

相信会更好：从政策到实践

--- 联合国秘书长青年特使关于促进青年参与、青年受益的问责关系的报告

目录

前言.....	3
概要.....	5
1. 引言.....	9
2. 研究方法.....	14
2.1 采样.....	14
2.2 分析.....	15
2.3 局限性.....	16
3. 研究范围.....	17
3.1 联合国国家工作团队代表.....	18
3.2 政府代表.....	19
3.3 青年团体和青年网络.....	20
4. 主要发现.....	20
4.1 创造有利环境.....	21
4.2 哪些联合国实体在支持青年.....	25
4.3 谁得到了支持.....	28
4.4 支持内容是什么.....	30
4.5 流程和平台.....	32
4.6 培训和工具.....	36
4.7 自愿国别评估.....	38
4.8 反馈.....	41
5. 成效如何?.....	42
5.1 有何成效? 何处有成效?.....	44
5.2 联合国国家工作团队的工作成果.....	46
6. 建议.....	50
6.1 联合国实体对青年的直接支持.....	50
6.2 联合国实体对青年的间接支持.....	52
6.3 加强联合国实体的作用.....	53
6.4 结论.....	55

前言

惟有让青年参与进来、提供想法、贡献能量，我们才能朝着实现《2030年可持续发展议程》目标迈进。事实上，我们现在面对的许多挑战，无论是气候变化、贫困、人权问题，还是边缘群体的社会接纳问题，都与青年的生活息息相关。因此，我们必须让青年有效参与重要决策，参与方案讨论，当发展承诺无法兑现的时候，让他们有途径向责任人问责。

本报告中的研究展示了联合国如何支持青年，使他们能够参与不同国家各级政府的决策及问责过程，这其中不乏机遇，也有挑战。这些研究展示了青年如何找到向责任人问责、监督其行为的新方法，如何提供新的想法、实践及政策方向。此外，大量研究讨论了青年如何组织起来参与决策并得到政府回应。其中最重要的手段是加强青年、政府与联合国这三者间的社会问责关系。

然而，青年指出我们做得还不够：我们应确保参与的青年群体更多样，行事方式更有效，从而带来积极变革。他们对我们提出善意的批评，要求我们果敢坚定，实事求是地评估我们的成果、影响力以及不同环境下可能出现的不同结果。此外，新冠疫情迫使我们在很大程度上转向线上，并重新思考该采取怎样的参与模式。在这样的大背景下，许多国家开展了由青年领导的社会运动，说明青年希望我们灵活应变，充分把握机遇。

在这一过程中，我们必须积极拥护“我们的共同议程”。该议程系联合国秘书长最新的行动议程，清晰地指出了我们应该如何合作，共创美好未来。其中，最重要的建议便是团结全球青年；我们需要重建公信力，排除一切障碍，从而建立富有意义的代际伙伴关系。

我希望我们的读者能从这份报告中获得启发，借此机会反思自己的工作，评估其是否能有效地帮助青年参与决策及问责过程，从而促成可持续发展目标的实现。我们积极付出，即使在最不利的环境中，我们的努力也已初见成效。现在，让我们回顾过往，倾听青年对我们工作的评价与期待，并通过与组织及政府的积极合作，竭尽所能为世界带来改变。

贾亚特玛·威克拉玛纳亚克
联合国秘书长青年特使

X年X月X日

概要

青年是实现《2030 年可持续发展议程》的核心力量。该议程承诺解决当今和未来世界面临的重大难题，这需要青年的声音、活力和创造力，以确保那些影响他们生活的决定和政策能够兑现这些承诺。

本报告探讨联合国如何支持青年参与决策进程，并让各国政府责任人承担起实现可持续发展目标的责任。报告聚焦联合国五大区域内 37 个国家开展的活动，其中包括对肯尼亚、加纳、泰国、阿尔巴尼亚、约旦、巴基斯坦和危地马拉七个国家的深入研究，展示合作成功的案例，明确面临的挑战以及对未来的展望。

该研究呈现了联合国实体在不同治理层级上所支持的一系列活动和进程，其中包括国家和国际组织邀请青年参与审议和决策的空间，还包括为青年特别打造的、更加数字化的交流机会，让他们与责任人进行沟通，提出关乎自身的重要议题，并推动议程朝新的方向发展。所有这些活动都有可能促进本报告所定义的健康的社会问责关系。

报告还描述了联合国对青年多维度的支持所取得的成果，从意识提高、组织动员和青年赋能，到能力培养、促进协商和积极倡导，再到承诺在行为和政策上做出改变。每一项成果能否实现取决于联合国实体和青年能否在有利环境下共同合作。而每实现一项成果都是迈向变革的重要一步。

报告最后就联合国实体如何支持青年和加强不同背景下的社会问责关系提出了建议，确定了不同有利环境中的支持类型。报告附有一份开源案例研究、工具和其他资源的清

单，供联合国实体和青年参考使用，从而增强自身参与未来工作的能力。

关键信息

青年最常提到的联合国机构是联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金和联合国妇女署，因为它们支持青年参与社会问责行动。青年最常在地区层面获得支持并开展相关工作，其次是在国家层面。然而，进行过深入研究的七个国家提出，联合国实体经常各行其是，实际工作可能产生重叠。

- 几乎所有接受调研的政府受访者都表示自己让青年参与了决策过程。最常见的方式是为青年提供定期接触政府代表的机会，其次是帮助青年获取信息和确保他们参与规划和预算制定过程。

- 这项研究涉及的所有 25 个联合国国家工作团队都表示，它们支持各种各样的社会问责倡议，特别是支持青年参与应对疫情以及疫情后的恢复工作，开展项目实施和制定政策。而对那些技术门槛要求较高的倡议，如参与正式的可持续发展目标评估和后续落实，参与规划和预算制定、立法行动以及对政策和项目的监督和评估，青年得到的支持较少。

- 超过一半的青年受访者称得到了联合国实体的支持，其中包括关于社会问责的培训，以及学习掌握相关问责工具。最常见的支持方式是帮助青年获取信息、数据和证据，其次是基于权利和意识培养的方法论培训，以及在线宣传推广。在使用公共支出跟踪调查、申诉补救机制等更专业的问责工具方面，青年得到的支持最少。

- 联合国国家工作团队和政府首先支持基层群体、女孩和年轻女性以及残疾青年这三类青年群体参与社会问责的

倡议。然而，通过与青年的交流发现，联合国实体的工作地点会影响其对支持对象的选择。例如，他们认为城市中心地区中“与政治相关”的青年群体得到的支持最多，而边缘地区和农村的青年则可能被忽视。

- 联合国国家工作团队发布的成果普遍涉及妇女儿童以及卫生和教育领域。这可能反映出联合国儿童基金会、联合国开发计划署和联合国妇女署的主导推动。其次最常被提及的领域是文化和体育、社会保护、就业和劳动。

- 联合国国家工作团队普遍不愿明确他们支持青年参与社会问责倡议取得的成果。这可能是因为在有利条件程度不同的环境中不易界定结果的好坏。同时，工作成果归功于谁、产生的影响范围有多大等问题同样难以厘清。

- 超过半数的联合国国家小组受访者表示，他们的倡议没有得到监督或评估，或者不确定是否得到了监督或评估。虽然大多数青年表示，自己曾被要求向联合国实体提供某种形式的反馈，但只有约三分之一的人被告知这是为了评估一项与社会问责相关的活动。

主要建议

- 扩大受众面。青年认为联合国实体应该加大力度，支持那些难以接触到的群体和社会边缘群体，可以通过创新筹资机制和在基层民间社会组织的网络中分发小额赠款实现这一目标。

- 提高对可持续发展目标的认识和理解。青年建议，提高未直接参与联合国项目的青年群体对可持续发展目标的认识，并用他们容易理解的语言阐明这些项目的内在逻辑。这包括采用更加简洁明了的措施来推进目标实现。

- 充分利用现有的青年项目。一些青年认为，他们已经

参与了富有成效的倡议活动，和相关责任方进行了沟通。在联合国的支持下，他们可以扩大现有活动规模。通过学习如何更好地运用获取的证据来支持宣传推广，青年可以产生更大的影响力。

- 拒绝表面文章，进行后续跟进。在所有进行了深入调查的国家里，青年认为咨询和决策平台经常做表面文章。为了解决这个问题，联合国实体必须对咨询和平台工作进行跟进，并向青年反馈他们的参与是否真正带来了变化。

- 提高可信度，放大边缘群体的声音。在进行过深入调查的国家中，青年代表们敦促联合国实体利用自身地位和影响力（通常以直接资助政府的形式），为那些更加不易被纳入的（或者政府有时不愿纳入的）青年群体（如性少数青年）开辟空间。在有些地区，政府更倾向和那些不会质疑他们的青年交流，上述建议在这种情况下就显得尤其关键。

- 界定社会问责。即使在有些情况下青年很难实际向责任方问责，加强这方面的工作仍可帮助联合国国家工作团队了解那些受到支持的倡议能够如何改善社会问责机制。这同样有益于联合国团队发现哪个地区的参与逐渐流于形式，哪个地区有改革的窗口期。联合国实体能够学习“改变理论”和参与式监督方法，加强对社会问责的支持。

- 制定明确、相关、现实的目标。联合国国家工作团队应该把自己视为健康的社会问责关系的催化剂，必须理解创造有利环境所面临的挑战和机遇，带着现实的目标进行干预，从而避免过度拔高青年和责任承担者的期望。

1. 引言

联合国认识到，要实现《2030年可持续发展议程》的既定目标，就必须在制定关乎青年生活的决策时，倾听他们的

声音，借助他们的创新能力，鼓励他们的参与。另外，联合国《青年战略》指出，“赋予青年权利、促进他们的发展和社会参与本身就是目的之一，同样也是建设更美好世界的一个方法”。当前世界面临着跨越国界的多种挑战，威胁着 18 亿青年的未来，而其中 90% 的青年生活在发展中国家。因此，青年的参与尤为关键。

本报告根据新的研究，探讨联合国如何支持青年参与决策制定，并让政府相关方承担起实现可持续发展目标的责任，重点关注联合国五大区域的 30 个国家，对以下 7 个国家开展深入研究：肯尼亚、加纳、泰国、阿尔巴尼亚、约旦、巴基斯坦和危地马拉，分享成功合作的案例，展现未来的挑战和希望。报告最后以青年、联合国实体和政府代表的建议作为总结。

整部报告重点关注“联合国实体”、“青年群体、组织、网络”和“政府”之间的关系，这也被称作“问责三角”（见方框：问责关系）。报告同时关注增强和维持问责关系的正式和非正式途径，确保青年的声音得到倾听，确保倡议会带来改变。由于调查者和受访者对“成果”的定义存在差异，本报告对“何为成果”采取多样化的界定方式。这意味着本报告能关注到所研究国家的各种有利环境、机遇和成功案例。

问责关系

本报告收集的数据揭示由联合国实体、其支持的青年和政府中责任承担者组成的“问责三角”之间的核心关系。

“社会问责”这一概念产生于旨在让国家承担责任的公民和民间团体组织的行动，以及政府和其他主体（媒体、私营部门、捐助者）支持这些行动（联合国开发计划署，2010）

的努力。在行动过程中建立起公民和国家之间的信任，为人们提供发声机会。良好的社会问责关系有利于出台更具包容性、更好的政策，为公民提供惩罚不作为责任方的办法。因此大多数情况下，要求三方行为主体之间要达成最低限度的合作。

《青年战略》中强调，联合国实体可以作为青年的合作伙伴和构建社会责任关系的中间人，帮助青年群体、组织和网络，共同向官僚、公务员和民选政治家追责，确保其为实现可持续发展目标做出努力。



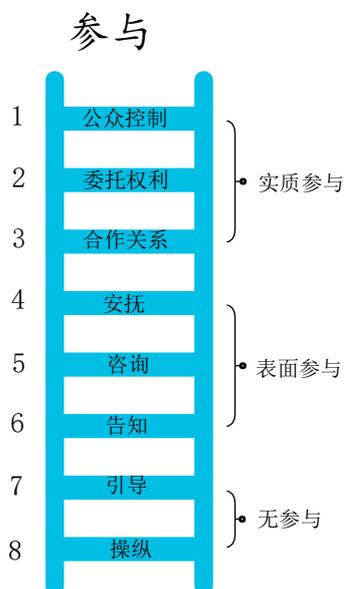
为了实现可持续发展目标，联合国实体使用多种方法，比如提高对重大议题的认识、帮助青年群体组织起来、提升他们收集证据的能力、实施宣传计划、开展社会造势活动等。他们同样也可以为青年和责任相关方创造当面交流的机会，但这通常不是必须或最好的办法。在某些情况下，联合国实体的工作最好和另外两方保持适度的距离。事实上，三方问责关系的主导权问题将直接影响这组关系的可持续性和推动变革的潜力。

本报告的调查结果涵盖了各式各样的活动和进程，其中包括国家和国际组织邀请青年参加审议和决策的场合。在这里，青年团体经常提出证据和前沿技术建议来探讨可持续发展目标所取得的进展以及未来政策。本报告还为青年提供了

一些特别打造的、更加数字化的交流机会，帮助青年敦促责任相关方承担责任，提出涉及他们切身利益的议题，推动议程朝新的方向发展。无论调查对象所在何处，无论调查采用何种途径，报告力求了解联合国实体在纳入青年群体的前中后三个阶段扮演了何种角色，为青年做了什么，又和青年合作完成了什么。在可能的情况下，报告还提供了“问责三角”中两方或三方成员的不同观点。

报告在多处试图与 2020 年版《相信会更好》工作文件中的议题相呼应。这份文件由联合国秘书长青年问题特使办公室、行动援助计划、不停歇发展协会和儿童和青年问题主要团体联合发布。报告调查了青年参加与可持续发展目标相关的问责实施进程的机会，并敦促“问责三角”的行为主体创造参与空间。报告关注的一系列议题包括：针对代际参与和协作面临的挑战所开展的有效参与；以跨领域分析的视角使包容的概念与时俱进，从而完全实现不让任何一个人掉队的承诺；利用跨区域的和本地的空间和实践，为青年挑战并跨越地理界限和结构性障碍做出进一步努力。

《相信会更好》也明确了有效青年参与的原则：机构授权原则、基于权利原则、安全原则、指定性原则、资源充足原则、透明度原则、易获取原则、自愿原则、信息有效性原则，并且要求相互问责并适当考虑多样性和包容性。本报告以这些原则为出发点，探索涉及青年和联合国实体的活动和进程。且报告通过使用研究工具（该工具旨在了解青年参与可持续发展目标决策的质量和性质），在分析方面更加深入。这些研究工具基于阿尔斯坦 1969 年提出的“市民参与阶梯”理论，该理论被广泛引用，并用于对赋能机制的理解（见方框：参与）。



这一“参与阶梯”模型可以帮助分析者了解青年参与的性质和质量。阶梯中的各级反映了公众在推动和塑造不同参与进程的力量大小。

阶梯底端的活动实际可以被理解为真正的参与行为的替代品。例如，有时计划旨在教育人们，却几乎没有留有余地，通过反馈循环调整课程或引入新主题。持怀疑态度的参与者们认为，这种活动只是在做表面文章。阶梯顶部涉及的进程中，参与者处于领导地位并掌控参与的每个阶段（从规划到实施和评估）以及其他共享或委托给他们的权力。

“参与阶梯”模型对青年如何在现实生活中与责任承担者互动的呈现过于简单。此外，它没有表现出活动、进程和平台是如何依据更广泛的有利环境和参与者行动情况在阶梯上动态升降的。

尽管如此，阶梯模型有助于提醒分析者，青年参与不能总是只看表面。那些“不那么强势”的群体的经历和观点也

必须得到展现。这一模型对那些支持青年与责任承担者交流的一方（如联合国实体）而言同样有益，因为能够帮助他们以批判性视角看待青年参与的性质，并就更有效的参与方式提供引导。

本报告首先概述了所研究国家中谁在做什么，然后聚焦具体的正式和非正式的参与进程。在此过程中，简要介绍青年在与责任承担者互动时使用的技术和工具。其中，特别关注了联合国支持的自愿国别评估进程，青年可以通过该机制就政府在实现可持续发展目标方面取得的进展提供反馈。报告同样特别关注跨地域、数字化和非正式空间。青年通过这些空间进行合作、更好地发声，并与责任承担者进行沟通。此外，这些空间中的参与对象，参与方式，难以被纳入的群体所面对的壁垒等内容也同样得到了关注。

调查结果展示了受访者认为能够帮助青年参与决策制定进程和向责任承担者问责的好方法。调查结果同时涉及一些没有达到参与者期望的活动和进程的实例。报告对各国主要趋势与七个进行深入研究的国家中的案例分析与意见进行比较和说明。需要明白的一点是，这两者并不总保持一致，证据有时是互相矛盾的。此外，该研究的初衷并非在统计学意义上反映其价值和代表性。相反，这些发现描绘了一幅新图景，它反映的是联合国实体正在做什么，以及青年如何与政府合作并得到后者的支持。

报告最后就联合国实体如何在不同背景下帮助青年并加强问责关系提出了建议，并确定了各种有利环境下的一系列支持形式。该报告的附件包括一份公开的案例研究、工具和其他资源清单，联合国实体和青年可以利用这些资源来提高未来参与的能力。

2. 研究方法

本次评估采用了混合方法收集数据，即定量的网络调查和定性的关键信息提供者访谈和焦点小组讨论。这些方法于 2021 年 7 月至 9 月同步实施。

2.1 采样

本次评估根据以下原则，选择参与的国家：

1. 优先选择在青年、可持续发展目标和社会问责领域得分高的国家，分数根据 2020 年结果对比“青年 2030”计分卡得出；该计分卡是一项自我报告的战略规划、绩效评价和问责工具，用于记录联合国国家工作团队的联合行动。

2. 按区域比例分配选择，并将联合国 130 个国家工作团队在五大区域的发展协调办公室分布情况纳入考量。

3. 考虑实施评估的可行性，以及冲突事件或其他可能阻碍或加强工作团队在所需时间内收集数据能力的因素。

4. 考虑区域内部的差异性，包括地理、语言和其他因素。

5. 优先选择“青年 2030”快速通道目录中的国家，同时必须增删一些国家以实现区域目标。

根据以上标准，总计选择了 37 个国家参与本次评估。对这些国家的细目分类详见附件。

定量调查

调查旨在对各国和利益相关团体对涉及青年和社会问责的现有做法、模式和优先事项提供定量概述。调查通过网络平台实施，并与所有 37 个入选国家的利益相关方进行分享。调查基于共同主题，针对三个不同的利益相关群体（青年团体成员、政府代表和联合国国家工作团队成员），确保适用于每个群体，同时允许对调查中的关键问题进行比较。

这些主题包括问责背景、参与方式、平台、介入过程、结果和未来可获得的支持。

通过由联合国国家工作团队、行动援助计划和研究团队组成的既有网络联络青年和政府代表。他们受邀参与本次调查，是由于先前参与联合国活动的经历或曾经承担推动青年参与和社会问责方面的角色。各国的驻地协调员办公室，或联合国实体内的指定协调人，从参与青年工作的联合国实体内确定合适的调查对象。

定性数据采集

为深入了解联合国对“问责三角”关系的支持，本次评估从 37 个参与调查的国家中选择 7 个国家深入调查并远程采集定性数据。在每个深入研究的国家中邀请 4 至 8 名青年和联合国国家工作团队代表进行一次焦点小组讨论，时长 1.5 至 2 小时。作为补充，联合国国家工作团队代表与每个国家的政府代表进行 1 至 3 次关键信息提供者访谈，每次时长 30 至 60 分钟。讨论和访谈过后，受访者通常会通过邮件与评估团队分享额外的见解、资源和工具，提供与评估相关的额外背景信息和细节。

2.2 分析

本次评估通过分析调查数据，确定每个受访群体中的关键趋势，在可能的情况下，根据二元分类（回答是/否）进行二次编码，为相关问题生成国家级的分数；对三个受访群体中每个群体的定量数据集都独立进行了分析。在可能的情况下，分析问题以支持数据集之间的三角测量与比较。

定性数据通过焦点小组讨论和关键信息提供者访谈以及开放性调查问题采集获得。这些数据根据预先建立的主题框架进行专题分析，而该框架根据引言中讨论的“参与阶梯”

和《相信会更好》报告制定。初步分析完成后，反复分析定量和定性结论，确保两部分数据集在最大程度上相互补充。

2.3 局限性

同所有数据采集活动一样，本次评估包含不少局限性。这些局限性和可能的解决办法简述如下。

首先，由于本次评估的性质和进行采集数据的时间限制，研究人员主要通过联合国国家工作团队网络和/或由联合国国家工作团队队员提供协助与受访者取得联系。虽然该方法为研究提供了与青年和政府受访群体联系的有利切入点，用其他方式本无法实现，但使用该采样方法也意味着本调查无法代表任何特定国家中所有的青年群体或政府代表。更确切地说，研究结果提供的是与一些相似群体和背景相关的可能趋势指标。

其次，研究人员要求所有三个利益相关者群体的受访者以他们所在机构/群体代表的身份完成调查问卷，而不是基于他们的个人经历或观点。虽然他们中许多人都会从同事那里收集信息以确保他们回答的准确性，但很可能，并非所有受访者在调查时都十分了解他们所在的机构或集体开展的活动。鉴于工作人员之间调动频繁，在联合国国家工作团队和政府调查组这样的情况尤其常见。因此，调查结果应被看作是对于近期正在进行活动的大致概要，而不是对于青年的参与和所获支持的历史记录。

第三，利益相关者和国家之间的响应率处于相对不均衡的状态，这使得调查人员常常无法在利益相关者群体之间进行国家层面的数据比较。然而，从数据集中剔除获得少于两个利益相关群体回应的那些国家（详见下一节）确实有助于在最大程度上确保调查得出的结果具有可比性。

此外，基于网络形式实施调查意味着调查人群仅限于互联网用户。虽然由于其他研究条件限制，这种限制是不可避免的，但这确实意味着不上网的人群的观点可能不会反映在本调查中。然而，因为这个问题与包容性有关，研究团队成员确实与利益相关者就互联网接入这一主题进行了交流，以确保将这一障碍纳入考虑范围。

最后，尽管调查问卷有英文、西班牙文、法文和阿拉伯文版本，但要将它们翻译成参与者使用的所有语言并不可行。这可能导致一些人未完成全部调查，或者部分人不得不使用非熟练的语言接受调查。如有需要，调查小组会与联合国国家工作团队的翻译人员合作，以确保调查能够以更多其他语言实施。所有定性数据的收集均以参与者的偏好语言进行。

3. 研究范围

该调查涉及到 37 个国家/地区的人民。总体而言，共有来自 35 个国家的 433 人参与了调查。为了确保每份调查的答复都得到联合分析，研究人员排除了“三角关系”成员（联合国国家工作团队、政府、青年网络）中只有一方作出答复的国家。因此，本次评估总共采纳了 25 个国家的反馈。25 国中共有 105 名联合国国家工作团队代表、99 名政府代表和 229 名青年网络代表参与了调查。

表 3.1: 25 个受调查国家和地区的区域细分

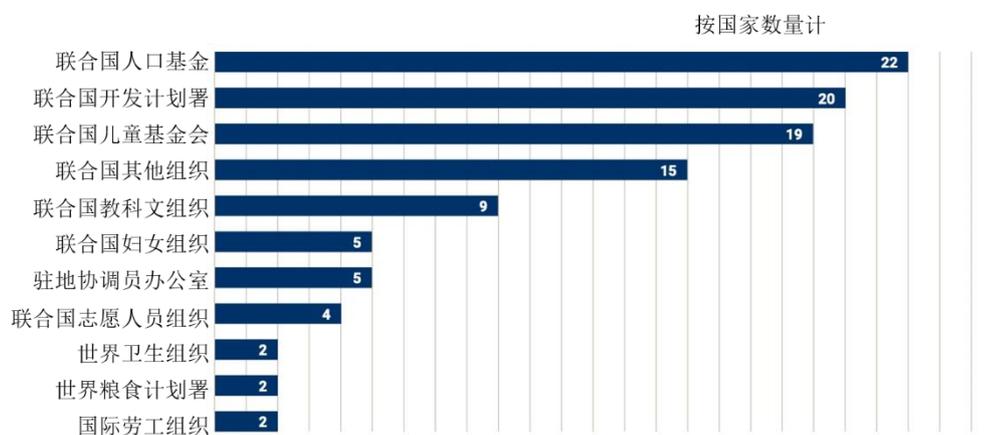
非洲	亚太地区	欧洲及中亚地区	拉丁美洲及加勒比地区	阿拉伯国家
喀麦隆	柬埔寨	阿尔巴尼亚	巴西	伊拉克
加纳	印度	科索沃	哥斯达黎加	约旦
肯尼亚	老挝	北马其顿	多米尼加共和国	摩洛哥

卢旺达	巴基斯坦	塞尔维亚	危地马拉
索马里	泰国	乌兹别克斯坦	厄瓜多尔
汤加			
津巴布韦			

3.1 联合国国家工作团队代表

共有来自 25 个不同国家共 105 名联合国国家工作团队代表参与了本次调查。以下是按照所在部门划分的参与者情况。

图 3.1: 联合国国家工作团队代表的机构隶属关系



“联合国其他组织”类别包括一大类联合国实体，其中有国际移民组织、联合国难民署、联合国艾滋病规划署、联合国人居署、联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处，以及其他只有一名受访者的实体组织。

联合国国家工作团队代表中绝大多数自称致力于处理青年议题，其次是妇女和儿童以及社会保护/志愿服务。而与农业、技术和创新相关的反馈占比最低。

图 3.2: 联合国支持的社会问责领域



3.2 政府代表

共有 99 名政府代表参加了此次调查，分别来自 25 国中的 19 个国家。

图 3.3: 政府代表所在的细分领域



这些代表中的大多数表示，自己是在国家层面工作 (86.8%)，其次是地方层面，较少是跨国/国际层面。

图 3.4: 政府代表的工作层面



3.3 青年团体和青年网络

在本报告分析的 25 个国家中，共有 229 名青年团体或青年网络代表参加了调查。这些青年团体和青年网络自我类型定位大致相同，均由青年领导，专注于青年议题或聚焦于多个领域。

图 3.5：覆盖的青年组织类型

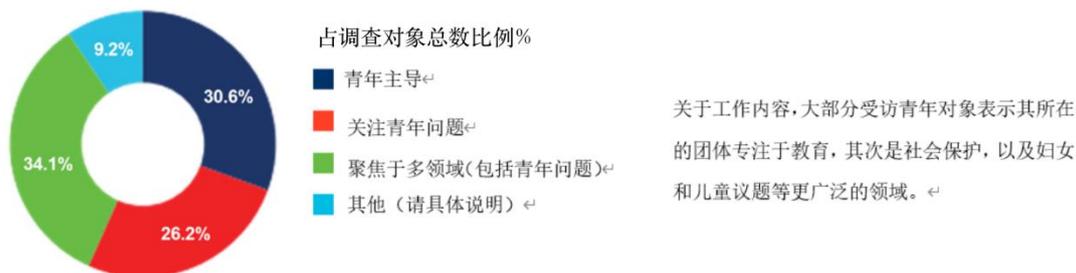
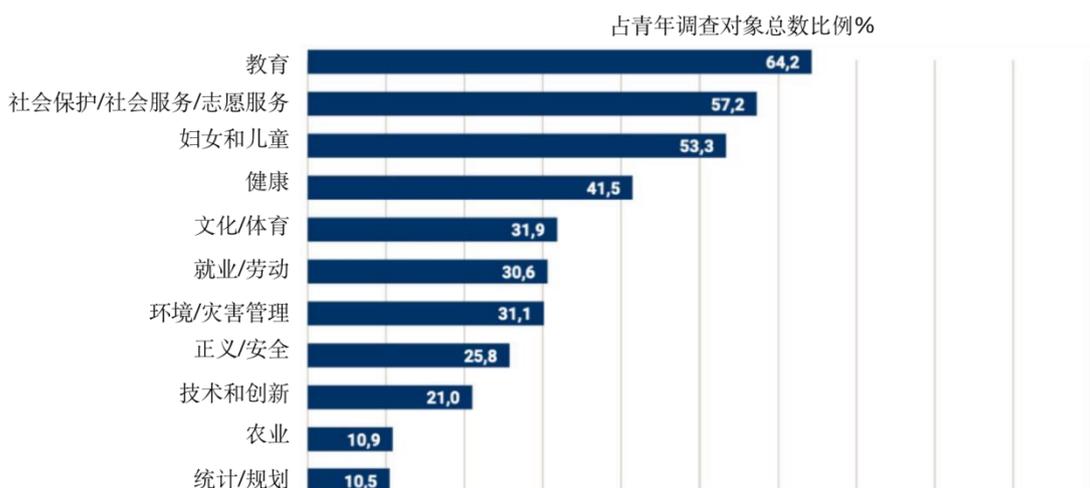


图 3.6：青年团体关注的细分领域



4. 主要发现

本节首先概述“问责三角”成员如何支持青年参与决策制定，就实现可持续发展目标的进展向政府问责。其次，本节将重点放在具体的正式与非正式的参与进程，以及青年与责任承担人互动时得到的技术和工具支持。本节也探讨了在上述情境空间中进行决策的具体对象和参与方式，以及还有哪些群体正在努力想要被纳入这一进程。

本节将进行过深入调查国家的案例和意见与总体趋势分析进行了比较和说明，展示了受访者谈到的支持青年的有

效方式，同时深入探讨了未达到参与者期望的活动与进程的案例。为保护受访者的身份信息，以下仅做描述性分析，只在极少数情况下才细化到国家层面。姓名与组织名称也一并略去。

4.1 创造有利环境

有利于推行社会问责倡议的环境在一定程度上（但不可能完全）决定何种倡议可能得到支持，及其可能实现的变革类型。事实上，社会问责关系在概念上可以被理解为既需要有意愿和有能力的政府，也需要关心且积极的公民。

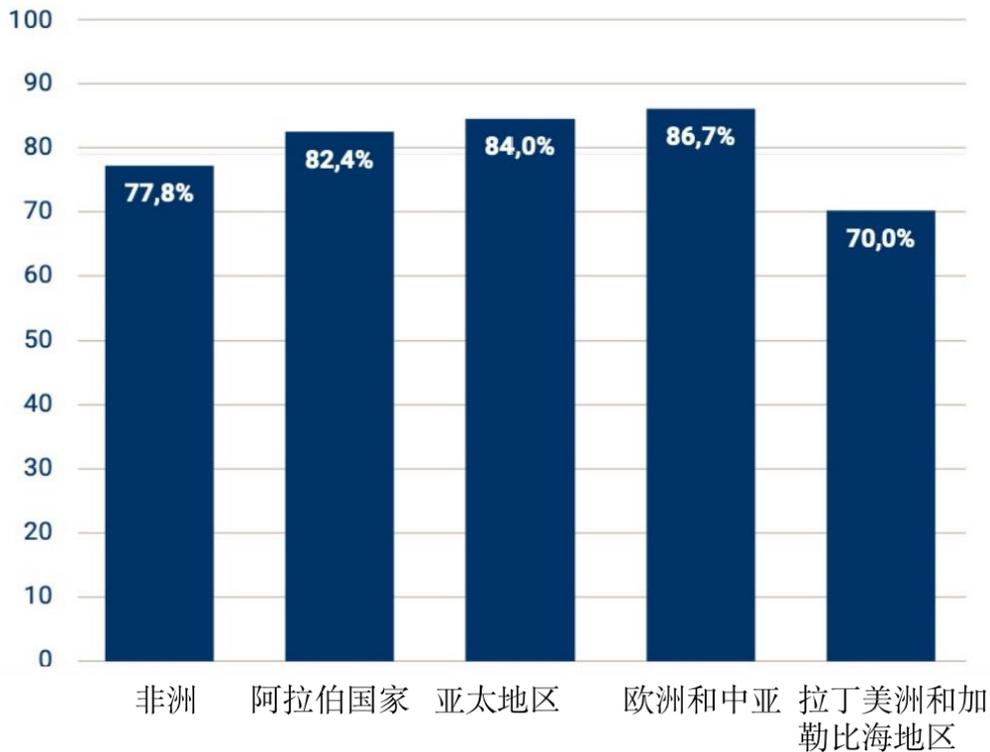
例如，在 X 国，政府可能以便于非专业人士理解的方式提供决策与发展成果的信息；公民也可以要求获取这些信息，并有能力将这些信息运用到宣传当中。相反，在 Y 国，政府在决策时可能出现闭门造车的情况，并刻意传播有关实现所宣称的政策目标进展的虚假信息；而该国的公民可能已经放弃和不愿沟通的责任承担人进行沟通，同时在宣传过程中缺乏运用证据的技巧。

“问责三角”的所有成员都可以发挥作用，为社会问责的进程与关系联络创造有利的环境。虽然政府经常承诺会定期为青年提供参与机会，但联合国认识到，自己可以成为青年的合作伙伴，帮助他们与政府之间建立桥梁。联合国还可以倡导提高与可持续发展目标有关的治理进程的透明程度，并鼓励政府对青年的参与作出更积极的回应。

总体而言，在所有接受调查的地区中，大约四分之三或更多地来自联合国国家工作团队的调查对象表示，青年正参与到社会问责的进程中。欧洲和中亚地区青年的参与度最高，而拉丁美洲和加勒比地区的参与度最低（见图 4.1）。

图 4.1：各地区联合国国家工作团队的青年参与度

占调查对象总数比例%



25个国家中，有24国的青年代表表示他们参与了联合国支持的社会问责过程。然而，只有63%表示联合国实际支持了他们的参与，29.5%表示他们不知道联合国是否提供了支持。这些发现可能表明，不同语境之间以及“问责三角”的成员之间，对于社会问责的定义没有达成共识。（参见：使用“社会问责”概念）

使用“社会问责”概念

“社会问责”这一概念越来越多地被用来描述那些为赋予公民权力并要求责任主体承担起治理等一系列工作而做出的努力。可以说，社会问责最初被用来描述文明社会中的激进主义，这种主义使公民能够制裁失职的管理者。很多学者认为，墨西哥1990至2000年间深化的民主建设是一个很好的示范。

在七个进行深入调查的国家的“问责三角”成员中，我

们发现对于社会问责这一概念人们经常有不同理解。例如，很多成员认为磋商和参与决策制定是社会问责。这种理解不应该被视为误解，因为这些活动是健康的社会问责关系的必要组成部分。然而，这些尚不充分。在很多情况下，参与磋商的公民们几乎没有能力向责任承担者问责，或者无法做后续跟进。

这表明，我们需要考虑联合国支持的社会问责是否能增强问责关系，一方面让责任方反应更积极，一方面创造机会制裁管理不当或者违背承诺的行为。可能可以这样理解，这是为了确保在促使责任者担责方面，“问责”机制获得与公民“社会”机会一样多的重视。尽管这在很多环境下确实是社会问责中更难的部分。

政府有很多方式来创造有利环境，让青年参与社会问责倡议。让人欣慰的是，几乎所有（94.3%）被调查的政府对象都表示青年参与了本国的决策制定过程。他们均表示给青年提供了定期与政府代表交流的机会，为青年提供了获取信息的权利，以及承诺让青年参与规划和预算过程（见图 4.2）。为青年团体提供资金支持、定期报告可持续发展目标的完成进度、承诺预算透明是被调查的政府代表最少提到的支持青年的方式。

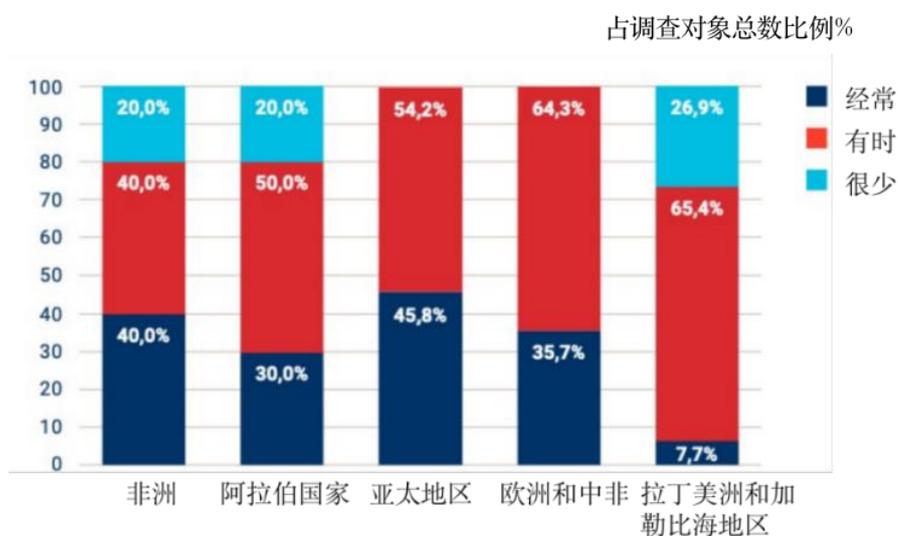
这些发现表明，尽管政府很乐意与青年交流，乐意让他们参与部分管理过程，但是他们不乐意向青年提供那些使对方能向政府问责的信息。

图 4.2： 政府代表的关注焦点



这些发现应该与联合国国家工作团队对各个政府对青年参与响应积极程度的判断结合起来看（见图 4.3）。拉丁美洲和加勒比海地区国家的政府、非洲和阿拉伯国家的政府被认为响应最冷淡。对比之下，亚太地区以及欧洲和中亚地区的政府被判断为响应最积极。

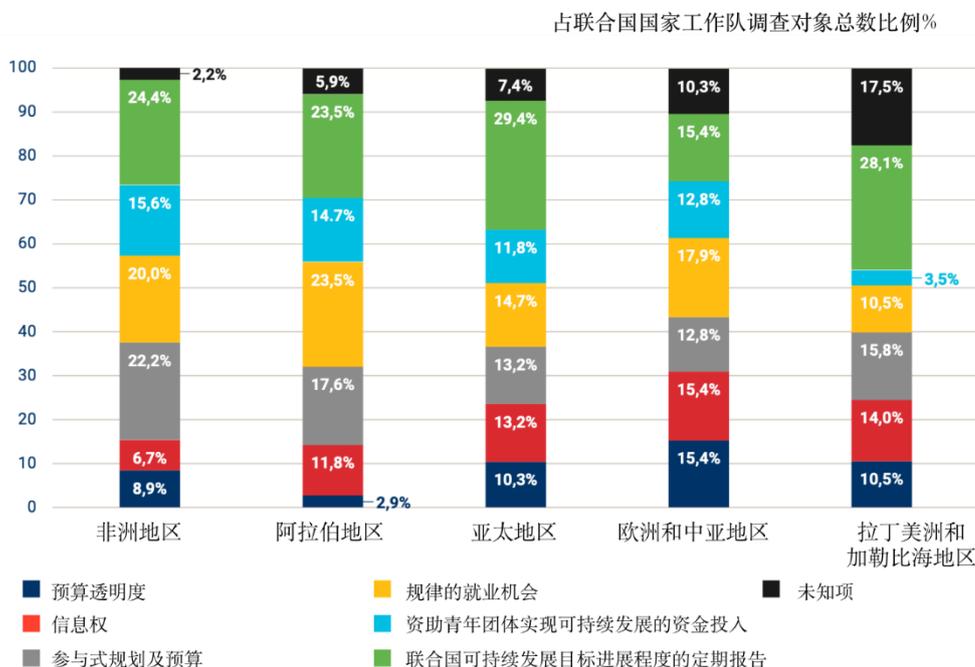
图 4.3： 联合国国家工作团队关于政府响应水平的看法



研究社会问责制的理论家认为，信息获取途径广泛的青年更能够得到政府的回应，并且向政府问责。所以显而易见，在联合国国家工作团队的调查中，来自亚太、欧洲和中亚地区的调查对象认为，他们的政府致力于为青年提供信息获取途径和使用权利，向他们稳定地提供参与实现联合国可持续发展目标的机会。相比之下，在那些政府响应被认为相对冷淡的非洲和阿拉伯国家，政府较少承诺信息获取途径和相关

权利。

图 4.4：各地区政府对不同方式的投入程度



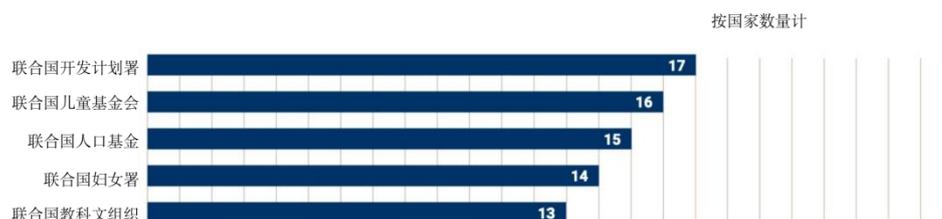
尽管各地区面临的挑战不尽相同，联合国国家工作团队在对社会问责进程的支持方面整体上仍展现出较高水平。这说明联合国实体相信，这些努力是有价值的并能带来改变。接受调查的联合国实体认为，不论外界环境如何，他们都在开展一系列专门活动，构建和加强“问责三角”之间的联系。这是贯穿本报告的主题。

4.2 哪些联合国实体在支持青年

哪些联合国实体为青年团体、网络参与政府工作提供了帮助，这个问题也在调查内容之中（见图 4.5）。在 25 个国家的被调查者中，提及最多的是联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金和联合国妇女署。这也与联合国开发计划署和联合国人口基金的全球使命吻合，体现了联合国儿童基金会和联合国妇女署对儿童、青年和妇女的关

注。

图 4.5：青年认为提供支持排名前五位的联合国实体



有 11 个国家均提及联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国人口基金积极帮助青年参与政府工作。这些国家是：柬埔寨、喀麦隆、厄瓜多尔、加纳、印度、约旦、老挝人民民主共和国、摩洛哥、巴基斯坦、泰国和津巴布韦。然而，以上这组数据未能精确体现不同的联合国实体在不同国家中的活跃程度。例如，在对阿尔巴尼亚的青年的支持工作方面，联合国人口基金被一致认为是主导机构，尽管它与联合国儿童基金会、联合国开发计划署等其他实体相互合作。但是与此同时，也有人认为联合国实体总是单独行动，有时候会忽略与项目中其他实体或青年伙伴的交流（见下框：合作）。

合作

正在进行的联合国发展体系改革旨在加强联合国实体之间以及其与世界各国的青年和政府彼此配合、相互协调、共同合作的能力。对于各国而言，联合国可持续发展合作体系是实现这些目标最重要的工具。它确保了四项关键原则（明确联合国的集体应对能力以帮助各国实现可持续发展目标；发扬与各国公民和政府友好合作的精神；实现各国合作共赢、无一落后的美好愿景；为联合国国家工作团队提供工具以适应各国具体需求和实际条件）在联合国实体各项工作中的基石地位。

受访者指出，联合国儿童基金会的“无限一代”项目是

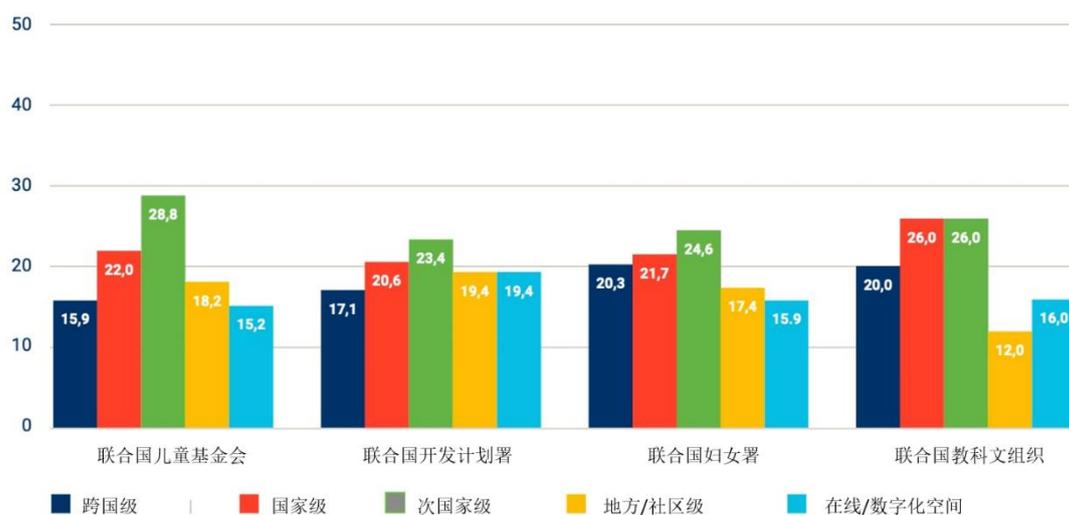
解决协调统一问题的宝贵方法。在肯尼亚和约旦，青年团体和政府代表均强调了“无限一代”提供的“一站式服务”对青年参与的重要性。在约旦，该平台让青年、政府代表和议题专家聚集一堂，在电视直播的见证下共同编制政策法规和建议文件；在肯尼亚，它召集了青年服务组织、政府代表和联合国实体，协调整合了所有与青年相关的干预措施。多部门合作关系作为这项工作的成果之一，将使肯尼亚得到教育、培训或者就业机会的青年总数在 2030 年超过三千万。

在危地马拉，青年组织称联合国在推进社会问责上发挥着独一无二的作用。在这里，许多联合国实体共同努力，在青年和政府之间搭起沟通的桥梁，为青年和政府的有效接触营造良好的政治氛围，从而推进问责关系的建立。对于土著和残疾青年等边缘化人群来说，这显得尤为重要。同样地，联合国实体还通过在各个非长期存在合作或组织关系的群体之间创建联系，增强青年在其中发挥的作用。致力于解决这些问题的组织还会将联合国实体发布的与可持续发展目标相关的数据作为向政府问责的重要工具。

在最常提到的四个联合国实体中，青年表示他们最支持这些实体进行国家以下级别工作，其次是国家级别（见图 4.6）。虽然联合国实体各等级工作占比相似，但儿童基金会似乎在国家以下一级的工作占比最大，紧随其后的是联合国妇女署和开发计划署。这可能是因为在国家层面以下的责任人更容易接触到，而联合国实体在其经常性项目和活动发生的地方更能够发挥中介作用。然而，社会问责倡议可以从跨级别的工作中受益，关系和影响也可以因此扩大（见方框：连接地方和国家参与）。

图 4.6：青年最常提及的联合国实体对各级工作的支持度

占调查对象总数比例%



连接地方和国家的参与

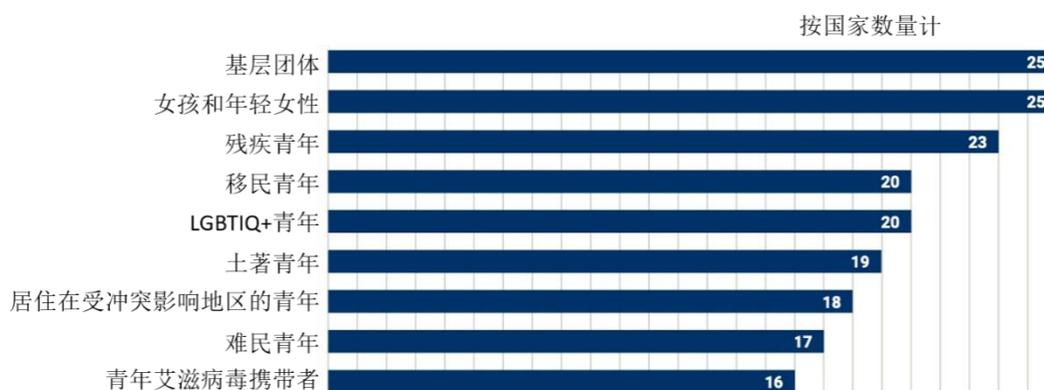
巴基斯坦提供了一个在多个层面（联邦、省和地区）开展工作的优秀案例。在那里，联合国开发署部署了可持续发展目标小组，以支持规划和报告工作开展。这帮助确定了有关青年的优先领域、建议和新设计的干预措施。在联合国开发署的支持下，政府在全国范围内收集了定量和定性数据，以确定政府优先事项。他们咨询了青年、青年组织和社区团体，以及政策制定者、学术界和发展伙伴。这促进了青年团体与政府合作，试行地区一级的可持续发展目标框架，以及可持续发展目标记分卡。用于生成数据的工具是地区级的青年发展指数、数字青年调查、全国青年脉搏项目和一个最佳实践社区。

4.3 谁得到了支持

联合国国家工作团队和各国政府被问及他们经常让哪些类型的青年参与社会问责过程和决策。结果表明，联合国国家工作团队和政府邀请参与工作的三个最主要群体是：基层团体、女孩和年轻女性以及残疾青年。总的来说，联合国国家工作团队报告表明，与政府方相比，参与社会问责的青

年更加多样化（见图 4.7）。不过，这种差异可能反映了政府代表对其他部委和部门的工作缺乏了解。

图 4.7：联合国国家工作团队接触的青年类型



这些结果表明，联合国国家工作团队正在努力确保不遗漏任何人。这些结果还表明，组织安排方面的挑战和政治因素决定了参与者的身份。参加深入调查的国家的受访者提出了这些问题（见方框：首都、联系和教育）

首都，联系和教育

通过与参加深入调查国家的受访者的对话，我们可以了解到联合国实体的工作地点如何影响他们的支持对象。例如，青年经常认为，在城市地区有能力向政府正式注册其组织的那些“有政治关系的”团体才会得到联合国的支持。这意味着边缘地区（通常是农村地区）那些由于能力和他们所关注问题的性质等原因无法注册的团体可能被忽视。一位青年代表如是说：

“令人难以置信的是，国际非政府组织，特别是联合国实体，总是与约旦的皇家非政府组织合作。这些皇家机构会与青年组织竞争，特别是在许可申请方面。例如，当我们作为青年试图向规划和国际合作部申请许可时，如果一个皇家机构也在申请，他们就不会看我的许可申请。”

青年难民是接受调查的联合国国家工作团队和政府代表接触最少的群体之一，这可能再次反映了实施调查的人道

主义考虑相对较少。这也说明了支持不具有公民身份的群体参与社会问责过程的困难。这也说明，纳入那些未享有正当权利的、未被当局关注的或希望自己不被关注的青年群体，难度很大（见方框：包容性创新）。

包容性创新

联合国实体在工作地点努力克服障碍，提升包容性。与联合国人口基金在阿尔巴尼亚开展的活动一样，各实体通常向两类群体提供资金支持：与难以接触到的群体具有实际联系的青年组织和为弱势群体发声的组织。有人认为，这些群体可以组织、陪伴处于边缘地位的青年，帮助他们参与政府活动，确保他们在青年理事会或学校委员会等机构中获得席位。这些举措也可以减少跨部门参与治理的障碍，让参与者更多元，而不总是那些“熟面孔”。

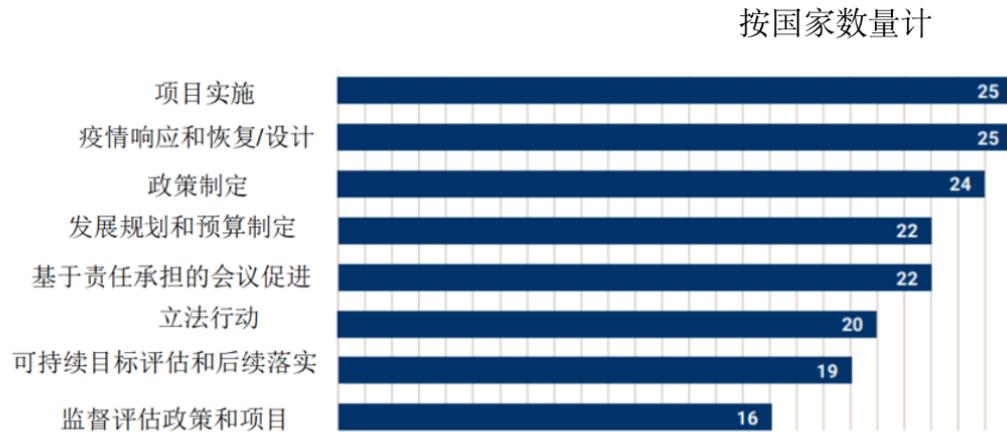
确保边缘化青年的声音被聆听的另一种方法是：为他们设计专门的活动。在肯尼亚，牧民青年峰会就为来自牧民社区的 200 位青年创造了这样的机会。这些青年面临着诸如失业、受教育水平低、激进化和领导力低下等挑战。峰会为来自肯尼亚牧场区县的青年提供了一个平台，供其与政府代表倾诉困难并制定有效对策。

4.4 支持内容是什么

联合国国家工作队受访者被问及他们支持了哪些大类的社会问责举措。19 名受访者称他们采取了所有大类的举措（见图 4.8）。作为联合国国家工作队响应能力的一个标志，在所有 25 个国家支持了新冠肺炎疫情响应、恢复和项目实施，在 24 个国家支持了政策制定。然而，值得注意的是，技术难度更高的举措（如正式的可可持续发展目标评估和后续落实、规划和预算制定、立法行动以及监督评估政策

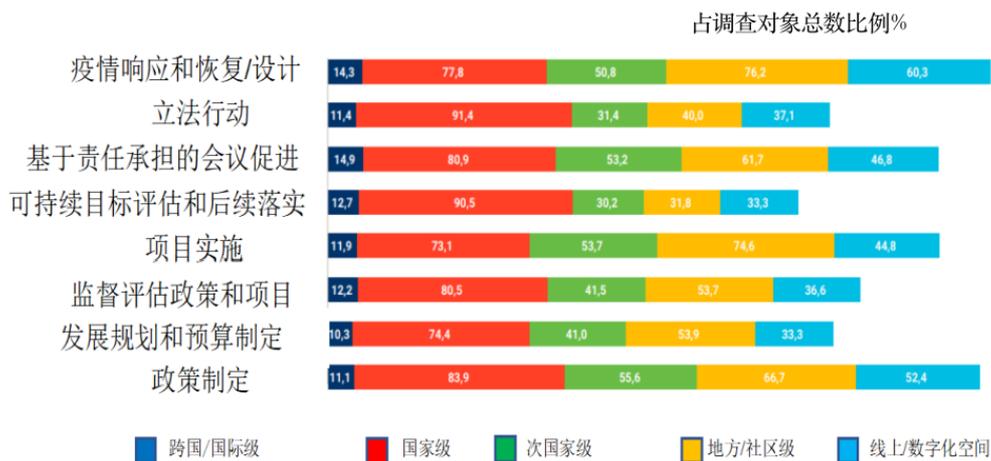
和项目)得到的支持较少。

图 4.8: 联合国国家工作队支持青年的社会问责举措类型



在所有举措中，联合国国家工作队受访者最常提供的是国家级的支持，其次是地方和社区级，然后是次国家级（见图 4.9）。在 25 个国家中，有 23 个国家还指出，他们已经在新冠疫情之后开始进行在线活动（见方框：转向线上：新冠疫情与便利性）。此外，四个联合国国家工作队报告，所有八个类别的社会问责举措均为在线进行。这表明，对于一些组织来说，向数字化转型并没有限制他们的工作范围。

图 4.9: 对不同举措的支持水平



转向线上：新冠疫情与便利性

来自深入调查的七国受访者表示，新冠疫情大流行改变了青年参与的性质，大量活动转移到线上。

在肯尼亚，青年团体将线上平台描述为方便、高效的，是吸引大量青年参与的一种方式。然而，他们提醒说，面对面的接触仍然非常重要，因为它更生动，并迫使政府代表做出更多回应——“政府会感到不舒服，但他们还是会倾听。”

在阿尔巴尼亚，联合国儿童基金会正在支持一个国际非政府组织，以推动“U—报告”项目的开展。“U—报告”这项线上活动旨在为“问责三角”各方提供互动平台，让青年的声音通过在线平台传递到政策制定者耳边。这一国际非政府组织目前正在中学开展一项信息宣传活动，向教师和学生介绍它的工作方式以及它能加强社会问责关系的方法。

在危地马拉，联合国开发计划署与 15 个青年网络合作，对 2000 名青年开展了一项调查，以了解他们对新冠疫情引发的冲突因素和安全挑战的看法。这次 2020 年的调查让青年以一种新的方式分享他们的经历，在疫情爆发时弥合了青年与政策制定者之间的隔阂。青年团体对数据进行了分析，他们在青年工作的优先领域制定了反冲突计划和宣传活动。联合国开发计划署为青年代表与检察官办公室、人权监察员办公室的交流提供了便利。这些办公室的工作人员已经就青年提出的一系列问题制定了具体的计划。

然而，一些联合国国家工作团队和青年代表对数字化支持和数字化参与举措的影响感到担忧。比如，那些无法访问（由于缺乏基础设施或资金）或不具备信息通信技能的人可能会被遗漏。此外，也有人认为数字空间提出了新的安全挑战，可能需要人们重新关注“不伤害原则”，这是一条在从前在线活动相对较少的时代制定的原则。

4.5 流程和平台

《相信会更好》工作文件指出了通过正式流程和空间

（如各级治理平台）让青年承担相应责任的重要性。在接受调查的青年受访者中，近四分之三的人表示，他们的组织得到了联合国的支持，可以参与定期的治理进程，或参加青年可以向政府问责的活动或平台（见图 4.10）。

图 4.10: 受访青年对正式流程和平台的支持态度
占调查对象总数比例%

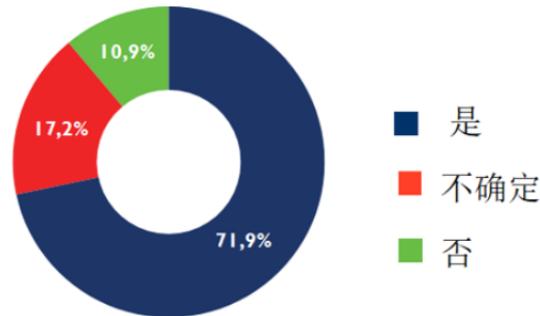
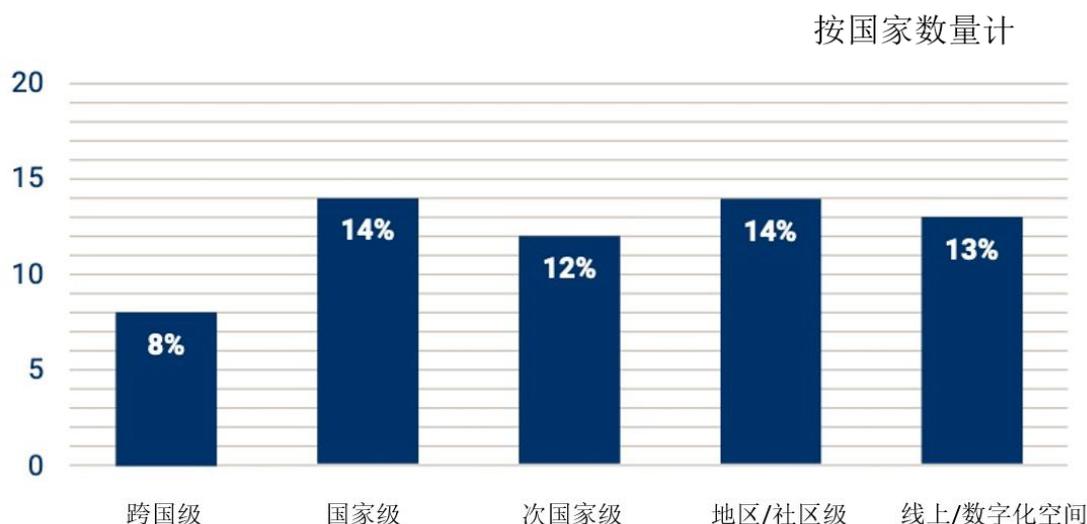


图 4.11: 参与问责平台的其他人员分类（据受访青年）



在青年看来，民间社会或社区团体是他们参与的过程和平台中最常见的类型，其次是国家机构、政府官员以及媒体（见图 4.11）。这可能表明，部分平台主要是公民建立社会关系网、提高认识和参与规划的渠道。

图 4.12: 平台层级（据政府信息）



覆盖五大区域的 15 个国家的政府代表称，他们支持青年有定期机会参与重大进程、活动或平台（见图 4.12）。除了跨国层级的比例偏低外，其他层级的占比大致相当（见方框：跨国平台）。

跨国平台

一名加纳青年代表分享了一个以卢旺达计划生育和安全套使用为重点的区域平台项目。在联合国人口基金的支持下，来自 10 个非洲国家的青年参与者与各国政府代表讨论了 2020 年向全球基金组织申请资金支持的过程。在访问结束时，加纳政府代表已承诺将安全套项目纳入该国的提案中。这位青年活动人士认为，其他国家代表出席带来的压力促成了这一结果。

所有 15 个国家的政府代表均表示，作为他们参与支持的进程或平台的一部分（见图 4.13），青年可以参与发展规划和方案执行。随后，他们也有机会见到政府官员。让青年参与普遍定期审议（政府主导的人权审查程序）和预算编制可能在技术上比较困难，也需要更多的资源。因此，前者只有 6 个国家能做到，后者只有 9 个。

图 4.13：青年可参与的问责平台、活动或进程（据政府信息）



政府代表还分享了联合国如何支持他们运行这些流程和平台。联合国在被调查的 15 国中的 8 个国家里，既支持青年的参与，也为政府一方提供参与的机会。在剩下的国家中，联合国支持青年和政府工作的情况则各不相同。这表明，在许多情况下，联合国实体和各国政府并肩努力，为青年提供参与问责进程和平台的机会（见方框：幕后工作）。

幕后工作

在肯尼亚，联合国人口基金支持该国青年事务部与 25 个青年伙伴一起举行 Kikao 会议，向社会中最脆弱的群体伸出援助之手。这些平台的目标是在县级水平上加速实现可持续发展目标。来自每个县的青年参与者都利用过这些平台参与预算制定。然而，他们有时也能利用这些空间，以政府认为较为缓和的方式，“偷偷地”提出更有争议性的问题。青年之所以能得到这些机会，是因为它们被视为政府（而不是联合国人口基金）开展的项目。确定优先事项后，由青年参与部门工作组负责监督目标的成果和进展。

4.6 培训和工具

社会问责倡议使用各种技能和工具生成责任承担者的绩效信息，从而促进他们积极参与，并向他们问责。这些技能、工具包括线上和线下宣传、媒体的使用、法律行动、参与式监督、数据和预算分析。每一项都要求使用者知晓自己的权利、不同水平的技术能力，也需要政府合作并至少保持最低限度的透明。

总体而言，63.5%的青年受访者获得了联合国实体提供的培训或工具。大约一半的受访者称，他们得到的最常见的支持形式是提供信息、数据和证据，其次是基于权利和提高意识的培训，以及在线宣传（见图 14.4）。最不常被提及的培训类型是艺术行动。从各国来看，巴基斯坦的青年接受的培训最多（11 类），其次是老挝人民民主共和国和柬埔寨（10 类）。

图 4.14：青年网络在问责方面从联合国获得的支持形式



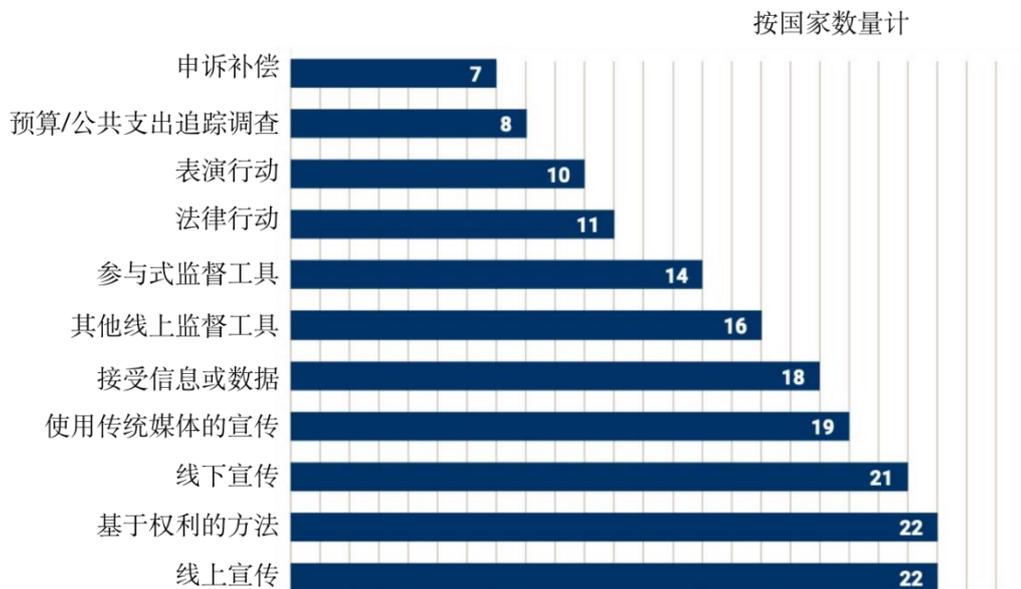
正在使用哪些方法？

受访者被要求给出他们了解社会问责措施的指导、培训和工具的例子。调查者还对联合国数据库进行了检索，寻找类似的工具，展开案例研究。结果显示，被调查国家采取了多元的措施。

几乎所有受访者提及的、通过检索找到的工具都是英文的。大部分是报告和案例研究，但是也有不少联合国国家工作团队和青年组织提供的工具，这些工具在被调查的国家使用。多数例子来自非洲和亚洲，或者是覆盖全球多国。大量案例来自肯尼亚。

在 25 个受调查的联合国国家工作团队之中，四个国家（约旦、摩洛哥、卢旺达和泰国）的代表称，他们有至少 10 种旨在培训青年参与社会问责的项目。所有项目中，被提及最多的是在线宣传和基于权利的方法培训，其次是线下宣传（见图 4.15）。被提及次数最少的是对青年进行申诉补偿机制的培训。这些结果显示，技术性更高的活动（如公共支出追踪调查）和需要政府参与的活动（如申诉补偿机制）得到的支持最少。

图 4.15：联合国为青年提供的培训类型（据联合国国家工作团队）



联合国国家工作团队提供的所有培训中，70%是国家级的。69.2%的受访者表示，接受了地方/社区级的申诉补偿培训。另外，支持线上培训的受访者中，72.9%表示培训在线上进行。支持公共支出/预算追踪调查培训的受访者中，提

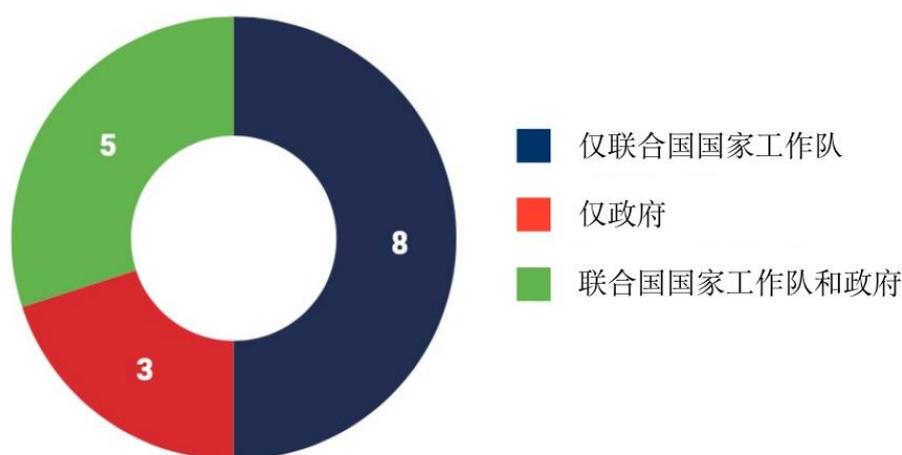
到有国家级和地方/社区级培训的均占 54.5%。这很可能反映了在受调查国家推动社会问责和预算制定的机会。

4.7 自愿国别评估

《2030 年可持续发展议程》鼓励成员国在国家和次国家层面定期推进包容性自愿国别评估的进展。评估由各国政府领导，涉及多个利益相关者。评估报告将促进各国分享成功、挑战和教训等经验。

在受调查的 25 个国家之中，18 个国家的受访者指出，青年参与了最近一次自愿国别评估（见图 4.16）。但是，在这些国家里，各利益相关方有时无法达成共识。比如，有三个国家的政府指出，青年参加了最近的自愿国别评估，而联合国国家工作团队没有参加。有八个国家的联合国国家工作团队指出，青年参与了自愿国别评估，而政府没有。这可能是由于，各方对自愿国别评估的信息获取、了解程度不尽相同。

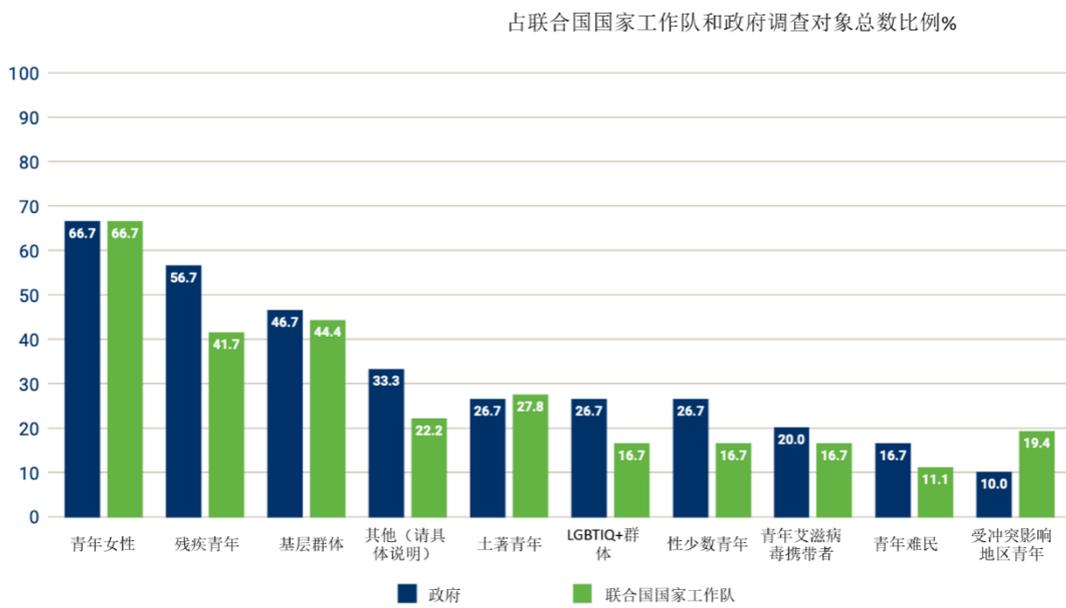
图 4.16: 联合国国家工作团队/政府提及青年参与自愿国别评估的国家



联合国国家工作团队和政府代表被问及自愿国别评估中包括哪些青年群体（见图 4.17）。他们普遍提及女孩与年轻女性，随后是残疾青年和底层群体。受冲突影响地区的青

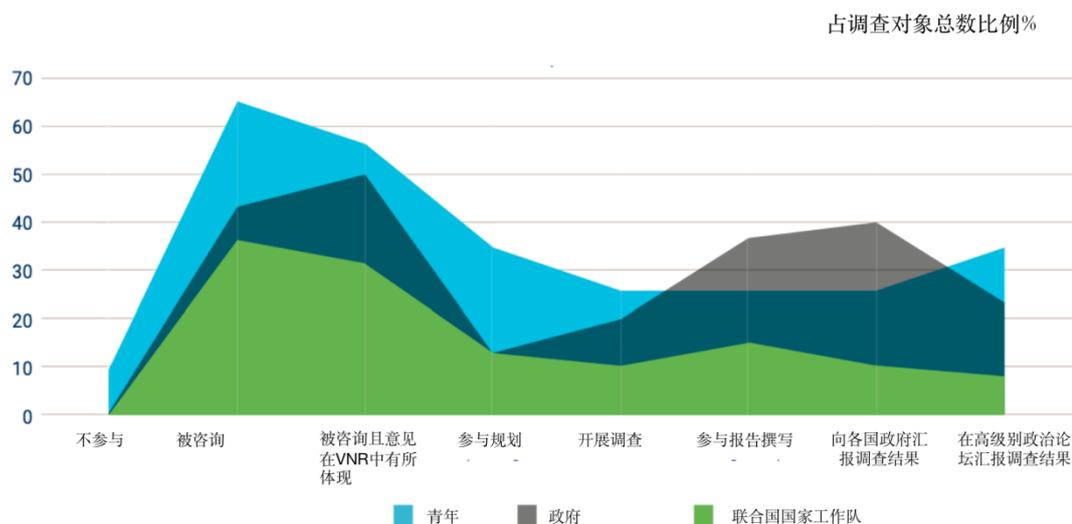
年、移民和难民是最少被提及的群体。这可能说明，各方均努力帮助传统意义上的边缘化群体参与社会问责，而帮助身陷人道主义危机、被视为无国籍的群体参与问责的工作任重道远。

图 4.17: 参与自愿国别评估过程的青年群体 (据联合国国家工作团队和各国政府)



当被问及在自愿国别评估中青年参与的实质时，很显然，青年认为自己主要是被咨询的一方（见图 4.18）。相较之下，政府代表则认为青年的任务应更具实质性或更有意义，包括撰写报告和向当局汇报调查结果。换言之，三方成员的意见常就青年在参与评估时所处的位置产生分歧。这可能预示了在许多情况下，评估过程会是“有别于从前的”，也可能指出了青年影响进程的潜在阻碍。

图 4.18: 青年、联合国国家工作团队及政府代表对青年参与自愿国别评估 (VNR) 进程的认识



尽管如此，据联合国国家工作团队称，青年确实有机会参与于 2012 年成立的联合国可持续发展高级别政治论坛，并在该论坛汇报自愿国别评估的调查结果，从而监督并指导可持续发展目标的实现。此次深入调查也展现了联合国实体和各政府支持青年成为自愿国别评估一份子的案例（见方框：泰国的自愿国别评估）。

泰国的自愿国别评估

在联合国人口基金的支持下，泰国发展事务司于 2021 年引导开展了一次自愿国别评估作为该调查的一部分，他们邀请了三个青年网络加入，并请他们分享对报告初稿的评价。尽管几个青年网络并没有提出实质性修改意见，他们还是提出了很多想法，关于如何才能支持青年更普遍地参与与可持续发展目标相关的未来决策，尤其是自愿国别评估过程。

这些青年网络认为，大部分青年网络对可持续发展目标的认识水平还较低，潜在的解决方法是将可持续发展目标的相关信息纳入全国性教育课程。他们还提议，应当给予青年时间和资金以从事与可持续发展目标相关的项目，并计入青年的学校学分。最后，他们呼吁，提供更多的渠道，让各人

群都能参与自愿国别评估的进程，包括更多的线上机会。以上三项建议都被纳入了最终报告。

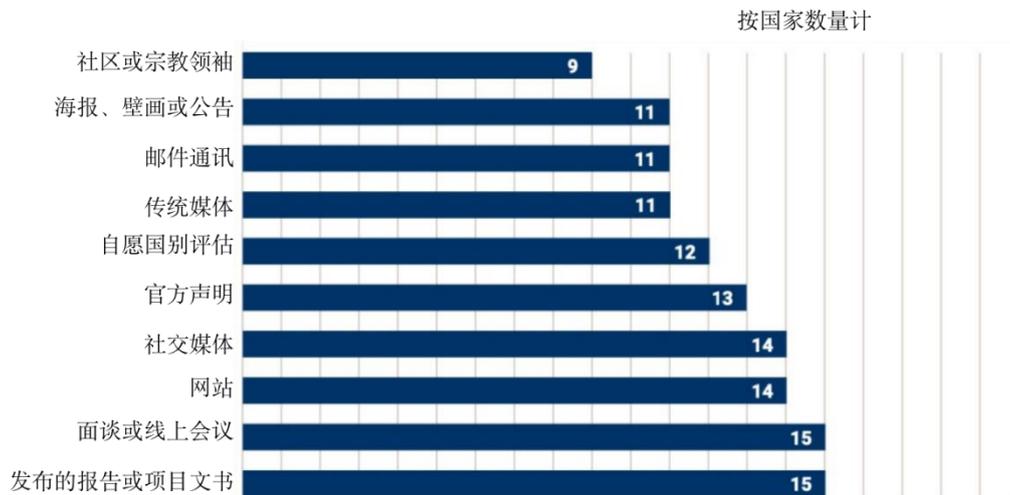
一位泰国政府代表在仔细回想该过程时表示，让青年参与在纽约举行的可持续发展高级别政治论坛的发布会有一项潜在的好处，那就是泰国官员和青年能在此次出行之外进行一些非正式对话。这些对话使得以深入了解青年对于可持续发展目标相关议题的看法，并推动与会者长期继续相关工作。

4.8 反馈

闭环式反馈机制和参与式评估在建立稳固的社会责任关系中发挥着重要作用。闭环式反馈指的是责任承担者如何响应那些向他们问责的人，包括承诺考虑他们的建议，或完全改变一项既有服务或政策的方向。参与式评估可以使那些得到项目、服务和政策支持的人能够使用生活中有实际意义的价值观和衡量指标参与评估。

被提问的政府代表通常表示，他们会通过社交媒体、发布的报告或文件，以及面谈或线上会议等形式来让青年了解最新情况（见图 4.19）。相较之，传统媒体、社区或者宗教领袖，以及自愿国别评估，则较少被描述为沟通机制。这可能反映出，为了让青年了解政府的回应，政府努力“去年轻人多的路”，但这也同时增加了将那些没有能力获取或理解报告和项目文书内容的人排除在外的可能性。

图 4.19 青年了解可持续发展目标最新落实情况的方式（据政府信息）



超过半数的联合国国家工作团队受访者表示，他们的举措并未或者不确定是否受到监督或评估（见图 4.20）。尽管大多数的青年都表示，他们或多或少被要求向联合国实体提供某种形式的反馈，但只有约三分之一的人认为这与一项具体的社会问责活动的评估有关。尽管事实结果是鼓舞人心的，这仍可能反映出了一种有力的参与式评估反馈传统的缺乏。

图 4.20：青年被要求就联合国对青年支持提供反馈的经历
占青年调查对象总数比例%



5. 成效如何？

研究参与者按要求反馈了联合国实体在参与可持续发展目标决策和向政府问责两方面对青少年提供帮助的成效。然而，界定成效并衡量社会问责倡议的影响是很困难的。很

多参与者担心他们所认为的自身工作带来的成效并不会在评估中得到认可。

除此之外，各国对于成效的判定各不相同。例如，在一些有利的环境中，联合国支持所带来的好处是，通过可持续发展目标连结了青年组织并协调了他们之间的关系。而在其他环境中，政府能广泛贯彻联合国推荐的规则、政策和法律就已经是很不错的结果（见方框：机会窗口与重要关口）。

机会窗口与重要关口

国家总是在发展变化。各项事务和新的领导人不断出现并占据大众视野，制度、经济发展和社会规范逐渐适应内外形势变化。这为各类社会问责倡议提供了一度不可能实现的机会窗口。通常情况下，通过组织政府中的改革派和政府之外能够提供技术帮助和政治基础的人，机会得以展现。联合国国家工作团队在巴基斯坦的工作就采取了这种形式，在关键政府部门、技术专家和青年团体中发挥了组织和连结的作用。

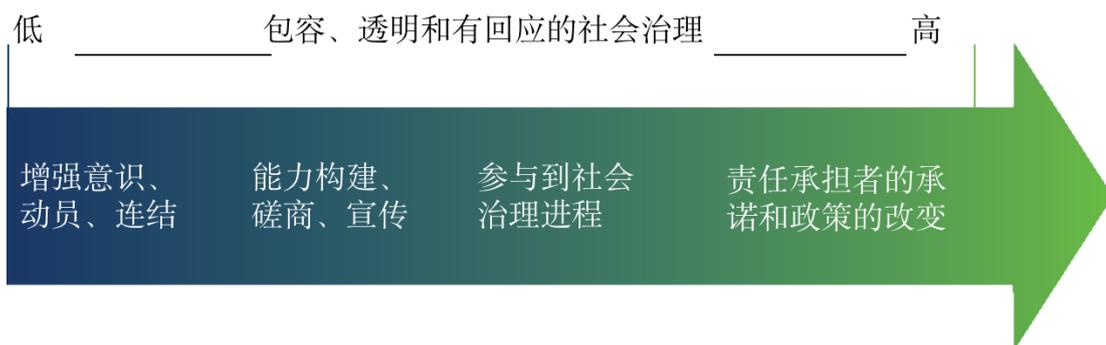
有利的环境同样快速变化。尽管其变化通常难以预知，但这样的情况仍然是“重要关口”。例如经济下滑、疾病传播、新能源的发现或者是政变。在阿尔巴尼亚，我们与研究调查对象的讨论揭示了正在发生的政治经济变化如何支持和促进了联合国国家工作团队的工作。同时，联合国国家工作团队在约旦的工作者认为，“他为她”组织的青年成员在提升对家庭暴力事件增长的认知和在新冠疫情管控中寻求帮助的事务上发挥了积极作用。

相应地，这一部分用序列图展示联合国为青年提供帮助的潜在成效。成效涵盖了从增强意识、动员、连结到能力构建、磋商、宣传再到促进平台与青年与责任承担者定期共同

参与社会治理，最终到责任承担者的承诺和政策改变。

理论上来讲，在更加包容、透明、响应度高的有利环境中，这些成效更易逐步实现。但是，这些成效没有高低之分。每一个成效对于促进社会问责关系的健康发展都有重要意义。

图 5.1 将这些潜在成效以序列形式呈现。



5.1 有何成效？何处有成效？

14 个国家的青年分享了与可持续发展目标有关的成效。青年认可的成效中，最常见的是国家层面，继而是线上或数字化空间、地方或社区层面。尽管大多数青年从众多层面给出了各种成效，但也有特例：阿尔巴尼亚青年的回答集中在国家层面，危地马拉和泰国则仅聚焦地方或次国家层面。

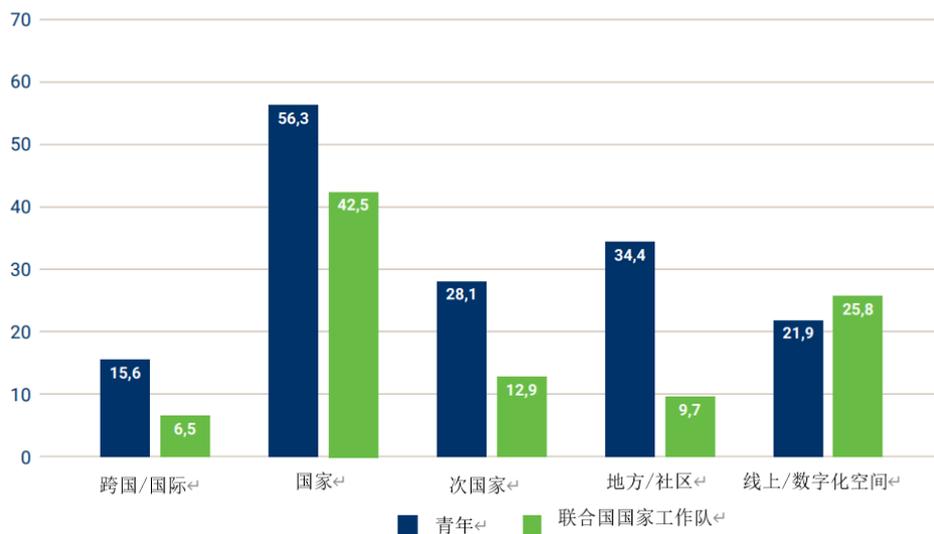
图 5.2：青年分享的成效层面



来自 9 个国家的联合国国家工作团队的受访者同样分享了他们所认可的成效。他们对于国家层面的成效都持认同态度（见图 5.3）。次之，有 5 个国家（柬埔寨、加纳、印度、摩洛哥、乌兹别克斯坦）的受访者认同在次国家和地方层面的成效；4 个国家（危地马拉、约旦、摩洛哥、乌兹别克斯

坦) 的受访者认同在网络空间的成效。对于网络空间成效的认可在一定程度上反映了自新冠疫情以来, 网络空间的使用度和青年担任网络问责主体的支持度不断提高。

图 5.3: 青年和联合国国家工作团队认可成效的层面



联合国国家工作团队认可的成效普遍与妇女儿童、健康、教育领域有关, 这在一定程度上反映了联合国人口基金、联合国儿童基金会、联合国开发计划署和联合国妇女组织的主导。提及次数次之的领域是文体、社会保障、就业和劳动。这可以归因于这些关注青年的组织也往往有权监督这些领域。这一现象也反映出人们通常持有的误解: 民生、安全、公平正义和规划等都是“大人的事情”, 与青年无关。

图 5.4 联合国国家工作团队认可成效的领域



青年同意联合国国家工作团队的观点, 大部分成效与妇女儿童和教育有关。然而, 他们没有提及任何公平正义和安全领域的成效, 但却提及了科技和健康领域的。这表明人们

对于联合国认可成效的影响有着不同的理解。

图 5.5：青年认可成效的领域



5.2 联合国国家工作团队的工作成果

图 5.5 展现了联合国国家工作团队和青年受访者的工作
在实践中的成果，并解释了该成果对社会问责关系的重要
性。

一方面是那些提高青年的意识并动员和建立青年网络的
举措。例如，在危地马拉，联合国驻地协调员办公室已经
率先在大学通信和国际关系专业的学生中提高对可持续发
展问题的认识。希望这些学生在不久的将来能够很好地参与
决策论坛并与政府接触。同时，自 2015 年以来，联合国妇
女署一直支持着全球“他为她”运动在约旦的阿拉伯世界分
支。在联合国妇女署的支持下，该运动已在约旦王国各地动
员了 30,000 多名青年，并在大学和社区招募了 500 多名志
愿者，传播有关性别平等和人权的认识。

对许多人来说，下一步是支持青年就对他们重要的问题
进行协商和倡议。例如，在阿尔巴尼亚，联合国儿童基金会
努力确保政府在减少校园暴力的倡议中能够听到青年的声
音。这项工作的一部分是与 20 所学校的 1000 名学生举行圆
桌会议，收集信息。该项工作还聘请了一名技术顾问，根据
收集到的信息来帮助制定促进积极行为的地方和国家战略。
同时，在肯尼亚，联合国人口基金与青年网络合作，支持通

过“青年宣传车”在全国各地开展活动，询问青年影响他们的问题，并提高青年的权利意识。最终，在内罗毕举行的 2019 年国际人口与发展会议期间，青年向政府代表宣读了活动起草的公报。

在某些情况下，建立平台，让青年和“问责三角”另两方之间有更多的定期接触也很重要。例如，在约旦，联合国实体支持建立青年和平与安全 2250 国家联盟。该联盟由 22 个成员组织组成，代表国际非政府组织、非政府组织、青年组织和学术界，在全国为和平与安全而努力，并在青年事务部的领导下运作。该联盟目前为其成员提供网络沟通机会，并定期与政府官员和国家政治领导人就共同议题进行交流。下一个挑战是如何将这一活动转化为行动（见方框：从宣传到实施）。

从宣传到实施

尽管有很多证据表明，约旦的联合国国家工作团队与青年和政府代表之间有着密切的工作关系，此次受访的青年仍清楚地知道未来的挑战。他们认为，“联合国人口基金使我们能够与青年事务部以及王储组织会面，讨论和平与安全相关的青年问题，这在约旦很重要”。然而，联合国可能需要加大支持和影响，确保落实他们给政府的建议。事实上，有人担心，联合国与官员的会面往往很少采取行动上的措施。

其他接受深度调查国家的青年也有同样的担忧。他们表示，虽然联合国实体经常支持与责任承担者建立网络联系、动员、提高能力建设和参与机会，但并没有很好地跟进。同时，他们还坚信联合国实体应利用其对政府的影响力，确保建议成为现实。

危地马拉的青年组织提到了类似的挑战。他们指出，一

旦达成协议，联合国的行动就结束了，政府有义务继续执行，但有时政府的兴趣会减弱。青年指出，联合国实体采取额外后续行动和监督，确保商定的行动仍然是政府的优先事项，将有助于结束问责流程。

另一方面是政府行为和政策改变的案例。在这方面，重点往往放在具体问题上，将青年的声音和精心挑选的技术和政策建议相结合，从而产生巨大的效果。

例如，在泰国，联合国人口基金与泰国儿童和青年理事会合作，培养青年收集证据、开展性和生殖健康及权利宣传的能力。他们向负责执行预防和减轻少女怀孕法的国家委员会提出了三项建议，并不断通过媒体宣传这些问题，促使泰国公共卫生部在 2020 年发布一份关于确保所有怀孕女孩和年轻女性继续接受教育的部际谅解备忘录。

在阿尔巴尼亚，学生组织的代表受到支持开展针对教育部的宣传，促使学校改变《道德准则》，加强了《2021-2026 年教育战略》对非暴力行为的关注。此后，两万名教师、学生和家长签署了一份关于学校积极行为的协议，确认了彼此之间的义务。

同时，在巴基斯坦，联合国人口基金与联邦以及省级教育部门、总理办公室和青年组织密切合作，在提升校内外青少年和青年的生活技能培训方面，取得了重大成果。其中包括政策变化，将在 2022 年推出以生活技能为重点的课程，以及由总理的国家青年发展计划支持的社会媒体运动，以提高青年对生活技能的认识。青年组织和网络通过在会议上直接游说政府代表，将这一问题列入省和联邦政府的议程。他们将这一问题确立为该国青年的高度优先事项，之后，青年组织将联合国人口基金引入，以加强伙伴关系并提供技术援

助。

在某些情况下，良好的环境有利于青年参与制定普遍性政策和立法（从酝酿到实行或通过），从而有可能影响多个部门和可持续发展目标。

在阿尔巴尼亚，近期包括青年运动和政府变革在内的一系列政治改革切实为青年参与决策创造了有利环境。联合国国家工作队注意到了这些动向并抓住了机会。一个值得注意的例子是联合国人口基金帮助该国教育、体育和青年部在2019年起草了阿尔巴尼亚第一部青年法。起草过程中，教育、体育和青年部确保全国2000多名青年参与了磋商，并且在国际非政府组织奥洛夫·帕尔梅中心的协助下，开展了针对法律草案的全国研讨会。与会者包括政府职能部门、地方自治单位、青年组织和网络、青年问题专家和活动人士。会议促成了工作组的成立，以确保深化合作、聘请法律专家提供咨询并支持由青年主导的对各地议会委员会的宣传活动。联合国人口基金还确保了青年法能与阿尔巴尼亚的《2020-2030年国家青年行动计划》相协调。联合国实体曾支持青年参与了该计划的制定。

在肯尼亚，联合国实体同国家青年事务部密切合作，制定《肯尼亚国家青年政策》。政府非常希望青年能够“共同参与”政策的制定，因此在制定政策之前就在全国范围内举办基层论坛，从多个治理层面征求青年的意见。最终的政策旨在为所有青年创造稳定的体面工作和创收机会，重点关注培养青年的数字技能以及利用他们对于新技术的兴趣。政策包含一个协调框架，以确保它被各级政府机构采纳，并与基层团体活动协调。政策同时建议将制定“青年发展指数”作为重点，以跟踪和衡量各项倡议、计划、项目和活动的影

响。

危地马拉也采用了类似的流程，该国的青年组织正与联合国人口基金合作，为修订国家青年政策创造条件。2020年，他们共同支持900名青年代表参与了线上政策磋商会，涵盖地方、区域和国家层面，还开发了一个额外的平台供大学生参与。议程确定了青年最迫切的需求，以及政府应该如何进行回应。这为更新政策的行动计划打下了基础。与会的青年组织提到了自愿国别评估（VNR）报告和更广泛可持续发展目标在这一进程中的重要性，这为青年政策成为国家发展的优先事项之一奠定了基础。

“一揽子”的举措、政策和立法看似能够取得“更好”的结果，具有更大的“影响力”，然而却可能忽视了使联合国国家工作团队能够支持青年群体的有利大环境，忽视了为未来的互动创造条件的前期活动。我们的任务是仔细评估各国现实背景下的机会，以及如何让青年在转型变革中发挥最大的作用。

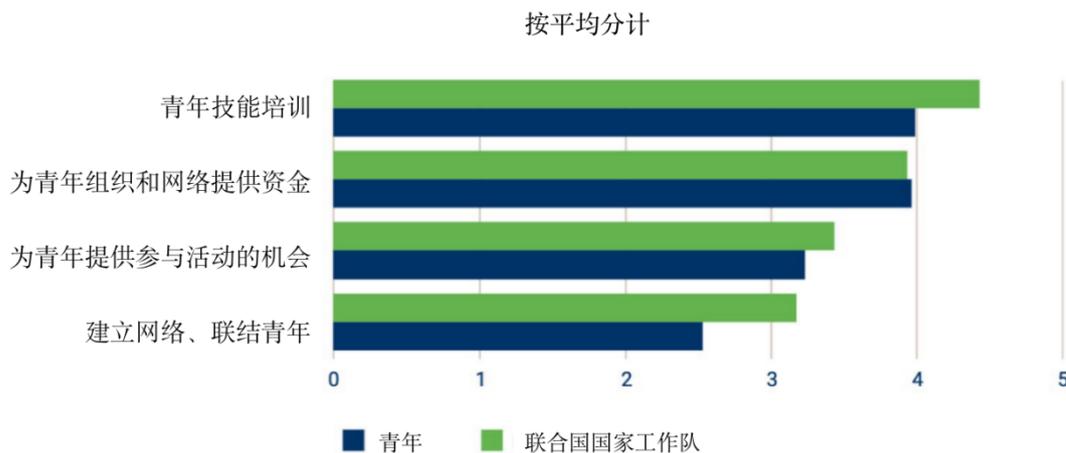
6. 建议

本研究的参与者就联合国实体应该如何支持青年和政府，从而加强对可持续发展目标至关重要的问责关系发表意见。本节将讨论联合国实体应如何直接支持青年，以及如何通过支持政府来间接支持青年。

6.1 联合国实体对青年的直接支持

就何种形式的支持对于青年参与和可持续发展目标有关的社会问责倡议最为关键，青年受访者和联合国国家工作团队成员进行了排序。按5分制打分，使用加权平均数（见图6.1）。

图 6.1：联合国国家工作团队和青年对支持青年和问责制的形式的评分



平均而言，联合国国家工作团队和青年受访者都将技能培训视为最重要的支持形式，资金支持紧随其后。然而，联合国国家工作团队的受访者比青年更看重技能培训。

深入调查的七国青年详细地提出了他们希望从联合国实体获得的直接支持。其中有三项建议特别突出：

1. 扩大受众面。如第 4.3 节所述，青年认为联合国实体应更加努力地支持难以接触到的群体和边缘化群体。例如，在约旦的一名联合国国家工作团队成员提出，要为夹在发展和人道主义项目之间的无国籍青年提供更多支持。泰国的一位政府受访者表示，联合国国家工作团队应寻求与大城市中心以外的青年合作，在他们参加治理论坛时向他们展示联合国的公信力。例如，可以通过创新筹资机制，为基层民间社会组织中的青年团体分配小额拨款来实现这一目标。

2. 提高对可持续发展目标的认识和理解。许多青年建议，联合国实体需要提高那些不能直接参与项目的青年对可持续发展目标的认识，并将其基本原理解释成他们容易理解的语言，包括用更简明的目标进展衡量标准。在阿尔巴尼亚，青年还认为，实现可持续发展目标需要空间，需要结合该国加入欧盟的持续目标和所有能确保其成功的政策一起理解。他们建议，开展更多的工作来展示可持续发展目标如何与各

国的现有目标相契合。

3. 充分利用现有的青年项目。一些青年认为，他们已经成功通过一些倡议和努力与责任承担者建立联系，在联合国的支持下，他们可以扩大活动规模，产生更大的影响。例如，肯尼亚的国家和地方政府与青年团体和组织一起参加了全国各地的基层论坛。他们的目的是让青年参与治理问题相关决策，政府也愿意听取他们对关键问题的批评。一名政府官员表示：“青年提出批评是可以的，这是他们沟通的方式”。虽然这一举措没有受到联合国的资助，但联合国实体可以优先支持青年组织的宣传议程并支持他们积累证据，通过这些机会更有效地解决对青年至关重要的问题。

6.2 联合国实体对青年的间接支持

和青年团体类似，政府代表也将能力建设和平台资助列为联合国实体最重要的支持形式，对与青年建立联系并在参与过程中提供支持这两方面的要求相对较少。

图 6.2：政府对联合国实体应当提供何种支持形式加强社会问责的评分
按平均分计



与政府代表的讨论和更广泛的研究结果表明，联合国实体可以通过三种方式间接支持青年参与社会问责倡议：

1. 幕后协商和联系。虽然调查结果表明，各国政府自认为不太需要这种支持，但是讨论显示，联合国实体建立政府与青年团体之间的联系会使政府受益。例如，联合国儿童基金会在约旦培养青年收集数据和证据的能力，并要求他们在协商和日常平台上展示，此举帮助了约旦多个部门的可持

续发展目标工作小组。与此同时，联合国实体在泰国安排官员和青年团体会面，为泰国开展自愿国别评估做了准备。然而，许多人认为很重要的一点是，活动的所有权与合法性由政府或青年团体，而非联合国实体掌握。

2. 拒绝表面文章，进行后续跟进。在深入调查的七国中，青年往往认为协商和决策平台可能只流于表面。他们抱怨说，虽然征求了他们的意见，但他们不知道接下来会发生什么，也很少看到参与的结果，因此人们怀疑联合国实体支持他们参与的动机。有人曾说：“政客和资本家在玩一个愚蠢的游戏。他们创建青年志愿者组织，动员青年为他们投票。简而言之，青年只是他们的工具。”对许多人而言，联合国实体必须确保协商和平台工作背后有后续行动，反馈环是闭合的，青年可以得到反馈，知道他们的参与是否带来了变化。

3. 提供可信度，放大边缘群体的声音。来自深入调查的七国的青年代表敦促联合国实体运用他们的地位和影响力（通常是通过直接资助政府），为难以接触到的青年，或那些政府并不总是乐意接触的人（比如 LGBTQI+青年）开辟空间。人们真正意识到，他们的声音想要被听到并得到回应，联合国的影响是至关重要的。正如一位受访者所说：“联合国提供的帮助会使政府有必要给出回应。当联合国实体参与其中时，他们就会持续施压，使其做出反应，并让组织更难以被关闭。”在部分地方，政府只乐意接触那些顺从他们的青年，这一点尤为重要。

6.3 加强联合国实体的作用

联合国国家工作团队继续努力支持青年参与决策并向政府问责，同时，研究结果还指出了对他们的两项建议。

1. 界定社会问责。对许多联合国实体来说，社会问责

不是一个新概念，十多年来的项目与伙伴也一直以此为目标。但是，研究表明，联合国国家工作团队对什么有助于推动社会问责有不同的看法。正如第5节所讨论的，部分原因可能是联合国国家工作团队所处的有利环境各不相同，它们为支持青年提供的可能性也有差别。

然而，与来自深入调查的七国的联合国国家工作团队的讨论发现，很少有人将问责制描述为青年参与协商、活动和相关平台工作的最终目标。对于社会问责来说，参与是必要条件，但不是充分条件。事实上，只有通过“问责三角”之间建立牢固的关系，定期提供关于实现可持续发展目标进展情况的透明信息，以及对不良表现的制裁机制，才能确保社会问责的真正实现。

这表明还需要进一步的工作，以帮助联合国国家工作团队明确所支持的倡议能如何促进社会问责发展。这也可以帮助联合国国家工作团队发现那些青年参与沦为形式主义的情况——或者出现变革性的机会窗口的情况。在这方面，联合国实体可以向长期使用“改变理论”和参与式监督的同行和伙伴学习，以思考和在现实中检验他们对社会问责的支持。

2. 制定明确、相关、现实的目标。联合国国家工作团队也应制定明确和现实的目标，需要仔细考量联合国国家工作团队对“问责三角”成员的支持如何促进社会问责。正如第4.1节和第5节所讨论的，有利的环境一定程度上决定了联合国国家工作团队工作的潜在成果。但环境并不能完全决定结果。相反，青年和责任承担者的能量、创造和创新可以推动变革。

考虑到这一点，联合国国家工作团队应该继续把自己视

作这种关系的催化剂。然而，他们也必须对他们在第 5 节中所概述的范围内追求的成果有信心。这将有助于他们更好地阐明提高认识、能力建设和网络建设如何有助于创造政府行为和政策变化所需的条件，甚至对责任承担者进行问责。这也可以帮助他们避免过度提高对青年和责任承担者的期望。要做到这一点，联合国国家工作团队必须确保他们了解有利环境下的挑战和机会，以现实的目标开始干预，并努力支持青年的有效参与。

6.4 结论

本报告探讨了联合国如何支持青年参与决策过程，以及如何让政府责任人对实现可持续发展目标负责。研究发现了联合国实体在不同治理层面支持青年的一系列活动和进程。研究描述了联合国支持青年的成果，这些成果涵盖范围广泛，包括从提高认识、动员和赋能，到能力建设、咨询和宣传，再到对行为和政策改变的承诺。每一项成果能否实现取决于联合国实体和青年能否在有利环境下共同合作。而每实现一项成果都是迈向变革的重要一步。报告最后就联合国实体如何支持青年和加强不同情况下的社会问责关系提出了建议。

（刘一帆 编译）

2022 年 4 月 25 日