



大会

Distr.: General
13 July 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

暂定项目表* 项目 62(b)

社会发展：社会发展，包括有关世界

社会状况和有关青年、老龄、

残疾人和家庭的问题

国际家庭年十周年的后续行动

秘书长的报告

摘要

本报告系根据 2007 年 12 月 18 日大会第 62/129 号决议提交。

报告阐述了家庭政策问题，将家庭观点纳入社会保护之中并着力于家庭和社区中的代际团结。报告还根据会员国提交的资料，提供了继续国际家庭年十周年后续行动方面的信息。

报告还重点介绍了联合国家庭问题方案开展的各种活动。报告最后就大会今后审议的领域提出意见和建议。

* A/64/50。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 国际家庭年十周年的后续行动：家庭政策、社会保护和代际团结	3
A. 家庭政策	3
B. 将家庭观点纳入社会保护的促进工作	8
C. 着力于家庭和社区中的代际团结	10
三. 在国家一级所采取的有关家庭问题的行动	14
四. 联合国家庭方案采取的后续行动	16
五. 结论和建议	17

一. 引言

1. 大会题为“国际家庭年十周年及其后的后续行动”的第 62/129 号决议鼓励各国政府继续竭尽全力实现国际家庭年的目标，并在国家决策中纳入家庭观点。大会还邀请各国政府继续制定旨在加强国家能力的各项战略和方案，以便处理有关家庭问题的国家优先事项，并鼓励联合国家家庭方案在其任务范围内，在这方面向各国政府提供协助。

2. 2009 年 4 月 9 日，联合国秘书处向会员国发出了一封普通照会，请它们提供与大会第 62/129 号决议有关的各项活动执行情况的资料。本报告综述了对此普通照会作出答复的国家政府最近采取的行动。截至 2009 年 6 月 26 日，共收到对普通照会的 19 份答复，分别来自阿尔及利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴西、智利、哥伦比亚、芬兰、希腊、印度尼西亚、日本、马耳他、秘鲁、菲律宾、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、瑞士、乌克兰和罗马教廷。

3. 在编写本报告时，还参考了专家小组举行的一次主题为“不断变化的世界中的家庭政策：促进社会保护和代际团结”的会议的结论。该专家小组会议是由联合国秘书处经济和社会事务部与多哈国际家庭研究和发展所合作，于 2009 年 4 月在多哈举行的。

二. 国际家庭年十周年的后续行动：家庭政策、社会保护和代际团结

4. 关于社会和国家对家庭的保护，《世界人权宣言》中已规定。支持家庭、提供社会保护以及通过加强代际团结来促进社会融合，这些都是社会政策和社会发展的重要方面和目标。若对家庭问题、社会保护和代际团结之间的相互关系加以分析，则能有助于更好地理解公共政策的选择。这些相互关系在当前的经济危机中特别具有现实意义，因为现在许多家庭已被抛入贫困之境，而社会保护和代际团结则成为这一困境的重要应对机制。

A. 家庭政策

家庭政策以及将家庭观点纳入决策

5. 家庭政策学者对如何界定家庭政策没有普遍的共识。然而，有一个办法可用来讨论家庭政策并提高对影响家庭的政策的认识，即对显性和隐性政策加以区分。

6. 显性家庭政策包括那些明确旨在实现与家庭、个人在其家庭中的角色或儿童有关的具体目标的政策和方案。因此，显性家庭政策可涉及家庭如下的主要职能。¹

(a) 家庭组成(如关于结婚和离婚、家庭暴力、计划生育的法律和政策，以及鼓励生育、产妇保健、和收养子女的政策)；

(b) 经济福利(如提供收入保障以满足家庭成员的基本需求、提供现金和税收优惠、向工作父母提供与就业有关的福利以及继承法)；

(c) 育儿(如儿童的健康和保护、儿童保育、提倡负责任的父母角色和提供寄养)；

(d) 家庭护理(如帮助生病、体弱、残疾、或老年且需要帮助或照顾的家庭成员)。

7. 在此背景下，家庭政策可能包括多样和多重的政策，而不是一个单一的铁板一块和面面俱到的立法。

8. 隐性家庭政策并非专门针对任何上述家庭职能，而是针对这些政策对家庭和孩子的间接后果的。这些政策包括在教育、就业、健康政策，包括艾滋病病毒/艾滋病政策、住房和移民政策等领域采取的行动。

9. 要充分考虑任何政策，特别是隐性政策对家庭的影响，就必须从家庭的角度分析政策，以充分了解任何意外的影响，并提高政策的一致性和连贯性。通过这种将家庭观点纳入政策分析的办法，可监测各种政策和行动对儿童及其家庭的潜在或实际影响。这种办法可特别有助于查明和纠正对家庭的意外不利后果。因此，从家庭的角度分析公共政策，对那些没有显性家庭政策的国家而言特别重要。

家庭政策举措的影响和效力

10. 无论国家实行显性或隐性家庭政策，或两者兼施，许多家庭政策专家认为，重要的是，所实行的政策要反映一种蓄意的政治决定。政策效力的其他要素包括明确性和一致性，有了这两者，政策及其目标的内容才能得到充分理解且不互相矛盾。以整体的办法来制定和执行公共政策也被认为是效力的重要因素，因为一个国家的家庭政策可能包括一系列的单个政策，这些政策可能支离破碎或造成重大缺陷，从而可能导致具体问题得不到解决。

11. 监测家庭政策的影响和效力往往会受阻于数据方面的缺失，如缺乏关于家庭和家庭成员福祉的系统的数据。为了使国家一级的家庭政策和政策工具行之有效，一国必须有负责监督、执行和监测政策并计量其结果的机构。

¹ 参考了 Karen Bogenschneider, *Family Policy Matters: How Policymaking Affects Families and What Professionals Can Do* (Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 2006)。

12. 在考察家庭政策举措的影响和效力方面的两项重要原则是儿童福祉和两性平等。通过医疗保健、高质儿童保育和儿童教育以及促进负责任的父母角色，来解决和促进儿童福祉，这是家庭政策效力的一个重要因素。尊重两性平等是另一项重要因素，包括要意识到政策对妇女和男子的潜在影响，以及它们如何影响到妇女在家庭和社会中的地位。

13. 在这两种情况下，这也意味着要对虐待，包括虐待儿童和老年人行为、基于性别的暴力以及一切形式的家庭暴力的案件采取早期发现、报告和干预政策，为受害者提供适当的服务和执法保护以及为肇事者规定适当的处罚，同时也为他们改变行为提供服务和咨询。

平衡工作和家庭生活

女性参与劳动人口和育儿的冲突

14. 平衡工作与家庭生活在许多国家的政策议程上占据重要地位，而当前的人口和社会趋势表明，这方面的需要将继续存在下去。女性更多地参与劳动力市场，这就要求在家庭中调整性别分工以及分担家庭责任。而单亲且家长在外工作的家庭数量增多，也带来更多的挑战。

15. 新兴的双亲工作家庭模式有其好处，但也要求社会适应。虽然各国的经验可能会有所不同，许多社会曾经是，且现在仍然是围绕着某种形式的家庭而组织起来的，这种家庭的基础是高度分化的性别角色，即丈夫养家糊口，妻子在家里照料孩子和老人。社会不必给非常年幼的儿童或老人提供什么，因为他们的照料落于在家的母亲身上。

16. 因此平衡工作和家庭生活不仅是一个向妇女或家庭提供援助的问题，而且也是社会如何适应妇女面临的新机会，以及如何适应让母亲参加劳动力的新家庭模式问题，这是一个核心问题。

17. 由于母亲工作的家庭越来越多，所以，要应对劳动力市场上的工作与照料子女之间的冲突，就必须动用现有资源，无论是来自公共政策的，来自雇主提供的设施(通常有限或根本没有)的，还是来自家庭和个人战略的资源。由于缺乏公共政策或雇主设施，负担往往落在家庭网络的肩上，通常则落在工作母亲的肩上。当家庭与工作之间的矛盾增加时，雇主会直接受到其后果的影响，即为生产率降低或妇女放弃就业，家庭和社会也会直接受到其后果的影响，即妇女推迟生育或不生育。²

² 同上。

18. 因此要平衡工作和家庭生活，就需要解决工作父母每天都面对的具体问题。这些问题可能包括父母要照料非常年幼或生病的子女，或难以协调工作和学校的时间表。

19. 令人关注的是，有人认为，许多国家出现的低生育率现象的直接原因可能是父母在协调工作和家庭生活方面遇到困难。越来越多的发达国家已颁布政策和建立设施，以便父母兼顾工作和育儿。在大多数这些国家中，传统上妇女劳动力参与率与生育率的反比例已变成正比例关系：这些国家现在既有较高的女性生育率和也有较高的女性参与率。³

政策工具

20. 在旨在调和工作和家庭的政策工具中，有育儿假、托儿服务和儿童福利。

21. 育儿假包括产假、照料子女假和陪产假、以及紧急家事假或工作减时。产假所涉服务长短和得到的工资百分比因国家而异。照料子女假的目的是让母亲或父亲留在家里照料子女。在有此假的国家之间，最重要的区别在于是否带薪。而两个共同的特点是父母在假期后有权回到她或他原来的就业岗位，以及明确规定母亲或父亲休此假皆可。尽管有这一规定，但休此假的绝大多数是妇女。陪产假已在一些国家实行，其依据的假设是，父母双方均休假将导致父亲更加积极地参与育儿。紧急家事假或工作减时不太常见，且各国之间的差异很大。

22. 尽管在许多国家有育儿服务，但在大多数国家还是由家庭来照顾非常年幼的儿童。对于工作母亲来说，子女年幼时期是特别具有挑战性的，甚至在有或使用育儿服务的情况下也是如此。对3岁以上的儿童，其早期教育往往包含在一般的学校系统之中，但其重点在于教育，而不是照顾。这些学前教育服务可以是公立或私立的，而公立私立的的比例则因国而异。

23. 在发达国家和一些转型期经济体中，儿童福利，如支付托儿费用的现金津贴，发挥了越来越大的作用，可支持工作与家庭生活之间的平衡。其理念是让家长自由选择子女的照料方式。它也可以是某种形式向呆在家里的父母提供的报酬，而由于享受者通常是母亲，因此，许多人认为这是偏向于让母亲照顾子女。

发展中国家家庭政策制定方面的特殊问题

文化多样性与风俗

24. 在一些发展中国家，制定一项全面的国家家庭政策可能会因其社会的异质性而变得复杂。各地区间、农村和城市之间、社会阶层间、不同宗教间及种族群体

³ Juan Antonio Fernandez Cordon, "Policy issues for reconciling work and the family", paper prepared for the United Nations expert group meeting on the theme "Family policy in a changing world: promoting social protection and intergenerational solidarity", held from 14 to 16 April 2009 in Doha.

间可能存在巨大的文化多样性。国家内也有多元的文化和微型地区存在，其在女性识字率、平均结婚年龄、婚姻解除率、家庭大小、女性劳动力参与率、婚姻习俗、性别关系和家庭内部权力结构等方面可能都会有差异，各国在这方面的情况也各不相同。

25. 在如家庭这样一个个人化的问题上，制定全国政策的障碍会是错综复杂的，且可能是历经数百年而形成的。尤其是，少数群体可能会对制定国家政策的举措持怀疑态度，认为这是企图迫使他们放弃长期奉行的传统。也可能被理解为加大国家在家庭问题上的干预，因而会引起某些群体的反对。

26. 许多长期奉行的家庭传统和习俗是相当积极的，并因而塑造了强大和有支持力的家庭。但是，有的也可能是有害的家庭习俗或惯例，会伤害家庭成员和侵犯他们的人权，如切割女性生殖器官、童婚、基于性别的暴力和虐待或遗弃儿童等。在这种情况下，首先的挑战就是要通过明确的家庭政策或法律来解决有害习俗。随后的挑战包括提高认识，特别是在远离主要城市的边远地区提高认识，以及实施和执行该政策或法律。

资源、教育和能力建设

27. 在许多发展中国家，用于制定和实施家庭政策的财政资源很少，可能没有给予家庭政策同其他政策，如消除贫困和经济发展政策同样的优先地位或紧迫感。

28. 家庭问题教育，特别是家庭政策教育往往是非常有限的。虽然大学中可能设有社会工作院系，但专门针对家庭的专业，如家庭研究、家庭心理学、或家庭辅导等通常是不存在的，因而造成当地家庭学者和从业人员缺乏。

29. 为了建立这方面的能力，家庭生活教育可以采用不同的教学层次，如大学、中学、社区中心和医院等，以便让有资格的人员提供家庭社会服务。这些服务的重点是家庭关系、婚姻、子女养育。可以提供婚前和婚姻辅导及支援团体，以促进婚姻和子女养育的质量，增强有效解决冲突的技能和财务管理知识。国际社会也可加紧努力，为政府官员开发或提供家庭政策培训。

家庭、流离失所和国际移徙

30. 许多发展中国家受流离失所和移徙的影响，而这些问题对家庭有非常明显的影响。流离失所通常是因险难之情而驱动的。人道主义危机和自然灾害不断增加以及冲突更加旷日持久，都会造成大量的国内和跨国界流离失所者和难民。为寻找工作而移徙正在成为一种生活方式，据记录全球有近 200 亿的国际移民。⁴ 如果再加上内部移民，数量则更大。无论是流离失所还是移徙，且无论是对家庭中的成员个人还是整个家庭而言，家庭成员的分离都可能导致巨大的心理影响和社

⁴ 见“Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision”，p.1，Department of Economic and Social Affairs，Population Division。

会成本。在一些国家，相当多的儿童的父母一人或两人在国外工作，不在他们身边。

B. 将家庭观点纳入社会保护的促进工作

31. 社会保护在社会发展中起着至关重要的作用。《世界人权宣言》第 16.3 条将社会保护与家庭直接联系起来：“家庭为社会之当然基本团体单位，并应受社会及国家之保护”。

32. 在其于 2001 年 2 月举行的第三十九届会议上，联合国社会发展委员会讨论了题为“在日渐全球化的世界上加强社会保护及减低脆弱程度”的优先主题。⁵ 在其第 39/1 号决议中，委员会认识到有必要就“在日渐全球化的世界上加强社会保护及减低脆弱程度”问题，进一步分析、研究和交流意见(E/2001/26-E/CN.5/2001/9, 第一章)。因此，一个有关的社会发展目标是在家庭政策和将家庭观点纳入社会保护制度的背景下专门审查社会保护问题。这一目标对社会和经济困难期间，如目前的经济危机期间家庭的福祉而言，特别具有现实意义。

社会保护和家庭政策

33. 社会保护可被当作一个明确的办法，用来减轻、减少、减缓或应付个人及进而延及其家庭的脆弱性和风险。它可被宽泛地理解为一套社会所实施的公共和私人政策和方案，用来应对各种突发事件，以抵消收入减少或失业的影响，并为人们提供医疗保健、住房和其他社会服务。⁶ 社会保护常常被放在社会援助的背景下加以审视，社会援助则包括公共行动，旨在向因贫穷而有资格享受此待遇的群体转移资源；以及由捐款，即个人、家庭或住户为保护自己免受风险而与很多面临同样风险的人凑集资源来提供经费的社会保险。

34. 社会保护政策和制度与家庭政策是密切相关的。传统上，亲属关系和家庭是社会保护的基本体系。目前，在有一些国家，国家已承担很大的社会保护责任，而在其他国家，家庭仍然提供许多社会保护功能，如照料家庭成员中的老年人。社会保护政策可以是各种家庭量体裁衣而制定的，如对有子女的家庭的援助政策，或可以是与家庭直接相关的，如保护儿童免受家庭虐待儿童行为的政策。其他社会保护政策，如失业补助和养老金制度，也间接影响到家庭。

35. 因此，建议在制定和实施社会保护制度及长期发展计划的过程中，将家庭充分视作社会之中一个重要的社会经济单位。另外，还建议，社会保护政策要符合各个领域和各个方面，包括卫生、教育、住房、退休、收入支持和粮食安全方面的家庭支持政策。

⁵ 见秘书长的报告(E/CN.5/2001/2)和《2001 年世界社会状况报告》，第十四章，联合国销售出版物，出售品编号 E.01.IV.5。

⁶ 《2001 年世界社会状况报告》，第十四章，联合国销售出版物，出售品编号 E.01.IV.5。

36. 在许多发展中国家，有相当一部分的人口在农村或城市自谋职业，因此，处于任何正规的社会保护体系之外。扩大正规和公共社会保护，使之覆盖传统上被排斥在外的群体，这是一个挑战。近年来，覆盖短期和长期社会应急事项的方案颇受发展中国家和捐助机构的青睐。其部分原因是，受拉丁美洲在常基于家庭的有条件现金转移方面的经验以及许多非洲国家在艾滋病毒/艾滋病代际护理(也常基于家庭)方面的经验启发。

37. 然而，与此同时，在过去三十年中，发展中国家和发达国家都出现了在促进经济自由化和减小政府规模的政策背景下全面削减公共社会支出的情况。这些支出的削减，以及由此产生的公共资金紧张缩小了社会保护的覆盖面，减少了社会服务，包括提供家庭服务的提供，对家庭福祉造成了负面影响。

儿童、家庭和社会保护

38. 在许多国家，儿童仍然是最脆弱的社会群体之一。在发展中国家的总人口中，儿童也占很大比例。儿童在穷人中的比例过大，而贫困和社会排斥的影响对女童、残疾儿童和边缘化社区儿童的影响尤深。他们因非常年幼，一般不具发言权，主要依赖于父母和家庭。

39. 往往没有保护儿童权利的监督机构，且向家庭提供支助的社会服务常常也是零零碎碎的。在健康、营养、教育和护理方面对儿童的忽视的后果可能是不可逆的。在这种背景下，开展对儿童敏感的社会保护的基本指导原则应是：⁷

(a) 提供特别保护给最脆弱和最被排斥的儿童，包括无父母照料的儿童，以及在其家庭或社区中因性别、残疾、种族或其他因素被边缘化的儿童；

(b) 尽早干预儿童处于危险之中的情况，以防止对儿童造成不可逆转的损害或伤害；

(c) 解决儿童因年龄和性别而具有的风险和脆弱性；和

(d) 认识到抚养子女的家庭需要支持。

性别、家庭和社会保护政策

40. 妇女在家庭中发挥着核心的作用。她们为家庭的所有功能作出贡献，包括但不限于家庭的形成、经济支持、养育子女和家庭照料。她们维持家庭，照料生病的家人，在获取食物方面发挥关键作用，且一般而言，也是社会经济活动的主力。

⁷ 见 United Nations Children's Fund, "Advancing Child Sensitive Social Protection", joint statement of Governments, international organisations and research bodies concerned with social development and child rights, draft June 2008, (to be issued in 2009), as quoted in Gabrielle Koehler, "Social protection and developing countries: a view from South Asia", paper prepared for the United Nations expert group meeting on "Family policy in a changing world: promoting social protection and intergenerational solidarity", held from 14 to 16 April 2009 in Doha, p. 5.

社会保护计划和方案必须承认妇女在家庭中的核心地位，并力争全力支持妇女和实现性别平等。

41. 然而，许多女性可能会陷入一种自相矛盾的处境，即在她们一辈子辛苦照料和保护其家庭后，宗法性质的社会却在她们需要非正规机构或正规制度援助时，不给她们同等的社会保护待遇。她们面临的许多性别不平等的挑战之中包括在拥有和控制土地和资源方面、以及在获得就业、教育和公共服务方面往往歧视妇女的当地的习俗和法律机构、以及家庭暴力对妇女不成比例的影响。

42. 家庭政策和社会保护特别关注的是基于性别的暴力。一个大的挑战是，要改变那些顽固奉行对女孩和妇女暴力的文化习俗(如早婚或配偶虐待妻子等)的家庭和社区的态度。各国政府在带头转变那些滋生让妇女处于从属男性地位的传统观念方面，以及在转变那些维持性别歧视及有害于妇女和女童健康和福祉的做法方面，负有主要责任。

受迁徙和流离失所影响的家庭

43. 许多针对迁徙问题的政策将重点放在经济方面和接收国的法律保护问题上。通常不大注意迁徙对家庭的心理和社会影响以及这些家庭为适应这种现象而需要的支持。需要制定政策，支持移民家庭和儿童，即通过开展有关方案，提供关于迁徙的资料，以协助家庭(家庭中迁徙的成员以及那些留下的成员)应付迁徙的挑战，以及向子女、父母、(外)祖父母和其他家庭照料者提供个人和集体的支持。

44. 此外，来自发展中国家的移民及其家庭可能没有资格获得东道国的社会保护或其他家庭服务，而且通常不会获得健康保险或养老金待遇，或原来的养老金也难以保留，因而使他们特别脆弱。鉴于这一问题的范围和规模很大，移民及其家人，尤其是难民和国内流离失所者/家庭的社会保护是一个紧迫的政策问题。

C. 着力于家庭和社区中的代际团结

45. 促进社会融合是 1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议的主要支柱之一。联合国会员国承诺，除其他外，加强促进社会融合的机构，确认家庭在这方面的核心作用并提供确保对家庭的保护和支撑的环境。社会融合的重要方面是社会包容、社会凝聚力和代际团结，而这些方面往往是相互关联的。

46. 在联合国第二次老龄问题世界大会上通过的 2002 年《马德里老龄问题国际行动计划》⁸ 规定，各级(家庭，社区和国家)的代际团结是实现不分年龄人人共享的社会的根本条件。尽管地域流动性和现代生活其他方面的压力可使人们相隔两地，但在所有文化中绝大多数人均在其一生中与家人保持密切的关系。这些关系是双向的，且老年人往往作出了大量财政贡献并在教育和照料孙辈和其他亲属

⁸ 《第二次老龄问题世界大会的报告，2002 年 4 月 8 日至 12 日，马德里》(联合国出版物，出售品编号：C.02.IV.4)，第一章，决议 1，附件一和二。

方面作出贡献。该行动计划因此包含一个明确目标，即通过代际平等和互惠加强团结。⁹

47. 代际关系也与青年政策有关，并已成为大会 2007 年通过的《世界青年行动纲领》补编中的五个增列问题之一(见大会第 62/126 号决议，附件)。该补编指出，全球化和发展的各种趋势使得许多青年人与家庭隔离，而且因为青年人移徙，老人可能会被留在家中，失去传统的家庭支持和足够的经济来源。一方面，老年人失去获得年轻家庭成员支助的机会，另一方面，青年人则失去从老年家庭成员获得知识和指导的机会。

48. 代际团结问题的学者往往认为，可以在两个层次上分析生命周期中各代人之间的相互依存：¹⁰

(a) 从宏观社会层面，对认同具体事件或本国及全球情况的年龄组或群加以分析；

(b) 从微观社会层面，对家庭中的(外)祖父母、父母和孙辈加以分析。这三代之之间的关系也包括核心小家庭成员及扩展的大家庭成员，如姑(姨)、叔(伯、舅)、(堂)表兄弟姐妹以及亲兄弟姐妹之间的关系。

49. 作为最基本的社会机构，家庭是代际团结赖以建立和加强的天然和基本社会结构。这是人出生时加入的第一个群体，而且终其一生，家庭关系都是首要的。事实上，首先一个代际关系即是父母与子女之间的关系。

50. 在过去的几十年里，人口行为发生了重大变化，影响了代际关系及家庭成员终身，包括：生育率下降；婚外生育增加；婚龄上升；单身和离婚增加；子女离开父母的年龄增加；与单亲生活在一起的儿童增加；寿命更长且独立生活的老年人人数增加；以及受移徙影响的家庭增加。

51. 在大多数国家，家庭组成和解散的方式变化以及住户的多样化已导致家庭和家庭结构更加复杂和多样。这种多样性可能导致代际关系及对这种关系的期望具有不确定性，且可具体影响到一个人一生的角色过渡，如成为(外)祖父母和退休。家庭组织结构对人到中年者尤其重要，因为在中年阶段，个人可能要承担多种角色，如家长、工人、独立挣钱养家者或共同挣钱养家者、以及年迈父母的照料者。

⁹ 同上，第二章，第 44 段。

¹⁰ Vern L. Bengtson and Petrice S. Oyama, “Intergenerational solidarity and conflict: what does it mean and what are the big issues?”, paper prepared for the United Nations expert group meeting on the theme “Intergenerational solidarity: strengthening economic and social ties”, held from 23 to 25 October 2007, in New York.

52. 由于预期寿命增加，有一些人生活在三代，甚至四代同堂的家庭家庭中的时间将更长，而生育率下降和延迟生育则意味着有些人可能永远不会有这样数代同堂的家庭。

53. 另一个与预期寿命增加相关的变化领域是，在世界各地大多数国家，老年人的数量和比例出现前所未有的增长，且这种趋势预期将继续下去。60 岁及以上人口比例的增加速度超过了任何其他年龄组。在这一年龄组中，所谓的“高龄老人”也越来越多。

54. 虽然人口老龄化本身并不是一个问题，但它确实导致社会中老年人和年轻人之间不断变化的平衡关系，并为在家庭微观层面和社会宏观层面建立新的相互支持和包容的代际关系造成挑战。

55. 老年人预期寿命的增高也意味着将有越来越多的体弱者需要更多的照料和支持。成年子女对年迈父母的照料是一个重大的社会问题，因为在现代社会中，家庭仍然是老年人照料和支持的主要来源。一些国家的政府已通过预算拨款，提供现金福利和服务给照料家中老人的家庭。与此同时，也有必要制定实施有关政策措施，以防止家庭成员和照料机构对老年人的虐待或忽视。

56. 鉴于这些变化以及目前的危机，家庭成员之间的代际纽带今天比过去可能会更重要。有必要进一步探讨如何通过公共行动加强代际团结。一个主要的问题是，社会通过其提供的社会服务和社会保护，将在加强家庭层面的代际关系方面发挥何种作用。

数代同堂的生活安排和代际财政转移

57. 观察家庭代际关系动态以及这种关系如何随时间推移而发生变化的一个方法就是看数代同堂的生活安排和财政转移的趋势。三代同堂的住户在世界许多地区，特别是在亚洲很常见。然而，这些普遍存在的生活安排在过去几十年中一直在下降。¹¹

58. 在许多国家中，特别是在那些高速发展的国家中，老年人的收入来源有相当大的变化。随着时间的推移，领取公共养老金福利的老年人比例增加了，依靠自己的储蓄生活或推迟退休的老人也增加了，而从子女那里获得财政支持的老人比例随之下降。

59. 这些人口和社会经济变化正在影响公共和私人代际转移的方式和模式。给老龄人口的人均净转移的组成在不断变化：给老龄人口的人均公共资金净转移金额一直在增加，而与此相反，家中年轻人给老年人的人均净转移的相对重要性一直

¹¹ 见“Living Arrangements of Older Persons Around the World”，2006，Department of Economic and Social Affairs，Population Division。

在下降。这些结果似乎表明，老年人已越来越多地依赖于公共转移，即主要是养老和医疗服务，借此来支持他们的退休生活。

60. 特别令人感兴趣的是，在经济困难时期，那些相对年轻(60 来岁和 70 来岁)的老年人向他们的成年子女和/或孙辈提供财政援助。这种现象已在许多国家，包括发达国家、发展中国家和转型经济体出现，这似乎表明家庭转移在应付大规模经济冲击方面，可能比公共资金转移会更灵活，更有反应力。这也显示退休父母与其成年子女之间的团结是相当强有力的。在一些国家，越来越依赖于稳定和有保障的公共养老金的老年人在应需要向其成年子女提供财政支持(以及代际团结)方面发挥着重要作用。

61. 虽然要计量目前的金融和经济危机的任何类似影响或得出类比结论还为时过早，但是一个相关的问题是养老金制度的形式。有些国家已开始从界定收益养老金计划转向界定供款制度，即个人负责管理其退休投资的一个重要部分。股票市场在金融危机中的狂跌也对这些国家老年人养老金的金融资源产生了重大影响，因此也可能影响到与代际财政转移有关的动态。

家庭和社区中积极的老年生活

62. 促进发展和人口老龄化之间的和谐关系意味着要有一个借用老年人能力并促进他们为社会作出贡献的机会的公共政策。这应该通过促进积极的老龄化而进一步得到加强，积极老龄化包括三大支柱：老年人的健康、参与和保障。总的前提是，积极的老龄化将会使老年人能够参与社会，前提是给予他们支持，尤其是年轻一代给予支持。积极的老龄化的关键是，在一个人的一生中自其童年起就改善其健康和生活质量。

63. 因此，积极老龄化和代际团结之间的联系远远不能仅限于预防对老年人的社会排斥。积极的老龄化会提高老年人的生活质量，而这对其家庭成员的生活质量也有所裨益。由于积极老龄化有助于老年人改善其健康和幸福，因而他们需要年轻的家庭成员给予的关心和支持可能会减少，而他们继续为家庭生活作贡献的能力将得到加强。

64. 积极老龄化的重点未必是延长老年人的工作生活，而是为他们提供参与和互动的选择和机会，包括有机会减时继续工作，或在工作场所担任年轻同事的指导，在其感兴趣的某一领域开始新的职业生涯或参加志愿活动。

65. 建立年轻人和老年人能够聚会、互动和合作的积极老龄化中心对通过共同活动促进代际关系和团结、提高老年人生活质量以及预防社会排斥，是很重要的。因此，建议通过建立青年和老年人组织之间的伙伴和合作关系，以及通过城市和社区，包括农村社区的农业人口聚居中心采取的年龄友好型举措，来促进代际团结。

三. 在国家一级所采取的有关家庭问题的行动

66. 如上文第 1 段所述，在大会第 62/129 号决议给各国政府提出了若干问题。现将各国提交的报告摘要如下。

67. 在阿尔及利亚，2008 年 2 月颁布了一个新的民事和行政法规，其内容覆盖家庭，尤其是婚姻、离婚和未成年人的利益保障。最近通过的其他措施包括在 2007 年成立了一个全国家庭理事会；在 2008 年最后敲定了国家家庭战略的行动计划；国家妇女融合和提高妇女地位战略(2008-2013 年)；以及在联合国儿童基金会支持下通过的国家儿童行动计划(2008 至 2015 年)。

68. 奥地利在 2009 年 6 月主办了欧洲理事会负责家庭事务的部长会议，主题是“公共政策支持养儿育女的愿望：社会、经济和个人因素”。此外，2009 年的《奥地利第五次家庭报告》(每十年发表一次的全面研究报告)将于 2009 年秋季提交给议会。该报告旨在提供关于家庭状况和家庭政策所要处理的挑战的研究结果。

69. 在阿塞拜疆，2009 年 3 月，经公民投票，在《宪法》中增列了一个条款，该条款扩大了对儿童权利的保护，并创建一个对儿童更加友好的社会。在过去三年中，家庭政策的基本优先事项包括：加强对母亲和儿童的社会保护，包括降低产妇和婴儿死亡率和作出有关法律规定，以便妇女协调家庭和职业生活。

70. 巴西有若干家庭方案：家庭补助方案通过有条件的现金转账协助贫穷家庭，如在儿童入学率和疫苗接种方面的条件；家庭综合协助方案则有助于预防和打击社会风险，即通过家庭护理推介中心向家庭提供服务；家庭保健方案则向家庭提供由专业医疗保健人员进行的全面健康援助；打击家庭暴力方案则在 2006 年促成了一项法律，该法律实施针对家庭暴力的法律保护。

71. 在智利，家庭基金会是由政府于 1990 年成立的一个私营非营利机构，旨在巩固家庭，改善其生活质量。该组织的 15 个中心遍布全国各地，提供教育和培训，并协助家庭和社会团体参与改善社区生活质量。智利 2009 年国际家庭日纪念活动是“拒绝对妇女的暴力行为”，来自不同背景的男子承诺开展运动，制止对妇女暴力的行为。

72. 哥伦比亚政府与哥伦比亚家庭福祉研究所采取了若干联合措施。这些措施包括加强该研究所的 2007-2010 年计划，以改善家庭、儿童和青少年的条件，以及实施有关方案，来改善儿童营养，保障老年人的食品安全和增强该研究所接触潜在受益者的能力。在 2009 年期间，该研究所成立专门的移动单位，为遭受性暴力或家庭暴力的妇女提供治疗。

73. 芬兰于 2007 年 12 月推出了儿童、青少年和家庭福祉政策方案，其主题是以良好和平衡的父母角色作为家庭福祉的核心。正在建立一个家庭中心的模式，其

目标是建立一个支持家庭和促进儿童及青少年福祉的服务体系。家庭政策的基础是三大支柱：一个以儿童为重的社会、有子女的繁荣家庭以及防止社会排斥。

74. 希腊已经制定实施若干政策措施，以平衡家庭和职业生活。这些措施包括若干关于不同期限的有偿和无偿探亲结婚假、分娩假、育儿假、单亲家庭假、子女在学校表现监测假和生病子女照料假的规定。最近，根据 2008-2009 年的集体劳动协议，家庭保护和工作便利化的权益扩大了范围，覆盖到养父母。

75. 在印度尼西亚，对家庭的支持和保护依据的是一项总体战略，该战略赋予家庭管理其住户的权能，并使其具有弹性。家庭方案已被纳入人力资源和经济发展方案，并协助有养育子女、计划生育、支助老年人和创收问题的家庭。该国特别注意赋予生活在贫困之中、子女不足 5 岁以及子女仍为少年儿童的家庭权能。

76. 在日本，2007 年 12 月颁布了一项优先战略，此战略要求执行一项计划，协调工作和家庭生活。2008 年 2 月，启动了一项战略，以消除托儿所长长的等候名单，该战略包括大幅度扩展托儿的服务能力。针对人口出生率迅速下降，2008 年 12 月，颁布了修订的《支持下一代开发措施法》，并作出决定，通过税制改革，进一步遏制这一下降趋势。

77. 在马耳他，社会政策部已加强该国执行和监督在儿童日托、收养机构和寄养机构方面的家庭政策的能力。该部促成起草了《收养法》和《寄养法》，并为收养和寄养机构和儿童日托制定了新的标准和标准。该部也已着手与各利益攸关方研究和协商，以审视新标准遵守的情况，并找出和处理障碍因素。

78. 秘鲁 2004-2011 年国家家庭支持计划已在政府每一个部门启动了家庭公共政策。它还设立了家庭支持和加强局，负责进行社会工作者在家庭问题方面的培训，向当地政府部门提供技术援助，以支持加强家庭的政策，播出广播节目，宣传减少家庭暴力，在企业中设立母乳喂养区，并致力于促进工作和家庭生活的协调。

79. 菲律宾扩大了家庭周国家指导委员会，即现在的菲律宾全国家庭委员会的权力、职能及成员范围。该委员会的职责之一是执行菲律宾 2005-2015 年家庭十年计划。其活动包括在加强家庭关系、促进家庭友好型社区、扩大给贫困家庭的财政资源、家庭服务研究和家庭问题组织的能力建设等领域的培训和教育方案。

80. 卡塔尔颁布了一些新的有关家庭的举措。特别是，为残疾儿童、孤儿和其他有特殊需要的儿童建立了一个新的中心。最近的政策和立法包括 2006 年的一项新的《家庭法典》、2007 年的一项关于家庭住房的决议、以及审查和改进关于妇女和儿童健康的政策。多哈国际家庭研究和发展所正在努力研究家庭政策问题，并在最近举行了若干次区域和国际研讨会、座谈会和其他会议。

81. 2008 年，大韩民国颁布了《平等就业和兼顾工作与家庭法》，增强了对工作孕妇的保护和实施了育儿假制度，并规定要减少工作时间，以照顾父母育儿的需

要。还实施了一项改善托儿服务的全面计划，其中包括在工作场所设立新的儿童保育设施以及提供公共照顾服务。《家庭友好型社会环境促进法》也于 2008 年颁布，其中包括一项家庭友好指数调查和家庭友好型公司证书制度。

82. 在俄罗斯联邦，2008 年被宣布为家庭年。2007 年 1 月俄罗斯开始提供新的生育福利，即自第二次生育起给母亲发放“产妇凭单”。自此之后，儿童补贴已得到加强，并已经提高给父亲和提供托儿服务的家庭成员的补贴。也正在加强向家庭提供的有针对性的支持，包括给年轻、收入低、单亲和寄养家庭、以及多子女家庭的支持。

83. 在瑞士，原来的家庭问题办公室已改为家庭、代际关系与社会办公室，负责处理与家庭、儿童、青少年、老年人、代际关系相关的问题，以及一般社会政策。议会还通过了一项于 2008 年 1 月生效的措施，以解决税法中影响已婚夫妇的歧视问题，即在其他情况相同的前提下，夫妻双方都工作相比于二人同居的待遇不同。即将进行的税费改革预计将减轻有子女的家庭的税收负担。

84. 乌克兰已经加入了秘书长倡导的结束对妇女暴力行为的运动，并已开展了一个全国性的“停止暴力”运动。一直非常积极地邀请民间社会参与提出法律措施和参与宣传活动，包括有一个全国性的团结一致打击基于性别的家庭暴力的男性社会领袖网络。最近的其他家庭政策方案包括为平衡工作和家庭生活创造条件的方案、对有子女的家庭，特别是子女重多的家庭提供社会保护的方案、以及对男子开展的负责任的父亲角色培训方案。

85. 罗马教廷的宗座家庭委员会主办了 2009 年 1 月在墨西哥城举行的第六次世界家庭会议，主题是“家庭是人类和基督教价值观的教师”。委员会的第二个重大活动是红衣主教阁下恩尼奥安东内利 2008 年 9 月在斯洛伐克第二十三届国际家庭大会上发表的题为“传媒：所有人的礼品和责任，家庭的承诺”的讲话。

四. 联合国家庭方案采取的后续行动

86. 大会第 62/129 号决议还建议联合国各机构和机关、政府间组织和非政府组织、研究机构和学术机构以及私营部门在促进国际家庭年各项目标方面发挥支助作用，并推动制定各项旨在加强国家能力的战略和方案。在这方面，自 2007 年 7 月秘书长提出前份关于国际家庭年十周年及其后的后续行动的报告(A/62/132)以来家庭方案已经开展了一系列活动。其中一些活动包括：

(a) 应要求，向马尔代夫(2006–2007 年)和亚美尼亚(2009 年)提供技术援助，帮助拟定国家家庭政策草案。寻找到并聘请不同的顾问，分别与两国的有关部委合作。向亚美尼亚提供的援助于 2009 年开始，目前仍在持续；

(b) 在马来西亚政府妇女、家庭及社会发展部长全国人口和家庭发展理事会的合作下，与亚洲及太平洋经济社会委员会于 2008 年 12 月 3-5 日在吉隆坡共同举办了题为“国家家庭政策能力建设国际讲习班”的培训活动。讲习班汇集了来自 6 个国家的政府代表和非政府组织代表。讲习班的主要目标是增强与会者能评估、制定和监测国家家庭政策和战略以及将其纳入国家社会发展计划的能力；

(c) 于 2009 年 4 月在多哈举办了联合国专家小组会议，题为“不断变化的世界中的家庭政策：促进社会保护和代际团结”（见上文第 3 段）；

(d) 庆祝国际家庭日(5 月 15 日)，2008 年的主题是“父亲与家庭：责任和挑战”，2009 年的主题是“母亲和家庭：不断变化的世界中的挑战”，并参与和派代表出席各国政府、联合国系统、非政府组织和学术界举办的会议。

五. 结论和建议

87. 本报告：分析了家庭政策及其与社会保护和代际团结的关系；着重说明了一些国家最近为加强和改善家庭福祉而采取的行动；并介绍了联合国家庭方案最近的一些活动。报告根据会员国提交的资料，提供了各国家庭政策方面的信息。正如会员国提交的资料所显示的那样，许多会员国正在实施各种政策，使用不同的政策工具，以促进家庭福祉。

88. 鉴于上述情况，大会不妨考虑以下建议：

家庭政策

(a) 建议各国政府(如果它们还没有这样做的话)建立一个机构，如家庭部或设在现有的部内的家庭政策协调中心，并配以充分的组织、财政和人力资源能力，以将家庭作为政策优先事项加以促进；制定家庭保护措施；确保所有法律考虑家庭和家庭角色的角色和权利；和促进在不同管理层面与所有家庭的利益攸关方结成伙伴关系；

(b) 鼓励各国开展信息宣传运动，教育人民认识家庭问题，如防止家庭暴力；减少有害的歧视；和男子和妇女分担责任等问题；

(c) 敦促各国政府更好地执行和实施有关法律，禁止对妇女、儿童，老年人和其他家庭成员有害的传统习俗；

(d) 通过促进家庭内的两性平等；为父母提供的家庭友好型工作时间表，包括通过对私营部门的管理以及提供奖励；以及提供足够的托儿安排、评估其质量和便于使用的程度，而为工作与家庭生活的平衡提供便利。

(e) 强调国际社会、区域政府间实体和各国政府必须确定出，并确保给予后续支持来加强，那些有利于和导致建设性家庭政策的制订的因素，包括请各区域政府间实体为交流良好政策和做法的提供便利；

(f) 邀请各国政府和区域政府间实体分别提供更系统的关于家庭和儿童福祉的国家和区域数据，包括关于主要家庭及儿童问题和政策反应方面最佳做法的数据，并在可能的情况下，提供关于这些做法的影响的数据，包括社会保护和代际团结指标；

(g) 请各国政府回顾，大会在其第 59/111 号决议中决定每十年庆祝一次国际家庭年，进一步邀请各国政府开始筹备即将举行的 2014 年国际家庭年二十周年活动，并借此契机推动家庭政策的制订；

社会保护和家庭

(h) 邀请各国政府鼓励就面向家庭和对性别和儿童敏感的社会保护政策开展公众辩论和协商；

(i) 鼓励各国采取整体的办法制定有关政策和方案，来解决儿童和家庭贫困、社会排斥及其他社会风险问题。这种整体的办法应适用于因减少收入而导致的贫困等领域，同时要确保获得医疗保健、教育、粮食援助及社会服务；

(j) 敦促各国按照《千年发展目标》的要求，将减少儿童贫困问题作为一个优先事项，确定有关具体目标并监测其实现情况；

代际团结和家庭

(k) 邀请各国政府通过建立由社区规划和资助并得到老年人与政府和民间社会的联盟支持的社区年轻和老年人中心，为促进代际活动的活动提供便利。

(l) 敦促各国政府促进有关政策和方案，专门评估年轻一代和老一代人的脆弱性，并通过各种社会保护战略，包括长期的医疗支持和监督来减少或防止风险。