



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
23 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6

采用促进可持续发展的有效治理原则，  
实现可持续发展目标

### 促进支持可持续发展目标的参与治理原则

#### 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纳贾特·扎鲁克与委员会其他成员罗尔夫·阿尔特、朱拉杰·内梅克和谢里法·谢里夫合作编写的文件。

\* E/C.16/2023/1。



## 促进支持可持续发展目标的参与治理原则

### 摘要

文件的作者们审查了参与治理原则，这是在各级建立包容性机构所必不可少的，也是民主的一个关键支柱。促进参与的战略是加强政府决定和行动并使之合法化以及促进对公共机构信任的关键。作者们强调，实施可持续发展目标的政策应该以参与、包容和合作的方式制定。公众参与对于确保听取所有利益攸关方的意见并考虑到它们的意见十分重要。制度化的参与方法也可以增强对公共政策的自主权，支持在各级实施和监测可持续发展目标。作者们指出，国家以下一级的参与被认为特别具有影响力，因为它增强地方政府和社区的权能，并可为有关各方带来更好、更有针对性的发展成果。

作者们阐述了促进参与公共决策和提供服务的理由，同时也描述了执行方面的挑战，特别是公共部门的抵制和政治文化，以及行政能力不足和缺乏标准作业程序以及其他结构和背景因素。他们强调，政府需要为公众参与创造有利环境，特别是在对机构缺乏信任或民粹主义运动和极端主义抬头的情况下。政治意愿、能力建设、公民教育、改变公共部门的心态以及提供充足的资金是这种有利环境的一些主要因素。

作者们谈及与参与进程的设计和 implementation 有关的问题，并概述了在各种情况下行之有效的战略、机制、工具和做法。对参与在监测和审查《2030 年可持续发展议程》执行情况中的作用提出了见解。鉴于当前的全球危机、实施可持续发展目标方面的拖延以及许多国家观察到的对政府缺乏信任，作者们在结束时提出了一系列加强参与的建议。

## 一. 背景

1. 本文件重点关注参与，参与同包容性相关，是经济及社会理事会 2018 年通过的 11 项促进可持续发展的有效治理原则之一。在《2030 年可持续发展议程》中，参与的概念体现在可持续发展目标具体目标 16.7 中，“确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性”。其他一些具体目标也提到了参与，如具体目标 6.b(关于地方社区参与改进水和环境卫生管理)、10.2(融入社会、经济和政治生活，)和 11.3(参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理)。

2. 自 2002 年第一届会议以来，参与问题一直是委员会审议的重点。初步讨论的重点是加强公共行政的能力、在特定情况下进行参与的工具以及促进对政策进程采取协作办法。自 2015 年通过《2030 年议程》以来，委员会已将注意力转向参与性治理，以促进包容性可持续发展方法，以及综合和包容性地实施和审查可持续发展目标，包括通过民间社会和私营部门的参与以及弱势群体的参与来这样做。

3. 通过分析和讨论，委员会强调，成功实现可持续发展目标并将其纳入国家政策与非国家行为体有效参与决策进程有关。因此，一直强调，在政策制定和服务提供方面需要有参与性机构和制度化的公众参与，包括公众参与对参与性进程本身的监测和评估。

4. 最近，委员会在适用促进可持续发展的有效治理原则以实现可持续发展目标的背景下审查了参与问题。委员会第二十届会议(2021 年)重点讨论了如何加强基于治理原则的改革政策的分析基础，包括为此参与和借鉴统计委员会治理统计普拉亚小组在这一领域的工作。<sup>1</sup> 委员会第二十一届会议(2022 年)重点讨论了在国家以下各级适用这些原则的问题，同时铭记国家以下各级政府政策、能力、获得资源的机会和与其他行为体的接触方面差异很大。

5. 鉴于当前的全球挑战和危机，如气候变化和冠状病毒病(COVID-19)大流行，作者们试图通过将各种讨论线索交织在一起并提出前进的道路，在有效治理的基本原则背景下重新引起人们对参与这一重要问题的关注。他们回顾了促进参与的理由，并阐述了如何为有效的公众参与进程创造有利环境，同时举例说明了在应用参与原则方面的良好做法，这些原则可以加快可持续发展目标的实现。

---

<sup>1</sup> 例如见 Alexandra Wilde 和其他人，《治理统计手册》中“参与政治和公共事务”(普拉亚小组，2020 年)。

## 二. 公众参与的定义和类型

### 不同定义

6. 公众参与被广泛研究，并使用了不同的定义。<sup>2</sup> 专家们认为，不同学者和从业者群体所使用的概念的定義不明确是一个障碍。各种定义问题之一是许多常用的参与衡量表(例如，国际公众参与协会编写的衡量表)将“信息”列为一个类别，从而与获取信息和透明度的概念重叠。另一个问题是参与机制与社会问责机制之间的重叠，因为许多专家认为，社会问责包括作为核心组成部分的参与和介入。<sup>3</sup>

7. 参与原则认为，为建设一个有效的国家，所有重要的政治团体都应积极参与直接影响它们的事务并且有机会影响政策。在这一基本观点的基础上，为了本文的目的，公众参与被理解为在做出决定或采取行动时接触公众和考虑公众(那些不在政府中担任公职或行政职务的人)的投入的任何过程，包括共同创造、共同制作、互动的或公民发起的决策，或在提供服务方面的协作。它排除了关于通过代议制间接参与的讨论。

### 公众参与的不同类型

8. 已经形成了不同类型的公众参与。一个开创性的例子是 Sherry Arnstein (1969年)<sup>4</sup> 提出的“公民参与阶梯”，其中描述了获得授权的公共机构和官员如何能够剥夺公民的权力，以及如何提高公民代理、控制和权力的水平。公民参与被视为等同于下列公民权力：从“不参与”(通过操纵和疗法)；到“象征主义”(通过告知、协商和安抚)到“公民控制”(通过伙伴关系、授权和公民控制)。

9. 国际公众参与协会制定了《公众参与范围》，以帮助界定公众在任何公众参与进程中的作用。它包括公众参与的五种一般模式，即告知、咨询、参与、协作和授权，表明共同决策权的水平在不断提高。

## 三. 促进参与的理由

### 参与是一项人权

10. 公众参与是所有人积极参与治理制度和政策的基本权利；认识到所有人的内在价值，考虑到他们的文化、知识和经验以及他们在治理进程中发挥关键作

<sup>2</sup> 例如见 Kathryn S. Quick and John M. Bryson, “Public participation” ,in *Handbook on Theories of Governance*, Christopher Ansell and Jacob Torfing, eds. (Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2016)。

<sup>3</sup> 另见《2019年世界公共部门报告——可持续发展目标 16：聚焦公共机构》，第 19-22 页(联合国出版物，2019年)，第 19-22 页。

<sup>4</sup> Sherry R. Arnstein, “A ladder of citizen participation” ,*Journal of American Institute of Planners*, vol.35, No.4 (1969)。

用的能力，同时确保不让任何一个人掉队。这对建设和平和具有复原力的社会至关重要。<sup>5</sup>

11. 自 1948 年《世界人权宣言》以来，国际法一直强调公众参与，其中第二十一条载有参与治理、参加公务和在选举中投票的权利。这些权利后来被编入《公民及政治权利国际公约》(第二十五条)，并反映在诸如《非洲人权和民族权宪章》(第十三条)和欧洲联盟的一些指令和条例等一些区域文书中。人权理事会认识到，平等有效地参与政治和公共事务对于民主、法治、社会包容、经济发展、促进性别平等和增强妇女和女童权能以及实现所有人权和基本自由至关重要。

12. 《21 世纪议程》确认了非国家行为体的参与和介入特别对实现可持续发展的重要性，指出“实现可持续发展的基本先决条件之一是公众广泛参与决策”。这一理念后来在其他几份可持续发展成果文件中得到重申，如《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(《约翰内斯堡执行计划》)、联合国可持续发展大会(里约+20)成果文件《我们希望的未来》、《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年议程》、关于气候变化的《巴黎协定》、《新城市议程》和《仙台减少灾害风险框架》。

13. 公众参与环境决策的价值除其他外具体体现在《里约宣言》原则 10、《欧洲经济委员会关于取得环境信息和公众参与环境决策的准则》、1998 年《奥胡斯公约》以及最近的《关于在拉丁美洲和加勒比环境问题上获得信息、公共参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)。

#### 利益攸关方参与实现可持续发展目标

14. 利益攸关方在支持各级政府之间的协调行动以及同非国家行为体的协调行动方面的参与，再加上对未来的综合、共同愿景和战略的定义，对于实现可持续发展目标和应对全球多层面挑战和危机至关重要。要做到这一点，就只能跨越公共组织的内部和外部界限开展工作，平衡在不同部门运作的不同行为体的观点，以及让弱势和边缘化群体参与进来，不让任何一个人掉队。<sup>6</sup>

15. 成功实现可持续发展目标在很大程度上取决于政府如何有效地让议会、地方当局、民间社会、私营部门、科学和学术界等不同群体以及诸如穷人、老年人、残疾人、青年、土著人民和妇女等弱势群体参与进来，以便能够更好地满足他们的具体需要，并加强对公共政策的接受和自主权。例如，有必要确保让妇女和女童增强权能，并通过适当的公众参与措施，在核心方面参与所有可持续发展目标的实施和监测工作。此外，有必要创造适当的公民空间，以动员青年人(目前全世界有 18 亿)，使他们有机会表达自己的需求、期望和抱负，收集他们的想法，并促进他们积极参与执行《2030 年议程》。

<sup>5</sup> 国际建设和平咨询小组，“公共参与和公民参与：在国家建设和建设和平背景下的有效建议——如何做”，2015 年。

<sup>6</sup> 《齐心协力：一体化、机构与可持续发展目标，2018 年世界公共部门报告》(联合国出版物，2018 年)。

16. 虽然参与常常被描绘成就政策决定达成共识的途径，但并非总能达成共识。如何处理各项可持续发展目标之间的权衡和协同取决于参加参与进程的各利益攸关方的观点和利益，以及它们的影响力有多大。虽然期望各国政府在决策中作出判断，但能够通过对话增进利益攸关方之间的了解本身就可能是一个重要成果，并有可能在需要妥协时加强政策的一致性和公众对旨在促进可持续发展的政策的接受。

### 公众参与促进有效治理

17. 精心设计的公众参与可以带来相当大的裨益。公众参与对于包容性决策至关重要，是健康的公民文化的一个指标，可为提高公民满意度铺平道路。<sup>7</sup> 它可以通过促进透明度、正义和问责制，限制腐败的可能性，支持有效治理，同时提高公共行动的效力、机构的合法性和对机构的信任，并确保政策决定得到遵守、接受和支持。

18. 公众参与可作为一种召集机制，将政府、民间社会和私营部门联系起来，并有助于就机遇、挑战和需要、优先事项和方案达成共识。

19. 公众参与还可以通过更好地了解人民的相关优先事项、需要和期望，促成更好地了解政府想要应对的具体挑战。因此，公众参与可以提高决策进程的质量，避免作出不受欢迎或不适当的政策决定，因为这些决定可能不会产生具体成果，或对可持续发展没有重大影响，而且可能过于耗费时间或预算。公众参与可以就如何解决具体问题产生新的想法，同时减少只考虑一国特定(精英)群体利益的风险。最后，公众参与使各国政府能够在执行政策和项目及其影响方面获得支持。

### 公众参与增强国家以下各级政府和社区的权能

20. 在第十四届会议上，委员会指出，将权力下放到省级和地方级——如写入宪法、法律和法规——在提供有针对性的服务和建立对政府的信任方面是有意义的。经验表明，公民与所作出的政治决定的联系越远，就越需要作出更大的努力，让他们了解和相信这些决定带来的益处。权力下放允许地方社区和基层组织的参与，正是国家以下各级政府代表的接近，回应公民的关切，并在决策过程中考虑到他们的需求和福祉，增加了人们被重视和有效参与的感觉。基于公众参与的决策可以促进地方和领土发展，增强地方利益攸关方的权能，同时增加他们的福祉。

### 公众参与和可持续国家政权建设

21. 为了建立反映迅速和负责任的国家，并带来可持续的变化，人们对决策过程的贡献需要得到承认和支持。公众参与方法非常适合这项任务，因为综合采取这些方法可以增强人民的权能，提高他们对自己权利和义务的认识，使他们充分了解情况，有充分的条件在当地社区的可持续发展中发挥积极作用。公民的有效参与大大有助于民主成果，并可支持建设和平与稳定的国家，同时支持可持续发展。

<sup>7</sup> 例如见 Shaocheng Shi and others, “Is life satisfaction higher for citizens engaged in political participation: analysis based on the Chinese social survey”, *PLoS One*, article No. e0279436 (2022)。

## 四. 创造有利于公众参与的环境

22. 公众参与是加强政府决策和发展行动并使之合法化以及促进对公共机构信任的关键杠杆。公众参与会支持有效治理，是民主的一个重要支柱。

23. 当前的全球危机，如气候变化和 COVID-19 大流行，威胁着可持续发展目标的实现和世界各国的可持续发展。对公共机构和领导人越来越缺乏信任，再加上民粹主义运动和极端主义政党的兴起，一些国家的民主受到威胁。此外，几个发展中国家在试图直接采用西方民主模式之后，今天发现自己在稳定、和平、安全以及可持续和有复原力的发展方面处于面临种种挑战的境地。为了建立和(或)重建对公共机构的信任，必须创造一个有利于公众参与的环境，但没有理想的公式或一刀切的办法。

### 政治意愿和心态的改变

24. 为公众参与创造有利环境，需要各级政府的政治意愿、心态的改变和日常努力。应该以综合、一致、协调和协商的方式，最好是在对话和协商一致的基础上创造这一有利环境，以确保在必要时及时进行适当的改革。

25. 关于是否促进公众参与决策的决定应独立于公务员和政治领导人的观点或个人偏好。理想的情况是，公共部门实体的公开和包容性协商应通过宪法或法令成为强制性规定，并辅之以制定符合人权标准的相关监管规定和框架。

### 所有利益攸关方的平等参与

26. 根据其宪法，每个国家都有义务和责任创造、促进和巩固有利于公众参与的环境，使所有利益攸关方都能本着相互信任和尊重的精神参与到可持续发展的道路中。在这样做时，应该考虑到其历史和文化、公民的成熟度、发展水平和过去的改革，同时遵守和尊重国际和区域法律规定。

27. 参与进程往往由能力强、经验较丰富、与决策者关系密切的利益集团主导。因此，努力不让任何一个人掉队不仅是一个广泛包容的问题，而且也是一个平等考虑不同利益攸关方的声音的问题，而不论其能力和实力如何。一种选择是建立由所有人口组别组成的公民理事会，以增加代表性，并使公共机构能够向所有利益攸关方提供平等的支持。

### 民间社会的积极作用

28. 参与常常被解释为政府邀请利益攸关方进行辩论或对政策提案作出贡献，并参与决策进程。然而，在一些国家，民间社会成员越来越多地采取更加积极主动的做法。民间社会成员不是等待政府邀请它们作出贡献或参与，而是确定它们自己想要与政府讨论的议程。“提案权”甚至在一些国家，如荷兰和瑞士被编纂成法律。由于政府和公民最好是作为平等的伙伴进行互动，希望政府对公民社会采取的参与性举措作出更多回应的要求可能会增强。

## 执行手段

29. 还应通过提供充足的财政和人力资源来创造有利的环境。必须通过适当的能力建设努力和提高认识，加强公务员和非国家利益攸关方的技能和能力。应鼓励所有利益攸关方边做边学和同行学习，同时考虑到最佳做法和经验教训。

## 投资于公民教育

30. 公民教育是有效公众参与的一个重要先决条件，应针对城市和农村公民，并包括诸如青年和妇女等弱势群体。有效的民主的一个先决条件是受过教育的公民参与公共事务。作为参与者，公民应了解自己的权利，并表现出对义务的奉献精神，以便为促进社会利益作出贡献。好公民不仅仅是选民、公共服务的消费者和纳税人。他们负责公共生活组织得如何，问题如何解决，以及哪些政治家当选为议员、地方选举产生的理事会成员和(在许多国家)国家元首。

31. 有效参与需要尽早加强公务员和非国家利益攸关方的能力建设，包括提供培训和教育，以提高对可持续发展的认识。一些国家已将可持续发展目标纳入课程和教育方案，并制作了相关的教材。中小学和大学正在塑造下一代政治领导人，它们对于提供工具、激发雄心和灵感以创造和检验新的和创新的发展解决办法至关重要。因此，有必要根据适当的需求评估，投资于培训和同行学习，包括为此制定完善的课程和分配充足的预算。

32. 国家行政学院和研究中心是公众参与的关键角色，因为它们可以支持国家和地方公共当局开展培训、能力建设和科学研究工作，以及制定公共政策和公众参与的概念框架。它们还可以支持培训一批公众参与活动的组织者和协调人。最后，可以在学术和研究环境中研究、监测和评价公众参与和相关趋势。

33. 经济和社会事务部编制了《治理促进可持续发展目标课程》，旨在促进对可持续发展问题的批判性理解，提高治理能力，并加强公务员对其在促进实现可持续发展目标方面的积极作用的认识。它包含一套全面的培训员培训能力发展工具包，其中包括关于推进可持续发展目标实施所需的关键治理层面的即用型培训材料。该课程的培训材料可用于在国家和地方政府各级举办面对面和在线培训讲习班。

## 五. 设计和实施问题

### A. 设计公众参与进程

34. 根据一国的国情、历史、社会资本、发展水平、优先事项、目标和现有资源，可以不同的方式开展和设计公众参与。政府需要选择正确的公众参与形式，以获得合法性，促进公正和包容性，并确保公共行动的有效性。

35. 任何公众参与进程都必须以一个概念框架为基础，同时考虑到下列因素：

(a) **需要解决的问题。**需确定和描述要解决的问题，包括确定这些问题属于哪个部门的管辖范围(例如，议会、部委、地方政府)，查明其背后原因并加以量化：<sup>8</sup>

(b) **利益攸关方。**有必要确定应该参与的利益攸关方，包括为此开展摸底工作和制定甄选程序标准。需要确定特殊利益群体以及弱势和边缘化群体，如穷人、青年、老年人、残疾人、土著人民和妇女，以确保不让任何一个人掉队。鉴于农村地区的人民往往受教育程度较低、较为贫困，而且在公共参与进程中的代表性往往不足，消除城乡差距也很重要。生活在农村地区的人民和社区往往远离权力中心，往往不参与决策进程，他们的需要、优先事项和期望没有或仅部分被纳入公共政策，这就降低了这些政策的影响，使农村人民和社区的状况和福祉恶化。这可能导致农村人口外流、无政府城市化、失业和移民流动控制不力。必须制定惠及所有利益攸关方的包容性战略，并明确界定它们在参与进程中的作用；

(c) **进行参与的目标。**必须明确界定参与进程的目标和预期成果，包括为此说明参与进程的理由和进行情景分析。<sup>9</sup>

36. 这些要素与 Archon Fung 提出的民主立方体相一致，该立方体基于参与有三个层面这一假设：(a) 谁参与(挑选参与者问题)；(b) 参与者如何交流信息和作出决定(沟通和决策问题)；以及(c) 他们的投入如何与结果相联系(权威和权力问题)。<sup>10</sup>

37. 必须决定参与进程的形式，包括时间、地点(适当和无障碍的场所)、前往场所的交通和使用的语言。需要发展有效的参与进程，在参与和(热或冷)审议之间以及面对面和虚拟参与之间找到适当的平衡，同时保证公平、中立和尊重。所有细节都应清楚地传达给利益攸关方，政府应及时通知参与、指定和动员获得授权的协调人。该图小结了有效公众参与的不同方面。

<sup>8</sup> Luigi Bobbio, “Designing effective public participation” ,*Public and Society*, vol. 38, No.1 (March 2019).

<sup>9</sup> Katrin Hofer and David Kaufmann, “Actors, arenas and aims: a conceptual framework for public participation”, *Planning Theory* (2022).

<sup>10</sup> Archon Fung, “Varieties of participation in complex governance”, *Public Administration Review*, Special Issue: Collaborative Public Management, vol. 66 (December 2006).

## 有效公众参与的要素



资料来源：作者们根据良好做法实例所作的阐述。

## B. 妨碍公众参与的主要挑战

### 对公众参与的抵制

38. 各国可能存在几种抵制公众参与的形式，特别是由于难以改变公务员，包括民选官员和政治任命者的心态、态度和行为。公务员有时会非常执着于自己的角色、责任和能力，不愿改变，从而阻碍了公众参与的努力，使他们无法实现自己的目标，或者在某些情况下，只允许一种“虚幻的”参与形式，误导公民相信他们在一个蓄意剥夺他们权力的进程中获得了权力。公众参与和开放决策过程供公众辩论往往被视为一种破坏和减少政府官员的权威和权力的风险，特别是当他们是在没有自由和公平的选举、透明度、功绩或尊重平等机会的情况下当选或任命的。

39. 一些公务员为自己不支持公众参与努力辩解，认为公民对参与缺乏兴趣，或者在所讨论的挑战方面缺乏教育或了解。此外，他们还可能将建立公众参与机制所需的时间和费用列为阻碍因素。在一些国家，诸如 COVID-19 大流行等危机加剧了公务员对在各级政府开展的公众参与方面所持的消极立场、态度和行为。<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Koen Migchelbrink and Steven Van de Walle, “A systematic review of the literature on determinants of public managers’ attitudes toward public participation”, *Local Government Studies*, vol. 48, No.1 (2022). 在这篇文章中，作者们强调了公共管理者对公众参与态度的决定因素：公共管理者的个人特征；进程特征；组织结构和文化，以及环境特征。该研究结果显示，公共管理者态度具有多维性与情境特异性。

40. 如果公务员没有为促进和实施公众参与做好充分准备、接受过良好培训并具有良好的积极性，他们就可能成为设计和实施公众参与的严重障碍，甚至发挥有害作用，因为他们的影响力很大，决定公众参与的程度以及在作政策决定时考虑公众意见的程度，同时控制着行政资源和向政治家和领导人所作的情况通报。

### 结构和背景挑战

41. 公众参与的设计和实施可能必须克服结构或背景挑战，这取决于每个国家的民主背景和状况。人均收入、教育、数字扫盲和地理位置等社会经济因素可对公众参与水平产生重大影响。

42. 目前存在若干挑战，如不加以解决，会导致公众参与效果不彰，人民的挫折感增加，可能导致对公众参与进程和公共机构缺乏信任，诸如：

- 缺乏明确界定公众参与及其预期成果的标准。
- 政府机构之间协调不足，造成重复和竞争。
- 由于缺乏对利益攸关方的摸底和针对性，没有或未充分纳入弱势和边缘化人口群体，包括农村人口群体。
- 在公众参与进程方面缺乏明确和一致的沟通。
- 资金不足，或有资源但没有有效分配。
- 后勤问题(例如：地点的可达性、可用的交通工具、使用的语言)。
- 用于监测、评估、反馈和学习的机制效率低下。
- 公务员采取最低限度的态度，只努力确保遵守法律和条例，而没有有效地推动和加强公众参与。
- 公众参与工作缺乏连续性。

43. 在一些国家，公民由于意识到持续存在的不当行为和腐败，或感到被抛在后面，已开始对政党、选举进程和公共机构等民主的传统组成部分提出严重质疑。尤其是年轻人，他们往往对政党政治不太感兴趣。在许多发达国家和发展中国家，人们注意到政治参与减少或极端主义或民粹主义运动增加。

44. 一些公民对自己的权利和责任缺乏足够的认识，而那些对此有认识的人可能缺乏处理利害攸关问题的理解、知识或技能。这些缺陷需要公民教育，而公民教育往往仍然不足。此外，公民的优先事项和反馈得不到落实或落实不足，可能会挫伤人们今后参加公共参与进程的积极性。

## 六. 方法、工具和实例

45. 应根据行动计划实施公众参与进程。成功标准包括：

- 在国家和地方两级有足够的财力和人力，包括通过按照可持续发展目标 17 建立伙伴关系来提供可能的资金和能力建设支助。
- 尊重文化多样性，并确保不让任何一个人掉队；例如，考虑到可能的语言、无障碍环境或识字问题以及目标群体的收入。
- 投资于信息和通信技术(信通技术)以促进公众参与。
- 利用影响评估、反馈和报告机制，包括申诉制度和补救机制，不断评价公众参与进程。
- 调整公众参与进程，特别是在出现新问题或新需求的情况下。

46. 公众参与的成功在很大程度上也取决于是否存在以下列方面为基础的有效治理：健全的公共机构、有效的公共服务提供、负责任、讲道德和乐于参与的领导层以及投身其中的热情的各级政府公务员。

#### A. 公众参与的战略、机制和工具

47. 在政府开放程度以及公共治理和决策进程的包容性方面，各国的公众参与情况可能各不相同。落实公众参与原则的常用战略包括规范和组织管理良好的公众协商进程、多方利益攸关方论坛和社区驱动的发展。

##### 公众参与的不同机制和体制安排

48. 过去几十年来，见证了多种参与机制的发展，包括协商机制；对自然资源的参与性管理和共同管理；环境和社会影响评估；共同创造/共同制作和参与性预算编制。参与也是包括社会审计在内的社会问责倡议的一个核心组成部分。

49. 例如，共同创造和(或)共同制作所依据的理念是，特别通过与不同利益攸关方的协作，可以找到提供公共服务的创新解决办法。一个实例是地方社区和基层组织积极参与，以产生对它们真正重要的社会成果。<sup>12</sup> 参与性预算编制被认为可使公共行政更接近公民的需要和偏好，并在一些国家改善了穷人的生活。<sup>13</sup> 例如，参与性民主国际观察站是一个国际网络，向有兴趣学习、交流和应用地方一级参与性民主经验的所有城市、组织和研究中心开放，支持地方政府促进公众参与。<sup>14</sup>

50. 此外，还存在各种各样的体制化机制，可能涉及若干类型的利益攸关方，在各级政府运作，并在决策周期的不同阶段履行职能。一些结构由政府领导，另一些由非国家行为体领导。有些机构拥有决策权，有些则是咨询机构。有时，利益攸关方代表权是为可持续发展目标实施提供总体战略方向的高级别机构的一部

<sup>12</sup> Victor Bekkers, Lars Tummens and William Voorberg, “From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers”, paper presented at the conference of the European Group for Public Administration, Edinburgh, September 2013.

<sup>13</sup> Sónia Gonçalves, “The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil”, *World Development*, vol. 53 (January 2014).

<sup>14</sup> 见 <https://oidp.net>。

分,有时则被纳入技术或专题层面。这种体制化机制的实例有可持续发展委员会、多部门委员会或理事会(例如,国家经济和社会理事会;国家可持续发展理事会)以及咨询和专家委员会,这些委员会是通过调整现有(可持续发展)机构或建立新的机构而设立的。

51. 一些国家采用全政府和全社会办法,这些办法是多层次和协作性的治理框架,其中强调必须以综合方式处理决策进程,将所有政府实体和社会成员都考虑在内。采取这些办法对于推进可持续发展至关重要,因为它们构成了政策一致性的基础,因为它们要求以综合方式作出决策,超越机构孤岛,促进协同增效,加强公共问责。要建立这种治理框架,就必须建立适当的协调和参与机制,确保各级公务员和所有社会成员有效参与政策设计、执行和监测进程。<sup>15</sup>

### 公众参与的不同工具

52. 可利用若干工具来实施公众参与进程,这些工具既可用于向公众提供信息、产生和获取投入,也可用于建立共识和寻求达成一致。所有这些工具应使不同教育和专业背景的利益攸关方能够提出和讨论它们对具体问题的不同看法,并与政府代表交流想法和经验。

53. **向公众提供信息的工具。**包括诸如公开会议和简报会等面对面的工具,以及远程工具,如印刷资料、网站、信息热线和信息亭、报刊和媒体,包括社交媒体。

54. **产生和获取投入的工具。**这些工具包括访谈、焦点小组、社区(监督)小组、研究圈、公开会议和听证会、公开研讨会。例如,公开听证会对于公开、透明和民主的体制至关重要。它们促进公众对政策和其他行政事项的审议和辩论,为公民提供直接向决策者发表意见和表达想法和关切的渠道,特别是在预算和规划问题上。与此同时,它们使公职人员能够获得关于当地挑战和需要的信息,并学习利益攸关方的专门知识和经验。

55. **建立共识和寻求达成一致的工具有。**这些工具包括共识讲习班、咨询委员会和公民评审团。<sup>16</sup>

56. 所有工具都需要国家和地方政府承诺分享信息,并让社区参与公开和公平的对话。利益攸关方的意见不仅要被听取,而且要反映在决策和行动中,从而使政府能够反应迅速、包容各方和负责任。

<sup>15</sup> 世界城市和地方政府联合组织,迈向可持续发展目标的本地化:如何在 COVID-19 暴发后加快转型行动(2019 年,巴塞罗那)。

<sup>16</sup> 美利坚合众国,环境保护局,公共参与指南(2022 年)。

## 信息和通信技术的应用

57. 公众参与可以受益于新技术的使用和公共机构正在进行的数字化。电子参与，即通过通信技术让公民参与的进程，可以作为实现更大包容性的催化剂，但也有隐私问题的风险，而且由于缺乏上网和连接基础设施、能力建设不足和数字文盲等原因造成的影响许多人口群体的数字鸿沟，有可能将一些利益攸关方排除在外。

58. 迄今，仍有 29 亿人无法使用互联网——这是一个必须紧急应对的重大挑战。最不发达国家的联网程度最低，只有 19% 的人口与数字网络联网。经济和社会事务部的《2022 年电子政务调查》发现，虽然大多数国家致力于改善在线服务的提供和用户体验，但政府积极让公众参与电子咨询和其他形式的电子参与的努力仍然有限。<sup>17</sup>

## 公众参与监测和监督

59. 各国政府还应建立公民参与监测和监督工作的渠道，例如通过特设甄选委员会或常设公民监督和合规委员会来这样做。这种形式的公众参与有助于确保一个公开的公共采购环境，促进政府订约中的道德行为。

60. 社区组织或基层协会也可以在监测和传播有关政府举措的信息方面发挥作用。有些组织监测地方政府和国家政府的问题和政策，与媒体和政府当局沟通，参加公共听证会，支持或反对公共政策提案。它们可以在补充传统问责机制和支持建立和(或)重建公众对公共机构的信任以及实现可持续发展目标方面发挥至关重要的作用。

61. 公众参与也可扩大到数据收集活动。各国政府应采用循证政策规划和预算编制来实现可持续发展目标。使用可靠的数据是确保政府采取循证干预措施的关键，这应确保最弱势和边缘化的人口群体不掉队。各国政府需要可靠的基线数据和综合数据来源。它们还应利用私营部门、学术界和民间社会收集的数据来补充国家统计数据。

## 参与自愿国别评估和相关进程

62. 作为其后续落实和评估机制的一部分，《2030 年议程》鼓励会员国在国家和国家以下各级定期进行包容性进展评估，评估工作是由国家主导和国家推动的。此类自愿国别评估旨在促进分享经验，包括成功、挑战和教训，以期加快实施《2030 年议程》。这些自愿国别评估还意在加强政府的政策和机构，并动员多方利益攸关方支持和伙伴关系，以实现可持续发展目标。

63. 各国建立了不同的国家利益攸关方参与模式，以交付《2030 年议程》并推动自愿国别评估起草流程。例如，在阿拉伯地区，各国建立了参与性多利益攸关方协商进程，为执行《2030 年议程》做准备。该区域并非所有国家都有多方利益攸关方执行倡议，但埃及、黎巴嫩、阿曼和阿拉伯联合酋长国已采取初步步骤，以

<sup>17</sup> 《2022 年电子政务调查：数字政府的未来》(2022 年联合国出版物)。

制定跨部门倡议。议会、地方政府和青年等弱势群体的参与程度也各不相同。例如，摩洛哥、苏丹和突尼斯在其自愿国别评估中确认了这三个利益攸关方团体对可持续发展目标实施进程的参与。

64. 此外，作为可持续发展目标本地化宣传和动员的一部分，不同地区的地方和区域当局发起了自愿地方评估和自愿国家以下各级评估，以监测和分析国家以下各级和地方各级的可持续发展目标实现情况，评估依靠的是参与性和包容性方法。这些也有助于加强纵向一致性，补充和促进国家的自愿国别评估。

65. 《非洲自愿地方评估准则》是由联合国非洲经济委员会、联合国人类住区规划署(联合国人居署)和世界城市和地方政府联合组织非洲分部于 2022 年合作设计的，是支持非洲地方政府编制自愿地方评估的实用工具，它既借鉴了全球最佳做法，也借鉴了非洲城市、城镇和小区的具体经验，提出了关键的指导原则，确定了详细的自愿地方评估模板，可供地方政府调整。其中包括各种具体工具，以促进根据《2030 年议程》和非洲联盟《2063 年议程》的目标和具体目标确定地方优先事项、数据来源和分析以及利益攸关方参与情况。还提供了一个框架，以促进地方之间的同行学习。如准则所倡导的那样，更好的综合政策和多方利益攸关方的参与将确保不让任何一个人，特别是妇女、青年和其他弱势和边缘化群体掉队。<sup>18</sup>

66. 在欧洲地区，《欧洲可持续发展目标自愿地方评估手册》(2022 年版)为政策制定者、城市从业者和专家提供了一个统一的方法和指标范例，欧洲地方和地区政府可用于监测可持续发展目标的实现情况。它包括关于 72 项指标和相关数据源的详细和最新信息，能够使城市得以衡量其在实现《2030 年可持续发展议程》方面的进展情况。<sup>19</sup>

## B. 公众参与方面良好做法的实例

67. 在新西兰，2002 年《地方政府法》旨在产生承认地方社区多样性的有效地方政府。该法使地方当局能够在促进社区福祉方面发挥广泛作用，采取可持续发展办法，指导它们促进有效的公众参与。除其他外，该法包括与毛利人协商并让他们参与决策进程的规定。<sup>20</sup>

68. 在摩洛哥，2011 年《宪法》中有许多章节提到公众参与，摩洛哥政府以此申明其目标，即在参与、多元化和善治原则的基础上巩固和加强其机构，发展一个人人享有安全、自由(包括信仰自由)、尊重文化多样性、机会平等和社会正义的团结社会。这些宪法规定还反映在各级政府的体制安排以及关于三级权力下放

<sup>18</sup> 非洲经济委员会、非洲城市和地方政府联合组织和联合国人类住区规划署，非洲自愿地方评估准则(2022 年)。

<sup>19</sup> Alica Siragusa and others, *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022).

<sup>20</sup> 见 [www.lgnz.co.nz/local-government-in-nz/local-government-basics](http://www.lgnz.co.nz/local-government-in-nz/local-government-basics)。

(大区；省和州；以及乡镇)的法律中。<sup>21</sup> 然而，必须强调的是，这一制度深深植根于独立以来明智改革的积累、国家最高领导层的坚定承诺以及国家所有利益攸关方的参与。

69. 在肯尼亚，政府制定了一项政策，目的是为管理和协调公众参与提供一个框架，以满足宪法关于公民参与该国发展和治理进程的要求。该政策有 9 项具体目标，适用于各级政府：

- (a) 确保公民能够以易于理解的语言和形式不断获得关于公共问题的及时信息；
- (b) 为参与公民教育的非国家行为体提供协调框架和有利环境；
- (c) 开展协调和综合的能力建设，力争增强负责任的公民和公共机构的权能；
- (d) 促进公众有效参与规划、预算编制和执行核定的计划和预算；
- (e) 促进少数群体和边缘化群体在各级的有效参与；
- (f) 保证为公众参与提供充足、可靠和可持续的资金；
- (g) 促进资源充足、不断更新和有效实施的监测、评价和学习制度，以促进公众参与；
- (h) 促进反应迅速、有效和及时的反馈和报告机制，以建立对公众参与进程的信心；
- (i) 促进有效处理投诉。<sup>22</sup>

70. 此外，肯尼亚政府制定了肯尼亚国家综合公民教育方案，作为国家公民教育框架，承认公民教育在公众参与方面的重要作用。

71. 在斯洛伐克，在 Kojatice 成功地开展了一个共同创造项目。该项目的目标是为经常处于弱势和贫困的罗姆人公民建造社会住房。大学生和罗姆人公民与当地政府一起共同设计和发起了该项目。另一个行为体是 ETP Slovakia，这是一个非营利金融机构，负责管理共同基金。罗姆人公民参与了新住房的建造和融资，希望增加自主权和改善长期维护。<sup>23</sup>

72. 在美利坚合众国，波特兰州立大学公共服务中心支持地方政府促进公众参与。其目标是建立领导能力，提高公共服务专业人员和组织的效力。

73. 在阿拉伯区域，在可持续发展高级别政治论坛上介绍其自愿国别评估的不同国家指出，有效的公众参与如何能够减少腐败、提高透明度、改善法律和政策，以及促进全政府和全社会办法的预算分配。它们还强调，提高公众对可持续发展

<sup>21</sup> 见 [www.maroc.ma/fr](http://www.maroc.ma/fr)；和 [www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/accueil](http://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/accueil)。

<sup>22</sup> 肯尼亚共和国，检察长办公室和司法部，《公众参与政策草案》，2018 年 9 月，第 5-6 页。

<sup>23</sup> Maria Svidronova, and others, “Inclusion by co-production of social housing: the Slovak experience”, *Central European Public Administration Review*, vol. 17, No. 2 (2019).

目标和善治做法的认识可以让公民能够更多地向政府追究责任。一些自愿国别评估(例如 2017 年的自愿国别评估)强调了为提高对可持续发展目标的自主权而采用的参与性方法和创新性的提高认识活动。

74. 法国设立了一个由所有人口群体组成的公民理事会，用来为气候变化倡议提出公民建议。2022 年 10 月，成立了一个常设公民理事会，将讨论一系列关键的社会问题。

75. 在南非，《宪法》(1996 年)有若干章节直接涉及公众参与问题，例如，第 59、72 和 118 节责成国民议会两院和各省立法机构负责促进公众参与。2005 年，省和地方政府部起草了“公众参与国家政策框架”。2022 年，总统签署《地方政府：市政系统修正法》，使其成为法律，其中规定了社区参与地方发展规划和预算进程以及监测和业绩审查举措(第 2 和第 5 节)。这项立法还规定，市政当局有义务创造有利环境，让公民持续和系统地参与对他们有直接影响的事项的决策进程。此外，第 4 节呼吁各市镇为地方社区的能力建设做出贡献，使其能够参与市政事务。<sup>24</sup>

## 七. 结论和建议

76. 鉴于当前的全球危机、可持续发展目标实施的拖延以及许多国家对政府和政治进程缺乏信任，公众参与现在比以往任何时候都更加重要。参与可以促进透明度、正义和问责制，减少腐败的可能性，从而有助于在各级建立包容性机构。它可以提高公共行动的效力和公共机构的合法性，并促进对政策决定的接受和支持。参与是增强利益攸关方对公共机构和国家更广泛的文化、社会和经济制度的信任的关键。

77. 公众参与是《公民及政治权利国际公约》所载的一项人权，该公约规定，每个公民，不分任何区别，都应有机会积极参与公共事务。确保各级决策的响应性、包容性和参与性是《2030 年议程》不可分割的一部分。能否成功实现所有可持续发展目标将在很大程度上取决于政府如何有效地让不同的人口群体参与进来，包括在国家以下、地方和基层各级。

78. 通过权力下放(和/或)根据各国国情下放)，地方政府有能力让公民参与，而公民反过来又可以成为社区中积极参与的行为体，同时得到倾听和尊重，从而增强他们的归属感，增加他们对地方决策和政策的支持和自主权，包括对可持续发展目标的支持和自主权。

79. 因此，委员会可鼓励各国通过以下方式确保有效的包容性参与：

- 建立自己的公众参与模式，建立相关的规范和体制框架及安排，使所有相关利益攸关方都能平等参与；

<sup>24</sup> 见 <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1>。

- 采取全政府和全社会的办法，包括真正多层次和多利益攸关方的治理制度，将人民置于发展的中心；
- 紧急应对阻碍落实公众参与的各项挑战，为可持续发展加快行动和交付；
- 制定政策，以参与、包容和合作的方式实施可持续发展目标，并将参与和接触制度化，以确保公民社会的各个成员都有机会表达自己的意见。这可以增强对可持续发展目标的自主权，并支持各级的有效实施和监测；
- 为公众参与创造有利环境，特别考虑到弱势和边缘化群体的需要，以确保不让任何一个人掉队。政治意愿和执行手段，如国家和国家以下各级的充足资金，是创造这种有利环境的一些主要因素。公职人员方面可能不愿意扩大参与式进程的使用和范围，他们的心态、态度和行为的改变是一个关键步骤，需要直接关注；
- 采取综合办法，通过教育和能力建设措施，包括提供适当培训，提高对各级公务员和非国家利益攸关方权利、责任和义务的认识，增强他们的权能、对他们进行培训和(或)提高他们的技能。需要制定一项综合能力建设战略，重点放在地方当局、领土管理人员和增强公民能力上；
- 确保所使用的公众参与机制、程序和工具得到妥善设计、实施和监测，包括为此利用信通技术和可靠数据。