



公共行政专家委员会

第十五届会议

2016年4月18日至22日，纽约

临时议程* 项目 3(b)

从承诺到成果：改革公共机构，以协助制定和整合
执行和监测可持续发展目标的包容性政策：改善政
府和利益攸关方之间的互动协作与沟通，包括获取
信息、公开政务以及采用电子和流动解决办法

可持续发展中公共空间管理机构能力：政府与社会之间的互动

秘书处的说明

兹按照公共行政专家委员会第十五届会议附加说明的临时议程转递委员会成员 José R. Castelazo 编写的本文件。文中内容和观点均属于作者，不代表联合国的意见。

* E/C.16/2016/1。



可持续发展中公共空间管理机构能力：政府与社会之间的互动

摘要

本文件思考如何加强公共、社会和私营机构的应对能力，以改善公共空间的生活质量，包括公共利益、公共价值和在全球、国家和地方各级的公共影响。作者认为，公共空间逐步扩大到私人领域限制了个人行动和酌情行使国家权力。可持续发展本身的复杂性对政府提出了难以满足的要求。

鉴于这些制约因素，以及公民期望增大，应采取包容性的系统做法进行政府与社会之间的互动。作者认为，通过共同目标(例如以可持续发展目标的形式)、机构合理性、公共部门的专业精神、战略传播及有效执行政策，公共空间管理机构能力与系统做法相联。

作者确定了若干谋求可持续发展的公共空间管理关键原则，即开放；妥善管理决策，包括协商进程、分担责任框架内的明确角色及有利的法律框架。与此同时，作者指出，应重视适当的司法行政；预防腐败；行政改革，包括利用信息和通信技术；审慎的财政措施。这一切反过来会加强民事能力，并有助于建立信任。

一. 引言

1. 本文思考如何通过负责任的互动提高公共、社会和私营机构的应对能力，以提高在公共空间的生活质量，这与可持续发展的目标相关联。
2. 这项工作涉及在当前复杂情况下深入分析各项国家目标，因为适当的个人私密空间收缩，公共空间扩大；鉴于原始人权宪章扩展¹ 和社会权利多样化，认识到对家庭或社会领域的逐步限制，在更高层次上研究这一领域。这已成为现实，导致限制自行行使国家权力。²

二. 公共空间

3. 为了建立公共空间的概念，必须提及其三个部分：一般公众利益、公共价值以及在此价值基础上思考公众的日常生活，无论是在全球(宏观)、区域或大陆(中观)和国家(微观)层面，其中包括国以下各级和地方，如下文所述。
4. 公众利益等同于公共利益和共同利益；公共事务、民意或出现在哲学、法律、政治、社会和宗教辩论中的其他含义。公众利益是影响整个社区的共同“事务”。
5. 这一概念意味着实现国家目标，因此规定了国家责任。³ 在人类进化过程中，国家责任仅出自政治领导(即政府)的责任，无论是不稳定或原始的行使权力系统，还是更复杂的系统，都曾经所有已知类型的具有权力和合法性的政权。

扩大公共空间

6. 然而，这种责任已逐步扩大：首先是分权、政党选举制度、获取政府公共信息、透明度和问责制等；拟定共同方针，即政府与社会的共同责任，能够确保全面的社会福利、国家安全、人的生命和健全、资产、经济和政治稳定以及可持续性前景。

采用系统的方法分析复杂的公共空间

7. 鉴于当前状况，必须以复杂的系统性观点重新界定公共空间。在说明现实世界和发展适应能力⁴ 过程中加入这两个理论方法(系统和复杂性⁵)有助于了解世界社会发展中不同情形的前因、环境和框架。⁶

¹ 1948年《世界人权宣言》，见 www.un.org/es/documents/udhr。

² 非政府组织大量增加，特定社会起因多样化，新的社会网络出现，政府开放和社会控制，这一切超出了现有议会或国会的范畴。

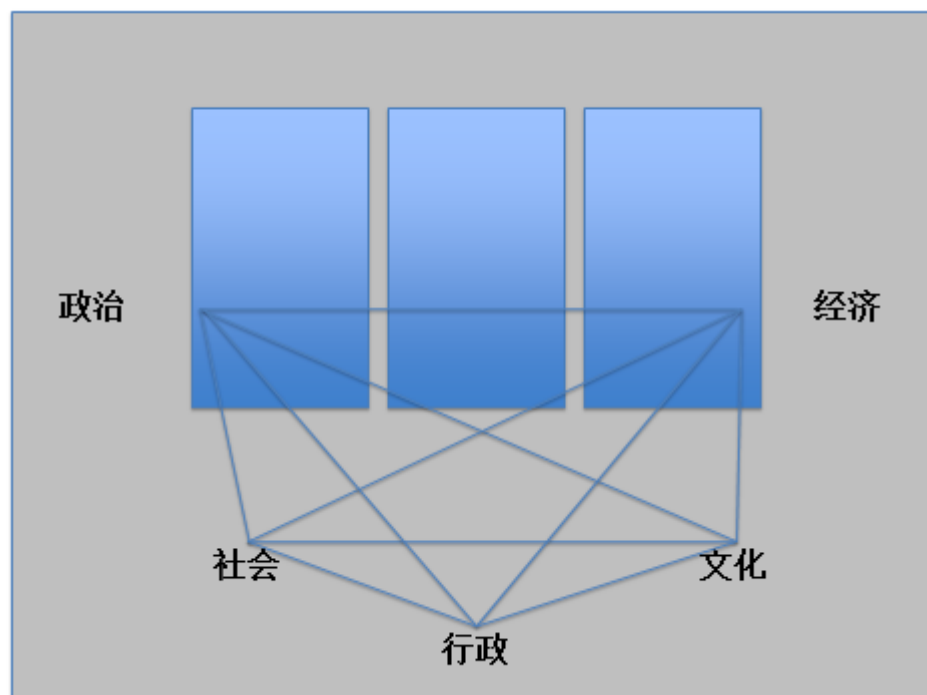
³ 这一责任具有合法性(法制的有效性)、政治性(从体制上解决冲突)、社会性(承诺参与)和经济性(稳定)。

8. 思维系统对于在当今世界中采取坚定行动至关重要。也许 Ludwig von Bertalanfy⁷ 和追随他的一些古典派人士实际上不能深入了解他的理论,因为在当前历史时刻有用的事情很少,如何在政治和行政领域应用这一思想就是如此。

9. 继续努力解释“迷惑”这个词,意指将公共空间置于复杂的世界,采用系统的方法解决 2030 年可持续发展议程涉及的所有问题。

图一

提醒注意公共空间的复杂性



⁴ “Curso sobre los retos del Mexico del futuro”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, enero del 2005. Citado en CASTELAZO, Jose R., *Administracion Publica: una Vision de Estado* (Mexico, Instituto Nacional de Administracion Publica, 2010), p.147.

⁵ Morin, Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2009, y Easton, David, *Systems Analysis of Political Life*, John Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1965.

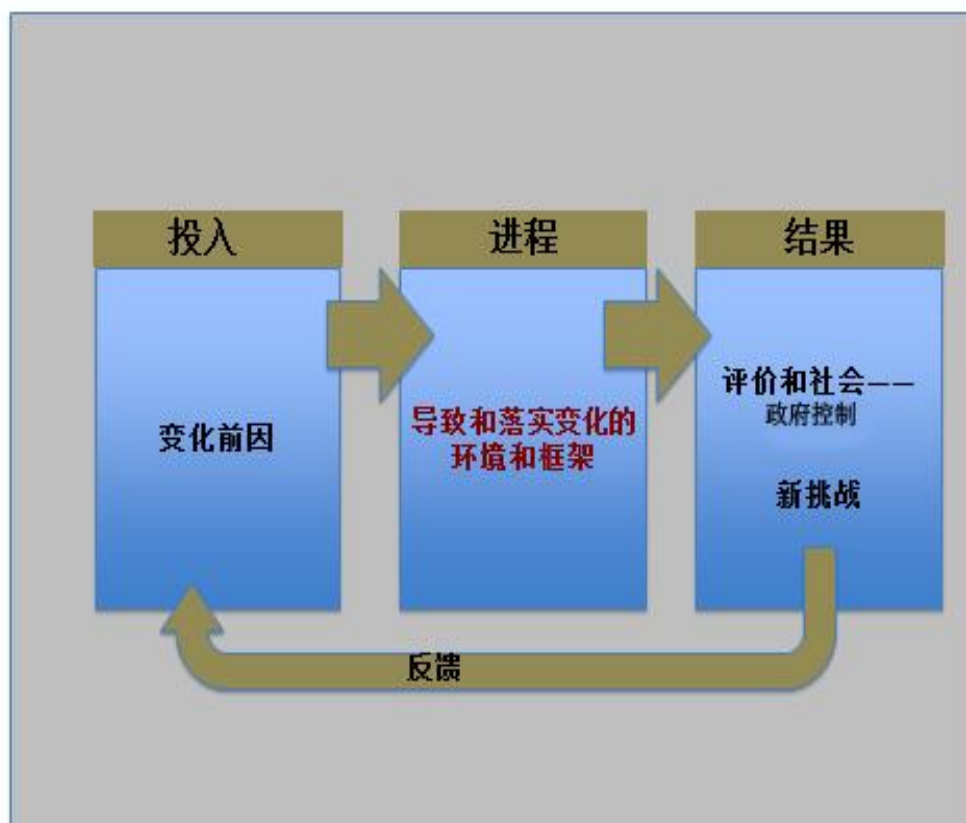
⁶ 来自西班牙文的解释:“前因”导致先思考,再采取立场;“环境”是当下,指采取各种行动构建有不同可能性的情形,以便作出知情决策,确定实现总体目标的“框架”,同时确定“技术行动框架”,以落实各项目标和决定。

⁷ Bertalanfy, Ludwig von, *Teoría General de los Sistemas*, 2ª Ed., Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976.

10. 该图作了全面说明，以确保彻底和不断审查不断变化的互动网络中不变变化的现实情况，涉及多个行为者运用不同的思想和维护不同利益，所有这一切都必须相关变化做准备。

图二

公共空间的系统管理

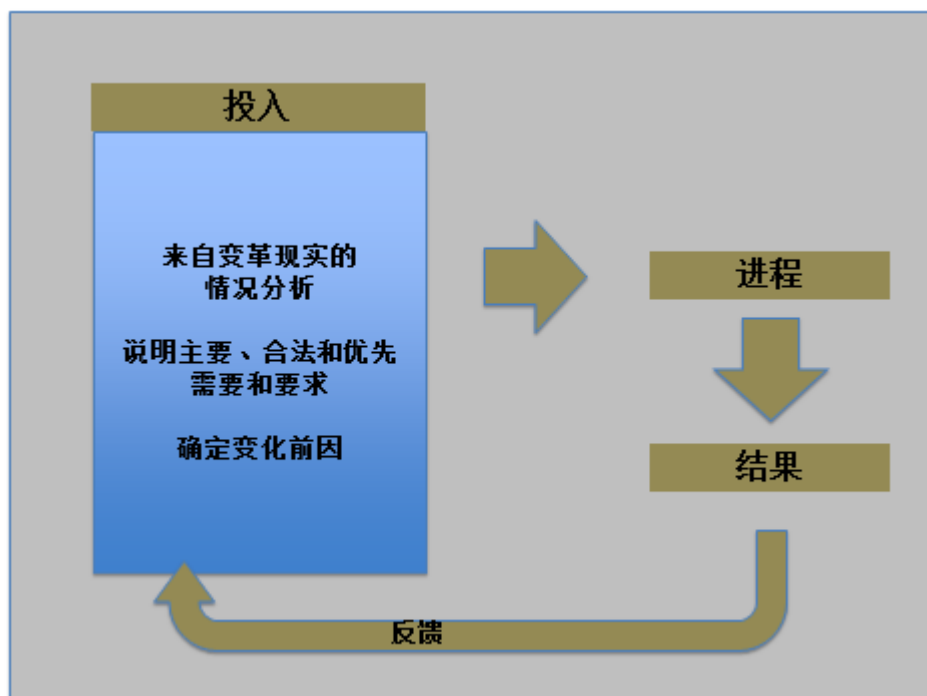


11. 下图显示应遵循的道路，在不牺牲创造力和可持续性生存本能的情况下采取科学办法。

12. 该系统办法不武断，构成假定民主价值观之间的联系，为了予以落实正在发生的事情和正在采取的措施；这是务实的科学资源，没有意识形态影响或试图将其设计强加于人的思潮；这是包容性的做法。

13. 这种理论和实际做法为理解打开了大门，即必须基于知识作出艰苦努力，解决复杂情形中的各种问题。

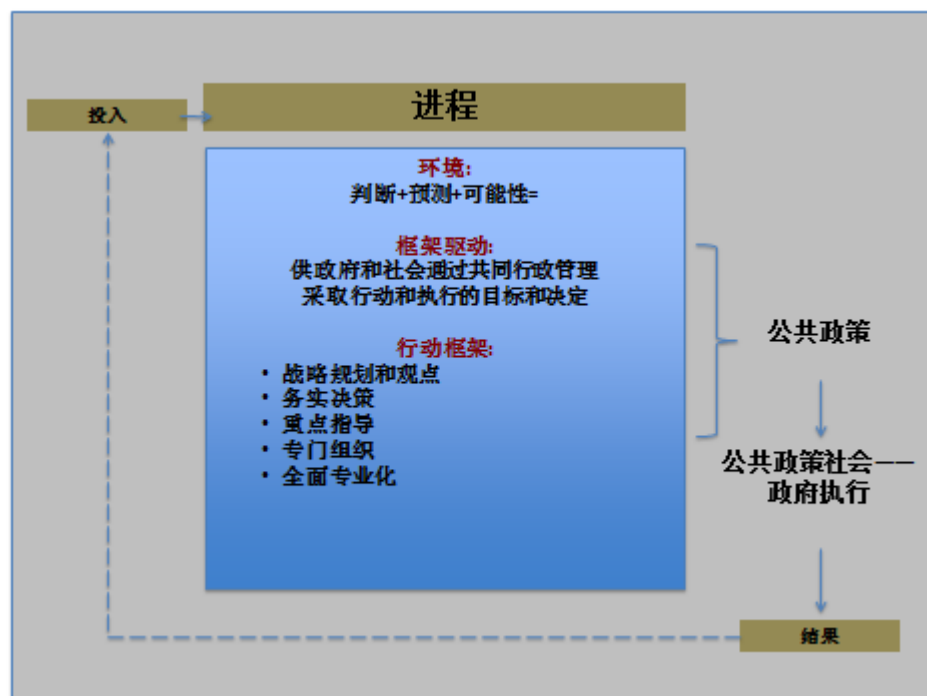
图三
确定社会——政府的任务



14. 可以投入的物质和知识要素进行分类，以了解原因和结果，而且必须继续审议、修改或替换为新的内容，以满足各社会群体的需要和要求(真正、由衷和(或)构想出的需要和要求)，同时确定有利于改变的优先事项和行动，提出采取行动的前因，特别是在行使公共权力时。

15. 这一现实以及查明和注重需要同时确定了解决的方式，从而确定了重要、有效和合理的投入，以便政府与社会采取联合行动。

图四
“政府行动”进程

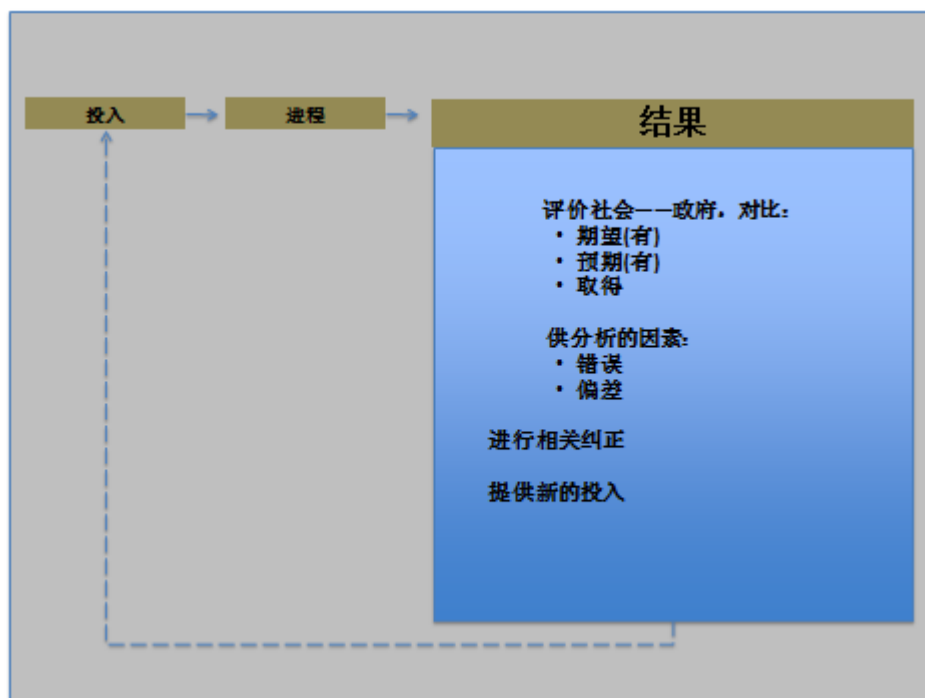


16. 通过采取这一步骤，我们对有关局势进行全面和具体判断，从而作出近期和远期预测，揭示变化的程度，以及理性组织所作的努力，这需要政府和社会一道努力实现共同目标。

17. 对需求和可能的解决办法的研究提出了“环境”概念及其制约因素和机会，并导致确定“框架”，成为计划、战略、方案、预算、可能性、组织和程序，总之，应用知识和变革行动，以在社会中获得令人满意的人类发展成果。

18. 构建“环境”和“框架”是政治决定，需要政府与社会分享知识，进行谈判和协商，而且从国际到地方各级提高对亟需共同努力的认识，并要求广泛参与，包容各方，衡量经济条件，以使改革可行，为发展不同的体制能力开辟道路，加强社会结构。

图五
继续变革的结果



19. 该图显示使用社会—政府评价类型，因为需要统一标准并界定参数和指标，这些参数和指标超出常规，导致预测时间和空间进一步延伸，以及深化可持续发展要求的变革。

20. 评价可持续发展成果并非易事；预料在当代人彼此及他们与自然之间和谐相处方面将遇到困难和严重障碍，必须为当代人创建新的文化：新立法、新的社会—政府组织及基于人权、包容、透明度、问责制和审计等新民主做法的行政措施。

21. 因此，应重新考虑法律上界定的“公共空间”，以确定当今社会需要和要求的责任类型，这一责任来自积极合理的组织结构，不分裂国家权力，同时注意到权力分配远未削弱而是加强责任。换言之，要超越后官僚框架，其中政府和有组织组会的作用结合为有效和具有法律约束力的共同责任。⁸

注重社会整合的公共价值观

22. 我们应从连接社会与政治、经济和文化的平台观察公共价值。⁹

⁸ Borja, Jordi y Muxi, Zaida, *El Espacio Público, Ciudad y Ciudadanía*, Barcelona, 2000.

⁹ Sen, Amartya, “Democracy as a universal value” *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3 (1999) y Bobbio, Norberto, *The Great Dichotomy: Public/Private*, in *Democracy and Dictatorship: The Nature and the Limits of State Power* (Cambridge, United States, MIT press, 1989).

23. 社会趋向凝聚和集体构架；政治上，通过法律和行为体的文明和平解决冲突；经济上，目标是实现社会生产力，以及实现经济和政治制度稳定；最后，文化上注重不同身份的特征和特点。

24. 这些因素加在一起使人得以对一系列密切相关的公共价值观进行分类：

- (a) 国际社会致力于依法行事，维护个人权利，但须维持和保护所有人的权利；
- (b) 在团体内、与各机构并在机构间开展合作，以克服可持续性的当前条件；
- (c) 体制上相互支持并与人民团结一致，以便在任何时候、任何情况下支持开展社会工作；
- (d) 体制生产力在社会和政府之间起促进作用，以提高当前和未来的生活质量。

25. 这些公共价值相互关联，往往丰富公共空间，同时也会加强私密空间：有安全感、受尊重及参与制订和作出决定，这将带来对体制的忠诚，加强伙伴关系及对国家、特别是全世界的归属感。

26. 在以各种方式威胁社会融合的多元文化现实中，这种联合很有意义，原因包括主要的社会经济制度¹⁰加剧了不平等，不同团体往往自我抱团，导致孤立和不容忍。

27. 因此，必须认识到公众始终存在于生活：健康、教育、住房、服务和娱乐，当然也存在于个人与政府之间的互动及其各种社会发展核心，如家庭、工作和娱乐等。

三. 公共空间分类

28. 系统办法导致建立类别，将公共空间范围及其对每个人和在社会群体造成的影响作为参考，在社会群体中他们显然以非常不同的方式互动，但在决策、制订公共政策、公共政策规划与执行、评价和未来成果(战略展望¹¹)中，权力与责任之间存在必然联系。

确定整体规模

29. Bronfenbrenner 在其“人类发展生态”中提出结构系统尺度，其中得出我们的三个论点：宏观、中观和微观。¹² 该作者认为，建立系统的能力取决于在需要不断互动的相互依存中，系统内和与外部系统存在社会相互关系。

¹⁰ Piketty, Thomas, *El Capital en el SigloXXI*. México, Fondo de CulturaEconómica, 2015。

¹¹ Godet, Michel, *ProspectivaEstratégica: Problemas y Métodos*。

¹² Bronfenbrenner, Urie, “La Ecología del DesarrolloHumano”, Barcelona: Paidós, 1987。在作者提出的七个类别中，我认为应提及三个，以说明公共空间的特点：宏观、中观和微观。

30. 在该文中，认为“宏观”指全球一级，“中观”指区域和大陆二级，“微观”指国家一级，分为次区域和地方二级。国际层面指跨界的全球、区域和大陆各级。

31. 从这个观点来看，可就一个共同点对公共空间进行归类：财产(公共、社会和社会)的法律价值，这一要素可用于区分国家责任，因为这表达了大多数人的民主意愿。¹³

32. 可以理解的是，在宏观和中观层面，未明确阐释社会的参与和与政府的责任，因为这涉及包括国家在内的复杂组织，在某些情况下，社会结构、国际基金会和企业集团与它们共同(或视他们而定)陷入这种复杂性。正如他所述，作为治理的合作伙伴，社会因素的责任直至微观一级才更明确地形成。¹⁴

公共空间分类学

33. 应在此回顾主权和自治的相关意义，在所提的三个层面中，公共利益至关重要，无论是全世界还是区域或大陆或国家的总体福祉。为更好地理解，对以下类别进行分析，旨在以下每个类别的范围和局限：¹⁵ 确定公共空间——公共、公共——社会，公共——私营部门。

34. 公共空间——公共指其责任完全在于上述层面中合法建立的作为国家代表的政权。无论影响范围如何，均涉及与履行国家职能密不可分的实现空间。

(a) 在全球或宏观层面，最典型的公共——公共实体是联合国及其所有经济、社会、文化、技术发展机构，当然还包括公共行政及世界银行和国际货币基金组织等国际金融机构如或经济合作与发展组织(经合组织)等促进发展机构。

(b) 在中观层面，全球机构在大洲或洲际区域(例如，亚洲太平洋经济合作论坛)得到表现，加强了经济、文化和行政联盟，伙伴关系，以便在全球范围获得更多好处，造福人民。显然，政府和公共行政部门大力参与政治决策及其执行。

(c) 在美洲有美洲国家组织(美洲组织)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)和美洲开发银行(美开行)，文化上主要是“全美洲西班牙人”组织促进的“塞万提斯研究所”，以保护这一语文。

(d) 在北美，仅举两个事例，他们强调加拿大、美国和墨西哥自由贸易协定，以及高等教育合作联合会合作，在中美洲，可看到中美洲一体化体系和中美洲共同市场等；在南美洲，可看到南方共同市场(南共市)和南美洲国家联盟(南美联盟)。在这三个次区域，建立了许多政府间机制，出于经济原因，不在本简短测试中提及；但强调虽然政府间强有力的互动有时有效，但很少达到互动的创始文件中表达的期望。

¹³ 这涉及制度的共识，即每个国家寻求治理过程中确定优先重视法律，否则无法保护自由和正义。

¹⁴ 对治理的理解是：“...todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización...”，<http://www.igep.org.ar/index.php/gobernanza>。

¹⁵ 这一方法的阐述是主席个人思考和研究的结果。

(e) 在其他四大洲重复了这一模式，其中欧洲联盟因其在错综复杂的利益、思想和文化网中的独创性令人瞩目，与其他大陆相比并在其自身情况中反映出当前的辩证关系。这并不意味着世界其他区域没有实行适当和同样独创的机制，使他们可以和谐共处并在经济上发挥作用，¹⁶ 每个区域都重视自己的历史发展。

(f) 在微观一级是国家、国家以下各级和地方这三个权力层面的政府机构，理论上可以有效、尊敬和善意地向公民和社会团体提供公共服务。因此，为建立社会和政府之间分担责任的渠道提供了最大机会。

35. 关于公共空间，政府和社会为了有利于后者的目的分担责任。可在法律上具体分担责任，包括国家给予社会群体或个人许可证和特许权，条件是确保公有，实现这些集体利益协定的目标；同样，可以商定落实政治、经济和社会秩序承诺，社会和政府以民主方式认可的这些承诺正确地在法律上保护和促进公民文化特权。

(a) 在宏观一级，国际奥林匹克委员会是一个很好的例子，因为该委员会是非政府组织、非营利组织，但没有国家的参加就不能持续，因其目标是通过体育促进和平。¹⁷

(b) 国际糖尿病联合会与联合国新闻部、世界卫生组织和泛美卫生组织有联系，由不属于政府、公司或任何群体的个人和集体成员组成，该组织有自己的资源并且自我维持。¹⁸

(c) 在中观一级，拉丁美洲人权协会是具有联合国经济及社会理事会(经社理事会)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)咨商地位的非政府组织，由拉丁美洲杰出知识分子组成；还应提到拉丁美洲和加勒比社会工作和社会服务组织。显然在这一领域，很多有声望的组织在执行任务过程中一直争取国家提供经济和政治支持。

(d) 在微观一级，公立学校和大学因依靠公共预算而实行问责制，因为它们拥有管理自主权。它们的责任是其社区努力增强国家人才，具体途径是提高毕业生质量和采取行动促进发展。这一标准在国家、国家以下和地方各级许多情况下也可适用于免费使用进行交流的文化和娱乐中心及这些中心所属资产。

36. 公共-私人空间(旨在提供公共服务的私有财产参与基础设施建设或参与初级和二级部门生产)涉及经济和(或)社会活动，满足对的利润集体需求。国家的要求是保障环境卫生和公共卫生条件、人员和财产安全、维护基础设施，以及采取若干预防措施，确保这一空间注重的公共服务或生产质量。

¹⁶ <http://www.iccnw.org/?mod=rio&lang=es>。

¹⁷ 国际奥林匹克委员会，<http://www.olympic.org/content/the-ioc/governance/introductionold>。

¹⁸ <http://www.idf.org>。

(a) 宏观一级私营组织注重具体目标；例如，世界体育方案 1，或国际网球联合会；其目标是盈利，但对公众产生影响，因此必须遵守通过与每个国家当局谈判达成的合同和协定。

(b) 在这种公共——私人类型中，其他注重公共服务的企业引人注目，在社会与政府分担责任方面，目前的繁荣伙伴关系正在开辟公共行政新层面。

(c) 金融和商业问题主宰全球舞台；作为一项精心制定的战略，资本货物和消费品的生产转向依赖型国家，同时富裕国家保障开发尖端技术和管制金融市场。先进国家一方面把精力集中在其内部服务市场，另一方面促进他们世界大城市(占人口 60%以上)和国内外旅游胜地(购买力占世界人口的 15.4%)的服务市场，以消费优先作为增长引擎的模式持续不断地流动。¹⁹

(d) 在微观一级，确定各级私营教育、各种形式私营保健，住在公寓或租房、公共交通、市场和购物中心、食品和饮料商店及休闲、娱乐、文化和体育设施和共存等的模式。

37. 除了这三个类别公共空间，特别是在确定相关领域或实际范围方面也存在加强技术空间，通常称为“虚拟”，接受和传播构成经验、经历和集体表述的想法，而且有自由、平等和反馈渠道。为确保可靠性，应在统一利益和导致建设性和民主共处的想法的气氛中依法规范这种虚拟，促进和保护上述公共价值观。

38. 在以下各段中，分析了上述关于公共空间的重叠层面和类型，因而得以提醒每个行为体注意管理中的各种困难，并衡量发展机构能力的各种挑战：政府、社会和个人：

(a) 可一致认为，根据法律、特别是公法(国际法、宪法和行政管理法)，公共空间中的国家组织相互关联。

(b) 必须承认，已知在每个国家，国家权力代表政府，划分为三个传统权力和三个范畴，不论政权如何；是集权还或联邦制，是议会还是国会等。

(c) 公共行政的专门责任体现在规范高效、有效和透明的政府职能，这些职能分配给其他社会部门(国家安全、对外关系、财政、内政、可持续性政策等)。因此，一致认为在社会发展、政治和公民文化、合理合作、民间保护、团结、生产力、维持和改善公共服务、基础设施、可持续性行动等方面，商定的政府行政管理有区别，因此与有组织社会的不同行为体分担。行政当局通过授予特许权进行监督，特许个人建设和维护基础设施和促进公共服务(道路、机场、载客运输及公共秩序等其他任务)。

¹⁹ Bermejo Gómez De Segura, Roberto, *La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad: Principios y Estrategias de Economía Sostenible*, Madrid, Ed. Los Libros de la Catarata, 2005。

(d) 全球(宏观)、大洲和区域(中观)和国家(微观)层面相互关联,日常互动加强,因为必须根据参考尺度,在各种条件下解决涉及所有人的问题及其影响,如气候变化及安全、金融、市场、民主、不平等危机和贫穷等,这是彼此影响系统的一部分。²⁰

(e) 因此,制定和执行公共政策必须涵盖三个层面;在面对风险和费用努力处理各种利益时考虑整体和部分,而且提供政治、经济和社会赔偿(2030年议程目标2是这表述的范例)。

39. 所有上述都与公共空间有关联,需求各部门之间在这一领域进行协调和沟通,其规模前所未有的。因此,不仅需要发展机构能力,而且可能比以往任何时候都要求分享权力。

意识到全球现实情况

40. 要强调的是,所述交互要求政府采取前所未有的安保和管制行动。这非常复杂而且要同时进行,使得社会和政府之间缺乏协调且责任不明确,然而,鉴于有可能加大社会控制,随着降至中观和微观层面会出现反弹。

41. 这些情况是世界关切问题,以至于联合国大会第七十届会议于2015年9月25日通过了制定可持续发展目标的决议,以便在接下来十五年间实现体现在2030可持续发展议程中的这些目标。²¹ 这些目标是:

- 目标 1. 在全世界消除一切形式的贫困
- 目标 2. 消除饥饿,实现粮食安全,改善营养状况和促进可持续农业
- 目标 3. 确保健康的生活方式,促进各年龄段人群的福祉
- 目标 4. 确保包容和公平的优质教育,让全民终身享有学习机会
- 目标 5. 实现性别平等,增强所有妇女和女童的权能
- 目标 6. 为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理
- 目标 7. 确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源
- 目标 8. 促进持久、包容和可持续的经济增长,促进充分的生产性就业和人人获得体面工作
- 目标 9. 建造具备抵御灾害能力的基础设施,促进具有包容性的可持续工业化,推动创新

²⁰ 见暴力、缺乏机会和妨碍受援国的障碍造成的移民实例。面对需要廉价劳动力和杂乱无章情况实行文化或意识形态上相互矛盾的政策。

²¹ 见大会第70/1号决议。

- 目标 10. 减少国家内部和国家之间的不平等
- 目标 11. 建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区
- 目标 12. 采用可持续的消费和生产模式
- 目标 13. 采取紧急行动应对气候变化及其影响
- 目标 14. 保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展
- 目标 15. 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失
- 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
- 目标 17. 加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系

42. 对此愿望应有全局观，因为所有所述目标都是优先事项，都有同样的重要性或紧迫性，是相互关联的，互为因果，在对应于各国情况的每种公共空间(公共-公共、公共-社会、公共-私人)和每个层面(宏观、中观和微观)上，无论是否将其作为责任关注与否都可产生积极或不良影响。

43. 显然，这十七个目标关涉到所有政府和社会，因此，也涉及公共行政。

四. 机构能力

44. 为试验目的，有两个目标在分析机构能力方面引人注目。鉴于一国能展示的最大和最佳能力是法治，这要求开展公民教育和文化，汇集社会融合的态度和惯例，以便实现任何共同目标：

(a) 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”。

(b) 目标 17. “加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”。

45. 所述“在各级建立有效、负责和包容的机构”和“加强执行手段”直接促使人思考每个国家都具有的机构能力，为此，应该客观面对现实，因为并非所有国家都处于同等发展程度，而且，指标尽管提及了统计，但并未深入考虑到历史、社会经济、政治和文化情况，因此，将各种解决方案统而划一会由历史证明是一个糟糕的建议。²² 因此，要从每个空间考虑有无具体解决办法来引导实现这些宏伟目标。

²² 联合国和全球金融机构的举措在标准化方面遇到了阻碍：“措施”不适用，或者是一国愿意或不准备予以采用或调整。然而，在最近几年所做努力中，千年发展目标引人注目，取得的成果从引人注目到适度不等。对可持续发展目标的期望类似，只是世界现在根据先前的经验有了更好的准备。

46. 纳入了机构能力概念的这两句话一方面促使人思考一套连贯的知识、技能和经验(“专门知识”),做出排序以便实现各种目标,这又会促使完成先前计划的目标;另一方面,第二句令人想起一个组织结构,来确保这种知识可有效导向其目标而无不必要的延误或偏离,这两种做法是充斥着利益(远离公益的)的官僚机制所熟悉的。

47. 为了避免出现这些偏差,发展公共行政可采用的不仅有跟进和评价计划和方案、假设和结果的技术,而且,更重要的是,提高公共、社会和私人责任方的认识,以便让世界可以重回正轨,有正确航向,为可持续发展奠定基础。

决定为团结一致实现共同目标实施制度化

48. 系统办法和机构能力有联姻关系,可促进制度化寻求各种办法解决国家多重问题。²³ 当然,当谈论可持续发展时,多样性、多重性、同时性、多文化性就浮现出来了,其提出了“如何做办不到的事情?”的问题。²⁴

49. 只有借助有双重意义的良好组织;首先是构想战略,汇集政府间、机构间、机构内、部门和部门间等各种权力和决定源泉的力量;其次是分等级的、职能性的、开展相应和对应任务的业务结构,由交流和协调主导共同行动。²⁵

机构合理化

50. 几十年前,Herbert Simon 和 James March 提及了组织结构图中的合理性,但现在又更进一步,超越了简单的结构设计,首先,深入到了组织的意义。对目的是什么?如何?何时?哪里?多少?谁?为什么?这些基本问题的回答要有理性,其必然导致在何种领导和引导情况下做出决策的困难局面。²⁶

51. 正是源自组织理论的行政行为可以将决策原则转用于社会制度,若翻译成公共行政词汇,在最广泛的意义上会面临各种有机发展办法,在微观层面上,则是地方政府或内中一个社区,就必要性而言所须办法会更清楚。如果上升到区域和(或)大陆(中观)层面,会使决定复杂化,若到全球层面(宏观),则会有很多办法,因此,将有必要“做办不到的事情”,以期将重点放在优先事项上。

²³ Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo, *El Analisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la Metodología SADCI*, Buenos Aires, 1993。

²⁴ Robinson John, “Squaring the Circle? Some thoughts on the idea of sustainable development”, *Ecological Economics*, VOL. 48, ISSUE 4, 369-384 页。

²⁵ 准备开展解放巴黎的诺曼底登陆(第二次世界大战)就是该战略和团队工作的实例。这个行动赋予了“关键路径”技术以政治、经济、社会和行政意义。

²⁶ Simon, Herbert and March, James, *Organizations*。

52. 不妨看看制度办法、组织原理、机构能力和将之成形以便实现世界最高层拟定的可持续性目标如何开始发挥作用。所有行为体都面临着有无能力掌管复杂系统的挑战。²⁷

53. 这种能力不只是限于控制一个或各种并发局势，而是收集信息、分析信息并为围绕共同目标努力的责任人员提出令人信服的论据：一起越过发展的各个阶段，直到实现先前计划的目标。²⁸

54. 这个治理能力相对于公共空间管理的专业化而言朝两个方向移动：一个涉及社会组织，其虽未制度化，却可能有短暂效力，但非可持续的；另一个涉及参与决策以及执行进程的专业组织；最后，两者都要如河流般汇集到一个河床中，确保实现前述 2030 议程两个目标中的、突出公共服务的计划期望。

从共担角度看专业化

55. 鉴于公共空间是共同责任，管理公众的专业化既关系到政府的不同范围和职能，也关系到各种方式的有组织社会，也自然特别关系到公民。因此，必须突出和平和包容各方的共处的共同承诺，这要依赖保护一切和所有人的当局提供支持。

56. 正如所述，专业化取决于要求有法律章程的机构形态，包括活动范围和限制；组织手册、程序、活动政策以及机构和个人公职和公务行为准则；透明与问责、评价和控制。

57. 就人事而言，征聘和遴选方案要立足于服务才干、上岗、持续培训和可持续性意识，这应该植根于全面的伦理修养。所探讨的不是“更多就业”（公共、私人或社会的），而是为实现可持续性开展合作的文化改变；其不是一个公共预算场所，稍花点有限的精力就能让人感觉舒适。

58. 管理公共空间的共担责任尽管要求将三个部门汇聚在一起，但只有实施权力的部门由公共资金支付报酬；其他参与方是以个人名义，有些情况下会期待金钱形式的感谢，其不见得会影响政府资财，只是会影响某个特定项目(或者有利可图或者无利可图)的发展，其收入用于维继、增加和(或)改善项目，这包括一些补偿。

59. 这种由国家管制的项目的一个实例是保护环境保护区或考古场所，在这些地方，与所涉区域各个社区制定了明确规则，雇用当地人员，利用当地材料建立旅游基础设施，赋予居民和游人以权能，并借助有规可循的共担责任保障这一公共空间的可持续性。²⁹

²⁷ Dror, Yeheskel, *La Capacidad de Gobernar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

²⁸ Majone, Giandomenico, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, (Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997).

²⁹ 国际自然保护联盟，见 https://www.iucn.org/es/sobre/union/miembros_es。

制定承诺付诸实施

60. 为实现可持续发展目标所定的 15 年期限似乎很短，事实上，其考虑了要应对的这些事业的数量和多样性，以及要面对和克服的巨大障碍。鉴于世界各地自然和社会明显恶化产生的种种问题所提出的紧迫性，John Maynerd Keynes 所说的“从长远看，我们都会死亡”对当今很有意义。³⁰

61. 因此，联合国的呼吁要求各国政府和社会根据各国具体情况，明确紧急、必要、值得和可实现的工作层级，立即开展有力工作，由社会来确定这十七个可持续发展目标中哪个会对推动其他目标产生积极的推动作用，实现提高生活质量的总体目标。

综合交流能力

62. 公共行政的一个重要任务是召集不同行为体达成参与和共识的基础，以便实现可持续性目标。

63. 有必要开展提高社区认识长期运动，主题侧重于具体事务，来指明前进道路、每个行为体的任务、如何收集意见、如何开展调查。

64. 制定的这些先决条件对综合交流能力工作的要求是组织不同领域和层面的各种团体，并进行富有成果的协调，来制定一系列可按照活动的逻辑顺序排列的任务，例如：

(a) 由三个行为体(政府、有组织的社会和公民)制定和设计综合战略公共政策，再在多重机构分配。

- 一. 政府的三个层面应该服从一个目标，克服在所谓分裂政府中出现的障碍，³¹ 若基于通用的行政办法和技术划分这是可以实现的，同样情况也可适用于其他政府，而不会损及其趋向。
- 二. 除这些政治-党派情况外，只有机构间和机构内协调才能将实现预计目标所需努力调谐到同一频率。
- 三. 政府应予发展的能力包括让有不同目标和愿景、意识形态、偏见、甚至是损害社会的不同行为体信服。³²

³⁰ 这句话表示，必须立即做出决策并予执行，因为长期关注问题会导致拖延。

³¹ 不同政党的政府层面是总统制中常见的，哪怕是在中央集权国家，市议会通常也体现了多元性。同样，在两党制中，分权是正常的。

³² 只考虑必须管理气候变化会影响不同利益，表现在社会经济差异、特权和抵制变化：例如，尽管 2015 年 12 月北京发生了环境灾害，几乎同时，中国同印度、巴西和南非拒绝在碳排放方面视作同等。幸运的是，在紧张谈判后，参加气候问题世界会议的 196 个国家在巴黎签署了全球变暖协议。

四. 战略规划：一旦确定了优先事项，就准备体制变革。选好地点和人员。明确表明承诺，一开始就作为社会性质的运动采用伙伴关系策略，这涉及大力联盟。例如：哪些政府实体、什么层面的(地方、国家以下一级、国家和国际)；公司、非政府组织、公共社会伙伴关系、公私伙伴关系、基金会和各种合作组织、金融机构等。

(b) 执行政策

一. 要实现各种计划和方案则需要可持续的知识和技能，还要公共行政方面确信其不仅能领导开展工作而且应该这样做。

二. 大力采用信息和通信技术成为这一巨大的社会经济和政治努力的义务。不同体制要相互理解，并发展协作能力，因为硬件和软件生产商竞争很大，都寻求拿出最好的设备、程序和应用程序，但都是采用自己的语言。在做出现代化决策中，整个软件产业都致力于把创新作为变革的一个不可或缺的条件，却未充分考虑到用户的现实需要以及为了给机构生活提供便利应予保留的记录。

三. 评价公共政策应遵从新办法，特别是涉及从刚性转向灵活性的办法。这意味着执行政策不能只顺着一条路，而要根据复杂的现实情况采用不同的预见办法和不同道路。需要考虑到预期结果可能会因决策情况和条件以及现实可能性出现分层，以便所得结果令人满意(不见得是最佳的)，以避免无动于衷、疏忽或根本不负责情况。

四. 通过持续评价进程各个阶段，有可能明确成功和错误之处，及时予以纠正，确认进展，收集经验教训并将之系统化以便用于新项目。若无有效评价，则行事会超出可持续性标准范围。

社会政府机构做到可持续性要遵守的几个原则

(a) 开放

一. 这个原则是非常政治性的，是民主行为，要由政府作出榜样，立足于透明、问责和负责任的社会交流，但要与社会和公民的同样态度相称才算圆满。说“开放政府”这个词可以，但要实现很难，因为，若社会不开放则不会做到开放政府。换句话说，开放政府要求负责任地管理信息，这意味着公民和有组织的社会也要如此。

(b) 制定关于共同负责任地管理公共空间的决定

一. 开展咨询：有三方参与：视项目规模，地方、国家以下一级和国家一级的政府代表；有组织社会的代表，具体视在自然方面的具体利益和社会目标；公民代表，具体视所探讨空间的日常使用情况。

- 二. 就咨询种类(开放的、有选择性的、混合的)、要咨询人员、程序和工具制定初步协议。
- 三. 为实现最终目标采取适当手段,分享关于共同负责任管理公共空间的信息。
- 四. 明确包括安全在内的项目可持续资源和活动。
- 五. 在三个行为体之间制定和划分所涉项目责任。
- 六. 由自身和其他行为体制定获取和使用空间规则。
- 七. 一旦明确了这些和其他方面,就做出决策,以便实施权力和自由利用空间,同时注意他人的权利。

(c) 制定共担责任议定书。

(d) 就适用的公共法而言,明确赋予公共空间适当地位的法令,具体视共担的公共社会责任而定。

(e) 技术人性化:重新划分公共空间责任不可避免地要求公共行政要现代化,以便借助集体努力准确响应社会要求,并能评定机构业绩,从而促进机构和公民之间的尊重与协作。

65. 在这方面,信息和通信技术提供了一个独一无二的机会来积极深入地创新和转变机构空间和社会关系。正如所强调的那样,技术资源可加强说明现象及其成因和管理方式的能力。有鉴于此,可以做出持续改善,制定进程,做出决策,并采取行动来改善能力以便接近个人、集体和机构目标。

66. 无可否认的是,技术进步已开始加强机构能力了,但最终采用技术的责任在于人;因此,必须寻求如何人道地利用技术互联,其既然重视个人,也同样可以点缀共同生活:简言之,使人有权拥有技术,使其在社会生活中有一席之地,而不会在集体事务中消除个人的作用、集体事务的本源和最终目标。

五. 必然结果

67. 理论专家、学术人员和公务员制定的、适用于社会实施公共权力的内容可推广到管理公共空间,既涉及扩大的行政程序,也涉及透明、问责、公正、公平、效率和效力、特别是持续评价政策。

68. 这促使人质疑宏观、中观和微观的司法体系是怎样的?司法自由吗?有效力吗?法律明确规定保护权利和自由吗?如果对这些问题的回答不能公正地满足大多数民众的期望,那么,管理公共空间会难以持续地、有把握地繁荣兴盛。

69. 关于所述三个层级，当前政治行政体系最严重的问题之一是腐败这一装腔作势和有罪不罚的姊妹，实际上也是灾难的源泉。

70. 若违反了这一点，则必然要适用法律规定的处罚和制裁，这与有罪不罚形成对照。但是，若要维护个人或私人的不正当利益或涉及到公务员，则会加剧装腔作势，然而，若大众利益得到尊重，这种情况则会冲淡。

71. 公共空间的基本秩序会随着机构、立法和章程的变动有所加强，在过去的许多情形中，这会促进现有情势转向生活条件和质量总体上不断好转的新情势。有人称，议会或国会即使是稳固的，也要从现在开始作为未来的管理机构参与进来。在当前情况下，这种责任是无法回避的和决定性的。

72. 如本文第一部分所述，公众利益主导着公共空间的管理；这一点立刻就可看出来，可以让相应财政制度取得成功，这又会促使在民众中形成一个特殊的民事能力，并最终吸引投资和就业；这会带来安全、明确和对机构的信任。

73. 所产生的变化意味着个人和社区生活的新构想。若注意十七个可持续发展目标带来的这种变动，就会明白只是要改变生产和消费习惯，以及经济、劳动和社会组织。自然而然地，有必要改变满足新的需要和要求的内容和形式，支持公共行政方面的整体新发展，除非纳入社会和普通大众，否则不会取得成功。

74. 2030 议程 21 目标推动思考：

(a) 促进、资助和促使开展推动生产和消费有机食品的活动：这或许是政府和公共行政要参与的一个过渡？会不会是一个公共-公共、公共-社会和公私空间？

(b) 促进和资助共同负责个人卫生和环境卫生组织：这或许是另一个或同样的过渡？侧重于住房、学校、医院、集体工作、娱乐和文化场所、道路基础设施和人事流动秩序？

(c) 促进、资助和维护主要的和中间的基础设施，根据工作需要，将大都市与城市、半城市社区和农村社区联系起来，与区域物资和劳动力联系起来：或许是又一个过渡？要求在政府和社会之间的新管理和参与？

(d) 促进可利用自然的替代能源：或许需要转变模式？譬如，促进其他交通、自行车、人力车、电动车等？

(e) 将工作、教育和其他服务场所之间的互联机制与住处联在一起：这要促进和发展郊区和城际火车以及地面火车和高架火车。这是否需要一个前所未有的社会政府组织？

75. 还有很多这样的例子，但应首先促进一种新的全球、中间和地方文化：可持续性的文化。

76. 公共行政有许多事情要做。作为一个政府行动的动态实体，公共行政从自身开始，是成为和平和富有成效的共同责任方之一。在这种情况下，有组织的社会和公民应该打开各种机会，取得更好的、可计量的和可实施的结果。

77. 本文所探讨的论题可予扩展，事实上也的确如此。旨在了解全球现实的研究和调查很多；其意识到了要继续旅程需要采取的行动，强调日益亟需在惊涛骇浪中掌舵航行。

78. 在岁月继续流逝前，应该实施一个全球、中间和地方的新文化：着眼于行动的、超出警醒言辞的可持续性文化；要采取行动应对这一重大责任。
