



经济及社会理事会

Distr.: General
28 January 2013
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十二届会议

2013 年 4 月 15 日至 19 日，纽约

临时议程** 项目 3(a)

反应迅速、负责任的公共治理对实现千年
发展目标及 2015 年后发展议程的作用

利用公共治理推动 2015 年后发展议程

秘书处的说明

谨此转递根据公共行政专家委员会第十二届会议拟议工作方案和议程(见 E/C.16/2013/1)提交的本文件。文件的编写由玛格丽特·萨纳协调，她并撰写了第二部分“千年发展目标地方化路线图：大不列颠及北爱尔兰联合王国和其他发达国家的成功与失败的经验教训和模式”。海厄姆·纳沙什撰写了第三部分“千年发展目标地方化路线图：特定发展中国家的经验教训与模式”；罗韦娜·贝瑟尔撰写了第四部分“通过电子政务促进变革型政务”。文件中的内容和观点均属于作者，并不意味着联合国表达了任何意见。

* 由于技术原因于 2013 年 4 月 11 日重新印发。

** E/C.16/2013/1。



利用公共治理推动 2015 年后发展议程

一. 引言

1. 本文件审视了公共行政在千年发展目标和 2015 年后其他发展目标领域的挑战，从三个不同视角研究了地方一级如何诠释过去几年对治理的强调。文件审议了治理在实现地方公共服务目标方面的作用，突出了成功之处及为应对未来挑战而需改进的领域，并确认指出，虽说可能正出现一些新的纲领性主题，但前进道路必须考虑到地方情势。

二. 千年发展目标地方化路线图：大不列颠及北爱尔兰联合王国和其他发达国家的经验教训和模式

2. 发达国家中有许多人认为千年发展目标仅适用于他人而不是他们自己，并认为治理这一理念在此背景下只是管理捐款的一个工具。不过，要是进一步追问，发达国家可能会承认，即便是在发达国家，有的地方也存在贫穷、卫生保健不良、处境不利及不同信仰间和不同族裔间关系困难等问题。本节介绍了发达国家特别是大不列颠及北爱尔兰联合王国如何实现千年发展目标，广泛审视了政府政策的执行办法，而不是具体论述千年发展目标的落实情况。目的是找出政府政策的执行和报告所面临的挑战，并确定待改进领域。例如，联合王国首相府执行股的乔纳森·巴蒂(Jonathan Battye)的介绍表明，下文讨论的为改进执行工作而做出的努力增进了人们对形象积极正面的国家内处境不利群体情况的了解。¹

治理作为推进手段而不是作为结果

3. 通过分析国家内的信任度可以发现，治理程度与信任度关系密切，治理程度高，信任度也高，而高治理程度和信任度一般而言是成熟经济体的一个特点。² 治理与经济生产力之间是否有因果关系，这是正在探讨的一个问题。³ 这一因果关系或许是，国家取得成功后便可以实施较强有力的治理进程，而不是反之。然而，鉴于那些应该说是富裕和信任度高的国家内发生的金融危机可以说是与存在腐败问题联系在一起，这可能也意味着，不改善治理，这一局面就不会改变。对实

¹ 可查阅 www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf。

² 见 <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=toke-aidt---presentation.pdf&site=21>。

³ Mushtaq Husain Khan, “Beyond good governance: an agenda for developmental governance” in *Is Good Governance Good for Development?*, Anis Chowdhury 和 Jomo Kwame Sundaram (eds.), United Nations Series on Development (2012 年, Bloomsbury Academic 出版社, 伦敦)。

现千年发展目标至关重要的资金如被挪用于个人目的，显然便没有资金用于解决紧迫的社会和经济问题。

4. 这并不是说成熟经济体不会发生腐败导致资金流失的问题，只是说这些国家内的腐败程度和规模似乎较低。还有其他一些滥用权力的例子，但庆幸的是，此类事例通常最终都会被曝光，这归功于信息自由立法、举报机制和新闻自由等等，而这些是一个有效的治理框架的所有要素。然而，政府政策的执行仍会有问题，比如说联合王国的减少儿童贫穷政策，特别是在较为孤立的人群和社区中。

5. 因此说，发达国家实行的改革显然因那些虽说需不断改进但却有效的治理安排和框架而成为可能。有效的治理支持民主、使选民根据所掌握信息并在无需惧怕报复的情况下自由做出知情选择和决定等价值观。因此，有必要继续推进有效的治理框架，同时认识到，采取简单办法处理治理方面的不足之处，这可能起误导作用。仅产生善治表象的表层改善不会创造有利于实现千年发展目标的条件。

改善执行工作概览

6. 1990 年代在联合王国，公共资金的使用效益和政府政策的执行成效使人关切，由此产生了被称为“新的公共管理”的理念。提高政府效率的建议既引入了政府机制的结构性改变，也使公务员的态度出现了从家长作风到提供服务这一根本性的转变。自那以来，政府政策的执行出现了若干新途径，这些途径有时互为交叉，有时并行，有时则自由地汇合。

7. 其中一个途径受到日益严格的公共支出审查：零基预算编制、以优先次序为基础的预算编制、更高标准的问责制和公共监督。趋势是保持减少支出压力，使管理者负责所分配到的预算，并对如何使用公共资金接受问责。这是当前紧缩措施前的趋势，而紧缩措施进一步减少了可用资金，使纳税人对外援提出质疑。如外援金额得以维持，可能会附加更多条件，进一步制约受援国的战略。

8. 另一平行的趋势是逐渐从一个直接提供服务的大规模公共部门转向为一个可通过私营部门、民间社会组织和社会企业提供服务的委托型公共部门。⁴ 这为某种形式的公民参与，即公民参与政策决定，特别是在地方一级的参与创造了空间，而这种参与在强调向公民提供服务时往往被忽视。在欧洲联盟，中央和地方政府数据的公布已成为常态，公民协商是一项法律规定。

9. 这些举措的关键是衡量成果。为公民提供满意服务，随着这一理念的强化，更有必要制定成绩基准。除了让公民知道服务提供是否良好，关于目标实现或未实现的信息也被视为管控和评估政府效率的一个管理工具。随着时间的推移，这

⁴ John Alford 和 Janine O'Flynn, “Finding a better way to deliver” (2012 年 9 月)。可查阅 www.publicservice.co.uk/feature_story.asp?id=20635。

一办法将带来某些不利结果，因为短期指标的实现变得比长期目标更重要。为了实现内部管理指标而牺牲了有益公民的成果。

10. 后来，虽说指标并未都弃用，但重点已转向提供服务以造福于公民。在公共服务部门引入了项目和方案管理等业务方法。在联合王国，首相府于 2001 年设立了执行股，着力于政府政策的四个关键领域。执行股的职责其后有所扩充，包括了业绩管理和 30 个公共服务协定，以期把财政业绩和政策执行合并在一起。政府各部继续负责执行工作，执行股则提供支持和监督。执行计划需是全面、实事求是的，而且必要时互为联系。其他成熟经济体也在探讨如何确保政府政策得以执行，并正在引入他们自己的业绩管理制度；有些国家在中央政府一级设立了执行单位。⁵

11. 业绩管理办法经过初期若干尝试，现已发展为减少公共支出或使公共支出更具效益及执行政策而不会产生不利结果。与此同时，世界显然更为互为关联，需要政策解决办法的问题也更为复杂。无论是在地方一级（在这一级，把卫生、教育和社会服务联系在一起，以期为棘手儿童谋福利，这是一个关切问题）还是在国家一级（在这一级，在离开学校的年轻人中建设一种积极的关系，这是一个关切问题，企业成功和国家生产力也是关切问题），以此方式管理政府业绩所面临的挑战表明有必要在政策制定方面采取更具创造性的协作办法。公民更多地分享信息并在参与方面有更高期望，这一现实意味着必须以对地方人民有意义和有益的方式理解和执行中央政府政策。

所得经验教训

12. 对公务员，尤其是对领导人不断提出新要求，而他们往往依赖他人的工作人员来完成他们所担责的执行计划。领导人如今可以不分权力等级地跨界管理。他们必须坚持不懈地专注于执行工作，有效借助众多专家资源，与利益攸关方协商，管理预期值，同时在政府各部之间互为协作。他们始终必须为公民取得成果。这与行政人员的角色大为不同，需要不同的能力、态度和职业期望。

13. 可能有必要了解长处和败笔，或许还应了解在何时无能力应对新环境，在此基础上思考未来，尤其是鉴于许多发展中国家都希望汲取发达国家的经验教训。较成熟民主国家和诸如联合国和世界银行等国际组织的思路也影响了人们对捐款和支持改革方案的期望。遗憾的是，有时，并未对地方情况进行必要评估，便倡导和实行某些办法。

14. 对成熟经济体而言，在过去这些年得到了许多有关改善公共部门业绩的经验教训，不予以借鉴便是浪费。例如，当前的衰退和欧元区面临的挑战显示了各个

⁵ 世界银行，“GET note: Center of government delivery units”，Recently Asked Questions Series(2010 年 11 月)。可查阅 <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf>。

经济体间联系的紧密程度。一方面是人口增长，另一方面是气候更加不稳定，而饥饿和贫穷问题依然存在，这一切都使这个世界更为复杂。这样的问题需要创新思维⁶ 和办法、协作和风险评估、政府方面更为灵活，并承认个体差异。⁷

展望未来

15. 随着政府支出的减少，必须重新考虑提供服务领域内与权力下放相伴随的确定优先事项的自由。联合王国正在改革公务员系统，⁸ 新西兰也在这么做。⁹ 这两国政府的一些目的似乎相似(例如，两国的改革计划均大量利用信息和通信技术并鼓励分享中央资源)，但他们的措辞，至少是在公开的文件中的措辞，却给人的感觉不同。现在谈论紧缩政策对联合王国的影响还为时尚早，但服务提供之类的话已不再广泛使用。这或许只是政治格局改变的结果；如果是这样，这突出有必要使 2015 年后的议程经得住考验，建筑在不同政治观点能真正认同的原则基础上。

16. 上述改变也突出表明，有效的执行需要的是专家知识、长期办法和持续支持，而不是常常为短视的政治环境。人们对当前一些国家内公共部门的指责和裁员气氛感到关切的一个问题是，能力的失去是如此之易，一个国家的未来将因此而在更大程度上依赖其他部门为公民谋福利的运作能力。有效的治理当然包括法律框架和可执行的准则，但它在地方、国家和国际各级也都需要个人的奉献精神 and 为他人利益解决问题的意愿。

三. 千年发展目标地方化路线图：特定发展中国家的经验教训与模式

演变和挑战

17. 2001 年，秘书长在其关于执行《联合国千年宣言》行进图的报告(A/56/326)中指出，团结一致才能成功。大会通过《联合国千年宣言》(第 55/2 号决议)两年后，2002 年在墨西哥蒙特雷举行了发展筹资问题国际会议，千年发展目标就是在该国际会议之前起草的。在过去 12 年中，会员国在各国际组织的协助下一直

⁶ Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (加拿大金斯敦，女皇大学公共政策学院，2011 年)。

⁷ Claudio Morales Oyarce 和 Faith Boardman(eds.), *Public Service Reform in the UK: Revolutionary or Evolutionary* (Public Management and Policy Association, 2012 年，伦敦)。见 <http://www.bis.gov.uk/assets/brdo/docs/resources/public-service-reform.pdf>。

⁸ 见公务员系统改革计划(可查阅 www.civilservice.gov.uk/reform)及载有数据和个案研究的随附文件(可查阅 <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/03/The-Context-for-Civil-Service-Reform-v2.pdf>)。

⁹ 见 www.beehive.govt.nz/release/legislative-milestone-public-service-reform。

在努力落实千年发展目标。它们在实现某些目标方面取得了进展，但由于此后出现许多挑战，在其他一些目标上有所落后。

18. 在落实“千年发展目标”时，发言权大都由工业化国家的发展援助官员控制。千年发展目标逐渐成为西方捐助驱动型发展办法的同义词。¹⁰ 有人认为，千年发展目标现由捐助方支配和制订。因此，发展行为体对千年发展目标几乎没有自主权，致使力求实现千年发展目标地方化的国家少之又少，大多数关于千年发展目标的国家报告均由联合国开发计划署(开发署)国家办事处人员起草。

19. 千年发展目标值得称赞，也确实用心良苦，但这并不意味着这些目标切合所有国家的实际情况。实际上，在某些情况下，千年发展目标过于宏大，对援助的期望不切实际且承诺太多，导致理想破灭。财政资源不是取得进展的唯一手段，也许也不是最重要的手段，在地方系统存在深层结构问题的情况下，肯定不是唯一和最重要的手段；对财政资源的偏重也导致难以取得迅速进展。简言之，过分注重援助具有风险；援助虽然可在改善穷人生活方面发挥作用，但不足以实现千年发展目标。¹¹

呼吁对 2015 年后框架采取新办法

将治理作为基础要素

20. 在确定 2015 年后的议程之前，需要应对这样一个看法，即千年发展目标是强加于人的。全球新趋势导致三场危机，即燃料危机、粮食危机和全球经济衰退，还造成许多其他严峻问题，包括失业率上升、不平等加剧、气候变化和人权问题。这些都是极为重要的问题，但千年发展目标没有涉及这些问题。

21. 后来提出了其他重要问题，如环境可持续性(目标 7 部分涉及)和全球治理(目标 8 涉及)，但与之挂钩的具体目标和指标少之又少，尽管治理已证明是实现千年发展目标的核心基础要素。例如，这个缺点在阿拉伯之春期间显而易见：突尼斯在实现千年发展目标方面名列中东和北非区域之首，¹⁰ 却是第一个推翻本国政权的国家，前政权的特点是缺乏民主、公平和正义，而所有这些恰恰被认为是治理的核心内容。这表明实现千年发展目标与善治没有直接关联。

22. 为避免陷入这样的陷阱，2015 年后的议程需要以全球社会契约为基础，与南方和北方人民息息相关，而不是由发展援助专业人员控制。除了避免采用捐助驱动型进程外，¹⁰ 有必要着重于风险管理和承担风险的行动。首先要通过制度化将

¹⁰ Rolph von der Hoeven, “2015 年后千年发展目标：动荡时代的灯塔抑或误导信号？”，联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组(2012 年 6 月)。见 http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/rolph_van_der_hoeven.pdf。

¹¹ Michael Clemens 和 Todd Moss, “千年发展目标出了什么问题？”，全球发展中心简报（全球发展中心，2005 年）。见 http://www.cgdev.org/files/3940_file_WWMDG.pdf。

千年发展目标地方化与治理地方化联系起来，为此在各级开展能力建设直至核心层面，即地方一级。

千年发展目标地方化路线图：拟议模式

23. 千年发展目标的执行工作要取得最佳成果，需要结合采取以下行动：(a) 千年发展目标地方化；(b) 治理地方化，这取决于是否有政治意愿和有利的环境、以及对目标进行优先排序和分配预算资源。

千年发展目标为何需要地方化

24. 千年发展目标需要地方化，因为国家之间和国家内部存在不平等。即使在国家一级取得进展，各项目标似乎也正在按部就班地实现，但仍可能存在隐性差距，例如，在惠及某些地方和除贫挑战等方面存在的隐性差距。凡提供分列数据报告实现千年发展目标情况的国家，都更了解贫穷地区或边缘化群体的处境，此类信息更全面地反映差异情况，导致采取更有针对性的干预办法。

25. 对国家以下各级实现千年发展目标的情况加以分析也会创造机会，用以讨论如何更明确地划分地方政府和发展伙伴的责任。国家以下各级的可比数据，包括按国家、省份或地区分列的数据，已被证明是开展公共行动的强大工具。¹² 由于内部的差异，为报告目的按区域分组编制国家数据也会削弱准确性。此外，最近提供的数据本身可能很模糊，依赖这些数据不一定会准确反映当前情况。

26. 实现千年发展目标地方化以及将可持续发展与实现千年发展目标挂钩不仅仅意味着收集数据。千年发展目标地方化的第一步是理解国家和地方各级在落实具体目标方面的差异。¹³ 必须将千年发展目标的各项具体目标纳入地方制订的战略和行动计划，展示既定优先事项如何与国家千年发展目标的各项具体目标挂钩，而不是制订实现目标的具体计划并将之移至地方社区。¹⁴ 当国家政府与地方政府、民间社会和私营部门密切合作时，实现千年发展目标的战略取得成功的可能性就大得多。

千年发展目标地方化战略

27. 需要解决地方问题的战略。地方化进程可通过以下两个办法实施：(a) 收集和监测国家、区域和地方各级数据；(b) 在地方、区域和国家治理各级分析数据并确定与千年发展目标挂钩的发展优先事项。¹⁴

¹² 见 http://mdgpolicynet.undg.org/ext/MDG_Reports/Addendum_to_2nd_Guidance_Note_on_Country_Reporting_on_the_MDGs_November_2009.pdf。

¹³ 世界银行和国际货币基金组织，《2012 年全球监测报告：粮食价格、营养和千年发展目标》(2012 年，世界银行，哥伦比亚特区华盛顿)。见 <http://uncsd.iisd.org/news/world-bank-imf-report-on-mdgs-progress>。该报告举例说明了国家和地方之间的差异。

¹⁴ 联合国开发计划署，《全球目标、地方挑战：社区谋求实现千年发展目标》。

28. 2015 年后的议程如要促进真正的世界变革，就应强调权利和性别平等。千年发展目标需要涉及全球性目标和地方性挑战。要实现这些目标就需要：

- (a) 地方政府领导和推动实现千年发展目标战略的进程；
- (b) 地方对该战略的自主权(该战略不应仅出自咨询人之手)；
- (c) 开展培训，帮助地方政府雇员了解该战略；
- (d) 对该战略的执行工作和具体行动计划作出个人承诺；
- (e) 将广泛政治目标纳入该战略；
- (f) 制订合乎实际的行动计划；
- (g) 开展并行努力，制订配合该战略的立法和监管框架；
- (h) 在制订该战略后，进一步采取行动予以落实。¹⁴

29. 如果缺乏政治意愿，千年发展目标地方化就不切实际，因为没有政治意愿就没有治理，公民也不会参与决策。各国应着重履行各自的承诺并执行已被证明是成功的战略。因此，至关重要，千年发展目标必须成为本国的目标，并推动提高国家政策和方案的一致性和连贯性。这种做法过去没有发挥作用，因为千年发展目标没有附带一套明确的政策。

千年发展目标地方化面临的障碍

30. 2006 年 12 月 12 日在中国海口市举行的题为“通过加强地方对沿海资源综合管理的能力实现千年发展目标：证据和经验教训”的讲习班开列了以下阻碍千年发展目标地方化的障碍：¹⁵

- (a) 地方当局缺乏适当能力；
- (b) 分散统计数据不足，数据收集和既定基线缺乏一致性；
- (c) 工作不成体系；
- (d) 国家政府和地方当局存在政治分歧；
- (e) 缺乏目标，没有从人类和生态观点出发着眼建立安全的社会，既满足人类需求，又不损害环境的完整性；
- (f) 千年发展目标以人类为中心的程度偏高或完全以人类为中心，换言之，主要关注人类福祉。

31. 协商应包括地方一级的公民参与，并使用简单的语言表达公民的需求和想法。换言之，这个方法就是让公民参与其中，以便鼓励他们突出表达直接影响他们的关切问题。每个障碍都应独立地加以处理。在几乎所有国家中，包括在最不

¹⁵ 见 <http://beta.pemsea.org/sites/default/files/easc-wp-2007-05.pdf>。

发达国家、低收入国家乃至一些中等收入国家中，有些个人和群体因其地理位置和民族原因受到排挤，无法获得发展惠益。

平台：地方化阶段

阶段一：评估地方一级实现千年发展目标的情况

32. 有必要考虑采取新的方法，通过评估各国实现千年发展目标的情况及合理的业绩预期，确定国家一级而非全球的目标是否确实取得成功。¹¹

33. 还有必要说明，国家各级呈报的成果不准确，没有反映全面情况，因此应分析地方一级的情况。就目标 1(消除赤贫与饥饿)而言，以下例子明确证明了这一需要：完全由于中国贫穷人数的下降，世界贫穷人口减少 4.45 亿人，从 1990 年 18.20 亿人减至 2005 年 13.75 亿人。¹⁰ 这个积极的全球评估结果产生于一个快速增长的大国所取得的成功。

34. 仍以赤贫为例，目前谋求的是体面生活，而非仅仅是消除绝对贫穷(这类贫穷威胁着那些每天靠不到 1.25 美元生活的 13 亿人的生存并使他们无法取得进展)，而目标 1 的重点是消除绝对贫穷。实现该目标并不会解决贫困群体缺乏参与的问题，缺乏参与是因为他们没有体面生活的能力，因此也无法满足基本生活需求。

阶段二：铺平道路和创造有利环境

35. 开展跨部门合作的一个主要问题是公共部门如何能够控制提供的产品或服务。公共组织如何在伙伴关系中确保问责制？要回答这个问题，需要重新评估问责制概念，并将这一概念适用于组织间合作。

36. 在一个反映公民参与情况综合自我评估办法的模式中，合作应被增列为另一个阶段，而监测和评价将作为最后的阶段。要进行有效监测，就必须对数据收集进行更可持续的投资，因为优质数据被认为是适当的分析基础，可以产生正确的预期成果，并可据此开展预防而非处置工作。

37. 根据《2012 年联合国电子政务调查》的结论，许多国家都为进一步提高公共部门效率和精简治理系统推出电子政务举措，以支持可持续发展。此外，更多的国家正在设法推出开放式政府数据举措。经济和社会事务部制订的关于公民参与发展管理的开放式政府数据配套指南可作为一个参考资料。

38. 要实现千年发展目标地方化，需要对下放治理权力情况进行评估，以查明地方化目标可在什么地方顺应逐步下放和移交中央政府责任的转变。还应审查提高认识、培训和增强权能情况，因为千年发展目标反映国家总和数字，而总和数字又须反映地方实情。千年发展目标地方化要突显发展努力的地方层面，而具体目标要反映地方情况和现实，同时增强人民权能。¹⁶

¹⁶ 联合国人类住区规划署，《千年发展目标地方化：地方当局和伙伴指南》(2006 年 5 月)，第 14 页。

39. 在甄选能力发展措施以前，应确定这些措施的目的。换言之，一项措施的目的应是什么，是策划、参与、实施、监测、评价还是管理？该措施的具体目标应设在哪个级别？是个人一级(态度和行为)、机构一级(组织业绩)还是系统一级(确保有一个有利于发展的政治、经济和社会环境)？该目标应包括什么治理级别？在社区一级、地方一级、区域一级、国家一级还是国际一级？¹⁴ 以下主要原则适用于着重实现千年发展目标的能力建设运动：

(a) 增强所有利益攸关方(国家、区域、地方和社区各级以及公众部门、非政府组织部门和私营部门)的技能和知识；

(b) 利用量身定制的方案和方法联络目标受众；

(c) 灵活接触更多的弱势群体；

(d) 利用地方可用知识和技能(地方专家和过去的受益方)。¹⁴

阶段三：落实到位，实现转变

40. 即便大多数危机都是全球治理失败的结果，千年发展目标中并没有明确提及全球治理。改善后的全球治理系统的最重要方面，是国家、国际和地方各级的经济、社会和环境政策的政策连贯性有所提高，因为国家一级并非总能反映地方情况。

41. 治理制度化被视为千年发展目标地方化的基础，增强公民参与公共决策的能力被视为工具，而推动伙伴参与和建设国家伙伴关系则有助于共建更美好的世界。

42. 此外，只有根据本国国情，通过千年发展目标地方化和简明扼要地界定这些目标，才能落实千年发展目标。这意味着制订优先事项，以便使每个目标都可化为行动计划。由于需要建立适当的能力，包括进行规划、与捐助方谈判以及监测和评价援助的能力，受益方需要发展相关知识和技能。必须在地方一级发展这些知识和技能，以满足地方治理和可持续发展的需要。¹⁴

阶段四：坚持既定方针，克服不确定性

43. 发展关系以建立共同立场(社会契约)：随着公民谋求在透明度、问责制和参与基础上与本国政府建立关系，新型社会契约的轮廓正在形成。2015 年后的框架必须涉及人类各个方面，包括与经济、社会、文化和劳工权利有关的方面以及不平等和再分配问题。¹⁰

44. 创新可以产生最佳做法，还可以把千年发展目标纳入国家发展计划。世界银行集团关于加强治理的订正战略和执行计划指出，世界银行前行长罗伯特·佐利克的讲话标志着发展界在加强机构方面继续从“最佳做法”转向“适宜办法”。¹⁷

¹⁷ 见 <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326816182754/GACStrategyImplementationPlan.pdf>。

需要采取更多的全球政治合法性举措，以推动提高 2015 年后的框架的政策连贯性，并建立一个有所有会员国参加的论坛。¹⁰ 为建立全球社会契约，应关注不平等和人权问题，将之作为 2015 年后的议程不可分割的一部分。如果发展中国家充分参与 2015 年后的议程的筹备过程，如果不平等和人权问题成为这一进程不可分割的一部分，那么该议程就会成为一个附带“最低社会标准”（换言之，最低配套保障）的全球社会契约，而后者将表明这样一个框架在若干情况下可遏制不平等现象和贫穷。¹⁰

45. 罗尔夫·冯·德胡芬在“2015 年后千年发展目标：动荡时代的灯塔抑或误导信号？”中指出：人们广泛了解有助于实现千年发展目标的主要发展趋势，但需要在连贯一致的 2015 年后的发展议程中做出更明确的说明。纳亚尔列举了以下要素：经济增长的必要性；通过改善人民条件将增长化为有意义发展的机构机制；政府采取行动的重要性；就业作为减少贫穷的唯一可持续手段。这需要在经济政策（宏观经济、贸易和投资政策）、社会政策和环境政策的各个方面保持一致。”¹⁰

回顾过去：经验教训

46. 各国就普遍目标达成共识极为困难。因此，联合国需要发挥艰难的调解作用，申明这些目标应普遍适用、以权利为基础、志向远大、具有全球性、综合性、着眼于行动并容易沟通。应向那些无法实现社会和经济正义、没有治理或治理范围局限于特定少数政治和经济精英成员的民主社会提供支持。

47. 发展关键取决于更有效的治理。最佳做法并非总是最适宜的方法：着眼解决问题的方法具有更大的拉动力。然而，我们必须依靠这两种方法。加强国家机构仍是治理议程的核心，但若干系统必不可少，可采取直截了当的办法建立这些系统。

48. 全民教育不仅对实现发展目标必不可少，也是促进可持续发展所依赖的和平与安全的关键（见 A/64/665）。必须在国际议程中给予教育更高的优先位置，还必须推动采取综合政策，加强教育对卫生、减贫、性别平等和其他社会经济成果的积极影响。质量是关键。因此，必须提高教育水平和教育标准。需要设定新的目标，为此，应利用千年发展目标的优势，同时克服其中一些局限并思考社会政治、经济和环境情况。

四. 通过电子政务促进变革型政务

49. 研究表明，早期的电子政务举措未能满足最初设想的提供更多公益的期望，因为它们过于强调政府现有流程的自动化以及在线政府信息和电子服务的提供。简而言之，电子政务业务论证的提出不仅在于引进技术和(或)提供全面或随机在线服务，因为这些工作从根本而言并非以公民为重点。

50. 尽管全球近年来在采纳电子政务举措方面取得了巨大进展，但缺少有效满足公民实际需求的协调战略仍然是很多电子政务举措面临的现实，特别是在发展中国家(见《2012 年联合国电子政务调查》)。因此，缺乏有效、以人为本、顺应民意的治理框架所造成的真空极大妨碍了受影响国家部署最佳机制和制度，有效实现千年发展目标、可持续增长和发展以及社会包容性的能力。这方面的例证是发达经济体在建设包容性和以人为本的治理、采纳信息和通信技术以实现治理目标方面的速度远超发展中国家。发达经济体采用的是“切合目标”的治理模式。

51. 最初电子政务模式的最终目标是在线提供政府信息、产品和服务，该模式在过去几年已转变为包罗万象的全面方案，旨在更有效地围绕用户需求来战略性地组织政府服务。为此更多地利用了信息和通信技术，以更连贯一致的方式转变政务流程和服务提供模式，从而更好地满足这些用户的需求。这种办法已成为通常所称的“变革型政务”。促进结构化信息标准组织(一家推动开发、统一和采纳开放标准以实现全球信息社会的非营利协会)的信息政策专家将这种新方法形容为在政府中建设一个新的“虚拟”业务层面，以便在不增加费用的前提下通过所有渠道向公民提供综合、全政府范围、以民为本的服务(见 <https://www.oasis-open.org>)。

52. 在全球电子政务革命中，很多发达国家相对较早地意识到电子政务的发展偏离了正轨。这促使这些国家对电子政务战略进行审查，将重点转向采取全政府范围、连贯一致的方法，并适当考虑对政务和治理流程进行文化、组织和政治方面的重新设计。这种办法利用信息和通信技术提供有针对性、协调一致和反应迅速的服务和产品，从而真正为那些服务和产品的用户带来利益，并具有社会包容性。

53. 最初的电子政务模式力图模仿工业和私营企业的价值主张，却未能顾及政府和私营企业承担的义务并非完全相同这个非常关键的事实。与私营企业不同，政府无法选择其客户。同样，私营部门企业不像政府那样对公民作出全民服务型承诺。

54. 此外，尽管其目标是提高效率，最初的电子政务模式实际上加重了公共行政的重复和效率低下程度，其原因是该早期模式的很多典型信息技术项目之间缺乏协调。

55. 信息政策专家确定了早期电子政务模式的以下 10 大误区：

- (a) 政府所有各部分对电子政务愿景缺乏共同的理解和认识；
- (b) 缺乏高层所有权和有效的跨政府决策；
- (c) 未能推动实施对实现电子政务方案而言必要的变革；
- (d) 禁止机构间协作、数据和信息交流及其他联合活动；
- (e) 传统的“筒仓式”预算机制未能对实现电子政务方案提供支持；
- (f) 提供电子政务服务时未能实现最佳合同和最高性价比；
- (g) 提供服务时贪多贪快，导致出现执行问题；

- (h) 电子政务在线服务用户的接受度不足；
- (i) 政府的各种流程和(或)系统之间缺乏有效的兼容互通性；
- (j) 所有各级普遍缺乏执行电子政务方案的技能。

56. 这些是促使向变革型政务办法转变的主要误区，而且仍然是很多电子政务举措具有的特征，尤其是在发展中国家。这些误区的持续存在，以及缺乏包容各方和可持续的公民参与，将加剧全球数字鸿沟，阻碍促进发展的努力。

57. 寻求克服早期电子政务模式误区的国家已转而拟订了关于政务、治理和公共行政的新办法，其中确认了以下几点：

- (a) 必须围绕用户需求设计政府的应对措施、基础设施和政策等；

(b) 现代化治理具备动态性质，因此需要适当地采纳各种方法以应对相关框架的持续演变，从而保持其相关性和价值(专家们不赞成将变革型政务视为各国政府的某种完美最终状态，强调各国政府有各自不同的历史、文化、政治、经济、社会和人口背景，而且每个政府上台时接手的业务流程和技术执行情况也不一样；因此，变革型政务框架并非是为各国政府的未来开具的“一刀切”处方，也不应如此看待该框架)；

- (c) 利益攸关方需要全面参与框架的设计和维护；

- (d) 可以通过优化利用信息和通信技术的进步来实现理想成果。

58. 联合国、经济合作与发展组织和世界银行已鼓励各国政府重新思考电子政务和电子治理概念，更重视政府各结构层级之间的体制联系，向变革型政务转变，从而实现具备包容性的可持续发展。联合国认为扩大电子政务范围是必要的，可以确保各国政府在向统一、协调和综合的流程及机构转变过程中发挥变革性作用(见《2012年联合国电子政务调查》)。

变革型政务的价值主张是什么？

59. 促进结构化信息标准组织已确定变革型政务方案在以下四大方面不同于传统电子政务方案：

- (a) 它们采取全政府视角看待公共部门与公民或企业用户之间的关系；

(b) 它们采纳了帮助公共服务一线人员(即直接提供教育和医疗保健等个人服务的工作人员)实现电子化的举措，而不是仅关注可在端对端基础上实现电子化的往来业务服务；

- (c) 它们采取全政府视角研究政府费用基础管理的最有效途径；

(d) 它们重视公民，而非客户，换言之，他们寻求让公民成为创建公共服务的所有者和参与者，而不是这种服务的被动接受者。

60. 变革型政务模式带来的主要利益是能够更有效地做到以下几点：

(a) 它促进减少官僚作风，鼓励一站式体验，并推动根据用户的实时和相关需求进行服务设计；

(b) 它在政府框架内引入协调和融合，以减少重复并提高效率；

(c) 它减少机构间冲突、客户不满及不必要的费用；

(d) 它使政府服务的用户能够每周 7 天、每天 24 小时获得服务。

61. 促进结构化信息标准组织将这种新方法形容为一种在公共部门由信息和通信技术推动的管理有序的进程，该方法将公民和企业的需求作为进程的核心，对政府的效率和效力产生重大和变革性影响，使政府与公民的关系建立在更丰富、更对等和更增强权能的基础上。

62. 最重要的是，专家们强调，如今的关注焦点是变革进程，是政府如何能够建立一种新的工作方式，使其可以迅速有效地适应日新月异的公民需求以及新出现的政治和市场优先事项。

发展中世界在迈向变革型政务的演变进程中处于什么位置？

63. 2012 年联合国电子政务调查指出，尽管全球实施在线服务普遍取得进展，发达和发展中国家之间不平衡的数字鸿沟仍然存在。虽然这种不平衡在很大程度上被归因于不成熟的电子基础设施，但问题根源可能是缺少变革型政务战略以及对早期电子政务模式的依赖。

64. 调查中名列前 20 名的国家都是高收入发达国家；在被公认为新兴领袖的 25 个国家中，只有以下 6 个是发展中国家：哈萨克斯坦、智利、马来西亚、哥伦比亚、巴巴多斯和塞浦路斯。

65. 可持续发展和包容性仍然是改善人类基本条件和公民生活水平的理想目标。在此方面，拥有强大经济和健全私营部门的发达国家寻求通过公共部门改革举措确保实现可持续增长和发展，这些举措不仅将信息和通信技术作为根本的推进手段，而且围绕这些具体目标重新设计其政府机制和流程。这样的政府能够创造和利用手段及资源，确保其公民需求得到满足。

66. 另一方面，较不发达国家在实现这些相同目标时面临严峻挑战。一个突出的挑战是改革公共服务机制和流程，这项挑战要求大刀阔斧地进行现代化(将其作为全面、长期、多维度和协调一致的工作)，而且这一挑战往往是在强大的阻力和对变革的猜疑导致现状得以维持的背景下产生的。

67. 征程已经开始，但大多数国家还前路漫漫。甚至那些在变革型政务举措方面遥遥领先的国家也会发现这些举措需要加以调整，以适应在全球和国家层面普遍存在的情况。2015 年后的议程的成功必定需要继续鼓励和支持以更具变革性的方式改革国家公共行政，并将信息和通信技术作为关键推进手段。

68. 技术进步继续为改进更有效提供服务和产品的方式提供机会。它们还为在更广泛公共行政框架内所有部门之间开展协作提供了有意义的解决方案，而且其成本显著低于启动全球电子政务时的设想。这些技术进步为发展中国家跨越早期变革举措带来的大多数成长阵痛提供了手段，同时提供了与所有发展中国家(无论大小)的规模和能力相匹配的解决办法。

69. 电子参与治理是变革型政务的重要特征，因为它是有效确定资源配置和分配机制以满足用户实际需求的前提。简而言之，如果公民有机会表达其需求以及他们认为如何才能最好地满足这些需求，那么精力和资源就不会浪费在提供无法满足用户需求的服务或产品上。实施不同的公民参与渠道是电子参与及实现社会包容目标的重要环节。

变革型政务是否应该成为联合国 2015 年后的议程的一个重要因素？

70. 对大多数发展中国家而言，实现变革型政务和变革型治理的挑战远比发达经济体更为严峻，因为该模式的执行需要更长时间。然而，变革型政务带来的惠益将使发展中国家有能力部署稀缺公共部门资源，并明确为其公民改善条件和机遇的途径。如果 2015 年后的议程认同公共行政对实现可持续发展的关键作用，它就应该承认其首要推进手段是变革型政务。

71. 正如本报告反复指出，技术能力和变革能力已经普遍存在。现在重要的是如何找到利用它们的方式，以支持和促进变革进程，推动建立现代公共行政框架。

72. 联合国公共行政网以及经济和社会事务部开发的相关产品及举措为协助各国奠定了坚实基础。为推动所有会员国实现期望的发展及 2015 年后的目标，需要继续投资于相关的联合国方案，帮助发展中国家审查、对标和建设能力，并利用联合国提供的其他技术援助方案。

五. 结论

73. 根据联合国正在进行的广泛协商进程，并鉴于世界很多地区面临持续的社会和经济挑战，本报告第二至第四节确定了一些经常性主题，并就拟订 2015 年后的议程提出以下建议：

(a) 国家和地方各级必须切实感受到对各项目的自主权，各项目标应该纳入国家政府目标，并从地方角度予以解释、规划和汇报；应注意避免通过提供援助或通过捐助方工作人员干预规划工作扭曲优先事项；

(b) 目标的表述必须旨在解决全球公认的问题(如饥饿和贫穷)，与此同时，鼓励对目标作出解释，使其在地方一级具有相关性，能够被纳入更高层次的战略并转变为可实现的行动计划；

(c) 人权必须成为新目标中不可或缺的组成部分，并应特别重视面临风险的弱势群体，例如因性别或族裔而面临风险的群体；

(d) 需要持续开展协作，在国家、国际和地方各级处理复杂问题和应对稀缺资源，并将信息和通信技术作为促进更透明有效的治理以及推动实现政策目标的推进手段；

(e) 继续改善治理对创造有利环境至关重要，这将有助于改进实施和解决复杂问题，保护资源并促进有意义的公民参与；

(f) 需要在所有层面(包括国家和地方两级)提高解决问题、协同工作、创新和领导能力；

(g) 需要有助于解决问题的有意义的报告模式(例如显示地方差异)，而不是设计掩盖需改进领域的排名表；

(h) 应鼓励将成功办法从一个地区或国家向另一地区或国家酌情转让，同时应注意确保地方相关性和适用性。

74. 为丰富这些高级别提案需要开展更多工作。显然需要政治决心，以建设性和非竞争方式应对挑战。政治领导人需要展现其意愿，采纳有效的治理办法，并建设和实施有利的基础设施，如信息和通信技术战略及地方一级参与计划。此外，要开展执行工作，就必须确保具备个人和机构能力，能够以信心和专门知识推动实现这些目标。