



## 大会

Distr.: General  
13 October 2000  
Chinese  
Original: English

## 第五十五届会议

议程项目 39

联合国系统支持各国政府努力促进和巩固  
新的民主国家或恢复民主的国家

联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或  
恢复民主的国家

秘书长的报告<sup>\*</sup>

## 目录

| 章次                                     | 段次    | 页次 |
|----------------------------------------|-------|----|
| 一. 导言 .....                            | 1-2   | 2  |
| 二. 最近开展的与新的民主国家或恢复民主的国家国际会议有关的活动 ..... | 3-5   | 2  |
| 三. 第四次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议的筹备工作 .....    | 6-12  | 3  |
| 四. 建立民主文化和社会 .....                     | 13-27 | 4  |
| A. 民主化、善政、人权、发展和和平之间的关系 .....          | 14-20 | 4  |
| B. 选举援助：对民主化的深刻理解 .....                | 21-27 | 5  |
| 五. 结论和建议 .....                         | 28-37 | 6  |

<sup>\*</sup> 文件提交时未列入大会第 54/248 号决定规定的脚注。

## 一. 引言

1. 大会 1995 年 12 月 20 日第 50/133 号、1996 年 12 月 6 日第 51/31 号、1997 年 11 月 21 日第 52/18 号和 1998 年 11 月 23 日第 53/31 号和 1999 年 11 月 29 日第 54/36 号决议欢迎秘书长连续几次关于联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家的途径的报告。<sup>1</sup> 大会还鼓励秘书长继续加强联合国的能力，对会员国的要求作出有效回应，支持他们努力实现民主化的目标。

2. 报告是根据大会第 54/36 号决议提交的。它阐述了在讨论民主与发展问题的第三次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议的后续工作、特别是在筹备 2000 年 12 月 4 日至 6 日将在贝宁科托努举行的第四次国际会议的过程中开展的活动。报告还阐述了一些与民主化有关的概念问题，提出了一些战略和组织措施，供大会和贝宁会议审议。

## 二. 最近开展的与新的民主国家或恢复民主的国家国际会议有关的活动。

3. 大会第 51/31 号决议请秘书长、各会员国和联合国系统有关专门机构和组织以及其他非政府组织为 1997 年 9 月 2 日至 4 日在布加勒斯特举行的第三次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议开展合作。第三次国际会议后来决定设立一个特别后续机制来执行会议的建议。自会议结束以来，担任新的民主国家或恢复民主的国家国际会议现任主席的罗马尼亚政府继续在后续工作中发挥主导作用。参加后续机制的有以下方面的代表：有关国家——特别是以前和今后担任国际会议东道国的国家（菲律宾、尼加拉瓜、罗马尼亚和贝宁）、联合国系统、学术界和非政府组织。

4. 在 1999 年 5 月与布加勒斯特举行的后续机制会议上，罗马尼亚提出了“民主行为守则”的第一稿，以便起草一份内容广泛的民主化议程。会议修正了守则草稿，修正后的案文以决议草案的形式于 1999 年 7 月 27 日作为大会文件（A/54/178，附件）印发，但是大会没有就该项决议草案采取行动。人权委员会于 2000 年 4 月 25 日通过了一项有关的决议——第 2000/47 号决议——题为“促进和巩固民主”，强调指出民主与人权之间的重要联系。决议重申，由于民主、发展和尊重人权与基本自由是相互依存的，会员国负有通过开展合作加强民主来促进和保护人权的重大责任。决议还强调指出，民主是建立在人民自由表达意愿的基础上的，包括他们充分参与影响其生活的决策。

5. 后续机制再次于 1999 年 11 月和 2000 年 6 月在纽约举行会议，审查贝宁会议的筹备工作，讨论联合国系统在民主化领域中的活动。6 月的会议还讨论了秘书长 2000 年 3 月 14 日发送给所有联合国常驻代表团的普通照会，邀请各会员国对秘书长 1999 年关于新的民主国家或恢复民主的国家的报告（A/54/492）中的审查结论和建议发表意见和评论。普通照会还请各会员国作为新的民主国家、恢

复民主的国家或老的民主国家和/或以在其他国家或区域开办项目的方式支助民主机制的捐助国，审查自己的经验和“获取的教训”。根据该次会议的建议，为提醒各会员国，2000年7月3日再次向各会员国发送了一份普通照会。

### 三. 第四次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议的筹备工作

6. 大会第53/31号和第54/36号决议在鼓励会员国促进民主和进一步努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家的同时，满意地注意到，第四次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议将在贝宁科托努举行。大会还强调各会员国、联合国系统、各专门机构和其他政府间组织要支持第四次国际会议的举行。

7. 贝宁总统于1999年6月设立了一个全国筹备委员会，以便在联合国开发计划署（开发计划署）的支助下规划和安排这次会议。会议的主题定为“民主、和平、安全与发展”。开发计划署专家组于1999年8月23日至28日访问了科托努，以帮助贝宁政府起草一份关于会议的项目文件。开发计划署和东道国政府均于1999年9月批准了初步计划。

8. 会议将于2000年12月4日至6日举行。在会议召开之前，将举办两项特别活动——一个青年论坛和一个民间社会论坛。正在作出安排，以召开区域会议或座谈会，讨论世界各地在向民主社会过渡期间得到的教训。贝宁常驻联合国纽约总部代表团担任联络点，在后续机制的协助下对筹备工作进行协调。许多捐助国、联合国机构和国际组织，包括联合国大学、联合国训练研究所（训研所）、开发计划署、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和法语国家共同体国际组织，都承诺协助会议的筹备工作与安排。

9. 2000年9月15日，贝宁共和国外交部长安托万·科拉沃莱·伊德吉先生在总部向会员国介绍了为召开国际会议正在进行的筹备工作。外交部长还在同日举行了新闻发布会。他在介绍情况时谈到了会议议程上的四个指示性议题，包括：(a) 就建立民主以及和平、安全、民主与发展间关系方面的最佳做法交流经验；(b) 民主与预防和管理冲突；(c) 民主和发展与妇女及青年的参与；(d) 可能促进或阻碍民主进程的因素（善政、侵犯人权和个人自由以及权力下放）。他还指出，会议的目标是确定在创建民主和人权方面的最佳做法；确立一个分析框架，表明和平、安全、发展与民主之间的相互依存性；用个案研究表明民主、安全、发展与民主之间的相互依存性；表明民主进程对可持续人类发展的影响。

10. 还在贝宁会议的筹备工作中召开了一些筹备会议。贝宁政府与法语国家共同体国际组织合作，于2000年2月19日至23日在科托努主办了一次关于“评估非洲各国的全国大会和其他民主过渡进程”的会议。会议的最后报告强调指出，必须在一个以法治和尊重人权为基础的政治体系中建立民主。报告强调民间社会、妇女和青年在民主进程中的作用以及掌权的领导人必须以和平方式进行轮换。

的深切重要性。巩固民主必须促进在容忍、接受差异和永远寻求达成妥协的基础上，创建民主文化。

11. 促进全球民主网络研究所也在贝宁会议筹备工作的框架中主办了另一次会议。会议于 2000 年 6 月 2 日和 3 日在赫尔辛基举行，主题是“国际都市——实现全球经济和文化的民主化”。会议是由促进全球民主网络研究所、诺丁汉特伦特大学的理论、文化和社会中心以及赫尔辛基大学赞助的。会议不仅讨论了世界民主化的有关共同点和差异，而且还讨论了相互间关系与内部关系以及与全球民主化有关的具有全球影响力的社会力量和趋势。

12. 在世界其他地区采取了重要行动，支持实现全球民主的努力。波兰政府于 2000 年 6 月 25 日至 27 日在华沙主办了一次题为“建立一个民主国家大家庭”的会议，捷克共和国、智利、印度、大韩民国、马里和美利坚合众国政府为会议的共同召集人。有 106 个国家参加了这次会议。会议结束时通过的《华沙宣言》强调指出，民主国家大家庭决心开展合作，促进和加强民主，巩固和加强民主机构，支持遵守共同的民主价值和标准。这些价值和标准包括由文职人员对军队实行民主控制，促进和保护所有人权——公民、文化、经济、政治和社会权利，建立负责任的透明和参与性的政府机构。会议的最后报告亦将提交给贝宁会议。

#### 四. 建立民主文化和社会

13. 对任何新的民主国家或恢复民主的国家来说，善政、人权和可持续发展以及和平与安全促进和巩固民主的主要目标。在这一进程中，联合国系统为选举、宣传民主价值提供的援助以及它在人权方面开展的工作是非常重要的工具。本节更着重地阐述这些关键概念与联合国选举援助工作之间的相互联系。

##### A. 民主化、善政、人权、发展和和平之间的关系

14. 民主治理把民主的原则和进程与治理的机构和进程结合起来。民主化是一个在社会中建立和加强民主机构、作法和信念的过程。这包括促进公民参与民主进程。善政是参与性的，具有透明度，并且是负责任和有效的。它促进法治以及在法律面前人人平等，确保根据社会达成的广泛协商一致意见来确定政治、社会和经济优先事项。

15. 联合国系统日益意识到需要帮助各国加强其民主机构，全面改进治理。民主、民主化和善政与可持续人类发展、经济增长和和平与安全有密切联系，就这一点而言，它们是各发展机构关注的重点。例如，开发计划署 50% 的资源已用于在以下领域中促进政治、经济和社会施政工作的方案：支持公共部门的改革；加强执政机构和特殊情况下的施政工作；支持下放权力和地方施政；发展领导才能；通过加强民间社会组织促进民主化和赋予穷人政治权利。

16. 除了要求在巩固民主化进程方面给予协助外，发展中国家在要求联合国提供更多的服务，以促进善政，以此实现人类发展目标。例如，在施政方面，联合国系统已经在支助拥有以下目的的行动：推动政策性对话，以增加发展选择；加强重要民主施政机构的能力，促进着眼于人的发展；促进下放权力，以加强地方施政和进一步把权力授予社区；在公共部门提高效率并加强问责制。但是为民主化提供援助也与维持会员国的和平与安全等更广泛的目标有密切关系，大会和安全理事会最近在处理非洲问题时谈到这一点。

17. 我在提交给大会和安全理事会的关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的第一份报告<sup>2</sup>中说，要建立和维持永久和平和善政，就必须开展更多的工作，建立一个环境，使个人感到有保护，民间社会能够得到发展，政府以透明方式有效地履行其职责，并有足够的体制机制来确保有人负责。这一工作还将涉及确保人权得到尊重和实行法治，因为它们善政的基础。冲突后建设和平尤其涉及建立或加强国家机构，监测选举，宣传人权，提供重返社会和复兴方案，为恢复发展创造条件。<sup>3</sup>此外，民主施政有助于保障政治权利，保护经济自由，创建一个和平和发展蓬勃兴旺的环境。<sup>4</sup>

18. 在我提交给经济及社会理事会 1999 年 7 月在日内瓦举行的届会的有关上述报告各项建议执行情况的报告中，<sup>5</sup>我提到联合国系统为支持和平而采取的其他行动，因为没有和平，民主就无法得到发展。在这方面，报告提到了社会发展、妇女的解放、增加贸易流量和财务资源流量、支持区域合作和一体化等活动。报告通篇阐述了和平、发展与民主或善政之间的相互关系。

19. 民主化使人民在社会中拥有利害关系。无论怎么说民主化都十分重要，因为除非人们感到他们在社会中真正拥有利害关系，否则就不可能实现永久和平和可持续发展。必须确保人民认为他们在社会的政治生活中有自己的代表；在非洲，尤其可以在具有积极性的辅助体制和传统的参与性施政作法的基础上实现民主化。巩固民主社会的另一个重要因素是加强民间社会，特别是促进建立人权文化。联合国以条约为依据的人权体制为所有国家、包括向民主社会过渡的国家，执行和监测人权提供了规范。联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）可提供咨询服务和技术援助，开展教育运动，并根据基本人权条约起草有关报告。

20. 选举在实现民主化的努力中起重大作用，必须维持这一重点。但是选举也必须是导致加强国家机构和民主进程的长期工作的一部分。下一节将进一步阐述这一主题。

## **B. 选举援助：对民主化的深刻理解**

21. 民主选举是民主的一项重要内容，但是选举并不创建民主。联合国在选举援助活动方面的经验表明，要在若干领域进一步开展工作，协助扩大联合国为民主化进程提供援助的框架。

22. 在 1990 年代初期，举行选举通常是和平协定的一项正式内容，并是以和平方式决定谁将在冲突后政府中掌权的途径。在国际社会的许多人看来，宣布选举结果就意味着政治危机的结束和解与重建的开始。但是最近以来，作为解决冲突的工具，对选举援助的需求减少了很多，而更多地需要将它用于加强国家选举进程和选举机构——这直接有助于民主化。

23. 联合国多年来主要注重全民选举和议会选举，这主要是因为各国具体要求提供这类援助。但经验表明，地方选举通常是选民与当选官员之间首次直接建立联系。选民的行动将决定当选官员是否落选、重新当选或当选担任更高职务。选举人和被选人之间的这种联系以及在地方一级当选的人要承担的责任，为在全国范围促进民主提供了重要的培训。此外，在地方当选的通常年纪比较轻的官员可以是下一代国家政治家的重要来源。因此，为地方选举提供援助是扩大民主进程的一个直接的重要起点。

24. 许多会员国转向多党选举，这需要修改宪法和重新起草选举法。但是修改规定和程序以便举行民主选举只是第一步。要巩固选举带来的变革，还需要进行重大体制改革和改变态度。成功进行选举是提供国际援助的最后一个阶段的想法显然是错误的，因为法治不能仅限于选举进程本身，而要渗透到政治、经济和社会生活的每个方面。

25. 通过选举可以较快地实现变革，但是与此相反的是，实现法治体制化需要几代人的时间。因此，国际社会为加强法治工作提供的支助不能是短期的。没有这种支助，政治、社会和经济的进一步发展可能受到影响。

26. 在提供选举援助的初期，由于要求尽早举行新的多党选举，通常引进或修改采用其他国家使用过的程序和制度。常常借用外国的模式来起草宪法，主要目标是使即将举行的多党选举合法化。但是地方当家作主和能力建设对于选举的成功与否至关重要，而对民主化进程的延续更为重要。民主化意味着价值观的重大改变，而不仅仅是建立新的程序或机构。民主化的成功与否取决于民主思想和作法在何种程度上成为公认的公民行为准则。

27. 迄今为止在使选举进程制度化方面取得的进展鼓励人们在民主化的其他领域作出努力。最重要的或许是扩大法治。在任何特定的时候都难于确定法治的情况，但是法治对政府或整个社会的影响最为深远。民主化是一个缓慢但积极的进程，继续需要在国家和国际一级进行很多的辩论、修改调整和审查。

## 五. 结论和建议

28. 虽然民主化已经有了基础，在国家和地方一级成为普遍的准则和惯例，但是人们仍然对联合国提供这种援助所发挥的具体作用进行广泛辩论。我认为我们现在就阐明这一作用，增加我们在地方、国家、区域和国际各级的贡献。

29. 总部设在斯德哥尔摩的国际民主和选举援助研究所于 2000 年 2 月和 6 月为联合国工作人员和外交人员以及学术界和非政府组织组织了两次座谈会，讨论联合国援助民主化进程的问题。联合国基金会的更美好世界基金为这一项目提供了经费。1997 年在布加勒斯特举行了第三次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议。会议的建议特别提到国际民主和选举援助研究所将大力协助会议的后续工作。2000 年 7 月向我提交了座谈会的最后报告。<sup>6</sup> 报告借鉴联合国大家庭内的广泛经验和意见陈述，试图分析联合国在民主化领域中面临的主要挑战，并从业务和政策角度对联合国如何才能更好地处理这些问题向我提出一些具体的建议。

30. 报告指出，目前在联合国援助民主化方面的一个重要发展是出现两类联合国维持和平行动。传统的联合国维持和平行动的任务是监测停火；与其不同的是，今天的维持和平行动在军事和文职方面都要开展范围广泛的艰苦工作。由于今天的冲突性质日趋复杂，制定统一一致的战略不仅更加困难，而且更有必要。与民主有关的问题也是许多联合国行动的核心。这是因为就今天许多暴力冲突的根源而言，民主——或缺少民主——至关重要。这些冲突大多数是国内冲突。和平要持久下去，冲突后的重建和发展要取得成功，则民主化对于建设国家和建设和平至关重要。从这一点来看，联合国在其维持和平行动中如何处理与民主有关的问题确实会对有关国家的前途产生重大的长期影响。

31. 国际民主和选举援助研究所的报告认为联合国援助民主化面临三个重大挑战，即 (a) 必须采取综合性整体方法来处理民主问题，而不是目前采用的技术性作法；(b) 必须倡导和支持多种民主转变；(c) 必须认识到没有简便的办法来实现民主化。这些挑战与联合国方案面临的两个主要问题直接有关：在与民主有关的领域内对一方情况了解不够和考虑不足；未能协调联合国系统内的行动。

32. 国际研究所专家的报告指出，民主化内容的改变和新世纪的重大挑战表明，联合国必须调整其战略、作法和组织结构，以适应新的需要。这些需要包括一方面加强迅速对人道主义和维持和平需求作出反应的能力，另一方面更多地注重进程，长期支助和平和国家建设工作、发展和民主，因为这将有助于防止冲突。

33. 国际研究所专家向我提出了以下建议，尤其是提高我们在不断变化的环境中开展援助民主化活动的效率。由于这些建议具有前瞻性，我在此重述其基本要点：

(a) **采取学习的态度**。多边民主援助仍然是一个新的领域。因此，联合国在开展这一领域的工作时必须有一个学习的阶段。这意味着对具体的情况要采取审慎的态度；真正建立进行学习的能力和不断评估其作法的过程；在改变其措施或工作方法方面具有很大的灵活性；

(b) **建立“民主数据库”和战略伙伴关系**。为了提高对复杂的民主化问题的认识，应建立一个有关基本民主问题的“数据库”或简编。它应包括有关重大民主问题的分析、报告和研究结果，例如宪政设计、选举法和制度、公共部门和司

法机构改革以及加强政治参与和代表制的机制。应在联合国建立这样一个数据库，但不应只由联合国来建立。许多地方已经有大量的民主化方面的经验；

(c) **避免专家“西方化”**。非常令人遗憾的是，人们通常错误地认为民主是一个西方的概念。在这方面，联合国应避免使用西方的“西方化的”民主问题专家，更多的利用发展中国家中的各种不同的专长；

(d) **更多地让不同的地方行动者参加**。为了建立地方发展民主的能力，联合国必须同各种不同的地方政治、社会和社区行动者合作。虽然不可能让社会的每个成员都参加，但是必须鼓励扩大对话和提高透明度；

(e) **制定统一的联合国民主援助方案**。应在跨机构和跨方案的基础上采取行动，而不是由联合国内的每一个单位制定自己单独的民主援助方法。在这方面，需要建立一个有效的联系制度，并指定一个联络单位。还可以设立一个民主发展信托基金，鼓励采取统一的做法和协调行动；

(f) **制定由地方掌管并确保不断进行评估的共同国家战略**。为了制定统一的做法，联合国系统需要制定明确的共同国家战略。支持民主进程应是这些国家战略的一个重要组成部分；

(g) **建立专家名册**。联合国应建立一个处理以下实质民主问题的专家名册：体制能力建设、公务员制度管理、选举问题和司法改革等，并建立一个来自不同学科的国家/区域专家名册，包括历史、政治科学、社会学、法律和人类学；

(h) **设立一个战略单位**。虽然联合国各个部门拥有相当能力来分析地方局势，但它们的信息、知识和观点以对各自任务的严格解释为依据，往往是“条块化的”，因此有关分析也往往是“条块化的”。需要在秘书处内建立一个战略单位，协助提供“整个画面”，制定战略和工具来支持实地人员的工作；

(i) **加强协调和信息分享**。应加强部门和机构之间以及总部与外地之间的人员流动性和轮换，以便在联合国系统内交流知识和经验。应请信息系统专家协助建立一个有效的信息系统，更广泛地交流有关经验。

34. 我认为，国际社会要认真考虑和进一步思考上述分析和建议。还应在执行联合国和平行动问题小组 2000 年 8 月 21 日报告<sup>7</sup>的建议的过程中考虑所提到的一些结构改变。我建议大会和将在贝宁举行的第四次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议都有步骤地全面审理这些问题。

35. 执行上述建议需要由更多的经常预算和预算外资源，超过联合国现有的资源。此外，联合国目前的结构——甚至那些为贯彻落实卜拉希米小组报告<sup>7</sup>而建立的结构——仍然不能执行联合国民主化援助专家提出的有关目标、战略和措施。

36. 民主化以及联合国发挥作用为实现民主化提供援助的势头正在加强。一个明显的证据是，70 多个国家的外交部长出席了上文提到的 2000 年 6 月在波兰举行的“建立一个民主国家大家庭”的会议，这是前所未有的。关于联合国和平行动问题的卜拉希米报告还表明，人们开始愿意用批评的眼光来看待联合国的结构，提出根本的措施来改进我们的执行工作，把分散在四处的维和行动合并起来。在所有维持和平行动中，以及在我们所有其他活动中，建立持久民主应是一个重要内容。

37. 在我们于新世纪开始之际筹备首次在非洲举行的新的民主国家或恢复民主国家的国际会议时，我认为整个联合国系统都愿意看到建设民主和民主化援助是它的最重要优先事项。但是，要使它成为现实，我们需要所有会员国提供政治、行政和财务支持。

#### 注

<sup>1</sup> A/50/332 和 Corr. 1, A/51/512、A/52/513、A/53/554 和 Corr. 1 和 A/54/492。

<sup>2</sup> A/52/871-S/1998/318。

<sup>3</sup> 同上，第 63 段。

<sup>4</sup> 同上，第 77 段。

<sup>5</sup> E/1999/79。

<sup>6</sup> 民主和全球合作在联合国：实现和平、发展和民主化。讨论文件，国际民主和选举援助研究所，斯德哥尔摩，2000 年。

<sup>7</sup> A/55/305-S/2000/809。