



大 会

Distr.
GENERAL

A/50/332
7 August 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十届会议
临时议程* 项目41

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

秘书长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报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言	1 - 10	3
二、促进民主的文化	11 - 38	4
A. 政党和运动	14 - 22	5
B. 自由而独立的媒体	23 - 30	6
C. 通过公民教育建立政治文化	31 - 38	8

* A/50/150。

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
三、选举援助	39 - 77	9
A. 组织和举行选举	47 - 54	24
B. 监督	55 - 59	26
C. 核查	60 - 66	27
D. 协调和支助国际观察员	67 - 72	28
E. 支助国家选举观察员	73	30
F. 技术援助	74 - 76	30
G. 观察	77	31
四、建立民主制度	78 - 120	31
A. 建立和加强民主的政府结构	82 - 93	32
B. 加强法制	94 - 103	35
C. 提高负责程度、透明度和公共部门管理的质量	104 - 114	37
D. 建立能力和公务改革	115 - 120	40
五、意见和建议	121 - 131	41

一、导言

1. 大会1994年12月7日第49/30号决议请我“研究联合国系统可以何种途径和机制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”，并就此问题向大会第五十届会议提出一项综合报告。本报告是按照该决议的要求提出的。

2. 第一次新的民主国家或恢复民主的国家国际会议于1988年在马尼拉举行。第二次新的民主国家或恢复民主的国家的国际会议于1994年7月4日至6日在马那瓜举行。十三个会员国参加了马尼拉的会议；七十四个会员国参加了马那瓜的会议。

3. 大会第49/30号决议注意到马那瓜会议通过的《宣言》和《行动计划》的重要性。因此在编写本报告时，我仔细地注意到了那些文件。我也注意到了为马尼拉和马那瓜会议准备的或那两次会议发表的其他材料。此外，根据我的一项要求，若干联合国实体针对试图促进或巩固民主的会员国的要求提供了有关它们的经验的资料。我感谢它们作出了有益的贡献。它们提供的资料使得我能够从联合国系统内已有的经验得出若干临时性的结论。它们载在本报告的第四章内。

4. 在编写本报告时，我发现，为避免对联合国在这个领域的工作的性质和范围产生误解，有需要提出若干初步澄清。

5. 联合国系统在协助和支持各国政府作出努力，促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家方面，并没有赞同或促进任何特定的政府形式。民主并不是一个可以从某些国家模仿来的模式，而是一个所有人民可以达到和可以为所有文化吸收的目标。视社会的性质和情况而定，它可以有许多种形式。这是为什么在本报告内，我不试图提出民主的定义，而只提到民主化。

6. 民主化我指的是一个集权的社会通过代表机关的定期选举，负责的公共官员，透明的公共行政，独立的司法和自由的新闻界等机制变得越来越具有参与性的过程。根据这种概念，民主化并不必然会立即导致一个充分民主的社会。这个目标可

能只能逐步实现,一个集权的社会逐渐改变成一个比较不集权的社会。民主化进行的步伐必然地取决于各种政治的、经济的、社会的和文化的因素,其中有些因素在某些社会里可能不会发生迅速的变化。

7. 当会员国提出要求时,联合国随时准备以该国政府同意的方式协助各国进行此一民主化的过程。

8. 本报告利用并综合了联合国各实体在支持民主化过程中已经累积的大量经验。它描述了此一过程最可能有效发展的环境,并提出了一份经验显示有益于支持民主化过程的行动清单。本报告第二章描述了联合国通过提倡参与性的文化和开放的社会以促进民主化过程的各种方法。第三章显示出联合国在协助会员国选举的具体领域上实际已经做了哪些工作。最后,在第四章内,我审查了联合国系统和国际社会其他行动者在协助各国建立支持民主化过程的体制方面发挥了什么作用。

9. 一个政治实体通过群众的参与而转变成为一个独立的国家可以为民主化的文化提供一个健全的基础。联合国通过由国际核实的民主参与过程参与了若干个独立国家的诞生。在过去四十年里,从1956年的多哥到1993年厄立特里亚,联合国观察和监督了30多次公民投票、公民表决、选举和其他自决的行为,其中许多是由托管理事会赞助的。

10. 从这个角度看来,联合国协助各国作出努力,促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家的的工作并不是一项新的工作。但是,最近会员国请联合国提供选举和体制建立方面的协助的要求,以及马尼拉会议和马那瓜会议的决定都反映出会员国对联合国协助的请求的性质改变了。

二、促进民主的文化

11. 民主化的过程一般只有在满足了若干条件后才会在一个社会生根。首先最重要的是,无论是在政府一级上还是普通的公民都必须具有使政府更为民主的政治意愿。

12. 其次,在这样一个社区里的公民还必须有民主参与社会决策过程的工具。这方面最低的先决条件包括有能力:(a) 参与自由和公平的选举;(b) 自由结社和组织政党或运动,从而允许发展多党制度或政党或运动联盟;(c) 可以充分取得各种资料,包括独立媒体的资源。

13. 第三,这些要求本身并不是充分的条件。民主不能只建立在形式之上;如果它要成为一个有效的过程,它需要有一个健全的公民社会,以及参与和协商的政治文化。联合国的行动可以协助各国建立民主的体制和机制;但经验显示出,也可以要求采取加强根本的民主文化的行动。

A. 政党和运动

14. 今天,试图促进或巩固民主化过程的国家往往涉及从一党政府制度转变为多党制度,其中可能包括以前的解放运动或反叛运动。

15. 这种转变的要求可能来自各种不同的情况:它们可能来自内在的或外在的压力。在某些情况下,内在的压力可能来自要求改变的政治运动或改善经济的要求。外在的压力一般来自国际捐助界,它们可能会把援助同统治和人权等方面的进展联系起来。不管在何种情形下,人们都无法预测会在什么时候作出向多党制度转移的决定,也不能事先预定出转变的过程。

16. 在这些情况下,为各政党和运动的成员提供训练将可以有利于民主文化的创造或巩固。

17. 在新的或恢复的民主国家里,可以鼓励各政党和向它们提供手段,使它们能以积极和建设性的方式,对政治辩论作出贡献,使它们超越可能是它们的基础的部族或宗教派别。

18. 联合国在这方面的经验来自它对多方面的和平行动的参与。特别是在经过长期暴力的内战的国家里,联合国曾促进了将反叛武装运动转变成一个被确认的政党的过程。

19. 例如在莫桑比克,联合国莫桑比克行动(联莫行动)的选举司通过“登记的政党的信托基金”向各政治党派提供了援助。该信托基金在将莫桑比克全国抵抗运动(抵运)转变成一个政党的过程中发挥了特别积极的作用。选举司还提出了一个政党监测方案计划,其中包括训练和提供补助以及在选举日向各0#.投票站部署大约30 000名政党监测员。还训练政党成员观察在省一级和国家计票中心进行的计算机化的计票过程。

20. 在柬埔寨,我的特别代表和他的工作队定期同所有主要政党的领导磋商,从而对将它们纳入主流政治作出了贡献。

21. 在萨尔瓦多,在联合国萨尔瓦多观察团(联萨观察团)的协助下,法拉本多·马蒂民族解放阵线(马解阵线)转变成了政党,参加了1992年的全国选举。

22. 联合国本身并不是永远都能为政党的成员提供充分的训练方案的。它的参与可以被当作是对受援国政治生活的一种干预,可能会被指责偏向某一特定党派。因此这一重要的工作有时候最好由其他的机构,例如非政府组织来担任。例如,同样在柬埔寨,训练主要是由两个以美国为基地的组织进行的,即国家民主研究所和国际共和研究所。

B. 自由而独立的媒体

23. 自由而负责的传播媒介是有效的民主化所不可缺少的。将时间公平地分配给所有政治党派并对公众提供公正的报导的独立而自由的媒体将可以帮助确保思想自由,使各种想法得以顺利沟通,促使人民进行对话。它们是暴露腐败、管理失当、歧视、犯罪不受惩罚和不公正的情况等的工具。

24. 联合国协助各国政府创造条件,使自由而独立的媒体能够发挥这一重要的作用。同时,媒体必须建立起负责任的自我监督机制,确保新闻记者的诚实和正直。

25. 不过在许多国家里还没有这样一个有活力的独立媒体。在这种情况下

下,联合国可以以若干方式提供一些援助。例如,联合国秘书处新闻部连同联合国教育,科学和文化组织(教科文组织),同联合国开发计划署(开发计划署)合作,于1991年在纳米比亚举办了一个关于促进独立而多元的非洲的区域讨论会。来自加拿大、丹麦、芬兰、德国、挪威和瑞典的发展机构支持了该讨论会,非洲的新闻记者、媒体代表、企业家、新闻方面的决策人参加了该讨论会。他们讨论了体制性的、法律的、政治的和人力资源发展的问题,并通过了“促进独立而多元的非洲新闻界宣言”。此外,通过了一组关于改善非洲国家的信息和通讯基础结构的建议,由教科文组织通过它的通讯发展国际方案来执行。

26. 1992年在哈萨克斯坦阿拉木图为亚洲新闻界举办了一个类似的讨论会。除了新闻专业人员和新闻方面的决策人员外,若干区域媒体组织、通讯研究机构和非政府组织出席了这一会议,该会议也发表了一项宣言,并就具体项目提案达成了协议,提倡以新闻自由作为发展和民主化的一个关键因素。

27. 1994年新闻部连同教科文组织、开发计划署和智利政府举办了一个讨论会,支持拉丁美洲和加勒比区域的独立多元媒体。该讨论会使来自区域内的400名传媒人员集聚一堂,讨论会强调应在农村和人口过多的城市地区从事媒体的发展。同较早时举行的区域会议一样,讨论会为评价区域内新闻从业人员的需要和他们关心的问题提供了机会,并在《圣地亚哥宣言》和《行动计划》内提出了一系列建议和具体的提案。

28. 目前,新闻部正在同教科文组织和开发计划署密切合作,为阿拉伯区域筹备一个媒体发展讨论会,讨论会将于1996年1月在也门举行。

29. 所有这些讨论会和努力都帮助使专业界、政府和一般公众更加认识到新闻自由和多元化的问题,并带来了许多实际的倡议和援助项目,例如在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦设立了媒体资源中心。

30. 我预期,随着民主化在选择推进和巩固它们的民主体制的国民社会里生根,我们将会有更多这样的经验。

C. 通过公民教育建立政治文化

31. 有些已经从一个党制度或集权政权转变成了多党选举制度的国家是在没有修改影响到国家结构的宪法条款的情况下做到这一点的。换句话说,它们的宪法重新产生了以往政权的权力集中和集权主义。从集权主义过渡到一个参与性较高的政权需要在公共新闻方面和公民教育方面作出长期的努力,以确保人民普遍认识到新的现实,让公民对它的定义有发言的机会。

32. 特别是,任何选举过程如果经取得成功,首次参加投票的选民必须信任投票的过程和它的体制。因此应不遗余力,确保选举的进行是可信的,是透明的。选票必须要保密。

33. 选民的教育也可以发挥积极的作用。投票示范、流动剧场、手册、报纸的报导和广播节目都有助于使选民熟悉投票过程,和解答他们关心的问题。

34. 为选民提供有关他们将作出的选择的意义的准则是比较困难的。选民可能并不认同各党派的思想,而是对某特别个人有强烈的感情;或他们可能会受到种族或地理因素的影响。事实上,各党派的政策和思想可能并没有多大的差别。

35. 例如选民可能缺乏有关一党和多党政府制度的相对优劣的信息。因此在解释他们有哪些选择方面公民教育是很关键的。但应该指出,特别是在文盲率高的国家里,并不能保证这样做一定会取得成功。

36. 例如在让柬埔寨人对选举作好准备和让他们知道柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)、《巴黎协定》和他们的权利和责任方面,信息是一个关键因素。在战争和孤立了二十年之后,许多柬埔寨人不知道外边的世界发生了什么变化,不知道国际社会对他们的国家的关切。许多人对于在柬埔寨适用自由和公平的选举和多党政治竞选等概念也有怀疑。除了人民的怀疑

和党派宣传所带来的挑战外,联柬权力机构还面临到散播信息方面实质上的障碍。由于全国识字率低,书面材料的影响减少了,地方的无线电和电视设施老旧,缺乏修理,而且播散范围有限。在传播信息方面联柬权力机构最有效的措施是创设自己的无线电广播电台。

37. 在南非,以美国为基地的全国民主研究所,连同基地在开普敦的发展研究中心早在1991年就发起了一个全面选民教育方案。许多政府为南非各非政府组织以当地为基础的努力提供了财政支助。作为联合国南非观察团(联南观察团)任务的一部分,它根据内容和地理范围对这样的方案是否充分进行了监测。当确认到缺失时,它就把有关的资料通知独立选举委员会和有关的非政府组织。

38. 人权中心也在从事公民教育方面的工作。它的活动包括出版人权和选举手册,举办各种新闻方案,支持公民教育的各项努力,和训练在选举中担任重要工作的公务人员。例如在安哥拉,中心同第二期联合国安哥拉核查团(联安核查团)合作,安排关于民主、人权和自由和公平的选举的选前讨论会。它的对象是政党、执法人员、媒体、非政府组织和国家一级、省一级、和市一级的选举干事。同样地,在马拉维,联合国秘书处连同开发计划署,在1993年就多党和一党政府进行了全民投票后为政府和反对派的领导人举办了一个关于民主过渡的专题讨论会。

三、选举援助

39. 1989年以后联合国开始收到主权会员国提出的选举援助要求。在1989年至1992年之间联合国收到了七项选举援助要求;到1995年6月,要求总数增至89项(见表1)。

表1. 每年选举援助要求数目

	所收到的要求	受理的要求
1992年以前	7	7
1992年期间	32	29
1993年期间	22	18
1994年期间	17	13
1995年1月1日至6月30日	11	10
共计 1995年6月31日为止	89	77

40. 这项要求是由下列普遍原因造成的：(a) 冷战结束以及世界若干区域的和平协定，(b) 组成苏联的共和国对民主进程的新的强调，和(c) 一些发展中国家的政府希望推行或加强民主化进程。

41. 由于选举援助要求日增，1991年大会请秘书长任命一个协调员协助协调和审查选举援助要求。目前，我的主管政治事务副秘书长担任协调员。

42. 协调员的任务包括把援助要求转达有关办事处或方案、确保仔细审议各项要求、发展体制数据以便利用过去的经验、拟定和维持国际选举专家名册并与有关政府间组织建立联系以促进合作和避免重复努力。1992年4月政治事务部设立了选举援助司以协助协调员执行这些任务。

43. 联合国提供七种基本选举援助形式：(a) 组织和举行选举，(b) 监督，(c) 核查，(d) 协调和支持国际观察员，(e) 支持国家选举观察员，(f) 技术援助和(g) 观察。头三种援助需要大规模的特派团和安全理事会或大会的核可。组织和举行选举特派团和核查特派团一般是在比较广泛的维持和平行动的范围内进行。表2按援助种类详细开列选举活动。

表2. 会员国向联合国系统提出的选举援助要求
(按字母顺序)

会 员 国	要求日期	援助期间	联 合 国 的 反 应
阿尔巴尼亚	1992年2月	1992年3月	提供了技术援助。 1992年3月举行了选举。
安哥拉	1991年5月 ^{**}	1992年4月- 1992年12月	提供核查和技术援助。1992年9 月举行了总统和立法选举。
阿根廷	1992年9月	1992年11月 -1994年6月	提供了技术援助。 1993年10月举行了选举。
亚美尼亚	1995年1月	1995年2月- 进行中	正在提供协调和支助。 将于1995年7月举行立法选举。
阿塞拜疆	1992年5月	.....	由于从决定至执行相隔的时间不 足，拒绝为1992年6月7日举行的 总统选举提供观察员的要求。
	1993年8月	.....	由于从决定到执行相隔的时间不 足，以及缺乏有利环境，拒绝为 1993年 8月29日举行的公民投票 提供观察员。

^{**} 伊氏图里尔协定签署日期。

表2(续)

	1995年6月	1995年6月	派遣特派团衡量计划于1995年11月举行的选举的需要。
孟加拉国	1995年2月	1995年3月	派遣衡量需要特派团，选举日期待宣布。
白俄罗斯	1994年5月	.....	由于从决定到执行相隔的时间不足，拒绝为1994年6月23日举行的总统选举提供观察员。
贝宁	1995年3月	1995年3月	提供了协调和支助。 1995年举行了立法选举。
巴西	1993年11月	1993年12月- 1994年12月	提供了技术援助。 1994年10月举行了普选。
布隆迪	1992年 12月 ^b	1993年5月- 1993年6月	提供了技术援助、协调和支助。 1993年6月举行了总统和立法选举。
柬埔寨	1991年 10月 ^c	1991年11月- 1993年6月	提供了组织和管理。 1993年5月举行了选举。

^b 大约日期。

^c 巴黎协定签署日。

表2(续)

喀麦隆	1992年2月	1992年2月- 1992年3月	提供了观察(后续和报告)。 1992年3月举行了立法选举。
中非共和国	1992年6月 ^a	1992年10月	提供了协调和支助。 1992年10月举行了普选。
	1993年7月	1993年8月- 1993年9月	提供观察(后续和报告)。 1993年8月和9月选举了普选。
乍得	1992年12月	1993年1月- 1993年4月	提供了技术援助。
	1995年1月	1995年3月- 进行中	正在提供技术援助。 选举日期待宣布。
哥伦比亚	1993年2月	1993年6月- 1994年12月	提供了技术援助。
刚果	1992年7月	1993年7月- 1993年8月	提供了观察(后续和报告)。 1992年8月举行了总统选举。
	1992年11月	1993年5月	提供了协调和支助。 1993年5月举行了立法选举。

^a 大约日期。

表2(续)

	1995年3月	.....	由于从决定至执行相隔的时间不足, 拒绝向1995年4月举行的立法选举的最后阶段提供观察员。
科特迪瓦	1995年4月	1995年7月-进行中	就计划于1995年底举行的选举派遣了衡量需要特派团。
吉布提	1992年8月	1992年9日	提供了观察(后续和报告)。1992年9月举行了公民投票。
	1992年11月	1992年12月	提供了协调和支助。1992年12月举行了立法选举。
	1993年3月	1993年5月	提供了协调和支助。1993年5月举行了总统选举。
萨尔瓦多	1992年6月	1992年8月	提供技术援助。
	1993年1月	1993年4月-1995年3月	提供了核查和技术援助。1994年3月和4月举行了普选。
赤道几内亚	1993年3月	1993年4月-进行中	正在提供技术援助。

表2(续)

	1993年7月	.....	由于缺乏有利环境, 拒绝向计划于1993年 9月举行的选举派遣观察员。选举随后推迟至1993年11月。
厄立特里亚	1992年5月	1993年5月	核查和技术援助。
爱沙尼亚	1992年6月	.....	由于从决定至执行相隔时间不足, 拒绝向1992年 6月28日举行的公民投票提供观察员。
埃塞俄比亚	1992年4月	1992年5月- 1994年3月	提供了协调、支助和技术援助。1992年 6月举行了地区选举, 1994年 6月举行了全国选举。
加蓬	1993年10月	1993年11月- 1993年12月	提供了后续报告和技术援助。1993年12月举行了总统选举。
	1995年5月	1995年7月- 进行中	特派团正在进行衡量需要。
冈比亚	1995年4月	1995年5月- 进行中	派遣衡量需要特派团, 正在拟定技术援助项目。

表2(续)

加纳	1992年4月	.....	曾建议为1992年11月和12月举行的总统和国会选举协调国际观察员而不派遣观察员。 政府拒绝了联合国的建议。
几内亚	1992年3月	1992年5月- 1993年12月	提供了技术援助、后续和报告。 1993年12月举行了总统选举。
	1995年4月	1995年6月	提供观察(后续和报告)。 1995年 6月举行了立法选举。
几内亚比绍	1992年12月	1993年1月- 1994年8月	提供技术援助、协调和支助。 1994年7月举行了普选。
圭亚那	1992年6月 ^e	1992年6月- 1992年10月	提供了技术援助。 1992年10月举行了选举。
海地	1990年7月	1990年11月- 1991年1月	提供了核查和技术援助。 1990年12月和1991年 1月举行了普选。
	1994年9月	1994年10月- 进行中	正在提供技术援助。 1995年6月举行了第一轮立法选。

^e 大约日期。

表2(续)

洪都拉斯	1994年3月	1994年6月- 进行中	正在提供技术援助。
匈牙利	1994年4月	.....	由于从决定至执行相隔时间不足， 拒绝为1994年5月8日举行的全国 选举提供观察员的要求。
肯尼亚	1992年11月	1992年12月- 1993年1月	提供了协调和支助。 1992年12月举行了立法选举。
吉尔吉斯斯坦	1994年12月	1995年1月- 1995年3月	提供观察(后续和报告)和衡量选 举后情况支助。 1995年2月举行了议会选举。
拉脱维亚	1993年5月	.....	由于从决定至执行相隔时间不足， 拒绝派遣联合国代表团观察1993 年 6月举行第 5个国会选举。
	1994年4月	.....	由于从决定至执行相隔时间不足， 拒绝为1994年 4月举行的地方当 局选举提供观察员的要求。
莱索托	1991年8月	1991年11月- 1991年12月	提供了技术援助。

表2(续)

	1992年10月	1992年12月- 1993年3月	提供了协调和支助。 1993年3月举行了普选。
	1994年6月	1994年12月	就可能向民主化进程提供的援助 派遣衡量需要特派团。
利比里亚	1992年2月	1992年5月	提供了技术援助。
	1993年7月	1993年8月- 进行中	提供核查和技术援助。 [±]
马达加斯加	1992年3月	1992年4月- 1992年12月	提供了技术援助、后续和报告。 1992年 8月举行了宪法公民投票, 1992年11月和1993年 2月举行了 总统选举, 1993年举行了立法选举。
	1994年4月	.....	政府要求为1994年 7月举行的市 政府和地方选举提供观察员之后 没有回答联合国提供协调和支助 的提议。没有举行选举。
马拉维	1992年10月	1992年11月- 1993年6月	提供了技术援助、协调和支助。 1993年6月举行了公民投票。

[±] 援助暂时搁置。

表2(续)

	1993年10月	1993年11月- 1994年12月	提供技术援助、协调和支助。 1994年5月举行了总统和国会选举。
马里	1991年9月	1991年12月- 1993年4月	提供技术援助、观察(后续和报告)。1992年4月举行了选举。
墨西哥	1994年4月	1994年6月- 1995年5月	向国家观察员提供支助。 1994年8月举行了选举。
摩尔多瓦	1994年1月	1994年2月- 1994年3月	提供观察(后续和报告)。 1994年2月举行了国会选举。
莫桑比克	1992年 10月 ^a	1992年10月- 1994年12月	提供核查和技术援助。 1994年10月举行了总统和国会选举。
纳米比亚	1994年7月	1994年5月- 1994年12月	提供了协调和支助。 1994年12月举行了普选。
荷兰(荷属安的列斯群岛)	1993年6月	1993年8月- 11月	联合国出席公民投票委员会(库拉索)的代表。

^a 全面和平协定签署日期。

表2(续)

	1994年6月	1994年10月	联合国出席公民投票委员会(圣马丹乌, St. Estacious 和萨巴的代表。
尼加拉瓜	1989年3月 ^a	1989年8月-1990年3月	提供了核查和技术援助。1990年2月举行了选举。
	1993年11月	1993年12月-1994年3月	提供了协调和支助, 并从联萨观察团派遣了一队观察员。1994年2月举行(大西洋海岸)选举。
尼日尔	1992年6月	1992年12月-1993年3月	提供了协调和支助。1992年12月举行了公民投票, 1993年2月举行了立法选举, 1993年2月和3月举行了总统选举。
	1994年12月	1994年12月-1995年1月	提供了技术援助。1995年1月举行了国会选举。
巴拿马	1993年11月	1993年12月-1994年8月	提供了技术援助。

^a 此项要求以1987年8月的第二次埃斯基普拉会议协定为根据。

表2(续)

巴拉圭	1993年4月	1993年5月- 1993年6月	提供了技术援助、观察(后续和报告)。1993年5月举行了普选。
秘鲁	1992年 ^a	1992年1月- 进行中	正在在提供技术援助。
菲律宾	1992年 11月 ^a	1993年4月- 1993年5月	提供了技术援助。
罗马尼亚	1990年 ^a	1990年4月- 1990年5月	提供了技术援助。
	1992年9月	1992年9月- 1992年10月	提供了观察(后续和报告)。1992年9月和10月举行了国会和总统选举。
俄罗斯联邦	1993年10月	1993年12月	提供了观察(后续和报告)。1993年12月举行了联邦议会选举。
卢旺达	1992年5月	1992年6月	提供了技术援助。
圣多美和普林西比	1994年8月	1994年10月	提供了观察(后续和报告)。1994年10月举行了立法选举。

^a 大约日期。

表2(续)

塞内加尔	1993年2月	1993年3月- 1993年5月	提供了观察(后续和报告)。 1993年2月和5月举行了总统和立法选举。
塞舌尔	1992年6月	1992年7月	提供了观察(后续和报告)。 1992年7月举行了选举。
	1993年7月	1993年7月	提供了观察(后续和报告)。1993年7月举行了总统和立法选举。
塞拉利昂	1993年9月	1993年10月	提供了技术援助。
	1994年3月	1994年6月- 进行中	正在提供技术援助。
南非	1993年12月	1993年12月- 1994年5月	提供核查。 1994年举行了普选。
斯威士兰	1993年5月	.....	由于得不到指规数资金, 拒绝向1993年举行的国会选举提供财政援助的要求。
前南斯拉夫的马其顿共和国	1994年9月	1994年10月	提供了观察(后续和报告)。1994年10月举行了总统和国会选举。

表2(续)

多哥	1992年4月	1992年5月- 1992年12月	提供了技术援助。 1992年9月举行了公民投票。
	1993年3月	1993年8月	提供了观察(后续和报告)。 1993年8月举行了总统选举。
乌干达	1992年10月	1992年11月- 进行中	提供了协调和支助。正在提供技术援助。1994年3月举行了选举。
	1995年5月	在审议中	正在审议向选举委员会提供进一步技术援助的要求。
乌克兰	1994年1月	1994年3月	提供了观察(后续和报告)。 1994年3月举行了国会选举。
	1994年6月	1994年6月	提供了观察(后续和报告)。 1994年6月举行了总统地方选举。
坦桑尼亚联合 共和国	1994年9月	1994年9月 (人权中心) 1995年4月 选举援助司	派遣了衡量需要特派团。 派遣了衡量需要特派团。正在审议提供协调和支助的问题。

44. 联合国向要求援助的会员国提供的选举援助的种类通常按照派经该国的需要评价特派团决定。这种特派团有两项基本任务：实际评估举行可行的选举的条件和评估该国的基本选举需要。需要考虑的因素包括现行宪法和选举法的规定、是否有独立的选举委员会、选举活动时间表是否能确保有充分的时间进行登记和切实的竞选活动、各党对联合国援助的观点和政府对于举行合法的选举进程的普遍承诺。

45. 需要评价特派团最经常遇到的问题是：(a) 缺乏物质资源，结果必须要求国际社会资助一些组织选举所需的材料和设备；(b) 在公民教育、培训、划定选区划界、社会联系、后勤、人口和信息系统；(c) 在选举机构内存在的软弱无力的行政结构；(d) 缺乏身份证明文件，首先是出生证明书；(e) 文盲率偏高；(f) 缺乏可靠的选举登记；(g) 由于基本建设和交通设施不足而产生的与分发选举材料有关的问题，以及缺乏适当的规划。

46. 所有的援助种类可以调整或修改以配合要求援助国家的特殊需要；一种援助形式往往可以与另一种形式互相补足。例如，技术援助经常与观察特派团一起提供。尽管最常见的援助形式是在纳米比亚或柬埔寨等地执行的大型选举援助特派团，但最经常要求提供的援助是技术援助，由一名或二名顾问为一个具体的项目提供一个或两个多月的援助。

A. 组织和举行选举

47. 联合国提供最全面的选举援助是为柬埔寨提供的选举援助。这项行动是1991年10月签署的《巴黎协定》的一个组成部分，在1993年的选举达到高峰，这次任务是在1992年2月19日安全理事会设立的联柬权力机构较大的任务范围内进行，会员国核可提供必要的财政支助。

48. 在柬埔寨，联合国负责组织和举行选举，这是联合国首次接受此种责任。联柬权力机构的选举任务只是其行使确保落实《巴黎协定》所必须的权力的较大责任的一个方面。其军事任务包括监督停火和有关措施、核查外国部队撤出和不再重返

及全面的排雷方案。一个联柬权力机构民警部门负责监督和控制当地警察。此外，设立一个民政部门，对可能直接影响选举结果的行政机构和办事处进行直接的监督。难民专员办事处在1992年3月30日至1993年4月30日间协助遣返约365 000名柬埔寨难民。联柬权力机构特派团的其他部门包括人权和重建/发展。

49. 1992年4月1日，我的特别代表向全国最高-委员会提出了联柬权力机构制订的选举法草案，8月正式颁布选举法。选民登记于1992年10月开始，延长至1993年1月31日，结果有470多万选民登记，约占有资格投票的人口的96%。选举定于1993年5月23日至28日举行。

50. 一个选举要获得成功，就必须有自由和公平的竞选活动。联柬权力机构的民政和新闻/教育部门在这方面起了关键性的作用。为了确保在竞选期间公平利用传播媒介的机会，联柬权力机构广播电台每周向每个政党提供一段时间广政治资料，并在一个政党、其候选人或官员认为他受到不公平的评击或其公开声明受到歪曲时容许他们“有答辩权”。此外，联柬权力机构民警在正式竞选活动的六个星期内监测政治会议和群众大会，并向被认为风险最高的政党办事处提供保护。

51. 联柬权力机构也采购了所有与选举有关的设备材料，并挑选了50 000多名柬埔寨人受训担任1 400个投票站的监选员。900多名来自44个国家和各国议会联盟（议会联盟）的国际监选员加入驻全国各地投票站的联柬权力机构工作人员的行列。每一个投票站由1名柬埔寨首席监选员主持，由1名国际监选员提供支助。

52. 尽管在竞选期间不断发生零星的暴力行为和民主柬埔寨党的意向不明，但选举大体上和平无事，近90%的登记选民投了票。在计完票后，我的特别代表于1993年6月10日宣布总的来说选举是自由和公平的。

53. 联柬权力机构的选举援助部门从1991年11月第一个需要评价特派团开始，直至1993年7月底最后一名选举官员离开为止，选举前和选举活动包括公民教育和培训；拟订适当的法律架构；草拟选举法；选民登记、政党和候选人；投票；计票和核查。

54. 迄今为止这种任务的唯一的另一个例子是负责在西撒哈拉组织和举行全民投票的联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)。

B. 监督

55. 第二种同样罕见的选举援助形式是选举监督。选举监督大部分是在非殖民化的范围内进行的,由于这种办法不适于在主权国家内采用。因此,秘书长的特别代表不仅必须证明选举结果,还要证明选举进程的所有步骤,包括政治和选举组成部分。这些组成部分必须一开始就明确确定。同组织和举行选举的任务一样,联合国监督一个选举必须得到安全理事会或大会的核准。监督选举费用相当大,并且从计划至实际执行需要相当多的时间。

56. 这种援助的最近的一个例子是1989年的纳米比亚选举。在纳米比亚,选举是由南非任命的一名行政长官管理,由秘书长的特别代表监督。秘书长的特别代表负责在进程的每一个阶段,在影响政治进程的各级行政措施在生效之前确定这些措施是公平和适当的,并授权就每一个阶段的任何方面提出建议。正式竞选活动只能在秘书长特别代表核可应循选举程序之后才能开始。选举进程的执行,包括选民登记和计算和公布选举结果,也必须以秘书长特别代表认为满意的方式进行。秘书长特别代表还负责确保不得有任何威胁和干预选举进程的活动。

57. 过渡时期援助团(联合国过渡时期援助团)是一个非常大规模的行动,由于它的任务不仅是证明选举进程的每一个阶段,还要确保为纳米比亚的自由和公平选举创造条件。这个特派团最后由近8 000人组成,其中包括近2 000名文职人员、1 500名民警监测员和约4 500名军事人员。在选民登记方面,283名国际征聘人员以1对1的比例同行政长官任命的所有高级登记官员在23个选区内一起进行实地工作。顺利登记了约700 000名选民。在选举日,1 783名过渡时期援助团选举工作人员监督了2 500多名由行政长官任命的选举工作人员在固定的和流动的投票站指导投票工作。联合国监督人员与行政人员的比例为4:5。

58. 过渡援助团长达7个多月的明显和长期留驻大有助于为举行选举创造稳定和有序的气氛。特别代表证明选举是自由和公平的,从而为召开制宪会议和纳米比亚早日独立铺平了道路。

59. 显然,这种选举援助非常昂贵,而且侵犯了国家主权。由于非殖民化情况所余无几,因此,今后不大可能进行此种援助。

C. 核 查

60. 比较普通的一种选举援助是选举核查。已经向安哥拉、萨尔瓦多、厄立特里亚、海地、莫桑比克、尼加拉瓜和南非提供此种援助。在许多情况下,这类特派团是比较大的维持和平特派团的一个组成部分。尽管这种形式的援助也需要安全理事会或大会核准,但对要求援助的国家侵扰较少,由于提出要求的政府仍然负责组织和举行选举。联合国只是负责证明选举进程各个阶段的合法性。国际观察员在选举期间在全国各地部署。国际观察员的报告通常由在公布关于选举进行情况的最后声明之前进行的快速计票加以补充。(快速计票是一种统计方法,从随意抽选的几个投票站的结果估计选举的最后结果。

61. 在莫桑比克,举行选举只是1992年10月4日在罗马签署的《全面和平协定》的一个组织部分。联莫行动是安全理事会在1992年12月16日设立的,任务包括四种基本活动:政治、军事、选举和人道主义活动。必须在若干政治、军事和人道主义问题上(例如核查和监测停火;部队复员;排雷行动;遣返难民)取得进展,才能够认真考虑进行选举筹备工作。

62. 在这种情况下,制定时间和组织选举需要相当大的灵活性和协调以确保特派团的各个部门按时调集和完成。如果部队复员所需的时间比预计的长,则选举的时间可能要加以调整。同时,选举不能一再拖延,否则行动的财政资助和信誉可能受到损害。

63. 1993年12月9日莫桑-比克国民议会指定21名全国选举委员会成员和通过选

举法,莫桑比克的选举进程正式开始。联合国,特别是开发计划署提供技术援助协助委员会及其选举局技术秘书处执行选举法各项规定选举法庭,在这方面,联合国协助建立其中包括三名由联合国指定的国际法官并协助法庭执行职务,联合国还协助训练1 600支选民登记队,公民教育人员和约60 000名选举日投票工作人员。

64. 到1994年6月,在包括马普托在内的各省各县部署了126名长期观察员,开始了对选举进程的正式观察。96名观察员是由联合国志愿人员(志愿人员)提供。他们的任务包括监测选民登记(在6月1日开始)、公民教育运动、竞选前和竞选期间新闻界和政党及其领袖的活动。接受各政党和个人关于不正当情况的申诉并转递给全国选举委员会。在一些情况下,由国际观察员对申诉进行调查。

65. 观察员的人数逐步增加直到选举最后阶段为止,在最后阶段约有2 300名国际观察员在全国各地部署。观察员包括113个会员国的国民及欧洲联盟、非洲统一组织(非统组织)和西欧议员采取行动反对种族隔离协会等政府间和非政府组织的代表。全国选举委员会主席于1994年11月19日正式宣布选举结果。其后不久,秘书长特别代表宣布根据国际观察员的报告,选举是自由和公平的。

66. 大体上,在联合国的选举援助中,上述三种主要的任务是例外情况,并非正常做法,既无充分理由,也不适当。因此,必须澄清大部分的选举援助是在规模小得多的情况下进行的--利用一、二名顾问几个星期或几个月,利用各种形式的分担费用安排,而且不需要安全理事会或大会作出具体的任务授权。

D. 协调和支助国际观察员

67. 标准的选举援助活动包括协调和支助特派团。这种办法于1992年首次在埃塞俄比亚实行,后来在莱索托、马拉维和尼日尔充分发展。在提供这种援助时,联合国在要求援助的国家内设立一个小型的秘书处以协调由会员国、政府间和非政府组织赞助的国际选举观察员并向他们提供后勤支助。在最理想的情况下,这种援助在登记之前开始,在整个竞选期间继续进行,在宣布选举结果时结束。国际观察员小组

可发表关于选举的声明,但联合国并不表示正式的意见。

68. 这种援助有两大优点:(a) 联合国在政治姿态方面保持低调,但向重要的政治进程提供支助;(b) 这种办法对国家主权的侵犯最少,但同时却提供国际观察员存在的好处。

69. 例如,1993年马拉维准备在6月进行全民投票,联合国于3月底设立了一个小型的选举援助秘书处。国际观察员在短期内开始抵达以观察登记进程和稍后的竞选活动。4月,国际选举制度基金(一个以美国为基地的国际非政府组织)提供公民教育和投票工作人员培训专家,他们加入了秘书处,开始与公民投票委员会一起工作,制订一个有效的公民教育方案,决定最适当的选举程序,并制定准备用于投票培训工作人员的培训手册和指导方针。由个别国家和非政府组织观察员组成的联合国际观察员小组在登记时期结束时发表了一项声明,突出了其有效性但指出问题所在,备供今后参考。

70. 在全民投票日即将来临时,政府改变了投票程序,把传统上使用的两个投票箱改为一个。因此,需要若干新的选举设备(例如选票信封、染色墨水和提灯)要求选举援助秘书处协助购买这些设备。这项任务成为其不断向全民投票委员会提供选举专家和协调及部署国际观察员的责任的一部分。

71. 在全民投票日,所有选举设备都部署妥当,投票工作人员受过训练,约200名国际观察员在全国各地部署以观察投票。联合国际观察员小组在计票结束后最后听取执行任务的情况以后了表了一项关于全民投票的声明。到6月中,所有观察员和专家已经离开该国,选举援助秘书处结束。翌年举行总统和议会选举以稍大的规模采用了类似的办法。

72. 马拉维的例子说明了混合采用两种选举援助:(a) 技术援助和(b) 协调和支持国际观察员。长期观察整个选举进程的做法非常有用,比一般只观察选举日的做法好。协调和支持办法也具有相当大的成本效益,由于提供观察员的会员国和组织支付其基本费用并按比例向选举援助秘书处的一般业务费用作出捐助。

E. 支助国家选举观察员

73. 1994年在墨西哥提供对国家选举观察员的支助。这种办法强调长期建立国家能力和加强现有的国家机构的重要性。在墨西哥,在有关国家组织参与的基础上,为设立一个有效的国家观察员网络提供了支助。为加强这些组织观察和评价选举进程的能力提供了技术和物质援助。这种办法最好是用于相当发达和多元并拥有不少愿意参与国家选举观察的可行的非政府组织的国家内。

F. 技术援助

74. 技术援助是最经常要求提供的选举援助形式,可能构成前述各项选择的一部分。技术援助往往是一个选举援助特派团的唯一组成部分。选举援助司在选举制度、选举组织和预算、边界定义、公民和选民教育、电子计算机应用、后勤、采购选举设备和培训选举行政人员等领域内提供了技术援助。

75. 1994年几内亚比绍的选举提供了一个联合国能够提供长期技术支助的切实的例子。1992年12月,几内亚比绍政府要求联合国协助筹备暂订于1993年举行的第一次多党选举。1992年12月,应要求派遣了一个需要评价特派团前往几内亚比绍。根据特派团的报告,联合国于1993年春征聘了一名首席技术顾问和两名公民教育和培训专家。

76. 首席技术顾问最初负责协助编制一个全面的选举预算,向选举当局提供关于各种问题的咨询意见,其中包括选举法的各个方面、选举委员会的组成情况和薪酬、选民登记程序和后勤和举行投票的程序,包括选票设计、组织投票、计票和计算最后结果。首席技术顾问在几内亚比绍逗留了4个月。公民教育顾问同选举委员会一起工作了两个月,协助设计一个有效的公民教育方案,在全国各地执行。培训专家也在几内亚比绍逗留了两个月,同选举委员会就规划、组织和监督对所有登记和

监选员的培训活动密切合作。这些任务包括编制培训手册、设计培训课程和实际的指导。尽管选举在1993年延期举行,但技术援助项目在该年年底已经结束。在1994年7月和8月举行选举中,联合国协调了107名国际观察员。

G. 观察

77. 最后,另一项选举援助办法是简单的选举观察,按要求利用一名或两名联合国代表。这种办法极少采用,因为费用虽然不多,但收效不大,没有充分的理由采用。这种办法的主要困难是一个观察员不可能对举行一次选举产生任何切实的影响,因此观察员的存在大部分是象征性的。尽管观察员会向秘书处提出一个关于选举及进行情况的报告,但是选举结果总是在收报到报告之前已经由新闻媒介公布。这种办法只有在特殊情况下才有理由采用。

四、建立民主制度

78. 要民主化生根,自由和公平的选举是必要的,但不足够。它们的结果必须得到所有各方的接受和尊重,并且受到一个强大的制度框架的支持,那个框架必须是在一个持续的基础上形成、维持和加强的。

79. 因此,制度建立是关于联合国系统协助建立必要的制度或者改变现有的制度,使它们比较有效率地支持民主化过程的努力。这种努力包含增进全国技能和知识以便改善执行情况。制度建立也牵涉到改变一个制度的结构、它的文化、它的管理方法以及在有些情况下,它的整个战略重点,朝向比较民主的方向。这样的一个转变,是关于例如制度对本身看法,使得它更加具有参与性,更加关切它的服务的效率、公开性和及时性以及它的工作人员的人格完整和素质。

80. 制度建立能够重大地帮助建立一个有秩序的民主化过程。虽然在发展领域工作的联合国系统的许多实体都参与了有关制度建立的方案,他们并非一直都把这

类援助放在民主化的范围内,宁愿只是提到它们在促进发展目标方面的政府间任务。另一些在例如人权和劳工关系领域工作的实体,提供了对于民主化的进展有正面的,虽然是间接的影响的援助。本章提供了关于所有这些活动--不论它们的目的是要促进“良好的管理”、“能力建设”或者改革公共行政,不论它们的最终目的是要增进责任、透明度、资料的自由流通、充分参与或者法治--如何在巩固和促进新的或者恢复的民主方面发挥极其重要的作用的许多例子。

81. 本章也举出联合国系统当前在制度建立方面提供的或者计划提供的援助的详细例子。它也记取了一些教训。这决不是一个详尽的清单。而是各国政府在通过建立和加强制度的巩固民主过程中所能获得的联合国援助的代表类型。

A. 建立和加强民主的政府结构

82. 民主化的过程对于参与其中的那些国家来说,引起了有关政府结构和功能的一些问题。它们包括行政部门、立法机关和司法机关的各自作用,以及国家、政府的区域和地方各级之间的关系。

83. 开发计划署已经长久协助会员国进行政府结构的转变,以应付新的政治或经济情况。在老挝人民民主共和国,开发计划署同世界银行和负责改革的国家机关代表一起,审查了有关政府战略的一些关键政策问题:宪法上的权力分割;省和地区机构作用的重新规定;对于国家机构在总体方面的组织审查以及每个机构的任务;建立一个全国的公共行政制度;改组若干部。开发计划署在其他地方也参与类似的改革,其中重点主要是在改组政府结构以便进行更好的经济和社会政策管理。

84. 经验已经显示,在民主化的过程中,必须采取措施来增加行政部门对民选机构的责任,并且确保它的行动是透明的并且受到有效的审查。以下C节进一步讨论这些问题。

85. 议会是国家的组织和民主运作的一个关键机构。依靠促进公民和政府当局在所有各级的联系,民主选出的议员能够在民主化过程中发挥非常重要的作用。议

会间联盟是联合国在这方面的一个特别相关的伙伴。议会间联盟在1889年创始以来,已经活跃于民主化的领域,促进建立代议制度,自由平等的选举,妇女参与政治生活,少数的代表性以及捍卫人权。

86. 权力分散往往是一个政府要改善政府功能的效率和/或建立一个比较有参与性的行政方式所选择的答案。有时候,全新的政府结构也必须建立。国家的人权机构是这些新的结构的例子。

87. 开发计划署在委内瑞拉的分散化项目中的经验,显示出任何成功的过渡过程的另一个重要方面。虽然分散化看来往往是通过较好的分配经济资源来实现效率的一个技术途径,依靠把服务进一步带向社区,它实际上主要是一个政治的过程,目的特别是要培养公民和政府之间的联系。人们认识到在委内瑞拉,政治的分散化必须在财政分散化之前,因为中心并不会自动放弃财政权力。改变中的政治结构首先是实现真正分散化的较好方式,因而能够建立强大的低层选民来施加压力。委内瑞拉的经验也显示,分散化能够加强国家的一体化,因为它促进了一个观点,即国家是属于人民的,要回应人民的需要和利益。

88. 在非洲取得的经验突出了分散化的一个完全不同的方面:在地方各级实施的改革不应该忽略社会传统的权力结构。具有传统权威作用的部落酋长,在许多人的眼里,具有人民及其祖先给予他们的合法权利。民主发展和现代化的过程需要寻求途径去包容这个权力,以便民主化不会导致既定秩序的崩溃以及解决冲突和管理共同财产的传统机制的消失。而是应该找到途径来动员传统的权力结构以求参与性民主的长期发展。

89. 上述的一个很好的例子是开发计划署支持科特迪瓦的分散化,那是它的大型公共部门方案的一部分,在性质上也是参与性的。分散化项目是由内政部推行,目的是要建立地方和区域的机构;支持“社区化”方案;支持一个有效而实际的权力与特权从中央转移到区域一级;并且促进对于社区的一个参与性态度。

90. 秘书处人权中心已经协助各国政府建立国家机构来促进人权并且在其全盘

任务的范围内提供类似援助。例如1994年,人权中心帮助爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛政府建立它们第一个人权委员会。开发计划署在这方面也有相当大的能力。例如它提供了援助,建立一些政府中的巡视官。

91. 在巴拉圭,推翻了Stroessner将军的政权之后,新的现政当局要求联合国提供各种技术援助,人权领域是其中第一个。1990年4月,人权中心和开发计划署同该国政府缔结了人权领域的第一个技术合作协议,导致1990年12月设立了人权总干事处,作为司法和劳工部的一个部门。它的主要功能包括:(a)处理人权的传播作为保证遵守人权和巩固民主制度的一个有效手段;(b)同各相关机构合作,促进在小学、中学和大学各级以及在非正式教育方面的人权教学;(c)促进本国立法同有关人权的国际协定和条约挂钩。

92. 在紧急情况和冲突后或者混乱后的情况中,也需要制度建立,以确保一个未来的民主化过程的基础。是在这个阶段,未来的社会正义和尊重人权和基本自由的第一批种子撒下了。要看一个具体情况特征而定,联合国系统的相关组成部分将会同心协力地促进顺利地从一个人道主义和/或政治危机向民主化和发展过渡。难民、流民和移民的权利在大规模的紧急状况时,也必须加以考虑。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)目前正在例如独立国家联合体(独立国联)等的过渡期间提供有关这些权利和幸福的制度建立方面的技术援助。

93. 独立的工会也确定一个成熟的民主的特色之一。协商、集体谈判、工人的参与、人事政策以及解决劳工纠纷等机制--是国际劳工组织(劳工组织)工作的核心--在过渡到比较民主的制度和新工作文化以及一个市场经济的过程中,发挥极为重要的作用。例如,劳工组织最近参与在萨尔瓦多建立一个受到国家工作委员会所推崇的三边讨论讲坛。该项目帮助建造了鼓励有关商业和劳工问题、社会安全网和劳工立法的丰富社会对话所需的框架。劳工组织也同样在努力加强和巩固朝向危地马拉的民主与和平的行动,办法是通过鼓励三边解决争端的机制以及建立一个良好的劳工制度。

B. 加强法制

94. 要让民主化成为一个事实,法制必须存在。政策和规章应该根据一个制度化的过程来建立和执行,并且有审查的机会。谨慎行事绝不能导致专断而任意地行使权利。简言之,必须事先颁布一套规则;条例必须加以执行并且应该提供解决冲突的空间;必须有人们所知悉的修改规则的程序。

95. 联合国系统的若干组成部分已经提出了达成这些目标的技术援助。这类援助也直接或间接地帮助民主化的过程。

96. 在有些国家,法律制度的薄弱使得基于法律的国家的存在都发生疑问。在这种情况下,牵涉到为民间社会的组织、非政府组织和自治的地方政府提供必要的政治空间的政治多元主义,在适当的法律制度建立之前,也不能够适当地运作。

97. 一个方法是通过法律制度的项目来提供广泛的资源,包括例如法律训练、通过法学院的法律教育、司法基础结构,例如法院建筑物、法律图书馆等,以及出版和传播法律资料。这类项目已经展开,例如,世界银行1992年在坦桑尼亚联合共和国,1993年在赞比亚就开展了这类项目。

98. 通过适当的犯罪控制和有效司法来提供安全,在国家和国际上正发挥越来越重要的作用,因为对它的忽视通常对于发展的努力和民主的制度有严重的后果。联合国预防犯罪和刑事司法方案目前正在制订,这些方案是要提供给各国技术援助,例如数据的收集、资料 and 经验的分享、以及在刑事司法方面,包括新的现代通讯技术和训练的咨询服务。它们协助各国确认它们的犯罪预防和刑事司法需要并且通过法律改革领域的技术合作,包括制订刑事法典和其他的立法过程去改善措施,以及更有效的预防犯罪和刑事司法规划,来解决这些需要。除了在国家一级处理这些问题之外,方案也协助各国防止跨国犯罪,包括有组织的犯罪活动、经济和环境犯罪以及洗钱。这些活动是由秘书处预防犯罪和刑事司法处、以维也纳为基地的预防犯罪

和刑事司法区域间顾问、以及亚洲和太平洋经济及社会委员会(亚太经社会)的预防犯罪和刑事司法区域顾问来执行。

99. 在制订其项目上,联合国同学术机构以及其他相关的国家实体合作。它也确保有关预防犯罪和刑事司法的问题能够并入联合国维持和平和建立和平行动的规划和执行之中。

100. 在东欧和中亚,已经向从指令经济转向市场经济的那些国家提供了大量的技术援助。例如在白俄罗斯、拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、俄罗斯、乌克兰和乌兹别克斯坦,世界银行正协助立法、行政和司法改革,以便制度框架能够设立以执行、管理和执行各项法律。政府结构中的法律改革单位也在世界银行的帮助下建立。目前正在建立和加强反垄断和财政监督机构,也已经开展了对于法官、律师和法院官员的训练方案。

101. 在东亚,目前正作出类似的努力,引进新法律并且为该地区的过渡经济建立一个制度框架。在中东和北非,工作是集中在改善法律和管理框架的功效。在撒哈拉以南非洲,世界行动正帮助加强法律机构。目前正在开始进行坦桑尼亚联合共和国和赞比亚有关法律训练和法院基础结构的项目,在布基纳法索和莫桑比克也是如此。前者的一个特色是集中训练法律的起草人。

102. 在一个运作中的民主,劳工关系也必须受到法制的束缚。1992年以来,有52个成员国已经要求国际劳工组织(劳工组织)协助修改或起草劳工法律。这些包括若干参与新的或恢复的民主国际大会的国家,例如阿尔巴尼亚、白俄罗斯、保加利亚、柬埔寨、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、罗马尼亚、俄罗斯联邦、乌克兰和越南。这项援助范围是同专家就劳工立法进行非正式协商到根据劳工组织的立法接纳原则筹备一个劳工法草案。例如,罗马尼亚政府要求对于有关集体谈判、雇主的组织和解决争端和立法草案提供意见;保加利亚要求并且并入了劳工组织对于1993年所通过的劳工法草案的意见;柬埔寨要求协助修改劳工法,该劳工法后来在1994年通过。

103. 从各地区在法律改革方面与日俱增的经验,出现了以下的一些教训:(a)若无有关政府的充分信心和政治承诺,法律改革是不能成功的;(b)必须避免在没有适当考虑到一个国家的法律传统,特别是过渡国家的特殊危险的情况下,全盘转移以西方为基础的法律;比较一般来说,在所有国家,法律改革的效用大体上要看改革如何考虑到一个社会的社会、宗教、习俗和历史因素;(c)非常重要是制度框架,以便新的法律能够稳定而公平地适用,并且在一个市场经济的许可证和管理控制之间取得适当的平衡;(d)这样,法律框架的改革就牵涉到公共政策和制度发展的较广泛的一些问题;(e)过度地利用在让出的权力之下所颁布的行政命令,能够导致一个冲突而不透明的法律框架。

C. 提高负责程度、透明度和公共部门管理的质量

104. 公共官员负责的制度是确定民主治理形式的一个特征。体制和机制会因一个国家的政权、文化、历史、和特定的政治环境而异。定期选举使官员必须向选民负责,但其他的体制也发挥着重要的作用。舆论也可以对官员的行为产生影响。特别是非政府组织和媒体也在积极的要求所有各级的公共行政有更高的透明度和更好的质量——以及负起明确的责任。

105. 在一个民主的社会里,开放和透明都要求人民能从私人和公共来源取得信息,并且要能容忍公共的辩论。能取得更多的政治、经济、财政数据需要有出版能力,有使人们能够取得数据的法律环境,要有散播信息的网络,例如非政府组织、大学和研究集团、媒体、工会和专业协会。

106. 世界银行在向希望提高其公共部门管理的负责程度和质量提供援助方面发挥了重要作用。例如世界银行在智利展开了一个公共部门的管理项目。智利议会评价新立法的能力是同它所收到的信息和分析的质量相关的。该项目旨在通过加强议会的图书馆以改进立法部门审查和拟定政策的能力。这涉及使通讯系统计算机化,加强参考材料和举办培训方案。此外,将加强政府立法和行政部门之间的通讯联

系。所有这些努力都将有助于提高政府的决策效率。

107. 许多发展中国家的司法制度十分薄弱,司法常常因为长期拖延和不一贯的裁决而受到阻碍。原因包括没有充分的法院管理系统,司法系统的工作人员薪酬不足和资料系统薄弱。人事政策往往缺乏透明度而且是有政治动机的。为了帮助纠正这些问题,世界银行正在同要求得到这方面援助的国家合作。例如,在委内瑞拉,它有一个旨在改善司法效率的项目。为做到这一点,将要加强司法系统主要的行政机关,司法理事会的体制能力。使法庭程序自动化、改进司法学校的培训工作、和加强理事会规划、编制预算和管理的能力等措施将受到支持。

108. 世界银行于1989年首次突出了国民经济管理方面缺乏透明度所带来的问题。脆弱的经济和会计数据系统、薄弱的投标手续、预算文件的秘密性和没有充分的大众媒体等被确定为造成这种情况的主要因素。特别强调应该通过独立而自由的新闻界来提高透明度。加强经济和会计数据系统是国际开发署自1991年以来所支持的若干公共部门管理改革方案中的一个部分。例子包括安哥拉、布尔基纳法索、毛里塔尼亚和塞拉利昂。

109. 由于公共官员的腐败行为会破坏政府方案的可能具有的效力,阻碍发展和使个人和团体受害,必须颁布充分的刑法,包括程序的法律,以便进行制裁和确保有效的威慑作用。应制定拘禁、调查腐败的官员和判定他们有罪等的程序,并应制定防止腐败和滥用权力的行政和管制机制。预防犯罪和刑事司法司特别提供了这方面的技术援助。它特别拟定了一份“防止腐败实际措施手册”和一份《公共官员国际行为守则》草稿。

110. 世界银行的方案中强调了不透明的采购系统与腐败之间的关系。重要的是,新选出政府并希望纠正以前的政府的错误的国家最有兴趣制定和设立新的采购程序。例子包括贝宁、布尔基纳法索和赞比亚。银行对提高透明度和开放度的支持的另一种形式是为出版政府公报提供援助。例如在毛里塔尼亚,以往在一年或两年后在国外出版的官方公报现在每两星期一次准时在国内出版。

111. 开发计划署也处理采购做法有缺陷的问题。通过支持玻利维亚政府加速投资过程的努力,从而使国际贷款和赠款的分配更加透明,它于1988年在玻利维亚展开了采购技术支助的项目。该项目带来了重要的财政节余。它收到了716份希望得到服务的要求,最后决定了1 009份邀请,总共投资价值为21.19亿美元。九十三个政府机构得到了援助。每年资本投资额从1987年的2.15亿美元增加到了1993年的6亿多美元。从采购到签订货物和劳务合同之间所需时间缩短了。公共采购项目的参与所节省的经费超过各实体原定预算的百分之25,节省总额估计大约为5亿美元。

112. 为了使民主化的过程在新的或恢复民主的国家里建立得更稳固,进行适当的财政和金融管理是必不可少的。宏观经济的稳定是持续经济成长和发展的根本。财政上的透明度和负责做法在民主化过程中尤其重要。发展出一个活跃的经济所需的各项基本因素如果得不到各国和全球信任,民主化的过程将会受到威胁。

113. 有利于民主化和面向市场的经济的全球演变,以及执行结构调整政策的扩大,使得希望进行技术合作以支持正在拟定和执行健全的财政经济政策的国家的请求增多了。在作出关键性的决定时,往往非常迫切需要政策和业务方面的援助;必须通过国内的讨论会和讲习班以及国外的训练来支持长期的能力和体制发展,使人们接触到其他国家成功的相对应业务和先进的教育。

114. 在独联体国家和东欧国家里,货币基金组织同其他捐助者拟定了焦点集中的方案,使计划经济适应民主的,面向市场的环境。需要进行大量的法律和政策改变,需要重新训练工作人员和建立作业系统。同样地,货币基金组织支持了柬埔寨、老挝人民民主共和国和越南建立不断演变的经济的努力。在非洲,许多国家继续在需要的基础上或以方案的办法得到援助。例如安哥拉、坦桑尼亚联合共和国、纳米比亚、坦桑尼亚和赞比亚得到了正式的技术援助方案,并正在为马拉维、卢旺达和苏丹拟定方案。在西半球,在一项同其他捐助者密切协调的努力中,向海地提供了援助。我相信,这项援助将能对更好的治理和建立更透明的体制作出重要贡献,并从而扩大民主化的过程。

D. 建立能力和公务改革

115. 巩固和促进新的或恢复民主的政府的一个基本需求是,要有一个具备充分资格人格完整能为国家提出一个前景能表达出群众的需要的政治领导。过渡中的国家需要各种政治家,不论是在朝还是在野的,他们随时准备为全体人民服务,并在道德和有关的专业标准上以身作则。

116. 开发计划署在训练转型国家的议员和高级公务员方面取得了大量经验。以往,那些国家里的政治领导认为他们的根本作用在于为人民提供指导和方向,而今天的领导则需要新的技术和最新的信息,使他们能同他们本身的选民进行有效的相互作用。最近的经验显示,提供训练,帮助他们发展担任一个促进者和团队领导者的新技能是特别有用的。这样的训练可以包括举办讨论会,“思想库”和为高级政治家举办修养营。

117. 这些要求也适用于法官和在司法部门服务的其他人员。没有独立、合格和透明的司法部门民主化过程是不可能真的生根的。

118. 许多正在进行民主化过程的国家还没有进行为了维持有效率和参与性的社会它们的公共部门,内所需要进行的大量改革。现在人们还没有充分地了解,如何从一个人员过多,技能不足、缺乏工作动机的公务员系统转变成一个规模较小,得到切合实际的薪酬,并具有专业能力的系统,同时又不会引起人们对改变进行抵制。在许多国家里,官僚的态度是一个严重的问题。在另一些国家里,我们可以理解,人们十分害怕大量裁员带来的社会后果。

119. 世界银行最近在撒哈拉以南非洲的经验突出了世界银行以往注重的焦点是有限制的,即强调减少和管制公务人员和薪酬对预算造成的负担。它强调,几乎在所有的情况下都只节省了很小数目的预算开支,而且在缩小官僚体制和提高效率和增加效力之间并没有直接和自动的关系。

120. 公务人员改革的另一个例子是开发计划署在埃及的项目,该项目旨在促进面向服务的公共部门。三项主要的目标是:(a)重新调整公务人员的工作方向和提高他们的技能;(b)修改法律和条例,使公务人员的服务合理化和一致化,允许下放权力和签订分包合同;(c)提高某些经选定的政府机构的质量并进行改组。

五、意见和建议

121. 在这份报告里我提出了联合国系统如何支持政府为促进和巩固新的或恢复的民主政体所作的努力的一些例子。从这些说明的作业中所取得的经验里我们可以得到若干教训。

122. 就选举援助而论,很显然,没有单独一个公式可以确保选举取得成功。选举援助必须以有关会员国的愿望和每一个选举的现实情况作为指导,同时铭记着长期能力建立的全面目标。联合国的选举援助最终的目的是使它本身被淘汰。

123. 至今取得的经验显示,发展有效的体制记忆是改善选举援助活动的关键因素。较早的经验是将来的技术和行政革新的基础,而那些革新可以使人们能以较低的费用提供更有有效的援助。以往同其他政府间组织的合作可以在将来的行动中重复和加强。参与过一项任务的专家将会拥有宝贵的经验,可以同来自世界其他区域的任务专家分享。

124. 许多选举行动中都突显了国际观察人员的作用,观察员的存在的优点和缺点受到了广泛的讨论。但经验显示出,在选举日时大批观察员涌入可能会带来不必要的大笔花费,在进行登记之前部署数目较少的观察员,让他们观察整个选举过程的做法可能更为有效。长期的观察可以让观察员熟悉那个国家和当前的各种做法,并能作出比现在比较普遍的短期观察更敏感,更有益的观察和评价。同时,利用流动观察队而不是指定观察员全天观察某特定投票站的做法可以在投票当天进行充分的观察,但每个投票站必须要有全国性的非政府组织或政党的观察员。将来将会更加强

调长期观察,和加强全国性的观察人员网络,而不是在选举日前后部署大量的国际观察员。

125. 我已经指出,选举是确保民主化过程的持久性的必要条件,但不是它的充分条件。这是为什么联合国扩大了它的行动,把协助宪法改革,体制建立和公民教育等包括了进来。各项活动特别注意建立独立的司法系统,建立尊重法治的武装部队,设立确保公共自由的警察部队以及建立各种人权机构。这些方案现在正根据全球一级、区域一级和国家一级上的新情况进行修改。民主化、管理和体制建立的范围很广,因此任何一个联合国实体都很难支助这一领域内的所有方案。因此整个联合国系统内需要进行协调良好的分工。

126. 有些机构倾向于集中注意治理的行政方面,鼓励发展一个有效、独立、负责和开放的公共部门。这些机构将来的挑战是,扩大它们的范围,考虑到治理、体制建立和民主化的社会和政治面,并在早期阶段上同其他在这些领域上工作的联合国实体协调它们的方案。

127. 在迎接这些挑战方面,我建议,秘书处和所有机构加强它们在体制建立和治理领域内的合作,特别是通过加强民主机构的能力建立的工作。目标应该是为政策发展和方案合作发展一个更广泛的网络,让联合国各机构、双边捐助者和有关的专业组织参加。总部一级和区域和外地办事处都应参与这一新的协调架构。

128. 在支持民主化的努力中,联合国系统不同的部分应特别注意以下关键参与领域:加强领导技能和政治体制;支持对法治和保护人权提供有效的司法保障;通过非政府组织、媒体、地方政府和专业协会,加强政府同公民社会的联系;参与权力下放的工作。

129. 为了确保为和平、民主化和发展奠定稳固的基础,从救济顺利过渡到可持续的发展,必须加强民主的政府结构和形式。在此方面,应在早期阶段,当系统内各财政、经济和社会部门为任何会员国制定方案和计划时同秘书处政治事务部商量。反过来,当政治事务部在考虑预防、维持和平和建立和平的活动和方案时,它应确保

各国际金融机构和经济和社会方案和部门能及早参与。

130. 提高联合国系统内的合作继续是一项优先的目标。朝此方向我已经采取了若干步骤。例如,我任命了同一个人担任海地的开发计划署驻地代表和我的副特别代表。这项双重任命是要突出应从一开始就确保联合国系统应邀请支助民主化过程而在某一国家内活动的不同部门间做到最大程度的协调。

131. 今天这个世界上民主化的挑战不可能单单由联合国系统或各国政府来克服,虽然后者仍需发挥主要的作用。多重伙伴,包括区域组织、非政府组织、议员、商业领袖、专业协会、工会、学术界和其他人士,特别是普通公民都需要发挥不可缺少和互相补充作用。在国家一级和国际一级上,他们都将对民主化过程作出贡献。联合国应同所有这些人士积极地共同工作。

- - - - -