



经济及社会理事会

Distr.: General
8 January 2020
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十九届会议

2020 年 3 月 30 日至 4 月 3 日

临时议程* 项目 9

公共财政管理和可持续发展目标预算编制方面
新出现的问题

可持续发展目标预算编制

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 Katarina Ott 和 Juraj Nemec 在与 Linda Bilmes、Cristina Duarte、Lamia Moubayed Bissat 和 Geert Bouckaert 协作基础上编写的文件。作者们感谢国际预算伙伴关系的 Claire Schouten 和财政透明度全球倡议的 Lorena Rivero del Paso 提出的宝贵意见和建议。

* E/C.16/2020/1。



摘要

由于政府预算对人民生活和福祉有重大影响，同时也为解决社会最紧迫的需求提供了机会，因此编制透明、包容和可信的预算是关键政策目标。此外，可持续发展目标的实现取决于各国政府能否按照预期并根据国家发展目标和需要执行预算。尽管如此，不透明的预算编制做法和不平衡的预算构成——即有望极大促进可持续发展的部门支出不足，其他部门则支出过多——继续困扰着公共财政管理系统。公民参与预算编制的机会有限以及其他挑战，如监督机构审查预算的能力有限，更加剧了这些问题。

在《2030 年可持续发展议程》背景下更好地编制预算，意味着在预算分配和报告以及预算周期的其他要素中，以明确和可衡量的方式列报可持续发展目标的具体目标。这项工作涉及向立法机构、审计机构和公众通报与可持续发展目标相关的预算政策和执行情况，使他们以负责任的方式参与整个预算周期。因此，需要将各国政府、民间社会和其他所有相关行为体召集起来，就如何提高预算透明度和增强预算可信度展开包容各方的对话。

以可持续发展目标为导向的预算是根据可持续发展目标及其具体目标和指标编排的预算。可持续发展目标编制预算的好处很多，包括改善预算一致性、加强问责制和各国预算的可比性。如能对每个可持续发展目标的预算投入情况进行适当摸底和跟踪，还可改进预算执行情况评估。各国政府通常先将国家目标与可持续发展目标挂钩，并使可持续发展目标适应于本国国情，然后再采用关键业绩指标，以监测国家发展情况。可持续发展目标预算编制还可用于证明拟议预算的合理性，并就增加对优先方案的拨款进行谈判，特别是在预算起草阶段。

可持续发展目标预算编制作为一种实践仍处于起步阶段。有几个国家已通过自愿国别评估宣布，它们有意将可持续发展目标反映在预算流程中，但很少有国家具体说明这样做的意义，或者如何落实这一做法。

经验表明，在已经制定了规定国家优先事项的计划或战略的情况下，更容易将可持续发展目标与方案预算关联起来。财政部的积极参与也很重要。民间社会、议会和最高审计机关等所有利益攸关方须以主人翁态度对待预算流程，因为这些行为体发挥着督促政府履行《2030 年议程》承诺的作用。促进可持续发展目标预算编制取得成功的最重要方式之一，是就政府可如何跟踪分配给用于实现可持续发展目标的公共资源展开讨论。在这方面，可持续发展目标预算分类系统和使用绩效预算编制方法也有助益。

一. 当前的挑战和对可持续发展目标预算编制的迫切需要

1. 成功实施可持续发展目标——从“无贫穷”和“零饥饿”(目标 1 和 2)到“和平、正义与强大机构”和“伙伴关系”(目标 16 和 17)——需要大量资金，其中大部分资金应来自政府预算或通过政府预算提供。应征收收入并支出相关资金；为高效实施可持续发展目标，所有这些预算活动及其隐含的许多中间步骤都与机构质量和政府能力相关。这些活动和步骤应该透明、可问责并具有参与性。
2. 如《2030 年可持续发展议程》所述，可持续发展需要各国政府、私营部门和民间社会之间建立包容性伙伴关系，而发展包容性伙伴关系的必要条件是所有这些伙伴都能获得信息——就本专题而言具体指预算信息。然而，国际预算伙伴关系的数据显示，(在 115 个接受调查的国家中)超过四分之三的国家未就政府如何筹集和使用公共资金提供足够信息。¹
3. 更具体来说，在预算对贫困和不平等的影响方面，政府没有提供足够透明的信息，这不利于了解和掌握可持续发展目标执行进展。² 在许多国家，财富集中在少数人手中，随之而来的是社会凝聚力的削弱，这可能导致政治两极化和经济增长放缓。如果公众基本没有机会参与预算编制，监督机构又缺乏效力，那么问题就会更加严重。因此，政府、民间社会组织和其他相关行为体需要共同就如何提高预算透明度进行更广泛和更知情的对话。那些愿意为预算目的进行这种开放和包容对话的政府将更有能力为自己的政策选择辩护，传达预期影响，并展示其各项行动与国内政策目标和国际承诺(如可持续发展目标)的一致性。
4. 预算编制方面的另一个常见问题是支出不足。一项对 35 个不同收入水平国家组成的样本进行的研究发现，2009 年至 2017 年期间，这些国家的支出与预算相比平均减少了 9.2%。在低收入国家中，支出不足的情况更为明显，平均为 14%。³ 公共支出和财务问责制伙伴关系对政府基本支出占核定预算的百分比(指标 16.6.1)进行的另一项研究也表明，支出不足是实现可持续发展目标的一个全球性挑战。该研究发现，2004 年至 2017 年期间，108 个不同收入水平国家的支出与预算相比减少了 2%，其中低收入国家的支出平均减少了 5%。⁴
5. 另一个挑战是政府能否准确并始终如一地实现支出和收入目标(预算可信度)。与计划预算有些偏差在预料之中，而且往往是必要的，但各国政府应根据符合实际的收支概算制定计划。立法机构和最高审计机关等监督机构应更密切地监测偏

¹ 国际预算伙伴关系，《2017 年公开预算调查》。可查阅：www.internationalbudget.org/open-budget-survey。

² 同上，“How transparent are Governments when it comes to their budget’s impact on poverty and inequality?”，预算简报，2019 年 2 月。可查阅：www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/government-transparency-of-budgets-impact-on-poverty-inequality-ibp-2019.pdf。

³ 同上，“Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities”，2019 年 9 月。可查阅：www.internationalbudget.org/publications/budget-credibility-across-countries。

⁴ 见 <https://blogs.worldbank.org/opendata/credible-government-budgets-are-needed-achieve-sustainable-development-goals>。

差，民间社会应对预算可信度提出要求。可持续发展目标预算编制可有助于这一目的，并已被国际预算伙伴关系提议作为预算可信度的一项指标。⁵ 指标 16.6.1 “政府基本支出占初始核定预算的比例，按部门(或预算账簿代号或类似分类码)分列”在这方面有所助益，且公共支出和财务问责制方案就此提供信息和数据。

6. 与此同时，对总体预算可信度的关注可能会错过部门层面的重要变化，这些变化可能会对政府解决一系列可持续发展目标的能力产生影响。平均而言，经济事务预算，包括农业、矿业和制造业预算往往支出不足，而在公共秩序和国防领域，超支却很常见。巴布亚新几内亚的案例说明了总体预算可信度和预算构成可信度之间的区别。在 2015 年的一次评估中，公共支出和财务问责制方案对该国预算支出总额与政府预算最初批准金额的一致程度给予了 A 评级，而对该国的预算构成可信度给予了 D 评级，这主要是由于该国教育和医疗领域持续存在严重的支出不足。2011 年，国家卫生部支出比预算减少 16%，国家艾滋病问题理事会的支出减少 44%，教育部减少 18%，而警察总署则超支近 30%。⁶

7. 如果预算没有按预期执行，实现可持续发展目标的进展就可能受限。应进一步努力确保方案预算有利于实现可持续发展目标，并被充分用于实现预期目标。可持续发展目标预算编制可以提供通过方案预算支持执行可持续发展目标的必要手段。在执行《2030 年议程》的背景下，应将可持续发展目标转化为国家可持续发展战略和计划，其中包括明确的优先事项、政策、进展指标和融资估计数。将可持续发展目标与规划和预算编制工具联系起来的关键优势之一是，可持续发展目标提供了一张可持续发展愿景图，可便利不同部门、各级政府和行为体之间的行动整合，从而促进政策一致性。

二. 什么是可持续发展目标预算编制？

8. 《2030 年可持续发展议程》提到了国家预算在落实可持续发展目标方面的作用。《议程》第 45 段明确关注国家立法机构在核准国家预算方面的责任，隐含强调了政府预算的重要性及其在落实可持续发展目标方面的作用，并提到了与各级政府、国际和学术机构、慈善组织、志愿团体和其他团体互动协作的重要性。

9. 在《2030 年议程》背景下更好地编制预算，意味着将可持续发展目标的具体目标明确纳入预算分配、执行、监测和报告以及预算周期的不同阶段和要素之中。这涉及向立法机构、审计机构和公众通报与可持续发展目标相关的政府预算政策，并在整个预算周期中与他们合作开展工作。以可持续发展目标为导向的预算是根据可持续发展目标及其具体目标和指标编排的预算。可持续发展目标为治理体系

⁵ 国际预算伙伴关系，“Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities”。

⁶ 见 <https://pefa.org/node/496>。

评价和评估与国家国际发展目标有关的公共政策提供了一个全面和可衡量的框架。

10. 最近的一项研究⁷ 概述了各国通过将可持续发展目标纳入国家预算流程可获得的以下三方面具体益处：

(a) 改善预算一致性。首先，连贯一致的预算符合可持续发展目标，有助于避免不同资源分配之间发生冲突。例如，交通和农业部门的拟议预算必须与气候相关目标并行不悖。其次，连贯一致的预算应符合政府的国际承诺，包括《2030年议程》。尽管此类承诺很少具有约束力，但它鼓励历届政府牢记这些中期目标，并将它们纳入本国政治行动和预算中。符合可持续发展目标的预算反映了这些目标及其具体目标；

(b) 加强问责。在预算与可持续发展目标之间建立联系，特别是在指标层面，可以揭示一个国家在实现可持续发展目标方面的进展情况，并有助于评估政府在这方面的绩效。虽然大多数国家采用依赖于成果指标的绩效预算编制方法，但在执行方面处于不同的进展阶段。可持续发展目标可以为评估预算可持续性提供额外的整体性标准。以这些目标为评估框架，可对拟议预算进行更全面的评估，从而提高透明度，包括内部决策透明度，并增加有效政策协调所需的政府间信息和数据共享；

(c) 各国预算的可比性提高。这有助于在不提倡标准办法并尊重各国具体国情的同时，为可持续发展政策的评估工作做出贡献。它还可能有利于不同国家政策制定者和专家之间的集体交流，为国际辩论提供参考，从而在向可持续发展过渡方面发挥积极作用。

11. 然而，可持续发展目标预算编制并不总是易事，因为国家政策和预算流程可能并不总是遵循相同的日历或法律框架，也不一定涉及相同的行为体。在这种情况下，可能需要做出额外努力，以按照预算周期协调国家政策。此外，许多国家仍然缺乏可靠的会计制度，无法确保以全面、综合和可比的方式报告交易。另一个挑战与预算分类系统有关，许多国家也缺乏这一系统。

12. 各国政府应采取措施，将可持续发展目标与国家预算制度联系起来，而不是简单地在政策文件中宣布目标。在政策制定和规划、监测、评估和报告等不同决策阶段将《2030年议程》纳入国家战略和业务规划进程是一种有益做法。在将可持续发展目标明确列入国家政策议程后，各国可确保对国家治理实践采取更连贯一致的办法。

⁷ Elisabeth Hege 和 Laura Brimont, “将可持续发展目标纳入国家预算流程”, 可持续发展与国际关系研究所, 第 5 号研究(2018 年)。可查阅: www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-SDGs-budget-EN.pdf。

三. 可持续发展目标预算编制的相关因素和实施障碍

13. 事先实施基于绩效的预算编制做法,可有助于可持续发展目标预算编制的落实。推动绩效预算的因素与推动可持续发展目标预算的因素相同,包括:捐助国对支出和报告的要求;学习良好做法;管理能力(人员、专门技能、信息技术和数据);预算改革战略,作为更广泛的治理改革战略的一部分;以及来自政府行政和立法部门的支持。如果没有建立基于绩效的预算编制系统,当然也可能取得成果,但在分配责任和确保对结果负责方面会更加困难。除绩效预算外,还有一些其他工具可在执行政策和提供服务时加强使用绩效指标,如支出审查、多年期政策框架、政策评估、战略规划和目标设定。

14. 基于绩效的预算编制和可持续发展目标预算编制都建立在透明度、问责制、横向和纵向政策一致性和整合以及相互学习的基础之上。可持续发展目标预算编制面临需求侧和供给侧挑战。一些应对需求侧挑战的工具旨在加强议会、民间社会组织、媒体和公众的参与,并使报告和拨款与可持续发展目标保持一致。为应对供给侧挑战而开发的工具则旨在加强相关机构的能力,以满足对可持续发展目标预算日益增长的需求。⁸

需求侧挑战

15. 需求侧挑战包括向关键决策者和其他利益攸关方(如议员和最高审计机关)倡导可持续发展目标预算编制,理清可持续发展目标与国家发展议程之间的结合点(假设可持续发展目标随后将被反映在预算制度中),制定可持续发展目标公民预算,其中提供简明易懂的预算信息,介绍与可持续发展目标相关的拨款和预期成果。可持续发展目标与预算挂钩过程的制度化十分重要,这可能涉及在政府内阁中和(或)议会预算委员会下设立可持续发展目标工作队,在财政部设立可持续发展目标预算编制单位,根据可持续发展目标调整这些机构人员和所有相关公职人员的职务说明,并在职能部委中开展可持续发展目标成本计算和预算编制方面的能力建设。

16. 让民间社会组织和公民参与整个可持续发展目标预算编制过程(包括参与可持续发展目标预算监测)也至关重要,特别是由研究机构、民间社会组织和学术机构为可持续发展目标预算的制定、执行、监测、报告和统计提供支持,包括支持确保可持续发展目标数据的透明度和传播。

供给侧挑战

17. 供给侧挑战包括调整预算要求(通告),以便在说明拟议预算的合理性时反映可持续发展目标,以及在预算制定阶段编制关于目标相关性的简单核对表。当预算目标和方案与可持续发展目标相一致时,可在核对表中详细说明并纳入权重。另一种办法是对个别交叉问题——如气候变化或性别问题——进行编码。然而,

⁸ 关于第 15-21 段所述议题以及关于需求侧和供应侧挑战的更多信息,见 Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model”, 曼谷区域中心概念说明,联合国开发计划署(2018 年)。

这种编码的缺点是没有考虑到《2030 年可持续发展议程》的不可分割性以及目标和具体目标之间的相互联系。

18. 关键的挑战是引入可持续发展目标分类。各国已经在使用各种其他预算分类方法。增加一种新的分类方法将带来额外的工作量，并可能使现有能力捉襟见肘。将新的分类方法与其他分类方法相关联，可能有助于控制额外工作量。然而，由于各国采用的其他分类方法未必有统一标准，因此设计一种具有普遍关联性的国内系统可能会较为困难。各国预算信息的广度和深度各不相同，预算细分的方式和标准也不同。确定可与可持续发展目标或具体目标相关联的支出类别，可能比直接引入一个分类系统更可行。

19. 其他挑战包括制定某些可持续发展目标融资框架并将这些框架纳入现有的预算编制流程，以及可持续发展目标预算执行情况特别报告——如果不对可持续发展目标进行编码，这项措施将无法得到系统性运用，但仍有可能实施。有必要以便于查阅和搜索的方式将过去一年实际支出的详细信息与拟议预算一起公布，以便跟踪一段时间内的支出情况。应尽量将有关过去一年实际支出的详细信息与现有的绩效和成果信息关联起来。

20. 其他重要挑战包括：开展跨领域研究，以报告旨在实现选定可持续发展目标的预算干预措施(按具体预算项目)的成效、效率和评价意见；在已采用绩效和基于方案的预算编制做法的国家，将可持续发展目标纳入预算方案；可持续发展目标成本计算方面的能力建设和协助，虽然可持续发展目标成本计算适用于任何国情，但具体做法可能因不同国家而异，取决于一国的总体预算编制办法和可持续发展目标方面的具体预算编制办法；全面评估可持续发展目标具体目标的预算分配情况和影响；在战略计划与预算密切关联的国家，协助将此类具体目标纳入这些国家的部门战略计划。

21. 与需求侧挑战一样，供给侧挑战也要求民间社会组织和监督机构参与可持续发展目标预算编制，特别是建设民间社会组织和监督机构在目标成本计算方面的能力，以及发展民间社会组织、监督机构和政府之间的合作方式。

四. 不同国家的可持续发展目标预算编制实践

22. 各国在如何将可持续发展目标纳入预算流程方面差异很大。高收入国家更多地将可持续发展目标作为一个框架，用于编制关于拟议预算的定性报告，而低收入和中等收入国家则主要按照可持续发展目标编制预算，以便能够跟踪与各具体目标和具体目标相关的支出。跟踪支出可能是为了满足国际捐助方对预算应促进性别平等、扶贫或对气候友好的期望。

23. 可持续发展目标预算编制仍处于起步阶段。有几个国家已在自愿国别评估中宣布，它们打算在预算流程中使用可持续发展目标，但很少有国家具体说明这样

做的意义，或者如何落实这一做法。⁹ 最近的一项研究发现，在 56 个国家中只有 17 个国家将可持续发展目标全面纳入了规划，将其纳入监测的国家只有 5 个(亚美尼亚、孟加拉国、拉脱维亚、墨西哥、尼泊尔和斯洛文尼亚)，纳入预算编制的国家只有 4 个(哥伦比亚、墨西哥、尼泊尔和斯里兰卡)。没有一个国家完全制定或实施了体制变革。¹⁰

24. 各国着手开展可持续发展目标预算编制工作的方式包括摸底和在主要预算文件中进行定性报告。各国较少使用可持续发展目标来改进预算执行情况评价系统，或将其用作资源分配管理工具。大多数国家都采用技术性办法。只有在极少数情况下，可持续发展目标成为了预算决策过程的一部分，或在预算审议中被提及。新西兰的“幸福预算”就是一个例子，它与可持续发展目标高度一致，但没有明确提到这些目标。¹¹

25. 大多数国家或许能够在不对预算流程进行重大系统性变革的情况下推出一些行动和改革。首先，各国可以编制自愿国别评估，作为落实可持续发展目标和《2030 年可持续发展议程》的一项工作。对于许多已经这样做的国家来说，这是第一次全面评估。自愿国别评估作为介绍各国正在如何处理和对待可持续发展目标问题的最早且较为全面的文件之一，是预示各国将如何推进目标实施工作的先期指标之一。¹²

26. 在 2018 年提交的 46 份自愿国别评估中，有超过一半(25 份)未提供关于将可持续发展目标纳入国家预算或预算编制流程的信息。¹³ 15 个国家的报告特别指出，它们尚未将目标纳入预算流程，其中 10 个国家(阿尔巴尼亚、贝宁、几内亚、牙买加、老挝人民民主共和国、尼日尔、斯洛伐克、西班牙、斯里兰卡和巴勒斯坦国)表示计划今后这样做。只有 6 个国家报告称正在将目标纳入预算流程，它们是哥伦比亚、厄瓜多尔、拉脱维亚、墨西哥、乌拉圭和越南。从这些数字看不出各国实施可持续发展目标预算编制的紧迫感。

27. 把可持续发展目标纳入预算流程的其他简单步骤包括，在预算报表中列报与可持续发展目标相关的目标和具体目标，对可持续发展目标执行情况进行简易报

⁹ 更多信息请见 Louis Meuleman 和 Ingeborg Niestroy, “Economics and governance for sustainability”, *Public Sector Economics*, 第 43 卷, 第 4 期(2019 年)。

¹⁰ Rivero del Paso 和 Narvaez Terron, 《2019 年世界公共部门报告：可持续发展目标 16——关注公共机构》的背景文件(联合国出版物, 出售品编号: E.19.II.H.1)。

¹¹ 新西兰财政部幸福预算(2019 年)。可查阅: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>。 <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>

¹² 更多信息请见 Eric Mulholland, “Budget provisions in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs”, 欧洲可持续发展网络办公室, 维也纳, 第 47 期季报(2018 年 1 月)。可查阅: www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2018-January-Budget_Provisions_in_the_Implementation_of_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development_and_the_SDGs.pdf?

¹³ 联合国可持续发展问题高级别论坛, 《自愿国别评估综合报告》(2018 年)。可查阅: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/210732018_VNRs_Synthesis_compilation_11118_FS_BB_Format_FINAL_cover.pdf。

告。对于财政部来说，这可能包括采取有限行动，例如把可持续发展目标纳入预算陈词，就重点领域和具体目标进行预算报告或随附预算提交说明预算如何促进具体可持续发展目标的年度报告。这样的临时解决方法可以有效启动改革进程。然而，这样的方法作用有限，因为它们可能不会对预算拨款产生重大影响。

28. 采取短期解决办法不妨碍政府同时考虑对预算流程进行结构改革。这类改革的性质更为复杂，需要调整业务流程和标准作业程序，将可持续发展目标具体目标绩效问责制度化，并采用成果监测和报告系统，包括将预算支出与具体绩效目标挂钩。这样的改革可能需要数年时间才能完全实施。已确立方案预算编制作法的国家可能会发现，使其预算编制过程与可持续发展目标和具体目标保持一致较为容易。¹⁴

29. 在选择适合国情的模式时，必须考虑几个因素，包括国家公共财务管理系统的状况、相关领域的公共行政能力以及职能部委和外部利益攸关方对可持续发展目标预算编制信息的需求。已经存在一系列工具，可以帮助各国在备选方案中选择。这些工具包括公共财务管理评估、支出分析、利益攸关方分析和其他诊断模型。¹⁵

30. 为欧洲议会进行的一项研究显示，在 28 个欧洲联盟成员国中，只有 10 个国家表示，它们直接或间接地将可持续发展目标与预算流程挂钩或者计划将二者挂钩(克罗地亚、丹麦、芬兰、法国、爱尔兰、意大利、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典)。¹⁶ 在其中许多国家，这种联系依然仅限于将落实可持续发展目标的定性要素纳入提交议会的预算文件。在这方面，芬兰被称为一个良好做法范例，其要求各部委在预算提案各项主条目下加上一小段话，说明 2018 财政年度期间如何在部门政策中反映可持续发展。在芬兰 2019 年预算中，主要支出科目的说明中也系统地使用了可持续发展目标。

31. 另一项似乎使用有限的做法是使用基于可持续发展目标的绩效指标，意大利被称为是例外案例，因为它把与福祉相关的指标纳入了预算流程。同样，斯洛文尼亚采用了 30 个与国家目标挂钩的主要绩效指标，这些国家目标与可持续发展目标相关联，并计划到 2020 年将这些指标纳入国家预算。此外，爱尔兰等一些国家已采用工具来标记不同预算批款如何促进实现某些可持续发展目标或其具体目标，但它们往往仅限于援助预算。

¹⁴ 《2019 年世界公共部门报告：可持续发展目标 16——重点关注公共机构》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.H.1)。

¹⁵ 同上。

¹⁶ Ingeborg Niestroy 等，“Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”，布鲁塞尔，欧洲议会(2019 年)。可查阅：www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf。

32. 将可持续发展目标与国家规划和预算流程相对应的最著名案例之一在墨西哥。正如《2019 年世界公共部门报告》¹⁷ 第 3 章方框 3.3 所述，墨西哥将可持续发展目标纳入国家战略和计划的工作始于 2016 年，当时，负责监督制定国家和部门计划的财政和公共信贷部在总统府办公室(负责在墨西哥落实可持续发展目标的实体)和联合国开发计划署(开发署)的伙伴合作中，制定了一套方法来监测和评价预算绩效对实现可持续发展目标的贡献。该方法是在 2013 年建立的墨西哥规划、公共财务管理、决策和监督综合系统的基础上制定的。

33. 该方法首先确定了部门战略与 169 个可持续发展目标具体目标之间的联系。然后，考虑了墨西哥绩效评价系统中部门计划与预算方案的一致性，在此基础上，财政部确定了与每项具体目标相关的预算方案。随后，考虑了部门和预算方案的相关绩效指标与每个具体目标的全球指标(第一和第二级)的可比性。最后，职能部委对分析进行了审查和验证。

34. 这一初步分析表明，需要更多分列信息来评估每项预算方案对相关可持续发展目标具体目标的特定贡献，因为，不同的预算方案和部门方案对具体目标的不同组成部分做出贡献。财政部和开发署将 169 个具体目标中的 102 个具体目标细分为若干子具体目标，以更准确地确定特定政府行动对每个具体目标不同组成部分的贡献，并使预算方案管理人员能够确定是整个预算方案，还是其中某些部分，直接或间接地对具体目标做出贡献。

35. 2017 年，财政部将该方法纳入了 2018 年行政预算提案的预算说明。这对辅助预算编制的信息技术系统产生了影响，纳入了一个模块，用于将预算方案与具体目标关联并跟踪与特定具体目标相联系的预算执行情况。还采取了补充财政透明度措施，例如将方法摘要纳入公民预算，并以公开数据格式公布这项工作的结果。

36. 若干因素促进了预算流程改革，包括国家预算现已采用方案结构，其中包括绩效目标，规划进程和预算编制进程以多种方式相互协调，存在强有力的监测和绩效评价系统。政治意愿发挥了重要作用，将具体目标与预算联系起来的方法是由一个直接向财政部负责支出问题副部长汇报的小组制定的。与其他已经在可持续发展目标预算编制方面取得进展的国家一样，这种新设置及其产生的信息是否将仅是一项标记和摸底活动，还是新设置将被用来监测、评价和调整公共政策，以大力支持可持续发展目标的落实，这仍有待观察。¹⁸

¹⁷ 《2019 年世界公共部门报告》。

¹⁸ 有关世界各地作法的更多信息，见 Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model” . <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf>; Ingeborg Niestroy 等, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward” 。

五. 民间团体在可持续发展目标预算编制方面的作用

37. 在从制定到监督的整个预算过程中，民间组织与财政部、立法者、最高审计机关等国家行为体互动协作，与社会运动和媒体相互合作，并在地方、国家和全球各级建立联系，对政府进行问责。¹⁹ 民间组织还利用预算信息来检查是否符合国家发展计划和实施情况，评估不平等现象，为政策和实践提供依据。

38. 更具体地说，民间组织跟踪与可持续发展目标相关的支出情况。民间组织在坦桑尼亚联合共和国等国与议员和其他利益攸关方协作参与可持续发展目标预算分析，在贝宁和巴西编制关于可持续发展目标的影子报告，在尼泊尔编制公民预算，帮助公众了解政府如何应对气候变化，并就公共部门审计与最高审计机关合作。

39. 在坦桑尼亚联合共和国，落实可持续发展目标被纳入“第二个五年发展计划”框架，要求地方当局把目标纳入自己的战略计划。为确保地方当局熟悉可持续发展目标，使其战略与发展计划相一致，被称为“政策论坛”的地方治理工作组与议会行政和地方政府委员会进行了接触，政策论坛是一个非政府组织网络。专门编写了一份简报，重点介绍了区域行政和地方政府部在可持续发展目标、特别是关于健康的目标 3 和关于教育的目标 4 方面的预算分配趋势。政策论坛研究了卫生、社区发展、性别、老年人和儿童事务部以及教育、科学和技术部的预算分配趋势，分别按照可持续发展目标和发展计划的指标考虑了各部门的重要方面。分析依据对卫生、社区发展、性别、老年人和儿童事务部 2018/19 年度预算和支出趋势进行的审查以及对预算分配是否有助于落实可持续发展目标做出的相关评估。

40. 在议会讨论期间，政策论坛确定某些议员是推动可持续发展目标议程的倡导者。它还主办了一次与卫生、社区发展、性别、老年人和儿童事务部管理层的战略会议，使管理层确定有必要更好地了解可持续发展目标与“第二个五年发展计划”的一致性。随后，该网络还与坦桑尼亚可持续发展平台合作，为该部管理层和其他工作人员提供了一次量身定制的关于发展计划、非洲联盟《2063 年议程》、《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的讨论会。通过这样的培训和接触，该部工作人员和议员对协调可持续发展目标与发展计划以及预算流程、资源管理和确保资金效益有了更好的理解。²⁰

41. 另一个例子在爱尔兰，民间组织“爱尔兰社会正义”为爱尔兰编制了一份完全计算成本的 2019 年预算，列出了自己提出的支出项目，每个项目都有详细的成本计算，还有相关的税收举措，说明如何为相应支出提供资金。在尼泊尔，“自由论坛”作为倡导知情权的非政府组织，与开发署合作编制了公民气候预算，旨

¹⁹ 全球实例见财政透明度全球倡议，“第 1 节：可持续发展目标 16——重点关注公共机构”，网播研讨会，2019 年 8 月 1 日。可查阅：www.fiscaltransparency.net/eng/webinar_open_public.php?IdToOpen=20190826105。

²⁰ 透明问责参与网，《可持续发展目标问责手册：民间团体实用指南(2019 年)》，第 23 页。可查阅：www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2019/05/SDG-Accountability-Handbook.pdf?。

在使公众更好地理解政府如何投资于应对气候变化的活动，并促进公民参与关于气候变化的可持续发展目标 13 的相关预算决策。²¹

六. 可持续发展目标预算编制的可能结果

42. 值得一问的是，预算编制作法是否带来了更具实效、响应性、包容性、参与性和代表性的决策过程；是否有助于机构更好地处理可持续发展目标的相互联系，以促进治理和公共政策方面的变革；是否有助于缩小可持续发展目标资金缺口。虽然这些问题还没有肯定的答案，但整合可持续发展目标预算编制并产生积极成果的国家例子确实存在。下文介绍了一些最重要的例子。

改进预算提案说明

43. 各国政府的预算和相关文件纳入了关于落实可持续发展目标的定性要素，也纳入了定量要素，但后者较不常见。²² 欧洲议会的研究显示，在芬兰，在编制 2018 年度预算期间，财政部要求每个部委在预算提案各项主条目下加入一小段话，说明 2018 财政年度期间如何在部门政策中反映可持续发展。²³ 在挪威，每个部负责一个或多个可持续发展目标。与芬兰的作法一样，每个部委都要写下一段话，说明所负责目标的相关活动，以展示预算提案与对实现相关可持续发展目标的贡献之间的联系。段落草案送交其他部委审查，然后，财政部汇编案文并纳入关于落实可持续发展目标的章节，添加到预算提案主文件中。

44. 在瑞典，鼓励各部委说明工作领域与预算文件所列可持续发展目标的联系。在列报 2016 年预算的文件中，可持续发展目标被提到约 100 次，2017 年约是 200 次。不同部委处理可持续发展目标的方式不同；一些部委提及可持续发展目标的次数更加频繁。例如，在社会部门确立的可持续发展目标的联系相对较少。要在这些部门使用可持续发展目标，讨论进程可能有助于界定，例如，关于消除贫困和全民保健的可持续发展目标可能对瑞典意味着什么。

45. 从中可以吸取一些经验教训。首先，在一些国家，在采用可持续发展目标之前，已经存在把可持续发展要素纳入预算提案文件的政治意愿。在挪威，在提交议会的报告中纳入气候变化章节的做法已延续了 11 年，国家可持续发展指标则早在 2005 年就已制定。第二，预算文件有正式的篇幅限制，无法容纳关于所有可持续发展目标和具体目标的全面报告。因此，需要整理可持续发展目标，重点应放在本国具体情况上。

²¹ Suren Poghosyan, “Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model”. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf>.

²² 详见 Elisabeth Hege, Laura Brimont and Félicien Pagnon, “Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?”, Public Sector Economics, vol. 43, No. 4 (2019). 可查阅: www.pse-journal.hr/en/archive/sustainable-development-goals-and-indicators-can-they-be-tools-to-make-national-budgets-more-sustainable_4883/.

²³ Ingeborg Niestroy 等, “Europe’s Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward”。

46. 芬兰开展了独立的差距分析，为在国内落实可持续发展目标选择了两大主题(碳中性和明智使用资源)，然后将其反映在预算文件中。芬兰计划在预算总体战略展望一节中纳入对预算拨款和可持续发展目标联系的具体分析，侧重于政府实施计划的重点领域之一。因此，把可持续发展目标纳入预算文件可能需要事先确定最具挑战性的目标或具体目标。

绘制和跟踪预算对可持续发展目标的贡献

47. 各国政府根据可持续发展目标监测预算，以便能够确定与预算方案相关联的可持续发展目标的百分比，反之亦然。墨西哥政府将预算方案与可持续发展目标挂钩，目的是：(a) 提高对《2030 年可持续发展议程》及其在墨西哥实施的重要性的认识；(b) 了解目的、目标和拟议指标；(c) 将拟议目的、目标和指标与机构工作联系起来；(d) 确定为实现可持续发展目标在机构规划方面需要改进的领域；(e) 确定有助于实现可持续发展目标具体目标的各项预算方案的预算。

48. 哥伦比亚政府也开展了类似工作，开发了自动文本分析工具，以确定预算方案与每个可持续发展目标之间的联系。尼泊尔和印度阿萨姆邦则更进一步，按可持续发展目标对预算进行编码，以跟踪每个可持续发展目标的资源分配情况。在这两个案例中，在预算项目一级跟踪可持续发展目标的相关资源。一般来说，所使用的绘制和跟踪系统的基本假设是各部委或部门做出的，这意味着各机构之间可能会有差异。对可持续发展目标的相关支出进行分类并不能使人了解支出如何影响可持续发展目标的实现情况。虽然它提高了支出透明度，但可以通过添加绩效指标来加强问责，墨西哥的情况就是如此。这将有助于确立支出与成果之间的明确联系。

利用可持续发展目标作为谈判的管理工具

49. 一些部委利用可持续发展目标来证明预算提案的合理性，并就获得更多资金进行谈判。在阿萨姆邦，现在，可持续发展目标是职能部门获得优先资金的工具。在阿富汗，把可持续发展目标作为选择各省提交的哪些补助金申请将获得中央政府资助的框架。为此，每一份申请都要说明补助金将如何为可持续发展目标做出贡献，使经济部能够优先安排发展项目并后续跟进实施进度。这样，在起草预算期间，可持续发展目标被用作管理和谈判工具，尽管这种方法的实际资金影响仍然有限。

改进预算绩效评价

50. 通常，政府将可持续发展目标与国家目标挂钩，根据国家具体情况对其进行调整，然后采用主要绩效指标，评价其国家发展情况，包括预算绩效。这些主要绩效指标间接反映可持续发展目标，部分原因是目标已在国家一级进行了转化。对于使可持续发展目标可适合于预算绩效评价，这样的国家转化很重要。首先，把具体目标转化为明确的国家目标。然后，以仅与相对的可持续发展目标具体目标相关联的趋势对它们进行计量。斯洛文尼亚已将可持续发展目标与国家目标挂钩，并根据本国具体情况对其进行了调整。该国使用 30 个主要绩效指标，评价

国家发展情况，包括预算绩效。这些指标间接反映已在国家一级进行了转化的可持续发展目标，这对于使可持续发展目标框架可适合于预算绩效评价很重要。

51. 斯洛文尼亚的经验表明，就要采取的步骤而言，首先，需要把具体目标转化为明确的国家目标。许多可持续发展目标具体目标是以趋势形式制定的，只有相对目标。因此，斯洛文尼亚进行了差距分析，通过了《2030 年斯洛文尼亚发展战略》，其中有 12 个目标和一个国家发展政策方案。为影响今后预算而制定的 30 个注重成果的主要绩效指标突出说明，如果预算在最初规划时不考虑可持续发展目标，采用与可持续发展目标相关联的指标并无很大用处。因此，有必要把可持续发展目标转化为长期的国家政治目标。斯洛文尼亚还计划从 2020 年起整合战略发展计划。

52. 斯洛文尼亚的例子还表明，要把可持续发展目标用于预算绩效评价，需要花些功夫来调整具体目标和指标。此外，如果可持续发展目标指标也被纳入国家政治目标，那么，将这些指标融入绩效预算评价系统就会比较容易。成本较低的作法可能是分解现有的预算绩效指标。这种作法可能提供重要信息，可用来更好地把不让任何一个人掉队原则纳入政策设计。使用可持续发展目标进行绩效评价增强了问责。在一致性方面，如何设计评价系统以及指标是否反映适当的相互联系是关键因素。如果作法适当，根据可持续发展目标修订预算绩效指标也可能是有益的。²⁴

七. 促进实施可持续发展目标预算编制

53. 最终问题是，各国和国际组织可为加强可持续发展目标预算编制做法考虑采取什么行动，应在何时这样做，同时考虑到国家具体情况。把可持续发展目标成功纳入预算的第一个特征涉及一国是否制订了更广泛的可持续发展目标实施战略，以及政府能够在多大程度上根据本国具体情况和优先事项以及可持续发展挑战来塑造广泛的可持续发展目标框架。

54. 如果制订说明国家优先事项的国家实施计划或战略，就可更轻松地把可持续发展目标与预算联系起来。这样的优先事项可以是跨部门的，可通过独立的差距分析支持调整过程。高层的政治支持也是取得成功的重要条件，因为，归根结底，整个可持续发展目标预算编制进程需要政治决心。

55. 成功的第二个特征是财政部的参与程度，财政部是否主导或支持这样的预算活动，是否内在推动和发起这样的活动，还是只是临时参与或抵制这种努力。不过，最重要的是获得政府各部门和各级的接受，不仅仅是财政部的支持。

56. 另一个问题是，财政部是否把可持续发展目标用作谈判资源分配和推动国家总体预算内部一致性的管理工具。可持续发展目标作为预算谈判的一个争辩理由

²⁴ 有关可能结果和前进方向的更多信息，见 Elisabeth Hege, Laura Brimont and Félicien Pagnon, “Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?”; Elisabeth Hege and Laura Brimont, “Integrating SDGs into national budgetary processes”。

产生影响(至少产生些许影响)的一个信号是，各部委对一些可持续发展目标表达关切，利用可持续发展目标来维护自己的提案并争取预算份额。

57. 成功地把可持续发展目标纳入预算流程的第三个特征是影响政治辩论和增强问责。至关重要的是，非政府组织、议员和最高审计机关等利益攸关方应使用为把可持续发展目标纳入国家预算而开发的工具，参与为此开展的进程，因为，在要求政府就其对《2030 年可持续发展议程》所做承诺承担责任方面，这些行为体至关重要。

58. 在把可持续发展目标纳入预算方面，通用的可持续发展目标预算分类系统等其他因素也可证明是有益的。与零星引入适用于性别或气候变化等贯穿各领域的可持续发展目标的预算标记系统相比，这样做的好处是增加了国际可比性。不过，推动可持续发展目标预算编制的建议力求根据各国的体制背景、预算流程特点和对可持续发展目标预算编制的需求，确定可供各国选择的不同方案。

59. 预算信息与可持续发展目标的有效映射还取决于预算与绩效信息挂钩。在这样的情况下，国家可更便捷地确定不同目标和具体目标的产出和成果指标。在一些情况下，这些指标可能与全球指标框架的可持续发展目标指标和(或)国家可持续发展目标指标相吻合，但在其他情况下，与支出更密切相关的具体指标可能更加合适。

60. 已建立以绩效或成果为导向的预算制度的国家可以考虑把可持续发展目标指标纳入预算制度。即使没有这样的制度，政府也可建立简单的系统，在监测和报告财务数字的同时，对指标进行监测和报告。更重要的是，应推动进一步探讨世界各国政府如何能够找到有效跟踪在实现可持续发展目标方面投入的公共资源的途径。这将极大地促进对可持续发展议程的全面监测并增强问责。