



审查竞选活动行为守则方面的最佳做法

秘书处的报告

1. 世界卫生组织总干事的选举程序和方法问题会员国工作小组在提交第六十四届世界卫生大会的中期进展报告中，要求总干事借鉴相关经验，提交关于竞选活动行为守则方面最佳做法的一份审查报告，以协助工作小组第二次会议开展审议工作¹。

行为守则的渊源

2. 各国日益普遍采用竞选活动行为守则，但在国际组织中，对竞选公职活动进行监管只有很少几个先例，例如红十字会与红新月会国际联合会和国际奥林匹克委员会采用了或正考虑采用道德准则。此外，国际足球联合会（国际足联）通过了国际足联世界杯选择举办国招标程序的“行为规则”。秘书处在编写本报告时参考了这些规则以及其中蕴含的理念。

3. 秘书处还审议了国家选举行为守则。尽管环境和功能并不一样，但总干事选举行为守则仍可借鉴国家选举行为守则的一些基本原则和宗旨，例如：尊重法治，主管当局的作用；所有选举活动的公正性；不歧视；政党、支持者和候选人不得施加不当影响；明确各利益攸关方的权利、责任和义务；政党和候选人相互尊重；平等竞选机会。国家行为守则的最终目标是创造公平实施选举法规和审慎开展竞选活动的环境，确保选举过程及其结果被公认为具有合法性，使选举结果获得接受。秘书处认为，国际组织的选举程序也可以比照适用这些价值观和原则。本报告使用和引用的全部文件清单见附件。

¹ 文件 WHA64/41，附件，第 21 段。

4. 西太平洋区域委员会正在考虑制定关于区域主任提名的行为守则，它在 2011 年 10 月 10 日至 14 日举行的第六十二届会议期间讨论了这一议题¹。
5. 尤其是，西太平洋区域委员会审议了秘书处应区域委员会的要求²而拟订的行为守则草案，并决定邀请区域委员会各会员国就该守则草案文本提供建议。秘书处将据此修订守则草案，以备进一步审议，供区域委员会在 2012 年 9 月第六十三届会议上通过。
6. 此外，西太平洋区域委员会注意到，执行委员会可能会在 2011 年 11 月特别会议上审议可否统一某些区域委员会程序的问题，并注意到总干事选举问题工作小组可能会考虑竞选活动行为守则方面的最佳做法。西太平洋区域委员会认为，应提请执行委员会特别会议和总干事选举问题工作小组围绕有关议程项目适当重视行为守则的制定工作，以支持讨论，并协助落实对不同做法予以统一的原则。

行为守则的法律性质

7. 行为守则的目的是影响有关人士或实体的行为。有些行为守则由立法部门颁布，因而具有法律约束力，但许多行为守则的一项典型特点是并无法律约束力，它们只是建议，或由政党以及其他利益攸关方商定和接受。造成许多守则非约束性的一个原因是，其所针对的行为不受传统法规约束，另一原因是政党不愿在微妙政治问题上受制于严格强制性规则。同时，由于行为守则是在各方谈判后自由接受的³，并非来自上级立法机构，因此，各方通常认为有责任信守其中的各项承诺⁴。

审查行为守则方面的最佳做法

8. 在各项行为守则中，一些事项和做法属通行规则，已获普遍接受，因此可被视为最佳做法。会员国可能会认为以下最佳做法适用于世卫组织总干事的提名和任命程序：

¹ 见西太平洋区域委员会，WPR/RC62/9。

² 文件 WPR/RC62/9。

³ IDEA, 1999, p. 9。

⁴ Cf. IPU, 1998, p. 59。

(a) 机会平等

平等规定的内容是，向当事方和候选人提供平等机会，使其能向选民传达信息；这包括平等使用公共设施、服务和援助¹。只有各方都认为起点平等并在整个选举过程中获得平等待遇，各候选人方能在公正和平衡的竞争环境下开展竞选活动。

(b) 不滥用权势²

如果现职领导人利用其职权及其资产和资源竞选连任，即属滥用权力行为。这可以是利用官职为自己宣传造势，也可以是利用职权向他人输送利益。禁止滥用权力的目的是，防止公产私用，努力为各候选人提供平等机会，并防止当权者滥用职权改善其连任机会。

(c) 尊重其它方竞选和传播其思想的权利³

行为守则通常规定，每方和每位候选人都应有机会在不受干扰的情况下向选民说明其观点，包括在其他方或候选人不使用威胁性或诽谤性语言的情况下陈述其观点⁴。还要求候选人不得指责其他候选人的私人生活或以未经核实的指控为由抨击其他候选人⁵。与禁止滥用权力一样，还须禁止以政治性指控为由损害其他方和候选人的权利和声誉，只有这样，才能保障根据道德原则公正竞选。

¹ Cf. IOC, 2009, B 1., p. 90; OSCE, 2002, IV.F.1.; F.3.; OSCE, 2003, Part One, 7.3, p. 18; Seychelles, 2001, General Aspects, 9; United Republic of Tanzania, 2010, 3.1(a) and (c).

² IDEA, 1999, p. 20; IPU, 1998, p. 64; Nigeria, 2011, Campaign issues, 14; cf. Panama, 1993, in: IPU, 1998, Annex 10, p. 120; Sudan, 2010, Part VI 33; Zambia, 2006, 7(1)(i).

³ Bangladesh, 1996, in: IPU, 1998, Annex 4, p. 93; Cambodia, 1993, 3, in: IPU, 1998, Annex 11, p. 122; Ghana, 1992, 10, in: IPU, 1998, Annex 12, p. 124; IDEA, 1999, p. 16; cf. IOC, 2009, E 1, p. 92; IPU, 1998, pp. 65 and 66; Kyrgyzstan, 2010, pp. 3 and 4; Liberia, 1997, 3, in: IPU, 1998, Annex 2, p. 87; Nigeria, 2011, Rule of Law, 2; OSCE, 1996, Article 122, in: IPU, 1998, Annex 5, p. 96; OSCE, 2003, Part One, 7.2. and 7.4., p. 18; Pakistan, 1997(2), in: IPU, 1998, Annex 3, p. 89; Seychelles, 2001, General Aspects, 3; South Africa, 2006; Thailand, 2011, 4; UNTAES, 1997, Part I 7 and 9, in: IPU, 1998, Annex 1, pp. 78 and 79.

⁴ Bangladesh, 1996, in: IPU, 1998, Annex 4, p. 94; Cambodia, 1993, 4 (5) and (6), in: IPU, 1998, Annex 11, p. 122; Canada (Manitoba), 1999; FIFA, Rules of Conduct; IOC, 2009, E 2, p. 92; The former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011, 7; Nigeria, 2011, Campaign issues, 5; Saint Kitts and Nevis, 1995, in: IPU, 1998, Annex 8, p. 106; South Africa, 2006; Sudan, 2010, Part III 6; Tanzania, 2010, 2.2(b); Thailand, 2011, 5; Zambia, 2006, 7(1)(c).

⁵ Cf. Ghana, 1992, 8, in: IPU, 1998, Annex 12, p. 124; India, 2009, I.2; IPU, 1998, p. 67; Pakistan, 1997(14), in: IPU, 1998, Annex 3, p. 90; Panama, 1993, in: IPU, 1998, Annex 10, p. 120; Sudan, 2010, Part III 19.

(d) 遵守行为守则¹

多数行为守则都规定，接受行为守则的各方须承诺遵守其规定。对不具约束力的行为守则而言，这一规定尤其有用，增强了有关各方的主人翁精神，从而有助于实施行为守则。

(e) 与选举官员合作²

行为守则的一些规定涉及参与者与政府或负责选举事务的公共权力机构任命的选举官员之间的沟通和合作。例如，参与者和选举官员应在选举日相互通报重大事态并密切合作。

(f) 沟通³

行为守则当事方应尽一切努力与其他当事方保持有效沟通，并讨论共同关心的问题。相互沟通不仅能够避免误解和促进顺利开展选举活动，还有助于建立人际关系，为公正和可靠开展竞选作出贡献。

(g) 协调竞选活动

最近制定的行为守则的一项特点是，对各竞选方的竞选活动进行协调⁴。这一规定有助于阻止候选人利用竞选活动干扰其他候选人的竞选，以防造成紧张、挑战甚至暴力。

¹ Cambodia, 1993, 1, in: IPU, 1998, Annex 11, p. 122; Canada (Manitoba), 1999; FIFA, 2009, Rule 4.1; FIFA, Rules of Conduct; IDEA, p. 15; IOC, 2009, A 3, p. 90; IPU, p. 64; Kyrgyzstan, 2010, p. 3; Liberia, 1997, 1, in: IPU, 1998, Annex 2, p. 87; Nigeria, 2011, Rule of Law, 5; OSCE, 1996, Article 119, in: IPU, 1998, Annex 5, p. 95; South Africa, 2006; Sudan, 2010, Part II 2; Thailand, 2011; UNTAES, Part I 2, in: IPU, 1998, Annex 1, p. 77; Zambia, 2006, 4(1).

² Bangladesh, 1996, in: IPU, 1998, Annex 4, p. 94; cf. Cambodia, 1993, 4(15), in: IPU, 1998, Annex 11, p. 123; Ghana, 1992, 4 and 13, in: IPU, 1998, Annex 12, pp. 124 and 125; IDEA, 1999, p. 17; India, 2009, IV.1; IPU, 1998, pp. 64 and 69; Kyrgyzstan, 2010, p. 4; The former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011, 2; Nigeria, 2011, Rule of Law, 7; Pakistan, 1997, (24), in: IPU, 1998, Annex 3, p. 91; Panama, 1993, in: IPU, 1998, Annex 10, p. 120; Seychelles, 2001, General Aspects, 4; Sudan, 2010, Part VII 38; Tanzania, 2010, 2.1 (h).

³ Cambodia, 1993, 4(11), in: IPU, 1998, Annex 11, p. 123; IDEA, 1999, p. 21; IPU, 1998, p. 65; Kyrgyzstan, 2010, p. 4; Nigeria, 2011, Rule of Law, 7 (d); Zambia, 2006, 8(1)(a).

⁴ Nigeria, 2011, Campaign issues, 7; United Republic of Tanzania, 2010, 2.1(o).

(h) 禁止从事不当行为¹

行为守则通常要求当事方不向选举人和候选人提供金钱或其它好处。此项规定的目的是防止不当影响选举结果。为了公平、合法和透明开展竞选活动，应避免任何企图不当影响选举人的行为。

(i) 筹资²

许多行为守则就竞选资金的透明度作出规定，要求行为守则当事方披露其收入和资产、收入来源及支出³。此外，有些法规允许提供资助，以便各方享有平等机会。

(j) 接受公平选举的结果⁴

多数行为守则规定各当事方应接受以符合行为守则的方式举行选举产生的结果。这是为了预先排除选举结果易被质疑和推翻的可能性。普遍接受选举程序的最后结果旨在确保选举结果的合法性不受质疑，这些结果须被视为最终和可靠的结果。

(k) 行为守则的可实施性

行为守则的价值往往在于它能在何种程度上激发公众的期望以及促进各当事方以积极负责的态度开展竞选活动。不过，也有一些行为守则规定应设立一个选举委员会或类似机构处理对违规行为的投诉，或提供建议或公布对指控的调查结果，或甚至在有适用法律允许的情况下制裁违规行为⁵。这一特点有助于增强行为守则的力度和可实施程度。

¹ Bangladesh, 1996, in: IPU, 1998, Annex 4, p. 93; Canada (Manitoba), 1999; FIFA, 2009, Rules 10 to 12; FIFA, Rules of Conduct; Ghana, 1992, 14, in: IPU, 1998, Annex 12, p. 125; IDEA, 1999, p. 20; India, 2009, I.4; IOC, 2009, B 3, p. 90; IPU, 1998, p. 64; JIU, 2009, p. 19; Kyrgyzstan, 2010, pp. 5 and 6; Liberia, 1997, 3(f), in: IPU, 1998, Annex 2, p. 88; The former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011, 6; Nigeria, 2011, Election day issues, 6; Pakistan, 1997, (25), in: IPU, 1998, Annex 3, p. 91; Panama, 1993, in: IPU, 1998, Annex 10, p. 121; Seychelles, 2001, General Aspects, 11; Sudan, 2010, Part VII 39; Thailand, 2011, 3; UNTAES, 1997, Part I 5, in: IPU, 1998, Annex 1, p. 78.

² IPU, 1998, p. 65; Nigeria, 2011, Party finance; OSCE, 2003, Part One, 7.6–7.9, pp. 18–19.

³ Canada (Manitoba), 1999; The former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011, 12; OSCE, 2002, IV.F.5.

⁴ Ghana, 1992, 22, in: IPU, 1998, Annex 12, p. 125; IDEA, 1999, p. 18; IPU, 1998, p. 71; Kyrgyzstan, 2010, p. 6; The former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011, 13; Nigeria, 2011, Election day issues, 8; OSCE, 1996, Article 124, in: IPU, 1998, Annex 5, p. 96; Panama, 1993, in: IPU, 1998, Annex 10, p. 121; Saint Kitts and Nevis, 1995, in: IPU, 1998, Annex 8, p. 106; South Africa, 2006; Sudan, 2010, Part VII 45; United Republic of Tanzania, 2010, 2.2(k); Thailand, 2011, 6; UNTAES, 1997, Part I 13, in: IPU, 1998, Annex 1, p. 79; Zambia, 2006, 8(1)(b).

⁵ Canada (Manitoba), 1999; cf. FIFA, 2009, Rules 15 to 19; cf. FIFA, Rules of Conduct; IOC, 2009, G 1. and 2, p. 93; IPU, 1998, pp. 54 and 71; Nigeria, 2011, Implementation, monitoring and enforcement, 5; OSCE, 1996, Article 123, in: IPU, 1998, Annex 5, p. 96; Sudan, 2010, Part VIII and Annex 1; United Republic of Tanzania, 2010, 5.5(g); UNTAES, 1997, Part I 10. and Part IV, in: IPU, 1998, Annex 1, pp. 79 and 83–86.

结论

9. 工作小组在进一步讨论关于提名和任命总干事的行为守则时，不妨考虑在对行为守则的上述审查中归纳的共同特点。

附件

文件和行为守则总清单

机构	标题	年份	因特网网址
国际民主和选举援助学会(IDEA)	《政党在民主选举中竞选行为守则》(脚注中称“IDEA, 1999”)	1999	http://www.idea.int/publication/coc_campaigning/upload/pol_parties.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
各国议会联盟(IPU)	“选举行为守则: 为各国议会联盟编写的研究报告”(脚注中称“IPU, 1998”)	1998	http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
联合检查组(JIU)	“联合国系统各组织行政首长的遴选和服务条件”, JIU/REP/2009/8 (脚注中称“JIU, 2009”)	2009	http://www.unjiu.org/data/reports/2009/en2009_08.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
欧洲安全与合作组织(OSCE)/波斯尼亚和黑塞哥维那	附件 5: “政党、候选人和选举工作人员行为守则”(脚注中称“OSCE, 1996”)(摘自“选举行为守则: 为各国议会联盟编写的研究报告”)	1996	附件 5 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
欧洲安全与合作组织(OSCE)/民主制度和人权办公室	《民主选举权利国际标准和承诺: 民主选举最佳做法实用指南》(脚注中称“OSCE, 2002”)	2002	http://www.osce.org/odihr/elections/16859 (查阅日期: 2011年10月18日)

机构	标题	年份	因特网网址
欧洲安全与合作组织 (OSCE)/ 民主制度和人权办公室	“欧洲安全与合作组织各成员国对民主选举的现有承诺” (脚注中称“OSCE, 2003”)	2003	http://www.osce.org/odihr/elections/42931 (查阅日期: 2011年10月18日)
联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡行政当局 (UNTAES)	附件1: “联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡行政当局管辖区选举行为守则” (脚注中称“UNTAES, 1997”) (摘自“选举行为守则: 为各国议会联盟编写的研究报告”)	1997	附件1 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
欧洲委员会	“政党最佳做法守则”, 第1546 (2007)号决议	2007	http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1546.htm (查阅日期: 2011年10月18日)
国际足球联合会 (FIFA)	《国际足球联合会道德准则》(脚注中称“FIFA, 2009”)	2009	http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/82/efsdcodeofethics_web.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
国际足球联合会 (FIFA)	“关于国际足球联合会2018年世界杯或2022年世界杯主办权投标登记的规则”(脚注中称“FIFA, Rules of Conduct”)		http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/01/12/41/40/rulesofconduct.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
国际奥林匹克委员会 (IOC)	《道德准则》(脚注中称“IOC, 2009”)	2009	http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/Code-Ethique-2009-WebEN.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)

机构	标题	年份	因特网网址
会员国			
孟加拉国	附件 4: 《1996 年选举行为守则》(脚注中称“Bangladesh, 1996”) (摘自“选举行为守则: 为各国议会联盟编写的研究报告”)	1996	附件 4 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011 年 10 月 18 日)
柬埔寨	附件 11: 《1993 年选举行为守则》(脚注中称“Cambodia, 1993”) (摘自“选举行为守则: 为各国议会联盟编写的研究报告”)	1993	附件 11 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011 年 10 月 18 日)
加拿大 (曼尼托巴省)	《道德行为通则》(脚注中称“Canada (Manitoba), 1999”)	1999	http://www.elections.mb.ca/en/Political_Participation/Shared_Ethical_Code_of_Conduct.html (查阅日期: 2011 年 10 月 18 日)
加纳	附件 12: 《加纳政党公开选举行为守则》(脚注中称“Ghana, 1992”) (摘自“选举行为守则: 为各国议会联盟编写的研究报告”)	1992	附件 12 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011 年 10 月 18 日)
印度	《政党和候选人行为指导示范守则》(脚注中称“India, 2009”)	2009	http://www.indian-elections.com/model-code-of-conduct.html (查阅日期: 2011 年 10 月 18 日)

机构	标题	年份	因特网网址
吉尔吉斯斯坦	《吉尔吉斯斯坦共和国各政党在选举中竞选道德行为守则》 (脚注中称“Kyrgyzstan, 2010”)	2010	http://www.osce.org/bishkek/71167 (查阅日期: 2011年10月18日)
利比里亚	附件2:《1997年特别选举行为守则》 (脚注中称“Liberia, 1997”)(摘自“选举行为守则:为各国议会联盟编写的研究报告”)	1997	附件2 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
尼日利亚	《2011年尼日利亚政党行为守则》(脚注中称“Nigeria, 2011”)	2011	http://www.elombah.com/index.php?view=article&catid=47%3Apolitics&id=5650%3Anigeria-political-parties-code-of-conduct-2011&format=pdf&option=com_content&Itemid=65 (查阅日期: 2011年10月18日)
巴基斯坦	附件3:《政党和候选人行为守则:1997年大选》(脚注中称“Pakistan, 1997”) (摘自“选举行为守则:为各国议会联盟编写的研究报告”)	1997	附件3 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)
巴拿马	附件10:“巴拿马: Santa Maria La Antigua承诺:公正与和平委员会对选举道德的承诺”(脚注中称“Panama, 1993”)(摘自“选举行为守则:为各国议会联盟编写的研究报告”)	1993	附件10 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf (查阅日期: 2011年10月18日)

机构	标题	年份	因特网网址
塞舌尔	《塞舌尔政党行为守则》（脚注中称“Seychelles, 2001”）	2001	http://www.eisa.org.za/WEP/seycodel.htm （查阅日期：2011年10月18日）
南非	《选举行为守则》（脚注中称“South Africa, 2006”）	2006	http://www.elections.org.za/NationalMediaConference/htm/Electoral%20Code%20of%20Conduct%20-%20Summarised.pdf （查阅日期：2011年10月18日）
圣基茨和尼维斯	附件7：《圣基茨和尼维斯政治程序行为守则》（脚注中称“Saint Kitts and Nevis, 1995”）（摘自“选举行为守则：为各国议会联盟编写的研究报告”）	1995	附件7 http://www.ipu.org/PDF/publications/CODES_E.pdf （查阅日期：2011年10月18日）
苏丹	《2010年3月苏丹选举行为守则》（脚注中称“Sudan, 2010”）	2010	http://southsudaninfo.net/wp-content/uploads/reference_library/reports/electoral-code-of-conduct03_2010.pdf （查阅日期：2011年10月18日）
泰国	《2010年大选竞选行为守则》（脚注中称“Thailand, 2011”）	2011	http://www.anfrel.org/0000/res_display.asp?res_id=609&country_id=16 （查阅日期：2011年10月18日）
前南斯拉夫的马其顿共和国	《2011年马其顿议会自由和公正选举行为守则》（脚注中称“The former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011”）	2011	http://www.ndi.org/files/Macedonia-code-of-conduct-2011.pdf （查阅日期：2011年10月18日）
坦桑尼亚联合共和国	《2010年总统以及全国和地方议会选举行为守则》（脚注中称“Tanzania, 2010”）	2010	http://www.tz.undp.org/ESP/docs/Legal_Documents/2010_NEC_Electoral_Code_of_Conduct.PDF （查阅日期：2011年10月18日）

= = =