联合国 E/C.16/2022/7

经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2022
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十一届会议

2022 年 4 月 4 日至 8 日

临时议程* 项目 8

公共部门员工队伍问题

公共部门员工队伍实现可持续发展目标的能力和正当性问题

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阿尔凯塔·佩西与委员会其他成员德文·罗和纳贾特·扎鲁克合作编写的文件。

* E/C.16/2022/1。

22-00807 (C) 140222 160222

公共部门员工队伍实现可持续发展目标的能力和正当性问题

摘要

在本文件中，作者阐述了公共部门工作人员队伍实现可持续发展目标和创建一个稳健有力、功能完善的危机管理系统的能力和正当性，特别是相对于冠状病毒病(COVID-19)大流行的背景。作者旨在借鉴公共行政专家委员会以往的政策建议，重点探讨一种公共部门能力建设办法，可以促进建立有复原力的人力资源和能力，既有助于实现千年发展目标，又可以在危机发生时调动起来应对危机。

一个稳健有力、功能完善的危机管理系统需要有称职的领导、适当的治理能力和治理正当性。作者提出了一种从能力角度开展危机管理的办法，通过这种办法，公共部门可以积累资源和能力，在急需时可加以利用，迅速重新定位，并成为实现可持续发展目标的更具复原力的战略的基石。

从能力角度为危机做准备的办法可以通过关注稳健性问题而得到支持，通过对政策进行灵活的调整、敏捷的修改和务实的重定向，加强决策者在面对动荡事件时落实公共议程、职能或价值的能力。这种动态复原力要求有与时俱进的能力、灵活敏捷的工作人员队伍、政府各部门更好的协作、设计思维以及在制定和实施对治理挑战的解决方案时与利益攸关方更密切的关系。

作者还提请注意注重施政质量的益处，这一点通过独立于政治领域运作的基于才干的专业官僚机构来保证。进一步发展数字政府实践可有助于这方面的工作。重要的是，在《2030 年可持续发展议程》的范围内，施政质量可以通过公共部门工作人员队伍在设计和执行各项政策和方案时致力于解决社会公平问题以及减少不平等和行政负担的情况来衡量。

一. 导言

1. 将人力资源开发置于可持续发展的核心，并制订短期、中期和长期战略以有效提高人力资源能力，形成有文化、有技能、健康、干练、有生产能力和应变能力的工作人员队伍，是实现持续、包容、公平的经济增长和发展的基础(见大会第 74/236 号决议)。早在 1992 年，《21 世纪议程》就认识到，一个国家寻求可持续发展的能力是由其人民的能力决定的。鉴于许多国家的公共部门规模庞大，无论其收入水平如何，注重公共部门工作人员队伍都是这些战略的一个重要组成部分。根据世界银行的世界官僚机构指标数据库，公共部门人力资源约占有偿就业的 32%。因此，公共部门的人力资源应成为人力资源开发的基准，向社会发出正确的信号。

2. 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情严重考验了地方、国家和全球各级的政治领导力、体制框架以及社会对政府和公共部门工作人员的信任。疫情要求采取有复原力的战略来应对危机，同时跟踪可持续发展目标的实现情况。2021 年，公共行政专家委员会就包容、有效和有复原力的机构在疫后可持续恢复和及时落实可持续发展目标方面的作用提供了咨询意见(见 E/2021/44-E/C.16/2021/7，第三章 D 节)。关于公共部门的工作人员队伍，委员会建议特别关注一线工作人员，确保他们的工作(在医疗卫生、教育、环卫、废物管理和公共交通等政策领域的疫情管理中起着关键作用)仍然具有足够的吸引力，有适当和安全的工作条件及适当的薪酬和补偿计划。委员会还建议扩大公共部门劳资关系的范围，激励建立更灵活的工作安排和加强信息和通信技术的使用，同时考虑到数字接入和能力方面的差异以及性别不平等。最后，委员会建议，可以通过以人为本的领导和管理方式以及在提供公共服务方面注重以公民为中心，促进重新获得对政府的信任。

3. 在本文件中，作者扩展了这些政策建议，重点提出公共部门的能力办法，这种办法有可能创建有复原力的人力资源和能力，可以在危机时期发挥作用，也有助于实现可持续发展目标。由出人意料、不一致、不可预测和不确定的事件形成的动荡问题可能会继续发生，需要治理的稳健性。加强危机管理能力可能导致变革，也有助于解决贫困和不平等等重大社会挑战。危机使我们更需要通过有效的管理解决社会方面的脆弱性和多层面(如贫困、性别和年龄等)不平等问题，并可能促使能力得到加强(如通过多行为体协作)，成为实现可持续发展目标的重要基石。

4. 因此，建立起能够在危机时期启动并促进实现可持续发展目标的具有复原力的人力资源和能力，是从 COVID-19 大流行中吸取的关键教训。在这方面，各级公共部门工作人员的专业化似乎对施政质量和有效决策起着特别重要的作用。发达国家和发展中国家都出现了具有复原力的公共部门能力和治理稳健性战略的良好做法。即使在相关能力较少的情况下，通过合作和网络激起社会信任的有力政治领导及娴熟战略也能促成在执行可持续发展目标方面取得进展。

5. 最后，减少与公共行政有关的行政负担和不平等现象对于不让任何一个人掉队和实现《2030 年可持续发展议程》将至关重要。

二. 加强公共部门危机管理的能力和正当性

危机管理的治理能力和正当性

6. COVID-19 大流行是一次警醒，从大的角度说，是提醒人们清楚认识政府的作用，从更具体的角度说，是认识公职人员的作用。这一大流行疫情被界定为极端危机——一种“社会制度的核心价值或维持生命功能明显受到威胁，需要在各种不确定的情况下采取紧急补救行动的状况”，[1] 因而对制定明确的应对战略造成了挑战。大流行病防范方面的不足反映了卫生危机的多层面性，这场危机迅速升级为经济、社会和人道主义危机，反映了全球经济、旅行和贸易之间的相互联系，以及社会、经济和医疗卫生(防护)方面的不平等。

7. 有证据表明，一个稳健有力、功能完善的危机管理系统需要称职的领导、适当的治理能力和治理正当性。公共部门能力或治理和政策能力通常被界定为履行从提供公共服务到政策设计和执行的各种政策职能所需的一套技能、能力和资源。[2] 然而，危机管理所需要的一整套公共部门能力往往受到忽视，或过度注重政治领导等外部因素，而不是公共部门的内部资源，包括人力资源的作用。

8. 治理正当性通常通过政府危机管理中公众的信任情况来观察。建立信任和维持信任的关系是一项复杂的工作，取决于公民与公共机构，更具体地说，与公务人员打交道的体验的质量。此外，机构所受的信任在发生危机时可能会得到加强或受到挑战。

9. 一方面，在危机造成的困难和突变局势下(如恐怖袭击后和战争中)，对政府机构的支持往往会增加(“同仇敌忾”效应)，因为公民往往会更加支持与国家关联在一起的公众人物或机构。特别是在疫情爆发的最初几个月，公民往往支持政府的战略，而与政权的政治地位无关。在民主巩固的政权中，尽管对正确的危机管理战略存在争论，但在危机期间，公众的支持往往会增加。

10. 另一方面，危机是政治和情感上突出的事件，加剧了不同利益攸关方之间的争论、负面新闻报道或假新闻。“信息疫情”(疾病暴发期间数字环境和实际环境中包括虚假或误导性信息在内的信息过多的情况)的切实后果在政治两极分化的社会中尤为突出。对政府、机构和公务人员的信任下降也反映了威权民粹主义的兴起和民主机构的倒退。

11. 2021 年，秘书长在题为“我们的共同议程”的报告中强调指出，民众和为其服务的机构之间日益脱节，导致世界各地社会运动增加，也体现在对疫情的社会反应中(如“疫苗犹豫”)。他强调，现在应该重续政府与民众之间和社会内部的社会契约，以重建信任，拥抱全面的人权愿景。他指出，民众需要在日常生活中看到成果，包括得到新的治理安排，以提供更好的公益物，并开启新时代，提供全民社会保障、健康

[1] 见 Tom Christensen, Per Lægreid and Lise H. Rykkja, “Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy”, *Public Administration Review*, vol. 76, No. 6 (November-December 2016); and Uriel Rosenthal, Michael T. Charles and Paul ‘t Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism* (Springfield, Illinois, Charles C. Thomas Publisher, 1989), p. 10。

[2] 见 Xun Wu, Michael Howlett and M. Ramesh, eds., *Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice* (Palgrave Macmillan, 2018); and Mariana Mazzucato and Rainer Kattel, “COVID-19 and public-sector capacity”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36, Supplement 1 (2020)。

保险、教育、技能、体面工作和住房，到 2030 年作为一项基本人权普及互联网。他的报告支持委员会第二十届会议报告中倡导的以公民为中心的办法。

12. 疫情政策应对的成功情况时有不同，有时出人意料。例如，对欧洲国家政策应对的研究[3] 发现，与政府类型、一般治理、机构涉及卫生部门的具体能力、社会信任和政党偏好有关的若干因素可能是成功危机管理的决定性因素，显示出一些违反直觉的关系：更集权并且政府效率、自由和社会信任较低，但有单独的卫生部和具有医学背景的卫生部长的国家行动更快、更果断。(自认为)较高的能力可能给一些政府带来了错误的信心，导致在疫情早期阶段反应延迟。此外，更保守专制的政府反应更快，但这并不总是导致更好的医疗卫生结果。不过，更好的信息流通和更高的公众信任，这些益处纠正了民主政权难以采取有力甚至适当行动的状况。有些国家的情况就反映了这种政权效应——在一个民主国家采取专制做法的领导人将损害信息流通，破坏公众信任。一些中低收入国家展现了以有限资源减缓疫情的战略。

13. 2020 年，弗朗西斯·福山指出，“有效的危机应对的主要分界线不会是专制与民主泾渭分明。业绩的关键决定因素不是政权的类型，而是国家的能力，而且最重要的是对政府的信任”。[4]

14. 尽管存在这些复杂性，但政策学习已经开始，这种知识可以扩散到更有力的危机管理对策中。面对正在摧毁地球的气候变化、生物多样性丧失和污染这三重危机，这一点尤其重要，反映了一些重大的全球风险。在这个环境、政治和社会经济较为紧张的时刻，必须展开新的人力资源管理领域的制度化建设。

15. 世界各地已见证这一变化的某些方面。例如，多米尼克的目标是成为第一个具有气候复原力的国家，并采取了可持续做法，这些做法已纳入该岛的气候复原和恢复计划、公共部门转型战略以及正在进行的组织审查和重新分类工作。

16. 其他几个大趋势也在发挥作用，如人口增长和全球化，可能导致更多的全球大流行。疫情后的局面提供了机会，可以重新思考公共部门工作人员在处理紧急情况、解决重大社会挑战、同时支持实现可持续发展目标方面的作用。

有复原力的公共部门能力

17. 如前所述，能力办法使政府能够积累资源和能力，用于危机管理，并成为实现可持续发展目标的更具复原力的战略的基石。公共部门的能力体现在个人、组织和系统层面，以综合方式侧重于整个政策进程。正如 COVID-19 的经验所表明的那样，拥有强大的国家能力并不是在危机管理中取得更高业绩的充分条件，但却是现有政策选择的必要条件。

18. 例如，在加勒比地区，公共部门组织近年来面临很大的变革压力，这主要是因为它们易遭受自然灾害和环境变迁，面临财政紧缩措施，机构能力有限，以及希望通过

[3] Dimiter Toshkov, Brendan Carroll and Kutsal Yesilkagit, “Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe?”, *Journal of European Public Policy* (2021).

[4] Francis Fukuyama, “The thing that determines a country’s resistance to the coronavirus”, *The Atlantic*, 30 March 2020.

公共部门转型努力提高效率。人们认识到，要想生存，不能再简单地被动应对环境的变化，而是应主动塑造自己的环境，以最大限度地提高自己的效力，变得有复原力。这种转变不仅仅是度过危机，还需要财政纪律、人力资源开发、环境复原力和改善营商环境。复原力不仅仅是减轻经济和环境脆弱性。传统的简单被动应对变化的业务模式已不再适用，而是需要预见到变化，并且公共部门必须足够敏捷，能针对变化采取行动。

19. 从 COVID-19 管理中得出的一个重要教训是在平时建立过剩或闲置能力的重要性——这是对新公共管理注重效率、成本效益或资源优化的一种修正。越来越多的研究强调了强大的医疗保健系统在疫情应对方面的作用(如德国、新加坡)。然而，能力仍然通常由实物资源来衡量，例如医院有多少可用床位，而忽略了公共服务人员(例如，可以灵活调配以管理卫生紧急情况的医疗保健工作者或军队)闲置能力的作用。

20. 正如新加坡在疫情早期阶段的经验所表明的那样，从公共服务其他部门调动相关人员、如警察和军队调查人员的能力，极大地促进了政府的接触者追踪能力。目前，在许多中低收入国家，由于进行了侧重效率的新公共管理改革，这一战略的条件受到严重限制，需要为能力建设确定新的方向。

21. 有复原力的政府还需要为战略预测和风险管理建设能力、心态、专业知识、技能和工具。这种技能不同于应对当前危机所需的技能，而是指为未来冲击未雨绸缪的能力。参与这种工作的员工队伍有一个长期的方向，避免侧重于例行作业和程序。此外，这些能力需要扩大到国际合作网络，以考虑到世界可能面临的大多数复杂危机的无国界性质。

22. 应从更大的角度看待政府，不仅包括国家一级的政府，而且最重要的是国家以下的政府，无论是下放的授权服务还是地方和区域政府。COVID-19 疫情展现了地方政府在处理疫情的第一线发挥的关键作用，特别是向民众提供信息和提高他们的认识，分发防护设备，以及使人们能够获得保健和基本公共服务，如水、电和公共交通。

23. 危机管理表明了有复原力的体制设计的重要作用，这种体制设计允许由专家作决策(例如，自主运作的监管机构)。从当地消防员、警察和卫生工作者，到就隔离和救助等问题作更高层次决策的政府行政人员和专家，公共部门的能力还包括拥有足够数量受过适当培训、具备适当技能的人力资源，以执行分配的任务。强大的体制基础(例如自主决策过程，专业人员而不是政治任命的工作人员)可以缓冲试图让关键机构和政策专家靠边站的专制政治领导人的作用。

24. 公民需要相信，自己的政府会利用专业知识、技术知识、能力和公正性，根据现有信息做出最佳决策，响应他们的需求、期望和优先事项。在党派分化的时代，这尤其具有挑战性，精英和公民的态度围绕党派归属而定。[5] 然而，面对危机，特别需要循证决策和以公民为中心的解决方案。新兴研究表明，在其他条件相同的情况下，人们更信任按专家意见制定的标准，而不是政治标准。[6]

[5] James N. Drukerman, Erik Peterson and Rune Slothuus, “How elite partisan polarization affects public opinion formation”, *American Political Science Review*, vol. 107, No. 1 (February 2013).

[6] Victor Lapuente, “El leviatán contra la COVID”, presentation during the conference of the Centro Latinoamericano de Administracíon para el Desarollo, Bogotá, November 2021.

25. 发展中国家往往在公共部门能力、包括人力资源能力方面得分很低，这使得它们更容易受到危机的影响。例如，最近在七个国家进行的一项调查发现，许多医院缺乏口罩，令人担忧。[7] 此外，由于公共卫生能力有限，发现呼吸器、重症监护室床位以及医生和护士等人力资源严重短缺。

26. 近几十年来，结构调整方案等援助条件有时要求削减财政和(或)鼓励卫生公共部门私有化，对医疗卫生能力产生有害影响。[8] 然而，如第三章所示，一些发展中国家创造性地依赖重要战略来建立稳健的治理。

三. 治理稳健性作为支持可持续发展目标的动态复原力办法

27. COVID-19 疫情清楚地提醒我们，人类健康与地球、经济和社会的健康和福祉密不可分。此外，这可以被视为在其他挑战(如大规模洪水、干旱、大量难民潮)之外的又一考验，进一步挑战公共部门的能力。由出人意料、不一致、不可预测和不确定的事件形成的动荡问题将继续发生，需要治理的稳健性。

28. 稳健的治理战略是指“一个或多个决策者面对动荡事件和过程带来的挑战和压力，通过对治理解决方案的灵活调整、敏捷修改和务实重定向，维护或实现公共议程、职能或价值的能力”。[9] 换句话说，治理稳健性指的是动态应对能力，让行为体适应性地寻找新的、即将出现的秩序，而不是恢复过去的平衡。

29. 强有力的治理需要灵活敏捷的公共机构、方案和员工队伍，能够在动荡时期进行自我改造和调整。而封闭的官僚体系，由庞大、条块分割、相互隔绝的等级制度、职业和职位，标准化的日常重复事务和公共服务生产，以及注重控制的行政系统和墨守成规的零错误文化形成，对提供治理稳健性的创新和可扩展解决方案提出了挑战。

30. 过去，许多低收入或中等收入国家巧妙地采用了稳健的治理战略。例如，印度喀拉拉邦政府和越南政府就是采用有效模式的突出例子，按照时间和背景进行适应调整，动员了广大社会共同参与。

31. 在越南，将卫生系统不同单位合并为疾病控制中心，成为一个卫生系统组织，节省了大量资源。及早建立应对疫情的正式委员会有助于统一每一项公共卫生战略。动员不同的利益攸关方和社区的做法增加了资源，促进了应对战略的同步实施，即使这些战略涉及重大的个人或财政牺牲。对整个医院系统卫生保健专业人员进行关于

[7] 这些国家是：阿富汗、孟加拉国、刚果民主共和国、海地、尼泊尔、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国。

[8] Anis Z. Chowdhury and K.S. Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic in developing countries: lessons from selected countries of the global south”, *Development*, vol. 63, Nos. 2–4 (December 2020).

[9] 见 Christopher Ansell, Eva Sørensen and Jacob Torfing, “The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems”, *Public Management Review*, vol. 23, No. 7 (2021); John M. Anderies, and Marco A. Janssen, “Robustness of social-ecological systems: implications for public policy”, *Policy Studies Journal*, vol. 41, No. 3 (August 2013); and Michael Howlett, Giliberto Capano and M. Ramesh, “Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design”, *Policy and Society*, vol. 37, No. 4 (2018)。

COVID-19 治疗的国家培训有助于扩大卫生保健服务的提供。迅速公布的应对指南有助于激活卫生系统的各个层面，并让社会各个部门参与进来。[10]

32. 在摩洛哥，一个代表所有利益攸关方的部际委员会制定了可靠的路线图，以便除其他外，提供信息和提高认识，确保分发预防和保护的材料和设备，建立国家疫苗接种进程运作所需架构，支持受危机影响的各行业，并调动资源。这使得该国被列为疫情处理较好的国家之一。

33. 稳健的治理战略清单仍在不断发展，但疫情期间出现的一些初步战略显示了潜在方面，特别是对公共服务工作人员而言。

34. 在公共部门能力不足的国家，采取全政府办法在政府各部门及其各个层级之间进行有效协调至关重要。例如，印度喀拉拉邦政府设立了 18 个跨部门委员会，涉及政府所有部门，每天开会评估情况。在阿根廷，内阁首席部长负责预防具有国际重要性的公共卫生事件综合计划总协调局。[11]

35. 可扩缩性很重要，以便在各组织、各级和各部门灵活地调动和取消调动资源，扩大提供具体解决方案，以满足不断变化的需要和需求。为了应对与 COVID-19 有关的紧迫需求，一些政府建立了一个公共就业库，其中包括受训人员、退休医护人员或医护专业学生。喀拉拉邦政府动员了 30 多万名志愿者，帮助实施各种感染控制措施。这种自愿或补偿性参与的额外员工队伍可有效帮助医护人员。然而，僵化和高度正规化的官僚人力资源系统可能面临业务困难，难以迅速适应和实施这些新的政策措施。

36. 以往与危机有关的有限经验证实，有必要在加强沟通的基础上建立合作伙伴关系，同时加强组织内部和组织之间以及包括公众在内的不同利益攸关方之间的协调和合作。这种基于统筹方法的合作是管理灾害或危机(无论其规模或类型如何)的一个基本要素，特别是在地方一级。[12] 此外，在危机时期出现并巩固的多行为体协作也可以成为支持实现可持续发展目标的重要网络。

37. 多行为体合作旨在促使各方致力于一项总体战略，同时鼓励各行为体适应当地不断变化的情况。有一些有意思的案例，其中地方市政当局、学校校长、教师和家长在 COVID-19 封锁后根据需要解释和调整以适应当地条件的国家卫生条例合作寻找安全和负责任的方法重新开放学校。喀拉拉邦政府邀请宗教领袖、地方机构和非营利组织参与政策设计和执行，避免使用具有种姓和阶级内涵的“社会距离”一词，而是强调“身体距离”，将其作为更具社会包容性的办法的一部分，符合基于社会团结的更以人为本的发展做法。政府成功动员民间社会组织支持其旨在宣传手部卫生、身体

[10] Huy Van Nguyen and others,“An adaptive model of health system organization and responses helped Vietnam to successfully halt the COVID‐19 pandemic: what lessons can be learned from a resource‐constrained country”, *The International Journal of Health Planning and Management*, vol. 35, No. 5 (September 2020).

[11] Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

[12] Claire Connolly Knox, Vanessa Lopez-Littleton and Tonya E. Thornton, “The nexus between emergency management, public health, and equity: responding to crisis, and mitigating future hazards” *Public Administration Review* (November 2021).

距离和咳嗽礼仪重要性的“打破链条”宣传运动，并激励许多微型企业生产洗手液和口罩，同时向有需要的家庭发放价值 2 000 亿卢比的无息贷款。[13]

38. 设计思维通过鼓励团队创建方便用户的新解决方案，以及通过实验开发和测试原型，可能有助于转变公共部门员工队伍的文化。需要建立、培养和培育与相关和受影响行为体的跨越官僚体系的协作关系。围绕关键目标的多行为体协作是调集相关资源和加强知识共享及创新的关键。在危机期间，地方管理者尤其受到危机政治、推卸责任的游戏以及所服务的公民的需求的困扰。想象有一个没有这种压力的未来是幼稚的。然而，先前在公私合作方面的经验建立了关系上的信任和更强的正面声誉，使在动荡的危机期间或为实现可持续发展目标合作更容易。

39. 正如权力下放的困境所表明的，同时具有适应性和灵活性的治理方法具有挑战性。一方面，权力下放是调整适应当地情况所必需的，但另一方面，权力集中是协调的关键，这也有利于调整适应。荷兰开发智能手机 COVID-19 追踪应用程序的例子就说明了这一点。政府集中宣布举办“应用程序马拉松”，鼓励开发者快速开发各种候选应用。采取分散方式，不同的公司将各自同时开发其应用程序，每个提出的方案都将在集中活动中进行评估，选择最好的一个。这一办法非常迅捷，一周内开发了 7 个应用程序。然而，由于隐私问题，在荷兰(中央)数据保护局的更仔细审查下，所有这些应用都很快被删除了。尽管存在迅捷的方法，但缺乏促进这种协调的体制，例如可以很容易地纳入应用程序开发的成熟隐私法规(上述有复原力的机构设计的一部分)，阻碍了这一战略。[14]

40. 最后，动态复原应对能力要求与公民建立更紧密的关系，使公民成为稳健治理解决方案的共同创造者和共同实施者。为了获得民众的支持(这是克服实验性解决方案的不适所必需的)，政府需要与公民拉近关系，邀请他们参与共同制定稳健治理所必需的战略。政治领导力是与公民沟通的关键。喀拉拉邦政府组织了每日新闻发布会，邦卫生部长和首席部长在会上提供重要的流行病学信息，以帮助公民更好地了解威胁和相关问题，确保遵守规定的预防措施，避免恐慌。在越南，卫生部的在线门户网站即时公布每个新病例的详细情况，包括地点、感染方式和采取的行动。政府很有创意，与两位著名的流行歌手合作，制作、宣传和播放一首关于 COVID-19 大流行威胁的教育歌曲，并动员有影响力的青年领袖播放支持信息，以提高被隔离者和其他人的士气。

41. 在出现“疫苗犹豫”时，社会可能建立的对一线工作人员的信任对于短期和长期利益尤其重要。要建立这种信任，就必须有官僚体制内的代表(例如，根据具体情况按种族、族裔和性别划分)和更复杂的声誉管理战略。

[13] Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

[14] Marijn Janssen and Haiko van der Voort, “Agile and adaptive governance in crisis response: lessons from the COVID-19 pandemic”, *International Journal of Information Management*, vol. 55, art. 102180 (December 2020).

四. 施政质量办法

定义和实例

42. 与强有力的危机管理应对有关的大多数特征反映了施政的质量，一些理论家将其定义为公正执行公共政策的能力，另一些理论家则将其定义为政府称职地制定和执行政策的能力。[15]

43. 施政质量办法是理解公务部门人员队伍与社会经济发展或遏制腐败之间联系的关键。事实上，一系列学术研究表明，由政治自主和基于才干的人力资源系统形成的公正的韦伯式官僚体制往往与社会经济发展和预防腐败有着正面的联系。一个稳定和专业的官僚体制也关系到政治合法性、对政府的满意度和对民主的支持。

44. 换句话说，往往独立于政治领域运作的基于才干的官僚体制在行政上更有效，能更好地防止腐败。当公职人员独立于他们的政治上级时，就有动力检查和平衡可能有偏见的政治决策，维持他们对专业标准的看法。丹麦或大韩民国等一些国家，由于专业公务人员的准备、专业精神和技术能力，通过适应性方法遏制了 COVID-19 的传播。

45. Victor Lapuente 认为，这种办法在两个重要方面提高了对疫情的应对能力：直接方面，公共部门分享更多的能力来提供服务，并及时有效地紧急重新分配预算优先事项；间接方面，这引起了社会对机构的信任，这是促使社会接受那些带来巨大社会负担的决定(例如，关闭学校和企业)的关键。总体而言，德国或大韩民国等拥有公正或韦伯式公共服务队伍的国家往往在危机管理应对方面更有效。

46. 当发生疫情时，许多国家政府启动了它们原有的危机管理规程，这促进了最高级别的协调。危机协议是促进快速反应和适应性的官僚程序的一个例子。例如，荷兰政府的危机管理规程指出，协调任务将委托给主要的几位大臣(司法与安全大臣；卫生、福利与体育大臣；首相)，一个关键的咨询角色将分配给国家公共卫生和环境研究所。这促进了主要大臣的快速决策，并确保了基本知识的可用性。

办法要件

47. 确定影响政府质量的因素很重要。其中之一是公务人员队伍的质量，也称为官僚，是指在国家行政和管理岗位上工作的非民选人员。这样的员工队伍体现了政府在行动中的表现以及政治的公共面貌。关注相关人事政策(征聘、选拔、晋升、解雇或薪酬计划等)对于理解公共部门能力如何发展以及在支持实现可持续发展目标方面的作用尤为重要。

[15] 见 Bo Rothstein and Jan Torell, “What is quality of government? A theory of impartial government institutions”, *Governance*, vol. 21, No. 2 (April 2008); Carl Dahlström and Victor Lapuente, *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2017); and Brink Lindsey, “State capacity: what is it, why we lost it, and how to get it back”, Niskasen Center, 18 November 2021。

48. Victor Lapuente 强调了决定政府质量的一些重要方面。[16] 一个基于才干的专业公职人员队伍(通过基于才干的竞争过程征聘和晋升，不受政治干扰)与更有效的公共服务、更高效的政府支出和更少的腐败有着良性联系。2018 年，委员会建议加强基于才干的择优征聘程序，将其作为正在进行的公职人员专业化进程中的一项重要战略，并强调需要以更灵活的征聘和甄选程序平衡这一战略，同时确保注重面向未来的技能和促进公共部门员工队伍的多样性。这些建议对于负责政策制定、方案设计和落实可持续发展目标的机构特别重要，这些机构要求公务员具备基线分析和监测能力，以及原型设计或未来设计整合技能等。

49. 关于 COVID-19 感染和死亡的数据和统计数字的日常处理和公布需要一种只有专业官僚才能提供的可靠性。如果没有明确界定责任、正式权限和期限的正式官僚制度，这些统计数据不可能达到足够的可靠性，当然也不可能以同样的规律性得到处理。公开接受媒体和非营利组织审查的透明数据是维护官方信息合法性的关键，即使在疾病暴发期间虚假或误导性信息造成负面影响的情况下也是如此。

50. 研究表明，官僚专业化是政府内部一个会自动蔓延、自我强化的过程。[17] 换句话说，专业员工队伍并不完全依赖于征聘，而是可能在政府内部激励而成，因为当受过教育的新人来到公共部门内部或在政府外部竞争组织奖项时，公务员往往会获得更多的专业知识。

51. 此外，适应新需求的更灵活的人力资源和官僚程序，与以僵化的公务员考试和没有横向职业进入渠道为特点的封闭官僚体系形成对比，对政府的质量发挥着重要作用，因此也对公共政策的执行发挥重要作用。灵活敏捷的人力资源和程序有助于稳健的治理策略，允许在如上所述的动荡危机面前保持可扩缩性。为此，宜转变传统上基于合规的人力资源管理职能，以便支持公共部门努力变得灵活敏捷、业务一体、数据驱动，并拥有吸引、留住和发展人才方面的深厚技能。这种做法最好放在政府的战略层面，以推动变革，吸引人才，发展技能，适应任何新的环境，并最大限度地发挥每个公务人员的潜力。敦促公共部门各组织重新思考其人力资源管理战略，并将技术作为一个关键组成部分，确保响应能力和组织成果的附加价值。

52. 现有的数字技术经常调整适用于敏捷的疫情管理战略，例如，用于在线医疗检查，在线提供食物和用品，以及 COVID-19 病例的诊断、随访和跟踪。在巴西等一些国家，原有的僵化官僚程序要求迅速批准新的法律框架。在新加坡等其他地方使用的更灵活的技术，包括电子监控设备(这些设备使用数量未知的传感器和摄像头，使政府能够监控各种各样的事情——从公共空间的清洁度到人群密度，到每辆本地注册车辆的精确移动，或者传染病在建筑物内传播的可能性)可能会更有争议。[18] 尽管从健

[16] Lapuente, “El Leviatán contra la COVID”.

[17] Kim Sass Mikkelsen and others, “Bureaucratic professionalization is a contagious process inside government: evidence from a priming experiment with 3,000 Chilean civil servants”, *Public Administration Review* (2021).

[18] Ahmed Mohammad Abdou, “Good governance and COVID‐19: the digital bureaucracy to response the pandemic (Singapore as a model)”, *Journal of Public Affairs*, vol. 21, No. 4 (November 2021).

康危机管理的角度来看有明显的好处，但一些数字技术引起了政治集权和软威权主义方面的合法性关切。虽然在一些国家，数字技术的使用使得人们能更好地应对疫情，但数字鸿沟依然存在，影响到许多国家和地区，例如非洲，这一问题亟待解决。

五. 公务部门人员队伍和社会脆弱性

53. COVID-19 疫情的影响也可以被视为复杂的生物和社会相互作用的合成，这对于理解疾病的预测和治疗以及设计更广泛的卫生政策非常重要。这些相互作用的一个后果是，疫情对受社会经济不平等影响的弱势国家以及发达国家和发展中国家的弱势群体产生了过多的影响。具体而言，COVID-19 与一系列非传染性疾病相互作用，通常按照社会根深蒂固的不平等模式影响各社会群体。

54. 根据世界银行、联合国教育、科学及文化组织和联合国儿童基金会最近的一份报告，许多国家的儿童，特别是发展中国家的儿童，面临超过 40 周的学校关闭，而发达国家不到 20 周，他们错过了通常会在学校获得的大部分或全部学术学习，更小、更边缘化的儿童往往错过得最多。[19] 巴西圣保罗的中小学生学到的只有面授课堂上的 28%，辍学风险增加了三倍多。由于学校长期关闭，远程学习的质量和效果参差不齐，中低收入国家生活在所谓“学习贫困”中的儿童比例(在疫情前已超过 50%)将急剧上升，可能高达 70%。

55. 疫情使得严重不平等的后果更加明显，表明克服危机的单一维度生物医学解决方案将会失败。一个涵盖教育、就业、粮食、住房和环境的具有更大视野的综合性办法，不仅对于克服 COVID-19 危机，而且对于实现可持续发展目标都是必要的。

需要以公平为导向的战略

56. 公共组织及其工作人员有义务不受歧视地保护公民，需要承认结构性社会不平等的存在并构成重大挑战。无视这种差异和不平等会阻碍积极的政策成果，破坏政府受到的信任和合法性。社会不平等还反映在危机期间通常作出的艰难决定缺乏合法性上，例如检疫隔离，这可能导致积极的反抗、抗议或骚乱。新加坡的经验表明，公共部门在承认外国工人的挑战和需求方面的历史缺陷如何成为 COVID-19 管理的一个关键弱点，这些外国工人凭许可证在建筑、清洁和基本服务部门工作，居住在拥挤的宿舍里。由于新加坡政府没有意识到自己的脆弱性，新加坡医疗保健系统内建的过剩运作能力几乎不足以应对突然出现的出乎意料的大量 COVID-19 感染。[20]

57. 防止社会污名化和支持包容的战略要求彻底评估贫困和被边缘化的社会群体在与公务部门人员的日常互动中面临的行政负担，[21]并有意去减少。行政负担使得查询

[19] 世界银行、联合国教育、科学及文化组织和联合国儿童基金会，《全球教育危机状况：复苏之路》(华盛顿特区、巴黎和纽约，2021 年)。

[20] J.J. Woo, “Policy capacity and Singapore’s response to the COVID-19 pandemic”, *Policy and Society*, vol. 39, No. 3(2020).

[21] Pamela Herd and Donald P. Moynihan, *Administrative Burden*: *Policymaking by Other Means* (New York, Russell Sage Foundation, 2019).

和使用公共服务既昂贵又困难。例如，在巴基斯坦，Khawaja Sira 人(在文化上被定义为既不是男人也不是女人的人)在获得合法身份时面临更高的行政负担。

58. 减少行政负担是《2030 年议程》不让任何一个人掉队的承诺的核心。防止社会污名化还要求在危机管理中采取更具创造性的方法。在疫情期间，印度喀拉拉邦政府依靠民间社会组织和地方领导人的支持，在社区厨房里谨慎地向感染病毒者提供免费膳食，而不公开他们的身份。越南也保护感染者的身份，只提及他们的病例编号。据报道，当一些本地企业排斥外国人时，政治领导人也发声干预，支持更具包容性的做法。这种做法是鼓励公民更加开放并在接触者追踪、检测和治疗方面充分合作的关键。[22] 在摩洛哥，COVID-19 的措施不仅惠及妇女和残疾人等弱势群体，还惠及了移民，他们获得了与国民同等的待遇。

59. 总而言之，以公平为导向的方法需要成为公共部门的一个基本目标，对于任何应对危机的工作和实现可持续发展目标至关重要。

解决公共部门员工队伍中的不平等

60. 如果不直面公共部门员工队伍中有时存在的不平等，针对弱势公民的以公平为导向的办法就无法取得进展。这种不平等以多种形式存在：不同公共部门职业内工资和薪酬计划存在巨大差异；一线工作人员的工作条件和工资待遇很差；缺乏多样化的公共部门员工队伍，主要是缺乏代表性(种族、性别和族裔，视具体情况而定)，包括在最高层，以及许多其他方面。

61. 需要着重指出中央政府雇员的工作条件与分权制度下地方和区域公共行政部门雇员的工作条件仍然存在巨大差距，包括在工资和奖金、获得培训和能力建设的机会、尊重多样性和退休等方面，特别是，这可能会降低地方或区域政府工作对年轻人的吸引力，往往成为他们的最后选择或最后才去的地方，因为他们更喜欢为中央政府或民间社会、私营部门、国际组织和捐助机构工作，甚至移民到其他国家。

62. 需要优先考虑加强官僚机构代表性的纵向和横向战略，以及旨在实现公务员平等的公共部门改革。

六. 结论和建议

63. 正如大会第 74/236 号决议所强调的那样，人力资源开发是经济、社会和环境发展的关键，卫生和教育是人力资源开发的核心。制定短期、中期和长期战略培养有文化、有技能、健康、主动、干练、有生产力和应变能力的公共部门员工队伍，是实现可持续、包容、公平的经济增长和发展的基础。

64. 采取综合办法加强公共部门能力和正当性有助于建立有复原力和灵活敏捷的公共部门机构，可以在危机和未来社会动荡时启动，同时加快和监测可持续发展目标的实现。“重建得更好”的口号应解释为“建设更美好未来”，方法是除其他外，在公共机构中纳入应对未来社会混乱所必要的复原应对能力。

[22] Chowdhury and Jomo, “Responding to the COVID-19 pandemic”.

65. 虽然公共部门能力指的是执行公共政策和管理危机所需要的技能、能力和资源，但公共部门的正当性是通过社会对政府和公共机构的信任来观察的，这在人民和为其服务的机构之间日益脱节的情况下尤为重要。

66. 本文件强调了提高能力和加强正当性的战略，特别侧重于公共部门员工队伍。COVID-19 疫情的经验教训展示了发达国家和发展中国家的政府如何能积累危机管理的能力、人力和资源，可能成为应对未来危机和实现可持续发展目标的更具复原力的战略的基石。其他国家也可将这些最佳做法作为案例研究。额外危机管理能力的重大作用是一种重要的政策学习，特别是在面对新公共管理改革及其过度注重效率的情况下，需要为能力建设确定新的方向。

67. 建议公共机构采用新的心态和行为，配以战略预测和风险管理的专门知识和工具，以便更好地应对复杂性和不确定性。跨国合作网络对于应对复杂的未来危机(例如世界目前正面临的疫情)的无国界性质非常重要。

68. 本文建议关注公共部门员工队伍的专业化、专门知识和主动性，因为他们在建立有复原力的机构、提高施政质量和加强公民对公共机构的信任方面发挥着作用。在党派分化、威权民粹主义以及数字和实体媒体上虚假或误导性信息大肆传播的时代，这一点尤其重要。

69. 治理稳健性是实现可持续发展目标的一种动态应对办法，需要灵活敏捷的公共机构、方案和员工队伍，在动荡时期能进行自我改造和适应。低收入和中等收入国家巧妙地采用了一系列稳健的治理战略，让更广泛的社会参与危机管理，包括采用以下方法：以整体政府办法和整体社会办法开展协调；保持可扩缩性，允许灵活调动和取消调动资源，以适应不断变化的需求和要求；多行为体协作和伙伴关系。

70. 然而，所有这些战略都需要坚实但更灵活、更敏捷的合法机构，不那么形式化、条块分割和孤立的官僚等级制度，以及与作为稳健治理解决方案共同创造者和共同实施者的公民之间更密切的关系。公共部门组织不能继续保持同样的组织障碍，如有限的规划、不愿分享信息、文化态度、缺乏信任、不愿灵活、缺乏协调和合作、陈旧的系统、低效的工作场所流程、无效的工作场所技术以及设计不良的架构和工作。改变做事方式对他们的生存至关重要。这意味着不仅要采用和扩展人力资源战略和实践，还要采用和扩展思维方式。应鼓励公共部门组织在资源有限的情况下展开设想，跳出框框思考，调整和实施转型活动，作为改善对公民服务的持续进程的一部分。从 COVID-19 危机管理的得失中得出的政策教训可能成为重要资产，使公共行政能更有效地实现可持续发展目标。

71. 施政质量办法主张，独立于政治领域运作的择优、专业的官僚体制不仅往往在公共政策和遏制腐败方面更为有效，而且能够以重要的方式提高对疫情危机的应对能力，例如分享更多公共部门的能力以及时有效地提供公共服务，以及增强社会对机构的信任，这是促使社会接受在动荡时期必要的艰难和不受欢迎的政府决策的关键。

72. 公共部门员工队伍的质量是施政质量办法的主要驱动力之一。一个基于才干、通过择优录取的征聘流程进行征聘和晋升的专业公务员队伍仍然至关重要，其好处是官

僚专业化是政府内部一个会自动蔓延、自我强化的过程。数字化可能会带来更加敏锐的人力资源和灵活的官僚程序，这对施政质量也起着重要作用。

73. 有必要将各级机构与雇员代表、公务员和其他工作人员之间的对话制度化并更好地组织起来，以避免可能的人力资源冲突，特别是在危机时期，并共同创造体面的工作条件。

74. 最后，公共部门的员工队伍需要认识到深刻的结构性不平等，这种不平等导致了COVID-19 危机对弱势群体的过度影响。公共部门的员工队伍还应不带歧视地一体保护公民。无视不平等阻碍了可持续发展目标的实现，破坏了社会对政府的信任。支持包容、不让任何一个人(也不让任何一个地方)掉队的战略要求评估和有意减少边缘化社会群体面临的过多不必要的行政负担，并制定避免社会污名化的战略。

75. 为实现可持续发展目标，需要在公共部门普遍采用以公平为导向的办法，这也要求在各级治理中纵向和横向解决公共部门员工队伍内部的不平等问题。

76. 对公共部门员工队伍进行投资，提高其技能、能力和资源，使其可以应对未来的挑战，并提高其对社会不平等的认识，这不仅是更有效的危机管理的关键，也是落实可持续发展目标的关键。