



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
28 November 2012
Chinese
Original: English

大会

第六十八届会议

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

经济及社会理事会

2013 年实质性会议

社会和人权问题：社会发展

筹备和庆祝 2014 年国际家庭年二十周年

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 66/126 号决议和经济及社会理事会第 2012/10 号决议提交。报告重点论述了制定下列领域的家庭政策方面的良好做法：解决家庭贫穷和社会排斥问题、确保工作和家庭的平衡、促进社会融合和代际团结。报告介绍了各级筹备庆祝 2014 年国际家庭年二十周年的情况。



一. 导言

1. 大会第 66/126 号决议请秘书长通过社会发展委员会和经济及社会理事会，向大会第六十八届会议提交报告，说明该决议执行情况，包括介绍各级筹备庆祝国际年二十周年的情况；
2. 大会鼓励会员国采取综合办法制订政策与方案，以解决家庭贫穷、社会排斥、工作和家庭的平衡等问题，并交流这些领域的良好作法。大会还鼓励会员国推动实施各种政策与方案，在家庭和社区两级促进代际团结。此外，大会还敦促会员国将 2014 年视作目标年份，据以做出具体努力，通过实施有效的国家政策、战略和方案来改善家庭福祉。
3. 经济及社会理事会第 2012/10 号决议请委员会通过下列主题，以指导庆祝国际家庭年二十周年的筹备工作：(a) 消除贫穷：解决家庭贫穷和社会排斥问题；(b) 充分就业和体面工作：确保工作和家庭的平衡；(c) 社会融合：促进社会融合和代际团结。理事会还鼓励会员国继续努力在这些领域制定适当政策并分享良好做法。
4. 本报告是第三份关于庆祝国际家庭年二十周年筹备情况的报告。第一份报告(A/66/62-E/2011/4)载有根据上述三个主题制定的筹备二十周年纪念拟议框架，介绍了各项人权文书中与家庭有关的规定。第二份报告(A/67/61-E/2012/3)论述了注重家庭贫穷、工作和家庭的平衡、代际团结问题的理由，并以各国的回复作为部分依据，介绍了国家、区域、国际三级所作的努力。本报告以 2012 年举行的国际和区域专家会议的成果文件作为依据。它在前几份报告所提建议的基础上，突出论述了在选定用于指导二十周年筹备工作的几个领域制定家庭政策的良好做法。此外，报告还说明了国际、区域、国家三级筹备庆祝二十周年的情况，并提及了民间社会在这方面的举措。

二. 制定家庭政策方面的良好做法

5. 虽然全世界在人口、社会、经济方面正发生对家庭产生影响的重大变化，但家庭仍是生殖、消费、资产建设的基本社会单位，在世界许多地区也是生产的基本社会单位。家庭对儿童的发展、教育、社会化担负主要责任。家庭为成员提供物质和非物质照顾和支助，而且是代际团结和社会融合的中坚力量。能否实现各项发展目标，在很大程度上取决于如何赋予家庭权能，使其能履行多种功能。因此，有利于家庭的政策在协助家庭履行职能方面具有独特作用，并且有益于整个社会。

6. 虽然没有任何具体国际文书以在发展方面促进家庭视角为主旨，但各国政府在很大程度上为解决家庭面临的日益严重挑战，已在国家一级积极推行有利于家庭的政策。

7. 有充分证据表明，家庭政策唯有以整个家庭单位及其动态为目标，而非重在解决家庭成员个人的需要，才最为有效。有利于家庭的政策大都旨在增强家庭摆脱贫穷的能力，以及确保其经济独立。这些政策日益重视促进工作和家庭的平衡，以协助家庭管理其职能和增进儿童发展。最近，一些政策还确认有必要促进和支持代际关系与团结。

A. 家庭贫穷

8. 家庭贫穷是指，由于收入不足和(或)得不到基本社会服务，以致无力充分支付家庭基本生活费用，包括住房、穿衣、教育、保健、公用事业和交通的费用。

9. 家庭内长期贫穷现象特别令人担忧，因为此种贫穷一般必然延续到下一代。贫穷家庭的父母疲于应付生活重担，其子女更有可能缺乏足够的照顾。贫穷家庭为应对贫穷，可能被迫采取危及子女未来发展的办法，包括限制有营养的膳食，因付不起费而推迟获取保健服务，或让孩子不上学来为家庭挣钱。结果，许多低收入家庭子女在学业和行为上出现问题，日后在就业方面遇到困难。

10. 为解决家庭贫穷问题，尝试了多种政策和方案。面向家庭的社会保护方案使有年幼子女的家庭获得额外收入，支付一部分额外的抚养费。此类方案可能提供生育补助、妇幼保健服务、特别扶养津贴。普遍认为，社会保护是解决家庭贫穷问题的关键性短期和中期措施。社会保护可防止家庭贫穷状况恶化，使家庭有钱让子女上学和获得保健，有助于阻止贫穷隔代延续。

11. 许多发展中国家设立了旨在除贫和面向家庭的社会保护方案。随着越来越多的证据显示社会保护战略卓有成效，许多国家包括低收入国家已开始将此类方案纳入其总体减贫战略。此类政策和方案日益针对性别平等、儿童权利、婚姻法、生殖健康等与家庭有关的问题。东非和南部非洲各国的此类政策和方案还致力于减轻艾滋病毒/艾滋病的影响。

12. 向残疾人、孤儿、老年人等弱势群体提供了无条件现金资助，大部分采取社会养恤金的形式。因为发展中国家的大多数老年人住在几代人合住的家庭中，所以老年养恤金往往使老年成员能在经济上帮助家庭增加营养和资助儿童教育，从而造福于整个家庭。例如，莱索托 70 岁以上居民每月所获非缴款养恤金的 60% 转用于支付儿童的教育和保健费用。

13. 撒哈拉以南非洲各国向有子女家庭提供无条件现金资助。南非向抚养 18 岁以下儿童的养父母支付寄养儿童补助金。但是，非洲各国很少提供有条件现金转移，可能是因为教育和保健服务质量低下，导致服务不可靠。在提供有条件现金

转移的情况下，受益人往往通过面向社区的活动选定，通常是其成员无法工作的贫穷家庭，或者是抚养孤儿和其他弱势儿童的家庭。虽然有中等或严重残疾者占许多发展中国家人口的 15%至 20%，但这些国家普遍不向家庭成员提供残疾津贴。一个值得注意的例外是，南非向因心理或身体伤残而无法工作的成年人发放残疾补助金。然而，由于许多非洲国家的国家预算紧张，此类补助大多由外部捐款方资助，令人质疑现金资助是否具有可持续性。

14. 在拉丁美洲，有条件现金转移往往用于补充有年幼子女家庭的收入。家庭为促进子女在健康、营养、教育等方面的发展承担共同责任。过去 15 年来，有条件现金转移的提供范围显著扩大，为促进对社会保障的公众支持和国际共识发挥了重要作用。据观察，现金资助能减轻贫穷，增加在学人数（特别是女童在学人数），改善营养，提高免疫接种率。总之，事实表明现金资助不仅能增加家庭的短期收入，还能促进长期的人类发展。目前，拉丁美洲和加勒比地区 18 个国家有 2 500 万个住户（1.33 亿人）接受有条件现金转移。许多国家已从有条件现金转移转向无条件现金资助，主要原因是前者的行政管理费用高昂。

15. 迄今为止，拉丁美洲在提供有条件现金转移方面遇到的主要障碍是公共保健和教育服务质量低下。另一个挑战是如何将资助范围扩大到往往居住在偏远地区的土著人等弱势群体。鉴于许多土著人和非洲裔居民没有获取资助所需的出生证和官方身份证，巴西、洪都拉斯、墨西哥和秘鲁正在努力为需要援助的新受益人办理登记手续。¹

16. 南非向贫穷家庭子女提供现金资助，目标经常是增加女童在学人数，推迟少女结婚年龄，鼓励妇女在保健设施分娩。无条件现金资助通常以老年人对象。

17. 西非各国的社会保障计划一般包括：通过提供基本社会服务、粮食援助、家庭津贴等形式的救济援助来缓解贫穷和贫困状况，以及通过提供社会保险计划来减轻与失业、疾病、残疾、老龄有关的风险。西非各国向家庭提供的补助金各有差异，其中海湾合作委员会成员国的正式社会保障机制覆盖范围较广。

18. 该区域在提供非缴款社会保障和福利计划方面，总体上将重视家庭福祉作为指导原则，但此类补助往往提供给家庭中的锁定对象。² 例如，阿曼的非缴款社会保障方案有 8 类受益人，其中 7 类是家庭中的具体对象，包括孤儿、老年人、

¹ Cristina Gomes, “Policy responses to recent trends in family poverty and social exclusion”, 为 2012 年 5 月 15 日至 17 日在纽约举行的关于制定家庭政策方面良好做法的专家组会议编写的论文。会议材料可查阅：<http://social.un.org/index/Family/MeetingsEvents/EGMonAssessingFamilyPolicies.aspx>。

² 西亚经济社会委员会，“社会政策与社会保障：西亚经社会区域面临的挑战”，《社会发展公报》，第 2 卷，第 8 期（2009 年）。

失业妇女。只有 1 类面向整个家庭。³ 埃及的家庭社会保护方案的定义范围稍广，但是为合格家庭成员提供的标准一揽子支援计划仅涵盖埃及家庭总数的 8%。⁴

19. 在该区域几个国家，除某些政府实体外，非政府组织和社区组织也支助创建微型、小型和中型企业，为家庭创造自营职业机会。此类“家庭生产”项目面向农村和半城市地区居民，为家庭提供工具和知识，使其能更多参与国内贸易、基本食品加工、手工艺品制作、小型农业企业等活动。截至 2002 年，苏丹的一个此类项目使 200 万人摆脱贫穷。也门和该区域其他几个国家的几个方案注重为妇女提供培训、能力建设和就业计划，以增强家庭的复原力。

20. 由于持续贫穷以及家庭破裂和单亲家庭情况不断增加，人们日益认识到儿童补助金对于减轻贫穷、确保儿童基本福祉、增强儿童发展至关重要。然而，大多数低收入国家仍明显缺乏儿童补助金。非洲的主要例外情况是，南非和毛里求斯提供儿童和家庭津贴，向父母或抚养人支付儿童现金资助。南非执行了两项主要儿童补助方案，即子女抚养补助和照顾抚养补贴，其中后一项的对象是残疾儿童。

21. 经济合作与发展组织(经合组织)的所有成员国均向贫穷家庭发放某种子女津贴，并向学龄儿童提供特定福利金，通常是为了鼓励上学或支付文具、校服、膳食费用，因为这些费用给低收入家庭造成沉重的经济负担。欧洲联盟范围内，在现金资助和托儿服务两者的作用下，有 7 岁以下子女的家庭陷入贫穷的风险已从约 17% 左右降至约 8%。⁵ 有 30 个发达国家提供儿童福利金，其中 21 个国家向所有儿童提供福利金。若干国家提供与收入挂钩的儿童现金补助。例如，美利坚合众国为贫困家庭提供临时性援助金。总体上，经合组织成员国平均将国内生产总值的 2.3% 用作家庭政策资金，其中三分之二是现金补助和税收减免。⁶

22. 俄罗斯联邦以鼓励妇女多养育子女为主要目标，在家庭生育或收养第二个或更多子女时，向其发放孕产妇补助券。补助券可用于改善居住条件，增加子女教育投资，或向养恤基金缴款。迄今为止，已有近 500 万名妇女获得孕产妇补助券。⁷

23. 有子女的家庭除获得现金补助外，往往还享受减免税待遇。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国提供工作税款抵减。美国的赚取收入抵税额是向低收入工作

³ 见 www.mosd.gov.om/social_care1.asp。

⁴ 见 www.almasryalyoum.com/node/844476。

⁵ Dominic Richardson 和 Jonathan Bradshaw, “Family-oriented anti-poverty policies in developed countries”, 2012。可查阅 <http://social.un.org/index/Family/InternationalObservances/TwentiethAnniversaryofIYF2014/BackgroundPapers.aspx>。

⁶ 见 www.oecd.org/els/familiesandchildren/socialspendituredatabasesocx.htm。

⁷ Andrey Borodaevskiy, “Families under strain: realities in post-socialist Russia”, 为关于制定家庭政策方面良好做法的专家组会议(见注 1)编写的论文。

者及其家庭提供的退税待遇。2008 年，2 400 多万个家庭通过这一联邦方案获得收入资助，援助总额达 500 亿美元。该方案每年使 250 万名就业父母的子女摆脱贫穷。⁸ 澳大利亚为有 13 至 15 岁子女的家庭提高家庭减税待遇，前提是这些子女坚持上学。提高该待遇的目标是提高家庭的收入和增进儿童的学业。⁵

24. 经合组织的调查表明，在发达国家，家庭陷入贫穷的风险最高的阶段是父母为照顾幼年子女而放弃工作收入的岁月。一旦子女上学，收入就会趋于稳定。因此，发展中国家和发达国家一样，为协助子女处于对儿童发展极其重要的幼年成长期的家庭，都需要以各种政策支持父母就业，促进工作和家庭的平衡。

B. 兼顾工作与家庭

25. 有酬职业被认为是消除贫穷工作中最最重要的因素，因此，旨在便利人们兼顾工作与家庭的政策在发展方面可以发挥关键的作用。此外，双职工家庭贫穷率较低，所以需要针对双职工家庭实际情况制定专门政策，方便他们兼顾工作和家庭两方面的责任。⁹

26. 支持在职父母亲的家庭政策一般包括育儿假、幼儿护理和教育以及灵活的工作安排。人们已经指出，育儿假和提供托儿和照料受抚养人服务，有助于在实现有关减少贫穷、性别平等、儿童死亡率和孕产妇保健的千年发展目标方面取得进展运行。¹⁰

27. 近年来，拉丁美洲在放产假方面有了长足进展：巴西、智利、哥斯达黎加、古巴和委内瑞拉玻利瓦尔共和国提供最广泛的孕产妇保护——时间长达 17 个星期或以上。在 18 个国家，休产假期间领全薪，其他国家发正常月薪的 80%或以下。中国、约旦、纳米比亚和坦桑尼亚联合共和国也发放缴费型孕产妇津贴。西亚一些国家也正在努力延长就业妇女的产假。

⁸ Trina R. Williams Shanks 和 Sandra K. Danzinger, “Anti-poverty policies and programs for children and families”, 载于 *Social Policy for Children and Families: A Risk and Resilience Perspective*, 第 2 版, Jeffrey M. Jenson 和 Mark W. Fraser 编。(Thousand Oaks, California, SAGE publications, 2011)。

⁹ 经合组织在其 2011 年出版物 “Doing Better for Families” (为了家庭更加努力)中表示, 其成员国失业家庭的贫困率比有一人挣收入的家庭高出近三倍。在有两人挣收入的家庭中, 贫困风险只有 4%。

¹⁰ 国际劳工组织, GB.312/POL/4 号文件。可查阅 www.ilo.org/gb/WCMS_163642/lang--en/index.htm。

28. 欧洲联盟 2010 年 3 月 8 日第 2010/18/EU 号指示规定, 欧盟所有成员国从 2012 年 3 月起都应当给每名父亲或母亲放至少 4 个月的不可转让育儿假, 让男女双方都能照料其子女到一定年龄。但未具体作出薪酬或灵活性方面的要求。¹¹

29. 越来越多的高收入国家在何时可休育儿假方面表现出灵活性, 如: 在(陪)产假之后、在儿童达到学龄前休假, 或全时或非全时休假。父母亲也可以延长休假, 但须少领津贴; 或缩短休假, 换取更多补贴。按照有些规定, 可以把应享休假转让给父母亲以外的照料者。目前, 斯洛文尼亚表现出最大的灵活性, 有六项备选方案。比利时、德国和挪威作出了新的灵活安排。比利时有一项法定权利, 称为记时间, 又称职业长假制度, 使得就业人员可以因若干原因(不限于护理儿童), 离职最多五年。此外, 欧洲联盟近半数成员国规定每年可休十天或十天以上的假期以照料生病的儿童。在欧洲好几个国家, 妇女为母乳喂养之故, 可以享受缩短的工时。²

30. 在相当大的程度上, 扩大灵活休假安排是因为大家越来越多地认识到, 给在职父母亲放假的直接、短期成本, 与保留工作和人力资本发展方面的经济社会收益是不可同日而语的。¹² 若干国家一直在测试各种措施, 以便降低应享带薪休假方面的费用, 特别是对小企业而言, 包括关于休假政策、孕产规划、对孕妇作出职业健康和安全规定、休假期间进行辅导以及通过非全时工作和灵活工作安排, 逐步地返回工作岗位。³

31. 除了育儿假外, 对于家庭(尤其是弱势和单亲家庭)的经济安全而言, 可负担得起的优质托儿服务乃是至关重要的。尽管如此, 虽然既要忙工作、又要忙家庭, 乃是为人父母者生活中的头等大事, 但人们一般把父母就业和儿童成长作为单独的政策问题。因此, 公共政策侧重的多半是鼓励低收入家庭工作, 却很少考虑到儿童的成长需求。

32. 据估计, 超过 9.30 亿的 14 岁以下儿童所处的家庭中, 大人全都在外工作。虽然父母亲为保持工作, 需要能得到可负担得起的优质托儿服务, 但世界各国中,

¹¹ 见 Fred Deven, “Leave arrangements in Europe: major trends, challenges and policy issues” (欧洲的休假安排: 主要趋势, 挑战和政策问题), 为 2012 年 6 月 6 至 8 日在布鲁塞尔举行的、关于“在欧洲面对家庭贫困和社会排斥、确保兼顾工作与家庭和促进社会融合及代际团结”的专家组会议撰写的论文。可查阅 <http://family2014.org/egmb/PD4-Deven.pdf>。

¹² Janet C. Gornick 和 Ariane Hegewisch, “The impact of ‘family-friendly policies’ on women’s employment outcomes and on the costs and benefits of doing business” (“家庭友好政策”对妇女就业结果和做生意成本和收益的影响), 2010 年 6 月。可查阅 www.hsph.harvard.edu/centers-institutes/population-development/files/gornick-hegewisch-wb-prepubversion-2011.pdf。

近半数目前没有任何针对 3 岁以下幼儿的正规婴幼儿护理和教育方案。¹³ 此外，在大多数发展中国家，婴幼儿护理和教育服务质量低下。

33. 虽然面临多项挑战，但阿根廷、巴西、智利和哥斯达黎加日托方案仍在不断扩展。在智利，Chile Crece Contigo(智利伴你成长)向人口中最弱势的 40% 免费提供托儿服务。厄瓜多尔的儿童成长方案、危地马拉社区之家或洪都拉斯的孕产妇护理公司等日托方案使得贫困妇女能更好地管理其工作及家庭生活。与此相似的是，墨西哥实施一项方案，向在职或在读母亲提供日托服务。在秘鲁，得到发展和社会包容部支持的一项全国性新方案，Cuna Más(更多摇篮)，帮助家庭照料和教育 3 岁以下的幼儿。

34. 在巴西，Fundo Pró-Infância(扶助儿童基金)促进向学龄前儿童提供护理、教育和营养。设立该基金的基础是：国家政府与地方政府之间结成伙伴关系，建造托儿设施并为之提供设备，特别是在贫穷社区这样做。它包括了教育、行政、娱乐、体育和食品内容。墨西哥社会安全研究所与私营部门协作，实施了儿童护理方案，鼓励新建业主为女性的小型托儿设施。

35. 若干国家规定，女性员工达到一定人数之后，雇主必须提供托儿设施。在利比亚和突尼斯，雇用 50 名或更多妇女的企业必须具备这种设施。在东亚，随着生育率迅速下降，托儿设施不断扩增。在大韩民国，政府放宽了建筑和建设作业规定，鼓励发展托儿设施。此外，向拥有 6 岁以下儿童的家庭提供照料儿童补贴。在日本，2005-2009 年儿童——家庭支持计划设立了各类托儿服务，受惠儿童人数增加。¹⁴

36. 发展中国家有好几项提供照料儿童服务的开创性工作方案。埃塞俄比亚的生产性安全网方案规定怀孕和哺乳时可以休假，提供托儿设施，并让父母亲可以作出灵活的工作安排。博茨瓦纳劳动密集型农村公共工程方案和印度的全国农村就业保障计划作了类似的规定。

37. 欧洲联盟成员国提供各种托儿服务。在法国，可供选择的托儿服务包括：母亲助手在儿童家中照料一至四名儿童，由公共部门和公司提供日托服务，以及为三岁以下儿童开设托儿所。政府政策通过以下各方面，支持各类护理：为父母亲育儿费提供赠款和减免税，向日托中心提供补贴，为保姆提供薪金补贴并为母亲助手提供社会保障金缴款补偿。有趣的是，除父母休育儿假的情形之外，不足三

¹³ Jody Heymann 和 Kristen McNeill, “Families at work: what we know about conditions globally” (工作中的家庭：我们所知道全球状况)，为关于制定家庭政策方面良好做法的专家组会议编写的论文(见注 1)。

¹⁴ Meejung Chin, “Demographic changes and work-family balance policies in East Asia”(东亚人口结构变化和兼顾工作与家庭的政策)，为关于制定家庭政策方面良好做法的专家组会议编写的论文(见注 1)。

岁的幼儿中，有 27%是由利用灵活工作安排(如非全时工作、错开上下班时间以及电子通勤)的父母照料。¹⁵ 在挪威，“现金换照料”计划允许孩子年龄在 12 个月至 36 个月之间的父母亲领取现金津贴，但他们不得利用由公共部门供资的幼儿教育和护理服务。

38. 校外护理方案(如早餐俱乐部、课后家庭作业方案和延时学校)也得到了扩大。对于低收入家庭的少年儿童和从事非标准和不灵活工作的父母亲而言，此种方案尤为重要。在澳大利亚、爱沙尼亚和匈牙利，校外护理服务很容易得到；智利和哥斯达黎加等中等收入国家业已启动此种服务。

39. 很重要的一点是，研究表明，父母亲为婴儿提供稳定护理的重要性，而且，幼儿不应当在父母亲不在身边的情况下长时间置身于劣质托儿服务所。也应当强调指出，父母亲必须能够从其家庭需求和儿童根本利益的角度出发，作出托儿安排的最佳选择。灵活工时增加了可供选择的办法，可能有助于作出最佳选择。

40. 所有地区都制定法规，限制公、私部门的工作时数。在好几个发展中国家，出现了非正规的良好做法守则。然而，鲜有规定申请灵活工作安排为法律权利者。在南非，好几项良好做法守则要求雇主为承担家庭责任的雇员提供可利用的、支持性的和灵活的环境。这包括考虑向父母亲双方提供灵活工时并给予够长的家庭责任假。¹⁶ 巴西、智利、哥伦比亚和乌拉圭的一些企业允许因为家庭理由作出灵活安排和其他工作安排，作为集体讨价还价协定或非正规做法的一部分。2011 年，巴林在政府 11 个部引进了灵活工时安排。在黎巴嫩，好几家私营公司也下大功夫，在实施公司社会责任战略时，努力让员工兼顾工作和生活。因此，私营部门就更加照顾家庭需求，为在职母亲提供支持服务，规定电子通勤奖励措施，作出灵活工时安排以及把加长工作日和长周末结合起来。¹⁷

41. 欧洲 8 个国家正式规定员工享有因家庭原因申请灵活工时或非全时工作的法定权利，大多数国家也都有着非正规安排，不过，这种安排落实起来，难易程度不一。此外，奥地利、克罗地亚、爱沙尼亚、芬兰、法国、希腊、匈牙利、荷兰、挪威、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙和瑞典都规定，有年幼或残疾子女的父母亲

¹⁵ Marie-Laure des Brosses, “Work-family balance: good practices from France”, (兼顾工作与家庭：法国的良好做法)，为关于制定家庭政策方面良好做法的专家组会议编写的论文(见注 1)。

¹⁶ Margaret O’Brien, “Work-family balance policies”(兼顾工作与家庭的政策), 2012 年。可查阅 <http://social.un.org/index/Family/InternationalObservances/TwentiethAnniversaryofIYF2014/BackgroundPapers.aspx>

¹⁷ Dima Jamali、Asem M. Safieddine 和 Myriam Rabbath, “Corporate governance and corporate social responsibility synergies and interrelationships”(公司治理与企业社会责任的协同作用和相互关系)，《公司治理：国际评论》，第 16 卷，第 5 期(2008 年 9 月)，第 443 至 459 页。

有权进行非全时工作。奥地利、希腊、芬兰、葡萄牙、意大利和联合王国规定在职父母亲可以享受灵活工时和缩短工时。

42. 应当指出的是，即使在制定了一般休假政策和其他解雇工作与家庭战略的国家，还是有些种类的工人可能无从利用此种方案，其中包括有过不安全或不稳定劳务市场经历的工人，自谋职业者、外籍移徙者以及员工不足 50 人的私营企业雇员。重要的是，上述兼顾工作与家庭的规定并不适用于非正规劳务市场的工人；而在大多数发展中国家，非正规劳务市场属于大雇主。上述规定也不适用于一些重要的弱势社会及职业团体，如无劳动合同的青年雇员（包括许多年轻母亲）和家政工。

43. 然而，有些国家已采取步骤，保护非正规经济部门的工人。阿根廷作出了促进社会保护孕期津贴，从怀孕第十二周起至孕妇生产为止，向非正规经济部门收入低于最低工资的妇女提供现金津贴。在印度，“无组织工人社会保障法”（2008 年）规定了非正规部门雇员有权享受的、起码的社会保障措施，包括孕产妇津贴。

44. 虽然大多数工作场所和护理规定主要是针对子女年幼的父母亲的，但也必须作出兼顾工作与护理的、灵活而新颖的安排，以便在整个成人期支持日益增多的、有护理责任的雇员，尤其是那些照料长者或残疾人的雇员。

45. 在目前经济和金融危机的背景下，与工作和家庭有关的多项支出受到了紧缩措施的影响。在欧洲，好几个国家取消了生育赠款和减免税规定，缩减了育儿假津贴和假期。有时候要进行收入调查，才发给原先人人享有的儿童津贴费，而用于长期性护理的支出也被削减。面对日益扩大的赤字，大多数中等收入国家不得不削减保险和教育部门开支，越来越多的家庭受到影响。

C. 代际团结举措

46. 家庭政策的范围逐渐扩大，从主要侧重于有小孩家庭，到包含老少各代。这种扩大更因社会快速老龄化而得到证实，以家庭为导向的政策要顾及老少各代不断变化的角色和需求。据联合国人口基金称，照顾老年家属的费用可能会对家庭的储蓄能力、就业能力和生产能力带来负面影响。此外，不断变化的居住安排也导致许多老年人独居或者居住在隔代家庭中。

47. 在这一背景下，支持加强代际联系以及促进责任共担和更广泛社会融合目标的举措大幅增加，其中包括养老金、护理员支助、促进多代同堂居住安排、代际学习方案、以及家庭和家長教育等。

48. 如前文所述，以减少贫穷为主要目的的社会养老金也有助于促进代际交流和支助。此外，养老金帮助提升老年人在家庭中的地位，有时还被用于对其他家庭成员的创收活动进行投资。

49. 护理员支助方案帮助成年子女照顾老龄父母、祖父母和其他年老亲属，而他们又是同一家庭中最主要的小孩看护人。抚养孙辈的祖父母在美国还有可能获得税款抵减和个人所得税抵减。同样，在新加坡，向祖父母和(或)曾祖父母一方或双方提供财政支助的家庭成员，都可享受税款减免。

50. 包括加拿大、日本、卡塔尔和美国在内的多个国家，已经通过一些旨在促进多代同堂居住安排的房屋法。在新加坡，《多代同堂优先计划》优先分配公共住房给大户家庭，而新婚夫妇如果在父母家周围买房可以享受住房补贴。加拿大抵押贷款和住宅公司为鼓励多代同堂居住，通过《屋主住家修复援助方案》向腾出面积给符合收入和残障标准的老年人居住的屋主提供财政援助。在美国，《美国梦首付款法案》规定为抚养孙辈的祖父母提供住房发展支助。

51. 多代同堂居住概念也得到一些福利机构的推动，例如美国的代际看护中心或共享站点，这些机构都有老少皆宜的设施，将儿童看护服务与老人看护服务合二为一。

52. 在新加坡，活跃乐龄理事会为老年人和青少年学生推出了代际学习方案，由年轻一代在信息和通信技术等领域向老年人提供辅导。在许多国家，学校邀请社区老年居民教孩子们学习传统、历史、艺术和手工，并参加体育活动。在爱尔兰，民间社会组织“老幼各代在行动”与活跃退休协会、图书馆、住家和日托服务机构、学校、资源和艺术中心合作，开办了面向老年公民和小学儿童的艺术和讲故事方案。美国的“老少皆宜社区”倡议采用多代视角促进各年龄段群体的福祉，并创建安全街区，向风险儿童和家庭以及移民家庭提供帮助。此外，世代团结组织的“Seniors4Kids”（老携幼）方案为年长者提供志愿机会，支持让儿童和青少年受益的方案和政策。¹⁸

53. 家庭和长辈教育也是加强代际联系的基本要素。许多高收入国家开设家庭研究或家庭咨询专业硕士学位这样的高级学位，对于建设国家在家庭领域的研究和政策能力以及培训家庭咨询员至关重要。包括国际家庭发展联合会内的一些民间社会组织，也在许多国家提供适合儿童发展各个阶段的家长教育课程。

54. 代际举措作为促进社会包容的一种方式日益受到关注，已导致民间社会组织更多地参与支持此类方案。其中，国际代际方案联盟从全球视角促进宣传代际方案、实践、研究和公共政策。除举办国际会议分享代际实践外，该联盟还建立了代际方案目录(见 www.icip.info)。

55. 为保护老年人权利，防止忽视和虐待，一些国家政府颁布了要求成年子女照顾老龄父母的惩罚性立法。在新加坡，根据《赡养父母法令》，如果子女不提供

¹⁸ Donna Butts 为家庭政策决策良好做法专家组会议撰写的论文，“Encouraging intergenerational solidarity in the United States”(鼓励美国的代际团结)(见注 1)。

财政支助，老年父母可寻求法庭帮助，虽然该法令于 2010 年作了修订，更加侧重于以调解作为第一步骤的处理办法。印度在 2007 年《父母及老年公民赡养和福利法案》中颁布了类似规定。中国有关孝道的法律规定家庭成员有照顾父母的义务，而近期通过的另一项法律则要求子女定期探视父母。一些国家还通过了关于对不能或不愿意赡养父母的成年子女限制继承权的规定。¹⁹

三. 筹备和庆祝 2014 年国际家庭年二十周年

A. 国家和国际两级的筹备情况

社会发展委员会和国家举措

56. 社会发展委员会每年一次审查 2014 年国际家庭年二十周年庆祝活动的筹备情况。在 2012 年 2 月 1 日至 10 日于纽约举行的第五十届会议上，会员国表达了对继续筹备二十周年庆祝活动的支持，表示可利用筹备之机，重新审视家庭面临的挑战，并通过执行有效国家政策改善家庭福祉。

57. 多个会员国强调，社会保护措施对于保障家庭免受经济冲击以及在社会经济变革中保护家庭不可或缺。虽然家庭本身就是一个非正式的社会保护源，但需要有国家支持才能有效发挥这一功能。各国政府指出，社会保护在发生社会经济危机时必不可少，能帮助家庭抵御冲击，避开日益恶化的生活条件。2014 国际家庭农耕年也被视为是提升对农村家庭支持的一种方式。

58. 在委员会审议期间，有多个会员国分享了本国支持家庭的办法和方案。阿根廷提到面向最弱势家庭和社区的 Argentina Trabaja(阿根廷就业)和 Familia Argentina(阿根廷家庭)方案，这两个方案的目标是通过提供现金转移实现对儿童和老人的社会包容。日本强调正在努力协助抚养儿童的父母，以推升不断下滑的生育率。印度尼西亚、大韩民国、塞内加尔和南非等多个国家表示正在努力交付社会转移方案和提供金融服务，以改善贫穷家庭对基本服务和营养物的利用。在哥伦比亚，Familias en Acción(家庭行动)和 Ingreso para la Prosperidad Social(社会繁荣收益)这两个方案的目标分别是加强教育和家庭健康以及激励家庭取得创收能力。巴西的新方案 Bolsa Verde(绿色资助)向赤贫家庭提供小额转让，用于保护国家森林、开采保留区和可持续开发区。

经济和社会事务部

59. 经济和社会事务部社会政策和发展司为筹备国际家庭年二十周年举办了多次会议。以“家庭政策决策的良好做法：家庭政策制订、监测和实施方面的经验

¹⁹ Donna M. Butts、Leng Leng Thang 和 Alan Hatton Yeo, “Policies and programmes supporting intergenerational relations”(支持代际联系的政策和方案)(2012 年)。可查阅 <http://social.un.org/index/LinkClick.aspx?fileticket=VGkxtn3WSyA%3d&tabid=1733>。

教训”为主题的专家组会议于 2012 年 5 月 15 日至 17 日在纽约举行。除了介绍为加强社会融合和代际团结所作的努力之外，专家们还讨论了当前家庭政策趋势，并在家庭法律制订、工作与家庭平衡、家庭贫穷和减少社会排斥等方面提供了良好做法的例子。专家们强调，所有会员国都有责任投资于家庭，并制订健全的政策和方案来支持家庭和惠及社会。²⁰

60. 关于确保工作与家庭平衡的小组讨论会作为庆祝 5 月 15 日国际家庭日的一项活动在联合国总部举办。小组成员强调，近期全球在工作和家庭领域本身出现的变化，就要求更好地支持世界各地的工作家庭。随着越来越多妇女进入劳动力队伍，大户家庭中能够照顾年幼子女的成员不断减少，父母发现越来越难以兼顾工作和照顾责任。与此同时，工作场所政策没有跟上这类变化，设计时仍继续假定父母一方能够在家照顾子女。讨论会上列举了来自欧洲、美国、东亚和拉丁美洲的良好政策和做法。²¹

61. 社会政策和发展司推出了题为“以家庭为导向的减少贫穷、工作与家庭平衡和代际团结政策”的报告，着重论述了指导国际家庭年二十周年筹备工作的三个主题。²²

B. 区域举措

62. 关于欧洲应对家庭贫穷和社会排斥、确保工作与家庭平衡、推进社会融合和代际团结的区域专家组会议于 2012 年 6 月 6 日至 8 日在布鲁塞尔举行。会议由国际家庭发展联合会、多哈国际家庭研究和发展研究所及地区委员会在社会政策和发展司家庭问题协调中心的合作下举办。与会者讨论了欧洲以家庭为导向的政策，尤其是与儿童贫穷、家庭抗压能力、风险家庭和社会保护有关的政策。在讨论工作与家庭平衡问题时，与会者审视了欧洲的育儿假安排以及家庭成立和过渡到家长身份的问题。社会包容和老年人融合问题则在欧洲联盟活跃老龄框架内作了讨论。每一个讨论专题都列举了良好做法的例子。专家们还就欧洲家庭政策发展的进一步行动提出了建议。²³

63. 国际家庭年二十周年各项目标提高认识会议于 2012 年 6 月 5 日在布鲁塞尔举行。地区委员会官员、欧洲议会家庭问题小组主席和欧洲联盟委员会负责“欧洲 2020 年：社会政策”的项目主任在会议上作了介绍。欧洲议会成员、地区委员会代表和民间社会组织参加了会议。

²⁰ 有关此次专家组会议的资料，可查阅 <http://social.un.org/index/Family/EGMonGoodPracticesinFamilyPolicyMaking.aspx>。

²¹ 见 <http://social.un.org/index/Family/InternationalObservances/InternationalDayofFamilies/2012.aspx>。

²² 可查阅 www.un.org/esa/socdev/family/docs/WorkFamilyBalanceandIntergenerationalSolidarity.pdf。

²³ 见 <http://social.un.org/index/Family/InternationalObservances/TwentiethAnniversaryofYF2014/RegionalMeetings.aspx>。

64. 欧洲联盟通过欧洲家庭联盟、欧洲人口论坛和各专家小组，推动家庭政策评价和良好做法交流工作。2012 欧洲活跃老龄和代际团结年 (<http://europa.eu/ey2012>) 设法提高对老年人所作社会贡献的认识，并鼓励决策者为活跃老龄和加强代际团结创造更佳机会。其目的在于促进就业、社会参与和独立生活等领域的活跃老龄活动。

65. 对《非洲家庭行动计划》的中期审查显示成果参差不齐。参与审查的非洲联盟 25 个成员国中只有 10 个按照该计划中旨在加强家庭单位、改善家庭福祉和满足家庭需求的建议，调整了本国的方案和政策。不过，有许多成员国制订了创收活动方案和小额信贷计划，确保自力更生和家庭独立。这类方案包括莱索托的小额信贷方案、阿尔及利亚的无息贷款和布隆迪的实物支助等。支持国际家庭年二十周年筹备工作的区域活动已经作了规划。

C. 民间社会举措

66. 正如大会第 66/126 号决议所述，民间社会，包括研究和学术机构，在家庭政策制定和能力建设方面的宣传、推广、研究和政策制定中有着举足轻重的作用。许多民间社会组织积极支持筹备国际家庭年 20 周年纪念活动，几个组织组办了当地活动，以提高人们对家庭问题的认识，其中包括欧洲联盟家庭组织联合会、多哈家庭研究和发展国际研究所、工作和家庭国际中心、国际家庭发展联合会、国际家政学联合会、国际父母教育联合会、世界母亲运动国际、全国家庭关系委员会(美国)、纽约和维也纳非政府组织家庭委员会、家长论坛、家庭和儿童服务和研究所、天宙和平联合会和妇女委员会教育合作协会。

67. 多哈家庭研究和发展国际研究所组织了关于家庭政策的研讨会，包括介绍作为社会发展委员会第五十届会议会外活动举行的二十周年纪念目标。研究所还支持推出了题为“家庭与千年发展目标：利用家庭资本实现 8 个千年发展目标”的一本书，其中突出了世界各地着重于家庭的良好做法。

68. 在社会政策和发展司的家庭问题协调中心的参与下，2011-2012 年期间举行了一些提高认识会议。例如，国际家庭发展联合会为决策者、学者和舆论制造者组织了关于国际家庭年 20 周年纪念目标和筹备周年纪念活动的会议和研讨会，如 2011 年 10 月在马德里举行的会议。同样，巴塞罗那纳瓦拉大学 IESE 商学院的工作和家庭国际中心 2012 年 6 月举办了关于协调工作和家庭生活的一些会议。

69. 欧洲联盟家庭组织联合会发起了一场运动，把 2014 年定为欧洲协调工作和家庭生活年，并于 2012 年 6 月在布鲁塞尔举行的欧洲议会届会期间举行了一个题为“兼顾工作和照料责任：欧洲照料家庭者面临的挑战”的研讨会。国际家政学联合会发起了一场运动，通过家政赋予家庭、个人和社区权能，旨在提高对与

家庭有关的挑战的认识，并利用家政知识和教育改善个人、家庭和社区的生活质量。²⁴

70. 设在印度钦奈的家庭和儿童服务和研究所通过项目活动积极支持国际家庭年二十周年纪念目标。除了提高项目参与者的就业技能外，项目还旨在赋予家庭权能，确保其享有最佳教育和保健。其代际团结项目侧重于良好的为人父母做法、育儿、增益和辅导课程，采用社会和行为科学方法，以确保家庭的优化运作。

71. 纽约和维也纳非政府组织家庭委员会通过家庭问题研讨会促进国际家庭年及其 20 周年纪念目标。维也纳委员会目前正在研究民间社会组织对家庭福祉的贡献，旨在收集和分析着重于家庭的具有经济及社会理事会咨商地位的民间社会组织的资料。

四. 结论和建议

72. 2014 年，人们将要迎来国际家庭年 20 周年；它提醒我们：进一步制订以家庭为中心的政策应成为全面发展工作的组成部分。

73. 侧重于家庭的社会经济政策的好处多种多样，一方面，家庭更幸福，儿童发展成果有所改善和代际联系加强，另一方面，公共政策更加全面且更讲究成本效益。反过来，促进家庭政策方面的良好做法是一个契机，可就有利于家庭和讲究社会成本效益的政策和方案作出合理、明智的决定。

74. 旨在减少贫困、确保工作与家庭平衡及支持健康的代际关系的政策可彼此互补，不仅会积极影响个别家庭和社区，而且会影响整个社会。事实已经证明，这些政策有助于确保家庭福祉，且促进加强连接各代的纽带。

75. 扶穷工作，如针对有孩子家庭的收入支助方案、有条件和无条件的现金转移和儿童福利，可改善儿童和家庭福利，但可能不足以让家庭永久摆脱贫困。特别是那些最弱势和户主为女性的家庭，可能需要在职培训、获取受教育机会、医疗保健和住房方面的帮助，以摆脱贫穷陷阱。此外，还需要其他服务，帮助创建一个有利于儿童的环境，其中包括高品质的儿童保育设施。

76. 虽然有酬就业是防止陷入贫困的最佳办法，但是，不注重工作与家庭协调策略不仅对工人的工作质量、健康和生产力有负面影响，还会影响到他们的家庭和孩子。各国政府与雇主组织和工人组织合作，负责实施促进工作和家庭平衡的立法和政策框架。这样的安排包括休假福利、儿童保育和工时安排。这些领域的政策和做法可以使工作场所更响应家庭的需求，且支持儿童发展和性别平等。

²⁴ 见 <http://ifhe.org/990.html>。

77. 社会养老、支持照料家庭者、多代住房安排和代际团结方案对加强相互联系和帮助建立一个不分年龄人人共享的社会是必不可少的。向年轻人和老年人提供服务的共享站点项目同时可作为一种服务模式，以满足不断变化的人口需要。促进代际互利交往和沟通的代际学习项目对家庭和社区的社会融合必不可少。

78. 重要的是，家庭政策应该保证家庭根据自己的需要和价值观享有各种机会和选择。此外，这种政策应与家庭本身协作予以制订。由于家庭政策是跨部门的，旨在赋予家庭权能，而不是承担其职能，因此，家庭、家庭组织和民间社会行为者应合作制订、监测和执行政策。

79. 国际和区域交流家庭政策制订方面的良好做法将有助于确保改善国家层面的家庭政策制定。这种交流也有可能促进在世界范围内制订着重于家庭的方案和战略。建立区域交流机制，如欧洲家庭联盟，将进一步有助于实现这一目标。

80. 国家、区域和国际层面一再表明支持家庭。国际家庭年的目标及其后续进程，包括即将到来的二十周年纪念活动，应在国家层面上予以关注，以改善世界各地的家庭福祉。对家庭政策制订中的良好做法的分析表明，侧重于家庭贫穷、工作与家庭平衡和代际团结是各国政府和其他利益攸关方筹备国际家庭年 20 周年纪念活动的关键。下列建议旨在指导国家政策进一步侧重于家庭，以应对它们面临的挑战。

81. 会员国不妨考虑下列建议：²⁵

家庭政策

(a) 鼓励各国政府通过适当的以家庭为中心的福利，其中包括社会保护、养老金、现金转移、住房援助、儿童福利和税收减免，减少家庭贫困和防止贫困的代际转移；

(b) 鼓励各国政府与相关利益攸关方合作，依照正当工作和性别平等目标增加育儿假的规定和灵活性，投资于儿童早期保教，并提高灵活的工作安排的可利用性；

(c) 鼓励各国政府和其他利益攸关方通过投资于照料家庭者支助方案、多代生活安排、跨代设施和代际学习、指导和志愿服务方案，促进加强代际团结的政策；

筹备和纪念国际家庭年二十周年

(d) 社会发展委员会可考虑请各国政府、各区域委员会、联合国系统各专门机构和民间社会报告它们为支持国际家庭年二十周年开展的活动；

²⁵ 更多建议可见于题为“着重于家庭、促进减贫、工作和家庭平衡以及代际团结的政策”的报告（见注 22）。

(e) 鼓励各国政府、联合国各实体、民间社会组织和学术机构，分享尤其是在贫穷、工作和家庭平衡与代际团结等领域制定家庭政策的良好做法和资料；

(f) 各国政府可考虑同民间社会组织、私营企业和学术机构建立伙伴关系，支持制订、执行和评价面向家庭的政策和方案，以此来筹备国际家庭年二十周年。
