



经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2019
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十八届会议

2019年4月8日至12日

临时议程* 项目3

加强公共部门在核心行政职能领域的能力

加强公共部门在快速变化的世界中实现可持续发展目标的能力

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员 Ora-orn Poocharoen 与 Emmanuelle D' Achon、Joan Mendez 和 Linus Mendjana 合作编写的文件。

* E/C.16/2019/1。



加强公共部门在快速变化的世界中实现可持续发展目标的能力

摘要

本文件反思公共部门和公共部门工作人员在快速变化的世界中需要的新能力,以便落实可持续发展目标。文件概述了公共行政的范式,并提出了智能型可持续治理的新概念和范式,而智能型可持续治理是政府领导人和公共部门雇员以有效和包容方式实现《2030年可持续发展议程》所需的新能力和技能的基础。

根据经济及社会理事会 2018 年 7 月第 2018/12 号决议认可的促进可持续发展的有效治理原则的概念基础,该文件将这些原则与可持续发展目标挂钩,并纳入了新兴技术(物联网、人工智能、区块链、社交媒体和其他),以展示它们如何塑造和打造全球各层级政府公共部门改革的内容和速度。

在本文件中,具体强调了公共部门的新作用,其特点是表现为四类思维(即设计思维、批判性思维、未来思维和复杂性思维)的变革浪潮。文件表明,包括直觉、共鸣和对审议机制的掌握在内的软技能同逻辑推理以及对确凿事实的因果分析和基于证据的决策一样,对公共部门的成效、包容性和问责制都非常重要。文件还强调了着力进行公共部门改革的重要性,并在最后提出了几项政策建议,供决策者考虑进行智能型可持续治理改革,以努力落实可持续发展目标。

一. 呼吁进行基于能力的公共部门改革

1. 当今世界面临的大多数公共部门挑战是高度相互依存的。例如，教育质量与医疗保健的质量以及减少贫穷、城市发展和性别平等高度关联。建设可持续城市的条件与此类各种各样的发展和治理因素有关联，诸如清洁和高效利用能源、获得体面就业、工业创新、清洁水和有能力的机构等。可持续性需要对所有这些问题和相关问题及其相互关联有整体的看法。

2. 《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标为包括决策者在内的主要治理行为体提供了一个机会，他们不仅可借此机会调查可持续发展目标本身相互间的这些相互依存关系，而且可调查各级治理的组织和利益攸关方之间的这些相互依存关系。

3. 问题和各组织的相互依存关系超越国界。很难想象独立于全球规范之外行事的任何国家或政府不会面临来自于其管辖范围内外的利益攸关方的这样或那样阻力。绝大多数公共政策，包括法律、法规、行为守则、基于问题的政策、方案和项目，几乎总是与全球一级更广泛的问题有联系。此类政策的例子包括互联网监管、人权、教育、运输、移民、投资、贸易、传统和非传统安全领域、包括网络安全等方面的例子。

4. 任何国家的政府和公共部门工作人员都需要认识到，他们的政策决定和行动很可能会对其他国家产生影响，反之亦然。可持续发展目标提供了有意识地思考和采取行动的机会，在横向和纵向以及在国家以下、国家和跨国三个层面对接政策。这种有意识的对接可能有助于在寻找解决办法方面取得较大进步，以解决集体行动中的共同缺陷经常带来的复杂问题。公共行政专家委员会通过评估这些挑战和相关挑战，制定了 11 项促进可持续发展的有效治理原则。这些原则得到了经济及社会理事会 2018 年 7 月第 2018/12 号决议的认可，列于表 1(另见 E/2018/44, 第 31 段):

表 1

促进可持续发展的有效治理原则

-
- 成效
 - 胜任能力
 - 稳妥地制定政策
 - 协作
 - 问责
 - 廉正
 - 透明度
 - 独立监督

- 包容各方
 - 不让任何一个人掉队
 - 不歧视
 - 参与
 - 立足基层
 - 代际公平
-

5. 有效治理的原则对于落实可持续发展目标可能至关重要。政府可以利用这些原则来考虑公共部门改革的新方向，同时遵守他们的文化、经济、社会和政治属性。基于这些原则的公共部门改革可以帮助加快实现可持续发展目标的进展步伐。

6. 公共部门改革包括多方面的问题，诸如机构或组织的重组及采用新的公共价值、法律或指导方针，以及改变人力资源政策和改进决策过程，包括政策、计划和预算决定。帮助指引这种公共部门改革方向的一个有用的方式是，集中关注公共行政部门当前有效努力实现可持续发展目标所需的基本能力。在这方面，稳妥地制定政策这一有效的治理原则可能至关重要。

7. 稳妥地制定政策尤其重要。为了产生预期的结果，公共政策必须相互一致，并建立在真实或明确无误的基础上，完全符合事实、理性和常识。此外，稳妥的公共政策可以根据表 1 中概要提到的包容各方的原则来判断：不让任何一个人掉队、不歧视、参与、立足基层和代际公平。人们还普遍认为，如果政策是以廉正和透明的方式设计的，并且有足够的独立监督来确保问责制，那么政策就更有可能是稳妥的。

二. 公共部门的持久挑战

8. 重要的是概要提到一些可能会阻碍设计和执行稳妥的公共政策的关键因素。首先，许多公共部门的工作人员在规模及其权力和任务的范围等方面都已大大增长，以至于公民开始将政府和决策过程视为一个黑箱，一个不透明的过程，涉及到许多人和委员会，并且涉及到成堆或以千兆字节计的文件。

9. 公共部门经常被认为过于等级森严、过于官僚并且应对公众不断变化的需求和愿望的速度过于缓慢。人们通常认为这种做法过于强调过程而非结果，并且与当地的现实脱节。由于过度集中，许多国家没有充分发挥其取得进步的潜力。公民们经常感觉远离决策过程，大多数人理解政策对他们的日常生活有什么影响。此外，人们也没有充分的权能为努力实现可持续发展目标承担责任。决策经常是自上而下做出的，没有对所有可能性进行透彻的分析，也没有调查公民的优先事项。这是对有效治理和实现《2030 年议程》的巨大挑战。

10. 第二，许多政府抱怨缺乏整合以及无法跨越机构、职能和管辖区开展工作。在许多官僚机构中，有一种固有的各自为政开展工作的文化。数据经常不共享，关键绩效指标在各机构间条块分割，这使得难以跨机构开展协作来努力实现共同

目标。各机构最终经常陷入争夺预算、权力以及对本机构业绩的认可。这种情况经常会导致人们认为政府缺乏领导力、方向和创新，而且过于政治化。这也给设计和执行综合、一致和稳妥的政策造成了根本障碍。

11. 第三，许多国家的公共部门工作人员——公共雇员、公务员和在公共机构工作的其他人——仍然不了解可持续发展目标。只要可持续发展目标被视为对政策整合和一致性进行任何思考之前的起点，就必须向各级治理的所有行为体和积极参与方方面面公共政策领域的所有关键利益攸关方传播关于可持续发展目标的信息。公共部门的每个人都应该熟悉可持续发展目标，并了解他们的日常工作与实现可持续发展目标之间的关系。

12. 为了实现可持续发展目标，有必要仔细审查各项政策目标之间的一致程度、政策工具及其在运作层面的关系。由于官僚机构可能面临包括上述挑战在内的多种限制，因此需要新的体制安排来促进审议机制和工具，特别是要有意识和系统地将政策相互联系起来。政策一致性、政策整合(纵向和横向)和多层次的治理应成为全面公共部门改革的一部分，以重塑决策过程，并重新调整公共部门的作用、文化和思维模式，以努力实现可持续发展目标。

13. 一份审查政策事项中的一致程度的核对表可能是促进政策整合的第一步。例如，核对表上的一项可以是新的城市发展计划是否关注了环境。本文件探讨统一被称为“智能型可持续治理”并且公共部门迫切需要的的新工具和能力、特别是技术，以便设计和执行稳妥的决策和有效治理，实现可持续发展目标。

三. 新技术和公共部门

14. 技术已经成为决定发展领域的可能性的最重要因素之一，也是可能影响到各国政府和社会的最具破坏性的因素之一。向第四次工业革命的成功过渡现在取决于技术的扩散以及如何管理这一过程。

15. 拥有可以预见如何利用新技术来促使公共政策和服务更有效、更具包容性和更可问责的专门知识的政府，比没有此类专门知识的政府有优势。同样，拥有这种专门知识的政府经常也有能力保护其公民免受技术造成的潜在伤害或技术的负面外部影响带来的潜在伤害。他们可以迅速开始对新技术实行沙箱隔离，以便设计适当的政策来启用和管控这些技术。

16. 所有公共部门都有很大的空间来采用技术，以提高生产力和效率。然而，由于适应能力和采用速度不均衡，数字鸿沟的特征现在不仅表现为社会中的边际差距(国家一级)，而且表现为各国之间的差距(国际一级)。

17. 智能手机、笔记本电脑和平板设备在世界各地都能以越来越实惠的价格买到，并且功能越来越复杂多样。例如，智能手机现在不仅仅是一部手机，而且还是一部照相机和摄像机、一个计算器、一个日历，还是一个可以使用网上银行业务等应用程序并控制其他设备的设备。智能手机的潜力持续增长，已经成为大多数人

生活中的必需品。虽然智能手机缩小了数字鸿沟，但各国政府尚未充分利用这一潜力来改善公民参与、服务提供、问责制以及信息的提供和获取等。

18. 社交媒体已经大大改变了人们的交流方式。能够传输短信、音频和视频的即时通信是政府和公民之间沟通的有力工具，反之亦然。许多政府和公共机构现在都有社交媒体账户，并使用各种即时通信应用程序与选民沟通。

19. 电子政务在全球范围内取得了重大进步，但正如《联合国电子政务调查》所显示的那样，各区域和国家之间的发展仍然极不均衡。例如，爱沙尼亚允许非公民获得电子居留身份，这使许多人能够轻松加入数字市场生态系统。该国的目标是停止公共服务的所有纸质工作。新加坡政府在网上提供几乎所有服务，从税务交易、警察服务和公共住房到中央公积金。自 2016 年以来，丹麦规定所有公民使用在线公共服务，接收电子邮件而不是纸质邮件作为交易证明。

20. 物联网是一个由智能设备或任何物体组成的传感器网络，无需人工干预即可相互连接，其中可以包括家用设备，如咖啡机、闹钟、数字日历、智能手机、可穿戴设备、灯具和洗衣机，也可以包括大型城市交通和停车系统、汽车导航系统、垃圾收集系统以及能源和安全系统。这类云基平台可以进行大容量数据存储，从而支持大数据分析。这些信息有助于政府制定信息依据更充分的政策。智慧城市项目的例子就展现了一些地方政府如何将物联网整合在其城市基础设施系统中，并生成大数据来更好地监控和设计城市服务。一些应用领域可能包括劳动力分析、交通、应急措施以及查找金融交易和旅行模式中的异常。

21. 区块链技术有巨大的潜力来彻底革新各个流程以及我们对真实性、资产所有权及政府作为调停者和信息核查者的角色的理解。区块链主要以密码货币背后的技术而闻名。它是一个数字账本，程序化以后可以记录所有有价值的东西，并类似于一个电子表格，在一个计算机网络中被复制多次。交易一旦记录下来，在区块链系统中就永久可用，从而使交易永远公开并且不可改变。私营公司、民间社会团体和政府正在各种领域试验这项技术。标准渣打等私人银行以及加拿大银行、新加坡货币管理局、日本银行、英格兰银行和欧洲中央银行等中央银行已经开始使用分布式账本技术进行试点项目。¹

22. 人工智能也以惊人的速度发展，这得益于近年来网上生成的大数据、机器学习算法的改进以及云基服务的进步。人工智能有五种广泛的应用：² (a) 推理，即通过逻辑推理解决问题的能力；(b) 知识，即了解世界的能力；(c) 规划，即设定和实现目标的能力；(d) 沟通，即理解口语和书面语的能力；(e) 感知，即通过声音和图像等感官输出推断事物的能力。

23. 人工智能已经应用于许多领域，包括卫生、教育、安全、娱乐、商业、金融、制造业和汽车工业。就汽车工业而言，一些城市正在测试自动驾驶汽车或无人驾

¹ Garrick Hileman and Michel Rauchs, 2017 Global Blockchain Benchmarking Study (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge Centre for Alternative Finance, 2017 年 9 月)。

² Hackerearth blog, “Applications of artificial intelligence (AI) in business”, 2018 年 7 月 20 日。

驶汽车。这种新的出行方式不仅需要重新设计有形基础设施，而且需要重新设计法律、法规、保险以及与通勤和出行有关的服务的提供。例如，新加坡一直在测试自动驾驶车辆和相关的数据库管理系统，从而为产生新的数字服务组类铺平了道路，这些服务组类超越仅仅解决交通问题的范畴，扩展到降低能耗和促进经济发展的范畴。

24. 人工智能技术还有许多其他潜在的用途。例如，中国有一项国家人工智能战略，并且正在相应地升级基础设施、研发和技能发展。根据国际电信联盟公布的研究报告，预计人工智能将带来更多的技能转移，而不是劳动力转移。³ 总之，利用人工智能实现可持续发展目标有巨大的空间，一些国家政府在这方面比其他国家政府走得更快。

25. 只有当公共部门和公共部门工作人员的改革塑造了现有的信仰、文化、实践和规则以适应上文提到的关键新技术时，这些关键新技术才能得到积极利用，潜力得到最充分的发挥。一个简单的例子是，大多数政府仍然要求出示纸质文件，或者许多政府机构缺乏某些在线服务，理由是需要核查油墨签名等规章的限制。在这种情况下，地方政府和某些机构可能更加灵活并采用新技术，从而成为进步和创新的先驱。

26. 国家、区域、城市和机构之间采用此类技术方面的不均衡可能会进一步加剧不平等。因此，重要的是要问为什么一些政府或机构比其他政府或机构更快地采用新技术。一个答案是公共部门及其工作人员的能力。下一节将介绍采用大量新技术和利用其多种应用系统所需的新能力，从而产生一种可以被称为“智能型可持续治理”的新的公共行政范式。

四. 公共部门的新作用

27. 公共行政文献提到了几种范式，从古代公共行政、传统公共行政和新公共管理，到新公共治理以及最近的智能型可持续治理。没有一个公共部门纯粹按照其中一种模式运作。大多数国家的运作采用混合范式。有些国家的公共部门采用某些范式的特点多于其他范式。不用说，每个国家都有自己的节奏，并且会以不同的速度进行变革。

28. 这些范式并不意味着有规范作用，其依据是对过去一个世纪各国政府转型的观察。它们各有利弊，最好将其作为讨论的指南和公共部门改革的方向。新提出的智能型可持续治理范式的目的，是着重指出技术日益增长的作用以及与此相关的政府相对于可持续发展目标的不断变化的作用。表 2 所示的范式类型可有助于分析世界各地公共部门能力的多样性和不均衡性。

³ Jacques Bughin, “Marrying artificial intelligence and the Sustainable Development Goals: the global economic impact of AI”, ITU News, 2018 年 10 月 12 日。

表 2
公共行政的范式转变

	古代公共行政	传统公共行政 (1960 年代)	新公共管理 (1980 年代)	新公共治理 (2000 年代)	智能型可持续治理 (2020 年代)
治理原则	仅仅由政府治理	最好的政府	高效的政府	善治	有效治理
目标受众	平民	选民	顾客	公民	公众
公共服务	提供基本服务	直接提供服务	签约提供服务	共同提供服务	定制提供服务
政府的作用	统治	划船	掌舵	便利	设计
领导风格	专制式	官僚式	竞争式	协作式	建设式
问责制	领导人	统治集团	市场	网络	多层次
目标和重点	服从, 基于忠诚	法律, 基于规则	指标, 基于成果	关系, 基于信任	可持续性, 基于正义

资料来源: 改编自 Michael Howlett、Anka Kekez 和 Ora-orn Poocharoen, “Understanding co-production as a policy tool: integrating new public governance and comparative policy theory”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 第 19 卷, 第 5 期, 第 487-501 页。泰国清迈大学公共政策学院的 Piyapong Boossabong 提供了补充意见。古代公共行政和智能型可持续治理是作者添加的。

29. 古代公共行政是一种治理类型, 人民被视为应受统治的平民, 他们没有什么选择。这种治理类型提供最基本的公共服务, 在恐惧和威胁的基础上运作。它专注于确保人民的服从和忠诚。这种政府经常忙于监视和处理棘手的安全问题。权力是通过血缘关系而不是贤能传递的。在人们已经超越平民(即选民、顾客、公民和公众)的地方, 公职人员和领导人经常感到自身的脆弱, 因为他们的权力经常受到质疑。民族国家在其早期巩固阶段经常落入这种范式。这种范式中的政策本质上是民族主义政策, 是内向型的, 强调稳定。

30. 传统公共行政是以韦伯官僚模式为基础的。这种政府以理性和技术官僚的方式运作, 将行政和政治分开。在这种范式中, 人们认为, 解决复杂问题的方案可以简化为可供复制的公式和模型, 决策和实施成为了科学实践。这种范式的运作基于这样一种信念, 即得益于其信息库和所积累的专门知识, 政府最了解情况。这样的政府试图通过直接提供所有公共服务(即教育、卫生、环境保护、发展项目等)来获得选民的好感。这种政府依赖于文件、按部就班的流程和自上而下的等级控制。不过, 如果走向极端, 可能会导致过度依赖程序, 从而危及公共部门的创新和创业精神。这有可能带来最终形成“依法而治”而非“法治”的官僚文化的风险。

31. 新公共管理范式依据的基本原理是, 政府规模越小, 运转就越好。这个范式涉及对市场和竞争式治理的信任, 允许所有类型的行为体、特别是私营部门提供公共服务。重点是成果和关键绩效指标。这种范式中首选的政策工具包括定价机制、私有化、绩效工资和外包。这个范式中的一个重要价值是效率, 也就是说, 用更少的资源做更多的事情。该范式对效率、创业精神和管理的青睐程度高于行政和遵循规则。批评这一范式的人暗示其过度依赖资本主义世界观、可衡量的产出和个人主义, 而牺牲了公共价值和社区精神。

32. 在新公共治理范式中，重点是在政府和公众之间建立信任。行为体网络是该范式的中心。利益攸关方之间共享权力，网络成员之间分担责任。决策和行动本质上是协作式的。通过民间社会的参与，这类公共部门旨在与公民一起共同提供公共服务。它强调基于公众参与、透明度、廉正和法治的善治。人们理解这种范式与民主原则密切相关。对这类公共部门的关切包括问责制的扩散、无法调和政策中的矛盾、决策过程旷日持久以及大型非政府团体和其他类似利益攸关方可能会控制政策讨论。

33. 第五个范式是本文件中提出的智能型可持续治理。在这个范式中，政府明确注重可持续性和人人平等。包容各方这一价值(不让任何一个人掉队、不歧视、参与、立足基层和代际公平)成为公共决策的首要标准。努力实现长期可持续性的有效性原则是一个关键的优先事项。在这个范式中，政府可以发挥平台提供者的作用，利用在线平台进行数据共享、对等交易、知识生成和满足人们的需求。他们以包容方式交流，可以将复杂的数据集转换成公众容易理解的视觉、图表和数据信息图。

34. 随着区块链技术变得越来越普及，任何部门或行为体垄断数据和信息的能力可能会减弱。此外，政府需要核查真实性的问题可能不再适用。在这个范式中，公共部门将设计和管理大型的在线和离线政策生态系统，但不会对其拥有垄断权。公众将能够扩大其角色，成为数据生成者、知识管理者、知识系统代理人和提供服务的平台领导者，以及许多其他身份。

35. 在这个新范式中，公共部门不再局限于某些角色。领导人、公职人员和公众都面向未来，喜欢长远思维。实用主义成为在公共部门运作的一种基本方式，因为官员们乐于混用及匹配政策工具和手段来满足不同的需求和用于不同的目的。例如，随着大数据分析和人工智能技术的出现，政府可以针对社区、地区和具体问题定制政策。公共机构可以同时成为促成者、提供者、监管者、竞争者、促进者、设计者、观察者和协作者。成功混用这些角色的能力是有助于稳妥的公共决策和有效治理的定制过程的核心。

36. 还必须确保建立和不断更新足够的法律和监管框架，为创新发展创造吉利的环境，同时防止权力的滥用和集中。例如，在金融市场使用区块链技术的同时，还应该有必要金融监管，以保护市场参与者和整个社会。在人工智能和机器人应用领域，不同管辖区之间以及关键行为体相互之间的适当协调也很重要。采取平衡的办法处理数据隐私和透明度、网络安全和整体的道德治理等问题是必要的，这样，技术和连通性最终才能带来治理和发展成果方面的改善。

37. 公共部门的一个核心职能是设计实现可持续发展的政策。许多(但不是所有)公职人员都有广泛的知识——认识到复杂问题之间的相互联系，眼界能够跨越职能和问题，充分了解可持续发展目标之间的相互依存关系——并且能够从全局高度看待复杂问题，同时能够钻研具体的政策领域。在设计公共政策时，公职人员有责任塑造政策目标、政策内容、政策管理流程、政策学习流程和政策沟通。他们必须理解公共问题的复杂性，具有高度的情商和共鸣，并对不同的政策工具有所了解。公职人员必须有批判式的思维方式，并能够构建实现可持续性的政策说明。

五. 所需要的新技能和能力

38. 过去 30 年来，公共部门的改革努力主要集中在削减公共部门工作人员人数及重组机构和流程上。在发展领域，“公务员能力建设”一词使用得很松散，通常没有明确定义所需的能力。除了卫生、贸易、工业、安全和教育等不同部门的技术专长之外，如今公职人员最重要的能力是设计思维、复杂性思维、批判式思维、未来思维、审议或促进技能以及情商。这些是智能型可持续治理范式特别需要的技能。

39. **设计思维。**必须理解的是，当今的公共政策流程不能再整齐地划分为政策制定、执行、监测和评估等阶段。公共部门雇员在公共政策的各个方面都发挥着非常重要的作用。公职人员越来越多地扮演政策设计者的角色。为了设计稳妥的公共政策，公职人员需要了解政策全貌、政策体系和子体系、政策网络、政策干预、工具、学习、评价和政策传播。更重要的是，公职人员需要对问题有整体的看法，并能够有效地管理审议过程。

40. **复杂性思维。**借助当今的计算和通信技术，公共政策不应再被视为静态的互动，而是利益攸关方、各种想法和行动之间的持续动态互动。公共部门的挑战非常复杂且相互关联，这使得复杂性思维成为公职人员的一项必要技能。这种类型的思维是要认识到并理解各个体系本质上是动态的和不断适应的。它们不仅仅是各部分的总和，还涉及到各个主体、网络和规则之间的持续互动，以及适应、非线性动态和个体层面的互动，这些互动会在宏观层面产生影响。因此，复杂性思维要求在基于指标的分析 and 以史为鉴以外，还要考虑替代的行动方式和远见(见 [E/C.16/2016/4](#))。

41. **批判式思维。**公职人员要看到问题的表面以下(即，穿过有形的事实和数字)，他们需要具备批判式思维技能，包括分析信仰体系及其根源的能力，以及批判式地反思自己的信仰、意识形态和世界观的能力。这方面的例子包括重新审查妇女在社会中的作用、质疑教育作为一个社会工程工具以及对正在使用的发展模式进行同样的批判式反思的能力。通过批判式思维，公职人员仔细检查问题的来源，诸如那些与深层结构性暴力有关的问题，以及信仰中根深蒂固的偏见。

42. **未来思维。**面对未来的准备就绪需要培训和行动。未来主义运动正在一些国家产生影响。⁴ 采用设计思维和未来思维可以使公共部门能够实施沙箱、原型或试点项目，目的是让公共部门为未来做好准备。这种思维还使人们能够采用有效的风险管理战略。未来思维的工具包括情景规划和因果分层分析。这些工具类似于批判式思维，可以更好地发现可能影响到政策及其稳妥性的无意识信念。发现、转化和积极利用这一知识的能力，是实施有效治理以努力实现可持续发展目标的一个关键成功因素。

43. 未来思维为各类问题的新说明和新定义开辟了可能性。例如，它可以帮助我们想象智慧城市的概念并使之具体化，可以让人们看清楚能源消费从政府所有的集中供应转向离网的分散系统的未来。它可以指明教育从面向学位的课程转为面

⁴ 例如，见 Sohail Inayatullah 关于未来研究的工作，可查阅：www.metafuture.org。

向技能的流程的未来，人们出行向无人驾驶汽车转变的未来，以及残疾概念向不同能力的转变，经过这种转变之后，多种多样的人类才能都能得以施展。

44. **审议技能。**许多公共问题最深的根源在于人们和社区的信仰、世界观和心理。例如，关于同性伙伴关系的传统观点阻碍了许多社会中真正的性别平等。今天，我们正在目睹男女同性恋、双性恋、跨性别和性别奇异者权利运动在全球迅速蔓延。对这些事态发展不能仅靠理性思维来处理。关于问题的说明必须开放供审议，对人们的恐惧和世界观必须仔细研究。为了驾驭复杂的问题，除了批判式思维技能以外，公职人员还需要掌握各种审议机制，以便与有多重利益的不同利益攸关方共同创造和协作。这是解决可能与可持续发展目标相冲突的主导社会观念的一项重要技能。

45. **情商。**作为政策设计者，公职人员必须考虑到与人们共鸣的能力。共鸣与情商水平有关，或者与调节自己情绪和理解他人情绪的能力有关。心理因素和情绪在决策过程、公共服务和有效沟通中起着重要作用。这种能力确保公共部门在直觉、信仰和世界观(“系统 1”)与基于数据、证据、事实和因果分析的理性推理(“系统 2”)之间保持良好平衡。⁵ 更高水平的情商将使公职人员能够更好地调节自己的情绪并对造成压力的事件做出回应。许多主要组织今天使用的工具包括冥想、生活辅导和其他心理健康活动。

46. 在数字时代，通过使用社交媒体(社会情报)与公民有效互动的能力、以数字方式(例如通过信息图表和网页)交流政策信息的能力以及使用数字工具收集和分析数据的能力，都已经成为公共部门每个人都需要的基本能力。除了这些基本能力之外，还有上述新技能。公共部门改革应考虑使用本文件中说明的公共行政范式作为指南，以确定公共部门需要何种技能。为了实现改革，许多国家将需要密集的能力建设或长期的重新学习技能。这是妥善着力发展公共部门的工作人员人力资本的一种可靠方式。

六. 结论

47. 在本文件中，提出了一项关于智能型可持续治理的新范式的提议。在这一范式中，公共部门的作用成了公共政策的设计者之一，技术得到最大限度的利用，以确保我们的地球对后世后代的可持续性。该范式认为，必须在实施多层次治理的同时建立多种形式的问责机制。

48. “智能”意味着不仅有能力将技术用于可持续治理目的，而且有能力务实地寻找解决问题的方案。本文件提出了这种能力所需的技能清单：设计思维、复杂性思维、批判式思维、未来思维、审议技能和情商。

49. 公共部门改革应包括明确侧重于实现可持续发展目标和制定相互一致的稳妥政策。在不改革公共部门人力资源的情况下，改革法律、结构和流程所产生的影响会比较小。政府应充分着力发展公共部门的工作人员并为其提供持续的培训。

⁵ 见 Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011)。

他们应持续着力发展基础设施和人力资本，以利用数字技术的促成能力来实现千年发展目标。这将有助于确保建立和扩大数字转型所需的适当技能组合，并使国际社会更接近实现人人共享的公平和可持续的社会。

50. 请公共行政专家委员会将智能型可持续治理视为一种新范式，并鼓励将其纳入会员国就公共部门改革所采取的方向。委员会还应考虑在自己的工作中采用和推广这一范式，并审议如何为不同的问题领域进一步定义所提议的技能组合。各公务员委员会和公共行政培训研究所可以考虑将相关技能组合纳入其培训方案。此外，设有公共政策、公共事务和公共行政方案的大学和研究所，应提供关于可持续发展目标以及智能型可持续治理范式和相关技能的教育。