



经济及社会理事会

Distr.: General
14 February 2018
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十七届会议

2018年4月23日至27日

临时议程*项目4(a)

在所有各级建立有成效、可问责和包容的机构：
在委员会第十六届会议工作的基础上精心制定
促进可持续发展的有效治理原则

精心制定促进可持续发展的有效治理原则

秘书处的说明**

* E/C.16/2018/1。

** 本文件由秘书处在委员会委员 Geert Bouckaert、Geraldine Fraser-Moleketi 和 Ora-orn Poocharoen 的领导和指导下编写。本文件旨在支持委员会的工作，并反映了专家们的意见。



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、有效治理自愿原则的可能性。这套原则可为各国提供有益的指导，指导解决各种与执行《2030年可持续发展议程》有关的治理难题。委员会在第十六届会议上继续审议这一问题，探讨了拟议原则的目的、范围和适用以及相关的具体做法。委员会决定，第十七届会议将借鉴第十六届会议上提出、以可持续发展目标 16 的基本要素(即有效性、问责制和包容性)为核心的概念框架。

本文件载列了供审议的基本原则草案初稿。委员会认识到，实现可持续发展目标 16 的各项具体目标对于落实所有可持续发展目标至关重要，国家和国家以下各级当局发挥着重要作用。因此，原则草案旨在有益于与可持续发展目标相关的治理和机构建设的所有方面。按委员会先前的商定，已经将之拟定成有一定深度的简短陈述，同时也足够宽泛，以便获得各国的广泛支持。

委员会和其他实体探讨了实施顺应民需的有效治理的一系列通用战略，其中许多战略这些年来已为大会和经济及社会理事会的决议、联合国各次主要会议和首脑会议的成果以及人权或预防腐败相关条约所承认和认可。本文件列出了各种各样的此类战略，并与在国际层面上有技术准则支持的做法挂钩。本文件考虑到了如何评估此类做法的相关性以及它们对可持续发展目标相关成果产生影响的实证证据的力度。

编写本文件的感兴趣的委员会委员指出，有必要考虑公共行政在政府行动不同领域的作用，并提议将五个层级的治理作为了解机构日常现实的模式，以进一步考虑到原则适用的具体背景。这五个层级包括个体组织的管理、政府通盘合作、与非国家行为体的关系、组织态度和行为，以及系统层面的治理。每一项基本原则都可指导所有五个方面的行动。

最后，本文件审议了将原则与全球支持落实可持续发展目标的努力挂钩的方式，并建议采取更多行动，以确定具体做法和相关的技术准则，包括从部门的角度予以确定，同时考虑到目标固有的相互关系以及各原则具有自愿性这一点。

一. 背景

1. 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。这套原则可为各国提供有益的指导，指导解决各种与执行《2030年可持续发展议程》有关的治理难题。虽然国际承诺和协定中经常提到善治以及法治、参与、问责制和透明度等相关概念，委员会却认为它们都是泛泛之论，见仁见智。因此，委员会决定，在秘书处的援助下起草一套自愿治理原则，旨在为未来政策和做法提供一个基准，鼓励研究公共行政领域更加具体的问题。
2. 委员会在第十六届会议上继续审议这一问题，探讨了拟议原则的目的、范围和适用以及相关的做法。在审议委员会的报告时，经济及社会理事会确认国家和地方两级的治理能力需要务实地持续改进，才能落实《2030年议程》和其他国际协定，并注意到委员会在这方面开展的工作可以作为在建设所有各级的有效、可问责和包容的机构以及支持落实所有可持续发展目标方面的一个重要参考点。
3. 委员会同意，将原则与可行的做法挂钩可能会化解梦寐以求的目标与需要实际改善治理之间的紧张关系；但是，什么是这种意义的做法，第十六届会议对这个问题有所辩论，但没有充分解决。因此，本文件审议了确定相关做法的问题，并提出了种种标准和机制，以评估证明相关做法行之有效的证据的力度。委员会认为，专家审议不应当将相关做法排除在外；但是，这些做法应当定义清晰，在特定背景下可行并且与可持续发展目标一致。
4. 委员会建议第十七届会议借鉴第十六届会议上提出、以可持续发展目标 16 的关键要素(即有效性、问责制和包容性)为核心的概念框架，进一步精心制定促进可持续发展的有效治理原则。委员会的届会报告(E/2017/44-E/C.16/2017/8，第三章 E)载有这项工作的摘要以及相关讨论的主要意见和结论。

二. 达成原则草案

5. 在所有各级建立有成效、可问责和包容的机构本身是一项可持续发展承诺，体现在可持续发展目标 16 的具体目标里。例如，具体目标 16.6 呼吁在各级建立有效、负责和透明的机构，具体目标 16.7 呼吁确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性。此外，公认实现可持续发展目标 16 的各项具体目标对于落实所有可持续发展目标至关重要，《2030年议程》机构建设目标与大多数其他具体目标之间看起来存在牢固而积极的联系。
6. 例如，探索创新融资渠道、管理公私伙伴关系、采取新办法保护生物多样性、改善废水处理、加强社会保护和扩大医疗保健范围的能力都要求在相关法律法规付诸实施方面发挥领导作用的机构具备充分的能力。国家和国家以下各级当局在实现各项不同的具体目标方面发挥着重要作用。因此，原则的设计应当有益于与可持续发展目标相关的治理和机构建设的所有方面。

7. 考虑到《2030年议程》的范围，问题在于原则的适用是否应当扩大到行政和立法机关、安全和司法部门、独立的宪法机构和国有企业的行政管理。在这方面，各区域在治理原则和做法方面的经验可提供一些指导。《公共服务与管理的价值和原则非洲宪章》、欧盟扩大国家以及周边政策国家《欧洲联盟-经济合作与发展组织(经合组织)公共行政原则》以及《伊比利亚-美洲公共服务章程》都指明了对国家的行政制度构成的广泛认识。这包括任何承担公共服务职责的机构或组织(《公共服务与管理的价值和原则非洲宪章》)、独立宪法机构及其对国家行政进行审查和监督的权力范围内的议会和司法部门(《欧洲联盟-经合组织公共行政原则》)、中央和地方机构，不论它们是否有自己的法人资格(《伊比利亚-美洲公共服务章程》)。

8. 委员会强调，原则必须与《联合国宪章》和国际法律、联合国各次主要会议和首脑会议的成果保持一致，也必须与大会和经济及社会理事会的决议保持一致。同时，原则应当数量有限、以非专门术语表述、让非专业人员相对容易记起。委员会注意到，第十六届会议上讨论的概念框架符合所有这些要求，可作为进一步审议的基础。基本要素包括：(a) 有效性标题下的胜任能力、健全的公共政策与合作；(b) 问责制标题下的廉正、透明度和独立监督；及(c) 包容性下的不歧视、参与、立足基层原则和代际公平。此外，委员会和经济及社会理事会确认，不让任何一个人掉队原则是公共行政的一项核心原则，可作为一项补充要素纳入其中。

9. 委员会还建议，应当将原则拟定成有一定深度的简短陈述，同时也足够宽泛，以便获得广泛支持，并以非专门术语表述。牢记这一忠告，本文件附件一列出了促进可持续发展的顺应民需的有效治理基本原则。措辞是基于不歧视的基本承诺(原则 7)、子孙后代在可持续发展方面的需求(原则 10)以及不让任何一个人掉队(原则 11)等相关词语的通常意义和/或广泛认可的表述。委员会本身在第十五届会议期间提出了关于参与(原则 8)的陈述。此外，为了提供语境，原则草案载有一个阐明总体目的和范围的序言段落。

三. 将原则与具体做法挂钩

回顾常用战略

10. 原则需要有益于参与落实《2030年议程》和各种其他承诺的人，他们希望根据自身需求和优先事项做出具体的治理改进，并寻求着重行动的可靠指导。行政、经济、社会和政治科学在这方面已经做出许多贡献，委员会和其他实体过去实际上探索了一系列解决重要治理难题的常用战略，如，建立专业的公务员制度，或促进综合决策以提高成效，确保审计职能的独立性或扩大开放式政府数据的可用性以加强问责制，以及使参与机制制度化或加强地方财政以促进包容。许多此类战略这些年来已经为大会和经济及社会理事会的决议、联合国各次主要会议和首脑会议的成果以及人权或预防腐败相关条约所承认和认可。与此同时，在许多国家，确保此类战略的全面成功仍然是一项挑战。

11. 回顾这些常用战略，以它们为指路牌，可能会有所助益，政府在遇到可能是实现某一特定目标的瓶颈时，可通过它们确定解决具体问题可采取的具体做法。附件二列出了与技术准则挂钩的各种此类战略。和原则本身一样，可以预期主要战略不会随着时间的推移发生太大变化。

12. 许多国家都奉行传统或新的公共管理治理办法。一些国家更加积极地寻求合作治理形式。委员会和其他联合国机构所强调的主要战略应当在所有治理范式里都具有相关性。同样，不论国家法律制度如何不同，它们都应当是相关的。

评估做法的相关性

13. 在界定了基本原则和实现它们的常用战略后，剩下的困难在于将它们与预计数量庞大并且高度多变的有益做法挂钩。委员会强调，这类做法要想有益于从业者，应当是具体的，并且与有待解决的具体治理难题明确相关。如何评估这种意义上的做法的相关性并非显而易见的事情。看起来适用的做法可能指的是定义宽泛的概念(例如，法治或智慧城市)，与公共政策有关，但是并非与机构建设直接相关(例如，财政和货币政策或保护区的指定)，或者它们与其说是可付诸行动的，不如说是指示性的(例如，提供公共服务)。

14. 虽然相关性通常是根据个人的知识和经验来加以解释的事，一个实用的方法是寻找与附件二所列常用战略之一的联系和可行性，即，是否有业务准则支持该做法(例如，关于卫生服务领域的组织绩效管理，教育机会领域的预防腐败措施，或促进性别平等的预算编制)并且实际上正在一些国家得到实施。在这方面，进一步努力使联合国机构和其他国际组织参与委员会关于治理做法的工作将是有益的，但是，还有一些任何用户都可能需要加以考虑的其他方法，特别是在涉及部门问题时。

15. 在国际层面上获得认证的专业机构也可能已经发布可利用的标准和准则。看似好的主意不一定有技术准则的支持，可能需要做更多工作来加以整理。

16. 委员会强调，不打算使做法成为一份关于政府应当做些什么的清单。每一种做法都可能有益或无益，具体取决于国家和地方背景、愿景、模式、需求和优先事项。

17. 委员会还强调，没有任何一种单独的组织顺应民需的有效机构的方式，但这类机构可能有共同的特征。采取什么做法在很大程度上取决于特定改革的政治可行性。它还在很大程度上取决于国家的特征，包括机构的能力。而且，各国可能有自己的立法和方式，在一些情况下，它们可能比委员会所建议的走得更远。

找到做法对可持续发展产生影响的实证证据

18. 除了评估相关性，还应当注意确保有充分的实证证据，证明一种做法对实现一个或多个可持续发展目标的具体目标产生影响以及与顺应民需的有效治理原则一致。此外，还应当考虑到做法所适用的国家和部门的背景。致力于基础性

工作，以确保在具体背景下理解和认识预期成果非常重要。例如，在讨论多样性和不歧视时，委员会确认，在公共机构内，必须在关切使受歧视者融入与给予人人平等机会和确保充足的人力资源能力以保持公共服务高效运作二者之间取得平衡。

19. 在评估关于一项做法对实现一个或多个可持续发展目标的具体目标(包括目标 16 的具体目标)所产生影响的证据时，可能会看到信心水平的差异。用一个简单的尺度来表示，证据可以分为不确定、薄弱、适度或有力证据。缺乏适度或有力证据并不一定会妨碍分享关于做法的知识。任何数量的创新都可能在特定情况下显示出希望，尽管它们对可持续发展目标的潜在影响可能还没有总体上确定，对于积极参与相关努力的其他人来说，尽早认识到它们仍然可能是有益的。一些国家正在实施的创新做法，其中可能包括通过联合国公共服务奖获得认可的成就，可能就属于这一类别，虽然应当承认，在一个国家有效的做法放到另一个国家不一定有效。

使学科领域专家参与其中

20. 这一做法的一项附加价值是它们由学科领域专家遵照严格的专业考虑进行独立评估。正如第十六届会议所指出的那样，可能需要更广泛的研究界提供重要支持，以确定相关做法，评估证据基础的范围和力度，并在可能情况下促进比较研究，例如，通过联合国和其他国际组织以及学术网络。在这方面，精心制定一些客观标准可能是有益的。例如，当有合理证据证明一项做法在一个国家取得成功时，就可以分享该做法，但通常应当将该证据分类为“不确定的”证据，有待遵照已定义的程序进行更加深入的独立评估。

常用战略和相关做法实例

21. 附件二列出了实现促进可持续发展的有效治理原则的精选说明性常用战略和相关做法。这些实例取自国际组织和专业协会的工作，它们掌握行政专业领域的专业知识，如风险管理、监管分析和影响评估。考虑到下面所讨论的原则与不同治理层级之间的联系，汇编可以正式化并加以扩增。

22. 正如委员会在第十六届会议上指出的那样，可以通过案例研究对工作进行进一步说明，在国家和国家以下各级都可以观察到有希望的方式。例如，这些案例可能涉及在国家元首或政府首脑领导之下创设一个单位，促进以更加一体化的方式实施政策，促进优先重点领域的交付标准和成果(合作)；设立半自治的税务机构，加强收入管理和减少腐败(廉正)；以及采取措施，确保所有使用者平等获得公共服务，禁止在服务中歧视(不歧视)。

四. 原则与不同治理层级之间的联系

23. 在第十六届会议上，委员会广泛审议了与治理的发展背景相关的实际考虑，以及有必要以成果为导向确定做法和认识到权力动态、态度、行为和利益可能会

增强或阻碍准备就绪的机构和政策为落实《2030年议程》所做的努力。为了不让任何一个人掉队，可能空前有必要使机构能够首先触及到队伍最后面的群体，改善最贫穷和最弱势群体的生活。

24. 委员会还认为，原则应当有益地激励国家思考切实可行的改革，考虑到各个国家的起点并根据各个国家的能力和背景确定关键问题的优先顺序。要想使改革取得成功，除了具备相关性和有效性，它们必须在政治上是可支持的，实际上是可实施的，这反过来又意味着创造一个鼓励通过委派授权和实验来解决具体问题的决策环境。

25. 在后续的磋商中，编写本文件的感兴趣的委员会委员指出，有必要考虑公共行政在政府行动不同领域的作用，并提议将五个治理层级作为了解机构日常现实的模式，以进一步考虑到实施原则的具体背景。这五个层级包括：个体组织的管理；政府通盘合作；与非国家行为体的关系；组织态度和行为；以及系统层面的治理。附件一所述每一项基本原则都可指导所有五个方面的行动。

个体组织的管理

26. 有时，更多的是强调公共部门通用的管理方法和技术，而在其他时候，重点则放在私营部门常见的做法上。这导致在有效管理是什么、应当怎样以及公共、私营或非营利状态是否影响管理做法所采取的方式方面，提出了一系列愿景。在公共部门，有必要具备一个适当的法律框架，以指导管理和确保在人员和财务管理以及信息分享有一定程度的自由，这对于找到治理难题的创新解决方案至关重要。公共部门的数字化和快速的技术变革也在影响着政府业务的组织方式和公共服务的提供方式。

27. 除其他外，有效的管理要求经验丰富和变革型领导，要求着重提供有助于实现可持续发展目标的服务。同样至关重要的是：(a) 解决复杂问题的能力，重点关注人们最关心的问题；(b) 创新应对新挑战和新兴挑战的能力；(c) 从所有渠道——公共和私人部门——筹集资金以及切实有效地利用资源的潜力；以及(d) 吸引并保留充足的人力资源以满足国家经济和社会需求的能力。

28. 问责制要求注意确保参与的政府官员或其他行为体没有任何利益冲突，确保公共机构对它们的决定和业务持开放态度，并确保实施可靠的内部管制、内部审计和外部审计机制。

29. 包容性意味着存在代表所服务人口的劳动力，他们具有多样性和积极性，意味着使包括妇女及最贫穷和最弱势群体在内的人民参与决策的承诺和机制，以及对组织的使命、愿景和目标的主人翁意识。

30. 除其他外，旨在改善个体组织管理的公共部门改革可涉及与人力、财务(预算、会计、审计)、战略、组织、决策者和公务员绩效评价、沟通、领导力、为更具参与性的政策和决定以及为反馈和学习建立平台和机制，以及与库存控制相关的问题。在许多国家，此类改革的实施仍然是一项重大挑战。

政府通盘合作

31. 合作涉及一系列具有共同利益的组织之间的互动，这些组织交付的一系列产出共同促成一个共同成果。可以基于领域，例如，地方政府的部门与办公室之间，或者基于职能，例如，在特定政策领域内工作或致力于实现可持续发展目标等共同目标的组织之间，寻求此类合作。除其他外，合作要求注意互动、协同效应和协调，以及通过综合政策、水平和垂直整合、横向政策和跨国界合作等进行明确分工。

32. 合作的有效性取决于充足的证据基础以及所有相关组织具备充分的能力和胜任能力。一个影响巨大的机构的领导可能有益于获得承诺，确保协调并指导为实现共同目标所做的努力。公共伙伴关系可能非常宝贵，特别是在支持和加强地方当局能力方面。问责制意味着所有组织应当先考虑对共同成果的共享所有权，后考虑它们自己的产出。应当最大限度地减少单个组织的目标与实现可持续发展目标等共同成果之间的利益冲突。这要求了解各部门之间的关系、透明度以及明确说明谁负责什么。包容性和参与对于政府通盘合作同样至关重要，从而使各项努力以人民的需求为指导。政府各级之间责任的纵向分配以及相关的问责制分配也需要做到不偏不倚。

33. 改善合作的改革可包括实施分层机制，如，基于投入的预算、自上而下的指令和管制线；市场机制，如，基于产出的预算，招标和凭单；网络机制，如，知识和人员交流，企业特征共享和资源集中；以及进行协商并使人民参与决策的新机制。

与非国家行为体的关系

34. 同样有必要管理公共部门、民间社会和私营部门之间的关系。这意味着民间社会和私营部门具备充足的治理能力。

35. 在一个开放政府体系的整个政策周期，可以通过使利益攸关方从一开始就参与举措的实施和评估，提高与非国家行为体关系的有效性。有了主人翁意识，就更有可能出现建设性的公民行动。在实施阶段，有合同外包，有伙伴关系，有委托给私营部门、民间社会和公民。一些国家建议，利用与私营部门、民间社会和地方政府的伙伴关系确保公共服务在危机时期的连续性，涵盖最贫穷和最弱势群体，以及管理公共投资。在问责制方面，除其他外，需要以一种透明、合法和可操作的方式管理与非国家行为体的关系，以减少腐败的机会和保障公共服务的质量。

36. 为促进包容性，在合同外包、伙伴关系和授权情况下，应当阐明明确定义的责任和问责制要求，不论相关方之间的关系是分层级的、基于市场的还是基于网络的。在这些方面的薄弱治理可能会导致有极高的腐败或机构把持风险或公共部门付费和利益攸关方利益的境况。不应当将可能有助于设计、决策、生产和评价的利益攸关方排除在外。

37. 这一治理层级的改革与支持、规范和框定市场、民间社会组织和公民参与运行的方式相关。对私营部门和民间社会组织的治理能力进行投资对于获得强大绩效至关重要，特别是当公共服务交付被委托或外包出去时，例如，通过公私伙伴关系里的共同风险管理模式或共享财务和绩效报告系统。在一些领域，宽泛的原则可能就足够，而在其他领域，具体的规章制度可能是有益的，正如在银行业监督和风险管理方面所看到的。

38. 另一个主要的改革领域涉及到保证公共部门有能力与私营部门和民间社会进行持续的活动交流。这意味着有能力了解该领域和建立伙伴关系。还需要有牢固、透明和适当的能力来进行合同外包，包括监测、检查及评估伙伴关系和合同。

组织态度和行为

39. 为实现可持续发展目标，必须从价值观、文化和理念的角度，关注组织“硬件”与其“软件”之间的相互作用。治理不应当仅仅侧重于结果，还应当侧重于可持续发展目标领域开展实际工作的群体的适当行为和态度。关键的治理概念是价值观和理念，如，廉正和透明度，侧重于服务人民以及责任文化、问责制、开放性、以公民为导向和服务交付。从治理的角度看，不当的特征是腐败、欺诈、缺乏透明度、对部分人群的优惠待遇，或不负责任的文化和缺乏问责制。其目的是增加公共机构对于社会的价值，以使公共领域合法化。这一点与人们对期望得到实现的认知有关，这种认知带来了满意度，并最终赢得信任。

40. 态度和行为方面的有效性意味着侧重于合作和对公民的结果。这一层级的问责制意味着廉正、透明和监督的价值观和文化。包容性意味着不歧视、参与、立足基层原则和公平。

41. 领导力发展方案是组织文化改革方案中一类至关重要的项目。虽然公认文化变革需要漫长的时间并且非常困难，鉴于裁撤人员并非始终可能或易行，培训和教育能够有益于改变社会关于适当的组织态度和行为的理念。

系统层面的治理

42. 系统层面的治理涉及到国家本身的政治经济和社会契约。至关重要的是，为了在国家层面和整个社会实现良好的治理，应当考虑到一个国家的历史制度和文化的行政传统和政治历史。国家决策的主要机制以及公共政策和服务提供的责任划分和问责是系统层面的治理的主要要素。系统治理的基本框架文件是国家的宪法，它可能规定治理结构的制衡，并规定权力下放的程度，以表明允许一个国家不同地区公共政策享有的自由度。另一个主要因素是关于国家、私营部门和民间社会相关的国内生产总值的比例，以及政府分配公共资源的方式。对基础设施融资具有重要影响的价格、预算和协商转移的分配机制发挥着重要作用。

43. 在系统层面提高治理有效性的努力可能会鼓励各国采取整个政府或综合的方式进行决策，尤其是在可持续发展目标方面。这种方式意味着，各级政府有可能进行系统的、有宪法保障的合作。为使这一方式有成效，关键是国家还要具备

必要的专业知识，包括统计及信息和通信技术，以支持其主要政策和服务提供。为了确保问责制，关于资源和责任分配的立法和技术准则及政策制定、决定、实施和评价责任，包括透明度和监督机制，都必须落实到位。包容性包括在制度层面上将各级政府纳入进来，在地理层面上延伸到全国各地，在人口统计层面上涉及所有人口群体并且考虑到未来几代人的需求。

44. 以下做法可能有所助益，具体取决于国家的治理传统和在可持续发展目标方面的国家优先事项：考虑加大中央集权或加大权力下放；采取旨在调整公共、私人或民间社会责任的政策；增强公共问责制机制；或者重新分配资源，以创造一个有利的环境，加强国家落实所有可持续发展目标的努力。

五. 与全球支持落实可持续发展目标的努力挂钩

45. 鉴于委员会希望原则成为一种不断演变的实用资源，问题在于如何将它们与全球层面上支持落实可持续发展目标的努力挂钩。为此，应当以一种有助于各国政府努力落实《2030年议程》的方式使它们注意到这些原则。

46. 其中一个方式可以是继续努力，参考联合国系统其他地方已经或正在制定的相关标准和准则并将它们汇集到一个框架内。在某些情况下，公约和条约可能已经制定了一个具有法律约束力的行动框架，例如，《联合国反腐败公约》。有效治理原则确实可以建立在上述这些和其他协定之上，但是自愿性质的。在其他情况下，技术委员会和各种国际组织的秘书处也可能已经制定了各种业务准则，作为对政府间达成的志向协定和承诺的后续行动。

47. 在整个联合国系统的许多领域，有关业务准则的讨论和制定正在进行中。可以与联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、联合国毒品和犯罪问题办公室以及联合国系统其他感兴趣的实体探索联合举措，第一步是从不同部门的角度确定与实施原则相关的准则，并考虑到可持续发展目标内在的相互关系。

48. 与全球支持落实可持续发展目标的努力挂钩的另一个方式可以是探索如何在正在进行的联合国能力发展活动中反映基本原则。初始步骤可以包括联合国系统的发展合作战略和规划进行某种形式的自我评估，确定它们与原则的一致性，以确保这些原则在联合国对国家行动的支持中得到反映。对其他组织的相关技术标准可以启动类似的评估，以促进与可持续发展目标和不让任何一个人掉队的原则的一致性。

49. 全球对话和知识共享同样有益于促进有效治理。正如委员会第十六届会议所建议的那样，可以请各国提供与一套自愿原则挂钩的改革和做法的例子，此举也可有益于同伴学习。除其他外，这些案例研究可以涉及国家规划职能、统计系统和税收管理，以及各国在利用这些系统帮助实现可持续发展目标方面所面临的挑战和机遇。此类举措还可以进一步与正在开展的促进实现可持续发展目标 16 的活动挂钩，如，和平、公正和包容社会的开拓者。

六. 建议

50. 委员会在此前关于治理原则的审议中决定，第十六届会议上讨论的概念框架可作为进一步审议的基础，并同意，基本原则应当包括：(a) 有效性标题下的胜任能力、健全的公共政策与合作；(b) 问责制标题下的廉正、透明度和独立监督；及(c) 包容性下的不歧视、参与、立足基层原则和代际公平。此外，委员会和经济及社会理事会确认，不让任何一个人掉队原则是公共行政的一项核心原则，可作为一项补充要素纳入其中。

51. 在落实公共行政领域《2030年议程》的过程中所面临的挑战，虽然具体而且与所处背景相关，但往往可追溯到对涉及这些基本原则的一种或多种常见战略的关注不足。公务员在思考某一特定问题时，可考虑哪项原则与手头的问题最相关，以及在此背景下是否需要额外关注任何常用战略，这一做法可能有所助益。照这样理解，与可持续发展目标和不让任何一个人掉队原则相一致的相关做法的例子就可以提供相关的技术指导，同时应牢记做法对可持续发展成果的影响的证据。

52. 在一些情况下，技术准则是可靠的，其证据充分性经过了彻底审查，并得到该领域诸多权威专家的认可。在其他情况下，做法可能更具实验性——前景光明的创新，似乎在特定情况下有效，但在不同的条件下没有进行过测试。将这些原则与具体的准则联系起来，评估这些做法对可持续发展目标相关成果产生影响的证据的力度，并将与全球支持可持续发展目标的努力挂钩，这可能是未来前行面临的主要挑战所在。

53. 牢记这一点，作为前进方向，委员会不妨：

- 审查并认可附件一所载的基本原则，作为工作文件，同时继续完善附件二所载的一系列相关技术准则，作为具有不断演变性质的资源；
- 认可确定具体做法的思路，这些做法能够为基本原则的落实提供有益的技术指导；
- 提供指导，阐明如何制定程序和准则以评估做法与原则的相关性，包括与可持续发展目标和不让任何一个人掉队原则的一致性，找到关于做法对可持续发展目标相关成果影响的实证证据，并使联合国以及其他国际组织和区域组织、区域和国家培训与研究机构、公共行政协会和相关实体的学科领域专家参与这一努力；
- 讨论从不同部门的角度确定实施原则的技术准则是否有益，如，人力资源、金融、教育、卫生、劳动、社会福利、环境、安全、司法以及其他与可持续发展目标相关的领域，并考虑到可持续发展目标内在的相互关系。

附件一

促进可持续发展的顺应民需的有效治理基本原则草案

序言

全面实现可持续发展目标和其他国际商定的发展目标在很大程度上将取决于对促进可持续发展的顺应民需的有效治理基本原则的共同理解。下述基本原则旨在阐明治理议程，考虑到了不同的治理结构、国家现实、能力和发展水平，并尊重国家政策和优先事项。基本原则已由公共行政专家委员会制定，以帮助感兴趣的国家，在自愿的基础上，建立各级有成效、可问责和包容的机构，以期实现体现在《2030年可持续发展议程》中的人类和地球的共同愿景。作为基本原则，它们适用于所有公共机构，包括行政和立法机关、安全和司法部门、独立的宪法机构和国有企业的行政管理。这些原则被赋予了深度，并通过精选的常用战略和相关做法具备了可操作性，它们是该工作不可或缺和不断发展的组成部分。

基本原则

有效性

胜任能力

为有效地履行职能，各机构必须具备足够的专业知识、资源和工具，以充分处理其职权范围的任务

健全的决策

为达到预期效果，公共政策应相互一致，并且建立在真实或坚实的基础上，完全符合事实、理性和理智

合作

为解决共同利益问题，各级政府和各部门的机构应协同工作，与非国家行为体共同努力，以实现相同的目标、目的和效果

问责制

廉正

为促进公众利益，公务员应诚实、公平和以一种符合道德原则健全的方式履行自己的职责

透明度

为确保问责制和促成公众监督，机构履行其职能要公开和坦诚，并促进获取信息，只受法律规定的特定和有限的例外情况的限制

独立监督

为保持对政府的信任，监督机构必须严格按照专业的考虑行事，并且不受他人影响

包容性

不歧视

为尊重、保护和促进所有人的人权和基本自由，应在一般平等的条件下提供获得公共服务的机会，不因其种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾或其他身份而有所区别

参与	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
立足基层原则	为促进顺应所有人需求和愿望的政府，中央政府应只执行那些不能在基层或地方上有效执行的任务
代际公平	为提升所有人的幸福成功和生活质量，各机构应构建行政行为，平衡当今一代人的短期需求和未来后代的更长期需求
不让任何一个人掉队	为确保所有人都能在尊严和平等中发挥自己的潜能，公共政策应考虑到社会各个阶层的需求和愿望，包括最贫穷和最弱势群体，以及那些受到歧视的群体

附件二

实施基本原则草案的常用战略和精选说明性相关技术准则

原则	常用战略	精选说明性相关技术准则
有效性		
胜任能力	<ul style="list-style-type: none"> • 促进专业的任人唯贤的公务员制度 • 战略人力资源管理 • 促进领导发展和公务员培训 • 绩效管理 • 注重成果的管理 • 财务管理和管制 • 改善收入管理 • 电子政务投资 	国际劳工标准(劳工组织); ISO 9001 国际质量管理体系标准(国际标准化组织); 《国际公共部门会计准则》(国际公共部门会计准则委员会); 注重成果的预算手册(欧洲委员会); 公共金融管理改革准则(英联邦秘书处); 税收征收手册(美洲国家税务管理中心)
健全的决策	<ul style="list-style-type: none"> • 战略规划和前瞻性 • 监管影响分析 • 促进综合决策 • 加强国家统计制度 • 监测和评价制度 • 科学与政策衔接 • 风险管理框架 	《综合决策促进可持续发展: 参考手册》(环境署); 国际统计标准(联合国系统及其他); 可持续发展政策建模工具(经济和社会事务部); 《前瞻性: 手册》(开发署); 监管质量和绩效指导原则(经合组织); ISO 31000 国际风险管理标准(国际标准化组织)
合作	<ul style="list-style-type: none"> • 国家元首或政府领导下的政府协调中心 • 各级政府和职能部门的协调与对话 • 提高对可持续发展目标的认识 • 基于网络的治理 • 公私伙伴关系 	公私伙伴关系公共治理原则(经合组织)
问责制		
廉正	<ul style="list-style-type: none"> • 建立反腐败机构 • 公职人员行为准则 • 竞争性政府采购 • 消除贿赂和权力交易 • 利益冲突政策 • 保护举报人 • 为公务员提供适当的报酬和公平的薪酬表 	国家反腐败战略: 制定和实施实用指南(毒品和犯罪问题办公室); 《联合国反腐败公约》第九条关于公共采购的实施准则(毒品和犯罪问题办公室); 关于打击洗钱及资助恐怖主义和扩散的国际标准(金融行动工作队); 电子采购工具包(世界银行)
透明度	<ul style="list-style-type: none"> • 主动披露信息 • 预算透明 • 开放式政府数据 	开放式政府数据工具包(世界银行); 采掘工业透明度倡议标准(采掘工业透明度倡议); 开放式政府数据促进公民参与准则(经济和社会事务部)

原则	常用战略	精选说明性相关技术准则
独立监督	<ul style="list-style-type: none"> • 实际所有人的登记 • 游说团体的登记 • 促进监管机构的独立性 • 法院或其他机构复查行政决定的安排 • 独立审计 	为实施可持续发展目标做好审计准备指导草案(经济和社会事务部和最高审计机关国际组织); 内部审计国际专业做法框架(内部审计师协会); 监管政策最佳做法原则(经合组织); 《行政司法监督手册》(欧安组织)
包容性		
不歧视	<ul style="list-style-type: none"> • 促进公共部门劳动力多样性 • 禁止在公共服务中进行歧视 • 提供多语言服务 • 无障碍标准 • 机构文化审计 • 普遍出生登记 • 促进性别平等的预算编制 	促进性别平等的预算编制原则、程序和工具(人口基金, 妇女署); 《人口登记导则》(欧安组织); 网页内容无障碍导则(万维网联盟)
参与	<ul style="list-style-type: none"> • 自由和公正的选举 • 公共协商的监管程序 • 多利益攸关方论坛 • 参与式预算编制 • 社区主导发展项目 	有效落实参与公共事务权利的准则草案(人权高专办); 在各级政府的选举组织中适用 ISO 9001:2008 的 ISO/TS 17582 特别要求(国际标准化组织)
立足基层原则	<ul style="list-style-type: none"> • 财政联邦制 • 加强城市治理 • 加强市政财政和地方财政系统 • 增强地方预防、适应和减轻外部冲击的能力 	《政府间财政转移: 原则与做法》(世界银行); 关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则(人居署); 欧洲地方层级善治基准(欧洲委员会)
代际公平	<ul style="list-style-type: none"> • 可持续发展影响评估 • 长期公共债务管理 • 促进长期区域规划和空间发展 • 生态系统管理 	关于将生态系统考虑纳入气候变化脆弱性和影响评估的指南(环境署); 城市与区域规划国际准则(人居署); 国际社会影响评估原则(国际影响评估协会)
不让任何一个人掉队	<ul style="list-style-type: none"> • 促进公平的财政和货币政策 • 促进社会公平 • 数据分列 • 系统性跟踪和评估 	关于赤贫与人权的指导原则(人权理事会); 支持国家报告可持续发展目标的指导方针(联合国发展集团); 可持续发展问题高级别政治论坛自愿国别评估自愿共同提交报告准则(经济和社会事务部); 数据分列标准草案(经济和社会事务部)

缩略语: 劳工组织, 国际劳工组织; 经合组织, 经济合作与发展组织; 人权高专办, 联合国人权事务高级专员办事处; 欧安组织, 欧洲安全与合作组织; 开发署, 联合国开发计划署; 环境署, 联合国环境规划署; 人口基金, 联合国人口基金; 人居署, 联合国人类住区规划署; 毒品和犯罪问题办公室, 联合国毒品和犯罪问题办公室; 妇女署, 联合国促进性别平等和增强妇女权能署。