



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22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

实现工作权

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告根据人权理事会第37/16号决议编写。联合国人权事务高级专员在报告中审视了实现工作权与青年人享有所有人权之间的关系。报告概述了青年在享有进入和参与劳动力市场的权利方面面临的障碍。报告强调，为了消除这些障碍，各国不仅应在工作权领域，而且还应在相互关联和相互依存的权利，如社会保障权、受教育权和参与公共事务权等领域，采取协调一致的立法、政策和预算措施，并格外关注性别视角。这种方法有助于增强青年的权能，还需要进行根本性转变，为促进青年成为自己未来、变革和进步的推动者创造条件。



一. 导言

1. 本报告是根据人权理事会第 37/16 号决议编写的，该决议请联合国人权事务高级专员根据各国在国际人权法之下承担的义务，编写一份关于实现工作权与青年人享有所有人权之间关系的分析报告，以对青年的赋权为重点，并指出这方面的主要挑战和最佳做法。
2. 为编写报告，人权事务高级专员办事处(人权高专办)按照理事会的要求，与各国、联合国机构、基金和计(规)划署，包括国际劳工组织(劳工组织)，以及条约机构、特别程序、民间社会和国家人权机构进行了磋商。向相关利益攸关方发出了一份调查问卷，截至提交本报告时，已收到 32 份答复。¹
3. 本报告以高级专员以前关于工作权的报告²和关于青年与人权的报告³为基础。后者特别强调青年如何经历暴力、性暴力、缺乏获得性健康和生殖健康服务的机会、流动人口遭受的虐待以及缺乏政治参与、教育和工作机会。
4. 高级专员在报告中概述了青年在享有进入和参与劳动力市场的权利方面面临的障碍，并强调基于人权框架的有针对性的措施可以克服这些障碍。

二. 青年与工作权

A. 进入和参与劳动力市场的主要挑战⁴

5. 从童年到成年的过渡是一个关键的生命阶段，机会和能力不断增加是这个阶段的特点。青年人生活的社会经济、法律和政治环境对青年人充分发挥潜力和享有权利产生巨大影响。
6. 今天的世界拥有有史以来人数最多的一代年轻人。⁵ 有 12 亿 15 至 24 岁的年轻人，其中大多数生活在发展中国家。⁶ 人口相对年轻的国家有可能获得人口红利，前提是这些年轻人有机会接受教育和积极参与劳动力市场。然而，青年失业几乎是世界各地关注的问题。根据劳工组织的报告——《2017 年全球青年就业趋势》，2017 年青年失业的可能性是成年人的三倍，估计有 7,000 万青年失业。

¹ 对调查问卷的答复和其他投入，可在人权高专办的以下网页查阅：www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/YouthRightToWork.aspx。

² A/HRC/37/32、A/HRC/34/29 和 A/HRC/31/32。

³ A/HRC/39/33。

⁴ 基于劳工组织，《世界就业和社会展望：2017 年趋势》(日内瓦，2017 年)。

⁵ “青年”这个词没有统一的定义。联合国传统上使用 15 岁到 24 岁的年龄段，但使用时未保持一致。例如，安全理事会将“青年”定义为 18 至 29 岁这一年龄段，其他地方则采用 10 至 24 岁或 15 至 32 岁的年龄段。缺乏一致性可能会产生问题，因为 10 岁的少年与 29 岁的人的状况和面临的挑战大不相同。出于本报告的目的，青年不包括 15 岁以下的人，并从最符合人权利益的角度出发对上限作最宽泛的理解。

⁶ 联合国，经济和社会事务部，《世界人口展望：2017 年修订版》——重要结论和预测表格(纽约，2017 年)，第 10 页。

7. 今天的年轻人在进入劳动力市场时经历一个艰难而漫长的过程。全球经济衰退已留下了印记，青年失业率在下降了几年之后，又再次上升。劳工组织估计，2017 年全球青年失业率为 13.1%，2018 年还将上升。⁷

8. 虽然找到工作是主要关注的问题，但工作质量同样是一个突出的挑战。在新兴经济体和发展中国家，许多找到工作的年轻人无法让自己和家人摆脱贫困。他们的工作往往是非正规的，导致他们得到的法律和社会保护有限。最新数据显示，有 76% 的工作青年从事非正规工作，相比之下，从事非正规工作的成年人比例为 57%。⁸ 在高收入和发达国家，临时就业的年轻人比例过高。

9. 为了增加就业机会和获得必要的经验，青年人经常接受无薪实习，这种做法事实上将已经被边缘化的青年人进一步排除在外，因为这类年轻人没有报酬无法工作。在这方面，包括欧洲青年论坛在内的各种青年组织呼吁各国禁止无薪实习，因为该做法歧视来自社会贫困阶层的青年。无薪实习实际上阻碍了一些年轻人进入某些职业，阻碍社会流动，加剧了现有的不平等。

10. 创业，特别是在数字经济等部门创业，可能为年轻人提供真正的就业可能性和机会。在全球范围内，年轻人成为企业家的可能性是岁数较大的成年人的 1.6 倍。⁹ 由于青年人较晚进入劳动力市场，各国政府将重点放在促进青年创业上。然而，如果政府过分注重鼓励青年创业，而未能通过更广泛和强有力的就业政策刺激更广泛的就业和创造就业，实际上可能不公平地将创造就业的大部分责任转嫁给青年。

11. 虽然年轻人比成年人更有可能自己创业，但他们面临着一系列依不同国家和地区而不同的特殊挑战。对于年轻人来说，创办和经营新企业所面临的障碍可能会更加严重，因为他们的年龄和经验不足，可能使他们处于不利地位。年轻企业家还必须应对劳动力市场条件不尽如人意的情况，在某些情况下，这种劳动力市场的特点是存在大量紧缩措施和受到经济危机的影响。¹⁰

12. 数量惊人的年轻人没有接受教育、就业或培训。与此同时，过时的教育系统不足以满足当今劳动力市场不断变化的多重需求。不适当的培训会限制青年就业前景，即使在经济增长的情况下也是如此。

13. 在进入劳动力市场方面，性别差距越来越大，工作条件方面的性别歧视持续存在。例如，未接受教育、就业或培训的妇女比例远远高于男子：全球妇女比例为 34.4%，而男子为 9.8%。年轻妇女占未接受教育、就业或培训的年轻人的四分之三，新兴国家的这一差距最大。¹¹

⁷ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>。

⁸ 劳工组织，《2018 年全球青年就业趋势》。劳工组织采用 15 至 24 岁年龄段界定青年。

⁹ Jacqui Kew and others, *Generation Entrepreneur? The State of Global Youth Entrepreneurship* (London, Youth Business International and Global Entrepreneurship Monitor, 2013).

¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development and European Commission, “Policy brief on youth entrepreneurship: entrepreneurial activities in Europe” (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012), p. 20.

¹¹ 劳工组织，《2018 年全球青年就业趋势》，第 2 页。

14. 年轻妇女在进入和参与劳动力市场时面临更多障碍，包括由于早婚、怀孕和在学校遭到性暴力导致的较高辍学率。此外，年轻女性花在没有偿护理工作上的时间是年轻男性的 2 到 10 倍。¹² 由于将无偿护理工作视为女性特权的性别社会规范，不同地区、社会经济阶层和文化当中的年轻女性在一天中花了很大一部分时间满足对她们的家庭和生育角色的期望。这种趋势通常始于童年。社会如何解决护理问题，对处理性别之间的关系、权力关系和不平等以及享受人权等问题有着深远的影响。¹³

15. 高质量教育仍然是增加妇女的机会的关键一步。¹⁴ 然而，重要的不仅是可实现的教育水平，而且还包括教育和培训的质量和相关性。有害的陈规定型观念将妇女描绘为对某些学科——例如数学和科学——不那么感兴趣或在这些学科能力较低的人，教科书往往显示出男子的主导地位，而妇女则扮演附庸和从属的角色。

16. 在过去几十年中，有一些国家接受高等教育的妇女多于男子。然而，这并不一定表明妇女在劳动力市场有更好的就业结果，因为基于性别的歧视性做法影响对她们的招聘。即使年轻妇女的教育程度高于男子，她们也经常受到歧视。劳工组织关于从学校到工作的过渡期调查¹⁵中有证据表明，在一些国家，年轻妇女过渡到工作比青年男子时间更长，难度更大。与年轻男子相比，妇女获得信息渠道、技术和求职机制的机会往往更有限，更重要的是，许多国家的雇主出于各种原因，明显倾向于雇用年轻男子而不是年轻妇女。

17. 在一些国家和地区，年轻女性的失业率低于年轻男性，这通常表明女性没有找工作，而是因为受打击而离开了劳动力市场。当她们找到工作时，工资往往较低，而且是非正规经济当中的工作，处于无保护的低技能领域，这意味着更大的工作不安全感，无法获得培训、社会保护和其他资源的机会，导致她们更容易陷入贫困和被边缘化。

B. 工作权

18. 实现体面工作的权利可促进青年人的自主和独立，这可以为实现其他基本人权铺平道路。鉴于青年在进入劳动力市场和工作条件方面面临障碍和歧视，对工作权的内容加以规范可以有效指导各国关于应对这些挑战和促进青年权利的决策。

19. 国际人权法已逐渐认识到，工作不仅仅是创造收入的一种手段。工作权意味着公正和有利的工作条件，应促进充分和生产性工作，同时尊重个人的基本政治

¹² Gaëlle Ferrant and others, “Unpaid care work: the missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes” (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, Development Centre, 2014).

¹³ A/68/293。

¹⁴ A/HRC/35/11。

¹⁵ 更多信息，请参阅劳工组织，“青年就业：打破男女性别障碍”（日内瓦，2007年），以及 Sara Elder and Sriani Kring, *Young and Female – A Double Strike?*（劳工组织，日内瓦，2016年）。

和经济自由。发展工人实现个人目标的能力应该是任何国家在这一领域努力的核心。工作作为一项人权，对于实现其他人权，如为实现适当生活水准权至关重要，是人类尊严不可分割和固有的一部分。¹⁶

20. 工作权已载入各种国际人权文书，¹⁷ 包括《经济、社会及文化权利国际公约》(第六至八条)。劳工组织制定了大量国际劳工标准，加强了对工作权的保护和理解。特别重要的是 1964 年《就业政策公约》(第 122 号)、1975 年《人力资源开发公约》(第 142 号)、1982 年《终止雇佣公约》(第 158 号)和 1988 年《促进就业和失业保护公约》(第 168 号)。

21. 工作权不是一项获得就业的绝对权利，然而，它意味着各国应立即制定政策、立法和预算措施，最大限度地利用现有资源实现充分就业的义务。¹⁸ 在处理年轻人普遍失业的问题时，工作权要求各国为实现这项权利创造有利的宏观经济条件，并采取针对青年的具体的就业促进政策。

22. 改善年轻人就业机会的一项措施是为年轻人提供专门服务，帮助他们了解和确保现有就业机会。¹⁹ 这些专门服务必须促进平等和可获得性，有助于使劳动力市场不歧视地向所有人开放。

23. 工作和选择职业的自由²⁰是工作权的一个重要组成部分。对各国来说，这涉及禁止，如禁止强迫劳动，还涉及积极的义务，如采取有利于自由和提供机会的措施。它包含在平等条件下寻求职业选择的权利。如前所述，使用无薪实习可能是最弱势青年寻求某些职业道路的障碍，并可能侵犯工作权的这一部分自由。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)中确认，过度使用无薪实习和短期合同，不符合享受公正和良好的工作条件的权利(第 47 段)。无薪实习限制了年轻人的选择自由，应该由有薪实习取代，以便即使最被边缘化的人也有机会选择各种职业道路。

24. 平等和不歧视是基本的人权原则，适用于工作领域。确保就业机会平等和不歧视至关重要，因为劳动力市场反映了社会中存在的偏见和不利条件。青年不是一个同质群体，各国应采取措施打击基于年龄的歧视，²¹ 也应打击基于种族、性别、性取向、残疾和健康状况等其他被禁止的理由的歧视，这些理由可能会交叉，使他们遭受的歧视成倍增加。

¹⁶ 经济、社会及文化权利委员会关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年)。

¹⁷ 《世界人权宣言》(第二十三至二十四条)；《公民权利和政治权利国际公约》(第八条第 3 款(甲)项)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(辰)款(1)项)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(第十一条第 1 款(a)项)；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(第 11、25-26、40、52 和 54 条)；及《残疾人权利公约》(第二十七条)。

¹⁸ 经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性意见，第 6 段。

¹⁹ 同上，第 12 段和第 26 段。

²⁰ 《世界人权宣言》(第二十三条)和《经济、社会及文化权利国际公约》(第六条)承认工作自由。

²¹ 经济、社会及文化权利委员会，第 23 号一般性意见，第 12 段。

25. 缩小教育和劳动力市场中的性别差距，处理无偿护理工作不平等分配和有害的陈规定型观念等问题，是打击歧视和为青年妇女创造平等机会的重要步骤。²² 例如，各国通过制定教育政策，消除关于劳动分工的性别偏见，可促进分担家务工作责任的概念，特别是在儿童和照顾老年人方面。

26. 除了改变基于性别的劳动分工之外，旨在处理妇女无偿劳动的国家政策应立足于社会保护和承认无偿照顾工作的价值。²³

27. 经济、社会及文化权利委员会指出，工作权呼吁各国制定全面的保护制度，确保男女在工作权方面享有平等机会和待遇，包括确保同工同酬。²⁴ 具体而言，妇女的生殖作用不应成为就业的障碍，也不应成为失业的理由。例如，将带薪产假的覆盖范围转移到社会保障系统或公共基金非常重要，以打击因认为招聘育龄妇女(包括年轻妇女)存在成本²⁵而优先招聘男性的行为。

28. 根据《经济、社会及文化权利国际公约》第七条，体面工作提供使工人能够养活自己和家人的收入。青年中普遍存在工作贫困，他们经常陷入低收入短期合同或非正式部门，这表明问题持续存在。必须作出更大努力，确保青年有体面的工作，包括公平的工资、安全和健康的工作条件以及获得适当社会保障的机会。

29. 正如经济、社会及文化权利委员会指出，所有工人都应受到保护，免遭年龄歧视。不应因为他们年轻而强迫年轻工人接受不反映他们技能的较低薪酬。²⁶ 国家应确保最低工资足以让工人及其家人享受其他权利，如社会保障、医疗保健、教育和适当的生活水准，包括食物、水和卫生设施、住房、服装，并支付通勤费等额外费用。²⁷

30. 联合国对青年(15 至 24 岁)的标准定义包括青少年。各国必须采取具体政策，保护青少年免受可能干扰其教育、发展和健康的一切形式的劳动和剥削或暴力。这包括进入劳动力市场的最低年龄要求以及对工作时间和条件的适当监管。

31. 儿童权利委员会强调，青少年根据不断发展的能力担负更大责任，这并不意味着各国就没有提供保护的义务。事实上，逐渐脱离家庭保护，加上相对缺乏经验和缺乏权力，可能导致青少年的权利容易受到侵犯。各国必须在尊重青少年不断发展的能力和提供适当程度的保护之间寻求平衡。这包括考虑影响他们决策的一系列因素、涉及的风险程度、被剥削的可能性、把握青少年的发展、认识到在

²² 在 A/HRC/38/24 号文件中，人权高专办强调了在促使男子和男孩参与促进和实现性别平等，特别是在平等分担家务劳动责任方面取得的主要经验教训和有希望的做法，第 23-25 段。

²³ Diane Elson 将这一方针概括为“3R”：承认(recognize)、减少(reduce)和重新分配(redistribute)。见 Diane Elson, Diane Elson, “The three Rs of unpaid work: recognition, reduction and redistribution”, 在联合国开发计划署 2008 年关于无偿工作、经济发展和人类福祉专家工作组会议上提交。

²⁴ 经济、社会及文化权利委员会，第 18 号一般性意见，第 13 段。

²⁵ A/HRC/34/29, 第 29 段。

²⁶ 经济、社会及文化权利委员会，第 23 号一般性意见，第 47(b)段。

²⁷ 同上，第 18 段。

不同方面的能力和理解力可能以不同的速度发展，以及认识到个人的经验和能力。²⁸

三. 作为实现工作权的基础的关键权利

A. 社会保障权

32. 必须强调工作权和和社会保障权之间不可分割的联系，它们就像同一枚硬币的两面。如上所述，工作权并不意味着绝对和无条件的就业权。这是承认，虽然各国负有义务采取积极的就业政策，但为每个人提供就业可能超出其控制范围。虽然失业率和就业不足率可能是多种因素的结果，也许不能直接归因于国家，但如果不能实现工作权，就要求国家迅速采取行动，确保社会保障权。

33. 社会保障被广泛视为减少和减轻贫困以及促进社会包容的重要工具。许多人权文书²⁹都承认社会保障权，包括《世界人权宣言》(第二十二条)和《经济、社会及文化权利国际公约》(第九至十条)。

34. 经济、社会及文化权利委员会已将失业确定为应由社会保障覆盖的意外事件。该委员会指出，除了推动充分的、有效益的和自由选择的就业以外，缔约国还必须努力提供补助，以便弥补因为无法获得或者保留适当工作而引起的收入减少或丧失收入。³⁰ 劳工组织《2012年社会保护最低标准建议》(第202号)采纳了类似的方针，这是一项里程碑式的建议，重申社会保障是所有人的一项基本人权，并为建立全面的社会保障制度提供了指导。除其他因素外，国家通过的社会保障最低标准应至少包括对无法赚取足够收入的工作年龄人员的基本收入保障，特别是在生病、失业、生育和残疾的情况下(第5(c)段)。

35. 经济、社会及文化权利委员会认为，社会保障制度应当包括非缴费方案，如普遍保障方案等，因为缴费制度或基于保险的制度不可能充分覆盖每一个人。³¹ 这对年轻人来说非常重要，因为他们可能还没有能力向社会保障体系缴费。

36. 工作权和和社会保障权之间的相互依存存在于多个层面。社会保障保证最低收入，因此使其受益人有可能寻找生产性和自由选择的体面工作，支持旨在促进就业的劳动力市场政策。相反，体面工作和就业选择自由之间的相关性要求失业福利和就业服务的权利不能以接受任何类型的工作为条件。同样，将强制工作作为领取失业救济金的条件也不符合体面工作的条件。

37. 由于国家无法控制的原因，如金融或经济危机，所以充分实现工作权得不到确保，这就要求各国采取适当措施，促进创造就业机会，并采取步骤，向无法获得体面工作的人，包括向年轻人提供社会保护。³²

²⁸ 儿童权利委员会，关于在青少年期落实儿童权利的第20号一般性意见(2016年)，第18-20段。

²⁹ 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十一条、《儿童权利公约》第26条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第27条和《残疾人权利公约》第二十八条。

³⁰ 经济、社会及文化权利委员会，关于社会保障权的第19号一般性意见(2007年)，第16段。另见劳工组织第168号公约，第10条第1款。

³¹ 经济、社会及文化权利委员会，第19号一般性意见，第4(b)段。

38. 由于青年失业率高，所以社会保护至关重要，可减轻失业对青年的负面影响、创造接受进一步教育的机会、促进他们从学校过渡到工作和改善他们的劳动力市场机会，同时确保他们享有最低经济和社会权利。³³ 各国应投资于考虑青年特殊需要的社会保护方案，特别关注年轻妇女的状况，如上所述，由于性别社会和文化规范，她们在享有权利方面面临更多障碍。基于人权的社会保障制度为青年人寻找体面工作和充分实现其潜力提供支持。

B. 受教育权

39. 受教育权是一项促进能力的权利，有助于实现所有其他人权。受教育权和工作权之间有着重要的联系。《世界人权宣言》第二十三条和第二十六条第一款以及《经济、社会及文化权利国际公约》第六条第二款和第十三条第二款将工作权与受教育权联系起来，认为技术和职业指导及培训是这两项权利的基本组成部分。

40. 技术和职业指导和培训旨在促进个人发展和个人有意义地参与社会。因此，它们是一个人的整体教育的重要组成部分，也是劳动力市场创造平等条件的重要措施。事实上，获得培训和能力建设机会的不平等导致劳动力市场的不平等。此外，获得、发展和更新技能和知识是个人发展和在整个职业生活中自我实现的关键部分，所有方面对于实现工作权都是不可或缺的。

41. 应该促进技术和职业培训，同时促进平等和可获得性，为那些寻求工作的人和那些寻求提高他们在某行业或职业的技能的人提供培训。特别是对年轻人来说，教育和指导以及技术专业培训的障碍或缺乏这类培训，导致从事专业和工作机会的减少。

42. 鉴于大量年轻人没有接受教育、培训或就业，导致不成比例的失业和剥削，各国应加紧努力提供适当的技术和专业培训。可参考儿童权利委员会的进一步指导，该委员会在关于在青少年期落实儿童权利的第 20 号一般性意见(2016 年)中指出，各国需要根据现代劳动力市场所需的二十一世纪技能设计正规和非正规教育和培训。³⁴

43. 具体而言，委员会建议扩大经验和实践学习，根据劳动力市场需求发展职业培训，建立公私部门学徒伙伴关系，并就学术和职业机会提供指导。³⁵ 无法为年轻人制定适当的技术和专业方案，可能构成对他们工作权利的侵犯。

44. 必须指出，受教育权的目标不仅仅是为职业生活做准备。³⁶ 教育应旨在充分发展人的个性及其尊严感，并加强对人权和基本自由的尊重。此外，教育应能

³² 见劳工组织第 168 号公约，第 7-8 条和第 10 条。

³³ 见 A/HRC/28/35。

³⁴ 儿童权利委员会，第 20 号一般性意见，第 73-74 段。

³⁵ 同上，第 74 段。

使所有人有效参与自由社会；促进所有国家和所有种族、族裔或宗教团体之间的理解、容忍和友谊；并进一步维护和平。

45. 因此，享有受教育权是切实行使受人权保护的大多数自由的重要先决条件，因为它支持在公民、政治、经济、社会和文化生活的所有领域做出知情选择的可能性。教育增强了言论、集会和表达自由、投票权、参与公共事务的权利、组建家庭和自由决定子女数量和生育间隔的权利、参与文化生活的权利、受益于科学进步的权利，并明显促进了工作权。

46. 出于这些原因，各国应投资于青年教育，提供可获得、相关、适当和负担得起的教育。经济、社会及文化权利委员会指出，教育的重要性不仅仅是实用的：拥有受过良好教育、开明和积极的头脑，能够自由和任意地畅游，是人类生存的乐趣和回报之一。

47. 赋予青年权力不仅来自于实现他们的充分就业，而且来自于各国的一致行动，甚至在教育领域，这些行动允许青年在生命的这一关键阶段学习、发现和培养他们的才能和技能。

C. 参与的权利

48. 为了享有工作权，青年必须能够影响教育、社会保护和创造就业等关键领域的决策。由于出现越来越多的在线和社交媒体以及其他基于网络的工具，青年人经常参与社会运动、倡导或公民活动，但他们在国家政治机构，如在议会中没有足够的代表。在三分之一的国家，法律规定竞选议会议员的最低年龄为 25 岁或更高，这造成法定成年年龄和投票年龄与个人可以通过竞选担任公职的年龄之间的差距。³⁷ 年轻人缺乏政治代表性也很明显，因为很少有 35 岁以下担任正式政治领导职位的人。

49. 此外，全球金融和经济危机的持续影响，特别是高失业率和削减教育等社会服务，加剧了许多年轻人的不满和沮丧。³⁸ 因为传统的治理机构和选举进程不能充分解决他们的关切并为他们提供有意义的政治参与机会，越来越多的年轻人正在脱离正式的制度化进程。这导致许多年轻人转向替代的政治参与方式，例如在线动员、街头示威和快闪活动，这在某些情况下已经成为变革的催化剂。

50. 参与是一项关键的人权原则，也是民主的蓝图。参与要求进行及时和有意义的协商，以使行使国家权力合法化。如《公民权利和政治权利国际公约》第二十

³⁶ 受教育权载于《世界人权宣言》第二十六条；《经济、社会及文化权利国际公约》第十三条；《儿童权利公约》第 29 条；《消除一切形式种族歧视国际公约》第五条辰款；《消除对妇女一切形式歧视公约》第十条；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 30 条、第 43 条第 1 款(a)、(b)和(c)项以及第 45 条第 1 款(a)和(b)项；及《残疾人权利公约》第二十四条。

³⁷ 联合国开发计划署，“通过选举周期促进青年参与政治”（纽约，2013 年），第 13 页。

³⁸ 见 E/2013/82，紧缩措施及其对妇女的严重影响。

五条所述，参与权包括个人投票和被选举、参与公共事务和获得公共服务的权利。其他国际人权条约载有补充《公约》的类似条款。³⁹

51. 在许多情况下，平等的政治和公众参与存在障碍。这些障碍可能包括基于年龄、种族、肤色、世系、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族、族裔或社会出身、财产、出生、残疾、国籍或其他身份等原因的直接和间接歧视。即使没有与政治或公众参与相关的正式歧视，在获得其他人权，如受教育权方面的不平等也可能阻碍政治参与权的有效行使。

52. 青年对机构政治进程和决策的参与和代表性低于人口中的其他阶层。年轻人和选举政治之间的脱节可能导致政治家和决策者取消对他们的关注，包括在工作领域对他们的关注，这可能进一步加剧年轻人的沮丧和失望。此外，这一群体在议会等政治机构中缺乏代表性，削弱了这类民主机构的合法性。

53. 各国应利用年轻人的精力、创造力和才能，为他们参与公共事务创造条件，以影响教育、工作和社会保障等政策，从而妥善解决他们的问题。例如，各国可以采取积极主动的措施，提高青年人的代表性以及青年妇女在国家议会和其他决策机构中的代表性。这可以通过多种方式实现；例如，可以采取步骤确定配额，制定全女性候选人短名单，并确保妇女和社会经济地位较低的群体在政党的青年分支和青年代表机构(如青年议会和理事会)中有更平等的代表性。

54. 为了促进青年的参与，各国应确保在小学、中学和大学各级提供有效的公民教育。更多的知识和在支持性环境中践行民主政治可以促进公民和政治参与。

四. 与青年人享有工作权和其他人权相关的国际倡议

A. 《2030 年可持续发展议程》

55. 《2030 年可持续发展议程》将充分的生产性就业和青年体面工作置于新发展愿景的中心。⁴⁰ 它强调青年就业对减缓贫穷、经济增长以及人人享有和平与繁荣的推动作用。特别是关于体面工作的目标 8 下的具体目标，以及其他几个目

³⁹ 《世界人权宣言》(第二十一条)；《经济、社会及文化权利国际公约》(第八条)；《消除一切形式种族歧视国际公约》(第五条(寅)款)；《消除对妇女一切形式歧视公约》(第七-八条)；《儿童权利公约》(第 15 条)；《残疾人权利公约》(第四条第三款、第二十九条和第三十三条第三款)。

⁴⁰ 涉及青年人的重要具体目标包括：

4.4: 增加掌握就业、体面工作和创业所需相关技能，包括技术性和职业性技能的青年和成年人数量；

4.6: 确保所有青年和大部分成年男女具有识字和计算能力；

8.5: 所有男女，包括青年和残疾人实现充分和生产性就业，有体面工作，并做到同工同酬；

8.6: 减少未就业和未受教育或培训的青年人比例；

8.b: 拟定和实施青年就业全球战略，并执行国际劳工组织的《全球就业契约》；

13.b: 促进在最不发达国家和小岛屿发展中国家建立增强能力的机制，帮助其进行与气候变化有关的有效规划和管理，包括重点关注妇女、青年、地方社区和边缘化社区。

标, 包括关于教育的目标 4, 都认识到青年就业挑战的中心地位, 并为针对青年体面工作和青年总体发展采取一致和有重点的行动开辟了道路。

56. 关于就业问题, 各国在可持续发展目标中承诺创造条件, 推动可持续、包容和持久的经济增长, 共同繁荣和体面工作机会, 以及努力打造有活力、可持续、具有创新性、以人为本的经济, 促进青年就业和妇女经济赋权, 特别是创造体面工作机会。⁴¹

57. 关于教育及其通过建设熟练劳动力促进实现工作权的作用, 具体目标 4.3 和 4.4 分别旨在确保所有妇女和男子平等获得负担得起的优质技术、职业和高等教育, 以及增加拥有就业、体面工作和创业相关技能的青年和成年人的人数。

58. 如上所述, 教育和就业方面持续存在的性别差距不断扩大, 对青年产生了巨大影响。在实现受教育权、健康权、社会保障权、体面工作权和政治参与权等方面实现关于性别平等和增强妇女和女孩权能的目标 5(特别是具体目标 5.4、5.5 和 5.a), 对于促进增强青年权能至关重要。

59. 在考虑实现青年工作权与落实可持续发展目标具体目标之间的关系时, 必须认识到, 参照各国在人权法之下承担的义务落实这些目标和具体目标, 可以成为指导和评估各国在这一领域努力的有用框架。

B. 联合国的倡议

60. 为了应对青年面临的挑战, 秘书长将与青年合作和为青年服务确定为组织的优先事项之一。最近与秘书长青年问题特使密切合作制定的《联合国青年战略》⁴² 确认, 青年事务的优先领域是参与公共事务、获得高质量教育、健康和体面的工作。为执行《青年战略》而推出了一项工具——一个名为“无限新世代”的新的多利益攸关方伙伴关系平台, 其目的是确保到 2030 年, 每个青年人都能得到高质量的教育、学习、培训或就业。伙伴关系平台⁴³侧重于三个关键领域: 中等年龄教育; 学习的技能、就业能力和体面工作; 以及赋权。

61. 关于体面工作问题, 2016 年 2 月在纽约启动了劳工组织牵头的全球青年体面工作倡议, 这是联合国全系统促进全球青年就业的第一项全面努力。它汇集了联合国和其他主要全球伙伴, 包括企业、学术机构和青年组织, 以最大限度地提高青年就业投资的效力, 并协助会员国落实《2030 年议程》。⁴⁴

⁴¹ 更多信息, 见人权高专办关于工作权的落实与可持续发展目标各相关具体目标的实现之间的关系报告(A/HRC/37/32)。

⁴² “青年 2030: 与青年合作, 为青年服务”(纽约, 2018 年 9 月)。

⁴³ 除其他外, 合作伙伴包括卢旺达总统、世界银行集团总裁、欧洲联盟外交和安全政策高级代表、联合国儿童基金会执行主任、秘书长青年问题特使、联合利华首席执行官和联合国儿童基金会亲善大使。

⁴⁴ 见 www.ilo.org/global/topics/youth-employment/databases-platforms/global-initiative-decent-jobs/lang--en/index.htm。

62. 2017 年 12 月，劳工组织编制了《涉及青年的工作中的国际劳工标准和权利指南》，⁴⁵ 这是一项工具，旨在帮助国家和地方层面的决策者和从业人员了解青年就业挑战的各种层面的问题，并设计和实施协调一致的措施来应对这一挑战。《指南》还努力向年轻人提供有关其工作权利的必要信息。

63. 《2030 年议程》的关键信息重申，所有国家和国际社会都有责任确保无人掉队。支撑第四次工业革命的新技术创新，如大数据、三维打印、人工智能和机器人技术，正在对工作性质产生变革性影响。为了理解和有效应对这些新挑战，劳工组织发起了一项“劳动世界的未来”倡议。⁴⁶ 虽然技术可能会导致日常工作减少，但数字化也会创造新的工作岗位，这反过来会对经济产生积极影响，创造更多的就业机会。确保与新机会相关的经济利益和决策过程中的性别平等至关重要，首先要在获得新技能方面实现性别平等。

64. 秘书长青年问题特使是“青年就业解决方案”倡议的积极成员，该倡议是公共部门、私营部门、民间社会行为者、政府官员、基金会、智囊团和青年之间的多利益攸关方联盟，旨在提供领导和资源，增加从事生产性工作的青年人数。在这方面，青年问题特使将促进青年参与作为优先事项。该倡议现在以青年和女性参与数字工作作为中心议题。

65. 青年问题特使也直接与青年合作。她最近发起了“可持续发展目标青年领袖”——一个面向所有地区青年的学习方案，重点关注一系列部门，包括农业、金融和人工智能等新技术部门。该方案旨在加强青年的能力以及创新、创造力和创业技能。

五. 实现青年的工作权的良好做法

66. 在编写本报告时，人权高专办按照人权理事会的要求，征求了不同利益攸关方的意见，收到了大量的材料，包括可视为良好做法的实例。以下突出介绍一些有代表性的例子。

67. 这一领域的良好做法⁴⁷应促进青年享有工作权方面的一个或多个要素：特别关注年轻妇女和属于边缘化群体的青年；进程和结果遵守享有所有人权的原则。符合上述标准的做法也提高了体面工作的提供、可获得性、可接受性和质量；青年积极和知情地参与教育和工作政策、方案和项目；以及有效、透明和可利用的监测和问责机制。提交的良好做法按主题分类。应当指出，各国提交的材料显示了旨在保护和实现青年体面工作权利的广泛相关立法和政策。

⁴⁵ 见 www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_613959/lang-en/index.htm。

⁴⁶ 见 www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_546802/lang-en/index.htm。

⁴⁷ 当时的人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员提出的关于什么是良好做法的标准被采用，并调整适用于工作权，见 A/58/427，第 45 段。

A. 投资于青年教育以及技术和职业培训

68. 爱尔兰的“重返教育”倡议为已经脱离正规教育两年的 16 岁以上年轻人提供非全日制课程，主要针对那些没有完成正规学校周期的人。这一倡议使个人有机会将重返学校与家庭、工作和其他责任结合起来。斯洛文尼亚的“年轻人学习”项目有着相同的目标。土耳其正在通过“支持青年信息技术企业家”项目，促进创业和新技术培训，特别是针对年轻工程师毕业生的培训。

69. 为了确保即使是最边缘化的青年也能接受高等教育，许多国家提供奖学金，例如墨西哥的 Bécate(培养工作能力奖学金)。仅在 2017 年一年，厄瓜多尔就向边缘化群体的学生提供了 3,750 份奖学金。

70. 在青年教育领域，克罗地亚的“国家青年”方案旨在培养青年积极的公民意识和宣传非暴力，并促进他们参与政治和公共生活。此外，该方案为年轻研究人员和研究生提供奖学金，以促进他们在劳动力市场的竞争力和机会。克罗地亚强调，民间社会组织，特别是青年协会，在设计和执行“国家青年”方案方面发挥了作用。例如，青年积极参与制定了针对长期失业青年的措施，查明了可能受到社会排斥的群体以及适当的支持举措。

B. 促进从学校到工作的过渡

71. 各利益攸关方突出介绍了促进青年人从学校过渡到工作的综合方案，包括阿根廷的“为青年人提供更多更好的工作”方案、新西兰的“青年就业能力”方案、波斯尼亚和黑塞哥维那的“青年就业”项目以及委内瑞拉玻利瓦尔共和国的“青年就业伟大社会使命”。爱尔兰的“青年接触”方案为 15 至 20 岁的失业青年提供全日制教育、培训和实践经验。新技术的应用已被纳入该方案的所有方面，方案大力强调核心技能、识字/算术、通信和信息通信技术。因为该方案提供查明和寻求可行的专业选择的机会，所以考虑了参与者的需求、兴趣和能力。

72. 就“国家青年”方案而言，克罗地亚就业局采取了特别措施，招募历史上处境不利的青年群体，包括残疾青年和罗姆少数民族青年成员。特别措施包括个人就业咨询、专业就业规划、积极求职讲习班、就业俱乐部、职业信息和咨询中心以及与主题相关的讲座等。

73. 厄瓜多尔的“我的第一份工作”方案旨在让学生在公共和私营部门实习，为他们提供工作经验。格鲁吉亚的“儿童和青年发展基金”通过促进创业精神和技能发展，特别是针对边缘化青年，包括残疾青年和属于少数群体的青年的创业精神和技能发展，为从学校到工作的过渡提供支持。

74. 作为“青年就业”倡议的一部分，斯洛文尼亚的“第一次挑战”方案为首次求职者获得重要的工作经验提供支持。该方案包括 3 个月的在职辅导培训，随后是 12 个月的补贴就业。“青年保障”方案通过引入最新的青年网络信息平台，加强了现有的青年咨询服务。

C. 缩小性别差距

75. 斯洛文尼亚向初创企业的年轻女性毕业生提供妇女自营职业补贴。她们需要失业至少三个月，并完成由经济发展和技术部资助的强制性创业培训。

76. 由世界银行资助的突尼斯“增强妇女权能”倡议旨在加强妇女经济独立性，为她们创办自己的企业提供技术解决方案。该倡议将年轻、失业的新技术毕业生与农村妇女汇集在一起，创建应用程序新企业，帮助向突尼斯内陆地区的妇女提供服务。这些应用程序旨在帮助妇女销售她们的手工艺品，为她们提供进入市场的帮助和材料。应用程序还可以为年轻的初创企业家提供高科技工作和其他机会。

D. 创造体面就业

77. 一些国家选择对雇用失业青年的私营公司实行经济激励措施，例如斯洛文尼亚的“青年可持续就业”方案、爱尔兰的“就业和青年”方案、克罗地亚的《缴款法》(奖励长期合同)，以及玻利维亚多民族国的一个涵盖 45% 相关劳动力成本的方案。该方案报告的预算为 4,000 万美元，2018 年为 1,224 名年轻人进入劳动力市场提供了便利。

78. 毛里求斯实施了“青年就业”方案，为 16 至 35 岁的失业青年提供安置和培训。该方案旨在使失业青年能够在最初一年内获得培训/安置，如果他们之后的表现令人满意，有可能获得长期就业。如果失业青年在青年就业方案下接受一年培训后未能找到工作，他们可以在同一方案下再接受一年的安置。

六. 结论

79. 今天，我们拥有有史以来人数最多的一代年轻人，他们是巨大的天赋、创造力和能量的来源。他们在推动社会进步、激发政治变革和推动世界实现《2030 年议程》以及促进和保护所有人权方面具有巨大潜力。与此同时，青年人在享受人权方面面临巨大挑战。惊人数量的青年人得不到教育、培训或就业，导致不成比例的失业和剥削现象。具体而言，许多年轻人在从学校过渡到工作的过程中经历了漫长而艰难的过程，得不到足够的教育机会以培养技能。

80. 为了解决青年在进入和参与劳动力市场时面临的障碍，各国不仅应在工作权领域，而且还应在相互关联和相互依存的权利，如社会保障权、受教育权和参与公共事务权等领域采取协调一致的立法、政策和预算措施，并格外关注性别视角。这种方法有助于增强青年的权能，还需要进行根本性转变，为促进青年成为自己未来、变革和进步的推动者创造条件。

81. 具体而言，各国应当：

(a) 保护年轻人在进入和参与劳动力市场时免受各种形式的劳动剥削和年龄歧视。各国应确保青年工人享有公正和有利的工作条件，包括安全和健康的工作条件，以及能够确保适当的生活水准和同工同酬的工资水平。国家定期进行劳动监察和获取按年龄和性别分列的青年就业数据，有助于打击违反青年工人劳动标准的行为；

(b) 消除所有障碍，确保平等和不歧视地获得工作，包括为此：

(一) 防止无薪实习，因为这类实习可能会阻碍青年，特别是处境最不利的青年踏上特定的职业道路；

(二) 将带薪产假转入社会保障体系或公共基金，以打击因认为招聘年轻女性有成本而优先招聘年轻男性的现象；

(c) 制定针对青年的积极创造就业政策，并为青年提供专门服务，帮助他们确定和确保现有就业，包括提供信息渠道、技术和求职机制；

(d) 投资于减轻失业对青年的负面影响和社会保障方案，同时确保他们至少享有经济和社会权利的核心内容，包括健康、食物、水和卫生、受教育和住房等权利。考虑年轻妇女的特殊需要，她们承担着不成比例的无偿护理工作，并遭受歧视，有害的陈规定型观念和性别社会规范助长了这类歧视。基于人权的社会保障制度以及教育、技术和专业培训可以支持青年寻找体面的工作；

(e) 提供现代、相关和最新的教育以及技术和专业培训，以促进个人和专业发展，消除教育中的性别不平等，特别是在使用新技术方面；

(f) 通过设定配额，积极促进青年人参与机构政治进程和决策的权利和代表性，使青年，特别是青年妇女能够影响他们关注的专题的相关政策，包括关于体面工作的相关政策。这意味着确保青年积极接受公民教育和及时获得信息。
