

联合国秘书处政治事务部和联合国开发计划署：修订后的关于选举援助的准则说明

背景

1. 2001 年 1 月，联合国秘书处政治事务部（政治部）和联合国开发计划署（开发署）签署了关于选举援助的准则说明的前一个版本，以便阐明各自的作用和标准程序。
2. 本说明是 2001 年 1 月说明的修订版，它考虑到了选举援助方面的发展和经验教训。本说明的主要目的依然是设立明确准则，规定政治部和开发署在这方面的作用和责任。修订后的本准则说明取代以前的所有准则。

概况

3. 联合国系统广泛从事多种活动，以支持会员国努力推动民主选举进程和建立可持续的民主体制。会员国经常请联合国就组织和举行选举涉及的法律、机构、技术和行政事项提供咨询和援助，或要求联合国观察选举情况或协调观察员。
4. 秘书长最近关于“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”的报告确认了选举援助方面的若干趋势和挑战。2007 年，秘书长指出，有关组织或观察选举的请求越来越少，通常是请求向选举当局和其他机构提供技术咨询和援助。人们日益认识到，要建立组织可信的选举的能力，可能需要在较长的时间内提供援助，涵盖数个选举周期。选举周期指的是整个选举过程，从选前的准备阶段和投票一直到选后阶段。视一个国家在周期中所处的阶段和它的需求，选举周期包括切入点和联合国的合作伙伴（选举管理机构、国内观察员团体、政党、司法机构、议会等）。“选举周期”做法的构想是，在一段时期内不断为一个国家的机构和进程提供支助，以便逐渐减少并最后停止国际支助，而不是在每一个新的选举活动开始前，重新再提供重大支助。

2009 年，秘书长还注意到一些挑战，例如政治纷争或暴力有可能影响到选举，尤其是在选举结果公布后；对选举费用和可持续性的关切；由于联合国内和联合国外有更多行为体参与选举援助，需要进行协调和统一，以维护本组织的公正性。因此，联合国必须继续调整做法，以应对这些新的趋势和挑战。

目的

5. 联合国选举援助有三个目的：
 - (a) 协助会员国努力依照世界和区域人权文书载述的义务、原则和承诺，举行民主选举；
 - (b) 帮助受援国建立可持续的机构能力，定期举行得到参选党派和候选人以及选民充分信任的真正的民主选举；
 - (c) 降低发生与选举有关暴力行为的可能性。

联合国系统内的作用和责任

6. 鉴于提供选举援助的请求不断增加，为确保统一处理会员国的请求，大会在 1991 年 12 月 17 日第 46/137 号决议中采取步骤，建立了支助这方面活动的体制框架，同时确认和申明联合国各主要选举援助机构的作用：

(a) **选举援助活动协调人**：根据大会第 46/137 号决议，秘书长于 1992 年任命主管政治事务副秘书长为选举援助活动协调人（下称“协调人”），以期“确保在处理安排选举的会员国的各种要求方面的一致性，……将要求选举援助的请求转达有关的办公室或计划署，……在已有的经验基础上发展机构储存库，编制和保存一份国际专家名册，……以及同区域组织和其他政府间组织保持联系，确保与它们作出适当的工作安排和避免工作重复”。2007 年，大会第 62/150（2007）号决议重申了联合国协调人在确保全系统连

贯性和一致性以及加强机构记忆、制订和宣传选举政策方面的作用。

(b) **选举援助司:** 政治部的选举援助司(选援司)是大会第 46/137 号决议设立的，最初称为选举援助股，负责在协调人履行职责时为其提供技术支助。如秘书长其后的报告所述，选援司的主要任务是评估选举援助请求，协助协调人协调联合国系统内的选举援助活动，制定联合国关于选举事项的政策和准则，开展需求评估工作，帮助安排联合国系统各组织和其他有关机构制订选举援助项目活动，为维持和平行动选举部门制订运作战略，与区域组织和其他政府间组织保持联系以确保与其作出适当的工作安排和避免工作重复，保留一份选举专家名册，并担任联合国在选举领域的机构经验传承者。选援司与政治部各区域司和区域办事处密切配合，开展工作。

(c) **联合国开发计划署:** 大会第 46/137 号决议确认开发署为选举活动提供技术援助的作用，并强调联合国系统各行为体进行协作的重要性。在国家一级，开发署在提供关于民主治理的政策意见和方案方面发挥主导作用。¹ 开发署在选举领域的作用和参与的重点是建立选举机构和进程的长期能力，促进妇女、青年或残疾人士等传统边缘群体广泛参与，并为政党、民间社会和媒体等利益攸关方提供援助。在执行选举援助项目的过程中，选援司随时可以在为协调人提供协助时，提供选举指导和(或)行动支持。开发署还在国家一级发挥关键作用，在捐助者以及国家和国际行为体中协调选举援助。这包括对捐助者选举支助款进行财务协调，以及通过会议和捐助者协调论坛来协调选举支助。在大多数情况下，在联合国向一国提供选举援助时，驻地协调员/驻地代表以联合国系统的名义主持这项工作。发展政策局(发展局)协同有关区域局，在同选援司保持密切联系的同时，在开发署总部和通过区域中心网络，支持国家一级确定的优

先事项和需要。

(d) **政策:** GA/RES/64/155 重申，协调人的职责包括确保全系统的连贯性和一致性，制订和宣传联合国选举政策。就本说明而言，政策是指那些规定对联合国所有提供选举援助的实体都适用的参数、程序或标准的联合国规范性框架和规定准则。政治部和开发署将联合制订或密切合作制订选举援助方面的政策。联合国选举援助问题机构间协调机制是推动政策制订工作的论坛。鉴于协调人的作用是确保全系统的一致性和连贯性，开发署在开发选举援助服务领域的知识产品时，将征求政治部的意见。

提供选举援助的程序

7. 联合国可在有下述情况时提供选举援助：(一) 安全理事会或大会决定授权联合国提供选举援助；和(或)(二) 有关国家当局请求提供选举援助。

在联合国系统可以提供任何类别选举援助之前，联合国必须首先仔细评估提出请求国家或领土的选举前情况。评估必须在作出任何项目承诺之前进行，以确定联合国为选举进程提供援助是否得当，是否有必要和可能产生的影响。考虑到这一点，获得联合国选举援助的程序如下：

(a) **正式请求:** 如果考虑在开发署有时限的国家方案或国家方案行动计划框架内提供选举援助，签署相关国家方案和(或)国家方案行动计划即可视为一国请求联合国提供选举援助。在这种情况下，不必另外提交正式书面请求。

如果提出选举支助请求的国家或领土是首次提出此类请求，或在很长一段时间内未获得联合国的选举援助，或其国家方案和(或)国家方案行动计划未提及选举支助，则有关国家当局(政府或选举当局)应向联合国协调人提出正式的援助请求。如果是请求支助具体选举活动，则应在预定选举日期之前至少提前 4 个月提出请求，以便能进行有意义的参与。最好是有更长的筹备时间(6-12 个月)，以降低风险和成本，提供全面和高质量的援助。

¹ 开发署在民主治理领域开展工作的详情，见 <http://www.undp.org/governance/>(公开网站) 和 <https://teamworks.undp.org/>(内部网站)。

如果是根据安全理事会或大会的授权提供选举援助，有关国家和(或)选举当局不一定要提出援助请求，但希望它们提出请求。

(b) 对请求进行初步审查：一旦收到正式请求，选援司的工作人员将与联合国有关实体，例如派驻该国的联合国机构的主管(如秘书长特别代表办公室或驻地协调员/驻地代表)以及政治部、维和部和开发署总部的有关部门，进行协商，并就是否应派出需求评估团向协调人提出建议。

(c) 需求评估团：如果协调人认为，在决定联合国是否应提供援助以及提供何种援助之前，有必要到实地进行需求评估，则选援司将同开发署合作，派出评估团评估提出请求的会员国的政治、选举和安全状况。评估团还将评估联合国援助是否有用、可行、明智、可持续以及可能产生的影响，并查明选举利益攸关方是否支持联合国参与。评估团还将考察发生与选举有关的暴力的可能性。无论是否发生第 7 节(a)项所述情况，需求评估团都有赞成或反对联合国参与某一选举进程的酌处权。政治部选援司的需求评估团指南详述了需求评估团的职责范围。

(d) 案头评估：在某些情况下，可以进行案头评估，而不必派出需求评估团。尤其应在以下情况下考虑采用案头评估：

- 这种援助不是对安全理事会或联合国另一机构的任务规定的追加；
- 联合国为一个以上选举周期提供了选举援助，准备继续提供的援助没有重大变动；
- 选援司认为，根据政治局势和整个选举环境，需要进行案头审查而非现场需求评估。

协调人或选援司与开发署和(或)联合国特派团协商决定是否仅进行案头评估即可。开发署也可请求进行案头评估，协调人和选援司应慎重考虑这种请求，尤其是在项目周期较长时。

(e) 协调人的决定：协调人将根据需求评估结果批准联合国提供援助，或认为不宜提供援助。如果批准提供援助，协调人还将批准评估报告提出的一系列建议，或认为建议不妥。如果决定提供援助，开发署将同选援司密切协作，筹备适当的选举援助项目，项目应体现已获批准的需求评估提出的建议和指导，并符合联合国的选举政策。项目将注重提供质量尽可能高的援助，以取得可以持久并有成本效益的成果。在开始制订项目时，应征求选援司的意见，在当地项目评估委员会开会前，选援司应有 10 个工作日来对项目文件的终稿发表意见。开发署国家办事处和选援司将拟订项目过程中尽量顾及彼此的意见。

将按开发署的方案和业务政策及程序、开发署选举援助实施手册及其他相关文书规定的正常程序来批准项目文件和实施项目。

(f) 其他评估团/政治特派团：根据它视作为政治部的部门正常开展的工作，为了协助协调人的工作，选援司可在任何时候，派人审查方案进展，评估政治局势，特别是评估发生暴力行为的可能性，和(或)支助秘书长特别代表或驻地协调员/驻地代表。政治部包括调解支助股在内的其他部门可酌情在与秘书长特别代表或驻地协调员/驻地代表密切协调的情况下，参加这些出差。

(g) 咨询服务：如果驻地协调员/驻地代表认为必要和适当，不管有关国家/选举当局是否提出提供选举援助的正式请求，他/她都可以请选援司派出专家咨询团，就选举进程提供内部咨询意见。这些咨询团一般人数不多，行事低调，旨在就选举事项，包括协调和执行选举援助项目，向驻地协调员/驻地代表提供早期干预措施和专家意见。

(h) 中长期活动：大会第 62/150 号决议建议联合国根据需求评估结果，在包括选举前期和后期在内的整个选举周期提供选举援助。人们认识到选举机构的中长期能力建设工作是开发署通过国家方案开展的民主治理活动的一个组成部分。通常是在同各国利益攸关方广泛讨论后，结合国家方案期间来规划这些

活动。在这种情况下，选援司和开发署将讨论进行需求评估的最佳时机和方法，以便指导项目的制定。

(i) **实施安排：**鉴于选举涉及政治，通常十分敏感，因此在各国执行/实施选举援助项目时应特别谨慎。只应在同政治部、开发署区域局、开发署/发展局进行充分协商且评估表明执行机构有足够的能力和公正性时，才做出这种安排。应在需求评估过程中讨论有关实施安排，并在评估建议中体现讨论情况。

(j) **选举专家名册：**为协助确定专门知识，选援司将在需要时，从其选举专家名册中提供合格的技术顾问。除其他来源外，开发署将把选援司的名册用作专门知识的主要来源。开发署同意，使用银河系统中的选援司名册来确定合适的人选，可满足有竞争的规定(以及其他基本原则，包括透明度、多样性、问责制、公平和择优)。在任务完成后，驻地协调员/驻地代表应向选援司和用人单位(如不是国家办事处)提交对选援司名册上的顾问和(或)专家工作表现进行评估的结果，如为长期项目，则为每年提交评估结果。这种评估将有助于提高援助的功效，使选援司改进今后工作和更好地预见各国未来的需求。

(k) **联合国的公正性：**秘书长代表、驻地协调员/驻地代表和联合国其他工作人员将在联合国公正性问题上持有明确的立场。在提供选举援助、协调国际观察员或开展任何其他与选举有关的活动时，联合国不会发表政治性质的公开声明，也不会就选举行为或结果正式表达看法，除非这些声明是同联合国总部一起起草的。

(l) **报告：**为使协调人了解选举援助项目的政治和技术状况，开发署国家办事处将每个季度向选援司提交状况报告，并抄送发展局，或者应协调人的要求，更经常地提交报告。这些报告将有助于编写秘书长按规定每两年要向大会提交的报告。每个项目结束后，选援司、开发署/发展局和开发署有关区域局和区域中心将在项目结束后3个月内，收到驻地协调员/驻地代表提交的项目最后报告。选援司和发展局将酌情协助开发署国家办事处开展评估选举援助项目的工作。

(m) **选举观察：**联合国选举观察需要大会或安全理事会的具体授权。联合国很少观察选举。当联合国观察选举时，选援司将同驻地协调员/驻地代表和开发署国家办事处合作，在规划、人员配置和执行工作中发挥主导作用。一般而言，为避免利益冲突，联合国不应观察一个由它提供技术援助的选举进程。选援司单独为联合国选举观察拟订项目。

(n) **协调国际选举观察员：**虽然联合国1992年后数次参加国际选举观察员的协调工作，但不鼓励这样做，因为这可能给人造成联合国自己在观察选举的印象。国际选举观察员的协调工作包括通过召开情况通报会向观察选举的组织提供行政协助、协助选举机构进行核证、促进各观察员小组共享信息以及提供包括部署计划在内的后勤和业务支持，以避免工作重复。必须遵守政治部关于协调观察员的准则。如果开发署提供这种服务，应在整个协调活动中保持低调，不应就选举进程发表意见，也不应试图以其他方式影响或协调观察结果或声明。

(o) **综合特派团：**联合国将依照联合国政策委员会于2008年确定的一体化原则，² 在这些特派团中统一提供选举援助。将有一名首席选举/技术顾问，他通常对兼任驻地协调员/驻地代表的秘书长副特别代表负责。³ 该顾问将负责选举工作人员和综合特派团和开发署的活动，确保采用‘一个联合国’的方式提供选举援助。秘书长副特别代表和首席选举/技术顾问还将确保选举工作的领导权最终从维持和平特派团和政治特派团顺利移交给开发署。

在捐助者中协调选举援助

8. 在双边和多边捐助者、专门机构、非政府组织和联合国都提供选举援助时，有效协调技术援助至关重要。如当地有秘书长的特别/执行/个人代表，则由他/她负责全面政治协调。如果没有驻地特别/执行/个人

² 政策委员会第2008/24号决定(2008年6月26日)。

³ 在综合特派团中，一般认为采用这种安排提供选举援助效率最高。但是，仍然要根据政策委员会的决定和其他有关适用准则来做出统一行动的决定。

代表，则由开发署在各国代表联合国起主导作用，成为捐助者提供援助的协调机制和协调国际和国家行动者活动的论坛。具体而言，在国家一级，驻地代表负责依照开发署的战略计划，有效和协调地回应选举援助请求。在大多数情况下，发挥这种协调作用的方式是通过信托基金和（或）分摊费用协议做出由开发署监管的“篮子安排”，要尽量扩大影响和避免可能出现的困难，例如援助重复或重叠、各组织相互竞争致使各国的对口单位负担过重或选举进程的某些方面经费过多致使其他方面受影响，就要进行这种协调。

协调其他选举举措

9. 由于联合国提供选举援助的机构普遍希望加强协调，2009 年设立了联合国选举援助问题机构间协调机制。该协调机制是联合国提供选举援助的各机构在总部一级协调选举援助活动的论坛。它旨在通过更系统地交流信息，进行更明确的分工，加强活动的协调，加深政策对话，在政策和共同关心的问题上采取共同立场，加强联合国系统内的伙伴关系，来增进全系统的连贯性和一致性。该协调机制依循国际人权文书确定的原则开展工作。选援司和发展局是该协调机制的内部成员，并将继续利用这一机制，在各种活动中促进合作，包括为联合国选举援助制定政策、指导方针和战略方向，并协调活动。

其他

10. 此外，下列规定将适用：

(a) **审查**: 认识到联合国系统和联合国选举援助在不断变化，开发署和政治部将在签署本准则说明后的 12 个月内对准则进行审查（必要时进行修订）；此后每两年审查一次。

(b) **分歧**: 在解释或实施本准则说明或在审查和修订过程中出现的分歧，应首先通过政治部和开发署之间的友好对话来解决。重大分歧或全系统的分歧可提交副秘书长级别解决。

进一步联系

12. 联合国秘书处政治事务部选举援助司联系方式：

电话: +1 (212) 963-8737

传真: +1 (212) 963-2979

电子邮件: electoral@un.org

开发署发展政策局民主治理组联系方式:

电话: +1 (212) 906-5054

传真: +1 (212) 906-6471

电子邮件: geraldine.frasermoleketi@undp.org