联合国 E/C.16/2022/5

经济及社会理事会

Distr.: General
24 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 6

在国以下一级应用促进可持续发展的有效治理原则

在国以下一级应用促进可持续发展的有效治理原则

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 Najat Zarrouk 和 Mauricio Rodas 与委员会其他成员 Yamini Aiyar、Rolf Alter、Linda Bilmes、Paul Jackson、Aigul Kosherbayeva、Louis Meuleman、Juraj Nemec、Katarina Ott、Soonae Park、Sherifa Sherif、Aminata Touré 和薛澜合作编写的文件。

* E/C.16/2022/1。

22-00791 (C) 090222 170222

请回收

在国以下一级应用促进可持续发展的有效治理原则

摘要

地方和地区政府处在处理贫困、不平等、城市化、气候变化和大流行病等世界最紧迫问题的最前沿。如果没有有利的法律框架、充足和明确的权限、足够的能力和获得足够的资源，各国将不可能履行《2030 年可持续发展议程》、《巴黎协定》和《新城市议程》等所载的全球承诺。

尽管挑战是全球性的，但解决办法可以说主要是地方性的，是针对每个地方的具体情况的。地方和地区政府的作用远远超出关于可持续城市和社区的可持续发展目标 11 的范围，因为所有可持续发展目标都直接或间接地与其工作有关，地方治理对实现这些目标至关重要。因此，显然需要确保权力下放和加强地方和地区治理，以之作为地方和地区政府实现社会、经济和环境目标的政策和工具。从参与性治理到与不同利益攸关方的伙伴关系，从领导对策到财政权力下放，地方和地区政府是发展议程的政策制定者和有力的执行者，也是最贴近人民的政府形式。

本文件概述 11 项国家以下一级促进可持续发展的有效治理原则的重要性，并评估与执行这些原则有关的一些困难和机遇。这些原则是相互关联的，反映了整体政府参与和全社会参与办法对于实现不让任何一个人掉队的可持续发展的相关性。作者认为，这些原则完全可以支持国家以下各级政府应对他们所面临的无数挑战，在国家以下一级推进可持续发展目标。

许多小型地方政府、中间的政府和地区政府面临的最大挑战仍然是，缺乏技术能力，无法获得资源和数据，以及胜任能力有限，难以在履行有助于改善所有人生活质量的日常政府职能的同时推进全球承诺。

一. 导言

1. 在世界各地，权力下放对许多会员国来说是一个不可逆转的动态进程，使公共治理不再为国家和中央行政当局所垄断，其中包括将权力、责任和资源从中央政府转移到国家以下各级政府，后者被定义为由普选产生并具有一定程度自治权的独立法律实体。[1] 这种国家以下各级政府的决策合法性由具有代表性的经选举产生的地方民主结构支撑，这些结构决定如何行使权力，并使地方当局对其管辖范围内的公民负责。

2. 世界城市和地方政府联合组织在其专门讨论全球议程本地化的第五次《全球权力下放和地方民主报告》中认为，可持续发展目标的相互关联是应对社会面临的多层面挑战的机会，但也告诫指出，这将需要大大加强决策努力，并采取真正的综合办法，确保不让任何一个人掉队，包括对发展采用整体政府参与和全社会参与办法，建立一个真正的多层次和多利益攸关方治理体系，将人置于发展的中心。

3. 根据每个国家的具体情况、历史和能力，责任、能力、作用和资源可以在包括作为政府代表的外部合作伙伴和机构的中央一级与由地方和地区政府组成的国家以下一级之间进行分配和分享。对这种权力下放进程的支持往往以包括宪法在内的国家法律文书为基础，并反映在各种国际和区域协议中。[2] 这是通过强大的政治意愿以及在各级治理中采取的多样化、多层面改革和办法来实现的。

4. 公共政策、战略和行动计划也是在国家一级上设计的，并在国家以下一级上使用不同的方法和工具予以实施，如自上而下办法、立足基层原则、参与性机制、以地域方法促进地方发展以及多利益攸关方伙伴关系。

5. 《2030 年可持续发展议程》具有真正变革性的特点和愿景。地方和地区政府在通过《议程》方面发挥关键作用，并在执行方面正发挥着至关重要的作用。纳入关于使城市和社区变得可持续的可持续发展目标 11 是地方和地区政府推动的一项重要成就。在通过《2030 年议程》时，会员国承诺与地方和地区政府密切合作，落实其中各项目标。

6. 一些专家认为，良好的地方治理不仅仅是提供一系列服务，而且还要促进民主参与和公民对话，支持市场主导和环境可持续的地方发展，并提高公民的生活质量。地方和地区政府是机会、承诺、创新、参与、包容性和多样性之所在，也是保障生计之所在。与此同时，这些政府还要应对阻碍其可持续性和复原力的世上最紧迫的挑战。这些挑战可分为四个方面：[3]

[1] 另见经济合作与发展组织(经合组织)和世界城市和地方政府联合组织，《2019 年报告：国家以下各级政府财政和投资世界观察站》，(2019 年)；联合国人类住区规划署(人居署)，《关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则》(2009 年)。

[2] 如 African Charter on the Values and Principles of Decentralization, Local Governance and Local Development。

[3] Michel S. de Vries, *Understanding Public Administration* (Palgrave Macmillan, 2016), p. 68。

(a) 背景条件：国家的司法和社会经济状况、历史决定因素、包括与殖民化及其后果有关的决定因素以及城市化趋势；

(b) 结构条件：地方政府相对于国家政府的地位，如地方政府所负责的任务及其财政自主权方面的权力下放程度；

(c) 体制条件：地方政府的规模、其内部组织和预算情况、主要经济变量的可靠数据可得性、人员、财务管理和基础设施质量；

(d) 人力资源条件：领导素质，是否具备经济和政策分析、预算编制、财务管理和采购方面的技能；是否有训练有素的预算编制和人事管理工作人员；是否具备监测、报告、审计、调查设计和评价方面的技能。

7. 地方和地区政府是一些研究和报告的探讨对象，这些研究和报告显示，在领导力、治理、管理和公共服务质量方面存在严重不足，导致人们对这些机构缺乏信任，主要是在发展中国家和最近实行权力下放政策的国家。然而，自冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情暴发以来，地方和地区政府一直处于第一线，与其他利益攸关方一道展示其创新和管理这一近代史上前所未有的危机的能力。

8. 今天，可持续发展目标和其他全球目标的实施和本地化比以往任何时候都更需要出色的公共行政和有效的地方和地区治理。

9. 作为对这些全球性和变革性动态的贡献，公共行政专家委员会提出了 11 项有效治理促进可持续发展原则，并将其与 62 项有助于实施这些原则的战略联系起来。这些原则在国家以下一级的执行提出了几个问题，包括：这些原则与改善地方治理的相关性；每项原则在国家以下一级的确切含义和范围；是否存在鼓励和促进这些原则的积极有利环境；为确保执行这些原则的自主权和合法性而应采取的做法；使国家以下一级为保证这种执行做好准备的方式；中央政府和其他利益攸关方的作用和职责；有哪些全球成功案例可以激励更广泛的执行。

二. 促进国家以下一级的成效

A. 胜任能力

10. 《2030 年议程》通过 6 年后，许多公务员实体在实现可持续发展目标方面尚不胜任其职。公共部门工作人员需要具备适当的领导素质和胜任能力，并辅以适当的组织程序。公共部门工作人员以目标为导向的心态对于公共行政系统胜任使命也是至关重要。

11. 虽然对高绩效公务员的一般技能进行了广泛分析，但落实可持续发展目标所需的公共部门的具体技能，以及良好做法和建议的确定，却没有引起太多兴趣。不过，在经济合作与发展组织(经合组织)和欧洲地区委员会 2019 年进行的一项调查中，地

方和地区两级在落实可持续发展目标方面缺乏人力和财力是阻碍进展的主要瓶颈之一。[4]

12. 2016 年，联合国开发计划署确定数据管理、知识共享、能力建设、协作以及从政治角度进行思考和开展工作，对于更好地协调政治优先事项以支持可持续发展目标至关重要。经合组织在其关于公共服务领导和能力的建议中鼓励各国在三个主要支柱下遵守有关胜任使命的公共服务的 14 项原则，即：(a) 价值观驱动的文化和领导力；(b) 熟练和有效的公务员；(c) 反应灵敏和适应性强的公共就业系统。经合组织在最近的一项研究[5] 中指出，实现可持续发展目标所需的组织进程和个人能力有四类：

(a) 横向运作，符合各项可持续发展目标的性质，并符合各政策领域一致性的需要；

(b) 与公民和民间社会互动协作，允许并促进不断提出反馈和建设性批评；

(c) 将评价原则纳入政策设计和执行，并系统地使用可持续性影响评估；

(d) 在使用经验证据制定政策方面加强统计素养，而不限于背景描述。

13. 在最近一份关于改变心态的报告中，经济和社会事务部提出了关于如何促进公务员的心态、胜任能力和行为的重要建议，以促进公共部门的效力、问责制和包容性，推动落实可持续发展目标。[6]

14. 一个分析实现可持续发展目标所需公共服务技能的评估框架可有助于查明任何特定地区或城市在组织进程和个人能力方面究竟缺乏什么。这种框架需要定性和定量数据，调查和访谈是很有希望的数据收集方法。一旦确定了需求，城市政府可能更有能力吸引合格的公务员，因为与较小的城镇相比，当地劳动力市场的人才库更大。但在这两种情况下，政府必须运作有吸引力的人力资源系统。

15. 铭记能力发展必须成为进一步加强公共行政努力的核心，并铭记国家能力建设举措一般应包括来自较低级别政府的公务员，地方和地区政府可以探索五个行动层面：

(a) 在地方行政部门养成与可持续发展目标相关的思维方式；

(b) 通过提供自主权、工具和手段，鼓励领导者和管理者行使领导能力；

(c) 注重吸引和发展横向技能和能力；

(d) 加强人力资源管理做法和战略性劳动力管理能力的效力；

(e) 建立有利于协作和一致性的组织进程。

---

[4] 欧洲地区委员会和经合组织，“Survey results note: the key contribution of regions and cities to sustainable development”(2019 年)。

[5] 经合组织，“Civil service capacities in the SDG era: an assessment framework”，经合组织公共治理工作文件，第 47 号(2021 年 11 月)。

[6] 联合国，经济和社会事务部，《改变心态以实现<2030 年可持续发展议程>：如何在公共机构中促进新的心态和行为，以实现可持续发展目标》(2021 年)。

16. 在国际一级，自愿国别评估很可能成为各级政府参与的交流平台，而不是通过单独的自愿地方评估保持各自为政。

一些实例

17. “阿鲁巴落实可持续发展目标路线图”为实现这些目标提供了方向，确定了政策加速器，但也指出了挑战，如缺乏部门间合作、与外部利益攸关方的伙伴关系不多以及公务员欠缺技能，特别是在系统收集、解释和使用证据进行政策制定方面。

18. 罗马尼亚劳动和社会公正部承认可持续发展专家职业是一个新的职业类别，预计该类别将提高该国将可持续发展目标纳入其公共政策的能力。

19. 德国发展研究所制订了可持续发展目标培训举措，以加强公共部门执行《2030 年议程》，重点是打破本位主义，加强利益攸关方的参与和沟通。

B. 健全的政策制定

20. 公共政策是一个复杂过程的结果，由政府内部不同个人和实体作出的许多决定组成。但这些决定也受到政府以外其他方面的影响。描述这一过程的经典模式是所谓的政策周期，其中包括议程制订、政策拟订、决策、政策执行和政策评估。[7]

21. 确定可持续发展目标及其相关具体目标的优先次序可以是一个有益的起点。这些目标和具体目标多种多样、复杂和相互关联，使其成为政策执行方面的挑战。在国家一级或国家以下一级作出同样的努力，也不可能同时处理所有这些问题。有必要根据健全的标准，如成本效益比和具体目标之间的权衡，确定这些具体目标的优先次序。[8] 与主要利益攸关方进行广泛协商对于实现这一进程至关重要。

22. 以公开和循证的方式提出理念是健全的政策制定的基本特征。创新的政策理念对于落实可持续发展目标至关重要，有时可以解决存在已久的棘手的政策难题。这些政策理念形式多种多样，如更智能的采购和创建数字平台以及以公民为中心的服务。[9] 在寻求创造性的解决办法时，公共行政部门可能需要不仅仅利用自己的内部专门知识，而是在一线工作人员、受影响人口群体、学术界和智库等其他利益攸关方参与下寻找答案。[10] 必须建立循证的评价程序，以确保理念的良好质量和适用性。

23. 循证政策选择应得到严格政策设计的支持。这涉及到确定和评估可用于解决落实可持续发展目标方面的问题的备选行动方案，并需要就其转化为实际步骤，权衡所有现有手段的利弊，选择最有效的方案，包括不干预的方案。政策制定者需要避免选

[7] Michael Howlett, M. Ramesh and Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems,* 3rd ed. (Oxford University Press, 2009)。

[8] Finn Kydland and others, “Smart development goals: to get the biggest bang for every buck, paint a bull’s eye on 19 specific targets”, *The Times of India*, 25 April 2015。

[9] 欧盟委员会，Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture – Report of the Expert Group on Public Sector Innovation (2013 年，卢森堡)。

[10] 同上，“Quality of public administration: a toolbox for practitioners”(2017 年)。

择最容易获得的政策工具的自然倾向，并超越技术分析，确定哪些选项在技术上是可行的，但可能面临政治或行政限制。

24. 反应灵敏的外部参与是健全的政策制定的关键步骤。例如，性别平等和包容性视角可帮助决策者更好地了解重要社会群体的需要，并更有效地解决这些需要。民间社会组织往往在具体政策领域为地方社区和利益团体发声。让他们参与促进透明度、廉正、问责制和利益攸关方参与，这对于高质量的政策制定是必不可少的。

25. 明确中央和国家以下各级政府之间的作用分配以及相应的问责制非常重要。在落实可持续发展目标方面，中央政府与地方和地区政府之间为加强政策一致性而进行的政策协调在许多国家变得特别重要，部分原因是出现了贯穿各领域的政策挑战，以及为应对这些挑战而建立的行政结构倍增。重要的一步是明确中央和地方政府的作用和责任以及相应的问责制。与此同时，中央政府的政策制定者应创造性地与地方和地区政府合作，并保持足够的灵活性，使中央政策适应不断变化的地方情况。

26. 建立有效的反馈和评价机制进一步加强了健全的政策制定。鉴于日常生活的复杂性，牵涉到复杂的选择、艰难的决定和意想不到的结果，反馈环对于随着时间推移而“采用和适应”政策过程至关重要。对具体政策成败的评估可能很重要，但反馈机制最重要的作用是政策学习，即政策评价带来的有意的、渐进的和认知的教育后果。政策反馈机制通常涉及执行阶段的监测和评价，但应涵盖整个政策过程，以便有助于政策学习。

C. 协作

27. 不仅建议国家以下各级政府开展协作，而且协作已被证明是解决我们这个时代的贫困、不平等和气候变化等一些最大挑战的关键推动因素之一。

28. 协作原则旨在鼓励各级政府共同努力，相互协调，同时与所有部门的非国家行为体合作，共同解决问题，包括确定驱动因素。在大多数情况下，国家以下各级政府没有必要的法律权限、官僚结构、技术能力和财政资源来应对其公民每天面临的各种挑战。因此，与国家政府、私营部门、学术界和民间社会等主要利益攸关方的富有成效的协作是有效提供公共服务的关键因素。此外，政策设计也受益于建立伙伴关系。

29. COVID-19 大流行表明，国家以下各级政府在与其他利益攸关方协作的情况下，更有效地应对了这一病毒及其破坏性影响。呼吸道疾病互联病房项目是一个很好的例子，这是一个由多个利益攸关方支持的非营利性倡议，旨在将海运集装箱重新利用为可快速部署的重症监护病房。

30. 讨论较少的是各级政府协作利用相对优势，确保有效协调，以便有助于汇集或分享资源、知识和最佳做法，从而创造有利条件，促进创新、扩大规模和共创。这需要建立体制框架，如国家以下各级政府或具体部门工作组负责人理事会，并将对话做法制度化。

31. 协作的好处显而易见。然而，许多国家以下各级政府，特别是发展中国家的中小城市政府，由于私营公司、学术界和民间社会组织的集中度较低，发现很难建立有效的多方利益攸关方协作计划。这些政府需要通过加强确定和设计创新举措的能力获得

支持，同时采取适当的激励措施，吸引主要利益攸关方并让他们参与有意义的协作努力。国际合作、技术援助、知识共享和联网投资可成为实现这些目标的关键。

三. 促进国家以下一级的问责制

A. 廉正

32. 根据关于和平、正义与强大机构的可持续发展目标 16，廉正对于有效治理、建立强大机构、打击腐败以及提高各级透明度和问责制至关重要。这是努力改善服务提供的关键目标。违反廉政会阻碍在实现所有可持续发展目标方面取得进展，并可能产生重大后果，如政府效率低下、腐败、政策选择不足和资源分配不公平。[11] 然而，各国面临不同的障碍，如人力资源问题、资金限制、国家和国家以下各级之间缺乏协调、不平等和缺乏问责制。[12]

33. 地方和地区政府处于实现可持续发展目标努力的第一线，并负责提供主要公共服务；还负责帮助面临风险的地方社区，在发生灾害和危机时减轻灾害和危机带来的社会经济后果，同时维持恢复计划，如在 COVID-19 大流行期间的情况一样。为推动地方发展进程，必须确保地方和地区政府能够诚信地交付成果，从而加强健全的公共治理，同时最好地利用稀缺的现有资源。

34. 大多数国家都有加强廉正的法律和政策框架，但通常地方非正式进程和社会规范比国家准则强得多，甚至与国家准则相冲突，使不断变化的地方规范具有挑战性。因此，需要通过由所有利益攸关方参与的自下而上的工作，使国家廉正政策适应国家以下各级政府的具体挑战和需要。[13]

35. 加强廉正需要查明地方政府现有安排中存在的挑战和差距，而且需要建立强有力的法律框架和制衡措施，以打击一切形式的腐败，同时在私营部门、民间社会和媒体的支持下加强对各级公共机构的监督。关于公民对监管机构作用的看法的调查也是有益的，可用于数据收集。用于政策制定、监测和投资决定的资源和有意义的数据稀缺，可能推迟廉正方面改革计划和可持续发展目标的实施。

36. 除了加强廉政的内部压力外，国际捐助方等外部压力也导致一些政府增加对廉正举措和手段的投入，以加快实现可持续发展目标。例如，许多政府已采取步骤促进有效的治理做法，确保将廉正纳入各级的主流，确立明确的责任，促进建立纵向和横向协调机制。

[11] 另见经合组织，OECD Public Integrity Handbook (2020 年 5 月 20 日，巴黎)。

[12] 另见 Louis Meuleman, “Public administration and governance for the SDGs: navigating between change and stability”, *Sustainability*, vol. 13, No. 11(2021), pp. 5-7。

[13] Alain Hoekstra and Muel Kaptein, “The institutionalization of integrity in local government”, *Public Integrity*, vol. 15, No. 1 (winter 2012/13)。

37. 必须鼓励营造有利的环境和促进协作，以促进国家和地方两级的透明度和廉正。这可以通过与每一项可持续发展目标相关的密切监测和报告机制来实现，突显进展情况，并展示案例研究和最佳做法。

38. 在国家和地方各级开展纳入廉正要素的能力建设活动和提高认识运动，对于提高对腐败威胁的认识和促进有效的治理做法至关重要。在公务员的心态上下功夫，并通过积极的强化措施制订激励措施，有助于在公共组织内建立廉正文化。在行为守则和公民宪章的支持下，奖励公务员促进廉正、透明度和问责制的行为也可能是有效的。

一些实例

39. 在哥伦比亚、埃及、秘鲁和突尼斯，最大的腐败挑战是在国家以下一级，因为国家以下一级缺乏财政和技术能力。这些国家充分致力于进行强有力的改革和采取新的举措，并通过设立专门机构和单位加强对地方的支持。例如，哥伦比亚设立了地区道德化委员会，秘鲁则建立了反腐败委员会。埃及建立了管制机构，如行政管制局、国家问责部门和消费者保护机构。埃及政府利用电子看板监测和评价各部委和各省落实可持续发展目标的情况。

B. 透明度

40. 透明度原则是根据可持续发展目标 16 巩固地方民主、促进尊重良好民主治理、预防和打击腐败、保障公共服务的成效以及确保做出更好的决策和提高公众对机构信任的关键驱动因素。

41. 因此，国家以下一级保持透明原则至关重要。国家以下各级公共机构拥有重要的职权、使命、作用和责任，同时使用公共资金并管理公共行政和公共财政。因此，它们应对公众负责。为了保证能对它们进行问责并创造有利条件，国家以下一级的公共行动必须透明。

42. 透明度原则在许多国家的国家以下一级得到实施，并且有一些良好做法。[14] 然而，该原则的实施面临一些障碍，需要迅速采取行动。作为第一步，需要明确界定不同治理级别之间的权限和责任范围，无论是横向还是纵向，因为它们可能差异很大，有时还会重叠。此外，必须确保透明度的三个关键要素：相关性、可靠性和定期性。

43. 透明度可以分为四个不同的类别：信息获取框架；强制性披露；主动、自愿披露，包括公开政府数据；财政和预算透明度。[15] 本文件简要介绍其中三个。

44. 获取信息这项基本原则是民主、法治以及基本人权和自由的组成部分，同时是有效治理和公民参与以及预防和打击腐败的基石。获取信息也被称为信息权或信息自由，是公开政务的一个组成部分。132 多个会员国已通过宪法保障或颁布信

[14] 例如见欧洲委员会，地方政府改革专门知识中心，“12 principles of good democratic governance”，以及欧洲治理卓越标签。

[15] 《2019 年世界公共部门报告——可持续发展目标 16：聚焦公共机构》(联合国出版物，出售品编号：C.19.II.H.1)。

息获取法，这是向前迈出的重要一步，但要将这一基本权利扩大到所有国家，还有更多的工作要做。[16] 除了建立一个保证信息获取的法律框架外，为有效实施创造适当的环境也至关重要。需要考虑和广泛采用国际标准和建议，包括实行最大限度的披露、促进行政透明度、降低获取信息的成本、将会议对外开放和保护举报人。[17]

45. 鼓励将开放政府伙伴关系本地化。自 2011 年以来，开放政府伙伴关系旨在促进善治、改善决策过程、提高公众信任、推进预防和减轻腐败以及加强公共服务的成效。2016 年，14 个国家以下各级政府签署了《国家以下各级政务公开宣言》，并承诺营造全球公开政务文化，增强公民权能并为其提供服务，推进二十一世纪开放和参与式政府的理想。

46. 此外，国家以下各级应通过提供完整、准确、及时和易于理解的预算信息，在预算方面与国家政府一样透明，甚至更加透明。只有预算完全透明，才能让公民影响筹集和支出公共资金的效率，才能对地方政府实行问责，从而减少潜在的腐败行为。通过提高预算透明度，国家以下各级政府可以更好地跟踪实现可持续发展目标的进展、吸引资金并赢得公民和合作伙伴的信任。参与式预算编制是促进预算透明度的另一个重要办法，为公民提供必要、易于获取、全面和可靠的信息，以了解和审查预算是如何编制、分配和使用的。

47. 最后，国家以下一级的数字转型目前是许多政府的战略优先事项之一。地方和地区政府越来越能够利用信息和通信技术来改善治理，并向所有相关利益攸关方提供及时、可靠和易于获取的信息。有人呼吁为地方电子政务项目制定一个共同愿景，让所有相关利益攸关方参与进来，并以人而不是以技术为驱动，同时不让任何一个人掉队。[18]

一些实例

48. 非洲城市和地方政府联合组织与喀麦隆和塞内加尔的伙伴一起，通过电子学习等方式，为地方民选官员、地域管理人员和促进者提供参与式预算编制方面的同行学习、培训和能力建设。

49. 摩洛哥正在实施 2021-2023 年期间地方和地区两级数字转型战略，呼吁所有利益攸关方贡献集体智慧，重点是治理、基础设施、人力资源以及信息技术平台和应用。

C. 独立监督

50. 国家以下各级政府的支出可能因国家和区域而不同。例如，经合组织国家的国家以下各级政府支出为人均 6 450 美元，占国内生产总值的 17%和公共支出总

[16] 联合国教育、科学及文化组织，“通过获取信息重建得更好”，专题讨论会，2021 年 9 月 28 日至 29 日。

[17] 另见 E/CN.4/2000/63，第 43 段。

[18] 另见《2020 年电子政务调查：可持续发展行动十年中的数字政府》(联合国出版物，出售品编号：C.20.II.H.1)。

额的 40%。在这些国家中，国家以下各级在公共支出总额中所占份额各不相同，从希腊和爱尔兰的不到 10%到加拿大的近 80%。

51. 国家以下各级政府负有许多责任，包括在教育、卫生保健、水、电和城市交通等重要部门，因此有必要进行独立监督。为保持对政府的信任，监督机构必须严格按照专业考虑行事，并与其他机构独立开来且不受其影响。关于这种独立监督应采取何种形式以及如何保证其专业性和独立性，仍然存在各种疑问。

52. 根据《欧洲地方自治宪章》，对地方当局活动的任何行政监督通常只应以确保法律和宪法原则得到遵守为目的。1977 年《利马宣言—审计规则指南》也确认最高审计机构及其成员必须保持独立。然而，只有 52%的最高审计机构报告称在国家一级有充分保护其独立性的法律框架。这仍然是一个主要问题。虽然审计行业本身可能有支持独立监督的相关质量管理标准，但与国家以下一级监督职能的法律、业务和财务独立性有关的问题可由公共行政专家委员会进一步审查。

53. 还需要外部监督，至少保证国家以下各级政府行动的合法性和成效。在大多数国家，这种外部监督由分配给指定机构、例如检察官或公共采购办公室等专门机构的权限保障。对效率的外部监督通常由国家审计机构进行。联邦或高度分权的国家有国家以下一级的审计机构。此外，国家最高审计机构将在相关的时候或情况下在审计中审查国家以下各级的问题。

54. 国家以下各级政府还应管理和利用自己的“内部”监督机构，履行审计和管制职能。这些机构因国家而异，而且可能面临关键的实施问题，如在较小的城市或高度分散的国家保证进行专业和独立的监督。由于没有放之四海而皆准的解决办法，各国需要根据国家和地方条件，最好是根据世界各地的最佳做法，努力找到自己的解决办法。

55. 一些国家以下各级政府的管制、监督和审计工作由不同机构、如会计法院、地区审计法院和金融监察局承担，而且机构之间缺乏一致、连贯、协调和整合。过多的管制会扼杀管制，即使是负责管制、审计和监督的机构本身也必须承担责任，并受制于毋庸置疑的独立结构的管制机制。

56. 最后，地方民选官员或地域管理人员如缺乏准备、意识、信息、知识、能力、技能和专门技能，就有可能实施违法行为，使他们在受到管制和审计后，可能面临严厉制裁。必须增强国家以下一级的权能，以便地方民选官员和地域管理人员以及雇员了解自己的职责和责任。

四. 促进国家以下一级的包容性

A. 不让任何一个人掉队

57. 不让任何一个人掉队的原则体现在向所有个人提供公益物的承诺中，无论个人的性别、族裔、种族、宗教、社会地位、年龄或残疾状况为何。这意味着创造空间，鼓励广大公众参与政策对话和政策制定，并创建有效的问责机制，以评估地方公共机构在解决最弱势群体的权利和需求方面的成效。为此，必须通过协商

一致和基于人权的数据收集工具明确确定这些弱势群体。地方公共机构在规划其发展政策和方案时，使用分列的定量和定性数据将平等纳入主流，包括为此以最贫困者为目标缩小不平等差距。

58. 地方机构的预算是实现可持续发展目标的主要工具，也为纠正排斥和不平等现象提供了杠杆。为特定目标弱势群体设置具体的预算项目，体现了公共机构不让任何一个人掉队的承诺。将定期审计这些预算项目，以确保它们不仅向弱势群体提供必要的支助，而且支持增强弱势群体的权能，支持他们的能力建设，支持他们在未来实现自给自足。必须使民间社会行为体和社区组织能够进行社会审计和支出跟踪并鼓励它们这样做，以对地方公共机构实行问责。

59. 立足基层的一般行政原则要求社会和政治问题在与其解决办法相一致的最直接(或地方)一级加以处理。实施这一原则需要将个别社会政策行动交给地方政府，由它们决定适当的行动。中央政府有能力实施一些社会政策措施，但往往没有足够的能力或经验来了解和评估公民个人的需要。地方当局通过社会工作者及其一线工作人员与其居民、包括最弱势群体直接接触，同时还生成数据。因此，地方当局应成为评估和了解弱势公民和群体具体需要的主要机构。

60. 实现可持续发展目标需要地方行动，因为所有这些目标都具有一个地方层面。正如与地方政府合作的各种行为体所指出的那样，城市和地区是解决贫困和不平等问题的地方，是提供保健和教育服务的地方，是保护生态系统的地方，也是人权必须得到保障的地方。

61. 例如，地方政府往往在以下方面发挥关键作用：

(a) 在城市或农村环境中向儿童提供基本服务，以便女童和男童获得合法登记、营养食品、安全用水、优质教育、卫生和其他服务，从而减少贫困和脆弱性；

(b) 保障所有人都能获得基本保健服务，无论其健康状况和个人支付能力如何；

(c) 支持那些无法支付市场房价或租金的人获得负担得起的住房；

(d) 实施积极的劳动力市场政策，投资于技能发展、社会包容和获得体面就业的服务，以改善有需要者的就业机会(如语言培训)；

(e) 向老年人或残疾人提供基本服务，包括广泛的社会护理服务，最好在家庭环境中提供，但只有在社会护理机构无法提供的情况下才这样做；

(f) 为生活在非正规住区的公民和移民、难民和流离失所者等少数群体创造有利条件。

62. 地方政府由于了解个人需求，因而最适合试行和检验创新和实验性社会政策方法。地方和地区政府可以从与其他地方自治政府(例如通过分散管理的合作)或特定伙伴进行的相互学习和同行学习中受益，进而促进政策转让和良好做法的推广。地方和地区政府还最有能力收集可用于循证社会政策制定的当地数据、知识和信息。

63. 地方政府有能力结合不同的资金来源并将其混合在一起。中央政府的作用是保证有效的财政权力下放机制，分配足够的资源，以便地方政府能够执行个性化的社会政策措施，确保不让任何一个人掉队。

一些实例

64. 《包容和无障碍城市全球契约》是世界各地城市之间达成的一项协议，旨在合作改善包容、无障碍和通用设计，这是可持续发展目标、《新城市议程》、《残疾人权利公约》和世界卫生组织老年友好城市框架中所包含的承诺，以申明所有公民以及残疾人和老年人等弱势群体的权利。

B. 不歧视

65. 不歧视原则与不让任何一个人掉队原则直接联系在一起。不歧视原则指的是联合国条约和公约所界定的所有个人和群体，无论性别、族裔、种族、宗教、社会地位、年龄或残疾状况为何，在权利和获得公共服务方面享有平等待遇。

66. 妇女和女童占全球人口的一半以上，并且是最受歧视的群体之一，因为许多国家普遍存在负面的成见、传统和社会结构，助长了歧视性做法，限制了妇女和女童充分实现其权利的能力。无论国家的地理位置或发展状况如何，性别暴力是对妇女和女童最常见的歧视。性别歧视往往在地区以下各级加剧，原因是贫困率较高、受教育程度较低、接触进步的机会较少以及持续存在的根深蒂固的重男轻女的观念和态度。

67. 地区以下各级机构负责一系列影响妇女和女童日常生活的重要服务，而不歧视原则必须成为其核心原则之一，为制定和执行公平地为妇女和女童、青年、残疾人和其他弱势群体提供服务的政策和方案铺平道路。必须密切监测不歧视原则的执行情况，确保为向各阶层人民提供服务划拨预算经费并制定法规和法律，同时特别注意一切形式的脆弱性。

一些实例

68. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)发起了“大流行病阴影”提高公众认识运动，重点关注在 COVID-19 卫生危机期间全球家庭暴力增加的问题。

C. 参与

69. 参与原则在国家一级很重要，但在国家以下和地方各级可能更加重要和复杂。所有行为体，包括政党、民间社会、企业和工会，都应参与公共事务，以促进民主蓬勃发展。致力于民主价值观、铭记其公民义务并积极参与公共生活的公民是任何民主制度的生命线。

70. 国家以下和地方各级的参与可以采取多种形式，依靠多种工具。其基础包括增强公民和社区权能和发展地方民主的标准办法，办法包括利用公开会议和听证会、咨询委员会、互动讲习班、访谈、问卷、重点小组和参与式诊断等工具，查明公众的关切和偏好，并通过知情决策加以解决。参与还包括促进公民通过投票、抗议、请愿、政治运动、博客和其他若干渠道表达民主兴趣。

71. 地方和地区政府负责为特定领域的民众和企业提供一系列重要服务——有效的参与能保证国家以下和地方政策得到妥善拟订，并保证以有成效和高效率的方式提供公共服务。应在国家和国际两级支持使用上述民主工具，以此作为民主发展的保障。

72. 对地方一级至关重要的两项常用战略是参与式预算编制和社区主导的发展。为委员会本届会议编写的关于支持可持续发展目标的透明和参与式预算编制的文件(E/C.16/2022/6)讨论了参与式预算编制问题。

73. 社区推动的发展与共创联系在一起，共创除其他外涵盖公共服务的启动和设计过程。[19] 许多、甚至是大多数共创活动是由民间社会、甚至私营部门组织发起的。应鼓励并在财政上激励地方政府利用这种举措提高当地生活质量——通过更高一级或捐助者的支持和激励措施。在公职人员对公民参与持积极态度且公民愿意参与的地方可顺利开展共创活动。一个关键的障碍可能是缺乏长期的财政支持，无法实现这种共创或服务的共同生产。

74. 第三种同时也是关键的参与形式是社会审计。社会审计是让公民能够对政府和机构实行问责的独特参与机制，涉及公民通过创建一个公共平台——公开听证会——对政府支出进行跟踪和交叉核查。社会审计是公民积极参与预算监察传统的一部分，已成为参与式治理的重要平台。社会审计的做法可以追溯到印度的《信息权法案》，并且一直用来弥合透明度和问责制之间的距离。一些实证研究记录了社会审计、特别是民间社会领导的社会审计在增强公民权能和促进更深入的问责方面的威力和成效。今天，社会审计已是全球都在使用的工具。

D. 立足基层

75. 立足基层是落实可持续发展目标的一项基本原则，因为只有当被治理者感到治理者包容和理解他们时，实现这些目标所需的大胆决定才能得到妥善贯彻执行。可持续发展目标 16 除其他外，要求在各级创建有效的机构，而有效与否的一个决定因素是各机构在不同级别合作的方式。

76. 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。相关的常用战略包括财政联邦制、加强城市治理、加强市政财政和地方财政系统、提高地方预防、适应和减轻外来冲击的能力以及多层次治理。

77. 例如，在欧洲联盟，立足基层原则被载入《欧洲联盟条约》，旨在确保在最“适当”的一级做出决定——适当性是指每个治理级别就一个问题做出决定和执行相关政策的能力和相关性。

[19] 经合组织，“Knowledge co-creation in the 21st century: a cross-country experience-based policy report”，经合组织科学、技术与工业政策文件，第 115 号(2021 年 6 月)。

78. 国家和国家以下各级当局将更广泛的全球抱负转化为具体的任务和行动，这些任务和行动再转化为在地方一级执行的任务。全球、国家和地方各级之间的这种关系称为多层次治理，通常以两种方式之一运作：自上而下或自下而上。

79. 赋予下属各级政府权力使许多城市成为可持续创新的热点，并促使它们形成具体的网络，如《全球气候能源市长盟约》。自下而上的办法可有助于促进包容性地方治理，促进地方自主意识，加强政策和服务的共同生产和定制。然而，这种办法在推广良好做法方面可能比规模经济缓慢。还要求更高的行政级别，以减轻较低级别政府面临的财政或法律限制。

80. 关于政府级别的等级观念可能会阻碍立足基层。虽然这可能有好处，如强调法治、提供责任明确的清晰结构以及提供稳定，但通常会减慢适应的速度。然而，这也可能是一个积极的治理特征，因为政策和法律的频繁变化可能给公民和企业带来不可预测性。

81. 两种在政府各级分配权限的方法都会导致思想的缓慢转移：在等级制度里，思想从国家一级转移到地方一级方面可能很慢，而立足基层往往会延迟创新从地方一级转移到国家一级以及更上一级。

82. 人们不必局限于这两种方法，因为可称为“实时协作多层次治理”的第三种方法正在发展。这种方法要求政府机构走出自己的舒适区，因其要求政府机构必须创建所有相关级别之间的实时合作机制，以解决紧急问题。同时合作应对紧迫挑战，除其他外包括利用数字平台接收和收集关于政策和提供服务的数据以及跟踪为以透明和负责的方式应对这些挑战而采取的行动。委员会第十九届会议已着重强调第三种办法。实例可见于联合国可持续发展目标良好做法数据库、联合国公共服务奖和《2018 年世界公共部门报告》。

83. 例如，荷兰使用的区域、国家和地方当局之间的行政间档案小组可以成为一个很好的学习榜样。可以像一些欧洲和拉丁美洲国家，通过中央政府的努力、国家以下一级的监测结构或联合、多层次结构和机制，在国家以下一级监测可持续发展目标的执行情况。

84. 最后，有效的立足基层需要在自上而下、自下而上和实时的多层次治理方法之间取得平衡。

E. 代际公平

85. 在被列为 2018 年促进可持续发展的有效治理原则之一之前，代际公平已在 1992 年联合国环境与发展会议上占据显著位置，并得到了民间社会和专家的重要倡导运动的支持——该运动呼吁通过保障可持续发展来促进后代的权利。今天，世界各地的利益攸关方，包括地方和地区政府，都在考虑代际公平，以避免将不可持续的(经济、社会和环境)发展或各级治理不善的负面后果转移给后代。

86. 这是一个在很大程度上关系到地方和地区政府的主要挑战，因为地方和地区政府最接近当地人口、自然资源和经济活动，而所有这些都具有多样性。地方和地区政府还负责将全球发展议程及其三个层面地方化，包括为此支持气候行动和

保护生物多样性。对教育、保健、卫生和基础设施等基本服务的投资，加上可能的债务积累，与代际公平问题有关。然而，地方和地区政府往往没有支持后代的愿景或能力，因为除其他原因外，它们的任务范围和任期有限。

87. 向地方和地区政府、特别是地方或地区选举产生的官员以及地方和地区公共行政部门宣传尊重和执行这一原则的重要性，并赋予它们遵守、监测和评价这一原则的权力，是各国政府和有关国际组织的责任，并得到民间社会领导的重要宣传工作的支持。还需要支持地方和地区政府更好地使其规划和服务的提供与长期可持续发展目标保持一致，并使短期的地方和地区治理和管理与其长期的道德和社会责任保持一致。

88. 虽然没有一个在任何地方都可以适用的解决办法，但下列选定的办法和工具可以让地方和地区政府考虑这一原则并将其纳入其愿景、治理、规划和日常工作：

(a) 采用适用于国家以下一级的可靠国家空间规划政策，使用适合各级治理的办法和工具，包括包容性和参与式办法。法国、德国、摩洛哥和卢旺达等国都有很好的例子；

(b) 促进中期和长期地域规划。这种办法开始越来越多地起源于国家以下一级。非洲的地方和地区政府有很好的例子；

(c) 支持国家以下各级开展关于可持续发展各个层面的影响研究；

(d) 管制和规范地方和地区政府的借贷，避免产生影响后代的高额债务；

(e) 支持地方和地区政府治理和管理其自然生态系统并应对气候变化，特别是因为它们呼吁希望能在《巴黎协定》范围内更多地受益于资源分配、供资和能力建设；

(f) 控制和管理自然资源的开采，以消除现有的贫困问题，避免后代陷入贫困。

五. 政策建议

89. 应采用能够支持实现可持续发展、同时不让任何一个人(任何一个地方)落后的整体政府参与和全社会参与办法。

90. 11 项促进可持续发展的有效治理原则与国家以下一级有关，使其能够更好地应对各种地方挑战，落实可持续发展目标，并重建得更好，同时考虑到每个国家的背景、需要和优先事项。为了有效执行这些原则，作者建议如下：

(a) 促进将可持续发展目标的落实工作纳入反映地方优先事项、需要、挑战和机遇的国家、地区和地方政策，将加强各部门和多层次治理安排的总体政策一致性和政策协调，同时加强各项可持续发展目标的协同增效效应；

(b) 通过重视和利用地方和地区社区和空间的经济和社会资本的地域政策办法，推动在地区和地方两级实现可持续发展目标。这种办法需要在行政和职能

层面对挑战进行分析并确定政策解决办法。[20] 跨越行政边界协调政策以涵盖整个职能领域，将有助于优化核心城市与其周围通勤地区之间以及农村和城市地区之间的相互关联；

(c) 通过创建以下机制使廉正措施制度化：促进信息自由和保护举报人的反腐败法律框架；消除政府内部不平等和歧视做法、同时提供廉政培训的任人唯贤制度；以及加强监督和反馈环、同时确定更明确的作用并建立更适当的协调机制的审计和管制制度；

(d) 必须通过将廉正、平等和道德行为纳入教育工作的主流，增强年轻人的权能并让其参与其中。教育对于预防腐败也至关重要，确保人人享有更美好的、可持续的未来；

(e) 在公共政策制定中采用全社会参与和整体政府参与的办法，以加强参与，处理违反廉正的行为，并奖励道德行为，特别是在地方一级。应将廉正标准纳入法律和体制框架，并制定最适合每个社区当地特点的计划；

(f) 通过有意义的区域和国际伙伴关系提供更多的技术和财政支持，以期提高数据收集和业绩监测能力等，同时创造有利环境，加强民间社会组织的审计，包括为此加强其对公共实体实行问责的能力并建立衡量地方公众满意度的标准框架；

(g) 加强努力，促进透明度、信息的获取、开放的地方治理和数字转型，并缩小数字鸿沟；

(h) 促进参与式办法，特别是在预算编制方面，这可大大有助于建立和巩固对地方公共机构的信任，并大大有助于公民和社区参与国家以下一级的工作；

(i) 在自上而下、自下而上和实时的多层次治理办法之间取得平衡，以实现有效的立足基层；

(j) 将地方和地区政府作为需要适当和充足资源的关键行为体来增强它们的权能并建设其能力和技能，使其参与到可持续和有复原力的发展的整体转型动态过程中来。

[20] 经合组织，*A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report*，经合组织城市政策审查(巴黎，2020 年 2 月)。