



人权理事会

第五十四届会议

2023 年 9 月 11 日至 10 月 6 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

青年参与和投入政府间机构：挑战和机遇

促进民主和公平的国际秩序独立专家利文斯通·塞瓦尼亚纳的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 51/11 号决议和大会第 77/215 号决议提交。促进民主和公平的国际秩序独立专家利文斯通·塞瓦尼亚纳在报告中重点阐述了青年在参与并投入政府间论坛方面面临的机遇和挑战。独立专家探讨了青年参与国际事务的有希望的做法和这种参与的必要性，既包括参与公共领域决策过程，也包括作为青年人权维护者参与公民空间的活动。

独立专家还就如何应对挑战提出了建议，特别是应增强青年的经济、社会和政治权能，促进青年在地方和国际决策架构和进程中发挥作用，以及应制定相关法律和战略，强化青年在影响其未来的各个领域的存在和参与度。

* 本报告逾期提交，以反映最新信息。



一. 导言

1. 促进民主和公平的国际秩序独立专家利文斯通·塞万尼亚纳根据人权理事会第 51/11 号决议和大会第 77/215 号决议提交本报告。
2. 目前，全世界 15 至 24 岁的青年人数据估计超过 12 亿，约占全球人口的 16%。¹ 到 2030 年，青年人数预计将增长 7%，达到近 13 亿。大多数年轻人生活在发展中国家，估计约 5 亿 15-24 岁的青年每天生活费不足 2 美元。²
3. 政府间论坛的决定和成果影响国际和国家决策，包括影响与青年相关的政策。因此，有必要让青年有效参与并投入政府间论坛，就涉及自身利益和需求的问题发表意见，找到面临的挑战和障碍，并成为积极变革的推动者。广泛地说，青年对社会的贡献，包括在国际论坛上的贡献，对于促进人权、建立民主和公平的国际秩序至关重要。此类政府间论坛包括联合国及其附属机构以及其他全球和区域机构主持的政府间论坛。
4. 2015 年以来，安全理事会和秘书处各有关机构制定了多项关于青年、和平与安全的决议，强调青年可以在预防危机、推进和平、实现可持续发展方面发挥重要而显著的作用。³ 决议包括几个关键支柱，即保护、预防、伙伴关系和重返社会，青年参与是这几个关键支柱的重要要素。决议中，各机构敦促在地方、国家、区域和国际各级决策进程中增强青年的发言权，鼓励会员国设立并实施能够让青年人有意义地参与和平进程的机制。
5. 2018 年，联合国通过了秘书长办公室制定的《联合国青年战略》，以促进青年有效、有意义地参与联合国所组织的国际论坛，即通常与其他相关实体共同组织的国际论坛。该战略旨在：“建设一个每位青年的人权得以实现，每位青年都有能力充分发挥潜力，承认青年力量、韧性和作为变革推动者做出的积极贡献的世界。”⁴ 最近，一份为 2024 年未来峰会编写的联合国政策简报指出，《2030 年议程》所有 17 项目标均包括与青年相关的具体目标，169 个具体目标中有 90 个与青年相关。这表明，年轻人确实有动力参与实现可持续发展目标并从中受益，也突出表明，在落实可持续发展目标时，必须确保青年成为伙伴和参与者，在其中发挥重要的作用。政策简报还详细介绍了青年参与对实现所有 17 项可持续发展目标的重要性，以及自《世界青年行动纲领》通过以来，有多少国家政府采取了措施促进青年有意义的参与。
6. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在促进青年参与方面发挥了重要作用。人权高专办在该领域的工作为促进青年参与提供了有益见解和指导。2013 年以来，人权高专办组织了多次会议和磋商，邀请不同背景和世界不同区域的青年代表参加，有关会议推动了人权理事会于 2016 年通过关于青年与人权

¹ 联合国系统对青年存在多个定义，《世界青年报告》定义青年为 15 至 24 岁的年轻人。本报告无意界定一个特定年龄段。关于不同定义的概述，见 [A/HRC/39/33](#)，第 13-15 段。

² 见 <https://www.unfpa.org/youth-participation-leadership>。

³ 所有青年参与相关决议，见 [Youth Resolutions United Nations For Youth](#) 和 <https://youth4peace.info/UNSCR2250/Introduction>。

⁴ 见《青年 2030：与青年合作，为青年服务》。

的第 32/1 号决议。⁵ 迄今，理事会又通过了三项关于青年与人权的决议。⁶ 在第 32/1 号决议中，理事会重申，国际社会应制定和实施相关战略，为青年人充分、有效和建设性地参与社会提供有意义的机会。在关于青年和人权的其他三项决议中，理事会强调，应促进青年参与政治和公共事务，将青年权利纳入联合国人权机制工作的主流，并倡导青年参与人权政府间论坛。

7. 人权条约机构也就青年参与发表了意见，呼吁为所有儿童和青年采取特别保护和援助措施，包括在一般性意见中发表意见⁷，特别程序任务负责人也把青年作为专题工作和/或国别访问报告的重点，并提出了相关建议。⁸

8. 本报告旨在确定青年在联合国系统内外参与国际事务的一些主要机会，并探讨青年在投入并参与政府间论坛时面临的各项挑战和机遇。独立专家还就如何克服挑战提出了建议。这些建议主要针对会员国，但也针对民间社会组织、国际组织和在相关领域希望促进青年参与的其他相关利益攸关方。

9. 本报告的编写得益于全面的文件审评和相关利益攸关方就意见征询所提交的材料，有关材料可在独立专家的任务网页上查询。⁹

A. 国际层面的青年参与和投入

10. 青年参与政府间论坛是推进民主、平等和权利的重要方面，通过这种方式，青年能够参与政治进程，参与影响其生活和未来的各项决策。青年参与基于这样一项原则，即无论年龄大小，人人均应能够参与政策制定和治理。青年参与政府间论坛是根源于这样一种认识，即青年有独特、值得被考虑的视角和经历，也有参与的权利。他们的声音和意见非常宝贵，有助于为复杂的问题找到解决方案，以及为全社会做出包容、有代表性的决定，例如推进可持续发展目标以及在气候变化、和平与安全 and 环境方面采取行动。青年参与的一项关键原则是为青年与政府间实体接触创造便捷、包容性的空间。这包括为青年提供机会，让他们参加公民空间和政治领域的会议、讨论和决策进程。这也包括需要扫除可能阻碍青年参与的障碍，如语言障碍、信息匮乏或资源有限等。

1. 政府间论坛和青年参与

11. 政府间论坛在促进国际合作、对话和协调方面发挥着关键作用。这些论坛为各国讨论和应对气候变化、经济发展和安全等全球挑战提供了平台。论坛还有助于分享可行做法，并为复杂的问题制定共同的解决办法。

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/en/youth>。

⁶ 第 35/14、41/13、48/12 号决议。

⁷ 例如见 [A/HRC/39/33](#)，第 20 段。

⁸ 各特别程序任务负责人共发布了 142 份专题和国别访问报告，提出青年权利或青年参与有关建议 288 项。2023 年，他们提出了多项涉及青年的建议。例如见 [A/HRC/52/33/Add.2](#)，[A/HRC/53/28/Add.1](#)，[A/HRC/53/28/Add.2](#) and [A/HRC/53/35 Add.1](#)。

⁹ <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-thematic-report-youth-participation-and-engagement>。

12. 政府间论坛在促进外交交流、开展政策协调以及协助制定普遍接受的规范和标准方面发挥着重要作用。此外，区域组织也召开了一些专门针对青年的国际论坛，例如非洲联盟青年人道主义论坛、伊斯兰合作青年论坛、欧洲青年活动、欧洲青年议会和全球青年论坛等。

13. 虽然大多数政府间论坛由联合国主持召开，但也有许多论坛由区域机构等其他政府间机构召开。每个论坛集中讨论一个特定主题，例如和平与安全、商业和经济合作、人权、卫生或环境保护。这些论坛发挥着至关重要的作用，有助于通过外交手段促进国际合作，以及解决气候变化、减贫、人权和冲突解决等需要全球方案的全球问题。论坛还为会员国讨论和应对共同挑战提供了一个平台，有助于在全球关切的各个领域取得重大进展。

14. 政府间论坛的讨论有助于推广国际法、国际规范和原则，传播共同的价值观，因为讨论能够让会员国就政策和行动进行协调。政府间论坛经常开展研究，编写报告，便利会员国交流知识和最佳做法，促进会员国相互学习、提升能力建设。政府间论坛的决定和决议不具有法律约束力，除非会员国明确同意受其法律约束。尽管如此，在这些论坛上达成的协议和确立的规范往往对各国的政策和做法有着重大影响。它们影响着各国政府所处的国际环境，并可为国内决策提供指导。

15. 政府间论坛是开展多边外交、谈判和国际合作不可或缺的渠道。论坛就区域和全球问题促进对话，培养共识，推动合作。通过论坛，各国可以合作应对共同的问题，建立共同的规范，努力实现世界和平、安全、繁荣和可持续发展。

16. 解决青年参与政府间论坛的问题，需要清楚地了解青年更广泛地参与国际事务会带来什么。青年可以指一个人从一个依赖他人的孩子成长为一个独立成年人的时期。不管该年龄段如何具体定义，这一过渡期因文化、社会和经济等特定因素的差异而各国有所不同。

17. 近年来，随着年轻人更多地参与应对全球关切、规划未来，青年参与并投入国内和国际论坛已经引起相当程度的关注和重视。青年参与论坛为世界范围的讨论注入了急需的活力和新的想法。联合国认可当今青年的独特性，他们能够为社会做出广泛的贡献。因此，应敦促青年参与政府间论坛和决策进程，让他们的声音得到倾听、需求得到满足。这不仅能增强青年的权能，还有助于制定更具包容性、更有效的政策。因此，必须继续为年轻人参与政府间论坛提供机会。通过青年参与，国际社会可以努力为子孙后代建设一个更加包容、更可持续的世界。年轻人不仅是未来的社会领袖，也是当今变革的推动者，他们能够就全球问题提出具体的解决办法。他们的想法和观点对于制定政策至关重要，无论该政策是否对青年有直接影响。因此，对青年参与和青年赋权的投资是一项对未来的重要投资。安全理事会在第 2250 (2015) 号决议中承认，青年可以为建设和平、打击暴力极端主义做出贡献。

2. 青年参与政府间论坛的不同模式和机遇

18. 联合国在促进年轻人参与国际事务方面有着长期经验，提出了若干倡议促进青年参与。一些倡议是秘书处发起的，包括专门针对青年的具体框架，这些框架旨在通过增加和促进青年参与决策实现和平与发展。

19. 联合国各专门机构也启动了具体方案，鼓励青年发挥领导作用和实现参与，发挥创业精神，鼓励年轻人成为变革者，将理想和计划付诸实践。

20. 其他国际平台也为青年参与贸易、金融、投资和可持续发展方面的全球讨论提供了机会。这些全球论坛让年轻人能够就如何实现可持续发展目标交流经验、想法和观点，并让他们有机会与决策者、民间社会组织、学术界和其他相关利益攸关方接触。

21. 例如，秘书长青年问题特使、联合国青年战略和经社理事会青年论坛即是联合国实现青年参与的几个平台，这些平台让青年在制定国际政策和优先事项方面有发言权。联合国青年战略的一个主要目标是开辟与青年接触的新途径，让他们能够参与，扩大他们的声音，让联合国更加关注他们获得教育和医疗保健的机会。

22. 其他由青年领导的国际论坛包括世界青年论坛、世界青年领袖峰会、模拟联合国和世界银行集团青年峰会，这些论坛让来自世界各地的青年人有机会了解全球问题、分享各自观点、与同龄人建立联系，并发挥他们作为领导人的潜能。

23. 就青年对论坛的主要贡献而言，有年轻人的参与是论坛一个重要的宣传工具，论坛可以扩大全球青年的声音并鼓励决策。年轻人还利用技术和社交媒体开展行动，创造积极的变化，为解决问题带来新的观点，并为棘手的全球问题提供创新型的解决方案。¹⁰

24. 青年参与还有助于促进年轻人主导的社会创业项目，特别是鼓励他们为当前的社会问题寻找长期解决方案。

25. 年轻人有能力促进可持续发展、社会进步与和平，因此青年参与和赋权已成为全球决策进程的基本原则。

3. COVID-19 大流行后参与政府间论坛

26. COVID-19 疫情对世界各地举行的会议和活动产生了重大影响，许多政府间论坛不得不取消召开会议或者推迟线下参会的安排。在过去两年中，由于 COVID-19 相关限制，联合国和其他国际组织不得不采取在线方式开展工作和举行会议。¹¹ 这种情况今天已经发生变化，许多大型活动都是以混合形式举行。

27. COVID-19 疫情对青年参与国际论坛造成了重大影响，但也提供了新的机遇。相较传统的线下活动而言，以混合形式举行活动是一个很好的替代方案。由于青年组织缺乏资金是青年在政府间论坛代表性不足的一个主要原因，在线参会可以省去差旅费用，让资金有限的青年仍有机会参加会议。不同背景和文化的年轻人可以参加各个地区以混合形式举行的活动。然而，混合和线上活动也伴随着诸如网络连接和成本等方面的挑战。

¹⁰ 见 Elaine Ho, Amelia Clarke, and Ilona Dougherty, “Youth-led social change: topics, engagement types, organizational types, strategies, and impacts”, *Futures*, vol. 67 (March 2015)。

¹¹ 例如见 <https://www.ungm.org/Public/Notice/189571>。

B. 青年在投入和参与政府间论坛方面的挑战

28. 本报告的一个主要目的是确定青年在参与政府间论坛时遇到的挑战和机遇。以下结论主要依据相关利益攸关方提交的材料和材料审评结果。

29. 要解决联合国的关切，让青年能够参与联合国的工作、应对与青年自身需求和关切相互交织的国内和全球挑战，就需要解决世界各地年轻人面临的困难和挑战，只有这样他们才能实现有效的参与，影响国际决策进程。

30. 利益攸关方提交的材料表明，尽管在国际层面采取了一些举措，但来自全球南方的青年代表仍然有限，特别是在全球政府间论坛上代表有限。青年参与的主要障碍是缺乏资金、参与本国决策进程受限以及参与国际层面决策的机会有限。另外注意到的是，年轻人参与论坛面临的挑战还因性别成见和少数群体地位因素而加重。

31. 此外，年龄限制和年龄歧视阻碍了青年对全球治理的参与；在一些论坛，18岁以下年轻人参与全球治理仍是一个有争议的问题。

32. 另外，对青年的错误看法也阻碍了青年代表性的提高，导致年轻人的贡献和努力，包括作为和平建设者和人权维护者的贡献和努力被忽视。不幸的是，在一些国家，青年人权活动者可能受到攻击和报复，他们可能需要获得保护。

33. 青年妇女面临特殊挑战。正如歧视妇女和女童问题工作组在关于女童和青年妇女的积极行动的报告中指出的：“一般来说，儿童和年轻人面对的是以成人为中心和家长制式的态度。他们往往被认为因不够成熟或缺乏经验而没有能力对自己的生活做出决定，或者被认为是‘麻烦制造者’，不能对公共辩论做出建设性的贡献，并因此受到敌视。”工作组还指出，女童面临更多的挑战，因为她们常被阻止说出内心的想法以及在家庭以外与他人接触。女童参与活动的机会相当有限，她们被告知自己的位置是在家里，且由于在家庭中承担了过多的责任，因而能够参与活动的时间有限。工作组进一步指出，家长权威和过度保护的做法往往导致儿童和青年的自由受到限制，就女童和青年妇女而言，她们面临的障碍因普遍存在的性别成见和父权制的社会规范而大大加剧。¹²

34. 虽然安全理事会、大会和其他联合国机构自 2015 年以来通过的若干关于青年、和平与安全的决议值得称赞¹³，但在国际层面缺少关于青年参与的全球框架，特别是在年轻人参与最多的领域，如可持续发展和气候变化。

35. 由于青年参与政治没有得到政治机构的充分承认，因此年轻人可能很少有机会影响政策和国际协定。¹⁴ 对年轻人来说，这种情况可能导致他们的代表性不足，缺少发声的机会，并最终阻碍可持续发展目标的实现。¹⁵ 各国政府和国际组织必须在决策进程中积极与青年接触并增强其权能，以确保他们的观点得到倾听和重视。

¹² A/HRC/50/25, 第 28 和 29 段。

¹³ 例如见 <https://www.un.org/development/desa/youth/youth-resolutions.html>。

¹⁴ Kate Offerdahl, Alicia Evangelides and Maggie Powers, “Overcoming youth marginalization”, Columbia Global Policy Initiative (March 2014).

¹⁵ 同上。

36. 出于时间限制、缺乏真正的政治意愿以及争夺有限资源等原因，保持年轻人参与国际论坛很困难。¹⁶ 然而，想方设法维持他们的参与极为重要，因为青年能带来新的观点和创新的想。一个解决方案是为年轻人提供指导，给予他们担任领导角色的机会，让他们在决策过程中发挥积极作用。

37. 绝大多数青年领导的倡议都是自筹资金或在自愿的基础上运作。虽然国际组织促进并鼓励青年参加区域和国际会议及论坛，但如果没有足够的资金，年轻人在全球层面享有公平代表性及实现参与，仍将是问题。

38. 年轻人被政治边缘化是一个主要障碍，这导致青年缺乏代表性，并有可能压制全球许多青年的声音。独立专家认为，会员国和国际组织必须在决策过程中积极与青年接触并增强他们的权能，确保他们的观点得到倾听和重视。

39. 由于青年时期是一个敏感的年龄阶段，因此独立专家呼吁在促进青年参与时，应了解年轻人的行为特点，设计有针对性的政策、战略和渠道。

40. 青年参与公民和政治生活的力度不够是最重要的障碍之一，妨碍年轻人行使权利，无法做出影响其未来的决定，也无法就国际论坛讨论的问题和挑战积累经验。参与国际论坛往往要求年轻人具有人道主义工作和(或)发展工作的经验，他们本应能够通过积极参与地方公民和政治生活获取相关经验。如果青年没有参与的渠道，他们就可能对决策机构丧失信心，认为决策机构无法有效地为年轻人带来期待的变化，他们就可能不再投入公民和政治生活。

41. 各区域青年的高贫穷率和高失业率加剧了经济方面的制约，让他们无法接触或有机会参与全球论坛的讨论。¹⁷

42. 数字鸿沟和新技术文盲凸显了全球南方青年的不稳定和极端贫困状况，这种状况剥夺了许多年轻人了解、认识参与国际论坛的渠道，也剥夺了他们和其他国家年轻人互动的机会。

二. 结论和建议

43. 根据本报告的分析，显然需要进一步做出努力，促进青年参与并投入全球政府间论坛。

44. 无论是由联合国还是其他全球或区域机构召开的政府间论坛，都必须积极促进青年的参与。年轻人参与国际决策进程是善治的主要支柱之一。

45. 青年参与决策进程使他们能够对政府提出要求，要求政府承担责任并采取具体行动，解决直接影响青年的问题，如青年失业和青年经济赋权。

46. 独立专家建议各会员国：

(a) 提供培训、辅导和能力建设机会，让青年人拥有必要的技能、知识、网络，可以有效参与国际论坛和决策进程；

¹⁶ United Nations Educational, Social and Cultural Organization Bangkok, “Breaking down barriers holding back young people on International Youth Day”, 22 August 2019.

¹⁷ 见国际劳工组织，《2022 年全球青年就业趋势》(2022 年)。

(b) 确保此类能力建设机会具有性别敏感度，并向不同背景和区域的年轻人开放。这将有助于促进青年在全球决策中发出更具包容性、代表性的声音；

(c) 为青年领导的项目和团体提供资源，包括资金、技术以及平台资源，让年轻人在为全球问题寻找解决方案方面具有发言权；

(d) 优先考虑来自边缘化社群的青年、特别是青年妇女发起的倡议，包括优先给予他们获得资金的机会，因为这些青年在获得资源和机会方面往往比同龄人面临更大的障碍；

(e) 促进青年领导的团体、国际机构和各国政府之间的合作，为青年参与提供长期机制。这可以为年轻人提供平台，有助于他们发声表达关切，一起努力实现共同的目标。与私营部门组织形成伙伴关系也可以提供宝贵的资源和专门知识，支持青年主导的倡议；

(f) 鼓励青年参与决策进程，确保来自不同背景和边缘化社群的所有声音得到倾听。通过采取这些措施，年轻人对国际事务的参与能够增加，为所有人创造一个更加公平、更可持续的未来的工作能够推进；

(g) 制定包容性发展政策，将《2030 年议程》纳入政府计划，同时确保青年和青年领导的组织参与政策的制定和实施；

(h) 系统研究传播规律、参与式行为和青年的特点，制定并实施政府传播政策和面向青年的参与战略；

(i) 为青年参与提供适当、安全的环境，颁布法律并制定有关程序，让青年能够表达自身的需求和愿望并确定青年的行动框架，从而使他们能够参与公民和政治生活。提供法律保护、资金支持和宣传工具使用培训，确保青年有效参与，提升他们在决策中的作用；

(j) 在表达青年及青年组织的需求的组织中，鼓励基于志愿精神的和以人为本的参与文化，同时向这些组织提供资金和技术支持；

(k) 发展青年在通信和信息技术领域的能力，便利年轻人，特别是农村地区的年轻人安全、便捷地使用互联网，改进通信和信息技术部门的管理，让年轻人能够获得信息和数据，便利和促进他们就与其相关的问题参与决策；

(l) 根据数据和实证，在青年和青年领导的组织的参与下，对青年的需求和关切开展实质性研究，并制定能够照顾那些需求，确定青年参与的框架和领域的国家战略，从而促进青年发挥作用和实现有效参与；

(m) 通过国家青年代表方案，让年轻人能够在政治和公民领域参与竞争，发挥创造力，并使他们能够参与联合国系统的工作；

(n) 在促进青年参与政府间论坛的所有方案中促进性别平等和多样性；

(o) 参照《各国有效落实参与公共事务权利的准则》，特别是关于在国际层面参与的准则：

(一) 青年参与公共事务的权利体现的是行使平等和不歧视权利、意见和表达自由权利以及和平集会和结社权利，所有人均应充分尊重和享有这些权利；

- (二) 各国应创造并维护一个安全、有利的环境，该环境应有利于行使参与公共事务的权利，包括参与国际组织的工作；
 - (三) 各国应尊重、保护和促进与行使国际和区域参与权相关的表达自由权以及和平集会和结社自由权；
 - (四) 各国应为希望出席和参加国际论坛和会议的青年提供便利，及时发放所需签证和其他行政文件。
-