



## 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(d)

确保通过领导、行动和手段有效落实

可持续发展目标：确立有效治理原则

## 努力拟订一套国际公认的负责任、有效治理原则

## 秘书处的说明

## 摘要

公共行政专家委员会第十五届会议讨论了制定一套国际公认的负责任、有效治理原则的可能性。委员会一致认为，这样一套原则如数量有限、以非技术性措辞表述、对非专业人员而言不难记起，可为各国提供有益的指导，以处理各种治理问题，特别是与执行《2030年可持续发展议程》相关的问题。委员会决定第十六届会议继续审议这个问题。秘书处在与委员会成员玛格丽特·萨纳、梅雷迪斯·爱德华兹和穆什塔克汗磋商后，编写了有关这一主题的本后续说明。

本说明回顾，《2030年议程》中有三个主要的治理要素：在各级建立(a)有效、(b)可问责和(c)包容的机构。在实现这些目标时应遵循《联合国宪章》的宗旨和原则，充分尊重国际法和人权，并遵守不让任何人掉队的原则和在联合国获得通过的许多其他高级别承诺。这样的有效治理原则虽然被广泛认可而且非常重要，但对许多国家来说可能在很大程度上是一种理想，在短期内难以实现。

\* E/C.16/2017/1。



许多国家面临的挑战是思考如何切实可行地提高治理能力，从现状着手，根据不同的情况和能力，务实和有选择地侧重于关键问题领域。考虑到这一点，本说明提出了一种审视国际协定中治理概念的方法，并在考虑到公共部门改革动态的现实后，提出有效治理原则的表述应足够详细，与执行这些原则的各种良好做法联系起来，并可能在稍后阶段的扩大版中与国家和国家以下各级的业务准则和案例研究联系起来。

## 一. 背景

1. 公共行政专家委员会第十五届会议讨论了可否以秘书处编写的一份初步文件为底稿拟订一套国际公认的负责任、有效治理原则的问题。<sup>1</sup> 委员会一致认为，作为其就公共行政提供更注重行动咨询意见的持续努力的一部分，这样一套数量有限、以非技术性措辞表述、对非专业人员而言不难记起的原则的确能够为各国提供有益的指导，以处理各种治理问题，特别是与执行《2030年可持续发展议程》相关的问题。

2. 委员会指出，成套治理原则也可以作为民间社会团体和学术界等用来检验包容、问责、有效等要求的基准。此外，这些原则还可能为全球公共行政和发展研究议程提供参考。

3. 委员会决定在第十六届会议上继续审议这一问题，并请秘书处在与感兴趣的成员进行磋商后就这一主题编写一份后续说明。委员会强调，其最后提出的任何的一套建议都应以《联合国宪章》的宗旨和原则为指导，并立足于《世界人权宣言》和各项国际人权条约。这方面的努力还应在很大程度上与联合国各次主要会议和首脑会议的成果以及大会和经济及社会理事会有关决议相一致。

## 二. 宗旨与范围

4. 《2030年可持续发展议程》表达了一种关于人类和地球的全面的、以人为本的普遍愿景。治理挑战将相应地具有深远意义，涉及各级利益攸关方。

5. 治理的定义是行使经济、政治和行政权力管理各级国家事务。它包含各种机制、程序和机构，公民和团体通过其提出各自的利益、行使法定权利、履行义务、调解分歧。<sup>2</sup> 它还说明了各国应做哪些事、做这些事的能力以及它们应在何种程度上做好应做之事。这些定义表述了国家和非国家行为体之间互动进程以及为其提供支持的体制安排。因此，如《2030年议程》中所载的善治标准是一种理想，描述了一些定义非常宽泛的能力，如法治、腐败程度总体较低、所有各级具有代表性的参与式决策。

6. 善治的这些特征可能不容易立即实现。许多国家面临的挑战是思考切实可行地提高治理能力，从现状着手，根据不同的具体情况和能力，务实、有选择地聚焦关键问题领域。对于许多国家而言，最密切相关的治理能力可以狭义地定义为比如说：如何改进官员的任命，如何加强基础设施建设，或如何减少提供保健服

<sup>1</sup> 可查阅：<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96160.pdf>。

<sup>2</sup> 见联合国治理与公共行政网上词汇。可查阅：<http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>。

务过程中特定类型的腐败。在这方面，遥远的善治理想没有多少帮助，甚至有可能由于一些重要的举措不符合理想的标准，而分散这些举措的注意力或使之受损。因此，需要清楚地阐述有效治理议程，使其更加可行。

7. 要进一步说明的话，在某些情况下可能需要作出具体改进，而这样的改进甚至可能不像是理想意义上的善治改进，如提高税务管理的效率，但这些有针对性的改进可能是必要的，能够促进发展并为更广泛的善治奠定可行的基础。这样的行动隐含在现有的长期理想的定义中，与之完全一致，而这些定义则可见于有关的国际论述。进一步的挑战是理解具体背景下不断变化的情况，但同时有一个普遍的参照点，以指导在国家和国家以下各级所有可持续发展目标和具体目标方面的善治上取得进展。

### 三. 国际协定中的治理概念

#### 划定宽泛的问题领域

8. 根据委员会的任务规定，成员们一致认为，治理原则重点应放在支持执行《2030年议程》上，同时认识到每个国家有各自的优先事项，这在很大程度上取决于具体改革的政治可行性。《2030年议程》中有三个主要的治理要素：

- (a) 有成效的各级机构；
- (b) 可对其问责的各级机构；
- (c) 包容的各级机构。

9. 委员会第十五届会议期间大致对治理作了类似的描述，涵盖了民主治理(如《欧洲地方自治宪章中》所述)、稳定的政府(如国际金融机构所支持的)和有成效的机构(如委员会和其他方面所详述的)。

10. 为了建立具有牢固国际基础的临时分类，秘书处试着对更为相关的一些联合国文件中所载的提及主要治理原则和做法的内容进行分类。这一并非详尽无遗的审查首先涉及《2030年可持续发展议程》以及《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《新城市议程》、《联合国反腐败公约》和多项人权文书。还包括抽选的最近五年大会和经济及社会理事会的各项有关决议。按照概念(例如不歧视、参与)、组成部分(宗旨声明、定义或普遍接受的做法)、法律上的重要性(国际法或非约束性的承诺)和来源对参考资料进行了编排。

11. 结果确定了10个主要概念，这些概念可被视为《2030年议程》中有效、负责任和包容这三个主要治理要素框架内开始形成的“原则”版本。这些概念以最基本的形式表述如下：

- (a) 有效要素，包含胜任能力、健全的公共政策和合作原则；

- (b) 负责任要素，包含廉正、透明和独立监督原则；
- (c) 包容要素，包含不歧视、参与、立足基层和代际公平原则。

12. 考虑到委员会的意见是即使有许多伴生的不断演变的做法，这些原则的数量也应有限，而且根据对联合国各种承诺的初步审查结果，在附件中列出了大致的原则分类。这一分类是第一步，旨在促进讨论未来整套原则的基本要素及一个概念框架，以供进一步拟订。据了解，还有世界银行、捐助机构、公共行政协会、公开政务运动等其他来源，可能需要加以考虑，特别是在涉及部门问题时，不过它们拥有的政治支持和合法性可能相对较低。

13. 还有一些国际法条款，可能对海关和国际运输职能等具有影响。这些条款可能在某些方面对本项工作来说是无关紧要的，但应该得到承认。无论以何种方式编排治理原则，它们应不仅对国家一级、而且对国家以下以及行使各级所有政府职责的公务员和其他方面有助益，同时应承认有些原则及其在实践中的体现在某些领域可能比在其他领域更加相关。

14. 政治制度对如何实现具体的治理改进自然也有一定影响，但国际公认的原则不应暗示对政治制度本身有任何看法。在这方面，据回顾，大会在第 70/168 号决议中重申，民主是一种普世价值，其基础是人民通过自由表达的意志来决定自己的政治、经济、社会和文化制度并充分参与生活的所有方面。正如不存在单一的民主模式一样，不存在单一的方式来组织顺应民需的有成效机构，虽然这类机构可能具有一些共同的特点。

#### 术语和格式问题

15. 委员会强调无意“写一本书”或“改变词义”。委员会打算将《联合国宪章》和《2030 年议程》等各种协定中提到的相关术语作为起点，并与相关的参考资料联系起来，其中一些可能构成某种形式的定义。这样做的目的是要涵盖相关术语的核心含义，虽然在一些情况下，使用这些术语恰恰是因为它们让仁者见仁、智者见智。

16. 根据在公共行政专家委员会第十五届会议期间形成的共识，一个有益的办法可能是，查明广泛认定的有效治理概念(如“参与”)，无论其定义如何，并将之拟订为具有一定深度的简短说明(例如，“要形成一个有效的国家，就必须纳入这个国家所有重要的政治团体和意见，并且所有重要团体必须有机会对政策施加影响。”)，并且指出可能用以实现这些原则的一些良好做法。这种观点认为，这些原则及任何相关做法应当具体、有实质内容，同时又足够宽泛，而且不是规定性的，以获得广泛的支持。

17. 所提出的一项建议是，在制订的框架中也许还可以纳入某种形式的“成熟度模型”，以期有助于评估在治理的各个方面取得的进展，并指出可能作出改进之

处，或仅说明某些要素的优先地位。与此同时，会议确认，成熟度模型可能更容易在业务准则的层面上适用，就像公开政务这种做法一样。同样，可在以后的阶段将详细的标准与有效治理的原则和做法联系起来。事实上，国际组织和其他方面很可能已经在就许多感兴趣的领域制订业务准则方面开展了大量工作。

#### 认可国家举措

18. 从一些重要文件中可以得出国际上对于公共服务部门“专业”标准的某种程度的期许，不过在基本标准之上仍明确有做得更好的余地。在某些情况下，一些国家可能有自己的法律，比国际商定的法律更进一步。在实践中，一些国家可能试图建立政府各部门的基本共同标准，而另一些国家则可能选择某些领域加以改进，以期将经验转用于其他政策领域。

19. 澳大利亚国家审计署可能是一个很恰当的例子。该署建议遵循类似的注重业绩、公开、透明和廉正以及有效合作原则，但也提到需要“适合目的”和强有力的领导，认为这是公共部门治理的五个基本要素。在该国可以考虑通过利用审计署的指导和类似有关关键重点领域的说明，从原则转向实践。<sup>3</sup> 同样，肯尼亚公务员制度委员会推行一套治理守则，详细说明了旨在促进国有公司有效性、透明度和披露、问责制、风险管理、内部控制、道德领导力和良好的企业公民意识的做法。<sup>4</sup>

## 四. 实际考虑因素

### 在发展方面的治理改进

20. 制定直接的治理议程涉及一系列步骤：(a) 确定一国的发展优先事项；(b) 查明妨碍各国实现这些目标的治理缺陷；(c) 以实现最大程度的包容并合法地、有道德地、透明地加以运作的方式，在有效治理方面实现改善，以取得更大的进展。在如此细致的思考这一问题时，一系列治理挑战就会浮出水面；如果仅仅对“善治”做宏观思考，这些挑战就不会如此明显。

21. 这就提出了改善治理符合谁的利益以及可能抱有何种目标的问题。公共行政中采用“廉正”这一利他主义目标，国家商业部门实行公平竞争，实施公平待遇和尊重人权，防止盗用公款，为国家利益改善业绩和解决问题的能力，更广泛地以人为本，凡此种种都是将原则转化为实践后可能发生的事，但须取决于国情和具体环境。

<sup>3</sup> 澳大利亚国家审计署，Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance (Barton, 2014年6月)。

<sup>4</sup> 肯尼亚公务员制度委员会和国有公司咨询委员会，Mwongozo: The Code of Governance for State Corporations(2015年1月)。

22. 为使政策能够实现发展成果，有关体制必须符合人民的利益，促进建设诚信和顺应民需的政府，为此履行三个主要职能：能够做出可信的承诺，加强协调，导致执行与合作。因此，法律和体制形式只有在能产生这些职能，以引导行为体采取行动来执行预想的政策时，才会发挥作用。

23. 国家和非国家行为体通过互动设计和落实有关政策，在政策领域决定这三项职能是否能得到有效执行。具体而言，不同行为体在政策领域内的相对权力对实现或制约政策效力至关重要。不健康的权力不对称现象会因排斥、体制占有和裙带关系导致持续的政策失败。法律在理想的情况下应为行使权力提供制衡，但结果可能却是反映有权势者的利益，或让位于非正规交易。

24. 精英、公民和国际行为体独立行动、自由选择的能力可重新塑造政策领域，增加有效、可执行的政策的数量。这最终将要求改变对各行为体的奖励办法，激励他们进行改革，改变他们的偏好和信念，并改变决策方式，使处于社会边缘地位的行为体表达自己的意见，为政策方案做出贡献或提出质疑。法律可以通过改变回报来影响奖励办法，强化可开展协调工作的联络点，提高代表性不足行为体的质疑能力，成为重塑政策领域的强大工具。<sup>5</sup>

25. 为处理这些实地的政治问题，委员会的一位成员发现，一个有益的做法是不再使用技术措辞，并思考由谁作出决定，拨出了哪些资源，为什么这样决定等等。这样的话又产生了从属问题，它们涉及既得利益(谁?)，采购过程，相对开支/资金效益(哪些资源?)等等。如果为民间社会或公众编写一份指南，其目标可以是帮助他们了解可以提出哪些问题，什么样的答案会令人满意，即他们对政府机构的期望是什么，例如，某种行政做法根据该国宪法，是否会被视为“公平合理”。

#### 成果与规则以及目标的逐步实现

26. 良好做法有具有切实意义、具体和非指令性等特点。此外，如果一项做法与有效治理原则之间有强有力的实证联系，即实际的治理改善与最终效益成果之间的联系，也可被视为“良好”做法。在某些方面，有关证据基础将相当广泛，为在国际和区域一级就行政规范和准则达成普遍协议提供基础。

27. 委员会的一名成员指出，常常可以看到各国为处理参与或腐败等重要问题建立起基于规则的框架，结果却是这些规则以各种巧妙的方式被规避。难题是，如果潜在的态度不改变，则可以简单地设立非正式的变通办法，以表明框架已经设立，同时又使传统行为方式能继续下去。

28. 例如，有些国家将每年与工商界和民间社会举行的活动视为咨商。采取这种保持合理距离的做法的原因是，可追溯到若干年前的立法禁止公务员与非国家部

<sup>5</sup> 关于社会中的权力分配不平等如何影响政策有效性的讨论，见《2017 年世界发展报告：治理与法律》(世界银行，2017 年，华盛顿特区)。

门交流。这一规则的初衷促进公职人员的廉正，但由于现在太根深蒂固，公共服务部门以外的所有人都被视为风险，而不是拥有咨商权的机构或个人。即便所有所需的要求均已得到满足，由于各种秘密关系，此类立法还是可能进一步导致裙带关系和腐败。

29. 公务员的行为在许多方面受到制约，通过行为守则、立法和(或)管理准则来加以制约是完全合理的。然而，那些有意为此采取特定做法的人，应在符合商定一致的治理原则的情况下，着眼于促进政策目标，并继续在持续的管理中把重点放在发展成果上。

30. 与上述内容一致的一个理念是，可以通过建立鼓励放权和实验的“授权型”决策环境，在特定的当地情况下解决具体问题。这将带来积极、持续和体验性(和实验性)的学习，经验教训持续纳入新的解决办法，办法是让范围广泛的多方人员参与进来，确保改革可行、合理、具有切实意义，也就是说，在政治上可得到支持，在实际上可得到执行。<sup>6</sup>

31. 出于同样的原因，建议不应在治理原则的基本框架中纳入指标。然而，关于指标的现行工作可能令人感兴趣，因为既定指标涉及到有关做法，这些做法又与负责任和有效治理的一般或具体原则相关。这方面的一个相关举措是可持续发展目标指标问题机构间专家组的全球指标框架。同样相关的是经常被提及的世界银行治理指标和经济合作与发展组织(经合组织)的公共部门统计数据。

## 五. 前进方向

32. 考虑到所有上述情况，挑战是使原则和做法可以发展成有用、务实的资源，具有不断发展和变化的性质，同时为在适当的时候，在较低级别将这一工作与有益的运作标准和案例研究联系起来留出空间。关于秘书处在委员会第十五届会议初始文件中提出的形式，《国际统计原则宣言》最贴切地体现了委员会对如何构架这一工作、有多少细节才算适当的总体看法。<sup>7</sup>

33. 相较于其他业务准则，如欧洲联盟/经合组织的公共行政原则，这项工作的最终优势是其普遍性、与《2030年可持续发展议程》的明确联系，以及简单明了。可以更多地重视和优先考虑法律或具有约束力的协议中包含的做法，即具备争议解决程序和(或)在发生争议的情况下规定了管辖权。此类做法不论是否具备法律依据，都应有实证证据的支持，并再次确认，在适用时要具体情况具体分析。需要努力在每个活动领域的记录中找到相关的实证证据。

<sup>6</sup> 基于 Woolcock 的工作等；另见 Sabel。

<sup>7</sup> 见题为“国际组织统计活动的原则宣言”的文件(可查阅 <http://unstats.un.org/unsd/acccsub/2005docs-5th/sa-2005-2.pdf>)。这份文件是 2005 年 2 月编写的，依据的是统计委员会 1994 年 4 月通过的《官方统计基本原则》和委员会 1999 年 3 月通过的《统计方面技术合作良好做法指导原则》。

34. 委员会感兴趣的成员和来自更广泛的公共行政领域的支持在这方面可能是帮助的，并给这一工作提供更多的合理性。这可能要求有关方面做出直接贡献和咨商，例如委员会成员的贡献和咨商，和(或)开展进一步学术评估，并对修订后的分类进行公开审查，特别是原则与做法之间的实证联系。如果能在不同层级并就不同的可持续发展目标与每个做法领域更详细的技术准则和案例研究联在一起，可能也有助益。

35. 作为第一步，委员会感兴趣的成员不妨：(a) 就顺应民需、有效的国际公认治理原则的总体方针和基本特征提供进一步指导；(b) 酌情审议和评论对联合国承诺初步审视得出的指示性要素。

## 附件

## 国际商定的有效治理原则的指示性要素 (供讨论)

原则	实施这一原则的良好做法示例	相关参考材料
<b>有效性要素</b>		
1. 胜任能力	专业的公务人员	《经济、社会及文化权利国际公约》第 6(2)条、第 7(c)条；《残疾人权利公约》第 4(1)条(-)；《联合国反腐败公约》第 7(1)条
	妥善的财政管理	《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 20、22、37、93、95、98 和 118 段；《新城市议程》，第 152 段
	业绩管理	《2030 年议程》，第 74、77 和 79 段；《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 129 段；《新城市议程》，第 158 段
	提供公共服务的效率 公共开支的经济性	
2. 健全的公共政策	调控性的质量管理	《联合国反腐败公约》，第 5(3)条；《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 36 和 116 段
	政策的一贯性	《2030 年议程》，第 13 段，具体目标 17.14；《新城市议程》，第 47、72、80、86 和 88 段
	风险管理	《新城市议程》，第 30 和 78 段
3. 合作	不干涉	《联合国反腐败公约》，第 4(1)条；《公民权利和政治权利国际公约》，第 1 条；《2030 年议程》，第 18、21、38 和 55 段
	友好关系	《经济、社会及文化权利国际公约》，第 2(1)、13(1)和 15(4)条；《联合国反腐败公约》，第 46(1)和 60(2)条
	公共、公私和民间社会伙伴关系	《2030 年议程》，第 45 段；《新城市议程》，第 21、48、81、82、153 和 154 段；《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 10、48 和 87 段
<b>问责要素</b>		
4. 廉正	促进公众利益和道德操守	《联合国反腐败公约》，第 6(1)(b)条
	国家已有禁止腐败的立法；预防腐败的立法已得到执行	《联合国反腐败公约》，第 5(1)条

原则	实施这一原则的良好做法示例	相关参考材料
5. 透明度	国家设有反腐败机构；反腐败机构不受政治干预	《联合国反腐败公约》，第 6(1)和 6(2)条
	遵守法治	《联合国反腐败公约》，第 11(1)条；《2030 年议程》，目标 16.3
	隐私权保护	《残疾人权利公约》，第 22 条
	获取信息	《残疾人权利公约》第 4(1)(h)条和第 21 条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第 15(2)条；《联合国反腐败公约》，第 7(4)和第 10 条；《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 26 和 127 段
6. 独立监督	公开政务	《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 125 段；《新城市议程》，第 160 段
	媒体自由	《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 20 段
	对公务员设定了财务披露要求；这些规则在实践中得到执行	
	活跃的民间社会	《联合国反腐败公约》，第 13(1)条
包容要素	法院的独立性	
	获得司法救助的机会	《2030 年议程》，目标 16.3
	独立的监督机构	《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 30 段
	7. 不歧视	在一般平等的条件下获得公共服务的机会
	在法律面前人人平等	《公民权利和政治权利国际公约》，第 14.1 条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第 3 条；《残疾人权利公约》，第 5(2)条
	包容	《消除一切形式种族歧视国际公约》，第 7 条；《残疾人权利公约》，第 19、24、27(1)(g)条；《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 21 段；《新城市议程》，第 40 和 42 条
	公平的财政和货币政策	《亚的斯亚贝巴行动议程》，第 91 段

原则	实施这一原则的良好做法示例	相关参考材料
	社会公正	《2030年议程》，第4、8和19段；《新城市议程》，第11段；《残疾人权利公约》，第1条；《经济、社会及文化权利国际公约》，第7(a)和第9条
8. 参与	公众咨商	《残疾人权利公约》，第4(3)条；《亚的斯亚贝巴行动议程》，第30条
	机会均等	《公民权利和政治权利国际公约》，第3条；《2030年议程》，第20段；《新城市议程》，第27段；《消除一切形式种族歧视国际公约》，第5(c)条
	代表性	《公民权利和政治权利国际公约》，第25(a)条；《残疾人权利公约》，第29(a)条
	发言权	《公民权利和政治权利国际公约》，第2.1条；《残疾人权利公约》，第29(b)条；《新城市议程》，第14和41段
9. 基层化	下放财政、政治和行政权力	《2030年议程》，第34段；《新城市议程》，第15、16、87、89、135和136段
	领土规划和空间发展	《新城市议程》，第15和49段
10. 代际公平	可持续发展	《2030年议程》，第18和34段；《亚的斯亚贝巴行动议程》，第1段