



## 第六十八届会议

临时议程\* 项目 69(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的有效性和促进民主化  
中的作用

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告阐述过去两年来联合国系统在向会员国提供选举援助方面的趋势和重大问题。与前一个两年期相比，接受选举援助的会员国略有增加，达到 59 个。

本报告指出了联合国系统在选举援助协调人的主持下在加强一致性和协调性方面所取得的进展，还讨论了与非联合国组织的合作情况。报告确认了继续加强内部和外部协调的方法，包括通过整合在特派团环境下的联合国选举援助。

关于选举中的性别平等问题，报告指出，虽然妇女在世界各地议会中所占的份额一直在稳定增加，但是全球妇女的当选率仍然很低，妇女参与政治的情况也仍然远远低于预期。报告讨论了联合国系统在促进妇女的政治参与和支持会员国作出努力以履行其国际义务和承诺方面的活动情况。

报告还指出，过去两年中举行的选举再次显示，选举中所采用的技术的先进性和对选举进程的信心程度之间存在着复杂的关系。为确保持续创新，最好根据国家需要和财政能力以个案为基础引入新技术。

报告讨论了如何在联合国选举援助中应用原则和惯例的问题。报告指出，虽然选举的各个技术方面很重要，但技术方面不是目的本身。报告回顾到，《世界人权宣言》确认人民的意志是政府权威的基础，而选举就是确定这种意志的一个进程。因此，联合国援助的目的是帮助当局进行能合法表达人民意志和在国家利益攸关方中享有公信力的选举。



在刚刚摆脱冲突的国家里，联合国选举援助的最高目标就是支持能推动可持续和平与稳定的真正的选举。联合国援助的重点是加强国家利益攸关方对选举进程及其结果的信心和信任，以及如何预防选举前后发生暴力。将联合国选举援助作为对各级良好、有效治理结构的一揽子投资的组成部分加以运用就能在争取取得可持续和全面成果方面实现最大实效，而争取实现的更大目标就是和平、稳定和民主治理。单凭一次良好的选举不足以产生善治；而善治则往往能产生良好的选举。

---

\* A/68/150。

## 一. 引言

1. 本报告系根据大会第 66/163 号决议编写，阐述自关于同一议题的上一次报告 (A/66/314) 以来联合国所开展的选举活动。
2. 选举援助只能应请求或根据安全理事会或大会的授权才能向会员国提供。提供选举援助时应遵循各国主权平等的原则，并认识到不存在一种可适用于所有国家的单一选举方法或制度。在商定或提供任何选举援助之前总要进行一次需求评估，以确保根据相关国家或状况的具体需求来提供援助。
3. 联合国一般以技术援助的方式提供选举援助。其他援助形式包括专家小组。联合国以前也组织和开展选举，或对选举进行核实和验证，但这些援助形式现在已很少采用了。此外，自 2001 年以来联合国一直未观察过一次选举。在报告所述期间，联合国向 59 个会员国提供了选举援助，其中 12 个是根据安全理事会的授权提供的 (见附件二)。
4. 会员国在报告所述期间继续对联合国在选举进程方面的援助感到兴趣，而在所想得到的援助的性质方面也出现了不断变化的多样性。本组织在帮助开展和平、可信和成本效益高的选举方面被寄予了厚望，也面对着的棘手的挑战。回顾在此期间所获得的经验，本报告就以下方面提出了一些意见和反思：国际选举援助的性质和目的、选举在预防冲突方面的作用、技术的引进、为开展可信和包容性选举所作的努力、妇女的参与和在活跃的国际支助领域里的协调挑战。

## 二. 报告所述期间联合国的选举援助

### A. 法定任务

5. 大会在第 66/163 号决议中鼓励秘书长继续根据援助请求的性质不断变化，对具体类型中期专家援助的需求日益增多的情况作出回应，支持和加强请求国政府国家机构的能力。这种不断变化的性质反映在联合国实体的多样性中，而这些实体的法定任务或活动包含了选举支助。
6. 经大会授权并得到最近第 66/163 号决议确认，主管政治事务副秘书长担任联合国选举援助事务协调人 (协调人)。大会在其决议中重申了协调人在联合国系统中的明确领导责任，包括要确保全系统范围内的一致性和连贯性，加强联合国在选举和发展方面的机构记忆，传播和分发选举援助政策。协调人还负责维持一份经事先甄选可迅速部署到联合国任何援助任务地点的多样化选举专家名册。
7. 政治事务部选举援助司负责支助协调人开展这些活动。该司的职能是作为全球服务提供者向整个联合国系统的客户提供服务。该司负责本组织的选举需求评估工作，向协调人建议关于联合国所有选举援助的参数，就选举特派团的组成或

援助项目提供咨询意见，以及维持本组织的机构记忆和专家名册。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。

8. 联合国开发计划署(开发署)是本组织的主要执行机构，负责支助发展选举机构、法律框架、流程和支助维和或冲突后情况以外的选举。大会在第 66/163 号决议中请开发署与其他相关组织合作，继续其民主治理援助方案，特别是那些推动加强民主机构及民间社会与政府之间联系的方案。

9. 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分提供选举援助。维和特派团的军事和警察部分支助国家执法机构为选举进程提供安保，开发署经常支助这类外地特派团履行选举援助任务。选举援助司向实地的选举援助提供者提供政治和技术指导。在有维和特派团、建设和平特派团或政治特派团的国家里，选举援助是以全面综合方式提供的，不管相关特派团的结构是否具有综合性。

10. 人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续提供选举情况下人权监测方面的培训和咨询，支助和组织开展无暴力选举活动，倡导符合人权的选举法和体制，以及监测和报告选举进程中的侵犯人权行为。

11. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(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、妇女赋权和权利及性别平等主流化方面的指导和技术支助。妇女署负责促进性别平等和妇女参与政治进程。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。妇女署提供在促进性别平等和妇女参与选举进程方面的培训和指导。

12. 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表达自由、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，不管是线上还是离线，对于向民主过渡都至关重要。为此，教科文组织在选举方面的目的就是加强媒体就选举活动提供公平和平衡报导的能力。

13. 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外勤支助部；负责支助选举活动，主要是在冲突后/维和环境下同政治事务部、维持和平行动部、开发署和会员国合作支助选举活动的联合国项目事务厅；提供选举事务工作人员参与开发署的工作、参与维持和平行动部和政治事务部外地行动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。

## B. 联合国系统内的合作和协调

14. 大会在第 66/163 号决议中重申，有必要在协调人的主持下在选举援助司、开发署、维持和平行动部和外勤支助部之间不断进行全面协调，以确保协调和一致性并避免重复工作。大会还鼓励人权高专办在这方面加强参与。我很高兴地向大会报告，在为加强全系统范围一致性而制订政策和体制框架方面已经取得了重大进展：

(a) 我推动了在考虑到大会和联合国适当机构所规定的法定任务的情况下为更明确地划分包括协调人在内的各自作用和责任而展开的全系统范围的讨论；

(b) 在制订全系统范围选举政策方面取得了显著进步，涵盖的问题包括选举援助的原则和类型及需求评估特派团的工作方法。协调人与联合国系统各实体密切磋商，继续开展工作，以进一步详细制订全系统范围的政策；

(c) 我在上一次报告<sup>1</sup>中提及的关于包括招聘和采购流程在内的业务安排问题的全系统范围讨论已接近尾声；

(d) 政治事务部、开发署和维持和平行动部完成了对特派团情况下的综合选举援助的联合审查。在制订政策和实践指导时将利用相关审查结论，以进一步加强联合国选举援助的综合交付工作；

(e) 由选举援助司主持的选举援助机构间协调机制继续举行月度会议，以交流信息、协调选举活动和讨论选举政策的制订工作。在报告所述期间，该机制还举行了两次司长级特别会议，以讨论若干战略问题，例如选举政策的执行情况和联合国实体中共享信息的情况。教科文组织于 2012 年加入了该机制，这也是该组织参与作出全系统范围协调努力的一个标志；

(f) 政治事务部和人权高专办继续就制订有关人权和选举援助的协调方法进行讨论，政治事务部和妇女署继续就制订有关性别平等和选举援助的协调方法进行讨论。

## C. 与其他组织的合作

15. 联合国继续支持一些旨在促进在选举领域的能力建设、机构记忆和知识共享的全球工具和倡议，包括选举行政和费用选举知识网；民主、治理和选举的建设资源项目；以及全球选举组织会议。<sup>2</sup> 在报告所述期间，联合国同其他伙伴合作，帮助确保选举知识网的可持续性和持续相关性，包括协助更新选举知识网的内容和将选举知识网百科全书译成阿拉伯文、西班牙文和法文。开发署和妇女署是参与

<sup>1</sup> 见 A/66/314, 第 17(b) 段。

<sup>2</sup> 欲知这三个机构的详情，请见 A/66/314, 第 21 段。

国际政界妇女知识网的伙伴。该网络为在有兴趣的不同利益攸关方之间交流信息和交往提供了一个平台，目的是促进增强世界各地妇女在政治进程中的作用和存在。

16. 联合国通过同民主、治理和选举的建设资源项目持续保持伙伴关系向会员国提供了能力建设和培训支助。民主、治理和选举的建设资源项目的范围扩大了，增加了一个由开发署开发的性别平等和选举模块；开发署和妇女署正在一些国家实施这个模块。联合国还继续支持全球最大的选举实践者论坛——全球选举组织会议并与之结成伙伴关系，目的是分享经验和讨论在管理选举方面的新想法。

17. 根据南部非洲发展共同体(南共体)秘书处同政治事务部代表联合国秘书处于 2010 年 9 月签署的合作框架的条款，联合国协助南共体建立了南共体选举支助股，并协助南共体作出努力以建立南共体选举咨询理事会。还向南共体国家选举委员会论坛提供了支助。联合国继续与包括非洲联盟、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织(欧安组织)及其他许多组织在内的区域政府间组织协作，就选举问题展开工作。联合国通过联合国驻非洲联盟办事处向非洲联盟提供选举咨询和支助，还同阿拉伯国家联盟展开讨论，以确定可在哪些领域向该联盟提供能力建设和培训支助。

18. 开发署继续在与欧洲联盟伙伴关系的正式框架内实施大量选举援助活动。除了在国家一级的联合项目外，双方还以伙伴关系方式主办了一些全球专题讲习班，包括选举与暴力、选举管理中的技术利用和可持续性专题。

19. 选举援助司继续参加为进一步增强选举观察员的绩效而展开的讨论，虽然联合国本身已很少从事选举观察工作了。截至 2013 年 5 月，已有 44 个国际组织和区域组织认可了 2005 年在联合国发表的《国际选举观察工作原则宣言》。《宣言》为政府间组织和非政府组织对选举进行公正和专业观察确立了指导原则，并力求实现观察方法的标准化，包括尊重国家主权。《宣言》得到了广泛认可，现在已成为实施具有公信力的国际选举观察的核心文件。此外，秘书处于 2012 年主持启动了《公民组织对选举的非党派观察和监测全球原则宣言》。《宣言》为非党派选举监测组织的问责制提供了一整套重要标准；截至 2013 年 7 月，已有来自 80 个国家的 198 个非党派公民选举观察和监测组织认可了该宣言。

### 三. 性别平等与选举

20. 根据各国议会联盟收集的数据，截至 2013 年 7 月，在世界各国的一院制议会和下议院中，妇女在议员中所占的比例为 21.3%。这个比例比 1995 年几乎翻了一番，因为当时妇女在各国议会代表性的全球平均数仅为 11.6%。虽然这种增长是个进步，但考虑到妇女在全球人口组成中超过半数，因此妇女代表性的全球比例仍然偏低。世界各区域都需要作出更多协同努力，以改进这种状况。



21. 消除阻碍妇女参与政治所有方面的障碍，包括作为选民、候选人和选举官员参与政治，是一个涉及基本人权的问题。我鼓励会员国采取一切必要步骤，确保妇女在选举进程的任何阶段都不会遭受歧视，包括选民登记、公民教育、投票、候选人安保和接触媒体。在某些情况下可能需要采取临时特别措施，以克服妇女在政治和选举进程中所面临的挑战。

22. 支持国家作出努力以增进妇女的选举参与度仍然是联合国的一个优先事项，联合国在制订选举政策和开展咨询和倡导活动时都显示了这一点。联合国相关实体在各自法定任务的范围内协助会员国作出努力，以履行其国际义务和承诺，包括根据《消除对妇女一切形式歧视公约》和消除对妇女歧视委员会关于《公约》第四条第 1 款的第 25 号一般性建议(2004 年)、《北京宣言和行动纲要》、大会关于妇女与政治参与的第 66/130 号决议和安全理事会第 1325(2000)号决议所承担的义务。

23. 联合国通过特派团和选举支助项目继续倡导妇女参与选举进程，并鼓励和支持国家当局作出努力以将性别平等视角纳入选举法规。本组织在适当情况下并应请求就各种选举制度对妇女参与政治的不同影响向会员国提供技术咨询，同时考虑到不存在能适用于所有情况的单一类型的选举制度，并考虑到最终需由会员国作为国家主权事项来决定哪种制度能最有效地满足其需求。本组织还促进作出众多定向外联努力，以动员妇女作为选民和候选人参与选举。

24. 协调人同联合国系统各实体协作，将性别平等考虑因素的关键重要性纳入于 2012 年通过的一些选举政策。现在已经将在所有活动中使性别平等视角主流化确立为联合国所有选举援助工作的一项原则。这些原则还要求联合国促进代表性不足的群体和边缘化群体，包括妇女团体，参与选举进程。对性别平等的考虑已经成为需求评估规划和报告工作的主流。每一项需求评估都必须列入对相关国家妇女政治参与方面的挑战和机会的分析，包括临时特别措施的潜在价值。在评估报告中还就如何更好地增强妇女的参与度提出具体建议。这些措施借鉴了联合国选举援助小组那些行之有效的做法，目的是向受援国的国家当局提出妇女代表性问题并展开讨论。

25. 维持和平行动部、外勤支助部和政治事务部同开发署和妇女署协作，继续修订最初于 2007 年发布的关于增强妇女在冲突后选举进程中的作用的联合导则。开发署开发了在政党参与和妇女政治参与领域里的一些知识产品，包括同国家民主研究所合作编写了 2012 年关于为加强政党而赋权予妇女的指南。在亚洲及太平洋区域，开发署协助三个国家制订了促进妇女政治赋权的国家行动计划，并继续向其他国家提供这方面的支助。

#### 四. 联合国用于选举援助的资源

26. 选举援助司的经常预算用于支付核心工作人员费用，而预算外资金也用于各种援助活动。由开发署国家办事处管理的选举援助项目通常通过会员国的自愿捐

款供资，这往往会产生为确保提高国家自主权而让国家对应机构参与管理结构的多伙伴篮子基金。在具有选举部分的综合维和特派团和政治特派团或建设和平特派团中，特派团的预算涵盖了一些选举工作，但往往数量相当可观的结欠则通过开发署多捐助方筹资机制供资。建设和平支助办公室偶尔会利用建设和平基金通过联合国实体向选举进程提供支助，例如通过公众外联和教育活动。

27. 主管政治事务副秘书长管理的各个信托基金和开发署选举周期援助全球方案仍然是用于向选举援助活动提供预算外资金的重要来源。这类资金使执行快速反应和创新性或推动性项目和方案成为可能，包括那些旨在预防冲突和支持妇女和代表性不足群体参与政治进程的项目和方案。在报告所述期间，除其他外，为在阿尔及利亚、科特迪瓦、埃及、几内亚、马尔代夫、马里、索马里和也门快速展开活动而利用了预算外资金。

## 五. 选举与暴力

28. 我曾着重指出过选举的政治性，并对选举的技术缺陷和根深蒂固的社会、经济和政治怨恨作了区分：前者可能成为暴力的触发因素，后者才是暴力的真正根源。<sup>3</sup> 大会在第 66/163 号决议中建议，应会员国请求，联合国除了提供技术咨询外，还可以调解和斡旋方式提供援助。

29. 政治事务部和联合国系统职员学院在 2012 年成功启动了一个题为“用于预防和应对选举暴力的一个政治方法”的培训方案。该联合方案的目的是使联合国工作人员了解选举的政治和技术层面，以预防暴力和减少暴力的后果。开发署还将暴力现象问题纳入其选举工作。例如在 2012 年，开发署对其在亚洲各国家办事处从事选举项目的所有工作人员进行了如何展开评估和确认用于减少暴力风险的选项方面的培训。

30. 联合国能够而且应该更努力地去了解选举和冲突之间的联系，并开发用于解决这些问题的工具。我已要求协调人向我提供咨询，以进一步说明可能增加或减少对选举的信心的政治、法律、技术和安全要素。这将使联合国能够在适当情况下向国家当局提供咨询，以说明如何在选举前后减少紧张态势和可能的“零和政治”。这就需要不仅考虑到各项规则和开展选举工作本身，而且还要考虑到如何根据一国的政治制度和文化重新调整选举目标。例如，为避免出现“赢者通吃”现象并鼓励实现以具有公信力和可接受的选举结果为基础的和平过渡，会员国可考虑在政治和法律秩序中为反动派团体嵌入一个结构化的合法角色或获得国家资源的合法机会。

31. 武装团体对冲突后局势中选举的公信力所产生的影响同样需要得到进一步研究。虽然应鼓励武装团体参加政治进程，但同时亦应削弱他们使用武器破坏政

<sup>3</sup> 见 A/66/314，第 35 至第 47 段。



治进程或恐吓选民的能力，他们应宣布放弃暴力并应制订出最终解除武装的明确路线图。必须确认在解除武装努力和选举之间的关系中和前后次序中的有效做法。

32. 以下段落阐述了联合国对选举和暴力采用了范围更为广泛的做法的三个实例。这些实例仅仅是从其他许多案例中挑选出来的例子，绝不能代表联合国系统在这些环境中开展选举工作的整个情况。

33. 第一个案例与利比里亚有关。在 2011 年举行总统和议会选举之前的那个时期是很紧张的。反动派抱怨存在着有利于现任总统的不公平竞争现象，并指称全国选举委员会将操纵选举。虽然第二轮选举是在普遍和平的情况下举行的，但反动派抵制了选举，选民的投票率偏低，在投票前夕警察还同反动派的非武装支持者发生了暴力冲突。

34. 联合国利比里亚特派团(联利特派团)同西非国家经济共同体(西非经共体)密切磋商，同各政治行为体联系，努力降低选举之前、之中和之后的紧张态势，同时提供技术和大量后勤支助并调动国际财政援助。除其他支助外，联利特派团还向全国选举委员会提供斡旋服务，目的是启动党派之间的对话，就法律框架达成共识和改善对委员会公正性的看法；开发署向委员会提供了技术援助和咨询服务。联利特派团还协助利比里亚当局制订安保计划和增强其在投票日前后加强国家警察和其他安全部门的态势，以制止暴力和预防暴力升级。特派团还向将近 150 名西非经共体选举观察员提供后勤支助。在选举进程中将来自联合国科特迪瓦行动(联科行动)的军队和建制警察部队及相关支助部门临时增派给联利特派团，并使其他联科行动部队和装备处于待命状态，可快速向利比里亚部署。联合国其他实体也为利比里亚举行和平选举开展了工作。安全理事会在 2012 年 9 月延长了联利特派团的任务期限，以支持利比里亚的选举后改革进程，包括民族和解、宪政改革和权力下放。

35. 第二个实例与也门有关。在经历数个月的动荡和暴力之后，也门的政治领导人在 2011 年 11 月 23 日签署了一份过渡协议——《海湾合作委员会倡议和实施机制》，以便让总统将权力转让给副总统并开始一个为期两年的过渡期。该协议是我的也门问题特别顾问同海湾合作委员会和安全理事会成员及其他国际伙伴密切合作，促成面对面谈判而产生的结果。协议规定，作为过渡初始阶段，总统向副总统转交权力，建立一个团结政府并在联合国支助下于 2012 年 2 月进行只有一个获得共识的候选人(当时的副总统)的总统选举。这些初始步骤是长期政治过渡的组成部分。借助于在 2011 年起义之前提供的援助和来自建设和平基金的支持，开发署启动了一个选举支助项目。

36. 在选举前，也门继续面临无数政治和安全挑战，包括民众特别是青年对经济状况普遍不满、脱离政治和对政治不满，以及同中央政府的武装对立。并非所有

政治行为体都认可了该政治协议。我的特别顾问同联合国驻地协调员和联合国国家工作队合作，鼓励广泛参与政治进程和参加选举。2012年2月21日的选举是在大体上和平的情况下举行的，发生的安全事件比预期的要少。60%已登记的选民投了票，投票率比预期的要高。2012年2月25日，哈迪总统宣誓就任，从而结束了政治过渡的第一个阶段。

37. 我的特别顾问在政治事务部调解专家的支助下继续与也门所有政治派别进行联系，以推动政治进程。2012年2月选举的成功举行为目前正在进行的全国对话大会和随后的制宪进程创造了有利环境。同时，开发署的项目继续在帮助建设国家选举当局的能力和支助编制新的选民名单以建立对也门未来选举的信心。

38. 第三个实例与肯尼亚有关。在期待2013年3月的选举时，肯尼亚人民和各机构采取了显著步骤，以避免再现2007年选举之后爆发的暴力局面。在2008年缔结关于分享权力的协议后，启动了宪政改革进程，以解决根源性怨恨。其他变革包括：2010年以全民投票方式通过的新宪法减少了围绕总统选举的零和政治现象；改变了投票规则，即要赢得总统选举，除了获得大多数选票外，还需要有广泛的各地选民的支持；向各县下放行政权和立法权；以及重组议会和其他公共机构。这一进程还包括了司法改革和建立新的选举委员会。

39. 在2013年3月举行的第二轮选举中，联合国实体作出了广泛和全系统范围的努力，以帮助预防冲突。开发署向独立选举和边界委员会提供了技术支助；联合国内罗毕办事处总干事、联合国驻地协调员和政治事务部高级官员在该进程中始终同各政治领导人保持联系，并同担任非洲联盟肯尼亚问题非洲名人小组主席的科菲·安南一起作出努力。妇女署支持民间社会作出努力，促进和支持妇女参与政治；教科文组织同其他组织合作为新闻记者举办培训讲习班；人权高专办监测了选举期间的人权状况。

40. 选举工作遇到了一些技术困难，在投票日前还发生一些暴力事件。针对最初结果提出了法律挑战，但对这些挑战作出的司法裁决和选举的最后结果在和平环境下为政治领导人和选民所接受。虽然对选举进程的改善是一个促进因素，但主要是肯尼亚人民为解决2007年和2008年暴力事件根源而形成的长期愿景和他们对和平的承诺才导致产生了这一成果。实现了权力的平稳过渡，这得归功于肯尼亚人民及其领导人。

## 六. 可持续性

41. 我仍然感到关切的是，国际援助可能会导致引进一些技术和系统，而对受援国而言，用于长期维护这些技术和系统的费用可能会过高。大会在第66/163号决议中也指出，联合国在提供选举援助时需要注意可持续性和成本效益问题。在报告所述期间举行的各次选举继续显示，不管是否有联合国援助，选举成功与技

术使用之间的关系并非总是一目了然的。必须仔细考虑在这方面的投资。最好是了解决可能会妨碍选举进程公信力的问题而引入新技术，而不是把引入新技术本身作为目的。

42. 在欧洲联盟委员会-开发署选举援助问题联合工作队在报告所述期间组办的两次全球会议上，世界各地选举管理机构的成员和国际顾问讨论了这些重要专题。第一次会议于 2012 年在肯尼亚举行，重点是如何对在选举进程中可能引入技术的问题作出知情的决定。第二次会议于 2013 年在莫桑比克举行，在更广泛的范围内讨论了选举管理工作的可持续性。与会者一致认为，在将新技术解决办法引入选举进程之前应进行全面和协商的可行性研究。

43. 虽然财务方面的问题至关重要，但可持续性概念的范围更为广泛，扩及政治可持续性。政治可持续性涉及国家行为体对其选举进程及整个政治制度是否具有充分信心和信任。联合国在采用选举援助方法时认识到，公信力并非产自投票进程本身，或者仅产自某个单一活动。政治信任和政治接受的来源处于更深的层次。由于选举是定期活动，因此应在可持续民主体制和惯例的广泛框架内长期建设和维护选举的公信力和选举管理机构的公信力。但是我们应牢记，最终目标是赋权予所有受援国，使它们有能力开展本国的主权进程。

## 七. 意见

44. 联合国向会员国提供选举援助已历时数十年，而大会是在大约 25 年前开始审议这一议程项目的。令我感到鼓舞的是，联合国和其他组织，包括各区域组织，已经发展了一整套旨在改善全球选举管理工作的令人印象深刻的原则和做法。联合国选举援助中的很大一部分工作就是分享这些原则和做法。但正如大会所指出的，不存在一种单一的民主模式，而选举属于主权范畴。

45. 必须认识到，要进行真正的选举，需要的不仅仅是改善技术或比照国际义务、承诺和惯例。我想强调，选举从根本上来讲是政治活动，而不是技术活动；更为重要的是，选举本身并不是目的。正如《世界人权宣言》第二十一条所阐述的，选举的目的是为了确定人民对其政府的意志。在这方面我要重申，真正的选举必定是其结果反映了人民自由表达的一种选择或多种选择的选举。

46. 我将致力于确保联合国的援助最终能有助于国家当局进行能使人民意志得到充分表达和在国家利益攸关方中享有公信力的合法选举。我鼓励并支持会员国作出努力，履行其有关选举的国际义务和承诺，包括履行《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的相关条款。

47. 我想强调，选举进程只产生准确的结果是不够的。公民必须相信这一结果确实反映了他们的意志。在许多情况下，从一开始就建设这种信任是联合国咨询服务的关键优先事项和重点。可增强信任和信心的措施包括就选举规则(包括选举

制度和选举法)进行广泛政治协商;任命确实是并且被认为是诚实、公正和有能力强的人担任选举当局的官员;选举管理工作的透明性;国家中立;包容性,特别是对政治边缘化群体包括少数群体的包容;以及努力增进妇女的政治参与。

48. 选举当局必须以诚实、公平和透明的方式管理选举进程,并赢得参与者的信任。但是,进行和平和具有公信力的选举的最大责任往往要由政治领导人和候选人承担。他们对以和平方式进行选举和遵守规则的承诺将在很大程度上决定其支持者的行为和态度。他们在面对胜利时的宽宏大量或在面对失败时的优雅风度可推动国家进步并确定自己将留给后人的遗产。选举获胜者如果愿意倾听未投票给他们的人的意见并愿意同政治反动派合作,就能加快稳定进度和深化民主。

49. 在为建设信心作努力时,特别是在那些存在选举暴力风险的地方,必须要用更广泛、更长远视角来看待问题。选举可能成为不和谐或暴力的触发因素,但最常见的原因则往往是与选举进程本身无直接关系的对体制的不满和未得到解决的政治怨恨。我鼓励尽一切努力解决关键的政治不平等现象和体制赤字。在选举后努力建设一种对如何治理国家的共同理解往往比对技术错误、不一致或欺诈行为采取日益复杂的选举保障措施更有实效。

50. 应请求而提供的联合国选举援助应在其法定任务或所要求的范围内补充联合国系统在支持和平过渡、民主治理、法治、人权和性别平等方面的其他活动。正如选举并不是孤立的技术活动而是民主政治进程的有机组成部分一样,联合国的选举支助应是范围更为广泛的用于促进和平与稳定和民主治理的方法的一部分。单凭一次良好的选举很少足以产生善治;但善治却往往能产生良好的选举。我鼓励会员国在通过关于联合国和平行动的授权任务时注意将这些政治、安全和技术视角纳入其中。

51. 支持会员国作出国家努力以确保开展包容性政治进程和促进妇女的政治参与是我的最高优先事项之一。令我感到鼓舞的是,在安全理事会自1989年以来授权联合国提供选举援助的那些国家里,妇女在下议院或一院制议会所有席位中的平均占有率为23.3%。这一份额超过了全球平均水平。同时仍有许多工作要做,因为妇女的全球政治参与率仍远远低于预期。本组织将通过提供选举援助继续促进落实会员国的国际承诺并就此提供相关咨询意见,包括对临时特别措施的考虑。联合国还应加强在不接受选举援助的国家和在发达国家的倡导工作。联合国倡导加快妇女政治参与的主要框架仍然是《消除对妇女一切形式歧视公约》和消除对妇女歧视委员会关于《公约》第四条第1款的第25号一般性建议(2004年)。

52. 令我感到鼓舞的是,国际社会越来越关注选举和选举援助问题,从而导致进行了更多对话、增加了获得可比性数据的机会和对援助的性质和目的的更多反思。但这还意味着活跃在这一领域的组织的数量也在稳步增加。当这类组织提供类似服务时,对资源的竞争就会增加,协调也更为复杂。尽管有奉献精神的组织

和有才华的专家采取的各种主动行动是有意义的，但现在存在着人满为患的风险。我再次鼓励会员国，在请求援助或在起草联合国选举任务时，考虑赋予联合国以主导地位，从而确保在所有选举援助提供者中保持一致性和协调。

53. 我的选举援助协调人同选举援助机构间协调机制成员密切磋商，通过采用选举政策的方式在确保联合国系统内部的一致性方面取得了进展。但是，仅凭发布政策是无法实现一致性的；还需要前后一致地落实这些政策和交流信息。有良好的协调就能为我们的工作增加价值。如果协调不好，我们在向会员国提供支助时就会面临高额交易费用和丧失实效。我打算加强联合国实体在这方面的协作，我期待这些实体致力于帮助实现这一目标。我鼓励会员国支持我作出努力，以确保在大会规定的框架范围内开展联合国所有选举活动。

54. 联合国系统通过了如下原则：在维持和平、建设和平或政治特派团情况下的所有选举援助从一开始就应以全面综合的方式交付，不管相关特派团的结构是否具有综合性。这个原则符合联合国“一体行动”议程，并使得向国家机构提供的支助更具实效和成本效益。我鼓励会员国认可这个原则并支持作出努力，以确保在所有非特派团情况下的联合国选举援助从一开始就具有更好的协调和一致性。

55. 过去两年中进行的选举再次显示，在选举中所使用的技术的复杂性和对选举进程的信心程度之间存在着复杂关系。正如肯尼亚最高法院最近在关于选举挑战问题的一项裁决中所指出的：“很明显，电子技术并没有提供完美的解决办法……由于电子技术尚未取得一定程度的可靠性，因此还不能将之视作开展选举进程的一个永久性或不可逆转的基础”。当然，这种结论并不一定适用于每一个会员国。这就是为什么最好根据国家需求和财政能力、在进行全面和协商的可行性研究之后再以个案为基础就是否引入新技术作出决定。

56. 对选举援助的需求表明，联合国在支持民主发展包括在促进具有公信力、定期和真正的选举方面的工作得到了普遍赞赏。但正如我在前一次报告中所强调的，仅仅对选举进行投资是不会产生可持续和全面成果的。要实现和平与发展就必须在所有层级实行良好、有效的治理，包括有一个独立和专业的司法机构、充分尊重人权和性别平等、开放和多元化媒体、强有力的民间社会及一个具有公信力和顺应民情的政府。我认为，对2015年后发展议程的审议为讨论发展、和平、人权、善治和选举之间的关系提供了一次良机。

## 附件一

## 报告所述期间联合国选举援助的一些实例

## 科特迪瓦

1. 科特迪瓦在 2011 年 12 月 11 日举行了自 2000 年以来的第一次议会选举。这次选举的特点是选民的投票率相对较低并发生了一些暴力事件。在接到关于竞选违规的投诉之后，宪法委员会宣布 11 个选区的结果无效。这些地区及一个发生一名候选人死亡的地区在 2012 年 2 月重新举行选举。重新投票是在一种普遍和平的气氛中进行的，但两个地区除外。在其中一个地区，护送运送选举结果表车队的联科行动维和人员遭到袭击。

2. 在进行 2011 年 12 月选举及 2012 年 2 月和 2013 年 2 月重新选举之后，秘书长驻科特迪瓦特别代表于 2013 年 2 月 20 日证明，议会选举的所有阶段都为公开、自由、公平和透明的选举提供了必要保障。这标志特别代表根据现行和平协议和安全理事会第 1765(2007) 号决议承担的证明任务到此结束。联科行动、开发署和项目厅提供了技术、咨询、后勤和安保支助，包括分发材料。

3. 2013 年 4 月 21 日为 197 个市级和 31 个地区当局举行了地方选举。尽管在十来个选区里发生了一些不太严重的事件，独立选举委员会还是在 2013 年 4 月 29 日前宣布了 194 个选区的结果。在 2013 年 4 月 21 日地方选举之后，最高法院根据投诉宣布两个市级和一个地方选举的结果无效。还修正了四个市级选举的结果，但对最终结果没有影响。2013 年 6 月 19 日，政府在同委员会磋商之后决定，在被取消结果的三个选区和一个因投票时存在紧张态势而没有进行投票的市镇进行重新选举。安全理事会第 2062(2012) 号决议根据科特迪瓦巩固稳定和重建国家能力的情况减少了联科行动在地方选举方面的选举援助任务。联科行动同开发署和项目厅一起以综合方式提供的选举援助的重点是向选举委员会提供技术咨询和促进地方选举的安全状况。

## 刚果民主共和国

4. 2011 年 11 月 28 日，在艰巨的后勤挑战下举行了总统和议会选举。会员国和联合国对一些观察员特派团报告的违规情况表示关切，并呼吁对选举情况进行彻底和公开审查。这些报告涉及选举违规、针对选举工作人员的暴力行为、任意逮捕和破坏财产和选举材料。

5. 联合国通过由联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、开发署和项目厅组成的国际技术援助综合小组提供了技术和后勤支助。技术援助综合小组的重点是全国独立选举委员会能力和机构建设。该小组支助开展业务规划、性别平等主流化、培训、选民教育、采购、人员及选举材料和信息技术的部署，例



如建立网站和更新选民数据库。开发署还努力加强对选民的外联工作，加强女性候选人的能力，以及继续倡导性别平等在选举进程中的主流化。妇女署帮助拟订关于选举进程中的性别平等主流化问题培训材料；联刚稳定团和项目厅支助国家和国际观察员的部署工作；教科文组织在马达迪和布卡武对新闻记者进行了选举报导方面的培训。开发署根据其捐助方伙伴的建议于 2013 年 4 月暂停了选举支助活动，因为在落实选举改革方面出现延误，但仍继续开展选举和民主化问题方面的外联活动。2013 年 4 月 19 日颁布了经修订的全国独立选举委员会组织法并于 2013 年 6 月成立了该委员会，这代表着向振兴选举进程迈出了关键步伐，表明委员会可能再次参与筹备和组织省级选举和地方选举。

### 洪都拉斯

6. 在筹备 2013 年 11 月 24 日大选过程中，开发署向最高选举法庭的体制发展提供了技术援助。在建立和加强法庭的性别平等和培训部门及重组与人口普查、测绘和通信有关的部门方面提供了支助。开发署与妇女署合作，通过民主、治理和选举的建设资源项目支持了能力发展工作。开发署还协调利用了来自一些捐助方的资金，并促进同其他选举机构的南南合作，例如墨西哥联邦选举研究所和巴拿马选举法庭。

### 伊拉克

7. 分别于 2013 年 4 月 20 日(12 个省)和 2013 年 6 月 20 日(2 个省)举行了省议会选举。筹备工作由伊拉克当局、高级选举安全委员会和独立高级选举委员会全面负责。作出了严密的安全安排，虽然在该国某些地方发生了一些严重暴力事件，但总体气氛还是平静的，伊拉克人民的民主精神还是占了上风的。不过候选人和选民们却在选举前面临了挑战性安全环境，由此限制了竞选活动和公众集会的范围。独立选举司法小组支持了对临时选举结果提出的三项上诉，从而使三名胜出的候选人发生了变化。2013 年 6 月 1 日，独立高级选举委员会证实了 4 月 20 日 12 个省的投票最终结果。在全国所有获胜者中至少有 26 名妇女。此外，在 12 个省议会每一个议会的议员中，至少 25%是妇女。

8. 在报告所述期间，联合国伊拉克援助团(联伊援助团)同其伙伴组织——开发署和项目厅——及直到 2012 年底同教科文组织一起继续以综合方式提供技术咨询和增强独立高级选举委员会的能力。这包括就于 2012 年 9 月任命的新的选举委员会委员的甄选流程向国家当局提供咨询。在联合国支助下，这些年来委员会在交付具有公信力的选举方面的能力在持续增强。

### 利比亚

11. 在联合国利比亚支助团(联利支助团)领导下，在开发署和项目厅的参与下，一个联合国综合小组协助利比亚当局组织和进行了 2012 年 7 月 7 日的国民议会选举。这是该国 47 年来的第一次自由选举，选民投票率达到 62%。法律框架包括

对妇女的临时特别措施，使妇女赢得的席位刚超过 16%。联合国小组提供了技术咨询并在协调其他国际选举援助提供方方面起到了牵头作用。联利支助团就法律框架，包括就建立全国高级选举委员会和开展国民议会选举的问题向全国过渡委员会提供选项和专家咨询。联合国通过开发署确保了对捐助方资金的妥善管理并支助委员会采购了选举材料。联合国加强了委员会的体制能力，促进了包容性选举进程，同时强调了民间社会团体、妇女和少数群体的参与。

### 东帝汶

12. 东帝汶政府选举管理技术秘书处有效地组织了 2012 年 3 月和 4 月的两轮总统选举和 2012 年 7 月的议会选举，并由全国选举委员会负责监督选举进程。选举的特点是：选民参与率高达 73%至 78%，安全环境平静，以及所有候选人、政党和一般民众都接受了选举结果。在选举法中确立的配额制使妇女获得了议会 38%的席位(65 个席位中的 25 个席位)，这在亚洲及太平洋区域里是最高的。

13. 由联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)和开发署组成的一个联合国综合小组同包括妇女署和联合国儿童基金会(儿基会)在内的联合国其他机构协作，向东帝汶的总统和议会选举提供了技术援助和咨询支助。联合国向东帝汶选举当局提供的支助的重点是管理、行政、法律事项、信息技术和选民登记、作业和后勤规划、选民和公民教育及外联活动方面的技术和咨询支助。在联合国的支助下，选举管理机构还开展了旨在增强边缘化和弱势群体参与度的外联活动，例如青年和初次参加投票的选民、妇女及老年人和残疾人。联东综合团还在全国协助举办关于和平选举问题的民主治理论坛，并在选举日期间提供有限空运能力以把选举官员和材料送达不易进入的地区。国家警察在整个选举进程中有效提供了必要的安保，联东综合团警察则发挥了支助作用。

### 突尼斯

14. 突尼斯在 2011 年 10 月举行了全国制宪会议选举，有 51%的合格选民投了票，因此普遍认为这是一次成功的选举。妇女占据了 58 个席位，即在 217 名代表中占 27%。尽管有一些业务方面的挑战，独立高级选举管理局还是很专业地开展了选举进程。开发署的一个项目向国家当局提供了技术援助，支助民间社会组织开展公众外联活动和针对女性候选人的活动；教科文组织对记者和主编进行了选举报导方面的培训。自举行选举以来，开发署继续支助负责选举进程的机构，特别是全国制宪会议，为选举和新的选举管理机构设计新的法律框架。还继续向民间社会和为增进妇女的政治参与提供了支助。

## 附件二

### 报告所述期间接受联合国选举援助的国家和领土

阿富汗\*

阿尔及利亚

阿根廷

孟加拉国

伯利兹

贝宁

不丹

玻利维亚多民族国

布基纳法索

布隆迪\*

柬埔寨

喀麦隆

科特迪瓦\*

刚果民主共和国\*

吉布提

埃及

萨尔瓦多

格鲁吉亚

加纳

几内亚

几内亚比绍\*

海地\*

洪都拉斯

伊拉克\*

约旦

肯尼亚

吉尔吉斯斯坦

---

\* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

黎巴嫩  
莱索托  
利比里亚\*  
利比亚\*  
马达加斯加  
马拉维  
马尔代夫  
马里\*  
毛里塔尼亚  
墨西哥  
蒙古  
莫桑比克  
尼泊尔  
尼日利亚  
巴基斯坦  
巴拿马  
摩尔多瓦共和国  
罗马尼亚  
卢旺达  
塞内加尔  
塞拉利昂  
所罗门群岛  
南苏丹\*  
泰国  
东帝汶\*  
突尼斯  
土库曼斯坦  
坦桑尼亚联合共和国  
也门  
赞比亚  
津巴布韦  
巴勒斯坦国