



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  
14 June 2012  
Chinese  
Original: English

2012 年第二届常会

9 月 4 日至 10 日，纽约

临时议程项目 4

评价

## 管理层对于开发署对加强选举制度和程序所做贡献的评价的 回应

### 有关情况和背景

1. 开发署促进民主治理，因为民主治理具有推进各项权利、原则和正义的内在价值，并且民主治理机构能扩大人类发展使人民对影响其生活的决定有关键发言权。强大的问责制机构必须由强有力和包容性的公民参与来制衡，正如可信和包容的选举必须努力确保所有人民有机会参加自己国家的政治生活。因此，开发署通过以下三个方面的工作促进民主治理：包容性参与、顺应民意的机构和国际原则。开发署按照目前的 2008 至 2013 年战略计划，努力加强地方、区域和国家各级的公民参与，从而促进包容性参与。与此有关的机制和机会包括选举法、机构和程序，动员渠道（诸如政党和民间社会组织）和沟通渠道（进入信息网络、电子治理和独立媒体）。在选举援助的具体服务方面，开发署支持能加强包容性参与和专业选举管理的选举法、程序和机构。

2. 过去十年选举援助的主要趋势是广泛采用选举周期办法，这是开发署带头推动的一个工具。这个办法的根源是认识到选举援助提供者是在支持每四五年一次的孤立事件，而没有建设所需的能力、可持续性和国家自主权，以使方案国家能够自己举行可信的选举，越来越不需要国际支助。尽管通过选举援助举措取得了丰富的知识和经验，但捐助方和联合国的干预往往更多地依循孤立的短期政治目标而不是长期、广泛的发展合作战略。专注选举事件也使人更难把选举援助结合进更广泛的民主治理议程。



3. 开发署于 2004 年 11 月主持了联合国和非联合国选举同业交流圈会议，交流圈成员认为选举周期办法能更有效地实现开发署作为发展组织的目标。在那次会议以后，开发署正式采用了选举周期办法为其工作方式。周期办法强调在一国工作一段长时期而不只是一场选举期间，并且要联系各种行为者和切入点，其中包括，但不限于选举管理机构。周期办法也承认选举事件的重要性并给予支持，但提供手段在更大的框架内给予支持。

4. 2011 年，开发署在大约 60 个国家提供了选举周期援助，这其中将近一半的国家也得到开发署的选举支持。根据需求，有 65% 的国家办事处在制定方案时使用选举周期办法。为支持这一努力，开发署于 2009 年启动了为期三年、经费 3 500 万美元的全球选举周期支持方案，以协助各国改进其选举法、程序和机构，并促进妇女参加选举进程。选举援助一向在民主治理开支中占很高份额，也就是说，鉴于与其他治理领域比较，在此领域有项目的国家办事处为数较少，每个选举项目的平均支出水平较高。

5. 鉴于选举的高度政治性，大会于 1991 年任命负责政治事务的副秘书长为联合国选举援助协调中心。协调中心的作用是对会员国所提选举援助请求作出一贯的响应，并将这种请求送交联合国系统内适当的响应者。过去二十年来开发署的选举援助核心技术能力不断稳步增长，其发展议程、民主治理专长和协调责任使它能够非维持和平/政治特派团的环境下发挥带头提供选举援助的作用。目前政治事务部和开发署在选举援助方面分工如下：政治事务部提供规范政策、标准和选举援助参数设定，开发署则领导提供技术援助、咨询服务和经验教训。特派团的情况有所不同，通常由安全理事会交付给特派团一个选举任务，其中规定联合国的作用超越了开发署通过国家方案所起的作用。选举援助方面的其他重要伙伴包括联合国志愿人员组织(提供关键人员在许多情况下，特别是冲突后环境下，实施选举援助)，和联合国妇女署(开发署与妇女署合作促进妇女参加政治)。

6. 认识到选举机构和程序在实现发展和民主治理成果方面发挥的关键作用，开发署 2012 年年度业务计划将选举援助列为 12 个共同年度优先事项之一。

### **成就、建议和下一步工作**

7. 选举援助是开发署一个成熟的服务领域。本组织已在总部、区域和国家各级积累了大量知识和专长。所有各级合并组成一个同业交流圈，内有约 100 名从业人员，其主要职务是通过国别项目或以顾问身份提供选举援助。这一交流圈还进一步扩大包括更广泛的民主治理交流圈，因为民主治理交流圈有时也提供选举支助。

8. 开发署开发了选举援助领域的知识和良好做法，包括关于选举与冲突、政党参与、妇女参加政治和在选举中使用信息和通信技术等主题的知识和良好做法。例如，2011 至 2012 年开发署与国家民主研究所共同制定了“推动妇女参与政治

的政党最佳做法指南”，现在被认为是关于政党如何能够在选举周期中推动妇女参与政治的全球手册。

9. 在联合国内部和外部已围绕有关选举援助的工作，同北方和南方的选举援助提供者并通过选举行政和费用选举知识网络以及民主、治理和选举能力建设项目之类全球举措，形成了强有力的伙伴关系。开发署还同双边和多边机构发展出强有力的伙伴关系，其中最显著的是欧洲联盟，开发署同欧盟制定了业务指导方针，以帮助欧盟各国代表团和开发署各国家办事处在实地更好地一同工作。开发署担任捐助给选举援助的资金的保管人，发展出管理大量复杂的篮子资金的能力，以强大的技术专长把资金和伙伴关系的管理结合起来。

10. 评价对开发署在选举援助方面的作用和成就做了全面和积极的审查，并明确表示：开发署的援助对于在复杂的冲突后环境下和敏感的政治过渡期间举行可信的选举至关重要；开发署的援助导致比没有其援助的情况下更专业的选举管理、更包容的程序和更可信的选举；在有些情况下没有开发署及其捐助者和伙伴的支助就根本不会有选举。评价还说，开发署是唯一能代表国家和国际利益的组织，在更广泛的选举和民主发展框架内安排各种援助，并提供更大的目的感，这些因素都使开发署“不可替代”。

11. 同时，评价指出开发署可以在某些领域加强其影响。这包括把选举援助更多地纳入民主治理方案制定；确保适当地实施选举周期；使开发署基于原则的选举援助框架更好地结合国家办事处的实际；审视关键的伙伴关系；更一贯地倡导成本效益高的可持续技术解决办法；提高内部效率。

12. 在根据各项建议的价值进行处理之前，应该区分什么是在开发署控制范围之内，什么是在其控制范围之外，以及哪些建议涉及开发署对选举制度和程序本身的支持，哪些建议超出这一范围而涉及更广泛的民主治理支持或涉及总的“游戏规则”。必须作出这些区分才能使管理层的回应以实际、具体和可实施的行动来有效处理这些建议。

13. 例如，第一项建议指出开发署需要加紧努力在总部、国家办事处和项目小组之间建立共同的目的感，并改善对其办法和方案的一般了解。这正是 2011 年启动的组织改革议程的一项重要目的，即寻求改善开发署在所有领域的业绩和一致性。第二项建议指出，开发署应当找出办法调整它与国家当局的关系，以便平衡联合国的公正性与在该国长期存在的关系。这项建议虽与选举援助相关，但涉及驻地协调员制度面临的一项体制挑战，即难以调和国家对口人员、国际伙伴和联合国系统本身对联合国代表提出的不同要求。同时，开发署的不偏不倚一向得到各种国家和国际行为者的赞扬。

14. 开发署作为权力高度分散的组织，同东道国政府密切联系工作，在每个国家都根据需求和现有的切入点而调整其办法。并非总能依循同一套办法，国家办事

处需要按照能有的切入点来规划选举援助。因此，问题与其说是对开发署的办法和选项缺乏了解，不如说是基于情况限制而作出的有意识的选择。为回应这些建议，开发署将平衡保持一致的需要与有关国家的具体需求。尽管如此，管理层承认应当作出更多努力，确保以政策指导方案制定和导致更均衡的业绩，例如，例行由区域服务中心和总部(纽约和布鲁塞尔)选举和治理顾问参加需求评估和项目拟订进程，特别是在国家办事处和(或)其管理层是选举援助方面的新手的状况下。另一个选项是鼓励国家办事处将正在拟订的选举援助项目更有系统地与相关政策顾问分享，以便取得质量保证反馈。这也可包括性别平等顾问，以确保选举援助项目例常处理两性平等问题。

15. 评价还提出两项补充建议：第一，开发署应当加强实施选举周期办法，第二，应在开始选举支持时首先制定明确的撤离战略。评价指出，影响实施选举周期办法的一个主要因素是国家一级“不协调的捐助者优先顺序”。从预算可以看出开发署主要供用于在整个选举周期发展选举能力的多年项目每一美元平均仍有 50 美分用在具体选举支助上，显示出选举事件议程的渗透性。这会影响到大或小的方案中“两次选举之间”期间捐助者及时提供资金；例如，在阿富汗和马尔代夫如此不同的情况下，选举周期倡议都是在选举之前几年设计的，但因缺乏资金而受到搁置。供资不及时会使选举周期项目变成具体选举项目。这还可能迫使预算增加。例如，如果在选举之前才进行采购而不是留有充裕时间，则选项大大减少，有时使得唯一可行的选项是费用最昂贵的解决办法。有效实施选举周期办法遇到的其他挑战包括设立半永久性的选举管理机构或推迟任命选举专员；有些政府不愿在选举后期间立即开展工作；和宁愿投资于支助选举管理机构之类“核心”领域，而不愿投资于政党、选举争端、民间社会或媒体支持之类“辅助”领域。

16. 尽管实施选举周期办法面临这些挑战，管理层还是承认开发署在其项目设计中没有足够重视制定明确的国家自主的能力和机构建设进度基准，要求减少并最终停止国际支持。开发署看到充分实施周期办法会逐渐减少选举项目预算(包括选举日支助开支)，并由开发署工作人员在国内提供协助。有些会员国，例如巴西、墨西哥和南非，已从联合国选举援助的“净进口国”转变成提供专门知识和南南支持的国家。在这种情况下，开发署的作用就从技术援助的提供者转变成安排提供知识、标准、伙伴关系和信息的中间人。在其他情况下，例如有利于葡语非洲国家<sup>1</sup>和南共体选委会论坛<sup>2</sup>两个区域项目，开发署作为选举管理机构之间南南交流的中间人。为回应这项建议，开发署需要处理双重挑战：如何作为发展共同体一同工作，一面克服挑战，一面更有目的地进行规划，从而实施选举周期办法；和随着国家的能力得到建设，调整开发署的援助以使选举援助成为多余。

<sup>1</sup> 葡语非洲国家和东帝汶选举周期支助项目。

<sup>2</sup> 南部非洲发展共同体选举委员会论坛。

17. 为回应评价结果而拟采取的关键行动立足于许多领域不断进行的工作，包含四类举措：(a) 政策：与政治事务部一起最终确定需求评估的指导方针，并向设计选举援助的国家办事处提供质量保证支持；(b) 方案编制：及早规划并在开始阶段就利用业务专长，使用机构和情况分析来设计选举援助，建设项目管理人的能力来提高和倡导在各种政治情况下的区域和国际准则和标准，并建立使选举援助与其他治理领域相结合的良好做法；(c) 知识：最终确定长期/选举周期和综合选举援助的经验教训，促进更加跨区域的知识分享和开发署高级管理人之间的经验分享，并促进更多地利用选举同业交流圈；和(d) 伙伴关系：通过与秘书长政策委员会进行后续行动澄清联合国系统内作用和责任的划分，在需求评估中使用战略分析来确定开发署相对于其他行为者应当做什么，并使政治事务部更好地参与政治事项。

18. 开发署将继续倡导选举周期办法，并深化和完善选举同业交流圈的认识，以了解周期办法如何有助于提高国家能力、自主权、可持续性和选举进程的成本效率。开发署正在研究孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、格鲁吉亚、利比里亚、墨西哥、莫桑比克和巴勒斯坦被占领土的情况，以便编纂“关于联合国选举援助的长期影响的经验教训”，这项研究的调查结果和建议在这方面至关重要。开发署例行参加政治事务部牵头的需求评估团也将有助于确保选举援助的参数考虑到长期的能力建设，并从一开始就同民主治理挂钩。此外，开发署在整个方案周期必然进行的选前、选中和选后评估将更加重视可持续性、自主权、能力和成本效率。

19. 评价还着重指出，开发署已开始更有系统地促进在选举周期中赋予妇女权力。这方面的支持包括确保支持妇女参加投票，提高妇女候选人的能力，审查选举法以通过例如暂行特别措施或配额等办法促进容纳妇女。但是，评价指出，选举援助中性别平等方案的成就在很大程度上取决于个人，特别是技术总顾问的决心。不过，评价也指出，进展是通过全球选举周期支持方案取得的，该方案将性别平等列为选举援助的四个关键切入点之一，并提供专用经费和人力资源，包括关于性别与选举的高级别技术专门人员。开发署性别平等指导和执行委员会也赞扬全球选举周期支持方案成功地把性别问题纳入主流。因此，开发署将继续确保有系统地把性别问题纳入选举援助的主流。

20. 开发署也将在选举援助工作中利用新的工具和办法。例如，将新的机构和情况分析工具调整应用于选举援助的具体方面将有助于设计选举援助和深化民主方案，以便从一开始就充分处理政治解决。开发署将继续和更多地使用综合办法来设计选举援助，在像肯尼亚这样的国家利用所有单位的力量：由非洲区域局、发展政策局以及预防危机和恢复局(恢复局)，连同国家办事处和区域中心，一同设计一个战略框架为下次选举制定方案。

21. 立足于近些年来做出的重要工作，开发署将继续探讨在选举管理中适当使用信息技术的方式，并倡导作出了解情况的决定以导致可持续的成果。这将涉及确保开发署内部具有足够的能力，能在引进新技术时就所需的规划、管理、采购、操作、预算和机构间协作向方案国提供意见。开发署将尽力限制选举援助的费用并研究如何更好地做到这一点，但是，及时获得资金将有助于降低费用。

22. 开发署也将继续探讨提高执行效率的方法。尽管开发署已经具备强有力的制度和工具，使其有联合国系统中最快、最精干的业务程序，但它可以做得更多，鼓励及早规划和建设国家办事处的承担能力，以肩负起往往随选举援助而来的更多的征聘、采购和财务管理负担。开发署将鼓励为选举提供支助的国家办事处更多地使用快车道程序。开发署还将通过参加秘书长政策委员会启动的业务支助工作组寻求提高执行效率。这个工作组包含政治事务部、外勤支助部、维持和平行动部(维和部)、项目厅和开发署，将就如何提高联合国对选举作出业务反应的效率提出建议。开发署也将探讨选举援助汇报的全面性和准确性，特别是在注重成果的年度报告内。

23. 开发署欢迎这项评价，并感谢它为开发署的不断改进提供了经验教训。后面的附件概述了评价提出的主要建议以及开发署的回应。

## 简称表

ABP	年度业务计划
AOC	组织改革议程
恢复局	预防危机和恢复局
BDP	发展政策局
BRIDGE	民主、治理和选举能力建设项目
CPD	国家方案文件
CPAP	国家方案行动计划
CSO	民间社会组织
CTA	技术总顾问
DFS	外勤支助部
DGG	民主治理小组
DPA	政治事务部
维和部	维持和平行动部
选援司	(政治事务部的)选举援助司
EMB	选举管理机构
ICMEA	选举援助机构间协调机制
信通技术	信息和通信技术
NAM	需求评估团
葡语非洲国家	葡萄牙语为官方语言的非洲国家
PSO	采购支助局
ROAR	注重成果的年度报告
RSC	区域服务中心
SADC-ECF	南部非洲发展共同体选举委员会论坛
项目厅	联合国项目事务厅
UNV	联合国志愿人员组织

## 附件

## 主要建议和管理层的回应

**建议 1:** 开发署应加紧努力在总部、国家办事处和项目小组之间建立共同的目的感，并改善它们对开发署的选举援助办法和方案编制选项的了解。开发署应确保在国家一级工作的工作人员和关键利益攸关方更充分地了解开发署的体制框架、选举援助构想和两者如何纳入更广泛的联合国选举援助框架。这应包括培训国家办事处和项目工作人员，使他们了解开发署如何促进标准的联合国价值和在提供选举援助时做到不偏不倚。开发署应通过更有系统地传播、联络和跟进其同业交流圈会议等方式更好地利用其大量知识产品和机构内部专门技能。开发署还应考虑对新的驻地代表、技术总顾问、国家办事处高级管理人员和治理股工作人员给予更深入和全面的入门培训，使他们了解开发署在选举援助方面的机构愿景和实施准则。

**管理层的回应:** 这项建议非常符合开发署的组织改革议程，即要求改善业绩“精益求精”，使开发署的方案制定和实施一贯产生积极的影响。组织改革议程意味着开发署将用最佳配置的知识、政策、方案和协作服务来支持在国家一级一贯地提供优质选举援助。此处拟议的行动构成开发署更大努力的一部分，这种努力超越了解决本次评价中提出的问题，而是要使开发署在实地的业绩标准化(不止在选举领域而是在所有领域)。开发署将更加努力使政策和指导容易取得(特别是通过“协力工作”取得)，以鼓励跨区域分享信息。开发署还将更多地利用机构内专门知识在设计选举援助方面加强质量保证职能，特别是由区域中心和总部顾问实施。开发署也将更多地利用区域选举援助讲习班和培训来提高一致性和有效性。最后，国家办事处高级领导人在就开发署选举援助同政府展开对话方面发挥特别重要的作用，并将更多地参与通过管理层/联席会议和培训来建立一致性。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>1</sup>	
			评论	现状
1.1 改善跨区域协作以分享开发署在选举援助方面的经验教训和办法，例如在全球管理会议和区域局/联席会议上。	不断进行	各区域局、发展政策局、各区域中心		
1.2 利用机构内专门知识在设计选举援助项目方面发展更有力的质量保证作用。	1 年内	发展政策局和恢复局，以及各区域局		
1.3 使用“协力工作”平台和其他方法确保选举政策和指导容易取得并经常更新。	6 个月内	发展政策局		
1.4 确保开发署对政治事务部/选举援助司制作的关于需求评估团和关于联合国选举援助的种类和原则的指导方针提供投入，并确保将其分发给国家办事处。	3 个月内	发展政策局(政治事务部参与)，各区域局		



**建议 2:** 开发署应当找出办法调整它与国家当局在选举项目上的关系，并制定模式以便在一国之内长期存在的关系中体现联合国的公正性。开发署应维护其不偏不倚地提供选举援助的声誉，因为在处理地方政治动态同时促进关于选举公正、公平的更广泛要求时这种声誉可以发挥重要作用。开发署应确保其参与选举进程成为合法性的标志，使人相信选举管理机构会作出正确决定，并使不民主的势力不提出轻率琐屑的诉求或破坏选举进程。开发署应确保所有国家办事处都知道有根据选举管理机构的请求提供支助的选项。开发署应集中其技术和规范资产用于加强这些独立机构，提高它们在社会上的地位，并加强它们作为选举争议仲裁人所发挥的政治作用。

**管理层的回应:** 开发署选举援助的参数继续由政治事务部领导的需求评估程序制定，选举管理机构的请求仍然被认为是例外，通常由行政部门向联合国提出这种请求。开发署将更多地倡导接受由选举管理机构例常提出选举援助请求。选举援助同民主治理和甚至发展一样，既有政治层面也有技术层面。开发署相信，解决选举领域政治挑战的办法不是进一步区分政治层面和技术层面，而是以容许开发署维持最高公正水平的方式来处理政治方面问题。这可能需要在必要时要求政治事务部的服务。在维持和平或特派团的情况下，这将意味着明确区分特派团的领导政治作用与开发署发挥的技术作用，同时在设计技术援助时考虑到政治背景。开发署将探讨如何使开发署高级官员更敏感地认识到在政治与技术的关系方面学到的经验教训和政治事务部发挥什么作用。开发署的选举援助项目通常有明确的报告线，由技术总顾问向开发署国家办事处报告(通常是向治理股股长或国家办事处高级管理人员报告)，以加强问责制度和沟通，从而使选举援助密切配合开发署国家办事处的民主治理工作。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>7</sup>	
			评论	现状
2.1 利用对驻地协调员、国家主任和副国家主任的入门培训和其他机会，使国家办事处高级人员和选举工作人员敏感认识到他们可以依靠政治事务部在国际准则和标准方面提供政治支持或干预。	不断进行	学习资源中心、联合国职员学院、各区域局、各国家办事处、发展政策局		
2.2 与政治事务部和维和部一起最终确定关于综合选举援助的经验教训研究，以便就特派团与开发署的分工提出建议。	2012年第三季度	发展政策局(政治事务部和维和部参与)、恢复局		
2.3 对政治事务部/选举援助司起草的关于需求评估团和关于联合国选举援助的种类和原则的指导方针提供投入，以扩大考虑由选举管理机构提出的选举援助请求。	2012年第二季度	发展政策局(政治事务部参与)、恢复局和各区域局		

**建议 3: 开发署应确保选举援助更一贯地奠基于更广泛的民主治理框架, 以纳入该框架的各项价值。** 开发署应使选举援助更牢固地奠基于更大的民主治理方案以使其支持更有意义。具体说, 就是更有系统地努力建立各不同民主治理方案之间的协同增效作用, 其中有些方案已经在协助妇女团体、民间社会提倡者、媒体、政党和议会成员。这种进程应从利用现有机会开始, 然后逐步更有系统地成为国家方案行动计划进程的一部分。这需要更好地诊断治理问题, 然后围绕分析结果设计治理方案, 包括选举援助。在明显缺乏政治意愿的情况下, 和选举技术援助屡次没有产生期望的果的地方, 开发署应确保国家办事处得到总部和区域充分的辅导和支持。如果没有政治意愿进行多党竞选, 开发署应审慎评估其支持选项, 因为在这种情况下支持进程的一部分就等于默示赞同。在即将举行选举的地方, 应优先培训国家办事处了解开发署新的基于政治经济的分析和如何将这种分析纳入软的和硬的援助。加强情况分析和把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可能触发选举冲突的因素并拟定在政策和技术两方面减轻或预防的反应行动。

**管理层的回应:** 选举是对开发署民主化治理工作的一项投入。作为一项独特和充分的发展目标, 选举本身有其价值。但是, 选举与更广泛的治理框架之间存在许多联系, 采用选举周期办法和确保这一办法更有吸引力也将有助于在选举援助与有关政党、民间社会(包括妇女团体在内)、媒体、国内观察员、安保部队、议会和司法部门的工作之间产生更多联系。在国家方案文件/国家方案行动计划确定选举援助时, 也确定了与开发署在该国(和该区域)其他领域工作的联系。开发署将利用其关于长期选举援助的研究提出的调查结果和建议, 以找出办法在集中注意选举管理机构本身也许不能产生期望的结果的环境下更好地使用选举周期办法。同样, 开发署将利用关于将性别平等观点纳入选举援助主流的研究的调查结果和其他知识产品以确定将性别平等观点纳入选举周期主流的切入点。开发署还将更好地利用机构和情况分析和跨局(发展政策局-恢复局-各区域局)协作办法来制定方案(国家方案和部门项目)。如果没有政治意愿进行多党竞选, 开发署应审慎评估其支持选项。关键是开发署要充分联系需求评估团的政治分析, 并且不要限制其对设计未来可能的选举项目的贡献。开发署选举援助的参数继续由政治事务部领导的需求评估程序制定, 是否援助一国的最后决定由政治事务部作出。政治事务部的决策和政治分析应充分联系国家办事处, 因为办事处需要把需求评估团的建议提给对口人员, 而且最能突出强调任何特定支持的敏感性和适当性。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪	
			评论	现状
3.1 在选举援助领域采用机构和情况分析方法。	不迟于2012年第三季度	发展政策局(包括奥斯陆治理中心)		
3.2 可能时在国家方案文件/国家方案行动计划中和在项目设计阶段, 特别是在年度业务计划优先国家, 确定选举援助与民主治理的协同增效作用。	不断进行	各区域局、国家办事处、发展政策局和恢复局		

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>a</sup>	
			评论	现状
3.3 最终确定从关于联合国选举援助的长期影响的研究和关于将性别平等观点纳入选举援助主流的研究学到的经验教训。	不迟于2012年第二季度	发展政策局		

**建议 4:** 除了处理技术需求之外，开发署的方案应策略地聚焦于有关键需求的领域以实现可信、包容性的选举进程。开发署应策略地挑选在哪些领域提供援助。它应集中注意确保通过其动员和协调作用覆盖选举进程中最必要的需求，并同国家和国际伙伴一起决定哪些伙伴最适合、最有能力处理特定需求。这一进程应基于对政治和选举情况的健全分析、定出需求的优先顺序和一个明确的撤离战略。开发署应确保自己的方案有效利用其联合国地位、多国性质和发展任务，这种方案直接聚焦于加强所援助进程的可信性。特别是，开发署应进一步努力利用其召集会议的能力和相对优势来促进全国对话，讨论所需的选举改革，并减少选举制度赢者全拿的性质。加强多党政治体制应当是这一进程的一部分。

**管理层的回应:** 这项建议是假设开发署试图在每个地方做每一件事，仔细看看国家办事处在选举援助方面的实际做法(往往是相当有重点的)就知道情况并非如此。但是，值得考虑的是开发署是否在特定情况下采取了最策略的办法，这一般不是开发署自己的决策就能决定的。在几个国家，开发署设计的选举周期办法项目将同某些行为者(例如根据彻底分析认为对和平、包容性选举至关重要的政党)的工作定为优先。但是，其他行为者认为这些只是“辅助”活动，最终从项目中取消了这种活动，而把经费和优先给予了“核心”选举管理。因此，需要在机构内部和向捐助者加强宣传，以期认识到单只同选举管理机构工作也许不是开发署最佳或唯一的切入点。捐助者和选举管理机构有时候也作为最后一招来要求开发署提供援助。设想许多人会继续要求开发署在各个方面，不止选举援助方面，发挥这种作用。在这些情况下，伙伴们高度赞赏开发署的响应能力，以至于有时如果开发署要限制其支助范围就有可能损害其声誉。同时，开发署将在设计选举援助项目时尽可能定出明确的进度基准，以求随着时间逐渐转变和减少其作用以应付变化的需求。这就要求了解一些曾经是联合国选举援助的净“进口国”但现已能提供同侪支持的国家的轨迹，并了解开发署如何可以使用选举周期在每种情况下陪伴方案国走上这条道路。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>a</sup>	
			评论	现状
4.1 对政治事务部/选举援助司起草的需求评估团指导方针提供投入以便及早确定开发署的相对优势和消除“核心”活动与“辅助”活动的区分。	2012年第二季度	发展政策局(政治事务部参与)、恢复局和各区域局		
4.2 使用适用于选举援助的机构和情况分析来设计考虑到赢者全拿政治的选举援助项目。	2012年第三季度之后，然后	国家办事处、区域局、发展政策局、恢复局		

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>*</sup>	
			评论	现状
				不断进行
4.3 使用从关于联合国选举援助的长期影响的研究学到的经验教训来确定使选举援助从大规模技术援助逐渐转变成伙伴关系的战略。	2012年第二季度之后, 然后不断进行	发展政策局、区域局、国家办事处		

**建议 5:** 开发署应作为优先事项努力澄清如何应用联合国选举援助政策框架以更有效执行该机构的发展援助任务。开发署应设法解决在应用联合国选举援助政策框架方面引起的、会影响开发署执行发展任务的能力的分歧。开发署高级管理人员应同联合国联络中心联系以讨论这些问题并寻求以协同增效的方式应用该框架, 以便开发署以及其他联合国组织能够最好地使用其机构任务来支持这些重要的国家进程。开发署应继续努力通过选举援助机构间协调机制来解决业务问题。

**管理层的回应:** 秘书长政策委员会第 2010/23 号和第 2011/23 号决定已寻求澄清联合国系统在进行选举援助工作的各不同部分之间尚待解决的分工问题, 从如何制订政策到联合国如何回应会员国的选举援助要求。政治事务部和开发署还签署了关于选举援助的指导说明(最近的一次是在 2010 年 9 月), 规定了它们在此领域的分工。但是, 对这项指导在解释上的分歧继续影响该领域的实施工作。分歧主要涉及如何解释联合国联络中心在制定选举援助的广泛参数方面发挥规范和政治作用, 和如何解释开发署(或其他联合国行为者)应会员国的请求, 在尊重这些参数的情况下, 设计和实施技术援助。开发署将继续在技术层面工作, 通过选举援助机构间协调机制, 同政治事务部更好地协作, 并就开发署在国家一级使用的办法同国家和国际伙伴分享信息以设计和实施选举援助。开发署还将通过高级管理人员同政治事务部联系以确保这方面的分工和政策指导得到政治事务部和开发署的相互了解和一贯实施, 实施方式使开发署能够执行其发展任务。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>*</sup>	
			评论	现状
5.1 开发署高层同政治事务部联系, 讨论关于选举的政策框架并澄清如何实施政策委员会的指导。	不迟于 2012年第三季度	执行办公室、发展政策局、恢复局、区域局		
5.2 经常参加选举援助机构间协调机制以确保分享信息和就任务和限制条件取得相互了解。	不断进行	发展政策局, 以及恢复局和区域局		

**建议 6：开发署应加强实施选举周期项目使这些项目能把重点保持在面向进程上。**开发署应加强努力充分实施选举周期项目，把重点集中在选举沿边的进程上。开发署应向国家办事处、技术总顾问和项目工作队提供关于选举周期办法的培训，更好地传播执行准则，促进选举管理机构和民间社会组织在两次选举之间加强联络和同侪交流。开发署还应利用选举周期办法的各个切入点联系媒体、政党、立法人员和其他方面以加强进程和促进选举管理机构的独立性，无论它们是正式独立机构还是行政部门的一部分。开发署国家办事处也应在两次选举之间更积极主动地同这些机构和关注选举的民间社会组织(例如地方观察团体)维持关系，以促进改善选举进程、选举争端解决机制、选举管理机构的独立性和选举法。应当早在选举之前很久开始就选后活动同捐助者联系，以免在选举之后的关键几个月丧失势头。应当编制选后战略，其中适当强调可持续性和撤离战略，作为任何选举援助项目文件的一部分。

**管理层的回应：**开发署进行选举援助的国家办事处大半在使用选举周期办法。但是，限制充分实施这一办法的一些因素是在开发署控制范围之外。这些因素包括捐助者及时表示兴趣和供资、选举管理框架已经到位(即，无论选举行政当局是永久性的还是在选前重设的)、国家在两次选举之间表示兴趣和供资。开发署将在其控制范围内努力处理这些变数，例如确保提供关于使用选举周期办法的指导(特别是在联合国发展援助框架和国家方案文件起草方案阶段)，和在设计选举援助项目时一贯使用熟悉选举周期的工作人员。全球选举周期支持方案将继续发挥重要作用为两次选举之间的长期举措提供资金，以便向捐助者和国家对口人员推广选举周期办法。迄今为止，全球选举周期支持方案已经在 18 个国家支助了选举进程和机构，共计拨款 1 400 万美元(非洲 11 个国家、亚洲 1 个国家、阿拉伯国家区域 6 个国家)。而且，将在所有区域经常安排旨在倡导选举周期办法的区域倡议、讲习班和讨论会。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>a</sup>	
			评论	现状
6.1 确保在设计和实施项目和国家方案时由熟悉选举周期办法的政策顾问向国家办事处提供指导。	不断进行	发展政策局、恢复局、各区域局和国家办事处		
6.2 确保以容易取得的方式提供选举政策和指导，并用“协力工作”平台和其他方法时常加以更新。	6 个月内	发展政策局		
6.3 作为可持续性战略的一部分，通过已有的项目(例如有利于葡语非洲国家的项目)和新的倡议(例如南共体选委会论坛)继续促进选举管理机构之间的南南同侪交流。	不断进行	国家办事处、各区域局、发展政策局		

**建议 7: 需要更加强调和努力减少所支助的一些选举进程的费用, 并确保这些进程适合情况需要和可以持续。**开发署应重新加紧努力为选举进程和机构制定成本效率高和可持续的解决办法, 并建立国家管理和维持这些系统所需的自主权。开发署应协助为当地问题制定当地解决办法, 并避免过分依赖昂贵的进口品, 包括在低技术情况下不适当地实施高技术解决办法。开发署应将重点更加集中在加强国家和适当的国家以下一级进行战略规划、管理、及时采购和编制预算的能力和专门知识上。应当考虑适当的基准、监测和预算控制, 以帮助培养费用意识。选举对某些人, 特别是对供应商来说是大生意, 开发署应协助选举管理机构和民间社会组织制定透明和问责制的程序以减少经济和政治腐败的机会。

**管理层的回应:** 对成本效率和可持续解决办法的关切适用于开发署所有的工作。这是编制选举援助方案时的一项重要考虑, 但是开发署能把选举援助费用管理得多好还是有限制的, 例如, 一国作出主权决定安排选举时间或采用昂贵的系统和技术, 国家法律框架要求使用某种技术, 或资金到位迟而使采购费用升高。也应认识到, 有些国家将需先做大笔投资, 例如用于人口普查、身份证或公民登记系统, 但终将有助于减少选举费用。然而, 开发署将加强努力帮助国家选举事务主任了解选择技术解决办法所涉问题, 包括探索当地解决办法, 和了解及早开始的重要性, 因为开始得晚通常就等于费用提高。开发署将作出更大努力来平衡经济、效率和效益, 以确保经费明智地用于实施当地优先事项。这不仅意味着要减少费用和更好地实施选举项目, 而且要确保建设长期能力以使方案国能够在无需或只需很少国际帮助的情况下自己举行可信和可持续的选举。开发署将继续组织讲习班、会议和讨论会, 召集选举管理机构、选举从业人员和开发署工作人员, 就有关选举进程的问题提高认识和制定政策。2012年, 开发署在肯尼亚蒙巴萨组织了一个有 230 人参加的讲习班, 突出强调在选举进程中采用信通技术的适当性和费用。这向选举管理机构、开发署工作人员和选举从业人员提供了可供比较的资料和数据、对时间安排和费用的分析, 使选举管理机构能有效地评价现有的选择并就选举进程可能采用的技术作出了了解情况的决定。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>7</sup>	
			评论	现状
7.1 根据蒙巴萨会议成果制定指导方针以帮助国家选举事务主任以成本效率高和可持续的方式实施信通技术解决办法。	不迟于 2012 年第四季度	发展政策局、区域局、国家办事处		
7.2 继续提供采购、预算和业务咨询支助供国家选举管理机构和国家办事处使用。	不断进行	采购支助局、发展政策局、国家办事处		

**建议 8：开发署应精简其选举援助程序，以确保在所支助选举进程快速变化的环境下提高效率。**开发署应审查其选举援助从形成概念到实施援助的整个过程。有些程序和效率问题是开发署内部的问题，而另一些问题则源于更大的联合国反应框架，需要加以解决。特别是，这适用于开发署与选举援助司之间的关系，和后者对开发署方案有多少控制权。要审查的时线包括收取和处理援助请求，需求评估和选择参与评估者，项目的拟订、协商和通过的时线。开发署还应仔细审查和精简其征聘和采购程序。此外，开发署应鼓励：拟订其工作的影响分析；一个标准模板以更好地跟踪、监测和报告项目的成就和达成原定成果的费用；更有系统地记录和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监督和监测选举方案并提高相关工作人员的能力，特别是为成问题的进程和项目。

**管理层的回应：**新修订的需求评估团指导方针应该会促进所收到请求的处理（和速度）、评估（和谁应参加评估）和开发署的项目拟订，不过会员国还是会在最后一分钟提出援助请求。项目拟订进程应系统地列出采购程序的时线，界定什么可行、什么不可行。更具体地说，开发署将力求在项目开始阶段就取得业务专家的参与，确保项目全程都能获得采购专长服务，及早制订采购计划并在有利益时使用快车道程序。开发署已制定了一个经过审查的咨询顾问名册，国家办事处可用来加快聘用专家的程序。开发署承诺要学习和改善其制度和办法，并将争取更好地监测和评价这方面工作，但增进机构记忆则需要整个联合国的支持。汇报和跟踪制度已经存在并得到广泛使用，但是注重成果的年度报告中关于选举援助的汇报不完全准确，遗漏了一些开发署正在工作的地点。关于更具体的业务问题，开发署将继续联系业务支助工作组（包含外勤支助部、政治事务部、维和部、开发署、项目厅），秘书长政策委员会已要求该工作组就如何提高全系统对选举的业务支助（包括采购、后勤、安保、人力资源和项目管理等方面）的效率提出意见。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>7</sup>	
			评论	现状
8.1 探讨是否应制定标准化的选后评价或总结经验工作。	不迟于 2012年年 底	评价局、发展政 策局		
8.2 鼓励选举援助使用快车道程序，并向使用这种方式的国家办事处提供支持。	不迟于 2012年年 底	管理局、恢复 局、区域局、发 展政策局		
8.3 探讨更系统地使用采购支助局来采购物品，同时促进更多地采购当地服务。	不迟于 2012年年 底	管理局(采购支 助局)、国家办 事处、区域局		

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪 <sup>*</sup>	
			评论	现状
8.4 继续参加业务支助工作组就如何改善业务支助向政策委员会提供建议。	不迟于2012年第二季度	发展政策局、恢复局		
8.5 确定国家办事处可以在注重成果的年度报告或其后继报告中更全面地反映选举援助的方法。	不迟于2012年年底和为下一个战略规划	业务支助组、区域局、国家办事处、发展政策局		
8.6 考虑编写一份关于开发署对选举援助的支持的定期(每年一次或两年一次)主题出版物, 其中更充分地说明选举支助及其所有变化。	不迟于2012年年底评估可行性	发展政策局和伙伴们		

\* 执行状况将通过电子方式在评价资源中心数据库中跟踪。