



## 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8

评估可持续发展目标16的进展情况

## 可持续发展目标16的体制方面的进展情况：获取信息、透明度、参与度和问责制

## 秘书处的说明

## 摘要

本说明介绍了可持续发展目标16的选定体制方面，即获取信息、透明度、参与度和问责制等方面的最新发展情况。本说明还审查了过去二十年来国家一级的全球趋势和体制发展情况，并审查了关于各种倡议的效力和影响的已知情况。最后，本说明提出了一些结论，可供公共行政专家委员会讨论该问题时参考。

监测可持续发展目标体制方面的发展情况具有挑战性。没有一个全面的系统能够为本说明审议的所有体制层面的趋势并为所有国家提供简单、易于理解的信息。一般而言，就倡议的执行(投入和产出)的过程方面提供的证据多于关于其成果和更广泛影响方面的证据。

在过去二十年中，国际和国家法律文书及其他倡议不断涌现，这些文书和倡议形成了与本说明所述基本原则有关的体制发展。信息技术的迅速变化继续改变与透明度、参与度和问责制有关的政策和机构的发展空间。不可否认的是，一直存在着有关获得信息的法律、通过新的财政透明度准则和标准、发展开放式政府数据以及公民直接参与的新渠道等方面的浪潮，乍一看，此类变化可被视作进步的迹象。

\* E/C.16/2019/1。



然而，当重点关注观察到的变化的结果和影响时，难以在取得的进展方面勾画出一个清晰的全球图景。透明度、问责制和参与度倡议的影响差别很大。此类倡议的假定效益与其实际影响之间往往存在差距。关于具体行动或进程与预期结果之间的联系方面的不明确假设，往往导致没有达到的期望。最近的文献指出，必须采用多种手段相结合的广泛战略，而不是个别的体制机制。专家们都强调了背景的重要性，以及体制手段缺乏可复制性。可持续发展目标 16 为以整体方式看待机构提供了一个方便的框架。可持续发展目标及其具体目标提供了一张图，各国可用来确定与评估体制层面进展有关的所有部门的信息来源。

可持续发展目标 16 为以整体方式看待机构提供了一个方便的框架。可持续发展目标及其具体目标提供了一张图，各国可用来确定与评估体制层面进展有关的所有部门的信息来源。

## 一. 引言

1. 机构对于实现《2030 年可持续发展议程》和所有可持续发展目标至关重要。《2030 年议程》和“可持续发展目标”的突出特点是，机构既是许多目标中的一个贯穿各领域的主题，也是目标 16(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)的重点的一部分。在许多会员国，加强国家机构以实现可持续发展目标被视为优先事项，正如它们在可持续发展问题高级别政治论坛上的自愿发言所表明的那样。

2. 公共行政专家委员会第十七届会议决定将评估在实现可持续发展目标 16 方面的进展情况列入第十八届会议议程。列入该项目的决定也与高级别政治论坛将对可持续发展目标 16 进行第一次审查有关。

3. 本说明旨在评估国家一级在可持续发展目标 16 具体目标中所强调的某些基本原则方面的发展情况,其中包括: (a) 透明度, 包括获取信息; (b) 决策进程的参与度和包容性; (c) 问责制。总体来说, 这些原则适用于机构, 无论是在系统一级还是在具体的可持续发展目标一级。这些原则是公共行政专家委员会提出并由经济及社会理事会于 2018 年核准的促进可持续发展的有效治理原则的一个子集。<sup>1、2</sup>

4. 本说明强调了与界定和衡量这些层面的进展有关的概念和做法上的困难。本说明列入了对过去二十年来国家一级的全球趋势和体制发展情况的调查的成果, 并审查了关于各种倡议的效力和影响的已知情况的信息。<sup>3</sup> 最后, 本说明提出了一些结论, 可供公共行政专家委员会讨论此类问题时参考。

5. 本说明重点关注公共部门。本说明没有审查国家在促进私营部门透明度和问责制方面的作用, 而私营部门是可持续发展目标取得成功的一个关键领域, 取而代之的是, 本说明以有限的方式审视了混合治理安排, 例如多利益攸关方伙伴关系。

## 二. 衡量体制层面进展的难处

6. 衡量可持续发展目标 16 的体制方面带来了诸多挑战, 因此很难界定在这些层面的任何层面上取得的进展。鉴于这些困难对审查全球趋势的任何企图的影响, 下文简要概述了这些困难。

<sup>1</sup> 见经济及社会理事会第 2018/12 号决议, 第 10 段及《经济及社会理事会正式记录, 2018 年, 补编第 24 号》(E/2018/44-E/C.16/2018/8), 第 31 段。

<sup>2</sup> 由于篇幅有限, 本文件没有列入与其他关键基本原则或层面有关的发展情况, 如不歧视和反腐败。经济和社会事务部公共机构和数字政府司即将开展的工作, 包括 2019 年版的《世界公共部门报告》将对这些问题进行审查。

<sup>3</sup> 这里只审查与透明度、问责和参与有关的体制安排的有效性。本说明没有具体阐述公共行政专家委员会在其有效治理原则(即能力、健全的决策和协作)中提出的这一概念的各个层面。

7. 与其他可持续发展目标领域的情况一样，有关目标 16 所讨论的主题的工作历史悠久，早于通过可持续发展目标。透明度、问责制、参与度和其他基本原则是广泛的概念，不同学科的学者和从业人员对此有不同的处理办法。各专家群体，包括促进治理工作的国际机构，对这些概念采用了不同的语义图。

8. 一般而言，很难确定本说明所审议的任何体制方面的进展情况。一个原因是，对每个层面来说，改变一个或另一个方向的可取性并不是一种先验的直截了当的做法，因为这可能会引起与其他基本原则或人权原则的紧张关系。例如，为了界定特定环境中透明度的“适当”程度，除其他因素外，需要兼顾隐私和安全的考虑。关键是，不同的社会群体对适当的平衡可能有非常不同的观点。由于不同社会的世界观组合不同，所以最能反映社会共识的体制选择也会有所不同。此外，在任何国家，由于社会、政治或技术的发展，所青睐的各种原则之间的平衡可能会随着时间的推移而改变。

9. 第二个原因来自此处讨论的基本原则之间存在的关系。这些原则之间存在着多重和动态的因果关系，而背景是理解它们如何相互作用以及它们所产生的结果(例如，有所改进的服务、信任)的一个关键变量。例如，在一种情况下导致提高透明度的体制变革在另一种情况下可能产生不同的影响。因此，往往难以明确地界定各种基线或其中任何基线的现状。

10. 在每个层面上，都存在关于哪些对发展成果重要的概念辩论，即某一领域的机构和进程的发展(如获取信息)与其对社会成果的影响(如更好地获得公共服务或减少腐败)之间的联系。这意味着很难以一种在任何情况和任何时候都有效的方式明确界定在问责制或透明度等广泛原则层面的进展。因此，只有参照当地的政治和体制背景和动态，才能有意义地界定进展。公共行政专家委员会在阐述其有效治理原则时，认识到这种不同质和对国家背景的依赖。

11. 目标 16 涵盖了衡量工作独立发展的一系列不同领域。在每个领域内，都有关于应衡量什么及如何衡量的概念辩论。借助反映这一点的办法，根据本文件所审查的每一项基本原则，制定了一些指标和指数，以衡量不同的层面和次级层面。不同倡议产生的指标范围不同，反映了关于治理的不同基本理论或假设，并在进展方面支持不同的议程。大多数指标都很复杂，很难脱离背景来加以解释。指数的方法往往变化很频繁，很难找到长期序列。这种多重办法的后果之一是，对同一问题的不同调查有时揭示出相互冲突的趋势。<sup>4</sup>

12. 衡量体制安排的效力和影响是最困难的。一般而言，公共机构的效力是指它们能够在多大程度上实现它们所设立的目标。有效性总是根据一个外部宗旨或目标来定义的。在执行可持续发展目标的背景下，应根据各机构对实现具体目标和指标的支持程度来衡量机构的效力。必须区分两种程度或类型的有效性：即期结果，即机构是否能够达到其预定目的；更广泛的影响，即机构是否有利于提高公

<sup>4</sup> 秘书处为公共行政专家委员会第十八届会议编写的另一份文件提供了与目标 16 有关的指标的讨论情况，《关于将促进可持续发展的有效治理原则与作法和成果联系起来》(E/C.16/2019/4)。

民在生活质量、公共服务、公民参与和其他福祉方面的成果。表 1 举例说明了与衡量本说明所述基本原则的投入、过程、产出、成果和影响有关的一般性问题和感兴趣的层面。

13. 治理领域的研究往往主要侧重于投入和进程，较少侧重于成果，甚至更少侧重于影响。对许多与透明度、问责制和参与度有关的倡议进行了定性评价，但对这些倡议的元审查很少，但较后的章节会重点介绍撰写者知道的那些元审查。

表 1  
用来评估与目标 16 的基本原则有关的倡议的效力的问题

基本原则	投入和进程	产出	成果	影响
获取信息	通过关于获取信息的法律和建立相关机构  使各组织适应关于获取信息的法律规定的要求，包括资源和能力建设	向公共机构提出的请求数目  提供信息请求的结果  不同机构遵守法律的措施	一段时间内披露的信息数量和类型  请求者对得到的信息的使用情况  公职人员和公共机关行为的变化	公民是否感到有权要求政府提供信息？  信息是否有助于改善公众辩论？  信息是否有助于加强公共部门的问责制？  信息是否有助于改善公共服务或提高公共机构的效力？
透明度	国家开放式政府数据倡议  通过授权或鼓励披露的法律框架(不管是否定向)	政府机构编制和公布的资料  守法措施	比过去更多或更少的信息类型  透明度观念的变化	通过开放式政府数据倡议以及强制披露公布的信息是否对公民、非政府组织和公司重要和有用？  披露是否有助于改善公共服务？  信息披露是否有助于加强政府问责？
包容性和参与式决策	有关参与方面的法律框架的变动	建立的参与式活动和渠道的数目	参与对决策和资源分配的影响  参与有助于提高公共服务的	公民参与进程的空间有多大？  参与性的进程如何改变社会动

基本原则	投入和进程	产出	成果	影响
	建立参与渠道和机制	不同社会群体投身参与机制的人数	反应速度和质量	态,包括公民参与?
	组织变革,以适应和管理公共机构的参与机制		就政府官员与公民互动的方式而言,官员行为的改变	参与进程如何影响权力关系? 参与性的进程是否有助于改善对政府的信任?
问责制	关于政府问责制的宪法或法律规定	遵守政府报告和监督的正式程序	正式监督程序的结果,包括可能的制裁	机构间的制衡是否更有力?
	公务员章程	推行公务员问责制措施	公共机构内部问责机制的成果	公共服务中的职业道德和激励发生了怎样的变化? 公务员是否更能回应市民呢?

### 三. 体制方面的趋势和效力

#### A. 透明度

14. 为本说明的目的,透明度可定义为使公众能够获得关于公共部门的运作和结构、决策过程、结果以及业绩的信息的原则。透明度包括多个子维度和专业领域。此处谈及四类透明度:获取信息框架;强制披露(也称为“定向透明度”);各国政府主动自愿披露信息,包括开放式政府数据;财政透明度。

##### 获取信息框架

15. 虽然获取信息与透明度有着密切的联系,而且常常被视为透明度的一部分,但获取信息的根源与人权相关联。自1948年签署《世界人权宣言》以来,知情权的概念就已被纳入国际立法中,《世界人权宣言》第19条谈及意见自由权和表达自由权)。自从那时以来,制定了若干国际法律文书,包括在区域一级,例如,1998年通过的《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)。建立国家获取信息制度早于其他现代透明度运动。

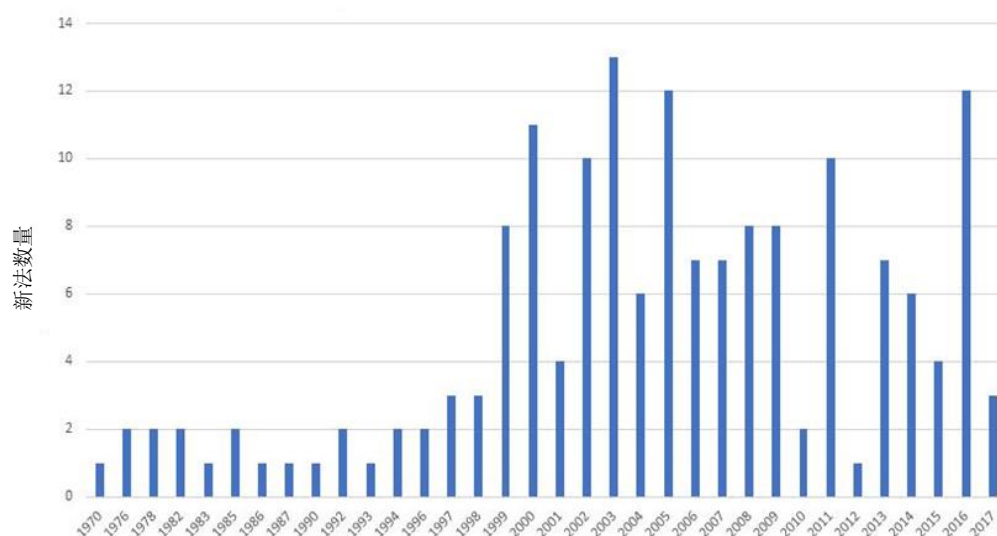
16. 在国家一级,一直通过关于获取信息的法律(也称为关于知情权或关于信息自由的法律)来管控知情权的行使。此外,部门性法律(例如关于环境、消费者保护、反腐败或公共采购的法律)往往管控着特定类型的信息的获取。2017年,118个国家通过了关于知情权的法律或政策,其中113个国家通过了法律,5个国家通过了国家法令或政策(另见图一)。此外,在90个国家,其本国宪法中明确提及

知情权。40 多个国家正在通过一项知情权法的进程中，或有一项推迟至日后再审议的法案或有一项待通过的法案。

17. 几项挑战与执行国际和国家文书有关。国际文书中有关获取信息的规定往往是一般性质的，没有提供关于如何在国家一级执行或落实的实际细节。许多国际文书仍然含糊不清，或仅设立了最低标准，通常主要是程序性标准，尽管它们并不妨碍各国采取更深入的措施。国际文书中所载的术语往往是开放的，可进行解释的。即使在明确规定某些权利或义务的情况下，各国也并不总是有效地执行这些规定。相反，国家法律制度的内部缺陷可能破坏国际文书的潜在影响。

图一

1970-2017 年期间国家 / 联邦信息自由法律或法令的制定情



资料来源：2017 年开放社会司法倡议，国家/联邦法律或法令中保障获取信息权的国家名单。

18. 虽然许多国家都有获取信息的法律，但并非所有法律都得到了有效执行。主要问题包括不遵守规定、执法不力和执行监测不力。在许多国家，索取信息请求经常被拒。执行工作面临的主要挑战包括：法律框架不明确；监督机构缺乏独立性；缺乏执行法律的政治意愿；缺乏人力和财政资源；公职人员缺乏培训和能力建设；管理制度效力不佳；以及公民权意识不足。

19. 对有关获取信息的国家制度的纵向研究表明，各国政府和公共机构已调整其做法，以适应信息披露要求的出现，但其方式并不总是有助于提高透明度。在提高名义透明度的同时，可以多种方式限制公布的资料类型。在更广泛的背景下，政府透明度的提高可能伴随着对隐私的威胁和对监视的加强。

20. 一般而言，国际文书以及由这些文书衍生而来的获取信息制度并不要求私营部门披露信息，甚至在私营部门履行公共服务任务和提供公共服务时也是如此。

商业机密的论点可以用来防止获取信息(例如,关于工业设施排放的污染物的信息)。同样的情况也适用于独立于职能部委的正常交易机构。然而,一些国家扩大了获取信息法律的范围,将特定条件下的私营部门(例如接受公共资金的私营组织)和特定部门包括在内。

21. 迄今为止,关于获取信息文书的有效性的实证研究和证据相对较少。所进行的大多数研究都涵盖获取信息制度在涉及公共机构的程序和遵守情况方面的业绩情况。几项研究涵盖获取信息法律对体制变革的影响。例如,开放社会司法倡议 2006 年进行的一项大型研究发现,总体而言,信息自由法的存在提高了公职人员的反应能力。案例研究表明,关于获取信息的法律可能带来积极的社会变化,特别是,例如在社会问责倡议中,配合参与和增强权能同时使用获取信息法律。

### 强制性披露

22. 公共机构或提供公共服务的私营公司披露的大量信息是因遵守法律或条例而实行的。对诸如公司公布的账目、教育部公布的学校业绩数据、公用事业公司发布的水质指标、食品标签以及金融产品中所含规定的披露(如抵押贷款)等信息来说,情况确实如此。在许多部门,法定透明度多年来有所提高,往往是对加强问责或改善给公民带来的成果的目标的回应。由于此类“定向透明度”所涵盖的领域范围很广,因此没有关于此类规定的全球甚至国家情况图。

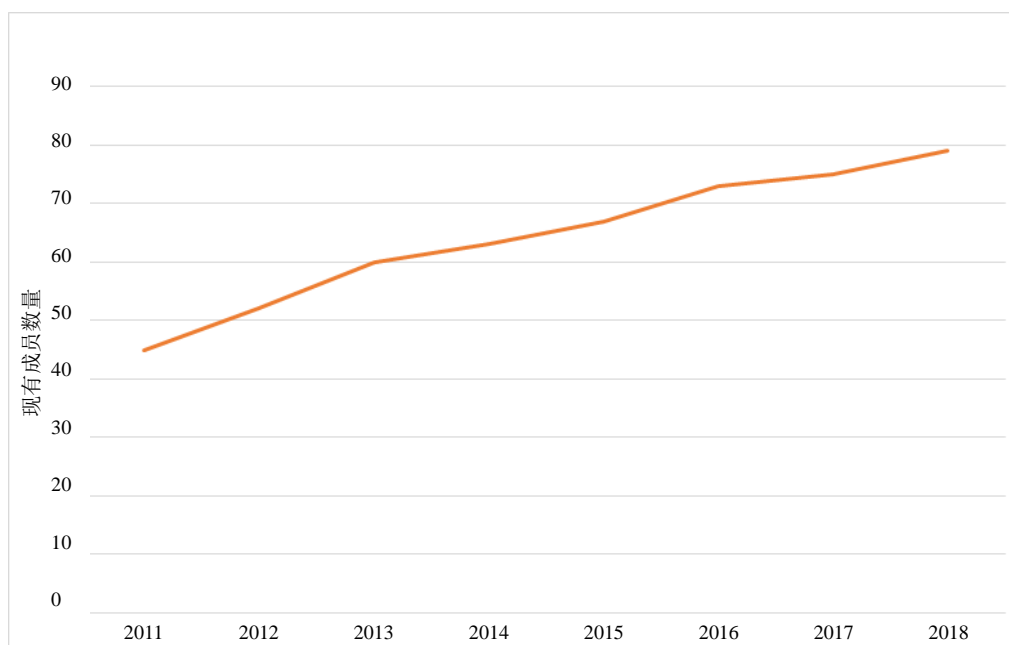
23. 在效力方面,对披露战略及其对公共认识、消费者选择、卫生和教育成果、公共服务质量和其他成果的影响进行的大量评价,是以零敲碎打、往往是部门性的方式进行的。此类倡议带来的成果多种多样,往往与其设计和实施的详细特点相关联。例如,对披露的信息的选择及其呈现方式往往会对相关效果产生很大影响。

### 主动披露和开放式政府数据

24. 在过去十年里,在由政府网站主动公布政府数据方面取得了巨大进展。大多数政府现在在线提供信息和交易活动。例如,截至 2018 年,大多数国家都提供电子采购工具,在过去几年中,这种工具的传播迅速发展。截至 2018 年,139 个国家更进一步,实施了开放式政府数据倡议,通过中央门户网站向公众提供数据,而 2014 年只有 46 个此类倡议。这些门户网站中的大多数根据公认的开放式政府数据标准,以机读格式提供数据。一些组织正在监测不同政府通过此类倡议公布的数据类型。2011 年发起的“开放式政府伙伴关系”是一项能见度非常高的倡议,旨在促进公开政务,包括(但不限于)开放式政府数据。截至 2018 年,该伙伴关系有 79 个成员国(见图二)。



图二  
2011-2018 年开放式政府伙伴关系成员的演变



资料来源：“开放式政府伙伴关系”，2018 年。

25. 似乎不曾有过对开放式政府数据倡议的效力的全球审查。其假定益处包括给非政府行为者，特别是私营部门带来的增值、透明度和问责的改进。然而，来自单个国家的证据似乎表明，这些目标并不总能实现。当地私营部门和公民缺乏对公开数据的需求，这可能是因为他们没有充分参与此类倡议的构想和设计。在实行了开放式政府数据之后采取的国际倡议突出了公布的数据与不同社会群体的需要之间的脱节。虽然开放式政府数据常常被誉为可促进向政府问责，但该运动的批评者表示感到关切的是，各国政府优先发布大量原始的、非结构化的数据，而普通公民并不容易使用这些数据。专家们指出，需要进行可对公布的数据进行解释的公共能力建设(如通过可充当中介的非政府组织或媒体)。专家们还表示关切的是，各国政府可以利用开放政府的概念，在缺乏透明度和问责制的情况下，表现出更开放的样子。

### 财政和预算透明度

26. 财政和预算透明度有着悠久的历史。后者包括在前者之内，前者还包括税务事项和其他领域的透明度。2012 年，财政透明度全球倡议制定了财政透明度、参与度和问责制高级别原则，大会第 67/218 号决议注意到了这些原则。

27. 若干国际机构对预算透明度进行监测。一个国际非政府组织“国际预算伙伴关系”的公开预算调查也许是关于国家在这一领域做法的最知名的经常资料来源。根据国际预算伙伴关系，在全球一级，2008 年至 2015 年期间，预算信息的公开情况缓慢但定期改善，但在 2015 年至 2017 年期间有所下降。总的来说，现在可获得的预算信息似乎比十年前更多。各国和各区域的披露做法大相径庭。

28. 除了国际调查得出的数据外，预算透明度问题还包括其他方面。通常，政府收入和支出的一些部分是在主要预算之外管理的(如为接收和管理自然资源收入或某些税收收入而设立的特殊用途基金)。关于这类资金的信息可能不如有关主要预算的信息那么透明，可能不属于国际监测倡议覆盖的范围。

29. 由于自然资源对许多国家公共资源的重要性，关于来自自然资源的政府收入(及相关支出)的信息一直是透明度领域十分关注的对象。采掘业实施了具体的透明度倡议。其中，2003年设立的采掘业透明度倡议是最著名的。截至2015年11月，有31个国家“遵守”采掘业透明度倡议，另有49个国家是“候选国”。总共有49个国家在200多份采掘业透明度倡议报告中披露了价值约1.67万亿美元的付款和收入，90多家涉及石油、天然气和采矿的大公司承诺支持该倡议。该倡议已得到充分研究。关于该倡议给公民带来的治理和成果影响的研究似乎存在分歧。

30. 政府在公私伙伴关系方面缺乏透明度也是一个令人关切的问题。越来越多的国家积极主动地发布有关此类伙伴关系的信息。几个国家推出了披露门户网站，向公众提供与公私伙伴关系合同有关的非机密信息。积极主动地发布有关特许权方面的数据，包括发布合同协议、许可证和附带的空间数据，在全球范围内一直在增加，并特别受到诸如采掘业透明度倡议等伙伴关系的鼓励。然而，在披露与伐木、采矿和农业特许权有关的信息方面没有普遍标准，这往往造成数据质量问题。

#### 关于透明度的一般性结论

31. 实证证据提供了关于通过透明度倡议可取得的成功和影响的多方面情况。结果表明，透明度可能是遏制腐败的重要威慑力量，但两者之间的关系并不是直接关系。更大的财政透明度似乎与更高质量的财务管理和公共采购相关联。透明度在鼓励加强政府问责和业绩方面的效力差异很大。同样，就透明度对公民参与、对政府的信任和公民满意度的影响而言，也没有普遍的模式。

32. 直到最近之前，倡导知情权运动和开放式政府数据运动一直都是相互独立发展的。最近的一种趋势是，一些国家政府倾向于强调开放式政府数据倡议，有时极度轻视获取信息框架的重要性，或称获取信息框架是多余的。然而，这两种机制是相辅相成的：获取信息的法律往往是赖以建立开放式政府数据倡议的基础。这些法律还可规定获得各国政府可能不会自发披露、但对利益攸关方向政府问责至关重要的数据作好准备。今后的挑战是如何建立适当的透明度基础设施，并创造加强各类透明度举措影响的有利条件。

### B. 包容性和参与式决策

33. 目标16的具体目标16.7中使用的术语所表达的概念包括接触、参与和协作治理等常用术语或与其相互交叉。本节只考虑直接参与，而不是通过代表制度的间接参与。

34. 在过去的几十年里，在许多国家和领域以及在不同的地理级别上，建立了无数的各种形式的参与机制。表2提供了不同类型机制的实例，按三个变量分类：协商与决策权力；部门与跨部门；地理范围。本说明只考虑这些类别的一部分。

表 2  
参与性机制的实例

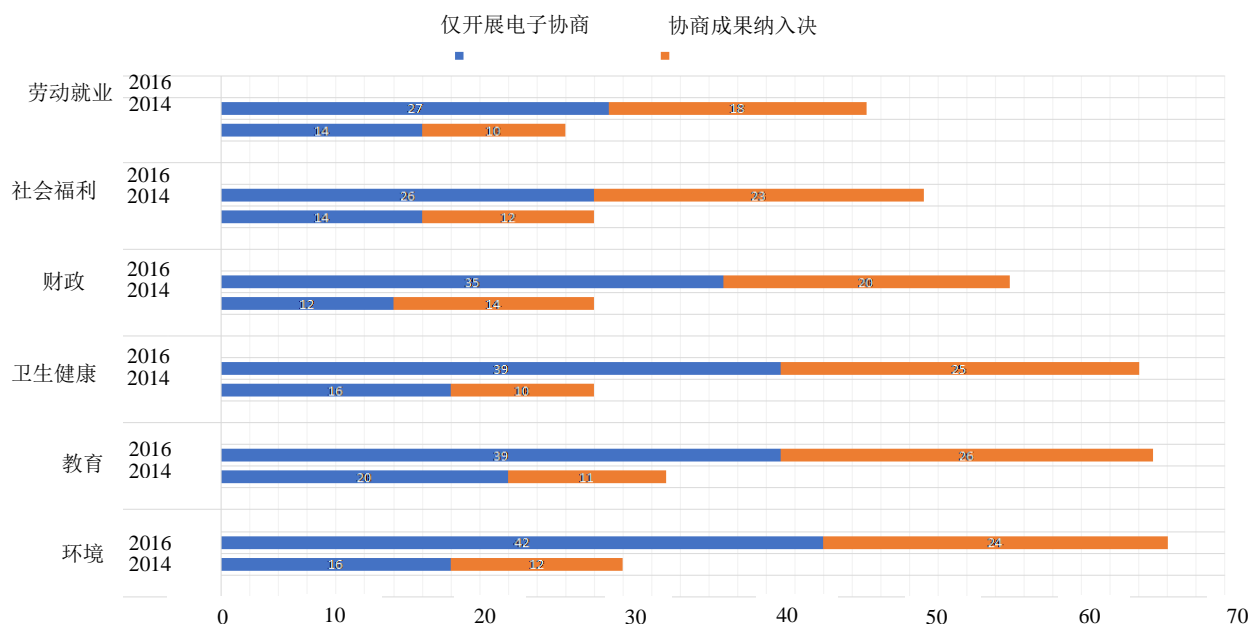
	协商活动		参与决策	
	全国性的	地方性的	全国性的	地方性的
跨部门	国家经济及社会理事会 国家可持续发展理事会	《21 世纪议程》 方面的地方活动	政策进程中的正式(公开)协商	参与式规划和预算编制
部门	部门理事会和咨询委员会	社会影响评估 环境影响评估	多利益攸关方伙伴关系 共同提供公共服务	参与管理或共同管理自然资源

注：一些机制在国家和地方两级都具有相关性。

### 政策进程中的正式协商

35. 在许多国家，政府制定了在拟订新政策的不同阶段征求利益攸关方意见的程序。可以不同方式对这一领域的情况发展进行监测。世界银行“全球治理指标”含有关于公众参与决策的一个组成部分。经济合作与发展组织在其出版物《政府一览表》中列入了关于参与决策的各项指标。这两份出版物中使用的指标不易用比较方式加以解释。自 2012 年以来，《联合国电子政务调查报告》监测了 193 个国家的电子参与情况，对提供信息、协商以及考虑决策过程中的协商成果等情况作了区分。这些趋势表明，使用电子协商的国家数量有所增加，同时也表明，各国政府往往认可电子协商为决策提供依据的方式(见图三)。

图三  
2014 年和 2016 年在不同政策领域进行电子协商的国家数目



资料来源：2014 年和 2016 年联合国电子政务调查报告。

### 跨部门协商机制

36. 系统(跨部门)一级的协商机制包括传统的“社团”咨询理事会，如经济和社会理事会，以及与国家可持续发展理事会等可持续发展传统相联系的结构。前一种类型的机构在世界各地普遍存在；其作用是协商性的，其影响不尽相同。后一类是在 1992 年联合国环境与发展会议之后出现的，并自《2030 年议程》通过以来一直受到重新关注。这些机构现已广泛存在，许多理事会在国家一级实施可持续发展目标的体制安排方面发挥着积极作用。与经济及社会理事会相比，国家可持续发展理事会的效力和影响没有得到广泛的记录。

### 在部门一级的参与

37. 多年来，许多国家在部门一级建立了协商机制。正如《2018 年世界公共部门》报告所述，这包括了各种互动协作的体制机制和渠道。各部门采用的利益攸关方互动协作结构类型包括多利益攸关方网络和平台、多部门委员会或理事会以及咨询和专家委员会。协商办法还包括听证会、讲习班、通过公开会议进行的协商以及将利益攸关方纳入负责制定政策、计划或方案的小组。利益攸关方的互动协作程度以及所采用的结构和方法因部门和国家而异。

38. 似乎并不存在有关任何部门的不同类型的协商机制的综合全球情况摸底调查。同样，没有对这些协商机制进行过系统分析。水部门是研究最多的部门之一，就以该部门为例，研究似乎表明，参与式方法和工具在促进信息共享和协商以推动政策规划方面发挥了有效作用，并在一定程度上推动了政策执行，但对于促进更积极的互动协作形式，如协作和赋权，则不那么有效。

39. 广泛的参与机制不仅限于协商，而且侧重于公众参与执行工作，主要是在地方一级。公众参与基础设施项目、基于学校的管理项目和社区参与提供初级保健服务都是在发展中国家进行了广泛研究的项目，特别是因为这些项目是由捐助方推动的。证明这些安排有效性的证据缺乏一贯性，无论是在结果的变化方面，还是在增强公民和民间社会权能方面。专家们最近强调，必须加强旨在进行社会问责的参与性机制的纵向协调。

40. 对水、森林和渔业等共同资源的参与性管理是过去三十年来迅速发展的一個领域。此类安排可以自发地出现，也可以由政府发起。例如，在发展中国家，将现有天然林的权利移交给农村社区是在 1980 年代出现的。没有进行这类安排的全球情况摸底调查。

41. 关于基于社区的自然资源管理的许多文献都侧重于哪些条件能让社区参与促成更佳的资源可持续性。许多案例研究表明，无论是否有国家援助，社区管理自然资源是可行的。然而，观察到的结果差异很大，往往不适合在当地背景之外进行推断。现有的审查表明，资源可持续性和增加资源使用收益分配的公平的目标并不是自动一致的。审查还显示，捐助方在这一领域赞助的项目往往基于不切实际的期望和时限，而且往往没有考虑到当地社会和政治环境的复杂性。审查还突出表明，必须制定明确和可信的问责制度，这是参与性管理项目取得成功的一个先决条件，还必须建立强有力的监测和评价系统。

#### 地方一级的参与式规划和预算编制

42. 过去二十年来，地方一级的参与机制在世界各地迅速发展。其中最出名的是参与式预算编制，1989 年在巴西阿雷格里港率先实施，后来又在许多巴西城市实施。与最初的巴西实验相比，该项做法的许多后期版本纯属协商性质，没有在市政一级被授予对资源分配的决策权。还出现了许多其他体制机制，包括不同形式的参与性规划和听证会。即使在每个类别中，也有各种各样的设计、决策权和参与方式；公民个人相较于有组织民间社会或其他有组织团体在这些机制中的作用也有很大差异。

43. 参与式预算编制是这类机制中研究得最多的机制。没有参与性预算编制倡议的全球情况摸底调查或储存库，尽管部分情况摸底调查和案例研究储存库可以公开获取的。据专家称，自 2013 年以来，仅拉丁美洲就有 2 500 多个地方政府实施了参与性预算编制。在 2000 年至 2010 年期间，在欧洲试验实施这一做法的政府从少数几个增加到 200 多个。

44. 有关巴西参与式预算编制的效果已有大量著作。发现参与式预算编制的初始版本：(a) 对向贫困人口分配资源有积极影响；(b) 避免被强大的社会团体或民间社会的组成部分掌控；(c) 缓解了本地资源配置中的恩庇风气。它被誉为使公共行政更符合公民的偏好。其他成功因素包括市政当局方面的强烈政治意愿、资源分配方面的明确技术标准、将试验纳入更广泛的地方公共行政改革和促进社会正义的政治动力。

45. 在巴西以外，关于参与性预算编制影响的系统证据似乎有限。大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部最近对有关发展中国家参与式预算编制的证据进行的快速评估发现，一致的证据表明，此种做法对预算分配、服务提供和公众参与产生了积极影

响。关于参与式预算编制对公共财政管理系统效率、问责制和反腐败的影响的证据有好有坏，既有正面影响的报告，也有负面影响的报告。

## C. 问责制

46. 一般而言，问责制是指个人或组织有义务对其活动负责并承担责任。作为一个关系概念，问责制涵盖了许多种类。本说明只考虑公共部门的问责制，并只考虑其中的四个种类：通过正式监督机制对政府进行的问责；在公共服务方面的问责；社会问责；伙伴关系的问责。

### 通过正式监督机制对政府进行的问责

47. 现代形式的政府包括正式的监督机制。几乎普遍存在的两个机制是议会和最高审计机关。这两个机制通过不同的程序对政府的行政部门行使监督职能，包括对预算编制等政府核心职能进行监督。

48. 宪法在监督方面赋予议会的授权各不相同，议会进行辩论的政治空间以及它们用来进行辩论的程序也各不相同。例如，在 115 个样本国家中，2017 年公开预算调查发现仅有 29 个国家的立法机构(全体成员或由委员会)在提交预算之前进行了辩论和批准了关键的政策建议。立法机构能够在预算程序中提供有限的监督，对预算编制和批准阶段的影响略大于对预算执行和审计阶段的影响。各国议会联盟(议联)2017 年进行的一项调查发现，在作为样本的议会中，有一半设有监测国际人权条约遵守情况的制度。

49. 有效的议会监督面临的主要挑战包括缺乏资源和工作人员，无法对审议中的问题进行独立分析；政府与议会掌握的信息有差距；没有足够的时间来审查预算和其他问题；政府缺乏参与议会监督的意愿；以及多数议员质疑政府方面存在相互冲突的激励措施。

50. 在世界范围内，最高审计机关实施的监督范围和深度各不相同。许多最高审计机关进行绩效审计，但另外一些最高审计机关仅限于进行合规和财务审计。过去的十年里，出现了使最高审计机关专业化的明显趋势，然而，并非在所有国家都这样。在许多国家，有限的资源是最高审计机关的一个制约因素，能力问题也是制约因素。与最高审计机关国际组织有联系的区域和国际组织在这一领域提供了支助，包括在审计各国政府执行可持续发展目标的准备情况和审计可持续发展目标执行情况这一专题上提供支助。2017 年公开预算调查显示，最高审计机关在全球享有相当高的独立性。尽管有这一调查结果，但在许多国家，此类机构缺乏独立性仍然是一个令人关切的问题。

51. 进行了几项关于议会和最高审计机关监督职能的有效性的全球研究。在少数观察性研究中发现，最高审计机关在遏制腐败方面是有效的。数量较少的一致证据表明，在使用司法鉴定审计或绩效审计等专门审计时，若与惩罚性制裁措施相结合，在发现和减少腐败方面是有效的。衡量有效性的一个指标是，各国政府接受审计和议会辩论中提出的建议和采取后续行动的程度。这在发达国家和发展中国家一直都是问题。议联在最近的一项调查中发现，只有大约一半接受调查的议会建立了跟踪其向政府所提建议的制度，不到三分之一的议会在过去五年中对其监督作用的履行情况进行了审查。

对有效性的一个重要限制是没有对监督机构的工作进行宣传。许多最高审计机关都没有公布审计报告的授权。现有数据还表明，议会和最高审计机关之间有开展更有效合作的潜力。

52. 监督机制可利用与民间社会和公民个人的互动协作使其工作更加有效。社会审计把参与和审计结合起来，使审计员能够直接从作为服务用户的公民那里收集信息。民间社会也可以作为一种强有力的手段，宣传和附和审计中提出的建议。这些年来，最高审计机关的参与形式有所增加，尽管并非在所有国家。似乎没有对此类倡议的最近全球情况摸底调查。各国的结果各不相同，许多案例研究说明了社会审计如何揭露公职人员的腐败行为并促进改善公共服务的提供。

### 在公共服务方面的问责

53. 公共服务领域的问责，人们典型地理解为是要向上层，如政治领导人负责。最近几十年来，在新的公共管理旗帜下进行的公共服务改革强调使用受私营部门启发而设立的机制，例如业绩框架、基于业绩的薪酬和使用各种报告程序，以加强业绩和问责制。公共服务改革还引入了对公民(被视为用户)的向下负责形式，例如公共服务公民章程、使公民可以跟踪与行政当局具体互动进程状况的制度以及申诉机制。除其他外，电子政务通过提供与行政程序有关的信息以及公民与公共行政部门之间的电子界面机制，在这一趋势中发挥了作用。

54. 似乎并不存在涵盖公共服务问责所有方面的任何全球监测举措。关于过去三十年来进行的公共行政改革的影响，已有大量著作。似乎有一种共识，即通过内部控制和报告机制进行问责有所增加，外部组织的控制机制(包括审计制度、监察员、核查遵守国际法和国内法的情况的制度等)也有所增加。与此同时，在许多国家，独立于部委的监管机构和其他机构的增多使问责关系变得复杂。对这些趋势对公共服务业绩的影响一直有争论。

### 社会问责制

55. 社会问责制被定义为公民主导的行动，旨在要求就公共服务的提供情况对公职人员和服务提供者进行直接(正式选举制度之外)问责。社会问责倡议通常涉及公民以一种形式进行的参与(如听证会)，以及与此相匹配的信息获取。在世界银行发表《2004年世界发展报告》后，这一方法越来越受欢迎，该报告主张使用问责的“短路径”——这意味着用户和服务提供者之间直接问责的渠道，而不是通过当选政治家和公职人员对提供者进行问责的“长路径”。

56. 社会问责倡议利用了各种工具，其中涉及公民对所得到的服务以及对应向其提供的公共资金的使用情况的某种类型的反馈意见。其中包括：(a) 公民报告卡，用来衡量人们对公共服务的满意度；(b) 社区评分卡，它配合使用服务用户报告卡、服务提供者的自我评估和基于结果的后续行动；(c) 公共支出跟踪调查；(d) 社区监测，由社区监测公共机构的活动；(f) 社会审计和听证会；(e) 申诉和对所诉不公的补救机制。在改善公共服务的努力中，越来越多地采用以公民为基础的问责战略。然而，没有这类举措的全球示意图。

57. 社会问责举措的通常推定好处包括：(a) 对公共服务的满意度提高，公共服务提供者的问责制加强；(b) 腐败减少；(c) 公民对公共事务的参与加强。然而，过去 20 年的研究表明，这种好处不能被认为是理所当然的。在某种程度上，有证据表明，社会问责举措在提高公民对其权利的了解和揭露腐败等近期目标方面是有效的。例如，已经发现公共支出跟踪调查和社区监测有助于揭露资源在使用国的浪费情况。另一方面，对公民获得服务的机会和质量以及改善结果的影响方面的证据有好有坏，而且各地的情况也各不相同。社会问责机制能够以结构性方式解决腐败问题的程度也是有限的；为了从结构上减少腐败，必须通过调查腐败和制裁等正式问责机制对社会问责举措发现的问题采取后续行动。

58. 最新的想法表明，涵盖透明度、问责和参与等多个方面的广泛战略性办法可能克服这一领域小范围和局部成功的局限性。专家们特别强调，必须将社会问责举措与增强公民权能(包括促进法律权益)结合起来；存在帮助将公民调动起来并使他们意识到自己权利的有组织的民间社会；政府问责制改革倡导者至关重要；有一个能够公布社会责任项目调查结果的充满活力的媒体至关重要。

#### 多利益攸关方伙伴关系和公私伙伴关系的问责

59. 最近几十年中，部门一级的多利益攸关方伙伴关系的重要性日益增加。在此期间，人们也越来越关注慈善和慈善伙伴关系可以通过金融和非金融手段为可持续发展发挥的作用。伙伴关系受到各种因素和目标的驱动，治理结构各不相同，业务挑战也不同。在实施《2030 年议程》方面人们对多利益攸关方伙伴关系寄予厚望。一些国家提出了与可持续发展目标有关的多利益攸关方伙伴关系框架。

60. 近年来，关于多利益攸关方伙伴关系的有效性和影响的证据已经不断增加。其中一些伙伴关系被赞为成功的，特别是在卫生健康部门运作的伙伴关系。然而，有人担心，此类伙伴关系有时可能与国家一级的一体化和政策协调不和谐，这与发展援助可能遇到的情况类似。更普遍的是，鉴于多利益攸关方伙伴关系在《2030 年议程》中的突出地位，一直有呼吁，要求界定此类伙伴关系应遵循的明确原则。这反映了一种广泛的观点，即有必要更清晰地界定这些多利益攸关方伙伴关系的治理安排，包括在透明度和问责制方面。

61. 公私伙伴关系的问责几十年来一直是人们关切的问题。主要关切领域包括此类关系向公民所提供服务的质量和可负担性；它们给纳税人造成的成本以及它们所包含的风险共担的性质；以及它们对社会和环境的影响。供水、供电或基础设施方面的传统公私伙伴关系就是如此，与采伐和采矿特许权等自然资源开发有关的伙伴关系甚至更是如此。欧洲经济委员会制定了一套公私伙伴关系促进可持续发展目标的原则。

## 四. 结论

62. 根据为本说明所作的对证据的审查，在执行《2030 年议程》的今后 12 年中监测可持续发展目标的体制方面的发展情况很可能仍然是一项挑战。需要开展更多的工作，以提供有关这一领域的事态发展的综合性全球审查。今后几年，委员会内外的工作可



争取挑明支持实现可持续发展目标的机构的其他方面,包括为此审查其他机构层面的发展,并为此探讨如何在可持续发展目标的不同领域实施基本原则。

63. 这里介绍的有限审查说明了几点。第一,尽管围绕治理的所有层面制定了许多国家一级指标和指数,但没有一个全面的信息系统能够为所有体制层面和所有国家展示简单、易于理解的趋势。大幅介绍了一些国家组与某些层面有关的体制发展,但这不是规则。因此,无法确认一些基本事实,例如全球参与和公民参与状况如何,或者政府总体上是否比十年前更负责任。第二,在这里介绍的所有层面,有关倡议的绩效的进程方面的证据多于有关其成果和更广泛影响方面的证据。

64. 尽管有这些限制,还是可以得出一些有力的结论。第一,从长期来看,国际和国家法律文书及其他倡议不断涌现,这些文书和倡议构成了与本说明所审议的所有基本原则有关的体制发展框架。第二,信息技术的迅速变化正在改变界定与所审查的基本原则有关的政策和机构发展空间的参数。生成和传播信息成本的大幅度降低使开展开放式政府数据运动成为可能。因特网使电子政务的做法、包括电子参与的渠道几乎得到普遍采用。互联网使现有信息更易于记录、储存和查找,从而改变了掌握信息的政府与要求获取信息的公民或组织之间的权力平衡。信息获取法律的浪潮、新的财务透明度规范和标准的采用、开放式政府数据的发展以及公民直接参与的新渠道的开发都是不可否认的,初步一看,可被视为进步的标志。

65. 然而,当把重点放在观察到的变化产生的结果和影响时,仍然很难在“进展”方面构建一幅清晰的全球图景。情况显示,透明度、问责制和参与倡议的影响差别很大。这些倡议的假定效益与其实际影响之间往往存在很大差距。对于这里审查的所有原则,专家们指出,因果关系不明确,缺乏明确的体制变革模式。换句话说,将具体行动或进程与预期结果联系起来的假设往往不明确,也没有经过检验。这往往导致高期望值不能化为实现。

66. 此外,更广泛的政治和体制环境以及这种因果联系在其中发挥作用的普遍社会规范在不同管辖区之间差异很大。专家们都强调了背景的重要性,以及体制手段缺乏可复制性。总之,致力于促进问责制、透明度和包容性决策的体制安排的有效性仍然是一个棘手的问题。最近的文献指出,必须采用多种手段相结合的广泛战略,而不是个别的体制机制。

67. 在今后几年中,以下步骤可能有助于我们了解与执行可持续发展目标有关的体制发展。

68. 首先,国家机构在实现可持续发展目标方面取得的进展只有参照当地情况才能有意义地加以界定和衡量。理解国家一级的这种发展需要考虑到每个国家的历史和体制环境。目标 16 和可持续发展目标更普遍地为全面审视机构提供了一个方便的框架。特别是,目标及其具体目标提供了一份确定与评估机构层面进展相关的所有部门的信息来源的地图。在任何特定国家,在与目标 16 相关的领域(例如,司法系统或公共部门改革)开展了各种既定的体制进程,并开发了跟踪变化、结果、有时是影响的监测系统(例如,政府机构进行的监测、根据各种国际条约提交的报告、审计报告)。找出适当的方式汇集这些进程提供的信息,将有助于进行与国情相关的审查,并支持目标

的实施和进展情况监测。许多国家已经开始朝这个方向努力。联合国系统可以审查正在进行的努力，并酌情予以鼓励和支持。

69. 其次，除了一套国际商定的指标所提供的情况之外，评估如何汇总国家一级在特定体制层面(例如透明度)的变化、以便在更高的地理层级了解这些层面上取得的进展，这仍然是一项挑战。

70. 第三，为了更好地理解哪些制度安排可以在不同的环境下发挥作用，需要进一步努力，通过系统梳理现有的学术和实践文献，绘制与透明度、问责制和参与相关的倡议的整合审查的图景。这种绘图可以向各国政府提供关于执行可持续发展目标的现有体制选择的有用信息。同样重要的是，鼓励进一步审查和评估探索较少的领域的现有证据，并促进定期更新，因为这些领域发展迅速。在这样做的过程中，必须比较以不同发展水平的国家为重点的研究得出的经验教训。

---