



公共行政专家委员会的报告

(2008年4月14日至18日)

摘要

本报告载有 2008 年 4 月 14 日至 18 日在联合国总部举行的公共行政专家委员会第七届会议的结论和建议。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。委员会讨论了下列实质性项目：(a) 建设治理和公共行政能力促进发展，包括在危机局势和冲突后局势中；(b) 联合国治理和公共行政领域基本术语简编；(c) 审查联合国公共行政、财政和发展方案的活动；(d) 从公共行政角度看经济及社会理事会年度部长级审查的主题：落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺。

根据对上述论题的讨论，委员会向理事会提出了一个决议草案，供其审议和通过。

委员会还举办了联合国公共行政、财政和发展方案专家组成立六十周年纪念活动。

2008年5月1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	3
二. 会议安排	5
A. 会期	5
B. 出席情况	5
C. 议程	5
D. 选举主席团成员	6
三. 记录摘要和结论	7
A. 委员会的工作	7
B. 建设治理和公共行政能力促进发展, 包括在危机局势和冲突后局势中	7
C. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编	13
D. 审查联合国公共行政、财政和发展方案的活动	14
E. 从公共行政角度看经济及社会理事会年度部长级审查的主题: 落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺	15
F. 专家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
G. 60周年庆祝活动	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

公共行政专家委员会建议经济及社会理事会通过以下关于良好治理和能力建设促进可持续发展的决议草案，以此纪念联合国公共行政、财政和发展方案专家组成立六十周年。

公共行政专家委员会关于其第七届会议以及委员会第八届会议日期、地点和临时议程的报告

经济及社会理事会，

回顾其 2002 年 12 月 19 日第 2002/40 号、2003 年 7 月 25 日第 2003/60 号、2005 年 3 月 31 日第 2005/3 号、2005 年 10 月 21 日第 2005/55 号、2006 年 7 月 28 日第 2006/47 号和 2007 年 10 月 4 日第 2007/38 号决议，

又回顾大会关于公共行政与发展的 1996 年 4 月 19 日第 50/255 号、2001 年 12 月 21 日第 56/213 号、2002 年 12 月 20 日第 57/277 号、2003 年 12 月 23 日第 58/231 号、2004 年 12 月 2 日第 59/55 号和 2005 年 11 月 30 日第 60/34 号决议，

铭记会员国确认“国家和国际一级的善治和法治对于持续经济增长、可持续发展和消除贫困与饥饿至关重要”，¹

赞赏地注意到联合国公共行政、财政和发展方案专家组自 1948 年设立²之日起，60 年来，在帮助会员国开展行政改革、公共体制建设、公务员培训和冲突后重建公共行政方面，做了开拓性的工作，尤其是对 1960 年代经历非殖民化过程的那些国家而言，

认识到，虽然发展和治理的条件和环境已发生变化，但公共行政的优先重点，包括能力建设促进发展和国家发展自主权，依然是国际商定发展纲领、包括实现千年发展目标方面的重要跨领域问题；

1. 注意到公共行政专家委员会第七届会议报告³中关于能力建设促进发展这一主题的结论；

2. 鼓励会员国继续加强本国能力，更好地利用各种援助模式，⁴并促使人们广泛理解和实施能力建设，以此作为体制建设和人力资源开发一个明智组

¹ 见大会第 60/1 号决议，第 11 段。

² 见大会第 246(III)号决议。

³ 《经济及社会理事会正式记录，2008 年，补编第 24 号》(E/2008/44)。

⁴ 见大会第 59/250 号决议，第 30 段。

合，⁵ 使民众、各组织、各国和全社会可借以发展和保持其能力，通过促进公众参与治理和发展进程、⁶ 利用信息和通信技术的潜力来促进以人为本的发展、有效组合分权和集权政策以及同公共行政机构建立区域和国家伙伴关系以提供所需培训等各种方法，成功管理自己的公共事务；⁷

3. 强调能力建设至关重要，而且在下列各领域都是必不可少的：行政改组、公务员制度改革、人力资源开发和公共行政培训、改进公共部门绩效、财务管理、公私部门互动、社会发展、建设基础结构及保护环境、政府法律和规范能力以及发展方案的管理与实施；⁸

4. 强调公共行政和治理的能力建设并非总是得到必要的重视，而它对于所有转型经济体、实现千年发展目标、冲突后恢复与重建以及灾难/危机管理和防备都特别重要；这些领域的能力建设进程都具备一些重要的共同特征和经验，涉及社会、制度、组织和个人等各级行动的互动协作；会员国应该更有系统、更全面地分享这些经验；

5. 重申会员国应该更密切地监测实现千年发展目标方面的进展情况，并编制一份为帮助实现这些目标而实施的良好行政管理政策的清单，其中包含各种必要能力、体制发展方面问题和现代公务员制度战略构想；联合国系统，特别是经济和社会事务部和联合国其他相关机构，应支持这些努力；在建设能力以促进冲突后恢复与重建过程中，行政和公共事务的延续性、公共部门的协调一致以及不同群体在多种部门的参与协作，都是重要的先决条件；在建设能力以应对灾难和危机之后局势过程中，应当确立一个国际研究和评价进程，以更好地总结和分享各种经验教训；

6. 请秘书处加强它对能力建设的支持，⁹ 包括在公共部门提供的支持，确保所掌握的资源足够使用，而且现有资源水平得以维持；

7. 建议秘书处持续注重联合国公共服务奖、联合国公共行政和财政联机网、创新者网络、《世界公共部门报告》以及“政府创新”全球论坛及其在电子政务相关问题上促进执行信息社会世界首脑会议行动计划的有益作用

8. 注意到公共行政专家委员会通过审查拟议的定义，就联合国治理和公共行政领域基本术语进行了最后阶段的工作；

9. 注意到委员会就 2008 年年度部长级审查的主题（执行可持续发展方面的国际商定目标和承诺）发表的意见。

⁵ 见 E/1997/86。

⁶ 见第 2005/3 号决议。

⁷ 《经济及社会理事会正式记录，2003 年，补编第 44 号》(E/2003/44)。

⁸ 见 A/50/525。

⁹ 见大会第 60/1 号决议，第 22 段(f)。

第二章

会议安排

A. 会期

1. 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，由理事会根据秘书长的提名以个人身份任命的 24 名专家组成。委员会于 2008 年 4 月 14 日至 18 日在联合国总部举行了第七届会议。

B. 出席情况

2. 委员会 19 名成员出席了会议。联合国系统各组织以及政府间组织、非政府组织和其他组织的观察员也出席了会议。

3. 委员会下列成员出席了会议：Luis F. Aguilar Villanueva（墨西哥）、Ousmane Batoko（贝宁）、Marie-Françoise Bechtel（法国）、Jocelyne Bourgon（加拿大）、Luiz Carlos Bresser-Pereira（巴西）、Mario P. Chiti（意大利）、Mikhail Dmitriev（俄罗斯联邦）、Jennifer Dorn（美利坚合众国）、Geraldine J. Fraser-Moleketi（南非）、Edgar Gonzalez Salas（哥伦比亚）、Werner Jann（德国）、Taher H. Kanaan（约旦）、Pan Suk Kim（大韩民国）、Florin Lupescu（罗马尼亚）、José Oscar Monteiro（莫桑比克）、Peter Angyang Nyong'o（肯尼亚）、Siripurapu Kesava Rao（印度）、Priyono Tjiptoherijanto（印度尼西亚）和 Gwendoline Anne Williams（特立尼达和多巴哥）。

4. 以下成员未能出席会议：Rachid Benmokhtar Benabdellah（摩洛哥）、Emilia T. Boncodin（菲律宾）、Barbara Kudrycka（波兰）、Anthony Makrydemetres（希腊）和王晓初（中国）。

5. 出席会议的观察员名单可在联合国内联网上查阅（见 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029825.pdf>）。

C. 议程

6. 委员会第七届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 能力建设促进发展。
4. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编。
5. 审查联合国公共行政、财政和发展方案。
6. 从公共行政角度看落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺的问题。

7. 专家委员会第八届会议的拟议工作方案和议程。

D. 选举主席团成员

7. 本届会议期间，下列成员担任主席、副主席和报告员：

主席：

Jocelyne **Bourgon** (加拿大)

副主席：

Geraldine **J.Fraser-Moleketi** (南非)

Taher H. **Kanaan** (约旦)

王晓初 (中国)

Luis F. Aguilar **Villanueva** (墨西哥)

报告员：

Werner **Jann** (德国)

第三章

记录摘要和结论

A. 委员会的工作

8. 在开幕式上主席对专家表示欢迎，并宣布今年的联合国公共行政、财政和发展方案六十周年庆祝活动正式开始。经济和社会事务部公共行政和发展管理司司长致开幕词。他突出强调必须进行能力建设，以实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标。他指出，能力建设是一个复杂、多方面和长期的概念，既根据具体情况而定，也按需求而变。它对于危机和冲突后国家制订和建立公共机构尤为重要。

9. 司长接着列举了经社部支助的一些主要方法，包括问责制、电子治理、培训和机构能力建设的工具。他还强调委员会和秘书处就在加强世界各地的公共行政和治理进程为经济及社会理事会和会员国提供咨询方面所发挥的重要作用。司长还宣布，鉴于他在联合国工作 34 年后即将退休，这将是 he 参加的最后一届会议。

10. 委员会随后选举了 2008 年新的主席团成员。王晓初先生无法参加会议，但仍续任副主席。Villanueva 先生被任命为拉丁美洲区域副主席。Jann 先生被任命为报告员。司长随后作了一些有关组织工作的讲话。最后，委员会一致通过了第七届会议的拟议议程。

B. 建设治理和公共行政能力促进发展，包括在危机局势和冲突后局势中

11. 秘书处的说明（E/C.16/2008/2）及委员会成员提供的投入确立了委员会讨论工作的总体范围。该文件强调了机构能力和人的能力同治理与发展之间的相互依存关系，涵盖三个层面的能力建设：体制层面、组织层面和个人层面。体制层面能力建设涉及选举、立法、行政和司法等程序的透明和问责管理以及与民间社会的互动。组织层面涉及战略规划、伙伴关系建设、联网、团队建设、权力下放和服务的提供。个人层面包括有效领导、职业发展和专业人力资源管理以及顺应社区组织和公民个人的需要。

从转型经济体汲取的能力建设方面经验教训

12. 介绍人 Dimitriev 先生指出，中央计划经济体的公共行政能力最初很高，但随着开始向市场经济转型而变得不那么有效。虽然所取得的进展各不相同，但主要有三大类能力建设战略：(a) 保守和调整适应；(b) 逐步现代化；(c) 加入欧洲联盟。选择第一类战略的国家通过保留旧制度的要素，避免生产力出现严重的下滑。第二组国家因能力的损毁而遭受最严重的影响。最后是第三组国家，它们的处境介于能力创建和能力被毁之间，政府各职能领域的表现不平衡。

13. 在几乎所有的前转型国家，长期战略都逐步转向经济合作与发展组织（经合组织）框架。能力建设很少成为最优先重点，而一旦列为优先重点，结果往往是

引人注目的。能力建设遇到的挑战包括：(a) 公务员部门在劳动力市场中的竞争力很低；(b) 路径依赖和文化障碍；(c) 政治化；(d) 地方培训能力有限和死板；(e) 在开始转型时过早强调绩效管理。能力建设的推动因素包括：(a) 强有力的领导层；(b) 国际援助；(c) 海外培训；(d) 外包给非政府组织、大学和咨询公司。

14. 委员会认为这一介绍突出指明了能力建设领域的重要问题，包括地理和路径依赖以及各种不同机制对于克服这些挑战的重要性。委员会强调，在所涉区域查明的挑战也是世界其他转型地区公共行政面临的挑战。知识共享和联合国公共行政和财政联机网的重要作用在于，它们是交流经验和最佳做法的重要工具。

15. 委员会一致认为，公务人员的道德操守和自豪感对于能力建设来说至关重要。在转型经济体中，尤其是在从国家控制的经济转向自由市场过程中（包括私有化和公私伙伴关系等进程中）。对国家提出的需求是巨大的。公共部门在转型中可能会失去有才能的公务员，这可能导致私营部门对公共部门产生过多的影响，进而使腐败行为增多。因此，委员会认为有必要澄清“利益冲突”的概念，同时适当重视一些因素，如公共部门和私营部门之间工资差距。这一点及其他考虑因素有可能缓解公务员自豪感的丧失，消除常常与公务员相联系的“耻辱综合症”。在这方面，委员会将在第八届会议上探讨公共部门人力资源管理的各重大要素，其中除其他外包括培训、问责制与公民互动等。

16. 转型经济体一直在转向经合组织框架，但经合组织本身则不断从狭窄的公共管理转向更广泛的治理框架。最近几年，正如欧洲联盟内部的发展动态所显示的，能力建设现在已成为超国家组织的一个问题。

17. 委员会一致认为有必要建立一个能力评估框架，并制订能力建设战略，以克服已查明的不足。在从事这项工作的时候，应该根据比较优势以及不同部门在不同程度上增强国家能力的具体需要，细致地评价全球和国家治理系统过去的业绩，以确定各自的最佳作用。

千年发展目标的能力建设

18. 由秘书处宣读的Benabdellah先生讲话稿突出强调了千年发展目标落实工作部分或完全失败的原因。讲话稿中确定了阻碍顺利落实的“缺失环节”为：(a) 协调；(b) 参与；(c) 知识/专门技能。作为一个社会改造项目，千年发展目标的实现要求有能力的国家制订能力发展议程，其中可以包括各种进程，如建立国家制订目标的能力，拟订战略，制订行动计划，制订和实施适当政策与方案，拟订管理和法律框架，建立和管理伙伴关系，以及促进建立有利于民间社会和私营部门的环境。与能力发展建设议程有关的其他因素可能是：(a) 行政部门的权利再分配；(b) 增强新精英的权能，并培养新的伙伴；(c) 为长远的目标调动各种政治阶层；(d) 应对社会改造的抵制力量和破坏性影响。

19. 讲话稿最后指出，千年发展目标可能无法在 2015 年的最后期限之前实现。其中再次强调能力建设和可持续发展的重要作用以及有必要作进一步的研究、实地评价和学习。最后，它鼓励国际社会勇于面对挑战，使学习的内容和过程适合不同类别的利益攸关方。

20. 秘书处就该讲话稿作了评论，并根据四点最初意见设定了讨论内容：(a) 全球治理及其对国家治理的影响，由于全球化和增长战略对公共行政结构产生影响，国家政策空间日渐缩小，进而造成双重的影响；(b) 从新公共管理转向新公共治理；(c) 千年发展目标作为社会改造的手段，包括以人为重点的增长、新领导资本的创立、树立新心态的能力以及培训机构（包括教育机构/大学）的总体作用；(d) 宪法在营建公共行政方面的作用。

21. 委员会赞同将千年发展目标视为在推动社会改造方面促成全面变革的一个重要机会。但是，不能撇开经济政策和成就来单独看待千年发展目标。委员会同意认为，经济增长对于实现千年发展目标非常重要。但对经济增长的关切不应导致出现国家丧失合法性的危险，因为其固有的能力对于促进经济增长和实现千年发展目标极为重要。讨论中还突出强调了私营部门能力与民间社会能力是有很大区别的，其中政府的立法和管理框架起着关键的作用。同样，委员会还讨论了政治或宪政能力（如就共同的未来举行民主对话）与行政能力（如政策目标的拟订、执行和评价）之间的不同。最后，政治领导层在提高人们对能力建设重要性的认识方面发挥的至关重要作用受到了强调。

22. 最后，政治能力和行政能力不能分开来单独看待，而必须一同建立。据强调，充分的培训（涉及正式的规则和工具）、适当的道德行为准则以及对于什么是重要问题及如何解决这些问题达成共同的规范性和认知性理解，是极端重要的。委员会提到需要进行“思想转变”，包括改变思想论述，适应每一个现实。在这方面，有关进展报告和结果监测的区域办法和数据分类与千年发展目标的实现是联系在一起的。

冲突后重建方面的能力建设

23. 介绍者 Monteiro 先生指出，在暴力冲突后重建具有公信力的治理以及公共行政机构和系统，符合所有利益攸关者的利益。为使重建工作取得成功，公共服务精神必须发扬光大，同时也不应丧失国家职能组织构成本身所固有的文化、标准和纪律要素。

24. 冲突后环境对重建公共行政系统来说是一个难得的机会，因为新政权可以抓住这个机会，实施革新，促进现代化，最重要的是调动公务服务部门的积极性，为公众谋利益。进行这类重建的战略可包括努力促成深层结构改革。这类改革包括在满足公民基本需求的同时，追求共同的未来，这需要对立各派消除相互不信任感和宿怨，加入深度参与进程。

25. 在重建阶段，最重要的是使反对派团体重新融入新的政治制度。随着暴力冲突的结束，有必要利用各种对话机制和其他联合进程来讨论各种其他重建模式。在这方面，建立各种研究、政策及培训中心可有助于各对立派别以有利于合作的方式阐述他们所关心的各种问题。特别是，在研究和政策制定过程中，必须将数据分门别类地列出，以了解各弱势群体处境艰难到何种程度，推动将性别平等问题以及其他少数群体的关切纳入广泛各种治理和公共行政问题的主流。

26. 必须倾听弱势群体（例如暴力行为受害者、难民/境内流离失所者、妇女、土著人和无依无靠者）发出的关于其特殊需求的呼声，并且在制定旨在应对相关挑战的政策和战略的时候，对这些需求给予认真考虑。

27. 冲突后过渡提供了一个良机，可借以扭转治理和公共行政制度中存在的平衡或不正常的情况，可采取的方式包括：(a) 消除不公平现象；(b) 进行公务员能力建设，使其能够承担与冲突后过渡有关的新任务；(c) 重塑民族特性、忠诚之心和社会凝聚力。包括拟定宪法在内的所有重建进程都必须让各方最充分地参与，并且尽可能透明，使国家机构和国家权威重新得到公民的信任。必须让公民参与旨在形成国家远景规划的所有进程，包括对各项任务和挑战有一个共同的理解。

28. 在以综合、协调的方式进行冲突后重建过程中，必须加强更广泛的公共服务，同时改革司法和安全部门，以推行统一的成套价值观念、原则和做法。同样，为了进行整个公共服务部门范围内的培训，有必要采取“整体”机构方式，而不是仅仅以机构中的某些层面为对象。在这方面，应避免“胜者全得”的做法。新的政治经济制度应接纳前交战方及其追随者。应须认识到公共部门的延续性和职业化对推动公众利益来说至关重要、必不可少。

29. 在国家瘫痪导致地区性结盟现象大量出现的情况下，如果解决这些不同联盟之间冲突的方案仅仅局限于在各派系利益集团——无论是社会、种族、宗教还是族裔派系——之间重新分配政治和经济权力，那么这种解决方案是难以持久的。解决冲突需要的是一个经过改革的国家，由国家与全体公民达成新的契约，其基础是互不歧视而且公民有发挥个人创造力的自由，可以互动、分享、接受以及接受他人的改造。

30. 临时机制或许有必要，但是国家机构及其稳定性而不是国际过渡机制，应当是重建进程的重点。国际社会应主要在加强公共机构和利用有关国家本国专门知识人才及专家方面发挥作用。真正的国家自主，必须在本国建立、发起和驱动。但是，过多地关注选举和议会进程所涉政治问题有可能会影响对公共行政系统的关注，因此需要认真平衡，分头处理这个进程的各个不同方面。

灾害管理和防灾备灾方面的能力建设

31. 介绍者 Tjiptoherijanto 先生指出，过去三年来，印度尼西亚连续遭受天灾人祸，导致在灾后恢复进程的管理方面积累了宝贵的经验教训。他说，灾后恢复

工作分为三个阶段，即(a) 应急反应，(b) 恢复和重建，(c) 长期可持续恢复。他建议不同阶段采取不同的管理方法。此外，他还建议对不同类型的灾害和所造成的伤亡情况采取不同的管理方法。他在总体上强调了灾后恢复和重建阶段中央政府在决策和财政支助方面的重要作用，此外也强调需要同时加强地方政府和社区在提高认识和确保全社会参与方面的作用。

32. 委员会一致认为，随着自然灾害陡增，包括气旋、洪水、海啸、长期干旱、地震等等，灾害管理已成为公共行政的一个关切领域，而且也面临类似于冲突后重建的各种挑战。因此，这些领域之间可进行知识交流。能力发展概念应同时适用于自然灾害和人为灾害。

33. 委员会还指出，必须加强国家在预防灾害、防灾备灾和灾害管理方面的调控能力。因此，不仅要进行灾后评估，而且还必须进行风险管理。这些活动应当包括防灾备灾、减轻灾害影响以及对在风险管理方面积累了丰富经验的国家进行比较分析。另外，灾害管理能力建设不仅应注重风险管理，而且还应注重那些与更广泛发展框架相关的各项举措。

34. 委员会一致认为，应当研讨现行关于防灾备灾的立法和标准。与此同时，财务政策应具有灵活性，应能将特别筹资系统包括在内，例如征税、投资基金、赠款和补贴等等。在灾害风险管理方面，必须界定中央政府和地方政府的职权范围、责任和各自决策权力。公共部门各实体必须进行纵向和横向协调。另外，必须发展本国有关能力，以便与国际捐助界打交道，协调国际援助资源。

35. 公共部门能力建设是必要的，但对灾害管理来说却不够。与私营部门协调以及与第三部门相互支持与合作至关重要。这类协调将促进帮助并投资于灾区，并且创造就业机会。对于社区参与以及灾害管理专用财政资源问责制相关工作而言，情况也是如此。

36. 最后，应考虑利用军队来支持文职当局，直至不再需要军队存在为止。

委员会的总体评论意见和结论

37. 关于能力建设下的全部四个次主题，委员会的主要结论如下：(a) 联合国和会员国都必须大大加强对能力建设重要性的认识；(b) 对许多国家而言，能力建设还不是最优先的重点；但如果政府集中精力抓能力建设，就能很快取得显著进展；(c) 联合国和经济及社会理事会应当把转型期国家在实现千年发展目标、冲突后重建以及灾害管理及防备方面的能力建设作为优先重点。

38. 鉴于能力建设必须依赖一定的环境和路径，委员会应当通过研究具体个案的经验来做好自身的工作。这样，它就可以对能力建设问题作出理论性和经验性的总结。在国家一级，国家自主是能力建设进程中的一个关键因素。因此，能力建设应当是各国政府总体发展议程中的一个有机部分。在国际一级，能力建设的主

流趋势正在从狭窄的公共行政和公共管理框架转向一种更广泛的治理能力建设。后一种概念包含公共部门、私营部门和公民社会的能力及互动。

39. 因此，能力建设应当包含社会层次（私营部门和民间社会的能力，这种能力取决于总体的法律和管理框架以及一个有效运作的国家体制）、体制层次（政治、民主和机构能力）、组织层次（政治和行政组织的能力及互动）以及个人层次（政治和行政精英及官员的能力）。

40. 对所有这些层次的能力建设而言，政治领导最为重要。领导人为能力建设采取的重要行动可以确保各项政策被有效地转化为公共机构、国家和社会中的切实成果。有效的领导本身取决于一系列个人特征、行为、价值观和信仰，包括诚实和坦率、高度纯熟的交流技能、灵活性、献身精神、热情、同情、对平等和社会正义的信奉以及透明度等各种特性。在一个特定环境中，必须由政治领导来确定能力建设的关键问题和挑战。有效和创造性的领导能够通过建立联盟及信任应对这些挑战。

关于建设能力以实现千年发展目标的建议

41. 委员会建议经济及社会理事会向会员国重申，必须监测在争取实现千年发展目标方面的进展情况。这将包括向公民公开作出报告，其中酌情包括有时限的目标和国家以下各级的行动计划。这种公开报告将要求经选举产生的领导人和职业公务员对最终结果共同接受问责。

42. 委员会建议国家报告以证据为基础，其成套数据按两性平等、收入水平、年龄层次以及国家以下各个方面等社会相关类别分列。例如，不同部委或组织在两性平等主流化方面采取的良好做法和创新方法可以通过分类数据加以运用和传播。这样，以可比数据和目标为基础的有效信息交流就能最终产生切实的学习效果和成功的复制效应。

43. 委员会建议经济及社会理事会吁请会员国准备一份为支持千年发展目标而实行的良好行政政策和做法的汇编。这一汇编中将包括必要能力、体制准备情况以及现代化公务员制度有关的战略构思。委员会请联合国系统、特别是经济及社会事务部和其他有关机构支持这些努力。

关于冲突后重建中能力建设的建议

44. 与其他领域一样，冲突后环境中的公共行政重建也必须在体制和社会层次（国家建设、合法性、领导）、组织层次和个人层次（公共部门操守、公民意识、信任、忠诚）进行。事实上，在可能的情况下，这种重建应在冲突尚未结束时就开始。秘书处在下一次《世界公共部门报告》中应当编列从冲突后恢复和重建中总结出来的经验教训。

45. 在体制层次，能力建设涉及国家建设的基本要素，包括合法性、社会凝聚、公民价值、传统和现代体系之间融合、与散居社群知名人士等具有公信力的利益攸关方进行的协商，以及各方的和解。

46. 在组织层次，公共行政重建的目标应当是行政服务的连续性、公共部门的协调一致性以及对各种不同群体的接纳。一个运作正常、能有效提供所需公共服务的公共部门，是确保国家合法性的一项重要因素。

47. 在个人层次，需要具备政治上的领导，以便对参与国家重建所有各方面工作的进程加以指导。这些进程应当建立一种共同理解，培养公民权利与责任意识，为和解创造有利环境，并确立重建公民与国家关系的决策程序。为就政治和社会机构、经济发展及重建形成一种新的、普遍的和共同的理解而对个人进行培训，也极其重要。国际社会应当加强公共机构和领导，并促成在“全”机构注重教育和培训。

48. 在可能时，应为未来冲突地区确立早期预警系统，并建立机制以消除冲突的根源。

关于灾害管理和预防领域能力建设的建议

49. 一场灾害发生后，会员国应当通过发表白皮书等办法进行危机后评价和研究。会员国应当公开发表这些报告，以便在对分配用于灾害管理的资源的管理中增加透明度和加强问责制。公开发表对危机后干预措施的评价和研究应当成为最妥善危机管理的国际标准。这种评价可以逐国进行，或者通过同行审查或其他方式进行。这将使会员国可以交流最佳做法方面的信息并在灾害风险管理领域相互学习。

50. 另外，在这方面，会员国还需要在个人层次上发展能力，对公务人员进行灾害管理学科的培训。

51. 由于灾害管理是公共行政中一个新出现的领域，联合国经济及社会事务部应当扩大这方面的活动，包括采取以社区为基础的方法。该部还应当开始为公共行政人员解决与灾害管理有关的问题制订一套“最基本工具”。

52. 秘书处应考虑是否可与其他有关国际组织（包括联合国各相关司职委员会）一道，在灾害管理领域成立一个联合工作组或任务组。通过这样一个工作组，委员会可以致力于提高全球公共行政内部对灾害管理的认识，并作出跨行政领域的反应。

C. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编

53. 提交委员会的文件（E/C.16/2008/3）着重介绍了自委员会第六届会议以来在编写简编方面所做的工作。

54. 联合国治理和公共行政领域基本术语工作组主席马里奥·基蒂先生介绍了迄今在简编方面取得的进展。他吁请委员会就下列内容展开讨论并达成一致：将在

公共行政专家委员会本届任务于 2009 年结束之前进行定义的术语的初步拟议清单；主席提议的定义形式是否符合此前实行的标准，即模式 C（一条简短定义，由公布在一个网站上的参考材料加以扩充）。主席说，这样一套词汇对于国际公共行政界将是一个宝贵的贡献。

55. 委员会祝贺基蒂先生迄今所做的工作，并重申了这种性质的一套词汇的重要性。除了可以厘清通常含义复杂而且相互冲突的一些术语之外，这样一套词汇还可被用来作为一种工具，提高对治理和公共行政问题的认识。委员会讨论了一开始就采用“封闭式”术语清单相对于在网上建立一套“开放式”词汇的利弊。主席指出，这套词汇仍在编制过程中，因此从这个意义上讲，它是“开放的”。

委员会的意见和结论

56. 鉴于任务期有限，委员会一致同意从拟议清单中的一些选定术语入手，但有一项谅解是，该清单今后可由委员会成员或用其他来源提供的术语加以扩充。委员会同意，出于概念和实用的原因，必须把这些术语分门别类。

57. 委员会同意拟议的工作方式。它重申，工作组主席在词汇网站上做一个介绍，将是有益的。该网站将在 2009 年委员会下一届会议期间开发，挂靠在全球公共行政和财政联机网上。在确定了工作方向之后，委员会的工作预计将转到对持续进展情况的监测方面。

D. 审查联合国公共行政、财政和发展方案的活动

58. 秘书处提交了一份说明（E/C.16/2008/4），其中着重介绍了它 2007 年在联合国公共行政、财政和发展方案下进行的活动。该说明把这些活动分为以下五大类进行介绍：(a) 规范；(b) 协调；(c) 分析；(d) 交流最佳做法；(e) 技术合作。该说明还介绍了设想在本两年期（2008-2009 年）开展的各项主要活动。此外还提交了 2010-2011 年期间战略框架，包括这个方案的具体目标、战略和预期成绩，以供委员会审批。

委员会的评论和结论

59. 委员会同意关于该方案的 2010-2011 年期间拟议战略框架的总设想。委员会还就秘书长关于提高与发展有关的活动所涉各项任务的执行成效和效率以及有关 2008-2009 两年期方案预算的订正估计数的报告（A/62/708）发表了评论。委员会在这方面发现，看来没有足够的资源来取得战略框架中规划的各项成果。委员会还要求对该方案在编制国家发展战略方面的作用作一审查，因为这个作用似乎不属于该方案的任务范围。

60. 委员会注意到，该方案已根据它的建议和监督厅评价报告中所载的建议采取了适当措施，以更好地使其活动有所侧重，以增进机构间协调并加强联合国公共行政和财政联机网。

61. 委员会强烈认为，该方案应继续使其工作集中于公共行政的核心专题，即公务员的专业素质、廉洁和问责。这个重点将使该方案的工作与委员会认可的多年期议程相一致。
62. 委员会建议该方案继续加强其能力，以帮助实现国际商定的发展议程，包括千年发展目标。委员会建议使公共服务奖继续侧重于公共行政方面的创新，并考虑到这个问题中有利于实现上述目标的与两性平等有关的层面。
63. 委员会注意到该方案所采取的重要步骤，并建议它继续开展机构间协调方面的工作，特别是同联合国开发计划署进行协调。
64. 委员会赞扬秘书处用有限的财务资源和人力资源高质量地完成了大量工作，特别是在帮助实现千年发展目标方面。委员会还建议向该方案提供足够的资源，以支持它继续交付经授权的主要产出，例如联合国公共行政和财政联联网、电子政务调查、联合国公共服务奖和《世界公共部门报告》。此外，鉴于“政府创新”全球论坛筹备工作需要建立伙伴关系，有必要对该论坛予以特别注意。
65. 委员会建议该方案推动议会议员与公务员之间开展互动和知识交流，以加强和保证公共行政机制的延续性，特别是在发展中国家。
66. 委员会强调，该方案需要投入更多资源，以便把其产品，包括联合国公共行政和财政联联网，翻译成联合国正式语文，以加强宣传和争取更广泛的支持。
67. 委员会建议该方案继续努力，提高自己在个案研究以及制定治理和公共行政领域工作方法方面的能力。委员会建议协同联合国各区域委员会或其他区域组织从区域角度进行研究。
68. 在讨论之后，委员会听取了三项介绍。首先是大韩民国庆熙大学的 Euiyoung Kim 介绍世界公民论坛，该论坛是与经济和社会事务部联合发起的。这个论坛将侧重于促进社会正义的公民价值观、公共和全球治理中的公民参与以及推动全球议程、包括气候变化方面的公民行动。随后，最高审计机关国际组织的 Gertrud Schlicker 介绍了该组织和经社部在公共行政和政府审计领域开展能力建设活动的最新情况。她着重介绍了联合国-国际审计组织公共问责制共同平台的建立。最后，穷人法律赋权委员会的 Naresh Singh 概述了该委员会的使命和工作。他探讨了法律赋权的各方面问题以及所涉治理和公共行政问题。

E. 从公共行政角度看经济及社会理事会年度部长级审查的主题：落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺

69. 秘书处介绍了一份说明 (E/C.16/2008/5)，其中述及公共行政和经济及社会理事会年度部长级审查的主题：落实可持续发展方面的国际商定目标和承诺。第一，该说明首先强调了可持续发展和气候变化问题的重要性。第二，该说明指明了各国在落实关于可持续发展和气候变化的全球共识方面所面临的治理和公共

行政挑战。第三，该说明探讨了旨在帮助公共机构、伙伴关系和各种进程应对这些挑战的战略。第四，该说明通过个案研究和在某些国家发挥了作用的实践范例，探讨了政府在为可持续发展创造有利环境以及在适应气候变化方面的能力建设需求。最后，该说明提出了政策建议，以供经社理事会、会员国和联合国秘书处审议、通过和采取后续行动。

70. 来自秘书处的介绍人集中介绍了在国家 and 全球一级都构成挑战的环境可持续性所涉多重层面。在国家一级，这些挑战按自然资源多寡和发展水平差别，划分为五大类国家。为便于研究和分析，这些国家类别包括：(a) 迅速工业化的国家；(b) 依赖不可再生资源的国家；(c) 可再生资源丰富的国家；(d) 资源贫乏的最不发达国家；(e) 成熟的后工业社会。在全球一级，环境可持续性挑战除其他外包括：气候变化、生物多样性、海洋渔场枯竭、食品价格上涨、缺乏适当农村基础结构和缺乏农场以外就业机会、土地退化和转用、旱灾和荒漠化，特别是在非洲。

71. 考虑到自愿安排证明存在弱点，而且有必要切实管理市场与环境之间的复杂关系，因而需要在政策制定过程中创新地结合运用软硬兼施的政策措施和模式。新出现的选择架构派观点已经显示出某些例子，这些观点主张促使人们做出既可以改善其生活，又无损于环境的决定。此外也正在出现其他创造性工具，例如技术标准和像碳税这样的财政措施以及把大气层视为一种全球信托的公共信托和信托基金。

72. 委员会成员发现，在把环境和可持续发展纳入决策过程方面存在五个主要的差距：(a) 全球对话与国家 and 社区各级执行工作之间的差异；(b) 发达国家与发展中国家在技术转让方面的不均衡；(c) 缺乏横向协调（例如政府间和部委间的协调）以及纵向对话和协调（例如政治与行政之间关系、政府间冲突、政府与治理方面的其他行为体，包括与公民社会、社区组织和私营部门之间的关系）；(d) 在生态系统管理方面，包括联合国在内各国际组织所发挥作用与政府间对话和领导作用之间的差距；(e) 供应驱动与需求驱动的环境可持续性工具和机制之间的差距。

委员会的评论和结论

73. 关于全球对话与国家一级执行有效环境政策之间的差距，委员会强调应在环境可持续性方面实行基于成果的管理并落实关于预期成果的标准。

74. 关于发达国家与发展中国家之间技术转让不充分的问题，委员会强调不同国家存在不同需要，并强调需要消除造成技术能力缺乏的原因。

75. 关于机构间和组织间对话的挑战，委员会强调，应传播信息，说明环境方面的关切如何影响到不同的部委和治理行为者。委员会还着重指出各组织间沟通的重要性，并指出联合国在促进能力建设、培训和多利益攸关方会议方面发挥的重要作用。

76. 第四，委员会指出，若干在边境地区有大型生态系统的国家所发挥的领头作用是一个良好的开端，可借以在环境可持续性方面建立更广泛的国际共识与合作。

77. 最后，委员会讨论了有关环境可持续性和可持续发展的不同方法。委员会审议了全面规范工业制造厂家与建立鼓励机制来改变消费格局和消费行为之间的取舍。

78. 总体而言，委员会强调必须澄清和阐明以下各方面之间的联系：(a) 经济增长、贫穷与环境；(b) 能力建设、环境与治理；(c) 环境与千年发展目标。

F. 专家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

79. 委员会商定了第八届会议的主题，“能力建设和发展中的人的因素”，并讨论了会议的次主题。

80. 委员会核准于 2009 年 3 月 30 日至 4 月 3 日召开第八届会议，并核准其议程如下，供经济及社会理事会通过：

1. 能力建设和发展中的人的因素。
2. 联合国治理和公共行政领域基本术语简编。
3. 审查联合国公共行政、财政和发展方案。
4. 从公共行政角度看经济及社会理事会 2009 年度部长级审查的主题：落实全球公共保健方面的国际商定的目标和承诺

81. 委员会通过了其第七届会议的报告草稿。

G. 60 周年庆祝活动

82. 庆祝活动由委员会主席主持。经济及社会理事会主席莱奥·梅罗雷（海地）表示感谢联合国公共行政、财政和发展方案向会员国及其公民提供了大量援助，尤其是在落实国际商定的发展议程、包括千年发展目标方面。该方案做出的贡献除其他外，包括帮助加强公共资源分配、权力下放和改进服务方面的透明度和问责制。

83. 联合国主管经济和社会事务副秘书长沙祖康概述了该方案的发展。他提到大会第 200 (III) 号决议，该决议标志着联合国发展援助活动的开始。他指出了该方案在其 60 年历史中取得的各项重要成就和面临的种种挑战。他尤其强调该方案帮助获取信息的能力、它在宣传、研究和培训方面所起的领头作用以及它在技术咨询和能力建设服务方面的成功纪录。为了促进这些努力，大会于 2000 年核可了联合国公共行政和财政联机网，并于 2003 年对联合国公共服务日和公共服务奖以及“政府创新”全球论坛给予支持。

84. 最高审计机关国际组织的 Josef Moser、南非公共事务和公共行政部长 Geraldine Fraser-Moleketi、罗格斯大学和美国公共行政学会的 Marc Holzer、中国国家信息技术委员会的周宏仁和墨西哥公共行政研究所的 Alejandro Carrillo Castro 发言介绍了该方案如何与他们各自组织联合举办能力建设活动，或如何向不同发展中国家提供技术援助。

附件

文件清单

文号	议程项目	标题或说明
E/C.16/2008/1	2	临时议程和工作安排
E/C.16/2008/2	3	加强治理和公共行政能力以促进发展
E/C.16/2008/3	4	联合国治理和公共行政领域基本术语简编
E/C.16/2008/4	5	审查联合国公共行政和财政方案
E/C.16/2008/5	6	从公共行政角度看落实可持续发展方面国际商定目标和承诺的问题