



经济及社会理事会

Distr.: General
17 January 2020
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十九届会议

2020年3月30日至4月3日

临时议程* 项目4

经济及社会理事会和可持续发展高级别
政治论坛 2020年主题所涉体制情况

促进有效治理和机构改革以加快落实可持续发展目标

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·默勒曼在与拉米亚·穆拜德·比萨特、布里奇特·卡特斯库、埃马纽埃尔·达阿雄、利努斯·孟加纳和格瑞戈利奥·孟特罗协商后编写的文件。

* E/C.16/2020/1。



促进有效治理和机构改革以加快落实可持续发展目标

摘要

自 2016 年以来，可持续发展高级别政治论坛所显示的进展表明，各国政府、联合国机构、民间社会、学术界和其他方面似乎都很清楚为了不让任何一个人掉队究竟应该做些什么。看来欠缺的是一套关于如何解决该问题的可能答案。如果我们都认为到 2030 年实现 17 项可持续发展目标是各级政府的总体使命，我们又将如何改革公共行政和治理？

这个问题的答案虽然很多，但有一个因素是清楚的：没有民间社会、企业和其他行动体的参与，可持续发展目标就无法实现，政府在这方面负有特殊责任。公共行政专家委员会因此欢迎，2020 年可持续发展高级别政治论坛决定将重点放在“加速行动，踏上变革之路：把采取行动落实可持续发展十年变成现实”上，它显示公共行政和治理已经理所当然地占据了可持续发展方面的中心舞台。

本文探讨了 2020 年可持续发展高级别政治论坛上上述主题中“加快行动”一词对以加快可持续发展目标落实和审查进度的公共行政和治理改革的意义。它将以往和现在的治理失败与已经证明行之有效的解决方案挂钩。该文件列入了就治理工作若干挑战采取具体行动的建议。侧重点不仅是在长期累积成果的“渐进”改革上，也在基于创新突破的“快车道”改革举措上。通常，长期的变革本身需要敏捷的干预，尤其是在累积努力需要助力的关口。在过去十年实现 2030 年可持续发展议程的行动中，要优化努力，就需要仔细平衡短期紧迫性和长期变革途径。

该文件还列入了就诸如以下事项展开的讨论：通过立法改革和治理协作模式增强权能；获得以教育为重点的优质公共服务；促进透明度和问责制；在长期需求和短期紧迫性之间取得平衡；为实现战略、体制和政策目标调动资源；及地方和社区层面的实时行动。

本着这些目标，本文件以脆弱和受冲突影响国家为具体重点，特别是针对腐败、缺乏诉诸司法的机会和受冲突影响的机构。以往在这种情况下对关键杠杆的思考包括通过以下手段改进问责机制：增加公共事务和金融方面的知识、提高公民对预算相关事项的参与、加强监督机构的作用，特别是在采购方面的作用，以及注重人的安全，把免于匮乏、免于侮辱和免于恐惧的自由这三项自由考虑在内。

一. 为落实可持续发展目标加快行动并走上变革之路的关键：体制情况和相互联系

1. 随着《2030年可持续发展议程》的通过，联合国会员国商定了不让任何一个人掉队的共同使命。拥有这样的共同使命本身就是一项重大成就，但尚待切实将其转化为具体行动。以使命为导向的公共部门改革在《2030年议程》通过五年后方才开始成形。我们在治理上如今面临的巨大挑战主要应该归结于工作的失败；即在许多国家的公共行政部门，虽然公职人员和公务员辛勤工作，但仍然面临多种障碍。

2. 这些障碍包括具体的政策失败乃至涉面更广的治理失败。有时，所能看到的政策失败究其根由可能是治理失败，因为繁琐的官僚程序、缺乏透明度、绩效不佳或腐败使得政策无法取得预期产出或结果。反之亦然，当政策失败以治理失败的假象出现时，举例说，当政府因在没有补偿最贫困者情况下提高能源价格而被指责为抛弃弱势群体时。

3. 关键是要认识到，创新和加快行动既可能成功也可能失败。加快实施 17 项可持续发展目标需要政策和治理创新，而这必然会伴随着风险。接受需要创新，就意味着愿意承担这些风险。这意味着接受失败的代价——并认识到不承担这些风险和无所作为的代价可能要高得多。“试错”做法取得成功的一个很好的实例是 2019 年瑞典中央银行纪念阿尔弗雷德·诺贝尔经济学奖获得者所进行的随机对照试验，他们利用这种本来独为物理科学专属的方法来评估扶贫努力。

4. 之所以发生治理失败，不仅是因为不可预测的事件，而且通常是由于所选定的治理设计方案与治理环境下遇到的问题不相匹配。治理能力(才能、技能、能力)匮乏或治理框架管理不善，造成了其他形式的治理失败。某些形式的失败可能比其他形式的失败更可预测，或更易于掌控，治理性改革的形式不同，其失败的方式可能就会不同，或在不同背景下失败的原因就不尽相同。正如《2019 年全球可持续发展报告：现在就是未来-科学实现可持续发展目标》所述，可持续发展上的许多挑战属于所谓的邪恶问题，其事实确定性不高，不同利益攸关方对价值观和目标的界定各不相同，从而看上去不再有可能纯粹以事实为依据做出决定，挑战似乎无法克服。

5. 造成政府机构未能以应有的规模和速度实施可持续发展目标的另一个关键原因是，过去几十年的经济理论普遍低估了公共部门的价值，导致公共行政管理规模缩小，效能降低，忽视了公共行政管理所可能创造的公共价值，其中包括举例说为因应气候相关灾害而对国家基础设施加以调整、建立公平的卫生系统和/或保护我们的自然资本等。

6. 公共机构需要“承担其作为公共利益服务者的正当角色”。它们必须胸怀大志，全身心投入即将到来的伟大变革。它们必须克服对失败的自我实现的恐惧，必须意识到实验、尝试和犯错(以及不断地犯错)是学习过程的一部分。抱持信心

和责任感，就可以期待成功的到来，这样，就能招聘和留住高素质的员工”。¹ 从这个意义上来说，学习并非完全不同于战略规划，战略规划可以被想象成一个持续的学习过程。加快实施可持续发展目标将受益于公共战略从基于规划和设计转变为立足于从实践中学习。²

7. 打击腐败是开展有效治理以加快实施《2030 年议程》的先决条件。鉴于腐败和公共生活中的利益冲突有损公众对治理的信任并对经济产生不利影响，各国政府都必须对发生腐败和利益冲突的可能和现实具有清醒的认识。腐败导致成本提高、决策扭曲、资源分配不当，并因为其不可预测性而抑制企业活动和投资；过度消费、财政赤字、征税不力、资金吸纳能力不足、性别不平等、少数群体及其他弱势群体在竞争高级职位上受到歧视以及经济“人才外流”，凡此种种，都与腐败有关。³

8. 政府基本行动的一个重要部分并非创新或变革，更不是破坏性创新，而是确保稳定性和可靠性。它关乎尤其在实证的基础上提供适足的法律和政策框架，以确保向公民提供保护和服务。变革能力开发聚焦于何处取决于特定体制环境下公共行政和治理的既有质量和绩效。在有些体制环境下，适宜只让一小部分公共服务人员直接参与变革活动；而在另外一些情况下，参与的人数可能更多或更加分散。在加快采取行动以落实可持续发展目标的能力开发上，可使用以下做法来确定公共部门改革的优先事项。

9. 首先，优先事项可以基于对《2019 年全球可持续发展报告》在加快进度上所确定的以下四个“杠杆”中每一个杠杆相对重要性的评估：治理；经济与金融；个人和集体行动；及科技。其次，可以考虑《报告》所述在实现变革上的六个“切入点”：人类福祉和能力；可持续和公正的经济；食品系统和营养模式；能源脱碳和人人可得；城市及周边地区的城郊发展；和全球环境公域。第三，也可考虑在大会主持下召开的可持续发展问题高级别政治论坛《政治宣言》(见大会第 74/4 号决议)所确定的十个交叉行动领域：不让任何一个人掉队；筹集充足资金并明智使用；加强国家执行工作；加强机构，促进更为统筹的解决方案；加强地方行动，加快执行工作；降低灾害风险，建设抗灾能力；开展国际合作克服挑战，加强全球伙伴关系；利用科学、技术和创新，进一步注重数字转型促进可持续发展；对数据和统计资料进行投资，促进可持续发展目标；加强高级别政治论坛。

10. 在这些杠杆、切入点和行动领域的配合下，由公共行政专家委员会制定并由经济及社会理事会认可的可可持续发展有效治理原则可被证明有助于确定关于加快行动的快速改革以及关于促进可持续发展的渐进变革路径的优先事项。例如，特别是对治理工作确有不足的情况，这些原则可以提供一个控制系统，以鼓励政

¹ Mariana Mazzucato, *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy* (New York, Hachette Book Group, 2018)。

² 见 Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management* (New York, Free Press, 1998)。

³ 欧盟委员会，“公共行政质量——从业者的工具箱”，2017 年 8 月。

府和在这些环境下工作的其他治理工作行为体把可持续发展目标更好地纳入其发展计划和项目，从而在治理工作亮起红灯时建立一个小规模评价和视可能予以干预的系统。

特别关注脆弱和受冲突影响的环境⁴

11. 尽管通过了《2030年议程》并在实现几项可持续发展目标方面取得了进展，但在过去十年中，和平条件急剧恶化，尤其是在世界南方国家。在脆弱和受冲突影响环境中实现可持续发展目标仍然没有得到足够的重视，对于许多与可持续发展目标 16 有关的指标，如果不是从争取可持续和平的大视野出发加以拟定的话，实际上可能会遮蔽对诸如就业等可持续发展目标所涉其他领域的影响。此外，需要进一步结合具体情况落实关于实施可持续发展目标 16 的行动。例如，建立公正和积极的和平不仅是指不存在结构性暴力，而且是指人类社会的融合，而不是基于对冲突设计速战速决办法以在落实可持续发展目标上争取短期收益为目的的实证主义的和平。

12. 与可持续发展目标 16 具体背景有关的这类涉面更广的长期目标可能要求重点聚焦在脆弱和受冲突影响环境中实现所有其他目标的“关口”目标。其中一些关口目标除其他外，可包括关于促进法治的可持续发展目标 16.3、关于有效、负责和透明机构的可持续发展目标 16.6、关于确保包容性和参与式决策的可持续发展目标 16.7 和关于加强相关国家机构，包括通过国际合作开展各级能力建设的可持续发展目标 16.a。

13. 世界各地的冲突往往主要与缺乏政治和经济包容性以及种族、宗教和地理边缘化有关。国际发展实践一再表明，这种情况成为冲突和内部冲突国际化的温床。统治精英必须理解避免暴力和国家崩溃所需改革幅度的紧迫性和选择。

14. 促进政治包容性是可能的，但往往受益于在确定可持续发展变革路径上的渐进做法。国际实践表明，例如在财政能力有限的国家提高公务员系统的包容性或减少工资支出方面行之有效的改革往往都是着眼于中长期的改革；例如促进自愿离职或退休而不是替换。

15. 没有明确财政框架的政治和体制包容性有可能使经济上受限的国家负担过重。招聘在促进政治共识和包容性方面可以发挥大体上积极的作用，需要在任人唯才、配额以及现有财政能力和财政资源之间取得平衡。信息和通信技术的扶持作用对政治包容也很重要。在最不发达国家，尤其是在非洲的最不发达国家，信息和通信技术至多处于雏形阶段。在这类情况下，迫切需要加快程序的数字化特别是选举程序的数字化，并使程序更加透明。拉丁美洲和加勒比地区的数字鸿沟已经到了十分严重的程度。这是一个必须紧迫解决的问题。

16. 给技术设备提高资金，并为从选民登记到计票和登记结果的与选举进程有关的大量数据的管理提高支持，可以大幅推进可持续发展目标的加快实现并为长期

⁴ 另见 E/C.16/2020/5。

变革铺平道路。这种激励措施也有助于实现和平与稳定，这是到 2030 年实现所有可持续发展目标的先决条件。

特别关注环境、能源与和平之间的联系

17. 环境退化对国际和平的影响仍未得到充分研究。这一重大挑战已经加剧了脆弱环境中与资源稀缺相关的冲突。这使得冲突更有可能再次发生，例如在阿拉伯地区，并且正在加快全世界与气候相关的流离失所的步伐。当前在气候谈判上出现的僵局应当与建设和平和维护和平面临的僵局以及与实现可持续发展目标 16 及其他可持续发展目标有关。

18. 另一个令人关切的方面是，没有把环境与和平挂钩，特别是在对气候变化极为脆弱的地区，缺乏能给能源过渡提供支持的适当国际政策机制。促进向低碳经济平稳过渡的关键是，公共政策与实现能源过渡的目标协同一致。这些政策要实现效率增益，就应当优先考虑强调关键经济部门向可持续性转变的项目，促进公平分享能源过渡的惠益并公平分担其成本。

19. 必须提供培训，并且新的招聘需要以能力为依归，从而让人力资源给满足能源转型相关新技能，尤其给公共行政部门适应由向低碳经济转型引发的结构变化做好准备。把绿色工作培训计划纳入教育课程可能会对此有所帮助。促进南北合作和南南合作是助力可再生能源和能效的另一个杠杆。需要鼓励南南伙伴关系，以在科学和创新研究中心之间分享经验和汇集专门知识，并以负担得起的成本推广适当的技术解决方案。

二. 在为实现可持续发展目标加快行动并走上变革之路的关键： 催化剂和推动者

20. 为实现可持续发展目标加快行动并走上变革之路需要公共机构在许多方面做好准备。首先，接受并内化有效治理需要适应其特定环境的事实可以是往前迈出的一个重大步骤。其次，具体的背景离不开价值观和信仰体系，包括与不同公共行政模式相关的价值观和信仰体系。是否应当激励政策制定者跳出固化思维？职业体系是奖励还是惩罚采取创新做法的官员？这些问题至关重要。第三，应该考虑到进行改革的速度，因为改革的速度和质量往往是有联系的。举例说，各级行政部门之间的日常协作速度迟缓，但努力加快落实这些目标决策进程的必要性不应以牺牲战略远见、背景分析或影响分析为代价。

21. 因此，重要的是，首先要采用治理的广义定义，即公共行政和相关利益攸关方如何为应对社会挑战制定解决方案并提供机会，包括在更广的法治框架内提供指导、采取激励措施和开展合作，而不仅仅是争取利益攸关方的参与。权衡政策的健全性和完整性并且对政策的灵活性及其稳定性和可预测性两相权衡也是关键所在。一个关键问题是经由“实时”多级治理加快采取紧急行动，并着眼于实现持久的结构性变革。

22. 同样至关重要，要认识到在做什么和如何做这两个问题之间究竟存在多大的差距，以及在不同国家和不同时间段之间的差距。有些国家的公共行政机构运行良好、行事灵活，而另一些国家则尚未达到这样的水平，仍然是在各自为政。还有一些国家的政府运行不畅和/或脆弱无助。此外，许多国家的公共行政机构可能在例如规划等方面运行良好，但在例如执行工作等其他方面则不然。还有一些机构已实现了其公共行政机构的精简高效运行，但由此所形成的一些条件却可能使得整体效力有所削弱。

23. 虽然对“如何做”这一难题没有统一的答案，但人们应该认识到，对于世界各地的公共行政部门来说，彼此的情况可能是这样的：起点各不相同；工作轨迹互有特色；愿望多种多样而终点虽同样合理但又大相迥异。然而，有些建议可以适用于所有公共行政部门：首先，应当执行由委员会制定并于 2018 年得到经济及社会理事会认可的有效治理以促进可持续发展的上述原则；第二，向公职人员提供关于如何加快变革以实现可持续发展的培训；第三，将有关变革能力和潜在能力学习纳入公共行政学校的课程。

24. 关于培训和学校课程，需要在强化有关共情和诚实、社会敏感性、责任和創新标准的基础上重塑公务员的形象。总的来说，应当让人们了解，围绕公共部门就业系统和公共服务职业的设计出现了一些新的做法。例如，有些人尤其是千禧一代，不一定对终身就业感兴趣。同样重要的是，远程办公、机器学习等新兴趋势无疑影响了当今公共部门劳动力就业的组织方式。

25. 若干地区的经验显示，国家间的结构化同行学习是加快实施可持续发展目标的一个成功并具有成本效益的工具。良好做法的实例包括非洲同行审查机制和欧洲联盟同行环境落实情况审查方案。同行交流项目可以是短期项目，例如专家访问、考察访问、小型讲习班，也可以是较长期的项目，例如结对项目。应当以确保跟进落实的方式组织这些项目。在加速落实方面的其他组织措施包括与来自不同部门的参与者建立工作队、设立行政-商业-民间社会联合工作队、扶持创新热点并促进汇集工作在目标所涉不同领域的政府及其他组织专家和代表并侧重于多个可持续发展目标的国际会议。

26. 在为实现可持续发展目标加快行动并走上变革之路上的其他几个推动力量和催化剂包括公共行政管理和治理的要素，例如公私伙伴关系、电子政务和开放政府、提供包容性服务、培训、公共部门的道德伦理、透明度和创新。例如，开放政府的概念是基于获取公开信息的原则，以及协作重复利用公开信息以改善公共服务和程序的可能性。换言之，它让人对治理相关事项更有控制权。它还可以提高诚信和资源管理效率、加强法治和问责、创造更多公共价值、促进财富的再分配并改进包容性公共政策。

三. 通过全球、区域和国家各级的行动确保不让任何一个人掉队

27. 公共服务和公共管理都要求公共机构设计灵活的机制，基于有效治理的原则，在充分尊重人们尊严的情况下方便人们的参与。今天，人们可以谈论由公

共利益和关切决定的善政的基本权利，例如平等、客观、效率、评价、道德、透明度、参与、法治、正当程序和隐私保护等。

28. 加快行动以确保不让任何一个人掉队，需要在全世界一级作出政治努力，打破国际政策行动、发展援助与缔造和平在政治和行政层面的各自为政；加强有利于为解决争端和化解冲突积蓄政治动能的现有多边及区域政治和经济机制。

29. 在区域和国家两级也存在采取政策行动的许多机会。由于各级国家能力和人的能力都能对不让任何一个人掉队产生巨大影响，公共行政学校网络和其他网络可以作为推动有效和参与性决策的杠杆。因此，这种网络可以从支持和加强中获益，特别是在这类举措受害于冲突和资源的限制的地区。它们也可用于所面临的治理挑战各不相同的发达国家。在法国，公共变革部际办公室设立了一个公民参与开放中心，就如何将公民纳入公共政策并让他们参与影响其生活的事务向政府官员和公务员提供指导和专门知识。

30. 在次国家一级，可以通过权力下放、地方发展和增加向地方的资源转移来促进不让任何一个人掉队。这往往需要在地方发展方面避免自上而下的做法，并在社区内设立协调中心，以评估可能的权力下放程度、价值最优化及从国家向地方转移资源所产生的影响。还可能需要在安全和司法部门适当承认非正规机构和做法，给委员会第十九届会议编写的专家文件所述重新建立冲突后可信的治理及公共行政机构和系统的本土冲突解决机制(E/C.16/2020/5)可能有助于在社区一级不让任何一个人掉队。

31. 地方一级的增强权能及其多样化是确保在可持续发展努力中不让任何一个人掉队的关键。在增强权能上的多样化就要求寻找不同的方式来开展当地参与者的能力建设。在大多数发展中国家，增强权能包括了开展机构能力建设，而公民基本上被排除在外。在大多数情况下，只是采取了治标性的参与方法，而没有让人们了解关键问题。为确保包容性发展并确保每个人都能获益于此种努力，必须让当地人民知道自己的权利和责任。他们应该能够清楚表达自己的情况，并能对地方当局向他们提供的解决方案做出评估。

32. 次国家一级的这类增强权能需要让可持续发展目标实现本土化和调动资源以解决当地的问题。这不仅关系到财政资源，它还需要有人力、物力和技术资源。各国政府需要加强致力于可持续发展目标本土化的所有当地利益攸关方的参与。虽然国家和地方政府对提供服务负有主要责任，但私营部门、社区和民间社会在形成需求和政策以及在提供服务方面也发挥着关键作用。这在国家或地方一级的政府能力不足或缺乏提供服务的意愿的领域尤其重要。社区可以自主提供一些服务，这样就能让政府把重点放在政策、战略以及监测和评估上，同时有助于辅助性原则。

四. 在加快行动和变革途径上的成功事例和教训:来自于实践的事例

公共采购

33. 公共采购,更具体地说可持续公共采购这一变革性政策领域已经一再被确定为是实现法治、效率、竞争力、反腐败、参与性决策、各级国家能力和透明度的一个杠杆。

34. 可持续公共采购是实现可持续发展目标的核心。采纳可持续公共采购框架尤其可以给中小企业提供新的商业模式,创造就业机会,并有助于减少贫困(目标 1)和刺激包容性增长(目标 8)。公共采购也是促进性别平等的公共服务(目标 5)的关键。作为 2019 年联合国公共服务奖获奖者的智利政府公共采购网站提供了一个重要的经验教训,其公共采购实践已经证明加快了妇女参与公共市场的步伐并有助于扶持由妇女拥有的中小型企业,从而得以在几个可持续发展目标上同时取得进展。

35. 电子采购也被证明是落实可持续发展目标特别是目标 16 的一个变革性工具。它为数据的获取、分析、可视化、报告及其自由访问以及基于绩效的审计提供了方便,从而促进了透明度、促进问责制和增强对政府的信任。这些因素也对营商便利和吸引投资产生了重大影响。举例说,自乌克兰政府推出在线平台 ProZorro 以来,2015 年至 2016 年,公共采购市场总量增长了 17%(高达 104 亿美元)。⁵ 仅在 2017 年,突尼斯还通过其电子采购平台 TUNEPS 为全国 3 000 个受益人创造了营商机会。

36. 包括电子采购等公共采购的优化,不能只关注性价比或成本优化。这对脆弱和受冲突影响的环境尤其如此。因此,必须从全局角度纳入可持续公共采购,立足于地域和社会包容、欠发达的国家和次国家经济部门发展筹资、促进中小型企业及生态系统管理的更宽视野,而所有这些都应以创新为重点。

可持续的预算编制

37. 实现可持续发展的另一个变革途径涉及预算编制。在实现可持续发展目标上取得进展不仅取决于各国调动各种资源的能力,还取决于它们根据需求和业绩评估调动相关部门特别是卫生、教育和基础设施部门的公共支出的能力。如同给委员会第十九届会议编写的关于在各项目标的公共财政管理和预算编制中新出现问题的专家文件(E/C.16/2020/6)所示,国家预算是把税收和资源分配与各项目挂钩的一个强有力出发点。

38. 把可持续发展目标纳入预算编制可能获益于向基于绩效的预算编制的转变,其主要原因是,传统的预算结构或细列项目预算可能会阻碍或至少不会鼓励为落实各项目标所做努力。使用细列项目预算并不能保证财政的可持续性,因为它只是显示在购物品,很少显示其性价比、财政状况及政策与产出间的联系。按成果

⁵ Arthur Kovalchuk, Charles Kenny and Mallika Snyder, “Examining the impact of e-procurement in Ukraine”, Working Paper, No. 511 (Washington, D.C., Center for Global Development, 2019)。

编制预算可以强调减少不平等的支出相关努力(目标 10)、实现性别平等(目标 5)、确保对儿童的保护和人权(目标 16)的经济社会影响并述及各项目标涉其他领域。

39. 把预算与项目或绩效指标挂钩有助于评估公共资源是否得到有效分配,以及政府的目标和目的是否已经实现。因此,可持续预算编制可以因而作为调动国内资源的杠杆,而同时减少对发展援助的依赖。与特定可持续发展目标和具体目标明确挂钩的有关可持续发展目标的预算编制可以使社会得以在把《2030 年议程》融入国家和次国家预算上更进一步。

40. 许多国家已经把其预算同可持续发展目标的相关部门目标挂钩。一则事例子是经由促进性别平等(目标 5)的预算编制或经由促进气候变化(目标 13)的预算编制在实现性别平等或处理气候变化方面取得的进展。不过虽有进展但仍需加倍努力,以进一步把预算编制与各项目标挂钩。摩洛哥已经对促进性别平等的预算编制做了调整,以向同旨在把公共预算编制从基于投入的格式和程序转向成果驱动系统的预算改革看齐。该国性别平等情况的改善,特别是在教育(目标 4)、健康(目标 3)和就业(目标 8)方面改善的事实很能说明问题。

对税收数据的新的利用

41. 各国需要信息和证据来跟踪《2030 年议程》落实进展情况,并确定其可持续发展目标相关政策和战略的成果和影响。技术飞跃和向电子政务的转移改善了数据收集、存储、分析和传播。尽管如此,仍然需要利用新的并且来源更为多样的数据和分析方法来支持《2030 年议程》。数字化、电子政务和开放数据日益改变了税务管理的格局。政府如今拥有一个数量庞大并且内容多样的个人和家庭数据库,其中包括了财务信息、人口信息、支出、购买及其他类型的信息。

42. 透过税收数据可以了解纳税人的行为,而且这类数据还可用作创建和衡量与可持续发展目标及其具体目标直接或间接相关的不同指标的投入。这种投入可随后服务于受目标驱动的政策制定、落实和评估。强烈建议各国政府着手考虑以税收数据指引对多项社会和经济问题的分析,将该类数据用作可持续发展政策和行动的投入。

43. 为与可持续发展目标有关的目的交叉使用税收数据的一些事例包括把收入、就业和性别相关记录与对不平等的评估挂钩,从而给关于减少不平等的目标 10 和关于性别平等与增强妇女权能的目标 5 的相关政策提供指引;利用从税务记录中检索到的社会保障和保险信息来评估医疗保健系统并制定与目标 3 有关的政策;并且把有关工资、纳税、就业状况和居住情况的数据融入有关劳动力市场和就业情况的分析,以衡量在关于增长、就业和体面工作的目标 8 的进展情况。

人工智能

44. 人工智能可以成为加快落实《2030 年议程》以及监测每一项及全部可持续发展目标相关进展情况的强有力手段。举例说,对关于健康和福祉的目标 3,人工智能可以有效支持医疗诊断和预测,在分析异质大规模生物数据集和临床结果的基础上设计新的预防和治疗方法。在许多情况下,人工智能被用来监测、跟踪和

预测传染病的爆发。算法可以识别最有可能得不到疫苗接种的儿童，从而让医务人员得以提高认识，并能更加始终不断地与病患家人保持联系。与此同时，人们应该对可能的副作用、意想不到的后果和外部效保持警醒。对数据保护和隐私的威胁以及基于性别、种族、收入或族裔的社会歧视不应长期存在，对算法应基于有效治理以促进可持续发展的原则，根据具体的现实情况和对特定的可持续发展目标所持期望加以调整。

45. 人工智能也可有益于实现目标 16，例如利用自动问答或经由数字渠道提供公共服务给政府与公民的互动提供方便。《2019 年大赦国际指数报告》列举了几则事例，例如帮助个人核实和验证信息、通过检测和预测暴力提供更好的安全、纠正偏见以确保公平和平等诉诸司法以及优化对公共和社会部门各机构的管理。人工智能可以帮助使诸如处理不同的索赔之类重复性劳动实现自动化，并有助于发现欺诈、金融犯罪或身份盗窃。即便如此，对人工智能提供的分析能力、可扩展性和便利性，必须与其造成人的监督和责任不再的可能负面影响相权衡。

46. 虽然对人工智能的使用可以做出局部性调整以向实现可持续发展目标看齐，但重点应该放在能够加快采取行动以实现若干目标和指标的关键杠杆上。对人工智能使用情况的有效摸底可有助于确定究竟有哪些目标可以经由人工智能相关解决方案来达到，同时认识到单凭人工智能无法解决这些目标和指标所提出的所有问题。一个很好的事例就是人工智能在救灾中的应用，一些国家的政府和世界各地的技术型组织都采用了人工智能。举例说，卡塔尔的人工智能数字应灾平台是一个免费的开放源码软件，它在发生人道主义危机期间自动收集社交媒体信息并对信息加以分类。称作 **Sahana** 的斯里兰卡免费开源软件自动整理和计算来自各种应用程序的数据，以提供实时需求评估。⁶ 然而，人工智能在多个合作伙伴和各地区救灾中的广泛应用仍处于初级阶段。

47. 人工智能要发挥其作为社会发展推进者的全部潜力，就需要应对许多挑战，包括与数据可用性、可访问性、质量、数量、标签和集成、计算能力、人工智能相关技能、国家机构获取和部署人工智能的能力、对领导力的接纳度及恶性使用有关的挑战。需要应对的其他挑战是人工智能对公平和公正以及人权的潜在影响。就实现可持续发展目标而言，对人工智能给社会构成的相关威胁并带来的相关机会尚有待充分探寻。

五. 可以寻求可持续发展高级别政治论坛提供指导的诸方面

48. 可持续发展高级别政治论坛可就加快采纳缔造和平的框架并逐步将其融入旨在落实《2030 年议程》的政策行动提供指导。这类指导可以考虑到以下情况：在脆弱和受冲突影响环境中迫在眉睫并且挥之不去的挑战；对可持续和平与可持续发展间的协同增效作用善加利用，特别是在通过国际和国家冲突调解和解决机

⁶ 见联合国经济和社会事务部，“通过电子政务的电子复原力：全球和区域视角”，载于《2018 年联合国电子政务调查报告：发展电子政务，支持向可持续和弹性社会转型。》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.H.2)。

制和平解决争端方面的作用；恢复提供公共服务；以及基于委员会的有效治理以促进可持续发展的原则开发各级的能力。

49. 关于恢复提供公共服务，可持续发展高级别政治论坛的政治指导可有助于澄清关于国家作用的往往相互矛盾的做法。传统的福利型国家导致债务膨胀并不可持续，而紧缩又造成前所未有的贫困、不平等加剧和社会资本崩溃。因此，指导对建立基于公共价值由政府 and 治理工作所有相关利益攸关方共同创造的针对具体国家和具体环境的智能型可持续性治理框架是有益的，并且有益于开发造福于人类和地球的经济市场。

50. 对被视为同统治集团对立的社区和人民的歧视可以表现在国家资源的分配和就业上，这些人由于这类歧视而被抛在后面。政治歧视加上公然的腐败正在加剧发展方面的排他性和不平衡性。因此，可持续发展高级别政治论坛需要提供强有力的政治指导，以审查和监测各国政府不仅在可持续发展目标的落实而且也在可持续发展有效治理包括不歧视的原则遵行方面的情况。
