



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
26 November 2021
Chinese
Original: English

2022 年第一届常会

2022 年 1 月 31 日至 2 月 4 日，纽约

临时议程项目 7

评价

评价开发署对增强青年经济权能所提供的支持

执行摘要

目录

	页次
一. 背景	2
二. 开发署增强青年经济权能方案的范围和规模	3
三. 主要评价结果	3
四. 结论	10
五. 建议	14



一. 背景

1. 开发署独立评价办公室对开发署的支持增强青年经济权能工作进行了评价。这是首次全面尝试收集和分析证据，了解开发署如何促进方案国增强青年经济权能，为青年提供体面工作和生计来源。
2. 本次评价的目的是向开发署管理层、执行局和其他利益攸关方提供开发署支持增强青年经济权能工作的成果评估，并提出改进途径。本次评价有两重问责和学习目标：(a) 对照战略文件和方案文件规定的目标，评估开发署以往工作所取得的成果；(b) 形成组织学习，指导《2022-2025 年战略计划》中开发署有关增强青年经济权能工作。
3. 青年在经济上比成年人更脆弱。在全球范围内，五分之一的年轻人不工作，不读书，也没在接受培训(“三无”人员)。最不发达和欠发达国家的情况尤其令人担忧。冠状病毒病(COVID-19)疫情还加剧了现有的不平等。
4. 女青年成为“三无”人员的可能性是男青年的两倍。性别规范期望女青年的角色是家务和照顾家人，再加上缺乏基础设施以及女性不断遭到暴力侵害，使女青年在增强经济权能方面面临更多挑战。这种情况对女青年当前和今后的生活状况、经济赋权和生计前景产生了连锁反应，强化了不平等模式。
5. 青年失业和缺乏机会会产生严重的社会影响，导致青年无法充分享受权利。除了个人层面的影响外，这种情况还会影响到一个社会的繁荣、稳定和平等以及一个国家的可持续发展。
6. 本次评价评估了开发署在全球、区域和国家层面对增强青年经济权能的支持，以及开发署三管齐下的方法在多大程度上促进了增强青年的心理、行为和经济权能，在多大程度上为减贫和改善生计创造了有利环境。
7. 评价的重点是 2015 至 2021 年年中在国家层面实施的干预措施。评价围绕着为开发署 2016-2021 年《青年促进可持续发展与和平全球方案》制定的变革理论修订版，评价小组根据广泛的利益攸关方协商对此进行了解释。
8. 评价工作以八个关键的评价问题为指导，同时结合四个国际商定的标准评价标准，即：相关性、连贯性、有效性和可持续性，再加上另外两个相关标准——包容性和创新性。
9. 评价采用一种受贡献分析启发的混合方法，力求叙述内容可信且有据可循，有助于解释变化是如何以及为什么发生的。通过迭代过程收集和分析数据，并对各种资料来源和方法进行交叉核证，其中包括广泛的多利益攸关方协商过程。评价遵循的是联合国评价小组的评价道德准则(2020 年)，并经过了详细的伦理审议。

二. 开发署增强青年经济权能方案的范围和规模

10. 开发署在增强青年经济权能方面的做法立足于开发署的组织任务和开发署履行任务的战略规划。最近的两个战略规划——2014-2017 年和 2018-2021 年的战略规划——将增强青年经济权能定位为横跨开发署减贫和善治这两个重点领域。

11. 2014 年底，开发署执行小组通过了首个全球青年战略，该战略与 2014-2017 年开发署战略规划相一致。该战略强调指出，增强青年经济权能是与参与和复原力建设并列的三个成果领域之一。该战略关注工作的数量和质量以及获得社会保障情况。2016 年，开发署启动了首个青年全球方案，这是一个多层次、多层面的方案提议，旨在促进和支持增强青年权能，促进可持续发展与和平，以此响应《联合国青年战略》、《2030 年可持续发展议程》以及联合国安全理事会关于青年、和平与安全的第 2250 号决议。

12. 开发署没有启动 2017-2018 年第二个青年战略，而是应秘书长执行委员会的要求，专注于制订首个联合国青年战略，即青年 2030。全系统的青年 2030 汇聚了联合国所有的支柱，又在很大程度上借鉴了开发署在增强青年权能方面所采用的综合方法，还在专题领域下增加了一个关于增强青年经济权能的支柱(于 2018 年 9 月启动)。

13. 评价期间，开发署在增强青年经济权能方面的投资估计每年约为 2 亿至 4 亿美元。开发署各种青年项目中约有三分之一的倡议与增强青年经济权能有关。

14. 增强权能背后的变革理论基于这样一种理解，即为了参与劳动力市场，年轻人需要能够清楚地说出他们的需求，并为他们的世界提出解决方案。他们需要拥有适合的能力、足够的资源，以及使他们能够施展才干的有利环境。后者需要通过青年组织和青年网络在机构层面进行干预，同时致力于向政策制定者提供支持，使政策制定者能够倾听青年的声音并做出回应。

15. 开发署采用一个三管齐下的方法来解决增强青年经济权能问题：(a) 需求侧注重支持创业和社会企业，纳入私营和公共部门的青年就业计划，公共就业计划促进青年在复苏的大背景下重新融入经济生活；(b) 供给侧包括通过技能发展、实习方案、志愿服务安置和就业中心提高就业能力以及解决技能不匹配问题；(c) 有利环境方面包括扶持有利于青年就业，特别是女青年和弱势群体就业的体制和政策框架和国家各项战略，以及加大对信息和通信技术具有青年就业潜力部门的投资。

三. 主要评价结果

评价结果 1. 开发署的干预工作在应对最紧迫的增强青年经济权能挑战方面的相关性：开发署一直高度关注青年面临的最紧迫挑战。但开发署的应对措施未能充分解决获得体面工作机会和生产性就业问题。开发署的增强青年经济权能干预工作偏向于供给而非需求，对大多数结构性挑战关注较少。

16. 总体而言，开发署的应对措施过多强调了创造就业的供给侧。大多数干预措施关注的都是年轻人的低就业力技能，而不是技能差距背后的结构性因素。开发署在就业力技能方面的绝大多数应对措施都集中在职业培训上，没有进一步解决造成技能差距的社会决定因素，以及教育系统或社会规范中存在缺陷等结构性挑战。

17. 开发署对需求侧举措的支持偏向于创业，而不是按部就班地创造就业机会。极少有干预措施是为了加强青年公共就业计划或为了促进创造就业机会的具体目标与私营和公共部门建立联系。与非正规就业和有利环境有关的青年挑战得到开发署的支持最少。相反，开发署的应对措施主要是通过培训方案侧重促进创业，有时是通过组织青年峰会向参会者提供财政支持，促进建立联系。尽管开发署越来越重视扶持社会保护机制，但很少将其与青年在非正规就业和有利环境方面所面临的具体挑战直接联系起来。

评价结果 2. 开发署干预工作的对象是最弱势的边缘化青年群体：开发署已做出坚定努力，不仅将不让任何一个人掉队原则纳入了各区域增强青年经济权能项目，而且将该原则纳入了项目主流。开发署通过其增强青年经济权能干预工作，已帮助到多种类型的问题青年和其他弱势的边缘化青年群体，特别是农村青年。青年被排斥在数字技术之外仍然是一个挑战，而 COVID-19 进一步加剧了这一挑战。

18. 开发署在各区域的战略和方案层面都纳入了不让任何一个人掉队的原则。开发署向边缘化青年伸出了援手，确保他们成为就业和生计方案的主要关注对象。

19. 开发署通过各区域的许多干预工作，在很大程度上以问题青年为目标。开发署向受武装冲突影响的青年提供了支持。尽管许多干预工作以城市为中心，但开发署的一些干预工作向农村地区难以接触到的青年提供了所需的支助服务，包括与增强青年经济权能有关的服务。COVID-19 疫情证明了一些受益者在获得技术和数字设备以及上网方面的挑战，以及有必要进一步关注在数字方面被排斥在外的青年群体。开发署的一些办事处拨出了额外资源，使目标青年群体有更多获得技术、数字设备和上网的途径。

评价结果 3. 在增强青年经济权能项目中解决性别平等和增强妇女权能问题：虽然各种类型的下游支持已使女青年受益并取得了成果，但各种增强青年经济权能项目未能解决女青年的差别需求，未能充分促进上游改革，未能触及社会规范、文化价值观及性别不平等和歧视根源的各项政策的实施和执行。

20. 开发署青年战略对性别平等和增强妇女权能的期许反映在开发署增强青年经济权能的方案方法中。在确定的 201 个增强青年经济权能项目中，98% 的项目被标记为有望促进性别平等；16% 的增强青年经济权能干预工作将性别平等作为审查的实施期间的主要目标。

21. 然而，在设计和报告时，性别问题在目标群体的概念化和阐述层面上仍然是一个挑战。在干预工作中，“青年和妇女”往往被归为一类，几乎没有细分的子类别。这一混淆降低了目标群体的清晰度，影响了干预工作的有效性。虽然各方为将性别平等考虑纳入主流做出了努力，但在增强青年经济权能干预工作中针对具体性别的发展支持还不系统，部分原因是有时在制订阶段就忽视了性别分析。在

增强青年经济权能干预工作中，触及性别不平等规范，推动解决女青年在经济和社会上遭排斥的例子寥寥无几。

评价结果 4. 将增强青年经济权能纳入开发署的特色解决办法：开发署着力在增强青年经济权能、关键专题领域和特色解决办法之间采取跨部门办法。这项工作取得了一些令人鼓舞的成果，虽然注意到在各个特色解决办法之间有明显的差异，但也让人看到了综合方法的积极潜力。

22. 开发署的整体政策和战略一直强调，青年是推动可持续发展及和平与繁荣多个方面发生变革的动因。借助青年议程的综合势头，开发署逐步将增强青年经济权能与各区域和国家层面的干预工作的关键专题领域联系了起来。增强青年经济权能在很大程度上是开发署从提供人道主义支持和加强复原力到建设和平以及气候和环境行动等一系列干预工作的一个组成部分。增强青年经济权能与减贫之间的关联最强(特色解决办法 1)，其次是治理(特色解决办法 2)和复原力(特色解决办法 3)，此外与环境和气候行动(特色解决办法 4)以及性别平等(特色解决办法 6)也有一些很有潜力的交叉点。

评价结果 5. 开发署通过应对 COVID-19 疫情来支持增强青年经济权能：虽然在开发署最初对 COVID-19 做出战略反应时对青年的考虑有限，但开发署已将青年置于开发署在国家层面应对 COVID-19 方案的中心位置。开发署在推动从各种渠道调集资源以补充现有的用于支持增强青年经济权能干预工作资源方面发挥了关键作用。

23. 开发署应对 COVID-19 疫情的战略方针对青年的考虑有限，特别是在早期阶段。开发署应对 COVID-19 的第二阶段对青年的关注度提高。例如，在 60 项社会经济影响需求评估和应对的地理平衡抽样中，62%考虑了年轻人，82%的社会经济应对计划抽样中考虑了年轻人。总体而言，52 个国家旨在通过联合国在创造生计第三个支柱下提供的支持，加强青年就业政策和监管环境。

24. COVID-19 疫情对执行增强青年经济权能相关项目产生了负面影响。正在开展的大多数增强青年经济权能的干预工作已经迅速转向数字交付，并开始使用在线会议，还有几项干预工作要么重新编制了方案，要么成了抗击 COVID-19 和实现复苏的切入点。几个增强青年经济权能项目成功地为缓解此次疫情对青年的不利影响做出了贡献。

评价结果 6. 技能发展和增强权能链：技能发展干预工作极大地促进了心理和行为赋权，但在经济效益方面取得的成果较少。开发署主要采取了下游方法来支持提高就业力，对更上游的结构性应对涉猎有限。

25. 总的来说，开发署在供给侧的应对措施严重依赖技能发展活动，在向工作过渡和进入就业市场方面投入的精力要少得多。在大多数干预工作中，技能发展活动在增强参与者的心理能力方面非常有效。技能发展培训在经济效益方面取得的成果不一。

26. 开发署所提供支持采取的是下游方法，关注的是个人参与者就业技能低的问题。开发署采取上游办法的证据少很多，而上游办法可以预防技能差距，提供系统的解决办法，有效升级和调整教育系统以适应市场需要。

评价结果 7. 创造就业、提供工作机会和鼓励创业精神：开发署为促进下游的青年自营职业和创业做出了重大贡献。开发署对上游结构性就业创造机制和青年就业质量的支持不太明显，而且这方面支持受到具体情况的影响。

27. 在审查的经典生计援助类型干预工作中，自营职业模式占主导地位。这些干预工作向技能培训、企业建立和通过企业启动工具包进行融资的全过程提供了支持。评价发现，支持社会企业是最近出现的支持社会创新和创业的类型。

28. 开发署通过与私营和公共部门建立伙伴关系，以就业计划和激励措施的形式支持上游创造就业机会以及向工作过渡，这一做法在一些地区比另一些地区做得更成功。在另外一些不太有利的情况下，如国家政府缺乏促进增强青年经济权能的意愿，或各机构因冲突而失灵，那么在上游创造就业机会的可能性就很小。

29. 开发署在增强青年经济权能方面采用的全面综合方法，即通过与私营和公共部门建立伙伴关系通过结构性应对措施来促进创造就业，以及提供更多融资和进入市场的途径，并未取得明显效果。

评价结果 8. 有利于增强青年经济权能的扶持环境——如果决策有利于增强青年经济权能，那么开发署对促进更有利扶持环境的支持就是有效的，但如果国家层面存在严重的结构性挑战，那么光靠开发署的支持就是不够的。

30. 开发署在国家政策环境有利，政府愿意推动青年政策的大环境下，在支持制定和实施有利于青年就业和创业的体制和政策框架方面发挥了重要作用。但评价发现，如果政府对增强青年权能(包括增强青年的经济权能)持消极态度，那么以青年为核心的应对措施就很少。在这些情况下，未看到强有力的证据说明，开发署在倡导增强青年经济权能方面的作用获得了支持。总的来说，除了在欧洲和独立国家联合体的干预工作外，大多数对制定优先关注青年就业国家战略提供的政策支持都没有采用系统方法。

评价结果 9. 成果的可持续性：有证据表明，开发署在加强心理赋权和促进技能发展方面的举措取得了可持续成果，但就业或自营职业带来具体经济利益方面的可持续成果较少。评价发现，影响可持续性的关键因素包括：政策环境的稳定性和国家行为体的政治意愿，财政的可持续性与推广和扩展之间的联系，以及在干预工作之前、期间和之后与青年的接触模式。缺乏后续机制和活动完成后的受益人数据也是评估可持续性面临的一个严重障碍。

31. 通过提高青年的能力，如相关的各种技能以及心理赋权，如动机和行为，可明显提高就业力的可持续性。由于缺乏企业存活率的数据，因此，不太能够明显看出通过市场准入和持续就业或持续自营职业/创业体现的经济效益的可持续性。对采取的干预工作进行审查后发现，缺乏明确、可操作的退出战略。

32. 所有权和伙伴关系是加强可持续性的两个关键因素。如果公共机构能够正常运转或国家政府将青年视为积极的推动力并对增强青年权能(包括增强青年经济权能)采取积极主动态度,那么开发署的干预工作就更为成功,也更可持续。此外,还发现可持续性与事先将倡议纳入国家结构之间存在明显的联系。

33. 在各项干预工作中,与青年接触对于可持续性而言是一项至关重要且未得到充分利用的资产。事实证明,与青年接触极其有用,特别是在冲突和建设和平的背景下。

评价结果 10. 战略相关性: 在全球层面,开发署通过立足人权方法且与联合国全系统青年战略保持一致的明确愿景,倡导增强青年的经济权能。区域和国家层面的增强青年经济权能工作尚未完全进入主流。

34. 开发署对增强青年经济权能所提供的支持对于联合国全系统更广泛地参与“青年十年”的活动至关重要。在指定国际青年年(2010-2011 年)之后,开发署在青年发展问题机构间网络中发挥了关键作用(开发署在 2015-2016 年担任该网络的共同主席),而且自 2012 年以来积极参加了经济及社会理事会青年论坛,自 2013 年起共同召集该论坛。开发署根据 2014-2017 年战略计划起草了开发署青年战略,作为本组织首份专门针对青年的战略文件,以此倡导增强青年权能,包括增强青年经济权能。开发署于 2016 年启动了其第一个青年全球方案,并于 2018 年与其他联合国组织一道起草和组织启动了联合国青年 2030 战略,在此过程中没有延期自己的 2014-2017 年青年战略。

35. 在区域层面,各项战略与开发署和联合国全系统全球青年战略接轨的范围和质量参差不齐,从全面融合到混合模式不等。目前还没有一个综合的增强青年经济权能战略,在区域层面上既考虑到体面工作,又考虑到创造生计。总体而言,国家层面大多没有明确的增强青年经济权能战略,即使有,也没有反映开发署关于体面工作和创造生计的全球核心愿景,而是倾向于侧重于就业和创业技能建设的供给侧。

评价结果 11. 青年的作用: 过去十年间,开发署对青年作用的概念不断发生变化。这一变化已开始重塑开发署与青年的伙伴关系及开发署干预工作的重点。开发署在全球层面扩大青年声音方面一直发挥着重要作用。青年的潜力及其对可持续人类发展的贡献在国家层面没有得到同样的重视。

36. 开发署 2014 年青年战略认识到,青年不仅是发展干预工作的受益者,而且有潜力成为变革性变化的积极推动者。在全球层面,开发署为扩大青年参与全球平台和政府间论坛做出了有意义的贡献。开发署还创建了创新平台,为青年参与开辟了新渠道。

37. 开发署的青年战略强调有必要在开发署内部建立对青年问题有敏感认识的组织机制,区域和国家层面也有一些确保组织规划进程包容青年的例子。总体而言,开发署的做法一直是务实的,在全球和区域层面干预工作的设计阶段经常与青年协商,追求循证设计,但在国家层面的干预工作中与青年的协商较少。除了

这些青年协商外，青年参与制定开发署战略或与增强青年经济权能有关项目设计的证据有限。在执行层面，有证据表明考虑到了青年视角。

评价结果 12. 外部和内部的一致性：开发署通过在有关青年的国际网络和机制的议程制定和协调方面发挥积极作用，显示出高度的外部一致性。开发署将自己定位为在全球平台上为青年参与增强青年权能工作提供战略领导。内部的一致性不那么明显，因为青年主流化工作前后不一，在区域和国家层面的战略文件中差异很大。谈到青年时，常常将其与妇女混为一谈，或者将其归入“弱势群体”这一更广义的类别。

38. 开发署在促进增强青年权能方面具有独特的优势，并已利用其优势和借鉴其多学科方法，在这一领域进行全球定位。根据对合作伙伴的访谈和调查，开发署在增强青年权能方面的优势在于其办事处遍布各国，授权任务广泛，服务对象包罗万象，业务能力强，有召集能力，还能发挥整合者的作用，再加上开发署有筹集实物和财政资源的能力。

39. 开发署在青年问题国际网络和机制的议程制定和协调方面发挥积极作用。其中包括对起草联合国全系统青年 2030 战略及其问责制框架做出了重大贡献。开发署的领导力和召集作用在大多数区域都很明显，开发署在这些区域的战略定位立足于区域需求和区域优先事项。

40. 关于内部一致性，青年主流化尚未完全纳入区域和国家战略文件。所有区域方案文件在其情况分析中都以不同程度的全面性考虑了青年。在抽样的 60 份国家方案文件中，大多数都考虑到了年轻人，尽管青年基本上都是被列入了更广义的“弱势群体”类别中。

评价结果 13. 工作人员和资源：开发署为支持增强青年权能设立了一个专门的机构架构。该架构的有效性受到以下因素的影响：各种青年项目中缺乏专门的增强经济权能的人力资源，无法促进相互交流；国家层面的青年协调人的制度化程度有限；区域结构提供支持的方式是“提出要求才会提供支持”；以及缺乏支持青年全球小组的明确财务机制。

41. 开发署于 2014 年成立了全球青年小组，设在政策和方案支助局治理小组内。自成立以来，全球青年小组在总部的规模就一直很小。就职能而言，全球青年小组的作用已变得越来越核心，越来越具有战略意义。必须指出的是，开发署青年战略没有建立跨专题群组的责任分工；一直以来也没有明确责任分工。由于各专题组缺乏专门的协调人和青年问题专家，协调和青年主流化工作受到影响。总体而言，总部和各地区的内部和外部受访者都对总部全球青年小组提供的支持表示非常满意。

42. 全球青年小组已进一步扩大，设立了区域的青年问题协调人。2021 年，除拉丁美洲和加勒比地区外，每个地区都设立了一个区域协调人。100 多个国家办事处(75%以上)宣布设立了青年问题协调人。虽然协调人总体责任将青年问题纳入国家办事处工作的主流，但这些作用和职责往往没有写入协调人的职务说明。一般而言，各国应对增强青年经济权能挑战的能力也各不相同。

43. 开发署的青年战略没有为其促进增强青年权能或增强青年经济权能的核心活动制定财务基准。扶持青年的总体财务状况缺乏可预测性，迫使全球青年小组将大量精力用于资源筹集工作，这仍然是推进增强青年经济权能议程的一个主要挑战。

评价结果 14. 创新和创新方法：在利用社会创新促进青年创业方面，开发署的专业知识不断增加，这是开发署在增强青年经济权能方面工作方面的一个附加值。迄今为止的各项努力还未能提高创新驱动的举措对难以接触到的青年的包容性，也没有加强组织从创新举措中系统学习。

44. 开发署为创新和数字技能发展以及技术引进提供了支持，还为孵化和转化社会创新理念提供技术和资金援助，以在各国创建青年初创企业。促进通过社会创新推动青年创业使开发署的增强青年经济权能方案制订工作超越了针对劳动密集型领域的有些传统的生计干预措施，以支持青年发挥作用，促进实现可持续发展目标。创新方法和工具方面的技术专长正在成为开发署在增加青年经济权能伙伴关系中的一个附加值，作为利益攸关方对创新能力建设日益增长需求的一个回应。

45. 在增强青年经济权能的背景下，开发署加速器实验室的建立使开发署具有了向青年提供“现代化”支持的潜力。开发署越来越多地利用创新挑战和数字强化平台，如黑客马拉松和游戏化，征集当地发展解决方案，促进青年创建初创企业。开发署还探索了替代筹资机制，取得的成果好坏参半。促进青年牵头创新和社会创业的旗舰区域方案表现出良好的推广和扩大势头。

评价结果 15. 伙伴关系：开发署增强青年经济权能倡议受益于与其他联合国组织、青年组织和私营部门的伙伴关系。然而，机构间合作尚未完全转化为在各国技术层面的落实工作；除利用私营部门的资金外，还应进一步利用该部门的其他投入。与青年组织的伙伴关系目前主要侧重于方案执行工作，但近年来，开发署一直在增加参与和共同创造。

46. 开发署一直积极参与增强青年权能的全球网络，例如为青年提供体面工作全球倡议、青年 2030、联合国青年发展机构间网络以及全球青年与和平与安全联盟。开发署建立了与国际劳工组织(劳工组织)、人口基金和联合国儿童基金会(儿基会)等其他联合国组织的双边伙伴关系框架，以再次确认其在优先领域开展协作的承诺，这些领域包括增强青年的经济权能。要更系统地落实机构间合作框架，除领导层的承诺外，还需要加强在区域和国家的技术和方案拟订层面的认识和协调。

47. 开发署与青年牵头或以青年为基础的组织协作开展增强青年经济权能的干预工作，主要通过技能发展方案/项目，其次是创业和青年就业项目。尽管在回复调查的青年组织中，一半以上参加过开发署的活动，约 45%曾是开发署项目/方案执行工作的伙伴，但只有 13%的组织曾担任项目/方案委员会或指导委员会的成员，只有约三分之一的组织曾在方案/项目设计方面被征求意见。

48. 与私营部门的伙伴关系为开发署在一些国家的技能发展和创业支持倡议作出了重要贡献，并促成了一些增强青年经济权能重要倡议的创立和运作。开发署探索了与私营部门在青年问题的宣传和增强青年权能方面的创新伙伴关系。

评价结果 16. 监测和评价系统：尽管在开发青年跟踪系统和青年 2030 记分卡方面取得了重大进展，但在衡量开发署在支持增强青年经济权能方面取得的成果方面仍存在重大欠缺。现有的工具以及监测和评价系统不能充分反映开发署在机构、区域和国家各级在增强青年经济权能方面的贡献。

49. 开发署没有一个能够展示其对增强青年经济权能工作的贡献或该工作衡量标准的总体成果框架。虽然一些国家很好地利用其国别方案成果框架列出项目成果，但总体而言，具体衡量开发署方案拟订对青年经济赋权促进力度的业绩指标的实例有限。在 2015-2021 年期间 201 项增强青年经济权能干预工作中，只有 19% 进行了分散评价。

50. 2016 年实现了一个重要的里程碑，推出了整个机构不让任何人掉队的青年问题指标，以此改进监测和数据系统以更好地跟踪与青年相关的支出。

51. 最近，开发署支持秘书长青年问题特使开发青年 2030 记分卡，¹ 以更好地了解联合国国家工作队在青年 2030 战略所述优先领域的业绩。目前，开发署正在与青年问题特使协调，再为联合国各实体制定一个机构记分卡。这为开发署提供了制定全面框架的机会，该框架不仅有助于开发署在青年 2030：联合国青年战略中的承诺，而且也有助于自身全面报告增强青年权能工作的需求，特别是增强青年经济权能的工作。

四. 结论

结论 1：开发署将自己定位为增强青年经济权能工作的关键参与者，并在联合国系统内的全球议程背景下发挥重要作用。

52. 开发署在 2014 年启动了青年战略，在组织内为将青年主流化创造了势头。该战略是该组织首个专门针对青年的战略，其愿景立足于采用基于人权的方法增强青年权能。该战略作为重要一步，加强了开发署在增强青年经济权能方面的独特全球定位。随后，开发署积极协作参与通过青年 2030 战略塑造联合国全系统的青年远景，并共同召集和加入各种与增强青年经济权能有关的机构间平台。

53. 开发署在增强青年经济权能方面的优势在于其办事处遍布各国，授权任务广泛，目标群体覆盖面广，有召集能力和将青年经济赋权纳入其他领域的的能力，而且开发署有获得实物和财政资源的能力。开发署借助其建立已久的伙伴关系，一直在成功地发挥其召集能力，保持青年问题议程的高关注度，并促进青年参与到全球对话中。开发署青年战略的广泛性使开发署能够在寻求其自身定位和价值主张的同时，探索增强青年经济权能的不同办法。开发署在增强青年经济权能方面的增值作用并未在所有区域都得到同等的充分利用，这取决于开发署是否能够采用以下办法：增强青年经济权能的跨部门办法以支持特色解决办法；结合多种青

¹ 联合国国家工作队青年 2030 记分卡。

年经济赋权支持(将供应、需求与扶持环境支持结合)的整体方案办法；开发署获公认的创新办法，特别是在促进社会创业方面的办法。

54. 这方面所取得进展的关键是开发署已建立支持青年主流化的体制结构和工具。这有助于在该组织推动青年议程，最终有助于加强青年经济赋权工作的成果。开发署青年战略促进了为支持青年主流化建立专门的内部架构，并开发重要的工具和指导材料(例如，青年全球小组、区域青年联络人等)。开发署青年全球小组和区域青年问题协调人大力倡导该组织内外的青年议程。

结论 2：开发署增强青年经济权能的全球愿景尚未纳入整个组织的主流工作。最近在全球、区域和国家各级的执行工作不均衡，削弱了开发署在增强青年经济权能方面的独特作用。

55. 开发署为支持各个专题领域的增强青年经济权能工作付出了公认的可贵努力，但还没有在区域和国家两级采取跨部门办法，因为全球愿景未充分纳入主流。在区域一级，除了必要的背景调整外，在多大范围通过了积极主动的青年经济赋权议程也存在差异。总体而言，区域和国家两级大多缺乏明确的增强青年经济权能战略，即便在有战略的情况下，这些战略没有反映开发署的核心全球愿景，也没有努力说明开发署的定位和独特贡献。

56. 将青年经济赋权与六个特色解决办法相结合的工作主要体现在治理、建设和平和复原力领域，在环境和气候行动以及创新方面也开展了有希望的工作。然而，在大多数情况下，解决各种青年经济赋权问题的工作存在脱节，未遵循全面长期的增强青年经济权能国家战略，否则开发署本可以在这方面产生更大影响。

结论 3：开发署在支持增强青年经济权能方面的成果好坏参半。虽然实现了个人层面的经济权能增强和技能发展，但开发署没有为青年在较大范围内获得体面工作和足酬就业作出重大贡献。

57. 开发署对青年获得体面工作和足酬就业的贡献强调供应而非需求，没有充分采取应对结构性挑战所需的综合办法。虽然在增强参加开发署方案的青年的心理和行为能力方面取得了积极成果，但这些成果并不总是带来提高青年经济利益的具体结果。开发署的重点主要是通过发展技能来促进供应，而这种下游方法没有解决结构性对策问题。在提高对青年工人的需求方面，开发署提供的支持专注于青年自营职业、创业和社会企业。这种专注阻碍了对可持续性采取更全面、更综合的办法，因为基本上忽视了政府或私营部门结构性就业创造面临的多重挑战。此外，对扶持环境的关注很少，几乎没有取得切实的成果。这是因为开发署偏重于个人的行动和责任，而不是创造有利的扶持环境以及缺乏系统处理办法的重要情况。开发署在应对结构性挑战方面也面临严重的限制，例如严重的结构性挑战(机构薄弱、对青年持不利态度、经济脆弱性、脆弱并受冲突影响的环境等)、缺乏兴趣、国家行为体的政治意愿薄弱以及资源限制。

结论 4：虽然开发署将不让任何人掉队的原则作为主流纳入增强青年经济权能的干预工作，并成功帮助和惠及许多处境不利的个人，但对在社会规范以及不平等和歧视根源的上游变化方面的贡献非常有限，特别是在性别问题方面。

58. 开发署在各区域的干预工作优先考虑和针对弱势青年群体，为他们带来惠益。在拟定方案时，妇女和青年往往被归在弱势群体类别下，不加区别。两类人各自的需求没有具体说明，因此往往得不到照顾。虽然开发署付出了很多努力，力求将性别平等和增强妇女权能作为主流纳入增强青年经济权能的活动，但迄今为止，大多数干预措施都侧重于确保男女平等参与。开发署尚未成功应对青年妇女的差异化需求，也没有促成在社会规范、文化价值观以及性别不平等和歧视根源方面的上游变化。开发署错失良机，未能通过在干预工作制定阶段开展详实的性别平等分析，更系统地将青年妇女纳入其中。

结论 5：开发署尚未在明确的青年经济赋权战略指导下利用其战略伙伴关系。尽管开发署作为议程制定者和伙伴关系领导者的独特地位由来已久，但其召集能力并未得到优化利用，未用于集中政府和私营部门的力量实现强有力的青年经济赋权议程，未用于在国家一级进一步与联合国其他组织协作。

59. 开发署增强青年经济权能方案的拟订工作往往受到各国政府缺乏将青年经济赋权作为优先事项的兴趣和政治意愿的影响，而且在许多国家这种影响过于严重。开发署作为青年经济权利倡导者的作用尤其受到损害，因为它对采纳以青年为重点的经济赋权政策几乎没有影响，是否采纳在很大程度上取决于各国政府对青年的积极或消极态度或捐助方的地缘政治捐助重点。

60. 跨部门方法作为设想出现在青年战略中，在青年 2030：联合国青年战略中得到了加强，在青年、和平与安全领域得到了实质执行。相比之下，开发署没有充分遵循这一增强青年经济权能的方法。跨部门办法要求开发署更好地将其伙伴关系纳入明确全面的青年战略，并设定中期和长期框架。

61. 开发署与其他联合国组织(如劳工组织、儿基会、人口基金)建立了双边伙伴关系战略，以促进在多个领域增强青年经济权能，除其他领域外包括青年问题的参与和宣传以及青年、和平与安全。这些伙伴关系受益于这些组织的专题专门知识以及利用联合网络和资源的机会。全球一级的机构间合作战略尚未完全转化为在各国技术层面的落实工作。

62. 尽管国际金融机构和私营部门都对增强青年经济权能感兴趣，但它们尚未充分参与开发署的青年经济赋权活动。尽管进行了合作的尝试，但参与工作往往支离破碎、具有投机性，并不以支持构思周密的增强青年经济权能战略为目标。同样，开发署尽管明确认识到青年组织在发展中的作用，但在国家一级与青年组织的伙伴关系有限，这种伙伴关系本可以帮助游说政府和民间社会更多地参与。开发署尚未建立对青年问题有敏感认识的组织机制，这类机制将不限于执行活动，而是努力确保青年参与方案拟订和共同创造，以支持开发署增强青年经济权能的宏伟目标。

结论 6：开发署成果框架和监测制度目前不能充分衡量和展示其在增强青年经济权能方面的成果。

63. 青年问题组织架构和专门工具的影响受到以下因素的限制：区域间执行工作不均衡，国家一级的制度化不足，以及青年问题指标等一些工具存在局限性。青

年主流化仍然主要由少数几个倡导者推动，没有充分融入该组织的其他工作。各专题群组和国家办事处之间缺乏责任矩阵和上下级关系加剧了这一现象。

64. 最重要的是，没有充分开发和应用监测和评价工具和程序来增强青年经济权能。开发署没有增强青年权能或经济权能方面的整体成果框架。在报告做法和指标选取方面存在不足，机构青年问题指标在可靠性和有用性方面存在问题。对增强青年经济权能问题评价的覆盖率远低于机构平均水平。这影响了开发署记录和衡量其对青年经济赋权的贡献的能力，并影响了学习青年经济赋权手段以改进未来的干预工作并支持资源调动工作的机会。

结论 7：开发署正在成为促进青年社会创新的全球领导者。将难以接触到的年轻人和低技术价值链纳入其中仍然具有挑战性。

65. 开发署对内部和外部的创新能力建设增加了投入，以支持青年创新和社会创业。加速器实验室和区域创新团队一直是开发署的方法现代化的关键。开发署在青年社会创新方面的专门知识日益增长，正在获得利益攸关方的认可，并促进了新的伙伴关系。

66. 在将这些良好做法和创新技术用于吸引难以接触到的青年和满足其需求方面，仍然存在挑战。开发署在创新方面的方案拟订缺乏针对性战略，说明如何接触和纳入青年妇女、未受正规教育的青年、残疾人、移民、少数民族和其他群体。此外，开发署支持创新想法和解决方案，以应对全球社会挑战，并为受欢迎的创意提供孵化、指导和启动资金，这些举措在私营部门蓬勃发展的情况下非常及时。然而，在私营部门处于新兴状态的欠发达国家，推广这些举措的前景可能比较黯淡。从扶贫的角度来看，开发署创新活动可能更多作为附加品设计的，没有与国家一级的大规模方案和减贫工作联系起来，也没有充分关注青年。

结论 8：该组织没有系统地解决为增强青年经济权能工作调动资源的主要挑战。开发署尽管偶尔在资源调动方面取得成功，但仍缺乏以本身青年经济赋权比较优势为基础、明确界定的结构化供资战略。

67. 关键的阻碍因素包括许多政府和捐助者缺乏兴趣，缺乏明确界定的青年经济赋权调动战略，而且开发署无法展示其价值主张。尽管开发署在机构层面强调增强青年经济权能，但其分配给方案拟订和工作人员的资源有限且不稳定。这造成了开发署青年经济赋权方面的宏伟目标与对此的机构承诺之间的矛盾。

结论 9：开发署将青年置于其 COVID-19 应对措施的中心位置，显示了增强青年经济权能和开发署参与恢复工作的重要性。

68. 开发署迅速认识到 COVID-19 对青年的破坏性影响。开发署调整了基金和方案的用途，以应对青年在大流行病期间面临的挑战。开发署还在推动从各种渠道调集资源以补充用于支持增强青年经济权能干预工作的现有资源方面发挥了关键作用。

69. 最重要的是，虽然开发署对 COVID-19 的战略反应最初没有考虑到青年，但已将青年置于开发署在国家层面应对 COVID-19 方案的中心位置。这无疑表明，

开发署致力于在恢复工作中增强青年的经济权能，也表明这方面工作对执行新的开发署 2022-2025 年战略计划的意义。

五. 建议

建议 1：开发署应优先重视就业能力、创造就业机会与扶持环境方面干预措施之间的相互联系和协同增效，而不是侧重能力发展或创业的独立干预措施。

70. 需要进一步强调劳动力需求的不足，并强调创造有利的扶持环境和自营职业生态系统，以提高年轻人就业机会的数量和质量。因此，开发署必须进一步将支持青年经济赋权纳入更广泛的部门战略和上游方案，包括社会保护的方案拟订。开发署应优先力求消除边缘化青年所面临结构性障碍的长期干预工作，加强社会保护，并解决非正规部门青年面临的挑战。在这方面，需要更多地关注对责任承担人的支持，确保青年能够获得体面的工作。

71. 开发署应进一步利用其有利地位影响国家议程，使其有利于青年/增强青年经济权能，并努力在全国范围内提高认识和达成共识，以便使青年经济赋权成为国家发展议程的优先事项。

建议 2：开发署应详细说明其增强青年经济权能的方案办法，具体做法是编写一份指导文件，阐明开发署在各种背景下的宏伟目标，并为战略定位、协同以及方案设计和执行提供实际指导。

72. 该文书应采用跨部门办法来增强青年经济权能，并进一步加快从规模较小的青年经济赋权干预工作向综合政策咨询支持的过渡。该指南应侧重于每类方案背景下最有效的干预措施。

73. 作为执行这项建议的步骤，开发署需要明确界定青年经济赋权的概念，并制定关于青年经济赋权的综合变革理论，或结合全部六种特色解决办法，更全面地制定关于增强青年权能的理论。这应作为制定综合对策的基础，同时确定开发署的价值主张和作用，包括在更广泛的青年 2030：联合国青年战略内的主张和作用。开发署不妨在其指导意见中纳入青年经济赋权以外的青年赋权其他内容，以促进其跨部门办法。

74. 为确保内部一致性，该指导意见应被纳入下一代区域方案文件，以便这些文件更加关注青年经济赋权。

建议 3：开发署应采取措施，确保其不同区域的青年机构架构在全组织范围内保持一致。

75. 开发署应确保区域青年问题协调人在所有区域到位并发挥作用，以有效支持国家办事处。区域青年协调人应具备资源和制度，从而能积极主动地向国家办事处提供关于最佳做法的支持和指导。

76. 开发署必须在整个组织内建立明确的责任矩阵，以促进将青年就业问题纳入各专题群组的主流并加以协调。开发署应促进国家、区域和全球各级不同团队和群组之间的问责、协同增效和交流，以便有效地将增强青年经济权能纳入主流。

77. 开发署还应加强国家协调人系统，确保该系统有充足的资源和能力来充分运作。协调人的责任应纳入工作人员职权范围。需要编写指导说明和入职材料，以确保明确了解职责并加以有效执行。

78. 开发署应提高工作人员了解并应对青年需求的总体能力。开发署应将有关青年方案拟订的能力建设内容纳入现有的培训方案，应包括制定一份指导说明和工具包，说明如何将青年纳入青年、和平与安全之外的开发署各个方案拟订和业务工作领域。

建议 4: 开发署应系统地认识到青年妇女的不同需求，以及这些需求如何与年龄、能力、族裔/土著身份、所在地(农村/城市)和其他指标相互交织。开发署应优先支持那些希望促进改变社会规范并消除不平等、排斥和歧视根源的努力。

79. 开发署不应限于设定对青年经济赋权干预工作的妇女参与比例，而应着眼于满足青年男女对其经济赋权的差异化需求。此外，动员青年、家庭、同龄人和社区成为性别关系转型的推动者，是转变不利的社会规范以及性别不平等和歧视的驱动因素的关键。开发署为提高其增强青年经济权能项目中性别平等和增强妇女权能干预措施的效力，应结合当地情况加强需求评估和前端分析。此外，开发署应建立机制，让不同能力和背景的青年妇女从一开始就参与制定适合其需求和具体挑战的干预措施。

建议 5: 开发署关于增强青年经济权能的新愿景需要进一步利用战略伙伴关系来促进青年的行动，将青年本身视为变革推动者和发展伙伴，而不仅仅是受益者。

80. 开发署在制定其全面的青年经济赋权愿景时，应考虑对照其变革理论对利益攸关方进行摸底，以确定其需要培育的不同类型的伙伴关系，以便可持续地实现青年经济赋权目标。这要求开发署评估其在增强青年经济权能的发展生态系统中的定位、比较优势和价值主张，以及打算采取的途径。开发署应相应地设计其伙伴关系战略，以确保协同增效，并调动必要的专业知识或资源。除了评估和调整在其他区域和(或)国家现有的成功伙伴关系外，开发署应确定可在哪些领域与其他联合国组织、民间社会、私营部门和国际金融机构定期开展可持续的协作，并探讨是否可能与其制定联合战略和资源调动计划，从而实现协同增效，而不是满足于一次性基于项目的伙伴关系。

81. 在试点经验的基础上，开发署需要创建机制，引导青年为开发署国家一级的工作提供意见和反馈，将青年视为合作伙伴，而不仅仅是受益者。开发署还应制定试点干预措施，用于探索青年在研究、规划、实施、甚至监测和评价等领域的新作用。开发署应制定措施，从项目设计的早期阶段就切实让所针对的青年更有效、更切实地参与进来。开发署需要采纳为接触弱势青年专门开发的社会创新，使用这类青年可获得和可持续的技术。这种方法应确保方案的设计适合所服务青年的需求，并促进青年在经济和社会问题上发声。

建议 6：开发署需要加强其成果框架及其监测和评价做法，以充分跟踪增强青年经济权能的成果和支出。

82. 开发署需要更好地将成功实现青年经济赋权的构成要素概念化，并将其转化为整体成果框架，作为指导文件的一部分，这将使该组织能够一致地衡量、监测、报告和学习其青年经济赋权的成果和贡献，包括可持续发展目标 4.4、8.5 和 8.6。这将有助于针对更广泛的青年赋权议程进行报告，特别是开发署在青年 2030：联合国青年战略中的承诺。

83. 更新的成果管理系统不应局限于活动参与者人数的指标，而应侧重于成果。开发署应考虑在方案执行之前、期间和之后对目标人群进行详细的基线调查，以便能够检查方案的影响。此外，开发署应在项目完成后跟踪进展情况，尤其针对关键干预措施和创新方法，以确定参与者的长期经济权能增强情况，从而获得对青年经济赋权长期成果、可持续性和制约因素的认识。这可以通过分散评价扩大青年经济赋权干预措施的覆盖面来实现。

84. 最后，开发署应采取措施改进青年问题指标，以自身使用其他指标的经验为基础，并利用联合国其他组织使用类似指标的经验。为保证该工具有效，开发署应确保该工具在该组织内得到一致运用，并接受随机的质量保证检查。这些指标若成为跟踪进展情况的可靠系统，则可以支持开发署在全球、区域和国家各级在调动资源、问责和了解青年情况的管理决策方面的工作。

建议 7：在更新开发署的青年经济赋权愿景的同时，应制定结构清晰的资源调动战略。

85. 开发署需要为青年赋权制定资源调动战略或为青年经济赋权制定专门的战略。该战略应作为一项可行性计划，涵盖以现实的方式支持开发署增强青年经济权能宏伟目标的手段，并列明充分、可预测地为项目供资的多样化资金来源。这项工作应该可以为开发署提供机会，供其重新评估在青年经济赋权领域的范围和宏伟目标，并对其在这些领域的足迹进行成本机会分析。为了支持其调动资源工作，开发署可以考虑委托进行一项宣传研究，说明不解决青年经济赋权问题的代价。

86. 同时，鉴于捐助方资金的局限性和不可预测性，开发署应参与讨论是否有机会为该领域利用现有资源并获得额外的核心资源。由于青年被认定为开发署的一个优先事项，该组织可以通过提供更充足的核心业务资金来维护和展示对青年的机构承诺。