



经济及社会理事会

Distr.: General
16 January 2023
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十二届会议

2023 年 3 月 27 日至 31 日

临时议程* 项目 7

重塑公共部门员工队伍培训和机构学习，
力争改变公共部门思维方式

重塑公共部门员工队伍培训和机构学习，力争改变思维方式

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 Alketa Peci 和 Sherifa Fouad Sherif 与 Ronald U. Mendoza 和 Devon Rowe 协作编写的文件。

* E/C.16/2023/1。



重塑公共部门员工队伍培训和机构学习，力争改变思维方式

摘要

在本文中，作者阐述了重塑公共部门员工队伍培训和机构学习的必要性，以改变思维方式，推动全面执行《2030 年可持续发展议程》。各国政府应更加注重对知识资本和人力资源的投资，包括对公务员技能、能力、资源、工作条件 and 价值观的投资，这有助于建立强有力的机构和有效提供公共服务。

作者指出，近年来，公共部门面临许多新的复杂挑战，政府需要做好更充分的准备，提高复原力，以管理当前和未来危机。展望未来，公共机构将需要更快地适应变化，确保以较好的无缝对接和效率较高的方式向公民提供服务。

建设强有力机构的一个主要推动因素是能力建设，包括通过适当培训进行机构学习，建设能力。能力建设的重点应该是促使这一代和下一代公务员掌握多种技能，学习新技能，转变思维方式。要全面转变思维方式，各级政府以及公务员、民选官员和政治任命人员都必须在行为和组织上作出一系列改变。

作者阐述了数字化的机遇和风险及其对公共部门员工队伍的潜在影响，指出公务员需要新的能力和技能。作者还提请注意散布错误信息和虚假信息的问题，要处理这个问题，参与传播工作的公务员需要积极作出应对，包括制定适当的公共传播战略。

最后，作者强调让青年参与决策和公共机构的价值，因为青年的参与不仅是增加他们参与政府事务和增加他们对政府的信任的关键，而且也是确保代际公平的关键，特别是因为当前各种危机可能造成长期后果。

一. 导言

1. 作者在本文件中借鉴了公共行政专家委员会以前就公共部门员工队伍问题开展的工作。¹ 在以前开展的这项工作中，除其他外，委员会审查了如何培养变革型领导力、建设能力以及提高地方和国家两级公务员的相关能力和认识等议题，包括结合执行《2030 年可持续发展议程》和在数字时代背景下审查这些议题。委员会在 2021 年举行的第二十届会议上审议了在冠状病毒病(COVID-19)大流行后复苏过程中公共部门员工队伍管理的问题。委员会在 2022 年第二十一届会议上取得共识，认为建立顺应民需、健全和具有复原力的机构需要更具创造性、更灵活和更一体化的工作方式，这种工作方式注重人民的需求，并拥有足够的能力和资源储备，从而在危机时期发挥作用。委员会鼓励各国政府进一步促进公共部门员工队伍的专业化，投资于数字技能，更新实现可持续发展目标的胜任能力框架，并处理公共部门员工队伍内部的不平等以及公共服务设计和提供方面存在的社会不平等。委员会指出，此类努力有助于处理公共部门正当性问题，增强对机构的信任。
2. 可持续发展目标 16 强调需要建立效力高、接受问责和包容性机构，也就是说，这些机构应该以人为本、由人民驱动以及以高道德操守标准、专业精神和能力为指导。公务员是实施行政改革战略的关键驱动力，这些战略旨在实现政府现代化、实现 17 项可持续发展目标和机构转型，以建设一个更绿色、更包容和更有复原力的世界。
3. 各国政府需要更加注重对知识资本和人力资源的投资，包括对公务员技能、能力、资源、工作条件和价值观的投资，这有助于建立强有力的机构和有效提供公共服务。
4. 近年来，公共部门面临气候变化、生物多样性丧失和 COVID-19 大流行等因素造成的许多新的和正在出现的挑战。管理效率低下、决策拖延、缺乏创新以及没有能力或能力利用不足是全世界公共机构面临的一些传统挑战，但目前的挑战更为复杂。各国政府需要做好更充分的准备，以管理当前和未来的潜在经济、社会和环境冲击，提高复原力，特别是在实现《2030 年议程》各项目标方面。
5. 面对数字化、人口结构变化以及气候变化、生物多样性丧失、COVID-19 大流行和预算限制等多重危机，必须找到新的和创新的方法，以更好地提供公共服务，这比以往任何时候都更加重要。展望未来，公共机构将需要更快地适应变化，确保以较好的无缝对接和效率较高的方式向公民提供服务。当前的挑战也是机遇，可借以夯实经验教训并在可能的情况下推广经验教训，为创新性公共部门举措开辟新道路。
6. 下一代领导人和公务员需要一种全新的思维方式，使他们能够茁壮成长，并确保以效率较高的方式管理政府和提供公共服务，以实现一个更绿色、更有复原

¹ 请参阅 <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration/WG-public-sector-workforce>。

力和更包容的社会。因此，改变思维方式比以往任何时候都更加重要，需要具有创造性思维的公务员，以取得成果。这需要采取全政府和全社会方法，个人、组织、机构和国家以下各级行为者都需要改变行为模式。

7. 数字化很可能改变公共部门实体的规模、形态和员工队伍构成。随着使用大数据和区块链和人工智能等第四次工业革命技术这类新技术的情况激增，担任专职行政角色人员的人数可能发生变化。在信任政府机构和民主方面，数字时代既提供了机会，也带来了风险，特别是在政治两极分化日益严重的情况下。数字时代还要求公共部门员工队伍、包括民选官员具备新技能。

8. 散布错误信息和虚假信息的情况尤其具有挑战性，因为散布这种信息可能损害公共机构在人民心中的合法性，加深政治两极分化，助长民粹主义运动。要应对这项挑战，就需要花费更多心思制定公共传播战略，基于 COVID-19 大流行的教训，公共传播战略还应该具有包容性。

9. 在数字时代建立和维护对公共机构的信任以及加强民主和民主机构，这被视为治理和公共行政部门在全面落实《2030 年议程》过程中需要克服的关键结构性挑战。拥抱新技术和新变化，采取灵活办法应对这些变化，培养新技能和能力，这些都有助于实现高效率公共行政。

10. 根据代际公平治理原则，有必要增加青年参与决策和公共机构事务的程度，因为他们受当前全球危机的影响特别深，他们也非常关心如何应对当前全球危机。

二. 改善公共部门培训和机构学习，加快实现可持续发展目标

11. 实施《2030 年议程》和建设强大机构的一个主要推动因素是能力建设，即发展和加强公共机构和公务员应对当今世界面临的复杂经济、社会和环境挑战所需技能、本能、能力、流程和资源的过程。这种能力建设的重点应该是促使这一代和下一代公务员掌握多种技能，培养新技能，转变思维方式，以支持实现一个更绿色、更包容和更有复原力的世界。

12. 能力建设可以通过适当的培训实现，从而实现机构学习，进而提高提供货物和服务的效力和效率。以有效力和有效率的方式提供货物和服务反过来又可以直接提高人民对公共服务的满意度及其对公共机构的信任。

13. 《2021 年世界公共部门报告》以委员会阐述的促进可持续发展的有效治理原则为指导，阐述了将可持续发展目标作为“方案”实施所需的能力。报告还强调了实施可持续发展目标的能力建设工作中的若干不足之处，包括人力资源和领导能力及技能的短缺。²

² 《2021 年世界公共部门报告》：落实可持续发展目标的国家体制安排：五年总结》(联合国出版物，2021 年)。

培训

14. 当前的各种危机、新技术以及不断变化的公众期望和需求不断影响提供公共服务的方式，因此需要修订公共管理方法，包括修订人力资源管理方法。公务员必须迅速掌握新技能和资质，并改变其面对公众的行为模式。公共部门人力资源的人才管理应成为政府的优先事项，应包括增加合格管理人员的储备和建立一支干练的公务员队伍，途径包括加强培训、改进征聘程序和改进奖励和激励制度。
15. 培训被视为培养公职人员能力的一个关键组成部分。为提高公共部门员工队伍的专业水平，应在各级政府提供全面和不断发展的在职培训选择。
16. 然而，应该指出，公务员往往一直缺乏权能，专业发展机会有限，培训和教育方法零散，这可能损害他们应对当代挑战的能力。许多国家、特别是发展中国家公共部门员工队伍面临的主要挑战之一是，没有制定考虑到需要、结果和能力而且能够直接影响培训和发展需求的战略。
17. 培训需求往往是根据感觉到的知识或技能差距确定的。因此，培训需求评估是查明实际知识和技能差距以及设计解决这些差距的培训方案的重要工具。此外，还可利用下列工具提高公务员的技能和转变他们的思维方式：在职培训、基于案例的培训、模拟、利用学习管理系统进行在线培训、游戏化培训、教员执教的培训、互动学习指南以及项目管理、设计思维和系统思维培训。各方可使用培训评价工具和影响评估软件进行评价。
18. 被认定高度契合并顺应公共机构培训需求的国家采取了涵盖人员、程序和技术整体培训办法。埃及、爱沙尼亚、印度和荷兰就是很好的例子，这些例子说明各国如何能够为公务员开展专门培训，从而更好地提供服务，改变思维方式。
19. 良好做法包括：采用一套多样工具，提高公务员对可持续发展目标的认识；将可持续发展目标纳入公务员的初始培训和持续培训，并纳入针对中小学和大学教师的能力建设。³
20. COVID-19 大流行更加突显了公务员和提供公共服务的关键作用，但大流行对提供支持实现可持续发展目标方面的培训构成了挑战。资金短缺减少了培训活动，也造成了增加使用在线培训模式、减少面对面培训模式的情况。此外，由于需要应对大流行，公务员能够用于学习活动的学习时间减少。

机构学习

21. 在公共部门，机构学习是指公务员通过体验、研究或培训获得知识和技能。创造不断改进的机会和致力于学习是改进公共服务和提高效率的关键。机构学习在促进使用影响力较大和技术较先进的提供公共服务解决方案方面也至关重要。
22. 被视为学习型组织的机构擅长解决问题、试验创新思想、从自身经验和以往业绩中学习、学习他人经验和最佳做法以及在组织内部迅速有效地转让知识。

³ 同上。

三. 通过公共部门培训和学习改变思维方式

23. 各国在落实可持续发展目标和委员会确立的有效治理 11 项原则的过程中面临新的治理难题。要大力改变治理方式，支持可持续发展目标，就需要改变价值观、信念、态度、能力和行为。

24. 要提高提供公共服务的效力，以支持落实《2030 年议程》，就需要改变思维方式。在改变思维方式的同时，还需要采取全面和整体方法进行政府现代化能力建设。

25. 思维方式是指根深蒂固、先入为主的思维。思维方式由一个人一生中养成的对自己和周围世界的信念和态度组成。⁴ 从这个意义上理解，思维方式存在于若干社会和文化层面。有时候，思维方式超越人口和意识形态界限，是民族文化的一部分，为社会所有群体所共有。最近，许多国家对改变公务员思维方式以更好地应对可持续发展挑战的兴趣日益浓厚。

26. 转变思维方式对于摒弃旧信念和没有成效的工作习惯以及创造新的信念和工作习惯至关重要。这些新信念和工作习惯能使机构变得更加有效力、更愿意承担责任和更具有包容性。

27. 展望未来，各国政府可将资源用于调整需要调整的提供公共服务方式，并向公共部门工作人员提供新知识、技术和实用技能以及有利的行动环境，这将是有益的。有助于建立强大机构的技能、态度和行为包括：

- 有敏捷的系统思维
- 进行协作，以促进更好的协调、一体化和对话
- 进行创新，以支持转型
- 采用支持健全决策的循证办法
- 采用注重成果的影响评估办法
- 长期规划和健全决策的前瞻技能
- 合乎道德的操守和健全的道义原则
- 支持廉正和透明度的开放态度
- 支持问责文化的个人接受问责态度
- 支持公共部门数字化的数字技能
- 同理心、关系技能和情商

⁴ 联合国，经济和社会事务部，《转变思维方式，实现 2030 年可持续发展议程：如何在公共机构中促进新思维方式和行为以实现可持续发展目标(联合国出版物，2021 年)。

- 具有社会意识的领导力，以保护人民、地球和所有人的繁荣，不让任何人掉队
- 敏感度，促进以人为本的服务，特别注重弱势群体
- 支持实现代际公平
- 对性别和种族不平等以及弱势公民具有敏感性，能够促进机会平等
- 风险意识和风险接受能力，以应对多重和相互联系全球危机的动态变化和不可预测性
- 对创新持开放态度。

28. 今天，许多公共部门的公务员被要求以较少的资源提供越来越多的服务，而且往往是在不确定的政策环境中提供这些服务。他们还被要求承诺全力以赴，并具有强烈的诚信意识和服务公众意识。因此，公务员需要有正确的“复原力”心态，使他们能够迅速适应不断变化的环境。然而，复原力并不等同于坚不可摧。需要预防压力、倦怠和其他可能对公务员福祉产生负面影响的情况。

29. 确保公务员绩效高并具有最高道德标准往往是一项挑战。必须大力强调领导以身作则的作用，这是建立适当环境和制定行为标准的一种方法。领导人的态度和行动可对公共机构的质量产生重大影响，并促进公务员改变思维方式。需要改革那些努力实施可持续发展目标的机构，这些机构必须得到政治和行政领导层的支持，领导层必须坚持《2030 年议程》的核心原则。

30. 利用公务员的思维方式和价值观打击腐败十分重要。预防腐败的努力应当着眼于建立一个反应迅速、积极主动和自我纠正的公共行政机构并使其制度化。

四. 改变政治人士的思维方式

31. 鉴于处理当前和未来各种危机的挑战，围绕改变公务员思维方式的讨论应包括政治领导人。领导人有时是变革的关键制约因素，因为他们的信念和行动有可能损害哪怕是较好的官僚机构，即使这些机构拥有证据和专业知识。与此同时，关于信任和问责问题，无论政治人士承担的责任是什么，他们都可以作出重要贡献。政治领导人需要增加技能，从狭隘的政治技能扩大到领导和协作等广泛的技能。各国政府需要更好地培养和培训民选官员和政治任命人员。

32. 全球和区域环境不断变化，领导方式也应该不一样，甚至与几年前都不一样。由于存在波动性、不确定性和模糊性，必须掌握新的技能组合，但领导人的能力发展机会却很少。在培养政治领导人技能方面，可以借鉴 Carol Dweck 定义的“成长思维方式”。⁵ 应该设计和实施长期计划和国家发展战略，帮助培养未来政治领导人，发展中国家尤其应该这样。培训预算应相应列为优先事项，应制定新规章

⁵ Carol Dweck, 《思维方式：新成功心理学》(纽约市，百龄坛出版社，2007 年)。

制度，以防止发生可能削减预算的情况，例如在出现不可预见的危机时削减预算的情况。

33. 展望未来，建议培养一种循证决策文化，强调数据、研究、监测、评价以及学习的重要性，进行效力较高的协作，包括与官僚机构领导人和政治领导人协作。相关能力建设工作也可让年轻议员和年轻地方官员参与，例如，地方政府首席执行官。有几个青年参与的良好做法例子被各城市⁶ 采纳并得到联合国经济和社会事务部的认可。⁷

五. 数字化及其对公共部门培训和学习的影响

34. 许多国家正在进行数字化转型，为此，各国政府也正在快速改变运作模式。公众与公共部门实体互动和接受政府服务的方式正在被重新设想，人们正在作出巨大努力，以利用新兴数字能力的方式改革和改善提供公共服务的方式。

在数字时代建立公众信任和加强民主

35. 公众信任是民众对政府机构质量感知的一个指标。它既是对治理的投入，也是治理的结果。公众信任对可持续发展至关重要，因为机构的设置和实际运作方式影响人们对机构的信任及其促进社会变革的能力(例如，通过改变社会规范或促进全社会方法)。这种转型是实现可持续发展目标所必需的。⁸ 因此，建立信任并与人民建立联系对于加强公共机构、使其能够面对当前的挑战并为未来的挑战做好准备至关重要。

36. 经济合作与发展组织(经合组织)最近一份报告确定了信任政府的五个驱动因素：(a) 能够作出反应，提供公共服务，(b) 能够可靠地预测新需求和保障人民安全，(c) 廉正，(d) 开放，(e) 公平。⁹ 各国在这些方面表现了很大差异，这指明了它们需要在哪些方面加强努力，通过具体政策行动建设公众信任。

37. 数字化可以扩大公民、特别是弱势公民对公共机构和活动的直接参与，从而拓展公民空间。自 2020 年以来，在所有区域，为穷人、残疾人、老年人、青年、移民和妇女等弱势群体提供在线服务的国家数量增加。¹⁰ 电子政务和电子民主有望使人们更方便和更包容地参与公共生活。尽管一些国家仍然存在散布错误信息和虚假信息以及直接审查等问题，数字时代通过社交媒体等途径发挥重要作用，在全球促进了世界人权。¹¹

⁶ 非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行和美洲开发银行，《创造宜居城市：区域视角(2019 年)》。《马尼拉，亚洲开发银行，2019 年》。

⁷ 见联合国公共服务奖网站：<https://publicadministration.un.org/unpsa/database/Winners>。

⁸ 《2021 年世界公共部门报告》。

⁹ 经济合作与发展组织(经合组织)，《政府概览》(巴黎，经合组织出版局，2021 年)。

¹⁰ 《2022 年联合国电子政务调查：数字化政府的未来》(联合国出版物，2022 年)。

¹¹ 经合组织，《政府概览》。

38. 然而，政府数字化也带来了若干挑战和风险。一些国家依靠数字手段控制公民行为，并实施更多的监视。数字化还增加了对国内外决策施加不当影响的机会，而新技术提供了扩大错误信息和虚假信息传播范围的机会。在社交媒体平台上，一些用户变得越来越咄咄逼人，所谓的“回音室”对许多用户越来越有吸引力，公平辩论的文化有时被含沙射影、恶意中伤和两极分化取代。侵犯隐私权、降低数据使用透明度和非法使用数据的风险很大，数字素养差距也有扩大的风险。长期而言，这些情况挑战社会凝聚力和审议式民主进程，不过，这些情况也能够通过公开隐藏的冲突，促进民主体制的复原力。¹²

39. 一项日益形成的共识是，对公共机构和政治领导人缺乏信任会降低公共机构在人民心中的合法性，加深政治两极分化，并有利于民粹主义运动。由于腐败丑闻和实施宵禁等限制，COVID-19 大流行进一步挑战了一些国家公众对政府的信任。

40. 各国政府正在实施重要措施以适应正在发生的数字化，包括采用或修订监管框架(例如，确保在线论坛尊重人权和民主原则)，利用数字工具增加参与和协作(例如，在挖掘数方面利用“Civic Tech”和“GovTech”技术)，创建新型监管机构，以更全面的方式处理数字问题。

数字化与提供公共服务

41. 政府创新和获取新兴技术可协助公共实体大幅改善提供公共服务的方式，包括提供直接获取信息的机会和增加参与。建设政府开发创新和使用信息和通信技术能力、包括使用现有前沿技术的能力，对于提高政府效力和复原力也至关重要。

42. 通过大力开展培训和能力建设，提高公共部门工作人员的技能 and 资质，使他们能够适应和使用不断发展的技术，是改善他们的业绩和提高公共部门效力的关键。

43. 公务员需要培养在数字时代取得成功所需的基本技能。一组大学学者和执业教师提出了下列各项能力，试图界定所有公共部门领导人都需要具备的新基本技能：¹³

- 重视服务用户的体验；能够与专家合作，了解用户需求，并相应地设计、测试和采用有效的解决方案
- 能够预料并降低数字时代治理所固有的隐私、安全和道德风险
- 理解将传统公共服务技能与现代数字技能相结合的必要性，能够在多学科团队内有效工作并领导团队
- 理解迭代和快速反馈循环的重要性，能够创造持续学习和改进成果的工作环境

¹² Ortwin Renn, Grischa Beier 和 Pia-Johanna Schweizer, “数字化为可持续发展带来的机遇和风险：系统视角”，盖亚，《科学和社会的生态视角》，第 30 卷，第 1 篇(2021 年)。

¹³ 改编自 <https://www.teachingpublicservice.digital/en/competencies>。

- 能够发现改善政府运作、提供服务方式或决策的机会，并能够克服变革的结构性障碍和体制障碍
- 能够使用一系列技巧和工具，使政府更加开放、更愿意协作和更勇于承担责任
- 了解如何使用数据，为决策提供信息，设计和运营服务，在政府内外创造公共价值
- 了解当前和不断变化的数字技术机遇，能够评估如何利用这些机遇改善公共成果

44. 由于 COVID-19 大流行，公务员培训方案已转向虚拟培训，这些培训采用在线培训平台、游戏化、基于案例的学习和各种数字培训评估工具。现在，培训通常是通过在线、课堂和混合教学的方式提供。

加强公共传播战略和技能

45. 数字平台数量不断增加，错误信息和虚假信息得到传播，政治两极分化日益严重，这些情况说明，确保人们仅获得高质量信息是一项挑战。解决这个问题的一个办法是识别和过滤不可靠信息。高质量信息可加强公民的参与，包括参与审议政策，并可加强对政府的信任和支持民主。参与传播的公务员应在公共传播战略中发挥积极作用，这些战略的宗旨是让人们了解情况，激励人民采取行动，建设更民主、更可持续、更具复原力和更绿色的社会。参与传播的公务员应该掌握专业知识，具备专业精神，使其作用具有正当性。

46. COVID-19 大流行进一步揭示了与大众有效沟通的核心作用。向大众宣传宵禁的重要性或减少接种疫苗方面的犹豫，同时减少关于病毒的错误信息或虚假信息，成为公共领导人的一个关键作用。印度尼西亚、马来西亚、新加坡和泰国等国采取的创新做法强化了包容性沟通在对抗病毒中的关键作用。¹⁴ 这些创新做法巧妙地弥合了不同族裔和语言群体之间以及不同世代和城乡居民之间的数字素养差距。这些活动利用行为洞察力制作传播内容，从而有效地鼓励遵守公共卫生政策。这些洞察力还有助于沟通者了解存在哪些认知因素，影响人们如何驾驭复杂信息生态系统。

47. 公共传播因为依赖数据化(即：将社会行动转化为量化数据)，也变得更加敏感，这让政府能够确定和分析人民的兴趣和需求。数据化促成了传播方面的各种良好做法，这些做法利用不同反馈来源，以与大众互动和双向传播战略取代自上而下的信息传播。

48. 扩大官方信息的传播范围和增加这些信息在人民心中可信度的一个关键是与第三方信息传递者(例如，在线影响者和受欢迎的公众人物)协作的能力，以接触对公共部门信任度低的特定社会群体。与此同时，使用新兴技术和在社交媒体

¹⁴ Carlotta Alfonsi 等，“COVID-19 后的公共传播趋势：整个经合组织和四个东南亚国家的创新做法”，经合组织公共治理工作文件，第 55 号(经合组织，2022 年)。

或其他在线渠道上进行传播有被滥用的风险，因此，公共部门传播机构必须以合乎道德操守的方式使用这些技术和渠道。这些传播机构必须遵守透明和合乎道德操守的信息和辩论原则。

49. 要应对这些挑战，所有公共机构都必须进行能力建设，包括为公共机构提供必要的专门知识、技能、能力规定和指导。敏捷、数据驱动和洞察力驱动的机构需要新的技能 and 专业化，需要公共领导人和公务员养成民主和以公民为中心的思维方式。根据经合组织最近一份报告，¹⁵ 传播部门数字技术、大数据和自动化方面的技能任然不足，无法推动公共传播创新和效率。此外，关于新的数据收集和分析技能、行为沟通技能和道德操守指导的培训仍然很少，这些技能是采用新技术以及数据和行为洞察力的先决条件。而且，未经培训、不熟悉对公共利益潜在影响的工作人员使用这些新工具和洞察力是有风险的。需要更广泛地培养公共领导人和公共部门员工队伍的沟通技能，以落实公共传播这一核心政府职能。这样的公共传播使政府能够更加开放和与民众的联系更加紧密，这在发生“信息流行病”、政治两极分化以及潜在的经济、社会 and 气候危机时期是必要的。¹⁶

六. 进行培训和学习，促进政府复原力

50. COVID-19 大流行和其他全球危机和冲突强化了政府复原力的必要性。公共部门员工队伍培养这种复原力所需的技能和能力包括：

(a) 决策者的战略远见技能，能够看到未来的职能和业务情况，以便更好地预计和提前规划。决策者可以根据预见性创新治理办法，设定不同的情况，勾勒出他们希望的未来或他们希望避免的未来的轮廓，然后在现实世界环境中进行试验，以确定有效力的政策，朝着他们希望的设想情况迈进。例如，荷兰定期组织对话，让决策者和利益攸关方审查未来的环境设想，确定其目标，并探讨如何实现目标；¹⁷

(b) 需要掌握打破官僚体制的黑客技能，以解决复杂问题，推动公务员创新，甚至在公共组织过度官僚化和僵化的情况下也能促进创新。官僚体制黑客是愿意重新定义规则并从战略角度改进规则、从而挑战体制和从内部进行创新的领导人和公务员；¹⁸

(c) 建立超越自上而下方法的创新决策工具技能。在 COVID-19 大流行期间，各国政府探索了如何在应对大流行措施中利用行为洞察力和实验的问题。¹⁹ 此外，气候变化和虚假信息及错误信息等当代挑战具有全球性质，需要作出跨国

¹⁵ 经合组织，《政府概览》(巴黎，经合组织出版局，2021 年)。

¹⁶ 经合组织，《公共传播报告：全球背景和前行方向》(巴黎，经合组织出版局，2021 年)。

¹⁷ 经合组织，《政府概览》(巴黎，经合组织出版局，2021 年)。

¹⁸ Andrew Wagner, “‘官僚体制黑客’在政府中的作用”，《政府事项》，2018 年 6 月 13 日。

¹⁹ 经合组织，“错误信息和虚假信息：利用行为科学处理散布错误信息问题的国际努力”，《公共治理政策文件》(经合组织出版局，2022 年)。

反应。加强跨境试验和采取包括政府代表、专家、研究人员和其他非政府行为者在内的集体办法是协调和成功应对全球政策挑战的关键。

七. 增加青年的参与

51. 根据代际公平治理原则，有必要增加青年对决策和公共机构的参与，因为他们受当前全球危机的影响特别深，而且他们也非常关心如何应对当前全球危机，例如，如何带头在全世界开展气候运动。

52. 与穷人、残疾人、难民和妇女等其他弱势群体一样，青年在 COVID-19 大流行的经济和社会后果中受到的打击尤为严重。这对他们对政府和民主进程的信任产生了负面影响。如果一个青年人在 18 至 25 岁期间遭遇过流行病，其对政治机构和领导人的信心会受到持续的负面影响。²⁰ 这种经历，特别是在体制较弱、防治流行病能力较弱的国家，可能给青年留下持久的政治印象。

53. 数字化，包括人工智能和自动化，为青年带来了新机遇，但也暴露了劳动力市场两极分化、社会保障制度压力重重和劳动权利下降等挑战。2021 年，在三分之二的经合组织国家，受过高等教育的青年从事低薪工作的可能性高于从事高薪工作的可能性。在发展中国家，青年在非正规部门就业的比率仍然很高，在这些国家，青年获得的职业和培训机会较少。²¹

54. 青年表现了应对气候危机、不平等和民主机构面临的威胁等紧迫全球挑战的强烈意识和动力，但他们在公共部门员工队伍中的代表性仍然不足。他们在信任政府和公共机构方面存在差异，当他们比较系统地参与决策时，他们对政策结果的满意度较高。青年参与政策进程对于加强他们的参政和对政府的信任以及促进代际公平都至关重要，因为如果不采取行动或采取的行动不足，当前危机的大部分代价将由当前的青年一代承担。

55. 因此，各国政府需要通过促进创造就业机会、落实劳工权利和保护规定、消除劳动力市场的保护或障碍以及鼓励对话和有成效的集体谈判，支持青年向劳动力市场、包括向公共部门过渡，确保青年在劳动力市场获得公平的结果。

56. 更重要的是，各国政府需要加强与青年的关系，减少他们参与民主进程的障碍，增加他们在政府机构中的代表性。他们的代表性也可以加强年长雇员和年轻雇员之间的代际学习。公共部门和政府机构应该转型，成为创新和创业的地方。

57. 政府还需要认识到，利用青年的意见和青年包容性、数字化和环保意识较高的思维方式，有可能改善提供公共服务的方式。2021 年经合组织调查的大多数青年组织都参与了应对 COVID-19 大流行影响的活动，但只有 8 个经合组织国家政府在复苏计划中纳入了内容，说明如何让青年参与落实与他们相关的承诺。

²⁰ Cevat Aksoy、Barry Eichengreen 和 Orkun Saka，“COVID-19 与青年人之间的信任”，国际货币基金组织，2022 年 6 月。

²¹ 经合组织，“更新的经合组织青年行动计划：未来行动的坚实基础”（经合组织，2021 年）。

58. 不过，一些与青年互动的相关事例正在出现。²² 例如，比利时和拉脱维亚正在让青年参与推动数字化改革。比利时促进青年协会与老年协会建立伙伴关系，以实施项目，使弱势群体更容易利用数字基础设施和网络空间。在拉脱维亚，政府将拉脱维亚学生会纳入了一项旨在提高人民数字素养的国家计划。在加拿大，2021 年预算将若干民间社会组织列为赠款接受方和执行伙伴。例如，黑人领导的慈善捐赠基金依靠黑人青年参与项目，打击种族主义，改善黑人社区社会和经济成果。

59. 展望未来，有必要加强公共部门的行政能力，以提供以青年为中心的服务，收集关于青年需要和青年遇到的不平等的证据，为决策提供信息，并将代际公平原则纳入规则制定、公共支出决策和利益攸关方协商。

八. 结论和建议

60. 必须建立敏捷、数据驱动和洞察力驱动的公共机构，这种机构依靠一套新的技能，其公务员(包括民选官员和政治任命人员)需要有民主和以公民为本的思维方式。

61. 应优先采取整体办法，改变公务员的思维方式，使其符合《2030 年议程》的原则和价值观以及 11 项促进可持续发展的有效治理原则。

62. 公务员(包括民选官员和政治任命人员)缺乏能力和技能，是阻碍公共部门进行能力建设以支持落实可持续发展目标的主要短板之一。因此，需要对公共部门的能力建设工作、包括对提供的培训进行系统和全面的审查，提供公共服务工作的效力仍然低下的国家尤其应该进行这种审查。在审查中需要特别注意下列方面：变通应用技术，获得培训的机会和权利，订明的课程，认定课程资格，提供的培训及教育与政策的关系，职务叙级、薪酬、招聘和甄选、考绩和晋升的程序。培训方案的设计必须对性别问题有敏感认识并具有包容性。

63. 通过培训，建立强有力的机构，这项工作应该以对个人和机构需求进行详细评估、分析和优先排序为基础。对机构需求的分析应侧重于改进提供服务的方式、需要建设合理和成本效益高的结构和体制以及促进加强内部和外部问责制。对个人需求(个人以及业绩和职业方面的需求)的评估应有助于建立一个适用于所有雇员的个人发展计划制度，并确定工作人员发展的适当形式，如培训和教育。

64. 有效培训的长期成果应包括公务员行为改变和工作业绩提高，而这些成果又能促进改变思维方式。

65. 公共部门的培训和教育费用可能很高，必须说明使用资源的理由，必须监测资源使用情况，途径包括改进监测和评价机制。建议使用具体标准和主要业绩指标。

66. 鉴于数字化进程正在展开，建立或维持公众信任和加强民主尤其重要。数字化既提供扩大公民空间等许多机遇，也带来许多挑战，例如，错误信息和虚假信息

²² 经合组织，《为青年服务：各国政府如何将青年置于复苏的中心》(经合组织，2022 年)。

息传播、非法使用数据和监视。有必要采用数字工具以增加公民参与，创建新型监管机构，以更全面的形式关注数字问题，制定新法规，以确保人权和民主原则，包括在网上论坛确保人权和民主原则。公务员(包括民选官员和政治任命人员)需要培养新技能和能力，以便在数字时代取得成功。

67. 错误信息和虚假信息传播，数字平台激增，政治两极分化加剧，这些情况都要求参与起草公共传播战略的公务员积极作出回应，这些战略旨在向公民宣传并且激励公民采取积极行动，追求更民主、更可持续和更绿色的社会。COVID-19 大流行强化了包容性沟通的关键作用，包容性沟通能够弥合多族裔和多语言群体的差异和世代之间以及城市和农村居民之间的数字素养差距。大流行还显示，从战略角度使用行为洞察力可以有效鼓励遵守和采纳政策。

68. 面对多重危机，公共机构迫切需要转型，以建设一个更绿色、更具包容性和更有复原力的世界，这要求公共部门员工队伍能够培养复原力。通过以下途径，可以创建这样的员工队伍：决策者培养战略远见技能，让愿意重新界定规则并从战略上改进规则、在体制内挑战体制和实施创新的领导人和公务员(即上文所述官僚体制黑客)发挥更突出的作用，更多地使用更具创新性、超越自上而下办法的决策工具。

69. 各国政府需要考虑受多重危机经济和社会后果打击特别深重的青年的挑战和需要，让他们更多地参与决策和公共机构事务。有必要加强公共部门行政能力，以提供以青年为中心的服务，收集证据，追踪青年遇到的不平等，为决策提供信息，并将代际公平原则纳入规则制定、公共支出决策、利益攸关方协商和公共部门员工队伍。