



## 第六十四届会议

临时议程\* 项目 71(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效力和促进民主化  
方面的作用

## 秘书长的报告\*\*

## 摘要

本报告阐述了联合国系统过去两年向会员国提供选举援助的活动。只有在会员国提出请求或根据安全理事会或大会决议的情况下，联合国才提供选举援助。在过去 20 年中，联合国向 104 个会员国和 4 个地区提供了选举援助。

主管政治事务副秘书长是联合国选举援助活动协调人，其责任是确保联合国所有活动在组织上的一致性以及政治和技术上的一贯性。选举援助司支持他执行这些任务，协助进行联合国选举活动的设计和人员配置，提供持续技术指导，并维护选举专家名册及联合国的选举机构记忆。

在维和或冲突后环境中，通常是借助维持和平行动部或政治事务部外地特派团的组成部分提供选举援助。联合国开发计划署通过其民主治理方案，是本组织发展方面技术援助的主要提供者，并越来越多地通过参加综合特派团来支持安全理事会的选举任务。许多其他联合国部门、机构、基金和方案也参与了提供选举援助的工作，其中包括联合国人权事务高级专员办事处、联合国民主基金、联合国志愿人员方案、联合国妇女发展基金和经济和社会事务部。

\* A/64/150。

\*\* 如需反映各个来源的资料，致使本报告迟交。



本报告指出，会员国对联合国选举援助的需求仍然很大。本报告所述期间，联合国向 52 个会员国提供了选举援助，其中 8 个是依据安全理事会规定的任务提供。多年来，联合国已通过其选举专家名册和机构记忆等等积累了相当丰富的提供选举援助方面的专门知识。联合国还在有效提供选举援助方面取得良好纪录，包括在某些极为困难的冲突后环境和恶劣地理环境中取得这些纪录。最重要的是，鉴于选举基本属于政治事件，联合国的公正性仍是其最大的长项。

本报告强调了一些积极的趋势，包括越来越多的会员国将选举作为了解民意的和平手段、新出现的民主国家管理可信选举的能力日益增长，以及选举管理者之间的南南合作日益加强。同时，也出现了一些挑战。其中包括：政治争执或暴力使选举蒙上阴影的可能性，尤其是在宣布结果之后；对选举费用和可持续性的关切；以及在联合国内外参与选举援助的行为者增多之后，确保协调一致和保障联合国公正性的必要性。

本报告提出了若干意见，包括指出如下必要性：设计和提供选举援助应更加以可持续性和成本效益为中心；考虑采取进一步措施，以确保选举能增进和平与善政，而不是暴力或不稳定；为危机形势下的选举项目或根据安全理事会的授权，在配备必要的保障措施和控制措施的情况下，更多使用特殊或更灵活的行政程序。本报告建议重申协调中心在确保联合国协调与一致性、以及保持与区域和政府间组织适当关系方面的作用，并指出，联合国必须继续支助促进妇女参与的选举方案，并力图确保少数群体和边缘化群体的权利。

报告最后回顾指出，虽然选举是技术程序，但它们从根本上是政治事件。然而，一次选举成功与否的真正衡量标准在于其是否令广大公众产生对过程的信心与对结果的信任。一次诚实、透明、尊重基本权利、得到国家机构有效和中立的支持、而且参与者(领导人、候选人和选民)负责任地采取行动的选举，最有可能实现得到接受的和平结果。

## 一 引言

1. 本报告是依据大会第 62/150 号决议编写的，报告了联合国就这个主题提出上一次报告以来所进行的选举活动。
2. 联合国自成立以来一直参与提供选举援助。早期的选举援助包括通过观察和监督在非殖民化进程背景下举行的选举推动自决原则。最近几年，联合国已将重点放在谋求在充分考虑法律、政治、社会、经济及文化条件和环境的情况下以可

持续的方式加强国家机构能力，并支持会员国举行符合各项国际人权文书所述原则的可信的选举。

3. 大会第 46/137 号决议引用《世界人权宣言》第 21 条的规定对此加以确认：“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。”同一决议还提到《公民及政治权利国际公约》第 25 条中所载类似原则，其中规定每个公民都有权利“在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普遍的和平等的……以保证选举人的意志的自由表达”。

4. 只有在会员国提出请求时，联合国才提供选举援助，其援助符合各国主权平等的原则，并认识到没有任何一种选举方法或制度能适合所有国家。过去的 20 年中，联合国向 104 个会员国和 4 个地区提供了选举援助。本报告所述期间，联合国向 52 个会员国提供了选举援助。本报告附件一中有选择地载列了若干选举援助的实例。附件二载有在本报告所述期间联合国为之提供了援助的全部国家和地区名单。

5. 前秘书长科菲·安南在提交第五十八届大会的报告(A/58/212)中将联合国选举援助概括为四类：(a) 技术援助；(b) 组织和举行选举；(c) 观察或监测选举；(d) 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提供支助。今天，大多数联合国选举支助以技术援助和能力建设的形式提供，偶尔会对和平建设或政治谈判提供有针对性的支助。组织选举仍较少见。联合国现在极少观察选举；相比之下，许多区域组织则正将这种活动作为优先事项。

6. 近年来，选举援助已变得更为复杂。来自会员国的请求往往变得更加集中在高度专业化的领域，例如选民登记、选举立法改革和培训选举官员。同时，捐助者和选举援助提供者的数目有所增长，丰富了专门技术知识，但也带来在多个行为者之间进行协调的挑战。

7. 本报告概述了在其所述期间参与提供选举援助的各联合国部门、方案和机构的工作，阐述了联合国系统内外的合作，并讨论了主要趋势与挑战。报告最后提出一系列意见，以确保加强联合国系统提供的选举援助。

## 二. 本报告所述期间的联合国选举援助

### A. 任务与活动

8. 联合国协助会员国举行可信、定期和真正选举的工作继续是一项全系统的努力。联合国的体制框架受益于相对较为清晰的大会任务规定。

9. 主管政治事务副秘书长是联合国选举援助活动协调人(下称协调人)，依据大会第 46/137 号决议，其任务是确保联合国所有选举活动组织上的一致性以及政

治和技术上的一贯性。大会第 62/150 号决议重申了协调人在确保联合国协调性、拟订和宣传选举政策以及加强本组织选举工作机构记忆方面作用的重要性。

10. 协调人在履行上述职责时得到选举援助司的支持，大会也赋予选举援助司维护一个地域多样化的国际合格专家名册的任务，这些专家应能够提供技术援助并协助选举进程。选举援助司协助所有联合国选举项目的设计和人员配置工作，并要求联合国协调人要求提供持续的技术指导。

11. 在维和或冲突后环境中，通常是通过维持和平行动部或政治事务部主持下的外地特派团的组成部分提供选举援助。本报告所述期间，根据安全理事会规定的任务向八个会员国提供了选举援助。

12. 联合国开发计划署(开发署)是本组织在维和或冲突后环境以外进行长期选举支助的主要实施机构。大会第 62/150 号决议重申了开发署民主治理援助方案的重要性，特别是那些加强民主机制和民间社会与政府之间联系的方案。开发署平均每年向 30 个国家提供选举援助，其中约一半在非洲。鉴于目前趋势是联合国采取综合努力，开发署越来越多地向维持和平行动部特派团或政治事务部外地特派团的选举援助组成部分承担的选举援助任务提供支持。

13. 其他联合国部门、机构、基金和方案也参与了提供选举援助的工作，其中包括联合国民主基金、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国志愿人员方案、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国项目事务厅(项目厅)和经济和社会事务部。

14. 联合国民主基金于 2005 年成立后，已支助了 204 个主要由非政府组织管理的项目，以在世界各地 136 个国家加强民间社会、促进人权并鼓励参与民主进程。其中 20 个项目是在选举援助领域。这补充了联合国支持各国政府加强民主体制的工作。此外，联合国民主基金还向一些主要全球和区域民主项目提供支助，其中包括 ACE 选举知识网络。到目前为止，已收到来自 35 个国家的近 1 亿美元捐款，另外我最近在第三轮供资活动中批准了 69 个项目。

15. 人权高专办继续就选举的人权方面问题提供咨询，其中包括编写分析选举法、展开新闻活动和提供技术援助的指导方针。例如，应多哥政府请求，人权高专办利用基于人权的方法监测了该国 2007 年 10 月立法选举之前、之中和之后的人权状况，其中有来自民间社会的本国观察员参与。这有助于增进和平选举氛围。

16. 联合国志愿人员方案向联合国外勤业务提供支助，在这个两年期内该方案与政治事务部、维持和平行动部和开发署协作，共向 24 个选举行动派出了 1 000 多名志愿人员。截至 2009 年 6 月，近 400 名志愿人员在阿富汗、科特迪瓦、刚果民主共和国、苏丹和东帝汶等 16 个国家工作，向当地选举当局提供咨询，并在社区一级帮助进行选民登记和公民教育。

17. 妇发基金向多个联合国项目和方案提供专门技术知识，以确保两性平等和妇女的参与获得充分重视。例如，上述工作支持了印度尼西亚促进两性平等的选举法律的制定，并加强了厄瓜多尔、印度尼西亚、尼泊尔和卢旺达等国的妇女竞选能力。妇发基金还召集了一些非洲国家妇女组织和候选人的南南交流会，以便她们学习更有效参与选举进程的技能。

18. 在这个两年期内，项目厅与政治事务部、维持和平行动部、开发署和会员国合作，为选举活动提供支助，其中包括对阿富汗选举委员会提供后勤、行政、安全和业务活动方面的能力建设支助，以及对伊拉克选举委员会提供选民教育和交流方面的能力建设支助。项目厅还向伊拉克的国内观察员提供了支助。其它援助活动包括在选民登记进程之前恢复科特迪瓦的国家档案。

## **B. 联合国系统内合作和协调**

19. 前一份报告(A/62/293)指出了联合国内行为体的多样性和选举援助活动的协调一致的重要性。大会第 62/150 号决议重申了加强协调的重要性，并再次确认协调人通过强化机构记忆和拟订并宣传选举政策等工作确保全系统一贯性的作用。

20. 为帮助加强全系统协调一致，已在协调人主持下成立了一个协调机制，将参与选举援助的各联合国相关部门、机构和方案召集在一起，目的是鼓励更多的系统性信息交换，提高各种活动的协调性，进行更密集的全面政策对话，在共同关心的政策和议题上采取共同立场，以及促进联合国系统内更强有力的合作伙伴关系。政治事务部和开发署还正在讨论对协调人和开发署署长 2001 年联合发布的概述作用 and 责任的“关于选举援助的准则说明”(A/56/344, 附件二)进行修订，以反映过去八年中取得的进展和获得的经验教训。

21. 由维持和平行动部和外勤支助部与政治事务部选举援助司合作编写的关于加强冲突后选举进程中妇女所起作用共同准则于 2007 年 10 月发布。上述准则根据各国民间社会协商的结果制定，就增加妇女作为选民、候选人和管理者进行的参与以及帮助确保选举对两性具有相同影响的措施提供咨询。制定这些准则的目的是协助联合国工作人员履行安全理事会第 1325(2000)号决议规定的义务。2009 年底将对这些准则进行审查和修订，并在联合国系统内和向会员国广泛分发。

## **C. 与其它组织的合作**

22. 本报告所述期间，联合国继续加强同其他国际组织、政府组织和非政府组织在外地和总部一级的合作，以加强选举援助的提供。

23. 联合国系统以外的援助提供方越来越多样化，丰富了汇集的知识，开辟了新的机遇，包括增加南南合作的机遇。例如，加纳和南非等国受到尊重的选举管理机构成员被请求协助非洲大陆和世界其他地区的选举管理者。墨西哥选举委员会

曾得到联合国的实质性支助，如今则经常性地向其他选举管理机构提供培训。联合国常常支助这些交流活动并为之提供便利。同时，选举援助提供方的众多也造成了协调方面的挑战，在某些情况下，导致了各方互相竞争数量越来越大的捐助方供资。

24. 联合国继续与两个全球性选举知识工具——ACE 选举知识网络以及建立民主、治理和选举资源项目——开展合作。ACE 选举知识网络包括国际民主和选举援助学会(民主选举学会)、加拿大选举组织、南部非洲选举研究所、墨西哥选举研究所、国际选举制度基金会、开发署、选举援助司以及经济和社会事务部，提供关于选举的全面权威信息，促进在选举专业人员间建立网络并提供能力建设服务。2009 年对 ACE 进行的评估将决定未来几年的远景规划和战略目标。第二个选举知识工具是建立民主、治理和选举资源项目，这是澳大利亚选举委员会、民主选举学会、选举援助司和开发署的一个伙伴关系项目，目的是制定、实施并维护一个关于有效管理选举进程的全面培训大纲，并为选举管理机构提供模块培训包。本报告所述期间，各个区域的选举专家正在制定建立民主、治理和选举资源项目的新修订扩展版本，其后将把该版本译为多种语言，供广泛使用。

25. 联合国还通过妇发基金和开发署成为国际政界妇女知识网中的一个伙伴，该网络是一个创新性的全球平台，它通过信息交流和网络活动促使妇女更多地参与世界各地的政治进程并起到更大作用。该网络还包括民主选举学会、各国议会联盟和国家国际事务民主学会，拥有 100 多名妇女和政治问题专家，以及一个拥有 400 多份关于广泛选举问题的报告、手册和培训材料的网上资源图书馆。

26. 联合国继续在选举问题上通过就共同关心的方案进行对话以及交换信息和最佳做法等方式同区域政府间组织进行协作，这些组织的例子包括非洲联盟、欧洲联盟、美洲国家组织(美洲组织)和欧洲安全与合作组织(欧安组织)。

27. 本报告所述期间，选举援助司继续向非洲联盟委员会的民主和选举援助部门提供能力建设支助，包括建立一个选举专家数据库、支持机构记忆、传播最佳做法和管理选举援助基金。选举援助司还支持南部非洲发展共同体(南共体)加强其选举观察的后勤和技术安排。在 2007 年选举引发暴力事件后，政治事务部和开发署向非洲联盟授权成立的非洲名人小组提供了支持，以便该小组协助解决肯尼亚的 2007 年选举后危机。在整个非洲联盟调解努力期间，选举援助司提供了专家咨询，协助设计并建立了独立审查委员会。

28. 开发署继续在以前与欧洲联盟委员会建立的伙伴关系框架下开展很大一部分选举援助活动，2006 年 4 月为此达成了业务准则。本报告所述期间，这一伙伴关系在驻布鲁塞尔的工作队支持下进行了五次欧洲联盟委员会和开发署国家工作人员的联合培训，以提高他们提供援助的技能，并为 30 个选举援助项目筹集了资源。

29. 2005 年 10 月，联合国总部举办了《国际选举观察工作原则宣言》纪念活动，我的上一份报告(A/62/293)中也提到这一《宣言》，该《宣言》旨在使许多参与观察选举的政府间组织和非政府组织在方法和标准上进行协调。本报告所述期间，签署国总数增加到 30 多个，代表这一领域得到认可和尊重的行为体的大多数。我鼓励其他国家参加逐渐形成的关于这些原则的共识。

### 三. 联合国选举援助资源

30. 世界各地的联合国选举援助项目已得到大量资金。外地特派团选举组成部分的费用从具体特派团的摊款中支付，开发署选举援助项目的大部分资源则来自会员国捐款。

31. 关于加强政治事务部的大会第 63/261 号决议批准为选举援助司共设立八个新员额(5 个专业人员和 3 个一般事务人员)，并为该司改叙一个员额。这些增加的员额将加强政治事务部更快和更有效地对会员国要求做出反应的能力，并确保联合国选举援助方面更高的协调一致性。

32. 本报告所述期间，选举援助司依据内部监督事务厅(监督厅)的建议，把将其名册转换为电子格式作为优先事项，以便在核心系统/银河系统应用程序框架内执行其名册程序。这将提高选择专家的效率和透明度，并有利于地域和性别多样化，同时保证名册仍与本组织更广泛的人力资源管理改革计划完全兼容。但是，该司对新的征聘系统能否满足向关键选举外地特派团部署合格工作人员的紧迫选举时限要求仍有所担心，对于安全理事会责成的大规模行动和开发署的快速反应国家选举项目尤其如此。该司还简化文件处理，并编写可作为参考和储存文件的文件图书馆的专门软件工具，从而加强了其机构记忆。

33. 联合国继续在外地特派团人员配置方面追求性别均衡。一些选举特派团已几乎实现了工作人员当中的性别均衡，七个重要国家选举项目(联合国伊拉克援助团(联伊援助团)；阿富汗的开发署为将来加强法律和选举能力项目；洪都拉斯、印度尼西亚、黎巴嫩和也门的开发署选举项目；联科行动核证小组)的联合国选举事务主任都是女性。同时，选举专家名册上妇女人数仍占 30%，这个数字也反映了妇女申请者的人数，表明在这一领域仍需进一步努力。

34. 政治事务部选举援助信托基金和开发署民主治理专题信托基金仍是选举援助活动关键预算外资金的重要来源。由于上述基金，快速反应、创新或试点项目和方案得以实施，包括得以实施支持妇女和弱势群体参与的项目和方案。2009 年中期，开发署启动了全球选举周期支助方案，该方案将在今后三年内向实施选举周期倡议的国家提供援助，以加强选举机构与进程。这个倡议由开发署政策制定局直接执行，方案管理组的驻地是布鲁塞尔。西班牙政府是主要捐助者。

## 四. 预防冲突

35. 我在上一份报告中指出，政治争执或暴力可能使选举蒙上阴影，在宣布结果之后或在组建政府期间尤其如此。令人遗憾的是，本报告所述期间，一些国家发生的事件再次表明，选举可能引起导致分裂而非团结的事件。

36. 选举的缺陷——如存在严重缺点的选民名单、现职者滥权、缺乏透明度和选举官员的偏袒——可能导致人们对真实或心目中的腐败作出暴力反应。但是，这些缺陷往往不是原因，而是引爆更深层社会、经济或政治紧张关系的火星。如果基本政治状况不利于在利益攸关方之间建立信心，那么选举就可能引发冲突。

37. 联合国已采取具体措施来防止或减轻与选举有关的冲突。本报告所述期间，我派出一个高级别选举专家小组协助我在孟加拉国、马尔代夫和毛里塔尼亚举行选举期间的斡旋活动。在所有三次行动中，联合国的工作均对国际和国内观察员的工作进行了补充，促进了选举进程中互信程度的提高，有助于最终接受结果及和平完成选举。

38. 确保妇女、少数群体和边缘群体的声音能够影响冲突后关于选举制度改革的讨论仍至关重要。这一方法已促使各国采取了配额等专门措施，例如阿富汗和布隆迪等国增加了妇女在议会中的人数，并帮助确保尼泊尔制宪会议中有多种语言和民族的代表。

## 五. 可持续性

39. 无论以何种形式举行，选举均耗资巨大。但有些进程比其他的进程对每个选民的负担更重；而有些最贫穷的国家选择了一些最昂贵的选举程序和技术。选举制度和程序的选择当然是会员国的主权，但我担心，有些技术和系统可能导致一个国家在举行自己的选举时长期在财政上依赖捐助国，或是长期在技术上依赖于特定供应商。

40. 我还鼓励会员国、捐助者和援助提供者在考虑选举程序费用时将其他发展优先事项也考虑在内，尤其是顾及千年发展目标。管理良好的选举是一个至关重要的投资，但是世界各地的经验表明，并非系统越复杂、越昂贵，选举就会越成功。

41. 人们日益认识到，如果接到请求或存在需要，应当在整个选举周期中提供选举援助，即包括提供选举前和选举后的援助。这种“选举周期方法”的目的是保证提供必要的资源和专门知识，以支持在两次选举之间进行有效规划和体制建设。因此，应当加速可持续性并缩短长期联合国支助的时间框架。这一方法必须继续牢固建立在需求评估基础上，而且应当适用明确的可持续性标准以及监测和评估工具。

## 六. 意见

42. 近年来出现了一些积极的趋势。最重要的是，越来越多的会员国利用选举作为了解民意的和平手段，此举建立了对代议政府的信心，加强了和平与稳定。新民主国家管理可信选举的能力日益增长，也令我深受鼓舞。

43. 会员国向联合国提出的选举援助请求数量仍然很大。本报告所述期间，近四分之一的会员国提出了请求，并获得了一定形式的选举支助。这表明了对联合国支持可信、定期和真正选举工作的普遍赞赏。我将继续与会员国合作，确保应要求及时提供选举援助。

44. 多年来，联合国已通过其选举专家名册和机构记忆等工作积累了相当丰富的提供选举援助方面的专门知识。联合国还在提供有效支助方面保持良好纪录，包括在极为困难的环境中提供支助。最重要的是，鉴于选举从根本上属于政治事件，联合国的公正性或许仍是其最有价值的资产。必须继续一丝不苟地维护联合国的公正性。联合国系统在提供选举援助时将坚持专业、有效和公正这三大原则。

45. 联合国系统内参与选举援助的行为者很多，这仍是一个强项。新成立的联合国选举援助机构间协调机制由政治事务部主持，将在促进各联合国部门、机构、基金和方案之间的交流和合作方面起到关键作用。但是，来自系统内外的压力可能制造产生不和谐与功能重叠的动机。因此，我鼓励会员国再次确认联合国协调人在确保协调一致的选举做法和政策方面的作用。

46. 由于联合国以外存在多个选举援助提供者以及对捐助资金的竞争加剧，协调性遇到更多的挑战。我鼓励会员国重申大会第 46/137 号决议中所阐述的协调人作用，以确保与区域组织和政府间组织之间的适当工作关系，并避免重复努力。

47. 正如前一份报告指出的，本组织必须继续支助促进妇女参与选举进程的方案并鼓励力图保障少数群体和边缘化群体权利的制度。

48. 联合国已在建立更有效率、更协调的管理进程方面取得了进展。但是，尤其是在维持和平或建设和平的情况下，紧迫的选举时限仍是对本组织征聘、采购和供资机制的一个持续挑战。在综合特派团的情况下这个问题尤其复杂。长期的解决方案是增强全系统一致性，但在近期内，应当考虑为危机形势下的选举项目或根据安全理事会规定的任务建立或更多地使用特殊或更灵活的程序，在采购和工作人员征聘方面尤其如此。在此方面，应当鼓励所有联合国选举项目使用选举专家名册。

49. 对于根据安全理事会规定的任务提供的选举援助，安全理事会应当考虑清楚地申明与其它援助提供者进行合作的期望。在遵从会员国愿望的前提下，如果明确提出联合国应当在确保援助提供者之间的协调方面起到领导作用，将有助于避

免重复努力，使成本效益最大化，并有助于确保联合国外地特派团对安理会担负的明确责任。

50. 鉴于选举可能在特定情况下加剧已有紧张关系或引发新的冲突，我们需要寻求更多方法来确保使选举增进和平与善政，而不是成为暴力或不稳定的导火索。同样，我们应当拒绝接受违宪改变领导人以及任何通过不当的选举行为强奸民意的企图。我将继续斡旋，以通过支持区域组织的努力等方式鼓励和平举行选举。我们还将继续实行在政治进程中部署选举专家的做法，以提供关于选举制度的政治意义和切实可行的时间表的必要指导意见。

51. 鉴于为防止选举引起的冲突而做出快速反应的需要日增，以及需要更多有针对性的专门化选举方案，我鼓励会员国考虑向选举援助信托基金、民主治理专题信托基金和联合国民主基金提供用于选举援助的自愿捐款。

52. 特别是在全球经济下滑时期，设计和提供选举援助时必须更加重点考虑可持续性和成本效益，不论是联合国还是其他机构提供的援助都是如此。我呼吁会员国和捐助者继续在考虑到包括千年发展目标在内的其他紧迫发展需要的情况下认真考虑选举费用。

53. 必须强调，虽然选举是技术性程序，但它们从根本上是政治事件。选举的技术质量十分重要，就促进并保护基本政治权利和人权而言尤其如此。然而，一次选举成功与否的真正衡量标准在于其是否令广大公众产生对过程的信心与对结果的信任。一次诚实、透明、尊重基本权利、得到国家机构有效和中立的支持、而且参与者(领导人、候选人和选民)采取负责任行动的选举最有可能实现得到接受的和平结果。

## 附件一

### 本报告所述期间联合国提供选举援助实例

#### 阿富汗

1. 阿富汗将于 2009 年举行总统选举和各省选举，并随后于 2010 年夏举行议会选举和地方选举。2005 年举行的上一次选举由联合国和阿富汗政府共同组织，而 2009 年的选举将是三十多年来首次完全由阿富汗机构组织的选举。联合国阿富汗援助团(联阿援助团)按照安全理事会规定的任务，并应卡尔扎伊总统请求领导国际选举援助的协调工作。一个由联合国开发计划署(开发署)管理的援助项目已经启动，以便向独立选举委员会和其他选举利益攸关方提供协助。

2. 该开发署项目正由部署在该国各地的约 120 名国际专家执行，包括协助更新选民登记，这项工作已于 2008 年 10 月至 2009 年 2 月成功完成。该项目还支助多种多样的其他选举活动，包括成立一个选举投诉委员会和媒体委员会。其他内容包括为国内观察团体、媒体监测和警察培训提供支助。联合国妇女发展基金支助女议员和独立选举委员会之间的对话，目的是确保妇女对选举进程的关注得到了解并充分解决。这一选举周期的费用，包括选民登记更新和四项选举，可能高达 5 亿美元。

#### 孟加拉国

3. 联合国于 2006 年秋进行重大参与之后，秘书长派遣了一个高级别小组到孟加拉国，以鼓励该国于 2008 年 12 月举行和平、可信的议会选举。该小组进行了两次访问，一次在 11 月解除紧急状态之后，另一次在 12 月的选举期间。在两次访问中，该小组了解了许多选举利益攸关方的意见，包括国家和选举当局以及重要政党领导人的意见，并被广泛认为对选举的和平举行做出了重要贡献。

4. 开发署向孟加拉国选举委员会提供了重要支援，包括为此加强行政系统和信息技术、培训选举官员以及编制包括选民照片的新选民登记册。由于这个项目，8 100 多万人在 2007 年 8 月至 2008 年 7 月这短短 11 个月内登记。开发署还提供了选举立法改革和划定选区方面的支助。

#### 玻利维亚多民族国

5. 玻利维亚多民族国正为 2009 年 12 月的大选和 2010 年 4 月的各省选举作准备。2008 年底，政府批准国家选举法院请求联合国提供技术援助。2009 年春选举援助司派出需要评估团后，制定了一个由开发署领导的项目，以提供短期和长期技术支持。短期活动包括向国家选举法院提供国外投票、土著社区特别划界和增进透明度的机制等方面的援助。长期活动将以玻利维亚的选举体制能力建设为重点。

### 科特迪瓦

6. 联合国继续向独立选举委员会提供筹备即将到来的总统和议会选举所需技术、物资和后勤支助。2009年6月30日完成了全体居民和选民的全面身份查验和登记。第一轮总统选举计划于2009年11月进行。按照安全理事会规定的任务，秘书长在科特迪瓦的特别代表被责成核实，选举进程所有阶段均为举行公开、自由、公正、透明的总统选举和立法选举提供了必要的保证。这将通过一个与国内和国际合作伙伴协商建立的框架进行。

### 刚果民主共和国

7. 联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)选举司和由开发署管理的支持刚果民主共和国选举周期项目一道，继续支助刚果独立选举委员会的一些选举活动，重点是计划于2009年底举行的地方选举。选民登记已于2009年6月在金沙萨开始，此后将推广到该国其他地区。

8. 地方选举是巩固民主制度和把权力下放至地方一级行政机构的关键因素，也是在2011年大选之前加强选举委员会能力的重要因素，届时联刚特派团对选举援助的参与很可能将大大减少，这些援助将转由开发署国家办事处实施。在刚果民主共和国组织选举将总是带来巨大的业务负担，但我们希望选举委员会可以利用地方选举的机会寻求刚果对本国选举挑战的解决方案。

### 几内亚比绍

9. 在该国总理提出请求并获得联合国协调人批准后，开发署于2008年制定了一个技术援助项目，以协助选举当局进行选民登记并组织分别计划于2008年和2010年举行的立法选举和总统选举。应进一步的请求，联合国几内亚比绍建设和平支助办事处(联几支助处)成立了一个规模不大的小组来协调各国际观察团的选举观察工作。议会选举虽然推迟至2008年11月16日举行，但已顺利结束。2009年3月维埃拉总统被刺杀后，联合国接到协助组织提前举行的总统选举的请求。在数周内，开发署成立了一个新的选举支助组以帮助选举当局，联几支助处则成立了一个新的小组来支助观察员的协调工作。6月28日和7月26日的两轮选举均和平完成。

### 洪都拉斯

10. 洪都拉斯于2008年11月举行了初级选举并计划于2009年11月举行大选。为准备这两次选举，联合国国家工作队请选举援助司于2007年进行一次咨询访问，以确定可能需要选举援助的领域。依据此后最高选举委员会提出的请求，选举援助司于2007年底进行了一次需求评估访问，并向开发署提出了更多关于联合国应提供的适当选举支助的建议。由此举办的开发署项目将重点放在最高选举委员会的能力建设和协助政府协调国际选举援助工作上。

## 印度尼西亚

11. 开发署目前正通过一个为期三年、耗资 1 700 万美元的多边捐助方案向印度尼西亚提供选举援助。该方案有两个主要部分，其目的都是增强并巩固全国选举委员会的能力。方案第一个部分是为全国选举委员会筹备并举行 2009 年的立法选举和总统选举提供短期援助、咨询服务和业务支助，第二部分始于 2009 年选举进程结束之时，并将持续至 2010 年底，其重点在于审查从 2009 年的选举中得到的行政管理方面的经验教训，并将其转化为有效的后续行动和制度变革。

12. 开发署多年来一直向印度尼西亚选举委员会提供支助和能力建设，并为满足其全国选举委员会不断变化的需求而专门制定了历次举办的方案，因此援助的程度和复杂性随着当时的选举要求有所增减。当前方案即将结束，此后将继续考虑可能接到的进一步援助请求。

## 伊拉克

13. 伊拉克议会于 2007 年 5 月任命了独立高级选举委员会的成员。此后，按照安全理事会规定的任务运作的特别政治特派团——联合国伊拉克援助团(联伊援助团)继续在选举进程上援助和支助独立高级选举委员会和伊拉克政府并为其提供咨询意见。联合国领导了一个国家选举专家小组，以提供技术和政策咨询并努力建设伊拉克选举机构的能力。联伊援助团的伙伴组织包括开发署、联合国项目事务厅(项目厅)、欧洲联盟、国家国际事务民主学会、国际选举制度基金会和一个意大利非政府组织圣-安娜高等研究院。

14. 2009 年 1 月的省议会选举是对独立高级选举委员会举行大规模全国性选举活动的 ability 进行的第一次真正考验。这些选举也是过渡期结束后第一批由伊拉克政府供资的选举，被认为取得了广泛的成功。2009 年的其他选举活动包括库尔德地区的总统选举和议会选举，以及为更新选民名单进行的一个全国选民登记活动。独立高级选举委员会在联合国的继续支持下，将于 2010 年 1 月举行全国议会选举，并于同年早些时候举行区和分区选举。

## 肯尼亚

15. 2007 年 12 月 27 日的肯尼亚总统选举是其历史上竞争最为激烈的一次选举，并于随后爆发了波及全国的暴力事件。但是，经非洲联盟名人小组主席、前联合国秘书长科菲·安南的调停努力后，姆瓦伊·齐贝吉总统和拉伊拉·阿莫洛·奥廷加总理于 2008 年 2 月 28 日签署了《联合政府伙伴关系原则协议》。

16. 在整个调停期间，政治事务部和开发署均支持非洲知名人士小组的工作。选举援助司提供了专家咨询，包括关于设计并成立独立审查委员会的咨询，该委员会被责成调查 2007 年大选中的所有方面的问题并将总统选举作为重点。独立审查委员会于 2008 年 9 月提交报告，其中载有对整个选举程序的建议，这引起了

关于选举改革的迫切需要的热烈讨论。肯尼亚政府正在实施这些改革，联合国将应请求继续向参与选举改革进程的肯尼亚机构提供技术支助。

### 尼泊尔

17. 联合国尼泊尔特派团(联尼特派团)于 2007 年初成立，为该国选举委员会提供了关于规划、筹备和举行制宪大会选举方面的技术支助。这是 10 年冲突之后举行的首次选举，选举结果将产生有 601 个席位的制宪大会，其任务为最迟在 2010 年 5 月起草一份新宪法。

18. 联合国的技术援助包括部署 19 个国际技术顾问，他们在区域和国家一级协助解决法律问题、进行业务规划、开展公民教育和选民教育、并提供培训和后勤。70 名联合国志愿人员在该国各地担任县选举顾问。

19. 应《全面和平协议》各缔约方请求，联合国还建立了一个由秘书长任命的五位高级选举专家组成的选举专家监察小组。在 2007 年 6 月至 2008 年 4 月的定期访问中，该小组审查了选举技术筹备情况并广泛会晤了选举利益攸关方，包括妇女和传统上的边缘化群体，该小组还审查了选举日活动的举办情况。秘书长向执行委员会和尼泊尔政府提供了该小组的定期报告。

## 附件二

### 本报告所述期间接受联合国选举援助的国家和地区

阿富汗\*  
阿尔及利亚  
孟加拉国  
不丹  
玻利维亚多民族国  
柬埔寨  
喀麦隆  
佛得角  
乍得  
刚果  
科特迪瓦\*  
刚果民主共和国\*  
埃塞俄比亚  
几内亚  
几内亚比绍  
圭亚那  
海地\*  
洪都拉斯  
印度尼西亚  
伊拉克\*  
肯尼亚  
黎巴嫩  
利比里亚  
马达加斯加  
马拉维  
马尔代夫  
毛里塔尼亚  
马绍尔群岛

墨西哥  
莫桑比克  
尼泊尔\*  
荷属安的列斯(库拉索岛)  
新西兰(托克劳)  
尼日尔  
尼日利亚  
巴勒斯坦被占领土  
巴拿马  
秘鲁  
摩尔多瓦共和国  
罗马尼亚  
卢旺达  
塞拉利昂  
苏丹\*  
苏里南  
坦桑尼亚联合共和国  
东帝汶\*  
多哥  
土库曼斯坦  
也门  
赞比亚

---

---

\* 按照联合国安全理事会规定的任务接受联合国选举援助。