



经济及社会理事会

Distr.: General
23 November 2020
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十九届会议

2021 年 2 月 8 日至 17 日

临时议程* 项目 3 (b) (二)

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：审查与社会各群体状况
有关的联合国行动计划和行动纲领：世界青年
行动纲领

有关青年的政策和方案

秘书长的报告

摘要

本报告根据社会发展委员会第 57/1 号决议提交。报告按照上述决议分析了对青年构成影响的三个主题问题，即青年减贫、数字全球经济以及少年司法和青年与法律，以此说明了决议最新执行情况。报告重点介绍这三个领域的进展和动态，包括冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的影响。对这三个主题问题的分析包括会员国、联合国实体和以青年为主导或以青年为重点的组织为执行《世界青年行动纲领》和《2030 年可持续发展议程》所进行的研究以及所采取的政策和举措。报告还概述了青年在联合国的参与情况，最后提出了供委员会审议的重点建议。

* E/CN.5/2021/1。



一. 导言

1. 社会发展委员会在其关于青年政策和方案的第 57/1 号决议中，请秘书长在委员会第五十九届会议上提交一份全面报告，说明该决议的执行情况，包括在执行《世界青年行动纲领》方面取得的成绩和面临的挑战以及与《2030 年可持续发展议程》的关联。
2. 本报告包含有从会员国、¹ 相关专门机构、基金和方案、区域委员会以及以青年为主导和以青年为重点的组织² 收到的资料，以及关于学术实体、会员国和政府间机构研究成果的资料。
3. 本报告侧重于在最近的报告中没有涉及的与青年有关的三个专题。首先，探究了青年减贫主题，包括在 COVID-19 疫情的背景下，导致青年贫困的驱动因素、青年贫困对福祉的影响以及对策和举措。第二，以更广泛的视角审视了全球化和技术变革的长期趋势对年轻人造成的结构性影响。这些趋势导致年轻人更容易受到 COVID-19 引发的社会经济冲击的影响，同时也提供了从这场大流行中更好地进行重建的机遇。在第三个主题领域，将青年发展与刑事司法及青年与执法部门之间的互动联系起来，审查了为通过非强制性措施建立信任和安全所作的努力。
4. 在每项专题分析下，报告重点介绍了会员国、联合国实体以及以青年为主导和以青年为重点的组织为执行《世界青年行动纲领》和《2030 年议程》所开展的活动。过去两年揭示了加剧 COVID-19 严峻挑战的现有长期趋势，以及可以扩大或复制的成功经验。报告还概述了青年在联合国的参与情况。报告最后提出了一些供委员会考虑的建议，以迎接当前的挑战并更好地进行重建。

¹ 亚美尼亚、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、芬兰、海地、意大利、毛里塔尼亚、墨西哥、缅甸、秘鲁、波兰、塞尔维亚、塞内加尔、斯里兰卡、土耳其和乌拉圭。

² 征求了联合国青年发展问题机构间网络的意见，领导该网络的是作为常任共同主席的经济和社会事务部、作为共同主席的代表以青年为主导和以青年为重点的组织的青年核心小组代表以及轮值共同主席(2019/20 年度为联合国教育、科学及文化组织，2020/21 年度为联合国毒品和犯罪问题办公室)。以下网络成员提供了资料：西亚经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、国际移民组织、国际电信联盟、儿童和青年主要群体、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室、联合国儿童基金会、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、联合国性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国难民事务高级专员办事处、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人权事务高级专员办事处、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国人口基金。

二. 《世界青年行动纲领》和《2030 年可持续发展议程》的执行情况

A. 减缓青年贫困

5. 15 至 24 岁的年轻人占全球极端贫困人口 20%，每天的收入低于 1.9 美元。³ 青年极端贫困现象高度集中，因为这些青年中有四分之三以上生活在撒哈拉以南非洲。在 COVID-19 大流行暴发之前，预计到 2030 年，极端贫困的年轻人数量将会下降，但大流行的后果给实现这一目标带来了额外的挑战。新的贫困人口可能集中在大流行之前贫困率已经很高的南亚和撒哈拉以南非洲地区。⁴ 此外，在脆弱和受冲突影响的地区，极端贫困率正在上升，⁵ 据估计，目前有超过 6 亿青年居住在脆弱和受冲突影响的国家。⁶

6. 导致青年贫困的部分原因是找不到体面的工作。在世界范围内，13%的工作青年生活在极端贫困中，17%生活在中等贫困中，即每天收入低于 3.20 美元。在全球范围内，年轻人也比成年人更有可能从事非正规工作或者失业。⁷ 特别是，由于与疫情相关的失业增加将超过 2009 年全球金融危机导致的失业增加，因而年轻人受到遏制 COVID-19 传播的措施所致失业的影响可能格外严重。⁸ 因此，缺乏体面工作既加剧了青年贫困，又使青年更有可能承受大流行等冲击的负面经济后果。

7. 货币贫困和失业只是青年贫困在经济方面的体现。生活贫困的青年还可能经历个人生活水平以外的多方面匮乏，包括在教育与健康方面的匮乏。经济手段、教育与健康方面的匮乏共同影响，很可能使年轻人一生都处于贫困之中。在这方面，根据可持续发展目标 1.2，成员国最迟要在 2030 年将各方面的贫困人口比例至少减少一半。目前，全球有 13 亿多维贫困人口，其中一半年龄在 18 岁以下。⁹

8. 重要的是，青年贫困和匮乏也源于社会排斥。例如，青年贫困是一种与性别高度相关的现象，在缩小不工作不读书不受培训的青年男女之间的差距方面缺乏进展。¹⁰ 法律框架也在继续加剧性别差距，有 104 个国家阻止妇女从事某些

³ 国际农业发展基金，《2019 年农村发展报告：为农村青年创造机会》(2019 年，罗马)。

⁴ Andy Sumner, Chris Hoy 和 Eduardo Ortiz-Juarez,“COVID-19 对全球贫困影响的估计”，第 2020/43 号工作文件(联合国大学世界发展经济研究所，2020 年，赫尔辛基)。

⁵ Paul Corral 等人，《脆弱性和冲突：消除贫困的前线》(世界银行，2020 年，华盛顿特区)。

⁶ 联合国开发计划署(开发署)，《2014-2017 年青年战略》：增强青年权能，可持续的未来(2014 年，纽约)。

⁷ 国际劳工组织(劳工组织)，《2020 年全球青年就业趋势：技术与未来就业》(2020 年，日内瓦)。

⁸ 联合国，经济和社会事务部，“应对 COVID-19，更好地恢复”(2020 年)。

⁹ Sabina Alkire 等人，《2019 年全球多维贫困指数：突显不平等》(开发署和牛津贫困与人类发展倡议，2019 年)。

¹⁰ Rosina Gammarano，“劳动力市场准入——世界各地青年面临的持续挑战”，《工作统计聚焦》，第 5 期(劳工组织，2019 年)。

工作。¹¹ 此外，尽管女孩在受教育年限上的平均表现优于男孩，¹² 但全世界约 90% 的男性和女性仍然对女性在就业、教育和(或)政治等领域与男性一样优秀或有能力的观点持保留态度。¹³ 结构性和人际关系障碍，特别是歧视，使一些青年更有可能面临贫困和匮乏。因此，社会包容对于消除所有青年的贫困和匮乏是必要的，但实现这样的包容必须采取结构性措施，仅靠增强个人权能是不够的。

1. 根据国家定义减少青年贫困的政策和方案

9. 贫困是多方面的，因此，解决青年贫困问题需要综合政策和方案拟订办法，提供收入支持和创收机会；所有青年可以平等获得服务；消除歧视，为个人增强权能和发展创造平等机会。

10. 关于对个人发展的收入支持，会员国一直把重点放在提供资金、补助金和奖学金上，以降低青年辍学率。例如，在墨西哥，有福利补助金帮助青年接受高中教育，并支持他们继续接受高等教育。墨西哥还为家庭提供福利补助金，让年轻人生活在有经济支持的家庭中，最大限度地提高他们继续接受教育的能力。土耳其一直在采取类似做法，向青年提供教育奖学金和助学金。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，“开始工作”计划为年轻人提供为期 6 个月的就业安置资助。

11. 提供职业技术教育与培训也可以通过加强青年的就业能力来帮助解决多维贫困问题。在土耳其，青年和体育部寻求通过在当地青年中心举办免费的个人发展和美术学习班，最大限度地增加获得技能培训的机会。墨西哥建立了技能实验室，为青年提供数字学习班，同时扩大青年的社会意识，包括人权、性别和跨文化意识。同样，哥伦比亚通过“脱困”(Sacúdete)战略提供了一系列课程、学习班、创新实验室和展览，2019 年通过 6 个中心惠及 4 598 名年轻人，到 2022 年覆盖范围将扩大到 140 个中心。民间社会组织也一直在发挥技能发展和培训的作用。例如，多哥的“青年环境志愿者”计划提高了青年对与环境保护和气候变化有关的就业机会的认识。此外，这一举措还在学校、社区和夏令营的可持续发展主题学习班中倡导性别平等。

12. 能力建设举措可以改善体制环境。例如，联合国贸易和发展会议(贸发会议)的妇女电子贸易网络对偏见提出挑战，为包括年轻妇女在内的妇女提供在电子商务中获得发展的工具和培训，为妇女提供了她们往往无法以其他方式实现的财务自主权。贸发会议的电子创业者奖助金计划也以电子商务为重点，帮助年轻企业家过渡到数字化经济，使创业范围更具包容性。这些举措与贸发会议的海关数据自动化系统和电子商务便利化一起，有助于创造有利于青年创业的金融环境，改善青年就业前景。扩大青年接受技能培训的机会可以最大限度地扩大能力建设举措的影响力和覆盖面。

¹¹ 世界银行，《2018 年妇女、商业和法律》(2018 年，华盛顿特区)。

¹² Ciro Avitable 等人，《人力资本指数分解数字洞察》(世界银行，2018 年，华盛顿特区)。

¹³ 开发署，“应对社会规范：性别不平等的游戏规则改变者”，2020 年人类发展视角。

13. 取消参加培训的资格要求，例如斯里兰卡国家青年团技能发展课程，为青年提供了进一步的职业培训机会，这可以加强他们的就业能力。在缅甸，技能学习班的设计符合国家资质框架，从而培养出合格的熟练工人。这些学习班通过提供一套标准化技能，向雇主展示了年轻人已经获得的各方面能力。

14. 提高全体青年生活水平的有效战略必须促进性别平等和增强青年妇女权能。虽然经济变革可能有助于改变性别规范，但性别规范本身在减少或加剧经济不平等方面发挥着关键作用。童婚可能导致成年后的收入减少高达 9%，从而延续代际贫困循环。¹⁴ 联合国儿童基金会和联合国人口基金(人口基金)制定的结束童婚全球方案正在努力让 770 多万少女分享与性健康和生殖健康有关的信息和服务。¹⁵ 有孩子的年轻女性的辍学率最高，为 48%，而没有孩子的年轻女性的辍学率为 15%。¹⁶ 鉴于对年轻人进行性健康和生殖健康教育是增强年轻女性权能和提升性别平等的关键一步，玛丽斯特普国际组织中国办事处与人口基金在中国合作，在 2020 年初为 6 000 多名学生提供了全面性教育数字直播。通过该方案，年轻人通过类似于人口基金的“我的身体，我的生活，我的世界，我做主”的战略了解了自身的生殖健康。

2. 将青年纳入与社会保障有关的机制和政策制定进程

15. 虽然社会保障提供了帮助青年脱贫的有效手段，但社会保障政策可能会在不经意间将青年排除在各种方案和计划之外。青年可能因为年龄或从事非正规就业而无法参加缴费型社会保障计划。例如，在 98 个提供失业保护的 国家中，82 个国家采用缴费型社会保险计划作为定期现金福利的机制。¹⁷ 针对 COVID-19 的社会保障对策也很宽泛，但到目前为止，往往缺乏针对年轻人的政策。会员国不妨考虑全民计划如何提供青年可以加入而且具有最大减贫潜力的包容性社会保障系统。¹⁸

16. 虽然青年参与决策是执行《2030 年议程》的核心，但在决策过程中在很大程度上仍将青年视为受扶养人。例如，根据国际劳工组织(劳工组织)青年就业政策和法律数据库，在为制定就业政策而进行的协商过程往往忽视青年，在各国政府制定的 485 份政策文件中，只有 34 份征求了青年组织的意见。¹⁹ 会员国可以通过青年论坛征求青年对决策的看法。例如，秘鲁区域论坛和全国青年会议的青年与会者为制订一项国家青年政策提供了参考。同样，联合国粮食及农业组织为(危

¹⁴ Quentin Wodon 等人，《童婚的经济影响：全球综合报告》(世界银行和国际妇女研究中心，2017 年，华盛顿特区)。

¹⁵ 联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人口基金(人口基金)，“儿基会和人口基金重振多国倡议，保护数百万女童免遭童婚”，新闻稿，2020 年 3 月 10 日。

¹⁶ Juan Chacaltana, Sara Elder 和 Miso Lee, “青年过渡和一生轨迹”，《第 253 号就业工作文件》，(劳工组织，2019 年，日内瓦)。

¹⁷ 《通过社会保护促进包容：2018 年世界社会状况报告》(联合国出版物，2018 年)。

¹⁸ 《亚洲及太平洋社会展望：保护不力》(联合国出版物，2018 年)。

¹⁹ 可查阅 <https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/youth-pol/lang--en/index.htm>。

地马拉、肯尼亚、卢旺达、塞内加尔和乌干达)农村青年发起的“应对 COVID-19: 青年创业者的声音”举措利用在线协商,记录和播报青年在应对 COVID-19 方面面临的挑战,并提出一系列来自青年的具体建议。

17. 以青年为主导的组织是有效执行政策和方案的关键伙伴。然而,在负责执行青年就业政策的牵头机构中,只有 3.1%是民间社会组织,因而进入劳工组织关于青年组织的青年政策数据库类别。会员国可以受益于以青年为主导的组织有意义地参与政策和方案的设计和 execution 工作,以确保国家保障系统不让任何青年掉队。

18. 基于族裔、残疾、居住身份和性别不同,青年获得社会保障方案和计划的机会以及总体参与决策的情况仍然参差不齐。因此,促进社会包容的措施是消除青年之间不平等的关键。土耳其的连接项目(2019-2023 年)是青年和体育部、教育部和德国国际合作署的合作项目,旨在通过教育和课外活动促进年轻难民融入社会。²⁰ 该项目的正式职业培训以及职业指导为社会融入和就业能力提供了机会。这一跨部门整体方法还包括文化交流内容,可以促进可持续的减贫和最弱势青年有效地参与社会。

19. 关于 COVID-19 大流行期间的社会支持,扩大医疗保健,包括精神保健渠道至关重要。与大流行相关的社会孤立和压力增加了对青年精神卫生服务的需求。干预措施包括:贸发会议青年行动中心倡议,以非正式支持方式提供精神健康提示;以青年为主导的非政府组织喀麦隆地方青年角为因 COVID-19 产生焦虑、抑郁或压力的人建立的“我们-紧密相连”创伤和咨询呼叫中心。精神健康支持还可以加强年轻人充分参与就业和个人发展的能力。

20. 包括萨尔瓦多在内的其他会员国利用这场大流行审查了有关政策,以确保充分优先全面支持青年的全面发展,包括为农村青年、青年妇女和其他边缘化青年提供支持。萨尔瓦多还确保本国政策将青年定位为自身发展的战略行动者,而不仅仅是受益者。

B. 数字全球经济

21. 除了大流行及其社会经济余震带来的严峻挑战外,全球化和技术方面现有的长期趋势已经在对年轻人的生活和生计产生重大影响。全球化和技术变革是两个彼此独立但又紧密相连的趋势。两者都提供了机会和风险,既有可能提高生产率和整体国内生产总值,又有可能以加剧不平等的方式改变收入分配,对年轻人来说更是如此。

22. 要理解技术和全球化的长期影响,一种方法是探究工人(劳动)与企业主(资本)之间的收入分配情况。从全球来看,自 1980 年代以来,劳动在国民收入中的份额一直在下降,而资本在国民收入中的份额相应上升,这是最近出现的一种现象,但从历史上看,劳动收入所占份额一直保持稳定。国际货币基金组织的分析显示,发达经济体劳动在国民收入中的占比有所下降,从 1975 年的 55%左右降至 2008

²⁰ 德国国际合作署,《支持土耳其的难民和收容社区集群:通向未来的路线图》(波恩和埃施博恩,2019 年)。

年全球金融危机之前的 50% 左右。自那以来，劳动收入占比已回升 1.3%。在发展经济体，下降开始较晚，1990 年代初劳动力占国民收入的比重约为 39%，到本世纪头十年中期降至 35% 左右，此后部分回升至 37%。²¹ 计量经济学分析表明，国际贸易和数字技术一直是这一变化背后的主要驱动力。²²

23. 全球化大大减少了国与国之间的不平等，减少了绝对贫困，并提高了全球收入最低的 50% 的工人的劳动收入份额，即使劳动力在总收入中所占份额正在下降的情况下也是如此。²³ 数据表明，在国家内部，全球化和技术进步带来的生产率收益过分惠及企业主和股东，而不是工人。虽然这一趋势是整个经济的趋势，但年轻人积累资本的可能性要小得多，因此更多地依赖劳动维持生计。例如，在美国，只有 6.8% 的家庭财富由 40 岁以下的人持有。²⁴ 因此，劳动收入在国民收入中所占份额不断下降的持续趋势严重影响青年的生计及其随着时间的推移积累资本的能力。

24. 劳动在国民收入中份额下降的同时，劳动收入的分配变得更加不平等。许多发达经济体出现了劳动力市场的两极分化，收入分配最高阶层的收入大幅增加，而随着制造业和常规服务业的中等收入岗位收缩，中等收入人群的收入下降。²⁵ 一个令人担忧的迹象是，这种影响正在由于过早去工业化等原因蔓延到更多的发展中国家，因为中等收入制造业工作岗位的比例达到峰值的水平要低得多，这减少了发展中国家年轻人获得体面工作和更高工资的机会。

25. 研究还表明，对全球市场的开放和技术的利用在历史上曾导致整体就业和国内生产总值的增长，尽管增长的益处并未平均分配。然而，人工智能和机器人技术的快速发展是否会导致不同的结果，即由于自动化程度的提高，经济增长与就业增长脱钩，这存在很大不确定性。已经很清楚的是，这些变化对年轻人的影响尤甚。

26. 在年龄分布方面，在年轻人从事的工作中，自动化的风险最高。尽管在一些高收入国家，最年轻的工人实现自动化的可能性比 40 多岁的工人高出 30% 以上，但这种效应在低收入、中等收入和高收入国家都存在。²⁶ 这一现象的一个关键驱动因素是，公司解雇已经在公司工作了很长时间的员工的成本比解雇新员工要高，而新员工的年龄要小的多。不雇佣新员工的成本更低。另一个原因是，自动化更

²¹ Mai Chi Dao 等人，(2017 年)，“为什么劳动力获得的全球收入份额更小？理论和经验证据”，第 17/169 号工作文件(国际货币基金组织，2017 年)。

²² Ha Thi Thanh Doan 和 Guanghua Wan，“全球化和劳动在国民收入中的份额”，第 639 号工作文件，(亚洲开发银行研究所，2017 年，东京)。

²³ 劳工组织，“全球劳动收入份额和分配”(2019 年，日内瓦)。

²⁴ Board of Governors of the Federal Reserve System of the United States of America, “Distribution of household wealth in the US since 1989”, Distributional Financial Accounts. 可查阅：<https://www.federalreserve.gov/releases/z1/dataviz/dfa/distribute/chart/index.html>。

²⁵ 劳工组织，“全球劳动收入份额和分配”。

²⁶ 劳工组织，《2020 年全球青年就业趋势：技术与未来就业》(2020 年，日内瓦)。

多地取代了技能较低的工作和任务，这些工作和任务更有可能是初始职级的，因此由年轻人承担。

27. 年轻人机会减少可能会产生长期影响。初始职级的职位对于青年获得正规就业机会并为其未来职业生涯提供额外技能至关重要。失去初始职级机会更有可能导致年轻人面临更长时间的失业或结构性失业，同时更难获得更好的职业道路，这被称为劳动力市场“疤痕”现象。因此，失去初始职级机会不仅意味着失去工作，也意味着失去了实现更美好未来的潜力和希望。

28. 随着自动化降低较低劳动力成本的竞争优势，技术变革也在改变全球化的面貌。由于人工智能和机器人技术节省了劳动力成本，以及为避免了全球价值链中断，生产得以回到高收入国家(又称回流)，这正在成为后 COVID-19 时代复苏的一条潜在轨迹。²⁷ 鉴于 COVID-19 大流行，令人更加关切如何确保在国内生产充足的战略或医疗物资，因此这一趋势将进一步强化。随着生产转移到海外，这可能会减少发展中国家年轻人的机会，却不会因为依赖自动化而产生许多新的长期就业机会。

29. 新兴的数字全球经济也为年轻人提供了机会。数字连接可以创造新产品或扩大进入新市场的机会，并创造新的就业机会。然而，新的机会性质如何在很大程度上取决于数字技能水平、创业机会和融资渠道。虽然数字市场可以让初创企业接触到来自世界各地的客户，但也导致大型数字平台的崛起，而在这些平台上，工人被视为个体承包人，无法获得与员工相同的社会保障或就业保护。这些人通常被称为“零工”，其中年轻人甚多。²⁸

30. 零工兴起不一定是不良现象，因为它可以为年轻人提供灵活创收的机会。然而，工作条件可能千差万别，许多零工被排除在传统的就业保障、社会保障制度和医疗保险之外。在某些情况下，数字平台的双边网络效应演变为垄断，使得零工工人，特别是年轻的零工，几乎没有讨价还价的能力，无法从平台获得更好的工作条件。

31. 随着 COVID-19 疫情蔓延，围绕保护零工权益的讨论变得更加尖锐。在这场疫情中，许多零工的收入大幅下降，在某些情况下，还失去了医疗保险。尽管一些地区为收入大幅下降的零工进行了临时转移支付或提供了与 COVID-19 相关的公费医疗保健，但需要采取更长期的解决方案，以确保社会保障制度，包括失业保险和医疗保健具有普惠性，并充分覆盖所有工人。

1. 对策

32. 鉴于上述经济变化，各国政府采取了一系列政策来应对全球化和数字化所带来的影响。保加利亚、哥伦比亚、缅甸、塞尔维亚和斯里兰卡等国在国家青年政

²⁷ 《2020 年世界投资报告：大流行病之后的国际生产》(联合国出版物，2020 年)。

²⁸ Cyrille Schwellnus and others, “Gig economy platforms: boon or bane?”, Economics Department Working Paper, No. 1550 (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 2019)。

策中多方位考虑了这些问题。然而，除了青年政策和战略外，全球化和技术变革对青年的影响也需要在以更广泛人群为目标的政策文书中得到考虑。

33. 教育和培训是会员国最常见的对策。亚美尼亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥、缅甸、秘鲁、波兰、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚和土耳其利用教育和培训应对全球化和数字化的影响。例如，提供计算机编程和其他数字技能方面的培训，以使更多的年轻人在数字经济中具有竞争力。受教育程度较高的人以及技术能力较高的人受到全球化和技术变革带来的负面经济和社会影响的可能性更小。联合国教育、科学及文化组织等联合国系统的实体也支持会员国执行这些政策。一些方案包括专门面向年轻妇女和女孩的活动，而她们在科技行业中的比例一直偏低。可以进一步将妇女和女童纳入技术部门。

34. 然而，仅有教育和培训是不够的。许多政府还实施了劳动和就业政策以及创新和创业政策。这包括促进青年在传统产业和方案中就业的政策，如青年创新挑战方案、创业和创新学习班，以及共用工作空间和孵化器，以使青年参与新的行业，实现企业发展，以此替代正规就业。各国与联合国开发计划署和联合国儿童基金会等联合国系统的实体之间的合作伙伴关系已经在实地实施了这些方案。青年就业和创新方案可以建立在改善教育和培训的基础上，并可以作为补充政策，共同将创意和技能转化为企业。青年就业和创新方案可以进一步扩大，以惠及可能受到技术颠覆和不断变化的全球化模式影响的青年。

35. 在制定青年政策和方案的过程中，应认真研究和考虑弱势和边缘化青年的需要。令人鼓舞的是，联合国各实体与会员国合作，制定了支持有可能被落在后面的青年的方案。例如，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)对年轻女企业家予以扶持，粮农组织与农村青年和“农业企业家”开展合作。劳工组织还通过全球青年体面工作举措促进最低标准和体面工作。

36. 鉴于各种变化纷繁复杂，年轻人的情况多种多样，因此不存在“一刀切”的解决方案。提高年轻人技能和机会的政策是政府投资的重要领域，基础设施仍然是数字技术所依赖的基础。为青年提供安全网的政策也很重要，因为青年特别容易遭受结构性经济转变所带来的风险。在制定针对青年的和更广泛的劳动力市场政策或创新政策时，应根据不同青年群体的具体需求制定最有效的对策，为此，青年的切实参与是至关重要的。

2. 在创新方面共同创造

37. 新出现的一个前景看好的领域是，青年和政府与创新方面共同创造，这样的共同创造利用数字全球市场，帮助改善治理。共同创造指的是一种多利益攸关方办法，由不同的实体共同努力，对产品、服务或流程进行创新。在青年与创新方面，共同创造可能意味着政府与青年互动协作，以互惠互利的方式，通常通过与技术初创企业生态系统合作和发展这样的生态系统，实现共同目标。

38. 最近发布的《世界青年报告：青年社会企业家精神与〈2030 年议程〉》²⁹ 确认，前沿技术有潜力作为一个平台，促进社会企业家精神，推动实现可持续发展目标。报告建议各国政府“帮助年轻的社会企业家与学术部门、私营部门、公共部门和社区组织的代表合作，通过创新和使用新技术解决紧迫的发展问题”。会员国一直在实施这一建议，采取的方式之一就是共同创造创新。

39. 政府与青年领导的初创企业共同创造的一个例子是“城市企业家”方案，这是市政府、投资者、初创企业、亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国开发计划署之间的一种伙伴关系。“城市企业家”在大韩民国发起，调动该国年轻的初创企业带头人的力量，通过技术解决方案帮助解决首尔的可持续发展挑战。“城市企业家”方案进而通过培养青年发展符合可持续发展目标的初创企业的能力，扩大创新生态系统，成为连接创新者、投资者和政策制定者的平台。通过该方案开办的成功初创企业的业务包括采取由人工智能驱动的干预措施，帮助残疾儿童，提高城市可再生能源发电的效率，从而帮助为青年创造机会，同时也支持各国政府通过创新实现可持续发展目标。

40. 由联合国儿童基金会发起的“无限新世代”是共同创造创新的另一个例子。该方案将各国政府、联合国系统各实体、私营部门，最重要的是青年本身，汇聚在一起，创造能够应对即将到来的青年就业挑战的创新解决方案。“无限新世代”在孟加拉国、印度、肯尼亚和塞内加尔国家一级发起，计划扩大到更多国家。该方案所采取的办法的基础是，让青年作为平等利益攸关方有意义地参与，各利益攸关方与青年合作，而不仅仅是就青年问题开展工作。

C. 少年司法和青年与法律

41. 每年都有相当数量的青年触犯法律。其中包括与执法人员的非自觉互动，可能导致逮捕，还包括在青少年或成人司法系统中监禁，这往往会给个人和社会带来严重的负面后果。最近全球各地青年和当局之间关系紧张，再加上 COVID-19 蔓延，让人们更加关注重新构想青年与法律之间关系的必要性。

42. 虽然全球官方数据极其有限，但据联合国毒品和犯罪问题办公室记录，2016 年约有 180 万名青少年(按照各国自己的定义)开始正式受到刑事司法系统的处理，2.4 万名青少年被关押在监狱中。³⁰ 然而，最近的一项联合国全球研究保守估计，每年至少有 41 万名 18 岁以下的人被拘留在还押中心或监狱，另有 100 万人被警方拘留。³¹ 极少数人被指控犯有严重罪行。相比之下，许多年轻人触犯法律的原因是实施身份犯罪、吸毒或轻罪。萨尔瓦多报告说，拘留青少年的最常见原因是拒捕、参加非法团体和持有毒品。芬兰报告说，该国 15 至 24 岁的被拘留者中只有三分之一被指控犯有严重罪行。

²⁹ 联合国出版物，2020 年。

³⁰ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，“dataUNODC”，可查阅 <https://dataunodc.un.org/>。

³¹ 曼弗雷德·诺瓦克，《联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究》(2019 年)。

43. 在大多数管辖区，正式受到刑事司法系统处理或被关押在还押中心和监狱的青少年人数似乎在减少。³² 会员国采用具体的立法和相应的专门程序，如观护措施，继续使青少年远离刑事司法系统，这是导致这一趋势的关键因素。然而，各区域和各国之间存在很大差异，一些非洲和东南亚国家以及南欧和中美洲部分地区出现了令人震惊的趋势。³³ 在一些管辖区，在确保有效实施特殊保护方面仍存在挑战。例如，据联合国人权事务高级专员办事处报告，在柬埔寨，由于现行青少年程序执行不力，加上政府开展打击非法毒品运动，被拘留的青少年(14 至 17 岁)人数急剧增加。此外，一些国家仍然对青年使用死刑，许多国家使用体罚，若干国家没有为青少年设立任何特别程序或法院制度。³⁴

44. 有关 18 至 24 岁受到司法系统处理的青年的情况不太清楚，因为在全球一级，按年龄分列的可比信息存在很大空白。现有证据表明，青年在刑事司法系统的各个阶段所占的比例往往过高。³⁵ 一些会员国报告说，其监狱人口中有相当一部分³⁶ 或大部分³⁷ 是青年。同样，美国的官方数据以及英格兰和威尔士的官方数据显示，各自有 18% 和 33% 的囚犯年龄在 30 岁以下。³⁸ 与其他年龄段一样，社会弱势群体，包括少数族裔，所占比例往往过高。³⁹ 18 岁以上的青年还可能被当作成年人对待，这意味着更长的刑期和在成人设施中拘留，尽管研究表明，由于发育因素，青年的违法行为可能不那么罪不可恕，他们也更容易受到正向强化管教，更容易改变。⁴⁰ 此外，年轻人也更有可能在成人刑罚系统中面临虐待和不公待遇。儿童和青年主要群体向本报告提供的意见体现了这些观点，并指出有必要进一步采用符合道德和更具成本效益的有别于拘留的措施。尽管联合国提出了建议，但很少有管辖区系统地将青少年保护和程序扩展到青年。⁴¹

³² 毒品和犯罪问题办公室，“dataUNODC”。

³³ 同上。

³⁴ 诺瓦克，《联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究》；John A. Winterdyk, ed., *Juvenile Justice: International Perspectives, Models and Trends* (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2014)。

³⁵ Justice Policy Institute, “Improving approaches to serving young adults in the justice system” (Washington, D.C., 2016)。

³⁶ 保加利亚、秘鲁、乌拉圭、塞内加尔。

³⁷ 乌拉圭、塞内加尔。

³⁸ Federal Bureau of Prisons of the United States, “Statistics: inmate age”. Available at https://www.bop.gov/about/statistics/statistics_inmate_age.jsp (2020 年 12 月 1 日查阅); and Georgina Sturge, “UK prison population statistics” (House of Commons Library, 2020)。

³⁹ Penal Reform International, *Global Prison Trends 2020* (London, 2020)。

⁴⁰ Laura S. Abrams, Sid P. Jordan and Laura A. Montero, “What is a juvenile? A cross-national comparison of youth justice systems”, *Youth Justice*, vol. 18, No. 2, pp. 111-130 (August 2018)。

⁴¹ Abrams, Jordan and Montero, “What is a juvenile?”; Neal Hazel, *Cross-national Comparison of Youth Justice* (Youth Justice Board for England and Wales, 2008); 儿童权利委员会，关于儿童司法系统中的儿童权利问题的第 24 号一般性意见(2019 年)。

45. 性别差异在青年与法律领域非常明显。例如，男青年既是犯罪的主要受害者和实施者，同时也占受到司法系统处理的青年的绝大多数。⁴² 另一方面，女青年更有可能被指控身份犯罪，在已将堕胎定为刑事犯罪的国家，她们还可能由于终止怀孕而触犯法律。⁴³

1. 在年轻人、执法部门和司法系统之间建立互信

46. 在建设公正与和平的社会方面，年轻人是主要的变革推动者。然而，在许多情况下，青年、特别是属于城市环境中少数群体和边缘化群体的青年被描绘成对公共秩序的威胁。⁴⁴ 在一些国家，年轻人对执法当局表现出敌意。在当局更加独断地回应时，执法部门和公众随后可能陷入互不信任和关系恶化的负面循环。⁴⁵

47. 执法部门有赖于包括青年在内的公众的支持与合作，才能有效地履行关键职能。最近的事件和运动，如“黑人生命有价值”和“终结反抢劫特别行动队”运动，引起了人们对歧视、激进的警务策略以及当局和社区之间缺乏互信等问题的关注。特别是有越来越多的人呼吁放弃强制性执法策略，采取一种基于同意的做法，保护所有青年的基本人权。儿童和青年主要群体提供的意见也反映了这一点，其中强调需要将青年视为积极的变革推动者，并定期、有意义地与青年接触，以重建信任。

48. 青年关于当局是否有效和公平的看法会影响他们对当局的态度。⁴⁶ 考虑到这一点，强制性的、激进的警务策略已被证明适得其反，而且还会分流用于解决导致高犯罪率的政治、社会和经济融入不足问题的资源。⁴⁷ 在某些管辖区，密集和歧视性地使用“拦截和搜查”和“破窗”警务战略对青年和执法部门之间的关系造成的损害尤为严重。⁴⁸ 过度使用武力，除了引起人权方面的关切外，也是造成不信任的另一个重要根源。执行 COVID-19 缓解措施的方式有时加剧

⁴² Winterdyk, ed., *Juvenile Justice*; 世界卫生组织,《预防青年暴力: 证据概览》(2015 年, 日内瓦)。

⁴³ 诺瓦克,《联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究》。

⁴⁴ “缺失的和平: 关于青年与和平与安全的独立进展研究”(见 [A/72/761-S/2018/86](#)); Tony Roshan Samara, “Youth, crime and urban renewal in the Western Cape”, *Journal of Southern African Studies*, vol. 31, No. 1, pp. 209-227 (March 2005)。

⁴⁵ Kyle Peyton, Michael Sierra-Arévalo and David G. Rand, “A field experiment on community policing and police legitimacy”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, No. 40, pp. 19,894-19,898 (October 2019)。

⁴⁶ Lyn Hinds, “Building police-youth relationships: the importance of procedural justice”, *Youth Justice*, vol. 7, No. 3, pp. 195-209 (December 2007)。

⁴⁷ Rod K. Brunson, and Kashea Pegram, “‘Kids do not so much make trouble, they are trouble’: police-youth relations”, *The Future of Children*, vol. 28, No. 1, pp. 83-102 (spring 2018); and [A/72/761-S/2018/86](#)。

⁴⁸ Brunson and Pegram, “Kids do not so much make trouble, they are trouble”; and Alex S. Vitale, *The End of Policing* (Verso, 2017)。

了这种不信任。⁴⁹ 儿童和青年主要群体在提供的意见中指出，在这方面，对吸毒者进行刑事定罪也存在问题，应通过公共卫生办法更有效地解决这一问题。

49. 近几十年来，执法部门履行的职能种类不断扩大。例如，美国以及澳大利亚、加拿大和英国等国家的学校执法人员数目均大幅增加(后几个国家增加幅度比美国略低)。⁵⁰ 这种增加趋势再加上零容忍政策和监督措施，导致学生被赶出学校，进入刑事司法系统受到惩罚，助长了可以被视为对青年过度实行罪罚的现象。⁵¹ 此外，已有资料显示，这些措施会导致一种不信任的气氛，可能会助长破坏行为或犯罪行为。⁵² 此外，在一些国家，学校执法人员的经费优先于其他人员，如辅导员、社会工作者和心理学家的经费。⁵³ 相比之下，正如斯堪的纳维亚国家的长期做法所示范的那样，执法部门与学校在更广泛的社会服务网络中合作已证明是一种建设性的做法。⁵⁴

50. 旨在改善执法部门与公众关系的政策措施的核心主要是改进执法人员培训，以及采纳社区警务办法。⁵⁵ 在培训方面，扩大程序正义原则的使用范围和开展反偏见培训是一项关键的对策。然而，由于此类培训往往未能解决驱动执法人员行为的更深层次的制度压力，培训的有效性受到了质疑。⁵⁶

51. 以定期咨询和与居民的非执法互动为核心的社区警务办法在欧洲和美国已广泛应用，旨在以协作方式解决当地问题。虽然这些办法在短期产生了积极影响，但关于其长期成效的证据有限。⁵⁷ 一个重要的不足是，与执法部门接触最频繁的人，特别是青年，在社区协商中往往得不到充分代表。代表社区的往往主要是长期居民、当地企业和房主代表，他们的观点可能有别于得不到充分代表的社区成

⁴⁹ 阿涅丝·卡拉马尔，“警察和军队在紧急状态下使用武力：关于执法人员在 2019 冠状病毒病紧急状态下使用武力的指导意见”，《2019 冠状病毒病人权快讯》，第 1 期(联合国人权事务高级专员办事处，2020 年，日内瓦)。

⁵⁰ 玛格丽特·肖，《警察、学校和预防犯罪：对现行做法的初步审查》(国际预防犯罪中心，2004 年，蒙特利尔)。

⁵¹ Vitale, *The End of Policing*。

⁵² Matthew J. Mayer and Peter E. Leone, “A structural analysis of school violence and disruption: implications for creating safer schools”, *Education and Treatment of Children*, vol. 22, No. 3 (August 1999), pp. 333-356。

⁵³ Amir Whitaker and others, *Cops and No Counselors: How the Lack of School Mental Health Staff is Harming Students* (American Civil Liberties Union, 2019)。

⁵⁴ 肖，《警察、学校和预防犯罪》。

⁵⁵ 亚美尼亚、萨尔瓦多和乌拉圭。

⁵⁶ Vitale, *The End of Policing*。

⁵⁷ Charlotte Gill and others, “Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review”, *Journal of Experimental Criminology*, vol. 10 (2014), pp. 399-428。

员。在联合王国出现了一种引人关注的旨在纠正这一不足的做法，该国社区和警察互动组织有意使难以接触到的青年的代表人数高于比例。⁵⁸

2. 有效改造和重返社会

52. 要让犯罪青年改造和重返社会，最有效的办法往往是从一开始就避免让他们受到刑事司法系统的处理。⁵⁹ 大多数犯有刑事罪行的青年只犯过一次。⁶⁰ 此外，受到司法系统的处理可能会对青年的教育和职业前景产生负面影响，使青年遭受虐待，并接触到不良样板。因此，在防止再次犯罪方面，这往往会适得其反。有证据表明，青年越早开始受到司法系统的处理，在以后的生活中进一步犯罪的可能性就越高。⁶¹ 出于这些原因，《刑事司法系统中儿童问题行动指南》（《维也纳指南》）规定采用观护做法，敦促会员国在审判前、审判和审判后阶段提供广泛的替代和教育措施（经济及社会理事会第 1997/30 号决议，附件）。

53. 在实践中，观护措施多种多样，其中包括警告形式的不干预措施，以及社区服务、教育方案、医疗和恢复性司法程序。⁶² 在东亚、太平洋和欧洲，对轻度犯罪发出警告是一种常见的做法，在这些地区，这些警告在减少被捕青年人数方面发挥了重要作用。⁶³

54. 恢复性程序是惩罚性司法的一种替代办法，这些程序将一起罪行牵涉到的所有利益攸关方聚集在一起进行对话，以期修复造成的伤害。恢复性程序可以应用于诉讼的所有阶段，是重要的观护机制。恢复性程序传统上在亚洲、非洲、南美洲和大洋洲的部分地区使用，近几十年来在西方国家也得到了广泛应用，特别是在得到经济及社会理事会第 2012/12 号决议的认可之后。事实证明，这些程序可以降低再犯罪率，特别是严重犯罪的情况。⁶⁴ 被转介到恢复性机制的犯罪嫌疑人的相对比例很低。⁶⁵

55. 实施观护措施的主要缺点之一是，这些措施可能具有歧视性，并使具有特权背景的青年过度受益。例如，警方在发出警告时的酌处权可能会造成歧视性做法，加剧不平等。边缘群体的成员往往更有可能被认为有很高的再犯罪风险，因此不

⁵⁸ Dominique Wisler, *Police Governance: European Union Best Practices* (Geneva Centre for Security Sector Governance, 2011)。

⁵⁹ 诺瓦克，《联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究》。

⁶⁰ Marianne Moore, *Save Money, Protect Society and Realise Youth Potential: Improving Youth Justice Systems during a Time of Economic Crisis* (Brussels, International Juvenile Justice Observatory, 2012)。

⁶¹ Andrew Coyle and Helen Fair, *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*, 3rd ed. (Birkbeck, University of London, 2018)。

⁶² 诺瓦克，《联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究》。

⁶³ 同上；儿基会，《疏诉而不拘留：东亚和太平洋地区触犯法律的儿童的疏诉和其他替代措施研究》（儿基会东亚和太平洋区域办事处，2017 年，曼谷）。

⁶⁴ James Bonta and others, “Restorative justice and recidivism: promises made, promises kept”, in *Handbook of Restorative Justice: A Global Perspective*, Dennis Sullivan and Larry Tift, eds., (New York, Routledge, 2006)。

⁶⁵ Chris Cunneen and Barry Goldson, “Restorative justice? A critical analysis”, in *Youth, Crime and Justice*, 2nd ed., Barry Goldson and John Muncie, eds. (London, Sage, 2015)。

太可能被适用观护措施，尽管观护措施对高风险青年最有效。⁶⁶ 还存在性别差异，年轻女性更有可能被适用观护措施。⁶⁷ 此外，青少年程序通常不适用于 18 岁以上的人。这方面的例外情况主要出现在欧洲国家(如克罗地亚、德国、荷兰)，在这些国家，青少年程序可适用于 21 岁以下⁶⁸ (荷兰为 22 岁以下)的人。⁶⁹ 在德国，24 岁以下的人可以在青少年设施内服刑，⁷⁰ 这些设施往往会提供更多的教育和职业培训机会。

56. 在认为不宜观护的情况下，例如当个人犯下非常严重的罪行并对社会构成危险时，应考虑采取改造和重返社会的特别安排和模式，确保青年的人权得到尊重，他们的独特需要得到满足。在这种情况下，应特别注重尽量减少强制性因素，同时尽量增加培训和发展的可能性，并保持家庭纽带。

三. 联合国调动全球青年参与

A. 青年代表方案

57. 经济和社会事务部的青年代表方案继续通过让青年融入本国代表团参加政府间会议，积极参与联合国进程。在出席 2019 年举行的大会第七十四届会议的官方代表团中，来自 39 个会员国的 66 名青年代表参加了会议；2020 年大会第七十五届会议期间，67 名青年代表参加了会议，包括 32 个会员国的代表和 1 名常驻联合国观察员的代表。

B. 经济及社会理事会青年论坛

58. 经济及社会理事会青年论坛由理事会主席召集，由经济和社会事务部和秘书长青年问题特使办公室与联合国青年发展问题机构间网络合作共同组织。该论坛由儿童和青年主要群体和青年组织国际协调会议联合召开。2019 年，论坛以“赋权、包容、平等”为主题举办，迎来 34 位部长和 1 000 多名青年参会。以“可持续发展目标一代：塑造未来十年”为主题的 2020 年论坛因 COVID-19 大流行而推迟。在这种情况下，举行了虚拟协商，由此编写了一份提交给 2020 年可持续发展高级别政治论坛的文件。此外，原定与 2020 年青年论坛同时举行的以纪念联合国成立七十五周年为主题的青年全体会议作为大会第七十五届会议的一部分以虚拟方式举行。

⁶⁶ Traci Schlesinger, “Decriminalizing racialized youth through juvenile diversion”, *The Future of Children*, vol. 28, No. 1 (spring 2018), pp. 59-82.

⁶⁷ 诺瓦克，《联合国关于被剥夺自由儿童问题的全球研究》，第 8 章。

⁶⁸ Sibella Matthews, Vincent Schiraldi and Lael Chester, “Youth justice in Europe: experience of Germany, the Netherlands, and Croatia in providing developmentally appropriate responses to emerging adults in the criminal justice system”, *Justice Evaluation Journal*, vol. 1, No. 1 (2018), pp. 59-81.

⁶⁹ Netherlands, Ministry of Justice and Security, “Penalties for juvenile offenders”.

⁷⁰ Germany, Youth Courts Law (1974), section 114.

C. 联合国青年战略

59. 题为“青年 2030：与青年合作，为青年服务”的联合国青年战略于 2018 年通过。该战略概述了如何通过联合国各实体的联合行动，利用每个机构的比较优势，与青年一道，在涉及青年的优先问题上产生影响。

60. 正在就该战略的基础和优先方案领域编制一套“青年 2030”业绩指标。这些业绩指标将作为联合国国家工作队和联合国系统各实体的战略规划、业绩计量和问责工具。预计例行使用业绩指标将有助于找出差距并进行系统性改进，以便与青年一道为青年拟订更强有力的方案。除了业绩指标外，国家工作队技术和业务指南、方案拟订工具包和关于“青年 2030”的在线培训课程也在筹备之中。为了将关于“青年 2030”的报告纳入各国家工作队工作的主流，发展协调办公室信息管理系统已纳入有关青年的具体指标。

61. 为加快实施“青年 2030”，2019 年，与秘书长办公厅密切协商并在发展协调办公室的支持下，确定了 10 个快车道国家，即孟加拉国、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、加纳、约旦、摩洛哥、尼日尔、塞拉利昂、乌干达和乌兹别克斯坦。选定这些国家的依据是，这些国家具备支持该战略的重要多方利益攸关方或机构间举措和国家意愿以及(或)有机会在 2020 年开展新的联合国可持续发展合作框架进程。“青年 2030”是一个契机，可以借此与青年一道加强联合国对这些国家政府支助工作的一致性，并利用包括私营部门在内的各利益攸关方的力量和潜能，使每个国家走上加速取得青年工作成果的道路。

四. 结论和建议

62. 本报告通过分析青年减贫、数字全球经济以及少年司法和青年与法律三个主题领域，介绍了第 57/1 号决议、《世界青年行动纲领》和《2030 年议程》的最新执行情况。根据上述信息和分析，提出以下建议供委员会审议：

(a) 促进青年参与制定、实施、监测和评价影响青年的政策和方案，包括消除贫困和让青年向数字全球经济过渡以及关于青年与法律和刑事司法问题的政策和方案；

(b) 查明和消除对女青年、少数群体青年和其他弱势青年的制度性歧视，这些歧视加深贫困，加剧全球化和技术变革带来的脆弱性，并使刑事司法系统内的不平等长期化；

(c) 推动运用教育和培训、科学、技术和创新、创业和社会保障政策减缓青年贫困，促进创新，从而更好地重建；

(d) 确认青年是建设公正社会的资产，确保青年、特别是最频繁受到法律处理的边缘化亚群体，在地方和国家一级的参与机制中得到充分代表；

(e) 扩大无条件和有条件观护措施的使用，并采取步骤确保这些措施具有包容性和非歧视性。