



方案和协调委员会

第四十七届会议

2007年6月11日至7月6日

临时议程* 项目4(c)

方案问题：评价

内部监督事务厅关于深入评价政治事务——选举援助的报告

摘要

方案和协调委员会第四十四届会议要求内部监督事务厅（监督厅）就政治事务进行深入研究。关于预防、控制和解决冲突的次级方案1的第一次报告已提交委员会第四十六届会议。这次评价是深入评价第二阶段的一部分，并且涵盖关于选举援助的次级方案2。评价着重阐述负责执行次级方案2的选举援助司的结构、活动和绩效。

虽然要求联合国提供选举援助的情况自1989年以来波动不定，但可以看出其数目总体上呈上升的趋势，选援司一直能够满足其中的大部分要求。选援司因而成为发展民主实践的促进者，发挥了积极而重要的作用。选援司工作人员和伙伴认为，选援司的任务明确而且切合实际。不过，由于该司的工作缺乏明确而正规的准则，在对如何执行任务的解释上出现了分歧。此外，目前掌握和分享该司机构记忆的系统仍不够完整，因为只采取了部分措施来处理选援司的这一部分任务。

选援司的联合国和非联合国选举援助伙伴关系牢固强大，这两种伙伴都对选援司工作的质量表示满意。不过，加强与这些伙伴的协调、沟通和经常互动，可进一步促进向会员国提供选举援助。

* E/AC.51/2007/1。



就内部而言，选援司必须加强几个方面。选援司利用选举援助专家名册，以此作为知识和能力的宝库。不过，现有的技术和行政限制使这一宝库无法得到更加有效的使用。选举观察信托基金并没有满足选援司当前的需要。此外，虽然正在采取措施加强选援司的内部结构和组织文化，还需要推动内部工作进程以进一步改善业绩。

监督厅向选援司和政治事务部提出六项建议：

- 为所有工作进程制定清楚而准确的指导方针
- 发展知识管理系统，使之成为系统收集选举援助方面机构记忆的平台
- 进一步加强与联合国各伙伴的协调
- 选定电子格式以便转换专家名册并协助伙伴获取这些信息
- 拟订长期战略计划，但要考虑到正在出现的全世界对选举援助的需求
- 采取措施审查选举观察信托基金的指导方针，使之更加适应选援司目前的需要。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 方法	4-5	4
三. 背景	6-7	5
四. 评估结果	8-52	5
A. 虽然自 1989 年以来对联合国选举援助的请求出现波动，但可以看出请求增加的总趋势，选举援助司满足了其中多数请求	8-10	5
B. 作为民主实践发展的促进者，选举援助司发挥了积极的作用	11-13	7
C. 选援司的任务是明确的，具有关联性，但由于该司工作缺少明确和正式的准则，关于如何执行其任务的见解存在差异	14	8
D. 保存机构记忆的制度不足，在处理选援司这部分任务时仅采取了不完整的步骤	15-18	8
E. 选援司的各种伙伴关系是牢固的，但是如果加强协调和沟通，则可以进一步促进提供选举援助的工作	19-38	9
F. 选举援助专家名册是选援司的人才库，但行政和技术制约妨碍了名册的有效利用	39-45	13
G. 尽管正在采取措施，加强选援司内部架构和组织文化，但还必须增强内部工作程序，进一步提高绩效	46-50	15
H. 观察选举信托基金没有满足选援司目前的需求	51-52	16
五. 结论	53-54	17
六. 建议	55-63	17

一. 引言

1. 方案和协调委员会第四十四届会议寻求内部监督事务厅（监督厅）就政治事务进行深入评价。¹ 政治事务方案由政治事务部执行。该方案分为五个次级方案：

- 关于预防、控制和解决冲突的次级方案 1，由四个区域司（非洲一、非洲二、美洲和欧洲以及亚洲及太平洋）执行
- 关于选举援助的次级方案 2，由选举援助司执行
- 关于安全理事会事务的次级方案 3，由安全理事会事务司执行
- 关于非殖民化的次级方案 4，由非殖民化股执行
- 关于巴勒斯坦问题的次级方案 5，由巴勒斯坦人民权力司执行。

2. 监督厅向方案协调会 2006 年第四十六届会议提出了关于次级方案 1 的报告。监督厅向方案协调会 2007 年第四十七届会议提交了关于其余四个次级方案的报告，关于由政治事务部管理和支持的特别政治任务的一份简要报告和一份报告。本报告涉及关于选举援助的次级方案 2。

3. 这次深入评价的目的在于，确定政治事务部在其次级方案 2 下各项目标方面的相关性、效率、效能和影响。评价着重阐述负责执行次级方案 2 的选举援助司的结构、活动和绩效。

二. 方法

4. 监督厅在进行这次评价时利用了各种质量和数量方法，包括自行管理的调查、在线调查、深入亲自和（或）电话约谈、方案数据分析以及文献审查。评价结果以下列数据来源为依据：选举援助司法工作人员自行管理的调查；² 联合国和非联合国伙伴非随机抽样在线调查；³ 选举专家随机抽样在线调查；⁴ 与选举援助司工作人员进行的 16 次约谈；与联合国伙伴进行的 16 次约谈；与非联合国伙伴进行的 6 次约谈；与选举援助专家进行的 3 次约谈；与选举当局或代理进行

¹ 《大会正式记录，第五十九届会议，补编第 16 号》(A/59/16)，第 382 段及大会第 59/275 号决议，第 22 段。

² 调查于 2006 年 11 月至 12 月进行。17 名工作人员中有 14 名接受调查，回应率为 82%，这一来源称为“工作人员调查”。

³ 调查于 2006 年 12 月进行。29 名伙伴中有 11 名接受调查，回应率为 38%。这一来源称为“伙伴调查”。

⁴ 调查于 2006 年 12 月进行。38 名专家中共有 27 名接受调查，但只有 11 名完成调查。回应率为 26%。这一来源称为“专家调查”。

的 11 次约谈；⁵ 利比里亚和尼日利亚 2 个个案研究分析；⁶ 以及有关文献的案头审查。

5. 这次评价受到若干限制。约谈的一些选举当局不能区分选举援助司和其他联合国伙伴，而只看到联合国整体。⁷ 这导致产生了下列问题：将联合国提供的选举援助产生的影响归于选援司的具体活动。同时，联合国和非联合国伙伴对调查的答复率很低。造成答复率较低的因素包括调查劳累、时间限制以及选举援助工作的过渡性质。

三. 背景

6. 根据大会第 46/137 号决议，秘书长于 1992 年指派主管政治事务副秘书长担任所有选举援助活动的协调中心。选援司的作用在于支持协调中心执行其职责，而选援司的总目标是根据安全理事会和大会的有关决定，通过提供定期进行公平选举所需技术和咨询支助，应要求向会员国提供选举援助。

7. 选援司有 16 个员额，包括一个 D-2、一个 D-1、三个 P-5、四个 P-4、两个 P-3、一个 P-2 和四个一般事务工作人员。⁸ 选援司司长直接向主管政治事务副秘书长负责，副秘书长是联合国选举研究活动的协调中心。2006 年 7 月，新司长到选援司履任，着手开展内部评估进程，因而在 2006 年 12 月提出了协力改革方案。

四. 评估结果

A. 虽然自 1989 年以来对联合国选举援助的请求出现波动，但可以看出请求增加的总趋势，选举援助司满足了其中多数请求

8. 在 1989 年至 2006 年期间，106 个会员国向选举援助司共提出了 391 项选举援助请求，供其审议。在这个时期，可以看出请求增加的总趋势：1989 年为 8 项，2006 年增加到 28 项。在这 391 项请求中，选举援助司向 289 项提供了援助（占有所有请求的 74%）。下图说明 1989 年以来选举援助请求的波动情况，由于若干国家于 1992 年（多数在非洲）和 1999 年（多数在亚洲）首次举行民主选举，提出的技术援助请求显著增加（见 A/54/491），并且由于国内冲突增加，2002 年和 2005 年为多次冲突后选举提供了支助。监督厅注意到，选举援助司全年工作量稳定；当选举需求出现高峰时，其工作量进一步增加。

⁵ 有三次约谈被视为代理约谈。与联合国开发计划署或维持和平行动部伙伴进行了约谈，以说明选举援助司提供的选举援助。

⁶ 与纽约大学的 Robert F. Wagner 公共服务研究生院合作进行了个案研究分析。

⁷ 不过，与联合国开发计划署和选举援助司合作的拉丁美洲选举当局事实上了解选援司的定位。

⁸ 员额资料来自选援司 2006-2007 年核准预算。该司员额总数与调查或约谈的工作人数不符，因为在数据收集阶段填补了一个 P-3 空缺。

选举援助请求数和满足的请求数（1989-2006）



9. 下表显示在1989年至2006年期间请求选举援助的国家数和选举援助司向其提供援助的国家数，包括正在考虑的请求数。⁹ 按区域划分，非洲提出的请求数和获得的援助数最高，其次是亚洲和拉丁美洲及加勒比。在2007年选举日历上，选援司约30%正在全球开展的活动是在维持和平行动部派有大型特派团的国家进行的。¹⁰

按地区排列的请求并得到选举援助司援助的国家数（1989-2006）

地区	请求援助国家数	选举援助司援助的国家数
非洲	48	47
拉丁美洲和加勒比	20	19
亚洲	20	19
东欧	14	11

⁹ 报告时期为1989年至2006年，其中包括目前正在考虑的3项请求。在106个国家中，102个是会员国，4个是非会员国。有些国家不止一次要求或(和)得到援助。该表是根据选援司记录制作的。

¹⁰ 这个数字来自选援司记录。

地区	请求援助国家数	选举援助司援助的国家数
西欧	2	2
其他	2	1
共计	106	99

10. 安保、国内政治、政党廉正程度、历史透明度和识字率等因素决定了援助活动的背景，而这种背景又极大地影响了有效提供选举援助的程度。自治选举当局的行政能力也会对是否能够顺利举行选举产生影响；而这种能力又取决于一个国家的现有基础设施、后勤能力（包括使用信息技术的能力）以及执法经历，执行这些法律是为了赢得公信力、将政治意愿转化为承诺的财政支助和与媒体沟通并对其进行指导。虽然存在这些因素，各选举当局提出的报告显示，近年来开展选举活动的能力和对民主进程的承诺均已得到加强。

B. 作为民主实践发展的促进者，选举援助司发挥了积极的作用

11. 监督厅注意到，选举的各利益攸关方对联合国提供的选举援助质量总体感到满意。联合国和非联合国伙伴及选举专家也认为，选举援助司有效地执行了任务。特别是，选援司的伙伴认为，选举援助司设在政治事务部有助于它提供这种支助。与各伙伴进行的约谈还显示，选援司提供的选举援助是全面、合法和独立的，选援司在冲突后为选举援助提供便利方面发挥了有益作用，因为选举当局自身缺乏组织和进行选举的能力。不过，一些伙伴指出，需要增加资源，尤其需要在进行选举的早期阶段增加资源。

12. 在非洲、亚洲和中东约谈的选举当局，阐述了从选援司得到的从与选举当局一道举办选举到在各个领域提供技术援助等各种援助，包括为观察选举提供便利。选举当局的运作情况各异，从临时安排到比较体制化或甚至独立运作都有，这取决于他们接受选举援助的程度。约谈的选举当局在展望其国家今后的选举时基本都持积极态度并充满希望。

13. 在拉丁美洲，选举当局认为选援司的援助旨在提高透明度、加强公民教育和促进公民参与。与这些选举当局的约谈显示，选援司的援助有助于促进透明，创造本国能力。选举当局报告，对选援司的选举援助专长感到高度满意，但同时指出该司必须适应当代选举进程不断变化的工作重点和固有挑战。例如，已有组织和举办选举能力的国家目前需要其他类型的援助，如引进电子投票技术、完善选举法律制度和进一步提高透明度。监督厅认识到，选援司目前是在调整过程中处理这些问题，更加重视正在出现的和最近才显示出关联性的选举事项。

C. 选援司的任务是明确的，具有关联性，但由于该司工作缺少明确和正式的准则，关于如何执行其任务的见解存在差异

14. 工作人员对任务关联性的看法是正面的，因为所有工作人员对任务关联性的评价都是良好或极佳；同样，90%的伙伴对任务关联性的评价是极佳或良好。多数工作人员对任务明确性的评价也是良好或极佳，不过，少数工作人员对任务明确性的评价是一般。在对工作人员的约谈中发现，对如何执行任务存在着各种不同见解。有些工作人员对选援司缺乏提供选举援助的统一战略感到关切；他们表示，没有制定正式的政策、标准或长期战略，以指导提供选举援助的决定。即使作出提供选举援助的决定，也缺乏确定可提供援助类型的框架。同样，在伙伴调查中提出答复的伙伴指出，在回应选举援助请求时，选举援助司如何确定优先事项，这一点没有详细说明，或者不明确。对各伙伴的约谈也强调说明，选援司没有指导其工作的准则。

D. 保存机构记忆的制度不足，在处理选援司这部分任务时仅采取了不完整的步骤

15. 大会在第 46/137 号决议（第 9 段）中宣布，选举援助司的任务是“在已有的经验基础上努力发展”关于选举援助的“机构记忆”。2000 年制作了供国际观察员和联合国人员使用的培训材料，包括一个光盘。2003 年，选援司、卡特中心和全国国际事务民主学会发起制定了《国际选举观察工作原则宣言》和《国际选举观察员行为守则》，在 2005 年和 2006 年期间，许多国家和国际组织核可了这两项文书。2004 年，选援司和社会性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室联合制作了题为《妇女与选举：促进妇女参与选举指南》的手册。这些文书具有实质内容和关联性，但是除《行为守则》外，这些文书还不足以构成收集和传播选举知识的系统和体制化行动。此外，选援司没有关于这些文书和行动对用户有多大用处的信息。

16. 选援司工作人员承认，司内缺少保存机构记忆的制度是一个缺陷；现在缺少收集、分享和传播选举援助经验的正式制度。工作人员对开展以下活动的成效表示不满：

(a) 收集机构选举知识；

(b) 对机构知识进行分类和分析，以保证容易使用、吸取经验教训和不断审查政策趋势；

(c) 通过技术文件、准则、手册、培训和讨论会，分享和传播机构知识；

(d) 促进联合国和非联合国伙伴分享知识和信息。¹¹ 同样，多数工作人员表示，必须审查这个核心职能。监督厅指出，选援司目前的调整进程反映了该司工作人员对审查这个职能的高度重视（见下文第 46 段）。

17. 对各伙伴的约谈强烈显示，鉴于选援司工作的全球性质，该司在选举援助方面具有独一无二的作用。对各伙伴的调查和约谈还显示，可以为联合国和非联合国伙伴编写更多文件。他们建议选援司编写关于选举实践历史、各地区学到的经验教训和在制定选举方案时应考虑的主要优先事项等问题的文件。他们还提到，只有联合国能够制定指南和随后制定用以评估选举是否具有公信力和是否合法的标准。此外，需要制作各种参考材料，阐述关于标准的各种解释和关于合法性的不同认定办法，而且还需要制作关于不同选举进程的反思。

18. 监督厅指出，还可以设计定期和系统收集数据的制度，以检查若干相关领域，包括会员国对选援司具体援助的满意程度、咨询人关于影响有效选举进程的因素的看法、标准和守则的有用性和效用以及与联合国和非联合国伙伴合作的性质。监督厅认为，这些信息将加强选举援助司的工作。

E. 选援司的各种伙伴关系是牢固的，但是如果加强协调和沟通，则可以进一步促进提供选举援助的工作

19. 伙伴关系是选援司工作的组成部分。该司目前的伙伴包括政治事务部内的其他各司、联合国开发计划署（开发署）、维持和平行动部、经济和社会事务部、联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、联合国志愿人员方案（志愿人员方案）和欧洲联盟。此外，还与全国国际事务民主学会、卡特中心、国际选举制度基金会和国际民主和选举援助学会等各国和国际非政府组织建立了伙伴关系。

与政治事务部的伙伴关系

20. 大会在第 46/137 号决议中赞同下述意见，即应在秘书长各办公室中指定一名高级官员，担任选举活动协调人；根据该决议，主管政治事务副秘书长被指定为联合国所有选举援助活动的协调人。选援司任务的最重要方面之一，是就提供选举援助的可能性向协调人提出咨询意见。一些工作人员指出，选援司在提出这种咨询意见时应考虑政治事务部其他司的政治分析和咨询意见。进行的约谈显示，现在与政治事务部其他部门协商进行的分析比较全面。这与往年的情况截然不同，在往年选举援助司的倾向是未与伙伴协商便向协调人提出咨询意见，而且一般而言，选援司与政治部其他司之间几乎没有联系。

21. 监督厅观察到，选援司新管理层正在努力加强政治事务部内部的伙伴关系。与伙伴和工作人员的约谈显示，现在的做法是与政治部各有关区域司分享和讨论

¹¹ 平均而言，93%的工作人员对这些活动的评价是“一般”、“不好”或“非常不好”。

向协调人提出的知情决定，选援司鼓励其主管干事征求政治部有关同事的意见，与他们讨论自己得到的信息和作出的决定。因此，选援司主管干事定期与各区域司的同事协商，以编写说明、获得关于某个政治局势的信息或决定一项行动方案。与工作人员进行的谈谈显示，如果没有进行这种互动，这往往是因为进行交流需要一定的时间，因而会延误提供选举援助的工作。监督厅认为，政治部必须继续进行这种整体提高内部沟通和交流程度的努力。

与联合国开发计划署以及维持和平行动部的伙伴关系

22. 选援司在提供国内选举援助方面的两个主要合作伙伴是开发计划署和维持和平行动部。选援司不具备在实地提供选举援助的能力，因此，上述合作伙伴关系至关重要。当要求为驻有维和特派团的国家提供选举援助的时候，选援司与维持和平行动部结成伙伴关系。如果是为没有维持和平部队驻扎的国家提供援助，选援司则与开发计划署结成伙伴关系。有时，开发署也可能加入选援司与维持和平行动部的伙伴关系，为驻有维和特派团的国家提供选举援助。无论属于何种情况，尤其是如果属于后一种情况，接受调查和约谈的合作伙伴都强调所有各方之间的协调对提供选举援助的成功来说是至关重要的。

23. 在以上两种合作伙伴关系中，选援司负责进行需求评估考察，这是审议政府的正式选举援助要求的一个基本方法。需求评估团成员包括选援司工作人员、专家、政治事务部其他利益攸关者以及联合国其他合作伙伴，负责评估选举及政治环境以及所提要求的合理性。评估考察可能最多需要 10 个工作日，考察后提出一份报告，就是否应当提供援助以及援助的性质提出建议。选举援助协调中心将依据报告就是否提供援助作出知情的决定。

24. 在作出提供援助的决定之后，选援司和开发署办事处将（在总部以及国家一级）举行磋商，就将提供的援助的核心原则达成协议，并且共同制定选举援助项目文件。合作伙伴在约谈中强调，该阶段密切协调对成功实施该项目具有重要意义。开发署在协助项目筹资方面发挥重要作用，并且牵头实施项目。在项目实施过程中，选援司视需要提供实质性咨询意见。监督厅确认，编写的一份指南说明明确了这两个机构在该过程中的作用和责任（A/56/344, 附件二）。

25. 开发署的合作伙伴认为与选援司的关系良好。选援司为开发署国家办事处提供了重要的支助，例如，就选举事项提供专家咨询意见，编写关于选举项目和进程的相关分析和文件，以及在出现诸如竞选双方发生冲突或抵制选举观察员参与之类敏感情况时及时进行适当的调解。

26. 合作伙伴约谈以及工作人员调查和约谈都表明，选援司与开发署在提供选举援助问题上有不同的视角。开发署以及选援司的利益攸关者指出，开发署是政府的密切合作伙伴，因此，可能不像选援司那么客观。同样，利益攸关者认为选援司更多地关注如何维持选举援助标准，确保联合国的中立，遵守具有公信力的选

举行为。所有这些因素对有效提供选举援助都是不可或缺的。对调查作出答复的开发署人员高度评价选援司的作用，但是这样的评价取决于对话渠道是否通畅，从而在提供审查所述选举援助方面采取共同的方式。另外，确立时限，缩短协调中心批准选举项目所需时间，是实现两个组织之间更有效合作的一个重要步骤。

27. 监督厅指出，选援司与开发署之间的合作伙伴关系可进一步加强。直至最近，这两个组织的评估工作常常是各自为政；不论是进行需求评估考察，还是编写分析促进是否提供选举援助作出决定，选援司一般都没有请开发计划署国家办事处参与。过去，一些办公室收不到选援司评估报告的情况十分常见。合作伙伴以及工作人员在约谈中指出，这两个组织之间缺乏实质性的协商进程，有时会造成对一个项目范围内的选举援助的性质有不同看法。而开发署在实施若干与选举有关的重要项目时也没有请选援司参与。

28. 监督厅认识到已经采取步骤改善选援司与开发署之间的协调情况，但是这些步骤还需要形成制度。尽管已经编制了关于选援司与开发署之间在选举援助问题上的指导说明，但是据工作人员称，指南说明并不经常使用。尽管如此，还是采取了一些积极步骤，包括开展了更多的联合评估并且分享需求评估考察报告以及协调中心的各项决定。就开发署而言，最近为改善协调和沟通所作的努力包括请选援司参与制定关于选举援助的实施指南。开发署还表示有兴趣在确定选举标准和评价选举等领域共同合作。

29. 在部署了维和特派团的国家，选援司与维持和平行动部作为合作伙伴开展工作。在这种合作中，维和部发挥政治、后勤和行政作用，而选援司则在实质性事务上牵头。选援司负责进行需求评估，形成协调中心关于是否提供选举援助的决定。合作伙伴指出，选援司与维持和平行动部主管干事以及特派团选举部门协调，向特派团选举部门提供专家咨询意见和实质性支助，进行沟通和密切合作；利用选援司专家名册协调组成特派团的选举构成部分的人员招聘工作；以及根据安全理事会赋予有关特派团的任务授权为特派团的选举部分预算提供意见。

30. 对答卷作出答复的维持和平行动部工作人员认为，选援司与维和部之间的关系非常好，利益攸关者强调选援司在组织选举方面表现十分专业。对维和部的约谈表明，由于建立了强大的合作伙伴关系，特派团做到了人员编制合理；在选举进程中克服困难，树立了一个又一个里程碑，例如在困难的条件下，为大批民众进行了选民登记；提供适当的培训；以及在缺乏基础设施的国家设置了大量的投票站。

31. 监督厅指出，维和部招聘进程影响到选援司工作的有效性，选援司的一些工作人员认为招聘进程冗长、繁锁。选援司需要在接到通知后很短时间就部署选举专家；但是，按照维和部的行政程序，从收到特派团的请求至专家到任平均需要两个月的时间。监督厅指出，招聘程序的时间长短，是由联合国细则和条例决

定的，并不是因为维和部工作不力。另外，选援司的一些利益攸关者指出，在维和部招聘程序的行政处理及后续行动方面出现了一些问题。

32. 除了解决以上行政问题以外，加强维和部与选援司的协调，将有助于提高提供选举援助的效率。维和部及选援司的工作人员以及个案研究分析都认为，可通过以下措施提高有效性：(a) 建立一个明确的协调结构以及在选援司与维和部以及开发署国家办事处共同参与的情况下建立报告关系；(b) 提供援助的各方之间明确的责任分工；以及(c) 加强选援司与维和部最佳做法科之间的协调。在题为“对维持和平行动部的管理审计—实质性行动”的报告（AP2005/600/16）中，监督厅建议建立一个促进合作政策框架，明确分工和费用，并且建立各种程序，紧急解决在选举援助项目中出现的任何冲突。为实施上述建议，选援司计划与维和部合作，拟定一个政策框架。

与经济和社会事务部的伙伴关系

33. 监督厅在题为“深入评价选举援助方案”的报告（E/AC.51/1999/3，第13段）中指出，经济和社会事务部与选援司应在现有基础上加强彼此之间的工作关系。过去，经社部曾为选援司提供了强有力的支助。目前缺乏这样一种合作伙伴关系，可能是因为经社部一向将注意力主要放在技术合作活动上，而现在开发署和联合国项目事务厅分担了经社部在技术合作领域的一部分作用。最近，选援司与经社部再次进行接触，目前正在努力开展共同选举项目方面的合作。经社部有意致力于诸如防止选举前后暴力行为之类非常具体的问题，目前经社部正在进行这方面的研究。但是，监督厅指出，考虑到经社部目前正在重新调整优先次序，这两个机构之间的合作范围很有限。

与联合国人权事务高级专员办事处的伙伴关系

34. 选援司与人权高专办之间的合作关系很有限。这两个实体合作筹备了需求评估考察，随后编写了一份报告，建议为塞拉利昂提供选举援助，双方均认为这是一次成功的合作。但是，监督厅无法确定选援司与人权高专办之间的其他合作实例，尽管人权高专办强调将人权视角纳入选援司选举工作的重要性。这样做，有助于查明那些可能妨碍民众参与选举的问题，就法院是否有能力在选举争端中充当中立的法官提供咨询意见，并且就言论自由和行动权利是否得到尊重提供知情的咨询意见。可以查明这类实质性领域，并且纳入需求评估考察以及选举援助进程。

与联合国志愿人员的伙伴关系

35. 选援司还与联合国志愿人员合作。志愿人员被作为维持和平行动部领导的特派团的顾问，协助组织并举行选举，特别是在冲突后国家。对合作伙伴的约谈表明，这种合作关系是坚实的，两个组织都明确了解对方的作用。

与非联合国组织的伙伴关系

36. 选援司还与非联合国伙伴进行合作。在区域组织中，欧洲联盟结合旨在促进法治和民主自由的总战略，加强了其在选举援助领域的工作。欧洲联盟与开发署密切合作，实施自己的选举援助与合作项目。从这个意义来说，选援司与欧洲联盟的工作关系属于非直接的关系，因为主要通过开发署来进行。因此，选援司与开发署之间良好的工作关系有助于提高欧洲联盟自己的项目的有效性。

37. 选援司还与国家以及国际非政府组织结成伙伴关系。与选援司互动最频繁的国际组织有全国国际事务民主学会、卡特中心、国际选举制度基金会以及国际民主和选举援助学会等。在合作中，选援司以及这些组织的利益攸关者都认为这种伙伴关系是有效的。选援司的工作人员十分重视这些组织在选举援助方面的专门知识、他们的合作意愿以及他们在招聘重要专家方面更大的灵活性。同样，利益攸关者也感谢选援司提供了援助，认为选援司在推动和促进《国际选举观察工作原则宣言》方面发挥了重要作用。在约谈中，合作伙伴指出，秘书长通过参与的方式表明对宣言的象征性认可以及选援司在选举领域的政府间合法性均至关重要。一些合作伙伴指出，宣言是各种不同的利益攸关者之间的一种共识。

38. 非政府组织利益有关者还强调，选援司有能力在提供国家一级选举援助的时候，将所有主要政治捐助方和其他利益攸关者都联合在一起。选援司的技术援助水平被认为是高质量的。另外，这些组织认为选援司通过在该进程中提供斡旋、咨询意见以及增强其他组织的能力，发挥了至关重要的作用。与非政府组织的约谈以及个案研究都提到一些实例，其中包括选援司通过斡旋促进国际非政府组织与国家选举委员会之间的互动，这对非政府组织成功开展提供选举援助方面的活动来说是至关重要的。另一个非政府组织介绍了选援司如何查明某个国家选举进程中的一系列问题，并与选举当局共同解决了这些问题，从而防止了可能会出现选举舞弊指控。选援司还发挥了重要的调解作用，说服某个国家的政府允许观察员参加该国的选举进程，帮助缓解紧张局势。最后，选援司与国际非政府组织成功地进行合作，为他们提供有关选举进程的信息，并且帮助他们了解特定选举背景。接受约谈的组织还说，所有这些活动都有助于非政府组织有效地开展活动。

F. 选举援助专家名册是选援司的人才库，但行政和技术制约妨碍了名册的有效利用

39. 选援司维持一个共有 1 200 名选举问题国际专家的名册。工作人员约谈显示，该司将名册系统地用于：(a) 对于该司缺乏具体了解的问题，为需求评估团配备特定选举问题专家；(b) 向维持和平行动部提供配备维持和平特派团选举股工作人员的人选；(c) 提名参加开发署选举援助项目的专家。该司还负责审批维持和平特派团的联合国志愿人员。因此，专家的任务从开展需求评估任务到提供组织选举的专家意见各不相同。部署工作的持续时间从一周到几个月不等。专家调查

数据显示，专家具有国际性，拥有广泛的经验，主要是男性，拥有硕士学位。根据该公司的记录，全部专家中 70% 为男性，来自以下区域：非洲（15%）；亚洲和太平洋（13.2%）、中东（2.4%）、欧洲（37.1%）、拉丁美洲和加勒比（9.8%）和北美洲（22.4%）。

40. 尽管某些既定程序和做法对专家甄选过程提供了指导，内部监督厅注意到在有效使用在册专家方面存在三种制约。首先，选举工作具有紧迫性和短期性，这使得为维持和平行动部领导的特派团组织和部署大型团队具有挑战性，缩短了从提供咨询职位到专家出发日期的时间。其次，维持和平行动部现有的人事和行政制度不够灵活，无法在接到通知后立即部署专家。正如上文第 31 段所述，内部监督厅注意到，招聘程序的长短取决于联合国细则和规章。第三，满足会员国需求的最佳对策往往是部署担任咨询职务的短期专家。因此，专家是按特别服务协议合同聘用的，而根据目前的细则，这种合同禁止专家在合同期满后六个月到秘书处工作。¹² 因此，选援司在为短期任务配备人员时遇到困难，其原因是：假如专家接受的委派属于特别服务协议合同，那么他们在至少六个月内不得在维持和平行动部领导的特派团工作，这可能让他们无法申请到该公司工作。

41. 专家调查的大多数答卷人对该公司作出积极评价，认为该公司提供了明确、全面的任务条件，在出发前对选举和政治背景的性质作了充分的情况介绍。专家们还认为团队工作文化具有包容性和参与性，并提到他们尊重将本国合作伙伴看作是重要利益攸关方的做法。

42. 在该司内，有两名工作人员主要负责输入和组织专家数据，开展甄选工作。人们普遍认为，两名工作人员不足以承担这一工作。¹³ 工作人员和合作伙伴表示，为了维持该公司的名册，便于联合国合作伙伴利用名册，应给予更多的支助。

43. 名册是为了满足开发署和维持和平行动部对选举专家的需求，这一要求对选用电子数据系统构成挑战，因为这一系统不仅要继续连通所有组织，而且要与每个组织不同的招聘程序整合。内部监督厅认识到，该公司目前正在处理这一问题。正如内部监督厅关于维持和平行动部管理审计——实质性行动的报告（AP2005/560/05）所述，迄今为止，包含与名册有关的全部咨询人员数据的系统尚未改成电子格式。该报告建议，一旦资金到位，该公司应把人工管理的专家名册改成万维网名册，将这一工作作为紧急项目加以执行。针对这一建议，该公司建议约聘一名系统分析师担任咨询人，对开发和改用在线名册系统作出评估，并提出适当解决办法。

¹² 见 ST/AI/2006/3，第 5.6 (b) 段。政治事务部和维持和平行动部对这一细则有不同的解释，因为细则没有明确表示维持和平行动部领导的特派团是否包括在内。

¹³ 内部监督厅无法核实这一说法。

44. 该司反复使用相同的专家，尤其是在涉及向维持和平行动部大型特派团提供选举支助和合作的事项方面，产生了意想不到的积极效果。专家们丰富了经验，很适应提供选举援助方面不断变化的挑战。各小组往往由相同人员组成，对一起工作十分适应。这一做法在过去从其他环境和国家所吸取经验的基础上更进一步，从而加强了选举援助的提供。合作伙伴和工作人员表示，这一做法有助于专家形成并保持强有力的竞争优势，而选举当局也注意到这一点，他们高度赞扬咨询人员的能力以及选举援助的质量。然而，监督厅指出，这一做法并未充分确保联合国可以不断地利用并建设更大的合格人员库。

45. 监督厅指出，上述小组获得的知识并非以系统方式取得。专家建议，可以要求对某些选举援助方式的适当性和可持续能力进行审查，以此更好地获取知识并将其制度化。此外，监督厅指出，选援司应定期审查各小组的工作，以取得经验教训。监督厅最后表示，尽管对咨询人员着力进行培养，但还没有任何让他们表达自身关切的平台。

G. 尽管正在采取措施，加强选援司内部架构和组织文化，但还必须增强内部工作程序，进一步提高绩效

46. 选援司目前的架构情况是：工作人员按国家组合分工，分管一定数量的国家。由于选举援助请求的数量起伏不定，主管干事所负责的国家数量也是如此。监督厅指出，尽管存在这种起伏不定的情况，工作人员的工作量始终居高不下。针对工作人员以往对组合分配的公平性所表达的关切，该司正在开展机构调整工作。作为这一工作的一部分，该司司长于 2006 年 12 月 21 日向主管政治事务副秘书长提出设立以下三个小组的建议：(a) 国家支助；(b) 战略伙伴关系和资源调动；(c) 政策和机构记忆。该司尚未正式采用新的架构，并承认拟议成立的小组还将作出变动。但监督厅认为，鉴于该司职能的性质和范围，分组的做法是合理、适当的。

47. 该司一般事务人员同专业人员（包括司长）的比例是 1:3。这大大高于 2006-2007 两年期拟议的秘书处 1.36 个一般事务员额比 1 个专业员额的平均比例（A/60/6（导言），第 22 段）。该司正在要求增加两名一般事务人员，以解决这一失衡问题。

48. 鉴于最近出现的这些变动，大多数工作人员目前对该司高级管理层感到乐观。新司长在 2006 年深入分析开始后到任。工作人员约谈表明，由于工作量大、任务没有可预见性、不能专心执行任务、以及在要求提供支助时很少得到如何开展工作的指示等原因，工作环境令人消沉。然而，工作人员对该司目前的工作文化评价很高。现任领导的风格是强调一种集体思维形式，从该司的相对规模来看，这是可行的，而且考虑到该司在全球推行民主制度的前提任务，这也是适当的。工作人员约谈和调查显示，向大多数专业人员征求了意见，并要求他们积极参

与并发挥促进作用，不过一般事务人员表达了更多地参与战略和政策讨论的愿望。

49. 工作人员约谈显示，内部沟通和互动是积极的，接受调查的大多数工作人员把目前的沟通渠道评为优秀或良好。工作人员表示，他们觉得能够毫无顾忌地发言和提问，每周的会议增进联络，有助于增强工作人员的凝聚力。大多数工作人员在调查中表示，责任层次分明，所采用的执行任务、特别是需要同事共同决策的任务的方式，建立在相互交流的基础上。这一做法在工作人员调查的结果中得到证实，表明大家尊重彼此的专业能力。监督厅指出，作为明确、积极的内部沟通和互动的补充，工作人员高效履行职责的动力也很强：工作人员调查的大多数答卷人对该公司内部工作人员士气的评分为高或很高。

50. 关于工作过程，监督厅指出，选援司开展工作的业务准则不够全面。在业务层面，实际上没有指导思维的明确准则。例如，深入约谈显示，工作人员目前在审查选举援助请求时所采用的做法各行其是，包括但不限于对民主化进程中选举工作的总体看法、危机预防、选举活动的可持续性、以及在意识形态上是否符合该公司的整体目标等。这一做法没有任何文件记录。该公司内部的工作环境已经达到以下程度：工作人员任意采取专业举措，每位工作人员根据自己的知识情况采取不同的做法。然而，并没有制定准则，说明工作人员在审查选举援助请求时应考虑的因素，这一情况让人对该司工作过程的透明度和一致性感到关切。

H. 观察选举信托基金没有满足选援司目前的需求

51. 观察选举信托基金设立于 1989 年，目的是(a) 让选援司能够满足该公司在上一个两年期预算中未开列的意外需求；(b) 涵盖该公司的研究和发展职能，巩固吸取的经验教训并使之系统化，并反过来促进制定同样由信托基金支助的新做法和试点方案；(c) 在发生紧急情况时根据选举请求提供第一笔快速应急资金，特别是当开发署和维持和平行动部无法提供这种资金时（大会第 46/134 号决议，第 14 段）。信托基金的结余不断下降：截至 2006 年 12 月 31 日，准备金和基金总余额已从 2003 年的 2 454 161 美元下降到 589 369 美元。针对联合国对自愿捐助采用很高的管理费用比例（15%），该公司工作人员也表达了关切（ST/AI/284，Annex, Section III.A, Para.1）。

52. 监督厅承认，该公司正在努力通过机构调整计划，探索筹集资金的其他途径。监督厅还注意到，信托基金资源主要专门用于观察选举活动，不过除非大会或安全理事会提出具体要求，该公司已不再开展观察选举工作。因此，监督厅得出结论：鉴于该公司的现行准则，信托基金不足以满足该公司的目前需求。

五. 结论

53. 会员国和其他选举利益攸关方珍视选援司促进和(或)提供选举援助的工作。多年来,援助需求不断变化,但该公司始终不渝地致力于协助会员国开展选举。不过,收集和传播选举援助知识的体系不足,如能更有效地执行该公司在这方面的授权任务,就会有益于伙伴关系,强化该公司的作用,增加现有行动的价值。总体而言,与联合国合作伙伴开展了良好的合作,并通过这些伙伴关系成功提供了选举援助。然而,改善协调将进一步增强效率。

54. 监督厅认识到,该公司在过去曾遇到组织方面的挑战,但现任领导似乎正在稳定局面,将该司的方向和努力转向提高效率和增强实效。这些努力得到了该公司工作人员的普遍支持。

六. 建议

55. 根据评估工作的调查结果,监督厅提出以下建议。

建议 1

56. **选举援助司应拟订明了、准确的准则,加强该司的工作程序**(见调查结果 C)。具体而言,应制定以下方面的准则:

- (a) 审查选举援助请求;
- (b) 评估所提供的选举援助种类;
- (c) 决定应如何提供选举援助。

建议 2

57. **该司应建立知识管理体系,以此作为在选举援助方面系统收集和传播机构记忆的平台**(见调查结果 D、E 和 F)。这一体系应达到两个主要目的:

(a) 指导该司合作伙伴在选举援助方面的工作。该司最好有能力促进国际努力,创造并分享有关各种选举问题的相关知识。因此,监督厅建议,该司应考虑印制文件,分享关于关键选举问题的分析性文件,并就制定选举标准或原则是否可行和可取继续开展讨论。

(b) 指导该司自身在促进或提供选举援助方面的工作。具体而言,该司应:

- (一) 定期收集和记录同联合国及非联合国合作伙伴开展合作的良好做法;
- (二) 在维持和平特派团内提供选举援助的特定情况下,与维持和平行动部最佳做法科合作,系统收集和传授吸取的经验教训;

(三) 定期收集和记录专家在选举援助实效方面的知识。

58. 这一建议是对监督厅 2006 年在维持和平行动部管理审计——实务业务中提出的建议的补充。该司应发展并不断更新机构记忆，通过平面媒体和因特网与会员国、其他利益攸关方和整个学术界分享吸取的经验教训。

建议 3

59. **该司应加强同联合国合作伙伴的协调，进一步强化信息共享，提高提供选举援助的实效**（见调查结果 E）。监督厅建议，该司应着力：

(a) 通过举行紧急会议和磋商，把与政治事务部、开发署、维持和平行动部和人权高专办的协调工作制度化；

(b) 确保明确界定和理解该司、开发署、维持和平行动部以及参与选举援助提供的任何其他合作伙伴之间的作用和责任，在必要时建立切实有效的协调架构，包括在指导说明的基础上更进一步，说明目前该司和开发署之间的作用和责任；

(c) 与人权高专办磋商，在制定今后的选举援助工作时，将人权问题纳入选举援助（例如第 34 段所述）的范畴中。

60. 这项建议是对 2006 年内部监督厅关于维持和平行动部管理审计——实质性行动的报告（AP2005/600/16）中提出的建议的补充，即该司及其合作伙伴制定合作政策框架，明确劳动分工和费用分担，制定紧急解决选举援助项目区任何冲突的程序。

建议 4

61. **作为监督厅关于维持和平行动部管理审计——实质性行动的报告（AP2005/560/05）的后续行动，该司应选择一种电子格式来转换专家名册，以便于合作伙伴接触选举专家**（见调查结果 F）。

建议 5

62. 正如上文第 13 段所述，随着更多的国家不断完善选举程序，其选举援助要求也在不断变化。因此，需要其他种类的援助，以向正在出现的对选举制度的挑战提供支助。**该司应制定长期战略计划，以应对新的选举趋势以及会员国不断变化的援助需求**。监督厅认识到，作为目前结构调整工作的一部分，将分派一个小组负责制定战略，以满足新的和正在出现的选举需求。

建议 6

63. 该司应采取措施，审查观察选举信托基金的准则，以使这些准则符合该司目前的需求（见调查结果 H）。

主管内部监督事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯（签名）
