



## 第七十七届会议

暂定项目表\* 项目 149

关于内部监督事务厅活动的报告

## 评价外地特派团在妇女与和平与安全方面的工作：选举和政治过渡

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

内部监督事务厅(监督厅)评价外地特派团在选举进程和政治过渡中开展妇女与和平与安全工作的情况时,重点关注参与、保护和预防这三个相关支柱,也重点关注减少对妇女的政治暴力、改善由妇女领导推动的公共产品和服务等五个成果领域。报告涵盖了在中非共和国、刚果民主共和国和马里的 3 个维持和平行动,以及在阿富汗、伊拉克和索马里的 3 个特别政治任务。

在所有 6 个国家中,结构性和制度性因素阻碍了妇女平等参与公共和政治生活,使她们不敢参加投票或开展成功的竞选活动。人们普遍注意到 4 个挑战:(a) 社会和文化规范;(b) 安全问题;(c) 妇女贫困程度高,识字率低;(d) 缺乏支持女候选人的政治意愿。

在所有这些国家,不安全状况和针对妇女的政治暴力均呈上升趋势,或仍然很严重。负有保护任务的维持和平行动努力将性别平等纳入其活动的主流,但未能解决选举期间出于政治动机针对妇女的人身和非人身暴力行为。现有冲突数据既没有得到充分细致的分类,也没有得到系统的利用,因而无法根据当地的暴力现实制订安全计划。在没有保护任务的情况下,特别政治任务的活动仅限于监测暴力行为(伊拉克境内除外)。

所有这些国家的选民投票率都有所下降,妇女在行使投票权方面面临具体挑战。由于特派团对选举管理机构的支持有限,加剧了缺乏促进性别平等的选举安

\* A/77/50。



全的情况，这限制了特派团在减轻妇女对选举进程日益增长的不安全感和不信任感方面的效力。

特派团在倡导和支持一致和可强制执行性别配额方面最具影响力，这是增加或维持女性候选人和当选官员比例的最有效的临时特别措施。截至 2021 年，马里、索马里、伊拉克和阿富汗取得了显著进展。在长期保持这些成果方面，特派团与民间社会组织的协作值得注意。

在大多数情况下，被任命担任部长职位的妇女所占比例增加幅度有限。在保持公正性的同时，并非所有特派团都在其方案活动中评估了女性官员当选情况，但各特派团均曾倡导任命妇女担任选举管理机构主席或主持正在进行的和平进程。

最后一点是，当选妇女在改善公共产品和服务的提供方面没有特别大的影响力。虽然有限的现有证据表明，妇女政治代表性的提高与更侧重于教育而非军事的支出呈正相关关系，但当选的女性官员在争取对促进性别平等法律的支持方面仍然面临重大挑战，这突出表明需要在社会、文化和安全领域进行更广泛的变革。

监督厅向这 6 个特派团提出了以下 3 项重要建议：

- (a) 制定长期预防和短期保护措施，以应对针对妇女的政治暴力行为；
- (b) 根据对具体国家情况的循证分析，制定本特派团的独特战略，以促进妇女的政治参与和代表性；
- (c) 与相关的联合国国家工作队协调数据战略、宣传和支持工作，以推进妇女与和平与安全议程。

监督厅还向和平行动部及建设和平和政治事务部提出了一项重要建议：支持和协调各特派团结合实际情况开展妇女与和平与安全的工作，以加强学习并促进知识交流。

## 一. 引言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)的评价总目标是,尽可能系统和客观地确定所选定的几个维持和平行动和特别政治任务在选举进程<sup>1</sup> 和政治过渡<sup>2</sup> 中以参与、保护和预防为三大支柱开展妇女与和平与安全工作所取得成果的相关性、效力和效率。评价主题来自评价一开始就提出的评价启动文件中所述的方案一级风险评估和详细范围界定流程。<sup>3</sup>
2. 所选定的维和行动和特别政治任务是:
  - (a) 联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团);
  - (b) 联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团);
  - (c) 联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团);
  - (d) 联合国阿富汗援助团(联阿援助团);<sup>4</sup>
  - (e) 联合国伊拉克援助团(联伊援助团);
  - (f) 联合国索马里援助团(联索援助团)。
3. 已征求管理层对报告草稿的意见,并将其纳入附件。

## 二. 背景

4. 妇女与和平与安全议程是以安全理事会 10 项决议<sup>5</sup> 为基础的规范性框架,其中安理会强调了性别平等对和平与安全努力的重要性。从通过第 1325(2000)号决议开始,关于妇女与和平与安全的各项决议中提出的原则为联合国的相关政策和方案提供了指导,以将关于性别在和平与安全方面的作用的新兴规范转化为行动。这些原则被阐述为妇女与和平与安全活动的三大“支柱”:保护妇女权利和人身,特别是在冲突局势中;妇女参与所有形式的和平与安全治理和决策;妇女在预防冲突和暴力方面发挥作用,特别是但不限于在应对与冲突有关的性暴力和解决冲突的进程方面。<sup>6</sup> 妇女与和平与安全议程是对可持续发展目标、特别是目标 5(性别平等)和目标 16(和平、正义和强大机构)的补充,消除了阻碍实现实质性性别平等的障碍,包括推动妇女平等参与公共和私营机构。

<sup>1</sup> 其中包括选举前、选举期间和选举后三个时期。

<sup>2</sup> 这是指一个国家从专制政权回归宪法秩序与民主政体的衔接过程。

<sup>3</sup> 内部监督事务厅检查和评价司, IED-21-012 号文件, 初始文件。

<sup>4</sup> 尽管阿富汗自 2021 年 8 月起发生了巨大变化, 但评价仍纳入有关联阿援助团 2017 至 2021 年 8 月的分析。

<sup>5</sup> 见安全理事会第 1325(2000)、1820(2008)、1888(2009)、1889(2009)、1960(2010)、2103(2013)、2122(2013)、2242(2015)、2467(2019)和 2493(2019)号决议。

<sup>6</sup> 关于救济和恢复的第四支柱不在此述及。

5. 最近，秘书长在其关于妇女转变和平与安全工作的行动呼吁<sup>7</sup> 和《以行动促进维和倡议》中，鼓励所有维持和平伙伴重振履行妇女与和平与安全承诺的工作。此举使维和行动明确注重加强妇女的领导作用和充分参与，以转变维和行动在和平与安全方面的工作，同时越来越多的特派团在妇女与和平与安全方面承担了涵盖参与支柱的明确任务。

6. 和平行动部、政治和建设和平事务部与联合国相关伙伴、特别是联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)密切合作，执行妇女与和平与安全议程。<sup>8</sup> 在各特派团内，性别平等顾问就妇女与和平与安全议程的执行工作提供总体指导，并与特派团各构成部分一道开展与妇女与和平与安全有关的活动。

7. 主管政治和建设和平事务副秘书长担任大会授权的整个联合国系统选举援助活动协调人。在选举援助司的支助下，协调人制订和传播联合国内部选举政策，包括促进妇女参与选举和政治的政策。<sup>9</sup> 协调人还根据选援司牵头进行的需求评估提出的建议，应会员国的要求，为所有联合国选举援助确定参数。在外地的情况下，一般是通过特派团各相关部门提供选举援助。维持和平行动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。秘书长授权维持和平行动和特别政治任务的所有选举援助都必须以全面统筹的方式提供，所有选举部门都必须向秘书长的有关特别代表或通过兼任驻地协调员的副特别代表报告工作。<sup>10</sup>

8. 实际上，除联刚稳定团外，本评价报告所涵盖的所有特派团都设有选举股，负责牵头开展选举援助活动，并协调其他机构、特别是联合国开发计划署(开发署)和妇女署的工作。开发署侧重于支持选举进程和后勤安排，而妇女署则提供培训和咨询，以促进妇女对选举进程的参与。

9. 所有这些特派团的任务中都明确提到妇女参与和平与安全，而维持和平行动在妇女与和平与安全方面有具体的保护任务(见表 1)。除联刚稳定团外，所有特派团都有支持选举的任务规定。联刚稳定团的任务规定不包括选举支助是出于某些政治考虑。本评价报告所述的总统和议会选举见下表。

---

<sup>7</sup> 见 [peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo\\_call\\_to\\_action-final.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dpo_call_to_action-final.pdf)。

<sup>8</sup> 其他伙伴可包括发展协调办公室、反恐怖主义办公室、联合国人权事务高级专员办事处。

<sup>9</sup> 见 [dppa.un.org/en/elections](https://dppa.un.org/en/elections)。

<sup>10</sup> 联合国，联合国选举援助事务协调人，“政策：联合国选举援助的原则和类型”，2021年3月3日。

表 1

安全理事会 2020 年通过的决议中提及的关于妇女与和平与安全以及选举的任务规定

	安全理事会决议					
	2552(2020) (中非稳定团)	2531(2020) (马里稳定团)	2556(2020) (联刚稳定团)	2543(2020) (联阿援助团)	2522(2020) (联伊援助团)	2540(2020) (联索援助团)
妇女与和平与安全						
保护妇女	X	X	X			
妇女参与政治 进程和政治机构	X	X	X	X	X	X
选举	X	X		X	X	X
	中非共和国	马里	刚果民主共和国	阿富汗	伊拉克	索马里
评价所涉的选举	2020 - 2021 <sup>a</sup>	2018 <sup>b</sup> 2019 - 2020 <sup>c</sup>	2018 <sup>b</sup> 2019 <sup>c</sup>	2018 <sup>c</sup> 2019 <sup>b</sup>	2018 <sup>c</sup> 2021 <sup>c</sup>	2016 <sup>c</sup> 2017 <sup>b</sup> 2021 <sup>a,d</sup>

<sup>a</sup> 总统和议会选举。

<sup>b</sup> 仅总统选举。

<sup>c</sup> 仅议会选举。

<sup>d</sup> 索马里没有普选制。议会两院的选举是间接的，议员由选举团选出，选举团的代表由传统的部族长老选出。

### 三. 范围和方法

10. 根据现有数据，评价小组审查了特派团投入和产出/活动的质量和充足程度，并审查了其对表 2 所列成果出现可见变化所发挥的作用。

表 2

经评估的成果

支柱	成果
预防和保护	<ul style="list-style-type: none"> <li>减少针对参加选举的妇女的政治暴力</li> </ul>
参与	<ul style="list-style-type: none"> <li>妇女选民投票率提高</li> <li>在国家和国家以下各级当选/获任命的妇女候选人增加(重点是落实宪法和立法关于保障选举进程性别平等的规定)</li> <li>政府/行政部门任命妇女人数增加</li> <li>妇女的高质量领导力和影响力使公共产品和服务得到改善(重点是落实对妇女友好的政策、对公共开支和善治工作作出变更)</li> </ul>

11. 为避免评价和审计的内容重叠，其范围不包括性别平等主流化、性别均等、性剥削和性虐待问题、与妇女政治参与和平进程有关的成果、和平行动部及政治建设和和平事务部总部一级与妇女与和平与安全有关的政治对话和活动。

12. 本评价采用了个案研究方法，对 6 个特派团进行了系统分析。评价所涉期间为 2017 年 1 月至 2021 年 12 月。本研究采用了混合方法，用定性和定量的方法对不同的数据源进行三角交叉验证(见表 3)。

表 3  
方法和分析工具

支柱	数据源	方法和分析
预防和保护	<ul style="list-style-type: none"> <li>武装冲突地点和事件数据项目针对妇女的政治暴力数据集进行地理编码和整理<sup>a</sup></li> <li>特派团的性别暴力数据集</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>选举中针对妇女的政治暴力程度的趋势和模式</li> </ul>
参与	<ul style="list-style-type: none"> <li>经同行审查的研究文章和联合国文件</li> <li>各国议会联盟数据</li> <li>2019/20 年度全球妇女、和平与安全指数</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>对女性选民投票率和妇女代表性的描述性模式分析和专家审查</li> </ul>
特派团的实效和对妇女与和平与安全成果的贡献	<ul style="list-style-type: none"> <li>特派团完成的妇女与和平与安全活动汇总表</li> <li>阿富汗、中非共和国和马里的具体国家选举数据</li> <li>世界银行的世界发展指标以及国家政策和体制评价</li> <li>主要的内部和外部利益攸关方包括特派团、联合国总部和合作伙伴的工作人员以及政府官员和民间社会组织</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>对特派团的妇女与和平与安全活动、马里女性选民投票率、中非共和国女性候选人比率进行回归分析</li> <li>对阿富汗性别亲近投票行为的分析</li> <li>妇女代表性、国家支出、善治感觉的散点图</li> <li>使用 NVivo 软件对 120 次访谈(78 名女性、42 名男性)和 200 多份文件进行结构化内容分析</li> </ul>

<sup>a</sup> 武装冲突地点和事件数据项目跟踪针对妇女的政治暴力，即出于政治目的或动机对妇女和女童使用武力。

### 局限性

13. 大多数特派团缺乏按性别和具体地点分列的妇女与和平与安全数据，包括涉及选民投票率、选举暴力、候选人情况(如任职情况、所属党派、所代表选区)的数据。此外，大多数特派团缺乏目标明确、针对具体情况战略来推动其在妇女与和平与安全方面的工作，因此在特派团的活动与国家一级取得的成果之间难以建立直接联系。

## 四. 评价结果

### A. 结构性和体制性因素对所有 6 个国家的妇女充分和平等参与政治造成了障碍

14. 所有 6 个国家都经历了中至高强度的冲突，贫困率高，普遍存在性别不平等现象(见表 4)。

表 4  
国家统计

	刚果		马里	索马里	伊拉克	阿富汗
	中非共和国	民主共和国				
人口(百万人) <sup>a</sup>	4.9	92.3	20.8	16.3	41.1	39.8
妇女识字率(百分比) <sup>b</sup>	24.4	62.9	18.9	无	69.0	17.0
城市人口(百分比) <sup>a</sup>	41.8	45.0	43.1	45.6	70.7	25.8
189 个国家的性别不平等指数排名 <sup>c</sup>	159	150	158	无	146	157
189 个国家的人类发展指数排名 <sup>d</sup>	188	175	184	无	123	169

缩略语：无。

<sup>a</sup> 人口数据来自 [data.un.org](http://data.un.org)(2021 年)。

<sup>b</sup> 识字率数据来自 [unesco.org/countries/](http://unesco.org/countries/)。

<sup>c</sup> 性别不平等指数数据来自 [hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii](http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii)。

<sup>d</sup> 人类发展指数数据来自 [hdr.undp.org/sites/default/files/2020\\_statistical\\_annex\\_table\\_1.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2020_statistical_annex_table_1.pdf)。

15. 在所有 6 个国家中，结构性和体制性因素对妇女充分和平等参与政治造成了障碍，其中 4 个因素是常见的：

(a) 重男轻女的社会和文化规范排除了妇女作为候选人和选民的参与，因此政治和经济权力仍由精英和有权势的男子掌握；

(b) 妇女的贫困率和文盲率高于男子，妇女缺乏必要的资源和技能，无法参加投票或成功地开展政治运动；

(c) 针对妇女的政治暴力等安全问题使妇女外出活动的的能力下降，同时也给妇女及其家人带来个人困扰，有可能阻碍妇女行使政治权利；

(d) 最后一点是，在制订干预措施以促进妇女参政方面缺乏政治意愿。

## B. 在安全环境已动荡不安时，特派团无力减轻也无法充分解决对妇女实施政治暴力的问题

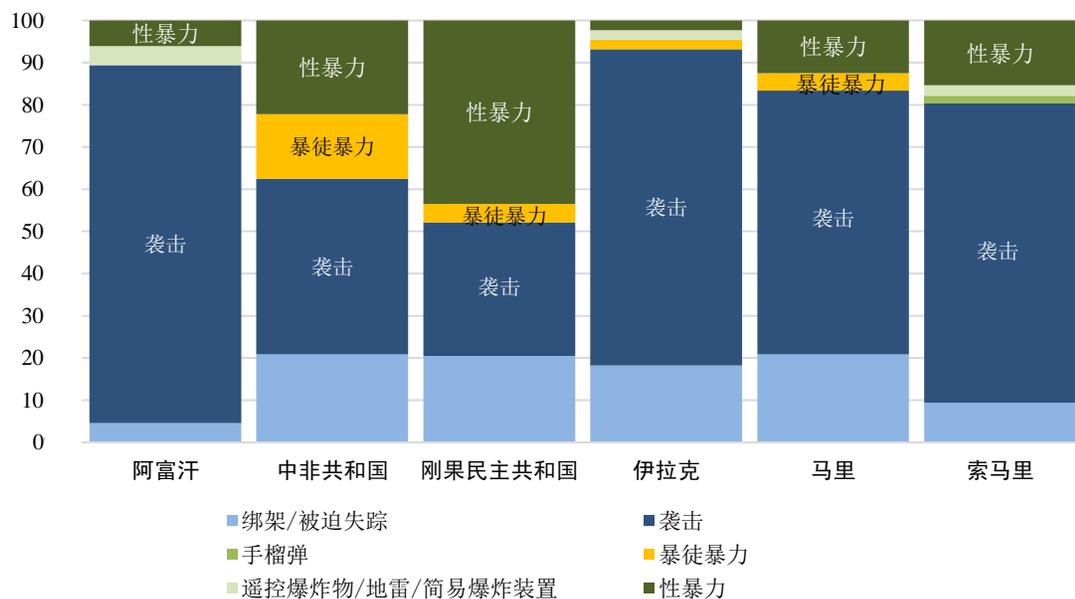
1. 在所有这些国家，女选民、女活动家、女候选人、女官员继续面临更高的政治暴力风险，导致妇女外出活动的的能力下降，削弱了候选人的可信度，降低了选民的信任度，使其不愿充分参与政治进程和选举

16. 因缺乏足够的安全保障，使选举进程的各个方面受到不利影响，妇女尤其面临若干与性别有关的挑战，因为存在妇女不宜参与政治活动的观念。

17. 在所有这些国家，政治暴力特别是针对妇女的政治暴力均呈上升趋势或居高不下，仅索马里略有下降趋势。<sup>11</sup> 2017-2021 年期间，所有这些国家选举前针对妇女的政治暴力行为都有不同程度的增加，只有马里例外。

18. 在这 6 个国家，针对妇女的政治暴力从类型及目标上看各有不同(见图一、图二)。在所有这些国家，暴力攻击妇女的情况都很普遍。性暴力较为普遍，尤其是在中非共和国、刚果民主共和国、马里。在阿富汗和索马里，远程暴力手段(例如使用手榴弹、遥控爆炸物、地雷)较为常见。在所有这些国家，最常见的对妇女实施政治暴力者是身份不明的武装团体。在阿富汗，男女平民都表示不安全状况是其不投票的主要原因，而妇女更有可能因害怕武装叛乱团体的暴力行为而被吓退。<sup>12</sup>

图一  
对妇女实施政治暴力的类型  
(百分比)



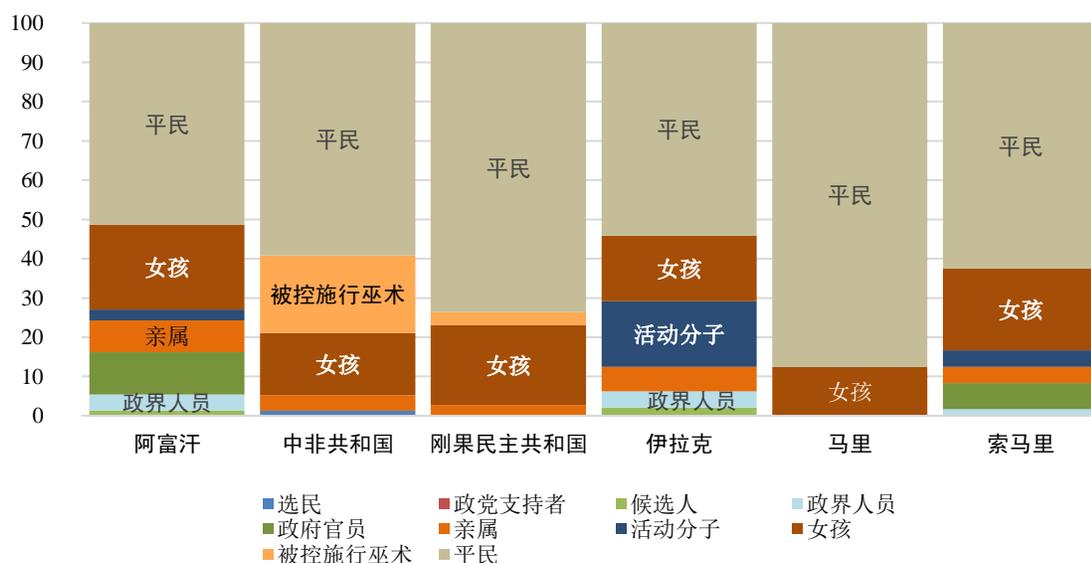
<sup>11</sup> 本文所述趋势包括至少有 1 名受害者的人身暴力事件(依据“武装冲突地点及事件数据项目”的跟踪数据)。

<sup>12</sup> The Asia Foundation, *A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019* (2019)。

19. 在所有 6 个国家中,大多数遭受政治暴力的妇女并无具体的政治从属关系(分类为“平民”),其身份范围很广,包括援助工作者、难民、境内流离失所者、记者、学生、卫生工作者、囚犯、律师、来自各族裔群体或宗教群体的妇女。遭受政治暴力者也包括女孩(见图二)。中非共和国有妇女被指控施行巫术,遭到民团(往往是暴徒)的暴力攻击;刚果民主共和国也有这种情况,但程度较轻。在阿富汗和伊拉克,女候选人、女活动人士、特定个人的女性亲属尤其成为政治暴力的目标,时间上恰逢 2018 年选举中女性候选人增加。妇女参政的这种趋势不仅使希望担任公职的妇女遭到强烈抵制,而且使并无具体政治从属关系的妇女遭受了强烈的反应。

图二  
遭受政治暴力妇女的类型

(百分比)



20. 总体而言,对妇女的非人身暴力行为也有所增加,使其参政进程受到同样不利的影响。据报的大多数侵犯行为是恐吓、威胁、损毁妇女选举海报、诽谤、网络欺凌、虚假宣传、在社交媒体上实施骚扰。

2. 各特派团(除联合国伊拉克援助团外)努力将性别平等事务纳入各项计划和活动的主流,但往往未充分考虑到选举中、选举前、选举后暴力行为的性别因素

21. 各特派团采取多种措施预防应对安全问题,但有效程度参差不齐。

22. 担负保护任务的维持和平行动努力将性别平等作为一项首要原则纳入选举期间的预警机制及保护计划。例如,联刚稳定团查明选举暴力热点,与民间社会行为体一起招集地方保护小组(成员最好有三分之一的是女性)对社区开展更多宣传工作,并通过和平对话解决冲突。同样,马里稳定团也为国家安全官员举办了预防选举暴力的培训,并提供了选举安全信息卡,重点是妇女等弱势群体。中非稳定团与开发署、妇女署合作,在 2020 年和 2021 年选举之前通过当地女性监测员监测与选举有关的暴力侵害妇女行为。然而,这些努力的程度与当前挑战的严

重程度不相配。在马里 2018 年总统选举期间，极端主义团体的威胁迫使近 500 个投票站(占总数的 2%)关闭。<sup>13</sup> 据中非共和国国家选举管理局称，该国近 800 个投票站(占总数的 14%)因暴力事件而关闭。

23. 大多数特派团采取的一项共同措施是，支持国家警察部队设立妇女状况室和/或妇女服务台，以接收、分析、回应关于对妇女暴力侵害、骚扰、恐吓事件的投诉和举报，并酌情与安全部队一道采取后续行动。中非稳定团、马里稳定团、联刚稳定团(最近还有联索援助团)与开发署、妇女署、联合国人口基金(人口基金)共同设立了有妇女直接参与和互动的妇女状况室及热线，专门用于保护女候选人和女选民免遭选举暴力。

24. 然而，许多候选人和民间社会组织对这些服务台和热线仍持批评态度，称其表现不佳，且对举报的事件缺乏后续行动。刚果民主共和国的热线不是针对选举的，且因缺乏资金而无法持续。马里的妇女状况室由民间社会组织管理，特派团提供的支助有限。在中非共和国，2020 年 12 月至 2021 年 5 月期间有 11 个状况室通过热线接到 5 000 多次电话，但几乎没有证据表明做出了回应。在索马里，向选举争端解决机制提出申诉的费用仍高达 3 000 美元，使人担负不起，特别是对缺乏经济手段的女候选人而言。因缺乏回应，加上法治机构薄弱，进一步削弱了妇女对选举进程的信心，也使她们缺乏参加选举所需的安全感、保障感。<sup>14</sup>

25. 特别政治任务并无保护任务，因此其在开展工作的国家进行的保护工作自然有限。联索援助团在索马里 2021 年选举之前支持该国建立了妇女状况服务台和事件在线报告平台，但对政治暴力趋势的影响并不明显。联阿援助团的支助范围仅限于监测与报告选举情况。

26. 相比之下，联伊援助团充分展示了在预防保护措施中如何做到有针对性，以及如何充分顾及选举暴力的性别因素。该特派团为防止类似于女候选人 2018 年所经历的政治暴力，为各政党 2021 年签署的《选举荣誉宪章》及新选举行为守则担任了保存人，同时还在最高级别倡导各相关方严格遵守法律，并促使各相关方避免使用损害妇女参与的策略。特派团与该国增强妇女政治权能高级委员会密切合作，成果包括：设立了热线，指派了专职法官负责跟踪事件报告，将网络攻击定为刑事犯罪，应女候选人的请求给予保护。

27. 特别政治任务不担负具体保护任务，而拥有军警部门和安保技能的维持和平行动则不同。然而，各维和行动未能参照现有按性别分列的冲突和选举数据开展与妇女与和平与安全有关的保护预防活动，也未能利用这些数据确定开展此类活动的地点，包括在制定预防措施时做到针对具体情况、对性别问题保持敏感。

<sup>13</sup> Tiemoko Diallo, "Low turnout in Mali election due to security fears, opposition charges fraud", Reuters, 13 August 2018.

<sup>14</sup> 与抽样国家的女候选人和女性当选官员的访谈。

C. 各特派团努力对妇女开展宣传工作，动员其行使投票权，但未能扭转所有这些国家投票率下降的趋势

1. 在所审查的6个国家中，大多数国家有资格选民的半数均为女性，但她们在登记、投票方面比男性遇到更多挑战

28. 所有6个国家整体而言，总统选举、议会选举的投票率均大幅下降。2021年伊拉克的投票率(41%)是2005年(78%)以来最低的。刚果民主共和国议会选举的投票率从70.3%(2006年)下降到45.4%(2018年)。所审查的文件显示，投票率下降的主要因素包括选举期间普遍存在暴力行为，人们对政治局势总体上不满，认为腐败程度削弱了对选举结果的信任。

29. 选民登记数据显示女性约占选民总数的一半(如中非共和国的46.7%、刚果民主共和国的51.0%)。主要的例外是阿富汗，该国妇女仅占登记选民的三分之一(35%)。另一个特殊情况是索马里，该国选举团代表中至少有三分之一为女性。

30. 相比之下，较难获得不同性别选民的投票率数据。各国家选举管理机构未能一贯公布此类数据，只有阿富汗除外(该国女性选民的比例从2004年的37%下降到2019年的31%)。<sup>15</sup>

31. 除上述因素外，各国妇女在行使投票权方面还面临一些具体的挑战：

(a) 妇女识字率低(例如阿富汗为17.0%，马里为18.9%)形成系统性障碍，限制了妇女对自身公民权利的认识，削弱了其知情投票的能力；

(b) 投票站缺乏足够的安全措施，而且有人专门针对妇女投票站发出威胁，致使妇女不敢投票；

(c) 女性选举人员不足，无法帮助女选民对提供照片和指纹的规定感到放心；

(d) 据报一些家庭成员胁迫妇女，要求或强迫妇女按家庭中男子的决定投票；

(e) 妇女没有公民身份证、选民身份证，而且很难去办理这些证件，因为她们外出活动的的能力较弱，也因为受到当地文化习俗的影响。例如，阿富汗、伊拉克、马里采用生物识别登记卡，刚果民主共和国使用投票机应对选举欺诈，导致一些妇女无法拍照，一方面因为文化习俗的影响，另一方面因为妇女使用需要一定识字水平的机器的能力较低。

2. 各特派团虽然开展了公共外联工作、对选举管理机构提供了支持，但不足以消除妇女日益增强的不安全感，主要原因是在开展保护和选举工作时未能注重性别平等

32. 各特派团为增加妇女参与选举作出了各种努力，包括开展公共外联及公民教育活动，还包括在选举工作中注重性别平等方面向选举管理机构提供技术支助。

<sup>15</sup> United States of America, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *Support for Gender Equality: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan* (Arlington, Virginia, 2021)。

33. 在公共外联活动方面，各特派团利用传统媒体(即广播、电视)、社交媒体向农村居民和青年人进行了宣传。这些活动提高了选民的认识，宣传了女性平等参与的重要性。例如，联刚稳定团通过霍加狝电台传播了关于选举程序的信息。联索援助团 2021 年制作了一段视频剪辑及歌曲，题为《让我们落实妇女配额》。联伊援助团 2018 年开展了#WhyNot(#Shakobeha)提高认识运动，宣传了成功的女性政治活动家。公民教育则往往通过民间社会组织(中非稳定团、联伊援助团)、区域办事处(联阿援助团)开展。这些组织开展了挨家挨户的宣传活动，举行了社区会议，用车载扩音器播放讯息，以提高公众的认识。联阿援助团、联索援助团还就支持妇女参与的重要性向宗教及部落行为体进行宣传，呼吁其提供这种支持。

34. 各特派团在不同程度上支持选举管理机构制定注重性别平等的选举措施，如设置女性专用投票站、聘用女性选举工作人员、派出流动登记队。阿富汗选举管理机构 2018 年雇用了 12 000 名女性选举工作人员，设置了 7 429 个女性专用投票站(男性专用投票站有 11 667 个)。伊拉克的所有选民登记办公室都雇用妇女协助采集指纹、拍摄照片。还向境内流离失所者营地派出了流动登记队，让没有身份证及永久住址的妇女得以投票。中非共和国、马里现有的选民调查数据表明妇女在投票站面临女性特有的挑战，但几乎没有证据表明使用了仅限女性使用的投票站，也未聘用女性选举干事。

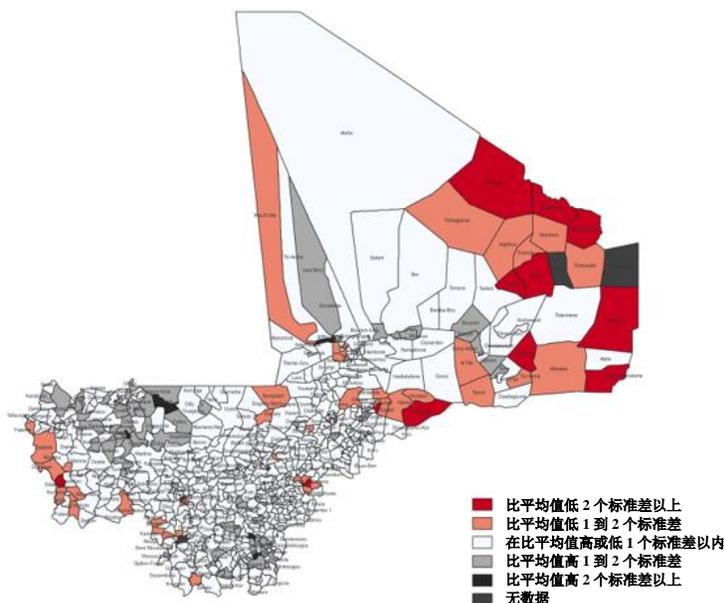
35. 由于当地的挑战超出了特派团的影响范围，其支助工作在增加女性选民方面效果有限。安全仍然是所有这些国家面临的巨大挑战。阿富汗男子可使用的投票站较多，女性选民需要到较远的地方投票，因此处于不利地位。寻找女性投票工作人员也是一项挑战，特别是在偏远地区。联索援助团曾大力快速为选举管理机构建设能力，以便举行直接普选，包括采取注重性别平等的选举程序，但此举因达成的政治协议规定继续举行间接选举而暂停。联刚稳定团没有选举方面的任务，因此 2018 年对选举管理机构的支持有限。

36. 经审查马里 2020 年选举中选民的详细数据，确定了特派团在妇女与和平与安全方面的活动与女性选民投票率之间的关系。首先，分析表明市镇一级的女性投票率存在很大差异(见图三)。北部几个边境地区以及南部几个边境地区投票率低的市镇最多(即至少比全国平均数低一个标准差)。第二，经回归分析确定，马里稳定团在妇女与和平与安全方面开展的活动与各地区女性选民投票率呈负相关。这种负相关的原因可能是存在不安全状况，很可能对妇女参与政治进程的意愿产生了不利影响，程度超过对男性的影响。<sup>16</sup> 此外，特派团在妇女与和平与安全方面的活动很可能以女性选民投票率预计较低、国家当局派驻人员有限的地区为对象。分析突出显示安全保障是促进妇女参与的首要前提。

<sup>16</sup> 马里在此期间于 2020 年 8 月、2021 年 5 月发生了 2 次政变，阻碍了进展。

图三

马里 2020 年选举中女性选民投票率与全国平均投票率的差异



37. 利用阿富汗省级投票率数据对性别亲近投票行为进行了分析，以检验女性选民更有可能投票给女性候选人这一假设。分析发现，如妇女在某地区投票选民中占比较大，则妇女所获选票在选票总数中占比也较大。分析未显示因果关系，但突出表明了特派团支持妇女参加选举的具体活动及其溢出效应具有重要意义。在这种专门活动提高了女性选民投票率的地区，妇女在选举中获胜的可能性就会提高。同样，在妇女与和平与安全方面的活动提高了女性候选人比例的地区，女性选民的投票率也会提高。

D. 各特派团为制定、执行暂行特别措施(特别是性别配额)进行了宣传并提供了技术支持，大大有助于增加或维持女性候选人及当选官员的占比

1. 这 6 个国家的妇女在国家议会中的占比各不相同，直接原因在于是否存在并执行了法定性别配额等暂行特别措施

38. 在这 6 个案例国家，妇女在国家议会中的占比各不相同(见表 5)。2021 年，阿富汗、伊拉克、马里、索马里的女性议员约占总数的四分之一，中非共和国、刚果民主共和国的女性议员约占总数的八分之一。阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克的情况在过去十年中发生了一定的变化，而马里、索马里的情况在最近的选举中发生了巨大变化。索马里妇女在议会中的占比从 2012 年的 14.0%增加到 2016 年选举后的 24.2%。

表 5  
按配额类型分列的妇女在国家议会中占比

	国家	2017	2021
选举结果配额	阿富汗	27.7	27.0
	伊拉克	25.3	28.9
候选人配额	中非共和国	8.6	12.9
	刚果民主共和国	8.9	12.8
	马里	8.8	26.5 <sup>a</sup>
其他	索马里	24.2	24.4
世界平均值		23.3	25.5

资料来源：各国议会联盟和妇女署，“2021 年妇女参政状况”，2021 年 1 月 1 日。中非共和国、伊拉克的数据按 2021 年选举结果更新。

<sup>a</sup> 包括 2020 年 12 月任命的全国过渡理事会。

39. 所有 6 个国家都制定了选举性别配额，落实配额是提高女议员占比的关键决定因素。阿富汗、伊拉克、索马里对选举结果设定了配额，要求女性在民选机构官员中的占比至少达到规定的最低限度。阿富汗和伊拉克一贯遵守此规定，而索马里实施间接选举制度，规定部族领导人在满足配额方面有较强的酌处权。中非共和国、刚果民主共和国、马里对各政党提出的候选人名单实行配额，但效果较差，因为配额只适用于女候选人的占比，所以不一定体现为妇女当选。马里的政党基本上遵守为候选人规定的妇女配额，而据报中非共和国、刚果民主共和国的政治行为体无视此类规则，但未造成不利后果，因为当选妇女的占比随时间的推移变化不大。

40. 各特派团就建立并维持性别配额采取了宣传行动，向各国政府提供了技术支助，这些活动在政府有政治意愿、实施问责的情况下发挥了作用。联伊援助团在伊拉克牵头开展了选举援助，提供了专家咨询意见，确保 2019 年改革后制定的新选举制度有利于提高妇女的参与程度。新选举安排不再将配额作为上限，而是作为下限，结果 2021 年女性占比提高了 4 个百分点。

41. 马里的女性参政人数在 6 个国家中增加最多，因为 2015 年精心设计了候选人配额，还采取了问责措施。其影响显而易见，因为妇女在该国议会中的占比从 2013 年的 9% 大幅增至 2020 年的 27%。马里稳定团为了该法的执行采取了后续行动，包括为政府开展高级别宣传活动、提供技术支持，还动员民间组织确保各方负责地执行该法。

42. 联索援助团也在索马里开展了高级别宣传，还向亲善大使委员会<sup>17</sup> 提供了支持，这些活动据报为该国选举前将性别配额纳入政治协定发挥了关键作用。配额所起的作用在邦特兰也得到了证明。邦特兰最近组织了普选，规定每 3 名候选人

<sup>17</sup> 该委员会由总理任命，负责倡导女性在议会中占比 30% 这一配额，包括为此面向部族领导人及国际社会开展宣传和外联活动。

中有 1 名女性，每 10 名候选人中有 1 名残疾人，因此当选者中有 26.4% 为妇女。然而，这些成果是否可持续仍然存在疑问，因为配额未写入法律。

43. 中非共和国、刚果民主共和国显示了问责措施在落实性别配额和/或性别均等法方面具有重要作用。中非稳定团在中非共和国牵头开展选举援助，为按照 2016 年性别均等法规定制定 2019 年选举法提供了咨询，该法规定了 35% 的女性候选人配额。虽然有均等法和候选人配额，但 27 个政党未能达到配额，因此女性候选人占比仅为 15.6%。联刚稳定团在刚果民主共和国倡导修订选举法第 13 条，因其规定不得因政党候选人名单未达到性别均等而不予接受，但一些政党对该特派团的此举提出挑战，阻挠就这些政党未实现性别均等追究责任。

44. 各代表团倡导为增加妇女任职人数而采取额外的暂行特别措施，取得了不同程度的成功，例如修改了历来偏于排斥妇女的候选人登记规则。<sup>18</sup> 中非共和国民间组织在中非稳定团支持下成功劝说立法机构取消了 2019 年选举法关于财产、识字能力、计算能力的规定，因为这些规定迄今对妇女的影响偏大。与此同时，联索援助团倡导索马里将女性候选人登记费减半并获得成功，但刚果民主共和国的登记费仍高得使人担负不起，而国际社会和联刚稳定团在这方面的影响力很小。

## 2. 各特派团除在高级别倡导负责任地执行性别配额外，还协助妇女领导人和民间组织开展能力建设，促进了几个国家女性候选人的增加

45. 各特派团为加强性别配额的效果，在促进妇女参政方面的工作往往包括为未来的女性候选人举办培训。能力建设行动主要由妇女署、开发署制定和开展，有时会与特派团协作，重点是监测并确定需求。例如，联索援助团、开发署、妇女署在索马里开展联合方案活动，查明了女性候选人、女活动分子、妇女网络在能力与技能方面的需求和差距。联伊援助团利用预算外资金制定了一个三阶段项目，对妇女在政治活动中面临的挑战进行了研究，根据需要为 67 名候选人举办了培训，监测了 2021 年选举中针对妇女的政治暴力情况。在所有这些案例国家，大多数能力建设活动均以候选人为重点。一些女议员强调必须继续为已任职妇女开展能力建设活动。

46. 中非共和国的情况表明此类能力建设活动发挥了作用。中非稳定团在竞选登记期间协同妇女署、开发署为女性领导人举办了讲习班。根据 2020 年以来的候选人详细记录(包括选区、党派关系、竞选立场、第一、二轮个人得票率、任职状况、性别、候选人是否最终当选等信息)了解了选举背景，还分析了妇女与和平与安全方面的参与型活动与妇女参选当选比率之间的关系。通过回归分析发现此类活动的存在对女性候选人占比产生了统计学上显著的积极影响(2020 年女性候选人占比为 15.6%，而上次选举为 10.0%)，不过此类活动对女性当选的机会没有产生影响。此类活动可能使妇女产生更远大的政治抱负，从而使更多妇女愿意成为

<sup>18</sup> 暂行特别措施包括：颁布性别配额法、设立妇女状况服务台、设置女性专用投票站、聘用女性选举工作者、开展选举登记改革(包括候选人登记和选民登记)、降低高昂竞选费用。

候选人。进一步证明这一推断的是 2020 年的女性候选人有 95.7%并非已担任公职者。

47. 存在活跃而组织良好的民间组织网络对于提高女性参选获选占比是另一个有影响力的因素。据观察，通过为妇女民间组织和网络提供支持、助其开展能力建设，也有助于提高女性候选人占比，并有助于为制定暂行特别措施加强宣传行动。联刚稳定团没有选举方面的任务，但致力于组建民间组织、增强其能力、动员其采取行动，为扩大妇女的政治空间而开展宣传倡导工作。马里的民间组织为倡导各政党在招募候选人时坚持执行配额法发挥了重要作用。在中非稳定团和联伊援助团支持下设立了妇女咨询小组，就妇女参与问题向特别代表提供咨询。然后提请相关国家有影响力的政界行为者注意了这些问题。

**E. 各特派团对于获任命担任政府职位妇女的占比没有太多影响力，因为这种任命具有政治性质，且因容易被认为是干涉而具有敏感性**

**1. 总的来说，获任命担任行政和政府职位妇女的人数少于规定的配额**

48. 在这些案例国家，尽管女性在国家议会中的总体占比有所提高，但当选妇女进入政府职位或担任行政职务的情况却不尽相同(见表 6)。这方面的一个重大结构性障碍似乎是各政党(及部族)不愿提名女党员作为政府行政部门内有影响力职位的候选人。

表 6  
女性部长职位中的占比

国家	2017	2021
阿富汗	16.7	6.5
伊拉克	10.5	9.1
中非共和国	17.4	20.7
刚果民主共和国	11.6	27.0
马里	24.2	21.0
索马里	6.7	18.5

资料来源：各国议会联盟和妇女署，“2021 年妇女参政状况”，2021 年 1 月 1 日。刚果民主共和国和马里的数据已更新。

49. 2017 年至 2021 年阿富汗、伊拉克、马里当选官员中女性占比在所有案例国家中较高(见表 5)，原因是实行了设计合理的性别配额，但担任部长职位的女性比例下降，其中阿富汗和伊拉克这方面的占比仍低于其他国家同期的占比(见表 6)。2019 年以来伊拉克有过 2 名女部长，而妇女事务部在 2015 年降为司局级。阿富汗前总统曾努力任命更多妇女担任高级职位，但遭到某些据认为有精英背景的团体强烈反对。马里也有妇女代表抱怨说政党领导人在政府任命方面未遵守配额法。

50. 2012 年至 2021 年中非共和国、刚果民主共和国、索马里女性在部长级职位中的占比有所上升，但也存在一些问题。刚果民主共和国的 400 多个政党少有女

党员(0 至 16%之间)。这些政党据认为是决定是否任命女性任职的重要把关者。现任总统以性别不平衡为由拒绝了 2019 年第一届政府提出的内阁成员名单。在他的坚持之下,后来有几名妇女被任命为有影响力的部长或副部长(包括采矿部长、劳工部长、央行行长)。在中非共和国,2017 年至 2021 年妇女在部长职位中的占比有所增加,但未达到平等法规定的程度,仍然很容易受政党领导人政治意愿的左右。索马里女性获任命人数有所增加,但其作用不被看好,因为据认为女性任职者的职务对该国的发展轨迹缺乏影响力。

## 2. 各特派团倡导任命妇女担任选举管理机构的主席,为将性别平等事项纳入这些机构业务及活动的主流发挥了作用

51. 各特派团为解决女性在政府职位中占比过低问题所作的努力有限,因为此类职位的任命具有政治性质。各特派团在开展活动或制定战略时,并不经常有意识地将政党作为对此类任命有影响力的把关者。不过,各特派团为倡导任命妇女担任部长职务探索了其他途径,以促进性别平等的政治进程及选举进程。

52. 最常见的途径是倡导任命妇女担任选举管理机构的主席。联刚稳定团、联阿援助团、联伊援助团、联索援助团在这方面开展的斡旋和宣传取得了成功,对女选民、女候选人产生了深远的积极影响。索马里选举委员会的女性主席设计了一项体制内性别平等主流化战略,并与联索援助团密切合作实施了重视性别平等的选举进程(包括女选民登记、对女选民的宣传),还为 2021 年可能举行的普选进行了准备工作。与此相似,伊拉克 9 名选举专员中唯一的女性专员也在选举管理机构中采取了性别均等措施。她还担任增强妇女政治权能高级委员会主席,为减少针对妇女的政治暴力采取了有效行动(如上文所述)。

53. 各特派团探索的另一个途径是让妇女参与正在进行的和平进程,为妇女在政治领域开辟更大的空间。马里稳定团在马里组织了关于妇女参与和平与政治进程的高级别讲习班,了解了妇女的需求和优先事项,并动员更多妇女(包括来自签署协议的武装团体的妇女)加入协议监测委员会。同样,中非稳定团也动员民间社会行为体倡导让妇女参与和平谈判(结果是在 78 名选定的谈判代表中有 8 名女性),并倡导让妇女参与《中非共和国和平与和解政治协议》监测机制(2021 年女性在国家一级监测机制成员中占 16%)。虽然在参与和平与政治进程方面必然存在分歧,但特派团工作人员认为让更多妇女尽早参与和平会谈及谈判为妇女日后获得更广阔的政治空间提供了机会。

54. 在所有这些努力中,值得注意的是特派团高级领导直接面向国家对应人员开展了倡导工作。所有案例特派团都至少有 1 名特别代表级或副特别代表级的女性高级官员,这是本组织承诺在最高级别实现性别均等的结果。联索援助团、联刚稳定团、马里稳定团、联伊援助团的领导层尤其将妇女发挥政治作用作为倡导工作的一项内容。

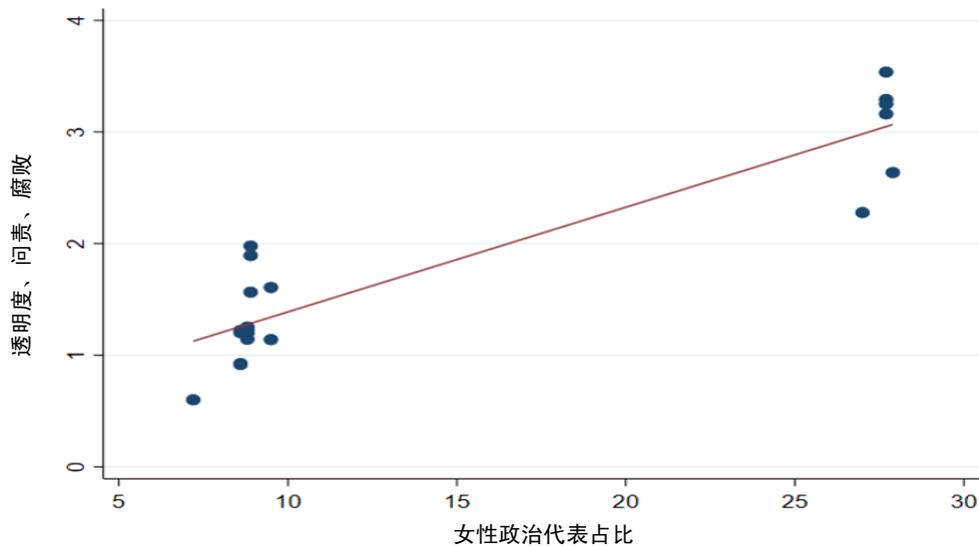
F. 各特派团协同相关的联合国国家工作队促进在议会中尽可能组建多党派女议员核心小组并增强其权能，但在女性发挥领导作用和影响力方面的投资并未转化为公共产品及服务的改善

1. 这些案例国家妇女代表占比的提高与教育支出相对军事支出的比例上升有关；然而，当选女官员在各自议会中推行对妇女友好的政策方面仍遇到重大挑战

55. 本项目审视了女性在议会中的占比与支出优先次序变化之间的关系，还审视了女议员占比与社会对政府信心和信任增强之间的关系，将这些因素作为和平持久程度的指标进行了研究。

56. 在所有 6 个案例国家，只有一个方面对和平持久程度发生了作用。对 2 个跨国数据集的审查<sup>19</sup> 表明，女性政治代表占比的提高与教育支出重于军事支出这一点呈正相关关系(见图四)。相比之下，这些国家因善政产生的好感略有下降(见图五)。

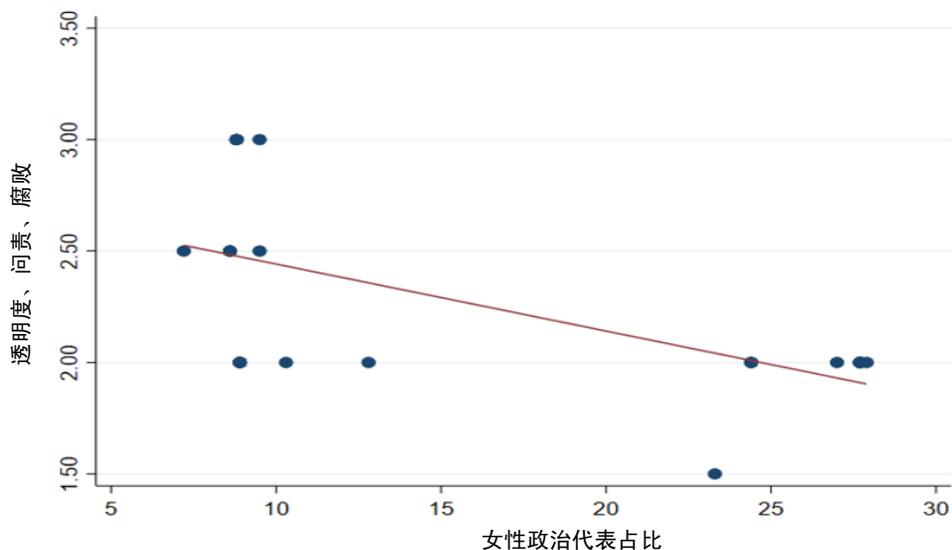
图四  
政府支出模式与女性政治代表占比的关系



资料来源：2020 年《世界发展指标》。

<sup>19</sup> 世界银行《世界发展指标》和《国家政策和体制评价》的数据集。

图五  
对善政的看法与女性政治代表占比的关系



资料来源：2020年《世界发展指标》和《国家政策与体制评价》。

57. 这些分析存在局限性。第一，由于数据和分析有时间限制，<sup>20</sup> 所以无法确定将开支重心从军事转向教育对和平持久程度是否产生了影响。第二，无法将因善政而产生的好感与女性政治代表占比的变化直接联系起来，因为前者主要是重大创新政策或法律的结果，而在评价期间没有观察到这方面的情况。

58. 女性民选官员在提出实现性别平等、增强妇女权能的法案和/或推动通过有影响力的政策方面遇到重大挑战。首先，通常由男性官员主导的强大政党集团保护现状。据报马里前妇女部长向该国议会提交了关于防止性暴力和性别暴力的法案草案，之后遭到骚扰，后来被赶下台，因为强大的宗教团体公开反对该法案。第二，据报一些女性民选官员由于政治的特点，也出于政治生存的需要，不是去推动妇女议程，而是促进其政治集团的利益。一些女性官员未支持伊拉克关于家庭暴力的法案。索马里一些女议员投票赞成了排除性别配额规定的选举法草案。

## 2. 妇女当选后影响决策的能力仍存在重大差距，需要各特派团提供后续支助，但各特派团未能充分提供这种支助

59. 在所有这些国家，女议员在推动政策议程以颁布有利于妇女的法律或改善其选民生方面都受到限制。各特派团报告说其几乎未开展活动来弥补这些差距，原因是为了避免使人感觉特派团有干涉行为，也是为了保持特派团的公正姿态。例如，阿富汗一些女议员拒绝特派团协助其开展能力建设，以尽量减少她们是在推行西方议程这种印象。

<sup>20</sup> 很难获得衡量善治的数据，因为冲突后环境中在收集数据方面困难重重。

60. 据马里稳定团和联索援助团介绍，这些特派团认识到女议员面临这些限制因素，因此为将女性官员作为目标群体纳入未来性别平等战略制定了具体计划。马里稳定团最近与联合国国家工作队共同组建了一个妇女状况观察机构，以监测妇女参政情况并持续为其提供支持。

61. 通常，开发署和妇女署牵头组建多党派女议员核心小组并增强其能力，例如在中非共和国设立了女议员论坛。据认为联合国国家工作队实体更有能力提供技术和业务支助，而特派团的最大优势似乎是开展高级别倡导工作。因此，特派团对女性民选官员的具体支持是间接的，要么是向女性民间社会行为体提供技术支持，要么是帮助地方或国家和平进程中的女性代表开展能力建设支持，例如联阿援助团、中非稳定团、马里稳定团就是这样做的。一些民间社会行为者指出，这些实体提供的培训偶尔会有重叠，而且缺乏协同效应。

62. 由于普遍存在妇女独自无法克服的结构性障碍，仍然缺乏针对跨党派女性民选官员的长期能力建设活动。此外，各特派团在为非精英妇女等代表性不足的社会阶层制定包容战略方面所作的努力有限，因而错失了今后培养更多样化的决策者队伍的机会。

## 五. 建议

63. 监督厅检查和评价司向各特派团提出 3 大重要建议(但有一项谅解，即联阿援助团在目前情况下可能无法执行建议 1、建议 3)。该司还向和平行动部及政治建设和和平事务部提出 1 项重要建议。

支柱	建议	绩效指标	责任单位
保护和预防	1. 针对选举中针对妇女的性别暴力行为制定长期预防措施和短期保护措施，相关工作的依据与基础是对冲突、政治和/或选举问题进行可靠的、注重性别平等的分析，其中包括按性别分列的选举数据，还包括暴力类型、目标、地点方面的信息	1. 为选举周期制定注重性别平等的选举安全战略	所有 6 个特派团
参与	2. 特派团根据自身的任务和ación，将关于促进妇女政治参与和女性代表占比的现有(或新制定)战略建立在对具体国家情况(安全、人道主义、发展方面的情况)进行循证分析的基础上。此类战略应包括以下内容：  2.1. 为加强暂行特别措施开展倡导工作、提供技术支持(暂行特别措施包括就消除妇女面临的具体障碍颁布法律)	参照特派团就性别平等和选举援助方面需求得出的评估结果，更新战略和/或制定新战略，其中列入关于具体国家的分析及数据  有书面证据显示特派团就暂行特别措施及相关问责措施开展了有针对性的倡导工作、提供了技术支持	所有 6 个特派团

支柱	建议	绩效指标	责任单位
	2.2. 在高级别倡导为国家政治行为体和政党建立问责机制、执行机制、奖励机制，以确保执行此类有利的法律		
系统一致性	3. 根据将选举援助纳入特派团工作的原则，统一数据战略、倡导工作、支助活动，以提高与联合国国家工作队的一致性，从而通过下列方式推进妇女与和平与安全议程：	特派团跟踪妇女参与和/或代表性的具体指标，与联合国国家工作队有关实体分担收集数据的责任	所有 6 个特派团
1.	3.1. 特派团在任务国的数据战略包括加强特派团的业绩监测框架，协调数据收集与跟踪工作，为妇女与和平与安全方案活动提供信息		
1.	3.2. 根据现行选举援助政策，更有意识地对政党和部族开展倡导工作，激励其将妇女列入政党名单、包容非精英候选人	有书面证据显示特派团对各政党和部族开展了倡导工作	
	3.3. 调动预算外资金及建设和平资金，用于为各党派的妇女参政开展长期能力建设	有证据显示调动了资源	
	3.4. 协调必要的战略及活动，在妇女长期面临障碍的领域开展工作，如识字率、政治意识、提高男性领导人的觉悟	与具体实体协调，在联合国可持续发展合作框架内为消除性长期障碍开展具体活动，并制定相关绩效指标	
	4. 支持并协调各特派团在妇女与和平与安全领域开展的具体工作，加强经验学习与知识交流	各和平特派团定期交流知识，内容包括学习关于具体情况的经验、最佳做法、风险、减轻风险的措施及方法	政治和建设和平事务部、和平行动部

## 附件\*

## 主管政治和建设和平事务副秘书长、主管和平行动副秘书长提交的评论意见

我们谨提及你 2022 年 4 月 7 日的备忘录(OIOS-2022-00479)，其中转递了内部监督事务厅(监督厅)关于“评价外地特派团在妇女与和平与安全方面的工作：选举和政治过渡”的报告草稿。感谢你开展协商进程并采纳我们各办事处和有关特派团就报告初稿提出的多条初步意见。

联合国的主要优先事项包括促进妇女参与选举及政治进程，切实防止暴力侵害妇女行为，为妇女提供必要的保护，特别是在冲突局势和政治过渡时期。在这方面，正如上述报告中所指出，迄今已在以上各关键领域采取多种步骤。但是仍有很大的改进余地，而报告及其建议肯定将帮助我们弥补现有差距、应对现有挑战，使我们能根据以往经验进一步在报告所强调的各个领域加强本组织对妇女的支持。

各特派团和我们总部审查了这次评价及其相关建议。我们高兴地通知你，政治和建设和平事务部、和平行动部将接受监督厅在报告草稿中向我们两个部提出的建议。随函附上政治建和部、和平行动部、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国索马里援助团(联索援助团)为执行报告建议而制定的具体行动计划。<sup>\*\*</sup> 如你的报告所述，鉴于阿富汗境内的事态发展，对联合国阿富汗援助团(联阿援助团)另有特别的考虑。

在执行这些建议时，凡属于选举援助范围的行动，将适用大会确立的相关框架，包括关于由选举援助事项协调人为确保全系的一致性、统一性承担领导职责的明确规定。该职责可能包括为有关特派团执行行动计划在政策及技术上向其提供支助。

根据联索援助团的请求，我们还希望指出：报告中提到索马里的间接选举进程具有独特性，而报告关于这一问题的措辞有可改进的余地。索马里的独特背景使选举进程与众不同，有时甚至具有挑战性，因为其特点不同于普选模式，这一点需要在报告中得到更明确的反映。

---

\* 在本附件中，内部监督事务厅全文列出政治和建设和平事务部、和平行动部提交的评论意见。这一做法是根据独立审计咨询委员会的建议按照大会第 64/263 号决议采取的。

\*\* 已向内部监督事务厅备案。