



经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2014
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十三届会议

2014 年 4 月 7 日至 11 日

临时议程* 项目 3(b)

公共行政变革促进可持续发展

促进可持续发展的领导、创新和风险管理

秘书处的说明

本文件谨根据公共行政专家委员会第十三届会议的拟议工作方案和议程(见 E/C.16/2014/1)转递。文件作者是沃尔特·富斯特,其中表达的内容和观点仅代表作者本人,不意味着联合国发表过任何意见。

* E/C.16/2014/1。



促进可持续发展的领导、创新和风险管理

摘要

在本文件中，作者探讨并讨论了需要进行何种公共行政和公共领导变革，以便各国政府和各国能够努力进行并实现可持续发展。文件还着重指出，风险管理问题也是公共行政和领导必须重视的一个职能，以便确保当前和以后各代的福祉。作者告诫说，国际社会应该避免可持续发展仅仅适用于发展中国家的观念，特别是因为一些发达国家甚至还没有实现千年发展目标。政治领导在启动和促进变革方面的关键作用同公共行政在确保连续性和稳定性方面的作用同等重要，两个领域的官员需要不断协作，以确保朝着可持续发展的目标进行稳定、渐进式的改革。通过顺应可持续发展的要求来变革公共行政的努力的一部分，在于建设和发展治理和公共行政机构，使其能够灵活地支持可持续发展，尤其是因为实现可持续发展必须具备伙伴关系、协作、改革、法治、和平与安全、透明度、问责制和人权等要素。除制定适当的制度安排以外，文件还呼吁在治理和公共行政领域实现创新，诸如在政府工作中广泛使用现代信息和通信技术，包括与公民的接触互动、反馈和业绩评价。由于这一过程需要不断改革，实现可持续发展需要冒相当高的风险。因此，该文件呼吁公共行政和领导采用风险管理做法，建立适当的公共行政能力，以便衡量和管理风险。作者还呼吁公共事务部门不断发展能力，以便提升公共行政方面的知识和技能，其中包括知识管理，因为没有知识管理，可持续发展将难以实现。

一. 引言

1. 如要回答“需要进行何种公共行政变革，以便各机构能够更好地促进可持续发展”这一问题，就必须随时牢记新需求的背景变化、趋势和动力等重要问题。
2. 2015 年正在迅速临近，国际社会正在评估千年发展目标的实现情况。尽管已经取得重大进展，但一些国家实现各项目标的进度不令人满意。没有必要追究其背后的原因，因为已经有足够的分析，但应该指出的是，作为解决最近几十年中世界各地的发展进度不足的问题并向好的方向转变的高级别方式，这些目标至关重要。
3. 许多专家一直在设法搜集关于已经采取的各种举措和已经开展的发展项目的数据，以便评估这些举措和项目对于实现千年发展目标起了多大促进作用。然而，对于尚待明确的可持续发展目标，一个重要的结论可能是，联合国所有会员国首先应该在国家层面对这些目标进行分解，确定如何才能最好地把这些新目标纳入其政府方案及其公共行政系统的工作。
4. 最好能回顾一下联合国环境与发展会议的《21 世纪议程》，了解如何才能实现可持续发展的当地化，而这正是通过《21 世纪议程》要达到的目标。发展行为者应着力于确定如何实现这些新目标（一旦确定），以及为实现这些目标分配足够的财政资源。对进展情况的监测应客观进行。可持续发展将成为所有国家的方案，而不论其发展程度如何。
5. 重要的是克服可持续发展仅适用于发展中国家的观念。最近的经验已经表明，并非所有经济合作与发展组织的国家都已经实现千年发展目标。相反，在其中一些国家，贫穷问题继续增加。所有国家都面临着新一套目标所体现的发展方面问题。目标拟订过程仍在持续，有人强烈要求增加新的目标，包括青年就业方面的目标。
6. 全球化是一个现实，并且在继续增强。由于金融市场等方面的监管缺乏，全球化已经显示出国家权力的界限。需要改进国家层面的自我监管，但许多规则必须在区域和全球层面达到同样的标准。
7. 对政府的作用必须进行审查并予以加强。如果对政府的信任有所减弱，则需要努力重建这种信任。有更多公民正在走上街头表达自己的不满，并调动媒体更多关注这一主题。
8. 社交媒体在获准利用政府内的知识储存方面的影响力一再得到证明，从而促使人们在地方和国家两个层面更多地参与。权力下放的明显趋势很可能会继续增长。许多国家中另外一个非常清晰的趋势是，同机构利益攸关方的磋商以及他们相互间的互动接触增加，他们参与查找问题和解决办法正在成为一个日益通常的做法。

9. 新的信息和通信技术在公共行政中的使用将增加透明度并加强问责制。不过，这种进展不是人们特别想要的。有效电子政务解决方案的更广泛利用遇到了障碍，因为不是所有政府都需要透明度，包括档案管理领域的透明度。

10. 所有这些趋势，很可能还有其他许多趋势，都有利于公共行政的变革。不过，公共行政在完成任务方面所面临的复杂性正在成倍增长，而财政手段和训练有素的人力资源的缺乏更加剧了这种复杂性。找到正确的平衡点，是各国政府成功应对可持续发展挑战的关键。下文各章即着重指出这一问题。

二. 领导及其在变革中的作用

11. 人们对领导和管理有不同的理解，对“领导”的广泛理解是确定前进的方向，而对“管理”的广泛被理解是为管理业务活动；同理，我们经常看到对政治和行政做类似的区分。政治家由选区民众选举产生，具体任务是领导国家走向未来，而公共行政的作用是落实政府的政治意愿，并确保国家的正常运转。

12. 公共行政的活动范围由法律和规则规定。但那些规则和来自于现有法律的任务授权并不总能有效地就尽可能好的服务或解决问题的办法做出规定。因此，公共行政就有责任确保政府中的决策者废止过时的法律，修改法规或制定新的法律和相关规则。公共行政在为人民和政府提供尽可能好的公共服务方面有相当大的空间来发挥领导作用，只是这种空间经常不足或未得到充分利用。这种领导作用可得到轻松发挥，同时不损害政治和行政部门人员的不同职责和任务。而对于这些职责和任务，必须加以明确地组织，很好地理解和适当地执行。政府领导并控制公共行政，但是仅采取自上而下的方法并不总能达成预期效果。必须采取一种共同承担责任的平衡方法，才能为人民和国家提供最佳服务。

13. 通常而言，公共行政的政策和职能比政党纲要和政治家的任务更具连续性，因为后者受定期选举的影响。因此，在需要连续性的时候，公共行政可能被视为更能确保连续性。

14. 确保政府政策的协调一致是一个非常有效的让公共行政的任务变得简便易行的方式。因此，将可持续发展纳入各项公共行政政策和工作方案的方式至关重要。许多实体热衷于发挥协调员的作用，但却不愿意接受其他实体的协调。可能有所帮助的办法是向相关实体分配明确的职责并促进合作文化，而非控制文化。

15. 或许值得做的一件事是考虑建立奖励机制，以奖赏和加快落实特定的方案。要实现可持续发展，就需要以新的方法在国家公共行政部门内、尤其是与地方治理机构协作发挥领导作用。在这方面，建立一个强有力的可持续发展体制框架至关重要。

16. 最近几年，人们已经开始质疑管理者的专长和政府能力，而日益信赖作为新治理机制的量化业绩指标、第三方政府及合同。¹

17. 是否有必要放弃公共行政中的业绩管理转而青睐民主业绩治理？这样一种想法有自己的空间，在一个权力分散的世界中很可能会增添某种价值。这就是为什么在许多国家能清楚地听到重新采用公共管理和加强公共财政管理的呼声。这种呼声还经常呼吁建立循证决策的公共组织。²

18. 简而言之，如果政府缺乏足够的领导力和明确的政治意愿，公共行政部门就难以建立起强有力的框架来支持可持续发展。在这种情况下，公共行政部门的领导人就可能要明确呼吁所需要的政治领导。最终是公民和机构期望获得各种服务。对他们进行妥善管理是完善的公共行政部门职责的一部分。

19. 领导者善于聆听。他们知道在得出自己的结论和决定过程中如何借鉴不同的意见和观点。领导者还善于顺从，因为他们懂得，他们需要的是调动人民并使他们为改变作好准备。

20. 塞内卡曾说过，如果一个人不知道要驶向何方，那么任何风都不会是顺风。领导者必须预测未来的发展趋势并随之改变。

三. 需要建立一个强有力的可持续发展体制框架

21. 如果有改革公共行政，使之能更好地促进可持续发展的政治意愿，就必须为此建立一个强有力的体制框架。这一框架的架构可以依据 2012 年 6 月举行的联合国可持续发展大会的成果文件。这份题为“我们希望的未来”的文件(大会第 66/288 号决议，附件)提出的愿景是：以自由、和平与安全、人权、民主、善治和法治为基础和支撑的广泛、包容和公平的经济增长、公平的社会发展和环境保护，造福万众。

22. 要在实现这些目标方面取得进展，需要持续的政治承诺、各政策领域的整合与一致性以及所有各级的完善机构，在此过程中，政府将发挥主导作用，包括民间社会在内的所有相关利益攸关方都将参与。

23. 在“我们希望的未来”第 75 段和 76 段中，世界各国领导人概要提出了一个加强以后的可持续发展体制框架。该框架除其他外，将：

¹ 见 Donald P. Moynihan; “From Performance Management to democratic performance governance”; 载于 The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective (Georgetown University Press, 2010)。

² 见 Justin Marlowe and Daniel Smith; “Adding Value in a world of diffuse power: reintroducing public management and public financial management”, 载于 The future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective (Georgetown University Press, 2010)。

- (a) 立足于注重成果的方法；
- (b) 加强一致性；
- (c) 减少各自为政和重叠现象；
- (d) 提高实效和效率；
- (e) 提高透明度并加强问责制；
- (f) 加强协调与合作；
- (g) 促进所有国家全面有效参与决策过程；
- (h) 促进科学与政策的衔接。

24. 如上所述，必须由政府推进这一架构的建设。在大多数国家，建立这一框架的任务托付给了公共行政的领导者。

25. 在过去几年中，联合国各个论坛，尤其是经济及社会理事会，已经建立起并广泛讨论过这一架构的基础，并在此背景下一再强调需要在政府的法律和监管能力方面采取能力建设、行政改革、改善业绩、健全的财政管理和人力资源发展等举措。然而，发展方案的管理和落实对于捐助者和利用这些资源的合作伙伴而言都还是一个问题。改变中级和高级管理层的关键人员一直是应对改革团队业绩不佳的一个通常办法。不过，这种改变经常是在没有方案评估提供指导的情况下做出的。更好的方法是首先对改革方案进行妥善评估，使之契合目前和将来的需求。从中可以学到一些经验教训，了解如何在 2015 年后的时期做得更好，并且应该加以审查，从中得出结论。

26. 妥善的知识管理是这方面的关键。一个机构拥有的知识应超过该机构工作人员知识的总和。知识是一个机构的结构资本，应加以妥善组织，以便帮助完成该机构的长期使命。经济和社会事务部完全能够在设立政府知识中心方面发挥关键作用，以帮助调集实现可持续发展所需的知识。不言而喻，有效的公共行政部门定期进行审查，以确定新任务需要何种技能，并及时进行必要的培训和能力建设。

四. 支持变革的创新

27. 科学、技术、创新与文化是 2013 年 7 月举办的经社理事会年度部长级审查的重点。经济和社会事务部同联合国教育、科学及文化组织和世界知识产权组织等联合国系统其他实体协商编写的秘书长相关报告(E/2013/54)，审查了公共和私营部门的创新情况，其中包括透明度、公开和参与、科学与政策的衔接、公私伙伴关系和国家创新战略等相关问题。

28. 这方面需要考虑的关键问题有：

- (a) 什么样的研究议程能够支持公共行政变革以促进可持续发展？
- (b) 教学课程应该做出什么改变以塑造公共行政的未来？
- (c) 什么样的激励制度可以在推动创新及其实际运用方面产生影响？

29. 不言而喻，一个关于创新、新方法和发明以及关于成功和失败两方面经验教训的储存库可能非常有用。知识是一种我们用得越多、分享得越多就增长越大的资源。

30. 科学与政策的衔接对于找到基于确凿科学证据和/或已得到证明的方法的有效解决方案至关重要，而公共行政领导人知道科学在拟订重要项目和验证结果方面的作用也同样至关重要。遗憾的是，许多此类领导人未能意识到获取科学届领导人的支持所具有的潜力，而这些科学届领导人有时不了解他们研究领域以外的实际需求，也不了解他们如何才能帮助取得更好的成果。

31. 各国政府最好请公共行政官员提供一份公开的需求纲要，列明科学能够最好地用于获取更精确和相关数据以及改善沟通的领域。此类纲要也可用于解决教学两方面的需求，以支持公务员应对新的挑战和实施变革。合作伙伴和利益攸关方之间的国家层面对话，可以帮助编订新的课程，其中包括专门课程；也可用于显示未来的要求。

32. 显然，过去 20 年里变革的最重要推动力一直是信息和通信技术。为了尽可能好地利用这些技术，就必须审视和重新考虑大多数工作程序、工作流程和程序法。信通技术已经证明有助于改善管理，并通过提高透明度和效率，帮助公共行政变得更专业、更合乎职业道德标准、反应更快。在许多情况下，在电子政务中使用信通技术已经使治理变得更有参与性，更可问责。

33. 公共行政面临诸多挑战和质疑：是否仍然需要他们的服务，这些服务能不能部分或全部在线提供或外包。新技术正在改变公众和公共行政人员之间的互动方式。

34. 政府与公民之间的沟通不再是一条单行道。人们运用社交媒体来表达对劣质服务的关切和不满以及提出诉求的做法正在急剧增加。利用公共监测平台或监测委员会来评估所提供服务的质量和数量这一趋势，很快将发展成为政界人士、雄心勃勃的政府官员和各政党以及公民组织非常需要的一项新的信息技术应用业务。

35. 这样，公共行政不仅正在变成一个接受公开评价的服务提供者，而且也在变成一个让公民能够表达批评意见和不满的监察员平台。

36. 信通技术甚至会对政治选举产生一定影响。值得敬重的政党及其代表可能会发现自己在同那些能够利用通信技术的人士竞相得到关注，以便把对群体问题的兴趣转变为选举时的选票。

37. 这些趋势不会让公共行政人员的工作更简单。相反，对多样性和期望的管理会变得更加重要，公开曝光度将增加。

五. 成功的风险管理

38. 可持续发展本身就是一种风险管理形式。可持续性包含了一个公共行政领域影响评估的监管过程。然而，这种内在风险评估可能导致风险被条块分割。一般来说，关于如何评估风险的知识要比关于如何管理风险的知识发展得更好。

39. 遗憾的是，资金在更多情况下用来弥补损害而不是防止损害。风险预防是最好的投资方式之一，但是其结果经常难以衡量。

40. 私营公司在高级管理层经常设有首席风险官。而在公共行政部门，对等官员的任务不仅包括对政府进行风险评估和确保公民的福祉，而且包括就下列问题向本国的高级领导人提供咨询：如何最好地管理和减少那些风险，需要做出什么改变才能减少脆弱性，或者应提供什么风险保障。

41. 不同国家的民众面临不同模式的风险。他们经常可能意识不到这些风险。健全的公共管理要求根据事实而不是情绪，采取恰当的方式处理风险。脆弱性的程度可能因风险的模式或危险或威胁的程度而有所不同。因此，这是一个建立信任的问题，即各国政府及其公共行政部门对潜在的风险感到关切，适当地加以评估，并把他们的考虑和关切纳入其决策过程。这样，风险摸底成了一项定期任务，可以不时予以审查。这不仅对于自然灾害/风险（例如，公共建筑的选址要避开洪水或滑坡）非常重要，而且对于工业风险（例如危险废物和化学品）也越来越重要。

42. 风险摸底还将使公民更好地了解各类威胁，并请他们参与对自然资源和他们自己的环境进行有效的管理。风险的积累可能会导致长期的脆弱性，在容易遭受自然灾害（如气候变化对天气模式的影响，极端天气更严重，频率更高等）时更是如此。

43. 现代化、及时的应急管理需要在所有各级采取协作治理的方式。这些公共服务的有效运转具有重大的政治意义，并能够挽救生命。

44. 应急管理采用不同于规范的决策和通信方法，但一旦恢复正常状态，则管理重建所需的变革要依靠组织良好的规划，并且应再一次适用“正常规则”。

45. 当我们审视可持续发展目标时，出现的首要问题将是：“地方、国家、区域和全球三级实现不了这些目标的风险将会是什么？”，以及“不能及时实现这些目标的代价是什么？”显然，在人们直接参与其中和/或灾难最严重的情况下，对这些问题的关切程度最高。因此，可持续发展应该解决这些方面，以便确定最合适的风险评估和行动。必须慎重、有条不紊地做到这一点，因为要回答的问题不仅包括做事情的方法是否正确，而且包括所做的事情是否正确。

46. 公共行政部门最好在合适的框架内，与训练有素的人员一起考虑这些风险管理问题，以确保取得最佳成果。公民们将质问本国政府是否已尽最大努力保护和保障当今和以后各代的生计。

五. 结论

47. 在大多数国家，公共行政主要部门所面临的复杂性正在成倍增长，并且必须应对日益增加的工作量，但财政手段和人力资源却经常比以前少。在开展实现可持续发展的工作时，必须铭记这些制约因素。要应对 2015 年后发展议程中提出的达到可持续发展要求的各项挑战，就需要给予特别关注并追加资源。还必须同时开展适当的能力建设和人力资源培训，而这需要持续的政治意愿和支持。

48. 加强公共行政，准备进行必要的改革以便最好地实现和支持新的可持续发展目标，要求做出大量的投入(例如知识、工具和培训)。如果这类投入不够，获取必要支持的进度就会很慢，公共行政部门就无法应对多种挑战和日益挑剔的要求。信息渠道更畅通以及要求利益攸关方参与决策的本国人民。所有利益攸关方都必须集中力量实现这些新目标。

49. 建立信任、问责制、包容和准确提交报告将是成功改革公共行政和为人民有效提供服务的关键。公共行政需要高度的专业精神、关注和认可。我们都应该努力使公共行政变得更适合这类改革，更适合承担新任务。