



公共行政专家委员会

第十五届会议

2016年4月18日至22日

临时议程* 项目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

制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策

秘书处的说明

根据公共行政专家委员会第十五届会议附加说明的议程(见 [E/C.16/2016/1](#))，现转递题为“制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策”的文件。文件由公共行政专家委员会成员玛格丽特·萨纳撰写，其中吸收了委员会成员梅雷迪斯·爱德华兹和罗伊娜·伯特利的意见。文中内容和观点均属于作者，不代表联合国的意见。

* E/C.16/2016/1。



制定和整合执行和监测可持续发展目标的包容性政策

摘要

在整合进程中的有效运作能力是落实可持续发展目标的关键成功因素，对于履行“绝不让任何人掉队”的承诺也具有根本性的重要意义。作者指出，政策制定能力往往不为公众所见，但政策的不连贯性常常导致公民认为政府的做法前后不一、制造障碍，不管这种不连贯性是与直接影响到公民生活的服务有关，还是存在于更广泛的政策和决策领域。

决策过程本身有可能存在挑战，包括界定问题、确定政策建议的优先顺序和评估政策建议的影响。在通过各级政府或通过深入了解具体专题来实现纵向整合时会遇到挑战；在主要涉及整个政府的问题、跨各级政府的问题或跨越国际边界的问题方面进行横向整合也存在挑战。

本文借鉴了委员会以往就这一专题开展的工作，回顾指出，要解决可持续发展涉及的相互关联的多方面问题，需要采取一种新的做法。文件吸收了学术界和执行人员的意见和建议，促进讨论和反思当前决策方法的有效性，以及当前做法在多大程度上能够应对落实可持续发展目标的挑战。从上述所有渠道得出的结论是一致的，虽然侧重点可能有所不同。

一. 引言

1. 公共行政专家委员会在其报告中多次提到政策制定和政策整合方面的挑战，特别是在第十四届会议上详细讨论了这一问题(见 E/2015/44，第三章，B，第 3 节)。随着人们对全球化影响的了解日益加深以及国家和社会之间的相互联系日益紧密，人们对政策整合的重要性和益处的认识也不断增强。如同任何发展进程一样，在这一过程中也发现了缺陷和差距；在做法和预期目标方面也存在差异。

2. 2030 年可持续发展议程(见大会决议 70/1)具有独特意义，它阐述了所有会员国都同意的目标，这些目标超越相互竞争的政治观点，适用于所有国家，因而具有持久性。可持续发展议程阐明可持续发展目标是综合性和不可分割的，并正式承认必须超越独立的部门决策，呼吁在目标和国际做法方面以相互关联为基础采取行动。在整合进程中的有效运作能力是落实可持续发展目标的关键成功因素，对于履行“绝不让任何人掉队”的承诺也具有根本性的重要意义。

3. 2030 年议程也承认应尊重各会员国的政策空间。就在哪些领域采取行动以及如何分配资源，每个国家有自己的优先次序安排并相应做出决定。差别和挑战在于如何从目前的状态(无论何种状态)向目标设想的预期状态过渡，实际上就是实施变革。一些国家认为自己已接近目标，其他国家则可能认为它们仍有很长的路要走，另一些国家可能还不清楚自己目前的位置。在商定、实际上是获得基线数据从而使各国采用共同语言之前，上述这一切都只是一种感觉和(或)臆断。

二. 政策制定概念和术语

4. “政策”作为一个术语在许多国家得到广泛使用，但其含义并不统一，在实践中对政策制定一词中的“政策”的理解也千差万别。政策可以被解释为政府做出的选择或决定，本文即是采用这一解释来讨论政策问题。政策和治理问题密不可分，公民赋予行政当局信任，在此基础上行政当局负责公共支出，需要对资源的分配和使用以及政府所作选择产生的影响和效力承担责任。

5. 然而，这种联系并不是完全绝对的：行政当局的选择受到多种因素的影响，本文将探讨其中一些影响因素。并非所有决定都是以透明方式和(或)基于对证据的理性评估做出的：有关优先事项的决定和解决方案的选择等等，可能是根据不充分的信息、对问题的误解和(或)盲目或(最糟糕的是)偏见的自我利益做出的。有效的政策制定和整合虽然只是有效治理的一个方面，但它可以支持做出具有良好资金效益的决定，防止腐败和提高政务的透明度。

6. 通过培养政策领域的技能和方法，行政部门可以减少代价昂贵的失败风险、意外后果和公众的不满。风险因素可能始终存在，但有效的政策制定和执行可以

预防许多不利后果。在当今世界，这意味着要在国际、国家和地方各级有效处理问题。

达成共同理解

7. 围绕政策进程，不同作者、组织和会员国使用不同措辞，其中一些用语包括“跨政府工作”和“横向政策制定”、“政策协调”、“政策整合”、“政策统合”等等，后三者在国际环境中更常使用，往往意指在全球关切问题，比如气候变化和海洋问题等领域，促使各国的政策更紧密相联。但是有人认为，从根本上讲，政策整合是使国家和地方政策本身以及两者之间实现协调一致。

8. 学术作者试图梳理各种用语的具体定义。例如，Meijers 和 Stead (2004:1)¹ 提供了政策整合的定义：“政策整合涉及决策过程中对贯穿各领域问题的管理，这些问题跨越既定政策领域的界线，往往不与各部门的机构责任相对应。”其他术语包括“政策一致性”、“贯穿各领域的决策”、“整体政府”、“联手政府”和“政策协调”。

9. 整合决策“是指在决策中的横向部门整合(公共当局不同部门和(或)专业之间)和纵向政府间整合(各级政府之间)或两者结合。”Meijers 和 Stead 将合作、协调、协作和整合几个词区别开来。

10. 从执行人员的角度看，政策整合意味着在更根本的层面做出改变，而不只是整个政府达成共同的政策意图和审查各项建议，以避免潜在冲突。对于那些长期从事政策整合和(或)统合工作的人而言，这意味着一种协同工作方式和进程，与所谓传统决策做法大不相同。

进程的重要性

11. 执行人员认为，商定明确目标和预期结果是成功的关键，同样，对整合进程达成共同理解和承诺并有意愿实施相互支持的政策，对于取得成功也至关重要。超越协调而实现整合的早期努力往往源于改进客户服务工作，因为如果从客户的角度审视服务，就会揭示出政策当中的矛盾之处和复杂问题。地方政府对制定欠妥的政策往往有第一手经验，因为政策传导到地方一级进行实施时，问题便开始显现出来。

12. 2030 年议程强调需要制定新的进程办法，以将政策目标和进程目标两者结合起来。议程确认，业务细节仍有待充分拟定，但规定了明确参数，例如可持续发展目标指标 17.13 至 17.15、第 63 段和关于后续行动和审查的章节均规定了参数。

¹ Evert Meijers 和 Dominic Stead, Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review, 在 2004 年 12 月 3 日和 4 日于柏林举行的关于全球环境变化的人的方面的柏林会议上提交的论文。

13. “政策”一词在使用时通常含有积极主动的意思，表明一种有意识的选择或预期的结果。这可适用于预期最终结果或实现结果的手段。选择和决定可能是在经过长期调查、协商和权衡各种选项后做出的，在发生危机或意外事件时也可能在几分钟或几天内做出。未经事先分析和依据有限信息一时冲动做出的政策决定有可能带来意外不利后果。

14. 另一个问题是，各部委做出的各项选择和决定可能相互冲突，综合起来会产生意想不到的结果。对公众而言，这种突现的、而且在他们看来是不连贯一致的政策意在制造混乱和不确定性，或者蓄意损害某一社会群体，例如给失业青年寻找工作制造障碍。而实际情况也许只是未能协调政策决定和从不同角度全局看待问题：换句话说，这仅仅是一种疏忽而不是一种阴谋。

整合和有效治理

15. 政策等同于选择和决定。政策可以是主动做出的和确定性的，也可能是针对具体情况、事件、信仰和价值观念，甚至只是基于当任政府的意识形态而自然发生的。这些选择，特别是在相应分配资源的情况下，会对公众产生影响，因此，民主进程非常重要。此外，对公众意见的重视程度各不相同，在国家和地方两级达成决定的体系也不同。

16. 当权者的自决权受到国家和国际法律和公约的约束。应确保各国自己的决策是有效力的，即根据切合实际的信息和分析确定优先重点和决定，以至少减轻(如果不充分解决)政策挑战，这样对所有国家都有益。这样做不仅符合国家利益，也能为与其他国家一道参与整合进程建立坚实的基础。国家之间相互信任各自有能力支持所做的承诺，就会促进国际决策和谈判达成协定。

整合的类型

17. 人们现已认识到，需要解决的政策挑战并非清晰明确，也没有完整的组织结构和范围。也许历来都是如此，但在全球化出现之前，尚有可能将各种问题划分为具有较严格定义类别。

18. 1990年代后期以来，人们一直讨论的是复杂性问题，即许多政策挑战在所涉专题和地理区域两方面都是相互关联的。在一个国家内部，关于青年、教育、就业、住房、犯罪、经济生产力和性别等方面的政策彼此关联，而所有这些方面的问题都可能蔓延成为国际挑战，比如移徙问题即是如此。

19. 虽然很多人在理性上认识到这些问题的相互关联性，但事实证明，将这种理解转化为实际的政策制定进程并非易事。许多国家仍然采用组织流程和结构，这进一步加强了部门分立做法。整合政府所有部门的知识并分享信息的做法并不普遍。政策整合可以是纵向的，也可以是横向的。

20. 纵向整合可能包括对一个部门(例如农业或教育)或一个专题(例如药物滥用或税收)的深入了解和循证知识。此外,在执行机制,例如各级政府或外包服务等方面也可以进行纵向整合,以确保通过所有相关渠道按计划实施政策。例如,一个中央部委可能在政策制定进程中发挥牵头作用,但所定政策要通过区域或地方政府或由私营部门组织和志愿部门等第三方加以执行。

21. 横向联系是指有关部门之间的联系,比如保健与农业、教育与就业部门之间的联系。在专题问题,比如青年犯罪或婴儿死亡率方面也可能存在横向联系。人们日益认识到这些横向联系的重要性,近年来注重采取跨政府部门的工作方法和(或)多方利益攸关方的办法。因此,现在人们意识到各种联系已超出明显可见范围。例如,以前可能会把青年犯罪增加与失业联系起来,但现在会从教育、住房、警务和判刑,还可能从歧视、养育子女和保健等多个角度审视这一问题。

22. 纵向和横向政策整合日益具有全球性,因为国际法、协定和公约对国家政策有影响。

三. 现行政策制定方法

决策

23. 世界各地存在多种不同的决策机制,这是因为各地的背景、文化、宪法和面临的危机各不相同。即使在长期使用的模式中,政府内部也可能存在紧张关系,而这种关系往往跨越部门界限。紧张关系也可能源于专业和学术领域、政治目的和跨越地域界限的分歧,即使国家是某一贸易集团或经济领域的成员,也会如此。

24. 在过去 20 年左右的时间里,许多国家采用了战略规划办法。完全依照这种办法确定一个明确的未来愿景,对现状、制约因素和必要的改进或者实现愿景的关键成功因素进行深入了解。为了开始规划工作以便达到预期状态,必须对目前状态有相当准确的了解,不仅在国际上,在国家和地方各级都应如此,这样才能保证政策建议是基于证据而不是基于假设提出的。

25. 只有真正和切实了解各方的能力和目前状况,才能采取适当干预措施。为此,需要有可靠的相关数据及分析和解释数据的能力。关键是要保证研究和数据的质量,从而使政策建议不是以证据不足或选择性的科学或统计数据为基础提出的。

26. 当然,民选代表和(或)政治决策者通常都有自己的想法和解决办法,他们或许是因为某一政治纲领而当选的。他们的想法和解决办法可能证实了某种长期坚持的价值观,也可能是源于迫在眉睫的问题,又或许体现了他们的选民所秉持的想法。如果他们选取的解决办法稳健可靠,是经过可信的政策进程决定的,就应经得起审查。

解决问题

27. 政策进程的一个关键要素是解决问题。要解决问题，就要准确理解问题的真正性质，决定如何最好地加以解决，或至少是减轻问题，并为此采取行动。因此，政策如果没有得到执行，就不算是一项政策。通过立法可能是一个必要步骤，但除非立法有效地解决了问题，否则它就不是一项得到成功实施的“政策”。

28. 一旦查明了问题，政府通常可以选择忽视它、直接进行干预或鼓励其他各方，比如市场来处理问题。“无所作为”也是一种政策决定。如果决定进行干预，则可选择通常是制定规章，并辅之以强制执行或处罚措施、激励措施或公共宣传活动等影响措施，例如禁止吸烟公共宣传活动。在某些情况下，上述三种措施混合使用。由于认识到必须改变人们的行为反应，近年来发展出了“行为经济学”，尽管许多行为科学家认为，把政策建议仅仅建立在理性期望的基础上是有缺陷的做法。行为经济学的发展² 以及对人类行为的深入了解是政策制定的一个重要方面。

29. 政策必须切实可行；如果制定了规章，则必须能够强制执行。许多国家还会衡量拟议政策所产生的成本影响，这可以是经济成本，也可以是对企业、环境或某一人群的潜在损害。^{3、4}

30. 上述要点似乎过于简单化，或者只是对明显事实的陈述，但经常出现的一种情况是，通过立法来执行某项政策，但立法要么不能强制执行或不可行，要么产生了意想不到的后果，也许立法只是为了应对某一政治危机而通过的。通过立法可能给人一种感觉，即政府正在采取行动，但真正的检验是有实证数据证明实地因素如何发生了变化。同样，有时可能是在国际背景下达成了跨界协议，但由于缺乏数据或者国家政策整合不力，导致未能充分理解协议对国内产生的影响，致使国家代表在国际环境中处于不利地位。

31. 政策整合的另一个方面是愿意与其他各方合作解决问题。有时这种合作会带来直接惠益，例如阻止非法武器和毒品流通。但在其他情况下，效益不太具体但仍有价值，例如加强了程序，建立了进行折中的基础或加强了关系，从而奠定工作基础，以便在必要时，例如发生危机时，能理解各方的观点。

² Daniel Kahneman, 2011年10月25日, *Thinking, Fast and Slow*. Macmillan. ISBN 978-1-4299-6935-2。

³ 大不列颠及北爱尔兰联合王国, *Better Regulation, Task Force, Principles of Good Regulation* (London, Better Regulation Task Force, 2003)。可查阅 <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>。

⁴ 英国内阁办公厅, *Better Policy-making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (London, Regulatory Impact Unit, 2003), 可查阅 http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6595&langTag=bs-3BA。

组织结构

32. 在讨论政策整合的挑战之前，有必要考虑目前的政策制定结构。传统上是以前部门为基础制定决策，例如教育、金融、农业和安全等部门。通常每个部门都有一个部委负责。纵向政策制定进程可能是严格和可靠的，也可能不够严格可靠。政治决策者也许不具备本部门的专门知识，也可以说他们不需要具备，但向决策者提供咨询意见的公务员应能从有关各方收集证据，协商确定问题的定义和可能的建议，并就解决问题的可行备选办法向决策者提供建议。

33. 在许多公共行政部门内部，有些公务员的主要作用就是制定政策。他们往往是具备强大知识能力的熟练执行人员。这一作用超出了他们最初获得资质的学科领域，使他们能向部长提供全面、均衡的咨询意见。英国公务员制度曾经力求聘用通用型政策人员。然而，在过去 20 年左右的时间里，为应对日益复杂的政策挑战，往往要求工作人员既是其主题领域、例如环境事项上的专家，同时又期望他们具备通用的政策技能，使其能够与其他政府部门人员合作。

34. 其他国家公务员制度的征聘原则和公务员发展方式与此不同，一些国家严重依赖律师和经济学家或公共行政方面的专家。问题不在于采用哪种基本模式，而是给决策者提供咨询意见的工作人员经过培训和积累工作经验后，是否能够有效地收集和解释数据，与其他部门建立联系，并与公民和专家协作探讨问题和寻找可能的解决办法，从而表明政策进程是公平和严谨的，能产生良好的咨询建议。

35. 本文并不是主张为实现政策整合，必须进行政府机构重组。但是，必须认真评价工作人员的态度和技能(能力)以及现行工作方法，以确定它们是支持还是阻碍努力实现政府各部门的政策协调一致及整合各项有益的政策建议。

通过有效机制支持执行工作

36. 2030 年议程明确阐述了高级别目标，但也为国家和地方差异留有余地。鉴于当今时代许多政策之间存在互动联系，人们会期望会员国愿意相信自己的政策制定能力，同时也彼此相信。一些目标具体提到制定政策或政策框架，例如目标 1 和目标 5。但决议的整体主旨是强调联合工作，同时尊重各国的独特性和政策空间。可持续发展目标 17 具体提到了这些问题。

37. 2030 年议程所载进程和目标创设了一个总体愿景，体制的有效性对实现这一愿景至关重要，它也可大大促进实现国家战略，包括内部确定优先次序、进行国际谈判和发展能力以应对新信息、新出现的紧急情况和新挑战。在一种包容性的环境中发展技能、知识和稳健的系统，可以确保合理和公平地处理问题，做好准备工作并加强复原力，以应对艰难时局。

38. 可持续发展目标建立了一套目标，在某些方面确定了政策，而这些政策又产生了一套外部参数。已在国际最高级别商定了纲要(或在某些情况下可称之为章

节的标题)。但现在每个会员国都要编制信息完整且对当地人民有意义的文本，同时又与国际文本内容保持一致。

39. 这并不是全新事物。过去，全世界已成功处理过全球性问题，例如努力减少贫穷。但是，可持续发展目标的期望很高、涉及面更广，各国必须以最佳状态实现这些目标。2030年议程提供了总体指导，在治理方面提出了一些期望。

40. 有效的治理要求决策者有效管理公共资金和资源，对选定的优先事项、分配的资源 and 执行的解决办法接受问责。做出的选择和决定应接受独立审查。

实施政策整合

41. 政策整合很可能是多年来为加强协调而主动做出的各种努力的结果。这种努力可能是由某些团体驱动并随后提供支持，这些团体可能在某个部门，例如林业和渔业部门内部工作，也可能在某个组织，比如欧洲联盟、经济合作与发展组织和国际海事组织中工作。多年来，国际发展界一直在探讨政策统合问题。⁵ 有时在国际或国家一级，更大程度的政策统合可能是为了应对某一事件或危机。在所有这些情况下，通常会存在某种形式的共同目标和共同事业，或者需要一个商定的立场。⁶

42. 更广泛地讲，如果没有一个引人注目的愿景，可将政策制定进程视为一个连续体，从完全独立到协调、合作、再到协作，即整合。一个国家在这一连续体上所处的位置，可能是其对事件、危机、历史和文化渐进做出的各种反应的结果，也可能是其为构建有效和现代化体制做出的积极努力的结果。

43. 一些政府建立了“需要依循”的既定程序。例如，英国内阁制度建立了一个程序，公务员依此程序在各部委之间讨论和商定政策问题，之后再将问题提交部长一级。为内阁提供支持的公务员审查各项建议，检查其是否遵守了正确程序，是否与相关部委进行了适当协商。通过这种方式协调政策制定并避免政策中的明显冲突。

44. 各国的情况可能大不相同。即使使用的术语一样，也不能假定政策咨询和决策进程的实际运作也是一样的。对那些只负责处理时间安排等行政事务而非领导政策协调的辅助工作人员而言，“内阁”可能只在名义上存在。高级公务员可能不会定期开会讨论政策，决策者可能依据非常有限或根本不存在的信息制定决策。很快就会发现所作的决定与同一部委或其他部委先前的决定相矛盾，或者导致对公民而言没有资金效益的支出。

⁵ 经济合作与发展组织(经合组织), *Building Blocks for Policy Coherence for Development*(2009年, 巴黎)。可查阅 www.oecd.org/pcd/44704030.pdf。

⁶ 欧洲联盟, *Panorama Info regio: Reference Regional Policy, An Integrated Approach - A 3600 view, vol.34* (Summer 2010)。

45. 在渐进演变的模式中，随着对各种问题之间复杂联系的了解增多，开始将重点从协调既定的各项政策转为采用联合决策办法，使来自不同部委的公务员能够在决策过程的早期阶段就共同努力应对政策挑战(见 E/C.16/2013/2)。

46. 例如，对于非法或危险药物问题，人们可能认为执法机构的看法大致相同，但卫生和教育机构则采取不同办法。大约在 2000 年，英国内阁办公厅大臣召集有关各方交流看法，探讨如何共同努力，避免制定相互矛盾的政策。

47. 多年来发展起了一个包含处罚、激励和监管措施的复杂网络，一些措施是基于研究和强有力的证据制定的，另一些则更多地是基于设想的公共认知和政治意愿。同应对其他政策挑战一样，做出了协同努力以系统研究这些问题，把握它们之间的联系，了解这些问题在第一线(无论是街头巷尾还是生产源头)产生的影响。因此，将工作重点转向跨政府部门协作、政策整合和多方利益攸关方的政策制定。非法贩运毒品、大规模移徙或全球变暖等问题跨越国际边界，因而也是国际层面的问题。

48. 人们越来越多地使用“抗解”问题一词，以反映解决长期问题的复杂性和难度以及侧重点的转移，即从简单的合作转为更积极主动地协作努力整合政策，并避免相关系统中出现冲突。例如 1990 年代后期，英国内阁办公厅探寻如何使政策制定过程实现现代化。大约在同时，英国出现了牛海绵状脑病(疯牛病)危机和油轮司机罢工。这些情况表明，政策制定和实施工作更加复杂，商业世界中的执行机制已发生变化，不再由公务员或政治家承担。^{7、8}

49. 改善政策制定工作成为一个持续不断的项目，因此，10 年之后仍有一些评论者认为还可以做得更好。⁹ 人们已认识到，政策可能受到外部机构和有影响人士的影响，但政治行政当局更迭后，更强调使用外部政策制定。现在下结论还为时尚早，但预计这将意味着咨询顾问必须具备更高的分析和整合技能。¹⁰ 英国内阁办公厅现在为所有工作人员提供一个关于决策的在线工具包。¹¹

⁷ Helen Bullock、Juliet Mountford 和 Rebecca Stanley，英国管理和政策研究中心，Better Policy-Making，(伦敦，内阁办公厅，2001 年)。

⁸ 英国国家审计署，*Modern Policy-making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*(伦敦，公文局，2001 年)。可查阅 nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf。

⁹ Michael Hallsworth 和 Jill Rutter，*Making policy better:improving Whitehall's core business*，(伦敦，政府研究所，2011 年)。可查阅 www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20Policy%20Better.pdf。

¹⁰ 英国议会，公共行政委员会，*Public engagement in policy making:Written Evidence submitted by the Cabinet Office(PE 11)*(2012 年 11 月)。可查阅 <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/201314/cmselect/cmpubadm/75/75we12.htm>。

¹¹ 英国内阁办公厅，*Open policy making toolkit*(伦敦，内阁办公厅，2015 年 3 月 17 日)，可查阅 <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit#involve-public>。

四. 实现政策整合以支持可持续发展目标所面临的挑战

50. 本文重点阐述实现政策整合以协助成功落实可持续发展目标，或至少是减少政策冲突，达到一定程度的政策统合，从而在国家与国际两级从纵横两个方面审议政策。

51. 最首要的基本挑战是如何确保建立有效的政策制定过程，实现国家做法的充分统一，以协助按照有效治理原则解决国家问题、制定决策和分配资源。联合国环境规划署关于统筹决策促进可持续发展的参考手册¹²和上文提到的英国内阁办公厅的文件提供了一种有用的政策制定模式。

52. 本文的目的不是提议采取哪种具体模式，而是强调指出，一些因素可以更好地促进实现目标，同时又尊重每个国家的政策空间。但需要注意的是，如果不能妥善运用政策空间，可能只会增加国家和国际两级的风险。

53. 即使已作出协调一致的努力，合力跨越传统的政策和地域界线，这个进程仍然不乏挑战。Meijers 和 Stead¹³于 2004 年列举了政策整合挑战，也对政策协调与政策整合作了区分。也许在十多年后，关于气候科学和更一般性环境问题的政策整合可能是近期的成功范例之一，记录也最完备。仍然存在差异明显的领域，但是已经取得了进展。反思落实千年发展目标的经验也许有益。联合国各项公约和其他国际协定证明有可能达成协议，这些应被视为向前迈进的基础。

54. 一个常出现的主题是，整合与流程¹⁴以及政策解决办法有关，因为流程整合对于政策整合至关重要。实行各种办法、不同部门的“权力”不平衡或者存在部门性“筒仓”文化的国家可能会发现包容性整合更加困难。包容是可持续发展目标执行工作的固有内容，第 35 段指出：“新议程确认，需要建立和平、公正和包容的社会，在这一社会中，所有人都能平等诉诸法律，人权(包括发展权)得到尊重，在各级实行有效的法治和良政，并有透明、有效和负责的机构”。

挑战

55. 任何国家因此都有可能面临下列挑战，列出它们是为了推动进一步思考。

(a) 一些更学术性的政策整合研究工作忽视了包括技术在内的基础设施方面的差距有可能成为整合的障碍。可靠和持续的电力供应、运输基础设施和其他

¹² 联合国环境规划署，“统筹决策促进可持续发展：参考手册”(*Integrated Policy-Making for Sustainable Development: A Reference Manual*)(日内瓦，2009年8月)。可查阅 http://www.unep.org/pdf/UNEP_IPSD_final.pdf。

¹³ 见脚注 2。

¹⁴ 例见，“Policy coherence for inclusive and sustainable development”，OECD Post-2015, Element 8, Paper 1(2015)。

通讯手段对于收集数据、交换信息、公民参与以及决策者和利益攸关方分析和汇集知识而言至关重要。在有偏远地区的国家里，可能需要积极努力，以确保所有利益攸关方的参与并确保政策制定者能及时获得准确数据。

(b) 缺乏制订政策的既定程序，包括问题界定、公民参与、证据收集和分析、执行工作成功和失败的资料等缺失。例如，这可能会导致针对不存在或者“错误”的问题实施解决办法，提出的解决办法行不通或不能解决相关问题，引起公众强烈反对或在相关领域内造成更严重问题等后果。

(c) 缺乏共同愿景和战略导致了不确定性，妨碍积极性并可能导致政府设定的总体目标产生多种变异。尽管各种事件可能会扰乱计划，有时还会引起意料之外的反应，但大多数国家还是在一定意义上设定了今后几年的预期目标。现在越来越多的是在愿景或战略文件中清楚阐述这些目标。然而，有时即使这样的文件存在，也不由公众或更广义的公职人员所主导，因而导致了上文提到的各种问题。妥善制订战略有助于编写切实可行的计划和逐步了解执行障碍，这转而又让评估政策整合的影响成为可能。

(d) 在一些国家，等级结构和管理方法助长了政府内部的地盘主义，包括政策保护主义。在“自上而下”的决策环境中，政策制定者不太可能测试其职责的边界，从而可能导致制度出现缺口，这对于政策制定者不是问题，但公民定会体验到其造成的矛盾或冲突。

(e) 由于关键信息无法获得、不可靠、国内缺乏一致性或者与其他国家不相容，极难分析问题并跟踪进展情况。出现这种情况，可能是因为从未收集过信息或信息的获取受到限制。一些国家的公务员可以查阅所有部门的数据库，而其他人只能查阅有限的数据库，在许多国家根本没有收集可靠数据并提供给政策制定者。

(f) 政策杠杆与政策影响之间的联系尚未被人们完全理解，也就是说，对成果实现方式的证据可靠性存在质疑。至关重要的是在特定背景情况下追踪和理解问题的真正根源并逐步了解哪些规章、激励等手段会导致行为改变。为此，早在试图找到可能的解决办法之前，人们通常必须为了汇聚知识和信息而举行会议，以期明确问题所在。此类活动也有助于参与实现潜在积极政策成果的有关各方建立联盟，这转而又能促进执行工作。

(g) 政府各部门之间相互协调并不是已经确立的工作方法。缺乏协调可能导致政策之间相互矛盾并增加意外后果风险，比如一套政策组合起来产生的破坏性影响大于任何单个政策预计将产生的破坏性影响。这还可能意味着，主导政策发展的个人“地盘”意识更强，更关注保护他们眼里的职责领域。

(h) 供资不透明，与“成果”脱节；这是说，资金不与成功解决政策挑战挂钩。在许多情况下，供资仍是基于支付公共服务的日常管理费用，而不是基于具

体成果的交付。有时，可能将优选的解决办法作为一项政策办法，但实际上只是一项活动而且往往体现为费用，例如，建设新铁路。对“为什么”这个问题的回答必须明确并能作出评价，例如，“能让更多人在‘X’镇工作”或“以便加强‘Y’部门的经济生产力”。

(i) 问责机制没有跟政策制订办法同步。例如，有若干部级部门或其他行为者参与交付解决办法，但只有一个部门受到独立审查。这强化了部门分割，而让负责的官员为结果承担共同责任，则是发出支持共同工作的强烈信号。

(j) 在优先事项以及可能的解决办法方面存在明显差异，例如，需要减少政府开支与致力于确保人们获得医疗保健和教育两者之间即是如此。许多此类冲突可以通过从更深层次看问题得到解决，例如让更多人能够通过工作来谋生，可持续发展目标反映了这一点。但政府不同部门最初会认为问题难以克服。在部门之间、地区之间和地方与全国视角之间均可能存在差异。

(k) 过分注重“我的”问题，而理解不到共同工作能够有效解决更广泛的问题从而有利于所有参与方。

(l) 冲突可能存在于不同的专门知识领域之间、利益攸关方之间或政府内部。研究有可能相互矛盾，专业和学术咨询意见也一样。最终，政策制定者需要运用判断力来提出建议，决策者也应这样做，而且他们有权了解意见的不同和每个备选办法的潜在风险。

(m) 政府内部缺乏信任，例如部级部门之间或利益攸关方或公众缺乏信任。这可能导致缺乏参与、截留信息或合规率低。

(n) 专门知识薄弱、数据可得性差和政策制订进程存在缺陷，会使得解决问题困难重重，让整合更具挑战性。

(o) 短期问题获得政治上的优先地位和资源，却以牺牲长期目标的实现为代价。

五. 应对挑战 and 实现整合

领导作用

56. 每个主要参与方都有其应发挥的作用，以确保可持续发展目标的愿望得以实现，确保政策整合作为取得成功的基本动力富有成效。

57. 最终必须由决策者自己要求其顾问提出综合办法；在其决策进程中坚持这种办法，并对不采取缜密和包容办法制订政策的建议加以拒绝。决策者的领导行为应表明他们致力于有效的政策制订和整合，鼓励公务员和其他咨询人员确保遵循决策者的期望。

58. 公务员，尤其是他们为公民的利益而彼此合作的意愿和能力，是实施政策整合的力量。但是，要使公务员超越纵向问责界线而工作，还需要决策者的领导和支持，以确保明确列出各方面的期望，例如，在定期举行政府各部门会议、公民参与、联合工作、财务管理和联合报告等方面的期望。

59. 政策整合通常意味着用较长时间为决策作准备，因此可能会产生额外的会议和磋商费用，但主要障碍是心态。如有决心，协作中遇到的问题，例如法律框架相互冲突问题，往往可以克服。这意味着资源较少或有限的国家也应该有能力实施整合。然而，政策制订进程中有一些具体领域，例如获得国家和国际数据，特别是在开始阶段需要大量资源。

60. 负责启动计划和政策建议的人员特别有责任来表明政策制订的有效性并要求进行整合。他们可以要求政府各部门参与、地方政府和公民参与，拒绝不符合包容性办法实现可持续发展目标的建议。

61. 在认识到一直需要审计和评价具体政策的同时，独立审计人、研究人员、专业机构和相关民间社会组织还可以审视政府内部的相互关系和联系。这应有助于确保在可以识别的体系中审查政策的有效性，并且查明和处理意外后果。

62. 负责工作人员甄选和发展以及组织发展的人员在支持新办法和获得这一领域的知识和技能方面发挥特殊作用。他们还可以建议采取适当机制，以鼓励跨越传统界线的合作，同时在某些情况下牵头促成早期会议和讲习班，在新办法确立之前给予支持。

63. 上述各点都要求领会和认可转型议程：可持续发展目标是宏伟的，旨在改变许多国家内部许多问题的目前状况，这意味着需要在政策和方法上作出真正的实质性变革。Meredith Edwards 教授概括如下：“转型是根本性或完全的变革；是个人、组织和更广泛的社会做事方式的重大转变。在治理方面，它涉及掌握决策权力的部门在程序、结构和职权划分方面的转变。”¹⁵

成功政策整合的主要特点

64. 根据不同情形，下列观察结果可能有助于政策整合：

(a) 特别是认为问题紧迫时，应确立对议题/问题的共识。这包括汇集来自各种背景的人和数据，目的是进行分析和讨论，以提炼需要解决的关键问题。这可能有困难且耗费时间，但从长远来看有助于建立宝贵的支助联盟。

¹⁵ Meredith Edwards, *Transformative governance for sustainable capacity development*, NUM Leadership Conference on Capacity Development for Transformation, (Ulaan Baatar, September 2014).

(b) 注意协同制订整合进程和实际政策。作为未来整合的基础，鼓励各部门的政策制定者共享办法和商定进程至关重要。这并不妨碍专业化，而能确保标准连贯一致，符合预期并为产业所用。

(c) 明确的长远方向至关重要，但在该愿景内采取可计量的步骤解决短期问题，能提供激励和学习机会，使得进一步的进展更加有效。

(d) 制定明确的 SMART 目标。对目前局势作一个现实的自我评价，有助于确定具体、可计量、可实现、切合实际且有具体时限的目标和指标。¹⁶ 制订战略声明有时会引领人们采取直线前进方式从现状迈向理想状态。在实践中，往往需要做准备工作。修改立法和政策需要时间，因此开始时进展缓慢，有时表现出较差的业绩，但随着障碍被清除或克服，以后的进展速度会加快。¹⁷

(e) 确保必要的基础设施、技术和许可证已到位，以促进协同工作和公民参与。

(f) 建立应对政策挑战的动态方法，查明协同作用和权衡取舍，从系统反馈中学习并能应对新活动。在监测和评价的同时进行学习和实验。

(g) 不断发展贯穿各领域的组织系统和工作方法，建立联盟并分享知识。

(h) 对变革采取积极主动的方法，其中包括采取预防性策略，以确保使能手段到位并缓解前进障碍。

(i) 召集地方行为体和中央政策制定者会面，并从公民的角度，即从多方利益攸关方的角度审视政策成果。

(j) 注重解决问题而非遵循规则，激发好奇心，促成试验和变化。

(k) 发展深入的部门专门知识，作为多部门办法的基础。

(l) 提供适于支持政策整合的技术援助。捐助者可能需要进行自我评估，确保他们正在以统筹方式工作，并且避免因未能鼓励多部门、多方利益攸关者办法而强化部门间界限。

(m) 全方位工作，视情况确保基于主题或地域的强有力纵向和横向联系。

(n) 确保供资与既定目标或成果挂钩。

(o) 加强协同工作和共同责任，具体途径是确保成果问责制，包括诸如由最高审计机构进行独立审查。

¹⁶ Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (New York, Harper and Row, 1954)。

¹⁷ 例见，Ray Shostac, “The experience of the delivery unit and lessons learned from Latin America”, 为世界银行关于改善拉丁美洲和加勒比公共部门业绩的区域会议编写的介绍，华盛顿特区，2011年12月。可查阅 http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/LACMIC_Ray_Shostak_UK.pdf。

使能行动

65. 使能行动如下：

(a) 发展能力，以便对政策制订能力和整合程度进行切实有效的自我评价。可由联合国系统提供支持，听取委员会的咨询意见，并与联合国秘书处经济和社会事务部及捐助者合作。

(b) 根据适合于目标听众的详细程度，召开提高认识研讨会、通报会和培训，内容包括：政策制订过程，特别是循证政策和公民参与；政策整合；协同工作，包括从地方到国家的纵向协作和跨政府部门和国际层面的横向协作。参与者包括来自公共服务和其他部门的决策者、顾问和实施者。

(c) 引入新的组织方法，例如，跨政府部门的主题会议和活动、与特定利益攸关方群体的专题活动以及公民协商和参与。

(d) 在主要决策者的倡议下开展专家活动，重点是就具体的可持续发展目标或不同组别的可持续发展目标交流经验和分享证据。

(e) 举办具体的能力建设活动，例如，在开发领导能力、系统思维、数据收集和分析、协同工作、公民参与、在职责和问责制框架内对公务员进行放权和赋权方面的能力建设。

(f) 为提交给决策者的政策建议设定明确参数，表明整合同时显示证据、协商、成本和执行机制。

(g) 可持续发展目标，特别是目标 17，在短期解决办法可能会耗尽资源时，明确提醒我们铭记长期目标。

(h) 为促进协同工作和共担责任，制定一套支持和激励机制清单，如联合报告、向民选政治家和相关提案方报告等。

(i) 分享成套数据和研究证据。例如，英联邦公共行政和管理协会正在开发一个电子平台，将作为公共行政专业人员的研究和咨询工具，使各国能够获得关于具体专题、办法、结果和成果的数据。

(j) 加强治理，使人们在一个共同框架内运作并对该进程有信心。

六. 结论

66. 2030 年议程所设想的政策整合是一个协作和包容的进程，包含横向和纵向整合，从而让作出的选择反映当地的愿望以及国情和国际背景，在部门之内和之间连贯一致。

67. 然而，令人惊讶的是，正如有着丰富政策制订经验的国家所发现的那样，政策整合仍然很难实现。政策制订能力往往不为公众所见，但政策的不连贯性却常常是造成公民眼中的障碍和政府做法前后不一的原因，不管这种不连贯性是与直接影响到公民的服务有关还是存在于更广泛的政策和决策领域中。

68. 为实现整合而协同工作本身显然是可能的，拙劣的政策顾问甚至可能会享受“让世界恢复正常”的过程。然而，对那些负责分配公共资金的人员应有更高期待，并且需要深度政策技能才能对政策建议产生真正信心。深入了解政策进程和专题领域、地方和国家的不同情况和优先事项，是公共政策顾问不可或缺的必要条件。

69. 因此，必要时加强政策制定技能可以说是成功整合的关键。除了解决个人技能问题，这可能还意味着确保采取扶持行动，例如处理基础设施问题、进行组织设计和发展领导能力。

70. 即便政策制定能力已经很强，政策整合仍然困难，因为它跨越既定界线。在本质上是合作的文化下，这不成问题，但在更加等级分明的政府体系中，这是一个真正的挑战。领导者如能做到以下各方面，则会带来改变：作出有力的积极表率；鼓励协同工作；着力于能力发展；否决不令人满意的政策建议和(或)缺乏利益攸关方参与的建议；奉行透明；采取包容性做法制订政策。

71. 在个别国家没有资源，无法独自完成但与其他国家一起则可取得进展的领域，例如，获取数据领域，可以提供实际支助。有些领域可能需要国别支助；例如，在收集数据方面，这与电子政务解决办法紧密相关。

72. 捐助者、专业团体、学术界等都可以发挥作用，致力于为每种情况所需的要素提供支持。

73. 审计和其他独立观察员或国际机构可以制定标准并要求和(或)支持其客户在决策和整合进程方面深化技能和增加专门知识。

74. 达到这种整合程度的基本要素是有效且连贯的政策制定进程，这是积极主动的办法，可用于确立方法以保持政策整合并建立促进实现整合的实物或技术基础设施。

75. 在为达到某一特定目的而进行规划时，需要准确判断起点和行程的后果。这些因素因国家而异，因此，在自我评估基础上建立必要能力至关重要。一种非指令性支助机制可以体现为开发一种自我评价模式，根据委员会报告及其他相关文件和出版物提出一系列问题。

76. 日常组织办法将会并且应当随具体情况而变化。关于政策整合成功条件的观察结论表明，一个重大挑战是从“知”到“行”的转变，意即把良好意愿转化为政策制定领域的实践。联合国系统和捐助者处于独特地位，可以通过自己的方法

以及确保为整合努力提供支持，加强整合进程。正如 2030 年议程确认的那样，为把可持续发展目标转变成现实，需要更紧密的政策整合，为此需要专门知识、获得证据、承诺和通力合作的决心。
