



青年与和平与安全

秘书长的报告

摘要

在过去两年中，由于冠状病毒病(COVID-19)大流行、气候变化、暴力和武装冲突等多重危机及其复合影响，青年人面临着前所未有的挑战。然而，动员青年争取和平、实现社会正义、采取气候行动和实现平等的工作仍然坚定不移，对各个社会的和平发展至关重要。青年男女继续推动和平，而大流行病的影响加固了障碍，并为他们切实参与和平与安全进程带来了新的挑战。青年人的安全、保障及对他们的保护没有得到改善：公民空间的缩小加上武装冲突和大流行病的影响，形成了保护方面的严峻挑战，需要采取紧急行动。青年、特别是女青年在其人生的关键阶段，在教育、经济机会、健康和社会保护方面恐将被落在后面。与青年和平建设者建立包容性伙伴关系，是青年与和平与安全议程的关键，应成为所有伙伴的优先事项。只有利用不同青年群体的能力、观点、背景知识和创造力，预防努力才能奏效。自关于青年与和平与安全的第一次报告(S/2020/167)以来，该议程的制度化明显加快，但在青年人切实参与决策以及为青年领导和包容青年的建设和平工作提供资金方面，仍然存在深刻的挑战。



一. 引言

1. 本报告根据第 2535(2020)号决议提交，安全理事会在决议中要求提交一份关于第 2535(2020)、2419(2018)和第 2250(2015)号决议执行情况的两年期报告。
2. 当秘书长关于青年与和平与安全的第一份报告(S/2020/167)于 2020 年 4 月提交安全理事会时，世界刚刚受到冠状病毒(COVID-19)大流行的震撼。两年后，大流行病对青年人的生活和前景的影响仍然是全面、深刻和及其严重的，获得教育和服务的机会中断，青年失业率大幅增加，精神健康危机加重。¹
3. COVID-19 危机大大加剧了冲突的根源，扩大了青年人所经历的现有社会经济和政治脆弱性及不平等，特别是在冲突和危机破坏了机构能力和获得服务的机会有限的情况下。有特殊需要的青年面临更高的风险且非常脆弱，特别是当其身份是多重交汇时，例如女青年、年轻女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者以及残疾青年。难民、境内流离失所者、移民的情况更加复杂；无家可归或失学青年、生活在非正规住区或农村地区的青年、感染艾滋病毒/艾滋病的青年；少数民族或土著族群的青年。大流行病对性别平等的影响尤其严重，有可能逆转在性别平等方面取得的成果。
4. 然而，青年继续动员起来，要求构建更公平、更和平的社会。在大流行病之前和期间，青年人参与并经常领导全球各地的大规模公开抗议活动，要求改善民主制度、性别平等、经济机会和社会正义，以及就气候变化采取变革性行动。女青年往往在抗议活动中发挥主导和明显的作用，但她们的安全和福祉受到越来越多的威胁，特别是在网上。
5. 在苏丹，青年仍然率先呼吁和平政治过渡，而且尽管沟通中断和发生暴力镇压，他们仍不懈地推动和平与包容性变革。在尼日利亚，青年人领导的大规模抗议活动导致特别反抢劫小组解散，并增强了对警察的问责。在缅甸，医护人员和青年人针对 2021 年 2 月 1 日的军事接管发起了一场公民抗命运动。世界各地许多国家也发生了大规模抗议活动，青年活动人士要求种族平等、正义和对警察的问责。“被封闭一代”在应对当今挑战时表现出不屈不挠的韧性精神和领导才干。公民空间加速数字化和参与的契机，为更广泛的参与和包容提供了机会，同时也提出了需要采取紧急行动的保护方面的新挑战。
6. 在第 2250(2015)号决议通过 6 年后，青年对和平的重要贡献尚未得到系统的承认、促进和接受。正如秘书长在题为“我们的共同议程”的报告(A/75/982)中所强调的那样，青年人对现有机构和领导阶层解决他们的关切的能力缺乏信任。社会契约的延续需要深化代际团结，并注重青年在联合国内外的切实、多样和有效的参与。青年与和平与安全议程是实现这些目标和根据《2030 年可持续发展议程》实施新的和平纲领的有力工具。

¹ 国际劳工组织(劳工组织), *Youth and COVID-19: Impacts on Jobs, Education, Rights and Mental Well-Being*, 《2020 年调查报告》。

7. 本报告介绍了 2020 年 1 月以来在实施青年与和平与安全议程方面取得的进展，涉及第 2250(2015)号决议概述的五个支柱：参与、保护、预防、脱离接触和重返社会以及伙伴关系。本报告参考了联合国、会员国、区域组织和民间社会组织，包括由青年领导和以青年为重点的组织提供的分析和数据。

二. 关于整个青年与和平与安全议程的进展、差距和挑战的最新情况

A. 参与情况

冠状病毒病大流行期间的青年参与情况

8. COVID-19 的影响加固了现有的障碍，并给青年切实参与和平与安全进程带来了新的挑战。然而，世界各地的青年人作为大流行病的一线应对者，向其所在社区提供心理社会支助，打击错误信息的传播，并向边缘化群体伸出援手。在苏丹，志愿人员与朱奈纳的境内流离失所者开展了提高认识 COVID-19 的活动，促进了青年同伴网络的发展。在哥伦比亚、海地、约旦、利比里亚、南苏丹、也门和巴勒斯坦被占领土，由青年领导和以青年为重点的民间社会组织得到了妇女和平与人道主义基金的支持，以提高女青年在建设和平中的人数并促进包容性的 COVID-19 对策。

9. 大流行病引发了快速创新，以维持数字空间中的切实联通和参与。在许多国家，由青年人领导的建设和平工作调整为混合模式，将面对面的讲习班和对话与在线活动相结合。在线平台得以扩大了这些举措的地理可及范围，包括在难以到达的地区，使更多的青年和平建设者能够参与。

10. 随着公民空间日益数字化，青年人发展其公民身份和创造性地表达其政治立场的机会增加，要求发挥传统公民空间中可能得不到的作用。然而，不同程度的基础设施、互联网接入、数字素养、服务和设备的可负担能力以及在线保护问题，包括基于性别的保护问题，仍然是重大的挑战。对于偏远地区或受冲突影响地区以及低收入阶层的青年以及女青年和女童来说，情况尤其如此。应加紧努力消除数字鸿沟，扩大获得数字资源和机会的渠道，促进安全和包容地使用技术和数字空间的规范，并将线上和线下参与结合起来，以确保不让任何一个青年掉队。

参与和平进程的情况

11. 青年人直接受益于和平进程的成果，应有机会促成这种成果。然而，青年、特别是女青年，很少作为战略伙伴参与重新构想和建设更美好的未来。缺乏关于青年作为和平进程确保方和参与者的数据以及和平协定中很少有针对青年的规定的情况，表明对青年的包容仍然很小。

12. 自 2019 年以来，秘书长青年问题特使指导了一种多利益攸关方伙伴关系，因而促成一项旨在开展更针对青年和包容青年的和平与调解进程五年战略。该战略在 2022 年 1 月以虚拟方式举行的包容青年的和平进程高级别全球会议上启动。

会议由哥伦比亚、芬兰和卡塔尔三国政府共同主办，并与民间社会和联合国伙伴共同组织。

13. 联合国政治和建设和平事务部利用技术和创新加大青年人参与政治与和平进程的力度。这方面的例子包括支持利比亚和也门和平进程特别政治任务工作的大型数字对话，作为多民族玻利维亚国和突尼斯对话与和解进程的一部分，并包括东北亚由青年人设计的虚拟对话。然而，和平进程的数字化也导致了保护和包容问题的关切，特别是就来自不同社会经济和地理背景的女青年和青年人而言。

14. 青年人的作用对于可持续地执行和平协定至关重要。青年人通过联合国南苏丹特派团组织的论坛与国家政治和安全行为体互动协作，这提高了政府对青年人在执行和平协定方面作用的认识。在中非共和国，青年人通过联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国人口基金(人口基金)和寻求共同点组织实施的建设和平基金项目，帮助在农村人口中提高对和平协定的认识，加强自主权和接受程度。在喀麦隆、乍得和加蓬，由 1 800 名青年和平大使组成的网络得到联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国志愿人员方案的支持，为旨在预防和解决冲突的机制作出了贡献。

参与政治、治理和选举的情况

15. 青年对正式的政治进程的参与程度仍然很低，令人担忧。全世界的投票率出现下降，在许多地方，青年人的投票率往往低于老年人。这反映了现有的结构性障碍和对民主体制的信任减弱。² “我们的共同议程”中提出的“青年参与政治”指数可以跟踪各代青年人明确要求的世界各地开放政治空间的情况。

16. 尽管在政府中青年领导者人数方面取得了一些积极进展，但各国议会联盟报告说，在本报告所述期间，各国议会中的青年代表人数仅略有增加，而且仍然很少。2020 年，全球 30 岁以下的议员仅占 2.6%，40 岁以下的议员占 17.5%，较 2018 年分别小幅上升 0.4 和 2 个百分点。2020 年，只有约 1% 的议员是 30 岁以下的女性。2020 年，世界上 25% 的单一议院和下议院没有 30 岁以下的议员，73% 的上议院没有 30 岁以下的议员。³

17. 结构和体制障碍以及文化偏见仍然限制着青年、特别是女青年及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等青年参与政治进程及其参与能力。在 69% 的国家中，最低投票年龄和参选所需年龄之间存在差距。⁴ 这阻碍了青年人竞选公职、在议会中取得代表权和参与更广泛的政治进程。除了统一投票年龄和参选资格年龄外，基于年龄的配额也可帮助扩大青年的参与。这种配额应在选举制度的范围内设计，并要求每个年龄组内实现性别均等，以消除女青年往往因年

² 联合国开发计划署(开发署)，“青年与和平与安全：促进包容性政治进程”(即将发表)。

³ 各国议会联盟，*Youth Participation in National Parliaments* (2021 年，日内瓦)。

⁴ 同上。

龄和性别而遭受的双重歧视。还需要为青年领导人提供更多和更可持续的竞选资金来源和能力建设。

18. 支持青年人参与选举进程仍然至关重要。在 2020 年 3 月立法选举之前，联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)提高了青年人对选举相关权利的认识，以加强他们、特别是女青年的切实参与，并降低选举暴力的可能性。联合国索马里援助团(联索援助团)、人口基金和伙伴通过关于参与选举进程的培训、构建网络和代际对话而支持青年人。联合国开发计划署(开发署)在一些国家(最近在洪都拉斯和赞比亚)促进青年的政治参与和公民参与。青年人一旦当选，也需要得到能力建设支持：联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)与其伙伴们组织的培训加强了 45 名青年女议员在国家 and 州立法机构的领导能力。2021 年，秘书长青年问题特使发出了增加女青年政治参与的行动呼吁，支持青年女候选人并花大力气培养她们的领导能力。

19. 地方治理为青年参与有关发展、和平与安全的事项提供了一个战略切入点。联合国科索沃临时行政当局特派团⁵ 支持多族裔青年参与地方和中央治理进程。在阿拉伯叙利亚共和国，秘书长叙利亚问题特使办公室设立的民间社会支助室鼓励青年人在民间社会协商期间分享他们的意见和观点。在中非共和国、刚果民主共和国、马里和索马里，维持和平特派团和特别政治特派团与青年团体合作，加强国家一级的治理和对安全和国防部队的文职监督。

参与人道主义活动情况

20. 近年来，在冲突和气候变化的驱动下，人道主义需求和流离失所情况急剧增加，而 COVID-19 加剧了这种情况，造成了毁灭性的人员代价，其中包括青年人。人道主义系统更加关注青年人、包括被迫流离失所的青年人的需要和观点。为了满足他们的具体需要，《人道主义行动青年契约》启动了一个资源中心。机构间常设委员会的“准则：与我们同在并为了我们——在人道主义环境中与青年人合作并为青年人工作”帮助指导孟加拉国、伊拉克和约旦以青年为重点的行动。2020 年，约 500 万青少年通过联合国儿童基金会(儿基会)支助的人道主义和危机环境方案参与其所在社区的公民协作互动和决策。

参与气候行动情况

21. 长期以来，青年一直是要求就气候变化采取变革性行动的强大力量，气候变化是一个威胁倍增因素，加剧了现有的不满，加重了冲突的根源。在地方一级，青年建设和平者往往也是气候活动人士，反之亦然。⁶ 在第二十六届《联合国气候变化框架公约》缔约方会议上，发表了一份代表 40 000 多名青年的关于气候行动的《全球青年声明》。联合国驻塞浦路斯维持和平部队设立了环境与和平青年卫士这一青年活动人士网络，以合作开展环境运动，并自下而上建设和平。开发

⁵ 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

⁶ Masooma Rahmaty 和 Jimena Leiva Roesch, “Youth Participation in Global Governance for Sustaining Peace and Climate Action”, 国际和平研究所出版物(2021 年 4 月, 纽约)。

署通过气候承诺，在 80 个国家促进了由青年人主导的全国对话，作为国家自主贡献强化进程的一部分。

22. 在索马里，联索援助团及其伙伴正设计包容青年、适应气候和生态系统的调解和建设和平办法，将社区主导的和高级别政治因素结合起来，以解决希尔谢贝利州的冲突。在所罗门群岛，在妇女署和开发署的支持下并在建设和平基金的资助下，青年人参加了与作为冲突的主要驱动因素的不公平土地资源管理有关的协商进程，从而为《传统治理法案》作出了贡献。2021 年，通过开发署和国际移民组织(移民组织)实施的一个由建设和平基金供资的项目，在基里巴斯、马绍尔群岛和图瓦卢进行了气候安全风险评估，包括与青年进行协商。

23. 秘书长在“最高的愿望：人权行动呼吁”中强调，青年参与制定将影响其未来的决定、包括气候变化决定的空间至关重要。2021 年 6 月，联合国系统各实体负责人做出了一项联合承诺，即促进儿童、青年人和后代人享有健康环境的权利并促进其切实参与气候行动和气候正义方面的各级决策。秘书长通过 2020 年成立的其气候变化问题青年顾问小组还寻求弥合这一差距，并保持与青年气候领袖的对话。

24. COVID-19、气候、暴力和武装冲突等多重危机的相互联系及其复合影响、包括对青年的影响，比以往任何时候都更加突出了不同类型援助之间的人为区别。因此，必须让青年人积极参与整个人道主义-发展-和平的连续过程，以避免孤立的方案拟订，并确保支助的及时性、规模和效力。

B. 保护情况

25. 自 2020 年以来，青年人的安全、保障和保护情况没有改善。线上线下的公民空间一直在缩小，这给青年人的参与和对他们的保护带来了报复和恐吓等严峻挑战。⁷ 此外，武装冲突继续极大地影响到青年，特别是女青年。在国家和非国家行为体、包括恐怖团体和犯罪组织以青年为目标的背景下，这种情况更加严峻。

26. 在阿富汗，塔利班的接管严重影响了青年人；民间社会活动人士、特别是女青年尤其受到影响。一些人逃离该国，另一些人加入了妇女对限制其权利、包括公民活动权利的抗议活动。⁸

27. 暴力不仅仅限于战场或街头。与大流行病有关的封闭导致针对妇女和女童的家庭暴力立即急剧增加。对许多女青年和女童来说，在她们应感最安全的地方即自己家中的威胁最大。正如秘书长关于妇女与和平与安全的报告(S/2021/827)所述，许多国家的案件和对服务的要求急剧增加，受冲突影响的国家也不例外，在大多数情况下，增加幅度从 20% 到 100% 不等。

⁷ 公民社会，*People Power Under Attack* (2020 年，南非约翰内斯堡)。

⁸ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)，“Assessing the impact of COVID-19 on young women peacebuilders”(即将发表)。

28. 青年人对刑事司法制度和国家安全部队的任意对待行为的经历随着大流行病而更加严重。⁹ 在许多国家的抗议活动期间，青年面临极端形式的暴力，包括灌壶策略、催泪瓦斯和橡皮子弹，这些暴力可能造成永久性伤害，甚至致命。¹⁰ 在缅甸，许多男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者及维权人士和女青年抗议者被拘留和受酷刑。参加抗议活动的女青年还受到来自国家安全部队以外的其他抗议者的威胁和暴力。在哥伦比亚，女青年和平建设者的应对方式是为示威设计保障规则。¹¹ 人权理事会特别程序、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和秘书长青年问题特使谴责四个国家的执法人员和非国家行为体对青年非法使用过度武力。¹² 联合国警察通过面向社区的活动继续让青年作为主要伙伴参与预防和管控犯罪以及其他安全方面的工作。

29. 青年们报告，他们在全世界都受到仇恨言论、监视、骚扰和抹黑行动的影响。¹³ 在西巴尔干国家，分裂性言论一直在攀升。女青年和少数群体尤其成为网上仇恨言论、骚扰和恐吓的目标，其目的是限制这些人表达自由的平等权利。¹⁴ 教育可以应对和打击会助长暴力和暴行罪的仇恨言论。2021年10月，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和防止灭绝种族罪行和保护责任办公室举行了一次部际会议，就如何通过正规和非正规教育应对仇恨言论向会员国提出了具体建议。

30. 女青年、少数群体青年、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者青年、残疾青年、被迫流离失所青年和其他被边缘化青年群体继续面临具体的歧视模式。青年人特别是在受冲突影响的环境中，面临着对其心理健康产生持久影响的诸多挑战。正如秘书长关于建设和平与保持和平的报告(A/74/976-S/2020/773)中所强调的那样，加大力度将心理健康和心理社会支助纳入建设和平的实践至关重要，包括支持青年组织围绕对年龄和性别问题有敏感认识的创伤愈合与和解开展的工作。建设和平基金支持对索马里和南苏丹受冲突影响的青年采取的精神卫生和社会心理干预措施，并根据2021年“促进性别平等与青年倡议”就这种干预优先安排建议。

31. 秘书长在“最高的愿望：人权行动呼吁”中强调，需要制定考虑到年龄、性别、残疾和多样性差异带来的不同经历和保护需要的保护议程。此外，《联合国关于保护和促进公民空间的指导说明》强调必须切实地将青年纳入公民空间的“三

⁹ Graeme Simpson 和 Ali Altiok, “Building back better: youth, risk and resilience in the coronavirus(COVID-19) pandemic”, Accord, 2020年9月2日。

¹⁰ 联合国, 秘书长青年问题特使办公室, 《如果我消失了: 关于在公民空间保护年轻人的全球报告》(2021年)。

¹¹ 妇女署, “Assessing the impact”。

¹² 秘书长青年问题特使和联合国人权特别程序, “Joint Statement on Recent Violent Escalations During Youth-led Protests Around the World”, 2020年10月30日。

¹³ 联合国儿童基金会(儿基会), “Rapid analysis: digital civic engagement by young people”(纽约, 2020年2月)。

¹⁴ 联合国, 《如果我消失了》。

个P”：参与、保护和促进。维持和平行动在加强保护青年、特别是女青年的机制方面也发挥着重要作用。联合国马里多层面综合稳定团通过在马里境内临时搬迁等方式，保护致力于揭露其所在社区侵犯和践踏人权行为的青年人。

32. 安全理事会在第 2535(2020)号决议中促请会员国为从事和平与安全工作的青年创造有利和安全的环境，包括保护公民空间。2021 年，秘书长青年问题特使发表了一份全球报告，其中有来自不同背景的青年人的 500 份证词，查明了六类威胁：社会文化、财务、政治、法律、数字和人身威胁，必须通过有针对性的对青年和性别问题有敏感认识的对策来应对这些威胁。

33. 青年人往往缺乏在其权利受到侵犯时获得保护支助所需的网络和资源。¹⁵ 妇女和平建设者全球网络和青年和平建设者联合网络设立的专门针对青年的民间社会保护网络等举措，对于消除这些差距和改进保护至关重要。他们在阿富汗、孟加拉国、缅甸、菲律宾和南苏丹等国家提高认识并向青年和平建设者提供财政和后勤支援。现有的保护机制、机构和结构也必须帮助消除这些差距，并确保为青年人采取有力和可利用的保护措施。

C. 预防

34. 不平等、歧视、边缘化及侵犯和践踏人权行为继续助长冲突，对青年人产生负面影响。气候危机日益严重的破坏性影响和 COVID-19 造成的社会经济后果，正加深现有的社会不平等和歧视，并引发新的社会不平等和歧视。社会服务方面的差距会对健康、经济稳定、对政府的信任和社会凝聚力产生深远影响。青年、特别是女青年在其人生的关键阶段，在教育、经济机会、平等获得保健和社会保护方面恐将被落在后面。对继续排斥青年人的架构需要加以改革。

教育

35. 教育在为青年创造机会和作为和平与复原力的强大引擎方面仍然至关重要。有证据表明，教育不平等程度较高的国家发生暴力冲突的可能性是其他国家的 2.5 倍。¹⁶ 甚至在 COVID-19 之前，全世界就在努力解决严重的学习赤字问题，因为教育没有让学生掌握适当的生活、工作和公民参与能力。¹⁷ 大流行病对各教育制度造成了有史以来最大的破坏，高峰时影响到 190 多个国家的近 16 亿学习者。学校和其他学习场所的关闭影响到世界上 94% 的学生。¹⁸ 到 2021 年 9 月，估计有 1.31 亿学生错过了 1.8 万亿小时的面对面学习。¹⁹

36. 学校关闭给社区带来高昂的社会经济代价。例如，在黎巴嫩，在严重经济危机的背景下，2021 年从阿拉伯叙利亚共和国流离失所的 40% 的学龄儿童和青年

¹⁵ 同上。

¹⁶ 儿基会和家庭健康国际 360 组织教育政策和数据中心，“Does horizontal education inequality lead to violent conflict?”(2015 年，纽约)。

¹⁷ 世界银行，*Ending Learning Poverty: What Will It Take?* (2019 年，华盛顿特区)。

¹⁸ 联合国，“政策简报：冠状病毒病时期及以后的教育”，2020 年 8 月。

¹⁹ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)，“Education: from disruption to recovery”，无日期。

难民无法获得任何类型的教育。²⁰ 教育危机对女童来说尤其严重，因为估计今后十年全球还会再有 1 000 万至 1 300 万女童面临童婚风险，辍学和意外怀孕的风险也会增加。²¹ 在受冲突影响的环境中，许多学生将不会返回学校，这可能助长现有和新的排斥模式，并有可能加剧代际鸿沟和信任赤字。²² COVID-19 大流行还经常打乱基本保健服务，如计划生育和避孕服务(在 135 个提供报告的国家 and 地区中占 40%)、产前和产后护理(33%)、安全堕胎和堕胎后护理服务(28%)，亲密伴侣暴力和性暴力预防和应对服务(39%)。²³

37. 我们迫切需要确保教育系统有助于保持和平、和解、人权和社会凝聚力。“青年和平建设者”是联合国不同文明联盟的一项和平教育倡议，旨在向青年人提供技能，以提高其为和平与安全预防和暴力冲突作出积极贡献的能力。《世界人权教育计划》的一个重点是训练青年人构建包容与和平的社会。

经济包容与青年人的体面工作

38. 如国际劳工组织(劳工组织)、政治和建设和平事务部、开发署和世界银行之间的伙伴关系所突显出的那样，为青年人提供体面工作可以创造经济机会，打破横向鸿沟，促进社会对话和劳工权利以化解不满并处理不公正感，从而为和平做出贡献。这场大流行病对青年劳动者造成了沉重打击，加剧了青年人与劳动力市场的脱节，突显了“迷失一代”的真正风险。²⁴ 青年人的体面工作意味着提供公平收入的生产性工作；确保工作场所的安全和代表性，并为家庭提供社会保护；为个人发展和社会融合提供更好的前景；使青年能够自由组织、表达关切和参与影响他们的决定；确保所有人不分性别享有平等的机会和待遇。

39. 在中非共和国，国际劳工组织通过重建破旧的基础设施和支持中小企业发展，在高冲突风险地区支持为边缘化青年创造体面的就业机会，这也改善了受暴力影响社区之间的联系和机会。在乍得中部，移民组织与世界粮食计划署合作，自 2020 年以来对职业培训进行投资，为经常被卷入人口贩运、金矿强迫劳动或被武装团体招募的青年创造了替代方案。

40. 冲突和 COVID-19 后的应急和经济复苏工作应是更广泛长期复苏愿景的一部分，以促进可持续生计和应对基本的脆弱性因素。COVID-19 疫情突出显示，亟需建设可持续、有韧性、可应对冲击的社会保护制度，以满足不同青年群体的需要，确保提供可预测的社会现金转移、实物援助、就业保障方案以及医疗和社会保险。为了支持现有“为青年创造体面工作机会全球倡议”，联合国将在落实可

²⁰ 联合国和黎巴嫩政府，《2017-2021 年黎巴嫩危机应对计划》(2021 年更新)，2021 年 1 月。

²¹ 联合国人口基金，“冠状病毒病大流行对计划生育以及制止性别暴力、残割女性生殖器和童婚的影响”，2020 年 4 月。

²² 联合国，“政策简报：2019 冠状病毒病时期及以后的教育”，2020 年 8 月。

²³ 世界卫生组织，《COVID-19 大流行期间基本卫生服务连续性的第二轮国家简短调查：中期报告》，2021 年 4 月 22 日。

²⁴ 劳工组织，“《劳工组织监测：COVID-19 和工作世界》，第 7 版”，2021 年 1 月 25 日。

持续发展目标行动十年的工作中，推出复苏晴雨表，用于跟踪青年职业发展路径和劳动力市场结果。

D. 脱离接触和重返社会

41. 脱离接触和重返社会进程往往是在大多数战斗人员和战士为青年的情况下开展的。这些进程有助于创造一个保护性环境，为参与武装冲突的青年提供重返社会的能力，并解决一些经常导致青年被招募进武装团体的潜在经济、社会、政治和个人因素。这些进程还通过遏制青年再次被招募而促进预防工作。经修订的《解除武装、复员和重返社会问题综合标准》中关于青年的模块于近期定稿，其中指出如何制定以青年为重点的干预、公共信息和社区宣传措施，以及如何使青年切实参与和平进程。

42. 面临被招募风险的青年已被纳入中非共和国、哥伦比亚、刚果、伊拉克和苏丹的重返社会方案，以及刚果民主共和国、海地、马里和苏丹的减少社区暴力方案。这些举措通过包容性职业培训和短期、体面生计援助提供了替代暴力的方案，其中包括对冲突敏感并嵌入长期就业战略和增强安全举措的以工代赈和创收活动。此外，在索马里和乍得湖流域地区，联合国促进以前与非国家武装团体有关联的青年自愿脱离接触、接受改造和重返社会。在哥伦比亚，移民组织和儿基会继续支持地方当局制定防止招募、使用和剥削青年人的行动计划。在澳大利亚、苏丹和瑞典，反恐怖主义办公室通过其青年参与和赋权方案的同行模式，培训和辅导青年领袖。这为青年领袖和活动人士配备了在其社区内引领关于预防和打击暴力极端主义和恐怖主义的艰难对话的工具，并使他们能够向国家高级决策者提出政策建议。

43. 在维持和平行动及特别政治任务等各种环境中，以青年为重点、促进性别平等的脱离接触和重返社会举措的数量正在增加。解除武装、复员和重返社会进程通过所有阶段纳入性别平等分析，应可解决男女青年、女童和男童的具体需求和优先事项，并促进性别关系变革办法，以改变社会规范，解决常常导致女青年和女童参与武装团体并可能对其重返社会产生不利影响的结构性不平等。虽然在复员战斗人员中妇女往往占少数，但许多减少社区暴力项目仍通过按性别划分的项目和制定性别配额而增强妇女权能。例如，在刚果民主共和国，妇女只占复员人数的 4%，但她们占减少社区暴力项目直接受益者的 23%。联合国马里多层面综合稳定团鼓励妇女参与设计和执行解除武装、复员和重返社会方案。在索马里，联索援助团采取促进性别平等的办法，能够为以前与青年党有关联的妇女提供改造和重返社会支助，这些妇女占 2021 年支助案例的 56%。

E. 伙伴关系

44. 秘书长在“我们的共同议程”中呼吁与青年进行有意义的接触与合作。这就要求各国政府、民间社会和政府间组织允许青年人确定自身需求，以便参与真正的代际伙伴关系。多方面的不足阻碍了包容性伙伴关系的充分实现。青年组织与国家或国际和平与安全行为体之间的伙伴关系或联合努力仍然是交易性和单方

面的，缺乏向下问责。很多时候，青年组织被视为在没有他们参与情况下构想的建设和平干预措施的实施者。²⁵ 与青年和平建设者建立包容性伙伴关系，是青年与和平与安全议程的基石，应成为所有伙伴的优先事项。2020年发布的《联合国建设和平与保持和平社区参与准则》及青年和平建设者联合网络切实参与清单等工具为加强与青年团体等民间社会的互动协作提供了切实指导。

45. 加拿大、萨尔瓦多、印度、伊拉克、挪威、索马里、苏丹、瑞典、美利坚合众国和巴勒斯坦被占领土建立了青年与和平与安全国家联盟，将青年领导的组织、国家当局和国际伙伴聚集起来。这些联盟有助于国家一级的协调和执行工作。阿拉伯区域、亚洲和欧洲都有关于青年与和平与安全问题的区域协调平台。全球青年与和平与安全联盟继续作为主要战略平台，协调民间社会、会员国和联合国系统推进该议程的努力。

46. 2021年7月，在平等一代论坛上发起了一个旨在采取集体行动的代际全球运动，即《妇女、和平与安全与人道主义行动契约》。根据《契约》采取的一些变革性行动侧重于青年，特别是女青年的参与、资源配置和保护问题。

47. 与世界银行集团就受危机影响情况下的数据、分析和战略开展的合作应更加注重青年的需求和优先事项。世界银行、联合王国和联合国在阿富汗与其他中亚国家之间的边境地区进行的联合区域风险和复原力评估是一个良好例子，该评估采用综合办法分析青年的状况，包括青年在社会、经济、文化和体制方面面临的挑战。

三. 青年与和平与安全议程的制度化

48. 自安全理事会第 2535(2020)号决议通过以来，该议程制度化进程明显加快，在国家、区域和全球各级取得了重要里程碑式进展。然而，要实现议程的全面落实，仍有许多工作要做，包括配置充足资源、进行系统性监测和开展自下而上的问责。

A. 国家努力

49. 会员国采取了渐进步骤，将青年与和平与安全议程制度化，并将该议程纳入区域、国家和地方政策框架。芬兰和尼日利亚于 2021 年启动了首个专门的国家行动计划。约旦和菲律宾也在努力制定专门计划。这些计划通过多利益攸关方参与的进程制定，让青年、政府官员和民间社会组织参与其中，是所有会员国都应考虑的良好做法。2022 年 1 月发布了公职人员指南，概述在国家一级实施青年与和平与安全议程的若干途径。²⁶

²⁵ Mie Roesdahl, Jasper Peet-Martel 和 Sweta Velpillay, “A global system in flux: pursuing systems change for locally-led peacebuilding”。《有利于和平的空间》(2021 年 4 月)。

²⁶ 全球青年与和平与安全联盟, *Implementing the Youth, Peace and Security Agenda at Country-level: A Guide for Public Officials* (2022 年, 纽约)。

50. 阿塞拜疆、布基纳法索、约旦和墨西哥也将青年与和平与安全议程纳入国家政策 and 法律，瑞典则将该议程纳入其发展合作框架。澳大利亚、保加利亚、刚果民主共和国、爱尔兰、意大利、约旦和塞拉利昂在其妇女与和平与安全国家行动计划中提到青年与和平与安全议程。芬兰、伊拉克、爱尔兰、菲律宾和瑞典的政府实体建立了专门的青年与和平与安全能力，约旦青年部内设立了青年与和平与安全司。

51. 2017 年在约旦领导下成立的青年与和平与安全卫士小组，由 26 个国家和欧洲联盟组成，继续为会员国参与和支持实施青年与和平与安全议程提供战略平台。

B. 区域努力

52. 政府间区域组织采取重要步骤，推动实现青年与和平与安全议程制度化，其中包括区域计划，如《2020 年非洲联盟青年、和平与安全非洲大陆框架》，该框架通过 2020-2029 年十年实施计划实施。东南亚国家联盟(东盟)将青年与和平与安全作为东盟与联合国联合行动计划(2021-2025 年)的优先事项之一。2021 年，东盟地区论坛(包括东盟以及中国、印度、日本和美国)通过了首份关于促进青年与和平与安全议程的部长级联合声明。阿拉伯国家联盟目前正经过多利益攸关方参与的进程，制定阿拉伯区域青年与和平与安全区域战略(2022-2025 年)。

53. 其他区域一级的努力包括供资，欧洲联盟的稳定与和平工具资助了 60 多个方案，在建设和平、危机管理和暴力冲突局势方面支持青年。在政治层面，欧洲安全与合作组织成立了青年与安全之友小组，促进代表、工作人员和青年代表之间开展对话。英联邦将和平与安全数据纳入了《2020 年青年发展指数》这份三年一次的旗舰报告，反映青年人在多大程度上能够安全生活并在没有暴力风险的情况下追求自己的目标。

54. 联合国也在支持区域努力。秘书长大湖区问题特使办公室及其合作伙伴制定的《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》(见 S/2020/1168)，将妇女/青年与和平与安全列为 10 个优先主题之一，将在未来十年指导该区域的参与工作。教科文组织正在加勒比英语和荷兰语区支持制定青年与和平与安全路线图。2021 年 12 月，联合国中亚地区预防外交中心举行了中亚各国政府与预防外交学院毕业生之间的第三次对话。2021 年，政治和建设和平事务部与教科文组织在东北亚同来自中国、日本、蒙古和大韩民国的青年举行了一系列虚拟对话，以就关键的和平相关政策问题加强区域合作。

C. 全球努力

联合国

55. 2020 年报告强调，如第 2535(2020)号决议重申，必须加强联合国内关于青年与和平与安全的内部专门知识。为此，在总部和外地为 11 个维持和平行动、13 个特别政治任务 and 24 个联合国实体建立了青年与和平与安全协调人网络。协调人是政治、保护、法治和军警能力等广泛领域的专家。协调人每季度在人口基金-政治和建设和平事务部青年与和平与安全联合秘书处的领导下举行会议。和

平与发展问题顾问提供了重要支持，106 名顾问中有 62% 在 2020 年报告说，他们正在努力促进青年参与对话和调解。²⁷ 青年与和平与安全秘书处与各协调人一道，将与“我们的共同议程”提议的联合国青年问题办公室密切合作，确保我们在和平、可持续发展、人道主义问题和人权方面的工作协调一致。

56. 能力发展和技术指导工具已经开发并广泛传播，以支持协调人的工作和议程的实施。2021 年，联合国和福尔克·贝纳多特学院推出了一本青年与和平与安全方案拟订手册，以加强联合国从业人员的业务准备状态及能力。联合国系统职员学院与该学院合作，在青年组织的支持下，以该手册为基础，设计了一个关于实现青年与和平与安全议程的工作人员培训方案。²⁸ 为支持所有 130 个联合国国家工作队的工作而制定的联合国青年战略(称为“青年 2030”)一揽子实施方案于 2021 年 9 月发布。该方案包括关于青年与和平与安全的具体指导。青年与和平与安全议程已越来越多地纳入政治和建设和平事务部、和平行动部、开发署、人口基金、妇女署、教科文组织、儿基会、联合国毒品和犯罪问题办公室和联合国不同文明联盟的战略计划。

政府间机构

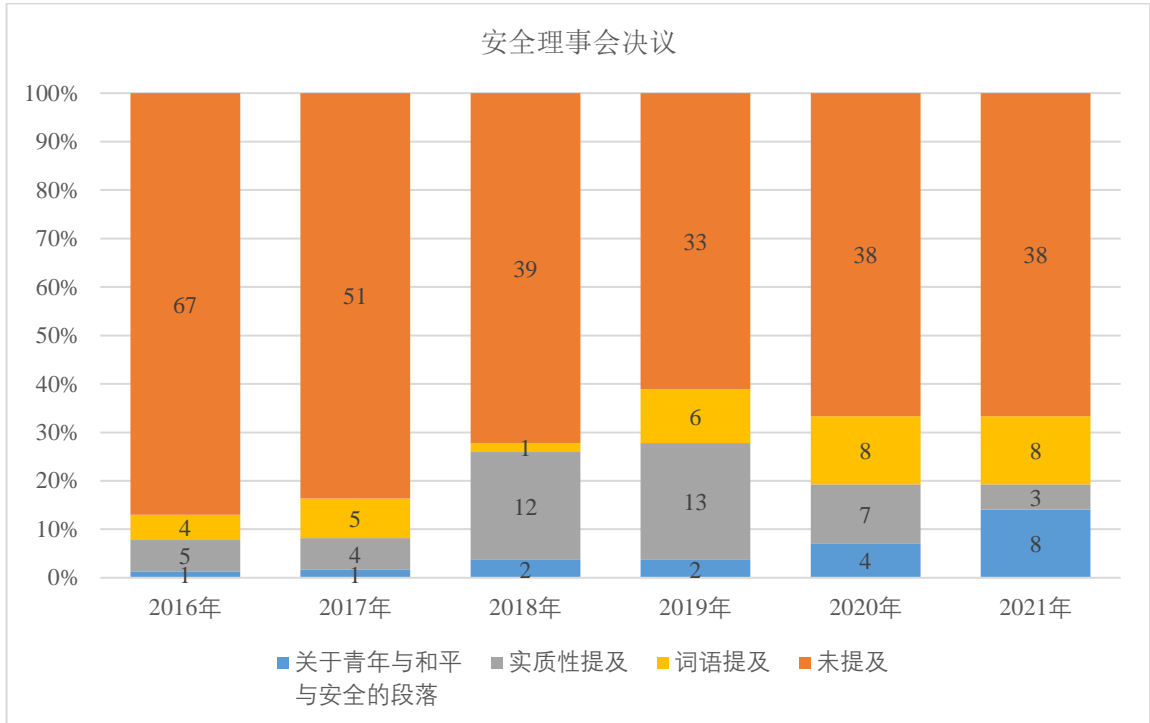
57. 在 2020 年 1 月至 2021 年 12 月期间安全理事会通过的 114 项决议中，33% 提到青年。这是一个积极的趋势，高于 2016 年至 2019 年间的 10% (见图一)。12 个维持和平行动中有 7 个和 25 个特别政治任务中有 11 个的任务授权提到青年与和平与安全或青年的参与。²⁹ 然而，需要在决议中更系统地关注青年。同样，在本报告所述期间通过的安全理事会主席声明中，有 42% 提到了青年，其中多项声明强调了让青年参与的积极影响。自 2020 年 1 月以来，秘书长向安全理事会提交的报告越来越多地涉及青年状况(见图二)：在 230 份报告中，32% 提到青年人，例如在联合国与非洲联盟合作的背景下，在索马里青年人正式和非正式政治参与的背景下。

²⁷ 开发署与政治和建设和平事务部，《2020 年年度报告：开发署与政治建和部预防冲突国家能力建设联合方案》(2021 年，纽约)。

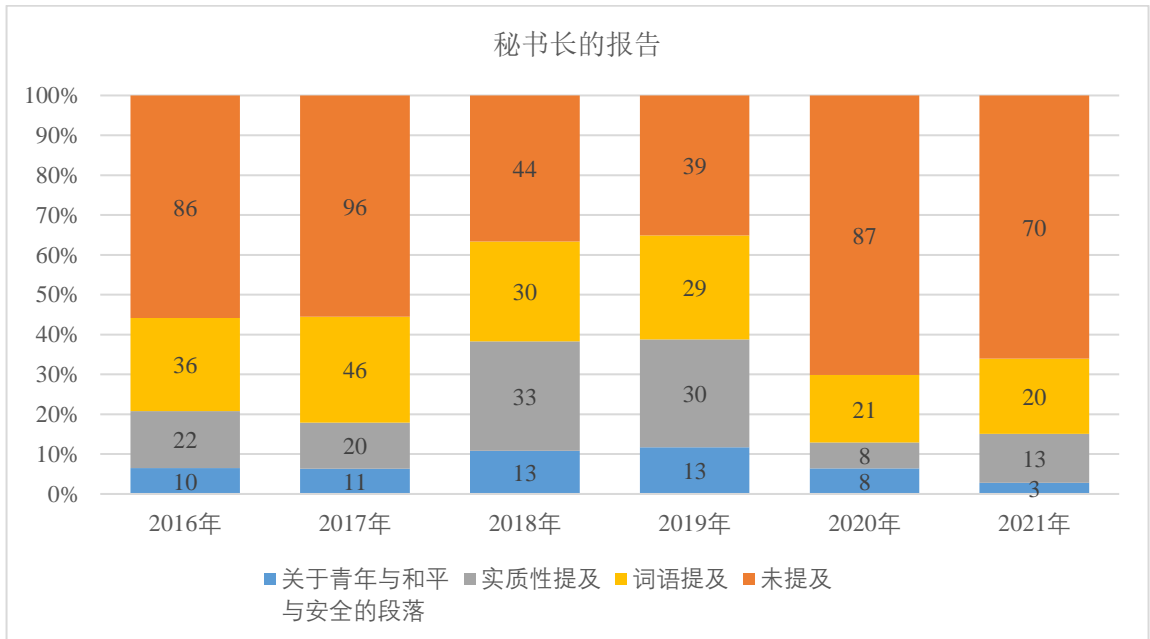
²⁸ 见 www.unssc.org/courses/realizing-youth-peace-and-security-agenda-0。

²⁹ 7 个维持和平行动如下：联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)、联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)、联合国驻塞浦路斯维持和平部队、联合国阿卜耶伊临时安全部队和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)。11 项特别政治任务如下：联合国海地综合办事处(联海综合办)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、联合国伊拉克援助团(联伊援助团)、联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)、联合国西非和萨赫勒办事处、联合国中亚地区预防外交中心、联合国利比亚支助团(联利支助团)、联合国索马里援助团(联索援助团)、联合国哥伦比亚核查团、秘书长西撒哈拉问题个人特使和秘书长塞浦路斯问题特别顾问。

图一
安全理事会决议提及青年的情况



图二
秘书长提交安全理事会的报告提及青年的情况



58. 安全理事会越来越多地征求青年的见解来促进其审议工作。青年通报情况者参加了关于气候危机的专题讨论，并参加了关于哥伦比亚、海地、尼日利亚和索

马里问题的国别讨论。青年代表有时会应邀代表本国在安理会发言，这种做法应予鼓励。保护所有在安全理事会中通报情况者(包括男女青年)至关重要。

59. 由青年和平建设者联合网络与妇女和平建设者全球网络领导的青年与和平与安全民间社会工作组于 2021 年 12 月启动，旨在倡导将民间社会和青年的观点切实、有意识地纳入安全理事会的审议中。

60. 建设和平委员会继续支持青年和由青年领导的组织在建设和平和保持和平方面发挥关键作用。2021 年，委员会通过了一项战略行动计划，以加强对青年更切实参与的支持。因此，青年和平建设者得以参加委员会 2021 年近一半的会议。自 2020 年以来，委员会听取了在波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、哥伦比亚、吉尔吉斯斯坦、尼日尔、尼日利亚、菲律宾和塞拉利昂从事建设和平工作的青年的意见。根据与青年和平建设者的接触情况，并根据区域和国家访问及情况通报，委员会继续就青年与和平与安全提供政策和业务建议，包括向安全理事会提供建议，如 2021 年 10 月就妇女与和平与安全向安全理事会提供咨询意见，其中强调需要增强女青年的权能，以促进建设和平举措。

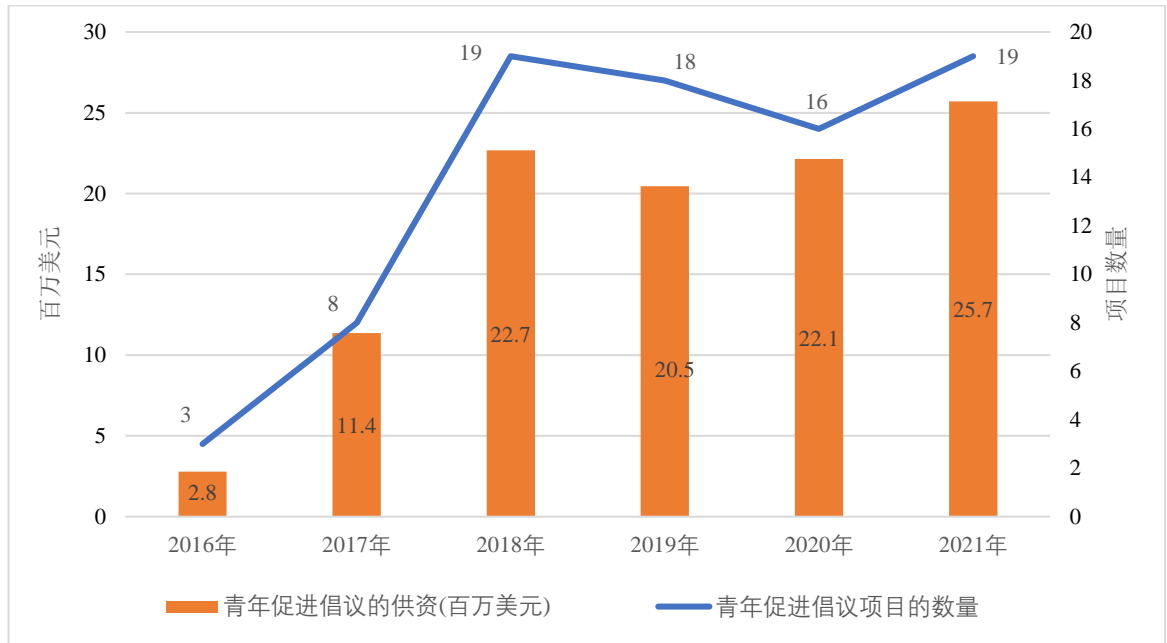
61. 青年人也日益坚定明确地倡导裁军和不扩散。为纪念国际青年日，2021 年 8 月 12 日，一群裁军问题青年倡导者在裁军谈判会议正式全体会议上发表了青年人有史以来第一次讲话。2021 年 9 月，一名肯尼亚青年活动人士向安全理事会通报了青年如何鼓励各国进一步加强禁止核试验制度。自裁军事务厅 2019 年发起青年促进裁军(#Youth4Disarmament)倡议以来，青年参加正式和非正式会议的人数增加了五倍。大会在第 76/45 号决议(第二个关于青年、裁军和不扩散的决议)中呼吁采取具体措施，促进青年参与裁军和不扩散工作。

D. 与青年与和平与安全有关的筹资

62. 自青年与和平与安全议程启动以来，确保资金充足一直是该议程的一个核心关切。需要加快努力，解决青年参与建设和平和预防冲突方面持续存在的资金缺口。

63. 在联合国系统内，一些关键基金发挥了重要作用，包括促进采取跨部门办法，推动投资于青年领导的建设和平工作，并促进性别平等。至关重要的是，尽可能使青年能够参与制定这些基金确定的优先事项。建设和平基金继续支持对建设和平的贡献，包括通过年度青年促进倡议，这是支持该议程的最大专门供资窗口。2020 年和 2021 年，基金通过该倡议向 35 个项目投资了共 4 790 万美元。自 2016 年成立以来，它已向 83 个青年项目投资 1.05 亿美元(见图 3)，37.4%的资金分配给了民间社会合作伙伴。

图三
建设和平基金青年促进倡议的供资趋势



64. 联合国不同文明联盟青年团结基金直接资助由青年领导的组织，自 2008 年以来，已向 42 个国家的 73 个由青年领导的项目投资 250 万美元。联合国民主基金直接资助从事宣传、促进人权和民主参与工作的民间社会组织，自 2006 年以来，在 68 个国家开展了 118 个以青年为重点的项目，投资总额达 2 600 万美元。妇女和平与人道主义基金是为关注青年并由青年领导的组织提供灵活优质资金的另一个来源。

65. 这方面一个主要瓶颈问题是，在发展、人道主义和建设和平方面没有收集、跟踪和分析专门针对青年的筹资数据。由于缺乏系统的数据，很难评估建设和平专用官方发展援助中有多少用于支持关注青年或由青年领导的方案，但这可能是一个相对较小的部分。联合国已采取步骤消除这些差距，包括为此将增强青年权能和参与作为优先事项纳入建设和平供资看板。根据该看板，2015 年至 2020 年期间，联合国各基金分配给建设和平 8.768 亿美元，其中只有不到 12% 直接用于增强青年权能和参与。作为“青年 2030”的一部分，目前正在制定“青年标志”，该标志将使联合国能够更好地跟踪所有支柱的青年供资情况。

66. 尽管取得了一些进展，但大多数由青年领导的组织无法直接获得建设和平资金，这阻碍了组织发展和对青年人工作的补偿。大多数捐助者倾向于优先提供有时限和注重成果的赠款，而由青年领导的建设和平工作则得益于灵活、长期和注重效果的供资。为了增加对青年领导的建设和平工作的供资，捐助者应放宽资格标准以及申请和报告要求。此外，捐助者还应就供资优先事项与青年组织协商。由于文化偏见和传统的排斥性作法，女青年组织在获得资金方面可能面临更多的挑战。

67. 一些令人鼓舞的民间社会举措补上了这些短板，如“和平直通车”的青年和平与安全地方行动基金，该基金向 200 多个由青年领导或直接支持青年但没有得到传统捐助者支持的团体分发了 90 万美元。由“寻求共同点组织”和青年和平建设者联合网络发起的青年、和平与安全基金的目标是成为一个以小规模投资为基础的全球基金，支持青年人领导的代际建设和平工作，让青年成为基金的共同所有者和投资者。以更被认可的民间社会与由青年领导的组织之间的合作为基础建立中介融资模式，可以成为让青年人领导的这些组织获得资金的重要途径。

68. 会员国及世界银行和国际货币基金组织等国际金融机构更加注重不平等问题和冲突的根本原因。世界银行通过其关于脆弱性、冲突和暴力问题的战略，承诺加大努力，支持青年人成为受冲突影响国家的变革推动者。在分析和确定优先次序阶段，援助伙伴之间在青年与和平与安全问题上加强合作，对于引导投资更好地消除青年面临的排斥模式至关重要。

四. 结论和建议

69. 过去十年来，公众对政府和机构的信任大幅下降，过去两年中的 COVID-19 和相关误导宣传运动进一步加剧了这一趋势。这种情况包括一个重要的代际层面。青年人继续被排斥在影响他们的决策进程之外，缺乏公平的机会，并认为老一代人显然没有解决如下关键问题的能力以及缺乏相关的问责：——气候变化、不平等、不公正、腐败和冲突。许多青年活动人士还要额外面临威胁和骚扰等负担以及线上线下公民空间不断缩小的问题。通过人道主义、发展与和平干预措施应对这些挑战，是重续社会契约和实现可持续和平与发展的关键。

有待安全理事会采取的行动

70. 在承认迄今取得的进展的同时，我请安全理事会考虑采取以下行动：

(a) 确保维持和平行动和特别政治任务的任务延期包括承认青年参与维护国际和平与安全工作的重要性，并呼吁各特派团将青年参与纳入政治、公民、人权、保护、法治和性别平等举措以及所有其他相关已获任务授权的领域。应该要求报告工作包括对年龄和性别问题有敏感认识的分析以及按年龄和性别分列的数据；

(b) 要求外地行动监测并向面临风险的青年人权维护者与和平建设者提供适合其年龄和性别的保护和支持，包括在参与网上公民空间的时候；

(c) 为青年创造机会，让他们安全地参加为安全理事会审议工作提供信息的会议。青年的参与应具有包容性，在全球层面和国家访问期间，应确保代表性不足的群体及其组织能够参与其中。

有待会员国和区域组织采取的行动

71. 认识到青年与和平与安全议程是所有会员国的责任，我请会员国和区域组织考虑采取以下行动：

(a) 确保 COVID-19 后的恢复和重建工作关注青年所关切的问题，其制定得到青年的积极参与，以为子孙后代重建得更好；

(b) 通过为所有青年提供更多受教育(包括人权与和平教育)机会、更多获取数字资源 and 经济机会的途径，增加对人力资本发展的投资；

(c) 与青年人的组织、运动和网络安全合作，制定地方、国家和区域专门促进性别平等的青年与和平与安全路线图；

(d) 指定青年与和平与安全协调人，以领导国家和区域一级的努力，并促进对政府官员进行关于青年切实参与的培训；

(e) 确保对由青年领导的建设和和平预防冲突努力进行灵活、长期和可持续的直接投资，这些投资可提供给由青年领导的正式和非正式组织，包括由女青年和被流离失所的青年领导的组织，并就优先事项与青年人协商。

(f) 与多边行为体一道开发数据系统，以跟踪对青年的投资情况，该系统类似于跟踪性别平等和妇女权利供资情况的系统。会员国还可以考虑在其官方发展援助中留出最低限度的拨款，用于开展关注青年并由青年领导的建设和平工作。

(g) 为确保对青年人报告的侵犯人权行为作出及时反应并将施害者绳之以法，鼓励会员国调整和加强国家一级的制度，以系统公正地调查针对青年的威胁、攻击、恐吓、煽动仇恨和其他侵犯人权行为，包括性侵犯和性别侵犯行为。

有待联合国采取的行动

72. 为加快会员国的工作，联合国将根据“青年 2030”寻求采取以下行动：

(a) 在高级契约中反映总部、外地特派团和国家办事处高级领导层(包括实体负责人、特使、特别代表、驻地协调员、驻地和非驻地代表以及人道主义协调员)的职权范围和指示，即关于让青年切实参与的承诺，特别关注女青年的参与以及青年与和平与安全议程；

(b) 建立快速反应基金，以保护面临威胁的青年和平建设者和人权维护者(包括必要时重新安置)

(c) 寻求自愿捐款，以加强总部、外地特派团、区域和国家各级的青年与和平与安全能力，这些能力与和平与安全支柱内和各机构、基金和方案内的各办事处合用办公地点，用以促进人口基金-政治和建设和平事务部青年与和平与安全联合秘书处的协调职能。