



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(c)

通过领导、行动和手段而有效落实

可持续发展目标

可持续发展目标的机构安排

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扬·齐科和罗伊娜·伯特利编写的文件。文中内容和其中所表达的观点均属于作者，不代表联合国的意见。

* E/C.16/2017/1。



可持续发展目标的机构安排

摘要

《2030 年可持续发展议程》具有整体性，不应孤立看待不同政策的影响，而应结合所有可持续发展目标和具体目标之间的协同增效和利弊权衡来考虑，也应结合可持续发展这个整体来考虑。这种全局式的方法会带来工作方法上的变化，因此将对政策制定与贯彻工作以及政治和行政体系提出很高的要求，即必须加强能力，应对可持续发展各目标之间的重要相互作用。

本文认为，在中央政府层面上，对政策进行横向整合最适合解决各项可持续发展目标之间如何统筹协调的问题。就程序而言，要求建立各种机制，克服政府“筒仓式”组织结构导致的各自为政局面。为此，又要求在战略和业务层面上作出各种安排，包括由政府行政部门和议会采取各种组织措施，因此还需要开展其他一些工作，包括在预算上采取奖励措施、对公务员进行培训等等。

国家、区域和地方各级也必须彼此互动，实现政策的全面整合。为此，需要进行纵向协调。与各利益攸关方开展对话是关键，尤其是为了因地制宜地实施国家可持续发展战略。采取多利益攸关方共举的方式，让民间社会、企业、市民和科学团体行动者参与其中，有助于体现可持续发展目标的综合性与包容性。特别是必须采取步骤让弱势群体参与讨论，切实遵守“不让任何一个人掉队”的原则。

本文指出，信息和通信技术因其所具有的特点，最有效地用于改善、重组、调整与实现《2030 年议程》相关的机构安排。信通技术为机构安排提供重要的基础设施，因为信通技术促进公共部门各机构之间、公共部门与其他行为体之间开展协作，实现统筹协调。其他好处还包括能使政府提高透明度、加强问责，为政策和规划工作提供大量数据，为测量目标和具体目标的进展情况提供分析工具等。因此，信通技术是《2030 年议程》落实工作所需机构安排的关键实施手段。

一. 支持可持续发展目标的机构安排的必要条件和要求

A. 从千年发展目标到可持续发展目标

1. 联合国千年首脑会议于 2000 年 9 月通过的《千年宣言》是迈向更公正的世界的道路上一座里程碑。在宣言中，各国承诺建立新的全球伙伴关系，减少极端贫困，并列出了一系列有时限的目标，以 2015 年为最后期限，称为千年发展目标。

2. 千年发展目标按部门制定，旨在改善发展中国家的条件，包括 8 项目标和 18 项具体目标。根据这些目标，对部门政策进行了修改，以推进目标的实现，特别是在低收入发展中国家。例如一些国家开始提供免费初等教育，确保到 2015 年使各地的男女儿童都能接受全程初等教育。其他一些国家则规定实施减少饥饿人口比例的项目，还有一些国家实施了新的机构安排，推动实现与环境可持续性有关的具体目标。许多发展中国家通过在这些方面或其他方面采取一系列行动来同时落实各项目标。

3. 2015 年 9 月，联合国可持续发展峰会通过《2030 年可持续发展议程》。其核心是一整套目标，包含 17 项可持续发展目标和 169 项具体目标。可持续发展目标在千年发展目标成果的基础上进一步拓展，继续致力于消贫、保健、教育、粮食安全、营养等优先发展事项。鉴于面临的具体挑战，特别是在帮助最弱势者方面的挑战，很可能将继续实施这些加强部门机构和政策的进程。

4. 然而，《2030 年议程》框架的范围远远超过千年发展目标，将采取共同行动的政策议程作了大幅度扩展，提出了内容广泛的经济、政治、环境目标，包括建立和平与包容的社会，还确定了执行手段。重要的是，各项可持续发展目标必须有机结合，不可分割。此外，《2030 年议程》还具有普遍性。可持续发展目标适用于包括发展中国家和发达国家在内的所有国家，体现了不让任何一个人掉队的基本承诺。此外，可持续发展目标重视包容性，强调公平、平等是普世目标，并强调社会各部分、各阶层之间都需要建立伙伴关系、开展合作。

B. 执行可持续发展目标时在方法上面临的挑战

5. 《2030 年议程》具有整体性，不应孤立看待不同政策的影响，而应结合所有目标和具体目标的协同增效、利弊权衡来考虑，也应结合可持续发展这个整体来考虑。这种全局式的方法将带来系统性变化，因此将对政策制定与贯彻工作以及政治和行政体系提出很高要求，即必须加强能力，应对可持续发展各目标和具体目标之间的重要相互作用。

6. 有些目标已知是彼此紧密关联的，而且往往同时加以处理，当然处理力度不一定相同。另一些目标之间则可能联系非常弱，或联系方式难以确定。如果相互联系不那么显而易见，便有可能认不清可能具有的协同增效与利弊权衡关系，而这可能产生重要影响。为解决此问题，可以分两步评估潜在的关联互动。

7. 首先，应将可持续发展目标理解为一个双层网络，包含两层相互关联的目标，一层是目标，另一层是具体目标。从方法角度看，这一步借助网络理论原则确定目标和具体目标之间的整套关系，用于作进一步的分析，同时须认识到这些关系在不同国家以及一国的不同地区可能不尽相同。¹

8. 第二，应评估任何政策、决定或措施对其他所有目标和具体目标产生的影响。这意味着整体思考，顾及所有可能的影响和所有不同的影响之间的相互联系。例如，扩大农业生产有助于增加就业人数(目标 8)，进而减少贫穷(目标 1)和减少饥饿(目标 2)，但同时可能导致对能源(目标 7)和水(目标 6)有更高需求，可能在资源使用上有冲突(目标 16)，并对气候行动(目标 13)以及生物多样性和生态系统服务的可持续利用(目标 14 与 15)产生负面影响。如果遗漏了一项影响及其与其他目标的相互联系，就无法看清全局，有可能无法以可持续的方式实现任何一个相关目标。

9. 为了实现可持续发展目标，各国政府必须认真审议根据国情确定的优先事项和战略，在所有机构层面上加以执行，包括对具体目标和政策进行调适，开展有前瞻性的决策和方案制定，衡量实现目标的进展情况。联合国发展集团将对于执行工作的这些综合性要求统称为“主流化”，即要把《2030 年议程》落实到国家和地方两级，纳入国家、国家以下和地方的发展计划，并随后纳入预算拨款。²

10. “不让任何一个人掉队”原则也对可持续发展目标的机构安排提出了很高要求。首先，各国政府要有意愿优先考虑这一原则，并根据这一原则调整所有政策和机构。各国政府必须认识到，所有人、特别是边缘群体的意见将需要制度化的机制才能传达出来。实现的途径包括设立专门的部级单位、在议会工作方面作出机构安排(见下文 C 节)、建立多利益攸关方委员会(见下文 E 节)，或设定监督职能。

11. 在组织举措以外，还必须使政策制定符合机构安排。机构安排采取的形式将取决于每个国家的政治传统和文化。在大多数国家，建立法律框架将是适当之举。“不让任何一个人掉队”原则可在两个层面上与这一框架联系起来。由于“不让任何一个人掉队”原则应是所有决策工作的指导方针，因此这项原则的颁布可立足于一项框架法律，其中包含一般准则，指明负责任的行为体，并规定将其纳入主流的程序。在另一个层面上，特别法律可就如何解决边缘群体和弱势群体的需求规定具体指导方针。

12. 最后，应考虑统计数据的收集和分析。使用千年发展目标中采用的全国平均值等汇总数据无法对人口中不同人群的地位和发展水平进行有区别的分析。汇总

¹ 例如见 David Le Blanc, 《终于迈向整合？交织成一张具体目标网的各项可持续发展目标》，联合国经济和社会事务部第 141 号工作文件(2015 年 3 月)，可查询：http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf。

² 联合国发展集团，“将《2030 年可持续发展议程》纳入主流：联合国国家工作队参考指南”(2016 年 2 月，纽约)，第 9 页。可查询：<https://undg.org/wp-content/uploads/2015/10/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide-Final-1-February-2016.pdf>。

数据无法随时量化弱势群体状况发生的各种改变。因此，应确保收集可对人口中哪怕数量很小的群体的状况进行详细监测的分类数据。³

C. 横向协调

13. 可持续发展目标最重要的机构安排之一是横向协调。除了“协调”一词外，也往往提到横向整合，偶尔也提到横向一致性。在本文中，“横向整合”一词指目标的预期结果，其中涵盖了目标中表述的可持续发展所包含的不同层面。相比之下，横向协调为横向整合提供支持，指的是融合各方面工作、为实现可持续发展目标这一总体工作发挥作用的过程。⁴

14. 机构安排需要应对的一项主要挑战是政府“筒仓式”机构导致的各自为政与狭隘视野。在决策中，这种组织结构可能导致忽视不属于各部门职能的方面。筒仓式组织常见的协调办法是一种不利于协调的办法，即组织的各实体严格从自身管辖范围的角度审查活动。⁵ 有必要最大限度地减少政策领域条块分割带来的负面影响，这一观点已被广为接受，长期以来一直是政策整合讨论的热点。然而实践证明，政策整合仍任重道远。

15. 造成困难的主要原因是，有一些因素阻碍各部门行为体进行政策整合。为了与其他部门机构协调政策内容，哪怕只是携手合作，都需要进行许多短期工作，然而成果只能在较长时间后才能看出来。即便获得成果后，也往往不能只归功于单个机构。此外，最常用的预算分配准则是按部门分配。为政策整合而进行横向协调需支出额外费用，而财政部门或税务当局也许不会予以支持。

16. 尽管存在这些问题，但仍有充分理由按部门划分政府机构。例如，专职部门拥有专门知识，可有效并高效地进行决策，建立组织层级后责任清晰。可持续发展目标已把注意力转移到政策整合上。然而，如果没有有效的横向协调，就无法采取统筹办法落实目标。因此需要制定新机构安排，既现行部门机构既不承担过大，同时又能进行横向协调。

17. 一些国家中央当局采取的以下机构安排可供考虑：⁶

(a) 可在政府行政首长一级设立管理委员会。该委员会应包括负责制定跨部门政策的高级别人员。必须由中央政府(总理办公室或同级别执行机构)主持该委员会。但是，仅靠指定中央政府发挥指导作用，尚不足以带来横向协调；

³ 同上，第 77 页及之后多页。

⁴ Evert Meijers 和 Dominic Stead，“政策整合：意义及实现手段——多学科回顾”，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，第 4 页及之后多页。可查询：http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf。

⁵ Renate Mayntz 和 Fritz Scharpf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, (Amsterdam, Elsevier, 1975 年)，第 147 页。

⁶ 西亚经济社会委员会，“阿拉伯地区可持续发展机构框架：2015 年后综合规划”（纽约，2015 年），第 ix 页及之后多页。可查询：<http://css.escwa.org.lb/SDPD/3572/3-Institutions.pdf>。

(b) 要在工作层面上实现真正的协调，应在部门机构中成立第二个委员会(指导小组或协调委员会)。此委员会的成员应是这样的官员：一方面有足够高的级别能在各自所在的部门发挥协调作用，同时其在组织层级内(往往较低)所处的位置使他们既能进行战略控制，又能处理与政策内容相关的问题；

(c) 虽然上述两个委员会应为常设机构，但横向协调将另外需要跨部门项目管理。为此，可建立跨组织工作组，制定具体方案或执行措施。这些项目组的成员是来自各部门的专业人员，形成组织的中坚力量。这些专业人员通过在不同的项目中共同合作，将学习以超越本专业领域的视角思考问题并考虑其他因素和观点；

(d) 最后，横向协调必须得到预算的支持。例如，由部门组织的预算为跨部门决策或实施工作提供激励，或者通过共同预算为横向协调工作提供激励。

18. 仅采用自上而下原则不可能安排出有效的横向协调。因此，一些国家把所有相关行为体之间的政策协调责任归于一个部委而让其他部委负责本部门政策的做法，效果或许不会很好。相反，需要有一项总括性的可持续战略，整合每个部委的部门观点。横向协调必须着眼于实质性的政策整合。这只能通过了解所有“筒仓(各自为政的部门)”开展的联合任务才能实现。如果政府最高层认定可持续发展目标是最高优先事项，则可通过设立正式的协调岗位来支持这一政策。只有中央政府、即总统或总理办公室可以担负中央指导职能。

19. 此外，部门机构往往植根于不同的政策环境并发展出不同的文化。因此，他们在统筹办法中不一定自然而然就能沟通得当。在建立机构安排以及教育和培训雇员时必须考虑到这一事实。比如说，技术专家与社会政策专家沟通的语义层次就很不一样。如果“筒仓式”组织没有能力采取统筹办法，那横向协调的努力就将大体以失败告终。

20. 除了人员以外，还需要一个电子通信架构，用以收集和分析相关可持续发展目标指标的数据，提高互操作性，支持横向和纵向协调，促进更多利益攸关方参与其中。下文进一步讨论信息通信技术(信通技术)问题。

21. 尽管上述横向协调安排从组织方面开始实施，但设施、技术设备和合格的工作人员对于确保在实践中落实政策协调也至关重要。绩效和影响评估特别重要，这样才能保证国家可持续发展目标顾及国家当局实施的各种方案和采取的各项措施。此外，地方当局往往负责项目一级的影响评估，而进行影响评估将使国家制定的可持续发展目标更能落实在地方一级。

22. 尽管国家政府行政当局对实现可持续发展目标通常负有主要责任，但在许多国家，最后的政治决定权掌握在议会手里。虽然讨论何为实现目标的最佳方式是政治言论的关键部分，但所有主要利益攸关方均应接受政治进程的结果。因此，制定国家可持续发展战略的任务应由议会和政府联合承担。在这方面，至关重要的是政府和议会在通过和执行全国可持续发展目标时要避免冲突。为此，必要时应在宪法层面上制定规则。

23. 议会也参与实现目标的进程。议会作为人民的代表，设立的主旨就是为了听取人们的需求，确保不让任何一个人掉队。要在议会工作中将这一理论起点付诸实践并落实各项目标，可能需要进行结构性改革。一种办法是根据宪法要求，在普选中落实少数族裔和边缘群体配额。另一种办法是在议会建立成员来自不同社会群体和民选代表的混合委员会。此委员会对各项事务进行监督，详细检查所有议会草案是否符合“不让任何一个人掉队”原则并对此发表意见。它可以在议会讨论和决定中以及评估拟议政策对不同社会群体的影响时发挥核心作用。

24. 提交议会审议和辩论的提案往往采取分部门模式，由具备不同专门知识的特定委员会讨论。由于全会辩论处理政治事务而不是政策整合，因此无法弥补这种各自为政的“筒仓式”做法的不足。尽管如此，但在议会内可通过多种方式进行政策整合协调，例如：

- (a) 举行议会委员会联席会议讨论具体问题、法案或方案，然后作出最后决定；
- (b) 建立特别议会委员会，推动并确保采取统筹办法实现可持续发展目标；
- (c) 在议会建立成员来自不同社会群体和民选代表的混合委员会。
- (d) 由于预算在政府行政部门的活动中发挥指导和控制作用，可将可持续发展目标纳入预算决策主流。

D. 垂直协调

25. 实现可持续发展目标的首要责任在于各国政府。政府必须成为宣传可持续发展目标重要意义的火车头，并不断提醒其他人铭记这些目标的重要性，还必须确保有效落实目标的机构安排到位。然而，即使是非常先进的国家级横向整合机制，也不足以确保认识到位、工作协调一致。

26. 国以下各级政府更接近公民，而且往往更了解他们的需求和独特之处。公共服务和基础设施在很大程度上由地方一级提供和建设。许多与实现可持续发展目标相关的政策目标非常依赖地方一级采取的行动。与国家一级政府部门相比，地方机构和区域当局往往在组织上更注重整体性，少一些部门条块分割。这可以促进地方和区域两级的横向协调。在这两级可通过与公民、企业和民间社会行为体对话而获得如何实现可持续发展目标的深刻见解。与在国家一级协商中纳入利益攸关方相比，这些小规模讨论更加灵活、自发和创新。⁷

27. 纵向协调安排需要到位，以便在国家、区域和地方政府之间实现政策整合。然而，如果市镇众多，与每个市镇进行协调也许是不可能的。在这种情况下，最好在自愿的基础上设立协调组织，或利用现有组织充当国家和地方政策整合的中

⁷ Ingeborg Niestroy, “在国家以下一级实现可持续发展目标：国家以下各级政府的作用和良好做法”，SDPlanNet 简报(2014年5月)，第4页。可查询：www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_sub_national_roles.pdf。

间机构。这些实体可以把可持续发展目标从国家一级传达到地方一级，从而使地方当局能够制定自己的可持续性战略和目标，换言之就是因地制宜调整目标。⁸此外，国家政府也应提供咨询服务，协助市政当局制定可持续性战略和方向，从而实现国家的可持续发展目标。通过与当地民众公开讨论来制定地方指标，同时顾及国家一级指标和国情，是让地方主导这一进程的合适方法。

28. 概括言之，用于纵向协调可持续发展目标的机构安排应做到：

- (a) 增强处境不利的民众和边缘群体与边缘地理区域的权能，使他们能够充分参与国家的经济生活；
- (b) 促进地方自主、社区参与、地方领导、地方一级联合决策；
- (c) 利用地方资源和技能，尽量扩大发展机遇；
- (d) 在地方、国家、国际各级结成社区、企业、政府之间的伙伴关系，共同解决问题；
- (e) 在地方、国家、国际层面上依靠灵活办法，应对不断变化的情况。

E. 多利益攸关方办法

29. 可持续发展目标具有整体性，需要各种政治力量、政府机构、民间社会行为体、企业、普通公民、科学界携手并肩、共同努力。仅考虑民选代表的不同经验、知识和意见是不够的，即使在地方一级也是如此。此外，通过机构安排确保公众参与，也能使政治领导层更有力量应对势力强大的部门利益集团。

30. 不过，对可持续发展目标的讨论不能仅由上述利益攸关方参与。这将导致社会弱势阶层无法参与讨论与其生活息息相关的事项，而使弱势阶层在生活中获得机会却是可持续发展目标的主要焦点。多利益攸关方办法要求为进行有组织的讨论创建舞台，使所有群体都有尽可能多的机会表达观点，包括认真准备发言内容，收集辅助材料和研究成果。

31. 有几种办法推动这一对话。最基本的办法是进行利益攸关方协商，为此可以采取不同的方式。最便捷的方法是建立电子协商平台，介绍和分享拟议的战略、方案和措施，供大家讨论。然而，从参与性研究来看，这种简单的方法让本已处于相对有利地位的人更加有利。因此，为了让尽可能多的利益攸关方最大限度发挥主观能动性，应优先考虑在全国多个地点建立公开协商论坛，让所有感兴趣的人都有机会参与。

32. 除了基本协商以外，更为先进的办法是实现多利益攸关方机构的制度化，其中包含各关键利益攸关方的代表。这些机构通过收集各种观点，能为综合和包容性强

⁸ 见 Paul Smoke 和 Hamish Nixon, “在各级政府分摊责任和分享资源：可持续发展目标”，经济和社会事务部文章(2016 年 1 月)。可查询：<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95873.pdf>。

的决策提出实质想法。此外，还可将其工作纳入战略制定以及监测和评价进程。许多国家设有可持续发展国家理事会和类似机构。⁹ 这些机构的成员应是来自经济不同部门和民间社会的利益攸关方，还可包括政府官员。一个关键条件是，这些理事会可以接触到最高级别的部委与政府首脑，同时保持独立，不沦为政府的工具。

33. 第三个办法是采用一个网络式结构，但制度化程度较小。形成这种安排的途径是提高公众对目标的认识，从而促进利益攸关方之间开展自主对话；如能在平等的基础上公平开展对话，则更具创新性和实效。为确保这一点并保持网络的稳定性，国家、国家以下各级、相关地方政府应采取网络治理办法。

34. 除了上述包容利益攸关方的办法外，另一个可能有益的做法是与能为实现可持续发展目标作出关键贡献的利益攸关方个人或群体结成制度化的伙伴关系。此类伙伴关系的对象可以是特别的社会团体和民间社会行为体，尤其是那些涉及边缘群体的行为体，也可以与注重可持续发展目标的私营企业建立公私伙伴关系。

F. 德国的案例

35. 德国的案例展示了一种促进可持续发展的机构架构，特别是就横向和纵向协调机制而言。¹⁰

36. 在德国，政府首脑和联邦总理办公厅负责横向协调以及不断更新国家可持续发展战略。联邦总理办公厅主任主持可持续发展国务秘书委员会，其中包括所有部委的国务秘书的代表。这一政治委员会就可持续性战略发挥中央指导作用，协调各部委相关方案和措施，为促进政府的政策制定战略性措施。

37. 在具体工作上，由各部委下属部门负责人组成一个工作组，从专业角度补充政治指导委员会的不足。联邦总理办公厅担任该工作组主席。工作组的职责包括从技术角度制定和执行国务秘书委员会的决议，还包括对可持续性事项方面的具体活动进行协调。

38. 德国议会为实施对可持续性战略的指导，设立了可持续发展问题议会咨询理事会，成员包括代表所有政治团体的 17 名议会成员。议会咨询理事会提出意见和建议，为全体会议和专家委员会的决定提供资料，并可发起议会倡议，在不同政策中纳入可持续性因素。

39. 所有法律和条例草案均需要进行可持续性影响评估。这包括从跨部门角度对涉及可持续性和可持续发展目标的拟议条例带来的影响进行事前评价。草案的可持续性影响评估由主管部委进行，然后提交给议会咨询理事会核实可持续性评价

⁹ 见 Derek Osborn、Jack Cornforth 和 Farooq Ullah，“可持续发展国家理事会：过去和现在的经验教训”，SDPlanNet 简报(2014 年 4 月)。可查询：https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_lessons_from_the_past.pdf。

¹⁰ 德国，德国联邦政府向 2016 年可持续发展问题高级别政治论坛提交的报告(柏林，2016 年 7 月)。可查询：https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10686HLPF-Bericht_final_EN.pdf。

是否得当。如发现评价不得当，理事会将要求订正。德国政府有一项新举措，即在立法进程中引入电子参与这一元素，使所有公民、企业、民间社会行为体有机会通过电子手段对法案发表意见。这将引发多利益攸关方的讨论，听取不同的观点，揭示可持续发展目标之间各种被忽视的关系、联系、冲突。

40. 地方一级的协调以不同的方式进行。一方面，由部际工作组与地方当局合作。另一方面，建立了可持续性区域网络中心。这些中心主要是为了加强联邦政府、州政府和地方当局三个层面可持续性举措的联系。此外，主管联邦部委已设立了服务中心，协助地方当局制定地方可持续性战略。

41. 德国的所有机构安排均以国家可持续发展战略为基础。该战略每四年定期审查并加以完善。评价方法是由国际专家小组开展独立同行审议。同行审议的结果以及对既定指标进行监测和评价得出的数据载于政府的进展报告。公民有机会参与关于战略的对话，途径是德国各地的区域会议。更新后的可持续发展战略草案预计将在互联网上公布，方便任何人发表评论。

42. 多利益攸关方办法得到了德国可持续发展理事会的机构保障。该理事会成员来自经济、民间社会和科学部门，从而代表了可持续性三个方面的广度。理事会不受任何指令约束，有责任促进国家可持续发展战略的进一步发展，制定具体行动与可能实施的项目。在这方面，理事会还公布了进一步推动德国可持续性架构以便实现可持续发展目标的建议。¹¹ 例如，涉及非政府机构的一项理事会活动是制定德国可持续性守则。私营企业可根据守则提出各自的可持续性活动，并报告对守则内 20 条既定标准的遵守情况。

二. 通过信息和通信技术支持可持续发展目标的机构安排

A. 支持可持续发展目标有效机构安排的显著特点

43. 在讨论了可持续发展目标在方法上的主要挑战后，对于从战略角度利用信通技术来适应这些特点的具体方法进行更深入的探讨，将大有益处。可持续发展目标特别要求从社会、经济和环境因素三个方面对贫穷和不平等的根源进行分析。这将为实行远比目前更综合、更开放的公共行政奠定基本政策基础。

44. 人们普遍认为，为了实现可持续发展目标中“不让任何一个人掉队”这一简单而有影响力的理想，公共行政机构需要进行重大的范式转变。这种转变势在必行，不管是否意味着保留部分目前的安排，如“筒仓”式部门。可持续发展目标需要一个容易理解、对用户友好的公共行政框架，以全面的方式并从每个当事人的视角出发，对待其服务的每个人/利益攸关方(个人和公司)。此外，各种外部规

¹¹ 德国可持续发展理事会，“Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs” (德国可持续性架构和可持续发展目标, 2015 年 5 月)。可查询: www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/_migrated/media/RNE_Stellungnahme_Deutsche_Nachhaltigkeits-Architektur_und_SDG_26-05-2015.pdf。

定，例如基金组织的金融部门评估方案、金融行动任务组的反洗钱建议、经合组织的国际税务合作议程等各种多边治理标准的规定，都要求对公共行政活动达到不同程度的透明度、可获性、开放性，但许多国家尚不符合这些规定。

45. 本文作者已指出，可持续发展目标要求提高政治和行政系统处理复杂需求的能力，并认识到人及其情况自然而然地构成了一个具有重要影响力的复杂网络。然而，为了解决产生这些影响的问题，必须透过每个利益攸关方的视角理解这些影响。为此，需要确保达到以下关键要求：

(a) 妥善获取公共行政运作方式、政策制定、决策等方面的信息；

(b) 进一步促进人们提出观点并与持续公共行政管理人员和决策者展开对话，以支持产生更加重要、有益和有影响力的成果；

(c) 以更加有的放矢的方式持续分析人们的情况，必须同时考虑未雨绸缪和事后补救两种解决方案，以确保可持续性。这将需要分析现有和潜在的大量数据，能够总结出历史规律和指示性趋势，并促进采取前瞻性办法，带来可持续的成果；

(d) 更有针对性、更有效地利用公私来源的分类数据；

(e) 加强政策制定者和公共行政部门之间的横向和纵向合作；

(f) 加强政策的一致性。

46. 有人认为，建立机构安排与发展之间的联系时就会发现，机构安排薄弱、缺失或反常，与贫穷、不平等及资源退化等问题有关系。¹² 由此得出的结论是，发展不一定要更多的机构安排，而是如上述所示，可能意味着要求新的和其他的体制安排，以补充传统的行政等级制公私管理模式。

B. 信息和通信技术如何支持机构安排及其对实现可持续发展目标的重要性

47. 在上述分析中，本文作者阐述了支持执行可持续发展目标的机构安排的系统和结构属性。从广义上讲，这些属性已确定为：政策一致性或“横向一体化”；透明度；流程整合或“横向协调”；问责性；参与性和包容性治理；决策、政策制定、预算编制的一致性。报告以下部分将讨论信通技术解决方案如何支持与这些属性相应的机构安排。

48. 大会对信息社会世界首脑会议的成果进行了全面审查，指出数字经济，即信通技术促成的全球经济活动网络，是全球经济一个至关重要且日益增长的组成部分。大会还指出连通性和国内生产总值的增长之间存在关联。会员国认识到，信通技术有助于提高社会福利水平和包容程度，为公民、企业和政府提供了新渠道，使其能够分享和增进知识并参与影响其生活和工作的决策。大会还确认，藉助信

¹² 拉德堡德大学国际发展问题中心，“发展中的机构：扶贫、参与及赋权战略”。可查阅：www.ru.nl/cidin/research/research_programme/institutional/。

通技术，在政府提供公共服务、教育、保健和就业以及在商业、农业和科学等方面取得了突破，更多的人有机会获得过去可能难以企及或负担不起的服务和数据。

49. 信通技术具有能力，让世界在可持续发展目标这个问题上不再仅仅怀揣愿景，而是付诸行动。公共行政可持续性议程也体现了信通技术的重要性。信通技术可提供实时的虚拟合作环境，使人们能参与公共事务，而不受时间或距离的影响，这为实现有效、全面且负担得起的公民参与提供了方法。信通技术还得到了以下技术的补充：

(a) “物联网”：通过嵌入动物、建筑物、车辆等的计算设备的网络形成互连，使其能够发送和接收数据；

(b) 人工智能：进行理论研究和实际开发，使计算机系统能胜任通常需要人类智能(包括视觉、语音识别、决策、翻译)来履行的任务；

(c) 云计算：使用联网的远程服务器网络而不是地方服务器或个人计算机来储存、管理、处理数据；

(d) 采集和筛选大量数据，用于协助政策规划，并制定可用于提高横向和纵向协调的解决方案；

(e) 用数据和分析工具衡量进展，用工具跟进目标和具体目标的执行情况。

50. 上述数据和分析工具能解决人们特别是地方有关人员对可持续发展目标执行情况的关切，因此意义重大。信通技术可以为许多国家政府提供满足内外利益攸关方需求所需的基础设施和平台。正因为如此，信通技术作为实现公共服务管理现代化的工具，已纳入公共治理的改革议程。

51. 有人认为，信通技术也是一个促进和发动机构安排改革的重要因素。首先，因为信息是政府机构的一个核心组成部分，所以影响信息资源的技术被视为体制变革的动力。这一点最突出的体现是，信通技术通过对信息的组织方式，使公共行政领域行为体更容易获取公共信息。在各种开放式政府数据框架内尤为如此。据指出，由于信息既是政策的关键要素，又是政府机构的重要组成部分，不可避免的结果是，技术实际上改变了信息的规律，进而影响到政府机构。

52. 第二，从本质上说，技术具有体制特征，因此将引导体制变革的方向，使其控制社会日益加剧的复杂性。这一领域的早期研究表明，信通技术可视为一个控制社会日益增长复杂性的功能性建构。研究还强调了信通技术促成这一功能性构建的特点，即计算、控制、透明度、沟通、虚拟现实。这些特点源自信通技术固有的社会文化建构。¹³

¹³ Albert Meijer, 《他们为什么不听取我们的意见？重申信通技术在公共行政方面的作用》，(2007), 234-235 页。可查阅：https://www.academia.edu/2739982/Why_dont_they_listen_to_us_Reasserting_the_role_of_ICT_in_Public_Administration。

53. 上述因素说明了信通技术如何因其性质的关系，已推动了对公共行政和相关机构安排的改革。因此，信通技术也许是为落实《2030 议程》而加强、重组、调整机构安排的最有效手段。信通技术无法解决所有问题，但公认的是：

(a) 信通技术创造的基础设施的整合特性对支持整体政府、相互关联和联合的公共行政管理办法至关重要，这些特性也使得系统之间以及部门之间相互关联，相互连接。信通技术还向整个公共行政机构提供实时获取信息储存库的途径；

(b) 信通技术具有复原力，途径是建立一个虚拟的作业环境，最大限度地减少实物信息资产收集、储存、保管、移动方面的风险；

(c) 信通技术具有活力、适应性、灵活性，能对系统作出调整，通过全面部署适应不断变化的需要、期望、情况；

(d) 信通技术具有创新能力，能为行为体在社交媒体和一站式门户等公共空间开展协作提供创新方式，这种能力有助于参与治理、提高透明度、加强问责；

(e) 信通技术效力大、效率高，体现在能加快部署解决方案的速度。

54. 另外还证明信通技术对简化政府内部及与政府之间的业务流程极具价值。信通技术在机构、组织、公众和政府之间以及政府与政府之间建立虚拟协作空间，能减少收集、储存、分享、分析信息以及处理往来业务和交付成果的时间。这些已被确定是建设参与性、透明、反应迅速、负责任政府的理想条件。

55. 在全球举措这方面，审查可持续发展的三个方面时可发现，这三个方面不仅对国家，而且对国际都有影响，因此要求各国改进国家电子政务举措，以便在国际一级正确理解、判断、应对许多国家政策的跨境影响。可持续发展目标 16 和 17 特别针对这个问题。制定这种情况下的有利应对措施，核心是完成这项工作所需的机构安排。信通技术是有效作出这些安排的基础。

56. 在许多发展中国家，包括最不发达国家，除了系统性弱点等其他障碍外，还有一个问题是电子政务举措的筹资仍然不足，不利于加快改善有利于执行可持续发展目标的机构安排。可行的解决方案包括：

(a) 开放源代码——即免费向公众提供源代码的原始设计，供其使用和(或)修改，可协助各国满足许多重要的软件需要；

(b) 有效地接入丰富和日益增长的全球大数据生态系统，该系统从各个部门多个全球来源提取数据，对所有国家的发展来说都是重要资源。在私营和非政府组织界广泛推广跨境数据收集，对没有能力通过商业方式获得战略伙伴关系以发展自己安排的国家，这非常有用；

(c) 对以硬拷贝形式存在的信息储存库进行数字化。该类储存库可能意义重大，并且储存了医疗、教育、教会和政府等记录——在许多国家都存在包含有用

历史数据的大型储存库，挑战在于如何有效地组织这些数据，以便利用其丰富的特性。此外，鼓励所有国家目前进行的数字化工作，以确保在制定和规划政策时可以获取和使用登记信息。使用云计算技术大大减少了实物存储服务器的必要性；

(d) 颁布政策，允许使用和重新使用政府数据，借此开放政府信息和数据集。还要求以适当格式提供这些资产，以促进开发和使用。这将支持数据分类，对于详细分析社会分类部门和具体群体、支持执行可持续发展目标极为重要。

C. 发展合作在加强信息和通信技术促进可持续发展中的战略作用

57. 努力促进信通技术的有效应用，也有助于通过联合国系统提供的技术援助、知识和工具，为许多发展中国家(包括最不发达国家、小岛屿发展中国家、冲突后国家)保证竞争的公平性。如果不进行这项工作，全球数字鸿沟可能会比目前更严重。通过需求评估和指导工具包，可以逐步培养国家和地方能力，发挥电子政务的潜力，促进落实国家发展目标和具体目标，将这些目标与 2030 年议程的全球目标相协调。

58. 如何通过全面一致地采用信通技术有效执行可持续发展目标，仍然是许多发展中国家面临的一个问题，特别是那些处于特殊情况的国家，如最不发达国家、小岛屿发展中国家、冲突后国家等。更具体地说，由于公共行政的成本、覆盖面、“筒仓”方式，公私伙伴关系利用不足，开放的政府战略不完善或缺失，以及无法有效利用大量数据，使这些国家困难重重，形成了发展鸿沟。如果这一问题不作为公共行政议程的一部分加以解决，鸿沟将延阻这些国家实现可持续发展目标的具体目标。

59. 仍令人关切的是，许多发展中国家已对电子政务进程进行了大量投资，但尚未实现符合期望、有利机构安排的积极成果。这种投资对机构安排的改进尚未达到执行可持续发展目标的要求；或者达到了，但只维持了很短一段时间。这一点在存在下述情况的国家尤为明显：缺乏长期性总体愿景；综合技术在各部门的执行滞后；实施开放数据政策的速度缓慢；未利用数据分析为决策出言献策。

60. 各国电子政务战略存在着巨大差距，因此继续探索信通技术在转变公共行政大局上的作用依然有价值。因为不仅可以使在转型道路上走得更远的国家经历中汲取宝贵的经验教训；还可以继续使人们注意到阻碍那些进展不大的国家前进的因素。后者(主要是不属于“发达国家”类别的国家)将是协调一致利用信通技术努力实现《2030 年议程》最大的受益者。对其中大多数国家来说，《2030 议程》是一项雄心勃勃的事业。如果要通过有意义、平衡和公平的方式在所有社会实现“不让任何一个人掉队”的国际总计划，则必须继续在全球将国家电子政务进展作为公共政策问题进行评估。

61. 如果不承认信通技术在实现期望结果中发挥着核心作用，那么任何关于公共行政内部改革的讨论，特别是在执行阶段的讨论，似乎都不够全面。信通技术不仅可以使关于基本规则/原则的评估和结论放到实际中，而且信通技术自身的特点

意味着其可以精简非常复杂、基于不同考量的职能和程序，建立联系，并最终产生令人满意的结果。如果不以这种方式开展讨论，可能会阻碍许多发展中国家全面掌握在各自情况下实际利用信通技术执行可持续发展目标的最好方式。这一点是保持连续性的关键因素，因为政治行为体往往会随着时间推移而变化。如能根据最新情况说明信通技术有何作用、信通技术对较长期实现可持续发展目标能做出哪些贡献、如何最有效地加以执行，则新上任的行为者将从中受益。

62. 如果不将公共行政改革与有效和切实运用信通技术相结合，就不符合这样一个概念，即世界在实现可持续发展目标方面正从承诺转向行动。尽管有人可能认为在技术讨论中讨论信通技术问题更为适当，但这种观点的风险是会员国在考虑作为全面公共行政改革议程如何最好地执行可持续发展目标时，可能忽视信通技术的潜在促进作用。我们认识到，许多国家都正在或者一直在这样做，但是较不发达经济体存在一些潜在的缺点，因为他们往往被私营部门引诱，以零敲碎打的方式采用信通技术解决方案。

63. 会员国将要、而且已受到许多怀着善意、寻求协助电子政务举措的行业行为体的追逐，但有证据表明，在许多情况下，部委或部门在制定举措方面各自为政。鉴于这种情况，往往不一定按照需要的那样确保电子政务基础设施的实施方式能支持整个公共行政制度的政策统一、整合、协调。最终结果是，一些国家尽管对电子政务的信通技术投资了数百万美元，却只是将“筒仓”方法自动化，而忽视和遗忘了改善用户体验所需的整合。

三. 结论

64. 可持续发展目标不仅旨在实现目标，还要促成这些目标及其实现方式所意味着的系统性变革。可持续发展目标的变革性质需要一系列的机构安排，以满足可持续发展的复杂需求。

65. 在中央政府机构这一级，横向政策整合最符合可持续发展目标的一致性要求。从程序上讲，这就需要横向协调机制，从而克服由政府“筒仓”方式所导致的、业务观念不成体系的现象。为此，又要求在战略和业务层面进行各种安排，包括制定组织措施、建立预算激励措施、培训公务员。议会也有必要参与这一目标的实现进程。

66. 国家、区域和地方政府必须展开互动，以便实现跨越各级的全面政策整合。为此，除了横向协调，还需要进行纵向协调。在这方面，必须将国家可持续性战略作为引导整合工作的准则，尤其是在地方一级。在地方上应当与不同的利益攸关方展开对话，以确保国家战略实现“因地制宜”。

67. 此外，还需要采取包括民间社会/商业行为者、公民和科学界人士等多个利益攸关方在内的办法，以考虑到并成功地满足可持续发展目标对综合性和包容性的

要求。极为重要的是，要让最弱势的人群和处境不利的社会阶层都加入实现可持续发展目标的讨论中，以确保为实现可持续发展目标制定的战略符合“不让任何一个人掉队”的原则。

68. 在某些方面，信通技术具有某些特征，因此是为实现《2030 年议程》而加强、重组、调整机构安排的最有效手段。信通技术最适合提供不受时间和距离影响的必要基础设施，而有利于为有效地执行可持续发展目标作出机构安排，因为信通技术为公共部门机构之间以及公共部门、外界利益攸关方和行为体之间的合作、综合、协调活动提供了解决办法。

69. 信通技术还有以下功能：提供建设开放政府的解决方案，有助于建设透明和负责任的政府；提供政府和利益攸关方之间的互动渠道；利用和提取大量数据，协助政策的规划；提供数据收集和分析工具，用以衡量进展、跟踪目标和具体目标的执行情况。在任何关于落实可持续发展目标的公共行政改革战略的政策讨论中，信通技术在实现可持续发展目标中的关键作用，都必须始终是讨论的重点。

70. 最后，鉴于以上分析，本文作者建议各国政府建立一个强有力的法律和组织结构框架，统一实践“不让一个人掉队原则”，加强地方社区的参与，促进具有包容性、使可持续发展目标本地化的决策进程，并继续采用信通技术促进为执行《2030 议程》作出机构安排。
