



大会

Distr.: General
4 August 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议

临时议程* 项目 119(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

加强联合国在提高定期真正选举原则的效率和促进民主化
方面的作用

秘书长的报告**

摘要

本报告说明上一个两年期期间联合国在提供选举援助，特别是执行大会第 54/173 和第 56/159 号决议方面所做的工作。他提供一个分析框架，说明选举在推进本组织若干目标方面所起的作用，其中包括预防冲突、建设和平与发展。他强调联合国系统各部门对选举援助活动所起的协调中心的作用，说明他们如何密切协调，协力提供有效、迅速的选举援助，符合前十年以来累积的大量经验。报告在说明会员国提供的技术援助时，指出若干日益复杂的新趋势，包括对依靠技术的系统提供支助和通过更有效的选举登记工作增加民众对选举的参与。报告还说明，选举援助是怎样日益纳入主要的联合国维持和平与建设和平任务，并指出，在旨在结束或预防冲突的政治谈判中纳入选举专家的好处。最后，报告预示，随着对选举援助的需求稳步增高，如果要继续提供有效和高质量的这种支援，联合国系统选举援助机制将需要加强。

* A/58/150。

** 本报告迟交是因为需要反映各种来源提供的资料。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-9	3
二. 大会第 54/173 和第 56/159 号决议的执行情况	10-25	4
A. 加强联合国系统内的选举援助能力	10-14	4
B. 联合国系统内的协调	15-21	5
C. 同其他组织的合作	22-25	6
三. 联合国的经验	26-55	7
A. 技术援助	28-41	7
B. 主要的选举特派团	42-55	10
四. 结论和建议	56-62	13
A. 挑战	56-60	13
B. 未来的计划和反思	61-62	13

一. 引言

1. 本报告是根据大会 2001 年 12 月 19 日第 56/159 号决议编写的，述及联合国自上一份关于这项问题的报告（A/56/344）于 2001 年 10 月 19 日印发以来所进行的选举活动。
2. 联合国参与选举活动源自本组织负有责任，同会员国合作，促进《联合国宪章》和《世界人权宣言》所阐述的人权。《宣言》第 21 条说“人人有权直接或以自由选举之代表参加其本国政府”和“人民意志应为政府权力之基础；人民意志应以定期且真实之选举表现之，其选举权必须普及而平等，并当以无记名投票或相等之自由投票程序为之”。
3. 多年来日益明显的是，在这些政治参与权利不受尊重之处，政治压迫就成为常见之事，经常导致社会上爆发暴力行为，或导致长期的独裁暴政。因此，联合国选举活动的指导原则就是，应各国政府之请，协助他们确保他们所统治的人民在选择其政府时能自由地发挥积极的作用。
4. 经验还显示，就像排斥的代价经常是暴力一样，政治融入的利益就是更加美好得多的稳定前景。各种政治利益集团通过有效的体制进行自由和公平的竞争，在国家组织中为解决分歧提供一种非暴力途径，而此一程序的结果又常常导向公正的中庸之道，消除了诉诸暴力的诱因。从而实现的政治稳定反过来又提供了经济发展的基础，并且经常也提供了各国间和平关系的基础。选举同时是预防冲突和建设和平的机制，从而决定由许许多多机构、机关和基金执行的大量联合国活动的成败。
5. 联合国基本上提供四类选举援助：(一) 技术援助；(二) 举行和组织选举；(三) 观察和监测选举和(四) 在预期选举将会在政治谈判的建设和平阶段发挥重大作用的情况下参与工作。这种援助是在下列两种政治背景之下提供的：政治稳定的环境和冲突或冲突后的环境。技术援助常常是在政治稳定的环境下提供的，而组织和举行选举则几乎完全是在冲突后的情况下进行（举例来说，在东帝汶，见下文第 44 至 46 段）。第四类援助，在和平谈判的范围内参与工作，则是比较新近的发展，尽管最近的经验（举例来说，在被占领巴勒斯坦领土，见下文第 36 段）显示，这是极有价值的工作，应予鼓励。
6. 技术援助的提供仍在继续日趋复杂。一部分原因是，早先的一批选举改革已经巩固，各国现在要求提供更特殊和专门的改革。引进新的投票技术（见下文第 29 至 31 段）更增添了技术援助的复杂性，从而要求更高度的专业化。同时，对技术援助的需求继续增长，确认了上一份报告所指出的趋势。特别是日益强调能力建设已导致制定了几项新的试验项目，诸如构建民主、施政和选举的资源项目所研发的新方法（见下文第 23 段），将对可持续性产生深远的影响。联合国继续

收到数量日增的要求，这是因为他经验丰富、立场公正并且能赋予合法性，也因为会员国深信，联合国能提供选举援助，同时又充分尊重国家主权。

7. 与此前的预期相反，作为主要的维持和平和建设和平特派团的组成部分，提供选举援助的数量日益增加而非减少。在报告所述期间，选举援助司同派往阿富汗、刚果民主共和国和塞拉利昂的主要联合国特派团协力合作。这种情况一部分是反映，为了回应最近发生的地缘政治事件，派遣的特派团数目日增，但也反映，人们日益认识到，选举可以发挥作用，巩固建设和平努力和提供可供选择的其他争端解决机制，可以代替诉诸暴力。这些形式的援助，其复杂性也日益增高。由于这个原因，诸如在刚果民主共和国进行的可行性研究之类的新方法（见下文第53至54段），提供了一种工具，确保向选举进程提供的国际援助保持一致。特别是选民教育的作用，他已成为给予人民选举权的一种极端重要的机制，经过长年战乱，这些人民已不再认为他们是拥有客观权利的政治个体。

8. 尽管提供的技术援助日益增多，由联合国直接观察选举的要求却已减少。一部分是因为联合国绝不对它本身组织或举行的选举进行观察，这是因为有显而易见的利益冲突。不过，在报告所述期间，在塞拉利昂的国际观察员仍由联合国提供协调，1999年联合国在斐济执行一项观察任务，并监测了2000年在所罗门群岛举行的选举。

9. 上一个两年期期间，联合国系统对数量日增和日益复杂的提供援助要求作出了回应，通过同系统内外的伙伴加强合作，利用现有资源作更多的事。然而，能力已达到极限，如果要使联合国有能力有效地回应所有合理的要求，超过这个限度工作就需要增拨资源。

二. 大会第54/173和第56/159号决议的执行情况

A. 加强联合国系统内的选举援助能力

10. 鉴于选举活动最终将会影响到各种各样的部门，联合国系统必须作为一个单一个体执行工作。上一份报告后随附的指导说明（A/56/344，附件二）仍然是这种合作的基础。实际上同联合国开发计划署（开发计划署）建立合作无间的工作关系已能保证联合国系统在世界各地以保持一致的方式提供选举援助。

11. 选举援助保持一致是维护信用的关键要素，也是在联合国系统内加强选举援助能力的一项关键职能。如同指导说明的要求，担任联合国选举援助活动协调中心的主管政治事务副秘书长继续发挥必要的作用，成为接受和评价援助要求的第一个正式联系中心。选举援助司继续协助协调中心评价这些要求、协调联合国系统提供的选举援助和确保在某一项目的执行期间维持连贯一致的标准。此一方法使得对各项要求的审议不会散乱无方，也确保对选举援助的提供采用标准办法。对技术援助的提供采用连贯一致的办法可确保在民主进程中，各项重要因素，诸

如尽可能广泛给予选民选举权和有自由的新闻界存在，都受到尊重。尽管每一项选举援助项目的策划和执行都考虑到当地环境的特点，但这样做并不损及全球的一致性。

12. 让选举要求能有充分时间受到考虑，也能加强一致性。因此，指导说明提到，在排定的选举之前有一段为期四个月的准备时间。这样做就可以在选举举行之前，留有充分的时间进行需要评估任务、调集资源和征聘及部署适当的国际专家。在上一个两年期，指导说明内概述的程序有助于使会员国能比以往更早提出要求，这样反过来又使选举援助司能够正面回应日益增多的案例，和提高他所提供援助的质量。

13. 依照其任务规定，选举援助司保存一份选举专家名单，这份名单现在列有来自每一个区域大约 1 100 名个人，他们拥有各种各样的语文技术、专长和经验水平。名单上的专家约有 25% 为女性。选举援助司欢迎提供更多候选人以便列入名单；详细情况和所需的最低资格可在选举援助司的网站（www.un.org/dpa/ead）上查阅。

14. 协调中心通过选举援助司也充当选举有关资讯的检索中心。由于该司同联合国系统内部（见下文第 15 至 21 段）和外界（见下文第 22 至 25 段）各组织，以及同若干会员国选举委员会之间的关系，此一角色得以加强。

B. 联合国系统内的协调

15. 依照所提供援助的种类而定，开发计划署和维持和平行动部是选举援助司的两个主要伙伴。过去两年里，同开发计划署的合作不断加强。开发计划署的外地存在在促进及时对要求作出回应和调集资源以满足这些要求方面，极具价值。开发计划署驻地代表处也成为长期援助的伙伴。大多数技术援助项目都是由开发计划署驻地代表处落实和直接执行，以确保援助不偏不倚，不受特定政府机构的影响。经过最初的需要评估、项目文件的审查和选定专家之后，该司所起的作用可以从提供技术支援一直到全面参与。然而，在其他情况下，该司在整个项目执行期间一直是积极充分参与的伙伴。

16. 为了加强选举援助司同开发计划署在总部一级的合作，开发计划署区域局和政策局的五名副主任被委派担任各该区域选举活动的主要谈判人员。这就补充了原已存在的协调机制（诸如由该司工作人员参与驻地协调员的“联席会议”，并在选举援助活动协调中心和开发计划署署长之间举行定期会议），并有助于更经常进行协商。

17. 过去两年来，选举援助司和开发计划署一直协力工作，策划和执行几项技术援助项目，执行期限比以往更长，也更加复杂。不同于较为传统的技术援助项目（大约需要六个月），这些范围更加全面的项目，其平均项目期限超过一年。该司的作用是，找到适当的专家，并对项目活动和成果提供实质性监测。

18. 凡在维持和平行动特派团包括选举组成部分的情况下，维持和平行动部就成为一个关键伙伴。最近，选举援助司同维和部极其密切地协作，在以下三个主要特派团的范围内规划选举援助：联合国东帝汶过渡行政当局、联合国塞拉利昂特派团和联合国阿富汗援助团。选举援助司还同维持和平部最佳做法股密切合作，该股编写的维持和平手册中载有关于选举的一章。

19. 选举援助司还通过提供专家咨询服务特派团向联合国系统提供支助。这些特派团处理选举项目之前的一个关键阶段，也就是政府和联合国代表之间进行的非正式讨论，通常为向联合国系统提出的选举援助要求进行准备。事实证明，这些工作有助于对各国政府的查询维持高质量和一致的回应。

20. 其他联合国伙伴包括：联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）、联合国志愿人员方案（志愿人员方案）、和联合国项目事务厅（项目厅）。目前正在同人权专员办事处商讨指导说明，并且正在把同志愿人员合作的现用方式体制化，使其更有效率。

21. 在联合国秘书处内，选举援助司继续维持同政治事务部和维持和平部各区域部门密切的工作关系，并在相关的选举援助项目进行之前和执行的整段期间同他们协商。如果会议上讨论了与选举有关的问题，该司还会应要求参与和平与安全执行委员会的会议、维持和平部预防小组和其他部门间工作队的会议。

C. 同其他组织的合作

22. 选举援助司继续借助它同非联合国组织的关系，在有机会建立新的合作与援助方式时还寻求新伙伴。仍在继续同各区域组织，诸如非洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织发展联系，这有助于进行有益的国际分工，并确保选举援助的国际提供者采用一致的办法。2002 年年初，该司一名工作人员前往亚的斯亚贝巴访问，以协助非洲联盟推进其建立一个选举单位的计划。后来，该司征聘了两名技术顾问，以便贯彻执行这项计划。

23. 选举援助司同国际民主和选举援助协会（民主选举协会）继续在有关加强选举管理机构和增进公民参与选举程序的各种项目和会议中进行合作。建设民主、施政和选举资源（BRIDGE）项目¹是选举援助司、民主选举协会和澳大利亚选举委员会执行的一个发展项目，目的是为能力建设方案提供基础。

24. 以其同澳大利亚选举委员会、加拿大选举委员会和墨西哥联邦选举事务局协力合作的良好经验作为基础，选举援助司通过同某些国家政府签订谅解备忘录，与其全国选举事务局建立了新的伙伴关系。过去两年里，已同阿根廷、巴西和巴

¹ BRIDGE，分为 10 个单元，提供理论背景和一系列知识课程计划，传授中级至高级选举事务行政人员所需的知识和技能。BRIDGE 项目提供了广泛的基础，使因国家而异的方案能够依不同国情个别制定和执行。

拿马签订了谅解备忘录，目前正在同印度代表进行商谈。建立这种关系的目标包括：交流知识和经验、扩充联合国选举援助专家名册、加强活动的协调、交换专家和向联合国选举活动提供人力、后勤和技术援助。

25. 第二届全球选举组织网络会议于 2003 年 3 月举行，由墨西哥联邦选举事务局主持。除了墨西哥联邦事务局和墨西哥政府之外、国际民主和选举援助协会、加拿大选举委员会和联合国选举援助司共同赞助这届会议，会议汇集了一组来自全球各地的选举干事区域协会的人员。从而有助于为各选举协会组成一个网络，以便提供建立伙伴关系的机会，并交流经验。

三. 联合国的经验

26. 过去两年来，联合国从会员国收到 52 项选举援助要求，从非会员国收到一项。同时，关于按上一个两年期援助要求而结转过来的若干项目，工作仍在继续进行。在 52 项新要求当中，大部分（26 项）要求提供技术援助。在这段期间，向派往东帝汶、塞拉利昂和阿富汗的三个主要选举特派团提供了支助，还开始为将来派往刚果民主共和国的选举特派团进行早期规划。在孟加拉国、科摩罗、东帝汶、莱索托和尼泊尔，向国际观察员提供了协调和支助。有几次，同一个会员国提出了一次以上的援助要求。由于有些要求需要长期介入，在八个国家提供的援助是为了回应原先从 2001 年 9 月之前提出的要求而结转过来的工作。

27. 根据及时提出的正式要求，向 34 个要求援助国家派出了需要评估特派团。关于需要评估特派团工作情况的更详尽资料已载入秘书长上一份报告（A/56/344）第 32 和 33 段并刊载在联合国网站。

A. 技术援助

28. 选举援助司保存的最近统计资料证实，如同前两份报告（A/54/491 和 A/56/344）所述，技术援助仍然是最广泛要求联合国提供的一种援助形式。这种援助可采取许多方式，但经常涉及特定的选举程序，诸如登记、投票事务员培训、公民教育和对全国选举事务局提供的综合性咨询支助。在提供选举援助时，选举援助司特别作出努力，将性别观点纳入成为主流。这些工作包括：(a) 在选举名册中，为性别观点主流化专家分别列出一个分段；(b) 就如何在选举中将性别观点主流化的问题，委托进行一次大规模的调查，特别是研究在妇女作为选民和成为候选人两方面，如何扩大妇女对选举的参与；(c) 同性别问题和提高妇女地位问题特别顾问协力合作，在约旦执行一项关于在作为选民和成为候选人两方面，加强妇女参与的项目；和(d) 在阿富汗规划选民登记工作时，把容纳妇女参与作为一项主要的规划关注，其方式是，采取一些特别措施，例如利用全部由妇女组成的选民登记小组。

29. 在选举程序中如何利用计算机技术是特别引起关注的一个领域。会员国日益借助技术来降低选举费用和提高选举程序的效率。计算机化系统具有各种各样的优点，从残疾人更方便取用，一直到更迅速地计票和更早宣布结果。同时，新技术也带来一种风险，在执行时如果对协同作业的其他系统考虑不周，就可能会导致实际上剥夺一些选民的选举权，选民不信任选举程序和如果选举委员会准备不周，甚至会引起是否可以持续的问题。

30. 联合国从会员国收到数量日增的要求，请它协助评价这些新出现的选举技术的利用情况或拟议的实施。目前，越来越多会员国曾要求本组织对这些系统的质量提供公正评价，并协助其选举当局决定它们对即将举行或将在不久的将来举行的选举所具的影响。这些评价结合了下列种种问题不同的组合：审议硬件和软件标准、立法改革、对可持续能力和费用的关注、公民和选民教育战略、安全问题和人员的培训。

31. 所涉硬件或软件缺乏普遍公认的标准和有能力进行这种评价的专家人数不多、价格高昂，使得这些评价和最后就这些与技术有关的要求提供援助变得更为复杂。

32. 造成对技术援助需求高企的第二个因素是：开发计划署的外地存在。开发计划署有能力持续提供长期支助，范围超出紧急选举程序在时间紧凑的环境下所能提供的几种援助，并且还包括选举后援助。开发计划署外地办事处的存在也可提供一个经常存在的平台，可据以及时以成本效率高的方式启动短期项目。选举援助司同开发计划署合作，执行短期项目（在不超过解决特定问题所需的时间内提供援助）和期限长达数年以上的长期项目。

33. 在尼日利亚和也门执行了这种长期项目。在尼日利亚，执行了为期两年的项目，以支助 2003 年 4 月的普选。除了支助一批民间社会组织培训和部署约 1 万名本国观察员之外，该项目还通过支助公民教育和预防选举暴力的项目，着重支助全国各地的民间社会组织。在也门，2002 年年初策划的一个项目，对 2003 年 4 月议会和地方选举的组织和举行提供支助，并提供后继的选举后支助。开发计划署和选举援助司从国际社会调集了逾 220 万美元，用以资助已规划、为期四年的选举和公民投票最高委员会能力建设方案的第一个阶段。2003 年 5 月，第一个阶段圆满完成，并进行了详尽的评价。该项目的一项长期目标：体制能力建设，将并入随后的各个阶段（2003 至 2006 年）。

34. 另一方面，在牙买加 2002 年议会选举之前，应政府的要求，选举援助司和开发计划署制定了一项短期方案，支助和提高牙买加选举当局和政治监察员的调查和执法能力。支助旨在协助这些当局更加迅速和一致地调查有关选举的指控，以便尽量缩短选举之后的不确定时期和减少政治暴力。尽管这项援助的影响很难

用数量来标示，同以往几次选举大不相同的是，2002 年选举和选举后的环境都没有出现有人因政治暴力死亡。

35. 过去两年来，在正在考虑对现有系统进行大规模审查和改革的国家内，要求提供技术援助的案例日益增加。这些要求或许反映有关当局认为公众不信任现有制度，或是希望加以刷新和使之现代化。在哥伦比亚，选举援助司和开发计划署正在执行一项为期六个月的筹备性援助方案，旨在改革哥伦比亚的选举制度。该方案着重体制建设、能力建设、公民教育、政党发展和公民登记程序。该项目的一项重大创新是：在同哥伦比亚政府商谈之后，作出一项决定，把以往所有的改革倡议编列一份清单，其中有好些彼此重复或自相矛盾。编列出清单就可以为连贯一致的改革铺设进行关键路径，而哥伦比亚的选举援助项目也正在协助政府管理此一复杂的改革进程。

36. 在被占领巴勒斯坦领土，另有一项创新但自成一格的项目。在此项目中，选举援助司和开发计划署已开始同巴勒斯坦权力机构协力工作，建设举行选举的体制能力。解决中东危机的路线图主张在被占领巴勒斯坦领土举行选举，但没有明白规定何时举行。联合国确认，鉴于政治进程性质特殊，一有机会选举马上就要举行，因此地方机构切需拥有能力，一旦应召就可以举行选举。如果由于技术，而非政治理由不能举行选举，就会引起暴力事件或可能打消这个进程的势头。人们还确认，关于选举的技术性决定可在不如选前环境那样充满政治性的环境下作出，那时所有政治行动者的注意力都会集中在即将举行的投票上。

37. 提供技术援助的要求经常涉及制订、修改或评价选民登记活动及与其相关的记录存储制度。有人指出两种极其重要的趋势：在民主制度已经确立的国家，选民名册已日益计算机化（见上文第 29 段），而在冲突后国家，已日益把选民登记工作当作过渡进程的一环（例如在塞拉利昂、被占领巴勒斯坦领土和阿富汗）。此一趋势的出现是为了回应两个因素：需要在短促的时限内，为给予选举权的幅度可以核证的真正选举进行筹备，和对于成年公民在国内各地的分布情况缺乏准确地资料。

38. 在选举进程内，选民登记是政治利益同选举的技术性和机械性筹备工作交集的一个例子。熟悉内情的政治家承认，选举在进程的此一阶段就可能已经胜利或失败。因此，登记工作进行的效率和是否公平（不论是真正或人们认为的）具有高度政治性和受到严密的监视。

39. 利用公民登记数据库作为选民名册的来源得到更多考虑是登记程序的一项基本转变。在大多数情况下，需要用来建立选举名册的个人有关资料可从民政登记册上摘取，从而减少政府资源用在这两种类似程序上的总开支。然而，如果选举当局必须放弃对这个程序的某些控制权，经常是让给更有政治偏向的部会，就会损害到这个办法的政治信用，从而就无法对各政党期盼的立场独立提供保障。

40. 在选民登记活动方面，联合国应要求以下列几种方式在世界各地提供援助：在处于过渡期间的国家，例如阿富汗，使之参与登记工作的实际组织和执行；在正在修订登记程序的国家，例如被占领巴勒斯坦领土，则提供专家技术援助，决定最适当的方法和将遵循的业务活动；在修订或建立登记制度的国家，例如塞拉利昂，则担任执行伙伴；当然关于已对登记制度进行过或完成了修订的国家，例如牙买加，则作为公正的第三方稽核该程序，以便对结果提供质量评价。

41. 这些例子突出显示，现在要求联合国提供、有关选举的专门知识越来越多样化，和长期技术援助项目的各种可能办法和潜在价值。同时，许多这种项目需要更加深奥得多的知识，期限也大为延长。这些因素的每一项都对联合国选举援助的规划和执行深具影响，这种服务需要更多资源，这些资源必须谨慎地调集，在整个项目执行期间都要提供实质性支援。

B. 主要的选举特派团

42. 在 1990 年代中期，主要选举特派团的数量大为减少，使得人们期望，数量还会继续下降，而在维持和平特派团范围内提供的选举援助将会越来越少。然而，随着特派团的数目日益增多，和选举日益被视为建设和平的基本环节，最近几年不断发生的事端使得这些期望落空。

43. 1990 年代后期，国内冲突日益频繁，导致在下列各国，有几个维持和平特派团容纳了选举组成部分：利比里亚、塞拉利昂和塔吉克斯坦。随着联合国协助解决东帝汶的地位问题，三年期间在独立的道路上发生了一些重要的选举大事。这些大事和其他主要的选举行动重新确认，有必要进行有效的先期规划、随时有充裕的人力和财力资源可供利用和决心持续提供经常是多方面的支助。虽然选举程序通常涉及类似的几组要素，但在每一个新的选举环境下，其实况和制约因素经常提出了前所未见的挑战。最近在东帝汶的经验，和当前为阿富汗和刚果民主共和国将来的选举进行的规划都突出显示，大型选举活动仍然十分复杂。

东帝汶

44. 1999 年在关于东帝汶未来地位的全民协商进行之后，设立了联合国东帝汶过渡行政当局（东帝汶过渡当局），其任务是：组织和进行将导致东帝汶独立的几个周期的选举。制宪大会选举于 2001 年 8 月 30 日举行，过程平静，选民出动投票率高达 91.3%。这是帝汶人选出其本身代表的首次选举。东帝汶过渡当局在制宪大会选举之后不久，就开始筹备 2002 年总统选举，工作着重东帝汶选务人员的能力建设。

45. 联合国从东帝汶走向独立的政治过渡所获的经验突出显示几种可能出现的困境，对今后可能具有启发作用。举例来说，联合国和东帝汶商定，应由独立的帝汶政府，而非联合国过渡行政当局决定独立后的选举制度。然而，作为其部分后果，由于忙于应付独立时需要解决的一些紧急问题，忽略了为建立独立后东帝

汶选举委员会或管理机构而应进行的规划。作为补救，过渡行政当局和秘书长特别代表在独立前夕采取行动，根据帝汶人的提名，确保尽快设立一个临时性独立选举委员会。2002 年 11 月，总理正式委任一个临时性独立选举委员会。

46. 2003 年年初，独立后的政府决定将在 2003 年 10 月开始举行地方选举。东帝汶政府要求，由选举援助司为这些选举提供技术援助。尽管联合国通常不对国家一级以下的选举提供选举援助。该司对这项要求作出了正面回应，原因是联合国在东帝汶的独立和民主化过程中发挥了特殊作用。借助东帝汶独立后接替东帝汶过渡行政当局的联合国东帝汶支助团的指导，该司为这项援助争取开发计划署的合作，以便确保及时全面应付政府的需要。

塞拉利昂

47. 2001 年 5 月，塞拉利昂全国选举委员会要求联合国对 2002 年总统和议会选举的组织和举行提供后勤、技术和安全援助。2001 年，在两个需要评估特派团访问之后，在联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）内设立了一个选举组成部分。根据安全理事会第 1389（2002）号决议，联塞特派团开始执行任务，执行全国选举委员会的要求。

48. 鉴于联塞特派团已为 2002 年 5 月 14 日的选举提供了技术、后勤和安全援助，他就不再观察这些选举，尽管他还是向 207 名独立国际观察员提供了支助。这项支助包括，提供简要说明材料和部署计划、协助选举当局认可观察员。尽管在业务方面遭到若干困难，5 月 14 日总统和议会选举都能平安地进行，选民出动投票率相当高。

阿富汗

49. 2001 年 12 月 5 日签订的《关于在阿富汗重建永久政府机构之前的临时安排协定》（即《波恩协定》）要求联合国在 2004 年 6 月举行选举，选出具有充分代表性的政府之前，进行选民登记工作。2003 年 2 月 15 日，卡尔扎伊总统致函秘书长，要求联合国阿富汗援助团（联阿援助团）在筹备和组织这次选举方面发挥关键作用。秘书长在 2003 年 3 月 3 日写给卡尔扎伊总统的一封信上同意这项要求。

50. 在信函往返和正式确定联合国在协助阿富汗选举方面的作用之前，选举援助司派出了两个特派团前往阿富汗：2002 年 8 月 17 日至 24 日的初步评估特派团和 2002 年 10 月 31 日至 11 月 10 日的需要评估特派团。2003 年 3 月，该司派遣一组顾问前往联阿援助团，开始规划选举登记进程和谋划将负责协调和执行联阿援助团所有选举援助的选举单位。该司在纽约同维持和平行动部和同联阿援助团協力合作，为建立这个选举单位编列追加预算，并于 2003 年 5 月提交行政和预算问题咨询委员会。从选举专家名册征聘和部署工作人员的工作立即开始。然而，大部分选举工作以及阿富汗选务当局的能力建设将需要通过自愿捐款提供经费。

51. 阿富汗的选举提出了若干与政治、后勤、行政和安全有关的挑战。同现在要求举行的选举相比，阿富汗境内从未举行过规模和标准与其相当的选举。根本没有选民登记册，许多阿富汗人没有任何形式的正式身份证件。也没有选举委员会、选举法或政党法。20 年战乱造成人口大规模流动，这些情况在和平进程期间仍然存在，难民（2002 年有 220 万难民被遣返）仍继续返回阿富汗。难民人口、国内流离失所者和游牧民族的登记特别具有挑战性。鉴于特别是在农村地区，社会传统根深蒂固，登记和给予妇女选举权也需要作出重大努力。最重要的是，安全情势仍然不稳定，在许多地区情况仍在恶化。由于治安不靖 2003 年大半年，在该国几乎三分之一国土，联合国各机构被禁止进入。

52. 为了克服这些障碍，选举援助司、联阿援助团和阿富汗过渡行政当局将继续密切协作，执行《波恩协定》的规定，为将在 2004 年 6 月举行的普选铺路。

刚果民主共和国

53. 选举援助司目前正在对将来在刚果民主共和国境内举行选举进行一次可行性研究。根据该国的临时宪法，选举的目的是巩固政治过渡，最终导致过渡后共和国总统就职。

54. 可行性研究是一种创新办法，选举援助将通过阐明一组广泛全面的选项来谋划，这些选项涉及相关的效益、费用、风险和相应的执行步骤。这项研究将于 2003 年 7 月 28 日和 29 日，即过渡政府建立后不久开始进行，续之以为期一个月的现场收集数据工作。这项研究预期将在 2003 年最后一季完成。这项研究将在有形结构和体制结构根本不存在或是还不成熟的一个国家（最近一次人口普查在 1984 年举行，最后一次全民协商于 1964 年进行）为选举的组织提供多重途径。特别重视的将是法律问题、后勤和与如何选择选举制度有关的问题。对国际社会来说，这次研究将有助于增进了解和确定其本身随着选举进程推进所起的作用。只是因为早些时候比利时政府向联合国选举观察信托基金提供了指定专供刚果民主共和国运用的资金，这次可行性研究才可能进行（见下文第 59 段），一旦决定应当进行这样一次研究，就有经费费用。联合国和其他选举援助组织可能会认为，这次研究的方法不仅对其有关刚果民主共和国的工作有用，而且可用于其他复杂选举形式的先期规划。

55. 上述几个主要特派团当中，每一个特派团都突出显示，先期规划、有必要的资源可用和在应付困难和经常变动的现场情况时保持灵活性十分重要。有资金可用特别重要，因为这种选举特派团的时机和规模在为最初的选举评估特派团规定任务之前还难以预测。因此，供这种特派团运用的资源无法作为经常预算周期的一部分明确指明。因为在可见的将来，大型选举特派团的组织仍将继续，有必要为迅速调集资源制定方法是一项优先要务。

四. 结论和建议

A. 挑战

56. 选举援助司面临的最重要挑战来自其工作量日增。这是成功带来的问题。在上一个两年期结束时并没有预料到的大型特派团，包括派往阿富汗、刚果民主共和国、利比里亚和可能派往伊拉克的特派团，将在即将来到的两年期内引起重大需求。同时，关于技术援助的要求很可能会数量日增、益形复杂，有些情况下，诸如在被占领巴勒斯坦领土和印度尼西亚，将需要该司提供极其可观的支助。

57. 为了满足这些需求，选举援助司在工作人员和资金两方面都需要增供资源。今后几年，现有的选举工作人员储备将会精力耗尽。联合国选举援助的质量有待供应经适当训练的工作人员。即便是暂时部署的人员也必须进行最低限度的选举培训。长期特派团的选举专家需要对各项选举问题、所部署地区的政治动态和联合国系统本身都有扎实的了解。

58. 因为预期即将引起的对选举专家的需要，选举援助司将需要具有灵活性，能随其每一个项目状况的变动迅速扩充和收缩。这项需要，以及连贯一致的需要，最好是通过利用联合国系统内现有的能力应付。举例来说，在联合国系统内建立体制关系，在外地和总部，容许联合国工作人员暂时借调，目的是在选举业务工作最重期间参与工作。再辅之以编制一份内部的联合国选举专家名册，列入依照可通过联合国职员学院提供的培训水平、可考虑用以执行各种任务的专家。这个进程几乎必然会受惠于为工作人员借调制定比现有程序更加有效率的机构间程序。特别是，应当鼓励联合国系统的其他部门，作为优先事项，为选举活动借调其工作人员。

59. 大会 1991 年 12 月 17 日第 46/137 号决议第 14 段所设立的联合国观察选举信托基金是满足资金需求的首要机制。这个信托基金在联合国系统内是满足下列三大特殊需要的独特机制：(a) 使得选举援助司能够满足未预期和未列入上一个两年期预算的需求；(b) 范围涵盖该司“研究和发展”职能，为巩固已吸取的教训和使之系统化提供资金，这样做反过来又可以导致研讨也由信托基金资助的新办法和试验方案、和(c) 特别是当开发计划署和维持和平行动部无法提供紧急资金时，为选举要求的头一个快速回应紧急提供资金。

60. 在工作人员和资金两方面，提供充裕的资源是使选举援助司能履行其大会规定的任务，满足每一项要求和从而维持所用办法连贯一致，保证选举援助完整性所必不可少的。

B. 未来的计划和反思

61. 在任何一个特定国家，选举进程需要协调大批其他政治和非政治进程，举例来说，与教育、司法和安全系统有关的程序。为了使一次全国选举圆满成功，在

选举的高潮来到之时，所有这些因素都必须一起发挥作用。对联合国选举援助来说，情况也一样，它需要各种各样的机构，例如开发计划署、维持和平行动部、政治事务部、联合国难民事务高级专员办事处和联合国人权事务高级专员办事处彼此间达成高度的协调。会员国经常敦促联合国在协调其活动方面更加有效，选举援助就是它在很大程度上已做到这一点的一个领域。联合国系统各不同部门的作用已有明确的规定，十年来的经验和吸取的教训大大改善了这些合作方式的实际执行。

62. 因此，更加重要的是，联合国维持这种水平的合作，使它在将来能像现在一样继续对要求提供选举援助规定明确的程序和为其执行规定明确的职责。然而，需求日增、日益复杂，使得现有的合作体系负担沉重。如果不能通过增供更多资源 and 能力加强此一体系，日益沉重的负担最终将削弱它，选举援助将有沦为断断续续、成效不彰和质量低下之虞。如同前一份报告指出，联合国提供的选举援助仍然极其成功，并仍然会就是因为成功而受到威胁。
