

共同协作： 可持续发展目标、整合办法与机制

世界公共部门报告（2018）



联合国

联合国经济和社会事务部

共同协作： 可持续发展目标、整合办法与机制

世界公共部门报告（2018）



联合国

纽约，2018年

Publicadministration.un.org



上海社会科学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

共同协作: 可持续发展目标、整合办法与机制: 世界公共部门报告: 2018/联合国经济和社会事务部编; 上海社会科学院信息研究所译. —上海: 上海社会科学院出版社, 2019

ISBN 978-7-5520-2490-6

I. ①共… II. ①联… ②上… III. ①公共部门—研究报告—世界—2018 IV. ①D523

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第237268号

共同协作: 可持续发展目标、整合办法与机制
——世界公共部门报告 (2018)

主 编: 联合国经济和社会事务部

责任编辑: 熊 艳

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路622号 邮编200025

电话总机021-63315900 销售热线021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化有限公司

印 刷: 上海盛通时代印刷有限公司

开 本: 889×1194毫米 1/16开

印 张: 14

字 数: 348千字

版 次: 2019年3月第1版

2019年3月第1次印刷

ISBN 978-7-5520-2490-6 / D · 512

定价: 108.00元

版权所有 翻印必究

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。本出版物中所用“国家”一词也只在适当的情况下代表领土和地区。本出版物中采用的国家组别来源于联合国统计司的分类，并不代表对特定国家或地区当前发展阶段的判定，而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，并不意味着联合国对其官方的认可和支持。版权归联合国所有，不得侵犯。在没有得到出版者的书面许可之前，本出版物的任何部分都不得复制，不得存储于检索系统，不得以任何形式、任何方式（如电子、机械、影印、录音及其他方式）传播。

©2018联合国中文版

©2018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、张关林、马成亮、毛志遥、冯和林、陈磊、王会会、陈新野、徐晓晖、张晔翻译。任何疑问都将由翻译人员处理，翻译人员对翻译的准确性负责。

出版号：ST/ESA/PAD/SER.E/200

ISBN: 978-92-1-123207-3

eISBN: 978-92-1-363316-8

销售号：E.18.II.H.1

建议引用：联合国，2018年，《共同协作：可持续发展目标、整合办法与机制——2018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，4月。

网址：publicadministration.un.org

联合国纽约总部印刷

致谢

作者

《共同协作：可持续发展目标、整合办法与机制——世界公共部门报告（2018）》[以下简称《世界公共部门报告（2018）》]由联合国经济和社会事务部公共机构和数字政府司编写。该报告由Marion Barthélemy负责，由David Le Blanc领导的联合国工作人员小组编写。小组成员包括：Peride K. Blind, Xinxin Cai, Aranzazu Guillan Montero, Seok-Ran Kim, Wai-Min Kwok, Jan-Willem Lammens, David Lung'aho, Valentina Resta。公共机构和数字政府司实习生Guillaume Allusson, Matthew Donaghy, Xinchong Cao, Abby El-Shafei, Rafa Farooqui, Liwang Huang, Shiqi Ma, Selen Ozdogan, Natalia Pena, YuchenYang为此次报告提供了研究支持。Mary-Stacy Keith-Reibell提供了行政管理和文档支持。

各个章节的协调员是：David le Blanc（第1章），Seok-Ran Kim（第2章），Aranzazu Guillan Montero（第3章与第4章），Peride K. Blind（第5章），Wai Min Kwok（第6章），Valentina Resta（第7章）。

该报告得益于公共机构和数字政府司分别于2017年10月25日至26日（第7章）与2017年11月1日至2日（第5章）在纽约组织的两次专家组会议。

同行评审人员

第1章：Nathalie Risse（国际可持续发展研究院）。

第2章：Ernesto Soria Morales, Sara Fyson（经济合作与发展组织），Nina Hall（昆士兰大学），Fredrich Soltau（联合国经济和社会事务部）。

第3章：Felix Dodds（北卡莱罗纳大学全球事务研究院），Irena Zubcevic（联合国经济和社会事务部），Nathalie Risse（国际可持续发展研究院）。

第4章：Paul Smoke（纽约大学），Diana A. Lopez Caramazana（联合国人居署）。

第5章：Cristina Rodriguez Acosta（佛罗里达国际大学），Marla Asis（菲律宾斯嘉利布瑞妮中心），Alexandre Betts（牛津大学），Ioannis Grigoriadis（土耳其毕尔肯大学），Sabine Kuhlmann（德国波茨坦大学），Marie McAuliffe（日内瓦国际移民组织），Sonia Plaza（世界银行）。

第6章：Paulo Gadelha（奥斯瓦尔多·克鲁兹基金会），Charles Ebikeme（国际科学理事会），Wang Xingquan（上海社会科学院），世界卫生组织。

第7章：Jairo Acuna-Alfaro（联合国开发计划署），Carmen Rosa De León Escribano（可持续发展教育研究所），Peter Mae（所罗门群岛国民团结、和解与和平事务部），Fatiha Serour（包容与平等协会）；Marika Theros（国家效能研究所）。

本报告内容来自以下组织与个人。

做出贡献的组织

加泰罗尼亚政府可持续发展咨询委员会，国际预算促进会，世界审计组织，德国科学基金会，阿根廷圣达菲地方政府，RENDLE公司，经济合作与发展组织，波茨坦大学，世界城市和地方政府联盟，联合国经济和社会事务部（人口司、统计司），联合国人居署，联合国社会发展研究所。

做出贡献的个人

Jairo Acuna-Alfaro（联合国开发计划署）；Alzira Agostini Haddad（巴西圣若昂德雷市政厅）；Tarik Alami（联合国西亚经济社会委员会）；Kaisa Antikainen（联合国世界粮食计划署）；Husam Al-Sharjabi Abdulhabib Saif（也门国家全国大会决策监督机关）；Sami Areikat（联合国经济和社会事务部）；Paige Arthur（纽约大学国际合作中心）；Khalid Bahaiddin（中国科协灾害风险综合研究计划工作协调委员会）；Juan Carlos Barboza Sanchez（哥斯达黎加总审计署），Begoña Benito（全球艾滋病联盟）；Alexander Betts（牛津大学）；Livia Bizikova（国际可持续发展研究院）；Julie Blocher（联合国大学）；Henk-Jan Brinkman（联合国建设和平支助办公室）；Valentina Calderón-Mejía（联合国西亚经济社会委员会）；Fernando Cantú（联合国西亚经济社会委员会）；Youssef Chaitani（联合国西亚经济社会委员会）；Yu Ping Chan（联合国毒品和犯罪问题办公室）；and Manuel Corrales Umana（哥斯达黎加总审计署），Scarlet Cronin（滕特基金会）；Carmen Rosa De León Escribano（可持续发展教育研究所）；Dirk Druet（联合国政治事务部）；Omar El Hefnawy（乔治敦大学）；Erica Figueroa（阿根廷圣菲市）；Luiz Eduardo Fonseca（国际卫生关系中心）；Sarah Freedman（加州大学伯克利分校）；Jokin Garatea（全球艾滋病联盟）；Thomas Gass（联合国经济和社会事务部）；Peter Gluckman（新西兰首席科学顾问）；Kieran Gorman-Best（国际移民组织）；Ulrich

Graute (独立咨询顾问); Ioannis Grigoriadis (毕尔肯大学); Waleska Guerrero Lemus (西门子); Nina Hall (昆士兰大学); Kai Harbrich (波茨坦大学); Sabine Henning (联合国经济和社会事务部); Muhammad Hanif Uddin (孟加拉国南北大学); Peter Hill (昆士兰大学); Nayma Iftakhar (韩国开发研究院公共政策与管理学院); John-Mary Kauzya (联合国经济和社会事务部); Patrick Keuleers (联合国开发计划署); Faheem Khan (巴基斯坦发展经济研究所); Kemal Kirişci (布鲁金斯学会); Amara Konneh (世界银行); Petya Koralova (索菲亚高等交通学校); Sabine Kuhlmann (波茨坦大学); Mathew Kurian (联合国大学物质流量与资源综合管理研究所); Georges Labaki (黎巴嫩国家行政学院); Michelle Leighton (国际劳工组织); Carlos E. Lustosa da Costa (巴西联邦审计法院); Martina Lubyova (斯洛伐克科学院社会与心理研究中心); Peter Mae (所罗门群岛国民团结、和解与和平事务部); Param Maragatham (妇女主力群体); Jeremy Marand (联合国亚太经济与社会委员会); Erin McCandless (新学院大学); Ruth Meinzen-Dick (国际粮食政策研究所); Amin Mohsen (联合国维持和平行动部); Alessandro Motter (国际议会联盟); Jean De Dieu Musabyimana (比利时鲁汶大学); Shteryo Nozharov (国家和世界经济大学); Guliya Nurlibayeva (俄罗斯国民经济和公共管理学院); Sulaiman Olnrewaju Oladokun (马来西亚登嘉楼大学); Edoardo Ongaro (英国开放大学); André Francisco Pilon (国际科学、卫生与生态学院); Sonia Plaza (世界银行); Golam Rasul (国际山地综合开发中心); Simon Reid (昆士兰大学); Matthias Reister (联合国经济和社会事务部); Claudia Ringler (国际粮食政策研究所); Nathalie Risse (国际可持续发展研究院); Cristina Rodriguez-Acosta (佛罗里达国际大学); Alfredo Rodriguez-Berzosa (TARAGAZA); Liliana Rodriguez Sanchez (哥伦比亚总审计署); Gay Rosenblum-Kumar (联合国冲突预防); Lanre Rotimi (消除饥饿、营养不良和贫困); Sibel Selcuk (联合国经济和社会事务部); Jessica Serraris (联合国和平行动); Fatiha Serour (包容与平等协会); Ruzanna Tarverdyan (日内瓦共识基金会); Sten Thore (德克萨斯大学); Sunil Thawani (质量至上咨询服务); Marika Theros (国家效能研究所); John Wilmoth (联合国经济和社会事务部)。

摘要——致政策制定者

两年前，联合国成员国通过了《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》（以下简称《2030年议程》），该议程的目的，是到2030年消除贫困，实现可持续发展。议程强调了可持续发展目标互联性和整合性的重要性。想要事半功倍地实现可持续发展目标（SDGs），那就要认清可持续发展目标及其子目标之间可能存在的协同效应与权衡关系。这个认识能加强资源的配置，能避免在某领域为了加快进展，对其他领域目标的实现产生不应有的副作用，通过确保在诸多可持续发展领域中取得更为一致的行动，从而使发展轨道更加稳健。

众所周知，要实现这些目标，国家层面至关重要。在国家层面，了解如何采用机制框架来制定整合后的政策，从而有效应对可持续发展问题之间存在的内部联系，这对于取得进展至关重要。这个认识对国家公共行政和公共服务也具有重要影响。从广义上说，促进整合，也就是意味着要设法促进那些处理密切关联问题的各级机构之间的合作，从而找到促进合作与共同应对的道路。这需要确定合适的制度措施，确定公共行政的合适做法及其机制、能力、预算安排和资源，还包括非国家利益相关方的不同形式的参与。

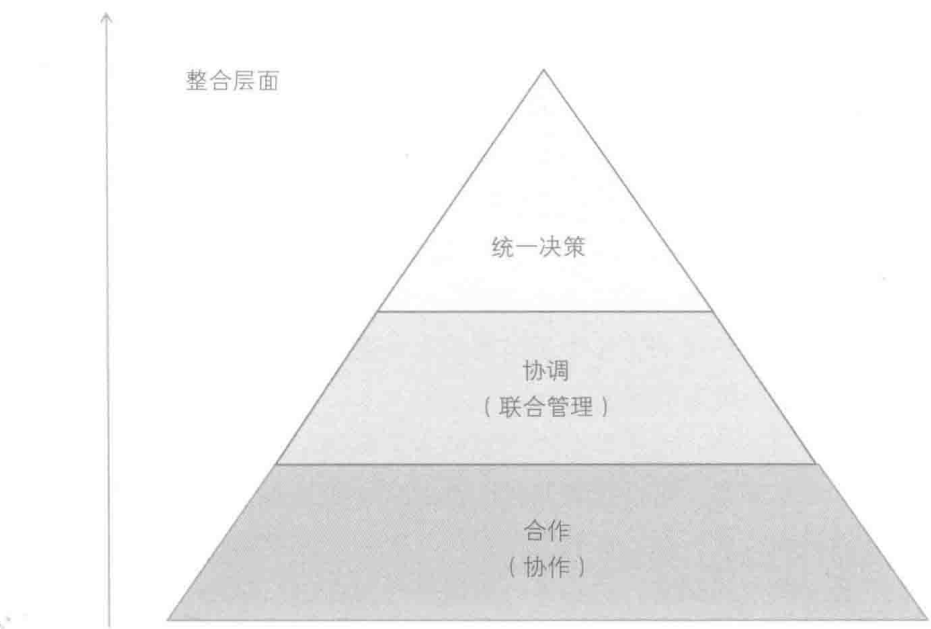
《世界公共部门报告（2018）》旨在敦促各国努力促进可持续发展目标的政策整合工作，同时指出公共机构和公共行政面临的挑战和机遇。报告从制度视角出发，以实例为基础，阐明如何解决可持续发展目标之间不同的关联性。报告借此试图指出

整合的界定和测定

从广义上讲，政策整合是指“在政策制定过程中存在的交叉问题，这些问题超越了固有政策领域的框架，并且无法与各个具体机构的职责一一对应”。“整合”一词在文献中至少有三种略有不同的含义。第一种，也是最常见的一种理解方法，就是把“整合”视作一个变量或维度，因为很多政策在某些特定领域问题内的整合程度（或一致程度）有高有低。在这个含义中，整合是一个变化过程，从不一致到完全一致。第二种，整合也可以说是各种政策的思想达到了较高或最高的一致统一。第三种，整合还可以指达到高度一致性的政策理想。在文献中经常使用各种关联的概念和术语。

图E.1

政策整合的程度及相关概念



资料来源：Stead和Meijers（见尾注29）。

公共机构需要密切合作的领域，推介达到目的的工具，阐明它们对公共机构和公共服务产生的广泛影响。本报告意在帮助国家决策者以整合方式来实施可持续发展目标，尤其适合负责实施可持续发展目标机构的决策者，以及计划、金融、部委和地方政府的决策者。

在本报告中，“整合”一词是广义概念。整合性决策指下列政策过程：（1）系统地确定可持续发展目标中各问题之间重要的关联性，并在政策设计中考虑这种关联；（2）各领域实施的尺度相互一致（特别是从地方到全国）；（3）与设计、实施、监测和评估相关的利益相关方共同参与；（4）为所有相关层面的落实措施提供充足的资源。

为了从制度机构的视角来分析整合工作，本报告考虑了整合的三个标准维度：横向整合，即跨部门整合；纵向整合，即国家和地方各级政府的行动如何协调，以产生一致的结果；所有利益相关方参与实现共同的目标。这三个整合层面涵盖了文献提出的所有相关范畴，如参与、合作和一致，以及两种常用的概念：整体性政府方式和整

体性社会方式。

可持续发展、整合办法和机制：我们知道些什么？

人们早就看到可持续发展问题之间的相互依存关系，相互依存也许是可持续发展概念的最基本原则。从根本上说，虽然考虑各门类之间的多重联系会使决策受到限制，但整合决策能广泛地界定问题，问题界定清楚就能扩大政策空间，能产生具有社会优势的方案，而仅仅着眼于具体部门的政策是无法发现这类方案的。整合还有其他好处，如能形成各部门、各行为者的共同愿景。

因此，整合性决策的好处是显而易见的。缺乏政策一致性的代价也是显而易见的。不过，在实践中养成整合习惯的确比较困难。许多人认为，导致现有缺点的一个主要原因，是无法在现有机构的工作中使可持续发展原则主流化，也不能使机构之间的协调达到可持续发展所要求的程度。

文献记载的众多挑战中，过去整合时遇到的主要障碍，是可持续发展缺乏作为范式的政治合法性。几十年来，可持续发展与传统发展方式及资源丰富的部门之间的竞争，是在不平等的基础上进行的。在制度方面，采用可持续发展，但又不放弃其他范式，往往产生了互不相干的制度，这些平行的制度与旧式的、着眼于业务的更强大的制度共同存在着。

尽管存在这些困难，但自地球峰会以来的25年的工作，提供了机构设置和公共行政方面的旨在促进整合和统一的丰富经验。例如，“国家可持续发展战略”（NSDS）、“国家可持续发展委员会”（NSDC）和“地方21世纪议程”，是1992年“21世纪议程”提出的促进整合的工具。在部门层面，许多部门的整合尝试也产生了整合性概念和制度实验，利用这些经验有利于顺利实施可持续发展目标。本报告打算朝这个方向迈出第一步。

《2030年议程》和整合前景

我们有理由认为，落实《2030年议程》会明显改变整合的前景，包括国家层面上的整合。简言之，《2030年议程》和可持续发展目标提高了可持续发展在国际政策议程上的地位，增强了整合视角和方法的合法性和针对性。此外，《2030年议程》的重点明确指向机制，为各国政府找到能有效支持整合方式的机制模式和公共行政方法提供了动力。对可持续发展问题之间的关联进行科学的理解，并开发出支持公共机构实现整合的分析方法、工具和信息系统，会进一步加强这种合法性和针对性。

《2030年议程》的通过可颠覆整合现状的五大原因

1. 随着《2030年议程》、可持续发展及其整合观点成为发展的主流方式，它增强了整合方法的政治目的。由于可持续发展目标具有普遍性，发达国家也包含在内。
2. 可持续发展目标为可持续发展提供了一条道路，清楚地表明目标与具体目标之间的相互依存性。
3. 自1992年以来，关于可持续发展目标之间相互联系的科学知识和证据取得了巨大进展。
4. 与其他目标一样，机构是可持续发展目标的重要组成部分，而不是事后想法或“有利环境”的一部分。
5. 支持公共机构整合手段的方法论正在开发，包括分析方法、工具和信息系统。

资料来源：作者提炼总结。

《世界公共部门报告（2018）》

本报告围绕三个大问题展开。第一，从机构角度看，在国家层面政策周期的不同阶段，政策整合有哪些挑战与机遇？第二，能孕育整合方式来推进《2030年议程》的机构和行政措施有哪些范例？第三，在不同的可持续发展目标之下，以及在与之有紧密关联的其他可持续发展领域（即相关连结领域）之中，公共机构和公共行政部门为了实行那些整合办法所要面对的机遇和挑战是什么？

《世界公共部门报告（2018）》的研究方法

本报告的重点放在国家层面，包括地方层面和地方层面。报告选择的是通用方法，可用于任何问题或部门。方法包括确定受关注问题与其他可持续发展目标之间的重要互联，评估不同国家的国家级公共机构和公共行政是如何处理这些互联的。为了以统一方式分析机构框架和管理实践，本报告及其所有章节都使用以上述三个维度（横向整合、纵向整合和参与）为基础的分析系统。本

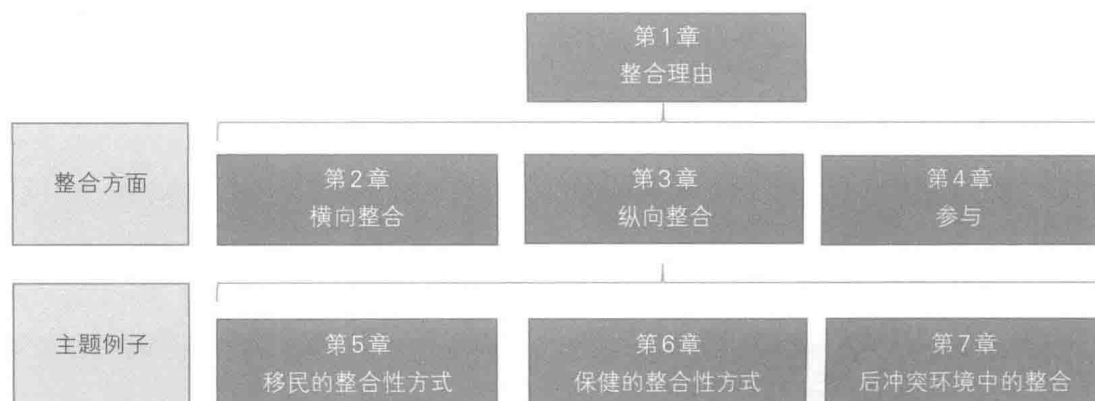
报告有意采用实证方式，而不是想构建或测试政策整合的理论。本报告的目的是列出国家层面旨在整合的机构和行政安排的各种实例，并归纳出这些机构的重要特征。

正如讨论政策整合的文献中常见的，本报告描述了两个层面机构整合尝试的案例。第一层面是系统层面，即“全议程”层面。它指的是为落实“议程”和可持续发展目标而进行的制度的和公共行政的安排。这类高层次的安排，是各国在审视《2030年议程》及其后继工作的背景下，在联合国正式递交的文件中最受关注的内容。第二层面涉及特定部门、特定议题和特定领域的整合措施。该层次包括了那些本身就“具备”属于其自己的可持续发展目标，如健康目标和教育目标；还有一些层次低于大目标的子目标，如淡水管理等（这些子目标在可持续发展目标的第六大目标中的具体几个指标里有详尽阐述）；以及其他一些存在交叉问题的目标，比如移民问题和青年问题。在许多部门和领域之中，上述各个层级的整合措施已经在许多部门和领域中被试验，并被纳入地方法律。这些立法甚至常常升级为国家法律或国际法律。

本报告第1章介绍了整合情况和方法论框架。接下来的三章每章主要阐述整合分析的一个方面：横向整合、纵向整合和参与。报告的第二部分把这个框架用于与落实《2030年议程》有关的三个当前挑战：国际移民的整合方式，保健的整合方式，后冲突环境中和平、安全和发展的整合。最后一章总结了报告中涉及决策的经验教训。图E.2揭示了本报告的结构。

图E.2

《世界公共部门报告（2018）》结构



资料来源：作者提炼总结。

落实可持续发展目标背景下的横向整合

第2章探讨实施可持续发展目标的横向整合。有效的跨部门横向整合，对解决可持续发展目标的相互关联性至关重要，包括解决不同目标之间的协同和权衡问题。但人们充分认识到，克服部门边界来实现横向整合，仍然是个难题。不过，各国政府有很多机会来促进结构和过程的整合，本报告将介绍一些横向整合的机会。

全球越来越多的国家将可持续发展目标纳入国家政策，并出台了制度框架。有些国家对现有机制赋予了新的任务，有的建立新的协调机构和机制来实施可持续发展目标（如高级别的委员会）。目前正在做出安排来确保对可持续发展目标落实的持续性领导，领导可以来自国家和政府首脑，也可以来自职能部委。

在涵盖60个国家的样本中，27个国家为落实可持续发展目标建立了新结构（包括17个新的跨部门实体）。可持续发展目标的实施由27个国家的首脑来主持、协调或领导。通常认为最高层来领导有助于成功实施国家政策，有许多国家表达了对落实可持续发展目标的承诺。这一章考察的60个国家中，有32个国家为跨部门落实可持续发展目标做出了制度安排。这表明，各国有兴趣解决可持续发展目标的整合性问题，并决定把政府各部门聚集在可持续发展目标周围。

单一的体制创新方式，不太可能脱离国家环境来独立促进整合。调整可持续发展目标，使之适应国家环境，同时确保政府内外各利益相关方的参与，是一项很仔细的政治任务。影响机构安排选择的因素，除了加强跨部门整合和提高效率的明确要求外，还包括该国的权力和资源的动态平衡，以及占主导的政治和制度体系。

除了机构安排之外，政府还可以利用其他工具来加强整合。本报告探讨了五种工具：国家可持续发展战略、预算程序、公共机构内部激励机制、监测和评价框架以及监督机构的作用。

国家的战略和计划提出了长期愿景，是整合方式的通用参照。这个通用参照能够使各部门对政府广泛的政策目标形成共同理解。能够使政府各部门看到不同的干预措施是如何共同促进、落实可持续发展目标的。许多国家把可持续发展目标同国家发展战略进行配合拟定，其中多数国家，尤其是发展中国家，明确地把发展战略和可持续发展目标结合了起来。塞拉利昂的“2013—2018年繁荣议程”的整合战略，详细地揭示了这种做法。这个做法需要考虑到可持续发展目标的目的和整合性。

预算过程可以帮助落实项目和活动层面的国家战略，而跨部门优先的预算分配，可以促进与可持续发展目标一致的项目。可利用预算来跟踪特定目标，发现调整的机会，鼓励项目与可持续发展目标保持一致，并与之整合。墨西哥和挪威的案例显示了利用预算过程推进跨部门整合、推进《2030年议程》的过程。

落实国家战略和计划、在日常实施中起重要作用的，是公共服务部门。因此，公

图 E.3

协调与领导可持续发展目标实施的国家机构安排



职人员必须有实施可持续发展目标的理解力、动力和授权。根据本报告的调研，尽管公共行政部门是部委间委员会的组成部分，但很少国家围绕可持续发展目标来系统动员国家公务员。就是说，有一些做法可以为加强整合提供激励，比如以横向措施为基础来发放绩效工资，比如规定让公务员在一定时间内跨部门流动。

定期监测、评估和审查可持续发展目标的进展，有助于及早调整，防止偏离轨道。这是整合的关键，必须成为可持续发展目标实施战略的一部分。监测和评估不应被视为写报告时的官样文章，而应视为有利于在过程中调整战略的主动管理工具。监测和评价框架往往针对具体的政策措施（例如，特定部门的单一政策或方案），这是

个挑战，因为评估相关目标的总体进展才是重要的。

议会和最高审计机构在促进整合方面发挥着重要作用。议会通过其监督和预算职能，有助于保证政策对可持续发展目标和整合的支持。最高审计机构能在审查政策的跨部门总体影响上发挥重要作用，能监督政府在可持续发展目标的落实工作（包括整合工作）上是否成功。

这一章虽然着重讨论政府程序和结构中横向整合的机会，但发展伙伴的行动，无论是双边还是多边，都会促进或阻碍政府采用整合方法的行为。合作伙伴之间议程不同、缺乏协调和整合政策的方式，包括伙伴之间、伙伴与国家之间缺乏信息交流，都可能严重阻碍甚至抵消国家的有效横向整合。正如第7章所强调的，在后冲突情况下，这个问题往往特别严重，因为外部伙伴通常提供政府预算的主要部分，并能对政策选择施加有力影响。如本报告所示，不同环境的国家都在努力解决这一问题。因此，需要对发展合作进行审查，以了解其对横向整合的影响。

各国在取得进展的同时，可以积极利用各种手段来加强横向整合。例如，修改过的整合性预算流程，对公共服务部门整合工作的激励措施，加强公共机构跟踪、监测可持续发展目标进展情况的能力，这些做法都能增强具体机构的能力，使它们面对其他部门挑战时不至于“束手无策”。

推进横向整合需要强有力的领导，适当的战略、体制安排、程序和有利的文化，也需要理解和集体承诺。政府应该很清楚，要落实可持续发展目标的具体任务和总体使命，各部委、各办事处和个人必须相互依赖才行。在某种意义上，实现可持续发展目标，不是实现一揽子单个目标，而是政府内部协作和共同努力的演练，要达到前所未有的水平。

落实可持续发展目标的纵向整合

实现可持续发展目标需要协调各级政府的行动。地方层面采取行动，对大多数目标的落实至关重要。纵向整合的目的是通过相互加强、相互支持的行动，在各级政府间创造协同效应，加强统一。第3章分析了在可持续发展目标的规划、实施和后继复审中确保有效纵向整合的工作。该章探讨了各国在政策周期不同阶段采取的促进纵向整合的方法和工具，着重指出各国在落实《2030年议程》上所采取的一些创新方案和实践。

纵向整合有许多潜在好处，但也需要成本，还会带来诸多挑战。收益是否大于成本，取决于环境。在实践中，纵向整合搞到什么程度，不仅取决于国家的具体情况，还取决于整合政策。用纵向整合方式达成的目标，及其可能产生的成本（金融、经济和财政成本），应该在采用纵向整合之前就考虑清楚。系统评估和外部审计（例如，

由最高审计机构进行审计)，可提供纵向整合所涉及的成本信息。

国家的结构（联邦制或统一制），政府间的多级治理体系的实际职能，以及各级政府的能力机制，都能影响各级政府之间的协作。涉及国家背景的分权改革、政治经济考量和组织因素，能为纵向整合创造特殊的机会和障碍。

国家和地方政府正在采取越来越多的措施，为落实可持续发展目标而促进纵向整合。不过，为落实可持续发展目标而进行的各级政府之间的纵向整合，达到完全有效结果的例子却非常少。本报告认为，尽管各国认识到各级政府的作用，但不一定能产生多级空间来进行对话和联合行动。

在政策周期的初始阶段，领导纵向整合可有多种形式，如国家政府认识到地方政府对落实可持续发展目标的重要性，并开始接触地方政府；地方政府承诺落实可持续发展目标的行动；各级政府为此展开联合行动和签署协议等，像阿根廷做的那样。在某些场合，国家关于可持续发展目标的协调机制，已经介入地方政府，但迄今为止，关于介入的性质及其对落实可持续发展目标的影响，尚未出现一种通用模式。

一些国家利用法律和监管方式，把可持续发展目标规定为地方政府的重要议程。印度尼西亚起草了一份总统条例，确保省政府在省一级领导实施可持续发展目标中的作用，并监督地区的落实工作。英国的威尔士颁布了《后代福祉法案》，明确规定可持续发展目标具有法律效率。

在规划阶段的纵向整合也很普及。在许多国家，地方政府一直在调整落实可持续发展目标的战略和计划，有时通过法律授权。有些国家政府发布推动这些工作的指导方针或范本。有些国家出台了真正的多级的规划结构（也叫规划机制），便于各级政府进行合作。所谓的“可持续发展目标本地化”工作的涉及面十分广泛，它得到国际组织的支持，如联合国人类住宅规划署、联合国开发计划署、“地方和地区政府全球特别工作组”，以及“全球城市和地方政府联合组织”。

可持续发展目标在实施阶段的纵向整合，正在进行的国家不多。但有些国家已经开始使国家和地方预算与目标的实施保持一致。保持一致的推动力有的来自国家，有的来自地方。哥伦比亚是保持一致的最佳案例，在那里多级程序使预算资源能部署在各个地区，还确定了共同的报告格式。

在监测、评估、跟踪和后继审查层面上的纵向整合并不普遍，不过有些地区出现了创新的例子。在有些国家，国家认可地方的可持续发展目标指标，支持地方的发展。有些国家通过中央政府的工作，通过建立地方监测机构，或通过多级联合结构和机制，确保地方层面监测可持续发展目标的执行情况。这种联合机制在欧洲和拉丁美洲的一些国家以及其他国家都有发现。

政府监督和问责机制，也可在监测和评估可持续发展目标的落实中发挥作用。在许多国家，最高审计机构已经着手审计政府落实可持续发展目标的准备度。通常会评

估促进纵向整合的机制是否到位，例如各级政府共享信息的机制。最高审计机构在拉丁美洲做出了开拓性工作，它们对各级政府进行经过协调的审计，并分享和协调审计方法和工具。

在许多国家，地方政府正在领导可持续发展目标的创新。地方政府的网络和协会在推动这些工作上发挥着重要作用。但是，这些举措面临的挑战超出了地方，因而把可持续发展目标行动与各级政府有效联系了起来。加强同其他利益相关方的合作，有助于确立并维持这些联系。

在创新方面，例子有依赖法律法规工具的，有为整个政府确立多级协调的机制的，有各级政府合作解决共同发现的实施可持续发展目标的障碍等。但这些创新结构如何运作，在实践中能否维持合适的资源、能力和授权，尚有待观察。促进纵向整合的不同机制是否有效，它们对实现可持续发展目标有何影响，尚需进一步调研。

在许多地方，需要不同级别的具体领域的管理部门进一步合作，如多利益相关方参与，以便提高认识，消除障碍，加强机构协调机制，创造整合的能力。其他关键利益相关方的主动参与，如议会和最高审计机构，也有助于促进整合。

可持续发展目标下的利益相关方参与和政策整合

《2030年议程》明确指出，落实可持续发展目标需要所有利益相关方的积极行动和参与。在最广泛的层面，“人员”（People）和“伙伴关系”（Partnership）是引入“议程”的“5个P要素”中的两个，强调了介入和参与的重要性。这些概念在“议程”和可持续发展目标中有进一步充实。第4章探讨了在系统层面和部门层面，采用不同行为者介入的机制会如何影响整合结果的问题。

“议程”要取得成功，就需要提高人们的最基本的认识，需要在全体人员中加强可持续发展目标所有权的教育。参与也是未来制定整合愿景和战略的关键措施，是对长期转型的支持，是对共同理解复杂问题、设计出得益于广泛社会共识的整合性方案的支持。这样做需要平衡在不同部门工作的不同行为者的观念，而这只能通过参与来实现。参与也是鼓励不同利益相关方同政府一起致力于共同目标的重要工具和机制。此外，坚持《2030年议程》中的“不让任何一个人掉队”的原则，也需要不同利益相关方的充分参与，需要重点关注边缘化的群体和个人。

关于不同部门、不同决策层和不同参与群体的参与过程和机制方面，已经积累了丰富的经验。这一章回顾了其中的一些经验。

推进政策整合需要改变程序，通过正式机制或非正式的接触和关系，来加强与非国家行为者的互动，还需要有参与性的、多部门的、多级的解决问题机制。这需要广泛的利益相关方来参与。非政府行为者本身就是变革的主要推动力。民间社会和非政