



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
14 January 2009  
Chinese  
Original: English

### 公共行政专家委员会

#### 第八届会议

2009年3月30日至4月3日，纽约

临时议程\* 项目3

### 能力建设促进发展的人的因素

#### 秘书处的说明

#### 摘要

本秘书处说明是根据公共行政专家委员会成员提出的大纲编写而成的。委员会通过了能力建设促进发展的人的因素这一专题，作为其第八届会议的主要议程(见经济及社会理事会第2008/254号决定)。编写本说明是为了明确了解到在发展方面人是最重要的因素，因为他们既是发展的受益者也是发展的设计师。这是能力建设促进发展的人的因素的核心。必须认真考虑建设体制和人力资源以便公务员能够通过向所有人有效提供服务来维持发展。政府必须通过人力资源管理来管理其公共服务，这种制度能够最有效吸引相当份额的最优秀人才，激励工作人员，鼓励学习提供服务的有效新方法，并持续开展人力发展以配合更好、更快和更公平提供服务方面的需求。公共服务必须特别注意加强提供服务各个方面的技术能力，其中包括：信息和通信技术、财政、会计和环境管理。不过，政府也必须加强公务员的领导能力，这是协调、公正及和平发展的必要因素。

公平和尊重多样化必须成为公共部门珍惜的美德。必须在公共服务范围内鼓励促进公民参与治理和公共行政进程的结构、制度和做法。公共服务必须符合应

\* E/C.16/2009/1。



用现代信息和通信技术及知识管理，以便在这个信息时代中服务人群。必须加强管理发展机构、大学和其他高等教育机构以长期维持努力发展目前和未来公共服务的能力。公共部门的人力资源管理人员必须具备所需优胜者、专家和转化媒介的能力以保持公共服务发展能力。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1	4
二. 人力资源管理制度、重要职能、人才和挑战相配合 .....	2-14	4
A. 在公共服务方面吸引和保留相当份额的最优秀人才：战略观点 .....	4-6	5
B. 公共服务方面的甄选和征聘 .....	7-10	7
C. 促进平等和评价多样性 .....	11	8
D. 薪资改革作为能力建设 .....	12-14	8
三. 领导才能和人力资源能力开发 .....	15-26	9
A. 公共服务领导层面临的挑战 .....	18	10
B. 公共服务方面所需领导能力 .....	19-23	11
C. 领导能力继承作为知识管理 .....	24	12
D. 领导能力发展办法和方法 .....	25-26	12
四. 人的作用：公民参与、透明度、问责制和公民对政府信任 .....	27-42	13
A. 公民参与公共服务 .....	30-32	14
B. 在信息时代提供服务 .....	33-38	15
C. 电子学习平台促进能力建设 .....	39-42	16
五. 结论和建议 .....	43-45	17

## 一. 引言

1. 为实现国家发展目标和国际商定发展议程，包括千年发展目标，各国必须具备能力推出和提供适当数量和质量的公共服务并确保人人能以公平、公正、负担得起及平等的方式获得这种服务。这是每一个国家对公共事务方面人力资源的重要职能。培养、发展方面所需要的其他能力不能没有人力资源措施，在能力建设体制安排、政策、战略和方案中阐明这些措施。各国必须评估它们面临的发展挑战并确定人力资源管理制度以及应付这类挑战所需人才的性质、水平和质量。本说明着重讨论对国家成功实现发展具有重要意义的公共服务。重点摆在：(a) 在公共服务方面吸引和保留相当份额的最优秀人才，(b) 在甄选和征聘中采取创新措施以改善公共服务的人才，(c) 平等和多样化，(d) 薪金改革，(e) 领导才能和人力资源能力发展，(f) 电子学习，(g) 公民参与，(h) 政府透明、问责并获得人民信任以及(i) 知识管理。必须了解到，公务员能力发展方面的努力也应包括加强它们赖以开展工作的体制、结构、进程和法律框架。

## 二. 人力资源管理制度、重要职能、人才和挑战相配合

2. 不同国家内的公共服务当局必须寻找最适当的人力资源管理制度，为管理公共部门内的人才提供最佳支助，以实现发展议程。这里所指的人力资源制度被理解为人力资源管理在其政策、战略、系统、结构、作用和责任、规划、方案、执行和评价(包括公共服务的价值和原则内的薪酬、动机和纪律)的所有方面。一些国家宁可采用公务员“终身职业制度”。另一些国家则宁可采用“职业制度”。这两者之间存在着创造力和混合制度的空间，适用于具体情况、需求和优先选择。指导原则是了解该国发展议程的各个方面并评估何种人力资源制度能够促使一个国家吸引、发展、保留和管理人才以实现议程的各项目标。就一些职务而言，可能向最符合资格的个人提供有时限的合同，附加足够的奖励以动员他们取得最大的业绩。就其他而言，可能更适合采用终身任用，加上适当的业绩评估和评价以及奖励制度以保持动力。公共服务方面的终身职业制度可能不是在公共服务方面吸引和激励相当份额的最优秀人才的最佳机制。

3. 不同国家面临不同挑战。不过，一般而言，许多挑战与全球化、迅速技术改革、空前民主化需求、权力下放、透明度和问责制、冲突及危机有关。为了开发公共部门所需人力资源以应付发展必要条件所带来的当前和未来挑战，各国必须密切了解在知识、技巧、态度、网络和技术知识方面需要何种人力资源，以及可以通过何种管理制度来管理这种人力资源。何种人才和公共部门人力资源管理制度最适合取决于所涉国家和情况。一般而言，所需人才包括：

(a) 有能力而且献身致志的各级公共服务领导层，他们必须目光远大而且可以鼓励公共服务和人民，并适应任何情况；

(b) 知识丰富、技术熟练而且有献身精神的政策顾问，提供政策和战略，创造性地发展长期社会和国家目标，并预测和预见未来趋势及迅速变化的全球和地方情况；

(c) 人力资源管理专业人员负责履行人力资源管理职能，包括预测、规划、人事记录、人力资源数据和信息处理以及人力资源发展，其中包括培训和继承规划；

(d) 知识丰富，技术熟练和道德高尚的财政及其他资源管理人员，负责以负责任、透明、问责、有操守和廉正的方式管理公共服务；

(e) 知识丰富而且技术熟练的知识和信息管理人员，提供信息管理制度、进程和做法，以便妥善安排准时、准确和可获取的信息，从而有效预测、规划、监测和评价公共服务；

(f) 珍视专业精神、服务价值观和美德以及公众利益的公务员；

(g) 知识丰富、技术熟练而且献身致志的公务员，执行与确保法制、司法、审计和行政管制有关的职能。

不过，公共服务作为一种机制必须采用积极的价值、行为守则和专业特质以指导公务员的行为。必须通过制度和做法支持人力资源管理专业人员，这种制度和做法维持人力资源开发战略及发展公共服务作为一种学习组织。

#### **A. 在公共服务方面吸引和保留相当份额的最优秀人才：战略观点**

4. 在公共服务部门方面吸引和保留相当份额的最优秀人才是一个战略问题，首先必须分析公共服务的内部和外部环境，根据公共服务面临的发展挑战来确定目前和未来的人才供需情况。必须解决一些问题：

(a) 根据国家发展优先次序和包括千年发展目标在内的全球发展议程，目前和未来公共服务需要何种人才？

(b) 环境中是否存在这种人才？

(c) 可以采取哪些政策和战略来提供目前和今后公共服务需要的人才？

(d) 谁是同样人才的竞争者？

(e) 公共服务应采取何种战略赢得竞争、吸引和保留相当份额的最优秀人才？

(f) 公共服务是否具备战略人力资源管理方面的能力，作为战略咨询人、内部顾问以及改革问题特别是与人力资源有关的问题方面的公共服务优胜者？

5. 虽然在公共服务方面吸引和保留最优秀人才仍然是一个关键性战略问题，许多发展中国家目前的情况呈现出人力资源管理困境，<sup>1</sup> 各种挑战包括：

- (a) 全球人才竞争导致人才外流；
- (b) 人力资源管理需求方政策往往与实际需求相矛盾，例如：
  - (一) 在国家、区域和全球发展目标需要更多人力资源，甚至需要更多人数时冻结总括聘用；
  - (二) 裁员方案往往导致失去最能干的人才；
  - (三) 工资减少和压缩；
  - (四) 征聘和晋升依靠政治因素而不是取决于绩优；
- (c) 人力资源供应方政策并不适合发展需要，例如：
  - (一) 为高等教育提供资金的优先次序低、数量小而且不断减少；
  - (二) 性别歧视做法限制妇女接受教育；
  - (三) 对其他知识管理机构重视不够；
- (d) 捐助者关于发展和治理的政策和做法限制本国家内部人的能力，例如：强调发展-治理改善议程，这方面需要大量人力资源但没有获得系统化人力资源改善的支助，这种支助能够强化国家系统；
- (e) 限制用于公共部门内体制能力和人的能力发展的资源。

6. 要解脱这种困境必须：

- (a) 从战略上重视公共部门内的人力资源发展；
- (b) 寻找创新办法增加人才库；
- (c) 竞争中取胜，招揽来自私营部门和民间社会部门及国际组织等的人才；
- (d) 阻碍猎头公司从公共服务招揽最优秀人才；
- (e) 修补被侵害的公共服务形象以吸引最优秀人才；
- (f) 使公共服务工作更具挑战性和更有满足感；
- (g) 提升和增加公共服务现有雇员的知识和技能；

---

<sup>1</sup> 见 Dele Olowu: “African State Capacity and Public Service Modernization: Resolving Human Resource Management Dilemmas” (2008 年 10 月在阿克拉举行的非洲公共行政和管理协会第三十届圆桌会议上所作的陈述)。

(h) 抗拒政治压力以根据绩优征聘最优秀人才；

(i) 克服预算限制以在公共服务方面提供有吸引力的薪酬；

(j) 在公共服务需要技术的领域内发展灵活机动的外签和外包做法，这些领域面临最多的困难。这意味着在公共机构和非政府服务提供者，包括非营利和商业实体之间发展可靠而持久的伙伴关系。

## B. 公共服务方面的甄选和征聘

7. 各国力图应付公共部门招揽最有才干人力资源方面的环境和挑战以改善治理制度管理和提供服务，在这个时候，甄选和征聘进程成为维持所有其他人力资源战略所依赖的优质工作人员队伍的重要步骤。许多国家内的公共服务体制必须审查其甄选和征聘制度和做法以作出必要的创新，使得他们能够吸引相当份额的最优秀人才并在工作人员队伍市场具备竞争能力。在这方面适用的一些创新/变革包括：

(a) 重新调整适用于征聘的法律框架以便可以灵活雇用，是政府机构得以实际采用与私营部门所用办法更加类似的做法；

(b) 利用能力测验和评估中心；

(c) 提供签约征聘和留用奖金，特别是对高级技术专业和技术职位而言，这些职位缺乏技巧熟练的人员；

(d) 通过下放雇用权、在线连续申请、缩短申请期间、使用因特网和其他电子技术以及与可能申请者良好来源的组织直接沟通等办法加快征聘速度；

(e) 处理工作人员队伍多样化方面的失调情况。

8. 不过，甄选和征聘问题在发展中国家更加严重，这些国家在公共服务方面所需人才可能无法大量提供，而这些国家的高失业率使得许多人申请非技术职位，寻求高级和中级政策、战略、职业和技术职位的情况令人灰心失望，而有效管理发展和提供服务进程必须依赖这些职位。

9. 出现一些与退休和工作人员队伍老化有关的战略问题，特别是在发达国家。公共服务老化通常会带来知识转移和业务连续性方面的挑战，但也创造机会带入符合当前和今后公共服务需求的替代人才。不过，就一些发达国家而言，鉴定和吸引新雇员与以应付因预测人口移动而造成的工作人员队伍短缺成为新的挑战。这些国家的公共服务必须应付工人老化、退休增加、服务需求增加以及老年人需求和动力改编等问题。办法之一是，未超过法定退休年龄，但愿意并且有能力工作的雇员扫除障碍。继续在公共服务传统人力资源管理制度内作出重新调整以纳入这些措施。发达国家内的一些政府已在这方面采取措施。即使是省政府，例如昆士兰(澳大利亚)政府就业和工业关系部已制定灵活机动的退休办法，雇员们获

许并能够减少其工作时数和工作责任以便稍后逐步轻易进入充分退休。这种措施包括非全职工作安排和返聘退休人员当顾问。<sup>2</sup>

10. 不过，消除严格条例和进程将无法解决公共服务征聘和甄选制度方面的所有问题。第一，重点保护公共服务雇员使免受任意和歧视待遇以及保护大众以尽量减少任人唯亲、促进公平和建立稳定的专业工作人员队伍等做法必须保留。第二，公共服务方面的征聘和甄选以及人力资源管理制度的所有方面必须具体适用于完成公共服务的任务。征聘和甄选应该是一个灵活而精简的进程，必须符合当前和今后的需求，同时也必须成为一个公共进程以促进公平对待雇员和申请者，并以绩优为考虑基础。公共服务应重订征聘和甄选战略，将“放诸四海皆准”的标准化进程改为针对具体职位和针对具体职业的混合制度，既提供速度和灵活性，也保留择优原则。掌握控制权的雇用当局有责任采用良好做法而不是利用一成不变的规则进行控制，这是完成这项目标的最佳办法。

### C. 促进平等和评价多样性

11. 随着人力资源管理制度严格和创新以应付发展需求带来的挑战，必须致力于改善为所有人提供公共服务的情况。公共服务的政策和做法必须反映所有服务对象的需求和感受。为此，促进和评价多样性是塑造具备有最聪明、最有才能的各种各样组合组成的工作人员队伍的未来社会所需创新的中枢。一些国家已朝向这个方向迈进。个案包括大不列颠及北爱尔兰联合王国的公务员制度、2005年开始推行10点计划，目的在于精简公务员工作所有方面的平等和多样性。

“通过了解社会多样性，通过更好地反映服务对象的各种愿望、感受和需求以及通过尊重和珍惜差异，我们得以提供人们要求我们提供的政策和服务。要有效做到这一点，我们需要一支由现有和未来人才组成的最佳混合工作人员队伍”<sup>3</sup>

### D. 薪资改革作为能力建设

12. 公共服务吸引、保留、充分鼓励其人员和建立所需人力资源能力的的能力是改善提供服务情况的先决条件之一。可以将与公共服务方面绩效欠佳、缺乏专业精神和贪污腐败有关的各种问题与低报酬水平及无效薪资管理联系起来。Mutahaba教授在提到坦桑尼亚的情况时断定：

“实际薪资下降和奖励制度减弱造成灾难，导致公共服务稀少的奖励资本枯竭，结果造成：绩效下降；问责制和控制机制变弱；征聘和保留合格管

<sup>2</sup> 见昆士兰政府就业和工业关系部，“Managing an ageing workforce” in maturity matters at [www.opsc.qld.gov.au/library/docs/resources/publications/Retention/ageing](http://www.opsc.qld.gov.au/library/docs/resources/publications/Retention/ageing)。

<sup>3</sup> 见 Promoting Equality, Valuing Diversity—A Strategy for the Civil Service at [www.civilservice.gov.ru/about/diversity/index.asp](http://www.civilservice.gov.ru/about/diversity/index.asp)。



理专业和技术人员的能力递减；以及对公共部门的承诺减少。除减少工作努力外，低薪资和工资下降也可能削减善意，增加参与反生产行为的恶性和动机，不支持增加生产、提供服务、良好财政管理和容忍“背离行为”，包括偷窃事件和贪污腐败。<sup>4</sup>

全面薪资改革是建立公共服务方面人的能力的关键因素。许多发展中国家力求在减少总体公共服务工资总额的需求与改善公共服务方面的薪酬以吸引、奖励和保留技术人员的必要性之间取得平衡。

13. 薪资改革的主要目标应包括：

- (a) 建立薪资制度提供合理而透明的工作和薪资公平；
- (b) 发展薪资结构以便能够吸引和保留公共服务方面具备所需技能和才干的个人；
- (c) 报酬管理协调一致；
- (d) 向所有公务员说明某一机构或服务与其他机构和服务薪资差别的依据，以及
- (e) 加强有效薪资管理，为整个公共服务提供标准、一致性、透明度和问责制。

14. 不过，薪资改革无法在所有国家统一规划和执行，因为在确定薪资水平和结构时要考虑到许多有关联的各种因素。此外，薪资改革有两套可能互相矛盾的目标。就公共服务而言，薪资在设法：(a) 吸引适当的雇员，鼓励他们继续执行工作，发挥他们的技能和能力，和(b) 令人满意地与公共服务财政情况、公务员生产力和效能相配合，同时反映工作或任务对雇主的重要性。就公务员而言，薪资必须满足基本物质需求、提供工作奖励办法、发展技能和满足基本需求以及确保工作公平。薪资制度必须确定在这两种期待之间的交点。因此薪资制度必须考虑到具体国家内发展出来的薪资的历史和经济背景，随时进行更改并获得主要利益攸关者的接受。

### 三. 领导才能和人力资源能力开发

15. 公共服务方面人的能力的最关键要素之一是领导才能，因为它是激发和指导提供公共服务的火车头。公共服务领导人：

- (a) 为改革和能力建设、组织条件创造环境以增强工作人员的能力；

<sup>4</sup> Gelase Mutahaba, “Pay reform and corruption in Tanzania’s public service” (2005年5月26日在坦桑尼亚达累斯萨拉姆举行的公共服务薪资改革潜力讨论会上提出的文件)。

- (b) 影响提供服务系统；
- (c) 鉴定和掌握在提供服务方面进行协作的机会；
- (d) 设法提供选择并激发其所有服务用户的能力；
- (e) 努力确保各部门领导人之间的合作；

(f) 确保有效而节约地使用和控制能力、物质和财政资源，包括适当而妥善的组织数据和信息以提供服务；

(g) 设立和运作体制安排，鼓励人力资源在不断改变的外部 and 内部条件下进行调整和开展工作。

16. 领导层遍布公共服务，从政治层面到最小的监督单位和工作队。应在公共服务、民间社会、私营部门和草根社区组织内发掘和发展具备上述素质的领导人。领导层必须确保没有任何人口组别或一个国家内的任何地区被遗忘，并确保以公平而包容的方式实现国家发展目标、国际发展议程，包括千年发展目标。人力资源开发取决于领导层加强公共服务的愿望和决心，也取决于领导人愿意承认并认为公务员是发展进程中最关键的资源。许多国家已将领导层能力发展视为其公共服务改革方案的关键部分。

17. 发展公共服务方面的领导能力的目标应对准当前和未来领导人，包括政治领导层，例如议员和部长、国家以下一级的领导人，例如地方政府政务委员会和行政人员以及资深公务员。为发展未来领导人的能力，各种方案必须着重刚入门和中级公务员。他们也必须上大学和其他高等教育机构开始工作，这些机构是征聘公务员的集中区域。不过，在当今时代，公共行政更倾向于较广泛的治理概念，所有这些部门的领导人必须彼此互动，为其发展创造共同愿景，并促进对他们彼此优点和弱点的相互了解。一些群体，例如妇女、残疾人和少数民族以及弱势群体都必须成为领导能力发展方案的目标，以便这些群体能够参与决策、管理和领导层，从而应付各种挑战和鼓励发展的机会。此外，领导能力建设不应忽略领导才能发展和体制建设之间的象征关系，在这方面，领导人对体制建设发挥重大作用，而体制则在确定领导层行为方面发挥作用。

#### **A. 公共服务领导层面临的挑战**

18. 必须根据领导人需要处理的当前和未来挑战来发展公共服务方面的领导人能力。鉴于必须实现国家发展目标和包括千年发展目标在内的国际商定议程，必须使全球化需求与地方发展愿景和战略相配合，公共服务领导人必须应付的一些挑战包括：

- (a) 了解和利用全球化力量；
- (b) 拟订和执行消除贫穷战略；

(c) 设计和执行方式和解决冲突战略，包括为冲突管理建设必要能力，特别是在管理公共部门多样性方面；

(d) 建立合法而有能力的国家机构及加强国家的合法性；

(e) 在日益相互依赖的世界中领导国家公共服务；

(f) 构想和推动大规模社会经济转化以应付现代和改变中社会的发展需求和步伐；

(g) 发展可持续领导能力，特别是通过有效而且有计划的公共服务计划连续性；

(h) 管理和减少紧急情况、危机和灾害的影响，包括气候变化、严重粮食短缺、金融危机和市场灾难、海啸和地震。

概括上述各点，现在的领导层必须能够掌握变化管理及紧急情况和危机处理。

## B. 公共服务方面所需领导能力

19. 鉴于上述挑战和其他挑战，必须明确鉴定解决这些挑战所需领导能力。这就需要在涉及任何领导能力发展方案和活动之前评估领导能力。不过，人们一般认为，这方面以彻底而有系统的需求评估为基础拟订的干预措施能力太小。同样地，在对能力发展方案进行系统监测和评价方面仍做得不够，因为他们没有通过能力评估提供用来监测和评价影响的基准。<sup>5</sup> 每种情况都引起因社会、政治和经济挑战产生的领导能力需求。不过，一般而言，鉴于上文所鉴定的挑战，公共服务需要综合、企业、行政、适应和技术领导能力。同时也需要遵守体制手册和原则以确保受鼓励在当前和未来以勤恳和献身精神提供服务。依赖行为领导才能，不支持法律、规则、条例和行为守则来管治行为是危险的，因为领导人可能经常会受引诱而滥用其酌处权和权利。

20. 必须掌握综合能力以鉴定和消除因不同利益、资源竞争、文化和宗教差异、不同价值和观点以及少数群体关注所引起的冲突。在全球化范畴内，必须掌握综合能力以：

(a) 领导每个国家在全球村内对自己重新定位和整合，但不失其特色；

(b) 利用公共服务范围内外的所有能力并鼓励每位公务员致力于商定发展目标；

<sup>5</sup> 见“From policy to implementation: issues related to developing requisite capacity for effectively implementing decentralization policies in Africa” (2008年5月20日至30日在雅温得举行的领导能力发展促进分权治理和非洲减少贫穷问题部长级会议上所作的陈述)。

- (c) 探讨和追求国家利益；
- (d) 全国各地平均分配发展活动；
- (e) 确保发展议程惠及所有国民；

(f) 注意当前利用资源的办法以保证代际公平，以便后代不会遭受当今资源利用不当而带来的苦难。

21. 必须掌握医院能力以展望和制定战略，包括分析过去、当前和未来环境和情况，以便绘制途径和可行发展政策和战略备选办法。

22. 必须掌握行政能力以促进遵守和尊重法律、规则、条例、程序、适当进程和谨慎利用稀有资源以避免在行政系统中无限制地利用酌处权，避免混乱政治竞争、贪污腐败、缺乏问责制以及“适者生存”的情况，这种情况是社会上许多人容易遭受各种各样自私力量，以及最终遭受暴力的侵害。

23. 必须掌握适应能力以确保有效适应特别是全球化力量派生出来的新的变化、挑战和需求。必须掌握技术能力以了解复杂问题和行动。无论这些问题和行动涉及保健服务、教育、水、道路、电或农业推广服务，公共服务必须利用掌握技术能力的领导人来领导发展议程的执行工作。管理和领导的交叉点是行动。每个管理人员都应掌握足够的领导才能以预测、创造、鼓励、适应变化和确保有秩序的发展。同样地，每个领导人都必须掌握管理能力一体化、资金优先次序、领导执行工作、监测和控制、评价和重订计划。

### C. 领导能力继承作为知识管理

24. 在领导能力发展的著作中大量提到继承规划是可持续的必要措施。不过，这经常是指人员。但继承规划有一个方面涉及组织、交谈和向后代领导人传递知识。许多组织倾向于忽略知识管理的这一关键方面，导致管理人员离职时没有留下他们在服务年月里所累积的知识。这是重大损失。不过，在一些情况下会鼓励领导人撰写回忆录，在硬拷贝中留下所累积的宝贵知识。但这种情况只在少数国家内出现，而且在大多数情况下只限于最高政治领导层。然而人们了解到公共服务各级领导人都累积了知识，不能任由这些知识随之离去或消亡。问题涉及如何通过现代信息和通信技术来利用这种知识并确保可持续知识传承。

### D. 领导能力发展办法和方法

25. 鉴于政治行政文化多样性及社会环境大不相同，各国领导层必须开放思想并探讨解决其本身问题的所有可行办法。领导能力发展的基本准则是，应根据目标受众的每种情况和需求来采用办法、技巧、主题内容和训练方法。在设计、规划、执行、监测和评价即期、短期、中期和长期领导能力发展方案时，主办者应采用参与式办法，由这类方案的受益者和目标群体参与，使之与需求相一致。实现公

共服务方面的领导能力发展可以有多种方式，取决于目标群体，其中包括训练、指导、监测、技术咨询、考察旅行、同伴之间学习交流、高级别咨询、讲习班和行动学习。

26. 为采用上述办法和方法，必须在公共服务方面采取两项能力发展行动。首先，必须确认人力资源管理人员是加强公共服务领导能力方面的最具战略意义的伙伴，因为他们的职能是确定需求和规划能力发展。在一些国家，特别是大多数非洲国家，在推行公共服务改革方面，人力资源管理人员及作为发展的专业地位往往被忽略，并被贬为非核心和非战略职能，而他们理应担任公共服务改革和领导能力发展方案的最高级顾问和领导人。必须将人力资源管理的职能界定为战略职能，并在公共服务方面培养有才干的专业人力资源管理人员，从而扭转这种情况。其次，在加强公共服务能力方面，就算不更加重视，也必须平等对待公共行政研究所、管理发展研究所和有关大学的全体教职人员。

#### **四. 人的作用：公民参与、透明度、问责制和公民对政府信任**

27. 提供公益和公共服务往往有两个方面：制作和提供这些公益和服务的公务员以及消耗它们的人。公务员确实需要具备足够的能力和才干来制作和提供服务。不过，这个进程中的另一有利因素是，人民对政府的信任。在本说明中、信任是指国民或发展角色行为者/利益攸关者对整个政府及其代理人(当选官员、公共企业管理人员)会代表他们采取行动，作出合理决定并以可预测和公平的方式提供服务。必须将信任政府视为不同机构和政府雇员之间的内部信任以及政府与所服务的人民之间的外部信任。但信任也必须视为国际社会，不论是双边、多边、国际或民间社会组织或私营部门多国合作等方面对有关政府的信任。信任的所有这些观点对于公共部门机构的工作表现及合法性都十分重要。

28. 在信任方面，人力资源的作用极为重要。公务员对人们如何信任政府的影响极大，因为他们提供服务而且经常沟通，并与公民/服务用户联系。因此，公共服务方面的人力资源的行为必须透明，而且采取问责制，并满足大众的要求。但问题的另一方面是，人民本身必须参与和参加治理和公共行政进程以完成透明度及问责制循环周期。参与被视为重要的治理规范，可以加强公务员决策进程并使之民主化，以及产生有利于穷人和弱势者的结果。因此，个人参与治理进程和公共行政增加人们信任政府的机会。

29. 信任政府的决定因素包括：技术和专业能力、专业精神、操守、廉正、透明度、问责制、效率和负责任、公务员从事公共事务的可及能力，包括向人民提供公益和服务等。必须建立适当的体制框架，并且能够长期规范公务员和领导人的行为以确保他们的行为符合人民的期望。传统要素包括公共服务长年订单、行为守则和领导守则，这些要素更加注重公务员的行为，特别是在尊重规则、程序、规范、价值和礼节方面，在许多国家的公共服务制度内使用。例如肯尼亚、联合

王国和澳大利亚等一些国家则利用注重人们在质量、数量和及时提供服务方面的期待的外表要素。这两者相辅相成，从而加强人们对政府的信任。体制措施对准提高提供公益和服务的质量、数量和及时性，要求公民参与提供公共服务的进程和成果中心，并规定参加和参与治理和公共行政的办法和方法。这样，公民参与公共治理成为提供公共服务方面透明、问责和效能方面以及加强信任政府的关键因素。说到人民在发展公共服务能力方面的作用，整个问题不但在于公务员的能力，也在于，而且可能更在于他们的服务对象。

#### A. 公民参与公共服务

30. 公民参与和参加在透明度、问责制和加强信任政府方面发挥重大作用。一些新出现的做法，例如“人民编制预算”和“社会审计”，保证制定政策。一些原则和有利因素对成功实现公民参与和能力建设极为重要。但也有一些挑战阻碍公民参与进程，必须加以处理。即使在已成功这样做的国家里，将参与治理纳入公共服务的主流方面的挑战之一是，对能力建设造成的三重挑战。第一，公务员，包括高级政治和技术领导人，必须发展的所需知识、技术和态度以在公民参与公共服务成为规范的环境内运作。大多数公务员已获培训在科层制度内操作，他们不但设法忘记这种操作而且学习新的参与式行政办法。第二，公民本身习惯于被动接受，必须学习如何与公务员交往，以要求提供公益和公共服务方面的透明度、问责制和效率。最后，公共服务方面体制、制度、结构、进程和程序的用意往往不在于支持参与式提供公益和服务。因此必须为此目的进行审查和重新调整。换言之，参与和参加治理和公共行政要求彻底革新传统公共服务的结构和人类行为。就算是在界定治理者和被治理者之间关系的宪法一级上，也必须审查一个特定国家的最高法律如何规定或暗示参与和参加提供公共服务。

31. 开始时必须研究各种不同的个案，这些个案重点指出在公民参与和参加主流化方面必须处理的主要方面，政府、执业者、媒体、学术机构、捐助机构和整个民间社会必须交流经验，促进横向合作和讨论经验教训，以及建立基本框架供重新设计公务员服务及其他人的能力，从而促进参与式治理。可以通过确定目前成功经验背后的主要原则、制定宣传倡议以承诺促进公民参与，并鉴定适当工具、方法和指标来监测和评价公民参与进程。

32. 上述建议可以成为建筑模块，供通过设立赞成参与和有利穷人的领导层论坛交流看法以了解公民参与的动机、办法和风险并为有兴趣者设立赞成参与的领导层和公共服务模式，从而建立国际、区域、国家和地方机构。一些国家已核准纳入承诺有利穷人的发展、社会正义、性别公平、环境可持续能力、人权和公民权利的各项国际公约和宣言，这些国家现在不妨将这种承诺扩大至设计公共服务结构、制度、程序、做法和公共服务制度以及公民参与提供公共服务方面的领导能力和体制能力。公共服务在如何促使人民参与、以及如何掌握信息和通讯技术以

支持和促进效能、效率、透明度、建立网络、知识管理和可持续改善提供公共服务情况方面，公共服务必须进行改革。

## B. 在信息时代提供服务

33. 改善公共部门业绩的数据和信息中心要依赖信息和服务在两点之间的流动速度。为了在信息时代提供服务，公共服务组织必须发展确实可行的信息基础设施网络以促进有效通讯、散发和处理信息、培养受过教育而且掌握技术的人员以有效创造、分享和利用知识库，并建立经济和体制制度以奖励有效使用现有知识和新知识。这一转变需要变革行政系统，将政府转为一个能够与改变中世界和转变中技术并进的内部联系的现代化组织。

34. 政府组织本来就是一个以知识为基础的组织，有效利用知识资源——知识管理——使得政府能够以加强透明度和信任的方式拟订政策，改善知识管理做法可以在进程、时间和成本方面尽量发挥生产力，以助有效公共服务。

35. 公共部门组织期望成为学习组织，目的在于探讨如何培养动态文化以利国家越过各发展阶段并更迅速地从新生的信息经济获益。公共部门的这一转化进程导致公共行政组织的变革，这种组织有效协作、简单透明、不断发展、以用户为动力而且具备不断变革的条件。

36. 知识管理成为政府整体发展工作的构成部分。世界上许多国家在执行知识管理方面面临的主要挑战不是技术问题，而是发展公共行政现代化共同文化方面的问题，但这是与人力资源的能力建设方面有关的问题。

37. 成功提供公共服务、信息和通信技术(信通技术)及人力资源管理之间息息相关。虽然信通技术可能危害有效使用资源，提高公共部门内的效率必须转移和改善公共部门内的人的才干。在公共部门内整合基础技术以利能力建设对公共部门回应发展挑战的能力方面十分重要。将信通技术纳入公共部门人力资源管理战略被认为是改善管理机构和钻研技术的重要因素。这许多情况下，以技术为基础的服务，包括远距离教育、电子身份查验制度和网络服务等可能证明是政府实现其本身提供服务目标的唯一途径。人们日益承认，人的技巧与技术之间的伙伴关系可以加强内容，扩大范围和加强公共部门方案的效能。

38. 将信通技术有效纳入人力资源管理包括：

(a) 建立人力资源综合框架，将信通技术作为其中枢关键；

(b) 促进决策进程，利用技术和设计政府内部的任务和工作管理，以促进人民、技术之间的新伙伴关系，目的在于在公共部门方案内提高管理、业务和监测；

(c) 将信通技术纳入人力建设，使人民和技术提供使用同样或较少的资源。

简言之，各国政府有责任充分开发信通技术在公共部门方面的潜力。虽然创造有效环境，设立和改革体制、规则和结构，重要的是将通讯技术的中心原则纳入治理战略、机制和进程。各国政府也必须承认有必要在所需知识和技术方面加强人的能力以促进创新而有效地提供公共服务。为实现这一点，必须采取以信通技术为基础的公共行政和以通信技术为基础提供服务。

### C. 电子学习平台促进能力建设

39. 公共部门内现代工作人员队伍必须利用信通技术和学习能力。当今的公共管理人员需要不同技术方面的能力建设。世界各国政府认识到新技术在公共部门传授这种能力和培训方面的能力。信通技术包括全球技术网络，例如因特网，日益被用来利用学习和知识基础设施，从而改革传统学习制度。公共部门内信通技术能力建设的一个渠道是电子学习(在线学习)，这可以界定为利用通信技术获取信息，知识和技能。就公共部门而言，电子学习是指利用信息技术获取、收集、分析和利用信息和知识以改善组织业绩及提供公共服务。

40. 通讯技术可以提高公共部门各单位和组织的效率和效能，办法是利用战略应用技术和技能发展信通化。信通技术可以提供技能训练和能力建设方案，特别针对使用适当技术的公务员和决策者。因此，这种电子学习是自定进度的，公职人员不受时地限制，而且可以保留从网上下载的培训材料供日后阅读。由于这是自定进度和自我指导课程，因此可以灵活选择适合不同利益、需求和技术水平的内容和工具。此外，电子学习可以包容多种学习方式，还有各种提供方法适合不同的学员。在公共部门培训中使用信通技术可以：

- (a) 每周 7 日每日 24 小时扩大提供优质知识资源供学习和决策；
- (b) 利用适当技术特别针对公务员和决策者提供技能培训和能力建设方案；
- (c) 增加信息、专家资助和远距离诊断能力以有效管理项目；
- (d) 允许加强项目管理决策的透明度和监测；
- (e) 通过战略应用技术和技能发展信通化来提高公共部门各单位和组织的效率和效能；
- (f) 促进知识、横向和纵向交流及建立各部之间的网络；
- (g) 提高发展中国家参与并学习全世界公共行政最佳做法。

41. 连同每周 7 日每日 24 小时提供训练资源，利用信通技术能力建设可以提供专家支助和远距离诊断能力以进行有效项目管理。在线学习也可以开拓全球和区域发展远景，即虚拟舞台的最佳做法和丰富知识。利用电子学习作为公共部门能力技能发展的工具可能会导致节省成本，因为长期消除传统培训资料，并获得及时信息、通过私人化学习促进更好地保留内容，并导致各部门网络之间最快协作。



同时也可以消除学习和参与学习的障碍，更新公共部门工作人员队伍的技能，并确保每位学员充分发挥其潜能。电子学习用于人力管理有助于提高工作人员的效率并改善提供服务情况。这样做，公务员可以在制定创新办法及利用资源和改善提供公共服务质量方面发挥更大的创造力。

42. 尽管电子学习带来上述利益，但强烈而迫切需要支持发展有利的信通技术基础设施和网络，以适用于每种情况。不幸的是，世界上最贫穷国家和地区最迫切需要获得帮助以实现千年发展目标，因为技术鸿沟和较少机会从电子学习中获益而处于不利境况。

## 五. 结论和建议

43. 必须认识到世界各地的公共服务传统各不相同，取决于历史传统及普遍推行的法律制度，也取决于识字和发展水平。公共服务方面的人力资源管理制度和胜任能力必须经常能够应付公共服务正在面临或将要面临的挑战。公共服务必须吸引和保留相当份额的最优秀人才，以便从战略上改善提供服务的情况。公共服务方面的能力建设必须考虑及人事领导才能、机构、结构、制度、程序和进程。有才干的公务员在不适合的体制、结构和系统内无法充分发挥其能力。人力资源促进发展不限于公务员，还包括公民或服务消费者参加和参与治理和公共行政进程的能力，从而要求改善服务、透明度和问责制。不过，公民也必须有能力使用用于提供服务的一些工具，例如信通技术。

44. 向会员国提出以下建议：

(a) 会员国必须加强其公共服务的体制能力和人的能力，以便能够提供更多更好的服务应付国家发展目标和国际商定发展议程，包括千年发展目标；

(b) 鉴于应用信通技术有可能增加和改善提供的公共服务，会员国必须以应用适当信通技术为公共服务能力的支柱，以改善提供服务和知识管理的情况；

(c) 会员国必须加强管理发展研究所和大学的能力以便这些机构保持为今世后代提供公共服务的能力；

(d) 会员国必须特别重视公共服务方面发展人力资源管理人员的能力以确保胜任的公务员核心队伍能够就公务员的方向和能力向政府提供当今和未来所需专业意见；

(e) 会员国必须审查其公共服务方面的治理和公共行政体制安排、结构、制度和做法，并使之有利于公民参与、透明度和问责制，以作为应付对实现千年发展目标面临的挑战极为重要的信任关系的主要部分。

45. 向秘书处提出以下建议：

(a) 秘书处必须在其技术合作和咨询服务中进一步强调促进有效人力资源管理 and 发展的能力建设，包括应用信通技术服务和进行知识管理；

(b) 秘书处应利用联合国公共行政网提供更多的培训，这是促进各不同领域内加强人力的低成本高效率办法；

(c) 联合国应确认和推广可能提供中期和长期培训及促进该区域各国政府之间合作的一些区域英才中心。这类活动不但可以帮助培养硬技术技能和能力，还可以在整体公共服务增进友谊；

(d) 秘书处应通过研究、分析和咨询服务支助深入了解、转让知识和培养能力以加强公民参与。

---