



经济及社会理事会

Distr.: General
25 January 2016
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十五届会议

2016 年 4 月 18 日至 22 日

临时议程* 项目 3(e)

从承诺迈向成果：改革公共机构，以协助
制定和整合执行和监测可持续发展目标的
包容性政策：发展变革领导能力，提高
公务员的相关能力

发展变革领导能力，提高公务员的相关能力

秘书处的说明

谨此根据公共行政专家委员会第十五届会议附加说明的临时议程，转递由委员会成员 Eko Prasjo 同印度尼西亚大学治理和行政改革中心 Rudiarto Sumarwono 和 Defny Holidin 协作编写的本文件。文件中的内容和观点均属于作者，并不意味着联合国表达了任何意见。

* E/C.16/2016/1。



发展变革领导能力，提高公务员的相关能力

摘要

作者借鉴千年发展目标的经验，回顾公共行政将在实现可持续发展目标过程中发挥关键作用，并回顾需要具备有效的领导力和能胜任的公务员。作者还回顾了“变革型领导者”的概念，并指出，仅仅呼吁以报酬换服务很可能是不够的。《2030 年可持续发展议程》则要求采取强调公务员的需求、价值观和道德的领导办法，这反过来又可以激励个人达到更高的机构和个人业绩标准。

在实践中，变革型领导力要求分享令人信服的愿景，制定行为标准并以身作则，挑战现状，鼓励人们协同工作，并通过认可贡献和成绩提高士气。这种领导风格的特点是基于客观认识的正确判断、互动和交流知识、实际应用以及恰当行使政治权力。

关于提高胜任能力，出现改革功亏一篑的情况，经常是由于公务员的知识、技能、能力和行为达不到要求。鉴于国家发挥的中介作用和可持续发展目标的综合性质，处理关系的能力将是行政改革和成功实施《2030 年议程》的重要部分。处理关系的能力指的是国家在其与其他治理行为体的关系中发挥中介作用的能力。国家并不隔离于其社会背景之外，而是处于一种关系之中，不同类型的参与能够在其中产生促进和强迫其他治理行为体实现某种期望政策目标的效果。将需要掌握一些具体的技术能力，尤其是战略眼光、循证决策、社会文化知识、结果评估和可问责的酌处权等方面的能力，可问责的酌处权就是必须接受适当问责机制约束的酌处权。做到这一点的主要机制包括培训、人力资源综合管理、平衡公务员制度中的政治任用和择优任用做法以及植入公共道德。

一. 导言

1. 秘书长把《2030 年可持续发展议程》归类为各国领导者对世界各地所有人的承诺，即人民的议程，以消除所有形式的贫困，也是地球——我们共同的家园的议程。《2030 年议程》中提出了 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标，以在未来的 15 年内消除贫困、解决不平等问题和应对气候变化。

2. 千年发展目标帮助超过十亿人摆脱了极端贫困，帮助在消除饥饿方面取得进展，让比以往任何时候都更多的女孩能够上学，并保护我们的星球。这些目标产生了新的、创新型合作伙伴关系，凝聚了公共舆论，并展现出了设定远大目标的巨大价值。这些目标把人民及其近期需求置于中心位置。

3. 然而，尽管取得了各种令人瞩目的成就，不平等依然存在，进展情况也不均衡。世界上的穷人仍然绝大多数集中在世界的某些地方。2011 年，全世界十亿极端贫困人口有近 60% 生活在仅仅五个国家。¹ 新的可持续发展目标借鉴千年发展目标，并走得更远，处理贫穷的根源以及普遍需要适用于所有人的发展的问题，并认识到建立有效和可问责的可持续发展机构的重要性。

4. 人们日益认识到，加强数据的制作以及在决策和监测中使用更好的数据，是发展的根本推动因素。对千年发展目标的监测表明，数据对于发展必不可少。《2030 年议程》需要更好的数据。要满足新的发展议程对于数据的需求，将需要强有力的政治承诺和大幅增加资源。¹

5. 公共行政对于成功和顺利实现千年发展目标一直非常关键。此外，国家和地方各级政府在实现千年发展目标方面发挥关键作用。² 人们已经充分认识到，政府、私营部门和非政府组织之间需要建立更紧密的合作。

6. 联合国需要以三种不同的方式支持各国，这三种方式体现为纳入主流、加速和政策支持办法。支持各国政府是必要的，以便在促进将可持续发展目标纳入主流的国家发展计划和政策中体现新的全球议程。应许多国家的请求，这些国家已经在开展这项工作。联合国可以利用过去五年来就千年发展目标加速框架获得的丰富经验，支持各国加快取得进展，努力实现可持续发展目标的各项具体目标。这个办法要求在实施的各个阶段向各国政府提供关于可持续发展和治理的政策专长。

¹ 联合国，《2015 年千年发展目标报告》(2015 年，纽约)。

² 联合国资本发展基金，“通过地方政府实现千年发展目标：专题附件”，为关于地方发展的全球论坛编写的文件，乌干达坎帕拉，2010 年 10 月，可在下列网站上查阅：uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex.pdf。

7. 借鉴从千年发展目标中汲取的经验教训，有令人信服的理由让公共行政参与《2030 年议程》，包括参与关于公共政策改革和公共管理的领导力领域。

二. 促进可持续发展目标的变革型领导力

8. 关于领导力的学术争论在 1970 年代末期急剧转变，学者詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯就这一主题出版了一本有开创意义的书。³ 伯恩斯先生称，领导力可分为处理事务型和变革型两种。处理事务型领导者用实实在在的报酬换取其追随者的忠诚和工作。变革型领导者则与其追随者接触互动，竭力提高他们对需要实现的具体结果的重要性的认识。⁴
9. 关于领导力的学术争论在 1990 年代得到美国学者伯纳德·巴斯的进一步发展，他扩展了伯恩斯的变革型领导力的概念。⁵ 巴斯先生与 Bruce Avolio 先生一道，阐述了变革型领导力的四个主要特点。⁶
10. 伯恩斯先生和 Avolio 先生认为，变革型领导力的特点是考虑个人。领导者担任教练或导师，倾听其追随者的需求和关切，并与他们保持开放的沟通。领导者赞赏并尊重每个追随者对团队做出的个人贡献，以此产生对执行任务的内在感召。
11. 智力刺激是第二个特点。领导者开发并培养其追随者，刺激并鼓励创新的思维和行动方式。对学习的承诺是一个重要属性，使追随者能够找出更好的方式来实现团队目标。
12. 感召力是变革型领导者的第三个特点，他们能够向其追随者传达一种鼓舞人心、令人信服的愿景。如果领导者希望其追随者受到感召采取行动，他们就需要

³ 见詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯，《领导力》，(纽约，Harper and Row, 1978 年)。

⁴ Kerry Barnett, John McCormick and Robert Connors, “Transformational leadership in schools: panacea, placebo or problem?”, *Journal of Educational Administration*, vol. 39, No. 1 (2001); Philip L. Cox, “Transformational leadership: a success story at Cornell University”, proceedings of the Association for Tertiary Education Management/Association of Public Personnel Administrators Conference, Canberra, 2001, 可在下列网站上查阅://pandora.nla.gov.au/pan/10533/20011221-0000/www.anu.edu.au/facilities/atem-aappa/papers-keynote.html; Zvi D. Gellis, “Social work perceptions of transformational and transactional leadership in health care”, *Social Work Research*, vol. 25, No. 1 (2001);[[link]] Desmond Griffin, “Transformational leadership”, 2003.。可在下列网站上查阅: <http://desgriffin.com/leadership/transform/>; Timothy A. Judge and Ronald F. Piccolo, “Transformational and transactional leadership: a meta-analytic test of their relative validity”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 89, No. 5 (2004)。

⁵ Judge 和 Piccolo, “Transformational and transactional leadership”。

⁶ 见 Bernard M. Bass and Bruce J. Avolio, “Developing transformational leadership: 1992 and beyond”, *Journal of European Industrial Training*, vol. 14, No. 5 (1990)。可在下列网站上查阅: <http://dx.doi.org/10.1108/03090599010135122>。

制定高标准，灌输有意义的任务，并传播对未来目标的乐观态度。为了使愿景能够为人理解并且产生强大的吸引力，领导者必须掌握极好的沟通技巧。如果追随者对未来持乐观态度，他们就愿意投入更多精力，并采取更多行动来完成任务。

13. 道德影响力是领导者的第四个重要特点，这类领导者应该以诚信、道德行为和尊重来率先垂范。

14. 变革型领导力对于发展至关重要。对于所有类型的组织而言，要想以最大的成效运作，领导力是必不可少的。⁷ 鉴于变革型领导力强调追随者的需求、价值观和道德，因此需要变革型领导力来实施《2030 年议程》。变革型领导力包括感召人们采取更高的标准，³ 也需要感召追随者为了团队、组织或社区的利益而抛开个人利益。⁸

15. 变革型领导力建基于道德之上，这使其有别于其他领导方法。⁹ 从道德的角度看，使用武力不能被视为变革型领导力的特点。

16. 变革型办法超越了其他形式的领导力。许多领导力模式注重领导者用什么来换取可以实现的目标以及他们如何换取，即所谓的处理事务过程。变革型方法所包含的领导力则很广泛，不仅包括报酬，而且包括领导者对追随者的需求和福祉的关注。¹⁰

17. 变革型领导力把领导力当作一个过程，其中既涉及领导者，也涉及追随者。由于这一过程纳入了追随者和领导者的需求，因此领导力不仅是领导者的个人责任，而是产生于领导者和追随者之间的互动。必须让他人参与，是变革型领导力模式的核心。¹¹

⁷ Alex Brillantes, “Accountable, responsive and inclusive governance”, paper presented in the National workshop of governance stakeholders, Mandaluyong City, Philippines, 2013 年。

⁸ Jane M. Howell and Bruce J. Avolio, “Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: key predictors of consolidated-business-unit performance”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, No. 6 (1993 年 12 月)。可在下列网站上查阅：<http://dx.doi.org/10.1037/0021-9010.78.6.891>; Boas Shamir, Robert J. House and Michael B. Arthur, “The motivational effects of charismatic leadership: a self-concept based theory”, *Organization Science*, vol. 4, No. 4 (1993 年 11 月 1 日)。

⁹ Bruce J. Avolio, *Full Leadership Development: Building the Vital Forces in Organizations* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1999 年)。

¹⁰ Avolio, *Full Leadership Development* (见脚注 9); Bernard M. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (New York, Free Press, 1985)。

¹¹ Alan Bryman, *Charisma and Leadership in Organizations*. (London, Sage Publications, 1992)。

18. 变革型领导者有许多共同的性格特征，这使他们有别于处理事务型领导者。¹² 首先，他们把自己视为变革的推动者。他们力求有所作为，改造他们负责的组织。他们能够顶住阻力、承担风险和面对现实。他们相信他们领导的人。他们有一套强有力的价值观。他们不断学习，是终身学习者。他们可以克服管理复杂性、不确定性和模糊过程中遇到的问题。他们中的大部分人目光远大。变革型领导者也是在与他们相关联的组织内发起重大变革的人。¹³

19. 变革型领导力模式有一些缺点。一种批评意见认为，这种领导力缺乏概念上的清晰。这种领导力中包含了许多活动和特点，其中包括提出一个远景并激励人们成为变革的推动者，树立信心，提供支持和担任社会建筑师。所有这一切都使得难以界定变革型领导力的确切参数。

20. J. Bruce Tracey 和 Timothy R. Hinkin 在他们的研究中发现，变革型领导力的参数经常与领导力的类似概念重叠。¹⁴ 例如，艾伦·布里曼指出，变革型领导力和魅力型领导力经常被当作同一种领导力，只是在一些领导力模式中，¹⁵ 魅力仅是变革型领导力的一个组成部分。

21. 另一种批评意见是，变革型模式把领导力当作一种个性或个人喜好问题，而不是一个可以学会的行为。¹¹ 变革型领导力还被批评为精英主义和反民主。¹¹

22. James M. Kouzes 和 Barry Z. Posner 在他们的书中提出了有分量的以身作则型领导力的五种做法模式。这些做法反映了变革型领导者需要考虑的一系列问题。¹⁶ 第一种做法是分享鼓舞人心的愿景。变革型领导者相信他们可以带来变化，并相信他们未来可以实现自己对相关组织提出的独特和理想化的设想。他们按自己的愿景生活，并邀请人们设想未来的有趣可能性。

23. 第二种做法是创建一个典型的路径。这样的领导者为应该如何对待人和应该如何实现目标奠定了基础。他们设定高标准，然后以身作则。第三种做法是挑战现状。变革型领导者寻找办法不拘常规，以便加强组织。这些领导者完全理解，错误和失败是冒险办法的组成部分，并承认失望是学习过程的一部分。

¹² Noel M. Tichy and Mary Anne Devanna, *The Transformational Leader* (New York, Wiley, 1986)。他们在观察实行这类领导力的一些变革型领导者、如杰克·韦尔奇、约翰·哈维-琼斯和艾柯卡之后，得出了这一结论。

¹³ Griffin, “Transformational leadership”。

¹⁴ J. Bruce Tracey and Timothy R. Hinkin, “Transformational leadership or effective managerial practices?”, *Group and Organization Management*, vol. 23, No. 3 (1998)。

¹⁵ 见 Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations*。

¹⁶ James M. Kouzes and Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge: How to Make Extraordinary Things Happen in Organizations*, 5th ed. (San Francisco, California, Jossey-Bass, 2012)。

24. 第四种做法是鼓励人们采取行动。领导者造就意气风发的团队并加强协作。他们明白，非凡的努力只会在相互尊重的基础上才得以持久。领导者让每个人都能感到充满力量、有能力。他们创造人性尊严和信任的气氛。第五种做法是精神安慰。他们把人像英雄一样对待，庆祝他们取得的成就。由于人们需要他人赞赏自己做出的努力，因此变革型领导者承认个人做出的贡献。¹⁷

25. 这一领域的其他学者就发展变革型领导力提出了类似要求。Bernard M. Bass 在他的研究中发现，对变革型领导者的关键要求包括：(一) 提出令人振奋的对未来的愿景；(二) 感召人们加入并实现愿景；(三) 指导制定愿景；(四) 在与所有团队成员的信任基础上建立牢固的关系。¹⁸

26. 大约二十年以前，Gary A. Yukl 在他的书中也就变革型领导力提出了以下符合实际的想法：(一) 与所有团队成员一道提出具有挑战性和吸引力的愿景；(二) 将愿景同实现愿景的战略挂钩；(三) 设定愿景并将其转化为行动；(四) 展现出对愿景和实现愿景的确定无疑、信心和乐观；(五) 通过规划予以全面落实的较小步骤和成功来实现愿景。¹⁹

作为正确判断的变革型领导力

27. 变革型领导者要依靠把智慧转化为实际应用的能力，来说服他人努力实现共同的目标。在发展的背景下，根据每个国家的具体情况，其中特别包括公共部门组织内的情况，可持续发展目标已经成为知识活力的途径。例如，关于目标 10，东南亚国家联盟(东盟)各国的公共部门已经确定了不平等的各种定义、指标和衡量标准。这样的实践智慧或实践智慧的使用正在印度尼西亚、泰国、菲律宾等东南亚国家中进行，使隐性的知识能够转化为明确的认识，从而将价值观和实践配合起来，使得能够在特定的背景内处理不平等的不同概念。只有这样，才能在实践中实现《2030 年议程》。

28. 野中郁次郎和竹内弘高称，实践智慧型领导者有六种能力，可以帮助推动可持续发展目标。²⁰ 首先，这样的领导者有一种客观的认识，这来自于普遍知识与基于经验的主观认知的结合。有了这样的认识，他们能够对给定环境下什么比较恰当以及完成与可持续发展目标有关任务过程中的组织情况做出正确的判断。

¹⁷ 见“The leadership challenge”，可在下列网站上查阅：www.leadershipchallenge.com/About-section-Our-Approach.aspx。

¹⁸ Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations*。

¹⁹ Gary A. Yukl, *Leadership in Organizations*, 3rd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1994)。

²⁰ 野中郁次郎和竹内弘高，“The big idea: the wise leader”，*Harvard Business Review* (May 2011)。

29. 第二，这样的领导者在发展伙伴之间创建一个共享的互动空间和领域，以促进及时交流知识。第三，这样的领导者还预测未来的挑战，并设想以某种方式与其他行为体合作实现目标，包括就可持续发展目标这样做，因为这些目标要求做出长期不断的努力。

30. 第四，这样的领导者用非常明确的业务术语阐明这些设想中的努力。大家都注意到，如果领导者不能以适当的方式阐明理想，那么许多理想永远不会实现。第五，在行使政治权力的问题上，实践智慧型领导者根据当前的认识，能够说服他人相互协作并分享知识，以便赋予正确结果的落实和实现某种意义。这种能力还涉及到第六种能力，即培养实践智慧本身。

31. 这个领导力的概念同 *musyawarah* 和 *gotong-royong* 等土著传统有相似之处，这两个印尼语词汇指的是基于社会知识模式的集体决策和行动，东南亚的一些地方和国家领导者仍然在实行这种做法。²¹

三. 胜任公务员的角色

32. 公务员的作用对于旨在社会经济发展的改革至关重要，在涉及不平等问题时更是如此。²² 改革经常功亏一篑，这是由于在复杂局面下最为重要的设计和实施改革的能力不足。²³ 此外，在决定然后实行有意义的改革之前的任何过程，都需要变革型领导者和有能力的公务员之间开展协作。政治和官僚之间的接口是改革和发展取得成功的一个重要因素。²⁴

²¹ 关于印度尼西亚的许多此类例子，见 Eko Prasjo 和 Defny Holidin, “Leadership and management development in Asian countries: general overview of case studies in Indonesia”, policy paper (Tokyo, National Graduate Institute for Policy Studies, 2015)。

²² David Schultz, “The end of government”, *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, No. 2 (Spring 2015); Hal Hill, “The political economy of policy reform: insights from Southeast Asia”, *Asian Development Review*, vol. 30, No. 1 (2013); M. Jae Moon and Changho Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region: a comparative perspective”, *Review of Public Personnel Administration*, vol. 33, No. 2 (June 2013). Klaus J. Brösamle, “Civil service reform in developing countries: we do not really know what we are doing”, Hertie School of Governance, August 2012; Evan M. Berman, ed., *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2010). Eko Prasjo, *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi* (Jakarta, Indonesia, Penerbit Salemba, 2009)。

²³ Joel D. Aberbach 和 Tom Christensen, “Why reforms so often disappoint”, *American Review of Public Administration*, vol. 44, No. 1 (2014)。可在下列网站上查阅：<http://arp.sagepub.com/content/44/1/3.full.pdf+html>。另见 Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (见脚注 22); Prasjo, *Reformasi Kedua*。

²⁴ Niheer Dasandi, “The Political-Bureaucratic Interface in Developing Countries: Characteristics, Determinants, and Impact on Reform”, UNDP GCPSE (Global Centre for Public Service Excellence) (Singapore, 2014). Christopher Pollit and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis—NPM, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed. (Oxford, Oxford

33. 在复杂的政治和治理与可持续发展目标相交时，公务员角色的重要性只会增加，当政府的职能重新分配给各类有决心的治理行为体时更是如此。²⁵

34. 以创新为驱动力的政策进程对于经济增长和发展尤为重要(见 E/C.16/2015/4)。政治领导者和公务员不应该与其他治理者隔离开来或在政策制定过程中保持自主立场。²⁶ 鉴于创新推动发展变化，“因政治、法律、体制和行政制约因素而受到削弱，”²⁷ 因此胜任公务员的主要作用是促进治理行动体之间的互补互动。²⁸ 互补互动要求具备变革型领导力产生的共同创造随之而来的处理关系的能力。处理关系的能力是行政改革以及成功实现可持续发展目标的一个重要组成部分，对这种能力的需要强调了公务员的战略重要性。

35. 处理关系的能力也可以从国家的中介作用的角度来理解，而这一概念植根于黑格尔和韦伯对于官僚的看法。这同 Janet V. Denhardt 和 Robert B. Denhardt 倡导的民主治理行动体之间的协作有类似的含义。²⁵ 中介作用加强了公务员在阐明公众对政府的要求和愿望方面的中立性。公务员酌情并在特定的社区范围内，把预期的政策目标转变为现实。例如，中介作用是“一个马来西亚”政策的主要特点，其目的是消除持续的基于族裔的歧视，²⁹ 并协助新加坡的专业公务员制度推动经济发展。³⁰

University Press, 2011). Zoë Scott, “Evaluation of public sector governance reforms: 2001-2011—Literature Review” (Oxford, Oxford Policy Management, 2011)。

²⁵ Janet V. Denhardt 和 Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Expanded Edition—Serving, Not Steering* (New York, M.E. Sharpe, 2007)。

²⁶ Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie 和 Dan Slater, “Systemic vulnerability and the origins of developmental States: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective”, *International Organization*, vol. 59 (Spring 2005) 可在下列网站上查阅: <http://home.uchicago.edu/~slater/files/Doner-Ritchie-Slater2005>; Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1995)。

²⁷ Rainer Kattel 和 others, “Can we measure public sector innovation? A literature review”, Learning from Innovation in Public Sector Environments Project Paper (Tallinn, Ragnar Nurske School of Innovation and Governance, 2013)。可在下列网站上查阅: <http://www.lipse.org/userfiles/uploads/kattel%20et%20al%20egpa%20version.pdf>。

²⁸ Prasajo, *Reformasi Kedua*; Simon Springer, “Renewed authoritarianism in Southeast Asia: undermining democracy through neoliberal reform”, *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 50, No. 3, (December 2009); Alexander Ebner, “Institutional evolution and the political economy of governance”, in *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Alexander Ebner and Nikolaus Beck, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2008)。Denhardt 和 Denhardt, *The New Public Service* (见脚注 25); Georg Sørensen, *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat* (New York, Palgrave Macmillan, 2004)。

²⁹ Kuan Heong Woo, “Recruitment practices in the Malaysian public sector: innovations or political responses”, *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, No. 2 (2015): 229-246。

³⁰ Springer, “Renewed authoritarianism in Southeast Asia”。

36. 东南亚国家能够在不同程度上实现千年发展目标。缺点可能部分归因于促进实现发展过程中的协作努力所需的公共部门胜任能力和实际能力之间的差距。公务员能够通过其中介作用实现可持续发展目标，他们所具备的规划、战略管理、解决问题等具体行政技巧以及资源分配方面的效率是众所周知的。不过，从千年发展目标经验中汲取的教训说明，必须确定实现可持续发展目标所需的具体胜任能力，并确保公共部门广泛具备这种能力。

37. 本文件确定了以下五种胜任能力，每一种都包含必要的专门知识、技能和态度：战略眼光和创新性、适应性和循证决策、具备社会文化知识的谈判、结果评估和可问责的酌处权。

战略眼光和创新

38. 由于可持续发展目标需要关注许多领域的长远发展，因此公务员应掌握长远战略眼光的技巧。公务员制度和行政改革举措是很多国家战略计划的重要特征。主要挑战是把战略眼光转变为符合可持续发展目标理想的政策。出于这个原因，公务员需要能够以创新和协作的方式改进政策的内容和实施情况。这种胜任能力要求能够纳入各种治理行为体的知识并推动学习，以便以适应性方式应对不确定性。

39. 在治理结构调整的背景下，作为实践智慧型领导力特征的学习能力，意味着改变治理行动体之间的关系。这些关系与正式和非正式的规则相连，而这些规则本身反映了谈判地位。在这种情况下，国家与其他方面之间的关系被体制机制改变，而治理行为体通过这些机制做出政策决定和选择，以期加强业绩。³¹

适应性和循证决策

40. 由于战略眼光考虑到未来的可能性，因此公务员还需要确保情景规划与当前局势有关。情景规划中必须考虑到过去和预计中的未来。当前的事务状况根植于过去。未来发生的任何事情都与当前的条件和局面有关，并将成为其后果。

41. 为了更为精确地考虑当前的状态以作为预料未来的基础，公务员需要增强他们的循证决策胜任能力。在强有力的证据支撑政策的情况下，如果出现突发事件，替代解决方案和不同的缓解路线可能会更加显而易见。

42. 这样，循证政策就成为政府面对挑战时适应能力的基础。

43. 在审视国际组织中政策缺陷的根本原因时，适应性和循证决策的极端重要性就变得显而易见。例如，1999年至2006年期间，世界银行对发展中国家公务员

³¹ 这一逻辑来自于 Robert H. Bates, “The new institutionalism: the work of Douglas North”, 可在下列网站上查阅：<http://scholar.harvard.edu/rbates/publications/new-institutionalism-work-douglas-north>；关于另外一种见解，也参见 Ali Farazmand, ed., *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 2004)。

制度改革的援助的成功率低于 45%。³²有关公务员改革成套方案似乎没有以充分的证据为基础。这些缺点经常归因于对经验问题缺乏了解。³³

44. 循证决策也是民主治理的一个职能。在审议式政策过程是规范的情况下，如果一项政策不依据社会的实际情况，不反映受到影响者的愿望，并从政策过程的开始就借鉴他们自己的知识，要得到广泛的公众支持是不可能的。循证决策既与中央规划的情形一致，如新加坡的情形；也与“发展主义”情形一致，国家在这种情形下承担牵头作用，把工业化作为优先于其他经济发展目标的事项加以推进，如一些东亚国家的情形。

45. 注重实证的做法通过交流进一步推动开放，交流中包括谈判、解决问题和信息共享，而这些只会在政策进程的早期阶段作为决策的前体出现。此类涉及政府与其他治理行动体之间在体制改革范畴内的互动的反复过程和动态，将导致政府的绩效得到改善。³⁴

具备社会文化知识的谈判

46. 从等级式协调模式转向审议式协调模式，是加强基于共识的政策过程的关键。公务员在治理行为体之间进行谈判的胜任能力，是他们的中介作用的一大部分。审议不平等的问题，这对于发展中国家和发达国家都是一个重大关切，也是可持续发展目标的一个核心组成部分。所有人都实现平等权利，平等享有公共服务和福祉，对于那些企图牺牲他人来为自己谋求最大利益的人而言可以被视为是一种威胁。不过，胜任的公务员应该能够帮助找到双赢解决方案，使弱势群体得到更大的平等和福祉，并使富人得到更大的回报。

47. 公务员获得的可靠证据是对谈判胜任能力的重要投入，但解读证据以供其他治理行为体使用也同样重要。这需要采取实践智慧型办法，以便处理谈判的社会文化层面问题，在社会成分异常复杂的社会中则更是如此。在印度尼西亚，大约 300 个族裔的人居住在 13 000 多个岛屿上，一个文化中“是”的信号在另外一个文化中可能被理解为“不是”。公务员如果他们具备社会文化知识，使他们能够发挥调和的影响力，诸如在多种多样的宗教或世袭利益之间进行调和，则公务员会被认可为有能力的谈判者。本地智慧和价值观在创造知识过程中也能起到作用，诸如实现预期目标方面的同僚共享权利这一文化倾向，或者以身作则。

³² 世界银行，*Public Sector Reform: What Works and Why?* (Washington, D.C., 2008)。

³³ Brösamle, “Civil service reform in developing countries”。

³⁴ Matt Andrew, Lant Pritchett 和 Michael Woolcock, “Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation”, Working Paper, No. 299 (Boston, Massachusetts, Harvard University, June, 2012); C. R. Hinings 和 Namrata Malhotra, “Change in institutional fields”, in *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Alexander Ebner and Nikalous Beck, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2008); Farazmand, *Sound Governance*。

结果评估

48. 传播战略眼光、运用证据以及谈判能力都会影响到可持续发展目标在多大程度上可以实现。此外，与结果有关的胜任能力，比如绩效衡量和影响评估，都至关重要。亚洲和太平洋区域国家试用了以绩效为导向的管理结构，并已将其与整个改革议程挂钩。³⁵ 在东南亚区域，新加坡在其政策和工作方法中实行基于目标的学习已超过十年时间。³⁶ 2011 年以来，印度尼西亚已经采用一个平衡的计分卡来跟踪关键绩效指标，并且最近已经开始使用监管式的影响评估。马来西亚已成功采用了体制环境下的监管式影响分析。³⁷ 在泰国，作为该国公共部门发展战略计划的一个组成部分，基于结果的管理已经作为公共部门内的评价工具得到采用。³⁸

49. 采用复杂的绩效考核和影响评估工具不一定与实现预期结果有关联。³⁹ 为了避开潜在的陷阱，胜任的公务员应该从其他国家的经验中学习，以具有战略意义的统筹方式采用绩效管理和监管式的影响分析。

可问责的酌处权

50. 政治和行政制度因国家而异。当得自于最佳做法的被视为模式和标准的监管框架运用到具有同此类框架和标准不可比的政治和行政制度的国家时，就会出现问題并导致意想不到的后果。这样的后果可能会对可持续发展政策的实施和行政执法产生影响。在政治和行政环境不断变化的情况下，结果可能更加不确定。例如，尽管一些国家的公务员制度实行了共同的法律改革，但事与愿违，制度中仍然有腐败和裙带关系。⁴⁰

³⁵ Moon and Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region” (见脚注 22)。

³⁶ Gambhir Bhatta, “Building human resource competencies and the training environment in Singapore’s public service”, *Research and Practice in Human Resource Management*, vol. 8, No. 2 (2000)。可在下列网站上查阅：<https://rphrm.curtin.edu.au/2000/issue2/competencies>。

³⁷ 经合组织, *Implementing Good Regulatory Practice in Malaysia* (Paris, OECD Publishing, 2015)。可在下列网站上查阅：<http://dx.doi.org/10.1787/9789264230620-en>。

³⁸ Suchitra Punyaratabandhu 和 Daniel H. Unger, “Managing performance in a context of political clientelism: the case of Thailand”, in *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region: Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18, Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana and Lawrence R. Jones, eds. (Bingley, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Emerald Group Publishing, 2009)。

³⁹ John Lavelle, “Public services human resources management policies and practices: trends and challenges for human resources management in the broader public sector in the international arena”, paper presented at the African Association of Public Administration and Management roundtable conference, Durban, South Africa, November 2010。

⁴⁰ Moon 和 Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region”。Berman, *Public Administration in Southeast Asia*。

51. 在这类情况下，公务员在履行职责过程中就需要能够行使酌处权。通过获得酌处能力，他们不仅能够始终符合治理逻辑根植于其中的法律，⁴¹ 而且也将能够应对官僚顽疾，诸如企图利用体制漏洞达到腐败目的。⁴²

52. 同时，酌处权必须受到适当的问责机制的约束。例如，东南亚国家的改革尽管意图是好的，但并不总是以适当的方式表现出来。有时，法规和规章给作为法律执行者的寻租的政府官员带来的利益，要大于给普通公民带来的利益。

四. 实现政策整合以支持可持续发展目标过程中的挑战

53. 许多政策未能取得重大进展，是因为公务员的作用和胜任能力不足以制定有效的实施计划。建设公务员的适当专业知识和胜任能力，对于成功执行政策至关重要。

54. 为了增强公务员的相关胜任能力，发展适当的人力资源能力以实现可持续发展目标，应该被列为公共部门改革的优先事项。鉴于这种改革应该长期继续进行并回应信息和通信技术的变化，因此承诺不断学习是必不可少的。按以下四个主要方式，持续的改革和不断的学习可以成为增强公务员努力实现可持续发展目标过程中相关胜任能力的主要手段：(a) 量身定制的培训；(b) 人力资源综合管理；(c) 平衡政治任用和择优任用做法；以及(d) 植入公共道德。

量身定制的培训

55. 培训是培养公务员的期望胜任能力的最常见方式。从私营部门的做法中已经借用了许多复杂的培训方法。然而最近的评价发现，所提供的培训同机构的具体情况之间可能存在不匹配问题，在公共部门改革议程背景下需要确定参与者及其学习的地位时就更是如此。⁴³ 如果考虑到一些国家中各组织的文化层面因素，不匹配问题就变得更加明显。在集体主义文化大体上成为公务员彼此提供反馈意见的方法基础的国家里，“360 度反馈”等技巧经常不起作用。同样，与这些国家公共机构的工作人员接触互动可能会产生“光环效应”，即避免提供负面反馈意见，以保持和谐的关系，并显示对权威而不是改善业绩的尊重。²²

⁴¹ Carolyn J. Heinrich, Carolyn J. Hill and Laurence E. Lynn, Jr., “Governance as an organizing theme for empirical research”, in *The Art of Governance: Analysing Management and Administration*, Patricia W. Ingraham and Laurence E. Lynn, Jr., eds. (Washington, D.C., Georgetown University Press, 2004)。

⁴² Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana and Lawrence R. Jones, eds., *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18, (Bingley, United Kingdom, Emerald Group Publishing, 2009)。

⁴³ Brösamle, “Civil service reform in developing countries”。

56. 东南亚国家依靠正规教育和考核结果作为公务员的招聘和晋升的依据。在新加坡，鼓励高级官员和其他公务员获得公共行政和公共政策硕士学位，最好从一个受到好评的大学获得这类学位。在印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国等中等收入国家，为公务员提供海外学习方案，就凸显出了东南亚区域多么重视培训。柬埔寨和越南等其他国家可能不就公务员就业提出具体的教育水平要求。⁴⁴ 正规教育和培训并不必然导致全面达到国家发展和有效支持改革议程所需的胜任能力。⁴⁵

57. 量身定制是当代人力资源管理战略中培训的一个主要特点。东南亚国家的经验表明，可遵循一些方法，根据公共机构的具体情况量身定制培训。基于目标的学习在新加坡已经实行很长时间，以此通过扎实的实践经验和面向政策目标的强烈导向来增强公务员的胜任能力。³⁶ 而在实践中学习在许多国家已经成为一个越来越普遍的做法，新加坡公务员的胜任能力就是通过大量接触经验教训、包括从失败中得出的经验教训以及其他方面的经验而得到加强的。⁴⁶ 在印度尼西亚，实际培训以做中学的形式量身定做，在政府的改革领袖学院和改进领导力培训方案主持下，由多个专业人士和高素质的官员进行监督。培训涉及让参与者按自己的节奏解决相关政策问题。

58. 在学习中结合纵向和横向定制做法也有利于公务员。印度尼西亚、马来西亚和新加坡实行的平衡计分卡技巧提供了一个纵向定制机制，使公务员能够通过关键绩效指标来串联改革想法。串联过程可以促进公务员制度改革并诱导政府内的纵向定制，诸如从副部长或局长级纵向串联到官员一级。一些国家还发现，这对通过实习方案促使向他人学习也有帮助。这可以视为公共机构相互间通过体验式学习横向定制培训的一种形式。

59. 培训的一个中心问题是技能的可转让性。从不同工作场所获得了新技能的公务员，可能会发现很难按自导的节奏和适当的方式运用所学到的东西。当一个国家决定实施一个实习方案时，应当在方案开始前提醒参与者，他们应该考虑将学到的经验教训带回到工作场所，在整个方案期间帮助监督人员相互间的知识共享，并就如何将学到的经验教训纳入工作环境，培养方案参与者和监督人员之间的讨论。

⁴⁴ Moon 和 Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region”。

⁴⁵ George A. Krause, David E. Lewis 和 James W. Douglas, “Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American states”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, No. 3 (July 2006)。

⁴⁶ Jeffrey Yip 和 Meena Wilson, “Developing public service leaders in Singapore” (Singapore, Centre for Creative Leadership, 2008)。可在下列网站上查阅：www.experiencedrivendevelopment.com/wp-content/uploads/2013/11/LOE-Singapore。

人力资源综合管理

60. 有明显的迹象表明，各国都认识到甄选工作人员是一个重要的招聘阶段，并确定整个人力资源管理过程。⁴⁷ 然而，当涉及改革时，人力资源管理的所有职能都相互依存，不仅对于发展公务员的胜任能力，而且在公共机构的业绩以及他们实施旨在实现可持续发展目标的改革议程方面都有重大的战略意义。这种想法可以追溯到系统思考的概念⁴⁸ 以及得到广泛认可的这种思维在增强公务员胜任能力方面可以产生的益处。⁴⁹

61. 人力资源综合管理需要进行系统的重新安排，以期建立统一、协调一致和同步的子系统。就可持续的改革和发展而言，这些努力就超越了成效、效率和公平等常规的组织价值，延伸到有助于实现战略目标本身的战略安排。因此，实行人力资源综合管理涉及到以系统的方式把一个职能转变为另一个职能。

62. 在马来西亚实行的基于胜任能力的框架同新加坡的类似，该框架显示了人力资源综合管理在实践中是如何发挥作用的。该框架包括工作人员的招聘和甄选、安置、发展、薪酬、绩效衡量和退休，共同组成一个综合系统。如没有这样的框架，就会出现扭曲现象。柬埔寨、印度尼西亚、菲律宾和泰国采用任人唯贤、开放和竞争的招聘和甄选过程。⁵⁰ 然而，如果没有采用竞争机制或没有足够的报酬计划，腐败和私相授受就可能与持续的改革努力共存。

63. 如果有竞争力的薪资和薪酬计划本身不足以防止腐败，薪资不够显然会使公共行政更加脆弱。微薄的薪资和薪酬以及任人唯贤甄选机制的缺失，也使之很难把一个国家最优秀的人才吸引到公务员队伍中来。

64. 除了健全的招聘做法以外，如果缺乏良好的安置和事业发展机会，也会出现绩效水平低的问题。⁵¹ 此外，如果公务员制度的做法被视为不明确并且对体制质量产生疑问，⁵¹ 任人唯贤的人力资源管理和有竞争力的薪资就会与经济增长脱钩。⁵² 这些现象可能是人力资源综合管理做法缺失的重要指标。

⁴⁷ Moon 和 Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region”。Berman, *Public Administration in Southeast Asia*。Pan Suk Kim, ed., *Civil Service Systems and Civil Service Reforms in ASEAN Member Countries and Korea* (Seoul, Daeyoung Moonhwasa Publishing, 2010)。

⁴⁸ Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (New York, Doubleday, 1990)。

⁴⁹ Mesut Akdere, “Quality management approach through human resources: an integrated approach to performance improvement”, *The Business Review, Cambridge*, vol. 5, No. 2 (2006 年夏天)。

⁵⁰ Moon 和 Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region”。

⁵¹ Brösamle, “Civil service reform in developing countries”。

65. 人力资源综合管理可以由用于人事管理的综合管理信息系统提供支持。东南亚的高收入和中等收入国家通常都在政府中采用了信息和通信技术，这特别是为了支持人力资源管理职能。但关键的问题是，人力资源管理领域的管理信息系统是否支持互操作性，使不同组织实体能够以透明和同步的方式履行此类管理功能。

66. 鉴于许多国家已经把人力资源管理职能下放到地方政府，同时由中央政府维持规范和标准，管理信息系统的互操作性可以减少各级政府以及政府机构之间就人事调动和事业发展以及预算拨款做出决定时面临的体制障碍。就印度尼西亚、马来西亚和菲律宾而言，他们的公共部门机构在地域上非常分散并囊括各种管辖权，因此管理信息系统有助于人力资源综合管理的运作。

平衡政治任用和择优任用

67. 旨在实现可持续发展的改革议程取得成功的一个主要要求是择优任用的公务员制度。有了任人唯贤的制度，就建立起了在公共部门中进行人力资源管理必需的所有体制和行政管理条件，同时以结构化的方式对业绩进行考核，并引入公共道德。众所周知，精英管理与公共部门中的专业精神、良好的治理和高水平的业绩挂钩。一个公务员制度机构在管理人力资源时，应同时建立一个公务员制度委员会。在许多发展中国家都可以看到人力资源管理的所有这些要素，只是在实现这些要素过程中遵循的轨迹不同罢了。⁵³

68. 必须指出的是，公共机构、特别是政府机构，当然也不是中立的实体。这些机构是出于政治目的设立的，其基础是民选官员和他们的选民、甚至公众之间的关系。当涉及到绩效考核，政治责任和问责通常以可衡量的指标来表示，同时结合期望的政策目标。“中立”的公务员经常无法实现政治进程确立的政策目标，因为他们往往脱离这些进程，并承担有限的政治责任。原则上必不可少的政治与行政的分离，在实践中并不经常看到，在民选官员和任命官员往往有一种共生关系的发展中国家就更是如此。

69. 鉴于中性的精英管理和行政的政治化之间的这种紧张关系，提议采取平衡办法进行公务员制度改革。已经发现，在任人唯贤的公务员制度和政治任用之间达成平衡，可以最大限度地增强胜任的公务员的业绩。除了给予公务员更多政治责任以外，政治任用结合任人唯贤的制度，为增强公务员的灵活性和创新打开了渠道。这种平衡办法可能会成为公务员制度改革方面国际最佳做法的突破，并能帮

⁵² Peter Evans 和 James E. Rauch, “Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of ‘Weberian’ state structures on economic growth”, *American Sociological Review*, vol. 64, No. 5 (October 1999)。

⁵³ Moon 和 Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region”。Brösamle, “Civil service reform in developing countries”。Kim, *Civil Service Systems and Civil Service Reforms* (见脚注 35)。Berman, *Public Administration in Southeast Asia*。

助改善发展中国家的做法。一般来说，要优化胜任能力和官僚机构的业绩，取决于担任高层和主管职位的公务员的甄选过程。

70. 就出现了把这些提议适用于发展中国家为提高公务员的胜任能力而所做努力的问题，在这方面需要两个先决条件。首先，无论在甄选中使用了哪个机制，都应该以公开和透明的方式管理上文提议的平衡办法。只有这样，主管职位的候选人的资格才会受到公众的监督。第二，确保公务员的“自动专业精神”的行政程序需要得到保证，以便给予公务员足够程度的独立性和酌处权，以及对于应对新出现的、出于政治目的确定的优先事项的问责。同时，追索机制必须到位，使公务员能够质疑违反法律或与宪法冲突的政治指令。这两个先决条件将使公务员能够在适当的保护措施到位的情况下，以建设性和负责任的方式使用自己的胜任能力。

植入公共道德

71. 有关公务员制度改革的政策处方有时是强加的，没有考虑到具体情形。⁵⁴ 撇开这个困难不谈，甚至非常适合国情的结构性改革办法在面对强大的阻力和根深蒂固的利益时也未必有效。在这种情况下，精心设计的办法可能不足以成事。此时，道德在防止公务员的腐败和解决其业绩不佳问题方面就发挥重要作用。哪一个道德体系可以解决这一问题以及如何解决，就变得很重要了。

72. 借用植入自主权的逻辑，⁵⁵ 公务员在行政决策中应该坚定地决心维护自主权，同时不把自己孤立于社会之外。公务员不应侧重于根据社会价值观制定新的行为准则，而是需要确定重要的社会价值观，并了解这样的价值观与可持续发展有何种联系。由于历史轨迹在塑造一个国家的结构和文化条件非常重要，因此应该认真考虑导致腐败易发机构的情形。借鉴香港、中国、大韩民国和新加坡等国的经验，⁵⁶ 应该根据公共价值观已经对发展产生积极影响的经过验证的证据，选择性地加以采用。

73. 植入公共道德对于培养公务员的反腐败能力和廉正至关重要，使他们能够致力于以有效的方式实现可持续发展目标。这种办法可以补充可问责的酌处权和廉正契约等常见的策略，以及由政府监察员发起的“自行调查”，以调查公共行政的某些方面以期加以改善。

⁵⁴ Brösamle, “Civil service reform in developing countries”。

⁵⁵ Evans, *Embedded Autonomy*。

⁵⁶ Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption*(Berkeley, California, University of California Press, 1998)。