

联合国选举援助及其运作^{*}

李因才

【内容提要】 作为冷战后兴起的一种新型援助活动，联合国所提供的选举援助非常特别。它既介入国家内部，侵蚀了传统意义上的主权，同时又成为国家能力的积极建设者。鉴于选举的敏感性和复杂性，联合国在提供援助前，须由会员国或地区首先向其提出申请，如果必要，联合国会派出需求评估团进行更彻底的实地考察。根据评估结果，最后决定是否对援助请求做出答复。援助的形式主要包括：组织和操办选举、选举监督、选举核查、协调与支助国际观察员、支助国内观察员、选举观察和技术援助等七种。在过去 20 余年里，联合国选举援助的接受国主要分布在亚非拉地区，其中对非洲援助最多。这既反映出亚非拉国家在国家能力建设方面的制度基础薄弱，同时也反映了发达国家在制度设计、民主规范扩散上的主导地位。出于对主权原则的坚持与守护，尽管赞同实施选举援助的必要性，中国目前的参与是消极和边缘性的，并刻意与联合国的选举援助保持距离，但未来则有拓展的空间和可能。

【关键词】 联合国 选举援助 援助形式 民主输出 国家主权

【作者简介】 李因才，上海社会科学院国际关系研究所助理研究员

【中图分类号】 D813.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0085-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503006

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“外部援助与撒哈拉以南非洲‘弱国家’建设研究”（14CGJ027）的阶段性成果，并得到上海社科院“国际关系”创新团队资助。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

一、概念界定与研究意义

冷战结束后，邀请联合国这样具有权威、政治上也更为中立的国际组织参与选举进程，并为其提供有关选举事务方面的必要援助成为当时的迫切需求。原因主要在于：一方面，美欧等西方国家在东欧、拉美和亚非地区全力推动民主化进程；另一方面，多数国家缺乏民主选举的经验，或者民众对本国组织的大选缺乏信心和信任。

1991年12月17日，第46届联合国大会第75次全体会议通过了一份名为《提高定期真正选举原则的效力》的第46/137号决议。决议“请秘书长在接到会员国要求核查选举的正式请求时通知联合国的主管机关，并根据该机关指示提供适当援助”。^① 决议同时授权秘书长在其办公室“指定一名高级官员”，以“协调和审查”会员国的选举援助请求并协调联合国相关机构提供援助。^② 根据该决议，秘书长在次年4月任命主管政治事务的副秘书长詹姆斯·乔纳为协调人，并在政治事务部下设立了选举援助股（1994年升级为选举援助司，简称选援司）。联合国开始正式向会员国提供选举援助。

选举援助是援助的类型之一，也是外部行为体围绕对象国或地区的特定需求及特定问题而产生的跨国互动行为。但作为冷战后兴起的一种新型援助活动，选举援助又非常特别，具体说来，它具有以下几方面的特征：

其一，选举援助围绕选举、投票及相关领域展开。由于选举或投票关涉不同派别、族裔之间的重大权力和利益分配问题，因而这种援助具有高度的政治关联性。这一特性表明选举援助既难以脱离对象国或地区内部的政治权争，也可能会在对象国或地区政治进程中发挥重要且直接的作用。在这一跨国互动进程中，受援国或地区的选举事务乃至更为广泛的政治事务，或多或少会受到外界的影响而被“国际化”。

^① 第四十六届联合国大会：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件A/RES/46/137，1991年12月17日，执行部分第13段。（本文所有引用的联合国中、英文文献都可以在“联合国正式文件系统”中依据文件编号查阅，具体网址见<http://documents.un.org/simple.asp>。）

^② 同上，执行部分第9段。（部分文献中文版本表述存在差异，如“Effectiveness”一词在这里译为“效力”，在下文引用的某些文件里则译为“效率”或“有效性”，为尊重原文，本文不做调整。）

其二，选举援助在满足受援国家或地区特定需求的同时，也积极传播民主选举的价值观，从而便利了西方权势和意识形态的扩张。因此，有人将其视为民主援助的一种形式。^①但民主援助有其鲜明的价值取向，即明确以促进民主化为宗旨，这可能会影响选举援助在国家建设方面的积极功用。选举援助发端于西方国家所推动的民主化潮流，同时也是受援国或地区对内部治理需求或对危机的现实回应。民主援助试图通过直接或间接的施压方式，约束政府自主行为，增强社会对抗暴虐国家侵害的能力；而选举援助则旨在增强国家整合社会、治理社会的能力。另外，选举援助偏向于国家，聚焦于如何提升和完善国家层面成功举行选举的能力和制度，而后者关注的则是个体的人。

其三，选举援助既重视国家层面的制度和能力建设，也强调政权的社会支持基础。选举是连接社会和国家的制度化纽带，是普通民众每隔几年通过选票对国家政权的重新赋权，故而选举援助虽偏重国家层面的制度和能力建设，却无法忽视对受援国社会层面的关注。在这一方面，选举援助既包括公民和选民教育以及促进妇女参与这样的权利型活动，也包括诸如支持国内观察者、协助政党参与大选、强化媒介公正报道这样的能力型活动。选举援助旨在通过推动整个选举进程及其制度、能力建设，从而促进受援国国家—社会关系的有效融合，引导国家建设进程。

概而言之，选举援助具有高度的政治敏感性，它既介入国家内部，侵蚀了传统意义上的主权，又是国家能力的积极建设者。在提升国家能力的同时，它也关注作为个体的人以及全球规范网络的影响。而作为这种新型援助的主要提供者，联合国一方面是当前最主要的多边国际组织，在维持和平、促进发展以及推动全球问题的解决中发挥着核心作用；另一方面，由于建立在主权国家基础之上，联合国的权限又受到《联合国宪章》和会员国的严格约束。一些区域组织如欧盟可以采取惩罚措施或将民主选举视为硬性的门槛条件，^②

^① 比如卡罗塞斯就将选举援助与政党援助一并归结为民主援助。参见 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

^② 比如欧盟可以通过成员身份对会员国或申请加入国家施加约束和影响，参见 Jon C. Pevehouse, "Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization," *International Organization*, Vol. 56, No. 3, Summer 2002, pp. 515-549; Jon C. Pevehouse,

联合国显然无法这样做，它也无法像非政府组织那样灵活地介入国家内部的选举事务。^① 这种有限或者较为谨慎的角色使联合国的选举援助体现出独有的特色。

总体而言，选举援助这样一种独特的跨国行为是本文的研究对象。文章试图回答以下问题：联合国是如何实施选举援助的？援助的具体形式有哪些？哪些国家和地区接受了这一援助？中国对选举援助的立场和观点又是怎样的？下文将主要围绕这些问题展开。

二、联合国选举援助的实施程序

鉴于选举的敏感性和复杂性，联合国秘书长于1992年就未来选举援助的指导方针向联合国大会建议，联合国的选举援助必须获得受援国内部的广泛支持，并充分考虑该国的特殊情势以及国际社会和所在地区的意愿。因此，联合国提供选举援助的首要条件是，收到受援国国家当局的请求，^② 亦即该国需事先主动提出申请（而且在该国内部达成了广泛共识）。

为了充分审查请求并做足准备，联合国要求会员国在“预定选举日期之前至少四个月”向协调人发出正式申请，而且这一申请须由该国选举当局、首脑办公室或外交部等权威机构提出，政党、公民团体等的申请通常不予考虑。^③ 在收到申请之后，选援司将会同其他部门包括派驻该国的联合国机构

“With a Little Help from My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy,” *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, 2002, pp. 611-626; Daniela Donno, “Who Is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms,” *International Organization*, Vol. 64, No. 4, 2010, pp. 593-625。对区域外国家则威逼利诱，如威胁津巴布韦政府，要求2000年大选时允许欧盟入驻观察团，否则对其实施制裁。参见 Liisa Laakso, “The Politics of International Election Observation: The Case of Zimbabwe in 2000,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, No. 3, September 2002, pp. 437-464。

^① 参见 Vikram K. Chand, “Democratisation from the Outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections,” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 543-562。

^② “Guidelines for Member States Considering the Formulation of Requests for Electoral Assistance,” see Report of the Secretary-General, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” A/47/668/Add. 1, November 24, 1992, pp. 1-2。

^③ 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/56/344，2001年10月19日，第19页。

的主管（如秘书长特别代表办公室或联合国驻该国协调员、驻地代表）、政治部、维和部以及开发计划署进行协商，讨论该国的选前条件是否符合联合国的援助标准。

如果协调人认为必要，会与开发计划署等部门联合派出需求评估团，进行更彻底的实地考察。需求评估团成员主要由选援司工作人员、所聘专家及开发计划署等利益攸关方组成。考察内容包括：评估受援国的政治、选举和安全状况；评估联合国的援助能否发挥效用、对其可能产生何种影响；选举当中的冲突风险以及受援方所提要求的合理性；等。^① 审查受援国“是否存在展开合法和真正民主进程的基本条件”则是评估的最重要内容；在1994年的大会报告中，秘书长将其列为“必须确定”的部分。^② 与此同时，当对象国提出的请求内容不够明晰时，需求评估团还需要与该国外政府及各政治派别磋商后，共同确定请求援助的内容。评估团考察时间不超过十天，考察后提交评估报告，就是否应当提供援助以及以何种形式援助等事项向“协调人”提出建议。^③

由于派出需求评估团所费不赀，在某些情况下，如收到的请求内容明确，所需援助又是纯粹技术性的，选援司会采取更为便捷的“案头评估”方式。2010年，由政治事务部与开发计划署合作制订了一份关于《修订后的关于选举援助的准则说明》的文件，认定三类情形可以适用于这一评估方式：援助并非是对安理会或大会所授权任务的追加，即提供的是一些无需额外政治授权的小型援助；此前为其提供过选举援助，新的援助没有重大变动；根据政治局势和选举环境，选援司认为需要进行案头审查的。^④ 前两种情形都指出，在一国曾经开展过援助项目的，由于对其状况较为了解，可以采取这一简化

^① Department of Political Affairs of the United Nations Secretariat and the United Nations Development Programme, “Revised Note of Guidance on Electoral Assistance,” September 18, 1992, <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/new---note-of-guidance-on-electoral-assistance/Note%20of%20Guidance%20Final%20September%202010.pdf>.

^② 会员国考虑申请选举援助的指导方针，见秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/49/675 附件三，1994年11月17日，第29页。

^③ 经济及社会理事会：《内部监督事务厅关于深入评价政治事务——选举援助的报告》，联合国文件 E/AC.51/2007/2/Add.1，2007年3月29日，第10页。

^④ Department of Political Affairs of the United Nations Secretariat and the United Nations Development Programme, “Revised Note of Guidance on Electoral Assistance”.

模式。

根据评估结果，最后由“协调人”报请秘书长，决定是否对援助请求做出肯定答复。若批准，选援司将与其他机构合作，筹备适当的援助项目方案。若援助涉及政治议题或安全议题，比如派遣军事人员协助，“协调人”还需经由秘书长向大会或安理会汇报，由其审议并寻求相关机构授权。在做出提供援助的决定之后，选援司与负责实施的部门如开发计划署办事处进行磋商，最后共同与受援国就援助的核心原则和内容达成协议。

三、联合国选举援助的具体形式

概而言之，联合国的援助形式大致分为七种：组织和操办选举、选举监督、选举核查、协调与支助国际观察员、支助国内观察员、选举观察和技术援助。^①

七种形式当中，技术援助所占比例最大，每年大约 1/3 以上的国家或地区要求联合国提供具体的选举技术援助。开发计划署、人权高专办、经社部等部门负责实施，其中开发计划署承担的任务最多，援助的范围也最广。从选前的宪法和法律的制定和修改、负责主持大选的选举委员会及工作人员的能力培训、选民的教育和登记到选举日的计票、选举后的能力再培育，都能看到开发计划署的身影。相对于其他几种尤其是前三种援助形式，技术援助不需要担负太大的政治风险，所需费用也不会太高，通常由一二名联合国工作人员或者聘任的选举事务专家即可完成任务。不过，由于方便快捷、能够满足受援国特殊需求，因而这种援助对选举能力的长远发展往往发挥着至关重要的作用。

组织和操办选举、选举监督、选举核查比较复杂。它们通常是联合国大型维和或政治特派团承担任务的组成部分，前者涉及军事或警察人员的派出，需要安理会的特别授权，后者则须由大会决定。也就是说，如果有国家或地区请求联合国提供这三方面的援助，“协调人”及选援司包括秘书长本人都

^① 会员国考虑申请选举援助的指导方针，见秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/49/675 附件三，第 30 页。

无法直接回应，须获得安理会或大会的特别授权后方能提供。不仅如此，会员国或地区在请求这三种援助时，应当证明该国或地区的选举事关国际或地区的和平与安全（包括潜在的影响）。^①

组织和操办选举涉入程度最深。迄今联合国只在两个国家开展过此类活动：1991—1993年的柬埔寨和1999—2002年的东帝汶。在这两个国家，从选民登记、选民教育、政党竞选、媒体宣传到组织投票，直至最后结果的宣布，联合国全面参与并发挥主导作用，承担着过渡时期“准委会”的角色。与此同时，在两国的特派团还被赋予广泛的安全和行政职权，被称为联合国驻该国的“过渡权力机构”。从1991年10月设立先遣团，到1993年9月“联合国柬埔寨过渡权力机构”随着柬王国宪法的颁布和新政府的组成而最终退出，联合国在两年过渡期共在柬部署了约2.2万名军事和文职人员，前后投入金额高达16.2亿美元。^②在东帝汶，“联合国东帝汶过渡权力机构”授权期是从1999年10月至2002年5月，共计7687名军警人员、737名国际文职人员和1745名当地文职人员参与执行了任务。其预算仅2001—2002财年即达到4.77亿美元。^③

与组织和操办选举类似，选举监督也需要投入大量人力、物力和财力。为监督1989年11月纳米比亚举行的制宪议会选举，联合国动用大批文职、警察和军事人员，高峰时将近8000人。在选民登记和投票环节，联合国部署的工作人员与由南非管理当局任命的执行该选举任务的选举人员人数几乎相当。而且执行该次行动的联合国人员必须随时就选举进程中出现的问题向主持选举的南非机构交涉，以确保整个大选进程的高效推进。这种大型的选举援助只是联合国在特殊情势尤其是非殖民化进程下的一种特殊参与，一般情况下不会轻易批准上述两种援助。

选举核查对联合国的挑战相对较小。在20世纪90年代，联合国在南非、

^① Report of the Secretary-General to the General Assembly, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” U.N. Doc. A/47/668, November 18, 1992, pp. 15-16.

^② 参见《柬埔寨过渡时期联合国权力机构》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/untac/>。

^③ 《东帝汶过渡当局的情况和数据》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/etimor/UntaetF.htm>。

安哥拉、萨尔瓦多、厄立特里亚、海地、莫桑比克等国广泛承担了核查任务。在提供这种形式的援助时，选举由当地政府组织和操办，联合国则现场观摩，负责检查核实选举各个阶段是否自由、公正、合法，选举结果是否真实有效。以莫桑比克的核查行动为例，该任务是安理会于1992年12月授权设立的“联合国莫桑比克行动”的一部分。大选由该国国民议会指定的21名成员组成的选举委员会组织，定于1994年10月27、28日投票。截至当年6月，联合国已在各省部署了126名观察员，他们负责全程监测选民登记、公民教育、竞选前及竞选期间各政党和媒介的活动。投票日前后，联合国以自身名义又在全国分组部署了约2300名观察员，对8000个投票站进行抽样监测。选委会于11月19日宣布选举结果，随后秘书长特别代表则根据观察员的报告，宣布选举是自由、公正的。^①

协调和支助国际观察员、支助国内观察员和选举观察，这三类活动都涉及对选举进程的某种“观察”。有些观察任务要求覆盖从选民登记到最终结果宣布的整个进程，有些则只要求观察投票日当天的进程。无论哪种形式，联合国都被要求“在场”。不同之处在于：前两类活动联合国并不直接负责观察，而是为承担观察任务的国际社会或该国国内的观察员提供协调和支助。

20世纪90年代，联合国在阿尔及利亚、喀麦隆、刚果、吉布提、加蓬等国家观察过选举。2001年，联合国应斐济看守政府的请求派遣了观察团，此后，联合国再未直接承担过观察任务。^②与核查不同，观察的规模通常不大，只需一二名选援司工作人员或所聘专家或人权高专办的官员。另外一种形式更为灵活，被称为“观察和报告”活动，它在1992年的喀麦隆议会选举中首次采用。当时由于筹备时间短，联合国要求驻地协调员就地观察选举进程，并将观察结果内部通报秘书长。这一办法后来在不少地方采用。^③之所以在2001年后没有再承担观察任务，主要原因在于：其一，联合国并不适宜观察自己

^① 参见秘书长大会报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/50/332，1995年8月7日，第27-28页；秘书长安理会报告：《秘书长关于联合国莫桑比克行动的进一步报告》，联合国文件 S/1994/1002，1994年8月26日，第6-8页。

^② 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/56/344，第6页。

^③ 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/48/590，1993年11月18日，第15页。

提供过某方面援助（主要是技术援助）的选举，如此有自我评测之缺陷；其二，更重要的是，欧安组织、美洲国家组织、非盟等地区性组织以及不少非政府组织已经成为选举观察的主体，在此情况下，联合国派遣少量观察员作用不大，象征意义大于实际作用。^①

应会员国或地区请求为国际观察团提供协调和支持，这种形式的援助于1992年首次在埃塞俄比亚被采用，此后在莱索托、马拉维和尼日尔等国家采用，且进一步改进了方法。^②这种援助经济有效，对促进不同组织和机构协同行动、防止相互间由于观察方法、视角和政治倾向等差异出现观察乱象有较大作用，体现了联合国的权威、中立地位。与此同时，联合国无须对选举本身发表观点，因而不会对受援国或地区的主权产生侵扰。在援助时，联合国通常在该国或地区设立一个小型秘书处，和组织选举的行政当局共同向观察员介绍情况，提供共用设施，确保不同的观察组在部署行动时相互配合，并在选举后各方同意时共同发表联合声明。^③

为一国内部的非政府组织或政党观察员提供培训、咨询等技术援助，这种形式的援助适用于“相当发达且多元并拥有较强意愿参与国家选举观察的适合的非政府组织的国家”。^④墨西哥在1994年和2000年先后两次获得这方面的援助。2000年，联合国还在墨西哥政治形势复杂的恰帕斯州的地方选举中提供了类似协助。^⑤在莫桑比克，联合国则支助其政党观察团。这种援助对一国发展长期自主的观察能力、增强民众对选举的信心具有重要作用，不过也存在因侵犯主权而带来的政治风险。因而这方面的援助目前主要是一些非政府组织和国家机构在开展。

除了上述七种援助形式之外，联合国还通过提供选举物资以支持受援国的选举。这些物资由联合国开发计划署和外勤支持部等部门筹措，并在必要时负责运送和分配。这类援助通常与上述七种援助形式相互结合统一提供，

^① 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/49/675，第9-10页。

^② 秘书长大会报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/50/332，1995年8月7日，第28页。

^③ 秘书长大会报告：《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》，联合国文件 A/60/431，2005年10月14日，第6-7页。

^④ 秘书长大会报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/50/332，第30页。

^⑤ 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件 A/56/344，第14页。

尤其是在前三种援助形式中，物资援助通常不可或缺，而且数量庞大。由于不是独立提供，也并非由选援司负责，因此本文不再单独列出。

四、联合国选举援助的数量及地理分布

1992年4月选举援助机构设立后，当年就收到了来自31个会员国的33项援助申请；^①此前三年共计8项。^②此后，联合国每年收到的请求数和实际提供的援助数持续变化。数据统计显示，1989—2006年间，联合国收到了102个国家及4个地区（科索沃、巴勒斯坦、西撒哈拉及新西兰的自由结合区库克群岛和纽埃）提出的共计391项选举援助请求（见图1）。^③如果加上此后几年提供的100余项以及在新会员国黑山（2006年独立并被接纳为会员国）和南苏丹（2011年独立并被接纳为会员国）开展的活动，联合国共参与了104个会员国和4个地区的选举事务，援助请求数量达到500项以上。^④

从图1中可以发现，1992年的高峰过后，随后几年会员国的请求数量虽有所下降，但总体呈现曲线上升的趋势。如果将前四年的8项去掉，那么从1993年到2006年，联合国平均每年收到25.5份不同内容的援助申请。有些年份的请求数量较多，如1992年有33项、1999年32项、2002年34项、2005年多达39项。有些年份的申请量偏少，最低是1997年，只有16项。请求的波动情况和会员国的选举有一定关系，如不少国家在1992年（多数在非洲）和1999年（多数在亚洲）首次举行民主选举，而2002年和2005年则是由于国内冲突增加，联合国多次为冲突后选举提供了援助。^⑤

^① 包括厄立特里亚发出请求时还不是联合国会员国，随后于1993年独立。参见第五十一届联合国大会秘书长报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件A/51/512，1996年10月18日，第40页。

^② 这八项选举援助（请求）分别是：尼加拉瓜（1989）、纳米比亚（1989）、罗马尼亚（1990，技术援助）、海地（1990）、马里（1991，技术援助和观察）、西撒哈拉（1991）、莱索托（1991，技术援助）、安哥拉（1991，核查与技术援助）。同上，第22-41页。

^③ Economic and Social Council, "Report of the Office of Internal Oversight Services on the in-depth Evaluation of Political Affairs: Electoral Assistance," U.N. Doc. E/AC.51/2007/2/Add.1, March 29, 2007, p. 5.

^④ 参见秘书长大会报告：《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》，联合国文件A/64/304，2009年8月14日；联合国文件A/66/314，2011年8月19日。

^⑤ Economic and Social Council, "Report of the Office of Internal Oversight Services on the

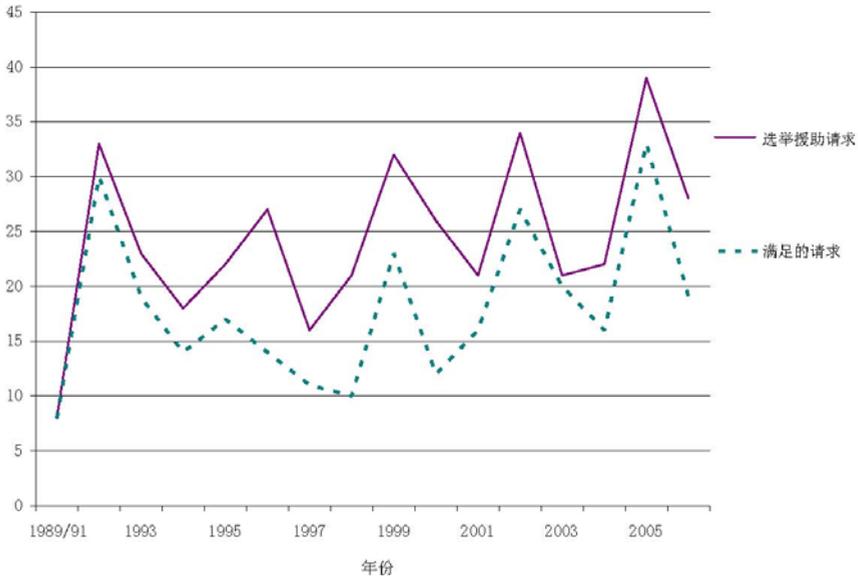


图 1 1989—2006 年选举援助申请及满足的数目变化

资料来源：联合国文件 E/AC.51/2007/2/Add.1。

另外，并非所有会员国的援助申请都能得到肯定答复和实际援助。从图 1 很容易发现，联合国在 1989—1992 年期间很少拒绝会员国的援助请求，但从 1993 年开始，拒绝会员国请求的比例开始上升。在 1992 年的 33 份请求中，有 2 份以筹备不足的理由拒绝（爱沙尼亚和阿塞拜疆），1 份在协调过程中出现问题（加纳）。^① 33:3 的比例在此后很难见到，比如 1993 年的请求和满足请求之比是 23:19，1994 年是 18:14，1995 年是 22:17。在 1989—2006 年的 391 项请求中，实际获得援助 289 项，占有所有请求的 74%。

从地理分布来看，联合国选举援助的对象国主要分布在发展中世界。1992 年在发出请求的 31 个会员国中（包括厄立特里亚），有 4 个是拉美国家（秘鲁、圭亚那、阿根廷与萨尔瓦多），4 个转型国家（罗马尼亚、阿塞拜疆、阿

in-depth Evaluation of Political Affairs: Electoral Assistance,” U.N. Doc. E/AC.51/2007/2/Add.1, March 29, 2007, pp. 5-6.

^① 参见第五十一届联合国大会秘书长报告：《联合国系统支持各国政府努力促进和巩固新的民主国家或恢复民主的国家》，联合国文件 A/51/512，第 22-41 页。

尔巴尼亚、爱沙尼亚），亚洲则只有菲律宾，其余的 22 国都位于非洲。^① 四年后，发出请求的非洲国家则增加到 43 国。其间，拉美加勒比地区的墨西哥、巴西、哥伦比亚、多米尼加、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭也纷纷提出申请，加上此前曾援助过的海地和纳米比亚的新申请，使这一地区请求援助的国家数量达到 13 个。在东欧中亚地区，到 1996 年，包括俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、匈牙利等在内的 15 个新独立或转型国家发出了援助申请（见表 1）。^②

表 1 1989—1996 年按地区排列的国家援助数量

地区	请求援助的国家数量	实际援助的国家数量
非洲	43	39
拉美加勒比	13	13
亚洲	3	3
东欧	15	11
中东	2	1
共计	78	69

资料来源：联合国文件 A/51/512。

不过，相对于非洲、拉美加勒比以及亚洲地区，东欧中亚地区援助请求的成功率以及联合国的参与程度都要低得多。这期间该地区向联合国提出的多是选举观察请求，由于提出的时间距离选举日不足一个月，联合国无法及时筹备，因而回绝了不少援助请求。比如 1992 年阿塞拜疆的总统选举和 1993 年的公民投票、1993 年拉脱维亚的国会选举、1994 年匈牙利的议会选举、1994 年白俄罗斯的总统选举等。1994 年拉脱维亚在举行地方选举时，甚至提前不到 10 天才发出邀请。联合国也参与了一些国家的观察任务，但规模都不大，比如 1993 年在俄罗斯的联邦议会选举中，联合国只派了两名代表观察选举；而 1994 年乌克兰的议会、总统选举以及摩尔多瓦的议会选举，都只由一名联

^① 同上。

^② 同上，第 41-42 页。

联合国人权事务中心的官员承担任务。^① 这说明，联合国在东欧中亚地区的政治转型中发挥的作用并非如想象那样大。

除了苏联解体后新独立的中亚国家外，亚洲其他地区最初几年申请援助的国家数量一直不多。联合国组织了 1993 年柬埔寨冲突后的大选，在 1995 年和 1996 年为孟加拉国的普选提供了需求评估和技术援助。如果加上之前援助过的菲律宾以及中东的也门和非会员国巴勒斯坦，该区域提出援助的正式会员国到 1996 年时也只有 4 个。

1999 年是一个转折点，这一年尼泊尔（要求协调和支助）和印度尼西亚（要求提供技术援助）同时首次提出了援助请求。非会员国巴勒斯坦、中亚国家塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦以及孟加拉国、柬埔寨，也在 1999 年前后再次发出邀请，要求联合国以不同形式参与其选举事务。^② 尤其是在东帝汶，联合国派出的援助团——联合国驻东帝汶特派团，全面主持了当地于 1999 年 8 月 30 日举行的全民公决行动，为东帝汶的独立和此后的立宪建国作出了重要贡献。在此之后，要求援助的亚洲国家数量开始增加，先前申请过的多数国家，又多次提出新的请求。到 2006 年，已有 20 个亚洲国家向联合国申请过选举事务方面的援助（见表 2）。其中既有冲突后的国家，如伊拉克、阿富汗，也有政局趋于稳定的国家，如印度尼西亚、孟加拉国、柬埔寨、不丹。

近些年提出援助申请的亚洲国家越来越多，东欧国家则逐渐减少。从 2007 年 9 月到 2011 年 7 月，联合国向 64 个国家（地区）提供了选举援助，东欧只有摩尔多瓦和罗马尼亚，亚洲则有 14 个国家（包括巴勒斯坦）。^③ 造成这种现象的主要原因是，东欧多数国家已经被纳入欧盟，这些国家选举事务方面的援助主要向欧盟这一地区组织申请并由其提供。无论是资源的供给能力还是方便程度，地区组织都较联合国更有优势。相比之下，亚洲地区则缺乏这样的区域组织，加之冷战后南亚、东南亚、西亚和中亚的不少国家或经历战

^① 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/48/590、A/49/675 和 A/50/736，附件部分。

^② 秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/54/491，1999 年 10 月 25 日，第 7-13 页。

^③ 这些亚洲国家包括：阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、伊拉克、马尔代夫、尼泊尔、东帝汶、不丹、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦、黎巴嫩、也门和巴勒斯坦。参见秘书长大会报告：《提高定期真正选举原则的效力》，联合国文件 A/64/304，2009 年 8 月 14 日，第 15-16 页；联合国文件 A/66/314，2011 年 8 月 19 日，第 17-19 页。

乱，或处于政治转型中，因而申请联合国援助的国家数量出现上升趋势。

表 2 1989—2006 年按地区排列的国家援助数量

地区	请求援助的国家数量	接受援助的国家数量
非洲	48	47
拉美加勒比	20	19
亚洲	20	19
东欧	14	11
西欧	2	2
其他	2	1
共计	106	99

资料来源：联合国文件 E/AC.51/2007/2/Add.1。

总体来看，非洲国家一直是联合国选举援助的主要对象。非洲 53 国（2011 年南苏丹独立后变为 54 国），向联合国发出过援助请求的国家多达 48 个，联合国在 47 个国家实际开展过各种援助活动，但仅是截至 2006 年的数据（见表 2）。2011 年 2 月，南部苏丹人民就统一或分离问题举行全民公投，联合国派出了负责监督该进程的三人小组，并为投票提供了技术援助。^① 此外，随着西亚北非政局的变动，联合国在埃及和利比亚也陆续开展了选举事务方面的援助行动，因而非洲地区的选举援助数量还在增长。

非洲国家数量最多，但绝大多数国家的独立时间都非常晚。1945 年联合国初创时，只有 4 个会员国来自这一地区。^② 由于民族与国家建构的历程较短，现代化的制度基础普遍薄弱，加之冲突频仍，在其独立过程中和独立之后，都需要国际社会在选举事务方面为其提供大量援助，这是导致该地区选

^① 《秘书长苏丹全民投票问题小组》，联合国网站，<http://www.un.org/zh/focus/Southernsudan/group.shtml>。

^② 这 4 个国家是：埃及、埃塞俄比亚、利比里亚和以英联邦成员身份加入的南非，参见联合国网站：《会员国的增长——1945 年至今》，<http://www.un.org/zh/members/growth.Shtml>。

举援助请求数量和实际援助数量连年居高不下的重要原因。

与非洲相似，拉美加勒比国家也是联合国较为关注的地区。1990年在尼加拉瓜和1990—1991年在海地的大规模特派行动，曾开启了联合国选举援助的序幕。这一地区除了国家制度能力不足和内部冲突因素外，美洲国家组织对选举制度的大力倡导和推动也起到重要作用，在20世纪90年代拉美加勒比的选举中，这种规范的影响力使得该地区的主要选举几乎都能发现地区组织的身影。^①

除了少数殖民地时期留下的遗产，如新西兰的自由结合区库克群岛和纽埃、荷属安的列斯群岛，发达经济体基本不向联合国提出选举事务方面的援助请求。联合国所提供的援助主要集中在亚非拉以及此前的中东欧地区，这既体现出发达经济体在选举制度上的成熟和自信，也反映了其在国家制度设计、民主规范扩散上不平衡的主导地位。

五、联合国选举援助与中国的参与

1988年联合国大会将“提高定期真正选举原则的效力”议题列入议程之后，中国最初对联合国参与这一领域的事务持明确反对态度。1990年12月28日，大会首次对该议题草案进行表决，中国是八个投反对票的国家之一。^②中国代表在大会发言中坚持认为：“根据《联合国宪章》的宗旨和原则，在非特殊情况下，联合国不具有过问会员国选举事务的权利。”不仅如此，“选举是一个国家的政治制度和选举制度，也是其公民固有权利。这种权利不应受到任何形式的外来干涉，包括所谓的联合国的选举援助。”^③

在1991年7月回答联合国秘书长德奎利亚尔的有关征询意见中，中国政

^① 参见 Arturo Santa-Cruz, “Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring,” *International Organization*, Vol. 59, No. 3, Summer 2005, pp. 663-693; Arturo Santa-Cruz, *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*, New York: Routledge, 2005.

^② 八个投反对票的国家分别是：安哥拉、中国、哥伦比亚、古巴、伊朗、缅甸、苏丹和越南。参见第四十五届联大：《第六十九次会议临时逐字记录》，联合国文件 A/45/PV.69，1991年1月23日，第14页。

^③ 同上，第13页。

府就自身立场作了更为详尽的解释和说明：其一，选举制度属于一国的内部事务，应由该国根据自身的法律程序建立；联合国不具有干涉会员国的内部事务包括选举事务的权利。其二，迄今，联合国仅在特定情况下向有关国家提供选举援助，比如非殖民化、解决危及和平与安全的地区冲突的有关安排，或者是接到独立主权国家的邀请且不存在联合国向会员国提供正常的选举援助的必要性。其三，世界各国在制度、历史背景和文化传统上的差异非常大，因而不可能建立一种适宜所有文化背景、所有国家的单一选举援助机制。^①

由于担心选举援助成为西方国家推行价值观和意识形态、肆意干涉他国内政的工具，主权独立和不干涉内政是中国政府立场的核心。为进一步确保这一原则得到尊重，中国还投票支持由古巴、阿富汗、安哥拉等国提出的“在选举进程中遵守国家主权和不干涉他国内政原则，以此作为促进和保护人权的要素”决议草案。该决议进一步重申，“有关选举程序和方式、建立有关体制并决定其实施的方法完全是各国人民的事情；……任何试图直接或间接干涉……的外部活动，都违反了《宪章》……所规定原则的精神。”^②

当然，中国政府并非完全不赞同联合国提供选举援助，但需要满足两个条件：其一，“承认各国自由选择和发展其政治、社会、经济和文化制度，承认没有任何一种政治制度或选举方法适合于所有国家及其人民。”^③其二，更重要的是“只有当主权国家提出请求后，联合国才应考虑并决定以何种方式、方法向其提供援助”，而且，“决定是否接受联合国的选举援助是会员国的固有主权，这一决定应由相关政府做出”。^④

由于这两个条件在1991年后通过的《提高定期真正选举原则的效力》系列决议中都有所体现，中国未再投反对票。随着联合国选举援助体制的建立以及援助的大规模开展，中国的角色也由最初的反对者演变为旁观者甚至某

^① Report of the Secretary-General to the General Assembly, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” U.N. Doc. A/46/609/Add.1, November 15, 1991, p. 15.

^② 第四十四届联大：《在选举进程中遵守国家主权和不干涉他国内政原则，以此作为促进和保护人权的要素》，联合国文件 A/RES/44/147，1989年12月15日，第2段和第3段。

^③ 第四十五届联大：《第六十九次会议临时逐字记录》，联合国文件 A/45/PV.69，第13页。

^④ Report of the Secretary-General to the General Assembly, “Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections,” U.N. Doc. A/46/609/Add.1, p. 15.

种意义上的参与者，不仅在后续大会表决中投赞成票放行该系列决议，而且开始以自己的方式参与这一领域的事务。

中国参与选举援助主要通过两种方式：提供选举物资和资金、参加选举观察活动。提供选举物资主要见于中国周边的一些国家，比如1998年柬埔寨大选时，中国提供车辆等物资援助，2003年又向其捐赠2万美元办公用品。2004年在阿富汗的首次冲突后大选中，中方提供100万美元的物资援助，在2009年和2014年的大选中，中国又供应了所有的投票箱，并向阿富汗独立选举委员会进行了捐赠。2013年尼泊尔举行第二届制宪会议选举，中国政府援助了包括办公用品和相关设备在内的价值约1000万元人民币的选举物资。近年来，随着中国对全球事务的普遍参与，中国提供选举物资的区域大幅扩展到非洲、拉美国家，提供的金额也有所增长。选举观察活动则由驻在国的外交官员现场观摩，或者作为党际交流或政治交流活动的内容，多属于礼节性的。近年来，也有部分研究机构的学者受邀观摩大选。

不过，中国对国外选举的参与总体来看还是消极和边缘性的。其一，从提供的选举物资和资金来讲，由于没有任何限定条件，而且主要由受援方的大选组织机构直接使用和支配，因而中国的援助往往集中于后勤支持，无意对其选举进程施加影响。而参与的选举观察活动也与前述作为援助形式之一的选举观察有别，因为中国观察员只是受邀观摩，不会单边或与其他组织联合就大选进程发表任何主观评论，也不试图推销或将自己的选举标准强加于别国，从而对选举组织方施加压力或影响。其二，更重要的是中国基本不参与多边组织包括联合国的选举援助活动，中国有限的参与集中在双边框架下的援助与交流。

尽管赞同联合国在收到请求之后提供选举援助的必要性，但中国仍然与其刻意保持距离，并不时提醒联合国及其援助人员尊重受援国的主权、尊重制度的多样性和复杂性。在可预见的将来，中国的这一姿态估计不会出现太大变化。不过在联合国框架之外尤其在双边层面，出于维护地区和国际和平与安全的大局以及自身日益扩展的海外利益，中国在选举援助领域除了继续提供物资和资金、参加选举观察之外，还有一些空间和途径可以拓展。其一，在冲突后环境下，积极采取调解和斡旋等外交方式，确保作为和平协议一部

分的大选顺利推进，减少因选举引发的纠纷和暴力冲突。其二，协助建立和完善基本的选举制度。其三，加强“治国理政”方面的交流互鉴，建立选举、立法、行政等机构之间的双边交流机制，为需求方提供相关人员的知识和能力培训；其四，在联合国等多边机构或组织中，一方面维护受援方的主权不受侵犯，另一方面协助更多国家和区域组织参与选举援助，倡导援助模式的多元化，尤其是推动援助主体的区域化和本土化，使之注入更多“南南合作”的色彩，从而消解西方在选举援助中的话语和制度霸权。

结 束 语

联合国选举援助是全球政治演进的微妙缩影，这一活动的出现和拓展不仅反映出联合国在冷战后的权势扩张，也体现了国际一国内的频繁互动及由此引发的治理边界和治理主体的流变。

联合国选举援助肇始于20世纪五六十年代的非殖民化运动，在地区安全压力尤其是20世纪80年代末的全球民主化潮流推动下，选举援助得以迅速发展。不过，联合国之所以决定成立专门机构用以提供选举援助，也源于大批缺乏选举经验的国家的内部需求。这正是其规模和影响得以扩展的最重要原因，也是理解为何对主权议题异常敏感的亚非拉第三世界国家会愿意将选举这一特殊领域向外部开放，并成为受援国主体的关键所在。

同时，全球化和地区一体化的迅猛发展、全球民主规范网络的兴起、战争等内部机制的弱化，也将发展中世界的国家置于与早期欧洲民族国家建设完全不同的场域中。跨国因素对国家内部的建设进程发挥着日益显著的影响。

对选举援助的细致考察有助于剖析和展示全球政治的上述演进轨迹。不过，本文的研究只是初始性的，仅仅是对联合国在这一领域所开展活动的简单梳理和描述，后续的研究有待更深入的理论探讨和案例发掘。

[收稿日期：2015-01-13]

[修回日期：2014-03-16]

[责任编辑：石晨霞]