



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
13 June 2012
Chinese
Original: English

2012 年第二次定期会议

2012 年 9 月 4 日至 10 日，纽约

临时议程项目 4

评价

评价开发署对加强选举制度和程序的贡献

执行摘要

目录

	页次
一. 导言	2
二. 评价结果	5
三. 结论	8
四. 建议	10



一. 引言

1. 关于开发署对加强选举制度和程序所作贡献的这一评价涵盖 1990 年以来开发署提供的选举援助。这一评价于 2011 年 6 月至 2012 年 1 月进行，是经开发署执行局批准的评价办公室 2011-2012 年工作方案的一部分。这是机构一级的首次专题评价，重点评估该机构的选举援助工作。在这一评价中，审查了开发署在加强选举制度和程序方面的业绩以及开发署促进更可信和更具有包容性的选举程序和机构的战略定位和能力。

2. 选举是公民参与影响其生活的决策并对其代表取得的成果实行问责的最重要途径之一。因此，选举始终是联合国支持的民主过渡、非殖民化程序和冲突后建设和平努力的组成部分。大会关于《联合国千年宣言》的第 55/2 号决议体现了世界各国的共识，即“不遗余力，促进民主和加强法治，并尊重一切国际公认的人权和基本自由，包括发展权”。选举即是这一进程的基石。

3. 开发署提供的选举援助，其依据是《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》，其中确认人民的意志是政府权力的基础，所有符合资格的公民都有权参与本国的治理。具有公信力和包容性的定期选举赋予了重要的政治合法性，这种合法性维持了国家的稳定，为政府处理可持续发展的严峻挑战提供了授权。开发署的最终目标是“深化民主，让所有人都能够参与影响其生活的决策，加快人类的可持续发展”。¹

4. 本次评价审查了开发署在实现这些目标方面的作用以及为实现这些目标作出的贡献。它评估了 1990 至 2011 年开发署选举援助的工作质量和附加值，重点是过去 10 年。评价中审查了在不同背景下提供选举援助时所采用的不同方法，并根据收集到的证据，查明主要问题，评估各种方法是否奏效，最后提出了一系列与政策相关的前瞻性建议。评价旨在促进了解开发署如何以更有效和更可持续的方式提供援助，从而支持未来的工作。

5. 这次评估涵盖开发署在所有地理区域以及在不同场合提供的援助，例如：有特派团（维持和平特派团或政治特派团）的国家和无特派团国家，不同的政治环境（冲突刚刚结束、冲突后/过渡时期国家、比较稳定的国家）以及不同类型（由活动或程序驱动）的援助。评价时特别重视从国家的角度来看待开发署对这些重要的国家进程提供的援助。必须指出，这并不是针对国家的选举程序或活动进行的评价。

6. 评估时将开发署选举援助成果框架作为判断开发署工作的价值和质量的依据。该框架将选举援助与开发署战略文件中界定的一系列成果相挂钩。这些成果包括通过更专业的选举管理和更具包容性的参与，建立更可信和更具包容性的选

¹ “开发署战略计划”，第 1 段。2008-2013 年。

举程序、制度和机构。这次评价中还评估了国家办事处管理选举项目、筹集资金和协调捐助者的能力。

7. 评价小组利用相关性、有效性、效率和可持续性标准来指导编制评价问题、数据收集和分析的工作。还采用了各种方法相混合的做法，作为生成证据的强有力的依据，并对评价结果作出明确的解释。评价方法包括案例研究、对各种利益攸关者和提供信息的专家进行广泛调查、面谈以及对现有的评价进行元评价。

8. 为了评估在不同环境中开展的工作，这次评估包括了开发署在阿富汗、孟加拉国、玻利维亚、乍得、几内亚、圭亚那、海地、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、墨西哥、莫桑比克提供援助的 11 个国家案例研究。这些案例研究便利了对不同国家、地区和环境的结果进行比较，以确定针对具体情况的最有效援助类别以及有助于或者抑制取得成果的因素。除了针对具体国家的研究之外，还对开发署提供的援助进行了其他深入分析，其中包括：对追溯到 1990 年的开发署工作进行历史分析；审查开发署选举援助的伙伴关系；对开发署各种项目和方案的性质、配置和预算进行评估；审查技术援助中引入的选举技术的适宜性和可持续性。

9. 这一评价还与同一时间进行的其他几个评价相互协调和交换信息。这些评价包括：“评价开发署对受冲突影响国家的援助”（开发署评价处）；“联合国选举援助长期影响力方面的经验教训”（开发署发展政策局）；“综合选举援助经验教训”（开发署发展政策局、联合国维持和平部和政治事务部）；“两性平等主流化和赋予妇女权力的切入点”（开发署发展政策局）；以及“评估国际发展部通过开发署提供的选举援助”（英国援助影响问题独立委员会）。

10. 评价的主要限制因素是受审查援助活动的范围极大，方案和任务极为复杂，以及提供选举援助的背景和条件具有很大差异。产生同样重大影响的另一个因素是，Atlas² 对选举项目的分类历来缺乏一致性，在国家一级完成的项目普遍缺乏机构记忆，这两个现象都给数据收集和分析工作造成困难。尽管最近Atlas系统及其使用有所改善，但是，对开发署的许多选举方案依然报告不足。为了作出补偿，评估小组要求每一个国家办事处提供具体信息，这些国家办事处为 52 个国家提供了补充数据。在进行深入的国家案例研究方面，评价专题的政治敏感性、计划举行的选举数量以及同时开展的国家一级评价，都影响了对个案研究国家的选择。选举等国家一级的活动和其他任务也影响了实地工作的时间规划，压缩了评价工作中的分析和编写报告的时间。

11. 开发署从 1970 年代开始提供援助，以加强选举程序，冷战结束后大幅度增加了这种援助，当时许多国家开始举行多党选举。最初的工作重点是在如何举行民主选举方面填补知识缺口。随着各国提高了对选举程序的了解，援助的重点便

² Atlas 是开发署使用的企业资源规划数据库系统，用以管理项目、财务、人力资源、盘存和采购，并用于便利开展内部管制和问责制。

转向提高选举程序、机构和成果的可信度和合法性。开发署在实现这些目标的过程中，确定了 10 个主要切入点，目前这些切入点指导着该机构如何提供选举援助：改革选举制度，加强选举管理，建立可持续的选举程序，调动和协调资源，公民和选民教育，解决选举争端，支持国内观察，同各政党协作，加强媒体和加强妇女的参与。开发署根据活动和程序提供援助。前者满足特定活动(如选民登记或选举)的需要。相比之下，程序驱动的支持需要采取更全面和包容性的做法，在选举之前、期间和之后提供援助。这种援助采用“选举周期”的做法，目前开发署大约半数的项目都采用这种做法。

12. 虽然选举援助类似于对民主治理部门提供的其他类别援助，但是，它与非治理发展援助有着很大差别。选举是由宪法、法律或和平协议授权的全国性活动。同时，目前存在着普遍公认的国际义务，即必须举行具有公信力的选举，包括必须有竞争人选，所有公民都有权作为选民或候选人参加选举，而且必须进行自由、秘密和普遍的投票。对选举时间表、机构、程序和行为者都有规定，这直接影响到援助的性质、质量和结果。选举是引人高度瞩目的活动，其后勤和技术性工作与重大政治后果相互交错。选举除了具有时限之外，在组织、采购、技术、后勤、安保和培训方面也有大量需求。选举涉及到对权力的竞争和对资源的控制；政府是这些过程中的行为者，各执政党在政府中相互竞争。选举过程既可以产生冲突，也可以帮助解决冲突。选举不一定能够保障民主，但是，没有可信的选举，就不可能有民主。在一个可信、成功的选举中，所有利益攸关者——赢家、输家和选民——都信任这一程序并接受其结果。开发署在这种高度政治化而且往往动荡的背景下提供选举援助。

13. 对开发署的选举援助始终存在需求。开发署援助的国家数量已经从 2004 年的 28 个增至 2011 年的 62 个，非洲国家数目最多(24 个)，其次是亚洲和太平洋地区(12 个)、拉丁美洲和加勒比地区(12 个)、阿拉伯国家(7 个)、欧洲和独立国家联合体(7 个)。1999 年至 2011 年之间，开发署总共援助了 83 个国家，其预算约为 29 亿美元，支出约为 22 亿美元。选举援助在开发署民主治理援助中占 5-27%，占开发署援助总额的 2-10%。这一范围中数额较大的援助是开发署在冲突后大规模选举年份中提供的援助，例如对阿富汗和苏丹的援助。根据 46 个国家办事处提供的数据，选举援助资金约 95%是来自非核心来源，在非洲和亚洲及太平洋地区最为显著。

14. 在选举援助方面，开发署最大的重点领域是加强选举管理，在大约 39 个国家办事处的所有努力³中约占 25%。其次是公民和选民教育，占 19%，建设可持续选举程序居第三位，占 12%。加强妇女的政治参与和与各政党的协作分别获得了 9%和 5%的援助。获得援助最少的领域是解决选举争端(4%)、加强媒体、以及

³ “努力”一词说明的是根据国家办事处工作人员对评价问题作出的答复，开发署在多大程度上参与了某一重点领域的工作。它不一定相当于分配给某一项目的实际资金。

与各政党协作(5%)。开发署提供“硬”和“软”两种援助，在这一评价中分别定义为项目和政策咨询/倡导/经纪活动。在提供此信息的 33 个国家办事处中，70% 获得硬和软两种援助，18% 的办事处报告获得的软援助超过硬援助。除了一个办事处(开发署苏丹办事处)外，所有办事处都在无特派团国家。开发署还支持南南合作和对等合作：60% 以上对评价作出答复者报告，在开发署援助选举管理的情况下开展了南南合作和对等合作，50% 报告开展了妇女参与选举活动。

15. 在机构一级，发展政策局民主治理小组管理支持选举援助的工作，并有一个专门的全职顾问(次级实践领导者)。最近设立的选举周期援助全球方案是一个为期三年 5 000 万美元的项目，该方案在总部和区域级别的选举援助政策团队工作人员已经增加到 19 人。开发署还参加了一些多组织伙伴关系；例如，2006 年，开发署和欧洲委员会设立了一个联合工作队，并通过了执行选举援助方案和项目共同业务准则。开发署还签署了扩大与民主治理组织合作的谅解备忘录，并通过这种伙伴关系，制作了有关选举事宜的若干联合产品和工具。

16. 开发署在联合国更为广泛的范畴内提供选举援助。1991 年，在大会通过第 46/137 号决议之后，任命了联合国选举援助活动协调人，负责协调该领域的活动，确保全系统的连贯性和一致性。目前该协调人为主管政治事务的副秘书长，他在政治事务部选举援助司的协助下，就联合国是否和如何提供援助作出决策。开发署提供援助始于一个国家政府提出请求或联合国安全理事会或大会作出授权。请求的性质决定了开发署行动的要素，在某些情况下，可能会限制开发署处理选举援助过程中一些关键事项的能力。选举援助司和维持和平行动部往往在派驻特派团的情况下牵头提供选举援助，虽然开发署通常发挥重要的执行作用。

二. 评价结果

17. 开发署最重要的作用是作为一个公正地提供选举援助的机构，它支持选举程序和机构，使它们更好地体现民主价值观和国际义务。然而，这种使命感在国家一级并不一定十分明确或始终得以落实。一些国家办事处认为自己的主要目的是支持政府，而不是支持选举程序。在这些情况下，其方案被认为“太接近政府”。

18. 开发署在发挥发展作用加强选举程序时十分重要，产生了附加值。然而，在实施联合国选举援助的政策框架方面存在问题，在某些情况下，实际上限制了开发署充分发挥这种发展作用的能力，削弱了该机构的相关性和效力。在开发署与联合国政治事务部选举援助司的关系中，这一点最为明显，后者的短期重点是满足特派任务或选举活动的政治要求。

19. 在机构层面，开发署了解不同政治背景下选举援助的性质，但这种认识并不始终纳入方案设计或实施工作中。开发署编纂了最佳做法和机构政策，如选举周期做法，并在总部一级编制了一套分析工具。然而，这些都没有在国家一级系统

地使用或形成制度，各国依然在很大程度上依赖首席技术顾问的分析和个人经验以及驻地代表的政治技巧和关心的问题。

20. 开发署的选举援助对于加强人类发展和应对国家优先事项以加强选举程序具有主要作用。在派驻特派团的情况下，开发署的援助成功地帮助了实现和平协定规定的程序，从而有助于促进和平与稳定。在派驻特派团和无特派团的两种情况下，开发署的援助都被视为有助于建立国家对选举程序的自主权，并有助于加强民主治理以及政治社会和民间社会自由地和更有效地参与的能力。

21. 开发署基本上有效地提供了技术援助，加强了选举管理机构的工作，从而举行了可信的选举活动。开发署的技术援助在大多数情况下提高了选举管理机构的专业水平。同样，这种援助导致了更为可信的选举活动，否则就不可能产生这种情况。不同利益攸关者对于举行自由和公正的选举有多大的政治意愿是取得这一成就的关键因素，有足够的时间来适当地设计和采取具体干预措施也很重要。

22. 开发署在改善有利环境以举行更可信的选举和程序方面的效力与该机构技术层面的成功程度不相符。一个可信的选举过程需要有公民、候选人、政党和媒体的实质性参与。开发署在活动层面取得了一些良好的成绩，选民投票率的提高或媒体过度行为受到遏制就表明了这一点。然而，该机构并没有始终积极推动自由和公平程序的规范价值，从而限制了成效。

23. 开发署的援助导致形成更具包容性的选举程序，并加强了妇女和其他群体的参与，但在这方面需要作出进一步努力。开发署的援助帮助改善了所有利益攸关者群体平等参与的法律框架。这提高了妇女和边缘化群体选民的投票率，也增加了当选妇女官员的人数。在某些情况下，开发署支助的登记程序为某些被边缘化的群体首次提供了公民身份。虽然选举周期援助全球方案为将性别观点纳入主流提供了一个平台，然而，在这一方案之外，开发署将两性平等问题纳入主流的努力仍然并非始终如一。

24. 开发署能为发展中国家的选举程序有效地提供高科技解决方案，但人们对发展范畴内此类部分系统的成本和适宜性日益感到关切。开发署已在超过半数的受援国(约 55%)中提交了高科技解决方案。虽然这种援助颇有成效，改善了短期选举活动的目标，但是，它在发展方面没有成效，因为部分已实施的系统若没有持续不断的外来资金和(或)技术支持，就无法维持。

25. 开发署的方案已经减少或防止一些与选举有关的暴力。机构层面对选举和暴力两者间的联系以及开发署减少暴力的作用的认识只是刚刚开始系统化。开发署的方案已经成功地减少或减轻了与选举有关的一些暴力行为，但这与国家一级的方案决定一样，在很大程度上取决于驻地代表和首席技术顾问的能力、政治敏感性和经验。但是，如果不直接解决冲突或缺乏执行自由、公正和和平的程序的意愿的根源，预防冲突的努力就会受到限制。

26. 开发署注重程序(选举周期)的做法没有在实践中得到系统的应用,因为大多数援助仍然以活动为中心。这种基于程序的做法是该机构发展任务的合乎逻辑的延伸,应用于开发署约半数的项目。然而,在许多情况下,实际的项目依然以活动为中心,并没有反映出持续作出努力来加强选举周期过程本身。在真正采用周期做法的地方,基本上都能有效地发展国家的自主权,加强机构能力并创造强有力的有利环境。

27. 手续繁琐及招聘和采购过程缓慢,影响了开发署对选举项目的管理。开发署管理着数十亿美元的选举援助,人们普遍认为它是管理如此高额资金的唯一组织。然而,国家和国际伙伴对开发署机构程序速度缓慢的批评与日俱增,在某些情况下,这种缓慢的速度已导致交付商品或配备工作人员发生延误,对援助程序产生不利影响,破坏了开发署的信誉。

28. 关于篮子基金和项目绩效的报告质量参差不齐,没有为捐助者提供关于其资金用途的足够信息。选举管理机构和捐助者都表示关切,开发署的报告缺乏评估援助成本效益所需的充分业绩数据(关于成果的报告)和财务信息。捐助者认为,未能及时提交适当报告的现象十分普遍,因而提出索取信息的后续要求,实际上增加了他们的交易成本。

29. 开发署基本上能够高效地开展协调捐助者和筹集资金的工作,但捐助者越来越多地寻求更具成本效益的解决方案及更有效的项目管理和交付。开发署篮子基金已经是许多捐助者默认的援助选举机制。这有助于确保方法的一致性,避免重复努力,并为各国的选举程序筹集大量资金。然而,内部效率低下加上某些程序成本高昂,导致一些捐助者对通过开发署提供援助的成本价值比提出质疑。目前这些捐助者正在评估其他途径。

30. 开发署在选举知识领域是领先者,但是这方面的知识没有得到系统应用,或没有在国家一级共享,影响了效率和业绩。开发署在编纂选举援助的知识方面发挥了核心作用。现在已有一整套知识和专长,可用于设计和实施国家一级的项目,并可供地方选举管理机构、非政府组织和其他国家利益攸关者使用。开发署面临的挑战是要确保将这些资源中的知识用于指导国家一级的选举规划,而不是采用目前的做法,目前主要是依据驻地代表、治理单位或技术专家的个人看法和经验来作出决定。

31. 开发署选举援助的实施方式需要在必须保持公正与选举事务中必要的效率两者之间保持平衡。开发署采用国家执行和直接执行项目两种方式。国家执行的项目有助于建立当地的能力,并鼓励国家自主权。然而,鉴于接受援助的选举项目和程序的规模、复杂性和政治性质,国家执行比较适合于发展水平较高和选举管理机构成熟的情况。

32. 开发署的援助将发展和能力建设两方面的考虑相结合,加强了国家自主权,促成了更可持续的成果。开发署建设能力、而不是取代能力的项目显示,选举管

理机构和民间社会对援助方案所支持的活动和规范价值的自主权有了明显的进展。这种自主权减少了长期持续提供技术援助的需求。能否实现财政独立并开展长期变革而产生有利环境，很大程度上取决于当地对这些程序的政治意愿。

33. 开发署为发展可持续选举程序而提供的援助需要更加注重解决方案的适宜性和成本效益。开发署的方案没有充分注重制订可持续选举程序，以采用具有成本效益和符合具体情况的系统和技术。有些选举程序可能在政治上是便利的，尤其是在派驻特派团和局势脆弱的情况下，但有些国家若没有外部援助，就难以维持这种系统。

34. 是否存在有利的环境，地方选举问题的根源是否得到解决，直接影响到开发署作出贡献的可持续性。与有利环境相关的许多问题是结构性问题，源于赢家通吃的选举制度和政治体制的性质。在这种情况下，在政府或选举管理机构具有改革意识的国家，开发署和其他机构已经作出了重大贡献。但是，如果未能在更为广泛的环境中开展充分的变革，开明的机构任期结束后或实际活动结束后，就很难维持这些成果。尽管如此，有各种指标显示，发表意见和问责制方面的成果普遍维持了很长时期。

三. 结论

结论 1：开发署已为加强选举制度和程序作出了重大贡献。

35. 在复杂的冲突后环境和敏感的政治过渡时期中，开发署的援助对于举行可信的选举具有关键作用。在某些情况下，如果没有开发署的援助，就不会有选举。用发展的眼光来看，开发署执行大量民主治理方案，与东道国政府建立了长期的关系，并具有联合国系统的地位，因此，它享有资格、专门知识和道义上的权威，可以就这些敏感而且政治性极强的全国性进程向各国提供咨询意见。这一地位也赋予开发署合法性，能够在国际社会支持各国的选举进程并帮助确保这些进程符合国际标准的共同努力中作为国际社会的代表。开发署为了履行这个角色，已经提供了受到高度重视的服务，并促成民主实践在全球得到推广。同时，取得的成果依然主要属于技术性质范畴。

结论 2：开发署选举援助框架精心构思，如果应用得当，能够产生有效的反应。

36. 评价结果肯定了开发署的选举援助框架。在选举援助纳入一整套全面的援助时，开发署就能最为有效地促进可持续和可信的选举程序、制度和机构。这种援助注重建立有利环境以及选举程序的技术问题，并关注所有援助最终成果的长期远景。成功的援助工作将软、硬两种援助相结合，以决策者和技术执行者为对象，加强各类切入点及其促成更强大、更民主的过程的能力。开发署在不仅对选举管理机构提供援助，而且加强民间社会其他主要利益攸关者、立法机关、各政党和媒体时，其努力比较成功。这种一揽子援助并非完全来自开发署或任何一个团体，

而是综合和协调了国家和国际行动者和机构的努力。成功的努力也将加强选举程序作为加强民主治理这一较为广泛的程序的核心内容。然而，还需要作出更系统化和长期的努力来执行这种长远的全面援助。

结论 3：在联合国规范价值没有始终应用于选举方案和执行活动时，开发署贡献的影响力就被削弱。

37. 开发署的援助立足于联合国发展民主的规范价值时，它的工作最为有效。开发署是一个独一无二的机构，它能够同时代表国家利益和国际利益，将单独的援助置于选举和民主发展的规范的框架内，赋予其更广泛的使命感。在这方面，开发署是无可替代的。作为一个机构，开发署已完全接受了这个角色，其战略规划和方案指导方针清楚地体现了这一点。然而，在国家一级，这一点并不明显，这种使命感似乎更多地取决于驻地代表和首席技术顾问的个人看法，在联合国特派团内，则取决于秘书长特别代表的作用和选举援助司为开发署提出的设想，而不是采取始终一致的机构应对措施。在国家一级方案缺少这种使命感的地方，开发署的信誉及其产生实质性成效的能力就受到严重损害。

结论 4：没有始终将制定具有成本效益、符合国情和可持续的解决方案作为优先事项，限制了开发署在选举进程中建立国家自主权的效力。

38. 选举已成为昂贵的工程。有些援助，尤其是在获得大规模特派团援助的一些国家，导致产生了一些系统，有些国家如果不能持续获得国际援助，就无力管理这些系统。因此，开发署应着重促进成本不高而且符合国情的选举制度和建立国家的管理能力，从而避免持续不断的援助和依赖周期。这些都是开发署明确阐明的目标和切入点，但并未始终付诸实践，因为开发署继续将活动作为重点，时间表不切实际，而且国家或国际社会对选举援助的长远发展方面缺乏兴趣。此外，要具有可持续性，就需要国家对政治进程提供广泛支持。围绕选举过程所表现出的自主权问题，如参与率较低或发生冲突，如果不加以解决，这种问题就会继续存在，将威胁到民主制度的进展及其可持续性。

结论 5：各种程序没有充分适应选举援助快节奏的需要，对开发署的业绩和相关性产生不利影响。

39. 这是开发署体制方面的问题，对选举援助产生多种影响，这些影响从关于提供何种援助类别的初步决定(这个过程涉及选举援助司和开发署的时限问题)延续到为一个项目配备人员而寻找合适的人选，以及在紧迫的选举日程中采购设备或材料。这方面程序上的缺陷还涉及缺乏有效的制度，无法确保在国家一级运用实施准则，在国家办事处中维持机构记忆，向捐助者提供关于项目绩效和资金用途的准确、足够详细和及时的报告。除非开发署变得效率更高，否则，为其方案寻找捐助者就会越来越困难，在无特派团的情况下尤为如此，在这些国家，其他可信的选举援助机构可以提供技术支持。

结论 6：开发署的伙伴关系影响其业绩，在某些情况下，可能需要采用与开发署其他方案不同的伙伴关系。

40. 政府是开发署国家办事处执行发展计划最重要的机构合作伙伴。然而，在竞选过程中，政府通常是竞选中的行为者，选举结果对其有着利害关系。这就改变了伙伴关系的动态，因此，开发署首先需要应对的是国家对开展可信的选举进程的需求，而不是政府的优先事项，这二者并不一定是一致的。虽然选举管理机构很可能是开发署提供选举援助的对口机构，联合国的框架允许这些机构提出国家申请援助的要求，但是，许多国家办事处在政府没有正式批准援助方案的内容时，都不愿意提供援助。在全球层面上，开发署努力发展与欧洲联盟和其他方面的伙伴关系，有效地扩大了该机构的覆盖面。然而，这些伙伴关系的实质性活动需要在国家一级更好地进行协调和运用。在联合国系统内部，应更好地在业务层面确定与选举援助司的伙伴关系，以期不限制开发署设计和实施选举援助方案的能力。

四. 建议

A. 确定体制和战略方向

建议 1：开发署应加紧努力，在总部、国家办事处和项目团队之间形成共同的使命感，以提高他们对开发署选举援助的做法和方案选项的了解。

41. 开发署应确保在国家一级开展工作的工作人员和关键利益攸关者充分了解其体制框架、选举援助的愿景、以及这种框架和愿景如何融入联合国广泛的选举援助框架。这应包括对国家办事处和选举援助项目工作人员进行培训，使其了解开发署如何促进联合国规范价值以及如何在提供援助时发挥公正的作用。开发署应通过更系统地传播信息、建立网络以及对其大量实务会议采取后续行动，妥善运用其大量知识产品和内部专业知识。开发署还应该考虑为新任驻地代表、首席技术顾问、国家办事处高级管理人员和治理部门工作人员进行更加深入和全面的上岗培训，使他们了解开发署选举援助的体制构想和实施准则。

建议 2：开发署应评估为选举项目而与国家主管部门建立合作关系的方式，并制定在一个国家建立体现联合国公正性的长期合作关系的模式。

42. 开发署应捍卫其作为一个公正的选举援助提供者的声誉，因为这种声誉能发挥关键的作用，可以在促进选举完整性的广泛要求的同时，管理当地的政治动态。开发署应确保其参与选举过程的事实成为选举合法性的标志，使选举管理机构有信心作出正确的决策，规劝非民主力量不提出不正当的主张，不破坏选举进程。开发署应确保所有国家办事处都了解可以根据管理机构的要求提供援助。开发署应将其技术资产和规范性资产集中用于加强这些独立机构，以提高它们在社会中的地位，并加强它们作为竞选仲裁者的政治作用。

建议 3：开发署应确保更加连贯一致地将选举援助扎根于广泛的民主治理框架，从而更好地纳入这一框架的价值。

43. 开发署应当将选举援助更加牢固地扎根于更广泛的民主治理方案，使其援助具有更重大的意义。具体来说，这意味着更全面地开展工作，在不同的民主治理方案发挥协同增效作用，有些方案可能已经在协助妇女团体、民间社会倡导者、媒体、政党和议员。这一进程首先应该利用现有的机会，并成为国家方案行动计划进程的组成部分。这就需要妥善分析治理问题，并根据分析意见设计治理方案，包括选举援助。在缺乏政治意愿以及多次选举技术援助没有产生预想结果的情况下，开发署应给予指导和支助，确保国家办事处获得总部和地区充分的支持。在缺乏开展多党竞选进程的政治意愿的情况下，开发署应谨慎地评估其支持的做法，因为在这种情况下支持选举进程的某些部分，就相当于默许这些部分。应优先考虑为即将有选举活动的国家办事处开展培训，培训内容为开发署基于政治经济的新的分析以及如何将这种政治分析纳入软、硬两种援助。加强实情分析以及将预警系统纳入选举援助方案，可以帮助国家办事处和区域局查明选举冲突的潜在触发因素，并在政策和技术层面制订缓解和预防对策。

建议 4：除了满足技术需求之外，开发署的方案还应当在战略上关注开展可信和包容性选举进程的各种迫切需要。

44. 开发署应该对其提供援助的领域作出战略性选择。它应该集中精力确保通过其动员和协调作用，满足选举过程中最关键的需求，并与国家和国际伙伴一道确定哪些合作伙伴最适合并最有能力满足特定的需求。这种做法的依据应该是对政治和选举情况进行严密的分析，确定需求的轻重缓急，并制订明确的退出战略。开发署应确保自己的方案有效地利用其联合国的地位、多国性质和发展方面的授权，确保这些方案的直接侧重点是加强受援进程的公信力。开发署尤其应该利用其召集能力和相对优势，促进就必要的选举改革开展全国对话，削减选举制度赢家通吃的性质。加强多党政治制度应该是这一进程的组成部分。

建议 5：开发署应优先努力澄清如何实施联合国选举援助政策框架，以便更有效地履行发展援助的机构任务。

45. 在联合国选举援助政策框架影响开发署履行其发展授权的能力时，开发署应努力解决应用政策框架所产生的分歧意见。开发署的高级管理人员应与联合国协调员一道讨论这些问题，争取以协同方式来应用该框架，以便开发署和联合国其他组织能够以最佳方式利用自己的机构授权来支持这些重要的国家进程。开发署应继续通过机构间选举援助协调机制解决业务问题。

B. 改进方案

建议 6：开发署应加强选举周期项目的实施工作，使其能够维持注重进程的重点。

46. 开发署应加强努力，在关注活动的同时注重进程，充分执行选举周期项目。开发署应当就选举周期方法对国家办事处、首席技术顾问和项目团队进行培训，

改善实施准则的传播工作，并在选举活动之间的时期，促使选举管理机构和民间社会组织开展更多建立网络和开展同行交流活动。开发署还应该充分利用选举周期方法的各种切入点，与媒体、各政党、议员和其他方面进行接触，以加强选举过程，促进选举管理机构的独立性，不论其是正式独立的机构或是行政部门的一部分。开发署国家办事处也应在选举之间的时期，更积极主动地与这些机构以及以选举为导向的民间社会组织(如当地观察员小组)保持关系，促进改善选举程序、选举争端解决机制、选举管理机构的独立性和选举法。在选举活动之前很久，应该就选举后的活动与捐助者进行接触，以避免在选举后关键的几个月中失去势头。应该编制适当重视可持续性的选举后战略和退出战略，将其作为任何选举援助项目文件的组成部分。

建议 7：应当更加注重并努力降低某些受援进程的成本，确保其符合具体情势并具有可持续性。

47. 开发署应更新其努力，重新注入活力，为选举程序和机构制订具有成本效益并可持续的解决方案，并建立必要的国家自主权，以管理和维持这些体系。开发署应协助为当地的问题制订当地解决方案，避免过度依赖昂贵的外来做法，包括避免在低技术的情况下应用不适当的高科技解决方案。开发署应该进一步注重加强国家开展战略规划、管理、及时采购和预算编制的能力和专门知识，并酌情加强国家以下各级这些能力和专门知识。应考虑制订适当的基准，开展监测和实行预算控制，帮助形成成本意识。选举对于某些方面、尤其对供应商是一个大商机，开发署应协助选举管理机构和民间社会组织制订透明和负责的程序，减少经济和政治腐败的机会。

建议 8：开发署应简化其选举援助程序，确保在其支持的选举过程快节奏的环境中提高效率。

48. 开发署应审查其援助选举进程从构想到提交援助的各个环节。有些程序和效率问题是开发署的内部问题，而另一些问题源自联合国更大规模的应对框架，需要得到解决。这尤其适用于开发署和选举援助司的关系以及后者对开发署方案的权力程度。需要审查的时间表包括收到和处理援助请求、需求评估和选择参与者、拟定方案、谈判和通过方案的时间。开发署还应该严密审查并简化其招聘和采购流程。此外，开发署应鼓励：分析其工作的影响力；制订一个标准模板，更好地跟踪、监测和报告预期项目成果以及预期成果的成本；作出更系统性的努力，记载并分享开发署的机构记忆。开发署各区域局和发展政策局应加强对选举程序的监督和监测，提高有关工作人员的能力，特别是处理存在问题的进程或项目的能力。