



经济及社会理事会

Distr.: General
7 January 2020
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十九届会议

2020年3月30日至4月3日

临时议程* 项目8

创建和平、包容的社会，让所有人都能诉诸司法

冲突后重建可信的治理和公共行政机构和系统

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员保罗·杰克逊编写的文件。

* [E/C.16/2020/1](#)。



冲突后重建可信的治理和公共行政机构和系统

摘要

建立可行的公共行政机构是冲突后国家政权建设和支持长期建设和平工作的关键内容。公共行政专家委员会第十七届会议审议了冲突后国家中利益攸关方参与的问题。除其他外，委员会得出结论认为，重建合法性和信任是冲突后社会面临的挑战，在这些社会中，某些群体可能被系统地排除在外，军事、警察和其他机构可能与镇压或腐败行为有关。委员会第十八届会议扩大了对可持续发展目标 16 体制方面的审议，讨论了与促进人人享有安全和诉诸司法机会有关的基本问题以及支持在这些领域实现目标 16 项下体制建设目标的途径。

文中认为，尽管两者不同，但两者都需要重建对公共机构的信任，而重建对公共机构的信任，反过来又需要进行包容性的冲突后公共行政重建。在冲突后公共行政重建中，治理、和平与发展实践者可以考虑几个关键领域。

其中一个领域是地方政府的作用。与权力下放不同，对于地方治理本身在冲突后公共行政重建中的作用，几乎没有人做过什么探讨。原因之一就是问题领域多种多样，有城市化、失业和犯罪，也有复员、冲突敏感性和种族问题。地方政府一直是社区间和平建设和经济复兴的渠道。因此，在冲突后背景下，有必要作出经过协调和精心规划的努力来提高地方政府的能力。

冲突后公共行政重建的另一个关键领域是采取和维持一种平衡的方法进行国家政权建设和和平建设。侧重于立即稳定和自上而下重建中央政府的短期安全需求当然很重要。然而，同样重要的是长期考量因素，如预防冲突、社区包容、多轨外交和地方能力发展。在这方面，重要的一点是，精英政治解决方案须具有包容性，非国家行为体和地方精英从一开始就要参与进来，这样，合法性就能成为国家政权建设的核心支柱。

外部行为体在冲突后公共行政重建中的作用存在争议。如果国家本身缺乏自主权、能力和合法性，他们作为外部顾问的效力就可能受到限制。此外，外部行为体，包括侨居国外的行为体，往往是按国际工资引进的，这可能导致他们与职业公务员之间的关系出现紧张。

公共行政改革的顺序也至关重要。需要优先考虑安全、法律和过渡时期司法改革的适当时机和范围方面的需求和战略规划进程。将地方行为体、机制和做法纳入规划至关重要。涉及问责制和反腐败措施的其他类型的改革也至关重要，因为众所周知，在缺乏有效监督的情况下，腐败会破坏冲突后环境中的发展努力。

面对冲突后国家面临的多重直接挑战，公共机构在促进采取综合办法实现长期发展目标方面发挥着重要作用。经济及社会理事会第 2018/12 号决议认可的促进可持续发展的有效治理原则可作为冲突后环境中公共机构努力平衡兼顾短期安全需求和长期可持续发展目标的重要指南。

一. 冲突后重建公共机构

1. 《2030 年可持续发展议程》，特别是关于性别平等和增强妇女权能的可持续发展目标 5、关于减少国家内部和国家之间不平等的目标 10 以及关于推进和平社会、让所有人都能诉诸司法以及建立强大机构的目标 16，认识到建设和维持和平对实现可持续发展至关重要。经历过冲突的国家和没有经历过冲突的国家之间的发展水平差距很大，而且越来越大。冲突使国内生产总值平均每年减少 2%，受影响人口受教育、获得基本服务和享受可持续生计的可能性更小。产妇死亡率最高的 10 个国家都受到冲突影响或处于冲突后局势中，而基于性别的排斥和暴力则是冲突的持久后遗症。¹

2. 《2030 年议程》进一步强调，加强机构对于根据可持续发展目标确保长期和平和包容性发展至关重要。鉴于刚刚摆脱冲突的国家必须应对多重挑战，公共行政和公共机构在制定综合办法以实现长期目标方面发挥着核心作用，尤其是对安全的短期需求与涉及可持续发展之经济、社会和环境层面的大胆和变革性的宏伟目标做到平衡兼顾。

3. 短期需求的压力，表现为国家政权的生存职能，如安全、法治、财政能力和基本行政，进一步与应为国家政权提供长期服务的职能(如经济规划和在政府行政的所有领域提供公共服务)发生竞争。这可能导致在冲突后立即作出决定，而从长远来看，这些决定会产生意想不到的、不一定是理想的后果。

4. 受冲突影响国家的政府、公共行政和公共机构治理比久无冲突的国家更加复杂。例如，实现可持续发展目标更加困难，因为这些问题往往因冲突而加剧：在受冲突影响的国家，政治更加分裂，腐败往往更加普遍，健康问题可能更加尖锐，资源也更为稀缺。

5. 公共行政专家委员会第十六届会议认识到地方政府在解决冲突方面的重要作用，将关于地方政府、权力下放和冲突后环境之间关系的工作结合在一起(见 [E/2017/44](#)，第三章 C 节)。虽然权力下放经常被纳入和平协定，但参与冲突后治理重建的人很少讨论地方政府的作用。地方政府和冲突后重建处于几个相互关联的研究领域的交汇点，特别是预防和缓解冲突、建设和平、治理和政治经济学。

6. 与此同时，这种关系远非那么简单，在具体的分领域有了重大发展，特别是以下方面：城市冲突和城市治理；传统权威的合并；以及围绕“后自由主义和平”的混合体系和理念，其中承认机构和习俗并给予其空间，而不是强加自由机构。例如，虽然存在着复员、社区和服务提供，或者族裔、冲突敏感性和政治参与之类的相互交叉的关切，但地方政府在冲突后情形下并未开展更多工作，这一点尤为令人惊讶。

¹ Valentina Resta 等人，“Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state”，见于 *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals - World Public Sector Report 2018*(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.H.1)。

7. 显而易见的是，地方政府直接受到通常发生在冲突后环境中的干预措施的影响，而且也能直接影响这些干预措施。例如，修建道路或修复基础设施，为以后的治理干预奠定基础，并在地方政府内部进行能力建设。

8. 在大多数情况下，冲突对基础设施和治理系统造成严重的物质损害。在塞拉利昂，几乎所有地方政府办公室和几栋中央政府大楼都在战争中被毁，大多数政府记录也是如此。许多公务员成为冲突受害者，或则逃离。在这种情况下，公共行政必须彻底重建。²

9. 公共行政本身可能促成助长暴力冲突根源的排斥性政策。有些政策和机构可能有助于导致暴力冲突重新爆发的条件长期存在；需要注意避免重新制定这些政策和重建这些机构。

二. 公共行政、国家政权建设和建设和平

10. 冲突后环境中有效公共行政的重要性怎么强调也不为过。国家政权疲弱者，通过疏远、感知的不公平、腐败、未能提供服务、排斥以及常常是偏见，如此种种，来推动冲突。国家政权如果实施掠夺性行为、控制或挪用自然资源获取非法收益，或利用国有企业等国家机构化公为私，则也可能成为冲突的直接来源。

11. 要协调相互竞争的优先事项和制定超出国家立即稳定和提高机构效力的长期愿景，就必须有一个充分运作的公共行政机构。然而，建立长期愿景是一个政治过程，可能会影响现有的权力结构。相当大的权力往往掌握在控制国家机构的人手中，现有结构的重建可能会重新引发冲突，降低对公共机构的信任。因此，对于建立准备实施长期战略以实现可持续发展目标的机构而言，联盟建设和包容至关重要。

12. 没有政治发展，国家政权建设就可能实质上等同于将发达国家经验中的国家政权建设模式移植到受冲突影响的发展中国家。这种方法有建立纸面上存在、但现实中不存在的空洞机构的风险。安全部门就是这方面的典例，该部门的机构维护费用可能很高，一旦国际支持撤出，就很容易被削减。

13. 虽然建设和平和国家政权建设往往是联系在一起的，但重建进程和处于不同发展阶段的众多行为体的作用往往是有争议的。具体而言，改革的顺序和优先次序被认为是重要的，但并没有公认的顺序。此外，发展轨迹是复杂和非线性的，冲突后环境增加了这些复杂性。冲突各不相同，冲突后环境亦然。因此，冲突后重建与所处背景密切相关，这也是“一刀切”的解决方案效果不佳的一个原因。

14. 国际社会的外部行为体可能会使努力进一步复杂化。此类行为体很少用一个声音说话，可能有相反的目的和目标，可能采取不同的机构发展和支持方法。当一个国家缺乏合法性和支持时，外部顾问的效力就会受到限制。大多数捐助者缺乏充分实施国家政权建设的财政资源或政治意愿，任何捐助者通常都是众多捐助

² 关于塞拉利昂机构能力和公共管理，详见建设和平委员会主席关于 2019 年 1 月 22 日该委员会就塞拉利昂问题举行的大使级会议的讨论摘要。

者之一。一些观察家由此认为，尽管有关方面可能不断施加压力、要捐助者“做点什么”，但捐助者应该限制其干预措施。

15. 至于“不做事”的效果，人们常举“索马里兰”自治地区为例；那里缺少外部援助，这一点反而似乎有利于政治解决的形成。国际社会的孤立和有限的财政援助导致形成了改革资金来自国内和侨民的局面。因此，改革没有遵循国际模板，具有更大的地方合法性，并且被认为是可持续的。地方精英必须合作制定，并有时制定，能够带来长期稳定的地方解决方案。

16. 自下而上的建设和平方法与用于国家政权建设的、自上而下的体制方法两者之间，可以说存在着根本性的区别。建设和平方法侧重于预防冲突、多轨道外交、民间社会和社区参与以及建立地方对话能力。然而，在此方法中，有一个问题被忽视了，即：在从冲突向和平过渡的过程中，治理机构需要发挥作用。

17. 相比之下，国家政权建设方法侧重于中央国家政权的机构以及稳定和安全。这些方法因为过于以国家政权为中心，忽视包容性、社区以及城市中心(尤其是首都)以外的地区和人口群体而受到批评。

18. 与此同时，这两种方法似乎趋同，因为在国家政权建设方面，人们认识到，转型需要更多地顾及地方社区的需求，对公共行政则采取代表性更强的方法，以便推动建设不让任何一个人掉队的社会，而这反过来又将有助于建设和平工作。与此同时，在建设和平方面，人们认识到治理和政府对于长期维持和平社会而言都极其重要。这两种方法还认识到，它们自身活动的变化直接影响到国家与社会之间的关系。

19. 尽管有趋同之势，但建设和平与国家政权建设之间的关系依然紧张。例如，如果国家政权建设过程中再现最初导致冲突的各种不平等和问题，就可能会导致又一轮的冲突循环。建设和平努力也可能造成破坏国家政权建设的紧张局势。例如，由于权力分享安排，和平解决方案可能导致社会分裂或成为一盘散沙。虽然在维持和平方面可能有明显的短期收益，但当国家的宪法维护社会分裂时，就可能形成长期性的挑战。黎巴嫩就是一个很有意思的例子：该国以基于 1932 年人口普查的教派间分权为基础，形成了脆弱的稳定。³

三. 有争议的国家政权职能等级

20. 所有政府在确定活动优先次序时都面临选择。在冲突后局势中，由于冲突本身的紧迫性和必须在时间、能力和资源有限的情况下建立起综合系统，因此，可能陷

³ 关于黎巴嫩政治治理的文献资料甚多。例如，见 Waleed Hazbun, “Assembling security in a ‘weak state’: the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005”, 《第三世界季刊》，vol. 37, No. 6 (2016); 以及 John Nagle, “Between entrenchment, reform and transformation: ethnicity and Lebanon’s consociational democracy, Democratization”, vol. 23, No. 7 (2016)。

入进退维谷的两难境地。因此，关于公共行政改革顺序的决定可以成为更广泛的优先次序排定工作的关键内容，而排定优先次序则是战略规划进程的一部分。⁴

21. 虽然这一术语可以有各种各样的解释，但人们普遍认为，每个摆脱冲突的国家都必须发展或重建：(a) 确保人民安全和福祉的能力；以及(b) 合法性，以使公民承认国家有权统治及管辖领土和人口，包括确保对合法使用武力的垄断以及建立和维护法治。

22. 建设和平是发展国家政权-社会关系的长期、根本进程。它与国家政权建设的关系构成了优先改革的根本战略方法。因此，及早制定长期规划以补充目下的活动，对于防止仓促实施的改革产生意想不到的后果，或者对于防止长期忽视改革而导致以后难以推行进一步改革而言，至关重要。

23. 非国家行为体的作用及重要性通常没有得到充分重视。在阿富汗，外部行为体试图解散“哈瓦拉”非正规金融系统，并以传统银行取而代之。这很可能导致错失良机，因为成熟发展的“哈瓦拉”系统本来是可以增加融资机会的。⁵ 塞拉利昂和早期对司法部门的忽视又是一例：人们发现，后来的改革因早期就立即实现和平作出的决定(特别是重建酋长的司法角色，而不是改革地方法院系统)而变得复杂化了。⁶

24. 人们对于在冲突后环境中需要优先考虑的实际职能，存在重大分歧。一些文献将这些职能分为两组：生存职能，包括政治解决、安全、司法和基本行政能力；以及预期功能，即国家政权原则上应提供的公共服务。此类公共服务可包括：经济管理、卫生、教育、水相关服务、基础设施、就业相关方案、社会保护、反腐败机制、话语权和民主问责制等。

25. 人们对这些分组是有争议的；这些部门和重点领域之间的界限到底何在？甚至是不是应该设一个界限？对此，几乎没有一致意见。⁷ 国+集团新政提出了冲突后环境中对公共行政有直接影响的五个核心优先领域：(a) 合法政治；(b) 安全；(c) 司法；(d) 经济基础；以及(e) 收入和服务。

26. 职能的等级也反映在冲突后环境中对地方政府的忽视。⁷ 在经历冲突的许多国家，地方政府准备不足，资源匮乏，至少部分原因是许多地方政府往往高度集权或独裁。

⁴ 见 Herbert, S (2014 年) *Sequencing reforms in fragile states*, 伯明翰：治理和社会发展资源中心，伯明翰大学。

⁵ Edwina A. Thompson, “The nexus of drug trafficking and Hawala in Afghanistan”, 见于 Doris Buddenberg 和 William A. Byrd 编, *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy* (联合国毒品和犯罪问题办公室和世界银行, 2006 年)。

⁶ Peter Albrecht 和 Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997–2013 - Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, No. 82(英国阿宾顿, Routledge 出版社, 2015 年)。

⁷ 例如，见 Paul Jackson 和 Gareth Wall 编, (2019) *Post-Conflict Reconstruction and Local Government*(英国阿宾顿, Routledge 出版社, 2019 年)。

27. 来自黎巴嫩和乌干达的证据显示了市政当局在恢复服务、地方规划和决策以及社区和解和建设和平方面争取满足战争需求的经验。⁸ 国际行为体通常认为地方政府没有能力提供服务，因此完全避开地方政府结构，依靠非政府组织提供服务。关于和平协定的决定往往是中央一级的，不包括地方政府官员，然而，应该担负起小武器管制、前战斗人员重返社会和相关社会问题重担的，正是这些地方官员。

28. 地方政府机构有几种具体方式作为冲突后救济和发展援助的渠道，包括清除碎石、修复关键的市政基础设施、评估战后损失和恢复生计。地方政府也成了重振经济活动和鼓励社区间和平建设的渠道。在与地方社区休戚相关的进程中，地方政府特别重要；这些进程包括：前战斗人员和流离失所平民的重新安置，以及土地管理。相关的人口流动往往导致一些城市人口减少，或另一些城市(特别是在首都或首府)快速城市化。这可能会加剧犯罪、失业和非法建房活动，并可能给地方的供水和规划等服务带来压力。

29. 在一些冲突中，故意以地方政府官员为目标，也可能加剧能力不足的现象。尼泊尔战斗的部分特点在于，经常绑架地方政府官员，以羞辱地方政府；同样，在乌干达和西非的战争中，政府人物受到广泛攻击。工作人员不愿意从首都、首府调往有需要的地区，尤其是在重建工作恰逢严重金融危机的情况下，因此，工作人员短缺的现象可能会加剧。⁹

30. 为提高地方政府解决这些问题的能力，有关方面作出了协调一致和规划周密的努力；在此种努力过程中，必须认识到，这件事由地方政府去做，是最合适不过的了。地方解决冲突计划不仅是将那些感到被排斥的群体包括进来的一种手段，而且能够将地方土地冲突考虑在内，这不同于为着同一目的的国家计划或系统。冲突往往是由冲突后环境中的地方问题驱动的，这些问题最终会汇聚而成广泛的暴力。

四. 合法的政治

31. 冲突后政治解决的性质对于建设和平和国家政权建设努力的成败以及公共行政的发展至关重要。排他性政治解决可能有利于冲突后的短期收益，因为最终达成了解决方案，但要实现长期可持续发展，就需要采取更具包容性的方法，因为被排斥的群体往往心怀怨恨。

32. 包容性的目标意味着需要在政治解决进程中不断过渡，而不是一次性契约。精英政治解决方案可以逐渐变得更加包容，尽管与精英政治解决方案合作，会让外部社会在干预行动方面进退维谷，因为精英可能不符合发展行为体的价值观。在撒哈拉以南非洲的大部分地区，一个关键问题就是：新的一个或多个执政党能

⁸ 同上。

⁹ Paul Jackson, “Local government and decentralisation in post-conflict contexts”, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, No. 6 (2016)。

否解决社会分裂的遗留问题，作出“包容各方的精英安排”，其中可能纳入一些社会代表性内容？¹⁰

33. 合法性被认为是建设和平和国家政权建设的关键因素，因为人们认为，合法性可以减少不满，降低个人和团体对公共当局的暴力挑战意愿，从而有助于减少暴力冲突。还有一种假设是，合法性通过加强国家政权与公民之间的谈判、改善国家政权的绩效和服务提供的公平性，来改善国家政权提供的服务。

34. 寻求加强国家机构的合法性的做法，虽然有着坚实的理论和经验基础，但要使合法性建设成为国家政权建设政策的核心内容，仍面临好几项重大挑战：

(a) 合法性作为社会概念，总是存在着争议；这方面并无可计量的商定基准。社会中不同的群体对合法性会有不同的判断，在一个严重分裂的冲突后社会中，这些判断就可能是相互排斥的；

(b) 从因果关系的角度来看，合法性究竟是和谐社会的原因，还是结果？这可是大问题。许多历史进程表明，合法性建立在安全和稳定的基础上，而不是相反。合法性和安全之间的这种内在关系对更广泛地确定发展和治理目标的优先次序具有影响；

(c) 国家政权与公民之间的契约并不是直截了当的。国家政权的行动经常通过网络进行调解，个人可能根本不会把积极的方面归功于国家。服务提供方面的改善不一定转化为，也不会直接转化为，合法性的提高。

35. 虽然合法性在实施过程中会遇到严重问题，但显然依旧重要：有效的公共行政往往比无效或腐败的公共行政更加合法。有效的治理和公共行政是国家政权合法性的核心所在。

五. 安全与司法

36. 安全、司法和法治既是国家基本运作的关键领域，也是基本经济和社会发展等较长期活动的先决条件。在冲突后环境中重建安全往往是最紧迫的问题，但对重建安全和司法的基本核心要素共识很少。通常的干预领域包括安全部门改革、法律改革、法律援助、过渡期正义和反腐机制。安全部门改革的活动可能包括打仗；培训军队、警察和司法机构；重组从村级到国家安全委员会一级的安全治理机制。

37. 安全和司法干预措施的范围很广，难以确定重点和优先事项。捐助方的干预措施因协调不力而受到批评。在塞拉利昂，大不列颠及北爱尔兰联合王国是冲突后政府重建的主要行为体，并期待国际社会其他成员介入并为预期职能提供资金，¹¹但事与愿违。因此，过分强调了早期安全和国家政权建设，忽视了更长期的社区和平建设、提供服务和经济改革。

¹⁰ Herbert, “Sequencing reforms in fragile states”。

¹¹ 同上。另见 Albrecht and Jackson, *Securing Sierra Leone*。

38. 冲突后环境中存在固有的两难，即如何权衡对安全的要求与对诉诸司法和尊重人权规范的要求。在许多情况下，国家政权本身可能是冲突和暴力的根源，支持这样的国家政权可能会加剧导致冲突的根本因素。国际惯例已演变为对安全和司法采取整体方法，以避免在未同时开展司法改革的情况下过度强调安全。

39. 过分强调国家司法系统也可能导致忽视可能提供某些服务的非正式或传统制度。这些服务通常涉及土地、安全和司法，服务的范围可能更广，并具有合法性。公共行政应在该系统内发挥至关重要的作用，因为并不是所有的传统制度都被认为公平或符合国际人权标准，特别是在涉及性别的问题上。

40. 公共行政的仲裁和监督作用对重建对民众的合法性至关重要。例如，在埃塞俄比亚冲突后地区的安全方面，以社区警务的形式建立了同情当地社区的国家警察，不但克服了国家安全部队与传统当局之间由来已久的对立，而且大大增加了年轻妇女等被传统制度排斥者诉诸司法的机会。¹²

六. 经济基础

41. 经济发展经常被认为是冲突后治理中最困难要素之一。然而，虽然大多数捐助方认识到在这种情况下为人们提供包括就业在内的经济活动极其重要，但关于该主题的文献很少。

42. 在对受冲突影响地区民众的调查中，经济机会的重要性排名很高，这表明缺乏经济机会可能导致更多冲突，缺乏经济生计以及移民等其他促成因素可能加剧暴力。

43. 经济改革具有高度政治性，因为涉及剥夺一些团体(既包括犯罪经济或灰色经济的一部分，也包括国家政权体系的一部分)的权力和获得资源的机会，并移交给合法国家政权内的其他团体。这种改革可能导致冲突和“破坏活动”，意味着认为新出现的和平威胁其权力的各方和个人使用暴力破坏实现和平的努力。

44. 经济增长面临一系列风险，包括重回冲突的重大风险。这导致对制造业等长期行业的投资减少，并导致经济活动往往集中在贸易和初级资源开采。此外，经济政策还倾向于重视通过颁发交易执照、监管和税收使经济活动正规化，而不是与例如能够在冲突边缘发展的重要非正规企业合作。

45. 证据表明，经济管理尽管可能在一段时间内看不到成果，但至关重要。实现这种长期愿景需要国家政权，这需要一支了解私营部门并愿意与之合作制定长期战略的公共行政人员队伍。

¹² Paul Jackson, Demelash Kassaye and Edward Shearon, “‘I fought the law and the law won’: evidence on policing communities in Dire Dawa, Ethiopia”, *British Journal of Criminology*, vol. 59, No. 1 (January 2019)

七. 收入和服务

46. 管理国家收入和建设有效、负责任地提供服务的能力是公共行政的核心领域。公共财政管理被认为是公共行政的核心领域，包括税收、国库职能、预算编制、会计、财务问责和报告等方面的改革和重组。这些改革共同支撑了公共部门雇员工资的支付、商品和服务的再分配以及国家政权透明度的提高。

47. 虽然有些服务可以外包，但至少在短期内，这些基本的公共财政管理职能很难承包给公共行政部门之外人员，需要迅速发展公务员的能力。

48. 冲突后重建可以为实施在和平时期可能更困难的改革提供机会，但这被在本已困难的情况下缺乏公共行政能力部分抵消。其中一个核心难题是如何调动足够的资源，在一个有时长期匮乏能力的系统中实施改革。在许多冲突后环境下，可以聘请外部顾问作为短期解决方案，或雇用一些散居国外者作为顾问。然而，这些外部顾问通常按国际薪金雇用，可能会导致他们与职业公务员产生裂痕。

49. 国家官僚机构的关键职能之一是征税，有了税收才能开展所有其他国家活动。希望实现可持续性，就需要一个能够充分调动收入并使用这些收入的国家税收制度。这是在回归政治和合法性时，面临平衡短期可见影响与长期变化这一核心困境的又一个例子。

50. 提供服务与国家政权合法性之间的关系并不明确，尽管人们认为改进服务提供会提高提供者的合法性。有证据表明，提供服务与合法性存在非线性关系，受到期望、主观评价、归因难易程度和服务特征的影响。无法获得服务或无法获得可行服务可能是加剧疏离和冲突的关键因素之一，特别是当人们认为出于种族或地域原因时，特别是在首都等城市地区获得充足服务但其他地区未获得充足服务时。此外，提供优质的水、电和司法等服务可能会对人们对国家的看法产生积极影响，尽管可能没有那么简单。

八. 结论和建议

51. 在冲突后环境中，建立可行的公共行政是重建治理和支持长期建设和平的关键内容。公共行政的核心要素是一支能提供公共服务的高效公务员队伍。需要在国家和地方各级建立有能力的公共行政部门，其作用比仅提供服务并允许以有效方式提供援助更重要。国际干预工作需要有效的地方行政当局提供网络、当地知识和支持，在国际参与结束后继续长期存在，并构成更长期建设和平和恢复工作的支柱。

52. 建设和平需要重建对公共机构的信任。这就需要重建公共行政，同时克服之前任何政治介入冲突本身的做法，演变为具有代表性和包容性的服务。重建公共服务是国家政权如何与其民众互动的关键因素之一。公共服务如何构建、如何运作以及哪些人能够为其工作，成为国家政权建设和建设和平的关键要素。这就是为什么促进可持续发展的有效治理原则在冲突后背景下特别重要。

53. 公共行政部门往往是冲突的积极参与者。一些部门可能加剧冲突，但在某种程度上，所有部门都是受害者。通常，公务员在冲突期间成为攻击目标，重建受损体制结构和工作人员结构的工作量可能令人望而生畏。然而，这确实为进行变革性的公共行政重建提供了机会。以促进可持续发展的有效治理原则为基础的公共行政可以为实现包容性决策、社会融合和更广泛的建设和平提供模式和领导，并将公共行政与冲突期间的公共行政区分开来。然而，应该指出情况各有差别，对公共服务的不信任程度因冲突后环境不同而有所不同。

54. 公共行政的核心是以人为本。能力是指公务员能在多大程度上很好地履行其职责。培训是该能力的基本内容之一，还需要其他能力因素作为补充，包括：招聘和解聘；工作方法的灵活性；机构自身的内部文化；政策制定与技术和政治技能的结合。在冲突后环境中，除了通常的工资、条件和能力问题外，在招聘和留住足够积极主动和有能力的工作人员方面可能会面临重大挑战，包括改善队伍的性别代表性以便妇女能够获入职。

55. 遵循促进可持续发展的有效治理原则的改革后公共行政部门也应该是透明和负责的组织。冲突的一个核心根本原因是社会中特定群体感到被排斥，并且认为不公平、缺乏透明度、公职人员享有的服务和福利普通人无法获得，此外还有腐败问题。冲突使腐败变得更容易，因为缺乏有效监督。众所周知，冲突后环境下腐败比较普遍，有重建项目的巨额外部合同。因此，冲突后环境下公共行政部门最脆弱，这段时期对所有公共行政部门及其道德和专业精神至关重要。

56. 维护职业操守不仅需要法规和法律；而且与文化息息相关，文化部分来源于有效的领导，反之亦然。领导力部分来源于公共行政部门内部，部分来源于政治监督机制，公众和政府其他部门必须看到这些机制能够有效处置违反法规和法律者。根据促进可持续发展的有效治理原则，价值观和文化对维护公共行政的权威、合法性和能力至关重要。

57. 公共行政专家委员会在审议冲突后局势取得成果所需的公共治理时，需要考虑到短期和长期成果。委员会可以将工作重点放在这一领域，并重点就冲突后重建可信的治理和公共行政机构和制度提供指导，特别是治理和公共行政如何能够对建设和平作出积极贡献。本文件附件包含促进可持续发展的有效治理原则能够发挥作用的具体实例。

附件

促进可持续发展的有效治理原则与冲突后局势

原则	重建公共行政	例子
胜任能力	在冲突后局势中，胜任能力的要求非常宽泛。要求公务员在困难的情况下做出政治和技术决定，做决定时有各种各样的权衡。还要求公务员与国际和区域机构以及当地合作伙伴合作，并在该国政府与当地背景和民众之间提供关键联系。在冲突期间和冲突后，招聘和留住有能力的公务员很困难。	国家政权发展核心胜任能力时，可以解决服务提供方面的短期胜任能力不足问题。在莫桑比克，管理海关业务和培训新国家海关干事的工作外包给一家国际公司。该合同允许逐步将控制权交还给该国政府，并列出明确的责任和目标。这种管理与能力建设综合方案发展了胜任能力，同时提供了服务。
稳妥地制定政策	冲突后局势的发展问题需要多方面权衡。必须考虑到平衡以下要素：(a) 利用引进的范例与发展当地能力；(b) 为重建功能提供资金与立即恢复提供服务；(c) 通过集中提供加快速度与使用权力下放模式慢慢地参与；(d) 重建原有服务与设计新服务；(e) 提高合法性和民主程度与建立政府的权威；(f) 中央政府和地方政府的权威。	不能将长期规划工作外包，但公共行政需要通过国家发展计划来权衡短期压力与长期目标。多个处于冲突后局势的国家(如乍得、哥伦比亚何塞拉利昂)已通过可持续发展目标，将本国国家发展支柱与可持续发展目标的长期基本具体目标联系起来。 ^a 为了加强这一点，联合国呼吁通过将不同部门和不同行为体结合纳入一个总体计划的多捐助方办法，协调外部行为体。
协作	公共行政人员需要：相互协作；与外部发展机构协作；与外部安全机构协作；与非国有部门协作。除了援助协调之外，最困难的领域之一是与私营部门合作发展经济。	在南苏丹，政治不稳定、缺乏电力、土地和资金来源都被视为私营部门发展的关键制约因素。 ^b 在世界银行的支持下，南苏丹建立了公私对话机制，即南苏丹商业论坛，目的是为私营部门经济发展开发战略推进手段。论坛将该国政府和私营部门聚在一起，直接为政策制定、改进改革设计、加深对企业的了解、改进问责制和透明度以及确定改革的优先顺序提供信息。论坛还充当改革进程本身的外部监测机构。
廉正	在冲突后环境中，腐败可能成为困难棘手的问题。这可能与总体问责制有关，如公务员的行为守则、薪酬和公平的薪资等级，也与控制哪些人能够接触腐败领域实现私利最大化有关。	尼泊尔设立了一个调查滥用职权行为委员会，有权调查所有公务员，从而将冲突后重建工作中的反腐败和透明度办法制度化。利比里亚有一项全面的国家反腐败战略，基础包括查明腐败的原因和对腐败的态度；减少腐败机会的措施；找出腐败现状；与腐败行为决裂。1990年代中期，格鲁吉亚海关官员在设定时段内在边境执勤并快速轮换，为大量官员尽多提供腐败的机会，以换取他们的忠诚度。
透明度	在冲突后环境中，信息非常宝贵，可能没有准确的证据供根据高质量数据作出决定。冲突后恢复政府的工作可能还必须考虑到前几届政权在制定政策时可能缺乏透明度，还有难以衡量透	独立审计机构与民间社会合作，可以成为提高透明度的强有力信息提供者。除了确保采购等方面的公平外，审计机构还可以发布公共机构的审计报告，充当该国政府与民众之间的中间人，向双方提供数据和分析。与冲突后改革有关的一个关键领域是土地登记。

原则	重建公共行政	例子
	明度的根本问题。在冲突后国家，采购领域的风险尤其高，因为采购过程存在透明度问题，可能导致腐败。	在冲突后的柬埔寨，政府提供了一种方便的土地所有权登记手段，还考虑到社区参与和捐助方的利益。但该国政府发现虽然从透明度和合法性的角度来看这很重要，但改革土地登记处花了很长时间。柬埔寨的制度重点强调登记土地权利的民主方式、公众的权利意识以及登记处的透明度和便利性，每个人都有权了解登记处的信息，并在必要时提出申诉。向边缘群体(残疾人或文盲)提供了额外援助，最终结果是准确且大致合法的土地权登记册。^c
独立监督	在许多冲突后社会，政府以外的监督很薄弱。民间社会组织要么不再存在，要么专注于过渡期正义等迫在眉睫的问题。独立监督可由国际社会进行，国际社会也可能参与创建公务员制度委员会等工作。	创建独立监督机构存在一个非常现实的问题，即如何能聘请合适、被信任的员工担任领导。在塞拉利昂，这是公共部门委员会的一个现实问题，因为许多高级公务员不被信任。大不列颠及北爱尔兰联合王国与该政府合作创建由廉明者领导的监督机构，但许多廉明者，如国家安全协调员，得不到两个主要政党的信任。^d
不让任何一个人掉队	冲突后重建往往侧重于重建机构和结构，而较少关注可能受到冲突直接影响的人。在这种情况下，这些人可能等待过渡时期司法机制数年，这将损失最大的人排除在外。	这方面的成功方案包括卢旺达和南非的住房方案，特别是乌干达东北部在冲突剥夺了主要谋生方法后实施的重新放牧方案。^e 重新放养牲畜为这一边缘化地区提供了经济能力，使其在不依赖国际援助的情况下恢复，并刺激了经济发展。
不歧视	歧视是常被提到的冲突根源，因此包容成为公共行政的关键因素，特别在公共行政被视为所服务社会的缩影的情况下，更是如此。机构应具有包容性、面向大众并包含代表其人口的工作人员。此外，公共机构对待用户的行为应被视为不存在歧视。晋升和业绩管理应该基于才能。	从长远来看，包容性机构是建设和平与可持续发展的关键手段。像公共行政、军队和警察这样的关键机构，常常在其征聘过程中隐含偏见，需要对其进行改革。征聘模式反映历史偏见的机构中的偏见可能更加严重，而对布隆迪这样的多民族国家而言，需要克服族裔偏见。
参与	在有的群体感觉不到有代表参与公共服务的环境中，参与很重要。非国家行为体和民间社会团体尤其可以发挥重要作用，不仅能克服根本的冲突驱动因素，还可以促进对话，甚至促进经济发展和司法。	在冲突后环境中，妇女在进入公共行政时面临具体问题。尽管民间社会的许多妇女作为调解人、领导者和战斗人员发挥领导作用，在地方一级也在建设和平方面发挥领导作用，但冲突后环境往往与传统性别角色的出现联系起来。外部干预措施很少有可用的准确性别数据，导致难以落实安全理事会第1325(2000)号决议的呼吁，即在谈判和实施和平协定时采用性别平等的视角。秘书长在其2010年妇女参与建设和平的报告(A/65/354-S/2010/466)中，提出了关于妇女与建设和平的行动计划，强调联合国必须推动促进性别平等的建设和平工作，途径包括确保外部机构的能力包括使妇女和女童能够参与行动所需要的专门知识，并确保推动妇女作为决策者参与公共行政。在这方面，培训机构和配额是关键。

原则	重建公共行政	例子
立足基层的原则	在关于冲突后重建的讨论中，地方政府经常被遗忘，然而冲突后环境中获得土地等当地问题往往导致冲突，并最终可能积累成更广泛的暴力。当地知识在建设和平中的价值不可限量。	东帝汶的冲突后重建工作凸显了参与性重建规划和地方民主结构的重要性。 ^f 重建工作采取信托基金办法，主要利用社区团体、非政府组织和私营部门行为者以及地方政府，以促进实地的地方重建，包括向私营部门提供信贷(如公私融资)和开展社区管理的农业灌溉。然而，该研究指出，应该在国际行为体撤离前，更早地关注能力建设。 ^g
代际公平	排他性公共行政不仅经常受到性别不平等的影响，而且往往由特定年龄组的工作人员主导，而其他合格的工作人员参与机会有限。包容性还通过为较年轻工作人员创造机会和发展职业，解决代际不平等问题。	年轻人经常在冲突后重建中被视为“其他人”。年轻人时而被妖魔化，时而被视为婴儿，很少能自己发声，尽管反叛运动的队伍有很多年轻人，而其他人员发挥多层面作用。对青年的概念化和研究应将青年视为积极和平的推动者，而不仅将其视为人身暴力方面的挑战，将结构性暴力和文化暴力以及改造暴力、压迫和等级结构和公共行政所必需的社会变革纳入参与性、包容性机构。安全理事会关于青年、和平与安全的第 2250(2015)号决议承认青年为和平做出的积极贡献，并建立了支持青年努力的总体框架。联合国青年发展问题机构间网络题为“年轻人参与建设和平：实践说明”的报告提出了来自不同受冲突影响国家的一些政策和方案实例，这些实例将促进这种参与。

^a 瓦伦蒂娜·雷斯塔，“在冲突后局势中实现可持续发展目标：国家政权面临的挑战”，2018 年世界公共部门报告《共同协进：整合、机制与可持续发展目标》，(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.H.1)。

^b Stephen Commins and others, Pooled Funding to Support Service Delivery: Lessons of Experience from Fragile and Conflict-Affected States (London, Department for International Development, United Kingdom, 2013)。

^c Mika-Petteri Törhönen and David Palmer, “Land administration in post conflict Cambodia”, paper prepared for the Symposium on Land Administration in Post Conflict Areas, Geneva, April 2004。

^d Peter Albrecht and Paul Jackson, Securing Sierra Leone: 1997-2013-Defence, Diplomacy and Development in Action, Whitehall Papers, No. 82 (Routledge, 2015)。

^e 有关乌干达的更多信息，请参阅 Jamie Boex, Deborah Kimble and Juliana Pigey, “Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: an emerging natural experiment in northern Uganda”, IDG Working Paper, No. 2010-01 (Washington, D.C., Urban Institute Centre on Development and Governance, 2010)。

^f Paul Jackson, “Local government and decentralization in post-conflict contexts”, Third World Thematics: A TWQ Journal, vol. 1, No. 6 (2016)。

^g Klaus Rohland and Sarah Cliffe, “The East Timor reconstruction programme: successes, problems and trade-offs”, CPR Working Paper, No. 2 (Washington, D.C., World Bank, 2002)。