



联合国

# 公共行政专家委员会

第十七届会议报告

2018年4月23日至27日

经济及社会理事会

正式记录，2018年

补编第24号





# 公共行政专家委员会

第十七届会议报告

2018 年 4 月 23 日至 27 日



联合国 • 2018 年，纽约

## 说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

## 摘要

本报告载有公共行政专家委员会第十七届会议的主要结论和建议。委员会从不同角度讨论了三个首要问题，即：为执行《2030年可持续发展议程》做好机构和政策准备；在各级建设有效、可问责、包容的机构；加强各机构并为其配备必要的条件，支持向可持续和有复原能力的社会转型。

会议的一个关键信息是，各机构在实现所有可持续发展目标和具体目标方面发挥着关键作用，在各个方面切实持续改进国家和地方治理能力可以产生重要的长期成果。委员会以第十六届会议工作为基础，商定了一套促进可持续发展的有效治理原则，可作为在各级建立有效、可问责、包容的机构和支持落实所有可持续发展目标的重要参考点。

委员会强调，可持续发展目标具有不可分割性和紧迫性，因此，政策和体制的一致性成为优先事项。委员会提出了提高一致性的三条途径。第一，应一并促进体制和政策的一致性，同时顾及具体情况和包容性。第二，促进一致性需要结构性关注和协调，需要广泛的工具，还可能需实施具体的工作方案或改革。第三，可以建立一个全球相互学习机制，促进结构、进程、技能和思维方式的必要改变，并促进所有相关利益攸关方相互学习、互相联系和交流知识。此外，国家公共行政学校和其他培训机构应将促进可持续发展目标的一致性纳入课程。

如何妥善执行预算以及能否以透明方式提出报告也是令人关切的领域。建设和地方各级适足的公共财政管理能力以及适当的监督能力是一项重大挑战。应将可持续发展议程纳入国家财政战略的主流，以缩小政策优先事项与政府实际支出之间的差距，并确保最不发达国家在实现可持续发展方面不依赖援助。应考虑及时和定期编制、公布和广泛传播行政部门的拟议预算、已颁布的预算和其他预算报告，以及简明易懂和便于查阅的公民预算指南。以有效的参与性方式编制预算以及制定进展情况监测指标也很重要。

委员会指出，应加大行动力度，围绕可持续发展目标团结公务员和更广泛的公共部门工作人员，并灌输一种责任感，同时采取以参与和互动为基础的新工作方式。鉴于科学和技术进步迅速，与可持续发展目标有关的服务提供和政策较为复杂，因此，公共部门需要制订新的政策，具备新的技能。

为帮助解决公共部门的不当行为和腐败问题，鼓励各国政府通过和执行关于保护举报人的全面立法，广泛保护举报人，并加努力，落实对举报人的保护。

委员会考虑到上述意见，通过了一份决议草案和一份决定草案，供经济及社会理事会审议。

委员会还为2018年可持续发展问题高级别政治论坛编写了一份文件，讨论各机构在向可持续和有复原能力社会转型过程中面临的挑战。

## 目录

章次	页次
一. 需要经济及社会理事会采取行动或提请其注意的事项.....	5
A. 建议经济及社会理事会通过的决议草案 .....	5
B. 建议经济及社会理事会通过的决定草案 .....	9
C. 委员会向可持续发展问题高级别政治论坛提供的关于各机构在向可持续和有复原力社会转型过程中遇到的挑战的资料 .....	10
二. 会议安排 .....	12
A. 会议开幕和会期 .....	12
B. 出席情况 .....	12
C. 议程 .....	12
D. 选举主席团成员 .....	13
三. 为实施《2030年可持续发展议程》做好机构和政策准备.....	14
A. 为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性 .....	14
B. 制定促进可持续发展的有效治理原则 .....	15
C. 为落实《2030年议程》进行能力建设并有效调集、分配和管理预算资源.....	19
D. 加强国家和地方两级公务员的认识、能力和技能.....	20
E. 参与落实可持续发展目标和促进进展 .....	22
F. 公共部门不当行为和腐败的性质和挑战以及前进方向：保护举报人问题.....	23
G. 加强城乡社区中的机构，为其提供种种条件，支持《2030年议程》所要求的社会转型 .....	24
四. 委员会今后的工作 .....	25
附件	
文件一览表 .....	26

## 第一章

### 需要经济及社会理事会采取行动或提请其注意的事项

#### A. 建议经济及社会理事会通过的决议草案

1. 公共行政专家委员会建议经济及社会理事会审查和通过以下决议草案：

#### 公共行政专家委员会第十七届会议的报告

经济及社会理事会，

回顾其 2016 年 7 月 27 日第 2016/26 号、2017 年 7 月 7 日第 2017/23 号决议以及关于公共行政与发展的其他有关决议，其中申明，为公民提供服务应当是公共行政变革的中心，各级可持续发展的基础包括透明、参与性和可问责的治理以及专业、道德、顺应民需和能够采用信息和通信技术的公共行政，

重申大会 2015 年 9 月 25 日题为“改变我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议，

又重申大会 2015 年 7 月 27 日关于《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》的第 69/313 号决议，

还重申 2016 年 10 月 17 日至 20 日在基多召开的联合国住房和城市可持续发展大会(人居三)通过的题为《新城市议程》的成果文件，<sup>1</sup>

回顾大会 2015 年 9 月 14 日第 69/327 号决议，其中重申自由、人权、国家主权、善治、法治、和平与安全、打击各个级别形形色色的腐败以及国家以下、国家和国际各级有效、可问责、包容的民主机构，对于能够实行包容和可问责的公共服务以推动可持续发展至关重要，

提及 2005 年 12 月 14 日生效的《联合国反腐败公约》，<sup>2</sup>

回顾大会 2017 年 12 月 20 日第 72/200 号决议，其中大会确认需要发掘信息和通信技术的潜力，使其成为可持续发展的关键推进手段，还需要克服数字鸿沟；强调指出应在《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的执行工作中适当考虑开展能力建设，推动有效利用这些技术，

又回顾大会 2014 年 12 月 19 日关于通过加强最高审计机关增强和促进公共行政的效率、问责、成效和透明度的第 69/228 号决议，其中大会强调高效、可问责和透明的公共行政在执行各项国际商定发展目标方面可以发挥关键作用，

<sup>1</sup> 大会第 71/256 号决议，附件。

<sup>2</sup> 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

认识到公共行政专家委员会在就治理和公共行政有关问题向经济及社会理事会提供政策咨询和方案指导方面发挥的作用，以及委员会工作与执行《2030年议程》及其后续落实的关联，

1. 注意到公共行政专家委员会第十七届会议报告，<sup>3</sup> 表示赞赏委员会依照经济及社会理事会和可持续发展问题高级别政治论坛 2018 年主题，就落实《2030 年可持续发展议程》的机构和政策准备、包括就实现可持续和有复原力的社会的综合行动战略对公共机构的影响所做的工作；<sup>4</sup>

2. 请委员会继续将《2030 年可持续发展议程》作为工作重心，并继续向理事会提供咨询意见，说明公共行政部门如何能支持落实可持续发展目标和评估进展情况；

3. 欢迎委员会对高级别政治论坛作出贡献，并重申确保不让任何一个人掉队应该是公共行政的一项核心原则；

#### 促进可持续发展目标执行工作的政策和机构一致性

4. 认识到各机构在实现所有可持续发展目标和具体目标方面的关键作用，呼吁各机构为此制定更具创造性、更灵活和更综合的工作方式，并注意到执行可持续发展目标不一定需要设立新的机构；

5. 重申各部委必须制订和执行各自领域的政策，同时顾及可持续发展各个目标之间的内在关系，并着重指出，不妨邀请这些部委与所有相关利益攸关方合作，确定各自将具体落实的目标和具体目标，并调整或制定相关的执行计划或战略，同时确认财政部在促动和加速执行可持续发展目标方面的作用；

6. 指出为提高政策和体制一致性，需要采取各种办法，例如一体化、协调、统一、多级治理、兼容性、调合、能力建设、增强权能和公共部门改革，并且指出，民间社会和私营部门是这一努力的关键伙伴；

7. 认识到要促进一致性，就必须同时以符合国家和组织情况并尽可能创新的方式使用分层、网络和市场式治理工具和机制；

8. 邀请各国政府和其他组织激励相互辅导和学习，特别是建立负责促进国家和国家以下各级一致性的从业人员全球网络，以促进政策和体制一致性，从而促进可持续发展目标，并邀请各国政府和其他组织将政策和体制一致性纳入公共行政学校和其他培训机构的课程；

9. 注意到公共机构需要有足够的分析、业务和政治能力才能实现政策一致性，政策和体制一致性可嵌入公共部门的业绩管理系统；

<sup>3</sup> 《经济及社会理事会正式记录，2018 年，补编第 24 号》(E/2018/44)。

<sup>4</sup> 大会第 70/1 号决议。



## 精心制定促进可持续发展的有效治理原则

10. 重申需要切实和持续地改善国家和地方的治理能力，以落实《2030年议程》和其他国际协定，认可委员会报告所载促进可持续发展的有效治理原则，认为这些原则可在建设各级有效、可问责和包容的机构以及在支持落实所有可持续发展目标方面，充当一个重要的参照点；

11. 鼓励委员会继续确定和审查相关的技术准则，以便按照明确界定的程序，包括从部门角度，评估某项做法与《原则》的相关性及其所产生的影响的证据，落实《原则》，并在这方面与联合国相关组织、区域组织以及专业和学术界进行互动；

## 有效调动、分配和管理预算资源

12. 认识到各国政府和各级公共机构以及所有其他相关利益攸关方在通过适当的法律、政策和战略有效调动、分配和管理用于落实《2030年议程》的预算资源方面的重要作用；

13. 又认识到财政可持续性和适当的公共财政管理对实现可持续发展目标至关重要，公共财政的可持续性不取决于政府支出总额或国家体量，而是取决于公共部门的结构和效能；

14. 注意到建立信任在预算编制过程中、在促进有效的法律和监管框架以及有参与、互动和风险管理的监测和问责框架方面具有不可或缺的地位，特别是在地方一级的参与性预算编制可有助于建立公众信任和促进社会凝聚力；

15. 又注意到与收入和支出分配有关的公共数据的透明度提高和公开程度提高，使公民更加了解情况，更加认识到税收如何有利于社会，并鼓励各级政府通过公开的政府数据等方式及时和全面公布公共财政数据；

16. 关切地注意到成效低下的税收制度、逃税、利润转移、滥用条约和非法资金流动普遍存在，鼓励各国政府加强努力，促进高效率 and 公平的税收制度，特别是通过利用信息和通信技术、数据分析和人工智能改进税收程序的管理；

17. 强调审计职能在公共财政管理中的关键作用，鼓励各级政府加强相关能力建设，并在公共财政管理中更多地使用成本核算和业绩审计等工具；

## 培养公务员的认识、能力和技能

18. 强调各级政府和公共行政部门的领导对实现可持续发展目标至关重要，并欢迎一些国家在政府的最高级别已经或继续参与实现可持续发展目标；

19. 邀请各国政府采取举措，加强各级公务员对《2030年议程》的认识和承诺，并鼓励他们发挥领导作用，进行创新，勇于突破等，以处理好可持续发展目标的综合性质；又请各国政府培养公务员在下列领域内的能力和技能：统筹协调的决策、规划、实施、远见、协商、循证审查进度、收集和使用统计资料和数据以及吸纳非国家行为体参与；

20. 强调需要在所有国家，特别是在发展中国家，进行充分的培训投入，使更多人能够获得可提高公共部门能力和生产力的技能，吸引具有这些技能的人加入公共部门队伍，特别是考虑到科学和技术进步迅速，与可持续发展目标和相关具体目标有关的服务提供和政策较为复杂；

21. 认识到在公共部门使用新技术和促进创新的同时，还应建立监管框架，对各国政府进行指导并减少技术和创新产生不利影响的风险；

22. 鼓励各国政府确保尊重法治、职业操守以及实现有效和公平的人力资源管理；

#### **参与执行可持续发展目标和促进进展**

23. 着重指出落实可持续发展目标并没有单一的蓝图，确定特定情形下最有效的政策需要所有利益攸关方，包括地方当局、民间社会和私营部门就各种政策选项进行参与和互动；

24. 为此，邀请会员国确保以参与、包容和协作的方式制定落实可持续发展目标的政策，同时指出必须使参与和互动制度化，以确保民间社会的各个部分都有机会发出自己的声音，并认识到在脆弱和受冲突影响的环境下，各级政府在这方面可能面临特殊挑战；

25. 着重指出落实可持续发展目标不仅需要政府采取行动，而且需要民间社会和私营部门的多方行为体采取行动，并发起有效的伙伴关系，特别是监测执行情况；

26. 强调各级机构和整个社会对可持续发展目标的认识和自主权对促进落实各项目标至关重要，邀请各国政府一致努力，提高国家、区域和地方各级当局、民间社会、私营部门和整个社会对各项目标的认识并增强其自主权；

#### **加强举报人保护**

27. 鼓励各级政府通过和执行关于保护举报人的全面立法，广泛保护举报人，并加强努力，在联合国反腐败公约执行情况审查机制的结论和交流预防腐败良好做法，包括举报制度和程序的基础上，通过公众教育以及标准化程序和指导等途径，落实对举报人的保护；

#### **加强城乡社区机构并为其配备必要的条件**

28. 强调城乡社区社会转型的特点是城市人口和许多地区的移徙者、青年和老年人人数不断增加，敦促各级政府考虑人口变化对城市治理、城市金融和地方金融系统、地方预防、适应和减轻外部冲击的能力以及地方当局确保所有人都能获得公共服务的能力的影响；

29. 强调，无论一个国家权力下放的模式或程度如何，中央和地方政府都有责任实现可持续发展目标，而且必须本着协作和合作的精神共同努力；

30. 申明地方政府的资源和能力应与其责任相当，因此指出，只有在同时提供足够数额的财政资源并发展能力的情况下，才能将落实特定的可持续发展目标和具体目标的责任移交给地方一级；

31. 认识到信息和通信技术的变革力量，欢迎各国政府越来越多地利用此类技术提供公共服务和履行其他职能，让人民参与决策，同时注意到仍然存在许多形式的数字鸿沟；

#### 后续行动

32. 请委员会在定于 2019 年 4 月 8 日至 12 日举行的第十八届会议上，审查理事会 2019 年届会的主题并就其提出建议；

33. 邀请委员会协助进行高级别政治论坛的专题评估，并努力协助高级别政治论坛在 2019 年进行可持续发展目标落实情况总体评估，特别注意所有目标的交叉性质；

34. 又请委员会继续就为促进落实可持续发展目标而设立的机构、政策和安排的相关方法和做法提供咨询意见，同时铭记各国的具体情况和状况差异很大，并就如何使各机构有效、包容和可问责提供咨询意见；

35. 请秘书长在本组织的工作中充分考虑到本决议，特别是在弥补研究和分析差距以及应对会员国的能力发展需要等方面，以便在各级建立有效、可问责和包容的机构，努力实现可持续发展目标；

36. 又请秘书长继续通过联合国公共服务奖，促进和支持公共部门追求创新和卓越，推动可持续发展；

37. 还请秘书长通过委员会的既定工作方法报告本决议的执行情况和后续行动。

### B. 建议经济及社会理事会通过的决定草案

2. 铭记经济及社会理事会 2019 年届会及 2019 年可持续发展问题高级别政治论坛的主题，公共行政专家委员会建议理事会审查并通过以下决定草案：

#### 公共行政专家委员会第十八届会议日期和临时议程

经济及社会理事会：

(a) 决定公共行政专家委员会第十八届会议将于 2019 年 4 月 8 日至 12 日在联合国总部举行；

(b) 核准委员会第十八届会议下列临时议程：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 加强公共部门在核心行政职能领域的的能力。

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。
5. 将有效治理促进可持续发展的原则与作法和成果联系起来。
6. 建立机构，促进构建有利于可持续发展的和平和包容社会，并为所有人提供诉诸司法的机会。
7. 加强国家和国家以下各级的财政管理。
8. 评估可持续发展目标 16 的进展情况。
9. 委员会第十九届会议临时议程。
10. 通过委员会第十八届会议的报告。

(c) 决定，应继续通过委员会既定工作方法编写支持临时议程的文件。

**C. 委员会向可持续发展问题高级别政治论坛提供的关于各机构在向可持续和有复原力社会转型过程中遇到的挑战的资料**

3. 委员会要提请经济及社会理事会注意其对 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛提供的关于向可持续和有复原力社会转型议题的资料。委员会在 2018 年 5 月 2 日转达给经社理事会主席(担任高级别政治论坛主席)的资料中特别强调，面向未来的战略和行动可以促进建立和维持有复原力的社会，实现可持续发展，确保最贫穷和最弱势群体能够获得并受益于公共产品和服务。

4. 为此，委员会强调，第十七届会议上商定的促进可持续发展有效治理原则可以与支持执行可持续发展目标的全球努力相结合，为此将原则纳入正在进行的能力发展活动，并评估相关的技术标准，以便与不让任何人掉队的原则保持一致。政策和机构一致性应成为一个优先事项，以克服妨碍落实可持续发展目标的分头行动和各自为政的“筒仓式”思维带来的挑战。此外，在国家和地方两级建设适当的公共财政管理能力并开展充分监督仍然是公共行政的一项重大挑战，应予以解决。

5. 因此，为了在建立可持续和有复原力的社会方面加快取得进展，委员会建议：

(a) 根据各国的独特需求和愿望，通过和实施促进可持续发展的有效治理原则，开展已知有效的相关战略行动；

(b) 把不让任何人掉队的原则定为公共行政的一项核心原则，确保所有人能够有尊严、平等地发挥潜力，为此在各级公共政策中考虑到社会各阶层的需求和愿望，包括最贫穷和最弱势群体以及受歧视者的需求和愿望；

(c) 采用明确、全面的法律框架、政策、战略和服务，重点是增强最贫穷和最弱势群体的权能，并为此目的调集财政资源；

(d) 把处理暴力和不安全问题作为优先事项，原因是，缺乏和平会使原本健康和繁荣的社区陷入赤贫和无助；

(e) 加强地方政府、当局和社区，使其成为促进可持续发展的不可或缺行为者，参与提供服务、发展基础设施、调动地方资源及发展机构和人力资源能力；

(f) 促进终身学习文化，支持有针对性地、全面地建设公共部门的能力，加强促进这种学习文化和能力发展的机构。

## 第二章

### 会议安排

#### A. 会议开幕和会期

6. 经济及社会理事会第 2001/45 号决议设立的公共行政专家委员会由经社理事会根据秘书长的提名任命以个人身份任职的 24 名专家组成。委员会于 2018 年 4 月 23 至 27 日在联合国总部举行了第十七届会议。

7. 公共行政和发展管理司代理主管 Stefan Schweinfest 宣布本届会议开幕，并向与会者表示欢迎。经济及社会理事会副主席 Jerry Matthews Matjila 和主管经济和社会事务副秘书长刘振民作了开幕发言。委员会审议了第十七届会议议程上的所有项目，最后通过了报告草稿。

#### B. 出席情况

8. 下列 22 位委员会成员出席了会议：Linda Bilmes (美利坚合众国)、Geert Bouckaert (比利时)、Upma Chawdhry (印度)、Emmanuelle d'Achon (法国)、克里斯蒂娜·杜阿尔特(佛得角)、Geraldine J. Fraser-Moleketi (南非)、保罗·杰克逊(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、Bridget Katsriku (加纳)、Margaret Kobia (肯尼亚)、马何祖(中国)、Louis Meuleman (荷兰)、Joan Mendez (特立尼达和多巴哥)、Linus Toussaint Mendjana (喀麦隆)、Gregorio Montero (多米尼加共和国)、Lamia Moubayed Bissat (黎巴嫩)、Juraj Nemec (斯洛伐克)、Katarina Ott (克罗地亚)、雷吉娜·西尔维娅·帕切科(巴西)、Moni Pizani (委内瑞拉玻利瓦尔共和国)、Oratorn Poocharoen (泰国)、Gowher Rizvi (孟加拉国)和 Abdelhak Saihi (阿尔及利亚)。

9. 下列联合国系统实体派代表出席了会议：非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国开发计划署、联合国人类住区规划署、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国大学、国际劳工局和国际公务员制度委员会。

10. 政府组织、非政府组织和相关组织的观察员也出席了会议。委员会邀请观察员在会前提交书面发言稿。出席第十七届会议的观察员名单见委员会网站 (<https://publicadministration.un.org/en/cepa>)。

#### C. 议程

11. 委员会第十七届会议议程如下：

1. 选举主席团成员。
2. 通过议程和其他组织事项。
3. 为实施《2030 年可持续发展议程》做好机构和政策准备：
  - (a) 促进 2018 年高级别政治论坛将深入审查的可持续发展目标和其他目标落实过程中的政策和机构一致性；
  - (b) 建设能力并有效调集、分配和管理预算资源，用于实施《2030 年议程》；

- (c) 培养国家和地方两级公务员的认识、能力和技能。
- 4. 在所有各级建立有成效、可问责和包容的机构：
  - (a) 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；
  - (b) 在就各项目标的落实情况提供咨询和监督方面引入问责机制并请民间社会和新闻媒体参与其中；
  - (c) 公共部门的不当行为和腐败问题的性质和挑战，以及前进方向；
  - (d) 确保民间社会行为体能够参与有关落实各项目标的决策并帮助取得进展；
  - (e) 促进创新的提供服务方式和开放的政府，以支持各项目标。
- 5. 支持向可持续和有复原力社会的转型：加强各个机构并为其配备必要条件：
  - (a) 所有各级机构和公共行政部门进行所需变革，促进《2030 年议程》要求的城乡社区社会转型；
  - (b) 通过传统和创新形式的监管和管理，确保私营部门采取的行动符合可持续发展途径。
- 6. 委员会第十八届会议临时议程。
- 7. 通过委员会第十七届会议的报告。
- 12. 为便于审议，委员会合并审议了项目 4(b)以及项目 4(d)和 5(b)(涉及《2030 年议程》框架内的参加和参与有关事项)，并合并审议了项目 4(e)和项目 5(a)(涉及向可持续和有抵御灾害能力的社会转型的事项)。

#### D. 选举主席团成员

13. 下列成员担任委员会第十七届会议主席团成员：

主席：

Geraldine J. Fraser-Moleketi (南非)

副主席：

Geert Bouckaert (比利时)

Louis Meuleman (荷兰)

Moni Pizani (委内瑞拉玻利瓦尔共和国)

报告员：

Upma Chawdhry (印度)

## 第三章

### 为实施《2030年可持续发展议程》做好机构和政策准备

#### A. 为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性

##### 一致性层面

14. 政策和机构一致性既是可持续性治理的重要方面，又具有高度的相关性。政策一致性指的是部门内部和各部门之间及各级政府的不同政策达成一致，而机构一致性可以界定为机构安排规范一体化。机构一致性是实现政策一致性的手段。公共部门内的信任是促进政策和机构一致性工作的先决条件。

##### 促进政策和机构一致性的战略办法

15. 为了加强政策和机构一致性，需要采取能够应对多重挑战的战略办法。这些战略办法可包括：(a) 协调(亦即政府各部委之间的结构化合作)；(b) 整合；(c) 政策协调(相互调整)；(d) 多级治理(例如，传统的自上而下或跨部门协作)；(e) 兼容性；(f) 调节；(g) 增强权能。除单独或各自为政的“筒仓式”合作外，公共部门有必要建立一个强有力的能力框架。

16. 促进政策一致性必须始终与促进机构一致性相辅相成，为此，应根据可持续发展目标的特性以及落实可持续发展目标工作所处环境调整促进一致性的措施，而且，应让私营部门、民间社会和学术界参与进来。

17. 一个关键问题是如何通过财政政策 and 预算机制等途径分配资源，同时促进在公共部门内分享信息和数据。

##### 促进政策和机构一致性的工具和机制

18. 就促进政策和机构一致性以实现可持续发展目标而言，没有一个通用蓝图或“一刀切”的做法。促进政策和机构一致性的机制和工具包括：(a) 分级治理；(b) 网络治理；(c) 市场治理。要促进一致性，“工具箱”就必须具备所有三个要素，而且，必须以与国家或组织文化充分兼容的方式酌情使用各机制和工具。

19. 促进一致性工具可能需要结合起来使用，这要求从多个视角综合思维。这种“元治理”办法已经成为减少治理失败数量和减轻失败影响的一个成功模式。

20. 必须建立所有利益攸关方都可利用、专门进行对话和确定创新解决办法的信息平台。在规划和编制预算等工作中共享可靠数据、鼓励参与和促进自主意识等方面，信息系统很有价值。可能需要做出特别努力，确保被边缘化的群体有机会获得信息和参与决策。

##### 评估机构的政策整合能力

21. 在评估机构促进政策一致性的能力时可以考虑三个层面，即分析能力、业务能力和政治能力。



22. 分析能力至关重要,可收集数据和生成必要信息,确保作出的决定有据可依,各项政策办法健全完善。然而,许多发展中国家公共部门的分析人员数量有限。数据的质量和可靠性也可能有问题,发展中国家尤其如此,因为发展中国家的资源有限且政治意愿不足,这可能阻碍加强数据能力的工作。

23. 业务能力是指政府做成事情的能力,与组织程序以及可获取的财政和人力资源密切相关。这方面的常见挑战包括公共财政管理薄弱,收入和资源共享不足,中央和地方政府之间缺乏合作。基于网络的办法可成为业务能力的-一个重要组成部分,从一些国家管理水和废物的做法中看到这种情况,有证据表明,这些国家改变固有思维,提高了民间社会和私营部门的参与程度,改进了工作方式。这种例证突出强调了在利益攸关方大力参与下开拓创新和跳出固有思维模式的重要意义。群组办法已证明在某些情况下是有助益的。

24. 政治能力是指让关键利益攸关方参与一体化进程和解决后续互动引起的冲突的能力。成功的关键因素是有政治能力确保跨部门、多层面保持一致。管理审议进程和促进各级建立共识的能力必不可少。

25. 在能力建设方面,可制定全球同行学习机制,支持对结构、程序、技能和思维模式做出必要的变革,促进所有相关利益攸关方相互学习、建立联系和交流知识。此外,国家公共行政院校和其他培训机构应将促进协调一致实现可持续发展目标纳入课程。

26. 可能需要考虑如何将政策和机构一致性纳入公共部门的绩效管理制度,因为绩效评估也往往采取各自为政的“筒仓式”做法。

## B. 制定促进可持续发展的有效治理原则

### 审查并通过一套原则

27. 委员会在第十六届会议工作的基础上,审议了进一步制定促进可持续发展的有效治理原则事宜。<sup>5</sup> 这些原则的主要宗旨是指导各国处理因执行 2030 年议程产生的各种实际治理挑战。可持续发展目标 16 的成效、问责制和包容性等基本要素是原则框架的核心,原则框架的宗旨是,汇集并进一步发展所有与落实可持续发展目标有关的机构建设领域相关标准和业务准则。

28. 委员会再次强调,这些原则和做法不应简单视为各国政府应该做的事情清单,它们是自愿性质的。委员会在讨论这些原则的宗旨、范围和适用情况时重申,虽然基本原则体现可持续发展治理所依据的价值观,但与这些原则相关联的具体做法的效用可能各不相同,取决于国家和地方的具体情况、愿景、模式、需求和优先事项。

29. 委员会汲取《公共服务与管理的价值和原则非洲宪章》、欧盟扩大国和欧洲邻国政策国《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》的经验,认为应广泛看待一个国家的行政制度。因此,

<sup>5</sup> 见 E/2017/44, 第三章 E 部分。

这些原则适于承担公共服务职责的任何机构或组织，还适于在职权范围内审查和监督国家行政机构以及中央和下放权力机构的独立宪法机构、议会和司法机构。

30. 委员会重申，这些原则必须与《联合国宪章》和国际法及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相关决议保持一致。过去几年来，这类协议都特别强调一些常用的落实这些原则的战略，这些战略已成为有效治理议程的组成部分。

31. 委员会深入讨论了这些事项，通过了以下促进可持续发展的有效治理原则，作为今后政策和实践的参考：

## 促进可持续发展的有效治理原则

### 序言

全面实现可持续发展目标和其他国际商定发展目标在很大程度上将取决于对促进可持续发展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，并尊重各国的政策和优先事项。基本原则由公共行政专家委员会制定，目的是帮助感兴趣的各国，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。

原则	常用战略
<p><b>成效</b></p> <p><b>胜任能力</b> 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</p> <p><b>稳妥地制定政策</b> 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 催生一支专业的公共部门工作人员队伍</li> <li>• 战略人力资源管理</li> <li>• 发展领导能力和培训公务员</li> <li>• 绩效管理</li> <li>• 注重成果的管理</li> <li>• 财务管理和管制</li> <li>• 高效、公平的收入管理</li> <li>• 电子政务投资</li> <li>• 战略规划和前瞻性</li> <li>• 监管影响分析</li> <li>• 促进协调一致的决策</li> <li>• 加强国家统计系统</li> <li>• 监测和评价制度</li> <li>• 科学与政策衔接</li> <li>• 风险管理框架</li> </ul>

原则	常用战略
协作	<p>为解决共同关心的问题，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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 数据共用</li> <li>• 政府协调中心由国家元首或政府首脑领导</li> <li>• 各级政府和职司领域开展协作、协调、整合和对话</li> <li>• 提高对可持续发展目标的认识</li> <li>• 基于网络的治理</li> <li>• 多利益攸关方伙伴关系</li> </ul>
问责	
廉正	<p>为促进公众利益，公务员应诚实、公平和以一种符合无损道德原则的方式履行自己的公务</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 促进反腐败政策、做法和机构</li> <li>• 公职人员行为守则</li> <li>• 竞争性政府采购</li> <li>• 消除贿赂和权力交易</li> <li>• 利益冲突政策</li> <li>• 保护举报人</li> <li>• 为公务员提供适当的报酬和公平的工资级别</li> </ul>
透明度	<p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 主动披露信息</li> <li>• 预算透明</li> <li>• 开放式政府数据</li> <li>• 实益所有权登记</li> <li>• 游说团体的登记</li> </ul>
独立监督	<p>为保持对政府的信任，监督机构必须按照严格的专业考虑行事，并且不受他人影响</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 促进监管机构的独立性</li> <li>• 安排法院或其他机构复查行政决定</li> <li>• 独立审计</li> <li>• 尊重法制</li> </ul>
包容各方	
不让任何一个人掉队	<p>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的需求和愿望</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 促进公平的财政和货币政策</li> <li>• 促进社会公平</li> <li>• 数据分类</li> <li>• 系统性跟踪和评估</li> </ul>
不歧视	<p>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，不因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 促进公共部门劳动力多样性</li> <li>• 禁止在公共服务中进行歧视</li> <li>• 提供多语言服务</li> <li>• 无障碍标准</li> <li>• 机构文化审计</li> <li>• 普遍出生登记</li> </ul>

原则	常用战略	
参与	<p>或社会出身、财产、出生、残疾或其他身份而有所区别</p> <p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 顺应性别平等的预算编制</li> <li>• 自由和公正的选举</li> <li>• 公共协商的监管程序</li> <li>• 多利益攸关方论坛</li> <li>• 参与式预算编制</li> <li>• 社区驱动的发展</li> </ul>
立足基层的原则	<p>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中间或地方上有效执行的任务</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政联邦制</li> <li>• 加强城市治理</li> <li>• 加强市政财政和地方财政系统</li> <li>• 增强地方预防、适应和减轻外部冲击的能力</li> <li>• 多层治理</li> </ul>
代际公平	<p>为提升所有人的富裕程度和生活质量，各机构应构建行政行为，平衡当今一代人的短期需求和子孙后代的更长期需求</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 可持续发展影响评估</li> <li>• 长期公共债务管理</li> <li>• 长期国土规划和空间发展</li> <li>• 生态系统管理</li> </ul>

### 将原则与具体做法挂钩

32. 落实原则和采取已知在特定情况下有效的相关战略行动对关于这些原则的工作再上一个台阶至关重要。有关做法必须明确相关，可以实施，并有充分的经验证据表明这些做法对实现可持续发展目标各项具体目标的努力有影响，这样，这些做法才能够发挥作用。为此，必须与其他专家一道，确定评估影响证据效力的标准和机制，确保做法有明确界定，在不同情况下都可实施，同时留出实验空间。

33. 委员会强调，必须考虑公共行政在不同领域政府行动中的作用，以进一步根据具体情况适用这些原则。治理的五个层级被视为了解各机构日常现实的一个模式，这五个层级是：各个组织的管理、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。这五个层级中，每个都应该发挥效力、讲问责和具有包容性。

34. 委员会认为，与经济合作与发展组织和非洲联盟等区域行为体合作有重要意义，既可继续借鉴制定了与做法治理有关的政策框架和标准的其他方面的经验，又可确保做法适合不同情况。同样，从部门角度制定原则、同时考虑到可持续发展目标之间的相互联系也有助益，委员会欢迎联合国各组织表示对这方面有兴趣。

35. 这些原则可以与支持落实可持续发展目标的全球努力相结合，为此可将它们体现在联合国正在进行的能力建设活动中，并对发展合作战略和方案进行评估。

同样，或许还可以在国家层面对相关技术标准进行自我评估，以便促进与《2030年议程》和不让任何人掉队的原则保持一致。可与感兴趣的观察员组织协作，进一步收集和分享案例研究，例证做法。

#### 与治理统计普拉亚小组的工作挂钩

36. 委员会指出，将其关于这些原则的工作与加强衡量治理做法影响的举措挂钩可能会有助益。委员会和治理统计普拉亚小组似乎在这方面目标一致。具体而言，普拉亚小组目前正在开展工作，制定治理统计手册，这为委员会和小组有意开展的合作提供了重要契机。

### C. 为落实《2030年议程》进行能力建设并有效调集、分配和管理预算资源

37. 委员会强调，适当的公共财政管理对于实现可持续发展目标至关重要。公共财政的可持续性不取决于政府支出总额或国家规模，而是取决于公共部门的结构和效率。这一意见对调集、分配和管理预算资源具有重要影响。

#### 有效调集预算资源

38. 直接税和间接税是公共部门的主要收入来源，对于获得官方发展援助的许多国家来说也是如此。因此，有效和公平的收入管理应成为努力落实《2030年议程》和谋求总体经济和社会进步的核心关切。尽管没有一刀切的办法——税收结构和程序因不同的国情以及当地条件和需要而异——但加强税收管理的某些办法的确取得了令人鼓舞的结果。

39. 一个理想的税务管理制度能以尽可能低的成本促进纳税人达到最大程度的自愿遵守。而遵守的基础是通过税法尊重社会契约，这种税法应被认为是公平的，可有效率有成效地、最完整地加以执行。然后，可开展公共宣传运动，宣讲纳税人缴税对社会的贡献，巩固税法产生的信任。有关收入和支出的公开、透明的公共数据，则提高了人们对纳税如何有益于社会的认识，特别是在及时全面地公布公共财政数据时。

40. 在效率方面，一些国家发现，将多个税收机构(例如负责直接税、间接税和海关管理的机构)合并在一个中央机构中是有益的。税务申报和其他程序数字化以及对使用数据分析和人工智能进行投资，也可以提高税收效率。还建议建立监管影响评估制度，以确保监管的社会效益大于成本。

41. 逃税、利润转移、滥用条约和税收制度成效不彰是一些国家长期存在的问题，严重限制了财政空间，使社会经济不平等现象长期存在。在应对中等收入国家以及特别是低收入国家的挑战时，必须在国家和国际各级采取行动，以改善税收制度，调集更多的预算资源。在全球一级，核心问题仍然是扩大国际税务合作，以防止非法资金流动和洗钱，以及更有效地部署和利用官方发展援助。在国家 and 地方两级，可以采取各种战略行动，例如加强税务债务和税务欺诈的管理，有效收集和使用财务数据和信息，包括通过在线中介机构进行的数字支付。

## 改善公共财政分配

42. 为确保有效分配公共资源，必须在适当体制安排的支持下，对方案拟订、循证决策和有效的政策评价采取结构化的系统性办法。

43. 在编制预算和促进有效的法律、监管、监测和问责框架过程中，建立信任具有不可或缺的作用。参与式预算编制成功地建立了公众信任，促进了社会融合，在地方一级尤其如此。

44. 鼓励各国政府通过包括公开政府数据等方式，及时全面地公布公共财政数据。此类数据可包括行政概算、已颁布的预算以及年终报告和审计报告。还建议建立一个基于可靠数据和多年预测的中期预算框架，所有公共组织均在这个框架内运作，并可对其问责。

45. 参与和互动协作对有效分配公共资源而言不可或缺。公共财政管理，特别是地方一级的公共财政管理，需要提高透明度、效率和参与度，增强公开性和公平性，改进预算编制和预算制度的效率和成效。应制定正式的参与政策和机制，以增进公众的公共财政知识。各国政府可以提供简明易懂、便于查阅的公民预算指南。

46. 可将业绩预算跟与可持续发展目标有关的成果联系起来，这样做会有帮助。一项建议是推动“可持续发展目标会计”，以突显公共预算编制对落实可持续发展目标的影响。

## 加强公共财政管理

47. 委员会特别指出，政治承诺对实现公共财政管理改革至关重要，国内资源的调集应从预算的支出侧入手。有必要对微观和宏观一级的资源管理、包括来自自然资源的收入进行仔细审查。

48. 必须在公共采购、报告和会计方面减少浪费，防止腐败。消除腐败以及财务和业绩审计至关重要，包括要为此制定明确的报告准则，对公务员、特别是与公共财政和预算有关的机构中的公务员进行培训，以灌输高标准的公共价值观，并为廉洁的政府提供强有力的政治支持。

## D. 加强国家和地方两级公务员的认识、能力和技能

49. 要有效落实《2030年议程》，就要求不让任何一个人、包括不让任何一名公务员掉队。要有效落实《2030年议程》，还必须培养终身学习文化，更多地投资于公务员和参与提供公共服务的各种人员的培训和技能发展，这些人员按不同形式的合同或伙伴关系工作，共同构成公共部门的劳动力队伍。

50. 尽管开展了多种提高认识和培训活动，包括举办讲习班、提供咨询服务、开展宣传活动、编制课程和设立在线学习平台，许多政府代表、公务员和其他公共部门工作人员仍对《2030年议程》缺乏足够的了解。

51. 要建立和维持一个能够落实可持续发展目标的富有成效的、胜任的公务员队伍，就必须在对可持续发展目标的所有权、政治意愿、廉正和变革性领导力的基础上，制定全面的人力资源发展战略。公共政策分析、参与性治理和政治对话等

领域的许多区域和国家领导能力发展和培训举措，都旨在为促使公务员成为变革推动者制定共同的路线图。

52. 教育机构，包括公共行政管理学校、公务员培训和研究机构，在提高认识和传授落实《可持续发展目标》所需技能方面可发挥重要作用。这种课程可帮助灌输必要的成套技能，例如政策一体化模式、参与性决策、协作性工作安排和伙伴关系方面的技能。

53. 一些技术能力对公务员有效地履行职责至关重要，其中包括战略思维和管理、证据分析和使用、通信以及财务、人事和方案管理。而情绪智力和协作、辅导和指导等软技能应成为整个课程的一部分，管理和领导技能也应如此。应使公务员对《2030年议程》及其与其他全球、区域和国家发展目标的联系有敏感认识。

54. 在地方一级的公务员和参与提供服务的其他人员中，具备对《2030年议程》的认识尤为关键。尽管地方培训机构对公务员的能力和技能建设至关重要，但它们往往与国家人力资源管理机构脱节。因此，在实地落实可持续发展目标的能力可能得不到有效的传授。纵向一体化对于确保国家-地方公务员和其他公职人员在培训需求和技能方面的一致性不可或缺。

#### **在落实可持续发展目标过程中实行战略性人力资源管理**

55. 了解各国在落实《2030年议程》过程中如何管理人力资源具有重要意义。确保不将人力资源投资仅仅视为一种花费是第一步。第二步是使人力资源部门了解实现可持续发展目标所需的技能；摸清和评估技能差距、编制有关技能概况的准确和可靠数据至关重要。第三步，必须对公共部门有一个长期愿景，重视和激励公务员和其他公职人员，提高生产力，通过非线性、多方向专业发展等途径支持学习和职业发展，创造有利的工作环境。面向未来的劳动力规划可大大有助于确保培训投资具有成本效益，并支持落实《2030年议程》。

56. 除了技能发展之外，以用人唯贤的方式公平、透明、及时征聘公务员也至关重要，而“人才外流”、过时的行政规范和结构、低工资、甚至过度特权和僵化的稳定则可能会阻碍这种努力。征聘、培训和留用的创新办法，包括通过建立激励机制和进行基于能力的甄选，是战略性人力资源管理的一部分。还必须确保甄选符合面向未来的技能、多元化、性别均等和对边缘化群体的包容。同样，在政治过渡时期确保留住人才有助于保持工作、知识和机构记忆的连续性。

#### **新兴技术的影响**

57. 新兴技术可迅速改进政策和方案的设计和运用方式。例如，数字身份、单一信息或数据一次性系统和数字总线，可减少数据误差、降低成本、改进以人为本的服务、强化偏远地区的接入。所有部门都可能需要掌握先进科学技术、数据科学和行为洞察等方面的知识。因此，必须重新注重在公共部门运用各种技术，并在信息和通信技术(信通技术)方面分析、提升和不断建设公共部门的技能，要特别注意吸引青年才俊。

58. 公务员必须了解各种技术产生的机遇和挑战。应积极促进和认真考虑公共部门的技术吸收。需要确立适当的监管框架和政策，以指导公共部门选择最适当的解决办法，同时尽量减少新技术可能产生的不利影响。各国政府，特别是发展中国家的政府，也可考虑为私营部门参与技术培训和基础设施开发提供其他奖励，以扩大服务提供渠道。

#### E. 参与落实可持续发展目标和促进进展

59. 《2030年可持续发展议程》触及对公共行政采取的各自为政的“筒仓式”做法，开创了一个超越伙伴关系的参与性决策的新时代。它要求实行让所有相关行为体参与其中的注重成果的网络化治理形式。一些国家为消除穷困和不让任何一个人掉队而采取的战略包括建立协调良好的资源和能力网络，以处理具体的可持续发展目标。

##### 冲突后国家的利益攸关方参与

60. 冲突后国家存在各种挑战，既包括被落在最后的遭疏远群体和前战斗人员的安全和融入社会问题，也包括各种财政困境，如预算有限和缺乏灵活性、腐败和非法资金流动。这些压力的性质和程度可能各不相同，它们除其他外，取决于：(a) 冲突后国家的遗产和类型(殖民后国家或陷入崩溃的国家与遭削弱的国家，以及资源禀赋的不同程度和类型)；(b) 行政级别(国家一级与国家以下)；(c) 冲突后阶段(冲突后紧急阶段与冲突后重建阶段)。可进一步注意公共管理做法，如适应性方案拟订和参与性退出和意见表达机制，以在冲突后不同阶段推进可持续发展目标。

61. 委员会指出，向各国政府提供额外资源并不一定会使这些资源转移到受冲突影响的偏远地区。国家和国家以下各级政府对可持续发展目标的重视程度有可能不尽相同。因此，特别需要对冲突后国家的当地条件和优先事项进行详细分析。

62. 重建合法性和信任是冲突后社会面临的其他挑战，在这些社会中，某些群体可能被系统地排除在外，军事、警察和其他机构可能与镇压或腐败行为有关。在这种情况下，以当地语言与当地社区进行有效沟通至关重要。

##### 多利益攸关方进行监测以落实可持续发展目标 16

63. 要落实可持续发展目标 16，就需要制定、执行和监测各项指标。最初可能需要重点收集数据和界定指标，这一工作可能因国家而异，各个多利益攸关方进程可能有助于这项工作。此后，不同机构可进行全面协商，就拟议指标进行辩论，并为执行和监测法律、政策和方案指导提供投入。

64. 监测越多，参与就越有成效。迭代是必不可少的。此外，通过使用信通技术、自下而上的方案拟订和参与性预算编制，可以解决由于等级制或有偏见的体制设计而造成的遭排斥在外的风险。还应列示说明，而在传播共同目标方面，说明与指标一样重要。



## F. 公共部门不当行为和腐败的性质和挑战以及前进方向：保护举报人问题

65. 委员会指出，要保护举报人，就必须更加重视处理涉及公共利益的问题，例如公共部门不当行为和腐败的挑战。

### 举报人保护的涵义和范围

66. 在实践中，举报人可以是任何个人、团体或机构，他们在意识到出现了对公共利益有负面影响的有可能属于非法、违法或其他腐败的行为后，发出警报，从而引发调查、辩论和可能的监管进程。举报人保护不同于证人保护，它包括报告刑事犯罪以及对公众可能造成健康、安全或其他风险的行政违禁行为。“严重的错失行为”或“压倒一切的公共利益”往往是援引举报措施的先决条件。

67. 举报系统提供预警，使人们意识到潜在的或正在发生的腐败。保护举报人旨在保护举报人的身份，防止遭不公平的解雇、骚扰、歧视、人身伤害或其他报复。

《联合国反腐败公约》第三十三条鼓励许多国家颁布立法和监管措施，对出于合理理由善意行事的举报人提供保护。一些区域机构颁布了举报人保护准则。尽管在采用、执行和统一举报制度方面取得了进展，但仍然存在挑战。

### 举报人制度的特点和挑战

68. 反腐败框架和机构的存在并不能保证会有充分的保护。举报制度应当透明和安全，所有相关行为者的角色和责任必须明确，这样才能安全、有效地举报。有效的举报制度应超越有限的法律规定，应提供全面保护，包括为非刑事、行政案件提供保护。

69. 有效的举报制度除其他外由以下几方面构成：(a) 规定保护程序和举报渠道的具体法律；(b) 受理举报的明确角色和责任；(c) 保证保密和(或)匿名；(d) 对报复和假报行为予以刑事处罚；(e) 遭报复时提供保护。各国可通过在道德操守方面对公务员进行培训、将举报人保护纳入地方立法、开展协作和培养信任来提高举报制度的效力。可进一步注意保护公务员的正当程序权利，以确保案件得到公平处理，并制定这方面的国际标准。

70. 在建立有效的举报制度方面最突出的挑战是缺乏保护举报人的全面框架或独立立法。其他挑战涉及能否处理和调查举报人举报内容，能否通过标准化程序加以有效实施。

71. 比较具体的实施挑战可能包括：(a) 缺乏有关举报数量和举报中的匿名化内容的信息；(b) 难以收集佐证证据；(c) 需要进行更多研究、技术援助和经验交流的监督和制裁机制和程序；(d) 发达国家和发展中国家中可能都会妨碍有效实施的文化因素。

72. 应对这些挑战的一些办法包括就举报不当行为的价值和方法开展教育，加强公共道德和进行社会资本建设。道德操守官员作为举报人的初步联系人发挥着重要作用。公共行政部门还可以利用信通技术保护举报人的身份，例如使用匿名和(或)保密电子邮件进行举报。设立一个国际举报日可有助于突出这一问题的重要性。

**G. 加强城乡社区中的机构，为其提供种种条件，支持《2030年议程》所要求的社会转型**

73. 委员会强调，《2030年议程》为各国政府提供了相当多的机会，使他们能够重新思考机构的作用、在国家与社会之间建立新的社会契约以及加强基于信任并符合国家具体需要和目标的公共管理文化。加强城乡社区的机构，为其提供种种条件，对于促进《2030年议程》设想的社会转型至关重要。

74. 一个新的治理模式注重成果，并且建立在以人为本的政策和机构以及国家以下一级有效、包容和参与性决策基础上，是实现可持续发展目标的关键。委员会重申，澄清国家和国家以下各级当局之间的角色和责任是一个重要组成部分。但是，权力下放需要时间，需要认真考虑有关决策和审议进程的宪法和法律规定，也需要考虑资源分配。

75. 在某些情况下，可将提供公共服务的责任进一步下放给地方当局，加强交叉补贴和业绩承包，并让各级政府以及私营部门和民间社会参与进来。这种多利益攸关方伙伴关系可有助于减少不平等、降低成本、分摊风险，为经济增长和创新提供必要的动力。在其他情况下，非国家行为体可作为公共服务的共同创建者参与，或可运用社会融资来利用集体技能，加强民间社会的创新能力。

76. 公共服务的数字化，包括单一窗口制度，可以进一步降低服务成本，缩短反应时间，同时通过更好的跟踪和监测提高透明度和问责制。在开放数据和开放获取信息渠道的支持下，开放政府可将国家和社会更加紧密地联系在一起。

77. 公共行政专家委员会在提到人口与发展委员会的工作时指出，社会转型的特点是城市人口不断增加，许多地区的移民、青年和老年人人数增多。城市可发挥主要作用，制定城市发展政策，向所有人提供基本服务，应对保护城市环境和改善包括贫民窟居民在内的城市穷人的生活条件等挑战。然而，国家以下的各级当局并非总是有能力来应对这些挑战。

78. 为此，可鼓励各级政府积极考虑人口变化对下列方面的影响：城市治理、城市财政和地方财政系统、地方预防、适应和减轻外部冲击的能力以及地方当局确保所有人都能获得公共服务的能力。

## 第四章

### 委员会今后的工作

79. 委员会将继续根据经济及社会理事会确定的需求和优先事项调整工作方案，以有效促进理事会的审议工作，协助理事会履行职能。

80. 委员会将在第十八届会议上讨论理事会为 2019 年届会通过的主题，即“共享一个世界：增强人民的权能以建立平等和包容的社会”，就该议题涉及的治理和机构方面编写政策建议。委员会还将协助可持续发展问题高级别政治论坛进行专题审查，同时评估在可持续发展目标 16 方面取得的进展。

81. 委员会认为，需要深入审议这些广泛的机构挑战的具体方面。委员会决定重点加强公共部门在行政管理核心职能领域的的能力，加强财务管理，将有效治理促进可持续发展原则与具体做法和成果联系起来，并推动机构建设，以促进和平的包容性社会，为所有人提供诉诸司法的机会。

82. 委员会还决定继续审查其工作方法，并期待进一步加强闭会期间的筹备工作和着重于行动的政策咨询。

## 附件

### 文件一览表

议程项目	标题或说明
2	附加说明的临时议程(E/C.16/2018/1)
3(a)	秘书处的说明，转递关于为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性的专家文件(E/C.16/2018/2)
3(a)	秘书处提交的关于评价机构开展综合决策能力的会议室文件
3(b)	秘书处的说明，转递关于进行能力建设和有效调集、分配和管理预算资源以落实《2030 年议程》的专家文件(E/C.16/2018/3)
3(c)	秘书处的说明，转递关于培养国家和地方两级公务员的认识、能力和技能的专家文件(E/C.16/2018/4)
4(a)	秘书处在专家领导下编写的关于精心制定促进可持续发展的有效治理原则的说明(E/C.16/2018/5)
4(b)	关于供目前讨论的问题：公民参与公共决策、有效的机构和获得信息的机会的会议室文件
4(c)	秘书处的说明，转递关于保护举报人问题的专家文件(E/C.16/2018/6)
4(c)	关于保护举报人和执行《联合国反腐败公约》有关保护举报人的第三十三条的会议室文件
5(a)	秘书处的说明，转递专家文件：为加强城乡社区福祉进行机构变革：马来西亚的案例(E/C.16/2018/7)
5(a)	关于机构在变革迈向可持续和有复原力社会方面的挑战的背景说明：为 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛专题审查提供的材料草稿

