

联合国在冲突后国家的选举援助

李因才

内容提要 选举援助是冷战后联合国在“建设和平”领域兴起的一项重要活动。由于参与角色的差异,联合国在冲突后国家的选举事务当中发挥的作用大为不同。联合国的选举援助意在达成两项目标:确保作为和平协议之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;协助冲突后国家建立基本的选举制度并发展其自主的选举能力。为达成这两项目标,联合国主要在三个领域当中发挥重要作用:选举进程的推动、选举暴力的抑制、选举制度的建立及其能力培育。联合国对冲突后国家的选举援助有助于大选的平稳推进及选后的政治转型,对其选举制度的建立和能力培育也能发挥一定的作用。不过,这种以支助某次大选为特征的选举援助也存在一些缺陷。

关键词 世界政治 联合国 选举援助 冲突后国家 国家建设

所谓选举援助,指的是在选举事务方面具有一定专长的外部行为体根据一国或地区的请求,专门为其提供选举或投票事务方面的各种支助,旨在协助受援国或地区顺利推进选举或投票进程,并建立或完善相关的选举制度,发展其独立举办选举的能力。选举援助的供应者众多,包括各类国家机构如美国开发署、加拿大选举委员会,以及跨政府组织如欧盟、非盟,还有不少非常活跃的非政府组织。在这些

* 李因才:上海社会科学院国际关系研究所助理研究员。(邮编:200020)

** 本文系教育部哲学社会科学发展报告建设项目《联合国发展报告》(11JBCGP030)和上海社科院国际关系研究所所级招标课题《非洲发展议题与美国援助》的阶段性成果。感谢《国际政治研究》编辑部和匿名评审专家的宝贵修改意见和建议,文中错漏之处概由作者负责。

行为体构成的庞大选举援助网络当中,联合国是最主要的援助机构,其援助的历史最为悠久,提供援助的形式最为丰富,也被最多的国家或地区所接受和认可。过去的20多年里,联合国以组织、筹办、核查、监督、观察、技术援助等各种形式,参与协助了104个会员国和4个地区的选举事务。选举援助成为联合国权势拓展的新领域。^①

冲突后的国家面临极其复杂的情境,不仅需要协商和签署和平协议,还要处理诸如国家基本制度框架的建立,宪法及基本法律的制定,派别武装部队的解散、复员、安置及武器收缴,国家军队和警察力量的建立,政党及社会团体的再组织,冲突期间的“遗产”处置等一系列复杂重大议题。仅推进选举一项,就需要建立和完善包括选举法、选举管理机构、选民登记、选民教育、政党和候选人登记、选区划分、投票方式等一系列基本制度。由于在维护国际和地区安全问题上的特殊角色,监督冲突后和平协议的执行成为联合国的重要职责,而为协议之重要组成部分的大选提供各种援助,自然也成了联合国的任务之一。

近些年,欧盟、非盟等区域组织的选举援助活动引起越来越多学者的关注。^②尤其是作为选举援助形式之一的选举观察或监督活动,更是研究热点,其研究对象集中于三块区域:拉美、欧洲和非洲。拉美是选举观察或观察活动较早开展的地区;^③欧盟及欧洲各类政府和非政府组织在选举监督和观察方面一直比较活跃;^④

^① 李因才:《从非自治领土到主权国家:联合国选举援助的演变》,《国际关系研究》2013年第5期,第112—125页。

^② 这方面比较重要的文献如Judith G. Kelley, *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*, Princeton University Press, 2012; Susan D. Hyde, *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Election Monitoring Became an International Norm*, Cornell University Press, 2011; Arturo Santa-Cruz, *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*, New York: Routledge, 2005; Jon Abbink and Gerti Hesselink, eds., *Election Observation and Democratization in Africa*, New York: St. Martin's Press, 2000。

^③ Arturo Santa-Cruz, *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*;贺双荣:《国际选举观察:美洲国家组织在拉美的实践》,《拉丁美洲研究》2006年第6期,第35—39页。

^④ Rick Fawn, "Battle over the Box: International Election Observation Missions, Political Competition and Retrenchment in the Post-Soviet Space," *International Affairs*, Vol. 82, No. 6, 2006, pp. 1133-1153; Amanda Sives, "A Review of Commonwealth Election Observation," *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 39, No. 3, 2001, pp. 132-149.

而非洲则是目前这方面活动开展得较为密集的地区，其成果也较为丰富。^①

相对而言，以联合国为研究对象的著述较为匮乏，这与其在这一领域的角色和地位明显不成比例。许多文献以联合国系统的文件和报告的形式出现。这一领域较早产生的成果是贝格拜德的《全民表决、公决和国家选举的国际监督：自决与民主转型》。该书对冷战前选举监督活动的发展演变及冷战后联合国主导的几次监督或观察活动做了较为详尽的考察。不过，全书偏重于描述和诠释。^②还有一些著作从民主援助的角度对选举援助进行了考察，比如纽曼等人所编的《民主推广中的联合国角色：在理想与现实之间》一书，从理念、联合国在民主援助中的相对优势和限制、开发署在中长期民主援助中的经验等各个角度考察了联合国在这一领域的活动。哈克的《联合国民主议程：观念史》从文明、选举、治理和发展民主四个维度分析了联合国民主观念的演化。威尔森的《联合国与非洲民主：合法性的窘境》考察了联合国在非洲民主推广活动中的尴尬角色。^③

上述著作对联合国选举援助的研究较为综合宏观，本文则集中考察选举援助在冲突后的国家建设中的角色和作用。为求客观准确，本文尽可能地利用联合国系统的原始文献材料，包括大会和安理会决议、秘书长报告、特派团报告、开发署等内部的评估文件及援助手册、与援助相关的机构出台的研究报告等，对它们进行了

^① 以非洲地区或国家为研究案例的成果比较丰富，代表性作品如：Khabele Matlosa，“Election Monitoring and Observation in Zimbabwe: Hegemony versus Sovereignty,” *African Journal of Political Science*, Vol. 7, No. 1, 2002, pp. 129-154; Gisela Geisler, “Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observations and Democratic Standards,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 613-637; Paul J. Kaiser, “Power, Sovereignty, and International Election Observers: The Case of Zanzibar,” *Africa Today*, Vol. 46, No. 1, 1999, pp. 29-46; Susan Booysen, “In the Crossfire of Wars of Political Survival: The Politics of Election Observation in Zimbabwe, 2000-2002,” *Africa Insight*, Vol. 32, No. 3, 2004, pp. 3-10; Ursula E. Daxecker, “The Cost of Exposing Cheating International Election Monitoring, Fraud, and Post-election Violence in Africa,” *Journal of Peace Research*, Vol. 49, No. 4, 2012, pp. 503-516; Douglas G. Anglin, “International Monitoring of the Transition to Democracy in South Africa, 1992-1994,” *African Affairs*, Vol. 94, 1995, pp. 519-543; Liisa Laakso, “The Politics of International Election Observation: The Case of Zimbabwe in 2000,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 40, No. 3, 2002, pp. 437-464; Douglas G. Anglin, “International Election Monitoring: The African Experience,” *African Affairs*, Vol. 97, 1998, pp. 471-495。

^② Yves Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-determination and Transition to Democracy*, Boston: M. Nijhoff, 1994.

^③ Edward Newman and Roland Rich, eds., *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, New York: United Nations University Press, 2004; Zoë Wilson, *The United Nations And Democracy in Africa: Labyrinths of Legitimacy*, Routledge, 2007; Kirsten Haack, *The United Nations Democracy Agenda: A Conceptual History*, Manchester University Press, 2011; Richard Ponzio, “UNDP Experience in Long-term Democracy Assistance,” New York: UNDP, 2009; Laura Zanotti, “Taming Chaos: A Foucauldian View of UN Peacekeeping, Democracy and Normalization,” *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 2, 2006, pp. 150-167; Christopher C. Joyner, “The United Nations and Democracy,” *Global Governance*, 1999, pp. 333-357; UNDP, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York: UNDP, 2002.

细致的归并处理,为进一步的相关研究提供参考。^①

一、联合国选举援助在冲突后国家的不同作用

冷战结束之后,一国内部不同族群间的冲突超过国家间冲突成为主导型的冲突模式。1992年,时任联合国秘书长的布特罗斯·布特罗斯-加利在向安理会提交的报告《和平议程》中,首次正式提出了“建设和平”(peace-building,或缔造和平)这一新概念,并将其与联合国之前广泛开展的三项和平行动即预防外交(preventive diplomacy)、建立和平(peace-making)与维持和平(peace-keeping)相提并论。^②根据加利的报告,这些行动的差别之处在于:“预防性外交设法在发生暴力行为之前解决争端,维持和平与建立和平则是阻止冲突,并在一旦和平实现后保持和平”;^③“建设和平”则是在冲突发生之后,“采取行动,查明并支持足以加强与巩固和平的结构,以避免再度爆发冲突”。^④几种行动在实施方式或手段上也有较大差异:预防性外交的主要方式是建立信任措施、预警、事实调查、预防性部署、非军事区;建立和平的方式除了调停和谈判之外,还包括国际法院的调解、援助、制裁、军事力量的使用等(加利甚至提出为确保停火协定得到遵守,在必要时可以使用“和平执行部队”);维持和平主要是部署联合国军事和(或)警察人员。^⑤与前三种行动相比,建设和平则着眼于冲突后国家功能的重建,“包括解除先前交战各方的武装和恢复秩序,监管并可能销毁武器,遣返难民,向安保人员提供咨询和训练方面的支助,监督选举,促使努力保护人权,改革或加强政府机构,推动正式和非正式的政治参与进程”。^⑥加利秘书长的这份报告意味着联合国开始关注会员国内部的冲突议题,报告同时为联合国参与冲突后的重建提供了重要依据。

“联合国和平行动问题小组”在2000年出台一份报告即著名的“普拉希米尔报告”。该报告对和平行动的分类做了进一步的改进,突出强调了“建设和平”的作用。此前报告中的“监督选举”一词被内涵更为宽泛的“选举援助”取代,选举援助的地位提升,与武装人员复员、加强法治、人权保护等一系列与建设和平相关的

^① 这些文献有的可以查询到中文版本,有的只有英文版本。本文所有引用的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/default.asp>, 余不赘述。

^② Report of the Secretary-General, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping,” UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 June 1992, para. 20.

^③ UN Doc. A/47/277-S/24111, para. 21.

^④ Ibid.

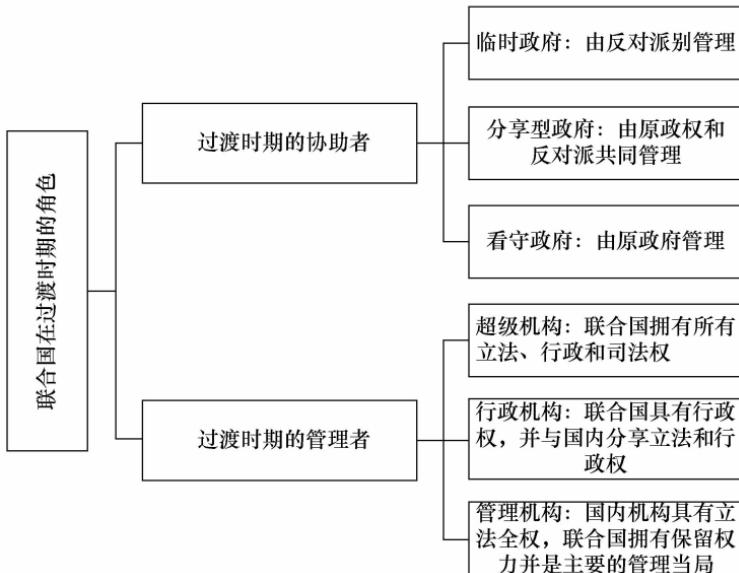
^⑤ Ibid., para. 23-54.

^⑥ Ibid., para. 55.

政治、军事和民事举措一起,被纳入联合国的行动当中。^①

在冲突后国家,联合国选举援助一般是以特派团之组成部分的形式参与进来的,即选举援助是有些特派团民事职能之一部分。不过,由于特派团授权不同,选举援助在冲突后的国家建设中发挥的作用也存在较大差别。根据惯例,在选举举行及由此产生新政府之前,一般会设立一个过渡阶段。作为国际社会的代表,联合国在其中的参与角色存在很大差别。具体说来,其参与模式可以区分为两种:协助者和管理者(参见下图)。^②

图: 过渡时期安排及联合国发挥的不同作用



资料来源:笔者在克劳伊圣德的分类基础上修改而成。参见 Aurel Croissant, "International Interim Governments, Democratization and Post-Conflict Peace-building: Lessons from Cambodia and East Timor," Center for Contemporary Conflict, 2006, p. 3。

在这两种过渡时期的不同组织模式中,联合国安理会或大会授权组成之特派团的权力差异表现得相当明显。特派团可以在由各国自己组织的不同形式的过渡政府里发挥各种“协助”作用;也可以直接作为过渡时期的临时权力机构,发挥“准

^① 报告将联合国和平行动归类为三种主要活动:预防冲突和建立和平、维持和平、建设和平,削弱了加利1992年报告当中的激进成分如“执行和平”的观念。参见联合国:《联合国和平行动问题小组的报告》,联合国文件A/55/305-S/2000/809,2000年8月21日,第10—13段。

^② 克劳伊圣德(Aurel Croissant)在夏因(Yossi Shain)、林茨(Juan Linz)和多伊尔(Michael Doyle)等人研究的基础上,曾将过渡时期安排划分为四种类型,并将联合国的代行管理视为其中的一种。不过这种划分忽视了联合国在其他几种类型下所发挥的作用。参见 Aurel Croissant, "International Interim Governments, Democratization and Post-Conflict Peace-building: Lessons from Cambodia and East Timor," Center for Contemporary Conflict, 2006, p. 3。

政府”的“管理”职能。

前一种情况较为常见,如联合国在纳米比亚、尼加拉瓜、中非、苏丹、阿富汗和伊拉克等多数国家所执行的任务。其中又可细分为两类。一类是联合国派驻维和部队或军事观察员,选举援助作为特派团民事职能之一部分。如1989年11月至1992年1月派往哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜五国执行军事观察任务的“联合国中美洲观察团”,其中即包括监督核实尼加拉瓜选举的任务。1991年5月至1995年2月在安哥拉执行任务的核查团,1992年12月至1994年12月的“联合国莫桑比克行动”,1993年9月至1997年9月的“联合国利比里亚观察团”等,都属于这种类型。在这种情况下,一般由联合国维和部队领导。另一类则是不包含维和任务的选举援助,如1994年部署在南非的观察团,这时通常由政治事务部领导。在有些情况下,由开发署直接提供选举事务上的技术和后勤支助。

后一种情况则赋予联合国不同寻常的特权,迄今只在四个地方出现:柬埔寨,东帝汶,东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆(简称“东斯”),以及科索沃。四个地方只有柬埔寨在特派团进驻时是主权国家身份,东帝汶和科索沃趋向独立,东斯则在最终并入克罗地亚前保持一个“准国家”的身份。

由于国际协议及安理会授予的权力有别,在这四地,联合国过渡机构职能也有所不同(参见表1)。1999—2002年间的东帝汶过渡政府拥有管理东帝汶的全盘职责,有权“行使一切立法和行政权力,包括司法行政”,像一个超级国家机构。^①在柬埔寨,1990年由冲突四方组成、诺罗敦·西哈努克亲王担任主席的柬埔寨全国最高委员会则是“柬埔寨的唯一合法机构和权力来源,在整个过渡时期体现柬埔寨的国家主权、独立和统一”。^②根据1991年冲突各方签署的《巴黎协定》,联柬过渡机构负责组织并主持大选。“为了保证有利于自由公正大选的中立政治环境”,“最高委员会授予联合国所有必要的权力”,“将可能对大选结果产生直接影响的行政机构、组织和机关置于联合国的直接监督或控制之下”。^③因而该过渡机构类似于克劳伊圣德所指的“行政机构”。与东帝汶和柬埔寨相比,联合国在东斯及科索沃的过渡机构则可归类为一个权力更为有限的管理机构。

^① 安理会:《第1272号决议(1999)》,联合国文件S/RES/1272(1999),1999年10月25日,执行部分第一段。

^② 《柬埔寨冲突全面政治解决协定》(《巴黎协定》),联合国文件A/46/608-S/23177(1991)附件,第3条。

^③ 联合国文件A/46/608-S/23177(1991)附件,第4、5、6条。

表1 联合国在柬埔寨、东帝汶、东斯和科索沃四地的过渡机构对比

	柬埔寨	东帝汶	东斯	科索沃
主要法律依据	1991 年的《巴黎协定》;联合国安理会第 745 号决议(1992)	1999 年 5 月 5 日协定;联合国安理会第 1272 号决议(1999)	1995 年的《基本协定》;联合国安理会第 1037 号决议(1996)	1999 年《朗布伊埃协定》;联合国安理会第 1244 号决议(1999)
授权任务	最高委员会授予联合国所有必要的权力,包括将可能对大选结果产生直接影响的行政机构、组织和机关置于联合国之下。	东帝汶过渡当局拥有管理东帝汶的全部职责,有权行使一切立法和行政权力,包括司法行政。	东斯过渡当局拥有一切民事和军事职能,并行使《基本协定》赋予过渡时期行政当局的权力。	在有关国际组织的帮助下,进行过渡行政管理,享有对立法、行政及司法机构的管理。
任务期限	3/1992—9/1993	10/1999—5/2002	1/1996—1/1998	6/1999 至今
文职人员	1000 名国际行政人员,1400 名选举观察员,3600 名警察	737 名国际行政人员,1300 名警察	不详	4519 名警察人员,1178 名国际文职人员
军事人员	34 国派遣,15900 人	29 国派遣,6300 人	30 国派遣,2847 人	北约提供安全;联合国派遣军事观察员

资料来源:联合国文件 A/46/608-S/23177 (1991) (《巴黎协定》),安理会第 745 号决议(1992);安理会第 1272 号决议(1999),东帝汶过渡当局的情况和资料,<http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/etimor/>;安理会第 1037 号决议(1996),联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亞和西锡尔米乌姆过渡行政当局(东斯过渡当局)网页,<http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/untaes/>;安理会第 1244 号决议(1999),联合国科索沃临时行政当局特派团网页,<http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/unmik/>。

由于这种角色上的巨大差异,联合国在冲突后国家的选举事务当中发挥的作用也大为不同。在东帝汶和柬埔寨,联合国都是大选的组织和实际操办者,不过由于后者要受柬最高委员会的制约,东帝汶过渡当局独立发挥的空间更大。从 1999 年到 2002 年过渡期结束,联合国任命的选委会先后组织并举行了 1999 年的全民公决投票、2001 年的制宪议会选举和 2002 年的总统选举。^① 在东斯,联合国负责“筹办选举、协助举行选举和核实其结果”,操办选举职责被交付地方自治机构。^② 在科索沃,联合国的选举援助则被置于欧盟的政治框架之内。

不过,联合国在这四地差不多都能发挥选委会或准选委会的职能,在选举事务

^① 秘书长报告:《加强联合国在提高定期真正选举原则的效率和促进民主化方面的作用》,联合国文件 A/58/212,2003 年 8 月 4 日,第 44 段。

^② 安全理事会:《第 1037(1996)号决议》,联合国文件 S/RES/1037 (1996),1996 年 1 月 15 日,执行部分第 11(e)段。

当中的作用和角色非同一般。相较之下，联合国其他政治或维和特派团中的选举职能要小一些，基本在该国选举管理机构的设定框架下提供不同形式的援助。当然，它们相互间的差异也非常大。在一些国家如阿富汗、伊拉克，联合国任命的专家或聘用的职员就直接进入该国的选委会，成为具有选举决策权的委员。在有些国家，联合国则只提供某种形式的外部支助如选举的观察、核查和选举技术方面的援助活动等，对选举进程的影响相对要小。

二、选举援助在冲突后大选中的功能作用

大选是从冲突走向和解及国家独立或重建进程的重要转折点。在一些国家，如1989年的纳米比亚、1990年的尼加拉瓜、1991年的萨尔瓦多，以及1994年的莫桑比克和南非，选举在开创历史新纪元的过程中都发挥了关键作用。因此，不少人又将冲突后的首次大选称为“奠基”选举(founding elections)。^① 选举不仅是推进民主的工具，同时也是试图巩固脆弱和平的工具。选举有望将暴力冲突转化为非暴力，并有助于冲突解决的机制化。^② 在选举中，原来的敌对方通过竞争选票的方式继续发挥影响力；而那些在冲突中赢得胜利的一方，则通过大选进一步获得支配权力的合法地位；与此同时，选举也给一些陷入僵局的冲突提供了出路。^③ 不过，有缺陷的选举也导致了更多的问题。例如《比塞斯和平协议》(the Bicesse peace accord)签署后举行的1992年安哥拉选举，由于“争取安哥拉彻底独立全国联盟”失利并拒绝接受选举结果，安重陷内战。在波斯尼亚，过早举行的大选强化了民族主义政党的影响力及其对权力的控制。

与巩固民主体制下的周期性选举不同，冲突后的首次大选面临的政治环境非常脆弱微妙，社会群体和政治势力高度分化(参见表2)。与此同时，与选举相关的各种制度如选举机构、选举法规或者还未建立起来，或者立足未稳；要在非常有限的时间框架内完成大选的筹备和组织工作，挑战非同一般。考虑到不少冲突后国家此前并未举行过选举，或者距离上次选举有太长时间间隔，因而在选举筹备过程中，还需要进行选民登记、选民宣传和教育、政党与候选人的登记、一系列选举法律法规的制定等各项工作，这加重了冲突后大选推进的难度和负担。

^① Vernon Bogdanor, “Founding Elections and Regime Change,” *Electoral Studies*, Vol. 9, No. 4, 1990, pp. 288-294；奥唐纳和施密特则将“奠基”选举界定为威权转型后的首次多党竞争性选举，参见 Guillermo O'Donnell & Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986。

^② Dane Taleski, “Elections and Parties in Post-conflict Countries,” Paper Presented at the 3rd Graduate Conference, Dublin City University, 30 August-1 September, 2010.

^③ Neera Chandhoke and Praveen Priyadarshi, “Electoral Politics in Post-Conflict Societies: Case of Punjab,” *Economic and Political Weekly*, Vol. 41, No. 9, 2006, p. 811.

表 2 冲突后大选与巩固民主国家的选举之比较

	冲突后大选	巩固民主国家的选举
功能	结束国内冲突,建立民主制度	政治力量对比的确认或改变
总体形势	不安全,军事化,暴力仍是选择,弱制度	相对稳定,言论、集会与组织的自由,法治
国家结构	脆弱的国家结构	稳固的国家结构
发生时间	和平协议谈判之后	周期性,基于宪法安排
政治行为体	所有冲突方,不包括那些没有武装实力的政党	所有的政党,新的政党可能加入
政党	前武装组织,前政府政党	建立起来的政党
政治竞争	围绕冲突形成极化	基于社会分层的多元主义,有宽容的政治文化
国际行为体	外部行为体发挥重要作用,国际行为体的压力,邻国的政治介入	国内行为体居主导
结果	关系到族群和政治团体的生存以及资源和权力的分配	未来几年政治权力的归属

资料来源:Andrea Iff, ed., *Ballots or Bullets: Potentials and Limitations of Elections in Conflict Contexts*, Swisspeace Annual Conference, 2010.

在这种情况下,外部行为体尤其作为国际社会代言人的联合国,对其选举事务有相当大的影响空间。举行大选的国家或地区亟需联合国在选举事务方面提供各种形式的援助,并通过“见证选举”的方式为该次大选赋予合法性;而联合国则需要通过不同形式的参与以敦促冲突各方所达成之和平协议的有效执行。总体说来,在冲突后的大选当中,联合国的选举援助意在达成两项目标:其一,确保作为和平协议之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,协助冲突后国家建立基本的选举制度并发展其自主的选举能力。为达成这两项目标,联合国主要在以下三个领域发挥重要作用:选举进程的推动、选举暴力的抑制、选举制度的建立及其能力培育。

(一) 选举进程的推动

为推进大选进程,联合国在这方面的主要工作包括:推动政治协商进程,鼓励更多政党、派别及普通民众参加候选人登记、投票等选举进程,减少抵制选举的现象;监督、观察选举进程或协调、支助选举观察活动,通过国际社会的参与规范选举秩序;为选举募集和调配必要的资源。

(1) 推动政治协商进程。1989 年的纳米比亚独立大选、1990 年的尼加拉瓜大选、1992 年的安哥拉大选、1993 年的萨尔瓦多和柬埔寨大选、1994 年的莫桑比克大选、1997 年的利比里亚大选和 1998 年的波黑大选,在以上这些冲突后大选中,联合国及其维和行动对促成大选的举行都发挥了关键作用。洛佩斯-平托甚至认为没有联

合国的行动,就不会出现这些他所定义的“和解大选”(reconciliation election)。^①

大选结果并不仅仅由投票决定,成功的政治协商实际已经为大选的顺利举行铺平了道路。这方面的例子如1994年的南非选举,曼德拉及其领导的政党“非洲人国民大会”早在大选之前就通过精英内部复杂的政治协商获得了稳固地位。在这种情况下,选举其实只是对先前达成的共识的进一步确认和强化。^② 联合国在政治协商过程中做了大量工作,仅秘书长特别代表在1993年底的访问中,就与南非当局、各政党、过渡时期代表、周边国家等进行了广泛的沟通和磋商。^③ 在苏丹,联合国设立了特派团,推动苏丹中央政府和南苏丹政府之间的政治谈判。与此同时,应双方请求设立了南部苏丹公民投票问题小组,配合特派团的任务并就选举提供技术和后勤援助。这些机构与南北双方的领导层保持密切联系,并与区域组织、一些会员国开展密集协调工作,协助解决公民投票可能出现的政治分歧。苏丹全国及境外300万人最终在和平的气氛中投票,南苏丹共和国则于2011年7月9日成为独立国家。^④ 在几内亚,联合国西非办事处与西非国家经济共同体、非洲联盟、国际联络小组和其他行为体结成伙伴,推动该国军人政权在2009—2010年间的权力移交。为促成这场40余年的首次大选,秘书长西非问题特别代表与非盟和西非国家经济共同体的使节在一名联合国特别派驻科纳克里的高级调解顾问的协助下,联合访问了该国20多次。几内亚首位经选举产生的总统阿尔法·孔德于2011年12月就职。^⑤ 在萨尔瓦多,秘书长德奎利亚尔及其特别代表在政府军和“法拉本多·马蒂民族解放阵线”之间的耐心调解,最终结束了双方长达12年的内战,此后的选举则奠定了这个国家的巩固基础。^⑥ 此外,柬埔寨、东帝汶、危地马拉、纳米比亚等也是这方面的成功案例。

联合国推动的政治协商范围包括和平协议的谈判、制宪机构的组成、宪法原则的确定、过渡政府的人事组成等关涉权力分配和政府组成原则的关键议题。联合国通过各种途径对政治协商进程施加影响,这其中包括安理会和大会的决议,秘

^① Rafael López-Pintor, “Reconciliation Elections: A Post-Cold War Experience,” In Krishna Kumar, ed., *Rebuilding Societies after Civil War: Critical Roles for International Assistance*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1997, pp. 43–62.

^② Jon Abbink and Gerti Hesseling, eds., *Election Observation and Democratization in Africa*, pp. 44–45.

^③ 秘书长大会、安理会报告:《秘书长关于南非问题的报告》,联合国文件A/48/845-S/1994/16,1994年1月10日,第8—34段。

^④ 秘书长大会报告:《加强联合国在提高定期真正选举原则的有效性和促进民主化中的作用》,联合国文件A/66/314,2011年8月19日,第15—16页;秘书长安理会报告:《预防性外交:取得成果》,联合国文件S/2011/552,2011年8月26日,第30段。

^⑤ 秘书长安理会报告:《预防性外交:取得成果》,第24段;秘书长大会报告:《加强联合国在提高定期真正选举原则的有效性和促进民主化中的作用》,第38—41段。

^⑥ 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.

书长或秘书长特别代表的斡旋、调解，派往该地的特派团与冲突各方、各攸关方的接触、磋商，协调地区性组织、周边大国或在该地有影响力的大国的活动，等等。

政治协商有利于冲突各方更好地达成协议并遵守协议的执行，从而成功举行大选。不过，政治协商的效果也取决于冲突各方的“政治意愿、承诺和共识”，^①尤其是冲突各方间的实力差距。当冲突各方实力差距较大时，政治协商容易达成，如在1997年的利比里亚，查理斯·泰勒这个最大的军阀已经在七年的内战中获胜，随后的政治协商和7月的大选就推进得比较顺利。^②当冲突各方间的实力差距较小时，政治协商进程则相当困难，而且随时可能会被推翻，如在1992年的安哥拉、^③2010年的科特迪瓦。^④开发署在一份研究报告中将冲突后的情境区分为三种类型：自我执行(self-enforcing)模式，其中一方取得支配性胜利，社会当中存在较大共识，如东帝汶、厄立特里亚；调解(mediated)模式，冲突各方赞同和平方案，但相互之间不信任，如柬埔寨和莫桑比克；冲突(conflictual)模式，其中一方取得暂时的军事优势，存在高冲突风险，如卢旺达、安哥拉。^⑤很显然，在三种不同模式下，联合国所推动的政治协商，无论其投入成本还是最终收效，都会存在巨大差异。

政治协商基本上是政治性的，往往风险很高。秘书长在报告中也承认：“增强无代表性领导人的权力，或支持一派而牺牲另一派的做法，会加剧冲突起因或制造新的紧张局势根源。”^⑥因而联合国在这方面的行动是非常谨慎的，力图避免自己陷入更多的冲突。

(2) 选举进程中的观察与监督。在冲突后的环境中，缺乏信心和信任是普遍存在的状况。担心另一派别或候选人操纵选举，担心选举管理机构徇私舞弊，等等，这些都会对选举行为乃至投票率产生很大影响。萨拉·波奇(Sarah Birch)通过对1996—2002年各种不同类型国家举行的31场选举的比较研究发现，选民对选举的信心与投票率之间有很强的相关性。当选民对大选的自由和公正有信心时，他们就更可能参加投票。^⑦对于冲突后的首次大选来说，各种政治势力的广泛

^① 秘书长大会议、安理会报告：《秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告》，联合国文件A/63/881-S/2009/304, 2009年6月11日, 第10段。

^② Jon Abbink and Gerti Hesselink, eds., *Election Observation and Democratization in Africa*, pp. 44-45.

^③ 秘书长大会议报告：《提高定期真正选举原则的效率》，联合国文件A/48/590, 1993年11月18日, 第10页；“Further Report of the Secretary-General on the United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM II),” UN Doc. S/23671, 3 Mar. 1992.

^④ 秘书长大会议报告：《加强联合国在提高定期真正选举原则的有效性和促进民主化中的作用》，联合国文件A/66/314, 2011年8月19日, 第13—14页。

^⑤ Bergen Seminar Series, “Governance in Post-Conflict Situations,” United Nations Development Programme & Chr. Michelsen Institute, 5-7 May, 2004, pp. 3-4.

^⑥ 秘书长大会议、安理会报告：《秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告》，联合国文件A/63/881-S/2009/304, 2009年6月11日, 第12段。

^⑦ Sarah Birch, “Perceptions of Electoral Fairness and Voter Turnout,” *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 12, 2010, pp. 1601-1622.

参与和高投票率是大选成功的重要标志。如果投票率过低,将对新当选的政府运行造成巨大困扰,不利于冲突后的和解进程及国家重建工作。

为确保大选当中各政治派别、政府机构、候选人等对选举法律法规的普遍遵守,联合国根据在冲突后大选中的角色和地位发挥着不同的作用。有些情况下如在东帝汶和柬埔寨,联合国直接主持大选;有些情况下如在阿富汗和伊拉克,联合国通过选举管理机构中由自己任命的选举专家发挥作用;在更多情况下,联合国则通过派团参与选举的观察、核实或监督活动对选举过程施加影响。在1990年代,联合国通过这种方式参与了很多国家的首次大选。到90年代末,随着冲突后的首次大选次数的减少,主要的观察、核实或监督任务开始交付区域性组织和非政府组织。联合国则为这些组织所派团体提供后勤、技术援助,并负责协调它们相互间的活动,如调配观察员在各投票站的分布、最终结果的宣布等。

也就是在这一时期,举行大选的国家邀请国际社会监督或观察其选举的比例大幅增长。数据显示,1975—2004年,在非巩固民主国家的总统和议会选举中,邀请比例从1975—1987年间的平均10%左右,增长至2004年的81.5%。^①国际社会的广泛参与鼓励了反对派别参与而不是抵制选举,而那些希望赢得选举的政党则有更强动机去邀请国际观察员,从而为其当选提供更多合法性和可信度。^②

越来越高的选举观察比例有助于形成一种选举期间的行为规范,即卡赞斯坦所谓的“对特定行为体适当行为的集体期望”。^③在大多数时候,鉴于自己的敏感身份,联合国并不轻易表达对选举所持的观点,而是更多通过自己的这种“在场”及各种相关的调解、斡旋,为大选保驾护航,促使各方遵守选举规则,从而增加选举进程的可信度和大选成功的几率。

在不少情况下,国际社会通过政治、经济、安全、技术等各方面的援助,在冲突后的社会构建强有力的影响网络,联合国的选举观察、监督活动会得到这些网络的有力支持,由此增加了违规者的成本。比如在2007年的塞拉利昂选举中,提供经费支助的开发署与其政府共同组成了一个指导委员会,其成员包括各个捐助方。这一委员会还得到一个由更多行为体构成的“攸关方会议”的支持。这一复杂网络使得执政党即人民党(Sierra Leone People's Party)的领导人不得不接受自己的败选结果。不同寻常的是,即便在选举中并未提供任何支持的伊朗大使,也一起参与了说服人民党的工作。^④

^① Judith Kelley, "Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring," *International Organization*, Vol. 62, Issue 2, Spring 2008, pp. 221-255.

^② Vikram K. Chand, "Democratization from the Outside in: NGO and International Efforts to Promote Open Elections," pp. 543-562.

^③ [美]彼得·卡赞斯坦:《文化规范与国家安全》,李小华译,北京:新华出版社2002年,第20—21页。

^④ Department for International Development, "Electoral Assistance and Politics: Lessons for International Support," UK: Department for International Development, 2010, p. 32.

在有些情况下,国际社会对规则破坏者予以直接惩罚。比如,撤出国际观察员,此举意味着不承认该次选举的合法性。在2007年的孟加拉,欧盟宣布撤出选举观察员的第二天,该国即进入紧急状态,并组成了军方支持的看守政府。^①在有些情况下,国际社会则会通过施加制裁的方式对违规者进行惩戒。^②在2010年的科特迪瓦总统选举中,联合国对选举结果的核实尽管未能阻止此后暴力的蔓延,却导致拒绝接受败选结果的原任总统洛朗·巴博名誉扫地,并于次年4月遭逮捕,面临海牙国际刑事法院的审判。

(3)为选举募集和调配必要的资源。冲突后选举复杂且费用不菲,其成本通常要高于那些选举制度较为成熟的国家。以平均每位选民所费金额计,西方国家大致1—3美元,柬埔寨1993年大选则高达45.5美元,安哥拉1992年大选为22美元,1994年莫桑比克和南非的大选则分别是10.2美元和11美元。^③高额的大选支出超出了这些国家或地区自身的承受能力。有些经济社会发展非常落后的国家如尼日尔、阿富汗和海地,既缺乏举行选举的经费保证,也没有足够的选举物资配给和采购能力。此外,冲突后大选的时间框架非常紧张,而国内的选举管理人员通常又不具备足够的选举经验。在这种情况下,联合国尤其是开发署、项目厅等机构,往往发挥着极其重要的作用。联合国在这方面的工作主要有两项:选举经费的筹措,以及选举物资的采购和运输。

在选举经费的筹措方面,部分资金是通过双边援助的方式直接注入受援国的账户,更多的经费则是开发署通过在受援国或地区所开展的选举援助项目,多方募集而来。在圭亚那1997年、莫桑比克和印度尼西亚1999年、也门2000年、塞拉利昂2001年的选举中,开发署都是最主要的资金募集者。

不同国家的项目和资金变化差别比较大。有些国家如阿富汗,选举所需经费几乎全部由国外捐助供应,其他还包括1992—1993年的柬埔寨、1999—2002年的东帝汶和2005年的海地选举。在2004—2005年阿富汗大选中,甚至选举管理机构工作人员的工资也由外来捐助提供。根据开发署统计数据,2004—2011年间,在由该机构募集得到的资金中,超过1亿美元的国家有阿富汗(8.09亿美元,2004—2011年)、尼日利亚(1.12亿美元,2006—2011年)和苏丹(1.96亿美元,2004—2011年)。获得资金超过2000万美元以上的国家则包括阿根廷(2000万)、孟加拉(6700万)、贝宁(5100万)、布隆迪(3000万)、印度尼西亚(6000万)、伊拉克(4000万)和尼日尔(2900万)。实际上,在有些国家,同一时间会有

^① “Electoral Assistance and Politics: Lessons for International Support,” p. 27.

^② Judith Kelley, “Assessing the Complex Evolution of Norms: The Rise of International Election Monitoring,” pp. 246-247.

^③ Rafael López-Pintor, “Electoral Management Bodies as Institutions of Governance,” Bureau for Development Policy (UNDP), 2000, p. 75.

多个来自不同机构的选举援助项目在运作,这就使得其外来捐助的经费要远大于上述数额。^①

后勤支助即选举物资的采购和调配,这方面的工作比较琐碎。采购的物资包括选举管理机构办公所需家具、电脑及配套软件、通信及交通工具,选举登记或投票期间所需的各种表格、投票箱、投票屏、封条、墨水,投票或登记站所需桌椅、工作人员衣物和证件、摄像头、笔记本电脑等各种物品。^② 在冲突后国家或地区,这些物品的采购和运输调配工作有时会由联合国直接负责,有时则由联合国开发署或项目厅协助所在国或地区的选委会配置。如在刚果(金)2005年的选举中,独立选举委员会就请联刚特派团将选举用品和设备从金沙萨运往全国166个点——145个县府和21个城市。^③ 在2011年南苏丹的公决投票中,联合国提供的后勤支助则包括在8个地点进行国外投票,并使用联合国的飞机将选举物资空运到一些较偏远的投票中心。^④

(二) 选举暴力的抑制

由于选举关涉权力和资源的分配,暴力事件经常相伴而生。菲律宾2009年11月的地方选举中,某位候选人竟有57位亲戚和支持者死于反对派之手。在肯尼亚,2007年12月到2008年1月发生在大选后的示威,导致1113名平民无辜丧命。^⑤ 在科特迪瓦2010年有争议的总统选举中,由于巴博拒绝下台,两派武装冲突持续4个多月,致3000人死亡,超过100万人流离失所。^⑥ 菲斯彻发现,在2001年举行选举的国家中,有24.5%的国家(57个国家当中有14个)出现了选举暴力。柏寇通过研究1990—2005年间非洲的110场选举,发现其中的24.5%(27场选举)伴有与选举相关的死亡事件。^⑦ 相较之下,在冲突后的脆弱政治环境下,

^① UNDP Evaluation Office, *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Electoral Systems and Processes*, UNDP, 2012, pp. 19-20.

^② See EC/UNDP Partnership on Electoral Assistance Website, <http://www.ec-undp-electoralassistance.org>, 2013-03-27.

^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51段。

^④ 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/66/314,2011年8月19日,第10段。

^⑤ Philip Alston, "Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions: Election-related Violence and Killings," UN Human Rights Council Document A/HRC/14/24/Add. 7, 21 May 2010, para. 2.

^⑥ 维基百科:《洛朗·巴博》,See <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B4%9B%E6%9C%97%C2%B7E5%B7%8D%9A>,2013-03-29。

^⑦ Jeff Fischer, "Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention," *IFES white paper*, 2002, p. 11; Bekoe, "Managing Electoral Conflict in Africa," 2010, (manuscript), p. 9. See Philip Alston, "Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions: Election-related Violence and Killings," UN Human Rights Council Document A/HRC/14/24/Add. 7, 21 May 2010, para. 29.

由于国家制度虚弱,存在派系或私人武装,政治对峙极化,民族主义、宗派主义和极端主义思潮盛行等原因,暴力更容易卷入选举进程,选举本身也更易于诱发冲突。^① 在阿富汗、伊拉克、海地,甚至后来转型比较成功的南非、柬埔寨、东帝汶等地,选举暴力都曾是一种致命威胁。

选举暴力特指选举进程中出现的暴力冲突。阿尔波特将此界定为“选举前、后或期间出现的所有形式的有组织行为或身体、心理和结构上的威胁,旨在恐吓、伤害、勒索某一政治攸关者,以表明、展示其观点或影响选举进程”。^② 这种暴力行为可能以“骚乱、示威、国内战争、恐怖主义行为、军事政变和暗杀”等不同模式呈现。^③ 海伊德则指出可能涉及“骚乱(允许的或煽动的)、抢劫(自发的或精心策划的)、恐吓(投票人或候选人)、暗杀(候选人或其支持者),或者直接的派别冲突(间接或直接使用武力)”。^④ 选举暴力会降低投票率、影响选举登记与候选人参选、加深社会裂痕甚至导致选举无法举行。^⑤ 有些暴力意在阻止或破坏大选,比如极端伊斯兰势力在伊拉克和阿富汗的选举过程中发动的袭击。有些暴力则意在影响选举结果,如在肯尼亚2007年的选举中,政客通过鼓动暴力冲突,强行改变一个地区的选民或民族构成,以此赢得国会席次。^⑥

选举暴力之所以出现,可能是源于社会、经济、政治等选举之外的因素,如贫穷、有组织犯罪、私人武装盛行、社会体制不公、对立的宗教、种族等族群矛盾,也有可能直接源于选举进程内的各种弊端,如缺乏公正和透明、不合适的选举制度、选举舞弊、不充分的选民教育等各种原因。^⑦

由于选举暴力可能涉及所在国家或地区深层次的矛盾,所以这种暴力无法根除,不过外部的干预和援助可以在一定程度上缓解或阻止暴力的大规模蔓延。柏

^① 这方面的文献可参阅 Benjamin Reilly, “Post-Conflict Elections: Constraints and Dangers,” *International Peacekeeping*, Vol. 9, No. 2, 2002, pp. 118-139; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War,” *International Security*, Vol. 20, No. 1, 1995, pp. 5-38; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, “Democratic Transitions, Institutional Strength, and War,” *International Organization*, Vol. 56, No. 2, 2002, pp.297-337。

^② Isaac O. Albert, “Reconceptualising Electoral Violence in Nigeria,” in Isaac O. Albert, eds., *Perspectives on the 2003 Elections in Nigeria*, Abuja: IDASA and Sterling-Holding Publishers, 2007, p. 133.

^③ David C. Rapoport and Leonard Weinberg, “Elections and Violence,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 12, No. 3-4, 2000, pp. 15-50.

^④ Christopher Haid, “Explaining Electoral Violence: Gunmen, Garrisons and Graft in Jamaican Politics,” February 2010, working paper, p. 2.

^⑤ Kristine Höglund, “Electoral Violence in Conflict-ridden Societies: Concepts, Causes and Consequences,” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 21, No. 3, 2009, pp. 417-419.

^⑥ Kimuli Kasara, “Electoral Geography and Conflict in Kenya: Examining the Local-level Incidence of Violence in the Rift Valley after the 2007 Election,” Paper Presented at the 2008 American Political Science Association Meeting, Boston, MA., 2008.

^⑦ Andrea Iff, ed., *Ballots or Bullets: Potentials and Limitations of Elections in Conflict Contexts*, Swisspeace Annual Conference, 2010, p. 32.

寇对非洲大样本的研究表明,投票日相比选举前三个月和选举后三个月,是最稳定的时期。她发现,只有 11% 的伤亡出现在投票日,而选举前是 46%,选举后是 43%。^① 这一结论得到不少其他相关研究的证实。造成这一现象的原因是多方面的,但投票当天联合国等国际社会的参与和关注是难以忽视的重要原因。克里尔等人研究发现,联合国的和平干预行动对降低冲突发生有明显作用,如果将联合国在该国的和平干预行动所投入的经费增加一倍,则危机发生率将从 40% 跌至 31%。^②

联合国通过多种途径阻止或缓解选举暴力。侯格兰德与贾斯泰德提出了几种具体的管理策略:选举观察与监督,通过点名和羞辱(naming and shaming)方式预防选举暴力;在高度紧张状态下发挥协调作用以解决选举相关争端;法律框架和制度的设计,消解暴力发生的条件;安全部队的威慑;通过选民教育,消除长期的暴力隐患。^③ 库玛和奥塔维则提到三种策略:其一,促使冲突各派别之间定期举行政治商谈,在选举筹备和举行选举期间,这种政治商谈能够促进相互间的理解与认知;其二,协助制定和实施选举期间包括选民、候选人、政党、政府、外国观察员、媒体等在内的全面的行为规范和准则;其三,开展深入广泛的选民教育活动,确保公众对选举有充分的理解和普遍的参与。^④

概括来说,联合国的选举援助通过以下几种方式抑制选举暴力发生的几率及其规模:安全上部署国际军警人员或安全监督员并监督武装派别的“非军事化”,政治上运用调解与斡旋,技术上强化对其选举能力的支助和培育。第一种方式属于消极预防措施,不过此举对确保大选的成功至关重要。尤其是对派别武装的非军事化努力,不仅可以降低选举期间的冲突几率,而且有助于巩固选举后的和平局面和国家建设的功效。^⑤ 第二种和第三种则是积极主动的举措。其中,第二种可以是冲突出现之后的介入行动,也可以是冲突出现之前的介入行动;而第三种则是从技术上防止选举暴力的出现,因而具有长远的能力建设的意涵。由于对选举能力的支助和培育在下面还要提及,故这里主要介绍前两种方式。

在选举期间,部署军警人员或军事观察员在很多冲突后的国家几乎成为惯例。

^① Dorina Bekoe, “Managing Electoral Conflict in Africa,” in Philip Alston, “Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions: Election-related Violence and Killings”, UN Human Rights Council Document A/HRC/14/24/Add. 7, 21 May 2010, para. 29.

^② Paul Collier, Anke Hoeffler, Måns Söderbom, “Post-Conflict Risks,” *Journal of Peace Research*, Vol.45, No.4, Jul., 2008, pp. 461-478.

^③ Kristine Höglund and Anna K. Jarstad, “Strategies to Prevent and Manage Electoral Violence: Considerations for Policy,” *Policy and Practice Brief*, ACCORD, No.1, 2010.

^④ Krishna Kumar and Marina Ottaway, “General Conclusions and Priorities for Policy Research”, in Krishna Kumar, ed., *Post-conflict Elections*, Lynne Rienner Publishers, 1998.

^⑤ Terrence Lyons, “Post-conflict Elections and the Process of Demilitarizing Polities: The Role of the Electoral Administration,” *Democratization*, Vol.11, No. 3, 2004, pp. 36-62.

因授权不同,以联合国名义派遣过去的人数差别比较大,多则上万人,如柬埔寨;而在没有维和任务的情况下可能只是少数的军事观察员。但在大多数情况下,人数都在百人以上。这些军人或警察通常来自多个会员国,在选举期间,他们或者直接负责安全工作,或者去监督或协助所在国的军警维持治安。在很多冲突后国家,由于安全部队和警察系统还未有效建立起来,联合国所派遣的军警人员往往能以有限的威慑为大选注入巨大的信心。

在选举过程中,有些暴力的发动者追求的是有限目标,这时联合国的调解与斡旋行动可能会比较有效。比如在南非1994年4月份的大选中,围绕“非洲人国民大会”党与以夸祖鲁-纳塔尔地区的祖鲁族人为主的“因卡塔自由党”之间的矛盾,是冲突爆发的最重要原因。南非人权委员会当月记录了450起与政治有关的杀戮事件,发生在夸祖鲁-纳塔尔地区的就达到311起。^① 在联合国等国际和地区组织的密集斡旋下,两党最终就因卡塔党所关心的中央和省权力分享问题达成共识。因卡塔党同意参加大选后,暴力事件显著减少。^②

(三) 选举制度的建立及其能力培育

推动选举进程与抑制选举暴力更多的是政治性的活动,而选举制度的建立及其能力培育主要涉及的则是技术援助活动,即联合国通过其专业性的知识和技能为冲突后国家的选举事务提供咨询、建议和协助等各种类型的服务。具体来说,这方面的活动主要包括两部分:协助冲突后的国家设计和建立一套选举制度,如设置机构、制定法律法规等;提供选举进程中的各种技术服务,如培训选举工作人员、协助解决选举进程中出现的各种问题等。凭借丰富的选举援助经验和全面的选举知识网络,联合国在冲突后国家的选举制度设计、建立和选举能力的培训方面,可以发挥难以忽视的重要作用。

冲突后国家通常并无现行的选举制度可以利用,为筹备和操办大选,需要建立一套适合自己的选举制度。由于选举制度的设计和建立牵涉很强的技术知识,一旦设立,就会对此后的政治生活产生刚性约束,再行变更将付出巨大成本。^③ 更重要的是,这一制度直接影响着未来的权力分配格局。比如南非在2004年议会选举时采用的是比例代表制,“非洲人国民大会”党赢得了69.69%的选票,其在国民议会中分得了69.75%的议席,两者的比例高度均衡。反观2000年的蒙古选举,由于采用的是两轮的相对多数投票制,结果人民革命党虽只赢得52%的选票,却斩

^① 秘书长安理会报告:《秘书长关于南非问题的报告》,联合国文件S/1994/717,1994年6月16日,第7页。

^② 联合国文件S/1994/717,第7页。

^③ Mamoudou Gazibo, “The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa,” *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 3, September 2006, p. 629.

获了76个议席当中的72个。^①投票方式的差异使得后者更容易形成一党独大的议会生态,而前者则更易导致多党制,选举制度的不同设计对政治的影响是显而易见的。在冲突后的脆弱环境中,如果制度设计不当,很容易引发暴力冲突。

联合国在这方面的思路大体是鼓励对象国设计能够预防权力垄断的政治机构,包括建立获得广泛信任和信赖的选举管理机构;采取适当措施使所有合格选民包括妇女和弱势群体都能参加选举;提高选举各个阶段的透明度;建立公正、迅速和方便的争端解决机制等。^②

在柬埔寨、东帝汶等地,联合国作为过渡行政当局,在选举制度的设计、建立和能力培育方面能够发挥最大功效。如在柬埔寨1993年大选中,联合国所聘用的专家及选举事务人员在征询最高委员会意见的基础上,直接负责选举法规、程序的制定,并对大选进程和最终结果负责,整个选举由联合国驻柬选举事务主任领导,198名国际职员和数百名联合国志愿者在各省、市、区组织选举。在东帝汶1999年的独立公决投票中,秘书长特别代表负责颁布选举法规、程序,驻东选举事务主任领导选举进程,由国际人士组成的三人选举委员会则负责仲裁、听取选举过程中的申诉并核查结果。在科索沃,由科索沃-阿尔巴尼亚党派代表、民间团体及少数族群代表组成了12人委员会,联合国聘用的三位国际人士参与委员会并占据了握有否决权的主席职位。在东斯,联合国过渡当局握有大部分的选举法规制定权,选举事务主任则负责领导整个选举进程。

在有些冲突后国家,联合国虽未发挥如此大的权力,但仍对选举进程产生了重要影响。比如在阿富汗、南非和伊拉克等国,联合国的选举事务官员或聘用的专家直接进入该国的选举管理机构,负责制定选举法规,管理、监督整个选举进程(见表3)。联合国方面的人员在这些选举管理机构当中通常只担任副手,在南非,联合国聘用的人士在选举委员会当中甚至不像其他几个例子那样握有投票权。不过,这种模式的功能在于,联合国方面的选举专家可以通过这种“手把手”的技术传授和“贴身”的指导提高选举的质量。这种模式既发挥了联合国在选举方面的知识技能优势,也体现了当地人在决定自己选举事务当中的自主权,方便了所在国长期选举能力方面的培育。

表3 联合国在部分选举管理机构中的人员构成

国家	大选时间	选举管理机构名称	人员构成(国内人士+国际人士)
南非	1994	独立选举委员会	11+5(没有投票权)
利比里亚	1997	独立选举委员会	7+3(联合国1+非统1+西非经共体1)

^① Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2005, p. 27.

^② 秘书长安理会报告:《预防性外交:取得成果》,联合国文件S/2011/552,2011年8月26日,第39段。

(续表)

国家	大选时间	选举管理机构名称	人员构成(国内人士 + 国际人士)
阿富汗	2004—2005	联合选举管理机构	6 + 5 (2004), 9 + 4 (2005)
伊拉克	2005	独立选举委员会	8 + 1
科索沃(塞尔维亚)	2006	临时选举委员会	6 + 3

资料来源:安理会:《秘书长关于南非问题的报告》,联合国文件 S/1994/717;安理会:《秘书长关于联合国利比里亚观察团的第二十三次进度报告》,联合国文件 S/1997/478;安理会:《秘书长根据第 1546(2004)号决议第 30 段提交的报告》,联合国文件 S/2004/710;安理会:《秘书长关于联合国科索沃临时行政当局特派团的报告》,联合国文件 S/2007/582;阿富汗 2004 年的资料参见 http://www.iec.org.af/public_html/, 2005 年议会选举的资料参见 <http://www.iec.org.af/jemb.org/eng/composition.html>。

有些国家的冲突后选举如 1990 年的尼加拉瓜选举、1992 年的安哥拉总统和议会选举、1993—1994 年的萨尔瓦多总统和立法会选举、1994 年的莫桑比克选举,都是由自己国家的选举委员会组织操办的。在这种情况下,联合国为该国选举制度的设计和建立提供建议和咨询。在尼加拉瓜大选中,国家选举委员会经常寻求国际观察员的意见,后者参与其会议,尽管没有投票权。在莫桑比克,负责裁决选举纠纷的国际选举法庭中的四名成员,其中三名由国际专家担任。^① 与此同时,联合国通过驻该地特派团的选举事务官员、联合国志愿者和开发署等机构,实地参与具体的选举进程,如协助选民和候选人登记,协助组织投票和计票,协助制作选票、选民卡和候选人名单,负责对选举进程中出现的各种问题提供解决方案等。为提高其选举管理人员的能力,开发署还会开展相应的援助项目,用以聘用国际选举专家、资助所在国选举管理官员在国内外接受培训、提供与其他选举管理机构之间的双边交流等活动。

例如,为支助 2005 年利比里亚人自己组织的首次议会和总统选举,联利特派团设立了一个大约由 30 名工作人员和 150 多位联合国志愿人员组成的选举司,协助其多方面的能力建设。援助的主要领域包括选举运作、后勤和管理,选举法制定,预算编制和捐赠协调,公民/选民教育,数据库/信息技术,选民登记、投票和计票,政党关系、提名;选区划定,选举事务人员的培训等。^②

三、冲突后选举援助的缺陷

联合国对冲突后国家的选举援助有助于大选的平稳推进及选后的政治转型,

^① Rafael López-Pintor, "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance," *Bureau for Development Policy (UNDP)*, 2000, p. 93.

^② 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 62 段。

对其选举制度的建立和能力培育也能发挥一定的作用。不过,这种以支助某次大选为特征的选举援助模式也存在如下缺陷:

第一,这种援助模式基本集中在投票日前后。由于冲突后大选通常被视为“退出战略”的重要组成部分,一旦大选结束,新的政府宣告成立,联合国等外部行为体即纷纷撤出。^①因此,投票日前后的外来资源会蜂拥而至,随后投入进来的资源则会迅速锐减。与此同时,这些资源主要集中于保证大选的顺利举行上,这种短期的政治性需求远远压过了对其长期能力建设的考量。一言以蔽之,选举并未被视为通往国家建设的第一步,而是外部行为体兴趣下降的开始。

第二,和平协议的签署基本意味着举行大选,这在晚近的15年间尤其如此。^②波兰凯蒂与斯奈德研究发现,和平协议的签署与投票之间的间隔时间近些年大大缩短。1989年之前平均间隔时间是5.6年,1989年之后则只有2.7年,缩短了一大半。^③由于时间被大幅压缩,选举的日程开始变得异常紧张,联合国对其援助的效果也遭到弱化。

第三,这种援助模式基本将选举视为平均间隔四至五年的一次性“事件”(one-off event)。然而,可持续的选举制度与选举能力的建设并非一蹴可就之事,成功的选举也基于对整个选举进程和选举领域的均衡关注,包括政党法、选举体制设计、选举体制与政党体制的关系等更为广泛的制度框架,这些因素在选举援助之前的筹划中并未得到足够关注。^④在有些情况下,援助方倾向于自己辨别哪些方面的需求是重点,尽管这可能并不符合受援国选举管理机构的需求。通常,短期的有针对性的训练、临时性的选举物资和选民教育是这种即时性援助经常喜欢做的领域。^⑤

第四,选举援助在满足对象国或地区特定需求的同时,也在积极推动传播着民主选举的价值观,便利了西方的权势和意识形态扩张。作为民主推进战略的一部分,选举领域是西方国家积极寻求介入的重要领域。西方国家通过其庞大的民主援助网络、派遣的选举援助专家和志愿人员,以及捐助的大批资金,影响联合国的选举援助活动,进而强化了西方国家对发展中世界的主导和控制。

① Andrea Iff, ed., *Ballots or Bullets: Potentials and Limitations of Elections in Conflict Contexts*, p. 59.

② Michael Lund, “Engaging Fragile States: An International Policy Primer,” Woodrow Wilson International Center for Scholars, Project on Leadership & Building State Capacity, Washington DC, 2010, p. 55.

③ Dawn Brancati & Jack L. Snyder, “Time to Kill: The Impact of Election Timing on Post-conflict Stability,” Draft Paper, 2011, viewed at http://brancati.wustl.edu/T2K_Feb62011.pdf, 2013-3-30.

④ Andrew Ellis, Paul Guerin & Ayman Ayoub, “Effective Electoral Assistance: Moving from Event-based Support to Process Support,” Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, p. 6.

⑤ “Effective Electoral Assistance: Moving from Event-based Support to Process Support,” p. 7.