



第五十八届会议

临时议程* 项目 12

经济及社会理事会的报告

2003 年 7 月 28 日玻利维亚常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信

谨随函附上作为第十三次伊比利亚-美洲国家首脑会议一部分、2003 年 6 月 26 日和 27 日在玻利维亚圣克鲁斯-德拉谢拉举行的第五次伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议通过的《圣克鲁斯共识》(见附件一)和《伊比利亚-美洲公共服务章程》(见附件二)。

请将本函及其附件作为大会第五十八届会议临时议程项目 12 的文件分发给荷。

副常驻代表

临时代办

大使

埃尔温·奥尔蒂斯·甘达里利亚斯 (签名)

* A/58/150。



2003年7月28日玻利维亚常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信的附件一

第五次伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议

(2003年6月26日和27日, 玻利维亚圣克鲁斯-德拉谢拉)

圣克鲁斯共识

- 建立关于公共服务改革的政治和社会共识
- 《伊比利亚-美洲公共服务章程》
- 决议

在拉丁美洲发展管理中心提出倡议并在西班牙公共行政部、西班牙国际合作署、国际和伊比利亚-美洲行政和公共政策基金会、玻利维亚财政部和玻利维亚国家人事管理局的支助下, 伊比利亚-美洲国家公共行政和国家改革部长兼代表团团长2003年6月26日和27日在玻利维亚圣克鲁斯-德拉谢拉举行五次伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议。

- 五次伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议讨论并提出同建立关于公共行政改革的政治和社会共识有关的合作政策, 以确保伊比利亚-美洲国家的管理机制发展必要的的能力, 实现这些国家追求的可持续发展、福利和社会平等以及民主施政目标。
- 部长们就以下原则达成共识并同意将这些原则提交今年11月在玻利维亚举行的下一次国家元首和政府首脑会议。

建立关于公共行政改革的政治和社会共识

1. 各国的经验表明, 将伊比利亚-美洲国家公共行政改革和现代化政策的制订和执行扎根于确保获得多数支持或社会-政治共识的决策进程, 这样做不仅明智而且必要。

2. 与会者指出, 有关公共行政改革或现代化政策的决定经常是在紧急情况下做出的, 因为在此种紧急情况下反应时间非常短促, 实际上不可避免地会选择建立共识或获得广泛支持的替代途径。

鉴于上述情况, 政府和决策者以及舆论领袖应预计到有必要制订改革和现代化政策, 并利用时间, 通过建立共识或包容性的决策过程, 创造采取这些政策的有利条件。

3. 不应认为基于共识或包容性决策的战略不符合政府监测并执行立法授权(无论此种授权的颁布是否获得广大多数数的支持)这一基本原则。

4. 根据某一进程的性质和范围，在建立为执行公共服务改革所需的广泛支持或政治社会共识时，可能必须考虑不同利益有关者的意见。在这方面，共识可以是政治、机构或社会性质的，取决于是否涉及政党、国家当局或有组织的社会阶层。因此，如要获得适当类型的支持或共识，就必须确定同机构改革进程的领域、类型和范围有关的利益有关者。经验显示，公民可通过其地方政府、政党或部门代表参与公共行政改革。总之，应突出政党、民间社会组织和私营部门通过游说、调解和陈述这些方式发挥的重要作用。

5. 应特别注意，国家和公共行政改革的主要直接或间接支持者的利益经常有很大区别，有时候可能与这些改革相抵触。因此，政府需要显示创造性，制订可以适当处理该现实的战略，设法争取和动员改革进程最直接涉及的政治和社会阶层的支持。

6. 公仆及其可能有的代表组织应参与公共行政和国家改革，因为他们可对此进程作出有意义的贡献。可通过旨在提高国家工作人员技术能力和工作满意度的培训或能力发展方案让国家工作人员作出贡献。

7. 如果政府希望呈现国家和公共行政改革的正面形象，在公共议程中将这方面的改革列为更优先事项，并能动员政府希望参加改革进程的各阶层，则政府应当有一个民族长期远景，并有与该远景相符的国家概念。此外，承认公共行政改革的政治性质，承认此种改革是所有国家改革的组成部分，这是必须制订不断完善战略这项工作的一个重要步骤，这些战略将扩大最广泛的政治和社会支持或共识，使改革得以持续进行。

《伊比利亚-美洲公共服务章程》

8. 专业化的公共服务是社会进步和福祉得以实现的体制结构组成部分。为了保持这样一个行政系统，一个专业化的有效公共服务必不可少。公共服务制度的设计不仅涉及政府的有效运作，而且还同影响伊比利亚-美洲区域民主质量的各种因素有关。

9. 鉴于以上情况，出席第五次会议的国家代表详细审议和讨论了《伊比利亚-美洲公共服务章程》，承认该章程有益于伊比利亚-美洲各国，令人鼓舞，并载有根据各国特点应用和适用章程的准则。代表们一致决定通过该章程。

10. 《伊比利亚-美洲公共服务章程》的宗旨是成为促进伊比利亚-美洲共同体公共部门就业管理制度和公务员个人现代化和专业化的有用工具。该章程并不是一套标准，而是一种参照，旨在促成同伊比利亚-美洲的公共服务有关的共同语言，充分考虑到每一国家的特点、文化、历史和传统。

决议

伊比利亚-美洲国家公共行政和国家改革部长兼代表团团长 2003 年 6 月 26 日和 27 日在玻利维亚圣克鲁斯-德拉谢拉举行的第五次伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议决定通过以下决议：

1. 感谢玻利维亚政府通过其财政部和国家人事管理局为会议组织工作提供极其周到的支助，感谢玻利维亚政府在会议期间提供的传统款待以及对伊比利亚-美洲兄弟情谊气氛作出的贡献；
2. 感谢并赞赏西班牙政府通过其公共行政部、西班牙国际合作署以及国际伊比利亚-美洲行政和公共政策基金会提供举行会议所需的物质资源；
3. 最深切感谢西班牙培训和合作中心的热情款待以及设施和服务的优良安排，这对会议的成功作出重大贡献；
4. 感谢联合国经济和社会事务部公共经济学和公共行政司提议支持编写《伊比利亚-美洲公共服务章程》，并欢迎该司为实现这一目标所提供的物质资源；
5. 确认收到 2003 年 3 月在哥伦比亚卡塔赫纳德印第亚斯举行的伊比利亚-美洲公务员论坛与会者提出的评论，赞成将该论坛挑选和审议的值得特别注意的问题作为优先事项，并欢迎每年举行一次伊比利亚-美洲公务员论坛会议，推动伊比利亚-美洲国家之间的合作，促进改善公共服务就业；
6. 继续在伊比利亚-美洲国家元首和政府首脑会议之前定期举行公共行政和国家改革部长会议，以便有助于根据本区域的共同需要作出决定和提出建议，加强伊比利亚-美洲共同体及其合作制度；
7. 接受哥斯达黎加政府关于愿意担任 2004 年第六次伊比利亚-美洲公共行政和国家改革部长会议东道主的提议；
8. 委托拉丁美洲发展管理中心秘书长负责同哥斯达黎加政府协调作出同第六次部长会议的组织举行有关的各项必要安排；
9. 建议拉丁美洲发展管理中心继续担任其成员有关国家改革、加强公共机构及其管理机制现代化的信息的交流渠道，并请该中心进行一项调查，评价迄今举行的各次公共行政和国家改革部长会议的成果；
10. 请第十三次伊比利亚-美洲首脑会议临时秘书处通过适当渠道将《圣克鲁斯共识》提交国家元首和政府首脑审议。

阿根廷	爱德华多·阿图罗·萨拉斯 (签名)
玻利维亚	哈维尔·孔波尼 (签名)
巴西	纳尔逊·马查多 (签名)
哥伦比亚	卡洛斯·莫雷诺·贝穆德斯 (签名)
哥斯达黎加	吉列尔莫·李青 (签名)
古巴	维尔弗里多·洛佩斯·罗德里格斯 (签名)
智利	罗德里戈·埃加尼亚·巴劳纳 (签名)
多米尼加共和国	达里奥·卡斯蒂略 (签名)
厄瓜多尔	帕特里西奥·阿科斯塔 (签名)
危地马拉	埃克托尔·卡夫雷拉 (签名)
墨西哥	雨果·尼古拉斯·佩雷斯·冈萨雷斯 (签名)
尼加拉瓜	玛丽亚·何塞·哈尔金 (签名)
巴拿马	普波里奥·里卡多·科尔特斯 (签名)
巴拉圭	何塞·莫里尼格·博什 (签名)
秘鲁	海梅·雷耶斯·米兰达 (签名)
葡萄牙	鲁伊·阿丰索·卢卡斯 (签名)
西班牙	胡利奥·戈麦斯-波马尔·罗德里格斯 (签名)
乌拉圭	埃米利奥·卡维翁 (签名)
委内瑞拉	劳尔·帕切科 (签名)

2003年7月28日玻利维亚常驻联合国代表团临时代办给秘书长的信的附件二

《伊比利亚-美洲公共服务宪章》

伊比利亚-美洲主管公共行政和国家改革的部长会议第五次会议通过

玻利维亚圣克鲁斯市，2003年6月26日和27日

目录

第1章：宪章的宗旨和范围	第1-5段
第2章：指导标准和原则	第6-8段
第3章：公共服务的基本原则	第9-12段
第4章：公务制度的职业要求	第13-52段
第5章：关于领导角色的具体思考	第53-56段
第6章：保障《宪章》效力的条件	第57-62段

《伊比利亚-美洲公共服务宪章》

序言

根据伊比利亚-美洲主管公共行政和国家改革的部长会议第四次会议通过的《圣多明各宣言》，国家对确定社会关系负有主要责任。从施政、经济发展和减少社会不平等的角度来看，国家在现代社会（特别是伊比利亚-美洲区域）的作用对改善公共福利至关重要。

公共服务的职业精神是改善国家的一个先决条件，而后者又是国家发展所必须的。这意味着公务人员必须具有一系列品质，例如人品、能力、乐于助人、办事效率、责任、诚实并坚守原则和民主价值观。

就本《宪章》而言，“公共服务”在第1章中的意义应理解为“公务员制度”的同义词，有些伊比利亚-美洲国家喜用后一种称呼。因此，凡直接和间接提及的前一种称呼都应一概视为适用后者，但应将政治职能排除在《宪章》之外。

国际组织进行的各种研究表明，具有上述品质的公共服务或公务员制度与公民对公共行政、政府效力、反腐败的斗争以及国家经济增长能力的信心这两者之间存在着正相关的联系。此外，由这种制度组成的专业行政有助于加强机构框架和健全的民主制度。

为了建立这种制度，政府的招聘制度和人力资源管理制度必须结合法律标准、组织标准和技术标准以及透明和有效的人力资源管理所固有的政策和做法。

为了富有成效，必须把构成公共服务结构的基础的管理原则、程序、政策和做法放在它们运作的体制框架内的适当环境中。从每个国家的历史、传统、社会经济和政治环境产生的要求是确定任何通用模式的具体组件的因素。

此外，伊比利亚-美洲社区中的国家公共服务制度的质量大相径庭。形成专业而有效的公务员制度对每个民主社会来说都是持久的目标，也是多方面改善现有体制安排的途径。然而，必须铭记，每个国家所必须进行的改革，内容、规模和深度会因起点的不同而各异。

在无损上述内容的情况下，不妨指出在设计和实施伊比利亚-美洲区域的各种国家公务员制度时应该根据的若干共同因素。界定和采用这些因素将一方面有助于集中改善国家制度的共同努力，另一方面还能发展伊比利亚-美洲在公共服务方面的共同语言，从而促进各种形式的交流并加强国家之间在这方面的现有联系。

这是《伊比利亚-美洲公共服务宪章》的目的。对通过本宪章的国家而言，它将成为公共服务领域的共同基准点。《宪章》提供一个总的、不具约束力的参照基准，各国可以根据各自的特点、历史、文化、法律传统和机构框架进行调整。根据以上提到的本区域的不同性质，《宪章》考虑了不同的立法和政治情况。

第 1 章

宪章的宗旨和范围

目的

1. 《伊比利亚-美洲公共服务宪章》的目的如下：

(a) 界定专业和高效的公共服务的组成部分，因为这对现代社会的民主施政和恰如其分的公共行政极为重要；

(b) 建立指导原则、政策和管理体制的总框架，用来作为伊比利亚-美洲国家公共服务领域的共同语言；

(c) 作为激发具体应用、管理、发展和改革的源泉，在这种情况下，都是改善国家公共服务结构及其现代化所必不可少的。

公共服务的概念

2. 公共服务涵盖所有的机构安排，通过这些安排依据具体的国家现实情况界定和管理公众就业和公务人员。这些安排囊括成文或非正式的标准、结构、文化格局、明示或默示的政策、进程和各种做法及活动，其宗旨是在确保根据公众利益进行专业而有效的公共管理情况下令人满意地管理人力资源。

在公共领域，就业和人力资源管理制度的宗旨必须把效率和效力这两个目标与作为民主社会专业行政特点的平等、用人唯才和公正的要求兼容并包。

3. 这一概念的基本特点是：

(a) 专业行政指的是在实施民主原则的过程中，有政策管理和控制（但不是支配）的公共行政。这意味着为了公众利益，专业行政的工作必须保持一定程度的独立和公正；

(b) 这一概念符合存在的各种公共服务模式。形成公众就业途径的机构安排、公务员的职业生涯、各种角色的能力以及就业和人力资源管理的其他因素并非在各种不同的国家中都要千篇一律；

(c) 公共服务制度或许包括公共机构及其雇员之间一种或多种不同的雇用关系，这种关系也许或多或少地与普通的就业管理密切相关。一个国家的公共服务也许包括聘书或合同为基础的雇用关系，受制于公法或私法，若有争端由专门的司法机关或普通法庭审理。

4. 为了建立和保持专业行政，需要有针对性对公众就业的条例，与管理第三方进行的一般工作的那些条例分开。然而，本《宪章》所说的公共服务的概念超越了这一法律层面，因为如现实中经常出现的情况那样，仅有标准存在并不能保证有效地界定使专业行政得以存在的机制。只有该定义在社会中富有成效才有可能论及公共服务本身。

范围

5. 就本《宪章》而言，公共服务包括：

(a) 政治-行政系统的各个部门，包括可能有自己的工作人员细则或条例的教育、保健等部门；

(b) 各级政府和行政部门，包括国家政府及国以下的（各级中间和地方一级）机构框架内的公众就业；

(c) 不同程度的分权管理，包括中央机构和分权机构，无论它们是否具有法人资格。

第 2 章

指导标准和原则

指导标准

6. 在界定政治制度和行政制度中，公共服务是一个根本的角色。因此，就业和人力资源管理方面的公共政策的现代化对近几十年来全世界相当多的国家的政

府所进行的公共管理改革至关重要。本《宪章》是将激发这种现代化努力的各种标准结合到改革战略中去的一个应予使用的工具，并推动伊比利亚-美洲社区国家的公共服务制度采用这些标准。

7. 具体地说，以下标准启发了《宪章》的目标：

(a) 雇员对公共服务的正常运行具有头等的重要性，需要有政策确保政府的公共部门机关发挥现有人力资源的最大价值并获取这种价值；

(b) 从事公共行政的人力资源具有的专业精神，以此保证公民得到最好的公共服务；

(c) 公众就业的稳定性及其免遭任意解雇的保护，同时不影响既定的任期，无论是长期的还是定期的；

(d) 灵活组织和管理公众就业，这是为迅速适应环境变化和社会需要的变化所必须的；

(e) 公务员对其工作成果负起责任，并尊重和参与制定政府设计的公共政策；

(f) 所有的工作人员在他们的工作范围内，遵守公共服务的道德准则，在管理公共资源时做到诚实、透明、谨慎，并遵守宪法的价值观和原则；

(g) 公共行政部门发挥领导作用，对管理下属的工作负起首要责任；

(h) 促进有利于公共利益的交流、参与、对话、妥协和共识，以这种方式建设公共服务的雇主及其工作人员之间的关系，以便造就最有利的工作环境，尽可能地协调组织的目标与工作人员的利益和期望；

(i) 积极的政策具有推动两性平等、保护和融合少数民族的能力以及更广义的兼容和不因性别、社会背景、族裔、残障等原因歧视他人的能力。

指导原则

8. 以下是为公共服务制度制定的指导原则，应该将其纳入就业和人力资源管理的政策之中，并让工作人员在实际行动中尊奉这些原则：

- 公民一律平等，不因性别、种族、宗教、政治派别和其他原因而受到歧视；
- 人品、努力和能力是制约受雇、升迁和其他人力资源政策的标准；
- 招聘和人事管理领域的公共行动以及政策和过程要卓有成效，富有效率；
- 透明、客观和公正；

- 充分遵从法律；

第3章

公共服务的基本原则

一体化的公共服务

9. 为了履行公共服务的适当职能，必须建立综合管理系统的公共服务并如是运行，其基本的宗旨或存在的理由是使雇员适应组织或多组织系统的战略，以便取得符合这些战略性的优先事项的成果。

10. 政府机关试图取得的成果在两方面取决于雇员：

(a) 人力资源的质和量足以完成所分配的任务的程度会对成果产生影响。因此，人力资源的管理人员必须视每个具体情况进行调整，适应机构的需要，既要避免过量又要避免不足，并尽可能迅速地作出必要的改变。

(b) 成果取决于雇员履行职能的情况；这又取决于两个基本的可变因素：

- (1) 雇员的技能或技能搭配，这决定他们是否适合从事这种工作；
- (2) 动力：雇员为行使其职能而愿付出的努力。

因此，所设计的公共服务系统的条例、政策、程序和做法必须以最适应某种情况的方式，对公务员的行为以及他们的能力和对工作的热忱产生积极的影响。

战略协调

11. 战略协调是公共服务系统的一个要素。这意味着在从技术标准化或客观的角度评价该系统的手段和活动的质量时，必须逐例具体地考虑它们在机构战略中的地位。招聘和人力资源管理只有在符合机构的优先事项和目标时才有用。

情景因素

12. 公共服务机构安排的效力受到它在其中运作的政府机构的内外条件和可变因素的影响。虽然有许多这类因素，但有些特别重要，因为它们对招聘和人力资源管理具有重大影响：

- 在内部一级：机构的结构（分配和协调工作的程序）和管理文化（雇员共有的不明说的信念、价值和态度）；
- 在外部一级：负责实施的法律框架、政治制度和劳工市场是首要的情景因素。

协调公共服务特有的安排和这些因素是使招聘以及人力资源管理政策和做法能在任何机构环境中都取得成功的先决条件。

第 4 章

公务制度的职业要求

人力资源规划

13. 任何公务制度均须拟定一套规划手段，公务机构可通过这套手段对其人力资源的短期、中期和长期需要进行质和量的评价，比较与其内部能力有关的需要，并决定如何填补任何空白。进行规划是机构战略与其征聘和人力资源管理政策及做法之间的正常联系。

14. 进行优质人力资源规划需要雇员资料数据库提供准确和最新的资料，说明按部门、机构、资历、年龄组和人力资源适当管理所必需的任何其他因素细分的现有的或预期提供的人力资源数量和质量。

15. 人力资源规划机制和程序应能做到下列各点：

- 最佳利用现有工作人员的质和量；
- 灵活修改人员编制政策和做法，使其适应机构的变化和环境；
- 适当分配现有资源，灵活调动工作人员，以响应机构的需要，机构各部门和领域适当分担工作量；
- 增订预测数字并采取后续行动；
- 确保管理人积极参与规划过程。

工作安排

16. 工作安排需要采取人力资源管理手段，目的在于确定每种工作的性质和条件(职位说明)和被雇人员执行工作所要遵守的准则(技能概况)。

17. 职位说明应阐述职位的任务规定、在机构中所处位置、主要活动、职能、在职者的职责、目标——需要取得结果的领域。每项职位说明应适当兼顾下列两点：

(a) 明晰介绍工作性质，包括每个职位所需的资格和相应职责；

(b) 使工作灵活适应环境的变化，特别说明在职者可能要处理哪些无法预料的情况，并与团队其他成员合作。

由于社会、技术和工作方式变化急速，应宜对职业说明经常作灵活的审查。

18. 在职者的技能概况应叙述用以确定是否适宜执行工作和工作能否成功的各项主要素质或特点。编写技能概况时应考虑下列各点：

- 在职者的资格应与其技能概况相配，基本上应与该职位的职责相符；

- 技能概况不仅要叙述执行类似职务的专门技术知识或经验，而且应叙述所有其他特征(能力倾向、态度、自我形象、认知能力、动机和个性品质)。根据新的人力管理理论，这些特征与业绩有关；
 - 技能概况应当是熟悉职位责任的合格人员利用能确保取得可靠和有效结果的手段进行技术研究的成果。
19. 职位分类制度应根据其所起作用的重要性予以制订，并具有以下的灵活性：
- (a) 出于个人或机构的利益促进雇员在职能和地域方面的流动性；
 - (b) 通过分配更难的工作或责任，以促进对较佳业绩的确认。

征聘

20. 在任何情况下应遵照下列原则进行公务制度的征聘：
- (a) 招聘公告：有效公布空缺，务必提请所有可能应聘人员的注意；
 - (b) 依照公务制度一般征聘准则实行公平竞争，除基于技能概况所设限制外，不作任何限制，但须始终符合职位的职能规定；
 - (c) 征聘过程管理以及招聘和甄选机构的运作实行透明化；
 - (d) 负责主持和完成征聘过程的技术机构实行专门化；机构成员须具专业资格，对工作熟悉，并能采用征聘手段；
 - (e) 保证负责主持和完成征聘过程的技术机构特别其个别成员办事不偏不倚；
 - (f) 用以核证应聘人员的技能的手段实属可靠和正当；
 - (g) 根据考绩优劣和能力甄选最好的应聘人员；
 - (h) 招聘和甄选过程卓有成效，务使甄选的应聘人员与其技能概况相符；
 - (i) 招聘和甄选过程效率高、速度快，并适当遵守与此有关的所有保证条件。
21. 关于上述各项原则，并根据待补职位空缺的技能概况，负责主持和完成这些程序的机构可采用下述甄选手段：
- 考虑应聘人员的履历并评价他们的资格和推荐情况；
 - 对其知识进行口试或笔试；
 - 技能或认知能力测试；
 - 体能测试；
 - 对能力和技能的测试练习或模拟练习；

- 评定个性或性格特征的心理测验；
- 体检；
- 面谈；
- 竞争性培训班；
- 试用期或训练期。

22. 为使公务制度征聘原则行之有效，公务服务系统尤须有效保障负责主持和完成这些程序的机构的专业精神和公正立场。这需要采取方法确保：

- 核实必需的资格；
- 这些机构的成员不受政治权力和其他利益集团的控制，可通过任命、终身任职制和撤职的规定来确保做到这一点；
- 避免由于会从这些程序直接受惠而产生利益冲突；
- 任何人凡与这种程序有正当的利害关系者都有权根据正当理由提出质疑。

23. 在任何情况下公务制度机制均应确保征聘程序遵守公平和非歧视、两性平等、包容须予特别保护的少数族裔的原则，并酌情纳入积极和正面的政策或平权行动措施。

24. 按照本《宪章》采用的公务制度征聘原则和准则作必要的更改后应适用于公务制度内外涉及调动或升级的就业申请。

考绩制度

25. 雇员考绩制度须构成所有公务员制度所采纳的人力资源管理政策的一部分。可通过正式考绩制度：

(a) 取得必要的资料，就人力资源管理的各不同领域包括薪酬、升级、训练和纪律事项作出决定；

(b) 鉴定人力资源管理政策和做法，比较和评价它们对工作场所中的行为所产生的影响；

(c) 为雇员培训和专业发展提供指导；

(d) 加强雇员的动机并改善其业绩。

26. 个别或集体的考绩审查需要可靠和正当的手段。着重成果的考绩审查须根据以往的成果标准化方式进行，界定与所处职位之目的相符的各项目标，并阐明准确的指标。对工作场所的行为进行审查时必须根据适当的行为标准或采用经过技

术测试的手段。采用不明确和可能不可靠的手段可能会使审查工作产生偏差，或引进主观或武断成份，因此应予避免。

27. 对雇员的考绩审查特别当审查目的是要鼓励和对改进考绩时需要管理人的积极参与，即接受审查的雇员的顶头上司积极参与。训练那些负责对必需技术和社交技能进行审查的人员并争取他们有效支持这种做法是取得成功的重要条件。

28. 考绩制度必须包括一些机制，允许个人表示对其业绩的评价是否满意，并将其不满意度告知其主管和上级。必须注意提防以不当手段利用考绩制度助长武断或专横做法或可归类为心理骚扰的做法，并对此施加惩罚。

29. 公务服务系统应以符合公共机构体制文化的方式尽量包含全方位评价或类似的机制，特别是为了培养和增强个人的技能，个人可借此获得影响的人(无论是上司、从属或同级人员)提供的对其业绩的反馈意见。

薪酬

30. 任何就业和人力资源管理制度都需要一套薪酬战略。薪金结构以及薪酬政策和做法必须反映出一系列与有关机构的战略、财政和预算状况有关联的优先项目和目标，而不仅是在个别或集体要求下产生的被动措施或报复性措施的简单结果或劳资纠纷。薪酬政策的目的是鼓励公务员作出努力，改善个人或集体业绩，以及学习和培养技能。

31. 在制定薪金结构及其基本特点这方面，须以公平原则作为指导。在组织内部和外部实现薪酬待遇公平：

(a) 在下列情况下薪金结构对内公平：

- 一般说来，雇员认为他们从机构领取的各种薪酬与其工作成绩相称；
- 雇员认为与其本人的薪酬相比，其他雇员获得的待遇是公平的。

(b) 以竞争力和薪金效率为特点的对外公平：

- 若能吸引、调用和留住具备必需技能的雇员，让他们担任组织所需的各种职位，则薪金结构具竞争性；
- 若与市面费率相比各级和各部门的薪金总额并不过高，则薪金结构效率高。

32. 薪金幅度(薪酬最高雇员领取的薪酬总额与薪酬最低雇员领取的薪酬总额之差)应予均衡，不得过小，因为这样不利于奖励升级和改善业绩。薪金幅度也不能过宽，因为这样可能会反映出少数特权者在利用这个系统并在某种程度上产生薪金不均的现象。

33. 若采用一种可变薪酬政策，以鼓励个人或集体改善业绩，执行政策之前必须确定结果或业绩标准，事前阐明并向所有有关方面通报可靠的审查程序，以及采用保障措施，尽可能减少主观性。

34. 一般而言，应根据一致标准视雇员业绩优劣和能力就薪金管理问题作出决定。公务服务系统应纳入保护薪酬政策的机制和防止独断独行、谋利或政治裙带关系。

35. 纳入公务服务系统的非金钱性酬劳必须公平，能有效地达到目的，并符合成本效益。

36. 公务员养恤金制度必须保障社会安全和必要的财政稳定。它所规定的特权与其他社会团体相比不得过高，不得对国家开支和国民经济造成过重的负担。

发展

37. 公务服务系统必须纳入一些机制，以促进和鼓励公务员的技能发展，维持高度参与，并尽量满足其对专业发展的期望，同时兼顾机构的需要。

38. 应以灵活变通的规则促进公务员的专业发展，尽量消除正式的障碍或限制因素。必须制定其他办法，以取代单纯的分级制度，以确认他们在发展和专业方面的杰出成就，无须增加有关雇员的正式权力。

39. 职位的提升须以考绩审查、潜力评价和技能发展为根据。应为此目的使用最为客观的手段，以求减少独断独行、重用亲属或裙带关系。

40. 公务员必须获得必要的训练，以加强其初步训练或入门训练，使他们能够适应职务的变化，弥补工作上的不足，促进专业发展，并处理机构内部的变化。

41. 雇员训练须按计划执行，目的在于在整体政策范围内推行机构的特定优先项目，并须基于切实可行的需求评价。必须评价训练方面的投资、获得的训练、参与者的满意程度、成本与成果之比以及训练对雇员业绩的影响。

工作场所中的责任

42. 公务服务系统必须设立一些机制，务求通过适当手段监测值班情况、确保每个工作日整天上班、采用手段减少旷工。一般而言，确保公务员遵守其在工作场所的义务。

43. 应当制定并严格执行涉及公务员利益冲突的必要标准，以防止雇员对可能与其有关的事项进行干预，以致损害他们的公正立场或对公共行政形象产生疑问。

44. 须以有效、有力和典型的方式执行纪律程序，以纠正公务员的不当行为。纪律措施应基于下列几点：说明违反纪律的情况、惩罚的相称程度、负责审查案件

并作出裁决的机构的公正立场，执行过程中双方是否在场、事实与裁决的一致性。应向参加纪律程序的公务员提供适用法律所规定的保护。

离职

45. 政府更替、特殊情况或者纯粹的个人决定，都不能作为取消或终止雇用合同的充分理由。

46. 若由于明显不称职或者业绩不佳解除合同，则必须建立必要的机制，来确保能够客观地查明情况。同样，如果出于技术、经济或组织的原因需要削减员额数量，因而需要终止一个或一群公务员的合同，则必须履行有必要保障的程序，客观地查明这些理由的证据。

人际和社会关系

47. 公务员的雇用关系应遵循以下标准：

(a) 公务员的雇用关系享有在国家法律框架下，按照有关法律保护自身利益的权利；

(b) 雇用关系中的每一方都必须履行相互承认并接受各自的角色，不得超过规定的权限；

(c) 应当按照所适用的国家法律有关条款来确定工作条件，其涉及的有关因素应可以商讨，并须符合法律要求或符合公共服务雇主单方面的决策权；

(d) 所设立的各项机制和程序必须有助于推动一种良好的雇用关系，这种关系应有利于达成妥协一致及防止冲突和相互诋毁中伤。

48. 公务员制度必须采用一些必要的规则和政策，以保护公务员享有健康及安全的工作场所的权利。

49. 公共服务雇主必须熟悉本机构的工作环境。他们必须定期进行评估并在更新和改进人力资源政策及做法时考虑到这些评估的结果。

50. 内部通信政策和做法应当着重于：

(a) 了解公务员提供的信息、倡议、建议、意见及要求；

(b) 提供关于上级机构所做出的决定及所颁布的准则的准确信息，并高效地散发与服务 and 雇员有关的信息。在这方面必须实施开放性标准，规定只有属于必须保密事项的信息才应限制散发；

(c) 加强雇员对本机构全球使命及政府战略的主人翁意识和参与感。

人力资源功能的组织管理

51. 公共部门机构在人员雇用和人力资源管理领域负有一些关键的功能及职责，这就要求在公共部门机构及多机构系统中必须设立专门的有雄厚技术实力的单位。从结构上，这些单位将占据一些具有正式权威的位置。其享有的权威同其功能所具有的巨大战略价值相符合。这些中央单位或部门的基本任务如下：

(a) 根据本组织的战略来制定人员雇用和人力资源管理方面的战略准则，并负责实施；

(b) 拟定并管理全球工作人员规划过程，同时负责人力资源管理活动及过程，而这些事务规模较大且专业性很强，因此必须由一个中央机构来负责；

(c) 研究、分析、评估并修改人力资源管理政策及做法，同时实施必要的改革，使人力资源管理现代化，并使其适应公共机构不断变化的需求；

(d) 支持各级领导履行其管理功能。

52. 在不损害中央人力资源单位或部门有关功能的前提下，公务员制度必须对公共服务提供部门的主管并委以重任，让他们在对所辖工作人员的管理中发挥重要作用。这包括：

(a) 在集中决策方式无法为本机构带来更大效益的情况下，将人事方面的所有决定权下放给各级领导；

(b) 通过中央机构向所有管理人员提供评估、支助以及专家技术人员协助服务；

(c) 增强管理人员的人力资源管理能力，创造所需知识和技能方面的常设培训机会，并规定，所有公共服务机制都必须有利于推动和促进这一领域的管理人员的参与及责任制。

第 5 章

关于领导角色的具体思考

专业领导人才

53. 公共服务对专业水准的要求应延伸到政治和行政系统中的领导和管理岗位。按照《宪章》的宗旨，这些岗位都是属于政府政治官员直接管辖的位置。在这些官员的战略指导和监督下，处于领导职位的雇员对有关机构和过程进行管理，来执行公共政策和提供公共服务。领导岗位同政治职位及一般专业公务职位不同。现代公共服务系统的体制结构要合理化，就必须对领导岗位进行适当的界定和巩固。

54. 公共服务领导职位的体制地位要合理化，就必须进行一些体制安排，以便：

- (a) 在处理同管理有关的事务和问题方面容许授予管理裁量权；
- (b) 实施高效的监测和问责制度，以便使管理者对其行为负责。领导职位的最佳监测制度应当是一种注重成果的监测制度；
- (c) 针对具体职责及在对管理成果进行评估的基础上，给予各种奖励和惩罚；
- (d) 为合理利用资源以及充分利用这些资源来增加公共服务的价值，而制定一系列共同参照价值指标。

领导职位的具体规则

55. 公共服务中的领导职位有其自身的特殊性，而且需要确保这些职位的专业水准，因此必须制定具体规则。这些规则应当确定领导职位的职责范围，将它们同政治职位以及普通公务员职位区别开来。这些规则将适用于担任领导角色的公务员以及其他领域的管理人员。

56. 不管这些领导职位是否被当作整个公共服务系统中的一个单独职类，或被赋予特殊地位，必须做出下列规定：

- 针对一个职位所需的确切技能，确定专业资格要求并进行鉴定；
- 通过确定能力和用人唯才标准为某职位的任用制定规则，以确保专业水准，从而建立该职位必要的信誉；
- 就注重成果的监测机制及其评估标准，制定实施评估和问责规则；
- 制定任期方面的有关规定，将某职位的任期长短同管理业绩好坏挂钩，并以某种形式避免立即开除；
- 实施奖励办法，鼓励优秀管理，并将业绩同薪水部分挂钩，以及酌情同职业升迁挂钩。

第 6 章

保障《宪章》效力的条件

多种发展方向

57. 任何公共服务系统，若要实现现代公共行政的目的和应付其挑战，则须吸纳本《宪章》的各组成部分。这些核心部分，以及由此转化而来的管理条例、结构、程序、政策及做法，都允许多种发展方向的存在。而发展方向的确定，应符合伊比利亚-美洲各国的历史、传统、文化及现实情况方面的因素。尤其是，本《宪章》采用的公共机构员额及人力资源管理标准允许存在不同的公共服务模式。这些模式的区别在于：

- 为在进入公共服务时确保或审查专业水准而采用的有关制度有不同的明显特征；
- 公务员的职业发展结构不同，特别是，该系统能够提供的以工作为本，或以职业为本的选择；
- 该系统的行政规模，大到全国统一的模式，小到一系列管理架构及机制，其体制联系、地理范围、部门专长及其他特征都各不相同；
- 行业关系框架各异，包括雇员及雇主代表权及其形式的不同，公共服务雇用条件的谈判渠道或宽或窄。

58. 不管各种国家公共服务模式如何千差万别，但本《宪章》所述的职务及人力资源管理标准，必须在适当的体制环境下才能充分发挥其效力。这一环境的主要组成部分包括：公务员雇用的法律框架、公共服务系统及机构的架构及内部能力、以及有关的主导文化价值观念。

法律框架

59. 按照《宪章》所载的标准，需要建立管理框架，来提供专业化和高效的公共服务。为实现这一目标，这些框架须引入一些特殊的变通形式及特征，这与一般工作的管理框架不同。公共服务的管理条例应：

(a) 在管理公共服务及公务员时，全面充分实行平等、用人唯才及崇尚能力的原则，防止出现政治化、裙带关系及屈服于特殊利益等情况；

(b) 仅在为保证公共服务专业水准而绝对必要时，才动用特别规则，避免因采用特别规则而导致对公务员的歧视或偏袒；

(c) 避免使条例过于整齐划一而无法适应现代政治及行政系统不同的形式和情况；

(d) 具有灵活性，以便能够进行高效的人力资源管理和指导公共服务改革。在过去的 20 年中，许多国家已经开始进行这一改革。

组织结构

60. 为了对公共服务系统进行高效的管理，改革机构的架构应具有以下基本组成部分：

- 专门管理征聘和人力资源的机构，这些机构应拥有同其职能相符的正式权威，主要在于：
 - 资源的合理利用；
 - 创新性的人事管理政策及做法；

- 提供支持和建议，帮助部门主管对所辖工作人员尽责。
- 一个重点，即授权各公共服务提供中心及单位的管理者来管理其雇员，并辅以适当的监测和问责制度。

内部能力

61. 要按照《宪章》规定的准则来运行公共服务系统，各公共机构就必须具备一些必要的技能。而对中央权威机构及部门主管的要求又有所不同：

- 负责人力资源的中央权威机构应当具备高级的专业资格，这应涵盖人力资源管理所需的各学科，要求其具备法律、经济事务、工作场所心理学及公共服务管理方面的全面知识；
- 负责业务单位的管理者们必须接受过适当的培训，并因而具备团队管理所需的技术及社会技能，特别是人际关系技巧。

文化变革

62. 各国在公共服务方面的不成文规则、思维方式及成文规则须进行不同程度的调整，以确保能够高效地进行一些体制性安排。《宪章》认为这些安排是公共服务系统的中心环节。不管怎样，都必须采取下列步骤，来确保所推行模式的内部各部分有适当的相互联系：

(a) 所采用的公共服务模式应当避免政治化，并确认有必要实行专业化和用人唯才的行政管理，将此视为健全民主制度的基准；

(b) 摒弃将公共服务视为官僚机构的观点。在官僚机构中，就是做法及手续一成不变，唯我独尊。因此，必须改用一种注重成果、创新及学习的制度；

(c) 顺应当前工作场所的趋势及公共服务改革的形势，实行灵活的人事管理；

(d) 确保有关机构会奉行公共服务应有的价值观念，特别是正直诚信、勤俭节约、决策透明、评估问责制度以及为公民服务的承诺等。