



第五项议程

联合国青年就业行动

1. 2002 年 10 月，联合国大会第三委员会通过了一份关于促进青年就业的决议草案。¹ 鉴于几乎肯定正式通过该项决议，在 2002 年 11 月的理事会第 285 届会议上，就业和社会政策委员会的官员要求将联合国青年就业行动纳入第 286 届会议的议程。要求国际劳工组织在其后续工作中发挥重大作用的该项决议²确实由联合国大会于 2002 年 12 月在纽约通过。本文件的目的是帮助理事会做好准备对这项要求作出反应，反应途径是提供一份简要概况并更新秘书长青年就业网（YEM）的工作以及强调如果国际劳工组织同意支持这项决议的实施，它将对劳工组织的工作产生的一些影响。

青年就业形势

2. 目前在 15 和 25 岁之间的人口已超过 10 亿，全球近 40% 的人口在 20 岁以下。这些青年人中的 85% 生活在发展中国家，这些国家中的很多人特别容易陷于极端贫困之中。国际劳工组织估计全球大约有 7400 万青年男女失业，占全球 1.8 亿所有失业人口的 41%，³ 有大量青年人从事着工时长工资低的工作，他们在非正规经济中为勉强糊口而挣扎。有

¹ 参阅联合国大会第三委员会的报告，文件 A/57/545，第 7、8、9、10、11 和 17 页。

² 联合国：联合国大会 A/RES/57/165（见附件）。

³ 全球就业趋势，（国际劳工局，2003 年日内瓦）第 1 页，及用于劳动力市场择定关键指标的世界和地区估算，W. Schaible 和 R. Mahadesan-Vijaya，就业文件 2002 / 36，（国际劳工局，2002 年日内瓦）。

大约 5900 万 15 至 17 岁的青年人从事着有害形式的工作。⁴ 当前积极寻找工作的青年人找不到工作的发生率较他们的上一代可能要多 2 至 3 倍。⁵

秘书长青年就业网的背景情况

3. 2000 年 9 月，史无前例人数众多的国家和政府首脑云集纽约，参加在纽约联合国召开的千年首脑会议。在这次会议期间，作为《千年宣言》的一个组成部分，他们决心“制定并实施各种战略，向世界各地青年人提供寻找体面、生产性工作的机会”。⁶ 在这次会议的筹备中，科菲·安南发表了一份题为“我们人民：联合国在 21 世纪中的作用”的报告。在这份报告中秘书长首次提出他的青年就业网：

我正与世界银行和国际劳工组织的领导人一起，设立一个关于青年就业问题的高层政策网，吸收民营企业、民间团体和经济政策上最有创建的领袖参加，以便探索富有想像力的方法，应付这一严峻挑战。我要请这一政策网在一年之内提出一套我可以告诉世界领导人的建议。可能的解决来源将包括因特网和非正规部门，特别是小企业对创造就业所能做的贡献。⁷

4. 在科菲·安南和国际劳工局局长胡安·索马维亚及世界银行行长詹姆斯·沃尔芬森的主持下，青年就业网的 12 名成员高级别小组⁸于 2001 年 7 月在日内瓦国际劳工组织总部首次召开了会议。在这次会议上，科菲·安南强调必须立即采取行动并作出长期承诺实现千年发展目标。他还要求该小组在持续不断的基础上以提供咨询的身份继续与他共同工作。最后，他要求国际劳工组织率先组织青年就业网今后的工作并承担安置一个常设秘书处的职责。

青年就业网高级别小组的建议

5. 该小组的建议⁹鼓励全球领导人履行个人义务，通过一项具体的政策措施，将在千年首脑会议上的承诺转化为行动。要求第一批国家和政府首脑制定国家青年就业行动计划以实

⁴ 一个没有童工的未来：根据《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》的后续措施编写的综合报告（国际劳工局，2002 年，日内瓦，图表 3。

⁵ 青年与工作：全球趋势，（国际劳工局，2001 年日内瓦）第 4 页。

⁶ 联合国：联合国大会决议 A/RES/55/2 第 20 段。

⁷ 我们人民：联合国在 21 世纪的作用，联合国，纽约，2000 年，第 106-111 段。

⁸ Saifuddin Abdullah, César Alierta, Ruth C. L. Cardoso, Hernando de Soto, Geeta Rao Gupta, Bill Jordan, Allan Larsson, Rick Little, Maria Livanos Cattai, Magatte Wade, Ralph Willis and Rosanna Wong。

⁹ 联合国：联合国大会文件 A/56/422。

现创造就业和减少失业的目标，并于 2004 年 2 月向联合国提交这些计划：制定这些行动计划应以审视和自我审视以往国家的政策为基础。之后，邀请 10 个政府自愿作为这项工作的先导，并率先制定它们的行动计划并向其它国家介绍经验。

6. 在制定这些计划中，鼓励这些国家政府吸收青年人的密切参与，并将它们的青年就业行动纳入一项综合的就业政策。不应将就业政策视为众多政策之一的一项部门政策；它更是对所有公共政策的成功动员。
7. 这些建议提出，青年人是财富，不是问题。未来 10 年中，12 亿青年男女将进入工作年龄人口，他们是有史以来教育程度最高、最训练有素的一代新人，是经济和社会发展的重大潜在力量。
8. 此外，这些建议指出青年不仅是未来，而且是当前的一股创造力量。建议避免将青年人称为“明天的”领导，而是作为今天的伙伴。“现在青年人要求人们倾听他们的声音，解决影响到他们的问题，承认他们的作用。他们不愿被视作要别人替他们找工作的目标群体，而是希望人们将他们作为帮助制定共同蓝图和改变每个人未来的发展伙伴。”
9. 最后，该小组提出一项明确的政策建议，可将这些建议综合为四项指导原则：
 - 就业能力：对青年人的教育和职业培训进行投资，并加强这些投资的影响；
 - 机会平等：向女青年提供和男青年一样的机会；
 - 创业精神：使创办和经营企业更为容易，并为男女青年提供更多更好的工作；以及
 - 创造就业机会：把创造就业机会放在宏观经济政策的中心位置。
10. 秘书长将这些建议转交联合国大会主席，2001 年 11 月 19 日，在落实千年首脑会议总体框架的议程中讨论了这些建议。

青年就业网迄今所作的工作和取得的成就

11. 2001 年 7 月，由联合国秘书长主持，国际劳工局局长为东道主，并有世界银行行长的参加，召开了秘书长青年就业高级别小组第一次会议。继这次会议之后在国际劳工组织领导下开展的青年就业网活动可概括如下：
 - 与联合国系统执行主任协调理事会（CEB）方案问题高级别委员会（HLCP）、联合国发展小组和联合国千年项目合作，正将青年就业网的工作纳入秘书长的千年发展目标实施战略中。
 - 正在为定于 2003 年 7 月在国际劳工组织总部召开的高级别小组下届会议做准备。

- 至 2002 年 9 月时，在国际劳工组织总部设立了青年就业网常设秘书处并指定了一名全日制秘书。以上安排之前是一段过渡期，在过渡期间秘书处设在联合国和国际劳工组织纽约办事处。瑞典政府提供了 110 万美元作为秘书处的创办费用。
- 迄今为止，有 6 个国家¹⁰主动响应高级别小组的政策建议提出的率先制定青年就业行动计划的要求并有更多的国家要求国际劳工组织对秘书长青年就业网框架中的青年就业问题提供援助。在这些国家和许多其它国家中已执行或拟定了后续任务，通常会产生制定项目和将青年就业纳入国家政策框架这种具体措施¹¹。
- 高级别小组建立了四个工作组，其中两个组已就高级别小组政策建议（联合国文件 A/56/422）的重点领域，即就业能力、机会平等、创业精神和创造就业机会召开了会议，目的是进一步阐述其建议并就制定行动计划向各国提供指导方针。
- 高级别小组的成员通过他们各自的网络积极宣传青年就业网，从而将秘书长的青年就业网转变为一个众多网络的工作网。
- 联合国秘书处和世界银行是这项行动的积极伙伴，并正在协调对联合国会员国以及高级别小组活动的支持和资源筹集。
- 国际劳工组织和联合国举办了有关青年就业的区域讲习班和一个大型区域会议，并计划进一步召开这类会议¹²。
- 国际劳工组织建立了一个由就业战略司协调的关于青年就业问题的工作组，目的是在其目前开展的工作中提出青年就业问题，在世界银行和联合国秘书处也正在制定相似的战略。
- 国际劳工组织工作组和青年就业网秘书处与国际劳工组织社会伙伴召开了非正式协商会，讨论青年就业网的目标和战略问题。

12. 劳工局正在加强其青年就业活动的一致性，以向青年就业网的工作提供主要支持。这方面涉及三个领域：

¹⁰ 埃及、匈牙利、印度尼西亚、纳米比亚、塞内加尔和斯里兰卡。

¹¹ 最近将采取行动或制定计划的其它国家包括巴林、加纳、印度尼西亚、伊朗、纳米比亚、尼日利亚、菲律宾、沙特阿拉伯、塞内加尔、斯里兰卡和越南。在通过了联合国大会有关鼓励会员国制定这类计划的促进青年就业的决议之后，估计对援助的要求将增长。

¹² 例如国际劳工组织/日本关于青年就业问题区域三方会议（2002 年 2 月 27 日 – 3 月 1 日于曼谷）和联合国关于将青年就业纳入公共投资政策及减贫战略文件框架的专家小组会议，瓦加杜古，2002 年 12 月 3-5 日。

A. 一项政治过程：使政策与行动挂钩

- 制定一项落实联合国大会关于促进青年就业决议的战略计划。
- 向领头国家发起援助，以制定国家青年就业行动计划并与更广泛的国家集团交流经验和方法。
- 将青年就业政策纳入国际劳工组织的《全球就业议程》和减贫战略文件（PRSPs）的主流。
- 巩固高级别小组有关就业能力、机会平等、创业精神和创造就业机会四个工作组的结果，以便向国家行动提供指导。
- 确保青年有力地参与国家行动计划的制定和实施并加强青年中心团体，将其作为高级别小组的舆论宣传组织。

B. “勘察”青年就业问题的挑战

- 绘制一份有关“青年是财富”¹³的统计概览。
- 发展新的统计方法，以监测青年在劳动力市场的情况和经验，并制定有关青年就业问题的针对政策的指标，为青年、低薪阶层和工作在非正规经济中的工人解决培训需求、就业不足和性别方面的限制等问题。
- 开展有关促进青年创业精神和青年就业计划的研究并制定用以仿效的准则。

C. 通过经证实的青年就业网的发展对青年就业的影响促进各项行动和计划

- 通过青年就业网的交互性网址和交流战略推动宣传并分享最佳做法。
- 支持对青年就业行动的交流，包括基层经验，并将这些经验纳入政府的政策中。

关于促进青年就业的决议对国际劳工组织的影响

13. 由联合国 106 个成员国共同提出的联合国大会关于促进青年就业的决议显示了围绕“向青年提供体面、生产性工作”这一千年发展目标以及围绕将秘书长的青年就业网作为实现这项承诺的行动手段方面达成的国际共识和承诺的力度。这项决议（见附录）鼓励成员国筹划关于青年就业的国家审查和行动计划并吸收青年组织和青年人参与。它还邀请

¹³ 联合国：联合国大会文件 A/56/422，第 5 和 6 段。

国际劳工组织与联合国秘书处、世界银行，以及其它相关专门机构合作，在青年就业网的范畴内援助和支持各国政府并对取得的进展开展一项全球分析和评价。

14. 这项决议对劳工局工作的战略影响可在直到 2005 年这一中期阶段有所体现。从现在开始直到 2004 年初，国际劳工组织将根据要求与其它伙伴机构合作，在青年就业网的框架内支持各国开展关于青年就业的国家审查和行动计划。在第二年期间，即从 2004 年至 2005 年初，将要求国际劳工组织与联合国秘书处、世界银行和其它有关机构合作，就这些国家审查和行动计划以及在青年就业网的工作方面取得的进展开展一项全球分析和评价。由于青年问题为国际劳工组织进入国际社会实施千年发展目标的协调努力提供了一个最明确的立足点，一份关于青年就业问题的主要报告将提供一个机会对有关实施千年发展目标 5 年审查的结果产生影响，这份报告将由秘书长于 2005 年末提交给联合国大会。
15. 青年就业网为国际劳工组织提供了一个机会，通过将青年就业问题纳入在最高级别，即国家和政府首脑级开展的一项政治进程，以及在这项努力中获得联合国系统和民间社会合作伙伴的协作来加强其正常工作计划对青年就业的影响。国际劳工组织目前无论在总部还是在外地均根据现有资源提供政策指导并开展一系列计划，这些工作或是直接针对青年人或是与他们间接相关。然而，必须加强其协调机制，以确保加强其有关实现为青年提供体面、生产性工作千年发展目标活动的一致性和影响。
16. 通过国际劳工组织青年就业专题小组机制，青年就业问题正在被纳入主流并被纳入许多技术领域和计划中。仅举一例说明，青年就业网涉及下述与有关童工劳动的国际重点计划的合作：消除童工劳动国际重点计划，帮助进入工作年龄的青年人创造生产性和体面工作的条件，并确保他们不从事有危害的工作。
17. 由于经常预算资源可用于支持实施联合国大会的决议，因而青年就业问题为国际劳工组织筹集预算外资源提供了一个主要机会。瑞典已经率先为青年就业网秘书处提供资助，其它捐助国，包括日本、西班牙和荷兰已提供资助或正在考虑对青年就业行动提供支助。为了对这些行动进行投资并充分发挥它们的潜能，将制定向捐助者提交的有关要求国际劳工组织给予援助的国家的支助项目建议书，将其作为为青年就业筹集资源总体工作的一个组成部分。通过在联合国系统内并与世界银行和其它外部伙伴进行协调和进行费用分摊活动，青年就业网有助于扩大国际劳工组织青年就业工作的范围和影响。¹⁴

¹⁴ 例如，在最近的一次由联合国于 2002 年 12 月 3-5 日在瓦加杜古举行的关于减贫战略进程中青年就业问题的会议上，八个参与国呼吁在其减贫战略文件和公共投资预算中为青年就业问题分配更多的资源。

结 论

18. 国际劳工组织在青年就业网中的领导作用向该组织提供了一个机会，继续加强在青年就业方面已达成的国际共识并在就业问题上以前瞻性的战略影响国际议程。青年就业确实是《千年宣言》的一个组成部分，可被视作为实现包括与减贫相关目标在内的其它千年发展目标的重要贡献。青年就业网使国际劳工组织有机会以一种积极的方式将其价值纳入国际发展议程和政策讨论中。它也向国际劳工组织提供了通过具体和突出的行动表明其政策的机会。

19. 根据上述内容，就业和社会政策委员会不妨建议理事会：

- (a) 注意联合国大会关于促进青年就业的决议（A/RES/57/165）；
- (b) 要求劳工局根据要求对各国政府制定国家青年就业审查和行动计划的工作提供援助和支持，并不迟于 2005 年 5 月开展一项有关这方面取得进展的全球分析和评价；
- (c) 要求劳工局定期向理事会报告有关青年就业网在实施联合国关于促进青年就业决议方面取得的进展。

2003 年 1 月 31 日，日内瓦。

待决问题：

第 19 段。

附 件

联合国关于促进青年就业的决议

大会，

重申《联合国大会千年宣言》所述，各国元首和政府首脑决心拟订并执行战略，向各地青年提供寻找体面、生产性工作的真正机会，

回顾并重申 1990 年以来联合国各次主要会议和首脑会议所作有关青年就业的承诺及其后续行动进程，

回顾其 1999 年 12 月 17 日第 54/120 号决议，其中赞赏地注意到 1998 年主管青年事务部长世界会议通过的《关于青年政策和方案的里斯本宣言》，其中阐明了对青年就业的重要承诺，

又回顾其 2001 年 12 月 19 日第 56/117 号决议，其中除其他外，欢迎秘书长倡议建立一个青年就业网，并请他继续落实这方面的倡议，

确认青年人大有助于促进可持续经济增长和社会发展，并表示深为关切世界各地存在严重的青年失业和就业不足现象及其对我们社会未来的深刻影响，

又确认各国政府在教育青年人以及为促进青年就业创造有利环境方面有主要责任，

1. **注意到**秘书长青年就业网高级别小组所做的工作及其政策建议；
2. **鼓励**各会员国编写关于青年就业的国家审查报告和行动计划，并让青年组织和青年人参与这一进程，除其他外，考虑到各会员国在这方面所作的承诺，尤其是《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》所载的承诺；
3. **请**国际劳工组织与秘书处及世界银行和其它有关专门机构合作，在青年就业网范围内，应要求协助和支持各国政府在编写国家审查报告和行动计划方面所作的努力，并对这方面的进展情况进行全球分析与评价；
4. **请**秘书长向第五十八届会议报告本决议的执行情况，包括青年就业网所取得的进展。