联合国 E/C.16/2025/6

经济及社会理事会

Distr.: General
27 January 2025
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十四届会议

2025 年 4 月 7 日至 11 日

临时议程* 项目 8

公共部门转变观念、留住人才和
吸引年轻员工的战略

吸引和留住合格公共部门员工队伍、不让任何人掉队的战略

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 Rolf Alter 和 Alketa Peci 与委员会其他成员 Ronald Mendoza、Soonae Park、Sherifa Sherif 和 Najat Zarrouk 合作编写的文件。

* E/C.16/2025/1。

25-01219 (C) 100225 200225

吸引和留住合格公共部门员工队伍、不让任何人掉队的战略

摘要

全球情况迅速变化，存在同时应对多种危机的压力，这对构建强有力、有效、包容、创新的公共机构提出更高需求。因此，需要吸引和留住一支敬业、高素质的公共部门员工队伍，不让任何人掉队，包括为年轻人提供充分的机会。

本文作者探讨了各国政府以何种方式建立和管理这样一支公共部门员工队伍，特别是通过实现人力资源战略现代化，并不断监测和改进这些战略。他们强调，确立适当规模是确定员工队伍人数的主要目标，而在面对只是为应对财务压力而缩编的呼声时尤其如此。如果精心制定人力资源战略并对需求范围有明确认识，就会有助于吸引和留住合格的工作人员和人才，而这反过来可以改善服务，提高公众的信任。

作者考虑到各种人力资源战略的优点，例如有竞争力的整套报酬和福利、择优录用、对技能和职业发展的投资以及新老交替规划。他们讨论了初级和高级员工的特殊需求和愿望，并举例说明了吸引和留住各工作年龄段人员的方法。他们还指出了在公共部门人力资源管理中使用人工智能的潜在好处。

作者探讨了社会对话问题，以及是否有必要推动将社会对话作为员工队伍发展的一个方面，以加强公共部门对社会需求的反应能力，并有助于实现可持续发展。作者认为，如果提供积极支持并营造一种有利环境，特别是在国家以下一级，可以最有效地实现社会对话的益处。

最后，作者就如何建立、管理和留住一支合格的公共部门员工队伍而又不让任何人掉队提出一整套建议，供委员会审议。

一. 背景

1. 在《2030 年可持续发展议程》中，会员国承诺在各级建立有效、负责和包容的机构，并指出，如果员工队伍健康、受过良好教育、掌握从事富有成效和充实的工作以及充分参与社会生活所需的知识和技能，那么，所有国家都将从中受益。在《未来契约》中，会员国重申致力于改善人人获得体面工作的机会，并为青年创造体面工作和生计，特别是在发展中国家。[1]

2. 在题为“人力资源开发”的第 79/224 号决议中，大会促请国际社会制定短期、中期和长期战略，有效提高人力资源能力，因为受过教育、有技能、健康、干练、有生产力和应变能力的员工队伍是实现持续、包容、公平经济增长和发展的基础。大会还鼓励会员国通过并执行立足于国家发展目标的人力资源开发综合战略。

3. 本文件重点讨论既吸引、管理和留住合格的公共部门员工队伍(包括青年员工)，同时又不让任何人掉队的战略。本文件是在公共行政专家委员会以往工作的基础上编写的。例如，委员会在其第二十三届会议上指出，有必要保持 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行带来的公共部门创新势头，顺应关于制定立足于国家发展目标的人力资源开发综合战略以及改变公共部门思维方式的的呼吁，同时提高对可持续发展目标的认识，促进公共部门员工队伍的多样性，并建设国家以下各级主管部门的人力资源能力。委员会还强调，在人工智能等新兴领域对公共部门进行投资并开展能力建设，可以鼓励年轻专业人员加入公共部门，并在聘用后激励和留住他们。

4. 全球环境迅速变化，在应对包括不平等在内的多重危机和挑战方面存在压力，这突出表明，需要建立强大、包容、有效、锐意创新的公共机构。这就要求建立和留住一支高素质公共部门员工队伍，包括为青年人提供机会。此外，还需要开展有效社会对话，特别是在国家以下一级，这可以鼓励和巩固包容和参与，从而实现不让一个人掉队的目标。

二. 建设和管理干练的公共部门员工队伍

5. 各国政府在规范和管理公共部门员工队伍方面具有不同的作用和责任，包括吸引和留住人才、促进多样性、通过培训和教育提高员工的技能、执行国际劳工标准以及收集和分析与公共部门员工队伍相关的数据。

6. 除了技能和能力之外，决策和公共服务交付方面的绩效取决于公共部门员工对创造公共价值的专注和态度。在一个运作良好的政府机构中，政治领导人有责任对公共部门创造的公共价值表示赞赏。COVID-19 疫情让我们对认可和奖励公共部门一线工作人员的重要性有了宝贵的认识，这可以作为对政治领导人的有益指导，并吸引他们更经常地采用类似做法。

[1] 大会第 79/1 号决议。

7. 在不断变化的世界中，各国政府在落实可持续发展目标以及在消除贫困和促进繁荣方面具有核心作用。[2] 然而，在许多国家，各级政府机构缺乏公众信任，部分原因是无视政府在实现可持续发展方面的作用。要扭转这些趋势，就必须大力弘扬公共服务的美德、原则和价值。这包括展示对道德行为、透明度、问责制和满足公民需求的承诺，这反过来又有助于提高对公共机构的信任。

A. 提供就业和教育机会

8. 需要制定既创造就业又创造教育机会的政策。此类政策应考虑到劳动力市场的需求，并鼓励高等教育机构、技术学院和职业培训学校根据公共和私营部门的要求调整课程设置和招生优先事项。

9. 鼓励创新和创业可以创造新的就业机会。各国政府可以通过赠款、贷款和辅导计划来支持初创企业和小企业。通过培养创新文化，各国政府可以刺激创造就业机会和经济多样化。如果立足于变革型领导力、强有力和健全的权力下放框架以及有效的地方治理，地方和地区政府可以在创造就业机会，特别是在为青年人才创造就业机会方面做出贡献。然而，需要赋予其促进地方经济发展的权能，从而吸引人才和创造就业机会。还需要有效的政策来促进公平工薪和体面工作条件。

10. 了解劳动力市场趋势对于发展有效技能至关重要。各国政府需要定期进行劳动力市场分析，以确定新兴产业、工作角色和所需技能组合。这些数据可以为制定有针对性的培训方案提供参考借鉴，从而使工人掌握未来工作岗位的所需技能。因此，劳动力市场分析、预测和数据收集对于技能发展十分重要。

11. 通过在公共和私营部门之间开展合作，可以成功落实技能建设举措，特别是在培养数字技能方面。各国政府还可以促进与教育机构和非营利组织的伙伴关系，以制定符合公共机构需要的定制培训方案。需要制定支持员工培训和职业培训方案的有效政策。这可能需要在预算允许的情况下分配额外资源，以建造和维护最先进的培训设施，向学生提供奖学金和资助，并确保人人获得优质教育。

B. 确定公共部门员工队伍的适当规模

12. 政府履行广泛的职能并提供广泛的服务，并负责决定和执行公共政策，因此必须有一支敬业、技能熟练的公共部门员工队伍。一些公共服务由公共实体直接提供，而另一些则通过伙伴关系提供或外包给第三方(如私营部门或非营利组织)。因此，公共部门员工队伍的规模和责任取决于现有安排，而这种安排可能因国家而异，也可能因政策领域而异。例如，在一些国家，大多数医疗保健提供者、教师和紧急救援人员直接受雇于政府，而在另一些国家，这些职业群体中的个人主要受雇于私营部门或非营利组织。

[2] 经济及社会理事会第 2017/23 号决议，第 4 段。

公共部门缩编的替代办法

13. 公共部门就业规模庞大，因此，将其作为预算节约的潜在目标并不令人惊讶。在大多数国家，公职人员薪酬约占公共支出的 30%，公共部门工资总额对财政和支出效率具有重要影响。[3] 在经济合作与发展组织(经合组织)国家，公职人员的薪酬平均约占政府一般预算支出的 20%，是第二大支出类别。[4] 此外，在全球范围内，公共部门就业仅占整个劳动力市场的 11%多一点，各区域情况不同，而且随着国民收入水平的提高而增加。在高收入国家，公共部门就业人员的比例约为 16%，而低收入国家为 7%。[5] 在经合组织国家中，公共部门就业人数平均占总就业人数的 18%，而在其中少数几个国家，这一比例超过 30%。[6]

14. 由于几乎所有地方的财政压力都在增加，许多政府正在重新审查公共部门的员工队伍支出，以寻求节支，主要途径是减少公共部门员工队伍的规模以及缩减福利和修改聘用条款。将公共部门缩编视为预算紧张时期的潜在缓冲手段并不是一个新的选择。事实上，以前也曾尝试过周期性调整公职人员数量的做法，但这与更具结构性的裁员主张(如支持“小政府”的主张)无关。

公共部门缩编在当前情况下所具有的相关性和价值

15. 首先，与其他削减公共开支的建议一样，在考虑裁减公共部门员工队伍的同时，需要进行成本效益分析或类似的影响评估。这将大大提高就公共部门就业作出优质决策的可能性。归根结底，若要确定公共部门裁员的优先事项和目标，就必须对具体部门、部委和机构用人情况的变化，包括对工作人员的职位和资历、年龄结构、性别平衡和许多其他考虑因素，进行精确分析和深入了解。此外，还需要具体说明和解决与在各级政府之间进行调配有关的问题。全面评估还将有助于从范围、深度和时限角度更好地了解公共部门缩编的适当执行战略，以及更好地了解在最需要的情况下可以实现的中短期预期节省费用。

16. 其次，鉴于到 2030 年实现可持续发展目标具有紧迫性，强有力的公共机构，包括称职的公共部门员工队伍，被认为是加速发展的关键驱动力之一。因此，公共部门员工队伍缩编很可能会阻碍在落实《2030 年议程》方面的进展。

17. 第三，毫无疑问，公共部门员工队伍的规模、薪酬及其他福利须接受公共开支监督。在出现财政压力时，需要探索能否通过修改其中一个或多个变量节省费用。与此同时，有必要进行循证评估，以有效、高效、公平和透明的方式调整缩编措施。这包括关注在实现可持续发展目标方面持续存在严重拖延、政府信任度不高等问题，同时认识到公共部门在克服许多公共政策领域不利发展挑战方面的重要作用。

[3] 世界银行，《公共部门就业和薪酬：评估框架》(2021 年，华盛顿特区)。

[4] 经济合作与发展组织(经合组织)，《2019 年政府概览》(2019 年，巴黎)。

[5] 国际劳工组织(劳工组织)，“公共部门的权力由谁掌握？”，2024 年 7 月 18 日。

[6] 经合组织，《政府概览》。

18. 虽然政治领导人需要能够依靠一个灵活、坚定、高效的政府机构，但他们也有责任为公共部门员工队伍提供和维持适当的任职条件。若要避免临时做出危机管理决定——因为这些决定可能不只在财务方面代价高昂，最适当的做法是，采取前瞻性办法，不断调整一支干练的公共部门员工队伍的规模。

19. 必须从战略高度决定公共部门员工队伍的适当规模，而不只是出于财政原因；必须在公共部门和私营部门员工队伍之间找到适当平衡点，同时考虑到所选择的道路在多个方面的影响。充分评估工资总额对于了解其对公共财政的影响以及公共和私营部门之间的劳动力分配非常重要。

C. 制定有效的人力资源战略

20. 人力资源战略的现代化可以吸引和留住合格工作人员，从而建立一支强大的公共部门员工队伍。通过营造一种创新文化、为公务员提供取得成功所需的工具并创造一个让员工感到受到重视和获得赋权的环境，政府可以更高效、更有效地提供服务。然而，由于人力资源管理做法过时(如征聘做法僵化和征聘缺乏多样性)以及财政危机，往往掩盖了征聘和留住一支合格公共部门员工队伍战略所发挥的重要作用。

21. 因此，需要不断评估、调整和改进公共部门的人力资源战略，以吸引和留住最优秀的公务人员，并确保他们始终保持参与，其技能也与时俱进。这一点尤其重要，因为这些战略可被看作是对人员的重要投资，可以有助于加强公众信任和社会凝聚力，有助于避免歧视，并可按照《未来契约》所载的承诺和行动，促进年轻一代加入公共部门工作队伍。[7]

22. 然而，许多国家没有设立人力资源集中管理职能而且缺乏数据，这阻碍了人力资源政策和管理的改进。因此，有必要通过人力资源定期评估加强数据和证据收集，以便跟踪关键指标，不断监测进展情况，并根据需要作出知情调整。此外，尽管各国政府越来越多地使用类似概念进行公共部门员工队伍调查，但所提出的问题和采用的方法可能有很大差异，这妨碍了国家间比较。世界银行采用了全球公务员调查，将此作为实现统一的工具。[8]

23. 公共部门员工队伍面临着与就业特点有关的优势和劣势。一方面，与私营部门员工相比，公共部门员工往往享有更高的就业稳定性，这可能会吸引一些人加入公共部门员工队伍。另一方面，与私营部门员工相比，公共部门员工有时面临工资增长相对较慢和决策方面自由裁量权较少的情况。在公共部门，决策通常是通过高度正规化和等级化的流程来处理，而私营部门的决策结构则更为扁平和灵活。

[7] 例如，见《未来契约》，行动 34 和附件二。

[8] Ayesha Khurshid and Christian Schuster, “Surveys of public servants: the global landscape”, in *The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration*, Daniel Rogger and Christian Schuster, eds. (Washington, D.C., World Bank, 2023)。

24. 此外，除了少数例外，很少有集中或统一的公共部门员工队伍管理制度，公共部门人员由中央和国家以下各级政府分别雇用和管理。这造成缺乏统一信息，从而对完善整个政府人力资源战略构成阻碍。任何评估都需要适用于足够数量的行政部门，以便可靠地了解公共部门的就业和薪酬做法及其影响。这可能要求在公共部门不同实体吸引、征聘、发展、留住、晋升和调动员工方面，对人力资源管理办法进行意义深远的变革。[9]

吸引和留住合格的公共部门员工

25. 有效的征聘程序是建立专业的公共部门员工队伍的一个组成部分；这些程序需要辅之以其他人力资源管理手段，例如适当的薪酬、职业培训和发展、业绩评价、确保廉正的措施和纪律程序。使用这些工具的最佳目的是吸引合格人才加入公共部门，同时在他们被聘用后激励并帮助留住他们，尤其是那些不容易被取代的顶尖人才。

26. 征聘是在特定国家和地方背景下进行的，精心制定的战略将反映这些不同情况。例如，在发达国家，年轻一代可能会觉得私营部门的机会更有吸引力，这表明存在一种竞争态势；在发展中国家，随着技术工人到国外寻求机会，人才流失和队伍减员可能是一个主要问题。鉴于其影响范围，公共部门就业政策也会对整个国内劳动力市场产生重大影响，特别是在中低收入国家，因为在这些国家，政府可能是正规部门的最大雇主。

27. 在吸引和留住合格的公共部门员工队伍方面，最常见激励决定因素包括薪酬、可用资源和工作条件。有竞争力的薪酬和福利待遇非常有助于吸引和留住合格的公共部门工作人员，从而提高生产力和政府服务质量。[10] 其他决定因素取决于特定政策领域的特点(如对于卫生工作者而言，与病人接触和互动的频率)，[11] 这需要从政策角度进行战略性考虑。

28. 征聘程序本身也是一项挑战，因为复杂的规则和方法往往会导致在需要时很难征聘到合格的候选人，而且耗费时间。例如，一些人力资源做法侧重于甄选过程的法律方面，而缺乏用于评价公共服务精神和动力或社会心理技能等主观特征的机制。然而，政府需要挑选的人不仅要有足够的知识、技能和能力来履行其职能，而且要有公共事务意识、公共服务动机和共同的公共价值观。这一点在治理改革议程迟迟不前、体制相对薄弱的国家尤其重要。在其他情况下，征聘做法可能缺乏透明度。另一挑战是，大多数政府对不同的部门或职能使用不同的征聘制度，而没有采用一种全方位、全政府办法，这对征聘战略的改进和协调构成阻碍。

[9] Suk Kim Pan，“How to attract and retain the best in government”，*International Review of Administrative Sciences*，vol. 74，No. 4 (2008)。

[10] 世界银行，公共部门就业和薪酬。

[11] Alexandre Fernandes, Gonçalo Santinha and Teresa Forte, “Public service motivation and determining factors to attract and retain health professionals in the public sector: a systematic review”, *Behavioural Sciences,* vol. 12, No. 95 (2022)。

29. 在国家以下一级执行目标 8(体面工作和经济增长)并落实到地方至关重要，因为公共机构可以通过地方经济发展战略利用全国各地独特资源和机会，自下而上地创造经济增长和就业。在提供安全和有保障的工作环境和保证同工同酬方面，它们可以作为一种模式。在与私营部门和第三部门合作时，也需要将这种做法作为当地公共采购标准的一部分。[12]

30. 公共部门工作的吸引力也取决于政治环境的宏观条件。新的研究结果表明，在两极分化的政治背景下，人们作为联盟或反对派支持者的身份决定了他们申请政府部门工作的倾向。[13] 在政治高度两极化、民粹主义大行其道和民主倒退的背景下，这种激励因素可能会变得更加突出。

与工作条件有关的问题

31. 择优录取战略有助于留住员工，但需要与适当的人员配置(避免人员过多或不足，或将公职人员分配到他们不胜任的职位上)、绩效管理、有竞争力的薪酬方案和养老金福利相结合。

32. 一个考虑到员工贡献并培养支持性组织文化的积极工作环境，对于公职人员而言可以是一种可以成为无形但又非常宝贵的资产。下放决策权和促进对项目的自主权是能够留住工作人员的激励因素，特别是在拥有高技能公共部门工作人员的实体。此外，为员工提供餐饮设施和支付公共交通费用也是提高员工积极性的措施之一。为儿童提供日托中心可以促进妇女的领导力。

33. 保护精神健康和促进公务人员的福祉是留住人才的另一因素。安全和健康的职场可以减少压力和冲突，提高工作满意度和工作绩效。

34. 如果绿色人力资源做法旨在将环保意识和责任纳入所有人力资源做法和程序，也可以成为激励因素。从征聘到职业发展再到留用，这些做法代表了一种全方位办法，其目的不仅是尽量减少环境影响，而且是促进可持续的工作文化。如果员工认为所在组织认真对待环境问题，他们就会更有动力，并致力于工作。这还可以提高生产力，形成积极的组织文化，从而有助于组织的长期成功。

35. 帮助公共部门员工实现工作与生活的平衡是留住员工的另一个战略工具。COVID-19 疫情导致采用更灵活的工作安排，员工对此非常重视，但这取决于工作性质和政策领域。大多数公共部门员工通过两种方式实现了灵活性：改变工作地点，更多地在家工作；调整工作时间。各国政府目前正在探索如何将新的和最近推出的工具纳入更广泛的公共部门员工队伍管理议程，包括提供远程工作机会和灵活工作时间的选择。

36. 然而，由于其工作性质以及需要面对面交流，医疗保健和警务等领域的一线公职人员往往无法受益于灵活工作安排。与此同时，人工智能等数字技术有

[12] 世界城市和地方政府联合会，“可持续发展目标：地方政府需要了解的内容”，2015 年。

[13] Sharon Gilad, Raanan Sulitzeanu-Kenan and David Levi-Faur, “A taste for government employment also rests on its political flavour”, *Public Administration Review* (early view, 2024)。

可能通过精简活动，包括批改作业和建立个性化的学生进步计划，减少教师等一线公职人员的工作量。[14]

37. 许多公务人员非常希望有所作为。从事有意义的工作通常是选择公共部门职业道路的一个激励因素。因此，有使命感的工作和具有高度影响力的项目可以吸引寻求有意义就业的候选人，并激励和留住现有工作人员。例如，巴西马托格罗索州开展了一项多年期教育项目，通过对数字平台和教育工作者培训进行投资，该州的教学和学习过程指标在 2023 年至 2024 年期间提高 19.8%。超过 648 所学校(包括城市、土著和军事学校)有 330 000 名学生就读，得到了一个由 24 000 名教授组成的网络的支持，这些教授接受了该方案的培训并参与了该方案，他们的工作有明确的业绩指标。[15]

38. 公共机构的声誉也有助于吸引和留住最合格的员工。打造组织品牌并使政府实体成为有声望的组织，不失为一种有用的战略。例如，在转型经济体中，公共机构的形象往往不够正面，因此需要改善其品牌形象，以吸引和留住最优秀的员工。快速现代化的中等收入国家也是如此，这些国家试图通过全面改革和裁减公共部门员工队伍来跨越中等收入陷阱，但却遇到了与经济转型国家类似的挑战。

公共部门内的技能和职业发展机会

39. 除了有吸引力的一揽子薪酬和福利外，更好的培训和职业发展方案也有助于减少人员更替，留住合格的公共部门官员和员工。需要通过培训、指导和职业提升计划，提供充分的专业发展机会。[16]

40. 公务员最需要是创造性和批判性思维、解决问题和沟通方面的能力。还需要创新技能，这使公共部门员工能够适应变化，并帮助他们提出可以创造价值和改进流程的新想法。可以通过在政府内部设立创新单位，提高与创新有关的技能和能力。这些单位可以找到解决挑战性问题的办法，包括利用新技术改善公共服务交付。这一理念反映在《未来契约》中，其中鼓励各国优先考虑发展公共部门官员和机构的数字能力并就此制定目标，以在促进包容、安全和以用户为中心的数字公共服务方面颁布、制定和执行战略和政策。

41. 在战略性地建立人力资源系统时，需要考虑到复杂的政治、经济和社会问题。因此，政治人士和高级公务员需要能够理解不同类型的多层面问题，同时也要认识到人力资源管理对于推进《2030 年议程》的重要意义。

42. 经济和社会事务部与国际行政管理学校和学会协会在 2024 年对公共行政教育和培训卓越标准进行审查和升级，这项工作首次探讨了《2030 年议程》对公职人员的重要性和挑战。这些标准大力鼓励各国政府在学习和技能等方面进行

[14] 例如，见 Diretoria de Desenvolvimento da Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas，“Sistema estruturado de ensino do Mato Grosso”，2024 年。

[15] Getulio Vargas 基金会公共管理和教育政策发展局。

[16] 另见 Chartered Institute of Personnel and Development，“Employee turnover and retention”，2024。

投资，并在公职人员中促进以可持续发展目标为基础的心态。这与委员会早些时候提出的建议一致，即采取整体方法改变公务员和政治领导人的心态，使其符合《2030 年议程》的原则和价值观以及经济及社会理事会于 2018 年核可的 11 项促进可持续发展的有效治理原则。

新老交替规划

43. 有效的新老交替规划是政府确保可持续性和连续性不受阻碍战略的一个重要组成部分。虽然某些机构的领导职位可能不容易出现高更替率，但各国政府都需要考虑制定短期和长期更替计划，以利于现任领导人向未来领导人移交职责。为了成功填补即将出现的人才缺口，新老交替规划需要包括确定即将出现的领导职位空缺、了解实体的现状、持续跟踪实体内部的人才、启动领导力发展流程以及利用现有的人才数据和现代评估技术。

D. 在公共部门人力资源管理中使用人工智能的潜在好处

44. 开发和使用生成式人工智能并将此作为一种工具，可以使政府能够提高效率并简化服务交付。生成式人工智能还在改善征聘流程、学习和发展成果和员工参与度以及留住公共部门人才方面具有潜力。它可以改变公共部门吸引和选择人才的方式，并可以支持为具体工作或项目找到合适人选(例如，通过个性化外联信息)。人工智能工具的使用还能在征聘过程中促进机会平等和提高透明度，例如，帮助生成适合每个新员工的角色、经验和学习风格的个性化入职计划。

45. 在公务员的学习和发展方面，生成式人工智能可以有效地开发与个人学习目标和需求相一致的个性化课程。在业绩评价的基础上，它还可以协助确定专题和贯穿各领域的人力资源开发需求。通过分析员工的技能、绩效数据和职业抱负，生成式人工智能可以创建量身定制的学习途径。

46. 人工智能还可以支持绩效管理，评估员工参与度和幸福感，促进职业发展和新老交替规划。人工智能可以提供以下方式支持留住员工战略：为改善工作与生活的平衡、心理健康和工作满意度提出个性化建议；开展有针对性的沟通活动，以提高士气和加强公司文化；为员工量身定制职业发展计划。[17]

47. 然而，必须注意与生成式人工智能有关的许多挑战和伦理问题，随着技术的不断发展，这些问题亟待解决。还必须考虑到，若要建立或重建和加强对政府的信任，关键在于有效提供公共产品和服务，特别是在国家以下一级。虽然数字技术的使用可以提高公共服务交付的生产力，但是，响应包容性呼吁并不让任何人掉队，也意味着保持面对面的提供渠道。根据经验证据，影响对政府信任的因素包括对行政服务的满意度、官僚机构的廉正和公务人员公平对待民众。

[17] 例如，见 Hacking HR, “Using generative AI across moments that matter in the entire employee lifecycle”, LinkedIn post, 25 August2024。

三. 使公共部门对每个人都有吸引力

A. 吸引和留住年轻工人的战略

48. 越来越多的年轻一代加入公共部门员工队伍，他们有时被称为“MZ 一代”(千禧一代和 Z 世代)，他们的偏好、期望和工作方式与前几代人有很大不同。将其独有的特点纳入公共部门人力资源战略，对于培养一支适应性强、适应力强、充满活力、能够应对现代治理挑战的员工队伍至关重要。

49. 青年员工重视工作与生活平衡，往往寻求与他们对生活质量的愿望相一致的工作条件，如灵活工作安排。研究表明，能否实现个人幸福感对他们的职业选择有很大影响，这使他们有别于往往优先考虑工作保障和稳定的前几代人。[18]

50. 有竞争力的薪酬和福利是年轻员工的重要动力。此外，他们需要得到肯定和认可，而这往往导致他们强烈倾向于将金钱奖励作为衡量其成就的有形标准。[19]

51. 千禧一代和 Z 世代员工对快速晋升和即时职业发展表现出强烈的渴望。鉴于他们重视向上流动，如果他们认为目前的职位缺乏发展机会或即时回报，他们可能会表现出换工作的倾向。[20]

52. 除了金钱回报之外，年轻一代寻求获得的角色不仅要与其个人价值观相一致，而且要提供产生社会影响的机会。他们优先考虑是，为具有明确使命感和企业责任感的组织工作，而且在他们在组织中的角色中有可能产生重大影响。[21]

53. 年轻员工中普遍存在的跳槽文化使他们的职业道路有了更大的灵活性和发展空间，这在公共部门却行不通，因为公共部门的典型特点是就业结构较为僵化，但任期较长。年轻员工重视国际接触和职业流动的机会，以及充满活力的工作环境。这反映出他们希望通过多样化和富有挑战性的经历获得不断学习和专业成长。因此，吸引一些最有才华的年轻员工可能是一项挑战，特别是如果公共部门缺乏能力建设和发展努力的话。

54. 尽管人们对年轻一代的刻板印象是缺乏动力或对组织的忠诚度较低，但研究强调指出，他们具有合作精神、技术能力和对创新的开放态度。例如，许多千禧一代和 Z 世代员工积极寻求为所在组织作出积极贡献，并喜欢与主管进行

[18] Kimberly S. McDonald and Linda M. Hite, “The next generation of career success: implications for HRD”, *Advances in Developing Human Resources*, vol. 10, No. 1 (2008)。

[19] Eddy S.W. Ng, Linda Schweitzer and Sean T. Lyons, “New Generation, Great Expectations: A Field Study of the Millennial Generation”, *Journal of Business and Psychology*, vol. 25, No. 2 (June 2010)。

[20] Jean M. Twenge, *Generation Me: Why Today's Young Americans are More Confident, Assertive, Entitled – and More Miserable than Ever Before* (New York, Atria, 2006)。

[21] PriceWaterhouseCoopers, “Managing tomorrow’s people: millennials at work: perspectives from a new generation”, 2008。

开诚布公的沟通。[22] 此外，他们熟悉游戏化流程和全球通信工具，这使他们在不断发展变化的职场文化中成为变革推动者。[23]

55. 通过了解和利用年轻一代的上述特点，公共部门实体可以创造包容、创新和适应性强的工作环境，从而不仅吸引顶尖人才，而且在快速变化的时代推动卓越的公共服务。

B. 吸引和留住高级公务员的战略

56. 虽然上述大多数战略适用于所有员工，但在吸引和留住高级公务员方面还有其他挑战。年长的公职人员大多对令人兴奋的职场感兴趣——那里有多高素质、积极性高的人希望为自己国家从事重要而有意义的工作，并在创造高公共价值中找到更多动力。管理角色的范围以及学习和成长机会也可能对他们有吸引力。

57. 然而，高级公务员可能面临组织和文化上的挫败感以及财政上的限制，这迫使他们离开。当始终无法推动变革时，他们可能会感到沮丧，而且他们可能会谈及在试图为一种阻力重重的文化带来改变时遭遇的身心和情绪影响。这种缺乏进步和成就感的情况，再加上低于市场水平的薪酬，可能会促使他们离开。[24] 为了吸引和留住更有经验的公务人员，需要应对这些挑战。

58. 公共部门可利用高级公务员的经验，通过能力建设、同行交流和技术援助等方式，培训年轻一代，提高他们的能力，并支持发展中国家。

C. 多样性、公平和包容问题

59. 正如委员会第二十三届会议所讨论的，促进多样性、公平和包容对于留住合格的公共部门员工队伍十分重要，特别是在员工队伍构成严重不平等和社会群体代表性持续不足的情况下。

60. 虽然应通过为技能和业绩相似的类似工作岗位提供同等报酬来实现工资公平，但情况往往并非如此。例如，发展中国家、脆弱国家和受冲突影响的国家可能会有这样的安排，即某些员工的薪酬高于其他员工。例如，在阿富汗，由捐助者供资的工作人员的薪金高于公务员。这种不平等带来公平问题，对其他公共部门员工提供了负面激励，阻碍了人力资源规划和工资总额制度的长期可持续性。

---

[22] Karen K. Myers and Kamyab Sadaghiani, “Millennials in the workplace: a communication perspective on millennials’ organizational relationships and performance”, *Journal of Business and Psychology*, vol. 25, No. 2 (2010)。

[23] Zbysław Dobrowolski, Grzegorz Drozdowski and Mirela Panait, “Understanding the impact of Generation Z on risk management: a preliminary views on values, competencies, and ethics of the Generation Z in public administration”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 19, No. 7 (2022)。

[24] Catherine Baxendale, “How to best attract, induct and retain talent recruited into the senior civil service”, September 2014。

61. 促进职场包容性、消除偏见并确保机会均等，是留住积极进取的员工的关键所在。[25] 在早先的工作中，委员会强调，在建立和管理公共部门员工队伍时，必须在包容性大框架下考虑到有效治理促进可持续发展的两项原则，即不歧视和不让任何人掉队。

62. 在世界范围内，公共部门员工队伍中的性别平等取得了重要进展，特别是通过国际和多边组织的明确支持，以及随后将越来越多的性别平等数据和指标纳入当前的治理措施。然而，在消除职场中专业精英主义现象、基于种族、年龄、族裔、性取向和移民身份的歧视以及其他形式的歧视方面，还需要做更多工作。例如，巴西采取了反对歧视行动，自愿通过了可持续发展目标 18，以促进族裔和种族平等，这是国家在《2030 年议程》范围内打击种族主义的努力。

四. 促进社会对话，不让任何人掉队

63. 根据国际劳工组织(劳工组织)的定义，社会对话包括政府代表、雇主代表、工人代表(最近还包括其他民间社会团体代表)之间就共同关心的经济和社会政策问题进行的各种谈判、协商或直接信息交流。[26] 社会对话是一个涉及两方或多方(主要是政府以及雇主组织和工人组织的代表)的过程，旨在制定、修改和适用有关工作和与工作有关的问题的规则。社会对话主要是指允许雇主和代理人之间进行协商、谈判或分享信息的正式关系。在各级治理中，它是公共机构适当运作的一个重要杠杆。

64. 有效社会对话的主要目标是鼓励和巩固包容性和参与，目的是不让任何人掉队，让所有相关利益攸关方有机会发表意见并为决策进程作出贡献，并促进对成果的共同主导和共同责任感。其目标是，使雇主和工人(无论是来自公共部门还是私营部门)就共同关心和关切的问题达成共识。这有助于营造平和的社会氛围和工作环境，对经济增长和业绩、有效治理和总体社会稳定产生积极影响，同时有助于留住公务人员。

65. 社会对话还涉及尊重、保护和加强公务员和员工的原则和权利的落实。例如，《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》是各国政府、雇主组织和工人组织为在职场维护基本人类价值观所作出的承诺。它申明劳工组织成员所固有的义务和承诺，即：(a) 结社自由和切实承认集体谈判权；(b) 消除一切形式强迫或强制劳动；(c) 切实废除童工；(d) 消除就业和职业方面的歧视；(e) 安全及健康的工作环境。

66. 在国际一级，社会对话通过一系列重要的国际承诺和法律文书得到保障。例如：在《1978 年(公共部门)劳资关系公约》(第 151 号)和《1981 年集体谈判公约》(第 154 号)及其各自的建议(第 159 号和 163 号)中，建立了公共部门的社会

[25] 经合组织，全体参与？*Making Diversity Work for All* (Paris, 2020)。

[26] 劳工组织，国际劳工大会，2018 年第 107 届会议：报告六——社会对话和三方机制，ILC.107/VI(Rev.) (2018 年，日内瓦)。

对话框架。随着时间的推移，对社会对话重要性的认识也在不断发展。例如，《2030 年议程》纳入了社会对话的必要性，目标 8 旨在促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作。

67. 社会对话有多种类型，取决于：(a) 国际法和人权是否得到尊重并被纳入主流；(b) 国情；(c) 历史背景；(d) 是否有国家法规和制度安排；(e) 现有的不同治理级别(国家、国家以下或地方)；(f) 目标部门(如教育、卫生、运输、能源和住房)；(g) 拟讨论的事项。然而，一般而言，根据劳工组织的经验，大多数国家普遍存在三种基本类型的社会对话(见下表)。

社会对话的基本类型

社会对话的类型	关键特征	示例
双边社会对话或“双边进程”	通常主要涉及两方：工人组织和雇主组织	• 集体谈判制度 • 解决争端和罢工 • 劳资合作模式
三方社会对话，或“三边机制”	涉及三方：工人组织、雇主组织和政府	• 包括政府、工人和雇主(或其代表)在内的任何类型的平台或空间
多边社会对话，或“三方加”社会对话	除了工会、雇主组织和政府之外，社会上的其他利益团体也参与其中。所有这些都构成社会对话的三大支柱。	• 国家经济发展和劳工委员会(最复杂的“三方加”社会对话机制，通过该机制，民间社会是四个政策流中负责处理经济和社会发展问题的第四个合作伙伴)。

资料来源：Mpfariseni Budeli and Theodore Kasongo Kamwimbi, *Diversity of Practices in Social Dialogue in the Public Service in Selected African Countries* ILO Working Paper, No. 58 (Geneva, 2022)。

国家以下一级社会对话的重要性

68. 在国家和国际层面，社会对话的益处似乎显而易见，但在国家以下层面，这些益处往往不那么明显，原因有几个，其中包括：没有向地方政府具体移交权力、责任、权限和资源(应由谁来领导社会对话的问题)，对社会对话的必要性背后的理由缺乏理解，缺乏自主权和对国际法律文书和法规的了解，以及缺乏实施社会对话的结构和方法。然而，社会对话极为重要，可以成为在国家以下一级促进在所有层面实现可持续发展的战略杠杆。

69. 国家以下一级的社会对话具有重要意义，因为正是在这一级别，不同人口群体和社区可以践行民主、法治和基本自由，因此需要增强这些群体和社区的权能，使其能够在社会稳定和凝聚力、经济增长和可持续发展方面发挥关键作用。此外，可以在国家以下一级创造、鼓励和支持符合千年发展目标 8 的体面工作。此外，还可以通过在国家以下一级营造不让任何人和任何地方掉队的支持性环境，在包容性框架下践行参与原则。

70. 需要赋能地方政府，因为它们是在全政府和全社会办法基础上促进社会对话的关键行为体。这就意味着在其管辖范围内的不同部门和机构之间采取协调一致做法，并通过各方参与方法同不同利益攸关方积极互动。这可以对其社区有直接影响的政策提供更广泛的投入和协作，并确保它们对新制定的政策拥有自主权。社会对话还有助于确保优质的地方公共服务，吸引和留住员工(包括青

年员工和高素质、积极性高的个人)，并促进体面工作。这可以促进地方和地域发展，并将可持续发展目标落实到地方一级。

71. 社会对话也与国家以下一级的社会保护有关，国际劳工组织将社会保护定义为：通过政府行动和持续社会对话，确保男子和妇女享有无害而且尽可能安全的工作条件，尊重人的尊严，考虑到家庭和社会价值观，在收入损失或减少的情况下给予适当补偿，允许获得充分的社会和医疗服务，并尊重拥有自由时间和休息的权利。[27] 若干国际商定的劳工标准需要在国家以下一级纳入主流，以促进可持续、高质量的就业。

72. 需要建立伙伴关系，以便在国家以下一级更好地将国际和区域劳工标准纳入主流并加以实施，增强不同利益攸关方的权能。分享最佳做法范例可以促进在地方和区域层面成功落实社会对话和体面工作。例如，在 2022 年，全球公职人员工会联合会、公共服务国际和非洲城市和地方政府联合会签署一项谅解备忘录，以促进非洲在国家以下一级开展社会对话。

五. 结论和建议

73. 为了使各国政府能够履行广泛职能并根据国家可持续发展计划和目标提供公共服务，需要一支敬业、技能熟练的公共部门员工队伍。这又要求制定有效的人力资源战略，以吸引和留住政府各部门和不同职业群体中所有年龄和背景的公共部门员工。各种因素都在发挥作用，可以赋予其不同权重，而这又取决于国家和地方的优先事项和资源，以及因地而异、因时而异的劳动力市场条件。

74. 尽管存在差异，但可以向国家规划人员、公务员制度委员会、人力资源部门和参与塑造公共部门员工队伍的其他方面推荐许多良好做法，从而确保整个政府的公共部门能力符合一个国家的需要和愿望，包括本国年轻一代的需要和愿望。在可行情况下，应强调公共部门吸引和留住合格劳动人员队伍、不让任何人掉队的战略：

- *建立有竞争力的薪酬和认可体系*。各国政府需要提供有竞争力的薪酬和养恤金福利。需要有透明的奖励结构，以期将经济奖励与职业发展机会结合起来，并满足特别是年轻员工对认可和动力的需要。承认和奖励贡献可以培养忠诚和奉献精神。

- *增加工作与生活平衡的机会*。各国政府需要实施促进灵活性的政策，例如远程工作选择和灵活的工作时间表，这对年轻工人特别有吸引力。这些措施还可以提高员工的满意度和生产力。

- *为实现专业成长创造机会*。需要制定有规范的学习和技能发展、辅导和领导能力培训方案。还需要进行新老交替规划，以发现和培养未来

[27] Carlien van Empel and Edmundo Werna, “Labour oriented participation in municipalities: How decentralized social dialogue can benefit the urban economy and its sectors”, Working Paper, No. 280 (Geneva, ILO, 2010)。

领导人。若要留住高素质和有积极性的个人、特别是年轻员工和高级公务人员，其关键在于为实现快速成长和承担有意义的责任提供明确的职业路径。

- *弘扬以使命感为导向的职场文化*。公共部门实体需要强调其在社会改良方面的作用，并使其使命与公务人员、特别是与青年公务人员的价值观相一致。强调为应对气候变化、社会公平等重大社会挑战做出贡献的机会，可以与他们的愿望产生深刻共鸣。

- *使人力资源管理系统适应不断变化的情况*。各国政府需要不断更新和调整其人力资源做法。统一、由数据驱动的人力资源管理系统对于更好地了解员工队伍的动态非常有价值，可以藉此制定解决代际差异等问题的新战略。

- *确定公共部门员工队伍的适当规模*。各国政府需要采取前瞻性做法，持续监测公共部门员工队伍的规模和组成，并在必要时根据成本效益分析或类似影响评估加以调整。这可以有助于避免临时作出危机管理决定，因为这些决策的代价可能不只是反映在财政上。

- *确保多样性、公平和包容*。各国政府需要促进多样性、公平和包容，包括包容职场，以消除偏见，确保机会平等，激励和留住合格的公务人员。

75. 此外，在所有利益攸关方之间促进广泛社会对话，可以加强公共部门对社会需求的响应能力，从而增强公共部门工作人员的核心动力并加速实现《2030年议程》。然而，有效的社会对话需要做出努力，还需要员工、雇主和政府(包括负责国家人力资源开发政策的实体)的积极参与。

76. 鉴于国家以下一级的社会对话非常重要，需要营造这样一种有利环境，即赋予国家以下各级政府权力和资源，以使其能够根据自己的作用和职责，将促进社会对话的工作制度化。成功与否往往取决于各级政府的强烈政治意愿、与工人代表进行社会对话的坚定承诺、考虑到国家以下层面的法律框架以及持续的体制安排，如国家以下一级的三方协商委员会。

77. 其他因素包括：(a) 通过落实有效治理原则促进可持续发展，以此作为社会对话的基础；(b) 提供充足资源，以专业、有效的方式进行交流，藉此使各方感到自己作为这一进程中的关键行为者受到欢迎和尊重；(c) 有责任心和道德的工人代表(例如协会和工会)；(d) 促进有关各方获取必要的信息和数据。

78. 最后，国家以下各级政府与劳工组织、公共服务国际和其他行为体之间的伙伴关系有助于在国家以下一级将国际劳工标准纳入主流，同时建设国家以下一级的能力。分享最佳做法是鼓励所有相关利益攸关方开展互动和在国家以下一级促进人人有体面工作的宝贵途径。