



经济及社会理事会

Distr.: General
11 January 2023
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十二届会议

2023 年 3 月 27 日至 31 日

临时议程* 项目 3

经济及社会理事会 2023 年届会和 2023 年
可持续发展高级别政治论坛主题的机构方面

在多重危机之际，迫切需要进行机构转型，以建设一个更绿色、更具包容性和更有韧性的世界

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路易·穆勒曼和杰拉尔丁·弗雷泽-莫莱凯蒂与委员会其他成员罗尔夫·阿尔特、艾古利·科舍尔巴耶娃、罗纳德·门多萨、卡塔琳娜·奥特、卡洛斯·桑蒂索和纳贾特·扎鲁克合作编写的文件。

* E/C.16/2023/1。



在多重危机之际，迫切需要进行机构转型，以建设一个更绿色、更具包容性和更有韧性的世界

摘要

本文件重点讨论如何通过更具包容性的治理和更具韧性的公共行政来实现可持续发展目标。文件作者讨论从应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情和摆脱疫情实现恢复中吸取的经验教训，以及治理和公共行政方面的一些根本结构性挑战，这些挑战可能阻碍在多重危机中全面落实《2030 年可持续发展议程》。

本文件最后提出了一些建议和关键信息，可供经济及社会理事会主持下召开的 2023 年可持续发展高级别政治论坛审议，并纳入将在 2023 年可持续发展目标峰会上通过的论坛政治宣言。

一. 背景

1. 本文件重点讨论如何通过更具包容性的治理和更具韧性的公共行政来实现可持续发展目标。这一重点很重要，因为可持续发展目标的实施出现滞后并非如一些人所说是因为目标设计不当，¹ 而是因为其治理和公共行政能力并非总是足够有针对性，而调动国内和全球资源来支持可持续发展仍然是许多发展中国家面临的一大挑战，此外还有许多其他因素。必须强调的是，可持续发展目标并非设计为蓝图，而是提供了一个路线图，供各国细化为具体的政策目标和治理框架。重启有关可持续发展目标的讨论是不明智的，因为这有可能造成更多的拖延。

2. 本文件涵盖治理和公共行政方面可能阻碍在多重危机中全面落实《2030 年可持续发展议程》的一些根本结构性挑战，并讨论了从应对 COVID-19 大流行疫情和摆脱疫情实现恢复中吸取的经验教训。出发点是观察到世界总体上处于糟糕的状态。几乎所有国家都面临着非常令人不安的事件，用秘书长的话说，“随着世界面临着一连串相互关联的全球危机和冲突，《2030 年可持续发展议程》中提出的愿望岌岌可危”。² 有许多实例表明，有些政府在面对与气候变化、能源和医疗卫生危机、粮食安全、不平等、武装冲突和内乱有关的挑战时完全专注于短期目标。

3. 这种情况造成了前所未有的挑战，需要前所未有的政治和行政对策，而在某些情况下，这种对策没有法律依据。例如，COVID-19 大流行疫情是一种新的紧急情况，至少就其规模 and 影响而言是这样。虽然许多国家在风险评估中考虑到了大流行病的可能性，但往往没有考虑到应急准备。因此，许多国家政府不得不依靠快速通道程序通过专门的紧急立法。

4. 然而，过分注重紧急措施和快速立法程序也有风险。走快速通道的法律和政策通常因短期需要而在政治上合法化，没有充分的证据作为依据，也没有以对需求和期望的透彻分析为基础。这一做法的支持者往往跳过与相关利益攸关方的协商，而且往往没有考虑到更广泛的可持续发展目标。走快速通道的应急反应也在许多国家产生了腐败风险，继而进一步损害了公众的信任。与此同时，各国政府面临压力，需要在实现可持续发展目标方面取得更大的进展，解决危机和冲突的根本原因，如超越地球极限、持续的不可持续消费、财富和机会分配不公平，这些因素阻碍了长期向可持续性的公正过渡。

5. 需要解决的悖论是，如何在需要时短期运用应急治理，同时持续关注针对复杂问题的长期和包容性治理。这与公共行政专家委员会近年来提出的观点是一致的，即向可持续发展的转型需要因地制宜、量身定做的灵活治理，目的是将不同

¹ “总体而言，我们的评估表明，尽管可持续发展目标具有有限的影响，但它们本身还不是一股变革性力量”。Frank Biermann and others, “Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals”, *Nature Sustainability*, vol. 5, September 2022, pp. 795-800.

² 《2022 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2022 年)，前言。

治理方式的想法成功地结合起来并加以管理，即“元治理”。³ 在交付能力、应对意外危机和建立韧性方面，更灵活的政府和更灵活的服务交付也至关重要。

6. 现在比以往任何时候都更需要既能管理危机，又能紧急进行机构转型，以建设一个更绿色、更具包容性和更有韧性的世界的政治领导和公共管理人员。他们还需要对考虑新机会持开放态度。每一次危机都为创新打开了可能已经关闭很久的大门。例如，需要简化程序以更快地解决新出现的问题，这为实现治理转型和公共行政现代化带来了新的可能性，而这对使可持续发展目标得以实现至关重要。危机发生时，政治议程往往会发生变化，可能重新强调解决贫困、排斥和不平等问题。例如，疫情期间，拉丁美洲各国政府重新面对这些挑战，并将社会问题放在议程的首位。

7. 越来越多证据表明，对公共机构、政策和决策进程的强烈信任有助于加强集体行动。例如，公众信任促使公共卫生对策、法规和税收制度得到更好地遵守。从长远来看，需要信任来帮助政府应对气候变化、人口老龄化和劳动力市场变化等长期社会挑战。⁴ 相反，公众信任度低会削弱集体行动和服务提供。

8. 科学界关于如何加强大流行病管控的其他建议指出，应建立有效的公私伙伴关系，加强包容性社会保障和医疗卫生系统，改进公共部门的宣传战略，以激发和激励个人和家庭行为，并采取机构层面的干预措施，所有这些都有助于全社会的应对。⁵

9. 在可持续发展方面取得进展需要运作良好的公共机构。可持续发展目标 16 呼吁在各级建立有效、负责和包容的机构，强调只有机构有能力充分应对在执行可持续发展目标方面的挑战，才能实现可持续发展。这就要求有一个强大的公共行政部门，与民间社会、工商界和学术界结成伙伴关系，以追求公共利益和共同利益。此外，在决策和提供服务方面加大回应力度至关重要。例如，2022 年对经济合作与发展组织(经合组织)国家信任驱动因素的调查发现，信任度低的部分原因是民众认为政府对他们的优先事项和新出现的挑战回应不足。⁶ 为确保治理有效，需要评估三个方面：机制、过程和结果。

10. 一些政府对疫情和最近的其他危机反应敏捷，而另一些政府则在应对方面更为困难。例如，一些政府可能有内在的敏捷性和(或)对许多方面不进行监管的传

³ “元治理”可被定义为一种方法，通过设计和管理等级制、市场和网络治理的合理组合，产生某种程度的协调治理，以便从公共部门业绩负责人的角度看，实现最佳结果。例如见 Ingeborg Niestroy and Louis Meuleman, *Managing the Implementation of the SDGs* (Luxembourg, European Union, 2022); Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (London, Bloomsbury Publishing, 2020)。

⁴ 经济合作与发展组织(经合组织)，《建立信任以加强民主：2021 年经合组织关于增进对公共机构信任的因素的调查的主要结果》(巴黎，2022 年)。

⁵ Ferid Belhaj, “Social protection for all in need: lessons from the COVID-19 response in MENA”, World Bank Blogs: Arab Voices, 26 April 2021; Jeffrey V. Lazarus and others, “A multinational Delphi consensus to end the COVID-19 public health threat”, *Nature*, vol. 611, November 2022, pp. 332-345.

⁶ 经合组织，“建立信任以加强民主”。

统。人们普遍认为，这场疫情表明，公共部门的管理改革，如外包和经济金融化，降低了整个社会经济体系的韧性。一些国家的生产和医疗卫生系统表现出更强的韧性，这要分别归功于其政府协调私营部门活动的的能力以及其医疗卫生系统的关键部分基本上为公有。应对严重急性呼吸综合征暴发的经验帮助东南亚一些国家迅速对疫情做出反应，大规模跟踪感染情况，并制定旅行限制和保持身体距离的规定。⁷ 然而，经验好坏参半；该区域各经济体仍在努力应对不均衡地走出疫情的状况，以及该区域较大经济体延迟开放的影响。

11. 并不缺乏可以支持政府为实现可持续发展目标建立强大和前瞻性机构的技术指导。秘书处经济和社会事务部为支持委员会的工作而发布的一系列指导说明日益增多，就是一个很好的例子。例如，一份关于战略规划和展望的指导说明鼓励政府官员参与处理“规划期”以外的问题，打破现状思维，“开辟新视角”。⁸

12. 治理改革的最大挑战之一仍然是减少国内和国际上的不平等现象，例如在获得教育、医疗保健、住房和经济机会方面的不平等现象。种族问题加剧了这种鸿沟。除其他影响外，这些不平等现象促使人们移民，使发展中国家失去最优秀和最聪明的人才。打击一切形式的不平等，需要采取长期战略办法。可以更加强调道德、公平和平等，将其作为公务服务中新的三个 E，强调社会的长期利益，以及那些经常被落在后面的人的需求。

二. 2023 年将深入评估的选定可持续发展目标的机构视角

13. 关于清洁饮水和环境卫生的可持续发展目标 6 是地方政府的一个重要关切。一般而言，确保获得清洁饮水和环境卫生设施是地方当局的责任之一，这有赖于有效的地方行政管理和公共部门的劳动力，他们除履行其他职能外，具备管理国土开发、参与城市规划和监督其管辖范围内自然资源使用情况的技能。有效的水治理和合理的水资源管理(例如减少浪费和渗漏)，对于实现可持续发展目标 6 和向更可持续的发展模式的“绿色转型”至关重要。

14. 地方政府在通过环境保护措施和可持续固体废物管理改善水质方面可发挥关键作用。然而，水资源综合管理要求中央政府、国家以下各级政府、市政当局和地区之间在规划和环境政策方面进行横向和纵向合作，同时铭记地方政府完全有能力支持对水和环境卫生服务的参与性管理，包括贫民窟居民的参与性管理。

15. 迫切需要支持地方民选官员和国土/地方雇员在这一领域的能力建设。需要可能缺乏的高水平专业精神，特别是在资金较为有限的国家以及服务不足和资源不足的偏远和农村地区。

⁷ Mariana Mazzucato and Rainer Kattel, *COVID-19 and Public-Sector Capacity*, Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper, No. WP 2020-12 (London, University College London Institute for Innovation and Public Purpose, 2020).

⁸ 见 <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/Committee-of-Experts-on-Public-Administration/Governance-principles/Addressing-common-governance-challenges/CEPA-strategy-guidance-notes>.

16. 关于负担得起的清洁能源的可持续发展目标 7 是地方政府关注的另一个问题，地方政府往往最有能力查明在获得负担得起的能源方面存在的短板，特别是在弱势群体中。地方政府还可以投资于公共机构的节能规划、建筑和绿色能源，以及在公共采购实践中引入可持续性标准，从而直接促进节能。地方政府还可减少能源方面的公共开支。此外，在城市中，地方交通、城市流动性和规划政策、智慧城市倡议和创新，可对节能和碳排放产生重大影响。然而，在这方面，对相关能力、形象和技能的需求也是地方政府的当务之急，特别是在发展中国家。

17. 从治理和公共行政的角度来看，关于可持续城市和社区可持续发展目标 11 是一个纷繁复杂的目标。国家以下各级当局面临的挑战差别很大，特别是在城市和农村地区之间；小城市和大城市之间在行政能力上的差异也越来越大。在城市地区，主要问题往往包括中央政府和地方政府之间没有明确的角色和责任分工；地方政府现有的或分配给地方政府的财政资源；非正规住区缺乏基本服务，弱势公民获得服务的价格/成本高，私营供应商提供的水缺乏质量控制，以及中央政府对私营伙伴的监管不力。在农村地区，水可能免费，但往返水源可能需要长途跋涉，而且水可能受到污染。这一状况首当其冲的受害者是妇女和女童。农村地区的妇女被赋予承担取水等职责的“社会”角色，女童有时会因为履行这些职责而辍学。

18. 关于执行手段的可持续发展目标 17 促进为实现可持续发展目标而进行适当的预算分配和政府表现出灵活性。预算的设计和可信度可以产生关键的影响。例如，欧洲联盟恢复基金要求成员国投资于与可持续发展优先事项接轨的气候变化和数字化对策。同时，大量危机管理预算使许多国家的公共债务大幅增加，这可能会给可持续发展目标的实施和许多其他重要公共投资(包括治理和公共行政现代化)带来财政制约。⁹ 突然出现巨额危机应对预算和缺乏独立审计也可能加剧腐败。¹⁰

三. 变革性行动：应对紧迫挑战的良好做法

19. 公共部门思维方式的转变和现代化是一些国家取得成功的关键因素。为了应对疫情迅速变化的状况，并保持创新和改革的势头，各国将至少需要在两个领域应对治理挑战。第一，自上而下的方法在过去对产业政策和发展规划可能是有效的；但是，危机管理和疫情应对突出表明，需要对中央政府和地方政府的责任和资源分担进行重大调整，提供更灵活的第一线应对措施，以审查早期信息并采取行动，中央政府则发挥某种协调作用。随着世界慢慢过渡到 COVID-19 的地方性流行，并开始面临新的挑战，这种中央和地方之间的平衡将被证明是在协调和集体行动中促进创新的关键。

⁹ Jeremy Bulow and others, “The debt pandemic: new steps are needed to improve sovereign debt workouts”, *Finance and Development*, vol. 57, No. 3 (September 2020), pp. 12-16.

¹⁰ Ali Farazmand and others, “Corruption, lack of transparency and the misuse of public funds in times of crisis: an introduction”, *Public Organization Review*, vol. 22, September 2022, pp. 497-503.

20. 第二，公共部门需要有能力和意愿，在有用和必要时参与公私伙伴关系，特别是在私营部门不断增长的混合经济体中。这一战略更为关键，因为私营部门在医疗卫生等关键部门带来了人才、专业知识和资源——事实上，私营部门在许多混合经济体中是更大的参与方。例如，在菲律宾，私营医疗卫生部门在疫情应对方面发挥了关键作用，特别是在获取和分发拯救生命的疫苗方面。已证明疫苗对逐步过渡到“新常态”至关重要。¹¹ 对于正式伙伴关系不太可行的情况，更好地协调共同应对危机的措施将很有帮助。

21. 此外，数据和评价对于在预算过程中更好地为确定优先事项提供信息至关重要。由于许多国家公共部门债务在疫情期间增加，并且鉴于全球经济增长前景不乐观，需要进行重要的权衡，以便在中期内更有效地分配资源。对于没有这一证据基础来指导预算的国家来说，来自更有影响力或更有关系的部门的政治压力可能会主导资源分配过程。在过去的紧缩时期，全面削减预算或对社会部门投资影响更为严重的有针对性的削减(例如：教育、医疗卫生和社会服务)，导致危机后的复苏不均衡和不具包容性。¹²

22. 预算过程的政治经济可能会受到指导资源分配的数据和证据存在与否的深刻影响。¹³ 对一些部门鼓吹者来说，如果证据实际上可能削弱维持向其部门分配资源的努力，则对证据生成的投资不足是有好处的。¹⁴ 此外，与最近的民粹主义浪潮相关的反科学和反专业知识倾向可能会加剧非循证决策的文化。¹⁵ 克服这些压力，特别是在紧缩时期，对各国有效分配和使用资源至关重要。

23. 各国政府应收集、编制和使用按性别分列的数据，以制定促进性别平等的政策和举措。尽管妇女几乎占世界人口的一半，但在大多数国家，她们仍然处于决策的边缘，比男子更容易受到经济冲击。各国政府可以让这场危机与以往危机不同，妇女参与重建经济的工作，并创造 COVID-19 大流行疫情造成的新常态，无论是越来越多人认识到无薪家务劳动的价值，还是有机会在更灵活的时间工作。

24. 各国政府可采纳经济及社会理事会于 2018 年批准的 11 项促进可持续发展的有效治理原则，从而保持公共行政和治理的战略改革路线。非洲同行审议机制等方面注意到，这些原则的经验表明，它们有助于确定国家在公共行政和治理方面

¹¹ Alex B. Brillantes and others, “Insights from a global public good lens on COVID-19 pandemic management”, Ateneo Policy Center, Ateneo de Manila University, 2022.

¹² Mendoza, R.U. 2010. “Inclusive Crises, Exclusive Recoveries, and Policies to Prevent a Double Whammy for the Poor,” Working papers 1004, UNICEF, Division of Policy and Strategy / Mendoza, R.U. 2011. “Crises and inequality: Lessons from the food fuel, financial and economic crises of 2008-2010.” *Global Policy*, 2011, 2(3):259-271.

¹³ 亚历山大·汉密尔顿和克雷格·哈默编辑，“脆弱环境中的数据驱动型决策：苏丹的证据”，《发展方向——公共部门治理》(华盛顿特区，2017 年，世界银行)。

¹⁴ Lant Pritchett, “It pays to be ignorant: a simple political economy of rigorous program evaluation”, *The Journal of Policy Reform*, vol. 5, No. 4 (2002), pp. 251-269.

¹⁵ Eric Merkley and Peter John Loewen, “Anti-intellectualism and the mass public’s response to the COVID-19 pandemic”, *Nature Human Behaviour*, vol. 5, June 2021, pp. 706-715.

的改革优先事项，以促进可持续性，并促进开展巩固和支持这些改革的必要研究。这些原则旨在为有关国家提供实用的专家指导，以应对与实施《2030 年议程》相关的广泛治理挑战。

四. 《2030 年议程》实施过半之际对机构建设的评估喜忧参半

25. 大多数政府已经迅速根据 COVID-19 疫情和其他同时或随后出现的危机作出调整，采取紧急立法和其他措施使其能够在前所未有的情况下作出反应。虽然迄今为止对危机管理的评价是分散的，没有关于标准、相称性、一致性和影响的明确说法，但一个明显的缺点是，紧急程序提供了几乎无限的权力，这可能被滥用。有一种风险，即紧急程序也被用来加速非紧急(但重要)问题的政策和立法。在这方面也有新出现的实例。

26. 与 COVID-19 疫情一样，气候变化等问题必须放在大背景下以整体方式加以考虑。不能一刀切，在非洲应对这场疫情可能与在经合组织地区应对这场疫情大不相同。同样，对于气候变化问题，政府采取的纠正行动必须考虑到当地民众的迫切需要和优先事项，否则就有可能失去他们的支持与合作。不仅要处理紧急情况，而且要处理其原因和相关机制，这就需要同时采取两种治理对策：短期、集中、自上而下的危机管理；以及包容、审慎、协作的方法，不让任何人掉队，让直接遭受气候变化影响的民众和群体直接参与其中。由此制定的因地制宜的应对措施除短期危机管理对策外，还应具有中长期视角。

27. 既需要短期风险管理，也需要建设韧性和预测能力的长期战略远见。最近的冲突和医疗卫生危机表明，政府放弃战略预见能力可能会产生哪类风险。此外，预测和防备今后可能发生的(例如使用前沿技术带来的)干扰和破坏的能力，可能需要很长的时间来建立(或重建)，即使在过去拥有这种能力的资源丰富的国家。

28. 只关注危机的另一个风险是，没有为可持续发展目标的实施调动可用的最佳知识：在这一充满挑战的时期，如果没有必要的证据来聚焦和完善干预措施，旨在保护民众的政策、项目和资源将不可避免地达不到要求。¹⁶

29. 例如，在当前动荡、不确定、复杂和模棱两可的世界中，面临的挑战不仅是从危机管理转向复杂性管理，或从复杂性管理转向危机管理，而且需要在不同的治理方法之间实现一种动态(即不是死板)的平衡。全球挑战过于复杂，不能用非此即彼的决定来思考：我们需要作出两者兼顾的决定。尽管这看起来可能不高效，但我们甚至可能需要在治理框架中加入一些冗余部分，以使其有效。包括的工具和机制应该多于乍看之下似乎需要的数量，因为没有人知道哪些对策最有效，而且风险太大，不能冒失败的风险。

30. 多元化的可持续性治理得益于元治理机制的应用，元治理机制为复杂的治理框架带来了一些结构、秩序和管理思维。采用元治理办法可能意味着建立额外的协调或监督结构，以确保部门治理框架行之有效。采用元治理办法还可以帮助确

¹⁶ 《2021 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2021 年)，第 3 页。

定最有效和最因地制宜的层级、网络和市场机制的组合，以成功实施可持续发展目标。

31. 对亚太地区 40 个国家自愿国别评估的分析表明，约 60% 的可持续发展目标执行措施旨在采取自愿行动(市场和网络治理)，而基于规则的办法(层级治理)总体上不受青睐。¹⁷ 还注意到自愿国别评估中环境方面的可持续发展目标的代表性很弱。环境治理通常以立法对策为主要特征。由于环境规则通常限制环境上不可持续的行为，因此它们可能比更为软性的非立法机制遇到更多阻力。然而，软性的非立法机制往往与立法相结合并得到立法支持时，效果才最好。

32. 在《2030 年议程》的执行差距方面，各方都很清楚却选择视而不见的是政治经济。政治运作者和经济运作者之间的权力关系具有很大影响。例如，公私伙伴关系的一个不利方面是，大型国际公司是强大的规则制定者和现状的捍卫者，如果变革不符合它们的利益，它们就反对变革。可以考虑建立一个联合国“信息交换所”机制，作为讨论(和/或谈判)这类明显问题的平台，并且(或者)组织国家之间以及区域和经济集团之间的同行学习。

33. 如果各国要取得参考信息更充分和更具成本效益的成果，成功克服其中一些改革的政治经济因素造成的长期障碍，还需要解决数据透明度和证据可用性方面的不平衡问题。在整个过程中，基于数据和证据的决策可以在弥合分歧、建立改革联盟、激励全球公众以及在各国内部和各国之间达成公平、公正和高效的成果方面发挥关键作用。¹⁸

34. 当前的一些全球危机导致民主机构和进程以及公共行政、公共服务和治理的专业作用因“独裁化”而逐渐遭到侵蚀。¹⁹ 独裁化的一个方面是，在上一个政治新自由主义阶段，全球范围内贫富不平等加剧，导致对机构和民主的不信任，最终表现为民粹主义和呼吁更独裁风格的领导。在国内政治和国际关系中，这些现象也因虚假信息和错误信息抬头而加剧。

35. 关于可持续发展政策一致性的可持续发展目标指标 17.14.1 是衡量可持续发展有效治理政策一致性的一个关键指标。该指标有八个次级指标，涵盖一系列机构方面的挑战，包括领导力、横向协调、纵向(多级)协调、利用监测机制和知识以及利益攸关方参与。联合国环境规划署为该指标开发的自我评估工具的试点结果显示，政府官员和利益攸关方使用该工具时，评估结果不同。因此，建议民间社会和工商界的利益攸关方参与评估进程，以解决这一问题。还建议各国开始按照全球商定的方法收集该指标的数据，以满足国家统计局将该指标纳入可持续发展目标监测和报告的要求。

¹⁷ 联合国环境署，《加强亚洲及太平洋地区自愿国别评估的环境层面：经验教训和前进道路》(曼谷，2022 年)。

¹⁸ Ronald U. Mendoza, “Political economy of data- and evidence-based policymaking”, IDinsight and Ateneo Policy Center, Ateneo de Manila University, 2023.

¹⁹ João Alípio Correa, “Autocratization: the key to capturing today’s democratic difficulties”, The Loop: ECPR’s Political Science Blog, 4 March 2022.

36. 指标 17.14.1 是一个综合指标，是一个指数，对指数的解释应谨慎。指数只能表明和提供信息，而不能规定必要的行动方案。指数只是手段，不是目的。指数通常用于提供可比较的排名。然而，可以说，将各次级指标合并为一个数字几乎没有附加值。一个国家可能在机构领导力、效率或效力方面得分最高，而在包容性和公众参与方面得分最低。另一个拥有相同指数结果的国家的得分可能正好相反。因此，这种排名总是包含价值判断、方法选择，可能还有隐含的政治目的。不加批判地接受排名可能会导致规范性假设的意外内化，从而导致更糟糕的公共政策结果，而不是带来更好的结果。使用排名与全球范围内对复杂社会进程进行标准化、衡量和评估增多的情况是一致的。这使现代世界的一种观点制度化。该观点认为现代世界是可衡量、可比较和分层的，存在于一种竞争性联盟的形式中，各国不断努力争取有更好的表现。但是，这种世界观虽然流行，但肯定不普遍。

37. 尽管如此，对各国的表现情况进行有意义的比较仍然很重要，例如，可以作为同行学习的起点。使用一个包含所有八个次级指标的看板要比每个国家一个总分更能达到这个目的。然而，如果要用一个单一指标来评估政策一致性，则可将关于部际和跨部门协调(即整个政府的协调)的次级指标作为标题指标，因为这是其他七个次级指标的前提条件。

38. 目前，可持续发展目标的执行工作出现滞后，这表明各国政府应更加注重长期治理。除其他外，这意味着在规划和执行可持续发展目标时要有远见。此外，为实现可持续发展目标指定的时期是 2015 年至 2030 年，在这一时间段的中点，应建议各国在其自愿国别评估中、地方当局在其自愿地方评估中报告在面向 2030 年和 2050 年目标实现可持续性转变方面的情况。

39. 迫切需要加大《2030 年议程》决策和执行工作的循证程度。事前监管影响评估是在决策和立法早期阶段纳入可持续发展目标的重要手段。使用监管影响评估的障碍往往不是缺乏指导，而是负责实施可持续发展目标的人和负责监管影响评估的人各自为政，互不了解。短期主义和“效率思维”导致专门的科学-政策咨询机制被废除。其后果之一是，各国政府往往倾向于向顾问而不是学者寻求证据。然而，学者的作用也应受到挑战：可以重新考虑作为公共行政和治理方面的精明观察者与知识渊博的伙伴之间的平衡。对解决今天和明天的紧迫社会问题的能力和技能进行投资，不仅应在公共行政机构中进行，也应在研究项目中进行，重点是协调机制、指标和监测以及展望。

五. 建议列入 2023 年可持续发展目标峰会政治宣言的关键信息

对危机作出迅速有效反应的能力至关重要，但不足以实现可持续发展

40. 各国政府目前正试图应对一系列同时发生的危机。其结果是危机治理成为“新常态”的一部分，导致三个领域相对被忽视：长期思考、利用现有最佳知识和利益攸关方参与。这可以理解，但很危险。例如，气候变化本身不仅是一场危机，而且是一个非常复杂的问题，需要以整体方式并结合具体情况加以处理。因此，应培训公职人员对不同问题采用不同的治理办法，根据情况的需要混合使用

各种办法并在各种办法之间进行转换。此外，如果政府将注意力过多地集中在被称为危机的问题上，并采取了相关的紧急措施，那么民间社会、工商界和学术界等社会利益攸关方就应出面发挥其作为“抗衡力量”的作用，助力各级政府保持长远视角和民主问责，并不偏离实现可持续发展目标的轨道。

国家政府应增强国家以下各级政府权能，从而加快可持续发展目标的实施

41. 在国家与国家以下各级之间实现多层次治理有许多好处。激励国家以下各级政府定期进行自愿地方评估并促进城市间协作和伙伴关系符合国家政府的利益。这可以使成功的创新得以推广，提高技能水平及其可持续公共采购的联合购买力。

必须在最高一级建立一个跨所有部委的可持续发展运作协调机制

42. 结束各部门各自为政的状态并使其建立联系仍然是一项重大挑战。加强可持续发展政策的一致性(具体目标 17.14)的一个重要部分是在最高层建立涵盖所有部委的可持续发展协调机制，这是经过验证的良好做法。这是可持续发展目标指标 17.14.1 的八个次级指标之一。联合国环境规划署提供了一个自我评估工具，用于按照为指标 17.14.1 制定的方法衡量政策一致性。指标自我评估工具的试点结果表明，只有利益攸关方参与，该工具才能提供确信和可靠的结果。在政府中心建立一个助力推进具体目标和解决瓶颈问题以加速实现可持续发展目标的执行机制，也可以发挥最高政治权力机构的力量来协调各部委的举措。

有必要迅速提升政府的风险管理水平，并将风险管理纳入与可持续发展目标有关的协调机制

43. COVID-19 大流行疫情和目前全球危机的叠加要求迅速提升政府的风险管理水平，并将其纳入与可持续发展目标有关的协调机制，如政府中心或其他试点机构。风险预测、预防、减轻、适应和韧性将减少危机风险。它们还将为评估可持续发展目标之间的权衡和协同作用提供信息，并提高执行工作的一致性。

仍然强烈需要加强机构，获得综合性更强的解决方案，以实现《2030 年议程》的愿景和可持续发展目标

44. 仍然强烈需要通过全政府和全社会的办法来加强机构，获得综合性更强的解决方案，从而在治理和公共政策方面带来变革性变化，以实现《2030 年议程》的愿景和可持续发展目标。尽管正在努力加强治理，并明确承诺在全球一级全面落实《2030 年议程》，但可持续发展目标的进展却偏离了轨道。要应对进行机构转型以建设一个更绿色、更具包容性和更有韧性的世界的挑战，就必须加快努力，在各级和与可持续发展目标有关的所有政府行动领域建设一个有能力的国家。结合国家可持续发展的优先事项对各机构进行多层面分析，并采取灵活的组合办法来补齐整个政府的能力短板，被视为解决办法的一部分。

应鼓励各国将对 2050 年社会愿景的思考纳入其可持续发展目标的规划、监测和报告中

45. 由于《2030 年议程》的时间框架是中期的，而可持续发展也需要在公共决策中有长期的视角，因此应鼓励各国在其关于可持续发展目标的规划、监测和报告

中纳入对 2050 年社会愿景的思考。经济和社会事务部编写的《自愿国别评估编写手册》可加以修改，以纳入这一较长期的观点。

可靠地规划和执行透明和参与性的国家和国家以下各级预算，对公共财政资源的合理管理至关重要

46. 可靠地规划和执行透明和参与性的国家和国家以下各级预算，对公共财政资源的合理管理至关重要。危机时期的公共财政管理应确保各国继续在实现可持续发展目标方面取得进展，同时保证尽可能尊重财政纪律、合法性、可预测性、公信力、参与性、透明度和问责制等核心原则。
