



经济及社会理事会

Distr.: General
14 February 2018
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十七届会议

2018 年 4 月 23 日至 27 日

临时议程* 项目 3 (a)

为实施《2030 年可持续发展议程》
做好机构和政策准备：促进 2018 年
可持续发展问题高级别政治论坛将
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

为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性

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·默勒曼在与克里斯蒂娜·杜阿尔特、杰拉尔丁·弗雷泽·莫莱凯蒂、布里奇特·卡特斯库、马赫祖和琼·门德斯协商后编写的文件。

* E/C.16/2018/1。



为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性

摘要

制定更为一致的政策、提高政策执行的连贯性以及构建更加统一的行政和机构框架，这是到 2030 年实现《2030 年可持续发展议程》及其 17 项可持续发展目标的一项重要条件。然而，与政治和行政管理方面各自为政的状况以及“筒仓式”思维相关的不一致性问题突出，导致产生了巨大的环境、社会和经济成本。

本文件分析了各国政府可以如何执行可持续发展目标 17 中关于提高政策和机构一致性的要求。它确定了若干旨在提高一致性的干预措施，并提出了一些有关克服政策的矛盾之处以及提高政策部门和各级政府的政治指导和行政管理质量的良好做法范例。

一致性的特征在于逻辑性和连贯性，它在不同的背景下具有不同的含义。要落实共同的目标，就需对各国和各级政府的政策、治理和行政机制进行区分。虽然看起来自相矛盾，但是一致性与区分密不可分：因为可持续发展目标既关乎统一，又关乎多样化。《2030 年议程》及其目标为增强政治、社会、经济和行政系统的能力提供了机会，也规定了责任。这是欠发达和较发达国家共同面临的挑战。在促进政策和机构一致性以实现可持续发展目标方面，所有国家都面临着相似的挑战，但许多国家已经找到了解决其中某些问题的办法。我们应立即制定各项机制，支持各国系统地交流良好做法和宝贵经验教训。

本文件包含 10 条具体建议，这些建议应当能够促成、引导和指导实现更程度的一致性。要落实这些建议，就需提案者、先行应用者和支助者发挥作用。

这些建议中有三项强调了促进一致性方面应遵循的原则：(1) 以协同作用的方式推进实现政策的一致性与机构的一致性；(2) 根据具体的实施环境采取促进一致性的措施；(3) 私营部门、民间社会和学术界应密切参与促进一致性。

有四项建议提出了具体的行动：(4) 需要制定全国性的工作方案，以系统地提高政策和机构的一致性；(5) 应综合采用不同类型的干预措施，以提高一致性；(6) 可结合补充性的工具，促进一致性；(7) 应调整公共部门改革，以更好地协调落实可持续发展目标。

有三项建议着重提出具体的学习行动：(8) 有必要建立全球性的同侪学习机制，促进一致性；(9) 应建立全球性的促进一致性国家协调员网络；(10) 各国的公共行政学校应在其课程中纳入关于促进一致性以实现可持续发展目标的内容。

一. 紧急呼吁为实现可持续发展目标而促进政策和机构一致性

1. 本文件以分析现有的政策和机构一致性在支持实施全球认可的可持续发展目标方面的成功和失败为基础，旨在提出提高政策和机构一致性以实现可持续发展目标的具体建议。文中提出的各项建议均以行动为导向，具有实际操作意义。
2. 《2030 年可持续发展议程》强调，可持续发展目标是综合的，不可分割，并且具有普遍性。为有效落实这些目标，必须在可持续发展的各个层面之间建立协同效应。因此，需要制定综合政策来处理可持续发展的经济、社会和环境层面之间以及不同部门之间的关系。2017 年，作为审查可持续发展目标落实情况的主要平台，可持续发展问题高级别政治论坛承认许多国家已经建立了各种机制以加强协调，从而更好地落实各项目标。例如，跨部门政府工作组、多利益攸关方委员会和高级协调员，还有一些国家正力求推行更广泛的“整体政府”办法。
3. 但是，面对制定和落实各项政策以综合处理可持续发展的三个层面以及实现不同目标和具体目标之间协同增效这一挑战，许多国家依然在想方设法，努力应对。要应对这些挑战，必须重新考虑机构的组织和工作方式，反思机构政策的制定、交付和审查方式。机构和体制基础设施对促进可持续发展而言至关重要。
4. 提高政策和机构的一致性以实现可持续发展目标的另一个先决条件是，实行富有远见并享有自主权的有效领导，以建立必要的机构和政策，从而调动国内资源、进行问责和实现透明化。这种领导权不能交给外部专家掌握；它必须是一种内部能力。最高层级的政府以及各级公共行政部门都需要掌握领导权。
5. 经济及社会理事会已请公共行政专家委员会将《2030 年议程》作为其核心工作内容(见理事会第 2016/26 号决议，第 2 段)，本委员会因此成为联合国专门致力于解决治理和公共行政问题的唯一专家机构，其至关重要的一项任务是就加强政策一致性和促进综合办法以实现可持续发展的各个体制方面提供咨询意见和方案指导。自 2002 年举行第一届会议以来，本委员会已提出两方面的建议，一方面是关于促进行政全体战略、参与和伙伴关系，另一方面是关于灾害风险管理系统办法、治理的复杂性、综合决策、强化行政能力、国家体制安排与战略，以及特定政策领域的政策一致性。2017 年，本委员会得出结论认为，需要有实用工具来协助政策制定者落实可持续发展目标。
6. 高级别政治论坛的自愿国别评估综合报告¹ 和近期的其他出版物对多个国家在政策和机构一致性方面的成功和失败进行了分析。然而，尽管联合国会员国具有积极的意向，也出台了有望成功的措施，但其可持续性治理仍然以中央集权制为主导，忽视了挑战的复杂性和困难性，以过于简单的方式处理传统的分级治理结构内的种种问题(见 E/C.16/2017/5)。分级思维助长了对专业化的强调，导致

¹ 联合国，自愿国别评估综合报告。可查阅：<https://sustainabledevelopment.un.org>。

各自为政的状况和“筒仓式”思维。除此之外，治理问题的文化层面、包括其在一致性方面存在的挑战，往往遭到人们的忽视。²

7. 政策缺乏一致性的问题可以追溯到治理失败，例如，缺乏专门的激励措施和安排用以支持政策部门和各级政府之间的工作。缺乏足够的横向和纵向协调已经成为一个严重的问题。

8. 在开展一般分析之外，本文件还具体分析了有关可持续发展目标的一致性问题，这些问题将在 2018 年高级别政治论坛的会议上进行深入审查，主要涉及目标 6、7、11、12 和 15，分别关于水和环境卫生、能源、城市和人类住区、消费和生产模式以及陆地生物，还有目标 17。

二. 对政策和机构一致性进行定义

9. 可持续发展目标 17 的具体目标 13 至 15 呼吁应对促进政策和机构一致性方面的系统性挑战，以实现可持续发展。尽管“一致性”和“整合”往往被用作同义词，但是两者之间存在一个虽小但重要的差别，这一差别在本文件中具有相关意义。政策整合强调将其他政策部门的目标纳入考虑范畴(例如，能源政策对环境目标的整合)，甚至是合并目标。促进政策一致性意味着确保政策之间的逻辑性和连贯性，以及防止它们相互破坏。这就要求在设计新政策和实施多项政策时设置某种一致性“监督”职能。

10. 政策和机构一致性暗示了逻辑性和连贯性，但这一用语具有主观性和文化色彩，而且不存在衡量一致性存在与否的客观标准。因此，“一致性”一语始终应当结合上下文使用。另一方面，人们广泛认为，必须制定合乎逻辑且前后一致的政策并建立运作良好的机构。

11. 横向而言，政治和组织文化可能会妨碍政府部门内部或之间的一致性，纵向而言，可能会妨碍各级行政机关之间的一致性。支出部门(例如，负责基础设施的部门)与监管部门(例如，司法、环境或金融部门)之间往往存在巨大的文化差异。在国际上，具有相似任务、但处于不同国家文化背景下的组织之间也是如此。例如，不同国家的能源政策可能难以实现一致，因为一些国家在很大程度上已经将能源政策私有化，而另一些国家则不然。

12. 因此，政策一致性必然要求实现各部门内部和之间以及各级政府不同政策的协调一致。可持续发展的政策一致性，特别是可持续发展目标的政策一致性，以发展合作领域发展政策一致性的长期经验为基础，目的是实现外国援助与其他发展相关政策领域(例如，农业、贸易、投资、技术和移民)之间的协调一致，而它们有时候彼此矛盾。³发展政策一致性和可持续发展政策一致性的目标都是确保

² Louis Meuleman, “Cultural diversity and sustainability metagovernance”, in *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, Louis Meuleman, ed. (Heidelberg, Germany, New York, United States of America, Dordrecht and Amsterdam, Netherlands, Springer, 2013).

³ David O'Connor, James Mackie, Daphne Van Esveld, Hoseok Kim, Imme Scholz and Nina Weitz, “Universality, integration, and policy coherence for sustainable development: early SDG implementation in selected OECD countries”, World Resources Institute working paper (Washington, D.C., World Resources Institute, 2016).

政策文书支持同样的目标。然而，许多重要的全球协定在执行过程中缺乏这种必要的一致性，导致它们在成果的预期影响和规模方面表现不佳。此外，政治领导人通常不负责政策一致性。

13. 政策之间的不一致会对可持续发展目标的落实产生巨大影响。目前仍然存在对化石燃料的大规模补贴，这阻碍了气候变化应对工作(目标 13)，不过，目标 7 推广了负担得起的清洁能源。根据目标 7，水电是可再生能源，但是会破坏生物多样性和陆地生物的保护(目标 15)。改用可再生能源可能会影响一些国家优先确保人们获得电力的做法。各项运输政策导致城市被污染，这种状况不符合关于良好健康与福祉的目标 3 和关于可持续城市的目标 11。

14. 另一个实例是，目标 8 旨在促进的可持续和包容性经济发展与国家经济政策的制定通常以国内生产总值的增长情况为基础这一事实之间存在不一致。非洲在过去 15 至 20 年间的高速经济增长被认为是好消息。然而，这一增长尚未终结贫穷的恶性循环，也未能确保实现包容性的繁荣。让经济增长(目标 8)聚焦于国内生产总值的各项参数，这种做法除其他外，与目标 1(消除贫穷)和目标 10(减少不平等)相矛盾。意大利在欧洲率先采用了一套发展指标作为可持续发展目标的补充，并把重点放在公平和可持续福祉上，由此来执行具体目标 17.19。这些指标目前被用于监测和验证政府预算政策。

15. 机构一致性可以定义为对机构安排的规范性整合。它是实现政策一致性的一种手段，而政策一致性又是取得更好的政策成果的一种手段。本委员会 2015 年得出结论认为，政策一致性面临的机构制约通常包括：结构中等级过多、缺乏共同的战略政策方向、部门存在利己主义。倘若分配用以解决跨部门问题的资源和确保分担共同责任的机制不够健全，那么这些结构性问题就会变得更加严重(见 [E/2015/44-E/C.16/2015/7](#)，第 55 段)。此外，国家政策制定者与地方政策执行者之间的关系往往也很紧张。这些挑战在不同程度上存在着，甚至存在于那些对各级政府预算建立了明确监管机制的国家。

16. 机构一致性方面的缺陷会导致种种治理失败，包括：缺乏政策一致性、负责应对复杂政策挑战的组织各自为政，以及不同行政组织的行动相互竞争和破坏。适当的机构一致性需要正式或非正式安排。为了防止政策相互破坏，需要发挥领导作用以建立适当的上下级关系和关于预算竞争的指导意见。即使机构条件不支持，良好的政策一致性也仍然可能出现，但如果各机构(例如，各部委)不合作，那么这种福利不会持久。如果地方、区域和国家/联邦各级政府中存在不同政党，而且各个机构被用于政治目的，那么问题更大。

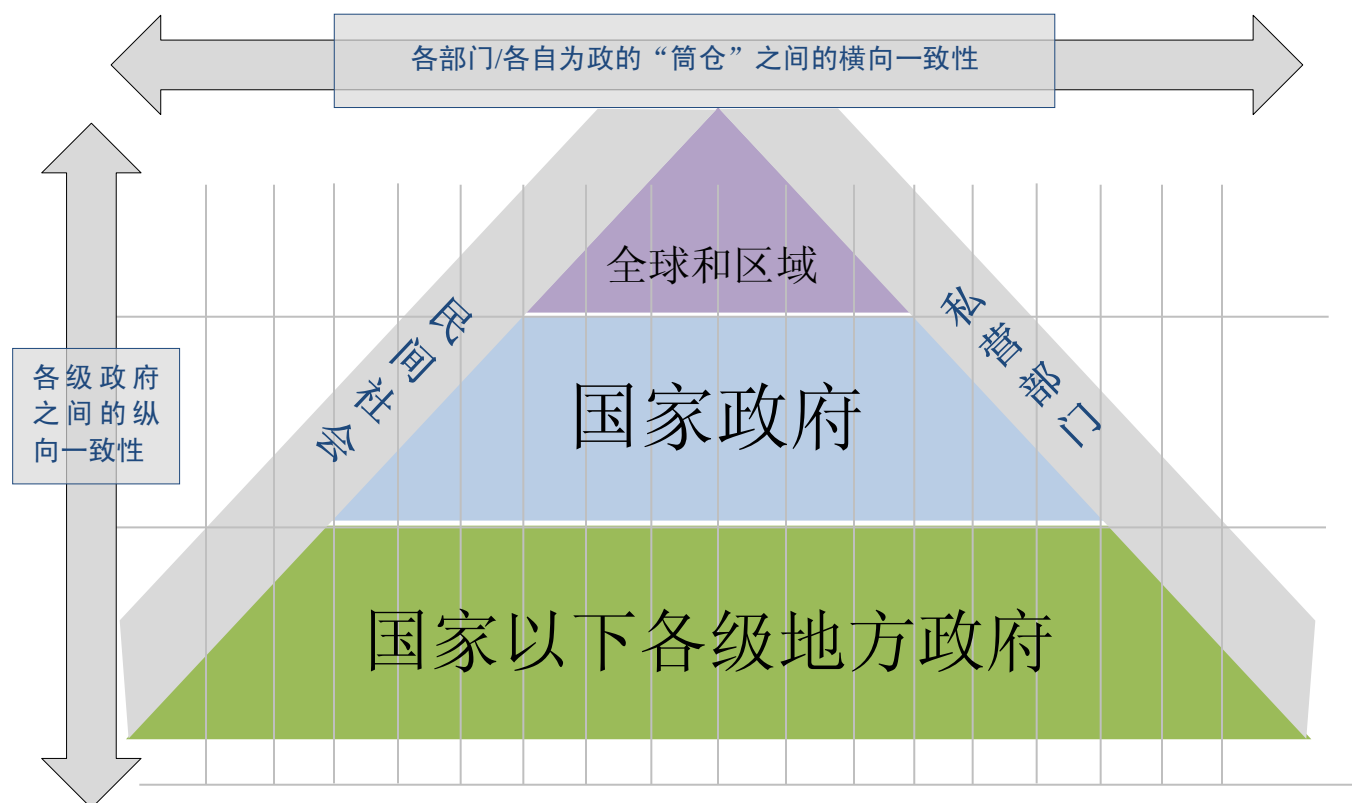
17. 一致性的政策和机构层面属于可持续性治理的方面，具有高度的相关性。在某种程度上，它们相互依存。一定程度的机构一致性是政策一致性的先决条件。应当鼓励运输部和环境部的政策干事就交通拥堵等问题开展合作。然而，机构一致性可能还需要政策一致性加以促进。当不同政策领域的部长商定共同的政策办法时，行政组织必须为其执行提供机构上的便利。固有的问题之一是，政策和机构往往都会

随着时间的推移而失去效力。10 年或 20 年之后，它们所依据的逻辑(政策理论或机构逻辑)可能不再适用于已经改变的情况。例如，修筑堤坝是防范水患的好办法，除非水位不断上升——在这种情况下应当更改政策理论，借助(而不是防范)水来创造“河流空间”(荷兰)。会产生明确定义的各自为政的“筒仓”(有益于问责制)的机构逻辑可能需要更改，以便促进跨部门方案。因此，促进一致性应当是一项动态的挑战。与此类似，一致性问题在政策周期内会呈现出不同的形式。为应对气候变化而制定的一致性国家政策和机构框架在国家以下各级的执行过程中可能会面临不一致问题；反过来，地方举措可能会因国家各部委和机构之间缺乏协调而受到阻碍。

18. 为了提高政策有效性，可能需要通过创建部门间项目或方案小组或者矩阵型组织和/或通过采用分组办法等方式来增强机构一致性。部门合并常常被认为是促进一致性的速效办法。显然，气候政策和能源政策应当尽可能加以整合，这种整合在一些国家已经导致这些主题被并入一个部委之内。然而，这种合并是否以及在何种条件下能实现对气候和能源关系的优化处理，以及这种做法是否适宜能源短缺国家，则毫不清楚。

19. 经验表明，促进政策和机构一致性的工作应当侧重于：(a) 跨部门的横向挑战(通过克服各自为政的“筒仓式”思维等方式)；(b) 跨各级行政管理机构的纵向挑战；以及(c) 让民间社会和私营部门参与从政策制定到执行和评价的各个阶段(见图)。

促进实现可持续发展目标的政策和机构一致性(横向、纵向和包容性)



20. 为了解决缺乏政策和机构一致性的问题，必须具备能够同时应对这两种挑战的战略方针和工具。本文件建议了九种可能有益的办法或干预类型，因为它们在实践中已证明是有用的：协调；整合；校正；多层面治理；兼容性；和解；改革；能力建设和增强权能。关于这些做法的讨论见下文第四节。第三节简短回顾了将在可持续发展问题高级别政治论坛 2018 年会议上深入讨论的可持续发展目标的具体一致性需要。

三. 一致性是可持续发展目标面临的治理挑战：五个目标方面的实例

目标 6：清洁水和环境卫生

21. 目标 6 有两项具体的治理目标：6.a，向发展中国家提供国际合作和能力建设支持，以便开展与水 and 环境卫生有关的方案；6.b，提高地方社区参与改进水和环境卫生的管理的程度。这方面(传统上以技术论述为主导)的具体挑战之一是水管理和决策的机构层面并没有切实考虑到贫困家庭的需要。结果，贫困家庭要么没有水供应商接通用水，要么尚未申请接通用水。这个例子表明，必须实现更大程度的纵向政策和机构一致性，同时必须鼓励非政府行为体开展非正式行动，以此来支持贫困家庭。

目标 7：负担得起的清洁能源

22. 能源是发展的必要条件，需要从治理和获取的视角进行大胆的思考。具体目标 7.a 的目的是促进获取清洁能源研究结果和技术，以及促进相关投资。具体目标 7.b 的目的是扩大基础设施和进行技术升级，以便提供、特别是面向最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家提供可持续的现代化能源服务。

23. 就关于普遍获得能源的具体目标 7.1 而言，关键是许多国家的能源生产已经从(地方)公用事业转移到私营企业，然后扩大形成了几乎具有垄断地位的强大电力公司。引起的反应是，许多国家都出现了旨在下放能源生产权力和重新将可再生能源归入公共资产的地方举措。一些国家已经开始了治理过渡，即先从国家或地方一级的分级治理转向市场化治理（能源生产私营化）并导致了市场失灵，继而又通过地方当局和/或公民指导和拥有的地方网络举措回归到地方一级。另一些国家则从一开始就通过私有化将能源生产交给了垄断企业。能源生产和消费在很大程度上具有跨国性；因此，提高各国政策的一致性将促进实现可再生能源的规模化。在组织机构方面，普遍获取能源可能要求集中能源系统愿意且能够整合或创建与小规模地方举措之间的联盟。克罗地亚和蒙古将市场(私营)、网络(协作)和分级(集中)治理机制结合在一起，这两个国家的可持续能源方案被认定为取得了成功。加纳通过成功开展监管工作，设法大幅度减少了无空调家庭的冰箱耗电量，这类耗电量约占总耗电量的 70%，曾导致电力短缺。

24. 上述情况也适用于关于扩大能源基础设施和进行能源技术升级的具体目标 7.b。在许多情况下，能源基础设施政策深受市场力量以及金融和地缘政治优先事项的影响。完全秉承《2030 年议程》的精神实现目标 7 可能需要加大各国政府以及自下而上的举措(不让任何一个人掉队)在监管方面的影响力。此外，关于政策和机构一致性的辩论应当与目前关于能源的全球举措(例如，“人人享有可持续能源”和《全球市长促进气候与能源盟约》)挂钩。

目标 11：可持续城市和社区

25. 目标 11 有三个具体治理目标：11.a，通过加强国家和区域发展规划，在城市和非城市地区之间建立联系；11.b，推进各项综合政策和计划，以实现包容性，提高资源使用效率，减缓和适应气候变化，建设抵御灾害能力，并建立和实施全面的灾害风险管理；以及 11.c，通过财政和技术援助等方式，支持最不发达国家就地取材，建造可持续的、有抵御灾害能力的建筑。

26. 城市是创新和财富的热点地区，也是极端贫困的集中地。在非洲、亚洲和拉丁美洲的一些快速发展的城市，可持续性尚未成为高度优先事项。积极的一面是，许多城市已经在应对气候变化、其他环境问题和社会挑战方面成为了领导者。重大挑战之一在于国家和地方的政策与机构安排和授权之间的纵向一致性。作为可持续发展领域领导者的大城市所提出的一项普遍性申诉是，本国政府由于官僚主义等因素，阻碍了进展。

27. 城市的总体吸引力削弱了农村地区的可持续性，同时创建了广大的近郊地区。城市、近郊和农村地区的关系是实现横向一致性所面临的挑战。南非开普敦是良好做法的一个实例，该市市长每月与近郊地区资源不足的城市举行会议，目的是使这些城市受益于大都市区的购买力，以较低的价格获得所需的设备和服务。这些会议还讨论了其他形式的合作。

28. 此外，社区一级的可持续性方面的许多举措具有非正规性的特点。因此，以现有传统、价值观和社区内部领导为基础的内生发展应当被置于突出的地位，作为以社区外部举措为基础的发展的替代方案。

目标 12：负责任的消费和生产

29. 目标 12 的目的是确保可持续的消费和生产模式，这需要实施系统性的变革。事实上，就经济部门和相关行为体而言，目标 12 具有深远意义。各国政府应率先开展可持续消费和生产，促进高效利用自然资源，将粮食浪费量减半，妥善管理化学品和废物，减少浪费，促进可持续的公共采购，并确保更好地提供信息。私人公司，特别是大型公司和跨国公司，应采用可持续的做法，并将可持续性的信息纳入各自的报告周期。秘书长在其 2017 年关于实现可持续发展目标 (E/2017/66) 的报告中，对下列情况表示关切：全球尤其是东亚的自然资源使用量不断增加，这种趋势与实现目标 12 背道而驰；关于有害废物和持久性有机污染物的国际协定执行不力。目标 12 下的具体政策目标包含三项具体治理目标：科

学和技术、可持续旅游业的监测工具，以及消除市场扭曲，包括调整税收和逐步取消有害环境的补贴。

30. 若要实现目标 12，就需建立纳入国家和部门计划的强有力的可持续消费和生产国家框架、可持续的业务做法和消费者行为，并遵守关于危险化学品和废物管理的国际准则。可能会失败的治理做法是：考虑向循环经济过渡，主要将企业的社会责任列为一项非正式的网络治理挑战，并且各种市场机制能够处理更困难的挑战。这种做法没有考虑到网络治理的弱点，例如，漫长的讨论、缺乏规则和缺乏民主问责制。可能需要分级(监管)治理机制提供支持。有一项经验法则是，当治理框架运转失灵时，增加源自“被忽视的”治理风格的某些内容可以改善状况。就目标 12 而言，充分发挥各国政府及其立法机构的作用将提高现有自愿性做法的有效性。这意味着，在政策和机构一致性方面，政府、私营部门和民间社会之间自愿的非正式倡议和协定(例如，“绿色协议”)应当纳入一个规定了不同当事方互动协作规则的监管一致性框架。关于企业的作用，报名承担企业社会责任的企业想要成为可持续发展目标落实工作的一部分，这一点正日益明确。各种企业社会责任网络(例如，主要是在非洲国家开展工作的“企业社会责任国际网络”)已逐渐明白，高质量的政府和治理是实现其目标的基础。

目标 15：陆地生物

31. 目标 15 包含三个具体治理目标：15.a，关于财政资源，用以养护和可持续利用生物多样性和生态系统；15.b，关于为可持续森林管理提供资金，并为发展中国家提供适当的奖励，以推动这种管理；以及 15.c，在全球进一步支持为打击偷猎和贩运受保护物种行为做出的努力，包括加强地方社区的能力。

32. 目标 15 强调，必须为养护生物多样性和生态系统筹集更多资金。然而，如果其他领域(例如，农业、运输和基础设施、采矿和经济发展)同时存在破坏和冲突政策，那么这可能会成为一项无效战略，或者至少是性价比不高。因此，以机构一致性支持政策一致性至关重要，而中央一级强有力的领导似乎是一项先决条件。

33. 各项可持续发展目标都是相互关联的，而一致性也是所有目标面临的挑战。关于消除贫穷的目标 1 要求与关于增长和就业的目标 8、关于减少不平等的目标 10 以及关于可持续消费和生产的目标 12 实现政策和机构一致性。此外，关于消除贫穷的目标 1 要求优先考虑关于水和环境卫生的目标 6 以及关于能源的目标 7。

四. 为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性的办法

34. 下表概述了加强一致性的九类干预措施，并精选了一些实例。下文段落更详细地描述了这九类干预措施。

为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性的干预措施类型：成功做法实例

干预措施类型

促进政策和机构一致性的良好做法实例

受分级治理启发的干预措施

协调： 原则/规则指导下的结构化合作	议会的结构化参与(阿根廷、埃塞俄比亚、德国、印度、特立尼达和多巴哥) (机构)
	政府的高级别协调安排(机构)
	落实可持续发展目标的国家战略 (许多国家) (政策)
	可持续发展目标自愿国别评估 (政策)
整合： 考虑另一项政策或者合并政策或机构	绿色公共采购政策 (整合环境和经济) (荷兰和欧洲委员会) (政策)
校正： 通过正式和非正式协作，实现政策/机构之间的相互适应	在各部门中以及与非政府行为体引入政策集群(佛得角) (政策和机构)
	大都市和周边社区的定期市长会议 (南非) (政策)
多层面治理： 行政层之间的结构化协作	在国家以下层级实现可持续发展目标的主流化(丹麦、马尔代夫、尼泊尔和荷兰) (政策)
	国家可持续发展委员会，包括各级政府 (比利时和巴西) (政策和机构)

受网络治理启发的干预措施

兼容性： 使迥异的政策/机构携手合作，同时保持它们的特征	政府、企业和民间社会之间的“绿色协议” (荷兰) (机构)
和解： 解决冲突，同时实现更好的协作	通过环境管理缓和冲突地区的紧张局势 (塞浦路斯的废水处理) (政策)
能力建设： 训练指导/培训和建立对政策和机构一致性的主人翁意识	向利益攸关方提供的能力建设活动(印度尼西亚) (政策和机构)
	可持续发展目标实验室： 通过合作生产共同解决问题 (巴西) (政策)
	加强地方公共财政管理制度 (洪都拉斯) (机构)

受市场治理启发的干预措施

公共部门改革： 变革公共部门组织的形式、结构和/或文化	国家证券交易所的可持续标准(博茨瓦纳、印度尼西亚、日本和尼日利亚) (机构)
增强权能： 授权人们跨部门和层级或超越部门和层级开展合作	部门间项目小组或主任 (许多国家) (机构)
	部门间“档案小组”，旨在加强政策一致性(荷兰) (机构)

协调

35. 协调或原则/规则指导下的结构化合作，是促进一致性的最著名的办法。在代表政策部门的机构之间建立工作安排以协调各政策和机构方面，它可能比启动

正式的重组程序对它们进行合并要更加有效、高效和迅速。重组通常伴随长期的紧张和混乱。一些国家建立了机构间/部长级(高级别)委员会,以处理关联问题和更好地整合决策。在不丹,由总理担任主席的国民幸福总值委员会负责监督政策和机构一致性,以促进可持续发展。在其他国家,领导工作由各部委负责,例如,规划部(多哥)、外交部(中国和埃及)、财政部(巴西和利比里亚)、能源部(马尔代夫)、区域发展部(乌克兰)或环境/可持续发展部(比利时)。可持续发展问题高级别政治论坛上提交的自愿国别评估综合报告¹提供了高级别协调结构的丰富实例,它们有时还被载入宪法(比利时和不丹)或法案(卢森堡)。一些国家设有由总理担任主席的高级别协调委员会(哥斯达黎加)。一些国家则任命一名高级别协调员,负责监督一致性(孟加拉国和尼日利亚)。

整合

36. 实现一致性的另一个受欢迎的办法是整合。整合意味着考虑另一项政策或者完全合并若干政策或机构。这可以是改进一致性和连贯性的方法,但它明显不是唯一的方法。横向的政策整合最适合在国家、区域或城市战略规划层面达到可持续发展目标的一致性要求。它包括将一个特定方面纳入所有相关政策的主流。为应对复杂的可持续发展挑战,例如,水与农业的联系或能源与运输的联系,可能需要政策整合。

37. 可持续发展本身是一个包括经济、社会和环境方面的一体化政策概念。不丹、比利时和其他国家的宪法要求将可持续发展纳入所有政策。《欧盟运作条约》载有关于将环境纳入所有部门的关键条款,目的是实现可持续发展。机构整合通常暗含部门合并的意思。例如,将环境和基础设施政策合并到一个部委,可能有助于解决交通拥堵和空气污染问题,但它并不能保证成功。将农业和环境合并为一个部委的做法在一些国家提高了政策一致性,而在另一些国家却损害了环境政策。政策领域监测职能的整合,包括统计或数据收集,可能是一个强有力的办法。这可以使两项政策之间的相互关系更加清晰可见,当它们产生相反效果时,这一点特别有意义。

校正

38. 从机构的角度看,政策校正是促进一致性的比较容易的办法。它需要通过在主要政府行为体之间以及政府与非政府行为体之间建立伙伴关系或联盟等方式,实现政策/机构的相互适应,以形成协同效应或防止它们彼此破坏。这一办法的一个先决条件是通过打破政府内以及政府和利益攸关方之间关系中的思维“筒仓”、组织非正式会议,以及建立相互理解和信任,消除各自为政的状况,从而为富有成效的合作创建一个平台(互惠互利的办法)。这还可以使作为头几批利益攸关方的“大使”或积极分子齐心协力。

39. 不应当将校正与打破机构“筒仓”的更广泛呼声混淆起来:如果没有机构“筒仓”,那么侧重性、结构、问责制和透明度就会弱化。应当鼓励和授权公务员更加开放地与其他行为体(包括非政府利益攸关方)讨论可持续性方面的挑战。在不需

要采取大规模干预措施时，政策校正可以成为一种实施简单措施的高效方式，可以为更大规模的过渡铺平道路和建立支持。这类干预措施例如：知识共享、经验交流和宣传倡导。区块链技术等新发展可能要求或迫使进行校正，导致需要开展新技术方面的能力建设。

40. 在政策和机构校正方面的良好做法包括：在政府内以及与私营部门和民间社会的关系中采取基于集群的办法。根据迈克尔·E.波特的著名定义，“集群”是一个“在某一特定领域内因共性或互补性而互相联系的、在地理位置上邻近的一组相关联的公司和机构”。⁴ 集群触发了超越现有“筒仓”结构的监测和报告。它提供了一个框架，通过该框架，可以校正被协调领域的政策目标和激励因素，可以聚合与不同利益攸关方(公共和私人)相关的不同利益。在一个将所有部门联系在一起的统一平台上，适当整合的实用工具能够为更高质量的决策程序提供基础，从而为政策和机构一致性扎根于高效的资源分配机制(预算编制)提供基础。

41. 从公共政策和机构的角度看，基于集群的办法是一种强有力的工具，可通过所有利益攸关方之间的对话查明和管理竞争力和创新方面的机构障碍。基于集群的办法是打造不同领域(例如，基础设施、研究、培训和监管)伙伴关系的良好基础，使形成一种综合和协调的办法成为可能。欧洲联盟宣布的推行一项欧洲综合海上政策的目标促使在欧洲联盟范围内建立了国家集群，以确保政策和机构一致性。佛得角的国家中长期发展战略结构包含若干集群，例如，海洋、航空公司、信息通信技术和旅游业。在海洋集群案例中，聚合因素是作为竞争和比较优势的组成要素的国家地缘战略位置。在规划-预算工作中，海洋集群发挥了平台作用，使所有利益攸关方均参与了政策界定过程，一定程度上促进了一致性。

多层面治理

42. 多层面治理，或者说行政层之间的结构化协作，是一种特殊形式的政策校正，与所有可持续发展目标相关。为使多层面治理正常运行，国家以下各级当局的责任需要明确界定，其资源和技能需要与它们的责任相符。此外，各级政府之间的互动质量严重影响其有效性。

兼容性

43. 因为政策或机构不一致性植根于文化价值观或传统，并且许多国家人口的构成严重异质化，确保兼容性可能是一个好办法。兼容性要求不同/迥异的政策/机构携手合作，同时保持它们的基本分歧(例如，基本价值观和目标)完整无损。大多数国家现有的(和不断发展的)文化多元主义常常被视为对可持续发展、特别是社会可持续性的威胁。因此，主导态度一直是促进文化和民族观点的同化(往往被委婉地称为“一体化”)。这忽视了可持续性治理以作为社会转型驱动力的文化价值观为基础这一事实。替代办法可以是侧重于兼容性，而不是侧重于共同性或共

⁴ Michael E. Porter, “Location, competition and economic development: local clusters in a global economy”, *Economic Development Quarterly*, vol. 14, issue 1 (February 2000).

同的价值观。⁵ 兼容性办法认识到(原则上)存在(有价值的)差异,可能导致紧张关系和不兼容之处。不应当消除这些差异,而应当加以监管。这要求政府始终如一地保障对多元主义的同情、宽容和理解等价值观。

和解

44. 和解办法与通融办法相关。当政策或机构不一致性带来政策部门之间长期的争端时,和解办法能够有所帮助。可以实施冲突补救和互惠互利办法的培训。需要领导人确定采取干预措施的时机并管理这些办法和程序。

能力建设

45. 能力建设方面存在着巨大的投资需求,目的是建立对促进政策和机构一致性的认识和主人翁意识。这包括在以下方面进行训练指导和培训:增强整体观,了解可持续发展目标的完整范畴,克服阻碍政策一致性的利益冲突所需的外交技能和互惠互利的谈判技能,以及现代管理原则和工具。除了经典的规则、税收、激励和融资等以外,还必须开发和测试新型政策工具。公共行政管理学院和培训机构应当在这方面发挥带头作用。不同国家政府之间可以制定同侪辅导方案。

公共部门改革

46. 公共部门改革,或变革政策或机构的形式、结构和/或文化,是最激烈的办法。最近的改革侧重于外包、效率增益和生产率的提高,这与私营部门相同。这类改革经常包括部门合并/整合或将任务外包给各个机构,然而从促进一致性的角度看,却可能会事与愿违。以节省成本为指导的公共部门改革可能导致为使利益攸关方和广大公民参与其中而建立的安排瓦解,这违背了《2030 年议程》中不让任何人掉队的原则。关于公共部门改革,有很多从比较的角度进行研究的学术文献可供借鉴。⁶ 其中一个教训是,旨在促进一致性的公共部门改革应当减少对效率的侧重,而增加对有效性的侧重。这包括发展新的伙伴关系和其他组织结构,更好地将内部“筒仓”联系起来,以及将内部和外部行为体联系起来。信息和通信技术有助于促成这一转变。

47. 而且,公共部门改革应当侧重于实现各项可持续发展目标。高效、有效和创新的公共部门管理不会自动产生更加可持续的结果。落实可持续发展目标和必要程度的一致性应当是任何改革方案的组成部分。由于这类方案可能历经数年,应当考虑对正在进行的改革重新定向,以更好地实现这些目标。

48. 关于如何通过公共部门改革促进一致性的良好实例是佛得角实施的结构化规划-预算制度。可持续发展目标的具体目标 17.13 旨在加强全球宏观经济稳定,

⁵ 见 Arie De Ruijter, “Cultural pluralism and citizenship”, *Cultural Dynamics*, vol. 7, issue 2 (1995)。

⁶ 例如, 见 Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., (New York, Oxford University Press, 2011)。

包括为此加强政策协调和政策一致性。宏观经济稳定的实现要求始终如一的长期性政策和机构一致性。考虑到该制度一旦实施，将积极地迫使各组织采取新的程序和流程(组织再造)以实现目标，规划-预算制度是实现这样一个目标的不可或缺的框架。在一个具体的规划-预算制度范围内，可提供协调、整合、校正以及其他类型的干预措施以管理决策程序，从而高效和有效地实现目标。通过规划-预算制度实现政策和机构一致性要求采取以下工具：(a) 以参与为基础并采用集群办法的中长期愿景/计划；(b) 中期债务战略(在愿景/计划范围内保障宏观经济稳定的可持续融资战略)；(c) 中期财政框架；(d) 中期支出框架；(e) 多年预算/编制；(f) 监测和评价制度；及(g) 结果管理制办法。

增强权能

49. 增强权能要求授权人们跨部门合作共事，并给予等级制度中级别较低的人们作出适当决定的责任和自由裁量权。这一类型的干预措施遵循的逻辑是，在许多非标准情况下，接近政策和机构挑战的人们最适宜评估应当做些什么。这些“基层官员”包括警察、教师和卫生工作者。可以给予各级行政管理部门负责落实可持续发展目标的政策官员类似的自由裁量权。

五. 促进政策和机构一致性的基本原则和实用工具

50. 由于联合国各会员国的情况迥异，在为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性方面，没有任何通用的蓝图。应当小心处理其他地方的成功做法，因为在一个国家成功的做法在另一个国家可能会失败。因此，将这些成功做法称作“启发性例子”或“良好做法”，而不是称作“最佳做法”，可能更加准确。

51. 应当通过经证明在具体国家有效的机制和工具来实施促进政策和机构一致性的各种办法。工具从来不是价值中立的，促进一致性的工具也不例外：它们是基于对政府职责的设想以及何时应当使用法律或非法律手段等。有效手段和工具背后的价值观和设想往往与政府部门的组织文化一致，这种文化往往反映国家文化和传统的基本观点、价值观和设想。这使得了解国家内部和国家之间文化特征和多样性成为在可持续发展目标方面有效治理以促进一致性的一个必要条件。同时，在数字技术和它们所产生的数据以及数据可以轻易流动这一事实的推动下，全球治理结构之间的联系越来越紧密。因此，努力实现政策和机构一致性这一共同目标要求实地开展差异化治理。

52. 当前关于行政管理有效性和可持续性治理的见解尤其认为，不一致性的问题可能不仅是由于存在等级过多的结构。等级制度可能是问题所在，但它也可能是解决方案。在非等级制国家，可能需要规则来指导利益攸关方与政府之间的讨论，正如一个中央集权的政府可能得益于由于利益攸关方参与其中而带来的了解和认可。市场自由化国家遵循“少即是多”的座右铭，可能会促进对于一致性而言虽然高效但却无效的机制。例如，当一个年营业额 3 亿欧元的部级国土办公室被

改为一个机构时，出于节约成本的原因，部委和机构之间具有重要政治意义的联系职能被简化至仅保留一名工作人员的地步，这造成了一致性问题的制度化风险。

53. 可以将促进政策和机构一致性的机制和工具分成三个基本价值观或多或少相似的集群，即，层级、网络和市场治理工具。可用于促进一致性的分级治理工具包括：规则、协调程序、合规监测以及确保问责制的条款。网络治理工具包括：建立或支持伙伴关系和非正式联盟，以及组织同侪支持和同行审议。市场治理要求在政府范围内使用、也要求政府使用经济经营者通常使用的工具。这些工具包括：旨在消除阻碍一致性的繁文缛节的效率措施；增强政策制定者的权能；允许更好地开展合作；设立机构；私人化；财务激励或税收；以及公共采购。

54. 促进一致性要求在一个“工具箱”里提供所有这些工具或机制，并以符合国家/组织文化的方式使用它们，同时尽可能做到创新。当某种特定的治理风格在一个国家或行政组织中占主导地位时，这可能是一个挑战；可能需要发展操作其他系列工具的技能。

55. 可能需要组合使用促进一致性的工具。政策部门之间的伙伴关系办法可能要求正式协定或规则。将法律义务或重组保留为最后、但可见的手段，可能会促使相关行为体在自愿的基础上携手合作。将治理工具组合成一个动态的框架则要求从多角度进行思考。这一“元治理”（治理的治理）办法已经成为减少治理失败数量和减轻其影响的一种成功模式。⁷

56. 除了知道所有可利用的工具以外，应负责任的行政管理领导人需要保持开放的思想和拥有明确的授权，以选择不同治理风格的工具并组合成一个可操作的治理框架，用于促进政策一致性并进行适当的机构安排。

57. 未来将有更好的办法来根据政策决定的实时影响灵活地进行调整。已经出现的关于这种调整的一个例子是，当污染水平过高时，对交通进行改道或限制。政策模拟工具将使政策制定者能够改变他们的政策工具箱中的特定参数，然后看到可能产生什么影响。例如，当增税 1% 时，可能会产生什么影响？

58. 更加具体来说，考虑使用影响评估工具来确定旨在加强政策或机构一致性的措施的潜在收益和成本，可能值得一试。目前，立法和政策正在进行此类（监管或其他）影响评估，但是对于旨在实现一致性的措施来说，这仍然是例外，尽管事实上促进一致性的尝试失败所带来的社会和其他成本可能非常巨大。

59. 促进政策和机构一致性要求所有利益攸关方参与其中：政府、公共行政管理实体、大学和研究实体、私营部门、民间社会组织以及国际伙伴等。通过采取促进政策一致性的机构安排，例如上文提到的规划-预算制度内基于集群的办法，可以建立政策领域，在此类政策领域内，可以通过一个共同特性整合或调整所有利

⁷ 见 Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets* (Heidelberg, Germany, Physica-Verlag, 2008)。

益攸关方的愿景和利益。所有利益攸关方都能够进入一个专门用于对话以及识别创新性和颠覆性解决方案的平台。但是，这要求建立一个强大的信息系统。在过去五年里，信息系统受到了大数据概念的挑战。在发达国家，大数据已经成为现实。不同的平台每天都会生产和捕获数十亿字节，从这个意义上说，社会已经变成了信息社会。我们面临的挑战是如何创建信息系统来获取这些信息以用于共同利益。例如，在非洲，大数据通过向农民提供及时、符合成本效益并且与个人相关的最佳做法、市场和价格信息，为超越一些中间发展阶段提供了机会。

60. 对于所谓的脆弱国家来说，促进一致性特别具有挑战性。脆弱国家在很多领域都面临问题，例如，人身安全、合法的政治机构、健全的经济管理以及社会服务的提供。在这些国家，促进实现可持续发展目标的政策一致性与安全、犯罪以及政府干预措施合法性等领域的挑战联系在一起。很难在这些国家使用促进一致性的网络治理工具。根据 2017 年“和平基金”这一智库的排名，目前正在监测的 178 个国家中，只有 54 个(29%)可以被认为是非常可持续、可持续或稳定的国家。⁸ 据该基金称，所监测的国家中大约有 70%在脆弱性方面属于“警告”或“高度警戒”类别。可能需要考虑具体安排，例如，国家之间开展结对项目，或者动员贯彻企业社会责任的私营部门和民间社会组织提供支持。

61. 政策和机构创新的外包尚未被证明是实现持久变革的最佳方法。外包阻碍了内部学习和建立主人翁意识。在可能的情况下，应当用在职训练指导代替一贯以来要求提供外部 (咨询)支持以编制和拟议战略创新的做法。通过这种方式，实施干预措施以促进一致性将直接有助于能力建设。从困难任务中吸取经验教训应当在内部进行，而不太复杂的工作可以外包。

62. 对于小岛屿发展中国家来说，在许多情况下，由于规模太小，不能开发或雇用必要的专业人员来引入促进一致性的工具。可能需要在信息和通信技术的支持下，通过密切协作创建规模经济的措施。小岛屿发展中国家属于最弱势的发展中国家，它们的脆弱性是独有和特别的。规模小可以成为实现政策一致性的一项优势；例如，更多的个人接触能够促进不同部委公务员之间更加密切的交流。

63. 最后，在一些国家，不管有没有选举，政治行政管理都经常发生变化。这些情况下的具体挑战是缺乏长期的一致性。如果传统的做法是在新政府上台后，许多公务员被替换，那么很难保持持续高水平的行政管理。这些不断变化的状况在发达国家和发展中国家都会发生，特别是当民主制度是许多国家常见的多数主义类型时。在促进实现可持续发展目标的政策一致性和机构一致性方面，这都是一个不幸的系统性问题，但是，已经出现了解决方案。例如，投资于整个议会可能是防止在政府更迭后发生混乱的一个好办法，正如牙买加的情形所示。在特立尼达和多巴哥，议会设立了环境和可持续发展联合选举委员会，致力于通过包括预算分配在内的所有立法行动帮助落实可持续发展目标。

⁸ 和平基金。脆弱国家指数。可查阅 <http://fundforpeace.org/fsi/data/>。

64. 促进政策和机构一致性的任何工作方案都应当：(a) 容易、明确，不过度复杂；(b) 基于对如何综合多种促进政策和机构一致性的办法、原则和工具的分析，在特定情况(国家、国家以下地区、城市)下，它们是协同作用的，不影响彼此；以及(c) 包括一个从不同国家和相似国家的成功或不成功做法中吸取经验教训的机制。

65. 如果不互相学习，促进一致性的努力就不会有效。到 2030 年落实可持续发展目标的任务是如此紧急和迫切，我们应当努力避免重复工作。因此，建议对与可持续发展目标相关的现有同行审议、同侪学习以及结对项目和方案进行重新定向，将大量(例如，10%)的资源专门用于学习和交流，以促进一致性。同侪学习是此类学习工具中一个具有成本效益的例子。应当考虑引入全球性的同侪学习工具以促进一致性。该工具将为那些应一国的请求并愿意通过专家团、研究访问或小型讲习班为该国提供咨询的另一国专家提供旅行和住宿的费用。欧洲联盟委员会为落实欧洲联盟环境与区域发展政策而建立的同侪工具是一种良好做法(包括在促进一致性方面)。

66. 此外，可建议设立一个促进国家一致性协调员的全球网络，以便能够进行讨论和交流关于成功和失败情况的信息。一些国家(如尼日利亚)已经任命了高级别的可持续发展目标协调员，他们的职权范围内包含一致性问题。

六. 建议

67. 以下 10 项建议的提出旨在为实现可持续发展目标促进政策和机构一致性。它们侧重于国家政府，但在其他层级也具有意义。这些建议的实施需要联合国机构和会员国中的提案者、先行应用者以及支助者发挥作用，还需要其他利益攸关方。

加强一致性方面的原则

1. 促进政策一致性始终与促进机构一致性协同作用。为此，需要同时因对挑战和防止矛盾的战略和具体工具一致和差异化的做法应该齐头并进。
2. 根据可持续发展目标的具体情况以及落实的具体背景调整促进一致性的措施。“共同但有区别的治理”⁹ 原则完全适用于政策和机构一致性。
3. 让私营部门、民间社会和学术界参与促进一致性的具体行动。这将带来不可或缺的伙伴，他们掌握着关于哪些做法在哪里以及何时有效的必要知识。这一点更为重要，因为跨部门的私人(企业和民间社会)伙伴关系正在形成。

加强一致性方面的规划、设计和实施

⁹ Meuleman, L., and Niestroy, I. (2015). Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work, *Sustainability* 12295–12321.

4. **制定旨在促进一致性的国家工作方案。**这类工作方案可包含短期、中期和长期目标和工具,并贯穿关于如何综合旨在促进政策和机构一致性的各种战略和工具的评估,这些战略工具具有协同作用并且不影响彼此。工作方案应当包括一项监测其有效性的机制,且不应造成额外的行政管理负担。
5. **综合多种办法以促进一致性。**目前存在各种各样促进一致性的办法。本文件提到了九种:协调、整合、校正、多层面治理、兼容性、和解、能力建设、改革和增强权能。应当以协同作用的方式加以考虑。
6. **结合补充性的一致性工具。**从层级(监管)、网络(协作)和市场(效率/激励)治理中选择和综合促进一致性的工具。这三个系列的工具表达了不同、有时迥异的、但原则上互补的文化价值观、传统和设想。促进政策一致性和相关机构安排要求提供所有这些工具,并且具备使用它们的技能。
7. **对公共部门改革重新定向,以实现可持续发展目标。**改革目前大多数都针对提高总体的效率和有效性;需要对它们重新定向,以促进政策和机构一致性,从而推进《2030年议程》的落实。

加强一致性方面的学习

8. **引入全球性的同侪学习工具,促进一致性。**这将为那些应一国的请求并愿意通过专家团、研究访问或小型讲习班为该国提供建议的另一国专家提供旅行和住宿的费用。它可以现有的同侪工具为基础。
9. **设立一个促进国家一致性协调员的全球网络(实践社区)。**这将促使那些在国家层面上负责促进一致性的人员相互学习和交流良好做法和失败尝试。不同国家政府之间可以制定同侪辅导方案。这些训练指导,也包括专业顾问和咨询人员提供的训练指导,可以成为促进政策和机构一致性的新标准。可以让现有网络(例如,小岛屿发展中国家可持续发展卓越中心)参与其中。
10. **培训是基础:**国家公共行政管理学校应当把为实现可持续发展目标促进一致性作为一项优先重点纳入课程。其他学校和大学应当加入这项工作。