



大会  
经济及社会理事会

Distr.: General  
23 July 2007  
Chinese  
Original: English

大会

第六十二届会议

临时议程 \* 项目 64(b)

社会发展：社会发展，包括有关世界社会状况和有关青年、老龄、残疾人和家庭的问题

经济及社会理事会

2007 年实质性会议

议程项目 14(b)

社会和人权问题：社会发展

用于监测青年在全球经济中取得的进展的目标和指标

秘书长的报告

增编

摘要

本报告是秘书长关于《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》后续行动的报告（A/62/61-E/2007/7）的增编，是根据社会发展委员会第 45/2 号决议的规定提出的。报告内详细阐述了用于监测青年在全球化、贫穷和饥饿、教育和就业等领域取得的进展的目标和指标，并讨论了选定拟议的各项目标和指标的基础。

\* A/62/150。



## 一. 引言

1. 社会发展委员会在第 45/2 号决议中请秘书长与联合国系统各组织、方案和专门机构协商，确定《世界青年行动纲领》内“青年与全球经济”项目组的各项目标和指标，并作为秘书长关于《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》后续行动的报告的增编，提交大会第六十二届会议。
2. 为了便于编写这份报告，经济和社会事务部所属社会政策和发展司于 2007 年 5 月 30 日和 31 日在纽约召开了一次机构间专家组会议，邀请了联合国系统各组织的专家、学术界人士，以及青年组织代表一起讨论用于监测青年在全球经济中取得的进展的目标和指标。
3. 这份报告是根据这次机构间专家组会议的讨论结果编写的，其中谈及列入“青年与全球经济”项目组中的《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》的各个优先领域，即全球化、贫穷和饥饿、教育和就业，并提出用来监测在这些领域取得的进展的一些具体目标和指标。本报告的结论部分提出了政策建议。

## 二. 监测青年在全球经济中取得的进展

### A. 设立关于青年的各项目标和指标的必要性

4. 1995 年通过的《世界青年行动纲领》大大地推动了青年发展议程。《世界青年行动纲领》是一项史无前例的举措，它是国际社会认识到青年作为主要人力资源以及作为推动社会改革和促进经济发展的关键要素的价值，以及为了突显解决青年发展所面临的各种障碍而采取的行动。它为改善全世界青年人的生活所采取的国家行动及国际行动提供了政策框架和实用的指导方针。最近通过的各项区域倡议，如《非洲青年宪章》、《欧洲青年公约》以及《伊比利亚-美洲青年权利公约》都进一步为青年发展议程注入了活力。然而，《世界青年行动纲领》和这些区域倡议虽然已在指导国家青年政策的拟定和执行方面有所助益，但它们没有提出指导方针可用以评估在实现这些文件载列的各个广泛目标上取得的进展。设定以具体目标和有时限的指标组成的具体基准有利于制订和阐明国家和国际两级的青年发展议程，并为评估国家作出的进展提供更好的机会。
5. 在千年发展目标框架中提出的各项目标和指标确可作为确定青年发展方面的目标和指标的一个起点。但是，千年发展目标着手解决的问题涉及全人类，包括青年在内，但它们并不是专门针对许多直接影响青年发展的问题。青年作为总体人群的一个组成部分，肯定会从实现千年发展目标取得的整个社会的改善明显获益。但是，青年是一个特定的社会人口群体，有着自身的和有时是独特的各种挑战。解决青年发展议程上的一系列严峻问题和评估政策措施取得的成果为改进

政策的制订提供了机会，使政策更加切实有效。为了抓住这个机会，需要协调努力，规划青年发展的远景，包括确定具体的目标和可衡量的指标。

## **B. 各项相关目标和指标的制定：关键假设**

6. 第一个挑战是需要确定具有前瞻性但却切合实际的目标和指标。这份报告提出的目标和指标都来自各国政府作出的承诺，但以可以衡量的方式加以编制。目标和指标的选取取决于是否拥有可供记录进展情况的可靠数据。遗憾的是，缺乏专门关于青年的资料 and 根据年龄分列的数据是这方面的一个巨大障碍。对全球化等一些《世界青年行动纲领》的优先领域来说，要界定可计量和可比较的指示数来设定目标和指标并非易事，而对饥饿和贫穷等其他一些优先领域来说，这类数据历来都按住户收集，一般缺乏专门针对青年收集的数据。此外，也可能没有关于青年的各个分组的数据，也没有青年发展受到挑战最严重的地区的数据，如关于残疾青年、农村地区青年以及处于冲突地区和冲突后地区的青年的数据。

7. 由于全球化对世界各地青年产生的影响不同，另一项重大挑战是如何根据青年目前的情况设定适用于所有区域的共同、有意义和切合实际的指标。各国之间的差异需要各国根据本国情况，设定符合当地的相关中期目标和指标。

8. 在设定下文所列具体针对青年的目标和指标时，作出了巨大努力，力求在与现有各项目和指标保持一致之时，还设法超越这些目标和指标。例如，在某些情况下，对现有千年发展目标规定的目标和指标进行了调整，以便反映出这些领域针对青年所需采取的具体行动。

9. 为实现这些拟议目标和指标所选定的时间框架是 2005 年到 2015 年。选择这组起始日期和结束日期的原因，一方面是因为它们标志着《世界青年行动纲领》通过的十年和二十年，另一方面，它们也符合 2005 年世界首脑会议重申发展承诺的时间以及实现千年发展目标的目标日期。

## **C. 拟议的目标和指标**

10. 下表概述了拟议用来监测青年在全球经济中取得的进展的目标和指标。下节根据全球化、贫穷和饥饿、教育和就业四个优先领域对每一个拟议目标和指标都作了详细阐述。秘书长提交大会本届会议关于《世界青年行动纲领》后续行动的报告（A/62/61-E/2007/7）详细分析了其中每一个领域取得的进展和青年面临的制约。

11. 尽管这份报告确定的各项目和指标都是为了“青年与全球经济”项目组项下的优先领域，但得强调指出，这一项目组的优先领域与其他项目组的优先领域都密切相关。况且，信息和通信技术、保健、艾滋病毒/艾滋病、环境、药物滥用和武装冲突等领域全都影响到青年在全球经济中的状况。不过，这些问题属于《世界青年行动纲领》的其他项目组的范围。

## 全球化

12. 处于当今这个迅速变化的世界的青年比以往任何时候都更能参与全球发展并从中获益。但是，在不断演化的全球经济中，青年也面临着新的和复杂的挑战。为了捕捉全球化对青年可能产生的积极和消极影响，为这一优先领域提出了两个目标。目标 1 是要提高青年参与全球经济的机会；目标 2 是要把全球化对青年的消极影响降到最低。

13. 随着全球化的推展，文化交流和其他跨国界教育的机会大增。这些机会提供了青年取得可在全球市场待价而沽的技能以及接触不同文化的途径。遗憾的是，尽管全球化推动了货物和资本的跨国界流动，但人们特别是青年得到国际流动的好处的机会并不多。跨国界流动的机会不足，青年很可能被排除在能够提高他们学识和促进他们就业的国际教育和文化交流的大门之外。因此，指标 1.1 认识到跨国界教育机会和文化交流对促进青年的个人发展和对增加他们对国家发展的贡献都很重要。

表

### 用于监测青年在全球经济中取得的进展的拟议目标和指标

| 目标                           | 指标                                                               |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>全球化：</b>                  |                                                                  |
| <b>目标 1：提高青年参与全球经济的机会</b>    | 指标 1.1：在 2015 年年底前，制定和执行增加青年跨国界教育机会和文化交流数目的政策和方案                 |
|                              | 指标 1.2：在 2015 年年底前，增加承认包括职业资格在内的教育资格的国际协定的数目                     |
|                              | 指标 1.3：在 2015 年年底前，确保所有青年包括最脆弱和处于社会边缘地位的青年都有机会获得合法身份             |
| <b>目标 2：将全球化对青年的消极影响降到最低</b> | 指标 2.1：2005 年至 2015 年期间，使没有社会保护的青年的比例减半                          |
|                              | 指标 2.2：2005 年至 2015 年期间，使针对处于社会边缘化地位的青年，特别是青年移民的社会融入方案的覆盖面增加 50% |
| <b>贫穷和饥饿：</b>                |                                                                  |
| <b>目标 3：消除青年男女的赤贫</b>        | 指标 3.1：2005 年至 2015 年期间，赤贫青年户主家庭的比例减半，同时确保女性青年户主家庭不会过度贫穷         |
|                              | 指标 3.2：2005 年至 2015 年期间，无法获得水、卫生设施、电、医疗保健和其它基本服务的青年男女比例减半        |

| 目标                                               | 指标                                                             |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
|                                                  | 指标 3.3: 确保青年男女通过青年组织参与到国家发展和/或减贫战略的制订、实施、监测和评估                 |
|                                                  | 指标 3.4: 2005 年至 2015 年期间, 没有适当住所或住房的青年比例减半                     |
|                                                  | 指标 3.5: 2005 年至 2015 年期间, 青年男女获得小额供资或其他金融服务的比例增加 50%           |
| <b>目标 4: 确保所有青年男女有平等的机会获得安全和有营养的食物</b>           | 指标 4.1: 2005 年至 2015 年期间, 让饥饿的青年男女比例减半                         |
|                                                  | 指标 4.2: 2005 年至 2015 年期间, 把无法有保障地获得安全有营养食品的青年男女比例减半            |
|                                                  | 指标 4.3: 确保处于危机状况的青年男女有同等机会获得及时的食物援助                            |
|                                                  | 指标 4.4: 2015 年年底前, 制定和实施有关提供营养和健康生活方式信息的政策                     |
| <b>教育:</b>                                       |                                                                |
| <b>目标 5: 推动获得优质教育, 并确保青年的正规和非正规教育支持终身学习和技能发展</b> | 指标 5.1: 在 2015 年年底前, 普及优质初级教育, 并确保男女教育平等                       |
|                                                  | 指标 5.2: 2005 年至 2015 年期间, 完成中学教育的学生比例增加 50%                    |
|                                                  | 指标 5.3: 在 2015 年年底前, 制定和实施促进接受包括职业教育和非正规方案的优质高等教育的政策和其他发展技能的机会 |
|                                                  | 指标 5.4: 在 2015 年年底前, 确保所有青年都有获得技术和职业教育以及技能培训的机会                |
|                                                  | 指标 5.5: 在 2015 年年底前, 制定和实施基于国际商定标准和工具的国家教育质量保证制度               |
|                                                  | 指标 5.6: 在 2015 年年底前, 增加有能力使用计算机和因特网作为学习和获得知识的工具的青年男女比例三分之二     |
| <b>就业:</b>                                       |                                                                |
| <b>目标 6: 增加青年男女获得体面和生产性就业的机会</b>                 | 指标 6.1: 2005 年至 2015 年期间, 将不读书也不就业的青年比例减半                      |
|                                                  | 指标 6.2: 2005 年至 2015 年期间, 将就业条件不利的青年比例减半                       |

| 目标                                          | 指标                                                           |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
|                                             | 指标 6.3: 在 2015 年年底前, 减少青年与成人失业率之间的差距                         |
| 目标 7: 与相关的利益攸关方合作, 制定和执行青年男女提供体面的生产性就业的国家战略 | 指标 7.1: 在 2015 年年底前, 拟定和执行其中包括解决青年人中特定弱势群体的需要的组成部分的国家就业政策和立法 |
|                                             | 指标 7.2: 在 2015 年年底前, 制定和执行有利于从学校向体面和生产性就业过渡的国家政策             |
|                                             | 指标 7.3: 在 2015 年年底前, 制定和执行确保向潜在的青年企业家提供信息、知识和金融服务的国家政策       |

14. 指标 1.2 的目标是增加承认包括职业资格在内的教育资格的国际协定的数目。目前有六个承认资格的联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)区域公约(非洲、阿拉伯国家、亚洲及太平洋、拉丁美洲和加勒比及两个欧洲公约)和一个区域间公约(地中海公约)。这些教科文组织公约所欲达到的目的是促使承认学术资格, 例如, 在不同机构继续进行学术研究学习。无论如何, 这些公约在确保专业文凭获得承认方面发挥了一定作用。<sup>1</sup> 因此, 这些公约减少了青年在他们接受教育的国家之外的其他国家求职时所面临的障碍。

15. 参与全球经济与拥有合法身份密切相关, 这也是为什么指标 1.3 呼吁在 2015 年年底以前让所有年青人, 包括最脆弱和处于社会边缘地位的青年都能获得合法身份。合法身份不仅标明了一个人的国籍, 它对这个人享有教育、就业、保健、金融服务和社会保障也是必不可少的条件。学习和就业的流动取决于年青人能否取得签证前往海外。没有合法的身份, 青年就得被迫寻求秘密和非法的途径移徙。不过, 拥有合法身份的重要性远远超过便于参与全球经济的层面。没有出生证或其他身份证件年青人正式来说“不存在”。因此, 他们极易受到剥削和虐待, 而且人数也不列于官方统计。进行登记, 并由此使一个人的存在和身份得到正式承认, 这是《儿童权利公约》规定的一项基本人权。尽管许多国家有国家登记制度, 但处于社会边缘地位的群体经常被摒弃在制度之外。根据联合国儿童基金会(儿童基金会)的最新估计, 发展中国家(中国除外)每年平均有 55% 的出生没有登记。<sup>2</sup>

16. 将全球化对青年的消极影响降到最低的一个关键手段是确保他们获得充足的社会保护。诸如失业保险、收入支助、养恤金和保健制度等一系列社会保护工具降低了与全球化有关的不安现象, 并对因全球化而引起的生产转移失去机会的

<sup>1</sup> 见 [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (2007 年 6 月 14 日查阅)。

<sup>2</sup> 联合国儿童基金会, 《The State of the World's Children 2006》(联合国出售品编号 E.06.XX.I)。

人给予补偿。有助于减少全球化产生的不利后果和在各国国内更加公平地分配全球化的利益的社会保护/社会保障制度是任何减少贫穷的战略的一个重要部分。

《世界人权宣言》和《儿童权利公约》都载列享有社会保障的权利。然而，在大多数发展中国家，社会保护制度和机构较弱，资源不足。即使在社会保护覆盖面比较广泛的工业化国家，社会保护也远未普及。在非正规经济和农村经济中，妇女以及其他处于社会边缘地位的群体经常被排斥在外。<sup>3</sup> 认识到在短期内扩大社会保护制度的困难，指标 2.1 的目的是在 2015 年年底以前，使没有社会保护的青年比例减半。最终，目标是实现普及。

17. 全球化已使青年中处于社会边缘地位的群体越来越受到排斥和愈来愈贫穷。由于他们的地位或居住地点的原因，这些青年鲜有机会获得优质教育、体面就业以及信息和通信技术。为了寻找更好的机会，他们中许多人都向外移民，但只是发现他们新的家园的处境变化不大。低技能移民青年的处境特别艰难。他们不仅通常没有获得体面职业的技能，艰困的经济和法律境况也使他们极易受到剥削。此外，那些将家庭和朋友留在老家的人通常都缺乏社会支助。为了避免幻想破灭，向这些青年提供保护，使他们对东道国作出积极贡献，这需要许多社会融入措施。尽管目前存在此类方案，但很难接触到这些方案的人通常都被排除在外。特别是移民青年，社会服务提供者通常都看不见他们的存在，在东道国的国家青年方案中他们也得不到承认。因此，指标 2.2 的目的是增加针对处于社会边缘化地位的青年，特别是青年移民的社会融入方案的覆盖面。

### 贫穷和饥饿

18. 贫穷从各个方面阻碍了青年向成年成功过渡的能力。根据最近的估计，年青人中有 2 亿多人每天生活费不足一美元，有 5.15 亿人每天生活费不足两美元。尽管大量青年生活贫困，但有关青年的贫穷特性以及他们在贫穷与不贫穷之间的转换，却很少研究。《2005 年世界青年报告》指出，要想处于贫困的青年在国家减贫战略中获得应有的关注，就必须正式承认他们问题的存在，听取他们的意见，并且要有数据说明他们脆弱性的性质和程度。<sup>4</sup> 年青人面临工作、生活安排和人际关系方面的多重困难，使他们易于陷入贫困。认识到贫困青年面临的问题的独特性，就意味着针对他们的减贫战略必须要和针对成年人的减贫战略不一样。为了保证减贫战略能够对大量贫困青年有针对性，就需要切中他们的特定需求，目标 3 呼吁依据贫穷和饥饿方面的千年发展目标，消除青年男女的赤贫。

19. 相应的指标 3.1 提出在 2005 年至 2015 年期间，赤贫青年户主家庭的比例减半，同时确保女性青年户主家庭不会过度贫穷。这项指标关注的是青年户主家庭，

<sup>3</sup> 见全球化所涉社会问题世界委员会，《A Fair Globalization: Creating Opportunities for All》（日内瓦，国际劳工组织，2004 年）。

<sup>4</sup> 见《2005 年世界青年报告》，经济和社会事务部，（联合国出版物，出售品编号 E.05.IV.6）。

而不是所有青年，这是因为贫困统计都以家庭为单位，并且目前也没有关于青年贫困状况的可靠国家数据。但是，希望这项指标的提出能鼓励更多有关青年贫困问题的定量和定性研究。青年女性当家的家庭由于户主年龄和性别的原因，面临双重不利条件。因此减少青年贫困的战略必须对青年女性的特定需求和困难给予特别关注。

20. 贫穷现象有许多方面；不仅仅是收入多寡，能否获得各种服务也对决定贫穷的规模与范围有很大作用。在这方面，贫穷就表现在人类基本需求严重地不能得到满足的情况，如缺乏食品、安全饮用水、卫生设施、医疗保健服务、教育和信息等。因此，指标 3.2 提出，2005 年至 2015 年期间，无法获得水、卫生设施、电、医疗保健和其它基本服务的青年男女比例减半。就获得这些服务而言，性别差异和地区差异也广泛存在。所以必须特别重视改善年青女性、农村青年和贫民区青年获得服务的途径。在获得这些服务中可能同样处于特别不利地位的还有残疾青年和土著青年。

21. 由于各种原因，很多国家对青年的需求不够重视。尽管有越来越多的国家在其国家发展战略或减贫战略文件中提到年青人，但提出的往往都是零碎的行动建议，因而其规模、范围和潜在影响都很有限。青年是遭受贫困、匮乏或排斥的一个主要群体，但却经常被忽视；即便提到他们，也主要在讲到教育和就业的时候。教育和就业尽管是影响青年幸福和将来机会的关键方面，但解决青年贫困问题需要更综合的手段。政府行动计划很少把以青年为主的战略落实到具体目标和预算支出上。之所以对青年问题关注不够以及解决青年贫困问题措施不足，一个主要原因就是国家发展战略的起草往往没有征求青年组织的意见。而实际上，青年凭着他们独特的视角和经验，可以给青年政策和发展战略做出重要贡献，在发展中国家和发达国家都是如此。青年还可以通过提高公众尤其是同龄人的意识和认识在国家战略的实施中发挥作用。因此，指标 3.3 就是要确保青年男女通过青年组织参与到国家发展和（或）减贫战略的制订、实施、监测和评估。

22. 发达国家和发展中国家都有很多年青人没有适当住所或住房。青年无家可归经常因为家庭贫困，但也有可能是家庭问题，包括殴打和性虐待、家里有人吸毒或家长对孩子忽视。有些青年因为家里财务危机而无家可归。还有一些青年已经超过了寄养等机构的安置年龄，也没有住房或收入的任何补助。流浪街头的青年没有什么合法途径赚取足够的收入来满足自己的基本需求，这容易成为包括性剥削在内的各种形式暴力的侵犯目标。他们因此遭受虐待和感染艾滋病毒/艾滋病的风险也更大。<sup>5</sup> 没有适当住房的青年也经常感觉焦虑和抑郁，健康和营养状况差，自尊心不足。缺乏适当住所和住房的青年不仅指无家可归的青年，还包括居住地方过于拥挤或住所无床无瓦的青年。各种缺乏适当住所的情况都会对青年的

---

<sup>5</sup> 见全国无家可归者联盟，《Homeless Youth》，全国无家可归者联盟第 13 号概况介绍手册（2006 年 6 月）。

健康和学习产生不利影响。因此指标 3.4 提出, 2005 年至 2015 年期间, 没有适当住所或住房的青年比例减半。

23. 小额供资(包括信贷、储蓄和保险产品)可以减少各种形式的脆弱性和风险, 有助于避免贫困的发生。对于企业创业或发展以及提高获得教育和其它基本服务, 也非常重要。虽然青年和成年人一样可从这些服务受益,<sup>6</sup> 但却经常被排斥在外, 因为人们认为他们风险高, 服务成本也高。然而, 发展中国家给年青人提供小额供资的组织却有证据表明, 情况并不一定如此。<sup>7</sup> 发达国家的银行越来越多地把青年定位为一个重要的目标客户群, 但也是在这些国家里, 青年里的一小部分但也是重要的一部分却因为缺乏知识或收入而不能享受金融服务。<sup>8</sup> 在大部分人都拥有银行账户的国家里, 没有账户的人面临的是过高的交易成本和社会对他们的排斥。因此, 指标 3.5 反映需要增加青年男女获得小额供资或其它金融服务的比例。

24. 青年贫穷问题的一个重要方面是无法得到安全和有营养的食物。几乎每 7 人中就有 1 人没有足够的食物来保持健康的身体和积极的生活, 饥饿和营养不良已成为全世界危害健康的风险, 甚至超过了艾滋病毒/艾滋病、疟疾和结核病加在一起。营养不良人群最集中的是发展中国家的农村地区。根据千年发展目标的要求, 指标 4.1 的目标是在 2015 年年底以前要让饥饿的青年男女比例减半。饥饿对青年的身体、生理和心理都有不利影响, 因为一旦热量摄入不够, 身体就会放慢体力和脑力活动的速度。青年由于身体条件和经济能力限制了他们得到食物, 尤其容易发生饥饿和营养不良。很多情况下, 青年——尤其是年青女性——无法像家里的长辈或男性那样得到食物。许多国家都没有把力量放在减少这个年龄群体的饥饿问题, 也没有收集有关青年饥饿和营养不良方面的数据。

25. 粮食安全意味着所有时候都能够获得足够、安全和有营养的食物, 满足积极健康生活所需的膳食需求和饮食偏好。指标 4.2 提出在 2015 年年底以前把无法有保障地获得安全有营养食品的青年男女比例减半。贫穷青年不仅因为食物不够而忍饥挨饿, 能够到手的食物也经常质量低劣。尤其是在发展中国家, 青年微量营养素缺乏的情况很常见, 大大影响他们的健康、发育和生存。世界卫生组织把蛋白质、铁、维生素 A 和碘缺乏列为发展中国家引起疾病致死的主要原因。发达国家有些青年特别是低收入家庭的青年, 也存在着饥饿和营养不良的情况, 对他们身心发育有着同样的负面影响。

<sup>6</sup> 获取信贷的主要受益者是大龄青年, 但是储蓄服务对所有年青人都很重要。

<sup>7</sup> 见 Michael McNulty 和 Geetha Nagarajan, 《Serving youth with microfinance – perspectives of microfinance institutions and youth serving organizations》(美国国际开发署, 2005 年)。

<sup>8</sup> 见 Adele Atkinson, 《Young People: avoiding banking exclusion》(登载于 [www.savings-banksevents.org/atf/Papers.htm](http://www.savings-banksevents.org/atf/Papers.htm)) (2007 年 6 月 29 日最后一次查阅)。

26. 指标 4.3 呼吁使处于危机状况的青年男女有同等机会获得及时的食物援助。发生冲突或自然灾害的时候，援助机构常常是提供食物的唯一途径。但在分发食物时，通常总是小孩子、哺乳妇女或家里其它弱势成员优先。在危机情况下，青年尤其是家里没有其他人或和家人分离的青年经常挨饿。

27. 青年肥胖正在成为 21 世纪的重大卫生挑战之一。现在，体重过重和肥胖儿童和青年的数量超过以往任何时候，这主要是不良饮食习惯和缺乏运动造成的。虽然超重一般都被认为是发达国家的问题，但这种情况在发展中国家也越来越常见，贫困家庭中的发生率尤其增长迅速。儿童和青年期的肥胖会增加成年以后的发病率和死亡率。因为人的营养习惯和结果随时间变化不大，所以在习惯形成的青年期进行干预有很大好处。<sup>9</sup> 因此，指标 4.4 鼓励制定和执行有关提供营养和健康生活方式信息的政策。

### 教育

28. 为了挖掘年青人的潜力，使其成为塑造当今和未来社会的主力，必须向他们提供参与和采取行动的必要信息、能力、资源和机会。课堂内外的优质教育是有效参与全球经济的关键要素。正规教育体系之外的学习，即非正规学习，往往得不到人们很好的理解或适当的重视。然而，非正规教育帮助发展工作技能和生活技能，使青年能够应付他们在全球化的世界中将要面临的挑战。在很多人无法进入正规教育体系的国家中，非正规教育尤其重要。青年组织是向年青人提供非正规教育的重要机构。青年在这些组织担任志愿工作和参与这些组织，都可学得解决问题和协同工作的技能，增长领导才干，并认识到参加社会工作的好处。随着经济的继续变化和适应新的创造与发展，技术和知识也必须相应跟上。于是，终身学习就成为必要之事，其基础必须通过正规教育 and 非正规教育在青年时期奠定。目标 5 力求推动获得优质教育，并确保青年的正规和非正规教育支持终身学习和技能发展。

29. 基本的读写和运算能力是参与全球经济的先决条件。近年来，在扩大包括小学和初中教育在内的基础教育覆盖面方面已经取得了进展。但是，还远远没有普及，而且大部分小学毕业生没能进而接受中等教育。在大部分地区，女孩和年青妇女的受教育程度仍然比不上同龄男性。因此，指标 5.1 的目标是在 2015 年年底以前，普及优质初级教育，并确保男女教育平等。

30. 在全球化的情况下，中等教育正在迅速成为一项先决条件，舍此不能加入劳力市场，参加到日益相互依赖的世界中去。中等教育使年青人具备进入劳力市场的相关知识、技能、态度和机会，并为他们在整个生命周期获取新的职业技能打

---

<sup>9</sup> 世界银行，《World Development Report 2007: Development and the Next Generation》(2006 年 9 月)；American Obesity Association([obesityusa.org](http://obesityusa.org)，2007 年 6 月 14 日最后一次查阅)。

下必要的基础。中等教育还帮助青年进入成人社会，培养独立自主的品质，并使他们具备利己利他的社会、人际和其他生活技能。中途辍学会使青年找不到工作，或收入降低。因此，指标 5.2 的目标是在 2005 年至 2015 年期间，使完成中等教育的学生比例增加 50%。

31. 青年即便完成中等教育，也往往难以进一步深造，部分是由于缺乏信息，不了解有哪些不同的选择方案。青年或许也不了解中等教育和高等教育之间或在开始工作前的“空挡年”有哪些可能的非正规学习方案。在过去，尽管高等教育具有为青年提供机会的重要作用，但青年发展议程对高等教育的关注相对较少。随着中等教育成为参与全球经济所需的起码学历，青年掌握更多的有关技能就至关重要，无论通过高等教育、培训还是非正规教育都行。指标 5.3 力求制定和实施促进接受优质高等教育的政策（包括职业教育和非正规方案）和其他发展技能的机会。

32. 技术培训和职业培训是从学校教育走向工作岗位的重要桥梁。职业技能帮助青年克服技术方面的不足，为就业做好准备。获得职业技能的途径不仅有正规的教育系统，而且有学徒、雇主提供的培训或技术教育和职业教育等。在过去，技术和职业方面的教育和培训往往是脱离劳力市场的僵硬劣质教育。成功的培训方案则是灵活变通，满足工作单位的需要，并且与地方企业或在职培训挂钩。对青年来说，特别是早期辍学的以及边缘化和受排斥的青年群体来说，获得技术和职业技能很重要。有了这种技能就有了从事有偿生计的机会。因此，开办针对处境不利的青年的方案和将非正规经济中的青年包括在内的方案都特别重要。培训系统除了帮助青年进入劳力市场之外，还必须根据技术变化和全球经济的要求，提供终生继续学习的途径。<sup>10</sup> 指标 5.4 力求在 2015 年年底以前，确保有此愿望的所有青年都有获得技术和职业技能的机会。

33. 在扩大教育覆盖面和延长受教育年限方面虽然取得了令人鼓舞的进展，但数量还不够。即将提出的《2007 年世界青年报告》中的一条主要调查结果是，青年即便能受到教育，也往往质量低下，不能帮助他们应付全球经济的要求。在世界各地，教室拥挤、基础设施不足、教材缺乏和师资短缺的问题，妨碍了青年获得优质教育。设备和合格师资所需的费用和短缺也限制了学生在学校能够学到的专业课程和技术。因此，指标 5.5 提议制定和实施基于国际商定标准和工具的国家教育质量保证制度。

34. 在全球化的世界里，使用计算机和因特网的能力正成为越来越重要的一个长处。这种能力有助于相互交流，是取之不尽的信息来源，也是一项重要的学习工具。因特网能将学习机会扩展到甚至是十分边远的地区，并促进新型的教学方法。

---

<sup>10</sup> 世界银行，《World Development Report 2007: Development and the Next Generation》（2006 年 9 月）。

然而，由于 86% 以上的青年生活在发展中国家，十分缺乏计算机、稳定的电力供应和因特网连接，因此大部分青年都没有得到充分培训，使其可以进一步深造和参加工作。为了改变目前因接触和了解现代信息和通信技术的差异而造成的不平等，指标 5.6 指出需要大幅增加有能力使用计算机和因特网作为学习和获得知识的工具的青年男女比例。

## 就业<sup>11</sup>

35. 世界各地的青年发现他们越来越难以进入劳力市场。青年在全球从业年龄人口中占 25%。然而，他们在失业总人口中的比例却达 43.7%，意味着全世界几乎每两个失业者中就有一个的年龄在 15 至 24 岁之间的年青人。由于全球缺乏体面的工作机会，致使全世界每三个年青人中，就有一个找不到工作，或者已完全放弃寻找工作，或者虽有工作但每天的生活费不足两美元。如果一个人年纪轻轻就失业或就业不足，这可能永远影响其未来的就业前景。年青人无法进入劳力市场的问题不仅影响青年本身，而且对国家今后的繁荣与发展以及整个社会的融合都产生广泛影响。不能充分发挥生产潜力的年青人容易走向边缘，陷于贫困，游手好闲，并可能被引诱从事非法活动，向制造其愤懑情绪的社会发泄不满。因此，目标 6 要求增加青年男女获得体面和生产性就业的机会。

36. 过去 10 年中，全世界不参加工作的青年比例增加了。其中一个很大的原因是接受全日制教育的人越来越多，时间也更长。但是，也有相当一部分原因是因为青年心灰意冷，认为找工作是徒劳无功之举。青年一旦变得心灰意冷，在重新加入劳动大军方面就会面临很大的困难，并有可能觉得自己不中用或与社会疏远。除了上学和心灰意冷之外，青年不工作的原因也可能是因为残疾或从事家务劳动。这些因素，加上失业的青年比例，被概括为所谓的 NEET 率（不读书、不就业也不接受培训），用以衡量不读书也不就业的青年比例。它说明年青人口中没有得到使用的劳动潜力的人数。为了减少对人力资源和青年生产潜能的浪费，指标 6.1 力求在 2005 至 2015 年期间，将不读书也不就业的青年比例减半。<sup>12</sup>

37. 对找到工作和生计的许多年青人来说，工作条件依然很差。他们工作时间长，拿短期和（或）非正式合同，工资很低，没有或只有很少的社会保护。在许多情况下，年青人从事的工作对健康有害。据估计，2005 年的打工穷人中有 1.25 亿青年，这意味着 20% 以上的受雇青年生活在每人每天生活费不足一美元的家庭。有工作的年青人中有一半以上每天的生活费只有两美元。指标 6.2 力求在 2015 年年底以前，将就业条件不利的青年比例减半。就业条件不利这一术语指的是工作条件欠佳以及从事自营工作、无偿家务的人和其他没有社会保护的人。在实现

---

<sup>11</sup> 本节参考了《Global Employment Trends for Youth》（国际劳工组织，2006 年 10 月）。

<sup>12</sup> 在一些国家中，很大一部分青年妇女由于已经结婚而失去上学和就业机会。尽管这可能是个人的选择，但是很多青年妇女仍希望在婚后继续学业或工作。

这一指标时，应确保不是简单地使青年摆脱就业条件不利的工作而任凭他们没有工作，而是要为他们创造体面和生产性的其他工作。只有通过体面工作，年青人才有机会靠自己的劳动摆脱贫穷。

38. 青年失业的可能性是成年人的三倍。从某种程度上说，年青人的失业率较高是很自然的，因为他们的工作经验少，缺乏找工作的经验，能够向他们提供劳力市场信息的关系网往往也比较少。据劳工组织估计，若将全世界青年的失业率减少一半，从而使其接近成年人的失业率而同时保留某些自然差异，能使 2003 年的全球国民生产总值增加 2.2 至 3.5 万亿美元或 4.4% 至 7.0%。因此，指标 6.3 要求减少青年和成年人失业率之间的差距。鉴于减少这一差距具有显著的社会和经济效益，各国应该尽可能使两者接近一致。缩小青年和成年人之间的失业差距（不只是减少青年失业率而已）的好处在于它使国家能够确定失业问题是仅限于青年的问题还是一个普遍现象，从而对政策作出相应调整。

39. 目标 7 鼓励与相关的利益攸关方合作，制定和执行青年男女提供体面的生产性就业的国家战略。目标 6 的重点是劳力市场的成果，而目标 7 则监测政府致力于解决青年失业难题的情况。虽然政府对改善青年就业情况负有重要责任，但他们不可能单枪匹马地解决这一问题。私营部门是一个重要伙伴。没有私营部门，就不能创造可持续的就业机会。此外，政府需要通过由青年领导的组织，让其代表的青年参与确认需要特别关注的团体、制定创新举措、帮助执行促进青年体面和生产性就业的战略。

40. 指标 7.1 力求拟定和执行其中包括解决青年人中特定弱势群体的需要的组成部分的国家就业政策和立法。由于青年并不是一个整齐划一的群体，其中包括若干小群体，因此，除了年纪轻以外，还面临着使其较难找到体面工作的其他不利因素。必须审慎确定政策目标，因为，比如说，解决在贫民窟生活的青年的就业问题方案就不同于解决在农村地区生活的青年的方案。同样，需要制定具体政策，满足青年妇女、年青人中的最年幼者、残疾青年、少数民族青年或经历过武装冲突的青年的就业需要。

41. 从学校到工作岗位的过渡是人生经历的重要阶段之一，决定着一个人未来的经济状况和社会地位。从学校到工作岗位的过渡往往不那么直截了当，而是一个多阶梯的过程。从 60 个发展中国家收集的数据表明，青年毕业后，平均有 1.4 年的时间从事临时工作或间断性工作，时不时地失业，之后才永久进入稳定就业状况。在有些情况下，这段时间可以长达 4 年以上。虽然技术水平较低的青年比学历高的青年更难进入劳力市场，但在许多国家，学历高的青年失业率也很高。<sup>10</sup>除了失业率以外，劳力市场的其他方面（诸如工作品质）也是评估青年融入劳力市场难易程度的重要因素。例如，过渡阶段可能从事临时的或非终身的工作，也可能没有正式合同。如上文所述，青年失业和就业不足会危害今后的就业前景。当失业的青年无法找到生产性就业机会时，他们更可能从事有害于自身和社会的

活动。因此，指标 7.2 力求制定和执行有利于从学校向体面和生产性就业过渡的国家政策。

42. 自营职业是创收活动的一种重要形式。一些年青人迫不得已而成为企业家，另一些人则是凭机会应运而生。不管什么原因，青年企业家都面临着创建和发展企业的各种障碍，包括获得信息、资金、正式关系、客户、供应商和熟练工人等。<sup>10</sup> 青年缺乏成年人的经验和其他资质，可能还没有机会获得商业经验。在许多国家，艾滋病毒/艾滋病和武装冲突极大地破坏了许多社区的知识和技能基础，使青年企业家找不到传统的从师和学艺机会。弥补这一空缺的企业发展服务也不是随时可以得到的。因此，指标 7.3 敦促在 2015 年以前，制定和执行确保向潜在的青年企业家提供信息、知识和金融服务的国家政策。

#### **D. 实现拟议的各项目标和指标面临的挑战**

43. 上表所列并经过讨论的各项目标和指标看似期望过高，但其实可以实现。不过，要实现这些目标和指标，不能再“凡事照旧”了。必须在国家和国际两级进行大力推动，确保青年在全球经济中取得进展。为实现拟议的各项目标和指标，联合国各机构、民间社会组织（尤其是青年主导的组织）、私营部门、国际社会和各国政府都必须作出新的承诺和进行协调一致的努力。

44. 联合国各专门机构、基金和方案都在积极促进青年发展议程，努力改善青年的福利。他们的贡献将是达到拟议的基准的关键。但是，必须在联合国系统内加强协调，确保最有效地利用有限资源，使尽可能多的青年得到帮助。

45. 民间社会组织往往是执行青年发展议程和确保取得进展的组织。尤其是青年组织为在全球经济中促进青年福利做了大量的工作。因此，年青人不仅仅是拟议的各项目标和指标的受益者，也是实现这些目标和指标的重要促进者。由青年主导的组织需要获得足够的资金，才能开展工作，在其能力范围内为青年提供广泛活动。因此，各国政府和联合国机构必须加倍努力支持这些组织，并同他们结成伙伴关系。

46. 必须进一步强调让私营部门参与促进青年发展议程。私营部门帮助塑造全球化，并影响由此而产生的成本效益；私营部门在减贫和生产足够粮食消除饥饿方面扮演重要角色；私营部门对与发展有关的课程的投入至关重要，没有私营部门的参与，创造就业的努力只能产生有限的效果。要更加强调私营部门有责任促进年青人在全球经济中取得进展，并强调这样做所能得到的利益。

47. 《世界青年行动纲领》表明国际社会对青年发展的承诺。为将此种承诺变成行动，需要双边和多边捐助方为确保青年在全球经济中取得进展提供技术和财政援助。对青年进行投资不仅对青年人口众多的国家至关重要，对更加广泛的国际社会来说也十分重要。它有助于促进跨界稳定与和平，帮助形成一个能够促进全

球经济价值的年青人组群，由此保证全球化不是一项零和对策，而是一个人人受益的进程。

48. 尽管其他利益攸关方在实现上表所述各项目标和指标方面发挥重要作用，确保青年发展取得进展的最终责任还是在各国政府。政府必须制定实现拟议的各项目标和指标的战略。这不仅需要提出具体可行的主张，在某些情况下，还需要进行深入改革。制定这些战略还意味着要对其成本进行评估，并将其列入国家预算。政府可能还有其他短期优先事项需要落实，但是它们必须认识到，为实现拟议的各项目标和指标作出的具体努力是对本国人口中很大一部分人的一种战略投资，对其社会和国家的长期发展至关重要。

49. 各级政府也象联合国系统一样，需要为促进青年的福利和进步加强协调。为实现各项拟议目标和指标，还需要制定跨部门青年政策，包括在青年、就业/劳工、教育、金融、农业和卫生等不同事务部门进行协调。

50. 上表所列各项目标和指标是全球性的目标和指标。国家间的差异需要各自国家界定适合具体情况和具有实际意义的近期目标，使它们能够达到全球基准。此外，在上文讨论的四个优先领域仍然存在严重的性别差距和地域差距。由于监测各项拟议目标和指标进展情况的数据是全国平均数据，这些数据可以掩盖一些重要的不利因素。某些拟议指标的实现可能是因为只将男性青年或城市青年作为重点。重要的是必须在实现这些目标和指标的战略中考虑到弱势群体。除青年妇女和农村青年外，还应包括——但不限于——生活在贫民窟的青年、残疾青年、少数族裔青年、移徙青年和受武装冲突影响的青年。

51. 执行各项拟议目标和指标的最后一道难题是监测进程。评估进展所需的多数数据可随时从国际组织获取。但在某些情况下，政府尚未掌握所需数据，还需要去收集。这就需要提供额外资源和支助国家统计局建立能力。还有，对于尚未由一个专门机构统一编入的数据，还需确定收集数据的方法和相关负责机构。

## **E. 建议**

52. 过去 12 年间，各国政府和国际社会为改善青年的福利作出了各种承诺。但是判断是否确实取得进展的具体基准却始终阙如。本报告所列各项目标和指标为推动青年发展议程和监测在《世界青年行动纲领》所述四个重大领域取得的进展提供了一些有意义的数量基准。有鉴于此，大会不妨审议下列各项建议：

(a) 认识到各国正处于拟定青年政策和以青年为目标的政策的不同阶段，并应在评价它们在实现拟议的目标和指标时将此列入考虑；

(b) 决定将拟议的各项目标和指标作为监测进展的一种手段，确定年青人能否受益于全球化，以及他们在贫穷和饥饿、教育和就业领域的发展情况；

(c) 鼓励各国政府同联合国系统、民间社会、私营部门和其他相关利益攸关者合作，对国家一级可能存在的优点、弱点、机会和威胁进行分析，或利用其他可比较的方法或技术，制定以实现拟议的各项目标和指标为目的的国家青年政策；

(d) 鼓励各国政府与青年主导的组织和私营部门等其他利益攸关者共同努力，以便实现拟议的各项目标和指标；

(e) 呼吁各国政府和国际社会持续收集《世界青年行动纲领》优先领域中以青年为对象的分类数据；

(f) 敦请各国相互学习，通过交流良好做法最有效地实现拟议的各项目标和指标，同时承认，各国需要根据本国具体情况，对成功的政策进行调整；

(g) 敦请各国政府和国际社会建立机构能力和制定适当机制，以便促进实现本报告中所列各项目标和指标以及《世界青年行动纲领》中更广泛的目标。

---