



大会

Distr.: General
14 October 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

议程项目 71(b)

人权问题：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效力和促进民主化方
面的作用

秘书长的报告

摘要

本报告说明联合国系统在过去两年间向会员国提供选举支助的活动。报告在起始部分对国际现况作了说明，其中指出实行民主的惠益和联合国在提供选举援助方面的信誉都日益受到会员国的承认。

本报告随后指出以前各次报告中提出的警告，即选举援助可能被其自身的成功所害。在对援助基础设施的需求增加之时，资源却维持不变。不过，尽管需求增加，资源受限，但至今仍然取得了许多成就。

过去两年中，联合国在技术援助和在冲突后选举方面不论以数量和以复杂程度而言都有增加。报告内着重指出，技术援助和支持冲突后选举都已表明在选举事务和在人权、法治和体制建设等领域的平行进程之间达成更完美的联系的重要意义。

本报告提出了一些建议，其中特别针对行政上阻碍联合国释出全部能力的各项问题。



一. 引言

1. 本报告是根据大会 2003 年 12 月 22 日第 58/180 号决议编制的，在于说明联合国自 2003 年 8 月 4 日提交前一份有关这项议题的报告以来所进行的选举活动。

2. 在本报告所述期间，联合国参与援助会员国民主化进程的工作是有目共睹的。2004 年 10 月在阿富汗和几个月之后 2005 年 1 月在伊拉克两地选民投票的形象生动地指出了民主的前景，表明了票箱将独裁子民或内战受害者转变成能够行使政治权利的国民的力量。联合国参与这两项进程是它们获得成功的关键。在这两项引人注目的进程正在进行之际，联合国还同时支持布隆迪、刚果民主共和国、海地和利比里亚等国举办冲突后的选举。同时，它还对许多国家提供技术援助，改善这些国家的选举进程——这是一项比较不受注意但却不可忽视的工作。

3. 尽管联合国取得各项明显的成功，但它提供选举援助的能力依然捉襟见肘，不敷所需。正如在这个议程下的前一份报告指出情况一样，我们继续可能被我们的成功所害。因为行之有效增加了需求，但需求的增加并没有相应增多为维持这种成效所需的资源。

4. 目前要求联合国提供选举援助的内容复杂，名目繁多，并且数量庞大，其程度已使我们必须超越仅仅以加强和协调现有资源的方式对待。提供的人力物力必须增加，并且为了释放出联合国系统的现有潜力，还必须找出更有创意的协作办法。要求民主化的需求日益增加，这体现于：(a) 在一般不曾举行有公信力的选举的地方举办了选举；(b) “成熟”的民主国家认识到需要进行改革，以便解决长久以来没有处理的问题和利用新的技术；和(c) 国际共识的加强，认为民主是维持个人尊严和基本权力、达成千年发展目标以及促成有利于国际和平的地缘政治气氛的关键要素。

5. 多年来，联合国与若干关键国际伙伴已经发展出一套证明行之有效的作法。在成功的选举项目的执行工作中一贯采用这种作法已经给予联合国有关选举事务的高度信誉。尽管当初有一些疑虑，认为选举援助可能危及国家主权，或强行实施单一模式的民主，但目前联合国的选举援助在越来越多的行为者——国际、区域和次区域机构、政府和非政府组织以及营利和非营利机构——提供选举援助的情况下，已成为行为规范的公认仲裁者。因此，不论基于任务或经验，当促进定期真正选举原则高居国际议程之时，联合国理应领导这项工作的进行。

二. 大会第 58/180 号决议的执行情况

6. 在讨论大会第 58/180 号决议的执行情况时，本报告将对以前的报告曾经审议但未曾作出有系统的讨论的两项问题详加说明，即增加本组织提供选举援助的能力和调集足够资源。在以前的报告中，加强选举援助能力和联合国系统内的协

调是分开单独处理的。但妥善的协调已越来越成为加强能力的工具。因此，这两项问题在本报告内一併审议。

A. 加强和协调联合国系统内的选举援助能力

7. 在选举援助司（选援司）成立以来的 13 年中，联合国系统内选举援助能力的加强和协调已经取得大幅进展。向选举援助活动协调中心（主管政治事务副秘书长为当然成员）负责的选举援助司依然是联合国系统内处理选举事务的核心，其任务和职责包括：(a) 在处理会员国提出的要求方面确保一致；(b) 确保审慎协调和审议核查选举的要求，并将要求提供选举援助的请求送交适当的办公室或方案；(c) 根据汲取的经验发展机构的经验传承；(d) 制定和维持能提供技术援助的国际专家名册；和(e) 与区域组织和其他政府间组织保持联系，以便同它们建立适当的工作安排。在前一份报告中对这些职责以及它们如何有助于确保工作的一致性有更加详细的说明（第 10-14 段）。

8. 在本报告所述期间，选举援助司致力于完成它的任务。不过，由于资金不足，它对其中一项任务——维持机构的经验传承——没有给予应有的注意。长期而言，拥有有效的信息管理结构使当前的业务能汲取以前工作的经验不仅会节省资源，也会提高提供的援助的质量。不过，建立这种结构的初期需要专职的工作人员和改进的技术。

9. 通过选举援助司与联合国参与提供选举援助的主要实体之间的一系列安排，已经加强了联合国系统内选举活动的协调。这特别包括联合国开发计划署（开发计划署）、秘书处维持和平行动部和联合国人权事务高级专员办事处。在前一份报告中对具体机制作了说明（第 15-21 段）。

10. 在业务一级，选举援助司还进一步与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）建立工作关系。这两个实体在大规模选举项目的执行工作中扮演了越来越重要的角色，例如在阿富汗和伊拉克执行的项目。由于项目厅在复杂的环境和极为紧迫的时限内采购用品和征聘人员方面稳妥可靠，它根本已经成为执行复杂的选举项目不可或缺的伙伴。选举援助司和项目厅目前正在最后审定一份谅解备忘录，这将对今后选举业务的合作提供指导，它把选举援助司的专门知识及其专家名册与联合国系统内的项目厅可在极短的时间内有系统地完成任务的独特能力结合在一起。即使是维持和平行动部领导下的维持和平特派团推动进行的活动，项目厅也已发挥了可贵的作用，它填补了联合国系统其他部门不能弥补的具体差距（如在伊拉克的情况）或承担了选举业务所需的所有后勤、采购和聘雇工作（如阿富汗的情况）。

11. 开发计划署是执行联合国选举技术援助项目的主要伙伴——占 47%——并已成为联合国确保选举方面工作稳妥质优的关键要员。此外，选举援助司和开发计划署之间在《选举援助的准则说明》（A/56/344，附件二）中详细规定的伙伴

关系依然是确保联合国选举工作取得一致性和达成完善协调的最重要手段。这项合作至今进展顺利，选举援助司通过需求评估特派团和通过不断参与监测和评价开发计划署选举活动的方式向开发计划署进行的工作提供技术咨询。不过，未来不妨再次审议《选举援助的准则说明》，以便尽可能建立和分享机构的经验传承和教训。

12. 维持和平行动部依然是在冲突后局势支助选举进程的重要伙伴（见下文第 34-64 段）。维持和平行动部一贯要求选举援助司参与维持和平行动中有关选举支助方面的规划和管理。联合国至今在冲突后选举中已取得许多经验，基于这种经验提供最佳作法的合作正继续在增加。同时，在采购、征聘和安保方面满足时间紧迫的选举需求也有各种难题有待克服。政治事务部、维持和平行动部及安全和安保部都在设法解决这些难题。

13. 维持和平特派团的资源时常都用于补助属于特派团的任务的一部分的选举支助活动。支持选举进程是特派团管理部门的一项重大后勤工作，这需要筹措和部署数量庞大的资源，作出详细的规划，并进行协调妥善的执行工作。大多数选举支助的后勤“重担”都借助维持和平行动部的后勤资源提供。因此，适当说明选举后勤支助工作的用语必须列入安全理事会的任务规定，从而在分摊的会费中应有属于支持选举活动的足够资源。

B. 同其他组织之间的合作

14. 联合国继续同世界各地的其他合作伙伴一道维护一贯的国际选举做法，这项工作是由选举援助司同若干会员国的选举当局签订协定，并同其他选举组织一道商定共同标准和规则。例如，在报告所述期间，选举援助司同印度选举委员会签署了谅解备忘录，为印度以外的联合国选举援助活动提供所需的工作人员和专长。选举援助司还同巴拿马选举委员会合作，创立了网上订阅的专门提供世界各地选举新闻的国际选举新闻服务。墨西哥联邦选举研究所同选举援助司签有谅解备忘录，在培训 2000 年 6 月组建的伊拉克独立选举委员会方面发挥了宝贵作用。2005 年 9 月，选举援助司代表联合国参加了全球选举组织第三届会议，参加会议的有来自世界各地的选举专家，他们讨论了共同面临的挑战和机遇。

15. 选举援助司还同若干伙伴组织（欧洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织、设在美利坚合众国的全国民主研究所）共同创立了“公正项目”，加强国际选举援助的公正性，包括 2005 年中签订的关于国际选举观察的原则协定和标准行为守则。

16. 选举援助司向开展选举工作的所有组织提供服务，推动妇女参加选举，同性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室合作，于 2005 年 3 月印发了关于妇

女和选举的手册。这份手册可以在网上查阅，是要作为在总部和外地的政治和选举领域里从事提高妇女地位工作的联合国人员和其他人员提供快速的参考。

17. 开发计划署和联合国秘书处经济和社会事务部都参加了选举行政和费用项目，这一项目就要进入第二个阶段。项目基本上是关于选举信息资料的电子百科全书，它通过因特网提供方便读者、面向操作、同组织选举有关的各种可选方案、详细程序、另类解决办法、及行政和费用方面的信息资料。项目是由两个国际组织：国际选举制度基金会（选举基金会）、国际民主和选举援助学会（民主选举学会），和经济和社会事务部创始的。加拿大选举组织、墨西哥联邦选举研究所、南非选举研究所和开发计划署随后作为正式伙伴参加了项目。在第二阶段，该选举行政和费用项目将扩大，在网页上加上动态内容，开发知识网络和能力开发的层面。项目的网站已经成为选举实务人员 and 研究人员不可或缺的工具，每个月点击数达到 80 万。选举进程信息收集是选举行政和费用项目的工作，向使用者提供关于国别的选举制度、法律、管理和行政方面的可比资料。

18. 在报告所述阶段，联合国根据签订的协定，同其他选举组织进行的合作，已证明是完成繁重的选举任务所不可缺少的。不过，这种安排只是说明联合国缺少必要的能力。在有些情况下，这些安排不是补充联合国的能力，而是替代联合国的能力。在实际情况下，这些安排落实良好，但因为只是临时的应急措施，所以并非理想的安排，使已经十分复杂的业务的规划更加复杂。若没有仓促商定由合作伙伴提供支持，众目所视的选举工作便不会有实效。这现象不应消除对增加能力的需要，而是更突出了有这种需要。

C. 为选举援助和民主化提高能力，调集资源

19. 提高联合国的选举援助能力基本上有三种方式：保持目前运作良好的机制，改进能够提高绩效的现有能力，提供更多资源。

20. 选举援助司的专家名册是确保整个联合国系统在选举领域一贯地提供高质量援助和咨询意见的重要手段。其他组织也越来越多地邀请选举援助司名册中的顾问，支付的费用往往高于联合国系统。联合国条例和细则中的若干其他限制，使联合国支付甚至更低的费用。联合国秘书处合同方面的限制、薪金表、专家的叙级和福利等都没有竞争力，甚至同联合国系统的其他部门相比也没有竞争力。因此，最佳的候选人没有得到同其市场价值相符、具有竞争力的薪酬，无法请来参加选举特派团和项目。

21. 财政资源方面的缺口可以通过向大会 1991 年 12 月 17 日第 46/137 号决议设立的联合国观察选举信托基金提供捐助加以弥补。向这一信托基金提供捐助，还可使选举援助司能够把过去的经验系统化，满足经常预算中没有预计到的需要，向选举紧急情况迅速回应，紧急提供经费。新成立的联合国民主基金将向提出申

请的国家提供援助，建立或加强民主。我强调鼓励会员国向观察选举信托基金和民主基金提供捐助。

三. 联合国的经验

22. 选举援助司自从 1992 年成立以来，共从 101 个会员国（及科索沃、巴勒斯坦和西撒哈拉）收到 326 份援助申请，其中为 223 项设立了选举援助项目。在报告所述期间，收到了 40 份申请，有 32 项申请或者已经接受，或者目前正在考虑之中。在同一时期内，有 46 个国家（和巴勒斯坦）得到了选举援助。收到的申请数量同过去几年相同，但必须铭记，接受的新申请是在目前仍在进行的项目之外，即两年期内总的项目数量有所增加。更为重要的是，这些项目的复杂程度和知名程度都有所增加，而许多项目的结果的重大影响也有所增加。

23. 要求观察或观察类的援助（专家监测、核查、观察员协调（见下文第 32 和 33 段））开始多了起来，而此前 10 年则很少有这方面的要求。在过去，选举援助司认为区域组织越来越多地参与观察类的工作是件好事，但观察的方式多种多样，令人担忧。联合国已经开始探讨这一问题，同各组织一道商定基本的观察标准。

A. 技术援助

24. 联合国执行的大多数技术援助项目仍同具体工作有关，如推动选民登记、选举、或修改选举法等，但长期同国家选举当局合作，逐渐改善选举进程的项目也略有增加。例如，自 1995 年以来，选举援助司通过开发计划署墨西哥办事处，在技术上同联邦选举研究所一贯致力于改善该国的选举进程。同样，选举援助司和开发计划署几年来还向柬埔寨、印度尼西亚、尼日利亚和也门提供援助。这些项目注重“选举方面”的程度要超过“选举”本身，是一个积极的趋势。民主若要可行，不仅需要定期举行选举，还需要加强选举基础设施，如选举委员会、法律和行政结构，及建立并行的机构，如有公信力的司法部门、自由媒体、和有效的政党。此外，若只是注重选举本身，还会忽略有资格的选民早在选举之前，在选民登记时，就被剥夺了权利。

25. 如上所述，目前 47 个联合国选举援助项目中，大多数都是由开发计划署执行。因为开发计划署的重点是发展援助和扶贫，所以它支持选举援助，是作为所有公民——尤其是穷人、妇女和社会上的其他弱势人口——参加和影响政府政策和工作的主要手段。这就要求，除其他方面外，在选民同当选代表、基础广泛的政党、有成本效益的选举进程及独立、常设的选举管理机构之间，建立问责联系。

26. 自 2002 年以来，开发计划署提供某种形式选举援助的国家办事处增加了 19%（达到大约 40 个国家办事处）。目前大多数援助是分两个渠道提供，其一是提供长期能力发展支持，把选举管理专业化；其二是就如何推动代表不足的人——尤其是妇女——参加选举进程，提供政策咨询。

27. 2001 年，开发计划署设立了民主施政主题信托基金，作为提供更多资源的新手段，以处理民主施政中的发展优先事项，也作为传统提供经费安排以外的又一办法。在报告所述期间，民主施政主题信托基金支助了 23 个选举制度和进程中服务部门的项目。选举援助司提供支持，甄选基金所有的项目。

28. 此项目下的前次报告已说明，提供的技术援助的性质越来越复杂。这是因为选举问题的技术解决办法越来越多，也是因为选举进程的自然演变，选民越来越多地要求更多地确保投票进程公平透明，并确保选举制度在最大程度上代表他们选票所表达的政治意愿。

29. 技术援助中一个新的趋势是，对首先由联合国启动的选举过程，特别是在冲突后局势中启动的选举过程，继续不断提供技术支持。这些“第二代”项目的一个范例见于东帝汶。联合国是在 1999 年开始参与选举工作，首先是联合国组织的大众协商。帝汶人逐渐接管了选举执行工作。选举援助司向独立后新成立的东帝汶选举管理机构，选举行政管理技术秘书处，提供了选举管理顾问和其他专家。选举援助司同开发计划署和选举行政管理技术秘书处一道编制了技术援助项目，协助在该国举行地方选举。这其中包括起草地方选举法，进行技术程度低、但可持续的选民登记，自 2004 年底至 2005 年 9 月分阶段举行地方选举。

30. 塞拉利昂的情况也一样。该国 2004 年的选举得到一个选举小组的支持，这个小组是联合国塞拉利昂特派团（联塞特派团）的一部分。初步认为选举很成功，但选举后的审计中发现，选举委员会有许多缺陷。政府、联合国和捐助者同意对委员会进行实质性改组。选举援助司、联塞特派团和开发计划署准备在 2007 年选举之前开展长期的能力建设项目，其中包括划定新的选区，审查和修订同选举有关的法律。

31. 这些第二代项目正在能力建设和冲突后随即举行的选举方面，提供令人注意的经验。其中之一是，加强冲突后选举行政管理的密集的能力建设工作可能不当。首先，它扰乱了举行过渡选举的努力；其次，过渡期间的专员和国家选举干事并非是按其选举行政管理方面的专长而被选。较好的办法是联合国集中精力成立一个有公信力、有效的、新的选举管理机构，而非建立“老体制”中选举委员会的能力。

32. 报告所述期间，有关观察的项目也有增加，尤其是支助国际观察员的项目（例如，在布干维尔、加纳、印度尼西亚、黎巴嫩和巴勒斯坦）。按照这种援助方式，观察专家同观察员组织和国家政府一道向观察员介绍情况，提供共用设施，确保不同的观察组在部署计划中进行合作，并在愿意时，发布联合声明。例如，在黎巴嫩，首次邀请国际观察员参加 2005 年国会选举，选举援助司的一个小组协助政府核准观察员小组，并向小组做简报。

33. 尤其值得说的是，国际观察员小组、巴勒斯坦中央选举委员会同以色列外交部之间成立了一个联络处，核准和认可希望观察 2004 年 12 月巴勒斯坦选举的组织。联络处起草了一份行为守则，帮助协调部署计划，提供背景材料，简报后勤和安全情况，还同有关当局联系，确保观察员安全地迅速通过检查哨。2005 年，巴勒斯坦中央选举委员会再次请联合国为行将举行的立法选举提供同样的支持。

B. 主要的选举特派团

34. 报告所述期间，负有选举责任的联合国维持和平特派团（布隆迪、科特迪瓦、海地、伊拉克和利比里亚）的数量越来越多，同时，现有的特派团（阿富汗、刚果民主共和国）继续在完成他们的选举任务。这一趋势表明，谈判者和谈判各方都一致认为，举行选举是和平进程的一个关键部分，而且要保证选举的公信力，往往须由联合国参加组织选举。

35. 诚然有理由将选举视为确保冲突后政府合法性的唯一途径，但冲突后的环境非常复杂，而且选举对巩固和平的价值取决于建立机构、解除武装、加强法治和过渡时期司法等齐头并进。经验还表明，必须在和平进程中尽早地包括有选举专长的人。例如在谈判阶段求教选举专家可有助于制定切合实际的选举时间表，避免含混不清的措辞，以致非但不能说明选举任务，反而更使人感到困惑。

36. 同样，在宪法起草过程中具备选举方面的专业知识，可保证选举制度适合该国的国情。过去常常发现，没有选举专家参加的和平谈判所签订的协定，往往不必要地限制选举的种种可选方案，时常被迫推迟选举日期。选举之前的制宪进程本身，如果是参与和协商式的，且结果是由各选民彼此折衷达成的，则可有助于建立公众的信心。然而，制定新宪法对其后的选举并非毫无风险。应仔细考虑宪法在政治过渡中的作用，是否确是选举的一个必要的先决条件。制宪进程若失败或导致重大分歧，便可危及选举阶段。

37. 此外，在国家司法制度薄弱或缺乏公信力的地方，由独立的外来专家处理主要的投诉，可有助于产生公信力。

38. 以下个案研究普遍说明了联合国对极其复杂的冲突后选举局势的有效干预。这些例子还提请注意，谈判达成的选举进程必须切合实际，并在时间上与其他的政治和经济领域齐头并进，最为重要的是，要使选举具有长久的效果，决不能将之视为掩盖其他领域缺乏进展的幌子。

阿富汗

39. 上一次报告（第 49–52 段）叙述了联合国为支持在阿富汗举行《波恩协定》所要求的选举作出的初步努力。报告还提到给选举工作造成极大困难的一些政治、后勤和行政障碍。

40. 2003 年下半年，联合国从选举援助司的专家名册中选出专家，组建了一个选举小组，帮助阿富汗政府开展执行《波恩协定》的选举条款所需进行的活动，即

普遍开展选民登记、至迟在 2004 年 6 月根据《宪章》举行全国选举。为了监督这一进程，组成了一个由阿富汗临时独立选举委员会七名成员和六名国际专家组成的联合选举管理机构。选民登记项目于 2003 年 12 月开始，截至 2004 年 8 月结束时，共有 1 050 万名阿富汗人登记投票，其中妇女占 41%。

41. 2004 年 1 月通过的《宪法》规定选举产生总统和两院组成的国民议会。联合选举管理机构及其职司部门——联合选举管理机构秘书处虽竭尽全力要在 6 月限期内举行《宪法》要求的所有选举，但由于若干限制因素，包括未能及时通过所必要的立法和正式划定县界，故已不可能做到。于是，联合选举管理机构决定将总统选举推迟到 2004 年秋季，将议会选举推迟到 2005 年春季。

42. 10 月 9 日举行了总统选举，有 18 名候选人参加角逐。选举当天，有 810 万选民参加投票，占登记人数的 70%。巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国的难民也举行了投票。卡尔扎伊总统以 55.4% 的选票当选。随后立即开始筹备立法选举的工作。立法选举随后改在 2005 年 9 月 18 日举行。本报告撰写时仍在继续统计选举结果。由于政治行动者一致认为应该由新的议会下院最终决定县界的划分，县议会的选举被无限期推迟。

43. 尽管选举进程出现数次耽搁，但 2004 年 10 月 9 日的总统选举和 2005 年 9 月 18 日议会下院和省议会的选举对按照人民的愿望重建阿富汗国家发挥了重要作用。联合国在推动这一进程方面发挥了不可或缺的作用。

布隆迪

44. 安全理事会 2004 年 5 月 21 日第 1545 (2004) 号决议授权联合国布隆迪行动 (ONUB) 协助顺利完成《阿鲁沙协定》规定的选举进程 (第 5 段)。选举援助司与维持和平行动部协商制定了行动构想，并确定了特派团选举部门所需的必要资源，由 118 名国际和本国工作人员组成。该部门为建立全国独立选举委员会提供了技术支持，并协调特派团的活动，配合选举进程。

45. 2005 年 2 月 28 日，布隆迪在大体和平的情况下，圆满地举行了立宪公民投票，登记的 320 万选民中有 90% 以上参加了投票。该国在历经十多年的武装冲突后，通过宪法，为选举族裔平衡的政府奠定了基础。

46. 2005 年 6 月 3 日举行了区级选举，登记的选民中有 70% 以上投票选举区议员。由于发生了安全事件，6 月 7 日在布班扎省和布琼布拉省重新投票进行乡一级选举。7 月 4 日举行立法选举，7 月 29 日举行参议院选举。8 月 19 日，新议会选举皮埃尔·恩库伦齐扎先生 (保卫民主全国委员会——保卫民主力量) 为布隆迪总统。恩库伦齐扎先生于 8 月 26 日就职。宪法规定的最后一个选举——区级选举，于 9 月 23 日顺利举行。

47. 布隆迪的冲突后选举日程表接二连三地举行了一系列复杂的选举，难度极大。全国独立选举委员会的建立，以及联合国布隆迪行动提供的技术支持和广泛的后勤支助，对选举进程的成功至关重要。选举援助司与维持和平行动部合作，为取得这一成绩发挥了重大作用。捐助者的作用对该进程的成功也至关重要。

科特迪瓦

48. 南非总统塔博·姆贝基在科特迪瓦各派政治力量于 2003 年 1 月 24 日在利纳-马库锡签署的协定（《利纳-马库锡协定》）（S/2003/99）和 2004 年 7 月 30 日在阿克拉签署的协定（《阿克拉协定三》）主要条款的执行出现多次耽搁后，以非洲联盟协调员的身份于 2005 年 4 月在比勒陀利亚召集科特迪瓦各方开会。会议在 4 月 6 日签署了《关于科特迪瓦和平进程的比勒陀利亚协定》（《比勒陀利亚协定》）（S/2005/270，附件一）。关于选举进程，各方认识到“选举的困难和敏感性”，同意“修正目前独立选举委员会的组成、组织和职能”，并授权调解员代表科特迪瓦人民邀请联合国参加普选的组织工作和宪法委员会的工作。

49. 安全理事会 2005 年 6 月 3 日第 1603 (2005) 号决议请秘书长作为例外安排，指定一名负责科特迪瓦选举的高级代表。高级代表与独立选举委员会一起，协助筹备选举的工作，并“以国际社会的名义，核实选举进程所有阶段，包括制定选民名册和发放选民卡在内，并提供一切必要的保证，确保在《科特迪瓦共和国宪法》规定的时限内，举行公开、自由、公正和透明的总统选举和立法选举”。高级代表办公室的工作将独立于联合国科特迪瓦行动（联科行动）之外。目前正由开发计划署向该办公室提供行政支助和必要的资源。选举援助司正在从其选举专家名册上为该办公室物色工作人员，并继续与指定的高级代表合作，确保向其提供完成任务所需的专门知识和技术指导。值得指出的是，自从 1993-1994 年的莫桑比克选举以来，联合国还未曾被请去“核实”如此规模的选举进程。

50. 联合国科特迪瓦行动设有自己的选举司，在各级向独立选举委员会提供技术援助，并将定期与高级代表办公室交流信息，增强高级代表迅速评估争端局势的能力，并作出必要的决定。

刚果民主共和国

51. 安全理事会 2003 年 7 月 28 日第 1493 (2003) 号决议，鼓励联合国组织刚果民主共和国特派团（联刚特派团）与联合国其他机构、捐助者和非政府组织协调，在过渡期间协助在刚果民主共和国全境筹备和举行选举。2004 年 11 月，约瑟夫·卡比拉总统致函秘书长，要求联合国支助选举进程，提供技术援助，并协调所有的国际支助。除此以外，独立选举委员会主席请联刚特派团提供后勤支助，包括将选举用品和设备从金沙萨运往全国 166 个点——145 个县府和 21 个城市。

52. 自 2003 年 9 月起，联合国组织刚果民主共和国特派团就设有一个小型的选举援助股。从那以后，该股扩大成选举援助司，设有总部与独立选举委员会直接

合作，以及在全国 15 个地方设外地办公室。该司的工作对确保于 2005 年 6 月 20 日如期在首都金沙萨开始选民登记工作极为重要。其后，在 2005 年 7 月下旬，该司扩展到下刚果省和东方省，不久后又扩展到其他省。预计登记工作将于 2005 年 11 月 13 日之前完毕。这将使宪法草案的公民投票能在 2005 年年底之前举行。联刚特派团提供的广泛的后勤支助对保证选民登记进程的进行起了重要作用。

53. 与此同时，开发计划署经管着一个一揽子基金项目，以收发捐助国和捐助组织提供的自愿捐款。管理基金的一些专家是从选举援助司的名册上挑选的。

54. 联刚特派团的选举援助司和其他部门同开发计划署支助的支持刚果民主共和国选举进程密切合作，正在进行联合国有史以来从事的最大的选举援助活动。面临的挑战很多，因为刚果民主共和国是一个疆域辽阔的国家，大片地区森林茂密，交通和通信方面的基础设施都极为贫乏。据估计，符合选举资格的人数有 2 000 万到 2 500 万左右。截至 10 月 4 日，已有约 1 400 万人登记投票。

海地

55. 安全理事会 2004 年 4 月 30 日第 1542(2004)号、2004 年 11 月 29 日第 1576(2004)号、2005 年 6 月 22 日第 1608(2005)号等一系列决议，呼吁联合国海地稳定特派团(联海稳定团)协助过渡政府尽早举行城市选举以及议会选举和总统选举。鉴于该国在过去几十年中曾经历多次危机，而临时选举委员会对付许许多多技术挑战的能力有限，海地的选举环境特别棘手。

56. 联海稳定团的选举部门负责协助临时选举委员会规划和举行选举，监督该进程的各个方面，尤其是在立法、后勤、公民教育和区协调方面协助临选委。联海稳定团同领导选民登记工作的美洲国家组织密切协调，共同努力。

伊拉克

57. 安全理事会 2003 年 5 月 22 日第 1483(2003)号和 2003 年 10 月 16 日第 1511(2003)号决议鼓励联合国在伊拉克建立“有代表性的……政府机构”方面发挥积极作用。根据这些决议，秘书长于 2004 年 2 月向伊拉克派遣了包括选举援助司官员在内的特派团，负责确定举行选举的可行性。伊拉克管理委员会和联军临时权力机构随后请求联合国为商谈选举方式提供便利，并协助建立一个独立的伊拉克选举管理机构。

58. 2004 年 3 至 4 月，一个由选举援助司司长率领的特派团广泛分析了举行选举所需的步骤，并协助确立了选举框架。在联合国主持下，经过一个公开的社会参与进程，对 1800 名申请人作了审查之后，伊拉克独立选举委员会宣告成立。八名当选专员被送往墨西哥，接受了为期三周的选举管理培训。联合国还任命了一位国际选举专员，到独立选举委员会工作。

59. 安全理事会 2004 年 6 月 8 日第 1546(2004) 号决议决定，联合国应在向伊拉克选举进程提供咨询和支助方面发挥主导作用。这项决议通过后，应独立选举委员会的请求，选举援助司向伊拉克派遣了一个选举专家小组，就选举问题的所有方面提供咨询和协助，为 2005 年 1 月 30 日的选举作准备。这些专家同来自其他组织的人员一道，在驻巴格达独立选举委员会总部的联伊援助团选举科科长协调下开展工作。1 月 30 日的选举成功选出了负责起草宪法的过渡国民议会，这是伊拉克过渡政治进程中一个重要的里程碑。

60. 2005 年还将有两项选举工作，2005 年 10 月 15 日的宪法全民投票，以及随后至迟于 2005 年 12 月 15 日的新政府选举。这两项工作的规划和执行同时进行，对独立选举委员会提出了重大挑战。

61. 2005 年，在即将举行的选举工作中，联合国始终同独立选举委员会保持密切合作。应独立选举委员会的邀请，6 月 5 日至 26 日，联合国派遣一个需要评估团前往伊拉克，就最需要联合国提供援助的具体领域提出了建议。一个扩大的联合国选举援助小组已经部署到巴格达和安曼，协助独立选举委员会执行选举进程。由于局势动荡不安，在决定选举法规框架方面也出现耽搁，执行工作已变得更加复杂。

利比里亚

62. 2003 年 8 月 18 日在阿克拉签署的《利比里亚前政府、利比里亚人和解与团结会、争取利比里亚民主运动签署的全面和平协定》（阿克拉协定）（S/2003/850，附件）请联合国和其他国际伙伴协助举行 2005 年 10 月的选举。联合国利比里亚特派团（联利特派团）于 2003 年 9 月成立。2004 年 4 月在全国选举委员会成立的同时，选举援助司派团作了选举需要评估。由利比里亚全国选举委员会、利比里亚利益相关者和包括联利特派团在内的国际伙伴，于 2004 年商定的选举战略着重指出，选举将由利比里亚人自主进行，由全国选举委员会负责，联利特派团将提供重要的技术援助。因此，联利特派团于 2005 年 7 月设立了一个由大约 30 名工作人员和 150 多位联合国志愿人员组成的选举司，在以下领域提供具体协助：(a) 运作、后勤和管理；(b) 选举的法律咨询和法律起草；(c) 预算编制和捐赠协调；(d) 公民/选民教育；(e) 数据库/信息技术；(f) 选民登记、投票和计票；(g) 政党关系、提名；(h) 选区划定；(i) 选举材料和临时选举人员的经费筹措；(j) 培训和能力建设。

63. 在预计 150 万选民中，已有大约 135 万人在选民登记期内登记。登记者 50% 为妇女。已采取特殊措施，确保境内流离失所者和难民能够登记。

64. 预计投票时面临的挑战包括：雨季和基础设施薄弱造成的后勤问题、安全问题、政治挑战、以及次区域的仍然动荡不稳。2005 年 10 月 11 日，选举在和平的

气氛中进行，利比里亚选民投票人数众多。选举结果将于 10 月 26 日揭晓。如果没有总统候选人获得超过一半的票数，11 月 8 日将举行总统决选。

四. 意见和建议

65. 报告所述期间的选举活动有力地证明了民主的价值以及联合国有能力同其会员国一道切实促进这一价值。然而，许多重大挑战仍然必须处理，联合国才能够继续有效地应对选举领域不断变化的形势。没有一个选举进程是十全十美的，也没有一项制度完美无缺，但在协助依照国际标准完成民主选举方面，联合国已经积累丰富的经验和许多最佳做法。在下一个两年期里，我们将尽力把这些做法融会贯通，更趋细致，为会员国服务。

66. 向联合国要求提供选举进程技术援助和意见的请求不断增加。这是对援助公正性和质量的肯定。会员国也设法通过联合国的介入，取得选举进程的合法性。这激励着我们既要提供必要的援助，也要确保联合国介入的选举符合民主原则和标准。

67. 在下一个两年期里，联合国必须继续强化能力，切实回应会员国越来越多的选举援助请求。为此，联合国要针对诸如选民登记、电子投票、以及培训选举管理人员等具体的选举事务特长，培养或征聘更多的专业人才。要进一步集中力量，确保少数群体、境内流离失所者和妇女的选举权利和参与。而且，联合国的援助不应局限于帮助选举委员会和举办选举，而应随时应请求国的要求，在建立有可信度的政党、自由新闻媒体、本国观察员团体、以及民主选举进程的其他重要组成部分方面，提供协助。培养这种能力不仅会提高我们所能提供的选举援助的质量，还会强化选举援助同联合国其他关键目标，如促进人权和提高妇女地位等，业已存在的联系。

68. 如果能与培养本国举行健全选举能力的长期方案相结合，联合国的选举援助就能发挥最大实效。为实现这个目标，联合国及其专门机构必须在会员国的支持下，制定方法，确保向我们的选举援助提供连贯和持久的后续行动，以期我们的贡献不会消失，确保在选举之后仍有长期不断的进展。

69. 选举援助活动协调中心成立后，联合国内部以及联合国同其他组织之间的合作与协调都有了改进。但是，正如题为《大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权》的秘书长报告（A/59/2005 和 Corr.1 和 Add.1-3 所指出，“由于我们的工作分散在不同部门进行，工作的影响力受到削弱。”因此，必须致力于继续加强协调中心的职能，确保最连贯和最有实效地使用本组织的人力和财力资源，以及建立信息管理结构。

70. 此外，应邀请选举专家参与通常都涉及选举问题的和平协定的谈判，以确保冲突后局势下的选举时间表同举办选举的实践方式相吻合。同样，在起草新宪法

时也应征询选举专家的意见，以确保起草人能够从关于其他国家如何在宪法框架内成功处理选举问题的累积知识中受益。拟订可促进全面包容和政治稳定的选举制度，将是预防冲突的一个重要工具。

71. 有些行政问题也必须得到解决。我计划在秘书处内部，同专门机构和会员国一道，审查合同和人事问题，以确保联合国拥有尽可能最好的条件，提供及时和优质的选举援助。

72. 联合国能够在多大程度上促进和加强选举机构和做法，取决于会员国的积极支持。在这方面，联合国，尤其是选举援助司，需要有更多资源来有效履行职责。这些资源将被用于满足上文提到的需要，包括加强协调中心的作用、培养更为强大的后续能力、编纂文件和总结经验、以及继续培养知识和专长等。

73. 为选举援助提供恰当资源，是会员国在下一个两年期及以后面临的一个挑战。由于选举援助请求增多，现有资源已严重不足。而且，由于选举通常按照很紧的时间表进行，为发挥作用，选举援助必须及时到位。至于根据安全理事会授权在冲突后环境下提供的选举援助——这种情况已越来越多——，必须在决议中列入适当的措辞，确保从摊款中取得足够资源。如果冲突后选举工作由自愿捐款提供，则应敦促会员国尽早提供经费。

74. 因此，我敦促各国继续提供支助，以确保本组织各办事处和计划署能够在加深和拓宽世界各地的民主趋势方面，始终发挥作用。