



经济及社会理事会

Distr.: General
23 January 2015
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十四届会议

2005 年 4 月 20 日至 24 日，纽约

临时议程* 项目 3(a)

为实现可持续发展目标建立对政府的
信任：需要做些什么？

重新界定关系和责任，以支持参与性治理和提供回应式公共服务，包括通过电子解决办法

秘书处的说明

特此按照公共行政专家委员会第十四届会议的拟议工作方案和议程 (E/C.16/2015/1) 提交题为“重新界定关系和责任，以支持参与性治理和提供回应式公共服务，包括通过电子解决办法”的文件。该文件由委员会成员 Dona Scola 编写，同时考虑到了委员会一个闭会期间工作组成员关于这一主题的讨论情况，特别是采纳了委员会下列成员提供的书面意见：Giuseppe Maria Armenia、Rowena G.Bethel、Walter Fust、Angelita Gregorio-Medel 和 Palouki Massina。文件中的内容和所表达的观点均属于作者和工作组，并不意味着联合国表达了任何意见。

* E/C.16/2015/1。



重新界定关系和责任，以支持参与性治理和提供回应式公共服务，包括通过电子解决办法

摘要

本文件探讨了在包括通过利用信息和通信技术支持参与性治理和提供回应式公共服务以在实现可持续发展目标过程中加强对政府的信任方面的关系和责任问题。文件借鉴了公共行政专家委员会以往在公民参与问题上的工作成果，侧重于在许多国家寻找各种参与性治理的模式并认为，没有一个系统或解决办法可解决所有问题。

文件提请注意在提供回应式公共服务方面的一些关键因素，包括政策的横向和纵向一致性、业绩管理、衡量影响和权力下放。此外，由受过教育的公民参与公共事务被认为是民主制度运作良好的一个先决条件，旨在加强公民教育的战略应支持这种参与。

文件回顾，多利益攸关方进程可通过增加最直接受决策影响的那些人、尤其是那些在治理进程中可能没有发言权的基层民众的参与机会来加强民主制度。文件建议，用于增强政府与公民之间信任的战略应提供一种能影响非正式机构和开展更具包容性的进程的理想手段。

文件最后强调，必须实施以民为本的公共行政；公民要清楚了解公民权利和公民义务，并以权力下放的方式让有能力的公共行政管理人员负责提供回应式公共服务。这些因素被认为是在谋求实现可持续发展目标过程中加强对政府信任的最佳基础。

一. 引言¹

1. 要在促进和平、发展和保护人权方面取得任何进展就必须通过适当治理和公共行政机构建立对政府的信任。建立对政府的信任以实现可持续发展目标的第一步就是实现所有有关利益攸关方的有效参与。虽然最近的民主化运动和其他趋势为改善政治参与创造了机遇，但其中的一些缺陷仍然在使公民远离对公共事务的有效参与。现在有越来越多的决策者得出如下结论：必须找出阻碍公民有效参与公共治理的障碍并及时消除这类障碍。本文件探讨的一个主要次主题包括重新界定关系和责任，以支持参与性治理、支持提供回应式公共服务、支持发挥公民教育的作用、支持采取多利益攸关方方法，以及支持利用信息和通信技术(信通技术)作为提供优质公共服务的工具和促进因素。

2. 公共行政专家委员会在以往各届会议上讨论了与公民参与有关的专题。在 2005 年第四届会议上，委员会建议会员国采用自下而上的方法，以确保公民本身对于他们自己的公共行政的根本原则、基础、质量和实效有最后决定权并由此使国家管理制度的多样性得到适当认可(见 E/2005/44，第三章，B 节，第 16 段)。在同届会议上，委员会还强调，必须促进参与公共事务并找到一个行之有效的方法以评估和减轻对政府日益下降的信任(同上，第 18 段)。

3. 在 2009 年第八届会议上，委员会建议会员国审查治理情况和公共行政的体制安排、结构、制度和做法，使之更有利于公民参与、透明度和问责制，以此作为信任的基本构成部分，并指出信任对于实现千年发展目标至关重要(见 E/2009/44，第三章，第 40 段)。委员会在其建议中强调了问责制作为政府业绩一个关键因素的重要性，并建议会员国加强其公民的认知能力和参与能力、中间组织的专业和咨询能力，以及政府和公共部门管理人员的学习和分析能力(同上，第 41 段)。

4. 在 2010 年第九届会议上，委员会建议会员国就其针对金融和经济危机采取的行动定期提交报告，以使公民充分参与对危机影响和走出危机的管理，并恢复公民对政府的信任(见 E/2010/44，第三章，第 45 段)。在同届会议上，委员会还建议秘书处继续开展工作，界定并展示信息管理和知识创造在危机管理和发展中的作用，同时注重正式和非正式的公共管理和公民参与机制(同上，第 47 段)。

二. 建立和实施参与式治理

5. 通过建国进程最终建立的政治制度的决定因素是历史和文化背景。如何以最佳方式组织某一特定社会的权力是任何这类制度的一个关键问题。在自上而下的

¹ 本文件由公共行政专家委员会成员 Dona Scola 编写，同时考虑到了专家委员会一个闭会期间工作组成员的讨论情况。文件广泛采纳了下列成员提供的书面意见：Giuseppe Maria Armenia、Rowena G.Bethel、Walter Fust、Angelita Gregorio-Medel 和 Palouki Massina。

方法盛行的社会里，权力和行使决策的权力完全由中央政府和由具有影响力的人组成的精英阶层或占有主导地位的一个政党拥有，而自下而上的方法的特点是根据共同界定的规则和所实施的权力分享原则实现利益攸关方的融入、社区的建设和地方政府的运作。了解了某一特定国家的政治和治理情况就能深入了解其提供服务的组织动力是什么，并了解其社区问责制和各级政府的问责制的架构。

6. 《2008 年世界公共部门报告》将参与性治理的定义定为² 所有公民都有权参与民主决策进程，特别是在地方政府一级。现已广泛接受如下看法：公众参与已成为能促进可持续发展的善治的规范和标准。因此，公民参与作为开展关键改革和实现包容性增长的一个手段已成为一个被经常宣布的发展目标，值得获得广泛的机构支持和投资。建立任何一个社会在实现这一目标方面的能力是参与性治理主题的一个关键层面。³

7. 2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会也强调了参与性治理的重要性；会员国就是在这次会议上商定要启动一个进程，以制定一整套可持续发展目标。一个由 30 名成员组成的可持续发展目标开放工作组承担了就可可持续发展目标起草一份提案的任务。开放工作组在其提案中确定了 17 个目标和 169 个具体目标。其中有两个目标把公民参与作为实现可持续发展目标的一个重要工具：⁴ 目标 16：促进建设和平和包容性社会以促进可持续发展、向所有人提供诉诸法律的机会和在各个层级建立有效、负责和具包容性的机构。目标 17：加强执行手段和振兴全球伙伴关系以促进可持续发展。

8. 拟议目标 16 中的具体目标 16.7 特别要求会员国确保各个层级作出顺应民意、有包容性、参与性和代表性的决策。具体目标 16.10 要求会员国按照国家法规和国际协议确保公众有获得信息的机会并保护基本自由。获得信息的机会是使公民成功参与的根本基础。具体而言，在提及多利益攸关方伙伴关系时，具体目标 17.17 要求会员国借鉴各种伙伴关系的经验和资源战略，鼓励并促进有效的公众参与、公私部门参与和民间社会参与。还应当指出，目标 16 要求会员国在各个层级建立包容性机构。

9. 组织所有层级的参与是对建立信任和信心的一种投资。各利益攸关方必须明白他们可以参与哪些领域、什么时候需要他们的参与。公民也必须了解允许启动

² 见《2008 年世界公共部门报告：人的作用——公民参与公共治理》（联合国出版物，英文版出售品编号 E.07.II.H.11）。可查阅 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028608.pdf>。

³ Angelita Gregorio-Medel, “非正式和正式机构在公民参与方面的作用”，2014 年 10 月。可查阅 http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Formal-Informal%20Institutions_Citizen%20Engagement_AGregorioMedel.docx.pdf。

⁴ 开放工作组拟议的可持续发展目标，可查阅 <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>。

自己的举措的那些权利是如何制定的。此外，必须说明在各个层级和机构谁可以提出提案，这类意见的形成进程又是如何组织的。

10. 决策者往往需要认识到对地方参与的得到承认的需求与能力建设之间的关系。由于选择发展内部能力以促进公民参与的那些政府会为此而得到某些机遇、同时又面临某些挑战，因此这些政府必须做好规划，例如界定和填补新的作用，确保获得为发挥这些作用所需的技能，以及培养决策者在倾听公民呼声方面的真正能力。

11. 没有一个系统或解决办法可以解决所有问题。在世界各地，社会、国家、文化和行为体的差异很大。因此，在许多国家可以找到各种参与性治理模式。目标不应是对外倾销现有模式或挑出某些成就来加以赞扬，好像相关模式是选美比赛中的竞选人，而是应该保障获得信息的机会及分享有关这类模式的知识和技能。联合国在创建知识屋和平台以及在政府、机构和专家网络之间牵线搭桥方面肯定可以发挥重要作用。

三. 回应式公共服务

12. 公共行政的主要职责是执行政府的决定和根据公民的需求、义务和责任向其提供服务。服务的范围由社会及其利益攸关方的基本需求来确定，可通过立法加以强制执行。获得服务的机会、服务的可负担得起及提供服务的速度对于建立对政府的信任至关重要。所有这些目标都适用于组织和管理公共服务的每一级政府机构。充分知情的公民知道从哪里获取服务并期望服务的提供是及时、低成本、可靠和可预测的。在重新界定关系和责任时必须铭记以下原则：公共行政的职责是随时听从公民的召唤，但公民不承担随时听从公共行政召唤的职责。

13. 要适当履行职责以使上述目标成为现实，公共行政就需要有训练有素和能干的公职人员、现代化工具和流程及一个强大的基础设施。这听起来是可行的，但在实践中往往会遇到问题，首先就是缺乏参与规则和能使在位者成功履行职责的适当技能。在招聘时缺乏透明度及在业绩管理和纠正方面缺乏透明度往往是造成公民信任不足的原因。此外，公共行政职业的吸引力在很大程度上取决于所提供的工资和福利类别。由于公共服务的提供应该是一项代表人民开展的以需求为中心的工作，因此制定针对公职人员的行为守则或道德守则对于建立和维持对政府的信任是不可或缺的。

14. 公共信息的传播已不再是从行政部门发出的一对多传递了，现在的传播方式是多对多传播，并越来越具有互动性。因此，公共行政官员需要得到在传播和媒体领域方面的更多培训并具备应对这些日益加剧的挑战的足够能力。社交媒体提供了提高传播效率的机遇，并要求有对高度互动性交流的管理能力。这些新媒体正在促成变化，因为它们要求加强在提供服务和服务需求之间的互动。

A. 政策一致性

15. 政府行政部门通常按照政治制度、政策问题及相关服务由各部委或类似的单位组成。作为整个系统的组成部分，公共行政部门进一步分为特定的办公室和较小的单位。政府结构和体制框架设计可增加亦可减少一致性。因此，必须改变“筒仓”式政府模式，因为在这种模式下，各办公室和机构之间的活动重复，缺乏适当协调和协作。对许多国家来说，如何解决这种状况仍然是一项重大挑战。

16. 至于政策问题，还必须区分横向和纵向一致性，特别是在国家政府一级。要保持一致性就必须作出努力，不仅要确保有更完善的政策，而且还要确保各级政府以有重点和低成本的方式提供公共服务。一致性是用于防止政治暴力和展示政治机构和公共行政部门有能力开展合作的一种手段，表明需要协调但更需要合作。纵向一致性的基础是政治优先事项，并且往往是为争取影响力而发生激烈争斗的对象。必须有明确的接战规则，以避免歪曲程序和发生公开冲突。

17. 政府往往在选举后会发生改变。在这方面，公共行政在很大程度上应该是长期持续性和可靠性的保障者。绝不能把持续的公共行政视作是对政治家的威胁，而应该视作是一种资产。良好的公务员应始终意识到，他们不仅仅要听从政治家的意愿。他们必须为人民的利益而不仅仅是为某个特定团体或政党的利益服务。因此，为更好地提供公共服务而保持政策一致性，特别在政府过渡期间保持一致性，对于确保优质公共服务的持续性是极其重要的。

B. 业绩管理和衡量影响

18. 各级公共行政部门的服务和业绩标准对于提供服务和总体流程管理而言都非常重要。用于每年评价业绩的样品工具包很容易就可获得。对于薪酬和工作人员发展而言，采用这种办法是有道理的。

19. 衡量影响的工作可视为是战略管控的一个组成部分，其最终目标是确定行政部门是否不仅在正确地做事，而且在做正确的事。用于衡量影响的新方法在不断地研发出来。信通技术为快速评估公民的查询提供了新工具。应该使成果评价成为产出计量(投入——产出的比率)的一种补充。

20. 虽然独立媒体在监测和报告业绩方面发挥着重要作用，但它们往往有偏向。因此，公共行政部门应具备采取行动和作出反应的能力。在这方面，制定一个侧重于如何与媒体和公众沟通的战略不仅重要而且必要。必须有目的地组织沟通工作并使公务员获得相应的培训。

C. 权力下放

21. 按照宪法、法律和法规的规定在中央、省和地方各级政府中所作出的权力下放安排与提供回应式服务和建立对政府的信任是相关的。经验表明，公民与所作出政治决定的关联距离越远，为使他们了解和相信这类决定能带来的好处

而需作出的努力就越多。那些对公民的关切问题作出反应的人与公民在距离上的邻近性和他们的本地语言与决策进程的相关性能产生被重视和有效参与的“良好感觉”。

22. 虽然预计权力下放将使决策更接近人民，但这还意味着需要增加地方政府在提供基本服务方面的责任。与此同时，地方的能力建设需求也增多了。应加强在联系公民和民间社会组织方面的能力，以改善服务提供方式和实现可持续发展目标。

23. 近些年来，世界各地都在努力减少中央政府的权力，把任务和责任转移到省和地方一级。但是地方一级的能力往往不足以应对这种转移，从而导致权力和义务分散化，而不是真正的权力下放。当任务、义务和能力不相匹配时，权力下放努力就无法正常运作。很多时候看到的是一种混合制度在运作，这往往导致冲突和管理不善。对关系和责任作出这样的重新界定有可能削弱而不是加强对政府的信任。

四. 公民教育

24. 民主制度要运作良好的一个先决条件是受过教育的公民参与公共事务。作为参与者，公民应了解自己的权利并展示对其义务的奉献精神，从而帮助推进社会利益。优秀公民不仅仅是公共服务的消费者和纳税人。他们应对以下问题负起责任：公共生活组织得好不好？问题是如何解决的？哪个政治家当选为议员和当选为(在许多国家)国家元首？

25. 如果缺乏一个训练有素和随时准备提供服务的有技能的公共行政部门，那么任何种类服务的提供工作都会变得非常复杂，而且往往会导致让作为消费者的公民有一种沮丧和不愉快的经历。不教会公众去了解，与行政部门和提供公共服务的其他行为体进行协作是一种对所有各方都产生责任的权利，公共行政部门就不可能采取任何大规模行动。如果以提供公共服务之名进行参与不被认为是构成了“共同利益”(即集体良知的一个永久关切问题)的话，那么可能拟定的所有计划都会面临在可持续发展方面无法满足公众期望的风险。

26. 这种责任在何种程度上得到履行，在很大程度上取决于公民权利和公民义务得到了怎样的解释和理解、青年是否已做好发挥优秀公民作用的准备。这就是为什么必须在各级教育中把与公民教育相关的适当内容纳入学校必修课程的原因。不用说，民主价值观和做法在家庭里同样可以学到，比如在厨房的餐桌上。民主是一种对话。开展建设性对话的做法是对公民教育的一种投资，因为这样做就是在培养对其他人及其想法以及对少数群体及他们自己权利的尊重，就是在鼓励关心当地的共同利益。在公民教育方面的支出就是对民主和参与性治理的具有高回报和良好结果的投资。

27. 增强人民权能的另一个手段是向他们提供获取公开信息、了解国家法律和治理规则的机会。获取公共信息的机会是关键，对于赋权而言比公开竞选活动更重要。人民应该知道自己在竞选公职和当选方面的前景及自己应该如何为履行公共义务做好妥善准备。但是在许多国家，很难获取关于法律的信息，要主张法律规定的权利就更难了。如果法治及其原则得不到了解或得不到遵循，那么违反规则或无视法律的倾向就会增加。无法无天的状态、无视规则的做法和不明确或不当适用的程序会导致不安全和在提供服务方面的失败，从而降低公民对政府的信任程度。

28. 就公民本身而言，他们不仅应该了解自己的权利，而且应该了解自己的义务。他们应该赞成用协作方法来提供基于需求的服务。以电子和移动设备为基础的解决办法可以提高在提供服务方面的速度、透明度、问责制力度和可靠程度。新的信息和通信技术提供了无穷的机会，但同时也要求要有明确的程序法和先决条件。这类技术必须是可靠和方便用户的，并能提供可靠的解决办法。通过采取必要的措施，这类技术在进行公民教育以建立对政府的信任方面可发挥补充作用。

五. 多利益攸关方办法和包容性

29. 在民主治理制度中，政府有行政权、议会行使立法权、司法部门则有实施管辖及解释和应用法律的权力。“社会”可视作为包含民间社会、私营部门、非政府组织、媒体和包括研究机构在内的学术界，以及其他部门。多利益攸关方办法既是一个框架，也是一种参与手段，虽然并不是一种实现合法化的手段。多利益攸关方进程可以并应该增强民主，方法就是增加那些受决定最直接影响的人的有效参与的机会，尤其是那些基层民众，因为他们在这类进程中往往没有发言权。多利益攸关方办法应确保所作出的决定能反映并顺应当地民众的关切，顺应必然会承担这类决定实施后果的最广泛群体的民意，以此增强民主。多利益攸关方办法还应使民主进程更灵活和更具反应能力，并能根据背景情况、技术和受影响民众的情况作出调整和改变，以此增强民主。⁵

30. 利益攸关方之间的互动，包括用于组织这类互动的方法，是至关重要的，因为这大大有助于建立国家的社会资本。但是，各利益攸关方往往很难理解彼此的利益和运作手段，以及彼此所用的语言。谈论多利益攸关方对话很容易，但要成功实施这类对话则绝非易事。应使所有各方都清楚整套基本规则的性质，从而确保共同尊重并理解彼此的关切点并愿意为找到可行的解决办法而进行妥协。各级政府起草决定时的程序性质是包容性和参与性的关键决定因素。在地方一级，由于行为体通常相互了解较深，距离上的邻近性也有助于分享关切点，因此决策速

⁵ Michael Gurstein, “捍卫多利益攸关方进程”, Gurstein 的社区信息, 网上博客条目, 登载于 2013 年 3 月 21 日。可查阅: <https://gurstein.wordpress.com/2013/03/21/in-defense-of-multistakeholder-processes/>。

度可能比其他层级更快。这方面存在的问题往往是缺乏相互信任，这就是为什么在实施多利益攸关方办法时包容性不可或缺的原因，同时还要在作出上述努力时适当分派调解员角色。

正式和非正式机构

31. 正式和非正式机构的相互作用可影响发展目标和结果。正式(公共)机构包括诸如立法机构、法院、公共服务部门和警察部门这样的实体。根据道格拉斯·C·诺思的说法，这类机构构成“正式规则(宪法、法律、财产权利)”和“非正式限制(制裁、禁忌、习俗、传统和行为守则)”。⁶ 换言之，区别在于“国家制定和实施的规则”和其他机构，如宗教团体和工会，制定和实施的规则。但是，有时专家们在提及非正式/正式公共机构时把它们称为组织。史密斯(见下文注 6)说：“Helmke 和 Levitsky 明确区分了‘作为规范和规则的机构’和‘作为组织的机构’”(第 3 页)。就组织而言，区别在于“是由规约创立(由公共权力机构设立)的非正式公共机构，还是在社区内部更有机地出现的那些机构”(同上)。这是一个非常复杂的问题，尤其从平衡政策和方案发展的角度来看更是如此。为以最佳方式取得更好结果的一系列近似值而确定优先事项时必须进行背景分析，因此需要更好地理解这两类机构之间的复杂互动关系。最近的讨论显示，对这两类机构作严格区分并无助益，而且往往会导致得出荒谬和混乱的分析结果，从而导致出现在信息不足的情况下制定目标的现象。

32. 交流受深深交织在一起的一整套正式机构(合同、权力机构)和一整套非正式机构(规范、程序)的管控。但在大多数情况下，非正式机构被视作能改变利用替代性正式结构产生的裨益的外部力量，正式机构则被视作仅仅是管控非正式交流的要素的替代物。

33. 对正式和非正式机构作区分可能会带来深刻见解。这两类机构都有作用可发挥，尤其是在处理极为棘手的问题方面：正式机构进行严格的强制执行，而非正式机构则利用植根于并以当地习俗和传统为基础的合规办法。一个可作为理解正式和非正式机构之间相互作用的基础的有趣问题是，正式机构何时和如何支持或破坏非正式机构的贡献，以及某些非正式机构的参与如何可能导致等级制度崩溃、从而需要决策者对正式组织的界限施加限制。

34. 非正式机构可以同正式机构协同工作。非正式机构可以改善公共服务的提供、促进过渡到更具包容性的治理，以及促进在冲突局势下的社会和解。但在其他情况下，它们可能会与正式机构竞争，特别是在赞助网络方面。要与非正式行

⁶ 见 Graham Smith, 威斯敏斯特大学民主研究中心, “2015 年后发展议程参与性决策的选项”, 关于正式/非正式机构促进公民参与实施 2015 年后发展议程问题联合国专家组会议委托编写的文件, 2014 年 10 月。可查阅 <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN93599.pdf>。另见道格拉斯·C·诺思, “机构”, 经济展望杂志, 第 5 卷第 1 号(1991 年冬季), 第 97 至第 112 段。

为体合作就意味着，至少要承认它们的作用。此外，必须与它们进行对话，以保障包容性权利。

35. 政府由于源自于其权力而能达到的覆盖面可影响非正式机构。但政府在改变非正式机构方面所能发挥的作用也受到强力限制。国家的民主体制可在创造改革非正式机构的机会方面施加重要的积极影响。然而，单靠正式的民主往往是不够的，因为就像政府对家庭生活的影响一样仍然是有限的，甚至是不存在的，尤其是在农村地区。赞助的做法可能反映了广泛认同关于善治和合法治理的文化观念。在政治裙带关系中发挥主导作用的非正式关系可与正式官僚体制结合，从而严重破坏以西方民主观念作为基础的那类善治。

36. 在非正式和正式机构之间、特别是在政府和公民之间建立信任是影响非正式机构和促进推行更具包容性的进程的最佳办法。此外，建立信任的关键是避免非正规和正规机构之间的竞争。决策者不要过于侧重以规则为基础的改革，而应考虑利用间接战略来影响地方行为体。必须了解能将它们有益地联系在一起的各种条件。

37. 信任、政治和机构这些问题是相互联系和重叠的。在努力实施千年发展目标后议程的过程中将会面临这些问题。许多社会科学家认识到信任要素对于在民众和社会中建立良好的社会关系和降低交易成本方面的重要性。可以将非正式机构因素和现代因素和谐和创造性地结合起来，以应对千年发展目标后期间的增长和可持续发展挑战。通过整合，这些因素不仅能够共存和相互支持，而且还可以促进创建创新型和有效的机构和系统。尽管公众对政府的信任减少了，但是以民主体理想为基础的政府仍然是公民首选的制度。发展的可持续性需要可持续的民主，因此可能可以在地方一级嵌入以发展为导向的民主进程并使之制度化。

六. 信息和通信技术作为促进和促成提供优质公共服务的一种工具

39. 应鼓励发展中国家加紧努力，确保能获得负担得起的无害环境技术和支持系统。这类行动应包括维持这类技术并使这类技术适合作为服务对象的民众的特殊环境。确保这类技术适合特定国家及当地需求和情况，并能促进当地行为体包容性地参与正式的政府进程。虽然技术，特别是信息技术，能使联系民众的工作更容易、更快，但也不是灵丹妙药。

40. 各国政府必须制定良好的政策，以涵盖电子政务和移动应用程序的整个范围并确定相应的优先事项。如果不这样做，各国政府就可能面临出现各种政策和支出呈指数增长的情况，同时还无法获得为采取适当行动路线所必需的信心或证据。经常出现的问题是，政府成员或高级行政人员可能不一定了解技术的各种可能性及相关解决办法。是否能制定良好政策和利用各种工具取决于自上而下和自

下而上的方法是否搭配得当。定期评价有助于避免出现因片面和严重依赖供应商而出现的费用增长无法控制的局面。应以透明的方式进行公共采购，并编写完善的职权范围及相关甄选标准。

41. 信通技术产业往往会开发一些使用寿命周期短的产品。因想找到解决办法，用户往往有一张上不封顶的愿望清单，远远超出其需求或其支付能力。因此，必须仔细规划信息和通信技术项目；此外，必须进行透彻的要求分析。不仅要强调电子解决办法在应对一些挑战方面的重要性，而且还必须确保根据各会员国的不同情况，这类解决办法既可实现、又可管理。同样，还必须解决对电子解决办法可能对主权构成威胁的关切，特别是发展中小国和最不发达国家。

42. 但由于政府往往受时间限制，它们要利用在线服务。记录管理并非总是得到应有的重视，透明度问题有时也被忽视。行政部门可能不愿意选择对工作流程和程序法进行审查，因为它们担心会由此失去逐案解释的自由。经过慎密思考之后制定的程序会在增强问责制方面立即产生影响，并减少腐败和/或私授好处的机会。

43. 此外，在过去十年中，世界各地有越来越多的公民要求承认他们参与决策和参与执行政策的基本权利，并要求其政府更为透明和负责。世界各国政府在承认公民的权利时采用了开放政务的概念，包括透明、参与和协作这三个核心要素。

44. 要开放政务就必须把开放数据作为先决条件和推动因素。开放数据和开放政务的做法可为建立政府与公民之间的新关系奠定基础，在善治方面发挥重要作用，从而使所有利益攸关方为促进社会的共同利益而一起努力。开放数据一词的基础是以下原则：每个人都可获得信息和数据，不受准入、再用和再分配方面的任何限制。⁷ 如果按照与开放数据相关的原则提供政府机构以文件和数据形式产生的大量信息，这类信息就可被称为开放式政府数据。

45. 在关于开放式政府数据问题的辩论中，人们对技术在公民参与方面的作用越来越感兴趣。但是，信通技术项目往往忽视了数据的储存和利用问题。公民希望知道他们的数据是否安全、是否未遭滥用，因为尽管开放式公共数据带来了巨大的好处，但是也有潜在的缺点和风险。其中有些风险与隐私权有关、与个人数据及遭滥用就会损害个人、社区和社会团体的数据有关。因为这些风险很严重，因此要仔细规划这类数据的公布流程。同样，在大数据领域，目前提出的问题数量多于所提供的答案数量。虽然对大数据的分析为提高公共决策质量提供了新机会，但与数据的利用、保密和安全有关的问题将是公共行政部门要面对的难题；各国政府可能会面临对其公民的与赔偿相关的责任。

⁷ 秘书处经济和社会事务部公共行政和发展管理司，“开放式政府数据促进公民参与导则” (ST/ESA/PAD/SER.E/177)，2013 年。

46. 信通技术早已使发展界取得了巨大进步，并具有在未来几年内加快可持续发展速度的潜力。但同样重要的是所有形式的信通技术安全和网络安全问题(包括，除其他外，公民、政府、企业和学术界的安全)，因为近几年来这个问题的严重性越来越大。问题的核心是，国际社会必须确保那些进入网上世界的人感到安全 and 有保障并在数字世界里体验到充分的信任。必须采用综合协调方法并以联合国关注的各项原则(例如法治、和平与安全、可持续发展、治理、人权和减少灾害风险)为基础来讨论这一敏感问题。必须改善会员国之间的相互了解，以期提高所有利益攸关方之间的合作程度。

47. 为在数据世界里建立信任和安全，公共权力机构和私营部门必须发展能力并开展有效合作。私营部门不应该陷于与许多国家安全冲突相关的交火之中，因为公司和其他非国家组织通常在阻止网络冲突的影响方面发挥着决定性作用。非国家行为体往往有灵活性、与主题事项相关的专门知识和保护网络空间的可靠能力。另一方面，私营部门也容易受到数字世界的威胁。私营部门面临的网络风险包括机密信息的丧失或被盗、名誉损失和因恶意行动造成的直接损失。

七. 结论

48. 关于建立对政府的信任，参与性治理——或公民参与民主决策进程的权利要求实施以人为本的公共行政，同时要有清楚了解自己公民权利和义务的公民。由有能力的公共行政管理人员根据旨在以业绩造成影响并将权力下放至最靠近公民一级的一致性政策提供的回应式公共服务可大大有助于建立对政府的信任。作为运作良好的民主制度的一个先决条件，公民教育可增强公民的权能并可进一步增强对政府的信任。多利益攸关方办法、包容性和非正式机构可有助于重新界定参与性治理的关系和责任。最后，信通技术作为电子解决办法、开放式政府数据和网络安全的促进因素同样有助于建立国家与非国家行为体之间的信任。增强对政府的信任将使会员国能更好地谋求实现可持续发展目标。
