

联合国



经济及社会理事会

Distr.: General
21 November 2016
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十五届会议

2017 年 2 月 1 日至 10 日

临时议程* 项目 3(b)(三)

社会发展问题世界首脑会议和大会第
二十四届特别会议的后续行动：审查
与社会群体状况有关的联合国行动计划
和行动纲领：世界青年行动纲领

青年政策和方案

秘书长的报告

摘要

本报告是根据社会发展委员会 2015 年 2 月 10 日第 53/1 号决议提交的。委员会指出，需要制定稳健独立的青年政策，同时开展联贯一致的跨部门努力。委员会提供了青年政策领域最新举措以及根据会员国、联合国实体和民间社会组织的投入制定的方案汇编。本报告侧重决议所列三大专题的审议，其中包括：两性平等、参与和包容，以及边缘化群体。

* E/CN.5/2016/L.1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 目前的政策概述和最近的事态发展.....	3
A. 跨部门方法：将青年人纳入发展主流	4
B. 使青年政策发挥效力的其他手段	5
C. 实现《世界青年行动纲领》方面的进展情况	7
D. 技术合作、活动和青年政策研究	8
三. 实现两性平等和为女孩和年轻妇女赋权.....	9
四. 青年参与	11
五. 包容边缘化群体中的青年	13
六. 联合国系统加倍努力	15
七. 结论和建议	17

一. 导言

1. 2015 年 2 月 10 日，社会发展委员会通过了关于青年政策和方案的第 53/1 号决议，其中请秘书长在同会员国以及各相关专门机构、基金和方案及各区域委员会协商后，向社会发展委员会第五十五届会议提交一份全面报告，说明本决议执行情况，包括成就方面的进展情况以及执行《世界青年行动纲领》方面的挑战，同时参考联合国系统已开展的工作，此外鼓励秘书处酌情与由青年领导的组织和以青年为重点的组织进行协商。本报告依据的是会员国、¹ 联合国青年发展问题机构间网络² 和青年领导机构的反馈意见。³

2. 在第 53/1 号决议中，委员会重申“执行《世界青年行动纲领》的主要责任在于会员国，并敦促各国政府与青年和青年组织协商，根据《行动纲领》制订全面综合的青年政策，并在贯彻落实《行动纲领》过程中定期评估这些政策”。本报告第二至第五节探讨了在性别平等、参与和边缘化群体领域中的决策和方案拟订问题。这些专题领域已由本决议确定为各领域的交叉问题，与制定和实施稳健有效的青年政策相关。

二. 目前的政策概述和最近的事态发展

3. 自《世界青年行动纲领》通过以来，制定了更多的青年政策并对以前的框架进行了修订，特别是在最近几年。⁴ 这显示各国政府承诺承认、响应和满足青年的需要、需求和愿望。报告强调，虽然缺乏有力的研究和数据，但有证据显示，青年政策制定者和从业人员支持本报告所强调的青年政策发挥效力和影响以及各种做法。

4. 虽然有负责制定和主管青年政策的政府实体，会员国和联合国各实体已注意到各种挑战的存在。这些挑战包括缺乏政治影响、专门知识和高级别承诺，各种

¹ 奥地利、加拿大、智利、哥伦比亚、格鲁吉亚、立陶宛、墨西哥、帕劳、斯洛文尼亚、南非、斯威士兰、瑞典和瑞士。

² 经济和社会事务部、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比、亚洲及太平洋经济社会委员会、国际劳工组织、国际电信联盟、秘书长青年问题特使办公室、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国环境规划署、联合国工业发展组织、联合国体育促进发展与和平办公室、联合国人口基金、联合国建设和平支助办公室和联合国志愿人员方案。

³ 儿童和青年主要群体和欧洲青年论坛。

⁴ 2014 年青年政策状况(柏林，青年政策出版社，2014 年)。可查阅 http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2014_State_Youth_Policy_2014_En.pdf; and Alex Farrow, “Children, young people and participation”, 第 3 号青年政策工作文件(柏林，青年政策出版社，2016 年)，可查阅 <http://www.youthpolicy.org/library/documents/children-young-people-and-participation-youth-policy-working-paper-no-3/>。

政府优先事项互不相让，没有足够的财政和物质资源，没有尽力进行部门间协调，对青年人的误解和以及执行、监测和评价所需的人力资源缺乏。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与秘书处经济和社会事务部和英联邦秘书处合作，对国家青年实体进行全球能力评估，以查明现有机会以及存在的差距和挑战。

5. 为解决国家青年政策执行不力的问题，有必要确保不在真空中制定和实施政策，必须要结合其他影响青年生活的公共政策协作制定和实施国家青年政策，从而(a) 促使制定跨部门综合政策框架；(b) 以经验证据和严谨的科学分析为依据；(c) 青年人参与政策进程的各个阶段；(d) 把青年政策与区域和全球发展框架挂钩，特别是考虑到《2030 可持续发展议程》和《世界青年行动纲领》。

A. 跨部门方法：将青年人纳入发展主流

6. 推动青年发展的有效办法包括稳健独立的青年政策，以及将青年问题纳入职能部委的部门政策中。近年来，对青年政策采取跨部门方法既是必要的，也是对这样两项挑战的务实答复：一方面，很多国家的年轻人人口大幅度增加，特别是在发展中国家；另一方面，青年政策实施不利，资金匮乏。跨部门方法也有助于支持青年人发展，在生活的各个领域实现其全部潜力。此外，将性别平等观念纳入主流的成功事例显示，纳入主流是确保针对特定社会群体的政策发挥效力的公认的方法。

7. 通过部委间和机构间战略，将青年纳入主流确保将青年视角纳入政策、法律制定和实践、方案分析、规划、预算编制、执行、监测和评价的跨部门方案和项目中。将青年纳入主流，也承担制定、执行和监测青年政策的责任和问责，使广泛的利益攸关方参与其中。各公共实体能够审查其政策和方案如何影响青年以及如何最佳使用财政和人力资源。

8. 然而，青年的跨部门办法也是有代价的：它们需要政府内外加强对话、规划和协调，同时考虑到权力分散或联邦制国家的情况，考虑多层治理机制。加强各部门和国家以下各级政府关于青年的专门知识是一个双赢战略，目的是围绕青年问题建立强大的联盟。

9. 仍然继续需要用有针对性的干预措施辅助青年主流化战略，促进为青年人赋权，减少青年之间以及青年人与社会其他群体之间的不平等现象。包容性，特别是社会包容青年人，是《2030 年议程》的核心愿望。《议程》目标 10.2 强调，到 2030 年，增强所有人的权能，促进他们融入社会、经济和政治生活，“而不论其年龄、性别、残疾与否、种族、族裔、出身、宗教信仰、经济地位或其他任何区别”。

10. 会员国关于青年政策的愿景和方法更多采取跨部门措施，以真正顾及所有年轻人的状况、需要和利益(阿塞拜疆、墨西哥、尼日尔和瑞典)。在英联邦秘书处支持下，博茨瓦纳、牙买加、马来西亚和所罗门群岛政府正将青年发展问题纳入各职能部委的主流工作中。同样，还建议许多机构、论坛和机制协调跨部门努

力，以便创造条件，提高青年人的生活品质、福祉和享有权利(奥地利、斐济、格鲁吉亚、墨西哥、帕劳、斯洛文尼亚和斯威士兰)。非洲联盟委员会正在发起一个将青年纳入主流框架，让青年成为参与委员会应付非洲挑战的主要行动者。

11. 过去，许多会员国将青年纳入主流工作的重点主要放在教育、保健和就业机会方面，但现在它已扩展到其他部门政策，如家庭、住房、交通运输、司法、农业、休闲或文化(瑞典)。尤其是，南非对青年发展问题采取双管齐下的办法，将青年发展纳入各部门工作的主流，同时提供专门的青年发展平台。《世界青年行动纲领》呼吁建立多层次协商机制，传播信息，协调，监测和评价。对此，会员国强调建立对话、发展和完善相关机构合作的结构。

B. 使青年政策发挥效力的其他手段

1. 证据和数据

12. 应会员国要求，秘书长在社会发展委员会第五十一届会议上，提出了与《世界青年行动纲领》相关的一整套指标，目的是协助会员国评估青年状况。循证青年政策的制定是深入了解年轻人的现状，并将数据、经验和知识纳入为青年制定的适当和成功的战略和政策中。证据包括数量和质量统计数字和数据，科学以及实际知识。

13. 需要收集和分析针对青年的数据，这继续得到政策制定者的关注。为了加强基于证据的青年问题决策，与国家统计实体协作，撰写了多部青年专著，并获得做了青年指数(澳大利亚、印度尼西亚和瓦努阿图)。英联邦秘书处还开发了一个全球青年发展指数，这是一个综合指数，由 18 个指标组成，对 183 个国家，包括 53 个英联邦国家中 49 个国家的青年发展进展情况联合进行多层面衡量。它包含 5 个领域，即青年人的教育水平、健康和福祉、就业和机会、政治参与和公民参与等情况。

14. 与数据密切相关的指标是一个重要工具，可用于评估青年状况，监测执行《世界青年行动纲领》的进展情况。2015 年 6 月，墨西哥国家统计框架增加了四个新的青年相关指标，包括无法得到医疗服务的青年的百分比，低于福祉线和青年失业率的青年的百分比。

15. 准确的基线数据也是监测和评估青年政策影响的宝贵工具。虽然青年社会经济状况的变化可能并不是青年政策所致，但青年政策制定者不仅要监测产出指标，同时也需要监测与青年有关的社会经济指标。

16. 此外，青年正越来越多地参与监测青年政策和其他部门政策，通过若干创新方式，例如数据扫盲培训、由青年主导的研究或开放数据(利比里亚)。墨西哥让青年参与监测政策，尤其是通过公民监测青年政策和评价政策理事会进行磋商。青年人影子报告是扩大了解青年政策影响的另一种途径。2015 年，欧洲青年论坛

开展了一项广泛协商，向青年领导的组织开放，并公布了“青年政策影子报告：青年视角”。

17. 按年龄组分列的衡量青年福祉的具体指标和部门数据不仅纳入了国家青年政策和评价框架，同时也列入了区域青年行动计划中(非洲联盟和加勒比共同体)。青年数据也通过区域信息系统和观察站加以整合，例如拉丁美洲和加勒比地区青年观察站。欧洲联盟青年监测由根据欧洲或欧洲晴雨表所提供数据制成的 41 个指标组成。

18. 仍须继续努力查明和解决青年数据方面的空白。由于缺乏具体的预算信息，很多会员国现在仍然很难跟踪针对年轻人的社会投资(墨西哥)。世界各地关于特定青年群体，如土著青年、移民青年和难民以及残疾青年状况的信息仍然很少。此外，一些对青年福祉至关重要的议题，例如青年参与政治和公民参与，也因概念和方法问题，很难列入国家统计调查中。

2. 青年在决策中的作用

19. 青年可以在青年政策机制中发挥重要作用，他们不仅是青年政策的目标，而且也是参与实施的行为者，特别是当他们的作用在国家青年战略中得到明确认可时。这包括与青年人进行全面公开协商，让他们成为伙伴参与整个决策进程。这种做法的好处是可以避免青年被边缘化，挑战污名化，加强国家机构的公信力，优化青年政策的影响，并鼓励青年参与和赋权。如报告第四节所讨论的，多个青年参与机制参与制定的青年政策在会员国得到顺利实施，包括与非组织青年协商(巴西)。

3. 根据区域框架进行调整和协调

20. 当国家青年政策成为解决青年发展问题区域框架一部分时，国家青年政策就得到加强，进而可以联合协调地进行规划并得到支持。区域办法使得可以在区域内分享经验和良好做法，以及在解决事关青年的区域问题上保持一致，例如气候变化、迁徙或学术交流。简化报告是将国家政策优先事项和指标与区域和国际框架挂钩的另一个好处。

21. 在区域一级，许多会员国已认识到青少年的特定需求。2016 年通过的《伊比利亚-美洲青年公约》，重申签署国⁵ 的承诺，除其他外，促进青年政策，促进青年参与和加强青年数据。2016 年 6 月，太平洋共同体商定，将青年问题纳入区域组织更广泛的项目组合中，方案交付遂成为优先事项。加勒比青年部长更新了加勒比共同体青年发展行动计划，进一步完善了监测和评价机会，并提出了新时间表(2017-2021 年)。认识到有必要继续投资于非洲青年，包括青年参与《非洲青年

⁵ 阿根廷、玻利维亚多民族国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、葡萄牙、西班牙和乌拉圭。

宪章》执行框架，非洲联盟决定将 2017 年非盟首脑会议的主题定为“通过投资青年获得人口红利”。作为 2010-2018 年欧洲联盟青年战略的一部分，欧洲联盟切实有效地执行欧盟青年保障，确保在失业或离开正规教育四个月之内，所有青年获得高质量的工作机会，培训或学徒或继续接受教育。

4. 《2030 年可持续发展议程》

22. 《2030 议程》为世界各地青年确定了优先事项。可持续发展目标的实现取决于政府如何处理国家优先事项，政府应掌握《议程》的自主权，将框架转化为可衡量的政策和行动。稳健、创新和渐进的青年政策，有助于抓住和具体落实这些目标，并为实现这些目标提供一个框架，使青年人能够发挥潜力，成为活跃的社会成员。

23. 《2030 年议程》还承认当年轻人在确保实现这一目标方面的关键作用，同时指出“儿童和男女青年是变革的重要推动者，他们将在新的目标中找到一个平台，用自己无穷的活力来创造一个更美好的世界”。为了确保年轻人能成为世界需要的变革的重要推手，随着《2030 年议程》实施规则的展开，重要投资变得更为迫切。在全球一级，这项工作已列入联合国机构间青年发展网络工作组执行《2030 年议程》的工作中。2016 年 11 月，联合国开发计划署(开发署)、联合国人口基金(人口基金)和秘书长青年问题特使组织了为期一天的会议，针对《议程》青年相关问题，调动联合国系统的技术专门知识，提供指导。在循证青年政策区域讲习班上，经济和社会事务部支持会员国审查与《议程》中与青年有关的方面以及它对青年政策的重要性和相关性。

C. 实现《世界青年行动纲领》方面的进展情况

24. 在支持执行《世界青年行动纲领》的过程中，会员国和联合国各实体在青年发展领域加倍努力，设计或修订青年政策和方案。会员国继续确定、制订或审查国家青年政策、方案、战略或行动计划(奥地利、阿塞拜疆、哥伦比亚、多米尼克、格鲁吉亚、圭亚那、牙买加、立陶宛、墨西哥、尼日利亚、帕劳、马绍尔群岛、萨摩亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、南非和瑞典)。针对具体问题的青年政策、战略、行动计划、法律和路线图也已拟定，其中包括青年就业(埃及、萨尔瓦多、立陶宛、马尔代夫和尼日尔)，性健康和生殖健康(墨西哥和泰国)，创业精神(埃塞俄比亚)和全面性教育(保加利亚)。更加注重加强青年经济权能，推动尼日尔成立了青年创业部。

25. 联合国系统对已经、或正在制定国家青年政策和相关框架的会员国提供政策支持、资源或技术援助。例如，阿富汗国家青年政策(2014 年)、2016-2020 年国家青年战略和行动计划(通过联合国人口基金(人口基金)得到联合国的技术和财政支持)，多米尼加共和国青年政策(2016 年)(得到联合国国家工作队和秘书长青年问题特使办公室的捐助)，都是这些国家第一次制定的框架。

26. 人口基金、联合国儿童基金会(儿童基金会)、教科文组织和联合国志愿人员方案(志愿人员方案)支持缅甸政府制定该国第一个具有包容性的国家青年政策。在索马里,在青年问题特使的支持下,联合国国家工作队和联合国索马里援助团为制定国家青年政策募集资金,并执行联合国青年政策,这是一个能满足青年需要和愿望的综合全面的方案。哥斯达黎加在 2015 年通过了基于权利的国家青年政策,拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)为此提供技术援助。志愿人员方案和开发署与印度政府协作,为执行国家青年政策拟定了四个行动计划。

27. 教科文组织和联合国其他实体支持布隆迪和蒙古制定国家青年政策,以及修订津巴布韦国家青年政策。通过欧洲联盟供资的地中海青年网络项目,教科文组织在阿尔及利亚、以色列、约旦、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、突尼斯和巴勒斯坦国为国家青年组织、相关部委和青年利益攸关方提供技术援助,拟定或修订与青年相关的法律和政治框架。在人口基金的支持下,格鲁吉亚制定了国家青年政策(2014 年)并为有效实施这些政策制定了行动计划(2014-2020 年)。在柬埔寨,人口基金协助政府制定国家青年行动计划,以全面落实国家青年政策。

D. 技术合作、活动和青年政策研究

28. 联合国各实体正在努力开展研究、技术合作、活动和会议,鼓励和支持会员国加快发展,实施青年政策。向承诺支持青年发展的会员国和根据《世界青年行动纲领》制定政策的会员国提供法律、政策和方案支持,包括联合国贸易和发展会议(贸发会议)、教科文组织、志愿人员组织。努力为青年进行培训和能力建设一直是联合国各实体的优先事项,它们并努力将这些优先事项纳入各个领域(联合国体育促进发展与和平办公室、联合国工业发展组织(工发组织))。还努力就涉及青年关切的事项帮助会员国建设能力,包括媒体和信息扫盲(教科文组织)。

29. 在区域一级,经济和社会事务部与各国政府合作伙伴(墨西哥)、其他联合国实体(开发署、教科文组织和联合国人类住区规划署)、区域委员会(非洲经济委员会(非洲经委会)、拉加经委会),政府间实体(英联邦秘书处和太平洋共同体)和区域青年领导的组织(太平洋青年理事会)。目标是就青年政策对话和《2030 年议程》与各国政府、国家青年理事会或相应机构、青年领导的民间社会、国家统计局和学术界对话。这些能力建设讲习班注重青年政策周期和数据及统计的重要性。到目前为止,已有四个区域或次区域(英语非洲、加勒比、太平洋和拉丁美洲)及 54 个会员国参与。

30. 由亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)领导的发展账户项目,目的是加强政府在亚太经社会、非洲经委会和西亚经济社会委员会中制定包容和可持续发展政策的能力。该项目在曼谷举办了亚洲-太平洋发展制订青年政策能力建设讲习班(2016 年 3 月),并正在开发一个青年政策工具包,以展示备选政策和方案,促进知识共享和提供技术咨询意见。拉加经委会还在该区域开展了青年融入社会项目(从

2013 年至 2015 年)，包括对青年政策及其体制框架进行深入分析。此外，拉加经委会还组织了一系列青年政策研讨会，来自国家青年机构的代表出席了研讨会。

31. 为激励继续努力推动青年决策，阿塞拜疆在开发署、教科文组织、青年问题特使办公室和欧洲委员会的支持下，于 2014 年 10 月举办了第一次全球青年政策论坛。论坛为多利益攸关方提供了一个评估自《世界青年行动纲领》通过 20 年以来青年政策状况的机会，确立了综合包容青年政策指导原则。为纪念《世界青年行动纲领》通过 20 周年，大会主席在 2015 年组织了一次高级别活动。

三. 实现两性平等和为女孩和年轻妇女赋权

32. 根据《世界青年行动纲领》，青年政策的一项关键任务是改善女孩和年轻妇女的状况。性别不平等深深植根于性别陈规定型观念、社会规范、行为和态度，继续加固了女童和年轻妇女的不平等待遇。应通过青年政策，在教育、社区和社会生活中，在年轻男子和年轻妇女的生活中尽早改变这种长期固有模式。

33. 有几个会员国通过制订和执行针对具体性别的政策，跨部门政策、项目、方案和法律加强努力实现性别平等和包容性(格鲁吉亚、斯威士兰、瑞典和南非)。尽早发现男女青年的不同需求和挑战，并采取措施促进性别平等的政策目标，是这些政策的重要内容(瑞典)。确保男女机会平等，防止歧视，已被确定为这种政策的主要原则(斯洛文尼亚)。针对具体问题的政策和计划承认青年妇女在劳动力市场面临重大挑战，其中包括同工同酬、青年男女共同分担家庭责任和护理工作(萨尔瓦多)。

34. 只有在充足的财政资源，例如为针对具体性别政策和促进两性平等的预算专款到位，性别平等和增强妇女权能措施才能切实落实。尤其是，促进两性平等政策，包括性健康和生殖健康政策，可有助于减少普遍的态度和性别歧视。确保青年妇女和青年男子参与政策制定，可以进一步确保这种政策最能够改变这种态度，并有能力促进提高两性平等的行为、作用和责任。

35. 女孩和年轻妇女参与决策，使他们可以自己提出主张。与此同时，青年男子和男孩可在确保性别平等和改变性别角色和关系规范方面发挥关键作用。政策和方案应参考男孩和青年男子在促进性别平等和促进替代性概念，包括男性性别中的作用。这种变化对改变心态和行为，包括暴力侵害妇女行为，十分有效。

36. 用指标和数据收集来监测和评价《世界青年行动纲领》的落实情况，可以作为衡量性别平等状况的手段。秘书长关于《世界青年行动纲领》拟议指标的报告(E/CN.5/2013/8)把性别平等作为各优先领域均有触及的交叉事务，并指出必须按性别分列指标。

37. 多个会员国始终把促进性别平等当成优先事项，而且继续将之贯穿于国家青年发展措施，包括医疗、教育、参与和就业等领域。在智利，青年内阁 2015 年成立，是参与、赋权以及就涉及青年的主题进行培训的平台；内阁实行配额制，以在地区选举中做到性别平等且有 155 名青年当选。哥伦比亚修改了《第 1622 号法》，准许全国青年委员会统一选举，准许选举青年包括 14 至 17 岁的青年担任青年顾问。此法规定候选人名单中应当有 50% 为女性，这是该国历史上首次在选举过程中确保性别平等。

38. 瑞典为对青年的生活条件产生积极影响，在性别平等政策框架下采取了多项措施，包括防止通过互联网及其他互动媒体对青年实施性剥削，防止遏止对青年实行强迫婚姻，支持组织旨在为青年女同性恋、男同性恋、双性恋、变性者营造开放开明环境的教育活动，积累知识，帮扶男孩和男青年。智利国家青年问题研究所把促进性别平等当成一个基本目标，在所有项目中运用性别视角。研究所还通过瞄准希望缩小性别差距的具体领域，设计出包含特定性别视角的措施。斯威士兰由国家艾滋病毒和艾滋病应急委员会牵头，与美国国际开发署(国际发展署)和全球基金结成伙伴关系，为一些女孩赋权项目提供支持。

39. 会员国致力于推广和实行符合年龄和性别特点的健康项目，包括生殖保健服务项目(智利和帕劳)。南非发布国家青少年性和生殖健康与权力战略框架(2015 年 2 月)，以此促进对青少年的保护，使之远离强迫性经验、以剥削为目的的性关系和生殖关系、性暴力和性别暴力、艾滋病毒/艾滋病等性传播疾病及其他问题。

40. 在教育领域，持续面向青年开展性别平等教育(智利)。在墨西哥，国家防止歧视委员会推出了关于青年、容忍和不歧视的电子自学教程；国家妇女事务局为青少年开设课程，增强青少年的性知识和社交知识，充分尊重青少年的性与生殖权利。

41. 联合国实体在政策中、在拟定方案时积极支持促进性别平等、支持赋予女青年、女孩权能。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的青年和性别平等战略强调四个关键领域：女青年的领导才能；促进女青年的经济赋权和技能发展；支持采取行动遏止对女青年、女孩的暴力侵害；推动男女青年合力实现性别平等和妇女赋权。妇女署与联合国机构间青年发展网络及合作伙伴率先于 2016 年在妇女地位委员会举办首届青年论坛，重点讨论《2030 年议程》中的性别平等问题。对于论坛形成的青年宣言，已向大会作正式说明并在妇女地位委员会第六十届会议的成果文件中提及。为了促进和支持青年和性别平等战略增强生计消除贫困(LEAP)框架所述女青年的领导才能和经济赋权，妇女署发起了两个联盟(女性青年企业家创新与技能发展全球联盟(2016 年 7 月)和女性青年领袖联盟(2016 年 8 月))。

42. 联合国实体设法在一切有关青年的活动、出版物和举措中实现性别问题主流化(拉加经委会和教科文组织)，并且继续强调需要在青年政策中更多地采用性别

视角(拉加经委会)。有的政策重点关注女孩和女青年。对此,拉加经社会举行了专家组会议,讨论该区域女孩和残疾青少年的状况(2016年11月),还编撰了拉加经社会-教科文组织联合报告,说明该区域女孩和女性青少年的状况,并提出政策建议。

43. 各实体继续推广用于促进性别平等、赋予女青年权能的工具。妇女署打造了一个工具包,带动男孩、男青年转变态度、惯例和行为,利用经验学习实现性别平等。会员国积极拥护妇女署的男性促进女性权利运动,例如加拿大与墨西哥。前者坚决执行青年和性别平等战略;后者在联邦一级实施男性促进女性权利运动。教科文组织继续支持会员国制定、执行、扩大性别平等意识培养政策,支持会员国确保女孩在完成小学课业之后有平等的机会参加形式多样的学习和技能发展项目。

44. 2015年,开发署、妇女署和人口基金凭借瑞典政府提供的资金,在格鲁吉亚启动了第二期联合国性别平等联合项目,把重点放在赋予女性政治经济权能、消除暴力侵害女性的行为、实现性权利和生殖权利。在项目中采取的措施和举办的竞赛中有全国学生作文比赛。开发署利用建设和平基金的资助,在塔吉克斯坦实施“青年,和平转变的力量”项目,以提供更好的机会让青年掌握公民参与技能,开辟更好的途径让青年获取经济机会,创造机会让弱势的女孩、男孩参加各级决策过程。

四. 青年参与

45. 青年是关键的利益攸关方,各级青年政策和方案的设计、开发和执行都应当有青年的积极参与。为将此落到实处,政府可促进信息分享,让青年参与到政策制定过程各个阶段的决策之中。与青年群体的接触务必做到脚踏实地、一以贯之。

46. 青年有效参与协商进程,讨论影响切身生活的政策与计划的制定、执行、评估,才能使政策和进程更加准确地反映青年当下的需求与挑战。青年了解所在群体的关切,他们的独特洞见可以作为设计青年政策的参考依据。青年掌握了参与政策制定的工具和权利,就能做出贡献,让战略更好地满足青年的需求,有了青年的参与,政策框架也会更具合法性。

47. 会员国在与联合国接触时强调,必须让青年积极参与决定和政策制定(奥地利、阿塞拜疆和加拿大)。许多政策框架都注重青年参与,将之作为行动领域(奥地利和南非)或战略框架目标(奥地利、哥伦比亚和南非)。因此,会员国(奥地利和瑞典)表示,青年参与的范围不应局限于青年政策,而应扩大到对青年有影响的所有政策。会员国强调已经或正在建立机制让青年参与决策(利比亚、大韩民国和斯里兰卡)。斯里兰卡还把增加女性青年议员数量作为优先事项。

48. 会员国和联合国实体着重指出,必须向青年和全国青年理事会等青年组织征求意见,以此为参考设计、修改、实施国家青年政策(奥地利、阿塞拜疆、布隆迪、

智利、哥斯达黎加、格鲁吉亚、墨西哥、蒙古、塞内加尔、斯洛文尼亚、南非、瑞典和乌拉圭)。斯威士兰由于实行权力下放政策,青年包括女孩、诸如残疾青年等边缘青年得以参与设计、执行、评估所有部门基层及以上各级的政策和方案。利比亚近期出台《平等代表权和平等参与法案》,允许青年参选议员表达观点。为了告知并动员青年参与决策过程,也为了收集对各种举措的反馈,在网上向青年征求意见、对青年进行宣传,并将之视为一个重要手段(奥地利、阿塞拜疆)。

49. 有些国家借助立法提倡青年通过咨询理事会等渠道参与决策(哥伦比亚、斯洛文尼亚和瑞士)。此外,为促进青年进入体制,有些国家已经或正在启动市级、地区级或国家级参与机制,例如青年议会或咨询机构,让青年参与处理涉及所在社区的事务。此类机制给国民大会或议会活动作出了贡献。总理青年理事会(2016年,加拿大)、青年政策理事会(瑞典)、青年内阁(智利)、青年监督理事会(哥伦比亚)都是典型。

50. 此外,会员国与青年和青年组织进行大型磋商、实施调研、举办活动和论坛,以便为工作、政策和决策过程提供参考依据,并反映青年所面临挑战的多面性和复杂性(利比亚、尼日尔、大韩民国和斯里兰卡)。为了解青年的想法,采用了多种类型的调查和参与式进程。在诸如“青年政策巡回座谈”和“德里的大门向青年敞开”等政策的设计期间,也是如此。在墨西哥,国家青年项目“关爱青少年”是全国青年协商活动的结晶;项目监督委员会采取具体行动与民间社会组织、青年服务机构和青年代表接触,从而确保问责。在区域一级,欧洲联盟成员举行国家协商,将之作为欧洲青年战略结构性对话的组成部分,让相关利益攸关方和青年参与制定欧盟的青年政策。在国际层面上,联合国实体做了大量工作来改善政策、机制、流程和渠道,以便青年参加各级决策过程,特别是与《2030年议程》相关的决策过程。开发署与伊比利亚美洲青年组织正就拉丁美洲和加勒比区域的《2030年议程》审查框架中与青年有关的指标开展合作。

51. 联合国实体继续打造机会、建立机制和程序,促进青年和青年组织参与活动和进程。在本国参加联合国政府间会议的代表团中纳入青年的会员国数量之多前所未有,37个国家派出超过66名青年代表出席了联合国大会。经济及社会理事会对联合国青年代表方案进行监督,在上述会议期间为青年代表的参与提供支持。2016年,玻利维亚(多民族国)、加拿大、乍得、捷克、厄立特里亚、匈牙利和阿拉伯联合酋长国发起青年代表方案,以此鼓励青年参加国际层面上的决策过程。有些国家(比利时、德国、荷兰和瑞典)派代表出席2016年高级别政治论坛。随着《2030年议程》的逐步实施,数量还可能增加。

52. 关于青年参加联合国主要会议、论坛和大会,经济及社会理事会青年论坛继续发挥平台和机制的作用,可供青年、民间社会、联合国实体和其他合作伙伴之间进行对话,专门讨论青年在《2030年议程》的执行与检测方面扮演的角色。在贸发会议第十四届大会的部长级会议期间(2016年7月),举办了青年论坛,让青

年有机会向参会的全球领袖说出自己的关切。妇女地位委员会首次组织了青年论坛，由此产生的青年宣言已正式向联合国大会作介绍，而且在妇女地位委员会第六十届会议成果文件中有提及。在 2016 年 5 月召开的第二届联合国环境大会上，联合国环境规划署(环境署)召集了 100 多名青年代表，为其提供对联合国机构的决定施加影响的机会。

53. 联合国组织重视有关加强青年参与及融合的工作，例如“借对话创未来：波斯尼亚和黑塞哥维那提倡共存与多元”项目，就是联合国关于波斯尼亚和黑塞哥维那和平建设的一个联合措施，由开发署、儿基会和教科文组织共同实施，与青年一道为青年参与决策过程创造安全空间。开发署与其他合作伙伴举办活动，动员公民参与决策(例如格鲁吉亚的“第比利斯外交骇客”项目)。另外一个类似活动是“强化青年事业部门对话会”，由波斯尼亚和黑塞哥维那联邦举办(2016 年 2 月)，旨在搭建民主对话平台，借此加强合作，改善青年政策和现行法律的规划与执行。布隆迪实行的师资培训项目锁定了包括参与决策在内的九大主题。大约 500 名青年参加了同侪培训项目，2 500 名青年从同侪辅导中获益(教科文组织)。

54. 青年参与、参加决策过程因面临诸多障碍而受阻、受限。缺乏参与、动员的空间，或者相关组织接触不到青年，通常有碍动员工作的开展。妨碍青年参与的因素还包括，青年个人参与的渠道不畅，青年组织可用的资金有限。青年需要寻找工作或继续学业，或者无法全时投入，令青年参与更加困难。在性别不平等现象普遍的地方，青年时常因为性别障碍而被排除在决策过程之外。向青年和青年组织提供资金和资源支持，此举承认并彰显了青年的重要性，而且让青年能够建设自身能力。这将鼓励更多青年加入组织，也使组织有能力在必要时为青年参与决策提供资助。

五. 包容边缘化群体中的青年

55. 青年是一个异质化群体，其中的边缘群体时常需要特殊关注。考虑到各个国家的社会经济情况，土著青年、农村青年、残疾青年和移民青年被边缘化、被社会排斥的风险可能更大。边缘化会影响青年的能力，有碍其真正参与社会、经济、文化和政治事务，包括涉及自身的决策。

56. 要减少社会排斥和边缘化现象，政策制定者可把边缘青年作为重要的利益攸关方，将其关切和需求纳入参与式进程。此类参与提供了一个机会，让边缘青年的特有想法和需求得到考虑并纳入适当政策构架，所以能够巩固政策框架。弱势、边缘青年参与之后，对那些专门破除障碍使其融入社会的教育、就业、医疗和公民参与领域的相关框架，就会产生主人翁意识。

57. 某些综合性青年政策关心边缘群体的需求，注重使人陷入弱势地位、滋生社会排斥现象的社会状况，有助于确保这一群体不被忽视，减少因属于特定群体而

常年遭受不平等对待的问题，提供所需工具和技能来影响这一群体的生活及其所在社区。实行政策对青年特别是贫困青年和边缘青年加以扶持，是移除制约其对社会做出贡献的其他系统性和体制性障碍、确保其潜力得到完全发挥的必要条件。

58. 还需实行有针对性的政策，消除特定青年群体可能面临的排斥、歧视和不公平对待，使之能够彻底开发自身潜力，在社会中过上体面的生活。要全方位实现对边缘青年的社会包容，在涉及妇女、土著人民、残疾人、难民、移民、农村青年、贫困人口的政策领域，负责青年、就业、粮食和农业、住房、社会事务、公共卫生、环境、法律、交通和社会福利的相关部委采用的方法务必协调一致、通盘考虑、跨越部门界限。

59. 包容边缘群体不是凭一次磋商就能成功，应当将之视为一个持续的常规过程，需要相关青年群体的参与，需要充足的资源以接触那些丧失权利且未必隶属有组织群体的青年。因为监测和评估是青年政策执行工作的重要环节，所以为《世界青年行动纲领》提出一套指标，专门用于帮助会员国根据本国青年政策的优先点，结合自身社会经济形势，自行设置项目，监测框架的落实情况。这套指标经调整后纳入边缘群体。

60. 会员国在报告中表示，边缘群体的突出关切在国家青年政策和涉及青年的法律中已有体现(奥地利、阿塞拜疆和斯威士兰)。立法和相应政策框架进一步确保参与机制(奥地利)和减贫消歧框架(立陶宛和瑞士)不会遗漏少数群体。

61. 会员国在拟定方案时，继续把重点放在边缘群体，特别是残疾青年、土著青年、移民青年面临的困难。关于包容土著青年，在瑞典，萨米族青年和给其支持的组织——Sáminuorra 分别由于所属群体和服务对象，有资格获得资助。在墨西哥，针对土著儿童和青年的教育问题，采取了一些关于土著青年的行动，例如为土著儿童开设餐厅和托管中心，给寻求高等教育的青年学生发放奖学金，土著语言国家研究所还向青年提供口译人员，方便其诉诸司法。瑞典千方百计促进包容，例如发现并宣传青年民间社会团体为移民青年和其他青年开辟聚会场所、建立社交网络的典范。会员国强调，享受优质教育对减少边缘化具有重要作用，因为优质教育有助于培养青年积极参加社会活动(立陶宛和斯洛文尼亚)。

62. 在工作过程中，联合国实体支持采取措施把关于社会包容和平等的宣传落实到行动上，在拟定方案时对边缘群体加以考量。许多项目都对边缘青年有考虑，其中之一就是教科文组织联手地方合作伙伴，在约旦和黎巴嫩(接纳叙利亚难民数量最多的国家)建立青年信息中心，为青年开辟信息获取渠道，以能力建设为手段提升青年的技能。为确保在制定国家青年政策时，青年包括农村青年参与的范围更广、知情程度更高，蒙古主管机关、蒙古教育联盟和教科文组织开设讲习班，加强青年的领导才能和影响政策制定的能力。同样的，教科文组织开发了“以广播跨越代沟”工具包，供需要与儿童和青年打交道的广播节目制作人使用。这一

资源已在 32 个参加瑞典资助的预算外项目——“用信息通信技术壮大地方广播电台”的非洲社区广播电台中应用。

63. 工发组织与意大利的 CRT 基金会合作设计项目，在欧洲-地中海地区发挥青年的潜力，使之成为社会企业家，增强青年男女权能，使之更有能力通过创办企业、推出创新业务方案引发社会的积极转变。

64. 人口基金举办了关于全球土著青年的会议，重点讨论采用在文化上较为稳妥的方式，帮助土著社区关键青年群体预防艾滋病毒、减少危害、促进性健康，还将会议结果纳入为土著青年理事会关于土著社区关键青年群体获取性保健与生殖保健服务的路线图。拉加经委会出版了《青年：2015 年平等发展的现实与挑战》一书，分析城乡医疗差距和土著、非土著青年的医疗差距，阐述残疾青年在教育 and 就业方面的挑战。鉴于循证政策的重要性，拉加经委会进一步开发了在线青年平台，以提供最新统计数据。如此一来，政策制定者在有数据的情况下就能评估边缘青年的状态，并加强政策设计与跟进工作。

六. 联合国系统加倍努力

65. 联合国系统继续把努力的方向定为，在教育、就业、和平建设和志愿服务等方面采取行动、实施举措，让社会真正地给青年以包容。

66. 自 2010 年正式成立以来，联合国机构间青年发展网络已经发展成一个拥有 40 个实体的网络，设常任联合主席(由经济和社会事务部担任)和轮值联合主席(2015-2016 年由开发署担任；2016-2017 年由妇女署担任)。民间社会积极参加网络各工作组，这些工作组成功地开展了与性别平等、和平建设等有关的工作。

67. 联合国机构间青年发展网络正在实施《联合国全系统青年行动计划》，这是一个健全的框架，可增强机构间在青年政策和方案上的相互配合。2014 年报告介绍了网络建立首年在各个层面的进程和执行情况。继 2015 年成功对青年就业、创业成果进行试点调查之后，将根据网络的全部专题领域对所有联合国国家工作队和网络成员展开全面调查。调查和报告过程由经济和社会事务部与开发署牵头落实。这将给立足实体、联合拟定方案推动青年发展的相关工作提供进一步指导。

68. 青年失业水平居高不下，就业质量低、工作报酬少，仍是全球的重大关切。在这一时期为推动对此问题采取行动，2016 年 8 月任命维尔纳·法伊曼担任秘书长青年就业问题特使。法伊曼先生将与国际劳工组织(劳工组织)、经济和社会事务部、秘书长青年问题特使办公室和联合国机构间青年发展网络一道，设法应对青年失业带来的挑战，协助完成《联合国全系统青年行动计划》和《世界青年行动纲领》中的就业目标和行动以及《2030 年议程》中的青年就业目标。

69. 秘书长青年问题特使艾哈迈德·欣达维对 43 个国家进行了 63 次访问，倡导各国加强青年宣传和青年发展工作，包括通过国家青年综合政策并采取跨部门措

施让青年参与政策制定。2016 年，特使办公室发布进度报告，说明 2013-2016 年在工作计划四大支柱——参与、伙伴关系、协调和倡导所取得的成就。2016 年 9 月，秘书长青年问题特使办公室宣布了联合国可持续发展目标青年领袖名单，表彰为实现目标而展现出杰出领导才干的 17 名全球公民。

70. 由约旦主办、联合国代表联合国机构间青年发展网络协办的青年、和平与安全全球论坛，讨论了青年在维护和平方面的重要作用。论坛于 2015 年 8 月召开并形成了《关于青年、和平与安全的安曼宣言》。2015 年 12 月，安全理事会通过了关于青年、和平与安全的第 2250(2015)号决议，呼吁就青年对和平进程和解决冲突的积极贡献进行一次进展情况研究，以便在地方、国家、区域和国际各级提出有效对策。

71. 一些联合国实体已经制定并将继续实施关于青年事业的内部战略和内部工作任务(开发署、志愿人员方案和妇女署)。开发署认为赋予青年权能既是维护人权的必有之举，也是对可持续发展与和平作出的明智投资，因而出台了新的可持续发展与和平全球青年五年方案。2016 年 2 月，经济及社会理事会青年论坛启动了为青年创造体面工作机会全球倡议，此项工作由劳工组织主导筹备，汇聚了 21 个联合国实体，旨在扩大国家一级的行动，利用创新型干预手段、知识和多利益攸关方伙伴关系为青年创造体面的工作机会。经与政府协商，将通过此项举措协调就业和经济政策，促进就业增长和社会包容，保护劳工权利，确保青年享受同等待遇。

72. 为深化对青年发展的理解、建立内容丰富的青年知识库，很多实体对青年就业、参与、志愿服务、信息通讯技术、校园性别暴力、绿色技能和生活方式等主题进行了研究(拉加经委会、亚太经社会、劳工组织、国际电信联盟、贸发会议、环境署、教科文组织、开发署和志愿人员方案)。实体单独或联合兄弟单位或利益攸关方开展广泛研究，剖析涉及青年的问题，还撰写了各种报告、政策简报和技术文件，让人们知道这些问题的存在。联合国继续为青年制作简单易懂的资料，包括易于青年使用的知识产品和工具包(开发署、环境署、教科文组织和妇女署)。开发诸如大规模开放在线课程等资源，用以增强公民包括青年的权能。此外，联合国组织重视就涉及青年的问题举办活动和进行宣传，内容包括减少失误浪费(环境署)、野生动植物保护(环境署)、性别平等(妇女署)和 2030 年议程(妇女署)。

73. 经济和社会事务部的旗舰出版物——《联合国世界青年报告：青年公民参与》探讨了青年参与经济、政治和社区生活的情况。随着政府、青年和研究人员对青年公民参与的兴趣渐长、将青年公民参与作为政策重点的情况渐增，报告应运而生，提供有关经济、政治和社区参与等专题的精辟意见，搭配介绍专家观点，展现有理有据、多种多样的视角。出版此份报告意在使之成为对话、政策讨论和行动的动力和工具。

七. 结论和建议

74. 在制定青年政策中使用的综合手段通常包括采取有针对性的跨部门措施、动员青年持续参与、运用循证方法、与区域和全球进程对接、确定轻重缓急。要解决各行各业的青年面临的问题和挑战，就得注重性别平等、青年参与以及对边缘群体的包容。用此类方法制定政策，可使政策合理、执行得力并能解决边缘群体的不平等。

75. 结合既有成就，兹建议会员国采取以下行动：

(a) 完善并加强现有关于青年发展的循证国家政策，支持符合《世界青年行动纲领》和《2030 年可持续发展议程》的跨部门措施，确保有充足的资源用于执行、用于青年参与、用于给予青年包容；

(b) 对青年政策的成效，包括青年政策的影响和方法开展更多的定性定量研究和数据收集工作，酌情兼顾青年主导完成的研究和数据收集；

(c) 采取具体措施，例如设置参与程序，确保在制定政策时照顾到边缘群体的需求和意见，不让一个人掉队；

(d) 确保对女孩、女青年做到性别平等，包括酌情开展相应的立法和政策改革。