



## 第七十六届会议

临时议程\*\* 项目 75 (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

## 加强联合国在推进定期真正选举和促进民主化方面的作用

## 秘书长的报告

## 摘要

在本报告中，秘书长讨论了自他上次关于选举和联合国选举援助的报告(A/74/285)印发以来该领域的事态发展。在本报告所述期间，从2019年8月1日至2021年7月31日，联合国应会员国的请求或根据安全理事会的授权协助了60多个会员国。

本报告重点介绍了参与选举援助的多个联合国实体的贡献、在确保联合国系统内更加连贯、一致和协调方面取得的进展，以及为加强联合国与区域和次区域组织及与其他国际援助提供者之间的合作与伙伴关系所作的努力。

2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行给会员国带来了重大挑战，它们必须决定是否以及如何进行预定的选举，并处理复杂的法律、技术、政治、人权和公共卫生等方面的考虑。在全球范围内，这场危机使人们注意到赖以建立可信选举的基础(即对选举机构的信任、负责任的政治领导人、得到广泛政治支持的监管框架，以及公民可赖以有意义地发表意见的包容和非歧视性程序)的脆弱性。然而，这为会员国提供了一个机会，可反思是什么让这些基础变得脆弱，如何加强这些基础，以及如何加强国家选举进程和机构的复原力。

选举继续显示出候选人和政治领导人对公共话语并对其追随者的看法具有强大的影响力。负责任的政治领导人并不意味着无视可能出现的渎职或错误情况，或不寻求法律规定的争端解决途径。领导人应该认识到，在没有具体证据的

\* 由于技术原因于2021年9月1日重发。

\*\* A/76/150。



情况下故意鼓励对选举的不信任，会对民主进程的结构造成长期的撕裂。本报告提出了候选人和其他政治领导人可以在选举过程中相互商定或自愿承诺遵守负责任的领导人和行为标准，包括在网上活动方面。

虽然当选或被任命担任决策性职位的妇女人数有所增加，但在性别均等方面取得的进展不足。加快妇女充分和有效地参与公共生活仍然是本组织的一个优先事项，但这需要重新承诺在各级民选职位上实现 50/50 性别均衡，并防止政治中对妇女的暴力行为。本报告提出了有关包容性选举进程的其他重要考虑因素，包括残疾人、年轻人、土著人民和民间社会的参与。

气候和环境冲击对选举进程的影响(已经观察到相关情况)，可能会对受影响的个人行使投票权的能力造成法律、政治和操作方面的困难。这些新出现的挑战可以通过各种方式解决，包括通过基于数据的对潜在气候影响和风险的理解，以及通过在危机出现之前的广泛协商等方式。

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 74/158 号决议提交的，大会在该决议中请秘书长报告会员国提出的选举援助请求的现状，以及自上次关于该问题的报告(A/74/285)印发以来联合国为加强对会员国民主化进程的支持所作的努力。
2. 在本报告所述期间，从 2019 年 8 月 1 日至 2021 年 7 月 31 日，本组织继续应对会员国提出的选举援助请求，包括在整个 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间，根据需要调整工作流程并适应会员国的需求。
3. 与前几个报告期一样，联合国的支持主要采取了技术援助和加强国家选举当局能力的举措这一形式。应会员国的请求或根据安全理事会的授权，联合国通过本报告所述的各种援助活动，协助 63 个国家和领土举行了选举。本报告还载有关于会员国在选举和选举援助方面面临的机遇和挑战的广泛意见。附件一载有联合国在本报告所述期间向其提供选举援助的国家和领土清单，附件二载有联合国援助活动的部分实例，附件三载有说明联合国在报告所述期间向其提供选举援助的国家和领土的地图。

## 二. 本报告所述期间联合国的选举援助

### A. 任务授权

4. 1991 年，大会确立了联合国选举援助框架，该框架一直在不断发展，仍然是联合国在这一领域工作的基础。只有在有关会员国提出明确请求或安全理事会或大会授权的情况下，本组织才能提供援助。联合国在商定或提供援助之前要评估有关会员国的需求和能力，以确保根据具体的情况来提供援助，以确保其支持的类型、范围和方式符合具体情况。大会多次重申，援助必须客观、公正、中立和独立，国家主权必须得到应有的尊重。大会还重申，不存在单一的民主模式，组织选举的责任在于会员国。
5. 第四十四届会议以来，大会定期审议提高定期真正选举原则有效性的问题，其中包括联合国选举援助方面的问题。最近，大会在第 74/158 号决议中建议联合国继续向请求国和选举机构提供技术咨询和其他援助，以加强民主过程，同时铭记相关部门可应会员国请求，以调解和斡旋形式提供更多援助。
6. 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。自那一年以来，参与选举活动的实体数量继续增加。这个领域的联合国行为体各种各样，大会一再强调在提供选举援助方面全系统协调统一的重要性，并重申协调人在这方面的领导作用。因此，协调人负责制定选举援助政策，决定联合国在特定请求会员国提供选举援助的范围，并负责根据大会的授权，维持单一的选举专家名册，以便在支持援助活动需要时迅速部署这些专家。自 2019 年 1 月 1 日起，随着联合国和平与安全支柱的重组，由主管政治和建设和平事务副秘书长担任选举援助事务协调人。

7. 政治和建设和平事务部选举援助司向协调人提供支助。该司根据会员国提出的请求，并与联合国相关实体协商，负责开展选举需求评估。该司就联合国选举援助的范围提出建议，并就选举特派团组成部分或援助项目的设计提出咨询意见。该司还与联合国系统各机构合作，管理选举专家统一名册，并维护本组织的选举机构记忆。该司代表协调人向参与选举援助的联合国实体提供政治和技术指导，包括在政策和良好做法方面的指导。该司视需要支持秘书长，包括其特使以及政治任务 and 维和特派团预防、管理和解决选举危机。该司还与其他参与选举的区域组织和政府间组织维持伙伴关系。在对联合国和平与安全支柱和发展系统进行改革之后，这些职能没有改变。

8. 联合国开发计划署(开发署)是本组织的主要机构，负责支持选举机构和其他选举利益攸关方，建立合作伙伴关系、法律框架和流程，并支助没有特派团情况下的选举。大会在第 72/164 号决议中请开发署与其他相关组织合作，继续推行其民主治理援助方案，特别是推动加强民主机构以及民间社会与政府之间联系的方案。选举援助是开发署支持《2030 年可持续发展议程》而开展的治理工作的一个方面。

9. 在有特派团的情况下，通常在开发署的支持下，一般在和平行动部和政治和建设和平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。在维持和平、建设和平和特别政治任务背景下的所有选举援助，从一开始就是以全面综合的方式提供的，不管相关特派团或政治任务在结构上是否合并为一体。联合国选举援助是在秘书长特别代表或特派团团长的总体领导下进行的。这可以确保向会员国提供选举援助的联合国各实体以统一的声音进行沟通，防止工作重复，并确保现有资源得到最佳利用。

10. 在没有特派团的情况下，驻地协调员提供战略领导，并促进联合国国家工作队提供选举援助中的协调性和一致性。驻地协调员还可酌情参与预防性外交和选举进程斡旋，并协调共同国家分析和联合国可持续发展合作框架，根据需要选举优先事项纳入国家主导的发展进程。2019 年采取的联合国发展系统改革与现有的选举援助架构产生了协同作用。在大约 50 个会员国中，驻地协调员由作为政治和建设和平事务部-开发署建立国家预防冲突能力联合方案的一部分而部署的和平与发展问题顾问协助。他们向驻地协调员提供协助，通过增强国家利益攸关方的权能、国家和平架构和支持包容性对话和社会凝聚力的机制，以合作方式预防冲突。

11. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)监测和报告选举方面的人权情况，并开展选举方面维护人权和基本自由的宣传活动。人权高专办还提供技术咨询和能力建设援助，以确保当地规范和机构符合国际人权法。

12. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)致力于消除对妇女和女童的歧视，增强妇女权能，以及实现男女平等，使她们成为发展、人权、人道主义行动以及和平与安全的伙伴和受益者。在这一任务范围内，妇女署通过其规范性支助职能和业务活动，根据请求向会员国提供关于性别平等、妇女赋权、妇女权利

以及性别平等主流化方面的指导和技术支助。妇女署促进选举进程中的性别平等和妇女参与，并提供这些领域的培训和咨询意见。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。

13. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)促进和支持表达自由、新闻出版自由、记者安全和信息的获取。教科文组织的目标是支持发展公平、安全和专业的媒体报道，以作为民主的重要因素，包括为此建设媒体专业人员、媒体监管人员、安全部队和政策制定者的能力。教科文组织还支持获取信息的举措和关于事实核对和公民批判性思维的培训。

14. 联合国许多其他实体参与了选举活动，或有与选举事务有关的任务授权或重点领域。业务支助部向维持和平行动、特别政治任务和其他外地存在提供行政和后勤支助。联合国项目事务署与联合国其他实体合作，支持在特派团环境(包括冲突后和维持和平环境)下以及在无特派团的环境下开展选举活动。联合国志愿人员方案致力于将合格、积极性高的人员纳入选举项目以及和平行动的选举部分，同时通过志愿服务促进包容的价值，特别是在妇女、青年和边缘化群体中。建设和平基金可以支持各国创造一个有利于和平选举的环境，或者在有争议的选举中，通过鼓励对话和参与来支持减少紧张局势和缓解暴力。联合国民主基金支持加强民间社会的声音、促进人权和鼓励所有群体参与民主进程的项目。它支持这些进程中的民间社会项目，包括监测和培训以及教育和提高认识方面的项目。联合国难民事务高级专员公署为难民提供国际保护和寻求永久解决办法，其中包括酌情协助会员国为难民参与选举进程提供便利。国际移民组织是移民领域的主要政府间组织，该组织支助实施为难民、寻求庇护者和移民提供的在国外投票方案。

## B. 选举援助活动

15. COVID-19 大流行及其带来的巨大挑战是本报告所述期间的主要特点。在整个期间，联合国努力继续以可信、专业、公正和透明的方式协助会员国开展选举进程，并遵守普遍和平等投票权的民主原则和其他国际义务。本组织表现出灵活性，努力满足会员国的需求，适应疫情的各种条件，包括根据具体情况和卫生要求，通过远程和面对面的需求评估，处理新的选举援助请求。选举人员尽可能留在会员国，以支持选举当局修正业务规划，确保选举事务的业务连续性。本组织还为减轻选举期间的 COVID-19 风险提供了援助，包括就应对公共卫生要求的程序提供咨询，并支持采购公共卫生和安全用品，如个人防护装备。

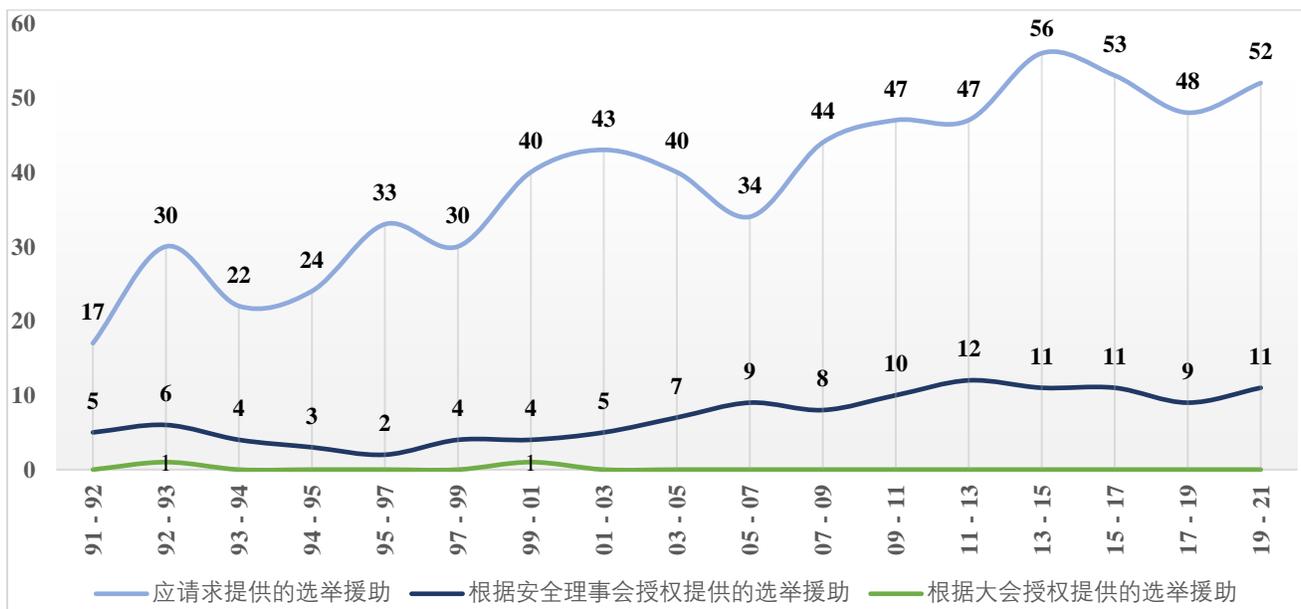
16. 联合国的经验继续表明，虽然选举管理中的专业精神和对国际规范的遵守是任何选举进程的重要组成部分，但对选举的信任也受到更广泛的政治背景的影响，而不仅仅是受技术质量的影响。这场大流行病突显了选举的技术方面和政治方面之间的联系，因为会员国需要通过采取程序上的改变、调整时间表以及在某些情况下推迟选举来管理预定的选举。联合国还酌情按照请求，通过斡旋，支持政治对话，提供便利和调解，协助会员国创造一个有利于举行和平、可信的选举的环境。这些努力往往是与区域和次区域实体及其他行为体合作完成的。

17. 除非得到安全理事会或大会的明确授权，否则，联合国不会组织、核证、监督或观察选举进程，这些类型的援助很少得到授权。如果一个会员国在其政治生活的关键时刻寻求联合国在其选举进程中的存在，那么，对联合国承担这种作用该国必须要有广泛的公众支持。

18. 技术援助是迄今为止会员国请求并由联合国提供援助最常见的形式。自 1991 年以来，联合国向 114 个会员国提供了选举援助。自 1991 年以来接受联合国选举援助的国家和领土数目如图一所示。

图一

1991-2021 年期间各两年期接受联合国选举援助的国家和领土数目



资料来源：秘书长的报告。

### C. 联合国系统内的合作和协调

19. 大会经常重申需要在选举援助事务协调人主持下在联合国各实体之间进行全面协调，最近一次重申这一问题的是第 74/158 号决议。选举援助司在为协调人提供咨询和支持方面，与联合国其他实体协商，继续牵头制定全系统选举援助政策。例如，在本报告所述期间，该司启动了对现有选举援助政策的全面更新。该司还促进了政治和建设和平事务部、开发署和发展协调办公室通过联合指南，其中澄清了驻地协调员和开发署驻地代表在提供选举支助方面的各自作用。为了应对这一大流行病，该司与开发署一起，并与世界卫生组织和联合国其他实体协作，为联合国人员制定了关于在 COVID-19 大流行期间支持选举的业务指南。

20. 参与选举事务的联合国实体继续通过由选举援助司召集和主持的联合国选举援助机构间协调机制讨论内部政策问题。这是一个交流信息和协调选举活动以及制定联合国选举政策的既定平台。

21. 2020年12月，选举援助司与开发署一道，并在联合国其他实体的支持下，为联合国首席选举顾问们和首席技术顾问们在线主办了一次全球会议，讨论与本组织的选举援助方法和交付有关的趋势、挑战和机遇，包括在面临大流行病挑战背景下的相关趋势、挑战和机遇。

22. 联合国单一选举名册继续满足秘书处和包括开发署在内的其他参与实体在异地行动中的人员配置需求。可以迅速部署名册所列的各级选举专家，以支持请求援助的会员国的选举进程。在本报告所述期间，联合国开展了一项全球运动，以扩大其名册成员并使成员多样化。由于这一举措，女性专家的人数增加了25%，登记在册的专家总数达到1373人，尽管妇女仍然只占总数的33%。

#### D. 与其他组织的合作

23. 选举援助司与开发署和联合国其他实体一道，进一步加强了伙伴关系，促进了南南合作和三方合作，并确保与从事选举援助的区域和政府间组织作出适当的工作安排。由于大流行病阻碍了面对面培训的举行，本组织利用虚拟平台进行培训并支持能力建设工作。例如，开发署与选举援助司一道，举行了多次全球网络研讨会，讨论选举期间COVID-19带来的热门挑战。数百人参加了这些虚拟活动，包括选举官员和从业人员、民间社会组织、媒体、区域组织代表和政府官员，以交流举行选举的经验和关于如何加强未来进程的想法。

24. 本组织支持阿拉伯国家联盟改进其选举数据库和机构记忆，并协助其举办关于性别和选举的虚拟培训课程，以及组织阿拉伯国家选举管理机构第三届论坛。联合国还协助阿拉伯选举管理机构组织应对COVID-19大流行。联合国正在支持非洲联盟为其会员国制定一个技术性选举援助框架。

25. 联合国与其他区域和政府间组织保持着长期伙伴关系，包括西非国家经济共同体委员会、伊斯兰合作组织、南部非洲发展共同体、英联邦、欧洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织及国际民主和选举援助学会，以及几个活跃在区域和国际舞台上的非政府组织。

26. 联合国继续支持区域和全球各级的建设选举能力和分享知识平台。对ACE选举行政和费用项目选举知识网络的援助包括更新有关主题，这些主题是全世界选举官员和从业人员的主要资源。本组织还通过协助更新选举日管理、结果管理和选举法律框架模块，继续支持民主、治理和选举能力建设(BRIDGE)项目。BRIDGE项目合作伙伴最近进行的一项调查显示，参与者绝大多数都从BRIDGE项目的培训中受益，这对其各自组织履行选举相关职能的方式产生了积极影响。

27. 本组织还继续支持2005年在联合国举行签署仪式的《国际选举观察工作原则宣言》。《宣言》目前已得到世界范围内56个组织的认可，继续在加强国际上对选举进程的专业观察方面发挥重要作用。2012年在联合国推出的《公民组织对选举的非党派观察和监测全球原则宣言》目前已得到299个组织和网络的认可，继续为从事无党派公民选举监测的组织提供了重要的规范性框架。

### 三. 联合国选举援助资源

28. 选举援助司的核心工作人员的费用仍主要由联合国经常预算供资。得益于会员国的捐助，该司继续使用预算外资金作为开展实质性活动的重要补充资金，其中包括需求评估和咨询任务；维持和扩大选举专家名册；向区域组织提供能力发展支持；并能够应会员国的请求，迅速向实地部署专家。本组织利用主管政治和建设和平事务副秘书长管理的信托基金，以及开发署为治理和建设和平提供的筹资机会，执行快速反应和推动型项目及方案，这些项目和方案旨在缓解冲突，促进和平选举，支持妇女和其他代表性不足群体的参与。妇女署利用预算外资金来拟订方案，支持妇女参加选举，包括为此采取应对措施防止选举中对妇女的暴力行为。合作伙伴的自愿捐助仍然是联合国外地选举援助项目的主要资金来源，这些项目主要由开发署执行。通常是通过在特定会员国设立的多伙伴篮子基金来管理会员国的这些资源。

29. 为应对与大流行病无关且在大流行病之前持续存在的供资挑战，选举援助司代表选举援助事务协调人，在开发署的支持下，对选举援助的财政资源进行了全面审查。本组织目前正在执行该评估的建议。

30. 在 COVID-19 大流行期间，调整联合国援助以满足会员国的需求，需要将资源转用于计划外的费用。对许多会员国来说，在大流行病期间进行选举意味着需要额外的资金用于各种风险缓解措施。同样，支持这些努力的联合国技术援助的所需资金仍然很高。

### 四. 性别平等与选举

31. 鉴于 2020 年是《北京宣言》和《行动纲要》通过 25 周年和安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议通过 20 周年，这是一个反思越来越多的妇女当选或被任命担任决策职位的机会。然而，在实现性别均等方面取得的进展并不够。妇女地位委员会第六十五届会议强调，实现性别平等和增强所有妇女和女童权能，与全面、有效和加速执行《北京宣言》和《行动纲要》之间具有相辅相成的关系。该委员会强调，促进妇女充分、平等参与公共生活和发挥领导作用与消除一切形式暴力侵害妇女和女童行为相互关联。

32. 在全世界，妇女仍然只占国家立法者的四分之一和地方政府代表的 36%，同时她们在整个公共部门的领导岗位上的任职人数也偏低。这场大流行病暴露并加剧了阻挡妇女在公共生活中进行充分和有效参与及决策的障碍，进一步加深了现有的不平等现象。

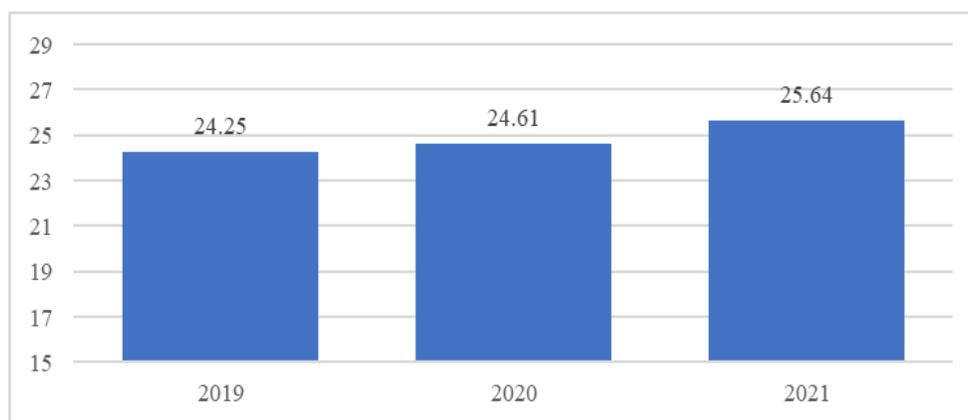
33. “人权行动呼吁”强调，在所有工作领域促进和保护妇女人权是联合国价值观和目标的基础。在本报告所述期间，性别平等仍然是联合国选举援助活动、政策和项目的一项主要指导原则，联合国各实体支持有助于提高妇女参与度和代表性的举措(见图二)。以下例子表明了这些努力：

- 在阿富汗，在 2019 年总统选举之前，联合国支持选举当局评估妇女进行参与的障碍，更新该国的性别平等战略，并从性别角度审查选举程序；
- 在埃塞俄比亚，在 2021 年大选之前，联合国支持对选举指令草案进行性别平等审计，纳入按性别分列的数据，将性别内容纳入公共外联战略，并将性别考虑纳入评估选举暴力风险的方法；
- 在津巴布韦，本组织支持选举委员会努力启动性别平等和包容政策，以指导将性别平等融入委员会的组织程序，并帮助委员会完成任务；
- 在中非共和国和科特迪瓦，联合国支持选举委员会通过性别平等战略；
- 在多民族玻利维亚国、喀麦隆、约旦、吉尔吉斯斯坦、马拉维、马里、尼日尔和摩尔多瓦共和国等国，考虑到这一大流行病将进一步挑战妇女参与选举进程的概念，联合国开展了选举援助项目，就 COVID-19 的缓解措施提供咨询，同时强调这些措施对女性选民、候选人和选举官员的影响。

34. 选举援助司、开发署和妇女署支持阿拉伯区域的选举管理机构建立阿拉伯妇女参与选举网络。该网络于 2019 年 11 月启动，汇集了来自该区域的代表，讨论性别问题，促进良好做法，并倡导妇女参政。

图二

本报告所述期间妇女在联合国提供选举援助的国家的议会下院或一院制议会所占平均百分比



资料来源：议联。

## 五. 意见

35. 在本报告所述期间内，COVID-19 大流行对选举产生了重大影响。会员国不得不做出艰难的决定，是继续进行预定的选举，这可能会危及公民的健康并导致投票率下降，还是推迟选举进程，从而保护生命，但有可能造成政治不确定性和不信任。这意味着要处理复杂的法律、技术、政治、人权和公共卫生方面的考虑。在政治格局两极分化的国家或选举是和平进程或政治过渡的一部分的国家，决定

尤其敏感。在某些情况下，大流行病阻碍了一些人权，特别是政治参与权和选举权的充分实现。封锁措施、集会限制、隔离和保持身体距离要求影响了世界各地公民参与政治和选举活动的方式。

36. 在某些情况下，人们担心为管理危机而采取的措施可能是为了政治利益而不是公共利益，可能限制了反对派的声音或限制了公民空间和参与，特别是妇女和边缘化群体的参与。在一些国家，伴随着这一大流行病出现了分裂性言论、民粹主义和民族主义声音的上升、仇恨言论、煽动暴力和有害的错误信息，每一种情况都加剧了分裂，并可能导致对公共机构和治理结构的信任受到侵蚀。

37. 在全球范围内，这场危机使人们注意到赖以建立可信选举的基础(即对选举机构的信任、负责任的政治领导人、得到广泛政治支持的监管框架，以及公民可以通过其有意义地发表意见的包容和非歧视性的程序)的脆弱性。然而，这为会员国提供了一个机会，可反思是什么让这些基础变得脆弱，如何加强这些基础，以及如何加强国家选举进程和机构的复原力。

38. 鼓励每个会员国就未来在面临危机时应如何作出改变选举日程或从根本上改变选举进程的决定达成共识，例如在应对另一场大流行病、自然灾害、与气候有关的破坏或暴力极端主义等安全威胁时。本报告所述期间获得的经验表明，在此类情况下，凡对选举进程有重大影响的决定，应该让各政治派别参与广泛协商，以达成共识。此类决定应根据所需的可靠的技术和科学信息作出，并有明确的法律基础。应将妇女纳入决策，应考虑到性别影响所涉问题，推出的任何措施应考虑到对传统上被边缘化和特别脆弱的群体的影响。此外，选举的任何推迟都应该有明确的时间表，或者同时就确定新日期的协商程序达成一致意见，并且应该明确和全面地通报推迟选举的情况，以便公众及早了解他们的选举权将受到何种影响。此外，对基本自由的任何限制都应遵守人权义务，并符合合法、必要、相称和不歧视的原则，同时有时间限制并接受批准和监督。与卫生相关的危机或其他危机不应成为玩弄政治机会主义的时机。

39. 在本报告所述期间获得的经验再次表明，候选人和政治领导人对公共话语并对其追随者对选举及其结果的看法具有强大的影响力。他们的话在网上有着特别广泛的影响和共鸣。在理想情况下，领导人会在选举失利后帮助缓和失望情绪，并为和平接受选举结果和作为政治反对派发挥积极和建设性作用定下基调。他们应该避免煽动不满情绪，煽动对对手的仇恨，甚至暴力，包括对所指称的选举“被窃取”发表广泛的言论。负责任的政治领导人并不意味着无视可能出现的渎职或错误情况，或不寻求法律规定的争端解决途径。然而，领导人应该认识到，在没有具体证据的情况下故意鼓励对选举的不信任，会对民主进程的结构造成长期的撕裂。

40. 鼓励会员国考虑各种方法，使候选人和来自各阶层的其他政治领导人可以在选举过程中相互商定或自愿承诺遵守负责的领导人和行为标准，包括在网上活动方面。这可能包括，例如，承诺践行和鼓励积极的网络行为；参阅既定选举当局提供的经核实的选举信息来源，例如关于投票地点和选民资格的信息；只寻求法律手段来挑战所指称的违规行为，不对没有支持证据的可能欺诈行为发表笼统

的评论；不发表仇恨言论和煽动暴力，包括不对女候选人进行骚扰；避免故意传达虚假或误导性信息；拒绝使用被操纵或改变的内容，以及被泄露或偷窃的数字材料；并谴责违反这些承诺的行为。联合国随时准备在选举期间应请求支持制定此类行为守则或政治承诺。

41. 不仅仅是政治领导人可在解决有害使用社交媒体和其他在线平台的问题上发挥作用，包括为此使用不断发展的人工智能。跨部门的努力已经开始，涉及政府、民间社会、私营部门(包括社交媒体和技术公司)和公民个人。这些利益攸关方中的每一个都可以为打击蓄意传播错误信息、网上威胁和仇恨言论以及操纵性干扰作出贡献。例如，政府可以对仇恨言论采取监管和法律对策，但要仔细平衡这方面与言论自由权和获取信息权，同时避免采取不符合国际人权标准的审查措施和与内容有关的限制。在这方面，选举当局在获得授权的情况下，越来越多地必须承担起处理选举期间可能滥用社交媒体问题的角色和责任。民间社会组织可以通过监测选举期间网上传播的滥用信息情况和错误信息来为这些努力作出贡献。

42. 社交媒体公司可以在制定政策方面发挥作用，以监控网络骚扰和仇恨言论，并按照国际人权法的标准以一致的方式解决这些问题。这可以包括可能删除构成煽动暴力或歧视的内容，但要符合正当程序要求。鼓励会员国和其他利益攸关方考虑 2012 年在人权高专办主持下召开的专家会议通过的《关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的拉巴特行动计划》中规定的标准，以区分表达自由与煽动仇恨。这些标准强调社会和政治背景、发言者的身份、此人的意图和造成伤害的可能性。

43. 本着《秘书长数字合作路线图》的精神，还应在国家和国际两级作出努力，承认获得数字技术对于让边缘化群体和弱势群体发声的重要性。为了缩小数字鸿沟，应考虑采取一种跨领域的方法，不仅要使人们能够获得数字技术，而且要促进数字扫盲，培养在线环境中的复原力、意识和责任感。

44. 前两年的经验继续暴露了阻碍性别平等和妇女赋权的障碍。加快妇女充分和有效地参与公共生活需要重新承诺加强规范、法律和监管框架。这些措施应旨在实现各级民选职位 50/50 性别均衡的目标。在适当的情况下，暂行特别措施，如性别配额，已证明它们在增加妇女在民选职位上的代表性方面取得了成功。本报告所述期间的各种例子表明，用以确保严格遵守规定的有效执法机制对于实现必要的变革和取得积极成果至关重要。即使在没有法律规定的情况下，也应该鼓励政党提名同等数量的男性和女性作为候选人。

45. 针对妇女的新形式的暴力和骚扰不断出现，往往在选举期间更加激烈。这些表现形式超越了政治和法律制度、文化和社会，可能出现在冲突及平时时期，也可能出现在所有发展水平的国家，需要采取全球行动。提醒各会员国，必须采取具体步骤，预防和应对政治中对妇女的暴力行为。

46. 气候和环境冲击对选举进程的影响(已经观察到相关情况)，令人担忧。例如，气候压力和冲击可能会使选民无法进入投票地点或整个选区。气候和环境变化以

及自然灾害的影响可能会使人们流离失所，对受影响个人行使投票权的能力造成法律、政治和操作上的困难。由于气候模式和季节性周期允许在一定程度上规划对政治进程和人口可能产生的不利影响，敦促会员国考虑对潜在的气候影响和风险进行基于数据的了解。一些国家已经采取行动。还鼓励它们通过广泛协商并与选举当局协调，就应急行动计划和可能的选举立法修正案达成一致，以应对这种情况。在危机发生之前，在两极分化程度较低的情况下这样做，有助于促进在处理那些可能影响投票权和引起政治分歧的潜在局势方面达成共识。此外，由于选举可能会留下环境足迹，还鼓励会员国考虑回收或重复使用不敏感的选举材料的环境友好备选方案。

47. 透明度和问责制是维持公民对选举信任的重要因素。在整个报告所述期间，存在着某些寻求公职的候选人和政党拥有不正当优势的情况或看法，例如因为滥用国家资源或使用违禁资金所带来的优势。为了系统地解决此类做法问题，需要一个有效的监管框架，同时需要独立和资源充足的监督机构，以确保合规性，并使监管框架得以执行。在颁布该框架时，鼓励会员国促进民选公职候选人、政党和选举活动经费的透明度。

48. 在《残疾人权利公约》的各项原则和残疾人面临的实际情况之间仍然存在脱节，包括在政治参与的法律限制方面。提醒各会员国注意残疾人的特殊要求，包括那些有身体、社会心理、智力或感官障碍的人，并采取步骤使他们能够参与选举。考虑到残疾人和代表残疾人的组织在确定残疾人需求和促进影响残疾人权利的政策方面的作用，直接咨询残疾人和代表残疾人的组织将有助于促进认同和带来有意义的变化。还应注意到会员国为减少残疾人参与政治的障碍所作的努力。例如，哥伦比亚和西班牙最近对立法进行了修改，通过取消监护权来保障残疾人行使其法律行为能力的权利，这就消除了对政治参与的一项重大限制。在智利和吉尔吉斯斯坦的政治进程中，法律要求各政党在其候选人名单中列入残疾人。COVID-19 大流行还给参与选举带来了额外的挑战。为应对大流行病而实施的一些卫生和安全措施，产生了限制残疾人和其他弱势群体进入投票站的效果。与此同时，从积极的方面来看，还进行了其他业务调整，如采用邮寄投票和路边投票，这增加了残疾人行使投票权的能力。鼓励会员国考虑采取何种办法维持包容性投票安排，同时确保适当的选举诚信保障。

49. 根据议联的数据，世界上半的人口在 30 岁以下，但全球只有 2.6% 的议员属于这个年龄段。更广泛地说，青年男女参与选举过程的程度往往不能反映他们的数量和潜在贡献。一系列措施提高了青年在公共生活中的参与度，包括候选人名单中的青年配额，调整投票和资格年龄，为青年政治家提供更多的融资和能力建设机会。然而，障碍依然存在，特别是对年轻妇女来说，她们的代表性仍然不足，而且不成比例地受到排斥。有时，为了追求有意义的参与，年轻人很容易在党派青年协会的影响下采用激进的竞选活动和策略。此类行动贬低了年轻人的实质性贡献，使他们在决策过程中被边缘化。鼓励会员国探索与年轻人建立联系的方式，包括通过创新手段，为他们参与选举创造积极机会。

50. 全世界约有 3.7 亿土著人民,其中许多社区在政治参与方面面临着各种障碍。障碍可能表现为不被列入选民名单,以及难以获得投票资格证书、难以获得土著语言的选民信息以及难以进入投票站。敦促会员国考虑如何提高土著人民对选举进程的参与度,使他们能够按照国际法和《联合国土著人民权利宣言》的规定,作为社会的平等成员充分行使选举权。

51. 民间社会在支持可信、包容与和平的选举方面发挥着至关重要的作用。大会在第 74/158 号决议中确认,国家选举观察至关重要,有助于提高选举进程的诚信,增强公众信心,促进选民参与,并降低选举引发动乱的可能性。民间社会的其他重要贡献包括公民和选民教育、选举暴力监测和选举改革。在整个大流行病期间,在国际观察努力往往受到限制的情况下,民间社会在促进透明和负责任的选举进程、宣传及时和准确的选举信息、鼓励安全和包容各方的投票措施以及开展对选举的观察方面发挥了重要作用。“人权行动呼吁”承认了民间社会行为体通过积极参与所作的贡献,尽管有人对公民空间正在缩小表示关切。应特别考虑保障民间社会在不受不适当限制的情况下支持和参与选举进程的能力。

52. 如前几份报告所述,尽管对联合国支助的需求仍然很高,但近年来,外地的选举支助项目面临着资金方面的挑战。出现了由于捐助方资金不足本组织无法启动或完成选举援助项目的情况。鉴于选举援助对会员国的重要性和对支助的需求日益增长,至关重要的是要确保有足够和更可预测的资源,以便本组织能够在所有已核准援助的情况中提供援助。

53. 联合国在整个报告所述期间的参与再次证实了这样一个事实:当选举援助成为技术支持和政治参与相结合的连贯和统一战略的一部分时,它的效果最好。秘书长的代表,包括特别代表、特使和驻地协调员,经常与区域和次区域行为体协作,继续发挥战略作用,鼓励政治领导人参与选举进程,包括为此进行预防性外交、调解和斡旋。化解选举前和选举后的紧张局势,鼓励建立政治共识,例如通过对话进程和国家和平基础设施建立共识,是建立有利于预防和管理冲突的选举环境的综合办法的一部分。更广泛的治理、人权和建设和平方案也会有助于降低选举期间的紧张局势和减轻风险。然而,在某些情况下,选举暴力表明影响选举环境的因素众多而复杂,需要继续反思如何最好地应对这些挑战。

54. 在本报告所述期间,联合国努力通过调整和回应会员国的需求来应对大流行病期间带来的挑战。虽然本组织已经适应了有关情况,但它期待着在条件允许的情况下尽快恢复对选举援助全面的面对面参与。联合国继续随时准备在会员国提出请求时支持其开展选举进程。

## 附件一

## 在本报告所述期间提供的联合国选举援助

## 会员国

阿富汗*	马拉维
阿尔巴尼亚	马来西亚
安哥拉	马里*
亚美尼亚	墨西哥
多民族玻利维亚国	莫桑比克
布基纳法索	缅甸
喀麦隆	瑙鲁
中非共和国*	尼泊尔
乍得	尼日尔
智利	巴基斯坦
科特迪瓦	巴布亚新几内亚
刚果民主共和国*	巴拉圭
多米尼克	秘鲁
多米尼加共和国	摩尔多瓦共和国
厄瓜多尔	圣文森特和格林纳丁斯
萨尔瓦多	圣多美和普林西比
埃塞俄比亚	所罗门群岛
冈比亚	索马里*
加纳	南非
危地马拉	南苏丹*
几内亚比绍*	苏丹*
圭亚那	苏里南
海地*	东帝汶
洪都拉斯	多哥
伊拉克*	突尼斯
约旦	乌干达
吉尔吉斯斯坦	乌兹别克斯坦
黎巴嫩	瓦努阿图
利比里亚	赞比亚
利比亚*	津巴布韦
马达加斯加	
<b>观察员国</b>	
巴勒斯坦国	
<b>非自治领土</b>	
新喀里多尼亚	

\* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

## 附件二

### 在本报告所述期间提供的联合国选举援助实例

#### 阿富汗\*

1. 根据安全理事会第 2489(2019)号和第 2543(2020)号决议, 联合国在充满挑战的安全环境中为 2019 年 9 月总统选举向独立选举委员会和独立选举投诉委员会提供了技术援助和能力建设。提供支持的主要领域是选举事务、公民教育和公共外联、选民登记、减少欺诈、将性别观点纳入主流和增加妇女的政治参与。与此同时, 在 2020 年 5 月达成政治协议之前, 负责阿富汗问题的秘书长特别代表进行了斡旋, 包括在选举之后, 在漫长的审计、重新计票和对投诉进行裁定期间开展了斡旋, 政治协议中规定政府职位的任命应在两位主要的总统候选人之间各占一半份额。

#### 多民族玻利维亚国

2. 在 2019 年有争议的大选和随之而来的政治紧张局势之后, 联合国在秘书长玻利维亚问题个人特使和驻地协调员的领导下, 在以下几个关键领域为巩固国家和平努力做出了贡献: 选举援助、人权监测、对话和预防基于性别的暴力。这些努力还包括支持颁布立法, 并确保在 2019 年 12 月确立选举机构新成员。在 2020 年大选和 2021 年 3 月的地方选举之前, 联合国向最高选举法庭和省级选举法庭提供了选举技术援助, 包括安全标准和结果传递、公共外联、促进与政党、土著团体和媒体的对话、促进妇女的政治参与以及建立 2019 冠状病毒病(COVID-19)缓解规程。

#### 布基纳法索

3. 对于 2020 年 11 月的大选, 联合国通过提供技术专长、培训投票站工作人员和采购选举材料, 为加强全国独立选举委员会的规划和运作能力作出了贡献。本组织还支持建立一个协商机制, 使政府和政党领导人能够就遵守选举日历和宪法规定达成共识, 尽管 COVID-19 疫情造成了延迟。联合国还支持国家人权委员会在选举期间监测人权状况。负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表与主要利益攸关方保持密切联系, 并通过斡旋支持努力营造有利于和平选举的环境。

#### 中非共和国\*

4. 根据安全理事会第 2499(2019)号和第 2552(2020)号决议, 联合国向国家选举管理局提供业务、后勤和技术支持, 以规划和举行 2020 年 12 月的总统和议会选举以及 2021 年 3 月、5 月和 6 月举行的议会第二轮选举。联合国援助是由联合国中非共和国多层次综合稳定团和联合国开发计划署(开发署)通过综合努力提供的。本组织提供了选举安全保障, 采购了 COVID-19 预防包, 并在选民登记和投票期间在全国招募和部署了 4 000 名人员, 对选民进行预防 COVID-19 传播的教育, 并确保遵守保持身体距离的规定。联合国还支持设立女性候选人热线, 作为预警

\* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

和应对机制。负责中非共和国问题秘书长特别代表兼联合国中非共和国多层次综合稳定团团长的斡旋，为在武装叛乱和政治不稳定的艰难环境中保持选举如期举行作出了贡献。建设和平委员会协助维持国际政治和财政支持，以便及时举行选举，作为该国建设和平优先事项的一部分。

## 厄瓜多尔

5. 对于 2021 年 2 月的大选和 2021 年 4 月的第二轮总统选举，联合国在下列方面向选举委员会和选举法庭提供了技术援助：传递选举结果、开展公共外联、促进妇女的政治参与和打击基于性别的选举暴力，包括为此开展提高公众认识活动。本组织还监测选举中的人权情况。联合国提供了选举援助，以支持广泛、实时地获取选举结果，并努力恢复公众对选举管理机构的信任。

## 约旦

6. 为筹备 2020 年 11 月的议会选举，联合国向独立选举委员会提供了技术援助，通过各种全国性的提高公众认识运动和培训举措，促进青年和妇女参与选举。此外，本组织支持在整个选举活动中实施 COVID-19 卫生和安全规程。

## 新喀里多尼亚

7. 应法国政府的请求，联合国部署了选举专家，在 2020 年 10 月举行的第二次自决全民投票期间向有关当局提供咨询。除了这些咨询部署外，联合国还协助对国际选举观察员进行协调。本组织还部署了一个专家小组，向秘书长报告全民投票的政治环境和技术组织情况，其中包括向法国政府和新喀里多尼亚的利益攸关方提出的建议。

## 尼日尔

8. 地方和区域选举于 2020 年 12 月 13 日举行，随后于 2020 年 12 月 27 日举行议会和总统选举，并在 2021 年 2 月 21 日举行第二轮总统选举。联合国通过以下方面的技术专长向全国独立选举委员会提供选举援助：选举行政管理、后勤和业务、机构沟通、公民和选民教育、对投票站工作人员的培训、选举材料采购和生物特征选民登记。本组织为有效执行配额立法作出了贡献，促成妇女在议会中的代表人数大幅增加。负责西非和萨赫勒问题秘书长特别代表与国家利益攸关方保持密切联系，并与西非国家经济共同体和其他组织协作开展斡旋。

## 巴布亚新几内亚

9. 2019 年 11 月 23 日至 12 月 7 日举行了关于布干维尔未来政治地位的不具有约束力的全民投票。应有关当局请求，联合国通过选举管理部门的能力建设向布干维尔全民投票委员会提供了技术援助，并帮助开展了关于全民投票的公共外联和宣传活动。本组织还为全民投票委员会招聘一名国际主席提供了资金并对国际观察员进行了协调。观察员们赞扬全民投票的组织工作，布干维尔自治政府和巴布亚新几内亚政府都承认这一进程可信、和平，反映了人民的意愿。根据《布干维尔和平协定》的要求，两个政府已开始就公投结果进行磋商。

## 摩尔多瓦共和国

10. 总统选举于 2020 年 11 月举行，选举产生了该国第一位女总统。应该国政府的请求，联合国向中央选举委员会提供了技术援助，包括下列方面的援助：选民和公民教育；促进妇女、青年和残疾人的参与；实施管理政党和竞选资金的自动化系统，并建立选举官员登记册；就大流行病期间安全举行选提供咨询；并向选举委员会提供机构和能力发展。本组织还支持建立一个平台，以促进关于选举进程的信息交流，并为选举委员会争取支持。

## 突尼斯

11. 继该国总统突然逝世后，突尼斯于 2019 年 9 月 15 日提前举行总统选举，并于 2019 年 10 月 13 日举行第二轮选举。议会选举如期于 2019 年 10 月 6 日举行。通过提供技术性选举援助，联合国帮助加强了视听传播独立高级管理局和独立高级选举管理局的机构能力，包括规划选举业务的能力。本组织还支持监测残疾人和老年人进入投票站的情况、基于性别的暴力模式以及选举期间的总体人权状况。

## 瓦努阿图

12. 2020 年 3 月，在联合国的支持下，瓦努阿图按计划举行了议会选举，包括协助设计和开展关于 COVID-19 规程的公共宣传活动，以及为投票站采购和安装洗手台。在缺乏足够数量的个人防护装备的情况下，开发署在启动地方网络方面提供了援助，这对采购所需装备和生产在整个选举活动中使用的消毒剂至关重要。

在本报告所述期间(2019年8月1日至2021年7月31日)联合国向其提供选举援助的国家 and 领土地图

