



联合国 | 经济和社会事务部

可持续发展目标 16：聚焦公共机构

世界公共部门报告（2019）

联合国世界公共部门报告 (2019)
可持续发展目标 16 : 聚焦公共机构

欲获取更多信息, 请访问:

联合国经济和社会事务部网站

<http://www.un.org/desa>

联合国公共机构和数字政府司网站

<https://publicadministration.un.org>

联合国世界公共部门报告网页

<http://publicadministration.un.org/en/Research/World-Public-Sector-Reports>

经济和社会事务部

可持续发展目标 16 : 聚焦公共机构

世界公共部门报告 (2019)

联合国

纽约, 2018

publicadministrtion.un.org

联合国经济和社会事务部的宗旨

联合国经济和社会事务部是经济、社会和环境领域的全球政策与国家行动之间的重要纽带。该部门的工作主要涉及三个相互关联的领域：(1) 汇编、制作和分析范围广泛的经济、社会和环境数据与信息，供联合国成员国在审查共同问题和评价政策抉择时加以使用；(2) 促进成员国在国际机构框架内就采取什么联合行动方针来应对现有或新出现的全球性挑战进行谈判；(3) 就联合国各次会议和首脑峰会上制定的政策框架转化为国家方案的方式方法向有关政府提供咨询意见，并通过技术援助来协助国家能力建设。

免责声明

本出版物中所用的“国家”和“经济体”只在适当的情况下代表领土和地区。本出版物中采用的名称和展示的材料不意味着联合国秘书处对下列问题表达任何官方意见，如任何国家、领土、城市、地区和其管理当局的法律地位，以及对其边界或国界的划分。此外，本出版物中采用的国家组别不代表对特定国家或地区当前发展阶段的判定，仅是为了统计和分析的方便。本出版物提及的任何公司、组织、产品或网站，不代表联合国对其官方的认可和支持。本出版物中地图的边界和名称不代表联合国对其官方的认可。

本出版物中表达的观点代表作者的观点，但并不一定反应联合国高级管理层或对本文做出贡献的专家的观点。

© 2019 联合国中文版

© 2019 联合国英文版

全球保留所有权利。 未经事先许可，不得以任何形式或通过任何手段（电子，机械，影印，录制或其他方式）复制，存储于检索系统或传播本出版物的任何部分。

中文译本由上海社会科学院资助。

该文本由党齐民、李农、王兴全、侯佳嘉、李天驹、王赛锦、马成亮、陈新野、刘佳、

杨子贤、仝雷雷翻译。任何疑问都将有翻译人员处理，翻译人员对翻译的准确性负责。

出版号：ST/ESA/PAD/SER.E/200

ISBN: 978-92-1-123209-7

eISBN: 978-92-1-004140-9

销售号：E.19.II.H.1

建议引用：联合国，2019年，《可持续发展目标 16：聚焦公共机构——2019年世界公共部门报告》，经济和社会事务部公共机构和数字政府司（DPIDG），纽约，6月。

网址：publicadministration.un.org

联合国纽约总部印刷

前 言

机构是《2030 年可持续发展议程》(2030 Agenda for Sustainable Development , 以下简称《2030 年议程》) 和所有可持续发展目标(Sustainable Development Goals, 简称 SDGs) 取得成功的关键所在。很多成员国都将增强国家机构能力, 更好地完成可持续发展目标作为优先事项, 在对前三年可持续发展目标进行追踪和审议的联合国可持续发展高级别政治论坛上, 很多成员国的主动陈述都表明了这一点。

《2030 年议程》和可持续发展目标都突出了机构, 它既是很多可持续发展目标交叉提及的问题, 又构成了一项独立目标(可持续发展目标 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”。可持续发展目标 16 (以下简称 “目标 16”) 中强调的与机构相关的原则——有效性、透明度、责任、反腐败、决策过程的包容性、信息获取、不歧视, 适用于所有可持续发展目标。

2019 年 7 月, 可持续发展目标高级别政治论坛对目标 16 的首次审议将是一个重要时刻。它将为联合国所有成员国提供一个反思现有社会和机构安排是否充分和有效的平台, 最终达到支持各项目标实施的目的。

《2019 年世界公共部门报告》旨在反映这一点。该报告从系统层面和与可持续发展目标 5 相关的性别平等层面出发, 调查了与目标 16 相关的机构原则趋势, 展示了不同国家背景下, 这些倡议在不同领域的有效性。本报告也审视了两项关键工具, 分别为国家预算程序和危机管理, 这两项工具可有效地支撑公共机构和公共行政。连同其他审视目标 16 其他方面的报告一起, 该初步盘点还为今后监测目标 16 的进展打下了基础。本报告从国家层面审视了公共机构在落实《2030 年议程》过程中面临的主要挑战和机遇, 旨在帮助各国建立有效机构, 更好地落实可持续发展目标。

刘振民

经济和社会事务部 副秘书长

联合国

致 谢

作者

《可持续发展目标 16：聚焦公共机构——世界公共部门报告（2019）》以下简称《世界公共部门报告（2019）》，由联合国经济和社会事务部公共机构和数字政府司编写。该报告的总负责人为 Juwang Zhu，由 David Le Blanc 领衔的联合国工作人员小组编写。小组成员包括：Lisa Ainbinder，Peride K. Blind，Xinxin Cai，Aránzazu Guillán Montero，David Lung' aho，Julie Powell 和 Valentina Resta。

公共机构和数字政府司实习生 Néstor de Buen Alatorre，Lily Chan，Sofia Chrysiopoulou，Omar Dammak，Emmanuel Ebot，Omar El Hefnawy，Rafia Farooqui，Siyu Gu，Ying Huang，Shihao Lin，Bruno Viale 和联合国志愿者 Aurora Morandi 为此次报告提供了研究支持。

第 1 章由 David le Blanc 负责协调，Lisa Ainbinder 和 Julie Powell 提供内容支持。第 2 章由 Aránzazu Guillán 协调和撰写。第 3 章由 Lisa Ainbinder，Aránzazu Guillán Montero 和 David Le Blanc 撰写，本章从 2019 年 2 月 4-5 日举办的题为“用以支持有效机构落实可持续发展目标的预算和规划”的专家小组讨论中汲取洞见，并得到了部分此次参会专家的支持，姓名如下：Thomas Beloe（联合国开发计划署），Juan Pablo Guerrero（财政透明度全球倡议），Christopher Mihm（美国政府问责局），Yamini Mishra（大赦国际），Delphine Moretti（经济合作与发展组织），Stephen Masha Ngowa（肯尼亚政府），Katarina Ott（克罗地亚公共财政研究所），和 Claire Schouten（国际预算伙伴关系）。本章还受益于 Lorena Rivero del Paso（全球财政透明倡议）委托编写的一份文件。第 4 章由 Peride Blind 协调和撰写。第 5 章由 Valentina Resta 担任协调员，并与联合国妇女署工作人员 Zohra Khan 和 Katherine Gifford 共同撰写。

同行评审人员

第 1 章：Jonathan Fox（美国大学，华盛顿），Jairo Acuña-Alfaro（联合国开

发计划署)。

第 2 章 :Michael Johnston(科尔盖特大学和国际反腐败学院),Anga R. Timilsina (联合国开发计划署全球技术、创新和可持续发展中心)。

第 3 章 : Thomas Beloe (联合国开发计划署), Juan Pablo Guerrero (全球财政透明倡议), Delphine Moretti (经济合作和发展组织), Katarina Ott (克罗地亚公共财政研究所), Claire Schouten (国际预算促进会)。

第 4 章 : Rolf Alter (柏林赫尔梯行政学院)。

第 5 章 : Anne-Marie Goetz (纽约大学)。

本报告内容来自以下组织与个人。

做出贡献的组织

万国数据,英国政府,全球城市发展基金,西班牙省市联合会,经济合作与发展组织,塞尔维亚常驻代表团,韩国常驻代表团,埃塞俄比亚常驻代表团,肯尼亚常驻代表团,联合国经济和社会事务部统计司,联合国开发计划署,联合国毒品和犯罪问题办公室,联合国世界发展经济学研究院,联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会,性别事务司,联合国欧洲经济委员会,联合国促进两性平等和妇女赋权实体,联合国人居署。

做出贡献的个人

Jairo Acuña-Alfaro (联合国开发计划署政策与方案支助局), Dante Alighieri(迪斯帕特风险合作组织), Rolf Alter(赫尔梯行政学院), Maria Bakaroudis (联合国人口基金会), Julio Baciottarracino (经合组织), Julie Ballington (联合国妇女署), Natalia Baratashvili (联合国开发计划署 - 格鲁吉亚), Yves Basto Zamboni Filho (巴西联邦政府和伯南布哥州联邦大学), Thomas Beloe (联合国开发计划署), Desalegn Biru(联合国经济和社会事务部), Nicole Bidegain Ponte (联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会), Gabriella Borovsky (联合国妇女署), Renata Miranda Passos Camargo (巴西联邦账户法庭), Justine Coulson (联合国人口基金会), Nosipho Dhladhla (联合国经济和社会事务部), Beatrice Duncan (联合国妇女署), Thuli Dlamini-Teferi (联合国人口基金会), Michael Stewart-Evans (联合国

妇女署), Alexander Fekete (科隆应用技术大学), Christine Geraghty (加拿大标准委员会), Ioannis Grigoriadis (美国西北大学), Juan Pablo Guerrero (全球财政透明倡议), Katherine Gifford (联合国妇女署), Khalid Hamid (阿拉伯联合酋长国国家审计机关), Narod Haroutunian (黎巴嫩妇女权益组织), Ivonne Higuero (联合国欧洲经济委员会), Joanna Hill (联合国开发计划署政策与方案支助局), Rajeev Issar (联合国开发计划署), Lorenza Jachia (联合国欧洲经济委员会), Dimitris Kalyviotis (希腊政府), Jyldyz Kasimova (国际公务员制度委员会), Sonja Kasipovic (联合国经济和社会事务部), Jamilla Kassim (索马里公共行政和管理学院), Zohra Khan (联合国妇女署), Kevin Knight (国际标准化组织), Arpine Korekyan (联合国经济和社会事务部), Nadejda Komendantova (国际应用系统分析研究所), Wai Min Kwok (联合国经济和社会事务部), Georges Labaki (黎巴嫩国立行政学院), Raquel Lagunas (联合国开发计划署政策与方案支助局), Judy Lawrence (惠灵顿大学), Garegin Manukyan (联合国经济和社会事务部), Christopher Mihm (美国政府责任署), Yamini Mishra (大赦国际), Delphine Moretti (经济合作与发展组织), Stephen Masha Ngowa (肯尼亚政府), Stefan Naundorf (德国联邦总理府), Elizabeth Niland (联合国经济和社会事务部), Yariv Nornberg (以色列独立研究员), Venge Nyirongo (联合国妇女署), Katarina Ott (克罗地亚公共财政研究所), Sasa Prokic (联合国政治事务部), Lorena Rivero Del Paso (全球财政透明倡议), Liliana Rodriguez Sanchez (哥伦比亚共和国总审计长办公室), Pia Rattenhuber (联合国世界发展经济学研究院), Matthias Reister (联合国经济和社会事务部), Adriana Ribeiro (联合国经济和社会事务部), Jo Scheuer (联合国开发计划署), Marian Salema (联合国毒品和犯罪问题办公室), Claire Schouten (国际预算促进会), Thomas Stanton (美国), Oliver Schwank (联合国经济和社会事务部), Patrick Spearing (联合国经济和社会事务部), Friedrich Soltau (联合国经济和社会事务部), Akiko Takeuchi (世界卫生组织), Maiko Takeuchi (联合国政治事务部), Peter Tangey (弗林德斯大学), Nikos Trantas (希腊政府), Gavin Ugale (经合组织), Thuli Dlamini-Teferi (联合国人口基金会史瓦帝尼国家办公室), Sridhar Vedachalam (东

北-中西研究所), Mika Vepsalainen (联合国欧洲经济委员会), Roanne van Voorst (鹿特丹伊拉斯姆斯大学), Mike Webster (英国咨询和法医工程), Angelina Zhao (经合组织)。

摘要

《2019 年世界公共部门报告》

机构对实现《2030 年议程》中的可持续发展及所有可持续发展目标至关重要。很多成员国都将增强国家机构能力，更好地完成可持续发展目标作为优先事项，在对前三年可持续发展目标进行追踪和审议的联合国可持续发展高级别政治论坛上，很多成员国的主动陈述都表明了这一点。

《2030 年议程》和可持续发展目标都突出了机构，它既是很多可持续发展目标交叉提及的问题，又构成了一项独立目标（可持续发展目标 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 16 中强调的与机构相关的原则——有效性、透明度、责任、反腐败、决策过程的包容性、信息获取、不歧视，适用于所有可持续发展目标。

2019 年 7 月，可持续发展目标高级别政治论坛将首次审议目标 16。该论坛将为反思现有社会和制度安排是否充分和有效提供一个平台，最终达到支持各项目标落实的目的。《2019 年世界公共部门报告》旨在反映这一点。该报告综述了与目标 16 相关的机构原则趋势，凸显了过去数十年取得的成就，回顾了不同国家背景下，这些倡议在不同领域的有效性。

可持续发展目标 16 中概括的机构原则是本报告的重点：

16.5 大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为

16.6 在各级建立有效、负责和透明的机构

16.7 确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性

16.10 根据国家立法和国际协议，确保公众获得各种信息，保障基本自由

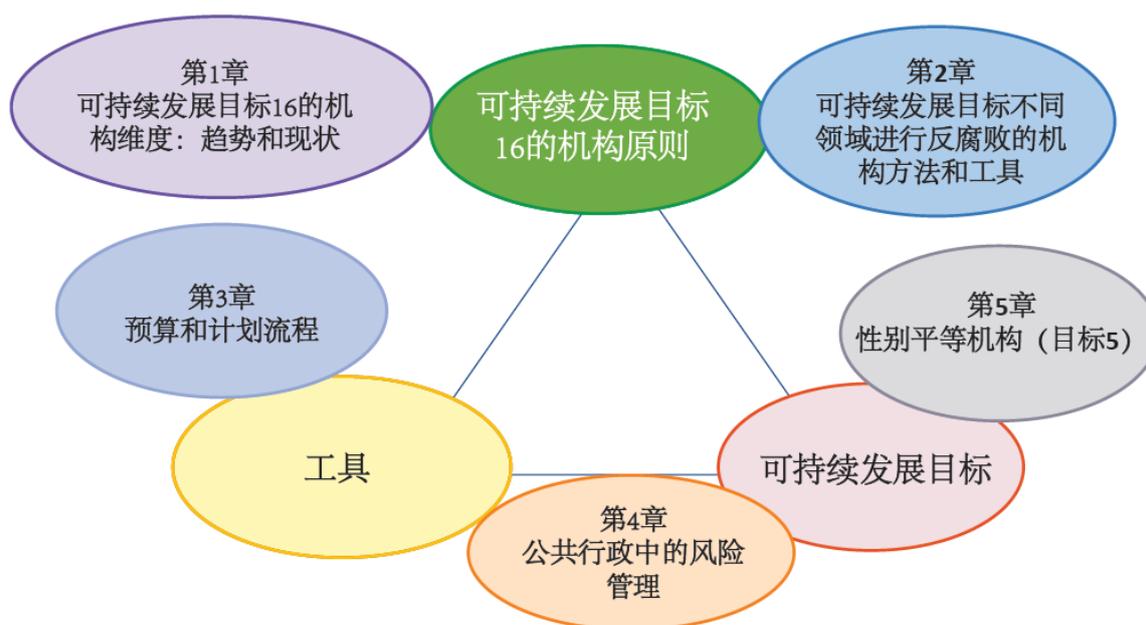
16.b 推动和实施非歧视性法律和政策以促进可持续发展

本报告的探讨内容集中在可持续发展目标 16 中的 16.5 ,16.6 ,16.7 ,16.10 和 16.b 上。众所周知，这些目标与公共机构的直接关联度最大，但个别情况下也可能会探讨目标 16 的其他内容。本报告围绕目标 16 中上述子目标所概括的机构原则展开，而非目标本身。

本报告的关注重点在于实施可持续发展目标的公共机构，以国家层面的公共机构为主，但也会提及国际机构（只有在国际机构对国家机构的格局产生塑造作用时才会提及）。本报告的概念框架基于下列三大类概念间的相互作用：（1）全球层面的可持续发展目标和国家层面的可持续发展战略，以及《2030年议程》中所阐明的一般原则；（2）可持续发展目标16中所强调的机构原则；（3）支持机构构建与运作的工具。事实上，这三者的相互作用决定了机构能多大程度上达成社会目标。本报告将此分析框架作为主线，**第一章**审视了目标16机构原则的应用趋势；其他章节均从不同角度阐释了目标、机构原则和工具之间的相互作用（图 E.1）。

图 E.1.

《2019年世界公共部门报告》的章节分布



目标 16 从机构维度看取得的进展

本报告初步盘点了在目标16的机构原则方面取得的相关进展：透明度、信息获取、责任、反腐败、决策过程的包容性和不歧视。

衡量目标 16 的进展情况面临一些挑战

监测可持续发展目标机构维度的进展面临一定挑战，原因如下。首先，透明度、责任、参与及其他机构原则都是宽泛的概念，不同学科的学者和从业者的理解各不相同。不同专家团体，包括促进政府治理的国际机构，都常常对这些概念产生不同理解。

其次，就本报告所考虑的机构而言，一般很难定义其具体“进展”，因为可能会与其他机构或人权原则发生冲突。例如，在既定环境中，要恰当地定义“透明度”，就必须平衡隐私和安全等方面的因素。何种机构最能反映社会共识，往往因国家而异，且可能会随社会、政治或技术发展等因素的变化而发生改变。此外，各维度内部也可能存在一些概念之间的争议，例如，某个领域（如信息的获取）的机构及所取得的进展将带来何种社会结果（例如，能更好地获得公共服务或减少腐败）就常常产生争议。因此，对于责任或透明度之类的广义原则而言，很难清晰定义出适用于任何背景、任何时代的“进展”。所以，进展只有在当地政治和机构背景之下才具有意义。

随着时间推移，各个维度均能看到很多国家层面的指标和指数，但迄今为止，仍未出现一个既适用于所有机构维度和国家，又简单易懂的综合信息系统。一些维度的确出现了一些能很好地诠释国家机构进展的指标，但并不适用于所有国家和所有维度。对本报告所涵盖的机构维度而言，进展和产出方面的资料比结果和影响多得多。

全球概览之国家一级的机构发展

过去二十年，国际和国家一级的法律工具取得平稳发展，对本报告各机构原则的发展演变产生了重大影响。信息技术的快速发展改变了政策和机构发展空间。信息生产和传播成本大幅下降，为开放政府数据流动创造了条件。互联网日益普及，促使全球各国纷纷推出电子政务，包括电子参与渠道。此外，信息法不断普及，新惯例和财政透明度标准逐渐被采用，开放政府数据持续推进，市民直接参与渠道纷纷出现等，已成不可逆转之势。这些均可视作“进展”的不同表现形式。

但要从全球层面衡量这些变化带来的影响却困难重重。例如，透明度、责任和参与举措产生的影响便各不相同。究其原因，法律执行或许是影响因素之一，但它又与多个其他因素有关，如政府的资源和能力有限。公共机构和政府领导拒绝改变也是一个限制因素。此外，很多专家都重点强调了背景环境和机构工具的不可复制性。对本报告谈及的机构原则而言，专家则认为缺乏清晰的因果关系和清晰的机构变化模型是重要原因。这些因素往往会导致实际政策影响与预期效果出现偏差。

最近一些文献认为，综合多种工具的泛战略要优于独立的机构机制。例如，在提供公共服务中，将社会参与工具与提升法律赋权能力的举措相结合，或许能达到更好的效果。一般而言，一国的具体机构安排究竟效果如何，很大程度上取决于该国的泛责任系统。

在接下来 12 年中，监控可持续发展目标机构维度的发展情况，挑战重重，需要更多投入。机构安排能多大程度上改善责任、透明度和包容性决策，反腐败倡议究竟效果如何，都很难预测。各方应协同努力，收集和分析信息，将重点放在结果和影响上，而非进展和产出上。

要了解国家一级（和次国家级）的机构发展情况，就要充分考虑一国的历史和机构设置。目标 16 和可持续发展目标提供了一个更为便捷的框架，有助于从整体上审视机构的发展情况。如今，每个国家的现有机构程序（例如，司法系统改革、针对不同国际条约进行汇报、政府机构的内部监测和监管机关的报告等）都衍生出了监测系统，用以追踪变化、结果，以及对目标 16 产生的一些影响。这些程序将带来大量信息，找出汇集这些信息的方法，有助于评估一国的情形，也有助于了解和监测目标 16 的实施情况。很多国家已经在朝这个方向努力了。

透明度和信息获取

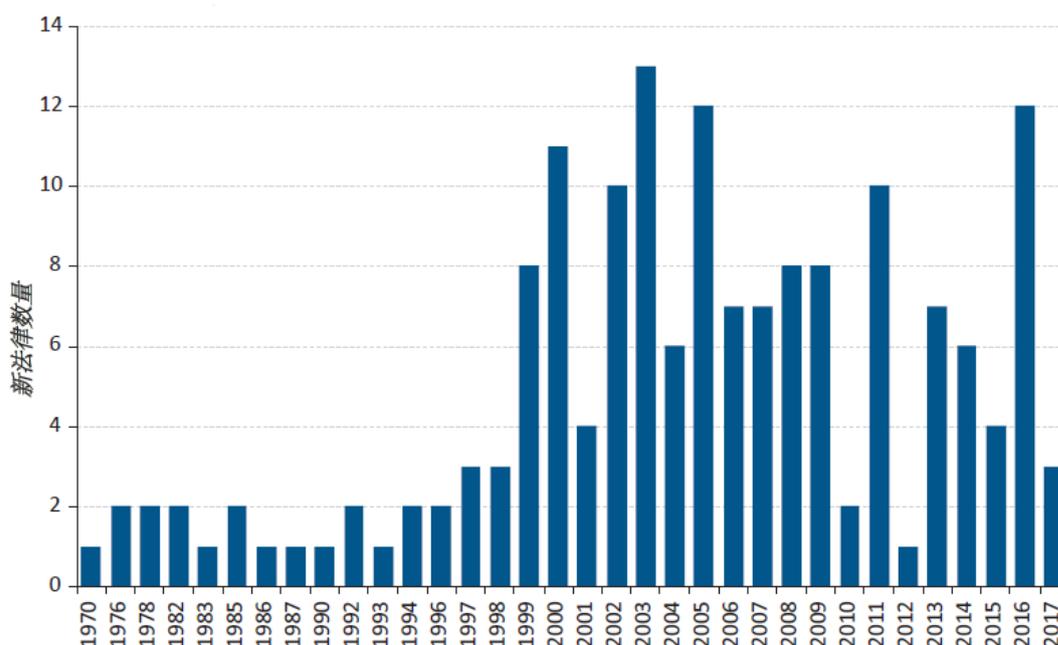
信息获取在多个国际协约中均有提及。在国家一级，获取信息的权利已被写入信息法和部门法（如，在环境、消费者保护、反腐败或政府采购等方面）。2017 年，118

个国家已将获取信息的权利写入法律或政策。此外，90 个国家的公民拥有宪法赋予的信息获取权。

但并非所有信息法都得到了有效实施。政府和公共机构虽然进行信息披露，但是披露方式并不一定会增加透明度。从更广泛的视角看，政府透明度的增加可能也会带来其他风险，如隐私威胁或监管增加等。国际协定和国家一级的信息获取机制一般不会强迫私营部门披露资料，即便私营部门正在执行公共服务任务或提供公共服务。

图 E.2.

1970—2017 年国家信息自由法律法规发展状况



资料来源：《2017 年开放社会正义倡议》，国家/联邦法律或法令保障信息获取权利的国家名单。

很多公共机构或私营企业出于法律法规的要求，披露了相关信息。现在，很多公共部门都在强制增加透明度，一方面是为了减少公民面临的风险，另一方面也是为了改善公共服务。目前，在国际一级，甚至国家一级，有关此类规定的计划都还未出现。除此之外，各项倡议的有效性也各不相同，往往与倡议的具体设计和落实有很大关系。例如，披露哪些信息，以及选择什么样的方式披露信息等，都会对结果带来很大影响。有人认为，应将有针对性的透明度工具作为其他政策干预形式的补充，如一些标准或基于市场

的协约。

过去十年，政府数据公开取得巨大进展，各国政府纷纷主动在政府网站公布数据。目前，多数政府提供在线信息和事务服务。例如，多数国家现在提供电子采购工具，且此类工具在过去几年中迅速扩散传播。2014年，推动和落实开放政府数据倡议的国家为46个，到了2018年，139个国家进一步推动和落实了该倡议，并通过中央门户网站向公众公开数据。大多数此类门户网站都提供机器可读的数据格式，与公认的开放政府数据标准（Open Government Data standards）一致。2011年启动的“开放政府伙伴关系”（Open Government Partnership）举措格外引人注目，该举措旨在推动建立开放政府（包括但不限于开放政府数据）。

参与

过去几十年，大量直接参与机制快速发展，形式多样，且跨越不同地域层级。其中，系统（跨部门）层面的协商机制包括传统的咨询理事会（如经济和社会理事会），以及与可持续发展传统有关的结构（如国家可持续发展理事会）；部门层面的协商机制也开始在越来越多的国家建立起来，如各种机构机制和参与渠道。利益相关者的参与水平因国家和行业而异。

到目前为止，涵盖多种类型的全球性综合协商机制还未出现，协商机制的效力也有待进行系统分析。但针对特定类型的机制评价已经出现，如参与性预算编制、国家可持续发展理事会和自然资源管理等。本报告对此进行了审视。

在新政策拟定的不同阶段，很多国家确定了同利益相关方进行协商的程序。过去几年中，使用电子协商机制的国家数量迅速增加，各国政府也通常会认可该机制。

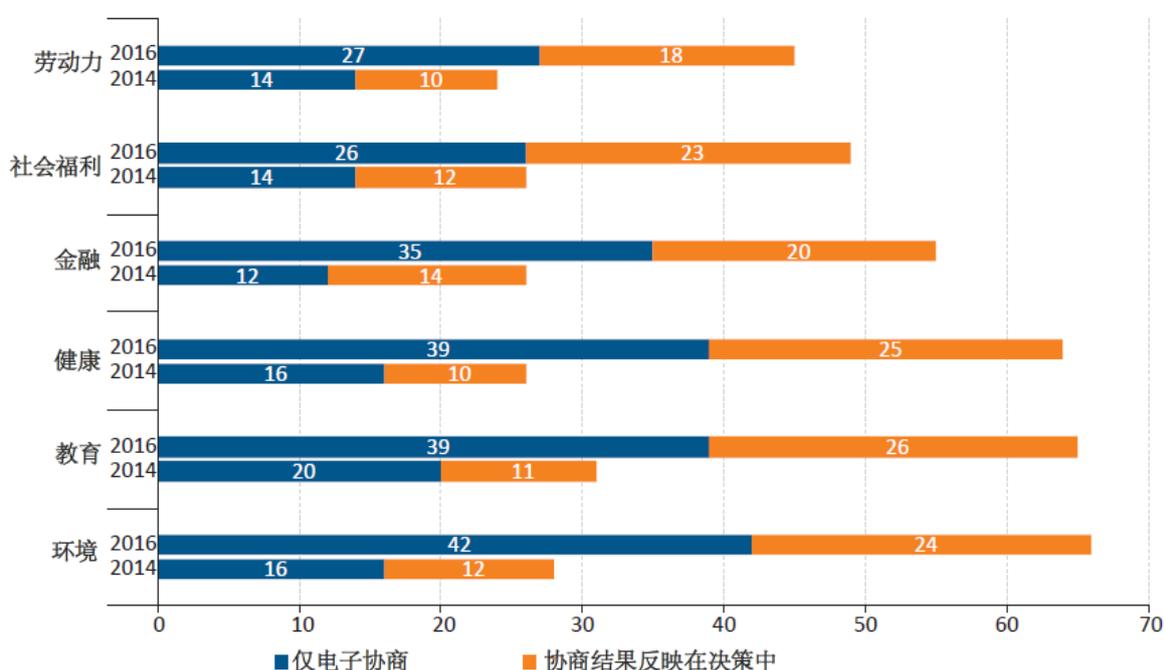
负责

当代政府形式通常包含正式的监督机制，如议会和最高审计机关。不同国家的宪法赋予议会的监督职责各不相同，议会进行辩论的政治空间和过程也各不相同。《2017年公开预算调查》（Open Budget Survey 2017）对115个国家进行了抽样调查，发

现只有 29 个国家的立法机构在提交预算前会对关键政策建议进行辩论及批准。议会监督通常面临以下关键挑战：缺乏资源和人员对审议问题进行独立分析；政府与议会之间存在信息差；没有足够的时间审查预算和其他问题；政府缺乏参与议会监督的意愿；议会多数成员挑战政府的矛盾动机。

图 E.3.

2014 年和 2016 年，在不同政策领域开展电子协商的国家数量



最高审计机关实施监督的广度和深度因国家而异。许多最高审计机关开展绩效审计，但是另有一些却只进行合规和财务审计。许多国家因资源和能力不足，其最高审计机关仍缺乏独立性。过去十年，一些最高审计机关的专业程度明显增加，但并非所有国家都是如此。

议会和最高审计机关的监督职能是否有效，很大程度上取决于各国政府对审计和议会辩论中所提出建议的落实程度。发达国家和发展中国家都面临这个问题。民间团体和公民的参与可使监督机制更加有效。

社会责任指的是由公民主导的行动，旨在要求公共官员对公共服务承担直接（在正

式选举制度之外)责任,20多年前开始出现。社会责任倡议利用了各种工具,如公民对服务的评价和对公共资金使用情况的评价,包括公民报告卡、社区积分卡、公共开支追踪调查、社区监控,以及申诉和申诉救济机制。社会责任倡议的全球图谱还未出现。

社会责任带来的好处通常包括:公共服务满意度提高、公共服务人员的责任感增加、腐败减少、公民对公共事务的参与增多。有证据表明,社会问责制倡议在提高公民权利意识和揭露腐败等近期目标方面卓有成效,但是,在可及性、服务质量和改善公民成果方面,却喜忧参半,各地情况均有不同。

不歧视

不歧视原则是《2030年可持续发展议程》的主流原则之一,构成了两项可持续发展目标(目标16.b和10.3)的主要内容。此外,很多目标与不歧视性原则直接相关,例如让所有人都能享受公共服务和资源。不歧视原则与目标16中的其他机构原则也联系紧密,尤其是参与、包容性决策,以及信息获取,它们在消除歧视方面发挥了重要作用。目标16.9的户籍目标是参与、包容和不歧视的基本要求之一。

可持续发展目标中的消除歧视政策

可持续发展目标中概述了一系列能直接或间接消除歧视的政策,包括社会保护体系和普及性服务(如医疗和教育)。许多国家采取了保护特定社会群体权利和福利的政策。例如,根据世界银行的一份报告,2016年至2018年间,65个经济体共推出了87项改革,旨在扩大妇女的经济机会,尤其是在就业和信用等领域。为改善一些劣势社会团体的地位,出台配套措施必不可少,多数国家已经意识到这一点,具体的针对性举措包括教育、住房和财政方面的平权举措等。如果能辅以普遍性政策(如教育普及),有效性更会大幅提高。

促进不歧视的国际法不在少数。许多全球和区域协约重点关注群体权利(例如妇女和残疾人)就业、教育等部门的非歧视性。重要的国际协约得到了成员国的广泛采用,

但在实施上却面临多重挑战，包括与国内法律及政策的冲突等。国际协约促进不歧视的效果不能一概而论，实则喜忧参半。

绝大多数国家的宪法保障公民的平等权利，一些还对特定群体的权利做了规定。宪法对妇女和残疾人的保护益发广泛。歧视性法律和政策数量不断减少，相反，保护公民不受歧视的法律法规却在增加。即便如此，国家法律法规的落实和执行也仍面临重重挑战。受害者遭受歧视的报道通常很少，寻求补救的法律规定和渠道往往鲜为人知，大多数国家的相关判例法仍然十分有限。无论是发达国家还是发展中国家，都仍有诸多障碍阻碍受歧视人群获得正义。

欧洲实施不歧视法律法规面临的挑战

欧盟 2000 年出台指令，反对种族和民族歧视，反对以宗教信仰、残疾、年龄、性取向等为由进行就业歧视，从而增强法律保护能力，伸张正义。尽管向法院和平等机构提起申诉的数量缓慢增加，但大多数国家的相关判例法仍然十分有限。2017 年对欧洲反歧视法的一项审查发现，诉讼存在一些障碍，包括歧视法的复杂性、用于起诉的财政资源不足、提起诉讼的时限较短，以及诉讼程序的期限和复杂性等。而诉讼数量较少其实又对希望寻求正义的人群产生了消极影响。

现有证据表明，歧视仍根深蒂固，改变十分缓慢。例如，欧盟基本权利局(European Union Agency for Fundamental Rights) 2017 年针对歧视和少数民族展开的一项调研表明，相比 2008 年，进展甚微。同样，许多国家的弱势群体仍持续受到不公正待遇，反歧视势在必行，且须采取更多行动。例如，许多发达国家通过了一些旨在保护妇女的法律和规章，但性别之间的薪酬差距却变化缓慢。

腐败与可持续发展目标

第二章重点关注消除腐败对实现《2030 年议程》和可持续发展目标的影响。有效预防、发现和惩治腐败行为，是建设高效包容机制、实现可持续发展目标的根本所在。

目标 16 通过目标 16.5 强调了反腐败的重要性，其目标是大幅减少各种形式的腐败和贿赂。《2030 年议程》中的其他机构原则——责任、透明度、参与和包容性——对反腐败至关重要。尽管《2030 年议程》未明确提及诚信，但它其实已成为许多反腐败方法的基石。

腐败阻碍了可持续发展

腐败阻碍了可持续发展目标的达成。世界经济论坛 (World Economic Forum) 估计，腐败带来的成本高达 2.6 亿美元，相当于全球国内生产总值的 5%，据世界银行 (World Bank) 统计，每年用于贿赂的资金高达 1 万亿美元，据估计，每年政府开发援助的 20% 至 40% 都用到了贿赂高层上。腐败的消极影响十分广泛，不仅不利于经济增长、造成经济损失、妨碍创新，还会增加贫困，阻碍医疗、水、教育等公共服务和其他资源的获取。证据表明，腐败还不同程度地影响妇女、穷人和弱势群体。

腐败影响公共服务的方方面面。它激发冲突、削弱人际信任和对公共机构的信任，它腐蚀民主，对民主标准、流程和机制产生负面影响。

包括《联合国反腐败公约》(United Nations Convention Against Corruption, UNCAC) 在内的国际和区域性反腐败文件不断增多，意味着反腐败日益得到关注。在《2030 年议程》的大背景下，一些关键问题亟需思考：如何深入参与国际反腐败协议，助力可持续发展目标的落实；各国如何利用这些协议增加自身经验，增强协调和监管能力，从而更好地开展反腐败改革，支持可持续发展目标的达成。

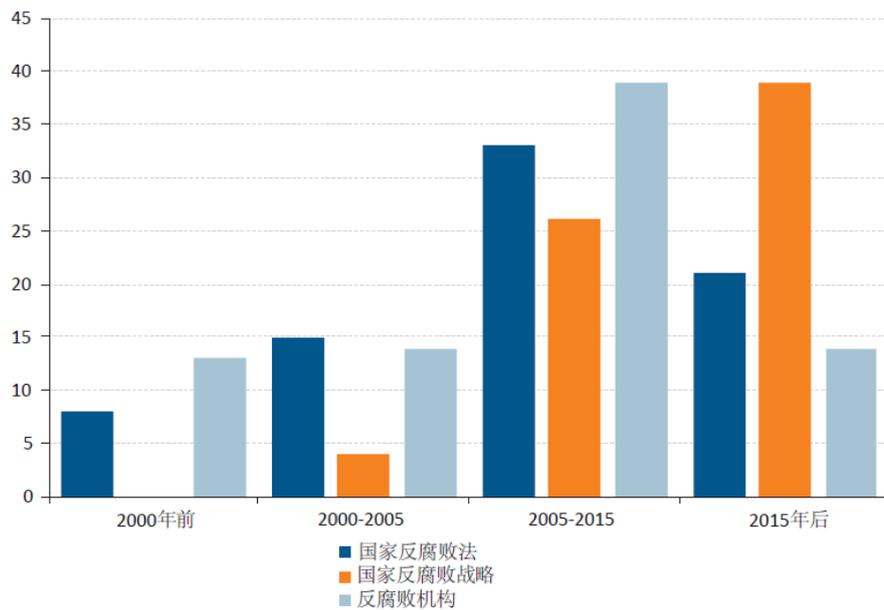
国家致力于反腐败，支持《2030 年议程》

21 世纪初期以来，国家层面的反腐败努力迅速增加。各国采取了多种手段和工具，重点提高防腐败意识、完善立法和监管框架、发现和监测腐败漏洞和腐败行为、预防腐败、有效制裁腐败行为等。一些反腐败工具用在公共行政管理之中，另一些则针对其他

具体部门。其中最常见的是反腐败法律、专门的反腐败机构、国家反腐败战略、选择性的反腐败和公共廉洁举措等。

世界各国也采取了一些间接的反腐败战略和政策，主要领域涉及公共财政管理，包括公共采购、社会责任计划、监督机构（特别是最高审计机关）。公民社会和媒体在帮助揭露和解决腐败问题方面也十分重要。

图 E.4.
反腐败工具的采用情况，按年份计



最高审计机关在反腐败中的角色

最高审计机关是责任原则的重要守护者，是国家诚信体系的重要组成部分。审计机关可通过以下方式助力反腐败：将腐败及不当行为问题纳入审计机关的日常工作中；适时披露审计结果，提高市民对腐败的认识；改善反腐败的方法和手段；为举报人提供举报途径；与其他机构合作。最高审计机关还可重点审查易腐败领域和实体的审计计划，评价财务和内部控制系统及反腐败系统、战略和方案的有效性。

各国机构对腐败问题的授权程度不同，采取行动的程度也不同。2017 年，大多数最高审计机关（77%）获得与专门的反腐败机构共享信息的授权；55%获得调查腐败和欺诈的授权；39%获得监督国家机构调查腐败的授权。即使未获得调查授权，最高审计机关也已将反腐败视作其监督公共资源的职责之一了。重大的腐败丑闻也可促使最高审查机关重点关注腐败问题。

最高审计机关在发现和预防腐败方面绩效斐然。在韩国，评估部级诚信政策的采用情况是其最高审计机关的强制审计内容之一。巴西、波兰、葡萄牙和瑞典等国正在开展类似的审计。巴西的最高审计机关（Tribunal de Contas da União, TCU）开发出了一个系统性的评估方案，旨在评估联邦政府机关的腐败风险。一些国家和地区的最高审计机关也在整个政府层面评估反腐败框架的设计和质量，如波兰、欧盟、荷兰、美国、加拿大、墨西哥。波兰、墨西哥、哥伦比亚等国的最高审计机关也已开始对部级机构和中央机构的国家反腐败项目展开评估。

地方层面的反腐败改革可加速目标 16.5 的落实。很多地方政府纷纷采用反腐败战略和措施，利用信息和通信技术驱动创新战略实施，加强内部控制和公民监督。一些国家向地方政府提供支持，采用不同机制协调各级政府之间的反腐败措施。

无论是系统性措施还是部门一级的具体措施，都很难衡量成效，相关证据不但少，而且不一致。现有证据表明，只有最高审计机关的反腐败措施产生了积极影响。在部门

层面，一些措施具有很大潜力，包括公共支出追踪工具、专门审计等。某些情况下，有选择的社会问责措施，辅以其他干预措施，也能发挥效力。

协调一致的反腐败政策，支持可持续发展目标落实

反腐败方法应具有战略意义，其设计且应基于对腐败风险和漏洞的评估。现有证据表明，要有效解决腐败问题，需要持续不断的努力，还要结合多种方法与多种工具，既要有针对性，又要多管齐下。

综合性反腐败决策旨在更好地协调各部门之间的反腐败措施，消除反腐败和其他政策之间的潜在紧张关系，最大限度地保持一致。例如，解决道路项目的腐败问题可能有利于医疗卫生服务的普及。而随着时间的推移，教育投资等的发展举措可能会增加廉洁，减少腐败。再比如，腐败风险评估一类的工具，可被用来系统性地识别和解决反腐败措施与其他政策之间的潜在不一致和冲突。

采用系统性方法有助于制定更加连贯和综合的反腐败政策，从而支持可持续发展目标的落实。一个国家（或一个组织或部门）的反腐败体系包含多个机构、行动者、法律和法规、流程和实践，担负预防、发现、起诉和制裁腐败方的责任。反腐败措施的有效性取决于整个责任体系的状况，包括责任体系内部的相互作用。

对获得了反腐败（包括预防）授权的机构而言，可通过机构之间的协调来推进综合办法的实施，但如何有效协调是一大挑战。专门的反腐败机构应与部门一级的机构合作，评估腐败风险，开展调查，制定预防措施（如行为准则），或制定预防和打击腐败的共同战略。

减少腐败除了要增加反腐败干预之外，还要加强对干预措施的监督。更加综合和强大的监督评估体系拥有更多指标，对改进反腐败工作、收集有效改革的证据和报道，以及实现目标 16.5 至关重要。一些国家也正致力于制定自己的国家指标，其中一些国家还在跟踪反腐败改革的进展情况。

支持可持续发展目标的预算程序

本报告的**第三章**考察了预算程序可如何更好地支持《2030 年议程》和可持续发展目标的落实。预算程序是连接可持续发展目标、实施战略和计划、公共支出以及最终结果的关键一环。在理想情况下，政府可借助该制度衡量不同目标之间工作资源分配的变动情况，并能从更广阔的视角了解公共资源的分配如何在短期、中期和长期内改变社会状况。

将国家预算程序与可持续发展目标联系起来

《2030 年议程》通过不久，各国就开始将预算程序与可持续发展目标联系起来，将千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）与国家预算联系起来，追踪公共支出，支持各部门目标的达成，包括发达国家和发展中国家的环境和气候变化目标。

许多国家据此做出的战略调整，已被纳入可持续发展战略和国家发展计划之中，也在不断被整合进可持续发展筹资战略之中。可持续发展筹资战略从不同参与者（既包括公共参与者也包括私人参与者）处获得资源，支持可持续发展目标的落实。目前，将可持续发展目标纳入国家预算程序面临的限制也越来越多。

将预算程序与可持续发展目标联系起来的国家努力尚显不足

经合发展组织、欧洲议会发展委员会、部分国际民间社会组织，以及开发计划署的调查表明，除了一小部分国家外，大部分国家在调整自身国家预算体系以适应可持续发展目标方面的努力十分有限。

2018 年，在 46 份自愿向联合国呈递的国家审查报告中，半数以上未提供任何将可持续发展目标纳入自身国家预算或预算流程的信息。15 个国家未将可持续发展目标纳入自身的预算程序，但这 15 个国家中有 10 个提出了表达了如此做的意愿。只有 6 个国家不同程度地将可持续发展目标纳入到了自身的预算程序之中，他们分别是：哥伦比亚、厄瓜多尔、拉脱维亚、墨西哥、乌拉圭和越南。

在经合组织国家中，可持续发展目标未对国家预算指标的设计产生明显影响。同样，在预算周期结束编制的帐目中，也几乎未提及可持续发展目标的进展情况。一些国家概括性地报告一下少数几个交叉战略重点，而不是单个的可持续发展目标。一些发达国家标注出了不同的预算拨款对一些可持续发展目标的作用，但援助预算通常十分有限。

各国采取的政策大不相同。墨西哥在自身的预算程序中列出了与可持续发展目标相关的绩效指标，并将政府支出的一大部分用于实现可持续发展目标。但很多其他国家采取的方法十分有限，从行政部门以叙事方式提出预算拨款的质量报告，到根据可持续发展目标制定和跟踪预算等各个方面，都可看出。依据预算程序改革的动机大小，各国对支持可持续发展目标的不同产品和工具（例如“公民预算”，旨在告知普通公民、与相应的官方预算文件同时发布的非技术简报）的看重程度也不相同。

国家行动反映了不同的政治环境、行政动态和技术能力。专家们一致认为，目前各国正在普遍推动特定可持续发展目标的落实，例如，侧重于气候或生物多样性等，而不是推动整个议程的落实实施，且多为临时性而非系统性的。国家行动一般在规划和预算周期的不同阶段与可持续发展目标关联起来。

在将预算程序与可持续发展目标挂钩时，各国都面临一些特殊的政治、行政和技术约束。但我们相信，各国政府（及国际社会）增加公共支出、助力可持续发展目标达成的能力将逐步增强，尽管具体情况有所不同。

从更广泛的角度看，将可持续发展目标与国家预算程序挂钩，应是完善预算体系，特别是公共财政管理改革的一部分。尽管公共财政管理的目标和动机通常与可持续发展目标无关，但却可为改变预算程序，增强与可持续发展目标的联系提供机会。国际组织，尤其是国际货币基金组织和世界银行，是公共财政管理改革的重要驱动力量，它们未来或可更多地将其可持续发展目标纳入其预算编制和预算改革工作之中。

预算程序和可持续发展目标 16 的机构原则

预算责任不断演变

预算责任的关注重点已经逐渐转变为跨越整个预算周期。如今，它已不仅仅是预算控制和监督，还是管理政府战略目标（包括可持续发展目标）的工具。预算责任的范围已超越传统的合规内容，现已覆盖寻找良好实践、学习有效方法、管理网络等，以实现相关政策目标。在一些重要方面，关注可持续发展目标并不意味着与过去彻底决裂，各国政府通常利用政府层面的国家计划解决复杂问题。这些计划即便并未表现出与可持续发展目标的明确关联，但仍可能与可持续发展目标重叠。

可持续发展目标 16 的机构原则有助于增强预算体系，从而更好地推动可持续发展目标落实实施。本报告阐述了在预算程序的不同阶段，这些原则将如何发挥作用，并阐述了彼此之间的相互作用，例如，预算透明和参与目前被视为问责制的基本组成部分和推动力量。不同原则之间可相互补充，因此有必要建立健全体制安排，最大限度地发挥所有原则之间的协同作用。

近些年来，各国的预算改革寻求多种方法优化预算责任，包括强化议会角色、增强监督机构的独立监督能力、在预算程序中为市民提供更多参与机会等。要求审查包括公民社会和公众在内的整个责任体系的呼声越来越高。利益相关者的日益增多也扩大了合作机会（例如，议会和公民社会之间，最高审计机关和公民社会之间），从而更好地推动预算责任的优化。

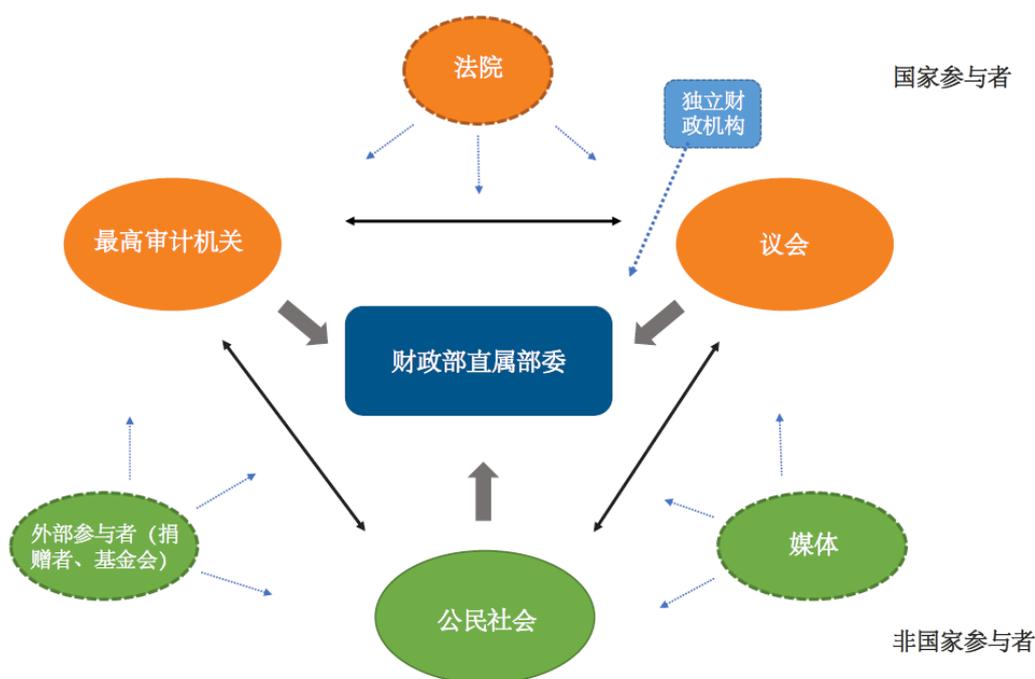
预算透明本身就是一项重要原则。一方面，财政透明度门户网站和公民预算等新工具和新手段的出现，为提供和获取预算信息提供了方便。另一方面，机构调查也表明，透明程度仍有提高空间。

过去几十年，公众参与预算程序不断获得支持。精心制定的参与原则越来越多，越来越详细，同时，在预算周期的不同阶段，也被越来越多地用于参与过程的设计及影响

分析之中。然而，在中央政府层面，预算参与仍然十分有限，与参与机制有效性的证据一致。地方层面的预算参与发展得更好，积累了一些知识，包括不同工具对政治和社会产生的影响等。许多政府已采取措施培养公众的预算素养，即阅读和理解公共预算的能力，英格兰、英国和新加坡等地的公共教育系统都纳入了这一点。预算参与应在市民参与可持续发展目标的广阔背景之下展开。而在全世界很多地方，公民社会已经开始积极参与可持续发展目标的后续工作和审查了。未来，各界或可发挥协同作用，例如将预算信息用于预算之外的其他领域等。

预算程序是将不歧视原则转化为实际行动的关键所在。越来越多的人开始意识到预算和歧视之间的关联。基于预算消除歧视的方法包括：有针对性的干预、使公共服务主流化、检测预算方案对不同人群的影响等。很多国家和地方政府正在利用相关预算工具解决性别不平等的问题，并将其应用于其他弱势群体，如儿童、残疾人和少数民族团体等。

图 E.5.
预算责任的利益相关者



公共行政中的风险管理与可持续发展目标

本报告的**第四章**考察了国家公共行政机关如何解决可持续发展目标中的风险问题。公共行政机关在管理可持续发展目标各领域的风险中发挥着核心作用，无论是作为风险管理、监管者还是其他角色。风险管理的地位日益突出，公共机构不仅要采用不同风险管理方法和工具，还要在日常行政管理中根据各自的文化和运作方式纳入风险考量。

与风险管理有关的公共机构和公共行政流程随着时间不断演化，既受治理范式变化的影响，又受风险管理知识和实践变化的影响。国际和区域机构的风险管理通过标准框架、分析工作和技术援助，极大地影响了国家层面不同部门的风险管理框架。

不同部门在公共行政中对风险的考量程度有所不同，因此风险管理的进展速度也不尽相同。一些部门几十年前就已经将风险管理作为公共行政的一项核心职能和模块了，比如，财政部利用中央银行管理系统风险。而其他部门，如自然灾害和气候变化部门近二三十年才将风险考量作为主要原则。近些年来，网络安全等新风险不断得到关注，公共行政机构的应对措施也变得越来越复杂。然而，在其他部门及可持续发展目标的其他领域，风险管理却并未成为核心考量因素，也没有被纳入他们的日常管理之中。

不同部门的相关风险实践也各不相同。例如，财政部门的系统风险管理原则和实践就与自然灾害管理大相径庭。国家层面的风险管理主要基于部门，一些领域的高级政府机关常常在风险管理中发挥着领头羊的作用。

不同可持续发展目标领域的风险可能会交叉出现，且常常相互影响。近期，各种趋势表明，人们开始越来越多地意识到，用更全局的方法处理风险问题变得日益重要。一些新兴经济体和发展中国家采用了创新方法，集成风险管理。他们在不同部门和机关之间协调和整合风险管理战略及决策流程，其中一些部门还设立了跨部门委员会。评估多重风险变得越来越常见，同时，越来越多的国家也在建立风险评估流程，但在范围、前瞻性以及如何与风险管理的其他机构流程相连接方面，各国存在显著差异。风险管理的多部门协调仍然相对较新。鲜有国家设立首席风险官一职——在面对诸多风险时，扮演政府措施的协调者角色。与地方政府展开合作，垂直整合风险管理活动的国家也越来越多。一些国家还让包括公民社会、专家和私营部门在内的非国家行为者参与全部或部

分国家风险评估及管理。

公共行政中的风险管理和可持续发展目标的机构原则

本报告表明，目标 16 的机构原则与公共行政中的风险管理高度相关。二者之间的联系是多方面的，而且适用于风险周期的不同阶段。透明度是很多部门进行有效风险管理的关键赋能因素之一，财政部是一个突出的例子。围绕风险展开的沟通交流是透明度政策的重要组成部分，近些年来也越来越多地受到政府关注。风险透明度也是促进信息公开的重要因素，包括可接受的容忍水平，以及不同行动者之间获得信息的多少等。纳入风险因素的责任系统是进行有效风险管理的基石，这方面的相关问题包括：谁负责识别和降低风险，如何应对风险带来的结果（包括金融危机、自然灾害和社会动荡）等。参与也是风险识别、分析和管理的因素之一，如在洪水和其他自然灾害的管理中。风险管理方式也可能对歧视和不平等产生重大影响，无论是在社群层面还是全球层面。最后，如第二章所强调的那样，风险和脆弱性概念是有效的反腐败方法的核心所在。

公共行政中的风险管理面临一系列挑战。系统层面的挑战包括：某些部门的政治化，特别是在风险预防和准备工作不会立竿见影，而选举周期又助长短视的情况下，如气候变化问题；国家和地方政府、公共机构、私营部门和其他利益相关者之间缺乏协调、协作和一体化；自上而下、技术官僚型风险管理，往往出现在建模、预见和创新等技术层面，包括软件开发，不利于社会和地区发展；风险管理机构的职责重叠时，容易出现分散、重复和低效问题；缺乏资金、投资和资源动员的手段及能力。

公共行政领域的独立组织面临的挑战包括：认识不足、技术技能薄弱，以及应对方法和其他风险管理技巧之间的知识差距；组织目标不透明；混淆意外结果和风险；监督和评估风险的方法不足；指标、风险阈值和行动触发器不明确；高级管理人员和业务人员的风险管理理解能力较弱；无效的风险沟通策略等。尽管目前有很多国家、地区和国际标准、准则、建议和指示，但是上述挑战仍然存在。最后，数据不足是风险管理面临的普遍挑战，无论是在特定风险或部门层面，还是在《2030 年议程》的整体层面均是

如此。人们已经意识到，机构之间及部门之间的信息交流对综合风险管理至关重要，但尽管如此，鉴于体制上的差异，各机构和部门之间也仍可能无法协作。

展望未来，可持续发展目标由于涵盖范围广泛和对风险的敏感性，可为公共行政中的风险管理提供一个较为方便的综合框架。

性别平等机构

第五章分析了公共机构如何促进性别平等，以及如何增强妇女和女童权能。《2030年议程》中的可持续发展目标 5 呼吁性别平等，增强所有妇女和女童的权能。性别平等不仅是一项独立的可持续发展目标，还是实现其他目标不可或缺的组成部分。同样，其他可持续发展目标的落实也会对性别平等产生影响。最近几十年，性别平等政策收获了广泛成效。

政府在加速性别平等和增加妇女和女童权能的进程中发挥着关键作用。政府所采用工具包括宪法和法律方法、管制框架、与性别问题相关的规划和预算编制等，目的是要广泛地消除社会偏见。

根据国家宪法保障性别平等

绝大多数国家的宪法都保障性别平等。宪法对女性的保护正在增加。1960 年之前，仅有一半宪法为性别平等提供保障。此后，这一比例稳定上升。2000 年至 2017 年间，所有通过的宪法都保障性别平等。自《北京行动纲要》(Beijing Platform for Action) 通过以来，保障妇女政治结社、投票和担任公职等具体权利的宪法数量也在增加。

国家层面的性别平等机构

如果拥有足够的资源和授权，促进性别平等和增加妇女和女童权能的国家机制便有望改变各自为战的孤立做法，协调跨部门政策的制定和执行，增强政策一致性。这些国

家机制涉及众多国家和省市级的机构参与者和合作伙伴。各部门和公共机构将性别问题回归主流,有助于转变公共政策价值观念和文化、落实行动、增强公共机构的应对措施,同时将带头推动多个方面的国家行动计划开展实施,包括性别平等、终结对妇女的暴力行为、和平与安全,以及将性别问题纳入主要的国家开发计划之中。各部门应通过性别分析和评估、能力发展和培训,更好地采取行动,使性别问题更加有效地制度化起来。

与性别平等有关的法律和政策是消除性别歧视的重要工具。尽管绝大多数国家都不乏促进性别平等的法律,但全球仍有 25 亿女性生活在歧视性法律的笼罩之下,她们的不公平待遇无法诉诸法律。此外,法律的执行也是一大问题。妇女参与法律的改革进程,可推动立法机关将与性别平等有关的具体内容纳入宪法和法律之中,回应妇女需求,防止歧视、骚扰和暴力行为的发生。

透明度和信息获取对于评估政府决策的影响力和公共服务满足妇女需求的质量和响应度至关重要。财政和预算透明是追踪相关公共开支的重要保障,同时也能激发出更积极和更广泛的透明度政策及责任形式。信息通信技术(ICT)促进了透明度和信息获取进程。尤其是,基于信息与通信技术的信息管理系统有助于信息检索和分析,包括按性别分类的数据。过去二十年中,按性别分类的数据的产生与传播取得了很大进展,大大增加了信息获取的便利度。

性别反应责任指的是将性别平等作为评估和衡量公共部门绩效的标准。性别反应预算作为财政责任的一部分,要求财政机构制定税收和支出政策,促进性别平等。2016 年,90 多个国家不同程度地采用了某种形式的性别反应预算。促进性别平等和增加妇女和女童权能的国家机制可推动各部门、议会和公民社会参与性别反应预算。多利益相关者方法在推动政策议程及创造更多民间社会影响方面十分有效。议会和审计机构在监督方面也发挥着重要作用。独立监督机构和民间社会开展的性别评估,可更好地追踪资源并改善性别反应服务。

贫困妇女尤其容易受到腐败的影响。腐败包含多种剥削行为。然而,腐败的定义和指标往往不会涉及多维度。解决腐败问题需要将性别作为衡量工具的一部分,用以识别

腐败的性别差异化模式。在可持续发展目标 5 的框架内，解决腐败问题的其他重要渠道包括反腐败立法、采用有利于性别平等的反腐败规划和政策、推出追索措施和机制，以及设立举报腐败的安全空间。

妇女在各级公共决策中的参与度仍然不足。人们对妇女的传统认知不利于妇女参选。一些国家采取了临时性措施，比如性别配额，可大幅提高妇女当选的几率。妇女议员更多的议会往往会更关注性别平等议题。但是，女性立法者的比例更高并不代表相关性别立法就一定能通过。各公共机构都应努力保证性别平等，包括司法系统。

可持续发展目标层级的性别平等机构

多个可持续发展目标明确提到女性和性别平等，其他一些虽未明确提及，也强调了与性别平等之间的强关联。本章审视了可持续发展目标的 7 个目标领域，分别是：农业生产力和土地可得性（目标 2.3 的组成部分）；教育平等和职业培训平等（目标 4.5）；享有适当和公平的环境卫生和个人卫生（目标 6.2）；能源可得性（目标 7.1）；同工同酬（目标 8.5 的组成部分）；移民和人口流动政策（目标 10.7）；安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统（目标 11.2）。

在这些领域，促进性别平等的机构方法既有共性，又有不同。性别平等方面的国家战略和规划，在很多目标领域都很常见。例如，交通部的战略和地方层面的交通规划通常都包含性别平等因素。在环境卫生方面，也广泛地考虑了性别平等因素。但在能源部门，性别平等的受重视程度不及其他部门。

绝大多数领域都进行了法律和监管框架改革，以此来对抗歧视、消除结构性障碍，从而增加女性的经济和社会机会。各国政府也纷纷提出具体目标，保障女童接受初级和中级教育的权利，很多国家都出台法律，禁止教育歧视。最近的土地改革中，出台的一些规定也禁止歧视女性。尽管如此，妇女还是无法公平地获得土地和其他生产资源，社会观念是原因之一。同工同酬的法律和条例成倍增加，且经常配合激励和制裁措施，以及要求雇主披露相关信息的规定，旨在促进雇主（包括公共行政）承担责任，推动性别

平等。

完善同工同酬责任制度：近期事态发展

为完善同工同酬责任制度，一些国家已出台政策，强制要求企业汇报男女职工的工资水平。根据 2016 年发布的一项 23 国调查，澳大利亚、比利时、加拿大的一些州、丹麦、芬兰、法国、意大利和瑞典已出台了相关法律和法规，强制要求雇员达到一定规模的公司按性别公布员工的工资数据。2017 年英国也出台了类似规定，德国在 2018 年也加入此行列。冰岛 2017 年开始为公司和机构设定薪酬管理体系标准，只有达到官方标准，且通过认证机构审计的企业才能实施。

但上述举措因国家不同而有所不同。公司的汇报门槛从拥有 25 名雇员到 250 名不等。相关措施往往只适用于雇员。一些国家的公共和私营部门都要采取相关举措，而另一些国家则只应用于私营企业。企业的汇报频率可以是每年一次，也可以是更久一次。而对报备不通过企业的制裁，各国也表现各异，对透明度的要求也不尽相同。各国对结果的公布情况各不相同：有些对企业的工会代表公布，有些对全体员工公布；有些只向某个政府机构公布；有些则会放到公司网站上。英国政府创建了一个专门网站 (<http://gender-pay-gap.service.gov.uk/>)，专门公布企业的收入差距报告，并向所有公众公布。

从操作层面来看，很多国家都采用了多种工具组合，汇总了多种良好实践及其他知识和能力构建工具，促进性别平等。这些工具和实践通常来自国际组织，包括国际发展机构和联合国组织。

在促进性别平等和完善责任制度方面，参与发挥了关键作用。妇女组织通常能将性别问题推向政治辩论前沿，推动政府完善责任制度，从而更好地促进性别平等。但在一些部门，妇女参与仍面临诸多障碍。透明度倡议也能通过法律法规等强制手段和一些自愿方法，极大地增加妇女参与，完善责任制度，揭露腐败。

缩略语

- ACA (Affordable Care Act) 平价医疗法案
- ACAs (Anti-Corruption Agencies) 反腐败机构
- ACTUE Colombia (反腐败与欧盟透明度组织·哥伦比亚)
- ACWG (Anti-Corruption Working Group of G20) G20 反腐败工作组
- ADB (Asian Development Bank) 亚洲开发银行
- AFROSAI (African Organization of Supreme Audit Institutions) 非洲最高审计机关组织
- AIDS (Acquired immune deficiency syndrome) 获得性免疫缺陷综合征(艾滋病)
- ARC (African Risk Capacity) 非洲风险能力部
- ASJAR (Accountability sector joint annual review) 责任部门联合年度审查
- ATI (Access to information) 信息获取
- BPfA (Beijing Declaration and Platform for Action) 北京行动纲要
- CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) 消除对妇女一切形式歧视公约
- CEPA (United Nations Committee of Experts on Public Administration) 联合国公共行政专家委员会
- CEPEI (Centro de Pensamiento Estratégico Internacional) 国际战略思维中心
- CISLAC (Civil Society Legislative Advocacy Centre) 民间社会立法宣传中心
- CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) 濒危野生动植物种国际贸易公约
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 国家经济和社会政策委员会
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) 特雷德韦委员会赞助组织委员会
- CoST (Construction Sector Transparency Initiative) 建筑业透明度倡议

CPI (Corruption Perception Index) 腐败感知指数报告

CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) 国家政策和制度评估

CSO (Civil Society Organization) 公民社会组织

DAC (Development Assistance Committee) 发展援助委员会

DESA (Department of Economic and Social Affairs) 经济和社会事务部

DFID [Department for International Development (UK)]英国国际发展署

ECA (European Court of Audit) 欧洲审计院

ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean) 联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会

ECOSOC (United Nations Economic and Social Council) 联合国经济和社会理事会

ECOWAS (Economic Community Of West African States) 西非国家经济共同体

EEB (European Environmental Bureau) 欧洲环境局

EFP (European Foresight Platform) 欧洲远见平台

EGM (Expert Group Meeting) 专家组会议

EIA (Environmental Impact Assessment) 环境影响评价

EITI (Extractive Industry Transparency Initiative) 采掘业透明度倡议

EMB (Electoral management body) 选举管理机构

ERM (Enterprise Risk Management) 企业风险管理

EU (European Union) 欧盟

FAO (Food and Agricultural Organization) 联合国粮食及农业组织

FATF (Financial Action Taskforce) 金融行动特别工作组

FMDV (Global Fund for Cities Development) 全球城市发展基金

FMIS (Financial Management Information System) 财务管理信息系统

FOI (Freedom of Information) 信息自由

FTE (Fiscal Transparency Evaluation) 财政透明度评估

GAO [Government Accountability Office (USA)]美国审计总署

GDP (Gross Domestic Product) 国内生产总值

GIFT (Global Initiative for Fiscal Transparency) 全球财政透明度倡议

GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) 德国国际合作机构

GPRA (Government Performance and Results Act) 政府绩效与结果法案

GPRAMA (Government Performance and Results Modernization Act) 政府绩效与结果修正法案

GRB (Gender-responsive budgeting) 性别反应预算

GRC (Governance, risk and compliance) 治理、风险和合规

GRECO (the Group of States against Corruption) 国际反腐败组织

HIV (human immunodeficiency virus) 人类免疫缺陷病毒 (艾滋病病毒)

HLPF (High Level Political Forum) 高级别政治论坛

IACC (International Anti-Corruption Conference) 国际反腐败大会

IASC (Inter-Agency Standing Committee) 机构间常设委员会

IAEG-GS (Inter-Agency and Expert Group on Gender Statistics) 机构间专家组性别统计

IAEG-SDGs (Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators) 可持续发展目标各项指标机构间专家组

IBP (International Budget Partnership) 国际预算促进会

ICAC [Independent Commission Against Corruption (Hong Kong)] 香港廉政公署

ICT (Information and Communication Technology) 信息通信技术

IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales) 可持续发展与国际关系研究所

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 国际民主和选举援助研究所

IDI (INTOSAI Development Initiative) 世界审计组织发展培训委员会

IFAC (International Federation of Accountants) 国际会计师联合会

IFAD (International Fund for Agricultural Development) 国际农业发展基金会

IFI (Independent fiscal institution) 独立财政机构

IFMIS (Integrated financial management information systems) 综合财务信息管理
系统

IIAS (International Institute of Administrative Sciences) 国际行政科学学会

IIED (International Institute for Environment and Development) 国际环境与发
展研究所

IISD (International Institute for Sustainable Development) 国际可持续发展研究
院

ILO (International Labour Organization) 国际劳工组织

IMF (International Monetary Fund) 国际货币基金组织

INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) 国际审计
组织

Into-SAINT (Self-Assessment INTegrity) 自我完整性评估

IOM (International Organization for Migration) 国际移民组织

IPU (Inter-Parliamentary Union) 各国议会联盟

IRM [Implementation Review Mechanism (Chapter 2)] 执行审议机制 (第 2 章)

IRM [Integrated Risk Management (Chapter 4)] 综合风险管理 (第 4 章)

ISBN (International Standard Book Number) 国际标准书号

ISO (International Organization for Standardization) 国际标准化组织

ISSAIS (International standards for SAIs) 最高审计机关国际准则

KPK [Corruption Eradication Commission (Indonesia)] 印度尼西亚根除腐败委员
会

LEAP Livelihood (Early Assessment and Protection) 生计早期评估和保护

LGs (Local Governments) 地方政府

MEC (Ministry of Education) 教育部

MESICIC (Follow-Up Mechanism for the Implementation of the Inter-American

Convention against Corruption) 执行《美洲反腐败公约》的后续机制

MDGs (Millennium Development Goals) 千年发展目标

MENA (Middle East and North Africa) 中东和北非地区

MeTA (Medicines Transparency Alliance) 药品透明度联盟

NAC (National anti-corruption strategy) 国家反腐败战略

NCDHR (National Coalition for Dalit Human Rights) 全国贱民人权运动联盟

NCSD (National sustainable development council) 国家可持续发展中心

NDI (National Democratic Institute for International Affairs) 国际民主研究院

NGO (Non-Governmental Organization) 非政府组织

NRA (National risk assessment) 国家风险评估

OBI (Open Budget Index) 公开预算指数

OCDS (Open Contracting Data Standard) 开放合同数据标准

ODI (Overseas Development Institute) 海外发展研究所

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) 经济合作与发展组织

OGD (Open Government Data) 开放政府数据

OGP (Open Government Partnership) 开放政府合作伙伴

OLACEFS (Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions) 拉丁美洲和加勒比最高审计机关组织

PCGB (Paris Collaborative on Green Budgeting) 巴黎绿色预算合作

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) 公共支出和财政责任

PFM (Public financial management) 公共财政管理

PPP (Public-private partnership) 政府和社会资本合作

RTI (Right to Information) 信息权利法案

SAIs (Supreme Audit Institutions) 最高审计机关

SDGs (Sustainable Development Goals) 可持续发展目标

SIDS (Small Island Developing State) 小岛屿发展中国家

SJC [Social Justice Coalition (South Africa)]南非社会正义联盟

STEAM (science, technology, engineering, and mathematics) 科学、技术、工程和数学

SWID (Slum Women' s Initiative for Development) 贫民窟妇女发展倡议

TCU (Tribunal de Contas da União) 联邦审计法院

UCLG (United Cities and Local Governments) 全球城市和地方政府联合组织

UNCAC (United Nation Convention Against Corruption) 联合国反腐败公约

UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) 联合国国际贸易法委员会

UNDP (United Nations Development Programme) 联合国开发计划署

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) 联合国欧洲经济委员会

UNEP (United Nations Environment Programme) 联合国环境规划署

UNESCO (United nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 联合国教科文组织

UNGEI (United Nations Girls' Education Initiative) 联合国女童教育倡议

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) 联合国难民事务高级专员办事处

UNICEF (United Nations Children' s Fund) 联合国儿童基金会

UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) 联合国区域间犯罪与司法研究所

UNIFEM United (Nations Development Fund for Women) 联合国妇女发展基金会

UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) 联合国国际减灾战略署

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) 联合国毒品和犯罪问题办公室

UNPSA (United Nations Public Service Awards) 联合国公共服务奖

USAID (United States Agency for International Development) 美国国际开发署

VNRs (Voluntary National Reviews) 自愿国别评估

WHO (World Health Organization) 世界卫生组织

目 录

联合国经济和社会事务部的宗旨.....	iii
免责声明.....	iii
前 言.....	iv
致 谢.....	v
摘 要.....	viii
缩略语.....	xxvii
引言: 机构和可持续发展目标.....	1
A. 机构对可持续发展的重要性.....	2
B. 本报告的研究范围.....	3
C. 本报告的概念框架.....	5
D. 本报告的内容.....	6
E. 本报告的准备工作.....	9
第 1 章 可持续发展目标 16 机构维度的进展.....	11
1.1 引言.....	12
1.2. 定义和衡量目标 16 在机构方面的进展.....	12
1.2.1 概念定义的困难.....	13
1.2.2 定义“进展”的困难.....	14
1.2.3. 衡量机构层面的困难.....	15
1.2.4. 衡量有效性和影响遇到的挑战.....	17
1.2.5. 全球努力制定可持续发展目标 16 的指标.....	17
1.2.6. 从国家层面监测可持续发展目标 16.....	23
1.3. 机构发展和其有效性认识趋势.....	25
1.3.1. 信息获取.....	25
1.3.2. 透明度.....	28
1.3.3. 包容, 有参与性的决策.....	35
1.3.4. 问责制.....	44

1.3.5. 反歧视.....	50
1.4. 结论.....	60
第 2 章 腐败和可持续发展目标.....	88
2.1. 腐败和可持续发展.....	89
2.1.1. 定义腐败.....	92
2.1.2 了解腐败.....	93
2.1.3. 腐败和 2030 议程中其它体制性原则.....	96
2.1.4. 反腐败方法.....	99
2.1.5. 识别和降低腐败风险.....	101
2.2. 国际反腐败文件.....	108
2.2.1. 具有法律约束力的国际文件.....	108
2.2.2. 不具有约束力的国际文件.....	111
2.2.3. 有关国际文件的关键问题.....	113
2.3. 反腐措施及国家层面反腐文件.....	118
2.3.1. 直接反腐战略.....	118
2.3.2. 间接的反腐战略.....	128
2.3.3. 地方层级反腐.....	137
2.4. 整合部门反腐.....	141
2.4.1. 整合部门反腐的方法.....	141
2.4.2. 部门反腐败干预措施有效性证明.....	146
2.5. 监督目标 16.5 和反腐败改革.....	148
2.6. 支持可持续发展目标的连续性反腐政策.....	154
2.7. 结论.....	162
第 3 章 支持可持续发展目标执行的预算过程.....	190
3.1. 引言.....	191
3.2. 将预算过程与可持续发展目标联系起来.....	193
3.2.1. 将规划、预算和结果联系起来.....	193

3.2.2. 目前为将预算和可持续发展目标联系起来而编制国家行动规划所作的努力	197
3.2.3. 国家层面机构改革的驱动因素	204
3.2.4. 在正在进行的公共财政管理改革的背景下将可持续发展目标与预算过程联系起来	205
3.2.5. 可供希望在未来几年采用可持续发展目标预算编制的国家进行的选择 ³⁰	207
3.2.6. 结论	210
3.3. 透明度和预算过程.....	211
3.3.1. 国际标准.....	212
3.3.2. 国际趋势概览.....	213
3.3.3. 透明度的挑战.....	214
3.3.4. 透明度工具和改革的例子.....	216
3.3.5. 改革成效和影响的数据.....	219
3.3.6. 结论	221
3.4. 问责制和预算过程.....	221
3.4.1. 预算过程中的问责制.....	222
3.4.2. 支持可持续发展目标的预算问责制	223
3.4.3. 加强预算问责制	227
3.4.4. 在整个预算周期内促进问责制	228
3.4.5. 加强预算问责制能力.....	231
3.4.6. 预算问责制措施的有效性.....	233
3.5. 解决预算过程中的腐败	234
3.5.1. 预算和可持续发展目标中的腐败	234
3.5.2. 预算周期不同阶段的腐败风险	235
3.5.3. 预防和打击预算腐败.....	238
3.5.4. 与预算相关的反腐败改革的有效性.....	241
3.6. 参与和预算过程.....	242
3.6.1. 公众参与预算过程的国际原则	244

3.6.2. 公众参与预算过程的形式.....	245
3.6.3. 参与预算过程的趋势.....	246
3.6.4. 公众参与预算事项的地点和促成因素.....	251
3.6.5. 关于预算参与有效性的证据.....	252
3.6.6. 结论.....	254
3.7. 预算和不歧视.....	255
3.7.1. 基于预算的歧视应对措施.....	256
3.7.2. 促进两性平等的预算编制.....	258
3.7.3. 其他社会群体的包容性预算.....	262
3.7.4. 结论.....	265
3.8. 关于支持可持续发展目标预算的重要信息.....	266
第4章 可持续发展目标下的公共行政风险管理.....	288
4.1 引言.....	289
4.2 风险和可持续发展目标.....	290
4.2.1 风险和风险管理的定义.....	290
4.2.2 《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标中的风险.....	294
4.3 公共行政管理中的风险管理.....	296
4.3.1 公共行政管理中的风险管理：总论.....	296
4.3.2 公共行政管理中风险管理模式的变化.....	299
4.3.3 政府风险管理制度化的趋势.....	303
4.3.4 公共行政管理中风险管理的国家案例.....	310
4.3.5 风险管理与可持续发展目标 16 制度原则之间的联系.....	317
4.3.6 公共行政管理中风险管理的挑战.....	321
4.4 总结.....	323
第5章 性别平等机构.....	334
5.1. 引言.....	335
5.2. 国家一级响应性别问题的机构.....	336

5.2.1. 性别主流化和体制机制.....	336
5.2.2. 非歧视：性别平等法律和政策.....	341
5.2.3. 透明度和信息可获取性.....	345
5.2.4. 问责制.....	347
5.2.5. 反腐败.....	351
5.2.6. 具有包容性、代表性和参与性的决策机构.....	357
5.3. 在特定可持续发展目标领域的机构措施.....	360
5.3.1. 农业生产力和土地可获得性.....	363
5.3.2. 教育和职业培训的平等机会.....	366
5.3.3. 适当和充足的清洁和卫生.....	369
5.3.4. 男女同工同酬.....	373
5.3.5. 流动和移民政策.....	376
5.3.6. 安全、经济、便捷和可持续的交通系统.....	380
5.4. 关于有效响应性别平等的机构的关键信息.....	382
附 录.....	404

专栏

专栏 1.1	治理领域概念的模糊性:以社会问责为例	14
专栏 1.2	治理指标的政治敏感性	18
专栏 1.3	制定有针对性的透明度政策的十项纲领	30
专栏 1.4	智利政府公开数据的利益相关者分析	32
专栏 1.5	青年参与度	38
专栏 1.6	参与环境影响评估:从全球报告中获得的经验	44
专栏 1.7	公民登记和反歧视	51
专栏 2.1	关于部门腐败造成损失的精选案例	90
专栏 2.2	卫生部门腐败脆弱性诊断手段	105
专栏 2.3	使用审计作为识别和评估腐败风险的信息来源	106
专栏 2.4	具有约束力的主要国际反腐败文件	108
专栏 2.5	反腐没有“灵丹妙药”	117
专栏 2.6	国际透明度组织加强反腐机构建设的建议	122
专栏 2.7	印度尼西亚腐败犯罪法庭	122
专栏 2.8	培育诚信文化预防腐败	123
专栏 2.9	选择性反腐措施	124
专栏 2.10	格鲁吉亚资产申报在线核查机制	125
专栏 2.11	规范游说	127
专栏 2.12	精选公共财政管理国际标准	130
专栏 2.13	使用移动技术的创新社会问责手段	132
专栏 2.14	地方政府如何在可持续发展目标框架内解决腐败问题?	138
专栏 2.15	城市和地方政府如何解决腐败问题?世界各地的一些创新解决方案	139
专栏 2.16	莫桑比克水利部门反腐战略	145
专栏 2.17	智利政府在消除腐败方面的持续努力	158
专栏 2.18	反腐倡廉制度绩效评估	160
专栏 3.1	卫生部门横向整合的困难	195
专栏 3.2	将规划、预算编制和结果联系起来:从千年发展目标中吸取经验教训	196
专栏 3.3	可持续发展目标预算编制的先行者:墨西哥案例	203
专栏 3.4	联合国开发计划署和可持续发展目标预算整合指数	208
专栏 3.5	克罗地亚地方政府预算透明度	220
专栏 3.6	预算文件中列入业绩信息	226
专栏 3.7	在整个预算周期内,更广泛的议会委员会的参与	226
专栏 3.8	政府问责制局行政部门利用整个政府战略来发挥协同作用,找出差距和提高成果业绩的方法进行评估	227

专栏 3.9	理解预算可信度.....	231
专栏 3.10	非洲良好的财务治理和审计	241
专栏 3.11	预算教育、宣传和监测.....	243
专栏 3.12	财政政策参与国际原则的发展.....	247
专栏 3.13	墨西哥市学校基础设施项目的公众参与.....	250
专栏 3.14	菲律宾的基层参与式预算编制.....	251
专栏 4.1	不同学科和领域对风险的不同定义	291
专栏 4.2	农业和粮食领域对风险作出多种反应的案例.....	293
专栏 4.3	风险管理的国际准则、标准和指导方针.....	302
专栏 4.4	可持续发展目标实施环境下风险管理的多个概念框架.....	303
专栏 4.5	丰富多样的国家风险评估.....	308
专栏 4.6	领导风险管理的政府机构：加拿大公共安全委员会.....	310
专栏 4.7	利比亚国家灾害管理政策.....	312
专栏 4.8	埃塞俄比亚的粮食安全预警系统.....	314
专栏 4.9	墨西哥国家风险地图集.....	315
专栏 4.10	印度尼西亚的综合灾害风险管理框架.....	316
专栏 4.11	公共行政中有效风险管理的共同推动者.....	320
专栏 5.1	拉丁美洲和加勒比地区的国家机制	337
专栏 5.2	政府工作中性别平等主流化面临的挑战：以瑞典为例.....	340
专栏 5.3	黎巴嫩刑法立法.....	344
专栏 5.4	支持加强性别统计的产出和使用战略.....	347
专栏 5.5	预算周期不同阶段的性别预算编制措施.....	349
专栏 5.6	采集腐败的性别维度：数据需求.....	354
专栏 5.7	在能源获取方面将性别问题纳入主流的挑战.....	362
专栏 5.8	乌干达妇女组织反对土地所有权的腐败.....	365
专栏 5.9	尼泊尔加德满都山谷的妇女参与WASH倡议	371
专栏 5.10	加强菲律宾水务部门的廉正和女性赋权.....	372
专栏 5.11	促进男女同工同酬：瑞士的多管齐下.....	375
专栏 5.12	《全球安全、有序和定期移民契约》性别一级.....	376
专栏 5.13	性别、腐败和移民.....	379
专栏 5.14	便利举报以解决在公共交通措施上对妇女的暴力行为.....	381

图表

图表 A	《世界公共部门报告（2019）》的概念框架.....	6
图表 B	《世界公共部门报告（2019）》的各个章节.....	7
图表 1.1	1970-2017年国家信息自由法律或法令的发展.....	26
图表 1.2	2011-2018年开放政府合作伙伴关系成员的演变.....	31

图表 1.3.	2014年和2016年在不同政策领域开展电子磋商的国家数量.....	39
图表 1.4.	截至2017年的国家可持续发展委员会的全球分布图.....	40
图表 1.5.	1966-2018年按照批准年份，批准核心人权法律文书的国家.....	54
图表 1.6.	1973-2017年某些发达国家工资差距的演变.....	58
图表 2.1.	腐败可能性的启发模式.....	95
图表 2.2.	《2030议程》的原则和减少腐败风险.....	97
图表 2.3.	预防措施.....	100
图表 2.4.	国家反腐工具的采用（按年度数据）.....	119
图表 3.1.	经合组织国家预算执行框架与可持续发展目标的一致性.....	200
图表 3.2.	可持续发展目标预算编制建模选择的技术问题.....	201
图表 3.3.	预算问责制中的利益相关者.....	222
图表 3.4.	预算周期阶段的腐败风险.....	238
图表 3.5.	预算周期不同阶段公共参与机制.....	248
图表 3.6.	在115个国家中，2017年公开预算调查评估的七种参与机制的频率.....	249
图表 3.7.	促进两性平等的预算编制工具和预算过程不同阶段的切入点.....	262
图表 4.1.	世界各国的国家风险评估：基于83个国家的样本.....	303
图表 4.2.	公共行政风险管理与可持续发展目标16制度原则之间联系的例子.....	318
图表 5.1.	巴尔干半岛西地区，通过性和当选的公职人员行贿的普遍存在.....	353
图表 5.2.	自2000年以来，女性在国家议会中所占席位的比例.....	357

表格

表格 1.1.	在同行评审期刊上发表的77项实证研究中关于透明度方案的结果报告.....	16
表格 1.2.	与可持续发展目标16的机构纲领有关的不同倡议阶段的问题示例.....	19
表格 1.3.	与报告中讨论的制度原则相关的可持续发展目标16的全球指标.....	21
表格 1.4.	参与机制的示例.....	36
表格 2.1.	腐败的一些常见分类.....	92
表格 2.2.	腐败研究的几个方面.....	95
表格 2.3.	识别与可持续发展目标健康目标相关的腐败风险.....	103
表格 2.4.	OPG承诺（每种类型和完成级别）（2011-2016）.....	113
表格 2.5.	按区域选定反腐败文件普及率.....	119
表格 2.6.	社会问责举措的案例及其对腐败的影响.....	132
表格 2.7.	部门反腐主流化的利弊分析.....	142
表格 2.8.	部门反腐战略案例.....	143
表格 2.9.	各部门自愿多方利益相关方倡议的案例.....	146
表格 2.10.	自愿国家审查报告目标16.5的进展情况，2019-2018.....	149
表格 2.11.	关于目标16.5倡议国家指标案例.....	151
表格 2.12.	资产申报指标组合案例.....	156

表格 3.1.	最近努力编制国家行动规划图谱，让预算进程与可持续发展目标保持一致	200
表格 3.2.	希望为可持续发展目标采用预算编制的国家的选择	208
表格 3.3.	改进预算问责制的举措	229
表格 4.1.	利比亚特定风险的主要管理机构和接替者	304

引言:

**机构和可持续发展目
标**

A. 机构对可持续发展的重要性

机构对实现《2030 年议程》中的可持续发展及所有可持续发展目标至关重要。很多成员国都将增强国家机构能力，更好地完成可持续发展目标作为优先事项，在对前三年可持续发展目标进行追踪和审议的联合国可持续发展高级别政治论坛上，很多成员国的主动陈述都表明了这一点¹。

《2030 年议程》和可持续发展目标都突出了机构，它既是很多可持续发展目标交叉提及的问题，又构成了一项独立目标（可持续发展目标 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 16 中强调的与机构相关的原则——有效、透明、负责、反腐败、决策过程包容性、信息获取、不歧视，适用于所有可持续发展目标²。

可持续发展目标 16 与教育、医疗卫生、消除贫困等目标拥有同等重要的地位，或将成为“游戏规则改变者”。虽然和平、包容和机构的作用毋庸置疑，但在此前的全球发展框架中，除了所谓的“执行手段”之外，这些方面往往被置于次要地位。在《2018 年世界公共部门报告》中，我们认为，目标 16 的设立传达出了一个强烈信号，即机构并非执行战略和政策的中立渠道；相反，机构设置是取得可持续发展目标成果的主要推手和决定因素之一。它或将推动所有行动者更加关注“怎么做”，促使人们更加重视责任、反腐败、透明度和参与等。

2019 年 7 月，可持续发展目标高级别政治论坛将首次审议目标 16。该论坛将为反思现有社会和制度安排是否充分和有效提供一个平台，最终达到支持各项

目标执行的目的。

本报告致力于推动上述目标的达成，重点关注目标 16 的机构维度。同时，本报告回顾了目标 16 的重点机构原则（有效性、信息获取、透明度、责任、反腐败、决策流程的包容、非歧视性法律和政策）的总体应用趋势，凸显了过去数十年取得的成就，回顾了不同国家背景下，这些倡议在不同领域的有效性。

本报告也分析了提高公共机构表现所面临的关键挑战和机遇，分享了各国在推动机构维度发展中所做出的努力，以及不同发展和治理背景之下的经验和教训，目的是要助推可持续发展目标取得长期成功。本报告此次只进行初步盘点，今后几年将开展更多工作，旨在充分涵盖机构推动持续发展方面的其他领域。

B. 本报告的研究范围

目标 16 涵盖三个方面的具体目标，分别为人权、和平与安全，和机构发展。本报告重点关注可持续发展目标的机构维度。具体而言，本报告关注目标 16 的以下几个子目标：16.5、16.6、16.7、16.10 和 16.b（见专栏 1.1）。众所周知，这些目标与公共机构的直接关联度最大，但个别情况下仍可能会探讨目标 16 的其他内容³。

与其他可持续发展目标一样，目标 16 中机构方面的工作也早在可持续发展目标提出之前就已经开始了。透明度、责任、腐败、不歧视和其他领域都有各自的学术学科、实践社区和国际规则。但每个领域的工作往往具有分散性，缺乏全面的全球趋势评估，目标 16 正好为观察这些领域的全球趋势提供了一个便捷的框架。

专栏 1.1 可持续发展目标 16 中概括的机构原则是本报告的重点：

- 16.5 大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为
- 16.6 在各级建立有效、负责和透明的机构
- 16.7 确保各级的决策反应迅速，具有包容性、参与性和代表性
- 16.10 根据国家立法和国际协议，确保公众获得各种信息，保障基本自由
- 16.b 推动和实施非歧视性法律和政策以促进可持续发展

目标 16 综合了机构应具备的多项特征。例如，目标 16.6 提出了三项关键的机构原则：负责、透明和有效。从概念上讲，这三项原则中的每一项都值得进行具体分析。因此，本报告围绕目标 16 的机构原则组织内容，而不是围绕目标 16 的子目标。具体而言，本报告重点关注以下原则：信息获取、透明、负责、反腐败、决策过程的包容、不歧视和有效性⁴。这些机构原则指导了联合国公共行政和财政方案专家会议的工作，是联合国公共行政专家委员会提出的有效治理原则的一个组成部分，并于 2018 年得到了联合国经济和社会理事会的采用⁵。

《2030 年议程》中与机构问题有关的议题十分广泛，因此本报告必须对研究范围做出选择。首先，本报告重点关注国家层面的机构，只有对国家机构格局产生塑造作用时，国际机构才会被提及。其次，本报告与《世界公共部门报告》的传统关注范围保持一致，限于公共机构和公共行政范畴。这意味着，与实现《2030 年议程》高度相关的私营部门问题（例如，私营部门的责任制度）在此未进行深入讨论。再次，本报告只对少数问题进行了深入分析（见下文）。

C. 本报告的概念框架

本报告重点关注落实可持续发展目标的公共机构。与此前几版报告一样，本报告中的机构也采用广义定义，包括社会规范、法律、标准等。本报告的概念框架基于三大类概念之间的相互作用：(1)《2030 年议程》和可持续发展目标所阐述的社会和战略目标；(2)目标 16 所强调的机构原则；(3)支持机构构建和运行的工具与手段。实际上，正是这种相互作用决定了机构能多大程度上实现社会目标。

目标 16 强调的机构原则是一系列传统韦伯式原则（例如责任、有效性）和新近原则（如信息获取）的组合，但仍不足以界定“有效”的机构。例如，包容性的决策流程并不一定会带来包容性结果。有人认为，新近的原则（如不歧视、包容性决策流程等）更接近社会期望，并能为公共机构提供一些外部“指导”，但目前尚存争议。

要设计出真正“有效”的机构，需要更广泛的目标、雄心、愿景和战略——可见于《2030 年议程》中目标 1 到 15 的很多具体目标，以及一些一般原则（例如不让任何人掉队、关心后代、赋予权力，以及经济、社会和环境之间的平衡）。这些原则应能决定机构如何循着目标 16 运作。

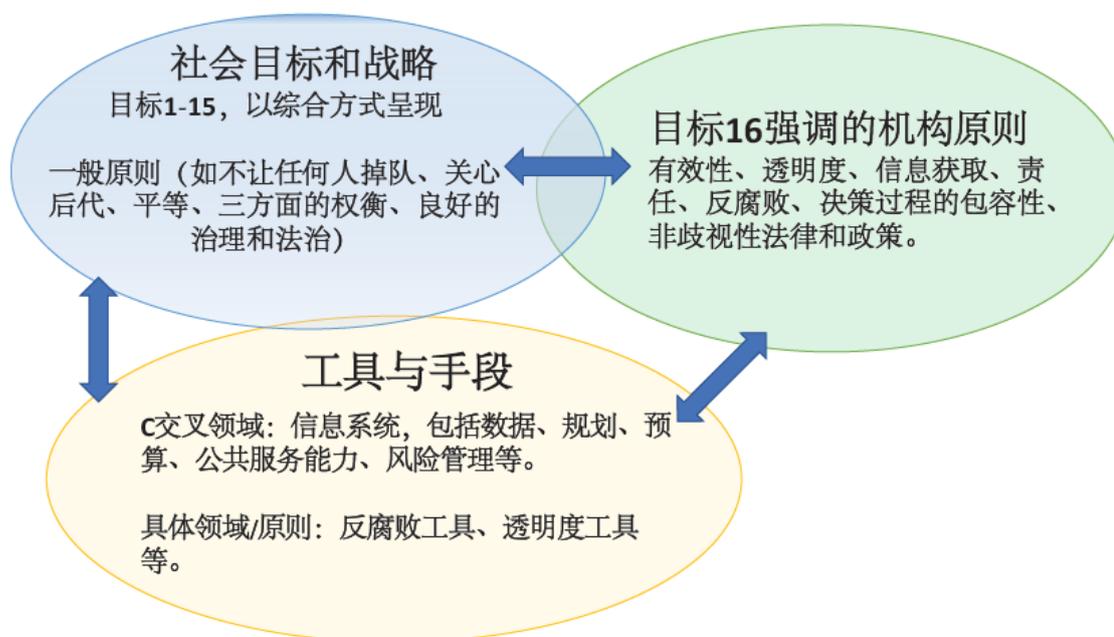
反过来，一整套工具和手段可以支持目标 16 所强调的原则的落实。这些工具既包括预算编制、规划、数据和信息系统、风险管理、电子政府、采购、提高认识和能力建设等交叉工具，也包括反腐败等针对具体原则或领域的工具。从实践层面来看，这些工具至关重要，得益于这个层面的公共机构和公共行政，变革

才能具体实施。

前述三类概念的区别并不总是很明确。例如，包容性决策既是一项更广泛、更普遍的愿景，也是一项指导原则。信息获取既是一项愿景，又是一项工具。然而，本报告提供了一个明确的组织框架，强调三者之间的相互关系。

图表 A

《世界公共部门报告（2019）》的概念框架



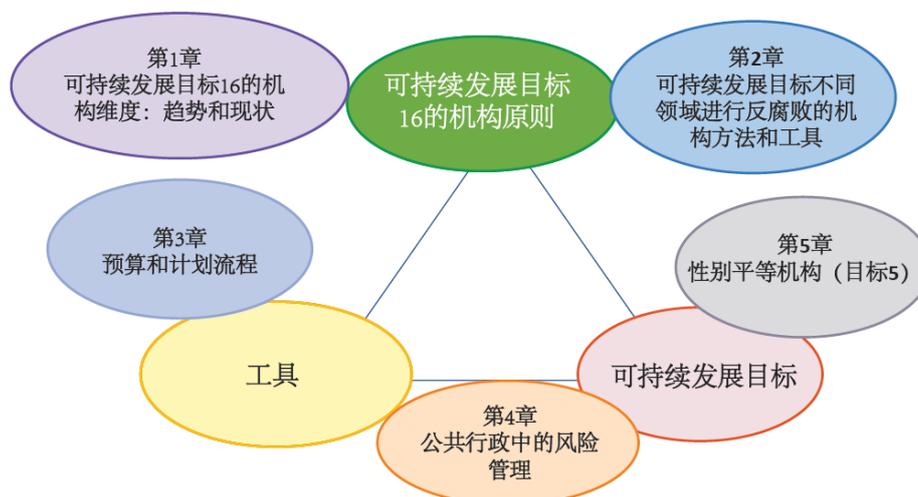
资料来源：作者阐述。

D. 本报告的内容

本报告以目标、机构原则和工具之间的相互作用为主线，从不同的切入点进行阐述。报告第一部分详细阐述了重要机构原则之一的反腐败原则（第2章），分析了如何将其应用于不同的可持续发展目标领域，以及可采用何种工具。第二

部分重点关注交叉工具,分析了这些工具对落实可持续发展目标具体目标的相关性,及与目标 16 各原则之间的关联。我们选取了预算编制(第 3 章)和公共行政中的风险管理(第 4 章)两个例子进行阐述。第三部分关注可持续发展目标的具体领域,分析这些领域的公共机构如何在不同情况下应用目标 16 的不同原则。本年度报告的重点是目标 5,即“实现性别平等,增强所有妇女和女童的权能”。未来,我们也可能利用相同的框架来分析其他目标领域、机构原则和工具。

图表 B.



《世界公共部门报告(2019)》的各个章节

第一章阐述了报告背景,初步盘点了目标 16 各机构原则的发展情况。本章阐述了机构原则概念的复杂性,以及更广泛地定义和测量可持续发展目标机构维度进展情况所面临的困难;简要回顾了目前在这方面做出的努力;对机构在透明度、信息获取、责任、决策过程的包容性和不歧视原则之下的发展趋势和经验教训进行了简短的总结。本章指出了不同机构安排在有效性上存在的巨大知识差距,指出了一些可供考虑的领域,有助于未来审查目标 16 机构方面的进展。

第二章综述了在可持续发展目标之下，反腐败所面临的挑战与机遇，重点关注公共行政和公共部门。本章阐述了反腐败与目标 16 其他机构原则之间的关联；列举了一些国家在国家层面和部门层面识别和应对腐败风险的良好实践及有效方法；分析了国际协约在反腐败方面的有效性，以及与各国反腐败尝试之间的关系；展示了各国如何监测和测量反腐败进展及反腐败战略的有效性；指出了可持续发展目标（包括目标 16.5）在增加反腐败工具一致性和协同性方面的机遇。

第三章审视了预算程序如何更好地支持《2030 年议程》和可持续发展目标的实施。预算程序是连接可持续发展目标、战略、规划、公共开支和产出的重要一环。在国际社会的支持下，各国采用《2030 年议程》后不久，就开始将预算程序与可持续发展目标联系起来。与此同时，将二者更好地联系起来也被嵌入公共行政的长期改革之中，尤其是旨在增强公共财政管理系统的改革。本章的第一部分盘点了各国当下在国家层面做出的努力。第二部分分析了预算程序是如何应用到或响应本报告审视的机构原则的：透明度、信息获取、责任、反腐败、参与和不歧视。

第四章初步探讨了在可持续发展目标的背景之下，公共行政中的风险管理。风险和其他相关概念渗透到了《2030 年议程》和可持续发展目标之中。公共行政在管理可持续发展目标各个领域的风险中都发挥着核心作用，扮演了管理者、监督者及其他角色。公共行政部门采取的风险应对战略也对最弱势的群体产生了影响。本章审视了公共行政部门是如何在国家层面，应对可持续发展目标各个领域的不同风险的；分析了公共行政部门随时间推移囊括风险视角的程度，以及其对不同领域的战略、规划和政策的影响情况；介绍了政府风险管理制度化方面的

一些最新趋势，包括各国的机构设置，旨在以更全面的方式识别、评估和管理风险；阐述了公共行政中用以管理不同可持续发展目标领域风险的现有机制和工具，以及各国对这些机制和工具的使用情况和所面临的挑战；还探讨了公共行政风险管理 与可持续发展目标 16 机构原则之间的联系。

第五章分析了公共机构如何促进性别平等，如何增强妇女和女童的权能，以响应可持续发展目标 5 的呼吁。性别平等是实现其他目标必不可少的一部分。同样，其他目标取得的进展也会对性别平等造成影响。机构及其对性别平等的影响已有研究，且具备多视角、涵盖多学科。本章以可持续发展目标 16 的机构原则为出发点，介绍了各国为促进性别平等而采取的方法、工具和文件，以及它们在不同情况下的有效性；同时也评估了目标 16 各原则在促进特定部门性别平等机构的设计和运作时，发挥了多大程度的指导作用。

E. 本报告的准备工作

经济和社会事务部的公共机构和数字政府司领导和协调了此次报告的准备工作。本报告采用了综合方法，既有综合文献回顾（包括同行审查和联合国文件），一些专家和组织为响应 2018 年 7 月份一次公开号召而提供的资料，也有专家访谈。每个章节的负责人负责联系内外部专家，并动员专家就报告中的各个主题展开工作。为此次报告做出贡献的专家总计超 50 名。

本报告的各个章节都基于对公共行政文献和国家政策的深入分析而写就。在撰写第三章时，我们组织了一次专家组会议，旨在获得更广阔的视角和资料。除了经济和社会事务部的内外部审查之外，联合国的专家及其他专家还对本报告进

行了同行审查。

尾注

1. 见联合国可持续发展司编制的 2016 年、2017 年、2018 年《自愿国家审议综合报告》。
2. 见 United Nations, 2015, Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1. 可访问网站 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> 查看。
3. 例如，目标 16.9 关于公民法律身份的内容被视为促进参与、包容和非歧视等的基本组成部分。参见本报告第一章。
4. 找到一个包含可持续发展目标 16 所强调的所有机构特征的恰当术语并不容易。“原则”一词在多数文献中都被用来指诸如责任、透明度和有效性等概念。腐败（或反腐败）并不是一个原则。其他维度，如不歧视可能会被称为一项原则。为了找到一个更好的表述方式，本报告交替使用“机构原则”或“机构维度”两个词。
5. United Nations, 2018, Principles of effective governance for sustainable development, Economic and Social Council Official Records 2018, Supplement No. 24, E/2018/44-E/C.16/2018/8, para. 31.

第一章

可持续发展目标16

机构维度的进展

1.1 引言

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。议程和可持续发展目标凸显了机构既是在许多目标的跨领域议题也是独立目标（可持续发展目标 16）的特点，“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，可问责和包容的机构”。可持续发展目标 16 强调的与机构有关的纲领（有效性，透明度，问责制，反腐败，决策过程的包容性，信息获取，反歧视）适用于所有可持续发展目标。

本章概述了此报告的背景。它展现了可持续发展目标 16 中强调的与机构纲领的运用有关的初步评估趋势，以及在不同国家背景下，在这些领域中对倡议的实施有效性的初步观点。本章用图示说明了可持续发展目标 16 提出的机构纲领的概念复杂性；在更广泛的范围内定义和衡量可持续发展目标的机构进展方面的困难；并简要回顾当前在这方面的努力。接下来是对全球趋势以及在机构发展中遇到的获取信息，透明度，问责制，决策过程的包容性和反歧视问题上汲取的经验教训的简短综述，另外，反腐败问题会在第二章深入讨论。本章重点介绍了我们在了解各种机构安排的有效性的知识差距，并提出了可能要考虑的领域，以便更好地在未来述评可持续发展目标 16 在机构维度的进展。关于本章探究的问题的更多细节将在后续章节中展开论述。

1.2. 定义和衡量目标 16 在机构方面的进展

从理论上讲，可持续发展目标 16 中与机构相关的目标的存在应提供明确的标准，以便衡量议程和目标在机构方面取得的进展。然而，事实上，衡量可持

续发展目标 16 的机构维度带来了各种各样的挑战，反过来使得很难根据其中任何一个维度来定义“进展”。本节涉及与概念定义相关的问题；对进展的定义以及衡量。然后，本节简要回顾了国际上和各国在这一领域正在进行的努力。

1.2.1 概念定义的困难

与其他可持续发展目标领域一样，可持续发展目标 16 的主题确定工作早于可持续发展目标本身。透明度，问责制，参与以及其他机构纲领都是宽泛的概念，来自不同学科的学者和从业者的处理方法也有所不同。各个专家群体，包括促进治理工作的国际机构，都采用了这些概念的不同语义图。

例如，透明度和问责制经常会被同时提到。一些作者将透明度纳入问责制。其他人则强调了它们的独特性，所有关于这一问题的文献都在审视两者之间的关系。尽管信息获取早于透明度的其他现代形式出现，现在也通常被视为透明度的形式之一，但信息获取和透明度在目标 16 中被分为两个不同的细分目标（分别为目标 16.10 和目标 16.6）。有关“概念模糊性”的其他示例在文献中比比皆是，专家们将这些示例标记为对各种机构方法实施的有效性进行细致研究的阻碍。

本报告中研究的所有机构维度均被视为关于治理的部分广义概念。尽管治理已经成为数十多年来不同研究领域的研究对象，但至今尚无公认的治理定义。许多作者将这个概念描述为“过度延伸”，未基于扎实的理论基础，而且带来了并不总是有用的实证运用。该术语也受到了政治上的争议。例如，有人批评“善治”的概念及其偏颇反映了西方价值观，这一概念被用于推动发展中国家的特定类型的改革，而没有充分注意外国模式在不同情况下的适用性。

专栏 一.1 治理领域概念的模糊性:以社会问责为例

社会问责的概念吸纳了来自不同群体实践的想法。一是服务提供者对公民作为用户或消费者负有直接责任。另一种观点认为，公民直接参与治理有助于加强公民的基本权利。这种观点的多样化使得不同的人对“社会问责”有了不同的理解。此外，关于社会问责的文献在参与决策是否属于社会问责这一问题上表达的含混不清。一些人将社会责任一词限于公民团体监测使用的公共权力，而另一些则将参与决策、政策宣传和审议作为这一概念的一部分。

资料来源: Joshi, A., 2010⁶.

1.2.2 定义“进展”的困难

一般来说，定义可持续发展目标 16 中任何机构维度的进展都是困难的。第一个原因是，在每一个方面，改变一个或另一个方向的可取性并非是直接的由因及果，因为紧张情势可能会伴随其他机构或人权纲领。例如，在指定环境中定义“适当的”透明度程度必须平衡隐私和安全等因素的考量。重要的是，不同的社会群体可能对如何达到适当的平衡有着非常不同的看法。由于不同社会的世界观各不相同，所以最能反映社会共识的制度选择也会有所不同。此外，在任何国家，由于社会、政治或技术的发展，纲领之间的优先平衡可能随时间而改变。

第二个原因是，在某些领域(例如，信息获取)的机制和过程的发展及其对社会结果的影响(例如，更好地获取公共服务或减少腐败)之间缺乏因果关系模型的概念清晰度。在每一个维度，发展成果受什么影响仍然存在概念上的争论。环

境是理解特定方案可能产生的结果的关键变量。例如，导致在一种情况下透明度增加的体制变化可能在另一种情况下产生不同的影响。近期对有关透明度的系统性的文献综述阐明了这一困难(表 1.1)。此外，在此讨论的机构纲领之间存在多种和动态的因果相互作用，这些不同的作用取决于更宽泛的政治、机构和社会背景。例如，传统观点认为，信息透明和获取会得到人们的回应和参与，这反过来将加强公职人员的问责制，研究强调这两者的关系并非直接相向。此报告的本章节和其他各章中都提供了其他示例。

这意味着很难在诸如问责制或透明度等广泛纲领的层次上，以一种在任何情况下时刻都有效的方式明确界定“进展”。因此，只有参照当地的政治和机构环境和动态才能有意义地确定进展。这种异质性和对国家环境的依赖性是在国家层面监测可持续发展目标 16 时需要考虑的关键问题。

1.2.3. 衡量机构层面的困难

如上所述，可持续发展目标 16 的机构纲领所涵盖的领域在概念上并不统一。与其他可持续发展目标领域已经就进展的关键指标应该是什么达成共识所不同，可持续发展目标 16 面对一系列不同的领域，这些领域的衡量工作相互独立地发展，甚至在子领域中也是如此。在每个领域中，不乏关于应该衡量什么以及如何衡量的概念性争论。

反映这一点的是，本报告所审视的每一项机构纲领，已经制订了大量的指标和指数来衡量不同的机构层面和细分层面。牵头这些方案的是形形色色的行动者，包括多边开发银行、推动透明度和问责制发展的国际非政府组织、智库、

政府间进程、政府机构等。不同的方案产生的指标范围不同，这些指标反映了关于治理的不同基础理论或假设，并在“进展”方面支持着不同的议程。大多数指标是复杂的，是基于潜在指标而非原始指标形成的复合体。它们很难断章取义地解释，也不容易在各国之间进行比较。指数的研究方法往往会随着时间的推移而改变，使得长时间序列很难找到。这种方法多样性的后果之一是，对“同一”问题的不同调查有时会发现相互冲突的趋势。

表格 1.1.

在同行评审期刊上发表的77项实证研究中关于透明度方案的结果报告

影响方面	积极影响	消极影响	混合效应	无影响
...公民				
合法性	2	0	2	0
公民参与	9	1	2	3
对政府的信任	7	3	4	1
满意度	4	0	1	0
...政府				
问责制	6	0	6	4
腐败减少	7	0	0	0
绩效	5	0	3	1
决策过程	0	1	1	0
财务管理	4	0	0	0

资料来源: Cucciniello et al., 2017.

此外,人们批评治理指标没有基于一个固定的“善治”理论以及做到内部一致,以及未能与许多不同发展水平的国家的治理安排实际情况相吻合,使其对欠发达国家的机构改革指向毫无裨益。

1.2.4. 衡量有效性和影响遇到的挑战

可持续发展目标 16 的核心机构纲领,公共机构的有效性表示公共机构能够多大程度地实现其设立的目标。有效性总是相对于外部目标来定义的。在实施可持续发展目标方面,可持续发展目标及其目标为评估效力提供了自然参考。因此,应该根据机构对实现特定目标和指标的支持程度来衡量机构的有效性。正如文献所指出的,人们必须区分有效性的两种程度或类型。第一个是指立即产生的结果:机构是否能够实现其预期目的?第二个方面涉及更广泛的影响:机构是否在生活质量,公共服务,公民参与和其他福祉方面有利于提高公民成果?治理领域中可用的学术研究和现有指标倾向于将重点更多地放在投入和过程上,更少地关注成果,甚至更少地关注影响。对与透明度,问责制和参与有关的大量方案进行了定性评估,但是对这些计划的元评估很少,而且相差甚远,在本章的后续章节中重点介绍编者所知内容。

表 1.2 列出了与本章所涵盖的六项机构纲领在衡量投入,过程,成果和影响相关的常见问题和所关注的维度的示例,同时还需理解有效性是一个适用于所有机构倡议的跨领域纲领。

1.2.5. 全球努力制定可持续发展目标16的指标

专栏 一.2 治理指标的政治敏感性

衡量可持续发展目标 16 具有高度的政治敏感性。任何领域的指标选择都有政治方面的考量，这一事实在很大程度上是可以接受的。特别是指标的选择反映了显性或隐性的标准，创造了隐性或显性的规范。在治理指标方面，这些考虑甚至更加敏感，因为关于治理的任何指标都可以用来说明各个国家如何“很好地”处理其内部事务。

不同国际机构(例如,世界银行编制的国家政策与评估指数 (CPIA))制定的治理指标往往会对各国产生实质性影响,例如在援助资源配置或入盟条约方面,并且可以被视为公平的“治理技术”来允许国际利益影响国内主权事务。在过去的几十年中,关于治理的许多倡议以及许多现有的治理指标,皆由国际非政府组织制定,捐助者或发达国家政府提供支持,然而这一事实却经常招致对推动这些努力的动机的怀疑,有时甚至会引起对外国利益干预国内问题的强烈谴责。

官方的全球可持续发展目标指标

衡量可持续发展目标 16 进展情况的工作很早就开始展开;事实上,开始时间可追溯于 2014 年开放工作组关于可持续发展目标的讨论。这些工作通常是寻找在目标 16 的范围下可能相符合的具体指标。他们力求在现有的生态系统治理指标的基础上探索。通过《2030 年议程》之时,就已决定可持续发展目标的全球

指标将在政府间商定。一个具体的政府间进程被组建以便想出这些指标。此工作进程由联合国可持续发展目标指标机构间专家组 (IAEG-SDGs) 来完成。这一进程已经产生了 232 个一系列全球指标，其中有 23 个指标属于可持续发展目标 16。国际社会在努力制定明确的指标方法和调动相应的数据的同时，还努力支持发展中国家加强统计能力和数据收集工作。

表格 1.2.

与可持续发展目标16的机构纲领有关的不同倡议阶段的问题示例

机构方面	输入和过程	输出	成果	影响
获取信息	采用信息公开向公共机构提 的法律，建立相出的请求数量	信息披露量		市民是否觉得有权向政府 索取资料?
关机构		请求者对信息的使用		
调整组织结构		索取信息的结		信息是否有助于改善公众
以满足信息公		的变化	公职人员和公共机构行为争辩?	
开的法律的要不同机构遵守				信息是否有助于加强公共
求，包括资源和法律的措施				部门的问责制?
能力建设				信息是否有助于改善公共 服务 提高公共机构的效率?

透明度	国家开放政府由政府机构编什么类型的信息比过去更通过 OGD 计划和强制公开数据 (OGD) 写和发布的信多(更少)可用?	发布的信息对公民、非政府组织和公司是否相关和有用?
倡议	信息	透明度观念的改变
	采用法律架构,遵守法律的措	
	强制或鼓励透施	信息披露是否有助于改善
	露(目标或非目	公共服务?
	标)	信息披露是否有助于加强
		政府问责?

资料来源: 作者阐述

定义可持续发展目标 16 的全球指标的概念和方法的过程引发了激烈的学术辩论,这反映了学术界和从业者关于如何衡量机构规模和进步的基础概念性争辩,正如联合国统计局网站记录的一样.

尽管对于大多数可持续发展目标,许多全球指标在概念上都很明确,并且大多数国家都有相应的数据,但本报告中涉及的可持续发展目标 16 的大多数指标并非如此。实际上,除了指标 16.6.1 中的“预算信誉”指标可用于许多国家,本报告中研究的与机构纲领直接相关的其他指标均归为 II 级或 III 级,这意味着还未有国际公认的方法和标准可供指标使用或者国家未定期提供数据(请参见表 1.3)。实际上,这意味着这些指标目前无法用于全球分析。

可持续发展目标 16 的全球指标只能涵盖有限的相关方面指标。通过对全球指标框架的研究，可以清楚地看到，某些机构层面（例如透明度，问责制，有效性和腐败）内容涵盖已达到最小。对于这些方面，即使有充分的数据，全球指标也不足以进行与政策有关的分析。反歧视方面所遇到的情形不算太糟糕，因为至少可以通过查看涉及许多不同目标领域中的细分目标的分类指标间接推断出这方面的结果，例如涉及普遍获得资源，服务，教育，健康和社会保护的指标（请参阅第 1.3.5 节）。

在一系列全球可持续发展目标指标中，与机构相关的指标在可持续发展目标 16 之外也可以找到。实际上，许多可持续发展目标是指特定部门（例如，社会保护体系）或所有部门（尤其是可持续发展目标 17）中的机构。公共行政专家委员会所做的工作着重介绍在已达成共识的 232 项指标中，这些指标与推进可持续发展的有效治理纲领相互连接，可持续发展目标 16 的机构方面也处处可见。

表格 1.3.

与报告中讨论的制度原则相关的可持续发展目标16的全球指标

纲领和相应的可持续发展		可持续发展目标 16 全球指标	等级
目标 16			
腐败 (16.5)	16.5.1	在过去 12 个月中，与政府官员至少有过一次接触，并向政府官员行贿或被这些政府官员要求行贿的人的比例	II
	16.5.2	与公职人员有至少一次接触，并向公职人员行贿，或在过去	

	12 个月内被公职人员要求行贿的企业比例	II
问责制 (16.6)	16.6.2 对上一次公共服务感到满意的人口比例	III
透明度 (16.6) 和信息获取 (16.10)	16.10.2 通过和执行宪法、法律和/或政策保障公众获取信息的国家数量	II
有效性 (16.6)	16.6.1 按部门(或按预算代码或类似方法)划分的原始核定预算中政府基本支出的比例	I
响应性、包容性、参与性和代表性的决策过程 (16.7)	16.7.1 国家和地方公共机构的职位比例，包括(a)立法机关;(b)公共服务;(c)司法部门 按性别、年龄、残疾人和人口群体与国家分配情况进行比较	II/III
	16.7.2 按性别、年龄、残疾及人口组别划分，认为决策具有包容性及回应性的人口比例	III
反歧视(16.b)	16.b.1 在过去 12 个月中，根据国际人权法禁止的歧视理由而感到受歧视或骚扰的人口比例	III

来源：联合国统计局。

普拉亚小组的工作

在联合国统计委员会提出的构想下，普拉亚治理统计小组自 2015 年以来一直致力于研究治理统计领域的概念化，方法论和手段问题。除其他目标外，该小组还旨在通过制定手册和方法指南来回顾，提议和推进治理指标的定义和统一。特别是，普拉亚小组一直在研讨制定出一本手册，该手册可作为治理统计成果的参考框架，涵盖概念化，衡量方法和国家统计局治理数

据的传播。该小组的工作将在 2020 年初的统计委员会上展。截至 2018 年 10 月，该小组已经确定了九个治理层面，涵盖了可持续发展目标 16 的机构层面。

国际组织的工作

在制定可持续发展目标全球指标的同时，国际组织也在研究衡量可持续发展目标 16 的绩效和进展的方法。经合组织（OECD）在这方面一直很活跃，在治理指标工作的长期传统的基础上继续开展。由于目前可用的可持续发展目标 16 全球指标很少，因此在国际和国家两个层面都作出了调动现有信息的努力。使用代理指标是缓解官方可持续发展目标指标数据不足的常用途径。例如，经合组织探索了其已经制定的指标与可持续发展目标的衡量之间的联系，包括可持续发展目标 16；这项工作目的在于衡量各成员国与实现可持续发展目标的距离，其中包括 8 个所属可持续发展目标 16 的目标。虽然这一衡量方法不同于官方的可持续发展目标全球指标，但它为一部分国家提供了关于可持续发展目标 16 进展的有价值的见解，并允许进行国家比较。

总之，缺乏相关指标（本身与其他概念和实践问题相关）构成了对与机构有关的可持续发展目标 16 指标的现状以及相关趋势的全局了解的严重限制。也许与其他可持续发展目标相比，这更需要通过基于其他信息来源的更具定性的叙述来丰富源自指标的信息。另一个挑战是调和基于全球指标的总体观点与来自国家层面的进展评估。

1.2.6. 从国家层面监测可持续发展目标16

为了从国家层面监测可持续发展目标 16，必须提供丰富而细致的情况，它超越全球指标，涉及对问题和趋势的详细审查，并符合国家社会状况和国家优先事项。如本章前几节所述，只有关注机构的现状和动态，才能有意义地确定可持续发展目标 16 在机构方面的进展。这意味着每个国家都需要围绕可持续发展目标 16 建立独有、特制的监测系统。如前所述(见专栏 1.2)，可持续发展目标 16 的衡量具有高度的政治敏感性，因为相关指标自然被视为反映了一个国家政府或治理的质量。考虑到这种形式的目标的新颖性，以国家层面开展工作来制定有关可持续发展目标 16 各方面的措施是极其重要也兼具挑战的。

然而，大多数国家并非从零开始。在一些领域，国际和区域法律为国家行动提供了构想，并引入了与可持续发展目标 16 密切相关的监测框架。这包括国际条约下的报告机制。第二章提供了在反腐领域的上述相关例子。一些国家已经出于其他目的来衡量与治理有关的问题，比如加入区域集团(如加入欧盟)。然而，其他国家在进行司法制度改革时，已经就与可持续发展目标 16 有关的问题开展了国家对话

从理论上讲，从国家层面制定的现有措施、指标、排名和调查的多样性可能是一个机遇。它可以为国家层面的对话提供一个平台，对共同创立关于优劣势的强劲的评估和进步领域提供了基础。然而，对正在进行的程度还不明确。在每个国家，可持续发展目标 16 的不同领域在改革的优先次序方面受到不同程度的重视，这取决于国家的政治和社会环境。在短期内，这转化为对可持续发展目标 16 的监测系统改进的可行性和设计实施能力的差异。一个国家运用持续进行的改革进程的领域可以看到大幅度的改善;在非眼前优先的其他领域，

可能更难动员效力。

对于监测可持续发展目标 16 进展国家所做的努力，将可持续发展目标 16 与现有战略、部门计划和正在进行的改革进程相结合是首要关键步骤之一。一些国家根据优先项依赖于他们是否与国家战略和发展计划以及正在进行的改革直接相关，对全球指标分了等级。

相反，在国家战略文件，包括国家可持续发展战略和部门计划中反映可持续发展目标 16 也很重要。如《世界公共部门报告 2018》所示，国家可持续发展战略可发挥重要作用，使发展目标与冲突后形势下的可持续发展目标相一致。

一些国家已经采取了这种办法，并已开始发展自己的监测框架，利用来自多种来源的现有指标以及发展新的指标。在可持续发展目标进程中产生的数据(包括国际公约下的报告机制)可以助力这方面的发展。认识到这一点可能是国际社会努力支持各国发展可持续发展目标 16 监测系统的一个关键方面。为了说明这一点，开发计划署在其关于监测六个国家的可持续发展目标 16 的试点项目中采用了一项基本原则，即每个国家应确定自己的优先领域和指标来补充全球指标。在项目实施过程中，这六个国家在可持续发展目标 16 中确定了不同的优先领域、不同的方法和不同的指标。

在此环境下，可持续发展目标 16 提供了一个机遇。可持续发展目标 16 的存在及其在国家范围内的认知和记录可以提供一个统一的框架和空间，以便围绕国家确定的行动优先事项和改进目标，汇集不同的进程、对话、利益团体和实践。因此，允许就传统上彼此独立发展的领域的进展进行对话，可能有利于从国家层

面通过可持续发展目标，包括但不限于各国政府在联合国上提出的自愿国家审查（VNR）的准备。

1.3. 机构发展和其有效性认识趋势

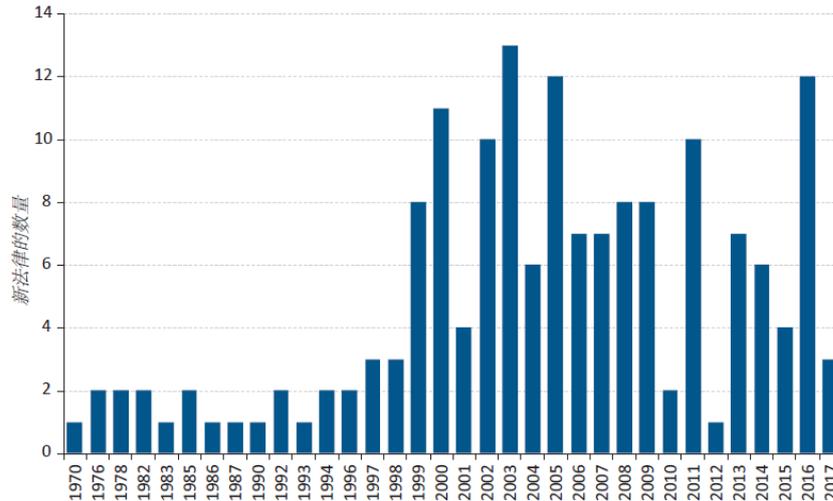
1.3.1. 信息获取

信息获取与透明度有很强的联系，而且通常被认为是透明度的一部分。然而，它的起源与人权有关。自 1948 年《世界人权宣言》以来，信息权的概念已被列入国际立法，其中宣言第 19 条涉及言论自由的权利。自那时起，若干国际法律文件被编写，包括区域性的法律文书(例如，1998 年通过了《奥尔胡斯环境资料权公约》；2018 年通过了《西亚经社会信息获取、参与和司法获取公约》)。国家获取信息制度的发展早于其他时新的透明度举措。

在国家层面，信息权的行使通过《信息权法》得到规范。此外，部门法律(例如关于环境、消费者保护、反腐败或公共采购的法律)经常规定获得特定类型的信息。在某些情况下，脱离国家的部门法有关于信息获取的一般法律。2017 年，118 个国家通过了信息权法律或政策。113 个国家通过了信息权法律，5 个国家通过了国家法令或政策。此外，有 90 个国家有其《国家宪法》中明确提到的信息权。40 多个国家正在以法律项目或待定法案的形式通过一项区域贸易协定法。

图表 1.1.

1970-2017年国家信息自由法律或法令的发展



来源: 开放社会正义倡议 2017, 在国家/联邦法律或法令中保障信息获取权的国家名单。

国际和国家文书的执行肩负着些许挑战。国际文书中关于信息获取的规定往往具有一般性,并没有提供从国家层面执行和实施的细节。许多国际文书在信息获取方面仍然含糊不清,或只规定最低限度标准,通常主要是程序标准,尽管这些文书并不妨碍各国采取进一步的措施。与国际文书相关且包含信息获取的条例可以公开阐释。即使某些条款明确规定了某些权利和义务,这些规定也不一定得到各国的有效执行。相反,国家法律制度的内部缺陷会削弱国际文书的潜在影响。

一般来说,国际文书以及从中引用的信息获取制度并不要求私营部门披露信息,即使私营部门执行公务和提供公共服务时也不例外。商业机密这一论点可以用来避免信息获取的发生(例如关于工业设施中污染物的信息)。这同样适用于独立于直属部门的独立机构。然而,一些国家已将其信息获取法的适用范围扩大到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。

虽然许多国家都有信息获取法,但并不是所有的法律都得到执行或正在得到

有效执行。主要问题包括未能遵守、缺乏执行和执行情况监测不力。在许多国家，大部分索取信息的要求都遭到拒绝。文献中提到的有效执行信息制度的主要挑战包括：法律框架不明确；缺乏独立性或缺乏监督机构的资源；缺乏执行法律的政治意愿；缺乏人力和财力；缺乏对公职人员的培训和能力建设；无效的管理系统；人们对自己权利的认识薄弱。

对国家获取信息制度的纵向研究表明，各国政府和公共机构已调整其做法，以应对信息公开的要求，但这种做法并不总是有助于增加透明度。这包括：挑战法律；为公共行政或监督机构未提供充足资源以应对信息自由要求；引入对索取信息过程收费；改变公共行政的工作和记录做法；制定详细的信息发布审核程序；以及公共机构先发制人地“编造”信息。名义透明度的增加可以通过多种方式限制公开材料的类型。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更多的监视。

迄今为止，关于信息获取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涉及公共机构在程序和遵守方面的信息获取制度的执行情况。一些研究报告探讨了信息获取法对体制改革的影响。例如开放社会司法倡议(Open Society Justice Initiative)在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政府官员的反应能力。虽然根据《信息自由法》提出的许多要求与社会经济权利(如粮食、保健)有关，但尚未对信息获取法对社会变化的影响进行系统评估。但是，案例研究表明，信息获取法可以带来积极的社会变革，特别是在与参与和授权结合使用时，例如在社会问责倡议方面。

1.3.2. 透明度

就本章而言，透明度可被定义为使公众获得有关公共部门的运作和结构，决策过程以及成果和绩效的信息纲领。它包括多个子维度和专业知识领域。这里讨论了四类透明度：信息获取框架（在第 1.3.1 节中已提及），强制性披露；主动，自愿披露，包括公开政府数据（OGD）；财政透明度，如今已经发展成为一个独立的领域。

强制披露

公共机构或提供公共服务的私人公司所披露的信息中，大部分都遵守法律或法规。从公司发布的账目，教育部发布的学校绩效数据，公用事业发布的水质指标，食品标签到金融产品中包括准备金的披露（例如抵押）皆如此。多年来，在许多部门中，这种强制性的透明度有所增加，通常是对降低公民面临的风险和改善其使用的公共服务的双重目的做出的回应。由于这种“有针对性的透明度”所覆盖的区域范围很大，因此不存在此类条款在全球甚至全国哪些地方适用。

在有效性方面，对信息披露战略及其对公民意识、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了大量评估，这些评估往往是零碎、偏部门方向的。这些倡议呈现出各种各样的结果，这些结果往往与它们的设计和执行的详细特征相联系。例如，信息披露的选择和呈现的方式往往会极大影响效果。

与其他透明度的形式一样，有人建议在某些情况下使用有针对性的透明度工具是适宜的，不过要少于其他透明度形式。它们应被视为对其他形式的政

策干预措施的补充，例如标准或基于市场的法律文书。在许多情况下，其成功取决于同时使用其他政策的法律文书。

主动公开和公开政府数据

在过去的十年中，政府数据主动发布在政府网站上这一变化日益显著。现在，大多数政府都通过网络实时提供信息和交易服务。例如，截至 2018 年，大多数国家/地区提供了电子采购方式，这种方式在过去几年迅猛发展。截至 2018 年，已有 139 个国家推进并实施了开放政府数据（OGD）计划，该计划通过中央门户网站向公众提供数据，而 2014 年只有 46 个国家。这些门户网站中大多数根据普遍接受的开放政府数据标准，以机器可读格式提供数据。一些组织正在

通过 OGD 计划监视不同政府发布的数据类型。2011 年启动的开放政府合作伙伴关系一直是促进开放政府的引人注目的举措，包括（但不限于）公开的政府数据。截至 2018 年，该伙伴关系有 79 个成员国加入。

专栏 一.3 制定有针对性的透明度政策的十项纲领

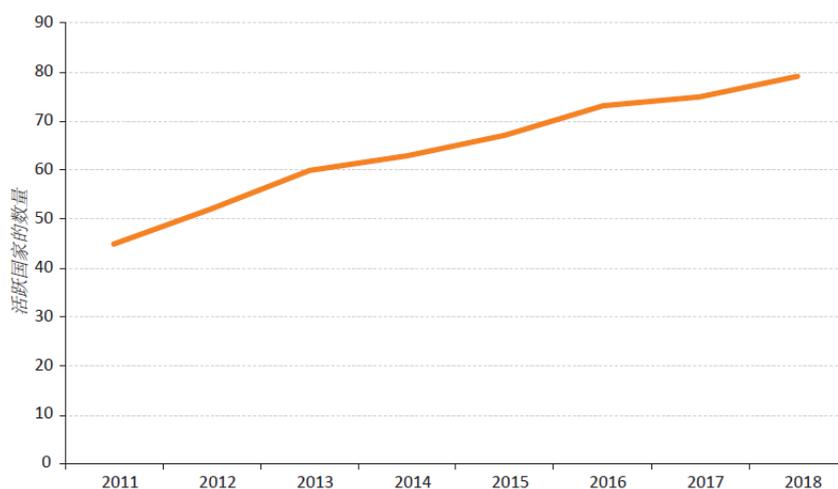
多年来，Fung，Graham 和 Weil（2007）在基于美国采用的 133 条对强制披露的政策有效性的研究中做出了开创性贡献，对此，他们建议在制定透明度政策时应考虑以下纲领：

- 提供易于普通市民使用的信息
- 加强用户群
- 帮助披露者了解用户的更改选择
- 制定关乎披露者利益的政策
- 制定具有准确性和可比性的公制政策
- 制定可理解的政策
- 包含分析和反馈
- 实施制裁
- 加强执法
- 充分利用其他监管系统

资料来源: Fung, Graham and Weil (2007).49

图表 1.2.

2011-2018年开放政府合作伙伴关系成员的演变

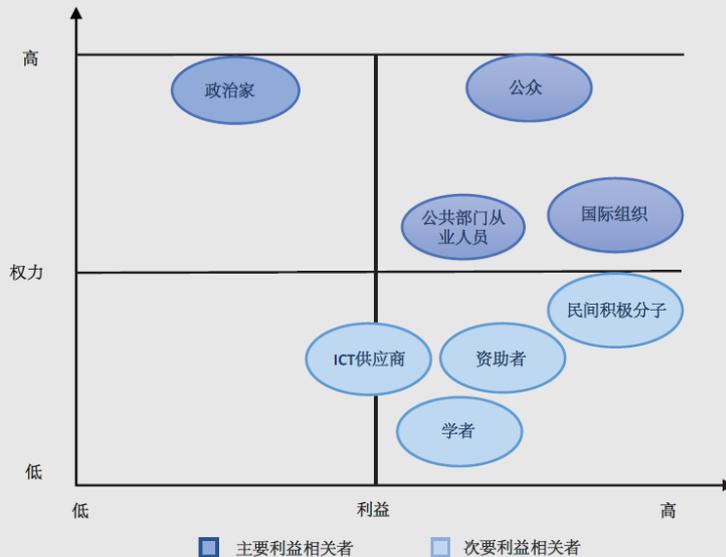


来源: 2018 开放政府合作伙伴关系

关于 OGD 计划有效性的全球评论鲜有可见。开放政府伙伴关系正在汇编来自各个国家记录的影响的案例研究。OGD 举措的假定收益包括为非政府行为者（尤其是私营部门）增加价值，透明度和加强问责制。但是，各个国家的例证似乎表明，这些目标并不总是能实现。

一个很可能的重要因素还是 OGD 计划主要是由政府内部推动还是由潜在的数据使用者推动，以及它们是由国际力量还是由国家力量决定的。地方私营部门和公民对开放数据的需求不足可能是由于他们没有充分参与 OGD 计划的概念和制定（专栏 1.4）。紧跟 OGD 发展亮点的国际倡议显现了已发布数据与需求之间的脱节。尽管 OGD 通常被宣称促进政府问责制，但 OGD 举措的批评者担心政

专栏 一.4 智利政府公开数据的利益相关者分析



冈萨雷斯·萨帕特 (Gonzalez-Zapata) 和赫克斯 (Heeks) 在 2015 年发表的一篇文章中运用了智利政府开放数据 (OGD) 领域的利益相关方分析。他们得出结论：“首先，智利的 OGD 主要是由政府内部决定的。第二，它更多地受到国际力量而非国家力量的影响。” 该研究还指出了两个“缺席”的利益相关者群体：当地私营部门和公民用户。前者的缺席与缺乏参与渠道以及当地私营公司的“缺乏动力”有关。至于后者，研究指出：“似乎智利的公民个人并不经常是政府公开数据的使用者，而使用者更多是民间社会，媒体和学术界的组织。随着公民意识和连接性的增强，这种情况将来可能会改变。”

来源：见脚注 60

府将优先考虑公开大量普通市民不易使用的原始，非结构化数据。专家指出需要对公众培养解释已发布的数据的能力（例如，以非政府组织的形式发挥中介机构或新闻界的作用）。他们还对政府可以使用开放政府的概念表示担忧，政府看上去更加开放，然而仍缺乏透明度和问责制。

财政和财政预算透明度

财政和财政预算的透明度由来已久。前者涵盖范围要比后者广，财政透明度还包括税收和其他领域的透明度（有关预算透明度的更多详细信息，请参阅第 3 章第 3.3 节）。全球财政透明度倡议（GIFT）于 2012 年制定了财政透明度纲领，同年，联合国大会也对这些纲领投来关注。

财政预算透明度由几个国际机构共同监督。国际非政府组织国际预算促进会（International Budget Partnership）在全局各国展开的“公开预算调查”（Open Budget Survey）也许是有关该领域国家层面最知名的常规信息来源。调查结果汇总在被广泛引用的公开预算指数中。根据国际预算伙伴关系，在全球范围内，预算信息的公共可用性在 2008 年至 2015 年期间提高缓慢但还算常规，然而在 2015 年至 2017 年之间可用性有所下降。总体而言，与十年前相比，现在似乎有更多的预算信息可供公众使用。各国和地区之间的披露方式差异很大。本报告第三章对预算透明度展开了更全面的调查。

除国际调查产生的数据外，有关预算透明度的问题还涉及其他方面。通常，一部分政府收支要与主要预算进行不同的管理（例如，创立用于接收和管理自然资源收入或某些税收的特殊目的基金）。有关此类资金的信息可能不如主要预算那样透明，并且可能不会被国际监测计划所涵盖。

由于自然资源对许多国家的公共资源十分重要，因此有关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的关注重点。采掘业已实施了具体的透明度倡议。其中包括成立于 2003 年的《采掘业透明度倡议》（EITI）及其对私营部门的补

充，“公布支出款项”活动，金伯利钻石加工程序等。其中，EITI 最为公众所知。截至 2015 年 11 月，有 31 个国家“服从 EITI”，另外 49 个国家在“EITI 候选”之列。总的来说，有 49 个国家在 200 多个“EITI 报告”中披露了约 1.67 万亿美元的支出和收入信息，其中 90 多个涉及石油，天然气和采矿的国家承诺支持 EITI。人们对 EITI 已进行了大量研究，研究似乎可以分为两部分：治理的影响和对公民产生的成果。

政府在公私伙伴关系（PPPs）中缺乏透明度这一问题也引人担忧。越来越多的国家积极发布关于 PPP 的信息。一些国家已经建立了披露门户网站向公众公开与 PPP 合约相关的非机密信息（例如尼日利亚和肯尼亚）。主动特许数据发布，包括契约性协议，许可证以及随附的空间数据，这些数据公开情况在全球范围内都在增加，尤其受到诸如 EITI 之类的合作伙伴的支持。但是，对于与伐木，采矿和农业特许权有关的信息的披露，还未达成普遍共识的标准，通常会导致数据质量问题（例如，数据过时，不完整或不准确）。

关于透明度的一般结论

实证研究提供了通过透明度倡议可以实现的成功和影响的多方面描述。结果表明，透明度可能是腐败的重要威慑力量，但两者之间并没有直接关系。财政透明度的提高似乎与财务管理和公共采购质量的提高有关。透明度在鼓励加强问责制和提高政府绩效的效力变化很大。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还没有普遍的模式。

直到最近，信息权和 OGD 举措已经完全互相独立存在。近年来，一直让信息保护者感到担忧的趋势是，一些政府倾向于优先考虑开放政府的数据计划，

有时将其重要性降到最低，或认为人们对信息框架的访问过多。然而，这两种类型的机制具有非常不同的目标。对于利益相关者而言，让政府负责的有效数据非常重要，但这些数据政府可能不会自发披露。此外，获取信息法通常是建立 OGD 计划的基础。这两项举措可以相互补充，例如，公开数据有可能减少信息请求的数量和信息接收的延迟。

有针对性的透明度作为一种政策工具的发展，已经让其被称为“第二代透明性政策”，与第一代信息权政策相反。人们认为，过去十年来信息和通信技术的飞速发展带来了第三代透明政策，该政策基于对作为用户，客户或公民的个人贡献的分散信息进行汇总。政府在通过电子政务努力改善公共服务时对其利用率更高。与透明度最紧密相关的方面可以在以下情形中找到，例如，动员公民提供的关于公共工程进展的信息——一种用于遏制腐败机会的机制——与社会责任相关的其他工具（见下文）。最终，第一，第二和第三代透明政策皆为补充。未来各国面临的挑战是建立适当的透明度基础设施，并建立有利条件，以增加所有类型的透明度倡议带来的影响。

1.3.3. 包容，有参与性的决策

可持续发展目标 16.7 中使用的术语所传达的概念涵盖或与诸如参与，参与，协作治理等其他常用术语相交织。至于其他纲领，专家们认为，不同学者和从业人员所使用的概念的定义不够明确，这一情况构成了阻碍。几个定义性问题中的一个与以下事实有关：常用的参与范围（例如，国际公众参与协会制定的规模，从业人员经常使用）包括“信息”作为一种极端类别从而产生了信息获取和透明概念的重叠，另一个是参与性机制与社会责任机制之间的重叠。

实际上，对于许多专家而言，社会责任包括参与和联系作为核心组成部分。在本章中，“参与”一词的含义广泛。相对于通过代议制间接参与，本节仅研究直接参与。对仅限于政府向公民提供信息的机制也不在本章概述范围之内，即使这是参与的关键前提。

在过去的几十年中，大量参与机制的发展在许多国家，领域，不同的地理位置处处可见，形式多种多样。表 2 提供了不同类型机制的示例，这些机制围绕三个变量进行了分类：咨询权与决策权；部门与跨部门；和地理级别。本章仅考虑这些类别的一个子集，尤其是：(i) 参与中央(而不是部门)一级的决策；(ii) 跨部门(系统)磋商机制；(iii) 参与部门一级的决策，包括自然资源的协商机制，共同管理和参与式管理；(iv) 环境和社会影响评估；(v) 共同制作公共服务。参与式预算在第 3 章中进行了回顾(请参阅第 3.6 节)。参与也是社会责任倡议的重要组成部分，包括社会审计；此类别在以下“问责制”部分中介绍。

这些类别下的机构发展发生在从业者称为“公民空间”的范围内，即为公民和公民社会参与治理提供的更广泛环境。市民空间已从多种不同方式进行衡量。它通常包括以下方面：信息自由和言论自由，自由集会和结社权，公民和民间社会的参与，不歧视和包容，人权和法治。因此，这一概念包括(至少部分地)了本报告中涉及的一些机构纲领。但是，专家们强调仍存在问题，缺乏对这一概念的有效衡量，以及在评估相关趋势方面相关的困难。近期发表刊文也标示着公民空间减少的趋势。

表格 1.4.

参与机制的示例

	咨询活动		参与决策	
	国家	地方	国家	地方
跨部门	国家经济社会理事会	地方 21 世纪议程	政策程序的正式参与式规划和财政协商	预算
部门	国家可持续发展委员会	部门理事会和咨社会影响评估 咨询委员会	多方利益相关者参与管理或共同管理自然资源 伙伴关系 共同产出公共服 务	
		环境影响评估		

资料来源: 作者阐述.

标注: 有些机制与国家 and 地方层面皆相关。

中央层面的参与决策

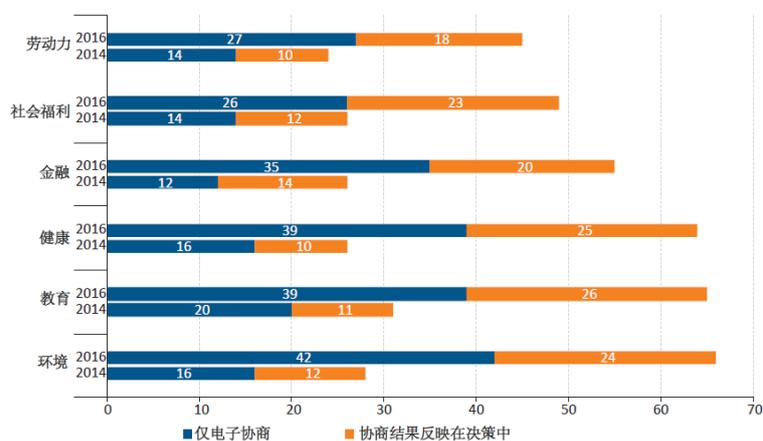
一些国家为利益相关者咨询已采用了国家标准，例如奥地利的“公众参与标准”和英国的“咨询业务守则”。根据经合组织的说法，关于公民参与决策的首要文件，例如手册，指南或战略，为迈向更加综合的公民参与

方式迈出了重要的一步。不到一半的经合组织国家（46%）制定了此类文件。

在许多国家，政府已经制定了进程，以便在制定新政策的不同阶段咨询利益相关者。高层（中央）参与决策的监测方式多种多样。世界银行的“世界治理指标”包括部分公众参与决策。经合组织包括其政府参与政策制定的指标。这两个组织使用的指标都没有明显的可比性。自2012年以来，联合国的电子政务调查已经监测了193个国家的电子参与，以便区别信息条款、在决策中协商和审议协商结果。这些趋势表明，随着时间的推移，越来越多的国家使用电子咨询，这也表明政府也已知悉电子咨询是如何影响决策的。

图表 1.3.

2014年和2016年在不同政策领域开展电子磋商的国家数量



资料来源:2014 和 2016 联合国电子政务调查

系统层面的协商机制

系统(跨部门)层面的协商机制包括传统的“组合主义者”咨询理事会，例如

经济及社会理事会，以及与可持续发展传统有关的结构组织，例如国家可持续发展理事会(NSDCs)。前一种机构形式在世界各地普遍存在。这些机构的作用是提供咨询。它们带来的影响各不相同。后一种形式存在于 1992 年里约热内卢环境与发展会议之后，并在通过《2030 年议程》之后重新获得瞩目。这些机构现在分布广泛，许多理事会积极参与从国家层面执行的可持续发展目标的机构安排。与经济和社会理事会相比，国家可持续发展理事会（NSDCs）的效力和影响尚未得到广泛的收录。

部门层面的参与

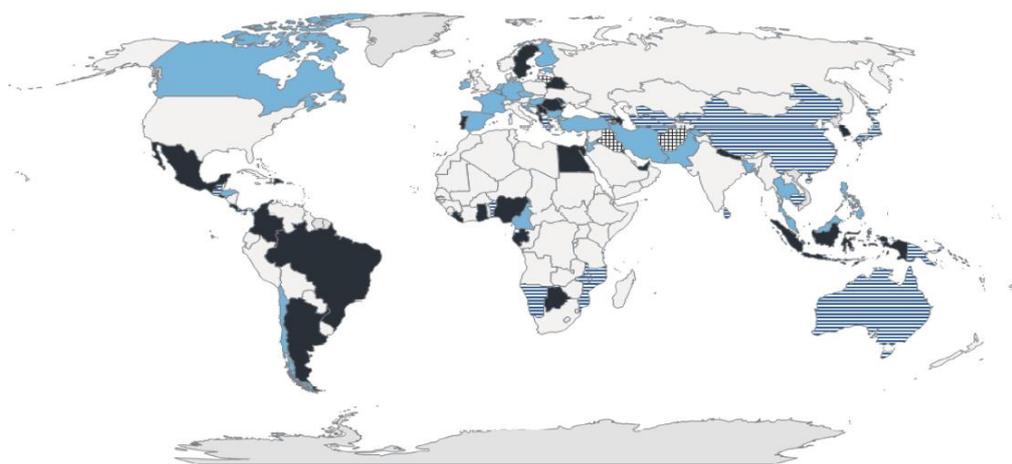
多年来，许多国家建立了部门级别的协商参与机制。正如在《2018 年世界公共部门报告》第 4 章中所展现的，其中包括了各种机构机制和参与渠道。似乎还未有为部门存在的不同种类的参与机制的整体映射。在各个部门中，利益相关者参与的结构类型包括多利益相关者网络 and 平台、多部门委员会或理事会以及咨询和专家委员会。协商方法还包括公开听证会、讲习班、通过公开会议进行协商，并将利益相关者纳入负责编制战略文件的小组成员(例如，政策、计划或方案)。利益相关方参与的程度以及促进利益相关方参与的框架和方法在不同部门和同一部门内因国家而异。

似乎还未有为部门存在的不同种类的协商机制的整体映射。同样，也没有对这些协商机制进行系统的分析。以研究最多的水利产业为例，研究似乎表明这些方法和工具可以有效促进信息共享和政策规划的协商，在某种程度上还可以有效推动政策的实施，不过无法有效推动更积极的参与形式，如协作和授权。在水政策监测和评估的参与度似乎比在政策规划和执行方面要微弱。

图表 1.4.

截至2017年的国家可持续发展委员会的全球分布图

- 没有NCSDs (110)
- 专门为SDGs而设立的新NCSDs (34)
- ▨ 正在设立过程中的NCSDs (4)
- ▤ 在可持续发展目标中的作用尚不明确的现有NCSDs (18)
- 之前设立的NCSDs, 包括可持续发展目标实施 (28)



资料来源: 联合国, 2018, 2018 世界公共部门报告.

广泛的参与机制不仅限于协商, 而且集中于执行工作的公众参与, 大部分聚焦于当地的公众参与程度。公民参与基础设施项目、校本管理项目, 以及社参与初级卫生保健服务, 这些项目以发展中国家为背景被广泛研究, 特别缘由是这些项目由捐助者来推动。证明其有效性的依据不一, 无论是在成果的变化方面, 还是在赋予公民和公民社会权力方面皆如此。例如, 一项关于巴基斯坦参与基础设施项目的研究发现, 社区参与大大改善了项目维护, 然而社区参与不利于技术决策。学者们最近强调了在面向社会责任的参与机制中加强纵向协调的重要性。

水、森林和渔业等共同资源的参与式管理是过去三十年来迅速发展的一个领

域。这种安排可以自发产生，也可以由各国政府发起。例如，在发展中国家，20世纪 80 年代出现了将现有天然林的权利移交给农村社区的情况。对于这些类型的安排，似乎不存在全局映射。

大多关于基于社区的自然资源管理的文献都侧重于社区参与导致更大的资源可持续性的情况。许多案例研究表明，不论是否有国家援助，社区管理自然资源皆是可行的。然而，所观察到的结果极其混杂，并且不容易将其外推到其局部环境之外。现有的述评表明，资源可持续性的目标和增加分配资源使用利益方面的公平性并不是自动一致的。它们还指出，捐助者在这一领域资助的项目往往基于不切实际的期望和时间线，往往没有考虑到当地社会和政治环境的复杂性，从而导致项目失败。他们还强调必须建立明确和可靠的责任制度，作为参与性管理项目取得成功的先决条件，并建立健全的监测和评价制度。

这些文献强调了或许有助于在特定地方的个体参与性倡议取得成功的认识因素与更广泛地理解类似的倡议或机构如何在其他情况下发挥作用之间存在的差距。例如，在确定影响协作治理过程成功的关键变量方面已经取得了进展。在公共管理领域，2007 年发表的一篇具有里程碑意义的文章确定了与行动者、流程设计和更广泛的背景相关的变量，这些变量可以积极地影响协同治理过程的运作。尽管不考虑它们在实质性结果方面的表现。数十年对公共池塘资源（common pool resources）的共同管理进行的研究引出了一系列更广泛的层面，这些层面关系到这些安排的成功，其衡量标准是潜在社会生态系统的结果的可持续性。这项研究突出了社会生态系统管理的高度复杂

性，涉及的广泛变量不少于 51 个且跨越 7 个维度。相应地也突出了难以掌握机构安排执行情况的决定因素，并预测它们在转移到其他情况下会如何执行。

环境和社会影响评估

环境影响评估(EIAs)和社会影响评估(SIAs)的目的是在政策、项目、计划和方案实施之前确定和管理(社会或环境)它们的影响。这些评估从 20 世纪 70 年代就已开始使用。多边开发银行采用这两项评估是其迈向全球扩散的关键一步。这两种文书的核心都涵盖参与的基本层面;两者都包括通过当地利益相关者的协商产生新信息。然而，关于公众参与环境影响评价的良好做法应包括哪些内容，文献中没有达成普遍共识

EIA 和 SIA 经过多年的实践发展演变，受到了广泛运用。环境影响评估已成为许多国家的一项法律要求，有时还纳入了社会影响评估的内容。在一些国家，社会影响评估也是一项法律要求。通常，SIA 和 EIA 由综合环境和社会影响评估(ESIA)或其他变体来实施的。随着时间的推移，通过 SIAs 分析的社会和经济变量的范围大幅扩大。最近一项关于环评的法律框架的报告推断称，虽然许多国家最近加强了它们的管制框架，但在其他国家有削弱环评进程的趋势。人们注意到，多边开发银行(例如世界银行监察小组)中问责制的推广有助于提高这些法律文书的政治重要性。在世界银行项目背景下对这些文书的评估于 2010 年全部完成。

公共服务的合作生产

合作生产包括公民和企业直接参与让其受益的公共政策的制定和实施。各国政府积极推动其发展，旨在认可公民、企业、民间社会组织和其他利益方在

制定公共服务战略、提供更接近公民需要的服务和增加对政府的信任方面可以发挥的作用。在这方面，合作生产的常用技巧包括群众头脑风暴、众包、黑客

专栏 1.5 参与环境影响评估：从全球报告中获得的经验

联合国环境规划署(UNEP)最近进行的一次全球报告突出强调了与参与环境影响评估有关的以下方面。

一些国家对公众参与环境影响评价的要求不断增加，尽管大多限于范围界定和报告阶段。参与所需的程度差别很大，对谁是“公众”的解释也大不相同。只有少数国家的国家环评立法包括与土著人民参与有关的具体条款。

尽管越来越多的国家认识到海洋是加强民主控制的工具，但在许多国家关于公众参与，包括获得信息的海洋立法中却几乎没有提供指导。

许多国家的环评法都赋予了执行机构高度的自由裁量权。虽然在某些情况下，它可以允许灵活得在不同情况下运用法规，但也可能导致进程的不确定性和不一致的运用。

资料来源：联合国环境保护署

马拉松、公民黑客、生活实验室和原型。合作生产与许多政策领域有潜在关联，例如关于老年人的护理服务条款。虽然关于“合作生产”和“合作创造”的学术文献在过去十年中不断在研究发表，但似乎还未有对相关倡议的有效性或影响的大范围研究报告。

1.3.4. 问责制

一般来说，问责制是指个人或组织对其活动负责并承担责任的义务。作为一个相关概念，它涵盖了许多种类。本章只探讨公共部门的责任，且涉及四种类型：在正式监督机制下的政府问责；公共服务的问责制；社会问责；以及合作伙伴的问责。

在正式监督机制下的政府问责

政府的现代形式包括正式的监督机制。几乎普遍存在的两种机制是议会和最高审计机构（SAIs）。这两个机制通过不同的进程发挥着政府行政部门行使监督的职能，包括类似财政预算这样的核心政府职能。人们普遍认为，有效监督的好处是增加了政府程序的透明度，从而加强了问责制以及强化政策。

除其他信息来源外，各国议会联盟(IPU)进行的专项调查和最高审计机关国际组织(INTOSAI)提供了关于履行其监督职能的各个方面的信息。国际预算伙伴关系的公开预算调查还包括关于议会和最高审计机构预算监督的问题。目前，还未有一项调查覆盖所有国家。

宪法赋予议会的监督权限各不相同，议会展开辩论的政治空间以及为此他们实行的程序也各不相同。例如，在对 115 个国家的抽样调查中，2017 年公开预算调查发现，只有 29 个国家的立法机构(全部或由委员会)会在预算表前辩论并批准关键的政策建议。立法机构能够在预算过程中提供有限的监督，对预算编制和核准阶段的影响略大于预算执行和审计阶段。调查的国家中，超过一半的国家立法机构会修正预算，但在大多数国家，行政部门在执

行过程中无需立法批准就可以修正预算。各国议会联盟(IPU)在 2017 年进行的一项调查发现，样本中有一半的议会有监督遵守国际人权条约的制度。

有效的议会监督面临的主要挑战是缺乏资源和工作人员对审议中的问题进行独立分析；政府与议会之间的信息差距；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；以及促使议会多数成员挑战政府的相互矛盾的动机。

最高审计机构（SAIs）实施监督的范围和深度在全球各地各不相同。许多最高审计机构进行绩效审计，但是其他的仅限于执行合规性财务审计。一方面，在过去的十年里 SAIs 专业化趋势明显。然而，这种趋势还未在全球达成一致。在许多国家，有限的资源和能力问题都约束着最高审计机构（SAIs）的发展。与最高审计机关国际组织（INTOSAI）相联系的区域和国际组织在这一领域提供了支持，包括审查各国政府执行可持续发展目标的准备和执行情况。2017 年公开预算调查显示，最高审计机构在全球范围内享有相当高的独立性。尽管如此，在许多国家，SAIs 缺少独立性仍然是一个令人担忧的问题。

全球关于议会和最高审计机构监督职能的有效性的研究有限。在少数观察性研究中发现 SAIs 在抑制腐败方面是有效的。少部分相关的证据表明，使用专门的审计如法医或绩效审计，如若结合惩罚性制裁则在发现和减少腐败是有效的。这种效力的一个指标是各国政府对审计和议会辩论中提出的建议采取和采取后续行动的程度。这在发达国家和发展中国家都是一个问题。在最近的一项调查中，议会联盟发现只有大约一半的议会建立了追踪向各国政府提出的建议的制度。对效率的一项基本限制是缺乏对监督机构工作的

宣传。许多 SAI 并未获得发布审计报告的授权。现有数据还表明，议会和 SAI 之间可能会进行更有效的合作。例如，三分之一的议会似乎缺乏审查最高审计机构提交的报告明确规定的程序。在上述调查中，议会联盟发现在过去五年中，不到三分之一的受调查的议会对其监督作用的表现进行了审查。

监督机制可以利用与公民社会和公民个人的接触，使他们的工作更有效。社会审计将参与与审计结合起来，使审计人员能够直接从作为服务使用者的公民那里收集信息。民间社会也可以作为宣传和响应审计建议的有力手段。这些年来，SAI 的这种参与形式有所增加，虽然未在所有国家都有所体现。最近似乎没有关于这些倡议的全局映射。各国的结果皆不相同，许多个案研究表明，社会审计如何揭露了公职人员的腐败行为，并帮助改善了公共服务的体验。在这一进展背景下，一个反复出现的问题是，SAI 如何能够在众目睽睽之下，不牺牲独立性参与到外部团体中。

公共服务问责制

传统意义上，人们大多认为公共服务的问责制是对统治者的向上问责。过去几十年，在新的公共管理的旗帜下进行的公共服务改革强调使用受私营部门启发的机制，例如业绩框架、基于业绩的薪酬以及使用各种报告程序，以加强业绩和责任制。它们还对公民(被视为用户)采取向下问责的形式，例如，为公共服务授予公民特许状的形式，允许公民追踪与行政部门的具体互动进程状态的制度，以及提出申诉的机制。除其他外，电子政务通过提供与行政程序，公民与公共行政之间的电子接口机制有关的信息条款，在这一趋势中发挥了作用。

目前，似乎不存在覆盖公共服务中问责制方方面面的全球监测倡议。过去三十年，有大量的文献研究在新的公共管理和其他方面的旗帜下进行的公共行政改革的影响。这些研究似乎一致认为，通过内部控制和报告机制的问责制不断加强，外部组织的控制机制(包括审计、监察员、核查是否遵守国际法和国内法等)的问责制亦如此。与此同时，在许多国家，调控倍增和其他独立于各部的机构让问责制流程更加复杂，通过业绩合同管理公共事务官员的趋势也面临相同处境。

社会问责

社会问责存在了 20 余年，其定义是公民主导的行为要适应于政府官员在提供公共服务时苛求的直接(在正式选举制度之外)问责。社会问责倡议通常包括公民参与的某种形式(例如公开听证会)，并结合使用公共基金来获取信息，从而直接向政府官员和服务提供者寻求账目。这种方式的根本原因是基于这样一种认识，即可以通过公民直接参与治理来解决公共机构未能为贫困人口提供服务的问题。与此同时，社会运动认为，政府有义务保护和提供基本服务，这是宪法或法律规定的法定权利，而不是由官员自行解释和满足的“需要”。在世界银行 2004 年《世界发展报告》发表后，这一方式备受欢迎。该报告支持实行问责制的“捷径”，即服务的使用者和提供者之间的直接问责渠道，而不是通过选举产生的政治家和政府官员对服务提供者进行问责的“漫漫长路”方式。

社会问责倡议充分运用了各种工具，其中涉及公民对所获得的服务以及应向他们提供的公共资金的使用情况作出某种形式的反馈。这些工具的范围从磋商到促进国家和公民之间双向互动。其中包括：公民报告卡，用来衡量人们对公共服

务的满意度；社区记分卡，将服务使用者使用的报告卡以供服务提供者自我评估与基于结果的后续行动结合起来；公共开支追踪调查；社区监测，由社区监测公共机构的活动；社会审计和听证会；以及投诉和冤情处理机制(可能包括公共服务特许证、投诉热线和投诉管理系统，有时与对公共服务提供者的奖励和制裁有关)。以公民为基础的问责制战略越来越多地用于改善公共服务。然而，目前还没有社会问责倡议的全局映射。

社会问责倡议通常获取的好处包括：提高对公共服务的满意度和加强对公共服务提供者的问责；减少腐败；增加公民对公共事务的参与。然而，过去 20 年的研究表明，这些好处并非理所当然。在某种程度上，有证据表明，社会问责倡议在实现当前目标是有效的——提高公民的权利意识和揭露腐败。例如，研究发现公共支出跟踪调查和社区监测有助于揭露使用这些资源的国家的资源流失情况。另一方面，对可及性和服务质量以及对公民的改善结果的影响因地区而异，混杂不一。只有当公民有足够的权力提出要求，而当权者愿意并有能力做出回应时，公民的声音和问责制才能发挥作用。社会问责机制能够以结构性方式解决腐败问题的程度也有限；尽管腐败行为可能会在进程中暴露，也无需遵循腐败本身的结构性的减弱。要做到这一点，社会问责倡议的调研结果还需通过其他正式问责机制如腐败调查和制裁来进一步跟进。

最新的想法认为，更广泛、多管齐下、多层次、以及涵盖透明度、问责制和参与等各个方面的战略方法可能会克服这一领域狭隘的、局部的成功的局限性。专家特别强调了将社会问责倡议与赋予公民权力(包括法律授权)相结合的重要性；有组织的公民社会的存在以帮助公民调动和使他们意识到自己的权利；在政

府中推行问责制改革的重要性；以及一个有活力的媒体的重要性，它可以发布社会问责项目的研究结果。总体上，专家指出对于社会问责倡议带来的好处和影响的因果模式往往缺乏明确性。至于分析这些倡议更广泛的影响，他们也强调将特定项目的贡献从更广泛的背景因素分隔开来所遇的困难，以及考虑历史和公民国家间交互轨迹，以及社会组织和国家行为者之间的非正式关系对成果理解的重要性。

多方利益相关者伙伴关系和公私伙伴关系的问责制

正如《2018 年世界公共部门报告》所述，在过去几十年里，部门级别的多方利益攸关方伙伴关系日益突出。慈善事业和以慈善为基础的伙伴关系通过财政和非财政手段为可持续发展发挥的作用也得到了越来越多的关注。伙伴关系由不同的因素和目标驱动发展，具有不同的治理结构和不同的运作挑战。在落实 2030 年可持续发展议程方面，人们对多方利益相关者伙伴关系寄予厚望。一些国家提出了与可持续发展目标相关的双方利益相关者伙伴关系框架。

近年来，有关多方利益相关者伙伴关系的有效性和影响的佐证在不断积累。但是，人们也担心伙伴关系有时可能与国家层面的一体化和政策连贯性不一致，就形如发展援助可能发生的情况一样。但一般而言，鉴于《2030 年议程》背景下多方利益相关者伙伴关系的重要性，有人呼吁为伙伴关系的运作确定明确的纲领。这反映了一种普遍认可的观点，即有必要进一步确定多方利益相关者伙伴关系的治理安排，包括透明度和问责性方面。

几十年来，公私伙伴关系的问责制一直是人们关注的话题。主要关切的领

域包括它们向公民提供的服务的质量和负担能力；它们给纳税人带来的成本，以及其中蕴含的风险分担性质；以及它们对社会和环境的影响。这是传统公私伙伴关系在供水、供电或基础设施方面遇到的情况，甚至更多是与开发自然资源例如伐木和采矿特许权有关的伙伴关系遇到的问题。联合国欧洲经济委员会(UNECE)为可持续发展目标制定了一系列公私伙伴关系的纲领。

1.3.5. 反歧视

反歧视是国际准则和标准的交叉纲领。正式的歧视是指法律或政策上的歧视。非正式的或人际间的歧视是通过社会交往产生的。歧视可以是直接的，可以是公开的，也可以是间接的。当一项政策、法律或相互关系看似中立，但却对某些群体造成不利影响时，就会出现间接歧视。

反歧视经常以一种明确的思潮来解决，如团体。具体立法最常涉及的群体包括妇女、人种、种族或少数宗教群体、儿童、身体及精神、智力和感官残疾的人、移民和因性取向而遭受歧视的人。随着人口老龄化的加剧，老年人的权利也越来越受到重视。另一个面临年龄歧视的群体是年轻人，例如在获得教育和就业方面。

在一般情况下和在具体领域中都可以发现反歧视。保护不受歧视的领域除其他外可包括教育、保健、就业、金融服务、社会保护、公共机构、个人安全、司法、公民和政治参与、私人和家庭生活。

反歧视纲领是《2030年可持续发展议程》的主流，在可持续发展目标的两

个目标中也有所体现:16b “为可持续发展促进和执行非歧视性法律和政策”，以及 10.3 “确保机会平等，减少结果的不平等，包括通过消除歧视性法律、政策和惯例，促进这方面的适当立法、政策和行动”。此外，争取普遍获取公共服务或资源的许多目标与反歧视直接相关。

反歧视与可持续发展目标 16 的其他机构纲领有着密切的联系。特别是，参与和包容性决策以及获取信息在消除歧视方面发挥关键作用。在最基础的层面，可持续发展目标 16.9 民事登记的内容：“到 2030 年，为所有人提供法律身份，包括出生登记”，这是参与、包容和反歧视的基本要求(专栏 1.7)。

在反歧视方面的进展可以通过各种方式加以监测。第一，各国批准国际文书。第二，在人群中的感知和影响程度调查。第三，公开发表的歧视事件，例如控告政府当局或雇主的法律案件，报道过的诋毁犯罪事件，或向非政府组织提出的投诉。第四，歧视可以通过一种间接的方式来衡量，即通过观察广为人知存在歧视的地区不同人群的结果，或采用反歧视措施后这些结果的变化来衡量。然而，歧视一般很难直接衡量，虽然也有个例。此外，衡量歧视的方法影响到歧视的普遍存在程度和严重程度，因此也影响到如何解决歧视问题。在某些领域数据缺乏，而且往往无法比较，特别是在各国之间。

专栏 1.6 公民登记和反歧视

据估计，全世界有 15 亿人没有合法身份或官方身份证明，如出生证明或国民身份证。由于一些国家尚未建立有效的登记制度，使得许多国家没有这种身份证明，增加了无国籍的危险，而这种情况影响到至少 1 000 万人。支出、距离和官僚障碍也是妨碍公民注册的因素。缺乏法律身份和无国籍是在弱势群体中最普遍的现象，有时是明显歧视性的法律和政策的结果，例如防止妇女将其国籍合法地传给子女的国籍法。法律身份的缺乏也加剧和助长了歧视，因为它剥夺了人们争取权利和参与社会的能力。上学、在正规部门找工作、获得医疗服务、使用金融服务、拥有财产或获得司法公正通常都需要合法身份。同时，没有有效的民事登记和重要的统计系统的政府无法了解其公民并努力满足他们的需要。

国际社会日益认识到可持续发展的法律特性，具体表现为在目标 16 下纳入了一个专门的指标。自从通过可持续发展目标以来，各国政府和发展伙伴作出了重大努力，以发展和加强全面的国家身份或人口登记，其中往往包括收集公民生物特征数据。这些倡议既可以让生活窘迫的人和被排斥群体的成员更便于获得政府福利和私人服务，也可以减少欺诈和浪费。但是，特别是在使用生物统计数据的情况下，人们对保护个人数据、在使用这类数据时产生的歧视以及技术故障的风险提出了关切并展开了争辩。

资料来源 详见脚注

国际法律文书的发展和有效性

推动反歧视的国际法是广博的。许多全球和区域文书侧重于群体(例如妇女或残疾人)的权利,随着禁止歧视的理由不断增多,以及在就业和教育等部门的非歧视情况亦如此。特别是在 20 世纪 90 年代,制定了大量涉及不歧视的文书。除了国际和区域文书外,联合国还有许多特别程序和机构关注社会群体的权利。

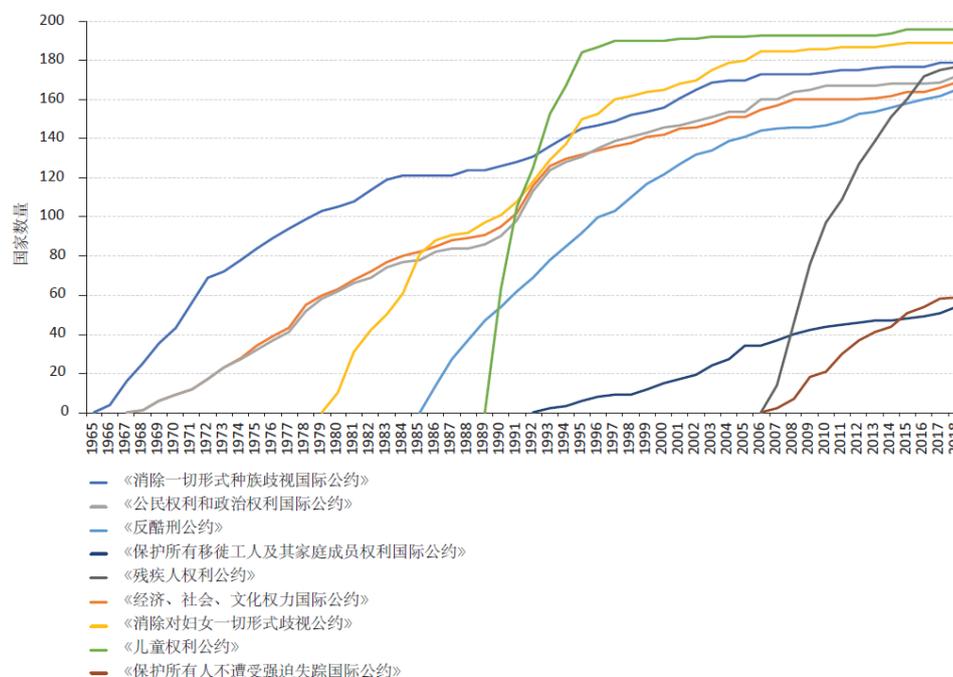
虽然并非全部会员国,但大部分皆通过了关键文书。例如,《残疾人权利公约》有 177 个缔约国。然而,就《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》而言,只有 54 个缔约国。

尽管普遍接受反歧视纲领,但在执行相关国际文书时仍面临多重挑战。许多情况在会员国对旨在改变或排除其法律效力的国际公约条款的保留有所体现,或旨在澄清一个国家对某一条款的理解或解释的声明。协调国家法律和政策以反映各项条约常常是一项重大挑战,充分执行国家法律也是如此。而另一个挑战是公众对一些文书和反歧视纲领的认识不足。

关于国际文书在促进反歧视方面的有效性的证据混杂不一。就妇女而言,保障性别平等的法律条目在过去二十年中有增加。人们认为《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)(1979)和《北京行动纲要》(1995)为国家法律带来了积极变化,并有效地促进了妇女的权利(见第 5 章)。其他文书带来的效力可能较弱,例如《马德里老龄问题国际行动计划》。一项研究指出,国际人权条约的批准很少具有无条件效力。

图表 1.5.

1966-2018年按照批准年份，批准核心人权法律文书的国家



资料来源 联合国条约机构.

国家法律文书，工具和策略

世界各国政府正在制定新的文书来推动反歧视纲领庄严地载入法律，并在修订和消除具有直接和间接歧视性影响的文书方面都取得了进展。

大多数国家的宪法保障所有公民的平等，许多宪法还规定了特定群体的权利。无论如何，大多数国家保证基于性别的平等待遇。43 个联合国会员国的宪法无一例外地都保障了残疾人的平等权力和不受歧视，4 个国家的宪法也例外地保障这些权益。10 个国家的宪法用特定的语言保护基于性取向的平等权利。

宪法正在加强妇女和残疾人的保护。1960 年以前，只有一半的宪法为性别平等提供了保障。这一比例稳步上升。在 2000 年至 2017 年期间，通过的宪法全部都保障了这些权益。1990 年之前，只有 11%通过的宪法保障了残疾人的权力，而 2010 和 2014 年达到了 68%。自从通过《北京行动纲要》以来，保障妇女的特别权利：政治结社,投票,担任公职的宪法数量也在增加。同样,自 2006 年通过《残疾人权利公约》以来,更有可能明确保障残疾人的权利，且不包含歧视性条款。

带有明显歧视性的法律和政策数量正在减少，而保护人们免受歧视的法律正在增多。然而，坚持反歧视原则以及对保障法的尊重各不相同。

截至 2016 年 8 月，有 71 个国家保证同等报酬，87 个国家保证有同等价值的工作相同报酬。关于升迁和降职，大多数国家为妇女提供法律保护，使她们免受歧视。然而，41 个国家在各个收入阶层没有提供这种保护，其中大多数在东亚、太平洋和撒哈拉以南非洲。在 18 个经济体中，丈夫可以合法阻止妻子工作。

许多国家还在促进对残疾人的法律保护方面取得了进展，特别是在劳动领域。但是，许多国家仍然有歧视残疾人的法律，特别是涉及结婚的权利、法定资格的权利、投票权和任职当选的权利方面。在改善残疾人获得教育和卫生保健方面也取得了进展，包括通过法律保护残疾人受教育和享有健康的权利。

许多国家在保护基于性取向不受歧视的权利上已经取得了良好的进展。自上世纪 90 年代初以来，至少有 45 个国家将同性恋合法化。根据最近的一份报告，

73 个经济体目前有保护在工作场所性取向不受歧视的法律。39 个国家有惩罚煽动歧视、暴力或仇恨以性为导向的行为的法律。

可持续发展目标概述了一些可以直接和间接解决歧视问题的政策。这包括社会保护制度和普遍提供服务，包括卫生保健和教育。如上所述，基本的公民登记特别是出生登记，对消除歧视十分重要。许多国家通过了关于特定社会群体的权利或福利的具体政策，以及国家行动计划，其中一些或许能解决妇女或老年人等群体所经历的具体挑战。例如，根据世界银行的一份报告，在 2016 年至 2018 年期间，65 个经济体实施了 87 项改革，以扩大妇女的经济机会，特别是在改善就业和信贷方面。此外，大家广泛认识到补充措施的重要性，这些措施承认某些社会群体比其他群体处于更弱势的地位。特别或有针对性的措施可能包括，例如，在教育、住房和获得资金，有针对性的现金转移或服务担保的正向的行动政策，以及承认和保护特定语言的政策。

特别或有针对性的措施可以有效地纠正社会群体所经历的歧视(关于妇女问题，见本报告第 5 章)。这些措施在配合有关的普遍政策时最为有效。通过在国家和地方政府机构中保留席位，妇女在政府中的工作取得了进展；通过在大学入学方面的优惠，让来自低收入家庭和少数民族背景的青年获得高等教育机会。配额制度也用来推动残疾人的就业，要求雇主必须雇用一定数目或百分比的残疾人。目前至少有 100 个国家采用了这种制度。利用 1990 年至 2010 年的数据对 145 个国家进行的一项研究发现，国家性别配额越来越有效，这在很大程度上是由于在有关其制定中学到的经验教训以及不断改变的规范。然而，这类措施必须考虑到背景。它们受与目标市场相关的问题的支配，如精英掌控和高交易成本。

人们已经使用了一系列方法工具将平等考虑纳入政策制定和执行中。平等影响评估是一项深入分析，旨在从不歧视和平等机会的角度评估新立法、政策或其他倡议可能产生的影响(消极或积极)。他们特别考虑到可能受到歧视的弱势的社会群体所受到的潜在影响。平等影响评估是一些欧盟国家的法定要求。以芬兰为例，自 20 世纪 90 年代中期以来，平等影响评估对性别一直是强制性的，自 2004 年以来，种族平等也成为了强制性的。

在执行中所遇的挑战

推动反歧视的国家法律和政策文书的执行和实施遇到多重挑战。关于遭遇歧视的受害者的报道很少。人们对可用的文书和渠道寻求纠正的意识还很薄弱。现有手段和渠道的认识也很低。在欧盟，2000 年通过的新指令反对种族歧视和种族起源，反对在工作上对宗教或信仰、残疾、年龄、性取向的歧视，这项指令增强对法律权利的保护和增加了获得正义的机会。然而，尽管向法院和平等机构投诉的数量已经增长的缓慢，大多数国家的相关判例法仍然受到限制。2017 年对欧洲反歧视法的研究报告确定了几个诉讼障碍，包括反歧视法的复杂性、用于追查案件的财政资源不足、提起诉讼的时间限制以及诉讼程序的持续时间和复杂性。很少发生诉讼这一事实被认为是对那些寻求正义的人外加的威慑。

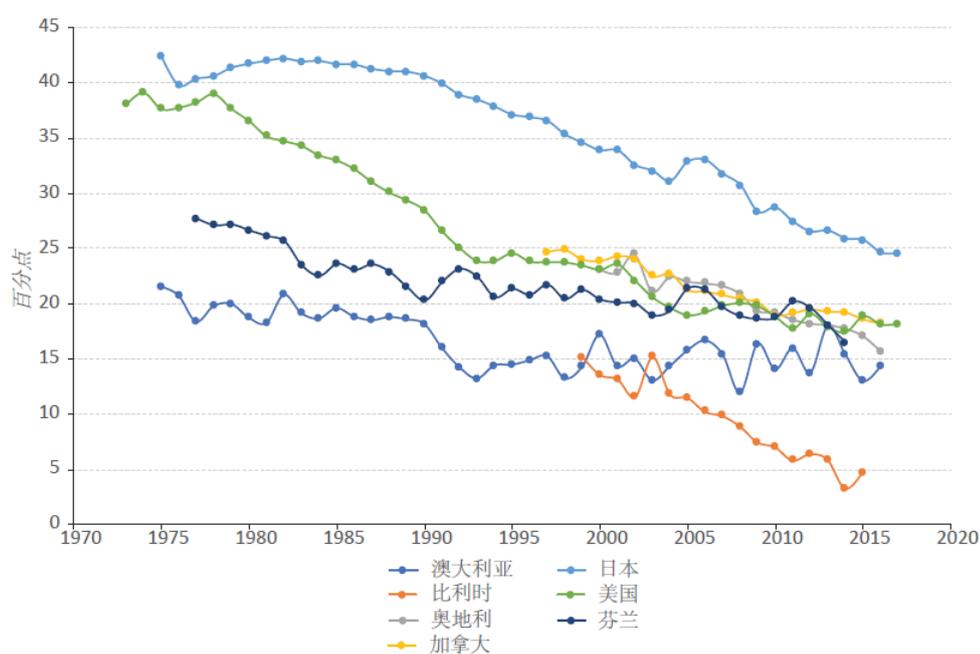
发展中国家也存在类似的司法障碍——法庭费用和法律援助不足，程序缓慢而复杂。传统的司法制度也可以限制某些团体的成员追查歧视案件。此外，在存在刑事犯罪的地方，国家可能不愿意起诉案件。缺乏一个平等机构(或这些机构的资源或权力不足)也被认为是对执行反歧视文书和对权利的普遍保护和促进的一个挑战。最近一项对来自 23 个国家和 3 个区域或国际机构的反歧视法的执行情

况和有效性的评估发现，经常能看到对这类法律的抵制，并且因背景不同而各有差异。

社会规范仍然被认为是在实践中消除歧视的一个主要障碍。然而，规范并不是一成不变的。有充分的证据表明，有关反歧视的法律文书可以促进全社会以及被排斥的群体成员在接受和归属方面态度产生积极变化。尽管如此，即使在改变标准方面取得了进展，也可能是缓慢和脆弱的，甚至在短期内会出现逆转。

图表 1.6.

1973-2017年某些发达国家工资差距的演变



资料来源: 作者基于经合组织数据的阐释。

差距的明证——认知

现有调查显示，歧视仍然根深蒂固。欧洲的数据相对充分。例如，欧盟基本

权利机构在 2015 年和 2016 年进行了第二次欧盟少数民族和歧视调查，并在 2017 年公布了结果。结果显示与 2008 年相比，进展甚微。

差距的明证——结果的不平等和差异

评估不断出现歧视的范围和程度的一种方法是研究不平等的各个维度，比如收入、就业和获得商品和服务的机会。不同群体之间的不平等可能是由歧视和其他原因造成的。例如，从 1995 年到 2012 年，小学入学情况显著向性别平等方向发展。1995 年落后的拉丁美洲，现在的比率大约是 1。在就业方面，劳动力参与率方面的性别差距已经缩小；全球薪酬差距约为 20%（关于性别薪酬差距的问责问题，请参阅第 5 章）。图表 1.6 说明了某些发达国家工资差距的演变情况。

在福利方面，土著人民和其他人口之间的差距仍然很大。例如，在拉丁美洲，根据婴儿和产妇死亡率、获得保健和社会服务的机会、贫困率和入学率来衡量，土著人民仍然是弱势群体。老年人和残疾人的结果也表明，对这些群体的歧视的斗争仍需取得进展。

1.4. 结论

在未来 12 年，直至 2030 年期间监测可持续发展目标的机构维度的发展将是一项挑战。基于为本报告进行的有限述评，仍需要进行更多的工作来提供这一领域发展的全面、全球地报告分析。

这里展开的有限述评涵盖以下内容。首先，尽管长期以来围绕着治理的各个

维度制定了大量的国家层面的指标和指数，但没有一个全面的信息系统能够以简单、容易理解的形式为所有机构维度和所有国家提供趋势。与某些维度相关的机构发展在各国的一些团体中呈良好态势，但这不是规则。结果，人们无法回答基本的问题，比如全球参与和公民参与的形式是什么；从整体上看，政府是否比十年前或多或少可问责；以及腐败盛行的全球趋势。其次，在这里所涉及的所有维度，在倡议表现的进程方面比它们的结果和更广泛的影响有更充分的证据。

尽管存在这些局限性，但仍可以得出一些有力的结论。首先，从长期的角度来看，已经产生了稳固的国际和国家法律文书和其他倡议思潮，这种思潮构设了与本章所探讨的所有机构纲领相关的机构发展框架。获得信息法的浪潮，通过针对财政透明度的新规范和新标准，开放政府数据的发展，为公民直接参与反腐败文书的倍增开辟新的参与渠道的发展，反歧视规范的迅速发展是不可否认的，从第一个层面上看，这也可以被视为进步的标志。

第二，信息技术的迅速变革正在调整一些参数，这些参数界定了经审查的机构纲领发展有关的政策和机构的空间。大幅降低的生产费用和信息的传播，使得公开政府数据举措的发展成为可能。互联网使电子政府的做法得以普遍采用，包括电子参与的渠道。互联网的存在使现有的信息更容易记录、存储和查找，从而改变了掌握信息的政府与索取信息的公民或组织之间的权力平衡。

尽管如此，当聚焦于这些可视的变化的结果和影响时，仍然很难根据“进展”来构建一个明确的全球图景。文献表明，透明度、问责制和参与这些倡议的影响各不相同。如上所述，实施法律可能是一个问题，这与多种因素相关，包括政府有限的资源和能力。对公共机构或政治领导人变革的抵制也可能是一个制约因素。

这些挑战都导致这些倡议的设想目标与其实际影响之间存在差距。

针对在此述评的所有纲领,专家指出缺乏因果联系和缺乏清晰的机构变革模型。也就是说,将特定的行动或进程与预期的结果联系起来的假设常常没有得到明确的说明,也没有经过测验。这往往带来高期望,但却没有实现。此外,这种因果联系在更广泛的政治和体制环境以及普遍的社会规范在不同的司法管辖区有很大的不同。专家们都强调了背景的重要性,以及机构法律文书缺乏可复制性。总之,寻求促进问责制、透明度和包容性决策的机构安排的有效性仍然是一个棘手的问题。

第三,最近的文献指出了使用多种文书相结合的广泛战略的重要性,而不是单独的机构机制。例如,在为提供公共服务进行社会问责时,将社会参与工具的使用与促进赋予法律权力的行动结合起来,可能会更好得增强问责制。一般来说,具体机构安排的有效性关键取决于一个国家普遍存在的更广泛的问责体系。

在未来数年,以下步骤有助于我们了解与执行可持续发展目标相关的机构发展。

第一,从国家机构的角度来界定和衡量可持续发展目标的进展,只能在国家层面上有意义地进行。要了解各机构在国家层面(以及相关的地方级别)执行可持续发展目标方面的发展情况,需要考虑到每个国家的历史和机构设置。可持续发展目标 16 和可持续发展目标提供了一个更普遍,实用的框架或保护伞,便于以整体的方式看待机构。具体而言,可持续发展目标及其目标能够确定与

机构维度的评估进展有关的所有部门的信息来源。然而，制定既相关又能反映机构多维度、可衡量的指标仍然是一项艰巨的挑战。

在任何特定国家，与可持续发展目标 16 相关的领域正在开展各种既定的机构程序(例如，司法制度改革、各种国际条约指导下的报告、政府机构进行内部监测和审计报告)。其中许多已经开发了跟踪变化、结果和某些时间的影响的监测系统。找到适当的方法来汇集来自这些进程的信息，将使审查能够与国家情况相关，并可知悉可持续发展目标的实施和监测。许多国家朝着这个方向发展迈进，使用通过现有体制进程产生的信息。联合国系统可以审查并鼓励和支持不断进行的努力。

第二，评估这些国家层面的特定的机构维度(如透明度)如何变化可以被用作地区和全球层面的进展的论点，以及可以更广泛的监测可持续发展目标 16，除了国际公认的一套指标之外的监测方式，将仍然是一个挑战。

第三，为了更好地了解哪些机构安排可以在不同的背景下发挥作用，应努力通过现有的学术和专业的文献的系统性结合，描绘出与透明度、问责制、参与、反腐败和反歧视相关倡议的荟萃分析概况。

这种映射可以有效地向各国政府提供它们可能考虑支持的可持续发展目标实施的机构选择。由于这些领域发展迅速，鼓励对较少探索的领域进行可用明证的进一步审查和评估，以及定期更新尤很重要。在此过程中，比较从不同发展水平的国家所得到的经验教训也很重要。目前来看，这并非易事，本章所包含的许多领域范围见证了独立的学术和实践者对于发达国家和发展中国家的研究文献

的发展，例如共同管理自然资源，社会问责，以及参与的程度稍小。

第四，国际组织和学术界应作出努力，评估与可持续发展机构有关的其他领域的发展，本报告未涉及这些领域。从这些调查中受益的领域包括：审查私营部门问责制领域的发展，包括已屡见不鲜的混杂治理安排，例如在供应链方面；探讨在可持续发展目标不同领域下的公共机构如何落实机构纲领；全面审视与2030年可持续发展议程相关的国际规则、规范和机构。

尾注

- 1 详见联合国，2015，Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1. 见 : <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- 2 6, Perri, 2015, Governance: if governance is everything, maybe it's nothing, 第三章 *International handbook of public administration and governance*, A. Massey and K. Johnston, eds., Edward Elgar Publishing.
- 3 Andrews, M., The Good Governance Agenda: Beyond indicators without Theory, *Oxford Development Studies*, 36:4 379-407.
- 4 Whaites, A., 2016, Achieving the impossible: Can we be SDG 16 believers?, *GovNet Background paper No 2*, OECD, Paris.
- 5 Andrews, M., L. Pritchett, M. Woolcock, *Building State Capacity: Evidence, analysis, action*, Oxford University Press., Oxford, UK. ISBN 978-0-19-880718-6.
- 6 Joshi, A., 2010, Service Delivery, 附录1 *Review of impact and effectiveness of transparency*

and accountability initiatives, Transparency and Accountability Initiative.

- 7 Hood, C., 2010, Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?, *West European Politics*, 33:5, 989- 1009.
- 8 详见 e.g. Calland, R., 2010, Freedom of information, 附录3 *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*, London.
- 9 Cucciniello, M., G. Porumbescu, S. Grimmelikhuijsen, 2017, 25 Years of transparency research: Evidence and future directions, *Public Administration Review*, 77, 1, 32-44.
- 10 Merry, S. E., K. E. Davis, B. Kingsbury, 2015, *The quiet power of indicators: measuring governance, corruption, and rule of law*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- 11 例子详见Andrews, M., 2008, The Good Governance Agenda: Beyond indicators without Theory, *Oxford Development Studies*, 36:4 379-407.
- 12 Merry, S. E., K. E. Davis, B. Kingsbury, 2015, *The quiet power of indicators: measuring governance, corruption, and rule of law*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- 13 例如，当一个国家的不同利益集团使用国际制定的指数来推动特定方向的改革时，详见 Merry et al., op. cit.
- 14 这里只审视与透明度、问责制和参与有关的机构安排的有效性。它没有具体阐述联合国公共行政专家委员会在其有效管理的原则，即能力、健全的决策和协作中提出的这一概念的各个方面。
- 15 例子详见: ODI, 2014, *Governance targets and indicators for post 2015: an initial assessment*, January, London, 见 : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8789.pdf>. UNDP and German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2016, *Goal 16 – The Indicators We Want: Virtual network sourcebook on measuring peace, justice and effective*

institutions, New York.

- 16 《全球指标框架》已于2017年7月6日由大会通过，并载于大会通过的关于统计委员会与2030年可持续发展议程相关工作的决议中 (A/RES/71/313), 附录. For the latest definition of indicators, see <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.
- 17 例如, 详见 UNESCO, 2017, Unpacking indicator 16.10.2, enhancing public access to information through Agenda 2030 for sustainable development, *briefing note*, the international programme for the development of communication.
- 18 For the classification of global indicators in tiers, 详见 <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>
- 19 For a discussion of the indicators for corruption, 详见本报告第二章.
- 20 详见 United Nations, 2019, Relating the principles of effective governance for sustainable development to practices and results, Note by the Secretariat, E/C.16/2019/4.
- 21 <https://unstats.un.org/unsd/methodology/citygroups/praiia.cshtml>.
- 22 这些维度是 : (a) 参与 ; (b) 人权 ; (c) 开放 ; (d) 法律规则 ; (e) 问责制 ; (f) 有响应的机构 (g) 政府有效性 (h) 无腐败; (i) 安全和保护。
- 23 OECD, 2017, *Measuring distance to the SDG targets: An assessment of where OECD countries stand*, OECD Publishing, Paris, June.
- 24 Merry, S. E., K. E. Davis, B. Kingsbury, 2015, *The quiet power of indicators: measuring governance, corruption, and rule of law*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- 25 UNDP, 2017, *Monitoring to implement peaceful, just and inclusive societies: pilot initiative on national-level monitoring of SDG 16*, Oslo Governance Center, Oslo.

- 26 同上.
- 27 联合国, 2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York.
- 28 联合国开发计划署, 2017, *Monitoring to implement peaceful, just and inclusive societies: pilot initiative on national -level monitoring of SDG 16*, Oslo.
- 29 这些法律也被称为信息权(RTI)或信息自由(FOI)法.
- 30 African Platform on Access to Information Working Group. (2013). *Access to information in Africa – examining progress since the APAI Declaration*.
- 31 Article 19, 2017, Open Development: Access to information and the sustainable development goals. *Report*, 见 : <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38832/Open-Development--Access-to-Information-and-the-SDGs-2017.pdf>
- 32 Laernoës, P., 2011, The Aarhus Convention: a partial solution for the Environmental and Democratic Crises?, *Master Thesis*, Utrecht University.
- 33 Lavrysen, L., 2009, An introduction to the Aarhus Convention. *Background note*, International Conference on the Practical Implementation of the Aarhus Convention, Brno, 16-17 April 2009.
- 34 Silina, M., European Environmental Bureau (EEB) and European Eco Forum, 2012, Strength, Challenges and Solutions for better implementation of the Aarhus Convention. *Presentation*, 见 : https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/Almaty_meeting_2012/English/SessionIV_item2_Silina_Eng.pdf
- 35 Laernoës, P., 2011, The Aarhus Convention: a partial solution for the Environmental and Democratic Crises?, *Master Thesis*, Utrecht University.
- 36 Mason, M., 2010, Information disclosure and environmental rig Aarhus Convention. Global

Environmental politics, 10 (3). pp. 10-31.

- 37 Siraj, M., 2010, Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws: Implications from a Human Rights Perspective. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 2, 1, 211-226.
- 38 Neuman, L., R. Calland, 2007, Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation, in *The Right to Know*, A. Florini, ed., Colombia University Press.
- Lemieux, V., S. Trapnell, 2016, *Public Access to Information for Development- A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*, World Bank Group, Washington DC, USA.
- 39 联合国开发计划署, 2004, Right to information- practical guidance note, Bureau for Development Policy, Democratic Governance Group. 见 :
https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/Intellectual_Life/CL-OGI-UNationsDevProg-July2004-English.pdf
- 40 Roberts, A., 2006, Dashed expectations: Government Adaptation to transparency rules, Chapter 7 in *Transparency: the key to better governance?*, C. Hood and D. Heald, eds., Proceedings of the British Academy, 135, Oxford University Press , 107-125.
- 41 Roberts, Al., 2006, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- 42 Calland, R., 2010, Freedom of information, 附录3 *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*, London.
- 43 Open Society Justice Initiative, 2006, *Transparency and Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries. Justice in Action series.* 与此同时, 研究发现口头或书面回应的失败仍然是一个问题。当请求者是记者或非政府组织代表时, 受歧视影响的响应率和响应往往比当请求者被视为边缘化或无权时更容易出现。研究还发现, 对于相同的请求, 结果往往不一致。在被调查的不同地区之间也存在显著的差

异和差异。

- 44 Lemieux, V., S. Trapnell, 2016, *Public Access to Information for Development A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*, World Bank Group, Washington DC, USA.
- 45 See Fox, J. A., 2015, Social accountability: what does the evidence really say?, *World Development*, 72, 346-361; and Joshi, A., 2017, Legal Empowerment and Social Accountability: Complementary Strategies Toward Rights-based Development in Health?, *World Development*, 99, 160–172.
- 46 Heald, D. A., 2006, Varieties of transparency. In *Transparency: The Key to Better Governance?*, *Proceedings of the British Academy 135*, Oxford University Press.
- 47 Fung, A., D. Weil, M. Graham, 2007, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, ISBN: 9780521876179.
- 48 同上.
- 49 同上.
- 50 联合国, E-Government Survey 2018, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- 51 同上.
- 52 见e.g. Open Data Charter : <https://opendatacharter.net/principles/>
- 53 例如, the World Wide Web Foundation.
- 54 The partnership now includes 20 subnational governments as well. 见 <https://www.opengovpartnership.org/local>

- 55 联合国, 2015, *Responsive and Accountable Public Governance*, World Public Sector Report, Department of Economic and Social Affairs.
- 56 Gonzalez-Zapata, F., R. Heeks, 2015, The multiple meanings of open government data: understanding different stakeholders and their perspectives, *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452.
- 57 Lämmerhirt, Danny, M. Rubinstein and O. Montiel, 2017, *The State of Open Government Data in 2017: Creating meaningful open data through multi-stakeholder dialogue*, Open Knowledge International, June. World Wide Web Foundation, 2017, *Open Data Barometer, Global Report*, 4th edition, May.
- 58 Marks, J, 2012, *Open Government Trends*, IBM.
- 59 Yu, H., D. Robinson, 2012, *The New Ambiguity of "Open Government"*.
- 60 Gonzalez-Zapata, F., R. Heeks, 2015, The multiple meanings of open government data: understanding different stakeholders and their perspectives, *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452.
- 61 见 United Nations General Assembly, 2012, resolution A/67/218.
- 62 公开预算指数每隔两到三年编制一次, 自2006年起可下载。该指数的计算方法在2006年至2012年期间没有变化, 因此可以进行时间序列比较。该方法在2015年和2017年经历两次改变。见<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/methodology/>
- 63 International Budget Partnership, 2018, *Open Budget survey 2017*, Washington, DC, USA.
- 64 Sovacool, B., W. Goetz, T. van de Graaf, N. Andrews, 2016., Energy Governance, Transnational Rules, and the Resource Curse: Exploring the Effectiveness of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), *World Development*, 83, 179-192.
- 65 例子详见Brockmyer, B., J. Fox, 2015, *Assessing the evidence: the effectiveness and impact of public governance-oriented multi-stakeholder initiatives*, Transparency and accountability

initiative, London, United Kingdom. 然而，EITI标准随着时间的推移而演变，以回应对其局限性的广泛关注。这既反映了制度上的学习，也反映了政治上的争论。自从EITI标准得到加强以来，大多数研究没有涵盖这一时期。

- 66 World Bank Institute, 2013, *Disclosure of project and contract information in public-private partnerships*.
- 67 Webb, J. et al., 2017, *Logging, mining, and agricultural concessions data transparency: a survey of 14 forested countries*, World Resources Institute.
- 68 例子详见 Lindstedt, C., D. Naurin, 2010, Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption, *International political science review*, 31(3), 301-322. Kolstad, I., A. Wiig, 2009, Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?, *World development*, 37(3), 521-532. Bertot, J. C., P. T. Jaeger, J. M. Grimes, 2010, Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies, *Government information quarterly*, 27(3), 264-271.
- 69 Benito, B., F. Bastida, 2009, Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach, *Public Administration Review*, 69(3), 403-417. Ohashi, H., 2009, Effects of transparency in procurement practices on government expenditure: A case study of municipal public works, *Review of Industrial Organization*, 34 (3), 267- 285.
- 70 Fox, J., 2007, The uncertain relationship between transparency and accountability, *Development in practice*, 17, 4-5), 663-671. Shkabatur, J., 2012, Transparency with (out) accountability: Open government in the United States, *Yale Law and Policy Review*, 31, 79. Kosack, S., A. Fung, 2014, Does transparency improve governance?, *Annual Review of Political Science*, 17, 65-87.
- 71 Benito, B., F. Bastida, 2009, Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach, *Public Administration Review*, 69(3), 403-417. Park, H., J. Blenkinsopp, 2011, The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction, *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 254-274. Bauhr, M., M. Grimes, 2014, Indignation or resignation: The implications of transparency for

- societal accountability, *Governance*, 27(2), 291-320. Porumbescu, G., 2017, Linking transparency to trust in government and voice, *The American Review of Public Administration*, 47(5), 520-537.
- 72 Fumega, S, 2015, Understanding two mechanisms for accessing government information and data around the world, Tasmania, Australia.
- 73 Neuman, L., R., Calland, 2007, Making the Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation. *The Right to Know*, ed. Florini, A., Colombia University Press.
- 74 Fung, A., D. Weil, M. Graham, 2007, *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, ISBN: 9780521876179, pp. 177-180.
- 75 见 United Nations, 2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York, chapter 4, p. 67; and United Nations, 2008, *People Matter: Civic Engagement in Public Governance*, World Public Sector Report 2008, New York, p.71.
- 76 见 Fox, J., 2015, Social accountability: what does the evidence really say?, *World Development*, 72, 346-361; and Joshi, A., 2010, Service Delivery, Annex 1 in *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*, Transparency and Accountability Initiative.
- 77 例如，这里不审查政治机构中各团体的代表性。
- 78 United Nations, 2015, *Responsive and Accountable Public Governance*, World Public Sector Report, Department of Economic and Social Affairs, p. 40.
- 79 Malena, C., 2015, *Improving the measurement of civic space*, Transparency and accountability initiative, London.
- 80 European Parliament, 2017, *Shrinking space for civil society: the EU response*, Subcommittee on Human Rights, April. Buyse, A., 2018, Squeezing civic space: restrictions

on civil society organizations and the linkages with human rights, *The International Journal of Human Rights*, 22:8, 966-988. See also United Nations, 2016, *Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, April, A/HRC/32/20.

- 81 United Nations, 2016, *Youth Civic Engagement*, World Youth Report, Department of Economic and Social Affairs, New York. 見 : <https://www.un.org/esa/socdev/unyin/wyr/2015/report.pdf>.
- 82 United Nations, 2018, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Youth and Human Rights, A/HRC/39/33, 見: <https://undocs.org/A/HRC/39/33>.
- 83 United Nations, 2016, *Youth Civic Engagement*, World Youth Report, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- 84 Inter-Parliamentary Union, 2016, *Youth participation in national parliaments*, 見 : <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/youth-participation-in-national-parliaments>.
- 85 United Nations, 2018, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Youth and Human Rights, A/HRC/39/33.
- 86 United Nations, 2018, *Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, World Youth Report, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- 87 OECD, 2017, *Government at a glance*, OECD Publishing, Paris.
- 88 同上.
- 89 見 United Nations, *E-Government Surveys* 2014, 2016 and 2018, Department of Economic and Social Affairs. While the questions on this issue were comparable between the 2014 and 2016 editions of the survey, the question used for the 2018 edition was different.

- 90 United Nations, 2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York.
- 91 United Nations, 2008, *People Matter: Civic Engagement in Public Governance*, World Public Sector Report 2008, New York, p.71.
- 92 United Nations, 2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York.
- 93 For a list of studies documenting experiences from NSDCs, see chapter 4 in United Nations, 2016, *Global Sustainable Development Report 2016*, New York.
- 94 见 United Nations, 2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York, chapter 4.
- 95 更多分析细节, 详见第四章 United Nations, 2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York.
- 96 见 United Nations, 2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York, chapter 4, p. 67.
- 97 Mansuri, G., and V. Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?*, The World Bank, Washington, DC.
- 98 Fox, J., A. Guillan Montero, J. Acheron, 2016, Doing accountability differently: Vertically integrated civil society policy monitoring and advocacy, *U4 Issue Paper*, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- 99 Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press; Baland, J. M, J.P. Platteau, 2000, *Halting Degradation of Natural Resources: Is There a Role for Rural Communities?*, Oxford University Press.
- 100 Mansuri, G., and V. Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?*, The World Bank, Washington, DC.
- 101 Fox, J., 2015, Social accountability: What does the evidence really say?, *World Development*,

72, 346–361.

102 Mansuri, G., and V. Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?*, The World Bank, Washington, DC.

103 Ansell, Chris, and Alison Gash, 2008, Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–71.

104 见 Ostrom, E., 2007, A diagnostic approach for going beyond panaceas, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104, 39, 15181-15187. See as well Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.

105 这些是:治理体系的特点;资源单位的特点;用户的特点;变量描述交互;以及描述结果的变量;更广泛的社会、经济和政治环境;和相关的生态系统。

106 要了解更多关于环境和社会影响评估的政治史, 见 Fox, J., L. Brown (Eds.), 1998, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, MIT Press, Cambridge.

107 联合国环境署, 2018, *Assessing environmental impacts – A global review of legislation*, Nairobi, Kenya.

108 J. Fox, reviewer's comments.

109 World Bank, 2010, *Safeguards and sustainability policies in a changing world: An independent evaluation of the World Bank Group experience*, Independent Evaluation Group, Washington, DC. 见 : <https://ieg.worldbankgroup.org/mar/safeguards-and-sustainability-policies-changing-world-independent-evaluation-world-bank-group>

110 UNEP, 2018, *Assessing environmental impacts – A global review of legislation*, Nairobi, Kenya.

- 111 European Commission, 2017, *Quality of Public administration: A toolbox for practitioners*, 2017 edition, abridged version, Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- 112 其他监督机制包括国家人权机构和监察员。
- 113 见 International Budget Partnership, 2018, *Open Budget Survey 2017*, Washington DC, USA.
- 114 同上。
- 115 Inter-Parliamentary Union (IPU), 2017, *Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account, Global Parliamentary Report 2017*, IPU/UNDP.
- 116 同上。
- 117 INTOSAI Development Initiative (IDI), 2018, *Global SAI Stocktaking Report 2017*, IDI, Oslo.
- 118 Guillán Montero, A., D. Le Blanc, 2018, The role of external audits in enhancing transparency and accountability for the Sustainable Development Goals, *DESA Working Papers series*, 154, New York, December.
- 119 详见 International Budget Partnership, 2018, *Open Budget survey 2017*, Washington DC, USA. 作为一个指标，在调查的115个最高审计机构中，81名领导人是以确保其独立性的方式任命的，而92名领导人不能由行政部门单独罢免。
- 120 INTOSAI Development Initiative (IDI), 2018, *Global SAI Stocktaking Report 2017*, IDI, Oslo.
- 121 对于最高审计机构的有效性，例子详见 Rocha Menocal, A, and N Taxell, coord., 2015, *Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption*, DFID-UKAid, January, p. 63. 见 <https://assets.publishing.service.gov.uk/>

government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406346/
corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf

122 Ibid.

123 For SAIs, see UNDESA and IDI, 2018, *report of the SAI leadership and stakeholder meeting*, New York, 19-20 July, Department of Economic and Social Affairs. For Parliaments, see Inter-Parliamentary Union (IPU), 2017, *Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*, *Global Parliamentary Report 2017*, IPU/UNDP, p. 54.

124 Inter-Parliamentary Union (IPU), 2017, *Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account*, *Global Parliamentary Report 2017*, IPU/UNDP, p. 78.

125 同上.

126 2013年和2014年发布了基于最高审计机构案例的研究: Effective Institutions Platform, 2014, *Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices: A Stocktaking Report*, September; UNDESA, 2013, *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions*, Department of Economic and Social Affairs, New York.

127 以印度农村就业保障计划的社会审计为例, 见 Pande, S., R. Dubbudu, 2017, *Citizen oversight and India's right to work program: What do the social auditors say?*, *Accountability working paper*, 1, Accountability Research Center, September. 这项对社会审计第一线的调查的一项重要发现是, 虽然官方的社会审计能有效地揭露问题, 并在一定程度上反映市民的意见, 但被发现的负责跟进贪污问题的机构, 却缺乏自主性和主动性。报告的其他部分也有类似的发现。

128 UNDESA and IDI, 2018, *report of the SAI leadership and stakeholder meeting*, New York, 19-20 July, Department of Economic and Social Affairs.

129 对于10个发达国家的研究, 见 Pollitt, C., G. Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, UK. 该书第6章探讨了问责制

的各个方面以及它们是如何通过行政改革而改变的。

- 130 Bovens, M., 2008, Public accountability, chapter 8 in *Oxford Handbook of Public Management*, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Laurence E. Lynn, Christopher Pollitt, Eds., Oxford, UK.
- 131 Fox, J., 2007, The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability, *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5, August, 663-671.
- 132 Joshi, A., 2010, Service Delivery, Annex 1 in *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*, Transparency and Accountability Initiative.
- 133 世界银行, 2004, *Making Services Work for Poor People*, World Development Report, Washington DC.
- 134 Joshi, A., 2010, Service Delivery, 附录1 *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*, Transparency and Accountability Initiative.
- 135 联合国, 2015, *Responsive and Accountable Public Governance*, World Public Sector Report, Department of Economic and Social Affairs, p.72.
- 136 Fox, J., 2007, The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability, *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5, August, 663- 671.
- 137 Joshi, A., 2010, Service Delivery, Annex 1 in *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*, Transparency and Accountability Initiative.
- 138 详见Fox, J. A., 2015, Social accountability: what does the evidence really say?, *World Development*, 72, 346-361; Joshi, A., 2017, Legal Empowerment and Social Accountability: Complementary Strategies Toward Rights-based Development in Health?, *World Development*, 99, 160-172; Joshi, A., 2013, Do they work? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives in service delivery. *Development Policy Review*, 31(Supplement 1), s29-s48.

139 同上.

140 Joshi, A., 2010, Service Delivery, Annex 1 in *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*, Transparency and Accountability Initiative.

141 问责倡议是公民团体用来获得更好服务的一系列战略之一，这些战略包括提高意识运动、社会动员、政治宣传、自我供应等。国家领导的其他行动，例如在透明度方面，也可以发挥作用。这使得孤立社会问责倡议的影响的任务变得困难。

142 Gaventa, J. and Barrett, G., 2010, So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement', *IDS Working Paper 348*. Brighton: Institute of Development Studies.

143 详见联合国，2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York, chapter 4.

144 例子详见 Brockmyer, B., J. Fox, 2015, *Assessing the evidence: the effectiveness and impact of public governance-oriented multi-stakeholder initiatives*, Transparency and accountability initiative, London, United Kingdom.

145 详见联合国，2018, *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York, chapter 4.

146 例子详见 Beisheim, M., N. Simon, 2016, *Multi-stakeholder partnerships for implementing the 2030 Agenda: Improving accountability and transparency*, SWP Stiftung Wissenschaft und Politik. 寻求能够帮助实现可持续发展目标的伙伴关系至少可以追溯到20年前。在2002年可持续发展问题世界首脑会议通过的《约翰内斯堡实施计划》中，所谓的“第二类伙伴关系”被设想为一种关键的实施手段。《伙伴关系指导原则》(巴厘原则)是在首脑会议筹备工作的范围内制定的，后来经可持续发展委员会通过。

- 147 联合国欧洲经济委员会, 2018, *Guiding Principles on People-First Public-Private Partnerships for the United Nations Sustainable Development Goals, Part II*, Geneva.
- 148 例子详见第四章, 联合国, 2016, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development* (United Nations publication, Sales No. E.16.IV.1).
- 149 详见例子, 联合国, Economic and Social Council, General Comment No. 20 on *Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 2 July 2009 (E/C.12/GC/20) and United Nations, Economic and Social Council, *Report of the Secretary-General on promoting empowerment of people in achieving poverty eradication, social integration and full employment and decent work for all*, 4 December 2013 (E/CN.5/2014/3).
- 150 他们的年龄往往与基于其他理由的歧视相交叉、增加并倍增。见联合国 2018, *Youth and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, World Youth Report, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- 151 联合国大会, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 21 October 2015 (A/RES/70/1), 第八段.
- 152 例如, 获得关于基本人权和应享权利的资料、获得基本服务和工作机会是有效参与管理和其他决策过程以及使政府负起责任所必需的。
- 153 McCann, N., L. Zoric, 2017, *Harnessing digital technology for legal identity*, United Nations Development Programme, June.
- 154 联合国难民署, *What is statelessness?*, available at <https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR-Statelessness-2pager-ENG.pdf>.
- 155 联合国, 经济社会委员会, *Report of the Secretary-General on promoting empowerment of*

- people in achieving poverty eradication, social integration and full employment and decent work for all*, 4 December 2013 (E/CN.5/2014/3).
- 156 联合国难民署, *What is statelessness?*; and United Nations Children's Fund, Factsheet: birth registration, available at <https://www.unicef.org/newsline/2003/03fsbirthregistration.htm>.
- 157 联合国, 经济社会委员会, *Report of the Secretary-General on promoting empowerment of people in achieving poverty eradication, social integration and full employment and decent work for all*, 4 December 2013 (E/CN.5/2014/3).
- 158 McCann, N., L. Zoric, 2017, *Harnessing digital technology for legal identity*, United Nations Development Programme, June.
- 159 世界银行最近启动了“可持续发展确认纲领：迈向数字时代”，为人口登记的决策提供有关管理和保护数字标识的标准和指导方针。这些原则得到许多发展行动者的赞同，包括国际移民组织、联合国开发计划署、联合国非洲经委会、联合国难民专员办事处和儿童基金会以及世界粮食计划署。详见世界银行, 2018, *Principles on identification for sustainable development: towards the digital age*, Washington, D.C.
- 160 联合国, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development*, New York, Department of Economic and Social Affairs.
- 161 例如，经合组织的一份政策简报指出，就业机会不平等也可归因于教育程度的差异。然而，简报引用了一些实地实验的例子，这些实验比较了除了出身不同以外其他个人资料相同的人，结果显示，少数民族在招聘过程中仍然不太可能被选中，这提供了歧视导致劳动成果差异的证据。Organization for Economic Cooperation and Development, 2008, *Ending job discrimination, Policy Brief*, OECD Publishing, Paris, July. 见 <https://www.oecd.org/els/emp/Ending-job-discrimination-2008.pdf>.

- 162 第四章讨论了歧视的衡量，联合国，2016, *Report of the World Social Situation 2016*, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- 163 欧盟基本权利机构，2017, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. 见 <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>.
- 164 “The Special Procedures of the Human Rights Council are independent human rights experts with mandates to report and advise on human rights from a thematic or country-specific perspective. The system of Special Procedures is a central element of the United Nations human rights machinery and covers all rights: civil, cultural, economic, political, and social. As of November 2017, there are 56 Special Procedures (44 thematic mandates and 12 mandates relating to countries or territories) with currently 80 mandate-holders.” Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Directory of Special Procedures Mandate Holders. November 2017. HRC/NONE/2017/74/Rev.1/iPub.
- 165 详见联合国人权事务高级专员办事处，Glossary of treaty body terminology, 见 <https://www2.ohchr.org/english/bodies/treaty/glossary.htm>.
- 166 The Clinton Foundation and Bill and Melinda Gates Foundation, 2015, *No Ceilings: The Full Participation Report*, March. 见 <http://www.noceilings.org/report/report.pdf>.
- 167 联合国，经济社会委员会，*Report of the Secretary-General on Further implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002*, 17 November 2014 (E/CN.5/2015/4), available at <https://undocs.org/E/CN.5/2015/4>.
- 168 Neumayer, E., 2005, Do international human rights treaties improve respect for human rights?, *The Journal of Conflict Resolution*, 49, 6, 925-953.
- 169 WORLD Policy Analysis Center. Accessed January 2019.
- 170 WORLD Policy Analysis Center. 见 <https://www.worldpolicycenter.org/>. Information as of

May 2017. Accessed November 2018.

171 WORLD Policy Analysis Center. Accessed November 2018.

172 世界政策分析中心, “Equal Rights for Women and Girls in the World’s Constitutions.” World Constitutions Database, 2015. In The Clinton Foundation and Bill and Melinda Gates Foundation, *No Ceilings: The Full Participation Report* (March 2015), 见 <http://www.noceilings.org/report/report.pdf>.

173 联合国, 2018, *UN Flagship Report on Disability and Development 2018: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities*, advance unedited version, New York. 见 <https://www.un.org/development/desa/disabilities/wp-content/uploads/sites/15/2018/12/UN-Flagship-Report-Disability.pdf>.

174 联合国, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development* (United Nations publication, Sales No. E.16.IV.1); The Clinton Foundation and Bill and Melinda Gates Foundation, *No Ceilings: The Full Participation Report* (March 2015), 见 <http://www.noceilings.org/report/report.pdf>.

175 世界政策分析中心. Information as of August 2016. Accessed February 2019.

176 世界银行, 2018, *Women, Business and the Law 2018*, Washington, D.C.: The World Bank.

177 联合国, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development* (United Nations publication, Sales No. E.16.IV.1).

178 联合国, 2018, *UN Flagship Report on Disability and Development 2018: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities*, advance unedited version, New York.

179 世界经济论坛, “The real cost of LGBT discrimination”, 5 January 2016, available at

<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-real-cost-of-lgbt-discrimination/>.

- 180 Mendos, L. R., 2019, *State-sponsored Homophobia: A World Survey of Sexual Orientation Laws: Criminalization, Protection and Recognition*, Geneva, International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association.
- 181 世界银行, 2018, *Women, Business and the Law 2018*, Washington, D.C. Available at <https://wbl.worldbank.org/en/reports>.
- 182 联合国, 2016, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development*, United Nations publication, Sales No. E.16.IV.1.
- 183 联合国, 2018, *UN Flagship Report on Disability and Development 2018: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities*, advance unedited version, New York.
- 184 Paxton, P., M. Hughes, 2015, The increasing effectiveness of national gender quotas, 1990-2010, *Legislative Studies Quarterly*, 40, 3, August.
- 185 联合国, 2016, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development*, United Nations publication, Sales No. E.16.IV.1.
- 186 战略和评估服务中心, 2007, *Non-discrimination mainstreaming – instruments, case studies and way forwards*, April. 见 ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1426&langId=en
- 187 联合国, 2016, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development*, United Nations publication, Sales No. E.16.IV.1. For the case of minorities in Europe, see European Union Agency for Fundamental Rights, 2017, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results*, Luxembourg, Publications Office of the European Union. 在这项对少数民族和移民背景的调查中, 只有12%的受访者感到受歧视, 与最近报道的事件截然不同。

- 188 同一份欧洲调查显示，67%的受访者知道基于肤色、种族或宗教的歧视是非法的，71%的受访者不知道有任何组织为遭受歧视的人提供支持或建议。此外，62%的人不知道有任何平等机构。
- 189 Chopin, I., C. Germaine, for the European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe 2017*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, November 2017.
- 190 Fredman, S., Anti-discrimination laws and work in the developing world: a thematic overview, Background Paper for the *World Development Report 2013*, World Bank, Washington, DC. 见
http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1320950747192/8260293-1320956712276/8261091-1348683883703/WDR2013_bp_Anti-Discrimination_Laws.pdf
- 191 Fredman, S., Anti-discrimination laws and work in the developing world: a thematic overview, Background Paper for the *World Development Report 2013*, *Op. cit.*
- 192 Mercat-Bruns, M., D. B. Oppenheimer, C. Sartorius, 2018, *Comparative Perspectives on the Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law: Challenges and Innovative Tools*, Enforcement and Effectiveness of Antidiscrimination Law: Global Commonalities and Practices Springer.
- 193 Mattlin, B., An act that enabled acceptance, *New York Times*, 25 July 2015.
- 194 European Union Agency for Fundamental Rights, 2017, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- 195 The Clinton Foundation and Bill and Melinda Gates Foundation, 2015, *No Ceilings: The Full Participation Report*, March.
- 196 United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, “Progress of the world’s women: Transforming economies, realizing rights”, 见
<http://www.unwomen.org/-/media/>

headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/poww-2015-factsheet-global-en.pdf?la=en&vs=1345 (accessed January 9, 2019).

197 Different pay gap figures result from the various ways in which pay gaps can be measured, for example, median vs. mean wages or monthly vs. hourly. For a detailed explanation, see International Labour Organization, 2018, *Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps*, Geneva.

198 联合国人口基金, 2010, *Promoting Equality, Recognizing Diversity: Case Stories in Intercultural Sexual and Reproductive Health among Indigenous Peoples*, 见 <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Intercultural%20Sexual%20and%20Reproductive%20Health%20-%20Case%20Stories.pdf>, accessed 9 January 2019; World Bank, “Indigenous peoples”, available at <https://www.worldbank.org/en/topic/indigenouspeoples>, (accessed: 11 February 2019); United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, “Education for indigenous peoples”, available at <https://en.unesco.org/themes/inclusion-in-education/indigenous>; United Nations, 2016, *Report of the World Social Situation 2016-Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development*, Department of Economic and Social Affairs, New York.

199 International Labour Organization, “What about seniors? A quick analysis of the situation of older persons in the labour market”, ILOSTAT Spotlight on Work Statistics, No. 1 (Geneva, International Labour Organization, May 2018), 见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_629567.pdf; World Health Organization, *World Report on Ageing and Health* (Geneva, 2015); United Nations, 2018, *UN Flagship Report on Disability and Development 2018: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities*, advance unedited version, New York.

200 Roberts, A., 2006, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge, England.

第二章

腐败和可持续发展目 标

打击腐败是实现可持续发展目标的所有努力的基础。可持续发展目标 16 通过子目标 16.5 肯定了反腐败作为一项体制原则的重要性，该目标旨在大幅度减少各种形式的腐败和贿赂。¹

过去几十年中，在国际和区域范围内实行了各类反腐败文件。从国家层面看，各国政府也通过了许多反腐败改革，这些改革往往出于国际反腐文件和议程。处理腐败问题往往与加强政府透明度、建设负责任和有效的公共机构齐头并进，这些原则也涵盖在了可持续发展目标其它 16 个目标中。然而，我们尚不清楚这些原则在特定情况下，如何有助于减少腐败。此外，反腐败措施的实际执行和实施也具有挑战性。

本章节分析了各国在系统层面和不同部门解决腐败问题的方式。重点在公共部门和公共管理过程中发生的腐败行为，包括公共和个人行为之间的接触。本章首先讨论了在 2030 议程、理解和打击腐败的框架以及确定和管理腐败风险的重要性的背景下，腐败是一项发展挑战。紧接着简要讨论现有的反腐败国际文件，包括《联合国反腐败公约》。第三部分重点放在各国为控制和预防腐败而使用的手段和措施。第四部分论述了部门层面的反腐败。第五部分讨论监控和评估。第六部分着重讨论如何在可持续发展目标范围内促进采取连贯一致的反腐败办法。结论部分再次强调本章的主要发现。

2.1. 腐败和可持续发展

可持续发展目标 16 反映出人们逐步认识到解决腐败问题对实现可持续发展十分重要。

在可持续发展目标中列入一个与腐败有关的目标,与之前国际认可的发展框架不同,后者没有直接解决治理问题。²

腐败阻碍了实现可持续发展目标的进展。世界经济论坛估计,腐败造成的损失至少为 2.6 万亿美元,占全球国内生产总值的 5%。世界银行数据显示,每年有 1 万亿美元用于贿赂。³非洲联盟评估显示,每年非洲国家国内生产总值的 25%,相当于 1480 亿美元,因腐败而损失。⁴世界银行估计,每年有 20%至 40%的官方发展援助(200 亿至 400 亿美元)因高层腐败而损失。⁵

专栏 二.1 关于部门腐败造成损失的精选案例

卫生部门:世界卫生组织估计,2008 年全世界用于卫生的 5.7 万亿美元中,有 7.3%是由于医疗欺诈和滥用而损失的。2013 年,根据来自 7 个国家 33 个组织的信息,医疗欺诈和滥用造成的全球平均损失为 6%(全球医疗支出 7.35 万亿美元中的 4550 亿美元)。

水部门:据世界银行估计,每年 155 亿至 7000 亿美元的水利部门资金中,有 20%至 40%因不诚实和腐败行为而流失。

腐败造成了大范围的负面影响。腐败阻碍经济增长,造成巨大的经济损失,减少创新,在收入、获得公共服务和资源分配方面加剧贫困。它通过增加生产或提供服务的成本直接削弱经济增长,并通过扭曲经济行为者的成本和动机间接削弱经济增长。⁶

腐败的成本在部门层显现尤为明显。⁷ 研究表明，提高供水部门的腐败控制可以避免每年损失约 750 亿美元。⁸ 最近的研究发现，每年有 14000 名儿童死亡可间接归因于腐败。⁹ 联合国 2015 年后发展议程全球协商的结果表明，腐败最直接影响供水部门供水的治理问题；另据报告，腐败现象在卫生部门也非常普遍，并且是教育部门存在的第二关键问题，仅次于教育资源有限这一问题。¹⁰

腐败对妇女，穷人和弱势群体的影响尤为严重。¹¹ 原因至少有以下三点，即：窃取基本服务和促进人类发展所需的国家资源，削弱其获得市场收益的能力，并限制其参与公民和政治社会的能力。¹² 因此，打击腐败是实现 2030 议程“不让任何人掉队”这一承诺的关键。

腐败加剧冲突，并侵蚀人与人之间和机构间的公信力。它出现在公共服务供给链的各个阶段，从政策设计和预算分配，到收购和采购。腐败阻碍了所能提供公共服务的数量和质量，并限制了人民获得健康、水和优质教育等公共产品的机会。它侵蚀民主，通过影响民主规范、进程和机制，在决策、政策选择和立法过程中灌输包容性，从而产生排斥。相反，无腐败被认为是善政的一个重要组成部分。¹³ 目前有一种主流观点：控制腐败是民主化进程的制高点。¹⁴

腐败问题存在于发展的所有阶段。虽然一些形式的腐败在较发达国家不那么根深蒂固，但在高度发展的情况下，其他形式的腐败仍然是一个潜在的问题。¹⁵ 欧盟委员会的一份报告表明，腐败在该地区十分普遍，估计每年造成的损失至少为 1200 亿欧元。¹⁶ 此外，来自发达国家的公司和个人也可能助长或成为国外腐败行为的一部分，即使它们在本国表现出廉洁，正如经合组织国家目前对贿赂外国官员问题的关切所表明的那样。¹⁷

2.1.1. 定义腐败

众所周知，腐败很难定义，其中部分原因是由于法律、制度和文化的不同。¹⁸ 全世界对腐败的认定做法可能都不一样；在一些国家被视为腐败的行为在另一些国家被视为正常行为（一个典型的例子是向公共代理人赠送礼物）。然而，尽管特定情况有所不同，对腐败的定义有着明显的“家族相似性”，这表明了一个共同的概念核心。¹⁹ 腐败的定义并不中立或普遍适用，所以亟待解决。

表格 2.1.

腐败的一些常见分类

<p>按层级</p> <ul style="list-style-type: none">· 严重腐败：在政府最高层犯下的罪行，通常涉及贿赂、盗用大笔金钱或其他物品，造成重大损失。· 小型腐败：在公民、企业和官员之间的接触中发生的日常腐败，通常是在公民试图获得公共服务或商品时发生的。
<p>按领域</p> <ul style="list-style-type: none">· 政治性腐败：滥用政治权力谋取私利、维护或加强权力、谋取私利或两者兼而有之。· 官僚性腐败：以提供公共物品或服务为交换条件的腐败。

资料来源：联合国开发计划署（2008年）；U4 反腐败词汇表（<https://www.u4.no/terms>）；透明化国际反腐败词汇表，<https://www.transparency.org/glossary>

传统的定义和最近基于诚信正直框架的定义强调偏离规范。联合国开发计划署的《腐败与发展入门》现运用了一个比较广为接受的定义：“腐败是滥用委托权力谋取私利”。²⁰ 主要的全球反腐败文件《联合国反腐败公约》，阐述了一系列腐败相关的案例但并没有给出广义的定义。²¹ 一些常见类型区分了严重腐败和小型腐败、官僚性腐败和政治性腐败以及国家和部门腐败（表 2.1）。虽然分类可以作为一种指导标准，但在实践中，腐败行为的特点和影响并不总是与这些定义类别相匹配，而且在其动态和影响方面也各不相同。²¹

最近的资料也突出了机构腐败问题。之所以称“机构性腐败”是因为一个成员获得的利益是带政治性的而非个人性的，该成员提供的服务在程序上是不适当的，收益与服务之间的联系有损害立法或民主进程的趋势。²² 查明这类腐败的另一个困难在于，与大多数由法律或规范界定的个人腐败行为不同，没有确定的标准来确定偏离正确做法的行为。

最后，在腐败是系统性的、成为游戏规则的一部分而不是违背规则的情况下，它更接近于一种社会实践或制度，而不像是一个单独的腐败行为的总和。²³ 了解和控制这种腐败需要不同的方法。

2.1.2 了解腐败

可以从不同的角度分析腐败，这些角度都与找出解决腐败问题的可能途径有关。了解腐败的三种常见模式是腐败作为委托人-代理人模式问题、腐败作为集

体行动问题、腐败作为解决问题的方法。

腐败作为委托人-代理人模式问题。 腐败可以解释为一个委托代理问题，在这个问题中，一个委托人（例如，国家的个人）向代理人（例如，他们的政府或公务员）付费以完成一项任务（例如，提供公共服务）；当代理人为了获得某种利益而偏离其任务（例如，挪用公款或者索贿）。反腐败的目的是消除发生这种情况的可能，或者增加发现和惩处腐败分子的机会。

Klitgaard 对腐败概念的影响力有助于阐明腐败的基本动力。根据他的推导公式，腐败等于垄断加上自由裁量权减去问责：“当一个组织或个人对一件商品或服务拥有垄断权，有自由裁量权决定谁将获得该商品或服务，以及该人将获得多少，而不是问责时，就往往出现腐败”（图 2.1）。²⁴

近几十年来，反腐败领域变得越来越复杂。概念已被分析为更特定和更具可操作性的促成因素。尽管如此，这一模式有助于进行腐败风险评估，并使各类反腐败干预措施系统化。例如，政府改革的目的是尽量减少垄断和减少自由裁量权，而其他干预措施则集中于以各种形式加强问责制，包括增加透明度。

腐败作为集体行动问题。 最近的研究重点分析系统性腐败国家的政治结构方法，在这些国家，尽管采取了反腐败干预措施，但腐败并没有减少。²⁵ 这些模式的主要观点是：在腐败是规则而不是例外的情况下，反腐败的成本太高，寻找机构或其他行动者参与打击腐败的期望值太低，没有任何“领袖”有能力或愿意对腐败分子采取行动。²⁶ 从这个角度来看，重点不应放在特定的反腐败措施上，而应放在促进一个无腐败的环境，以尽量减少“搭便车”的行为和促进公用事业的

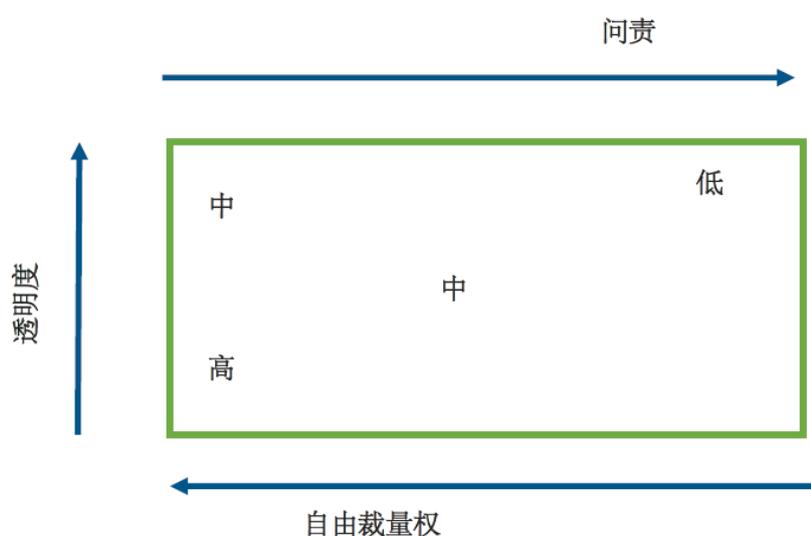
发展。²⁷

腐败作为解决问题的方法。在某些情况下（例如，冲突后的情况），当没有其他替代方案有效运作时，腐败可能暂时出现作为协调问题的解决方案，比如政府倒台、无机构状态或在缺乏信任的情况下。即使是这种腐败概念也有助于在特定案例中理解腐败行为——尽管作为发展模式特征的腐败的假定作用在很大程度上已被现有文献所抛弃。

每一种解释都有助于加强我们对腐败的认识。腐败的特定背景和形式对于选择打击腐败的目标、战略和手段以及制定合理的预期和风险管理措施都很重要。然而，通过制约腐败来形成不断扩大的激励机制，这一点得到了不同观点的支持者的广泛认同（参见下图）。

图表 2.1.

腐败可能性的启发模式



资料来源：作者的论述基于 Dobrowolski, Z., J.Koscielniak, 2012, 最高审计机构在检测腐败、欺诈和

表格 2.2.

腐败研究的几个方面

	腐败作为委托人强调个人对是否参与或反对腐败的作用；透明度、监督和制裁对参-代理人模式问与度的影响；以及监督和制裁腐败行为的技术挑战。
题	
腐败作为集体行	强调群体动力与个人决策的相关性，包括对他人的信任和他人（实际或感知的）行为。当腐败被视为“正常”时，人们可能不太愿意避免腐败，也不愿意在实施制裁或改革方面迈出第一步。这一理论强调了协调反腐工作的挑战。
动问题	
腐败作为解决问	腐败有时可以提供一种解决根深蒂固的社会、结构、经济和政治问题的方法。反腐败干预措施需要更好地了解腐败可能发挥的作用，特别是在薄弱的体制环境中，并找到其他办法来解决人们在反腐败工作取得成功时面临的实际问题。
题的方法	

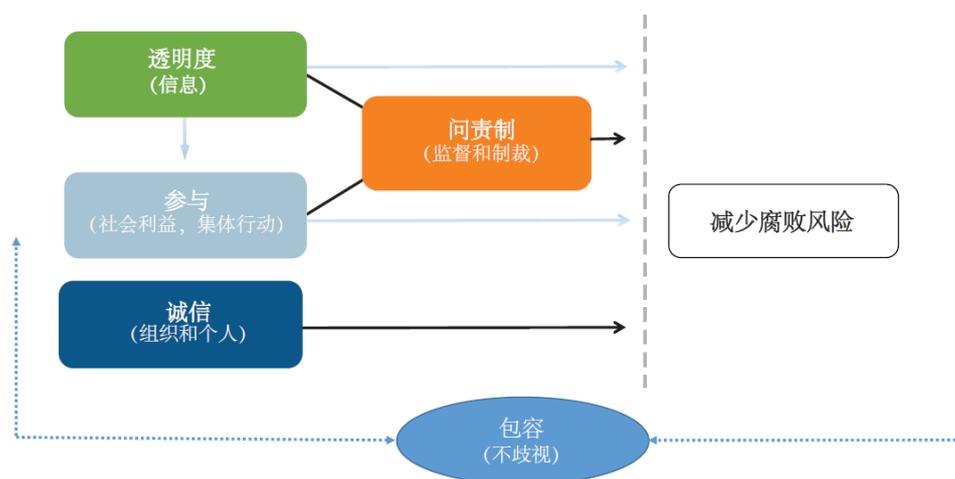
资料来源：Marquette, H., and C. Pfeiffer, 2015, 腐败与集体行为, 英国伯明翰, 发展领导力项目-U4 反腐败中心。

2.1.3. 腐败和 2030 议程中其它体制性原则

《2030 议程》包含一系列体制性原则，这些原则可以共同为善政提供支柱，从而有助于减少腐败风险。这些原则，包括问责、透明、参与和包容，在打击腐

败方面发挥着至关重要的作用。此外，在 2030 议程中没有明确提到的诚信正直，是许多反腐败方法的基石。

透明度、问责制和参与工作，无论是单独的还是综合起来，都是为了减少腐败风险和改善治理。诚信正直为良好行为创造了一个激励框架，包容可以被视为一种投入（减少寻租行为的机会，避免特定行动者或团体攫取公共资源或公共机构）和一种结果（不腐败、负责任，透明和参与性的进程将避免对少数群体的歧视）。根据特定情况，还可以通过响应透明度和参与度的问责制，促进诚信和包



容。²⁹

图表 2.2.

《2030议程》的原则和减少腐败风险

资料来源：作者，改编自 Boehm&Caprio 2014。²⁸

问责制是了解助长和遏制腐败行为的条件的关键要素之一。缺乏监督和制裁大大降低了行为者腐败的预期成本，助长了腐败行径。因此，除了使发现和惩治腐败成为可能之外，问责制在预防腐败方面还发挥着根本性的作用。遏制和控制

腐败的战略明确或含蓄地诉诸问责制。问责制一般被认为包括监控揭露腐败行为和制裁腐败行为，以及加强反腐败激励措施。

随着从腐败和发展中获益增加，透明度（通常定义为以允许外部行为者监督其行为的方式提供有关组织或行为者信息）³⁰已成为问责制和反腐败战略和政策的核心要素。³¹ 在一些情况中，与预算和财政透明度一样，通过市场和外国投资机制（或通过国际援助和商业），反腐败激励措施被预期几乎可以自动发挥作用。³² 通过公开信息，经济和社会行为者更容易查明腐败和渎职的证据并据此采取行动，通过市场和投资选择惩罚腐败行为。此外，如果制裁措施可信，公开将增加发现腐败的风险和预期的腐败成本。

然而，越来越多的文献资料强调透明度不足以减少腐败，需要有效的问责渠道。³³ 公开的信息需要特点和质量，以便有助于鼓励参与和激活问责机构，从而有助于反腐败。此外，文献资料还强调了有效透明度所需的系统特征，例如自由媒体、信息自由、问责机构技术能力、媒体和公民社会。

长期以来，人们期望通过民主的问责“长线”机制和社会动员，以及通过对服务提供者以用户为中心的问责“短线”，使得“参与”产生反腐败的效果。因为那些直接受影响的人将是最重要的监督者，能激励制止滥用共同资源的措施。公民社会参与被广泛认为是反腐败工作的一个核心要素。³⁵ 整个干预领域（从服务部门的记分卡到参与性审计和预算编制），³⁶ 经常归入社会问责的范畴，已经出现了利用参与的潜力来改善公共服务和减少腐败的情况。此外，参与产生的影响与透明度和问责制有关，或取决于透明度和问责制。研究结果表明，参与要求提供相关信息进行监控，并通过问责渠道强制执行某种索赔。³⁷

在反腐败工作中，对诚信的关注试图摆脱旨在控制和根除腐败行为的战略，而是旨在积极促进社会建设性行为。诚信被认为是个人内在具有的价值。在成本效益分析中，个人的诚信缺失被认为是从事腐败行为的因素之一。在机构层面，促进政治诚信的机制包括规范约束，公正、公开、透明，公民参与和公正的当局。³⁸ 因此，诚信更加强调促进对道德规范和价值观的认识，同时保持减少腐败机会和加强问责制的承诺。

包容原则作为一种非歧视原则，与腐败有着多方面且更为直接的关系。歧视可被视为腐败的一种形式，在制度级别，通过破坏民主进程（作为一种机构腐败的形式）或通过腐败人人都应享有的公共服务的目的（例如，供水方面的腐败）来体现。³⁹ 此外，腐败对穷人造成了不同程度的影响，也就是说，它是一种排他性力量，造成并加强了对特定群体的歧视。相反，将受影响群体排除在政策制定和执行之外，有利于腐败的出现和持续发展（例如，使国家或政策对所有群体都具有特殊利益）；同时也有利于包容（例如，通过参与政策制定，设计和监督）本身可以被视为对腐败行为的一种威慑。⁴⁰

2.1.4. 反腐败方法

反腐方法可分为多种类型。图 2.3.介绍本章中使用的类型。每种类型都可以包括多种倡议，涉及不同的行为者，并在公共行政内部和跨公共行政部门的不同层次上开展工作。反腐败措施的例子可见附件 1。

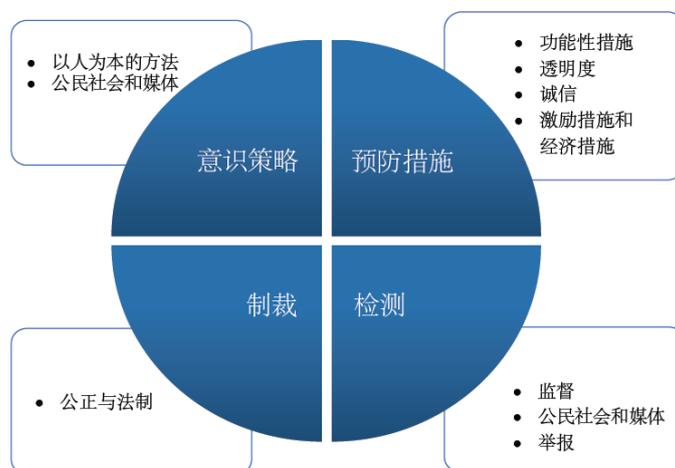
预防措施旨在减少自由裁量权和垄断，但也包括有助于问责制的措施。它们可以涉及公共机构内外的多个行为者。预防性措施可包括公共行政改革（包括公

共财政管理)、行政规则和程序、诚信手段,例如防止利益冲突的准则和道德制度,以及使公民社会参与监控和监督的措施,例如透明度、公开数据,以及参与机制。

检测手段通过揭露腐败行为直接发挥作用,而腐败行为反过来又为启动问责机构的行动和制裁的可能性创造了机会,并通过采取补救行动来消除不当行为。这些手段包括内部和外部控制,以及向权威机构提供与非法或腐败行为有关的信息的机制,其中包括申诉机制以及证人和举报人保护制度等。

图表 2.3.

预防措施



来源: 作者的阐述。

制裁旨在确立对腐败行为的惩罚,措施包括对违反行政规则的行为采取纪律措施,以及警察调查和司法程序后实施的刑事制裁。制裁还可以包括通过投票或其他手段(如弹劾程序等)进行政治制裁,以及通过谴责和排斥实现社会制裁。制裁可以通过多种渠道发挥作用:正式制裁可以通过法律或条例建立;选举制度

和其他形式的参与性政治允许政治制裁；媒体和公众动员可以促进社会制裁。

意识策略旨在使人们认识到错误、高昂的社会成本和腐败的普遍性，以此提高其道德成本、发现和惩罚风险的显著性。具体措施包括公共教育和媒体运动、能力建设、道德规范、政策和条例，以及通过反腐败宪章作出的公共承诺等。这一策略的目标是建立对腐败零容忍的文化。

2.1.5. 识别和降低腐败风险

腐败在实践中呈现多种表现形式。其特征、动态变化以及与政治和社会背景的互动也多种多样。改革应该适应这些变化。没有普遍的措施能够解决腐败行为的复杂性和多样性。对每种情况和背景下的腐败问题进行正确的诊断，对于改革至关重要。识别和降低腐败风险对于制定支持可持续发展目标的有效反腐败措施至关重要。

腐败是一个贯穿各领域的问题，腐败的脆弱性和风险在可持续发展目标的各个领域各不相同。⁴¹ 腐败风险和做法在不同的部门因该部门的特点或治理（即界定问题领域如何运作的系统、过程和行为者）显现不同的形式。脆弱性也因部门而异，例如，在某些部门，政策俘获或严重腐败的风险可能相对高于前线（例如石油部门）的贿赂风险。此外，腐败风险也在公共实体上表现不同，这取决于内部因素（例如，组织管理的资源量）和与公共实体运行环境有关的因素（例如，法律环境的复杂性）。

反腐败战略和措施的设计应以健全的风险评估为基础。应查明腐败的原因、趋势和脆弱性，以及腐败行为的类型、普遍性和影响。⁴² 应使用若干信息和数据

来源，包括关于公共机构的审计报告和统计数据。

一些常见的步骤可用于系统地识别、评估和管理腐败的脆弱性：第一，风险识别，即识别给定过程或系统中的风险类型；第二，风险评估，即衡量每种风险的重要性；最后，风险缓解，即采取措施将风险降至最低，监控这些措施以确保其达到预期效果，并在需要时重新设计。⁴³

识别腐败风险和脆弱性有不同的方法。一些方法确定问题领域价值链的过程和系统/子系统、腐败风险和更可能发生的腐败行为，以及这些风险和行为对结果的影响。一些方法确定了该部门的相关行为者、其关系中的腐败风险以及对该部门的影响。实际上，这两种方法可以结合起来。例如，在卫生部门，可以根据世界卫生组织确定的卫生系统组成部分（包括服务提供、人力资源、融资、药品和技术等）或考虑相关行为者之间的关系来确定风险，如政府监管机构、供应商、付款人（社会安全、公共/私人健康保险等）、提供者（医院、医生等）和患者。⁴⁴在教育方面，可以考虑经合组织教育体系的组成部分（包括资金、教师管理、学习环境质量、评估、教育提供、治理和系统管理）来评估风险，并考虑该部门的一些关键行为者。⁴⁵

与可持续发展目标问题领域和可持续发展目标 16 相关的目标和指标并没有直接解决部门腐败风险。⁴⁶然而，可持续发展目标提供了一个框架，可以帮助确定腐败风险和做法，为制定针对当地实际腐败情况缓解措施作出贡献（表 2.3）。总的来说，旨在确保服务的普遍覆盖；获得有质量和有效的服务；涉及财政和人力资源；注重能力的可持续发展相关目标，特别容易受到腐败风险的影响，可以为风险识别提供有用的参考框架。

腐败风险评估是识别公共部门腐败和诚信风险因素的预防性手段。⁴⁷ 风险评估应包括（发生风险的）概率、影响或程度。⁴⁸ 例如，不同做法相对频繁发生可以作为衡量哪些做法更有可能对结果产生影响的指标。可以使用不同的手段来衡量特定问题领域和国家层级的腐败风险，包括腐败指数、公共支出和财政问责指标、感知调查、受害情况调查、公共支出跟踪调查、内部和外部控制或政治经济分析。风险评估需要足够的财政和人力资源以及合理的时间进行有益的开发。

风险管理——如何应对已确定的实践并降低其潜在频率和/或影响——通常是一项挑战。⁵⁰ 减轻腐败风险取决于基于将评估的风险与可容忍的风险进行比较。⁵¹ 这需要了解腐败的驱动因素（压力、机遇、合理化），并考虑限制腐败脆弱性、减少压力、改变激励措施和解决合理化问题的杠杆。⁵² 可以使用多种缓解手段和战略（如方案多样化）。然而，风险缓解并不意味着默认选择任何缓解措施，但关乎使用风险评估来选择最有效的手段（或它们的组合）来解决已识别的风险。⁵³

一项挑战是如何决定哪些风险管理手段适合特定的环境。另一个问题是缺乏综合框架，无法在国家层面系统地评估特定部门或过程中的腐败风险及协调合并若干来源和手段（例如反腐败机构、内部控制、外部审计、捐赠者等）所产生风险的信息。许多因素，包括专业知识不足、有效性证据有限，以及减少腐败风险的体制激励，都是造成这些挑战的原因。此外，减少风险本身往往被视为一个目标，而不是改善发展成果的一种方式。⁵⁴ 一个强有力的腐败风险管理系统要求超越对风险的识别和评估，找到适当的减轻措施，并设计将控制与规划和执行结合起来的对策。

表格 2.3.

识别与可持续发展目标健康目标相关的腐败风险

可持续发展目标	可持续发展目标指标	卫生部门腐败风险
3.8: 实现全民医保覆盖, 包括.....人人享有优质基本保健服务和安全、有效、优质和负担得起的基本药物和疫苗	3.8.1: 基本保健服务覆盖率	• 盗窃和挪用医疗基金
	3.8.2: 每千人口享受医疗保险或公共卫生系统的人数	• 医疗支付和服务中的欺诈和滥用 • 卫生商品和服务采购中的腐败 • 产品批准和设施认证方面的腐败 • 假冒伪劣药品
		• 欺诈性或误导性研究
3.c: 大幅度增加发展中国家和小岛屿发展中国家的卫生筹资和卫生人力的招聘、发	3.c.1: 医疗工作人员密度与分布	• 无理旷工 • 不适当的专业认证 • 挪用和滥用国家和捐助资金
3.d: 加强所有国家, 特别是发展中国家预警、减少风险和管理国家和全球健康风险的	3.d.1: 国际卫生条例能力和卫生应急准备	• 串通承包 • 未履行的合同交付 • 盗窃和转移

资料来源: Mackey, T.K., T.Vian 和 J.Kohler, 2018, 可持续发展目标作为打击卫生部门腐败的框架, 世界卫生组织公报, 96, 9, 634-43。

专栏 二.2 卫生部门腐败脆弱性诊断手段

- 世界卫生组织风险评估手段；
- 世界银行制药部门快速评估框架；
- 透明国际的腐败观念指数和家庭调查；
- 美国国际开发署检测卫生部门腐败的方法；
- MeTA' s 收集信息手段：药品部门扫描；审查关于价格、注册和促销政策的数据可用性；
- 利益相关者地图；
- 世界卫生组织/国际健康行动机构定价方法，衡量药品价格、可用性、可承受性和成分成本。

本。

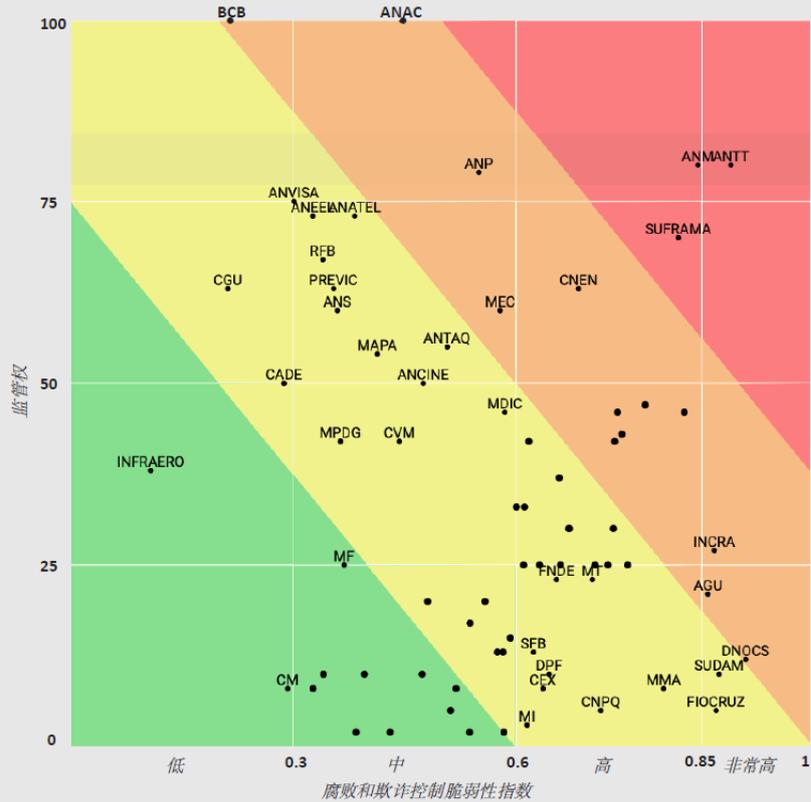
资料来源：联合国开发计划署，2011年，打击卫生部门的腐败：方法、手段和良好做法，纽约，联合国开发计划署。

专栏 2.3 使用审计作为识别和评估腐败风险的信息来源

2018 年，巴西最高审计机构进行了一次审计，评估联邦公共行政部门的腐败风险。审计评估了联邦机构的腐败预防和检测机制是否与其经济和监管权力相一致，并提出了改进措施，以消除或减轻腐败发生的系统性原因。它核实了不同领域控制措施的执行情况，包括：道德操守管理和诚信；透明度和问责制；治理和内部审计；风险管理和内部控制；以及任命高级职员。获得的数据被用来绘制风险图，显示出重要的脆弱部分。

审计结果可以通过 TCUS 网页上的交互式应用程序（<https://meapffcapps.tcu.gov.br>）以直观、友好的格式访问。数字可以通过选择权力类型（经济或监管）、衡量脆弱性类型（欺诈和腐败、透明度和问责制、内部审计等）和类型或机构（部委、独立国家机构、附属国家机构、监管机构等）来获得。

按监管权力和内部欺诈和腐败控制的脆弱性对巴西公共实体进行分类



注：在图表中，教育部拥有中等/较高的监管权力，在欺诈和腐败控制方面具有中等脆弱性指数；它被置于相对风险较高的范围内。

审计发现，38 个经济实力雄厚的联邦实体在预防和检测欺诈和腐败方面存在高度或非常高的脆弱性。研究发现，道德和诚信方案尚处于起步阶段，在拥有最大经济和监管权力的实体中，没有系统地采用腐败风险管理或特定的腐败控制措施。此外，审计还发现，在选定职位的工作人员甄选标准中，缺乏道德和诚信标准方面的特定要求。

审计建议对联邦机构的控制机制进行几项改进，例如依赖获得委任职位的客观标准，制定诚信计划，以及监督和跟进道德管理，以评估在公共组织中推广核心价值观的行动是否达到预期目标。

资料来源：见尾注 55

2.2. 国际反腐败文件

国际反腐败文件呈指数增长，反映出人们越来越重视腐败这一发展挑战。⁵⁶不同的思想和价值观解释了全球反腐败议程的产生和发展，并影响了每一项国际文件中优先考虑的反腐败解决办法。⁵⁷ 这些文件已经成为开展反腐败工作环境的根基，在加强国际和国家对反腐败改革的承诺和支持方面发挥着关键作用。这些文件可以根据区域范围；是否具有法律约束力，或是否具有交叉性，或侧重于特定部门的腐败，以及其他标准来进行分类。以下专栏区分了具有法律约束力的文件和自愿承诺的文件或标准。

2.2.1. 具有法律约束力的国际文件

具有法律约束力的反腐败国际文书的范围各不相同，尽管它们通常涵盖广泛的措施。最具包容性的是《联合国反腐败公约》，该公约是全球反腐败法律文书。在此公约之前的其他区域或次区域范围的文书包括经合组织《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》、《美洲反腐败公约》、《欧洲委员会关于腐败的刑法和民法公约》和《非洲联盟预防和打击腐败公约》（见专栏 2.4）。

专栏 2.4 具有约束力的主要国际反腐败文件

《联合国反腐败公约》（2003 年通过，2005 年生效）有 186 个缔约方，正在慢慢全球通用。作为唯一全球性的、全面的、具有法律约束力的反腐败文书，它为各国提供了一个基本的法律框架，使各国能够在承认各国传统和法律制度的特定情况的同时，采取共同的办法解决腐败问题。2009 年设立的执行情况审查机制是

一个同行审查程序，由两个缔约国的专家互为审查每个缔约国执行《联合国反腐败公约》的情况。通过信息管理，各国可以报告它们在多大程度上成功地执行了《公约》及其各项规定，从而使它们能够建立一个衡量进展情况的基准。各国还提供了案例以及现有的统计数据。信息资源管理是确定实施差距、良好做法和技术援助机会的手段。

美洲反腐败公约是第一个解决腐败问题的国际公约。美洲理事会于 1996 年通过该公约，1997 年生效，在美洲国家组织 34 个成员国中，有 33 个成员国通过了该公约。该公约当时的一项创新是其预防性条款（第三条），其中包括有关公共行政和机构运作方式的规定。另一项创新是将公民社会参与后续机制制度化。同行审议机制于 2001 年成立。一个专家组审查国内法律和机构，以评估它们是否符合《公约》的规定及其在预防和打击腐败方面的效力。印发了 100 多份报告，其中载有加强执行工作的建议。

《非洲联盟预防和打击腐败公约》于 2003 年通过，2006 年生效。截至 2018 年，已有 38 个国家通过，17 个国家签署。它要求不仅在公共部门而且在私营部门根除腐败。它将未列入《联合国反腐败公约》的一些腐败行为定为刑事犯罪（例如，对外国官员的被动贿赂、影响力交易），并着重解决腐败所得问题。腐败问题咨询委员会（2009 年成立）的目标是接收年度执行报告，并就该公约的执行向各国政府提供咨询意见，推广反腐败方法，制定公职人员行为守则，以及其他职能。这一审查机制仍处于初级阶段。

经合组织**《打击国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》**于 1997 年通过，1999

年生效。截至 2018 年，共有 44 个签署国。它关注的是贿赂的“供应者”（即行贿者）。它界定了贿赂外国官员的行为并将其定为刑事犯罪，但不包括私人对私人的贿赂。该公约不包括预防条款。经合组织国际商业交易中的贿赂问题工作组评估签署国执行公约的立法是否充分，并评估执行是否有效。监控机制评估《公约》、2009 年反贿赂建议以及贯穿各领域的问题的执行情况。

欧洲议会的《**反腐败刑法公约**》（1998 年通过；2002 年生效）旨在协调对腐败行为的刑事定罪，提供补充的刑法措施，并改进起诉犯罪的合作。《民法公约》（1999 年通过，2003 年生效）旨在界定民法和腐败的共同国际规则，要求当事人赔偿因腐败而遭受损害的人。两者都受到反腐败国家集团的监督。来自欧洲反腐败框架的另外两项国际文件是《**欧盟反官员腐败公约**》和《**欧盟金融利益公约**》。

资料来源：见脚注⁵⁸

这些文件在腐败行为的概念或定义以及对预防腐败或将腐败定为刑事犯罪的强调方面有所不同。另一个区别是，它们是否纳入了审查其执行情况的强制性机制。这一点很重要，因为这些机制可能有助于监控实现目标 16.5 的进展情况（见第 2.5 节）。这些差异反映了国际公约背后不同的国际驱动力，也反映了在不同时间点存在的关于腐败的各种关注和可获得的知识。

虽然没有有法律约束力的文件来解决个别部门的腐败问题，但现有的国际文件（如多边环境协定）为解决环境和其他部门的腐败提供了一种途径。例如，《**濒危野生动植物种国际贸易公约**》没有明确提到腐败，而是通过建立明确和特定的管理框架和提供遵守指南，有助于预防和应对腐败。区域或全球具有约束力的反

腐败文件在适用于特定部门时,无论是在预防还是执法方面,都载有有用的规定。

⁶⁰ 因此,有效执行和监控反腐败和部门法律和文件有助于各国解决部门腐败问题。

2.2.2. 不具有约束力的国际文件

全球范围内通过的不具约束力的反腐败承诺和标准也有所增加。

自 2010 年以来,腐败问题一直是 20 国集团议程讨论的一部分,并在 2013 年圣彼得堡峰会上被确定为优先解决事项。20 国集团反腐败工作组成立于 2010 年,旨在就 20 国集团如何为国际反腐败努力做出贡献提出建议。⁶¹ 工作组以强有力的立场,推进实益所有制的透明度,并越来越关注公共部门的诚信和透明度(如采购,资产申报)。它还考虑到如海关和野生动物资源等腐败脆弱性部门,并寻求加强国家反腐能力和改善反腐败方面的国际合作。作为反腐败工作组的联合主席国,英国政府在 2016 年主办了一次反腐败峰会。首脑会议重申承诺履行《2030 年议程》(目标 16.4 和 16.5)⁶²,并通过有关实益所有权、公共承包和公开数据透明度、审计和保护举报人的特定承诺来解决腐败问题。⁶³

经合组织确定了设计和执行旨在管理利益冲突的政策、⁶⁴ 加强廉政⁶⁵ 和举报制度、⁶⁶ 和加强采购以防止腐败的核心原则和建议。⁶⁷ 一些原则是针对特定部门来确立的,例如基础设施或环境。⁶⁸ 这些建议和原则是通过不同的指导方针和手段包来实施的,这些指导方针和手段包为各国根据良好做法设计或修订其政策提供了实际的参考框架。

在国际层面,打击腐败的伙伴关系和集体行动倡议越来越受到重视。⁶⁹ 多个行为者可以发挥重要作用,联合行动可以更有效地解决腐败问题。集体反腐行动

可以采取不同的形式，包括行业标准、多方利益相关者倡议和公私伙伴关系。其中重点通常在供应方，因为公司会与其他利益相关者一起处理相关行贿问题。

自愿的多方利益相关方进程（包括来自政府、公民社会和私营部门的代表）可以与反腐败有关联，“即使这些进程不是专门针对解决腐败问题的，或能够解决高层腐败问题。”⁷⁰ 这些倡议大多以部门为重点（例如，采掘业透明度倡议，药品透明度联盟），旨在提高透明度和信息披露，以及促进多方利益相关者对话。第 3.4 节提供了这些举措的例子。

集体反腐行动可以通过不同的方式进行，如廉政协定、制定标准的倡议、反腐败宣言、商业联盟认证、教育和培训等。⁷¹ 联合国全球契约为建立反腐败联盟提供指导⁷² 并与如二十国集团工商峰会(B20)等其他合作伙伴合作，B20 支持推动集体反腐败行动，并提供可搜索的收集行动倡议目录。

开放政府伙伴关系(OPG)于 2011 年启动。这是一项多方利益相关者倡议，旨在促进采取强有力的反腐败政策、机制和措施。2016 年成立了一个反腐败工作组，以支持各国政府就反腐败问题作出相关和雄心勃勃的承诺。⁷⁴ 承诺的数量显示了各国对反腐败的相对重要性，尽管这些承诺的雄心、可操作性和特定程度各不相同。本报告审查的数据显示，56 个国家（在 79 个政府间组织成员中）总共作出了 141 项与反腐败有关的承诺（平均每个国家 2.6 项承诺）。此外，51 项承诺涉及利益冲突，42 项涉及资产披露，63 项涉及审计制度、审计和控制，28 项涉及保护举报人。只有 8 个国家就采掘业、卫生和教育等部门的反腐败作出了 13 项承诺（见表 2.4）。

表格 2.4.

OPG承诺（每种类型和完成级别）（2011-2016）

	所有承诺	部门	反腐数	利益冲突	资产披露	审计系统 (内部和 外部)、审 计和控制	举报人保 护
完成	35	1	15	7	7	5	5
进行中	38	2	19	10	3	9	5
受限制	63	0	27	14	8	19	7
未开始	23	0	9	3	8	6	2
撤回	4	1	2	2	1	0	0
未报告	88	9	69	15	15	24	9
总计	251	13	141	51	42	63	28

资料来源：作者根据 OPG 数据和标签/类别进行了详细阐述。类别/标记是由信息权限管理（irm）机制标识的类别/标记。

注：并非所有 OPG 国家都有反腐败承诺。有些国家有多项承诺。承诺可以有多个标记。每个标签都分配了其参考承诺的完成级别。

2.2.3. 有关国际文件的关键问题

本节探讨了以可持续发展目标实施为中心的国际反腐败文件的三个关键问题。一是对推进国家反腐倡廉改革是否有效。二是是否适应国情。第三，它们之间以及与其他全球议程的一致性，特别是与可持续发展目标的一致性。

国际文件的效力及其对国内改革的影响

遵守和执行国际反腐败文件和承诺反映了效力的不同方面：一项国际公约在实现其政策目标（如采取特定的反腐败措施）方面可能是有效的，但未必能改变行为（即减轻腐败）。高水平的合规性可以表明高水平的有效性，但也可以反映出容易达到但无效的标准。另一方面，不遵守条约也不排除一个国家根据国际标准潜在的价值观念有效地改变行为的可能性。⁷⁵

国际公约及其审查机制可以启动国家反腐政策，增强国家层面的问责制和反腐败支持者的能力。⁷⁶例如，《联合国反腐败公约》数据显示，在接受调查的 95 个缔约国中，74%的缔约国认为执行情况审查机制对其国家反腐努力产生了积极影响。此外，据报道，86%的国家已经通过了新的立法或修改现有的法律，使之符合公约。国际公约的同行审查机制也促使各国加强参与履行国际反腐败承诺的当局和实体之间的协调。对于《联合国反腐败公约》，95 个缔约国中有 60%个认定信息需求管理是改善其制度结构和合作的来源，以解决国家层面的腐败问题。⁷⁷在拉丁美洲，墨西哥和瓜地马拉都建立了协调机制，以加强国际文件的执行。

78

然而，在贯彻、执行和监管国际反腐败文件方面仍然存在重大差距和挑战。关于《联合国反腐败公约》的执行情况数据表明，各国在《公约》第三章确立的腐败行为刑事定罪和预防措施的执行方面的立法框架仍然存在重大漏洞。例如，最近关于在几个区域执行可持续发展目标 16.5 的报告显示，在确保充分遵守《反腐败公约》方面存在差距（例如，在反腐败立法框架、私营部门腐败、游说、举报保护方面），在执行、监督和制裁透明度和廉政政策方面存在问题，在公共行

政和采购政策执行方面存在缺陷和其他挑战。⁷⁹

《反腐败行动纲领国家行动计划》下的反腐败承诺的执行情况显示出与其他国际文件类似的局限性。没有系统的报告执行情况。对于已报告进展情况的国家，163 项承诺中只有 73 项已经完成或显示出实质性完成程度，63 项执行有限，23 项尚未开始。然而，一些研究表明，和不参与反腐败倡议的国家相比，反腐败承诺与更开放的政府相关。⁸⁰

从开放伙伴关系中吸取的经验教训揭示了执行方面的挑战，这可能与可持续发展目标 16.5 有关。⁸¹ 首先，这表明了个人层级的激励措施对于获得遵守规范的重要性。有了适当的激励，即使在不利的法律环境中也能取得进展。第二，表明了建立独立评估机制的重要性，这种机制可以提供技术建议，解决各种限制，并制定可行的计划，以增加成功的可能性。

国际文件是否适合本国国情

国际法律公约或超国家法被认定为形成政策趋同的原因之一，因为它们促进了各国国内做法的协调一致。⁸² 国际反腐败文件包括处理和预防腐败的措施目录，希望签署国把它们纳入其国家立法和政策框架。

然而，国际和国家舞台之间的相互作用是复杂的。虽然国际反腐败议程依赖于普遍的假设（例如，公共和私营部门之间的划分），但腐败本质上是一种地方现象，在不同的背景下有着不同的含义。⁸³ 国家层面的反腐败努力植根于一个国家的历史和地方动态，显示出与国际议程的某种程度的趋同和分歧。⁸⁴

虽然国际反腐败文件不一定规定在国家层面采取的特定技术对策,但有时却以这种方式加以解释。例如,《联合国反腐败公约》第5条强调采取战略、协调和有效的反腐败办法的重要性。各国可以选择执行不同的反腐败政策选择,包括国家反腐战略等。然而,这条经常被理解为呼吁一个单一的国家反腐战略。⁸⁵

经验表明,一刀切的措施并不有效,反腐败对策应因地制宜。⁸⁶因此,一个关键问题是,国际反腐败文件是否能够很好地适应各国国情的多样性。

国际文件的一致性

原则上,所有国际反腐败文件及其一系列的刑事和预防性措施,都有助于目标 16.5 取得进展,因为后者是在减少一切形式的腐败方面制定的。但是,一些实施挑战可能来自反腐败手段的分散性和多样性。可持续发展目标与国际反腐败文件之间的重叠和交叉提出了一个问题,即它们之间是否会有共生或竞争。⁸⁷公约的措辞及其建议并不总是一致的。非绑定手段的发展增加了复杂性。此外,参与不同国际反腐败进程的利益相关方对不同的动力和激励作出反应,这可能使沟通和协调变得困难。⁸⁸

为了使多个文件共同为可持续发展目标 16.5 作出贡献,必须确保协调在不同文件下进行的国家改革努力,并加强和协调在国家层面监控进展情况的各种机制。

可以在国家发展战略中发挥协同作用,促进政策的一致性,提高预算分配的效率,并降低制定执行战略的成本,旨在解决腐败问题的不同国际议程的行动计划和监控报告。⁸⁹加强参与执行《联合国反腐败公约》和其他国际反腐败文件的

国家机构与 2030 年议程之间的协调，特别强调执行相关行动计划，也可以促进协同作用。至关重要的是促进报告进程之间的信息共享，例如，通过共享参与国际反腐败公约的技术小组的可持续发展目标监控报告。

各国还可以借鉴其在实施和监控国家反腐改革方面的经验。例如，政府间工作组鼓励成员国使其国家承诺与可持续发展目标相一致，并利用这些承诺推动可持续发展目标的实现。⁹⁰ 许多政府间工作组的承诺为各国设计、执行和监控可持续发展目标 16 的行动计划提供了宝贵的经验教训。⁹¹

专栏 二.5 反腐没有“灵丹妙药”

2016 年关于有效执行《联合国反腐败公约》支持可持续发展目标的圆桌会议强调：

- √需要长期的努力来改变那些利用现有形势的既得利益；
- √赋予地方行为者权力和持续的社会运动至关重要；
- √应开拓创新执法方式；
- √没有适合所有人的解决方案；
- √适当的分析、指标以及监控和评价框架至关重要。

资料来源：“有效执行《联合国反腐败公约》以支持可持续发展目标 16”，2016 年在巴拿马城第十四届国际反腐败大会举行的小组讨论。

2.3. 反腐措施及国家层面反腐文件

大多数国家(特别是腐败程度较高的国家)现在都有了发达的反腐败体制基础设施。然而,在许多情况下,执法和执行都很薄弱,成功控制腐败的案例很少。经常被引用的一些成功案例来自智利、新加坡和香港特别行政区。

直接的反腐败干预措施的特定目标是控制腐败。间接干预的主要目标是其他目的(例如,提高公共资源的使用效率),但也有助于减少腐败的机会,包括财务管理改革、社会问责措施和外部审计机构等。反腐败干预措施也在次国家层面实施,该层面经常发生腐败行为,公民很容易看到。本节将依次考虑这些类型的干预措施。

2.3.1. 直接反腐战略

最常见的直接反腐战略包括反腐败法、专门的反腐败机构或当局、国家反腐战略以及有选择的反腐败和廉政措施。

反腐败法律

虽然许多国家历史上都将腐败犯罪(特别是贿赂)列入刑法,但在过去几十年中,专门的廉政和反腐败法已成为许多国家的一个常规特征,特别是那些面临广泛或大规模腐败的国家,或者那些希望表明对腐败采取严厉行动的国家。⁹²

对本报告所述反腐败措施的审查表明,至少有 77 个国家通过了特定的反腐败法律。通常,这些法律规定了一种制度,作为刑法的一部分,对腐败行为规定并确立惩罚。反腐败法往往把预防和制裁结合起来。一些机构建立了总体体制框

架，包括建立专门的反腐败机构（见下文）。在某些情况下，设立反腐败机构的法律确立了反腐败的一般法律和体制框架（如波兰、拉脱维亚）。

从传统上说，执法工作由一般刑事调查机构负责，但后来许多国家设立了专门的反腐败犯罪局。最近，人们强调道德行为的积极面，出台的法律经常强调道德、诚信、预防，而不是惩罚（例如，约旦、肯尼亚和斯洛文尼亚）。

表格 2.5.

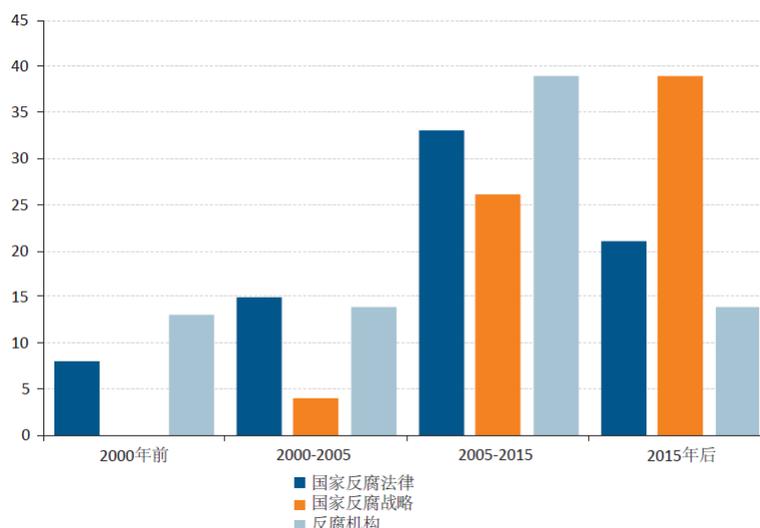
按区域选定反腐败文件普及率

	国家反腐法律	国家反腐战略	反腐机构
非洲	22 (40%)	20 (37%)	24 (44%)
美洲	8 (23%)	10(28%)	12(34%)
亚洲	25 (52%)	17 (35%)	29 (60%)
欧洲	18(40%)	24 (53%)	20 (44%)
大洋洲	4 (25%)	5(31%)	4 (25%)

资料来源：作者的阐述，基于岗位审查。区域的定义基于联合国统计司根据 M49 编码分类设计的联合国全球化, <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>。

图表 2.4.

国家反腐工具的采用（按年度数据）



资料来源：作者根据本章的岗位审查进行了阐述。如果一个国家发生过多起事件，则统计最近的重大改革。

数据表明，反腐败法律整体效力有限。这些法律必须适应国情，并要求国家主导权。虽然法律为反腐败奠定了基础，但资料强调，成功取决于有效执行。由于法律的效力取决于行为人对其实际执行可能性的预期，因此法律应考虑到执行能力，并应采取补充措施，帮助揭露腐败（例如，信息法的透明性和可获得性）。⁹³ 司法部门的能力建设需要伴随新法律的出台，需要加强次国家层面以及其他问责行为者的能力。此外，这方面的改革需要采用可行的时间表、指标和预期，因为建立有效的法治可能是复杂的，需要时间。⁹⁴

反腐机构

作为对系统性腐败的一种制度回应，反腐机构、反腐委员会在二十世纪 90 年代出现。尽管任务、权力和管辖权各不相同，但反腐败机构旨在将反腐败活动（如调查、起诉、制裁以及提高认识和预防）与腐败风险盛行的环境隔离开来。它们有望通过独立性、运用以知识为基础的方法以及将压制、预防和教育职能结合起来，为有效控制腐败作出贡献。⁹⁵

《联合国反腐败公约》第 6 条要求建立独立的预防性反腐败机构，第 36 条承诺缔约国可以成立通过执法来打击腐败的机构或人员。在此背景下，2012 年通过的一套原则（雅加达反腐机构原则）旨在加强反腐机构的独立性和有效性⁹⁶ 并在 2018 年制定了实施这些原则的指导方针。联合国开发计划署还开发了一个评估手段，用以评估和加强反腐机构的能力。

至少有 89 个国家建立了反腐败机构以控制腐败（见图 2.4）。⁹⁸ 一些国家（如

印度尼西亚、新加坡) 只有一个反腐败机构, 而另一些国家(如阿富汗、中国、印度、巴基斯坦、菲律宾和越南) 则有一个以上的专门机构负责特定职能。⁹⁹ 还

专栏 二.6 国际透明度组织加强反腐机构建设的建议

2017 年亚太地区(孟加拉国、不丹、印度尼西亚、马尔代夫、巴基斯坦和斯里兰卡) 反腐败机构报告强调了政府和政治承诺的必要性, 并总结了一系列提高反腐败机构绩效的经验教训。

对于政府和政党:

- 在挑选和任命其领导和工作人员方面, 应确保反腐败机构的独立性。
- 法律必须赋予反腐机构调查、逮捕和起诉的广泛权力。
- 必须允许反腐败机构充分自由公正地履行其法律职责。
- 必须有一个独立的监督机制来监督反腐机构。
- 反腐机构必须有足够的资源。

对于反腐机构:

- 反腐机构必须证明其有能力和意愿调查和起诉那些参与严重腐败的人, 并实施适当制裁。
- 反腐机构必须以身作则, 采用透明和诚信的最佳做法。
- 反腐机构必须通过社会关系与公民接触, 教育他们并动员他们对反腐活动的支持。

有一些机构也得到了发展，包括专门的腐败司法机构（见专栏 2.6）。

专栏 2.7 印度尼西亚腐败犯罪法庭

与反腐败机构一样，专门审理腐败犯罪的法院已设立。这些法院将腐败案件与系统性腐败隔离开来，并建立了专门知识体系解决复杂的腐败案件。通过采用不同的模式，这类法庭相继在菲律宾（1984 年）、巴基斯坦（1999 年）、印度尼西亚（2004 年）、乌干达（2003 年）、印度（2010 年）和马来西亚（2010 年）成立。

印度尼西亚腐败犯罪特别法庭于 2002 年成立，是雅加达中央地方法院的一个分庭，可以听证腐败根除委员会(KPK)起诉的案件，以避免潜在腐败法庭的风险。它的特点包括：大多数法官为非职业法官（不太可能卷入机构腐败）、严格的时限和对诉讼过程的视听记录。KPK 和法院之间的合作在 250 多个案件中有 100%的定罪率。由于该法院在印度尼西亚宪法法院面临争议，国家立法机构于 2009 年颁布了一项关于腐败犯罪特别法庭的新法规。《规约》规定，法院将对所有腐败案件（不仅是 KPK 起诉的案件）拥有管辖权，并命令最高法院在 2 年内在所有省会城市设立腐败犯罪法庭。

在联合国毒品和犯罪问题办公室的支持下，120 名法官接受了腐败案件特别意识培训和认证。然而，在推翻了法院多数非职业法官的判决后，定罪率下降，腐败法庭的几名法官被抓索贿。除了把定罪率作为衡量成功与否是否适当外，印度尼西亚腐败法庭还强调了在系统性腐败的背景下建立廉政和加强多行为者问责框架的重要性。

新加坡腐败行为调查局、香港廉政公署、博茨瓦纳经济犯罪与腐败局和新南威尔士廉政公署的早期成功案例，促使其它国家建立反腐机构。但这些成功模式并不容易在其他环境中被复制，鲜有有效的反腐机构。¹⁰⁰

反腐机构效力有限的原因包括：财政支持不足、独立于政治影响力有限、机构授权薄弱和缺乏政治意愿。然而，现有资料仍不能定论。研究表明，要取得成功，反腐败行动需要强有力的内部控制和问责制，与政府和非政府行为者结成联盟，以及注重在敌对政治环境中的预防和教育措施。¹⁰¹ 它们的有效性似乎取决于所谓的“有利环境”，以及广泛的公众支持和长期支持其活动的持久政治意愿。¹⁰²

国家反腐战略

国家反腐战略被定义为“一个国家协调国家反腐行动的全面反腐败政策文件”。¹⁰³ 这些战略通常确定一系列优先目标，包括带有执行和监控机制的行动计划。

《联合国反腐败公约》第 5 条要求会员国采取“有效、协调的反腐败政策”（见上文），以致许多国家通过了国家反腐战略。此外，《联合国反腐败公约》缔约国会议 2013 年核可的《关于反腐败战略的吉隆坡声明》¹⁰⁴ 提供了一份关于制定、设计和内容以及监控和评价国家反腐战略的建议清单。它呼吁反腐败和国家规划当局推广这些建议，以协助行政、立法和司法部门的成员以及广大公众更好地理解和支持反腐败战略的制定、设计、实施和监控。¹⁰⁵

根据对本报告进行的岗位审查，目前至少有 76 个国家有一项专门的反腐败

战略（见表 2.5）。还有一些国家，如南非，正在进行开发。这些战略通常是长期战略，从三年（如泰国）到二十年（如巴布亚新几内亚）不等。

尽管这些战略很受欢迎，但国家反腐战略取得成功的案例却有限。¹⁰⁶ 有资料指出，采取反腐败措施的原因越多，就越与临时激励措施有关，更可能的是，政治意愿不会出现，或不会持续足够长的时间，以使反腐败战略有效。应对丑闻和特定政治危机、不以长期目标和战略为基础的改革，随着时间的推移，压力减少，政府承诺减弱，往往会变得无效。相反，政治承诺和纳入长期增长或发展战略（例如哥伦比亚、东帝汶、马来西亚）将增加反腐败战略的潜在成功，因为这将促进反腐败机构以外的政府部委和机构的承诺和合作。¹⁰⁷ 资料还显示，单一国家战略必须切合实际（避免成为“愿望清单”），获得高层政治支持，规定加强执行能力，包括强有力的监控和评价框架。

专栏 二.8 培育诚信文化预防腐败

有效预防腐败需要建立公共诚信。公共诚信是在公共部门的行为和决策中，坚持和遵守共同的道德价值观、原则和准则，以维护公共利益，并将其置于私人利益之上。¹⁰⁸ 它对于公共利益和社会福祉的施政至关重要，并加强法治和尊重人权等基本价值。

公共诚信的途径已经从实体层面的临时诚信政策转向全社会的公共诚信体系。这一方法强调通过行为视角促进文化变革和审查诚信决策。它考虑到贯穿各领域的问题，并促进与公共治理的其他关键要素（例如，各级政府之间的有效协调）的一致性，分析了公共部门、私营部门和公民社会之间相互作用所造成的部门、组织和个人的特定廉洁风险。

经合组织公共诚信理事会的建议为制定基于三大支柱的公共诚信战略提供了指导。首先，一个连贯和全面的公共诚信体系旨在确保决策者制定一套相互关联、相互协调、避免重叠和差距的政策和手段。第二，制度需要依靠有效的问责制，建立在基于风险的控制和真正的诚信责任之上。第三个支柱是培养一种正直的文化，目的是呼吁个人内在的动机，使其行为合乎道德。各国可以采取行动，促使其公民了解和维护其在公共诚信方面的作用和责任（例如，提高认识运动、诚信教育、鼓励负责任的商业行为）。高级别的政治和管理承诺也有助于在整个公共部门和社会中树立诚信的形象。

资料来源：经合组织，2018年，对2019年WPSR所作贡献。

专栏 2.9 选择性反腐措施

美洲国家组织提供了一套示范法(定义为“合作手段, 其条款反映了它们所解决的主题事项的最高国际标准, 并提供给各国在起草反腐败法时使用”), 以制定有助于在以下领域打击腐败的立法。

- 收入、资产和负债申报
- 举报人保护
- 利益冲突
- 举报腐败行为的义务
- 监督机构
- 协商机制
- 监督公共事务
- 政府招聘
- 公共资源
- 资产披露
- 获取信息
- 参与公共事务
- 帮助与合作

资料来源: 美洲国家组织, 示范法与立法指导, <http://www.oas.org/en/sla/mesicic/leyes.html>.

选择性反腐败及公共诚信措施

加强国家反腐框架的另一个方法是采取有选择的反腐败措施和手段, 而不是与广泛的国家和战略一起(见专栏 2.9, 一个测量样本)。

在这些措施中, 数据往往强调收入和资产申报(150 多个国家)、¹⁰⁹ 举报人保护(50 多个国家, 包括阿根廷、澳大利亚、玻利维亚、法国、牙买加、日本、

马耳他、荷兰、英国)¹¹⁰ 预防利益冲突 (包括阿富汗、阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴巴多斯、巴西、喀麦隆、加拿大、哥斯达黎加、克罗地亚, 希腊、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、格鲁吉亚、意大利、韩国、马其顿、新西兰、波兰、西班牙、英国、美国等多个国家)¹¹¹、监督机构 (见下文)、协商和参与机制 (见下文)、游说规则 (例如美国、德国、澳大利亚、加拿大、波兰、墨西哥、智利、荷兰、英国); 以及解决跨国贿赂问题 (中国的刑法; 英国的贿赂法, 美国 1998 年的国际反贿赂和公平竞争法等)。

各国正在利用信息和通信技术促进有选择的反腐败和诚信措施的实施, 例如格鲁吉亚的资产申报 (专栏 2.10) 或智利的游说登记 (专栏 2.11)。

公共诚信工具

行为准则正变得越来越普遍。行为准则是一种“原则和价值观声明，为一个组织、政府机构、公司、一个受牵连的团体或个人的行为建立一套期望和标准，

专栏 二.10 格鲁吉亚资产申报在线核查机制

格鲁吉亚在线公职人员资产申报系统自 2010 年开始实施，2012 年获得联合国公共服务奖。然而，没有正式的核查机制，只有通过非政府组织偶尔进行的自愿审查才能进行验证。

在关键利益相关方参与协商后，建立了新的核查机制。根据新的监督高级官员提交的声明的立法框架，现在通过将不同的电子数据库交叉存在的信息进行核查。甄选的方式如下：(1) 经常核查担任腐败风险高职位的高级官员的申报；(2) 根据特定的“风险标准”通过透明程序随机甄选申报；(3) 由有充分根据的书面投诉/信息标记的特定申报。

公务员事务局成立特别小组，进行全面核查。截至 2018 年 8 月，已查明 60 多起违规行为。该机制旨在加强公务员的问责，并促进落实可持续发展目标 16。

包括对该组织的最低限度的合规和纪律处分。”¹¹² 虽然大多数都是以规则为基础的，往往依赖于一个机构的“核心价值观”，但它们也在积极地促进道德行为。

113

一些人倾向于使用这些诚信手段，因为他们担心，基于控制和制裁的机制可

能“排挤”真实的道德行为，从而促进对公职人员道德操守的手段性立场。¹¹⁴ 有资料表明，既包括有抱负的目标（价值观）又包括业务准则，特别是在有执行机制的情况下，更为有效。¹¹⁵ 抽样调查确定了来自 29 个国家以及联合国和欧洲联盟的 31 种不同的公共/公务员一般道德准则，其中 6 种在 2000 年之前通过，11 种在 2000 年至 2009 年之间通过，14 种在 2010 年之后通过。¹¹⁶

专栏 二.11 规范游说

游说监管是许多拥有坚实有效的反腐败框架的国家仍然存在差距的领域。美国和德国，分别在二十世纪 40 年代和 50 年代建立了游说条例，但后来并没有被广泛运用。只有 15 个国家制定了游说条例，其中 11 个在 2005 年至 2012 年间获得通过。

智利是最近出台游说条例的国家之一，这是更广泛的反腐败改革的一部分。针对 2014 年曝光的腐败丑闻，该丑闻揭示了企业高管和政界人士之间经常举行会议的制度，并允许在公众视野之外交流影响力和竞选资源，智利在 2014 年颁布了《游说法》。这项法律，包括在智利的第一个政府间政策行动计划中，是在纳入公民社会关切的公共协商进程之后通过的。

该法为游说和主动（有偿说客和无偿利益管理者）以及被动主体（部长、副部长、部门负责人、公共服务区域主任、市长和州长、区域部长秘书和大使等）确立了法律定义；

另一个众所周知的促进道德行为的手段是签订廉政协定（如塞拉利昂和墨西哥），¹¹⁷ 公共机构及其服务提供者或承包商正式承诺遵守合同中的最佳做法和透明度，有时社会组织也会提供监管。

2.3.2. 间接的反腐战略

间接反腐败战略包括旨在提高公共机构效率的措施,同时减少腐败行为的机会和诱因(例如限制自由裁量权、繁文缛节和不透明性)。预计将产生反腐败效果的改革包括公共部门和公务员制度改革、公共财政管理和社会问责。在履行职责方面,最高审计机构也可以为发现和减少腐败作出贡献。

公共财政管理¹¹⁸

公共财政管理包括法律、法规、制度和程序,以调动和聚拢财政收入(如税收和海关),制定预算和分配公共资金,执行预算和承担公共支出(如工资和采购),并对资金和审计结果进行核算。¹¹⁹

公共财政管理部门腐败会损毁公众对政府的信心,影响服务的提供和公共产品的提供,阻碍社会 and 经济发展,造成不平等,削弱法治。例如,海关腐败造成的交易成本上升制约了竞争力,预算管理腐败破坏了资源配置的合法性和有效性。

120

漏洞百出的公共财政管理制度为腐败创造了机会。¹²¹ 腐败出现在私营部门管理周期的参与者之间的关系中,这些参与者包括政府成员、议会成员、其他国家实体(如税务机构、中央银行和审计员)以及地方和区域政府的官员。公共财政管理的腐败主要要从委托代理的角度分析,重点是如何做出政治决策,如何让特定群体和利益集团抓住这些决策,以及公共行政如何实施这些决策。¹²²

公共财政管理改革通常将腐败作为一个技术和行政问题来解决。这些改革的

重点是减少自由裁量权，提高行政程序的透明度，以及使程序标准化和自动化。

专栏 二.12 精选公共财政管理国际标准

2012 年，联合国大会承认了财政透明度高级别原则（联合国大会第 67/218 号决议）。这项决议鼓励会员国“加紧努力，提高财政政策的透明度、参与度和问责制，包括通过审议《政府间财政援助计划》提出的原则”，并于 2016 年推出了公众参与财政政策的新原则。

公共支出和财政问责（PEFA）评估框架（由国际货币基金组织和世界银行与欧盟、国际开发部和其他双边捐赠者共同制定）提供了一套 31 个标准化的高级别指标，用以衡量公共财政系统的绩效。该框架于 2016 年修订。它评估了七个支柱：1 预算可靠性；2 公共财政透明度；3 资产和负债管理；4 政策性财政战略和预算编制；5 预算执行的可预测性和控制；6 会计和报告；7 外部审查和审计。自 2005 年以来，在 100 多个国家对国家或次国家级别公共财政管理系统进行了约 300 次公共支出和财政问责评估。这一问责框架得到了广泛的认可，为公共财政管理系统的现状提供了很好的指导。

联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）《公共采购示范法》（2011 年修订）反映了世界各地公共采购领域的最佳做法，可根据当地情况加以调整。《颁布指南》是对本示范法的补充，该指南是一项综合手段，提供了贸易法委员会《示范法》政策的背景和解释性资料，以讨论各项目标并就各种选择提供咨询意见。这些资源被广泛用作评估采购法的基准。

确保电子采购系统透明度和数据质量的**开放式合同数据标准（OCDS）**是全球公认的采购周期基准。

它们还包括更好地监控和执行更严厉的制裁。然而，反腐败是一个政治问题。¹²³

反腐败改革需要政治支持，需要考虑更广泛的治理和政治问题。公共财政管理改革的一个显著特点是统一的国际标准存在于整个改革周期中。见专栏 2.12。

公共财政管理反腐败改革可分为五个主要类型。¹²⁴ 首先，减少技术复杂性，包括信息和通信系统。第二，在可行和连贯的情况下简化金融监管，特别是在高风险和高价值领域。第三，提高透明度：政府信息系统必须披露关键政策决策和财务绩效数据。第四，为公众提供渠道，确保物有所值，提高服务提供的廉洁性（如投诉机制）。最后，加强内外部审计，确保政府信息公开和报告向社会全面公开。它们得益于特定计量手段的发展和技术进步，这也有助于产生关于改革有效性的数据。¹²⁵

已有数据表明，国内经济和政治因素是影响公共财政管理系统质量的最重要因素，¹²⁶，因此也是解决腐败问题的最重要因素。公共财政管理改革在减少公共行政中的腐败方面是有效的，¹²⁷ 但特定类型公共财政管理改革的数据不太一致。¹²⁸

在公共采购中，腐败风险与缺乏透明度、缺乏获取信息的途径、在每一程序段缺乏问责和监控有关。¹³⁰ 《联合国反腐败公约》第 9（1）条旨在通过促进信息披露，参与创造先决条件来防止采购中的腐败。¹³¹ 利用信息技术系统解决采购中的腐败问题已引起广泛关注。电子采购平台、电子采购流程和招标结果的公告以及电子采购合同的在线监控和评估机制已被广泛采用。2018 年电子政务调查显示，在 193 个联合国会员国中，有 130 个国家拥有电子采购平台，而 2016 年只有 98 个。¹³² 2018 年，59% 的会员国（而 2016 年为 40%）提供在线公告并分享招标过程的结果，以及为监督和评估公共采购合同提供信息。

有一致的证据表明，采购改革对于解决腐败问题是有效的。跨国研究表明，健全的采购制度与较低的腐败率有关。¹³³ 数据表明，旨在加强监督和透明度的改革产生了积极的效果，特别是在两种措施兼有的情况下。¹³⁴ 加强对采购干事的监督和审计，加强采购方面的宣传和公开而非自由裁量程序似乎也有积极的效果。¹³⁵ 各国政府正在将其中一些措施合并为所谓的“公开承包”。¹³⁶ 国家级别的案例研究为奥地利、保加利亚、智利、捷克共和国、格鲁吉亚、印度、韩国、斯洛文尼亚、葡萄牙等国的采购改革提供了成功的依据。¹³⁷ 一些有效经验还包括公民社会参与——对采购过程进行监控和监督。¹³⁸

电子采购改革取得成功的条件包括强有力的政府领导、适当的执行框架（例如采购政策、立法、能力建设、标准）、基础设施发展（连通性）、投诉机制以及对串通和串通投标的监督。¹³⁹ 然而，没有严谨的数据表明腐败对其产生的影响。考虑到基于信息技术手段的成本，电子采购改革的成本效益是一个重要问题，目前还没有数据证明这一点。

社会问责

自 2000 年以来，社会问责倡议成倍增加。它们的目的是通过公民参与和政府响应来加强问责制和发展成果。这些机制包括多种类型，如公民监控和监督、对提供服务的反馈以及公共信息的获取和传播。信息和通信技术，包括移动应用，通过公民参与、监控和监督，支持了解决腐败问题的创新方法。

尽管仍存在争议，但有数据表明，社会问责制可以在减少腐败方面产生正面影响。社会环境是关键。支持成功的条件包括：关注与目标人群相关的问题；针

对相对同质的人群；支持民众赋权，并有能力让行政机构承担责任，抵御精英阶层侵占利益；不同行为者之间的协同作用和联盟；协调社会问责和其他改革及监控机制；可靠的制裁；以及有职能，有响应的国家机构。¹⁴²



专栏 2.13 使用移动技术的创新社会问责手段

巴布亚新几内亚的反腐败电话是一种基于匿名手机短信的腐败举报手段。它最近被授予谢赫·塔米姆·哈马德·阿勒萨尼国际反腐败卓越奖，属于反腐败创新类别。¹⁴⁰

DevelopmentLIVE 是菲律宾一款针对安卓的手机应用程序，它允许公民监控本地开发项目并提供反馈。目前正在各学校和市进行试点，到 2019 年将推广到 500 所学校和 1300 个市。DevIVE 也作为一项政府承诺被纳入即将出台的 OGP 国家行动计划中。¹⁴¹

资料来源：联合国开发计划署对 2019 年工作方案审查的贡献。

表格 2.6.

社会问责举措的案例及其对腐败的影响

类别	领域	国家	影响
宣传活动 ¹⁴³	教育	乌干达&马达加斯加	限制获取公共资金

获取信息法 ¹⁴⁴	公共服务	新德里 (印度)	在帮助贫民窟居民获得基本公共服务 (配给卡) 方面, 使用获取信息法几乎与贿赂一样有效。 .
新闻自由 ¹⁴⁵	腐败	美洲 (阿根廷、加拿大、厄瓜多尔、委内瑞拉、巴西、哥伦比亚、墨西哥、美国); 非洲 (加纳, 肯尼亚, 坦桑尼亚); 欧洲 (英国, 意大利, 俄罗斯); 亚洲 (俄罗斯)	新闻自由增加, 腐败减少。
公民调查卡 ¹⁴⁶	公共服务	班加罗尔	违规行为曝光导致房产税改革, 减少了腐败的机会。
公民监控 ¹⁴⁷	教育	菲律宾	减少腐败。
公民社会组织参与 ¹⁴⁸	腐败	统计研究	公民社会力量与缓解腐败的积极关系。
社会问责培训 (提供监控技能和宣传报告) ¹⁴⁹	几种项目 (教师之家、家畜供应、围栏和企业发展)	乌干达	减少腐败所导致的管理不善, 提高绩效。 .

资料来源: 见表格尾注。

虽然关于透明度和获得腐败信息的直接影响的数据还未定论, 但它们对整个社会问责制的有效性很重要。一些数据表明, 媒体在支持其他社会问责制方面发

挥着重要作用。也有数据表明新闻自由对腐败的影响随着有效的横向问责机构（如独立的司法机构和强有力的议会）而扩大，而选举问责似乎对腐败没有什么影响。

公民社会组织可通过加强问责制度，为减少腐败作出贡献。然而，这种积极影响需要有影响服务提供者，将基础广泛的社区动员与专业化的公民社会组织结合起来，以及国家和公民社会行为者之间的参与。

关于社群监控有效性的数据是多种多样的。与缺乏成功联系在一起的关键环境因素包括精英阶层侵占公共利益，社会性和经济性问题分离。社区反腐监督在监督问题不直接影响公民利益的情况下，效果也较差。因此，有效的监督取决于公民激励，而不仅仅是信息本身。

最高审计机构

最高审计机构（SAIs）是国家问责的重要卫士，是国家廉政体系的重要组成部分。国际最高审计机构组织（INTOSAI）已将评估和支持可持续发展目标 16 的实施确定为最高审计机构有助于可持续发展目标后续行动和审查的领域之一。

150

最高审计机构可通过提高透明度和问责制，加强善政和限制腐败行为，为预防腐败做出贡献。¹⁵¹ 如世界审计组织《审计腐败预防指南》（ISSAI-5700）所述，最高审计机构可以将腐败和不当行为问题纳入最高审计机构的日常审计工作；通过及时披露审计结果，提高公众对腐败的认识；改进打击腐败的方式方法；为举报人提供举报不当行为的手段；与其他机构合作。¹⁵² 最高审计机构还可以将其

审计计划的重点放在容易发生腐败的领域和实体上（例如，在 2017 年，哥斯达黎加最高审计机构审计了 80% 的高腐败风险实体），¹⁵³ 并评估财务和内部控制制度的效力，¹⁵⁴ 以及反腐败制度、战略和方案。

审计报告是一个重要的数据来源，可用于确定不同级别的可持续发展目标关键领域（如服务提供、采购、组织资源）的腐败情况，并评估当局是否正在解决腐败问题。¹⁵⁵ 此外，当一个国家制定反腐败战略或政策，或签署具有约束力的国际反腐败文件（如《反腐败公约》）时，最高审计机构是负责接收和管理公职人员资产申报的国家实体（例如哥斯达黎加、巴拉圭）。¹⁵⁶

最高审计机构在解决腐败问题上的活跃程度因情况而异。¹⁵⁷ 解释这种变化的一个因素是最高审计机构有权进行腐败调查。2017 年，大多数最高审计机构（77%）有权与专门的反腐败机构共享信息，55% 有权调查腐败和欺诈，39% 有权对负责调查腐败的国家机构进行监督。¹⁵⁸ 所有最高审计机构中，有权制裁与腐败有关的案件的占百分之百，而没有管辖权的最高审计机构将把腐败相关案件转交执法机构。同样，26% 的最高审计机构被授权实施司法监控。在全球范围内，37% 的最高审计机构，主要是在发展中国家，有权对管理不善的官员进行制裁。即使没有调查授权，最高审计机构也可能认为，反腐败是其监督公共资源的一般义务的一部分。重大腐败丑闻也可能促使最高审计机构关注腐败问题，或者议会希望最高审计机构在检测和预防腐败方面发挥作用（例如挪威）。¹⁵⁹

然而，最高审计机构的反腐败作用也面临一些挑战。由于审计工作的重点是系统和实体（而不是个别做法），最高审计机构可能认为调查腐败不属于其审计能力范围，或者更倾向预防腐败。此外，最高审计机构往往认为，发现腐败的任

务过于资源密集，而且是一个很难显示结果的领域。此外，在某些情况下，与其他实体（警察或司法机构）协调调查和执行制裁是一项挑战。¹⁶⁰

尽管存在这些挑战，但韩国审计署在检测和预防腐败方面的贡献还是有很好的例子的。¹⁶¹ 在韩国，韩国审计署将在部门级别评估廉政政策的实施情况，作为其他授权审计的一部分。进行类似审计的国家包括巴西、波兰、葡萄牙和瑞典等。在巴西，审计署（TCU Contas da Uniao 法庭）编写了一本关于审计欺诈和腐败的手册，并设立了一个专门的内部单位。¹⁶² 最近的工作包括对联邦政府实体的腐败风险进行系统评估（见专栏 2.3）。

最高审计机构还评估整个政府级别（例如波兰、欧盟、荷兰、美国、加拿大、墨西哥）反腐败框架的设计和质量。例如，2012 年，欧洲审计法院（ECA）分析了四个欧洲机构的利益冲突制度，并建议制定一个全面的监管框架。¹⁶³ 波兰、墨西哥和哥伦比亚的最高审计机构对各部委和中央机构的国家反腐方案进行了评价。

荷兰审计法院于 2009 年对中央政府的廉洁管理进行了审计。¹⁶⁴ 审计发现，软控制比硬控制或一般控制对诚信感知的影响更大。同时指出，要加强廉洁政策、规则、程序等方面的沟通，更加注重廉政文化和行为的顶层基调和管理的伦理引导。在这项工作的基础上，为最高审计机构开发了一个自我评估廉洁的手段（IntoSAINT），以支持执行最高审计机构的道德规范。

世界审计组织发展倡议（IDI）拥有一个全球能力发展方案，支持最高审计机构对国家反腐框架进行绩效审计，同时采用系统和部门方法。该方案发布了一

份指导意见，用以对反腐败框架进行绩效审计。¹⁶⁶

在可持续发展目标方面，最高审计机构正在与联合国毒品和犯罪问题办公室合作，对与《联合国反腐败公约》第二章有关的信息技术采购进行评估。根据西匈牙利开发的腐败风险模型和来自 15 个国家的审计报告，本研究旨在评估在信息技术采购中预防腐败风险的有效性。¹⁶⁷ 非洲区域最高审计机构组织（非最高审计机构）在 2018 年对腐败作为非法资金流动的驱动因素进行了协调审计。¹⁶⁸ 审计评估了非洲各国政府执行国际反腐败文件（《非洲联盟防止和打击腐败公约》）的程度、资产申报制度和公共采购。

最高审计机构拥有部分一致的（即使是很小的）对打击腐败起到积极作用的数据——在反腐机构中，这种机构为数不多。¹⁶⁹ 元评估发现，最高审计机构比其他反腐机构（如反腐当局）能更有效地减少腐败。¹⁷⁰ 最高审计机构的效力取决于其组织能力、资源以及运作的治理环境；¹⁷¹ 接受其它实体提供的信息，并根据审计建议进行有效的立法监督；执行制裁的能力。这些对于审计报告产生效力至关重要。

专业审计，如法务审计和绩效审计，在发现和预防腐败方面似乎比其他审计更为有效。然而，审计必须与其他手段相结合，如信息披露（例如通过媒体）和对腐败交易负责者的可信制裁。¹⁷² 例如，在阿根廷，对医院账户的专门审计和对采购官员的监控使采购价格降低了 10%。¹⁷³ 在巴西，对市政当局进行随机审计的风险使涉及腐败采购的资源份额减少了 10%，有腐败证据的采购过程的比例减少了 15%。¹⁷⁴ 这些审计使采取法律行动的可能性增加了 20%。¹⁷⁵ 另外，经历过一次审计的市政府犯下的腐败行为减少了 8%。据估计，审计每年减少了

355000 巴西雷亚尔 (约 94300 美元)¹⁷⁶ 的腐败损失。¹⁷⁷

2.3.3. 地方层级反腐

国家以下级别的反腐败改革可有助于加速执行可持续发展目标 16.5。¹⁷⁸ 世界各地的地方和区域政府日益增强与公民的联系，防止腐败，加强问责。许多地方政府已采取反腐败战略和措施，并积极开展各种举措，推动可持续发展目标 16.5。¹⁷⁹

一些国家认识到制定次国家级反腐败战略的重要性，向地方政府提供支持，并正在试验不同的机制，以加强各级政府之间反腐败措施的协调。例如，在哥伦

专栏 二.14 地方政府如何在可持续发展目标框架内解决腐败问题？

世界各地的许多市长、州长和地方政府都致力于打击腐败，但他们需要更新手段和机制，以执行开放的政府政策，并改变公共行政的运作方式。为了支持地方政府，西班牙市、省联合会与联合国人居署地方政府股共同制定了一项战略，使人们认识到打击城市腐败的必要性。

这一进程在 2017 年达到高潮，在联合城市和地方政府内创建了透明和开放政府实践社区。这是一个聚集了 25 万多会员的最大地方政府网络——从小城镇，到大都会，再到国家以及地区政府。实践社区不仅对联合城市和地方政府成员开放，而且对致力于应用开放政府原则的机构和合作伙伴开放。

近年来，采取的行动包括首次让地方政府选民参加一些重要活动，如透明国际反腐败会议（2015 年普特拉贾亚大会和 2016 年巴拿马大会）、2015 年巴黎公开政府伙伴关系峰会、2015 年维也纳联合国反腐败公约缔约方会议和宣传活动，主要的地方政府会议，如非洲城市大会（约翰内斯堡，2015 年 12 月）、联合城市和地方政府大会（波哥大，2016 年）和大都市大会（蒙特利尔，2017 年）。

在过去两年的联合国国际反腐败日上，地方政府也发挥了积极作用。它们发起了“委员比亚，加强预防、调查和制裁腐败行为机制的法律（Ley 1474 de 2011）要求每个国家、州和地方政府机构制定年度反腐败和公民服务计划。哥伦比亚反腐透明部门提供方法上的支持，并监控这些年度计划。¹⁸⁰

地方级别与可持续发展目标 16 有关的倡议侧重于促进一种开放政府的概念，其中包括预防腐败的主要原则。一个开放的地方政府是：透明的，提供有关其行动、预算和绩效的信息；对其公民负责，满足他们的需要；包容性和参与性，依靠公民社会和公民共同创造解决方案，并采取创新性行动，利用公民的知识和新技术的政府。¹⁸¹

专栏 2.15 城市和地方政府如何解决腐败问题？世界各地的一些创新解决方案

各大洲的城市和地区政府正在将预防腐败作为城市发展和金融的优先事项。以下是一些城市如何通过提高透明度、公民参与和创新性使用技术来解决腐败问题的案例。由于腐败很难发现，很难监管，而且一旦贿赂文化在社会上形成，就更难根除，因此新技术可以成为根除腐败的有效手段，有助于快速收取费用和地方税，对交易进行地理定位，并允许信息在地方政府和公民之间流动。这种新的公众监督水平有助于决策者提高反腐败能力。

塞内加尔姆巴克（拥有 30 万居民）实施了一项新的税收制度，以征收与道路、市场摊位、停车场和屠宰场有



关的收入。YTAX 系统是由非政府组织 ENDA ECOPP 开发的一个智能协作系统，用于改善当地资源的调动、增强透明度和打击逃税行为。该手段通过一部手机和

一台微型打印机实时发出收据，位于市政市场和公共汽车站的本地收集器采集这些信息。税收在设备中被参数化，终端允许通过 GPS 定位征收地点。每次进行交易，官员们都能直观地看到交易地点和收费金额，准确地

追踪到收了多少钱和在哪里。本市可以实时跟踪本市境内税收资源的征收情况。有关更多信息，请参见：

<http://www.uraia.org/en/library/inspiring-practices-catalogue/yelen-tax-ytaxenda-ecopop-senegal>

马来西亚八打灵再也（拥有 198000 居民）一直以 Whatsapp 为平台，实时监控



解决

废物管理收集和公共空间清洁的承包商的表现。Whatsapp 有助于更快地解决来自公民的请求和投诉，以及服务可能造成的损害和失败。该应用程序作为市政管理手段，提高了公共服务提供的效率和透明度，因为它可以实时发现问题发生的地方，并使市民直接与市政当局联系，市政当局能够回应承包商并施加压力，防止公民与公共服务承包人之间行贿或者直接提供服务。<http://my-pj.info/>

加拿大蒙特利尔（拥有 170 万居民）通过其门户网站 Overview on Contracts（<https://ville.montreal.qc.ca/vuesurlescontrats>）公布了与公共采购



有关的所有信息，包括自 2012 年以来该市与其不同供应商之间 95000 份合同的全部信息。完全透明可以加强公民监督，但可以让地方领导人和

公职人员更好地了解不同预算章节之间的相互作用，提供可能出现双重支出的信息，并比较不同服务之间的价格。该系统补充了城市开放数据政策，以及公民亲自向城市监察员报告的能力，以便直接了解市政当局如何使用其税收。那些认为自己受到蒙特利尔市决定不利影响的人，也能依靠这一系统（<https://ombudsmantemontreal.com/en/>）。

阿根廷圣达菲市（拥有 90 万居民）公布了该市的交互式地图，显示了所有正在进行的公共工程，包括道路修缮、建筑施工、新照明等。市民可以查看其所有公共工程有关成本、实施日期和承包过程的邻近和访问信息。该系统允许公民直



在
公
接

向市政府报告任何问题或问题，市政府对投诉进行登记、监控和举报（<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/obras/>）。

资料来源：乌拉亚平台，联合国人居署和全球城市发展基金。

2.4. 整合部门反腐

鉴于腐败对可持续发展的普遍威胁，与可持续发展目标有关的工作中应广泛采取反腐败政策：目标 16.5 必须纳入可持续发展目标的其他领域，以确保在所有可持续发展目标方面取得进展。这就需要打破部门孤立，将反腐败和可持续发展议程结合起来。¹⁸² 然而，虽然人们认识到目标 16.5 的跨部门性质，但很少与其他可持续发展目标有实质性和明确的联系。

将反腐政策和措施纳入各部门有助于解决腐败问题，以确保在不同的可持续发展目标方面取得进展。一些反腐败措施旨在从系统或整个公共行政的角度解决腐败问题。然而，公共预算的很大一部分投资于特别部门（例如采掘业、基础设施、卫生、教育），这些部门极易受到贪污、泄密和其他形式腐败的影响。¹⁸³ 人们越来越注意通过针对每个部门的特点和风险采取措施，解决特定部门的腐败问题。部门级别的腐败控制是改善人民福祉的最直接和切实的途径之一。¹⁸⁴

2.4.1. 整合部门反腐的方法

尽管反腐既有优点也有缺点（见表格 2.7），但将反腐工作纳入各部门非常符合 2030 议程的整合方法，因为它旨在减少各部门的腐败，以实现这些部门（例如，改善健康、教育、改善获取饮用水的机会）的战略目标。许多国家政府正在将减少腐败脆弱性的措施纳入不同可持续发展目标领域的部门战略、政策和项目。

185

将反腐败纳入可持续发展目标领域有两种主要方式：系统地将各部门的反腐

败措施纳入主流,以及在某一特定部门的特定进程或子系统中实施有针对性的反腐败方法。第二种方法是在部门级别实施试点,如果成功的话可以扩大试点规模。

将反腐系统地纳入各部门主流工作,需要全面和逐步的努力,通常是自上而下开展的,包括:提高对该部门腐败问题的认识;进行针对特定部门的诊断,以查明腐败风险和脆弱性;制定一项解决腐败问题的战略,确定优先事项、缓解措施和监控准则;实施战略,并监控和评价以调整过程。一个很好的例子是制定部门反腐败战略。全部门的反腐败战略还不常见。不同部门的案例见下表格。

在一些国家,国家反腐败战略不是一个部门战略,而是包括一个或多个部门的重点或优先事项。在另一些国家,国家反腐败战略为制定部门战略提供了框架。大多数部门反腐败战略集中在卫生部门,其次是教育部门。这两个部门在使用公共资源方面都很密集,而且有庞大而复杂的结构,可以为腐败和管理不善创造机会。部门反腐败战略的一些经验教训与可持续发展目标有关(见专栏 2.16)

表格 2.7.

部门反腐主流化的利弊分析

优点	缺点
√考虑该部门的特定特点。	√可能会忽视更广泛的治理和腐败问题(例如政治腐败)。

√让政府专注于高风险或最高优先级的部门（例如，根据公共资源的多少），使反腐方法更有效率，潜在成本更低。	√在政治高度腐败的情况下，部门反腐成功不太可能持续(例如，撤换高层官员可能危害部门改革)。
√ 产生特定结果（例如改善服务提供），并可能在其他部门产生溢出效应。	√部门腐败可能从一个部门转移到另一个部门，或部门内将腐败从明显转向隐蔽。
√部门级别的改革可能更可行，因为政治阻力可能更低，或者可能出现临时的机会窗口。	√ 需要部门职员具备新的技能和操作方法，这些人可能抵触部门反腐方法，对反腐目标不尽职。

资料来源：Guillan Montero, A., F.Boehm, 2014, 将反腐败纳入部门主流工作。U4 合作机构的实践，U4 简报，2月，卑尔根，U4 反腐败中心。

表格 2.8.

部门反腐战略案例

卫生	阿富汗（2017-2020 年）；哥伦比亚（2013 年，年度）*；克罗地亚（2015 年，NACS 中的卫生部门）；德国（2016 年）；格林纳达
教育	莫桑比克（2011）；Peru（2017）；Serbia（2013-2018）‡
水利	莫桑比克（2011）
警察	萨尔瓦多（2017），哥伦比亚（2013）

资料来源：作者的阐述。

*哥伦比亚公共服务法规¹⁸⁶要求公共机构制定年度反腐和公民服务计划。这些机构还提交关于该计划的后续报告，并负有透明度义务。

** 莫桑比克 2007 年执行国家反腐败战略行动计划确定了五个优先部门的行动：司法、金融、内政、教育和文化以及卫生。《卫生部门战略规划（2014-2019 年）》将反腐败措施列在“廉洁、透明和问责”项下。

†摩洛哥中央预防腐败局（Instance Centrale de Prévention de la Corruption）出台了一系列反腐败部门战略，将卫生、交通、房地产和教育部门作为最高优先级。

‡ 塞尔维亚国家反腐败战略（2013-2018 年）和行动计划将教育纳入优先领域。

与系统的反腐败主流化相比，将反腐措施纳入特定的部门进程或子系统的使用范围更广，因为需要的资源更少，甚至在具有挑战性的情况下也可能找到更多的机会。针对流程和系统中腐败漏洞的干预措施可以根据其性质进行分类。这些措施旨在提高透明度、廉洁、问责和民众参与部门进程和系统，以解决特定的腐败脆弱性。其中一些措施与自愿的多方利益相关方进程和倡议有关（有关部门多个利益相关方倡议的选定案例，见表格 2.9.）。

由于所有部门都存在腐败现象，为解决公共行政中的腐败问题而制定的措施和手段一般可以而且应该在各部门中使用。为了更有效地解决腐败问题，跨部门的反腐败干预措施和部门政策手段必须保持一致。例如，专家们注意到，在可以证明与国家收入损失有关的情况下，不仅可以利用林业法，而且还可以利用反腐败法起诉犯罪者，从而更有效地减少印度尼西亚的非法伐木活动。¹⁸⁷ 尽管反腐败法一般不在部门级别执行，在一些国家，它使反腐机构能够在特定部门发挥作用（例如尼日利亚、塞拉利昂）。¹⁸⁸

在部门级别，加强透明度和监督还应考虑专门的监督机构（如英国卫生部门的反欺诈服务）以及监督和审计公共实体的特定部门监管机构。例如，在水利部

门，部门监管机构的作用是其中一个因素，同时加强了私营供应商的透明度和诚信措施，这与提高拉丁美洲四个城市（麦德林、圣佩德罗、基多和科马亚瓜）的服务提供效率有关。¹⁸⁹

在一些部门，干预措施的目的是通过增加部门内的竞争（例如，通过公私伙伴关系、分包服务提供、私有化服务）来解决腐败问题。¹⁹⁰ 然而，这些干预措施本身也有腐败的弱点，必须加以解决，例如，通过提高基础设施公私伙伴关系的透明度和信息披露。¹⁹¹ 级别的一些反腐败干预措施可以作为试点来启动和实施，通常采取自下而上的办法，从地方级别开始，让公民社会组织和非国家行为者参与。改革在地方级别可能更容易开放，特别是在分散服务提供部门（教育、水、卫生），甚至基础设施方面。在一些国家，特定部门优先实施诚信试点（例如，哥伦比亚优先考虑采掘业和卫生系统的制药分部门¹⁹²）。其中一些试点可能成为良好做法，然后可以加以推广、示范和扩大。¹⁹³ 附件 1 概述了某些部门的反腐败措施。

表格 2.9.

各部门自愿多方利益相关方倡议的案例

倡议	年份	目标	部门
采掘业透明度倡议 (EITI)	2003	自愿性认证计划，旨在通过公布和审核公司付款以及石油，天然气和采矿业的政府收入来提高采掘业的收入透明度。虽然 EITI 是依法实施的，但此过程由每个国家/地区的本地多利益相	采掘

药品透明联盟 (MeTA)	2008	提高制药系统的透明度和问责制，对获得药品产生积极影响。 在以下领域的数据收集和传播方面的数据披露和透明度：一）药品的质量和注册状况；二）药品的供应情况；三）药品的价格；四）推广药品。	卫生
建筑业透明度倡议 (CoST)	2008	与政府、行业和本地社区合作，通过提高透明度和问责制，从公共基础设施投资中获得更好的价值。它通过公开公共基础设施投资的数据来提高透明度。	建筑
开放政府伙伴关系 (OPG)	2011	将政府改革者和公民社会领袖聚集在一起，制定行动计划，使政府更具包容性、更具反应能力和更负责任。	跨部门公共部门

资料来源：作者的阐述。

2.4.2. 部门反腐败干预措施有效性证明

反腐干预措施在特定可持续发展目标问题领域的效果仍然有限。¹⁹⁴ 例如，最近对卫生部门的 2016 年审查发现，¹⁹⁵ 只有 9 项研究符合反腐败干预措施的有效性标准，只有 1 个案例达到高效性。¹⁹⁶ 专家指出，¹⁹⁷ 有效性的缺乏可能是执法不力的结果，需要国际合作——特别是对于跨司法辖区的腐败案件。监控和评价不善也是一个因素。

尽管关于特定类型的反腐败改革有效性的数据有限，而且往往不一致（有争议的证据或正、负面影响的混合结果），但在各部门采取有效的反腐败干预措施的例子仍然存在。事实表明，不同的反腐败干预措施相结合，可能在减少腐败方面取得更大的成果。¹⁹⁸ 已发现更有可能有效解决部门腐败问题的措施包括公共

支出跟踪手段、专门审计以及在某些情况下，结合其他干预措施选定的社会责任措施。

社会监督和问责举措的有效反腐成果存在争议，但表明在某些情况下，社会问责措施可以对部门腐败产生积极影响。这种积极的影响已经被发现，例如，在基础设施项目中。¹⁹⁹ 参与式预算编制在揭露卫生领域的腐败方面也有积极的影响。²⁰⁰ 信息和媒体运动在减少公共资金在教育中的使用和改善卫生服务提供方面有积极的影响。²⁰¹ 一些实验研究也发现在社会方案中使用关于减少腐败的信息获取立法。²⁰²

社区监督和非财务激励(例如,职业前景下降)以及机构监督和财务激励(例如工资削减)也被发现对解决跨部门腐败问题有积极影响。²⁰³ 有效实施对长期保持这些积极影响很重要。²⁰⁴ 权力下放对腐败的影响取决于地方政府的能力、社区参与规划和监督,地方问责结构以及新闻自由的程度等因素。²⁰⁵

数据显示,反腐措施在可持续发展目标各个领域的效果可能是不同的。例如,在巴西,在市级别审计的可能性增加,对采购产生了威慑作用,但对医疗保健没有影响。²⁰⁶ 因此,如果潜在制裁和以检测为条件的制裁概率太低,增加审计的可能性不足以遏制寻租行为。

此外,有效减少腐败并不总能改善部门成果。来自巴西地方级别同一审计方案的数据显示,“打击腐败可能会损害服务的提供”。²⁰⁷ 腐败的减少与开支的减少和更差的健康指标(如病床、免疫覆盖率)同时出现。“支出下降太多,每美元支出的腐败实际上增加了”,卫生指标系统性地恶化。这与其他国家的数据相

一致。乌干达卫生部门成功的反腐败改革减少了贿赂，但没有改善卫生部门的服务。²⁰⁸ 这些结果可以解释为，腐败网在某些情况下替代再分配机制和资源较少者的收入来源而运作。²⁰⁹

2.5. 监督目标 16.5 和反腐败改革

2019 年高级别政治论坛（HLPF）将首次审查可持续发展目标 16。尽管如此，一些会员国已经在其自愿国家审查(VNRs)中报告了透明度、问责制和反腐败问题。高级别政治论坛报告反腐败工作仍处于初级阶段，进展和趋势尚不可追踪。然而，审查中提供的资料证实许多国家承诺在特定目标 16.5 方面取得进展。

从 2016-2018 年提交的 111 份自愿国家审查报告看，52 份包含了与目标 16.5 相关的术语。其中，49 项包括“透明度”，37 项包括“腐败”，36 项包括“问责制”。总共 502 项涉及反腐原则，92 项涉及报告特定措施，76 项将这些问题确定为优先事项，14 项报告这方面的进展或成果。有 32 次提到在特定部门，特别是采掘业、卫生、水和地方政府，就渔业、海洋环境、司法和性别问题提出的倡议。此外，一些国家表示，它们承诺帮助其他国家努力控制腐败。另一些国家则强调公民社会在打击腐败和贿赂方面发挥的作用。

各国强调在解决腐败问题的能力和效力方面取得的进展，同时承认国家指标仍低于可持续发展目标的要求。一些国家侧重于解决高级官员腐败问题和打击非法资金流动（例如阿尔巴尼亚、澳大利亚、比利时、智利、捷克共和国、拉脱维亚、黑山、纳米比亚、斯洛文尼亚、瑞典和多哥）。一些国家则提到非法资金流动（如阿富汗、比利时、智利、法国、德国）。一些国家已经通过了国家反腐败

计划（如爱沙尼亚和纳米比亚）。拉脱维亚报告对公职人员和政治家的资产进行有针对性的财务披露，并定期对国家和地方机构的腐败问题进行民意调查。像捷克共和国和黑山这样的国家已经把重点放在加强审计制度上。

表格 2.10.

自愿国家审查报告目标16.5的进展情况，2019-2018

展现承诺和行动	支持其他国家的 反腐败工作	部门参考	公民社会参与
• 阿尔巴尼亚	• 澳大利亚	• 阿尔巴尼亚	• 比利时
• 智利	• 比利时	• 智利	• 巴西
• 塞浦路斯	• 丹麦	• 塞浦路斯	• 爱沙尼亚
• 埃及	• 法国	• 格鲁吉亚	• 格鲁吉亚
• 格鲁吉亚	• 德国	• 希腊	• 德国
• 希腊	• 荷兰	• 拉脱维亚	• 希腊
• 雅典	• 挪威	• 墨西哥	• 印度尼西亚
• 拉脱维亚		• 荷兰	• 墨西哥
• 墨西哥		• 尼日利亚	• 尼泊尔
• 荷兰			• 菲律宾
• 尼日利亚			• 韩国
			• 瑞典

资料来源：作者的阐述。

监督目标 16.5 的方法

关于监督目标 16.5 的讨论主要集中在全球框架指标的选择上。衡量特定目标 16.5 进展情况的选定全球指标侧重于打击贿赂，但不涉及其他相关形式的腐败。²¹⁰ 此外，目前衡量这些指标的数据有限，模式还无法确定。

预计各国将制定自己的国家指标，为全球可持续发展目标指标提供信息和补充。一些国家已经开始确定衡量目标 16.5 的国家指标（如印度尼西亚、英国）。其中一些指标不仅考虑了对腐败的衡量，而且还跟踪了反腐改革的执行进展情况。

在许多国家，公众的看法是，反腐败改革要么不够，要么无效。例如，2017 年在拉丁美洲接受调查的人中，有 50% 的人认为该地区政府在解决腐败问题方面做得不好。²¹¹ 这种缺乏信任的情况由于监督和衡量反腐改革的进展具有挑战性而更加严重，事实证明，长期坚持反腐改革是困难的。由于缺乏全面的腐败风险管理系统（见上文第 2.1.5 节），也很难在不同级别监控进展情况。

总的来说，监督和评价是反腐败政策执行中最薄弱的环节之一。形式主义方法通常报告活动而不是结果。通常，不编制定期报告。此外，监控和评价系统一般不接受利益相关方的投入，包括公众参与、公民社会或学术界的投入。能力限制、有限的数据可用性和对结果的问责不力加剧了这些问题。²¹² 需要明确预期的结果和影响，而这些结果和影响实际上应该是反腐败干预措施的目标，以及它们如何影响相关指标的选择。

各国有多种监控系统和指标来跟踪反腐败干预措施的进展情况并向国际同行审议机制报告，但这些系统之间的协调薄弱。集成的监控系统很少见。负责监

控反腐败战略的公共机构往往缺乏激励或迫使职能部委报告进展情况的权威、政治支持或能力。²¹³ 例如，反腐败机构在要求遵守基本监控要求方面面临困难，而由高级别委员会和理事会进行监督似乎也颇具挑战性。此外，作为日常监督的一部分，没有定期评估更广泛的治理改革对腐败的影响。对国际条约的监督并不总是符合国家反腐败政策文件，只是部分涵盖了国家反腐败政策。²¹⁴

表格 2.11.

关于目标16.5倡议国家指标案例

国家	指标	数据来源
印度尼西亚	<ul style="list-style-type: none"> 向官员行贿或被招揽的人口百分比(联合国毒品和犯罪问题办公室指标 16.5.1) 与腐败有关的公众习惯的意见/评估索引 与某些公共服务(部门)有关的经验索引 其他腐败经验指标 反腐败执法指数/腐败执法指数 腐败认知指数(CPI) 	<ul style="list-style-type: none"> 联合国毒品和犯罪问题办公室 地方政府 透明国际
英国	<ul style="list-style-type: none"> 披露与金融利益相关的高级官员和议员比例 	<ul style="list-style-type: none"> 有财务登记,但只有在有投诉的情况下才会进行详细

调查

- 报告为服务行贿的比例
- 《信息自由法案》和《开放数据宪章》确保及时提供数据
- 批准《联合国反腐败公约》和最新的反贿赂、反腐败和反腐败法律框架,有利于追回被盗资产的税收滥用
- 透明国际: 腐败认知调查 (年度)
- 强制性公开登记册,披露信托的实益所有权、基金和公司
- 是否存在公民可以举报腐败案件的专门报告机制举报腐败案件
- 报告在过去 12 个月的政府官员与他人互动时行贿的受访者百分比
- 所有腐败案件的定罪率

资料来源: 联合国开发计划署 2016 年。

通过综合指标衡量国家级别腐败的变化是困难的。衡量反腐败进展的实际方法需要考虑各种不同的指标,并通过成果级别指标评估特定干预措施的益处。²¹⁵

指标可以包括支出缺失、“幽灵工作者”人数，从未到达预定医疗机构或学校的资金百分比、公众投诉数量、腐败受害者数量、护照申请人报案行贿数量、个别部门的诚信程度、教师缺勤率、向海关官员行贿的数量，等等。²¹⁶ 这些指标应与其他指标相辅相成，因为多个指标能够更好地捕捉腐败脆弱性的进展和不同方面。一篮子指标应结合主客观指标，并结合投入、产出和过程指标、成果指标和影响指标。²¹⁷ 这些指标也可用于衡量特定可持续发展目标领域或地方级别的进展情况。²¹⁸

然而，混合使用指标并不是一种常见的方法。国家反腐败战略通常仅通过基于感知的指标来衡量实施该战略的影响。例如，就亚美尼亚 2009-12 年国家反腐战略（NAS）而言，亚美尼亚总体腐败水平的下降是通过国际贸易组织的消费物价指数和世界银行的腐败控制指标的变化来衡量的。产出指标通常用于评估实施国家行动计划的行动计划的执行情况，但这些指标往往存在局限性（例如，不衡量直接产出、不清楚或不可评估）。²¹⁹

虽然衡量反腐败机构活动的完成情况和结果对于提供可靠的绩效信息、了解哪些有效哪些无效以及管理公众期望至关重要，但反腐机构的监督和评估系统往往薄弱。可为反腐机构提供指导，以加强成果管理制框架，以确定本组织负责哪些成果，并用各种不同的分类指标（按部门、性别、地区等反映腐败类型、腐败程度等方面的差异）来监控和评价成果。²²⁰ 例如，联合国开发计划署的《反腐机构体系评估指南》（见第 2.3.1 节）可用于制定产出和成果目标及其各自的指标。²²¹

同样，部门级别反腐败干预措施的监督系统往往薄弱。挑战之一是，该部门

以外的政策措施也会对改善该部门的目标和成果产生影响。²²² 例如，在系统级别（如国家级别）或在特定实体实施信息获取立法或举报保护制度，也会影响结果，这反过来又使得很难断言任何特定干预措施与部门成果之间的因果关系。因此，建议结合不同种类的指标来监控部门反腐败干预措施，包括部门框架的措施（“清洁”部门的现有或缺失条件的证据）旨在实现这一目标的反腐败干预措施进展（使该部门更加透明和负责任）以及影响，或者是特定部门的产出和结果，表明该部门的廉洁和腐败程度。²²³

加强国家反腐败机构的监督系统有助于评估可持续发展目标的执行进展情况。随着 2030 议程要求各国制定国家指标来衡量目标 16.5 的进展，国家反腐败机构的指标可以补充现有的全球指标，以跟踪国家级别反腐努力成果的进展，并考虑到不同部门，不同群体的腐败形式和结果。

2.6. 支持可持续发展目标的连续性反腐政策

要在实现所有可持续发展目标方面取得进展，就必须有效解决腐败问题。这包括有效地将反腐败纳入国家发展计划和进程，利用反腐败方法和其他政策手段之间的潜在协同作用，管理紧张局势和取舍，并尽量减少负面影响。²²⁴ 要达成这些目标，有三个策略：（一）采取系统性的反腐败措施；（二）采取特定的手段，确定和解决贸易逆差，最大限度地发挥反腐败与其他政策的一致性。（三）加强制度协调。

反腐系统

一个国家（或一个组织或部门）的反腐败体系由负责预防、检测、起诉和制

裁腐败的所有多个机构、行为者、法律和规范、程序和做法组成。反腐败体系的所有这些组成部分都有助于解决腐败问题。多要素长期体制改革对于长期坚持反腐改革至关重要。见专栏 2.17。

归根结底，反腐败措施的有效性取决于整个问责制的表现，包括其所有部分之间的相互作用。²²⁵ 预防和监督是反腐败制度的关键要素，但也有必要在发现非法行为时予以制裁。问责机构（如最高审计机构）和其他非国家监督行为者（如公民社会、媒体、国际机构和其他机构）可协助监督和检测腐败行为，但同时也要触发有权调查和执行制裁的控制机构（如司法机构）的行动。

要使反腐倡廉制度在实践中发挥作用，需要注意其特定运作环境。在国家和国家以下各级，以及在特定部门，都可以采取反腐败措施。²²⁶ 在不同级别的政府和不同部门，选择反腐败手段应基于对要解决的腐败风险的评估（第 2.1.5 节），但也应考虑到特定特点，关于各级政府机构和做法，每起案件所涉及的有关行为者和进程，以及它们与该国更广泛的治理环境互动的方式。

必须注意反腐决策。有效地解决腐败问题不仅需要选择最适合于解决每种情况下已查明的脆弱性的手段和措施的组合，而且还需要加强反腐败政策的设计、执行和监督，并改进现有的衡量变化或进展的手段。

表格 2.12.

资产申报指标组合案例

投入，流程，产出

成果

影响

<ul style="list-style-type: none"> • 存在打击非法敛财和申报资产的法律框架 	<ul style="list-style-type: none"> • 提交资产申报的公职人员人数 	<ul style="list-style-type: none"> • 涉嫌非法敛财案件查处率
<ul style="list-style-type: none"> • 存在监督机构监督反腐工作，收入和资产披露 	<ul style="list-style-type: none"> • 未提交资产申报/提交不完整申报的官员人数 	<ul style="list-style-type: none"> • 改善国家在腐败感知指数方面的表现
<ul style="list-style-type: none"> • 可以访问公开这些数据的网站 	<ul style="list-style-type: none"> • 通过资产申报发现的非法敛财/欺诈案件数量 	<ul style="list-style-type: none"> • 根据资产申报制度改善公民对各类公职人员的信任
<ul style="list-style-type: none"> • 培养廉洁，有道德操守的公职人员 		<ul style="list-style-type: none"> • 在过去 12 个月内，至少与公职人员有过一次接触并向公职人员行贿或被这些公职人员索贿的人所占比例

资料来源：Trapnell, S., M.Jenkins, M.Chene, 2017 年,《监控可持续发展目标中的腐败和反腐败》。资源指南, 柏林, 透明国际。

反腐措施与其它措施的协同作用

整合反腐败政策,解决潜在的紧张局势和最大程度地保持反腐败与其他政策的一致性,有着充分的好处。首先,它允许考虑反腐败和其他政策之间相互竞争的优先事项。例如,在某些情况下,解决腐败可能会对不平等产生负面影响(可持续发展目标 10)。²²⁷ 可能会考虑在一个部门和其它可持续发展目标的反腐败干预之间缺少联系(既有积极的一面又有消极的一面)——现有的部门和反腐

败。

政策、方案和手段可能相互加强或削弱。例如，解决基础设施道路项目中的腐败问题可以提高（积极影响）获得保健服务的机会，但也有正溢出和负溢出。部门反腐方法的局限性之一是，由于反腐败干预，腐败可能只是从一个部门转移到另一个部门（见表格 2.7）。作为一种积极的溢出效应，其他发展举措，如教育投资，随着时间的推移，在加强廉洁和减少腐败方面可能会有回报。²²⁸

可以使用不同手段，例如腐败风险评估，系统地查明和解决反腐败措施与其他手段之间可能存在的不一致和紧张关系。《联合国反腐败公约》第 5 条第 3 款规定，缔约国应“努力定期评估有关法律文件和行政措施，以确定其是否足以预防和打击腐败。”²²⁹然而对立法和监管措施的腐败风险评估还不常见（主要用于东欧和亚洲）。²³⁰一些国家正在考虑引入这一手段（例如波兰政府将其作为“2014-2019 年政府反腐计划”的一部分）。在其它国家，起草立法的手册、准则和手册包括起草立法的标准，以及如何检查与其他立法（如奥地利、欧盟）之间矛盾的考虑。²³¹

专栏 2.17 智利政府在消除腐败方面的持续努力

在一些在解决腐败问题方面取得实质性进展的国家中，资料经常提到智利。2017 年，透明国际的腐败感知指数将智利列为拉美第二低腐败国家，仅次于乌拉圭。智利向 2017 年高级别政治论坛表达的主要信息中，强调加强民主体制是对可持续发展的长期挑战，从而加强了对可持续发展目标 16 的承诺。

智利的2017年自愿国家审查报告中明确讨论了其对可持续发展目标16的承诺和进展。该国通过了一项明确符合第16号目标的“廉政和透明议程”。作为该议程的一部分，2014年至2017年期间，智利政府颁布了一系列法律：

- 加强民主和透明度 (Ley N°20.900 , 2016)
- 宪法修正案，赋予选举机构宪法自主权 (2015 年第 20.860 号法律公告)
- 新的政党法 (Ley N° 20.915, 2016)
- 确立因违反有关选举开支的透明度、限制和控制的规范而被开除议员、少校和其他公务员 (Ley N° 20.870, 2015)
- 义务公民教育 (Ley N° 20.911, 2016)
- 廉洁的公共服务 (Ley N° 20.880, 2016)
- 加强高级别公共管理 (Ley N° 20.955, 2016)
- 游说法 (Ley N° 20.730, 2014)

该国还通过了一系列行政改革，包括：

- 公共服务系统预防性反洗钱和反腐败
- 改进公共采购的规范性条例，加强对公共采购官员的廉洁要求

- 说客良好职业准则
- 覆盖所有教育机构的公民教育计划

此外，智利还在农业研究和政策办公室设立了一个市场透明度单位，以提高透明度，从而提高这些市场的绩效和竞争力。

资料来源：2017年《2030年议程执行情况》国家委员会，智利国家自愿机构，《2030年议程目标》，6月16日。

高级别的政治承诺，透明度、公民社会的参与、具有法律约束力的要求、成果的执行、对防止腐败活动的影响和效力的定期评估，对于这些手段的有效性至关重要。还可以通过体制机制促进综合反腐败，以加强作为反腐败体系一部分的实体和利益相关方之间的协调与协作。²³²

机构协调反腐

对有权执行反腐败措施（包括预防措施）的实体进行机构协调²³³是推进综合办法的一种方式。²³⁴然而，有效协调一直是反腐败问题的共同挑战。

体制多样性是指各政府机构之间的反腐败职能重复（预防、调查或监督和执行）。关于腐败的资料讨论了各机构之间竞争的好处，但也讨论了各机构之间竞争的意外后果，即收取租金的机会增加。²³⁵在问责机构的背景下，机构的多样性可视为资源的低效分配。此外，履行同一职能或互补职能的多个实体之间的竞争可能造成紧张局势，破坏其有效履行职责。例如，根据专家报告，罗马尼亚司法部、国家廉政署和国家反腐败局等主要法治机构之间的不信任和有限的协调减

缓了数据收集的速度，并延误了为该国建设一个开放的判例法门户网站的工作。

236

然而，在某些情况下，制度多样性可能有利于应对腐败等复杂的治理挑战。

专栏 二.17 反腐倡廉制度绩效评估

一些最高审计机构对公共实体的反腐败战略和手段进行了评估。这些审计提供了有关反腐败系统绩效的宝贵信息，并确定了改进的机会。在这些审计中考虑的维度包括高层伦理道德、廉政政策的存在、腐败风险管理、廉政能力建设和反腐败、存在投诉机制、监督容易腐败的特定过程、存在反腐败单位或重点，以及腐败风险管理等。

例如在墨西哥，2014年290个联邦机构对反腐败战略的评估在多个领域找到了改进的机会。大多数实体缺乏技术上健全和明确的预防腐败战略（59%的实体没有正式制定任何廉政政策或方案），领导层对反腐败举措的支持有限（51%的实体没有采取任何行动支持廉政和反腐败）。公职人员对反腐败问题缺乏足够的知识（68%的人没有进行过任何反腐败培训）。腐败风险管理不善，监督有限（89%的人没有管理腐败风险的系统）。60%的联邦实体没有任何机制接收关于潜在腐败行为的投诉。审计后，259家机构承诺在研究的至少一个方面采取纠正措施。

资料来源：ASF, 2014, “研究联邦公共部门机构制定的应对腐败策略”，墨西哥，AFS.

²³⁷ 多个实体的非排他性管辖权可能会减少变革的阻力。此外，一个实体可以补偿另一个机构的失败或能力不足。多个实体还可以将各自的资源（专门知识、人

力资源、财务、技术等)组合,以解决腐败问题。

在国家级别,协调部门和地方的反腐败工作很重要。在一些国家,中央机构,如专门的反腐败机构,可以发挥这种协调作用。要使多个机构有效运作,可能需要明确界定不同的机构任务,并分析机构等级制度。更好地了解战略作用和责任以及不同机构之间如何相互作用,是更好地协调预防腐败工作的一个有益的先决条件。²³⁸ 仅仅传播有关政策的信息或指导方针可能不足以有效执行这些政策。

239

专门的反腐败机构应与部门机构合作,评估腐败风险,在部门机构开展调查,在脆弱部门制定预防性反腐败措施(如行为守则),或制定共同的预防和打击腐败战略。例如,在印度和加纳,专门的反腐败机构对林业和矿业部门的腐败嫌疑案件进行了调查。²⁴⁰

在促进有效合作的同时,保护组织自治可以通过建立体制结构来实现,这种体制结构有助于协调,但除非对整个系统可行和有益,否则不要求实体进行协调。²⁴¹ 例如,乌干达在1998年建立了问责部门,当时在整个部门范围内采取了规划办法,以加强问责制的协调,并使各机构在调动和使用公共资源方面卓有成效。该部门除其他外包括道德和廉政局以及最高审计机构。

在业务上,还可以通过其他机制加强协调,包括机构间沟通、联合行动、匹配优先事项、共同情报系统和合作协定等。更透明的机构与其他机构的合作似乎更有成效,因为信息有助于合作。审计机构在开始问责实体之间富有成效的互动方面发挥着关键作用——它们可以查明危急情况,但需要其他机构的合作,以

确定腐败案件和分类、评估信息以及收集和分析证据。

在国家级别执行可持续发展目标的体制安排有助于促进反腐败举措的体制协调和一致性。然而，由于缺乏知识（例如，关于如何将反腐败纳入其他发展领域的指导意见有限）和经验，将反腐败纳入国家发展计划和战略仍然具有挑战性，因此，国家可持续发展目标协调机制并不总是反映目标 16.5 和 16 的交叉性质。例如，在业务级别与工作组建立了部际协调机制的国家通常将可持续发展目标 16 列入其中一个工作组，而不是从体制上承认其跨领域性质（如塞拉利昂、马尔代夫）。将反腐败目标纳入国家发展计划的优先次序有限，将可持续发展目标的责任分配给特定实体的国家有时不会将目标 16.5 分配给任何机构，即使有公共实体负有相关责任。例如，哥伦比亚的监督透明度秘书处没有被确定为特定目标 16.5 的牵头机构，因为由于缺乏强有力的指标和国家基线和特定目标，这一目标没有被确定为国家优先事项。²⁴⁵

2.7. 结论

2030 议程承诺解决腐败问题，实现可持续发展。可持续发展目标 16 包含一套体制原则：问责制、透明度、参与和包容，这些原则对打击腐败至关重要。有效预防、发现和制裁腐败行径，对于建立有效和包容各方的机构和实现所有可持续发展目标至关重要。

国际反腐败文件的增加反映了对反腐败这一挑战的日益重视。这些文件促使各国执行反腐败政策和措施。在可持续发展目标方面，关键问题是如何利用对国际反腐败协定的高度参与来执行可持续发展目标，以及各国如何利用其在国际反

腐败文件方面的经验 ,加强对反腐败改革的协调和监督 ,以支持可持续发展目标。

自本世纪初以来 ,各国在反腐败方面所做的努力成倍增加 ,各国采用并实施了各种各样的反腐败方法和手段 ,重点是提高对腐败的认识 ,加强反腐败的立法和监管框架 ,发现和监督腐败的脆弱性和做法(包括与公民接触) ,预防腐败(提高透明度、廉洁、问责和参与) ,有效制裁腐败行为。反腐败战略的设计和 implementation 需要了解 and 敏感其工作定义和产生变化的因果机制的影响。它们应考虑取得成功的集体行动要求 ,包括在这种条件下 ,地方利益相关方将采取行动 ,利用反腐败措施和改革创造的机会。

在实施可持续发展目标的背景下 ,将反腐败措施纳入国家发展战略和可持续发展目标问题领域尤其具有吸引力。它反映了 2030 议程的整合性 ,并明确寻求通过针对每一个可持续发展目标领域的脆弱性和风险采取有针对性的对策来改善发展成果。它有助于推动协调一致的反腐败政策和战略 ,利用不同手段之间的协同作用 ,支持协调并推进更为综合的监督方法。

除了少数例外 ,特定反腐败手段有效性的案例仍然很少 ,而且不一致。然而 ,数据表明 ,要有效解决腐败问题 ,需要长期持续的努力和有针对性的多管齐下的反腐败方法 ,这些方法结合了多种手段。有必要从战略上并在对腐败风险进行合理评估的基础上制定反腐败办法。此外 ,更为综合和更为有力的反腐败监督和评估系统依赖于多个指标来衡量进展情况 ,对于改进反腐败工作、收集有效改革的数据和报告特定目标 16.5 的进展情况至关重要。鉴于反腐败对可持续发展的重要性 ,采取有效机制打击和预防腐败行径是实现可持续发展目标的一个基本步骤。

尾注

1 此外，目标 16.4 涉及经常被视为与腐败直接相关的非法资金流动。联合国大会，2015，《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，21 October, A/RES/70/1. 参见联合国公共行政专家委员会，2018，第十五次大会报告，E/2016/44-E/C.2016/8.

2 除其他原因外，与治理有关的问题被认为在政治上过于敏感，人们担心这些问题很难转化为可衡量的指标。联合国开发计划署，2004，反腐败实践说明，最终版本，纽约；联合国开发计划署，2008，腐败与发展。为减贫、实现千年发展目标和促进可持续发展而采取的反腐败措施。腐败与发展入门，纽约；以及 Carothers, T., S. Brechenmacher, 2014, Accountability, transparency, participation and inclusion. A new development consensus, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.

3 联合国秘书长 2018，就冲突中的腐败问题向安全理事会发表的讲话，September 10th, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-10/corruption-conflict-remarks-security-council>.

4 Blunt, E., 2002, Corruption costs Africa millions, BBC News World Edition, September 18th, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2265387.stm>, and OECD, 2014, The rationale for fighting corruption, OECD CleanGovBiz, <https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>.

5 经合组织，2014，The rationale for fighting corruption, OECD CleanGovBiz, <https://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>.

6 Dasgupta, U.M., 2011, Evidence on the economic growth impacts of corruption in low-income countries and beyond: a systematic review, London, EPPI- Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. 正如预期的那样，腐败与经济增长之间的关系是

复杂的。2012 年一项基于广义矩估计方法的一项分析得出了一个强有力的结论，即腐败的减少会以倒 U 型的形式提高经济增长率作者发现“当其他因素有利于经济增长时，腐败并不一定会阻止经济增长”，相反，他们发现公共机构的质量对一个国家的经济增长绩效起着至关重要的作用。 Ahmad, E., M.A. Ullah, M.I. Arfeen, 2012, Does corruption affect economic growth, Latin American Journal of Economics, 42, 2, 277-305.

7 由于财政资源的分配量和社会影响，7 个特别关注的部门是教育、卫生、水、交通、能源和自然资源等。 见 Boehm, F, 2014, Mainstreaming anti-corruption into sectors. Practices in U4 partner agencies U4 Brief February, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

8 水务廉政全球展望 2016, <http://www.waterintegritynetwork.net/wigo>.

9 Hanf, M.等, 2011, Corruption Kills. Estimating the global impact of corruption on children deaths, Plos One 6 (11).

10 MyWorld 全球调查, www.worldwewant2030.org.

11 水务廉政 2017, 水务廉政全球展望 2016, Berlin, WIN; Transparency International 2013, Global Corruption Report: Education, Berlin, TI; Boehm, F, and E Sierra, 2015, The gendered impact of corruption, U4 Brief, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre, <https://cmi.atavist.com/gender-impact-corruption>.

12 Goetz, A. M., R. Jenkins, 2005, Reinventing accountability. Making democracy work for human development, New York, Putnam.

13 参见 Mungiu-Pippidi, A., 2017, Introduction: Identifying and explaining governance virtuous circles, in Mungiu-Pippidi, A., M. Johnston, Transitions to Good Governance. Creating virtuous circles of anti-corruption, Cheltenham, Edward Elgar Publishing; Rothstein.

14 参见 Johnston, M., 2013, Corruption, contention and reform: The power of deep

democratization, Cambridge, Cambridge University Press. 人们对腐败问题的关注程度越来越高, 从 1992 年的 14 篇学术文章到 2014 年的 300 多篇学术文章的急剧增长可见一斑。(见 Rothstein, B., A. Varraich, 2017, *Making Sense of Corruption.*, New York, Cambridge University Press: p. 7, fig. 1.1).

15 见 Johnston, M, 2014, *Corruption, contention and reform. The power of deep democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 尤其是第七章: 最近一项分析腐败诱因的研究表明, 在较贫穷国家, 敲诈勒索腐败可能更为普遍(为公共服务索贿与紧缩预算有关), 而串通腐败不会受到发展水平的影响。它认为, 发达国家减少腐败“似乎是通过与一个国家的收入通常正相关的其他特征而发生的这是因为一个富裕国家通常得益于更好的新闻自由、更好的产权执法和更好的法治, 因此它的逮捕率较低。Auriol, E., J. Lassebie, 2013, *Capture for the rich, extortion for the poor*, Manuscript.

16 欧盟委员会, 2014, *EU Anti-Corruption Report*, Brussels, European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf.

17 经合组织, 2011, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and related documents*, http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

18 见 Heidenheimer, A., M. Johnston, 2002, *Political corruption*, 3rd ed, London, Transaction.

19 Rose, J., 2018, The meaning of corruption. Testing the coherence and adequacy of corruption definitions, *Public Integrity* 20, 3, quoting Newey, G., 2001, Philosophy, politics and contestability, *Journal of Political Ideologies* 6, 3, p. 252.

20 联合国开发计划署, 2008, *Corruption and Development: Anti-corruption interventions for*

poverty reduction, realization of the MDGs and promote sustainable development, Primer on Corruption and Development, New York. 然而,一些作者注意到,“委托权力”的概念在不能用这种方式描述规则的情况下有局限性,而在这种情况下,腐败有时正是一个更为紧迫的问题

开发计划署在其 1998 年 7 月执行委员会核准的公司政策文件《打击腐败以改善治理》中,将腐败界定为“滥用公共权力、办公室或权力为私人利益——通过贿赂、勒索、兜售影响力、裙带关系、欺诈加速资金或贪污。”世界银行和透明国际先前工作的定义(见 联合国开发计划署, 2008, A user's guide to measuring corruption, New York, UNDP, p. 12).

21 《联合国反腐败公约》, 第三章, 刑事定罪与执法, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

22 Thompson, D., 1995, Ethics in Congress. From individual to institutional corruption, Washington DC, Brookings Institution, p. 103. Emphasis in the original.

23 Mungiu-Pippidi, A., 2017, Introduction: Identifying and explaining governance virtuous circles, Ch. 1 in Transitions to Good governance, Creating virtuous circles of anti-corruption, A. Mungiu-Pippidi and M. Johnston, Eds., Edward Elgar Publishing, p. 4; and Persson, A., B. Rothstein and J. Teorell, 2013, Why anti-corruption reforms fail. Systemic corruption as a collective action problem, Governance, 26, 3, 449-71.

24 Klitgaard, R., 1998, International cooperation against corruption, Finance and Development March, p. 4.

25 计量经济学模型一致表明,廉洁和腐败都可以是自我维持的平衡。

26 见 Bauhr, M., 2017, Need or Greed? Conditions for collective action against corruption, Governance, 30, 4, 561-81; and Mungiu-Pippidi, A., 2015, The quest for good governance. How societies develop control of corruption, Cambridge, Cambridge University Press.

27 见 Marquette, H., C. Peiffer, 2015, Corruption and Collective Action, University of Birmingham, Developmental Leadership Program and U4 Anti-Corruption Resource Centre.

28 Boehm, F., T. Caprio, 2014, Fostering good governance at school level in Honduras: The role of transparency bulletin boards, *Peabody Journal of Education: Issues of leadership, policy and organisations*, 89, 1.

29 一个共同的因果关系说明，通过透明度获得的认识支持通过问责制加强对腐败的控制的参与。提供服务的类似账户，参见 Joshi, A., 2013, Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery, *Development Policy Review* 31, 1, s29-s48. 另见 Harrison, T.M., D.S. Sayogo, 2014, Transparency, participation and accountability practices in open government, *Government Information Quarterly* 31, 513-525.

30 见 Grimmelikhuijsen, S., 2012, Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment, *International Review of Administrative Sciences* 78, 1.

31 见 McGee, R. J. Gaventa, 2011, Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives, IDS Working Paper, Brighton, Institute for Developmental Studies; Michener, G., K. Bersch, 2013, Identifying transparency, *Information Polity*, 18, 3, 233-242.

32 见 on consumer boycotts, Goetz, A.M., R. Jenkins, 2005, Reinventing accountability. Making democracy work for human development, NY, Putnam.

33 Fox, J., 2015, Social accountability: what does the evidence really say?, *World Development*, 72, Aug, 346-361; 以及 Lindstedt, C., D. Naurin, 2010, Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption, *International Political Science Review*, 31, 3, 301-322.

34 Joshi, A., 2013, Do they work? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives in service delivery, *Development Policy Review*, 31, 1.

35 见 Skoric, V., 2015, Civil society participation: an essential element in anti-corruption efforts, 《联合国反腐败公约》联盟日志, October 21, https://uncaccoalition.org/en_US/civil-society-participation-an-essential-element-

in-anti-corruption-efforts/.

36 对于可搜索的样本, 见 the Participedia project, <https://participedia.net/>.

37 Fox, J., 2015, Social accountability: what does the evidence really say?, *World Development*, 72, 346-361.

38 Heywood, P.M., 2018, Combating corruption in the Twenty-First century: New approaches, *Daedalus*, 147, 3, 83-97.

39 水务廉政, 2016, Water Integrity Global Outlook 2016, Water Integrity Network, p.50.

40 参见经合组织, 2014, *Accountability and Democratic Governance. Orientations and principles for development*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD; 以及 Johnston, M., 2014, *Corruption, contention and reform. The power of deep democratization*, Cambridge, Cambridge University Press.

41“为有效执行《联合国反腐败公约》支持可持续发展目标 16”, 在巴拿马城第一行政协调会的小组讨论, 2016 年。

42 UNODC-UNICRI, 2009, *Technical Guide to the United National Convention Against Corruption* Vienna, United Nations.

43 Johnsen, J., 2015, *The basics of corruption risk management: A framework for decision-making and integration into the project cycles*, U4 Issue, 18, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre, <https://www.u4.no/publications/the-basics-of-corruption-risk-management-a-framework-for-decision-making-and-integration-into-the-project-cycles>.

44 世界卫生组织, 2010, *Monitoring the building blocks of health systems: A handbook of indicators and their measurement strategies*, Geneva, WHO.

45 Curbing Corruption, 2018, Education sector review,

[https://curbingcorruption.com/sector/education/..](https://curbingcorruption.com/sector/education/)

46 Mackey, T K., T. Vian, J. Kohler, 2018, The sustainable development goals as a framework to combat health-sector corruption, *Bulletin of the World Health Organisation* 96, 9, Sept, 634-643.

47 Selinsek, L., 2015, Corruption risk assessment in public institutions in South East Europe. Comparative research and methodology, Sarajevo, Regional Cooperation Council.

48 Johnson, J., 2015, The basics of corruption risk management: A framework for decision-making and integration into the project cycles, U4 Issue, 18, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

49 参见 将工作重心放在私营部门，联合国全球契约组织，2013, A guide for anti-corruption risk assessment, New York, United Nations Global Compact Office.

50 除了最初的风险识别和评估外，腐败风险管理仍不发达。见 Hart, E., 2016, Why is corruption risk management so hard? Assessing current practices in development aid, U4 Brief 1, May, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

51 由于资源稀缺，任何组织都必须决定哪些领域应首先针对哪类腐败。

52 Vian, T., 2013, “Risks and consequences of corruption in the health sector”, Presentation U4/Boston University.

53“只有确定、分析并决定是否应该积极针对腐败风险，人们才会考虑哪些手段最适合反腐” (Johnson, J., 2015, The basics of corruption risk management: A framework for decision-making and integration into the project cycles, U4 Issue, 18, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre)

54 Hart, E., 2016, Why is corruption risk management so hard? Assessing current practices in development aid, U4 Brief 1, May, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

55 TCU, 2018, Acordao 2604/2018, TCU Plenário (14/11/2018), Ficha sfntese e mapa, https://portal.tcu.gov.br/data/files/D6/55/61/40/5D0476101270AF66E18818A8/Ficha%20-%20Exposicao%20fraude%20e%20corrupcao-3_WEB.PDF.

56 一个里程碑是时任世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森在 1997 年世界银行-国际货币基金组织联合会议上的讲话。他指出，发展中国家的经济发展和减贫需要对付“腐败的毒瘤” (Wanless, M., 2014, The World Bank’s fight against corruption: ‘see nothing, hear nothings say nothing’, Hydra Interdisciplinary Journal of the Social Sciences 1, 2, 38-48).

57 1977 年美国《反海外腐败法》和经合组织《打击在国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》的出台，都是出于对国际市场公平竞争的担忧相比之下，拉丁美洲民主转型浪潮后对民主化和基本权利问题的关切是《美洲反腐败公约》的主要推动力。见 Guerzovich, F., 2011, Effectiveness of international anticorruption conventions on domestic policy changes in Latin America, Washington DC, Open Society Foundations, Latin America Program.

58 联合国毒品和犯罪问题办事处向《世界公共部门报告 (2019) 》提供;

www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html;

<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>;

<http://www.oas.org/en/sla/dlc/mesicic/default.asp>;

<http://www.auanticorruption.org/auac/about/category/overview>;

Guerzovich, F., 2011, Effectiveness of international anticorruption conventions on domestic policy changes in Latin America, Washington DC, Open Society Foundations, Latin America Program; Rao, S., 2011, International conventions combatting corruption, Presentation at the European Commission Training Seminar: EC Support to Governance in Partner Countries (Africa focus), July 4-8; Schroth, S., 2005, The African Union Convention on preventing and combatting corruption, Journal of African Law 49, 1, 24-38.

59 Yeater, M., 2012, Corruption and illegal wildlife trafficking in Corruption, environment and the United Nations Convention Against Corruption, UNODC Indonesia, 17-24.

60 分析《联合国反腐败公约》在解决环境部门腐败问题方面的作用，见 Thuy Van Dihn, T”

2012, Addressing corruption in the environmental sector: How the United Nations Convention against Corruption provides a basis for action, in Corruption, environment and the United Nations Convention Against Corruption, UNODC Indonesia, 34-50.

61 参见

https://www.bmjv.de/DE/Themen/G20/G20_node.html

62 参见

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522791/FINAL_-_AC_Summit_Communique_-_May_2016.pdf

63 见

<https://globalanticorruptionblog.com/2016/05/17/london-anticorruption-summit-country-commitment-scorecard-part-1/>截至 2018 年 11 月, 600 项承诺中 55.3% 已完成, 13.3% 正在进行, 26.7% 逾期, 6.7% 悬而未决 (<http://ukanticorruptionpledgetracker.org/>)

64 见

www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictsofinterestinthepublicservice.htm

65 见 www.oecd.org/gov/ethics/oecd-Recommendation-Public-Integrity.pdf

66 见

www.oecd.org/gov/ethics/whistleblower-protection.htm

67 见

www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation

68 www.oecd.org/gov/ethics/HighLevel_Principles_Integrity_Transparency_Control_Events_Infra_structures.pdf; <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/46>

69. 世界银行将集体行动定义为“利益相关者之间的协作和持续合作过程”。它增加了个人行动的影响力和可信度，使脆弱的个人参与者加入志同道合的组织联盟，并在竞争对手之间形成公平的竞争环境。”(世界银行, 2008, *Fighting corruption through collective action. A guide for businesses*, Washington DC, The World Bank, https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Korruptionspraevention/Publikationen/fighting_corruption_through_collective_action.pdf).

70 Sørreide, T., R. Truex, 2011, *Collaboration against corruption? Multi-stakeholder groups in natural resource management*, U4 Issue No. 5, June, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

71 联合国全球契约组织, 2010, *Collective action in the fight against corruption*, New York, United Nations Global Compact Office, https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/

72 联合国全球契约组织, 2015, *A practical guide for collective action against corruption*, New York, United Nations Global Compact Office.

73 B20 集体行动中心, 详情请见: <https://www.collective-action.com/initiatives/map>

74 2016年的一项研究发现, 47名OPG成员做出了175项与公共诚信相关的承诺。McDevitt, A., J. Marin, 2016, *Anti-corruption commitments in the Open Government Partnership*, Berlin, Transparency International.

75 ANTICORRP, 2014, “Background report on international and European law against corruption”, pp. 23-25.

76 联合国毒品和犯罪问题办公室对2019年世界公共部门报告所作贡献; Guerzovich, F., 2011, *Effectiveness of international anticorruption conventions on domestic policy changes in Latin America*, Washington DC, Open Society Foundations, Latin America Program.

77 UNDP — BPPS 向《世界公共部门报告 (2019) 》提供。

78 在墨西哥，2008-2012 年国家问责、透明度和反腐败方案包括建立遵守反腐败公约承诺的有关当局的协调机制。在危地马拉，透明度和反腐败委员会同样建立了一个机制，协调所有具有执行反腐败公约能力的机构。 见 Guertzovich, F., 2011, Effectiveness of international anticorruption conventions on domestic policy changes in Latin America, Washington DC, Open Society Foundations, p. 45.

79 公民社会立法宣传中心(CISLAC), 2017, Sustainable Development Goals Shadow Report 26^7, Abuja; 透明国际, 2017, Policy, SDGs and fighting corruption for the people. A civil society report on Afghanistan, Sustainable Development Goals, Berlin.; 约旦透明国际, 2017, Shadow report. 审查在约旦实现可持续发展目标 16 下目标 4、5 和 10 的进展情况, Amman; Chile Transparente, 2017, Regional report on the implementation of SDG16 in the Americas, Santiago.

80 “2015 年世界正义项目开放政府指数”衡量了 OPG 和非 OPG 国家的经验 得出结论：“OPG 国家在各个发展水平上的开放政府得分高于非成员国；OPG 国家在其第二个行动计划周期的表现也优于其第一个行动计划周期的国家。”，
<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015>.

81 Bhargava, V., S. Little, nd, Open Government Partnership and Sustainable Development Goal Number 16: Similarities and Difference, Partnership for Transparency Fund.

82 Busch, P., H. Jorgens, 2005, The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations, *Journal of European Public Policy*, 12, 5, 860-884.

83 见 Torsello, D., 2016, Introduction: the anthropology of corruption, in D. Torsello, ed., *Corruption in public administration: An ethnographic approach*, Edward Elgar Publishers, 1-22.

84 有关智利的案例，见 Gephart, M, 2013, Convergence, Divergence and a Complex Interplay: Chile 以及国际和跨国反腐败运动, GIGA Working Papers No 224, May, Hamburg, GIGA German Institute of Global and Area Studies.

85Hussman, K., 2007, Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC9, Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia U4 Report., 1, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre; Council of Europe, 2013, Designing and implementing anti-corruption policies handbook, Strasbourg, Council of Europe.

86 Shah, A., M. Schacter, 2004, Combating corruption: look before you leap, Finance and Development, Dec., 40-43. OECD, 2018, OECD Strategic approach to combating corruption and promoting integrity, Paris, OECD. Disch, A., et al., 2009, Anti-corruption approaches. A literature review, Joint evaluation, 1, Oslo, Norad.

87 Bhargava, V., S. Little, nd, Open Government Partnership and Sustainable Development Goal Number 16: Similarities and Differences, Partnership for Transparency Fund.

88 围绕这些国际进程开展的公民社会宣传工作面临着协调方面的挑战，因为它们建立了独特的网络，经常争夺资源和支持者。见 Guertzovich, F., 2011, Effectiveness of international anticorruption conventions on domestic policy changes in Latin America, Washington DC, Open Society Foundations, Latin America Program, p. 23.

89 根据 CEPEI 和环境署，2018 年，环境治理和 2030 年议程进行调整拉丁美洲和加勒比的进展和良好做法，联合国环境规划署，巴拿马巴拿马城。

90 OPG 可持续发展目标宣言，September 2015, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OPG_declaration.pdf

91 Bhargava, V., S. Little, nd, Open Government Partnership and Sustainable Development Goal Number 16: Similarities and Differences, Partnership for Transparency Fund.

92 Ditsch, A.等 , 2009, Anti-Corruption Approaches: A Literature Review, Joint evaluation 1, Oslo, NORAD.

93 Messick, R.E., R. Kleinfeld, 2002, Writing an effective anticorruption hrn, Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs, 203, Washington, DC, World Bank.

94 Ditsch, A.等 2009, Anti-corruption approaches: A literature review, Joint evaluation 1, Oslo, NORAD.

95 见 De Sousa, L., 2010, Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance, Crime, Law and Social Change 53, 5-22.

96 参 见
https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf.

97 联合国开发计划署, 2011, Practitioners' Guide: Capacity assessment of Anti-Corruption Agencies, New York^ UNDP, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/Guide-to-Capacity-Assessment-of-ACAs.html>.

98 帐户可能因方法选择而异。本报告只统计采用至少一个反腐机构的国家。其他来源报告超过 100 个反腐机构。见 Quah, J., 2017, Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An evaluation of their performance and challenges, Transparency International. UNODC's "Thematic Compilation of Prevention-related Information" contains information related to ACAs from 42 countries, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/preventive-anti-corruption-bodies.html>.

99 一些机构除了解决其他问题外, 还解决腐败问题。一些基于特定经验的研究表明, 一个专门从事反腐败工作的机构可能更可取。见 Quah, J, 2017, Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An Evaluation of their Performance and Challenges, Transparency International.

见 also, Quah, J., ed, 2013, Different paths to curbing corruption. Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore, Bingley, UK, Emerald Group.

100 联合国开发计划署, 2005, Institutional arrangement to combat corruption. A comparative study, Bangkok, UNDP.

101 英国国际发展部, 2015, Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them., Evidence paper on corruption, London.

102 Kohn, K., 2013, Anti-Corruption Agency Case Studies, Marron Institute of Urban Management, NYU (<https://marroninstitute.nyu.edu/blog/anti-corruption-agency-case-studies> accessed) reports on a series of case studies published by Princetons Innovations for Successful Societies on the ACAs of Lithuania (1997-2007), Latvia (2002-2011), and Indonesia (2002-2007 and 2007-2011).

103 联合国开发计划署, 2014, Anti-corruption strategies. Understanding what works, what (doesn't and why? Lessons learned from the Asia-Pacific region, Bangkok, UNDP.

104 详情请见 :
https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/2013/10/corruption/Kuala_Lumpur_Statement_on_Anti-Corruption_Strategies_Final_21-22_October_2013.pdf.

105 2015 年, 联合国毒品和犯罪问题办公室发布了《反腐败战略指导意见》(联合国毒品和犯罪问题办公室, 2015, National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation, Vienna, UNODC, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies__A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf).另见联合国毒品和犯罪问题办公室 2015 年发布了反腐败战略指南, 2013, and Implementing Anti-corruption Policies Handbook, Strasbourg.

106 Hussman, K., H. Hechler, 2008, Anti-corruption policy-making in practice: Implications for

implementing UNCAC, U4 Brief, 1, January, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

107 参见联合国开发计划署, 2014, Anti-corruption strategies. Understanding what works, what (doesn't and why? Lessons learned, from the Asia-Pacific region, Bangkok, 联合国开发计划署.

108 经合组织关于公共廉政的建议确定了廉洁的三大支柱 : 制度 (减少腐败机会) 、 文化 (使腐败不可接受) 和问责制 (使人们对自己的行为负责) OECD, 2017, Public Integrity. A strategy against corruption, OECD Recommendation of the Council on Public Integrity.

109 Burdescu, R., et al., 2010, Income and Asset Disclosure Systems: establishing Good Governance through accountability, Economic Premise, 17, Washington, DC, World Bank; and Kotlyar, D., L. Pop, 2016, Asset Declarations: A Threat to Privacy or a Powerful Anti-Corruption Tool, Opinion, Washington DC, World Bank. <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-to-privacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool>.

110 经合组织, Committing to effective whistleblower protection, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>.

111 见 Ferguson, G., 2017, Global Corruption: Law, Theory and Practice, UNODC, <https://track.unodc.org/Academia/Pages/TeachingMaterials/GlobalCorruptionBook.aspx>.

112 透明国际, 2009, 反腐简明语言指南, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide.

113 Whitton, H., 2009, Beyond the code of conduct: Building ethical competence in public officials, U4 Brief, 19, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre, <https://www.u4.no/publications/beyond-the-code-of-conduct-building-ethical-competence-in-public-officials>.

114 这种担心有实验性的支持, 见 Schulze, G., B. Frank, 2003, Deterrence versus intrinsic

motivation: Experimental evidence on the determinants of corruptibility, *Economics of Governance*, 4, 2, 143-60.

115 Meine, F., T. Dunn, 2013, The search for ethical competency. Do ethics codes matter, *Public Integrity* 15, 2, pp. 149-66.

116 资料来源: 经合组织, *Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries*, http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductin_oecdcountries.htm; and Rothstein, B., N. Sorak, 2017, *Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey*, *Quality of Government Working Paper Series 12*, https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf

117 透明国际, n.d., “Integrity Pacts”, https://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts/5, and Open Government Partnership, 2016, “Sierra Leone, 01 Public Integrity Pact with 5 Ministries, Departments, and Agencies”, <https://www.opengovpartnership.org/commitment/01-public-integrity-pact-5-ministries-departments-and-agencies>.

118 另见第三章.

119 参见 <https://gsdrc.org/professional-dev/public-financial-management/>

120 GTZ, 2005, *Preventing corruption in public finance management. A practical guide*, Eschborn, GTZ.

121 2013-2015 年期间, 39 个国家选定的公共支出与财政问责制/ 公共财政管理指标/范围与腐败控制和政府效能显著相关。(Fellows, D., J. Leonardo, 2016, “Combating corruption and public financial management”, Presentation, PFM connect.)

122 U4, 2018, *Basic guide to corruption in public financial management*, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre, <https://www.u4.no/topics/public-financial-management/basics>

123 Ibid.

124 Fellows, D., J. Leonardo, 2016, Combating corruption and public financial management, Presentation, PFM connect.

125 JohnsOn, J., N. Taxell, D. Zaum, 2012, Mapping evidence gaps in anti-corruption, U4 Issue, 7, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

126 De Renzio P., M. Andrews, Z. Mills, 2011, Does donor support to public financial management reforms in developing countries work? An analytical study of quantitative cross-country evidence, ODI Working Paper 329, April, London, Overseas Development Institute.

127 JohnsOn, J., N. Taxell, D. Zaum, 2012, Mapping evidence gaps in anti-corruption, U4 Issue, 7, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

128 Rocha Menocal, A., N. Taxell, coord., 2015, Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption, January, DFID-UKAid.

129 http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/; <https://pefa.org/content/pefa-framework>;
<http://standard.open-contracting.org/latest/en/>;
http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

130 Neupane, A., J. Soar, K. Vaidya, 2014, Anti-Corruption Capabilities of Public E-Procurement Technologies: Principal-Agent Theory, Chapter 10 in Technology Development and Platform Enhancements for Successful Global E-Government Design, K. J. Bwalya, P.A. Hershey, Eds., Information Science Reference, 185-203.

131 联合国毒品和犯罪问题办公室, 2004, 《联合国反腐败公约》第九章,1,
https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

132 联合国经社部, 2018, Gearing e-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies, UN e-Government Survey, New York, United Nations,
<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018—FINAL%20for%20web.pdf>

2018—FINAL%20for%20web.pdf

133 Ades, A., R. Di Tella, 1997, National champions and corruption: some unpleasant

interventionist arithmetic, *Economic Journal* 107, 443,1023–1042; Ades, A., R. Di Tella, 1999, Rents, competition and corruption, *The American Economic Review*, 89, 4, 982-993.

134 Rocha Menocal, A., N. Taxell, coord., 2015, Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption., January, DFID-UKAid.

135 Coviello, D., and M. Mariniello, 2014, Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design, *Journal of Public Economics*, 109, 76-100; Di Tella, R., E. Schagorodosky, 2003, The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the City of Buenos Aires, *Journal of Law and Economics*, 46, 1, 269-300; Tran, A., 2008, Can procurement auctions reduce corruption? Evidence from the internal records of a bribe paying firm, Sloan GEM Seminar Series, Cambridge, MA, MIT; Zamboni, Y., S. Litschig, 2018, Audit risk and rent extraction: evidence from a randomized evaluation in Brazil, *Journal of Development Economics*, 134, 133-149.

136 Amin, L., J. M. Marin, 2018, Recommendations on Open Contracting for Open Government Partnership National Action Plans, Berlin, Transparency International,

137https://www.transparency.org/topic/detail/public_procurement; UN OD C, 2013, Good practices in ensuring compliance with Article 9 of the United Nations Convention against Corruption. Guidebook on anti-corruption in procurement and the management of public finances, United Nations, York, chapter 4; Pradhan S.等, “E-procurement. Opportunities and challenges”, Power point presentation, World Bank Institute.

138 在菲律宾，2003 年颁布的一项新的采购法要求所有投标和授标委员会至少应有一名来自经认证的民间社会组织的观察员。

139 Pradhan, S., nd, “E-procurement. Opportunities and challenges”, Power point presentation, World Bank Institute.

140 见 <http://www.phonesagainstcorruption.org/> and <http://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/ourwork/development-impact/innovation/projects/png-phone-against-corruption.html>

141 更多详细信息，请前往：<https://pia.gov.ph/news/articles/1012848> 以及 [https://govinsider.asia/digital-gov/exclusive-philippines-announces-plans-for-blockchain-in budget/](https://govinsider.asia/digital-gov/exclusive-philippines-announces-plans-for-blockchain-in-budget/)

142 关于社会责任机制有效性这一部分的内容广泛借鉴了英国国际发展部(DFID)的经验。2015, Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption, London,DFID.

143 Reinikka, R., J. Svensson, 2005, Fighting Corruption to Improve Schooling: evidence from a newspaper campaign in Uganda, Journal of the European Economic Association, 3, 2/3, 259-267; Francken, N., B. Minten, J. Swinnen, 2009, Media, Monitoring, and Capture of Public Funds: evidence from Madagascar, World Development,37, 1, 242-255.

144 Peisakhin, L., P. Pinto, 2010, Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a Field Experiment in India, Regulation & Governance, 4, 3, 261-280.

145 Stapenhurst, R., 2000, The media's role in curbing corruption, WBI working papers, Washington, DC, World Bank (Anecdotic evidence). 另见, Lindstedt, C., D. Naurin, 2010, Transparency is not Enough: making transparency effective in reducing corruption, International Political Science Review 31, 3, 301-322; Lindstedt, C., D. Naurin, 2005, Transparency and Corruption. The conditional significance of a free press, QOG Working Paper Series, The Quality of Government Institute/ Goteborg University.

146 Ravindra, A., 2004, An assessment of the impact of Bangalore citizen report cards on the performance of public agencies, Washington, DC, World Bank.

147 Shkabatur, J., 2012, Check My School: A Case Study on Citizens' Monitoring of the Education Sector in the Philippines, Washington DC, World Bank. 应当指出的是,有多种社群监控的证据,已经确定了一长串相关条件,其中包括宣传和沟通战略、社会责任制度化、与政府的合作关系、广泛动员等。

148 Mungiu-Pippidi, A., 2013, Controlling Corruption Through Collective Action, Journal of Democracy, 24, 1, 101-115.

149 Fiala, N., P. Premand, 2017, Social accountability and service delivery: Evidence from a large-scale experiment in Uganda, <https://sites.tufts.edu/neudc2017/files/2017/10/Social-accountability-and-service-delivery.pdf>.

150 世界审计组织, 2016, Strategic Plan 2017-2022, Austria, INTOSAI, p. 12.

151 Dye, K.M., R. Stapenhurst, 1998, Pillars of integrity: The importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption, Economic Development Institute Working Papers, Washington DC, World Bank; UN-INTOSAI Symposium, 1996, “The role of SAIs in fighting corruption and mismanagement”, Vienna, October 21-25, <http://www.intosai.org/uploads/3vn1996e2.pdf>.

152 世界审计组织, 2016, ISSAI 5700. Guideline for the audit of corruption prevention, Bonn, INTOSAI, <http://www.issai.org/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>.

153 Contraloria General de la Republica de Costa Rica (CGR), 2018, Memoria anual 2017, San Jose, CGR, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>.

154 联合国-世界审计组织, 2013, Collection of important literature on strengthening capacities of supreme audit institutions on the fight against corruption, Korea, UN-INTOSAI.

155 Trapnell, S., M. Jenkins, M. Chene, 2017, Monitoring corruption and anti-corruption in the sustainable development goals. A resource guide, Berlin, Transparency International, p. 80.

156 De Michele, R., N. Dassen, 2018, Conflictos de intereses. Desafios y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevencion y control, Documento para discusion, IDB-DP-626, Washington DC, Inter-American Development Bank.

157 Reichborn-Kjennerud, K., et al., 2015, “Supreme Audit Institutions' role in fighting corruption. A comparative study between SAIs with different institutional and public administrative structures and cultures”, Paper prepared for the IRSPM workshop, Birmingham, March 30-Apr.1.

158 世界审计组织发展倡议 (IDI), 2018, Global SAI Stocktaking Report 2017, Oslo, IDI.

159 Reichborn-Kjennerud, K.等, 2015, Supreme audit institution's role in fighting corruption. A

comparative study between SAIs with different institutional and public administrative structures and cultures, paper prepared for the IRSPM workshop, Birmingham, March 30-Apr. 1.

160 例如，在巴西，最高审计机关不依赖其他机构进行行政调查，可以发布行政制裁，但其决定可以受到其他机构的质疑，并向司法机关提出上诉。然而，TCU 和检察官之间出现了新的协调，这是因为 TCU 本身的检察机关存在。Aranha, A.L., 2018, “The web of accountability institutions and corruption control in Brazil”, 2018 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum.

161 关于检测腐败，见 Contraloria General de la Republica de Colombia, 2018, Grandes hallazgos. As ídestap ó la Contralor á General de la Rep ública los casos m ás sonoros de corrupci ón en Colombia (septiembre 2014-agosto 2018), Bogota, CGR, https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff.

162 TCU, 2018, Referencial de combate ao fraude e corrup ção, 2a edi ção, Brazil, TCU, <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>.

163 欧洲审计院, 2012, Management of conflict of interest in selected EU agencies, Special report No. 15, Luxembourg.

164 Haan, I. de, 2012, “Auditing of integrity in the Netherlands”, Power point presentation, Algemene Rekenkamer, 27 March; and 2014, “Benchmarking in integrity audit”, Power point presentation, Algemene Rekenkamer.

165 ISSAI30“道德准则”是一份全面的价值观和原则声明，应指导审计师的工作。国际伦理准则为每个最高审计机构制定了自己的道德准则提供了基础。各审计机关有责任确保其所有审计人员熟悉国家道德准则所载的价值观和原则。见 <http://www.issai.org/en-us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functional-of-sais.htm>。Intosaint 是一个评估最高审计机构的廉洁控制的脆弱性和成熟性并加强最高审计机构廉洁的手段。见

<https://www.intosaicbc.org/intosaint/>

166 <http://www.idi.no/en/idi-cpd/sai-fighting-corruption-programme>.

167 UNCAC-COSP8-INTOSAI, 2018, “IT Procurement project”.

168 AFROSAI-GIZ, 2018, The AFROSAI 2017-18 coordinated audit on corruption as a driver of illicit financial flows, June, GIZ.

169 Rocha Menocal, A., N. Taxell, coord., 2015, Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption, London, DFID-UKAid, January.

170 Norad, 2011, Joint evaluation of support to anti-corruption efforts, 2002-2009. Synthesis report, Oslo, Norad.

171 Migliorisi, S., C.A. Wescott, 2011, Review of the World Bank support for accountability institutions, IEG Working Paper Series, No. 2011/5, Washington DC, World Bank;

Santiso, C, 2009, The political economy of government auditing. Financial governance and the rule of law in Latin America and beyond, NY, Routledge.

172 Finan, F., 2017, “Combating corruption with government audits: Evidence from Brazil’s audit lotteries”, Power point presentation, Feb. 28;

Avis E., C. Ferraz, F. Finan, 2017, Do government audits reduce corruption? estimating the impacts of exposing corruption politicians;

Olken, B., 2007, Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia, *Journal of Political Economy* 115, 2, 200-249.

173 Di Tella, R., E. Schargrodsky, 2003, The role of wages and auditing ring a crackdown on corruption in the City of Buenos Aires, *Journal of Law and Economics* 46, 1, April, 269-292.

174 Zamboni, Y., S. Litschig, 2018, Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil, *Journal of Development Economics* 134, 133-149.

175 Avis, E., C. Ferraz, F. Finan, 2017, Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corruption politicians; Finan, F., 2017, Combating corruption with

government audits: Evidence from Brazil's audit lotteries, Power point presentation, Feb. 28.

176. 按 2019 年汇率

177 与其他反腐败干预措施相比，审计机关和审计的优势之一是，它们只需将审计成本与减少腐败进行比较，就可以进行成本效益评估。见 Johnson, J., 2014 年，《治理和反腐败活动的成本效益和成本效益分析》，U4 第 10 期，Bergen，U4 反腐败中心在印度尼西亚，与审计成本（每个村 335 美元，包括村民的时间成本）相比，审计导致的腐败减少（每个村 468 美元）表明了审计的成本效益 (Olken, B., 2007, Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia, Journal of Political Economy 115, 2, 200-243). 在巴西，CGU 进行彩票审计的边际成本为 120 万美元，净收益为 480 万美元 (Zamboni, Y., S. Litschig, 2018, Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil, Journal of Development Economics 134, 133-149).

178 Heywood, P. M., 2018, Combatting corruption in the twenty-first century: New approaches, Daedalus. The Journal of the American Academy of Arts and Sciences 147, 3.

179 区域和地方战略的重要性取决于国家权力下放的程度。

180 见该部网站上的“控制文化”，以及由欧洲委员会支持的 ACTUE 哥伦比亚项目，<http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Paginas/cutura-control.aspx>（以西班牙文呈现）

以 及 https://www.fiiapp.org/en/proyectos_fiiapp/aumentar-la-integridad-y-la-transparencia-en-colombia/#ancla-contenido-proyectos (information in English from the Spanish Cooperation).

181 联合国人居署和西班牙市、省联合会作为城市和地方政府联合会的协调员对《2019 年世界公共部门报告》的贡献透明和开放的地方政府实践社群

182 Timilsina, A, 2016, “Sustainable Development Goals (SDGs) from the perspective of fighting corruption and the role of audit and anti-corruption institutions”, Presentation, 15 Dec. 2016, Santiago de Chile, Chile.

183 这些部门容易受腐败危害的原因有很多,如信息不对称、过程的复杂性和部门内行动者的数量,或部门价值链的全球化性质,这增加了易受腐败影响的点的数量。见 McKey, T., T. Vian, J. C. Kohler, 2018, The sustainable development goals as a framework to combat health-sector corruption, Bulletin of the World Health Organisation, 96, 9, 634-643.

184 见 Ardigo, I. A., M. Chene, 2017, Corruption and Service Delivery. Topic Guide, Berlin, 透明国际; Transparency International, 2010, Corruption in service delivery. The unequal impacts, TI Working Paper, Berlin; Anderson, J., D. Kauffman, F. Recanatini, 2003, Service Delivery, Poverty and Corruption. Common Threads from Diagnostic Surveys, Background Paper for the 2004 World Development Report “Making Services Work for Poor People”, Washington, DC, World Bank (draft).

185 部门反腐败办法自 2004 年以来有所增加,当时捐赠者开始通过对部门腐败风险进行分析工作,支持加强伙伴国家在特定部门的反腐败能力支持部门反腐败政策的设计和实施,加强国家机构的内部反腐败能力尽管如此,在没有捐赠者支持的情况下,各国也在执行部门反腐败办法。关于捐赠者部门办法演变的概述,见 Boehm, F., 2014, Mainstreaming anti-corruption into sectors. Practices in U4 partner agencies, U4 Brief, February, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

186 Decreto 1499 de 2017 “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Unico Reglamentario del Sector Funcion Publica, en lo relacionado con el Sistema de Gestion establecido en el articulo 133 de la Ley 1753 de 2015”, <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>.

187 Fariz, D., 2012, Corruption in forest crimes in Corruption, environment and the United Nations Convention Against Corruption, UNODC.

188 越南是一个例外，2005 年的《反腐败法》特别规定，教育机构使用的公共资金在入学、考试和公开方面必须透明。联合国开发计划署，2011, Fighting corruption in the education sector. Methods, tools and good practices, New York, pp. 23-4.

189 Barreto-Dilhon, L.等, 2018, Transparencia: Impulsando eficiencia en empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento. Buenas practicas en cuatro empresas de America Latina, Documento para discusion, IDB-DP-586, Washington DC, Inter-American Development Bank.

190 联合国开发计划署, 2011, Fighting corruption in the water sector. Methods, tools and good practices, New York.

191 世界银行, 2015, Disclosure in Public-Private Partnerships: Jurisdictional Studies, Washington D.C.; Inter-American Development Bank, 2017, Evaluacion de las asociaciones publico-privadas en infraestructura, Oficina de Evaluacion y Supervision, Washington D.C.

192

<http://www.retariatransparencia.gov.co/estrategias/Paginas/aetue-eolombia.aspx>, accessed 7 Dec. 2018.

193 Potter, A., and J. Butterworth, 2014, Mainstreaming anti-corruption initiatives: Development of a water sector strategy in Mozambique, U4 Practice Insight 2, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

194 《2016-2021 年反腐败证据 (ACE) 方案》力求在五个调查者中寻找证据，在适当的情况下，政府和机构的变化能够在部门级别获得足够的横向支持，以实现可行的规则执行和反腐败努力。见 <https://aee.soas.ae.uk/resources-2-2/>.

195 Gaitonde, R., et al., 2016, Interventions to reduce corruption in the health sector, Cochrane Database of Systematic Reviews, Issue 8, Art CD008856.

196 位于美国的一个独立机构，主要职责为定罪和追回资金。

197 Mackey, T., T. Vian, J. Kohler, 2018, The sustainable development goals as a framework to combat health-sector corruption, *Bulletin World Health Organisation* 96, 9, 634-643.

198 Rocha Menocal, A., N. Taxell, coord., 2015, Why corruption matters: understanding cause, effects and how to address them, *Evidence paper on corruption*, DFIF/UKAid.

199 Olken, B., 2007, Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia, *Journal of Political Economy* 115, 2, 200-249.

200 Gonalves, S. D., 2014, The effects of participatory budgeting in municipal expenditures and infant mortality in Brazil, *World Development* 53, 94-110.

201 Rema, H.等, 2011, The effectiveness anti-corruption policy. What has worked what hasn't, and what we don't know. A systematic review, Technical Report, London, EPPI Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

202 在印度，利用获取信息的立法，帮助获得口粮卡的帮助不亚于贿赂，因为公务员担心名誉影响会对职业造成影响。见 Peisakhin, L., and P. Pinto, 2010, Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India, *Regulation and Governance* 4, 261-280.

203 Molina, E 等, 2016, Community monitoring interventions to curb corruption and increase access and quality of service delivery in low and middle-income countries: A systematic review, *Journal of Development Effectiveness* 9, 4, 462-499.

204 教育部门案例见 Reinikka, R., J. Svensson, 2003, The power of information: Evidence from a newspaper campaign to reduce capture, *World Bank Policy Research Working Paper* 3239, Washington DC, World Bank. For addressing absenteeism in the health sector, 见 Banerjee, A., E. Duflo, R. Glennerster, 2007, Putting a band-aid on a corpse: Incentives for nurses in the Indian public health care system, *Journal of the European Economic Association* 6, 487-500.

205 Rocha Menocal, A., N. Taxell, coord., 2015, Why corruption matters: understanding cause, effects and how to address them, *Evidence paper on corruption*, DFIF/UKAid; Rema, H, et al.,

2011, The effectiveness anti-corruption policy. What has worked, what hasn't, and what we don't know. A systematic review, Technical Report, London, EPPI Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

206 Zamboni, Y., S. Litsehig, 2018, Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil, *Journal of Development Economics* 134, 133-149.

207 Liehland, G., M.F.M. Lopez, M.C. Medeiros, 2017, "Is corruption good for your health?", Manuscript.

208 Peiffer, C., and R. Armytage, 2018, "Searching for success: Summarising a mixed methods approach to identifying positive outliers in bribery reduction", 2018 OECD Global Anticorruption and Integrity Forum.

209 墨西哥在 2000 年之后，腐败和不平等的水平之间有一个统计上显著的反比关系，因为再分配机制与腐败结构有关。 Rosas, E., 2018, "The network of redistributive corruption. Exploring Mexico's paradoxical corruption inequality trend post-2001", 2018 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum, Paris.

210 指标 16.5.1 过去 12 个月内与公职人员至少有一次接触并向公职人员行贿或被这些公职人员索贿的人员比例；指标 16.5.2：与公职人员至少有一次接触并向公众行贿的企业比例或在过去 12 个月内被这些公职人员索贿。截至 2019 年初，只有可用数据来衡量指标 16.5.2。

211 透明国际, 2017, Global Corruption Barometer. People and corruption: Latin America and the Caribbean,
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_people_and_corruption_latina_merica_and_the_caribbean.

212 Hussmann, K., 2007, Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia, U4 Report, 1, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

213 例如，在 2007 年对 6 个国家执行国家行动委员会的研究中，只有一个国家负责监控的机构拥有足够的权力（格鲁吉亚）。Hussmann, K., 2007, Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia, U4 Report, 1, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

214 Hussmann, K., 2007, Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia, U4 Report, 1, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

215 Johns0n, J., 2014, Cost-effectiveness and cost-benefit analysis of governance and anti-corruption activities , U4 Issue No 10, Bergen , U4 Anti-Corruption Centre; Trapnell S., M. Jenkins, M. Chene, 2017, Monitoring corruption and anti-corruption in the sustainable development goals. A resource guide, Berlin, Transparency International.

216 Johns0n, J., 2014, Cost-effectiveness and cost-benefit analysis of governance and anti-corruption activities, U4 Issue No 10, Bergen, U4.

217 Johns0n, J., H. Hechler, L. De Sousa, H. Mathisen, 2011, How to Monitor and Evaluate Anti-Corruption Agencies: Guidelines for Agencies, Donors, and Evaluators, U4 Issue 8, Bergen, U4 Anti -Corruption Centre.

218 Trapnell, S., M. Jenkins, M. Chene, 2017, Monitoring corruption and anti-corruption in the sustainable development goals. A resource guide, Berlin, Transparency International.

219 欧洲议会，2013，Designing and implementing anti-corruption policies. Handbook, Strasbourg, March.

220 Schutte, S. A., 2017, Bespoke monitoring and evaluation of anti-corruption agencies, U4 Brief, 2, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

221 联合国开发计划署 2011, Practitioner’s Guide: Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies, New York, UNDP. 此外，作为其反腐机构强化计划的一部分，透明国际还制定了

对反腐机构绩效进行评估的指南 (Quah, J, 2015, Anti-Corruption Agencies Strengthening Initiative: Research Implementation Guide, Berlin, Transparency International).

222 GIZ, 2017, Making the SDGs work- Why and how to address corruption in sectors, Berlin, GIZ.

223 GIZ, 2017, Making the SDGs work- Why and how to address corruption in sectors., Berlin, GIZ; Trapnell, S., M. Jenkins, M. Chene, 2017, Monitoring corruption and anti-corruption in the sustainable development goals. A resource guide, Berlin, Transparency International.

224 联合国, 2018, Working together: Integration, institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018, Department of Economic and Social Affairs, New York, April.

225 系统方法试图提供平衡, 避免侵占利益和包容, 并与更感兴趣的行动者. 见经合组织, 2014, Accountability and democratic governance. Orientations and democratic governance, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, Paris; and Health Policy Project, 2014, Capacity Development Resource Guide: Accountability Systems, Washington, DC, Futures Group, Health Policy Project/US AID.

226 Gonzales de Asis, M., 2000, Reducing corruption at the local level, World Bank; Volintiru, C., J., J. Olivas Osuna, 2018, Preventing corruption at local and regional level in South Mediterranean countries, Research File for the European Committee of the Regions.

227 Rosas, E., 2018, “The network of redistributive corruption. Exploring Mexico's paradoxical corruption inequality trend post-2001”, 2018 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum, Paris.

228 透明国际 (TI), 2013, Global Corruption Report. Education, New York, Routledge.

229 联合国毒品和犯罪问题办公室, 2004, United Nations Convention Against Corruption, Vienna, UNODC, https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

230 Kotchegura, A., 2018, Preventing corruption risk in legislation: Evidence from Russia, Moldova and Kazakhstan, *International Journal of Public Administration* 41, 5-6, 377-387.

231 地区协作理事会, 2014, Anti-Corruption Assessment of Laws ('Corruption Proofing'). *Comparative Study and Methodology*, Sarajevo, RCC.

232 Kotchegura, A., 2018, Preventing corruption risk in legislation: Evidence from Russia, Moldova and Kazakhstan, *International Journal of Public Administration* 41, 5-6, 377-387.

233 Hussmann, K., 2007, Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia, U4 Report, 1, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

234 《联合国反腐败公约》第 5 条要求协调反腐败政策,第 6 条通过协调反腐败政策的实施,存在防止腐败的预防性反腐败机构或机构。
https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf.

235 例如,公共机构普遍存在腐败文化。在其他情况下,加强官僚竞争将减少腐败的机会,因为公民可能会选择退出腐败实体,并与诚实的官员互动。此外,官僚之间的竞争可能会降低他们的服务收费,即贿赂。然而,这些积极的影响需要一种制度结构,在这种结构中,竞争产生激励以提高绩效(Rose- Ackerman, S., 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press; Shleifer, A., R. Vishny, 1993, *Corruption*, *Quarterly Journal of Economics*, 108, 3, 599-617; Bardhan, P., 1997, *Corruption and development: A review of issues*, *Journal of Economic Literature*, 35, 3, 1320-1346).

236 Serban, M., 2015, Rule of law indicators as a technology of power in Romania, in S.E. Merry, K.E. Davis, B. Kingsbury, eds., *The quiet power of indicators: Measuring governance, corruption and the rule of law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 199-221.

237 Mota Prado, M., L. Carson, 2014, Brazilian anti-corruption legislation and its enforcement: Potential lessons for institutional design, Working Paper 09, International Research Initiative on Brazil and Africa (IRIBA), hester.

238 Hussmann, K., H. Hechler, M. Penailillo, 2009, Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention Against Corruption Article 6, U4 Issue 4, Bergen, U4 Anti-Corruption Centre.

239 欧洲议会, 2013, Designing and Implementing Anti-Corruption Policies. Handbook, Strasbourg, March.

240 Thuy Van Dinh, T., 2012, Addressing corruption in the environmental sector: How the United Nations Convention Against Corruption provides a basis for action, in Corruption, environment and the United Nations Convention Against Corruption, UNODC, p. 40.

241 Mota Prado, M., and L. Carson, 2014, Brazilian anti-corruption legislation and its enforcement: Potential lessons for institutional design, International Research Initiative on Brazil and Africa (IRIBA), Working Paper 09, Manchester.

242 问责部门秘书处, 2017年, “问责部门联合年度审查 (ASJAR) 2017”。2016/17年度审计/反腐败分部门绩效报告, 财政、规划和经济发展部, 乌干达坎帕拉。

243 Aranha, A.L., 2018, “The web of accountability institutions and corruption control in Brazil”, 2018 OECD Global Anti-corruption and Integrity Forum.

244 同行评审的意见。

245 Contraloria General de la Republica de Colombia (CGR), 2018, “Evaluacion de la preparacion para la implementacion de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible en Colombia”, Bogota, CGR.

第三章

支持可持续发展目标

执行的预算过程

3.1. 引言

本章探讨如何利用预算过程更好地支持 2030 可持续发展议程和可持续发展目标的执行。

自详细阐述议程和可持续发展目标以来，人们一直高度意识到执行手段对两者的重要性。除了专用于实施手段的目标（目标 17）之外，可持续发展目标中的其他每一个目标都包括所谓的执行手段目标。《亚的斯亚贝巴行动议程》于 2015 年 7 月商定而成，被认为是《2030 议程》不可或缺的一部分。用《议程》的话来说，它“支持、补充和帮助融入《2030 议程》的执行手段目标。”《亚的斯亚贝巴行动议程》的后续进程强调将国家可持续发展战略与相关筹资战略相结合的必要性，这些战略寻求从所有来源去调动资源，反映出人们认识到有必要采取综合办法为可持续发展目标筹资。

到目前为止，对国家预算进程及支持实施可持续发展目标执行的关注可能较少。然而，预算过程是连接可持续发展目标、战略和计划、公共支出和最终成果链条上的关键一环。通过联系公共支出与商定的发展目标，预算过程在这方面发挥了两项基本职能：一是为资源分配提供信息，从而使公共支出能够反映出发展的优先事项；二是通过预算过程产生的信息，能够通过联系公共支出与成果来监测和评估各项目标。

在《2030 议程》通过后不久，与可持续发展目标有关的预算过程也努力随之开始，墨西哥等先驱国家旨在实现与可持续发展目标几乎相同的预算支出映射。许多其他国家已经开始跟踪资源流向哪些特定的部门或主题。国际社会积极支持

这些国家的努力。

千年发展目标曾试图与国家预算联系起来,还与追踪支持部门目标的公共支出相联系,包括环境和气候变化,无论是在发达国家还是发展中国家都一样。与此同时,努力把公共行政长期改革进程当中的可持续发展目标与预算过程更好地联系在一起,尤其是那些旨在加强公共筹资管理系统的改革过程。

本章第一部分总结了国家层面正在进行的将预算过程与可持续发展目标联系起来的努力。回顾了这一领域的新经验以及在可持续发展目标执行早期阶段即将出现的问题。在这方面的一个关键问题是,各国将如何快速开发预算制度,以便更好地监测可持续发展目标和相关国家目标的进展,包括通过加强规划、预算编制、增加收入和公共开支之间的联系。

本章第二部分仔细研究了预算过程作为一种体制结构是如何适用和应对本报告中可持续发展目标 16 的体制原则:透明度和获得信息的机会、问责制、反腐败、参与和不歧视。具体而言,本章回顾了这些原则与预算过程在各个阶段的关系、执行这些原则的工具、其效力以及这方面的全球趋势。虽然在许多部门,从业人员不习惯从可持续发展目标 16 原则的角度来思考机构问题,但在预算编制领域,情况并非如此。事实上,作为这一领域实践共同体的专家,他们经常会使用这些原则来精心组织自己的工作,并且在预算过程中应用丰富的知识体系。因此,预算编制是一个很好的例子,可以证明可持续发展目标 16 原则对支持可持续发展目标公共机构具有相关性和有效性。

本章其余部分安排如下:3.2 节从国家层面分析了预算进程与可持续发展目

标的最新进展，并简要回顾了这一领域的趋势、方向和挑战。3.3 至 3.7 节仔细研究了预算过程与可持续发展目标 16 体制原则之间的联系。3.8 节为结论。

3.2. 将预算过程与可持续发展目标联系起来

3.2.1. 将规划、预算和结果联系起来

一般来说，各国需要一些制度，这些制度可以让政府和其他行动者将税收征管、资源分配、政策目标以及能够实现这些目标的表现联系起来。在理想情况下，这些制度应该让政府能够衡量公共资源分配各个目标的变化，更广泛地回答公共资源分配如何在短期、中期和长期改变社会的问题。

在执行《2030 议程》的背景下，可持续发展目标必须转化为国家可持续发展战略和计划，其中包括明确确定的优先事项、政策、进度指标和筹资估算。因为这些计划及其结果的责任制，将主要通过预算决定和实施来执行，确保规划、预算编制、监测和问责制过程之间紧密整合和——对应的进展要求下展开。¹在许多国家，不同过程之间存在制度联系。例如，在肯尼亚，中期五年计划提供年度预算框架。²

将可持续发展目标与规划和预算编制工具联系起来的一个关键优势是，可持续发展目标提供了一张可持续发展的地图，能够促进各个部门、各级政府和行动者之间的行动一体化，从而促进政策的一致性。³在许多国家，可持续发展目标或国家适应措施已经被纳入可持续发展战略和国家发展计划以及越来越多地被纳入可持续发展筹资战略当中，这些可持续发展筹资战略是从不同行动者（公共和私人）当中去调集资源，以此来支持可持续发展目标的执行。迄今为止，将可

可持续发展目标纳入国家预算进程的整合更为受限。

专栏 3.1 卫生部门横向整合的困难

卫生不仅是可持续发展目标中有一个专门目标,而且它被公认为所有其它目标的先决条件、作用者和指标。相对的,有关卫生的结果受到许多因素的影响,这些因素与卫生部门之外的政策领域相对应。卫生领域与其它政策领域之间存在着强有力的联系,这让综合方法成为全面改善卫生领域相关结果的必要条件。因为从本质上来讲,卫生服务的提供是地方性的,不同地域各级行动者之间的一体化和协调性也是有效卫生政策的一个关键要素。这突出了卫生相关综合方法的价值。世界卫生大会最近阐述了各种与卫生相关的有效综合方法的观点。

然而,一体化经常在实践中被证明是难以捉摸的。一些国家将"卫生融入所有政策中"作为跨部门制定政策的具体综合方法,系统地考虑到政策决策对卫生部门的影响,寻求协同,避免对实现共同目标造成不利影响。在多学科研究的支持下,一些国家采取了有关"卫生"的整体政策方针,在人、动物和环境的联系中开展工作,以减轻新出现和重新出现的传染病风险。

在实践中,一些国家找到不同形式的体制安排,来支持公共行政中跨部门的卫生办法。这些形式从非正式网络到正式网络,从各部门的轻触式协调机制到合作解决根深蒂固的社会卫生问题,从部际机构到议会审议。这些机制中可能涉及不同的行动者。历史、机构能力和责任方面的情况差别很大。

来自不同公共筹资来源的联合预算可为与卫生有关的活动提供资金。例如，在英国和瑞典使用联合预算。商定和建立联合问责制的挑战，一直是许多国家部委制定联合预算的障碍。跨部门财政分配制度有助于促进政策一体化。例如，荷兰有与本国环境与卫生行动项目有关的研究和政策活动联合预算。在瑞典，政府设定了涉及部长、预算界线和预算系统的目标，至少在最初，这些目标可以根据政策领域而不是部门分配资金。

然而，总的来说，采用和执行综合方法已经证明是困难的，部分原因在于卫生多部门决定因素的复杂性和动态性以及多个行动者的参与。关于如何最好地促进整个政府的努力，仍然存在许多问题。

资料来源：2018 年世界公共部门报告⁴

将规划和预算过程之间的紧密联系制度化充满了诸多困难。在中央一级，这两个进程遵循不同的规则，并且常常由不同的机构主持。两者之间的协调可能很困难。在部门一级，类似的困难是常态，而不是例外（专栏 3.1）。

目前，将预算进程与上游和下游进程联系起来的努力，是在 2000-2015 年期间将千年发展目标与国家预算联系起来，以及跟踪发达国家和发展中国家在公共支出作出的支持环境和气候变化等部门目标的努力。⁵

跟踪千年发展目标支出的努力表明，有些目标比其他目标更容易跟踪（例如，教育与小农农业或社会保护）。它们揭示了调整后的预算分类系统的关键作用，这个系统能够以分类的方式跟踪支出，并将支出与表现联系起来。支出数字编制

出现延误是一个常见的障碍，从各级政府支出或通过私有化安排获得综合图片的复杂性也是一个常见的障碍。将支出与具体政策目标的表现联系在一起通常是困难的。最后，千年发展目标的经验表明，国家规划文件中对国际商定目标的反映未必在支持这些目标公共开支的实质性变化中实现（专栏 3.2）。

专栏 3.2 将规划、预算编制和结果联系起来：从千年发展目标中吸取经验教训

尽管千年发展目标最终在国际层面取得了显著成就，但是这些方案的系统性采用必须要等到 21 世纪中期，国际机构也不无做出相当大的推动。然而，千年发展目标中整合了国家规划文件，这并不总是转化为政策执行⁶。例如，在分析 50 个国家的国家发展战略对千年发展目标的回应及其支出水平时，Seyedsayamdost（2017 年）得出结论，没有将发展战略与千年发展目标保持一致的国家与这些国家保持一致，均将国家计划融入投资卫生和教育方面的社会支出中⁷。

除了注重政策执行和规划的重要性外，对千年发展目标的分析提供了建议和最佳做法的直接见解，这些建议和最佳做法可以作为处理与可持续发展目标有关的预算进程的有益起点。在这方面，发展金融国际和国际预算伙伴关系监测了 72 个国家与执行千年发展目标有关的支出。在这些国家中，有 11 个国家被确定为有强有力的预算系统来跟踪千年发展目标的支出：孟加拉国、哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、加纳、肯尼亚、马拉维、尼泊尔、秘鲁和南非。

资料来源：洛雷娜·里韦罗·德尔帕索和拉蒙·纳尔瓦兹，2019 年。⁹

千年发展目标时代所证明的一些根本挑战仍然是普遍存在的。世界各地的许多最高审计机构对政府执行可持续发展目标的准备情况进行了审计，这些审计提供了适用于所有地区当前挑战的简况（见附件 3.1）。许多国家仍然缺乏可靠的

会计制度，无法确保以全面、综合和可比的方式报告交易情况。¹⁰ 另一个突出的技术挑战涉及预算分类制度。许多国家仍然没有分类系统，无法详细跟踪具体方案或政策目标的公共支出，能够进行长期比较或国际比较的国家仍然很少。2017年公开预算调查的重点是政府了解自身卫生支出的能力，结果显示，在接受调查的115个国家中，67%的国家使用了功能分类，只有44%的国家使用了基于国际标准的功能分类。有能力去追踪多年期和各级政府的政府数目甚至更低。¹¹

3.2.2. 目前为将预算和可持续发展目标联系起来而编制国家行动规划所作的努力

近几个月来，将可持续发展目标与预算进程联系起来的国家行动规划工作成倍增加。经合组织、欧洲议会发展委员会、一群国际公民社会组织和联合国开发计划署等机构进行编制图谱（见表格 3.1）。然而，目前看似还没有任何覆盖全球的图谱。所有现有图谱采用不同的分析标准。其中几项研究是在各国为执行可持续发展目标而做出的一整套体制安排的背景下去考虑预算做法。除汇总表外，还有一些国家提供了案例研究。

总体而言，这些研究表明，除了少数国家外，国家预算制度与可持续发展目标之间的联系调整有限。

预算过程的改革本质上具有高度的政治性。将预算与可持续发展目标联系起来的努力，与《2030 议程》有关的许多其它优先事项互相竞争。因为这显示了各国政府自认为的最紧迫任务，联合国会员国每年在可持续发展高级别政治论坛上提交的国家自愿审查报告可以表明，在执行《2030 议程》的更广泛背景下，

可持续发展目标预算编制具有重要性。在 2018 年提交的 46 份国家报告的分析显示，半数以上的报告（25 份）没有提供将可持续发展目标纳入国家预算或预算编制过程的信息。另外 15 个国家的报告显示，可持续发展目标尚未纳入预算进程，其中 10 个国家（阿尔巴尼亚、贝宁、几内亚、牙买加、老挝人民民主共和国、尼日尔、斯洛伐克、西班牙、斯里兰卡和巴勒斯坦国）表示计划这样去做。只有六个国家报告以某种方式将可持续发展目标纳入其预算过程中：哥伦比亚、厄瓜多尔、拉脱维亚、墨西哥、乌拉圭和越南。¹⁷ 总体上，这一图片并没有传达出实施可持续发展目标预算编制的紧迫感，尤其是在发达国家。

为欧洲议会所做的研究证实了这一印象。在 28 个欧洲国家中，有 10 个国家表示，他们已经或计划将可持续发展目标直接或间接地与预算进程联系起来（克罗地亚、丹麦、芬兰、法国、爱尔兰、意大利、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典）。在许多国家中，这种联系仅限于在提交议会的预算文件中列入可持续发展目标执行的质量要素。芬兰被认为是这方面的好做法，每个部都被要求在预算提案的每个主要标题下面加上一小段文字，说明在 2018 财政年度，可持续发展将如何体现在其部门政策中，以及如何把可持续发展目标系统地应用在 2019 年预算主要支出明细的论证中。基于可持续发展目标预算的业绩指标是另一种似乎非常有限的做法，意大利被引用过来作为在预算过程中列入与福利相关指标的一个例外。斯洛文尼亚通过了 30 项与可持续发展目标相关的国家目标关键业绩指标，并计划到 2020 年将把这些指标纳入预算当中。此外，少数几个国家已经有了工具，来标记不同的预算拨款如何对某些可持续发展目标或其余目标做出贡献，但这经常局限于援助预算（例如，爱尔兰）。¹⁸

经合组织最近的一项调查评估了经合组织成员国国家预算执行框架的一致性。这项调查发现，目前，这种一致性受到限制（图 3.1）。虽然经合组织国家越来越认识到需要将可持续发展目标纳入业绩预算编制，但这种认识并没有真正付诸实践。例如，到目前为止，可持续发展目标并没有显著影响各国设计业绩预算指标的方法。同样，几乎没有任何证据报告，在预算周期结束时编制的账户中可持续发展目标的进展情况。一些国家全面报告了数量有限的跨领域战略优先事项，而不是个别的可持续发展目标。经合组织正在进行的讨论是，是否可以存在由公共部门编制的可持续性报告（部分是受到私营部门可持续性报告平行发展的启发）。这些报告将是对传统业绩报告的补充，可能是对可持续发展目标进展情况报告的一种方式。¹⁹

为了分析各国在可持续发展目标预算编制领域所做出的努力，联合国开发计划署使用了一个简单的框架，这个框架特别挑出了两个方面：这个方法是临时性的还是系统性的；这一范围是局限于个别的可持续发展目标，还是涵盖所有的可持续发展目标。虽然其它方面也很重要，²⁰但是这个框架提供了一个简单的启发式模型，在这个模型中可以很容易地映射到不同的方法。例如，基于世界各地最高审计机构进行的可持续发展目标准备审计的结果，我们很容易定位这个空间里的国家，这个空间由关于可持续发展目标预算编制的这两个方向所界定（见附件 3.1）。

表格 3.1.

最近努力编制国家行动规划图谱，让预算进程与可持续发展目标保持一致

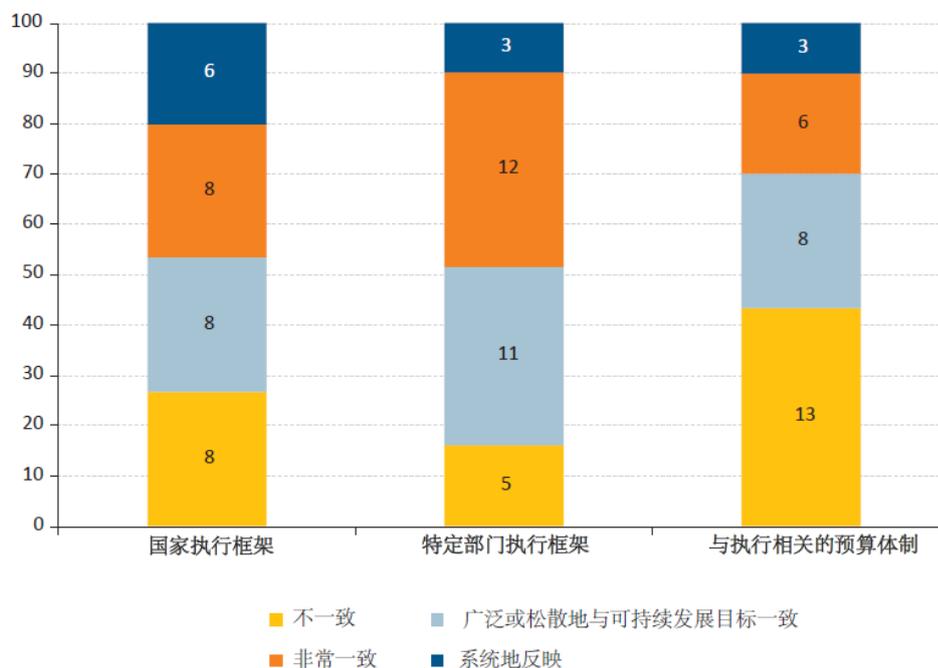
报告	性质	集中领域	所涵盖的国家数量
----	----	------	----------

经合组织，2019 ¹²	国家政府调查	国家业绩预算编制框架	31 个经合组织国家
联合国开发计划署，国家做法分析		国家可持续发展目标预	12 个
欧洲议会，2019 ¹⁴	综合的案头审查和采访	可持续发展目标执行的	28 个
金多普，2019 ¹⁵	2018 年联合国会员国自可持续发展目标执行的		51 个
	原提交的国报告分析	体制再安排	
黑格和布里蒙特，2016 年和 2017 年自愿国家可持续发展目标预			64 个
2018 ¹⁶	提交给联合国的报告分算编制努力		

来源：作者的详细阐述

图表 3.1.

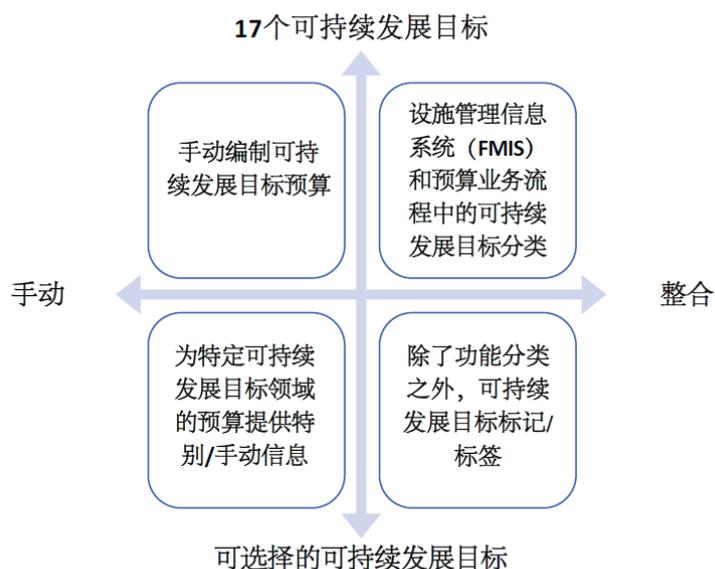
经合组织国家预算执行框架与可持续发展目标的一致性



来源：根据经合组织数据整理，2019²¹

图表 3.2.

可持续发展目标预算编制建模选择的技术问题



来源：联合国开发计划署 2018²²

各国采取的安排千差万别。在规划和预算周期的不同阶段与可持续发展目标建立联系。虽然墨西哥在其预算过程中加入了与可持续发展目标挂钩的业绩指标，并将政府的大部分支出用于可持续发展目标指标，但许多国家采用了更为有限的方法。这些方法涵盖范围很广，从行政部门提出的以叙述方式对预算拨款进行定性报告，到根据可持续发展目标对预算进行绘图和跟踪。

国家行动反映了不同的政治环境、行政动态和技术能力。虽然没有这些努力的全球图谱，但是在该领域的专家似乎同意，目前最常采用的方法是特定用于可持续发展目标的方法（例如，侧重于气候或生物多样性），而不是议程范围内的方法；是临时的方法，而不是系统的方法。根据预算过程改革的根本动机，各国可以强调不同的产品和工具（例如，针对特定的可持续发展目标领域的公民预算或更具参与性的预算编制方法）。

专家们似乎一致认为，临时标记的系统越多，系统的弹性也越小。虽然各国可以通过对特定部门或可持续发展目标的支出进行基本标记来提供信息，但没有纳入整个预算过程的方法有失败的风险。²⁴在理想情况下，规划、预算编制和监测过程以及注重预算执行的成果之间应该有强有力的体制联系。采用方案预算，甚至更多的业绩预算建立这种联系的关键因素。然而，即使在国家尚未采用业绩预算编制的情况下，也有办法建立系统，以便跟踪支持各种可持续发展目标的支出。

专栏 3.3 可持续发展目标预算编制的先行者：墨西哥案例

正如《2018 年世界公共部门报告》所记录的那样，在把可持续发展目标映射到国家规划和预算过程方面，墨西哥进展最快，从而引人注目。墨西哥将可持续发展目标纳入国家战略和计划的努力始于 2016 年。财政和公共信贷部负责监督国家和部门计划的制定，并与负责国家执行可持续发展目标的联合国开发计划署（开发计划署）和总统办公室合作，共同制定出一种方法来监测和评估预算执行情况对实现可持续发展目标的贡献。这个方法于 2013 年创建，是在墨西哥建立的规划、公共财政管理、决策和监督一体化系统的基础上发展起来的。

第一步是确定部门战略与可持续发展目标 169 项目标每个目标之间的联系。然后，这个方法考虑了墨西哥业绩评估体系中的部门计划与预算方案的一致性。基于这一分析，财政部确定与每个可持续发展目标有关的预算方案。最后，该方法考虑了与部门有关的业绩指标和可持续发展目标全球指标（第一级和第二级）

每个目标预算方案的兼容性。该分析由职能部门进行审查和验证。

这一初步分析表明有必要提供更多的分类信息,以评估每个预算方案对相关可持续发展目标的具体贡献,因为不同的预算方案甚至部门方案对每个可持续发展目标的不同组成部分均会做出贡献。因此,财政部和联合国开发计划署将 169 项可持续发展目标中的 102 项分为若干次级目标。这将有助于更准确地确定政府具体行动对每个目标不同组成部分的贡献。此外,预算方案主管将能够确定整个预算方案或其中一个要素是否对每个目标或次级目标做出了贡献,以及这种贡献是直接贡献还是间接贡献。

考虑到之前的分析,在 2017 年,财政部将该方法纳入了 2018 年行政预算提案的预算报表。这对预算编制的信息技术系统产生了影响,包括一个将预算方案与可持续发展目标或次级目标联系起来的模块。²³ 这个模块还将允许跟踪与具体目标相联系的预算执行情况。模块还采取了补充性的财政透明度措施,例如,将方法概述纳入公民预算中,并在公开数据中公布这项实践的结果。

有几个因素促进了预算过程的改革,包括:国家预算的现有方案结构,包括业绩目标;以多种方式协调规划和预算过程的事实;以及强有力的监测和业绩评估系统的存在。政治意愿很有帮助,因为联系可持续发展目标指标与预算挂钩的方法是由一个直接向财政部副支出部长汇报的小组所制定。

与其他在可持续发展目标预算编制方面取得进展的国家一样,新的机构及其提供的信息是否仍将是一项标记和图谱工作,或是否将用于监测、评估和调整公

共政策，以重大方式支持可持续发展目标的执行，仍有待观察。

资料来源：Lorena Rivero del Paso 和拉蒙·纳瓦兹，2019年，以及《2018年世界公共部门报告》。

选择一种将预算与可持续发展目标联系起来的方法，会影响跟踪和监测可持续发展目标进展情况的能力。例如，专家指出，在拉丁美洲，阿根廷的重心是将可持续发展目标整合到预算编制中；乌拉圭的重心放在业绩评估方面；墨西哥的重心放在这两方面。这对预算过程中可能产生的有关可持续发展目标执行和监测的信息有影响。²⁵

3.2.3. 国家层面机构改革的驱动因素

政治和技术方面的驱动和各种因素，在各国选择采取各种办法将可持续发展目标纳入各自预算过程中发挥了作用。在一些国家，正是从部门预算到方案和基于业绩的预算编制这一转变推动了整合。一般而言，早已将可持续发展目标纳入预算的国家往往是在方案拟订和列入表现指标方面取得进展的国家。拉丁美洲的国家，如阿根廷、哥伦比亚和墨西哥就是典例。在其他国家，非国家利益攸关方或立法机构可能在把可持续发展目标纳入预算讨论方面发挥着积极作用。

一个关键的政治因素是如何调动财政部对可持续发展目标的兴趣，这是预算过程的主要管理者。在许多国家，财政部不承担执行可持续发展目标的主要责任，这方面的体制安排差别很大。这个问题必须要在每个政府内部解决。因为可持续发展目标涵盖了大部分经济部门，可以作为财政部、规划部和职能部委之间对话的平台。例如，在一些国家，财政部利用气候变化与各职能部委就公共财政管理

改革建立联系。更广泛地说，专家强调，让国家体制的所有相关部门都参与到预算改革当中至关重要。在关键机构建立可持续发展目标预算编制的机构能力至关重要。

将可持续发展目标纳入预算过程的努力表明，在实施《2030 议程》方面，实现真正变革而非边际变革是一项挑战。专家报告称，在一些国家，负责预算过程的机构所传达的信息，很大程度上是照常进行的，其结果早已在现有的方案中后依据可持续发展目标被重新发布，而在资源规划、分配和支出方面没有根本性的变化。最近为欧洲议会所做的研究也得出结论，在欧洲国家，可持续发展目标迄今尚未被系统地用作调整公共支出的一种方式。²⁶

还存在许多其它挑战，包括：(一) 反映私营部门行动对执行可持续发展目标的重要性，或在预算过程中与公共资源分配的接口；(二) 在分散的国家不同级别政府之间协调的挑战（例如，在肯尼亚，协调 47 个县政府的规划、资源分配、支出和报告工作）；(三) 在预算年度内对预算文件进行修订的问题，以及如何确保修订工作的重心继续放在原来的优先事项；(四) 公共机构之间缺乏共同的语言和制度。例如，虽然财政部和最高审计机关熟悉业绩指标的概念和使用方法，但在职能部委中可能并非如此。

3.2.4. 在正在进行的公共财政管理改革的背景下将可持续发展目标与预算过程联系起来

假如不是纯粹临时性的，那么将预算过程与可持续发展目标联系起来的努力必须纳入公共财政管理改革更广泛的背景中。重要的是，在国家层面推动公共财

政改革的动力经常与可持续发展目标无关，往往更多地与财政危机或其它动机有关。同样，公共财政改革的核心目标往往围绕独立于可持续发展目标的财政巩固、财政责任或技术考虑。尽管如此，公共财政管理改革可以为预算进程的变革提供机会，加强与可持续发展目标的联系。²⁷

为了评估各国在未来几年可能走多远，一个相关的问题是公共财政改革的时间尺度。专家们倾向于赞同这一观点，如果有政治意愿，公共财政改革可以在相对较短的时间内实施。在这方面我们提到了把奥地利作为例子，该国全面改革了其预算过程，转向业绩预算编制、权责发生制会计和促进两性平等的预算编制。公开预算调查的结果还表明，各国可以在短时间内增加预算信息的披露（例如格鲁吉亚）。然而，与参与有关的方面可能更为复杂，需要更长的时间才能实施。

28

在这方面，关键是避免重复和建立并行系统，这将会浪费资源。正如墨西哥的经验所示，整合案例的情况比千年发展目标要清楚得多，因为可持续发展目标的范围涵盖了几乎所有的公共支出。换句话说，必须把在预算过程中更好地反映可持续发展目标的努力视为加强公共财政管理系统努力的一部分。

国际组织，特别是国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构，通过向发展中国家提供技术援助和预算支助等方式，在支持全球公共财政管理改革方面发挥着重要作用。因此，他们是公共财政改革的重要推动者。虽然这些机构已注意到《2030 议程》和可持续发展目标，并纳入其工作中，但是与可持续发展目标预算编制有关的考虑因素，在多大程度上被纳入发展中国家对公共财政管理改革的技术咨询和支持中尚不清楚。这些组织可能有机会将可持续发展目标更多地纳

入预算改革问题当中。²⁹

3.2.5. 可供希望在未来几年采用可持续发展目标预算编制的国家进行的选择³⁰

考虑将其预算过程与可持续发展目标联系起来或在未来进行调整适应可持续发展目标的国家将不得不在多种模式中做出选择。一般而言，执行可持续发展目标预算编制不仅需要技术上的变革，还需要法律和体制上的变革，以及政治意愿。执行可持续发展目标预算编制的改革，应该是更广泛思考的一部分，即如何将可持续发展目标以最佳的方式纳入国家治理体系中。各国选择的解决方案和改革的顺序可能会有所不同，因为他们应该基于各自的特殊情况。

正如联合国开发计划署指出的那样，大多数国家可以在其预算过程中不进行重大系统性改革的情况下，采取行动和进行改革。一个例子就是在预算报表中提出与可持续发展目标相关的目标和指标，以及对可持续发展目标的业绩做简单报告。在财政部方面，这可能包括有限的行动，比如，将可持续发展目标纳入预算演讲、重点领域和目标的预算报告或预算附带的年度报告，以及说明预算是如何促进可持续发展目标的实现。这种临时的解决办法，在现有人力、财政和技术资源的框架内启动改革进程是有效的。

采用短期解决办法并不妨碍各国政府考虑对其预算过程进行更多的结构性改革。这种改革的性质更为复杂，需要调整业务流程和操作标准，将可持续发展目标指标业绩问责制度化，并采用结果监测和报告制度，包括将预算支出与具体业绩指标挂钩。这些改革可能需要很多年才能全面实施。已经建立了方案预算编制的国家将更容易根据可持续发展目标重新调整其预算编制过程。

在选择适合国情的模式时，联合国开发计划署高度强调，关注各种考虑因素的重要性，包括国家公共财政管理系统的状况和公共行政方面的相关能力，以及职能部委和外部利益攸关方对可持续发展目标预算编制信息的“需求”。有一系列工具可以帮助各国在多种方案中进行选择，其中包括公共财政管理评估；支出分析；利益相关方分析；以及其它分析（见专栏 3.4）。

专栏 3.4 联合国开发计划署和可持续发展目标预算整合指数

可持续发展目标预算整合指数是一种诊断工具，用于评估某个国家的预算周期，以确定公共财政管理系统差距，在这一差距中，预算编制过程中没有融入可持续发展目标。这一工具评估：政策-预算联系（应当影响预算的可持续发展目标政策文件是否经过适当的成本计算并可计量）；公共财政管理系统（可持续发展目标是否告知优先次序、编码和报告等预算过程）；可持续发展目标的预算问责制（预算参与者是否考虑可持续发展目标业绩和衡量非行政行为体的作用，如议会和公民社会组织）。使用这一诊断工具应当有助于各国政府和联合国开发计划署找到让国家预算更加面向可持续发展目标的关键切入点。除了提供评估分析、确定改革的优先领域和衡量进展情况的主要职能外，可持续发展目标预算整合指数还将允许进行跨国比较。预算整合指数已经试行，并用于可持续发展目标之一——关于气候变化的可持续发展目标 13。尼泊尔和巴基斯坦已成功评估其国家预算系统中的可持续发展目标 13。

来源：联合国开发计划署（2018年）。

为执行可持续发展目标预算编制而选择的方案应符合各国国情。各国政府在这方面所面临的关键问题以及可能影响政府进行选择的方式都已在表格 3.2.当

中进行了总结。这个表格给出了每个问题的指示性答案，以说明各国将需要考虑的备选方案。

表格 3.2.

希望为可持续发展目标采用预算编制的国家的选择

最小值 (需要较少的复杂体系)	中间值	最大值 (需要高级体系)
谁将是可持续发展目标预算编制的主要使用者和受益者？		
有限数量的用户 (内阁、国家卫生所有国内利益攸关方，包括议会、所有国内利益相关者和国际受众部和/或可持续发展目标相关工作最高审计机关、公民社会组织和其 (跨国可比数据) 组)。	他利益攸关方，都参与了可持续发展目标的预算编制和/或预算报告和问责制。	
谁将主要负责实施可持续发展目标预算编制过程？		
集中：负责制定可持续发展目标	与选定的可持续发展目标相关的分散 (分散)：所有职能部门和其的中央单位 (如财政部/计划部)。中央职能部门。	他利益相关者推动可持续发展目标预算编制。
可持续发展目标预算包括哪些内容？		

选定的可持续发展目标地区和可持续发展目标指标（根据政府的愿望/选择）。

关于不同的可持续发展目标（例如全面的可持续发展目标覆盖范围：贫困、气候变化、生物多样性、性别平等）的信息补充了现有的功能—预算信息系统的一部分明确分类。因此，通过现有的分类或补映在预算中。

为可持续发展目标预算编码，可以获得完整的预算可持续发展目标信息。（如果这些系统不在同一个设施管理信息系统中，那么信息的准确性和及时性就会受到损害）。

在预算周期中，何时使用可持续发展目标的信息？

在预算编制过程结束时-在最终预算文件中反映可持续发展目标信的影响可能有限，但仍在预算编制预算分配阶段，或在中期预算框架中（在做出预算决定后）：因此，过程中。

在预算编制过程中：对预算决策在预算编制过程之前（例如，在战略预算分配阶段，或在中期预算框架中：因此，战略预算分配完全是以可持续发展目标为基础的），然后贯穿整个预算周期的剩余时间。

可持续发展目标预算编制仅用于信息目的，而非驱动预算决定。

公共财政管理业务流程将如何适应可持续发展目标的预算编制？

支持决策的选定预算提案与可持预算部门与可持续发展目标的图可持续发展目标信息被纳入财务可持续发展目标相关的基本/手册清谱已完成。可持续发展目标信息用管理信息系统中，因此，可持续发展单。分析的深度是有限的，因为预于预算编制和预算报告阶段，但过展目标关联的信息被提供给预算算项目没有与可持续发展目标相程是特设的，因此存在信息质量和决策者，之后再做出预算决策以及对应，但这一选择在任何国家都很时效性的风险。

容易执行。

在预算周期剩余时间内的预算决策。此外，报告是自动完成的，作为财务管理信息系统生成报告的一部分。

来源：联合国开发计划署，2018³¹

3.2.6. 结论

各国为执行和监测《2030 议程》进展所做出的努力，将需要采用某种形式的可持续发展目标预算编制。根据目前的发展情况，这一努力可以从为信息目的提供关于可持续发展目标指标和相关预算分配的基本信息，到全面的基于可持续发展目标的预算分类系统，这些系统可以推动预算的优先次序、决策、执行、监测、报告、审计和问责制过程。

回顾目前将国家预算过程与可持续发展目标联系起来的努力，结论既令人乐观，也令人关切。在积极的一方面，部分原因在于从执行千年发展目标中吸取经验教训，国际社会高度认识到，在国家预算过程和一连串其它关键因素之间建立牢固联系的重要性，这一连串关键因素是将远景、战略和规划与公共开支和发展结果联系。许多国家不仅表示重视这一问题，而且也已经开始建立制度和体制机

制，以便能够反映出公共支出如何对实现可持续发展目标做出贡献。

然而，根据这些经验，似乎很明显，不能指望所有国家在中期，甚至可能到《2030 议程》结束之日，采用最雄心勃勃的可持续发展目标预算编制。在建立将预算过程与可持续发展目标联系起来的机制时，各国必须在政治、行政和技术限制范围内进行运作，这些限制本质上是特殊的。因此，可以合理地期望，各国政府以及国际社会追踪公共支出如何对实现可持续发展目标做出贡献的能力，只会逐步增加，并将取决于各国国情。

这一等式中的一个关键因素是，正在进行的公共财政管理改革，未必是在考虑到可持续发展目标的情况下启动的，而是作为财政管理和公共部门改革长期进程的一部分---如何被用来支持可持续发展目标的执行和为可持续发展目标的监测提供信息。在这方面，国际组织，特别是国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构可能发挥着重要作用，支持全球的公共财政管理改革。虽然这些机构已经注意到《2030 议程》和可持续发展目标，并将其纳入各自的预算工作中，但是可能存在把可持续发展目标纳入各自预算工作的显著机会。

展望未来，这可能与集结了不同组织和专家的知识有关，这些组织和专家已开始关注各国为实现可持续发展目标预算编制所做出的努力，其中包括联合国开发计划署、经合组织、世界银行、可持续发展与国际关系研究所、国际可持续发展研究所、全球环境基金会和其他机构。除了提供全球概况外，还可以利用一个简单的系统图谱或仪表盘，各国在其中将其预算过程与可持续发展目标联系起来，这可能会被用来监测这一领域长期以来的发展情况，并评估在各种情况下实施改革要花多长时间。

3.3. 透明度和预算过程

透明度在预算过程和公共财政管理系统中发挥着核心作用。在这方面，财政透明度是指公共财政报告的明确性、可靠性、频率、及时性和相关性以及此类信息的公开性。³² 由于预算为实现可持续发展目标的努力提供了财政支持，预算透明度是政府与公众就相关财政政策进行互动的基础。至关重要，要评估对目标的承诺在多大程度上得到了充足资源的支持，要引起所有利益攸关方对目标的关注和兴趣，要跟踪目标的进展情况以及实现的公平程度，并追究政府，在进展落后时要改变方向。因此，透明度对于参与、问责制和不歧视预算过程至关重要。

3.3.1. 国际标准

在预算方面，透明度是本出版物所审查的所有国际标准中最广泛涉及的原则。在这一领域工作的主要国际组织，包括全球财政透明度倡议、国际货币基金组织、经济合作与发展组织以及国际预算伙伴关系等，已经公布了预算透明度标准、准则和最佳做法。例如，全球财政透明度倡议关于财政透明的 10 项高级别原则，³³ 除其他外，主张政府有义务向公众提供财政信息，政府应公布明确和可衡量的财政政策目标，定期报告这些目标的进展情况，并说明偏离目标的情况，每个人都有权要求和接收有关财政政策的信息。国际货币基金组织的财政透明度准则还包括以财政报告、财政预测和预算编制、财政风险分析和管理以及资源收入管理四大支柱为中心的原则。国际货币基金组织《2018 财政透明度手册》解释了 2014 年准则的原则和做法，并就手册实施提供了更详细的指导。³⁴

经合组织提供了预算透明度的最佳做法，确定了应编制的键预算报告，应

包括财务和非财务业绩信息的具体披露，以及优化报告质量和完整性的做法。该组织的预算透明度工具³⁵概述了关于预算透明度的国际标准和指导意见。

国际组织最近的财政透明度指导意见，强调在短期和长期之间建立联系。³⁶ 指导意见具体说明了为达到透明度标准而必须公开披露的一系列文件，其中包括中期财务风险和长期可持续性挑战等长期文件。

3.3.2. 国际趋势概览

许多政府会在整个预算周期的不同时间点公布预算信息。例如，在肯尼亚，《公共财政管理法》指示有关国家机构确保每四个月向公众提供一次国家和县级政府预算执行情况的信息。³⁷ 从全球来看，国际预算局的公开预算调查对公共预算的问责制和透明度进行了独立评估，核看了八份关键预算文件的可获得性、及时性和全面性，而这些文件是国际预算局认为应在所有国家进行公布，以便为预算周期的每个阶段提供信息。³⁸ 在过去的十年里，预算透明度平均来说显著提高。³⁹ 尽管取得了这些累积进展，预算透明度仍然是有限的，而且最近停滞不前。在涵盖了 115 个国家最新 2017 年版关于透明度测定部分的调查中，公开预算指数显示，政府向公众提供了 61% 的关键预算文件，较 2015 年的高点略有下降，这是自 2006 年开始调查以来的首次下降。

许多政府没有公布重要的预算文件，每四个接受调查的国家中平均就有三个国家公布八份关键预算文件中的六份文件或更少的文件。⁴⁰ 例如，27 个国家没有公布行政部门的预算。在其它情况下，如果发布了文件，它们提供的文件详细程度不足以适当地通知公众。

2017 年的调查还显示，公布的关键预算文件数量首次出现下降，这是导致透明度总体下降背后的主要原因。⁴¹ 然而，尽管如此，发现公布的预算文件所包含的信息比以往调查显示的略多。例如，在行政部门的预算提案中，贫困人口支出类别披露了这些额外信息。专家们注意到，这可以相对较快地实现提高预算透明度。⁴² 这主要是由于这些文件是已经发布的。公开预算调查发现，在被调查国家尚未公布的 359 份文件中（共 920 份文件中），有 203 份文件被制作出来，但没有向公众透露。然而，收益也可以逆转，趋势也可能不稳定。与此同时，进展不受地理或其它特征的限制；在公开预算指数中排名第一的国家在地理和其它方面都是不同的。

3.3.3. 透明度的挑战

预算透明度往往不统一。它可能在某些方面和形式上广泛存在，而在另一些方面则很弱或不存在。

在接受调查的绝大多数国家中，87%的国家向公众提供了已颁布的预算。⁴³ 虽然半数以上的国家（59%）公布了预算执行期间核定预算与实际支出之间的比较，但只有 15%的国家在年中之前提供了最新预算，与原预算相比，最终支出为 45%。此外，只有 46%的国家在最后报告中使用了职能分类，因此公众一般无法按部门追踪支出。政府在筹集和支出资金方面的目标透明度甚至更低。只有四分之一以上的国家提供了有关新政策提案目的和费用的信息（27%），并公布了政策目标的指标（26%）。

在许多国家，预算透明度因范围有限而受到进一步限制，因为某些收入和支

出来源不受公布或审查的影响。在理想情况下，透明度应包括补充预算数据，在一些国家，这些数据和已颁布的预算同样重要。然而，给各国政府施加披露某些预算领域的压力，可能会鼓励它们将支出转向透明度较低的预算工具，比如预算外的账户。而且，收入透明度通常低于支出透明度。特别是税收支出可能是巨大的，而且规模也在不断扩大，但相比直接支出，其受到的关注要少得多。例如，在美国，税收支出大约为每年 1 万亿美元，约占 2017 年总收入的 30%。⁴⁵ 有少数几个国家公布税收支出信息，法国是几个例外之一。许多与公共方案评价有关的数据可能不是由国家统计局或其他政府机构编制、收集或所有，因此可能要受到不同披露标准的影响。这就对透明度和问责制提出了挑战。

考虑到可持续发展目标在贫穷和不平等方面的突出强调，各国政府公布其税收制度发生率和其在社会经济成果支出影响的数据，这尤为重要。特别是，通常很少有信息显示预算对社会不同群体的影响，包括那些经常落在后面的群体。然而，性别预算报表，或原著民、儿童或其他群体的预算报表，是一些国家为深入了解公共支出差异化影响而采取的一个重要步骤。

在建立预算透明度机制的地方，许多机制与可持续发展目标过程没有联系，也没有用来提供有关可持续发展目标的信息。特别是有关预算过程的信息是否能够清楚地说明，解决可持续发展社会、环境和经济层面政策之间的权衡和协同作用，这是一个悬而未决的问题。⁴⁶ 然而，在某些情况下，可持续发展目标产生了增强透明度和披露更多数据的吸引力。哥伦比亚就是一个这样的例子，它根据可持续发展目标修订了表现指标。⁴⁷

披露时间对预算透明度很重要。在公民有时间对预算决策施加影响的关头，

披露尤其重要，比如预算前报表和行政部门的预算提案。正是在制定阶段，公众参与的范围最广，而且这一阶段确实比执行阶段可以获得更多的信息。预算前报表仅由 40% 以上的国家提供，如前所述，可获得的行政部门预算提案不到 80%。⁴⁸ 除此之外，通过更广泛地参与执行和监督阶段，公民可以监测政府如何履行其计划和承诺。然而，只有 29% 的国家公布了年中审查报告，不到 70% 的国家公布了年终报告（66%）和审计报告（67%）。仅在周期结束后发布大量预算信息，可能会满足一些透明度要求，但是在使公众对信息可操作，从而让预算更具响应性方面，这一做法未获成功。

在一些国家，向公民提供的预算数据的数量，和甚至按照预算日历及时发布的预算数据，都是充分和适当的，但是却缺乏质量。提高信息的相关性、清晰性、可靠性、客观性和可比性，对于让公民能够分析预算信息和采取行动方面也至关重要。以下将进一步讨论其中的一些问题。

3.3.4. 透明度工具和改革的例子

可以说，政府与用户的信息和数据之间的接口，对于透明度与信息和数据的可获得性同样重要。向不同类型的用户（包括议会、最高审计机构、独立财政机构、公民社会组织和广大公众）提供和传播预算信息，给各国政府带来了多重挑战。特别是在拥有广泛财政透明度的地方，一些国家越来越担心，越来越多的预算数据总是在真空中产生的。也就是说，大量的财政信息被公布出来，这些信息太过技术化、专业化，不利于当前和潜在用户的关注，或者离他们的关注点太远，从而导致“用户疲劳”。

在几乎不能获取信息、很少或根本没有信息的情况下，需要大量资源的透明度努力可能会被视为浪费。为了让信息更易获取和更具相关性，必须利用用户反馈机制了解用户的需求和偏好。⁴⁹ 对用户请求和查询的响应，将进一步保持公众在规划和预算过程中的兴趣。例如，巴西、墨西哥和南非的财政部与公民社会组织，就他们所需要类型和感兴趣的信息进行了交流。⁵⁰

尽管一些国际组织提供了指导意见，但在提供预算数据和信息方面没有单一的方法或标准，例如，经合组织的报告“政府财政报告合理化”。⁵¹ 该报告探讨了政府努力提供全面和复杂的报告，同时大多数读者也能理解的困境，报告指出，在其它结论中，需要发布财政报告总结，以分析和解释复杂的政府信息，以及财务与非财务业绩信息的结合。

许多工具和措施可以帮助各国政府有效传递财政信息。其中一些涉及发展用户消化预算信息的能力，以更容易获得的方式向用户提供信息，以及新技术和数字治理，这些技术和治理可以大大加快此类信息的传播和分析，但也会对用户和数据完整性的可及性构成风险。

教育公民和公民社会组织掌握和解释预算和规划信息，并让其能够参与其中，这至关重要。在可持续发展目标方面，这种努力有助于加强透明度，并将重点从单纯的预算拨款扩大到包括目标和业绩。⁵² 理想情况下，每一份复杂的预算相关文件都应转换为一份简洁易懂的文件，非技术性简报，旨在通知普通公民，并与相应的官方文件一起发布。然而，只有 50% 的国家公布这种“公民预算”。⁵³ ⁵⁴ 这些文件也与其他行动者有关，特别是议会和职能部委，其中许多代表不太可能在预算编制方面拥有技术专长。就议员而言，为了履行批准和监督预算的职责，

发展预算编制技能尤为重要。许多政府已采取措施，发展预算知识，或阅读和理解公共预算的能力，以便有意义地参与到预算过程中，包括在英国、英国和新加坡等公共教育系统中。⁵⁵ 能力建设也可作为解决误用和误解预算数据的一个工具。

财政透明度门户网站是一种利用率越来越高的工具，用于提供一国财政状况可获得的信息。⁵⁶ 这些门户网站提供有关收入、宏观经济变量、支出和业绩评价的综合数据和信息，让人们能够深入了解与可持续发展目标有关的优先事项、进展和差距。在审查六个国家的预算透明度实践中，一项研究发现，其中三个国家实现了更高水平的预算透明度，墨西哥、菲律宾和乌干达这三个国家各自创建了在线门户网站，每个门户网站都以开放的格式和实时的方式创建了预算信息。⁵⁷ 门户网站可以根据不同的用户类别定制不同的功能。在加拿大 GC InfoBase 的数据库中，用户可以自定义财务、人力资源和业绩数据信息的查询，包括使用将信息映射到感兴趣的特定区域的标记。⁵⁸

旨在加强信息和数据使用的一个相关工具是开放数据或免费的数字公共数据，这个数据可供任何人在线使用、重复使用和再分配。⁵⁹ 世界银行 BOOST 倡议帮助各国使用不同的分类系统，特别是功能分类法来公布预算信息，提高预算透明度，使预算数据对用户切实可行，并促进各国获得可比的预算数据。全球财政透明度倡议、公开知识国际和 BOOST 协同开发开放式财政数据包，以促进开放式预算和支出数据的标准化发布。⁶⁰ 该数据包是发布预算数据的简单数据结构规范和提供简单搜索方式、可视化和分析数据的平台。自 2016 以来，墨西哥政府使用该软件包公布其预算和支出数据，自 2018 年以来，⁶¹ 南非已将其用于财政透明度门户网站。该数据包也由其他政府试点，包括阿根廷、克罗地亚、瓜地

马拉、巴拉圭和乌拉瓜。⁶² 专家强调，政府所有权和预算数据的完整性（经财政部认证）对预算透明度举措的成功至关重要，国际透明度举措还应旨在支持各国政府提高各自以公开数据格式披露预算数据的能力。

与预算门户网站一样，开放式预算数据可用于获取预算数据，促进公民参与预算过程，包括监测和问责制与可持续发展目标相关的承诺和实现承诺的努力。值得注意的是，墨西哥政府的财政透明度门户网站包括在开放数据中对可持续发展目标的预算标记。⁶³

很少存在国家一级预算透明度的趋势信息。⁶⁴ 由于能力和财政限制，国家一级的公共行政部门可能经常无法遵守所有的透明度要求。⁶⁵ 一些信息可以在克罗地亚等个别国家那里获得，在这些国家，地方政府透明度的评估已经产生了健康的竞争，以便在这一领域取得进展（见专栏 3.5）。

3.3.5. 改革成效和影响的数据

有数据表明，提高预算透明度与提高施政质量、社会经济和人类发展指标、政治家的选举责任制以及公民参与带来的预算分配之间存在联系；可以提高竞争力和参政率；改善信用评级和财政纪律；减少腐败和借贷成本。⁶⁸ 这些积极的联系也有一些需要我们注意的地方。各种研究表明，结论有一些限定词，许多数据都是基于少量的研究。关于宏观财政结果，研究数据一般是基于广泛的透明度措施，很少有研究探讨其具体方面的影响。尽管如此，确实存在的数据都清楚地指向同一个方向。关键的是，透明度的长期好处，比如，相对较少改善人类发展指标的数据，似乎触发了参与。⁶⁹ 换言之，参与似乎是透明度与政府对公民反馈的

回应之间的必要联系。这一环节需要进一步的研究。

专栏 3.5 克罗地亚地方政府预算透明度

根据公开预算指数，克罗地亚是国家一级预算透明度有限的国家。然而，根据公共财政研究所每年的调查和分析，该国 576 个地方政府的平均预算透明度水平一直在不断提高。⁶⁶ 公共财政机构促进地方一级的预算透明度，在地方一级，支出特别明显，也是有形的，每年衡量 20 个县、128 个市、428 个市是否在官方网站上公布了 5 个重点预算文件（年终报告、年中报告、预算建议、财政预算案、公民 1 预算）。⁶⁷ 所有这些文件的公布既不意味着绝对的预算透明度，也不意味着地方政府当局的绝对问责制；尽管如此，它表明遵守了法律和财政部的建议。此外，这是提高预算透明度的第一步，是公民积极参与地方资金筹集和支出决策以及监督地方政府问责制的先决条件。

因此，在过去的四个年度研究周期中，地方预算透明度的总体平均水平几乎翻了一番，从平均 1.8 到 3.5 份已发表的文件（在可能的 5 份文件中）。不再有一个城市没有公布至少一份预算文件，也不再有一个市没有官方网站。按地方政府类型划分，各县、市、直辖市的平均透明度得分分别为“优秀”（4.9）、“非常好”（4）和“良好”（3.3），但存在明显差异，各市差异尤为明显。将 2015 年仅一个市、5 个县和 15 个市公布的 5 份预算文件的调查结果与 2018 年的调查结果进行比较，这具有指导意义，其中 107 个市、17 个县和 54 个市公布了预算文件。在 2015 年，有 18 个城市和 148 个市没有公布预算文件，而 2018 年，只有 25 个市出现了这种情况。提供公民 1 预算的县从 35% 增加到 85%，城市从 15% 增加到 47%。市政当局在公布预算方案方面也取得了最大进展（从 8% 以下到 60% 以上）。这正是公共财政机构所准确要求

的——公布更多的预算文件，使公民能够了解已颁布的预算，同时也去影响预算的制定和周期的其余部分。

许多地方政府开始采取透明度措施，建立网站，提供预算可视化和教育游戏，组织预算论坛，逐步促进各种形式的直接预算参与。目前，一些国家邀请公民通过小型社区服务运动和地方伙伴关系项目，或通过评估当前预算并接受公民提出的下一财年度提案和项目的电子协商，参与预算规划和编制。

虽然在透明度和参与机会方面取得这些进展的动机还不完全清楚，但地方政府之间的竞争可能是一个驱动因素。公共财政机构每年都会公布结果，对地方政府进行排名，颁发奖项，并邀请财政部长和公共行政部长参加颁奖仪式，所有这些都引起国家的关注，特别是地方和地区媒体的关注。

来源：改编自 Katarina Ott，“预算透明度：供讨论的投入”，为联合国预算和规划专家组会议准备的文件，以支持目标机构实现可持续发展目标，纽约，2019年2月4日至5日。

3.3.6. 结论

预算透明度本身就是一项至关重要的原则。公民和其他利益攸关方需要获得全面、高质量和及时的预算信息，以便审查预算过程，跟踪所有个人和群体实现可持续发展目标的进展情况，在强调差距和关切以及传达自身需要和优先事项时，让他们的声音能够被听到。在这些方面，透明度也是参与预算过程和对预算过程负责的基础，也是解决歧视问题的基础。

一方面，提高透明度的手段正在出现和扩大，比如，财政透明度门户网站和

公民预算等，在扩大获取和理解预算信息方面显示出希望。另一方面，公开预算调查显示，全球透明度仍然有限，特别是透明度下降的趋势，还有改进的余地。同样值得关注的是，现有的预算透明度机制往往与可持续发展目标脱节，因此不能直接看到它们的进展。

3.4. 问责制和预算过程

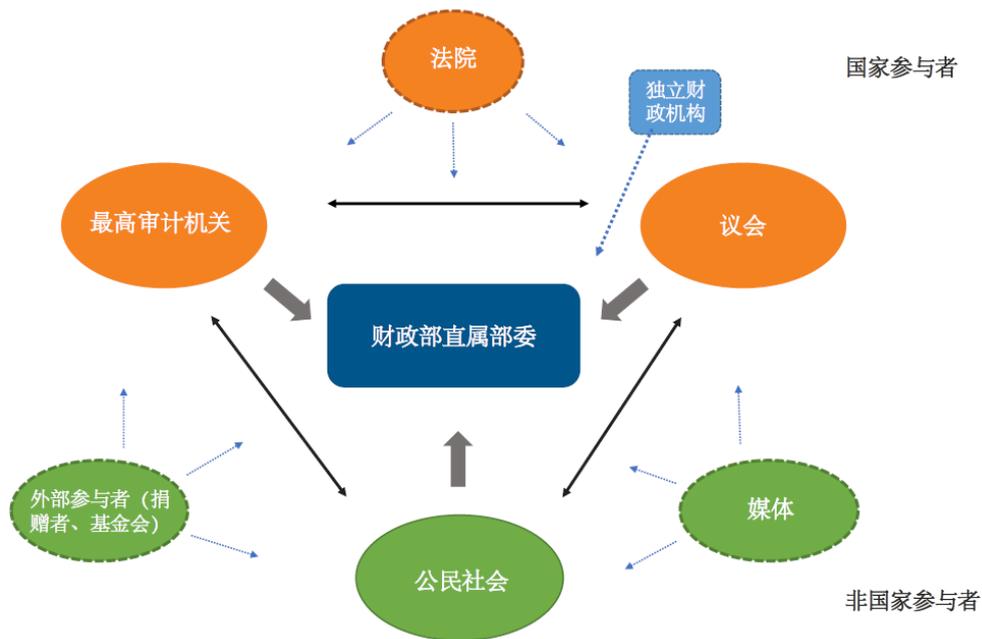
政府在日益复杂的政策环境中运作。预算过程中的问责制已经转变，以应对可持续发展目标中复杂的治理和政策挑战。这涉及重新界定所有利益攸关方在预算问责制中的作用，包括政府、议会、监督机构、公众和其他行为者。除了传统上限制有效预算问责制的因素，如正式限制或能力限制外，预算问责制在支持可持续发展目标的执行方面也面临新的挑战。本节介绍了预算问责制的主要行为者，讨论了他们的角色变化，并探讨了如何在预算过程中加强问责制。

3.4.1. 预算过程中的问责制

关于公共资源使用和为社会取得成果的决策，政府有特别责任对此决策做出解释。这应包括，立法机关有方法质疑和批准预算提案，并跟踪预算提案执行的完整性和有效性以及所取得的相应成果，⁷⁰ 以及外部审计机构提供对资源筹集和使用的执行报告的可靠程度的事后评估，这些操作是否按照现行法律法规执行，以及它们在实现政策目标方面是否表现良好。⁷¹ 关于财政透明度的高级别原则（原则 8 和 9）强调了议会和外部审计机构的监督作用。⁷²

图表 3.3.

预算问责制中的利益相关者



资料来源：作者根据 De Renzio P 2016 “通过生态系统方法激励预算责任制和良好财务治理” 进行阐述。行为者在外部能做些什么呢？讨论文件，IBP/GIZ。

传统上，三个主要的利益相关者群体被确定为预算问责制的关键：按照现有国际标准提供全面、及时和清晰的预算信息的政府；在预算周期所有阶段运作的独立监督和审计机构⁷³（例如，独立的财政机构、国际金融机构和最高审计机构；⁷⁴以及积极行使其在授权预算决策和让政府负责预算制定和执行方面的作用的积极议会。然而，根据 2017 年公开预算调查，在接受调查的 115 个国家中，75 个国家只有 28% 的立法机关（32 个）有适当的监督做法，而三分之二的最高审计机关有适当的做法。据评估，36 个国家（31%）对预算的立法监督不力。在预算编制和批准过程中，立法监督比在执行过程中更为有力。虽然 28 个国家有独立财政机构，但其中只有 18 个国家的财政机构既拥有独立地位又拥有足够的资源履行职能。

近年来的预算改革试图通过加强议会的作用、加强独立监督机构的能力以及为公民提供更多参与预算过程的机会来加强预算问责制。预算改革越来越强调需

要在国家一级审查整个问责制度，这一制度的范围比上文所列的机构更广，并包括公民社会和公众等其他利益攸关方。越来越多的行动者扩大了合作的机会（例如，议会与公民社会、最高审计机关与公民社会之间的合作⁷⁶），以促进加强预算问责制。⁷⁷

3.4.2. 支持可持续发展目标的预算问责制

各国政府面临越来越复杂的政策挑战。《2030 议程》和可持续发展目标的整合性质要求各国政府发展或增强新的核心能力，包括：⁷⁸ 建立体制机制，促进对政府力求取得的成果进行广泛管理；对决策、资源分配采取一整套政府导向，包容和政策一致性；实施协作机制，促进横向和纵向一体化和利益相关者的参与。

79

可持续发展目标确实引入了以不同方式考虑预算责任的必要性。预算问责制的性质已从年终重点转变为贯穿整个预算周期的活动。它超越了预算控制和监督，成为管理政府战略目标，包括可持续发展目标的工具。关于预算过程的预算问责制和政府责任现在可能涉及寻找良好做法、学习什么是有效的，以及管理网络，以实现相互关联的政策目标，而不是将重心放在遵守传统。

然而，在预算问责制范围内解决一体化问题并非没有困难。例如，尝试引入所谓的“投资组合预算”可能会面临来自不同参与者的阻力。

所有预算利益相关者都需要确保他们与这些变化同步发展。总的来说，各国政府在计划和预测方面提供更多更好的信息。议会调整了其结构，去更好地处理预算问题，更多的专门委员会侧重于预算的不同方面（预测、执行情况报告、治

理)。最高审计机构还通过开发创新的审计技术和改进业绩审计实践进行了调整，以确保它们在当前的治理环境中为客户、利益相关者和公民带来价值和利益。

各国政府可持续发展目标执行情况的报告数量仍相对较少。然而，在某些重要方面，可持续发展目标并不代表与过去的根本背离。各国政府往往有在整个政府层面解决复杂问题的国家计划，即使没有明确的联系，这些计划也与可持续发展目标重叠。它们越来越多地将业绩信息纳入预算文件（见专栏 3.6）。

一些政府还实行了改革，以实现政府报告的整体化。例如，在菲律宾，预算和管理部自 2011 年以来报告了拨款发放情况、拨款综合报表、债务和结余以及现金拨款发放及其支付情况。自 2013 年以来，政府公布了年中报告和年终报告，就预算状况进行了协调一致的讨论，《普通拨款法》要求国家政府和公共实体定期向国会提交报告。⁸⁰

对议会来说，一体化的需要转化为在整个预算周期内需要不同议会委员会的进一步参与。委员会在议会预算审查中的积极作用导致了更详细和更具技术性（而非政治性）的参与。⁸¹加强了专门预算委员会和部门委员会之间的协调和沟通，以及在某些国家设立的专门的可持续发展目标委员会，⁸²支持加强议会参与预算过程。这种更广泛的立法参与有一些显著的例子，包括瑞典、印度（有专门的部门委员会审查 1993 年以来的预算）、澳大利亚或乌干达，⁸³，如专栏 3.7 所示。

然而，改进仍然是可能的。部门或可持续发展目标委员会要发挥更大的作用，就需要时间和围绕预算法案进行更一般性的辩论，而在许多国家，议会不详细讨

论预算，往往只对整个预算进行信任投票。经合组织最近的一项调查显示，只有 11 个经合组织国家的部门委员会率先审查了部门财务和业绩信息。⁸⁴ 此外，根据 2017 年公开预算调查，在 115 个受调查国家中，有 72 个国家的部门委员会审查了其部门的预算，但其中 44 个国家的部门委员会没有发布在预算通过之前

专栏 三.6 预算文件中列入业绩信息

法国的有机预算法 (Loi organique relative aux lois de finances, LOLF) 按“任务”分组支出，将与高级别政策目标和绩效指标相关的方案汇集在一起。最近的改革重点是精简指标，使其对议员和公众更加明确。法国在 2015 年颁布了一项法律，要求政府将财富和福利指标列示在国内生产总值之上，以促进关于政策影响的辩论。政府正在利用一套有限的国际可比指标，包括：外国直接投资（经合组织）和经商（世界银行）等经济发展指标；社会进步指标，如按性别分列的 65 岁健康预期寿命（经合组织），18-24 岁没有资格参加培训的人群（法国统计局/欧盟统计局）和贫穷差距（世界银行）的百分比，以及单位国内生产总值温室气体排放量等可持续发展指标（欧洲能源机构/欧盟统计局）。

的任何公开建议。⁸⁵

诸如最高审计机构这样的问责制机构可以借鉴丰富的“审计复杂性”经验，以增强其预算责任的作用，以支持可持续发展目标的实施。一些审计机构，如印度审计署，正在利用社会审计为绩效审计实践提供信息。⁸⁶ 其他审计机关正在进

专栏 3.7 在整个预算周期内，更广泛的议会委员会的参与

瑞典议会有两步立法程序，春季财政政策法案（4月提交）允许就财政政策进行更一般性的辩论，而预算法案（9月提交）的辩论涵盖了政府下一个预算年度的详细支出提议。部门委员会在审查各部委和机构的业绩指标和审查结果方面发挥着重要作用。

来源：经合组织（即将出版），议会预算最佳做法，经合组织出版，巴黎。

行审计，评估复杂的治理问题及其对政府绩效和支出效率的影响。例如，英国国家审计署评估了中央政府的长期规划和收入支出框架。⁸⁷此外，美国政府问责制局定期进行审计，考虑机构重复、重叠和分散，以及它们对公共支出效率的影响。⁸⁸总的来说，政府问责制局关于重复的年度报告中建议的行动约有一半是由国会或机构实施的，这些年度报告估计帮助联邦政府节省了 175 美元。⁸⁹政府问责制局也已审计了政府在实施整个政府战略（如流行病、无家可归）方面的表现，见专栏 3.8。

3.4.3. 加强预算问责制

尽管取得了进展，但国家一级预算问责制面临的持续挑战涉及形式限制（例如，问责制机构的正式权力有限，没有发布审计报告的授权），能力和资源有限，更广泛的治理和政治经济因素（如有限的竞争或政治影响）破坏了预算责任制的有效运行。

此外，有些挑战与可持续发展目标的实施特别相关。例如这些问题包括政府在预算所依据的宏观经济预测方面缺乏问责制，对税收的过度乐观预测反映在核定预算中，并最终导致负面的经济影响。另一项挑战涉及预算框架内的私营部门问责制，例如公私伙伴关系。政府和非政府专家在保障预算信息可靠性方面的作

专栏 3.8 政府问责制局行政部门利用整个政府战略来发挥协同作用，找出差距和提高成果业绩的方法进行评估

2010 年 GPRA 现代化法案 (GPRAMA) 为制定长期和年度目标提供了美国联邦框架，至少每年报告一次进展情况，并在各类决策中使用这些信息。作为 GPRAMA 的一部分，管理和预算办公室将制定 4 年“跨机构优先” (CAP) 目标。当前的 14 个 CAP 目标涵盖了一系列跨领域的政策、计划和管理问题。此外，机构领导人每年都要通过一系列证据来评估机构实现各自战略目标方面的进展情况。这些目标旨在以结果为导向，涵盖许多项目的运作。这些审查的结果将为机构的各种决策过程提供信息，包括预算编制和执行。目前，主要联邦机构已经确定了 267 个战略目标。

政府问责制局与国会密切合作制定了 GPRAMA，该法案要求政府问责制局审查 GPRAMA 的这些方面和其他方面，包括审计规定的执行情况，评估用于执行 CAP 的治理机制，确定协调交叉项目和进行战略目标审查的最佳做法，以及评估是否达到了目标和目的。

来源：C.Mihm 对预算与规划专家组会议的投入，以支持目标机构实施可持续发展目标，纽约，2019 年 2 月。

用是另一个挑战，也是在政府仅将可持续发展目标视为一项对外援助议程时，对

可持续发展目标的预算问责制的限制。可以确定若干举措来应对所有这些挑战。

3.4.4. 在整个预算周期内促进问责制

改善预算问责制以支持可持续发展目标的执行有不同的方法。表格 3.3 列出了预算周期每个阶段的一些可能举措。

在执行可持续发展目标方面，预算问责制的几个方面可能需要特别注意。首先，必须考虑对政府的全部承诺承担责任，不仅包括直接支出，还包括税收支出。这就要求提高税收支出的透明度，并对其进行目标、措施和定期报告的“业绩测试”。⁹⁰ 这还包括缩小计划和预测税收收入与实际收入之间的差距。所有这些都将有助于更好地向决策者提供信息，并提高预算的可信度。⁹¹

第二，财务和业绩信息应合并到预算文件中，而不是单独列报，因为后者使支出和业绩之间的联系更加困难。尽管许多国家在预算中列入了非财务业绩信息，但这些信息并不总是纳入预算过程，以支持和通报预算决定和监督。⁹² 来自一些国家的证据还表明，业绩信息主要用于预算执行期间，但没有用于通报的那么多根据监督和评价结果制定政策和预算。⁹³

此外，重要的是加强预算决定的证据基础。通过纳入有效性和绩效的证据，公共实体可以提高其方案的有效性，并加强基于评估和研究的创新。例如，在美国，成功支付（通常被称为社会影响债券）是一种契约机制，投资者根据该机制提供政府用于实施社会服务的资本。政府在成功支付合同中规定了绩效结果，并且通常要求对项目的影响进行独立评估。成功付酬监督机构定期审查业绩数据，而管理和投资项目的机构则侧重于业绩和问责制。⁹⁴

当各国为可持续发展目标编制预算但不执行预算时，实现这些目标的进展就会受到损害。提高“预算可信度”（核定预算与实际支出之间的差异）与支出效率有关，对宏观经济稳定、服务提供和社会福利具有重要影响。⁹⁵ 公共支出和财政问责制框架包括关于预算可信度几个方面的指标。⁹⁶ 这一问题也包括在货币基金组织的财政透明度准则和财政透明度评价中。经常预算执行情况报告应提供合理、透明和受预算程序管制的理由。在预算执行后，行政部门还应提供任何偏差的原因，以加强对结果的问责制。国际预算伙伴关系正在进行的工作旨在更好地了解预算偏离的程度、性质和原因，以及预算可信度问题对提供服务和社会福利的影响。

最后，基于权责发生制会计的财务报告有助于各国政府更好地反映所有公共资产、负债和或有负债，这些资产、负债和或有负债也应接受年终审查。⁹⁸ 虽然各国在公布权责发生制财务报表方面取得了一些进展，大多数国家尚未报告公务员养恤金和自然资源，这限制了一些政府财政业务的问责制。⁹⁹ 此外，由于权责发生制会计被认为是一个非常技术性的问题，各国已经对技术性的、复杂的、有时过于详细的财务报表编制了便于读者阅读的摘要和评注。¹⁰⁰

表格 3.3.

改进预算问责制的举措

政府财政政策的制定和目标	在年度预算讨论之前，提供有关财政政策和目标的信息，这些政策和目标不是狭隘地集中在一年内，而是具有多年的前景
制定和批准预算	开展参与式预算倡议，以更好地了解公民的预算优先事项 公布预算提案，列出未来几年的计划，并提供所有关于收入、支出、税收支出、融资、承诺和潜在风险的相关信息
预算实施和审计	发布定期报告和账目，包括全面的年中报告，其中提供 预算执行情况图表及说明

来源：D. Moretti（经合组织），对支持目标机构实施可持续发展目标的预算和规划专家组会议的投入，纽约，2019年2月。

专栏 三.9 理解预算可信度

国际预算伙伴关系（IBP）正在领导一个为期两年的项目，以便更好地理解出现预算偏差（偏差的解释）的原因，以及资金是否被转用于不同于原始预算中商定的优先事项（即偏差的分配后果）。该项目还将召集和协调一个全球实践社区，讨论研究结果的产生，并共同努力实现一系列全球倡导目标，以提高预算可信度。

跨国研究的初步结果表明，预算可信度是一个挑战。总体层面上，各国政府平均比预算少支出 9.3%，而且往往更多。低收入国家面临的挑战更大。在执行期间，构图也发生了实质性的变化。一般公共服务、国防、公共安全、教育和社会保护等部门的预算份额趋于增加，而经济事务、环境保护和住房等部门的预算份额趋于减少。虽然大多数行业的增长都是由于薪酬增加，但减少几乎完全是由于资本支出。

关于偏差的原因，对不同区域和部门的 24 个案例研究的分析表明，许多国家的政府没有提供解释，而那些提供的解释往往不充分。有些人提供的信息比其他人多。例如，拉丁美洲国家提供了非常分类的解释。孟加拉国等

3.4.5. 加强预算问责制能力

改善预算问责制还需要所有相关问责制利益相关者有足够的能力分析、解释和回应政府提供的预算信息，并为更好的预算监督进行合作。

经常需要提高议会的分析能力，特别是考虑到许多国家与预算有关的信息越来越多，有时超过议会有意义地参与预算讨论的能力。此外，在某些情况下，可能需要简化预算信息并使其更易于理解。建立预算监督的立法能力需要经过充分培训的委员会工作人员，并加强独立研究能力，包括在议会预算办公室。预算委员会的数目和背景各不相同。对经合组织国家来说，2-3 个州是最常见的，但法国或美国等国的每所议会大约有 20-30 个州。¹⁰¹ 此外，许多议会仍然没有一个内部研究机构来协助议员，或只是最近才成立了一个研究机构。这些研究单位的地位也是可变的。专门的研究能力，例如对预算问题进行性别分析，也是一项挑战。¹⁰²

总的来说，在确定议会履行其在预算问责制中的作用所需的体制机制方面所花的时间不够。在一些国家，最高审计机构在这方面发挥了作用，就如何了解预算信息向议员提供能力建设例如，美国政府问责制办公室与立法机构合作，加强其对政府业绩举措的参与，加强其决策和监督能力。¹⁰³ 此外，哥斯达黎加审计机构每年对其审计报告的质量和效用进行一次调查，这使得最高审计关能够确定需要改进的领域，例如，在审计报告中使用的语言，以吸引年轻议员。¹⁰⁴

资源充足的监督机构也至关重要。在一些国家，审计机关在预算账户外部审计方面的工作人员有限。¹⁰⁵ 此外，在一些国家，审计机关不进行或仍有能力进

行绩效审计。¹⁰⁶ 可持续发展目标为推进绩效审计提供了一个机会之窗。事实上，许多最高审计机关在最近几年审计本国政府执行可持续发展目标的准备情况时，首次进行了绩效审计。¹⁰⁷

考虑到最高审计机关的不同模式以及最高审计机关是否具有执行权，最高审计机关是否有能力就其建议采取行动，也是加强预算问责制的一个重要因素。在美国，虽然最高审计机关没有强制执行权，但最近的一项法律规定，每个联邦机构在其提交国会的年度预算理由中，都要包括一份关于最高审计机关每项公开建议的报告，这些建议被归类为“公开的”或“关闭的，未实施的”。¹⁰⁸ 大多数最高审计机关都有某种类型的后续制度，¹⁰⁹ 但审计报告的透明度有限，妨碍了审计建议的有效后续行动(最高审计机关向公众提供大部分已完成审计报告的比例从 2014 年的 70% 下降到 2017 年的 49%，此外，根据 2017 年公开预算调查，115 个国家中有 41 个国家的立法机构不审查审计结果。

除最高审计机关外，独立财政机构、媒体和公民社会等其他利益攸关方也需要加强能力。许多国家没有国际金融机构，而在另一些国家，由于法律限制或资源有限，它们的能力有限。虽然在一些国家（如印度尼西亚、肯尼亚或南非），有许多专门的公民社会组织在处理预算问题，但在其他国家，公民社会的能力有限。同样，媒体在预算问责制方面并不总是发挥知情和建设性的作用。¹¹¹

3.4.6. 预算问责制措施的有效性

建立在预算问责制基础上的数据仍不充分，缺乏结论性的发现。然而，案例研究和元分析表明，在某些情况下，透明度和参与可能会加强预算问责制，并产

生积极影响。早期的证据表明，公民社会所做的预算工作也有助于在充分的公民社会能力范围内，并在与更广泛的集体行动形式相联系的情况下，促进问责制和参与。此外，虽然仍然没有结论性的结果，但越来越多的数据表明，公共部门的透明度与更好的经济和社会成果有关（如 3.3.5 所述）。有数据表明，改进的预算问责制与改进的服务提供更公平的预算相联系，后者更有效地解决了边缘化人口和贫困人口的需要。有一些数据表明，财政透明度与更好的发展成果之间存在着积极的关系。¹¹³ 因此，越来越多的数据表明，预算透明度有助于加强问责制，而问责制可以带来更好的发展成果。

3.5. 解决预算过程中的腐败

与其它形式的腐败一样（参见本报告第 2 章），预算过程中的腐败破坏了公众对政府的信心，影响了服务的提供和公共物品的提供，阻碍了社会和经济的发展，造成了不平等，¹¹⁴ 预算管理中的腐败破坏了资源配置的合法性，使政府规划失效。¹¹⁵ 预算编制阶段的腐败会使政府支出在各个部门之间的分配出现偏差，产生“臃肿”的预算，为以后在执行过程中的腐败行为创造机会。¹¹⁶ 它也是预算偏差的潜在来源之一，并影响预算的可信度，因为它使实际支出与计划预算不一致。此外，通过从卫生、水或教育等优先社会部门转移稀缺资源，预算腐败对穷人的损害尤其严重。¹¹⁷

预算过程打击腐败的努力围绕两个主要问题展开：如何识别预算过程不同阶段的腐败风险，以及如何解决这些脆弱性。本节侧重于支出方面，不包括与收入有关的腐败风险。

3.5.1. 预算和可持续发展目标中的腐败

与其它领域一样,在预算过程中解决腐败问题的努力也面临着方法上的挑战。没有标准方法来衡量与预算过程有关的腐败,因此在这一领域没有现成的数据。支出的泄漏——一个腐败的代理指标——更容易被识别,并且有很好的方法来测量。然而,其它系统或与政治经济因素相关的实践,例如公职人员使用特权信息,公职人员串通起来向立法机关提供虚假信息,公营部门和私营部门之间的旋转门,“裙带资本主义”,难以衡量和解决。此外,一些常见的反腐败对策,如预算透明度标准,不能完全解决这些问题。此外,有一种趋势是低估与公共资源有关的腐败计划的复杂性。

由于支出外泄而导致的低效率支出是公共财政管理面临的一个普遍挑战,低效率支出被用作预算执行腐败的一个替代指标。欺诈和财务漏洞可以通过审计和公共支出方面的跟踪调查来衡量。¹¹⁹ 漏洞造成获得服务的障碍,¹²⁰ 漏洞损害服务质量,影响卫生、水和教育等部门的成果和业绩。¹²¹ 例如,在卫生部门,财务漏洞影响卫生工作者的工资,造成关键物品和药品短缺,影响治疗的病人数量,以及其它负面影响。¹²²

如第 2 章所示,在解决预算腐败问题时,反映《2030 议程》的整合性质至关重要,但仍然是一个挑战。在这方面,不妨研究特定的可持续发展目标领域,例如目标 12.2 下与有效管理自然资源有关的领域。此外,在考虑实施可持续发展目标的风险管理制度时,应注意腐败风险,并注意为具体可持续发展目标领域的预算子系统制定和监测腐败指标。此外,跨部门预算需要预防和解决腐败问题的工具和战略,以支持涉及多个政府机构和部门(如粮食、卫生和气候变化)的

目标和指标。

现在将预算中的反腐败与可持续发展目标的其它体制原则联系起来可能还为时过早，因为将这些原则联系起来的基本经验证据还不够充分。对反腐败措施和干预措施的因果关系、影响和结果的了解仍然太少，无法得出实质性结论。¹²³如第 2 章所述，将透明度与执法结合起来似乎对确保有效应对腐败至关重要。

3.5.2. 预算周期不同阶段的腐败风险

在预算过程的各个阶段，腐败的风险各不相同（见图 3.4）。¹²⁴ 一个阶段的漏洞可能在后期为腐败创造机会。腐败的漏洞还影响到特定部门（如教育预算）的融资和预算编制。因此，考虑特定部门的程序对预防和控制预算腐败非常重要。

125

参与预算周期的多个行动者之间的关系，包括政府成员（行政人员）、议会、国家实体以及地方和地区政府的官员，出现了腐败弱点。总体而言，公共财政管理腐败大多是从委托代理的角度进行分析。¹²⁶ 然而，它主要是关于政治决策，这些决策可以被特定群体和利益集团捕获，以及关于公共行政如何实施这些决策。腐败行为可能违反宪法，违反国家预算法律和程序，以及公务员法律和条例。缺乏适当的法律框架、不明确的规章制度、执法不力、透明度有限，以及现有的非正式做法和机构也在预算过程中助长腐败。¹²⁷

在规划阶段，腐败漏洞似乎是以有利于特定利益的方式不适当地引导公共资源的机会。公共活动的规划可能偏向于特定群体（如族裔、政治）或地理区域。当立法机关不参与，且计划仅由行政部门制定时，在透明度和问责制有限的情况

下,更可能出现分配偏颇的情况。¹²⁸此外,缺乏规划能力(例如,反映在不明确、规划文件不一致且不具有优先权的规划文件中),以及缺乏规划文件的披露,可能会为腐败创造机会。

预算编制阶段也有一些特殊的弱点,如果不加以注意,可能会出现腐败行为。财务预测可能被操纵或持有偏见,以允许未来挪用或转移资源。规划过程中的弱点可能会使支出目标不明确,与规划过程脱节。政治影响可能会影响支出目标(例如,一个有权势的部门可以获得更高的拨款),并在后期为腐败创造机会。缺乏透明度的提案(见第3.3.2节)也可能产生不当影响。¹²⁹

在批准阶段,立法过程中的薄弱环节可能会为腐败创造机会。期限短和立法审查时间短,可能导致预算批准,无需进行适当检查,以解决潜在漏洞。此外,在现阶段,特别利益集团、企业和政党可能会利用腐败行径推动修改预算,使特定选区受益,或允许以后出现腐败。它们还可以影响立法者修改预算提案或保障预算拨款或补贴。现阶段,政治攻势的风险很高。

预算执行是最易受此影响的阶段,在这个阶段进行主要事务,资源是有形的,并且涉及到多个参与者。在这一阶段,应特别注意,高度自由裁量权可能增加易受腐败影响的领域,例如公共承包、预算程序和海关。¹³¹预算执行中的腐败可能有多种形式,包括在预算授权或没有授权的情况下徇私舞弊,扭曲公共投资项目、采购中的贿赂和回扣、对某些供应商的不正当好处、被盗或用于造福特定个人或团体的资金以及寻租。行政部门在执行过程中不经立法批准而改变预算的能力¹³²以及绕过支出监督的特殊程序的倍增,都可能会增加这些做法发生的可能性。¹³³

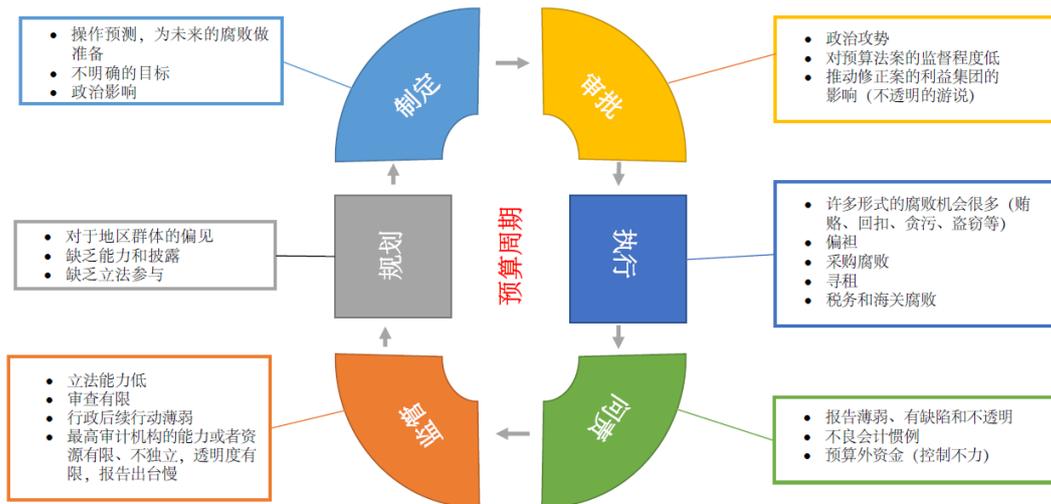
政府机构必须说明自身的开支。其财务报告要接受内部审计，并由财政部合并，财政部发布预算执行报告，接受外部监督。不健全的问责制和报告机制有助于增加腐败的诱因，并创造有罪不罚的环境。由于发现和预防的机会减少，有缺陷或不透明的报告以及薄弱的会计做法和内部控制增加了预算执行不同阶段的腐败风险。

立法监督通常由立法机关的公共账户委员会（或同等机构）进行。有限的立法审查、缺乏能力和资源，以及执行后续行动不力，都有损于监督。¹³⁴ 外部监督由最高审计机构进行。最高审计机关的独立性有限，缺乏能力和资源，与议会和非国家利益相关者的合作不足，以及其审计报告的有限可得性，可能会限制最高审计机关外部监督的有效性（见上文第 105 页）。¹³⁵

在预算外资源和特定类型支出或收入（如社会保障基金、自然资源）的账户方面也出现了腐败漏洞。对这些资源的执行、控制和监督，往往缺乏经常预算资源的标准和程序，从而为腐败提供了机会（例如，许多最高审计机关不监督这些资金）。在某些情况下，这些预算外资金可能是故意设立的，以避免监督。¹³⁶

图表 3.4.

预算周期阶段的腐败风险



来源：作者的详细阐述。

3.5.3. 预防和打击预算腐败

公共财政管理改革的重点是减少自由裁量权和复杂性，简化行政程序，标准化和自动化的过程。它们还包括更好地监测和执行对腐败行为更严厉的制裁。这些改革通常把腐败作为一个技术和行政问题来处理。然而，腐败也是一个政治问题，技术和政治考虑以复杂的方式交织在一起。¹³⁷ 因此，需要在具体情况下考虑更广泛的治理问题和政治问题。此外，最近的改革努力提高预算过程的透明度、参与度和问责制。这一领域的积极方面是，整个公共财政管理周期存在国际标准。

这一领域的反腐败改革通常可以分为五种主要类型。¹³⁸ 第一，减少技术复杂性，包括公共服务中的信息和通信系统以及技能。第二，在可行和连贯的情况下简化金融监管，特别是在高风险和高价值领域，消除不必要的官僚作风。第三，提高透明度：包括网站在内的政府信息系统必须提供有关关键政策的决定和财务业绩数据的信息。第四，为公众提供有效渠道，确保提供的服务物有所值，改善廉洁（如投诉机制）。最后，加强内部和外部审计，确保公众获得信息，并向公

众充分披露报告。

有几种方法可以最大限度地减少特定预算过程的腐败机会和风险。在预算编制阶段，减少腐败的方法包括：加强总体治理进程（如充足的时间、清晰的预算封套）；采用可靠控制机制的多年期和方案预算编制；提高透明度和公众监督（如通过公民预算），以及参与式的预算编制。

通过确保有足够的时间进行立法审查、建设议会专家的能力、引入提高透明度和建立游说登记册的游说条例，可以最大限度地减少预算批准阶段的腐败风险。例如，智利最近批准了立法，以规范游说活动，界定其主动和被动主体，并为游说者及其活动建立了登记册（见第 2 章专栏 2.11）。¹³⁹

解决预算执行中腐败问题的措施包括：利用信息和通信技术整合数据，便利实时获取信息；利用公共支出跟踪系统发现漏洞；更为普遍地提高预算执行的透明度；提高参与性监测；提高会计和报告标准以及执行这些标准的技能。

其中一些措施主要用于提高公共财政管理制度的效力，但也可能促进廉洁或将减少腐败作为次要目标。例如，精心设计和实施的综合财务管理信息系统（IFMIS）¹⁴⁰有助于发现正常业务的异常情况和可疑活动的模式、自动交叉引用个人识别号码以防欺诈、交叉引用资产库存和购买设备以检测盗窃，自动现金支付规则、识别幽灵工作人员等。截至 2005 年，世界银行资助了 27 个国家的综合财务管理信息系统项目，并制定了应对实施挑战的指导方针。成功的综合财务管理信息系统项目包括埃塞俄比亚、科索沃、斯洛伐克共和国、坦桑尼亚和乌干达这些国家的项目。

解决腐败风险的另一个方法是提高预算执行的透明度。报告如何使用资源有助于监测不同行为者的资金流动，并使发现腐败和管理不善变得更容易。例如，哥伦比亚的 MaPa Regalias 是一个在线信息系统，利用可视化技术向公民提供有关各级政府和机构从资源开采中分配使用费的信息。¹⁴¹ 这有助于监测由这些收入资助的投资项目。¹⁴² 加强审计机关的独立性、能力和资源，以及提高审计报告的透明度和，改善审计机关与其他问责制行为体之间的合作，也有助于改进预算监督和控制。

考虑到这些保留意见，一系列与公共财政管理相关的改革可以对腐败产生积

专栏 3.10 非洲良好的财务治理和审计

在德国国际合作署（GIZ）的支持下，良好的财务治理方案主张通过更好地评估非洲财务管理系统的有效性，并利用外部审计来确定共同的挑战，从而改进非洲的财务管理系统。它考虑了技术性公共财政管理维度以及规范性和政治经济维度，并试图确定由可持续发展目标衡量的公共财政管理过程、预算结果和国家可持续发展结果之间是否存在相关性。此外，它还试图确定这些关系在多大程度上受到治理、腐败、政治和经济等背景因素的影响。

评估工具考虑了政府中心和相关部委、部门和机构的公共财政管理过程，并允许汇总单一实体评估的结果，这些结果会影响政府执行政策、评估宏观经济框架和确保与可持续发展目标保持一致的能力。它还确定了金融治理风险领域。该模式已在加纳、肯尼亚、马拉维、莫桑比克、塞内加尔、坦桑尼亚和乌干达等几个非洲国家进行了试点。

来源：GIZ，2016年，《良好的财务治理热图》，Eschborn，11月
(<http://gfg-in-africa.org.dedi1115.jnb1.host-h.net/wp-content/uploads/2017/05/Giz-GFG-heat-map-full-final-2017年3月.pdf>)

极影响。各国在开放政府伙伴关系（OGP）下做出的承诺提供了此类工具和方法的样本。其中包括：公布公共部门和私营部门（例如斯洛文尼亚）之间的合同协议；建立门户网站或其它投诉渠道；反腐败机构使用社会审计（铭记这些审计需要国家做出回应）；利益冲突委员会；高级官员的财富申报；政党融资的透明度要求；让公民参与预算编制和资源分配（如巴西政策委员会）。大多数这些工具或机构的有效性在很大程度上取决于相关机构（议会、最高审计机构、司法机关）跟踪不法行为证据的能力和承诺。

3.5.4. 与预算相关的反腐败改革的有效性

有数据表明，国内经济和政治因素对公共财政管理系统¹⁴³的质量和通过这些系统解决腐败问题至关重要。总的来说，有数据表明，私营部门改革在减少公共行政中的腐败方面是有效的，¹⁴⁴但具体类型改革的证据不太一致。¹⁴⁵影响更大的改革是公共采购改革、公共支出跟踪和中央预算规划和管理。专家们似乎达成了一些共识，即公共财政管理改革本身并不能解决所有预算腐败问题。例如，虽然强调公共采购改革是对腐败的一种补救办法，但其主要目标仍然是提高效率和效力，在预算执行阶段，公共财政管理改革显然发挥了作用，精简和自动化流程、合规控制和审计等基本工具可以有助于限制腐败。除此之外，对公共财政管理改革期望过高可能是错误的。为了解决复杂的腐败计划，其他方法可能会更好。例如，经合组织强调“透明度就是建立信任”，避免过度关注打击腐败。

对社会监督和问责举措有效反腐成果的数据存在争议，但表明，在某些情况下，¹⁴⁶项社会问责措施可对腐败产生积极影响。¹⁴⁷已发现参与式预算在揭露地方一级腐败的健康方面具有积极作用。¹⁴⁸信息和媒体宣传活动有助于减少公

共资金在教育中的使用，并改善卫生服务的提供。¹⁴⁹

总的来说，国家一级强有力的公共财政管理系统与较低水平的腐败有关。国际货币基金组织最近的一项研究表明，一个有效的税务机关或收入机构，在减少对腐败的认识方面可能比专门的反腐败机构更有效。¹⁵⁰ 在国家一级的预算过程中，对腐败风险的系统评估也很少。总之，关于反腐败预算/公共财政管理改革有效性的数据，仍然不足以得出可靠的结论。

3.6. 参与和预算过程

公众参与财政政策是指公众（包括个人、公民、公民社会组织、社区团体、商业组织、学术界和其他非国家行动者）在财政政策的制定和执行方面与公共当局直接互动的各种方式。官方实体，如财政部、职能部门或机构、立法机关或最高审计机构，可邀请其参加。参与也可以由非国家行为者发起。¹⁵¹

参与和透明度,是一般问责制以及与预算过程有关的问责制的一个关键支柱。通过直接或间接地让民众参与公共支出的决策和执行,可能会提出新的关切或想法,从而提高关于分配资源使用问题辩论的质量。此外,将广泛的声音纳入公共领域,有助于降低处于有利地位的群体获取预算决策的风险。通过参与,公民和民间社会可以履行审查与预算有关的政府行为的重要职能,而其它体制机制(例如,美国国会听证会)可能履行,也可能不履行,这取决于国家背景。公民参与可以在监督预算执行方面发挥有益的作用,特别是在地方一级、国家一级,以及审计方面。

参与既有内在价值(例如,通过为边缘群体提供影响决策的机会),也有工具性价值。在预算过程中,公众参与必须被理解为补充而不是替代现有的体制机

专栏 3.11 预算教育、宣传和监测

多项倡议旨在教育公民了解预算程序,并促使公民和民间社会倡导更多的社会支出和监督,追究政府的责任。例如在印度尼西亚的预算教育活动(你的声音,你的机会)和在肯尼亚的社会审计(我们的钱哪里去了?)。

在津巴布韦,“拯救儿童”组织与全国非政府组织协会合作,支持34个儿童团体开展有利于儿童的国家预算倡议。这些群体的儿童现在了解关键的预算概念,并为学校和地方当局编制年度影子预算。2011年增加了卫生和教育预算拨款,这是对儿童领导的团体提交的报告的直接回应。

来源:拯救儿童,2012年,卫生部门预算倡导。民间社会组织指南,伦敦,拯救儿童;Masud H等人,2017年,促进预算扫盲的国际实践:主要发现和经验教训,华盛顿特区,世界银行。

制和问责制。公众参与是一种工具，可以在具有不同问责制度的国家动员起来。

然而，参与还涉及成本（例如，参与过程所需的能力和资源）和风险。它可能很难建立和管理，资源消耗，有时会导致不方便的结果。政府的一些部门可能觉得，公民参与计划已经让他们负担过重。各国政府往往需要看到让公民参与的实际好处，例如，有助于更好地分配资源，改善公共服务，使其更能满足公民的需要。

此外，还有许多参与性的工具和方法，包括不同程度的参与（例如，由国际公众参与量表协会所测量的）；且这些是不等同或等同地适应不同的问题和目标。

152

基于这些原因，公共机构必须明确他们对公民参与的期望。这是选择适当方法的先决条件。在这方面重要的考虑因素包括明确的参与标准、纳入反馈机制以及专家在参与过程中的作用。例如，肯尼亚确定了公民参与预算过程的明确标准，政府必须公布显示公民参与证据的报告。同样重要的是，要避免精英被俘虏，并确保参与过程的范围能够解决与最边缘化群体有关的问题。总之，在考虑公众参与和公民参与时，应牢记风险和挑战。

3.6.1. 公众参与预算过程的国际原则

参与是全球财政透明度倡议原则（“赠与原则”）的特点。除其它外，《原则》强调，“公民应有权利，他们和所有非国家行为者应有有效机会直接参与关于制定和执行财政政策的公共辩论和讨论”。全球财政透明度倡议原则一直致力于系统地收集案例研究和经验证据，说明哪些做法在这方面起作用。

3.6.2. 公众参与预算过程的形式

公众参与预算过程包括整个年度预算周期的参与，从预算编制到立法批准，到预算执行，再到审查和审计。它还可以包括参与新的政策倡议或审查（例如关于收入或支出的政策倡议或审查），这些倡议或审查的期限比编制年度预算的窗口还要长。图 3.5 显示了公众参与预算周期的各种机制。

参与财政政策可以通过面对面的沟通、审议或决策，通过书面形式的沟通，包括通过互联网，或通过不同机制的组合。它包括一次性的公众咨询或提交意见的邀请，以及正在进行的和制度化的关系，例如定期的公众调查、常设咨询机构或行政审查机制。参与可以通过基础广泛的公众参与以及涉及专家的讨论，或两者的结合。

专栏 3.12 财政政策参与国际原则的发展

从国际货币基金组织 1998 年关于财政透明度的良好做法守则开始，第一代国际财政透明度标准侧重于全面披露财政信息的必要性。最近，公开财政数据的发展大大扩大了公开信息的范围。然而，经验表明，披露是问责制的必要条件，但不是充分条件。最近，人们的注意力已转移到通过加强公众对财政管理的参与，将公开披露转变为更有效的问责制，而数字政府的发展大大促进了这一转变。

根据这些发展，《2012 年捐赠财政透明度高级别原则十大原则》153、参与，问责制规定：公民和非国家行为者应有权和有效的机会直接参与有关财政政策设计和执行的公共辩论和讨论。2018 年 1 月，全球财政透明度倡议原则出版了《财政透明度、参与度和问责制高级别原则》的扩展版，旨在解释这些原则在促进全球财政透明度方面发挥的作用，以及阐明每一项原则与其相关的相应标准、规范、评估和国家实践之间的关系。

自 2014 年以来，国际货币基金组织《财政透明度准则》(原则 2.3.3)和《财政透明度手册》、经合组织《2014 年预算管理原则》(原则 5)和经合组织--捐赠的 20 国集团预算透明度工具包(第 4 节,公开性和公民参与)154 都纳入了公众参与财政政策的要求,以及在一些 PEFA 指标(PI-13(III)上存在一个有效的税务上诉机制,PI-18.2 关于预算的立法审查,和 PI-24.4 关于采购申诉机制)。

为了使公众参与的权利更加切实和有意义，全球财政透明度倡议原则网站自 2014 年以来实施了一项工作方案，以增进对国家实践和公民参与创新的了解。产出包括，国别个案研究、一套公众参与财政政策的原则、155《公众参与指南》、156 以及关于衡量公众参与财政政策工具的讨论。

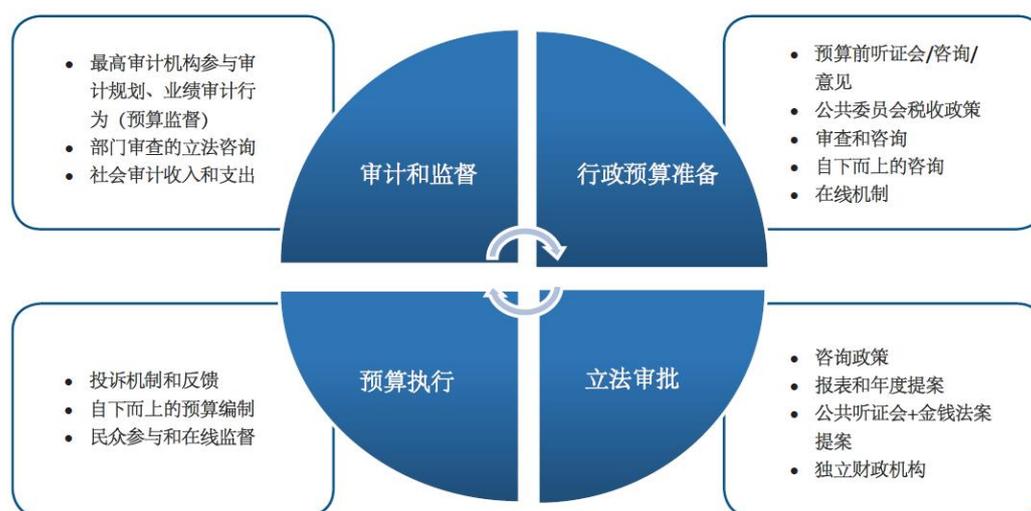
资料来源：Juan Pablo Guerrero 和 Murray Petrie，《2019 年世界公共部门报告》。

3.6.3. 参与预算过程的趋势

2018 年初，国际预算伙伴关系公布了 2017 年公开预算调查的结果，其中包括一套基于全球财政透明度倡议原则的新措施，对全世界公众参与预算过程的状况进行了新的评估。公开预算调查首次衡量了广泛接触边缘化和弱势群体的努力。调查覆盖了 115 个国家。为了评估对预算过程的参与，它着重七个正式的参与机制，涵盖行政部门（中央一级和职能部委）、立法机构和最高审计机构。除涉及最高审计机关的机制外，调查还评估了参与进程的包容性。¹

图表 3.5.

预算周期不同阶段公共参与机制



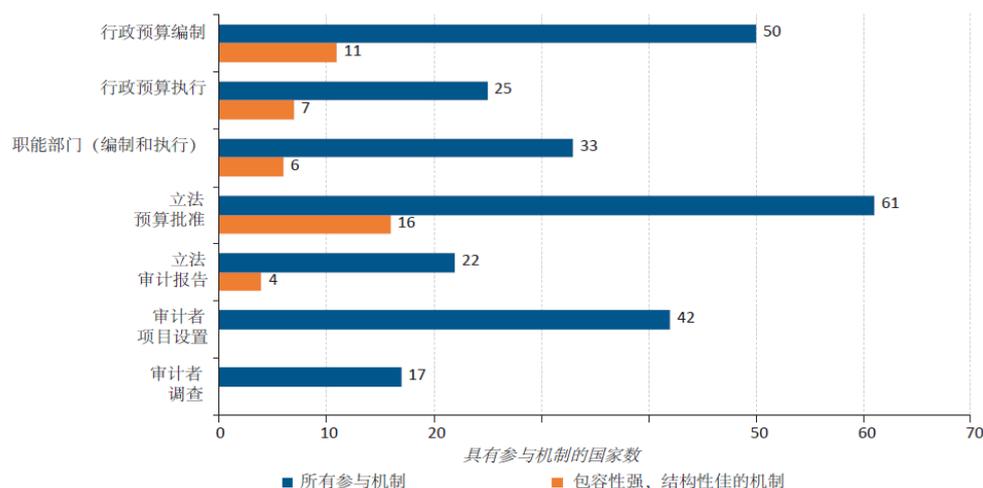
来源：Juan Pablo Guerrero & Murray Petrie, 《2019 年世界公共部门报告》

调查结果显示，公民影响中央一级预算决策的渠道仍然有限（见图 3.6）。然而，作为一个整体，115 个国家中的 94 个国家报告了，本国存在与预算周期相关的至少一个参与机制，在预算周期的不同阶段出现了各种各样的纠纷。例如，在加拿大，有数千次预算前磋商。调查显示，参与制定工作比参与执行工作更为普遍。有行政参与机制的国家很少做出特别的努力来帮助弱势群体。大多数国家

没有向公众提供关于如何考虑或使用其投入的反馈意见。¹⁵⁸

图表 3.6.

在115个国家中，2017年公开预算调查评估的七种参与机制的频率



来源：2018年国际预算伙伴关系

重要的直接公众参与，由实际提供公共服务或向公民付款的职能部委和机构实施。（见专栏 3.13）。

审计阶段的公众参与已经开始发展。例如，由于启动了预算监测平台，格鲁吉亚在促进参与方面取得了重大进展，该平台除了提供有关支出和审计程序的信息外，还为公民提供了发送审计请求、建议和提案的可能性，向格鲁吉亚国家审计署通报个人财务管理制度的缺陷，并提出今后审计的优先事项。¹⁵⁹

地方政府在将公众参与预算事项制度化方面有着相当丰富的经验。在过去20年里，地方一级的参与机制在世界各地得到了迅速发展。其中最著名的是参与式预算编制，1989年在阿雷格里港首创，后来在巴西许多市镇首创。21世纪初通过的欧洲版本的参与式预算编制，回应了试图创造新的方式，让公民参与进

来，提高透明度和问责制的努力。已经出现了许多其它体制机制，包括不同形式的参与性规划和公开听证会。¹⁶⁰ 即使在每一类中，它们也有各种各样的设计、决策权和参与方式；公民个人相对于有组织公民的相对作用。这些机制中的社会或其他有组织团体也有很大不同。¹⁶¹

参与式预算编制是这类机制中研究最多的一种。¹⁶² 尽管部分映射和案例研究库是公开的，但是没有参与式预算编制倡议的全球地图或资料库。¹⁶³ 2014年出版了一本涵盖所有世界区域的参与式预算编制的综合审查卷。它记录了参与式预算编制的地理范围、若干国家随着时间的推移对该工具的发展，以及参与式预算编制所涵盖的主题。¹⁶⁴ 据专家称，截至 2013 年，参与式预算编制的实施者超过 2 人，仅拉丁美洲就有 500 个地方政府。¹⁶⁵ 2000 年至 2010 年间，欧洲的经验从少数增加到了 200 多个。¹⁶⁶

专栏 3.13 墨西哥市学校基础设施项目的公众参与

墨西哥教育改革计划是一个联邦政府计划，由公共教育部与财政部协调，于 2014 年启动，目的是为了改善墨西哥最薄弱的学校基础设施和设备条件，提高学习质量。

它还旨在通过让每一所学校的所有利益相关者（家长、教师和校长）决定如何投资联邦基金以发展学校能力，加强学校的管理自主权。该方案鼓励公众参与项目的各个阶段，从资源分配到具体项目，再到执行情况的监测。

资料来源：GIFT，2015 年，墨西哥，“公众参与学校的基础设施和设备项目，”
<http://guide.ffscaltransparency.net/case-study/public-participation-in-in-structure-and-equipment-projects-for-schools/> 什

文献强调,在巴西初步发展之后,参与式预算编制迅速成为国际上推广的“最佳做法工具”,在这一过程中,有时会失去与行政改革和社会正义目标的联系,而这些目标是巴西试验取得成功的关键先决条件。¹⁶⁷ 然而,与最初的巴西试验相比,该工具的一些后来版本纯粹是协商性的,没有被赋予在市一级分配资源的决策权。¹⁶⁸

专栏 3.14 菲律宾的基层参与式预算编制

菲律宾制定了一项国家方案,以促进地方一级的年度参与性规划和预算编制。这个计划让当地社区、民间社会组织和其他利益相关者与市政府共同合作,提出项目列入国家预算。在 2012 年开始试点的基础上,在 2015 年,该计划扩展到了菲国的其它镇和城市。此外,还努力加强民间社会与地方政府接触的能力。

资料来源:自下而上的预算 <http://openbub.gov.ph/>

3.6.4. 公众参与预算事项的地点和促成因素

为了使人们能够参与,财政信息和其它相关数据应以便于所有人获取和理解、使用、再利用和转换的格式和机制进行传播。此外,各国政府应当对公众参与的目的、范围、预期结果、过程和时间表以及预期和实际结果作出反应。各国政府应做出明确努力,向最边缘化的群体伸出援手。

信息和通信技术为公众直接参与预算编制提供了新的机会(例如,参与平台和电子政务的其它工具),并通过公开政府数据等透明工具提供了新的机会。然

而，正如第一章所强调的，不能指望技术本身能够解决与有效和包容性参与有关的所有问题。

正如在透明度方面已经提到的那样，为公众和议会提供预算教育对于提高参与的成效至关重要。提高预算识字率的行动、公共机构的能力建设和反馈机制都被认为是重要的。政府的一项基本任务是证明税收与公共服务之间存在的联系；在试图从低水平增加国内收入动员的国家中，这一点尤其重要。更广泛地说，公众参与应包括关于财政制度在解决不平等问题中的作用的广泛对话，例如财政制度和具体政策的倒退或进步性质。¹⁶⁹

3.6.5. 关于预算参与有效性的证据

在国家一级，人们对参与预算过程的影响知之甚少。虽然有大量的经验证据可以支持财政信息披露、政策影响和在较小程度上发展成果之间可能存在的因果关系，但在现阶段，关于公众参与影响的严格证据更为有限。对有关财政透明度和参与的严格经验文献的系统审查发现，有强有力的证据表明，预算过程中不同类型的参与机制与资源分配的变化（与公民偏好相对应的社会部门支出份额的增加）和公共服务提供。¹⁷⁰ 在加纳，企业参与税收政策的设计，他们更有可能纳税。¹⁷¹ 评估参与质量很重要，但很少这样做。

巴西参与式预算的影响一直是大量文献的研究对象。初步版本的参与式预算编制对向穷人分配资源产生了积极影响；成功地避免了强大的社会团体或民间社会组成部分的攫取；有效地降低了当地资源分配中的资助水平。¹⁷² 它使公共行政更接近公民的偏好，并改善了贫困人口的生活结果。¹⁷³ 文献中提到的成功因

素，包括市政当局强烈的政治意愿。当局资源分配的明确技术标准，以及在更广泛地方公共行政的试验改革和增强社会公正的政治动力中的反映。2006-2013年期间，550个巴西城市发现，参与性机构的存在与婴儿死亡率的提高之间存在着强有力的积极联系，并指出，参与性机构、社会方案和地方能力相互加强，有助于改善福祉。¹⁷⁵

在巴西以外，参与式预算的影响似乎是有限的系统证据。英国的国际发展部（DFID）最近进行的快速证据评估，研究了来自发展中国家参与性预算的16项研究，并发现了对预算产生积极影响的一致证据。分配、服务提供和公众参与。参与式预算编制对公共财政管理系统的效率、问责制和反腐败的影响多种多样，报告了积极和消极的影响。¹⁷⁷ 2014年，国际教育研究所发表的另一份报告，审查了来自不同地区的20个城市的参与式预算编制情况。它指出，在大多数情况下，参与式预算实际上是改善治理和交付服务，而不从根本上改变现有的权力关系。¹⁷⁸

关于财政透明度和知情公民参与预算过程好处的其它案例研究证据大多在地方一级。它包括：更好的资源分配（例如，墨西哥的次国家转移，媒体的作用和CSOs导致城市投资项目批准标准的改变）；改善公共服务的提供（例如，南非的社会责任和监测卫生经验或印度的社会审计）；更好地回应服务受益人的偏好（即肯尼亚的放权经验和在墨西哥细化性别补贴的受益者）；边缘化群体有机会在影响他们的决策中发挥一定的影响力（例如，尼日利亚的电子监测（i-monitor），它邀请公民报告预算浪费、韩国公开协商预算执行情况，以及印度尼西亚的拉普儿（LAPOR），一个独立于管理机构的在线投诉系统，接收关于

任何公共服务的投诉)。

尽管如前所述，大多数证明参与机制有效性的证据是在次国家一级，但根本的因果机制——财政政策设计和执行的可竞争性增强，公民偏好的直接声音，精英影响力降低，加强问责制——中央政府也是如此。挑战是在国家一级进行研究，以检验以不同方式实施的不同类型参与机制的有效性。独立的财政机构和其他机构可以在这方面向政府提供反馈。

最后，参与机制的许多积极例子来自部门层面，但是在不同部门中存在的经验财富没有被系统地动员以告知参与预算过程。目前还不清楚一些可持续发展目标领域是否比其他领域“更具参与性”，如果是，可以采取什么措施。

3.6.6. 结论

在过去几十年中，公众参与预算过程的概念稳步发展。大多数国家现在正式承认公众有必要为预算提供投入。已经制定了广泛的参与原则，并且越来越多地用于预算周期不同阶段的设计参与性过程，以及分析其影响和效力。

然而，中央政府一级对预算事项的参与仍然有限，关于各种参与机制有效性的证据也有限。在地方一级的参与式预算更发达的，并且其长期的存在已经积累了知识，即不同版本的工具会对政治和社会结果产生影响。

公众参与预算过程和透明度，是问责制的有力支柱。在执行可持续发展目标的背景下，促进公民参与过程不同阶段的预算决策，有助于更好地规划、交付和问责制。如报告其它章节所示，可持续发展目标 16 原则之间的互补性远远超出

了预算编制。它要求建立强有力的体制安排，最大限度地发挥所有原则之间的协同作用。

参与预算过程的构想应放在公民普遍参与可持续发展目标执行的更广泛背景下。例如，在世界许多地区，民间社会已经积极参与可持续发展目标的后续行动。这一领域可能存在协同增效的潜力，例如，通过确保从事其他领域的人员能够充分利用为利益攸关方利益而编制的预算事项信息。

3.7. 预算和不歧视

预算在解决歧视和促进公平享受所有可持续发展目标进展的措施中发挥关键作用。预算既可以加强，也有助于消除歧视——微妙地或公开地，并有不同程度的意图。它们反映了社会，包括机构和决策者中普遍存在的正式和非正式歧视。国家预算中的歧视最常见于性别、种族和社会经济地位，¹⁷⁹ 歧视可能是根深蒂固的，因此难以确定。预算政策的制定方式决定了谁有机会获得资源和服务。¹⁸⁰ 由于行政负担，参与公共方案的要求可能会减少目标群体的参与。¹⁸¹ 然而，预算也可以被用做打击歧视的工具。

发现歧视性预算结果不仅需要分析预算信息，还需要分析预算信息和与歧视和不平等有关的更广泛信息的相互作用。¹⁸² 例如，人口数据和对不同群体广泛需求的评估，服务的地理分布数据，分析一系列支出计划对不同群体的影响。然而，大多数政府公布的关于解决贫困和不平等问题的努力，以及预算对特定人群影响的信息有限。有关预算政策的执行和执行情况的报告更加有限。例如，2017年公开预算调查显示，只有8个国家在其预算提案中公布了旨在帮助贫困人口的

支出的详细信息，并在年终报告中公布了这些支出的结果（阿根廷、加拿大、多米尼加共和国、法国、日本、纳米比亚、斯洛文尼亚和南非）。¹⁸³

然而，一些国家政府提供资料，说明预算如何针对特定群体。例如，墨西哥的年度预算提案中包含附件，这些计划打破了不同目标群体（如妇女、儿童、青年和土著人民）的计划支出，尽管只有财政信息是可获得的。¹⁸⁴ 但是不是全面评估预算政策对这些群体的影响。在这些方面，英国特别值得注意的是，英国财政部每年两次的做法，连同财政政策声明，都是对收入和支出政策变化如何可能影响各个收入水平家庭的分配分析。¹⁸⁵

在歧视、贫穷和不平等的关系中，地理因素可能是一个复杂的因素。支出不均等地分布在各国的不同地区，潜在地充当排斥的轴心。¹⁸⁶ 这通常是由于通过腐败行为转移资金偏离其预期目的，从而导致不平等的支出。贫困地区的资金流失比富裕地区更为普遍。同时，精英们倾向于将分配的资金投向对他们最有利的领域。此外，当权者可能缺乏对生活在某些地区的民众需要和权利的认识，或承认这些需要和权利的意愿，因此政府方案对生活在这些地区民众的影响很少受到关注。在这种情况下，资金不可能足够或有效地满足民众的需要。

3.7.1. 基于预算的歧视应对措施

解决歧视问题有三个主要的预算渠道。¹⁸⁷ 第一个渠道是旨在满足特定弱势群体需要的有针对性的政策和方案。这些干预措施可包括培训青年和残疾人就业或为土著人民和其他少数民族提供教育奖学金的方案，以及在一般方案中为社会群体指定资金。例如，《肯尼亚宪法》规定，国家政府征收的所有收入的 0.5%

归边缘化社区，法律还规定，政府采购机会的 30%留给妇女、青年和残疾人所有的企业。¹⁸⁸

服务主流化是第二个渠道，它将促进不歧视的因素和干预措施纳入服务的提供，以便它们在为整个社会服务的同时，能够对特定弱势群体的需要和利益做出反应。为公共卫生服务分配足够的资源，以确保它们具有一系列能力，例如照顾适龄的艾滋病毒感染者。对被排除在外的群体“敏感”的预算，可以利用各种程序和工具来评估它们对这些群体的影响，并相应地加以分类。南非社会正义联盟（SJC）的工作说明了这种评估，该联盟发现，该国警察部门的资源分配间接歧视受贫穷影响的黑人社区。南非社会正义联盟比较了开普敦不同警区的谋杀率和警察部门现有的人力资源。它确定，警察人数最少的八个区位于暴力和犯罪率较高的非洲黑人和有色人种社区。¹⁹⁰

第三个渠道是监测公共方案的影响，目的是更好地了解预算政策的范围如何间接影响弱势群体。¹⁹¹ 例如，这可能需要对流动性有限人群使用交通系统的情况进行评估，这样可能导致资源转向通用设计，或评估税收政策的适用范围。巴西采用这一办法表明，税收制度助长了不平等，特别是在收入和财富、性别和种族等方面。¹⁹² 一个让公民能够看到公共资源流向何处的过程是参与性规划，这发生在肯尼亚的病房一级。¹⁹³ 另一个是利益相关者协商。在瑞典，基础设施法案制定期间进行的广泛磋商，能够让所有利益攸关方观察到投资的空间分配情况。

为了充分评估预算对不同社会群体的影响，并有效监测各国政府消除贫穷和不平等的努力，应使某些信息透明，以供公众分析。这包括对贫穷和不平等的多个方面进行背景分析，并按与预算分配有关的社会群体分列数据；概述旨在减少

贫穷和不平等的政策，包括目标、活动、预期产出和目标群体，以及对其分配影响的评估；以便跟踪的格式能够提供关于执行情况的信息；以及过去和未来的预算数据。¹⁹⁴ 公众应进一步有机会就有关政策及其相关预算的信息进行辩论，并对相关决定产生影响。

如上所述，参与是使预算过程在国家一级更具包容性的一种手段，为便利弱势群体参与预算进程而采取的措施很少。2017 年公开预算调查发现，在 115 个国家中，只有 7 个国家采取了具体措施，将这类群体纳入预算编制，其中包括加拿大、埃及、斐济、印度、马来西亚、新西兰和乌克兰。¹⁹⁵ 例如，在斐济，政府在预算执行阶段，只使用了一个数字平台来帮助弱势群体。¹⁹⁶ 在预算执行阶段，只有墨西哥被提到用数字平台参与了弱势群体。这种参与和各个攸关方在特定的可持续发展目标领域的参与，是通过方案预算编制来实现的，这有助于对贯穿各领域的问题进行预算编制和业绩监测。在国家以下一级，有证据表明，参与性预算编制通过改善对外境不利社区最需要资金的分配和降低贫困程度，在加强社会包容方面取得了成功。¹⁹⁷

3.7.2. 促进两性平等的预算编制

促进两性平等的预算编制(GRB)已发展成为促进预算过程中不歧视的重要手段。在过去 20 年中，为促进两性平等取得进展而筹措资金的重要性，以及政府预算加强和削弱赋予妇女权力的能力，已成为人们关注的焦点，现在已反映在国家和国际议程中。目前人们普遍认为，预算是治理和发展的工具，对两性平等具有内在影响。在全球一级，《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》以及《有效发展合作全球伙伴关系内罗毕成果》等主要国际文书提到了供

资和预算编制的性别因素。在国家一级，财政部越来越多地将性别因素纳入预算编制，特别是作为提高公共支出效率的一种方式。所有地区都有 90 多个国家采用了不同形式的性别预算。¹⁹⁸ 例如，在经合组织 34 个国家完成的 2018 年调查中，发现 17 个国家正在以某种形式实施性别预算，并计划在另外两个项目中引入。¹⁹⁹ 对性别预算编制做法进行了广泛研究。²⁰⁰ 本报告第 5 章从两性平等机构的角度探讨了性别预算编制问题。

在可持续发展目标 5 下列入一项指标 (5.C.1)，说明有系统追踪和公开分配两性平等和赋予妇女权力的国家的比例，这促使人们认识到两性平等和采取相关措施运动的价值。促进两性平等的方案和资源，以及跟踪为实现相关政策目标而分配资源机制的存在，以及公布这些分配情况，所有这些对于促进两性平等的公共财政系统都是必不可少的。然而，作为一项进程指标，它没有衡量两性平等方面的成果和影响；也没有传达 2030 年议程关于“努力大幅增加投资以缩小性别差距”的承诺（第 20 段）。

促进两性平等的预算编制可被视为将性别观点纳入预算过程主流的一种形式。经合组织提出了三类经常是递增的、促进两性平等的预算编制系统，包括性别信息资源分配，根据这些系统，决策政策和预算分配的过程考虑到对两性平等的潜在影响；性别评估预算，使用性别分析从整体上考虑预算的影响；以及基于需求的性别预算，需求评估提供了性别不平等全面和详细的观点，并为预算决策提供了信息。²⁰² 即使在这些方法中，促进两性平等的预算编制也需要在预算周期的不同阶段可用的各种工具。各国政府应在周期内确定战略切入点，以便根据不同的背景和体制能力使用适当的工具。²⁰³ 例如，在制定阶段，可以使用若干

工具。预算通知可要求职能部委在其拟议预算中报告性别问题。有性别预算报表，用于报告某一年关于两性平等和赋予妇女权力的预算拨款，这些报表以各种形式提供了对影响的见解。此外，预算前协商——上文讨论的一种参与形式——可与利益攸关方一起举行，重点是解决妇女需求和优先事项。图 3.7 显示了在整个预算过程中可以采用的工具和方法，以及其它一些工具和方法。然而，它们并非具有排他性。例如，政府可以分析预算对男女时间使用的影响，以便将主要由妇女从事的无酬工作的价值纳入规划和预算政策中。

促进两性平等的预算编制要达到预期的效果，有几个挑战。如果这一目标仅仅是跟踪资源分配，它可能不会导致资源增加，也不会为妇女和其他目标群体提供对结果的洞察，特别是在分配最终没有花掉的情况下。²⁰⁵ 同时，如果不增加分配，可以提高效率，通常确实需要更多的资源来对付歧视和不平等。越来越多的国家不再局限于跟踪支出，而是将重点放在目标群体的关键业绩指标上。

促进两性平等的预算编制的范围通常只包括支出。审查税收和收入以及预算外资源对性别的影响也是有益的。²⁰⁶ 仅从支出中收集的信息不能全面评估预算对妇女的影响。此外，在分析预算效益时，较新的预算执行模式，特别是公私伙伴关系，需要更严格的审查，因为它们可能对妇女产生不同的影响，并影响传统的问责制渠道。紧缩措施是改善妇女预算成果的另一个挑战，因为它们常常导致社会部门的预算削减，并对妇女和其他弱势群体造成重大伤害。

促进两性平等的预算编制面临的另一个广泛挑战是数据的可用性，包括分类数据，以帮助确定不平等差距，并为旨在解决这些差距的干预措施的制定和评估提供信息。²⁰⁷ 这一挑战是双重的，既要跟踪与性别有关的政府支出，又要评估

支出对性别的影响，这需要不同的数据。一般而言，预算分配的可用数据比预算执行的数据更多。将可能以不同方式影响不同群体（如道路）的公共产品投资分类在概念上是困难的。在可持续发展目标方面，预算信息本身可能不足以评估歧视，应与其它信息（如人口或贫困数据）一起分析。然而，就数据和资源而言，将关于不同歧视来源的信息叠加起来，并追踪相应的支出可能非常密集。一般来说，对采用业绩预算编制的国家来说，编制关于特定群体的预算信息会更容易。然而，虽然有越多更好的数据至关重要，但数据不足不应妨碍制定战略，使方案更能满足妇女和其他群体的需要和关切。

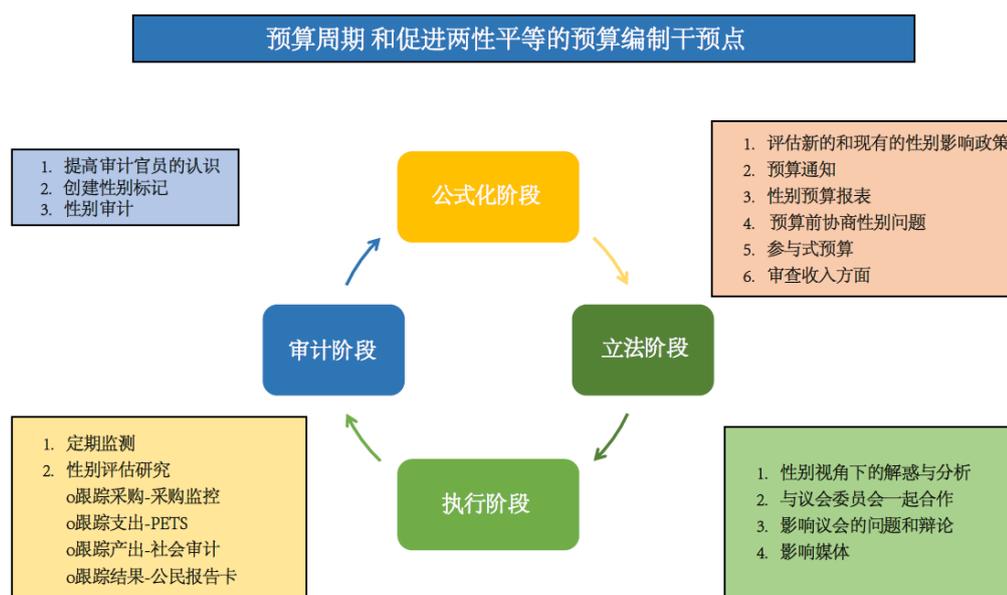
性别审计是一项相对较新的发展，审查两性平等在政府政策、方案、结构和预算中的制度化程度。在比较预算拨款与执行情况，以及评估有关产出和成果方面，它们可能很有用。各国政府还可以与最高审计机构合作，在业绩审计中纳入性别标记，这是一个编码系统，有助于跟踪与性别有关的拨款，以确定它们在多大程度上支持两性平等。2018年3月，加拿大审计和问责制基金会与妇女交付和国际可持续发展研究所共同发起了一项“审计联合国可持续发展目标的实践指南：两性平等”，提出了一种审计两性平等的方法，以协助业绩审计员开展《2030议程》工作。²⁰⁸

对发展中经济体和转型期经济体促进两性平等的预算编制举措影响的几次审查都是喜忧参半。²⁰⁹ 成效取决于它们在每种情况下的目标，并相应地取决于如何衡量在实现这些目标方面取得的进展。经合组织的调查指出，性别预算编制的影响证据有限，因为它在政策的设计或结果方面带来了显著的变化，在采用全球资源预算法的12个国家中，有一半的国家能够提供具体的此类实例，在预算

分配的变化方面，提供的实例较少。²¹⁰ 然而，经合组织指出，这种有限的证据可能是由于许多国家最近采用了性别预算法。有关为促进两性平等的预算编制创造有利环境因素的更多信息。对调查做出答复的国家的定性评论指出，必须将两性平等预算编制与政策制定的实质内容联系起来，而不是将其作为一项履约活动来处理，并确保其影响资源优先次序和分配的能力。国际货币基金组织进行的一项研究分析了七国集团国家的性别预算编制情况，该研究指出，如果针对每个国家的具体性别差距和背景进行改革，改革取得成功的可能性就更大。²¹¹ 各国政府需要确保结构良好的财政政策和健全的公共财政管理制度为性别平等做出贡献，并保持进步；在现有的预算和政策制定程序中嵌入性别；并加强其评估和衡量性别改革影响的能力，包括通过健全的指标显示。²¹

图表 3.7.

促进两性平等的预算编制工具和预算过程不同阶段的切入点



来源： Yamini Mishra, 2019 年。见尾注 205 。

3.7.3. 其他社会群体的包容性预算

尽管促进两性平等的预算编制是一个日益发展的实践和研究领域,但使预算更加适应其他弱势社会群体的类似做法却不太常见,也不太好研究。然而,促进两性平等的预算编制的概念、工具和方法正越来越多地应用于《2030 议程》中的其他群体,如儿童、残疾人和少数民族。²¹³ 例如,加拿大政府注意到,在其2017 年第一份性别预算报表中列入的基于性别的分析,最近得到了加强,也考虑到了其它特点,如年龄、种族,收入和性取向。²¹⁴ 加拿大在其预算计划中还包含一个特别部分,具体规定了改善土著居民获得服务的承诺。²¹⁵ 斐济在其拟议预算中详细说明了针对妇女、儿童和残疾人的方案。总的来说,这项工作还处于初期阶段。它面临着与促进两性平等的预算编制相同的一些挑战,例如数据不足和预算办公需要额外的专业工作,因为以集团为中心的预算报告(如影响评估和审计)无法使用预算过程输出完全自动化。然而,它也面临着明显的挑战。

除性别预算外,以儿童为重点的预算编制最为常见,特别是在拉丁美洲和南亚,它得到了主要国际组织以及各国政府和公民社会的大力支持。²¹⁶ 其主要目标之一是限制儿童方面的支出差距,这种差距使边缘化和生活在赤贫中的人处于不利地位。例如,孟加拉国不仅公布了性别预算,而且正在制定一个类似的儿童预算,具体说明旨在促进儿童权利的活动以及在这些活动上的总开支份额。²¹⁷ 在概念一级对以残疾为重点的预算进行了某种程度的探讨,但在实践中却没有这样做。²¹⁸ 活动家和学术界积极推动将其纳入政策和发展中,并将之主流化,但很少有主要的国际组织或其他主要行动者一直主张残疾人预算,并且很少有资源在该领域提供指导。已经查明了残疾预算编制的两个具体障碍,包括缺乏残疾性

质和严重程度变化的高质量数据,以及对残疾与其它歧视理由的交叉问题关注不足。

对少数民族的预算编制没有进行广泛的研究。²¹⁹ 由于各个国家的弱势少数民族差别很大,因此也没有相应的预算编制举措。因此,支持这类工作的主要行动者也各不相同,尽管往往是民间社会组织在某些情况下得到国际捐助者的支持。按族裔分列的支出和预算分析并不常见。例如,根据美国管理和预算办公室第 15 号指令,该指令规定了种族和种族分类的使用指南,但分类不够具体,无法解释美洲印第安人和阿拉斯加土著群体之间的差异,其中包括 554 个联邦承认的土著居民和各种各样的群体。此外,公布的研究结果往往带有有限的种族/族裔类别,因此美洲印第安人和阿拉斯加土著人被列入“其他”类别,从而导致无法监测和评估针对这些群体的政策、方案和服务。²²⁰ 一些国家纳入计划和具体方案,比如肯定行动和有针对性的部门支出,例如在欧洲中部和东部的罗姆人、巴西的非洲巴西人、马来西亚、南非和越南的其他少数民族。鉴于大多数倡议的具体背景性质,它们可能很难在其他地方进行复制。

基于种族和种姓的歧视,可能会产生影响预算决定的政治因素。种姓预算是在专门在南亚国家进行的,在这些国家种姓是歧视的理由,主要是印度和尼泊尔,民间社会是这些国家宣传和监督的主要来源。在印度,种姓预算制度化,包括有针对性的支出和对在册种姓或贱民的配额。政府的计划种姓分计划要求政府为达利特人的利益拨出一笔总资金,至少与其人口比例成比例,目的是促进教育和社会经济发展。尽管预算中有这类拨款的编码,达利特人权全国联盟(NCDHR)仍注意到该编码未被使用,并于 2007 年提出知情权案件和上诉。与此同时,它

发起了一场向政府施压的广泛运动，政府在 2008 年同意使用该准则。资金的转移也已经确定，最明显的是在 2010 年，当时确定达利特人和其他目标的资金被转移到英联邦运动会，导致政府保证转移的资金将得到补充。然而，由于资金分配持续不足，挑战依然存在。²²¹

很少有人注意到预算是对老年人的反应，很少有演员正在推动这样的开端。²²² 所存在的是针对社会保护计划和老年人健康和护理服务的相当大的目标。然而，在社会团体和国家中，民间社会组织经常将社会包容预算分析作为一种宣传工具。

关于包容性预算编制的影响的研究往往侧重于过程的执行，而不是长期有效性。²²³ 有利于包容性预算编制的一些因素包括一个专门的国家方案；政府的支持和能力，以及民间社会的支持和参与；国际捐助者和国际组织通过宣传和技术能力提供的支持；并通过法律和准则使之制度化。²²⁴ 人们还注意到，社会团体有效动员和吸引各国政府注意的能力是产生以它们为重点的预算数据的一个重要因素。²²⁵

过去促进“有利于穷人”的预算编制的努力，因旨在造福穷人的政策改革不足而受到损害，这些改革包括解决不平等问题的措施。它们还受到技术问题的影响，包括缺乏适当的预算分类制度。²²⁶

3.7.4. 结论

对平等和不歧视的承诺是必不可少的，但为了产生影响，必须要将其转化为包括预算过程的具体行动。此外，鉴于歧视、贫穷和不平等的多重、交叉层面，

应对这些挑战必须是多层面和综合的。人们越来越认识到预算与歧视之间的关系。各国政府根据性别和社会群体越来越清楚地认识到预算的不同影响，并且正在更广泛地与这些影响以及根深蒂固的不平等现象进行斗争。三种以预算为基础的办法来处理歧视问题并查明其在预算过程中的存在，包括针对性的干预措施、将公共服务纳入主流以及监测预算方案的影响。

许多国家和地方政府正在利用各种促进两性平等的预算编制工具，这些工具可以根据预算周期不同阶段及其不同的背景和能力加以选择，不过已经查明了一些挑战和限制，为了提高其效力，应予以考虑这些挑战和限制。为促进两性平等的预算编制而开发的工具正越来越多地应用于其他弱势群体，如儿童、残疾人和少数民族。然而，这种使用还处于初级阶段。这些工具辅之以参与预算过程，也可以帮助查明预算中的歧视，使它们更能满足社会群体的需要。

除了这些措施外，通过预算编制和其他政策以及对这些努力的分析，提高各国政府为解决相互加强的歧视、不平等和贫穷问题所做工作的透明度，对它们的监测和评价以及促进问责制也至关重要。所有这些对非歧视的方法要求在整个预算周期中有更大、更多的战略应用，以求最大限度地发挥预算的潜力来促进包容性政策。

3.8. 关于支持可持续发展目标预算的重要信息

在《2030 议程》通过近四年后，迫切需要证明支持《议程》实施的体制安排的有效性。聚焦于预算程序，强调各国可能希望考虑的切实可行的选择至关重要，以便更好地支持和监测可持续发展目标的执行。

除了调集额外资源以弥补财政缺口外，可持续发展目标的有效实施关键取决于各国政府更具战略性地使用其拥有的资源，并核算取得的成果。这就需要加强和改进预算程序，反映出可持续发展目标 16 所载的关键体制原则。

支持可持续发展目标的实施需要在规划、预算过程的不同阶段、业绩监测和评价以及监督之间建立更强有力的业务联系。这对于评估预算决定如何支持国家发展优先事项和可持续发展目标的进展至关重要。将战略目标与资源分配和支出决策以及绩效和成果联系起来，将财务和非财务信息结合起来，将监督机构对政策和方案的有效性和结果的投入结合起来，是实现可持续发展目标有效预算编制支持的基本组成部分。

《2030 议程》的变革性和综合性应反映在预算过程中。处理复杂的多部门问题需要整合（整个政府）的方法。这不仅适用于政策的制定和执行，也适用于规划和预算编制。预算过程可以成为促进和支持整合办法的有力工具。整合报告、贯穿各领域的预算编制以及注重业绩和成果是可以使用的一些工具。然而，在预算范围内解决一体化问题并非没有困难，可能会面临来自不同行为者的阻力。提高透明度和参与度有助于应对这一挑战。

各国可以通过不同的方式使其战略目标和国家预算与可持续发展目标相一致。没有一刀切的解决方案。政府可以根据不同的国家背景、能力和来自不同行动者的现有需求选择不同的工具和方法。技术挑战包括采用适当的预算分类系统，这些系统的详细程度足以跟踪与可持续发展目标有关的多个目标。

然而，必须强调的是，可持续发展目标的预算编制不能再像往常一样进行。

为了在实现可持续发展目标方面有所作为，大多数国家需要对资源规划、分配和支出进行根本性的改变，而将预算分配标记为可持续发展目标本身无法实现这一点。在这方面，从监测和评价到资源分配决策等各种反馈机制的预算制度至关重要。

必须把在预算过程中更好地反映可持续发展目标的努力视为加强预算制度更广泛努力的一部分。这个等式中的一个关键因素是，正在进行的私营部门管理改革，不一定是在考虑到可持续发展目标的情况下启动的，而是作为财政管理和公共部门改革长期进程的一部分——如何能够被用来支持可持续发展目标的执行，并为可持续发展目标的监测和评价提供信息。在这方面，国际组织，特别是国际金融机构很可能发挥重要作用，支持全球的私营部门管理改革。虽然这些机构已经注意到 2030 年议程和可持续发展目标，并把它们纳入各自的工作中，但是把可持续发展目标纳入预算工作的机会可能会更加突出。

根据目前的经验，答案似乎很明显，不能指望所有国家至少在中期采用最雄心勃勃的可持续发展目标预算。在建立将预算过程与可持续发展目标联系起来的机制时，各国必须在政治、行政和技术限制范围内运作，这些限制基本上是特殊的。因此，可以合理地预期各国政府和国际社会追踪公共支出如何有助于实现可持续发展目标的能力只会逐步提高。

植根于可持续发展目标 16 的体制原则都有助于加强预算制度，以便更好地执行可持续发展目标。本章除了说明这些原则在预算过程不同阶段的相关性外，还说明了它们如何相互加强，例如，预算透明度和参与现在被视为基本的组成部分和问责制的推动者。

尾注

1 联合国开发计划署，2018 年，《2030 年议程预算编制：选择正确的模式》，概念说明，曼谷，9 月。

2 联合国，2019 年《支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告》，纽约，2019 年 2 月 4 日至 5 日。可从 <https://publicadministration.un.org/en/news-and-events/calendar/moduleid/1146/itemid/2979/mct/eventdetail> 获得。

3 联合国，2018 年，《共同努力：一体化、机构和可持续发展目标》，《2018 年世界公共部门报告》，经济和社会事务部，纽约。

4 联合国，2018 年，《共同努力：一体化、机构和可持续发展目标》，《2018 年世界公共部门报告》，经济和社会事务部，纽约。

5 可以从全球正在出现的环境意识或“绿色预算”做法中吸取一些教训。例如，这些措施包括量化公共行动对气候和环境的影响；界定和衡量有害环境的税收支出和其它预算支持；或实行环境税改革。2018 年，经合组织成立了巴黎绿色预算协作组织（PCGB）（参见 <http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>），为分享数据和最佳做法以及将国家经验转化为一种连贯的方法提供一个协调的平台，使各国政府对年度和多年度预算绿色证书有一个清晰、全面的认识。

6 联合国，2016 年，《千年发展目标：全球发展议程的遗产和教训》，载于《2014/2015 年世界经济和社会概览：从支持千年发展目标执行的国家政策中学习》，经济和社会事务部，纽

约。

7 Seyedsayamdost , E. , 2017 年 , 《千年发展目标：对国家战略和支出的影响》, 发展政策审查 , 36 , O59-O88。

8 Budlander ,D. 2017 年 , 追踪可持续发展目标的支出 我们从千年发展目标中学到了什么？ , 国际预算伙伴关系 。 可从 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tracking-spending-sustainable-development-goals-ibp-budget-brief-2017.pdf> 获得。

9 Rivero del Paso , L. , R.Narvaez , 2019 年 , 《实现可持续发展目标的体制原则和加强预算编制过程》, 联合国《2019 年世界公共部门报告》背景文件。

10 国际公共部门财政问责制指数收集、核实和分析世界各地联邦和中央政府使用的现行财务报告 and 预算编制框架 , 并记录未来的改革计划。参见 : <https://www.ifac.org/about-ifac/accountability-now>。

11 国际预算伙伴关系 , 2018 年 , 《2017 年公开预算调查》, 美国华盛顿特区。

12 经合组织 , 2019 年 , 《业绩预算编制调查》, 预算和公共支出司 , 公共治理理事会 , 即将出版。

13 联合国开发计划署 , 2018 年 , 《2030 年议程预算编制：选择正确的模式》, 概念说明 , 曼谷 , 9 月。

14 欧洲议会 , 2019 年 , 《欧洲执行可持续发展目标的方法：良好做法和前进道路》, 发展委员会 , 法国斯特拉斯堡 , 2 月。

15 Kindomay, S., 2019 年,《推进国家可持续发展目标的执行:对 2018 年提交给联合国可持续发展高级别政治论坛的自愿国家审查报告的独立评估》,渥太华:加拿大国际合作理事会报告没有将墨西哥归类为与可持续发展目标相一致的预算过程;基于其他来源,我们认为这是一个错误分类。

16 Hege, E., L.Brimont, 2018 年,《将可持续发展目标纳入国家预算过程》,JDDA/研究,第 05/18 号,国际关系持久发展研究所,巴黎,7 月,法国巴黎。

17. Kindomay, S., 2019 年,《推进国家可持续发展目标的执行:对 2018 年提交给联合国可持续发展高级别政治论坛的自愿国家审查报告的独立评估》,渥太华:加拿大国际合作理事会报告没有将墨西哥归类为与可持续发展目标相一致的预算过程;基于其他来源,我们认为这是一个错误分类。

18 欧洲议会,2019 年,《欧洲执行可持续发展目标的方法:良好做法和前进道路》,发展委员会,法国斯特拉斯堡,2 月。

19 联合国,2019 年,《支持有效机构实现可持续发展目标的预算和规划专家组会议报告》,纽约,2019 年 2 月 4 日至 5 日。

20 例如,联合国开发计划署还强调必须考虑到 无论可持续发展目标预算编制的驱动因素主要是内部(来自政府部分部门)还是外部(响应民间社会或其他利益攸关方的要求)。另一个例子是,在为本章编写的一份背景报告中,Lorena Rivero Del Paso 和 Ramon Narvaez (2019) 根据两个变量对国家努力进行了分类:所考虑的体制改革的参与程度和这些改革的实施程度。

21 经合组织, 2019 年,《业绩预算调查》, 预算和公共支出司, 公共治理局, 即将发布。

22. 联合国开发计划署, 2018 年, *Budgeting for Agenda-2030: Opting for the right model*, Concept note, Bangkok, September.

23 完整的方法允许将预算方案和次级方案与每个可持续发展目标或次级目标联系起来。然而, 决定在执行的第一年将这一联系保持在方案一级, 并在随后的几年中努力进一步细分。

24 联合国, 2019 年《支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告》, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

25 联合国, 2019 年《支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告》, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

26 欧洲议会, 2019 年,《欧洲执行可持续发展目标的方法: 良好做法和前进道路》, 发展委员会, 法国斯特拉斯堡, 2 月。见第 52 页。

27 联合国,《支持有效机构实现可持续发展目标的预算和规划专家组会议报告》, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

28 同上。

29 同上。

30 本章基于联合国开发计划署, 2018 年,《2030 年议程预算编制: 选择正确的模式》, 概念说明, 曼谷, 9 月。

31 联合国开发计划署，2018 年，《2030 年议程预算编制：选择正确的模式》，概念说明，曼谷，9 月。

32 国际货币基金组织，《财政透明度手册》（华盛顿特区，国际货币基金组织，2018 年）；Folscher, A., P.de Renzio, 2017 年，《预算透明度之路：从国家经验中学习》，国际预算伙伴关系，11 月；经济合作与发展组织，2012 年，《经合组织预算透明度最佳实践》经合组织出版，巴黎。

33 全球财政透明度倡议关于财政透明度的 10 项高级别原则可在 http://www.fiscach.org/Transparency.net/ft_Principles 上查阅。

34 国际货币基金组织，“财政透明度”可在 [https://](https://www.imf.org/) 查阅。

35 经济合作与发展组织，2017 年，《经合组织预算透明度工具包：支持公共财政管理中的公开性、完整性和问责制的实际步骤》，经合组织出版，巴黎。

36 联合国，2019 年，《支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告》，纽约，2019 年 2 月 4 日至 5 日。

37 同上。

38 对财政透明度有三项关键评价，包括国际货币基金组织的财政透明度评价（FTE）、公共财政管理（PFM）关于公共支出和财政问责（PEFA）方法的评估报告以及国际预算伙伴关系公开预算调查。

39 国际预算伙伴关系，2018 年，《2017 年公开预算调查》，美国华盛顿特区。

40 同上。

41 同上。

42 美国,2019年,支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告,纽约,2019年2月4日至5日。

43 国际预算伙伴关系,2018年,《2017年公开预算调查》,美国华盛顿特区。

44 Christopher Mihm,2019年,“国家最高审计机构如何为2030年可持续发展议程的国家和全球后续行动和审查做出贡献”,为联合国可持续发展目标有效机构预算编制和规划专家组会议编写的文件,纽约,2019年2月4日至5日。

45 国会预算办公室,2018年,“2017年收入:信息图表”,3月5日可以在<https://www.cbo.gov/publication/53627>获得。

46 联合国,2019年,《支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告》,纽约,2019年2月4日至5日。

47 Hege,E.,L.Brimont,2018年,《将可持续发展目标纳入国家预算过程》,JDDA/研究,第05/18号,国际关系持久发展研究所,巴黎,7月,法国巴黎。

48 国际预算伙伴关系,2018年,《2017年开放预算调查》,美国华盛顿特区。

49 Guerrero,J.P.,2018年,《2017年开放预算调查和公共参与:教训和机会》,presentation at America's Workshop-Budget Transparency, in Santo Domingo, Dominican Republic, 16-17 May 2018.

50 联合国,2019年,支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告,纽约,2019年2月4日至5日。

51 Moretti, D., 2018年,《政府财政报告合理化:澳大利亚、加拿大、法国和英国在如何更好地满足用户需求方面的经验教训》,经合组织预算编制杂志,第2017卷,第2期,第65-125页。

52 Masud[^] H., H. Pfeil, S. Agarwal, A. Gonzalez Biseno, 2017年,《促进预算知识普及的国际实践:主要发现和经验教训》,《世界银行研究》,世界银行,华盛顿特区。

53 国际预算伙伴关系,2018年,《2017年开放预算调查》,美国华盛顿特区。

54 在这方面,联合国开发计划署建议就与可持续发展目标有关的拨款及其预期成果编制公民可持续发展目标预算它可以采取单独的文件或增强的现有公民预算的形式,明确地纳入SDG政策和目标。见联合国开发计划署2018年,《2030年议程预算编制 选择正确的模式》,概念说明,曼谷,9月。

55 Masud[^] H., H. Pfeil, S. Agarwal, A. Gonzalez Biseno, 2017,《促进预算知识普及的国际实践:主要发现和经验教训》,《世界银行研究》,世界银行,华盛顿特区。

56 Moretti, D., 2018年,《政府财政报告合理化:澳大利亚、加拿大、法国和英国在如何更好地满足用户需求方面的经验教训》,经合组织预算编制杂志,第2017卷,第2期,第65-125页。

57 Folscher A., P. De Renzio, 2017年,《预算透明度之路:从国家经验中学习》,国际预算伙伴关系,11月,华盛顿特区。

58 参见 https://www.tbs.sct.gc.ca/ems_sgd/edb-bdd/index_eng.html.

59 墨西哥财政和公共信贷部和财政透明度全球倡议，2018, *Open Data Tutorial, Opening and Promoting the Use of Budget Data: What is open data?*. 可在 http://fiscaltransparency.net/documents/01-What_is_open_data.pdf 获得。

60 Rivero del Paso, L., R. Narvaez, 2019 年, 实现可持续发展目标的体制原则和预算过程的加强, 《2019 年联合国世界公共部门报告背景文书》。

61 参见 <https://vulekamali.gov.za/datasets>.

62 “捐赠”原则, “Open Fiscal Data Package”, 可在 <http://www.fiscaltransparency.net/ofdp/> 中获得。

63 Rivero del Paso, L., R. Narvaez, 2019 年, 实现可持续发展目标的体制原则和预算过程的加强, 《2019 年联合国世界公共部门报告背景文书》。

64 De Renzio, P., J. Wehner, 2015 年, 财政开放性的影响: 回顾证据、动机研究、全球财政透明度倡议和国际预算伙伴关系, 3 月, 可在 <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150704112.pdf> 获得。

65 联合国, 2019 年, 《支持有效机构实现可持续发展目标的预算编制和规划专家组会议报告》, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

66 在克罗地亚科学基金会资助的项目“了解、监测和分析地方政府预算透明度: 对罗马尼

亚和斯洛文尼亚的个案研究——开放的地方预算指数”下进行。

67 最新结果可在 Ott et al 获得“克罗地亚县市预算透明度 2017 年 11 月至 2018 年 3 月”。

68 McGee, R., J. Gaventa, 2010 年, 《综合报告：审查流浪汉和问责举措的影响和效果》, Tansparency 和问责举措, 开放社会基金会, 伦敦; De Renzio, P., J. Wehner, 2015 年, 《财政开放的影响：证据审查, 激励研究》, 全球财政透明度倡议和国际预算伙伴关系, 3 月。

69 Touchton, M., N. Borges Sugiyama, B. Wampler, 2017 年, 《工作中的民主：超越选举提高福利》, 《美国政治科学评论》, 111, 1, 68-82。

70 认识到政府支出可能不会对结果（如卫生、教育）产生预期的影响，也促使人们思考如何使外国援助更加有效改进预算过程中的问责制可能是确保捐助者的钱不会被浪费的一种方式 (Carlitz, R., 提高预算过程的透明度和问责制：对最近各项举措的评估, 发展政策审查, 31 (S1): s49-s67). 这也使捐助者成为许多国家预算问责制的重要利益攸关方。

71 Moretti 对联合国预算和规划专家组会议的投入，以支持执行可持续发展目标的有效机构, 纽约, 2019 年 2 月; De Renzio, P., 2016 年, 通过生态系统方法为预算责任制和良好的财务治理创造激励措施。外部演员能做什么？, 讨论文件, IBP/GIZ.

72 参见 http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/

73 经合组织, 2002 年, 《预算透明度的最佳做法》经合组织出版, 巴黎; 经合组织, 2015 年, 《预算管理委员会推荐》, 经合组织出版, 巴黎; 经合组织, 2017 年, 《预算透明度工具包》, 经合组织出版, 巴黎。

74 经合组织为国际金融机构发布了建议和指南；参见经合组织，2014 年欧洲联盟，巴黎独立财政机构原则理事会建议，经合组织出版；经合组织，2016 年欧洲联盟，设计有效的财政机构，经合组织出版，巴黎 (<http://www.oecd.org/ing/designing-effective-independent-fiscal-institutions.pdf>). The establishes international standards for SAIs (ISSAIS), cf. [http:// www.issai.org/](http://www.issai.org/).

75 国际预算伙伴关系，2018，《2017 年公开预算调查》，Washington DC, IBP.

76 UNDESA, 2013 年, *Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*, New York, UN Department of Economic and Social Affairs; Cornejo, C., A. Guillan and R. Lavin, 2013, *When me Audit Institutions engage with civil society: Exploring lessons the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative, U4 Practice Insight, 5*, Bergen, CMI/U4 Anti-Corruption Resource Centre; *Effective Institutions Platform, 2014, Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices. A Stocktaking Report. Effective Institutions Platform, (www.effectiveinstitutions.org/media/Stocktake_Report_on_Supreme_Audit_Institutions_and_Citizen_Engagement_.pdf)*; Van Zyl, A., V Ramkumar , P de Renzio, 2009, *Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help? U4 Issue, 1*, Bergen, CMI/U4 Anti-Corruption Resource Centre

77 De Renzio, P.,2016 年对联合国预算和规划专家组会议的投入，以支持执行可持续发展目标的有效机构, 纽约,2019 年 2 月; De Renzio, P., 2016 年,通过生态系统方法为预算责任制和良好的财务治理创造激励措施。外部演员能做什么？, 讨论文件，IBP/GIZ.

78 Christopher Mihm 对联合国预算和规划专家组会议的投入,以支持执行可持续发展目标的有效机构, 纽约,2019 年 2 月。

79 联合国，2018 年，《共同努力：整合、体制和可持续发展目标》，2018 年世界公共部门报告，纽约,经社部。

80 菲律宾政府, 预算和管理部门, 2016 年, “预算整合和问责制。政府如何在公共财政管理中加强问责制的生态系统”, ([http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Budget%20Integrity%20and%20Accountability%20\(updated%20as%20of%2007042016\).pdf](http://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Budget%20Integrity%20and%20Accountability%20(updated%20as%20of%2007042016).pdf))

81 Krafchik W., J. Wehner, 2004 年, “立法机构和预算监督:最佳做法”, Presented at the Open Forum held by Kazakhstan Revenue Watch, Almaty, April 8 (<http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/2005/050404oversight.pdf>)

82 联合国公共管理和发展管理司(DPADM), 2018 年, 《执行 2030 年可持续发展议程的国家体制安排简编》, New York, UNDESA (<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97468.pdf>).

83 Krafchik W., J. Wehner, 2004 年, “立法机构和预算监督:最佳做法”, Presented at the Open Forum held by Kazakhstan Revenue Watch, Almaty, 8 April.

84 D. Moretti 对联合国预算和规划专家组会议的投入, 以支持执行可持续发展目标的有效机构, 纽约, 2019 年 2 月。

85 国际预算伙伴关系, 2018 年, 《2017 年公开预算调查》, 华盛顿特区。

86 关于印度的社会审计, 参见例子, Pande, S., R. R. Dubbudu, 2017 年, 公民监督和印度工作权利计划: 社会审计人员怎么说? 《工作文件》, 责任研究中心, 华盛顿特区, 美国大学。

88 参见 <https://www.gao.gov/duplication/overview>

89 C. Mihm 对联合国预算和规划专家组会议的投入, 以支持执行可持续发展目标的有效机构, 纽约, 2019 年 2 月。

90 同上。

91 Sarr, B., 2015 年, 《政府预算的可信度和可靠性 ; 是财政透明度问题吗 ? 》国际预算伙伴关系 , Number 5 ([https:// www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Credibility-and-Reliability-of-Government-Budgets-Working-Papers.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Credibility-and-Reliability-of-Government-Budgets-Working-Papers.pdf)).

92 经合组织 , 2008 年 , 业绩预算编制 : 用户指南 , 《政策简况》, 3 月 , 经合组织出版 , 巴黎。

93 Martinez Guzman, J.M., 2018 年, 业绩预算制度下业绩信息的使用 : 智利职能部门的比较分析 ; 国际公共管理杂志, DOI: 10.1080/10967494.2018.1486344

94 Chris Mihm 对联合国预算和规划专家组会议的投入 , 以支持执行可持续发展目标的有效机构, 纽约, 2019 年 2 月。

95 国际预算伙伴关系, 2018 年, : what can we learn from PEFA reports?, Washington DC.

96 包括预算总支出在一定程度上反映最初核定数额的程度 ; 执行期间主要预算类别之间的重新分配导致支出构成和应急准备金使用差异的程度以及原核定预算与年末产出之间的收入变化 。 参见 PEFA Framework for assessing public financial management, 2016, ([https:// pefa.org/ sites/default/files/PEFA_2016_Framework_Final_WEB_0.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PEFA_2016_Framework_Final_WEB_0.pdf)).

97 国际预算伙伴关系, 2018 年, Budget credibility: what can we learn from PEFA reports?, Washington DC; International Budget Partnership, 2018, Assessing the quality of reasons in government budget documents, Washington DC; International Budget Partnership, 2018, Budget credibility: What can we learn from budget execution reports?, Washington DC; International Budget Partnership, 2019, “Explain that to us: How governments report on and justify budget

deviations”, Presentation at the workshop on “Building budget credibility, One promise at a time”, February 7-8, Washington DC; International Budget Partnership, 2019, “Can You Believe It? Tracing the Contours of the Budget Credibility Challenge”, Presentation at the workshop on “Building budget credibility, One promise at a time”, February 7-8, Washington DC.

98 国际会计师联合会 (IFAC), 2016 年,及?e 2030Agend^fr Sustainable Development. A snapshot of the accountancy professions contribution, Canada, IFAC.

99 Moretti, D., 2016 年, Accrual practices and reform experiences in OECD countries — Results of the 2016 OECD Accruals Survey, O^CD/ournal on Budgeting, vol. 16/1, Paris, OECD Publishing.

100 D.Moretti 对预算和规划专家组会议的投入 ,以支持有效机构实施可持续发展目标 纽约 , 2019 年 2 月。

101 同上。

102 各国议会联盟和联合国开发计划署 , 2017 年, Global parliamentary report 2017. Parliamentary oversight: Parliaments power to hold government to account, IPU/UNDP.

103 Chris Mihm 对联合国预算和规划专家组会议的投入 ,以支持执行可持续发展目标的有效机构, 纽约,2019 年 2 月。

104 UNDESA and IDI, 2018 年, report of the SAI leadership and stakeholder meeting, New York, 19-20 July, Department of Economic and Social Affairs, (<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN98666.pdf>).

105 De Renzio, P., 2016 年, Creating incentives for budget accountability and good financial governance through an ecosystem approach. What can external actors do?, Discussion paper, IBP/GIZ.

106 INTOSAI Development Initiative, 2018 年, Global SAI Stocktaking Report 2017, Oslo.

107 Guillan Montero, A., D. Le Blanc, 2019 年, The role of external audits in enhancing transparency and accountability for the Sustainable Development Goals, *Journal of Business Ethics*, 157, New York January (https://www.un.org/esa/desa/papers/2019/wp157_2019.pdf).

108 政府法案中的良好会计义务, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2276>

109 According to the 2017 Global Survey of the INTOSAI Development Initiative (IDI), 85 per cent of developing country SAIs and 91 per cent of high-income country SAIs have an internal system to follow-up on the observations and recommendations made to the audited entities, including the actions taken by the auditee s' relevant authorities. Cf INTOSAI Development Initiative, 2018, 仍 7, Oslo.

110 INTOSAI Development Initiative, 2018 年, Global SAISTocktaking Report 2017, Oslo.

111 De Renzio, P., 2016 年, Creating incentives for budget accountability and good financial governance through an ecosystem approach. What can external actors do?, Discussion paper, IBP/GIZ.

112 Carter, B., 2013 年, Budget accountability and participation, GSDRC Helpdesk Research Report, GSDRC, University of Birmingham, Birmingham UK.

113 参见 Khagram, S., A. Fung, P de Renzio, 2013 年, Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World, in *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*, Washington, Brookings Institution Press.

114 参见 Hessami, Z., 2014, Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries, *European Journal of Political Economy*, 34, 372-89; Tanzi, V., 1998, Corruption and the Budget: Problems and Solutions, in Jain AK, ed., *Economics*

of Corruption, Boston, Kluger, 111-28, and Morgner M., M. Chene, 2015, Topic Guide on Corruption in the Budget Process, Anti-Corruption Helpdesk^ Transparency International, Berlin.

115 GTZ, 2005 年, Preventin^g corruption in public finance management. A practical guide, Eschborn, GTZ. Isaksen J., 2005, The budget process and corruption, 说 Issue, 3, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Center.

116 Jajkowicz, O., A. Drobiszova, 2015 年, The Effect ofCorruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries, Acta Universitatis Agriculturae et Silvicultura^e Mendelianae Brunensis, 63(4): 1251—59, and Liu, C., J.L. Mikesell, The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U.S. State Spending, Public Administration Review, 74 (3), 346—59.

117 参见 Hessami, Z., 2014 年, Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries, European Journal of Political Economy, 34, 372-89.

118 Johns0n, J., 2014 年, Cost-effectiveness and cost-benefit analysis of governance and anti-corruption activities, U4 Issue, 10, December, Bergen, U4 anti -corruption resource center.

119 Olken, B., 2007 年, Monitoring corruption: Evidence from a field experiment in \ndonesa, Journal of Political Economy 115,2,200-243.

120 在卫生部门,经验证据表明,药品平均加价与公共资源向卫生中心的有效转移之间存在着消极而显著的关系。接受政府转移的地方医疗机构能够比不接受转移的中心收取更低的药品加价。因此,政府资源的泄漏似乎对用户收费产生重大和消极的影响,并对获得保健服务构成障碍。见 Gauthier , B. , W.Wane , 2007 年,《卫生部门公共资源泄漏:对乍得的实证调查》,政策研究工作文件 4351,华盛顿特区,世界银行。

121 参见例子,透明度国际,2006年,Global Corruption Report: Health, Berlin; 水务廉政,2017, Water Integrity Global Outlook 2016, Berlin. Transparency International, 2013, Global

Corruption Report: Education, Berlin; Ardigo, I.A., M. Chene, 2017, Corruption and Service Delivery. Topic Guide, Berlin, Transparency International.

122 联合国儿童基金会，2017年，联合国儿童基金会参与影响国内儿童公共财政（PF4C）全球方案框架，纽约，儿童基金会，第1-3页。Gauthier, B., W.Wane, 2007,《卫生部门公共资源泄漏：对乍得的实证调查》，政策研究工作文件4351，华盛顿特区，世界银行。另见 Mackey T.M., T.Vian, J.Kohler, 2018, 可持续发展目标作为打击卫生部门腐败的框架，世界卫生组织公报，96(9), 634-43。对其他部门的影响，见本报告第2章。

123 例如，尽管透明度的提高可能会减少腐败，但发生这种情况的因果关系是不明确的透明度的提高可能导致更多的问责（通过实施制裁对腐败信息采取行动）或更少的问责（信息使制裁更有可能，从而防止人们从事腐败行为），见 Alt, J., 2018 我们在第二十年的透明度研究中学到了什么？2018年萨格勒布公共部门经济会议主题演讲。

124 本节中的数字和分析基于 Isaksen, J., 2005年，《预算过程与腐败》，U4问题，3，Bergen, U4反腐败资源中心；透明国际，2014年，《公共财务管理》主题指南，柏林。

125 比如，公立学校的国家资助方案必须以防止各级腐败的方式设计（参见教科文组织，2018年，《资助教育和解决腐败问题》，简报5，巴黎）。此外，民间社会的教育预算工作也有助于提请注意和解决教育部门的腐败风险。例如，见 Turrent, V., 2009年，《打击教育腐败：通过预算监督推进负责任的做法》，U4简报，7，Bergen, U4反腐败资源中心。

126 U4, 2018年，Basicguide to corruption inpublicfinancialmanagement, <https://www.u4.no/topics/public-financial-management/basics>

127 Isaksen, J., 2005年，The budget process and corruption, U4 Issue, 3, Bergen, U4

Anti-Corruption Resource Center; Dorotinsky, B., S. Pradhan, 2006, “Public financial management and corruption”, Power point presentation, May 2.

128 Isaksen, J., 2005 年, 预算过程和腐败, U4 Issue, 3, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Center; Transparency International, 2014, Public financial management. Topic guide, Berlin, TI.

129 Isaksen, J., 2005 年, 预算过程和腐败, U4 Issue, 3, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Center; Transparency International, 2014, Public financial management. Topic guide, Berlin; International Budget Partnership, 2018, Open Budget Survey 2017. Key findings, Washington DC.

130 Dorotinsky, W., S. Pradhan, 2007 年, Exploring Corruption in Public Financial Management, in The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level J.E. Campos and S. Pradhan, Eds., Washington, DC: The World Bank, 267-294.

131 G20, 2015, “Introductory note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principles,” <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>

132 预算执行过程中没有监督的变化并不少见例如, 在厄瓜多尔, 根据《宪法》, 不经国会批准的正式修正案, 多达 15% 的预算资源可在内部重新分配给其他预算方案 (关于“建立预算可信度, 一次一个承诺”的研讨会, 厄瓜多尔格鲁波法罗多国研究报告介绍会华盛顿特区, 2019 年 2 月 7 日至 8 日)。

133 透明度国际¹ 2014 年, Public financial management. Topic guide, Berlin; International Monetary Fund, 1999, Guidelines for public expenditure management, Washington DC.

134 Martinez-Vazquez J., J. Boex, J. Arze del Granado, 2004 年, Corruption, Fiscal Policy, and Fiscal Management, in Fighting Corruption in the Public Sector, J. Martinez-Vazquez, J. Boex, J. Arze del Granado, Eds., Bingley Ward, UK, Emerald Group Publishing.

135 INTOSAI Development Initiative 2018 年, GlobalSAI Stocktaking Report, Oslo.

136 多方利益相关者倡议，如采掘业透明度倡议 (EITI)，寻求提高透明度和监督这些非预算资源。

137 U4,20\8, Basic guide to corruption in public financial management, <https://www.u4.no/topics/public-financial-management/basics>

138 Fellows, D., J. Leonardo, 2016 年, “Combating corruption and public financial management”, Presentation, PFM connect.

139 Sahd, J., C. Valenzuela, Lobby Law in Chile: Democratizing Access to Public Authorities, Open Government Partnership; www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm

140 Chene, M., 2009 年, “The implementation of integrated financial management and information systems”, U4 Expert Answer, U4-TI.

141 可在 <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/> 获得。

142 OECD, 2017 年, 预算透明度工具包, OECD Publishing, Paris. Available at : <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>.

143 De Renzio, P., M. Andrews, Z. Mills, 2011 年, Does donor support to public financial management reforms in developing countries work? An analytical study of quantitative cross-country evidence, ODI Working Paper J29, April, London, Overseas Development Institute.

144 参见 Long, C., 2019 年, PFM and Perceptions of Corruption, in PEFA, Public Financial Management and Good Governance, Washington D.C., World Bank, 97-125; and Johnson, J., N. Taxell, D. Zaum, 2012, Mapping evidence gaps in anti-corruption, U4 Issue, 7, Bergen, U4.

145 Rocha Menocal, A., N. Taxell, coord, 2015 年, Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption, January, DFID-UKaid.

146 成功的条件包括关注与目标人群相关的问题，瞄准相对同质的人群，支持人群获得授权，并有能力让机构承担责任，抵御精英的俘虏；不同行动者之间的协同作用和联盟社会问责与其他改革和监测机制之间的协调；可信的制裁；以及职能和反应灵敏的国家机构。

147 Rocha Menocal, A., N. Taxell, coord, 2015 年, Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption, January, DFID-UKaid.

148 Goncalves, S.D., 2014 年, The effects of participatory budgeting in municipal expenditures and infant mortality in Brazil, Wrlld Development, 53, 94-110.

149 Rema, H., et al, 2011 年, The effectiveness anti-corruption policy. What has worked, what hasnt, and what we dont know — A systematic review, Technical Report, London, EPPI Centre, Institute of Education, University of London.

150 Baum A., S. Gupta, E. Kimani, S. J. Tapsoba, 2017,年 Corruption, taxes and compliance, IMFWorking Paper, WP/17/255, Washington DC, 国际货币基金组织.

151 参见 See for example World Bank, 2017 年, Citizens as agents of change, in World Development Report 2017: Governance and the Law, Washngoni'D.C.

152 此外，界定谁是“公众”可能很困难。最近，许多国家出现了自称代表公众的团体需要有明确的标准来理解不同群体的合法性和代表性。在这方面，互惠原则（反映在《关于公众参与财政政策的赠与原则》的原则 10 中）可以有所帮助，根据这一原则，希望与政府接触的组织必须对其所代表的人及其议程透明。

153http://www.fiscaltransparency.net/ft_principles/

154 此外，GIFT 还制定了一个衡量公众参与财政政策的指标，该指标正作为 PEFA 评估中

的自愿补充进行试点。

155 <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

156 <http://guide.fiscaltransparency.net/>

157 国际预算伙伴关系，2018年，《2017年公开预算调查》，Washington, D.C., USA, pp 37-41.

158 同上。

159 <http://guide.fiscaltransparency.net/case-study/budget-monitor-georgia/>

160 Blair, H., 2008年, Innovations in participatory governance, in Participatory governance and the Millennium Development Goals, Department of Economic and Social Affairs, New York: United Nations, 77-120.

161 参见联合国，2018年，共同努力：一体化、体制和可持续发展目标，《2018年世界公共部门报告》，经济和社会事务部，纽约。

162 最近的参考文献包括对国际货币基金组织做法的一系列区域和国际审查，以及经合组织。

163 Peixoto, T., 2014, Participatory Budgeting Map. Available at: <https://democracyspot.net/2012/09/10/mapping-participatory-budgeting-and-e-participatory-budgeting/>

164 Dias, N. (Ed.), 2014年, Hope for democracy: 25years of participatory budgeting, In Loco association, Portugal, April, ISBN: 9789728262099.

165 ELLA network, 2013年, Advancing Gender Equality Through the Budget: Latin American Experiences with Gender-Responsive Budgeting, November.

166 Sintomer, Y., C. Herzberg, A. Rocke, G. Allegretti, 2012 年, Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, *Journal of Public Deliberation*, 8, 2.

167 在社会责任倡议方面也提出了类似的观点。正如 Joshi (2017) 所指出的：社会责任缺失实践转向非对抗性的方法，如社区记分卡，而不是社区审议、动员和行动的有机政治过程。总的来说，这些证据表明，社会责任的成功是有限的，而且并不总是可持续的，这主要是由于基于工具的、非政治的和非文本化的方法在战略方法上的盛行见 Joshi, A., 2017 年, 《法律授权和社会责任：健康中基于权利的发展的补充战略》？, *世界发展*, 99160-172。

168 Ganuza, E., G. Baiocchi. 2012 年. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2): Article 8.

169 联合国, 2019 年, 支持有效机构实现可持续发展目标的预算和规划专家组会议报告, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

170 De Renzio, P., J. Wehner, 2015 年, The impacts of fiscal openness: A review of the evidence, Incentives research, GIFT-IBP, March.

171 世界银行, 2017 年, 治理与法律, 2017 年世界发展报告, Washington, D.C. USA.

172 Blair, H., 2008 年, Innovations in participatory governance, in *Participatory governance and the Millennium Development Goals*, Department of Economic and Social Affairs, New York: United Nations, 77-120.

173 Gonsalves, S., 2014 年, The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil, *World Development*, 53, 94-110.

174 见尾注 168.。

175 Touchton, M., N. Sugiyama, B. Wampler, 2017 年, Democracy at Work: Moving Beyond Elections to Improve Well-Beings American Political Science Review, 111(1), 68-82.

176 Campbell, M., O. Escobar, C. Fenton, P. Craig, 2018 年, The impact of participatory budgeting on health and wellbeing: a scoping review of evaluations, BMC Public Health, 18:822.

177 Mills, L., 2017 年, Decentralisation of budget processes: Rapid evidence assessment, London and Birmingham: Department for International Development and University of Birmingham, January.

178 Cabannes, Y., 2014 年, Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: municipal practices and evidence from the field, IIED Working Paper. IIED, London.

179 联合国人权事务高级专员办事处和国际预算伙伴关系, 2017 年, 通过政府预算实现人权, 纽约和日内瓦。

180 Elson, D., 2006 年, Budgeting for Womens Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW, UNIFEM, New York.

181 联合国, 2019 年, Report of the expert group meeting on budgeting and planning in support of effective institutions for the Sustainable Development Goals, New York, 4-5 February 2019.

182 国际预算伙伴关系, “预算和非歧视”, 为联合国可持续发展目标有效机构预算编制和规划专家组会议编写的文件, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

183 国际预算伙伴关系, 2018 年, 《2017 年开放性预算调查》, Washington, D.C., USA.

184 De Renzio, P., 2019 年, How transparent are governments when it comes to their budgets impact on poverty and inequality?, Budget Brief, International Budget Partnership, February. 可在 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/government-transparency-of-budgets-impact-on-poverty-inequality-ibp-2019.pdf> 获得. And Lorena Rivero del Paso and Ramon Narvaez, “Institutional principles and strengthening of the budgeting process to achieve the Sustainable Development Goals”, background paper for the United Nations World Public Sector Report 2019, 2019.

185 De Renzio, P., 2019 年, How transparent are governments when it comes to their budgets impact on poverty and inequality?, Budget Brief, International Budget Partnership, February.

186 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and International Budget Partnership 联合国人权和国际预算伙伴关系高级办公室, 2017 年, 通过政府预算实现人权, New York and Geneva.

187 国际预算伙伴关系, “预算和不歧视”, 为联合国可持续发展目标有效机构预算和规划专家组会议编写的文件, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

188 联合国, 2019 年, 《支持有效机构实现可持续发展目标的预算和规划专家组会议报告》, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

189 国际预算伙伴关系, “预算和不歧视”, 为联合国可持续发展目标有效机构预算和规划专家组会议编写的文件, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

190 同上。

191 同上。

192 同上。

193 联合国, 2019 年, 支持有效机构实现可持续发展目标的预算和规划专家组会议报告, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

194 De Renzio, P., 2019 年, How transparent are governments when it comes to their budgets impact on poverty and inequality?, Budget Brief, International Budget Partnership, February.

195 International Budget Partnership, 2018, Open Budget Survey 2017, Washington, D.C., USA.

196 国际预算伙伴关系, “预算和不歧视”, 为联合国 可持续发展目标有效机构预算和规划专家组会议编写的文件, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

197 Allegretti, G., R. Falanga, 2016 年, Women in Budgeting: A Critical Assessment of Participatory Budgeting Experiences, in Gender Responsive and Participatory Budgeting: Imperatives for Equitable Public Expenditure, C. Ng, ed., Springer Briefs in Environment, Security, Development and Peace, vol. 22 (Cham: Springer International Publishing, cited in Nazneen, S., N. Cole, 2018, Literature review on socially inclusive budgeting, Swiss Agency for Development and Cooperation and Institute for Development Studies, March.

198 Kanwar, S., 2016 年, Gender Responsive Budgeting in the Asia-Pacific Region: A Status Report, UN Women, Bangkok. 可在 <http://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2016/12/gender-responsive-budgeting-in-the-asia-pacific> 获得。

199 经合组织, 2019 年, 2019 年在经合组织国际的预算编制和公共支出, 即将出版。

200 例如, 国际货币基金组织近来出版了一系列区域研究和全球整合。Chakraborty, L., 2016 年, Asia: a survey of gender budgeting efforts, IMF Working Paper, WP/16/150, IMF, Washington,

D.C.; Quinn, S., 2016, Europe: a survey of gender budgeting efforts, IMF Working Paper, WP/16/155, IMF, Washington, D.C.; Perez Fragoso, L., C. Rodriguez Enriquez, 2016, Western Hemisphere: a survey of gender budgeting efforts, IMF Working Paper, WP/16/153, IMF, Washington, D.C.; and Gale Stotsky, J., L. Kolovich, S. Kebhaj, 2016, Sub-Saharan Africa: a survey of gender budgeting efforts, IMF Working Paper, WP/16/152, IMF, Washington, D.C.

201 Mishra, Y., 2019 年, “Financing for gender equality”, paper prepared for the United Nations expert group meeting on budgeting and planning in support of effective institutions for the Sustainable Development Goals, New York, 4-5 February 2019.

202 Downes, R., L. von Trapp, S. Nicol, 2017 年, Gender budgeting in OECD countries, OECD Journal on Budgeting, 3, 65-125.

203 Mishra, Y., 2019 年, “Financing for gender equality”, paper prepared for the United Nations expert group meeting on budgeting and planning in support of effective institutions for the Sustainable Development Goals, New York, 4-5 February 2019.

204 Gueo, G., 2015 年, Gender-responsive budgeting: innovative approaches to budgeting, Briefing, European Parliamentary Research Service, June. Available at [https://eige.europa.eu/resources/EPRS_BRI\(2015\)559503_EN.pdf](https://eige.europa.eu/resources/EPRS_BRI(2015)559503_EN.pdf). And Chakraborty, L., 2016, Asia: a survey of gender budgeting efforts, IMF Working Paper, WP/16/150, IMF, Washington, D.C.

205 Mishra, Y., 2019 年, “Financing for gender equality”, paper prepared for the United Nations expert group meeting on budgeting and planning in support of effective institutions for the Sustainable Development Goals, New York, 4-5 February 2019.

206 同上。

207 联合国, 2019 年, 支持有效机构实现可持续发展目标的预算和规划专家组会议报告, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日; Downes, R., L. von Trapp, S. Nicol, 2017, Gender budgeting in OECD countries, OECD Journal on Budgeting, 3, 65-125; Nazneen, S., N. Cole, 2018, Literature

review on socially inclusive budgeting, Swiss Agency for Development and Cooperation and Institute for Development Studies, March.

208 加拿大审计和问责制基金会,妇女分娩与国际可持续发展研究所 2017 年, Practice Guide to Auditing the United Nations Sustainable Development Goals: Gender Equality Ottawa, Canadian Audit and Accountability Foundation. 可在 <https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/practice-guides/Practice-Guide-to-Auditing-the-United-Nations-Sustainable-Development-Goals-Gender-Equality.pdf> 获得。

209 Nazneen, S., N. Cole, 2018 年, Literature review on socially inclusive budgeting, Swiss Agency for Development and Cooperation and Institute for Development Studies, March.

210 Downes, R., L. von Trapp, S. Nicol, 2017 年, Gender budgeting in OECD countries, OECD Journal on Budgeting, 3, 65-125.

211 国际货币基金组织, 2017 年, 执行摘要 — 7 国集团国家性别预算编制, 国际货币基金组织政策文件, Washington D.C., April.

212 Rebecca Warner (International Budget Partnership), “Gender budgeting in 2017 年: where are we?” 3 October 2017. Available at <https://www.internationalbudget.org/2017/10/gender-budgeting-in-2017/>.

213 GRB 工具在其他社会群体中的应用有时被称为社会包容性预算 Nazneen, S., N. Cole, 2018 年, 《社会包容性预算编制文献综述》, 瑞士发展与合作署和发展研究所, 3 月。

214 国际货币基金组织, 2017 年, 执行摘要 — 7 国集团国家性别预算编制, 国际货币基金组织政策文件, Washington D.C., April.

215 De Renzio, P., 2019, 政府在预算对贫困和不平等的影响方面的透明度如何? , 预算简报 ,

国际预算伙伴关系，2月。

216 Nazneen, S., N. Cole, 2018年, Literature review on socially inclusive budgeting, Swiss Agency for Development and Cooperation and Institute for Development Studies, March.

217 De Renzio, P., 2019年, 政府在预算对贫困和不平等的影响方面的透明度如何？, 预算简报, 国际预算伙伴关系, 2月。

218 Nazneen, S., N. Cole, 2018年, Literature review on socially inclusive budgeting, Swiss Agency for Development and Cooperation and Institute for Development Studies, March.

219 同上。

220 Burhansstipanov, L., D. E. Satter, 2000年, Office of management and budget racial categories and implications for American Indians and Alaska Natives, American Journal of Public Health, 90, 11, November. 可在 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1446398/pdf/11076238.pdf> 获得。

221 联合国人权和国际预算伙伴关系高级委员会办公室, 2017年, 通过政府预算实现人权, New York and Geneva; Ramachandran, V., 5. Goel, 2011, Tracking funds for India's most deprived: the story of the National Campaign for Dalit Human Rights' 'Campaign 789', Study No.6, International Budget Partnership, August. 可通过 <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-NCDHR.pdf> 获得。

222 Nazneen, S., N. Cole, 2018年, Literature review on socially inclusive budgeting, Swiss Agency for Development and Cooperation and Institute for Development Studies, March.

223 同上。

224 同上。

225 联合国, 2019 年, 支持有效机构实现可持续发展目标的预算和规划专家组会议报告, 纽约, 2019 年 2 月 4 日至 5 日。

226 Simson, R., 2012 年, Following the money: examining the evidence on 'pro-poor' budgeting, ODI Background Note, Overseas Development Institute, London, June

第四章

可持续发展目标下的 公共行政风险管理

4.1 引言

近几十年来，人们不断提高对公共行政管理中风险和风险管理的重要性认识。反映这一点的是，风险及其相关的概念都体现在了《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标当中。而且，人们有着共同的认知，认为应该采用风险管理工具以支持可持续发展目标的达成。

公共行政管理作为风险管理者、监管者或其他角色，在管理可持续发展目标所有领域的风险方面发挥着核心作用。随着风险管理在发展管理中愈发突出，公共机构不仅需要采用风险管理的方法和工具，还必须调整文化和自身经营的方式，以此在日常经营活动中嵌入风险考量。

本章探讨国家一级的公共行政部门如何处理可持续发展目标中各种性质的风险。本章也调查了随着时间的变化，公共行政管理中纳入风险考量的程度，及其如何影响不同领域的战略、方针、政策和机构安排。本章还阐述了目前在不同的可持续发展目标领域识别和控制风险，不同级别的公共行政管理中存在的工具和机制，和各国使用这些工具和机制的方式，以及在这方面面临的挑战。最后，本章提出了政府风险管理制度化方面的一些最新趋势，包括各国为更全面地确定、评估和管理风险而设立的机构。

本章关注的重点是公共行政管理对公共机构本身之外的风险管理。本章不详细讨论适用于个别公共机构或整个制度体系的内部风险管理。例如，虽然风险管理是公共采购过程的一个基本组成部分，但它超出了本章的范围。同样的，这里也没有提到反腐败，尽管风险和脆弱性是反腐败有效战略的关键考虑因素(有关

腐败风险的处理，请参阅本报告第 2 章)。

本章其余部分结构如下：4.2 节给出了风险的总论和定义，并且研究了不同的风险在《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标中的特点。4.3 节简要概述了影响公共行政管理中风险管理的影响因素。该节对随着时间的推移，公共行政管理中风险管理范式的变化提供了一个快速的回顾，介绍了风险管理制度化在世界各国政府层级的最新趋势，以及各国在公共行政管理中风险管理的案例。该节接着回顾了风险管理和本报告中检验的可持续发展目标 16 的制度原则。最后，该节强调了为本章做出贡献的专家所强调的公共行政管理中风险管理存在的挑战。4.4 节进行了总结。

4.2 风险和可持续发展目标

本节简要介绍了《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标中风险的交叉点。在为本章提供了风险的定义之后，本节审查了公共行政管理中风险管理的广泛考虑，这些考虑被用来说明本章的范围。然后，本章将回顾《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的文本中如何处理风险，并将此与基于实例和学术文献对可持续发展目标各领域风险相关问题的审查进行对比。

4.2.1 风险和风险管理的定义

虽然风险在数学、金融和保险方面有清晰的定义，¹但在其他学科中，这个术语的解释往往更为宽泛。由于不同领域的风险存在差异(例如，金融领域的系统性风险与自然灾害的系统性风险)，不同的领域对风险这一概念有自己的理解，因此也有不同的考虑风险的框架和管理风险的方法。²因此，跨越不同的人类活

动方式去统一风险的定义是具有挑战性的(见专栏 4.1)。广义上讲，风险可以定义为可预期的变化、预期结果的偏差，或不确定性对目标的影响。

专栏 4.1 不同学科和领域对风险的不同定义

在涉及风险时，不同的学科和领域采用不同的概念，并且在不同的情况下使用相同的术语。

在工程学中，风险被看作是不希望发生的事件的可能性和它可能造成的预期伤害的结合。³在保险和信息安全领域，管理风险需要减少损失和评估威胁程度。⁴

在经济学中，风险往往与通货膨胀、经济增长率、失业率和人均收入有关。⁵常见的金融风险包括信用违约风险、流动性风险、利率风险、外商投资风险、股票风险和货币风险。⁶

在政治领域，风险通常被认为是一种意外的、难以预测的冲击。⁷

在公共政策中，常见的风险类型包括与监管稳定性相关的风险，例如征用、违约、监管俘获和腐败。⁸

资料来源：作者阐述。

反过来说，风险管理通常被广泛定义为预防、减轻和控制风险、创造和保护价值以及改进决策过程中的协作、信息共享和信任的协调活动（例如，ISO 31000⁹和 CSOS ERM¹⁰）。虽然“风险”一词常与诸如危险、灾害、冲突、灾

难、危机或威胁等不利事件联系在一起，但它也可以被视为一个机会之窗。¹¹ 同样的，管理风险可能不仅仅是限制潜在的损害。它还意味着发现潜力、收获好处和建立韧性。¹²

在所有领域，风险管理被认为是一系列阶段，从识别潜在风险到分析和评估，再到反应(包括减轻、适应和恢复、重建和恢复)，再到监测和评价。¹³ 每个风险管理阶段都由一组独立的问题指导，最好使用不同的(尽管经常重叠)方法、技术和工具。¹⁴ 所审查的风险的性质、治疗的特别阶段、资源的可得性、管制要求、行政规范和部门的具体情况将最终决定最能支持风险管理的适当风险管理技术。然而，许多风险管理工具被用于不同的领域。¹⁵

如下文所述，在可持续发展目标所涵盖的人类活动范围内，存在着极为广泛的各种风险。风险可以从几个方面进行分类，包括：

(i)规模。从微观层面(例如影响一个人或家庭的事件)到中观层面(影响一个组织或社区的事件)到宏观层面。有些风险是全球性的；

(ii)冲击的频率和影响。这是保险业的一个共同特点。每种风险的特征都影响着个人、社区、私营部门和国家应对风险的方式。

这进而反映了风险是可避免的还是可保险的考虑、可以减轻的程度、可以共担的可能性，以及公共行政机构在管理风险中应该扮演的角色。暴露可能性和影响程度的不同组合可能需要使用不同的工具和风险管理策略。例如，高频率、低影响的风险比低频率、高影响的风险更适合个人保险。在这种情况下，最好将公共资源用于预防或减轻影响。相反，对于概率极低和影响(灾难性)非常大的事

件，政府可能决定将更多的注意力放在缓解措施、快速反应以及危机管理的恢复方法上。¹⁶

尽管风险一词让人联想到的是灾难和重建活动,但是在可持续发展实施的背景下,认可风险管理涵盖了范围广泛的政策和活动,从政治行为到经济政策变化,社会和环境领域到法律和监管变化再到技术创新教育、信息和投资。事实上,如何处理特定的风险往往取决于一层这样的规定,这种规定往往在不同的时间点出现,并且不是基于相同的风险评估。专栏 4.2 以农业和粮食部门(可持续发展目标 2)为例说明了这种复杂性。

专栏 4.2 农业和粮食领域对风险作出多种反应的案例

粮食和农业方面的特殊风险已通过一系列手段加以解决,其中包括政治行动、法律和规章的变化、技术革新以及经济、社会和环境领域的政策变化。

食物安全及健康有关的风险,通过食物卫生标准及规例(例如:卫生及植物检疫标准、有机食物标准)、透明度规定(例如食物标签、可追溯性规定)、对新品种进行商业化前的强制性安全评估和环境法规(例如杀虫剂)以解决。

通过改善粮食分配制度、设立食品银行和食品券、基本商品价格管制或者补贴、短缺时暂停出口部分基本商品的法律,和将食品和营养纳入更广泛的安全网方案(例如学校膳食、教育食品),以解决粮食不安全问题。

农村贫困和小农社区的贫困问题通过农业补贴、以小农为对象的农村推广服

务以提高生产力、国家技术路线图、社会认证计划（如公平贸易）以解决。

应对气候风险的手段多种多样，包括为农民提供气象基础设施和服务、农民应急基金、基于指数的天气风险保险（在个人和宏观层面）和农业研究以开发更多的抗病作物。

资料来源：作者阐述

4.2.2 《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标中的风险

风险及其相关概念，例如抵御灾害能力在《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标中普遍存在。《2030 年可持续发展议程》在地球健康（第 14 段）、减少灾害风险（第 33 段）与和平与安全（第 35 段）中提到了风险。抵御灾害能力和这些概念以及迁徙和难民流动（第 29 段）都有所提及。可持续发展目标中也经常提及风险和其相关概念，正如其目标措辞所揭示的一般。

第一层级的可持续发展目标中有三个提及了“风险”一词：目标 3.8（医疗保健中的金融风险保护）、目标 3.d（健康风险的早期预防和减少）和目标 11.b（灾害风险管理能力和抵御灾害能力）。

第二层级的可持续发展目标中提及的风险是以一种强调风险的方式提及的，使用和风险相关的词语比如抵御灾害能力、易受影响程度、冲击、灾难、早期预警、保险、减轻损失、适应和不利影响。这些词语组成了以下这些目标：目标 1.5 关于增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其它经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度；目标 2.4 关于抵御灾害能

力的农作方法；目标 8.1 关于增强国家金融体系的能力，以提高和鼓励所有人接触银行、保险和金融服务；目标 9.1 和 9.a 关于抵御灾害能力的基础设施；目标 11.5 关于灾难导致的经济损失；目标 11.c 关于抵御灾害能力的建筑；目标 13.1 关于加强抵御和适应气候相关的灾害和自然灾害的能力；目标 13.3 关于加强气候变化减缓、适应、减少影响和早期预警等方面的教育和宣传，加强人员和机构在此方面的能力；目标 14.2 关于避免对海洋和沿海生态系统的重大不利影响，包括加强抵御灾害能力等方式。

第三层可持续发展目标中不使用一般的风险相关术语，而是指各个部门的特定风险。这些包括：目标 2.c 关于极端的食物价格波动；目标 3.3 关于流行性疾病；目标 3.4 关于非传染性疾病；目标 3.5 关于药物滥用；目标 3.9 关于减少危险化学品和污染造成的死亡和疾病；目标 6.3 关于水污染和危险化学品；目标 6.4 关于水资源短缺；目标 14.3 关于海洋酸化；目标 15.2 关于森林砍伐、目标 15.3 关于沙漠化、干旱和洪水、目标 15.5 关于生物多样性丧失和目标 15.8 关于外来物种入侵；目标 16.4 关于非法金融和军火流动和目标 16.5 关于贪污贿赂；目标 16.a 关于暴力、恐怖主义和犯罪；目标 17.3 关于全球宏观经济稳定和目標 17.4 关于债务压力。

但是，还有其他目标指的是特定的处理政治、经济、社会、环境和技术风险的方法。和其它多目标一样，这些也包括了贫困、食品安全、社会保障体系、医疗卫生保健的普遍获得性、金融服务可获得性、迁徙和流动、城市和气候变化。

最后，许多其它目标和风险、易受影响程度、抵御风险能力元素有着很强的关联性。尤其是，许多与不平等的可持续发展目标 10 有关的目标反映了不平等

有关的经济、社会和政治风险的问题。目标 16 许多目标的进展也需要基于风险的方法，例如在反腐败领域（目标 16.5）。

以这种方式对可持续发展目标进行分类总是主观的。事实上，专门从事特定风险管理和建立抵御风险能力的机构以不同的方式分析可持续发展目标。¹⁷ 然而，很明显与风险相关的概念已经渗透到了可持续发展目标之中。这和可持续发展的前身——千年发展目标——形成了鲜明的对比，后者的目标很少以这样的方式进行表述。无论是因为需要在国际层面上解决，还是因为需要在国家层面上解决重要性，联合国成员通过设定可持续目标，表明他们认为这些风险是优先考虑的。这与其它国际商定的发展框架（例如：小岛屿发展中国家萨摩亚通道），可以帮助各国考虑如何在实施可持续发展目标的背景下进行风险管理。

总的来说，议程中与风险的多重联系以及各项目标和指标有助于提高对整个可持续发展领域风险的认识，从而提高对公共行政管理中风险管理考虑的敏感度。然而，可持续发展目标没有明确强调（但由于其范围广泛，有助于揭示）的一个方面在于各种风险之间相互联系。不同学科，特别是地球科学领域的工作表明，不同层次的风险相互交叉、重叠，并由因果链联系在一起。¹⁸ 这应该也告诉了政府和公共机构处理风险的框架和战略。

4.3 公共行政管理中的风险管理

4.3.1 公共行政管理中的风险管理：总论

政府和公共行政部门的风险管理不同于私营企业的风险管理。例如，追求公共利益而不是追求利润，这使得公共行政中的风险管理更少地关注成本最小化，

而更多地关注所有人的利益最大化。¹⁹ 此外，对公共部门失败的低容忍度促使人们对风险的态度不同于私营部门的普遍态度。在公共行政管理中，例如公民保护、福利和繁荣等目标是核心，意味着战略性的风险管理扮演着很重要的角色，包括应急计划、紧急准备和危机、灾难管理。²⁰

公共行政管理在管理所有可持续发展目标领域的风险中扮演着核心的角色。各国通常是直接管理一定范围内的风险。例如，大多数公共应急机构和计划都采用了先进的风险管理理念，比如日本的《国家抵御灾害能力基本计划》(2014)，这是一个全政府的综合计划，旨在克服风险，实现跨代可持续增长。²¹ 国家还承担管理由其他人在从金融、贸易到自然灾害管理等广泛活动中带来的部分风险。这包括向私营企业或个人提供担保和保险产品，还包括国家作为灾难性事件最后承保人的作用。国家作为监管者，使公共行政机构能够监督几乎所有领域的风险管理。法律通常特别要求监管机构在公共卫生、食品安全、垃圾管理、水和卫生以及关键基础设施等领域产品发布或服务启动之前进行风险评估。²² 尽管不是在这样的情况下，普遍的监管影响评估也可能包含了风险因素，特别是当这些内容包含在相关立法中时。²³

在可持续发展目标的背景下，各国政府面临的一个首要问题是，如何才能最有效地管理风险产生的各个领域。这包括以下问题：

- (i) 可持续发展目标领域的主要不确定性和风险是什么？
- (ii) 不确定性和风险的考虑是如何改变实施可持续发展目标的战略、计划和政策？从风险的视角如何看相关领域（例如：气候、土地、能源和水资源）的管

理以及相关的协同作用和权衡？

(iii)从风险知悉的视角看，国家层面不同可持续发展目标领域的公共行政管理实践如何发展？

(iv)风险之间是否存在这因果联系、协同作用和权衡？其中一些需要联合管理吗？目前的政府结构、机构和能力是否足以执行多部门的风险管理？

(v)管理风险的备选战略是如何影响易受影响的群体，以及在易受影响群体纳入风险管理过程中有哪些优秀的实践做法？

有些国家相对而言更易遭受特殊风险的影响。²⁴此外，由于特殊的地理情况、社会情况、经济和政治环境，这些国家面临着不同组合的风险。因此，从宏观角度看，各国的风险组合各不相同。在每个国家，关于风险可容忍的水平和解决特定风险的最佳方式的社会共识也各不相同。²⁵因此，各国将以不同的方式理解风险管理。举例而言，荷兰作为一个极易受到灾难性洪水风险影响的国家，荷兰对灾难性洪水风险的预警和评估与那些洪水风险不那么重要的国家是存在区别的。荷兰的泄洪分流系统设计为可以对抗 1250 年一遇的洪水灾难，而不是寻常百年一遇的洪水风险，也就是平均一个世纪才发生一次的事件。²⁶

成本和效益分析可使决策者考虑在其国家背景和资源禀赋中或多或少应对紧迫风险的最佳方法。各国可以决定考虑 30 年内可能发生的风险，为百年一遇的风险做好准备，或者选择考虑更多的程度，为半年到一年内可能发生的风险做准备。在每种情况下，随之而来的风险管理框架将是不同的，一些人支持减轻影响为目标的灵活响应机制，另一些人则在争取系统抵御灾害的能力，还有一些人

介于两者之间。²⁷

公共行政管理中如何管理风险的决策受到机构能力的影响。根据以上情况，决策者可能决定直接管理特定的风险，同时设法减轻或转移其他风险；²⁸ 公共行政能力也可能影响灾害管理活动中备灾和预防之间的平衡，以及恢复和重建之间的平衡。重要的是，在某些情况下，有关风险管理的决定也受到公共部门和私营部门之间现行体制安排的影响。例如，基础设施私有化的一个主要后果是两者之间存在着明确或隐含的风险分担安排。在实践中，公共部门往往仍然对保护这些资产负有事实上的责任。²⁹

各国风险管理框架的差异也受到历史环境的影响。本报告后面的例子表明，公共行政方面的创新风险管理做法往往最初是在优先风险领域发展起来的，后来扩展到其它领域或演变为跨部门管理风险的更综合的方法。风险管理往往成为公共行政管理的重要组成部分，因为在这些国家和环境中，事先受到灾害和危险的影响会激发学习和准备的过程。国家、区域和全球性质的危机也促使各国政府更新其特定部门的风险管理框架。例如，在 2007 年至 2008 年金融危机之后，全球公共行政部门的风险管理有所上升。

4.3.2 公共行政管理中风险管理模式的变化

公共行政管理中的风险管理有着悠久的历史，尽管它的初衷并不总是如此。美索不达米亚和埃及早期为粮食生产建立灌溉系统的工作，是首批政府大规模风险管理表现之一，在这种情况下，是为了减轻气候风险和加强食物安全。直到今天，气候风险的管理仍然是各国政府关注的核心问题。近年来，在政府不得不承

担灾难性事件（例如金融危机）大部分支出的领域得到了发展。金融部门的风险管理框架在透明的和有责任的政策的支持下，随着金融系统的日益完善而不断发展。³⁰最近，环境风险，包括与各种污染有关的环境风险，已成为政府干预的一个重要领域。法规以及其他政策方面的透明度在各国政府对污染问题的反应发挥了重要作用。在过去的二、三十年里，自然灾害、气候变化和其他风险相关部门受到了越来越多的关注，各国政府已经制定了一系列措施来应对相关的风险。³¹

随着时间的推移，管理风险的公共机构和公共行政管理流程已经发生了变化，这一方面受到政府治理范围更广泛模式变化的推动，另一方面也受到不同领域风险管理知识和实践发展的推动。

对公共行政风险的传统思考方式倾向于认为风险是由标准操作程序的崩溃造成的，而这往往是由遵守方面的不足造成的。管理该类型风险的典型办法是集中关注法律和组织架构方面，着重于行政准则、行为守则和分层级报告关系。以这种方式看待的风险是通过持续的检查和控制，以及基于操作标准的内部审计来解决的。³²与风险管理有关的决策过程是由个别机构或部门管理的，互相之间的相互联系很少。

随着新公共行政管理的兴起及其对绩效和结果的强调，风险的概念扩展到战略威胁和机会。用于私营部门组织的风险管理方法（例如，企业风险管理框架）逐渐进入公共行政管理领域。从 20 世纪 90 年代开始，获取潜在收益和承担可预见的风险成为重塑政府公共行政管理内容的一部分。³³从 20 世纪 90 年代开始，获取潜在收益和承担可预见的风险成为重塑政府公共行政管理内容的一部分。风险被理解为对公共行政管理成功运行的普遍威胁。³⁴监管被视为一种可能的矫

正方法，只要它迅速、有效且透明。新的架构安排开始出现在公共部门，例如由独立技术专家、机构间风险委员会和多风险工作组组成的风险审查委员会等。³⁵

在 21 世纪，随着新的治理形式开始在公共话语中被提倡（例如，网络治理），公共行政管理中的风险管理模式也随之演变。随着联合生产的概念得到推广，国家与社会的对话、利益相关者的参与以及多重和联合的问责制得到了更多的关注。重点是在公共行政中建立风险意识文化，以及扁平的跨组织单位管理风险。³⁶最近，与网络安全和其他信息化发展相关的风险的出现，再次导致了风险管理方法的重新概念化。

对交叉和复合风险的认识导致了综合风险管理在公共部门的发展，³⁷ 由数据驱动的、协调一致的治理方法支持。风险管理，以其综合的形式，不仅仅是联系相互不同的风险因素，而是把它们作为国家发展框架的一部分进行整体审查。风险管理工具也得到了增强，以解决公私合作伙伴关系中的自由裁量的问题，³⁸ 为共享问责框架和网络治理中的风险管理提供解决方案。在隐私和安全之间取得平衡成为政策考虑的一个主要问题，特别是在涉及国家安全和公共安全的领域的合作安排中。³⁹

信息和通信技术的变化推动了风险管理实践的变化。电子政务极大地改变了政府机构传播和共享信息的方式。开放数据运动促进了监管风险管理的互操作性。⁴⁰ 通过在不同的风险管理工作和政策领域中汲取的经验，形成由治理、风险和合规组成的风险管理方法，通过自动化和部署（通常是基于云计算的）信息技术管理系统、合规管理制度⁴¹ 和空间决策支持系统⁴²（利用地理空间信息技术、无线传感器网络和协作数据交付系统）。⁴³ 这些技术为削减支出、避免重复、建

立早期预警系统、加强多方利益相关者的参与以及将遇见置于公共议程制定的核心提供了新的可能性。

与此同时，在各个部门的风险管理方面，国际准则、标准和指导方针成倍增加。⁴⁴在大多数国家，这是风险管理框架发展的一个重要因素，如下所述。

专栏 4.3 风险管理的国际准则、标准和指导方针

指南包括 UNECE(2011 年，2016 年)发布的指南；2010 年欧洲委员会灾害管理和风险评估、汇测指南；欧盟委员会风险管理能力评估指南(2015)；国际货币基金组织的财政风险披露和管理准则；经济合作与发展组织可抵御风险能力分析准则和经济合作与发展组织针对农业政策设计的风险管理原则和指导方针。

指示和建议包括：2011 年 4 月，欧洲委员会 8068/1/11 号结论，关于“在欧洲联盟内进一步发展灾害管理风险评估”。该结论决定，到 2011 年底，每个成员国必须开始通过多种灾害情景来制定其国家灾害风险评估；委员会 2007/60/EC 指示关于评估及管理洪水风险；2008/114/EC，要求成员国确定欧洲关键的基础设施要素。建议包括经济合作与发展组织关于关键风险管理的建议。

国际标准包括从 ISO 31000 系列关于风险管理，例如 ISO 31010 关于风险管理到风险管理工具和 COSO ERM，以及其他领域解决风险相关问题的标准（例如，ISO 9001 质量管理和 ISO 27001 信息安全）。

网络和平台的例子包括联合国环境规划署的风险揭露知识库⁴⁵和联合国环境规划署的全球研究信息数据库（UNEP-GRID）和联合国国际减灾署（UNISDR）的国际风险数据平台。⁴⁶

资料来源：作者阐述。

《2030 年可持续发展议程》明确强调风险和相关理念，推动将风险决策和抵御风险思维纳入国家发展规划主流。可持续发展目标强调预防措施是可持续发展的组成部分，这为进一步扩展风险管理方法超越金融风险和灾害管理等传统领域提供了机会。综合风险管理的概念已逐渐与公共行政管理中的复杂性思维和抵御风险能力构建方法联系起来。基于行为激励的自下而上、内生的风险管理模式，已被添加到更传统的侧重于专家主导的技术模型的方法中。⁴⁷

4.3.3 政府风险管理制度化趋势

为了检验国家一级的公共行政管理中风险管理的体制安排，以 83 个国家为样本进行了现场研究和专家访谈（见图 4.1）。⁵³ 研究的主要问题是：(i) 国家政府是否有一项国家风险评估或相关倡议，涉及可持续发展广泛范围内的风险和哪些事业单位负责风险管理。以下是这次有限的检验的重点。

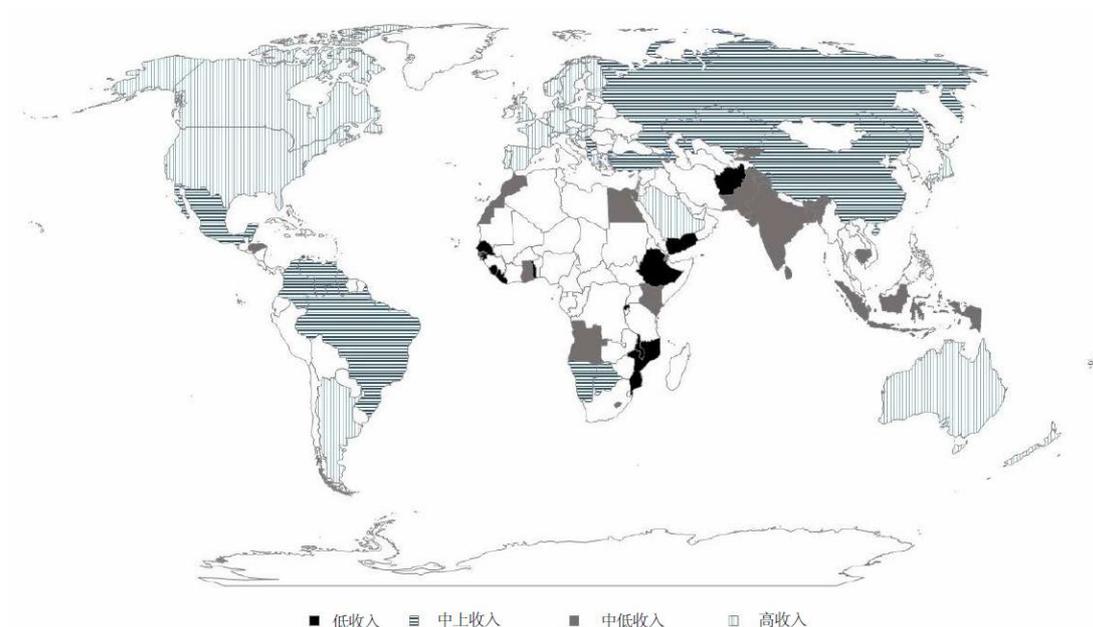
专栏 4.4 可持续发展目标实施环境下风险管理的多个概念框架

与可持续发展目标实施相关的风险管理通常与合规、监管、综合政策制定和可抵御能力联系在一起，借鉴风险管理模式和框架的元素，如企业风险管理⁴⁸、治理、风险和合规⁴⁹、综合风险管理⁵⁰、脆弱性框架⁵¹和可抵御能力管理。

资料来源：作者阐述。

图表 4.1.

世界各国的国家风险评估：基于83个国家的样本



资料来源：作者阐述。

表格 4.1.

利比亚特定风险的主要管理机构和接替者

危害/事件	领导机构	接替者
洪水	内政部	环境保护局、矿山和能源部、卫生和社会保障部、利比亚国家红十字会组织
难民	内政部、利比亚难民遣返安置委员会	内政部、利比亚国家红十字会组织
虫害、干旱	农业部	卫生和社会保障部、环境保护局
野火	利比亚消防局、司法部	其他服务提供者，如国家港务局
流行病和其他健康	卫生和社会保障部	利比亚国家红十字会组织

危害		
恐怖主义	国防部、司法部	国家安全部，国家安全局
沙漠化、环境恶化、 山体滑坡	环境保护局、国土、矿山 和能源部	农业部、林业发展局
石油泄漏、海上勘探	矿山和能源部、环境保护 局	矿山和能源部、农业部、内政部、国家海洋局
化学及工业意外	环境保护局、矿山和能源 部	卫生和社会保障部、国家渔业和水产养殖管理局、内政 部
经济冲击	工商部	农业部、国家渔业和水产养殖管理局、内政部
公路、航空和铁路灾 难	公共工程部、交通部	矿山和能源部、卫生和社会保障部、环境保护局、公共 工程部

资料来源：利比亚国家灾害风险管理政策。⁵⁴

在许多国家，风险主要是在部门或专题的基础上加以管理，由个别政府机构在其职权范围内领导这一进程。以利比亚国家灾害管理政策为例，它确定了与灾害有关的各种风险的管理机构和替代机构（表格 4.1）。这说明了管理所有相关风险的制度复杂性。

各部门和公共机构通常有自己的应对风险计划和负责管理该部门风险的官员。这些机构包括负责海关和税务管理、预算和公共债务管理、边境安全与控制、和环境领域的其他监管机构、城市规划、基础设施、科学技术、食品安全和质量、电力安全及能源生产、公共医疗系统和医疗废物管理等。例如，土耳其通过最近在其商务部风险管理和控制目录下设立的风险分析部门(2012)处理经济和金融

风险。风险管理也是财政部战略制定司的一部分。土耳其有一个独立的国家灾难和风险管理办公室。每个部门，包括旅游部，都进行详细和定期的风险分析。

在样本涵盖的所有国家中，金融风险由财政部管理，以实现公共融资和债务管理的目的。同样，国家安全和公共安全通常由总统内阁或首相办公室处理，有时通过国家安全委员会、国防部或内政部重点处理群众保护。

自然灾害和技术风险往往是由环境部、应急部或灾害部，这些部门进行综合风险管理活动，经常超越环境领域，解决更大范围的公民的安全和健康风险。例如，灾害管理部负责处理卢旺达和埃塞俄比亚的综合风险，洪都拉斯和印度尼西亚的部长级国家委员会也负责处理这些风险。

网络风险等新兴风险可由国家安全委员会、国防部或其他专门机构单独处理。许多国家都有首席风险官或类似的政府官员，他们的财政部也有官员来处理金融风险或供应安全（芬兰、土耳其、美国、新加坡、法国）。其他国家的环境、基础设施、工业、水和卫生等部门或其他部门（如法国）也有类似的风险相关部门和项目。

根据独特的集他们面临的威胁，国家实施风险管理和保护规划和行动计划，聚焦例如人口贩卖等领域（伯利兹），水和卫生设施（阿富汗、巴巴多斯岛），国家艾滋病权威（柬埔寨），国家结核病项目（斯威士兰），国家粮食安全计划（埃塞俄比亚），就业、劳动力和性别的风险评估（利比亚），或其他保护计划和安全网（斯威士兰残疾行动计划）。小岛屿发展中国家可能有一位首席环境官，他不仅管理环境风险，而且管理社会、经济和政治影响（伯利兹、塞舌尔）。其中大

多数往往有完善的自然灾害风险管理政策（东帝汶）或委员会（斯里兰卡）。

在国家公共行政的特定部门采用风险管理框架受到国际法和国际机构制定的规范指导的影响。例如，巴塞尔委员会的工作促使大多数国家在国家一级采用审慎的管制框架。⁵⁵ 欧洲联盟要求进行国家风险评估，以便会员国有资格获得某些类型的资金。⁵⁶ 《仙台减少灾害风险框架》和金融行动特别工作组（FATF）在灾害和反洗钱方面发挥了类似的作用。例如，样本中的大多数国家都根据金融行动特别工作组的建议进行了反洗钱和反恐风险评估。⁵⁷ 同样地，在我们的样本中，政府间或超国家组织的成员，如经济合作与发展组织、英联邦和欧盟更有可能执行国家风险评估。

提供资金、知识管理和能力发展的区域和区域间组织也对在国家公共行政管理中采用风险管理框架产生重大影响。南南和南北合作以及部门风险减少和管理的区域间平台为各国政府采取和执行风险管理框架提供了动力。例如，非洲农业风险管理平台、非洲风险承受能力、加勒比巨灾风险保险基金、今年早些时候启动的东南亚灾害风险保险基金等等。欧盟委员会拥有欧洲预见平台（EFP）等平台，将风险专业人士和实务团体聚集在一起。欧洲预见平台的目标是建立一个由团体和专业人士组成的全球网络，以分享有关预见、预测和未来研究中包含不确定性和风险的其他方法的知识。⁵⁸

除了在部门一级使公共行政管理的风险管理制度化之外，许多国家还采取了更全面、综合的办法。这是基于这样一种认识，即风险可能是重叠的，专注于解决单个风险的阶段式方法可能会在其他领域产生风险。⁵⁹ 即使是针对某一特定部门，这种方法也采用了风险的广义定义。这包括将交叉问题纳入主流，例如在利

比亚等其他风险管理领域实现性别平等（见下文第 4.3.4 节）。综合方法的一个重要步骤是协调跨一系列风险的风险评估。墨西哥的国家风险地图集集提供了一个案例（见下文第 4.3.4 节）。⁶⁰ 法国也提供了一个交互式的风险地图集，使公众能够看到行政部门一级的自然和技术风险。

许多国家已开始编制国家风险评估，其中所有重要的风险都在单一过程中进行评估。⁶¹ 我们样本中的 85 个国家中有 30 个国家进行了国家风险评估。各国在适用范围、时间范围、方法和传播方面差别很大（见专栏 4.5）。一些国家报告说，他们正在建立一个国家风险评估系统（沙特阿拉伯-国家转型计划—沙特 2030 愿景；西班牙—2014 年国家改革计划，斯洛伐克）。⁶² 没有综合或定期国家风险评估的国家可全面或在各个部门，特别是金融和环境部门，实施先进的风险分析工具和评估模型。例如，韩国有一个复杂的基于数据的系统，用于传达风险信息并发布潜在灾害预警。⁶³ 其他国家已经为公共行政的风险管理制订了全面的法律和管制框架。孟加拉国将风险管理纳入其国家良治计划和 2018 年国家诚信战略。塞尔维亚在紧急和灾害风险管理方面有广泛的法律框架。⁶⁴

专栏 4.5 丰富多样的国家风险评估

国家风险评估(NRAs)是一个相对较新的现象，尽管一些国家自本世纪初以来一直在进行类似的评估，但在过去 5 年里，这种评估得到了越来越多的关注。通常，国家风险评估是定期进行的，从每六个月到每三年或三年以上。

国家风险评估非常多样化。根据不同国家的情况，它们包括不同的风险，其

中某些类型的风险仅覆盖某些国家（如核威胁、金融危机和气候变化）。一些评估计划包括跨界和交叉的风险，而另一些则不包括。其中许多包括易受灾害性和能力评估，包括侧重于更长期的可抵御能力建设。

一些国家风险评估是定量的和前瞻性的，而另一些则是定性的，依赖于对国家历史的分析。国家风险评估中未来风险分析的范围也不同，从6个月或1年到30至100年不等。

在一些国家，这种评估是保密的；在另一些情况下，设计、实现和向各种利益相关者（包括更广泛的公众）传播结果的确定程度各不相同。

资料来源：作者根据2018OECD的阐述。⁶⁵

那些成立国家风险评估或综合风险管理平台的国家通常有一个或多个单位、办公机构、部门或部际委员会或工作小组，或直接或间接通过具体部门或机构或国家安全委员会，向总统汇报、副总统或总理府（19个国家有这样的安排）汇报。

对风险管理的综合办法的需要已转化为国家一级的一系列体制方法。一些国家设立了国家风险委员会，这些委员会是常设或特设委员会，分析和评估风险之间的协同作用和权衡，并向政府提出建议。荷兰、新加坡、美国 and 英国等国家都有这样的委员会。⁶⁶ 英国最近设立了政府抵御灾害能力和效率部部长的职位。⁶⁷ 据报道，摩洛哥已考虑设立一个国家首席风险官的职位。⁶⁸

所有国家，无论负责进行国家风险评估的机构如何，都有跨部门和跨机构的

工作组、管理会、委员会和工作组参与风险管理过程。非国家行为者参与设计和实施国家风险评估的性质和深度因国家而异。

内政部通常是进行国家风险评估的主要机构（巴林、塞浦路斯、爱沙尼亚、芬兰、德国、匈牙利、韩国、摩洛哥、葡萄牙、沙特阿拉伯、塞尔维亚）。在其他国家，这项任务属于国防部、公共安全部、民防部或同等部门（阿根廷、加拿大、丹麦、吉尔吉斯斯坦、新西兰、塞内加尔、瑞典、瑞士、多哥）。在挪威，国家风险评估由司法部管理。

专栏 4.6 领导风险管理的政府机构：加拿大公共安全委员会

加拿大公共安全委员会成立于 2003 年，旨在确保所有联邦部门和机构之间的协调，以保护加拿大人免受恐怖主义、网络攻击、核武器、犯罪和团伙暴力以及自然灾害和环境灾难等威胁。加拿大公共安全委员会有一个互助的风险评估工作组，该工作组定期举行会议，通过一套共同的原则审查风险。此外，风险管理是根据目前正在审查的《财政部委员会风险管理框架》、《国际 31000 标准》和《加拿大标准协会执行指南：CAN/CSA-ISO 31000：风险管理原则和指南》(SCC-CCN 2018)在整个联邦政府内进行的。

资料来源：加拿大标准委员会 (2018)

许多从业人员和学者主张在政府中设立一个国家首席风险官的职位。⁶⁹在新加坡，两位副总理分别处理国家安全和金融风险。在日本，副首相负责监管所有类型的风险。但总体而言，似乎很少有国家拥有首席风险官。

许多国家都有上述机构的组合。例如，新西兰最近在总理和内阁部门设立了一个国家风险部门来管理安全风险。该部门是在总统办公室之下的国家内外安全协调小组之外，在环境部因气候变化和环境危害内进行的风险管理活动之外，也在内政部实施国家紧急管理政策之外。⁷⁰

4.3.4 公共行政管理中风险管理的国家案例

本节说明风险管理在各国公共行政管理中是如何制度化的。目标是说明在不同的可持续发展目标或相关的领域中管理不同风险类型所使用的各种技术和工具。

把性别要素纳入风险管理

风险很少包含在筒仓中，风险管理也不应该包含在筒仓中。特别是各种性质的社会风险往往与经济和环境风险相结合。例如，联合国消除对妇女歧视委员会（CEDAW）在其 2018 年 2 月关于气候变化背景下减少灾害风险的性别相关方面的第 37 号一般性建议。提出到危机局势加剧了先前存在的性别不平等，并加剧了对妇女的复合交叉形式歧视（第 2 条）。该建议在这方面以国际法为基础提供指导。⁷¹《指南》特别强调必须在灾害风险管理的所有阶段，包括预防、减轻、反应、恢复和适应的各个阶段，维护妇女的人权（第 16 条）；也指出可持续发展目标中与性别平等、气候变化和减灾有密切联系的领域（第 22 条）。

举例来说，利比亚，被世界银行列为易受灾害影响的国家，⁷²在冲突后建立性别赋权与灾害风险管理之间联系的一个有趣案例。2003 年，随着长期的内战和冲突的结束，利比亚在 2013 年被埃博拉病毒席卷。⁷³利比里亚公共机构在紧

急情况期间承受持续提供服务的压力。利比亚 2012 年通过的国家灾害管理政策，强调女性充分参与制定和管理所有灾害风险管理政策和行动。⁷⁴

专栏 4.7 利比亚国家灾害管理政策

2012 年采用的利比亚国家灾害管理政策使用了跨领域、全覆盖的方式。它考虑了卫生、教育、食品、能源、交通、住房、基础设施、建设、国防、文化遗产、水和卫生、土地管理、海洋和沿海生态系统等不同部门的可能性和易受灾害影响分析、风险评估、能力发展和抵御灾害建设目标。

性别和灾害风险管理是组成这项政策的四项政策原则之一。它要求在灾害风险管理中所有政府活动主动和自觉地包括女性和弱势群体，尤其是(i)在危机中加强他们的安全，(ii)在紧急反应操作中、冲突防护和灾后重建中扩大他们的参与度和领导角色，(iii)通过按性别分类的数据、需求评估和影响分析促进性别平等，(iv)确保性别平等的恢复和(v) 通过灾害风险管理能力建设推动社会变革。

该政策还将性别纳入其支持所有政策原则的五个关键政策领域。具有性别敏感性的国家灾害管理政策的发展，妇女和其他可能在灾害风险决策中被冷落的群体的参与和赋能，包括在灾害风险评估小组中，以及将性别问题纳入城市和农村减灾活动的主流，这是政策优先考虑的领域，塑造了利比亚在对性别敏感性的灾害风险管理体制基础的方式。在各个部门和风险方面，妇女和女户主家庭在风险管理系统和过程的设计、

执行、监测和评价方面发挥了积极作用。

资料来源：作者阐述。

运用数据和科技进行国家风险管理

在所有类型的风险中，技术是风险管理的关键推动者。信息和知识管理技术支持风险周期的所有阶段，从分析到预防、重建到监测。用于管理一个部门风险的技术可以扩展到其他部门的风险管理。根据国家的情况，特定技术的使用可能始于被认为风险最严重的部门（例如，埃塞俄比亚的食品风险管理）。在其他时候，国家级和次国家级危险评估和民事保护战略可以在逐步扩大数据管理和信息通信技术的基础上共同出现（例如，墨西哥的国家和次国家危险地图集）。

先进的技术被用来管理与恶意使用技术本身相关的风险。新兴的数字和网络安全风险就是一个很好的例子。2018年9月，美国政府成立了国家风险管理中心(NRMC)，作为国土安全部国家保护和规划理事会的一个分支机构。国家风险管理中心的前身是网络和基础设施分析部门。它的任务是增进对新兴网络物理风险的理解。国家风险管理中心在部门中扮演一个关键的角色，执行第21条总统政策指令，对关键基础设施进行综合分析，以及13636号行政指令，确定网络事件可能对公共卫生和安全、经济和国家安全产生灾难性影响的关键基础设施。

专栏 4.8 埃塞俄比亚的粮食安全预警系统

埃塞俄比亚是非洲人口第二多、经济增长第一的国家，其目标是到 2025 年达到中低收入水平。随着埃塞俄比亚将生产安全网络计划(PSNP, 2005)作为其国家粮食安全计划(2004)的一部分，政府经历了从被动的危机管理到主动的风险管理的模式转变。生产安全网络计划是南非以外撒哈拉以南非洲地区最大的社会保障项目。它为 8 个地区 319 个区(三级行政区)的 780 多万埃塞俄比亚人提供服务。最重要的是风险管理机制，其中包括粮食安全预警工具 LEAP(生产、早期评估和保护)，这是埃塞俄比亚政府与世界粮食计划署合作于 2008 年开发的。

LEAP 将卫星和农业气象数据转换为作物或牧场产量估算，并得出生产保护要求。它量化了在发生严重干旱时扩大生产安全网络计划(PSNP)所需的财政资源。它用过 GEONETCast 使用卫星，一种全球网络的卫星数据传播系统。它整合了气候风险管理框架和风险转移机制。

LEAP 完善了国家灾害风险管理委员会实施的预警系统。主要机构在所有政府层级都分配到特定的灾害。主要部门的风险管理人员被任命在农业、环境和林业、卫生、水、灌溉和能源、联邦事务、运输、矿山、国防、城市发展、住房、建筑、教育和城市管理等部门。

资料来源：<http://www.dppc.gov.et/Pages/leap.html>

专栏 4.9 墨西哥国家风险地图集

墨西哥国家公民保护计划，SINAPROC(2014-2018)整合市政、区域、国家级风险数据；并在风险管理和民事保护方面提供奖励。

墨西哥使用一个精心制作的全国风险地图集来可视化全国的风险。由国家防灾中心、国家地震局、地球观测实验室和国家海洋与大气管理局(NOAA)合作开发和实施，地图集包括民事保护法规定的风险类型（地质、水文气象、化学技术、卫生生态、空间和社会组织）。

风险地图集集提供了历史地图集，以查看风险的演变和风险响应效力随时间和跨地区的进展。该系统允许概率评估，包括用于场景构建的工具。它允许用户定义暴露的区域，以查看其大致人口、工作中心的数量、卫生、酒店、银行、机场、大坝、牲畜、农作物，以及与风险和易受灾害影响的相关的许多其他变量。国家统计、地理和信息研究所(INEGI)提供了这些数据。

地图集和交互式地图不仅是关于环境和自然风险，还包括公共服务中断、事故、关键基础设施相关的危害、恐怖主义和相关威胁。它提供了一个额外的可视化工具来演示公开宣布的紧急情况和灾难。

资料来源：<http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/>

在国家和区域层级管理环境风险

基于风险的决策越来越多地用于环境管理,并且基于风险的监管已经成为自然资源管理的一种工具(例如负责分配取水牌照、城市规划及建筑管制、防洪风险管理、空气及水污染管制、废物管理、采矿及水力压裂等)。灾害和应急管理以及气候风险管理意味着跨部门的风险分析,包括生态系统管理内部和外部的几个部门。⁷⁶

在国家一级,针对地方政府的荷兰三角洲委员会计划⁷⁷和新西兰海岸灾害和气候变化指导是洪水风险管理方法的先进范例。⁷⁸类似的基于风险的决策过程也存在于亚洲,包括孟加拉国、泰国、越南和其他国家。来自孟加拉国和印度尼西亚的,成功的灾害和应急管理包括气候风险评估的,并延伸到全面和综合的国家风险管理项目(见专栏 4.10)。

专栏 4.10 印度尼西亚的综合灾害风险管理框架

印尼是东南亚最大的经济体,坐落在太平洋火山圈旁,太平洋海洋边缘一连串的火山和地震活动地带。该国还容易发生其他自然灾害,如山体滑坡、洪水和森林火灾。国家有一套基于健全的法律体系和全政府、全社会的灾害风险应对方案。该计划由国家灾害管理局(BNPB)领导,包括许多类型的风险(自然、环境、社会、技术,但不是经济/金融),并使用各种工具,包括系统的数据收集/分析,如 DIBI(灾害管理数据库)、LAPOR!手机应用(投诉、警报、报警系统)、REPORT!和国家公共服务投诉管理系统(SP4N)。

国家灾害管理局是一个部级的独立机构，其法定职责是协调所有的应急、准备、缓解、预防、灾害管理培训和减少灾害风险、评估和测绘，包括在灾前阶段。国家灾害管理局包括民政事务总署、社会事务部、公共工程部、卫生部、财政部、交通部、能源和矿产资源部、国家警察局和军队的代表。受自然灾害影响的地方政府可以动用国家基金。中央政府可以向全球或本地保险公司重新承保风险。

资料来源：作者阐述。

从区域角度看，联合国开发计划署的太平洋地区风险恢复计划将气候风险管理与减少灾害风险和国家可持续发展规划相结合。⁷⁹ 非洲风险能力(ARC)协助成员国提高其能力，更好地规划、准备和应对极端天气事件、自然灾害和流疾病。加勒比巨灾风险保险基金是世界上第一个成功制定参数化政策以限制飓风和地震的金融影响的多国风险池。

4.3.5 风险管理 with 可持续发展目标 16 制度原则之间的联系

本报告审查的可持续发展目标 16 制度原则都与公共行政管理风险管理高度相关。这些联系是多重的，并且适用于风险周期的不同阶段（见表格 4.2）。

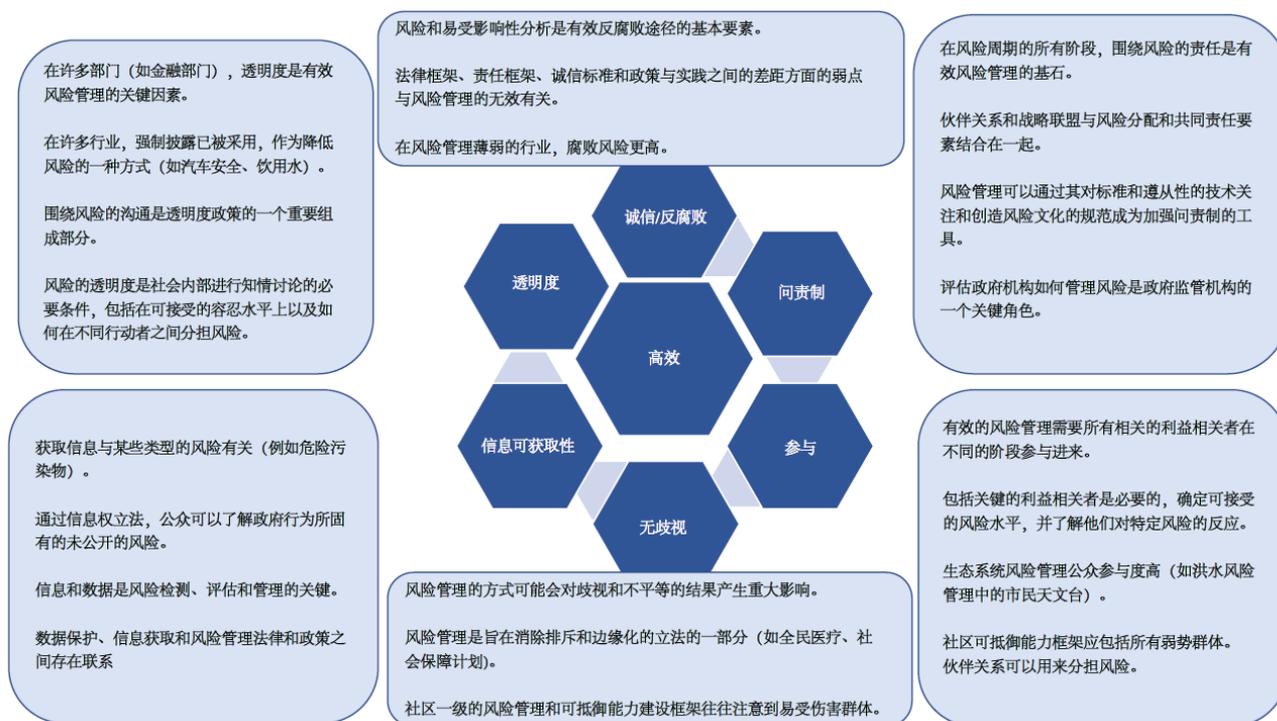
在许多行业，透明度是有效风险管理的关键因素，其中金融业可能是最突出的例子。强制披露已被许多行业采用，作为降低风险的一种方式（例如汽车安全、饮用水）。围绕风险的沟通是透明度政策的重要组成部分，近年来越来越受到各国政府的重视。风险的透明度也至关重要，以便能够在社会内部进行知情的讨论，包括关于可接受的容忍水平以及如何不同行动者之间分担风险。透明度和风险

管理之间可能存在矛盾。例如，人们早就注意到，国家安全风险的管理往往需要一定程度的保密。⁸⁰ 以健康而言，机密级别的信息可能使风险管理更容易，但可能与隐私问题相冲突。⁸¹

在获取信息方面，它与直接影响公民的某些类型的风险（如有害污染物）有关。更广泛地说，通过信息权使用立法，公众可以了解政府行为中未公开的固有风险。从外行人的角度来看，信息和数据对风险检测、评估和管理至关重要。数据保护、信息获取和风险管理法律和政策之间存在联系。此外，隐私问题与声誉和其他类型的风险有关。

图表 4.2.

公共行政风险管理与可持续发展目标16制度原则之间联系的例子



资料来源：作者阐述。

在风险周期的所有阶段，围绕风险的责任是有效风险管理的基石。在这方面的问题包括谁负责风险识别和降低，风险如何在利益相关者之间共享，以及如何应对风险的后果（包括金融危机、自然灾害或社会动荡）。伙伴关系和战略联盟与风险分配和共同责任要素结合在一起。风险管理可以通过其对标准和遵从性的技术关注和创造风险文化的规范成为加强问责制的工具。风险管理框架通常被理解为支持公共部门更广泛的问责制和绩效框架⁸² 可以进行综合风险管理，具体目的是提高公共行政的透明度和问责制和加强公共部门的道德建设。⁸³ 最后，最后，作为问责基础的政府监督机构的最关键作用之一是审查政府机构如何管理风险。除其他类型的风险外，这还包括政府在各种活动，包括公私合营中提供担保或保险产品的有效性。

公众参与对某些部门的风险识别、分析和管理至关重要，例如洪水和其他自然灾害以及生态系统管理（例如洪水风险管理中的公民观察站⁸⁴）。根据具体情况，参与可以是一般性的（例如在社区一级），也可以涉及面临特殊危险的受影响人口。

从社区层面到国家层级再到全球层面，风险管理的方式可能对歧视和不平等的结果产生重大影响。风险管理是旨在消除排斥和边缘化的立法的一部分。例如，全民获得卫生保健的计划在处理与卫生有关的风险的同时，也处理歧视问题；有针对性的社会保障计划考虑到各种性质的易受影响程度。应急响应和灾害风险管理有着很强的不让任何一个人掉队的方法。社区一级的风险管理和抵御风险能力建设框架往往注意所有易受影响群体。

最后，正如本报告第二章所强调的，风险和受影响程度的概念也是有效反腐

败方法的核心。法律框架、责任框架、诚信标准和政策与实践之间的差距等方面的弱点都可以被视为风险管理无效的表现。另一方面，在风险管理技术松懈的行业（例如采掘业），腐败风险更高。风险管理技术已被应用于腐败风险和易受影响程度的分析。例如，风险热点图被用来突出腐败漏洞；用于风险管理的所谓“三道防线”模式也是一种反腐工具。⁸⁵

可持续发展目标 16 的机构原则的重要性因部门和问题而异。例如，透明度的规定在金融部门的风险管理中发挥了关键作用；在其他领域，它在风险管理方法和实践中不那么突出。相反，公众参与可能不是管理审慎风险的关键，但却是可持续发展目标其他领域的核心。

专栏 4.11 公共行政中有效风险管理的共同推动者

跨越所有阶段和所有风险管理流程的三个成功标准是：

(i) 高级领导和理事机构对风险管理有高级别的所有权，以建立信誉和合法性；

(ii) 跨各级政府部门和机构的横向和纵向政策一体化，并通过包容性的在线和离线平台与非国家行为者进行接触；以及

(iii) 有效的风险沟通渠道和方法，以避免认知偏见，如群体思维、产生、确认偏见、否认和踢罐子，并允许开放论坛自由讨论问题，而不必担心报复。

这些交叉标准有助于将激励措施与风险管理追求的目标结合起来，同时促进整个政府和整

个社会的风险管理。

资料来源：作者阐述。

4.3.6 公共行政管理中风险管理的挑战

公共行政的风险管理面临一系列挑战。本节重点介绍本章咨询的专家所强调的一些突出挑战。

专家指出的第一类挑战与自上而下的技术层面的风险管理实践有关，这些实践往往严重强调建模、远见和创新，包括软件开发等技术方面，而不利于社会或地方层面。为了缓解这一问题，专家指出了以能力和可抵御能力为重点的自下而上、以权利为基础的社区驱动和以易受影响程度为重点的倡议的作用。⁸⁶

国家和地方政府、公共机构、私营部门和其他利益攸关方之间缺乏充分的协调、协作和一体化是另一个共同的挑战。缺乏共同的风险评估方法往往妨碍风险的可比较性和连贯的政策反应的设计。⁸⁷在这方面，在网络治理和可持续发展目标实施的框架内，⁸⁸特别是在基础设施等关键风险领域，如输电电网，尝试了多风险委员会和所有风险管理方法。⁸⁹政府各级之间的互通性和有效地分担任务和责任是有效的风险管理的关键。⁹⁰

风险管理的筒仓方法可以将风险仅仅视为遵从性问题，而不用将其作为一个整合的政策而需要在发展政策中综合制定。⁹¹可以忽略不同风险管理政策和计划的权衡和协同作用（例如，交叉和组合风险、跨界风险或风险相互替代）⁹²。当存在太多授权重叠的风险管理机构时，可能会出现重复和低效。分散的例子包括

腐败风险评估和机构风险评估作为单独的工作进行。⁹³ 专家们强调，高层的整合和政府中心，包括行政、立法和司法的所有权，对培育风险文化至关重要。⁹⁴ 风险管理应该从战略的角度来看待，并延伸到战略和绩效风险管理。

另一个常见的挑战与某些部门的政治化有关，特别是在风险预防和准备工作可能不会立即产生切实结果的情况下（例如，气候变化），而选举周期会助长短期主义。⁹⁵ 专家给出可行的建议为，基于社区参与的动态适应政策路径应着眼于长期的适应能力，而不是短期的风险视角。⁹⁶ 在冲突风险方面，还需要衡量和评价预防的好处，并将其与冲突后恢复和重建的花费联系起来。⁹⁷ 在国家层面，2016 年底新西兰成立了气候变化适应技术工作组。2018 年，工作组推荐了一项国家风险评估和国家适应计划，这两项计划均可通过拟议中的气候委员会独立报告。⁹⁸

缺乏资金、融资机会、投资和资源调动手段和能力是共同的挑战。在某些情况下，私营部门的参与和公私合营倡议的使用可能有助于转移和管理风险。在印度，地方政府内部有公私合营单位，就合资企业的相互责任分担安排提供咨询意见。⁹⁹

在公共行政管理的个体组织一级，认识不足、技术技能薄弱以及在应付方法和其他风险管理技术方面的知识差距是另一个挑战。专家指出，不仅对从业人员，而且对教育工作者和人民，都有必要提高认识、进行风险管理和可持续发展目标方面的教育和持续培训。¹⁰⁰

风险管理框架实施中的项目级缺陷包括组织目标不透明、不想要的结果和风

险之间的混淆、对目标或风险的指标缺乏清晰的认识、检测和评估风险的方法不足、风险阈值和行动触发点不明确、高级管理人员和业务人员对风险管理的理解能力较弱以及无效的风险沟通策略。尽管风险管理在这方面存在着各种各样的国家、区域和国际标准、准则、建议和指示（见上文专栏 4.3）。

缺乏足够的数据是风险管理中普遍存在的挑战。这涉及到几个问题。首先，很难找到足够单项化的数据来衡量和防范不同类型的风险。例如，德国已经采取措施收集市级的地理编码数据。其次，即使存在数据，也可能由于缺乏足够的技术而无法进行充分的分析，而技术通常是昂贵的。公共行政管理中不充分的数据分析技能常常是一个复杂的挑战，即使数据分析正在成为风险管理的一个重要组成部分。¹⁰¹ 此外，尽管机构间和部门间的交流和信息交流对综合风险管理至关重要，但由于体制上的差别，即使现有的数据足以用于风险管理，也可能无法彼此协作。

4.4 总结

风险和相关概念贯穿于《2030 议程》和可持续发展目标。这反映了发展界的一种变化的模式，并认识到将风险考虑纳入可持续发展战略、计划和政策以及支持其执行的公共机构文化的极端重要性。公共行政作为风险管理或监管者或其他角色，在管理整个《2030 议程》中的风险方面可以发挥关键作用。它在这方面的表现在很大程度上取决于政治领导人的参与和支持。因为其风险导向的制定，可持续发展目标在在政治和行政层面推进风险管理提供了有利的框架。

本章对可持续发展目标背景下的公共行政管理中的风险管理问题进行了初

步探讨。随着风险管理在发展管理中的地位日益突出，公共机构必须不仅要采用风险管理的方法和工具，还要改变自身的文化和经营方式，将风险考虑融入到日常经营活动中。随着时间的推移，管理风险的事业单位和公共机构的流程已经发生了变化，这一方面既是受到政府总体模式变化的推动，也是受到不同领域风险管理知识和实践发展的推动。

从一个部门到另外一个部门，不同部门中与风险相关的做法的发展基本上是独立的。例如，有关金融系统风险管理的规则和做法与自然灾害管理的发展几乎毫无关系。公共行政管理中对风险考虑的重视程度在不同部门也有不同程度的提高。在某些部门，风险管理已被纳入公共行政的核心职能和实践数十年（例如，中央银行管理金融部门系统性风险的方式）。在其它领域，如自然灾害和气候变化，在过去二三十年中，风险考虑已经成为主流范式的中心原则。近年来，网络安全等相对较新的风险变得越来越重要，并在公共管理部门引发了越来越复杂的应对措施。在其他部门和可持续发展目标领域，风险管理可能不会牢固地扎根于公共行政部门考虑其任务以及它每天履行职能的方式中。

因此，总的说来，国家一级的风险管理仍然主要是在部门基础上进行的，由负责特定领域的高级政府机构在这些领域的风险管理方面发挥领导作用。分析显示了国际和区域机构在促进和影响在特定部门采用国家风险管理框架方面的影响。

然而，跨可持续发展目标领域的风险也可能相互交叉，而且它们经常相互影响。正因为如此，以筒仓方式管理风险正成为一种趋势。特别是一些新兴经济体和发展中国家采取了创新的综合风险管理方法。它们跨部门、单位和机构横向协

调和整合其风险管理战略和决策过程，其中一些机构还设立了跨部门委员会。越来越多的国家还通过与地方政府合作，将其风险管理活动垂直整合。一些国家还让民间社会、专家和私营部门等非国家行为者参与其全部或部分国家风险评估和管理工作。

对多种风险的评估已经变得很普遍，越来越多的国家已经建立了国家风险评估程序。在各国之间，这些过程在范围、前瞻性以及如何与风险管理的其他机相联系的过程等方面存在显著差异。跨广泛部门的公共行政管理中的风险管理的协调仍然是比较新颖的。为数不多的国家设立首席风险官或相当的职位，负责协调政府应对各种风险的措施。这些趋势似乎表明，人们认识到以更全面的方式处理风险的重要性和潜力。由于其范围广泛，可持续发展目标可以为公共行政管理中的风险管理的综合办法提供一个便捷的框架。

本章展示了可持续发展目标 16 的制度原则与公共行政管理中的风险管理的高度相关性。这些联系是多重的，适用于风险周期的不同阶段。具体原则的重要性因行业和风险而异。透明度是许多部门进行有效风险管理的关键因素，金融部门可能是最突出的例子。围绕风险的沟通是透明度政策的重要组成部分，近年来越来越受到各国政府的重视。风险的透明度也至关重要，以便能够在社会内部进行知情的讨论，包括关于可接受的容忍水平以及如何在不同行动者之间分担风险。

围绕风险的问责制是有效风险管理的基石。这方面的问题包括谁负责风险识别和降低，以及如何应对风险具体化的后果（包括金融危机、自然灾害或社会动荡）。参与对风险识别、分析和管理也至关重要，例如洪水和其他自然灾害。从社区层面到全球层面，风险管理的方式也可能对歧视和不平等的结果产生重大影

响。最后，正如本报告第二章所强调的，风险和易受影响程度的概念也是有效反腐败方法的核心。

在报告的未来版本中，对公共行政管理中风险管理这一主题的进一步探讨可以集中在不同可持续发展目标领域的公共机构内部的风险管理实践。这方面的有关事件包括管理公共机构的文化和规范的变化、培训和能力建设方面的需求和围绕风险的沟通。

尾注

1 在这些学科中，不确定性和风险之间有一个基本的区别。风险是一种可以量化的不确定性。风险的特征是世界上可能的状态的概率分布，以及每个状态下影响（例如损失）的分布。

2 Domokos, L. Risk analysis and risk management in the public sector and in public auditing, *Public Finance Quarterly*, 2015, 60: 1, 7-28.

3 Berg, H-P., 2010, Risk Management: Procedures, Methods, and Experiences, *RT&A*, 2 (17), June: 79-95.

4 Farahmand, F. 2005, A Management perspective on risk of security threats to information systems, *Information Technology and Management*, , 6: 2-3, 203-225.

5 Barrientos, A., 2010, The labour market and economic risk: 'friend' or 'foe'?, *Applied Economics*, 35:10, 1209-1217.

6 Investorab. Financial Risks. 2018. 可 见
<https://www.investorab.com/investors-media/risks-and-risk-management/financial-risks/>

7 Bremmer, I., 2006, Managing risk in an unstable world, Harvard Business Review, September. 可见 <http://www.navigaterisk.com/risk/articles/ManagingRisk.cfm>

8 Rice, C., A.B. Zegart, Political risk: how businesses and organisations can anticipate global insecurity. New York: Twelve: 2018.

9 ISO 31000: 2018 Risk management guidelines 可见 <https://www.iso.org/standard/65694.html>

10 COSO ERM (Enterprise Risk Management). Integrating with strategy and performance. 可见 <https://www.coso.org/Documents/2017-COSOERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>.

11 Saylor Academy, 2012, Risk Management for Enterprises and Individuals. Available online at <https://resources.saylor.org/wwwresources/archived/site/textbooks/Risk%20Management%20for%20Enterprises%20and%20Individuals.pdf>

12 Damodaran, A., 2008, Danger and opportunity: dealing with risk. 可见 <http://people.stern.nyu.edu/adamodar/pdfiles/country/dangeranalystsPeru.pdf>. Taleb, N., 2012, Antifragile: Things that gain from disorder. New York: Random House. Colander, D., R. Kupers, 2016, Complexity and the art of public policy solving society's problems from the bottom up, Princeton University Press, Princeton, New Jersey. Kupers, R., 2018, Resilience in complex organisations, in Global Risks Report, World Economic Forum, 2018. 可见 <http://reports.weforum.org/globalrisks-2018/resilience-in-complex-organizations/>

13 UNECE (2018), 例如, 表示风险管理在公共管理阶段: 目标的定义、识别风险、风险分析和评估、选择处理风险的策略、实施风险处理策略、危机管理(包括开发处理风险的计划)和监控、评估和改进风险管理的过程。在灾害风险管理领域, 使用的术语有: 准备、减轻、响应、恢复、评估。浏览更多有关灾害风险管理的资料, 参考 Nojavan, M. et al., 2018,

Conceptual change of disaster management models: A thematic analysis, *Jamba*; 10(1): 451.

14 有关风险管理方法和工具的概述，请参见 Berg, H-P, 2010, *Risk Management: Procedures, Methods, and Experiences*, *RT&A* 1, 2 (17), June, 79-95; Pritchard, C.L, 2014, *Risk Management: Concepts and Guidance*, 5th ed, Taylor and Francis, London; and Standard & Poor's, 2006, *Refining the focus of insurer enterprise risk management criteria*, Ratings Direct, New York, June.

15 例如，所谓的“热图”被广泛应用于反腐和环境管理等领域。

16 Wucker, A., *The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore*, New York: St. Martin's Press, 2016.

17 专门的风险视角可能产生不同的可持续发展目标分类和计数。例如，在灾害风险管理方面，UNDP(2018)除了列出了一些目标之外，还引用了可持续发展目标 1.5、11.A、13.1、13.3、15.4。

18 例如，联合国环境规划署（UNEP）编制的《全球环境展望》报告中使用的分析环境问题的框架，例如驱动因素、压力、状态、影响、响应(DPSIR)框架，显示了这种联系，并对风险分析采取综合办法。

19 例如，在许多情况下，管理政府行动的预防原则（或方法）并不是基于经济考虑，有时导致的政策的结果与成本最小化产生的政策非常不同。参见 OECD, 2014, *Boosting resilience through innovative risk governance*, OECD Publishing, Paris.

20 OECD, 2014, *Boosting resilience through innovative risk governance*, OECD Publishing, Paris.

21 https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/en/fundamental_plan.html

22 UNECE, 2018, *contribution to the World Public Sector Report 2019*.

- 23 Alter, R., 2018, contribution to the World Public Sector Report 2019.
- 24 例如,《21世纪议程》认为小岛屿发展中国家(SIDS)可持续发展的核心是其受影响能力,是一个特殊的国家类别。参加 United Nations, 1992, Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development, New York.
- 25 例如,欧洲和美国对转基因生物造成的健康威胁的看法非常不同。Fung, A., M. Graham, D. Weil, 2007, Full disclosure: The perils and promise of transparency, Cambridge University Press, Cambridge, USA.
- 26 Klijn, F., M. van Buuren, S. van Rooij, 2004, Flood-risk Management Strategies for an Uncertain Future: Living with Rhine River Floods in the Netherlands? *Ambio*, 33, 3, 141-47.
- 27 Lundberg, J. and J. E. J. Bjorn, 2015, Systemic resilience model, *Reliability Engineering System Safety*. March 2015. 可见 https://www.researchgate.net/publication/276907637_Systemic_resilience_model
- 28 UNECE, 2012, Risk management in regulatory frameworks: Towards a better management of risks, New York and Geneva.
- 29 Alter, R., 2019, contribution to the World Public Sector Report.
- 30 Fung, A., M. Graham, D. Weil, 2007, Full disclosure: The perils and promise of transparency, Cambridge University Press, Cambridge, USA.
- 31 参考案例 Gamper, C., L. Alton, B. Signer, M. Petrie, 2017, Managing disaster-related contingent liabilities in public finance frameworks, OECD Working Papers on Public Governance No. 27, Paris.
- 32 Kaplan, R., A. Mikes, 2012. Managing risks: A new framework, *Harvard Business Review*, June. 可见 <https://hbr.org/2012/06/managing-risks-a-new-framework>
- 33 Osborne, D., T. Gaebler, 1992, Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, New York: Ted Gaebler.

- 34 Fisher, E., 2014, Risk and Governance, in *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, London.
- 35 N. Komendantova, 2018, contribution to the World Public Sector Report 2019.
- 36 Howes, M. J., P. Tangney, K. Reis, D. Grant-Smith, K. Bosomworth, P. Burton, 2014, Towards Networked Governance: Improving Interagency Communication and Collaboration for Disaster Risk Management and Climate Change Adaptation in Australia, *Journal of Environmental Planning and Management*, 58,5.
- 37 T. Stanton, 2018, contribution to the World Public Sector Report 2019.
- 38 Donahue, J., R. J. Zeckhauser, 2008, Public-private collaboration, in Goodin, R., M. Moran, M. Rein, Eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 509-510.
- 39 Joyce, S., J. Courbe, R. Rodriguez, 2017, *Preventing the Next Data Breach*, post on Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation, 10 October 2017, <https://corpgov.law.harvard.edu/2017/10/10/preventing-the-next-data-breach/>
- 40 Borrás, S., 2012, Tree tensions in the governance of science and technology, in *The Oxford Handbook of Governance*, London: Oxford University Press.
- 41 Silveira P. et al., 2009, On the Design of Compliance Governance Dashboards for Effective Compliance and Audit Management, in Dan A., F. Gittler, F. Toumani (eds), *Service-Oriented Computing*, ICSOC/ServiceWave 2009 Workshops. Lecture Notes in Computer Science, vol 6275. Springer, Berlin, Heidelberg.
- 42 Horita, F. et al., 2015, Development of a spatial decision support system for flood risk management in Brazil that combines volunteered geographic information with wireless sensor networks, *Computers & Geosciences*, 80, July, 84-94.
- 43 Miyazaki, H. et al., 2015, Reviews of Geospatial Information Technology and Collaborative Data Delivery for Disaster Risk Management, *ISPRS Int. J. Geo-Inf.*, 4(4), 1936-1964.

44 例如，在灾害风险管理领域，《2005-2015 年兵库行动框架：增强国家和社区抵御灾害的能力》，以及《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。

45 <http://apps.unep.org/repositorytmp/coverage/global>

46 <https://preview.grid.unep.ch/>

47 Colander, D., R. Kupers, 2016, *Complexity and the art of public policy. Solving society's problems from the bottom up*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

48 https://www.agacgfm.org/AGA/Resources/Online%20Library/Research%20Reports/AG A_ERM_Research_Series_2017.pdf

49 治理、风险和合规（GRC）是使组织可靠地实现目标、处理不确定性和完整地行动的能力的集成集合。参见 Mitchell, S., 2007, GRC360: A framework to help organisations drive principled performance, *International Journal of Disclosure and Governance*, 4, 4, 279-296.

50 综合风险管理是一套实践和过程，由风险意识文化和支持技术支持，通过对组织如何管理其独特的风险集的集成视图，提高决策制定和绩效。参见 https://www.gartner.com/binaries/content/assets/events/keywords/security/sec11a/gartner_srm_summit_research_1.pdf

51 Bosetti, L., A. Ivanovic, M. Munshey, 2016, *Fragility, Risk, and Resilience: A Review of Existing Frameworks*, United Nations University, *Background Paper*, October.

52 获取更多信息,参见 World Economic Forum, 2018, *Global Risk Report 2018*, Davos, Switzerland.
<http://www.rolandkupers.com/wp/wp-content/uploads/2018/03/The-Global-Risks-Report-2018-Reports-WorldEconomic-Forum.pdf>

53 这些国家是在平衡的基础上从世界所有地区以及各种发展和治理背景中选出的。
Government of Liberia, 2012, *National Disaster Risk Management Policy*, Monrovia.

54 The Basel Committee on Banking Supervision is the primary global standard setter for the prudential regulation of banks and provides a forum for regular cooperation on banking supervisory matters. 参见 <https://www.bis.org/bcbs/>.

55 欧盟的决定要求所有成员国在国家或地方一级制定风险评估,并在 2015 年 12 月前及之后每三年向委员会提供相关内容的摘要。遵守规定使欧盟成员国有资格参加专题业务方案。参见 OECD, 2018, *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, Paris.

56 获取更多关于金融行动特别工作组 (FATF) 的建议, 参见 <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

57 获取更多信息, 参见 <http://www.foresight-platform.eu/>

58 参见 United Nations, 2016, *Global Sustainable Development Report 2016*, Department of Economic and Social Affairs, New York.

59 57 获取更多信息, 参见 <https://www.gouvernement.fr/risques/les-risques-majeursdans-votre-departement>

60 经合组织最近的一份报告深入探讨了 20 个国家的国家风险评估。参见 OECD, 2018, *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, Paris.

61 OECD, 2018, *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, Paris.

62 同上

63 2018 年, 塞尔维亚常驻联合国代表团对作者的投入

64 OECD, 2018, *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD

Publishing, Paris.

65 World Bank, 2014, Risk and Opportunity, *World Development Report 2014*, Washington, D.C., USA.

66 World Economic Forum, 2018, *Global Risk Report 2018*, Davos, Switzerland.

67 OECD, 2016, *Étude de l'OCDE sur la gestion des risques au Maroc*, OECD Publishing, Paris.

68 D. Dante, 2018, contribution to the World Public Sector Report 2019. Evanina, W., *Evanina Pounds Table for Tougher Cyber Risk Stance*, in MeriTalk. 30 October 2018. <https://www.dni.gov/index.php/ncsc-newsroom/item/1922-call-for-chief-risk-officers-and-an-enterprise-wide-securityapparatus-approach>

69 Lawrence, J., et al., 2018, National guidance for adapting to coastal hazards and sea level rise: Anticipating change, when and how to change pathway, *Environmental Science & Policy*, 82, 100-107.

70 https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/CEDAW_C_GC_37_8642_E.pdf

71 <http://pubdocs.worldbank.org/en/892921532529834051/FCSList-FY19-Final.pdf>

72 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/LBR/>

73 Government of Liberia, 2012, *National Disaster Risk Management Policy*, Monrovia.

74 Security magazine, 2018, *DHS Launches National Risk Management Center*, 1 September. 可 见

<https://www.securitymagazine.com/articles/89374-dhs-launches-national-risk-management-center>

75 P. Tangney, 2018, contribution to the World Public Sector Report 2019. J. Lawrence, contribution to the World Public Sector Report 2019.

76 Bloemen, P. C. Zevenbergen, J. Rijke, A. Kingsborough, 2018, Lessons learned from applying adaptation pathways in flood risk management and challenges for the further

development of this approach, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 23, 7, 1083-1108.

77 Lawrence, J., et al., 2018, National guidance for adapting to coastal hazards and sea level rise: Anticipating change, when and how to change pathway, *Environmental Science & Policy*, 82, 100-107.

78 参 见
<http://www.pacific.undp.org/content/pacific/en/home/operations/projects/resilience-sustainable-development/PRRP.html>

79 Riposo, J., M. McKernan, J. A. Drezner, G. McGovern, D. Tremblay, J. Kumar, J. M. Sollinger, 2015, *Issues with Access to Acquisition Data and Information in the Department of Defense: Policy and Practice*, RAND Corporation, Santa Monica, CA. 可见
https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR880/RAND_RR880.pdf

80 参见 2018 年《联合国宪章》第 6 章, *Working together: integration, institutions and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector report 2018, Department of Economic and Social Affairs, New York.

81 例如, 2014 年的联邦风险管理政策支持澳大利亚 2013 年的公共治理、绩效和问责法。
参 见
<https://www.finance.gov.au/comcover/risk-management/thecommonwealth-risk-management-policy/>

82 例如, 肯尼亚风险管理研究所已将伦理(定义为遵守规则和条例以取得特定结果的适当行为准则系统)作为风险管理战略。
(<https://irmke.org/public-ethics-risk-management-kenyanexperience/>). In Australia, public agencies adopt enterprise risk management frameworks in conjunction with ethical frameworks for decision-making (New South Wales Public Service Commission 2018).

83 When, U., M. Rusca, J. Evers, V. Lanfranchi, 2015, Participation in flood risk management and the potential of citizen observatories: A governance analysis, *Environmental*

Science and Policy, 48, 225-236.

84 European Union, 2017, Public Internal Control Systems in the European Union: Te three lines of defense in a Public Sector environment, *Discussion Paper No. 9*, Ref. 2017-2. 可见 http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2017/CD_04_TreeLinesOfDefenseInPublicSector.pdf

85 R. Van Voorst, contribution to the World Public Sector Report 2019.

86 R. Alter, contribution to the World Public Sector Report 2019.

87 N. Komendantova, contribution to the World Public Sector Report 2019. G. Labaki, contribution to the World Public Sector Report 2019.

88 UNECE, contribution to the World Public Sector Report 2019. A. Fekete, contribution to the World Public Sector Report 2019.

89 S. Naundorf, contribution to the World Public Sector Report 2019.

90 OECD contribution to the World Public Sector Report 2019.

91 A. Fekete, contribution to the World Public Sector Report 2019.

92 OECD contribution to the World Public Sector Report 2019.

93 R. Alter, contribution to the World Public Sector Report 2019.

94 P. Tangney, contribution to the World Public Sector Report 2019.

95 R. Bell, contribution to the World Public Sector Report 2019. J. Lawrence, contribution to the World Public Sector Report 2019. P. Tangney, contribution to the World Public Sector Report 2019.

96 UNDP, contribution to the World Public Sector Report 2019.

97 J. Lawrence, contribution to the World Public Sector Report 2019.

98 S. Vedachalam, contribution to the World Public Sector Report 2019. Devkar, G., A. Mahalingam, , S. N. Kalidindi, , 2013, Competencies and urban public private partnership projects

in India: A case study analysis, *Policy and Society*, 32, 2013: 125-142.

99 G. Labaki, contribution to the World Public Sector Report 2019.

100 OECD, 2018, *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, OECD Publishing, Paris.

第五章

性别平等机构

5.1. 引言

《2030 议程》可持续发展目标 5 要求实现性别平等，赋予所有妇女和女孩权力。性别平等是一个独立的目标，也是实现所有可持续发展目标的组成部分。相反，其它可持续发展目标的进展影响性别平等的结果。

各国政府承诺通过全球协定，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》(CEDAW)和《北京宣言和行动纲要》(BPfA)，实现性别平等和赋予女性权力。它们被翻译成宪法、反歧视法律和政策、计划和战略，包括性别行动计划和战略。

尽管妇女和女童在社会、政治和经济生活权力和参与度上取得进展，但她们仍然在不同程度上受到不平等待遇、歧视性规定和社会习俗的影响。不平等持续剥夺女性的基本权利和机会，包括¹获得基本服务、拥有或控制土地等生产资源以及劳动力市场的机会。在大约 90 个国家，女性从事无偿家务和护理工作的时间大约是男性的三倍。²据估计，在全球范围内，25 亿女性在法律权利上相对于男性处于弱势地位，7.23 亿妇女和女童是性别暴力的受害者。³

各国政府在加速推进实现性别平等和赋予妇女和女童权力方面发挥关键作用。它们可以颁布法律和执行政策，消除性别平等的结构性障碍，促进经济和社会发展。各国政府还可以促进透明度和获得信息的机会，以揭示通向平等的障碍，并使妇女能够根据对其权利的了解采取行动。它们可以制止或防止限制妇女获得公共服务的腐败行为，并引入问责机制，使妇女和女童参与影响其生活的决策。各国政府为促进性别平等所使用的手段是广泛的，从宪法和法律手段到监管框架，到组织内的改革，再到使用诸如对性别问题作出响应的规划和预算等手段，再到

更广泛地尝试改变社会规范。

本章分析公共机构如何促进性别平等并为妇女和女童争取权力。它记录了各国为此目的所使用的各种体制机制、措施和文件。本章内容并非详尽无遗，而是探讨了可持续发展目标 16（不歧视、问责制、反腐败、透明度和参与度）的体制原则如何指导设计和执行促进性别平等的各种体制安排。正如本报告引言中所指出的，这些原则本身并不足以界定对社会“有效”的机构。相反，它们（以及《2030 议程》中提到的其他原则，如不让任何一个人掉队、对后代的关注、经济、社会和环境方面的平衡等）被用来告知旨在支持社会目标的机构方法——就本章而言，即可可持续发展目标 5 下的目标以及所有其他包含性别内容的可持续发展目标。

本章结构如下。第 5.2 节讨论国家一级响应性别问题的机构。第 5.3 节通过可持续发展目标 16 的制度原则审查了六项具有强烈性别成分的可持续发展目标。第 5.4 节提供了有关性别平等和性别赋权机构的关键信息。

5.2. 国家一级响应性别问题的机构

本节讨论在国家一级促进性别平等和赋予女性权力的体制机制和方法，通过可持续发展目标 16 的体制原则：非歧视性法律和政策、获取信息和透明度、问责制、反腐败以及包容性和决策参与度。

5.2.1. 性别主流化和体制机制

《北京行动纲要》指出，国家机构对提高妇女地位⁴的性别平等至关重要。

《纲要》要求政府将这些机构置于政府最高层级，拥有足够的资源，并有能力影响所有政府政策的发展。⁵截至 2015 年，已有 193 个国家建立了机构机制⁶，其核心任务是协调、促进和监督政府在性别平等和女性赋权方面的政策。《2030 议程》重申这些国家机制的作用，并承诺在国家、区域和全球各级加强性别平等

专栏 5.1 拉丁美洲和加勒比地区的国家机制

根据拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC) 性别事务司的说法，在拉丁美洲和加勒比区域，促进性别平等和赋予妇女和女童权力的机制的建立是不平衡的。它们的体制水平因国家而异，所取得的进展往往伴随挫折，很多时候取决于国家行政管理的变化。有些机制由法律确立，有些由总统令确立，使其具有不同程度的政治和社会合法性。对这些机构的分析表明，它们提出和发展公共政策的权力与它们在行政部门的地位和预算分配密切相关。

这些机制所达到的等级水平影响着政策的主流化，这需要所有的利益相关者都能有效地、成功地实施。它们在国家组织结构中的地位决定了机构参与不同公共机构的能力，并影响一个机制在决策方面的交涉能力。截至 2018 年 7 月，在拉丁美洲，50%的促进性别平等和赋予妇女和女童权力机制的负责人为部长级、25%的人对一个部门负责以及 25%的人依附于总统办公室或直接向其汇报。在加勒比地区，大多数机构(84%)由一个部门负责。¹³

资料来源：拉丁美洲和加勒比地区经济委员会 (ECLAC) 对 2019 世界公共部门报告的贡献

机制。⁷

对国家机制的若干评估发现,缺乏人力和财政资源限制了它们履行其任务的能力。⁸截至 2014 年,已有 28 个欧盟成员国设立了政府性别平等机构,但在其职权范围内没有实质性进展。⁹同样地,在非洲¹⁰、拉丁美洲和加勒比、东南欧和东欧、高加索地区、中亚和西亚¹¹,资源限制对体制和方案稳定产生不利影响,并对这些机制执行其任务的绩效、内部能力和效率产生影响¹²(专栏 5.1)。

尽管存在种种挑战,促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制已率先制定了关于性别平等、制止对妇女的暴力行为、和平与安全以及将性别问题纳入国家发展计划主流的发展行动计划。它们提供了分析和评价、能力发展和培训,并要求采取行动,使性别问题更加制度化。国家机制在动员政治意愿和促进机构改革方面取得了成功,使公共部门更加重视性别问题。¹⁴这些机制在国家和次国家一级广泛地吸纳机构利益相关者,并与合作伙伴通力协作以履行其职责。¹⁵通过将性别问题纳入各个部门和公共机构的主流,有助于改变公共政策价值和公共机构的行为。¹⁶

虽然公共行政管理是执行可持续发展目标和国家政策和方案的核心手段,但将性别问题纳入主流使各国能够进行必要的体制改革,使公共政策重新朝向两性平等。性别主流化是通过制定平等计划来推动的,这些计划规定了不同部门和政府部门的责任,使平等目标成为部门目标的一部分。例如,墨西哥通过制定法律、政策和方案,要求将性别平等作为政府所有行动的一部分,在加强性别平等方面取得了长足进展。《国家发展计划》要求将性别观点纳入所有公共政策,作为适用于联邦和州政府所有部门的横向战略的一部分。作为《2013—2018 年国家发展计划》的必然结果,墨西哥通过了《平等和非歧视国家方案》。然而,尽管有

健全的法律和管理框架以及各部对执行《国家方案》的承诺，可靠的性别分析并不总是作为政策周期的一部分进行。¹⁷

若干国家的公共机构实施了体制改革，以促进将性别观点纳入主流。例如，在 2018 年，摩尔多瓦内务部总警视团使用基准框架进行了自我评估。¹⁸ 关键的评估领域包括存在一个响应性别问题的管理框架，设计、监测和执行性别政策和法律的机制，以及分配给性别平等的适当资金数额。在评估的基础上，督察确定了需要改进的领域，包括对督察预算进行性别分析的必要性。

部际特别工作组和其他协调机构可以带头和协调国家机制的工作，通过支持交流信息、经验和良好的做法以及协调行动的机会，将性别问题纳入政府的主流。在巴西 21 世纪的头十年，国家机制促进性别平等和妇女和女童的权利协调代表女权组织、非政府组织、学术和研究机构，和各种各样的更广泛的公民社会与政府代表一起参与议会和委员会为起草法案，为创建国家行动计划和监控活动做准备。¹⁹ 联合国妇女署认为，这一做法有多种好处，包括“为制定真正符合妇女需要和愿景的国家计划提供实质性意见，建立公民社会的能力和力量，并有助于提高政府行动的透明度。”²⁰

将性别平等纳入所有政府机构的主流工作是一项挑战，即使在那些有着政府最高层促进性别平等并为此投入大量资源的悠久历史的国家，情况也是如此（专栏 5.2）。

促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制与公民社会之间的密切合作可以促进知识共享、能力发展和将性别观点纳入主流的问责制。公民社会，特

别是妇女组织、性别倡导者和政治拥护者也可以影响决策。国家机制汇集了公民社会组织、研究人员和政府机构，参与政策和立法起草过程，并努力建立多方利益相关者的部门性或专题问题委员会。

推动性别平等和富裕妇女和女童权力的国家机制尽可能在最高的政府层级建立，尤其是在内阁部长的责任之下或是位于总统办公室，并制订性别平等的法律和国家性别战略和行动计划，提供总体性的框架指导和性别平等制度化。实现性别平等的政治意愿反映在赋予这些国家机制的政治和决策权力的水平上，反映在明确的任务以及与其需求和期望相匹配的充分的人力和财政资源分配上。与公民社会和其他利益相关方结成战略联盟、合作伙伴关系和协作关系，对于调动政治意愿和增进公众对国家性别平等议程的了解也很重要。

专栏 5.2 政府工作中性别平等主流化面临的挑战：以瑞典为例

瑞典被广泛认为是在实现性别平等方面领先的国家之一。自 1994 年以来，将性别问题纳入主流一直是该国执行性别平等政策的主要战略，这意味着实现性别平等政策目标的工作应在所有政策领域内进行。在 2007-2014 年期间，政府拨出 26 亿瑞典克朗（约合 3 亿美元）用于社会范围内的性别平等倡议，将资源分配给一个由大约 50 个政府机构、市和县议会以及非盈利组织领导的项目。2015 年，瑞典国家审计办公室公布了一项审计倡议。审计发现，虽然大量注入资源提高了性别平等作为一项政策目标的合法性，但该倡议的实施却面临若干挑战。审计发现，倡议所支持的措施和项目的选择没有充分了解政府的性别主流化战略。许多项目没有很好地纳入政府机构的定期规划和其他行政程序，使其可持

续性受到威胁。审计报告指出，政府机构的官员本可以在这项倡议下的项目获得资源之前，就性别主流化问题进行更好的准备和培训。审计指出，随着倡议的开展，管理政府机构之间关系的法律框架已经改变，在新的制度下，性别平等的任务并没有系统地纳入所有机构的职权范围。最后，审计还发现，政府没有很好地利用通过这一倡议产生的数据和信息来吸取教训，为今后的性别平等政策提供信息。审计报告建议建立一个体制结构，以加强国家将性别问题纳入主流的战略。

资料来源：瑞典国家审计署²¹

5.2.2. 非歧视：性别平等法律和政策

尽管大量研究强调了直接和间接歧视妇女和女童的法律的负面影响，但歧视性法律在世界各地仍然存在。截至 2016 年，大约 90% 的国家在其法律框架中至少存在一条歧视性法律。²² 法律上的歧视可能包括对女性和男性在申请护照、选择就业、将国籍转移给子女或外国配偶、参与法庭诉讼、接受遗产和决定何时与谁结婚等方面的不同标准。一些国家也没有法律保护妇女和女童免受家庭暴力、婚内强奸、性骚扰、人口贩卖和与性别相关的杀人事件。²³ 因此，全球有超过 25 亿妇女和女童受到歧视性法律的影响和缺乏法律保护。²⁴

各国政府已采取措施废除歧视性法律，并通过满足妇女和女童需要的法律。例如，在经济领域，《2018 年世界银行女性、商业和法律》报告列举了自 2016 年以来 65 个国家在法律性别平等方面的 87 项变化。这些措施包括取消对女性在男性主导的就业行业诸如采矿业的的工作的禁令，以及允许女性开设银行账户和注册企业。²⁵

各国政府还通过响应性别问题的立法和政策框架,从整体角度处理基于性别的暴力行为。在突尼斯,除了一项宪法条款外,针对妇女的暴力行为也在2017年的一项国家法律中得到解决,该法消除了一个允许强奸犯通过与受害者结婚来避免坐牢的漏洞,并出台了一项全国实施战略。²⁶贝宁的立法机构通过提供调查、起诉、惩罚犯罪者以及保护和支助幸存者的服务来处理对妇女的暴力行为。²⁷瑞士法律规定各州负责设立咨询中心,向受害者提供支助,并培训人员和警察对家庭暴力受害者作出响应。²⁸在中国,关于工作场所性骚扰的民事法将于2020年生效。在黎巴嫩,为了加强对那些遭受基于性别的暴力的人的立法保护,废除《刑法》中的一项条款和起草一项新法律²⁹。(见专栏5.3)

此外,越来越多的国家颁布或相关法律进行改革,将最低结婚年龄提高到18岁,并对不遵守规定³⁰和对女性实施割礼采取惩罚措施。³¹制止这些有害习俗的措施使拉丁美洲原住民社区、非洲地方社区和宗教领袖以及迁居欧洲的移民参与执行加强的法律和立场改变方案。但是,在执行法律、政策和干预措施的无效执行方面仍然存在挑战,特别是在法律改革没有受到意识提高、预防努力、服务提供和重组资金的支持。³²

一些国家已经出台了一套全面的立法。例如,2007年设立的《西班牙平等法》,建立了强制性行动和政策,诸如《战略平等机会方案》、跨部门平等委员会、每个法律或国家计划的性别影响报告,以及该法案有效性的定期报告。法律还着重于提高妇女地位,使女性和男性在新闻媒介的所有方面以及女性在公司管理委员会中的地位得到有效的平等。³³该法聚焦工作权、政治参与权和在公共部门从事和追求事业的权利。根据法律规定,各政党在每次选举中,每一名单上至少应

包括 40% 的女性，因此当选的女性人数稳步增加。³⁴

可持续发展目标指标 5.1.1 的定义是，是否有适当的法律框架来促进、执行和监测基于性别的平等和不歧视，旨在建立促进、执行和监测性别平等的法律框架的全球数据。该指标衡量了四个方面的进展：总体法律框架和公共生活、针对妇女的暴力行为、就业和经济利益，以及婚姻和家庭。初步数据显示，尽管在法律改革方面取得了进展，但在所有领域对妇女的法律保护仍然存在差距。

强有力的公共部门机构，包括议会、法律改革委员会和司法部，以协调一致的方式开展工作，是制定强有力的框架以促进性别平等的关键。³⁵ 尽管在解决法律保障上女性和男性存在差距方面上，各国政府取得了一些进展，但全球各地的研究表明，司法机构没有充分满足妇女和女童的需要。³⁶ 在司法机构中缺乏性别平等被认为是这方面的一个关键差距。在一些情况下，女性更多地出现在法律、秩序和司法机构中，这有助于更多的性侵犯检举，有助于在法庭上为女性创造更有利的环境，并有助于性暴力案件的结果发生积极变化。³⁷ 例如，在利比亚，2007 年联合国特派团部署了一个全部由女性组成的警察部队后，警察队伍中招募女性的人数增加了，这也提高了性别暴力相关检举的增加。这表明通过增加女法官、警察、检察官和其他司法部门第一线官员的人数，特别是在决策一级，确保整个司法体系性别平等的重要性。³⁸

妇女参与法律改革进程，有助于在宪法和法律中列入具体规定，加强对女性需求的响应，防止歧视、骚扰和暴力。这种参与使司法机构和女性本身能够寻求适当的补救办法。例如，妇女团体鼓励和支持摩洛哥国家人权理事会挑战摩洛哥继承法，确保妇女和女童在法律面前人人平等。在北爱尔兰，北爱尔兰妇女联盟

在1990年代耶稣受难日协议的最后文本中针对妇女和针对暴力幸存者的条款的参与受到赞扬。³⁹ 在南非,《国家性传播感染(STIs)以及艾滋病战略计划》包括了女性权力团体和各界积极份子提出的建议,使其更能够包容和响应妇女的现实情况、需求和风险。⁴⁰

专栏 5.3 黎巴嫩刑法立法

2017年,ABAAD性别平等资源中心发起了一场全国性运动,协助废除了黎巴嫩刑法第522条,该法允许如果能够提供有效的婚姻合同,可以对女性实施性侵犯、绑架、强奸幼女的男性免于至少五年劳役。这一运动得到女性事务部长的支持,并提高了公众的认知、促进社会规范的改变以充分应对性暴力。除了废除刑法第522条,这场运动还带来了:

- 加强人道主义行动者、地方服务提供者和政府机构(如社会事务部、公共卫生部、内政部和市政府)之间的协调机制,以协调和加强性暴力和基于性别的暴力的预防和应对手段。制定了国家标准业务程序,以指导黎巴嫩在这方面工作的地方和国家组织和机构。

- 提高服务质量,特别是性暴力的临床护理以及为受害者谋取安全空间。

- 态度和观念的改变,带来寻求帮助的幸存者人数增加

这场运动吸取的关键教训之一,是政府机构、公民社会的国家机制之间必须有效协作,建立合作伙伴关系,以促进性别平等和赋予妇女和女童权力。

5.2.3. 透明度和信息可获取性

透明度和信息可获取性在女性和女性组织“审查影响其生活的公共服务质量和政策决定”时是必不可少的。⁴¹ 财政和预算的透明不仅对追踪性别平等的支出至关重要，它们还促使更广泛的政策和侧重于信息权的努力发生积极变化。在印度，妇女组织为建立获取公共预算和公共开支信息的权利而进行的斗争导致了一场运动，这场运动成功地为宪法修正案而斗争，该修正案确立了印度的信息权法。⁴² 萨尔瓦议会妇女小组和哥伦比亚妇女平等法律委员会增进透明度，使促进性别平等的立法和行动的议程和成就可通过政府网站公开查阅。⁴³

公开报告还通过跟踪和分享有关性别问题公共支出的信息，帮助各国政府提高透明度。巴西、哥斯达黎加、多米尼加共和国、巴拉圭和波多黎各系统地报告了关于两性平等问题的公共支出。⁴⁴ 公开报告使妇女团体和其他利益相关方能够监测是否已拨出资金以促进国家的性别平等优先事项。但是，需要作出更协调一致的努力，继续加强预算信息的透明度。2016年，81个国家报告的数据显示，尽管其中72%的国家拥有跟踪性别资源分配的系统，但只有47%的国家公开了这些数据。⁴⁵

并非所有提高透明度和促进信息可获取性的努力都取得了成功或达到了预期的结果。这往往是由于教育、文化和其他社会经济因素障碍，致使女性和基层组织无法从提高透明度中获益。因此，在许多情况下，透明度框架的成功与促进性别平等的其他政策文书的共存有关。如果这些框架是作为更广泛和连贯的响应

性别问题的机构议程的一部分并得到其支持，它们就会产生更大的影响。

信息和通信技术帮助提高了信息的透明度和可及性。基于信息通信技术的信息管理系统有助于信息的检索和分析，包括按性别分类的数据。然而，政府和公民社会的公开数据倡议往往忽视了如何将诸如健康状况和犯罪等数据公开，并用于满足妇女和女童的需要。⁴⁶

在过去二十年中，信息可获取性受益于性别数据的产生和传播的进展，大约105个国家声称将检测和收集国家性别数据。⁴⁷一些国家在地方和国家一级设立了国家性别平等观测站和工作队，负责收集按性别分列的统计数字并制订国家性别指标。国家数据收集还集中于收集关于特定群体的信息，如农村女性、残疾女性和患艾滋病的女性。⁴⁸

虽然许多国家努力加强性别统计的国家收集和使用，但由于缺乏资源和技术能力，在现有指标和数据基础上，为不同的人口和社会群体争取性别平等和妇女权利存在差距。全球、区域和国家监测框架需要进行调整，以产生强有力的综合性证据基础的政策和计划的经验，从而促进进展、支持宣传和促进性别平等的问责制。通过联合国最低性别指标检测战略性别指标，由性别统计机构间及专家组确认，并被联合国统计委员会作为国家生产和国际性别统计汇编的指南⁴⁹，以及通过拉丁美洲和加勒比性别平等观测站等观测站，帮助衡量在实现第五项可持续发展目标和其他可持续发展目标方面取得的进展。⁵⁰

专栏 5.4 支持加强性别统计的产出和使用战略

几项重要的措施例如联合国统计司和联合国妇女署的性别平等证据与数据 (EDGE) 项目、联合国教科文组织统计局的科学、技术、工程和数学 (STEM) 和性别促进 (SAGA) 项目, 以及最近的 2030 数据 2X, 平等措施 2030 和联合国妇女署 “每一个妇女和女童都很重要” 的旗舰项目, 都得到了推进以帮助解决这些挑战。其中许多倡议的目的是根据受援国确定的优先事项, 向各国提供直接的技术和财政援助。联合国妇女署确保每一个妇女和女童都重要的项目旨在彻底改变性别统计在全球、区域和国家一级的使用、创建和推广方式。该方案通过以下三个广泛领域支持 12 个国家: (1) 帮助促进支持性政策环境, 优先考虑性别数据和可持续发展目标的有效监测; (2) 帮助促进有利的政策环境, 优先考虑性别数据和有效监测可持续发展目标; (3) 通过开放获取、传播措施和用户—生产者对话等解决方案, 改善数据获取, 为政策宣传提供信息。⁵¹

资料来源: 联合国妇女署, 2018

5.2.4. 问责制

政府机构对公众负责是有效落实可持续发展目标的关键。运作良好的公共部门应支持性别平等, 将其作为评估和衡量公共部门绩效的标准。⁵² 其中一个办法是性别响应性预算编制, 它使财政当局能够制定税收和开支政策, 以促进性别平等和责任制 (关于在处理歧视问题时性别预算编制的讨论, 见第 3 章)。它使用一系列的分析措施来评估预算执行情况, 以符合既定的性别平等目标。性别预算

确定了关键的性别差距，编制了关于政策和方案对男性和女性的潜在影响的数据。这种分析支持将现有资源用于解决性别不平等问题，提高整个预算过程的效率和公平性。

性别预算通过将公共支出与实现性别目标联系的方式加强了问责制。它支持立法和政策执行，并强化追踪预算拨款与实际支出之间差距的系统。迄今为止，已有 100 多个国家实施了某种形式的性别预算编制，有证据表明它对妇女和女童产生了积极影响。例如，自 2003 年以来，有性别预算编制的国家在衡量总体性别平等的性别发展指数方面比没有性别预算编制的国家取得了更大的进展。例如，自 2003 年以来，有性别预算编制的国家在衡量总体性别平等的性别发展指数方面比没有性别预算编制的国家取得了更大的进展。⁵³

在机构一级，财政和经济部门是性别预算编制的主要推动力。它们以预算报表或通告的形式制定指导方针和指示，并批准预算提案。成功的性别预算编制已在整个规划和预算编制周期内建立了问责机制（见专栏 5.5），并取决于各机构行动者之间的有效协调。

促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制可以确保采取协调一致的综合办法，将性别问题纳入规划和预算编制周期的主流工作，并引入议会和公民社会等关键角色。在孟加拉国，财政部与妇女和儿童事务部密切协调，领导性别预算编制工作，建立了强有力的问责机制来监测结果。⁵⁴

诸如性别预算委员会或性别工作组等问责机制可促进各部之间的协调，并可促进部门各部、国家机制、议会和公民社会的参与。在尼泊尔，包括财政部和各

部门在内的一个委员会协调整个政府部门的性别预算编制工作。在塞尔维亚，由政府各部、议会和妇女组织组成的联盟共同努力，将性别问题纳入 47 个政府机构的预算目标和方案。⁵⁵ 在摩洛哥，强有力的体制协调加上政治意愿，带来了《2015 年有机预算法》其中要求所有预算程序确定目标并衡量性别分配和支出的绩效。

在评估政府计划、政策和预算时积极参与促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制，有助于更好地为妇女和女童提供服务，尤其是在地方层级。例如，2013 年塔吉克斯坦在全国各地设立了由公共预算支付费用的地区工作队，为超过 11000 人提供免费法律援助，其中女性占 77%。⁵⁶

专栏 5.5 预算周期不同阶段的性别预算编制措施

制定阶段：各国采用的大部分机制都集中在周期的这一阶段。一些比较常见的机制包括：将性别报告的指示纳入预算通告、社会性别预算报表以及预算或规划文件中与性别有关的规定。

立法/颁布阶段：这是预算提交议会辩论、质询和颁布的阶段。这一阶段为性别预算编制提供了几个切入点，包括通过议会问题和辩论提出性别问题、修改议会规则和采用诸如妇女核心小组等机制以确保讨论和辩论性别平等问题。

实施阶段：这是可以通过短期报告监测支出和绩效的阶段。在这个阶段，确保性别分列的数据收集并在年中/年度报告中汇报可以是一个有用的机制，确保资金投入按分配的支出没有偏低，并且短期交付或输出被按性别行动计划实现

的。

审计阶段：在公共审计中把性别问题放在中心位置，确保了审讯不纯粹是分配的问题。审计阶段的体制机制可包括将性别分析/性别标记纳入正式审计过程。

资料来源：联合国妇女署，2016。亚太地区性别响应预算编制：现状报告。

多方利益相关者的做法在为公民社会参与创造空间方面特别有效。在卢旺达，卢旺达妇女议会小组积极并持续参与对推进性别预算编制和增加对妇女和女童教育和卫生服务的投资至关重要。此外，由独立监督机构和公民社会进行的性别评估可以改进对资源的跟踪和提供响应性别平等的服务。⁵⁷

在政府政策的战略一级、个体方案和实体一级的审计都支持将性别问题纳入主流工作。最高审计机构对公共服务提供方案的审计，包括社会审计，如本报告第 1、2 和 3 章所分析，已证明在监测公共开支和披露公共服务腐败方面是有效的。在政策一级，最高审计机构可以评估各国政府如何履行其性别承诺。这一方面是通过评估单个机构的绩效，另一方面是根据国家指标审查绩效，并将这些指标与政府在性别平等领域采取的行动联系起来。在拉丁美洲地区，三个最高审计机构（智利、哥斯达黎加和波多黎各）在 2014 年就性别平等问题进行了协调审计。⁵⁸ 经协调的审计审查了国家一级与性别平等有关的特别方案和职能，并编制了一个共同的性别平等指数，其中包括若干与教育、健康和就业有关的可比指数，以评估这三个国家在 2009-13 年期间的进展情况。审计工作的经验教训为世界各地最高审计机构正在进行的审计可持续发展目标执行情况的工作提供了

依据,其中包括对拉丁美洲各国政府执行可持续发展目标 5 的准备情况进行协调审计。⁵⁹ 制订如何在可持续发展目标范围内审计性别平等的具体指南,以支持审计人员审计可持续发展目标 5 或其他可持续发展目标领域的性别平等。⁶⁰

研究表明,女性的存在影响制度绩效。例如,研究发现妇女人数较多的议会能更有效地履行监督职能,而当妇女人数更多时,公众对议会的看法可能更积极。⁶¹ 妇女参与监督机构有助于加强公共问责机构响应性别议题。⁶²

公民社会行动者缺乏能力、公共财政缺乏透明度、以及审计机制无效都可能削弱性别平等的预算编制工作。审计机构应该有强有力的机制来确保核定的预算拨款按计划执行。在韩国,根据国家财务法,每年编制性别审计执行情况报告,并提交国家审计委员会,以便评价预算对男女的影响。⁶³ 乌干达向其年度预算中符合性别要求的所有政府实体颁发性别和平等证书。未达标的实体则不能获得认证,必须重新提交提案。⁶⁴

近年来审计工作的一项关键创新是开发了预算跟踪系统,该系统可以生成实时数据,从而对拨款进行有效和透明的监控。在 2012 年,厄瓜多尔财政部开始实施公共在线预算执行跟踪系统,以提供性别项目和预算拨款的全面清单。跟踪预算分配并公开数据是财政透明度和问责制的一个重要方面。可持续发展目标 5.c.1 致力于评估是否设有跟踪系统,以及预算资料是否及时、可获取以及方便民众查阅。初步分析发现,各国正在开发跟踪系统,但没有充分评估预算分配的结果和影响。⁶⁵

5.2.5. 反腐败

男性和女性对腐败的感知、体验和影响是不同的。⁶⁶ 腐败被定义为“滥用委托权力以谋取私利”——这一定义并未全部涵盖腐败中关于女性经历的范围。⁶⁷ 影响女性的一些常见形式的腐败，例如性勒索，往往被排除在法律规定之外，而且在反腐败努力中也没有得到解决。反腐败措施应承认这些形式的腐败，并提供响应的可考虑从轻处置的因素。⁶⁸

腐败的性别影响

性别对于理解腐败的负面影响至关重要。在一些腐败风险较高且女性占多数的地区，女性受腐败影响的风险更大。⁶⁹ 与男性相比，担当主要照顾者的妇女在获得公共服务，例如卫生、水务和卫生部门的公共服务时，在与政府官员的日常交往中更有可能遭遇腐败。⁷⁰ 腐败与较高的女性死亡率之间的关系也得到了充分的证明。国际透明组织 2014 年的一项研究显示，在贿赂率较高的国家，母亲在分娩过程中死亡的数量更高。⁷¹

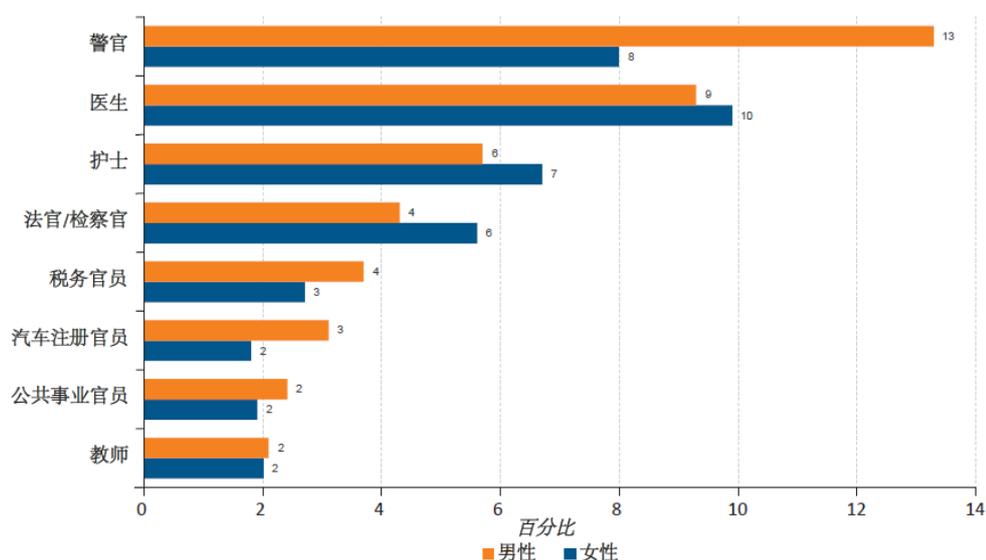
有证据表明，腐败的性别影响与女性在社会性别角色、不平等和歧视方面的弱势地位有关，这些劣势导致女性更容易受腐败影响。⁷² 例如，公共采购方面的腐败导致价格上涨和服务质量下降。由于女性的收入可能更少，对她们的相对影响比男性更大。⁷³ 此外，由于在进入劳动力市场方面的性别不平等，许多妇女无法为必要的基本服务支付贿赂，这使她们更有可能成为某些形式腐败的受害者，例如性勒索。⁷⁴ 更直接地说，各国政府为促进赋予妇女经济权力而制定的财政计划中资金的转移对妇女产生了不利的影响，因为这些资金可能是妇女获得资本的

唯一希望。⁷⁵

此外，腐败的负面影响助长了性别歧视和不平等。例如，当腐败为妇女获取安全用水造成障碍时，她们用于取水的时间不能用于其他活动（如学习或创收），而这些能有助于赋予妇女权力并解决现有的不平等问题。⁷⁶

图表 5.1.

巴尔干半岛西地区，通过性和当选的公职人员行贿的普遍存在



资料来源：联合国毒品和犯罪问题办公室，2010年。

性别统计数据

对腐败经验和影响方面的性别差异进行系统分析将有助于制定更好的响应性别的反腐败政策。这可能需要确定男女有不同接触的部门和程序，以及男女对接受和报告腐败的不同态度。

调查研究表明，在民主环境下，女性对腐败的容忍度较低。⁷⁷ 关于收受贿赂，

实验研究表明，男性和女性之间没有区别，但是当存在被制裁的风险时，女性接受贿赂的可能性更小。在行贿方面存在性别差异，因为男性更有可能行贿。男人和女人都倾向于向男人提供数额更高的贿赂。

在与政府官员的互动中发现了性别差异模式。图 5.1 根据西巴尔干地区公共官员的交流，提供了一个按性别分析腐败普遍存在的案例。⁷⁸

根据联合国毒品和犯罪问题办公室在阿富汗、尼日利亚和西巴尔干半岛以及其他国家进行的调查发现，男性和女性受访者对于行贿的压力的感受往往大相径庭。例如，在尼日利亚和西巴尔干地区，当与警察官员接触时，男性行贿的频率明显高于女性，但在阿富汗却不是这样。另一方面，据报道，在与阿富汗的税务官员打交道时，女性行贿的频率高于男性，但在巴尔干半岛西部和尼日利亚则没有这种情况。⁷⁹

了解腐败的性别影响需要更多的经验证据和研究，以及收集有关腐败及其影响的性别统计数据。反腐败干预措施的设计应依赖于更好地分析性别暴露和易受腐败影响的差异，而性别方案也将综合的反腐败视角。⁸⁰ 此外，监测还应捕捉腐败的性别动态，认识到腐败的表现对男性和女性的影响各不相同，提高腐败指标的性别敏感性，以及国际和国家反腐败措施的监测和监督机制。⁸¹

专栏 5.6 采集腐败的性别维度：数据需求

腐败的性别一级可以通过收集具体的按性别分类的数据来体现，例如通过抽样调查。这需要将性别问题和性别观点纳入调查的目标和调查问卷的规划和设

计。接下来的步骤是包括性别敏感的问题，并将所有相关问题按性别分类(包括受访者和公共官员)。在开展调查之前，采访者和工作人员将进行有关性别衡量的问题和受环境影响的性别成见方面的培训。在选择采访者时也鼓励性别多样化。

这样的—个性别响应手段——紧跟在印度尼西亚由国家反腐委员会领导的“我是一个反对腐败的女性” (Saya Perempuan Antikorupsi)运动，协助收集分类的腐败数据，用以衡量在减少贪污贿赂方面所取得的进展(可持续发展目标 16.5)

资料来源：参见脚注。⁸²

解决腐败的性别问题

很少有反腐败政策以系统的方式处理对女性影响最大的腐败形式。⁸³ 联合国开发计划署/怀柔委员会的研究提出了若干解决性别腐败问题的措施，其中包括：制定响应性别的反腐败立法；扩大贪污的定义，以包括女性经历，包括身体和性虐待，以及在基本服务方面的权力滥用；使妇女参与制定国家反腐败方案和政策；有适当的申诉措施和机制；以及为举报腐败创造空间，如女性领导的公民监督小组、女性办公桌和匿名举报热线。⁸⁴

为减轻腐败的性别影响并解决腐败和性别不平等问题，可以采取的其他措施⁸⁵，包括提高对腐败的不同影响的认识、收集与腐败有关的性别分类数据、将性别问题纳入反腐败规划的主流工作、为女性领导人提供能力建设和体制支持、促

进性别平等预算编制（见本报告第 3 章）、设计性别响应的报告机制⁸⁶以及将妇女纳入公共服务的劳动力。例如，妇女在提供服务和监督机构的公共机构的存在可以帮助确定女性的优先事项。⁸⁷

促进妇女参与公共和政治生活是解决腐败和性别不平等的另一个途径。最近一项针对 125 个国家的跨国研究发现，女性在议会和地方政治中的存在与腐败之间存在强有力的、负因果关系。⁸⁸此外，最近对 20 个欧盟国家的研究表明，地方选举议会中有女性代表有助于减少轻微和严重的腐败。⁸⁹随着女性在地方选举委员会中所占比例的增加，这两种腐败的程度都有所下降。这些影响因行业而异。虽然女性代表减少了卫生和教育领域的腐败程度，但这对向执法机构行贿没有影响。然而，研究警告说，女性代表是一个异质群体，这些影响不仅与女性代表有关，还与她们作为政治家的角色和她们支持的反腐败议程有关。

在许多情况下，妇女获得信息的机会往往有限，而这对于审查公共服务的质量和政策决定是必不可少的。因此，提高公共服务的透明度、参与性和问责制以及公民理解复杂的行政程序等切实可行的措施可以帮助妇女避免受到腐败影响。这包括一些简单的措施，如在地方政府部门和服务提供中心之外公布公共服务的价格，如获得土地所有权、出生证明或医院候补名单的支持，这样女性就不会被要求支付超出她们应该支付的费用。⁹⁰其他安利包括提供如何申请补贴的、为低收入人群提供公共厕所或住房贷款的信息，这样女性就不会被骗去支付不应支付的贿赂或非法费用。这些措施还应考虑如何更好地使妇女参与提供服务，以避免现有的性别歧视，对提供服务实施参与式监控，提高对提供服务的性别意识和响应。⁹¹

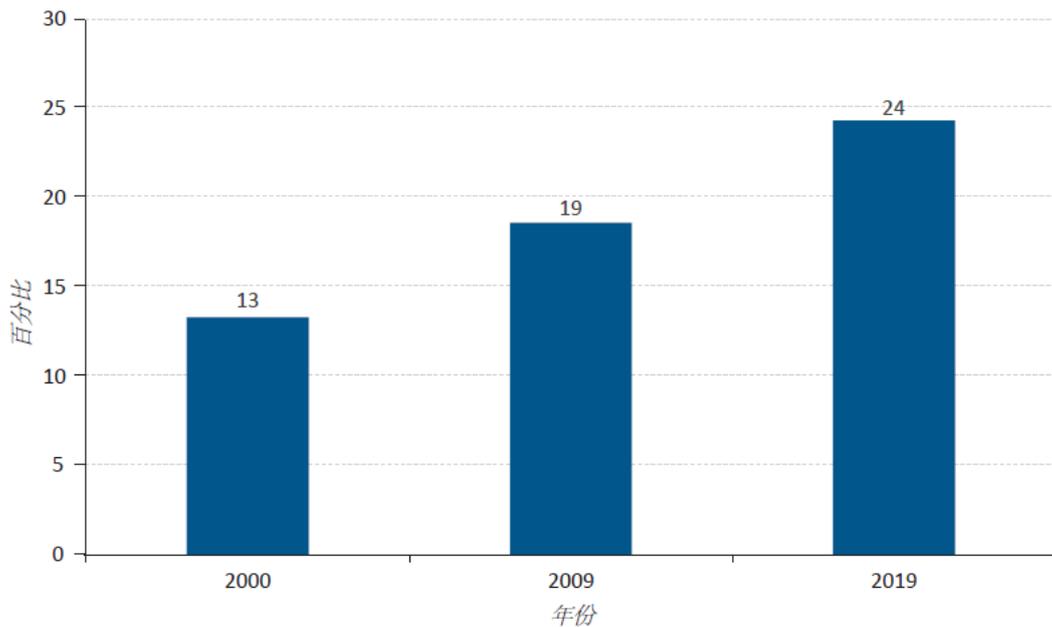
女性参与和倡导反腐败运动可以通过促进法律变革,与合作伙伴通力协作加强改革的执行和实施,帮助推动系统性变革。女性反腐败动员形式多样。在某些情况下,女性在要求问责腐败和寻求赔偿方面更加困难。⁹² 例如,非洲女性在从事反腐败活动时经常遭遇性别障碍,包括有关女性角色的社会规范、经济边缘化以及社会期望。⁹³

5.2.6. 具有包容性、代表性和参与性的决策机构

在世界上大多数国家,在决策一级的男女平等进展缓慢。在公共和私人机构中,决策层的妇女仍占少数。⁹⁴ 《2018 年世界经济论坛全球性别差距报告》指出,在性别平等四项指标中,政治赋权方面的差距最大。⁹⁵ 在从国家元首到行政长官再到议会的各级决策一级来看,女性人数仍是低于被代表的比例的。从全球来看,只有 6.6%的国家元首是女性,而女性在内阁级别的职位中占 21%。经合组织的分析表明,不仅政治环境,而且非正式的任命规则也影响妇女在政府高层决策职位上的代表性。⁹⁷ 全球妇女在国家议会两院的百分比为 24%(见图 5.2)。⁹⁸ 根据各国议会联盟的数据,截至 2019 年 1 月,在 50 个国家中女性至少拥有 30%的议会席位(单/众议院,而在 27 个国家,这一比例不到 10%)。⁹⁹ 在其他部门,包括高级司法职位,妇女人数仍然不足。¹⁰⁰

图表 5.2.

自2000年以来,女性在国家议会中所占席位的比例



资料来源：2019年，各国议会联盟（IPU）。

女性参与政治有几个障碍。性别规范和刻板印象往往阻碍妇女候选人的选择，并在整个选举过程中对其造成障碍。为了弥补这一点，一些国家采取了临时的特殊措施¹⁰¹，如性别配额，这可以显著提高女性当选的机会。

世界上有一半的国家使用某种性别配额来选举其议会。¹⁰² 例如在突尼斯，宪法改革和立法措施确保女性在决策过程中有所代表，带来了客观的收益。¹⁰³ 2018年女性占有议会席位的36%¹⁰⁴和当地政府席位的48%。¹⁰⁵ 2004年，斯洛文尼亚颁布了一项法令，要求在高级管理阶层的公共机构组成中实现性别平衡。在四年之内，它在国家行政最高管理层中达到了50：50的比例。¹⁰⁶ 在墨西哥，立法和自主的政党配额¹⁰⁷扩大了女性参与决策的比例，女性在议会两院分别占有48%和49%的席位。¹⁰⁸

配额制度的有效性在很大程度上取决于其设计和国家的选举制度。¹⁰⁹ 如果用比例代表制适用于选举制度，并得到诸如宣传、培训和对性别问题敏感的法律

改革等其他措施的支持，配额可以有效地增加女性的政治代表。¹¹⁰ 国家一级和次国家一级的选举配额的存在不一定相互关联。例如，印度次国家一级的选举配额在 33%-50%的保留席位，¹¹¹ 但是在国家一级没有配额，并且女性只占全国议会席位的 13%。¹¹² 此外，配额要求并不总是得到执行。¹¹³

虽然有更多妇女出席的议会已被证明能够优先处理与性别平等有关的问题，¹¹⁴ 较高比例的女性立法者本身并不能保证将颁布对性别问题敏感的立法。对 1983 年至 2007 年期间提交给阿根廷国会的法案进行的一项研究表明，当妇女在参众两院都占有更大的席位时，就提出了更多的妇女权利法案。然而，这些法案的批准率下降了。¹¹⁵ 这在一定程度上是因为，女性一旦进入政界，就面临着进入议会领导职位或在机构内部履行职责的挑战。¹¹⁶ 除其他措施外，可以通过鼓励各种机构支持和提拔妇女领导人，包括议会、政党和选举管理机构来解决这个问题。¹¹⁷ 例如，通过建立妇女党团会议，在当选妇女之间进行同辈合作和提供支持、性别平等问题的立法和讨论、领导能力和技能提高、女性参与委员会的工作、男性比试的参与、制定性别平等政策和基础架构，这些都是实现议会性别平等的关键要素。¹¹⁸ 《妇女预选会议指南》的出版为妇女创建妇女议会预选会议或改进现有预选会议提供了实用措施。¹¹⁹ 各国议会联盟制定了一系列促进性别平等的议会的措施，包括一项关于性别平等的议会的行动计划。¹²⁰ 它鼓励议会发起和执行性别平等行动，以帮助改革议会制度，并解决妨碍女性充分参与政治的持续挑战，例如骚扰和恐吓。

在选举领域，许多选举管理机构（EMBs）一直鼓励妇女在选举周期的各个阶段及其内部组织内参与选举。联合国妇女署和联合国开发计划署的出版物《包

容性选举进程》提供了数百个案例，说明选举管理机构如何将性别观点纳入其机构，并确保将性别观点纳入选举的主流工作。例如，在阿尔巴尼亚，《社会性别平等法（2008）》和《选举法》要求在国家和地方层级的所有公共机构组织，包括 89 个选举管理地区委员会的成员必须把至少有 30% 的一种性别的成员和职工。¹²¹ 虽然许多选举管理机构通过鼓励女性选民、候选人、观察员和选举管理的参与，努力使选举进程更具有包容性，¹²² 但是总体而言，女性在选取管理和政党领导中仍然缺少代表，¹²³ 许多有抱负的女性在竞选中很难获得政党的支持和资金。

政治上对妇女的暴力——一种基于性别的对妇女的暴力¹²⁴ 是一种全球现象，它对政治机构的工作产生了负面影响，侵犯了妇女的政治权利。¹²⁵ 立法当局和政党可以通过采取行为守则、报告机制和对性骚扰和恐吓采取零容忍政策等手段来处理政治上对妇女的暴力行为。¹²⁶ 使立法者、议会网络、男性和男童参与预防和应对暴力的宣传工作是实施这些措施的关键。¹²⁷

促进性别平等的一项重要战略是女性立法人员与妇女组织和运动在制定法律和公共政策方面的合作。在一些国家，妇女组织、非政府组织和研究机构为起草立法、拟订国家行动计划和监测其执行情况作出了重大贡献。在一些情况下，基层妇女团体发起并参与社区和地方当局之间的对话，以影响解决女性优先事项的政策、计划和方案（见下文第 5.3 节）。这些办法的结果是积极的，因为有投入确保对话能够持续进行，而不是一次性的举措。¹²⁸

5.3. 在特定可持续发展目标领域的机构措施

许多可持续发展目标明确提到妇女、女童或性别平等（例如，可持续发展目标 6.2 关于普遍获得卫生设施和个人卫生）。其他目标没有明确提及性别或有明显的性别维度。例如，可持续发展目标 6.1 “关于人人享有安全和负担得起的饮用水”可能没有明确提到性别问题，但这方面的政策和行动往往包括注重获得安全饮用水的问题的性别差异，并将其转化为体制设计和做法。

考虑到可持续发展目标中对性别平等的显性和隐性关注，性别统计机构间组织和专家组(IAEG-GS)¹²⁹确定了 80 个与数据收集相关的可持续发展目标指标。这些指标涉及 17 个可持续发展目标中的 14 个。¹³⁰将可持续发展目标与性别平等联系起来的其他映射已经产生，用于指导分析性和操作性工作，包括拉丁美洲和加勒比地区经济委员会的工作。¹³¹本章的目的不是深入讨论所有可持续发展目标中的性别问题。相反，本节旨在通过案例阐释可持续发展目标 16 的体制原则如何指导不同部门将性别问题纳入主流工作的体制和操作方法。以下是可持续发展目标的六个目标领域：

- 农业生产力和土地使用权（目标 2.3 的一部分）
- 教育和职业培训机会均等(目标 4.5)
- 适当和公平的清洁卫生(目标 6.2)
- 同工同酬(目标 8.5)
- 流动和迁移政策(目标 10.7)

- 安全、经济、可获取行及可持续的运输系统(目标 11.2)

《消除对妇女一切形式歧视公约》特别提到其中五个领域。¹³² 此外，选择移民政策的问题是因为女性移民所面临的脆弱性和交叉性，以及利用移徙为原籍国和目的地国女性作为可持续发展的行动者所提供机会的重要性。目标 7.1 还审查了关于能源可获得性的，并揭示在国家政策框架内将性别问题纳入主流工作的薄弱部分（专栏 5.7）

专栏 5.7 在能源获取方面将性别问题纳入主流的挑战

目标 7.1 旨在确保到 2030 年普遍获得负担得起、可靠和现代化的能源服务。人们早就认识到这一目标具有很强的性别成分。¹³³ 国际发展机构已将性别问题纳入其能源部门的方案和做法，包括准则和工具包。例如，亚洲开发银行开发了一套基于性别的能源工具箱。¹³⁴

尽管如此，与本报告分析的其他领域相比，将性别观点纳入主流在能源部门并不常见。全球只有一小部分国家能源框架提到了性别或女性问题，并提出了解决该部门性别差距的行动建议。2017 年，对来自 137 个发达国家和发展中国家的 192 项能源政策、计划或战略的分析发现，这些框架中只有三分之一考虑到了性别因素。

在目标 7.1 是最相关的发展中国家，在撒哈拉以南的非洲地区，73%的案例提及了性别问题，亚太地区有 46%的案例提及，但是在拉丁美洲、中东和北非只有 10%不到。¹³⁵ 另一项对东部和南部非洲 15 个国家的研究发现，性别问题

在两个国家的国家能源政策中得到了很好的结合,在另外 7 个国家中也得到了结合。有两个国家的政策没有提及性别。¹³⁶

Energia 网络在过去 15 年对非洲和亚洲 20 个国家的能源部门进行的性别审计分析,得出结论是“没有任何一个法律框架的改变可以归功于 ENERGIA 的审计”,并且“ENERGIA 的活动结果无法辨别任何能源部门的财务预算”。然而,研究得出的结论是,在一些国家,能源部门政策的变化可以更好地反映性别一级,这一点可以归功于审计。¹³⁷

国际、区域和次区域组织支持将性别问题纳入能源政策的主流。例如,2015 年西非国家经济共同体(ECOWAS)成员国批准了在能源获取方面将性别问题纳入主流工作的政策。该政策的主要目标之一是解决扩大能源获取方面的性别障碍。该框架促进更好地了解社会各级的能源和性别考虑。政策还承诺建立监测和问责框架,为决策者提供以人权为基础的措施性指标和有力论据,使能源干预措施与性别平等原则相一致。¹³⁸2017 年 6 月西非国家经济共同体通过了一项指令,要求成员国通过立法,要求对可能产生重大性别影响的能源项目使用性别评估和性别管理计划。¹³⁹

资料来源:见尾注。

5.3.1. 农业生产力和土地可获得性

可持续发展目标 2.3 承诺“到 2030 年使农业生产力和小规模粮食生产者收入翻一番,特别是妇女、本土人民、家庭农民、牧民和渔民,包括通过安全和平

等途径获得土地、其他生产资源和投入、知识、金融服务、市场和增值机会以及非农就业机会”。

尽管农村妇女对全球农业生产作出贡献,她们往往无法获得足够的生产资源,被困在家庭和维持生计的活动中(例如取水或柴火),从而降低了她们的生产力。由于无法获得充分的生产资源、市场和技术,农村妇女往往对其劳动收益缺乏控制。此外,农村妇女和女童受到贫困、不平等、被排除在外和气候变化影响的影响尤其严重。¹⁴⁰ 提供生产所需的有形资产和资源可以在经济上赋予妇女权力,并使她们更多地参与家庭和社区一级的经济决策过程。专家们还强调,保障妇女的土地保有权有助于提高土地政策的效力。¹⁴¹

近几十年来,一些国家的法律促进了对女性土地权利的法律保障,并努力改变阻止女性要求这种权利的规范和权力结构。例如玻利维亚(1996年国家土地改革服务法)、洪都拉斯(1974年土地改革法)和巴拉圭(1992年宪法)。¹⁴² 玻利维亚法律保障妇女根据其公民身份独立地拥有分配、管理、占有和使用土地的权利。¹⁴³

然而,性别歧视的行为会降低法律的保护程度。¹⁴⁴ 例如,在土耳其,虽然拥有和继承财产的权利是中性的,但嫁妆习俗和受习俗规范指导的继承习俗往往占上风。因此,农村妇女在实践中往往缺乏安全的土地使用权。¹⁴⁵ 妇女面临多种障碍,使她们不太可能行使其权利,包括文化规范、害怕报复、缺乏时间和流动性以及缺乏教育。¹⁴⁶ 妇女参与土地管理决策在世界若干地区面临挑战。

机构对这些障碍的响应包括向妇女提供有关她们的权利和土地所有权、资产

和以土地为基础的生计的资料并使她们对此有意识。干预措施还包括便利女性获得法律服务（例如通过农村地区的流动法院），对妇女农民进行法律培训，以及根据对习俗的进一步了解起草法律。¹⁴⁷ 除了政策设计之外，在执法和政策执行方面的性别特别考虑可以帮助确保各机构的效力和产生预期的性别平等影响的可能性。¹⁴⁸ 许多国家的农业部通过将性别问题纳入主流，在促进响应性别问题的政策方面发挥了关键作用。例如，在危地马拉，农业部于 2015 年批准了一项关于性别平等的政策，其目的是有系统地将性别问题纳入其工作的所有领域，包括其体制机制，特别强调农村综合发展和粮食安全以及营养方案和程序。¹⁴⁹

透明的措施可以支持妇女获得土地和生产资源。例如，埃塞俄比亚建立了透明的土地登记和核证程序，人们认为这是在促进妇女土地权利方面进步。¹⁵⁰ 响应腐败的体制措施包括建立监督机制以减少犯错的可能性¹⁵¹，以及提高公职人员和行政人员对这一问题的认识。

专栏 5.8 乌干达妇女组织反对土地所有权的腐败

在乌干达，贫民窟妇女发展倡议(SWID)，一群受缺乏土地权利影响的当地妇女，通过基层妇女动员改善服务提供和地方治理进程以及监测和提高对土地所有权过程中腐败现象的认知，实施透明和问责倡议，以提高服务交付和本地治理流程。自 2013 年以来，通过种子资金和技术支持，怀柔委员会和联合国开发计划署全球反腐败项目支持了贫民窟妇女发展倡议的行动。

贫民窟妇女发展倡议的工作最初遇到了来自地方官员的阻力，以及与官员腐

败和缺乏征地程序相关的挑战。在与社区成员的信息会议上，金嘉（乌干达）组织访问地方和地区土地办事处。这些组织的成员集体提交了他们的文件，以避免行贿。随着这一举措对整个社区的好处逐渐显现，对当地官员的怀疑开始减少。通过这项倡议，35 名妇女在不到 14 个月的时间内获得了土地所有权，另有 120 名妇女提交了她们的文件。社区中的男性也开始将贫民窟妇女发展倡议视为一种资源。从 2014 年开始，贫民窟妇女发展倡议已经将其工作扩展到乌干达的其他省份。

资料来源：参见脚注。¹⁵³

5.3.2. 教育和职业培训的平等机会

可持续发展目标 4.5 是到 2030 年消除教育方面的性别差异，确保弱势群体，包括残疾人、土著居民和弱势儿童，平等获得各级教育和职业培训。在全球一级，尽管取得了进展，但国家、国家收入群体和区域之间仍然存在着巨大的差异。¹⁵⁴

女童接受和完成教育的机会受到社会经济障碍的重重阻挠，其中包括家庭中的性别歧视准则，例如优先考虑男孩教育、童婚、早育和童工、¹⁵⁵ 学校中的性别歧视、与学校有关的费用、交通和设施不足以及安全问题。其中还包括女童的出生登记率低于男童，这可能使她们无法取得合法身份（见第一章专栏 1.7），并导致无法接受教育以及其他公共服务。这些障碍除了带来不平等的影响外，还会带来巨大的发展成本。¹⁵⁶

体制上的响应包括建造更多的学校和投资于培训设施和服务，提供对性别平

等的水和卫生设施，特别是在农村和贫困地区。例如，孟加拉国在学校基础设施建设中优先考虑女孩的安全和卫生。¹⁵⁷ 学校地图可以改进规划和以社区需要为目标的基础设施，包括为女孩入学提供食宿。¹⁵⁸

在全球范围内，各国政府为实现男女在普及初等和中等教育中的平等设定了具体目标。在改善女童受教育机会的法律和政策有所增加。教科文组织的一份出版物根据各区域成员国提交的 67 份报告指出，几乎免受教育歧视所有国家都受到宪法和立法保护。¹⁵⁹ 自 1995 年《北京宣言》和《行动纲要》以来通过的国家宪法比在其之前通过的宪法更有可能包括对女童教育平等的保障。这些宪法也更有可能保证免费初等教育，这尤其有利于女孩，因为与男孩相比，女孩更有可能因为经济困难而被家庭阻止，无法上学接受教育。¹⁶⁰ 支持中等教育的法律和政策较弱，这个水平的教育学费是入学的重大障碍。报告中收费最高的地区是那些女生结业率最低的地区。¹⁶¹

公共机构已采取措施，通过义务教育和解决妨碍义务教育的社会文化挑战来加强受义务教育的机会。智利、丹麦、埃及和瑞典加强了它们识别这些挑战的能力，以便为部层级政策和战略提供信息。¹⁶² 关于童婚、允许和方便怀孕女孩继续上学和怀孕后重新入学的法律和方案也可能有助于消除导致女孩被排除在教育之外的歧视。

各国还采用计划鼓励家庭让女孩上学。世界各地的有条件现金奖励计划通常包括女孩达到教育里程碑时的现金奖励，以及学校的伙食计划。计划还提供免费的书籍和用品，并免除女孩的学费。¹⁶³ 其他措施包括有利于家庭的政策和法律，例如让父母和照顾者请假参加与学校或教育有关的活动，以及灵活的工作安排。

一些国家已采取行动反对性别固化观念。在挪威,《性别平等法》规定学习材料必须以性别平等为基础。¹⁶⁴ 德国和危地马拉促进了对性别平等的课程改革,包括促进识字和计算能力,鼓励女孩接触科学、技术、工程和数学。¹⁶⁵ 同样,倡议可包括性别意识培训,促使教师、官员和社区对女童教育的重要性,发现和處理性别以及其他形式的偏见等问题更加敏感。¹⁶⁶ 在开展这些工作的同时,可以制订支持性学习环境的标准和措施,例如教师行为准则和處理残疾、种族、贫困和与性别有关的其它方面的包容应选哪个方案,¹⁶⁷ 例如用当地语言¹⁶⁸ 或手语提供教学。¹⁶⁹

实现两性平等目标的责任取决于政府是否有能力和意愿生成准确的教育数据和指标,以抓住具体的差距,例如女童入学率、出勤率和毕业率。关于教育系统成绩的资料,包括关于学校、学区政策和程序以及教育成就的分类数据和资料,可以帮助监测在教育中实现男女平等的进展情况。为了评估是否符合国家教育、发展和性别目标,其他数据,如人口群体、收入、健康和营养以及交通等数据也很重要。

性别审计可以成为要求国家和地方政府以及教育机构管理机构承担责任的有力措施。在埃塞俄比亚,教育部在2007年进行的性别审计建议进一步投资于全国各地的女童和妇女教育。根据审计的建议,该国政府设立了全国妇女服务常务委员会作为一个独立的论坛,监测和评价促进女童教育的政策、战略和指导方针的执行情况。¹⁷⁰

政治、行政(中央和地方)和学校各级的腐败以及性别歧视可能威胁到女童参与教育。¹⁷¹ 处理并解决挪用教育经费的问题——例如分配给提供教科书——可

能会减少女孩失学的可能性。

若干国家已建立相关机制，允许多个利益相关方(包括父母、儿童和青年、商界领袖和社区团体等)参与学校政策进程和决策，以降低女童辍学率和加强学校服务的性别响应能力。例如，2010年，南非三个自治市采取了一项举措，通过采取包容的生殖健康教育方式，消除对女童、未成年女童怀孕和艾滋病毒感染的歧视，在三年内将女孩的辍学率降低了75%。教育和卫生部门的高级官员、学校工作人员、家长、照顾者和女学生的参与有助于这一倡议的成功。¹⁷² 另一个干预领域涉及与学校有关的安全，并处理在学校内或与学校有关的各种形式的基于性别的暴力行为，如强奸、欺凌、骚扰和虐待。¹⁷⁴

5.3.3. 适当和充足的清洁和卫生

可持续发展目标6.2呼吁到2030年达成“所有人可获得适当和重组的清洁和卫生”和“公开不足，对在易受影响情况的有需求的妇女和女童更多特殊关注”。在许多区域，特别是农村社区，妇女负责维持家庭卫生和环境卫生以及收集水。然而，妇女经常面临获得卫生服务的不平等，特别是在农村地区。仅提供卫生服务和安装设施并不能保证对妇女和女童产生积极的结果。政府必须了解妇女和女童的需要和顾虑，以便制定有效的服务提供方案，满足她们的需要。许多国家已采取措施，消除妇女参与卫生管理的障碍。

印度中央邦水和卫生管理局设立了农村水务和卫生委员会，其中至少一半的职位必须由妇女担任，以决定卫生设施使用的技术类型和地点。妇女参与在村庄一级作出关于水和卫生管理的决定，¹⁷⁵ 使她们能够运用其知识，增加水源的供

应、质量和可靠性。¹⁷⁶

加强妇女对清洁和卫生服务的参与可以加强机构和更好的服务,而这两者都可以改善性别平等的成果。研究表明,提高妇女获得卫生信息的机会可以增强农村地区家庭卫生设施的所有权。¹⁷⁷ 提高妇女对获取政府记录的权利的认识使政府能够进行审查并加强问责制。¹⁷⁸ 社会问责制在提供 WASH 服务和女性赋能方面产生了积极的成果。2015 年到 2016 年,在巴基斯坦,社会问责措施(例如预算跟踪)帮助妇女实施和监测清洁和卫生发展计划,并要求相关利益相关方负责解决性别问题和改善服务提供。¹⁷⁹ 各国已开始促进透明度、问责制和参与度,以解决水和卫生方面的腐败和性别不平等问题(见专栏 5.10)¹⁸⁰

专栏 5.9 尼泊尔加德满都山谷的妇女参与WASH倡议

2013 年到 2014 年，在尼泊尔加德满都山谷的桑寇特，妇女团体训练女性公民使用公民报告卡，监控 9 个在 WASH 部门的政府绩效管理。在非政府组织合作伙伴的支持下，WASH 支持协会组成，举办社区成员治理与反腐败意识提升研讨会。随后成立了 9 个小组委员会，在从地方到国际的非政府组织合作伙伴的支持下，监测当地的水和卫生以及公共预算。通过与村庄发展委员会、地方政党和其他方面的官员接触，根据报告卡的建议制定了联合行动计划。这些努力提高了村庄发展委员会的预算和资料的透明度，并建立了防止腐败的常设监测委员会，使妇女领导人参加政府规划会议，并使社区妇女获得能力建设基金。参加专题小组讨论的妇女报告说，自开始定期检测井水以来，患水媒疾病的家庭成员有所减少。此外，被倡议动员的妇女报告说，通过使各国政府负起责任并认识到她们享有服务的权利，她们获得了更大的权力。她们还表示，小额贿赂的发生率较低，与服务提供商的关系也更好。

资料来源：参加尾注。¹⁸¹

专栏 5.10 加强菲律宾水务部门的廉正和女性赋权

腐败破坏了菲律宾的水务和卫生服务质量。既得利益集团对供水服务的控制也导致了水费的增加和水费的提高，并限制了妇女和其他群体(例如原住民、生活在农村地区的人)参与供水服务的机会。为了解决这些问题，可持续发展目标基金支持了一个为期两年的项目(2015-17 年)，旨在赋权女性和加强水和卫生部门的廉正性。更好的水 (Prowater) 由国际、国家、区域和当地的合作伙伴发起，包括国家和非国家行为体，性别主流化的考虑到所有的措施(如评估、沟通、演示材料,等等)和知识产品，包括如何衡量水的可获取性和质量、清洁和卫生服务。

更好的水帮助妇女和女童参与有关安全用水和卫生方案的规划、监测和执行的决策。2015 年至 2017 年，共有 3277 名妇女参与了评估和数据验证、部门规划、资源分配、监测和评估、卫生规划、水质监测、水安全规划、社区组织/社会准备活动、宣传和倡导。4126 名女孩积极参加学校和日托中心的集体卫生活动，并在 7 个城市发起社区壁画。

该项目加强了水务和卫生部门的廉洁程度和治理能力，特别是在地方一级，包括通过创建五个公民/廉政小组来确保水和卫生问题的透明度、参与度和问责制。该方案确保在这些管理结构中，包括公民/廉政团体在内，至少有 30% 的职位由女性担任。

资料来源：参见尾注。 182

5.3.4. 男女同工同酬

在全球一级，据估计，女性的收入比男性少 24%。¹⁸³ 若干因素影响男女薪酬差距，包括歧视（见第 1 章）。

以非歧视性法律和政策的形式采取以权利为基础的办法，并采取促进通过和执行这些法律和条例的措施，以解决性别薪酬差距问题。案例包括欧盟的指令、1963 年美国同工同酬法案、2010 年英国平等法案和 2007 年纳米比亚的同工同酬立法。¹⁸⁴ 然而，尽管通过了旨在实现妇女同工同酬的全面法律机制，所有区域的性别薪酬差距仍然存在。例如，在欧洲联盟，性别薪酬差距约为 16%。¹⁸⁵

关于国家同工同酬模式的大量资料表明，必须从社会福祉和性别政策以及劳动力市场政策等多个制度角度解决性别平等问题。¹⁸⁶ 事实证明，旨在改善妇女职业发展机会和使母亲能够继续就业或重返就业的政策是有效的。¹⁸⁷ 其他政策措施包括提高最低工资。专家们还倡导更新法律法规，以解决劳动力市场中的性别刻板印象，保护女性雇员的权益——其中包括信息和通信技术等新兴行业。¹⁸⁸ 不同的政策组合和制度设置可能产生不同的结果。例如，在阿根廷和智利，一项从 2015 年开始的而研究发现，阿根廷的工资设定系统相对于智利更支持平等的工资分布和更小的收入差距。在阿根廷，最低工资政策似乎压缩了较低阶层的工资，提高了妇女的相对工资，尽管这是以中位数工资下降和最低工资工作集中在正式部门为明显代价的。¹⁸⁹

为了促进对同工同酬的问责制，一些国家已开始实行公司男女职员工资强制报告制度。2016 年发布的一项针对 23 个国家的调查显示，澳大利亚、比利时、

加拿大、丹麦、芬兰、法国、意大利和瑞典的一些州拥有法律或监管措施，要求雇佣超过一定数量员工的公司公布按性别分类的工资数据。2017年，英国通过了一项相类似的文书，德国在2018年也如此实施。¹⁹⁰ 在冰岛，从2017年开始的法规旨在通过认证，使公司和机构的薪酬管理系统达到官方标准(IST 85标准)，由经过认证的认证机构通过审计实施。¹⁹¹

这些措施的范围因国家而异。报告的大小阈值从25到250名员工不等。这项措施通常只适用于雇员。在一些国家，这一措施包括公共部门和私营部门，而在另一些国家，报告的义务只适用于私营部门的公司。报告的周期可以是一年或更长。对于不报告或者没达到透明度要求的惩罚在不同国家也存在差异。根据国家的不同，结果必须提供给公司的工会代表、所有员工、政府机构或张贴在公司网站上如果有的话。¹⁹² 在英国，透明度要求很高，政府创建了一个网站(<https://gender-pay-gap.service.gov.uk/>)，在这个网站上，每个公司的薪酬差距数据报告都是向公众开放的。

可以通过若干其他方式加强对薪酬平等的责任，包括通过薪酬审计和通过集体谈判机制和运动。例如，在英国，当劳资审裁处声明存在同工同酬违规时，就业审裁处依法有权下令进行薪酬审计。¹⁹³ 在澳大利亚，公众监督有助于减少性别薪酬差距。工会成功地向企业提起诉讼，要求对(主要是)女性员工的薪酬进行评估，根据员工的业绩、责任、工作性质和技能对她们进行重新评估，采用与评估男性员工薪酬相同的标准。¹⁹⁴ 企业面临的压力也可能来自其它机构。近年来，美国的股东和英国的监管机构向银行施压，要求它们提供有关薪酬差距的信息。¹⁹⁵ 瑞典决定对最适合女性的工作场所进行公开排名，这是该国促进工作场所平

等的一种方式。¹⁹⁶ 自愿办法已经与法律文书结合使用(见专栏 5.11)。

专栏 5.11 促进男女同工同酬：瑞士的多管齐下

2015 年, 瑞士启动了大规模公共部门行动——瑞士推进男女同工同酬(SAGE)。瑞士推进男女同工同酬(SAGE)旨在消除整个劳动力市场的两性薪酬差距, 特别关注公共部门以身作则的作用。瑞士推进男女同工同酬(SAGE)的第一个支柱是开发和推广一种自我评估措施, Logib, 允许 50 名或 50 名以上员工的公司查明他们的做法是否符合男女同工同酬的要求。第二个支柱是公共部门男女同工同酬宪章, 该宪章要求进行定期检查, 以确保在公共行政部门、与公共行政部门关系密切的公司和公共采购部门内实行男女同工同酬。越来越多的州、城市和社区正在签署该宪章并执行各项承诺(提高对同工同酬法律基础的认识、使用 Logib 措施定期评估工资、控制采购和发放补贴的同工同酬, 并向联邦政府性别平等办公室报告结果)。签署方和其他利益相关方在年度会议上交流经验和最佳做法。该倡议在 2018 年获得了联合国公共服务奖。

资料来源：2018 年联合国公共服务奖。¹⁹⁷

不遵守既定的规章和政策可能与歧视有关, 包括关于同工同酬的规章和政策。阻止这种做法通常是通过制裁不合规的雇主来实现的。相反, 葡萄牙在 2000 年采取了奖励遵守男女同工同酬规定的做法。劳工及就业平等委员会(由政府、雇主及工人组成的三方机构)向合规定的雇主颁发“平等优质奖”。该奖项的标准包括在招聘和薪酬方面的平等机会。这一过程的基础是公司正式提交证据, 以及对

管理层和工人代表进行面谈的实地考察。¹⁹⁸ 促进雇主、雇员和市民对同工同酬的观念转变，也可以透过建立三方联盟来实现。例如，举例来说，新加坡公平就业实务三方联盟透过一个由政府、雇主及工会共同管理的实体中心运作，从整体角度处理工作场所的歧视个案及投诉。¹⁹⁹

5.3.5. 流动和移民政策

可持续发展目标 10.7 的内容是：“促进人口有序、安全和负责任的迁移和流动，包括通过实施规划良好和管理良好的迁移政策。” 联合国会员国最近通过的《安全、有秩序和经常性移民全球契约》讨论了这个问题，并概述了若干有关政策(专栏 5.12)。²⁰⁰ 这类政策可使移民女性受益，她们往往在迁徙时面临重大挑战和与性别歧视、种族、残疾等相关的交叉易受影响性。²⁰¹ 移徙妇女和女童经常发现容易受到劳工剥削，包括强迫劳动、虐待和侵犯人权、人口贩卖和暴力。赋予移民妇女和女童权力取决于确保移民治理对性别问题作出响应，处理与性别有关的移民问题，特别是妇女和女童的经理、需求和易受影响的处境。

专栏 5.12 《全球安全、有序和定期移民契约》性别一级

《全球安全、有序和定期移徙的全球契约》具有很强的性别成分。在《契约》23 项目标所阐述的 187 项措施中，有 28 项涉及女性或性别问题。《契约》强调必须采取针对性别问题的措施，包括在提供资料和法律指导、支助和咨询、转诊机制、申诉和补救机制以及更广泛地提供服务等方面。它还强调了赋予女性权力的重要性，包括经济权力、进入劳动力市场和劳动力流动、获得经济和社会保护

的机会。契约特别关注有可能成为人口贩卖受害者的妇女的易受影响性和需求。契约还强调了应对针对移民女性的性暴力和性别暴力的措施。最后，《协约》强调需要对与移民管理有关的政策和程序进行性别平等的审查，包括获得个人证件、出生登记、人权保护和边境管理。²⁰²

资料来源：作者阐述。

国家一级的非歧视性法律和政策以保护移民权利和形成劳工移徙政策的国际法和条约为基础。例如，厄瓜多尔已作出努力保护移徙工人的权利，并通过法律规定使有助于移徙妇女在国内找到工作的体制安排，使能够他们融入厄瓜多尔社会。自 2013 年以来，哥斯达黎加政府有了一项法律，保护贩卖人口的受害者，包括妇女和女孩，并惩罚肇事者；它还建立了一个专门机构来支持这一目标。²⁰³ 强有力的立法框架需要意识提升方案和体制改革的支持，以确保遵守新的法律(例如，通过培训、奖励和提供资料)。²⁰⁴

一些国家建立了一站式商店，为移民和难民提供统一和相互联系的服务。在葡萄牙，负责协调国家一级移民政策制定工作的公共机构移民问题高级委员会设立了国家和地方支持中心，以促进移徙者融入葡萄牙社会和公共生活。与移徙妇女有关的专门服务包括社会融合收入、家庭津贴、产前津贴、退休和残疾养恤金等。这种模式已在比利时、德国、捷克共和国和波兰得到复制。²⁰⁵ 地方当局应发挥关键作用，向移民开放公共场所，以增强规划和决策过程的多样性，并帮助为地方服务规划提供信息。²⁰⁶ 例如，德国北莱茵—威斯特伐利亚州的地方行政当局为移民和难民设立了一个一站式融合点，将市政当局、地方就业中心、福利

办公室和雇主协会的代表聚集在一起，以促进行政行为和措施融合。²⁰⁷

另一个办法是将劳工移徙问题纳入国家就业、性别平等、劳工市场和发展政策并使之成为主流。除其他目标外，这可以帮助解决移徙妇女职业流动向下的问题。²⁰⁸ 妇女职业流动的障碍可以通过保护各国之间的技能可移植性或各领域的技能发展的政策和法规得到解决，²⁰⁹，例如金融知识、正规的汇款系统，以及如何管理金融资产、投资和商业。²¹⁰

同其他领域的情况一样，各国政府越来越多地采用透明政策和向实际和潜在的移民者提供资料。例如，移民妇女可以从关于家庭暴力、歧视和侵犯人权条例的资料中获益。政府网站提供有关权利、公共服务程序、国际保护和救济、法律和其他法规的性别平等的信息。例如，丹麦的“ny I danmark”网站提供有关家庭团聚计划签证发放政策的信息。²¹¹ 南非、菲律宾、摩尔多瓦建立了移民信息门户网站，积极向移民男女传递信息。²¹² 然而，在公共接待中心向移徙者提供的资料往往不是按性别分类的，而是由没有接受性别平等训练的工作人员提供的。菲律宾已投资能力建设，提供性别平等的服务，以国家和地方两级的关键政府移民机构为对象。²¹³

公民社会组织，包括为东道国社区中典型的边缘群体服务的妇女权利组织，可以帮助将移徙妇女和女童的需要纳入国家发展计划和其他国家政策。这些团体可以要求政府对促进移徙妇女和女童性别平等的公共承诺承担责任。²¹⁴ 墨西哥、摩尔多瓦和菲律宾已试行各种办法，支持致力于保护移徙女工权利的宣传组织。²¹⁵ 公共部门的行动还可由移徙女工组织和协会的社区外展活动加以补充。²¹⁶

移民，特别是不正规的移民，可以通过腐败得到便利(例如贿赂边防人员非法越境)。²¹⁷ 移徙妇女特别容易腐败(专栏 5.13)。²¹⁸

专栏 5.13 性别、腐败和移民

最近一项关于移民中腐败的性别维度的研究，基于案头文献综述和对 43 名利益相关者和女性移民的采访，发现女性移民在过境期间遭遇腐败的风险最高。可以要求贿赂，让正规和非正规移民都能继续他们的旅程。没有任何经济来源的女性更容易遭受性侵害。由于独自旅行的妇女特别容易受到伤害，许多妇女愿意支付保护费，要么用财政资源，要么用她们的身体。

移徙妇女在移徙过程中遭受性勒索和其他形式的基于性别的暴力，往往不得不面对心理创伤、性传播疾病和意外怀孕。有证据表明，移民妇女往往意识到这些风险，并试图采取预防措施(如避孕)，但仍然愿意承担风险和移民。移徙女工虽然不太经常，但也在目的国遇到腐败，大多与警察在资源分配方面的腐败和欺诈有关。

研究表明，女性在不同的阶段会经历不同程度的易受影响。易受腐败的影响取决于妇女的个人和文化背景以及原籍国、过境国和目的地国的不同体制因素。非正规移民和受教育程度较低的人往往更容易受到剥削，更容易受到腐败官员的要求。此外，原籍国的父权结构往往使妇女更容易被强迫加入贩卖人口的网络中。

资料来源：参见尾注。²¹⁹

5.3.6. 安全、经济、便捷和可持续的交通系统

可持续发展目标 11.2²²⁰ 直接提出交通系统对妇女和女童需要作出响应的问题。交通在将妇女与货物和服务以及社会和经济机会联系起来方面起着关键作用。²²¹ 例如，有效的交通可以减轻妇女的旅行负担，增加她们接受教育和从事生产活动的时间，从而提高经济能力。²²² 妇女的交通需要和交通方式往往与男子不同。然而，公共交通系统往往倾向于服务于主要由男性使用的长途旅行和较远的目的地，而不是典型的女性移动模式的短途需求。²²³ 重要的是，在使用交通措施时，女性比男性更容易受到性骚扰。例如，在拉丁美洲的主要城市，每 10 个妇女中就有 6 个报告说她们在使用交通系统时受到过身体上的骚扰。²²⁴

公共机构在消除偏见和从性别角度改善交通服务方面可发挥关键作用。在交通政策制定和方案和项目一级，性别问题日益成为主流。在政策一级，世界银行 2000 年代初的报告记录了发展中国家在交通政策和战略文件中纳入性别考虑的情况，包括塞内加尔和乌干达。²²⁵ 在规划一级，至少自 1990 年代中期以来就呼吁在交通规划中列入性别方面的内容，²²⁶ 并且在这方面已经取得了进展。然而，在发达国家和发展中国家，女性在交通规划中的代表性不足仍然是一个令人关注的问题。²²⁷

在方案和项目一级，主要捐助者和国际金融机构编制了关于交通中性别问题的工具包和指导文件。这些文件强调确定男性和女性的需要和优先事项以及交通方式、记录和交通有关的性别障碍，以及以及交通基础设施和服务的性别平等设计。它们还强调了妇女参与运输项目所有阶段的必要性，包括监督。²²⁸

妇女和其他利益相关方的参与使公共交通服务更加注重性别平等。在中国，辽宁省将女性纳入城市交通项目工作组，协助解决安全问题，增加公交服务的频率，并促使交通路线的重新构思(例如包括街灯、行人路等)和道路建造计划的采购过程。²²⁹ 在尼泊尔加德满都，运输业者与地方当局合作，将女性纳入决策职位，提供更符合性别要求的交通服务。²³⁰ 韩国引进了“粉光”技术，使孕妇在进入公共交通系统时能够通过电子设备接收有关优先休息区的实时信息。²³¹

处理公共交通中对妇女的暴力行为的政策采取了各种方法,包括基于移动技术的受害者可以使用的报告措施(专栏 5.14)。打击性侵犯和性骚扰的一个方法是开发女性专用交通解决方案,即所谓的粉色交通,包括女性专用地铁、公交车和火车车厢。目前至少有 15 个发展中国家和发达国家正在采取这种举措。

专栏 5.14 便利举报以解决在公共交通措施上对妇女的暴力行为

在印度，移动应用 SafetiPin 旨在通过提供用户和受过培训的审计人员收集的安全相关信息，让社区和城市变得更安全。它的基础是女性安全审计，这是一个参与性措施，收集和评估有关公共空间的**城市安全认知信息，重点是地铁站附近的环境。²³² 2016 年，伦敦交通管理局发布了《平等行动计划》，承诺促进客户、员工和利益相关者的平等。该计划还包括一个每年衡量进展的系统。相关的《举报它以阻止它》运动鼓励报告性侵犯，带来的结果是报告增加了 35%。²³³ 在卢旺达的基加利，地方当局提供免费电话号码，让受害者在乘坐公共交通系统时报告任何性骚扰案件或事件。²³⁴

资料来源：参见尾注。

女性专用车的实施因国家而异，从只在高峰时间实施的政策，到快速列车上女性专用车厢的政策。评论家们强调说，这些解决方案虽然有助于解决严重的安全问题，但并没有解决性别歧视的性别规范，而且可能有助于加强性别差异，而不是解决性骚扰的根本原因。²³⁵

5.4. 关于有效响应性别平等的机构的关键信息

本章通过可持续发展目标 16 所倡导的制度原则来审查对性别问题作出响应的机构。分析表明，这些原则在国家一级和在可持续发展目标的选定目标一级具有相关性。从分析中可以得出以下几点。

强有力的公共部门机构以协调一致的方式开展工作，是制定强有力的法律框架以促进性别平等的先决条件。促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制、议会、法律改革委员会、司法部和其他机构都需要促进性别平等，并应有手段有效地履行其各自的职责。

促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制，如果有足够的资源和权力，可以克服支离破碎和孤立的做法，协调跨部门政策的制定和执行，并支持在两性平等和赋予妇女权力方面加强政策的一致性。它们在国家 and 次国家一级广泛地吸收机构利益相关者，并与各种伙伴合作以履行其职责。通过将性别问题纳入部门和公共机构的主流，它们有助于改变公共政策价值观念和文化、实施行动和公共机构的响应能力。国家机制带头拟订了关于性别平等、结束对妇女的暴力行为、和平与安全的国家行动计划，并协调将性别问题纳入国家发展计划的主流。通过性别分析和评价、能力发展和培训，要求采取行动，使性别问题更加有效地制度

化。

性别平等法律和政策是解决性别歧视的重要措施。尽管大多数国家都制定了大量促进性别平等的法律，但全球仍有 25 亿多妇女和女童受到歧视性法律和缺乏法律保护的影响，使她们失去了争取权利的法律基础。在许多情况下，执行仍然是一个问题。妇女参与法律改革进程有助于在宪法和法律中列入具体规定，加强对妇女需要的响应，防止歧视、骚扰和暴力。

为了评估政府政策决定对性别平等的影响和审查公共服务的质量和对妇女需要的响应，透明度和资料可获取性是必不可少的。在促进性别平等的基础广泛的政策的有利环境中，透明度框架和倡议是最有效的。在这方面，公开数据和公开报告，包括关于预算和开支的报告，需要确保以所有妇女和女童都能获得的方式提供资料。信息和通信技术帮助提高了信息的透明度和可获得性。基于信息通信技术的信息管理系统有助于信息的检索和分析，包括按性别分类的数据。在过去二十年中，在按性别统计分类的数据的产生和传播方面取得了进展，这使信息的获取受益，大约有 105 个国家报告将监测和收集国家性别统计数据。

治理机构向公众负责对有效落实可持续发展目标至关重要。性别平等的责任包括将性别平等作为评估和衡量公共部门绩效的标准。性别平等预算是财政问责制的一个案例，它使财政机构能够制定税收和支出政策，以促进性别平等。促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制可促进部门部委、议会和公民社会参与性别预算编制。多方利益相关方的做法在推动各部委向前发展和为更大的公民社会对话和影响开辟空间方面特别有效。议会监督和审计机构在这方面发挥了重要作用。

贫困妇女受到腐败的影响尤为严重，腐败涉及一系列与服务提供不力和领导不力有关的剥削行为。腐败的定义和指标往往不包括腐败的多维性和影响。解决腐败问题需要将性别纳入腐败衡量措施，收集按性别分类的数据，以确定腐败的性别差异模式。在可持续发展目标 5 框架内解决腐败问题的其他重要渠道包括：反腐败立法、扩大腐败的定义使其包括妇女的经历、采取性别平等的反腐败项目和政策、获得申诉措施和机制以及举报腐败的安全空间。

女性在各级公共决策、政府所有部门和各级的代表人数仍然不足。性别规范和陈规定型观念往往阻碍女性候选人的选择，并在整个选举过程中对女性造成障碍。一些国家已经采取了临时的特别措施，如性别配额，这可以显著提高女性当选的机会。女性人数较多的议会会优先处理与性别平等有关的问题。然而，提高女性立法人员的比例本身并不能保证将颁布对性别平等问题的立法。政府机构应支持和提拔议会、政党和选举管理机构的女性领导人。必须努力确保包括司法系统在内的其他公共机构的性别平等。解决政治上对女性的暴力行为也非常重要，这也是一个全球现象。

尾注

1. United Nations, 2018, *The Sustainable Development Goals Report*, New York.
2. United Nations, 2018, *The Sustainable Development Goals Report*, New York.
3. Gupta, V., S. Hieronimus, M. Krishnan, A. Madgavkar, 2019, *Accelerating gender parity: What can governments do?*, McKinsey Global Institute, January.

4. 在本章其余部分，按照妇女地位委员会使用的术语，使用了“促进性别平等和赋予妇女和女童权力的国家机制”一词，而不是“国家妇女机制”。

5. United Nations, *The Fourth World Conference on Women, 1995, Beijing Declaration and Platform for Action*, para 201.

6. United Nations Economic and Social Council, Commission on the Status of Women 59th Session, 9-20 March 2015, Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly, *Report of the Secretary-General*, Paragraph 233.

7. United Nations General Assembly, 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1, New York, October.

8. European Institute for Gender Equality, 2014, *Gender equality and institutional mechanisms: implementation of the Beijing Platform for Action in the EU*, Luxembourg.; Economic Commission for Africa, 2011, *Recent Trends in National Mechanisms for Gender Equality in Africa*, Addis Ababa; Economic Commission for Europe, 2010, *National Mechanisms for Gender Equality in South-East and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Geneva; Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2010, *National Mechanisms for Gender Equality and Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region*, Santiago; Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2010, *Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: Regional Study-Asia and the Pacific*, Bangkok; and Economic and Social Commission for Western Asia, 2010, *Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: National Mechanisms for Gender Equality in the ESCWA Region*, Beirut.

9. European Institute for Gender Equality, 2014, *Gender equality and institutional mechanisms: implementation of the Beijing Platform for Action in the EU*, Luxembourg.

10. Economic Commission for Africa, 2011, *Recent Trends in National Mechanisms for Gender Equality in Africa*, Addis Ababa.

11. United Nations ECOSOC, 2015, Review and appraisal on the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session

of the General Assembly. *Report of the Secretary General*.

12. UN Women, 2015, *Te Beijing Declaration and Platform for Action turns 20*, Summary report, New York, July, pp. 34.

13. ECLAC, 2018, Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean, <https://oig.cepal.org/en/indicators/level-within-governmental-hierarchy-national-mechanisms-advancement-women>

14. ECLAC Division for Gender Affairs, 2019, Inputs to the World Public Sector Report 2019.

15. UN Women, 2015, *The Beijing Declaration and Platform for Action turns 20*, Summary report, New York.

16. ECLAC, 2016, Equality and women's autonomy in the sustainable development agenda. LC/G.2686/Rev.1, Santiago.

17. OECD, 2017, *Building an Inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality*, OECD Publishing, Paris

18. 这项评估是在联合国开发计划署(UNDP)《男女平等印章：公共实体认证方案》的框架内进行的。在联合国开发计划署(UNDP)的支持下，这项倡议的目的是帮助公共机构制定切实可行的路线图，以确保将性别平等纳入该机构的结构、政策、文化、职能和工作。

19. UN Women, 2014, *Gender Mainstreaming in Development programming*, New York, p.

32. 也可参见 Fernos, M. D., 2010, *National Mechanism for Gender Equality and the Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region*, Serie Mujer y Desarrollo, 102, Division of Gender Affairs, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, June.

20. 同上

21. Riskrevisionen, 2015, Summary: *Te Government's gender equality initiative* –

temporary or permanent improvements?, Report RIR 2015:13, June, Stockholm.

22. World Bank, 2016, *Women, Business and the Law 2016*, Washington, D.C., p.2.

23. UN Women, 2018, *Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York.

24. McKinsey Global Institute, 2015, *The Power of Parity: How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth*, McKinsey & Company.

25. 同上, pp. 8-9.

26. 经合发组织发展中心、社会机构和性别指数, <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/TN.pdf>

27. Act on the Prevention and Punishment of Violence against Women, 2012, 参见经合发组织发展中心、社会机构和性别指数, 可见 <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/BJ.pdf>.

28. 2007年帮助受害者的联邦法律, 参见经合发组织发展中心、社会机构和性别指数。可见: <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/CH.pdf>.

29. AUB Policy Institute, 2018,黎巴嫩的审查性骚扰法草案: 女性公共空间的平等权利。可见 https://website.aub.edu.lb/ifi/publications/Documents/policy_memos/2017-2018/20180121_sexual_harassment_draft_laws_lebanon.pdf.

30. UN ECOSOC, 2015, Review and Appraisal the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly, *Report of the Secretary-General*, E/CN.6/2015/3.

31. 2017 年，15 岁至 19 岁的女孩中，有三分之一曾在 30 个女性割礼集中的国家接受过割礼，而在 2000 年前后，这一比例接近二分之一。也可参见：United Nations, *The Sustainable Development Goals Report 2018*, New York.

32. UN ECOSOC, 2015, Review and appraisal on the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly, Report of the Secretary General, *Report of the Secretary-General*, E/CN.6/2015/3.

33. Inter-Parliamentary Union, 2011, *Gender sensitive parliaments review – good practices from parliaments*, Geneva.

34. 对其有效性至关重要是两个特征：首先，该措施包含有效的制裁措施，不符合清单是不允许的。第二，它的结构是防止有系统地把妇女分配到名单底端的不可能获得的名额，因为 40% 的配额不仅适用于名单，而且适用于每一组五名候选人。参见 EIGE, *Electoral quotas that work*, 可参见 <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/goodpractices/spain/electoral-quotas-work>.

35. UNODC, 2019, contribution to the World Public Sector Report 2019.

36. UN Women, 2011, *Progress of the World's Women 2011-2012: In pursuit of Justice*, New York.

37. UN Women et al, 2018, *A practitioner's toolkit on women's access to justice programming*, New York.

38. <https://peacekeeping.un.org/en/story-of-unmil-book-womens-policecontingent-role-modules-decade>.

39. UN Women et al, 2018, *A practitioner's toolkit on women's access to justice programming*, New York, Module 3, p. 40.

40. UN Women and ATHENA, 2011, *Transforming the National AIDS Response - Advancing Women's Leadership and Participation*, New York.

41. Nawaz, F., 2009, *State of research on gender and corruption*, U4 anti-corruption Resource Center, Oslo.

42. 同上

43. Inter-Parliamentary Union, 2011, *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice*, Geneva.

44. ECLAC Division for Gender Affairs, 2019, *Inputs to the World Public Sector Report 2019*.

45. OECD/UNDP (2016), *Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report*, OECD Publishing, Paris.

46. Web Foundation, 2018, *Is open data working for women in Africa?* ,July. 可见:
http://webfoundation.org/docs/2018/07/WF_WomanDataAfrica_Report.pdf

47. UN ECOSOC, 2015, Review and appraisal on the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly, *Report of the Secretary-General*, E/CN.6/2015/3.

48. 同上

49. <https://genderstats.un.org/#/home>

50. ECLAC, 2018, Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean, 可见:
<https://oig.cepal.org/en/indicators>.

51. UN Women, 2018, Making Every woman and Girl Count Programme. 可见:
<http://www.unwomen.org/en/how-we-work/flagshipprogrammes/making-every-woman-and-girl-count>.

52. UNIFEM, 2009, *Who Answers to Women? Gender and Accountability*, Progress of the world's women 2008/2009, New York.

53. 参见 Stotsky, J., A. Zaman, 2016, The Influence of Gender Budgeting in Indian States on Gender Inequality and Fiscal Spending, *IMF Working Paper No. 16/227*, Washington, DC.

54. UN Women, 2018, *Gender Responsive Budgeting*. 可见：
<http://asiapacific.unwomen.org/en/countries/bangladesh/national-planning/gender-responsive-budgeting>.

55. UN Women, 2019, Inputs to the World Public Sector Report 2019.

56. UN Women, 2014, Experiences and lessons learned on institutional mechanisms. *Preparatory Note for Beijing +15 Review*, New York.

57. Nawaz, F., 2009, *State of research on gender and corruption*, U4 anti-corruption Resource Center, Oslo.

58. OLACEFS, 2014, *Coordinated audit on the subject of gender equality performed by the Supreme Audit Institutions (SAI) of Puerto Rico, Chile and Costa Rica*, [http://www.intosaicommunity.net/document/articlelibrary/Coordinated_Audit_on_Gender_Issues_2014_\(report\)1.pdf](http://www.intosaicommunity.net/document/articlelibrary/Coordinated_Audit_on_Gender_Issues_2014_(report)1.pdf)

59. 联合审计的地区报告将于 2019 年年中发布。INTOSAI, 2018, “OLACEFS and IDI Host Coordinated Audit Conference On SDG5”, INTOSAI Journal, July 30, <http://intosaijournal.org/olacefs-idi-host-coordinated-audit-conference-on-sdg5/>

60. Canadian Audit and Accountability Foundation (CAAF), 2017, *Practice guide to auditing the United Nations Sustainable Development Goals: Gender equality*, Ontario, CAAF, <https://www.caaf-fcar.ca/images/pdfs/practiceguides/Practice-Guide-to-Auditing-the-United-Nations-sustainableDevelopment-Goals-Gender-Equality.pdf>

61. Kinyondo, A. R. Pelizzo, A. Umar, 2015, A functionalist theory of oversight. *African Politics & Policy I*, no. 5: 1-25; Pelizzo, R., F. Stapenhurst, 2012, *Parliamentary oversight tools: A comparative analysis*, London, Routledge.

62. Nawaz, F., 2009, *State of research on gender and corruption*, U4 anti-corruption Resource Center, Oslo.

63. Chakraborty, L., 2016, *Asia: A Survey of Gender Budgeting Efforts*, IMF Working Paper WP/16/150, International Monetary Fund, Washington,DC.

64. Stotsky, J. G., L. Kolovich, S. Kebhaj, 2016, *Sub-Saharan Africa: A Survey of Gender Budgeting Efforts*, IMF Working Paper WP/16/152, International Monetary Fund ,Washington, DC.

65. UN Women, contribution to the World Public Sector Report 2019.

66. UNODC, contribution to the World Public Sector Report 2019, based on corruption surveys supported by UNODC. Rheinbay, J., M. Chêne,2016, *Gender and corruption. Topic guide*, Berlin, Transparency International, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_gender_corruption_Final_2_016.pdf

67. Huairou Commission and UNDP, 2012, *Seeing Beyond the State: Grassroots women's perceptions of corruption and anti-corruption*.

68. Sim, B. et al, 2017, "Gender and corruption: A toolkit to address the 'add women and stir' myth", OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum, <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Integrity-Forum-2017-SciencesPo-gender-corruption.pdf>

69. Boehm, F., E. Sierra, 2015, *The gendered impact of corruption: Who suffers more- men or women?*, *U4 Brief*, 9, August, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

70. UNODC, 2019, inputs to the World Public Sector Report 2019. Transparency International, 2010, *Corruption and gender in service delivery: The unequal impacts*, *TI Working Paper 2*, Berlin. Jenkins, M, 2017, "The impact of corruption on access to safe water and sanitation for people living in poverty", U4 Expert answer, 6, July, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

71. Transparency International, 2014, *Transparency and good governance in global health*, London, TI UK, http://ti-health.org/wp-content/uploads/2016/10/Transparency_and_Good_Governance_in_Global_Health-1.pdf

72. Boehm, F., E. Sierra, 2015, *The gendered impact of corruption: Who suffers more- men*

or women?, *U4 Brief*, 9, August, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

73. UNIFEM and UNDP, 2010, *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*, New York

74. Nawaz, F., 2009, *State of research on gender and corruption*, U4 anticorruption Resource Center, Oslo. UNIFEM and UNDP, 2010, *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*, New York.

75. Nawaz, F., 2009, *State of research on gender and corruption*, U4 anti-corruption Resource Center, Oslo.

76. Jenkins, M., 2017, “The impact of corruption on access to safe water and sanitation for people living in poverty”, U4 Expert answer, 6, July, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

77. 参见 Boehm, F., 2015, “Are men and women equally corrupt?”, U4 Brief, 6, May, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

78. UNODC, contribution to the World Public Sector Report 2019.

79. UNODC, contribution to the World Public Sector Report 2019.

80. Boehm, F., E. Sierra, 2015, The gendered impact of corruption: Who suffers more- men or women?, *U4 Brief*, 9, August, Bergen, U4 Anti-corruption Resource Centre.

81. Sim, B. et al, 2017, “Gender and corruption: A toolkit to address the ‘add women and stir’ myth”, OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum. Transparency International, 2010, *Corruption and gender in service delivery: The unequal impacts, Working Paper #02*, Berlin.

82. UNODC, contribution to the World Public Sector Report 2019.

83. Sim, B. et al, 2017, “Gender and corruption: A toolkit to address the ‘add women and stir’ myth”, OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum.

84. Huairou Commission and UNDP, 2012, *Seeing Beyond the State: Grassroots women’s perceptions of corruption and anti-corruption*.

85. Zuñiga, N, 2018, “Women’s empowerment and corruption in Uganda”, U4 Anti-Corruption Helpdesk Answer, 12, Bergen, U4 Anti-Corruption Research Centre.

86. 例如，菲律宾为女性提供了私密的、更容易接触到的当地渠道，让她们在报告性侵犯时感到安全。参加 Ro, C., 2016, “Sextortion: Name it, Fight it”, <http://ww.womensmediacenter.com/news-features/sextortion-name-it-fght-it>

87. Nawaz, F., 2009, *State of research on gender and corruption*, U4 anticorruption Resource Center, Oslo.

88. Jha, C.K., S. Sarangi, 2018, Women and corruption: What positions must they hold to make a difference?, *Journal of Economic Behavior & Organization* 151 (July), 219-233.

89. Bauhr, M., N. Charron, L. Wangnerud, 2018, Close the political gender gap to reduce corruption. How women’s political agenda and risk aversion restricts corrupt behaviour, *U4 Brief*, 3, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

90. Transparency International, 2006, *Global corruption report*, Berlin.

91. Nawaz, F., M. Chêne, 2009, “Gender, corruption and health”, U4 Expert Answer, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre. UNIFEM and UNDP, 2010, *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*, New York.

92. Rheinbay, J., M. Chêne, 2016, *Gender and corruption. Topic guide*, Berlin, Transparency International.

93. Transparency International, 2013, “Do we need women specific anticorruption projects,” Gender, blog, March 8th, https://www.transparency.org/news/feature/do_we_need_women_specific_anti_corruption_projects.

94. United Nations Statistics Division, 2015, *The World’s Women 2015: Trends and Statistics*, New York.

95. www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf.

96. IPU and UN Women, 2019, *Map on Women in Politics: 2019*.

97. OECD, 2014, *Women, Government and Policymaking in OECD countries: Fostering diversity for inclusive growth*, OECD Publishing, Paris.

98. IPU, 2019, *Women in National Parliaments: World Average*. 可见：
<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

99. Inter-Parliamentary Union, 2019, *Women in National Parliaments: World Classification*.
可见：<http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010119.htm>.

100. 同上

101. 消除对妇女歧视委员会关于临时特别措施的第一段第四条的第 25 号一般性建议呼吁会员国通过采取不应被视为歧视性的临时特别措施，加速男女事实上的平等。

102. IDEA, 性别配额数据库，可见：
<https://www.idea.int/datatools/data/gender-quotas/quotas>.

103. Inter-Parliamentary Union, 2015, *Women in Parliament: 20 years in review*, Geneva.

104. Inter-Parliamentary Union, 2019, *Women in National Parliaments: World Classification*.

105. UN Women, 2018, *Historic Leap in Tunisia: Women make up 47 percent of local government*. August.
<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2018/8/feature-tunisian-women-in-local-elections>.

106. UNDP and McKinsey & Company, 2017, *Gender Diversity in the State: A Development Accelerator?*, p. 19.

107. IDEA, 性别配额数据库。

108. Inter-Parliamentary Union, 2019, *Women in National Parliaments: World Classification*.

109. OECD, 2014, *Women, Government and Policymaking in OECD countries :Fostering*

diversity for inclusive growth, OECD Publishing, Paris.

110. 联合国，2013年，秘书长关于在促进妇女和政治参与方面采取的措施和取得的进展的报告。 A/68/184. July.

111. IDEA, 性别配额数据库。

112. Inter-Parliamentary Union, 2019, *Women in National Parliaments: World Classification*.

113. IDEA, 性别配额数据库。

114. Ballington, J., 2008, *Equality in Politics: A Survey of Men and Women in Parliaments, Reports and Documents No. 54*, Inter-Parliamentary Union.

115. Htun, M., M. Lacalle, J. P. Micozzi, 2013, Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983-2017, *Journal of Politics in Latin America*, 5,1.

116. United Nations Statistics Division, 2015, *The World's Women 2015: Trends and Statistics*. New York.

117. UN Women, 2017, *Theories of Change for UN Women's thematic Priorities: Achieving Transformative Results for Gender Equality and Women's Empowerment*.

118. Palmieri, S., 2011, *Gender-sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice, Reports and Documents No.65*, Inter-parliamentary Union, Geneva.

119. 同上。

120. Inter-Parliamentary Union, 2012, *Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments*, Geneva.

121. UNDP and UN Women, 2015, *Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation*, New York, pp. 30.

122. UN Women and UNDP, 2015, *Inclusive Electoral Processes: A Guide for Electoral Management Bodies on Promoting Gender Equality and Women's Participation*, New York.

123. UNDP and NDI, 2012, *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women's Political Participation*. 可见：
<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/womensempowerment/empower-Women-political-parties.html>.

124. United Nations, 2018, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on violence against women in politics. A/73/301.

125. UN Women, 2018, *Violence against women in politics*, Expert Group Meeting Report and Recommendations, New York, March.

126. United Nations, 2019, Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: sexual harassment, General Assembly resolution A/RES/73/148, January.

127. UN Women, 2017, *Preventing Violence Against Women in Elections, Programming guide*, New York

128. UN Women and ATHENA, 2011, *Transforming the National AIDS Response - Advancing Women's Leadership and Participation*, New York.

129. 参见 <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/gender/>

130. ECOSOC, Statistical Commission 49th session, Gender statistics Report of the Secretary-General, 2017, E/CN.3/2018/22.

131. 拉丁美洲和加勒比经济委员会 (ECLAC) 的分析将可持续发展目标分为四类：(i) 明确的性别平等或妇女权利目标；(ii) 隐含的性别平等或妇女权利目标；(iii) 为两性平等或妇女权利创造条件的指标；(iv) 间接涉及性别平等和/或妇女权利的目标。参见 ECLAC, 2016, *Equality and women's autonomy in the sustainable development agenda*, LC/G.2686/Rev.1, Santiago. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40675>

132. 《公约》第 10 条提到妇女在教育领域的平等权利。第 11 条强调妇女享有职业训练、同酬(包括福利)和同值工作同等待遇的权利。第 14 条要求采取适当措施,消除对妇女的歧视,确保她们享有适当生活条件的权利,特别是在卫生和交通等服务方面。该条还提到了反对农村地区歧视妇女的措施,包括在土地改革以及安置计划方面的平等待遇。United Nations, 1988, A/RES/43/100, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

133. Energia, World Bank/Esmap, and UN Women, 2018, Global Progress of SDG 7 – Energy and Gender, Policy Brief #12, in UN DESA, 2018, *Accelerating SDG7 Achievement: Policy Briefs in support of the first SDG7 review at the UN High-Level Political Forum 2018*, New York.

134. Asian Development Bank, 2012, Policy on Gender and Development, Operations Manual C2 on Gender and Development in ADB Operations, Manila.

135. USAID, Energia, Environment and Gender Information, and International Union for the Conservancy of Nature, 2017, *Energizing Equality: The importance of integrating gender equality principles in national energy policies and frameworks*, IUCN Global Gender Office, Washington, D.C., September.

136. UN Women and UNDP, 2017, *Gender, energy and policy. A Review of Energy Policies in East and Southern Africa*, New York.

137. Gender + Energy research programme, 2016, *Mainstreaming gender in energy sector practice and policy: Lessons from the Energia international network*, DFID and UK Aid, London, September, pp. 28-29.

138. ECOWAS, 2015, ECOWAS Policy for Gender Mainstreaming in Energy Access.

139. http://www.ecowrex.org/system/files/ecowas_directive_on_gender_assessments_in_energy_projects_0.pdf.

140. United Nations, 2018, Secretary-General's message for the International Day of Rural Women, New York, October, 可 见 :

<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-10-15/secretary-generals-messageinternational-day-rural-women-scroll-down>.

141. Carter, M.R., 2003, Designing Land and Property Rights Reform for Poverty Alleviation and Food Security, *Paper presented at 29th Session of the Committee on World Food Security*, Rome, 12 - 16 May 2003, informal panel on the impact of access to land on improving food security and alleviating poverty.

142. FAO, 2002, *Gender and Law - Women's Rights in Agriculture*, Rome, January.

143. 参见: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1715-del-18-octubre-1996/>.

144. Landesa, Rural Development Institute, 2018, Why Women's Land Rights? 可见: <https://www.landesa.org/what-we-do/womens-land-rights/>.

145. OECD, Social Institutions and Gender Index, 可见: <http://www.oecd.org/development/development-gender/theoecdsocialinstitutionsandgenderindex.htm>.

146. The Carter Center, 2014, *Women and the Right of Access to Information in Liberia*, Executive Summary.

147. Landesa, Rural Development Institute, 2018, Security for Girls through Land Project (Girls Project), 可见: <https://www.landesa.org/whatwe-do/womens-land-rights/security-for-girls-through-land-project-girlsproject/>; Randria Arson, H. P et al, 2018, *Women, Land and Corruption – Resources for Practitioners and Policy-makers*, Transparency International, Berlin; Bayisenge, J., 2018, From Male to Joint Land Ownership: Women's Experiences of the Land Tenure Reform Programme in Rwanda, *Journal of Agrarian Change*, 588-605

148. IFAD, 2017, *How to Do Poverty Targeting, Gender Equality and Empowerment during Project Implementation*, June, Rome.

149. FAO, 2015, *Guatemala's Ministry of Agriculture approves first-ever Policy on Gender Equality*, June, 可见: <http://www.fao.org/gender/insights/detail/en/c/294759/>.

150. Odeny, M., 2013, *Improving Access to Land and strengthening Women's land rights in Africa*, the World Bank.

151. 肯尼亚为例, 参见: Transparency International, 2018, *The Impact of Land Corruption on Women: Insights from Africa*, Berlin.

152. Randria Arson, H. P., et al., 2018, *Women, Land and Corruption – Resources for Practitioners and Policy-makers*, Transparency International.

153. Torres, D., R. Wyant, *Uganda: Women's collectives fight for land rights, against corruption*, UNDP, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/ourstories/in-uganda--women-s-collectives-fight-for-landrights-and-against.html>; SWID website at <https://sites.google.com/site/swiduganda/home/swid-projects/swid-projects>.

154. 在初级教育方面, 66%的国家实现了男女平等。这一比例在中学低年级降至 45%, 在中学高年级降至 25%。看看完成率, 在低收入国家, 每 100 名男性完成初中毕业, 只有 79 名女性完成毕业。在中低收入国家最贫困的儿童中, 女性完成小学、初中和高中教育的可能性也低于男性。在可获得信息的中高收入国家, 情况正好相反。参见 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, United Nations Girls' Education Initiative, Global Education Monitoring Report, *Global Education Monitoring Report Gender Review 2018: Meeting Our Commitments to Gender Equality in Education* (Paris, UNESCO, 2018), 可见: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261593>.

155. World Bank, 2017, *Economic Impacts of Child Marriage: Global Synthesis Report*, Conference Edition, June.

156. Wodon, Q., C. Montenegro, H. Nguyen, and A. Onagoruwa, 2018, *Missed opportunities: The high cost of not educating girls*, the World Bank, Washington, D.C. 根据这项研究, 女童不仅要完成初等教育, 而且还要完成中等教育, 因为教育成就的收益往往“只有在中等教育中才会可观”。

157. UNESCO, 2018, *Ensuring the right to equitable and inclusive quality education*, Paris.
158. UNICEF, 2018, *Barriers to Girls' Education, Strategies and Interventions*, New York, March.
159. UNESCO, 2018, *Ensuring the right to equitable and inclusive quality education*, Paris.
160. The Clinton Foundation and Bill and Melinda Gates Foundation, 2015, *No Ceilings: The Full Participation Report*, March. Available from <http://www.noceilings.org/report/report.pdf>.
161. The Clinton Foundation and Bill and Melinda Gates Foundation, 2015, *No Ceilings: The Full Participation Report*, March.
162. UNESCO, 2018, *Ensuring the right to equitable and inclusive quality education*, Paris.
163. United Nations Public Service Awards, Division for Public Institutions and Digital Government, *Empowering Women through Education*, 2014, 可见 : <https://publicadministration.un.org/en/Research/Case-Studies/unpsacases/ctl/NominationProflev2014/mid/1170/id/2774>
164. UNESCO, 2018, *Ensuring the right to equitable and inclusive quality education*, Paris.
165. Master, A., A. Meltzoff, 2017, Building bridges between psychological science and education: Cultural stereotypes, STEM, and equity, *Prospects*, 46, 2, 215-234. UNESCO, 2017, *Ensuring the right to equitable and inclusive quality education*, Paris.
166. UNGEI, 2017, *Still left behind: Pathways to inclusive education for girls with disabilities*, June.
167. UNICEF, 2018, *Barriers to Girls' Education, Strategies and Interventions*, March.
168. United Nations, *State of the World's Indigenous Peoples: Education*, vol. 3, (United Nations publication, Sales No.: E.17.IV.3).
169. Jones, N., E. Presler-Marshall, M. Stavropoulou, 2018, *Adolescents with disabilities. Enhancing resilience and delivering inclusive development*, ODI, July.

170. UNICEF, 2007, *Gender Audit of Education Programs in Ethiopia, Kenya, Malawi and Uganda*. Eastern and Southern Africa Region (ESAR) Nairobi, September. 可见 : <http://www.ungei.org/PARIS2007/docs/Gender%20Audit%20ESAR%202007.doc>

171. Meier, B., 2004, *Corruption in the Education Sector: An Introduction*, Transparency International, Berlin.

172. United Nations Public Service Awards, Division for Public Institutions and Digital Government, Protecting the Futures, 2012, 可见 : <https://publicadministration.un.org/en/Research/Case-Studies/unpsacases/ctl/NominationProfile/mid/1170/id/1239>.

173. UNGEI, 2018, Partnership Approaches to Eliminating SRGBV: an EU Development Days panel. 可见 : http://www.ungei.org/index_6508.html?mc_cid=7d2c2b17d1&mc_eid=ea18e2771f.

174. UNESCO, 2017, *Ensuring the right to equitable and inclusive quality education*, Paris.

175. United Nations Public Service Awards, Division for Public Institutions and Digital Government), 2018, Agricultural Sector Development Support Programme (ASDSP).

176. IASC, 2007, *IASC Gender Handbook*, March, 可见 : https://www.who.int/hac/network/interagency/b9_water_sanitation_hygiene.pdf.

177. Lee, Y. J., 2017, Informing women and improving sanitation: Evidence from rural India, *Journal of Rural Studies*, 55, October 2017, 203-215.

178. Gonzalez de Asis, M., D. O’Leary, P. Ljung, et. al., 2009, *Improving Transparency, Integrity, and Accountability in Water Supply and Sanitation: Action, Learning, Experiences*, the World Bank, Washington D. C.

179. Oxfam, 2017, *Social Accountability in Pakistan: participatory governance in urban WASH*, March.

180. Wyant, R., K. Spasić, 2015, Grassroots Women’s Accountability Mechanisms:

Strengthening Urban Governance through Organising and Partnerships, *Gender & Development*, 23.1 (0): 95–111.

181. Swedish International Development Cooperation Agency, 2018, *Information brief – anti-corruption in water and sanitation*, Stockholm, August.

182. UNDP, 2017, PRO-WATER: Promoting water and sanitation access, integrity, empowerment, rights and resiliency. Sustainable Development Goals Fund, http://www.sdgfund.org/sites/default/files/philippines_sdg_fund_joint_programme_final_narrative_report_1.pdf ; http://www.sdgfund.org/sites/default/files/philippines_sdg_fund_final_evaluation_report_-_compressed_0.pdf

183. UN Women, 2018, *Why Gender Equality Matters across All SDGs – An Excerpt of Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*, New York.

184. The Labour Act, Act 11 of 2007. See OECD Development Centre, Social Institutions and Gender Index 可 见 : <https://www.genderindex.org/wp-content/uploads/files/datasheets/2019/NA.pdf>.

185. Koukiadaki, A., J. Rubery, 2016, *Closing the gender pay gap: A review of the issues, policy mechanisms and international evidence*, ILO, Geneva.

186. 同上

187. Rubery, J., 2016, *Tackling the gender pay gap: From individual choices to institutional change*, UN Women, New York.

188. Kullmann, M., 2018, Platform work, algorithmic decision-making, and EU gender equality law, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 34, 1, 1-21.

189. Koukiadaki, A., J. Rubery, 2016, *Closing the gender pay gap: A review of the issues, policy mechanisms and international evidence*, ILO, Geneva.

190. 在英国，自 2017 年 4 月起，所有雇佣 250 人或以上公司和公共部门组织都被要求披露平均工资和中位数工资和奖金之间的差异，以及不同工资级别的性别薪酬差距。自 2018 年以来，员工人数超过 500 人的企业必须定期提供财务报告，说明它们为消除性别不平等所做的努力。参见 ILO, 2018, *Global Wage Report 2018/19 What lies behind gender pay gaps*, ILO, Geneva.

191. Regulation No. 1030 of 13 November 2017. 可见：
https://www.government.is/library/04-Legislation/Regulation_CertificatinOfEqualPaySytems_25012018.pdf.

192. DLA Piper, 2016, *Gender Pay reporting: an annual survey*, September, https://www.dlapiper.com/~media/files/insights/events/2018/11/international_gender_pay_gap_report_2018_us.pdf.

193. United Kingdom Equality Act 2010. 可见：
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15#commentary-key-baf080910e075b33a8f00ac47f0062d4>.

194. Koukiadaki, A., J. Rubery, 2016, *Closing the gender pay gap: A review of the issues, policy mechanisms and international evidence*, ILO, Geneva.

195. 参 见
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-16/citigroupreveals-its-female-employees-earn-29-less-than-men-do>

196. Koukiadaki, A., J. Rubery, 2016, *Closing the gender pay gap: A review of the issues, policy mechanisms and international evidence*, ILO, Geneva.

197. United Nations Public Service Awards, Division for Public Institutions and Digital Government, 2018, Advancing Gender Equal Pay, UN Public Service Award Winners 2018, 可见：
http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/2018%20%20Winners%20with%20short%20paragraph_rev%20OD_EN_Clean.docx.pdf

198. Koukiadaki, A., J. Rubery, 2016, *Closing the gender pay gap: A review of the issues, policy mechanisms and international evidence*, ILO, Geneva.

199. United Nations Public Service Awards, Division for Public Institutions and Digital Government, Establishment of Tripartite Alliance for Fair Employment Practices. 可见：<https://publicadministration.un.org/en/Research/Case-Studies/unpsacases/ctl/NominationProfilev2014/mid/1170/id/2362>

200. United Nations General Assembly, 2018, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, New York. 可见：<https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>.

201. Walker, R., et al., 2017, Negotiating the City: Exploring the intersecting vulnerabilities of non-national migrant mothers who sell sex in Johannesburg, South Africa, *Empowering Women for Gender Equity*, 31, 91-103.

202. United Nations General Assembly, 2018, Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular on Migration, A/CONF.231/3.

203. The Economist, Intelligence Unit, 2016, Costa Rica 可见：
<http://country.eiu.com/costa-rica>; see also
<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leycontratrapersonas.pdf>.

204. Ferrant, G., E. Loiseau, 2014, *The role of discriminatory social institutions in female South-South migration*, OECD Development Centre, Paris, April.

205. 参见第四章 UN DESA, 2018, *Working together: institutions, integration and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York.

206. Terron, A., 2016, How Inclusive Cities Manage Refugee Migration, Metropolis. 可见：
<https://www.metropolismag.com/cities/howinclusive-cities-manage-migration/>

207. 参见第四章 UN DESA, 2018, *Working together: institutions, integration and the Sustainable Development Goals*, World Public Sector Report 2018, New York.

208. Moreno-Fontes Chammartin, G., 2008, *Migration, gender equality and development*, ILO, Manila, September.

209. 这种现象特别影响移民女性。也可参见：IOM and McKinsey and Company, 2018, *More than numbers - How migration data can deliver real-life benefits for migrants and governments*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/more_than_numbers.pdf

210. United Nations, 2018, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, New York.

211. NY I Denmark portal 可见：
<https://nyidanmark.dk/da/Du-vil-ans%C3%B8ge/Familie/Familiesammenf%C3%B8ring/%C3%86gtef%C3%A6lle-eller-fast-samlever-til-flygtning-i-Danmark/?anchor=C0DE1205FD1E423B95873261FA73CA38&callbackItem=4DF5E6DBCCB846D5A2015A3D1297E6E9&callbackAnchor=4DF5E6DBCCB846D5A2015A3D1297E6E9>

212. The Economist, Intelligence Unit, 2016, 可见: <http://country.eiu.com/AllCountries.aspx>.

213. empowerwomen, n.d., *Promoting and Protecting Women Migrant Workers' Labour and Human Rights*. 可见：
<https://www.empowerwomen.org/en/who-we-are/initiatives/promoting-and-protecting-women-migrantworkers-rights>.

214. Women's Refugee Commission, 2017, *Making the Global Compact on Refugees Work for All Women and Girls Recommendations*, New York.

215. empowerwomen, n.d., *Promoting and Protecting Women Migrant Workers' Labour and Human Rights*. 可见：
<https://www.empowerwomen.org/en/who-we-are/initiatives/promoting-and-protecting-women-migrantworkers-rights>.

216. Ferrant, G., E. Loiseau, 2014, *The role of discriminatory social institutions in female South-South migration*, OECD Development Centre, Paris, April.

217. OECD, 2015, *Corruption and the smuggling of refugees*, October, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/corruption/Corruption-and-the-smuggling-of-refugees.pdf>. U4, 2018, *Basic guide to corruption and migration*, Bergen, U4 Anti-corruption Resource Centre, Oslo.

218. Merkle, O., J. Reinold, M. Siegel, 2017, *A gender perspective on corruption encountered during forced and irregular migration*, Berlin, GIZ. 可见 https://www.giz.de/de/downloads/giz2017_eng_Gender-perspective-on-corruption-encountered-during-migration.pdf

219. 同上

220. “到 2030 年，为所有人提供安全、负担得起、可使用和可持续的交通系统，改善道路安全，特别是通过扩大公共交通，特别关注弱势群体、妇女、儿童、残疾人和老年人的需求。”

221. Sustainable Mobility for All, 2017, *Global Mobility Report 2017: Tracking Sector Performance*, Washington D.C. 可见: <http://sum4all.org/publications/global-mobility-report-2017>

222. World Bank, 2012, *Making Transport Work for Women and Men: Challenges and Opportunities in the Middle East and North Africa (MENA) region: Lessons from case studies*, Washington, D.C.

223. World Bank, 2005, Gender responsive social analysis: a guidance note –incorporating social dimensions into Bank-supported projects (English), *Social Analysis Sector Guidance Note Series*, Washington DC: World Bank, pp. 8.

224. Sustainable Mobility for All, 2017, *Global Mobility Report 2017: Tracking Sector Performance*, Washington D.C.

225. IC NET, 2004, *Integrating Gender into World Bank Financed Transport Programs*, Component 1, Case Study Summary and Final Report.

226. Both, D., L. Hanmer, E. Lovell, 2000, *Poverty and transport, a report prepared for the World Bank in collaboration with DFID*, June, Overseas Development Institute, London, p. 83.

227. 例如，2017 年的一份报告发现，苏格兰交通行业的管理层绝大多数是男性。在苏格兰的 16 个交通部门、公共公司和地区交通合作伙伴中，只有一个是由女性领导的。参见 Engender, 2017, *Sex and power in Scotland 2017*, 可 见 <https://www.engender.org.uk/content/publications/SEX-AND-POWER-IN-SCOTLAND-2017.pdf>

228. 参见案例, Asian Development Bank, 2013, *Gender Tool Kit: Transport Maximizing the Benefits of Improved Mobility for All*, Asian Development Bank: Philippines. See also World Bank, 2010, *Mainstreaming Gender in Road Transport*, Operational guidance for World Bank Staff, *Transport Papers* 28, Washington DC.

229. Duchène, C., 2011, Gender and Transport. *International Transport Forum Discussion Paper*, OECD. No. 2011-11, Paris.

230. World Bank and Australian Aid, 2013, *Gender and public transport: Kathmandu, Nepal*, Washington, DC; and Asian Development Bank, 2013, *Gender Tool Kit: Transport-Maximizing the Benefits of Improved Mobility for All*. Asian Development Bank, Manilla.

231. United Nations Public Service Awards, Division for Public Institutions and Digital Government, 2018 Pink Light Initiative.

232. Thynell, M., 2016, The Quest for Gender-Sensitive and Inclusive Transport Policies in Growing Asian Cities, *Social Inclusion*, 4, 3, 72-82.

233. Allen, H., 2018, *Approaches for Gender Responsive Urban Mobility, Module 7a, Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities*, GIZ-SUTP, May.

234. Transport for London, 2016, *Action on Equality: TfL's commitments to 2020*, March. 可 见: <http://content.tfl.gov.uk/action-on-equality-tflscommitments-to-2020.pdf>

235. UN Women, 2016, *Annual Report 2015-2016*, New York

附 录

附录 1.1 具体部门的反腐败干预举例

干预类型	教育	医疗卫生	水资源	渔业
<p>1. 以人为中心的方法 :构建支持者网络和联盟 ,增强意识 ,提高教育水平</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 宣传活动及增强认知的活动 • 反腐败教育(在教育部内部或与教育部有关) • 资助学校的公众认知 • 信息培训的可及性 	<ul style="list-style-type: none"> • 开展公众教育活动 ,教育消费者鉴别假冒产品 	<ul style="list-style-type: none"> • 针对水资源部门的腐败开展旨在提高人们意识的活动 • 动员组织联盟 ,在水资源部门开展反腐败宣传 	<ul style="list-style-type: none"> • 网络建设、提高认识、政策参与
<p>2. 职能方法 :改进体制、规则和程序、公共财政管理、制度和程序、公共财政管理、制度和程序、公共财政管理、制度和程序</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 加强公共财政和公共支出管理 • 请第三方发放助学金 • 教材资助分散转移 • 通过银行账户发放助学金 • 基于公式的助学 	<ul style="list-style-type: none"> • 引进或改进内部设施控制机制 • 工资上涨 (供应商) • 基于绩效的融资 (供应商) • 规范职位描述(供应商) • 监控工作绩效(供 	<ul style="list-style-type: none"> • 表现对标基准 • 政府机构和企业之间的诚信协议 • 加强程序 ,减少财政转移和交易中的自由裁量权 • 基于计算机的供水服务管理 • 审计机构 	

	<p>金分配方法</p> <ul style="list-style-type: none"> • 审计机构 • 独立机构负责教师考试和聘任 • 基于信息通信技术的系统,如教育管理信息系统和教师管理信息系统 • 招生过程和考试管理的计算机化和自动化 • 利用软件打击抄袭 • 遵守采购投标截止日期,确保所有投标都有记录可查,确保所有的授予和裁决都由采购委员会或投标委员会做出 • 教育部和教材出 	<p>应商)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 实施透明性规则、行为标准和择优的晋升政策 • 建立一个资源充足的独立药物机构 • 遵守采购投标截止日期,确保所有投标都有记录可查,确保采购委员会或投标委员会的裁决得到贯彻执行 • 对药品和设备供应商进行资格预审 • 采用国际指南,指导卫生供应采购实践 • 为采购人员提供技术援助和培训 		
--	--	--	--	--

	<p>版商之间订立诚信协议</p> <ul style="list-style-type: none"> • 对学校管理和财务方面的主要老师进行培训,构建相关能力 • 进行内部审计,尤其是在地方层面 	<ul style="list-style-type: none"> • 实施物理设施保护和安全措施(例如,员工筛选) • 强制实施员工和职能分离制度 • 实施 PEFA 框架(卫生部门指标) • 更好地监督和精简流程,以改善内部控制 • 实施绩效预算 • 简化报告系统 • 保证相关领域(财务管理、风险管理等)的核心员工接受相应培训 • 审计机构或反欺诈单位 		
<p>3. 透明度方法 :信息披露,包括通过信息通信技术进行的信息披露</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 预算透明 • 提高国家教育管理信息系统中学校信息的有效性 	<ul style="list-style-type: none"> • 收费正规化,为穷人设立豁免机制 • 确保所有供应商的注册和销售审 	<ul style="list-style-type: none"> • 将使用费与针对穷人的补贴计划结合起来 • 监管机构向公众 	<ul style="list-style-type: none"> • 国家渔业法律、法规和官方政策文件向公众公示 • 获得允许的大型

	<p>和及时性,确保赠款符合学校需求</p> <ul style="list-style-type: none"> • 设立学校层面的透明度委员会(例如,披露财务信息等) • 公开讨论采购标准和招标文件 • 国家咨询委员会成员的遴选过程保持透明 • 发布员工招聘程序、职位和调职标准详情 	<p>批适用同一流程,并在政府网站上公开</p> <ul style="list-style-type: none"> • 针对药品和设备供应的量化方法,出台明确政策 • 在网站上公布所有采购招标及合同授予信息 • 尽可能使用电子采购系统 • 应用国际货币基金组织关于财政透明度的良好做法 • 使用国民健康账户 	<p>公布决策理由</p>	<p>船舶及其付款信息和渔获量信息进行在线登记,并向公众公布</p> <ul style="list-style-type: none"> • 小型部门的信息,包括渔民数量、捕获量和资金转移情况 • 采后行业和鱼类贸易的信息 • 努力执法的相关信息,包括保证渔民遵守规则做出努力的描述,以及记录违规行为所做出努力的描述 • 政府转移和渔业补贴的信息 • 与渔业和海洋保护相关的公共部门项目的官方发展援助信息
--	---	--	---------------	--

				<ul style="list-style-type: none"> • 受益所有权的透明度
4. 诚信方法：价值观、道德机制、动机、兴趣和承诺	<ul style="list-style-type: none"> • 教育人员行为规范 	<ul style="list-style-type: none"> • 为公职人员和专业人士设立并执行行为守则,明确期望,并要求公职人员披露资产 • 参与注册和市场审批的监管机构人员签署利益冲突文件,并向公众公布 • 专业机构的角色 	<ul style="list-style-type: none"> • 在公共机构中推广道德和诚信标准 • 在私人水资源部门推广商业道德价值 • 公共服务宪章 	
5. 监测方法：加强监督，增强独立性	<ul style="list-style-type: none"> • 以社区为基础,对学校建设项目、图书发放、教师出勤等进行监督 • 社区监督学校财政 • 对奖学金和助学 	<ul style="list-style-type: none"> • 进行外部审查,包括对卫生设施进行突击检查,以及客户和受益人对服务的评价 • 设立专门机构管理利益冲突 	<ul style="list-style-type: none"> • 社会审计 • 对水利工程和修复工程实施监控 • 利用公民报告卡和社会记分卡评估水设施 • 社区监控卫生项 	<ul style="list-style-type: none"> • 可跟踪机制和协议 • 船舶电子视频监控技术

	<p>金的发放进行独立监督</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外部机构监督大学录取及入学考试 • 监督教师出勤情况,解决缺勤问题 • 追踪调查公共开支、服务提供及其他 • 学校监督委员会负责监督学校的计划、预算和财政 • 通过社区记分卡和公民报告监督教育情况 • 地方社区参与监督地方和国家级的教育预算和开支 • 通过视察队和社区促进建学标准 	<ul style="list-style-type: none"> • 对药品进行持续性的市场监测 • 监控药品价格 • 对照国际标准检查流程 • 建立卫生委员会,负责分配和定期监测库存 • 利用公民记分卡和社会审计来监督卫生服务提供状况 • 利用定量服务提供调查来评估公共支出的效率和相关激励结构 • 让公民社会监督药物输送系统 • 促进和加强非政府组织进行预算监督 	目	
--	--	---	---	--

	<p>的落实</p> <ul style="list-style-type: none"> • 精简并增强专业教育机构实力(例如, 考试委员会、教育质量检查机构、课程委员会) • 市民监督图书采购 			
6. 公民社会和媒体 : 为外部声音创造空间	<ul style="list-style-type: none"> • 利用媒体传播信息 	<ul style="list-style-type: none"> • 增加预算过程的公众参与 	<ul style="list-style-type: none"> • 用户代表参与供水公司董事会 • 自由和独立的媒体渠道 • 公民直接参与水资源规划和监督 • 将灌溉管理转移到水用户协会 	<ul style="list-style-type: none"> • 公民社会对渔业贸易、投资和政治改革的决策进行监督并发挥影响, 包括提高小型渔户和鱼类加工商的经济、政治和社会权利
7. 吹哨人方法 : 报告机制, 保证检举者的安全	<ul style="list-style-type: none"> • 吹哨人/独立申诉程序 	<ul style="list-style-type: none"> • 确保市民和专业人士的反腐败热线畅通 	<ul style="list-style-type: none"> • 吹哨人/独立申诉程序 • 反腐败热线 	
8. 司法与法制方法 : 完善法律、法规、调查和起诉制度	<ul style="list-style-type: none"> • 反腐败法律的具 • 犯罪制裁和纪律 	<ul style="list-style-type: none"> • 对个人违规行为提起诉讼或实施行政处罚 		<ul style="list-style-type: none"> • 渔业养护和管理 • 的法律法规 • 对非法捕鱼船只

	<p>处罚措施</p> <ul style="list-style-type: none"> • 教育贪污调查委员会 	<ul style="list-style-type: none"> • 推动管理者对下属不当行为负责的立法 		<p>进行处罚、罚款、取消资格、取消补贴等</p> <ul style="list-style-type: none"> • 行政制裁（例如，吊销执照）
<p>9. 激励和经济理论</p> <p>方法：协调利益相关者，以及经济学</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 教师缺勤的工资处罚 			<ul style="list-style-type: none"> • 扩大捕捞配额、增加出海天数、进入限制区域等，让船只将受保护的物种还归大海

资料来源：Curbing corruption, 2018, "Education sector review" , <https://curbingcorruption.com/sector/education/>; Curbing corruption, 2018, "Health sector review" , <https://curbingcorruption.com/sector/health/>; Curbing corruption, 2018, "Fisheries sector review" , <https://curbingcorruption.com/sector/fisheries/>.

附录 2.1. 有助于可持续发展目标落实的预算和规划：可持续发展目标的外部审计结果

最高审计机关是确保公共资源得到有效利用的国家机构。它们除了监督公共预算和政府账户之外，职责还日益扩大到对政策和方案的执行进行评估。2016 年，世界审计组织发展培训委员会启动了一个旨在审计可持续发展目标的项目，该项目制定了一项审计准备指南，目的是提供一个共同方法，更好地实现可持续发展目标¹。目前，超过 70 个最高审计机关都在该指南的指导下开展审计。审计问题包括：与可持续发展目标实施有关的规划、预算编制和资源调动问题。

可持续发展目标的审计结果表明，不同地区、发展水平和国家背景之下，政府在落实可持续发展目标的准备工作中，面临相似的挑战，包括规划和预算程序。

在印度尼西亚²，预算构想和资源分配与可持续发展目标协调一致，但是预算执行和监控却不然。

在太平洋地区³，国家发展规划/可持续发展目标和国家预算程序几乎无关联。绝大多数国家预算是根据产出进行编制的，与各专门机构每年提交的预算提议密切相关，并未考虑可持续发展目标所要求的综合方法。

坦桑尼亚⁴要求其各部委、地区秘书处和地方政府将年度计划及预算与国家可持续发展规划和可持续发展目标协同起来。然而，审计结果表明，委员会，尤其是地方层面的委员会并未做到上述协同。究其原因，包括：年度计划和预算的指南发布延迟；各部门的指令不清晰，地方政府不知道应优先落实那一项可持续发展目标；缺乏信息，不知道何时审查战略规划，也不知道该如何根据当地情况落实可持续发展目标。

牙买加⁵正在向以结果为导向的中期预算过渡，将更有效地支持可持续发展目标的执行。然而，审计结果表明，转型所必须的一些流程并未按时完成，例如出台预算指导手册等。同样，公共机构的规划和预算文件也存在缺陷（例如，没有设置与活动相关的费用，缺乏财政部的反馈机制），不按照预算法的要求提交规划文件的情况也时有发生。从长远角度来看，这将影响资源的战略分配，不利于支持可持续发展目标的实施。

巴勒斯坦将可持续发展目标与多数部门计划中的预算和具体的年度计划联系起来⁶。然而，审计结果表明，用于确定重点工作和政策的《国家政策议程》并不包含具体的财政手段信息，来帮助落实可持续发展目标。在部门和跨部门计划的落实方面，预算中也存在财政差距。

拉丁美洲的最高审计机关发现，绝大多数国家缺乏实施《2030年议程》的长期规划。

例如，巴西的可持续发展目标国家委员会制定了 2017-2019 年的行动计划，但是却缺乏长期的行动战略⁷。对哥斯达黎加的预算审计发现，在确定可持续发展目标进程的预算优先次序方面，财政部的参与十分有限⁸。但墨西哥采用了一项良好做法⁹，将 2018 年农业、畜牧业、农村发展、渔业、粮食，及环境和自然资源的预算方案与各项子目标及目标 2.4 的各项指标联系起来。虽然国家和部门的中长期规划还未明确如何将可持续发展目标的子目标和指数纳入其中，但也表明，该国正在努力将政府行动与各项目标协同起来。

西班牙¹⁰2016-2019 年的预算还未与可持续发展目标及相关公共资源的分配协同起来。为了落实《2030 年议程》，该国将与可持续目标协同的预算计划视为政府行动计划的一部分，但到 2021 年才会正式生效。不过，2019 年的预算编制规则已经涵盖了一些与可持续发展目标协调的资源分配标准和指导原则（第一条）。相对于国家而言，一些地区和地方政府已经取得了进展，它们已经开始调整地方预算，以与可持续发展目标保持一致。

加拿大¹¹的最高审计机关没有评估旨在实施可持续发展目标的预算调整和资源调度，而是重点审计规划。结果表明，加拿大确实存在一些能构成国家目标的倡议（如，《2016-2019 年联邦可持续发展战略》），但是联邦政府并未提出一套全面且优先实施的国家目标，来支持可持续发展目标的实施。此外，联邦政府也未出台落实《2030 年议程》的国家实施方案（涵盖国家目标、政策和项目）。

奥地利审计法院¹²建议设立一个国家指导机构，用来管理《2030 年议程》在全国范围内的持续实施，指导将可持续发展目标强制纳入联邦政府的预算之中，并鼓励政府定期在联合国高级别政治论坛上报告进展情况。

荷兰审计法院¹³发现，研究如何将可持续发展目标纳入经常预算和责任周期，可帮助

中央政府和各部委在实施可持续发展目标规划和资源分配方面，更好地履行公共责任。与此同时，审计法院还指出，每位部长都可以为一个或几个可持续发展目标（或其他相关的子目标）负责，并在各部委的预算中列名如何达成目标。

在此次的审计中，所有的最高审计机关都强调指出，各国都不应该设立单独预算来实施可持续发展目标，创建合作结构和新的体制机制等的具体开支除外。哥斯达黎加、西班牙和哥伦比亚的最高审计机关尤其强调了这一点，它们审计了政府落实可持续发展目标 5 的准备情况¹⁴，指出所有部门的开支都应与国家目标和国家重点项目，以及可持续发展目标协调一致。

为了有效落实可持续发展目标，其他支持预算编制和规划流程的能力也至关重要。在太平洋地区¹⁵，政府更关注必要财政资源（包括官方发展援助）的识别工作，较少关注与可持续发展目标密切相关的人力资源问题。这对可持续发展目标的预算也产生了影响。例如，所罗门群岛的审计机关发现，预算编制、规划和项目管理机构的人员能力十分短缺。其他国家也存在类似的问题，比如，为了落实可持续发展目标，如何确定国家优先事项及所需的实施手段。以格鲁吉亚和牙买加为例，审计机关发现，它们在人力资源、预算程序和编制可靠统计数据衔接上，存在问题。坦桑尼亚在可持续发展目标的宣传、地方监测和评价方面也存在类似问题¹⁶。

尾注

1 <https://www.idi.no/en/elibrary/cpd/auditing-sustainable-developmentgoals-programme>

2 SAI Indonesia 2018, “Sharing Experiences on auditing policy coherence and integration,” Presentation at UNDESA-IDI SAI Leadership & Stakeholder Meeting, New York, July.

3 PASAI, 2018, “Advancing SDG implementation, follow-up and review in SIDS—sharing experiences across regions. The Pacific experience,” Presentation prepared by C Kelly and J Mesepitu for the UNDESA-IDI SAI Leadership & Stakeholder Meeting, New York, July 2018.

4

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/SDGs_and_SAI/id782_SDGs_Tansania_EN.pdf

5

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/SDGs_and_SAI/id782_SDGs_Jamaica_EN.pdf

6

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/SDGs_and_SAI/id782_SDGs_Palestine_EN.pdf

7 Tribunal de Contas da União 2017, “Relatório de auditoria coordenada na preparação do governo federal para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável – Fase nacional”, Brasília, TCU.

8

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/SDGs_and_SAI/id782_SDGs_Costa_Rica_SP.pdf

9

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/SDGs_and_SAI/id782_SDGs_Brazil_EN.pdf

10 Tribunal de Cuentas de España 2018, “Anteproyecto de informe de fiscalización operativa de la preparación para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible, con enfoque de género (ODS5)”, Madrid.

11 http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_cesd_201804_02_e_42993.html

12

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/SDGs_and_SAI/id782_SDGs_Austria_short_EN.pdf

13

<https://english.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer-english/documents/parliamentary-papers/2017/09/13/the-dutch-government%E2%80%99s-preparations-aimed-at-achieving-the-sustainable-development-goals/English+version+SDGs+letter.pdf>

14 UNDESA and IDI, 2018, 2018, report of the SAI leadership and stakeholder meeting, New York, 19-20 July, Department of Economic and Social Affairs, available at <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN98666.pdf>.

15 PASAI 2018, “Advancing SDG implementation, follow-up and review in SIDS—sharing experiences across regions. The Pacific experience,” Presentation prepared by C Kelly and J Mesepitu for the UNDESA-IDI SAI Leadership & Stakeholder Meeting, New York, July 2018.

16

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/SDGs_and_SAI/id782_SDGs_Tansania_EN.pdf

封 底

《2030 年议程》和可持续发展目标都突出了机构，它既是很多可持续发展目标交叉提及的问题，又构成了一项独立目标（可持续发展目标 16）。《世界公共部门报告（2019）》着眼于国家层面的发展，重点关注目标 16 所强调的几个概念，即信息获取、透明、负责、反腐败、决策过程的包容和不歧视等机构原则。本报告调查并记录了这些领域的全球趋势，以及相关政策和机构安排在不同国家背景之下的有效性；阐述了目标 16 的机构原则在性别平等和增强妇女和女童权能（目标 5）等领域，如何为促进机构发展发挥作用；分析了国家预算程序和风险管理两大工具，这两大工具可有效支持公共机构和公共行政落实可持续发展目标。《世界公共部门报告（2019）》旨在对 2019 年 7 月联合国可持续发展高级别政治论坛对目标 16 的首次审议广而告之，并为后续监测目标 16 的进展做出贡献。本报告回顾了不同国家的公共机构在落实《2030 年议程》时所面临的关键挑战和机遇，分享了各国在落实可持续发展目标的过程中，建立有效机构所做出的努力。

ISBN: 978-92-1-123209-7

eISBN: 978-92-1-004140-9

联合国

2019 年 6 月