



大会

Distr.: General
7 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 73(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

本报告阐述自 2013 年 8 月 9 日秘书长上次报告 (A/68/301) 以来联合国系统向会员国提供选举援助方面的趋势和重大问题。在此期间，接受选举援助的会员国略多于 65 个。

报告指出，在选举援助协调人的主持下继续努力加强联合国系统的一致性和协调性，还讨论了与非联合国组织和倡议的合作情况。

关于选举中的性别平等问题，报告指出妇女在世界各地议会中的人数不断在增加，但也指出这种改进还不够，而且进展情况有快有慢。报告也叙述联合国系统的活动促进妇女的政治参与，支持会员国做出努力以履行其国际义务和承诺，并将性别平等问题纳入联合国援助活动的主流。报告呼吁所有会员国加倍努力，促进妇女参与政治，指出这不只是在选举产生的机构中的人数问题，还包括要增强妇女权能以充分积极地参与选举和决策。

* A/70/150。



报告讨论了会员国和援助会员国的联合国实体在选举的公信力方面面临的一些共同挑战。这包括出于政治目的的选举舞弊行为以及竞选者拒绝接受被普遍认为是合法的选举结果。公信力与尊重国际义务的程度有关，也与选举进行的各个阶段是否专业、准确、公正和透明有关。同时，选举的技术质量与选举结果是否合法之间的联系相当复杂。

报告强调，真正的选举必定是选举结果反映了选举人自由表达的一种或多种选择并因此获得广泛接受的选举。报告指出，要使结果更可能获得接受，必须减少选举中赢家通吃的情况和减少你死我活的政治，并加强选举本身的程序部分。一个使选举结果获得更多接受和防止选举发生暴力的全面战略既需要本组织的广泛参与，也需要国家行为体展现政治意愿。

报告思考了在冲突后情况下的理想选举时间。报告指出，很难拟订一个通用模式来决定什么是举行第一次选举的正确时机。报告强调，国内局势不断演变，要所有条件都与成熟的民主国家相比拟可能需要几十年时间。而且，在讨论选举时间时应该考虑到，如果不举行选举，如何解决治理的合法性问题。

报告着重指出，对选举援助的国际财政支助数额跟不上援助项目增加的数目，一些项目有很大的预算缺口。报告呼吁为选举援助找出更具成本效益的办法，深入了解对每种情况提供什么样的选举援助。报告还指出，会员国的主要责任是办理具有成本效益的选举，采取使它们最终能够自力更生的战略。

报告注意到提供选举援助的联合国以外组织越来越多，指出国际支助领域可能会过于拥挤。报告鼓励会员国在请求援助或拟订任务时，让联合国负起带头作用，以确保援助提供者之间的协调一致。

一. 导言

1. 本报告是根据大会 2013 年 12 月 18 日第 68/164 号决议提出，其中大会请秘书长提交关于该决议的执行情况报告，并请主管政治事务副秘书长定期告诉会员国关于请求选举援助的情况以及所提供的援助的性质。报告叙述自关于同一议题的上一次报告(A/68/301)以来联合国实施的选举援助活动。
2. 选举援助只能应相关会员国的明确请求或根据安全理事会或大会的授权才能提供。联合国在商定或提供选举援助之前要评估会员国的需求，以确保根据相关国家或情况的具体需求来提供援助。联合国已多次重申，联合国的援助应该客观、公正、中立和独立，适当尊重主权，同时确认组织选举是会员国的责任。
3. 在报告所述期间，请求获得联合国选举援助的会员国数目仍然很多。同以往报告所述期间一样，联合国仍然继续以技术援助的方式提供支助。本报告除了叙述重要的活动和情况发展，也探讨选举援助的一些模式，指出选举的公信力遭到质疑时出现的一些困难情况。

二. 报告所述期间联合国的选举援助

A. 法定任务

4. 提高定期真正选举原则的有效性自大会第四十四届会议以来就列入议程。大会在第五十届会议之前每年审议包括联合国选举援助在内的该议题，其后继续每两年审议该议题。
5. 联合国选举援助的体制安排和相关实体都在增加和演变，1991 年，秘书长经大会认可，任命主管政治事务副秘书长为选举援助事务的协调人。现在，有许多联合国实体都获得关于选举活动和支助的授权，或以其他方式从事选举支助活动。这个领域的行动者各种各样，大会一再强调，必须在协调人主持下全面协调。
6. 大会第 68/164 号决议重申协调人在联合国系统内的明确领导责任，包括要确保全系统范围内的一致性和连贯性，加强联合国的机构记忆，以及拟订、传播和发布选举援助政策。协调人决定联合国选举援助在某个国家的参数，并负责维持选举专家名册，以便迅速部署到任何联合国援助活动。
7. 协调人获得联合国秘书处政治事务部选举援助司支助。该司根据会员国的请求，在评估选举需要后，向协调人建议关于联合国所有选举援助的参数。该司还就选举特派团的组成或援助项目提供咨询意见，并维持本组织的机构记忆和统一专家名册。该司也负责拟订政策。该司代表协调人向参与选举援助的联合国所有实体持续提供政治和技术指导，包括在选举政策和良好做法方面的指导。

8. 联合国开发计划署(开发署)是本组织的主要执行机构,负责支助建立选举机构、法律框架、流程以及支助维和或冲突后情况以外的选举。大会在第 68/164 号决议中请开发署与其他相关组织合作,继续其民主治理援助方案,特别是那些促进加强民主机构以及民间社会与政府之间联系的方案。

9. 在维和或冲突后环境下,一般在联合国秘书处维持和平行动部或政治事务部主持下通过外地特派团的相关部门提供选举援助。维和特派团的军事和警察部门支助国家执法机构为选举进程提供安保。开发署也经常支助执行选举援助任务的这类外地特派团。在存在维和特派团、建设和平特派团或政治特派团的国家,选举援助是以全面综合方式提供,不管相关特派团在结构上是否合并为一体。

10. 人权事务高级专员办事处继续提供在选举情况下关于人权监测的培训和咨询,支助和组织无暴力选举活动,倡导符合人权的选举法规和体制,以及监测和报告选举进程中的侵犯人权行为。

11. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的法定任务是,通过其规范性支助职能和业务活动,根据请求向所有会员国提供关于性别平等、妇女赋权和妇女权利以及性别平等主流化方面的指导和技术支助。妇女署负责促进性别平等和妇女参与政治进程。妇女署担负的另一个法定任务是,领导、协调和促进联合国系统在性别平等和妇女赋权工作方面的问责制。妇女署在促进性别平等和妇女参与选举进程方面提供培训和咨询意见。

12. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)是担负着促进和支持言论自由、新闻自由和信息自由任务的联合国专门机构。自由、独立的媒体,不管是在线还是离线,对于向民主过渡都至关重要。为此,教科文组织在选举方面的目的就是加强媒体就选举活动提供公平和平衡报道的能力。

13. 联合国系统参与选举相关活动的其他实体包括:主要负责向联合国维和行动、政治特派团和其他外地存在提供行政和后勤支助服务的联合国秘书处外勤支助部;负责支助选举活动,主要是在冲突后/维和环境下同其他联合国实体合作支助选举活动的联合国项目事务厅;提供选举事务工作人员参与选举项目和参与维持和平行动的选举部门工作的联合国志愿人员方案;能在建设和平的关键时刻对选举提供特别支助的建设和平基金;以及支助能加强民间社会发言权、促进人权和鼓励各种群体参与民主进程的项目的联合国民主基金。

B. 选举援助活动

14. 本报告附件一简述在几个会员国实施的选举进程和援助活动。附件二载列提出具体请求或通过安全理事会授权在报告所述期间获得选举援助的国家名单。同以往报告所述期间一样,联合国提供的援助继续酌情强调要采取措施来加强对选举进程的信心和帮助取得和平结果。这包括在以下方面的宣传和技术援助:通过广泛政治协商设计包容性的选举制度和程序规则;任命确实是并且被认为是诚实、

公正和有能力的人担任选举当局的官员；实现透明的选举管理工作；清除所有障碍，让妇女和代表性不足的群体作为选举人、候选人和选举官员参与。联合国一直在探讨如何使选举援助活动能够辅助其他联合国系统的活动，以支助和平过渡、民主治理、法治、人权和性别平等。联合国也酌情在接到请求时继续寻求有助于建立有利环境的机会，特别是通过斡旋、支持政治对话、提供便利和调解，往往是与其他区域和次区域实体或行动者协调合作。

C. 联合国系统内的合作和协调

15. 大会 1991 年 12 月 17 日第 46/137 号决议赞同秘书长的意见，指定一名协调人，除其他外，确保在处理会员国关于办理选举的请求方面的一致性。在通过决议时，大会也要求联合国实体与指定的协调人密切合作，向其提供关于提供援助和进行活动的信息。自那时以来，大会每次关于该项目的决议都重申，联合国实体间必须协调一致，最近的是第 68/164 号决议。我高兴地报告，本报告所述期间，按照大会要求在好几个领域的协调取得了更多进展，详情如下：

(a) 联合国实体在由选举援助司主持的联合国选举援助机构间协调机制下定期举行会议，以交流信息，帮助确保协调，并讨论新的选举政策；

(b) 协调人与联合国实体密切协商后发布的全系统选举政策的数目越来越多，现在这方面包括一些联合国支持建立和改革选举管理机构并设计选举制度的政策；

(c) 拟订联合国选举专家统一名册的框架和模式，让提供选举援助的所有联合国系统各部门都能够使用该名册。联合国秘书处以及各机构、基金和方案都可以利用这一批事先批准的候选人名册。经过首次评估后把专家列入名册的工作已经完成，共有 2 000 多名候选人。由于申请者人数众多，必须使用预算外资源和临时调配工作人员来管理该程序，进行筛选、评估和面试。这样可以进一步增加名册的多样性，今后将需要类似的资源来进行具有针对性的工作。

D. 与其他组织的合作

16. 与以前报告所述期间一样，联合国继续在选举能力建设、机构记忆和知识共享方面积极利用一些全球平台和工具。最著名的倡议包括：选举行政和费用选举知识网，民主、治理和选举的建设资源项目，以及全球选举组织会议。联合国给予支持，以更新和维持这些全球倡议的相关性。2014 年对民主、治理和选举的建设资源项目的全球评价确认该项目仍然具有相关性，是选举援助方面关键的能力建设工具。建议的改进事项正在实施，培训单元也在更新。2013 年 10 月，开发署与大韩民国国家选举委员会一起，在首尔主持了全球选举组织第六次会议。会议总的主题是可持续选举进程和加强民主，300 多名选举和民主专业人员与会，共同分享经验和展望趋势。

17. 在报告所述期间,与区域和次区域组织的选举合作关系和向其提供支助仍然是重点领域。联合国继续支助非洲联盟的民主和选举援助股,为非洲大陆各地的选举观察员组织举办讲习班和培训课程,并编写各种有关选举的材料,包括选举观察手册和方法。最近,政治事务部的选举援助司派遣高级选举专家到联合国驻非洲联盟办事处,以支助联合国和非洲联盟的工作。同样,选举援助司与阿拉伯国家联盟和伊斯兰合作组织合作,培训选举工作人员和观察员,并在每个组织建立选举数据库和机构记忆。例如,2014年2月,联合国在沙特阿拉伯吉达总部的伊斯兰会议组织举办关于选举进程不同方面的讲习班和圆桌讨论会。该项活动让来自伊斯兰会议组织和其他几个区域组织(包括美洲国家组织、阿拉伯国家联盟和非洲联盟)的与会者有机会分享经验和良好做法。2015年7月,联合国在吉达组织另一项活动,内容是民间社会和国内观察员在提高选举进程的诚信度方面的作用,与会者包括伊斯兰合作组织的成员国和非成员国以及区域组织和国际非政府组织的代表。这是按照大会第68/164号决议,其中大会重申民间社会对促进民主化的作用。联合国与南部非洲发展共同体秘书处会谈,希望按照现有伙伴关系找出新的选举合作领域。还采取步骤,在联合国与加勒比共同体和共同市场秘书处之间建立选举伙伴关系。

18. 开发署继续通过与欧洲联盟的正式伙伴关系执行许多支助活动。伙伴关系除了执行特定国家的项目,还办理全球讲习班,内容是选举利益攸关方和选举管理当局在提高选举公信力方面的作用;讲习班由约旦的独立选举委员会主持。开发署还于2015年6月帮助和支持成立阿拉伯选举管理机构,作为区域合作以增加选举知识和能力的平台,推动该区域的民主义程。这是阿拉伯国家中第一个这种性质的区域选举网络。

19. 联合国秘书处正准备于2015年10月主持《国际选举观察工作原则宣言》的核准周年庆祝活动;活动于2015年由联合国发起。该宣言现在有世界各地的50个组织核准,表明这份关于专业观察选举进程的基本文件已得到全球承认。与此同时,联合国秘书处2012年发起的《公民组织对选举的非党派观察和监测全球原则宣言》越来越获得接受,成为非党派选举监测组织间的规范性文件。截至2015年6月,约有来自90个国家的264个非党派公民选举观察和监测组织核准该宣言;上次报告里的相应数字是来自80个国家的198个组织。该宣言还有16个“国际支持者”。

三. 性别平等与选举

20. 促进妇女的政治参与和支持各国在这方面、包括在选举方面的努力,仍然是本组织的最高优先事项。各国议会联盟保存的数据显示,截至2015年6月,妇女在全世界一院制议会或议会下院中所占席位的比例为22.4%。这个比例比两年前的21.3%稍有增加(见A/68/301,第20段),但仍然低于全球的期望。

21. 妇女署和联合国其他实体在各自法定任务范围内进行倡导和协助会员国努力履行其国际义务和承诺，包括依照以下各项所承担的义务和承诺：(a) 《消除对妇女一切形式歧视公约》¹ 和消除对妇女歧视委员会关于《公约》第四条第 1 款的第 25 号一般性建议(2004 年)所述暂行特别措施；² (b) 《北京宣言和行动纲要》；³ (c) 大会关于妇女与政治参与的第 66/130 号决议；和(d) 安全理事会第 1325(2000)号决议。

22. 还做出系统性努力，确保选举援助对性别问题有敏感认识并包含关于促进妇女的政治参与的关键组成部门。为支助各国的努力，联合国实体提供：通过援助培训和能力建设，支助妇女团体、妇女候选人和当选的议会议员；针对政党、青年、民间社会组织和媒体，援助关于性别问题的宣传和培训；援助利益攸关方，提高妇女在各级选举管理机构的参与；应会员国请求，就拟订或修订选举法问题酌情提供技术咨询意见，包括暂行特别措施。

23. 政治事务部选举援助司与其他联合国实体合作，确保性别问题纳入所有联合国选举政策文件的主流。协调人于 2013 年制定和分发一项通过联合国选举援助促进妇女参与选举和政治的政策指示。在需求评估方面，更有效地将性别观点纳入主流的工作取得了进展。在 2014 年进行的 26 项评估中，有 25 项列入针对性别平等观点的分析和建议。此外，在还没有暂行临时措施的情况下，超过 80% 的需求评估都具体建议使用该措施。在选举援助司对联合国外地选举官员的一份调查中，92% 的答复者表示，他们向国家对口部门提供咨询时适用的政策包括了性别平等观点。在 2014 年关于所有选举援助项目的一份内部评估中，开发署发现 62% 都以性别平等主流化或增强妇女职能作为主要目标之一。

四. 联合国用于选举援助的资源

24. 政治事务部的经常预算包含选举援助司核心工作人员的费用。预算外经费发挥了重要作用，使得该司能够开展各种实务活动。目前，该司无法动用维持和平行动的支助账户，即使它对特派团的选举部门提供了支助。开发署选举援助项目一般是由会员国自愿捐款供资，往往由多伙伴篮子基金管理，管理结构中包括国家对应机构，以确保提高国家自主权。在具有选举部门的综合维和特派团和政治特派团或建设和平特派团中，特派团的预算包含了一些选举工作(包括相关特派团工作人员)，不过往往数量相当可观的结欠则由开发署多捐助方筹资机制供资。

¹ 联合国《条约汇编》，第 1249 卷，第 20378 号。

² 《大会正式纪录，第五十九届会议，补编第 38 号(A/59/38)》，第一部分，附件一。

³ 《第四次妇女问题世界会议的报告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.13)，第一章，决议 1，附件一和二。

25. 主管政治事务副秘书长管理的各个信托基金和开发署选举周期支助全球方案仍然是向选举援助活动提供预算外资金的重要来源。这类资金使快速反应和推动性项目和方案得以执行，包括那些旨在预防冲突和支持妇女和代表性不足群体参与政治进程的项目和方案。在报告所述期间，使用了预算外资金来支助制定统一名册的快速展开活动，部署专家到中非共和国、缅甸、尼日利亚和多哥等国家，并支持与非洲联盟的合作关系。妇女署管理的预算外资金被用来支助方案拟订，以促进妇女参与政治和选举。

五. 意见

26. 在本组织七十周年之际，正可以回顾在选举援助方面以及在联合国工作的其他方面取得的成绩，并展望未来的发展。会员国对联合国选举援助的需求仍然很高。我坚决认为，本组织的中立立场是在这问题上的关键因素。本组织也显示，有能力适应会员国不断变化的需求。我们必须保持我们工作中的这些特点。要做到这一点，我们必须时时提醒自己选举的性质和选举援助的总目标。这一点对于有争议的选举尤其重要，因为我们不时会在过渡性情况下或在经常动乱和冲突的国家中看到这种选举。

27. 这种情况的一个共同挑战是如何应对出于政治目的选举舞弊行为。舞弊是对民主政治的扭曲，侵犯了人民的权利。因为舞弊是一种政治策略，因此候选人和政治领导人应该带头予以防止和拦阻。不过，选举中有人舞弊并不就是舞弊的选举。舞弊行为的性质和规模有大有小，也可能不止一个候选人或政党舞弊。有鉴于此，联合国的援助往往包括采取有力行动以阻止、发现和减少舞弊行为。本组织这样做的目的是在包容和享有权利的需求与保护选举进程完整性的需求之间取得平衡。事实上，过于严格的禁止舞弊措施可能导致选民无法行使选举权。

28. 广而言之，如果人们认为，选举因为违规行为而缺乏公信力，这将是严重情况。会员国以及提供援助的联合国实体往往遇到的情况是，竞选人及其支持者拒绝参加选举进程或声称普遍出现违规行为和程序错误。我尤其担心的选举是竞选人拒绝接受被普遍认为是合法的选举结果。不论是真正发生选举舞弊的情况还是据称发生舞弊的情况，都可能破坏选举进程的根基，削弱对现有政治体制的信心。这可能导致两级对立、动乱、中断政治对话，甚至可能爆发暴力事件。

29. 选举的公信力与以下两种情况息息相关：(a) 普选制和政治平等的民主原则以及其他国际义务受到尊重的程度，和(b) 选举管理的各阶段的专业、准确、公正和透明的程度。与此同时，选举的技术质量与选举结果的合法性之间存在着复杂的联系。大多数选举即使并不完美，其结果也会获得接受。另一方面，尽管选举的过程无懈可击，落选的候选人或其他利益攸关方却拒绝接受选举结果或对结果丧失信心。

30. 原因在于选举与举行选举的政治环境具有密不可分的关系。真正的选举必定是选举结果反映了选举人自由表达的一种或多种选择并因此获得广泛接受的选举。因此，本组织在考虑如何帮助会员国让选举结果更容易被接受时，我认为至关重要的是减少选举中赢家通吃的情况和减少你死我活的政治，并加强选举本身的程序部分。这就需要采取以下行动，特别是：审查宪法设计的特点；加强政府的制衡制度；建设法治机构的能力；确保在各级政府机构之间适当分配政治和经济权力；促进包容性的适当选举和政治制度；广泛讨论选举进程的规则；实行各种机制，保护群体和个人的人权，保护政治体系中反对派的作用；把潜在破坏分子(例如武装团体)纳入政治进程；建立针对有罪不罚和普遍存在的腐败现象的机制。一个促进选举结果获得接受和防止选举发生暴力的全面战略既需要本组织的广泛参与，也需要国家行为体展现政治意愿。

31. 选举要取得成功，要负起责任的不仅是选举管理机构，也包括选举的各种利益攸关方，例如政党、支持者、以及整个民间社会和选民。不过，选举成功的首要责任还是由政治领导人负担，因为他们的地位可以：鼓励支持者采取适当而和平的行为；承诺只通过法律手段并提出实质性证据来质疑选举结果；接受正式宣布的最后结果；败而不馁，胜而不骄，包括让反对派有政治活动的空间。我呼吁所有候选人和政党的高级官员成为负责任的领导。我还要重申大会向会员国发出的邀请，帮助民间社会充分参加选举进程，因为民间社会的参与是推动民主化的重要因素。

32. 选举的完整性是指遵守国际义务和承诺，尊重选举管理的专业、公正、准确和透明；这个概念已经成为选举管理的重要而有用的参考点。联合国继续鼓励和支持会员国遵守国际义务，从而促进选举的完整性；相关的国际义务包括：《世界人权宣言》、⁴ 《公民权利和政治权利国际公约》⁵ 和《消除对妇女一切形式歧视公约》。学术界和政策界做了大量工作来阐明完整性的标志。不过，上文指出，我认为真正的选举所需要的不只是改进技术和确保履行政治承诺。同样重要的是，不要轻易把广泛有效的做法视为普遍适用的规范，即使这些做法已经在若干情况下确实证明为有效。会员国的义务是以它们已经加入的国际公约为基础，它们在某种情况下(例如区域组织)加入的政治文书上的任何承诺使得这种义务更为扩大。大会已经在许多场合指出，民主的模式不止一个。

33. 联合国向刚刚摆脱冲突的国家或正在经历深刻政治过渡的国家提供援助时，有时候会被人提问，举行选举是否时机过早。在讨论时，往往有人以国家及其机构的能力不足为理由，认为时机可能不对。可是，民主制度是不断发展的进程，一个国家的选举可能要经过好几十年才能达到比较成熟的民主制度那样的成功

⁴ 大会第 217 A(III)号决议。

⁵ 见大会第 2200 A(XXI)号决议，附件。

程度；而且，良好的选举不一定会带来良好的治理。要讨论选举的时机，必须考虑到选举的目的，考虑到如果不举行选举如何建立和维持治理的合法性。因此，我认为很难制订一个通用模式，决定在什么情况下可以举行第一次冲突后选举。对此，我只能简单地指出，应该就选举的规则和管理选举的机构以及就实际准备的充足经费和充分时间达成一致意见。不仅如此，还必须考虑到整个过渡期间几个关键活动的先后顺序，而不只是考虑第一次冲突后选举的时机。在通过包容性的协商过程形成新的政治结构之前举行选举可能导致分裂，因此，只能把这种情况下的选举视为过渡性的一次性活动，大目标是建立长期的政治框架。

34. 我比较感到鼓舞的是妇女在议会中的人数继续上升的趋势，但这不足以令人满意。妇女担任任命职位或民选职位的人数仍然很低，进展也快慢不一。必须全球努力改进妇女的情况，无论发展中国家或发达国家都是如此。我再次呼吁会员国加倍努力，促进妇女参与政治。这当然不只是为了增加在民选机构的人数，而且涵盖增强妇女权能，让她们充分、积极地参加投票和决策。

35. 负责提供选举援助的联合国实体应该继续倡导消除对妇女的一切形式歧视，帮助实现男女在法律和事实上的平等，享有同样的政治权利和自由。包括配额在内的暂行特别措施的确是有效的手段，可以在适当情况下帮助增加妇女参与政治。消除对妇女歧视委员会关于《公约》第四条第1款的第25号一般性建议(2004年)提出配额以外的其他有效暂行特别措施，例如筹资机制。采取哪一种措施取决于环境，因为选举的影响、复杂性和意想不到的副作用因每个国家的具体选举制度和情况而有不同。倡导的范围应该超越选举进程和特定的选举活动，把重点放在妇女参与各级政治的权利(包括行政和司法任命)以及必须消除可能限制妇女享有权利的歧视性做法和定型观念。要制订有效的政策和措施来增加妇女参加选举和政治进程，必须获得充分的数据。联合国各级机构应该鼓励各国选举机构收集按性别分列的数据，包括选民登记、参选资格和投票率。

36. 我在前几次报告中提到选举费用和选举援助，特别是引进新技术问题。我认为会员国负有主要责任来组织成本效益高的选举，执行让会员国最终能够自力更生的战略。这需要在相关国家内采取财政上可持续的方法和做法，并及早规划，以实际行动从国际援助过渡到由本国办理和供资的选举。我也认为，尤其在现在这个时候，国际社会必须密切注意联合国援助的财政问题。在全球范围内，选举援助的自愿捐助数额跟不上援助项目增加的速度。好几个新项目目前都面临很大的预算缺口。还有几个捐助者宣布要减少对长期项目的财政支持。选举费用太高造成国家预算负担，减少了在卫生、教育和发展等优先领域的公共支出。这些情况往往各不相同，但我相信所有捐助者、援助提供者和请求援助的会员国都已经认识到，必须采取更具有成本效益的办法，更加注意要提供什么样的援助。

37. 向会员国提供选举援助和专家的联合国系统以外组织的数目继续在进行。在许多情况下，这些新组织都能够增加价值和相对优势，与联合国实体并肩合作。

不过，国际选举援助的领域可能会变得过于拥挤。我在上文指出，捐助者的供资已经跟不上选举活动增加的速度，使得资源的竞争更加激烈。根据我们的经验，最有效率的情况是让联合国在外来援助提供者中发挥协调或召集作用。我再次鼓励会员国在请求援助、拟订任务和最后确定项目文件时，考虑让联合国发挥带头作用，以确保所有援助提供者之间的协调一致。

附件一

报告所述期间联合国选举援助的一些实例

阿尔及利亚

阿尔及利亚于 2014 年 4 月 17 日举行总统选举。超过 1 100 万选民(大约占有资格投票人口的 52%)投了票。尽管发生了一些安全事故,包括在投票日之前几次与选举有关的族裔冲突,选举的整个氛围还是和平的。联合国秘书处政治事务部选举援助司在选举期间部署了一个三人专家小组跟踪选举进程,并向联合国协调人提出报告。小组会见了许多国家和国际对话者,访问了好些投票中心。小组指出,这次选举在技术上安排得很好,并采取步骤以确保选举程序更为前后一致。

几内亚比绍

2014 年 4 月 13 日举行了总统和立法选举,并于 2014 年 5 月 18 日举行了第二轮总统选举。这次选举是该国在 2012 年发生军事干预并成立过渡政府之后,回到宪政秩序的重要一步。选举在普遍和平的环境中举行,没有发生重大事件。国家安全部队配合西非国家经济共同体(西非经共体)和联合国联合安全特派团在全国各地驻扎了安全部队。投票率很高,估计超过 60%。联合国开发计划署(开发署)在购买设备和材料方面提供了技术援助和支持。与其他国际伙伴、特别是非洲联盟和西非经共体密切合作,秘书长特别代表及联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)主任进行斡旋,按照特派团的任务帮助建立一个有利的环境,以便举行有公信力的选举,并提供与其他国际支助协调的框架。

利比亚

利比亚于 2014 年 2 月 20 日举行了制宪委员会的选举。接着,于 2014 年 6 月 25 日举行下议院选举,这是该国在后卡扎菲时代的第三次全国选举。这段时期出现了政治和安全挑战,包括对著名女候选人和人权维护者的暴力和威胁,甚至在议会选举当天枪击一名人权维护者。观察员赞扬高级国家选举委员会的表现。联合国组织综合选举小组,由联合国利比亚支助团(联利支助团)和开发署的顾问组成,向利比亚当局提供选举作业、对外关系、公共认识等方面的支助。综合小组也为利比亚选举各利益攸关方提供专业发展机会和对话。联合国还与国家利益攸关方接触,鼓励更多妇女登记为候选人,并为妇女候选人开办能力建设和培训班。联利支助团的人权部门监测选举期间的人权状况。随着政治和安全局势变动之后,联合国的工作重点转为加强利比亚的立法、行政和体制能力,以确保一旦要举行选举,一切准备就绪。联合国民主基金提供支助,加强新闻独立和使公民获得更多关于该国民主进程的信息。

马里

马里于 2013 年 7 月 28 日举行总统选举，于 2013 年 8 月 11 日举行第二轮选举。这次选举有助于重建自 2012 年初军事政变以来中断的宪政秩序。政府与武装反对团体在选举前达成协议，为和平进程铺平了道路。尽管选举时间表和安全局势动荡不定造成困难，选举仍然在普遍平静的情况下举行，没有发生严重的安全事件。大约 45% 的登记选民参加投票，这个投票率高于前几次选举。2013 年 11 月 24 日举行立法选举，2013 年 12 月 15 日举行第二轮选举(如有必要)。选民投票率估计为 37%。只有 8 名妇女当选，而上一任议会中有 15 名妇女。估计有 120 万公民无法登记，因为尽管该国利益攸关方采取了包容性参与的措施，难民的参与仍然受到限制。虽然有这些困难，观察小组对选举进程的评估总的来说是正面的。

联合国提供了政治、技术、后勤、财政和安全支助。秘书长特别代表进行斡旋，帮助创造一个有利的环境。联合国综合选举小组由开发署和联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)的顾问组成，提供技术援助和许多方面的咨询意见，包括选举作业、公民和选民教育、选举管理机构的能力建设、以及用来雇用投票工作人员、更新选民登记册、印刷选民名单和调动资源的财政支助。马里稳定团的其他部门帮助部署国家选举当局的设备和人员和提供安全支助。马里稳定团的人权司监测两次选举期间的人权状况。

尼日利亚

2015 年 3 月 28 日和 4 月 11 日，尼日利亚举行了总统、议会和州议院选举。除了七个州，举行了州长选举。举行选举的政治和安全环境相当困难，普遍担心发生与选举有关的暴力。现任总统与反对派领导人在总统选举中竞争激烈。投票日的局势总的来说是平静的，但有一些暴力事件。选民投票率估计为 47%。反对派领导人获得足够选票，在第一轮选举获胜。自该国 1999 年向文官统治过渡以来，这是第一次向反对党和平移交权力。

应尼日利亚当局请求，联合国在选举之前和选举期间开始了广泛的政治和技术参与活动，以支助一个有公信力的和平进程。这包括负责西非问题秘书长特别代表的斡旋和协助，与区域和国际行动者、特别是非洲联盟和西非经共体密切协调合作。这项工作还包括其他联合国官员在联合国总部和尼日利亚的高级别接触。开发署向国家当局提供技术援助，包括全国独立选举委员会在规划和选举作业、结果管理以及委员会与利益攸关方关系方面的能力建设。开发署还向国内观察员小组和全国和平委员会提供支助。联合国人权事务高级专员办事处的一个小组监测关于全国选举的人权状况。高级专员办事处还协助全国人权委员会编写关于选举前暴力事件的报告，并设计一个由开发署供资的项目，以支持委员会监测选举暴力的工作。

所罗门群岛

2014 年 11 月 19 日举行议员选举。这是所罗门群岛区域援助团撤出后第一次选举；该援助团应所罗门群岛政府请求在 2013 年派遣了区域安保特遣队。这也是联合国第一次通过一个由开发署执行的全面选举援助项目提供技术援助。投票过程平静和平、井然有序，投票率几乎达到登记选民的 90%。观察员和媒体赞扬了所罗门群岛人民的踊跃投票和选举委员会的专业精神。开发署的援助包括支助建立一个准确的最新选民名单、公民教育、选举法改革和提高妇女的参与。

突尼斯

突尼斯于 2014 年 10 月 26 日举行人民代表大会的全国选举之后，于 2014 年 11 月 23 日举行总统选举，并于 2014 年 12 月 23 日举行第二轮投票。国家和国际观察员赞扬了突尼斯高级选举委员会的工作；有人认为投票日是突尼斯过渡道路上的里程碑。妇女在 217 个席位中占了 68 席(超过 31%)。开发署的一个项目向负责管理选举进程的国家机构提供技术援助并在公众外联活动和妇女候选人方面支助民间社会组织。选举之前和之后，开发署通过长期能力建设方案继续加强选举当局的机构可持续性，提高其办理有公信力的选举活动的的能力。联合国民主基金支助建立关于公共优先事项和政治态度的知识基础，从而提高媒体和政党回应公民要求的能力，并帮助建立三个区域的地方协会的能力，以协助更多公民参与民主进程。

附件二

报告所述期间接受联合国选举援助的国家

阿富汗*

阿尔巴尼亚

阿尔及利亚

孟加拉国

贝宁

不丹

多民族玻利维亚国

布基纳法索

布隆迪*

中非共和国*

乍得

科摩罗

科特迪瓦*

刚果民主共和国*

埃及

萨尔瓦多

埃塞俄比亚

格鲁吉亚

加纳

格林纳达

危地马拉

几内亚

* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

几内亚比绍*
圭亚那
海地
洪都拉斯
伊拉克*
约旦
肯尼亚
吉尔吉斯斯坦
黎巴嫩
莱索托
利比里亚*
利比亚*
马达加斯加
马拉维
马尔代夫
马里*
莫桑比克
缅甸
尼泊尔
尼日尔
尼日利亚
巴基斯坦
巴布亚新几内亚
巴拉圭
秘鲁
摩尔多瓦共和国

卢旺达

萨摩亚

圣多美和普林西比

塞内加尔

塞拉利昂

所罗门群岛

索马里*

苏里南

东帝汶

多哥

汤加

突尼斯

土库曼斯坦

乌干达

坦桑尼亚联合共和国

瓦努阿图

也门

赞比亚

巴勒斯坦国