



经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2019
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十八届会议

2019 年 4 月 8 日至 12 日

临时议程* 项目 4

增强民众在治理和公共行政方面的权能，
以建设二十一世纪平等和包容的社会

增强民众在治理和公共行政方面的权能，以建设二十一世纪 平等和包容的社会

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委员 Moni Pizani 与 Louis Meuleman 和 Katarina Ott 协作编写的文件。

* E/C.16/2019/1。



增强民众在治理和公共行政方面的权能，以建设二十一世纪平等和包容的社会

摘要

本文件旨在审查增强民众在治理和公共行政方面的权能，以建设有效、负责和包容的各级机构，从而实现《2030 年可持续发展议程》。根据委员会制定的促进可持续发展的 11 项有效治理基本原则，文件侧重讲述包容和平等概念，其中提出需要增强民众和机构的权能。

文件将增强权能描述为提高民众和社区主观能动性的复杂过程，以及实现公平和包容的可持续发展的预期成果。文件说明了有效、负责和包容的机构在通过参与、多级治理、促进社会公平和多利益攸关方伙伴关系来增强权能方面可发挥关键作用，从而建立平等和包容性社会，有效执行《2030 年可持续发展议程》。

文件重点指出，在公共政策制定和决策过程的不同阶段增强权能需要开展地方能力建设。为了推动各国执行《2030 年议程》，国家计划需要纳入具体地方行动，因为地方政府更了解当地选民的需要，特别是掉队民众的需要。为此，需要提供适当的工具，协助地方当局努力在包容性社会中实现可持续发展。

文件指出，各国必须在增强民众权能方面走自己的道路，包括在地方一级，根据本国治理结构以及政治、经济和社会现实情况、地方优势和独特需要，建设旨在促进可持续发展的平等和包容的社会。就采用包容和公平的方式执行《2030 年议程》而言，没有通用的政府改革蓝图。需要因地制宜、自下而上的办法，将国家和地方治理能力转为实现可持续发展目标的行动和务实办法。

经济及社会理事会 2019 年届会的主题是“共享一个世界：增强民众的权能以建立平等和包容的社会”。这一主题与 2019 年高级别政治论坛的主题密切相关，即“增强民众的权能，确保包容和平等”。编写本文件的目的是支持委员会审议这些主题的治理和公共行政方面，并将其作为委员会为 2019 年高级别政治论坛专题审查提供素材的基础。

一. 将增强人民权能与《2030 年可持续发展议程》的体制方面联系起来

1. 执行《2030 年可持续发展议程》要求国际社会和各国公共行政当局必须拥有适当的机构和工具，以应对国家以下、国家和跨国等各级治理部门落实可持续发展目标面临的挑战。全面落实《2030 年议程》还需要集体理解经济及社会理事会 2018 年 7 月 2 日核可的促进可持续发展的有效治理基本原则(见 E/2018/44, 第 31 段)。
2. 促进可持续发展的这些有效治理原则的核心是包容和平等概念，其中蕴含增强人民权能以及社会和代际公平，并分别载于“不让任何一个人掉队”的第七项原则及“代际公平”的第十一项原则。
3. 增强权能是提高人民和社区自治的复杂过程，以便他们了解自身权利，能够主张权利并以负责任的方式维护自身利益。依据自身赋权，权能增强的民众可在决策进程中发出声音，从而影响其生活条件和环境并塑造自己的未来。
4. 增强权能还是实现公平和包容的可持续发展的预期成果。增强权能不仅是转让权利和分享权力，而且要推动公共机构和社区促进可持续发展和包容性治理。各机构需要以参与、协作和促进社会公平的方式推动增强权能，从而建立平等和包容的社会，有效执行《2030 年议程》。
5. 有效、负责和包容的机构能以多种方式增强公民权能，包括确保全面和非歧视性的政策制定和立法，提供平等获得优质公共服务的机会以及将透明度和问责制纳入各级(个人、社区、国家、区域、全球)和所有层面(政治、经济、文化、社会、法律)的公共治理和行政。
6. 就支持以包容和公平的方式执行《2030 年议程》而言，没有通用的政府改革蓝图。实现包容和平等的社会的途径必须因地制宜，不能从外部强加。各国在增强人民权能方面必须走自己的道路，建立旨在促进可持续发展的平等和包容的社会，同时考虑到自身政治、经济和社会属性、优势及独特需要。

二. 确定实现包容性方面的进展、差距、亟需关注的领域、风险和挑战

7. 会员国在将可持续发展目标纳入国家发展计划及政策和(或)可持续发展战略方面取得了进展。国家以下各级政府、民间社会组织、私营部门和多利益攸关方参与了主流化进程。尽管如此，在多利益攸关方参与的基础上将《2030 年议程》纳入国家框架、优先事项和政策的本身并非目标。
8. 要将在国家一级包容性执行《2030 年议程》有效转化为实地行动必须适当支持地方解决方案并延展到国家一级。各国需要从包容性国家计划转向具体地方行动。为此，它们应拥有协助地方当局努力实现可持续发展和包容性社会的工具。

9. 为了确保地方当局的有效参与，必须加强地方机构能力。地方政府更了解当地选民的需要，特别是掉队民众的需要。如果不增强国家以下各级和地方机构的权能，就无法实现可持续发展目标。应以参与和透明的方式设计、执行和监测旨在增强人民和机构权能的地方公共政策的评估和执行进程。多级和多利益攸关方参与战略应是国家以下各级的参与制度化进程的核心。

10. 在许多国家，解决地域不平等是确保不让任何一个人掉队的重要方面。对于地理构成特殊挑战的某些岛屿国家而言，其人口分散的状况可能需要这些国家作出更多的努力，才能惠及所有人。¹ 在这方面，增强偏远和农村社区权能至关重要。

11. 孟加拉国有一个增强农村权能的实例，该国设立了 4 000 多个一站式信息和服务交付站点(称为联合数字中心)，以权力下放方式提供公共服务。这些中心是微型企业，每个中心由一名男性和一名女性公民企业家与一名地方政府代表共同经营。中心提供免费和收费的公共服务，如地契登记、出生登记、远程医疗以及护照和工作申请协助。²

12. 自上而下或自下而上的合作与协调都可解决紧迫问题。然而，在这些情况下，以真正的协作精神并以适应具体国家特点的方式实时开展多级和多利益攸关方治理可能是更有效的治理方法。为支持可持续发展目标而实时开展的多级治理做法涉及使用电子平台接收和收集有关政策和服务问题的数据，并以透明和问责的方式跟踪为解决问题而采取的行动。此类做法可加速应对复杂治理挑战的措施。

13. 此类多级行动可利用创新/加速实验室以及实时治理中心和协会，如印度安得拉邦采取的做法。例如，安得拉邦的实时治理中心与“人民第一”呼叫中心互联互通，公民所报告的问题被立即输入数据库，便于政府评估各种问题的解决办法并衡量响应时间。

三. 在增强人民权能和确保包容和平等方面取得的成功和经验教训

增强人民权能和包容性参与

14. 各国政府和民间社会将参与作为改善治理和推进执行《2030 年议程》的工具。参与可被视为个人借此获得影响公共决策的技能和手段的进程，并可通过不同地点和国家的不同机制得到实施。

15. 参与性治理可促进在民间社会组织和社区中建立共同责任环境。它可激发包容性并增强权能，提高主人翁意识，帮助确保满足社区要求。包容性参与和互动

¹ 《2017 年综合报告：自愿国别评估》，秘书处社会和经济事务部可持续发展司编写，第 28 页。

² 更多信息请参阅：<https://a2i.gov.bd/publication/union-digital-centers-in-bangladesh-present-status-and-future-prospects/>。

协作可改善政策制定、服务交付和公共问责。更具体而言，它还可有效监督实现可持续发展目标进程的执行、监测和评价工作。

16. 还可将包容性参与和互动协作纳入整个政策制定进程，从政策的战略拟订到政策的执行、监测和评价。决策者和其他利益攸关方可考虑不同类型的人民与政府间互动，包括确立民间社会和(或)政治代表的代表权。参与模式可包括伙伴关系中的分享信息、共同提供服务以及共同决策。在不同情况下的最有效参与模式类型往往取决于一系列因素，包括治理传统、体制机制以及民间社会组织等治理行为体是否有意愿和能力从注重宣传的心态和行为转向注重伙伴关系的努力。后者除其他外需要外交技能和共同责任安排。

17. 在政策制定和决策过程以及发展成果评估过程中都应考虑参与问题。公共政策应通过定向和具体解决办法来满足人民需要，这些办法不仅应承认不同群体的具体需要，还应惠及所有人民。通过创新实验室和参与平台创造了参与性治理的新模式。例如，位于阿根廷圣菲的公民创新实验室为公民推动的创新和自下而上的解决方案提供了空间，从而促进社会转型、民主治理以及可持续和包容的社区发展。同样，位于智利的创新实验室 LabGov 采用了以人为本的互动方法来解决公共问题、提供优质公共服务并改善公民与政府间互动。

18. 增强权能包括提高人民的技能和能力，同时增加帮助他们参与发展进程的手段和资源。如果人民的权能增强，就能更好地对国家和国家以下各级政府及服务提供方进行问责。地方或国家以下各级政府采用的参与性预算编制是一种强有力的机制，人民及其组织可借此提供反馈意见，并决定政府应资助的服务、优先事项或方案。

19. 各级公共部门代表应进一步接受参与性办法，促进包容和公平地执行可持续发展目标，例如改善政策制定、加强以人为本的服务交付并强化公共问责。为了使人民成功地参与政策制定进程，必须创造特定背景条件和有利因素，例如确立有利于包容性治理和参与(包括地方一级)的法律框架，以及与活跃的民间社会建立伙伴关系和战略联盟。

包容性地方治理

20. 《2030 年议程》的执行工作正在取得进展。尽管如此，需要进一步强调增强国家以下各级机构的权能，因为它们参与公共政策和可持续发展倡议的拟订、执行和控制等决策过程，而且往往率先应对当地民众的要求和需求。可持续发展目标需要本土化，这使地方能力发展和地方治理成为公共政策制定和行政管理的核心。

21. 辅助原则和多级治理有助于实现包容性地方治理。根据上述原则，中央政府应具有包容性并响应所有选民的需要和愿望，所以应仅执行无法在国家以下各级有效执行的任务。多级治理能够促进不同层级以及职能领域和部门之间的横向和纵向协作、合作以及一体化，从而加强辅助性。这一原则和相关行动有利于促进包容性、加强领土凝聚力、强化地方解决办法、增强主人翁意识并形成共同责任，同时保持中央政府处理具有国家和(或)国际影响的更广泛问题的能力。

22. 同样，为了促进和振兴包容性地方治理，一些国家应分散责任和资源。在高度集中治理的环境中，可能需要将权力移交给相关行为体和机构。作为公共行政和(或)具体部门的普遍做法，可下放权力，以实现可持续发展目标本土化。这可能要求在发展机构能力的同时，增强不同行政层级的政治、行政和财政自主权。

伙伴关系和战略联盟

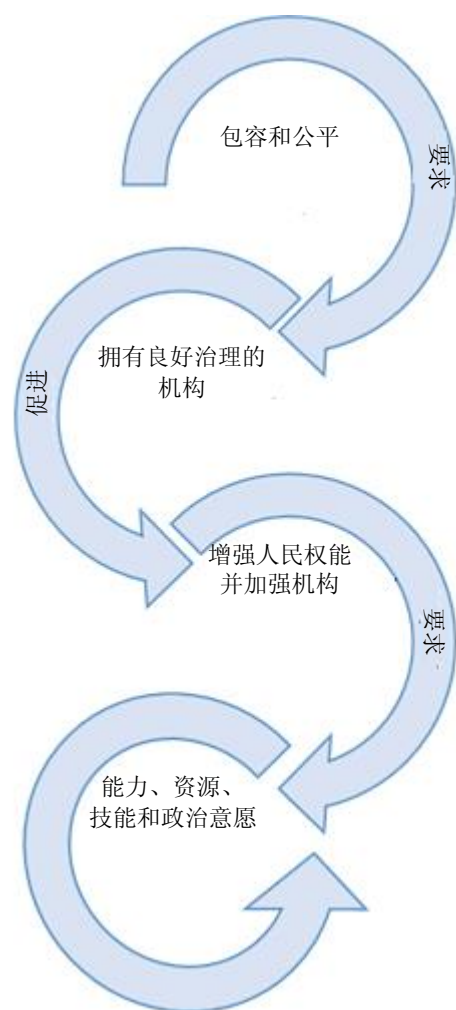
23. 实现可持续发展要求企业、政府和民间社会采取集体行动。需要扩大促进有效治理和可持续发展的伙伴关系，从单个企业层级进化到多利益攸关方网络层级。建立联盟对于利用互补资源、促进创新解决办法和调动资源也很重要。

24. 伙伴关系可在各种行为体参与的情况下产生重大影响，因为合作伙伴致力于实现符合国家发展战略以及人民需要和愿望的共同目标。政府与非政府行为体之间的伙伴关系具有不同的范围、职能和目标。例如，各国政府可与国际组织、大学、私营部门和民间社会组织合作，力求实现各种发展目标，如普及优质教育，增加获得水、卫生与保健等基本服务的机会或促进贸易。全球伙伴关系也至关重要。双边、南南和三方合作是全球安排，可加强利益攸关方之间的互动并改善所有相关方的发展成果。

25. 利益攸关方参与所面临的挑战包括难以接触最边缘化群体，以及倾向让较大型非政府组织而非规模较小的社区组织和个人参与。与利益攸关方建立协同作用并保持强有力的协作关系需要重新谈判不同利益攸关方之间的作用、责任和关系。³ 如下图所示，实现包容和平等需要拥有有效治理的机构，然后才能增强民众权能并加强机构。反过来，这需要能力、资源、技能和政治意愿，以便领导人促进社区和利益攸关方之间的协调，通过这种方式增强权能的民众则能够发挥主动能动性。

³ 《2017 年综合报告》，第 53 段。

增强权能的基本要素



四. 可能影响各级治理的包容和平等的新问题

26. 建立包容性公共机构要求发展国家和国家以下各级的能力。需要发展国家能力，以应对跨部门的复杂和多层面的发展挑战，需要发展国家以下各级的能力，以确保地方和国家以下各级战略与国家目标保持一致。创造此类有利环境要求各国政府进行改革，以增加公共机构的人力资本。

27. 虽然这是一个起点，但拥有能够有效执行《2030 年议程》的运转良好的公共行政部门以及高素质员工队伍可能并不足够。为了取得成果，公共行政部门还必须拥有资源(技术、财政、材料等)，以协调和支持执行《2030 年议程》。公共机构需要使人力资源战略适应《2030 年议程》面临的挑战，并与国家和国家以下各级可持续发展方案保持一致。

28. 公共部门雇员在执行《2030 年议程》方面发挥着关键作用，应增强其权能以实现其潜力。许多国家的人力资源改革直接产生了更有效、反应更迅速和更具包

容性的公共行政部门。拥有更大权能与其他利益攸关方开展更多协作的政府工作人员更能发挥其促进发展的潜力。

29. 可持续发展目标催生的公共部门领导力是促进公共治理的包容和平等的另一个关键因素。领导技能将有助于以提高可持续性的方式平衡不同优先事项，同时在治理中重新重视增强工作人员权能。

五. 通过全球、区域和国家各级的行动，确保不让任何一个人掉队

30. 确保不让任何一个人掉队要求各国政府了解谁在掉队，如何掉队以及在国家领土的何处发生掉队情况。掉队者除其他外可包括妇女、土著人民、移民和难民、少数群体、残疾人、青年、失业者、退伍军人和最贫穷者。国家预算应充分解决这些群体的需要和挑战。

31. 就不让任何一个人掉队而言，公平、公正和平等地获得公共服务与促进提供此类服务的公共政策同等重要。同样，就增强人民权能而言，促进社会公平本身(如获得教育、健康和基本服务)与通过制定政策，以公平、公正和平等方式为每一个有需要的人提供优质服务、商品和福利同等重要。

32. 无论各国执行何种社会保障和支助政策，都必须认识到民众最终是变革和增强权能的推动者。民众要充分行使权利，就必须从援助接受者转为自身命运控制者。所有民众最终都必须拥有参与决策的工具，包括参与影响其生活的社会经济问题的决策。

包容性经济

33. 通过公平财政政策增强民众权能将加强经济赋权并减少不平等。如果设计得当，财政政策可成为减轻或消除差距的工具。同样，获取收入影响到一国经济活动和公共资源分配，税收制度必须公平高效，以提高对政府的信任度、增强妇女和其他群体的权能并使环境和自然资源管理更加有效、包容和公平。

34. 此外，各国政府通过税务记录收集了大量纳税人数据，其中包括财务和人口数据。通过统计方法和数据分析，各国政府可利用此类数据来衡量相关可持续发展目标的进展情况，并将上述信息用于非税收政策建议，以支持实现可持续发展目标。

35. 将税务记录作为社会经济政策的投入可能与某些行政法和程序产生冲突，因为可能涉及将上述记录的使用范围扩大到最初行政职权之外。这可能涉及将记录交给不用遵守税务机构须遵守的相同监管框架的机构、研究人员或统计人员。因此，简化法律框架至关重要。

36. 预算编制的结构、程序和规则是在公共支出系统中优先考虑边缘化和弱势群体的关键。例如，作为国家预算进程一部分的性别反应预算编制可促进性别平等并增强权能。国际货币基金组织的一项调查发现，将性别平等观点有效纳入预算

编制要求所有相关部委率先确定职权范围内注重性别平等的目标。⁴ 同样，与儿童或土著人民有关的预算举措对许多国家而言是新举措，不应认为其与国家预算制度脱钩，而应将其看作国家预算制度的必要组成部分。

37. 作为解决不平等的一种手段，国家预算战略不仅应注重公共资源的收集和预算编制，还应关注公共资源的使用方式。公平分配资源使国家和地方政府重新重视惠及易掉队人群的方案。此外，不让任何一个人掉队还意味着，在拟订、分配、执行和监测国家、国家以下各级和地方预算决定时，应将这些群体视为明确优先事项。

六. 需要高级别政治论坛提供政治指导的领域

38. 越来越多的证据表明了对有效公共方案而言，哪些是有益措施，哪些是无效措施。尽管如此，各国政府对数据和分析的重视程度不同。通常，政府重视收集数据而非发布或传播数据，对知识共享的重视程度更低。

39. 一些国家已努力改进数据收集和发布。然而，监测在执行可持续发展目标方面的进展情况需要技术援助和财政资源，以加强国家统计系统。此外，可持续发展目标指标的重要性在于它们是循证决策工具。

40. 增强权能的核心不仅是提高个人发挥主观能动性的能力；它还涉及促进建立有利的体制环境，使个人和群体能将选择转化为行动。个人、民间社会组织、私营部门和其他利益攸关方只有在合适条件下或政府提供的有利环境中才能发挥变革推动者的作用。

七. 关于如何在增强人民权能、确保包容和平等并实现可持续发展目标方面加速取得进展的政策建议

41. 应以参与和透明的方式设计、执行和监测旨在执行可持续发展目标的政策和方案。为了增强民众权能，必须了解他们的需要。自上而下的增强权能方法，即预先确定民众利益或将利益强加给民众的办法不可行。使用实用方法的实时、多级和多利益攸关方战略可将抽象计划转为具备即时适用性的可操作路线图。此类多级行动可利用现有的创新/加速实验室。应鼓励试点项目，并交流经验教训。

42. 增强人民权能要求建立一种先进的领导风格，其前提是加强能力。如要成功地增强权能，民众、包括在各级公共行政部门工作的民众需要有能力(即资源、技能和经验)发挥主观能动性。在没有资源和技能的情况下增强权能会导致政策执行成效低下。因此，能力建设应具有最高优先地位。

⁴ J.G.Stopsky, “将性别平等观点纳入预算编制：财政背景和当前成果”，WP/16/149 号工作文件(华盛顿特区，国际货币基金组织，2016 年)。可查阅：www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf。

43. 确保掌握实现可持续发展目标的手段至关重要。加速进展就要求调动财政资源并寻找创新方法，获得公共和私营部门的财政支助和投资，用以执行《2030 年议程》。

44. 建立可靠和灵活的公共机构需要包容性环境。为了增强公民、公务员和机构的权能，需要分享和传播更多的实证证据，并落实和转化为具体行动方案。

45. 在国家和国际两级执行《2030 年议程》的工作正在取得进展。尽管如此，需要强调增强国家以下各级和地方机构的权能，因为它们参与决策进程以及公共政策和可持续发展倡议的执行工作。应尽可能选择超越简单的参与性协商的社区解决办法。

46. 在部门一级，各国政府应审查财政政策，确定对基本货物和服务征税是否对掉队的个人和群体产生不利影响，并评估税收政策在多大程度上对拥有不同经济资源的个人和群体有利或不利。就跨机构和跨部门使用税务和相关数据而言，应简化关于税务记录处理的法律框架。此类框架还须确保在提取和处理数据之前对记录进行匿名。
