



第五十六届会议

临时议程项目* 131(b)

人权问题：人权问题，包括为增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

提高定期真正选举原则的效率

秘书长的报告**

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	2
二. 大会第 52/129 号 and 第 54/173 号决议的执行情况.....	5-26	2
A. 加强联合国系统内的选举援助能力.....	5-7	2
B. 联合国系统内的协调.....	8-17	3
C. 与其他组织的合作.....	18-26	4
三. 联合国的经验.....	27-58	5
A. 援助前活动.....	30-33	5
B. 选举援助活动.....	34-48	6
C. 上一个两年期的其他活动.....	49-52	7
D. 挑战.....	53-58	8
四. 关于将来活动的省思.....	59-63	9
附件		
一. 1999 年 10 月 1 日至 2001 年 7 月 31 日的选举援助活动概要.....		11
二. 联合国秘书处政治事务部和联合国开发计划署：关于选举援助的准则说明.....		18

* A/56/150。

** 因需要反映各种来源提供的资料，本报告提出日期推迟。

一. 引言

1. 本报告是应大会 1999 年 12 月 17 日第 54/173 号决议的要求编写的，并分三个主要部分：第二节涉及大会 1997 年 12 月 12 日第 52/129 号和第 54/173 号决议的执行情况；第三节涉及联合国的经验；第四节谈到今后的活动。报告的两个附件简要说明在 1999 年 10 月 1 日至 2001 年 7 月 31 日期间的选举援助活动及联合国秘书处政治事务部和联合国开发计划署（开发计划署）关于提供选举援助的准则说明。

2. 过去两年来，尤其注重规划和举行选举的积极环境，其中有两种重要因素：一种是国家经验因素，另一种是反应出选举技术领域外部发展的因素。关于国内情况，1990 年代早期着重把选举作为孤立的、定期的活动，这一重点已经改变。现在，选举显然是日常政治生活中的重要因素，对国家其他机构和进程产生重大影响。目前的重点是建立可持续的选举进程和机制，这需要同不断变化的政治和社会经济制度的其他因素适当配合。举行选举的新标准，信息技术的创新应用，以及商业化程度的加强，为选举委员会力求提高效率、节省资源的努力带来空前的机遇和风险。鉴于这些挑战，联合国必须跟上新的趋势和技术，继续提供一贯的、毫无偏见的援助，完全按最符合提出要求的会员国之国情这一原则行事。

3. 鉴于选举援助的演变情况，联合国选举援助司制订了一系列援助模式，以更好地支助联合国选举援助活动协调中心，更有效地回应选举援助的需求。该司还加强各部门间和各机构间高级人员和工作人员级别上的协调，编制程序和政策准则，交流该司档案中最佳选举经验和做法，以此加强联合国系统各项活动之间的协调。目前还正在努力确保自始至终对援助项目进行集中的、一贯的质量管理，无论执行机构为谁。目前还与各国政府协商，更具体注重能力建设，让援助工作更适合当地的政治和选举环境。这一做法常常导致受援国要求给予后续援助，改善选举过程的组成部分。

4. 对于选举援助提出更广泛要求的这一趋势，对联合国系统现有资源提出了新的要求，使协调和有效分工比以往更加重要。长期参与东帝汶和塞拉利昂那种选举的援助，需要有敬业的工作人员；同时，大量规模虽较小但也很重要的选举活动也需要经常支助、定期监测和最后评价。选举援助项目一旦获得核可，必须全神贯注。联合国必须提供质量最高的选举援助，满足每个项目的具体需求。不过联合国在力求维持这种援助标准的同时，很可能成为自身成功的受害者：过去两年，提出的请求数量和内容可能超过目前的支助能力。

二. 大会第 52/129 号和第 54/173 号决议的执行情况

A. 加强联合国系统内的选举援助能力

5. 对于选举援助的要求和要求的多样化继续促使联合国系统开展新的活动，制订新的合作方式。联合国选举援助活动协调中心（主管政治事务部副秘书长）由秘书长指定，仍是接受和评估选举援助要求的首要正式联络部门。评估中的一项基本因素是要确定，开展可行的选举进程是否存在必要的政治和技术条件。协调中心还需确保所有要求都按照既定准则得到平等对待。只有在认真审查目前的选举状况和有关历史经验之后，才能确定联合国是否将提供援助，如果提供援助，提供那种类型的援助。

6. 政治事务部选举援助司继续协助联合国协调中心答复各种要求。该司负责协调联合国系统选举援助的提供，进行质量管理，并确保在项目的全过程始终遵守标准。该司保留十多年来联合国选举援助工作记录，及维持联合国全系统的国际选举专家名册，以便确保所提供的专长援助，质量一致。

7. 最近几年，要求选举援助的一直很多。因为联合国收到的要求种类越发复杂，选举援助司制订了各种援助方式，涵盖联合国系统可以提供的各种各样服务。如以往的报告所指出，技术援助一直是各国要求最多的援助形式，选举援助司把技术援助分为三个具

体类别：(a) 进程援助，(b) 能力建设，(c) 体制建设。此外，最近不仅会员国提出援助要求，联合国系统内的办事处和方案也提出要求。选举援助司订立了新的机制，派遣专家咨询服务特派团处理这些内部要求。

B. 联合国系统内的协调

8. 鉴于选举援助要求越来越复杂，联合国系统内的协调是选举援助司的一个高度优先任务。秘书处内的主要对口单位是政治事务部各区域司，以及维持和平行动部。前者是预防性外交、缔造和平和建立和平方面的主导部门，后者是安全理事会授权的维持和平行动期间的主导部门。两个部门的外地活动都可能包括选举援助，因此选举援助司在涉及选举工作时参加其中任何一个部门组成的有关部门间工作队。选举援助司经常参加和平与安全执行委员会的会议、参加部门预防小组和各部门之间和部门内讨论选举问题的会议。

9. 同与政治事务部干事建立关系那样，选举援助司在维持和平行动包括几个选举组成部分时，也与维持和平行动部干事保持持续联络。还向秘书长特别代表以及特派团其他高级工作人员不断提供咨询。部门间工作队与维持和平行动部主导的联合国东帝汶过渡行政当局及联合国塞拉利昂援助团有联系，一直是过去两年规划和合作的主要部门。

10. 在秘书处内，选举援助司经常同经济和社会事务部和人道主义事务协调厅保持联系。经济和社会事务部继续同开发计划署、国际民主和选举援助研究所以及国际选举制度基金会一道开展选举管理和费用项目。选举援助司同澳大利亚选举委员会一道制订了第一个示范倡议，利用上述项目向东帝汶选举的行政管理提供“亲身”能力建设。同人道主义事务协调厅的讨论着重牵涉到大量难民和/或内部流离失所者的选举。

11. 在秘书处外，开发计划署是选举援助司的主要合作伙伴，该署负有支助会员国治理活动的广泛任务，还负责管理驻地协调员/驻地代表系统。联合国志愿

人员、联合国人权事务高级专员办事处和联合国项目事务厅也负责联合国选举援助的一些具体方面。

12. 在许多国家，开发计划署开展大量的治理活动，包括长期的技术援助项目以加强选举当局。在进行这些活动之前，开发计划署与选举援助司协调，以期确保工作方法一致，并依靠选举援助司的国际选举专家名册开展活动。此外，该司还为开发计划署开展的大多数选举项目提供实质性监测和支助。

13. 过去两年，联合国各级别的协调都得到加强。在最高级别，主管政治事务部/选举援助活动协调中心副秘书长同开发计划署署长之间每月会晤。此外，选举援助司还同开发计划署设在纽约的所有五个区域局以及外地驻地代表密切合作。选举援助司干事参加驻地代表的联席会议。在外地级别，驻地协调员负责确保有效协调地回应关于选举援助的要求。在许多情况下，驻地协调员收到一国政府可能要求提供选举援助的初步表示。驻地协调员作为政治事务部外地代表，负责向所在国政府通知申请援助的程序，并确保得到联合国总部协调中心的妥善处理。驻地协调员还经常负责调集资源，用于同选举援助司联合制订的选举项目。

14. 为澄清所需遵守的程序和职责分工情况，选举援助活动协调中心和开发计划署署长于 2001 年 1 月发布了一项具有约束力的联合国选举援助准则说明，这份“准则说明”具体规定了协调中心、选举援助司和开发计划署各自的作用和职责，并已发给开发计划署所有驻地协调员，确保其理解并能够向感兴趣的政府作适当介绍。本报告附件二附有“准则说明”。

15. 联合国志愿人员方案（联合国志愿人员）继续向选举工作及时提供合格工作人员，对选举援助作出重要贡献。选举工作人员目前是联合国志愿人员活动的一个主要组成部分。鉴于这些工作人员在选举特派团人员配置方面发挥的作用，联合国志愿人员同选举援助司之间目前正在准备签署一项《谅解备忘录》。《谅解备忘录》将列出协调精简各自行政程序的方法。在 1999-2001 年期间，联合国志愿人员向东帝汶、斐济、

海地、科特迪瓦、科索沃和尼日尔的选举特派团提供了专业工作人员。

16. 联合国项目事务厅（项目事务厅）继续协助在几内亚比绍、科特迪瓦、也门和莫桑比克等国实施项目。项目事务厅负责项目的拟订，征聘合适的技术人员，并在项目整个实施期间提供行政支助。项目事务厅还经常被要求协助采购选举材料。因为面临越来越多的提供服务要求，项目事务厅指定了一名高级协调人员负责选举援助活动，必要时并同选举援助司进行协调。

17. 为了让政治事务部、维持和平行动部、开发计划署和其他有关部门的干事了解联合国的选举援助程序，以及选举干预带来的各种问题，选举援助司在2001年6月举办了一系列密集培训班的第一个培训班。培训班教材已经张贴在该司的网址上。计划在2001-2002两年期为开发计划署驻地协调员和其他高级官员开办另一个培训班。

C. 与其他组织的合作

18. 选举援助司继续为其工作物色新的合作伙伴，同时并与长期合作伙伴继续开展新的项目和活动。2001年，选举援助司向非洲统一组织总部派遣了一名高级工作人员，加强两个组织之间的对话。两组织就需要更密切合作提供实地技术援助一事，以及国际观察团的组成和组织一事达成了一项非正式协定。在博茨瓦纳政府、国际民主和选举援助研究所、南部非洲发展共同体共同赞助举办的一次会议上，选举援助司把区域内的选举当局纳入了合作伙伴网络之中。

19. 在提供国际观察员和国际选举观察员协调方面，联合国继续履行同各区域组织达成的安排，酌情让区域组织主导这种活动。美洲国家组织和欧洲安全与合作组织在报告所述期间参加了观察选举活动。在海地、尼加拉瓜和秘鲁等国的观察选举活动中，选举援助司提供了技术援助或咨询服务，辅助区域组织的观察工作。

20. 2000年6月，选举援助司同欧洲联盟（欧盟）就相互关心的问题达成了一项定期交流资料的协定。该

年晚些时候，选举援助司一名高级干事成为欧盟和瑞典国际开发合作署为欧盟成员国选定人员举办的“培训师接受培训”讲习班的顾问。讲习班的目的是在组织国际选举观察团方面建立共同的理解，采取同样的方式。

21. 过去两年，法语国家国际组织（法语国家组织）同选举援助司定期进行讨论，以加强选举援助和民主化进程方面的合作。法语国家组织参加了联合国协调的若干选举观察团，如1999年尼日尔总统和议会选举和2001年5月乍得的总统选举。2001年7月，法语国家组织从卢旺达借调了一名初级专业干事，到选举援助司工作。

22. 2000年11月，选举援助司同民主选举所签订了一项《谅解备忘录》，作为研究、技术会议和外地工作加强配合的框架协议。选举援助司参加了民主选举所举办的各种各样会议，其中包括2000年5月在博茨瓦纳召开的关于选举管理问题，政党作用和妇女参加政治进程问题的会议，以及2001年6月在斯德哥尔摩召开的关于信息技术和选举的会议。

23. 选举援助司进一步加强其在选举和民主发展伙伴联合会内部的作用，该联合会是由加拿大选举组织、墨西哥联邦选举研究所、国际选举制度基金会和民主选举所组成。伙伴联合会完成了一项危地马拉选举参与情况的综合项目。此后，又开展了若干项目，并讨论若干项目，其中包括召开选举行政人员区域协会代表第二次全球会议。

24. 在伙伴联合会框架之外，还扩大了同许多选举机构之间的合作。尤其加强了与墨西哥联邦选举研究所之间的合作。选举援助司一直在各种业务行动中借用墨西哥联邦选举研究所的高级别专长（例如在东帝汶、秘鲁和津巴布韦）。还就各种各样的选举问题举办了联合政策研讨会。

25. 在1999年东帝汶全民协商的框架内，同澳大利亚选举委员会建立了良好的合作伙伴关系，这一关系仍在继续保持。双方联合制订了一个战略能力建设项，向各国提供目前正在东帝汶试验的按国情拟订的

选举行政培训方案。随着选举援助司在南亚和太平洋区域活动的增加，该司同澳大利亚选举委员会之间的合作很有可能很快得到进一步扩大。

26. 国际移徙组织继续同联合国一道工作，在 2000 年 10 月 28 日的市政选举中进行科索沃以外的登记工作。国际移徙组织依照同联合国科索沃特派团以及欧安组织分别签订的《谅解备忘录》，开展了一个分两阶段进行的登记进程，协助 35 个国家内潜在的选民登记。选举之后，国际移徙组织全面评估了它在该选举进程中发挥的作用。

三. 联合国的经验

27. 在本报告所述期间，收到了 37 个会员国的 47 项请求。选举援助司考虑到往年倡议的活动和提供咨询服务的请求，就 53 项项目活动采取了行动。在若干情况下，会员国要求提供的援助不止一种。同秘书长上次报告 (A/54/491) 所述的趋势一样，要求向选举委员会提供技术援助以组织具体选举进程的请求数量很多。但这些项目较为复杂、时间较长，需要选举援助司比过去更加深入地参与。

28. 虽然每项请求都经过认真审议，但每年仍须拒绝若干援助请求。说明一下为什么会有这种情况，也许会有帮助。许多情况下，选举援助的请求来得太晚，在选举前一星期或两星期才收到，无法提供适当援助。援助请求至少要在选举前四个月收到，协调中心才能加以适当审议。在有些情况下，需要评价团认定不具备举行开放、透明选举的条件，建议不提供援助。在其他一些情况下，收到提供联合国观察员的请求；联合国很少提供这种援助，因为一般要经大会或安全理事会授权联合国这样做。最后，在若干情况下，政府可能不接受联合国提议的援助种类。为了澄清请求选举援助的程序，2001 年下半年将向所有会员国发出普通照会，提供必要信息。

29. 选举援助司制定了一系列七种活动的新的方案方针，以期对会员国以及联合国系统内的伙伴提出的新的请求作出更好的回应。所提供的援助种类往往相

互密切联系，因此往往很难界定为某一特定种类的援助。下面以联合国在最近的和仍在进行的选举行动的主要援助项目为例，说明新活动的方针。

A. 援助前活动

1. 专家咨询服务

30. 联合国系统内部对选举专家咨询的需求日益增加，为此，选举援助司提供专家咨询服务的援助。提供选举专家咨询的要求，一般是在联合国活动（如预防冲突、维持和平、冲突后建设和平、发展与民主过渡等）的很早阶段，由驻地协调员或秘书长特别代表提出。目的是确保会员国表示有意获得联合国选举援助时，联合国驻地代表能在选举事项方面得到前后一致的政策意见。

31. 在这方面，例如选举援助司向驻在阿鲁沙的联合国调解小组提供一名选举专家，从事与 2000 年 5 月布隆迪和谈有关的工作；和向孟加拉国和圭亚那派遣专家，就 2001 年可能提供的选举援助，及早向驻地协调员提供支助。在塞拉利昂方面，选举援助司派遣了一个专家咨询服务团支助维和部监测选举环境及制定衡量选举筹备工作进度的基准的特派团。应开发计划署金边办事处的要求，2000 年向柬埔寨派遣一名专家，在 2001 年举行乡镇选举前审查选举法。东帝汶 2001 年 8 月选举之后，选举援助司计划派一个专家咨询服务团去同特别代表以及东帝汶过渡当局高级工作人员讨论下一阶段的选举发展。选举援助司还向孟加拉国和圭亚那派遣了专家咨询服务团，就 2001 年可能提供的选举援助，及早向驻地协调员提供支助。

2. 需要评价团

32. 在对援助请求作出反应时，选举援助司负责对进行选举方面的选举和政治环境作出初步评价。在一国政府正式请求提供援助后，选举援助司即同该国政府商定需要评价团的职权范围，然后组派需要评价团前往该国。这种情况大多数是由选举援助司派一名政治干事，连同一名或数名技术专家，访问该国 7 至 10

天，讨论选举计划并确切了解将来进行选举的环境。这个小组回到总部后，即向协调中心提交报告，并附联合国应否参与的建议。协调中心将据此决定是否提供援助以及提供哪一种援助。政府如果愿意接受联合国提议的援助，选举援助司即编写项目文件，从名册上选定适当专家，并开始进行调动资源的工作。

33. 在上一个两年期期间，选举援助司政治干事同选举专家一道，执行了 38 次需要评价团任务。在一个选举援助项目完成后又请求新项目的情况，将组派需要评价团，确保对现有条件和具体新需要作出现实情况评价。例如，在秘鲁 2001 年选举周期的整个过程中提供了选举进程援助之后，秘鲁又要求提供进一步的技术援助。在开始新的援助阶段前，将组派需要评价团。为准备 2001 年 8 月东帝汶的选举，组派了三个需要评价团，确保做好选举进程每一阶段必要的准备工作。需要评价团在该两年期内工作的情况，载于本报告附件一。

B. 选举援助活动

1. 选举观察和监测

34. 选举观察有好几种形式：(a) 对会员国提供的国际观察员进行协调，提供支助；(b) 提供联合国观察员观察选举；(c) 对选举进程进行专家监测；(d) 对国内观察和监测工作提供支助。

35. 在上一个两年期期间，联合国在几内亚比绍、圭亚那、尼日尔、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国向国际观察员提供了比较传统性的协调和支助。在其中四个国家还向选举委员会提供了技术援助。在有些情况下，尤其是在非统组织和欧安组织区域，联合国把提供观察援助的请求转交有关区域组织处理，自己着重向国家选举委员会提供技术援助的工作。这种在提供国际援助方面的分工，目的是确保为选举进程提供有协调的、更加全面的支助。

36. 虽然联合国通常都是为国际观察员提供协调和支助，但它有时也提供选举观察员。例如，2001 年，联合国派员观察斐济的选举。当时大会应斐济看守政

府的请求，按照 2001 年 7 月 25 日的第 55/280 号决议授权秘书长设立联合国斐济选举观察团，该团负责观察于 2001 年 8 月 25 日至 9 月 1 日举行的普选和选后当时的环境。联合国一共部署 40 名观察员，其中包括联合国工作人员和会员国的观察员。

37. 按照联合国塔吉克斯坦观察团的工作范围对塔吉克斯坦 2000 年举行的选举进行了技术观察。选举观察工作是同欧安组织观察员共同进行的，后者观察的对象是选定的投票站。在选举进程各个阶段编写一系列的技术观察报告，突出说明选举各部门的相互关联，包括它们对普及选举权、参加选举和安全等选举优先事项的影响。这些技术报告为今后改进选举进程提供了明确指导。

38. 关于国内选举观察，1999 年 11 月，联合国接到请求，要求它对墨西哥定于 2000 年 7 月举行的大选提供协助。联合国提供了一个技术小组，协助培训和后勤以及部署咨询工作，并便利进行情况简报和情况汇报。还为恰帕斯州 2000 年 8 月选举提供类似的援助，因为该州政治环境很复杂。

39. 展望未来，现在正为国际观察塞拉利昂选举制定计划。这项援助是根据国家选举委员会的要求，将在联塞特派团的框架内提供。选举预计在 2002 年春季举行。

2. 选举进程援助

40. 选举进程援助着重就引进新的制度、或改进或精简现行制度提供专家咨询意见，确定可供选择的办法，分析相对优点，并就合适的制度以及对其他选举进程的影响提出建议。专家可根据要求同选举管理人员及工作人员协作，确保进行有效培训、实行新制度。

41. 2000 年 12 月，联合国接到正式请求，要求它协助秘鲁政府筹备定于 2001 年 4 月举行的总统选举。联合国根据需要评价团的建议，并同美洲组织进行深入磋商之后，在秘鲁组建了技术援助团，向国家选举进程办公室提供高级别咨询意见，并协调为选举提供的一切国际技术援助。该技术方案主要内容包括：(a)

提供规划方面直接支助；(b) 后勤；(c) 公民教育和 (d) 电脑软件系统的质量控制。2001 年 2 月初，专家们开始工作，直到 2001 年 6 月第二轮选举结束为止。技术援助团还对选举援助和促进中心、墨西哥联邦选举研究所和国际选举制度基金会提供的国际援助进行协调。按照联合国-美洲组织的惯常做法，后者负责组织两轮选举的国际观察工作。

42. 塞拉利昂选举的筹备工作已经开始，为此将向国家选举委员会提供更多支助，尤其是在选举后勤工作和进程的技术方面。在整个选举期间，联塞特派团也将协助提供警卫，并在适当时候设立选举股。

3. 能力建设

43. 联合国选举援助工作的一项长期目标就是发展当地进行可信的、经济的选举能力。能力建设的目的在于发展及提高区域、国家或当地各级选举管理人员和工作人员的知识、技能，以设计、规划并自行实施选举进程。

44. 大多数能力建设项目都是长期项目，需要在选举援助司与开发计划署之间建立战略伙伴关系。开发计划署具有有力的治理职权，一般为这些项目提供种子基金，并同选举援助司密切协作，选定专家并监测项目活动。例如，目前正在尼日利亚开展一个选举后能力建设的创新项目，由开发计划署实施。

4. 机构建设

45. 就设立或修订选举管理的关键机构部门提供专家咨询意见，这些意见可能包括拟订和/或审查选举法和选举程序，以及选举委员会及行政办公室的结构和组织。目的在于协助设立支助有效选举进程的整体性机构。

46. 同能力建设一样，治理领域的长期机构建设一直是开发计划署的工作重点，也是开发计划署与选举援助司之间的主要合作领域。选举援助司提供支助，并从其名册上选派高级技术专家，实施选举领域长期机构建设项目。例如，开发计划署和该司目前正在也门联合进行一项关于加强最高选举理事会的项目。在巴

基斯坦，它们正密切合作，进行一项关于加强选举委员会和促进其权力下放的三年期项目。在尼日利亚，目前向全国独立选举委员会提供的通讯部门援助，又是与开发计划署合作进行机构建设工作的另一个例子。在柬埔寨，选举援助司正通过开发计划署的一个技术援助项目，支助国家委员会筹备预定 2002 年初举行的乡镇选举。

5. 制度结构

47. 制度结构是最具综合性的援助，需要仔细分析及设计选举制度和进程，确保符合政治及法律框架以及各政党均能适当参与并将这些制度和进程融入政治大环境中。此种援助的目的在于确保新的选举组成成分前后一贯，符合现行政治及社会结构、文化规范和传统。所提供的专门知识主要根据过去的国际选举做法和经验、对有关国家现有社会-经济-政治条件的审查、对各种可能的制度和机构选择作比较分析并仔细确定援助的先后次序。

48. 在每次综合选举行动中，选举援助司需要设计适合整个进行中民主化进程的选举进程。因此，每次对选举进程某一重要方面加以修改和(或)总体调整时，就用制度结构来作规划和设计的手段。东帝汶就是一个综合例子。2001 年 8 月的选举筹备工作是制度结构迄今为止的第一个综合例子，因为联合国在建立独立机制、促成未来成为独立国家方面，拥有广泛的任务规定。联合国不仅负责在东帝汶进行选举，而且还负责起草选举法以及为进行选举建立适当机制。选举将选出新制宪会议 88 名成员，负责起草和通过独立的东帝汶的宪法。这次选举是 1999 年全民协商(全民协商是东帝汶目前走向独立国家地位进程的开端)；以后首次选举。选举的筹备工作作了仔细安排，使其同东帝汶过渡当局进行中的民事、军事活动相配合。

C. 上一个两年期的其他活动

49. 在过去两年期间，选举工作更多采用信息技术，这对国际社会是重要的政策问题。为协助会员国就实施此种技术和将之应用于选举制度的问题作出决定，选举援助司在关于这些问题的国际及国家辩论上一

直起带头作用。此外，选举援助司还征聘了两名专门从事这些工作的人员，提高了自身的技术能力，并参加了几次国际会议，讨论下列问题：可能的选举研究互联网入口计划；选举中使用电脑技术的各种可能；信息技术的规范、标准和可持续性对选举的政策影响以及研究和制定选举中使用新技术的国际标准。

50. 计划于 2002 年召开国际选举观察的标准和方法问题会议。2001 年 8 月，会议指导委员会在纽约举行初步规划会议。指导委员会成员有：选举援助司、英联邦秘书处、美洲组织、欧安组织民主制度和人权办公室以及国家民主研究所。规划会议主要讨论：(a) 观察选举的方法，和 (b) 拟订评价选举真实性的准则、惯例和标准。会议的一个主要目标是使人们对观察标准有一个共同的了解，从而帮助提高国际观察工作的一致性。

51. 按照大会 1991 年 12 月 17 日第 46/137 号决议的要求，选举援助司保持整个联合国系统唯一的一份选举专家正式名册，以对联合国在选举领域提供的专门知识进行质量控制。由联合国系统在世界各地的方案和机构提供材料，使名册内容不断更新；它们也按各自的需要利用这份名册。对所有专家都按照其技术专长领域适当地评价其能力，并加以比较和分类。每次行动之后，接受援助机构以及选举援助司都按照综合标准评价专家的工作业绩，确保所推荐的专家始终合格。鉴于国家常设选举委员会和专业选举管理人员的数目有了增加，选举管理人员区域协会也得到发展，已对名册作了重要增补。同时，选举援助司正在制定计划，精简其保持名册的工作，对专家的申请和就业记录进行电脑化管理。电脑化系统到位之后，专家申请人可以上网填写及递交申请表，并且可以使用密码，以电子方式更新其档案内容，从而为专家及联合国节省很多时间和金钱。

52. 选举援助司继续每年提供有关联合国选举援助活动的统计数字。这一综合清单可供索取。附件一载有 1999 年 10 月 1 日至 2001 年 7 月 31 日期间的选举援助活动的资料。

D. 挑战

53. 联合国选举援助活动面临两大挑战：协调及具备必要资源。关于活动的协调，联合国系统内外都需要。联合国系统所进行的活动的全面协调，需要向联合国选举援助活动协调中心一贯地提出全面报告。迄今为止，报告有时是断断续续地提出，所提供的资料也不完整、不连贯。必须努力确保用标准格式定期提出综合报告，这将有助于对选举援助项目进行更有效的质量控制，和加强项目后评价和记录工作。

54. 由于联合国秘书处与联合国开发计划署驻地协调员制度之间的伙伴关系具有重要战略意义，一直确保两个组织的活动尽早得到协调，这项工作取得了长足进展。特别重要的是发布了《驻地协调员和驻地代表准则说明》，明确地规定选举援助方面的共同责任。鉴于有了这些新准则，希望将来可以避免协调方面的问题，特别是实地一级的协调问题。

55. 更大的一项挑战在于能否得到充分的人力资源和财政资源，以便对选举援助请求及时地、有效地作出回应。选举援助请求越来越多，而选举援助司工作人员严重短缺。要考虑的一个重要因素不仅是该司在某一年所收到的请求数量，而且是具体项目的复杂性和延续期间。在有些情况下，尤其是选举是在东帝汶和塞拉利昂等较大规模维持和平行动范畴内进行的情况，必须派一名工作人员全时参与选举援助工作。此类选举的筹备工作可能要六至九个月；东帝汶选举的筹备工作费时两年。在其他一些情况下，例如向尼日利亚提供的选举援助，项目始于 1998 年，起初是在 1998-1999 年选举周期期间对观察员加以协调，后来又提供选举后援助，持续至今。有些技术行动（如秘鲁）较为复杂，该司须派一名高级工作人员驻在该国领导联合国的行动，为时可达 6 个月之久，以处理联合国援助的协调和实施工作。因此，许多援助项目需要大量人力资源，而且不可能预计。

56. 目前预计，下一个两年期期间计划开展的联合国行动的选举部门（塞拉利昂、刚果民主共和国、可能

还有安哥拉)可能要占用选举援助司 30%左右的人力资源能力。此外,选举援助司还要执行各式各样的短期工作任务(专家咨询服务、需要评价团和监测),留在总部的工作人员有时不到 50%,处理全司的工作。会员国希望得到长期援助,说明对选举机构和进程的持续国际支助的价值;同时也突出说明,秘书处执行这项任务上所需的人力资源不足。

57. 联合国和平行动问题小组建议大量增加经常预算用作选举援助司方案经费的资源,以此取代自愿捐款,以满足各方对该司各项事务激剧增加的需求(A/55/305-S/2000/809,第 243(b)段。鉴于此项建议,该司的主要资源略有增加,但是,它的活动大部分仍然依赖选举观察信托基金提供的自愿捐款。截至 2001 年 7 月 30 日,选举观察信托基金尚有约 100 万美元,其中 90%指定用于延后举行的刚果民主共和国的选举观察活动,未指定用途资金尚余 10%。到 2001 年底,未指定用途资金肯定会告罄。这样,选举援助司可能因为经费不足而不得不拒绝提供援助。虽然会员国根据上述小组的建议稍为增加了经费,但选举援助司的一些核心活动不能由该司经常预算供资,而必须靠未指定用途的资金办理。

58. 需要评价团是提供选举援助工作的第一个关键部门,也是决定是否提供援助的基础。在某一年度需要组派的评价团数目取决于会员国决定提出请求的情况,因此无从预料,也无法控制。未指定用途资金对于项目启动而言,也是必要的,因为在开发计划署内部现有核心资源不断减少的情况下,调动国内资源要花很长时间。如果收到一项请求的时间较晚,必须尽快启动援助工作才能产生积极效应。同时,由于选举援助司工作人员有限,对于现在所需要的资源调动工作,只有很少时间进行。目前,工作人员每人平均要处理同时进行的七个行动,没有时间从事其他活动。

四. 关于将来活动的省思

59. 联合国选举援助现在提供给选举经验各异而且民主发展处于迥然不同阶段的会员国。在大部分情况

下,选举援助请求来自已进行几轮选举的会员国。在这种情况下,主要是要求提供具体领域的技术援助。然而,在经历政治转型的国家里,旧的制度可能需要改变,以适应新的政治现实。在 2000-2001 年期间,墨西哥和秘鲁朝着民主改革迈出重大步骤。柬埔寨、尼日利亚和也门继续早些时候开始的民主过渡。东帝汶正朝着建国方面全面过渡。成功的民主化没有标准的公式,也没有既定的时间表,而且亦很可能遭到挫折。因此,选举援助必须灵活,不仅应将重点放在紧迫的选举优先事项,而且也应放在更为长期的影响以及更为广泛的政治和选举环境。

60. 联合国在满足会员国的各种需求方面,继续大量依靠派遣需要评价团的做法,以评估提出要求国当前的状况。与有关主管干事,尤其是政治事务部、维持和平行动部和开发计划署的主管干事加强协调,对于确保适当筹备需要评价团及编写其最后建议,至关重要。加强整个联合国系统内的协作,有助于尽早提供仔细划分阶段的援助,并有助于加强了解采取综合整体方法的必要。在组织作为更广泛的维和行动一部分的选举时,情况更是如此;选举进程必须同解除武装,难民和流离失所者的回返,和解以及恢复和平生活必要的其他活动相配合。联合国以往的经验对于联合国未来的活动是宝贵的指南。因此,在下一个两年期期间,从系统内部收集资料必须标准化和简化手续。

61. 联合国在提供选举援助方面的一个新问题是,评估新技术及其对会员国进行选举的价值。发展联合国内部的技术能力,使联合国可以向会员国就适合它们具体需要的技术提供意见。选举援助司与一些伙伴共同参与目前关于如何将技术应用到选举和建立使用技术标准的研究和讨论。新的信息技术为全球更多和更平等地获得信息提供重要机会。它们也对传统的安全和隐私问题提出挑战。在未来选举援助项目中,联合国将寻求确保根据成本效益原则持续利用这种技术,尤其是适合提出要求国需要的技术。

62. 几年前,许多人预期,联合国的选举援助可能是一种暂时性的活动,会随着会员国发展其组织和进行

合法选举的能力而逐渐消失。固然，在过去十年里，国家选举行政人员和选举委员会的工作在一定程度上获得了选民的信任。然而，联合国所收到的请求数量并没有表示选举援助的需求正在下降。重大和有时微妙的变化使得要求的数量仍然很高。

63. 选举与政治和社会生活的关键方面很难分开。随着这些方面的变化，选举的背景情况可能改善，也可能恶化。这是民主发展的必然过程，但不一定是线性过程。联合国仍将随时准备提供援助，与合作伙伴协调，致力对争取民主发展的真诚努力提供最佳支助。

附件一

1999 年 10 月 1 日至 2001 年 7 月 31 日的选举援助活动概要

阿尔巴尼亚

根据 1999 年接到的请求，联合国通过联合国开发计划署（开发计划署）的一个项目向阿尔巴尼亚选举当局提供技术援助。该项目旨在处理选民登记这一长久存在的问题，并建立一个准确和电脑化的选民名单。该项目还包括建立一个数据中心，协助管理选举，并制作和分发 2001 年议会选举的选民身份证。选举在 2000 年 10 月和 2001 年 6 月 24 日举行。

安哥拉

2001 年 7 月，选举援助司参加按照与安哥拉政府协商后成立的机构间工作队。工作队的工作是追踪安哥拉当前的局势发展情况，评估联合国在下列各方面进行合作的可能性：(a) 执行与复员士兵和国内流离失所者有关的试点项目；(b) 为和平与和解基金调动资源；(c) 2002 年下半年举行大选的计划。

亚美尼亚

2000 年 5 月，选举援助司通过开发计划署驻亚美尼亚办事处收到一项援助请求，要求为记者举办一次关于选举进程的培训讲习班，作为提供支持民主和善政的更大项目的一部分。该司通过提供关于媒体培训和难民投票的技术材料向该项目提供援助。

阿塞拜疆

2000 年 8 月，联合国收到一项请求，要求为 2000 年 11 月 6 日举行的议会（国民大会）选举派遣观察员。联合国根据与作为选举观察主导组织的区域组织进行合作的惯例，委托欧洲安全与合作组织（欧安组织）提供援助。

孟加拉国

2001 年 3 月，孟加拉国选举委员会要求联合国协调和支助为 2001 年 10 月即将举行的大选邀请的国际

观察员代表团。根据需要评价团的建议，选举援助司目前正确定一个专家小组来执行这项任务。

此外，1997 年以来，联合国一直通过开发计划署的一个项目，向孟加拉国选举委员会提供技术援助。如果获得选举援助协调中心的核准，开发计划署也将向欧洲联盟为 10 月的选举派遣的选举观察团提供行政和后勤服务。

白俄罗斯

2000 年 8 月，联合国收到邀请，要求派遣国际观察员负责观察 2000 年 10 月 15 日举行的议会选举。根据与作为选举观察主导组织的区域组织进行合作的惯例，联合国通知该国政府，欧安组织已有人员在该国。

贝宁

2001 年，针对 2001 年 3 月 4 日的总统选举（第二轮投票将在 2001 年 3 月 22 日举行），选举援助司向开发计划署提供咨询服务，并建议开发计划署为选举进程提供财政和有限的技术支助。

布隆迪（阿鲁沙谈判）

在关于布隆迪冲突的阿鲁沙和平进程范围内，调解小组请求得到一名选举专家的服务，以便向该小组提供关于选举进程的意见，包括不同阶段的组织工作，选举法和选举制度的各种选择等。2000 年 5 月，选举援助司向驻阿鲁沙调解小组提供一名专家。

柬埔寨

2000 年，开发计划署驻金边办事处要求选举援助司为审查柬埔寨的选举法提供专家咨询服务。该司在整个 2000 年期间继续提供专家咨询援助，以便为预定在 2001 年举行的乡政府选举作好准备。

2001年2月，柬埔寨政府请求为目前订于2002年2月举行的选举提供技术援助。

2001年6月，选举援助司派一个需要评价团到该国，评价团建议联合国通过开发计划署的一个项目支助柬埔寨选举委员会，该项目的活动包括协调财政捐款和技术援助。

喀麦隆

秘书长在2000年5月访问喀麦隆之后，致函喀麦隆总统，告诉他已要求开发计划署与政治事务部和选举援助司合作，在该国政府筹备预定在2001年举行的选举期间，对机构建设、培训、制订选举法和协助登记等方面提供支助。该司目前正为预定在2002年举行的第一轮市政选举密切监测筹备情况。

乍得

2000年4月，联合国收到乍得政府的来信，请求为计划在2001年举行的总统、议会和地方选举提供援助。2000年11月，选举援助司派遣一个需要评价团到乍得，结果成立了一个由两名专家组成的技术支助股，为乍得选举委员会筹备2001年5月20日的总统选举提供咨询服务。

科摩罗

2000年8月，秘书长收到科摩罗政府的来信，请求为选举进程提供技术和财政援助。之后，2001年5月又再收到请求。因此，选举援助司于2001年6月向该国派出一个需要评价团。联合国目前正考虑应提供哪种类型的援助。选举暂订在2001年年底或2002年年初举行。

刚果

2001年3月，刚果政府请求联合国为预定在2002年举行的选举提供选举援助。之后，联合国和刚果政府商定，派遣一个联合国评价团，评估实地状况，以便拟定最合适的援助。选举援助司目前正筹备成立该评价团。

科特迪瓦

2000年3月，根据科特迪瓦总统提请联合国提供选举援助的正式请求，选举援助司向阿比让派出一个需要评价团。其后，开发计划署展开一个技术项目，其中包括向选举委员会提供技术援助，同时成立一个选举援助秘书处，协调国际观察员。2000年10月13日，由于该国的政治事态，联合国决定停止其协调工作，但为2000年12月10日的议会选举继续提供有限的技术援助。

东帝汶

2000年7月，作为东帝汶宪政发展和选举的筹备工作的一部分，联合国向东帝汶派出一个评价团，进行技术需要评价，评估地方和区域行动者的能力，并为发展东帝汶选举能力编写初步的规划文件。评价团还与东帝汶领导人和民间社会团体举行深入讨论，确保评价团的建议能反映东帝汶人民的愿望。在这方面，还需要确保东帝汶人民的期望，在拟议的过渡到独立这一相当短的期间内，是现实的，而且不损害制宪和选举进程的廉正和可信度。

2000年10月初，联合国向东帝汶派出第一批选举专家，建立联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局）的选举组成部分。派出了两个小组：一个是“选举制度教育团”，另一个是“预先规划团”。它们的主要任务是设计负责筹备和举办选举的选举管理机构的结构；制订举行2001年选举的全面行动计划；设计一项能力建设方案；建立选民教育/宣传方案基础。

东帝汶过渡当局选举组成部分的全部人员配备于2001年3月完成。2001年5月，秘书长任命索恩·邦库克、查尔斯·罗斯、迈克尔·梅利、雅辛塔·科雷亚·达席尔瓦和阿明多·马娅作为东帝汶独立选举委员会的五名成员。

东帝汶制宪大会的选举于2001年8月30日举行。

赤道几内亚

2000年4月29日，秘书长收到赤道几内亚政府的请求，要求为2000年5月28日举行的市政选举提供联合国观察员。由于时间匆促，联合国无法满足该国政府的请求。

斐济

2001年6月，斐济看守政府致函秘书长，请求联合国参与观察订于2001年8月25日至9月1日一周内举行的大选。

2001年6月，选举援助司派遣一个需要评价团到斐济，2001年7月25日，大会通过A/55/280号决议，其中大会授权秘书长设立联合国斐济选举观察团，以监测斐济的普选和选后当时的环境。

开发计划署正向选举当局提供技术支助，以便建立一个媒体中心，协调捐助者的活动以及公民教育，并协调指派国际观察员。

冈比亚

2000年11月，联合国派出一个多部门特派团，评估冈比亚的全面政治局势。特派团包括政治事务部、人道主义事务协调厅、开发计划署、联合国环境规划署和联合国人权事务高级专员办事处的高级干事。

根据调查结果，特派团在其报告中建议，成立一个框架小组，并制订一项综合的机构间工作方法。

2001年3月，联合国收到一项请求，要求为2001年总统选举和2002年国民议会选举提供选举援助；选举援助司于2001年6月派出一个需要评价团。目前正考虑进一步参与选举援助的活动。

加纳

2000年5月，开发计划署通知选举援助司，加纳政府请求开发计划署提供援助，协调2000年选举进程的捐助。这项援助是在开发计划署的一个项目下提供。总统和议会选举于2000年12月7日举行。

危地马拉

1999年5月，危地马拉最高选举法庭请求选举和民主发展伙伴关系组织提供支助，通过进行一项由15个部分组成的综合研究，观察和评价1999年12月危地马拉全国大选的选民参与情况。经选举援助协调中心的核准，选举援助司资助了该项目的三个组成部分：(a) 建立已登记公民在1999年11月大选中投票者及未投票者的数据库，包括年龄、性别、教育水平和住址；(b) 对参与情况和促进参与的各项宣传活动的影响进行一次全国性民意调查；(c) 进行关于选举参与情况的重点小组研究。

几内亚

2000年5月，几内亚政府通过开发计划署请求为2000年6月、11月和12月分别举行的乡镇选举、议会选举和“市长”选举提供财政援助。后来，选举援助司于2000年7月向几内亚派出一个需要评价团，确定联合国提供的最适当形式的援助。由于后来发生涉及利比里亚和塞拉利昂两国边界的政治和军事动态，联合国搁置向选举进程提供援助。

几内亚比绍

1999年4月6日，安全理事会根据第1233(1999)号决议，表示支持设立几内亚比绍冲突后建设和平支助办事处，由秘书长一位代表领导。选举援助司选派几名选举专家前往联比支助处，向秘书长特别代表提供选举事项方面的意见。

应该国政府的请求，联合国通过开发计划署项目GBS/97/007，对在1999年举行的选举过程的各个阶段提供技术援助，并协调对选举的国际观察。第一轮总统选举于1999年11月28日举行。

在2000年1月16日举行的第二轮选举中，联合国也在整个选举过程中协调国际观察，并提供必要的后勤支助，另外并协助国家选举委员会计算选票并列制报表。

后来，在2000年5月，几内亚比绍政府请求联合国为当时预定但尚未正式宣布的2001年地方选举，

继续向选举当局提供技术援助。因此，联合国于 2000 年 11 月派遣一名选举专家协助选举委员会。

圭亚那

应开发计划署的要求，选举援助司于 2000 年 5 月向圭亚那派出一个专家咨询团，评估由联合国提供援助的可能需要。后来，圭亚那政府正式提出请求，因此，联合国通过开发计划署的一个项目，向选举委员会提供技术援助，并协调和支助国际观察员。市政选举于 2001 年 3 月举行。在选举结束之后，选举援助司立即初步评价了该项目。

海地

按照开发计划署项目 HAI/99/008 向海地派遣两名选举顾问，协助临时选举委员会筹备最初预定在 1999 年 11 月和 12 月举行、但后来改在 2000 年 5 月和 6 月举行的选举。此外，派遣 13 名联合国志愿人员到各省与临选会的官员合作。该项目在该国的政治危机改善前持续到 2000 年 9 月底，援助于 2000 年 10 月初暂停。在 2000 年期间，选举援助司工作人员共在海地执行三次技术审查任务。

洪都拉斯

2001 年 6 月，洪都拉斯国家选举法院向联合国提出请求，要求联合国为定于 2001 年 11 月 25 日举行的大选在培训、后勤、选民教育和计票方面提供技术援助。选举援助司现拟于 2001 年 8 月向该国派出一个需要评价工作团。

科索沃

2000 年 1 月，选举援助司参与了一个科索沃评价工作团的工作。该工作团的目的是与秘书长特别代表、其高级工作人员、欧安组织和其他有关官员就联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）管理地区的公民和选民登记的现有条件和初步计划进行讨论并作出评价。该工作团也审查了科索沃特派团、欧安组织和驻科部队三方就公民和选民登记的组织和监察事宜作出的体制安排，并分析了这种体制安

排对科索沃特派团在科索沃所发挥的作用可能涉及的问题。该工作团编制了一份报告提交给政治事务部/选举援助司和维持和平行动部，其中就民事登记处的管理工作提出了若干建议。在 2000 年和 2001 年期间，该司继续在选举各个方面向科索沃特派团提供专家咨询支助，后来在选举进程的关键阶段又向科索沃派出两个工作团。地方选举于 2000 年 10 月 28 日举行。

莱索托

2000 年 5 月，选举援助司一名高级政治事务干事赴马塞卢就莱索托即将举行的议会选举筹备工作进行讨论，并探讨联合国参与选举进程的可能性和范围。通过评价有关各方就即将举行的选举取得的工作进展，工作团可以概要说明可供有关官员选择的选举方案。

2001 年 4 月，联合国收到要求提供财政和技术援助的正式请求。2001 年 5 月向该国派出第二个工作团。联合国目前正在审议该工作团提出的建议。大选定于 2002 年举行。

毛里塔尼亚

2001 年 4 月，联合国收到要求就即将于 2001 年 10 月 19 日举行的议会选举和市政选举提供援助的请求。该请求于 2001 年 6 月撤回。

墨西哥

1999 年 11 月，为开展 2000 年 7 月 2 日总统选举和议会选举筹备工作，墨西哥外交部长请求联合国为选举进程中的国内观察员和外国访问者（国际观察员）两方面提供支助。为此 2000 年 5 月向墨西哥派出一个工作组。

墨西哥还请求联合国为定于 2000 年 8 月 20 日在恰帕斯举行的选举提供同样的援助。

莫桑比克

1999 年，根据从莫桑比克政府收到的一项请求，选举援助司一名高级干事前往该国完成了一项需要

评价工作，并协助修订了开发计划署为选举当局提供技术援助的一个项目。选举于 1999 年 12 月 3 日至 5 日举行。

纳米比亚

1999 年 10 月，开发计划署驻纳米比亚办事处通知选举援助司说，该国政府已邀请若干国家和国家组织、包括开发计划署为 1999 年 11 月 30 日至 12 月 1 日举行的大选派出观察员。因此，在 1999 年 10 月中旬，该司向纳米比亚派出一名高级干事，开展需要评价工作。由于时间仓促，无法发挥更具有实质性的作用，该司建议开发计划署提供有限的援助，包括为国际观察员印制材料。

荷属安的列斯群岛

根据 1999 年圣马丁岛全民投票委员会提出的一项请求，选举援助司向该岛派出一名高级干事，就 2000 年 6 月 23 日全民投票的新闻运动所涉事宜进行磋商并制订计划。该名干事于 2000 年 6 月返回圣马丁岛，以完成选举援助司对全民投票的支助工作，并在整个投票期间代表联合国留在该群岛。

尼加拉瓜

2000 年 5 月，联合国收到尼加拉瓜政府的请求，希望联合国派观察员观察 2000 年 11 月 5 日举行的市政选举。联合国未能答应该请求，因为观察活动已委托该地区主要组织—美洲国家组织（美洲组织）来进行。不过，联合国在整个选举前期间仍对关键性的选举法律问题提供了技术监测。

2001 年 4 月，联合国又收到该国的一项请求，要求为定于 2001 年 11 月 4 日举行的选举派出观察员。根据该项请求，联合国于 2001 年 5 月底向尼加拉瓜派出一个需要评价工作团。该工作团提出的建议目前正在审议之中。

尼日尔

根据 1999 年年中收到的一项请求，联合国在开发计划署 NER/97/001 项目下向尼日尔提供了援助。

该项目包括向选举委员会提供技术援助以及协调国际观察员。在该项目下征聘了两名顾问。总统选举于 1999 年 10 月 17 日和 11 月 24 日举行，议会选举于 1999 年 11 月 24 日举行。

尼日利亚

2000 年 7 月，按照选举援助司于 2000 年 5 月派遣一个需要评价团的成果，选举援助活动协调中心又正式批准了选举后援助项目。该项目包括三个主要部分：(a) 通过培训活动加强尼日利亚独立国家选举委员会的机构能力；(b) 加强尼日利亚独立国家选举委员会在公民教育和传播方面的机构能力；(c) 加强民间社会对民主的认识，以弥合差距。

巴基斯坦

2000 年 8 月，应开发计划署的邀请，选举援助司赴巴基斯坦开展了一项咨询工作。该项工作的目标是评价巴基斯坦的政治气候，审查开发计划署发起的巴基斯坦选举援助项目的现况，评价巴基斯坦选举委员会的援助需要，以及提出合适建议。嗣后于 2000 年 9 月签署了一份提供选举援助的项目文件，并于 2001 年 4、5 月间开展了一项后续工作，审查报告建议的执行方面所取得的进展情况。

秘鲁

2000 年 12 月，秘鲁政府要求秘书长为 2001 年 4 月 8 日的大选提供援助。选举援助司向该国派遣了一个需要评价团，以确定联合国可能提供的最适当的援助。根据工作团提出的建议，联合国通过开发计划署建立了一个技术援助方案，为国家选举程序办公室提供技术专门知识。为了追踪项目进展情况，该司向秘鲁派出几个团，直至 2001 年 6 月选举进程结束为止。

罗马尼亚

2000 年 5 月，联合国收到罗马尼亚常驻代表团就 2000 年 6 月 4 日地方选举的国际观察员问题提出的询问。由于时间仓促，联合国未能答应该国政府的要求。

卢旺达

2001年2月，卢旺达政府要求联合国为2001年3月6日市政选举筹备工作提供援助。选举援助司向该国派出一个需要评价工作团。联合国根据工作团提出的建议，按照开发计划署有关项目的规定，提供了技术援助并对选举观察员给予协调。

圣多美和普林西比

2000年10月，联合国收到为定于2001年举行的总统选举提供选举支助的请求。2001年2月，向该国派出一个需要评价团，随后并执行了开发计划署的一个项目。联合国在该项目下为定于2001年7月29日举行的总统选举向圣多美和普林西比选举委员会提供了技术援助。

塞拉利昂

安全理事会按照第1270(1999)号决议决定设立联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团)，特派团的任务除其他外，“应要求为即将根据塞拉利昂现行宪法举行的选举提供支持”。2001年5月，选举援助司向弗里敦派出一名工作人员，与塞拉利昂政府和包括捐助者在内的其他有关各方讨论联合国系统参与的适度范围以及即将举行的选举可能需要的后勤支助。目前，该司正在拟订塞拉利昂选举工作的行动计划。

塞内加尔

1999年12月，塞内加尔政府向秘书长递交了一封信，其中要求派出观察员观察2000年2月27日举行的总统选举。联合国未能答应该要求，但请联合国驻地协调员观察选举进程，并就选举进行情况与结果向秘书长提出报告。

2001年3月，塞内加尔政府请求联合国派出观察员观察2001年4月29日举行的议会选举；联合国再次要求驻地协调员观察选举进程并就此提出报告。

南非

2000年5月，选举援助司向南非派出一个评价团，以最后确定独立选举委员会在1999年年底协调

产生的一个选举后援助项目；讨论联合国是否可以向2000年11月举行的地方选举提供选举援助；并与南部非洲发展共同体代表审查其最近取得的选举经验并吸取教训以利将来的选举。

苏丹

2000年10月24日，苏丹政府请求联合国派出观察员观察定于2000年12月11日至20日举行的大选和总统选举。2000年11月，选举援助司派出一名高级干事赴苏丹完成了一项需要评价任务，并提交了一份报告。由于时间有限，联合国未能答应该项请求。

苏里南

2000年3月，应开发计划署要求，选举援助司向苏里南派出一个专家咨询服务工作团，支助开发计划署建议拟定代表欧洲联盟为2000年5月25日选举提供的选举援助活动。工作团就选举方法、协调国际观察员的挑战与机会，以及成本效益等选举问题向驻地代表提出建议。

塔吉克斯坦

2000年2月13日至3月5日期间，联合国向塔吉克斯坦派遣了一个专家选举工作组，以观察投票前的准备情况以及投票前后的事态发展，并提出有关建议，确定将来衡量进展情况的业绩基准。工作组作为联合国/欧安组织塔吉克斯坦联合观察团的一部分，对塔吉克选举管理机构为落实联合国最初三次评价提出的建议所采取的行动作出评价。它也对选举当局对2000年2月27日议会选举的准备和筹备情况、包括选举当局的业务能力作出评价。工作组评价了选民登记和文件编制情况、选民名单的编制和绘制选举图册标准，也评价了投票工作人员的培训质量、党派代表、选民教育运动的质量以及候选人与政党的登记程序。

多哥

2000年，选举援助司为开发计划署驻洛美代表提供了有关捐助者协调和技术援助的专家咨询服务，以

支持开发计划署对定于 2001 年 3 月举行的总统选举的选举援助项目。

2001 年 6 月，联合国收到多哥政府要求为即将于 2001 年 10 月 14 日和 28 日举行的议会选举提供援助的请求。2001 年 7 月，选举援助司向该国派出一个需要评价工作团；工作团作出的结论和建议目前正在审议之中。

乌干达

2000 年 5 月，乌干达政府请联合国派观察员参与观察于 2000 年 6 月 29 日举行的关于政治制度的全民投票。由于时间仓促，联合国未能接受该邀请。

2001 年 2 月，联合国再次收到另一请求，要求派观察员观察 2001 年 3 月 7 日举行的总统选举。由于时间短促，联合国未能接受该项邀请。

坦桑尼亚联合共和国

根据坦桑尼亚联合共和国政府于 2000 年 6 月提出的一项要求，选举援助司于 2000 年 6 月在该国部署了一个需要评价团，以确定联合国所应发挥的作用。嗣后，联合国提供了对国际观察员的协调与支助。选举于 2000 年 10 月 29 日举行。

委内瑞拉

2000 年，联合国收到委内瑞拉政府提请派遣观察员的三次请求。最初两次请求与原定 2000 年 5 月 28 日其后推迟至 2000 年 7 月 30 日举行的大选有关，第三次请求与 2000 年 12 月 3 日地方选举有关。由于时间仓促，联合国未能答应这三次请求。

也门

根据 2000 年 4 月收到的援助请求，联合国于 2000 年 7 月向也门派遣了一个需要评价工作团，嗣后制订了一个选举预备性援助项目。2001 年，两名选举专家赴也门工作四个月，为 2001 年 3 月 15 日进行的大选筹备工作提供技术援助。两名专家还编写了一份为最高选举委员会提供长期选举援助的项目文件。

赞比亚

2000 年 9 月，联合国收到为 2001 年总统和议会选举提供技术援助和对国际观察员予以协调和支助的请求。2001 年 2 月，选举援助司派遣了一个需要评价团；工作团编写了一份报告。目前，选举定于 2001 年 11 月举行，联合国是否进一步参与尚在审议之中。

津巴布韦

1999 年 11 月，津巴布韦政府请求联合国为将于 2000 年（日期未定）举行的议会选举提供技术援助。1999 年 12 月，联合国派遣一个由选举援助司一名高级干事率领的需要评价团前往哈拉雷。该团提出了一份报告，其中载有若干建议。2000 年 1 月，津巴布韦总统正式宣布，议会选举定于 2000 年 3 月举行，但有可能按宪法规定推迟，至多推迟 6 个月。嗣后，该司派遣了第二个需要评价团，以评价提议的选举日期的可行性，并评价投票工作的筹备情况，编制联合国援助应急计划，并评价捐助者可能提供的资源。2000 年 12 月派出第三个评价团，以评价联合国协调国际观察员活动的可能性。议会选举于 2000 年 6 月 24 日至 25 日举行。

附件二

联合国秘书处政治事务部和联合国开发计划署： 关于选举援助的准则说明

概况

1. 认识到需要加强全系统选举援助活动的协调和执行，本说明旨在澄清联合国秘书处政治事务部和联合国开发计划署（开发计划署）在向会员国提供选举援助方面各自的作用和标准程序，并取代以往的各项准则。

2. 联合国系统从事广泛的发展援助活动，其目的在支持会员国努力推广民主选举进程和建立管理选举系统和进程的可持续能力。会员国最经常请求就组织和举行民主选举的法律、机构、技术和行政方面提供咨询意见和援助，或寻求本组织协助支持对选举进程进行国际或国内观察。

目的

3. 联合国选举援助的目的有二：

(a) 协助会员国努力按照国际公认的标准举行可信的和合法的选举；

(b) 帮助受援国建立可持续的机构能力，举办真正的、定期的、得到竞选各方和选民充分信任的民主选举。

联合国系统内的作用和责任

4. 鉴于选举援助的请求日增，并为了确保在处理筹备选举的会员国的请求方面前后一致，大会 1991 年 12 月 17 日第 46/137 号决议采取步骤，建立了支助这方面活动的体制框架，并确认和申明联合国各主要选举援助机构的作用：

(a) **选举援助活动协调中心**。根据大会第 46/137 号决议，秘书长于 1992 年任命了选举援助活动协调中心，以期“确保在处理安排选举的会员国的各种要求方的一致性，……将要求选举援助的请求转达有关

的办公室或计划署，……在已有的经验基础上发展机构储存库，编制和保存一份国际专家名册，……以及同区域组织和其他政府间组织保持联系，确保与它们作出适当的工作安排和避免工作重复”。主管政治事务副秘书长担任联合国选举援助协调中心；

(b) **选举援助司**。政治事务部于 1992 年设立选举援助司，起初称为选举援助股，为协调中心行使职务提供技术支助。该司的主要作用是评价选举援助请求，确定和维持联合国的选举标准，进行需要评价工作，协助联合国系统各组织和其他机构设计选举援助项目活动，制订维持和平行动选举部门的运作战略，保持一份选举专家名册，协助国际观察选举，担任联合国在选举领域的机构经验传承者；

(c) **联合国开发计划署**。大会根据第 46/137 号决议确认开发计划署向选举活动提供技术援助的作用，并强调联合国系统各行动者协作的重要性。在国家一级，开发计划署发挥主导作用，提供政策意见和方案，加强可持续民主机构和程序（例如，选举机构、议会、司法机构等）。开发计划署在选举领域的作用和参与重在选举机构和程序的长期能力建设，包括唤起民间社会的认识和参与。开发计划署还在国家一级发挥关键作用，协调捐助者以及国家和国际行动者的选举援助。这包括转送捐助者选举支助款的财务协调，以及通过会议和捐助者协调论坛来协调选举支助。在多数情况下，联合国向一国提供选举援助时，驻地协调员/驻地代表以联合国系统的名义进行这项工作。在开发计划署总部，发展政策局与有关的区域局一道，同联合国选举援助司密切联络，支持国家一级确定的优先事项和需要。

提供选举援助的程序

5. 联合国系统在可以直接或者代表区域组织或其他多边组织等第三方提供任何类型的选举援助之前，

联合国必须首先仔细评价请求国的选前情况。在承诺任何类型的项目之前必须进行这种评价，以期确保只有在可能举行合法选举的情况下才参与。考虑到这一点，取得联合国选举援助的程序如下：

(a) 政府或选举当局必须在预定选举日期之前至少四个月向联合国选举援助协调中心发出正式援助请求，以便能进行有意义的参与。不过，如果有更多的准备时间（6 至 8 个月），则可以减少所涉费用和风险，并可以制订更彻底和较佳援助办法。这种请求通常由国家选举当局、总统办公室或外交部提出；

(b) 选举援助司将同有关的驻地协调员/驻地代表、政治事务部有关的司和开发计划署总部等协商，讨论请求国的选前条件是否符合联合国选举援助的既定标准；

(c) 如果协调中心认为在决定是否提供援助之前有必要到实地进行更彻底的需要评价，选举援助司在开发计划署合作下将派出评价团去评价请求国的政治、物质和体制状况。评价团还将评价联合国援助是否适当、必要以及可能的影响，并查明各主要竞争政党和民间社会的代表是否支持联合国参与；

(d) 如果驻地协调员/驻地代表认为必要而且适当，在政府正式提出请求之前或之后，他或她可以请选举援助司派出一个专家顾问团以提供内部咨询意见。这种顾问团通常规模小、低调，旨在就选举援助项目的协调和运作提供早期参与和专家意见。准确和充分评价援助请求国的选前环境可以减少联合国参与一项选举而选举的组织和进行不符合国际公认标准的风险。因此，这对维护联合国作为这个领域可信、竖立标准机构的声誉至关重要；

(e) 根据上述办法，协调中心可核可援助请求或认定请求不合适。如果作出正面决定，选举援助司将在开发计划署密切协作下编制适当的选举援助项目。经开发计划署和选举援助司起草和审查后，技术性选举援助项目的核准和执行将按开发计划署方案制定手册规定的正常程序进行。选举机构的中期和长期能力发展是开发计划署通过国家合作框架进行的管理

活动的组成部分。关于拟议项目的政治和技术方面的必须尽早同选举援助司协商，因为这些方面对后来的选举有影响。该司将在收到有关文件后 10 个工作日内作出答复，提供任何投入或咨询意见。如果开发计划署在该时限内没有收到答复，就可着手进行项目发展。核准和执行应按国家合作框架所有活动的标准程序进行。但是，由于选举环境具有政治性质，往往十分敏感，选举援助项目在使用国家执行模式时应该特别谨慎。使用这种模式的情况应限于经过充分协商，并对执行机构的公正和能力达成一致意见。为协助确定专门知识，选举援助司将应要求从其选举专家名册提供合格的技术顾问；

(f) 如果一国政府请联合国协助观察选举，选举援助司将牵头与开发计划署驻地代表合作，设计、配备人员和执行这种活动。往往会设立一个单独的项目，为这些活动提供运作和法律框架。按照观察的性质和目的，支持这些活动的项目通常应该独立于提供给选举进程、系统或机构的任何项目支助；

(g) 开发计划署驻地协调员/驻地代表将保持联合国公正不偏的明确立场。因此，在支持一项国际/国家任务时，独立观察员小组可以就选举发表声明，但联合国只发挥协助作用，本身不就选举进程或结果发表意见。驻地协调员/驻地代表应避免向新闻界发表政治声明，除非获得协调中心的明确授权；

(h) 为使协调中心随时了解选举援助项目的政治和技术状况，驻地代表将定期向选举援助司提交状况报告，包括项目人员的报告。这些项目报告将成为秘书长按规定每两年向大会提交报告的基础；

(i) 每个项目结束时，选举援助司、开发计划署发展政策局和开发计划署有关区域局将收到驻地代表的最后项目报告。选举援助司将酌情支助开发计划署国家办事处对选举援助项目进行独立的技术评价；

(j) 每项任务完成后（长期专家则是每年），驻地协调员/驻地代表还应向订约承办机构提交对选举援助司名册上顾问和/或专家的工作表现的评价。这

种评估将有助增进所提供援助的功效，使该司能改进今后的工作和更好地预见国家未来的需求。

捐助者之间选举援助的协调

6. 在若干双边和多边捐助者、专门机构、非政府组织和联合国都向一国提供选举援助的情况下，技术援助的有效协调至关重要。如国内有秘书长驻地特别代表，则由特别代表负责通盘政治协调。如果没有驻地特别代表，则由开发计划署在国家一级代表联合国发挥带头作用，作为捐助者援助的协调机制和作为协调广泛的国际和国家行动者活动的论坛。这种协调作用可以采用信托基金或分摊费用的方式，对于尽量扩大影响和避免下列可能出现的困难很有必要：援助重复或重叠；援助组织在某些方面互相竞争；国家对口单位负担过重；或对选举进程的某些方面供资过多而损及其他方面。视需要可以要求选举援助司协助进行协调。

进一步联系

7. 联合国秘书处政治事务部选举援助司可联系：

电话：+1(212)963-8737

传真：+1 (212)963-2979

电子邮件：electoral@un.org

开发计划署发展政策局机构发展组可联系：

电话：+1(212)906-5054

传真：+1(212)906-6471

电子邮件：g.shabbir.cheema@undp.org