联合国 E/C.16/2022/2

经济及社会理事会

Distr.: General
18 January 2022
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十一届会议

2022 年 4 月 4 日至 8 日

临时议程* 项目 3

经济及社会理事会 2022 年届会和
2022 年可持续发展高级别政治论坛
主题的治理和公共行政方面

变革机构与治理，面向 2030 年建设更美好的未来

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·穆莱曼和杰拉尔丁·弗雷泽-莫莱凯蒂与玛尔塔·阿科斯塔、亚米尼·艾亚尔、罗尔夫·阿尔特、奥古斯丁·福苏、保罗·杰克逊、艾古利·科舍尔巴耶娃、罗纳德·门多萨、拉米亚·穆巴耶德·比萨、朴顺爱、卡洛斯·桑蒂索、亨利·萨尔达良、大卫·森格、谢里法·谢里夫、薛澜和纳贾特·扎鲁克合作编写的文件。

* E/C.16/2022/1。

22-00609 (C) 100222 160222

请回收

变革机构与治理，面向 2030 年建设更美好的未来

摘要

本文件旨在为公共行政专家委员会的讨论提供基础，该讨论的目的是对 2022 年可持续发展高级别政治论坛的专题评估以及该论坛对可持续发展目标 4、5、14、15 和 17 的深入评估提出实质性投入。本文件的主题与该论坛和经济及社会理事会 2022 年届会的主题一致，即“在推动全面落实《2030 年可持续发展议程》的同时克服冠状病毒病(COVID-19)，重建得更好”。

该文件从公共行政和治理角度，阐述了进展情况、经验教训、COVID-19 大流行带来的挑战及其对落实可持续发展目标 4、5、14、15 和对不让任何一个人掉队这一目标的影响，并思考了国家建设面临的挑战。作者指出，建立强大有效的公共机构对于实现可持续发展目标和在疫情后建设更美好的未来至关重要。与此同时，应对公共部门的员工进行投资，使其能力和价值观与未来挑战相匹配。至关重要的是支持发展中国家，使其公共机构、社会基础设施、有形基础设施和经济在应对 COVID-19 和未来可能受到的所有冲击方面更具韧性和灵活性，这符合所有国家的利益。因此，全球合作与团结十分关键，所有国家都应携手抗击这一病毒，确保疫苗的公平分配，同时确保不让任何一个人和国家掉队。

作者在本文件最后提供了一系列建议和关键信息，可供纳入 2022 年高级别政治论坛的部长级宣言。

一. 导言

1. 过去 70 年来，世界人口增长了两倍，全球依然面临疾病、饥饿、不平等、生物多样性丧失和气候变化等重大挑战。仍在肆虐的大流行病已致数百万人死亡，造成了空前的人力和经济损失，并导致恢复工作往往不均衡、不公平、不足以推动实现可持续发展。这场大流行病正在对过去数十年来的发展进步构成威胁，阻碍向更绿色、更包容经济的紧急过渡，并延缓或妨碍在落实可持续发展目标方面取得进展。[1]

2. 这场大流行病进一步突出表明，公共行政作为民主和以人为本的价值观的堡垒，发挥着极其重要的作用，这一领域可促进采取行动，支持从这场大流行病中可持续地恢复以及实现可持续发展目标。随着社会重建得更好或建设更美好的未来，有必要重新发现公共行政这门科学，将其视为顾及民众普遍利益和为民众服务的价值体系。

3. 公共治理和管理的一个重要作用是通过制定立法和条例、分配有价值的资源以及建立机制，为社会和经济运作制定游戏规则，从而根据民众和目标群体的需要提供适当服务，并对政府和组织进行问责。

4. 冠状病毒病(COVID-19)大流行突出表明，公共机构在向最需要基本公共服务的人提供此类服务方面发挥关键作用。大流行病前本就存在的体制缺陷在危机期间变得更加普遍和突出，妇女和弱势群体往往被落在后面。需要建立有能力、业务娴熟和灵活的机构，采纳和利用整体政府和全社会参与的办法，让各级政府和所有相关的利益攸关方参与进来，以协调团结的方式采取行动。关键在于建立战略联盟及开展合作努力，团结社会各界(包括青年)的力量，并促进包容和参与。

5. 在《2030 年可持续发展议程》通过五年后，治理问题仍然处于重要位置；因此显而易见，强大机构，特别是促进提高包容性、加强善治、增进人们对公共部门的信任和推动社会融合的强大机构，对于落实该议程及其可持续发展目标具有重要意义。[2] 各国在考虑政策办法、建立体制安排、开发工具和分配资源时，应首要考虑大多数人的需求，而不应只关注社会上有权有势的少数精英阶层的需求和问题。边缘化、歧视、不平等和对一些人口群体的排斥仍是政府系统面临的关键风险。

6. 公共行政工作包括为所有人提供有效的公共服务、社会保护、包容和平等机会。这场大流行病证实，多年来对效率而非效力的关注，削弱了许多国家的公共行政部门在提供所需服务方面的能力。在危机应对政策方面，有效的公共服务也是社会凝聚力和信任的基石，而后者对于更有效地管控应对大流行病极为重要。各国在 COVID-19 大流行的应对和恢复工作中，必须考虑所有这些方面，并一视同仁地落实可持续发展目标。

7. 落实可持续发展目标是一项涉及多部门、多层面、多行为体的挑战。事实证明，公共行政专家委员会制定的促进可持续发展的 11 项有效治理原则可为各国提供有益的指导和激励，应进一步鼓励适用这些原则。

[1] 《2021 年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2021 年)。

[2] 联合国，经济和社会事务部，《2021 年世界公共部门报告》(联合国出版物，2021 年)。

8. 委员会重点关注可持续发展目标 16 和 17 的关键要素，同时特别重视所有可持续发展目标的跨领域性质。因此，本文件全篇以统筹方式、而非单独对这两个促进治理的可持续发展目标提出分析和建议。

二. 从治理和公共行政角度看待 COVID-19 大流行对落实 2022 年评估的可持续发展目标的影响

A. 建立强大机构以确保优质教育

9. 即使在 COVID-19 大流行暴发之前，全世界也没有踏上实现阅读和数学目标的正轨，世界上许多地区仍然面临学生出勤率和学业完成率不足的情况。部分地区存在高度贫困和武装冲突，一些情况下还面临极端主义、性别不平等和其他挑战，这阻碍了学生获得教育，导致失学儿童增多。实现可持续发展目标 4 将尤其取决于能够促进优质教育的强大机构，为此特别需要确保适当的技能发展、性别均等以及提供适当的学校基础设施、设备、教育材料和资源、奖学金和教师。

10. 在 COVID-19 大流行暴发之前，教育领域的总体进展已经过于缓慢，无法到 2030 年实现可持续发展目标 4；尽管如此，一些地区在实现普及小学教育方面取得了进展。例如，在撒哈拉以南非洲，入学率从 1990 年的 52%提高到 2012 年的 78%。[3] 然而，该地区的失学儿童人数仍高于世界上的任何其他地区。

11. COVID-19 大流行是对全球高等教育系统的一次压力测试，对所有人公平获得教育构成了重大挑战，由于存在数字鸿沟，发展中国家在这方面遇到的挑战尤其严峻。疫情让教育系统的复原力受到考验，迫使许多国家转向远程学习。然而，由于缺乏数字连通性、获得电子学习平台的机会不平等以及低收入家庭对数字设备的使用有限或无法获得这些设备，导致难以在所有国家都实现远程学习。因此，事实证明这场危机是加剧教育不平等的主要驱动因素，不仅造成严重倒退，还构成了扩大教育差距的关键风险。

12. COVID-19 大流行迫使学校和大学重新考虑关于向所有学生提供学习机会和确保不让任何一个人掉队的想法。为应对这一全球性挑战，非洲的大学提供了 COVID-19 检测设施和护理中心，并在当地生产个人防护设备和通风产品。非洲大陆各地的高等教育机构与当地电信公司开展合作，协助转向在线学习，这项合作努力也得到了人们的认可。此外，还促进了伙伴关系以获得民间社会、企业和社区的援助。

13. 在拉丁美洲，只有 25%的贫困家庭接入互联网并拥有移动设备，44%的学校没有联网。共有 3 200 万名(或 46%)5 至 12 岁儿童不能转向电子学习。由于无法维持在线教育，玻利维亚等一些国家不得不暂停学校教育。

14. 优质教育的一项指标是高等教育入学率。撒哈拉以南非洲按性别分列的高等教育入学率数据表明，在 2016 至 2020 年期间，女性入学率始终略低于男性入学率。对撒哈拉以南非洲和世界其他地区的高等教育入学率的比较表明，撒哈拉以南非洲的男性和女性入学率都要低得多。

[3] Lerato Mogoatlhe, “What does universal quality education really mean for sub-Saharan Africa?”, Global Citizen, 4 March 2020.

15. 南非在提供教育方面取得了重大进展，包括通过立法向最贫困的 40%人口免费提供小学教育。[4] 尽管为减少教育部门不平等作出了这些努力，但教育质量仍然严重层次不齐，人们认为，学校系统实际上由两个分开运作的子系统组成，反映出在接受学校教育方面，白人儿童与有色人种儿童之间存在历史鸿沟。[5]

16. 尽管津巴布韦的长期经济危机造成了深远影响，但该国的教育系统仍在非洲名列前茅。津巴布韦在 1980 年独立后，推行免费的小学和中学义务教育。然而，该国目前对学校供资不足，过去十年的经济形势则削弱了一些津巴布韦人送孩子上学的能力。教育系统面临的另一个重大挑战是，工资低导致教师士气低落。[6]

17. 在肯尼亚，政府推行免费提供小学教育的政策，2003 年全国各地的学生入学率因此大幅提升。2018 年，世界银行将肯尼亚列为教育成果最出色的非洲国家。[7] 2007 年，政府宣布了《肯尼亚 2030 年愿景》，其中一个目标是到 2030 年提供具有全球竞争力的优质教育以促进可持续发展。为提高肯尼亚的教育质量，在该国实施了题为“儿童友好型学校”的全球倡议。[8] 尽管作出了这些努力，肯尼亚儿童的总体学习条件和成果仍然不尽人意。[9]

18. 在亚洲，阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡等多个国家都已推出儿童友好型学校。

19. 经济合作与发展组织指出，新加坡的教育系统被视为全球最佳。据报，斯里兰卡报告的青年识字率为南亚最高，达到 98.7%。该国政府采取的政策是，免费提供从小学阶段至大学本科学位的教育。根本挑战包括：缺乏获得优质教育的机会、受过培训的教师和政府对教育的供资。

20. 在孟加拉国，所有公民都必须接受 10 年义务教育。小学和中学教育由国家供资，并由公立学校免费提供。该国已实现近乎普及水平的小学净入学率，约 98%的小学适龄儿童在校就读。然而，孟加拉国的教育质量仍然较低。边缘化和受排斥儿童在获得教育方面仍然面临重大障碍，这些儿童在小学和中学阶段都是最容易受到学习成果不佳和高辍学率困扰的群体。

21. 自 2007 年以来，印度在教育领域取得了显著进步，小学阶段的儿童总体入学率超过 95%。然而，调查结果突出表明，获得学校教育的机会并未转化为学习质量。印

[4] Consortium for Research on Educational Access, Transitions and Equity, “Educational access in South Africa”, Country Policy Brief (March 2008).

[5] Brahm Fleisch, *Primary Education in Crisis: Why South African Schoolchildren Underachieve in Reading and Mathematics* (Cape Town, Juta & Company, 2008).

[6] 见 https://www.zw.undp.org/content/zimbabwe/en/home/post-2015/mdgoverview/overview/mdg2.html。

[7] Kat Pattillo, “How Kenya became the strongest education system in Africa: 10 little-known moments that shaped history – from Kikuyu boycotts to Alliance, the Airlifts, Mau and M-Pesa”, EdWell, 6 August 2020.

[8] 联合国儿童基金会(儿基会)，《儿童友好型学校手册》(2009 年，纽约)。

[9] Australian Council for Educational Research Centre for Global Education Monitoring, “Uwezo: Monitoring children’s competencies in East Africa”, Assessment Series No. 7 (November 2014).

度也是全世界因大流行病导致学校关闭时间最长的国家之一，一些学校关闭超过 600 天，对教育和学习造成了严重影响。此外，很大一部分印度人无法获得在线教育。最近对 1 400 多个弱势贫困家庭开展的调查显示，只有 8%的农村家庭和 24%的城市家庭中的学生能够获得在线教育。有待克服的挑战包括：消除大流行病引发的这些差距，并加强学校系统以应对长期挑战。这意味着将绩效衡量标准从学校投入转向学习成果，并在学校管理中加大权力下放力度，增强教师和学校领导的权能，使其能够根据学校需求更好地调整学校运作。

B. 建立强大机构以实现性别平等

22. 主要挑战仍然是性别不平等以及对妇女的暴力和歧视，气候变化、自然灾害以及冲突、移民和战争继续对妇女和儿童造成格外严重的影响。

23. 冲突往往会加剧性别不平等和对妇女的暴力行为。贫困也是与性别暴力相关联的风险因素，它常常与性别不平等相互交织，并加剧性别不平等。为试图解决这一交叉问题，采取了各种小额信贷和其他增强经济权能的办法。最常报道的与 COVID-19 大流行直接相关的暴力形式是迅速增加的性暴力和性别暴力，这些暴力行为往往是在封锁期间实施的。

24. 通过性别平等主流化实现可持续发展目标 5(实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能)的努力所取得的成果低于预期。一个主要原因是各国机构的力量薄弱，在推行这种主流化方面的能力下降。

25. 性别平等主流化尤其体现在男女劳动力参与率上，全世界在这方面存在重大差距，表明在这项主流化工作中存在体制缺陷。[10] 尽管全球各地采取了政策以解决性别不平等问题，但在 2015 至 2021 年期间，妇女的劳动力参与率始终低于男子。

26. 非洲在工作场所性别平等方面的总体表现良好，其劳动力参与率高于世界其他地区的平均水平，但大多数非洲妇女在非正规部门就业，无法踏上收入更高的高质量工作和领导岗位。[11] 尽管非洲在妇女参与决策方面取得了显著进展，但非洲大陆仍需实现可持续发展目标中设定的 50%性别均等目标。[12]

27. 南非的性别均等得分最高，为 0.76。[13] 该国《宪法》规定了享有平等、平等保护和法律权益的权利及不受歧视的权利。该国 2012 年通过的《2030 年国家发展计划》确认，妇女是受到不平等、贫困和失业影响最大的群体。2014 年，该国成立了新的妇女部，负责开展监督、宣传、监测和评价工作以促进性别平等。[14]

---

[10] 国际劳工组织估计数，2020 年。

[11] McKinsey Global Institute, *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in Africa* (McKinsey & Company, November 2019).

[12] Hanan Morsy, "Mainstreaming gender in African policymaking: ensuring no voice is unheard", African Development Bank Group, 24 November 2019.

[13] McKinsey Global Institute, *The Power of Parity.*

[14] 联合国开发计划署(开发署)驻南非代表处，"性别平等与增强妇女权能"(日期不详)。可查阅：https://www.za.undp.org/content/south_africa/en/home/operations/projects/womens_empowerment/gender-equality-and-women-empowerment--.html。

28. 尽管博茨瓦纳继续努力促进性别平等，但一些挑战阻碍了进展，例如导致性别暴力长期存在的文化习俗、妇女在决策工作中的代表性不足、女户主家庭陷入贫困以及重男轻女的法律(如继承法)。2012 年，在地方政府一级担任决策职位的妇女占 20.6%，在四个政党中担任决策职位的妇女则占 30.6%。[15]

29. 在津巴布韦，尽管进入劳动力市场和担任公职的妇女人数多于以往，但一些地区仍然存在严重不平等，妇女被系统性地剥夺了与男子同等的工作/劳动权利。多由妇女承担的无酬照护和家政工作以及对担任公职的妇女的歧视仍然构成巨大障碍。在从事同样工作的情况下，男子每赚取一美元，妇女只能赚取 77 美分。在 2018 年，只有 24%的国家议员是妇女。[16]

30. 在肯尼亚，2010 年颁布的新《宪法》规定，同一性别的人不能占据国民议会中超过三分之二的席位。2020 年，妇女所占比例达到 21.8%，显著高于上届议会中的占比，但仍低于期望达到的三分之一的代表性。[17]

31. 在拉丁美洲，并非所有妇女都从性别平等领域的进步中受益。世界银行的一项研究发现，2010 年，妇女的工资相当于男子工资的 71%。非洲裔妇女和土著妇女仍然处于不利地位。

32. 在巴西，过去十年来男子和妇女在劳动力参与率方面的差距变化甚微，妇女继续在增长较慢和工资较低的领域就业，在政治中的代表性依然有限。[18]

33. 性别不平等指数反映了下列三方面基于性别的不平等：生殖健康、增强权能和经济活动。2019 年，墨西哥的性别不平等指数值为 0.322，在 162 个国家中排在第 71 位。[19] 妇女所占议会席位共计达 48.4%。妇女的劳动力市场参与率为 44.2%，男子的参与率则为 78.5%。

34. 2020 年，摩洛哥城市地区 90.5%的 15 至 17 岁女童和农村地区 39.2%的该年龄段女童入学就读，2000 年的这两个比例分别为 56.3%和 6.1%。在议会、政府和地方治理机构中担任决策和领导职务的妇女占比超过 30%。

C. 建立强大机构以保护水下生物和陆地生物，同时顾及与应对气候变化行动的相互关联

35. 气候危机基本上仍未减弱，人类活动继续威胁生态系统，导致二氧化碳排放量增加、生物多样性和生境丧失、污染和退化速度惊人，这对人类生存和福祉造成了深远

[15] 开发署驻博茨瓦纳代表处，“在博茨瓦纳政策中实现性别平等主流化”(日期不详)。可查阅：https://www.bw.undp.org/content/botswana/en/home/operations/projects/democratic_governance/mainstreaming-gender-in-policies-in-botswana.html。

[16] 开发署驻津巴布韦代表处，“促进可持续发展、不让任何一个人掉队”(日期不详)。可查阅：https://www.zw.undp.org/content/zimbabwe/en/home/sustainable-development.html。

[17] Statista, “Proportion of seats held by women in the national parliament of Kenya from 2000 to 2020”, database。可查阅：https://www.statista.com/statistics/1248316/proportion-of-seats-held-by-women-in-kenya-national-parliament(accessed on 21 January 2022).

[18] 世界银行，“在巴西，身为女性意味着什么？答案会让你大吃一惊”，2017 年 3 月 8 日。

[19] 开发署，“新前沿——人类发展与人类世”，《2020 年人类发展报告》各国简报：墨西哥(2020 年)。

影响。[20] 在气候行动(可持续发展目标 13)以及保护和养护海洋与陆地生态系统及资源(可持续发展目标 14 和 15)方面取得的进展不足；一些情况下，各地区的进展甚至出现倒退或停滞。[21]

36. 特殊处境国家，如最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及沿海社区受到的影响尤为严重。例如，生物多样性和自然资源减少正在对其生计和粮食安全产生负面影响。

37. 因此，现在正是建立强大机构和决策者推行大胆改革的关键时刻。特别令人关切的是，关于气候行动的可持续发展目标 13 和关于强大机构的可持续发展目标 16 下的大多数指标都属于可持续发展目标指标系统的第二级，这意味着各国没有定期编制这些数据。尚未制定出能够解决生态系统评估中复杂问题的有意义的衡量标准。资金不足也仍然是主要的转型障碍。将政策协调机制列为战略优先事项可以解决一些体制挑战，这么做能够促进知识交流、鼓励伙伴合作和调动新的资金。为此，需要在公共部门开展能力建设，并确保对监测和行动所需部分的系统性安排相互关联，并以适当的速度和力度运作。

三. 评估在 COVID-19 大流行的背景下落实不让任何一个人掉队的原则以实现《2030 年议程》的情况

A. 不让任何一个人掉队

38. COVID-19 大流行显著减缓了在实现可持续发展目标方面的进展，这些目标旨在到 2030 年为所有人创造更加美好和更可持续的未来。为让世界从 COVID-19 大流行中恢复和重建得更好，在全球努力中不应让任何一个人(和任何一个国家)掉队。需要采取紧急行动，防止现有差距进一步扩大，包括防止在可广泛获得疫苗、诊断和治疗的富裕国家与仍在艰难为一线卫生保健工作者接种疫苗的较贫困国家之间的差距扩大。

39. 在包容性主题下，不让任何一个人和国家掉队与不歧视是有效治理的关键原则，这些原则由委员会制定、并在 2018 年得到经济及社会理事会认可。在南非等一些国家，不让任何一个人掉队的宏伟目标具有法律依据。

40. 为摆脱 COVID-19 并重建得更好，各国必须建立能够落实可持续发展目标的强大机构，例如为此确保推行政策，以促进更平等地分配收入和提供政府服务、促进公共卫生部门发展和性别平等以及实现优质教育。例如，COVID-19 大流行导致失业率飙升，对低收入家庭造成了格外严重的影响；对此，有人呼吁建立具有适应能力的社会安全网。这显示了为社会所有成员建立全民社会保障制度的价值。

41. 这场大流行病还鼓励一些政府建立创新的治理机制，包括采用 COVID-19 政策跟踪工具。埃及使用的跟踪工具是一个看板，其中包含该国开展的应对和恢复工作。

[20] 《2021 年可持续发展目标报告》。

[21] 秘书长任命的独立科学家小组，《2019 年全球可持续发展报告：未来取决于现在——科学促进实现可持续发展》(纽约，联合国，2019 年)。

但这场大流行病也揭示出，各国在采取对策与开展合作以减轻疫情威胁方面存在失衡，原本就更脆弱的群体也最容易掉队。人们还注意到，为减轻大流行病对社会的影响和保护工人，各国需要实施适当的一揽子政策，包括减少技能错配、鼓励创造就业机会以及使失业工人更快找到新的工作，但各国实施这些政策的能力存在巨大差距。为此，需要开展区域和国际合作，重新关注人民及其福祉和能力。[22]

42. 在发达和发展中国家出现的新变种(德尔塔和奥密克戎)以及相关的旅行限制或禁令进一步破坏了经济活动，金融股票和劳动力市场对此作出反应，走出疫情及开展重建因此变得更加困难。这场大流行病正在重塑劳动力市场，各个经济体都在适应最终将出现的任何新常态。

43. 发展中国家受到的影响尤其严重，特别是在发达国家实施旅行禁令或限制的情况下，这种做法有时被视为带有选择性或对发展中国家存在偏见。尽管旅行限制可以成为减缓病毒新变种传播的良好手段，但它们不应带有选择性，或超出卫生范畴而纳入经济和政治因素。若要消灭病毒，就必须在全世界消灭病毒。简而言之，对病毒(及其新变种)传播加以控制以及在经济一体化辖区内开展更有效的大流行病管理可以被视为全球公益物，其生产取决于最薄弱的环节，因为即使是表现良好的国家也会因掉队国家进展不足而受到影响。

44. 为应对 COVID-19 大流行，政府与公民之间、以及政府和社会各方面之间需要开展空前的合作和协作，以保持空间距离和落实其他政策措施。[23] 应超越个体背景，更加全面地看待协同应对和解决问题的必要性。从全球发展的角度来看，发达国家与发展中国家之间的界限愈发模糊，为此需要调整干预措施的重点。[24] 因此，在应对和恢复战略中打破各自为政的思维方式对于抵御这场危机至关重要。

45. 这场大流行病的暴发、随后在发达和发展中国家重新出现的病毒变种、加之在获得疫苗方面的不平等，全都表明需要在病毒管理以及疫苗的提供和分配方面加强治理。在非洲，由于无法获得疫苗等因素，疫苗接种水平普遍较低且不足。在 2021 年 4 月，非洲只有不到 2%的人口接种了疫苗。相比之下，美利坚合众国超过 40%的人口和欧洲超过 20%的人口至少已接种一剂疫苗。这一差距突出表明，各国需要加强合作，携手走出疫情并重建得更好，同时推动全面落实《2030 年议程》。提供平等获得疫苗的机会是理想的全球战略的范例，目的是最大限度地开展合作努力，履行不让任何一个人掉队的承诺。

46. COVID-19 危机加速了政府的数字化转型，事实证明这对持续提供和获取基本服务至关重要。危机还导致各国之间和国家内部数字鸿沟扩大的风险增大，并导致弱势群体被排斥在数字生活之外的相关风险增大。在数字时代适用不让任何一个人掉队的原则，意味着确保数字化转型的包容性和公平公正。在数字时代，政府要获得信任，就需要开展以人为本、代表社会现实的数字化转型过程，在发展中国家尤其如此，同

[22] 亚洲及太平洋经济社会委员会，“抗击 COVID-19，确保不让任何一个人掉队”，2021 年 7 月 12 日。

[23] 世界银行，“治理与机构、应对 COVID-19 的资源”(日期不详)。

[24] Rory Horner, “Towards a new paradigm of global development? Beyond the limits of international development”, Progress in *Human Geography*, vol. 44, No. 3 (19 March 2019).

时还要解决政府机构面临的一些最紧迫挑战，特别是腐败。为此，还需要保障与合乎道德及负责任地使用颠覆性技术以改善人民生活有关的数字权利。

47. 需要对卫生保健、教育和其他基本公共服务进行更多投资。随着不平等加剧和公共债务持续增加，各国必须找到创新办法来获得充足的资源。在此背景下，必须在确保公共卫生安全与维护和保持经济活动之间取得适当的平衡。

B. 对国家建设的思考

48. 可持续发展目标 16 旨在创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构。必须通过建设可持续的国家来支持实现这一愿望。国家建设是一个极为困难而漫长的过程，在发生大流行病和/或自然灾害等人们对政府服务存在巨大需求的时候，国家建设的挑战更加艰巨。各国的实际情况和表面情况不尽相同。取得成功涉及一些复杂问题，而可能推动成功的一个关键要素是：顾及国家的政治意愿和结构、文化与传统，例如在社区和宗教领袖的参与下作出集体决策。

49. 在受冲突影响的国家，公共行政和公共机构的治理更为复杂困难，因为大多数此类国家的治理系统薄弱，机构质量不佳或不完善，主权存在争议或发生暴力冲突，而且那些往往不能提供优质服务，特别是教育卫生方面服务(这对任何人口而言都是最为关键的公共服务之一)的政府无法获得人们的信任。

50. 公共行政部门和政府已经表明，它们在管理冲突和暴力方面(包括在 COVID-19 大流行期间)发挥关键作用。然而，一些政府正在利用这场大流行病建立日趋专制的安全机构，使民众特别是边缘化群体面临暴力风险。

51. 下列要素似乎对帮助建设强大国家具有普遍重要性：制定不随时间改变、总体连贯一致的战略和目标；准确估计建设机构所需的时间；避免优先开展需要大量开支的短期方案，这可能会增加腐败和降低成效；采取打击腐败的激励措施；建设可持续的机构；维持政策和做法；了解地方政治格局；确保和平与安全。

52. 一个重要的经验教训是：应将大部分资源用于发展活动，而不应用于武器、参与冲突或军队。为使机构正常运作，必须对整个社会作出根本变革，为此需要明确规定获得国家权力和权威的途径以及资源的分配。国家应是可持续的，不应过渡依赖其他国家，为此需要制定完善的继任规划，并任命能够胜任的领导人。发展可持续的税基也对维持国家机构至关重要。援助和资金转移突然中断可能对国家经济造成灾难性的后果，因此必须保障国际金融支持在较长时期内的可靠性。

53. 最后，COVID-19 大流行加速了政府的数字化进程，这一进程未来将继续推进并影响国家建设。

四. 关于建立强大机构以摆脱 COVID-19 并重建得更好的建议

确保不让任何一个人掉队

54. 如前所述，为应对 COVID-19 大流行，政府和公民需要在全球层面、围绕社会的各个方面开展合作，包括合作建立强大的卫生机构。当有国家掉队时，抗击 COVID-19

的链条上就会出现薄弱环节。各国需要携手努力，消除大流行病并重建得更好，确保不让任何一个人掉队。抗击 COVID-19 的政策不应带有歧视性或不公平，而应确保区域和全球合作与团结，并应促进疫苗的公平分配。各国抗击大流行病和铺开疫苗接种的能力存在巨大差异，迫切需要加以解决。这么做也有助于缓解对股票、金融和劳动力市场造成的冲击。

建立强大机构以确保优质教育

55. 各国应建立能够提供优质教育的强大机构，这点十分重要。可通过对学习机构的有效管理、领导和问责，以及能够关注和控制学习成果的管理系统来实现这一目标。其他措施包括：让社区参与管理学习机构，加强与所有利益攸关方的关系和对他们的支持，建立机制以便各机构提供与学生及其家长进行接触并增强其权能的机会。国家应确保为这些机构提供可预测、充足的预算拨款。关键在于促进使用平板电脑和交互式白板等技术设备以加强师生互动，以及改善教师的工作条件、增强其权能并发展他们的技能。此外，可以采用降低学校教育成本或提供出勤激励的方案。应当更加广泛地采用儿童友好型学校模式。

56. 教育对于减缓和适应气候变化以及可持续利用自然资源至关重要。需要加快减少废物和污染、回收材料以及使用对环境无害的产品和服务，为此需要在各级加强相关教育，并加强从环境科学到公民行动等各个领域的教育，这些教育尤其要适应发展中国家女童和妇女的需要，她们在收集水和木柴等自然资源以及从事小规模农业以供家庭消费和使用方面发挥主要作用。

建立强大机构以实现性别平等

57. 需要进一步促进性别平等主流化，为此要将性别视角纳入政策、监管措施和支出方案的筹备、拟定、实施、监测和评价工作，以期促进男女平等和打击歧视。[25] 这么做可以增进福祉，创建更加社会公正和可持续的社会。需要考虑的关键因素包括充分准备、充足资源、利益攸关方参与、知识创造和性别平等专门知识。

58. 为加强对性别事务的问责，必须将国家政策和立法落实到机构和公司层面。应作出政治承诺并建立法律框架，以便制定更好、更高质量的决策，建立运作更加顺畅的机构和更有成效的流程，从而使政策更有效地满足所有性别的公民的需求。[26] 各机构需要努力扩大所有性别的公民对各级决策的公平参与，应确保这些公民获得平等的机会、认可和地位，并平等分享发展成果。性别平等培训需要持续开展、与时俱进并更加适应业务活动的需要。

59. 服务提供者的技能、态度和行为应对妇女的需求和权利作出回应。各机构需要在决策过程中利用按性别分列的数据，以便更加深入地了解某一问题或情况，同时还需要发现和解决性别差异与不平等问题。

[25] European Institute for Gender Equality，“What is gender mainstreaming?”(日期不详)。可查阅：https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming。

[26] 同上。

建立强大机构以保护生态系统和支持气候行动

60. 需要建立强大机构以保护生态系统和自然资源，并支持气候行动。需要制定新的衡量标准和措施来监测自然资本的规模，用于评估趋势和采取针对性干预措施的关键领域。

61. 为地方社区特别是妇女提供教育和增强其权能以及努力恢复和改善环境条件，对于监测和收集数据等工作非常重要。应将与当地环境有关的部分纳入各级教育课程，以提高人们对气候变化和生物多样性丧失等挑战的认识，并详细制定能够促进养护、可持续利用和韧性的措施，包括增强社区的权能，以便作出适应和创新以增进其福祉。

62. 纳入所有相关利益攸关方的多利益攸关方伙伴关系将在保护及恢复海洋和陆地生态系统、解决污染问题和监管资源使用方面发挥关键作用。应鼓励建立长期伙伴关系，可在这种关系中采用新的融资模式、新的生态系统估值办法(从私营部门筹集部分资金)和新的解决方案，例如利用自然基础设施消除污染、恢复环境条件和防范自然危害。新的自然资本估值方法可为融资和建立伙伴关系以落实可持续解决方案奠定基础。

63. 在各国和私营部门作出的一系列承诺的支持下，气候行动显示出前所未有的势头，应利用这一势头促进达成集体协议，吸引更多参与者加入这项事业，并加强全球社会向发展中国家提供气候融资和技术转让的工作，从而帮助这些国家加强努力。

促进更好地利用数字技术，支持落实正在评估的可持续发展目标

64. 在更广泛的政治、社会和经济进程中纳入并成功实现了数字化转型。[27] 数字化转型现阶段的典型特征包括：基于数据提取的商业模式、权力集中以及错误信息和虚假信息的病毒式传播。私人行为体和政府可以借助数字工具，以前所未有的方式触及人们的日常生活，包括健康和教育以及其他领域。数字化转型有望给诸多不同领域带来巨大的长期利益，但也可能造成重大破坏。这方面的一个例子是，自 COVID-19 暴发以来，全球教育部门迅速采用了数字工具。改进机构设计有助于促进更好地利用数字技术，支持落实正在评估的可持续发展目标。

五. 旨在促进以可持续、有韧性和包容各方的方式从大流行病中恢复并推动全面落实《2030 年议程》的政策建议、承诺与合作措施

65. 还应将“重建得更好”这一口号阐释为“建设更美好的未来”；为实现这一目标可以采取的方式包括：使公共机构具备充足的韧性，以便更好地应对未来的社会波动。这意味着采用预见性办法，如情景规划、前景扫描和愿景构想。例如，欧洲联盟为提高韧性和战略前瞻性开展了监管影响评估，并向 27 个成员国提供 7 000 多亿欧元贷款和赠款用于投资绿色和数字化转型，根据商定的目标，其中 37%的资金将用于气候项目，20%的资金用于数字化项目。欧洲联盟还专门提供资金，用于确保公正过渡。

66. 事实证明，数字基础设施和工具在应对大流行病方面发挥极为重要的角色，今后仍将需要这些设施和工具，包括用于支持到 2030 年落实可持续发展目标。数字化可

[27] Ilona Kickbusch and others, “The *Lancet* and *Financial Times* Commission on governing health futures 2030: growing up in a digital world”, 24 October 2021.

使政府大大提高成效、更快提供政府服务并与公民进行更具包容性的沟通。社交媒体平台已经成为青年乃至大多数人获取新闻和信息的主要来源。这些平台大大加快了重要信息的传播速度，但与此同时，它们也为旨在破坏人们对民主机构的信任和这些机构稳定的假新闻和假理论提供了平台。因此，社交媒体平台有望支持各机构和治理部门实现《2030 年议程》，但在这些平台受到的问责有限或不受问责的情况下，它们也可能会破坏上述机构和部门。[28] 为在确保通信自由与限制有害信息传播之间作出权衡，现在可能是时候加强全球合作以抵制对社交媒体的滥用了。

67. 在关于数字时代下政府的未来的全球辩论中，核心问题在于新技术带来的更广泛道德挑战，以及在公共部门、为公共部门和由公共部门负责任地使用这些新技术。在数字时代加强信任涉及多个方面，包括信任政府有能力提供具有成本效益的服务；信任各机构有能力确保以包容公平的方式提供这些服务，特别是向最需要的人提供这些服务；以及信任民主能够减轻虚假信息和两极化的风险。在这方面，联合国是解决核心问题的关键平台，包括为此促进采取以人为本的方式发展人工智能，尊重人权和确保在数字化转型中不让任何一个人掉队。通过首份全球《人工智能伦理问题建议书》是朝着加强数字时代监管工作迈出的重要一步。[29]

68. 对于未因 COVID-19 大流行和气候变化持续危机影响而发生根本转变的那部分社会和经济生活而言，“建设更美好和更强大的未来”也是很好的口号。不过，公共部门的任务、手段、工作方法和劳动力已经发生了根本变化，其中一些变化在某些国家似乎比在其他国家更为显著。新常态的突出特点包括下文提到的新优势以及应解决的相关弱点。

69. 首先，人们重新认识到，公共机构在创造价值、提升公共服务的服务质量以促进可持续发展、以及确保建立透明有效的管理当局以促进市场运作和法治方面发挥关键作用。不过，在这方面需要与民间社会、企业经营者、私营部门、学术界和科学界开展伙伴合作。

70. 其次，危机管理方面的实践经验和从过去错误中学到的知识是开展有效公共行政管理的资产。危机不会永久持续，危机管理应有限度。政府应毫不犹豫地尽快从危机治理模式降级为常态治理模式，同时保留新增的能力，以便在出现新的危机时迅速切换到危机治理模式。这是对负责任的政治领袖的试金石，因为危机管理伴随着特殊权力，这些权力不应超出合理范围，也不应被滥用。

71. 第三，危机迫使许多公务员居家工作，未来他们可能在混合情形下工作。他们由此获得了更多灵活性，并节省了通勤时间。不过，必须在居家工作与亲自到政府办公室工作之间找到新的平衡，使公务员能够在独立监督下正直透明地为所有人服务。必须在这一现实中纳入卫生和教育部门的公务员，他们在不断变化的劳动力市场和工作环境中与公民直接互动。

---

[28] Yaël Eisenstat, “How to hold social media accountable for undermining democracy”, Harvard Business Review, 11 January 2021; and Lisa Schirch, ed., *Social Media Impacts on Conflict and Democracy: The Techtonic Shift* (London, Routledge, 2021).

[29] 2021 年 11 月在教科文组织大会上获得通过。

72. 第四，公务员目前在危机管理、落实可持续发展目标和实施气候变化政策方面遇到新的挑战。需要在公共机构中促进新的思维方式和行为，为应对相关复杂性和不确定性更好地作出准备。[30] 各级治理机构的能力和价值观都必须与当前和未来要求相匹配。

73. 需要解决冲突和排斥的长期根本原因，包括国家合法性、滥用权力、不平等和贫困。各国政府和多边机构有能力推行必需的长期政策改革，以便实施发展办法促进包容。

74. COVID-19 大流行不仅是一场卫生、人道主义和社会经济危机，还是一场考验治理系统和机构韧性的治理危机。在危机应对和恢复工作中缺乏充分的问责和监督机制会大大增加腐败风险。必须将透明度、问责制和反腐败纳入应对和恢复工作的优先事项。应将目标设定为加强治理安排，促进社会问责制和民间社会的作用，并利用技术和创新在提高透明度和开放性方面的好处。此外，需要提高政府核心部门在开展战略规划和协调、管理政府运作方面的能力。

75. 称职的公共行政、治理和机构是协调可持续政策的必要条件。在公共机构或机制薄弱的情况下，公共部门仍然容易受到外部压力的影响，包括试图加强自身权力的政权采取腐败和镇压行为，从而破坏有效和包容各方的治理。

76. 为在国家和国家以下各级有效落实正在评估的可持续发展目标，必须建立高质量、适应实际情况的公共机构、治理部门和进展监测机制，包括为此采用有意义的指标。现行的这套可持续发展目标官方指标有待改进。由于到 2030 年前所余时间不多，可能来不及制定新的官方指标，各国可以采用辅助指标来补充全球商定的这套可持续发展目标指标。尽管这些指标有时缺乏统计数据或依赖于定性评估，但一些国家统计局认为，使用这些指标可使监测工作更加平衡，也有助于加速可持续发展目标官方指标发展成熟。

77. 一些政府的合法性可能面临不受信任和其他方面的问题。公职人员的技术能力是建立信任的必要而非充分条件。提供经核证的明确信息以及采取其他行动、例如向民众传达关于疫苗接种的证据也可建立信任。

78. 发展地方治理网络和社区伙伴关系有助于建立信任，使政府和社区能够携手摆脱 COVID-19 并建设未来。自大流行病暴发以来，世界城市和地方政府联合组织与各利益攸关方共同筹办了多场活动，旨在提高人们对最佳做法的认识并彰显这些做法，包括非洲的最佳做法，非洲的地方和区域政府在第一线处理应对这场大流行病。

79. 这场大流行病和近期发生的其他危机清楚地表明，如果各级政府各自为政，就无法向公民提供必要的服务和保护。例如在印度等国，国家以下各级特别是地方一级开展有力治理，在确保病人获得 COVID-19 相关的卫生应对措施方面发挥了重要作用。在应对 COVID-19 的过程中，拥有强大地方政府的邦，如喀拉拉邦的表现远胜于那些地方政府缺乏财政和行政权力的邦。除 COVID-19 以外，全球面临的许多关键挑战都将需要地方政府大力参与，有必要为此加强政府间协调与合作。为实现这一目标，需

[30] 建议做法见联合国经济和社会事务部，《转变思维方式，实现<2030 年可持续发展议程>：如何在公共机构中促进新的思维方式和行为，落实可持续发展目标(联合国出版物，2021 年)。

要建立新的联邦机构，为各级政府间的协调与合作创造体制空间。许多国家在国家政府与国家以下各级政府之间建立了多层级特设委员会或其他合作形式，作为危机管理的一部分。在适用超国家规则或协议的区域，则在多层级治理架构中纳入了区域一级治理。这些新的体制机制可促进快速有效的合作，在危机结束后不应被完全废除，而应至少保留待命模式，以便在必要时随时再度启用，这将增强政府和整个社会的体制韧性。

80. 国际合作可加强各国抗击 COVID-19 大流行和从疫情中恢复的努力，不仅大有裨益，而且不可或缺。必须应对这一共同威胁，并支持及促进包容性和可持续的恢复。这场大流行病表明，需要践行包容性多边主义，即开展合作、采取集体行动和遵守共同原则；同时，不仅要尊重人们的共同价值观，还要同样尊重人与人之间的差异。这场大流行病还暴露出多边治理中新的脆弱性，表明需要平衡国家利益、全球需求以及各国内部与国家以下各级协调和联邦谈判有关的挑战。各国在 2020 年迅速关闭边境，这在当代历史上或许尚属首次。全球和多边机构现在正面临新的挑战，最明显的莫过于疫苗公平的挑战，疫苗公平似乎是抗击 COVID-19 的唯一途径，而奥密克戎变种的出现更是凸显了这一挑战。

六. 建议列入 2022 年高级别政治论坛部长级宣言的关键信息

建立强大有效的公共机构对于实现可持续发展目标以及摆脱 COVID-19 大流行、建设更美好的未来至关重要

81. 为摆脱 COVID-19 并重建得更好，同时推动全面落实《2030 年可持续发展议程》，需要在全球、区域、国家和国家以下各级建立强大的机构。为此，需要展现政治意愿、转变思维方式、作出承诺、提高认识并掌握知识。亟需在所有国家之间开展有效合作，包括在数据和信息共享、数字化、疫苗分配、教育和培训方面开展合作。

关键在于协助发展中国家，使其公共机构、社会基础设施、有形基础设施和经济在应对 COVID-19 和未来可能受到的所有冲击方面更具韧性和灵活性，这符合所有国家的利益

82. 如果不能确保充分控制 COVID-19(至少在短期内)并适当解决各国穷困人口面临的困境，就无法实现支持可持续发展目标的体制建设目标。需要从现在开始采取措施促进恢复，包括着重采用可持续的方式重新开放和重建经济。这些措施将包括协助发展中国家作出持续努力，以期实现可持续发展目标、应对 COVID-19 大流行并从中恢复，包括为此管理债务水平、重建经济、尤其是加强卫生部门。只有通过支持最弱小的国家、不让任何一个人掉队，才有可能终结这场全球大流行病。

需要对公共部门的员工进行投资，使其能力和价值观与未来挑战相匹配

83. 为克服当前的大流行病和未来的挑战，需要改进危机管理工作，还需要发展能力以推动落实可持续发展目标。必须加强公共部门员工的这种能力和价值观，尤其包括提升必要的技术能力，以便实施气候变化政策。培训现有员工和雇用合格新员工包含一项关键要素：使他们了解可持续发展目标、合作对政策一致性的极端重要性以及领导力的作用。应将数字化视为有用的工具，为使数字化真正服务民众，就必须顾及包容性、可持续性、道德和人性。从这个角度考虑，公共部门实现数字化需要资源、人

才和基础设施。需要查明、解决及监测全球需求和优先事项，同时应当记住，全世界有 30 多亿人尚未联网，其中包括大多数非洲人民。

全球合作与团结十分关键，所有国家都应携手抗击这一病毒，确保疫苗的公平分配，同时确保不让任何一个人和国家掉队

84. 全球合作将需要所有国家参与，包括分享数据和信息以及公平分配疫苗。此外，COVID-19 跨越国界，这意味着如果没有考虑到别国的努力或者别国没有作出努力，那么特定国家所作的短期努力可能并不符合其长期利益。在这方面，多边组织需要开展有效的监测和协调，以便实现富有成效的合作。