联合国 A/78/260

大 会

Distr.: General
31 July 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

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，秘书长讨论了自关于该问题的上一次报告(A/76/266)印发以来在选举和联合国的选举援助领域的事态发展。在本报告所述期间，即 2021 年 8 月 1 日至 2023 年 7 月 31 日，联合国应有关国家的请求或根据安全理事会的授权，向 60 多个国家和领土提供了选举援助。

本报告重点介绍了参与选举援助的多个联合国系统实体的贡献、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。

可信的选举仍然是公民表达其政治偏好并赋予其选择的领导人和政府合法性的一种主要的有效方式。举行选举不仅涉及执行选举立法的文字规定，还涉及遵循真正选举进程的精神和价值观。但是有报告称，一些选举没有充分保障民主选举的基本原则，例如确保所有政党和候选人能够在法律面前平等竞争。这些问题，加上选民冷漠、对选举当局的攻击或威胁、对其独立性的挑战以及错误信息和虚假信息的传播，都提醒会员国，选举及其体制基础需要持续投资才能得到保护。报告还指出，候选人和政治领导人负有重要责任，要以和平和建设性的方式做出表率，并鼓励其支持者做出类似行为。当在管理良好的选举过程中面临选举失败时，这一点尤为重要，落选的候选人可能需要表现出勇气，公开承认和接受选举结果。对获胜者来说，他们也需要认识到，部分选民可能更喜欢另一个候选人或政党，并给予这种不同观点适当的政治空间。

* A/78/150。

报告包含对如何处理选举中出现的虚假信息，以及司法机构在裁决选举相关问题方面的关键作用的思考。

尽管持续关注妇女平等参与政治，但这方面的进展仍然不足。优先行动需要侧重于推动支持，以废除歧视性法律，消除结构性障碍，并侧重于解决暴力侵害妇女行为、包括在线暴力问题。报告提出了包容性选举进程的其他重要考虑，包括如何让境内流离失所者和青年参与。

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 76/176 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，以及自上次报告(A/76/266)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，即 2021 年 8 月 1 日至 2023 年 7 月 31 日，本组织应有关国家的请求或根据安全理事会的授权，向 60 多个国家和领土提供了选举援助。提供的支持主要包括技术援助和参与，以提高国家选举当局的能力，促进包容性选举进程，特别是妇女的参与。除了概述这些活动外，本报告还包括对会员国在举行选举时面临的机遇和挑战以及本组织在提供选举援助时面临的机遇和挑战的看法。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一些实例，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. 在本报告所述期间提供的联合国选举援助

A. 任务授权

3. 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。

4. 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。大会多次重申，选举援助必须客观、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，虽然民主政体具有共同特点，但并不存在单一的民主模式，组织自由、公正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以及促进民主化，其中包括联合国选举援助方面的问题。最近，大会在第 76/176 号决议中认识到包括在新生民主政体和正在民主化国家举行公正、定期、包容和真正选举的重要性，并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，以帮助加强民主进程，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全系统选举援助事务的协调人。自那以来，参与选举活动的实体数量继续增加。这个领域提供各类选举支助的行为体各种各样，大会一再强调全系统这类支助协调统一的重要性，并强调协调人在这方面的领导作用。因此，协调人的责任包括制定选举援助政策，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。自 2019 年 1 月 1 日起，由于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。该司根据会员国的要求，并与联合国系统相关实体协商，进行选举需求评估，建议联合国选举援助的范围，并就选举特派团组成部分或援助项目的设计提供咨询意见。该司还与联合国其他实体合作，编制和管理选举专家单一名册，维护本组织在选举事务方面的机构记忆。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，包括其特别代表和特使以及政治任务和维和特派团预防和调解选举危机。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。

8. 在有特派团的情况下，一般在和平行动部或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。在派驻维和特派团、建设和平特派团或特别政治任务的国家，不管相关特派团或政治任务在结构上是否合并为一体，均以全面综合的方式提供选举援助。在有特派团的情况下，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一致的方式进行沟通，防止工作重复，并使现有资源得到最佳利用。

9. 在没有特派团的情况下，联合国开发计划署(开发署)是联合国选举援助的最大提供者，也是本组织支持发展选举机构、建立伙伴关系、加强法律框架和程序以及支持举行选举的主要机构。此外，开发署通常资助外地特派团承担的选举援助任务的执行工作。大会在第 76/176 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重要方面。

10. 此外，在没有特派团的情况下，除了开发署提供的援助以外，驻地协调员在国内提供战略领导，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。驻地协调员可与政治和建设和平事务部协调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，根据需要将选举优先事项纳入国家主导的发展进程。在某些情况下，和平与发展问题顾问协助驻地协调员，并作为政治建和部和开发署管理的建设国家预防冲突能力联合方案的一部分进行部署。

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. 在这一任务范围内，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(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。此外，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)的目标是支持发展公平、安全和专业的媒体报道，包括在选举期间，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(项目署)与联合国其他实体合作，支持在有特派团情况下(包括冲突后和维持和平环境)以及在没有特派团的情况下开展选举活动。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(包括面对面和在线)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。建设和平基金支持各国创造有利于和平选举的环境，特别关注妇女、青年和其他边缘化群体。在有争议的选举中，建设和平基金通过鼓励对话和接触，支持缓和紧张局势和缓解暴力。联合国民主基金增强民间社会组织的权能，以巩固公民参与的基础，并促进将所有群体纳入民主进程，包括在选举期间资助民间社会的举措。联合国难民事务高级专员公署(难民署)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(移民组织)支持实施为难民、寻求庇护者和移民提供的在国外投票方案。秘书长青年问题特使办公室目前正在并入最近成立的联合国青年问题办公室，倡导青年人有意义地参与政治和公共生活，包括选举。

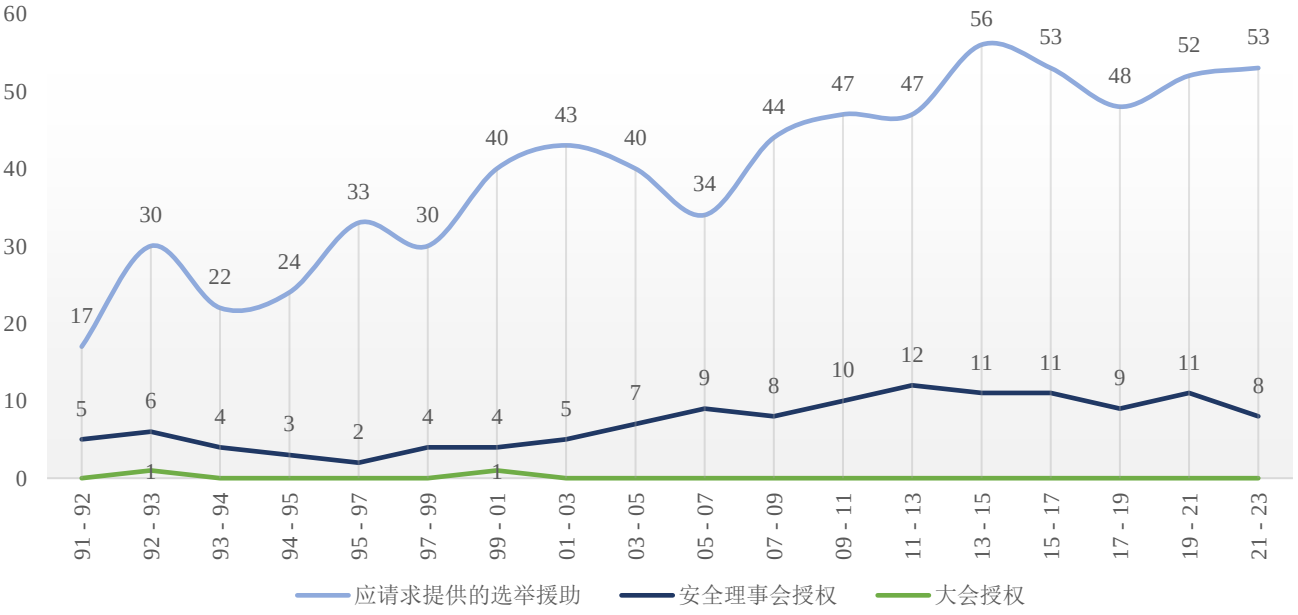
B. 选举援助活动

15. 在整个报告所述期间，本组织继续协助各国和各领土以包容、可信、专业和公正的方式开展选举进程，并遵守普遍、平等投票的民主原则及其他国际义务。成功选举的真正衡量标准包括确保对选举进程的信任，并确保选举结果可信并被和平接受。为此，联合国努力提供基于需求的专家援助，以提高选举当局和其他选举利益攸关方的能力。虽然选举过程的技术质量很重要，但即使面临技术缺陷或弱点，选举结果也可能被接受，而即使管理得当的选举也可能导致紧张局势或暴力。因此，本组织认识到酌情根据请求将技术援助与政治参与和预防性外交相结合的重要性。秘书长的代表，即特别代表、特使和驻地协调员，在营造有利于鼓励政治领导人建设性参与选举的环境方面，以及在必要时化解选举前或选举后的紧张局势方面发挥着战略作用。这可能包括例如建立一个协商框架，使政府和政党领导人能够就与举行选举有关的关键问题达成共识，或支持竞选者商定选举行为守则。在存在根本不平等或选举暴露潜在分歧和冲突因而可能引发暴力的环境中，本组织的这种努力尤其具有挑战性。

16. 技术援助仍然是会员国请求并由联合国提供选举援助最常见的形式。自 1991 年以来，联合国向 115 个会员国和领土提供了选举援助。图一所示为自 1991 年以来按两年期分列的接受联合国选举援助的国家和领土数目。除非安全理事会或大会明确授权，否则联合国不组织、认证、监督或观察选举进程，而这类援助很少获得授权。如果一个会员国寻求联合国在其选举进程中的援助，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。

图一

1991-2023 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：秘书长的相关报告。

C. 联合国系统内的合作和协调

17. 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持续进行全面协调，最近一次重申这一问题的是第 76/176 号决议。选举援助司继续为协调人提供咨询和支持，与联合国其他实体协商，制定内部全系统选举援助政策。

18. 参与选举事务的联合国实体继续通过联合国选举援助机构间协调机制讨论内部选举援助政策问题。该机制由选举援助司召集和主持，继续推动信息交流、选举活动协调和联合国选举援助政策的制定。该机制目前包括开发署、和平行动部、人权高专办、妇女署、教科文组织、项目署、联合国民主基金、难民署、联合国志愿人员方案、移民组织和秘书长青年问题特使办公室的代表。建设和平支助办公室被列为政治和建设和平事务部的一部分，以肯定其作用和建设和平基金为预防选举环境中的暴力所提供的支持。

19. 为了促进全系统一致性，选举援助司和开发署与首席选举顾问和首席选举技术顾问一起主办了一系列虚拟全球会议，讨论与本组织处理和提供选举援助有关的趋势、挑战和机遇。还与和平与发展问题顾问举行了虚拟会议，以讨论内部政策并分享良好做法。

20. 选举援助司与联合国系统职员学院合作，继续为联合国人员举办关于预防和应对选举相关暴力的政治办法的培训课程。为了进一步加强与合作伙伴的合作，本组织邀请各区域组织参加培训课程。

21. 人权高专办提供了关于选举中人权监测的培训，并于 2021 年发布了《人权与选举：关于选举的国际人权标准手册》。2022 年 9 月，教科文组织和开发署与其合作伙伴一道，推出了关于数字时代的信息和选举的多语种在线课程，吸引了来自 160 多个国家的参与者。

22. 联合国选举专家单一名册继续根据需要满足其外地行动的人员配置要求。该名册包含可以迅速部署的经筛选的各级选举专家，以支持请求援助的会员国的选举进程。

D. 与其他组织的合作

23. 选举援助司与开发署和其他联合国实体一道，继续加强与区域、政府间和非政府组织的选举伙伴关系。在本报告所述期间，联合国举办或支持了 7 次培训课程和能力建设举措，进一步促进了南南和三方合作，涵盖妇女和青年参与选举进程、提高选举的公信力和完整性以及减少选举暴力等专题。在这方面，本组织与非洲联盟、东非共同体、大湖区问题国际会议、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织和南部非洲发展共同体等伙伴组织密切合作。参加者包括来自大约 100 个会员国的选举官员、民间社会代表和其他选举利益攸关方。本组织还继续协助一些伙伴组织的秘书处进一步提高其选举能力。例如，本组织支持伊斯兰合作组织秘书处更新其选举数据库，并进一步发展其机构记忆。联合国还与非洲联盟委员会政治事务、和平与安全部民主和选举援助股合作，为非洲联盟成员国的选举管理机构制定技术援助框架。此外，联合国与西非国家经济共同体委员会、英联邦、欧洲联盟、美洲国家组织、欧洲安全与合作组织和国际民主和选举援助学会等其他组织密切合作。

24. 联合国继续支持区域和全球各级的选举能力建设和知识分享平台。本组织还与合作伙伴密切合作，确保 ACE 选举知识网络持续更新，并可供世界各地的选举官员和从业人员使用。本组织及其合作伙伴继续支持民主、治理和选举能力建设方案，这是最全面的模块化选举能力发展方案，2022 年是其 20 周年纪念。

25. 本组织支持阿拉伯选举管理机构组织建立阿拉伯青年选举网络。该网络是青年组织相互联系以及与选举当局联系的区域机制，目的是分享青年参与政治的良好做法。

26. 此外，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 53 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 309 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

27. 选举援助司的核心工作人员的费用仍主要由联合国方案预算供资。借助会员国的慷慨捐助，该司继续将预算外资金作为重要的补充资金，用于开展重要的实

质性活动，如开展需求评估和其他选举任务，以便在必要时向实地快速部署选举专家，维护选举专家名册，以及向区域组织提供能力建设支持。

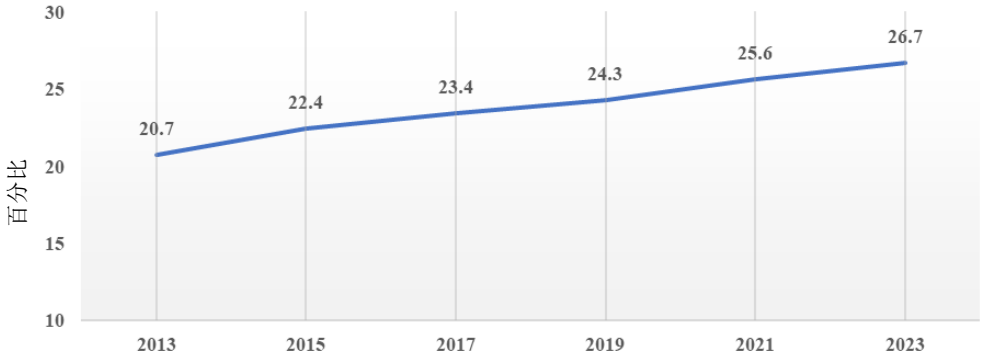
28. 本组织继续受益于主管政治和建设和平事务副秘书长管理的信托基金，以及开发署为治理和建设和平提供的筹资机会，执行快速反应和推动型项目及方案，这些项目和方案旨在缓解冲突，促进和平选举，支持妇女和其他代表性不足群体的参与。妇女署利用预算外资金来拟订方案，支持妇女参加选举，包括防止选举中对妇女的暴力行为。建设和平基金视需要提供了额外支助，主要是利用联合国的专门知识，创造有利于和平选举的环境。合作伙伴的自愿捐助仍然是联合国外地选举援助项目的主要资金来源，这些项目主要由开发署执行。通常是通过在特定会员国设立的多伙伴篮子基金来管理会员国的这些资源。

四. 性别平等与选举

29. 妇女平等参与各级政府的权利在国际规范框架中得到承认，在《北京宣言》和《行动纲要》中得到强调，并在《2030 年可持续发展议程》中得到认可。尽管有这些义务、承诺和持续的努力，妇女的代表性仍然不足，在民选和任命职位的性别均等方面进展有限，妇女仅占全世界议员的 26.7%。地方一级的代表性略高，妇女在地方审议机构中拥有 35.5%的民选席位，但截至 2023 年 6 月，妇女仅占国家元首的 10.6%和政府首脑的 8.3%。

图二

全世界议会下院或一院制议会中妇女平均所占百分比(2013-2023 年)



资料来源：各国议会联盟。

30. 性别平等和妇女参与仍然是联合国选举援助的基本考虑因素。在本报告所述期间进行的所有联合国选举需求评估都包括对妇女参与政治和选举的分析。在适当情况下，评估纳入了关于暂行特别措施的专门建议，包括关于选举配额的建议。在本组织努力增加妇女政治参与的许多国家，国家利益攸关方对这些措施的考虑往往得到联合国实体的支持，这些实体将技术援助与有针对性的宣传相结合。

31. 例如在伊拉克，联合国协助选举当局将性别平等纳入法规和程序的主流，并解决选举中暴力侵害妇女的问题。在巴拉圭，本组织支持一所国家政治学校，数百名来自各政党和基层组织的女性领导人在该校接受如何作为候选人参加竞选的培训。

在赞比亚，联合国支持该国努力让数千名青年男女参与社区和代际对话，以帮助解决与选举有关的冲突。在墨西哥和秘鲁，本组织部署了监测工具，以协助打击政治中的暴力侵害妇女行为。在冈比亚、黎巴嫩、利比里亚、马里、塞拉利昂和瓦努阿图等国家，联合国倡导修改选举法，以增加妇女在议会中的代表人数。

32. 妇女署开发了一个在线性别配额门户网站(genderquota.org)，该网站基于对各国法律的全球审查，是第一个关于公共领域法定性别配额的全球比较知识的联合国平台。

五. 意见

33. 在整个报告所述期间，可信的选举仍然是公民表达其政治偏好并赋予其选择的领导人和政府合法性的有效途径。在一些情况下，选举也是解决冲突和建设和平的重要步骤。一些国家努力应对公众信任度低的问题，以及有关选举进程的完整性以及和平保留或移交权力方面的挑战。一些选举是在更广泛的政治和经济不稳定的背景下举行的，这给民主机构和进程带来了压力。举行选举不仅涉及执行选举立法的文字规定，还涉及遵循真正选举进程的精神和价值观。但是有报告称，一些选举没有充分保障民主选举的基本原则，例如确保所有政党和候选人能够在法律面前平等竞争。在其中一些情况下，程序和监督程序的机构的可信度受到质疑。这些问题，加上选民冷漠、对选举当局的攻击或威胁、对其独立性的挑战以及错误信息和虚假信息的传播，都提醒会员国，选举及其体制基础需要持续投资才能得到保护。

34. 过去两年的大部分选举都是和平的。在选举导致紧张甚至暴力的情况下，选举结果的接受往往是一个核心问题。候选人和政治领导人负有重要责任，要以和平和建设性的方式作出表率，并鼓励其支持者做出类似的行为。当在管理良好的选举过程中面临选举失败时，这一点尤为重要，落选的候选人可能需要表现出勇气，公开承认和接受选举结果。从长远来看，接受人民的意愿有助于维持制度的合法性。对获胜者来说，他们也需要认识到，部分选民可能更喜欢另一个候选人或政党，并给予这种不同观点适当的政治空间。

35. 在少数情况下，竞选者利用对选举舞弊的一般性指控作为不接受官方宣布结果的理由。根据联合国的经验，没有一种制度能够绝对保证选举期间不会发生违规行为，无论是故意的还是无意的错误造成的。然而，被定义为操纵选民登记、投票过程或结果列表的选举欺诈通常是一种很容易发现的罪行，在采取了质量控制措施、确保了透明度并进行公正调查的地方，这种犯罪行为是可以追踪的。我们鼓励选举机构和其他国家当局与各利益攸关方协商，在这方面采取有效战略。此外，指控舞弊的候选人和政党领导人有责任提出具体的指控，并为其主张提供具体的证据，而不是简单地进行诽谤。在必要的透明度和质量控制措施到位的情况下，也鼓励政治行为体通过行为守则承认，例如，违规行为如果发生，可以通过这些措施发现。为了能有效发挥作用，行为守则应适用于选举的所有关键阶段，并可包括追究签署者责任的机制。由于这种守则没有固定的模式，它应该是国家主导的包容性对话的结果，并符合国家的政治和法律背景。还应鼓励政治行为体

遵循法律与和平程序解决任何与选举有关的争端，因为并非所有违规行为都表明存在欺诈，也并非所有欺诈行为都等同于欺诈性选举。

36. 社交媒体平台现在是自由表达想法和意见的成熟渠道，可以成为选举期间参与和包容的有效工具。不过，仍然存在对网上传播错误信息、虚假信息和仇恨言论的关切，特别是考虑到人工智能不断演变的性质和影响。此外，对于如何最好地解决这种现象有不同的看法，包括担心对内容的限制会不适当地限制言论自由。然而，当虚假信息具体涉及以下问题时，问题就更加明确：选举进程的管理，包括资格和投票权等法律特征和操作特征；登记要求；投票的日期、地点和方式；选举结果的宣布。例如，为了压制或改变投票行为而故意散布关于选举这些方面的谎言，在任何情况下都应被视为不可接受。选举当局在整个选举过程中传达关于谁有权投票、投票时间和地点以及选举结果的准确和及时信息的特权，最好由法律确立，可能需要强制执行机制。这应包括核实事实和制止他人歪曲事实的能力。候选人和政党领导人在营造有利于和平选举的环境方面发挥着核心作用，这包括服从选举当局，将其作为程序方面的唯一信息来源，不传播关于选举进程的错误信息或虚假信息，并呼吁其追随者也不要这样做。一些会员国的政治行为体已经做出了这种承诺，为选举进程的完整性做出了有效贡献。

37. 选举过程中的虚假信息不限于选举程序方面的虚假信息。当虚假信息出现在公共讨论和政治辩论中时，会破坏选民做出知情决定的能力，从而加剧紧张局势和分歧。尽管没有简单的技术解决方案来对抗虚假信息的影响，但各种努力正在进行中。本组织即将采取的举措，如数字平台信息完整性行为守则和教科文组织在监管数字平台方面制定的多利益攸关方方法准则，可能有助于通过澄清平台问责制和政府责任(包括在选举期间)来处理这一现象。正如秘书长关于打击虚假信息以促进和保护人权与基本自由的报告所指出的(A/77/287，第 42 段)，国家应对虚假信息影响的努力应避免给言论自由带来不必要负担或容易被政治化实施的做法。即使存在合法的公共利益目的，对表达的监管所蕴藏的内在风险也要求采取精心设计的办法，符合人权法规定的合法性、必要性和相称性要求。开发署开发的两个新的数字工具，即 iVerify 和 eMonitor+，正在一些国家使用，以帮助识别和反击选举过程中的错误信息、虚假信息和仇恨言论。

38. 过去两年的经验再次证实，法院和法官在裁决与选举有关的问题方面发挥着关键作用，有助于确保选举进程的可信度并尽快完成选举进程。这可能包括命令重新计票或审查，以及认证或取消结果。这往往是在政治不稳定导致紧张局势加剧的情况下进行的。在一些情况下，法院需解决这样一个问题，即已证实的违规行为是否具有足够的重要性，以致足以推翻选举结果。推翻选举结果的极端措施也会使合法投票无效，因此这方面的决定需要在短时间内仔细权衡各种利益。为了在这些问题上有法律确定性，鼓励会员国确保选举法和其他适用的立法明确规定部分或全部宣布选举结果无效的标准，并规定举证责任由投诉人承担。司法机构在这一进程的所有阶段裁定选举投诉和争端，它们应该能够这样做，而不必担心压力或操纵。因此，应当向这些机构提供必要的手段，以便能够通过迅速决策进行有效的法律救济，同时发挥独立性、公正性和技术能力。

39. 尽管持续关注妇女平等参与政治生活，但这方面的进展仍然不够。在全球和区域两级，而且往往在国家一级，都有一个强有力的规范框架，但执行工作仍然滞后，主要原因是缺乏政治意愿以及持续的歧视性态度和做法。优先行动需要侧重于促进对废除歧视性法律和消除结构性障碍的支持。还应颁布有效的暂行特别措施，包括酌情制订民选和任命职位的性别配额，以及女性候选人的能力建设和有利于女性候选人的提名和媒体报道的措施。在采取这些行动的同时，应开展公众意识宣传，并应有政治领导人的支持。虽然暂行特别措施本身并不是足够的工具，但它们可以极大地促进积极的变化。性别配额如果精心设计和实施，是增加妇女代表性的有效工具。

40. 妇女作为政治家、候选人、选民、选举官员、法官、记者、人权维护者或妇女或民间社会组织成员所遭受的暴力程度令人震惊，并可能限制妇女参与政治和公共生活。新形式的恐吓、性骚扰和仇恨言论已经出现，并通过在线和社交媒体传播，其影响在选举期间尤其明显。敦促会员国认识到数字环境中的暴力侵害妇女行为是侵犯人权行为(A/77/302，第 64 段)。此外，鼓励会员国采取措施，预防、调查和起诉公共和政治生活中，包括数字环境中的暴力侵害妇女行为；为妇女，特别是潜在的候选人提供安全措施、教育和培训，以应对日益增加的威胁；倡导支持妇女安全参与选举的技术。

41. 境内流离失所者在与其他公民平等参与选举方面往往面临许多障碍。只要符合选民资格要求，境内流离失所者就有权参加选举，他们的流离失所不会削弱这一权利或其他政治权利。虽然不是选举合法性的先决条件，但使境内流离失所者能够投票的特别措施可以成为克服政治排斥、加强选举进程可信度、促进持久解决流离失所问题和减少冲突根源的重要因素。此类措施通常会带来相当复杂的法律、政治和操作问题，并非所有方法在所有情况下都可行。关于采取特别措施的决定最好由有关会员国在具体情况下作出，经过充分协商，包括与流离失所社区协商，以确保广泛的政治支持，并考虑到法律、操作和财政因素。确保与境内流离失所者社区积极协商，获得关于境内流离失所者参与政治和选举进程的分类数据和研究，对于做出知情和基于共识的决定是必要的。虽然可能存在这种规定有限或不可能的情况，但会员国不采取特别措施的任何决定都应当根据本国国情是合理和正当的，不应当是出于排斥或边缘化的意图。

42. 让年轻人行使参与公共事务的权利对于培养他们对政治机构的信任、减少与当选领导人的疏离感以及促进更具包容性的代表性至关重要。一些国家已采取步骤，使最低投票年龄与参选年龄相一致，一些国家为年轻人制定了选举配额，以确保他们的代表性。敦促会员国继续探讨如何进一步增加青年人作为候选人、选民、选举官员、政党代理人、观察员和人权监察员参与决策和选举进程。此外，敦促政治领导人和政党考虑如何培养年轻领导人，并为此在党内条例中纳入适当机制。不过，在考虑增加青年的参与时，重要的是不要将“青年”降为一个单一的简单分母，也不要将青年的参与视为完全积极或消极的。青年人在政治观点、社会背景和参与程度上可能与人口中的其他群体一样多种多样，也可能面临多重

和交叉形式的歧视。在考虑或采用青年配额的情况下，最好是同时在目标年龄组中要求性别均等。

43. 洪水、海平面上升、野火、风暴和其他灾害，部分是由气候变化引起的，它们影响着世界各地的选举。基础设施和设备受损或选民和选举工作人员流离失所造成的混乱不再是假设的情况。天气干扰和自然灾害在时间上是不可预测的，但它们不一定是不可预见的。在对潜在气候影响和风险的基于数据的理解基础上进行的准备和规划可以减轻这种灾害的影响，方式包括减少临时决定可能导致的政治紧张局势。反应迟钝或反应迟缓可能会限制受影响社区和流离失所社区行使其政治权利。选举准备和抵御气候影响的能力可以包括：在选举立法中提供灵活性，以应对紧急情况；预见替代投票安排，使包括弱势群体在内的所有人都能参与；允许选举当局在必要时调整准备工作；加强与参与备灾的相关机构的合作。一些政府和选举当局已经开始采用“气候视角”来应对一次性或周期性自然事件以及气候模式不可逆转的变化对选举进程的影响。例如，一个会员国采用了与潮汐洪水有关的选举脆弱性指数，因此实施了预防措施，以确保服务连续性、投票站对选民的可及性和保护选举材料。从冠状病毒病(COVID-19)大流行中吸取的关于在广泛的政治支持下，制定应对大规模选举中断的行动计划的经验教训，可能也是有用的。

44. 联合国旨在积极回应会员国提出的选举援助请求。不过，在一些情况下，本组织可能无法提供所请求的全部或部分支持。可能限制响应的因素包括：部署人员或采购设备的时间不足；项目或活动资金不足；与其他组织提供的援助相比，相对优势有限；或者对有关选举进程或本组织的参与缺乏广泛的国内支持。选举援助事项协调人在决定可以向会员国提供的选举援助时，将继续考虑这些因素及其他因素。

45. 本报告所述期间的经验突出了协调联合国选举援助和一体行动的重要性。鉴于在充分尊重国家主权的情况下支持选举的敏感性，这一点尤其重要。确保援助方案所有阶段的一致性和连贯性，就使联合国各实体提供的支持能够满足大会在这方面设定的期望。在既定框架内，选举援助事务协调人将继续发挥关键作用，决定联合国是否应提供援助，如果提供，如何实施。

附件一

在本报告所述期间提供的联合国选举援助

会员国

亚美尼亚
不丹
多民族玻利维亚国
布基纳法索
中非共和国*
乍得
智利
科特迪瓦
刚果民主共和国
厄瓜多尔
萨尔瓦多
埃塞俄比亚
斐济
冈比亚
危地马拉
几内亚比绍
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
毛里塔尼亚
墨西哥
莫桑比克
瑙鲁
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
菲律宾
摩尔多瓦共和国
圣多美和普林西比
塞拉利昂
所罗门群岛
索马里*
南非
南苏丹*
苏丹*
苏里南
东帝汶
突尼斯
乌干达
乌兹别克斯坦
瓦努阿图
委内瑞拉玻利瓦尔共和国

* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

马拉维

马尔代夫

马里*

赞比亚

津巴布韦

观察员国

巴勒斯坦国

非自治领土

新喀里多尼亚

附件二

在本报告所述期间提供的联合国选举援助实例

冈比亚

对于 2021 年总统选举、2022 年立法选举和 2023 年地方选举，联合国支持独立选举委员会和其他利益攸关方，提供培训和能力建设、选民教育、警察培训和选举安全，以及促进妇女、青年和残疾人的参与。本组织通过一个国家利益攸关方论坛支持政治对话，参加总统选举的政党签署了一份和平保证书，该保证书也适用于随后的选举，承诺不发表煽动性语言和仇恨言论。这些努力得到了对记者进行关于与仇恨言论作斗争的培训的补充。

洪都拉斯

自 2017 年选举危机以来，联合国一直支持洪都拉斯的政治对话。根据一项请求，本组织为 2021 年举行的大选和地方选举提供了选举援助。作为选举改革的一部分，对选举框架进行了彻底改革，包括成立了全国选举委员会和选举司法法庭，并改造了国家登记处。联合国向这些机构提供技术援助并加强其能力，包括支持一个新的民事和选举登记册，涉及制作 540 万张生物识别身份证和一个可信的民事登记册，作为一个更健全和可信的选民名册的基础。本组织支持国家选举委员会促进政治参与。这些努力针对传统上被边缘化的群体，包括土著人民、非裔洪都拉斯人以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者。本组织的支持还包括提供一个平台，帮助识别和反击虚假信息，并提供一个选举暴力预警系统。

伊拉克*

联合国参与了对 2021 年举行的立法选举的多层面支持，包括旨在促进有利于和平选举的环境的支持。在政府请求加强联合国选举存在后，根据安全理事会第 2576(2021)号决议的规定，本组织的选举任务扩大了，将技术援助与部署联合国专家相结合，以便在选举日提供监测，支持战略沟通并协调国际选举观察员的工作。联合国向独立高级选举委员会提供了支持，包括选举改革、公共宣传、性别平等主流化、选民登记、采购、成果管理以及投票工作人员的征聘和培训。本组织还支持国家努力为政党制定新的选举行为守则，以促进选举完整性，包括解决暴力侵害女候选人的问题。这些努力还包括支持民间社会制止暴力侵害妇女行为。

黎巴嫩

在联合国黎巴嫩问题特别协调员的领导下，本组织支持了该国 2022 年举行的议会选举。技术援助和业务支持由联合国开发计划署(开发署)牵头，提供给选举管理机构，包括内政和市政部、选举监督委员会和宪法委员会。联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处、开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)与国家伙伴合作，促进妇女、青年和残疾人的参与和代表性。本组织与政治领导人和宗教当局密切合作，鼓励他们不使用仇恨言论和恐吓，包括针对女性候选

* 援助是根据安全理事会的授权提供的。

人的言论和恐吓。联合国继续支持暂行特别措施，作为增加妇女代表性的一种方式，一些政党采用了内部性别配额。

巴基斯坦

本组织为四个省的地方选举提供了有针对性的支持，并为定于 2023 年 10 月举行的大选做准备。这种支持旨在提高公众对选举管理的信心，加强巴基斯坦选举委员会与利益攸关方的接触，为选举改革提供技术援助，支持公民和选民教育，以加强弱势和边缘化群体的参与。例如，联合国帮助洪灾区 85 000 多名妇女和边缘化群体成员获得国民身份证，从而使他们能够投票。本组织还支持当局解决选民登记中的性别差距，并就受洪水影响地区的特别措施对选举官员进行培训。

圣多美和普林西比

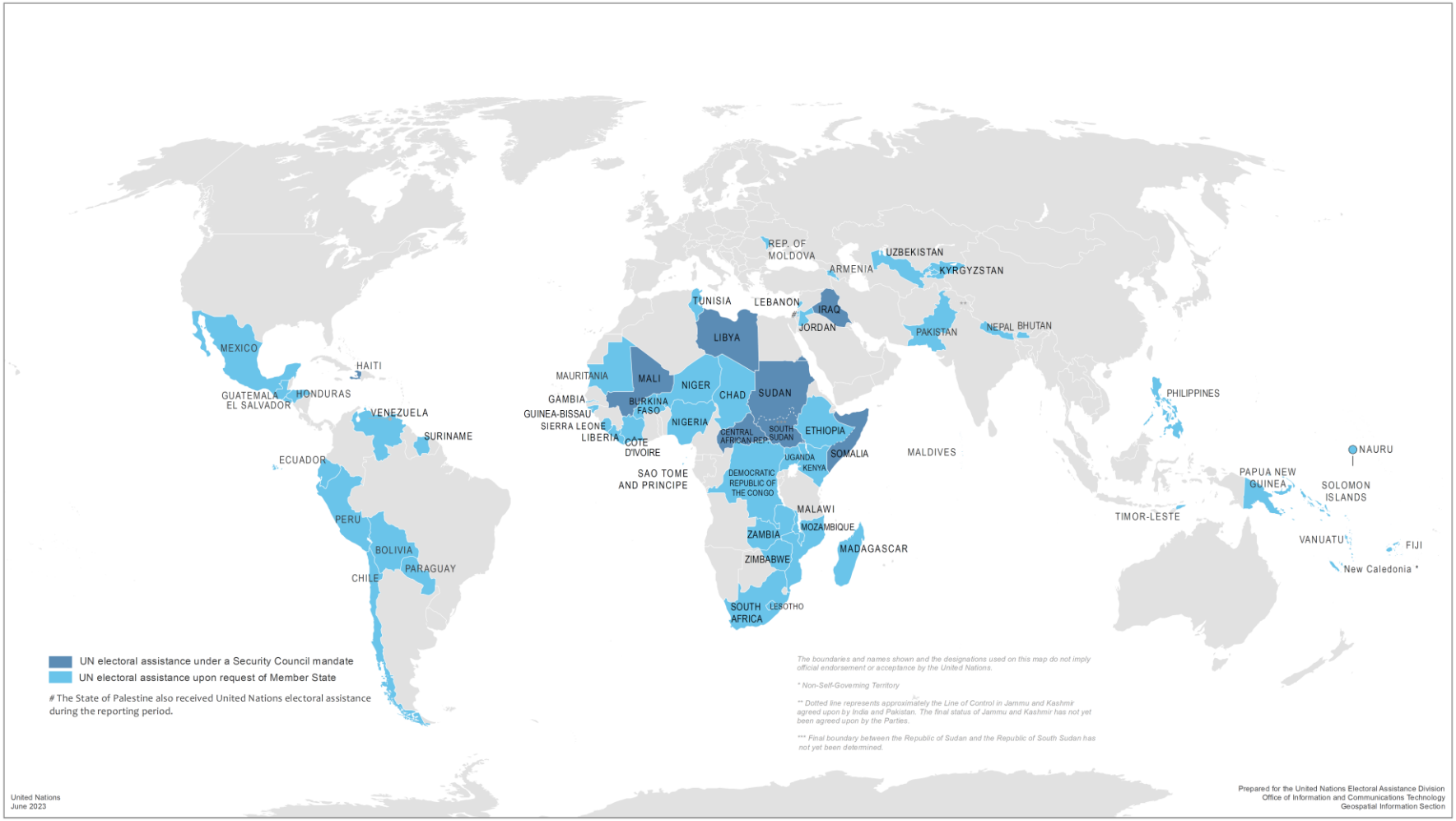
联合国为 2021 年举行的总统选举和 2022 年举行的议会和地方选举提供的援助包括：加强国家选举委员会、司法机构、安全部队和媒体的能力；就选举活动以及公民和选民教育提供咨询；帮助采购选举材料。就总统选举而言，联合国鼓励候选人签署道德守则，承诺非暴力并尊重选举结果。秘书长中部非洲问题特别代表兼联合国中部非洲区域办事处主任与各国家利益攸关方保持密切联系，并与驻地协调员办公室、联合国中部非洲区域办事处和中部非洲国家经济共同体协调进行斡旋。

委内瑞拉玻利瓦尔共和国

在全国选举委员会提出正式请求后，联合国为 2021 年 11 月举行的地区和市政选举部署了一个选举专家小组。该小组对选举进行了独立的技术评估，向秘书长提交了一份内部报告，并正式向全国选举委员会提出了建议。该小组的部署正值该国的一个关键时刻，因为这是自 2017 年以来第一次有反对派团体参与的选举，也是自 2006 年以来第一次允许部署大规模国际选举观察团。

赞比亚

联合国为 2021 年举行的大选同时提供了对对话和预防冲突的技术援助和政治支持。技术支持的重点包括：公民和选民教育；促进包容青年、妇女和残疾人；对选举官员和包括警察在内的其他利益攸关方的培训和能力建设。选举前秘书长驻非洲联盟特别代表的参与和联合国高级选举专家的部署补充了该国化解紧张局势、促进对话和促成和平举行选举的努力。联合国和包括英联邦在内的伙伴组织支持民间社会召开和平会议，各政党在会上公开支持和平选举承诺。

附件三

在本报告所述期间(2021 年 8 月 1 日至 2023 年 7 月 31 日)联合国向其提供选举援助的国家和领土地图