



大会

Distr.: General
19 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

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联合国系统在向会员国提供选举援助方面的活动。联合国的选举援助仅在会员国的要求下，或在安理会或大会决议的基础上提供。报告显示，会员国对于联合国选举援助的需求仍然很大。在这两年期内，联合国援助了 50 多个国家。

作为选举援助活动的牵头人，负责政治事务的副秘书长负责本组织的选举政策，并确保全系统范围所有联合国选举活动的一致性和连贯性。在这些任务中，政治事务部选举援助司为其提供支助，并还协助策划联合国的选举活动及其人员配备，以及维持选举专家的备选名册和本组织的选举机构记忆。

在维和或冲突后环境中，选举援助一般通过维和行动部或政治事务部主持下的实地特派团的组成单位提供。联合国开发计划署(开发署)通常对由实地特派团承担的选举援助任务发挥配合作用。开发署是本组织在维和或冲突后情况以外为选举法律、程序和体制提供支持的主要执行机构。

* A/66/150。

其他一些联合国部门、机构、基金和方案也参与提供选举援助，其中包括外勤支助部、联合国民主基金、联合国人权事务高级专员办事处、联合国志愿人员方案、加强两性平等和增强妇女权能(妇女署)和联合国项目事务厅。

本报告着重介绍联合国内以及与外部行为者在选举援助的协调方面的进展情况。报告还指出了选举援助的各种资助手段以及会员国提供捐款的必要性。

报告进一步指出本组织在性别与选举领域所做的工作。联合国继续将让选举过程做到具有包容性的援助放在优先地位，务必确保妇女和代表性不足的群体能参加自己国家的政治生活。这日益包括就消除对妇女一切形式歧视公约相关条款的适用问题提出咨询意见，其中特别包括关于临时特别措施的条款。

报告指出，虽然全世界绝大多数的选举程序是和平地进行的，但有时选举会引发暴力行动。大多数情况下，技术缺点并不是暴力的根本原因，而只是点燃更根深蒂固的社会经济或政治紧张局势的火星。为遏制这些风险，可应要求提供调解和斡旋——最好是与区域或次区域组织一起进行——以补充技术咨询。

报告还论述了可持续性和成本效益问题，要求联合国或其他机构将其作为设计和提供选举援助时的核心考虑因素。报告促请会员国和捐助方根据其他发展需要，仔细考虑选举成本以及选举援助成本的问题。

报告指出，在下一个两年期内将优先重视提高提供选举援助的一致性、可预见性和问责制。这样的努力应以大会指定的、选举援助事务牵头人在所有与选举援助相关的事务中明确的领导作用为基础。

报告最后强调了管治问题。没有独立和专业的司法、开放多元的媒体、生气勃勃的民间社会、可信赖的政府、和各级有效的管治，对于选举的投资并不能收获可持续的和平和发展。

一. 导言

1. 本报告系根据大会第 64/155 号决议编写，阐述自同一议题的上一次报告 (A/64/304) 以来联合国所开展的选举活动。
2. 自向大会提交关于本组织支持选举活动的第一次工作报告以来已有 20 年了。回顾过去，很难指出某个时刻对于真正的、可信赖的选举产生的领导的渴望要比今年所表达的更为强烈。始于突尼斯并继续在中东和北非展开的事件似乎体现了世界人权宣言的规定，“人民的意志是政府权力的基础；这一意志应以定期的和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权，并以不记名投票或相当的自由投票程序进行”。
3. 遗憾的是，报告期内也发生了选举——包括某些联合国支持的选举——成了点燃根深蒂固的仇怨并导致暴力和生灵涂炭的火星。
4. 本报告提供了一种机会，借此可思考联合国如何能向具有选举需要和渴望的会员国提供最好的援助，以及如何最有效的协助预防或减轻与选举有关的冲突和暴力的问题。
5. 联合国可应会员国的要求，和(或)根据安理会或大会的授权，向会员国提供选举援助。联合国选举援助的提供须符合国家主权平等的原则，并认识到没有任何一种选举方法或制度是适合所有国家的。因此，在商定或提供任何选举援助之前总要进行需求评估，以确保援助是按情况的特殊需要而量身定做的。
6. 目前，联合国能够提供五种基本类型的选举援助。前两种需要大会或安理会授权，现在很少使用：
 - (a) 组织和操办选举；
 - (b) 核实/认证；
 - (c) 技术援助；
 - (d) 专家小组；
 - (e) 协调国际观察员。
7. 自 2001 年(菲济)以来，联合国没有派员观察任何选举；相反，许多区域组织正将这一活动置于优先地位。今天，大多数联合国的选举支助是由某种形式的技术援助构成的。近年来，联合国已被两次要求为选举进行认证。这一任务要求联合国公开核实一个选举过程的各个阶段都是可信的并符合相关国家的法律和关于选举的国际承诺的。认证任务极少并需要安理会或大会授权。例如，在科特迪瓦，联合国维和特派团有认证任务，这在纳入安理会决议之前就已写入了相关的和平协议之中了(还见下文第 42 段。)

8. 在报告期内，联合国向 50 多个会员国提供了选举援助(见附件二)，其中有 11 次是根据安理会授权进行的。本报告附件一列有一些选举援助的例子。

9. 本报告归纳了联合国各部厅、基金会、方案和机构在报告期内选举援助方面的工作，并论及联合国系统内外的合作情况。报告还进一步提出了一些看法，旨在加强联合国系统选举援助的提供。

二. 报告期内联合国的选举援助

A. 任务和活动

10. 联合国协助会员国进行可信的定期真正选举，这继续是全系统范围的事业。联合国的体制框架受益于来自大会的比较明确的授权。负责政治事务的副秘书长是联合国负责选举援助事务的牵头人(以下简称牵头人)，具有大会第 64/155 号决议的授权，“确保联合国选举援助的协调和一致，并避免重叠”。大会还责成牵头人制定和传播选举政策，建立和维持本组织的选举机构记忆，并维持一个事先筛选过的、多种多样的选举专家备选名册，以便迅速部署到任何联合国援助项目。

11. 牵头人在履行这些职责时得到政治事务部选举援助司的支助。该司为本组织进行所有选举需求评估，向牵头人建议所有联合国选举援助的参数，并就所有联合国选举项目的设计提供咨询意见。它代表牵头人向所有参与选举援助的联合国实体提供日常的政治和技术指导，包括本组织的规范性框架和从本组织选举机构记忆中收集的最佳做法。大会在其关于加强政治事务部的第 63/261 号决议中批准了共八个新的核心员额(5 个专业和 3 个一般事务)，和选举援助司一个员额的改叙。这些员额现已填满，大大加强了政治事务部完成其选举任务的能力。

12. 联合国开发计划署(开发署)是维和和冲突后情况外，本组织支持制定选举法律、程序和体制的主要执行机构。大会第 64/155 号决议要求开发署继续其民主管治援助方案，特别是那些促进强化民主体制和民间社会与政府之间的联系的方案。

13. 维和或冲突后环境中，选举援助一般通过维和行动部或政治事务部主持下的实地特派团的组成单位提供。随着联合国努力趋向一体化，开发署越来越为维和行动部或政治事务部主持下的实地特派团承担的选举援助任务提供支持。选举援助司则对这些实地特派团的选举单位提供政治和技术指导。

14. 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的人权监测培训和咨询意见，支持和组织无暴力选举宣传运动，进行遵守人权的选举法和体制的倡导工作，并监测和报告选举过程中的违反人权现象。自 2010 年 7 月以来，联合国中非人权和民主中心作为人权高专办中非区域办事处，就选举期间增进人权和民主问题为不同的行为者开展了能力建设活动。

15. 联合国系统中参与同选举有关的活动的其它单位包括：外勤支持部——主要负责为维和行动部和政治事务部提供后勤、采购、人力资源和财务行政管理方面的支助；联合国项目事务厅——与政治事务部、维和行动部、开发署和会员国合作，为一般在冲突后/维和环境中的选举活动提供支助；联合国志愿人员方案——提供选举工作人员到开发署、维和行动部和政治事务部的实地行动工作；联合国民主基金会——为民主相关的民间社会项目提供资助；和妇女署——应要求，向机构利益攸关方提供技术专门知识，以确保两性平等和妇女的权利和参与问题得到足够的处理，并促进这类技术支持的一致性。

B. 联合国系统内的合作和协调

16. 如我在上一次报告(A/64/304)中所指出的，虽然联合国系统内众多行为者参与选举援助乃是一种实力，但来自系统内外的压力会产生不协调和重叠的刺激。大会在第 64/155 号决议中重申加强联合国系统内协调的重要性，并再次肯定牵头人在确保全组织范围的一致性——包括通过加强机构记忆以及制定和传播选举政策——方面的作用。

17. 因此，我在报告期内将促进联合国选举援助的一致性、可预见性和问责制作为优先事项。为此，自我上次报告以来：

(a) 开发署和政治事务部于 2010 年 9 月签署了修订后的选举援助指导说明¹（修订以前的说明，见A/56/344，附件二）。这一文件帮助澄清了本组织这两个单位各自的作用和责任，以便其更好地合作。

(b) 我已请外勤支持部和管理部就包括招聘和采购在内的业务安排问题，举行全系统范围的讨论，以了解在选举活动中在确保必要的保障和控制的同时，可利用更灵活有效的程序。

(c) 我已请管理部、外勤支持部和政治事务部制定方法，以确保大会授权的选举名册成为所有联合国选举援助项目的一种资源，在遵守新的人力资源规则(ST/AI/2010/3)的前提下，确保名册的审批和招聘程序与所有机构和方案的名册可互通。

(d) 我已请政治事务部与开发署一起，同所有相关合作伙伴协商，制定计划，加强全系统范围政策和最佳做法文件的制作，并落实我 2010 年关于妇女参与建设和平的报告中所载的与选举有关的建议(A/65/354-S/2010/466)。

¹ 2010 年 9 月的指导说明已译成所有六种正式语文。索要文本，请通过 electoral@un.org 与选举援助司联系。英文本可在开发署网站上检索：<http://www.beta.undp.org/undp/en/home/html>。

(e) 我已要求我的负责政治事务的副秘书长，作为联合国选举援助问题牵头人，推动开展讨论，以便根据大会和适当的联合国机关所规定的联合国各部门、基金会和机构的任务，更清楚地界定其各自的作用和责任。

18. 由选举援助司担任主席的机构间选举援助协调机制于 2009 年在牵头人主持下成立，旨在促进本组织选举工作的信息交流和进一步协调一致。它每月举行一次会议并也是协调落实我的上述要求的论坛。

C. 与其它组织的合作

19. 在报告期内，联合国为加强选举援助的交付，在实地和总部层面都继续加强了与其它国际、政府和非政府组织的合作。

20. 联合国之外援助提供者的数目与日俱增，丰富了知识宝库并开辟了新的机会，包括扩大南南合作的机会。联合国经常为这样的交流提供支持和便利。

21. 联合国继续是两个促进选举知识的能力建设和机构记忆的全球工具的合作伙伴：选举行政和费用选举知识网和民主、管治和选举的建设资源项目。选举行政和费用选举知识网包括民主和选举援助国际研究所、选举加拿大、南部非洲选举研究所、联邦选举研究所-墨西哥、选举制度国际基金会、开发署、选举援助部、和联合国经济和社会事务部。选举行政和费用项目就选举问题提供全面的权威信息，促进与选举相关的专业人员结成网络，并为选举管理机构等提供能力开发服务。第二个选举知识库——民主、管治和选举的建设资源项目——是澳大利亚选举委员会、民主和选举援助国际研究所、选举制度国际基金会、选举援助司和开发署的合作伙伴。合作伙伴关系的目的是就选举程序的有效行政管理制定、实施和维持一个全面的课程表，并为选举管理机构提供一揽子课程培训。

22. 联合国通过妇女署和开发署，也是国际从政妇女知识网的合作伙伴——该网络是一个有创意的全球平台，利用信息交流和联网，促进全世界妇女加强在政治进程中的作用和参与。合作伙伴还包括议会联盟、民主和选举援助国际研究所、和联合国民主研究所。

23. 2010 年，科菲·安南基金会和民主和选举援助国际研究所创立了全球选举、民主和安全委员会。这一个高级别小组，旨在就如何更好地处理选举的完整性和国际选举援助的完整性所面临的挑战问题提供现实的政策建议。我的负责政治事务的副秘书长以其牵头人的身份和开发署署长作为委员会之友参加。

24. 南部非洲发展委员会秘书处和政治事务部代表联合国秘书处于 2010 年 9 月 21 日签署了合作框架。其中规定，政治事务部应支持加强南部非洲发展委员会秘书处的选举能力，以及在调解和交流经验教训方面开展合作。联合国还与区域政府间组织，包括非洲联盟、欧洲安全和合作组织(欧安组织)和许多其它组织，继续就选举问题开展合作。我特别希望促进与阿拉伯联盟国家在选举领域的进一步

组织间合作。鉴于我们所看到的在中东和北非的迅速发展动态，这一合作将有特别重要的意义。

25. 在过去七年里，欧洲联盟和开发署在选举援助领域发展了牢固的伙伴关系。开发署继续在与欧盟的合作伙伴框架内开展其选举援助活动的很大一部分。除了在国家层面的联合项目之外，伙伴关系主办了一些讲习班，内容包括选举与暴力和选举程序中技术的利用等。

26. 联合国还就各种选举问题与个别国家开展合作。仅举一例：2010年6月，选举援助司和开发署会同罗马尼亚政府就国外投票问题举办了一次讲习班，约30个会员国、欧洲联盟、民主和选举援助国际研究所、欧安组织、中欧和东欧选举官员协会的代表、以及联合国系统的其它成员出席了讲习班。我鼓励会员国核可讲习班的主要结论，包括东道国应考虑如何为在其领土上进行的国外投票提供最大的便利和支持，而区域组织则应考虑制定一套良好做法或准则，以协助东道国这样做。

27. 虽然联合国极少观察选举，但选举援助司继续参加各种讨论，以通过遵守国际选举观察原则宣言进一步提高选举观察员的业绩。这一文件于2005年在联合国首发，旨在协调统一许多从事选举观察的政府间和非政府组织的方法，包括保证尊重国家主权的做法。现在已有40个以上的签字，其中包括在这一领域公认的受到尊重的绝大多数行为者。我鼓励其它人参加围绕这些原则在全世界已出现的这一广泛的共识。

三. 性别和选举

28. 联合国继续优先重视使选举程序具有包容性的援助，关注确保妇女和代表性不足的群体能参加其本国的政治生活。

29. 这包括日益强调应用消除对妇女一切形式歧视公约的相关条款，其中尤其包括关于临时特别措施的条款。联合国主张吸收妇女进入选举管理机构，并鼓励和支持国家当局努力将性别观点纳入选举法和条例。本组织推动了有针对性的“走出去”努力，以动员妇女既作为选举者也作为候选人，参加选举。对于境内流离失所的人口中的妇女，以及妇女利用选举争端解决机制的渠道，也给予了特别的关注。

30. 为确保继续将性别观点纳入联合国选举援助的主流，牵头人现在要求，应会员国要求进行的每一项选举需求评估须包括对妇女代表性问题的特别关注。此外，维和行动部、政治事务部、外勤支持部、妇女署和开发署正在修订维和行动部/外勤支持部-政治事务部关于提高妇女在冲突后选举程序中的作用准则，并收到了来自使用现行准则的实地特派团的投入和吸收了他们的改进建议。

四. 联合国选举援助的资源

31. 选举援助司的经常预算覆盖其核心工作人员费用，而预算外资金——包括支持政治事务信托基金和快速反应信托基金——也加以利用。由开发署国别办事处管理的选举援助项目通常通过会员国的自愿捐款获得资金，而自愿捐款往往成了多个伙伴一揽子基金，其中包括了管理结构中的国家对口单位，以确保国家更大的所有权。在包括选举工作的综合和平行动中，和平行动的预算覆盖一些选举工作，而差额往往相当大，这是通过开发署多捐助方筹资机制供资的。当资金缺乏会威胁到选举的组织工作时，建设和平支持办公室偶尔也利用其建设和平基金来提供支持。妇女署有核心资金并可通过其促进两性平等基金为性别和选举工作提供补充资金，这是与开发署管理的选举援助项目密切协调、或结合进行的。

32. 自 2009 年年中以来，开发署一直在实施全球选举周期支持方案，从而通过开发知识产品、将性别问题纳入选举方案编制的主流、和支持区域和国家层面举措加强选举体制和程序，强化了开发署的实践基础。全球选举周期支持方案资金来自专项资金来源(西班牙政府，并有来自加拿大政府的捐款)，并有全职顾问帮助实施其活动。它由开发署发展政策局在由开发署和两个捐助国代表组成的指导委员会领导下直接操作。

33. 联合国民主基金为加强民间社会的声音、增进人权、和鼓励所有群体参加民主进程的项目提供资金。联合国民主基金目前为许多项目提供资金，这些项目旨在建设选举人和候选人的能力，培训和支持民间社会观察员，以及确保广泛的民主接触和参与，其中包括选举行政和费用项目。到目前为止，已收到来自 39 个国家的 1 亿 1 000 多万美元的捐款，并且，我最近已批准在第五轮供资中的另外 64 个项目。

34. 由我的负责政治事务的副秘书长管理的支持政治事务信托基金和开发署民主管治专题信托基金仍然是选举援助活动的不可或缺的预算外资金的重要来源。有了这样的资金便可实施快速反应，创新或催化项目和方案，包括旨在预防冲突和旨在支持妇女和代表性不足的群体参与政治进程的项目和方案。在报告期内使用了预算外资金迅速开展了活动，例如，在海地、几内亚和吉尔吉斯斯坦(进一步详情见附件一)。

五. 选举与暴力

35. 在我的前两次报告中，我对选举、特别是在结果宣布之后有可能被政治分歧或暴力所压倒表示关切。

36. 这种暴力可能是被选举的缺陷所引发的，例如，漏洞百出的选民名单、当政者的滥用职权、缺乏透明度、或实际的或感觉上的选举官员的偏向——这可造成

实际的或感觉上的骗局。但是，最经常的情况是，技术缺陷并不是暴力或暴力冲突的根本原因，只不过是个点燃了更根深蒂固的社会、经济或政治紧张关系的火星而已。因此，如果基本的政治状况对利益攸关方之间建立信任无益，或干脆如果一个候选人拒绝接受可信的结果，那么，选举就可能成为暴力的导火索。

37. 当然，我们必须正确看待这个问题。世界上绝大多数的选举是和平地进行的——即使选举的争议司空见惯，特别是在结果互相咬的很近的时候。这样的争议一般都是通过政治程序或国家体制和平解决的。但是，当国家体制或政治程序不能遏制，或从最坏处说，加剧了争议的时候，结果就可能是暴力、伤亡和流离失所，并可能对和平和安全造成更广泛的影响。

38. 在两年期内，联合国为预防或减轻与选举有关的暴力冲突，采取了几项特别措施。我将举两个例子：几内亚和科特迪瓦。

39. 在几内亚，在兰萨纳·孔戴总统去世和 2008 年政变后，2010 年 1 月 15 日瓦加杜古协定的通过为 2010 年 6 月 27 日总统选举搭好了舞台，此后在 2010 年 9 月 19 日举行了第二轮选举。这些选举，对于处在复杂的过渡期的非常多样的人口来说，是几乎 40 年来头一次民主选举。联合国通过开发署的一个项目向这一进程提供了技术支助，并在由非洲联盟和西非国家经济共同体共同担任主席的几内亚问题国际接触小组的框架内，还提供了政治和外交支助。

40. 在这两轮选举前夕，选举援助司副司长被派往实地支持开发署团队的工作。该国政府在最后一分钟提出了为选举的安全提供资助的要求，建设和平支助办公室设法评估了这一要求并以创纪录的速度从建设和平基金放出了必要的款项。项目厅在极紧急的临时通知的情况下提供了后勤支持。此外，新成立的人力厅驻几内亚办事处在选举前、选举中和选举后都监测了人权状况，这提高了对这一进程的信任和信心。

41. 我的西非问题特别代表与非盟和西非经共体在过渡期间进行了密切紧张的合作。我的西非问题特别代表与非盟和西非经共体使节在一名联合国特别派驻科纳克里的高级调解顾问的支助下，联合访问了该国 20 多次。最后，尽管结果很接近并有一些政治争议，阿尔法·康德在一个大体上和平的进程中当选为总统。一些关键的因素包括：任命了一名得到第二轮竞选双方都信任的选举委员会主席，和获票第二位的塞卢·达莱因·迪亚洛以政治家风度接受了最后结果。

42. 在科特迪瓦，本组织的认证选举的任务的依据是 2005 年比勒陀尼亚协定，以及随后的安理会决定(第 1765(2007)号决议)。认证的条件是联合国根据 2007 年瓦加杜古政治协定会同科特迪瓦内部直接对话协调人、布基纳法索总统布莱斯·孔波雷和科特迪瓦各方制定的，其中包括：全国恢复和平，一个包容性的政治进程，平等利用国家媒体，建立客观的选举名单，公平公正的投票结果。第一轮总统选举于 2011 年 10 月 31 日举行，第二轮在 11 月 28 日举行。我的特别代

表于 12 月 3 日证明：第二轮的公平公正的结果就是独立选举委员会在 12 月 2 日宣布的结果，胜出者为阿拉萨内·瓦塔拉先生。

43. 众所周知，当政者拒绝接受结果会令人遗憾地导致暴力冲突和悲惨的生灵涂炭。然而，认证则能提供一种共识基础开展外交行动——包括西非国家经济共同体——以确保科特迪瓦人民民主表达的意愿得到尊重。虽然外交在此案例中并未制止暴力，但合法总统现已就任，并且，联合国继续支持该国政府处理主要的挑战以建立持久的和平与稳定。

44. 科特迪瓦的暴力结果和几内亚大体上和平的结果形成了明显的对照，原因是得票第二的候选人不顾联合国及其它方面对其的催促，拒绝接受合法的结果。

45. 在这两个事件之后，我的西非问题特别代表和他的办公室(西非办)于 2011 年 5 月在佛得角普拉亚举办了西非选举与稳定区域会议。会议由佛得角政府主办，与政治事务部和开发署合作组织。会议得到了西非经共体、非洲联盟、国际法语国家组织、欧洲联盟和国际和平研究所的支持。会议产生的西非选举与稳定普拉亚宣言于 2011 年 5 月 20 日通过，其中提出了推动和平选举运作的务实的建议，包括：进一步鼓励联合国-西非经共体-非盟冲突预防伙伴关系；加强西非办、人权高专办、西非经共体和相关政府之间的合作，制定选举事务区域能力建设方案；和建立早期预警机制。联合国安全理事会在 2011 年 7 月 8 日的新闻声明中对通过普拉亚宣言表示欢迎，并鼓励所有相关行为者落实其建议。

46. 在两年期内，选举支持司还代表秘书处作为技术顾问出席了议会间联盟(议会联盟)会议，帮助设计处理与选举有关的暴力问题的议会联盟框架。会议产生的决议，“提供一个健全的立法框架以预防选举暴力，改进选举监测，并确保权力平稳过渡”，于 2011 年 4 月 20 日在议会联盟第 124 次大会上以协商一致通过。决议呼吁，除其它外，“联合国和议会联盟加强合作，预防选举暴力和确保政治权力平稳和平过渡，以及在整个选举周期中实施选举观察团提出的相关建议。”

47. 在两年期内，联合国还采取了其它措施帮助预防与选举有关的暴力冲突。苏丹就是一个例子，在那里，我应当局要求设立了南部苏丹公民投票问题小组，以监测这一进程并提供斡旋，帮助解决公民投票期间出现的政治分歧。除了与南北双方的领导层保持密切磋商之外，我的小组还与联合国苏丹特派团和非洲联盟调解进程以及相关的会员国开展协调工作。联合国苏丹特派团和开发署在一个一体化结构下提供了大量选举技术援助。公民投票以和平方式进行，其结果被双方和国际社会所接受。南苏丹共和国于 2011 年 7 月 9 日成为一个独立的国家。

六. 可持续性

48. 运作良好的选举是一种极重要的投资，但全世界的经验表明，并不是制度越复杂花钱越多，选举就一定越成功。一些程序平均每个选举人的费用比其它的要

贵，而供应商则继续向世界上最贫穷的国家推销某些最昂贵的选举程序和复杂的技术。虽然对选举制度和程序的选择当然是会员国的主权，但大会第 64/155 号决议责成本组织在我们的工作中“牢记可持续性和成本效益”。

49. 我仍然对那些如此复杂或昂贵的选举技术和系统感到关切，担心它们有可能使一些国家要依赖供应商或捐助方。有些技术不仅在安装使用的时候，而且在将来，会涉及巨额成本影响，因此应加以彻底考虑。在选择选举技术时，捐助方和接受方需仔细考虑国家预算预报，以坚定地走向未来的选举资金自给自足的目标。

50. 现在人们公认，选举援助应在最需要的时候提供，而不只是在选举本身进行的时候。例如，援助应在选举之前若干年就开始的关于选举改革的讨论时就提供。大会第 64/155 号决议建议，“联合国在整个选举周期的时间跨度内继续提供技术咨询和其它援助，包括选举前和选举后，视情况而定。”这一“选举周期做法”对于援助提供者 and 捐助方也是一种有用的规划工具。但我们不应将供资周期与一个国家的要求和需要混为一谈；它也不应成为忽视最终状态的援助的理由。

七. 意见

51. 会员国对于联合国选举援助的需求仍然很大。鉴于越来越需要对选举援助做出灵活的快速反应，尤其是在目前事件的情况下，我鼓励会员国考虑为选举援助进一步提供自愿捐款，包括为快速反应和为纳入妇女、少数群体和代表性不足的群体，向支持政治事务信托基金和开发署民主管治专题信托基金，以及向联合国民主基金和两性平等基金提供专项捐款。

52. 对选举援助的继续需求表明人们普遍赞赏联合国在支持民主发展，包括可信、定期和真正的选举方面的工作。我相信，这主要是基于对以客观、公正、中立和独立的方式进行援助的承诺，而这正是大会在第 64/155 号决议中的指示。本组织的援助也基于这样的理解，即，没有“一刀切”的模式或解决办法，并且，每个国家必须掌控自己的命运。但是，联合国随时愿意奉献其专长、最佳做法和经验教训。

53. 联合国还坚持认为实施关于选举和关于透明、可信、包容和普选权的国际承诺、准则和原则十分重要。各种联合国公约都保护每一个公民参与公共事务运作的权利，和选举和被选举权。政治包容性，特别是妇女的政治参与、以及少数群体和其它代表性不足的群体的政治参与，对于稳定的民主仍然不可或缺，是联合国提供的援助中的重要考虑因素。

54. 但是，我们必须承认，即使是最有包容性的、搞得最好的选举本身也不能消除选举暴力的风险。虽然选举是技术性的程序，但却是根本性的政治事件。为遏制这些风险，我们必须确保向会员国提供的援助不只是技术咨询而已，而是调解和斡旋——如果有此要求的话，最好是与区域或次区域组织协作进行。这一做法

的目的是在选举前解决背后的怨恨，例如，通过鼓励设计预防垄断权力和将反对派政治边缘化的政治体制，以及在选举后支持对话和鼓励以政治家风度对待胜败。一场选举的真正衡量标准是它是否导致广大公众对这一进程的信心和对结果的信任。一场选举，如果是诚实透明地运作、尊重基本的权利、得到政府机关有效和中立的支持、以及有参加者(领导人、候选人和选民)的负责任的行为，就很有可能取得大家接受的、和平的结果。

55. 无论是联合国或是其它机构，在设计和提供选举援助时必须将可持续性和成本效益越来越作为核心因素加以考虑。建设永久性的能力并不需要永久性的能力建设。一切援助必须以长期的可持续性和国家所有权为目标，并针对明确界定的最终状态。此外，我们必须牢记更昂贵的选举机器并非治骗局的灵丹妙药。我继续呼吁会员国对照其它发展需要，仔细考虑选举的成本以及选举援助的成本。我鼓励会员国和捐助方考虑非洲联盟智者小组的建议，即，出于政治和发展理由，各国应作为一项重要目标，尽快从国家预算确立选举资金。

56. 我将继续优先重视在提供选举援助时改进一致性、可预见性和问责制的努力。这种努力应建立在大会委派给牵头人的与选举援助相关的所有事务的明确的领导作用的基础上。

57. 同时，我将努力加强本组织各行政程序支持其特派团、开发署和联合国发展集团其它单位的能力，以确保对会员国的援助方案能以更高的效率、更可预见和更严格的问责的方式提供。

58. 为支持这一目标，联合国选举援助应在所有情况下都以一体化的方式提供——不管是否通过正式的一体化的实地特派团提供的。我相信这将大大提高效率和促进在实地一级的协调。我鼓励会员国在起草安理会选举授权和审议预算和对一揽子基金的捐款时，将这一点考虑进去。

59. 在本组织外面也能加强一致性和效率。全世界多种多样的选举援助提供者和捐助者可确保向寻求援助的会员国提供范围广泛的实用的建议，但也能形成可能破坏筹备工作的无济于事的众说纷纭现象。我鼓励会员国在要求援助时，考虑指定联合国(或另一个组织，如果更偏好的话)帮助确保选举援助提供者的一致性。我进一步敦促，在所有给实地特派团的选举援助授权中，选举援助的授权应包括联合国在确保选举援助提供者的一致性方面的作用。

60. 最后，我们应把更多的时间和资源投入管治。最近，我的工作人员中的一位年轻人与一位来自发展中国家的女青年讨论即将举行的选举。他说：“这个国家迫切需要一场好的选举。”聪明的女青年回答说，“不，这个国家迫切需要的是那些被选上的人在选举后管好它。”没有各级良好有效的管治——包括独立和专业的司法、充分尊重人权、开放多元的媒体、生气勃勃的民间社会、和可信的顺应民意的政府——对选举的投资就不会收获可持续的和平和发展。

附件一

报告期内联合国选举援助的一些例子

阿富汗

1. 阿富汗在联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国项目事务厅(项目厅)的技术和后勤支助下,于2009年8月举行了总统选举和省级选举,随后于2010年9月举行了议会选举。由联合国开发计划署(开发署)管理的“为明天提高法律和选举能力方案”继续为独立选举委员会和其它选举利益攸关方提供支持。联合国还帮助成立了选举投诉委员会和媒体委员会。为确保妇女对选举过程的关切能被人倾听并得到适当处理,联合国妇女发展基金(现称联合国妇女)为议会女议员与独立选举委员会的对话提供了支持。

2. 2009年和2010年的总统选举、省议会选举和国民大会选举是由全阿富汗独立选举委员会操办的,由两名联合国提名的委员和三名阿富汗委员组成的选举投诉委员会对投诉进行了调查。2009年和2010年的选举举行的条件比2004-2005年投票时的条件更困难、更不安全。选举投诉委员会对广泛的欺骗进行了调查,导致2009年约150万张选票和2010年约130万张选票被作废。一些地区的不安全也是一个复杂的因素:许多候选人很难在叛乱地区搞竞选;出来投票的选民比2004-2005年少,许多候选人和选民因不安全而感到被剥夺了公民权。这种情况导致了一个有争议的附属于最高法院的“特别法庭”的设立,以处理选举公民权被剥夺和欺诈问题。在出现了相当紧张的局面后,于2011年1月26日启动了Wolesi Jirga,并达成协议,由特别法庭继续调查选举犯罪问题。法律专家认为,特别法庭的设立是不合法的,独立选举委员会从来就没有承认过它。特别法庭随后的决定——62名议员因其“重新计票”的结果须从议会清理出去——在政府部门之间造成了困难的僵局。该法庭后来根据总统令于8月被解散。虽然如此,2010年选举的亮点在于独立选举委员会能够采取未雨绸缪的做法发现骗局,同时把许多选举违法的疑案移交选举投诉委员会。此外,独立选举委员会能承担更多的责任,因此能继续建设选举能力,以便将来能更好的举办选举。

科特迪瓦

3. 在第一和第二轮总统选举中,联合国向独立选举委员会提供了技术、物资、后勤和安保支助。第一轮于2010年10月31日进行;在第一轮后,在两个领先的候选人阿拉萨纳·瓦塔拉和劳伦·格巴博之间有必要进行一场对决赛。在2010年11月28日举行的第二轮选举后,独立选举委员会于12月2日宣布了临时结果并宣布候选人瓦塔拉为对决赛的赢家,而宪法理事会却在12月3日公布了一个结果版本,把胜利给了格巴博先生。应2005年比勒陀利亚协定框架内科特迪瓦各派的要求和经安理会授权,秘书长在科特迪瓦的特别代表为第二轮总统选举

做了证明，确认了选举委员会宣布的结果。独立选举委员会宣布并经联合国证明的结果随后被西非经共体、非洲联盟和安理会核可。不幸的是，由于格巴博先生拒绝交出权力，随后就发生了一场充满暴力的危机。秘书长和约 20 位国家元首出席见证了 5 月 21 日瓦塔拉总统的就职典礼。

海地

4. 当 2010 年 1 月 12 日地震灾难袭击海地的时候，2010 年 2 月的选举筹备工作已经在如火如荼地进行了。鉴于重大的人员伤亡和巨大的物质破坏，选举被推迟。在联合国选举援助牵头人应普雷瓦尔总统的请求派遣了一个技术可行性工作队之后，通过了一个新的选举时间表，第一轮选举定于 2010 年 11 月 28 日举行。总统选举和议会选举(改选下院及上院的三分之一)结合在一起进行。选举进程因霍乱大爆发和热带风暴而进一步受阻。

5. 鉴于错综复杂和动荡的政治和经济社会状况，以及一些政治团体扬言要抵制，人们对于是否可能举行选举产生了疑虑，在克服了这些疑虑之后，成功举行了选举。第一和第二轮总统和立法选举分别于 2010 年 11 月 28 日和 2011 年 3 月 20 日举行。联合国海地稳定特派团根据安理会的授权，协调了选举进程的所有国际支持，包括协助设立 1 500 个流离失所选民的登记站，检查所有 1 483 个投票站和为取代已经被损坏和摧毁的投票站物色新的地点，散发更新的选民名单，以及与海地国家警署协调，制订并实施选举安全综合计划。为支持选举而部署的资源包括：6 200 名联合国维和部队，1 300 名联合国警察，200 名文职工作人员，174 个飞行小时，和 230 部车辆。开发署的项目集中于支持临时选举委员会的能力，以及一些辅助领域，如，支持统计列表中心、选民名单、选举争议处理和公民教育等。

伊拉克

6. 联合国伊拉克援助团(联伊援助团)继续向伊拉克独立高级选举委员会提供技术咨询和支持。与包括开发署、项目厅和教科文组织在内的伙伴组织一起，联伊援助团提供了技术和警务咨询，并努力增强独立高级选举委员会及其工作人员的能力。在联合国和其他国际合作伙伴的支持下，独立高级选举委员会克服了许许多多运作、安全和法律挑战，于 2010 年 3 月成功举行了全国国民议会的选举。地方一级的参与程度比 2005 年的第一次议会选举要广泛的多。在其他 16 个国家也为符合资格的伊拉克选民举行了国外投票。民间社会的参与很踊跃。在法院的命令下，独立高级选举委员会对相当数量的已投选票进行了重新计数，结果肯定了以前结果的准确性。自 2007 年任命了委员会委员以来，独立高级选举委员会现已筹备并操办了共三次大的选举，包括省议会选举(2009 年 1 月)，库尔德地区的总统和议会选举(2009 年 7 月)和全国议会选举。

吉尔吉斯斯坦

7. 为响应 2010 年 4 月事件之后吉尔吉斯过渡政府的请求，联合国设立了由开发署执行的吉尔吉斯选举支持项目，其重点是技术业务准备、简化投诉程序和妇女的参与。此外，联合国派遣了两名国际顾问担任吉尔吉斯中央选举委员会成员，其专长是法律和程序问题。尽管政治形势脆弱并且时间很紧，但 6 月份的宪法公民表决和 10 月 10 日的议会选举都如期成功举行。

利比里亚

8. 利比里亚将在 2011 年下半年举行公民表决和总统和议会选举。自利比里亚冲突结束以来，这是第二代选举，联合国将确保组织选举的首要责任仍在国家当局，并同时向其提供必要的支助。国家选举委员会通过开发署 2010-2012 年选举周期能力建设方案接受技术援助。此外，国家选举委员会、开发署和联合国利比里亚特派团(联利特派团)已查明了交通不便的地区，联利特派团将提供额外的后勤支持。根据安理会的授权，联利特派团还将支持当局确保选举，同时加紧了与利比里亚当局在法律、政治、司法、安全和人权问题上的工作，以减轻紧张局势并创造有利于和平选举的气氛。

巴布亚新几内亚(布干维尔)

9. 应巴布亚新几内亚政府的请求，联合国为布干维尔 2010 年 5 月的第二次总统和议会选举派遣了一个选举专家监测工作队。这次选举——胜者将领导该地区的布干维尔地位公民表决(设想在 2015-2020 年期间举行)的筹备进程——是在巩固布干维尔和平和民主过程中的一个里程碑。因此，这场选举被视为至关重要，而且，人们对暴力卷土重来的可能性也十分担心。选举专家监测工作队访问了全地区的投票站，包括一些在南方的许多人是第一次投票的地区。联合国的存在受到了所有有关利益攸关方的欢迎，并被广泛看作是在选举进程中建立信心从而促成最终的和平选举环境的一个重要因素。

苏丹

10. 联合国通过联合国公民表决和选举综合司向南部苏丹公民表决委员会(南苏丹公决委)提供了技术咨询和援助，该司由联合国苏丹特派团(联苏特派团)选举处和开发署组成。南苏丹公决委为南部苏丹 2010 年 11 月 15 日至 12 月 8 日公决和为 2011 年 1 月公决，以确定南苏丹人是希望与北部分离还是统一，登记了 390 万名选民。2011 年 1 月 9 日至 15 日，390 万登记的选民有了投上自己一票的机会。250 多名联合国工作人员向南苏丹公决委提供支持，一直到州和县一级。联合国与国际合作伙伴合作，也向公决进程提供了财政和后勤支持，包括在八个地点进行国外投票。联合国的飞机也将物资空运到偏僻和与世隔绝的公决中心。公决的结果为所有各方所接受，绝大多数赞成分离。

11. 除了联合国公民表决和选举综合司的直接支助之外，全面和平协定的各方在 2010 年 7 月 17 日给联合国秘书长的一封信中要求联合国为公决派遣一个监测团。秘书长任命了一个小组监测和评估公决过程。虽然标准的做法是联合国一般不监测自己也提供技术援助的选举过程，但联合国在监测公决方面的作用被认为对于提高对进程的信心和接受其结果十分关键。因此，小组工作人员监测了南部苏丹所有各州的 46 个县 的公决，重点是偏僻地区；在南部苏丹 15 个州中的 13 个州；以及在进行国外投票的所有八个点。小组向秘书长报告说，公决的结果反映了南部苏丹人民的自由意志。

突尼斯

12. 应临时政府关于选举援助的请求，联合国于 2011 年 3 月 1 日向突尼斯派遣了一个高级别选举需求评估团。该团报告中所载的建议得到了牵头人的批准。根据这些建议，联合国实施了一个项目——援助突尼斯当局组织设想在 2011 年 10 月举行的制宪会议代表选举。项目被确定为把重点放在联合国有明确的比较优势的领域，要确保协同增效和避免与其他行为者已经在开展的其他方案发生重叠。项目包括了一些措施，以支持选举管理机构和帮助促进包容性的参与选举进程，特别是妇女和民间社会团体。

附件二

报告期内接受联合国选举援助的国家和领土

阿富汗^a

阿根廷

孟加拉国

贝宁

多民族玻利维亚国

布隆迪^a

布基纳法索

柬埔寨

喀麦隆

中非共和国

乍得

科摩罗

刚果共和国

科特迪瓦^a

刚果民主共和国^a

萨尔瓦多

埃塞俄比亚

冈比亚

危地马拉

几内亚

几内亚比绍^a

圭亚那

^a 援助是根据安理会授权提供的。

海地^a
印度尼西亚
伊拉克^a
肯尼亚
吉尔吉斯斯坦
黎巴嫩
莱索托
利比里亚^a
马拉维
马尔代夫
墨西哥
莫桑比克
尼泊尔
荷属安的列斯(博内尔岛)
尼日尔
尼日利亚
巴勒斯坦被占领土
巴拿马
巴布亚新几内亚
秘鲁
摩尔多瓦共和国
罗马尼亚
卢旺达
塞拉利昂^a
所罗门群岛
苏丹^a

苏里南

东蒂汶^a

多哥

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
