



经济及社会理事会

Distr.: General
23 January 2019
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十八届会议

2019 年 4 月 8 日至 12 日

临时议程* 项目 5

将促进可持续发展的有效治理原则与
相关作法和成果联系起来

将促进可持续发展的有效治理原则与相关作法和成果联系起来

秘书处的说明

* E/C.16/2019/1。



摘要

公共行政专家委员会第十六届会议提出了以目标 16 的基本要素(即有效、负责、包容)为核心的概念框架。第十七届会议在此基础上就促进可持续发展的有效治理商定了 11 项原则。

这些原则由经济及社会理事会第 2018/12 号决议核可，强调有必要切实不断地改进国家和地方治理能力，以实现可持续发展目标。为此目的，已将这些原则同用于开展有的放矢、卓有成效的治理的各种常用战略联系起来。其中许多战略多年来在联合国各论坛、决议、条约中得到确认和认可。

委员会第十八届会议将继续确定和审查用以实施这些原则的技术准则(包括各部门的准则)，并审议如何让联合国有关组织、区域组织、专业和学术界参与这方面的工作。

本讨论文件由秘书处与委员会成员 Geert Bouckaert、Geraldine Fraser-Moleketi、Ali Hamsa、Joan Mendez、Louis Meuleman、Juraj Nemec、Moni Pizani 合作编写，目标是为在各级建立强有力的机构而提出包容各方的协作程序，同时就治理和公共行政问题提供更多全球政策咨询意见，加强有证据而重行动的支持，为执行《2030 年可持续发展议程》及开展相关后续工作助一臂之力。特别提请委员会注意应草拟一个框架，用以在可能需要方案指导的领域就有关常用战略提出指导意见，从而推进由委员会此领域非正式工作组牵头开展的工作。框架草案具有综合性质，因此最好还能提出相关的优先事项。

也请委员会审议如何将促进可持续发展的有效治理原则与就 3 个分析层次的指标开展的相关工作联系起来。在最高一个层次，建议委员会将每项原则与可持续发展目标全球指标框架中的一组指标联系起来，如本文件附件所示。还建议委员会继续与治理统计普拉亚小组合作，就一套广泛的治理指标进行评估并提出意见。此外，委员会还可鼓励有关各方说明各国采取了哪些指标来监测通用战略一级的做法和成果。

一. 背景

1. 公共行政专家委员会第十五届会议讨论了能否制定一套国际公认的负责任而有效的治理原则，为各国解决与执行《2030 年可持续发展议程》有关的各种治理难题提供有益的指导。各种国际承诺和协定中经常提到善治，并论及法治、参与、问责、透明等相关概念，但委员会认为它们都不够具体，而且可以有不同的解释。因此，委员会决定在秘书处协助下起草一套自愿治理原则，为今后的政策和做法提供基准，促进对公共行政领域具体问题的研究。
2. 委员会第十六届和第十七届会议继续审议了这一事项，并于 2018 年 4 月通过 11 项促进可持续发展的有效治理原则，载于委员会的会期报告(E/2018/44，第三章 B 节，第 31 段)。¹ 可持续发展目标 16 的基本要素，即有效、问责、包容，位于有效治理原则框架的核心。基本原则包括：(a) 胜任能力、健全公共政策、合作(属于有效性范畴)；(b) 廉正、透明、独立监督(属于问责范畴)；(c) 不让任何一个人掉队、不歧视、参与、立足基层的原则、代际公平(属于包容性范畴)。
3. 委员会在通过有效治理原则时强调，这些原则必须切实可行，目的是将所有体制建设领域与实现可持续发展目标有关的标准和业务准则汇集在一起，促进其进一步发展。有效治理原则属于基本原则，适用于所有公共机构，包括各级行政、立法、司法机关的管理机构、安全和司法部门、独立的宪法及监管机构、国有企业。为使有效治理原则具有深度、切实可行，选定了常用战略和相关做法。采用这些战略和做法是此项工作不可或缺、不断发展的组成部分。
4. 经济及社会理事会第 2018/12 号决议重申需要切实不断改进国家和地方治理能力以实现《2030 年议程》和其他国际协定，同时认可促进可持续发展的有效治理原则是在各级建立有效、负责、包容的机构以及支持落实各项可持续发展目标的初始参照点。
5. 在此总体背景下，经济及社会理事会还鼓励委员会继续确定和审查实施有效治理原则的相关技术准则，为此遵循明确界定的程序评估某一做法与这些原则的相关性和产生影响的证据，包括从部门角度进行评估，并让联合国有关组织、区域组织以及专业 and 学术界参与这方面工作。
6. 委员会对此作出回应，组织了一个非正式工作组，任务包括：确定和审查相关技术准则，支持在可持续发展目标审计模式中使用有效治理原则，为每项原则制定指标，指定评价战略和做法的方法。该工作组由经济和社会事务部内的委员会秘书处提供支持。
7. 委员会正在为拟订原则框架开展工作，具有双重目的：为在各级建立强有力的机构而提出包容各方的协作程序，同时就治理和公共行政问题提供更多政策咨询意见，从这两方面加强有证据而重行动的支持，为执行《2030 年议程》及开展

¹ 见：可持续发展目标各项指标机构间专家组编写的《分析可持续发展目标统计数据内的相互关联关系以利监测工作组的职权范围》。可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/files/Working-Group-ToR-Interlinkages.pdf>。

相关后续工作助一臂之力。本文件确定了与工作组活动有关的问题。文件由秘书处与委员会成员 Geert Bouckaert、Geraldine Fraser-Moleketi、Ali Hamsa、Joan Mendez、Louis Meuleman、Juraj Nemec、Moni Pizani 合作编写，旨在支持委员会第十八届会议进一步审议促进可持续发展的有效治理原则。

二. 确定实施有效治理原则的做法

A. 进一步发展常用战略

8. 委员会认识到参与执行《2030 年议程》及各种其他承诺的人员希望根据自己的需要和优先事项作出具体的治理改进，并希望就如何采取行动获得可靠的指导，因此有效治理原则需要在这些方面对他们有所助益。

9. 如在第十七届会议上所通报的那样，过去几届会议探讨了应对重大治理挑战的一系列常用战略，例如建立专业公务员制度、促进综合决策以提高效力、确保审计职能的独立性、提供更多公开政府数据以加强问责、将参与机制制度化、加强地方财政以增强包容性。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、人权或预防腐败方面的条约所承认和认可。同时，许多国家在切实充分执行这些战略方面仍面临挑战 (E/C.16/2018/5，第 10 段)。

10. 为实施这些战略提供指导是为了满足各种要求。总体而言，就这些战略提供更多指导是为了协助政府官员和高级顾问在国家和国家以下各级进行政策和规划，以明确和理解这些战略背后的基本概念。从专家们本身的讨论和关于公共行政的大量文献中可以清楚地看出，治理领域的知识可能具有很强的专业性质。了解一个专业领域的人并不一定也深入了解另一个领域，例如对公共部门劳动力问题、风险管理、监管影响分析等领域的了解便是如此。

11. 委员会确定了 62 项此类战略，其中每项都与 11 项有效治理原则中的一项相关联。工作组拟订技术指导的目的是协助政府官员和高级顾问在国家和国家以下各级进行政策和规划，以明确和理解各战略背后的基本概念以及执行工作的要素。常用战略见本文件附件。

12. 有些战略包含多个方面。各战略之间也可能存在重要的关联，有些战略可能涉及多项有效治理原则。本文并不试图描绘种种复杂的关联，但如能就每一项战略的概念和执行工作的要素达成共识，将有助于了解机构建设的全局、交流共同感兴趣的分析结果、据以追求优先目标。

13. 此外，可能有帮助的是了解与落实工作有关的各种因素、决定因素、挑战。在进行国际比较方面，可能有益的是评估世界各国公共部门实施每一项战略的程度(但认识到不一定能获得有权威性的全球调查结果)。如在委员会以前的讨论中所提出的那样，在提供指导意见时辅以在国家和国家以下各级观察到的案例和有潜力方法，可能有帮助。此外，确定与其他机构通过国际合作相互联系的机会、利用同行学习和研究的机会，可以加快建立有效、负责、包容的机构。

14. 原则框架草案的指示性要点载于下表供讨论。

表
常用战略指导框架草案

构成部分	内容
了解战略	- 澄清促进可持续发展的有效治理原则中列举的常用战略 - 战略的内容和类型(例如: 规划、学习、竞争)? - 变革的基本理论是什么? 战略如何才能发挥效益? 在何种情况下才能发挥效益?
世界公共部门状况和趋势	- 依据现有资料从全球和区域角度评估各国在多大程度上已经或正在执行该战略 - 在全球一级或不同的经济/地理群体中是否有持续性趋势或新出现的趋势? - 现有的研究分析是否提供了产生影响的证据? - 各国倾向于使用哪些指标来监测这一领域的改革? - 可以同时考虑国家和国家以下各级
实施方法	- 战略的基本组成部分是什么? - 是否有不同经济/地理群体都遵循的国际标准和方法或常用办法? - 目前的方法是否有效, 还是需要其他方法/手段?
案例分析	- 国家和国家以下各级的国别案例研究, 介绍采用上述执行方法的经验 - 可以考虑列入方式方法创新有很大潜力的案例。
同行学习与研究	- 是否有主要的国际从业人员网络? 如果有是哪些? - 是否有主要的国际研究网络? 如果有是哪些? - 此领域已知有哪些类型的同行交流工具是成功的? 是在什么情况下取得成功的?
国际发展合作	考虑到各国的实际情况、能力、发展水平, 有兴趣执行有效治理战略的国家可获得哪些多边技术援助?

15. 建议委员会审议此框架是否有助于其就《2030 年议程》范围内的治理和公共行政问题提供政策咨询和方案指导。框架草案具有综合性质, 因此最好还能提出相关的优先事项。

B. 全球专家和所有利益攸关方参与

16. 技术指导可将全球专家关于质量保证的意见作为基础，并有系统地让有关组织参与。全球专家与利益攸关方之间达成共识，也可在提供常用战略指导时避免无的放矢，而且对于在各种发展背景下成功实施至关重要。秘书处就制定促进可持续发展的有效治理原则问题为第十七届会议编写了说明(E/C.16/2018/5，附件二)，其中提供了示意性的技术指导和专家实体名单。

17. 学术界和研究界确实关心《2030 年议程》及其背后的愿景，但一些学术和研究人员认为其研究对制定国际准则的影响力不够。有可能存在很好的机会通过促进全球专家之间建立共识而为实现可持续发展目标作出贡献，但应认识到不同的关注领域在观点、激励措施、专门知识上可能有很大差异。

18. 一个相关问题是国际研究界与委员会等全球咨询机构之间如何交往、国家或国家以下各级网络与决策职能部门之间如何交往。如果技术专家与业务单位之间协调不足，则可能妨碍传播和采纳有助于实现可持续发展目标的前沿政策研究结果。委员会可考虑就此提出未来行动方针。

19. 此外，政策研究是否有效而合理，最重要的因素在于如何选择主题、如何衡量结果、如何避免偏差。在评估研究成果对于采取常用战略是否有时，应注意所选择的研究方法是否以证据为基础，要确保研究的设计和方法与目的相吻合、有多方的参与、以实践为导向、有可能产生预期的结果。遵循明确程序开展内部和外部同行审查，可能对确保委员会今后就实施有效治理原则提供高质量指导意见具有至关重要的作用。

20. 为了提高有用性、加快执行进度，还可让可能是主要使用者的利益攸关方参与进来。国际标准化组织和统计委员会等机构的经验表明，让技术指导说明材料的实际使用者参与其编制，可大大提高这种指导材料的有用性和覆盖面。这可能意味着让多个公共行政领域的各类专家和从业人员参与其中，在有足够关注度的群组 and 分组中进行互动。建议委员会审议用何种方法选择合作伙伴和利益攸关方、有哪些类型的合作伙伴和利益攸关方、可采取哪些不同的参与方式。

21. 鉴于落实《2030 年议程》的时限紧迫，可能迫切需要有关政府采取相关有效治理战略。第一步可以是继续确定与每项战略相关的现行国际规范和标准。在此基础上，委员会可将工作重点放在尚未确立程序、规范、标准的领域，或者放在可使相关规范和标准与有效治理原则更加吻合的领域。

22. 专家关注和参与的一个例子是，最高审计机关国际组织已把为落实《2030 年议程》作出贡献作为 2017-2022 年期间促进发展活动的跨领域优先事项。该组织针对各国具体的可持续发展努力以及各国最高审计机构的具体任务，为审计可持续发展目标落实工作准备情况发起了全面能力发展方案。准备情况审计提供独立和基于证据的信息，而政府通过其他渠道不一定能获得此类信息。准备情况审计模式与筹备“可持续发展问题高级别政治论坛自愿国家审查”的自愿准则相一致。来自各区域的 70 多个最高审计机构参加了该方案，其中包括一个国家以下一级的审计机构。

23. 经审计确定，各国虽然所在区域、发展水平、国情不同，但政府在如何为实现可持续发展目标做好准备方面遇到了相似的挑战。这些挑战包括：长期战略规划方面存在缺陷、对政策协同作用不够重视、作用和责任的定义不清楚、问责链条薄弱、预算制定和执行缺乏协调、参与和沟通战略不明确、在监测和评价方面缺乏综合机制。这些结果证实，要实现千年发展目标，必须解决公共机构和可持续发展面临的长期挑战，相关领域包括政策整合、风险管理、利益攸关方参与、监测和评价。

24. 最高审计机构国际组织计划继续开展这一活动，支持最高审计机构审计可持续发展目标的实现情况，首先是专门为此目的制定、测试、传播审计模式。该组织表示有兴趣探讨如何将促进可持续发展的有效治理原则纳入这一模式，并邀请委员会通过委员会的非正式工作组参与此项活动。

三. 将有效治理原则与治理指标制定工作联系起来

A. 全球可持续发展目标指标框架中的治理指标。

25. 各个区域在提高治理能力的战略方面都有成功案例，但并不能保证所有战略都能成功。许多推行改革战略的国家面临日益严重的不平等、对政府缺乏信任、系统性腐败，甚至遇到暴力。实施行之有效的改革战略至关重要，但发挥关键作用的决定有哪些？从别人的经验中能吸取到哪些教训？

26. 成果指标是指导此类决定的一个办法。将有效治理原则与相关指标工作联系起来，可以帮助关注此事的政府衡量国家和国家以下各级通过有效治理来促进可持续发展的程度，并将为追求治理目标而采取的改革政策与其他政策进行比较。在这方面，可用标准化指标对改革政策进行有针对性的比较。从一国政府从事工作的社会、经济、环境入手，这种比较是最有用的分析工具。

27. 促进可持续发展的有效治理指标应与大会通过的全球可持续发展目标的各项指标(第 71/313 号决议，附件)完全吻合并对其有所补充。与千年发展目标的体制性具体目标(具体目标 16.5、16.6、16.7、16.10、16.b)有关的指标显然与此相关。也有可能相关的是千年发展目标 17 下关于执行手段的具体目标(具体目标 17.1、17.14、17.16、17.17、17.18、17.19)，因为这些具体目标是有效治理的关键推动因素。

28. 统计委员会指出，虽然每个可持续发展目标和指标代表着可持续发展的不同方面，但其中许多目标和指标是相关的，一个目标的进展可能影响另一个目标的进展。² 因此，在千年发展目标的全球指标框架中也可以看到各目标的指标之间存在复杂的关联关系。在已达成普遍一致意见的 232 项指标中，许多都与促进可持续发展的有效治理原则以及总体目标 16 的体制性内容存在关联关系(具体目标 4.7、5.1、5.c、6.5、6.b、11.3、11.4、11.7、11.a、11.b、12.7、12.8、13.2、13.3、14.2、14.5、14.6、14.c、15.1、15.4、15.6、15.9、15.a、15.b、16.4、16.9)。

² 见：可持续发展目标各项指标机构间专家组编写的《分析可持续发展目标统计数据内的相互关联关系以利监测工作组的职权范围》。可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/files/Working-Group-ToR-Interlinkages.pdf>。

29. 因此，全球可持续发展目标指标框架为确定促进可持续发展的有效治理原则的指标提供了一个卓有助益的起点。许多有效治理原则在商定的全球可持续发展目标指标框架中均有反映。这体现出千年发展目标具有综合性跨代观念，而《2030年议程》执行工作依据的是全球伙伴合作精神。附件列出了与促进可持续发展的有效治理原则有关的初选全球指标，供委员会讨论。

30. 建议委员会审议与促进可持续发展的有效治理原则相关联的一组全球可持续发展目标商定指标(如附件所列指标)可否作为有用的工具，用以评估在各级建立有效、负责、包容的机构方面取得了哪些进展、出现了哪些趋势、存在哪些差距。

31. 在审议有效治理原则与全球可持续发展目标指标框架之间的关系时，建议委员会注意附件中所列的若干指标被归类为第三级指标。第三级指标指的是尚未确立国际商定标准和方法的指标，但相关专门知识领域内对这些指标负责的各国际组织正在制定相关的标准和方法。

32. 此外，就全球指标而言，建议委员会重点审议有效治理原则本身的依据，而不是重点审议落实这些原则的具体战略。这样做有两个理由。

33. 第一，委员会已指出，为建立有效、负责、包容的机构，应强调成果而不是规则，并应重点鼓励在履行政府职能方面进行创新和试验。制定有效治理原则的目的是为各国提供有益的指导，不论其发展背景或治理模式如何。原则本身并不涉及行政结构、收入和支出水平、业务战略，也不涉及经济、社会、环境监管形式。根据这些指标进行比较时应考虑到发展背景，在解释成果时应提出相关因果因素。

34. 第二，不论是结构性指标(例如批准了某项条约或设立了某个具体机构)，还是程序性指标(例如经审计的行政单位数占多大比例)，用于测量可持续发展的进度也许都不太有效。不过，各国在针对具体情况制定更大范围治理统计数据时，以及在制定业务战略时，可将结构性指标和程序性指标作为参照点。下文 B 节、C 节讨论了这些其他方面。

35. 2020 年初，统计委员会将根据将于 2019 年 11 月敲定的可持续发展目标各项指标机构间专家组提出的建议，对全球可持续发展目标指标框架进行全面审查。审查将考虑对没有很好地符合具体目标的指标进行调整或替换。在按既定方法拟订第三级指标的工作停滞不前或没有产生预期结果的情况下，可建议从全球框架中删除选定的第三级指标。只有在发现具体目标或新出现的重要问题的关键方面没有在现有指标框架内得到监测的特殊情况下，才会考虑增列指标。审查的目的将是保持目前框架内的相同数量的指标(即每项具体目标的指标数保持在 1-3 之间)，以免大幅度改变大多数国家已经在实施的原有框架，从而不增加国家统计系统的报告负担。

36. 预计将在 2019 年 5 月至 7 月期间就可能删除、替换、调整、增列的指标初步清单举行公开协商。建议委员会审议是否要在 2020 年全面审查之前就全球可持续发展目标指标框架特别是就具体目标 16.6、16.7、17.14(或酌情就其他具体目标)提出任何意见。

B. 与治理统计普拉亚小组合作

37. 从设计上看,全球可持续发展目标指标框架仅限于在 193 个国家中有足够方法基础和提供数据前景的重要指标。通常,每项具体目标有一个或两个指标。这就使《2030 年议程》许多方面的全球进展情况数量指标过于宽泛。

38. 为协助各国编制范围更广的治理统计数据,并增加对政策改革进行比较分析的机会,治理统计普拉亚小组将根据各国的优先事项拟订一本包含各国统计局治理统计数据概念构思、测量方法、传播途径的手册,作为编制治理统计数据的参考框架。³

39. 在 2018 年 4 月举行的委员会第十七届会议上,就委员会制定有效治理原则的工作与统计委员会在治理统计方面的工作之间的潜在互动进行了初步交流。

40. 选择补充指标方面的第一个问题是治理意味着什么。治理指标及其所依据的治理定义有时由于各种原因而受到强烈质疑,包括因为这些指标可能对各国产生实质性影响(如被用作援助分配或加入条约的标准或影响投资者的选择)。如果在规范性上有不同的立场,如治理方面的立场,就会出现多个参照点。促进可持续发展的有效治理原则提供了这样一个概念框架,即委员会认为其体现了《2030 年议程》的愿景,而且依据了多年来广泛众多的联合国协定。

41. 截至 2018 年 10 月,普拉亚小组确定了 9 个治理层面。这些层面仍在深入探讨之中,但根据有关委员会成员的初步审查,尽管术语上有一些差异,但在概念上与原则框架似乎高度一致。这一点尤其体现在下述原则方面:能力(普拉亚小组所确定层面上的反应能力和政府效力)、廉正(不存在腐败)、透明(公开)、参与(参与)、不让任何一个人掉队和不歧视(人权)。可以预期的是,普拉亚小组手册在制定这些领域一系列更广泛的治理指标方面将特别有价值。

42. 与此同时,有效治理的一些原则在普拉亚小组手册的内容(即协作、独立监督、立足基层、代际公平)中似乎被低估了。建议委员会考虑将最初的注意力集中在这些领域存在的差距上,同时认识到对有些方面的理解可能不充分(例如,如何确定国家和国家以下各级之间分担政府职能的最佳程度,如何衡量代际公平等),而另一些领域则可能有较好的研究结果。

43. 委员会可以从机构角度来审议安全和安保、司法可诉诸程度及质量(这些也位于普拉亚小组倡议的核心)。和平行动部(前维持和平行动部)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)也积极提出有关公共秩序和安全的共同指标,并编制了有关法治指标的执行指南,旨在帮助评估执法机构、法院、惩戒部门的能力、业绩、廉正、透明、问责情况。所提指标也可用于监测这些机构如何对待弱势社会群体。⁴

³ 联合国开发计划署还(通过治理统计普拉亚小组)负责提出第三级指标 16.6.2、16.7.1、16.7.2、16.b.1 的方法。见秘书长关于治理统计普拉亚小组的报告的说明(E/CN.3/2018/34)。

⁴ 见《联合国法治指标:执行指南和项目工具》(联合国出版物,出售品编号 E.11.I.13)。

44. 在将有效治理原则框架与教育、卫生和就业等其他部门的国际可比统计数据联系起来方面可能存在类似的机会，同时也应注意每一套指标可能都是为某一特定目的而制定的。教育部门可能相对注重投入(如支出、人员、入学人数)与产出(如所获教育)的关系，⁵ 卫生部门可能相对更关注过程与结果的关系(如健康状况、风险因素、服务覆盖面、保健系统)，⁶ 而就业部门则可能更关注与劳动力市场有关的成果(如就业状况、工作时间、工资、职业安全)(见 [E/CN.3/2018/18](#))。

45. 普拉亚小组预计将于 2020 年初向统计委员会提交报告。联合国开发计划署、人权高专办、联合国毒品和犯罪问题办公室、世界银行集团、经济合作与发展组织、21 世纪统计促进发展伙伴关系在编制和传播与治理有关的指标方面拥有丰富的专门知识，也是普拉亚小组正在编写的手册的主要投稿者。非洲同行审议机制及拉丁美洲和加勒比经济委员会等其他区域组织所制定的指标也可予以考虑。

46. 还建议委员会审议普拉亚小组 9 个治理层面与经济及社会理事会在有效治理原则中核可的框架之间的概念联系，以促进委员会的工作与统计委员会的工作保持一致。

C. 常用战略一级的指标

47. 如上表所示，委员会可以给予考虑的第三级指标涉及常用战略一级采取的干预措施。这一级不为全球可持续发展目标指标框架所涵盖，在普拉亚小组正在制定的一套扩大的治理指标中可能也不涵盖。

48. 委员会可以审议这样提高指标的细微度是否有助于努力落实这些原则。如果是的话，可以鼓励有关的全球专家和其他利益攸关方网络制定必要的方法，特别是在此种方法不存在或尚未接受同行审议的情况下，并确定战略一级指标在各相关专门知识领域的全球负责机构。

49. 制定战略一级的指标除了分享知识的潜力外，还可帮助有关国家查明在提供相关行政数据方面存在的差距。这些差距在各国之间和国家内部可能有很大差异，尤其取决于现有的法律和监管规定、机构能力、行政流程。一些国家以前在治理监测方面有丰富的经验，而另一些国家在利用行政信息测量机构改革影响方面却遇到相当大的挑战。

四. 结论和建议

50. 到委员会第十八届会议召开时，世界将进入执行《2030 年议程》第四个年头。初步迹象表明，一些领域所取得的进展不足以在 2030 年之前实现可持续发展目标及其具体目标。这对于处境最不利和最边缘化的群体而言尤其如此。经验表明，有关加强亟需的治理能力的政策改革既需要协同的努力，也需要大胆的结构改革。与此同时，在建设有效、问责、包容的机构方面，多年来逐步落实的许多具体改进能够带来重要的长期成果。

⁵ 见教科文组织统计研究所，“教育指标：技术准则”(2009 年 11 月，巴黎)。

⁶ 见世界卫生组织，“100 项核心健康指标全球参考清单”(2015 年，日内瓦)。

51. 然而，在为促进可持续发展而实现有效治理方面，实践指南仍然零落不全，有关各项成果的说明也参差不齐。由委员会制定、由经济及社会理事会核可的一套基本原则将提供一个重要基础。建议各国重申这些基本原则，同时采纳严格根据专业意见制定且已知在类似条件下有效的国际技术准则。

52. 从促进可持续发展的有效治理原则到相关的实践之间并不是一条直线。这些原则要求根据特定情况加以修改，得出最有效的方法。如何搭配取舍才是最重要的。这种根据具体情况调整的治理办法超越了蓝图设计和复制，减少了代价高昂的失败，着眼于短期、中期、长期的影响，可在尊重现有价值观念和传统的情况下获得更广泛的接受。要进行所需要的重大变革，就需要作出大胆决定，而此类决定只有在受治理者感觉到获得治理者包容和理解的时候才能得到执行。要落实这些原则，就需要制定具体的战略和指标，同时需要政治机构、行政机关、利益攸关方组织发挥有智慧的领导作用。

53. 为此，建议委员会开展以下工作：

(a) 对上表所示关于常用战略的指导框架草案发表意见，如果发现内容有用则初步表明应优先研究的事项，同时考虑到委员会的职责包括就公共行政机构如何支持可持续发展目标的实现、如何审查进展情况向经济及社会理事会提供咨询意见；

(b) 通过其非正式工作组，以包容方式与所有利益攸关方一起继续确定和审查(包括从各部门角度)用以实施有效治理原则的技术准则，并审议如何进一步让联合国有关组织、区域组织、专业和学术界参与这方面的工作；

(c) 促进有关专门学科的专业人员之间加强合作，因为这已证明是决定所产生的技术准则的质量及其合理性的一个重要因素；

(d) 鼓励学术研究网络将总体重点放在与目标有关的成果上，特别是放在如何落实促进可持续发展的有效治理原则方面，并促进这方面的努力；

(e) 如附件所示，将一套全球目标指标或其他适当的指标与每一项原则联系起来，以期有助于提供更多分析依据，以评估改革政策对在各级建立有效、负责、包容的机构的影响；

(f) 评估一套扩大的治理指标并作出相关贡献，以帮助有关政府衡量国家和国家以下各级通过有效治理促进可持续发展的程度，并将实现治理目标所采取的战略与其他战略进行比较；

(g) 就如何分析下列事项提出意见：有效治理原则所载基本规范对于在不同发展背景下实现可持续发展目标有何影响、常用战略对实施每项原则有多大影响；

(h) 进一步采取步骤促进与治理统计普拉亚小组、最高审计机关国际组织发展倡议等行为体开展合作，协调支持实现可持续发展目标的努力，并确保所有利益攸关方为实现同一目标、目的、效果而努力；

(i) 鼓励委员会成员发挥领导作用，促进全球对常用战略的理解和应用，在其相关专门知识领域内落实有效治理原则。

附件

全球可持续发展目标指标框架中的促进可持续发展的有效治理原则

原则

相关的全球可持续发展目标指标-供讨论^a实施这一原则的常用战略^b

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

16.4.1 流入和流出的非法资金流量总值(按当前美元计)

16.6.1 政府基本支出占初始核定预算的比例, 按部门(或预算编码或类似分类码)分列

16.6.2 对上一次公共服务体验感到满意的人口比例

17.1.1 政府总收入占国内生产总值的比例, 按来源分列

17.1.2 由国内税收供资的国内预算比例

- 促生一支专业的公共部门工作人员队伍
- 战略人力资源管理
- 发展领导能力和培训公务员
- 业绩管理
- 成果管理制
- 财务管理和控制
- 高效、公平的收入管理
- 电子政务投资

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

17.14.1 制定有可持续发展协调政策机制的国家数目^c

17.18.2 遵循官方统计基本原则制定了国家统计立法的国家数目

17.18.3 按资金来源列出的制定有资金充分、正在执行的国家统计计划的国家数目

17.19.1 为加强发展中国家的统计能力而提供的各种资源的美元价值

17.19.2 以下国家的比例: (a) 在过去十年中至少进行了一次人口和住房普查, (b) 已经实现 100% 的出生登记和 80% 的死亡登记

- 战略规划和前瞻性
- 监管影响分析
- 促进协调一致的决策
- 加强国家统计系统
- 监测和评价制度
- 科学与政策衔接
- 风险管理框架
- 数据共用

合作: 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

4.7.1 (一) 全球公民教育和(二) 可持续发展教育, 包括两性平等和人权, 在多大程度上在(a) 国家教育政策、(b) 课程、(c) 教师培训、(d) 学生评估等方面进入主流^c

6.5.1 水资源综合管理的执行程度(0-100)

6.5.2 制定有水合作业务安排的跨界流域的比例

12.8.1 (一) 全球公民教育和(二) 可持续发展教育(包括气候变化教育)在多大程度上在(a) 国家教育政策、(b) 课程、(c) 教师培训和(d) 学生评估方面进入主流^c

- 政府协调中心由国家元首或政府首脑领导
- 各级政府和职司领域开展协作、协调、整合和对话
- 提高对可持续发展目标的认识
- 基于网络的治理
- 多利益攸关方伙伴关系

13.3.1 已将减缓、适应、减少影响和预警内容纳入小学、中学和大学课程的国家数目^c

13.3.2 已经通报为执行适应、缓解、技术转让和发展行动而加强了机构、系统和个人能力建设的国家数目^c

17.16.1 为协助实现可持续发展目标在多利益攸关方发展成效监测框架内提出进展报告的国家数目

17.17.1 为建立(a) 公私伙伴关系和(b) 民间社会伙伴关系承付的美元数额^c

问责制

廉正：为促进公众利益，公务员应诚实、公平和以一种符合无损道德原则的方式履行自己的公务

16.5.1 过去 12 个月内至少与公职人员接触过一次、向公职人员行贿或被这些公职人员要求行贿的人所占比例

16.5.2 过去 12 个月内至少与公职人员接触过一次、向公职人员行贿或被这些公职人员索求贿赂的公司所占比例

- 促进反腐败政策、做法和机构
- 公职人员行为守则
- 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工资级别

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

16.10.2 通过和执行宪法、法律和(或)政策以保障公众获取信息的国家数目

- 主动披露信息
- 预算透明
- 开放式政府数据
- 实益所有权登记
- 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
- 尊重法制

独立监督：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

包容

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

1.b.1 政府经常性支出和资本中用于特别有益于女性、贫困者和弱势群体领域的比例

15.6.1 已通过立法、行政和政策框架确保公正和公平分享[利用遗传资源所产生的]惠益的国家数目

- 促进公平的财政和货币政策
- 促进社会公平
- 数据分类

原则	相关的全球可持续发展目标指标-供讨论 ^a	实施这一原则的常用战略 ^b
穷和最弱势群体以及那些受到歧视的群体的需求和愿望	17.18.1 按照《官方统计基本原则》在国家一级编制的就有关具体目标做了全面分列的可持续发展指标的比例	• 系统性跟踪和评估
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	5.1.1 是否已制定法律框架来促进、推行和监督实现平等和无性别歧视 5.c.1 已建立制度来追踪并拨付公共款项用于性别平等和增强妇女权能的国家所占比例 16.7.1 公共机构(国家和地方立法机构、公务制度和司法机构)中的职位(按性别、年龄、残疾者和人口群体分列)相对全国分配数的比例 ^c 16.9.1 在民政机构做了出生登记的 5 岁以下儿童的比例, 按年龄分列 16.b.1 报告在过去 12 个月内亲身感受到因国际人权法所禁止的歧视理由而受歧视或骚扰人口所占比例(与 10.3.1 相同) ^c	• 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 • 性别反应预算编制
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	5.5.1 妇女在(a) 国家议会和(b) 地方政府席位中所占比例 6.b.1 已经制定业务政策和流程以促进当地社区参与水和环境卫生管理的地方行政单位的比例 11.3.2 已设立以民主方式定期运作的、民间社会直接参与城市规划和管理架构的城市所占百分比 16.7.2 认为决策具有包容性和响应性的人口比例, 按性别、年龄、残疾人和人口群体分列 ^c	• 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
立足基层的原则: 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中层或地方上有效执行的任务	11.a.1 执行人口预测和资源需求一体化的城市和区域发展计划的城市的比例, 按城市规模列出 ^c 11.b.2 依照国家减少灾害风险战略通过和执行地方减少灾害风险战略的地方政府比例(与 13.1.3 相同)	• 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 • 多层面治理
代际公平: 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	11.3.1 土地使用率与人口增长率之间的比率 11.4.1 保存、保护和养护所有文化和自然遗产的人均支出总额(公共和私人), 按遗产类型(文化、自然、混合、世界遗产中心指定), 政府级别(国家、区域和地方/市), 支出类型(业务支出/投资)和私人供资类型(实物捐赠/私人非营利部门、赞助)列出 ^c	• 可持续发展影响评估 • 长期公共债务管理 • 长期国土规划和空间发展 • 生态系统管理

11.7.1 城市建设区中供所有人使用的开放公共空间的平均比例，按性别、年龄和残疾人分列^c

12.7.1 实施可持续公共采购政策和行动计划的国家数目

13.2.1 通报已经建立或运作综合政策/战略/计划的国家数目，目的是增强其适应气候变化的不利影响，并促进气候抗御能力和温室气体低排放发展，以不威胁到粮食生产(包括国家适应计划、国家确定的贡献、国家信息通报、两年期更新报告等)

14.2.1 国家级经济特区当中实施基于生态系统管理措施的比例^c

14.5.1 保护区面积占海洋区域的比例

14.6.1 各国为打击非法、未报告和无管制的捕捞活动在执行国际文书的程度上所取得的进展

14.c.1 为养护和可持续利用海洋及其资源，通过法律、政策和体制框架，在批准、接受、执行《联合国海洋法公约》中有关执行海洋国际法的文书方面取得进展的国家数目^c

15.1.1 陆地总面积中的森林面积占比

15.1.2 保护区内陆地和淡水生物多样性的重要场地点按生态系统类型所占比例

15.2.1 实施可持续森林管理的进展

15.4.1 保护区内山区生物多样性的重要场地的覆盖情况

15.9.1 根据 2011-2020 年生物多样性战略计划在爱知生物多样性目标 2 的国家目标方面的进展^c

15.a.1 在养护和可持续利用生物多样性和生态系统方面的官方发展援助和公共支出(与 15.b.1 相同)^c

17.4.1 还本付息额占货物和服务出口额的比例

^a 摘自大会第 71/313 号决议附件。

^b 经济及社会理事会第 2018/12 号决议核可了委员会第十七届会议报告所载的有效治理促进可持续发展原则，认为这些原则可成为在各级建设有效、问责、包容的机构以及支持落实所有可持续发展目标方面的初步参照点(E/2018/44，第 31 段)。为使有效治理原则具有深度、切实可行，选定了常用战略和相关做法。采用这些战略和做法是此项工作不可或缺、不断发展的组成部分。

^c 可持续发展目标各项指标机构间专家组审查的第三级指标。