



经济及社会理事会

Distr.: General
24 April 2015
Chinese
Original: English

2015 年届会

2014 年 7 月 21 日至 2015 年 7 月 22 日

议程项目 5(d)

高级别部分：主题讨论

为 2015 年后时期政策一体化加强和建设机构

秘书长的报告

摘要

大会第 61/16 号决议请经济及社会理事会在实质性会议期间举行主题讨论，就经济、社会和有关领域的某个主题进行主题讨论，主题由理事会决定，并以秘书长提交的一份报告作为讨论基础。理事会在 2015/206 号决定中决定，2015 年专题讨论会应当注重“为 2015 年后时期政策一体化加强和建设机构”。

机构是发展必不可少的使能因素，因为它们提供和保持制定和监管人的行动的“游戏规则”。机构的作用对采取更综合的决策办法来实现 2015 年后发展愿景是至关重要的。这种作用构成了大量分析、业务和政治方面的挑战，需要各机构能超越政策领域和组织界限，并从不同来源获得数据。这将需要各级机构在决策上的一致性和协调，以确保各部门、各治理层级、各系统和几代人之间政策的一致性。可持续发展的治理结构必须更加灵活和宽广，而且必须更加具有包容性和适应性，才能继续发挥相关作用。机构创新将是至关重要的。关于政府的作用，政府内部以及公共和私营机构之间的主动权、创新的领导能力、沟通以及能力建设将是至关重要的。



一. 导言

1. 健全和有效的机构已被认为是发展的使能因素和结果。它们不仅必须将发展目标纳入政策和实践，协调各项活动，并调动人民和资源实现这些目标，而且也体现了社会的发展远景和价值。
2. 实现 2015 年后发展议程的变革愿景将需要消除社会、政治、经济和环境制约因素，以便对发展采取更具综合性的办法。这将需要各级政府和一系列利益攸关方采取综合和协调一致的行动，包括各国政府、政府间组织、私营部门和民间社会团体。需要在各级建立有利环境，才能确保进行必要的变革，以支持实施可持续发展目标和实现可持续发展。
3. 各种机构对于实现这种变革至关重要。首先需要界定通过促进各部门、各级政府和各种制度的政策一体化和一致性来增强这种变革的能力和成果的相关机构的性质和特点。
4. 本报告从概念上讨论能够最好地支助综合决策的机构和机构安排，以应对 2015 年后时期的目标和挑战。在这种背景下，政策融合需要部门间的相互作用，以便为所涉部门制定一项共同政策，而且政策一致性有助于调整部门政策，使这些政策相辅相成和保持一致。¹ 根据现有的经验和研究，讨论将探讨所需的机构要求和能力，以便适应新议程的愿望和挑战，以及所需的机构变革。
5. 本报告应结合秘书长关于 2015 年经济及社会理事会主题的报告一道阅读，该主题是“管理好从千年发展目标向可持续发展目标的过渡：将采取什么措施”([E/2015/68](#))。

二. 可持续发展对机构的要求

6. 2015 年后发展议程将立足于两大目标——消除贫穷和可持续发展——涵盖一系列广泛的目标和具体目标。这一雄心勃勃的议程将需要强有力的机构来在一系列广泛的政策领域产生必要的协同作用，并确保采取协调和相辅相成的政策。所有各级机构上的一致性和协调将有助于确保更综合的政策框架。因此，彻底分析和审查现有的机构结构及其工作方式对于确保它们符合相关目的是至关重要的。
7. 一系列广泛的研究对于各机构在支持国家的发展轨迹方面的极端重要性方面提供了令人信服的论点。² 经济、政治、社会和有关机构以及善政，对于

¹ 见 Evert Meijers 和 Dominic Stead 著(2004 年),“Policy Integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”, 为 2004 年 12 月在柏林举行的关于全球环境变化中人的方面问题会议涉及“将环境问题纳入政策：相互联系和政策一体化”主题编写的论文。

² Daron Acemoglu 和 James A. Robinson 著, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (London, Profile Books, 2012 年), 以及 Timothy Besley 和 Torsten Persson 著, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2011 年)。

千年发展目标的进展是至关重要的，无疑在 2015 年后发展议程中将发挥更大的作用。

8. 大会可持续发展目标开放工作组拟议的 17 项目标和 169 项具体目标(见 [A/68/970](#) 和 [Corr.1](#))，增加了一些潜在的协同增效作用、相互联系和权衡取舍的可能性，这些可能性需要在决策和执行过程中加以考虑。例如，已经注意到，若要在消除贫困(可持续发展目标 1)方面取得进展，就必须在可持续发展目标 2 之下的粮食安全具体目标、与目标 8 下的充分和生产性就业和体面工作的目标有关的宏观经济政策，减少目标 10 之下的不平等方面取得进展，而且必须增强应对目标 13 之下的气候变化的能力。这些和其他方面的成功将能获得更好的健康和福祉，从而有助于实现可持续发展目标 3。³ 理解这一相互依存关系网络及其对机构安排的影响，将对在 2015 年后的背景下有效政策一体化至关重要。

9. 只有通过减少综合决策的机构障碍，提高决策的透明度并加强部门政策目标之间的协同作用，才能为顺利过渡到 2015 年后发展议程实现政策一体化。这将加强 2015 年后发展议程所涵盖的广泛部门和政策领域内的机构、专家和其他利益攸关方之间的合作。不同部门和各级政府的决策者之间相互冲突的任务授权和优先事项等因素，会造成政策一体化难以付诸实施。此外，许多机构——特别是各级公共机构——是在不同的情况下设计的，并尽力跟上迅速变化的全球变化。

10. 然而，政策一体化是实现更可持续的发展的一个重要先决条件，无论是在治理层次——国家、区域或地方之间(即纵向一体化)或是在政府任何级别的单位、部门或部委之间(即横向一体化)。

11. 全国作出一致努力，评估当前国内的机构能力，将是在 2015 年后背景下获得成功的主要驱动力。在此基础上，各国将能够制定明确的框架，以加强促进各项可持续发展政策的一致性。同时，应当对区域和全球各级的机构安排进行类似审查，以确保国际社会一致支持各国加强促进政策一体化的机构。鉴于大多数机构——包括在不同程度上进行协调的机构——主要侧重于往往是不同支持者确定的具体部门的优先事项和目标，并可能抵制加强横向或纵向的政策一致性，不愿意接受某些折衷做法，因此，在任何级别上开展政策一体化均不会是一件轻而易举的事。⁴ 若要能够采取加强机构的必要措施，强有力的政治领导班子、促进广泛参与的能力建设和机制，以及问责和政策的有效性将是必要的条件。

采取综合办法制订政策

12. 为了避免各种政策之间的冲突和矛盾，需要统筹制定促进可持续发展的政策，注重不同政策领域和目标之间的相互联系。在本报告中，统筹制订政策办法

³ 国际科学理事会和国际社会科学理事会，*Review of Targets for the Sustainable Development Goals: The Science Perspective* (巴黎，国际科学理事会，2015 年)。

⁴ Matt Andrews 著(2013 年)*The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2013 年)。

或政策一体化是指“管理超越既定政策领域边界的决策过程中的交叉问题，这些边界通常不对应于个别部门的机构责任界限”。⁵ 这种统筹办法就必须得到有利于这种办法的机构框架和结构的支持。这些机构必须能够努力实现多种但明确和商定的目标，同时考虑到努力实现一个目标如何可能会影响到另一项努力。⁶

13. 各机构必须“横向地”在各部委和其他决策和执行机构之间进行协调，以避免条块分割，并利用各项目标之间可能产生的效率和协同作用。从千年发展目标中吸取的经验教训之一是，有关联但没有相互明确协调的不同目标，例如目标 4、5 和 6——鼓励各机构纵向地根据单一目标进行规划、筹资、采购、交付、监测和报告，而不是全面地研究能加强三个目标之间可持续的医疗卫生系统和如何取得进展的保健系统和政策(并研究不包括在千年发展目标框架内的其他保健方面的关键挑战)。⁷

14. 秘书长指出，为 2015 年后的筹备工作进行的大多数协商和投入均突出表明，必须把新议程可持续发展三个层面结合在一起。要做到这一点，提出了以下几个关键的因素，包括在各级实现以规范为基础的政策连贯性，对全球治理机制进行相应改革，建立新的可持续发展的有效全球伙伴关系。这些因素应该基于政府和所有利益攸关方的团结、合作、相互问责和参与等共同原则之上(见 A/69/700)。

15. 大多数政策会对可持续发展的三个层面之一或更多层面产生影响(如可持续、包容性增长；创造就业机会；社会保护)。但是，这些政策通常也会对其他方面和部门产生影响或联系。考虑到政策的直接和间接影响是至关重要的，这将有助于制定能加强所有层面的协同作用的政策。在某些情况下，可以拟订一揽子综合政策，这些政策可共同促进经济发展、社会公平和环境保护。

16. 可持续发展办法的优势之一在于重视不仅看到发展挑战的症状而且还看到其根本原因，这反过来能促进采取更加综合的办法来应对这些挑战。例如，清洁水基础设施或可持续的能源供应的倍增效应能产生经济、社会和环境惠益。一个部门的政策决定会对其他部门产生巨大影响，各项目标之间实际和设想的取舍可能产生紧张关系。这反过来将需要认真评估，以调和相竞争的政策目标，建立政策连贯性和加强现有的协调机制。一个关键挑战将是确定政策的权衡，以及各种(和各级)政策领域之间的矛盾，例如，增长与环境可持续性之间、贸易与就业之间，或能源、供水和食品之间的矛盾。如何解决这些问题将取决于国情和优先事项。

⁵ Majers 和 Stead 著，“Policy Integration: what does it mean and how can it be achieved?”，第 1 页。

⁶ Alex Volkery 等人著，“Coordination, Challenges and Innovations in 19 National Development Strategies”。《世界发展状况》Vol.34, No. 12(2006 年)。

⁷ Jeff Waage 等人著，“The Millennium Development Goals: A Cross-sectoral Analysis and Principles for Goal Setting after 2015”，*Lancet*，Vol.376，No.9745(2010 年)(其中援引卫生系统创新性国际筹资高级别工作队，“Constraints to Scaling up and Costs: Working Group I report”(日内瓦，世界卫生组织，2009 年))。

17. 各国所面临的挑战是，修订其国家发展战略，包括部门战略、宏观经济政策、社会保护和劳动市场政策，以确保它们是相辅相成的。为此，必须查明可合并处理的问题之间的联系或政策联系，以便制定一项连贯和综合的计划，如处理气候变化在多个部门(农业、供水、能源、生产和劳动市场)的影响。关于这种政策联系的讨论可在一定程度上澄清为了管理潜在的权衡和促进互惠政策所需的这类机构。

提供有效和包容性的服务

18. 不让任何人落在 2015 年后发展框架之外，需要各机构更有效地和更加包容性地提供服务。关于新的发展议程的协商都强调迫切需要解决各国政府、机构和人民之间的不信任问题。各机构需要考虑到包容性和平等，特别是在国家一级，它们应当履行承诺为所有人实现进展，并特别重视传统上被排斥的群体。

19. 鉴于关于 2015 年后发展议程的包容性协商进程(超过 700 万人参与了“我的世界”调查)，更加重视各机构确保包容和参与的能力。⁸ 需要在制定政策和提供服务以及在促进公民参与的方面建设具有包容性能力。为此，建设启动和管理包容性政策制订和交付进程的能力将是至关重要的。

20. 履行核心政府职能的能力，如司法和安保，并确保以包容各方的方式提供服务，在脆弱国家中是尤其重要的。在这些国家里，建设复原力，恢复政府和社区之间的信任是建设和平的一个关键因素。⁹ 这些国家的成功做法应植根于国情，建立以社区为基础的机制，来协调传统和现代机构，并为公共机构制定共同愿景和明确的任务，来促进和平与可持续发展¹⁰ 建立问责制和自下而上的参与，将有助于建立信任和确保民众能够影响决策。

21. 灵活性和创新应能推动制定具有包容性和有效的机构战略，以有效提供服务。信息和通信技术，特别是电子政府职能，往往在整体加强机构和改善提供服务的能力方面发挥不可或缺的作用。信息和通信技术确实能够促进信息交流和反馈的过程，提高机构效力和弥补向具体用户提供服务的差距。这些技术还可以促进各国政府、公共机构、公民和其他利益攸关方之间的沟通，提高对可持续发展目标的性质和要求的认识。这对于管理过渡到 2015 年后发展议程来说尤其重要。

对国家和地方各级的机构要求

22. 评估国家一级的机构结构必须了解这些进程，以及影响实现发展目标的限制因素。国家一级的治理系统和机构通常会影响公共政策的设计和实施。这些系统和机构的能力将决定这些政策在多大程度上将是有效的。

⁸ 见 <https://myworld2015.files.wordpress.com/2014/12/wethepeoples-7million-media-advisory.pdf>。

⁹ Derick W. Brinkerhoff 编, *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States* (Abingdon, Oxon New York, Routledge, 2007 年)。

¹⁰ World Public Sector Report 2010: Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned(联合国出版物, 销售号 E.10.II.H.1)。

23. 促进国内机构之间横向合作的一些机制可有助于综合决策。首先，可建立组织安排，例如召集各部门和部委的部门间委员会、小组委员会以及工作组和(或)指导小组。这有助于克服不同技术观点造成的障碍，并促进来自不同部门的专家之间的合作。这有时也被称作“政府一体化”办法，即政府部门和机构将它们的技能和知识结合在一起，共同致力于执行政策、方案管理和提供服务。这些机制的有效性和合法性取决于它们是否能够得到足够的资源、能力和政治上授权。

24. 第二，中央机构的指导可有助于协调这些机构安排的结果，并能支持协调不同部委或部门的政策。“政府中心”(即政府首脑或总理办公室)被认为是最适合提供最高级别领导能力的关键召集机构，能聚集对政策的兴趣，提高对政策的协同增效作用和权衡的认识，并推动达成共识。在最近全球经济和金融危机期间，政府有责任提供贯穿国家财政、经济和社会部门的“共同”稳定和恢复计划，这些机构所发挥的重要作用变得尤其明显。¹¹

25. 第三，需要各部门或部委之间在设计和执行阶段合作的部门间战略、方案和政策，均应将合作纳入各自行政机构和程序的组织文化。例如，可以通过制定 2015 年后发展议程所需要的跨部门目标，并附有部门间协作举措的明确奖励措施。

26. 最近还设立或改组了一些新的机构结构，以便将可持续发展考虑在内。许多国家已建立与可持续发展有关的全国委员会、部门、协调机构或方案，以确定国家可持续发展优先事项，向公共机构提供咨询，监测各项目标的进展情况，以及促进公众了解和支持可持续发展三个层面。许多国家已采取了“综合办法”，并确保通过建立通常由政府附属机构、科学界、企业和其他文化及社会实体的主要人物组成的可持续发展委员会，来采取一种自下而上的方法。这些机构被认为通常能够有效地促进可持续发展的概念，但其对决策过程的影响各不相同，取决于各国政府在何种程度上将真正的决策权力纳入到其结构中。

27. 国家以下政府和市政府还可在克服各自为政和采取综合政策办法方面发挥重要作用。许多城市提供能支助经济活动、社会融合和环境保护的服务，部分原因是社会和环境问题，以及经济机会和创新往往集中在城市。因为城市规模较小、反应敏捷、地理范围有限而且决策者与选民之间的距离较短，城市已成为整合可持续发展政策的一些主要实践者，具有值得国家、区域和国际机构考虑的许多良好做法。城市和地方政府也已证明能根据当地情况采取综合办法制定针对问题的战略、政策和解决方案，表明应采用最适合的而不是“一刀切”的办法来处理政策一体化的机构安排。

¹¹ 经济合作与发展组织“Policy Coherence for Inclusive and Sustainable Development” OECD and Post-2015 Reflections, Element 8, Paper 1(巴黎)。

对区域一级机构的要求

28. 各国之间日益相互依存，其经济、金融和环境之间的相互联系日益紧密，突出表明了一国的政策和进程可能会对另一国政策和进程产生负面的影响，尤其是在因区域一体化而彼此建立联系的国家里。这一点还突显了利用更多区域和(全球)办法应对当前和新出现挑战的机会及其重要性，以便在区域内创造规模经济，使区域内各国获得更多机会，同时尽量减少潜在的政策权衡。

29. 考虑到政策空间在国际金融体系中发挥的作用，在目前情况下，设法加强区域联系和协作的机构框架也非常重要，对发展中国家而言尤其如此。例如，区域金融和货币合作有助于扩大政策空间，使发展中国家能够实行有利于增长的宏观经济政策，办法是提供短期(国际收支)和长期(投资)的融资机制，并使得货币或支付系统能便利区域内贸易和服务提供。涉及大型或多方合作伙伴基础设施网络的区域内协作也可做出重要贡献。

30. 区域政策的一致、协调和伙伴关系对于扩大贸易机会、市场和投资，促进和分享知识和创新尤为重要，还可以提高国家和区域的竞争力，培育国家能力，以推动持续和包容性增长、消除贫穷和环境可持续性。研究已表明，区域一体化如何可成为促进结构转型和推动包容性增长的有力手段。区域一体化可促进基础设施发展，推动共同运输网络(例如，运输走廊)；这些对许多国家，特别是内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等处境特殊的国家而言至关重要，因为它们要参与全球经济并加入全球价值链。加强区域协调也对解决环境或社会等跨界发展问题至关重要。

31. 最近，特别以处境特殊国家为目标的举措，例如《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》(见 [A/RES/69/137](#)，附件二)涉及机构安排方面的问题，提出了需要与 2015 年后发展框架保持一致的要求。

对全球一级机构的要求

32. 面对日益全球化和相互关联的经济和社会，国家一级的努力不足以消除实现可持续发展目标的系统性障碍，在最贫穷国家以及受全球一级协定、规则和机构制约的地区尤其如此。区域一体化努力可极大地推动贸易、投资和运输等许多领域，但只有在政策一致性和合作得到加强的有利全球环境下，才能更广泛地实现 2015 年后发展议程。

33. 在确定结合宏观层面和针对具体部门的生产性发展政策方面，国际合作可发挥关键作用；这些政策的目标是发展生产能力，扩大就业和提高劳动生产率，以及增加国家财富和提高生活水平。此外，国际合作有助于各国推动货币、财政和结构性因素，上述因素在国内彼此促进，并得到全球一级协调一致的行动和机构的支持。与此同时，各国政府在反映其各自挑战、需求、情况和优先事项的决策中仍有特权。国家一级的某些政策限制可能有助于确保全球经济更好地高效运

作，但是缩小发展中国家的政策空间会损害它们为实现消除贫穷和可持续发展这两个目标所作的努力。

34. 加强全球和国家各级之间政策的协调有助于以造福所有国家和所有社会群体的方式来处理并解决广泛的系统性挑战，例如债务重组、市场准入和可持续的国际资金流动，从而实现经济转型。

35. 对于最不发达国家等处境特殊的国家，这需要打破阻碍各国取得进展的不发达状况这种恶性循环。最不发达国家仍易遭受系统性风险，继续在世界经济中继续处于边缘地位。为了消除这些国家特有的结构性弱点，需要挑战国际发展合作和全球机构的“游戏规则”。如果国际发展架构要为最不发达国家提供更多支持，则需要消除金融、贸易、投资、商品、技术和气候变化等领域的不平衡，解决瓶颈问题，并提供机会。持续和创新的国际支助机制和加强南南合作也至关重要。

36. 中等收入国家面临的挑战是向更高附加值活动过渡，以此来深化其工业化进程，加强社会保护制度。提供更多支持的全球环境应推动人们参与拟订全球政策和制度，从而加强所有国家的复原力，为更有力的持续增长和包容性发展创造条件。

2015 年后发展议程对发展合作的影响

37. 2015 年后发展议程是国际发展的一种范式转变，即转向在新的全球伙伴关系基础上，以普遍、综合和变革的方法实现可持续发展。这将对发展合作伙伴等所有行为体产生机构、财政和政策影响。政策协调一致议程的范围已扩大并涉及所有国家，而不论该国处于何种发展水平。此外，大会可持续发展目标开放工作组在其有关目标 17 的建议中明确表示，政策和机构一致性应是 2015 年后框架实施手段的组成部分(见 [A/68/970](#) 和 Corr.1)。

38. 千年发展目标的经验教训突出表明，需要采取综合办法来保障目标的实现，尤其是，可以在某些领域加倍努力，超越政策上的本位主义，追求有效的发展合作。这一点在 2015 年后议程中更为重要，因为执行 2015 年后议程所需的能力、知识共享和资源规模及其范围将远远超过执行千年发展目标所要求的规模和范围。在这方面，官方发展援助仍是取得进展的重要工具，它需要更加关注贫穷最普遍的地区和人口，关注不太可能吸引其他投资来源和合作的部门。

39. 发展合作开始越来越多地纳入各种机制和行动，以便加强政策一致性，促进对可持续发展和消除贫穷产生影响的所有部门的发展；同时，发展合作开始越来越多地纳入国际贸易或气候谈判等未明确列入传统发展合作行为体任务的一系列广泛活动。发展合作吸引了遵循不同原则和目标、以不同模式运作的行为体，其范围不断扩大，这也在机构协调方面带来新机遇和挑战。在 2015 年后背景下，

有效管理所有发展筹资来源和各种发展合作形式的机构能力建设将更加重要。在这方面，分享管理发展进程的知识、国家经验和专门知识至关重要。

40. 国家和国际两级的政策变化影响可对发展中国家产生正面冲击效应。人们认为，与此相比，各发展合作行为体之间无论是资金还是知识转移的重要性降低。在国家一级，这种变化可能包括审查公共政策对 2015 年后发展议程各层面的影响。全球发展中心设计了发展承诺指数，¹² 以评估哪些富裕国家对贫穷国家的帮助最大。该指数每年衡量 27 个经合组织国家在援助、贸易和移徙等 7 个政策层面的努力，并将结果汇总起来，以确定每个国家的“发展便利程度”。

三. 区域和全球两级机构的一致性

41. 在相互关联的世界，如果要在创造就业、减少贫穷和不平等以及建立可持续的消费和生产模式以及管理气候变化方面取得持续进展，则需要重新平衡市场、国家、社会和自然资源使用者之间的关系。需要加强在落实经济、社会和环境议程方面的一致性，这样，某一领域的政策和条例才不能阻碍其他领域的进展，或者负面影响其他领域的成果。需要更多的集体行动，以消除更均衡的办法所面临的系统性障碍；对此，各国无法单独处理，因此，全球和区域机构将发挥更大作用。

42. 但是，全球治理制度没有跟上经济全球化、贸易和资本流动、城市化、移徙、环境退化和气候变化加速的全球趋势。如上所述，指导可持续发展各层面的多边制度、机构和政策往往无法管理并利用各政策领域之间及其内部日益增加的相互依存关系，或减少当前的矛盾。因此，全球治理机制很少或根本没有纳入移徙和商品市场等涉及共同利益的某些领域，¹³ 而贸易和环境等领域却被各种规则和规定等多种安排过度监管，导致分散、成本增加和效率降低。¹⁴

43. 新的发展议程需要能够弥补现有的机构差距，以及更好地体现和探索拟议的可持续发展目标之间联系的区域和全球治理结构。这将包括设定最适合区域和全球优先事项的目标和时间表，制定促进可持续发展目标各层面政策一致性的机制，其基础是所有利益攸关方群体之间包容各方的实质性对话。

全球一级机构的准备

44. 通过将可持续发展的某些领域纳入其发展框架之内、传播有关政策工具的信息并将其运用于方案工作中，多边机构(包括联合国系统内的多边机构)业已在弥合这些差距方面取得一定进展。例如，世界银行已将减贫和环境保护纳入其对发

¹² 见 www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index。

¹³ 2015 年后联合国发展议程问题联合国系统工作组，“2015 年后的全球治理和全球发展伙伴关系中全球公域的治理”（2013 年 1 月）。

¹⁴ 《2015 年后时期的全球治理和全球发展规则》（联合国出版物，出售品编号 E.14.II.A.1）。

展中国家的援助。世界银行还成为了减贫工作的主要倡导者之一，不仅对贫困标准作出了界定，而且还对全球、区域和国家的贫困程度及趋势作出定期评估。联合国环境规划署一直倡导将环境保护纳入发展政策的环境影响评估等政策工具。在政府间层面，经济及社会理事会及其前可持续发展委员会始终倡导可持续发展和政策一体化的理念，而且，联合国各专题会议为有关各方就这一问题交换意见提供了全球性论坛。

45. 通过设立论坛和向最不发达国家提供贸易方面的技术援助强化综合框架等各种具体机制，促成贸易、包容性增长和环境可持续性之间的协同作用，联合国贸易和发展会议在弥合发展与贸易之间的差距方面发挥了牵头作用。2008 年金融危机发生后，20 国集团加强金融监管，改善和健全金融制度与基础设施。然而，由于 20 国集团成员有限，且缺乏适当的监督和问责机制，该论坛的监管能力受到制约。最近，巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非经营的新开发银行以及亚洲基础设施投资银行有意填补发展合作领域的机构差距，为南南发展合作提供融资。

46. 但是，许多多边机构往往倾向于相互之间孤立行动，未能促成一项实现可持续发展的综合办法。如何以相辅相成的方式管理经济、社会和环境机构，如何做出取舍以有效平衡当前和未来世代的需求，仍然是一个重大挑战。各国政府的内部分化，更是进一步加剧了这方面的挑战。

47. 必须减少现有机制中的机构差距和不一致状况，特别是在侧重于宏观经济或环境领域的机构之间，以便这些机构能够开发出可操作的工具和制定可持续发展的政策建议。尤其是，环境可持续性方面的考虑应更系统性地纳入所有机构的主流。

48. 可持续发展的新全球架构包括联合国大会、经济及社会理事会及其附属机构、关于可持续发展的高级别政治论坛和联合国环境大会，这一架构旨在通过对话和经验交流改进可持续发展三个政策层面之间的政策协调和整合，提供一个监测进展情况的机制，并提供政策指导以支持实施。为确保这一制度框架的有效性，就必须弥合在监管和执行方面的差距，因为这是可持续发展治理至今都未能解决的问题。必须考虑采用创新性的决策方法，探索和拓展与可能会影响可持续发展成果的其他国际机构和进程之间的相互联系。还可以在现有机制和报告流程的基础之上建立一个强有力的监测和审查框架加以支持，该框架可以高度参与和广泛利用，并基于可靠的证据。

49. 改进联合国各种现有进程，尤其是涉及 2015 年后发展议程、第三次发展筹资问题国际会议、第三次联合国世界减少灾害风险大会和联合国气候变化框架公约的进程之间，以及这些进程与可持续发展领域的相关联合国经常性进程，如海洋、生物多样性、卫生、食品和农业、教育、旅游、宽带连通等进程之间的连贯性，也将有利于为 2015 年后发展议程提高机构准备程度。

区域一级机构的准备

50. 区域机构以灵活和分散的方式将国家和区域做法与全球规则联结在一起。通过制定区域标准和问责制框架，区域机构能够为多边机制和条约作出补充。区域机构还能帮助本区域在政府间谈判中发出更强的声音，从而拓宽区域和国家在管控 2015 年后发展议程方面的政策空间。

51. 现有的许多机构均致力于推动区域合作，以应对共同的发展挑战，并制定出更有效和更全面的应对办法。此类机构为开展政策对话、分享管理发展进程各个领域的知识、专长和经验教训提供了一个平台。在某些情况下，它们也为各个区域走向繁荣树立了典型，提供了共同的愿景。

52. 例如，非洲联盟已经从一个政策对话的平台扩展为在治理、发展和区域一体化问题上制定准则的机构。一个由非洲联盟委员会、泛非议会和非洲同侪审议机制组成的强大治理结构为非洲联盟的工作提供支持，提供各种广泛参与和问责的平台。非盟还发布了新的 2063 年非洲共同愿景和议程以及关于 2015 年后发展议程的非洲共同立场。

53. 在拉丁美洲和加勒比地区，2010 年作为一项政治伙伴关系机制成立的拉美及加勒比国家共同体(拉加共同体)业已成为一个区域一体化的平台。该组织在倡导成功的金融政策、推进区域经济一体化、外交政策协调和冲突解决等方面取得了长足进展。在这方面，拉加共同体与该区域诸多其他组织携手合作，每个组织都有自己的细分领域和覆盖范围。该区域所面临的一个关键挑战是如何才能最大程度地发挥协同效应的潜能，促成不同组织和集团之间的协调合作，推进其可持续发展议程。

54. 在欧洲，欧洲联盟这些年来设立了多种治理结构，促进欧盟各机构和成员国之间的发展政策一致性。然而，在成员国内部和欧盟层面实现非发展政策与发展目标之间的一致仍面临重重困难，迄今为止成果有限。经合组织新出台的可持续发展政策一致性办法是为了支持成员国以及合作伙伴适应和实施 2015 年后概念框架。该办法吸取借鉴早期经验得出的教训。这一办法旨在将可持续发展的三个层面全部纳入政策制定之中，同时考虑到对千世万代的长期影响以及对欧盟以外的其他国家的影响。它侧重于跨部门的协同作用，实现从“以捐助者为中心”、各自为政和部门分割的方式向政策制定方式的转变。实施这一办法的关键挑战在于如何设立一个注重成果的进展监测框架。

55. 在亚洲，东南亚国家联盟(东盟)是区域一体化努力的另一个成功范例。东盟已经发展成为一个促进经济、贸易和政治合作的区域机构，其愿景基于一个开放的、外向的、市场驱动和具有包容性的区域经济的原則，遵守多边规则和以规则为基础的制度，以有效遵守和执行承诺。东盟 2011-2020 十年期经济一体化框架将建立在金融部门一体化的基础之上，在此期间的目标和方向是由覆盖全东盟的监管机制设立和支持的，包括危机预防和管理各种机制。目前的政策一致性努力将在何种程度上拓展到金融部门之外，还有待观察。

56. 区域开发银行和联合国区域委员会也提供了促进政策一致性和解决区域一级可持续发展失衡问题的重要平台。区域银行能够促进和支持针对区域经济和金融失衡现象的共同办法和解决方案，而联合国区域委员会则鼓励开展多利益攸关方和多部门协作。

57. 为集体填补政策一致性和执行上的差距，大部分区域机构和治理结构必须逐渐发挥具体的政策制定、监督和合作作用，向成员国提供应对当前挑战的范例和解决方案。这就要求这些机构有能力为各个区域制定具体的政策方针和标准，并以强有力的机制为后盾，监测执行情况，促进成果问责制。

58. 为充分利用所有利益攸关方的集体智慧，基础广泛的参与对于这一方法而言是至关重要的，因为这有助于加强经济、贸易、金融、社会和环境领域的区域和全球标准，以便在所有层次上更加可持续地掌控全球的发展趋势。

59. 在治理方面，将面临巨大的挑战，包括改变各机构当前的机构结构和运作方式。分享知识和经验、广泛参与、包容性、有效沟通和所有参与者的开放数据，将是 2015 年后有效运作的全球和区域机构的关键特征。

四. 机构准备的能力问题

60. 政策一体化已被确定为可持续发展范式的核心，并明确列为具体目标之一。

61. 制定连贯的实现可持续发展的统筹政策，不论从分析、政治、结构还是业务的角度来看，都是一项艰巨的任务，对于发展中国家而言尤其如此。这就需要利用来自多个领域和来源的知识、技能和数据对复杂问题进行跨部门和跨时空的分析；利用统筹办法和工具来确定可行的、以证据为基础的政策备选方案，管控短期和长期目标，并调和因各种目标不同而产生的相互竞争的需求。此外，还必须推动就优先事项和行动达成基础广泛的政治共识；调动充足的资源；采用创新性的灵活方式来提供跨越不同政府机构和司法管辖区的公共服务；跟踪进展；并规定改正行动。

62. 各级机构，包括政府、联合国和民间社会组织都需要学习如何在这样的背景下继续有效和切合实际地开展工作。这些机构的有效性、灵活性和可持续性将最终取决于它们能否促进和支持应对复杂问题和环境的综合办法，以便使健全的监管和政策框架渐次成形。

能力要求

63. 在 2015 年后的背景下，政策整合的机构能力应通过该机构在以下方面的能力来衡量：学习和创新；适应不断变化和不可预测的环境；修正航向；必要时为解决新问题而发展新能力；在工作中跨越组织界限开展协作；跨部门和跨组织调动资源以提供政策和服务。

64. 必须具备“超前思维、反思思维、跨界思维”¹⁵的能力。超前思维就意味着能够发现在社会、经济、环境、技术和政治环境中新出现的问题和最新进展的早期信号；了解这些趋势将如何演变成未来可能出现的情况，对一个机构的使命和效力造成可能影响；并能够明确阐述这些情况为何需要采用何种不同的战略和政策。超前思维的能力有助于各组织制定出能够适应不断变化的环境的战略和政策。

65. “反思思维”则是一种分析问题和解决问题的能力，具备这种能力的机构能够质疑现有政策的实效以及现有目标和战略的恰当性，并在环境发生变化时彻底改造现行政策和流程，以达成更佳的效果。它意味着超越某项特定政策或方案的遗留影响，当情况发生变化时敢于质疑其相关性。反思思维是一项基于事实的能力，利用实际数据、反馈和测量结果来询问是什么根本原因导致观察到的结果。建设和加强这种能力可能需要定期输入背景、技能和观点不同于现任领导和现有工作人员的新鲜血液。

66. “跨界思维”系指以下方面的能力：跨越边界学习他人的经验，以获取新思路和解决方案；承认他人的观点、机构和经验可能会带来经验教训，如在其他情势下调整和重组，可能会导致不同的结果。跨界思维需要更深入地理解为什么他人对类似的问题采取了不同的做法，不同的历史和状况又如何影响到政策选择和方案设计？跨界思维能力能够使机构超越熟悉的领域和群体，发现并将新的思想和创新引入一个组织，使该组织能够变化和适应环境。这就要求领导人充当“知识经纪人”的角色，不至于过早和过于轻易地拒绝采纳新的想法。跨界思维还需要建立起强有力的知识网络 and 平台，学习和分享不同国家、领域或文化中早已尝试和检验过的方法的经验和知识。

67. 必须将这些能力体现在人员、流程和组织结构中，并体现在机构战略和政策中。各级管理层领导将是推动产生新模式和新能力的机构变革的主要动力。

68. 根据 Bernard Bass 提出的强有力的变革型领导层理论，对于在各组织中营造变革文化而言尤为重要。在这样一种文化下，人们会不断追问未来可能是什么走向？组织上现在需要做好哪些准备？而这恰恰是机构创新的前提。领导人还可以在各级治理机构中打造政治联盟，此种联盟必须能够持续足够长的时间，并足够强大，能够支持和实施必要的机构改革，以适应各种可能的未来状况。尽管领导人可以策划变革，但持续的变革要求对组织流程的设计能够激励、维持和支持不断作出改变，并能引导领导人的行为和行动。

政策一体化的机构创新

69. 机构创新是政策一体化在实践中成功的关键。必须采用新形式的协作和伙伴关系，才能更有效地解决 2015 年后发展框架的复杂性和相关困难。机构变革或

¹⁵ Neo Boon Siong 著，“Strategic thinking and dynamic governance”，为中亚区域经济合作研究所首次制定的开发执行能力方案编写的文件，新加坡，2009 年 8 月。

调整的深度将取决于立法、行政、司法和业务机构的能力和性质。并非所有的机构都需要改革。维护社会稳定的需要应当是作出这一决定的重要考虑因素。

70. 从广义上讲，有必要作出机构安排，以便通过更多的水平型、协作式、参与式民主决策，来解决跨越诸多行政界限和多个机构的复杂问题。这些制度安排应有利于全部利益攸关方参与政策进程的所有阶段；跨越结构界限开展工作，汇集超出单个组织的能力和职权范围之外的各种渠道的知识、技能和资源。

71. 近年来，一些新的治理形式应运而生，以弥合现有多边机构所认识到的机构差距，特别是在气候治理领域。除政府间缔约过程外，气候政策领域的特色还包括由民间社会主导的标准制定过程、自我调节的跨国公司和混合治理安排(如多利益攸关方的伙伴关系)。针对多边气候机构中普遍存在的监管和执行不足赤字，跨国网络化治理也应运而生，特别是涉及民间社会、政府和市场行为体之间的多部门合作，其目的在于增强其在多重行为体中的有效性和合法性。

72. 伙伴关系、网络和网络化治理的各种组合¹⁶被认为是更加灵活的水平治理新模式，此类模式建立在非层级导向之上，即多个组织或没有正式下属关系的权力部门以相互关联和相互依存的方式运作，创造出水平型的合作和知识交流渠道。这些网络的机构向心力可能包括基于共同利益的权力纽带、交换关系和联盟。网络是否成功，最终取决于成员之间维持成功的合作关系。

73. 网络协调的优点很多，人们引述最多的优点包括：改进学习；更有效地利用资源；提高解决复杂问题的能力；提升竞争力；改善服务交付。另一方面，批评人士认为，采用合作伙伴模式作为一种执行机制会导致国家失去主导权，加强新自由主义，加速环境治理的私有化。它还可能加大工商企业的影响力，导致权力不平等、利益攸关方的代表权扭曲和全球治理的条块分割，强化精英多边主义，回避提供公益服务的国家责任。¹⁷

74. 设计出更加灵活、非层级和多利益攸关方的水平型有效治理结构，必须在以下关系中实现适当的平衡：水平型指挥和问责制之间；效率和包容性之间；灵活性和稳定性之间。政府的领导和自主权是任何层次的新治理形式具备合法性的关键。但是，也可以通过政策制定、实施和监督的新方法和新程序为决策进程提供支持，以便新思维不断涌现，回应更广泛的利益攸关方不断提高的要求和期望。

75. 为创立生机勃勃和充满活力的多学科进程，对现有的假定提出挑战，拓展知识和实践的界限，一个必不可少的组成部分是要让多利益攸关方参与政策制定进

¹⁶ Laurence J. O' Toole, Jr. 著, "Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration", *Public Administration Review*, vol. 57, No. 1(1997 年)。

¹⁷ Karin Bäckstrand 著, "Accountability of networked climate governance: the rise of transnational climate partnerships", *Global Environmental Politics*, vol. 8, No. 3 (2008 年 8 月)。

程的各个阶段——从优先顺序设置到政策制定、实施和评估。开放和有效的沟通，包括通过使用社交媒体和其他信息与通信工具，将是至关重要的，有助于增进所有参与者对发展愿景和可持续发展根本挑战的理解，并明确各个利益攸关方在执行过程中的作用和责任。

76. 必须培养政府机构和国家利益攸关方参与社会发展目标议程，并根据自身特长开展互动的能力。政府机构本身可能需要以不同的方式更有效地履行职能，才能满足新议程的要求。各政府机构必须以更具协作性和参与性的透明方式来努力克服部门山头主义。这可能需要政府部委和部门改变共同协作的规范、规则和规章，并为组织间合作提供激励措施，包括通过共同编制预算。在一些国家，这可能还意味着必须加强所有公共机构的运作，包括议会和公共行政管理机构。

77. 如何根据自身的独特优势与其他利益攸关方有效开展合作，以改进解决问题的能力，将是大多数国家面临的最严峻挑战之一。多利益攸关方的参与和合作伙伴关系能够推动政策整合，但管控起来却可能比较困难。这就需要强有力的政府领导、明确无误的沟通和指导协作的有效机制，以建立信任、责任和问责制。在某些情况下，可能还需要推出新的立法，允许多利益攸关方参与决策进程。

78. 为确保所有利益攸关方(尤其是民间社会和私营部门)具备相关能力、了解未来的挑战及其在发展进程中的附加值，并为其提供一揽子适当的参与激励措施和自主权意识，能力建设将是至关重要的一环。2015年后发展议程的实施最终不仅可能需要在制度上作出变革，而且还需要在所有部门推行类似于机构范式转变的变革。只有在采取辅助措施加强沟通、宣传、机构能力建设投资和人力资源能力建设投资的前提下，才有可能实现这一目标。机制变革和调整必须重点关注人和人的价值观、利益转移和文化基础。

五. 下一步行动

79. 根据前述分析，可以得出以下结论：

(a) 必须对现有治理机制和各级机构实施变革，各机构才能在 2015 年后发展议程的背景下为可持续发展全部层面上的政策连贯性和一体化提供支持，并推行具有普遍性的议程；

(b) 将处理与 2015 年后发展议程相关的复杂问题，各机构必须具备多学科、参与性、协作性、透明、负责、主动和灵活等素质，以便能够适应不断变化的状况；

(c) 机构创新是政策整合在实践中成功的关键。应当走向更加灵活、动态、水平型和参与式的安排和进程，以填补在代表权、监管和执行上的差距；

(d) 政府所有权和变革型领导层是启动机构变革的关键，并应辅以支持性的组织流程和结构，以实现可持续的机构变革；

(e) 有效的新治理结构应有利于多利益攸关方参与决策的各个阶段,分享知识、技能和资源,以兑现政策和交付服务;

(f) 必须在规范、规则和规章方面做出变革,现有的机构才有可能在组织内部和跨越组织界限开展工作;

(g) 必须具备机构和人力资源能力,以确保政府机构以建立信任和成果问责的方式有效参与和管理与其他利益攸关方(包括政府单位、私营部门和民间社会行为体)结成的复杂和多层次的合作伙伴关系;

(h) 为确保所有的合作伙伴均具备足够的能力,并能理解自身在发展进程中的责任和增值作用,必须建设其他利益攸关方参与 2015 年后发展议程并与政府开展合作的能力。与这些努力并驾齐驱的应当是良好的沟通、政府的领导和有效的合作管理机制;

(i) 发展合作的重点之一,应当是建设机构能力,加强对可持续发展进程的管控。通过经社理事会发展合作论坛等主要全球机制分享知识、经验和教训,将进一步支持这方面的努力;

(j) 全球机构必须发挥更大作用,采取更多集体行动弥合可持续发展治理领域的监管和政策差距,并设立兼具包容性和平衡性的治理体系;

(k) 区域机构必须超越信息和知识交流,为监督和实施提供支持,促进区域可持续发展政策一致性;

(l) 必须在国家、全球和区域一级鼓励机制创新,弥合在跨越可持续发展不同层面和治理水平方面的现有机构差距。经社理事会和可持续发展问题高级别政治论坛等全球论坛可以为跨部门的利益攸关方提供一个分享经验教训的场所;

(m) 必须加强机构研究,深入理解各机构应如何跨越可持续发展的不同层面开展工作。
