



经济及社会理事会

Distr.: General
30 January 2017
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十六届会议

2017 年 4 月 24 日至 28 日，纽约

临时议程* 项目 3

确保通过领导、行动和手段而有效
落实可持续发展目标

成功实现可持续发展目标：需要做什么？

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 Allan Rosenbaum 与佛罗里达国际大学 Vaiva Kalesnikaite 合作撰写的论文。文中内容和观点均属于作者，不代表联合国的意见。

* E/C.16/2017/1。



成功实现可持续发展目标：需要做什么？

摘要

实现可持续发展目标将需要具备相当的能力：政府机构要有效力，要拥有适当的财政能力和人力资源。为了更好地理解什么样的体制进程和结构可能有助于成功落实可持续发展目标，作者简要审查了四个国家——德国、印度尼西亚、墨西哥和南非——的情况；它们在把可持续发展目标纳入国家发展战略方面，经历各不相同。证据表明，执行可持续发展目标的国家努力成功与否，在很大程度上取决于政府的能力和一国公共部门的效力。

本文呼吁加强政府机构，因为它们的有效运作对于成功实现可持续发展目标至关重要。提出了十项建议，总体强调以下内容：政府的核心作用、需要有充分和可靠的收入基础、有效的预算编制和规划进程、增强公民权能、问责制和透明度、地方能力、强大的管理能力和信息系统、地方和中央政府间的伙伴关系、与民间社会和私营部门结盟以及承认改革进程的复杂性和脆弱性。

先前有关千年发展目标的经验有助于各国了解在其本国背景下哪些做法行之有效，以及如何改善今后的政策制定和实施工作。因此，为执行、监测和评价可持续发展总体进展情况而建立的体制结构，以及在实施千年发展目标时设计的公众参与措施，应有助于落实可持续发展目标。各国借鉴先前的经验，可以大大减少实施可持续发展目标所需的新行政资源，但有一项条件，即国家和地方两级在领导、行动和资源方面都支持实施工作，并努力向全世界人民进一步宣传《2030年议程》。

一. 导言

1. 17 项可持续发展目标的颁布体现了联合国有史以来为寻求社会、经济和环境变革作出的一项最重要的努力。这些目标如果得到世界上所有国家(即使是多数国家)的成功实施,就会深刻地增进人类的福祉,特别是世界上处境最不利的人口的福祉。因此,它们实质上展现了建立“良好社会”的蓝图和(或)路线图。然而,正如千年发展目标的经验所示,如果政府机构没有效力,不具备足够的财政和人力资源,就不可能实现这些综合目标。

2. 在许多方面,千年发展目标(2000 至 2015 年期间实施)的经验可以为实现可持续发展目标的潜在战略及成功途径提供指导。这些经验还揭示了各种困难和障碍;为了成功实现构成可持续发展目标的复杂的经济、环境和社会目标,必须克服这些困难和障碍。出于种种原因,不能把争取实现可持续发展目标的努力同以往为实现千年发展目标所作的努力完全等同起来。在若干方面,当今世界的情况比 2000 年时更加复杂。尽管如此,成功实现千年发展目标的一些要素(特别是在改善健康和消除极端贫困方面)为在实现可持续发展目标方面取得实质性进展奠定了基础。此外,在千年发展目标实施过程中获得的知识,确实可以为成功执行可持续发展目标的工作提供指导。然而,虽然有各种报告评估具体千年发展目标的实现情况,但只有少数几项研究试图系统地了解哪些因素促成了某些目标得以成功实现。

3. 在这些研究中,信息量最为丰富的是 2015 年 11 月 Moizza Binat Sarwar 撰写的一份工作文件,题为“国家执行千年发展目标的情况:对可持续发展目标时代的经验教训”。¹ 在文件导言中, Sarwar 指出,“千年目标为世界各地的中、低收入国家提供了衡量进展的框架……但是,千年发展目标监测工作未触及到目标本身在多大程度上影响了国家决策和政府行动。” Sarwar 根据对几个国家的大量分析,认为可从千年发展目标工作中汲取以下经验教训:

- 各国如果已就某些政府间目标制定优先事项,就更有可能在这些目标方面取得成功。千年发展目标……被用于加强现有的政策
- 就可持续发展目标方面的进展过多久才能显现出来,监测机构需要持现实态度……(许多)国家的政府作出了认真安排,要经过 10 年滞后才融入千年发展目标
- 国家优先事项可能、而且往往不同于地方需求;因此,需要讨论的一个重要问题是,如果各项目的执行工作更加地方化,千年发展目标是否有更强的政治动力

¹ Moizza Binat Sarwar, “National MDG implementation: lessons for the SDG era”, Working Paper, No. 428 (London, Overseas Development Institute, 2015)。可查阅: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10003.pdf>。

- 中等收入国家执行千年发展目标以促进区域战略利益……而低收入国家的政府对千年发展目标的语言和过程的认同，似乎与获得海外捐助者对千年发展目标具体目标的相关援助有关。就可持续发展目标而言，这意味着国际捐助者也需相应地以不同方式参与执行工作，而且国内民间社会组织在推动可持续发展目标议程方面将发挥重要作用
- 应对可持续发展目标具体目标的通过和优先排序工作的步伐和政治驱动因素进行定期监测，这将为审查和评价目标提供关键数据

4. 为了更好地理解什么样的体制进程和结构可能有助于成功落实可持续发展目标，本文将简要审查准备着手实施《2030 年可持续发展议程》的四个国家——德国、印度尼西亚、墨西哥和南非——的经验。之所以选择这些国家，部分是因为它们在努力将可持续发展政策纳入国家议程以及实施千年发展目标方面，积累了或多或少的经验。这并不是说它们充分代表了实施千年发展目标或启动可持续发展目标方面的全球经验。但它们对许多国家的经验提供了例证。在进行国别审查后，依据对四个国家的案例分析、有效制定和实施政策方面的公认良好做法以及公共行政学科研究中得出的见解，提出了 10 项建议。

二. 准备执行可持续发展目标：以千年发展目标的经验为基础

5. 每个国家执行可持续发展目标的努力都需要本国主要政府机构采取行动。虽然这些基本的政府机构往往看似非常相近，但由于历史、经济和文化方面的差异，它们的实际运作方式往往迥然不同。在审查基本的政府体制框架时，这些差异往往并不明显，但如果对这些机构的实际运作方式细加分析，就会看出明显的不同。因此，要力图执行可持续发展目标，就务必理解这些机构的运作方式。本文不可能全面描述四个国家的详细情况，但会在本文作者即将发表的一篇补充论文中提供这方面的信息。补充论文所作的案例研究将简要描述政府机构的性质和结构，并详细说明为执行可持续发展目标而设立的体制架构。²

德国

6. 德国对可持续发展政策的正式承诺可以追溯到 2002 年通过其国家可持续发展战略。该战略被称为“活文件”，³ 因为每四年进行一次更新，并伴有进度报

² 就德国和南非案例研究材料的诸多方面内容，共同作者借鉴了 Rachel Emas 的论文。见 Rachel Emas, “Success and shortcomings in the implementation of national sustainable development strategies: from the greening of governance to the governance of greening” (博士论文)。佛罗里达国际大学，2015 年。

³ Imme Scholz、Niels Keijzer 和 Carmen Richerzhagen, “Promoting the Sustainable Development Goals in Germany”, Discussion Paper (Bonn, German Development Institute, 2016). 可查阅：https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2016.pdf。

告，其中列有评估进展情况的可计量指标。为实施战略，德国制定了规划和实施可持续发展倡议的重要体制框架。

7. 自 2015 年联合国通过可持续发展目标以来，德国一直致力于找出其国家可持续发展战略中的差距。尽管 2002 年的战略是一份综合性文件，并已取得了可持续发展的成功，但就其与可持续发展目标的相关性而言，仍存在重大差距。例如，该战略主要侧重于国家倡议，缺乏可持续发展目标所推动的全球重点。为了充分纳入可持续发展目标，德国决定修订该战略并在 2016 年底前通过新版本的文件。

8. 各级政府都参与了国家可持续发展战略修订版的编制进程。联邦总理办公厅是这项工作的牵头机构，但也寻求开展政府间合作。可持续发展问题国务秘书委员会负责实施和更新战略，每个政府部门则负责促进落实可持续发展目标。在编制战略时，每个部都分析了可持续发展目标以及如何将这些目标的实现纳入经修订的战略。为了确保战略得到连贯执行，联邦总理办公厅与联邦各部进行磋商，讨论正在取得的进展情况。

9. 2016 年 5 月公布了 249 页的新战略草案。⁴ 国家和非国家利益攸关方可以在 2016 年 7 月 31 日前就战略提出意见。战略最终草案将于 2016 年晚些时候通过。草案审查了德国可持续发展的背景、各项挑战以及 2002 年战略伊始所部署的体制框架的不断变化情况。该文件侧重于每项单独的可持续发展目标，并提出政府为落实这些目标将要采取的行动。其中特别强调了国际性，德国再度承诺援助其他国家执行可持续发展目标。该草案还制定了具体指标，以跟踪执行《2030 年议程》的进展情况。可计量的指标已从上一份国家战略中的 38 项增至订正草案中的 61 项。联邦统计局每两年将就德国在 61 项指标方面的进展情况作出分析并发表报告。订正战略仍将是一份“活文件”，每四年进一步加以发展和更新。尽管截至 2016 年 11 月，订正战略尚未通过，但德国在政策制定阶段取得了重大进展。

印度尼西亚

10. 2000 年《千年宣言》通过后不久，印度尼西亚就开始将千年发展目标纳入国家主要规划文件，如 2005-2025 年国家长期计划和各种预算文件。¹ 在国家发展规划部下设了一个国家千年发展目标协调小组。地方政府需要编制国家以下级别的行动计划，概述如何在地方实施千年发展目标。到 2015 年，印度尼西亚已实现了 67 项指标中的 49 项，另外 18 项尚待完成。

11. 印度尼西亚一直积极制定 2015 年后可持续发展目标议程。⁵ 涉及国家发展问题的主要文件是第 25/2004 号法令规定的 2005-2025 年国家长期计划。国家发展规

⁴ 见德国，Bundestegierung，Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016(2016 年，柏林)。可查阅：https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-05-31-download-nachhaltigkeitsstrategie-entwurf.pdf?__blob=publicationFile。

⁵ 印度尼西亚，“2015-2019 年国家中期发展计划”（2014）。

划部负责起草国家发展计划，自 2014 年起，该部向总统办公厅报告。国家发展计划在印度尼西亚具有约束力，因此，地方政府将制定并实施补充性的发展计划。

12. 国家长期发展计划的实施预计将跨越四个主要阶段，每个阶段持续五年，并与选举周期相对应。2014 年，政府发布了 2015-2019 年中期发展计划，即国家长期发展计划实施工作的第三阶段。中期计划是根据可持续发展目标编制的，侧重于与多项可持续发展目标有关的广泛目标。国家发展规划部将在实施计划方面发挥关键作用，负责制定计划、监测和评价实施情况、进一步拟定长期计划的后期阶段、数据管理以及协调长期计划的实施工作。⁶

13. 可持续发展目标将于 2017 年开始实施，到 2030 年完成。然而，与其他国家一样，印度尼西亚在实施可持续发展目标方面可能面临的一大问题是公共部门腐败。印度尼西亚公务员的薪酬普遍较低，在政府采购和其他活动中一直存在腐败现象。⁷ 另一个问题是，政策和行政权力在纵向和横向上都没有明确的分配。国家各部之间的权力重叠，导致政策实施和协调方面出现模糊性。从纵向上看，中央政府和地方政府之间存在权力重叠。相互冲突的法律法规导致省政府干预本应由地区和市政府负责的事务。⁷

14. 鉴于当前的情况，包括权力下放工作只是部分完成，不同级别的政府制定发展计划可能并不能保证可持续发展目标得以成功落实。⁸ 中央和地方政府可能需要建立更明确的权力和合作模式，并解决政策设计和实施中现有的重叠和差距问题。此外，迫切需要加强地方政府的财政能力，消除各地区在社会经济方面的差距，以促进从现在至 2030 年间有效落实可持续发展目标。

墨西哥

15. 墨西哥于 2000 年开始着手努力实施千年发展目标。2013 年发布的进展情况报告详细介绍了墨西哥在实施千年发展目标方面的成功和挑战。2013 年，在 51 项可计量指标中，已达到 38 项，5 项指标的实施工作正在进展中，有望到 2015 年达标。为实施千年发展目标，墨西哥建立了监督和监测工作的体制结构，总统办公厅在协调执行方面发挥核心作用。墨西哥与千年发展目标有关的大部分公共方案自 2001 年以来已逐步到位。墨西哥实施千年发展目标工作的一大步骤是建立由总统办公厅主任办公室领导的千年发展目标专业技术委员会，其成员包括墨西哥政府负责执行与千年发展目标有关的各项政策的若干机构。

⁶ Kemenerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), “History of Bappenas”, 可查阅: <http://www.bappenas.go.id/en/profil-bappenas/sejarah/>。

⁷ Agus Pramusinto, “Weak central authority and fragmented bureaucracy: a study of policy implementation in Indonesia”, 见 Jon S. T. Quah 编, *The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries* (剑桥, 剑桥大学出版社, 2016 年)。

⁸ 经济合作与发展组织(经合组织), *Green Growth in Bandung, Indonesia*, OECD Green Growth Studies (巴黎, 经合组织出版社, 2016 年)。

16. 墨西哥没有具体的可持续发展战略，但 2013-2018 年国家发展计划包括可持续发展要素。政府在 2013 年发布了该计划，其中包括五个长期目标：(a) 墨西哥保持和平；(b) 建设具有包容性的墨西哥；(c) 优质教育；(d) 实现墨西哥的繁荣；(e) 墨西哥担负全球责任。国家发展计划就上述五大目标中的每一项都制定了具体目标、战略和行动领域。其中也列明了跟踪实施进展情况的可计量指标。

17. 墨西哥目前正在根据可持续发展目标调整国家方案。墨西哥建立了新的委员会，即可持续发展目标专门技术委员会，其成员包括领导千年发展目标专业技术委员会(该委员会监测千年发展目标)的相同机构。另外，新的技术委员会包括千年发展目标委员会原先没有的 8 个机构，从而使参加的机构达到 23 个。

18. 可持续发展目标专业技术委员会第一阶段的工作是按照政策领域确定可计量的指标，并将其分配给各个机构。之后，将界定指标并根据国情加以调整，在此阶段，民间社会、学术界和私营部门等各种非政府利益攸关方会参与进来。⁹

19. 可持续发展目标的实施工作将由总统办公厅领导，并将以用于实施国家发展计划的现有行政结构为基础。普遍认为，墨西哥能否成功实施可持续发展目标，取决于政府最高级别行政首长和领导层的支持。国会则应努力分配足够的预算，为实施目标所需的各项举措供资。与千年发展目标一样，国家统计和地理研究所将负责监测和维护关于可持续发展目标的统计信息，并在网上公布。

20. 墨西哥已为《2030 年议程》的通过采取了步骤，但该国面临着一些可能阻碍议程执行的重大挑战。一个问题是需要继续加强公众参与机制。例如，在大多数预算决策过程中，公民参与的选择有限。¹⁰ 在地方一级，一些城市没有任何公众参与机制。¹¹ 确保公众参与是成功实施《2030 年议程》的关键。听取公民和公民团体的声音，可以推进公众意识倡议，增加公众支持可持续发展目标的机会，并创造机会获取重要反馈，以便为执行可持续发展目标制定更好的公共政策。世界银行指出的另一个令人关切的问题是腐败盛行。¹²

南非

21. 南非对可持续发展的承诺可追溯到 1990 年代以及该国新“宪法”的通过；新“宪法”规定要为后世后代保护环境。2008 年，部分地在千年发展目标推动

⁹ 墨西哥，Implementing the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals in Mexico(墨西哥城，2016 年)。可查阅：<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10762Brochure%20on%20SDGs%20implementation%20in%20Mexico.pdf>。

¹⁰ 国际预算伙伴关系。按国别数据库编列的预算工作，可查阅：<http://www.internationalbudget.org/budget-work-by-country/findgroup/group-data/?country=mx>。

¹¹ Ilyana Albarran, “Decentralization and citizen participation in Mexico”，博士论文，佛罗里达国际大学，2015 年。

¹² 世界银行，世界数据库：全球治理指标数据库，可查阅：<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>。

下，南非通过了主要的可持续发展文件，题为“南非国家可持续发展框架”。尽管框架没有提到政府应采取的具体行动，但它为制定国家战略和行动计划奠定了基础。¹³

22. 最全面的可持续发展文件，即国家可持续发展战略和行动计划，于 2011 年颁布。负责实施该战略的主要机构是环境事务部，但战略也将国家和省级部门、市政当局、公共实体和民间社会称为执行机构。然而，南非在实施战略方面面临重大挑战。战略中概述的可持续发展目标不够具体，因而对计量进展造成困难。就战略所述的指标也缺少数据。2014 年，环境事务部发布了评价战略实施进展情况的报告草稿，其中显示，在 138 项指标中，有 19 项被定为适当，36 项被定为“谨慎”，83 项被定为“重新考虑”。¹⁴

23. 2010 年成立了国家计划委员会，负责制定南非长期战略计划。委员会的任务是就国家发展计划的实施向政府及利益攸关方提供咨询，并衡量实施进展情况。2012 年，委员会起草了南非最新的主要可持续发展文件，即 2030 年国家发展计划。这份 489 页的文件概述了 2030 年的两大目标，即消除贫困和减少不平等。¹⁵ 该计划没有直接提及可持续发展目标，但 2030 年国家发展计划的目标与可持续发展目标之间有很多重叠。绩效监测和评价部负责监测实施工作和取得的结果。¹⁶

24. 虽然试图评估南非在实现可持续发展目标方面的成绩为时过早，但至少有两个理由值得乐观。首先，南非作为最积极致力实现千年发展目标的国家之一，已为执行可持续发展倡议建立了一整套政府结构。第二，该国在实现千年发展目标的若干具体目标方面确实取得了一些重大成就。在某种程度上，南非的努力体现在该国人类发展指数各个部分得到改善。然而，令人关切的是，近年来，利益攸关方的参与可能出现了大幅度下降，这最终也许会对可持续发展目标的实施造成问题。

三. 有效执行可持续发展目标的十项建议

25. 17 个可持续发展目标中的每一个对所有社会的未来福祉都非常重要。因此，在执行的紧迫性方面可能确实没有具体优先次序，本文也不试图对它们进行主次

¹³ 南非，环境事务部，A National Framework for Sustainable Development in South Africa。可查阅：https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/2008nationalframeworkfor_sustainabledevelopment.pdf。

¹⁴ 同上，National Strategy for Sustainable Development 1: Monitoring and Evaluation 2nd Draft Report。可查阅：http://soer.deat.gov.za/dm_documents/NSSD1_Draft_Report_20_May2014_final_draft_for_comment_vQ62Q.pdf。

¹⁵ 5 南非，国家计划委员会，Our future-make it work: national development plan 2030 (2012)。可查阅：<http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf>。

¹⁶ “The National Development Plan Unpacked”，南非政府通讯社，2014 年 2 月 19 日。可查阅：<http://www.sanews.gov.za/south-africa/national-development-plan-unpacked>。

排序。不过，目标 16 的后半部分提到在各级建立有效、负责和包容的机构，这涉及到广泛的问题，因而很可能是所有 17 个目标中最重要的一个。本文的四个案例研究以及先前对千年发展目标执行工作固有问题的研究和分析表明的最重要一点是，执行可持续发展目标的国家努力有可能因政府能力和国家公共部门的有效性不同而出现起落。这是因为，重大经济、环境和社会成就是成功执行可持续发展目标的内在组成部分，而民族国家实现这些成就的能力高度依赖于其政府机构调动所需的大量财政、机构和人力资源的能力。

26. 如上文所述，执行可持续发展目标的努力拥有一个重要优势，那就是各国在先前执行千年发展目标的过程中积累的知识和经验。对千年发展目标执行工作的研究显示，并且本文的各项国家案例研究也指出，在许多实际情况，15 年的执行期中往往有三分之二的时间是用于调整国家发展目标，使之与千年发展目标相一致。实现可持续发展目标的努力还有另外一个重要优势，那就是在许多情况下，负责领导一国执行工作的当局能够在很大程度上依赖为实现千年发展目标而建立的体制架构。然而，致力于有效执行可持续发展目标的各方需要牢记本文的案例研究和其他分析提出的若干重点。

记住政府的核心作用

27. 在世界许多地方，过去的四十年对于公共部门来说并不是最好的时期。在此期间，政府及其机构一直受到各类批评者的攻击。在一些国家，政府方案和政策经常受到诟病，被称为官僚主义和缺乏实效，在某些情况下甚至有害和起到反作用。因此，对政府各机构的不信任程度急剧上升。在一些国家，从逻辑上讲本可以投资于政府能力建设的资源多年来一直被转投至私营部门和(或)非政府组织。在其他国家，反政府态度可能会抑制调动所需资源的能力。

28. 应对反政府态度的一种做法，也是包括世界银行和联合国在内的众多国际组织经常提倡的做法，是鼓励迈向“协同治理”。这一做法的内在根本假设是，政府单独行动不足以充分解决社会的问题。相反，要想取得效果，政府必须与私营部门和非政府部门建立合作关系。在协同治理中，政府主要与私营部门或非盈利部门开展联合举措，或与两者同时开展。这种方式可以带来益处，但也带来了成本和复杂性。

29. 归根结底，私营部门的特点就是谋求盈利，为此往往需要追求私利，并可能损害公众利益。非政府组织普遍缺乏能力来实现执行可持续发展目标所需的大规模社会和经济变革；在某些情况下，这些组织可能追求自身利益并且(或者)相当脆弱。此外，说到底，只有政府才负有建立良好社会的最后责任。政府仍然是任何社会中最重要扶持机构。如果政府有效力，就可以建立一个负责任的高效社会，也就是与成功的私营部门实现互补的良好社会。如果政府没有效力，这样的良好社会就不大可能实现，因为社会中所有其他机构运作的基础和背景必须由政府来建立。

认识到充分和可靠的收入基础的核心作用

30. 对许多国家来说，执行可持续发展目标是一项耗资巨大的任务。在许多情况下，各级政府，特别是区域和地方政府创造收入的能力有限，因而限制了他们有效执行目标的能力，转型期国家和发展中国家尤其如此。这些资源限制不可避免地制约了政府的能力，使其无法有效提供公民所需服务和在体制建设过程中发挥必要作用。

31. 各级政府通过征收税费或承担债务来获得收入的权力和能力，对建设强有力的政府至关重要。这不仅是因为收入充足是提供有效公共服务的先决条件，还因为公职人员在创收责任的最终促使下会对其选民的关切保持关注并采取相应行动，而选民可以通过投票使公职人员上台或下台。如果公职人员没有征税权，他们就更容易将重要的治理责任转交他人。

有效的预算编制和规划进程是政府能力的核心

32. 政府每年编制的文件中，没有比预算更重要的。预算反映了政府在既定时期内的具体优先事项和总体目标。因此，预算过程必须公开透明，预算机构的工作人员必须既是合格的专业人员，又致力于以透明的方式开展工作。正如案例研究所示，一国的主要预算机构，无论是财政部还是类似机构，应与负责执行可持续发展目标的机构密切合作，这一点也很重要。

33. 有效的规划过程几乎与有效的预算过程同样重要。特别是，规划活动若要有效，必须有广大公民的参与，并且对所有利益攸关方有切实意义。正如案例研究所示，千年发展目标执行过程中饱受诟病的一大问题就是缺乏具有包容性的公民和(或)社区参与，尤其是在地方一级。基于社区的规划应反映包括妇女、儿童、老年人、穷人、少数群体和青年在内的整个社区的需求，这也许是确定真实反映一国社会需求的优先事项的唯一最有效手段。因此，实施参与性战略规划方法并且将这些进程的成果与确定预算优先事项的工作联系起来，对于成功执行可持续发展目标非常重要。

增强公民权能是有效政府的先决条件

34. 民主治理的特征之一就是被治理者参与制定政府的决定和政策。然而，通常情况下只有一部分人有效参与或有能力影响政府，即便在地方一级也是如此。穷人和边缘化群体对国家或地方政府的决定几乎没有影响力。这种情况会破坏政府的有效性，而政府既是一个民主机构，也是所需经济和社会发展的推动者。这种情况还将导致“不让任何人掉队”的可持续发展目标优先事项很可能无法实现。

35. 因此，在努力建设和加强政府能力的过程中，必须纳入重大举措，鼓励增强所有公民、特别是穷人和边缘化群体的权能。开展触及生活在城市和农村的贫困人口方案并向他们提供充足信息，使其了解实行自治的机会和内在责任，对于

成功执行可持续发展目标至关重要。许多高度发达国家的经验表明，这些举措可以为增进社会福祉和促进经济增长带来重大益处。

问责制和透明度对提高公民信心至关重要

36. 在世界各地，公民日益要求政府既负责又透明。各级政府都应如此，因为公民对政府的信心与政府是否顺应民意、是否对公民参加和参与持开放态度直接相关。公民必须能够了解政府如何运作以及做些什么，才能有效参与政府。地方政府有特别的机会来树立问责制和透明度方面新的卓越标准，并由此帮助扭转公民日益对政府感到失望的趋势。

地方能力至关重要

37. 在世界许多地方，高度集权的政府倾向于将政治和经济权力集中在首都。这往往会损害国内其他城市和社区的利益。当权力高度集中于国家政府和首都时，其他社区通常很难创造促进社区和经济发展所需的有利环境。在这种情况下，首都以外地区通常缺乏收入，无法建立必要的基础设施以促进私营部门投资和随之而来的经济发展。实施分权治理和建立有效的地方政府，可以更容易地调动所需资源和权力，提供更多机会来实现有意义和顺应民需的地方经济发展。

38. 通过将地方各级在政府支出中所占比例数据与国家经济发展水平进行比较，即可较好地了解一国经济发展与地方治理强度之间的联系。在经济高度发达的西欧和北美国家以及日本，超过 40%(高达 50-60%)的政府开支发生在国家以下各级，而在经济较不发达地区，这一数字为 3%到 30%不等。世界银行学院提供的数据进一步说明了强大的地方政府资源基础的重要性。在北美和欧洲，57%的公共部门就业是在国家以下各级，而在非洲，这一数字为 6%，拉丁美洲为 21%，亚洲为 37%。因此，在政府开支和人员方面，地方各级所占公共部门雇员和支出的比例与国家经济发展水平之间有很强的相关性。

39. 上述关系是可以理解的。地方政府的能力，包括获得收入的能力和制定相关地方立法的权力，对于地方经济的成功发展至关重要。建立适当的法律框架和必要的实体基础设施是经济生产力的先决条件。如果没有这种能力，地方企业家往往无法开展亟需的新经济活动，而这些活动对成功执行可持续发展目标可能具有非常重要的意义。

强大的管理能力和信息系统很重要

40. 如何构建政府系统并没有一种最佳方式。在国家和国家以下各级政府的正式结构以及国家、区域、地方和社区各级提供的服务方面，各国经常存在显著差异。许多经济高度发达的国家倾向于把教育和卫生服务下放到区域或地方一级，但即使是在这些领域，也有很大差异。国家和国家以下各级政府的结构形式以及在哪一级开展哪些服务，通常是过去历史、公民需求、地方传统、行政能力、组织和机构

自我利益、感知效率和政治谈判等诸多因素之间某种组合的产物。此外，这些决定几乎从来不是一成不变的。中央和地方政府之间经常就作用和责任进行调整。

41. 虽然没有最佳的国家政府结构安排，但几乎所有政府的管理能力都可以大大提高。发达国家和发展中国家都是如此。在某些情况下，国家和国家以下各级政府都缺乏训练有素的工作人员。在生成公民所需信息以有效应对复杂的当代公共问题方面，政府也可能行动缓慢。急需的业绩计量和质量管理系统可能没有充分实施，在许多国家，国家和国家以下各级可能都缺乏人事制度、预算编制和会计实务等方面的基本管理程序。有效执行这种制度对于维护公众对政府的信心和信任 and 有效落实可持续发展目标至关重要。

强化地方政府与中央政府的伙伴关系

42. 世界各地地方政府的成长和出现，无疑是过去几十年机构建设和加强治理的显著成果之一。基层活动者、地方领导人、国家领导人和国际组织都为加强地方治理作出了贡献。然而，许多国家政府在过去十年似乎减少了在这一领域的承诺。这种情况发生在世界大部分地区，令人严重关切，尤其是因为事实证明，地方政府对执行可持续发展目标起着重要作用。国家政府通过立法和财政政策大大影响了地方政府的运作环境，并且能够限制或支持地方政府有效行动的能力。

43. 为执行可持续发展目标，国家政府决策者和机构必须向地方政府提供大力支助。支助的形式可以是制定授权法和其他类型的立法，使国家以下各级政府有权自主行动和提供有效执行目标所需的服务。通常情况下，履行指定服务责任所需的财政资源都很匮乏。在进行权力下放努力之后，国家政府往往仍然密切监管地方活动，并限制地方政府的创收能力，致使其无法为提供当地服务筹集必要资金。

44. 千年发展目标的经验表明，即使是最具支持性的国家政府，单靠其自身行动也不能确保充分执行可持续发展目标。对于发展和维护有效的分权政府系统，必须有大量的地方需求和关切。然而，中央政府可能不愿意放弃资源或控制资源的权力。在实践中，鼓励权力下放、建设地方政府能力并促进公民参与的要求若要站住脚，地方社区必须施加压力，要求进行这些改革。

45. 至关重要的是，各级政府官员和民间社会代表都应致力于共同努力，为执行可持续发展目标建立适当的体制机制。尤其必要的是，地方和国家各级都要认识到，加强各级政府不是一场零和博弈。也就是说，某一级政府得到强化，不会必然导致另一级被弱化。当代的很多经验，特别是政府机构最发达的国家的经验证明，情况恰恰相反。当某一级政府机构变得更强大、更有能力时，其他各级政府就会面临跟进的压力。

与民间社会和私营部门建立联盟

46. 私营部门是推动各国进步和改善福祉的重要组成部分，对工业化国家尤其如此。过去十年中，关心民主未来的人们看到了一种新的重大发展，即民间社会组

织和基层活动的出现。私营部门及其代表通过自己的独立活动，并且越来越多地通过对其他机构的影响力，长期以来在许多重要方面塑造了国家和地方政府的政策和行动。近年来，民间社会组织也开始这样做。

47. 还必须记住，国家和地方各级政府可以创造支持私营部门和民间社会发展的友好环境，也可以创造阻碍其发展的环境。通过保护言论、结社和新闻出版自由等权利，以及通过税收、财政支助和监管活动等各种具体立法行动，政府可以深刻影响民间社会和私营部门机构发展和繁荣的能力，从而在很大程度上影响其支持最有效执行可持续发展目标的能力。

48. 至关重要的是，国家和国家以下各级政府应与私营部门和民间社会组织合作，探讨如何以最有效的方式向特定社区公民提供服务。在某些情况下，由民间社会组织来提供实现可持续发展目标所需的一些服务，可能是更有效的一种手段。有时候，私营部门的能力可能非常重要。然而同样重要的是，各国政府要认识到，执行可持续发展目标以及建设由此而生的良好社会，其主要责任终究要由他们承担。因此，各国政府不能因为假定私营部门或民间社会组织可以向公民提供所需服务而放弃提供服务的责任。在需要各级政府参与才能最有效地提供服务的情况下，政府的作用尤其重要。

认识到改革进程的复杂性和脆弱性

49. 政策改革和方案执行是一个复杂而困难的进程。必须在强烈要求和(或)希望维持现有政策和做法的诸多既得利益群体之间进行谈判。这些群体有时会抵制进行变革的努力，特别是体制改革。在转型期国家和发展中国家，如果政府机构太弱，制度化改革的问题可能更加复杂。在其他情况下，进行改革后，恢复过去程序和做法的压力往往非常大。

50. 许多支持和鼓励一国进行体制变革和(或)改革的外部组织可能从短期角度来处理问题，这会使改革进程更为复杂。改革的关键倡导者和支持者可能过早离场，给了那些希望减轻或消除改革影响的人以机会，使其在阻力微弱甚或完全无阻的情况下实现目的。在其他情况下，经济或政治局面可能超出任何改革进程参与者的控制，使改革举措复杂化并造成破坏。因而，在国家和国家以下各级，参与政府机构建设(或)改革进程以期有效执行可持续发展目标和实现社会进步的人必须认识到，这种努力通常需要极大的耐心和长期的承诺。在成功的同时，也会有失望。然而，历史教训表明，通过持续的努力和承诺，可以在需要的时间和方面取得重大进展。

四. 结论

51. 本文简要回顾了四个国家在执行可持续发展目标方面取得的进展。在回顾之后，提出了 10 项强化政府机构的建议，政府机构的有效工作对于成功执行目标

至关重要。在研究的案例中，执行目标方面的大多数活动迄今一直侧重于政策制定的最初步骤。在通过可持续发展目标之前，所有四个国家都制定了可持续发展(或)国家发展战略。德国已采取步骤，修订其国家可持续发展战略并具体处理每个目标。印度尼西亚、墨西哥和南非的国家发展战略目标和宗旨大多与可持续发展目标相当，并与之相协调。为了消除国家发展计划与可持续发展目标之间可能存在的不匹配，各国不妨根据可持续发展目标来审查和修订国家发展战略。制定对应各项目标的政策，同时考虑到不同的国情，将有助于成功执行《2030 年可持续发展议程》。

52. 在介绍的各个案例中，可持续发展政策都具有高度的连续性。在过去的 20 年里，德国已经建立了用于设计和执行可持续发展战略的机构基础设施。德国利用这一结构起草了经修订的国家可持续发展战略，并使之与可持续发展目标相一致。这些结构也将用于执行经修订的战略。其他三个国家(印度尼西亚、墨西哥和南非)在不同程度上制定了执行千年发展目标的结构和程序，这将有助于执行可持续发展目标。因此，执行千年发展目标的过去经验有助于各国了解哪些措施在本国背景下最为有效，未来可以采取哪些措施改进政策制定和执行工作。此外，为更广泛地执行、监测和评价可持续发展的进展情况而建立的体制结构，以及在执行千年发展目标过程中设计的公众参与措施，将有助于执行可持续发展目标。各国可以利用先前的经验来大幅减少执行可持续发展目标所需的新行政资源。

53. 先前制定的非国家利益攸关方参与方式将进一步帮助设计更明智的解决方案，获得迫切需要的社区对可持续发展目标的接受和支持。德国将修订后的战略提供给公民，征求公众意见。南非利用若干平台来促进公众参与，尤其是在确定国家可持续发展政策的早期努力中。最近，在 2016 年可持续发展问题高级别政治论坛期间，墨西哥表示承诺建立公众参与机制，以此为执行国家发展计划提供信息。虽然所有四个国家都已有一些公众参与机制，但每种机制都有可改进的余地。这是几乎所有国家在执行可持续发展目标时的一个关切问题，那些由于公共部门的腐败或精英阶层的镇压而使公民的声音被忽略的国家尤其如此，特别是在地方各级。

54. 现有的国家可持续发展战略应被设计为活文件。由于可持续发展目标的执行工作将持续 15 年，各国政府必须利用可衡量的指标进行监测和评价，不断评价在实现可持续发展目标过程中取得的成就。跟踪进展情况可以形成一个学习进程，使各国政府能够更新政策战略，在战略随着国情不断变化的同时，使政策行动与之保持一致。

55. 所有国家在执行可持续发展目标时面临的一个主要挑战是如何将目标和具体目标本地化。就千年发展目标而言，地方政府通常对目标知之甚少或根本不了解，因而无法反思如何在相应领域使其优先事项与国家优先事项相一致。结果，他们无法有效调动所需资源或与国家政府政策保持一致，以便最大限度地提高成

功执行千年发展目标的可能性。此外，国家以下各级政府的能力不同，国家和国家以下各级政府之间政府职责和服务的分配方式也不同，这是一个特别棘手的问题。在德国，各级政府之间职责划分明确。在印度尼西亚、墨西哥和南非或者许多其他国家，情况并不总是如此。

56. 在本文研究的各个国家，对国家、区域和地方政府之间的职责分担都有一些相当不明确的地方。例如，在南非，有时可能不清楚哪些服务归属省政府或市政府的管辖范围。可持续发展目标的执行可能因此受到妨碍，因为最近的千年发展目标经验表明，地方对目标的所有权是成功的必要条件。地方政府能力水平不同，也可能阻碍可持续发展目标的执行。例如，许多国家的经济发展存在巨大的区域和地方差距，特别是在城市和农村地区之间。国家政府必须在国家和地方各级投入资源建设政府能力，以帮助执行目标。最重要的是，要实现目标，各级政府必须继续与非营利非政府部门和私营部门直接合作。

57. 最后，正如本文开始时指出的，同时正如千年发展目标的经验清楚表明的，实现可持续发展目标将需要调动大量的财政和人力资源，并且依赖现有的以及在某些情况下新建立的政府机构。为调动执行可持续发展目标所需资源而作的一切努力都需要强有力的领导和巨大的承诺。一国的领导层必须包括其国家政府和国家以下各级政府的领导人物，但不能止步于此。领导层必须与整个国家的方方面面，包括私营部门和非政府部门以及大部分公民开展协作。从千年发展目标经验中得出的一个最重要的教训是，虽然在实现目标以及由此推动建设良好社会方面取得了重大进展，但最终需要的是更有力的国家承诺和参与。为履行这种承诺，必须采取重大举措，使可持续发展目标及其包含的具体目标更加为全世界人民所熟知。重要的是，必须立即开展这种努力并使之发挥更加核心的作用，以便为全世界人民实现 2030 年议程和该议程执行工作所带来的各种益处。