

公共行政专家委员会

第十五届会议报告

(2016 年 4 月 18 日至 22 日)



联合国 • 2016 年，纽约



说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

摘要

本报告载有公共行政专家委员会第十五届会议的主要结论和建议。委员会审议了改革公共机构以协助制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策的问题，并着重讨论了如何从承诺迈向成果。鉴于各国政府在执行所有目标方面所起的关键作用，有效、负责和包容的各级机构是取得进展的必要条件。

委员会强调，政策整合需要在决策时打破各部门单独制定政策的做法，需要在行动时既依据部门间的横向关联，也依据各级政府的纵向联系。在解决问题、做出决策和分配资源时必须采取包容、参与性办法，而这影响到公共行政部门和公务员的工作方式。在执行可持续发展目标方面，地方当局可发挥关键作用。因此，各国应加强努力，促进各级政府之间的政策整合，制定更强有力的国家框架，为实现共同目标分担责任和分享资源。

委员会同样注意到，政府需要大力强调改善与人民的接触和沟通和加强机构的反应力。可持续发展目标要求各利益攸关方之间进行高级别沟通和接触。为评估如何实现上述目标，需要全面了解所涉需求、优先事项和能力，并加强努力确保无人掉队。在这方面，公开政务以及信息和通信技术可作为重要的促进手段，帮助各国将治理模式从以国家为中心转向以人为本并建立公共行政和社会之间的新关系。

委员会强调，如果管理得体、整合得当，多样性和反对一切形式歧视的行动可以发挥重要作用，使公共部门成为变革、发展和业绩的真正推手。必须了解，多样性和不歧视是资产而不是威胁，是促进发展、社会凝聚力及和平的公共政策的更新之源。这个问题必须通盘解决，须采取均衡全面的方法而不是零敲碎打的措施。在促进多样性、不歧视和面向社区的发展的相关工作中，不得忽视弱势群体。

委员会强调，议会是现代民主政体的主要监督机构，对公共政策和政府行政均有管辖权。司法机构是另一个重要的监督机制。要确保议会和司法机构具备履行国家发展目标尤其是千年发展目标的责任所需的能力并受过所需培训，就需要加强努力。而这又将取决于总体的有效治理以及政府行政、立法和政府司法部门之间的关系。采取措施打击腐败是一项要素，需要采用广泛手段来预防、发现和惩罚社会腐败行径，同时对有碍实现特定目标的具体类型的腐败则采取有的放矢的方法。

委员会一致认为，要执行《2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议)，必须具备变革型的领导能力，这意味着通过以下方式激励人们提高标准：尊重个

人贡献、刺激智慧、激发灵感和进行道德感召。公务员们还需掌握一些具体技能，如战略前瞻、分析和解决问题、社会文化知识扫盲和成果评估等。

考虑到上述意见，委员会为 2016 年可持续发展问题高级别政治论坛编写了一份材料，探讨各机构在确保无人掉队方面面临的挑战。委员会在材料中强调，除其他外，《2030 年议程》能否成功，将在很大程度上取决于支持其执行的公共机构。委员会还通过了一份决议草案和一份决定草案，供经济及社会理事会审议。

目录

	页次
一. 需要经济及社会理事会采取行动或提请其注意的事项.....	6
A. 建议经济及社会理事会通过的决议草案	6
B. 建议经济及社会理事会通过的决议草案	10
C. 委员会向可持续发展问题高级别政治论坛提供的关于无人掉队方面的机构挑战的 资料	11
二. 会议安排	13
A. 会议开幕和会期	13
B. 与会情况	13
C. 议程	13
D. 选举主席团成员	14
三. 以有效和综合的行动在国家和地方两级执行《2030 年议程》	15
A. 落实可持续发展目标的综合政策	15
B. 参与性决策和提供包容性服务	17
C. 多样性和不歧视	18
D. 落实可持续发展目标方面的监督和问责	19
E. 公务员与可持续发展目标	20
四. 委员会今后的工作	22
附件	
文件一览表	23

第一章

需要经济及社会理事会采取行动或提请其注意的事项

A. 建议经济及社会理事会通过的决议草案

1. 公共行政专家委员会建议经济及社会理事会审查和通过以下决议草案：

公共行政专家委员会第十五届会议报告

经济及社会理事会，

回顾其 2012 年 7 月 27 日第 2012/28 号、2013 年 7 月 24 日第 2013/23 号、2014 年 11 月 18 日第 2014/38 号、2015 年 7 月 22 日第 2015/28 号决议以及关于公共行政与发展的其他有关决议，其中申明，为公民提供服务应当是公共行政变革的中心，各级可持续发展的基础包括透明、参与式和接受问责的治理以及专业、道德、顺应民需和能够采用信息和通信技术的公共行政，

又回顾大会 2015 年 9 月 25 日题为“改变我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议，并强调必须推动创建和平和包容社会，促进可持续发展、让人人都有机会诉诸法律，以及在各级建立有效、接受问责、包容的机构，并以此为目标及作为实现各项可持续发展目标和具体目标的先决条件，

还回顾大会 2015 年 7 月 27 日关于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的第 69/313 号决议，该议程是《2030 年可持续发展议程》的组成部分，并注意到《行动议程》提及有效、接受问责和包容的机构，以及善政、法治、人权、基本自由、平等诉诸公正的司法制度及采取措施打击腐败和遏制非法资金流动，

回顾大会 2015 年 9 月 14 日第 69/327 号决议，其中重申自由、人权、国家主权、善治、法治、和平与安全、打击各个级别形形色色的腐败以及国家以下、国家和国际各级有效、问责、包容的民主机构，对于能够实行包容和可问责的公共服务以推动可持续发展至关重要，

又回顾可持续发展目标 13、关于气候变化的《巴黎协定》、¹ 以及为应对气候变化及其影响亟需采取的行动对实现各项目标必不可少，

提及 2005 年 12 月 14 日生效的《联合国反腐败公约》，²

回顾大会第 70/184 号决议，其中确认需要发掘信息和通信技术的潜力，使之成为可持续发展的关键推进手段，以及需要克服数字鸿沟；强调指出在《2030

¹ 见 [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#)，第 1/CP.21 号决定，附件。

² 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 421466 号。

年可持续发展议程》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的执行工作中应适当考虑开展能力建设，推动有效利用这些技术；

又回顾大会 2014 年 12 月 19 日关于通过加强最高审计机关增强和促进公共行政的效率、问责、效益和透明度的第 69/228 号决议，其中大会强调高效、负责和透明的公共行政在执行各项国际商定发展目标方面可以发挥关键作用，

认识到公共行政专家委员会在就与治理和公共行政有关的问题向理事会提供政策咨询和方案指导方面所起的作用，以及委员会工作与执行《2030 年可持续发展议程》及其后续行动的关联性，

1. 注意到公共行政专家委员会第十五次会议报告，³ 表示赞赏委员会依照理事会 2016 年主题为从承诺迈向成果所作的工作，即改革公共机构，以协助制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策；

2. 请委员会将《2030 年可持续发展议程》作为工作重心，并继续向理事会提供咨询，说明公共行政部门如何能支持可持续发展目标的执行工作和进度审查；

3. 欢迎委员会对可持续发展问题高级别政治论坛作出贡献，并请会员国将确保无人掉队作为公共行政的核心原则；

公共机构的作用

4. 强调有效的公共行政是成功执行和实现可持续发展目标和具体目标的一个基本条件；

5. 欢迎许多国家正在确定和更新政策、战略、机构和安排以牵头和协调可持续发展目标的执行工作和进度审查，期待 2016 年 7 月在高级别政治论坛上就该专题交流经验教训，并注意到各部委在制订和执行各自领域的政策时需顾及各个目标的内在相互关系；

6. 强调指出，《2030 年议程》再次表明，公共行政部门亟须有效、高效、包容、透明、讲道德、可问责，并以满足全体人民、特别是最贫穷和最弱势群体以及生活在冲突和冲突后局势中和其他处境特殊的国家中的人民的需求为中心；

促进可持续发展目标的综合政策

7. 鼓励各国政府制定体制安排和机制，以支持制订和执行实现可持续发展目标的综合一致政策，同时注意到，这还需要持续的领导能力，公共行政部门和公务员则须采取合作、协商、接触、对话和发展伙伴关系的工作方式；

³ 《经济及社会理事会正式记录，2016 年，补编第 24 号》(E/2016/44)。

8. 注意到必须建立明确框架，用以分配与可持续发展目标工作相关的责任，建立国家和国家以下各级政府之间的工作关系；

9. 着重指出，地方政府因接近民众、身处基层、承担提供基本公共服务的角色、有能力采取综合办法，在执行可持续发展目标方面可发挥关键作用，同时铭记目标 11 是建设容性、安全、有韧性的可持续城市和人类住区；

10. 强调地方政府有责任执行可持续发展目标，为此应配备足够的人力和财力资源及各种能力；

11. 建议国家和地方政府作为其执行可持续发展目标的第一批措施，确定执行的优先事项、目标和体制安排，并除其他外，确定谁可能掉队，同时利用与民间社会的广泛协商和接触，特别要考虑进行必要的体制改革，以及调整政策、能力和资源；

12. 呼吁努力创新，建设公共机构在以下领域执行可持续发展目标的能力：协调一致的决策、规划、执行、远见、根据询证审查进展、收集和使用统计数字和数据；

13. 促请各国政府和其他相关行为体在公共行政中继续提倡创造力、创新和卓越，为此除其他外，在信息和通信技术及因特网的基础上改革行政结构、程序、立法和条例；

参与式决策和提供包容性服务

14. 鼓励各国政府发展开放式政府系统作为治理模式，以公民为重点并建立公共行政部门和社会之间的新关系；

15. 确认落实可持续发展目标的政策应依据证据，以参与、包容和协作的方式制定，注重取得成果；

16. 注意到实现可持续发展目标将需要做出重大努力和投资，通过教育、沟通、互动、倡导和能力建设而增强对这些目标的认识，以形成对它们的自主权并构建包容性参与和分担责任的文化；

17. 着重指出提供获取信息的渠道、推动创建开放式政府和促进公民参与对于实现可持续发展目标至关重要，并敦促各国政府采取措施，除其他外，促进公开会议和公开记录法律、有效的监督机构、活跃的民间社会、表达自由、信息多元化及媒体独立；

18. 信息和通信技术的变革力量，同时注意到许多形式的数字鸿沟依然存在，并强调为可持续发展提供公共服务的方法必须是多层面的，以惠及最贫穷和最弱势群体；

19. 又确认联合国电子政务调查作为支持落实可持续发展目标的工具的价值；

20. 鼓励各国政府采取开放式政府的举措，就这些举措对公共服务质量以及加强透明度、问责制和社会包容的影响进行一次独立评估，以期加强实现可持续发展目标的努力；

多样性和不歧视

21. 期望促进作为一种积极力量的包容和多样性，连同与具有各种背景和观点的人民之间相互尊重有关的全球价值观，将推动实现可持续发展目标所需的长期民主和社会变革，并忠告这方面的努力必须既注重整个社会也注重公务员；

22. 确认在公共机构内，必须在关注融入受歧视者与关注人人获得平等机会和确保机构有效运作二者之间取得平衡。

23. 注意到要使公共行政机构对内对外包容，就需要坚定和包容的领导能力以及可持续发展目标方面的完整、一致和综合的愿景，这可能包括在各级建立体制和立法多样性框架和机制；

24. 吁请各国政府积极采取政策，确保公共服务和公共行动改善最贫穷和最弱势群体及受歧视者的生活；

25. 又吁请各国政府制定创新办法，包括由社区推动的发展，以确保公共服务充分惠及最贫穷和最弱势群体，包括为此建立政策影响评估、体制和立法框架和机制，以确保无人掉队，并与社区、非政府组织和私营部门结为伙伴；

26. 建议各国政府考虑采取措施，了解和处理公共机构内的歧视和排斥因素，包括可能对某一机构的文化和组织行为进行审计；

对落实可持续发展目标的监督和问责

27. 确认腐败将破坏可持续发展目标的落实，强调打击各级腐败需要对防止、侦查和惩处社会上的腐败行径采取广泛的办法，并对处理阻碍实现具体目标的特定类型腐败采取有针对性的办法；

28. 鼓励开放获取政府数据和信息的渠道、特别是审计报告，使公民能够让国家机构对使用受托管理的资源和落实可持续发展目标的业绩负责；

29. 注意到国家和地方两级选举进程的透明度对于坚定、讲道德和参与其中的领导层至关重要；

30. 着重指出，落实可持续发展目标的政策、方案和行动应以参与性和透明的方式制订和监测，其中关注问责问题；

公务员与可持续发展目标

31. 认为可持续发展目标能否成功落实，取决于任人唯贤的公务员制度，这种制度有助于促进公共道德并确保有效和公平的人力资源管理；

32. 吁请各国政府确保公共机构包括来自人口各阶层的公务员，公务员接受有效的培训并且是根据公平和择优的决定录用的；

后续行动

33. 请会员国、联合国系统和其他国际和区域组织、教育和研究机构、公共行政学校和其他组织协作，提高对可持续发展目标的认识，这可能涉及举办各种活动，包括会议和主题讨论会；

34. 请委员会第十六届会议审查定于 2017 年 4 月 24 日至 28 日举行的理事会该届会议的主题并就其提出建议；

35. 请委员会协助高级别政治论坛的专题审查，特别注意所有可持续发展目标的跨领域性质以及目标 16 和 17 下的具体目标；

36. 又请委员会继续就为促进落实可持续发展目标确立的机构、政策和安排的相关方法和做法提供咨询意见，同时考虑到各国的具体情况和状况差异很大；

37. 请秘书长在本组织的工作中充分考虑到本决议，包括处理研究和分析中的差距及满足会员国的在各级建立有效、可问责和透明的机构以谋求实现可持续发展目标方面的能力发展需要；

38. 又请秘书长继续通过联合国公共服务奖，促进和支持可持续发展方面的公共服务创新和卓越工作；

39. 还请秘书长以委员会的既定工作方法报告本决议的执行情况和后续行动。

B. 建议经济及社会理事会通过的决议草案

2. 考虑到预计在 2016 年晚些时候决定经济及社会理事会 2017 年届会及 2017 年可持续发展问题高级别政治论坛的主题，公共行政专家委员会建议理事会审查并通过以下决定草案：

公共行政专家委员会第十六届会议临时议程

经济及社会理事会：

决定委员会第十六届会议的总主题将是“确保有效落实可持续发展目标：领导、行动和手段”；

核准委员会第十六届会议临时议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 通过领导、行动和手段而有效落实可持续发展目标
 - (a) 了解地方当局和社区的需求并支持其执行《2030 年可持续发展议程》；
 - (b) 机构领导与可持续发展目标；
 - (c) 可持续发展目标的机构安排；
 - (d) 确立有效治理原则；
 - (e) 实现消除贫穷的综合行动战略：对公共机构的影响。
8. 委员会第十七届会议临时议程。
9. 通过委员会第十六届会议的报告。

C. 委员会向可持续发展问题高级别政治论坛提供的关于无人掉队方面的机构挑战的资料

3. 委员会要提请经济及社会理事会注意其对 2016 年可持续发展问题高级别政治论坛提供的关于确保无人掉队方面的机构挑战议题的资料。委员会在 2016 年 5 月 2 日转交给担任高级别政治论坛主席的理事会主席的资料中，除其他外着重指出，《2030 年议程》的成功将受到支撑执行工作的公共机构的重大影响。公共机构和各国政府将在确保无人掉队方面发挥特别重要的作用。这项原则是《2030 年议程》的核心原则，进一步揭示了克服公共行政长期面临的某些挑战的重要性以及实现公共行政方面的社会公平原则的紧迫性。还必须找到创新办法，确保对无人掉队的关注渗透进所有公共政策和公共机构。委员会提交的资料确定了使这一点成为可能的要素。
4. 委员会强调，无人掉队原则应贯穿所有部委和机构。要做到这一点，政府最高一级必须致力于这项原则并推动其执行。
5. 无人掉队应从一开始就纳入执行《2030 年议程》的工作。各国应当通过与国家、区域和地方等各级政府及民间社会的协商来确定哪些人面临掉队的风险，特别是最贫穷和最弱势群体。他们需要接触这些群体，以确定其需求并设法加以解决。
6. 各机构应主动接触最贫穷和最弱势群体，让他们参与制定政策及制订、监测和评估应对其需求的方案。地方和国家各级的公共机构需要充分代表人口的不同阶层。在最适当和相关的情况下，由社区主导的发展必须得到鼓励和制度化。

7. 应鼓励会员国确保其国家可持续发展战略酌情支持实现它们根据全球目标和无人掉队原则确定的国家目标。对于所有人，公共服务应是容易获得和同等质量的。
8. 国家战略和计划及部门政策必须积极主动地解决最贫穷和最弱势群体的处境。促进持久、包容和可持续的经济增长；确保充分和生产性就业，特别是青年就业和人人有体面的工作；使城市和人类住区具有包容性、安全、有复原力和可持续；减少国家内部和国家之间的不平等以及应对气候变化都对确保无人掉队至关重要。
9. 地方当局可在确保无人掉队方面发挥特殊的作用。但是，应当为责任配以适当的资源、能力和权力级别。
10. 各国政府、议会和司法机构应加强努力，确保公共行政部门对其工作的影响，包括对最贫穷和最弱势群体的影响负责。问责机制需要具包容性并确保人口各阶层的参与，从而构建包容的文化。
11. 尤其紧迫的是，需要提供大幅增加高质量、及时、可靠的分类数据。信息和通信技术已证明是这方面的一种宝贵的推进手段。
12. 各级公共机构的能力建设是实现可持续发展目标的关键。因此，国际支持、包括通过持续为官方发展援助捐款，对落实各项目标至关重要。我们还鼓励特别注意有关跨界问题的国际合作。
13. 任何国家都不应掉队。必须特别注意最不发达国家、小岛屿发展中国家和冲突后局势国家等处于特殊情况的国家公共机构面临的严峻挑战。
14. 移徙者和难民的大量流入带来了前所未有的挑战，使公共机构承受沉重压力。因此，应加强全球和区域的责任和支持的分担。
15. 为实现无人掉队所采取的行动应是将在高级别政治论坛上进行的可持续发展目标落实情况的国家和主题审查的组成部分。

第二章

会议安排

A. 会议开幕和会期

16. 经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的公共行政专家委员会由经社理事会根据秘书长的提名任命以个人身份任职的 24 名专家组成。委员会于 2016 年 4 月 18 至 22 日在联合国总部举行了第十五届会议。在该届会议上，委员会有一个空缺职位要填补。

17. 公共行政和发展管理司代理司长马里恩·巴特勒米宣布本届会议开幕，并向与会者表示欢迎。经济及社会理事会副主席斯文·于尔根松和主管经济和社会事务部副秘书长吴红波作了开幕发言。委员会审议了第十五届会议议程上的所有项目，最后通过了报告草稿。

B. 与会情况

18. 下列 21 名委员会成员出席了会议：Giuseppe Maria Armenia(意大利)、Türksel Kaya Bensghir(土耳其)、Rowena G. Bethel(巴哈马)、José Castelazo(墨西哥)、Meredith Edwards(澳大利亚)、Walter Fust(瑞士)、Angelita Gregorio-Medel(菲律宾)、Igor Khalevinskiy(俄罗斯联邦)、Mushtaq Khan(孟加拉国)、Francisco Longo Martinez(西班牙)、Palouki Massina(多哥)、Alexandre Navarro Garcia(巴西)、Paul Oquist(尼加拉瓜)、Marta Oyhanarte(阿根廷)、Eko Prasjo(印度尼西亚)、Odette R. Ramsingh(南非)、Allan Rosenbaum(美利坚合众国)、Margaret Saner(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、Dona Scola(摩尔多瓦共和国)、Pontso Suzan Matumelo Sekatle(莱索托)和 Najat Zarrouk(摩洛哥)。

19. 下列联合国系统的实体派代表出席了会议：非洲问题特别顾问办公室、区域委员会纽约办事处、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国人类住区规划署、国际劳工局、联合国训练研究所以及联合国区域间犯罪和司法研究所。

20. 政府组织、非政府组织和相关组织的观察员也出席了会议。委员会邀请观察员在会前提交书面发言稿。总共收到 14 份发言稿，为委员会的工作提供了参考。出席第十五届会议的观察员名单见委员会网站：<https://publicadministration.un.org/en/cepa>。

C. 议程

21. 委员会第十五届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。



2. 通过议程和其他组织事项。
3. 从承诺迈向成果：改革公共机构，以协助制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策：
 - (a) 确保进行公平、顺应民意、包容性、参与式和可问责的各级优先排序和决策；
 - (b) 改善政府和利益攸关方之间的互动协作与沟通，包括获取信息、政务公开以及采用电子和流动解决办法；
 - (c) 确保以有效和创新方式执行和监测支持可持续发展目标的既定政策，并评价这些政策的效果；
 - (d) 通过作出更大和有的放矢的努力开展善治来预防、揭露和处理腐败，以加强公民对公共行政效力、有效性和廉正的信心；
 - (e) 发展变革领导能力，提高公务员的相关能力。
4. 委员会第十六届会议临时议程。
5. 通过委员会第十五届会议的报告。

D. 选举主席团成员

22. 下列成员担任委员会第十五届会议主席团成员：

主席：

José Castelazo(墨西哥)

副主席：

Allan Rosenbaum(美国)

Margaret Saner(大不列颠及北爱尔兰联合王国)

Najat Zarrouk(摩洛哥)

报告员：

Dona Scola(尼加拉瓜)

第三章

以有效和综合的行动在国家和地方两级执行《2030 年议程》

23. 委员会指出，各国在实现《2030 年议程》方面面临着十分艰巨的挑战。鉴于各国政府在执行各项可持续发展目标方面发挥关键的作用，在各级建立有效、可问责、包容的机构是取得进展的一个必要条件。落实千年发展目标还需要建立有效的领导能力，而高政治级别的领导能力是一个决定性因素。

24. 议会及其他立法机构、国家和地方当局、民间社会、私营部门和全体人民与政府一道积极参与，极为重要。然而，各国政府和公共机构是否做好准备并有能力落实可持续发展目标，并不明显。对一些国家的机构来说，要适应和进行渐进变革，可能需要有一个过渡阶段。对于冲突后和灾后国家、最不发达国家及小岛屿发展中国家等状况特殊的国家，应特别注意。

25. 教育和学习是实现可持续发展目标所需社会变革的核心。教育课程应纳入对各项目标的认识，作为对培养未来领导人的投入。沟通和提高认识活动也十分重要，并将提高公民与各机构互动的质量。

26. 监测和评价工作可加速落实可持续发展目标并促进提高自主意识。有必要通过促使变革领导人和变革推动者、有效机构和机构伙伴关系参与，确保各项政策的连续性和不断改进。

A. 落实可持续发展目标的综合政策

27. 委员会强调，鉴于各项可持续发展目标之间存在许多相互依存的关系，政策整合对于实现《2030 年议程》十分重要。各项政策在各部门和各级政府之间纵横两向应保持协调一致。但在政策整合方面，必须铭记各种体制制约因素的影响，如不连贯或过度的等级结构和政府流程，不一定支持互动和协作。

28. 政策整合并不止于协调。政策整合需要超越各自的部门决策，必须根据纵横两向联系采取行动。决策进程必须依据循证、基于数据、注重成果和具协作性，并确保行动的有效性和一贯性。必须对解决问题、决策和资源分配采取包容性和参与性的办法，这对公共行政部门和公务员的工作方式具有影响。

29. 委员会指出，全球政策的协调一致存在与否，可能对发展产生深远的影响。例如，在贸易、金融、生产和消费领域可能有一些优先事项与促进消除贫穷、保护环境和减少气候变化的努力相互竞争或相互矛盾。气候变化方面的行动与其他可持续发展目标方面的行动保持协调一致是至关重要的。必须根据具体情况考虑为促进政策一致性和改造各机构可以而且应该做的事情，以期落实各项目标。

30. 政策整合并非只有一种办法。各国政府需要采取有针对性的办法，以顾及体

制和发展的具体情况，并激发信任。

31. 领导作用对于确保整合政策也非常重要。发挥领导作用的一种方式制定或采用一项国家计划，并组成与可持续发展目标相关的政府行动的纵横两向协调。

《2030 年议程》中强调了多方利益攸关方办法，因此应加强这种办法。

32. 委员会着重指出，为了不让任何人掉队，必须有地方一级的参与，这意味着需要权力下放。就权力下放程度而言，既没有金科玉律，也没有任何样板。权力下放工作必须针对具体情况，采用经酌情调整的不同模式，使地方当局能有效地履行其职能。地方当局需与所有利益攸关方和整个社会协商，以协作方式确定各项优先事项。

33. 地方当局在落实可持续发展目标方面发挥了关键作用，因为它们接近公民，能够了解当地人民的需要。地方当局由于其结构更灵活，往往更能采取一种整体方法来处理发展问题。鉴于地方当局在落实可持续发展目标方面的重要作用，各国应在政府各级之间加强纵向政策整合，并建立更有力的国家框架以增进所有各级的工作关系。

34. 在为落实可持续发展目标而进行机构改造时，或许有必要制定执行路线图，并审查工作流程、程序和法律。这对开拓促进变革和提供服务新方式的道路，并为国家和国家以下各级行政机构提供充分权力以便采用自下而上和自上而下的办法来完成其任务而言，是必不可少的。

35. 艰巨的挑战是如何管理各种机制，以便与民间社会接触，认真听取人民的心声，并让其有机会为政策制订和决策进程作出贡献，包括通过社交媒体和其他平台作出贡献。有必要进一步思考有关落实可持续发展目标以及改组后需要哪一种体制改革的各种体制安排。还必须记录已发挥效用并可作为其他方面考虑效仿的榜样的举措。

36. 为加强纵向政策整合和改革国家-地方关系而采取的步骤应包括：(a) 审查各国内部的关系和改革的现状；(b) 支持国家和地方当局承担支持可持续发展目标的新职能；(c) 评估和确定国家以下各级的可持续发展目标的进展不足，用其确定落实千年发展目标的地方能力和行动；(d) 改进国家和国家以下各级的问责制机制和资金奖励措施；(e) 在国家和地方两级做出明确的承诺和发展领导能力，以指导有关各项目的政策整合。最后，国际和区域合作伙伴在提供能力建设和发展援助方面的作用同等重要。

37. 必须有意愿在地方一级促进真正的能力建设，国家和地方当局有意愿达成权力平衡。这可能导致某些方面丧失权力，并可能失去对某些资源的控制，方可确保其他方面有能力履行其职责，这也可能需要加强调动资源的能力。

38. 委员会重申，政策整合并非只有一种办法，因为各国的情况不同。鉴于这一现实，体制安排将在很大程度上取决于国家和国家以下各级的具体情况。需要进一步思考各种起作用的因素以及知识共享的方面，同时澄清不同利益攸关方在推进《2030 年议程》中的作用。

B. 参与性决策和提供包容性服务

39. 委员会指出，在实现可持续发展目标中，对于许多国家来说，政府需要进行模式转换，以推动平衡的办法，改善与人民的接触和沟通，并加强各机构的反应能力。由公共利益、公共价值和公共领域组成的公共空间是所有执行《2030 年议程》的行動的核心所在。在公共空间建立一种共同责任意识非常重要。可持续发展需要在公共空间内进行深入变革，其中涉及所有利益攸关方。

40. 在许多情况下，也许有必要转向这样一种安排，即政府和民间社会通过有效和具约束力的关系携起手来或建成网络，共同分担责任。可持续发展目标要求各利益攸关方之间进行高级别的沟通和联系。只有全面了解各种需要、优先事项和能力，才能评估其中涉及的方方面面，并加强努力确保无人掉队的工作。

41. 委员会强调指出，虽然开放式政府不断取得扩展，但这一运动仍处于初期阶段，需要更明确地证明其与实现发展目标的关系。开放式政府的主要目标应当是改善治理，从一个以国家为中心的治理模式转向一个注重公民的治理模式并在公共行政部门和社会之间建立一种新的关系，包括通过促进透明的参与性决策进程和促进知识经济建立这种关系。

42. 政治意愿和公民参与是开放式政府取得成功的两个主要因素。没有这两个因素，开放式政府今后就难以实施和维持下去。政府与民间社会之间的强有力和持久的伙伴关系是开放式政府举措成功的关键。

43. 委员会回顾，信息和通信技术可能是政策制定和整合的推进手段，特别是在支持公共部门采取政府整体办法方面。它有助于包括穷人和其他弱势群体在内的公众获得公共信息和服务，也可有助于通过社交媒体、众包和移动政务等工具来提高公共行政机构的透明度和问责制，从而建立人民对政府的信任。这种技术还可以为私营部门和民间社会提供一种手段，使其在实现可持续发展目标中参与共同构建公共价值和提供服务。一些国家在实现“数字政府”和“智能城市”方面做出了显著的转变，如利用开放数据和大数据来进行预测性政策分析以及加强努力将不同部门联系起来。

44. 委员会指出，有必要在实现可持续发展目标和相关具体目标方面对利用电子政务采取一种国家战略办法。电子政务还应在促进知识经济和数字经济方面发挥作用。联合国电子政务调查涵盖所有国家，被认为是一个可用来促进将信息和通信技术用于上述目的的工具的例子。然而，局限因素仍然存在，有关准备就绪、

隐私和网络安全的挑战仍然是关切的问题。一些国家和弱势群体在获得信息和通信技术和因特网及其充分利用的能力方面仍然有限。

45. 必须更多地提供高质量、及时和可靠的数据，以支持实现《2030 年议程》。然而，必须以可以理解和可使用的方式公开提供数据。通过自由获得法律信息和数字化法律文本来增强人民的权能，可以对许多国家的发展产生积极影响。

C. 多样性和不歧视

46. 委员会一致认为，多样性、不歧视和包容是全球问题，乃可持续发展这一参与性和包容性进程的核心。这些问题很复杂，涉及多方面，直接与 2030 年议程的目标相关联。如得到妥当管理和整合，多样性和打击一切形式歧视的行动可发挥重要作用，将公共部门变为变革、发展和取得成就的真正驱动力。因此，促进作为全球价值观的多样性、不歧视、包容性和尊重，包括通过能力建设和公共教育投资，会推动长期的民主和社会变革，以利于实现可持续发展目标。

47. 多样性和不歧视受全球发展的巨大制约和影响。多样性和不歧视问题，包括文化问题十分复杂，所以要确保把多样性和不歧视视作资产，而非威胁，视作有益于发展、社会融合及和平的公共政策更新之源。国际和区域框架以及国内立法，将影响公共行政部门如何把握多样性和不歧视。

48. 委员会强调指出，在日益多元文化和多元的社会，公共行政部门需要加大力度，有效管理多样性和不歧视，促进包容性的职场文化。挑战起源于各种因素，包括政治、社会经济、人口、文化、管理、金融、技术、历史和环境等。管理多样性和不歧视以及促进公共行政部门的包容性文化，需要坚定的领导及设立体制和法律多样性框架、机制、资源和工具。

49. 理解现有态度和潜在价值的一种方法是通过机构文化审计。为促进多样性和不歧视，应认真考虑人与人之间可见和不可见的区别。这一点很重要，因为影响个人行为 and 观念的文化信念或隐含的信念，往往导致无意识的偏见，再导致无意识的歧视，特别是在招聘和职场文化中。在制订多样性管理方案时，须认真考虑如何采用不同的模式和原则，以避免意外的消极后果。这方面，借鉴以往的经验教训非常重要。

50. 委员会一致认为，多样性、不歧视和包容，以及尊重和容忍，应置于体制改革的核心。这些问题必须全盘解决，采用平衡、全面的方法，而非零敲碎打。努力确保在公共服务部门中包括弱势群体及就业决定公平，方能确保公务员所服务的整个人口得到体现。这种努力还为公务部门提供了更多候选人，对提高能力、生产力和组织绩效十分宝贵。这样，公共行政部门就可具有丰富的多样性并加强跨文化的机构能力，成为改革推动者。

51. 委员会指出，社区推动的发展对可持续发展目标和具体目标的落实和审查也很关键。支持社区推动的发展和社会公平，需要一个完整、综合和可持续的进程。要接受社区推动的发展，就要有效开放公共信息，及采取其他措施。

52. 在促进多样性、不歧视、包容和社区推动的发展过程中，绝不能忽视弱势群体。对于移民、难民和境内流离失所者的状况，可能需要特别注意。让青年参与公共政策进程也很重要。各个机构努力让移民和青年融入社会，包括为此提供公共服务和就业机会及开展其他行动，是确保包容性和一个也不掉队的关键。

D. 落实可持续发展目标方面的监督和问责

53. 为实现《2030 年议程》，问责机制应是独立的，与所有利益攸关方，包括民间社会开展互动协作。委员会强调，议会是现代民主政体的主要监督机构，享有对公共政策和政府行政部门的权威。议会对预算管制和资金分配负有根本职责，并负责确保政府部门、机构和其他公共机构执行其任务。在可持续发展目标背景下开展治理很是复杂的，这就更需要加强议会发挥决策和监督作用的能力。

54. 司法机关是另一个重要的监督机制。司法机关可以把政府政策、立法和行动合法化，而如果认为其有悖于宪法和其他法律，则予以撤销。司法机构的实效和专业精神取决于普遍有效的治理，以及政府行政、立法和司法分支之间的关系。

55. 关于对落实可持续发展目标情况的监督，最重要的是对国家远景和国家发展战略的政治主导权。所需要的是最高一级的领导和支持，其形式可以是协调国家努力的规范机制。这样一个高级论坛应具有广泛的基础，调动所有利益攸关方，包括负责执行的部门。

56. 各国政府应发挥领导作用，通过多方利益相关方方式调动非国家行为者。由于国家作用发生变化、社会发展以及技术演化，私营部门、民间社会和媒体的影响力大幅度扩大。民间社会的一个重要作用是作为人民权利、包括弱势群体权利的监督人，促使政府提供更好的公共服务。这需要持续有力的促进各利益攸关方群体能力建设和对其进行宣传的进程。民间社会也在联络各种不同社区方面发挥作用，包括农村地区的社区和最贫穷人口。

57. 委员会一致认为，必须将创新视为不仅仅是规范目标并考虑如何鼓励社会创新，为实验和承担风险创造空间，同时保持一个强有力的问责机制。创新与风险管理紧密相连。需要采用战略务实方式，在公共部门推动创新。还必须掌握灵活性，建立公共管理部门的协作能力，并考虑如何保持创新做法。

58. 在一个网络社会中，应探索收集反馈的创新方式，例如使用大数据和机器对机器系统，以便更好地了解人们的关注，恢复人们对公共政策进程的信任。开放式政府可以让公众更便于获得信息和服务，从而增强人民的监督。不过，政务公开若要有效，除技术能力外，还需要公共行政部门和广大公众改变行为。

59. 评价和监督公共政策是通过参照既定轻重缓急、指标和时限客观评价公共政策而加强政府行为问责的办法及扩大促进落实可持续发展目标的成果和影响的手段。

60. 最高审计机关必须是独立的，可以帮助审查落实情况。审查的前提条件是，设有公共会计制度，根据既定目标准确反映公共资源和开销，包括流动性、资产和负债情况。最高审计机关国际组织就落实可持续发展目标具体目标 16.6 的提出的两个相关指标，应给予进一步的考虑：符合《最高审计机关独立性墨西哥宣言》⁴ 规定的独立标准的最高审计机关的百分比，以及采用经改善的公共会计制度的各国政府的百分比。

61. 委员会一致认为，政治意愿是反腐工作的关键；加强政府、民间社会监督组织和反腐机构的能力也是如此。预防腐败也可在民间社会、媒体、司法和地方当局积极参与下得到大力加强。反腐行动需要独立、有能力的监督机制，如反腐机构、查明惩处腐败行径以及公开审计结果。

62. 结合更方便获得信息(包括财政和预算信息)、开放公共对话、开放政府数据和改善数据收集等举措，会增进国家控制腐败机制的效力。举例来说，设立网上公共采购平台，可促进公开招标、公开审查和监测合同。官员、议员及其家庭成员资产披露工作，也应接受独立审查并接受公众监督。

63. 委员会一致认为，依照规则、专业、高效、透明、可问责和回应民需的公共服务包括利益攸关方的有效参与，对反腐败工作至关重要。需要采取措施，增进透明度，促进议员、公共行政部门和民间社会之间的合作，以建立公众信任并确保标准的实施。公务员获得适足的报酬，并结合教育和培训，可以打击腐败。人们还提到公众意识和能力发展、特别是公务员和青年的公众意识和能力发展的重要性。在一些国家，甚至略为改进治理和问责，如认真选定业绩指标，即可减少腐败机会。

64. 反腐败需要在会员国之间开展合作、交流信息。这样一个机制将需要建立国家登记册，记录公司持有的货币和实物资产的实际所有人，在预防腐败机构之间交流信息。《联合国反腐败公约》执行审查组也是有效的全球机制，可促进反腐措施，推动各国之间开展技术援助和合作，包括南南合作、南北合作和三角合作。

65. 委员会强调，打击腐败，需要用广泛的方法检查和惩罚腐败行为，并采用有针对性的办法解决妨碍实现某些可持续发展目标的具体类型的腐败。这就要求列明重点部门及相关的腐败漏洞，让非国家行为者参与预防腐败的措施，并考虑到发生腐败的制度背景和政治经济状况。

⁴ 参见 www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence-eger.html。

E. 公务员与可持续发展目标

66. 委员会一致认为，变革型领导能力包括承诺落实可持续发展目标，激励人们通过尊重个人贡献、激发智能、积极激励志向、建立共同愿景及鼓舞士气而设立更高的标准，这对实现《2030 年议程》至关重要。模范领导的做法包括共享激励人心的愿景、绘制路线图、挑战现状和并鼓励人们采取行动。构建信任气氛和表彰工作成就，会使人感到工作得到赞赏。

67. 变革型领导人可预见未来的挑战，能设想以政治认同及与其他方面建立合作伙伴关系来实现目标。这适用于可持续发展目标，这些目标要求进行长期不断的努力。为实现这些目标，公务员推行长期战略远景。在复杂的政治和治理与目标交集时，公务员的作用就更加重要，特别是在国家政府、地方政府和其他非政府行动者之间重新分配职能和资源之时。

68. 委员会重申，注重证据的决策与善治成正比。公共政策如基于社会实际情况，以数据和证据为依据，反映受影响者的愿望，借鉴参与和知识，就最有可能得到广泛的支持。公务员需要掌握若干具体的技术能力，其中有战略远见、分析和解决问题的能力、了解社会文化和成果评估。

69. 变革型可持续发展议程若要取得成功，一个主要要求是一支任人唯贤的公务员队伍，配以持续不断的能力建设方案和适应不断变化环境的教育。

70. 各国政府在区域和全球各级开展合作，将有助于交流关于促进更成功的可持续发展政策的最佳做法的信息。

第四章

委员会今后的工作

71. 公共行政专家委员会将继续按照经济及社会理事会确定的需求和优先事项调整工作方案，以有效促进经社理事会的审议，协助其履行职能。

72. 在第十六届会议上，委员会将着力于经社理事会为2017年届会通过的主题，就治理和该问题的体制方面编写政策建议。委员会决定其工作重点是确保通过领导能力、行动和手段落实可持续发展目标。

73. 委员会一致认为，需要深入审议这种广泛的机构挑战的具体方面。委员会决定注重支助地方政府和机构执行《2030年可持续发展议程》、机构领导和可持续发展目标、各项目标的体制安排以及消除贫穷综合行动战略对公共机构的影响。委员会还将协助可持续发展高级别政治论坛的专题审查。

74. 委员会还决定在秘书处协助下，起草一套负责和有效治理的原则，以协助研究与可持续发展目标和经济及社会理事会优先事项相关的更具体问题，作为今后政策和实践的规范基准，可能的话协助公共行政与发展全球研究议程。这些原则预计数量不多，以非技术性词语表述，非专业人员相对而言容易理解。委员会强调，这些原则实质上必须与《联合国宪章》和国际法各项原则、联合国主要会议和首脑会议成果、以及大会和经济及社会理事会有关决议相符。

75. 委员会欣见秘书处审查“联合国公共服务奖”，力求加大促进公共服务的创新和卓越业绩的力度以促进可持续发展，并欣见把今后“服务奖”进程与落实可持续发展目标结合起来。委员会表示大力支持“服务奖”，并认为各成员应继续了解审查进展，参与今后申请的评估和获奖者的甄选。委员会还鼓励秘书处修订程序和准则，确保每个国家都了解“服务奖”，确保申请人机会平等，在修订奖项类别时特别考虑到不同的经济社会发展水平。

附件

文件一览表

议程项目	题目或说明
2	附加说明的临时议程(E/C.16/2016/1)
3	秘书处的说明，转递关于制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策的专家文件(E/C.16/2016/2)
3 (a)	关于国家和地方政府之间分担责任和分享资源的原则与机制的会议室文件
3	关于各机构在确保无人掉队过程中面临的挑战：公共行政专家委员会提交 2016 年可持续发展高级政治论坛主题审查的材料草稿的背景说明
3	关于公共行政专家委员会可能编写一套国际认可的治理原则的背景说明
3 (a)	秘书处的说明，转递关于公共行政的多元化和非歧视原则：可持续发展的战略杠杆的专家文件(E/C.16/2016/3)
3 (a)	关于促进就业多元化和包容的工作场所文化的会议室文件
3 (b)	秘书处的说明，转递关于可持续发展中公共空间管理机构能力：政府与社会之间的互动的专家文件(E/C.16/2016/4)
3 (b)	关于通过在线和移动解决方案改进政府与各利益攸关方之间接触与沟通的会议室文件
3 (b)	关于评价开放式政府业绩和成果的会议室文件
3 (c)	秘书处的说明，转递关于公共行政的监督机构、机制和标准的专家文件(E/C.16/2016/5)
3 (c)	关于在政策执行过程中促进创新和学习的会议室文件
3 (d)	秘书处的说明，转递关于进一步努力用善治防止、揭露和打击腐败：两项基本措施的专家文件(E/C.16/2016/6)
3 (d)	关于对国家机构打击腐败的公众和议会监督的会议室文件
3 (d)	关于扭转公共机构腐败常态化现象的会议室文件
3 (e)	秘书处的说明，转递关于发展变革领导能力和提高公务员的相关能力的专家文件(E/C.16/2016/7)

16-07451 (C) 310516 030616


请回收 