



人权理事会

第三十九届会议

2018年9月10日至28日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

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

青年与人权

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会关于青年与人权的第35/14号决议提交，概述了适用于青年人的国际和区域人权框架，并阐述了该群体在获享其权利方面遇到的挑战和歧视。本报告还包含一些旨在加强促进和保护青年人权利的建议。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 呼吁采取行动.....	3
三. 青年：定义.....	4
四. 规范和体制框架.....	5
A. 区域和国际规范.....	5
B. 政治承诺.....	6
C. 联合国关于青年的架构.....	7
五. 青年面临的挑战和歧视.....	7
A. 参与政治和公共决策.....	8
B. 从教育到体面工作：青年就业.....	9
C. 获得卫生保健服务，特别是性健康和生殖健康及权利.....	10
D. 出于良心拒服兵役.....	11
E. 在弱势处境中过渡到自主.....	12
六. 青年、和平与安全.....	13
七. 采取措施增强青年人行使权利的权能.....	13
八. 结论和建议.....	15

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会关于青年与人权的第 35/14 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员与各国和各相关利益攸关方协商并考虑它们的意见，包括联合国相关机构、条约机构、人权理事会各特别程序、国家人权机构、民间社会和青年组织代表，并就落实青年人人权问题开展详细的研究，确认青年人在行使人权时遭到歧视的案例以及青年人充分和切实享有人权方面的最佳做法，强调获得权能的青年对社会中实现人权工作的贡献。
2. 根据这项要求，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)征求了意见，并收到了各国、国家人权机构、民间社会和青年组织的 95 份答复。¹
3. 除了这些意见之外，本报告还参考了人权高专办 2013 年组织的关于青年人人权问题专家会议、² 2016 年 12 月召开的人权、民主和法治论坛³ 以及欧洲青年论坛和人权高专办于 2018 年 3 月组织的关于青年和人权问题的区域协商会议⁴ 的结论。
4. 在本报告中，“青年”和“青年人”这两个术语可以互换使用。

二. 呼吁采取行动

5. 现在全球青年人口有 18 亿之多，比以往任何时候都多。这一人口现实为社会和经济进步创造了前所未有的机会。与此同时，许多青年人认为他们的基本权利受到侵犯，导致他们的潜能受阻。
6. 全球青年人失业的可能性是成年人的三倍，这意味着大约有 7,100 万青年人正在找工作。即使找到了工作，他们的工作条件通常也不如成年人的稳定，而且通常没有同工同酬。此外，大约有 2.63 亿儿童和青年失学，⁵ 由于缺乏教育和技能，他们向劳动力市场的过渡变得更加困难。许多国家正在努力落实青年人的受教育权和工作权，这些国家也预期其青年人口将大幅增长，因此在未来几年内将面临双重挑战。
7. 近年来，全球青年日益崛起，努力争取自身权利，要求进行政治改革并提供更好的机会，这导致许多国家发生重大的政治变化。但是，他们的集会自由权和言论自由权往往得不到足够的尊重，他们在公共生活中的参与度往往局限于咨询活动，而不是切实参与对他们的未来有深远影响的决策和程序。迫切需要加强青

¹ 可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Youth/Pages/HROfYouth.aspx。

² 同上。

³ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Democracy/Pages/Session1.aspx。

⁴ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Youth/Pages/HROfYouth.aspx。

⁵ 联合国教育、科学及文化组织，“不让任何人掉队：普及初等和中等教育进展如何？”第 27 号政策文件，2016 年 7 月。

年人参与政治和公共决策。但是，全球 20 多岁的议员比例只有 1.65%，这很能说明问题。⁶

8. 年轻人尤其受到暴力的影响：全球超过一半的凶杀案受害者年龄在 30 岁以下。⁷ 此外，青少年和青年人仍被判处严厉的刑罚，包括无期徒刑和死刑。

9. 2016 年，估计有 4.08 亿青年人居住在受武装冲突或有组织暴力影响的环境中。冲突、犯罪和其他形式的暴力不仅导致青年人死亡，还对他们的生活产生各种影响，青年人遭受一系列广泛的影响，包括重复受害、心理创伤和基于身份的歧视，这加剧了他们在社会和经济方面被排斥的情况(见 A/72/761-S/2018/86)。

10. 约有 2,700 万青年人是国际移民。⁸ 为了寻求生存、安全、更高的生活水平、教育以及受到保护免遭歧视和虐待，越来越多的青少年和青年人选择移民，包括自己移民以及全家移民。

11. 性暴力对年轻妇女和女童的影响特别大，此外，尽管妊娠和分娩引起的并发症基本上可以预防，但这仍是发展中国家少女的第二大死因。每年有 390 万 15 岁至 19 岁少女接受不安全堕胎。⁹ 约有 20% 的少女在 18 岁前结婚或同居。在最不发达国家，这一比例翻番：有 40% 的少女在 18 岁前结婚。¹⁰ 在过去十年中，青少年因艾滋病而死亡的人数增加了，但所有其他年龄组则下降了。

12. 青年人目前面临多重挑战，应紧急呼吁采取行动。投资青年人的权利并增强青年权能可以带来更平等的社会和积极的社会变化，青年人可以作出重要贡献，寻找解决方案以应对未来的许多挑战，包括和平与安全以及边境相关挑战，例如在日益技术化的时代维护人权。这对于实现《2030 年可持续发展议程》的目标也是至关重要的，这是联合国会员国通过的全球议程，旨在为所有人建立一个更公平和更和平的世界。

三. 青年：定义

13. “青年”这个词没有统一的定义。在联合国，一直以来对青年的定义是年龄在 15 岁至 24 岁的人；然而，由于最初选择这个年龄范围仅为了统计目的，所以并未贯彻使用该定义。例如，一些联合国组织将 10 岁至 24 岁的“青年”和“青少年”统称为“青年人”。儿童权利委员会在其关于在青少年期落实儿童权利的第 20 号一般性意见(2016 年)中使用“青少年”；然而，正如委员会澄清的那样，它并不试图定义青少年期，而是侧重于 10 岁到 18 岁的童年时期。其他一些机构，如联合国人类住区规划署，使用的“青年”定义是指年龄为 15 岁至 32 岁的人，还有一些机构采用的定义是年龄为 15 岁至 29 岁的人。经济、社会及文化权利委员会互换使用“青年”和“青年人”，但没有提到具体的年龄段。安全

⁶ 见 www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-political-participation.pdf。

⁷ 联合国毒品和犯罪问题办公室，“2013 年全球凶杀问题研究：趋势、背景、数据”（维也纳，2014 年）。

⁸ 见 www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-migration.pdf。

⁹ 见 www.who.int/mediacentre/factsheets/fs364/en/。

¹⁰ 见 www.unfpa.org/child-marriage。

理事会第 2250(2015)号决议以及关于青年、和平与安全的进展研究将“青年”定义为年龄在 18 岁至 29 岁的人。采取多样的定义可能会产生问题，尤其是因为 15 岁的青少年与 29 岁的人面临的挑战不一样。

14. 这一定义的复杂性也体现在国家层面，各个国家和地区的定义都不同。各国为本报告提供的资料表明，¹¹ 波斯尼亚和黑塞哥维那将“青年”定义为年龄在 15 岁至 30 岁的人，加拿大的定义是 15 岁至 34 岁的人。洪都拉斯将其定义为年龄在 12 岁至 30 岁之间的人，墨西哥的定义为 12 岁至 29 岁的人，古巴的定义为 15 岁至 29 岁的人。南苏丹和津巴布韦根据《非洲青年宪章》的定义，规定年龄在 15 岁至 35 岁之间的人为青年。欧盟委员会将“青年”定义为年龄在 15 岁至 29 岁的人。

15. 定义的多样性反映了青年的现实：这是一个流动性强、具有非同质性的人口类别，而不是一个固定的年龄组。与性别、族裔、种姓或种族等其他形式的身份不同，青年是人生的一个过渡阶段(见 A/72/761-S/2018/86)，是从依赖过渡到独立和充分自主的过渡阶段。仅靠实际年龄很难界定青年人，因为这个术语可能因社会文化背景而异。必须承认，从童年过渡到成年以及从依赖过渡到独立与自主发生在不同的时期，与不同的权利有关。例如，在劳动力市场、教育以及性健康和生殖健康方面，独立性和自主性在不同的时刻得以实现。

四. 规范和体制框架

A. 区域和国际规范

16. 所有人权文书都适用于青年人。但是，在国际层面，没有关于青年权利的专门文书。虽然有一些普遍人权文书专门针对某些类别的人，例如妇女、儿童和残疾人，但没有专门针对青年的人权文书。

17. 在区域层面，情况各不相同。伊比利亚—美洲地区一直是促进和保护年轻人权利的先锋。2008 年 3 月 1 日生效的《伊比利亚美洲青年权利公约》承认青年是权利主体，并将青年视为“优先主体”。该公约列出了年龄为 15 岁至 24 岁的青年人的具体权利，并承认他们是发展的战略行为体。《公约》没有类似于国际条约监督机构的监测系统，但设立了一个跟踪系统，要求缔约国每两年向伊比利亚美洲青年组织秘书长提交一份报告。

18. 2009 年 8 月生效的《非洲青年宪章》强调了 15 岁至 35 岁青年的权利、义务和自由。它还为制定增强青年权能的国家方案和战略计划铺平了道路。该《宪章》旨在确保青年参与非洲的发展议程并有效参与该地区的决策。《宪章》没有规定具体的后续和监测机制，但第 28 条规定了非洲联盟委员会依据《宪章》应承担的责任。南亚区域合作联盟也正在起草一份青年宪章。

19. 欧洲委员会部长委员会通过了关于青年权利的两项主要建议：关于青年获得权利的建议(CM/Rec(2016)/7)和关于弱势社区的青年获得社会权利的建议(CM/Rec(2015)3)。后者侧重于制定政策以防止和消除弱势社区青年面临的贫

¹¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Youth/Pages/Contributions.aspx。

穷、歧视、暴力和排斥，前者涵盖范围广泛，涉及公民权利、政治权利、经济、社会及文化权利，并向各国提供指导，以改善受教育机会、自主和社会融合、流动性、活跃公民、民主和参与、在多样化的社会中共同生活、获取信息和保护的机会以及获得医疗保健服务的机会。

20. 《经济、社会及文化权利国际公约》第十条提到了“青年人”一词，该条要求为所有儿童和青年采取特殊的保护和协助措施，不得有任何歧视。委员会关于适足住房权(第 7 号)、受教育的权利(第 13 号)、享有能达到的最高健康标准的权利(第 14 号)、工作权利(第 18 号)、经济、社会和文化权利方面不歧视(第 20 号)、人人有权参加文化生活(第 21 号)、性健康和生殖健康权利(第 22 号)以及享受公正和良好的工作条件的权利(第 23 号)的一般性意见中明确提到了“青年人”。消除对妇女歧视委员会侧重于关于女童和青年妇女的结论性意见和一般性意见。残疾人权利委员会在关于独立生活权的第 5 号一般性意见(2017 年)中特别提到了青年人。儿童权利委员会通过其第 20 号一般性意见，指导各国采取必要措施，以确保在青少年期落实儿童权利。此外，在普遍定期审议范围内向受审议国提出的一些建议涉及青年人。然而，在国际人权机制的整体背景下，青年问题的主流化缺乏系统性。

21. 国际上关于青年人权问题的讨论早已有之。1973 年，当时的联合国秘书处人权司与意大利政府在圣雷莫联合组织了一次关于青年与人权问题的会议。此次会议审议了青年特别关注的人权问题，包括对严重侵犯人权行为提出抗议的青年的处境。与会者提到为青年人拟定一份类似于《儿童权利宣言》的文件，并建议联合国发起这样的措施，让世界各地的青年组织参与起草青年宪章。

22. 多年以后，人权委员会在其第 1985/13 号决议中请防止歧视及保护少数小组委员会适当注意青年在人权领域的作用。小组委员会的一名特别报告员杜米特鲁·马齐卢介绍了一份关于人权和青年的报告(E/CN.4/Sub.2/1992/36)，他分析了为确保落实青年应享有的人权而需要作出的努力和采取的措施。特别报告员在其报告中提出了关于青年权利和自由的宪章草案，但没有采取进一步的行动。

B. 政治承诺

23. 《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》为国家行动和国际支持提供了政策框架和实用准则，以改善青年人的处境。在 1998 年主管青年事务部长世界会议上通过的《关于青年政策和方案的里斯本宣言》以及《布拉加青年行动计划》将国家青年政策的制定、实施、后续跟进和资助作为最高政治级别的优先事项，以重振对青年的政治承诺。

24. 最近，《2030 年议程》确定青年为变革推动者，并确认《可持续发展目标》是整体、不可分割和全球性的，因此所有目标都适用于青年。青年也是该《议程》的主要受益者，因为国家能否成功落实这些目标将对当今青年人的未来产生最大的影响。许多框架也做出了对青年的承诺，包括 2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会通过的《关于难民和移民的纽约宣言》和《人道主义行动青年契约》。

25. 大会和社会发展委员会定期通过关于青年政策和方案的决议。人权理事会于 2016 年 9 月举行了关于青年与人权的小组讨论会，并于 2017 年 6 月通过了关

于青年与人权的第 35/14 号决议。此外，人权、民主和法治论坛第一届会议专门讨论青年在公共决策中的作用，少数群体问题论坛第十届会议也专门讨论了该问题。

C. 联合国关于青年的架构

26. 近年来，由于青年人面临特殊挑战，而且他们的参与将带来社会进步和变革的机会，所以青年人在联合国获得了强力支持。秘书长确定与青年人合作是联合国的最优先事项之一。秘书长表示，他将全面致力于增强青年人的权能，提高他们在社会中的参与度，改善他们获得教育、培训和就业的机会，并要求所有各方支持秘书长青年问题特使促进青年权利。

27. 2017 年 6 月，Jayathma Wickramanayake(斯里兰卡)被任命为秘书长青年问题特使。该特使致力于扩大联合国在四大支柱(可持续发展、人权、和平与安全以及人道主义行动)中的青年参与和宣传工作，并担任秘书长的代表和顾问。她是秘书长高级管理小组中最年轻的成员，在协调工作中发挥促进作用，以协调一致的方式推进整个联合国系统的青年问题，并与联合国各机构、各国政府、民间社会、青年组织和网络、学术界和媒体利益攸关方密切合作。

28. 秘书处经济和社会事务部的联合国青年问题协调中心/联合国青年方案旨在增强对全球青年状况的认识以及促进他们的权利和愿望，并致力于让青年人更多地参与决策，以促进实现和平与发展。该机构负责编制《世界青年报告》，重点介绍与青年有关的特定主题领域，如公民参与、青年和移民以及青年和就业。

29. 许多联合国机构、基金(会)和计(规)划署在其具体任务范围内处理青年问题。此外，联合国机构间青年发展网络是由联合国实体组成的网络，通过加强所有有关实体在青年发展工作方面的合作，旨在提高联合国青年发展工作的效力。

30. 在编写本报告之时，应秘书长的要求，由特使领导、与联合主席和网络成员协调安排的联合国青年战略正在制定之中。该战略旨在跨越联合国可持续发展、人权以及和平与安全这几大支柱的界限，反映秘书长的预防愿景，并处理关键的专题优先事项，联合国系统将围绕这些优先事项联合开展工作，以加强努力并有助于增强影响力，从而满足世界各地青年人的需求、推动青年机构的发展并实现青年人的权利。

五. 青年面临的挑战和歧视

31. 从儿童到成年、从依赖到自主的过渡发生在不同的时期，与不同的权利有关。例如，在劳动力市场、教育以及性健康和生殖健康方面，独立和自主发生在人生的不同时刻，因此必须在保护需求与赋权和不断发展的能力之间达到平衡。同时，在立法中设定了年龄限制和最低年龄，使用不同阈值可能导致不一致性和限制性，可能限制某些权利，同时又不能在其他方面提供足够的保护。欧洲平等机构网络最近的一份报告¹²发现，年龄限制被作为歧视年轻人的一种机制，例如在就业、法律能力和投票权等方面。

¹² 开放问题：平等机构打击歧视青年人并促进青年人平等(布鲁塞尔，2016年)。

32. 为了理解和分析青年人遭受的歧视，重要的是要承认年龄因素与基于其他理由的歧视相互交织，加重基于其他理由的歧视甚至使之增倍。再加上青年面临的结构性和体制性障碍，这种多重歧视妨碍了许多青年人享有平等机会和实质平等。¹³ 下文阐述了青年在主张自己的权利时面临更严重歧视和挑战的领域。

A. 参与政治和公共决策

33. 在全球范围内，与其他年龄组相比，青年在体制性政治进程和决策中的参与度和代表性较低。青年人在政治机构(例如议会、政党和公共行政部门)中没有充分的代表性，从而导致权利被剥夺，引发对正式机构、选举过程、领导人和政策制定者的不信任。¹⁴ 青年人在竞选公职时面临的法律限制及其他限制是促进青年参与(特别是参与政治进程)的重大障碍。

34. 全球 30 岁以下的议员占比不到 2%。各国议会联盟表示，青年人在议会中的代表性不足，原因有几个：首先，竞选公职的最低年龄通常高于最低投票年龄，在有些情况下需要等到 25 岁、35 岁甚至 45 岁才能竞选公职。上议院的情况尤其如此，上议院倾向于将资格年龄设置得更高。结果显示，如果一个地方将“青年”定义为 30 岁以下，则很少有青年议员当选。只有四个国家的 30 岁以下议员比例超过 10%，即厄瓜多尔、芬兰、挪威和瑞典。¹⁵

35. 议会候选人的最低年龄应与最低投票年龄保持一致，以增加青年人进入议会的机会。资格年龄较低，则青年代表水平较高，这两者之间存在相关性，较低的法律门槛可营造一种氛围，使得青年人更有可能参与，并在年纪较轻时被选入议会。

36. 有些国家将投票年龄设为 16 岁，例如拉丁美洲的阿根廷、古巴、厄瓜多尔和尼加拉瓜，或欧洲的奥地利、爱沙尼亚和马耳他，除此之外，世界上大多数国家将投票年龄设为 18 岁。有些国家将投票年龄设为 18 岁以上，例如马来西亚和新加坡，投票年龄为 21 岁。2016 年，日本将投票年龄从 20 岁降至 18 岁。

37. 在普遍定期审议背景下，一些政府建议那些将投票年龄定在 18 岁以上的国家降低投票年龄(例如见 A/HRC/17/3)。儿童权利委员会强调，如果国家决定将投票年龄降至 18 岁以下，它们应采取措施支持青少年了解、承认和履行其作为活跃公民的作用，包括提供关于公民身份和人权的教育以及查明并解决参与的障碍。

38. 青年人不仅在传统代议制民主机构中代表性不足，他们在起草立法以及制定、监督和实施影响其生活的政策中的参与度往往也很有限。在立法和政策决策的不同阶段有平等机会参与选举进程之外的事项，这不仅是一个权利问题，而且还有可能加强合法性和问责制，并最终提高所作决定的质量。应改进现有的参与性决策机制，探索新的机制，以提供超越传统投票的可能性，并更好地利用信息和通信技术，确保青年人平等参与。这些机制应是易于使用的，涵盖来自各种背

¹³ 欧洲青年论坛提交的资料。

¹⁴ 高级专员在 2016 年举行的人权、民主和法治论坛上的开幕词。

¹⁵ 各国议会联盟，青年参与国家议会(日内瓦，2016 年)。

景的青年妇女和男子，并考虑到交叉形式的歧视如何影响所有青年的参与能力，特别是青年残疾人、青年男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者、青年移民、少数民族和土著群体以及社会经济处境不利的青年人。

39. 不论是否有适当的规则以使青年人切实地参与政治，目前普遍缺乏高质量的公民教育，这有可能严重阻碍青年人在民主进程中的政治参与前景。因此，还应通过投资教育来支持青年参与决策进程。与此同时，要提高青年人的参与度，必须同时改善代表机构中的性别平等。¹⁶

B. 从教育到体面工作：青年就业

40. 从教育环境到劳动力市场的过渡对青年至关重要。全球青年人失业的可能性是成年人的三倍。工作贫穷也对青年产生了过度影响，1.45 亿青年工人生活在贫困之中。¹⁷ 青年人工作权的落实情况是一项严重挑战，也是全球最关切的问题之一。

41. 根据国际劳工组织(劳工组织)的全球青年就业趋势，2017 年全球估计有 7,090 万青年失业。最新数据显示，76.7% 的在职青年从事非正规工作，而在职成年人从事非正规工作的比例为 57.9%。既没有就业也不在接受教育或培训的青年人比例估计为 21.8%。

42. 在全球范围内，青年人不仅比成年人更容易失业，他们的工作往往更不稳定(例如“零工时合同”)，往往质量不高，而且无法获得社会保障。青年人在获得优质工作方面面临基于年龄的歧视，例如设立青年最低工资，这种做法违背了同工同酬的原则。尽管有迹象表明，在许多国家，法定最低工资不足以确保适足的生活水准，但一些国家规定的青年人最低工资远低于一般人的最低工资水平。一些国家还限制了青年人可获得的社会保障(见 A/HRC/37/32)。经济、社会及文化权利委员会在其关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)中表示，青年工人不应遭受工资歧视，例如被迫接受不能反映其技能的低工资。

43. 青年妇女在进入劳动市场和获得工作机会方面面临更多障碍，包括同工不同酬、工作场所普遍存在暴力和骚扰以及无偿照料工作。此外，由于童婚和少女怀孕，许多年轻妇女和女童辍学，无法继续追求自己的职业生涯。

44. 入门级工作很稀缺，导致实习或学徒的做法很普遍。在很多情况下，此类机会不符合最低质量标准而且没有报酬，从而减慢了青年人走向自主之路。青年人呼吁加强监管，制定高质量实习基准，使得想在劳动力市场立足的青年人可以在没有经济歧视和剥削的情况下实现这一点。¹⁸ 经济、社会及文化权利委员会在其第 23 号一般性意见中表示，过度使用无薪实习和培训方案，以及对工作保障、职业前景和社保福利造成不利影响的短期合同和定期合同，不符合享受公正和良好的工作条件的权利。

¹⁶ 关于青年和人权的区域协商报告(见脚注 4)。

¹⁷ 见 www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang--en/index.htm。

¹⁸ 公平实习倡议提交的资料。

45. 世界经济论坛预测，2015 年被视为重要的劳动技能中有三分之一以上将在 2020 年之前发生变化。它预测新技术可能会替代全世界 1/3 到 2/3 的工人。随着对科学、技术和工程的需求增加，由于机器人技术、自动化、人工智能和生物技术的进步，作为数字原生代长大的青年工人将能更好地适应新的工作岗位。在此背景下，儿童权利委员会建议，必须为二十一世纪的技能设计正规和非正规的教育和培训。此外，经济、社会及文化权利委员会建议为青年毕业生制定有效的学校—工作过渡方案，并通过青年就业政策，采取措施确保青年就业，提高技术和职业培训和教育的质量。

46. 本报告收到的材料也表明青年人在获得体面住房方面面临歧视，这与青年人缺乏机会、处境贫穷以及失业密切相关。除了青年人无家可归问题之外，许多房主拒绝向青年人或学生出租房屋，这是一个令人关切的问题。在此背景下，欧洲无家可归者观察站最近表示，欧洲无家可归青年的增加是无家可归人口统计数据中最显著的趋势。青年人还强调，由于缺乏稳定收入或工作条件不稳定，他们在获得金融服务方面面临挑战。

C. 获得卫生保健服务，特别是性健康和生殖健康及权利

47. 由于年龄的原因，青年人在获得卫生保健服务和实现性权利和生殖权利方面面临特定的障碍。在许多国家，关于青少年性健康和生殖健康服务的法律和政策可能会限制获得此类服务的机会。例如，某些国家/地区的法律或政策要求青年人获得避孕产品和服务之前通知父母或得到父母的许可。¹⁹ 如果要求青少年得到父母的许可才能获得性健康和生殖健康服务，他们可能会选择放弃此类服务，但仍可能发生性行为。

48. 在某些情况下，可能需要获得司法授权才能获得特定的性健康和生殖健康服务。司法授权的要求总体上存在问题，对青少年尤其具有挑战性，因为他们在诉诸正式司法机制方面面临各种障碍，性健康和生殖健康服务具有时间敏感性，这种司法授权会造成延误，而且青少年在获得性健康和生殖健康服务时会有耻辱感。²⁰

49. 儿童权利委员会在其第 20 号一般性意见中指出，不应阻碍获得关于性健康和生殖健康及权利的商品、信息和咨询，例如要求获得第三方同意或授权。此外，需要作出特别的努力，使少女、残疾女童和青少年男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者等能够克服在获得此类服务时经历的耻辱和恐惧。此外，委员会敦促国家废除将堕胎定为刑事犯罪的规定，以确保少女有机会获得安全的堕胎和堕胎后服务；审查法律法规，以期保障怀孕少女的最大利益；确保在堕胎相关决定中能始终倾听和尊重她们的意见。关于获得安全合法堕胎的限制性法律规定也构成对女童和青年妇女的歧视。

50. 还存在其他障碍，即未向青少年提供必要的信息以使他们了解自身的性健康和生殖健康需求，这阻碍了他们主动采取措施防止意外怀孕或性传播感染或疾病。在这方面，全面的性教育尤其重要，同时考虑到 15 岁至 19 岁的少女和青年

¹⁹ 性权利和生殖权利中心提交的材料。

²⁰ 同上。

妇女占有所有分娩女性的 11%，占有所有死亡孕产妇的 14%，并且全球 15 岁至 19 岁的少女每年进行约 390 万次不安全堕胎。

51. 经济、社会及文化权利委员会表示，所有青少年均应有机会在网上或以面对面的方式获得免费、保密、符合青少年需求和不歧视的性健康和生殖健康服务、信息和教育，包括有关计划生育、避孕(包括紧急避孕)、预防、护理和治疗性传播疾病、咨询、孕前保健、孕产妇保健和经期卫生的服务、信息和教育。委员会促请各国采取针对青少年的顾及性别和性体验的性健康和生殖健康综合政策，并强调，若青少年无法平等获取此类信息、商品和服务，便构成歧视。²¹

52. 此外，本报告收到的材料表明，缺乏心理健康支助服务对青年人而言是一项挑战，尤其对弱势群体产生负面影响，如青年变性者、非二元性别者和双性者。²² 收到的材料还指出，除了对青年吸毒者的羞辱和骚扰外，缺乏对青年土著以及青年难民和移民的服务。

D. 出于良心拒服兵役

53. 出于良心拒服兵役与青年人最为相关。事实上，许多国家将青年男女服兵役或接收征兵通知的年龄定在 18 岁左右。

54. 《伊比利亚美洲青年权利公约》明确承认出于良心拒服兵役权是一项青年权利。《公约》第 12 条规定，青年有权出于良心拒服义务兵役，缔约国承诺促进相关法律措施，保障这项权利的行使，并推动逐步取消义务兵役。《公约》进一步指出，缔约国向未满 18 岁的青年保证不会以任何方式对他们进行征招或使他们卷入军事敌对行动。

55. 出于良心拒服兵役的权利基于《公民权利和政治权利国际公约》第十八条，该条款保障思想、良心和宗教或信仰自由的权利。尽管该《公约》没有明确提到出于良心拒服兵役的权利，但人权事务委员会在 1993 年指出，从第十八条可以引申出出于良心拒服兵役的权利，因为使用致命武力的义务可能与良心自由和表达自身宗教或信仰的权利发生严重冲突。²³

56. 尽管条约机构、特别程序、普遍定期审议和区域人权法院就该问题提出了越来越多的判例和建议，但一些国家并未实施这些判例和建议。同样令人遗憾的是，一些国家在实践中不承认或不充分执行出于良心拒服兵役的权利(A/HRC/35/4, 第 62 段)。

²¹ 见关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 29 段。

²² 关于青年和人权的区域协商报告(见脚注 4)。

²³ 见关于思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)，第 11 段。

E. 在弱势处境中过渡到自主

青年移民，包括寻求庇护者和难民

57. 全球约有 2,700 万青年国际移民，²⁴ 在移民流动中占很大比例。青年人的移民动机与以下因素有关：因经济前景不佳而去寻求体面生计，逃离受冲突和自然灾害影响的地区以及逃离暴力。

58. 青年移民代表一组特定的移民群体，较广泛的移民政策往往不会涉及他们的独特需求、权利和面临的挑战。移民儿童这个群体在国际人权法中得到了具体保护，包括通过《儿童权利公约》的具体规定来提供保护。此外，青年寻求庇护者和难民受到国际难民法的保护。但是，专门针对儿童的保护标准在他们满 18 岁时终止。人权机制鼓励各国确保将保护和支助措施延伸至 18 岁以后，以确保从儿童到成年的过渡过程基于权利，特别是对弱势儿童，包括寻求庇护儿童和难民儿童以及其他处境脆弱的移民儿童、处于替代性照料环境中的儿童和街头儿童。

59. 人权高专办领导的全球移民小组制定了关于保护处境脆弱移民的人权的原则和准则，呼吁各国在移民儿童年满 18 岁时为其提供充分的后续行动、支助和过渡措施，特别是那些离开照料环境的人。要求各国确保青年移民能够获得信息，有获得正常长期移民身份的可能性，获得福利援助，有机会完成学业并融入劳动力市场和社会。此外，在关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)中，委员会要求缔约国确保儿童在接近 18 岁时已为其独立生活做好充分准备，并要求主管当局确保充分跟进个人情况。

触犯法律的青年人

60. 儿童权利委员会在其关于少年司法中的儿童权利的第 10 号一般性意见(2007 年)中指出，少年司法特别规则应适用于犯下据称犯罪行为时不满 18 岁的所有儿童。此外，《联合国少年司法最低限度标准规则》第 3.3 条建议努力拓展少年司法规则的适用范围，以适用于年轻成人犯。委员会赞赏地注意到，一些缔约国允许对 18 岁及以上的青年(通常延至 21 岁)适用少年司法规则和条例，要么作为一般规则，要么作为例外。

61. 在此背景下，《伊比利亚美洲青年权利公约》将国际文书中对儿童的保护拓展至未满 24 岁的青年人。特别是第 9 条和第 13 条表明，任何青年人都不应被判处死刑，被控犯有刑事罪的青年有权享有体面待遇，这种待遇应考虑到他们的年龄和促进其重返社会的必要性。

残疾青年

62. 残疾青年是所有青年人中最边缘化的群体。据估计，全球的残疾青年人数约在 1.8 亿到 2.2 亿之间，其中 80% 居住在发展中国家，²⁵ 他们在获得教育、就

²⁴ 见 www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-migration.pdf。

²⁵ 国际残疾人联盟为儿童权利委员会第 20 号一般性意见提交的资料。

业、医疗保健和社会服务方面面临耻辱和障碍。残疾青年被排除在教育之外，他们获得体面劳动的可能性就更小，而只能接受无偿工作或低工资岗位，面临失业和剥削。在政治和公共决策方面，他们面临更大的排斥。残疾人权利委员会建议缔约国采取措施，确保为残疾青年提供机会接受职业培训，并建议他们参与制定对他们有影响的立法、政策和做法。

63. 对残疾女童和青年妇女而言，因年纪轻、残疾和性别因素的交织导致她们遭受严重歧视和特定的侵犯人权行为。由于优生学、月经管理和防止怀孕等各种原因，残疾女童和青年妇女过度遭受强迫和非自愿绝育。残疾人权利问题特别报告员认为，这种做法构成严重侵犯人权行为。²⁶

六. 青年、和平与安全

64. “关于青年与和平与安全的进展研究”(见 A/72/761-S/2018/86)表明青年人在保持和平方面可以发挥积极作用。安全理事会关于青年、和平与安全的公开辩论以及大会主席于 2018 年 4 月召开的关于“建设和平与保持和平”的高级别会议重申了这一作用。

65. 该进展研究表明，青年人参与建设和平的情况非常卓越，从地方级别延伸到全球级别，从冲突的最初阶段延伸到冲突后环境，并涵盖不同类型的暴力(例如冲突、犯罪、性别暴力、恐怖主义)。它强调必须让青年人参与这一领域，而且有必要保护他们的参与空间。

66. 报告指出，将青年人口红利转化为和平红利需要从补救行动转向预防工作；投资于复原力；与民间社会组织建立创新伙伴关系；制定规范性框架和问责机制，以促进青年的核心地位。该报告包含一些战略领域的建议：投资于发展青年人的能力、青年机构和青年人的领导力；从排斥转为包容(例如通过有意义的经济参与、政治包容、教育)；以及建立国家、区域和全球伙伴关系。

七. 采取措施增强青年人行使权利的权能

67. 各国政府、联合国机构、国家人权机构和非政府组织正在采取许多举措和良好做法，以增强青年人的权能，并在国际和国家各级支持他们的权利。下文列举部分例子。

全球、多边和区域范例

68. 各国议会联盟鼓励青年人更多地参与政治生活，包括设立青年议员论坛。“竞选不论年龄”是青年问题特使领导的一项运动，与联合国开发计划署、人权高专办、各国议会联盟、倡导增长和进步青年倡议以及欧洲青年论坛合作开展，该运动基于的前提是，如果已达到投票年龄，就可以竞选公职。

69. 2016 年在劳工组织领导下启动的青年体面工作全球倡议汇集了 22 个联合国实体，以努力拓展国家层面的行动，通过循证干预和知识以及多利益攸关方伙伴

²⁶ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/SterilizationAgainstGirlsWithDisabilities.aspx。

关系来促进青年人获得体面工作，有助于实现可持续发展目标和与青年就业有关的目标。

70. 全球教育伙伴关系是一个多利益攸关方伙伴关系和筹资平台，旨在加强发展中国的教育系统，让青年倡导者从地方层面参与到全球层面来。

71. 8月12日是国际青年日，每年有一个特定主题。为纪念这一天，鼓励世界各地的青年组织开展活动，提高对该议题以及该国青年状况的认识。

72. “青年机会”是特使通过社交媒体进行宣传和信息共享的平台，这是一个实用的工具，提供国际、区域和国家各级关于青年参与的各种机会的信息，包括青年活动、竞赛、会议和大学方案。

73. 有17位青年被选为可持续发展目标青年领袖，他们在努力促进可持续发展目标过程中表现出卓越的领导力，从而获得认可。这17人是从18,000多个提名中选出，他们与青年问题特使办公室合作，致力于在全球范围内努力提高认识并让青年人参与实现这些目标。此外还出现了越来越多的举措，旨在加强青年参与可持续发展问题高级别政治论坛和“2030年议程”的后续行动。

74. 联合国青年代表方案允许青年参与联合国工作，各国政府将青年人列入本国出席联大会议的代表团以及经济及社会理事会各职司委员会。

75. 经济及社会理事会青年论坛为青年提供与会员国对话的年度平台，并为制定经济和社会政策作出贡献。由青年领导的组织和关注青年的组织中的青年人和代表参与年度青年论坛。此外，过去几年在人权理事会6月举行会议之前，都会组织由基督教女青年会协调的非政府组织领导的青年论坛。

76. 在欧盟，伊拉斯谟+计划是一项关于教育、培训、青年和体育的计划，旨在为400多万欧洲学生提供在海外学习、培训和工作或志愿服务的机会，使他们获得能力并实现个人、社会教育和职业方面的发展。另一项计划是“青年保障”，通过确保所有未满25岁的青年人在离开正规教育或失业后四个月内获得优质就业、培训或继续教育，以缓解从教育到就业的过渡阶段的压力。

77. 人权高专办在其“信仰促进权利”倡议的背景下与青年进行接触和协商，该倡议贯彻了《关于信仰促进权利的贝鲁特宣言》及其18项承诺。2018年5月在突尼斯举办了第一场区域讲习班，重点讨论青年信仰行动者在促进中东和北非地区人权方面的作用。人权高专办计划组织更多讲习班，以便为宗教与人权之间深刻和相互充实的关联提供跨学科反思和行动的空间。

78. 国际计划制定了“变革先锋”方案，这是一项创新和全面的方案，旨在增强青年妇女的权能，使少年和少女以及青年人参与关于性别动态和实现其权利的批判性思考。

国家实例

79. 国家层面正在采取许多举措。例如，巴林为本报告提交的资料显示，在2017年期间签署了若干谅解备忘录，与该国青年协会一同促进人权和青年赋权，包括巴林青年协会和青年技术协会。

80. 加拿大总理承诺设立青年理事会，16 岁至 24 岁的加拿大人通过该理事会向总理提供有关国家问题的建议，如就业、教育和建设更强大的社区，以及气候变化和清洁增长等。

81. 在德国，已经针对 27 岁以下不再接受义务教育的移民设立了融合课程，帮助他们获得语言技能和知识，以顺利过渡到德国教育系统或劳动力市场。

82. 在洪都拉斯，通过 Miles de Manos 计划已为 42,000 多名青年人和 2,500 个家庭提供了培训，让他们了解预防暴力、防止怀孕以及性健康和生殖健康的知识。洪都拉斯还投资了以下计划：Honduras Joven、Por Mi Barrio 和 Mi Segunda Oportunidad，旨在防止脆弱社区的暴力行为和青年人的暴力行为。

83. 在葡萄牙，“70já！”运动是针对 15 岁至 30 岁青年人的线上和线下运动，旨在提高青年权利意识，促进对青年政策和青年工作采取基于权利的方法。该运动基于《葡萄牙宪法》第 70 条，该条具体涉及青年权利。

84. 在联合国人口基金的支持下，“青年生殖健康流动服务”通过肯尼亚卢旺达的自动化、互动型和按需文本传送系统，旨在使卢旺达的青年人能够获得有关性健康和生殖健康的信息。

85. 南苏丹的文化、青年和体育部报告称，政府已建立全国青年联盟，作为该国所有青年人的伞式组织，以确保通过该国的青年发展政策实现青年人的全部权利。

86. 在土耳其，青年和体育部与联合国儿童基金会之间签署了一个关于社会凝聚力和青年参与的项目，旨在确保叙利亚青年在土耳其的社会凝聚力。

八. 结论和建议

87. 2018 年是《布拉加青年行动计划》和《关于青年政策和方案的里斯本宣言》通过二十周年。现在是时候恢复和加强承诺，使青年人的权利成为现实。会员国应采取一切必要措施，确保青年人不受歧视地享有其权利，并为此目的与青年组织和青年领导的机构合作。

88. 本报告举例说明青年人在确保其权利得到尊重的过程中面临的挑战和歧视，特别是他们参与政治和公共决策的权利以及从教育过渡到劳动力市场时获得体面工作的权利、性健康和生殖健康权利以及出于良心拒服兵役的权利。本报告表明脆弱处境的青年人面临更严重的障碍和挑战，包括青年移民和难民、触犯法律的青年人和残疾青年人。报告提到人权高专办组织的青年人权问题专家会议的调查结果，得出结论认为青年人因年纪尚轻，在行使其权利方面遇到困难，需要采取具体措施来打击对他们的歧视。报告还提到了在人权、民主和法治论坛上关于如何加强保护青年人权利问题的讨论。

89. 在此基础上，人权理事会应评估青年人面临的障碍和歧视的程度，以便考虑哪些措施能够最有效地促进青年人的权利。选项包括：

- (a) 通过现有机制、政策和方案将青年人权纳入主流；
- (b) 在理事会主持下制定特别程序任务；
- (c) 考虑是否有可能制定国际文书；

(d) 引入一种机制，确保青年能够长期、有组织地参与理事会的工作，例如作为理事会组成部分的年度青年论坛。

90. 任何此类措施都应在青年人的参与下决定，并需要得到充足的财政和人力资源支持。
