



## 第七十二届会议

临时议程\*\* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

## 加强联合国在提高定期真正选举原则有效性和促进民主化中的作用

## 秘书长的报告

## 摘要

在本报告中，秘书长讨论了自提交上一次报告(A/70/306)以来选举方面的事态发展以及联合国的选举援助。在本报告所述期间，联合国经会员国请求或根据安全理事会的授权协助了约三分之一的会员国。

本报告还提及多个参与选举援助的联合国实体所做的贡献，并介绍了在确保联合国系统内的一致性和协调方面继续取得进展，特别提到为加强联合国与区域和次区域组织及其他国际选举援助提供者的合作和战略伙伴关系所作的努力。

虽然没有唯一获得成功的方法，报告根据联合国的经验讨论了有助于创造举行可信选举有利环境的各种因素，其中包括减少零和政治；为建立合法的选举框架开展对话和达成共识；重点放在包容和不歧视；并鼓励广泛参与。正如报告所强调，成功举行选举的首要责任在于执政和反对派的政治领导人。因此，鼓励各政治行为体一旦加入选举进程则要持续参与，并且在没有证据情况下不做出存在普遍欺诈的指控。

\* 2017年9月6日由于技术原因重发。

\*\* A/72/150。



尽管妇女在世界各国议会中的比例不断增加，仍需做出更多的努力。因此，支持会员国努力促进妇女参与政治和选举进程，仍然是本组织的最高优先事项。秘书长对妇女在选举中遭受的暴力行为深感关切，并吁请会员国进一步努力了解和防止这种暴力形式。

报告还涉及了选举应包括的群体等其他方面的问题，还强调需要特别关注特定群体作为选民、候选人和选举工作人员，特别是残疾人和青年的问题。此外，报告讨论了会员国在允许海外公民行使政治权利方面遇到的挑战。虽然海外公民的参与可以是加强选举进程公信力的一个因素，这类问题最好由相关会员国根据实际情况决定。

在一些情况下，为消除或改变任期限制的努力出现了紧张局势，但对任期限制没有任何国际规范。然而，任期限制可以成为防止“赢家通吃”政治的重要保障措施，而且，寻求相关修正案方式可以是影响公众信任的关键因素。

虽然联合国援助的需求依然强劲，但资源有限有时限制了满足这种需求的能力。报告呼吁采取具体的方式应对这些严重的筹资挑战。在这方面，并非总是可以或适宜将选举职责从联合国和平特派团转给其他联合国实体。

## 一. 导言

1. 本报告是根据大会第 70/168 号决议提交的，其中大会要求秘书长就该决议执行情况提出报告。报告叙述自关于同一议题的上一次报告(A/70/306)以来联合国实施的选举援助活动。
2. 1991 年，大会通过了一个提供联合国选举援助的框架，继续指导这一领域的工作。选举援助只能应相关会员国的明确请求或根据安全理事会或大会的授权才能提供。联合国在商定或提供选举援助之前要评估会员国的需求，以确保根据相关国家或情况的具体需求来提供援助。联合国已多次重申，联合国的援助应该客观、公正、中立和独立，适当尊重主权。大会还重申，不存在单一的民主模式，而且组织选举的责任在于会员国。
3. 在报告所述期间，尽管要求的性质迥然不同，联合国仍然对大量的选举援助要求作出回应，特别是以技术援助和加强国家选举当局能力的方式提供支助。报告反映了所述期间关于选举和选举援助的事态发展。在本报告所述期间，联合国经会员国的请求或根据安全理事会的授权，通过各种各样的选举援助活动援助约三分之一的会员国进行选举(见附件一)。

## 二. 报告所述期间联合国的选举援助

### A. 任务授权

4. 第四十四届会议以来，大会定期审议提高定期真正选举原则效力的问题，其中包括联合国选举援助的问题。最近，大会在第 70/168 号决议中建议联合国继续向请求国和选举机构提供技术咨询和其他援助，以帮助加强其民主过程，同时铭记联合国可应会员国的请求，以调解和斡旋形式提供更多援助。
5. 联合国选举援助的体制安排和相关实体都在增加和演变，1991 年，秘书长经大会认可，任命主管政治事务副秘书长为选举援助事务的协调人。这个领域的行为体各种各样，大会一再强调全系统的协调统一，并重申协调人在这方面的领导作用。因此，协调人负责制定选举援助政策，决定联合国选举援助在某个请求国的范围，并负责维持选举专家名册，以便迅速部署到任何联合国援助活动。
6. 协调人获得联合国秘书处政治事务部选举援助司支助。该司根据会员国提出的要求，并与联合国相关实体协商，负责开展选举需求评估。它向协调人建议关于联合国所有选举援助范围，并提供咨询意见，协助设计选举特派团的组成或援助项目。该司还与其他机构合作制定和维持联合国单一选举专家名册，并负责维护本组织的机构记忆。该司代表协调人向参与选举援助的联合国所有实体持续提供政治和技术指导，包括在选举政策和良好做法方面的指导。该司视需要支持秘书长及其特使以及联合国政治和维和特派团预防和调解选举危机。选举援助司还与其他参与选举的区域组织和政府间组织维持选举伙伴关系。
7. 联合国开发计划署(开发署)是本组织的主要执行机构，负责支助建立选举机构、合作伙伴关系、法律框架、流程以及支助没有特派团情况下的选举。大会在

第 70/168 号决议中请开发署继续与其他相关组织合作,继续其民主治理援助方案,特别是那些促进加强民主机构以及民间社会与政府之间联系的方案。

8. 在维和或冲突后环境下,一般在维持和平行动部或政治事务部主持下通过外地特派团的相关部门提供选举援助。维和特派团的军事和警察部门支助国家执法机构为选举进程提供安保。开发署也经常资助执行选举援助任务的这类外地特派团,包括会员国提供的自愿捐款。在派驻维和特派团、建设和平特派团或政治特派团的国家,选举援助是以全面综合方式提供,不管相关特派团在结构上是否合并为一体。

9. 人权事务高级专员办事处继续提供在选举情况下关于人权监测的培训和咨询,支助和组织和平选举活动,倡导符合人权的选举法规和体制。人权高专办还监测和报告选举过程中发生的侵犯人权行为,特别是侵犯见解和言论自由权,以及和平集会和结社自由权利,这些权利在选举临近时有可能遭受侵犯。人权理事会在其第 33/22 号决议中,还请高级专员编制一套准则草案,提交给理事会第三十九届会议,以便指导各国切实落实参与公共事务的政治权利,包括选举和被选举的权利。

10. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)致力于消除对妇女和女童的歧视,增强妇女的经济权能,以及实现男女平等,使她们成为发展、人权、人道主义行动以及和平与安全的伙伴和受益者。妇女署的法定任务是,通过其规范性支助职能和业务活动,根据请求向所有会员国提供关于性别平等、妇女赋权和妇女权利以及性别平等主流化方面的指导和技术支助。妇女署在促进性别平等和妇女参与选举进程方面提供培训和咨询意见。妇女署担负的另一个法定任务是,领导、协调和促进联合国系统在性别平等和妇女赋权工作方面的问责制。

11. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)是担负着促进和支持言论自由、新闻自由和信息自由任务的联合国专门机构。自由、独立的媒体,不管是在线还是离线,对于向民主过渡都至关重要。为此,教科文组织在选举方面致力于加强媒体就选举活动提供公平和平衡报道的能力。

12. 联合国系统参与选举相关活动的其他实体包括:主要负责向联合国维和行动、政治特派团和其他外地存在提供行政和后勤支助服务的联合国秘书处外勤支助部;与联合国其他实体合作,协助在冲突后/维和环境或在非任务的背景下执行选举活动的联合国项目事务厅(项目厅);与多个伙伴合作将合格和积极主动的人员纳入选举事务和维持和平行动的选举部门同时促进志愿工作的价值和全球对这项工作承认的联合国志愿人员方案;能在建设和平的关键时刻对选举提供特别支助的建设和平基金;以及支助能加强民间社会发言权、促进人权和鼓励各种群体参与民主进程的项目的联合国民主基金。2016 年,国际移民组织(移民组织)加入联合国系统参与选举相关活动。该组织是在移民领域的主要政府间组织,并支助实施为难民、寻求庇护者和移徙者制定的在国外的投票方案。

## B. 选举援助活动

13. 在本报告所述期间,联合国继续以专业、准确、公正和透明的方式协助会员国开展选举进程的所有阶段,并协助它们实施普遍和平等的投票权的民主原则,以及履行其他国际义务。联合国协助会员国建立公众对选举管理和选举进程本身

的信任，强调选举是更广泛的、包容各方的政治进程组成部分。联合国还酌情按照请求，往往与区域和次区域实体或其他行为体共同通过斡旋，支持政治对话，提供便利和调解，协助会员国创造一个有利于举行和平和可信的选举的环境。附件二简述最近在几个会员国实施的选举援助活动。附件一载列在报告所述期间获得选举援助的国家名单。

### C. 联合国系统内的合作和协调

14. 大会在第 70/168 号决议中重申需要在协调人的领导下不断进行全面协调。在本报告所述期间，在加强这一协调框架方面取得了进展。协调人在与联合国各实体的协商后，发表了更多关于全系统选举援助政策，包括联合国人员在选举地点和周边地区的行为守则，以及关于支持防止与选举有关的暴力行为的政策。联合国各实体继续由选举援助司主持召开机构间选举援助协调机制会议，以便交流信息，协调选举活动和讨论制定选举政策的问题。

15. 联合国单一选举名册目前包括 715 人，这些人员已得到评估并预先批准可以作为各级和选举各领域工作的选举专家。秘书处和各参与实体继续使用该名册，以满足它们所需具有符合外地行动具体情况的人员编制。2017 年发起了一场运动，以增加高级职位的候选人，特别重视女候选人和法文流利候选人。

### D. 与其他组织的合作

16. 加强与其他组织现有的选举伙伴关系取得了进展，并启动新的伙伴关系。例如，选举援助司继续在联合国驻非洲联盟办事处保留一个高级选举专家职位，为联合国和非洲联盟提供选举事项方面的支助，包括在选举危机管理方面。与开发署一道，选举援助司与阿拉伯国家联盟和伊斯兰合作组织合作，培训选举工作人员，并管理选举数据库和机构记忆。2017 年，联合国与阿拉伯国家联盟组织了一系列选举从业人员的活动，伊斯兰合作组织和其他组织也派代表参加了这些活动。作为合作的又一个例子，联合国和加勒比共同体(加共体)秘书处继续发展在选举事务方面新建立的伙伴关系，包括通过一项工作人员交换方案和一次关于妇女参与选举进程的圆桌讨论会。联合国还协助加共体秘书处建立了一个选举数据库和机构记忆。

17. 开发署继续通过与其最重要的伙伴之一欧洲联盟的正式伙伴关系执行许多支助活动，包括针对具体国家的项目。2016 年审查并延续了这项合作的正式框架。开发署还协助 2015 年 6 月发起的阿拉伯选举管理机构发展第一个组织，以提供一个区域合作的平台。2015 年至 2017 年期间，人权高专办与卡特中心合作，举办了一系列讲习班，旨在加强人权组织和国际选举观察界的合作。

18. 联合国继续支持在全球一级建立的选举能力建设、机构记忆和知识共享的平台，其中包括选举知识网和建立民主、治理和选举资源项目。这些都是为世界各地选举官员和从业人员提供的重要的知识和培训工具。联合国和其他合作伙伴在这些举措中为定期更新这些知识和工具作出了积极贡献。此外，自 2017 年 1 月以来，开发署在选举援助司和其他合作伙伴支助下，担任选举知识网的协调机构。

19. 2015 年 10 月，秘书处主办纪念《国际选举观察工作原则宣言》发表十周年活动，联合国于 2005 首次举行了该《宣言》的纪念活动。该《宣言》现已获得

世界各地的 52 个组织认可，表明这份关于专业观察选举进程的规范性文件已得到全球承认。与此同时，联合国秘书处 2012 年发起的《公民组织对选举的非党派观察和监测全球原则宣言》已获得 293 个组织的认可，越来越多的非党派公民选举监测组织接受该《宣言》为规范性文件。

### 三. 性别平等与选举

20. 自 1997 年以来，妇女在众议院或单一议院的全球平均比例几乎翻了一番，从 12.4% 增至 2017 年的 23.4%。这是令人鼓舞的，但仍远未达到《北京宣言》和《行动纲要》强调的性别均衡。妇女在政府其他部门职位的这类比例则更低。例如，截至 2017 年 1 月，妇女只占有所有国家元首的 7.27% 和政府首脑的 4.75%。妇女占有所有部长总数的 18.3%，只比 2005 年 14.2% 有小幅增加。显然，在全球范围需要做更多的工作，以改善这种状况。因此，支持会员国努力促进妇女参与政治和选举进程，仍然是本组织的最高优先事项。

21. 联合国实体，包括妇女署、开发署、维持和平行动部、人权高专办和政治事务部继续就选举中的性别平等问题向会员国提供技术援助和咨询。在利比亚，联合国与当地有关当局密切协调开展选举性别调查工作，以查明妇女参与选举的现有障碍，并就可能克服这些障碍的战略提供建议。在尼泊尔，开发署和选举委员会设计了一个方案，鼓励妇女作为候选人参加选举进程中，特别注重达利特妇女的参与。在阿富汗，选举援助司就改变选举制度问题向特别选举改革委员会提供咨询意见，包括通过使用配额和其他临时特别措施增加妇女参与的方式。另外，还继续做出系统性努力，确保所有联合国选举援助政策和活动对性别问题有敏感认识，并包含关于促进妇女的政治参与的关键组成部分。例如，在报告所述期间进行的每一项需求评估均包括性别分析和相关建议。

22. 妇女署和开发署就促进两性平等和妇女的参与问题为选举管理机构编写了一份指南。妇女署支持努力监测涉及妇女参与政治进程的一系列问题，包括建立国内监测机制，以跟踪和处理暴力事件，并开展国家一级的评估，以确定暴力侵害妇女行为的范围，确定预防和应对措施。

### 四. 联合国用于选举援助的资源

23. 选举援助司核心工作人员的费用由本组织的经常预算支付。预算外经费继续发挥了重要作用，使得该司能够开展各种实务活动。正如最近秘书长关于维持和平行动经费的筹措报告(A/70/749)所述，政治事务部目前正在与其他合作伙伴合作，监测由该司向维持和平行动提供的服务，以确保与选举援助领域的维持和平行动直接有关的活动能得到相应供资。

24. 主管政治事务副秘书长管理的各个信托基金，以及开发署为治理和建设和平提供的筹资机会，均由预算外资源供资，它们继续发挥关键作用，使本组织能执行快速反应和推动型项目及方案，包括那些旨在预防冲突及支持妇女和代表性不足群体参与政治进程。选举援助司使用预算外资金来支持建立单一选举名册的宣传运动，并经一些国家的请求迅速开展各项活动和部署专家。妇女署管理的预算外资金被用来支助方案拟订，以促进妇女参与政治和选举。

25. 开发署选举援助项目一般是由会员国自愿捐款供资，往往由多伙伴篮子基金管理，管理结构中包括国家对应机构，以确保提高国家自主权。在具有选举部门的综合维和特派团和特别政治特派团中，特派团的预算包含了一些选举工作(包括相关特派团工作人员)，不过往往数量相当可观的结欠则由开发署多捐助方筹资机制供资。即使某个特派团没有改变选举援助任务，其选举支助活动所需资源有可能随着时间的推移而改变。所需资源通常不仅在选举之前不久会增加，而且在选举进程重要阶段之前的任何时候也会增加。选举进程具有周期性，有时难以预测，因此，在考虑人员配置和其他所需资源时，需要采取灵活态度，并从长而计。在本报告所述期间，开发署在为其全球选举周期支助项目和针对具体国家的援助项目筹集资金方面面临严峻挑战。在某些情况下，包括在维持和平环境中，联合国选举援助因缺乏资金而无法按要求提供。

## 五. 意见

26. 正如秘书长在其若干报告和声明中所强调指出，预防冲突是本组织的优先事项。联合国的选举援助也应当被视为本组织的优先事项。如能妥善举行选举，则可成为调解进程，让公民发声并促进和平过渡；但选举也会加深分歧，导致排斥或引发暴力。关键在于确定选举进程何时以及如何能够帮助克服冲突。

27. 联合国就选举事项与会员国接触的依据包括《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》及其他有关公约，如《消除对妇女一切形式歧视公约》。这些参政以及选举和被选举权的人权基础，得到许多区域法律文书和会员国政治承诺的补充，也得到大会决议的补充。大会决议多次重申，不存在单一的民主模式，而且民主不属于任何一个国家或地区。

28. 《世界人权宣言》指出，“人民的意志是政府权力的基础”(第二十一条第三款)。选举是表达人民意志的机制，在该机制中公民可行使参政权。这一进程是重要的，但其本身并不是目的。真正的选举归根结底能反映人民自由表达的选择。公民必须能够相信选举结果确实反映了他们的意愿才能接受这种结果。这种信任不仅由选举进程本身技术质量或遵守国际义务和选举管理机构有效运作等因素所决定：它也取决于更广泛的政治和经济背景。

29. 根据联合国的经验，即使对各种情况没有单一的解决办法，下列因素有助于创造有利于举行可信选举的环境。会员国以及支助它们的国际实体应在实施其公民参政权时，根据各自国情考虑这些因素。

### 在举行选举时提前减少零和政治

30. 为了使选举享有广泛的信任，选举不应导致获胜者得到所有或大部分好处的局面。能接受选举结果的更坚实基础是，建立一个尊重法治和人权的政治制度，甚至被击败的候选人也有动力参与并继续参与的制度。这可能需要对政治和经济制度进行长期改革，以减少极高风险和排斥性政治；加强政府的制衡制度；实行保护和增进所有人的人权机制；确保反对派能发挥真正的作用，包括议会外的对话进程；探讨如何分配国家资源；以及打击腐败和消除其他对制度的不满。

### 在制定“游戏规则”中开展对话和达成共识

31. 选举的法律框架，包括解决选举争端的选举制度和机制，最好是通过一个包容、透明和参与性的进程加以制定。采纳的规则应体现广泛的政治共识，以便加强这些规则所产生结果的可信度。

### 开展选举改革：制定解决现有问题的办法，并适应实际情况

32. 若要开展成功和可持续的改革进程，包括实行技术创新，首先必须确定需要处理的选举问题，而非首先讨论可能在其他地方有效的解决办法。一旦大家就需要克服的缺点或困难达成一致意见，则可开始对话，审议各种备选方案的可行性，最好同样是通过一个广泛的协商进程。这些备选方案应考虑到一国的政治、法律、社会和文化情况，以及其财政可持续性。

### 重点放在包容和不歧视，并减少排斥政治

33. 包容性，以及个人和群体应能够参与影响他们的决策的理念，对于达成一项能反映人民的意愿并得到广泛合法性的成果来说是至关重要的。反过来，在选举时出现的政治上不满，往往与排斥和边缘化有关。有些群体面临着结构性不平等，通常代表人数偏低或处于选举进程的边缘地位，它们需要得到特别考虑才能有效参与选举。这些群体可包括妇女、青年、少数群体、残疾人、农村和偏远地区的居民、移徙者和难民以及其他因贫穷或文盲等原因而十分脆弱的群体。

### 重视负责任的政治领导人

34. 成功举行选举的首要责任在于执政和反对派的政治领导人。领导人应公开承诺保证他们自己及其支持者采取适当而和平的行为；只通过法律与和平的手段质疑结果；接受正式宣布的最后结果，败而不馁，胜而不骄，包括让反对派有政治活动的空间。这一责任还包括避免发出暴力威胁，避免采取司法或其他骚扰政治对手的做法，避免在没有足够证据的情况下做出关于出现不正常现象的笼统评论，并避免将异常事件宣布为“偷来的”、欺诈性选举结果的证明。

### 鼓励所有政治行为体的广泛参与而非不参与

35. 一些政治行为体决定退出选举进程时，则丧失了一些宝贵的东西。除其他外，这意味着公民参与和听取他们的意见的备选方案较少，使得他们只能抗议和投弃权票。虽然可能存在这种极端操纵或暴力的情况，使得有意义的参与受到损害，原则上仍应鼓励竞选者继续参与他们已加入的选举进程，并劝阻他们不要为获取政治利益而事前拒绝接受合法的结果。

### 加强选举机关的工作表现，并改善选举利益攸关方对它们的看法

36. 选举管理机构不仅应能有效完成工作，而且能在没有政治影响下这样做；它们也应被视为是在没有政治影响下有效完成工作的。选举管理机构的独立性及其对选举的公信力的影响具有很强的主观性。这一机构的独立性，不仅是基于保护该机构的法规，而且还基于选民和政党等观者的看法。选举管理机构应对关键竞选者、民间社会和广大公众尽可能开放、透明，尽可能与他们协商，并最大限度地向他们提供信息。



## 做出关于技术的政治上和财政上可持续性决定

37. 虽然新技术可成为服务选举进程的一种工具，技术与选举成功之间的关系并非总是那么简单。联合国的经验表明，技术本身并不一定能产生信任或防止欺诈行为。采用新技术最好能作为可能阻碍选举进程公信力或接受选举结果问题的解决办法，而不是作为目的本身。考虑创新和决定采购设备的进程，也必须是可信的。应在采取技术解决办法之前，与所有利益攸关方开展广泛的外联和协商工作，以及全面和协商的可行性研究，包括对这些解决办法的财务可持续性的研究。此外，通过试点项目逐渐采取创新办法是重要的，以便彻底测试创新办法。

38. 呼吁会员国开展更有系统的努力，以促使妇女参与政治，这对稳定和民主的社会至关重要。也鼓励区域和次区域政府间组织在这方面继续发挥支助作用。如前几次报告所述，妇女有效参与政治并不仅是增加她们在经选举或任命产生的机构中的代表性，还需要在整个公共服务行业的投票和决策过程中全面赋予妇女作为积极参与者和领导者的作用。

39. 虽然有比以往任何时候更多的妇女作为选民、候选人、监票员、选举官员和观察员参与选举，但在选举期间对妇女实施的暴力行为令人深为关切。这种暴力行为剥夺了妇女行使参与权和免受暴力的生活权利；阻碍妇女充分而平等地参与决策的机会；从而削弱了民主进程和机构。会员国酌情在联合国的支持下可以而且应当做更多工作，以了解这些暴力形式，并制定阻止这些暴力行为的办法。

40. 世界充满着有活力和愿意发表意见的青年，他们在一些地区占人口的 60% 以上。令人遗憾的是，在将塑造他们未来的决策中，年轻一代人的意见并不总是能得到考虑。敦促所有会员国考虑如何加强青年参与决策，并作为候选人、选民、选举官员、政党代表和观察员参与选举进程中。还敦促政治领导人和政党促进代际变革并审议有助于推动青年领袖的党内规章。

41. 约有 10 亿人(即约占世界人口 15%)具有某种形式的残疾，这会对他们充分参与政治进程构成障碍。鼓励会员国认识到残疾公民的特殊需要，并根据会员国批准的《残疾人权利公约》所作的承诺采取步骤，消除使他们无法充分和平等地参加选举进程的障碍。

42. 会员国在处理流离失所和逃难的移民潮以及希望改善经济状况的移徙者过程中面临巨大挑战。如何行使这些人的政治权利也已成为一个突出问题。除了《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》规定的一些人的具体情况外，国际规范框架并不保证那些已离开或逃离自己国家者的投票权。然而，为海外公民制定相关规定可加强选举进程的公信力。通过深入的全国协商，并考虑到如所涉人口规模、费用问题、东道国的协议以及安全和行动挑战等各种因素后，是否应在国外公民行使政治权利作出安排最好应当由相关会员国做出决定。

43. 在本报告所述期间，还发生一些选举的紧张局势事件，这些事件部分是因为想要改变或消除现有的任期限制而造成的。虽然没有关于任期限制的国际规范，但在已通过任期规范的国家里，主要是在总统或半总统政治制度中，任期限制可成为防范“赢家通吃”政治的重要机制。在某些情况下，取消任期限制或改变任务期

限可能破坏政治制度良好运作所必需的信任。如果在选举前不久没有按照规定程序提出法律框架的修正案，或如果该进程不是基于广泛的全国共识，则更有可能破坏这种信任。鼓励所有领导人在寻求改变任期限制之前考虑这些因素及其影响。

44. 联合国系统随时准备经请求支持会员国应对选举进程中的这些挑战和其他挑战。该系统的优势在于它在全球政治中保持中立，并在过去几十年中积累了大量专门知识。该系统的优势还基于这样一个事实，即联合国援助旨在多管齐下，借助一系列不同的联合国实体，同时保持协调一致的框架，发挥全球协调中心的职能，并大力注重一体化和“一体行动”。这些体制安排已被证明是有效的。此外，选举援助是为了促进联合国的其他活动，特别是支持和平过渡、民主治理、法治、人权和性别平等。

45. 这些因素有助于解释为何对联合国援助需求仍然很强劲。然而，不能保证总能成功地提供援助。除其他因素外，资源方面的考虑因素将实际限制在多大程度上能满足援助的需求。在本报告所述期间，联合国遇到以下一些情况，即协调人对会员国的需要作了适当评估，并核准了一揽子技术援助，但国际捐助者的资金不足以完成甚至启动一个援助项目。虽然这可能符合在其他领域的捐助者支助模式，但必须应对这一新出现的挑战。如果安全理事会或大会已要求或授权联合国提供选举援助，则应通过联合国提供充足的资金履行这项要求或执行这项任务。

46. 鉴于选举进程较长的性质，至关重要的是，要确保提供选举援助的联合国特派团应配备充分的工作人员和非工作人员资源，以便能够执行任务。可以在选举进程的各个阶段或在意料之外的选举活动和相关的政治事态发展期间通过扩大的能力补充那些资源。同时，在审议今后的援助请求时，已要求协调人更优先考虑财政可持续性，并与有关会员国协商积极探讨是否能开展较低成本和可持续的选举进程，同时不影响选举的质量或公信力。

47. 这种供资问题提醒我们，并非总是能够或适宜将所有选举责任从一个在役联合国维持和平特派团转移给联合国其他实体：后者可能根本无法吸引足够的捐助者支助来执行选举任务。除了财政原因，不宜完全将联合国选举支助作用从特派团现有政治任务中排除，因为选举进程本身属于政治性质。

48. 在应对困难或具有挑战性的选举时，有效的联合国选举援助，特别是在结合其他消除紧张局势的国际努力时，需要国际社会团结一致。布基纳法索的选举是这种团结一致的成功范例，国际、区域和次区域机构的及时参与在促进取得进展方面发挥了重要作用，并为恢复稳定和筹备 2015 年的议会选举和总统选举中提供了所需的外交、技术和财政支助。在其他选举情况中，国际社会则一直难以建立团结和凝聚力，使实现预防性外交更具挑战性。为有效协调斡旋和选举援助，欢迎在讨论与选举有关的议题时，能使得协调人在区域组织的请求下为这些组织提供技术投入，并向联合国各有关机构提供技术投入，以协助达成共识并为决策提供便利。

## 附件一

## 在本报告所述期间获得联合国选举援助的国家

阿富汗*	莱索托
阿尔巴尼亚	利比里亚*
阿尔及利亚	利比亚*
阿根廷	马达加斯加
亚美尼亚	马拉维
贝宁	马里*
多民族玻利维亚国	墨西哥
布基纳法索	莫桑比克
布隆迪*	缅甸
中非共和国*	尼泊尔
乍得	尼日尔
智利	尼日利亚
科摩罗	巴基斯坦
科特迪瓦*	巴布亚新几内亚
刚果民主共和国*	秘鲁
埃及	摩尔多瓦共和国
萨尔瓦多	卢旺达
埃塞俄比亚	萨摩亚
法国/新喀里多尼亚	圣多美和普林西比
加纳	塞内加尔
格林纳达	塞拉利昂
危地马拉	所罗门群岛
几内亚	索马里*
几内亚比绍*	巴勒斯坦国
圭亚那	苏里南
海地	东帝汶
洪都拉斯	多哥
伊拉克*	突尼斯
约旦	乌干达
肯尼亚	坦桑尼亚联合共和国
吉尔吉斯斯坦	瓦努阿图
黎巴嫩	赞比亚

---

\* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

## 附件二

### 报告所述期间联合国选举援助的一些实例

#### 亚美尼亚

应政府的请求，联合国通过开发署协助中央选举委员会在 2017 年 4 月国民议会选举之前采购和安装新技术。在联合国提供技术援助的同时，驻地协调员在政治事务部支持下与国家利益攸关方接触，强调需要为引进技术革新达成广泛的政治共识。政府、反对派和民间社会之间达成的协议为改革铺平了道路，并为在全面推出电子投票之前开展一次可行性研究打下基础。这是亚美尼亚首次利用新技术在选举日对选民进行生物鉴别的选举。

#### 布隆迪

应布隆迪政府的请求，并在通过安全理事会第 2137(2014)号决议之后，联合国从 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日在布隆迪部署了选举观察团——联合国布隆迪选举观察团(联布观察团)。特派团的任务是监测和报告定于 2015 年举行的总统、议会和地方选举的各阶段情况。联布观察团观察员遵循区域和国际选举观察的标准做法，并根据布隆迪国际义务及其国家法律框架评估了选举进程。秘书长通过向安全理事会提交的报告(S/2015/510 和 S/2015/985)汇报了开展选举进程的情况。开发署通过一个支助项目，主要是与全国独立选举委员会合作来提供选举援助。人权高专办驻布隆迪办事处举办了一系列关于人权与选举的讲习班，并支助建立了一个国家观察员网络，将他们部署在全国各地，以监测和报告侵犯人权的指控。

#### 中非共和国

2015 年 12 月至 2016 年 3 月期间，尽管面临巨大的挑战，中非共和国顺利举行了立宪全民投票以及合并的立法选举和总统选举。这次全民投票和选举的共同特点是较高投票率以及竞选候选人及其支持者总的来说开展了和平的竞选活动。除了在全民投票期间发生的安全事件之外，连续几天的选举都没有发生暴力事件。国际观察员和联合国中非共和国多层面综合稳定团(中非稳定团)报告了各选举站在技术和后勤方面取得重大改进。根据安全理事会第 2217(2015)号决议的规定，联合国在具有挑战性的安全和政治环境中提供了政治、技术、业务、后勤和安全方面的支助。中非稳定团和联合国国家工作队成员与本国和国际伙伴合作，开展了一系列活动，促进开创有利于选举的政治和安全环境。政治事务部开展了重大努力，为实地的联合国工作队和国家当局提供了技术和政治支助，包括在 2015 年部署了选举援助司的两个特派团。联合国人权事务高级专员办事处协助在邻国的难民参加选举进程。联合国协助过渡当局为选举进程调动和协调国际支助和供资，该选举进程预算为 3 660 万美元。从一开始，开发署设立了选举篮子基金，这有助于管理可能影响选举进程的资金缺口。

## 科摩罗

2016 年，科摩罗政府要求联合国协助竞争激烈的总统和地方长官选举。在 2016 年 4 月 30 日举行的第二轮选举中，宪法法院下令在投票被中断的 13 个投票站重新投票。鉴于选举初步结果差距很小，部分投票站重新投票可能影响选举的最后结果，而且，如果人们丧失对这一进程的信心，则可能导致暴力。在此背景下，选举援助司和开发计划署部署了两名高级选举专家向国家当局提供技术指导，他们的参与有助于化解紧张局势。此外，联合国驻非洲联盟办事处主任访问了科摩罗，并主导协助部署一个非洲联盟代表团观察重新选举的情况。除其他建立信任措施，联合国和非洲联盟共同派驻的人员，有助于人们接受选举结果。

## 科特迪瓦

在对科特迪瓦如何能以和平和包容各方的方式移交权力的问题存在相互矛盾的观点造成该国多年的政治动荡之后，安全理事会通过了第 1528(2004)号决议，建立联合国科特迪瓦行动(联科行动)，并在后来向该特派团团长授权认证任务以监督拖延已久的选举(最终于 2010 年举行)。2015 年，科特迪瓦成功举行了第二次总统选举。总统选举之后，于 2016 年以和平方式在《宪法》规定的时限内进行了立宪全民投票和议会选举。开发署和联科行动自 2005 年以来向科特迪瓦独立选举委员会提供广泛的选举支助已逐步减少，因为该委员会已充分承担其作用，并于 2016 年在没有外部技术支助情况下独立地组织选举。秘书长特别代表在特派团内仍保留的一些经减少的高级别选举能力的支持下，已通过斡旋满足任何剩余的需求。联科行动后来在 2017 年 6 月底前结束和撤离，证明了科特迪瓦政治过渡方面取得了良好的进展。虽然仍然存在一些技术和政治挑战，该国继续以和平方式加以应对。

## 法国/新喀里多尼亚

在法国政府的请求下，并根据 1998 年为将于 2018 年在新喀里多尼亚举行的关于获得充分主权的协商建立了一个框架的《努美阿协议》，联合国部署了两个专家特派团，协助 2016 年和 2017 年更新该海外省选民名单和制订该协商的特别选民名单。这两项举措是由政治事务部领导，并由项目厅提供行政支助。联合国专家在该领土各地开展选民登记进程的 10 特别行政委员会中担任无表决权的顾问成员。此外，领导各小组的一名高级专家还参加了专家委员会工作，参与选民登记的进程，并就选民资格标准的解释提出咨询意见。联合国专家参与选民登记进程，被认为是一项建立信任措施，以提高该进程的公信力和透明度。专家报告分享给法国政府和新喀里多尼亚议长。管理国通过一系列旨在纠正已查明的不足之处的措施履行这些报告的建议。

## 海地

在 2016 年和 2017 年，海地成功地完成了在 2015 被中断的总统、议会和地方的选举。一些候选人公开质疑 2015 年第一轮总统选举的初步结果，从而在举行第二轮之前破坏了该进程。经多次试图重新安排第二轮选举之后，即将离任的总统和主要政治利益攸关方之间达成了政治协议，结果组建了一个临时政府并在

2016年11月20日举行了选举。尽管重大飓风对该国部分地区造成破坏性影响，临时选举委员会在联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的一个由开发署、妇女署和项目厅组成的联合国综合选举小组的支持下，顺利完成了该进程，而没有发生重大技术问题。值得一提的是，该国政府承担了更大的责任，支付了开展选举进程的费用。人权高专办监测了警察和司法当局如何应对与投票过程有关的选举事件。2016年和2017年的选举在很大程度上是可接受的，并有助于恢复宪法秩序，结束了一年的临时治理。该结果为重新评价联合国在海地的存在铺平了道路。尽管联海稳定团将在2017年10月由联合国海地司法支助特派团取代，新的和减少规模的特派团仍将在2017年后的选举援助方面发挥政治和协调作用，侧重于巩固已取得的成果，并支持可能开展的选举改革进程。

## 约旦

约旦在2016年9月20日举行了立法选举。选举是该国政治改革进程的重要一步，约旦在该进程中力求加强效率，建立多党制议会，并加强公民参与政治。作为该进程的一部分，约旦根据新的立法举行了选举，采用了一种开放名单比例代表制选举制度并重划选区界线。在独立选举委员会就选民登记采取积极主动的决定之后，与前几次选举中220万选民登记相比，登记选民人数大幅增加，2016年选举有410多万名登记选民。本国和国际观察员积极评价该委员会在有效管理选举方面发挥的作用，尤其是在其与选民特别是青年选民开展的外联努力方面。选民投票率为36%。值得一提的是，17至25岁年龄段的青年选民的参与水平高于平均水平，为38%。有更多妇女当选为议员，从2013年的12%增至2016年的15.4%。在约旦当局请求下，开发署向独立选举委员会提供全面的技术咨询和援助，特别着重于选民登记、选举活动和公共外联活动相关领域。