



经济及社会理事会

Distr.: General
28 January 2021
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十届会议

2021年4月12日至16日

临时议程* 项目3

经济及社会理事会2021年届会和
2021年可持续发展高级别政治论坛
主题的治理和公共行政方面

建设包容、高效和有复原力的机构以实现冠状病毒病大流行之后的可持续复苏并及时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杰拉丁·弗雷泽-莫莱凯蒂和路易·穆莱曼与保罗·杰克逊、玛格丽特·科比亚、吉尔特·布卡尔特和亨利·萨达里安及莫尼·皮扎尼合作编写的文件。

* E/C.16/2021/1。



建设包容、高效和有复原力的机构以实现冠状病毒病大流行之后的可持续复苏并及时落实可持续发展目标

摘要

本文件旨在为讨论公共行政专家委员会对 2021 年可持续发展高级别政治论坛专题审查的实质性投入、论坛对可持续发展目标 16 和 17 的深入审查以及可持续发展目标的整体性、不可分割性和相互关联性提供基础。文件的基础是委员会第十九届会议关于促进有效治理和机构改革以加快落实可持续发展目标的工作(见 E/2020/44, 第三章)以及经济及社会理事会关于委员会该届会议报告的第 2020/21 号决议。

文件的主题与高级别政治论坛和经社理事会 2021 年届会的主题对接——“实现冠状病毒病大流行之后可持续和有复原力的复苏, 促进可持续发展的经济、社会和环境层面: 在采取行动落实可持续发展十年的背景下, 为实现《2030 年议程》开辟一条包容和高效的路径”。

作者认为, 为实现《2030 年议程》开辟一条包容和高效的路径取决于五项总体政策措施。第一, 再次承诺持续多边协商、协调与合作的稳固结构和进程。第二, 亟需重新分配优先事项, 重新确定资源流向, 重新考虑实践证明没有成功、适得其反并使各国对此次疫情等重大危机措手不及的各项政策。第三, 要着眼于公共决策的长期性。第四, 要认识到机构质量、机构改革和治理是一个战略性政策领域。第五, 要把政府作为第一应对和最后救助的防线, 以恢复民众的信任。作者并强调, 把法治和分配正义纳入政府方案和项目的主流, 是有效落实可持续发展目标的路径。

作者最后对委员会成员和自愿国别评估国家关于可持续发展目标 16 机构方面的对话安排进行了思考, 并提出了可以考虑纳入论坛 2021 年部长宣言的各项要素。

一. 亟需关注的领域

1. 这场仍在持续的疫情揭示了管理模式的一些关键要素，这些要素过去曾占据主导地位，而现在我们可以重新审视，并可能进行修改。其核心就是采用企业模式进行治理的理念，企业模式认为政府在经济领域应该以接近企业最佳实践的方式进行治理。在企业模式中，通过降低成本寻求更高效率。为此，还出台了“3D”政策，即缩小规模、放松管制、消除官僚主义。企业采用这种模式和做法进行治理的尝试带来了诸多益处：培养了主动性，政府受到鼓励而向更加灵活、敏捷、精干的政府转型。

2. 但是，在这一过程中，一些政府或公共行政部门忽视了其核心职能和公众的最大需求。政府固然应该灵活精干，但也需要应对诸如当前疫情这种不可预见的突发事件的能力。政府必须向有需要的公民提供救助，无论其出身和地位，为他们提供住所、现金、食物或药品。有些东西我们经常遗忘，尤其是在富裕年代，即政府作为第一应对和最后救助的作用。在提供安全和正义等公共产品方面，人们必须提出问题：效率和成本是否是衡量业绩的唯一标准。可以说，国家的首要作用之一是提供一个高效、便利和公平并符合法治的司法系统。

3. 当前的疫情表明，一种纯粹的企业模式已告失败，政府正在牵头提供基本服务，为亿万民众发放救济，保证他们有住有吃，不至于陷入贫困。相反，全球北方的一些政府则救助企业，出台干预措施防止市场大规模崩溃。在某些类型的风险不断增加、灾害可能更加常见的时代，政府不应完全照搬企业做法行事，但要保持敏捷性和敏锐度。政府还需建立重要的战略储备，高效收集并处理情报和信息，并在包括流行病、飓风、海啸、森林火灾、内乱在内的不利环境中维持能力、提供服务。应对内乱和环境灾害等特大事件不仅需要新的思维和新的技能，还需要建立能够倾听不同声音的包容性机构。

4. 经验表明，灾害和危机总会对不同性别造成不同影响，2019 冠状病毒病疫情也不例外。这场疫情及其防控措施给妇女造成了不成比例的打击。因此，妇女参与立法、政策和预算决策对于推动建立包容性机构至关重要。如不采取更加包容的做法，社区排斥、不平等和日益严重的贫困就会危及公共稳定和安全。

5. 在国内和国际两级，不平等正在逐步演变成种种威胁，对和平与安全的威胁，社会动荡的威胁，还有以大量人口流动形式出现的威胁。富国可能无法和平地吸纳庞大数量的移民。更重要的是，原籍国也不能失去这些移民。维持和平、调解分歧、处理合理冤情、平息不断加剧的紧张局势，不仅需要社区和机构，而且需要公务员和领导人，而后者应具备与过去截然不同的能力。必须强调社区和机构以团结民众，还必须强调公务员应具备开展跨界合作支持弱势群体、甚至是不稳定群体的能力。

6. 国家之间和在国际舞台上开展有效合作，是创建联合国的目标之一。全球北方的领导模式逐渐发生变化，不再依赖在战争中形成的理念，而是转向更加符合《联合国宪章》的领导风格。然而，在一些时期一些不太支持《宪章》所阐述的全球愿望的民粹主义或民族主义领导人，对这种领导风格提出了质疑。此外，世

界许多地区继续存在严重的领导问题，特别是在冲突、不安全、剥夺人权、主权争议和跨国犯罪或暴力团体以及众多动乱地区的环境中。联合国可以在树立榜样、支持这些环境中积极的领导形式方面发挥关键作用，并通过自身的领导作用促进善治、民主、包容、多边主义、安全和正义。

7. 一个差异巨大以及精英主义和霸权并存的世界，应该被一个多样化和差异性不断增加、多中心、多层次治理的世界所取代。这个新的棱形世界尚在形成之中，它需要一种不同的领导，有意摆脱冲突驱动的方法，而迎合宽容、尊重、和解、妥协的共同价值。毫无疑问，我们可以让这个世界为全人类造福。对于习惯自己方式的人们，适应新模式的过程可能痛苦而漫长。同时，我们要认识到，在世界许多地方大批民众已经掉队或者正在掉队。冲突、不安全和移民普遍存在，缺乏诉诸司法的机会或可持续生活的手段，将影响到我们所有人，而危险则在于当前的疫情可能暴露并加剧不平等和分裂。

8. 人们缓慢地认识到，他们的信念可能只是宣称正当合理的众多信念中的一个。在过去，许多领导人扮演了十字军的角色，为他们认为是唯一真正的信仰体系的胜利而战，而未来的领导人则应当成为对立双方桥梁的建造大师，成为和平缔造者、调解者，他们应当善于妥协，能够推动谈判和仲裁。他们应有不同的思维模式，使用不同的语言和语调，以建设性取代常常导致僵局的空泛的辩论和争论。他们倾向达成的解决方案应该是互利互惠，而不是赢家通吃。

9. 遵循《联合国宪章》的原则和价值观，应该取代过去几十年没有成功且充满冲突的互动模式。国际体系要发挥作用，就需要适应 21 世纪的领导，需要领导人能够应对风险和不确定性。联合国呼吁发挥领导作用，但联合国也需要领导改变模式，能够适应二十一世纪的需要，能够更好地应对风险和不确定性。

二. 从公共行政角度评估不让任何一个人掉队原则的实施情况

10. 对于任何会员国，不让任何一个人掉队都是一个宏大目标。但是，它是可持续发展目标 16 的核心，特别是促进包容性和法治。法律面前平等是宪法原则，也是治理的政治原则。可以说，在过去几十年里，在经济力量的巨大压力之下，法律面前平等的原则可能已经受到侵蚀。经济力量创造了巨大财富，但也造成了前所未有的不平等。国家内部和国家之间的不平等十分明显，影响到公共生活，并危及社区和符合法治的治理。不平等破坏了公平竞争及人人享有自由和公正的理念。在美利坚合众国，目前就有 4 名万亿富翁。在纽约，有超过百名亿万富翁，同时也有人数估计在 60 000 至 80 000 之间的无家可归者。冠状病毒病疫情之下，无家可归和粮食不安全问题日益严重，给教育、住房、公共卫生及其他领域带来了许多公共当局难以应对的挑战。例如，由于疫情采取的封锁措施，妇女男子被告知居家生活，学校和托儿设施被关闭，加重了无偿护理和家务劳动的负担。成人和儿童很可能在未来很长时间内都会感受到这种影响。

11. 30 多年来，在一系列新自由主义理论的影响下，人们已将国家的日益缩小或最小化视为实际存在或自然规律，并认为政府不应试图破坏这一信念。经济发展

建立在技术进步、更重要的是建立在私营部门主动性的基础之上。很多人认为，需要让企业和个人主动性得到自由发挥，而不受官僚主义和国家监管的限制。照此理论，工会主义有时被视为是对自由的攻击而受到指责。

12. 疫情之下，民众和社区再次表示自由高于需求和愿望。他们作为团体和个人，对因为封锁施而实施的限制感到愤怒。同样，反对因气候变化限制化石燃料排放的团体也提出了自由的主张。疫情暴发至今，世界各地已有近 200 万人死亡，而更多的人则死于以自由为名抵制政府举措和监管的失败行动。

13. 过去的危机表明，人和社区的相互依存关系十分紧密，尽管有人强调一面而忽视另一面。这种相互依存关系，以及各国政府和公共行政目前在国家和国际两级面临的问题和挑战的复杂性，使人们清楚地认识到片面思维可能产生的谬误。从 1990 年代开始，这种思维就已普遍存在，例如，仅仅从经济角度对具有诸多方面的问题进行审视。

14. 由于采取了这种方法，以妇女、儿童、移民和难民、老年人、农村居民以及一般的穷人和边缘人员为主的许多群体已经掉队。技术是另一股助长不平等的势力。数字鸿沟意味着很多人获得教育和福利机会的难度日益加大，特别是在危机时期。由于数字鸿沟持续存在，千百万人得不到就业机会，而妇女的情况更为严重。

15. 由于原已存在的不平等，妇女往往更容易受到包括 2019 冠状病毒病大流行等危机所带来的经济和社会影响。根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的数据，全球就业妇女中 40%(大约 5.1 亿)的工作部门受到的影响最大，而就业男子的这一比例为 36.6%。大约 58%的就业妇女在非正规部门就业，妇女在卫生工作者和一线响应人员中的比例过高，占比达到 70%，而冠状病毒病危机对该部门的负面影响尤其严重。¹

16. 贫困以及中小学和大学教育、住房、健康、营养方面的差距和其他因素使问题更加恶化。尽管这个问题可以通过政府有力和协调一致的行动加以基本解决，但在过去 30 年里，在种种新自由主义思想的影响下，教育、保健和住房成为促成社区和城镇的一些街区、学校、甚至医院贫富分化的诱因。这种贫富生活条件的对立触目惊心，在当前的疫情期暴露无遗。

17. 普遍而日益严重的不平等现象违背了《世界人权宣言》第 22 至 27 条，这些条款为男女民众揭示了更加光明、更加美好的未来，这显然也是《2030 年可持续发展议程》意欲达成的目标。疫情突显了政府在国内和国际两级采取行动的必要性，而行动的主要目标就是消除巨大的不平等，弥合国家内部和国家之间的差距。

18. 委员会和经济及社会理事会都强调，实现可持续发展目标、不让任何一个人掉队、减轻冠状病毒病疫情对所有社会造成的消极社会、经济和财政影响，有赖于

¹ 妇女署，“2019 冠状病毒病及其对妇女造成的经济损失：数字背后的故事”，2020 年 12 月 16 日。

解决许多国家存在的严重不平等，而这又需要长期的体制建设和能力发展，比领导力更为重要。要实现可持续发展目标 16，就必须从正面解决贫困和社会排斥问题。

19. 应当以人为本，系统满足人的需要，以此解决社会排斥问题。同样，必须系统解决贫困和社会排斥的深层原因，不是采取治标措施，而是通过制定高效、长期的机构建设和发展政策。在不让任何人掉队的同时解决造成贫富分化的医疗、教育、福利、住房和基础设施严重不足，将使民众充满希望，也为采取行动提供了指引。

三. 在各级采取措施，促进从大流行病中可持续和有复原力的复苏

20. 这场疫情显示，运作良好的公共行政和切实有效的治理框架是应对危机的前提条件。甚至可以说，如果可持续发展目标早已实现，疫情就不会造成如此之大的影响，疫情暴发的可能性也会更小。有一种看法支持了这项理论，即疫情防控的治理要求与实现可持续发展目标的治理要求相似，要求之一就是要强调长期复原力。这场疫情表明，强健的公共机构以及各国政府和其他关键行为者之间结成有效的伙伴关系十分重要。疫情还确认，《2030 年议程》是衡量可持续发展的有效指针，必须采用各种机制加强机构的复原力，改善治理，从而落实所有可持续发展目标，特别是目标 16 和 17。没有这两项目标，落实目标 1 至 15 就无从谈起。

21. 在如何应对疫情危机以及如何帮助机构做好准备应对未来危机的思考中，最为重要的是“可持续性”和“复原力”。决策者需要考虑，怎样的结构和特征可以为实现《2030 年议程》的努力增加复原力和可持续性，特别是因为这一努力必须具有全球性和整体性，而不是短期行为，或局限于政府的某一狭隘领域或民众的某一阶层。这也提出了复原力为谁建设的问题。如果大批民众的生活朝不保夕，而国家又无法切实顾及，那么包容性以及机构是否具有为这些群体持续提供服务和安全就会出现严重的问题。

四. 关于为实现《2030 年可持续发展议程》建设一条包容和高效的路径的措施和政策建议

22. 鉴于应对当前疫情已经取得多种经验，而同时消除一切形式和表现的贫困对可持续发展仍然是一项重大的全球挑战和不可或缺的要求，现就如何确保可持续、持久的复苏并建设实现《2030 年议程》的包容和高效的路径提出以下重大政策和措施。

A. 再次致力于采用各种结构和进程，持续开展多边协商、协调与合作

23. 过去 30 年旷日持久的单极行动表明，需要加强旨在进行持续而多边的协商、协调与合作的联合国各项结构和进程。没有合作和协商，世界上的各种重大挑战，包括和平解决争端，几乎都无法得到有效解决。可悲的是，在过去的 30 年里，西亚、北非和中东等地区都爆发了冲突。甚嚣尘上的暴力引发了多种层面的不稳定，阻碍了发展努力，而暴力已经成为移民的主要驱动因素。联合国难民事务高级专

员公署(难民署)最近估计,全球超过 8 000 万民众因迫害、冲突、暴力、侵犯人权或严重扰乱公共秩序事件而被迫流离失所。²

B. 重新分配优先事项, 重新确定资源流向, 重新考虑各项政策

24. 在如上段所述需要致力于各种机构和进程的同时,还迫切需要重新分配优先事项,重新确定资源流向,重新考虑一些政策,因为实践证明这些政策运作失常,背道而驰,使各国面对冠状病毒病疫情这样的重大危机毫无准备。在过去的十年里,全世界用于军备和战争的巨额开支又增加了数万亿美元。这笔开支的一小部分就足以满足世界各国民众接种冠状病毒疫苗的需要。2020 年,各国急需医院床位、设备和药物,高收入国家也出现了严重短缺。发生短缺的原因之一,是出现了公司兼并和收购倾向,显示经济因素在整个卫生领域占据主导地位。

25. 现在,是时候把公共服务,而不是利润,放在医疗保健、教育、经济适用房和社会保障等领域的中心位置,并在资源分配中优先考虑这些领域。

26. 目标 16 的基本目的是支持和平,而不是强加安全。在这方面,与地方当局和民间社会结成伙伴关系十分关键。联合国需要确认并制定能够支持自下而上的方法,取代那些或许已经失常、不合法或不具代表性的国家机构。这种方法确认,建设和平可能需要明确质疑那些长期治理不力的权力机构以及无所作为和具有排斥性的机构,以此再把政治进程推向前沿。

C. 强调公共政策的长期性

27. 可持续发展和复原力都要按《2030 年议程》、关于气候变化的《巴黎协定》、《亚的斯亚贝巴行动议程》及相关国际协议的要求,立足长远,强调战略而非战术。实现可持续发展和复原力有赖于机构和机构建设,有赖于各级公共部门的能力建设。从 1945 年到 1975 年的 30 年里,国际社会为建立或加强公共机构作出了持续努力,直到 20 世纪 80 年代才改变了行动方向。私有化、外部采办和市场监管放松取代了公共部门持续能力建设的系统努力,其未经测试的假设是如有需要,可以逐步通过全球供应链从私营部门得到必要资源。

28. 目标 16 提出了基于发展的预防暴力冲突方法,这一方法要求治理与诉诸司法并重。这一长期、整体但又是困难的方式,对自上而下、短期、危机驱动、强调安全的方法提出了一种替代性方法,而后者的特点是直线应对暴力,主要是采取安全措施应对恐怖主义、犯罪和冲突。

29. 公共行政质量低下,导致筒仓方法和相互矛盾的政策,缺乏人力资源,缺乏灵活性,无力应对气候危机等转型挑战引起的复杂甚至混乱的问题,以及在需要采取行动时无力作为,从短期来看对公共预算似乎没有大的影响,但长期而言会造成巨大的社会代价。公共机构较好的国家应对目前疫情的能力通常超过其他国家。有鉴于此,也许需要重新考虑如发展资金的流向。

² 难民署,《2019 年被迫流离失所全球趋势》(日内瓦,2020 年)。

30. 一些政府很难将重点转向长期政策，即需要支持公共部门的机构改革，强调公众的最佳利益，根据经验教训作出改变，并避免重走导致效率低下的老路。

D. 把机构、机构改革和治理的质量作为一个战略性政策领域

31. 确保公共行政和治理的高效运作，不仅是一个涉及管理间接费的技术问题，而且本身也是一个重要的战略政策领域。它因为涉及公共机构质量而与可持续发展目标 16 挂钩，因为涉及可持续发展政策的连贯性而与目标 17 挂钩，因为涉及可持续城市和社区而与跨领域的目标 11 挂钩。建设和改革公共机构通常被认为是一项政治工作，但机构改革的战略和方向却往往不是。这就是矛盾所在，也可能因为如此，那些治理和公共行政的负责人员经常置身于《2030 年议程》政策框架之外。尽管如此，负责人员应该把自己纳入这一框架，而且应该成为负责落实各项目标的国家部际委员会中必要的合作伙伴。只有这样，这些负责人员才能制定出适当的体制机制，确保员工队伍有能力、有技能将可持续发展目标主流化。

32. 例如，司法改革历来是国家主导、自上而下并由技术官僚进行，然而，冲突后国家和弱国多数民众的日常经历仅涉及本地司法。农村的部分地区很少接触到正规的法律或法院系统，即使在能够接触的地方，也存在着某些群体的代表性、腐败和犯罪不受惩罚的问题。因此，改善司法系统包容性的各种努力，例如通过征聘更多女性法官以加强专业人员队伍的包容性和增加特定群体诉诸司法的机会，所取得的成效并不大。各种习惯性权力机构可能并不存在人权、问责或性别问题，但可能是唯一可以诉诸的司法机构。

33. 政府能够作出榜样的另一个重要方法是实行可持续公共采购。公共采购平均占国内生产总值的 13%至 20%。通过利用公共行政部门的购买力引导产品和服务实现可持续性，各国政府能够刺激可持续产品的市场。可持续公共采购是目标 12 的重要推进因素，目标 12 的具体目标 12.7，要求根据国家政策和优先事项，促进可持续的公共采购做法。此外，可持续公共采购也有利于包含社会和环境具体目标的其他目标得到落实。³

E. 把政府作为第一应对和最后救助的防线

34. 人们没有注意到政府、国家和公共部门作为第一应对和最后救助的重要作用。公众信任的基础是人们确信，在发生疾病大流行、气候事件或帮派战争等突发事件时，政府能够进行应对，提供机会和服务，并确保公民参与的有利环境。

35. 气候变化以及世界上许多地区不安全与日俱增，使得很多人放弃希望，远走他乡。而他们往往是一个国家或地区重建机构和经济的有用之才。

36. 我们要围绕高效、包容治理和可持续发展原则重建政府。能力发展涉及机构建设、人力资源开发和技术实力三个因素。以可持续和具有复原力的方式建设称

³ 联合国，《加快可持续公共采购的机构和治理：2020 年 11 月 24 日公共行政专家委员会可持续公共采购工作组关于加快可持续公共采购的体制和治理专家组视频会议报告》。可查阅 <https://publicadministration.un.org/Portals/1/Report%20CEPA%20EGM%20on%20SPP%2024%20Nov%202020%20FINAL.pdf>。

职的机构，这三大因素缺一不可。需要一支专业的公务员队伍，在法治基础上保障公共机构的运作，促进对民众的健全治理。此外，还需要遵循能力原则和有效治理促进可持续发展的原则。

37. 公共行政脆弱甚至基本缺失的国家就是例子。对于这类国家，重建公共机构应该至少部分采用自下而上的方式，而不是像过去 40 年那样自上而下地进行。可以在民间社会和私营部门举措的基础上开始重建。而在许多此类国家，提供公共服务的正是这些举措。

38. 正如委员会第十九届会议所指出，在受冲突影响国家，面对迫在眉睫的挑战，有效的公共机构在促进统筹实现长期发展目标方面发挥至关重要的作用。平衡之道在于重视短期措施，如确保安全和提供基本服务，而不只是关注较长期的考量，如预防冲突、社区包容、多轨外交、地方能力发展和移民挑战。

五. 与自愿国别评估国家就可持续发展目标 16 的机构方面进行对话

39. 委员会在议程中列入了题为“与自愿国别评估国家就可持续发展目标 16 的机构方面进行对话”的项目。目的是委员会成员能够在会议期间借鉴有效治理促进可持续发展的原则和实施这些原则的常用战略，就机构建设的具体领域与各国官员进行接触。重点是各国政府在冠状病毒病大流行防控工作中取得的经验教训。专家还可能回应参加自愿国别评估的国家在 2021 年可持续发展高级别政治论坛上提出的具体问题。可持续发展目标 16 是确保可持续发展目标整体性、不可分割性和相互关联性的关键，并通过确保这三个方面实现目标 1(无贫困)、目标 2(零饥饿)、目标 3(良好健康与福祉)、目标 8(体面工作和经济增长)、目标 10(减少不平等)、目标 12(负责任消费和生产)及目标 13(气候行动)。

40. 经济和社会事务部关于疫情对国家机构关键层面造成的后果的政策简报，提供了有关可持续发展目标 16 的有益背景资料。⁴ 政策简报讨论了限制透明度、限制信息获取途径、通过违反诚信、欺诈和腐败等做法削弱问责保障措施以及限制参与和接触的风险。简报还指出，这些层面对于以具有复原力的方式应对危机至关重要，并指出有必要对政府行政管理和治理制度进行创新。

41. 经济及社会理事会 2018 年批准了有效治理促进可持续发展的 11 项原则，阐述了可持续发展目标机构方面进展分析的概念框架。这些自愿原则的基本目的是，就解决与实施《2030 年议程》相关的各种治理难题，向感兴趣的国家提供切实的专家指导意见。委员会确定了 62 项可帮助落实这些原则的常用战略。

42. 许多国家正在运用这些原则分析治理状况，提出治理创新建议。非洲同行审议机制对 17 个非洲国家开展的专门研究项目应于 2021 年第一季度完成。该项目中的一个案例研究提供了对肯尼亚的研究结论，这些结论对许多其他国家也很重

⁴ 联合国，经济和社会事务部，“危机时期具有复原力的机构：国家一级的透明度、问责和参与是有效应对 2019 冠状病毒病的关键”，政策简报，第 73 号，2020 年 5 月。

要。研究结论认为，最高级别和政府中心的政治领导对有效治理仍然至关重要。推进有效治理 11 项原则的工作，首先应该把重点放在政府领导的认同上。对于有效治理取决于支持性政策和立法环境的观念，研究结论认为，实施这些原则需要通过立法来规范整个政府的做法。这些原则可以参考肯尼亚案例，酌情纳入宪法和国家法律。

43. 由于缺乏可供所有公共机构使用的客观的监测、评估和报告框架，仍然无法完全有效地落实治理和公共服务的国家价值和原则。需要为这些原则建立可衡量的指标和衡量标准以及系统的成果框架。

44. 从这一案例研究的评估来看，很明显，像冠状病毒病疫情这样的突发事件有可能扰乱政府的职能和运作，以至于妨碍各项战略的有效实施，导致治理无效。为了迅速恢复稳定，需要更加强调紧急状况下的合作、健全的政策制定、透明度和强化监督。如果不重视这四项原则，紧急情况的不利影响可能会逐步发展并造成严重破坏，可能使数十年的进展出现倒退。而要从这一倒退中恢复过来，则可能需要更长时间和大量资源。

45. 在另一项研究中，作者探索了这些原则在前苏维埃社会主义共和国联盟国家的应用程度。⁵ 初步研究结果表明，该区域所有国家都需要加紧落实可持续发展目标，这将需要现代化的解决方案，特别是在公共行政领域。研究表明，11 项原则的实施将直接影响可持续发展目标 1、2、3、4、5、8、10、16 和 17 的实现，并将有助于推进实现其他目标。另一个结论是，这些原则适用于所有国家机构，包括行政、立法、执法、司法机构和国有企业。研究证实了委员会的一贯建议，即这些原则与整个《2030 年议程》一样，在实施过程中应考虑到各国的文化和地理特点。例如，南高加索国家可以优先实施包容性和有效性原则，而中亚国家可以侧重于包容性和问责制。

46. 迄今对有效治理 11 项原则实施情况的评价结果表明，适用这些原则是有效落实所有可持续发展目标的前提条件，这些原则有助于实现可持续发展目标 16 和 17 的具体目标，而这两个目标是其他目标的关键推动因素。此外，这 11 项原则指导各国采取全政府和全社会参与的做法落实《2030 年议程》。

六. 可能纳入 2021 年可持续发展高级别政治论坛部长宣言的关键信息

47. 委员会提交 2020 年可持续发展高级别政治论坛专题审查的关键信息基本上仍然适用，并为 2021 年可持续发展高级别政治论坛作了如下更新。

48. 面对 2019 冠状病毒病大流行，我们更加需要在国内和国际两级采取一致的政府行动，在和平的旗帜下开展全球合作，在法治原则和不让任何一个人掉队的原则下减少暴力、促进发展。冠状病毒病疫情造成的经济冲击进一步加剧了冲突

⁵ 见 Henry Sardaryan、E. Zavyalova 和 T. Krotova，《促进可持续发展的有效治理原则在前苏联国家的实施情况》(即将出版)。

中和冲突后国家的脆弱性，削弱了它们积聚动力实现可持续发展目标大多数具体目标的能力。和平、安全和冲突管理仍然是创造有利条件和有利环境推进可持续发展目标的关键。因此，冲突中和冲突后国家需要加倍发展伙伴关系，才能从疫情造成的灾难中恢复过来，重新走上复苏之路。在这些国家进行冲突后重建和发展、努力建立和平与安全可持续性结构的同时，必须特别强调发展伙伴关系。

49. 有效应对疫情要求各国加快行政和治理改革，从而提高政府应对短期和长期挑战的能力，并改善抵御经济、社会和环境冲击的能力。对疫情的初步反应表明，政府打破过去用私营机构取代公共机构的趋势，未雨绸缪、发挥领导作用是必要、也是可能的。世界各国政府都在重塑自我，为未来做好准备，届时他们将能够采用全政府和全社会办法，进行协作式领导。

50. 将不让任何一个人掉队的原则付诸行动，必须采取审慎步骤，通过切实可行的包容性政策解决排斥问题，系统解决社会各阶层的问题并满足各自的需求。

51. 要满足包括妇女在内的掉队群体的需求，就必须让他们参与决策进程并发挥领导作用。促进包容性治理模式，使他们能够与利益攸关方共同创造，使妇女能够在区、州和国家各级进行领导，使这些层级的计划、政策和方案在领导未来紧急情况后的恢复过程或在解决不平等问题时提供包容性视角。

52. 国际社会和各国政府必须着眼于长远的机构建设和发展政策，以此系统地解决贫困和排斥问题的深层原因，而不是治标不治本。

53. 运用有效治理促进可持续发展的 11 项原则，有助于实现可持续发展目标 16 和 17 的具体目标，这些目标是其他目标的关键推动因素。这些原则直接影响到可持续发展目标 1、2、3、4、5、8、10、16 和 17 的实现，并能够指导各国采取整体政府和全社会参与的办法落实《2030 年议程》，实现大胆的结构性和系统性变革。

54. “筒仓式思维”继续阻碍可持续发展目标的整体落实，阻碍确保不让任何一个人掉队的行动。克服筒仓做法，需要高层的领导，改变组织文化，这是落实可持续发展目标具体目标 17.14(提高政策一致性促进可持续发展)的前提条件。建议各国开始使用关于政策一致性促进可持续发展的自我评估工具，该工具与可持续发展目标各项指标机构间专家组于 2020 年商定的第二级指标 17.14.1 挂钩。

55. 公共行政和治理的质量应成为国家和地方实施《2030 年议程》战略政策的要素。负责治理和公共行政的部门往往尚未成为《2030 年议程》政策框架的一部分，但这些部门是制定适当的体制机制和确保从业者的能力和技能用于推动可持续发展目标主流化的重要合作伙伴。

56. 可持续公共采购的巨大潜力仍未得到充分利用。政府可以以身作则，利用公共行政的购买力，引导产品和服务朝可持续性方向转变，刺激可持续产品市场的发展。公共采购平均占国内生产总值的 13%至 20%。为可持续公共采购创造法律条件，并向领先国家学习，有助于多项可持续发展目标的实施。

57. 冠状病毒病疫情对各国经济产生了不利影响，使增长和发展倒退了几十年。在一些国家，这种影响已经造成经济衰退。随之而来的宏观经济制约因素严重削弱了各国政府建设称职、高效、具复原力的机构的能力。在这种情况下，全球和国家一级在疫后的恢复过程中，必须更加重视恢复宏观经济稳定。这种稳定将确保各国政府拥有必要资源，能够在恢复过程中保持可持续性。

58. 对于在国家一级确定政策优先次序以实现国家发展目标和可持续发展目标而言，政府中心仍然至关重要。我们认识到，大多数国家的发展目标、可持续发展目标和目前为实现疫后复苏而进行的努力是可以统筹兼顾的，因此有必要就政策优先排序对发展成果的关键作用向政府中心发出一致的信息并与之接触。这种接触使高层政府政策制定者更有可能优先考虑机构的包容性、效力和复原力，并将这些作为疫后复苏工作和长期可持续发展的基础。
