



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
4 February 2008  
Chinese  
Original: English

## 公共行政专家委员会

## 第七届会议

2008年4月14日至18日，纽约

临时议程\* 项目3

## 能力建设促进发展

## 加强治理和公共行政能力以促进发展

## 秘书处的说明

## 摘要

秘书处这一说明是根据公共行政专家委员会成员提供的投入编写的。委员会将能力建设促进发展，包括冲突后公共行政的重建和危机/灾害管理作为第七届会议的主要议程项目。编写本说明是为了从理论和实践两方面确立对能力发展的认识，概述各国目前在加强治理和公共行政能力方面的需求和挑战，并为委员会的讨论以及向会员国、经济及社会理事会和联合国秘书处提出关于在发展中国家实现能力发展目标 and 开展此类活动的建议提供一个框架。

人们现已认识到，机构和人力能力、治理和发展之间相互依存，存在着一种互为因果的关系。在急剧变化和危机时期，需要采取新的和经过更新的治理和公共行政能力形式，以实现可持续、以人为中心、有利于穷人的治理和发展。本说明概述了能力发展问题和挑战，从而概要提出治理和公共行政能力三个相互依存的层面：体制层面、组织层面和个人层面。体制层面审视了选举、立法、行政和司法等程序的透明和问责管理情况以及与民间社会的衔接。组织层面审议了战略规划、伙伴关系建设和联络、团队建设、权力下放和服务的提供。个人层面探讨了有效领导、职业发展和专业人力资源管理、顺应社区组织和公民个人的需要以及运转良好的专业协会的性质。

\* E/C.16/2008/1。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-7	3
二. 治理和公共行政能力发展的要素 .....	8-42	4
A. 体制层面的能力发展：治理程序 .....	10-18	5
B. 组织层面的能力发展：政策执行工作和行政程序 .....	19-30	6
C. 个人层面的能力发展：专业能力和价值 .....	31-42	9
三. 冲突后重建和危机/灾难管理方面的能力发展挑战 .....	43-56	12
四. 建议 .....	57-62	14
五. 结论 .....	63-64	16

## 一. 引言

1. 公共行政专家委员会将能力建设促进发展，包括冲突后公共行政的重建和危机/灾害管理作为第七届会议的主要议程项目。编写本说明的依据是委员会成员提供的投入，是为了从理论和实践两方面确立对能力发展的认识，概述各国目前在加强治理和公共行政能力方面的需求和挑战，并为委员会的讨论以及向会员国、经济及社会理事会和联合国秘书处提出关于在发展中国家实现能力发展目标 and 开展此类活动的建议提供一个框架。

2. 委员会在 2002 年成立会议上开始讨论能力发展问题。在那届会议上，委员会确定了会员国应进行能力建设以执行《联合国千年宣言》<sup>1</sup> 的 6 个优先领域：(a) 公共部门必须征聘和留住相当比例的最佳人才；(b) 公共机构必须在一个以知识为基础的全球化经济中成为强有力的战略性“学习组织”；(c) 公共机构应利用信息和通讯技术的力量支持创新和善政；(d) 各国政府应调整财政和管理系统，以确保资源的最佳调集和使用；(e) 各国政府应设计并实施有效的分权和集权政策和方案组合，促进以人为中心的发展；(f) 公共机构应支持基于证据的国际数据。

3. 自那时以来，会员国重申了对《联合国千年宣言》所确定以及其他重大国际会议所商定的发展目标的承诺。2005 年世界首脑会议评估了实现这些目标方面的进展情况，并确认善政是贯穿联合国整个发展议程的议题。会员国商定，国家和国际两级的善政和法治对于持续经济增长、可持续发展以及消除贫穷和饥饿至关重要。最近，会员国还商定，善政和国家能力在连接联合国和平和安全支柱与发展支柱以及在应对气候变化的后果等方面有着中心作用。

4. 有鉴于此，并且考虑到为会员国规定的到 2015 年实现千年发展目标的限期已经过去一半，委员会决定深化能力发展方面的工作。在开展这项工作过程中，委员会还将审议冲突后国家的其他重建需求以及正在管理危机和自然灾害的国家的需求。这是因为，在今天的全球化世界中，制定蓝图也显然是不够的。公共部门在能力发展方面存在不足，这在整个发展领域都得到了证实。处于危机和冲突后局势的国家的情况尤其如此。在这些国家，基本的治理参数和挑战与机构相对稳定、决策程序已经确立的国家非常不同。在一个不断变化的世界中，能力建设是为了建设更正当的治理程序和更有效的公共行政而进行的改革的组成部分。

5. 治理意味着对政府、民间社会和私营部门之间的互动进行管理，以促进社会变革和发展，包括实现千年发展目标。如今，治理被理解为一个“转变过程”，表明重点有所转移，从一个仅涉及精英的狭隘政治框架转向一个包括群众和新社会运动在内的更广泛的理念化过程。公共行政负责实施旨在组织和管理一个国家及其公民的公共生活的政治决定和政府政策，是治理的不可分割的一部分。有人

<sup>1</sup> 见大会第 55/2 号决议。

把治理比作政治体制的生命血液，把公共行政比作动脉，能量在动脉内起伏消长。公共行政的需要与治理的需要既密切相关，又有内在差异，在全球化时代盘旋变化。就正当性、新行为体、职能实践的创新技术和战略等问题新展开的和重新开始的讨论，以及公共实体之间及其与外部世界之间的互动，是当今公共行政的决定性参数的变化之一。就最不发达国家而言，他们面临着越来越大的压力，必须在国际商定时限内达到满足本国人民基本需要的目标。

6. 治理和公共行政能力对于政治、经济、社会和环境等方面，特别是三个不同但却相互关联的行动层面的可持续人力发展至关重要。在制度一级，需要治理和公共行政能力来设计和发展机构、程序和政策。对选举管理机关的援助、供行政机构确定优先事项和集体决策的工具、对有效司法机构的支持以及与民间社会进行接触的参与性机制，这些都是体制层面主要的能力建设措施。在组织层面，能力发展可确保建立有效的网络、团队和运转良好的社区。公共行政能力建设的长项包括：战略规划、通过应用信息和通信技术建立伙伴关系和进行联络、团队建设、权力下放以及便于获得和有效提供公共服务。在公务员个人层面，能力建设和发展依赖于有效的领导、职业发展和专业人力资源管理、对社区组织和公民个人的回应、活跃的专业协会和运作良好的业界。

7. 在最不发达国家，要实现发展目标，可能需要加强现有和新形式的治理和公共行政能力。冲突后重建、危机和自然灾害处理、缓和全球变暖的影响、“最底层十亿人民”的制度性贫穷以及艾滋病毒/艾滋病等令人生畏的挑战，通过过时的机构安排、僵化的官僚制度或者为自己谋私利的领导是无法加以解决的。在这个每天 24 小时/每周 7 天都有经济活动的全球化世界中，这些国家不仅要竞争投资所需的不断变动的资本，还有责任保持足够为本国公民的基本需要提供资金的增长水平。下文的分析审议了能力发展的新含义和新方面，同时结合可持续人力发展概述能力发展的体制、组织和个人方式。

## 二. 治理和公共行政能力发展的要素

8. 根据联合国发展集团的定义，能力发展指的是支持国家对应机构发展其领导、管理、实现本国发展优先事项并对此接受问责的能力。因此，能力发展就是建立用于制定目标、决策、将例行程序标准化、规划和落实各项活动以及进行监测和评价的有效手段的过程。

9. 最先进的能力发展采取全面、包容的办法。因此，能力发展不仅是指体制、机构和政策的设计和发展，而且包括促进有效的组织、规划和项目。能力发展还包括为这些体制、机构和组织提出一个共同设想，同时努力加强在其中任职的个人的专业发展的程序和方式。因此，能力发展的范围现已超出了传统的组织间对话和个人培训的范围。如今，能力发展还涉及到根据针对具体情况的规范和信仰制度，简化实际的标准作业程序。

## A. 体制层面的能力发展：治理程序

10. 体制、机构和政策的设计和改革要求具备建立联盟及进行多个利益攸关方对话的技能以及把经济、政治、社会、文化和环境力量看作一个整体的能力。一部宪法、一套组织法、用于监督各个部门的管理框架、对生产性资产的控制和拥有程度以及用于分配公共资源的公共决策程序等主要因素，界定和塑造着国家和国家机器。在这一框架内，注重任何一个解决办法所涉及的所有因素和力量，思考一个因素如何影响到其它因素，这样可以学会综合思考。体制设计迥然不同于解决问题，因为前者的重点是为将来发明一种新形式，而不仅仅是应对过去的问题。

11. 体制包括本身就由许多组织组成的若干机构之间的相互联系。例如，法律体制涉及负责提供司法、进行审议和调解的机构，并包括法院、法律公司、宣传团体、媒体和非政府组织等组织。体制还包括关注信息和资源的横向和纵向流动并有能力予以加强的地方、国家和跨国环境的所有地理——社会层面和联系。政策被看作是用于指导集体行动及订立游戏规则集体协议的集体协议。整个这一方面经常被称作最先进的能力发展的“扶持环境”。

12. 治理和公共行政的能力发展是一个多方面过程，除其他外，包括选举进程、立法机关、法治和诉诸司法、人权、公共行政和公务员制度、权力下放、地方治理和提供服务、问责制和透明度、民间社会和私营部门的治理作用、涉及多个利益攸关方的政策制定、国际援助和吸收能力。所有这些治理部门和领域都被纳入以下这一重点突出的能力建设范围内：在个人层面发展行为体的能力，使其潜力得以自我实现；在机构层面建立并加强公开、透明和相互协作的组织；在体制层面促进共同愿景和建立信任。

13. 在体制层面，广泛的治理过程成为主要的审视领域。为支持选举、立法、行政、司法和社会等进程的有效、透明和负责任地运转而进行的能力发展，是有效治理和公共行政的根本。发展中国家的选举进程往往缺乏能够增强政治选择和观点多样性的多党制度。这些国家需要有以公平、公正的方式运作的政党；需要能够确保整个选举进程以诚实方式进行并随时接受监督的独立选举管理机关；需要真正有志于代表及促进选民福祉，并对发展挑战和问题有足够认识的候选人。要应对这些需求和挑战，建设和加强选举管理机关和负责强制执行政治资金条例的其他机构的技术能力和基于知识的能力，对尽早促进有效治理和公共行政可能非常重要。就管理选举进程的其他组成部分和工具，如简单多数表决、选举权、选区划分和选民登记等方面进行培训和宣传，还可以提高管理选举进程的整体能力。

14. 发展中国家的立法机关需要代表整个社会。他们需要有具备坚定的公共服务价值观的代表。所有成员都需要了解如何为了集体利益而协作。需要培养一个鼓励审议和讨论的公开、包容性环境。议会需要在立法和监督方面发挥作用，如果一些能力建设工具已经建立并且有效运作，议会能够有效履行这些职能。例如，

为立法机构的独立运转提供研究和分析支持，把他们视为公共利益的正当代表而支持他们的沟通和外联努力，运转良好的常设和特设委员会，以及设法尽量减少党派分裂以促进凝聚力，这些方面的能力建设可能对于所有各级的有效立法和立法监督至关重要。

15. 行政部门在确定优先事项和集体决策方面的能力对于有效的治理和公共行政最为重要。要实现可持续发展和有效的治理，政府必须使政治能力与理想政策保持一致。要做到这一点，政府官员必须知道如何利用社会中的人力和物资资源来实现国家一级的目标。许多发展中国家具备这些资源，但由于利用这些资源的能力不当或不足而受阻。提高国家政府的发掘能力，就优先事项进行协商，并加强政治系统执行国家政府面对地方、国家和跨国等级相互冲突的利益而已选定的任务的能力，对促进政治稳定、从而建设政府能力非常重要。

16. 在发展中国家，司法系统必须独立，并且必须有具备得到认可的法律专门知识而且致力于司法和调解的法官和律师。法治必须适用于一国领土上的所有人。必须促进尊重人权的文化。整个司法系统应该敏感认识到传统司法程序（尤其是地方一级的程序）中与现代机制相协调的最好方面。而且，不论经济地位或少数地位，所有人都必须有诉诸司法的机会。在法官的任命和解职、司法委员会和弹劾陪审团等机关的设立及其作用和义务的划定、促进和加强司法自主的方法以及诉诸裁决机构等方面制定明确、透明的规则，可能有利于发展中国家司法系统的有效运转。

17. 民间社会的治理作用面临诸多挑战，这些挑战主要围绕民间社会的独立性、组织及开展各种活动的自由以及对利用公共资源接受问责等问题。此外，对这些组织的领导人进行社会责任及透明和问责制标准等方面的适当培训，以及为民间社会组织提供适当数量的资源，这对能力发展至关重要。就能力建设而言，必须在与民间社会和私营部门相关的公共部门之间引入合作及建立信任的工具和方式，以期加强衔接，促进联合调动，积极应对挑战。这类进程可包括互动式区域规划、部门间对话、公民参与协作规划以及参与式的预算编制和有利于穷人的预算编制。

18. 私营部门包含有创造财富的引擎并促进个人和社会的生产力和福祉，因此而满足了经济治理方面的重要需要。发展中国家在这方面面临的挑战是缺乏工作机会、收入、服务、产品、储蓄、住房、市场、培训、信贷和公平贸易协议。如何既能为私营部门创造一个扶持环境，又能使之对公共利益负责，这是一个重大挑战。

## **B. 组织层面的能力发展：政策执行工作和行政程序**

19. 南方国家在力图及时实现千年发展目标的过程中面临着能力挑战，包括在以下领域的挑战：执行有效的扶贫政策框架；在有形基础设施和社会部门定向采取

必要举措并加强成功的举措；落实参与式政治决策过程，跟踪进展情况以及调动必要的资金。北方和南方国家的优先事项不同，更为复杂的是南方国家的吸收能力也可能制约新资源的注入和有效利用。在冲突后和灾难后国家，有形基础设施受到破坏，人道主义危机的出现，增加了这些国家面临的挑战。

20. 鉴于问题复杂多样，在制定能力发展方案之前须对当前的组织能力进行正式或非正式的评估。如果国家或地方机构要求进行能力发展，应组建由重要的利益相关方组成的工作队。随后工作队可以制定参与性的各级公共行政机构和重要部门的评估和发展计划，同时认识到对实现千年发展目标至关重要的政府和非政府行为体和治理机构的作用。各级主管部门（国家、地区、省、县、市、镇和村级）的公共行政人员需要具备组织能力并依靠和建设组织能力。不妨任命若干小组，负责评估和衡量各部门的重要管理者的能力。具体手段包括自我评价、同行评价和公民或服务对象的反馈意见。原定方案目标是否在按计划推进？各级之间的信息、交流、决策和资源流动情况如何？优势和差距何在？哪些措施效果好，哪些效果不好？原因何在？

21. 在公共组织层面上可用于设计和发展治理和行政能力的一些工具包括：(a) 战略规划，其终极目标是确定和调整方向；(b) 通过政府和社区的广泛联系、建立联盟和倡导国家自主权而实行的伙伴关系办法；(c) 建立小组进程，包括跨部门交流和变革管理；(d) 实行行政和财政权力下放制度，以加强问责制和决策参与度；(e) 根据需要提供优质服务。这些工具也可以有效地用于发现新出现的和过时的政策环境之间的差异而造成的差距。

22. 战略规划和管理指的是确定或调整组织使命和宗旨、履行使命的路径选择和影响利益相关方利益的活动。实现千年发展目标的战略规划应体现扶贫取向。有许多很好的战略规划技巧可供公职人员使用。一般而言，协调人要求参与者集思广益，对未来愿景、实现未来愿景过程中面临的各种挑战（障碍和差距）、应对挑战和实现远景所需的广泛战略指导以及实现各项战略所需的战术或行动达成共识。然后将这些行动按照人、事、时间和地点作出安排。这一办法在危机管理中的效果极佳。

23. 建立关系网是在公共组织层面进行能力发展的另一个支柱。关系网可以定义为由共同利益连接的一整套节点或行为体，而不是官僚机构的指挥和控制架构。行政人员的沟通和联系与建立关系网活动密切相关。要成功地实现千年发展目标，公共行政部门必须重视管理和决策。公共组织层面的有效管理依赖于绩效评价；酌情利用准市场手段和外包来形成竞争局面；降低成本，提高效率；在行政方针中强调成果。根据专业化和劳动分工将一体化公共架构分解为较小的运行机构，这方面的改革有利于形成以协作和伙伴关系为基础的网络。信息和通信技术的应用可以大大增强公共行政部门的关系拓展能力，为一站式和单一窗口服务系统提供多种渠道，以提升基本服务或向边远地区提供服务。

24. 建立关系网可为公共行政机构接触本部门之外、处于本部门邻近和较远社区的治理者提供一个手段。例如，非政府组织具有丰富的地方工作经验，可以帮助市镇当局进行规划和能力建设。反过来，市镇当局可以为非政府组织提供他们所不具备的正当性和地方问责制以及将项目活动扩展到孤立社区之外的手段。同样，以各级和各部门的研究机构和公共组织的交流、协作和不断对话为基础的正式和非正式区域研究网络，通过创建对传播有利于实现千年发展目标的技术信息至关重要的有效的南北知识社区和南南知识社区而为能力建设作出了巨大贡献。

25. 为实现千年发展目标而更好地提供公共商品和服务的问题看似无法解决，要解决这一问题，须在各级公共行政部门建立联盟和团队。主动协商、不断有效地开展跨部门团队合作不仅可以推动任务的及时完成，还可以改善服务的总体提供情况。例如，对于可能需花费大量时间来解决的一个具体问题，征求客户的反馈意见，让公民参与服务的设计，有效地建立关系网，与同伴开展协作和共享知识可能会提高效率，推动公共服务的组织学习。一个组织中最具生产力的工作人员往往是具有很强的与外部伙伴和内部同事建立关系和开展协作能力的人员。促进关系拓展、知识共享和协作文化对于建设组织能力至关重要。

26. 一个非常有用的团队组建工具是开办讲习班。公共组织可以通过这一办法在短时间内生成创造力和新的能量，向团队灌输责任感，激发整体思维，建立工作共识。这一技巧分为五步，第一步是全面介绍如何将讲习班纳入日常活动，随后通过集思广益生成新思想，通过聚合类似的想法或问题来发现数据之间的新关系，通过集体命名思想集合来找到一致意见，确认团队一致行动的集体决心。对于传统的等级结构而言，可能需要采取临时措施，待时机成熟时再采取更具参与性的办法。在讨论、规划和解决问题的过程中采取互动和参与式办法通常比单单征求专家建议更为有效，因为这样可以利用每个人的智慧，由于具有了自主意识而调动后续行动。

27. 权力下放的定义是将决策权和资金从中央政府转移给地方政府，这可能对如何有效地征收和使用政府资源具有强烈影响。例如，研究和实践表明，在政治权力分散制度下往往税负较低，行政权力下放通常有利于社会决策。行政权力下放可能有利于竞争、信息和创新，制定高效和有效的公共政策和重新分配公共行动。如果权力下放规划得当、准备充分，而且监测得力，可以改善人力资源管理，表现在每个部门和（或）机构更有效配置人员，必要时利用更多的地方内生技能和经验，对组织绩效更为适当的投入，所有这些对实现千年发展目标都十分重要。

28. 权力下放过程中需要创设地方治理机构，这些机构对推动和提高政治参与度、问责制和信任度至关重要。社区与其直接的代表官员和组织建立和保持日常的直接联系。这提高了决策过程对公民的曝光度，有利于实现决策过程的参与性，具有最终直接提高问责程度的内置反馈机制。参与和伙伴关系原则应该指导各个层面的权力下放治理工作，因为权力下放本身不足以促成组织层面的能力建设。



在财政和行政权力下放过程中，应该通过分析来了解哪些职能更适合在不同国家的地方、地区和国家治理层面和公共行政系统中加以履行。

29. 善政和良好的公共行政不仅有赖公共机关的绩效，还有赖国家向其公民提供商品和服务的能力。在全球化的世界中，公共行政系统和机构正在采纳更加面向服务对象的观念，通过质量管理来不断更新和改善产品和服务成为一个迫切问题。在世界许多地区，尤其是在发展中国家，妨碍公民获取保健、教育、水、基本商品和必需品的不仅仅是资金和技术诀窍的缺乏，还有对面向特定人口的服务提供机制的理解和执行能力不足。在这种情况下，可利用信息和通信技术来提高服务成效，增加政府的透明度，提高决策的效率，具体途径包括建立和推动关系网，例如建立市政服务伙伴关系和公私伙伴关系，扩大公共商品和服务的覆盖范围。

30. 服务提供方面的能力建设还可能受益于下列因素：透明的绩效评价、订约和采购工作；有效的监测；公民反馈机制；问责程序，例如投诉和上诉程序。通常是由国家或地方理事会负责决定服务提供者的运行地点、服务提供方式及服务接收者和提供者的角色和义务。因此，公共理事会在服务提供方面的任务与其说是具体提供服务，还不如说是确保服务的提供。如决定服务外包，理事会则负责订立合同，确保合同执行得当。不同的外包安排和策略对于减少由具体部门的知识与专业能力缺乏而造成的信息不对称现象各有利弊，这是需要通过建设和加强公共行政组织的能力来加以解决的一些重要问题。

### C. 个人层面的能力发展：专业能力和价值

31. 无论一个社会的体制和组织如何改变，这些机构（无论是政府机构还是非政府机构）内的个人仍然是该社会的基石以及该社会应对危机的能力来源。例如，即便一个议会进行了改组，但如果议员个人依然相信腐败做法是适当的，那么新的结构已遭到腐蚀。即便已建立一个新的司法系统，但如果法官和律师个人对调解和司法没有深刻的承诺，那么新的建筑、设备和程序都仅仅是门面。个人要想超越纯粹的自我利益和集团利益、混乱或者无能，个人的能力、价值观和技能都必须得到加强。因此，各机构和组织必须支持现职公务员更为专业地履行职责。

32. 在公务员个人层面，能力建设和发展要求领导作用、职业发展和专业人力资源管理、顺应社区组织和公民个人的需要以及运转良好的专业协会。在采取这种全面办法进行能力建设过程中，有效的领导是第一个必要的构成要素。不同情况和不同目标要求有不同类型的领导风格。例如，必须将法律和条例的解释工作标准化的执法或管理机构，或应培养一种与政策机构不同的更具权威性的领导风格，因为政策机构必须采用更具协商特性的领导风格，才能培养创造性和前瞻性思维。领导人应学会有效发挥领导作用的新方式，使他们能够超越专制和官僚模式。领导人通过采用新模式，将技能和风格的重点放在结果、价值观和制度上，在发挥作用时将更有成效，并在公众眼中获得合法性。

33. 在能力建设方面，促进者/领导者是最关键的行动者之一。尽管并非所有领导人生来都是促进者，但促进者/领导者的管理风格是可以学习的：其指导原则是合作与信任，其作用是支持结成联盟、建立伙伴关系、双赢解决办法和持续的组织学习。促进者/领导者知道解决办法就在有关人员的头脑中，因此便创造有利于达成共识和行动计划的互动和对话局面。这类领导人已经证明是撮合机构一级可持续能力建设方案取得成功的关键力量。通过撮合，促进者/领导者促使发展中国家和发达国家的同行组织间建立伙伴关系。拥有技术知识的专家不再前往接受自上而下地传授知识。相反，由于促进者/领导者的有效管理风格，当地建立了持续的互动式伙伴关系，各组织及其新联盟组织都由国家自主掌握。

34. 能够有效进行能力建设和发展的促进者/领导者也是一个具有洞察力者，因为他依仗本组织的系统观点及其与环境的关系。他了解领导作用的局限性，并且关注正直、灵活性、适当性和适应能力等方面。他要求组织中的每一个人接受个人自主权和责任，帮助创造或者“买入”本组织的愿景、原则和使命。团队中的每个成员都不断评估自己以及团队中其他成员的长处和不足，并努力开展适当的互动。这类素质和决策逻辑依据可以逐步灌输及传承给目前和将来的领导人，方法不仅可以通过适当培训，而且可以通过社区-利益攸关方之间的互动式对话计划。

35. 除了有效领导以外，公务员个人层面的能力建设要求每个公共行政机构提出一份政策声明，说明人才管理将如何推动实现本机构的总体战略目标。无论一国政府选择采取何种具体的人力资源管理战略，都必须为作出人事决定及确定公务员职业发展道路的管理人员提供专业的人力资源管理支持。采用以能力为基础的综合模式，可以帮助发展使一般职能与专门职能得以战略组合的职业结构。该框架通过推动以一致方法开展所有人力资源管理活动，有助于确保人事管理有效地帮助实现政府目标。从战略上发展专业能力的另外一个不可分割的组成部分是全面的激励措施，使公务员系统能够吸引并留住人才。适当的报酬被广泛认为是改善及保持公务员的动力、业绩和正直的一个关键因素。相反，薪金水平较低则会导致缺勤、换职和兼职、腐败和生产率低下。

36. 就专业发展而言，自我认识和自我管理是个人能力的基础。如果公务员认识不到自己的专业长项和弱点，就不能有效履行为公共利益服务及帮助他人的职责。如果有自我认识，公务员就能够开始为了他人的利益进行自我管理。专业的自我管理包括管理一个人的时间、人际关系、心情、形象和行为。公共行政人员和公务员的个人能力应该酌情在不同层面内加以发展。

37. 公务员个人，从高层领导到前线提供服务人员，都需要学会如何具有创造性、承担风险、提供见解和遵守专业行为标准。如果做不到这一点，治理和公共行政机构在实现发展目标方面将遇到阻碍。公务员的实用技能发展也必不可少。这些技能包括分析、规划、预算编制、执行、监测和反思等方面，是不断地干中学和

行动中反思的过程。找到适当的培训机会和提供各种方案，将帮助公务员获得开展工作所需的专业能力。

38. 公务员个人层面能力发展的第三个重要组成部分是在公务员、社区组织和公民个人之间建立信任、对话和联系网络。促进工作人员之间的协商与合作，还可以形成宝贵的社会资本，从而促进公务员系统内更有活力的交流、知识共享和管理。这类交流可能会受到公共部门现有体制结构的推动或阻碍。例如在传统的官僚制度中，体制结构和规范往往不利于与客户之间甚至不利于工作人员之间的有效交流或知识共享。另一方面，有志于改革的进步组织在正常的人与人交流以外还利用技术和激励措施，鼓励工作人员与客户群体进行磋商、共享知识并相互协作。

39. 最后，成为活跃的专业协会的成员对于专业能力建设必不可少。随着全球转向一个知识社会，许多公共机构正面临日益增大的压力，要求他们成为以知识和专家为基础的组织。这将对公务员系统中的个人能力发展和人力资源管理产生影响。公共机构可以大大促进公共部门的组织学习，方法是发展一个扶持环境，鼓励工作人员获取、共享和管理知识，与同事和外部合作伙伴联络及协作，整理所学到的经验教训和其它隐性知识，同时不断展望未来，并根据基于权能的能力发展框架强化技能。

40. 调控药品、法律和会计等专门专业的专业协会，以及涉及多领域团队和核心知识的职能业界，例如由发展从业人员甚至公共行政人员组成的机构，在促进个人专业能力发展方面可发挥关键作用。这些机构可就必不可少的核心知识进行核证并颁发执照，提供用于约束行为的专业行为守则，并为资深和初级成员提供正规或非正规的辅导安排。

41. 承认工作人员的专业水准和知识，是公务员系统发展组织学习的核心所在。在传统的官僚制度中，工作人员的威望和薪酬主要由级别而不是由专业水准或知识决定。这意味着，向往高级职位的工作人员可能不具备知识领袖的能力。另一方面，那些依靠知识生成和传播而生存的组织，如大学、智囊团和咨询公司，一般都更为重视发展承认和奖励工作人员的创新、专业水准、生产力和知识领导作用的机制。因此，公务员个人层面的能力建设或应强调获取知识、专业化和专业水准，这反过来可提高组织的运转生产力，各系统的业务更加正当，其成员更加内行。

42. 男女平等主流化和基于人权的方法也是公务员和行政人员需要的整套技能的一部分。公务员应学习按性别分类，确保妇女在组织的所有决策层面的充分参与。还应该随时尊重组织成员的人权，并对尊重人权的情况进行监测。使人们能够相互倾听并理解词语中有时暗含的意义，这类人际技巧以及便于利用的补偿机制也必不可少。因此，能力发展方面的领导人不仅必须努力超越多样性，而且应

能熟练地把男女平等、少数群体、残疾人和其他挑战作为优势整合到组织和团队中。

### 三. 冲突后重建和危机/灾难管理方面的能力发展挑战

43. 各国在客观评估现有能力、使评估具有参与性、克服变革阻力、从躲避风险的官僚习气转变为创新行动、保留新发展的能力以及获得财政资源方面都面临着共同的治理能力发展挑战。但是，冲突后国家以及管理危机和自然灾害的国家还需应对重建方面的需要。

44. 冲突后和灾难后国家的治理能力挑战包括紧急救助、重建基础设施、建立新的分析和计划系统以及为今后灾难做好预防和准备工作。这些国家还需增进利益攸关方之间的伙伴关系，加强社区参与，下放灾难管理权力，减少贫穷，改善民众安全，促进性别平等，并加大对当前和今后气候变化的关注力度。最重要的是，危机后国家需要重建政府的合法性和可信性，以便奠定信任、和解（如涉及冲突）和最终实现国家融合的基础。

45. 虽然应根据冲突后国家的特殊情况确定具体的重建和社会动员工作，但是要建立强大并足以经受重建压力和避免再次陷于冲突的体系，就必须纳入一些关键因素。必须同时达到两项目标，即(a) 确保高层决策者为全体利益攸关方参与重建关键的治理体系建立一整套新的（有时甚至是截然不同的）办法和技能；(b) 采取果断的战略行动，重建民众对领导层的信任，包括相信新的体系具有合法性和包容性，相信新的体系既不任人唯亲，也不实行歧视。应制定一份体现这些决策成果的新宪法，总体规定公平分享权力，保障人权，并勾勒国家及其公共行政架构。

46. 在激励信任和实现国家融合方面，显然不存在单一的行动和措施。但是，经验表明，在概念和行动两个方面采取政策措施，可以确保政府重建其最重要的能力，使之能够解决在大力重建政府机构过程中不可避免的争端和冲突。

47. 必须不断采取重大举措，推动过去的敌手发展协作领导能力和决策，创造有利的谈判环境，为建立治理体制全面夯实最佳的非冲突性结构基础。这需要为代表各个政党和阶层的 100 至 200 名个人组成的选定团体在领导、谈判和建立信任等领域开展长期的、有针对性的程序干预工作。政治领袖声名狼藉，惯于在谈判中打着分权的旗号制造分裂，并为继续进行党派活动创造条件。必须为过去的敌手建立新的对话基础，这是谈判达成能真正坚持原则、双赢的治理安排的根本前提条件之一。需要花一到两年的时间开展这种旨在建立信任、对话和真诚工作关系的程序干预工作，因此必须同时采取多项临时步骤，在制定长期决策的同时建立临时机构，并使这些结构和政府保持运作。

48. 就民众而言，应组织一系列系统的、渐行的基层协商，确定冲突后许多利益攸关方的物质和社会需要，并制定解决这些需要的最佳办法。这种超越地方一级的国家协商进程为国家一级的决策作出了贡献，表明这种做法既有效力，又有“民意基础”，能够保证广大民众真正相信领导集体已经考虑到他们的关切，并正在努力实现更大的共同利益。

49. 鉴于公务员在冲突后环境中肩负各种重大职责，决策者和冲突后恢复工作者必须确保：(a) 以包容和透明方式重建公务员队伍；(b) 必须为公务员开展基本任务做好充分准备和筹集充分资源；(c) 公务员及其所服务的公民必须成为参与式改革的当然成员，把改革发展成为变革，并使他们在变革中为国家恢复作出最有效的努力和贡献。

50. 就公务员系统的组成和职能而言，公务员系统是社会整体恢复的缩影，也是治理大环境的反映。因此，一个具有代表性、任人唯贤、面向服务的公务员队伍，能够成为参与、包容性决策、和解与社会凝聚以及积极的和平建设的楷模。在四个主要方面，公务员队伍的职能和工作对于改变态度和重建社会信任十分重要。公务员可通过以下方式在危机后建立信任方面发挥最为积极的作用：(a) 参与内部能力建设，以期胜任所需开展的工作；(b) 持续提供和改善服务；(c) 以透明的方式建设公务员队伍和履行公务员职责；(d) 以注重参与和下放权力的方式开展工作，使地方政府官员拥有对具体情况采取适当应对措施充分自主权。

51. 鉴于目标、创新、技术以及所需的治理、行政和专业技能不断变化，能力建设是一个持续进行的永久进程。因此，能够和应该为管理危机和危机后局势开展能力建设活动，这并不仅限于以重建公务员队伍为特点的冲突后局势。参加能力建设，在危机发生前进行预防并做好准备，这一点至少同样重要，如果不是更重要的话。在灾难管理方面也是如此，灾难是指严重破坏社区或社会运作、造成重大人员、物资、经济和环境损失、受灾社区或社会在现有资源范围内无法应对的事件。

52. 近年来，管理和减少灾难风险已经成为能力发展进程中的一个核心发展活动和关切。灾难风险管理不同于冲突后重建，着眼于预期中的危机发生之前，这种危机的表现形式为大流行病、海啸、洪涝、龙卷风、地震、干旱以及环境和（或）涉及环境来源的其他灾难。因此，灾难风险管理是一个系统进程，利用行政决策、组织、行动技能和能力，执行各项政策、战略和以社区为基础的行动方案，减轻自然灾害以及相关环境和技术灾难造成的影响。

53. 灾难风险管理由四个阶段组成，每个阶段都涉及独特而相互关联的决策进程：(a) 评估优先任务和减缓灾难影响工作；(b) 备灾；(c) 预警；(d) 恢复。评估优先任务和减缓灾难影响工作，是指通过对风险认识的分析评估和确定脆弱地区和群体。风险认识分析考虑到来自土地使用模式变动、城市和郊区发展趋势、

环境退化和气候变化等方面的变数和指标所产生的数据。人口密集、贫穷、收入悬殊和设施不足地区容易遭受灾难。穷人、妇女和儿童及老人在灾难中受影响最为严重。

54. 在灾难风险管理的第二（备灾）阶段，应通过防范多种风险的方法制定应对措施和基础设施计划。所谓防范多种风险方法，是把减少灾难风险政策纳入发展政策主流。为地方政府和国家政府建设立法、规划和执行为穷人提供社会保护、安全和适当住房、建造场地和基础设施、保护环境、减少气候变化影响等必要措施的能力，就能减轻预期灾难的后果。最后，在应对和恢复阶段，应实施根据先前需求评估制定的行动计划，继而建立相关的灾后恢复进程监测和评价系统。与前两个阶段一样，最后的恢复阶段以社区积极参与制定和执行行动计划为基础，因为当地民众最了解自己的需求和挑战。

55. 地方政府和国家政府也能够通过直接支持清洁可持续发展和直接把气候变化纳入决策而把灾难管理纳入发展政策。为此，必须建立和加强环境意识，同时从关注臭氧层枯竭和森林砍伐问题的角度出发，生产、使用和监测清洁和可再生能源。还应适当关注碳排放和创新的回收措施和战略。确保在学校早期教学中适当进行气候变化和环境教育，是建立环境友好文化的最重要措施之一。在经济方面，必须制定和执行减少污染的增长战略，包括围绕新税收政策建立适当的监管框架，并与私营部门在工业和投资战略和方法方面建立联盟，包括旨在加强促进清洁发展方案和活动的战略和方法。最后，把气候变化纳入发展议程主流的第三个方面是社会决策，例如，应重视多数贫困和弱势社会群体和国家在实现可持续发展方面面临的风险。

56. 经验表明，以传统方法作出重大决策不足以应对灾难造成的瘫痪。在灾难发生后立即组织有效的应对举措，这有赖公民、前线工作者和中层管理人员的适应行动。因此，从集中的应对性紧急救济方案转变为地方自主、积极的预防性减少风险战略，是灾难管理新模式的内容之一。新模式还包括一些手段和方法，如灾难研究和培训、小额贷款备灾机制和救灾贷款等包容性筹资方法、针对不同性别的灾难管理政策、后撤方法、对受灾地区预报等信息传播方法、建立指挥中心以及灾难后综合保健等。在这方面，由于以下三个方面的原因，能力建设变得至关重要：(a) 把灾难风险减少纳入地方政府年度和中期发展计划主流；(b) 提高政府行政和立法部门对减少灾难风险重要性的认识，包括地方知识、性别问题和风险管理其他社会方面；(c) 加强从事人道主义工作的相关利益攸关方之间的合作与协调。

## 四. 建议

57. 显而易见，为实现千年发展目标而建设治理和公共行政能力，各国必须在委员会 2002 年确定的六个优先领域（如上文第 2 段所述）开展工作。委员会同样

明确的是，随着其能力建设工作的逐步深化，有效治理和改善公共行政，特别是在冲突后和危机/灾难后局势国家，这涉及到体制层面设计治理机构、改革工作流程和建立新的互动模式的能力。在组织层面，能力建设应重点建立和开发有效的网络、团队和功能社区。培植有利的组织文化、建立并利用群体成员的协同作用，已经成为确保各组织充分运作、掌握能力和具有合法性的重要关切领域。在个人层面，加强公务员的专业能力，这需要指导、职业发展和专业人力资源管理、顺应社区组织和公民个人的需要以及专业协会的良好运作。

58. 这种全方位的能力建设办法，旨在成功实现国际商定的可持续发展目标，包括千年发展目标，但就其本质而言在执行上应该做到因地制宜。在一个地方行之有效的办法，在另一个地方或许并不适用。冲突后、危机后和灾难后局势又使问题变得更为复杂。因此，治理有方的领导人和公共行政官员应考虑到机构建设的历史、发展思维的历史以及作为国家组成部分的各个社区的共性和差异。

59. 我们提出治理和公共行政能力建设一揽子建议如下：

#### 会员国

60. 到 2015 年实现《联合国千年宣言》所规定的千年发展目标和执行其他国际商定发展目标的进程已经过半，会员国应该不断评估进展，包括治理和公共行政的能力建设需要。会员国除继续在委员会 2002 年确定的六大优先领域开展工作之外，应该花大气力：

(a) 通过全方位办法解决体制、组织和个人的能力需求，加强治理和公共行政；

(b) 与民间社会进行对话，包括吸收多方利益攸关方参与，在发展进程中实现平等和增强力量；

(c) 解决冲突后和灾难后局势中的其他能力建设需求，包括预防能力；

(d) 特别考虑到当前和今后的气候变化，对物资和环境资源实行明智的管理；

(e) 使捐助伙伴认识到受援国特有的政治经济和社会文化环境。

#### 经济及社会理事会

61. 理事会在 2008 年实质性会议高级别部分上应：

(a) 突出宣传会员国在执行国际发展议程、包括千年发展目标方面的治理和公共行政能力建设需要；

(b) 把这项工作纳入会员国实现可持续发展国际商定目标进展部长级年度审查。理事会不妨更好地把治理和公共行政能力发展纳入和平与发展审议工作。

## 联合国秘书处

### 62. 秘书处不妨考虑：

(a) 调整能力建设的工作方向，把战略重点放在加强治理和公共行政以实现千年发展目标方面；

(b) 下份《世界公共部门报告》的重点应置于如何协助冲突后国家进行治理和公共行政重建，包括经验教训和能力建设需求；

(c) 发表同一主题的政策简介；

(d) 制定和加强治理和公共行政领域其他分析和能力建设工具，协助落后会员国实现千年发展目标。

## 五. 结论

63. 会员国、经济及社会理事会和联合国秘书处能够更加富有成效地参与发展中国家的治理和公共行政系统的能力建设，特别是在危机、冲突后和灾难后局势国家，但他们必须认识到当今的能力建设已不再局限于体制建设，甚至超越了机构和组织发展。能力建设涵盖了这两方面的工作，并随着国家自身独特的可持续发展远景大框架而变化。并且，处于改革进程的国家对体制建设、组织加强和个人专业发展有各自的看法。因此，应该在评估进程早期探讨全体行为者对这些问题的看法，理顺不同的期望，以使各种观点都能够纳入能力建设设计以及发展项目和进程之中。

64. 从全方位办法和因地制宜办法来看，能力建设和发展中的体制、组织和个人层面是促进和落实良好治理做法和有效公共行政改革的主要方面。应该在所有参与方建立伙伴关系和持续学习的基础上，结合具体情况充分利用并交换能力建设方面的各项合理战略、组织学习和个人实现自我的手段。