o(肯尼亚)、Marta Oyhanarte(阿根廷)、Paul Oquist(尼加拉瓜)、Odette Ramsingh(南非)、Siripurapu Kesava Rao(印度)、Margaret Saner(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、Valeria Termini(意大利)、Gwendoline Williams(特立尼达和多巴哥)、Susan L. Woodward(美利坚合众国)、Philip Yeo(新加坡)和 Najat Zarrouk(摩洛哥)。

5. 由于健康原因，Jan Ziekow(德国)未能出席会议。

6. 出席会议的观察员名单可在联合国公共行政网的网站 [www.unpan.org/cepa](http://www.unpan.org/cepa) 上查阅。

#### C. 议程

7. 委员会第十二届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 反应迅速和接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用：
  - (a) 利用公共治理推动 2015 年后发展议程；
  - (b) 公共治理促进发展中的利益攸关方问责制；

(c) 为 2015 年后发展议程创造有利环境。

4. 审查联合国公共行政方案。
5. 专家委员会第十三届会议议程。

**D. 选举主席团成员**

8. 第十二届会议期间，下列成员担任委员会主席团成员：

主席：

Najat Zarrouk(摩洛哥)

副主席：

Pan Suk Kim(大韩民国)

Marta Oyhanarte(阿根廷)

Margaret Saner(联合王国)

报告员：

Mikhail Dmitriev(俄罗斯联邦)

## 第三章

### 会议讨论情况和结论摘要

#### A. 委员会的工作

9. 在开幕式上，主席 Najat Zarrouk 对各位专家表示欢迎，并介绍了本届会议的主题：反应迅速和接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用。经济及社会理事会主席内斯托尔·奥索里奥致开幕词，指出需要善治来实现可持续发展和千年发展目标。经济和社会事务部主管政策协调和机构间事务助理秘书长托马斯·施特尔策先生代表主管经济和社会事务副秘书长吴红波先生致欢迎辞。两位发言者都重申在联合国可持续发展大会上的申明，即为实现可持续发展，全球社会需要有效、透明、接受问责和民主的各级机构。发言者还重申需要依照可持续发展目标，持续拟定各种建议。

10. 在届会四周前推出一项倡议，呼吁委员会观察员以及学术、政府和非政府机构提供投入。总共收到并向委员会送交了 48 份资料，以便委员会能就反应迅速和接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用的议程项目进行知情审议。在开幕会议结束前，处理了包括涉及委员会上届和本届会议的其他后勤事项。

#### B. 反应迅速和接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用

##### 全体讨论

11. 由 Najat Zarrouk 主持的本次会议，包括经济和社会事务部主管经济发展助理秘书长沙姆沙德·阿赫塔尔预先录制好的录像致词。阿赫塔尔女士宣布讨论开始，她回顾，具体了解公共治理如何促进可持续发展至关重要。2015 年后发展议程的价值不在于全球善治框架本身，而在于将该框架用于应对会员国的可持续发展挑战。联合国在秘书长领导下建立了一个机制，推动正在进行的包容各方的广泛协商进程，这种进程对于塑造基于共同了解和共担责任的共同愿景至关重要。显然，在界定、构思和衡量治理的各方面内容上存在多重挑战。在本届会议上，委员会不妨审查资源效率、政策成效、透明度、问责制、参与和包容及其他问题，并就以治理促进 2015 年后发展议程的组成内容提供指导。

12. Margaret Saner 介绍了她与两位共同作者 Hyam Nashash 和 Rowena Bethel 合作编写的文件 (E/C.16/2013/2)。Saner 女士说，该文件审查了公共行政在推动实现千年发展目标过程中面临的各种挑战，借鉴了发达国家和发展中国家地方一级的经验。作者们认为，表面上存在治理机制可能会掩盖实际上的缺陷，因此需要采取协作解决问题的办法，并且，有人认为，千年发展目标框架采取了捐助方

主导的办法，而最受影响的人群的主人翁感却很有限。对于 2015 年后发展议程，必须解决人们认为被迫接受目标的问题。

13. Saner 女士指出，该文件呼吁为 2015 年后框架采取新办法，如果会员国要解决全球燃料、粮食和金融危机以及失业率上升、不平等加剧、气候变化和人权等其他许多紧迫问题，应将实施治理作为该框架的重要组成部分。至关重要的是，新模式必须允许对具体的发展目标，包括与治理有关的目标，进行本土化，同时认识到政治意愿、有利环境和拨付充足的预算资源是重要的决定因素。

14. 变革政务是有助于实现上述目的的重要手段。对电子政务举措的历史回顾揭示了信息和通信技术用于公共部门的弱点和长处，同时突出表明必须从传统办法转向对各自为政的现有行政事务进行自动化，然后过渡到重新设计整体政府并促进公共部门、公民和企业用户之间的合作关系。文件建议，变革政务应是 2015 年后发展议程的特色内容。

15. Francisco Longo Martinez 介绍了他与 Jan Ziekow 共同编写的文件(E/C.16/2013/3)。Longo Martinez 先生指出，利益攸关方问责制可以作为民主治理的一个指标，它还是确保优化公共部门业绩和服务提供的关键方法。该文件界定了民主治理背景下的问责制，介绍了发展中国家在公私协作方面存在的问责制挑战，并且提出了应对这些挑战的措施。

16. 这些挑战包括确保：对公共部门机构的评价透明而有效；公共部门顺应公民的关切；参与不应只是自上而下的进程，而应注重公共机构与其所服务的公民之间的公开对话。

17. 由于私营部门实体也许不直接对公民负责，因此公私协作给公共机构造成特别困难。

18. 事实证明，关于监测、评价和改善业绩的有追溯力的规定是有效的，前提是这些规定具有足够的灵活性，即便是执行实体的目标、目的和价值有所改变，这些规定也能确保问责、效率和成效。

19. 郝斌介绍了他与 Siripurapu K. Rao 共同编写的文件(E/C.16/2013/4)。郝先生指出，对人力资本的投资是基本的战略性投资，对长期发展有着重大影响。在财政紧缩时期，重要的是各国、特别是发展中国家应探索创新途径以维持必要的资源，并且特别关注公共资助项目的业绩报告、监测和评价、服务提供和政府绩效。

20. 为 2015 年后发展议程制定框架的一个重要层面是监测国家教育目标和指标的进展情况。学习成果必须具有包容性并可以衡量。有必要审查人力资本开发方面的挑战及其与公共行政、公共政策和发展之间的关系。

21. 文件中特别强调了可能会产生深刻经济、社会和发展影响并阻碍发展中国家取得进展的“人才外流”、研究和开发薄弱、交通不便、资金不足、性别不平等和受过教育的劳动力队伍不足等因素。

22. 联合国开发计划署(开发署)发展政策局民主治理小组实践主任 Geraldine Fraser-Moleketi 向委员会简要介绍了由开发署日内瓦办事处牵头的关于全球治理的专题协商成果文件。Moleketi 女士指出,参与者普遍认识到民主治理是推进发展的主要手段,其本身也是发展的目的。民主治理包含空间方面的内容,即需要加强各级政府之间的政策一致性。关键是要确保可衡量的执行、问责和监测框架以及打击腐败,以确保取得更好的发展成果。需要更广泛的以权利为本的公民参与方案,在地方一级获得充足资源并具有发言权和代表权。治理不再是对公民进行管理,而是开展合作以实现共同目标。有效提供服务离不开有能力的机构,而后者需要包括地方一级在内的投资。在这方面,社交媒体等新网络和技术证明能增强公民权能,重建社会契约并促进共同提供服务。

23. 在随后的讨论中,委员会强调治理具有多层面性质。在讨论 2015 年后问题时提到,需要在治理的政治/体制和管理/技术方面保持良好平衡。虽然开放式政府等技术办法对于取得良好成果必不可少,但也应当指出,治理的体制性问题是保持民主原则和价值的关键。我们知道,对治理效率和管理事项的注重与真正的需要之间一直存在竞争,这是有问题的。社会目标不应同管理目的相混淆。媒体的作用也是迄今尚未纳入讨论的因素。由于治理领域具有跨学科性质,因此应将跨部门办法纳入公共行政各学派。还需要与国际治理界开放对话。鉴于上述各点,2015 年后发展议程应当优先地注重治理的主要组成部分,以避免面面俱到的做法。还需要更注重具体细节,同时考虑到执行问题。

24. 委员会进一步指出,公共政策问题的复杂性是新治理局面的特征之一。各国政府不可能单独解决所有问题。发展目标,包括与治理有关的目标,必须考虑到经济、社会和环境因素,开采自然资源就是一个例子。因此,委员会在讨论时应结合扶贫政策、社会政策、教育、保健和就业等事项来审议公共行政问题。

25. 协作治理日益被视为应对复杂性挑战的对策,它能吸引私营部门、公民和其他利益攸关方参与制订公共政策和提供服务。因此,政府官员需要具备解决问题而不是照章办事的行政技能。与此同时,协作在各国都引发过问责问题,导致参与政府方案设计和执行工作的公职人员、政治领导人、私营部门和其他各方之间缺乏明确的责任划分。

26. 在所有事项中,最重要的是包容和人民参与制订目标、规划、执行、监测和评价。合法性依赖公民参与度,后者既是治理工具,又是一项政策指标。应当吸引公民尽可能全面参与。然而,为吸引公民参与而需要公务员在行为上做出的彻底改变很容易被低估。对一些人来说,公民参与非常需要勇气。活跃的参与需要

政府和社会在文化上的转变以及确保有效参与所需的人力资本和技能。与此相关，在公共治理机构和进程所体现的集体责任之外，还应当培养个人责任感。

27. 本地化对于成功实现发展目标以及按照人们的需要开展执行工作至关重要。全球目标应切合本国的目的并与本国的利益和风险相适应。不仅如此，全球目标必须与国家方案和国内政策相融合。应与国家和全球议程保持一致的地方发展战略在制订时应以关注机构能力、公民参与和政治机构变革可能性的本地协商为基础。

28. 现在应当更多地讨论变革治理，在讨论过程中审视治理进程和利益攸关方的作用。技术在“变革政务”中发挥作用，但其本身并不是目的。此外，技术不应削弱能更好适应不同国家现实情况的其他行政改革办法。

29. 指标的选择本身也是政治领导人面临的挑战和担负的责任。针对弱势群体的干预措施，例如发达国家针对贫困区的干预措施，在很大程度上依靠数据的取得和可靠性。衡量工作可能过于复杂和官僚化，导致以执行为代价。

30. 冲突后局势是治理涉及的一种特殊情况。一项由开发署牵头的举措最近得出结论，联合国系统和更广泛的国际体系并没有为核心公共行政职能，特别是建设和平及建设国家职能，提供足够支持。此外，当前的国际做法以西方的公共管理模式为基础，几乎没有针对冲突后国家的需要和国情做出调整，在需要迅速将重点放在基本职能上时，却过于大力推动系统改革。尤其是因为“人才外流”和缺乏对政府的必要信任，多数冲突后国家没有所需能力采用这种模式。公共行政既是一项技术工作，也是政治实践。最后，联合国系统需要进行一次自我内部审查，以支持冲突后背景下的公共行政。

#### 专题小组讨论

31. 专家委员会分成三组举行了两次会议，以便在全体会议前就本届会议次主题进行更深入的审查和交流。

#### 利用公共治理推动 2015 年后发展议程

32. 一个小组审查了“利用公共治理推动 2015 年后发展议程”的次主题。在审议中，该小组着重确定明显支持良好公共治理的具体做法和方法。与会者一致认为，没有单一的治理模式，但千年发展目标的成功实现却存在一些共同特点。同时，该小组确认 2000 年通过的《联合国千年宣言》列举了一套包括在人权、民主和善治领域的普遍价值，例如自由、平等、宽容、团结和共同责任及目标。该小组还注意到《公民权利和政治权利国际公约》及《联合国反腐败公约》的相关性。

33. 广而言之，促进实现可持续发展目标的治理应基于下列方面：

(a) 以受惠人/公民为本的目标和目的：从规划到执行阶段，目标和目的都应应以受惠人为导向/以公民为中心。这要求加强利益攸关方之间的信任；成功方法的实例包括变革型政务和促进性别平等的预算编制；

(b) 本地化：特别是确保基本需求和包容性协商的规划和执行本地化，对成功实现千年发展目标十分重要。需要立足当地而放眼全球和区域；力求更具体地确定需要采取哪些措施以确保实现实地的愿望。还需要采取自下而上的目标制定方法，以及当地社区参与的国家战略计划、地方一级的人力资本发展和儿童教育。参与波斯尼亚和黑塞哥维那早期和平执行的联合国环境规划署被认为是成功范例；

(c) 政治意愿：政治意愿被认为对确保改革的长期可持续性至关重要。专家们分享了许多国家为克服政治进程的短期性质而采用的各种方法。一项建议是在所有当事方达成共识的基础上，围绕广泛的目标及执行进程建立利益攸关方伙伴关系。这将确保选举周期后在多党基础上作出长期政治承诺。另一种方法是通过监测和进展报告，利用千年发展目标等具有国际约束力的承诺；

(d) 有效的伙伴关系：这些伙伴关系应实现有意义的成果，包括多方利益攸关方办法以及确保发展伙伴之间的合作与协作；

(e) 修订相关指标：这将包括确保数据质量和有效报告，例如，参照千年发展目标。一些专家对数据和统计数字的可用性和可靠性表示关切。与此同时，一种关切意见认为这些指标应反映出社会和经济因素在不同发展阶段的演变。应采用生活质量和一般福祉等定性指标；

(f) 执行能力建设：成功的执行需要加强人员协作和创新的技能；帮助人员具备领导和管理变革的能力也同样重要。普遍认为应在个人、体制和组织/机构层面开展能力建设。还应该承认领导层在帮助人员具备领导和管理变革能力方面发挥的重要作用；

(g) 基于详细评估的有效报告：当应对贫穷等全球性挑战时，基于详细评估的有效报告非常重要；

(h) 确保创新空间：确定国际发展目标时必须确保各国有足够的灵活性，以便创新地利用新办法(包括各种技术)实施国家特有的应对措施。需要从电子政务转向变革性政务，并将技术作为促进善治的动力和工具。

#### 公共治理促进发展方面的利益攸关方问责制

34. 第二个小组审查了“公共治理促进发展方面的利益攸关方问责制”的次主题。问责制是强有力的公共机构的关键。公民参与是社会问责制的一项核心要素，并有可能实现公民赋权及提高最弱势群体的话语权。会上强调了四个问题：(a) 公共服务文化；(b) 促进最高标准公共服务的必要性；(c) 实现公民参与的重要性；

(d) 思考不断演变的代表与参与民主概念的必要性，包括与开放模式民主的比较。

35. 传统问责方式已经不够。会上提出了社会问责制概念，即公务员组织或普通公民能够对政府行使问责。这是以流程为重的概念：它赋予公民权能，使其成为促进社会凝聚力的公共服务的共同创造者。然而，社会问责制的主要挑战在于实际操作。随着国家职能日益从分包或协调转向协作，公私伙伴关系需要有效的问责机制。

36. 应强调建立适当公私伙伴关系类型的重要性。各国政府必须主导公私伙伴关系，制定监管框架，并允许私营部门主导执行进程。管理期望和沟通，以及文化背景也是伙伴关系成功的关键。

37. 该小组探讨的问题包括：政府问责为何重要；何种问责可如何推动实现可持续发展；如何在公私伙伴关系中建立问责制；如何创建公民参与机制并鼓励公民参与。

38. 在公民参与方面，提到了巴西的一个实例：首先在地方一级发起，然后在全国范围推广。应该在学校进行公民教育，以激发对公民权利和义务的思考。使用“公民参与”这一表述时应适当考虑到各种社会群体，包括没有公民地位的少数民族，这些群体也必须能够参与公开讨论。

39. 健全的社会和经济政策应是可持续发展框架的组成部分，只能通过善治和可靠的公共行政系统予以实现。

40. 在迄今对 2015 年后发展议程的讨论中，腐败被认为是促进发展的障碍。反腐败行动的一个关键因素是公共行政的成效和问责，以及政府提供必要服务的能力。所有利益攸关方都必须参与，包括广泛意义上的私营部门和民间社会，包括学术界、专业人员和教育工作者。在此进程中，必须解决出现腐败文化时产生的“文化陷阱”。同样重要的是建立适当的体制结构和刑事司法系统，以行使问责并保持预防和镇压的重要工具。

41. 需要认识到冲突、政治动荡和治理不善这一恶性循环。阿拉伯各国最近的经历表明，可能需要：(a) 将公共资源从安全和警务部门调至基本社会服务；(b) 向地方理事会下放权力并赋予权能（政治、财政和技术方面）；(c) 通过有关民间社会的法律；(d) 将信息和通信技术、电子政务与政治意愿相结合以改善政务；(e) 通过支持中小型企业发展私营部门；(f) 确保可开放获取政务数据；(g) 为阿拉伯地区重新审查治理指标并编制一份新的治理报告。行使问责的可行机制是亟待解决的主要难题。

42. 尼加拉瓜采用了以团结原则为基础的发展模式。这种办法促进了公民参与。女性对政治生活的参与程度有所提高。穷人参与到该进程中可使地方政府、区域

政府和企业家更好地解决问题并吸引更多的外部资源。该国已从公私伙伴关系转向社会融合以及公意治理方式。

43. 摘要突出强调了九个主要问题：

- 问责制为何重要
- 何种问责制重要以及不断演变的问责制模式
- 如何使公共行政专业化以及这种做法的必要性
- 如何处理公司伙伴关系中的问责制以及包容性、多个利益攸关方办法和围绕共同问题及当事方创建双赢结果的重要性
- 如何实现更程度的包容性而非只是协调
- 如何将公民参与和公民教育相结合
- 顺应民需的治理对公民和当地赋权有何意义
- 如何利用适当的技术帮助政府提高透明度
- 如何在联合国活动中创造公共行政和治理空间。

为 2015 年后发展议程创造有利环境

44. 第三个小组审查了“为 2015 年后发展议程创造有利环境”的次主题。虽然承认治理和公共行政的多层面性质和复杂性，以及每个国家都有各自的挑战及应对方式，但联合国在 2015 年后的作用是确保参与保健和人力资本发展等关键发展领域的行为体明确各自的作用、责任和资源分配。全球和地方一级的衡量之间应该建立关联。

45. 联合国不妨考虑制定关于政府可如何实现“成功”的全球标准；例如关于道德标准等关键问题的高级别标准，同时各国有执行标准的灵活性。

46. 监测和评价是巨大的挑战，因为有许多可能适用于不同情况的备选方法。

47. 订立业绩合同是一个政策实例，如果执行时有良好的成果和业绩计量，该政策可以取得成功。但在对公共服务不作为没有惩罚措施的国家，其成功可能性较小。

48. 一些发展中国家的人力资本外逃可能产生灾难性后果。有时人力资本外逃源自并非当地制定的政策。为避免出现这种情况，各国需要拟订强有力的国内议程，对最需要及要求捐助者支助的具体人力资源开发类型提出愿景。联合国可以考虑推广的一种人力资源发展方法源自新加坡，它利用发达国家企业的潜力，在政府补贴建设的培训中心重点提供职业教育和培训。

49. 发达国家的业绩监测和评价制度遭到各审计长和其他人士的共同诟病，认为无法令人满意。因此，发展中国家在试图照搬那些体系时应加以警惕。必须认真确保所用机制符合国内人力和资源能力。

50. 在研究和监测媒体和捐助者对发展的潜在贡献方面存在差距。媒体的作用可包括两方面：以负责任的方式问责政府或纯粹消极报道。但要做到前者，媒体需要掌握技能，这应该在 2015 年后议程的能力建设中予以考虑。在此方面，联合国需要重新思考捐助机构的作用，以使其政策更符合受援国政府的优先事项。

51. 要使业绩管理制度和评价有成效，就需要在独立于政府和符合政治现实之间取得艰难的平衡。

52. 案例研究可带来很多启示。但要发挥作用，案例必须容易理解并根据有关国家情况进行调整。需要政治领导力推动学习文化和实验探索。

53. 应当认识到世界已经发生变化，目前状况甚至与五年前相比都大相径庭。全球政治权力平衡正在发达国家和发展中国家之间发生转变。面对日新月异的环境，善治的维度将取决于国家政治制度的性质、立法框架和国家具体的治理能力。统一的治理原则并不总能适用于每个国家。

#### 全体会议的继续讨论

54. 全体会议继续讨论议程项目 3 “反应迅速、接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用”，首先介绍了专题讨论中的主要意见。专家委员会普遍同意三个讨论小组的评估，同时提出了下文概述的进一步意见。

55. 专家委员会重申考虑国家差异的重要性。各种方案和项目都需高度针对具体国情，在此方面，历史、文化、政治制度类型和结构都具有高度相关性。标准化全球指标由于“一刀切”而扭曲了一个国家的发展情况。创新和创造力应作为经济和社会发展的动力加以扶持，包括公共部门创新。

56. 获取信息权因在促进透明度方面的作用而被重点强调。各国政府不仅应承认获取信息权，还应该积极主动地披露信息，并取消提供先验证据的限制要求。公共资金资助的任何机构都不应该被预先免除提供信息的义务。司法机构必须有能力强强制落实这些权利和(或)可以授权负责机构保证落实这些权利。应该承认并促进媒体可以发挥的重要作用。联合国教育、科学及文化组织应继续在媒体能力建设方面发挥主导作用，例如通过提供奖学金的方式，这不仅提高政府的透明度，而且帮助公众了解如何利用信息。

57. 有人指出治理的政治层面是普遍性的，当地差异无关紧要。保健、教育和其他目标等具体内容可以本地化，但民主等普遍政治价值不在此列，联合国需要对

此制订国际标准。通过多元主义合理化及与利益攸关方的全面协商，可持续发展得以加强。为此，公民教育方案应该扩大，列入国家和政府的意义、中央政府的局限性等议题。

58. 在 2015 年后的背景下，必须处理腐败问题，具体而言侧重于预防，同时加强公务人员的专业精神。治理实践应充分采纳信息和通信技术。

59. 最后，有人指出经济及社会理事会主席请专家委员会在 2015 年后发展议程以及联合国可持续发展大会后续行动的背景下审议其任务，并在本届会议后向理事会转达其意见。

#### **关于反应迅速、接受问责的公共治理对实现千年发展目标及 2015 年后发展议程的作用的结论和建议**

60. 讨论期间涉及的重要问题：(a) 获取信息；(b) 政务创新以免陷入例行行政陷阱；(c) 结合全球和当地情况，避免“一刀切”做法，并采用符合不断变化的国家社会经济状况的指标；(d) 数据的质量、相关性和当地契合度；(e) 发展目标的当地自主权及制订目标过程中综合采用横向和自上而下沟通。(f) 政治制度的作用，包括政治竞争以及列入更长期发展目标的重要性；(g) 寻找良好的当地做法和经验教训并予以推广。

61. 建议促进以下方面：公共行政的专业化；信息的获取；充足数据的可用性；采用合作方法更好地利用公私伙伴关系；防止和打击腐败的机制建设；适当考虑当地情况和当地解决办法的创新方式；政府和公民之间的有效关系；公民参与倡议的本地化及为实现千年发展目标和可持续发展目标的当地能力发展；赋权公民以加强参与；适应和广泛使用现代通信手段。

62. 联合国会员国在 2015 年后发挥的一个关键作用是确保主要利益攸关方明确各自的作用、责任和资源，其中不仅包括国家和地方一级政府，还包括民间社会、私营部门、捐助者和其他主要行为体。

63. 鉴于转型变革期要求所有部门之间开展协作，鼓励会员国及经济和社会事务部促进各级的协作式治理，以支持采取三者结合的方法，这种方法包括：(a) 培训和能力建设；(b) 制订关于最佳做法的合适案例研究和指南；(c) 服务于会员国的信息中心或类似机制，包括汇集在可比国家环境下可采用的最佳做法。

64. 鼓励会员国在实现 2015 年后议程的过程中更重视人力资本发展，包括建设与解决国家特有挑战有关的能力，以及发现职业培训等各种机会。此外，会员国不妨鼓励各国政府加强现有机构，以抑制“人才外流”的负面影响。

65. 鼓励会员国探讨如何为公共行政和善治的主要利益攸关方提供能力建设机制，后者应根据国家具体情况酌情界定。

66. 会员国应在其 2015 年后发展议程中列入对捐助机构作用及必要协调行动的考虑，以尽可能将全球议程与各国政府的政策优先事项相衔接。

67. 经济和社会事务部应继续将案例研究和示范行为守则作为指导各国探索解决方案的手段，同时确保考虑到成员国的具体情况，例如政治背景和发展水平，并根据国家需要调整任何执行指导意见。

## C. 审查联合国公共行政方案

68. 秘书处提出了一份说明(E/C.16/2013/5)，强调了 2012-2013 两年期的主要活动。这次会议由金判锡主持，公共行政和发展管理司的几位处长就该司 2012-2013 两年期的主要活动和结果做了介绍。这些活动包括：(a) 委员会和该司有关该司活动和产出的协作；(b) 宣传和向政府间机构提供服务各领域的重点活动；(c) 分析研究，即联合国公共行政国家研究报告和联合国电子政务调查；(d) 实地咨询服务和该司开发的工具；(e) 合作伙伴和区域附属机构，包括经济和社会事务执行委员会治理和体制建设组、联合国公共行政网、区域办事处和方案；(f) 2014-2015 两年期优先事项。

69. 在第十二届会议上，委员会继续依照其惯例，按该司三个处分为三个工作组。在这 3 个工作组里，委员会成员都设法促进成员进行更多实质性对话，并且在年度会议之间更密切地同秘书处进行沟通，例如在线或通过电子邮件。以下各工作组的报告是在玛尔塔·奥哈纳特女士主持的一次全体会议上提交委员会成员的。

### 第一工作组

#### 公共行政能力：机构和人力资源开发

70. 公共行政能力处介绍了发展公共行政机构能力和人员能力的战略方向，特别回顾了大会关于公共行政与发展的第 50/225 号决议，以强调公共行政在发展进程中的重要作用。此外，联合国可持续发展大会的成果文件加强了该司有关机构能力和人员能力。

### 第二工作组

#### 电子政务和信息和通信技术促进发展

71. 电子政务处介绍了对各项活动采取综合办法，通过该处在非洲、阿拉伯国家、亚洲、欧洲和拉丁美洲和加勒比全球和区域两级的各种活动，说明规范、分析和能力建设三大工作支柱。还介绍了今后的优先事项，重点是：(a) 加强该处活动的全面和统筹做法和跨部门合作；(b) 加强与该部其他司的合作，以确保采取一致行动，支持会员国并有效促进联合国发展议程；(c) 增进该处活动与经济、社会和环境发展领域政府间进程成果的一致性。

### 第三工作组

#### 公民参与管理发展，开放的政府数据

72. 根据发展管理处所作介绍，工作组审查了 2012–2013 两年期公民参与发展管理方面的宣传和规范制订支助、研究和分析、知识共享和培训以及咨询服务。强调发展管理方面公民参与的关键作用，包括利益攸关方问责，特别是鉴于需要在距离实现千年发展目标的目标日期最后 1000 天加快进展速度并为 2015 年之后的发展议程进行规划。

#### 委员会关于联合国公共行政和财政方案的结论和建议

73. 委员会强调了下列工作的重要性：(a) 鼓励建立网络和分享信息；(b) 在专业精神、道德操守和廉正方面教育公职人员；(c) 甄选和留住人才；(d) 提高公职人员的士气；(e) 为冲突后国家提供支助；(f) 为残疾人和其他弱势群体提供服务；(g) 管理风险和灾害；(h) 提供持续培训；(i) 促进公私伙伴关系。

74. 此外，委员会建议秘书处：(a) 推动变革政务和公共治理的创新，以实现社会经济发展和环境可持续性；(b) 在全球、区域、国家和地方各级促进关于善治的宣传和知识共享；(c) 开发适当的能力建设工具和方法，包括自我评估工具；(d) 与各国政府共同努力，使善治指标符合国情，继续以充足的资源及时回应在设计、执行、监测和评价电子治理框架和创新解决方案方面提供支助的请求，并加强促进会员国电子政务解决办法的合作伙伴网络；(e) 根据国家发展政策框架、公共行政框架和全面电子政务办法，继续加强实地技术合作活动，包括在国家以下一级；(f) 调查是否可能推动进行关于电子政务可能性的研究，以促进通过电子解决办法减少公共行政方面的支出；(g) 促进支持公共行政和电子政务发展方面区域培训机构的伙伴关系；(h) 调查是否可能推动公私伙伴关系，包括设立一个利用电信税的循环基金，促进会员国的电子政务发展。

75. 委员会一致认为，公众参与和公民参与是接受问责的决策民主进程的一部分。需要评价正式和非正式的参与机制，对其实现发展成果的成功进行评估。

76. 委员会建议秘书处：(a) 将公民参与作为一国政府业绩的一个核心标准，并继续与最高审计机构国际组织合作，评价政府业绩的不同方面；(b) 作为一个新的治理方案和评估工具，对公民参与开展一次调查；(c) 掌握正式参与的方式并使之与发展成果信息建立关联；(d) 宣传和跟踪落实以前的反腐败工作；(e) 组织专家组会议，研究公民参与的关键问题，如政府与公民的伙伴关系、公私伙伴关系以及正式和非正式的衔接领域；(f) 将开放式政府数据工具包翻译成多种语文并开发自我评估工具包，便利知识的转让；(g) 利用社交媒体针对青年等受众编制有关基本治理目标的简单的公共信息；(h) 在外联方面与观察员合作。

77. 委员会注意到，应特别注意通过真正的参与，促进变革性政务，实现善治。创新是政务变革的核心，必须促进创新文化，包括通过联合国公共服务奖和其他联合国简编出版物进行知识交流和创新做法的转让。

78. 委员会还指出，应该承认信息和通信技术可以在促进善治方面发挥重要作用。不可否认，信息和通信技术支持的框架对于公共行政是必不可少的，特别是对有效提供公共服务。电子政务应纳入主流，成为实现发展目标的载体，并强调创新技术解决办法在促进公民参与、提高效率、成效、透明度和问责以及防止腐败方面的宝贵作用。

79. 委员会赞扬设立非洲公共部门人力资源管理者网络，并敦促它继续支持和鼓励建立和支持其他公共部门网络。

80. 委员会一致认为，发展公共部门人力资源应是优先事项。需要纳入的一个因素是公共行政人力资源在国家经济发展方面能够发挥的关键作用。

81. 委员会对参与在线培训人数低表示关切，并建议秘书处和委员会成员自身在各自国家以及在不同机构和合作伙伴中宣传可供使用的这类培训。培训还可以用来提高决策者对有效治理在实现发展目标方面重要性的认识。与此同时，对于在线培训的质量提出了担心，并建议秘书处考虑采取步骤，适当根据外部建议调整或修改在线培训课程。

**D. 委员会下一届会议拟议工作方案和议程以及对委员会报告草稿的初步审查**

82. 委员会商定主题是：“公共行政变革促进可持续发展”。

83. 委员会核准 2014 年 4 月 7 日至 11 日举行其第十三届会议并核准下列议程，以供经济及社会理事会通过：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 公共行政变革促进可持续发展。
  - (a) 加强国家和地方可持续发展管理的能力；
  - (b) 促进可持续发展的领导、创新和风险管理；
  - (c) 加强公职人员的专业精神和士气。

有关这些主题的文件将由选定的委员会成员编写。

4. 审查联合国公共行政和财政方案。
5. 专家委员会第十三届会议议程。

84. 在联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件(大会第 66/288 号决议, 附件), 世界各国领导人设想加强多边制度, 更好地解决可持续发展的全球挑战。回应经济及社会理事会主席就执行大会有关加强理事会的第 61/16 号决议所说的话, 并根据 2013 年 4 月 3 日理事会主席主持的会议的结论, 秘书处邀请专家委员会所有成员思考和审查委员会的任务。主席着手审查委员会的任务规定, 包括其工作方法, 以期更好地支持理事会处理全球发展议程。委员会讨论了这次审查的依据、需要和可能性。委员会商定应由以下成员组成一个小组委员会进行审查, 并在 2013 年 7 月 19 日之前向理事会提交一份单独的报告:

纳贾特·扎鲁克(主席)

米哈伊尔·德米特里耶维奇(报告员)

金判锡(成员)

玛尔塔·奥哈纳特(成员)

玛格丽特·萨纳(成员)

保罗·奥基斯特(成员)

85. 委员会通过了第十三届会议的报告草稿。

## 附件

### 文件清单

	议程项目	标题或说明
E/C.16/2013/1	2	临时议程和工作安排
E/C.16/2013/2	3	利用公共治理推动 2015 年后发展议程
E/C.16/2013/3	3	公共治理促进发展中的利益攸关方问责
E/C.16/2013/4	3	为 2015 年后发展议程创造有利环境
E/C.16/2013/5	4	审查联合国公共行政方案
CEPA/CP/2013/1	3	社会网络可持续发展方面的公私伙伴关系
CEPA/CP/2013/2	3	联合国系统有关治理主题的 2015 年后发展议程的筹备工作

13-32395 (C) 040613 060613

