



公共行政专家委员会

第十六届会议

2017年4月24日至28日

临时议程* 项目 3(b)

确保通过领导、行动和手段

有效落实可持续发展目标

机构领导与可持续发展目标

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 José R. Castelazo 编写的文件。文件内容和其中表达的观点均为作者本人的，不代表联合国的意见。

* E/C.16/2017/1。



机构领导与可持续发展目标

摘要

本文探讨社会和政府就《2030年可持续发展议程》的可持续发展目标开展的活动，讨论政治和行政问题，并强调政府有责任为实现这些目标而从事相互关联的任务。这些任务包括让有组织的社会以及广大公民参与到涉及多重利益的环境中。这种多重利益需要侧重于共同目标，以提高生活质量，保护人类生境。

《2030年议程》和可持续发展目标为检验政治、社会、经济和行政制度的能力提供了机会。在复杂而且不断变化的环境中，政府越来越多地与管理对象共同履行责任，运用公共政策作为工具。要实现可持续发展目标，国家政策就要包括全面的政府行政政策、政府和社会商定的公共政策以及共同的参与式公民政策。

本文强调，执行是实现为每个可持续发展目标制定的具体目标的决定性环节。只有政府和社会致力于找到解决执行问题的共同方案，可持续发展目标的相互依存关系和负责任的社会参与才会转化为跨领域的公共政策。这项任务要求在国际、区域、国家和地方各级达成一致并进行协调；以协商一致的方式通过决定；社会及其政府采取联合行动，监测其进展和效果，并开展体制建设，允许新的行为体参与设计和执行与可持续发展目标有关的公共政策。如果机构领导者与社会领导者合作，并能够共同管理，上述行动便有可能实现。

一. 引言

1. 要发挥机构领导力在每个国家执行可持续发展目标，就要通过国际承诺改变经济和社会状况；这是政府和社会之间权力平衡模式的转变，其中双方都决心向着可持续发展的目标迈进，因此随时准备促进和保持双方在包容各方谋求共识的民主社会中同处核心地位的微妙平衡。
2. 我们对机构领导的关注主要是确定机构领导是否是采取可衡量、各方商定并为社会所接受的政府行动的可行途径，以履行每个会员国对这一议程所作的承诺。
3. 在承认所有领域——从全球到地方和从地方到全球——固有的复杂性的同时，我们必须重新思考领导力的性质和类型、机构的布局以及其中的机构领导与17项可持续发展目标有关的特性、制定跨领域的公共政策、政府整体的责任及其每个组成机构的责任以及社会和政府共同责任。

二. 领导力

4. 发挥领导作用的方面多种多样，取决于不同的政治意识形态以及科学和实际趋势。分析领导力的目的在于激发讨论，提出一个尽管存在不同解释但为探讨此概念者所认同的定义。
5. 根据有关这一专题的研究，我们可以同意以下观点，即领导者就是那些因其个人特点而能够观察和解释某一特定环境和时间点的具体情况以便组织和指导反映普遍利益的集体行动之人。
6. 对领导力的分析涉及不同社会学科，包括人类学、社会学、政治学、经济学、国际关系学和心理学。马克斯·韦伯¹认为存在三种权威：传统权威、魅力权威和法定-理性权威。这提供了可供比较的要素，可以从中推断目前的情况。

A. 传统领导力

7. 传统领导力因其持久性而值得关注。其决定一般采用共事协议的方式作出，有时需要审慎和耐心。其权威和合法性基于不成文的规则，并要求群体接受相关传统的规定。传统领导力可正面或负面。
8. 传统领导力若落入专制权力之手，便是负面的。此时，传统领导力在封闭的群体内行使，植根于人口稀少或贫穷的社区。这些社区体制架构薄弱，因而注定成为掌握政治和经济权力者的牺牲品。这些掌权者的利益特别受到家族传统和群体权威的庇护。在极端情况下，传统领导者的决定可通过暴力和有罪不罚相结合的方式强制实施。
9. 传统行为在世界许多地区都很普遍，甚至在普遍享有繁荣的国家也是如此，或存在于其领土内的偏僻地区，或存在于大城市和大都市的边缘地区(贫民窟、

¹ Max Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva* (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002)。

棚屋、棚户区、贫民区、衰落的城市等)，或两地兼有。在这些地方，极端贫困和犯罪问题并存，令人不安，而且每个群体的组织方式都依循传统模式，因为法律不明，而且权威和生存之间的斗争激烈而持续不断。

10. 积极的一面是，当局和民间社会承认和支持为人的尊严而奋斗的领导者。这使农村或城市治理更加错综复杂，因为不仅需要改善环境和服务，还需要查明并确定哪些个人和组织不依法行事，如有可能使其改邪归正。这是一项长期的任务，是减少财富集中造成的不平等所必须的。

B. 魅力领导

11. 领袖魅力被认为是掌权男女富有吸引力的特征。与传统领导不同，领袖魅力体现在个人身上。它可以对群体、社区、国家等方面的利益产生积极或消极影响。²

12. 如果追随者信任他们认为最能满足群体期望的人并确实效忠于他，那么就会产生消极影响，特别是当此人提议脱离该群体由于各种原因而反对的制度或既定权威时更是如此。在幻想破灭的气氛下，“有害的”魅力领导者往往会在与现实无甚联系和联系不充分的情形下推动变革；结果，这名领导者的提议是迷茫的，执行提议的方式也是不明确的；即使如此，这名领导者仍能赢得新的支持者。

13. 这样的领导者似乎是在倾听，但却依靠操纵获得力量。他们感觉自己掌握着“无可争辩的真理”，并作出武断的判断。他们的决定通常是情绪化的，并寻求为其所采取的行动披上合法的外衣，试图在合理的外表下辩解：他们自己的所谓合理性。

14. 在体制不稳定的情况下，这种领导者往往会高估自己，而且如果政府体制急转直下，情况更为恶化。当发生这种情况时，社会便希望找到某种救世主，帮助社会找回或寻回“应许之地”。

15. 民粹主义绝对反映在魅力领导者身上。魅力领导者寻求贬低机构和对话的可能性，延长斗争过程或推迟解决问题，因为其目标是保住因领导一场“运动”而获得的相对权力，期间提出正当要求或制造要求，以施加压力。

16. 积极的一面是，魅力领导者能够联合不同的社会力量和行为体，鼓励通过对话和谈判实现和平、文明和有助于社会生产力的共处，从而为有序变革作出贡献。这些高度政治性的手段可以通过体现机构领导并源于下述法定-理性权威的法律、经济和行政性质的协议整合不同的期望，并指导集体努力。

C. 法定-理性领导

17. 最初提出这一概念是为了确保公共行政仅遵循理性而非情感。由于利益以及疏忽或腐败等原因，这个概念在当时和现在都助长了负面的官僚化现象。在许多不同的情况下，这种现象意味着停滞。³

² Charles Lindholm, *Carisma* (Barcelona, Gedisa, 2001)。

³ Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública* (Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1998)。

18. 另一方面，鉴于目前的全球动态，必须认识到，机构需要创造有利于发展的稳定条件，而且机构领导者需要促进和启动必要的变革。为了在这些情况下卓有成效，机构领导者需要具备传统和魅力领导的一些要素，而且必须遵循有关组织的游戏规则。

19. 法定-理性领导者能够施加双重影响：他们因其职能而从机构那里获得的影响力；官员的个性以及他们使活动富有意义和促进机构共存的能力也决定了他们的影响力。后者主要基于信息、论证、信念、组织和行动，⁴ 具有普遍利益的公共性质，并反映该职位的职能。⁵

20. 这种领导力限制公务员作出决定和履行职责的自由裁量权，既是因为适用于他们的规则，又是因为问责需要，不仅是财务方面的，而且还有行政和政治流程方面的。⁶

三. 机构和机构性

21. 人类通过归属于某一群体的方式寻求自我保护，⁷ 尽管其成员之间不可避免地存在差异；如果他们无法疏导和解决群体内的问题，冲突便可能升级并破坏制度的稳定，而根据定义，制度正是以合作为基础的。⁸

22. 因此，有必要通过适当方式解决分歧，或减轻其影响。North 证实了这一点，⁹ 他指出，机构之所以产生，就是因为人类互动中存在不确定性，要限制违背群体利益的行为。为此，需要机构专门管理社会成员之间的互动，使每个成员能够确定和评估归属于该群体带来的益处和义务。

23. 显然，民主机构是社会中堪称优越的治理方式。民主机构能够融合原则、价值观和敏感认知，以便使民主机构的任务具有合理性，从而能够以适合民主法治要求的方式，命令和管理社会成员的举止行为。

24. 因此，要组织和领导国家，就必须有政府机构；政府机构在日常情形中维持社会凝聚力，是确保国家存在发展的手段。

25. 如今，大多数社会都有处理国家、国以下各级和地方问题的公共机构。这些机构因每个国家的历史、文化和法律特征而有所差异。

⁴ Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas* (Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1997).

⁵ B. Guy Peters *La Política de la Burocracia* (Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999).

⁶ María Villoslada Gutiérrez “El control de la discrecionalidad”, Universidad de La Rioja, 2013. 可查阅 http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000238.pdf.

⁷ Aristotle, *Politics*.

⁸ Dwight Waldo *Teoría Política de la Administración Pública: El Estado Administrativo* (Madrid, Tecnos, 1961).

⁹ Douglass C. North, *Institutions Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990).

26. 在任何涉及公共行政的理性合作中，¹⁰ 公共机构确保普遍利益优先于个人利益，甚至优先于以生产和分销商品或服务为正当目的的私营或社会机构以及(或)非营利机构的利益。因此，所有组织都受制于一套普遍而具体的法律框架，赋予其机构的性质。

27. 政府机构行使的领导力有三个与众不同的特点：法律赋予的管理所有其他机构和个人的权力，并在必要时合法使用武力；从社区的经济和社会生产活动中获得资源；具备以下功能的组织机制：¹¹

- (a) 收集关于社会、地域和政府制度的数据并进行分类；
- (b) 根据系统、准确、及时、相关和必要的信息制定优先次序，供合理决策；
- (c) 由政府自己或由政府与有组织社会和公众共同为政府活动制定短期、中期和长期规划及预算；
- (d) 让创新者不断协商，使创新具有积极的意义和方向；
- (e) 采取措施，获得来自国家和国际的财政资源或资金；
- (f) 对成果进行客观透明的评价，纠正或消除不必要的活动，并提出新的活动，以提高效率和实效；
- (g) 对决策流程提供系统性反馈，¹² 以完成决策周期，创造改进机会，克服相关挑战。

28. 执行这些任务需要有机构文化。这种文化是鼓励符合机构目标和价值观、认真尽责、积极能动、给予奖励和认可的行为创造出来的，换言之，即制度化的工作方式。

29. “机构性”体现在引领机构的公务员负责任的行为上。这涉及在组织的特定发展变化中招聘、甄选和培训专业工作人员及专业化人员；具备服务意识、开放态度、经验、知识和职业道德，并遵守机构需遵循的原则和标准。

四. 机构领导

30. 要实行民主，就必须有一套更加细致和广泛的法律框架，反映当前社会的特征，不仅保留上文提及的领导类型的特点，还要引入创新程序，使机构领导具有合法性和权威，例如实行政务公开。

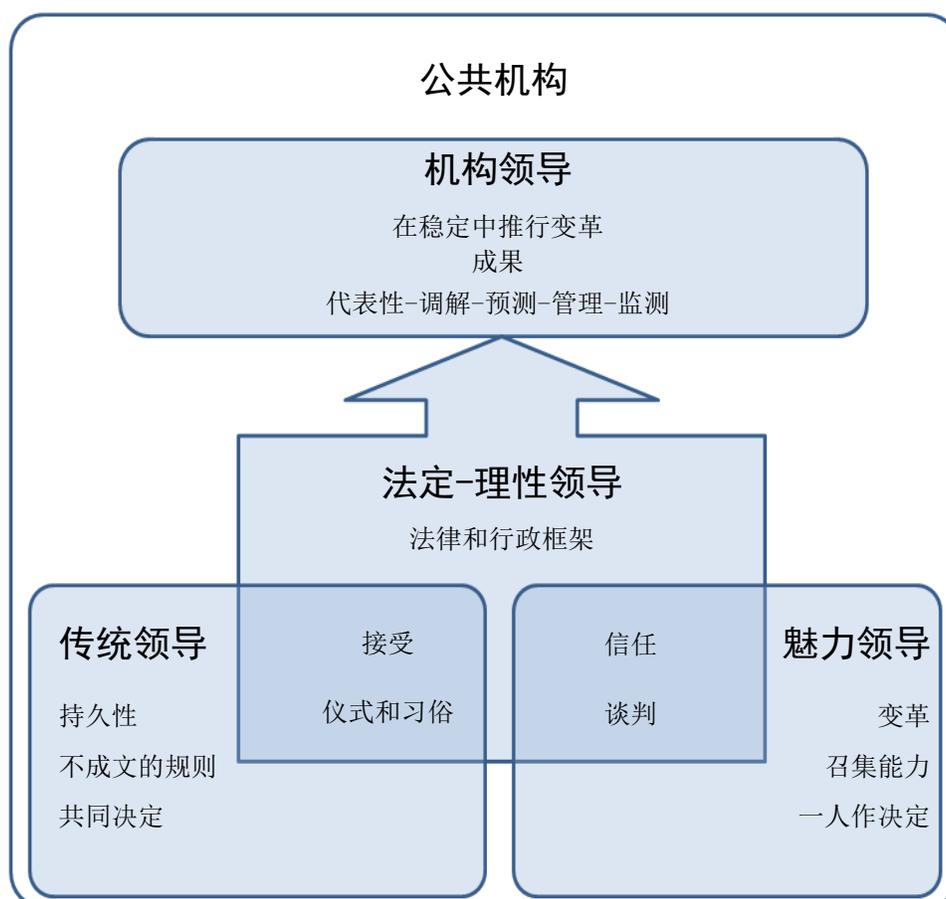
31. 图 1 显示第四节探讨的各种要素之间的相互关系。

¹⁰ Peter F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* (New York, Harper & Row, 1973)。

¹¹ José R. Castelazo, *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México* (Mexico, Plaza y Valdés, 2014)。

¹² David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York, Wiley, 1965)。

图一
公共机构中的领导作用



32. 机构领导体现在业务规则确立的合理内容和引领机构的公务员本身的情感能力上，辅之以保证在稳定中变革的规程以及以恰当方式合法化和正规化的仪式、象征、习俗和传统。这些不仅能改善机构形象，同时还有助于对公众负责的官员在当前发挥领导作用。¹³

33. 机构领导的实效用成果衡量：信息、沟通、运用经验创造知识、预测风险、机构内和机构间的动力以及激发动力的能力。下列要素与政府部门有关：

(a) 代表性，以民主选举或法定任命、按程序进行并得到接受的人选为基础，在有关组织架构中确立上下级和互动关系(职能、业务活动和职责)。

(b) 调解，以便根据机构规则但同时采用合作胜于冲突的工作方法说服上级、同级和下属，让他们认识到可能的行动路线有何优点，从而实现目标。珍视协同工作。

¹³ Adam Wolf, “La Responsabilidad dentro de la Administración Pública”, 1999。可查阅 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1317/4.pdf>。

(c) 高瞻远瞩，能预见过程中会出现的问题或障碍，选择相关方案，以富有想象力的方式和果断的方式克服这些问题和障碍(计划 A、计划 B、计划 C……)。

(d) 管理，在选定的条件下取得成果，并迅速行动处理危机。

(e) 监测，通过持续监督、透明运作和问责制，确保社会受益。

34. 不过，这可能无法奏效，因为当代社会的复杂性、相互冲突的各种利益、社会多样性、文化多元性、市场失灵、技术所有权等问题，整个世界和每个国家内部都持续存在不平等现象。这种复杂性导致出现多元领导，并存在众多相对自主的权力中心或多元政治，¹⁴ 其中领导者往往施加压力，以维护和推进自己的意图。

35. 因此，各国必须行使自己的权力，努力胜任在经济、政治和社会进程中捍卫公共利益的角色，并承担寻求支持的任务，使社会成员做好在同一屋檐下共存和发展的准备。

36. 社会转型不断发生，变革因此变得至关重要，似乎变革本身就具有价值。局势往往会强加于结构。为了变革而变革注重的是治理者的形象和名气。对于这种兴奋情绪，值得铭记的是，机构领导需要结构支撑，以防公共问责制的游戏规则遭到任意更改，并且确保社会价值置于细枝末节之首。

37. 制度化权力的仪规已遭到削弱，但我们仍未找到一个完美的替换物。此刻，在如何赢得公众信任方面，机构领导正处于打破传统和习俗的过渡阶段。

38. 鉴于这些原因，各机构为了强化集体目标，不得不更加依赖社会组织。各机构再也不可能只从传统的象牙塔里进行治理，而不通过富有成果的共识与治理对象分担责任，以克服一事无成的瘫痪状态。在这方面，以下几条原则也许有用：

(a) 全面实施国家监护，以保护个人和社会的权利，创造必要的先决条件，使个人和社会能在公民享有民主、正义和自由的框架(这一框架正是国家主权的基础)内履行职能。

(b) 建立机构团结并与个人保持团结，以开放的心态了解所有社会阶层的状况，特别是最脆弱群体的状况，坚持以实现可持续的社会、经济、政治和环境发展为目的的倡议和努力。

(c) 机构和人民针对合理的社会需求和需要向政府作出共同承诺，并通过规定期限逐步予以满足。

(d) 开展机构合作并与人民合作；制定协调一致的行动战略，各有关方为了整体利益都为这一战略贡献才能、资源、力量和基础设施。

(e) 提高机构生产力和社会生产力，个人的工作与机构的工作相辅相成，社会和政府有组织地鼓励前两者。

¹⁴ Robert Dahl, *La Poliarquía* (Madrid, Tecnos, 1989).

(f) 机构尊重和社区尊重，使个人与机构更好地认同，承认对方，并能评估社区的好坏，以便采取行动，谋求共同利益。

(g) 实现跨机构融合、政府间融合和社会融合，以便在那些愿意通过思想、行动和资源进行合作、改善生活质量的人的帮助下实现目标，不论是否存在文化、社会、经济、政治或意识形态上的分歧。

(h) 在各国向机构笼统作出的承诺和所属机构作出的承诺基础上作出全球承诺，强调尊重实现全面发展必不可少的原则和价值观。

39. 因此，民主国家应加强其机构能力并发展新的能力。这种治理方式应包含各有关方，加强公共信息，提高政治和行政流程的透明度，并通过传统媒体和新的社交网络对社会问责。

五. 在民主法治下实现可持续发展目标的政策

40. 可持续发展目标要满足社会需要和需求就要有一个公共行政管理的愿景，还要有必须采用的该学科技术和工具，其中强调公共政策的重要性。

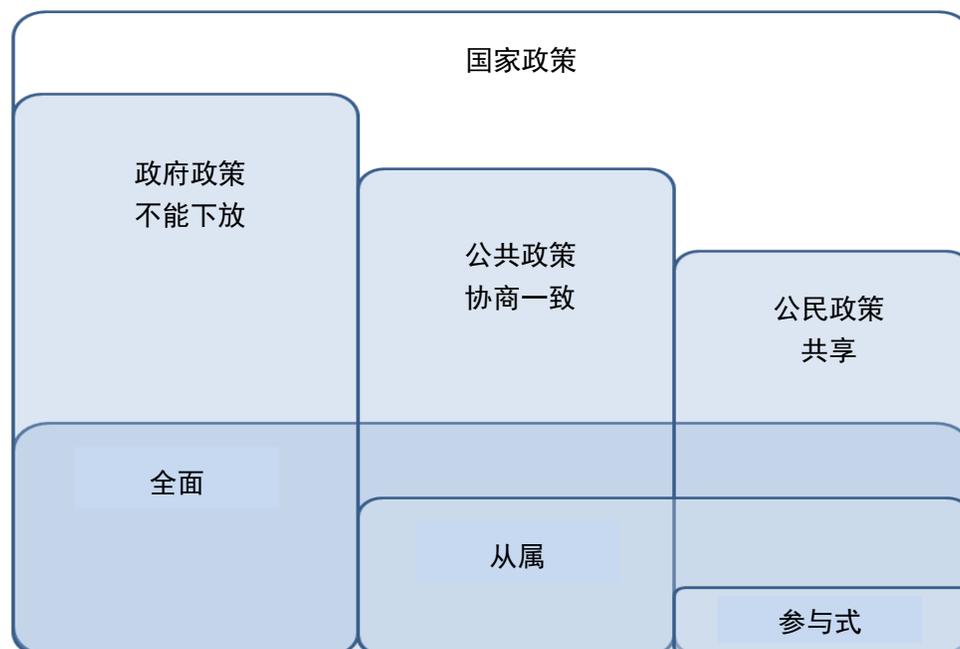
41. 归根结底，公共政策已证明是建立政府与治理对象间共同责任的适当手段。因此，可持续发展目标将在公共政策中找到一个有利的执行方式。

42. 这一方式要求采取囊括整个国家系统的国家政策：即常规的政府组成部门、人口和领土；国家机构和国内外的文化、政治和经济互动。这种政策的目的是在复杂的全球环境中保持和加强国家系统的可行性和影响力。在这种全球环境中，其继续存在的“必要条件”就是团结与合作。

43. 国家政策应面向国际参与，同时维护深深根植于每个民族历史的价值观和原则；侧重于培养加强主权、自主和独立的民族意识。这种民族意识的基础是以包容和平等为中心组建的社会，其统治政府享有广泛的内部合法性，同时也受到世界的承认和尊重。

44. 国家政策是多方面的；要规定普遍适用的权利和义务，通过宪法进行表述，并从宪法中产生法律法规。国家政策涉及公共权力机构所有部门和领域的官员，尤其是有组织的社会，并提供了一个在协商一致而又灵活的情况下作出承诺的模式，如图二所示。

图二
国家政策的组成部分



45. 政府政策就是国家政策，指的是专由政府负责的行动；政府政策的表达方式是管制政府职能。这种职能不能下放给其他社会部门，因为其关乎最重要的事项，如国家安全、外交事务和金融等。其最显著的特点是根据法律独自行使权力。

46. 政府政策具有全面性，并且和每个国家的宪法或基本宪章及其有义务履行的国际条约所述的总体原则直接相关，特别是联合国通过的公约和决议，如制定可持续发展目标的决议。

47. 公共政策从属政府政策。公共政策是政府和有组织社会双方商定决定采取行动并致力于从事这些行动。于是，我们可以一同找出并防止共同问题，评估备选办法，确定最富有成效的选项，分担风险和分配任务，以实现拟议的各项目标和具体目标。公共政策的特征是达成一致。

48. 所有公共政策必须建立在信任的基础上。信任是政府和所有利益攸关方每天通过具体的透明度和问责制做法建立起来的。公共政策是相关法律及其衍生出来的如教育、卫生、能源和劳工等相关法律以及法律规范和行政规章所规定的机构权力的具体领域。在任何情况下，如果没有达成一致，政府作为国家代表，不能放弃行使权力。

49. 公民政策是社会和政府之间的政策。公民政策源于个人之间所作的承诺，或政府交给他们的行动，其目的是满足符合公共利益的具体要求。公民政策构成公民依据促进和赋予权能的一般法律组织起来的进程。因此，必须厘清社会各部门在各自规定和空间方面的关系，例如疆域(邻里及其代表)、有共同或对立利益的领域(经济、文化、体育、娱乐)以及集体事业(环境、公共安全、性别平等、公民教育、住房等)。

50. 在这方面，公民开展自己的活动，设置界限，并制定行动路线、评价方法和监测机制；仅偶尔需要公共预算资源，因为公民已经做好承担经济、政治和社会代价的准备。此外，除非行动能力不济，他们不希望政府干预。

51. 这就产生了在货物和服务方面共同创造、共同生产或共同合作的协作治理模式。这需要各级政府、公共行政部门和有组织社会的相关机构提供帮助。¹⁵

52. 公共政策最初是在公民政策这一级形成的。

53. 上述三个类别涵盖了仍然有效的公共行政职能，例如：

(a) 举措：这可来自社会或政府；应当证明其合法性，并有法律依据；必须来自有组织的社会，以便持续列入公共议程，有助于国家取得进展，加强民族特性，更好地认识共同的命运。

(b) 判断/预测：这项活动旨在界定和衡量应由政府和社会通过谈判处理的问题的范围和影响。可以提出一系列问题：应当处理哪种社会需求和(或)需要？必须作出和履行什么政治承诺和方案承诺，必须通过哪些行政规定以提高一个群体、一个社区或整个国家共处的能力？我们必须努力解决哪些社会、政治和经济冲突？回答这些问题和其他问题势必采取公共政策。

(c) 规划：这涉及界定和商定公共政策的内容；制定和发布担保公共政策并赋予其效力的准则；建立公共方案和预算，并确定实现、维护和不断改善公共方案和预算的最佳财务条件。

(d) 组织、协调和执行：这包括划分责任和分配任务，设立期限和指标，制定评价和监测工具，执行协议和决定。虽然政府负责战略，但公共政策的受益人也需要参与协调和执行。

(e) 评价：根据执行期间及其后的规划和监测，将取得的成果与预期成果进行对比，以确定良好做法，积累经验，推广产生积极成果的行动，进而发现不足之处、错误或偏差，作出更正，并消除或克服陷阱。评价的主要责任在于社会。

54. 鉴于权力机构以社会的名义行使权力，所以政府机构不容忽视发展。因此，公共行政部门必须不断提供专业培训，以便国家的每个部委或部门都能履行其职责。

55. 因此，公共行政部门必须对自己进行再教育，通过进一步强调合作来加强行动，因为每个国家都需要在国内和国际引领变革并不断适应变化，因为相互影响不可避免。因此，不妨将国内政策和外交政策联系起来这一目标理解为参与世界，同时不损害自决权这一联合国规定的原则。

56. 必须继续努力减少各国之间的不平等，以加强平等各方之间的沟通，最重要的是缩小发展差距，尽管存在意识形态差异。不仅要追求团结，还要追求实效，为社区和个人实现体面的生活提供真正的机会。

¹⁵ Cristina Zurbriggen and Mariana Gonzalez Lago, “Innovación y Co-Creación: Nuevos Desafíos para las Políticas Públicas”, *Revista de la Gestión Pública*, vol. III, no. 2 (July-December 2014).

57. 在这项努力中，可持续发展目标提供了一个检验每个国家和全世界的政治、社会、经济和行政制度能力的机会。因此，《2030 年议程》“不让任何一个人掉队”的基本概念在时间、形式和内容方面确定了需予遵循的路线。

58. 我们已看到机构领导如何将上述三种类型的特点结合起来，但除了法律权威以外，任何机构还必须具有得到承认和尊重的道德权威。可以说，机构领导是凌驾的对立面，是独裁和专制主义的替代品，因为它建立在共识的基础上，是符合每个群体的社会、经济和文化状况的政府战略，不论是一个小村庄还是整个国家，一个区域还是整个大陆。

59. 如任何道德权威一样，联合国的权威也建立在整体意愿的基础上。每个会员国的代表都是平等的；协议既是力求维护世界和平、保护人权和促进发展的原材料，又是成品。

60. 为了提出深刻的变革行动，即本文所言的可持续发展目标，本组织无可质疑的合法性赋予本组织全球领导力。可持续发展目标力求指导国家、区域和全球各级的机构领导，并进而为在所有领域实现这些目标创造必要条件。

61. 《2030 年议程》意味着有可能改变政治-行政、经济和社会文化。这是一种新的范式，以协商一致与合作为支柱，以法律、正义、自由和团结为基础。

六. 可持续发展目标的共同特点

62. 这些任务必须由承诺实施任务的国家公共行政部门执行。从这点来看，应当注意可持续发展目标的以下特点。

A. 全球关切

63. 联合国首要一级的初衷就是保全地球上的人类：和平；寻求解决经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题；尊重人权和基本自由。

64. 时断时续的武装冲突、人口爆炸、城市化、工业化和其他结构性因素以及新的挑战造成发展扭曲，因此这些宗旨仍然具有现实意义。初看起来，这些问题似乎无法解决，因为造成问题的原因多种多样，尽管各国政府和多边组织作出了承诺和努力。

65. 目前的局势要求作出果敢决定，纠正以往各种各行其是、彼此脱节的行动路线。全球一致的第一步是通过了千年发展目标。这是对必须在世纪之交解决的关键问题达成的共识。可持续发展目标是该举措的继续，得到 196 个国家的赞同。每个国家都承诺根据自身条件、发展能力、政策和国家优先事项执行任务，以便聚集全球努力，汇合国家、区域、大陆和全世界一起实现这些目标。

B. 整体愿景

66. 可持续发展目标使我们可以从整体角度分析世界问题。这些问题在某种程度上是所有国家都有的。这就使我们一方面能够明确无法不参与全球化的人民之间相互依存的关系，另一方面明确每一项目标及其具体目标的多重联系和相互影响。

67. 因为人类各种活动之间存在着清晰的联系：文化、科学、采矿、农业和工业生产、技术、贸易、(自愿或被迫的)移徙流动、预防气候变化以及保护地球，所以预料一些国家取得的进展会对其他国家产生有利影响。

68. 此外还预料实现可持续发展目标的其中一个会产生积极的“火车头效应”，带动其他一同前进，只要同步行动，前进方向一致。例如，目标 1 是在全世界消除一切形式的贫困。除了考虑经济原因之外，该目标还必须考虑教育机会、卫生条件以及平等的权利和机会等其他因素。因此，不实现其他 16 个目标，就无法实现目标 1，也无法实现目标 2、目标 4、8、10 等等。

69. 可持续发展目标的另一创新之处是将经济、社会和环境层面——本文提交人还要增加文化和政治两个层面——与个人、繁荣、地球、和平与正义以及联盟这些领域结合起来。这种整合使我们能够全盘考虑问题，从而可以区分变量和明确因果关系，通过合理的决策确定每个国家应采取的优先行动。¹⁶

C. 公众认识与法治

70. 公众认识意味着社会及其机构知道其优势和弱点，知道它们在所经历的历史时刻运作的条件，尤其是知道必须采取行动改变现实，因为现实加上地方和国际现象阻碍它们全面发展。

71. 可持续发展目标应成为公共议程的一部分；因此，其宣传工作需要共同讨论，从而有助于提高所有利益攸关方对于解决国内问题紧迫性的认识，并有助于利用相互依存消除国家和全球两级的障碍。

72. 这种情况有利于国家之间营造互惠或协同精神，以便继续汇编已找到满意解决办法的类似问题方面的经验，从而能够更迅速地向前迈进，因为成果将被推广。

73. 可持续发展目标力求使基本人权成为现实，保护实现基本人权的环境，同时规定行使基本人权的具体义务。这些目标的制定显然经过艰难的协商过程，直到国家代表通过目标，签署国作出承诺。因此，可以肯定地说，可持续发展目标将在那些实行民主法治的国家找到沃土。

74. 《2030 年议程》指出，公共行政的首要义务是负责任地采取行动，并且正如已经指出的，要在任何时候都按照公共服务的规范和道德标准行事，将所有人的权利置于任何个人利益之上。

75. 下文将分析可持续发展目标的执行方面。这方面最为重要，因为任何计划都取决于其可能的实施情况。

¹⁶ James G. March and Herbert A. Simon, *Teoria de la Organizacion* (Barcelona, Ariel, 1994. *Organizations*, New York, 1958.

七. 落实可持续发展目标

76. 在公共行政范畴内，落实可持续发展目标涉及国家一级的战略组织，以及设计和制定贯穿各领域的部门、地域和社区的公共政策，而且这些政策要在时间和空间上周密配合。

77. 有必要确定每个国家内有助于落实可持续发展目标的现行政策，并根据《2030年议程》制定新政策。

78. 在此基础上，可结合战略和政策两者，为管理公共机构制定机构领导要求。这不仅将确保以透明、权威和果断的方式协调所有主管领域中开展的工作，而且还能有效采取具体行动，跟踪落实所追求的成果。

A. 执行

79. 《2030年议程》是在最高级别作出的一个意义深远的政治承诺，其中世界上每个政治行政系统都承诺遵循符合自身状况和实现可持续发展目标的国家政策。

80. 可以从三个层面理解“执行”一词：“宏观”层面确定方向，《2030年议程》发挥的就是这一作用；其他两个“中观”和“微观”层面为职能和操作层面，分别为采取一系列步骤“确保见成效”。这些步骤包括将专题纳入国家公共议程，制定措施予以实现，当局和利益攸关方在规范性框架内共同批准，分配或获取资源，公共行政部门灵活开展启动、执行和评价工作，并不断协调规划、管理和监测工作。

81. 可持续发展目标彼此密切关联，因而它们构成的行动指南要求各机构按照本国公共当局的组织架构在相关的地缘政治领域开展具体的行政工作。国家或政府当局(这取决于相关国家的特征)应该以“宏观政策”的形式行使经政府三个分支的组织架构制度化了的机构领导权。

B. 为什么要采取贯穿各领域的政策？

82. 公共政策之间的相互依存关系使它们具有贯穿各领域的性质，因为公共政策就其关切的问题、想法和正当利益而言，再也不能局限于单一的机构或部门，而是影响到整个机构间和政府间的系统以及整个有组织的社会。

83. 《2030年议程》的口号(“不让任何一个人掉队”)超越了纯粹的行政举措，已作为包容和综合性的概念直接进入了政治领域。之所以需要一种贯穿各领域的办法一方面是因为可持续发展目标相互依存，另一方面是因为迫切需要社会责任的参与。这体现了政府和社会之间的相互依存关系，因为价值不再仅出自权力机构，甚至不再仅源自法律，而是必须来自公众和政府之间的参与式聆听、思考、提议、谈判和联合行动。

84. 于是，制定贯穿各领域政策的唯一方法是避免极端的教条主义；一方面是不加鉴别地以利润为导向的观点，认为市场竞争会带来好处；另一方面是认为国家或政府应独自为公共事务和集体福祉负责。虽然这两种立场经常发生冲突，而且往往很剧烈，但尚且无法解决因不平等性和维持现状的既得利益而加剧的根本冲突。

85. 为了在政治、经济、社会和环境发展方面取得平衡，必须在政府、有组织的社会和公众之间形成一种共同负责管理公共空间的文化。因此，除非能够成功强化民主、法律和社会高效共存的价值观，否则就不可能利用《2030年议程》的创新举措。

86. 根据纳入可持续发展目标的贯穿各领域的公共政策，国家或政府当局和社会行动者以及参与其中的最脆弱群体将能够确定公共议程，使他们能够评价并在必要时调整实现可持续发展目标的进程。因此，作为行使公共权力基础并拥有权威的治理工作将遵循贯穿各领域公共政策的准确定义，支持《2030年议程》。

87. 因此，贯穿各领域的办法要求各行为体不仅提供分析意见和提出要求，而且确定任务和承担履行任务的责任。这样，当而且只有当政府和社会着手寻找共同的双边和(或)多边办法解决落实可持续发展目标过程中出现的问题和困难时，便能将公共政策视为贯穿各领域的。

C. 战略组织和协调

88. 如第五节所述，国家政策可分为三种类型：严格的政府政策(涉及政府本身的全面政策)、公共政策(政府与有组织的社会共同制定的政策)和公民政策(通过公众合作形成的政策)。这三种类型的政策必须渗透到国家的所有管辖范围，并且必须一致，以保持协同。这对如此大规模的事业至关重要。

89. 最有效的实施手段是在部门和地域都依靠政府三个分支中的正规、法律承认的结构，建立机构间沟通的适当渠道，以促进横向协调。

90. 在这方面，建议与每项目标有关联的具体目标所规定的责任应由现有的政府行政结构承担；建议在国家(或)政府当局的指导下，在拟订和执行可复制的公共政策以及协调纵向(政府间)和横向(机构间)行动方面加强机构领导和社会领导，避免官僚主义羁绊，并促进社会部门以及私营部门参与决策。

91. 应根据现有的政治和行政制度，将国家一级的结构推广至国以下和地方各级、区域委员会和地方机构，或任何其他形式的地域组织中。逐渐积累的经验可为这些机构提供帮助。通过这种方式，在不削弱国家领导权的情况下，每个区域的调适能力将构成良性循环的一部分。

92. 这种组织形式没有额外的公共支出，但将利用方案和预算拨款、现有的金字塔型组织架构以及每个机构公务人员的奉献精神 and 才能，使其日常任务与每个可持续发展目标要求的特别任务保持一致。

D. 领导组合

93. 在国家(或)政府当局以下一级，每个机构都需要在其管辖范围内确立自己的领导作用；必须发挥这种领导作用以实现预期成果。机构管理层需要在实践中确定其组织内部的适当机构领导。

94. 目的是针对每一具体情形分担和分配责任。因此，每个机构都必须通过制定从属于国家总体政策的政策，在其专业领域为落实可持续发展目标发挥领导作用。

95. 在这一层面，机构领导人需拥有规范性框架确立的不同级别所要求的组织、管理、监督和鼓动技能，同时辅之以有关官员的个人风格。

96. 在操作层面,领导人也同样需要来自机构内部。这需要确定哪些人有使命感,熟悉机构的目标和程序,得到上司认可,能够与同行合作,被同事接受,愿意设立并参加工作组和培养同理心,因为他们将负责完成所开展的方案,继而激励并启用这些人员。他们必须与各种类型的领导人(不管是传统型、魅力型还是制度型的领导人)协调,以便制定公民政策,支持可持续发展目标。

E. 公共政策清单

97. 各国政府都有一个体现其社会愿望的国家项目,他们必须为此努力;所以,设立的计划和方案最好与政府的工作保持一致。

98. 因此,执行《2030年议程》不是从零开始;而是有可能纳入证明能有效解决可持续发展目标所包括的问题的一系列广泛战略、方案和行动。

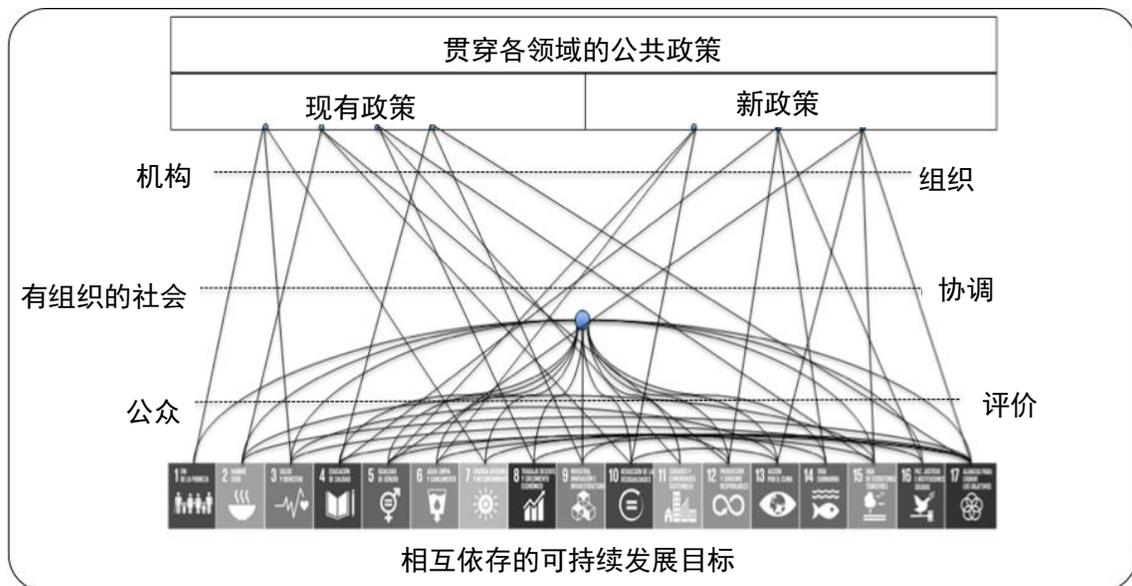
99. 正因为如此,应该制定现有公共政策的清单。在开展这项界定贯穿各领域类别的艰苦工作时,将有可能确定这些类别与一个或多个可持续发展目标的关系,进而拟订与《2030年议程》有关的公共政策系列。下一步将是确定在每个国家、区域或地点执行这些政策的优先事项。

100. 与此同时,必须确定缺失的议题,然后确定和制定具体的公共政策,以填补可持续发展目标方面的空白。这为促进机构和利益攸关方增进相互理解和共同承担责任提供了机会。

101. 总之,迄今已适当确定并根据《2030年议程》评估的现有公共政策以及根据可持续发展目标确立的新政策将构成工具箱,一经组合,便将使公共活动开展起来。面临的挑战是理顺系统多个不同组成部分之间复杂的交叉关系网,如图三所示。

图三

落实可持续发展目标的复杂性



1. 无贫穷; 2. 零饥饿; 3. 良好健康和福祉; 4. 优质教育; 5. 性别平等; 6. 清洁饮水和卫生设施; 7. 经济适用的清洁能源; 8. 体面工作和经济增长; 9. 产业、创新和基础设施; 10. 减少不平等; 11. 可持续城市和社区; 12. 负责任消费和生产; 13. 气候行动; 14. 水下生物; 15. 陆地生物; 16. 和平、正义和强大机构; 17. 促进目标实现的伙伴关系

评价

102. 《2030 年议程》要求签署国采用监测和审查逐步取得的进展的系统，为此收集、组织、解释和传播相关、准确、客观、明晰且利益攸关方可获取的可靠数据。

103. 每个国家都在千年发展目标(2000-2015)的基础上，设计并检验了具体目标和指标的监测和评价方法，其中一些方法已证明有用处，值得保留，同时适当调整，使其符合可持续发展目标，再加上新的指标。

104. 鉴于需要监测和评价，希望政府做好准备，以透明和全面的方式提供信息。为了交流最佳做法和经验教训从而促进国际合作，将鼓励问责和优质报告；不用说，评价程序必须尊重国家的考虑因素。

105. 由于可持续发展目标要求在每个国家制定一个路线图，因此必须明确确立起始点和所追求的目标。应当指出，大多数国家已经具备统计程序和资源，可以用来衡量在某些时期、短期、中期和长期所作努力的影响。这将有助于逐步取得成果。

106. 在公共行政领域，作为努力落实可持续发展目标的一部分，务必评估：

(a) 各个行动计划，同时考虑其相互依存关系；

(b) 协调成效，以避免拖延、重复劳动及浪费时间、精力和资源；

(c) 对应每个目标的社会传播方案，以便使用传统方法和现有技术，核实信息正在送达，而且已通过民意测验、观察和访谈等方式，收集最终用户的答复；¹⁷

(d) 社会参与政府各个领域和各种主题的情况，以便确定作出承诺和承担责任的程度；

(e) 切实成果，遵照确定的标准，比较执行《2030 年议程》战略的所有行为体介入“之前”、“期间”和“之后”的状况。

F. 执行可持续发展目标的多个层面

107. 最后，上述这些考虑促成对各个层面进行综合评估。一旦联合国会员国签署《2030 年议程》，各种想法、协议、计划、方案、决定、资源和行动都将在其中发挥作用。现在每个国家都必须在其境内努力，以便在以下各个层面实现可持续发展目标：

(a) 政治层面：敦促国以下各级政府和地方政府、政党、议会和代表大会、司法当局、工商业和劳工组织、大学、媒体、非政府组织等作出决定和承诺；

(b) 技术层面：管理科学界为与可持续发展目标有关的实质性知识作出的贡献，并应用适合每个目标的方法和程序；

(c) 行政层面：加强公共行政工作(管理、协调、监测、评价等等)，确定参与机制和调动资源手段，并与社会一道，确立优先发展重点，确定指标和评估风

¹⁷ Manuel Castells, *Comunicación y Poder* (Mexico, Siglo XXI, 2012)。

险，特别是可能出现的与落实可持续发展目标有关的意识形态冲突或经济和政治利益冲突；

(d) 社会层面：促进公众了解可持续发展目标的重要性，调动公众个人和集体的积极性，将公众纳入执行《2030年议程》和决定公共政策的进程中，发展人力资本和培养领导能力，以促进变革。

八. 结论

108. 可持续发展目标是世界秩序方面的重大进展。这些目标的基础不是军事或经济实力，而是可理解为社会经济和政治一体化的合作、团结和对发展的追求，其目的正如《2030年议程》所述，是改善所有人的生活，确保能够保护地球。

109. 可持续发展目标与政府的责任相关联，但这一责任必须以社会认识和机构领导为基础。一旦将社会认识和机构领导相结合并予以制度化，其中包含的人力和社会资本对具有宝贵社会意义的变革至关重要，因为它们传授创新所需的创造性和想象力。

110. 本文表明，这项任务要求在国际、区域、国家和地方各级达成一致并进行协调；以协商一致的方式通过决定；社会及其政府采取联合行动；监测进展和效果(如果机构领导与社会互动接触，这将是可能的)；进行机构建设，并允许新的行为体参与拟订和执行与可持续发展目标有关的公共政策。

111. 总之，要实现为每个可持续发展目标制定的具体目标，执行是决定性的环节。因此，没有任何空谈余地：只有成果才算数。这是最大的挑战。