



经济及社会理事会

Distr.: General
13 December 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(c)

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

新出现的问题：促进消除贫穷综合政策：《2030 年可持续发展议程》中的青年发展问题

秘书处的说明

一. 引言

1. 根据经济及社会理事会第 2006/18 号决议，自 2007-2008 年审查和政策周期以来，社会发展委员会工作方案一直包含“新出现的问题”这一议程项目。委员会在该议程项目下处理当前影响社会发展而又亟需进行审议的问题和不断演变的全球发展挑战中新的交叉问题。最近几年在选择主题时，委员会主席团还充分考虑了经济及社会理事会的年度主题，以响应大会第 68/1 号决议，更好地将其工作与经社理事会的工作相衔接。委员会第五十五届会议在本议程项目下将审议“促进消除贫穷综合政策：《2030 年可持续发展议程》中的青年发展问题”。编写本说明是为就这一专题开展讨论提供背景资料。

2. 本说明侧重一些具体领域，这些领域对于在《2030 年可持续发展议程》中的青年发展方面促进消除贫穷的综合政策十分重要，委员会可以对此发挥主导作用。本说明还探讨了委员会如何指导有效执行青年政策以及青年政策与《2030 年议程》的联系。阅读本说明时应参阅秘书长关于青年政策和方案的报告(E/CN.5/2017/5)

* E/CN.5/2017/1。



以及为委员会第五十届会议编写的关于青年、贫穷和失业的类似说明(E/CN.5/2012/8)。

3. 青年发展是全世界可持续发展和消除贫困的一个关键驱动因素。青年应获得为生产性经济作贡献所必需的教育和技能，他们需要进入就业市场，被吸收进劳动力。当今许多国家面临的巨大挑战之一是人力资本投资不足和青年失业率高企。一些国家一方面在竭力为年轻人提供教育和就业，另一方面预计青年人口将大幅增加，这些国家在普及优质教育、使人人能实现生产性就业和有体面工作的过程中面临倍加严峻的挑战。

4. 在这一背景下，委员会主席团把“促进消除贫穷综合政策：《2030 年可持续发展议程》中的青年发展问题”作为委员会第五十五届会议新出现问题的主题，这也是经济及社会理事会 2017 年高级别部分的主题。选择这一主题即是承认《2030 年议程》如何转化为国家政策和战略以及如何加以执行和监测，对于《2030 年议程》能否成功地促进包容和参与并推动全面的社会发展愿景举足轻重。

二. 通过执行《世界青年行动纲领》和《2030 年可持续发展议程》消除贫困

5. 在 2015 年 9 月召开的联合国首脑会议上，大会通过了《2030 年可持续发展议程》。《2030 年议程》是一项普遍的、变革性的以人为本的行动计划，旨在通过以平衡的方式将社会、经济和环境层面融合在一起，共同努力为今世后代实现可持续发展。

6. 《2030 年议程》继续将消除一切形式和层面的贫困置于全球发展的中心，同时更加重视对可持续发展采取综合办法，并承诺不让任何人掉队。它构成了促进社会发展的新背景，将社会发展作为履行实现可持续发展目标承诺的组成部分。

7. 《2030 年议程》专门确定了有关青年发展的几个优先事项，因而愈益需要制订、执行和监测强有力、创新性和循序渐进的青年政策以实现可持续发展目标。青年政策提供了落实各项目标的框架，使青年人能够作为积极的社会成员发挥他们的潜力。

8. 大会 1995 年通过了《世界青年行动纲领》，为改善世界各地年轻人福祉的国家行动和国际支持提供了政策框架和实际准则。《行动纲领》涵盖 15 个涉及青年的优先领域，并载有每一个领域的行动建议，包括制订国家青年政策。

9. 《行动纲领》通过以来，会员国制订、修订和实施了国家青年战略和政策。在 2015 年 5 月 29 日举行的大会主席纪念《行动纲领》20 周年高级别会议上，会员国介绍了如何努力把《行动纲领》用来制订和落实国家青年政策，尤其是有关

青年就业的政策。这种努力体现了会员国的承诺，包括最近在大会第 70/127 号决议中重申：

“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》和《2030 年可持续发展议程》制订全面综合的青年政策，并在各级贯彻落实《行动纲领》过程中定期评估这些政策。”

三. 通过制订、执行和监测国家青年政策消除贫困

10. 有效制订、执行和监测青年政策对于消除贫困和执行《2030 年议程》具有关键作用。然而国家青年政策至今落实有限，即使具有青年政策，也往往是在真空中实施而不考虑其他的公共政策，而且缺乏适当的资金。

11. 为确保其有效执行，青年政策的制订和执行必须与其他涉及青年生活的公共政策相结合，而且必须有充分的资金。这样做需要制订和执行跨部门的综合政策框架，使青年政策与区域和全球发展框架相符，特别是与《2030 年可持续发展议程》和《行动纲领》相符。此外应基于健全的经验证据和严谨的科学分析制订并实施政策，并在可行的情况下让青年参与制订、执行和监测工作。

A. 循证制订青年政策

12. 循证制订青年政策可确保使用定量和定性的统计数字和数据、科学知识以及实际知识，以有力和有效的方式制订青年政策。这种证据加深了对青年现状的了解，并将数据、经验和知识纳入适当和成功的青年战略和政策之中。秘书长在委员会第五十一届会议上提出了与《行动纲领》相关的一整套指标。这套指标是应会员国要求制订的，它提供一个工具，用以更好地评估青年状况，从而有助于更有效地制订青年政策。

B. 青年参与政策制订和决策

13. 青年参与设计、制订、执行和监测青年政策对于确保有关政策的成效至为重要。会员国采用从公开磋商、青年咨询委员会到青年主导的进程和伙伴关系等一系列方法让青年参与制订青年政策。特别是促进女孩和年轻妇女和被边缘化的青年参与的努力，对青年政策的成效具有积极影响。

四. 青年政策在解决贫困问题中的作用

14. 《2030 年议程》强调，消除贫困的努力不仅应解决收入问题，而且还应解决造成贫困的结构性原因。造成贫困的结构性原因可能包括无法获得教育、保健和其他基本服务，无法获得粮食、营养、能源、适当的住房、安全的环境等等，或

者各种获取渠道有限；不能平等地获得土地和其他生产性资产、信贷和遗产以及信息、知识和技术；缺乏体面工作和参与的机会；社会歧视和排斥。

15. 一些特定群体的年轻人尤易遭受贫困和匮乏，这包括女童和青年妇女、残疾青年、土著青年、移民青年和农村青年。因此青年政策应包括有关措施，仔细分析并消除青年，特别是那些最脆弱最弱势青年所面临的结构性障碍，使他们能够摆脱贫困循环。

16. 对于消除贫困和执行《2030 年议程》而言，重要的是：(a) 促进人人体面就业；(b) 确保性别平等和增强女孩和青年妇女权能；(c) 通过有针对性的青年政策措施推动处于社会最边缘地位的青年的融入。

A. 青年就业

17. 如果报酬适当，生产性就业和体面工作是摆脱贫困的重要手段，它使人获得社会保障，保障工作权利和提供社会对话机会。体面的工作也给予人们社会包容、尊严、参与、激励和参与，并有助于实现持续、包容和可持续的经济增长。对于生活在贫困中的人来说，体面工作也会增进他们的健康、营养和生活质量。

18. 年轻人受到失业、就业不足、脆弱就业和工作贫穷的影响尤甚。即使在经济增长强劲期间，劳动力市场也往往不能吸收大批青年。近年来全球金融和经济危机阴影不散，能够找到体面工作的青年人数下降，更使这种局面雪上加霜。最近的估计表明，2016 年有 7 100 万青年失业，几乎占全世界青年的 13%。¹

19. 按当前的人口业增长率计算，预计 2016 年至 2030 年将需要在全球创造 4.7 亿个就业机会，才能吸纳日益增多的新人进入劳动力市场。² 这一点尤其使所谓“青年人口暴增”的国家感到忧虑。有证据表明，大量青年失业将加剧社会的紧张，威胁社会的凝聚力。

20. 虽然几乎在所有国家失业都令人忧虑，但在低收入和中等收入国家，为数众多的青年就业于非正规部门，不能摆脱工作贫穷，形成一种特别的挑战。在青年妇女中尤其如此。据估计，2013 年就业青年中有 2.86 亿人每天生活费用低于 4 美元，1.69 亿人每天生活费用低于 2 美元。³

21. 2008 年经济和金融危机加大了青年在劳动力市场参与率的长期下降趋势。危机导致青年失业率上升，若非许多年轻工人退出劳动力市场，失业率会更高。虽

¹ 国际劳工组织(劳工组织)，《世界就业与社会展望：2016 年青年就业趋势》(国际劳工局，2016 年，日内瓦)。

² 联合国发展集团，“2015 年后议程中的增长与就业”。

³ 劳工组织，《2015 年全球青年就业趋势：加大投资青年体面工作的力度》(国际劳工局，2015 年，日内瓦)。

然有些青年可能已重回教育系统，但 2007 年及 2011 至 2012 年的数据显示，在 40 个国家中有 30 个国家既不就业也不在校受教育或接受培训的年轻人增多。⁴ 人类潜力的这一严重浪费可能对当事青年和整个社会产生重大影响，加剧排斥和边缘化。⁵

22. 一些儿童和青年一直处于教育体系之外，青年失业的趋势遍及全球，技术进步又造成劳动力市场不断变化，这突出表明所有人都应获得包容性和公平性的教育和终身学习的机会。这种教育至为重要，可以确保青年不仅掌握基本技能，而且掌握谋生技能，从而支撑从学校向从业过渡。⁵

23. 青年被排斥在劳动力市场之外尤其令人关切，因为这对青年的福祉产生长远影响，并冲击社会的融合与稳定。对每一个年轻人来说，一份体面的工作是走完向成年过渡的重要一步，是实现独立和自立的里程碑。国际劳工组织(劳工组织)指出，鉴于世界上 40% 以上的活跃青年失业或者处于工作贫困中，2008 年金融和经济危机造成了青年中“失落的一代”，他们对于能够找到工作从而体面地生活已经不再有任何希望。失业和就业不足不仅影响青年人的身体、生理和精神健康，而且也遗害其未来的经济机遇。研究表明，青年失业导致今后的生活中工资低微，在劳动力市场的参与程度低下。其遗害还体现为年轻人不信任政治、社会和经济体制。一些国家和地区在过去十年里青年普遍失业或青年失业呈迅速上升趋势，因此抗议活动和其他形式的社会动乱也特别严重。

24. 支持受过教育和有技能的年轻人参与经济生活可以成为可持续和包容性经济增长和政治稳定的推动力。世界 87% 以上的青年生活在发展中国家，应对就业挑战的努力必须不仅包括创造更多的就业机会，而且包括提高就业质量和改善工作条件。因此让青年参与生产活动，反映他们的需要和关切，这对于实现持续和包容性增长及加强社会稳定至为重要。应当进一步探讨在向更绿色经济过渡过程中青年就业、技能发展、绿色就业和社会保障的相互联系。

25. 为解决长期存在的青年失业和就业不足问题，一些会员国制订了有针对性的青年就业政策和战略，旨在促进创造就业机会和加强青年的技能发展和培训。在许多情况下，采取行动应对青年失业和就业不足的挑战成为国家青年政策、战略和计划的核心要素。

26. 以解决造成青年缺乏就业机会的结构性原因为目标的各种政策往往侧重于加大获得正规教育的机会和提高正规教育的质量，提供学徒和其他职业培训方案，并减少青年所学技能和劳动力市场所需技能不匹配现象，以此增加青年的就业能

⁴ 劳工组织，《2014 年全球就业趋势：失业复苏的风险》(国际劳工局，2014 年，日内瓦)。

⁵ 《2016 年世界社会状况报告：不让任何人掉队：包容性发展的重要性》(联合国出版物，出售品编号 E.16.IV.1)。

力。一些国家还侧重于通过为青年提供金融知识培训、信贷和小额融资，促进青年创业。

27. 这些政策措施若能纳入更广泛地促进就业的政策框架，则最为有效。然而这种政策往往疏于将更易受伤害和处于社会边缘地位的青年作为具体对象，包括处于贫困和面临排斥风险的青年，包括土著青年、残疾青年和农村青年。

28. 在劳工组织领导下发起的《为青年提供体面工作的全球倡议》是联合国 19 个实体联合开展的一项工作，政府、社会伙伴、议员、私营部门、青年代表和民间社会共同在国家一级提高循证措施、知识伙伴关系和多方利益攸关方伙伴关系的影响力。此种共同努力对于最大限度地取得青年就业投资的效果是必要的，将有助于落实与青年就业有关的可持续发展目标和《2030 年议程》所载的各项具体目标。

B. 两性平等及女孩和年轻妇女赋权

29. 在充分和有效参与社会生活，例如，在获得高质量的教育、就业和医疗保健方面，女孩和年轻妇女比年轻男子更有可能遇到障碍。青年妇女也更有可能被排除在决策之外，在公共生活中的参与度较低。这种排斥增加了年轻妇女遭受和保持贫困的可能性。

30. 应对负面的性别陈规定型观念、系统性障碍和社会行为是为年轻妇女的参与和促进两性平等创造条件的重要方面。根据《行动纲领》，确保女青年和男青年参与政策制订工作可以确保有关政策促进两性平等，而且最能够改变可能妨碍提高女童和年轻妇女地位的态度和行为。

31. 只有具备充足的财政资源，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得到落实。

C. 边缘化青年

32. 边缘化可能影响青年人有意义地参与社会、经济、文化和政治生活，包括对他们有影响的决策的能力，并能极大地影响他们终身遭受贫困的倾向。尤其是，土著青年、农村青年、残疾青年和移民青年遭受贫困、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，包括涉及他们自身的决策。

33. 综合性青年政策若能关注被边缘化的青年的需求以及导致脆弱性和产生贫困和社会排斥的社会条件，会有助于确保这些政策的影响力，减少不平等现象和提供所需的工具和技能，使青年能够积极影响自己的生活和所在的社区。针对青年，特别是穷人和边缘化群体的扶持政策对于消除限制他们的贡献能力的额外系统性和体制性障碍并确保其充分发挥潜力是必要的。

34. 来自边缘化群体的青年作为利益攸关方参与青年政策制订和参与式进程有助于更好地确保政策制订和消除贫穷的充分性和有效性。

35. 对被边缘化青年人的全面社会包容需要负责青年、就业、粮食和农业、住房、社会事务、公共健康、环境、法律、交通和社会福利工作的相关部委在涉及妇女、土著人民、残疾人、难民、移徙者、农村青年和经济贫困人口的政策领域，采取协调一致、全面和跨部门的作法。

五. 青年通过信息和通信技术参与发展

36. 青年人在网上的存在和活动是广泛的。在全球范围内，青年人使用新的信息和通信技术和移动设备保持联系，并了解对他们有所影响的问题，帮助他们以各种方式参与和参加。此外，青年人带头创造技术解决方案，应对当今一些最紧迫的与贫困相关的挑战，包括获得医疗保健、教育和金融知识。

37. 青年有能力开发和利用在线工具和论坛创造空间和应对地方和全球社会的需要，这使得他们能够在任何特定时间都能以多种方式对各种专题进行参与。为了充分利用青年人的创新能力来消除贫穷，有关政策必须利用和发挥信息和通信技术的力量，以更好地制订和实施青年政策。

38. 然而，虽然全世界上网的青年人很多，但仍有许多人不能充分获得进行参与所必需的宽带和开放的互联网或移动工具和设备。宽带数字发展委员会指出，虽然 2015 年有 32 亿人(43%的全球人口)上网，但发展中国家只有 35%的人可以上网。此外，最不发达国家 90%的人不能获得任何形式的互联网连接。随着世界“上网”的势头滚滚向前，确保“未上网”的青年的积极融入和参与仍然是一大挑战。⁶

六. 社会发展委员会的作用

39. 作为负责就与社会政策和社会发展有关的所有问题(包括落实和执行《行动纲领》)向经济及社会理事会提供咨询意见的机构，社会发展委员会可发挥重要作用，协助会员国执行《2030 年议程》和可持续发展目标涉及青年的方面，以及制订、执行和监测青年政策。

40. 为执行《2030 年议程》和可持续发展目标，各国政府需要：(a) 将其转化为综合的国家政策框架；(b) 根据国家政策框架，制订国家计划、战略和方案；(c) 确定和获得财政和技术资源；(d) 建立进展情况监测、审查和报告机制；(e) 确定和建立有效的伙伴关系。

⁶ 宽带数字发展委员会、国际电信联盟(国际电联)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)。《2015 年宽带现状报告》(2015 年，日内瓦)。

40. 委员会应继续作为一个论坛，借此交流在《2030 年议程》框架内促进和落实制订以人为本和包容性青年政策和方面的经验。

七. 结论

42. 在制订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所面临的问题和挑战，就得注重性别平等、青年参与以及对边缘群体的包容。用此类方法制订政策，可使政策合理、执行得力并能解决边缘群体的不平等。

43. 为讨论和阐述本说明所载的建议，委员会似宜在第五十五届会议上审议新出现的问题时重点关注以下问题：

(a) 在《2030 年议程》和《行动纲领》所强调的领域，在全球、区域和国家各级青年发展和青年政策的现状如何？

(b) 青年发展如何推动消除贫困工作？在国家、区域和国际各级，创新办法和战略、良好做法和经验教训有哪些？如何利用这些要素来满足最边缘化青年的需要，确保不让任何一个人掉队？

(c) 对于促进可持续的青年发展和成功的青年政策，例如循证政策和让青年参与政策进程和将青年纳入主流，委员会可以提出哪些建议？

(d) 联盟和伙伴关系可以在这些举措中发挥何种作用？

(e) 青年发展作为消除贫穷的推动因素，如何促进执行和审查可持续发展的社会层面？

(f) 在执行可持续发展目标，特别是青年所有和青年所享方面，如何利用信息和通信技术和新技术，加强青年发展成果？