



青年与和平与安全

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告根据第 [2419\(2018\)](#) 号决议提交，其中安全理事会要求我提交一份关于第 [2419\(2018\)](#) 号和第 [2250\(2015\)](#) 号决议执行情况的报告。
2. 本报告是自安全理事会通过第 [2250\(2015\)](#) 号决议以来关于青年与和平与安全的第一份报告，该决议确认青年在预防和解决冲突以及维持和平方面的重要作用。自那以来的若干年中，这项确认获得进一步势头，并在安理会第 [2419\(2018\)](#) 号决议和 2019 年 12 月通过的安理会主席声明([S/PRST/2019/15](#))中得到重申。
3. 本报告的发布恰逢重大里程碑：审查联合国建设和平架构、关于妇女与和平与安全的安理会第 [1325\(2000\)](#) 号决议 20 周年、启动实现可持续发展目标行动十年、第四次妇女问题世界会议《行动纲要》25 周年和联合国成立 75 周年。这些里程碑纪念活动为突出年青人的宝贵作用提供了一个绝佳机会。事实上，联合国正在开展纪念活动，在世界各地举行了一系列对话，特别旨在扩大年青人在塑造世界未来方面的声音和观点。
4. 年青人提供了坚实的建设基础。他们才华多样，渴望参与，而且即使生活困难的青年通常也非常乐观。2020 年，全世界有 18.5 亿 10 岁至 24 岁青年男女，¹ 其中 90% 生活在发展中国家。四分之一的年青人受到暴力或武装冲突的影响 ([A/72/761-S/2018/86](#)，第 8 段)。世界各地的年青人正在为和平、正义、包容、性别平等和人权而奋斗。应聆听他们的愿望、观点和要求。必须利用他们的潜力，解决他们的困境。
5. 年青人面临全球化、暴力、人口变化、不平等、新技术、被迫流离失所、公民空间缩小、劳动力市场变化和气候变化带来的重大挑战。这种情况加剧了人们

¹ 2019 年《世界人口展望》(联合国出版物，出售品编号 E.20.XIII.8)。



对政治机构和体制信心下降问题，年青人在两个方面感受尤为强烈：参与差距，因此年青人发现自己被排除在决策之外；机会差距，青年失业率急剧上升最明确地显示了这一差距。

6. 年青人边缘化引发政治不信任和绝望，挑战了制度和结构，并加剧了国家、区域和全球不安全。当这种恶性循环形成时，极端组织很容易利用受排斥产生的挫折感和愤怒。

7. 与此同时，必须避免将年青人描绘成威胁，这是虚假和有害的描述。正如在联合国人口基金(人口基金)和建设和平支助办公室协调下于 2018 年出版的《缺失的和平：关于青年与和平与安全的独立进展研究》(A/72/761-S/2018/86)强调，大多数青年都有韧性，爱好和平。年青人是创新、想法和解决方案的巨大源泉。他们前所未有地彼此联系，正在推动社会进步，更新环境行动主义，并激励政治变革。至关重要的是，国际社会支持年青人充分发挥他们作为建设和平与公正社会的积极力量的潜力。

8. 这一目标是青年与和平与安全议程的核心(大会第 72/146 号决议,第 21 段),充实了 2018 年推出的第一个联合国青年战略《2030 年青年》的愿景。为了将该战略的承诺转化为确实的变革,秘书长青年问题特使与联合国高级管理层合作,倡导青年参与本组织的各个支柱——可持续发展、人权、和平与安全以及人道主义行动。

9. 本报告涉及第 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。报告介绍了从 2015 年 12 月通过第 2250(2015)号决议到 2019 年 12 月执行青年与和平与安全议程方面的趋势和进展。报告参考了联合国系统、会员国以及包括由年青人领导和以年青人为重点的组织在内的区域和民间社会组织提供的分析和数据。

10. 这项分析得出两个明确的结论:第一,人们日益认识到青年在和平与安全中的重要作用。令人鼓舞的是,在许多情况下,各国政府、联合国实体、民间社会行为体和其他方面正在加紧达到第 2250(2015)号决议的要求。第二,核心挑战依然存在,包括限制年青人参与及其影响决策能力的结构性障碍,侵犯青年人权,以及在促进包容性方面、特别是通过教育投资不足。

11. 因此,本报告呼吁加快执行。为了给所有人创建一个和平、可持续和繁荣的世界,年青人应参与进来,而且必须创造条件,使他们能够充分发挥潜力。各机构必须包容年青人,并充分体现和协力满足他们的需求和期望。

12. 在年青人参与的新时代必须建立机制,促进持续和有意义地参与决策、制订政策、采取战略和实施行动。

二. 青年与和平与安全：评估 2015 年以来的进展

A. 参与

13. 《世界人权宣言》和《公民及政治权利国际公约》确认，人人有权参与公共事务，从而体验和享有《世界人权宣言》中保障的广泛权利和自由。应积极、自由和有意义地参与其中。²

14. 尽管在报告所述期间在将青年纳入公共生活方面取得了进展，但在青年有意义地参与维护和平与安全方面仍然具有挑战性。这种参与包括广泛的行动，如正式参与政治、选举或和平进程，以及在社区一级和数字空间非正式参与。需要做更多的工作，为年青人创造有利环境，让他们被视为拥有平等权利、平等发言权和平等影响力的公民，并受到尊重。所有青年男女，不论其国籍、族裔、种姓、阶级、宗教、性别、性取向或政治派别，都拥有参与公共生活和为社会和平、发展和繁荣做出贡献的基本权利。他们可以成为和平的倡导者，包括在预防和解决冲突方面，无论是通过与地方、国家和国际各级的决策者进行公开辩论和对话施加影响，还是通过呼应和平信息，或通过社交媒体开展处理错误信息运动，或直接参与和参加进程。

15. 许多年轻的建设和平者报告称，他们的参与不受公众或当权者的欢迎，这表明完全无视他们的工作，在某些情况下，无视他们的人权。对于女青年尤其如此，她们面临多重和交叉形式的歧视和边缘化。全球各地青年描述了他们所经历的排斥，这些深深植根于他们对政府和多边体系的不信任，以及这些机构对他们的不信任(A/72/761-S/2018/86，第 33 段和 34 段)。

参与和平进程

16. 在过去二十年里，世界各地签署了数百份和平协议。³ 尽管更广泛包容显示对和平协议的可持续性产生了积极影响，但年青人继续被排除在将直接影响其当前和未来和平前景的决策之外。正如 2019 年 3 月 5 日和 6 日在赫尔辛基举行的第一届青年参与和平进程国际专题讨论会摘要报告中的一项重要结论强调指出，年青人将继承协议的长期利益或继承协议的长期后果。

17. 年青人如何有效参与建设和平的问题最终形成他们对和平进程合法性的看法。⁴ 年青人以多种方式为和平进程做出贡献，包括监督停火、解决地方一级争端、建立跨越社会分歧的关系以及形成和平协议。关于年青人参与和平进程的研究表明，虽然将年青人作为签署方纳入“谈判室”是关键，但仅仅出席

² 载于《世界人权宣言》第 21 条、《公民及政治权利国际公约》第 25 条和《儿童权利公约》第 12 条。

³ 存储和平协议的联机数据库自大约 2000 年以来存储的已签协议数量各不相同。例如，“联合国和平建设者”提供了 457 项和平协定，“政治解决研究方案”包含 1 518 项和平协议，“和平语言”包含约 1 000 项和平协议。

⁴ Siobhán McEvoy-Levy 编，“麻烦制造者还是和平建设者？青年与后协议和平建设”（圣母大学出版社，2006 年，印第安纳州）。

并不总能保证青年的具体需求得到满足。此外，年青人的影响力并不总是与接近谈判桌相关。例如，青年在“谈判室”周围参与或通过和平示威或在线运动在“室外”活动有时会比预期更有影响力。⁵ 例如，南苏丹民间社会论坛的年青人利用社交媒体的力量坚持自己作为南苏丹高级别振兴论坛观察员的权利，通过南苏丹观察这一在线运动表达自己的看法。⁶

18. 当年青人有意义地参与和平进程的所有阶段时，好处显而易见。在哥伦比亚，青年领导人在整个和平进程中发挥了关键作用。他们的参与导致在 2016 年和平协议的若干条款中承认需要对青年采取有区别的办法。在菲律宾，邦萨摩洛自治区受冲突影响社区的妇女和平建设者全球网络的青年妇女争取和平与领导方案组织的宗教间对话有助于解决当地对和平协议理解有限的问题，并建立了对邦萨摩洛组织法的地方所有权。

19. 联合国外地特派团也日益参与将年青人纳入和平进程这一总体努力，包括加勒卡约联合青年委员会参与索马里和解举措。非洲之角特使支持青年参与该区域的和平努力，并与非洲联盟和政府间发展组织等伙伴合作。

20. 和平与安全利益攸关方有机会变得更有创造性，充分利用技术在全球范围内接触年青人。数字技术，尤其是社交媒体，为调解人提供了新的机会，让年青人参与并纳入其观点。调解人创造包容性平台非常重要，从而确保不会产生新的排斥模式、访问障碍或算法偏见。在线咨询机制还会提高无法管理的期望，这种期望往往因社交媒体互动而放大，并可能将年青人的参与局限于表面的包容形式。⁷

参与人道主义活动

21. 自 2015 年以来，人道主义系统在承认为年青人工作和与年青人一起工作的重要性方面取得进展。2016 年 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会强调迫切需要保障年青人权利，特别包括获得中等教育、性健康和生殖健康服务和信息的权利，以及作为人道主义应急努力的组成部分参与其中的权利。峰会标志着由人口基金和红十字会与红新月会国际联合会牵头的《人道主义行动青年契约》的启动。过去五年中，人道主义界更加重视年青人的特殊需要，包括教育、职业培训、参与和为难民创造安全空间，使他们能够参与应对体育、音乐和社会创新方面的挑战。

22. 新的工具正在装备人道主义人员，以便在人道主义周期的所有阶段与年青人互动协作，并加强对性别和年龄有敏感认识的人道主义方案拟订工作，如由联合国儿童基金会(儿基会)和挪威难民理事会牵头的即将出台的“在人道主义环境中与年青人合作并为年青人工作的机构间准则”，以及经修订的机构间常设委员会“性别与年龄相结合基准”。该委员会还推出了“将残疾人纳入人道主义行动准则”，其中规定了有效确定和回应残疾人需要和权利的基本行动。由于残疾青年

⁵ Ali Altiok and Irena Grizelj, “我们在这里：包容青年的和平进程综合办法”，2019 年 4 月。

⁶ 同上。

⁷ 联合国政治和建设和平事务部和人道主义对话中心，“数字技术与武装冲突中调解”，2019 年 3 月。

的残疾和年龄以及可能由于其性别、族裔、地点、种族和其他因素相互交织，他们面临更大的边缘化和歧视。

23. 事实表明，直接参与有助于增强视角和成果。例如，难民青年通过联合国难民事务高级专员公署全球青年咨询理事会直接参与全球讨论，如难民问题全球契约和全球难民论坛等，有助于日益认识到青年参与人道主义活动的重要性，并确保会员国承诺加强对难民青年的支持。2019年关于“结束人道主义危机中的性暴力和性别暴力”的奥斯陆国际会议有助于更加突出妇女和女童作为社区变革的有力推动者的作用。

24. 上述实例表明，人们日益认识到，年青人参与人道主义防备、应急和复原工作不仅重要，而且能够提高人道主义行动的效力和影响。

参与治理进程和政治进程

25. 年青人在政治进程中有意义的参与和代表性有助于成功建设和平，但他们仍极少正式参与其中。全球年青选民投票率下降反映出系统性挑战以及对民主结构日益增长的不满和不信任。2016年公布的一项调查显示，只有43%的25岁和25岁以下的人在全国选举中投票，比26岁以上的人的数字低20个百分点。⁸

26. 议会、公共行政和决策机构中年青人很少。⁹ 2017年，全球2.2%的议员在30岁以下，0.9%的议员是30岁以下的女性。¹⁰ 年青女性普遍遭遇过厌女症，歧视性的社会规范和法律阻碍了她们的参与。针对行使政治权利的妇女的恐吓、骚扰和暴力模式阻碍女青年进入政治和公共生活(见 A/73/301)。

27. 为消除对青年代表权的结构性障碍并确保有意义地参加政治进程和机构而采取的具体措施¹¹ 包括：采取临时措施，如年龄和性别配额等；统一投票和资格年龄；确保获利更多的融资办法；支持青年政治家和党际青年团体的能力建设。这些措施的有效性取决于国情和政治意愿，而且往往需要采取多方面的办法。

28. 年青人的参与需要不受限制的公民空间，并打破象征主义的做法，例如，政治领导人利用青年达到政治目的。联合国在阿富汗、塞浦路斯、伊拉克、利比里亚和其他地方实施的倡议促进了年青人与政治行为体之间的代际对话。在中非共和国、利比里亚、利比亚、马里和索马里，联合国特派团建立了使年青人能够为制定国家安全战略做出贡献的机制(A/72/761-S/2018/86)。

29. 然而，仅仅听取年青人的意见和提供席位仍然不够。必须让年青人有机会制订实施整体政策和方案，以满足他们的具体需求，维护他们的权利，并承认他们

⁸ Abdurashid Solijonov, *Voter Turnout Trends around the World* (国际民主和选举援助研究所，2016年，斯德哥尔摩)。

⁹ 见 <https://aceproject.org/ace-en/topics/yt/yt10/yt210/young-people-in-political-decision-making>。

¹⁰ 各国议会联盟, *Youth Participation in Parliaments: 2018* (2018年, 日内瓦)

¹¹ Ruth Beeckmans 和其他人, *Youth Participation in Electoral Processes, Handbook for Electoral Management Bodies* (联合国开发计划署(开发署)和欧洲联盟委员会, 2017年)。

的多样性和他们面临的挑战。特别是在受冲突影响的环境中，应将年青人参与纳入所有机构的主流。

非正式参与

30. 年青人也欣然接受非正式的参与空间，如基层建设和平参与、开展行动和和平抗议，这些都可以为和平做出重要贡献。¹²

31. 例如，在马达加斯加，青年领导的团结行动运动让大学生参与建设和平倡议，以克服影响年青人参与政治和经济领域能力的障碍。在缅甸，由人口基金和儿基会实施的建设和平基金项目支持各种族裔背景的青年领导人的能力，他们中的许多人在其社区内发起了建设和平倡议，并参加了正式和非正式的和平对话。在马里，发展合作与研究机构实施了一个建设和平基金项目，以加强年青人为执行和平协定做出有意义贡献的能力，并增加男女青年接触和参加和平协定各执行机关的机会。

32. 在各级确保年青人能够实现正式和非正式、离线和在线参与的权利对实现和平不可或缺。2019 年发生了重大抗议活动，其中许多由青年领导，呼吁以新的方式组建政治、经济和社会制度。虽然年青人引领的变革是历史性现实(同上，第 32 段)，但当前社会和政治动员浪潮的范围、地域覆盖面、组织模式和普遍性意义重大。年青人的要求植根于他们被排除在影响他们生活和未来的决定之外的感觉，如有关气候变化的决定等。推而广之，研究表明妇女参与抗议运动的最前沿与非暴力高度相关。¹³

33. 数字空间为对话、问责和决策透明度提供了创新的参与机会，包括在受冲突影响的背景下。数百万年青人利用互联网，通过危机状况成图、众包平台、和平游戏、技术驱动的应急响应人员方案和基于地理信息系统的安全应用程序等举措促进和平与安全。¹⁴ 与此同时，技术获取方面的不平等仍然普遍存在。¹⁵ 互联网和社交媒体也可能给年青人带来风险，包括个人和敏感数据被用于控制信息和侵犯隐私、传播错误信息和暴力极端主义意识形态以及威胁和攻击青年活动人士。

B. 保护

34. 因冲突和暴力而离家的男女青年通常失去一切——从基本生计到获得教育和保健服务的机会。在许多情况下，他们也失去了家人和社区的保护，这使他们面临更大风险。所有行为体必须优先保护所有年青人，特别是年青的难民和境内

¹² 联合国机构间青年发展网络青年参与建设和平工作分组，《青年人参与建设和平问题指导原则》，2014 年。

¹³ Erica Chenoweth“[Women’s participation and the fate of nonviolent campaigns: areport on the women in resistance \(WiRe\) data set](#)”，2019 年 10 月。

¹⁴ Raouf Farrah、John de Boer 和 Robert Muggah，“[Digitally-enabled peace and security: reflections for the youth, peace and security agenda](#)”，2017 年 11 月。

¹⁵ “2019 年人类发展报告：超越收入，超越平均，超越当下——21 世纪人类发展的不平等”，(联合国出版物，出售品编号 E.20.III.B.1)，第 35 页。

流离失所者。安全理事会第 2250(2015)号决议的保护支柱是青年与和平与安全议程的核心宗旨。

35. 年青人面临着许多特殊的保护威胁和挑战。具体而言，青年和平建设者和人权维护者继续受到威胁和侵犯人权，这令人严重关切。例如，人权理事会授权的联合国人权事务高级专员关于青年和人权的报告记录了年青人在获得公民、政治、社会、经济和文化权利方面面临的歧视和挑战(A/HRC/39/33)。年青活动人士面临骚扰、攻击和对其行动、集会、结社和表达自由的限制。¹⁶ 在一些国家，与联合国密切合作的年青活动人士报告称，他们或他们的家人因发表言论而遭到报复，甚至被拘留。人权维护者的工作对所有争取和平和可持续发展的努力至关重要。在这个问题上必须保持警惕并采取“不伤害”的办法。鉴于当代武装冲突的性质，绝大多数案件仍然没有记录在案或未经调查，但会员国有责任保证为所有维护人权的人提供安全和有利的环境。¹⁷ 应彻底和公正地调查威胁、袭击、恐吓行为和仇恨言论，并将肇事者绳之以法。¹⁸

36. 确保安全、有利和促进性别平等的环境对于年青人的积极参与和协作也至关重要。对于女青年而言，年龄连同性别歧视使她们特别容易受到伤害，尤其是来自边缘化族裔和宗教群体的女性。女青年被排除在政治决策以及教育和经济机会之外，这使她们更易于遭受歧视、性暴力、性剥削、贩运和童婚的伤害。要防止性暴力和性别暴力，就必须在冲突之前、期间和之后促进性别平等，女青年必须获得保健服务及司法和安全机构的迅速回应，此外还必须充分有效地参与政治、经济和社会生活。在世界各地的许多情况下，联合国针对年青难民开展活动，着重采取非暴力解决冲突的方法，增强他们的自尊，并促进他们融入当地社区。

C. 预防

37. 《2030 年可持续发展议程》是长期预防的基石。由于冲突继续普遍造成人类痛苦，预防战略必须成为整个和平进程中所有行动的基础。长期预防努力必须解决冲突的根本驱动因素。不平等、歧视、排斥和持续侵犯人权是当今许多冲突的驱动因素，与年青人的生活直接相关。¹⁹ 不平等在一生中积累，并代代相传。²⁰ 尽管极端贫困正在减少，但新一代不平等正在出现，反映出深层次的权力失衡。因此，长期预防努力必须解决冲突的根本驱动因素。投资年青人并将排斥体系转变为包容体系是《2030 年议程》承诺确保不让任何一个人掉队的核心组成部分，也是会员国的核心责任。

¹⁶ A/HRC/42/30；“青年勇敢维护人权”，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯 2019 年 12 月 10 日人权日致辞。

¹⁷ 人权理事会第 42/28 号决议和大会第 74/14 号决议。

¹⁸ 《公民权利和政治权利国际公约》。见大会第 2200 A (XXI)号决议，附件。

¹⁹ 联合国和世界银行集团，《和平之路：预防暴力冲突的包容性办法》(世界银行集团，2018 年华盛顿哥伦比亚特区)，第 109 页。

²⁰ 《2019 年人类发展报告》，第 3 页。

38. 教育是形成青年人前景和机会的关键途径，而且是促进和平和复原的强大社会引擎。然而，全球学习危机有可能破坏发展和社会凝聚力的长期前景，特别是在受冲突影响的环境中。²¹ 即使在冲突期间，也必须加倍努力缩小教育差距，保障全世界的教育工作。还必需采取行动促进和平文化，因为通过移民和新技术的兴起，社会更加相互关联，所以冲突更加复杂。目前正在采取若干举措，支持青年领导人促进和平、解决冲突、社会融合和宗教间对话。例如，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)全球公民教育框架支持所有年龄的学习者成为更加和平、宽容、包容、安全和可持续社会的积极推动者。

39. 另一个需要亟需关注和采取行动的领域是青年人经济包容。²² 获得经济资源方面的不平等与获得权力和资源方面更广泛的结构不平等相关，限制了青年人的经济机会，并导致社会分化。²³ 支持青年人获得有意义的就业仍然势在必行，包括通过投资于教育向就业过渡、职业培训和强有力的青年就业政策，适应当地情况，以及满足青年人的需要和愿望。这种支持需要采取意义深远的合作行动，例如最近启动的以教育、培训和就业连续性为目标的“无限新世代”伙伴关系，以及在国际劳工组织和联合国开发计划署(开发署)领导下，强调在受冲突影响环境中增强青年权能的为青年创造体面工作机会全球倡议。²⁴ 最重要的是，在和平与安全问题上，必须将经济和生计机会视为促进青年人经济、社会和政治包容的更大规模战略的一部分(A/72/761-S/2018/86，第 42 段)。

40. 要应对青年人面临的不平等和排斥，就必须在制订国家和地方政策方面让青年人更大的发言权。这些政策应包括与青年人利益攸关的所有问题，如教育、就业和健康等，包括性和生殖健康及权利。例如，经济和社会事务部和开发署正在让青年人参与制订青年政策，重中之重是保持布基纳法索、科特迪瓦和多哥和平。

D. 伙伴关系

41. 与广泛的伙伴建立伙伴关系是预防的核心，也是对加强多边主义的重要贡献。第 2250(2015)号决议表明，青年主导的组织与会员国、联合国实体、区域组织和民间社会之间结成伙伴关系十分重要。全球青年与和平与安全联盟采用包容性伙伴关系模式，就是一例。该联盟成立于 2012 年，本名青年与建设和平工作组，改称全球联盟后，在确定青年参与建设和平和推动通过和执行第 2250(2015)号决议的指导原则方面，起到了平台作用。该平台促进了由青年主导和以青年为重点的民间社会组织与会员国和联合国系统之间的多利益攸关方伙伴关系。

42. 将世界各地的青年建设和平者联系起来的倡议，对于扩大努力和交流经验而言，仍然具有关键意义。2018 年，由 55 个国家的 116 个青年组织组成的全球团

²¹ 同上，第三、1 和 85 页。

²² 联合国和世界银行集团，《和平之路》，第 62 页。

²³ 《2019 年人类发展报告》，第 19 页。

²⁴ 努力与国际劳工组织 2017 年关于就业和体面劳动促进和平和复原的第 205 号建议保持一致。

体——青年和平建设者联合网络——吸引到近 1 000 万青年，支持他们参与和平与安全倡议。区域青年组织和网络，如泛非和平文化青年网络、欧洲青年论坛、亚洲青年和平网络和英联邦青年和平大使网络，定期就和平与安全问题同国家和区域两级的行为体接触。

43. 在受危机影响的情况下，联合国国家工作队正通过联合数据、分析和方案设计与世界银行集团合作。在塔吉克斯坦和突尼斯进行的联合分析以青年与和平与安全为重点，而联合国和世界银行集团则在马里开展补充性青年就业方案，以提高青年人在社会中的经济利益。在脆弱的环境中，深化联合国-世界银行集团的伙伴关系和协同作用，可以确保与就业、减少社区暴力和地方治理有关的方案纳入青年人的观点，支持他们的愿望，并增进他们在社会中的社会、政治和经济利益。

44. 自 2018 年以来，非洲联盟通过其和平与安全理事会的年度公开会议，将其青年与和平与安全工作制度化。和平与安全理事会授权制定《非洲大陆青年、和平与安全框架》，以及通过参与性进程，包括在阿布贾、阿斯马拉、哈博罗内、利伯维尔和突尼斯举行区域协商，编制关于青年对非洲和平与安全的作用和贡献的研究报告。非洲联盟委员会任命了第一位青年特使以及五名区域非洲青年和平大使，以促进青年参与整个非洲大陆的和平与安全问题。青年促进和平非洲方案于 2018 年启动，优先考虑青年的作用，将其作为对非洲联盟旗舰倡议——到 2020 年平息枪炮声——的贡献，为进一步扩大非洲联盟和联合国围绕青年参与和平而形成的重要伙伴关系提供战略机遇。

45. 欧洲联盟各机构越来越重视利用青年人的潜力来预防冲突和保持和平，2018 年 5 月，欧洲联盟理事会通过了关于青年人在欧洲建设一个安全、团结和和谐社会中的作用的结论。欧洲安全与合作组织(欧安组织)也在最近的部长理事会宣言中强调了青年在和平与安全努力中的作用；并任命欧安组织轮值主席青年和安全问题特别代表，支持青年主导的网络，为中亚、东欧和西巴尔干地区的代际对话提供平台。

46. 联合国越来越多地支持在区域一级为青年参与提供空间的努力。2019 年 6 月，政治和建设和平事务部与蒙古政府在乌兰巴托组织了一次关于东北亚青年与和平与安全的区域对话，建立了关于和平与安全问题的区域青年网络，并为进行更具包容性的区域政治讨论创造了条件。2018 年 12 月，联合国西非和萨赫勒办事处和西非国家经济共同体在瓦加杜古举办了首届西非和萨赫勒地区和平与安全问题年度青年论坛。

E. 脱离接触和重返社会

47. 第 2250(2015)号决议鼓励所有参加解除武装、复员和重返社会方案规划的人考虑到受武装冲突影响的青年男女的需求。青年前战斗人员绝不是解除武装、复员和重返社会方案的被动受益者，而应该为方案进程的设计、规划和实施作出贡献，以确保他们的利益和愿望得到体现(同上，第 43 段)。截至 2019 年 12 月，在中非共和国、刚果民主共和国、马里和苏丹，6 500 多名前战斗人员，其中大多数是青年人，受益于维持和平特派团支持的此类方案。

48. 在青年占人口 50%以上的社区，联合国外地特派团通过减少社区暴力方案，采取了更全面、自下而上和包容青年的办法来开展解除武装、复员和重返社会工作。在中非共和国，特派团设立了若干委员会，以确保地方当局、传统领袖以及青年和妇女代表在项目设计方面有直接发言权。需要加大努力，支持在正式的解除武装、复员和重返社会方案进程之外从事脱离接触和重返社会工作的组织，特别是青年主导的组织。例如，在喀麦隆，由青年主导的组织“地方青年角”侧重于青年暴力罪犯的改造和重返社会，并支持当地社区和政府接纳前罪犯。

49. 还更加重视将青年妇女纳入解除武装、复员和重返社会方案进程，例如，联合国海地司法支助特派团和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动使用性别配额并开展有针对性的需求评估。然而，复员方案往往不能满足青年妇女的经历和需求，需要进一步努力，让青年妇女以有意义的方式参与此类方案的设计、执行和规划。

50. 许多联合国外地特派团支持各国政府加强专门针对少年司法和惩戒的服务。这包括努力增加青年诉诸司法的机会，确保调查和司法程序对青年问题保持敏感，并确保对青少年的拘留符合国际标准。在阿富汗、达尔富尔、海地、利比亚和南苏丹，联合国特派团的司法和惩戒部门支持了针对青少年罪犯的改造和重返社会措施。联合国警察支持国家警察的对应部门预防和处置各种形式的严重和有组织犯罪，如非法贩运和非法开采自然资源，这些犯罪对青年产生了不相称的影响。

51. 目前解决暴力极端主义的努力往往没有认识到驱动冲突并直接引起青年人共鸣的根本因素，如政治排斥、地方资源冲突、腐败或对某些族裔或宗教群体的歧视。²⁵

52. 保护青年人的人权还要求确保应对暴力极端主义的措施不会侮辱或利用青年，而是利用青年男女作为预防恐怖主义和此种极端主义的变革力量。开发署的一份报告指明了一系列由青年主导的、处理暴力极端主义根源的成功举措。²⁶ 务必要让青年人具有一定的数字素养，并能够识别虚假新闻，抵制分裂性或排他性言论和仇恨言论。反恐办公室的青年参与和赋权方案旨在加强青年对预防暴力极端主义的积极贡献，并加强青年的复原力。需要额外资源来增加对预防暴力极端主义的全社会办法的投资额，并促进对背景敏感和对性别问题有敏感认识的政策和方案，以尊重、保护和促进青年权利、培养青年复原力和有系统地整合其有意义的参与。

F. 青年与和平与安全议程的制度化

53. 自 2015 年以来，会员国、联合国系统和合作伙伴越来越多地认识到，青年男女的参与乃是包容性和可持续发展及建设和平努力的核心所在。但是，认识仍需要转化为具体行动，包括国家一级措施、机构优先事项以及专门供资和问责

²⁵ Siobhan O'Neil 和 Kato Van Broeckhoven 编，*Cradled by Conflict: Child Involvement in Armed Groups in Contemporary Conflicts* (2018 年，纽约，联合国大学)。

²⁶ 开发署，*Frontlines: Young People at the Forefront of Preventing and Responding to Violent Extremism* (2019 年，纽约)。

措施，以确保所有行为体都能落实第 2250(2015)号和第 2419(2018)号决议的实质性支柱部分。

安全理事会和其他政府间论坛范畴内的青年与和平与安全问题

54. 第 2250(2015)号决议为安全理事会参与青年男女在维护和平与安全方面的作用和情况开辟了新的途径。自 2015 年以来，安全理事会举行了几次关于青年与和平与安全的专门讨论，包括 2018 年 4 月在推出《失踪的和平》时举行的公开辩论。这次辩论导致 2018 年 6 月通过了第二项青年与和平与安全决议，即第 2419(2018)号决议，2019 年 7 月，安全理事会评估了青年与和平与安全议程的执行情况。

55. 安全理事会在其将近一半的国家访问中与青年人进行了互动。安理会明确要求一些活跃的联合国外地特派团支持青年参与，要么直接与他们接触，要么支持国家当局促进青年参与。自 2015 年 12 月以来，秘书长向安理会提交的报告也越来越多地涉及青年人的状况。

56. 2019 年 10 月，关于非洲和平与安全的、题为“调动年轻人，到 2020 年平息枪炮声”的辩论导致安全理事会主席发表声明(S/PRST/2019/15)，其中重申，大量青年人可以成为独特的人口红利，可促进持久和平与经济繁荣。通报情况者包括非洲联盟青年特使和来自民间社会的青年建设和平者。在关于气候变化以及妇女与和平与安全议程等问题的专题讨论以及关于阿富汗和阿拉伯叙利亚共和国的国别讨论中，安理会越来越多地倾听青年人的意见。

57. 其他政府间论坛也从不同角度讨论了这个问题。2019 年 12 月，大会通过了第 74/64 号决议，鼓励青年人更积极地参与裁军和不扩散讨论。大会第七十三届会议主席宣布青年与和平与安全议程是她处理的优先专题之一，并在任职期间，多次与青年建设和平者对话，包括在 2019 年 4 月联合国经济及社会理事会青年论坛上这样做。同样，自 2015 年以来，建设和平委员会为年轻的建设和平者提供了平台，通过国别会议、访问和专门的专题讨论，介绍他们的工作和政策建议，最近一次是在 2019 年 11 月，由萨尔瓦多倡议，由哥伦比亚担任主席。受冈比亚和吉尔吉斯斯坦青年建设和平者工作的鼓舞，委员会致力于探索进一步支持青年建设和平倡议的方式。

青年与和平与安全会员国

58. 会员国支持实施青年与和平与安全议程的努力，涵盖了第 2250(2015)号决议的所有五大支柱，从促进青年政治参与到人权机制、教育改革和就业政策等。然而，将青年与和平与安全问题转为更广泛的政策框架，对确保国家一级战略和协调行动而言具有关键意义。

59. 国家当局越来越多地承认青年男女所作的地方和国家和平努力，这有助于确保青年人的贡献为决策提供参考。各国议会可通过通过相关立法、委托制定关于青年与和平与安全的国家路线图、分配财政资源和支持包容性青年参与，在确保执行青年与和平与安全议程方面发挥重要作用。

60. 哥伦比亚、芬兰、冈比亚、尼日利亚和菲律宾正在制定青年与和平与安全国家路线图。在芬兰，正在与一个青年组织网络合作起草一项行动计划，该计划可以作为其他会员国制定行动计划的蓝图。关于妇女、和平与安全的国家行动计划，但凡是参与性进程制定并获得足够资源的，都已被证明是国家一级行动的重要框架。

61. 第 2250(2015)号决议促使几个国家建立了青年与和平与安全国家联盟，以促进多个利益攸关方的参与。喀麦隆、芬兰、约旦、尼日利亚和斯里兰卡有积极的联盟，通常是在青年主导的志愿组织的倡议下，并在国家当局的支持下设立的。阿富汗、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、印度、伊拉克、黎巴嫩、缅甸、尼日尔、突尼斯和也门正在作出类似的建立国家联盟的努力。

62. 在约旦和挪威的领导下，2017 年成立了一个青年与和平与安全“卫士小组”，它对争取会员国从政治上支持议程起到了帮助作用。

联合国系统中的青年与和平与安全

63. 2018 年 9 月启动的联合国青年战略为本组织提供了内部路线图。虽然它包含五个专题优先事项，因而具有全面性，但它包括了一个与第 2250(2015)号和第 2419(2018)号决议直接接轨的、关于和平建设与复原力建设的具体优先事项。根据青年战略，联合国承诺承认和支持青年为发展、和平与安全、社会正义、预防暴力、减少灾害和风险、人道主义和气候行动作出积极贡献。

64. 根据《青年战略》，联合国还致力于加强高级管理层在与青年有关的承诺和目标方面的问责措施。高级管理人员负责确保将有关青年与和平与安全的目标充分纳入针对其实体的所有战略、政策、预算分配和供资申请。

65. 截至 2019 年 12 月，22 个在役特别政治任务有 14 名青年协调人，包括 1 名驻索马里的全职青年顾问，13 个维持和平行动设有 3 名此类协调人。2019 年部署在 49 个国家和环境中的和平与发展顾问可以为联合国国家工作队提供重要指导，帮助青年更多地参与冲突分析、对冲突敏感的方案拟订和冲突预防工作。联合国国家工作队的青年协调人是外地一级的重要人力资源，在各支柱领域带头实施青年与和平与安全议程。在全球一级，由建设和平支助办公室和人口基金设立的青年与和平与安全联合秘书处对于促进青年与和平与安全议程在整个人道主义-发展-建设和平关系中的协调而言至关重要。必须采取行动，确保联合国内关于青年与和平与安全的内部专门知识在地方、国家、区域和全球各级得到充分利用。

资源配置

66. 资源不足仍然是第 2250(2015)号和第 2419(2018)号决议执行工作所面临的重大挑战。缺乏资源对落实建设和平和保持和平办法及《2030 年议程》构成严重障碍，因为青年与和平与安全是这些全球承诺的加速器。个人、基金和捐助者实施的几项重要举措无法满足《失踪的和平》所指明的关键资金需求，据该份材料记录显示，50%的青年建设和平组织每年运作费用不到 5 000 美元。报告中提出了

为青年与和平与安全行动拨款 18 亿美元的具体目标(A/72/761-S/2018/86, 第 23 和 60(a)段)。

67. 应对该筹资挑战需要调动更多的和新的资源,并把重点转向处理暴力驱动因素和冲突根源的预防性干预措施。这还需要有能力跟踪双边援助,以支持受冲突影响的青年。就联合国系统而言,《青年战略》是对制定一个青年标志、以跟踪进展情况并确保方案拟定有助于增强青年权能和代际公平作出的承诺。从数量上跟踪资金分配的努力必须与对各方案的质量评估相结合;此种评估指明对青年人对和平的积极贡献而进行的投资。

68. 建设和平基金已采取积极主动的措施,通过年度青年促进倡议,支持青年在地方和国家两级为建设和平作出重要贡献。2016 年至 2019 年,基金通过该倡议共投资 5 720 万美元,资金从 2016 年的 270 万美元增加到 2019 年的 2 040 万美元。该倡议所有资金的共 40%直接分配给民间社会伙伴。迄今为止,该倡议仍然是支持执行第 2250(2015)号和第 2419(2018)号决议的最大筹资措施。基金对青年投资的例子包括布隆迪,在那里,受基金资助的一个项目的影响,在内政部之下建立了由 36 名成员组成的党派间青年团体,该团体正在制定一项增加青年参与的战略。在吉尔吉斯斯坦,寻求共同点组织实施了一个建设和平基金项目,采用青年主导的方法来缓解导致激进化的因素,并加强青年人及长者在地方决策中的协作。

69. 一些倡议支持青年主导的组织的建设和平工作。捐助者和合作伙伴可以探索支持青年人能力和领导力的创新方法,如寻求共同点组织的青年 360 倡议,该倡议将正规和非正规青年团体获得财政、人力和技术资源的机会结合起来。

三. 呼吁投资于青年与和平与安全

70. 本报告显示,自安全理事会第 2250(2015)号决议通过以来,在和平与安全背景下支持青年方面取得了进展。青年男女影响了和平进程和人道主义应急努力。在从地方到国家级的政策讨论中,他们就和平与安全问题同决策者进行接触。他们要求建立一个能让他们有意义地参与进来的多边体系。他们表明,自己是有潜力的,在面临多重挑战的世界上保持和平和促进发展方面,可以结成联盟,并成为值得信赖的伙伴。

71. 但是,尽管在包容性方面有了长足的进展,但迫切需要采取更系统的方法来执行第 2250(2015)号和第 2419(2018)号决议。

72. 随着可持续发展目标行动十年的启动,现在是所有行为体加强其在青年与和平与安全方面努力的时候了。“失踪的和平”提出的全面战略建议提供了指导,呼吁采取三项相辅相成的战略:投资于青年人的能力、机构和领导力;处理限制有意义的青年包容和参与的结构障碍;与年轻人协作,将他们视为实现和平的平等和极为重要的伙伴,从而优先注重合作行动(同上,第 59 段)。

73. 为了加快执行这些总体建议，在我们即将迎来第 2250(2015)号决议通过五周年之际，我谨向会员国、区域组织、联合国实体和其他行为体重点提出一些具体建议。

有待安全理事会采取的行动

74. 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) 明确鼓励青年有意义地参与和平与安全努力，包括在特派团任务规定范畴内进行相关的参与；

(b) 在安理会进行国家访问期间，系统性地与不同的青年团体和青年组织代表接触；

(c) 扩大青年人作为情况通报者参与安理会国别专题讨论的情形并使之系统化。

有待会员国和区域组织采取的行动

75. 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) 制定专门的地方、国家和区域青年与和平与安全路线图；

(b) 加强青年男女以有意义的方式参与和平进程以及自始至终地参与和平协定谈判；

(c) 向执行青年与和平与安全议程增加供资，包括为青年主导的和以青年为重点的组织提供可获得的资源；

(d) 按照国际法采取具体措施，确保在武装冲突中和冲突后保护平民，包括保护青年，特别是青年人权维护者和建设和平者。

有待联合国采取的行动

76. 为加快会员国的努力，联合国可以采取以下行动：

(a) 确保在全球、区域和国家各级将青年与和平与安全议程纳入本组织战略和规划文件、冲突分析、框架、倡议和指导工具；

(b) 在国家、区域和总部各级建立青年与和平与安保联络员网络，并在现有人力资源的基础上发扬光大，以确保青年与和平与安全方面的专门能力；

(c) 在可行的情况下，向青年与和平与安全议程的加速实施分配适当资源，包括为能力建设努力和方案干预措施提供资金；

(d) 制定专门的青年(包括在和平与安全背景下与联合国合作的青年)保护指南，将它作为本组织系统新的共同保护议程的一部分。