



经济及社会理事会

Distr.: General
27 January 2025
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十四届会议

2025年4月7日至11日

临时议程* 项目5

促进实现人人平等享有可持续
发展的有效治理原则

促进实现人人平等享有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纳贾特·扎鲁克和谢里发·谢里夫与委员会其他成员奥古斯丁·福苏和尤拉伊·内梅茨合作编写的文件。

* E/C.16/2025/1。



促进实现人人平等享有可持续发展的有效治理原则

摘要

公平和可持续发展需要满足弱势群体和边缘群体的优先事项、期望和需求；《2030 年可持续发展议程》的全球变革动力强劲，但仍有许多弱势和边缘群体掉队。距离实现可持续发展目标的最后期限还有不到六年的时间，但全球进展明显滞后，各国内部和各国之间的进展也不平衡。太多的人，尤其是最弱势群体，并未从发展努力中获得足够的利益，他们掉队了。

作者提请注意，迫切需要消除一切形式的贫困，结束歧视和排斥，减少导致人们掉队并削弱其潜力的不平等和脆弱性。本文件深入探讨了公平治理问题，包括法治和社会中权力、责任、财富、资源和机会的公平分配。本文件提供了各种良好做法，以说明如何在不同情况下应用公平治理来产生可持续发展成果。

作者回顾指出，促进可持续发展的有效治理原则为所有公共机构提供了基本参考，将此种原则付诸实施，可支持在任何发展背景下落实所有可持续发展目标。作者还强调，须将可持续发展目标本地化，特别是通过培养和增强国家以下各级政府的能力，因为它们接近当地社区，对当地的需求和愿望有认识更深，努力更好地选定受益者，并不断监测和评估政策和方案的有效性。

要在可持续发展方面取得进展，就需要有一个有利的环境和采取综合办法。重新审视并在可能的情况下调整实现可持续发展的实施方法和工具，以确保各项进程符合可持续发展目标并加快实现目标的进程，同时考虑到各国国情不同、能力有别和发展水平不一，尊重各国的政策和优先事项——这样做会有帮助。例如，许多国家在起草政策和分配资源时，可以更系统地考虑长期环境影响和代际影响。

至于可采取哪些措施来促进公平治理和实现人人享有可持续发展，本文件提出结论和建议若干，供委员会审议。

一. 背景

1. 我们距离落实《2030 年可持续发展议程》和建成不让任何一个人掉队的世界的时限还有不到六年的时间。然而，《2024 年可持续发展目标报告》指出，尽管会员国和其他行为体作出了种种努力，但全球进展情况处于令人震惊的停滞状态，只有 17% 的相关具体目标正在按计划逐步实现。造成这种情况的原因之一似乎是许多地方对正义和公平问题关注不够，这表现在各国内部和各国之间进展不平衡，太多人(特别是弱势群体)在许多重要方面仍然掉队。
2. 在人类发展、社会和经济发展，以及金融、文化、环境保护和国土开发方面，都可以看到不平等现象。在追求性别平等和代际公平方面也存在不公平现象，表现为：数字鸿沟、获得权力和领导职位的机会不平等、财富和收入持续悬殊、接受教育和培训的机会不平等、土地保有权和财产权得不到平等的保障。
3. 甚至在《2030 年议程》通过之前，这些问题就已成为经常性公共讨论的主题，在国际文书、法规、政策、战略、体制安排和路线图中都有提及，并在国际、国家和国家以下各级分配资源，以在商定的目标方面取得进展。尽管人们普遍认识到这些诸多挑战，但实地行动的影响还不够。资金短缺是主要因素，而进展也一直并继续受到以下情况的严重影响：发生了多重冲突和危机，而法治和社会内部权力、责任、财富、资源和机会的公平分配方面也存在缺陷。
4. 然而，还有另一个关键问题既影响到这些不平衡，也受这些不平衡的影响，这就是促进实现人人平等享有可持续发展的有效治理问题——本文件的主题。委员会长期以来一直认为，由委员会制定并由经济及社会理事会于 2018 年 7 月认可的 11 项有效治理原则是所有公共机构的基本参照标准，这些原则具有可操作性，可在任何发展背景下支持所有可持续发展目标的实施。
5. 根据这些原则，本文件重点阐述了可能的解决办法，并列举了一系列政策领域的良好做法实例，这些做法可能有助于激励各国努力实现顺应情况变化和争取人人平等享有可持续发展的有效治理原则。

二. 揭示公平和可持续发展的内涵

6. 公平和可持续发展需要通过创新举措和方法、政策、项目和计划，满足弱势和边缘群体(他们往往在政治、社会、经济或生态方面被忽视)的优先事项、期望和需求，以减少贫困，提高健康和福祉，消除其他差距，同时创建安全、清洁、健康、充满活力和多样化的社区，为所有人提供机会。按照《2030 年议程》，公平、公正的社会尊重人权，不让任何一个人掉队，同时确保每个人都有足够的食物和获得基本服务(如优质医疗保健和教育)的机会。¹ 必须在满足当代人需要的同时，不损害后代满足自身需要的能力。²

¹ 另见：联合国立即行动运动。

² 《世界环境与发展委员会的报告：我们共同的未来》(A/42/427，附件)。

公平相对于平等

7. 值得注意的是，人们有时会交替使用“公平”和“平等”这两个词，区分这两个词可能很有难度。然而，“公平”与“平等”并非同义词。平等是指为每个人提供相同的资源或机会，而“平”则是考虑到人们所面临的不同情况，并根据每个人的具体需求提供相应的资源或机会，以实现更公平、更平等的结果。公平是解决系统性失衡问题的重要方法，它承认并非每个人都有相同的起点，也并非每个人都有相同的机会和设施来发挥自己的潜力。经济公平被定义为社会中经济财富、税收、资源和资产的公平分配。公正则更进一步，它旨在改革造成不平等的制度，通过消除不平等的根源，确保所有人(包括子孙后代)都能持续、公平地享有机会。本文件的重点是实现公平和可持续发展。

8. 例如，在医疗保健和教育领域，平等与公平之间的区别是显而易见的，也是有据可查的，这对于制定具体的公共政策非常有用。尽管有一些政治承诺，但平等保健和平等教育是不可能存在的，原因很简单，一个人的健康和教育状况取决于许多内外部因素。此外，平等的医疗保健和教育服务是无法提供的，因为它们是无形的，这意味着其质量可能因提供者和地点不同而不一。在许多情况下，服务质量还取决于消费者使用服务的能力。因此，唯一现实的目标是争取提供公平的公共服务，这将对医疗保健和教育服务的提供产生影响。

9. 例如，具体目标 3.8 直接回应了如何提供公平的卫生保健服务的问题，要争取“实现全民健康覆盖，包括提供金融风险保护，人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药品和疫苗”。时至今日，只有少数几个国家设法建立了能够充分体现全民医疗要求的医疗系统。然而，许多富裕国家离这一理想相去甚远，原因很简单，它们的医疗保健系统只为富人服务，为私营公司创造利润，而不是为大多数人提供全民保健服务。这是令人遗憾的，因为这些国家实际上并不需要太多工作来普及保健服务——它们只需要改革本国医疗保健系统，从选择性转向普遍性。富人和健康者需要为照顾穷人和病患作出贡献，让每个人都得到预先规定的起码的照料。

10. 然而，即使是普及保健服务，也需要加以管理；另外，出于医疗和经济方面的原因，并不是所有感知到的需求都能、或都应自动得到满足。发展中国家在实现全民医保的道路上面临的挑战最大，因为提供全民医保的成本并不低，需要有起码的资源；这笔资源可通过公、私融资的适当结合来获取。大多数发展中国家的收入能力根本不允许分配充分的资源，无法为所有居民设立即便是最低限度的全民医保系统。在这种情况下，可能需要外援，而且要有效提供外援。

11. 具体目标 4.1 对如何实现公平教育作出了回应，要争取“到 2030 年，确保所有男女童完成免费、公平和优质的中小学教育，并取得相关和有效的学习成果”。与实现公平的医疗保健相比，世界更接近于实现公平教育(尤其是初等教育)的目标。在访问发展中国家时可以看到，公立学校在大多数情况下都是维护得最好的建筑，即使是在农村居住区，许多儿童都有机会学习和成长。

12. 此外，旨在确保人人接受最低标准教育的国家课程普遍得到执行。然而，缺乏包容性这一关键问题依然存在，而且往往没有得到很好解决。儿童和青年被排除在标准教育之外，其原因很多，而且众所周知，各国需要加以解决。包容性不仅是一项社会或福利“义务”，而且也具有经济意义。2024年，联合国教育、科学及文化组织首次分析了教育缺陷造成的经济和社会成本，并估计全球每年因辍学和缺乏教育造成的成本高达10万亿美元。³

保证不让任何一个人掉队

13. 《2030年议程》以人权为核心，设想建立公正、公平、具有社会包容性的世界，以满足最弱势群体的需求。在这样一个世界里，人人尊重人权、法治和正义，尊严、平等和不歧视蔚然成风。人们接受并尊重自身的差异(如种族、性别、文化不同)，并有平等的机会充分发挥自身潜力，为共同繁荣和福祉作出贡献。

14. 不让任何一个人掉队是《2030年议程》的核心承诺。它体现出全球承诺消除一切形式的贫困，结束歧视和排斥，减少导致人们掉队并削弱其潜力的不平等和脆弱性。在《未来契约》中，会员国认识到，“兼顾可持续发展的所有三个方面本身就是一项核心目标，实现可持续发展、不让任何一个人掉队现在是、而且将永远是多边主义的核心目标”。会员国承诺采取大胆、目标远大、快速、公正和变革性的行动，落实《2030年议程》，实现可持续发展目标，不让任何一个人掉队。

15. 不让任何一个人掉队的原则要求，为确保所有人都能在尊严和平等的基础上发挥其潜力，公共政策应考虑到社会各阶层(包括最贫困、最脆弱和受歧视者)的需求和愿望。该原则还要求消除国家内部和国家之间的歧视和日益加剧的不平等现象及其根源。这一点尤为重要，因为导致人们掉队的一大原因在于持续存在多种形式的歧视(包括性别歧视)，使个人、家庭和整个社区被边缘化。不歧视原则认为，为尊重、保护、增进所有人的人权和基本自由，应在普遍平等的条件下提供获得公共服务的机会，而不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出生、伤残或其他身份。对法律和政策的歧视性偏见(无论是故意还是偶然的)进行广泛审查，是实现“不让任何一个人掉队”承诺的变革行动的关键所在。

16. 根据可持续发展目标5，促进社会公平成为在国家层面不让任何一个人掉队的重要战略，特别是在性别平等领域。社会平等的目标是要确保人人都有平等机会充分参与社区的政治、经济和文化生活。这需要确保公共产品和服务的公平分配，以及确保获得权利、服务和保护。这一目标鼓励在制定、实施和监督公共政策时做到公正和公平。

³ 联合国教育、科学及文化组织，《不作为的代价：儿童和青少年失学造成的全球性个人、财政、社会损失》(巴黎，2024年)。

17. 为了实现公平和可持续发展，需要从不让任何一个人掉队的角度来促进社会公平。社会凝聚力、经济繁荣和环境可持续发展都是由社会公平推动的。保障了人人平等获得基本服务和机会，就能建立和巩固更加公平和繁荣的社会。

将公平发展与可持续发展目标相结合

18. 项可持续发展目标为实现不让任何一个人掉队的未来绘制了全面的蓝图。这些目标都与建设公平和包容性社会相关，涉及消除贫困、性别平等和社会公正等问题。下文概述了与部分可持续发展目标相关的实现公平和可持续发展的途径。

可持续发展目标	拟议措施
可持续发展目标 1 (消除贫困)	消除贫困可以通过解决系统性的不平等现象，使最弱势和边缘群体获得机会和资源。
可持续发展目标 3 (良好健康与福祉)	卫生健康不公平现象需要在不同的人口和地理区域加以应对，并保证大家公平获得医疗保健服务。
可持续发展目标 4 (优质教育)	人人需要有接受教育和培训的平等机会，无论性别、社会经济背景和其他方面如何。
可持续发展目标 5 (性别平等)	必须消除基于性别的有害做法、暴力和歧视，确保妇女和女童平等获得机会、教育、医疗保健和领导角色。
可持续发展目标 8 (体面工作和经济增长)	人人(尤其是弱势群体成员)都需要从经济增长中受益，所有人都需要获得公平薪酬和充足的就业机会。
可持续发展目标 10 (减少不平等)	需要保障弱势群体和边缘群体(包括穷人、妇女、青年、老年人、移民、少数民族和残疾人)在社会、政治和经济生活中享有平等机会和参与权。
可持续发展目标 11 (可持续城市和社区)	需要建立无障碍和包容性的城市地区，以保证弱势群体(如妇女、老年人、残疾人和穷人)能够平等地获得公共服务、住房和交通。
可持续发展目标 16 (和平、正义与强大机构)	人人(特别是弱势和边缘群体)都要有公平诉诸司法和利用公正机构的机会。
可持续发展目标 17 (促进目标实现的伙伴关系)	为使所有国家都能拥有实现可持续发展目标所需的资源，发达国家和发展中国家必须共同努力，缩小在财政、技术和能力建设资源方面的差距。

三. 实现可持续发展需要公平治理

19. 2015 年，国际社会通过了包含 17 项可持续发展目标和 169 项具体目标的《2030 年议程》，以及《巴黎协定》、《新城市议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。同时做这么多事，还想着取得这么多成就，到头来很可能会一事无成。

20. 执行和自主权方面出现许多拖延，被归咎于多重危机、缺乏资源和改革，而所作的努力能否对有关方面和最需要帮助者产生积极影响，仍有待观察。在当今全球面临多重挑战和危机的背景下，现在也许到了通过审查治理以及所定优先事项和具体目标来改变我们发展轨迹的时候了。实现公平和可持续发展的实施措施和工具也需要重新加以审视，并在可能的情况下进行调整。

21. 在政策设计和(全球及纵、横向)一致性方面，规划、预算编制、能力建设(包括通过教育和培训)、监测、评估和报告工作都需要重新审视，以确保各项进程符合并加快实现可持续发展目标。

22. 在起草政策和分配资源时，需要考虑长期环境影响和代际影响。在这方面，同样重要的是回顾指出，有些项目并不符合民众的需求和优先事项，还会对子孙后代产生负面影响；但有关方面为落实这些项目，却在系统性地进行长期借贷。

23. 有必要规范和控制发展中国家的借贷制度，使相关行动不损害子孙后代的利益。这符合代际公平原则，即为促进所有人的繁荣和提高生活质量，各机构均需制定行政措施，对当代人短期需求和子孙后代长期需求做到平衡兼顾。

24. 需要进行公平治理，这既指法治，也指在各级政府之间公平分配权力、社会财富、资源和机会，特别注重减少极端形式的不平等。公平治理至少需要关注三个层面的行动：(a) 社区参与和所有权，(b) 收入和财富建设，以及(c) 全民福祉。教育(可持续发展目标 4)、卫生保健(可持续发展目标 3)和体面工作(可持续发展目标 8)等关键部门和领域也需要得到重视。除解决国家层面的不公平问题之外，公平治理还涉及到对多边政治和经济体系(包括联合国)进行改革。⁴

25. 人人享有公平和可持续发展是有效治理的标志。更公平的社会往往治理得更好，取得更好的治理成果，如对政府的信任度更高、机构更强大、政治更稳定。因此，公平和可持续发展不仅是一种理想，而且需要成为任何旨在改善治理的国家的实际目标。

国家以下各级政府作为主要利益攸关方的准备情况和赋权

26. 出现了一个问题：如何在各级政府之间最好地分配实现可持续发展的责任和决策权？哪些国家行为体和非国家行为体应参与实施关键的变革行动？何时和如何参与？在这方面，辅助性原则具有特别重要的意义。该原则认为，为促进政府对所有人的需求和愿望作出回应，中央当局只需执行那些中级或地方一级无法有效执行的任务。

27. 可持续发展目标的实施进展缓慢，饱受批评，这表明各国政府的努力有限，仅靠自上而下的战略不足以应对紧迫的全球挑战。迄今为止，有关可持续发展的大多数政策和决定仍由中央政府制定、决定、资助和实施。资源和手段也是在

⁴ Frank Biermann 等人，《将治理纳入可持续发展目标》，《政策简报》，第 3 期(联合国大学，2014 年，东京)。

这一级别决定、分配和划拨的。然而，公平治理的目的是通过多层次的合作方式，在全球、区域、国家和国家以下各级实现目标。各级治理都以独特和与众不同的方式为实现各项可持续发展目标及其具体目标作出贡献。需要将可持续发展目标本地化，鼓励国家行为体和非国家行为体共同努力，提出创新和可持续的解决方案。

28. 因此，公平治理要求所有利益攸关方(包括政府机构、国际组织、民间社会、学术界和私营部门)采取整体方法，广泛参与和合作。这符合协作原则；该原则认为，为解决共同关心的问题，各级政府和各部门的机构需要与非国家行为体携手合作，为同一目的、目标和效果共同努力。这也符合参与原则；该原则认为，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。

29. 这就需要为可持续发展目标的地方化创造有利环境，投资于针对国家以下级别行为体和利益攸关方(政治家、劳动力、社区)的准备情况和赋权计划，使他们能够发挥“游戏规则改变者”的作用，振兴和促进公平的可持续发展。

更好地针对受益者的需求制定政策

30. 国家级或国家以下各级政府所制定的公共政策和战略有一个缺陷，即它们没有充分考虑到受益者的实际需要、优先事项和期望，常常给人一刀切的印象，从而可能导致人们对公共机构失去信任、资源分配不足和缺乏影响力。因此，必须作出努力，通过公平的公共政策和资源分配，更好地针对受益人。在这方面可以采取以下特定措施。

(a) 优先考虑和针对最弱势群体：需要制定以偏远、农村和难以接触到的人口和社区为重点的政策和努力，如流动医疗诊所或农村就业倡议。有条件和无条件的现金转移以及社会安全网可以成为通过公共政策和资源分配扶助受益人的重要工具。

(b) 基于社区的方法：所有地方社区都需要获得权力，使其能够参与决策过程，以便起草顺应情况变化、包容性强的政策和服务，这些政策和服务需要分散，以便更好地应对当地的优先事项和需求。参与式预算、公民预算和性别敏感预算是让地方社区参与需求评估、政策、战略和计划的设计、资源分配、实施以及监测、评估和报告过程和机制的重要方法。

(c) 包容性和性别敏感政策：政策需要解决性别差异问题(例如，发展妇女的技能)，并照顾边缘群体，将他们纳入社会和经济(例如，为少数民族、残疾人和农村人口提供补贴教育)。从社会、政治和经济方面赋予弱势群体(包括妇女和女童)权能是让他们成为公平和可持续发展道路上积极行动者以及我们希望的世界的最佳方式。这需要建立一种有利的环境并使之制度化；这种环境应以各级政府的强烈政治意愿以及所有其他利益攸关方(包括民间社会、私营部门和媒体)的承诺为基础，同时公平分配资源和实施针对弱势群体的举措和方案。

(d) 数据驱动的循证决策：需要使用数据和证据来起草知情的公共政策，同时进行需求评估，以采取更有针对性的干预措施，并指明各项差距，如：可获得的机会不平等，或存在大量障碍、阻碍了掉队掉在最后面的人员的发展。

(e) 新技术和数字平台：新技术和数字平台可用于更好地追踪受益人，最大限度地减少腐败，并确保资源分配的透明度。

(f) 多利益攸关方协调与参与：需要机构间和多利益攸关方协调来支持目标远大的《2030 年议程》。需要让公民参与进来，并联系国家和地方政府的努力，对公民的努力加以协调和简化，这有助于发现和应对各项挑战、确定优先事项，并提供机会，确保不让任何一个人掉队。

(g) 跨部门合作和公私伙伴关系：卫生、教育和社会保护等不同部门需要共同努力，解决贫困、脆弱性和边缘化等多层面问题。此外，公私伙伴关系有利于通过汇集资源和制定创新项目，来最大限度地发挥影响。

政策和方案的监测和评估

31. 必须持续监测和评估政策和方案的有效性并衡量其影响，同时在出现不良结果时进行调整和改变方向。

32. 自愿国别评估和自愿地方评估都是在国家和地方两级跟踪可持续发展目标实现情况的方法。作为加速实施《2030 年议程》的有效工具，上述评估已发展成为通过可持续发展目标视角指导战略规划、筹资和活动的工具，全世界越来越多的国家政府和地方政府正在制定此类评估。许多国家和城市可用的数据增多了，数据也被用于进行更严格的统计分析，并以易于理解的方式列报结果；此类评估工作也随之发生了重大变化。因此，这两项自愿评估正在成为具体的基准和同行审议、学习和赋权机会。

33. 创新的方法，以及汇总和微观数据的使用，使一些国家政府和国家以下级别的政府能够以透明和一致的方式监测可持续发展目标的进展情况。这还使人们更容易评估所谓的“不让任何一个人掉队”倡议的进展情况，并查明国家和国家以下各级的成就差异。证据的产生为监测和评估建立了基线，并可以促进关于什么可行、什么不可行的政策讨论，从而导致作出调整和提出建议。

四. 促进公平治理的良好做法示例

34. 以下选定的良好做法说明了如何在不同情况下应用公平治理，从而产生公平发展和可持续发展的成果。⁵

⁵ 另见联合国公共服务奖获奖者、自愿国别评估和自愿地方评估，其中载有成功事例，可作为指导和激励各国及其公共机构的有用来源。

不丹促进可持续发展目标的累进课税

35. 不丹 2022 年《财产税法》是为解决日益严重的财富不平等和避税问题而迈出的重要一步。这项立法引入了财富税(而不仅仅是基于土地的税收)的概念,旨在解决和减少财富不平等并实现消除贫困。此外,更高的税收收入可用于资助公共服务(如医疗保健和教育),从而有助于改进健康和福祉以及优质教育。

36. 不丹的基于价值的税收制度推进了好几项可持续发展目标。通过根据土地价值而非土地面积征税,该制度鼓励更有效地利用土地,从而促进可持续社区和城市的发展。此外,通过以市场价值为基础征收财产税,形成了更公正的税收制度,加强了不丹公共机构的公平性。除了减少不平等之外,这还促进了和平与稳定。

埃塞俄比亚生产安全网计划

37. 埃塞俄比亚生产安全网计划是一项旗舰计划,旨在为城乡地区目标家庭提供粮食安全保障。该计划由埃塞俄比亚政府实施,得到美国国际开发署、丹麦国际开发署、欧盟委员会、加拿大全球事务部等机构的支持。生产安全网计划与地方政府和主要利益攸关方合作,通过粮食援助或现金转移,向有需要的人提供定期和可预测的援助。然而,这只有当受益者参与社区发展项目时才会发生。这些项目包括道路重建、环境保护和重新造林。生产安全网计划有效地最大限度发挥其粮食援助计划和现金转移对有需要的人的影响,同时也让他们有机会从有利于国家的劳动密集型项目中受益。

38. 该计划成功地培养了适应性和灵活性,因为它允许社区应对其粮食安全状况的变化。此外,该计划还为与主要国家利益攸关方和国际伙伴的广泛合作和伙伴关系提供了更多空间,成为生产安全网计划的主要支柱。这些伙伴关系有助于有效利用技术、基础设施和专业知识来节省成本,提供充足和及时的转移,并减少欺诈和浪费。⁶

埃及为可持续发展目标进行有条件现金转移支付⁷

39. 在埃及,2015 年启动的社会保护制度旨在帮助有学龄儿童、老年人和残疾人的低收入家庭,尤其是上埃及地区。Takaful 和 Karama 也称为团结和尊严计划,是一项社会保护计划,为目标家庭提供收入支持,旨在减少贫困、鼓励上学、改善营养和获得医疗保健服务的机会。

40. Takaful,即“团结”,是一项有条件现金转移支付计划,针对有 18 岁以下儿童的家庭。该计划提供每月转移支付,条件是儿童至少 80%的时间上学,母亲和幼儿定期进行健康检查。参加该计划的妇女比例约为 88%。⁸ Karama,即

⁶ 再接再厉消除儿童饥饿和营养不足项目,“埃塞俄比亚生产安全网方案:通过粮食和现金转移解决粮食不安全问题”,2019 年 2 月 21 日。

⁷ Mai Amr Abdelhafez, Shimaa Adel Heikal 和 Sarah Moharram,《社区监测与评估: Takaful 和 Karama 案例研究》,开罗美国大学,2019 年。

⁸ 世界银行集团,《Takaful 和 Karama 现金转移计划的故事》,2018 年 11 月 15 日。

“尊严”，是一项旨在实现社会包容的无条件现金转移支付计划，其对象是贫困老年人(65 岁以上)、严重残疾和疾病患者或孤儿。Karama 的资格通过残疾模型进行评估，该模型不仅基于医学，还基于权利方法模型开发。然而，很大一部分穷人并没有从该计划中受益，因为最贫困的五分之一家庭中只有 20%的家庭正在接受 Takaful 转移支付。这是因为最贫困的公民不知道如何申请该计划。⁹

41. 这两个项目都需要不断监测和评估，以确保持续改进。此外，需要通过社区领导人改善与当地社区的沟通，以确保弱势群体知道如何申请并了解条件。共有 520 万个弱势家庭(涵盖约 2 200 万公民)获得了现金援助。¹⁰

墨西哥“Prospera”人类发展方案

42. “Prospera”(原名“Progres/Oportunidades”)人类发展方案是一项有条件的计划，向贫困家庭提供现金转移支付，条件是他們必须定期到家庭诊所检查，他们的孩子还必须定期上学。这种有条件的财政援助是捐助方和发展界普遍认为的近期有效持续减贫策略之一。该计划旨在改善贫困人口群体的福祉，确保受益家庭成员能够获得足够的营养和医疗保健，同时也受益于接受适当基础教育后获得的知识 and 能力。¹¹

43. “Prospera”通过几种途径影响儿童营养：现金转移，可部分用于改善营养；向所有参与的两岁以下儿童、孕妇和哺乳期母亲以及有营养不良迹象的两岁至五岁儿童提供营养补充剂；成长监测，向家长提供反馈；以及其他预防措施，包括要求参加定期会议，会上讲授有关卫生和营养的重要信息。获得现金转移的家庭还可每隔一个月获得学校费用付款。此外，家庭还可获得现金转移支付，用于购买学习用品和食品补贴，条件是他们的孩子必须定期获得公共医疗保健服务。这些现金通过银行卡直接从联邦政府发放，不经过中间人，从而减少了腐败的可能性；还教会母亲们如何，以及在哪里，兑现给她们的付款。

莱索托卫生网络公私伙伴关系

44. 莱索托是南部非洲一个拥有 200 万人口的小国，在世界银行国际金融公司和私营部门的支持下，莱索托重点发展更高效的医疗保健设施。因此，莱索托政府与一家财团建立了公私合作伙伴关系，新建了一家诊所、一家拥有 425 张床位的国家转诊医院，并翻修了三家初级保健诊所。这些医疗中心为莱索托 25% 以上的人口提供保健服务。通过外包综合医疗网络的建设和运营，并通过基于绩效的合同来加强提供服务方面的问责制，莱索托政府得以取得更好的健康结果，并保持其作为卫生部门管理者的角色。新建的这所医院还获得了南部非洲

⁹ Hagar Eldidi 等人，《埃及 Takaful 和 Karama 现金转移计划影响评估研究：第 2 部分-定性报告，MENA RP 工作文件，第 15 号(国际粮食政策研究所，2018 年，华盛顿特区和开罗)。

¹⁰ Ahram Online, 《Takaful 和 Karama 现金支持方案新增 50 000 个家庭》，2024 年 8 月 14 日。

¹¹ Laura G. Dávila Lárraga, 《Prospera 如何运作？拉丁美洲和加勒比地区实施有条件现金转移方案的最佳做法》(美洲开发银行，2016 年)。

保健服务认证委员会的全面认证，成为撒哈拉以南地区少数几家获得认证的公共医疗机构之一。¹²

摩洛哥“人的发展国家倡议”

45. “人的发展国家倡议”由摩洛哥国王于 2005 年发起，是一项重大的国家政策计划，旨在通过弥补发展方面的缺陷并开启社会进步和人类福祉的良性发展，来提高人力资本的价值并建立不让任何一个人掉队的包容性发展。经过 19 年的实施，通过强有力的协调、沟通、监测和评估系统，取得了以下成就，成为公平可持续发展的具体事例：

- 已修建近 1 700 公里的轨道和道路，超过 88 000 户家庭接入饮用水网络，20 000 户家庭接入电力网络；
- 已向 2 000 多个社会中心提供支持，以确保弱势群体得到良好的照顾；
- 在摩洛哥王国的 12 个大区、75 个省区及 1 503 个市镇建立了 130 多个青年平台。这些平台已经接纳了超过 380 000 名年轻人，他们从倾听和指导服务中受益；
- 建立了 11 500 多家公司，支持了 4 700 多个合作项目，从而将基于团结的社会经济原则付诸实践；
- 建立了社区卫生系统，鼓励健康的生活方式，改善获得卫生服务的机会，改善母婴营养，以履行卫生和社会保护部与联合国儿童基金会达成的协议；
- 对儿童早期发展以及妇幼保健和营养进行了投资，特别是在降低孕产妇死亡率方面(目前估计每 100 000 例分娩中有 72.6 例孕产妇死亡)。此外，由于国家疫苗接种计划(实施 30 多年)发挥了重要作用，儿童和婴儿的死亡率有所下降。接受产前咨询的妇女比例也有所增加(88.5%)。所有这些努力都得到了坚实的宣传活动的支持，以提高人们对生命最初 1 000 天对儿童开启美好人生重要性的认识。“人的发展国家倡议”目前正在部署第三阶段，通过投资于儿童早期发展来改进人力资本；
- 与国家教育部密切合作，已创建了 9 400 多间教室，使农村地区超过 310 000 名儿童受益于优质学前教育。因此，儿童入学率从 2017-2018 学年的 33%增加到 2023-2024 学年的 83.5%。¹³

46. 这项倡议的成功基于以下各个方面：强有力和坚定的领导作用，从国家最高当局到国家以下各级领导人；开展全国包容性协调，动员地方和国家公共机

¹² 世界银行，《莱索托卫生网络公私合作伙伴关系》，2016 年 2 月 19 日；Paul C. Webster，“莱索托备受争议的公私合作项目”，《柳叶刀》，第 386 卷，第 10007 号(2015 年)。

¹³ Fesnews 媒体：“人的发展国家倡议：国王领导下的政府 25 年间所做的社会工作”，2024 年 7 月 24 日。

构；多层次治理和多利益攸关方伙伴关系，涉及各级政府、捐助者、国际组织、学术界、民间社会和私营部门，并以有效治理原则为基础。

非洲支持地方政府进行国际分散管理的合作——摩洛哥

47. “非洲支持地方政府进行国际分散管理的合作基金”成立于 2020 年 3 月，当时正是冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情期间；该基金由摩洛哥内政部管理及营运。其目的在于让地方和区域政府与其他外国地方当局或外国组织建立伙伴关系，以交流和转让知识和经验，建立技术支持机制，支持权力下放进程的实施并加强地方治理。该基金是非洲发展北南、南北、南南和三边合作和伙伴关系的孵化器。

48. “非洲支持地方政府进行国际分散管理的合作基金”的目标是将分散管理的合作转变为非洲地方和区域政府之间更具战略性的伙伴关系，投资于可持续发展项目和行动，以便改善公民的生活条件，确保获得基本服务，创造就业机会，建设人力资本，具体做法是进行能力建设和发展努力，包括培训、在线学习、同伴学习、实地访问和研究旅行。

49. “非洲支持地方政府进行国际分散管理的合作基金”的基础是一个强有力的治理系统，围绕有效治理原则，动员非洲五个区域的地方、国家以下各级、国家和区域政府以及世界各地的其他利益攸关方和伙伴。该基金项目的出资额最高为项目或行动总费用的 60%，上限为 240 万摩洛哥迪拉姆。地方或区域当局需要为摩洛哥方面出资 30%，为非洲合作伙伴出资 10%。自成立以来，该基金项目支持了 94 个项目和行动，使 26 个非洲国家的 92 个地方和区域政府受益。迄今为止，筹集的预算总额为 1.85 亿摩洛哥迪拉姆，其中 1.12 亿摩洛哥迪拉姆由该基金项目提供。14 该基金是促进非洲和平、团结和公平可持续发展的关键杠杆。

加纳的地方资源调动和有效治理

50. 地方资源调动是实现目标的关键机制。其根本原因是中央政府的转移支付可能受到政治管理，不一定符合地方要求。地方政府往往更了解当地的偏好和需求，更有能力提供实现相对公平结果所需的资源。因此，许多发展中国家一直将责任下放给国家以下各级政府，认为权力下放对于持续的经济增长和发展至关重要。¹⁵ 理论文献支持这种观点，表明依靠自身收入的地方政府可能更有效地提供公共产品(包括环境产品¹⁶ 和服务)。

¹⁴ 摩洛哥内政部领土集体总局门户网站，见 <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma>。

¹⁵ 例如，见 Richard C. Crook 和 James Manor，《南亚和西非的民主与权力下放：参与、问责与绩效》(剑桥大学出版社，1998 年)。

¹⁶ 例如，见 Timothy Besley 和 Stephen Coate，《地方公共物品的集中与分散提供：政治经济学办法》，《公共经济学杂志》，第 87 卷，第 12 期(2003 年 12 月)；以及 Maria Flavia Ambrosiano 和 Massimo Bordignon，《联邦收入分配的规范理论与积极理论》，载于《财政联邦制》，Ehtisham Ahmad 和 Giorgio Brosio 编(Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006)。

51. 经验也进一步证实了这一点，¹⁷ 例如，一项研究表明，大都会、市政和地区议会在当地的内部现金生成确实提高了加纳当地提供的公共产品和服务的效率。¹⁸ 相比之下，中央政府的转移支付则没有。这种效率反过来可以促进全国相对公平的增长和发展。因此，探索改善地方资源调动的有效方法至关重要。

52. 此外，人们注意到，为减轻所谓的“政策综合症”，即不利于公平和可持续发展的情况或环境，行政约束，即对中央政府行政部门权力的限制，乃是非洲经济体经济增长的关键机制。¹⁹ 有趣的是，行政约束不仅仅对于非洲经济体而言很重要，它对全球和发展中国家的出口多样化同样也具有重要意义。²⁰ 反过来，出口多样化可以促进持久的经济增长，可以增加总体就业，同时减少脆弱就业，²¹ 这与可持续发展目标 8(体面劳动和经济增长)相一致，该目标也是 2025 年所审查的目标之一。

53. 此外，限制政府行政部门的权力是实现善治的潜在有力政策工具。例如，它与政府效力高度成正比，人们发现，这有助于减少非洲和全球的贫困。问题仍然是如何实现足够高的行政约束水平。一种方法是在一国宪法中嵌入足够的制衡机制，以限制政府行政部门的权力并执行这些规定。但实际上，这一壮举往往很难实现，特别是在治理结构往往处于萌芽阶段的发展中国家。另一种方法是使用“有效的权力下放”，这将需要足够的地方自治，特别是在调动财政资源方面。在这方面，如果要实现经济增长、就业和减贫，有效的地方资源调动治理至关重要。²²

54. 在地方一级，财产税是主要的收入来源，需要成为地方资源调动工作的重点。因此，在 2020 年提交审议的近 80 个项目提案中，加纳优先事项杰出小组打分最高的项目是旨在对财产和商业费用进行数字化处理的项目，因为这种处理将提高税收效率。这一选择在很大程度上受到该项目在改变加纳经济和加速实现目标方面巨大潜力的影响。

¹⁷ 例如，见 António Afonso 和 Sónia Fernandes，“评估和解释地方政府的相对效率”，《社会经济杂志》，第 37 卷，第 5 期(2008 年 10 月)；Lorenzo Boetti、Massimiliano Piacenza 和 Gilberto Turati，“权力下放和地方政府的业绩：财政自主权如何影响支出业绩？”《财政档案：公共财政分析》，第 68 卷，第 3 期(2012 年 9 月)；和 Nara F. Monkam，“南非地方市政当局的生产效率及其决定因素”，《南部非洲发展》，第 31 卷，第 2 期(2014 年)。

¹⁸ Isaac Otoo 和 Michael Danquah，“加纳地方政府的财政分权和公共服务提供效率”，《非洲发展评论》，第 33 卷，第 3 期(2021 年 9 月)。

¹⁹ Augustin Fosu，“非洲经济增长：生产力、政策综合症和机构的重要性”，《非洲经济杂志》，第 22 卷，第 4 期(2013 年)。

²⁰ 见 Augustin Kwasi Fosu 和 Abdul Fatawu Abass，“国内信贷和出口多样化：从全球角度看非洲”，表 3 和表 4，《非洲商业杂志》，第 20 卷，第 2 期(2019 年)。

²¹ 联合国贸易和发展会议，《非洲出口多样化和就业》(2018 年，日内瓦)。

²² Augustin Kwasi Fosu，“治理、政治和经济发展：一些非洲观点”，《治理与政治》，第 1 卷，第 1 期(2022 年)。

55. 值得一提的是，最近一项研究采用了一项新技术，即梅尔吉亚增强型税收动员系统，旨在促进加纳某市政府的税收工作。该系统拥有一个财产地理空间数据库以及一个旨在促进征收过程的税收管理软件。该技术识别并引导税收征收人员到物业地址，以便送达税单，这在许多物业地址不完整的发展中国家是一个重大挑战。与税收征收过程相关的所有相关问题都输入该系统。该技术还提供了与管理层的接口，以便实时监控税收人员的活动。该项目使加纳一个市政府的账单送达率提高了 27%，税收收入提高了 103%。²³ 因此，展望未来，建议使用此类技术来扩大加纳的本地资源调动。希望这种方法也能推广到其他发展中国家，以加快实现可持续发展目标的进程并长期保持可持续发展成果。

56. 应该注意的是，虽然本地资源调动对于长期和公平的发展是必要的，但考虑到不同地方(例如，大都市相对于农村市镇)之间资源分配不均的可能性，这还远远不够。因此，可能需要在地方之间进行公平的收入再分配，以实现公平的全国性成果，这将是中央政府的职责。

五. 结论和建议

57. 随着实现可持续发展目标的时限临近，各国政府需要重新关注提高包容性和公平性。需要更加关注边缘化和弱势群体，特别是妇女、儿童和青年，尤其是在不平等现象更为明显的国家以下和地方级别。这些群体往往缺乏足够的社会经济资源，尤其受到持续多重危机的影响，并面临掉队的风险。需要有政治意愿和将知识转化为行动的决心。

58. 要实现人人平等和可持续发展的最终目标，就需要采取整体性和多方面的方法，将经济增长与社会公平和环境可持续性结合起来。这种方法可以帮助为每个人提供平等机会，甚至惠及最弱势群体，帮助他们脱贫，提供社会保护，促进尊严和培养复原力。该方法可以确保人人(包括子孙后代)享有包容和公平的可持续发展。

59. 为实现这一目标，需要实行公平治理，这既指实施法治，又指在社会内部公平分享权力以及公平分配社会财富、资源和机会。这一点尤其重要，因为实现可持续发展目标的关键在于在各个方面(社会、经济、文化、环境)为所有人提供平等机会，确保系统性的包容和公平。促进可持续发展的 11 项有效治理原则已被证明为国家级和国家以下各级政府寻求公平和顺应情况变化的可持续发展提供了宝贵参考。

投资于人力资本

60. 实施《2030 年议程》和实现任何国家的可持续发展，首先取决于其机构、组织、领土和社区的人力潜力。因此，投资于人力资本需要成为优先事项。这

²³ James Dzansi 等人，“技术和税收能力：来自加纳地方政府的证据”，国家经济研究局工作文件，第 29923 号(国家经济研究局，2024 年，马萨诸塞州坎布里奇)。

意味着需要促进教育、科学和知识共享方面的平等机会。必须扩大从幼儿到高等教育的各级优质教育。

61. 为了提高预期寿命和降低疾病负担，务必要投资于公共卫生方案和医疗保健基础设施，并确保获得必要的卫生保健服务。

加强公共机构和有效的治理做法

62. 强大的机构、有效的治理以及对人权、法治、问责制和透明度的承诺是公平和可持续发展的先决条件。这也可以建立对政府的信任，并为经济增长建立支持性和稳定的环境。

63. 需要制定合理而有针对性的战略，以应对每个国家独特的挑战和机遇，这取决于其潜力、愿景和领导力。为了促进社会凝聚力和经济稳定，可以实施不同的战略和方法，如体面工作、累进课税、增加社会服务机会和包容性劳动力市场。

64. 可以更加优先考虑打击和遏制腐败、提高公共部门效率和允许更多参与决策的改革。

改善连通性和基础设施

65. 需要发展强大和可持续的基础设施和连通性，包括弥合数字鸿沟。这可以促进经济和社会进步。在卫生保健、能源、水和卫生设施、住房和交通等不同领域改善基础设施，可以增进市场准入、提高竞争力以及提高生活水平。

多方利益攸关方伙伴关系和国际合作

66. 通过创建稳定和可持续的社区和城市为每个人创造机会，需要改变思维方式、适应能力和多方利益攸关方合作，包括公、私部门之间的合作。

67. 这要求采取全社会方法，改变国家机构、私营企业、民间社会、学术和研究界以及公民共同努力实现公平和可持续发展的方式。可持续发展目标需要本地化，以鼓励国家行为体和非国家行为体共同努力，携手创造和共同设计创新和可持续的解决方案。

68. 根据可持续发展目标 17，国际合作与伙伴关系对于促进公平和可持续发展至关重要。务必要积极参与多边论坛、寻求战略伙伴关系并利用技术和财政援助。分担责任是确保不让任何国家掉队的关键。促进多种形式的国际合作与伙伴关系，特别是南南和三边合作，也至关重要，因为这种伙伴关系可以考虑到所涉伙伴的现实情况和需求。