



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
8 April 2026  
Chinese  
Original: English

2026 年年度会议

2026 年 6 月 8 日至 11 日，纽约

临时议程项目 9

开发署评价

## 评价开发署支持选举能力和机构进程的情况

### 摘要

本文件总结了对 2015 至 2025 年间开发署对选举能力和机构进程的支持的评价。评价评估了开发署协助各国规划、举行和学习如何加强可信和包容性选举的情况。评价得出的结论是，开发署在选举能力建设方面仍然是值得信赖的中立行为体，利用其联合国的任务、国家存在、治理方案和伙伴关系来支持在多样化且往往脆弱的环境下举行选举，特别是在非洲。开发署的支持有助于各区域建立更强有力的选举框架和更专业的选举管理机构，在选民登记、选举管理数字化、防止选举暴力和包容性参与(特别是妇女的参与)方面取得了实实在在的成果。评价的结论和建议确定了在加强选举能力和进程方面需要进一步改进的领域。

### 决定要点

执行局不妨：(a) 表示注意到对开发署支持选举能力和机构进程的评价及其提出建议；(b) 请开发署管理当局处理报告及其建议中提出的问题。



## 目录

|                 | 页次 |
|-----------------|----|
| 一. 导言 .....     | 3  |
| 二. 开发署的回应 ..... | 4  |
| 三. 结论 .....     | 5  |
| 四. 建议 .....     | 12 |

## 一. 导言

- 四十多年来，开发署一直支持各国建设规划、举行可信和包容性选举进程并从中学习所需的能力和机构进程。开发署的支持是联合国向会员国提供选举援助的关键组成部分，是与联合国选举援助司(选援司)和联合国其他实体合作提供的。
- 这是独立评价办公室继 2012 年进行的第一次全球评价之后，对开发署支持选举能力的工作进行的第二次全球评价。评价通过评估开发署支持的相关性和成果，构成开发署执行局和国家利益攸关方向开发署问责的一部分。评价评估了开发署在 2015 至 2025 年期间提供的支持，并涵盖其全球、区域和国家各级的援助。开发署的贡献是在广泛的政治与发展环境下进行评估的，并结合其内部战略、管理、资源及伙伴关系进行分析。评价审视了开发署在过去十年间针对环境情况的重大发展所作出的回应，并提出建议，旨在进一步加强开发署的选举支助工作，提升其对民主治理的贡献。
- 评价以 8 个总体问题为指导，这些问题均符合标准的国际评价准则，即相关性、一致性、效率、有效性和可持续性。<sup>1</sup> 评价综合了各种方法来回答这些问题(见表 1)，并检验了开发署选举能力和机构进程主要战略所依据的假设。表 1 还列出本次评价所采用的数据收集方法和所咨询的人数。

表 1  
按准则和数据收集方法分组的评价问题

| 准则   | 问题                                                       | 数据收集工具                                                                    |
|------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 相关性  | 1. 在不同环境下，开发署为加强选举能力和机构进程以确保选举进程做到可信、和平与透明所提供的支持，其相关性如何？ | 与近 500 人进行了咨商。这些利益攸关方中的大多数(55%)属开发署外部当事方，包括政府对口部门、民间社会组织(7%)、捐助方和联合国其他实体。 |
|      | 2. 开发署在多大程度上能够适应新的选举挑战与要求？                               |                                                                           |
| 一致性  | 3. 开发署的支持在多大程度上与联合国系统和非联合国机构的选举支助相一致？                    | 7 项国家案例研究和 12 项案头研究评估了开发署在国家一级提供的支持。                                      |
|      | 4. 开发署的选举支助与其治理支助的其他领域的一致性如何，反之亦然？                       |                                                                           |
| 效率   | 5. 开发署是否确保了为选举能力提供及时且具有成本效益的支持？                          | 2 项调查：所有区域的 52 名开发署选举工作人员(覆盖率为 90%)和 62 个选举管理机构。                          |
| 有效性  | 6. 开发署的支持在多大程度上提高了国家利益攸关方举行可信和包容性选举的能力？                  |                                                                           |
|      | 7. 开发署的支持在多大程度上使民众、特别是妇女和通常被排斥的群体能够参与选举？                 | 对这一期间开发署选举援助的所有(59)评价的综述                                                  |
| 可持续性 | 8. 开发署在多大程度上支持了国家能力，以便在援助结束后继续举行可信和包容性选举？                |                                                                           |

<sup>1</sup> 经济合作与发展组织发展援助委员会。

## 二. 开发署的回应

4. 开发署的支持是在联合国选举援助框架内提供的，该框架应会员国的正式请求或联合国大会的任务授权提供支持。联合国选举援助司(联合国选援司)牵头进行需求评估后，由联合国选举援助事务协调人核准每项请求。

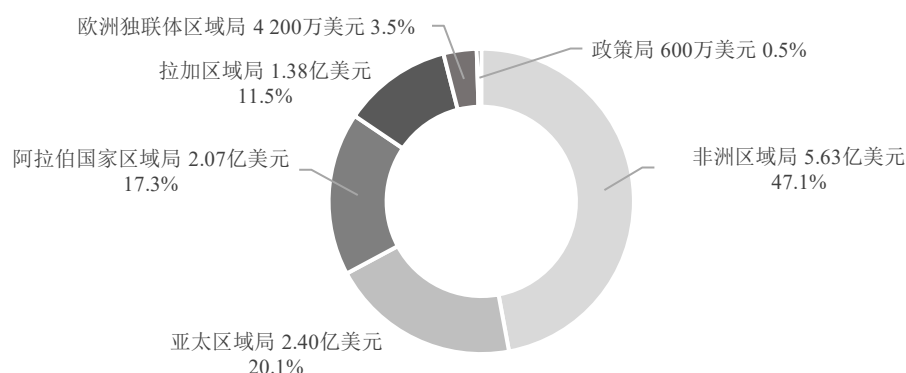
5. 2015 至 2025 年期间，开发署支持约 80 个国家加强选举能力，平均每年有 48 个国家参与。通过 310 个项目提供了支持，总预算达 16.1 亿美元，支出为 11.9 亿美元，约占开发署治理支出总额的 13%。在此期间，实质性参与集中在大约 40 个国家。

6. 开发署在所有地理区域都提供了支持，尽管不同区域和不同环境下的支持程度差异很大。一半以上的方案支出(53%)用于冲突和冲突后环境(如阿富汗、中非共和国、海地、索马里)，另有 11%用于机构和社会脆弱环境(几内亚比绍、利比亚、津巴布韦)。更稳定的中等收入国家得到了有针对性的零星援助。

7. 由于在多个冲突后、过渡和机构建设环境下的广泛参与，非洲的支出所占比例最大(47%)(见图一)。相比之下，阿拉伯国家、亚洲及太平洋的支出集中于少数方案。在拉丁美洲和加勒比 1.38 亿美元的总支出中，海地占 75%以上。在该区域选举管理机构能力较高的地方，开发署主要参与选举周期的选举前和选举后阶段，减少对选举活动的参与。欧洲和独立国家联合体(独联体)区域占开发署全球选举援助组合的不到 4%。在欧洲和独联体的供资通常集中于选举制度的现代化和加强及法律改革，而不是危机行动。

图一

2015-2025 年开发署按区域分列的选举援助支出



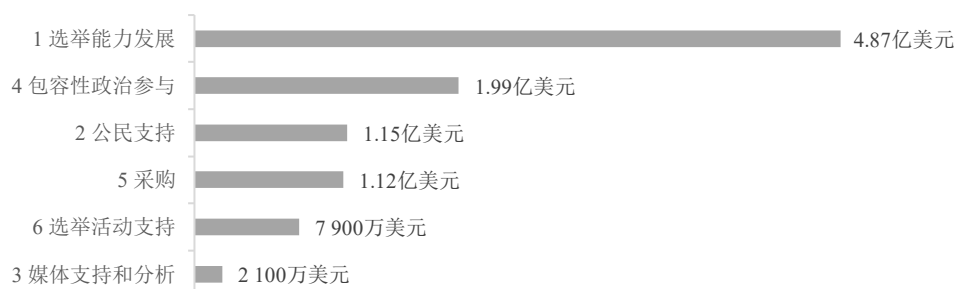
资料来源：开发署方案财务数据。

8. 开发署的大部分支出用于选举能力发展(见图二)，其中 60%用于选务行政机构能力。支持包容性参与是第二大支出领域，包括支持在投票和竞选面临障碍的妇女和其他群体。对妇女参与的重视反映在项目设计中，其中 72%以上的项目要么旨在对妇女的社会地位产生变革性影响，要么将增强妇女权能作为一项重要成果。在整个项目组合中，大量项目还旨在让青年、残疾人以及在较小程度上让土著人民参与。

9. 开发署协助采购了 1.12 亿美元的选举相关材料或技术，使其成为支出第三大活动领域。支出最少的是媒体支持和分析(2 100 万美元)，其中包括培训记者、制定媒体行为守则以及加强选举管理机构与传统和在线媒体的互动接触。

图二

按选举活动分列的开发署 2015-25 年期间对选举管理机构能力的支持



资料来源：开发署方案财务数据。

10. 2015-2025 年期间，开发署担任默认行政代理机构，负责管理通过篮子基金提供的逾 8 亿美元选举支助资金。这些基金使得各种资金来源得以集中起来，用于填补选举预算的缺口，包括在行政管理、安保、选民教育和登记等领域。开发署的大多数选举周期项目都包含篮子基金。

11. 开发署的选举援助项目组合主要通过非核心资源供资，在 2015 至 2025 年期间，非核心资源约占供资总额的 90%。欧洲联盟是这一期间最大的捐助方(2.83 亿美元)，接下来的四个最大捐助方是联合王国、美利坚合众国(主要用于阿富汗)、日本和瑞典。

12. 过去 10 年，开发署的支出有所波动，主要是受任何一年选举活动的数量、规模和所处环境的影响。欧洲联盟的供资从 2015 年的 5 400 万美元下降到 2025 年的 1 100 万美元。其他捐助方捐款维持在与 2015 年相当的水平。各捐助方所确定的优先受援国也较为一致。6 个最大的捐助方向阿富汗提供了资源，一些捐助方向马拉维和巴基斯坦提供了捐助。许多国家从两个主要捐助方获得大量资源，并从其他捐助方获得少量捐助作为补充。

13. 核心资源占这一期间总支出的 9%，由开发署集中分配给外部或国内资源有限的国家。核心供资的主要接受方是撒哈拉以南非洲国家，接受分配款的是马拉维(150 万美元)、南苏丹(50 万美元)和莫桑比克(48 万美元)。

### 三. 结论

14. 2015 至 2025 年期间，开发署的选举援助工作是在以下全球背景下开展的：公众对机构的信任度下降，宪政实践不断演变，公民空间受到限制，政治合法性波动，治理过渡范围更广。萨赫勒地区的不安全状况、非洲之角的政治不确定性以及阿拉伯国家部分地区冲突再起等挑战，使选举进程进一步复杂化。全球数字生态系统的快速转型加剧了这些挑战，这一快速转型使人们更多接触到虚假信息、仇恨言论以及其他危及选举完整性的风险。

15. 开发署方案响应的范围、规模及层级因国家类型而异，并契合具体的选举环境及既有能力。在受冲突影响的国家，开发署与联合国维持和平行动合作，保持了更大的存在。其中许多国家是最不发达国家，财政空间有限，机构分散，治理系统因不安全状况、大规模流离失所和法治薄弱而捉襟见肘。在这种情况下，开发署经常支持选举所需的核心业务职能，包括选民登记、后勤和公民教育，即使在更广泛的政治条件限制了长期改革的范围时也是如此。开发署的支持使核心选举职能得以发挥作用，并成为防止混乱的稳定力量。

16. 相关结论指出了影响开发署助力国家选举能力建设的战略性问题，其中包括其选举援助工作的核心优势以及那些制约成效并需通过方案规划调整加以应对的因素。

**结论 1. 开发署继续是选举能力发展的主要行为体，其突出之处是与国家机构的长期伙伴关系及其广泛的国家存在。开发署的选举支助遵守联合国的任务规定，坚持中立，响应需求，尊重国家主权。在多种多样的政治和机构环境下，该组织的公正性、技术专长、治理与和平方案以及业务能力使其能够提供关键的选举支助。**

17. 过去十年，开发署仍然是加强选举政策框架和机构的关键全球行为体，支持 60 多个国家采用更可信和更具包容性的选举制度。开发署的援助涵盖选举进程的所有方面，包括法律改革和政策框架、选举管理机构专业化、公民参与和争议管理机制。方案范围和规模通常与国家类型和机构能力完好匹配。在受冲突影响和脆弱环境中——其中许多是最不发达国家，开发署的干预措施对选举的连续性至关重要。在机构已设立的更稳定环境中，开发署侧重于技术现代化、数字化、包容性以及法律和程序框架的改进，以加强选举管理机构的韧性和选举质量。

18. 开发署与联合国选援司之间的强有力伙伴关系强化了联合国的选举援助，并有助于精简整个系统的指导和做法。这种关系使联合国能够针对会员国持续提出的选举援助需求，维持并落实中立且公正的应对办法。开发署完成了联合国选举援助政策中概述的技术任务。最有效的方案是将技术支持与更软性的政治参与相结合，利用政治和建设和平事务部(政治建和部)、驻地代表或驻地协调员的办事处来管理敏感性并确保执行中的中立性。

19. 开发署围绕选举周期办法构建援助安排，这种办法为各国政府和合作伙伴提供了一个共同框架，并鼓励选举前、选举期间和选举后的参与。这种办法在冲突后和过渡环境中特别具有价值，在这种环境中，选举与更广泛的国家政权建设和治理改革同步进行至关重要。然而，由于捐助方和政府持续强调选举活动，而不是选举后的学习和改革，执行工作受到限制。在经常举行国家和国家以下各级选举的国家，事实证明很难区分“之前”和“之后”阶段，从而限制了基于周期的规划的有效性。尽管选举周期办法很有用，但在更广泛的国家一级治理工作中的应用仍然有限。

20. 开发署应对了这一期间不断变化的选举挑战，包括虚假信息、技术驱动的操纵和网络安全风险。全球和国家两级的应对措施有助于国家更好地认识新出

现的风险，并为管理这些风险提供了工具。然而，新威胁的发展速度超过了开发署和其他伙伴的应对能力，并提出了重要的权利和任务方面的考虑因素，需要在选举完整性与隐私和表达自由之间保持谨慎的平衡。尽管某些威胁与开发署任务之外的国家安全优先事项重叠，但选举管理机构对这些领域的支持需求仍然很高。开发署没有充分利用其国家一级的经验和全球倡导作用来应对新出现或持续存在的挑战，也没有将选举能力扩大到针对具体国家的干预措施之外。此外还错过了更系统地利用区域参与作为南南交流渠道的良机。

**结论 2.** 开发署为加强选举能力和选举管理机构的机构发展作出了贡献。方案成果往往与其说是由技术援助的数量决定的，不如说是由支持如何有效促进国家自主权、适应政治变化并与更广泛的机构改革保持一致所决定的。当开发署根据这些因素提供支持时，选举能力就得到显著改善；反之，进展往往难以持续。

21. 开发署为加强机构和政策框架作出了贡献，使选举进程更具包容性和可信性，并支持更有能力和更专业的选举管理机构，这些机构越来越有能力在技术、业务和财政支持较少的情况下管理选举。开发署就技术采用、数字化、包容性、公民教育、争议解决和预警机制提供的支持，使选举管理机构能够应对广泛的选举挑战。

22. 开发署选举援助集中于非洲和阿拉伯国家的选举管理机构，这些机构在加强行政和业务能力方面取得了显著进展，特别是在选民登记和后勤管理方面。这些改进反映了选举进程现代化和选举管理机构核心职能专业化方面的持续努力。在拉丁美洲和加勒比区域，开发署通过程序和技术创新，帮助改善现有选举框架的实施，并为改革提供证据。在欧洲、独联体和亚洲，开发署的参与支持更多地使用技术和数字解决方案，同时加强包容性进程。由于需求较低，开发署对小岛屿发展中国家的选举援助仍然不多，尽管对太平洋地区的援助相对较多，该地区的区域选举项目能够提供更可靠的支持。

23. 将预防和缓解冲突纳入选举方案，有助于提高国家管理选举紧张局势和防止暴力的能力。开发署的干预措施加强了选举管理机构和其他利益攸关方的能力，以评估风险和提高公众对和平选举进程重要性的认识。预警系统和选情室等举措进一步支持了这些努力，尽管其有效性取决于机构能力、应对战略和协调机制的力度。这些因素并非总是能在选举支助方案范围内得到充分解决。

24. 虽然技术援助对于促进选举进程和维持最低可信度标准往往至关重要，但各国在能力制度化、数字准备和包容性参与方面的情况仍然参差不齐。最不发达国家和受冲突影响的国家继续面临与融资和更广泛的治理及和平动态相关的结构性制约，这限制了可持续性。选举管理机构的能力发展往往反映了更广泛的治理能力差距，凸显出需要在加强选举管理机构方面采取更广泛、更长期、更少受选举活动紧急情况制约的办法。在一些国家，系统性治理缺陷和持续的政治干预制约了选举管理机构充分实现技术进步。

**结论 3.** 开发署在非洲作出了巨大贡献，其 48%的方案解决了该区域复杂的选举能力挑战。尽管存在严重的结构性制约，但开发署的全面支持促使选举进程

得以向前推进。在一些国家，开发署的贡献在帮助选举管理机构开展选举工作方面至关重要，提供了选举进程赖以维系的技术手段与运作基础设施。

25. 在非洲，开发署采取综合办法来加强选举框架和制度，将技术援助与外联、倡导和促进包容性协商相结合。开发署在能力发展、技术支持和资源提供方面的干预措施加强了选举管理机构，改善了它们的运作系统、专业标准和举行更可信、透明和包容的选举的整体能力。

26. 开发署为广泛的改革作出了贡献，包括选举制度设计、妇女和边缘化群体的公平参与、政党管理和竞选筹资、公开披露要求、选举管理机构的独立性、信息获取以及遏制仇恨言论的措施。开发署对公民和选民教育的一贯支持有助于加强公众信任和对关键改革的要求。这些努力有助于改善法律框架和保护政治权利。然而，在缺乏支持性政治环境或足够的机构承诺的环境中，这些改革的实际应用和全面实施仍然有限。

27. 一些选举管理机构与国际技术援助之间日益脱节，这表明有必要重新调整开发署的选举能力发展办法。这代表一种积极趋势，即选举的可信度与包容性已得到稳固确立，反映出选务行政机构经验的日益丰富以及政府融资的改善。在以上这些尚未确立的地方，受援方对援助的选择性接受以及援助请求的延迟提出，限制了开发署提供有效援助的能力。许多选举管理机构拒绝在通信、结果管理系统或选民登记等领域获得支助，而在其他领域则接受援助。此外，需求评估团也使人们对联合国的援助和随后的外部供资产生了预期。当这种支助没有兑现时，不愿参与的情绪就会增加。虽然开发署的选举支助原则上是基于具体请求，但在选举期间提供的支助之外，还有解决更长期的能力制约因素的余地。

**结论 4. 开发署的选举援助得益于与选举管理机构、其他政府实体和捐助方的有力协作，这种协作使加强选举能力的工作更具一致性。开发署篮子基金管理显著改进了选举管理机构的选举筹备工作。在经历冲突和政治过渡的国家，开发署管理了一些最复杂的篮子基金，帮助在严峻的安全制约下，开展大规模选民登记，并采购与分发敏感材料。**

28. 在各区域，开发署对篮子基金的协调和管理为选举支助的有效性和效率作出了重大贡献，加快了付款时间，加强了伙伴能力，并简化了行政流程。开发署汇集了不同利益攸关方，其中包括选举管理机构、政府部委、独立公共机构、民间社会组织、捐助方和技术伙伴。开发署的联盟构建和提供协助的努力为围绕选举规划、风险管理及业务监督开展对话提供了平台。通过建立指导委员会和技术委员会等包容性协调机制，开发署创建了用于联合规划、监督和适应不断变化的选举需求的平台。这些机制促进了对选举进程的共享自主权，确保了相关各方的声音得到考虑，并推进了整个选举生态系统的协调参与。

29. 与选举管理机构的战略接触以及联合规划和监督机制的使用改进了技术援助、业务支助和能力发展。与政府部委、安全机构和地方当局的协调将法律、后勤和安全考虑因素纳入治理改革和选举实施工作中。与捐助方和国际行为体的协作确保了全面、资源充足和及时的支助。全球一级的知识共享努力，如与

欧洲联盟合作举办的选举进程中保持和平会议，为讨论新出现的选举挑战提供了一个高级别平台，并促进了选举行为体之间就经验教训和良好做法进行全球交流。

30. 开发署保持了捐助方对其选举支助工作的坚定信心，加拿大、欧洲联盟、德国、新西兰、西班牙和瑞典持续参与，帮助提高不同环境中的选举能力。对捐助方和国家伙伴来说，开发署的核心优势在于其为选举援助所带来的政治中立性，这种中立性所提供的信任度与公正性之高，是许多其他组织所无法比拟的。

31. 民间社会组织伙伴关系推进了公民教育，抵制了错误信息，促进了包容性和透明度，并鼓励了妇女、青年、残疾人和流离失所者的参与。有针对性的能力建设举措加强了民间社会组织的技术和组织能力，尽管民间社会组织的可持续性不是开发署支助的目标。

**结论 5. 开发署助力增强了包容性选举进程的势头，但若要实现持久变革，仍有赖于持续的承诺与果断的行动，以弥合长期存在的差距，并将包容性牢固树立为各个选举制度的一项不容讨价还价的标准。**

32. 超额实现协助 9.113 亿选民进行登记的目标，彰显了开发署在全球选举事务中的参与规模，并反映了其对包容性的持续重视。开发署通过与选举管理机构、各国政府、民间社会组织、联合国机构及其他伙伴建立多利益攸关方伙伴关系，加强了其在包容性参与方面的工作，并且这些工作往往与更广泛的治理、建设和平及社会融合方案拟订挂钩。通过提高选举管理机构提供包容性进程的能力，同时增强公民参与的能力和意愿，选举参与度得到了加强。尽管包容性挑战错综复杂，且实施方面仍面临持续的制约，但这些努力依然有助于构建有利的政策框架，支持了更具参与性的选举进程，并增强了妇女、青年及其他代表性不足群体的知情参与。

33. 妇女参与依然是一项核心优先事项，立法改革、公民教育、领导力培训及配额制度等举措，在部分国家推动了妇女代表性的显著提高，在另一些国家则重塑了政策话语。吸引青年参与的工作则未受到同等程度的持续关注，而对残疾人的支持则主要集中在信息获取和选民登记上，在基于活动的参与之外，很少有持续的干预措施。利用信通技术收集数据，包括按性别分列的选民登记数据，改进了循证规划和针对性。篮子基金和建设和平基金资助的各项举措，促成了协同增效、针对具体情况的调整以及对妇女状况室、公民监测倡议和青年参与平台的持续支持。

34. 开发署在多种环境中为防止选举期间针对妇女的暴力行为所作的贡献，使国家利益攸关方提高了认识，增加了行动。这包括支持立法和选举管理机构采取行动、建立预警系统和妇女状况室、监测媒体及网络仇恨言论、对安全部队及利益攸关方进行培训以及通过民间社会和媒体伙伴提高公众认识。在一些国家，开发署因地制宜的办法促成了长期监测、遏制暴力、对受害者的快速响应以及青年和人权机构的参与。与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和其他行为体的伙伴关系扩大了这些努力的影响。

35. 持续存在的障碍继续限制妇女参与选举方面的进展。旨在防止选举中暴力侵害妇女行为的各项工作，目前规模仍有限，支持力度也不均衡，而薄弱的执法系统以及监测和应对机制之间不成体系的协调进一步制约了影响力。这些系统性差距突出表明，迫切需要进行更有力和更持久的投资，以确保妇女能够充分、安全地参与选举进程。

36. 青年参与针对首次投票的选民，为其提供政治参与、公民参与和冲突预防方面的培训。这一点在非洲尤为重要，因为该区域 70% 的人口年龄在 30 岁以下，尽管不同环境中的青年参与程度差异很大。残疾人主要通过参与选民登记、投票和公民教育而被纳入其中。塞拉利昂等某些国家因在选举管理机构内设立专门的残疾人部门而尤为突出，一些国家则促进了残疾人更广泛的政治参与。

结论 6. 开发署更广泛的治理组合增强了其选举应对措施深度，从而得以采取更加综合和可持续的办法来加强各国的选举能力。尽管取得了这些进展，但开发署并没有充分利用其更广泛的治理组合来可持续地加强选举能力。虽然组合办法作为战略方案规划工具大有可为，但开发署尚未将其定位为一项全面治理服务。

37. 选举能力仍受到更广泛的治理环境的严重制约。在机构更强有力的地方，选举援助加快了进展，增强了可信度。在机构较弱的地方，选举援助主要作为一种稳定措施发挥作用，而不是推进巩固民主的条件。

38. 开发署在选举援助方面的主要优势之一是其治理与和平方案拟订。开发署的治理任务及其作为全系统整合者的角色，使其能够以关注面较为狭窄的实体无法做到的方式，将选举事务与更广泛的国家政权建设及治理改革相衔接。具有健全治理组合的国家方案展示了更全面的选举支助和更好的成果。这些努力加强了国家治理体系，并提升了其纳入和维持选举进程的能力。对司法、民主治理、公共部门管理及数字基础设施改革的支持，为建立可信、包容且可持续的选举能力创造了有利条件。在受冲突影响的环境中，这一定位使开发署能够将选举进程与法律改革、公共行政及建设和平联系起来。在小岛屿发展中国家，它促成了选举援助与气候韧性、备灾工作、青年参与及数字化转型相结合。

39. 尽管取得了重要成就，但推进具有综合举措的组合办法仍具有挑战性。开发署往往缺乏可预测的多年筹资和战略伙伴关系，而这是维持单个项目以外的综合治理工作所必需的。在治理领域，捐助方的优先重点转向了短期、风险较低的干预措施，并减少了对复杂机构改革的投入。在没有协调一致的资源调动和伙伴关系战略的情况下，国家办事处难以获得多样化的供资，也难以使各利益攸关方为一个共同愿景而齐心协力。

结论 7. 在最不发达国家和受冲突影响的国家，所做工作未能充分实现选举管理机构的财政可持续性，使各个机构高度依赖外部供资，并限制了能力建设成果的持久性。尽管需求评估团突出指明了关键的能力差距，但其建议往往未得到适当的资源配置，使得结构化的长期能力发展无从确立。

40. 选举能力的可持续性和选举机构的有效运作，从根本上讲与国内供资相关联。然而，在大多数最不发达国家和受冲突影响的国家，选举管理机构的核心职能仍严重依赖外部支持。不可预测的预算分配阻碍了日常业务和战略规划。尽管政府提供了实物捐助，但大部分国家供资被分配用于举行选举和维持核心工作人员，只有有限的一部分用于加强选举管理机构和提高选举能力。

41. 战略性利用开发署核心资源吸引额外供资并让多个捐助方参与的国家一级项目更有能力解决供资缺口。协同方案拟订通过分担费用并确保在国家捐助的同时维持基本的选举支助职能，进一步提高了效率。此外，开发署方案和其他国际行为体之间的密切协调有助于负担费用，最大限度地减少重复工作，并确保选举支助的关键领域得到持续处理。

42. 在缺乏国内供资或没有确保全额供资的国家，实现预期成果已证明困难重重，这凸显了依赖有限捐助群体的举措的脆弱性。这同样适用于通过篮子基金支持的举措。这些动态凸显了国家自主资源调动、多行为体协调和南南交流对于在拮据的财政条件下维持选举援助方案的战略重要性。虽然资源调动传统上并未被视为选举能力支助的一个核心领域，但在这个领域内，选举管理机构能够加强其财务管理及资源调动方面的能力。

**结论 8. 继续将直接执行作为选举援助的默认模式，确保了在政治敏感环境中有效交付援助和进行强有力的监督。**

43. 采购廉正和信托保证是开发署选举支助的关键优势。开发署公正、透明地管理采购的能力，为国家伙伴和捐助方的信任与政治认可奠定了基础，使其有别于其他行为体。在采购决定存在政治争议或易受腐败影响的环境中，即使业务运作因安全挑战或市场扰乱而出现延误，开发署依然是开展敏感及大规模采购工作最为可靠的伙伴。通过哥本哈根全球采购和供应司进行采购，使开发署得以及时采取干预措施，适应不断变化的需求。凭借其全球专家和国家一级技术顾问网络，开发署在应对国家优先事项方面表现出敏捷性。

44. 虽然开发署的比较优势依然明显，但持续的业务挑战和缺乏强有力的监测系统构成了重大风险。弥补这些差距对于维护开发署的信誉并维持其作为被信赖的伙伴的作用至关重要。在方案设计阶段，时机和供资考量对于有效的选举支助至关重要。选举按照固定的时间表进行，这个时间表很少与方案流程和制约国家能力的因素合拍。尽早与决策者接触以争取其承诺，已证明对于避免选民登记采购或民间社会组织公民教育转赠款等核心组成部分出现延误至关重要。然而，因供资迟至或不足而反复出现的延误，凸显了有必要开展前期财务规划，以及加强与发展伙伴及捐助方的协调，以减少实施风险。

**结论 9. 即使在高度政治化的环境中，开发署也能够保持公正性和专业性，这对于选举可信度至关重要。然而，在有些国家和部分利益攸关方中，存在选举参与不够公正的看法，这凸显了脆弱性，表明加强中立性的现有机制并不总能转化为利益攸关方的信任。**

45. 开发署的信誉主要源于其作为联合国实体的中立定位及其在国家政治环境中的公正做法，这使其能够与各国政府、反对党、民间社会和双边捐助方接触。这种定位已证明在脆弱或政治紧张的环境中尤为重要。开发署确保了选举改革以国际选举标准而不是外部或国内政治议程为参照。这些因素，加上开发署的召集作用和技术专长，使其成为管理篮子基金的自然选择。技术参与和尊重国家主权之间的平衡使开发署找到关键伙伴的定位，即使在政治敏感和过渡环境中也能保持合作。过去十年来，随着选举进程面临的压力加大，公正性变得越来越重要。

46. 开发署与各国当局的密切伙伴关系使其能够支助重大的国家选举工作。然而，这些伙伴关系的规模与雄心，要求在政府与反对派行为体之间审慎平衡互动，管理地缘政治中立性，并与包括捐助方在内的所有伙伴进行明确沟通。与政府伙伴的密切协作既是一种资产，也是一种潜在风险。开发署有时被视为规避风险，有时与政府的关系过于密切，因而限制了其应对重大风险或参与关于选举标准和完整性的政策讨论的能力。这种紧密关系要求实行审慎监督，以维护方案独立性，也使开发署更有必要明确其参与原则。

47. 在一些国家，主要捐助方的退出和薄弱的内部监测机制加剧了开发署有效性会受到质疑的风险，有可能削弱各伙伴的信任。如果这些挑战得不到解决，就有可能损害开发署对选举进程和成果的贡献。仍有空间加强体制结构，以指导业务决策及利益攸关方参与，从而强化所提供援助的公正性与正当性。

## 四. 建议

48. 以下建议概述了开发署如何能立足于现有优势，确保未来的支助工作应对长期存在的问题及新出现的挑战，特别是在加强选举机构的韧性、公民信任度以及更广泛的治理薄弱环节方面。

**建议 1：整合开发署提供的选举能力服务，以增强机构韧性：**通过利用其比较优势，开发署的选举能力工作应更好地将技术援助转化为可持续的机构能力。这应侧重于能深化影响和使选举制度更能适应政治冲击和不确定性的关键优先事项。

49. 开发署必须继续保持其充当技术专长“一站店”的能力，以满足会员国的各种要求。然而，需要开展更深层次的参与，以解决限制选举对民主治理所作贡献的少数持续存在且不断演变的问题。开发署所提供服务的优势，不仅应在于其能够提供广泛的关键支助，还应在于其有能力满足高层次的技术需求，助力建立具有韧性的选举机构，并撮合各行为体开展有意义的交流。

50. **明确开发署的比较优势，并将其置于所提供选举能力支助的核心：**开发署应围绕其核心优势，包括持续的国家存在、公正性、联合国授权、综合治理专长和长期机构关系，明确阐述和构建其所提供服务。这需要有意将开发署定位为能够将技术支持、治理改革、包容性和机构韧性联系起来的行体。鉴于更广泛的选举援助格局最近发生了转变，向选举管理机构提出明确的价值主张变得越来越重要。

**51. 优先提高选举管理机构的韧性：**在最不发达国家和转型环境中，对能力发展采取具有战略性且设定时限的办法，为持续的多周期参与设定明确的目标和可衡量的成果。开发署应制定即使供资有限也能维持长期办法的方案拟订模式，确保连续性和更深入的机构强化。

**建议 2： 将选举支助与更广泛的治理和建设和平方案议程对接：**选举管理机构的机构能力及选举成果受到更广泛治理环境的密切影响。因此，选举援助若能治理及建设和平方案对接，而非被视为独立的干预措施，便能发挥出最大的成效。开发署应将选举支助纳入国家一级更广泛的国家政权建设和冲突预防工作中，以加强一致性，并为可信和可持续的选举进程巩固条件。

**52. 促进综合治理方案拟订和项目组合：**加强选举援助与法律身份、数字公共基础设施、公民参与和建设和平更广泛的治理领域之间的系统性联系。这应通过明确界定并配备资源的综合方案或项目组合加以落实，从而围绕相互关联的目标和可衡量的成果来构建开发署在选举和治理方面提供的服务。应分配专门的财政和技术资源，包括通过开发署不同的供资机制，并在开发署没有大量治理项目组合的情况下扩大伙伴关系。

**53. 利用和平与预防冲突举措应对选举暴力问题：**在不安全或政治两极分化的环境中，加强选举援助同和平与预防冲突方案拟订之间的整合。这包括使选举支助与预警系统、社会融合举措和对冲突有敏感认识的沟通战略保持一致，以减少选举暴力风险，防止选举进程中的暴力升级。

**建议 3： 促进选举管理的可持续数字化转型：**技术和数字化对于加强选举管理机构和变革选举管理仍然至关重要。开发署应在为数字公共基础设施和法律身份提供支持的基础上，明确界定优先领域，以便持续参与选举技术和数字化转型。开发署应扩大其在数字化准备情况评估方面的工作，以确保解决方案符合具体情况、可持续并立足于基于权利的原则，同时纳入健全的数据保护标准与隐私保障措施。

**54. 促进选举技术和创新：**开发署应支持采用适当且顾及具体情况的技术，并加强国家保持这些技术的能力。立足于分析并辅之以明确行动计划的系统性数字化做法至关重要。这些评估与计划必须包含关于数据保护和网络安全的强有力规定，这两个领域在过去五年中已显现为重大缺口。

**55. 整合对法律身份系统和数字身份系统的支持：**应将法律身份、数字身份及公民登记系统视为互补支柱。选举援助应与加强法律身份系统的更广泛努力相结合，以确保选民登记册的准确性、包容性和时效性，这是可信和透明选举的基础。必须在强有力的保障措施下实施数字选民登记册和生物识别登记系统，确保可持续性、基于权利的原则和足够的国家有效管理能力。

**建议 4： 加强财政可持续性和国内资源规划：**开发署应支持各国为选举管理机构的能力发展建立长期、可预测的国内筹资。这需要促进强化国家自主权的创新型供资机制和战略伙伴关系，从而超越对外部捐助方的依赖。

56. 国内筹资是国家主权和机构成熟度的重要指标。没有可预测的国家预算分配，选举管理机构仍然极易受到政治压力和外部冲击的影响，限制了它们维持可信、独立和有韧性的选举进程的能力。选举管理机构的财政健全对于吸引外部供资也至关重要。面对捐助资源的不断减少和持续的能力需求，开发署应支持选举管理机构的供资战略，包括：

57. **支持为最不发达国家和转型环境制定已编制费用的过渡计划：**支持制定分阶段过渡计划，逐步将选举管理机构筹资从依赖捐助方转向国内供资。已编制费用的过渡计划有助于逐步转向可持续国内筹资，加强自力更生、国家推动的发展以及外部支持与国家优先事项相协调。必要时，开发署应支持选举管理机构争取资源，以加强选举周期之间的机构能力。

58. **加强选举管理机构评估选举活动成本效益的能力：**在捐助资源减少的情况下，查明潜在效率并确定资源分配优先次序的能力将变得越来越重要。虽然某些费用仍超出选举管理机构的控制范围，但对运作效率的更深入了解能支持选举管理机构在政府内部以及与供应商的对话。

59. 选举管理机构面临的采购风险继续对选举完整性构成重大威胁。透明和健全的采购系统对于保障选举的可信度和公众对选举管理机构的信任至关重要。

60. **强化采购廉正并加强国家财政治理能力：**开发署应支持促进运作完整性和健全的国家采购系统的能力发展，作为选举能力支助的一部分。这包括加强选举管理机构和选举预算的规划和执行、提供培训、部署数字招标平台、加强内部审计职能以及建立多利益攸关方监督机制。

**建议 5：继续努力在选举援助中推进包容性：**开发署为应对选举进程中的包容性挑战作出了重要贡献。开发署应进一步巩固这些努力，将其作为整个治理支助的结构性优先事项。包容性应被视为民主治理的一个持久支柱，而不是选举支助的外围组成部分。开发署应支持采取措施，确保所有选举活动中的物理环境、技术和信息无障碍。

61. **推进法律改革和实施能力：**支持保障包括妇女、残疾人和少数群体在内的边缘化群体平等参与的立法变革。开发署的方案有效地推动了此类改革，为支持实施和合规提供了坚实的基础。

62. **加强应对选举中暴力侵害妇女行为和暴力行为预防机制：**通过扩大预防措施的规模，支持应对性别暴力和政治暴力的各项工作。

63. **促进变革性伙伴关系：**推动各国政府、国际行为体、民间社会和私营部门之间建立伙伴关系，以构建不让任何一个人掉队的包容性制度，利用集体创新和资源实现公平进步。

**建议 6：利用战略伙伴关系增强选举支助的影响：**开发署应进一步利用其与政治建和部和主要捐助方的伙伴关系，利用这些伙伴关系提供的比较优势，最大限度地扩大选举支助的成果、影响范围和有效性。

64. **利用联合国的任务授权和伙伴关系：**特别是在联合国 80 周年倡议讨论的背景下，开发署应继续在其选举援助中系统地强调并利用现有的联合国任务授权、伙伴关系和机构能力。开发署与政治建和部之间的长期协作是一项重要资产，应用来减轻与选举支助有关的声誉风险，这种风险不仅影响到开发署，而且也影响到政治建和部和更广泛的联合国系统。

65. **加强供资和方案伙伴关系：**开发署应进一步巩固其与捐助方的供资和方案伙伴关系，以最大限度地扩大方案影响，促进创新，并加强开发署支持的选举举措的可持续性和可信度。与欧洲联盟以及加拿大、西班牙和瑞典等国政府的重要协作有助于提供更加一致和有效的选举支助，应进一步予以加强。

**建议 7：加强区域参与，以提高国家选举能力：**开发署应在其广泛的国家一级工作和伙伴关系的基础上，采取结构化的区域参与办法，以加强选举管理机构的能力。这种协作能有助于应对共同的选举挑战，支持同行学习，并促进分享各法律框架的经验教训。开发署应通过界定扩大和维持支助的优先领域，将南南合作作为核心模式制度化。

66. **与政府间机构和网络合作，加强选举能力：**将与区域政府间机构和选举管理机构网络的接触制度化，以促进知识共享和协作。开发署-欧盟年度全球会议召集选举管理机构的人员，备受重视，因此应当继续举办。

67. **利用区域平台加强数字登记册：**利用区域平台引入涉及私营部门行为体的解决方案，特别是在数字公共基础设施等领域，以支持国家一级的选举技术解决方案。

68. **确定南南合作的优先领域：**为最大限度地扩大影响，开发署应优先考虑南南协作可带来切实惠益的专题领域。其中可能包括选民登记系统和安全数据管理等选举进程数字化以及选举完整性举措。

**建议 8：预测并应对业务风险：**开发署应认识到人们对公正性和中立性的看法至关重要，需要进行明确的沟通和谨慎的伙伴关系管理，以防止误解。总部和国家办事处应在政治敏感环境中的方案干预工作中加强透明的治理结构、多样化的伙伴关系和开放的沟通战略。

69. 尽管业务风险仅限于有限的几个国家和利益攸关方互动，但在政治变得更加两极化的环境中，发生声誉风险的可能性有所增加。紧急应对这些风险对于维护开发署的声誉及其选举援助的完整性至关重要，并且需要更系统地实施，特别是在国家办事处一级。

70. **透明治理：**建立看得见且包容的利益攸关方治理安排，以建立信任。继续优先建立有代表性的指导委员会，以加强公正性。开展明确的沟通，阐明开发署的中立及非政治角色及其对公平的承诺。

71. **强化选举期间工作人员参与的明确参数：**在政治上高度敏感的环境中，开发署国家办事处采取了更严格的规则，以防止工作人员的活动被视为带有党派色彩。在其他环境中，特别是在脆弱环境或人口少的国家中，可以部署类似措施。

**建议 9：加强采购系统，支持及时和可信的选举援助：**开发署的优势在于透明的采购及其适应不断变化的需求的能力。虽然通过哥本哈根办事处进行的全球采购既高效又精简，但应加强国家一级的采购流程。应解决国家办事处一级的业务延误和风险系统薄弱的问题，以降低效率和声誉风险。

**72. 加强选举支助方面的快速通道行政机制：**开发署应进一步简化选举项目中采购、征聘和财务审批的快速通道程序并使之制度化，确保这些程序在各国尽早得到一致应用。应加强明确的内部指导和授权，以最大限度地减少启动延误，促进及时开展选举前活动，并提高对压缩选举时间表的反应能力。

**73. 维持用于特殊环境的快速增援能力：**开发署应保留在严重危机、冲突后过渡或严重机构瘫痪条件下进行的选举中部署快速业务支助的能力。

**74. 加强选举业务的风险管理机制：**开发署应为选举援助制定专门的风险监测框架，其中包括实时风险跟踪、采购和时间表绩效仪表盘以及供资和实施瓶颈预警机制。

**建议 10：加强选举援助人员和技术能力：**开发署应巩固其选举人员的专门知识，并确保准备好应对选举领域新出现和持续存在的挑战。

**75. 加强对选举项目小组的监督和绩效管理：**加强对技术总顾问和选举项目小组的审查、监督和绩效管理，以确保各选举援助环境中质量、问责和专业性始终如一。这应包括更明确的绩效预期和定期监督机制，特别是在政治敏感或高风险环境中。

**76. 增强新兴技术领域的能力：**加强数字选举技术方面的能力，包括生物识别选民登记、电子结果传输、数据分析、网络安全和选举完整性保障，使开发署能够支持各国就选举技术作出知情决定。还应加强工作人员的能力，以支持选举管理机构在财政可持续性、国内资源调动和选举周期后的中期机构规划方面的工作。

**77. 加强伙伴关系管理和协调：**在布鲁塞尔联络处持续努力的基础上，加强选举工作人员管理与各国政府、捐助方和综合特派团的复杂伙伴关系的能力。

---