

经济及社会理事会
正式记录，2014 年
补编第 44 号

E/2014/44-E/C.16/2014/6

公共行政专家委员会

第十三届会议的报告
(2014 年 4 月 7 日至 11 日)



联合国 • 2014 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。

[2014年4月23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.....	4
二. 会议安排	8
A. 会期	8
B. 出席情况	8
C. 议程	8
D. 选举主席团成员	9
三. 会议讨论情况和结论摘要.....	10
A. 委员会的工作	10
B. 公共行政变革促进可持续发展	10
C. 审查联合国公共行政方案	19
D. 委员会下届会议拟议工作方案和议程以及对委员会报告草案的初步审查.....	22
附件	
文件清单.....	23

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十三届会议的报告

经济及社会理事会，

回顾其 2012 年 7 月 27 日第 2012/28 号决议、2013 年 2 月 24 日第 2013/23 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 2004 年 12 月 2 日关于《世界公共部门报告》对公共行政政策制定者的贡献的第 59/55 号决议、2012 年 12 月 21 日第 67/195 号决议、2013 年 12 月 20 日第 68/198 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 3 月 15 日关于通过加强最高审计机关提高公共行政的效率、问责、效力和透明度的第 66/209 号决议，

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“我们希望的将来”¹ 的成果文件，并确认在地方、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，

提及大会题为“审查大会关于加强经济及社会理事会的第 61/16 号决议的执行情况”的 2013 年 9 月 20 日第 68/1 号决议，其中规定经济及社会理事会应除其他外邀请其附属机构根据商定的年度议题酌情对理事会的工作作出贡献，

回顾大会 1994 年 12 月 19 日第 49/136 号决议和 1996 年 4 月 19 日第 50/225 号决议，以及 2001 年 12 月 20 日经济及社会理事会关于公共行政专家委员会的任务和工作方法的第 2001/45 号决议，

确认联合国公共行政和财政方案在公共治理和公共行政方面向各国提供的支持，

又确认信息和通信技术及电子政务在有效平台方面发挥关键作用，以此在各国促进公共服务的提供、公民参与、知识共享、创新解决办法的转让和促进可持续发展的能力建设，

表示注意到因特网治理论坛作为多方利益攸关方开展对话的论坛成功举办多次会议，讨论了《突尼斯议程》中就因特网相关公共政策问题提出的各种事项所，

¹ 大会第 66/288 号决议，附件。

强调指出透明、负责、高效率、有成效、面向公民、专业化、合乎道德的公共行政对于成功执行国家发展政策和管理发展方案具有核心作用，

确认公共行政专家委员会开展工作，就发展过程中的治理和公共行政问题向经济及社会理事会提供了政策咨询和方案指导，

注意到千年发展目标的加快落实、2015年后发展议程的拟定以及委员会的工作在这方面的相关性，

1. 请公共行政专家委员会在分别于2015年和2016年举行的委员会第十四届和第十五届会议上，审议与经济及社会理事会年度主题以及整合部分有关的公共行政新问题，并充分支持拟订可持续发展目标和2015年后发展议程；

2. 邀请委员会增进其与理事会和理事会其他附属机构的互动和协调，以期通过理事会的既定工作方法解决贯穿各领域的问题；

3. 注意到公共行政专家委员会第十三届会议的报告关于公共行政变革促进可持续发展的结论；

4. 着重指出，为公民提供服务应当是公共行政变革的中心，需要适当的体制框架、专业和道德方面的领导作用、对多元化和性别平等的注重、利用信息和通信技术、创新、责任和公共部门能力建设；

5. 指出所有各级的政治和行政领导对于激励、吸引和调动公务员取得高质量业绩至关重要；

6. 重申透明、参与式和问责治理以及专业化、合乎道德、反应迅速且借助信息和通信技术的公共行政部门是在各级促进可持续发展的基础；

7. 又重申国家和国际各级的善政和法治对于持续、包容各方和公平的经济增长、可持续发展以及消除贫困和饥饿来说必不可少，² 并强调指出政府是实现可持续发展和建设稳定、和平、公平和可持续社会发挥重要作用；

8. 还重申，需要有效利用信息和通信技术，设计、规划、交付和监测顺应国际、国家和地方的需要和优先事项的公共服务；³

9. 强调指出，有关网络安全的国际政策处于真空状态，其间充斥着违法、非法和不道德活动，因此当前迫切需要拟订一个国际政策框架，因为如果没有国际共识和支持，各国在这一领域的努力不可能取得成功；

10. 认识到，转变公共行政以促进可持续发展，要求在国家和地方各级建设有能力的政府；敦促会员国确保注重关键目标，让有效的实施方式发挥作用，并

² 大会第65/1号决议，第11段；有关公民参与的其他子句见该决议第23(a)、(e)和(g)段。

³ 大会第68/198号决议。

确保在实施公共政策关切事项的解决方案时，配备适当能力，以达到查明和应对治理风险的最佳水平，并根据取得的成功和存在的缺点，进行试验和调整，以及确保执行公共政策的资源和责任相匹配；

11. 强调指出，可持续发展面临的治理挑战的特点是决策和执行机制的复杂性和动态性日益增加，因此会员国和国际组织应进行改革，以促进创新环境、灵活办法、协作文化、开放性和知识共享；应以科学、技术和分析工具为手段，支持公共部门的创新决策和执行工作，减少因公共行政的治理复杂性而产生的公共问责和信任风险；

12. 重申需要在国际、国家和地方各级协调能力建设活动，鼓励会员国继续努力开展宣传，并更多利用《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》，以关注援助和资源分配；

13. 承认最高审计机构在资源利用和政府实现发展目标的绩效对政府进行问责方面发挥不可或缺的作用，呼吁将最高审计机构的独立性和相关能力发展作为 2015 年后发展议程的重要内容；

14. 请秘书处继续：

(a) 消除治理和公共行政领域中的研究、监测、能力发展和执行工作差距，特别是进一步开展公共行政国家研究，通过联合国电子政务调查和《世界公共部门报告》继续应对公共行政新问题，并扩展能力发展活动的广度和深度，以期更好地协助各国根据其具体国情和需要，加强参与式治理和公民参与，管理发展、公共问责制和反腐败工作，包括增强最高审计机构的独立性并加强其能力，强化公共行政方面的机构能力和人力能力，推进公私伙伴关系，促进公共部门的创新和知识转让，更好地制订电子政务战略和政策；

(b) 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，以此推动变革政务和公共治理创新，实现可持续发展；

(c) 通过以下途径进一步加强治理和公共行政能力发展：提供咨询服务、培训(包括在线培训)；开发能力建设工具，包括自我评估和提高认识；开办技术合作项目，例如联合国治理项目办公室和因特网治理论坛秘书处，以及开展其他各种模式的技术合作，以增加预算外供资，使秘书处能够开展工作；

(d) 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》⁴ 和 2005 年 11 月 16 日至 18 日在突尼斯举行的首脑会议第二阶段会议通过的论及电子政务、电子参与、移动政务、公开

⁴ 见 A/C.2/59/3，附件。

政府数据、网络空间、因特网治理和使用信息和通信技术等议题的《信息社会突尼斯议程》⁵ 中；

(e) 开展工作，支持冲突后国家的治理和公共行政重建工作，以促进快速复苏和可持续发展。

⁵ 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 2014 年 4 月 7 日至 11 日在联合国总部举行了第十三届会议。

B. 出席情况

3. 委员会二十四(24)位成员出席了会议。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. 下列委员会成员出席了会议：Dalmás M. O. Anyango(肯尼亚)、Giuseppe Maria Armenia(意大利)、Türksel Kaya Benschir(土耳其)、Rowena G. Bethel(巴哈马)、José Castelazo(墨西哥)、戴晓初(中国)、Meredith Edwards(澳大利亚)、Walter Fust(瑞士)、Alexandre Navarro Garcia(巴西)、Angelita Gregorio-Medel(菲律宾)、Igor Khalevinskiy(俄罗斯联邦)、Mushtaq Khan(孟加拉国)、Francisco Longo Martinez(西班牙)、Palouki Massina(多哥)、Paul Oquist(尼加拉瓜)、Marta Oyhanarte(阿根廷)、Eko Prasjojo(印度尼西亚)、Odette R. Ramsingh(南非)、Allan Rosenbaum(美利坚合众国)、Margaret Saner(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、Dona Scola(摩尔多瓦共和国)、Pontso Susan Matumelo Sekatle(莱索托)、Najat Zarrouk(摩洛哥)和 Jan Ziekow(德国)。

5. 委员会请观察员在会前就主题和分主题提供投入。总共收到七份文件，这些文件为委员会的工作提供了参考。出席会议观察员的名单可在联合国公共行政专家委员会网站上查阅，网址为 www.unpan.org/cepa。

C. 议程

6. 委员会第十三届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 公共行政变革促进可持续发展：
 - (a) 加强国家和地方的可持续发展管理能力；
 - (b) 增强对可持续发展的领导、创新和风险管理；
 - (c) 振奋公职人员的专业精神和士气。
4. 审查联合国公共行政和财政方案。
5. 专家委员会第十四届会议议程。

D. 选举主席团成员

7. 第十三届会议期间，下列成员担任委员会主席团成员：

主席：

Margaret Saner(大不列颠及北爱尔兰联合王国)

副主席：

Dalmas M. O. Anyango(肯尼亚)

Rowena G. Bethel(巴哈马)

Igor Khalevinsky(俄罗斯联邦)

报告员：

Angelita Gregorio-Medel(菲律宾)

第三章

会议讨论情况和结论摘要

A. 委员会的工作

8. 公共行政和发展管理司代理主管 John-Mary Kauzya 宣布届会开始并欢迎与会者。

9. 经济及社会理事会主席马丁·萨迪克致开幕辞。主席指出，在我们这个日益相互关联的世界上，所有各级的政策协调和互补至关重要。在这方面，他鼓励委员会积极促进理事会 2014 年的优先事项，包括实现千年发展目标并为拟订宏大和普遍的可持续发展议程确立方向。在促进可持续发展、环境可持续性以及和平与安全方面，治理的重要作用众所周知。机构能力不足往往是延误和难以实现千年发展目标的原因。主席还强调，法治是善治和采取包容性、参与性办法处理公共事务的重要先决条件。他还提请注意技术创新的重要意义，同时也指出需要考虑信息和通信技术带来的风险和挑战。

10. 主管经济和社会事务副秘书长吴红波强调，联合国极为重视可持续发展问题。各国政府已申明，若要实现可持续发展，就必须要有善治、和平与安全、尊重人权和法治，各级机构也要有效、透明、负责任和民主。他指出，2012 年 6 月举行的联合国可持续发展大会已经阐明了以治理促进可持续发展的一些具体内容，如广泛和切实参与公共事务、获得公共服务和信息以及发挥政府在制定适当监管和政策框架方面的主导作用。副秘书长建议委员会考虑这些关键的机构能力标志及对其与当前审议主题之间的联系。

B. 公共行政变革促进可持续发展

全体会议的讨论

11. 主席 Margaret Saner 介绍了本次届会的主题，即公共行政变革促进可持续发展。讨论把重点放在公共行政变革这个大范围内的三个分主题：加强国家和地方的可持续发展管理能力；增强对可持续发展的领导、创新和风险管理；振奋公职人员的专业精神和士气。

12. Najat Zarrouk 宣读了她关于加强国家和地方可持续发展管理能力的论文 (E/C.16/2014/2)。她指出，人们的广泛共识是有必要进行治理变革，这既是为了实现可持续发展目标，也是值得做的投资。她在论文中阐述道，为各级能力建设提出新的愿景，对于治理变革以及对于确保能力建设服务于可持续发展来说至关重要。一个核心挑战是，建设政府转型能力并将政府引向可持续发展道路，即使一些情况下尚不具备在执行工作和实现目标方面诊断问题并查明差距和障碍的基础。在发展中国家、经济转型国家、正在经历或刚刚摆脱冲突的国家以及收入有限的国家，情况尤其如此。

13. 尽管公共部门的人类发展工作已经取得重大进展，委员会认为，特别是在公共机构，治理、能力和技能方面的缺陷是充分实现千年发展目标的工作遇到一些困难的根由。能力建设是治理变革、加强廉正、提高技能、增强专业精神和动员公民的关键，能够促进新的善治文化，推动民主和发展议程。

14. 发言者还强调，能力建设必须有适当定义，遵循一些基本原则，接受强有力、坚定、称职且合乎道德的领导人士的指引，构成整体国家战略的组成部分。还应考虑需要在国家和地方两级设计、实施、监测和评价各种战略、计划和方案所需的整套技能。为此，Zarrouk 建议，在国家和地方两级需要制定长期路线图，考虑到体制环境、特色、作用、功过分明和职责、可用资源以及要实现的目标或成果。某些议题至关重要，其中包括可持续城市化(这需要优先重视作为变革推动者的地行为者)、以及人力资本、促进卓越、利用新技术和公民参与。

15. 第二位发言者是 Walter Fust，他的论文侧重于可持续发展的领导力、创新和风险管理(E/C.16/2014/3)。公共行政的复杂性大幅上升，这对于正在处理转型促进可持续发展问题的政府领导人而言是一项核心挑战。政府官员增加复杂性的手段很强，但在管理和降低复杂性方面却普遍能力薄弱。一种做法是，领导人采用更“方便用户”的措辞来介绍政策目标，以改善公共服务的提供。与此同时，公共行政管理需要确保所追求的政策目标，如千年发展目标，得到议会批准并纳入国家、甚至是地方的政策框架。

16. 负责执行的各方必须方向明确，责任分明。可持续发展需要长远眼光。要做到这一点，在政治领导人面临媒体施加的极短期压力时，公共行政管理须负责向其提出建议和备选办法。这是一个挑战，因为公共行政管理往往无法利用数据和其他决策工具来指导政策制订。政府领导人也可能并不完全了解某项“创新”确实是新事物，还只不过是技术变革。此外，还可能面对扩大民主的诉求，但在实际采取有效的参与战略和方法来促进利益攸关方切实参与时，往往需要支持。

17. 在风险方面，正在使用一些很好的风险评估工具，但这些工具的使用往往不成体系。风险管理需要确定和评价作为和不作为可能带来的结果。Fust 先生指出，风险管理是可持续发展的一个固有组成部分，未能实现可持续发展会有风险，未能进行风险评估也会有风险。他建议，各国政府必须考虑设置“首席风险官”高层职位，以衡量和管理政府各部门的风险。最后，各国政府和国际组织必须结束那种令人遗憾的做法，即新政府掌权后将前任政府取得的成就和遗留的做法束之高阁或置之不理。这是在浪费国家投入的资源，而且违背能力建设的实质。相反，应认真研究和敏锐评估哪些遗产可以进一步丰富、加以利用或必须改变。公共行政部门必须进行有助于更好实现可持续发展目标的变革，而不是为变革而变革。

18. Odette Ramsingh 宣读了她关于振奋非洲公职人员专业精神和士气的论文(E/C.16/2014/4)。在 2015 年到来之际，有很多实现千年发展目标方面取得的进展

和 2015 年后议程的讨论和分析。她指出，虽然成功显而易见，但取得的成就参差不齐，在非洲尤其如此。从过去十年的经历中可以吸取许多经验教训。下一阶段将充满挑战，情况与十年前大不相同。

19. 在非洲，公共服务部门可被认为是发展的动力所在。各国政府通过其公共服务部门和公职人员实现了可持续发展议程。可以透过各种改革来了解非洲公共服务部门的应对能力及其公职人员的概况。可以说，殖民后时代的公职人员享有崇高地位，而一波又一波持续不断的改革对公职人员产生了影响。因此，公职人员开始正视 2015 年的临近，而讨论也已经转向 2015 年后发展议程。这些公共服务部门已经准备好响应 2015 年后发展议程了吗？公务员的心态如何？他们是否具备执行可持续发展议程所需的精神、行为模式和动机？

20. 千年发展目标曾经提出一个引人注目的愿景，毫无疑问，2015 年后发展议程也是这样。但是，若要实现这一愿景，就必须提升公务员的活力，调动他们的积极性。需要提出一些关键问题：是否足够重视变革管理进程？是否足够重视为造就新征途所需的公务制度和应对新挑战所需的公务员而必须具备的文化？更加重要的是，尤其是在可持续发展议程所需的组织文化意义上，还提出了公共部门如何能够为应对新挑战建设领导力、能力和鼓舞士气的问题。

21. 在随后的讨论中，委员会注意到，转变公共机构的努力通常无法保持中立。尤其鉴于政府行政管理的复杂性日益增加，必须考虑在沿着不同的改革路径前行时，会危及哪些人的利益。可能会有赢家和输家。虽然各国政府不能出于诚意背弃其促进和保护公共利益的职责，但若采取均衡办法实现可持续发展，就必须考虑到所有公民的利益，而在这方面，协商、参与及合作都至关重要。管理这些进程在任何地方都具有挑战性，但对于那些勉力处理发展问题的各国而言，情况尤其如此。应特别考虑到让文盲和弱势人群参与改革努力。

22. 在某些情况下，行政管理人员在面临竞相提出的各种要求时规避风险，这一定会维持现状。在其他情况下，在实施改革计划时，公共行政部门被腐败和追逐私利者所劫持，各种利益攸关方竞相争取从政府权力和补贴中敛取最多钱财。如果能制订一套详细的符合本国实际和优先事项的可持续发展目标，并由最高级别的政治领导所采纳，那么，这将有助于解决这些问题。必须以政治承诺来减轻行政单位负责人所面临的风险，因为后者可能会担心，在过于积极地努力改革但仍然失败的情况下，自己会失去工作。可持续发展目标的确定必须伴随必要的预算调整，以反映所需变革背后的政治优先事项。同时，在民主制度中，也许有必要规定政治人士的任期限制和撤职程序，以减少发生政治代表人士缺乏动力和不能保持廉洁这种老问题的可能性。

23. 在这方面提出了持续追求各项优先发展目标和机构能力建设的问题。建议采取任命常务秘书的做法，以此使公共行政部门去政治化。然而，如果这些长期任用人员寻求自己的政治利益和既得利益，则上述机制就会失效。有人建议引入评

估工具以衡量机构业绩，以这种方式重新关注公共政策的成果，应要求行政首长对此承担责任。这些成果应体现公民的需求，例如在保健、教育、供水、利用基础设施和其他影响到生活质量和社会融合的必需品等方面。

24. 在可持续发展方面采取积极行动，要求转变机构文化甚至组织文化，例如采取以价值观为基础的领导做法。人们发现，为在组织内部增进性别平等和扩大多元化，特别是在领导职位方面，收到了增加弹性和灵活性的效果，提高了生产力水平。因此，为实现未来的可持续发展议程，建议采取一系列措施，确保更大程度的性别平等。

专题小组讨论

25. 委员会分成三个小组举行了两次会议，以便在再次举行全体会议前就本届会议的次主题进行更深入的审查和交流。

加强国家和地方可持续发展管理的能力

26. 一个小组审查了“加强国家和地方可持续发展管理的能力”次主题。该小组在讨论期间指出，若要实现国际社会的可持续发展愿望，每个国家以及包括立法、行政和司法机构及地方政府和当局都必须实行善治。面临的一项挑战，确定在治理方面通过分别采取步骤可作出的改善，并同时认识到当前的任务在不同情况下有所不同。能力建设应与具体目标相匹配，同时取决于治理机制的质量和公众对政府的看法。

27. 发展政策和发展管理不能相互脱节，因为有效的政策需要适当的治理结构才能加以执行。例如，如果治理机构不能阻止利益集团攫取利益，而且不能向社会交付成果或促进可持续发展，那么，一项政策即使在理论上合理，在实践中可能也行不通。要想进行转型治理，就需要理顺发展政策和发展管理之间的关系，并认真全面地落实政策中的优先事项。逐步提高治理能力，使不断变化的发展政策能够得到切实执行，这将有助于维持发展，使社会能够解决更广泛的社会发展和能力发展问题。

28. 所面临的一个关键挑战不是在政策内容方面应做什么，而是在程序上应怎样做，与谁一起做以及在哪里做。“试验主义治理”概念指的是在拥有一定自主权的情况下与各利益攸关方一道确定广泛目标，有尝试采用更好的方法解决当地问题的余地，地方单位通过同行审议定期报告执行情况，根据获得的经验评价目标并在执行过程中再次审视这些目标。这一概念的突出特点是其非官僚做法、学习过程和新的问责形式。并不是所有的建议和方法都适用于每个国家。每个国家应有权在国家和地方各级选择相关目标和执行相关战略。

29. 有人建议，第一步是明确需要解决的问题，同时建议各国政府着力解决大幅改善人民生活的优先事项。第二步是，可以鼓励各国政府采取行动解决这些问题，特别是明确和解决治理风险、有待改善的进程以及落实这些进程所需的能力。有

人还建议，在确定需要能力建设干预和实施办法、战略和方法的领域时，需要一个透明进程来(“如何”)。还有人强调，必须制定基准，明确有关利益攸关者的任务和授权。独立的最高审计机关与其他独立监督机构一道可以为监测和审核公共部门实现发展目标的绩效做出重大贡献。

30. 妇女参与公共部门的工作并在其中发挥领导作用，是能力建设的重要因素，可以通过不同手段予以加强，例如：施加国际压力维护国际承诺；传播有关妇女处境和权利的相关公约的资料；鼓励国家最高权力机构公布强有力的明确愿景；向组织完善的民间社会提供支持；为提高妇女地位创造有利环境，包括采取各项措施确保在性别平等、能力建设、公共服务部门妇女数据库以及建立联系方面取得进展。还有人强调指出，在土著社区进行包容性参与，使妇女拥有更强的主人翁意识和发挥领导作用，从而实现预期目标。赋予妇女权能的一套战略可包括挑战歧视妇女的社会规范和机制；建立在公共服务部门任职妇女的数据库，追踪按性别和其他举措分列的政府支出。制订有利于公民参与的框架和模式也会使政府受益。有人强调，边做边学在这方面是一个行之有效方法。

31. 在协作方面，应在各个阶段明确界定非国家行为者的作用。如果协作是合作生产的一个手段，那么就应提出“在哪个级别？”、“为什么？”、“利用什么手段？”、“何时？”等问题。只能根据每个国家的具体情况回答这些问题。在协作过程中应当提出效率结点和战略性问责节点。确定这些界限对于协作的成功和可持续性至关重要。

促进可持续发展的领导、创新和风险管理

32. 第二小组审查了“促进可持续发展的领导、创新和风险管理”次主题。该小组在讨论期间指出，变化和改进取决于技术，但采纳技术时会遇到各种障碍。公共行政人员和管理人员在此方面的抵制往往是由于对信通技术的潜在应用和使用缺乏了解。因此，公共部门管理人员应当认识到这一点，而且他们必须能够获得这一领域的教育和培训机会，使他们能够积极参与并充满信心地切实转变治理做法，从而改进公共行政流程，使公共服务达到技术利用可以带来的效率和效力水平。事实上，可以将信通技术培训视为成功采纳和执行创新的一个先决条件。与此同时，欧洲在公共行政方面的某些经验突出地表明，必须更新机构和法律框架，以适应新技术。当然，法律和法规应该以信通技术为指导，而不是像许多国家那样对其加以制约。

33. 开放政府数据是值得注意的一个信通技术问题。不妨考虑如何通过人力资源发展加强机构能力，以顺应包容性和信息开放方面的需要。鉴于需要技术使用能力，因此，应修订大学和中学课程，提高社会的数码技能。此外，“大数据”是公共行政面临的另一项挑战，需要找到适当的解决办法。使用这类数据可以有利于可持续发展，因为这将有助于更全面地了解情况，同时依据数据、甚至可能是证据随后开展分析，包括对公共政策社会层面的分析。

34. 政治领导人的思维模式对于公共政策非常重要，也是改革进程的一个主要因素。有人指出，一些国家采取了坚定、有所侧重的提高妇女地位行动，在议会中、包括在部长一级实现了男女人数的平等。从许多其他实际案例可以看出，在规定的责任领域内，强有力的领导和精心设计的政策产生了积极影响，例如在改善城市空气质量、港口管理和铁路基础设施经费筹措等方面。提到的所有这些举措都不影响预算或可以减少预算。在不增加公共支出的情况下，通过有效利用资源取得了成果。

35. 有人还强调了在公共行政内进行机构变革的重要性的管理变革的途径。利益攸关方的参与很重要，但各机构必须做好让公民参与的准备，从而扩大接触，同时确保对体制框架进行适当调整，以适应新的互动形式。

36. 还着重讨论了气候变化、为缓解和适应措施提供资金、特设机构相对于常设机构、风险管理、青年失业、通过改革恢复对政府的信任以及社会媒体的作用等问题。公共行政需要解决的问题如此复杂，首先需要政府领导人和官员能够认识到这些问题的广度，集中精力解决优先事项，同时又要平衡风险，就相互关联的公共政策问题做出决定。最重要的是，公共行政能力需要与国家发展目标相一致，包括依据区域和国际承诺制定的那些目标，因为一国的政策能否产生可能的影响越来越取决于其他国家。应开展监测和评价，以便跟踪执行情况，并在可能的情况下提出纠正措施，完善决策。

振奋公务员的专业精神和士气

37. 第三小组审查了“振奋公务员的专业精神和士气”次主题。该小组指出，公共行政若要能够有效应对可持续发展的各项挑战，就必须振奋公务员的专业精神，即通过倡导法治、正义、平等、无私和创造力等原则提升公务员的“精神”，并在做法上符合本国文化和国情。公务员不是一个普通职业，因此，加强专业精神不仅要通过各项奖励措施留住最优秀的公务员，而且还必须通过有效的甄选和任命政策、适当的纪律处罚及高效率的业绩监测等方式树立和提高公共行政机构的声望。

38. 对于公共行政机构应对当代的发展挑战的能力存在各种关切。但这些关切可以分为三类：公职人员的个人绩效；机构绩效；公共行政发挥作用的总体社会经济和文化环境。从广义上讲，虽然亟需进行公共行政改革以应对 2015 年后期间新的发展挑战，但这些改革必须符合并有助于实现国家战略发展议程中的各项目标。在可持续发展的大背景下，有力、有效的治理是解决各种问题，克服各种挑战的一个先决条件。

39. 公共行政部门若要实现可持续发展目标，就必须更加关注人力资本发展，而主动性和专业化是其中较为重要的组成部分。应特别关注发挥公务员的创造力。在此方面，政治领导能力和承诺必不可少，不可讨价还价，因为这对于公共服务部门的价值观具有决定作用。

40. 会上强调，不应忽视公务员专业化的道德方面、其培训和重新认证。道德标准问题是当务之急。道德操守和行为守则越来越重要。通过公务员的继续教育，包括普通教育和职业教育，发展社会资本。在这一进程中，培训机构的作用十分重要。

41. 在各领域对公共行政落实国家发展议程的作用达成政治共识至关重要，因此，所有有关的政治和行政利益攸关方必须从国情出发，尽可能广泛地审视公务员队伍专业化问题。在征聘、甄选、晋升、留用最优秀、积极性最高的公务员时，必须始终适用任人唯贤、公正和人才管理原则。

42. 会上有人建议，尽管存在着公众批评公共行政并低估公共行政的普遍倾向，采取的对策应是提高公务员的专业精神、士气和道德操守，保持公共行政的中立和公正性及其公平提供优质服务的能力。还必须促进政府在社会中作为能够解决共同面临的挑战和有效促进公职人员利益的最基本机构的作用，以提升公务员队伍的声誉，赢得对公务员队伍的尊重。

43. 会上承认，由于许多国家现有的成功做法有限，因此在公务员领域，很难将职业发展与绩效挂钩，根据绩效表彰成绩。绩效管理始终可以得益于公共行政机构内的有效问责机制以及接受社会监督。但问责机制和监督机制的实施还必须始终考虑到文化多样性。

全体会议继续讨论

44. 全体会议继续讨论关于公共行政转型促进可持续发展的议程项目 3，首先讨论了可持续城市化的治理问题。主席请加利福尼亚大学公共政策学院治理实践教授兼南加利福尼亚政府协会代表 Frank Zerunyan 介绍他在可持续城市化方面的经验。

45. Zerunyan 先生指出，当今世界上约 51%的人口居住在城市地区。这一数字预计在 2030 年将上升到 70%，这既是人口从农村向城市地区流动，也是从城市周边地区回流到城市中心的结果，加利福尼亚就属于后一种情况。考虑到这一趋势，当地决策者必须制订和实施各项战略，以解决经济发展、生活品质、就业、教育、环境可持续性、交通运输、社会公正、参与性治理和可负担住房等问题。

46. 事实证明，与当地社区一同制订当地一级可持续发展计划是一种宝贵机制。一般不太可能完全改变一个城市区域。相反，我们应当通过信息、协商、伙伴关系和赋权等方式让社区参与进来，取得一系列引人注目、见效快的“小型成功范例”，墨尔本、墨西哥城、新加坡和其他地方都属于这种情况。南加利福尼亚一方面鼓励在主要交通枢纽周边区域进行开发，一方面采取一种注重住房、土地使用、空气质量、经济发展，货物和人员流动、“符合人口规模的”城市规划、可持续的施工做法、可再生能源和其他因素的可持续举措，以此着手治理城市蔓延造成的影响，例如交通拥堵、空气质量差、工作和住房失衡等问题。最重要的是，

成功的城市化取决于有效的决策，取决于通过民主、包容各方和协作性决策的方式赋予社区权力。

47. 委员会成员谈到，鉴于城市化趋势，我们可以预计，大都市化政府形式在二十五年后将很普遍。一系列问题随之产生，可持续性计划中必须考虑这些问题。例如，一个问题是，财富、甚至保健、文化和其他服务都有集中到大都市区中心的趋势，而周边区域被边缘化。为使各利益攸关方满意，权力和财政资源的分配是需要解决的另一个问题。

48. 会议之后审议了专题讨论中提出的主要意见。委员会总体上赞同三个讨论小组的评估意见，但同时提出了进一步意见。

49. 委员会强调，必须推动将转型治理作为在促进可持续发展方面应优先应对的一个挑战；同时还着重指出，能力建设在促进治理方面发挥战略作用。首先必须兼顾治理的所有方面、领导力、促进赋予妇女权能和自下而上的参与式做法，包括确保地方自主和利益攸关方参与，在此基础上开展能力建设。

50. 在此方面，委员会主要讨论了公共行政机构和公务员的关键作用，以及迫切需要振兴公务员队伍、加强其在社会中的作用以及改善治理和机构等问题。必须改变思路，包括使公务员实现专业化，以便积极影响公共部门的社会文化，实现可持续发展。要想提高公共部门的绩效，学习、乃至从失败中学习十分重要。

51. 在有效落实方面，委员会认为，要想成功落实和实现地方自主和绿色基金等可持续发展项目，必须为既定目标提供足够资源，包括在地方一级。会上提到了非洲此类转型的具体案例，因为转型过程在很大程度上取决于资金。有助于可持续发展执行过程的其他重要因素包括综合甄别问题、评估和评价以及透明的问责机制。

52. 会议申明，在一般情况下以及 2015 年后的特定情况下，创新、包括信通技术具有重要性。会议指出，所有各级，特别是包括地方一级都有创新。委员会从各角度讨论了创新，并且承认社会中正在不断出现重要创新，但委员会申明，政府及其监管框架具有重要性及其核心作用，并列举了地理信息系统和能源技术最初都是由政府提供资助的案例。同样委员会强调了社会、社会文化以及与利益攸关方合作的作用，同时提请人们注意，需要强有力、公务员队伍士气高昂的政府。

53. 会上还指出，有效执行的一个基本要素是，能够制定和完成具体目标，促进实现可持续发展的目标。

54. 关于秘书处的作用，应促进公共部门内部的能力建设，同时注意每个国家的特殊需要。鼓励联合国提供培训机会。在此方面，会议认为以下方面也很重要：帮助为适当的与会人员提供适当的培训，为培训公务员采用合适的学习战略、方法和工具，以及追踪这些培训活动的结果。此外，会议还强调，信息传播是联合国在能力建设方面做出贡献的一个重要领域。

55. 全会期间讨论而且委员会和观察员认为重要的其他问题包括：行为守则以及能否由秘书处起草守则；建立信任是公务员能力建设和加强专业化的一项核心要求；经济发展是地方发展和自主权的一个因素；以及及时编制转型路线图和时间表。

关于公共行政转型促进可持续发展的结论和建议

56. 委员会非常认同以下观点：治理、法治和有能力的机构既是成果，又是手段，可以促进可持续发展所有三大支柱和 2015 年后发展议程的。委员会还强调指出，执行手段是实现可持续发展的有机组成部分，特别是因为执行涉及负责那些针对经济、社会和环境问题采取协调、监理和执行公共政策应对措施机构。与此同时，未来任何可持续发展目标都应根据每个国家的情况和优先事项进行转化和调整。

57. 要想实现公共行政转型，促进可持续发展，就必须加强国家和地方各级政府的能力。应确保开展适当的能力建设，以便发现治理风险，确定落实公共政策问题解决办法的最佳水平，根据成绩和缺点进行试验和调整，以及确保资源和责任相匹配。

58. 关于促进领导力、创新和风险管理，应当认识到，公共行政改革要想取得成功，政治意愿和领导力仍然至关重要，只有这样才能处理优先的公共政策问题，降低在可持续发展、可持续城市化、气候变化、青年失业以及上述政策的执行手段等领域存在的风险。要想在可持续发展方面取得切实成果，各项目标的实现需要成功政策和执行机制在中长期具有连续性。

59. 鉴于各种需求比以往任何时候更具挑战性而且错综复杂，应在创建创新环境、采用灵活办法和营造合作文化、分享和创建知识等方面加强公共机构。在此方面，应将科学、技术和分析工具作为手段，用于支持决策和降低风险，从而能够作出创新决定，降低政府行政的复杂性。

60. 技术和电子政务都是提高治理效率、透明度、问责和促进参与的手段，应起到完善政府程序以及改进公共服务交付的作用。因此，在信通技术领域应提高认识和增加培训，并应在公共机构中采用适当的激励机制，因为这是成功采纳和实施创新的先决条件。

61. 关于振奋专业精神和士气，联合国可以帮助发起讨论，说明为什么在引导公共服务部门和民间社会努力实现可持续发展方面需要强势、有效的政府。强有力的政府显然将会使信任感增强，使政府和公共服务获得认可，并将有助于解决各级的治理问题，包括必须振奋公务员的专业精神和士气。

62. 委员会强调，必须促进公共服务培训机构、大学、公共行政管理学院、专业协会和相关管理发展研究所之间的知识交流，以建设公共部门的人力资源能力，振奋公务员的专业精神和士气。应重新评估此类机构在应对可持续发展挑战方面的作用。

63. 应在政治和高级行政级别加强公共服务部门内部的专业领导能力建设。这对于制订实现可持续发展的战略方法极其重要。委员会认识到迫切需要维护道德操守，因此建议继续倡导区域和国家公务员章程，加强公共行政部门，具体做法是为公共部门雇员提供有效的培训方案，倡导行为守则、道德规范及价值观。

64. 委员会建议加强国际和国家层面的能力建设协调活动，具体方式是加强宣传并更多利用《援助实效问题巴黎宣言》，以便关注援助和资源分配。还应对照提出的目标，监测、衡量、审计和评价能力建设。在为此目的协助各国发展公共行政和公共服务的能力时，应特别关注最不发达国家、刚刚摆脱冲突的国家、转型国家以及资源有限国家的特殊需求。

65. 委员会建议经济及社会理事会、大会、联合国各项公约缔约方大会在其所有决议中对执行手段作出明确说明，并且要求各方对此作出承诺，其中包括：确定筹资手段和资金来源；必要的技术转让，例如信通技术转让；能力建设需求，包括在领导力、创新和风险管理领域的能力建设需求。委员会的结论是，在二十一世纪，如果不考虑风险、累计费用以及气候变化导致的结构调整，包括公民在这些过程中发挥的领导作用，那么就无法实现可持续发展。

C. 审查联合国公共行政方案

66. 秘书处提交了一份说明(E/C.16/2014/5)，突出说明了在本两年期开展或计划开展的主要活动。讨论本项目的会议由玛格丽特·萨纳主持，经济和社会事务部公共行政和发展管理司三位处长做了情况介绍。

第一工作组

公共行政能力：机构和人力资源开发

67. 公共管理能力处长概述了目标、任务和工作方案。2012-2013 年期间，该处开展了以下工作：(一) 治理、公共行政和发展方面的研究和知识分享；(二) 公共行政方面的机构发展和人力资源能力建设；(三) 向政府间机构提供服务；(四) 开展实地咨询服务。该处提供了机构和人力资源开发方面的能力建设；进一步推动其关于联合国公共服务奖的工作，这是该司的主打产品；认可世界各地的最佳实践，继续推广传播公共治理的创新做法；开发了在线培训工具，用作知识共享的媒介。该处派出了各种外地访问团，向海地、摩洛哥、卢旺达、多哥，在非洲区域一级，以及一些最不发达国家咨询提供公共部门改革方面的咨询服务。咨询访问团的调查结果和建议，以及培训活动成果和出版物，与正在进行的规范和宣传工作相辅相成。

第二工作组

电子政务和信息和通信技术促进发展

68. 电子政务处着重介绍了其综合全面地开展的活动，重点是能力建设、规范工作、分析和研究。该处的活动分三个专题领域：(一) 电子政务的体制框架和领导

力；(二) 电子政务促进合作式治理；(三) 开放治理促进可持续发展及服务工作创新。该处印制出版《联合国电子政务调查》，并开展能力建设和其他技术合作活动，向各区域派出三十多个访问团。简要介绍了联合国治理项目办公室的活动以及在哥伦比亚、哈萨克斯坦和阿拉伯联合酋长国的项目。联合国治理项目办公室负责人谈及办公室的工作及其成绩。最后提出了 2015 年后可持续发展转型议程的后续步骤。

第三工作组

公民参与管理发展，开放政府数据

69. 发展管理处介绍了 2013-2014 年期间开展的宣传和规范支助、研究和分析、知识共享和培训，以及咨询服务活动。在公民参与发展管理的主题下，该处谈及三个分主题：(一) 对公众负责；(二) 电子参与；(三) 公民参与的制度框架。该处为 2015 年后发展议程编写了关于及时回应和负责任的公共治理的《2014 年世界公共部门报告》。该处还建立了经济和社会事务执行委员会治理和机构建设群组。通过视频信息介绍了互联网治理论坛秘书处的活动。论坛会议第九次会议将在土耳其举行，主题是各个大陆连接起来，加强多方利益攸关方的互联网治理。

70. 经过简短的问答，澄清了发言者的一些讲话内容，委员会按各处分成小组，深入讨论了工作方案的各个部分，听取了参与者的看法。工作组会议结束后，专家们重新召开全体会议，Dalmas M. O. Anyango 主持。

委员会关于联合国公共行政和财政方案的结论和建议

71. 委员会讨论了如何发挥作用，处理公共行政和能力建设，就治理和公共行政提供有权威、有远见的咨询，特别是通过建立战略伙伴关系和网络，并强调能力发展的区域方法。为在资源有限的情况下开展这项工作，明显需要联系各会员国，提高对方案的认识，并在网上培训服务方面与著名大学和公共行政机构建立合作伙伴关系。联合国公共服务奖应每两年颁发一次。另外，不妨请各会员国支付提名费。委员会支持聘请一名外部顾问，审查联合国公共服务奖。

72. 小组强调实践标准化的重要性，促进伙伴关系，信息和通信技术与电子图书馆，尤其是目前文化多样性和其他语文文本有限，可能阻碍通过公共行政网充分利用网上课程和其他资源。

73. 公共管理学科大体上尚不完整，信息也不一致。让世界各地知名公共管理机构一道探讨这个问题，可能有助于建立一个有凝聚力的能力建设框架。有建议认为，秘书处支持编制一份公共行政价值普遍宪章，并继续支持区域和国家在这方面的努力。

74. 委员会成员同意通过以下方式协助秘书处发挥功能：利用其网络、与国会议员的接触、专家知识、与各国政府及常驻联合国代表团的联系；加强与新兴工业化国家、议会和其他各界的联系，包括促进这些机构的“支持”。委员会还建议

其成员协助宣传创新公共管理的指导方针，以提供支助和合法性。委员会提议为此目的和其它目的改进网络环境，如有可能，利用联合国公共行政网等手段。

75. 委员会评论了《联合国电子政务调查》对全球各国的相关意义，建议秘书处尽可能积极主动地向所有区域、所有会员国、各国议会和其他相关机构广泛传播其内容。

76. 委员会委员指出，有关信息通信技术的重大国际问题不会消失。相反，这些问题将越来越重要，其中包括大数据、政务公开、网络安全、数据革命、政策与执行之间的差距越来越大等。各国政府有必要提出有利于在全球、国家和国家以下各级优先处理这些挑战的政策。委员会建议秘书处在这些事情上酌情支持经济和社会理事会，同时确保公正立场，并考虑到所有国家和区域的意见。

77. 委员会鼓励秘书处宣传电子政务做法的实施将如何帮助实现国家目标和国际商定的发展目标，并建议着重于提高电子行业领军人物对有关公共行政的社会技术问题的认识。

78. 为公民建立反馈机制，是成功开展重要发展战略的公共讨论，改善公共服务的关键。此外，由于人们对政府的信任和信心正在下降，各国政府的一项主要责任是更有效地让公民参与，确保公民在决策过程中发挥更大的作用。因此，秘书处应努力制定一个公众问责议程，特别要展示注重调动公民参与 2015 年后可持续发展议程可产生的潜在影响。

79. 若要为公民参与创造空间，就必须让拥有雄厚技术能力的民间社会组织参与政策辩论。独立和有效媒体和新闻界也可以协助界定公开辩论的内容，从而增加取得建设性成果的潜力。应该利用各种方式进行参与，包括电子参与，并了解何时以及如何让利益攸关方参与政策制定过程。

80. 公务员对公民参与的态度和行为需要改变，其技能和知识也需要改进，以更有效地与公民接触。在这方面，秘书处应就各类参与机制给予倡导，包括传统机制和电子参与，并根据要求提供咨询服务。

81. 来自各国的范例表明，公民参与和积极参加可以启动重大的社会变革。秘书处应继续编制联合国公共行政国家研究数据库，特别侧重于公民参与案例研究、不同国家通过正式和非正式机制调动参与的能力和准备程度。

82. 最高审计机构可发挥重要作用，协助公民评价政府是否正在实现其目标。公民参与规划审计工作，宣传最高审计机构报告和跟踪建议执行情况趋势正酣。最高审计机构应该进行客观的检查，在全球、区域和国家层面使用效绩审计指标。为改进公众问责，最高审计机构需有所警惕，不采取政治立场，同时认识到，政府的决策可能不完全是技术性的。他们应该运用风险缓解战略，以确保其独立性，例如，阐明维护最高审计机构国际标准的任何评估或评价的尺度。秘书处应努力

支持和促进最高审计机构的独立性，加强最高审计机构的能力，包括动员公民参与以增进透明度和问责制，与最高审计机关国际组织、世界银行和其他机构合作。

83. 为了提供更有效实施千年发展目标和 2015 年后发展议程的手段，创造有利的环境，秘书处应继续努力，确保与联合国和非联合国机构密切协调，并与世界银行、经济合作与发展组织和其他方面结成战略联盟。

84. 委员会成员着重谈到了公共行政和发展管理司的领导作用、专业精神和参与，特别是委员会的工作和会议的支持，但同时注意到该司管理层的空缺问题依然没有解决，并希望很快任命新司长。

85. 最后，委员会要求，如有可能，利用联合国公共行政网或其他手段为其的工作全面建立网络环境。

D. 委员会下届会议拟议工作方案和议程以及对委员会报告草案的初步审查

86. 委员会同意，建议把“建设对政府的信任”作为第十四届会议的主题，但尚未确定更具体的分主题，同时也理解，这些分主题应反映经济及社会理事会年度部长级审查和 2015 年一体化部分中的治理和公共行政方面，因为部长的审查和一体化部分的主题在委员会第十三届会议期间尚未决定。

87. 委员会商定在 2015 年 4 月 20 日至 24 日召开第十四届会议，建议经济及社会理事会通过以下议程：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 建立对政府的信任。
4. 审查联合国公共行政和财政方案。
5. 专家委员会第十四届会议议程。

88. 委员会通过了第十三届会议报告草案。

附件

文件清单

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2014/1	2	临时议程和工作安排
E/C.16/2014/2	3	加强国家和地方可持续发展管理能力: 秘书处的说明
E/C.16/2014/3	3	推动领导、创新和风险管理, 促进可持续发展
E/C.16/2014/4	3	振奋非洲公务员的专业精神和士气
E/C.16/2014/5	4	审查联合国公共行政和财政方案: 秘书处的报告
CEPA/CP/2014/13	3	有利于社会和环境的城市化: 取得切实进展的准则(会议室文件)