

“嵌入式”全域系统建设儿童友好城市： 城市高质量发展的路径探索*

徐宇珊

(深圳市社会科学院政法研究所, 广东 深圳 518028)

[摘要] 1996年, 联合国儿童基金会和联合国人居署共同提出“儿童友好型城市”的概念, 深圳于2016年率先提出建设儿童友好城市的目标。2021年, “建设儿童友好城市”正式写入国家“十四五”规划纲要。在全球视野内, 各地儿童友好城市是在联合国儿童基金会的总体指引下, 根据本地区实际情况侧重于某一方面的建设, 而深圳则提出全域系统推进建设具有全球超大型城市特点和国际影响力的儿童友好城市。本文在府际协同理论的基础上, 重点探讨儿童友好如何从一个部门的倡议到成为多个部门协同合作、共同参与, 达至全域系统推进的过程, 以“嵌入式”推进为核心分析框架, 提出理念嵌入、政策嵌入、行动嵌入三个环节。理念嵌入是形成社会共识, 实现各部门合作的基础, 政策嵌入是将儿童友好理念体现在各部门制定的相关政策中, 行动嵌入则是在各部门具体工作中贯彻落实儿童友好。从媒体报告、政策文件以及具体案例中, 可以看到上述三个嵌入相互交叉、相互影响发挥作用。当各部门将儿童友好嵌入到本部门的工作后, 提升了本部门原有工作质量, “以人为本”提供更高水平的公共服务, 满足市民日益增长的美好生活需要, 体现出城市高质量发展的特点。因此, 深圳各部门府际协同, 全域系统推进儿童友好城市建设, 是城市高质量发展的重要路径。

[关键词] 儿童友好城市 府际协同 嵌入式推进 理念嵌入 政策嵌入 行动嵌入
高质量发展

[中图分类号] C913.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X (2022) 06-0080-12

一、问题的提出

1996年, 联合国儿童基金会和联合国人居署共同提出“儿童友好型城市”的概念, 指出儿童的福祉是健康人居、民主社会 and 良好管理的

终极指标。深圳自2016年起倡导“从一米高度看城市”的理念, 提出建设儿童友好型城市^①的目标, 将“建设儿童友好型城市”写入《深圳市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》, 并于2018年发布了纲领性文件《深圳市建设儿

收稿日期: 2022-03-17

*基金项目: 深圳市社会科学院2022年度专项科研课题“儿童友好城市建设中的‘儿童参与’研究”(2022AC004)

作者简介: 徐宇珊, 管理学博士, 研究员, 主要从事社会组织、儿童友好城市等研究。

①2016年深圳提出建设“儿童友好型城市”, 2021年国家提出建设“儿童友好城市”, 此后深圳使用与国家一致的名称“儿童友好城市”。本文如涉及2016-2021年之间深圳出台的文件, 则使用文件出台时的名称, 在一般行文中则使用“儿童友好城市”。

童友好型城市战略规划（2018—2035年）》，相继出台社区、图书馆、学校、医院、出行系统、公园、母婴室等7大领域建设指引。与此同时，长沙、上海、成都等城市也开展儿童友好城市或儿童友好社区建设的实践。

2021年，“建设儿童友好城市”正式写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，提出建设100个儿童友好城市示范。2021年9月30日国家发改委发布《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》（发改社会〔2021〕1380号），提出到2035年，预计全国百万以上人口城市开展儿童友好城市建设的超过50%，100个左右城市被命名为国家儿童友好城市，儿童友好成为城市高质量发展的重要标识，儿童友好理念成为全社会共识和全民自觉。从2016年到2021年，建设儿童友好城市的理念与实践，从深圳等少数城市拓展到全国，上升为全国层面的公共政策。在建设儿童友好城市方面，深圳走在了全国前列，起到了先行示范的作用。本文希望探究深圳如何全域系统推进建设儿童友好城市？各部门如何协同合作共同参与？为什么建设儿童友好城市是高质量发展的重要标识？

二、文献回顾：世界各地儿童友好城市的异同

儿童友好型城市实际是一个致力于实现儿童权利的地方治理体系，^[1]是联合国《儿童权利公约》在地方治理的体现，意味着城市治理在政策、法律、方案和预算中反映儿童权利。在儿童友好型城市中，儿童是积极的推动者，他们的声音和意见被考虑在内，他们影响着决策过程。^[2]根据联合国《儿童权利公约》，联合国儿童基金会所发起的儿童友好型城市倡议行动框架指出，一个具备儿童友好型治理机制的城市或社区，旨在实现下列五项目标：儿童有权利受到重视、尊重和平等对待，儿童有权表达意见，儿童有权享受基本服务，儿童有权在安全的环

境下成长，儿童有权与家人在一起享受游戏和娱乐。^[3]

儿童友好城市的行动框架在提出目标的同时，也明确指出儿童友好型城市倡议的具体设置因国家而异，需充分反映当地儿童权利状况和制度环境。^[3]儿童友好城市的建设在很大程度上是各地城市自发的，在不同地区产生不同做法和经验。^[4]建设儿童友好城市要回应到当地不同的空间特点。例如，一个主要由年轻的中产阶级家庭组成的社区，所提供的服务与儿童所需要的环境，与种族多样、低收入群体占比高、住房条件差的旧城改造区域截然不同。^[5]根据不同国家和地区的发展阶段，儿童友好城市的侧重点从需求为本跨越到权利为本。发展中国家大都更为注重儿童的生存需要，而发达国家则更看重儿童的参与权利和娱乐的条件。例如，意大利在首都罗马为儿童绘制了规划地图，由儿童标出他们重视的空间；^[6]7万余人的意大利北部城市克雷莫纳则重视通过各种活动帮助年轻人建立积极的社区意识。澳大利亚新南威尔士州主张年轻人要自信地与社区建立联系。瑞典和加拿大则优先重视城市的环境改造，通过娱乐活动、绿地、交通管制和道路安全的改造，来满足儿童自由行动和娱乐的需要。与此同时，在一些发展中国家，如在印度、毛里塔尼亚和肯尼亚，儿童友好城市则强调儿童的基本需要，包括为儿童提供饮用水、道路交通安全等基本社会服务。

根据联合国儿童基金会的官网统计，目前已有的儿童友好城市中以人口几万、几十万的城市居多，鲜有像深圳这样常住人口近2000万、18岁以下儿童超过200万的超大型城市。如上所述，国外的儿童友好城市往往侧重于某一方面的建设，而深圳提出的是“全域系统推进”建设具有全球超大型城市特点和国际影响力的儿童友好城市。因此，深圳建设儿童友好城市充满创新与挑战，国外已有的经验或许适用于建设的某一领域，但却难以从顶层设计到具体落实全面复制，深圳必须探索自己的道路。

三、研究框架：府际协同路径下的嵌入式推进

建设儿童友好城市并不意味着要开启一个全新的儿童项目,其核心在于城市治理系统的所有方面都能更加响应和包容所有儿童。^[7]因此,儿童友好城市建设是对城市治理理念和治理水平的变革,需要包括各政府部门、社会组织、企业、媒体等多方利益相关者的共同参与。儿童友好理念从深圳市妇女儿童工作委员会(以下简称“市妇儿工委”)提出,到多个部门乃至全社会的参与,形成全域系统推进的格局。本文重点探讨的是政府各部门之间如何协同合作推进儿童友好城市建设。

政府各部门之间的关系是“府际关系”的一种类型。谢庆奎提出,府际关系即政府之间的关系,包括中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府部门之间、各地方政府之间的关系。^[8]府际协同是府际关系理论的演进,是指府际关系之间的互动合作关系,在概念上包含三项意涵:一是以协同和合作为府际关系的选择;二是强调行动协调与资源分享,各主体以实际行动支持整体绩效的达成;三是希望促成互

利的结果,使各成员均获得实际效益,这样协同关系才能持久。^[9]深圳各部门推进儿童友好城市建设反映了“政府各部门之间”的府际协同。围绕上述三项意涵,要回答深圳各部门为什么选择协同推进儿童友好城市建设,如何开展具体行动,最终达成什么效果。

结合府际协同的三项意涵,本文提出“嵌入式”推进的分析框架。“嵌入”,即将儿童友好嵌入其他政府部门原有的工作,以“儿童友好+”的方式对原有工作产生建设性影响,在推进儿童友好工作的同时提升原有工作的质量,形成儿童友好理念下的高质量发展。“嵌入式”推进,包括三个相互交叉相互影响的部分:一是理念嵌入,儿童友好的理念从提出倡议的部门传播到其他部门和社会公众,形成社会共识,也是府际协同的基础;二是政策嵌入,其他部门参与制定与儿童友好相关的政策或在本部门制定的政策中体现儿童友好理念,体现了府际协同中的契约;三是行动嵌入,其他政府部门或社会各界在具体工作中贯彻落实儿童友好理念,将儿童友好体现在本部门工作中,在各个领域中彰显儿童友好理念,是府际协同中的具体行动(见图1)。

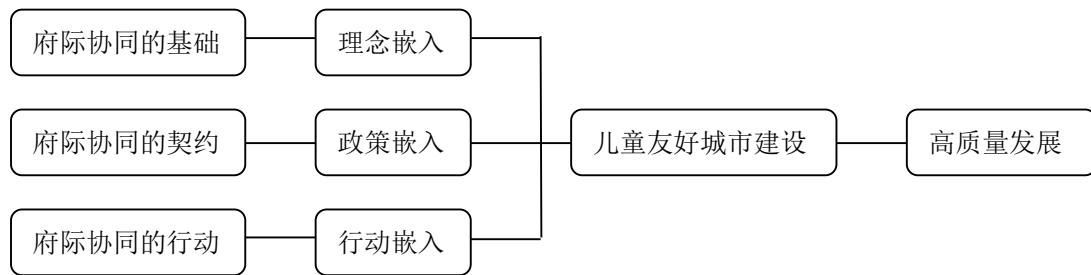


图1 从府际协同到“嵌入式推进”

不同政府部门的协同进度不同,三个嵌入的顺序也有差异。有些部门是先形成理念,再制定政策,最后表现为开展行动;有些是在理念引领下先有行动,再以政策形式固定下来,在行动中不断加强理念。对同一政府部门而言,这三个嵌入过程并非有明显界限,可能是同时发生,交叉进行的。

四、研究发现：嵌入式推进的具体路径

(一) 理念嵌入

为什么儿童友好的理念能够快速嵌入政府各部门乃至高层领导的脑海中?因为儿童议题可以迅速达成共识,而凝聚共识是促进府际

协同的重要基础,形成共识可以促进部门间秉持一个共同理念达成协同的意愿,强化部门之间的信任关系,有利于建构部门间共同行动的认知框架。^[10]

中国并没有“儿童部”“儿童局”等专门负责儿童事务的政府部门,但几乎每个家庭都有儿童,每个部门的工作内容、服务或使用对象都可能涉及到儿童。例如,城市的出行系统关乎包括儿童在内的每个市民;公园的游客中有儿童,公共厕所的使用者中有儿童。但过去,很多政策导向、工作内容是面向“所有”市民的,鲜有把儿童从“所有”市民中分离出来,专门以儿童的视角考虑儿童权益。提出儿童友好,促使

各部门在工作中主动发现儿童、看到儿童。“当儿童友好的相关议题提交市政府常务会议时,往往得到领导们的热烈反馈,当谈到儿童问题时,领导们的角色不仅仅是市长、局长,而是父亲、母亲,儿童问题每个人都有话说。”^①正如原深圳市妇联主席,儿童友好城市的发起人马宏曾说,“各方达成‘儿童友好’的共识,儿童友好成为最大公约数”。^[11]

媒体报道和公共倡导是达成共识,实现理念嵌入的主要途径。在媒体报道方面,从2016年到2021年,相关报道的数量基本呈逐年上升的态势,其中,2020年略低于2019年,估计与2020年因疫情导致相关活动大幅减少有关(见表1)。

表1 2016—2021年媒体对“深圳”“儿童友好”报道的数量

2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
5	13	32	43	40	64

注:检索方式为在百度中同时输入“深圳”和“儿童友好”的关键词,分年度检索当年度相关媒体报道,对所有媒体报道进行梳理,去除对同一内容重复报道的篇目,即同一事件只计算一次报道,得到每年的报道数量。

在公共倡导方面,各级政协提案发挥了重要作用。根据公开检索到的资料,2016年,市妇联副主席以深圳市政协委员的身份,提交了有关深圳建设儿童友好型城市的政协提案;2020年,深圳市副市长(妇儿工委办主任)以全国政协委员的身份,向全国政协提交了有关“中国各大城市建设儿童友好型城市”的提案;2021年,深圳弘法寺印顺大和尚以全国政协委员的身份提交了相关政协提案,希望把深圳儿童友好城市的探索放大到全国。2021年广东省政协委员、深圳市工业设计行业协会会长向省政协提出了关于打造深圳儿童友好型标杆城市的建议。各级政协委员通过参政议政,把儿童友好的理念传递到高层,引起政府和社会关注。

(二)政策嵌入

政策嵌入是理念嵌入的成果,并进一步统一思想,加强理念嵌入;同时,政策嵌入是早期试点的总结和提升,又能指导更大范围的行动嵌入。有学者将府际协同归纳为三种模式:契约模式、网络模式和科层模式。^[12]其中,政府间协议是契约模式下的策略工具,即政府之间在对等、合法的基础上,就某一事项所达成的合意。由于具有契约平等、协商的特质,使得政府间协议在协调政府间关系、解决区域问题方面具有独到的优势。^[12]有关儿童友好议题的不同政府部门之间的联合发文,共同颁布相关政策,可视为部门之间的协议,有助于协调关系推进工作。表2列举了自2017年以来,深圳市颁布

表2 各部门发布的与儿童友好相关的文件

序号	文件名称	发布单位	时间
1	深圳市加快推进母婴室建设工作方案 (2017—2020年)	深圳市妇女儿童工作委员会 深圳市卫生和计划生育委员会	2017年12月21日

①2022年1月6日访谈M。

(续表)

序号	文件名称	发布单位	时间
2	深圳市建设儿童友好型城市战略规划 (2018—2035年)	深圳市妇女儿童工作委员会	2018年2月6日
3	深圳市建设儿童友好型城市行动计划 (2018—2020年)	深圳市妇女儿童工作委员会	2018年2月6日
4	深圳市儿童友好型社区建设指引 (试行)	深圳市妇女儿童工作委员会	2018年4月25日
5	深圳市儿童友好型学校建设指引 (试行)	深圳市妇女儿童工作委员会	2018年4月25日
6	深圳市儿童友好型医院建设指引 (试行)	深圳市妇女儿童工作委员会	2018年4月25日
7	深圳市儿童友好型图书馆建设指引 (试行)	深圳市妇女儿童工作委员会	2018年4月25日
8	深圳市母婴室建设标准指引 (试行)	深圳市妇女儿童工作委员会	2018年6月13日
9	深圳市片区交通综合整治暨道路养护提升方案 设计编制指引(试行)	深圳市交通运输委员会	2018年8月
10	深圳市公共场所母婴室设计规程	深圳市住房和建设局	2019年3月26日
11	深圳市儿童友好出行系统建设指引	深圳市妇儿工委 深圳市交通运输局	2019年4月4日
12	深圳市儿童友好型公园建设指引(试行)	深圳市妇女儿童工作委员会 深圳市城市管理和综合执法局	2019年6月10日
13	深圳市儿童参与工作指引(试行)	深圳市妇女儿童工作委员会	2020年12月25日
14	深圳市儿童友好实践基地建设指引(试行)	深圳市妇女儿童工作委员会	2021年4月19日
15	关于先行示范打造儿童友好型城市的意见 (2021—2025年)	中共深圳市委全面深化改革委员会	2021年7月29日
16	深圳市建设儿童友好型城市行动计划 (2021—2025年)	深圳市妇女儿童工作委员会	2021年8月20日
17	深圳市儿童友好社区建设指引(修订版)	深圳市妇女儿童工作委员会 深圳市民政局 深圳市妇女联合会	2021年8月20日
18	深圳市儿童友好学校(中小学)建设指引 (修订版)	深圳市妇女儿童工作委员会 深圳市教育局 深圳市建筑工务署	2021年8月20日
19	深圳市儿童友好医院建设指引(修订版)	深圳市妇女儿童工作委员会 深圳市卫生健康委员会 深圳市建筑工务署	2021年8月20日
20	深圳市儿童友好图书馆建设指引(修订版)	深圳市妇女儿童工作委员会 深圳市文化广电旅游体育局 深圳市建筑工务署	2021年8月20日

的文件名称中有“儿童友好”以及文件内容中提及“儿童友好”的政策。

从文件发布的整体时间维度看,政策嵌入稍迟于理念嵌入,早于大范围的行动嵌入。

2016年正式提出儿童友好理念,2017年以市妇儿工委名义首次发布相关政策,2018年“儿童友好”首次出现在文件名中,2019年市妇儿工委首次联合其他部门发文。全市范围内各领域

开展儿童友好城市建设，即大范围的行动嵌入，是在2018年之后开始的，全市各区各部门在相关规划和标准的指引下开展行动。本文从三个方面考察政策嵌入。

一是发布单位。即市妇儿工委发布的有关儿童友好的文件是否有其他部门共同参与发布。早期发布的文件大多是以妇儿工委的名义单独发布的，2019年的出行系统和公园建设的两个指引，则是妇儿工委与相关职能部门联合颁布。2021年，在修订2018年颁布的社区、学校、医院和图书馆建设的指引时，发布单位增加了其他相关职能部门。“我们发现，与其他部门共同发布执行力度更大，效果更好，因此在修订时增加了其他部门。”^①“修订时与其他部门联合发布，本身也说明其他部门对过去所开展此项工作的认可。”^②学校、医院和图书馆的指引中，加入了“建筑工务署”，旨在从空间建设方面保障儿童友好的实施。同样议题的文件，从试行时的单独发文，到修订时的联合发文，说明儿童友好的政策逐步嵌入到其他相关职能部门中。

二是发布内容。其他部门发布的文件中是否有涉及儿童友好的相关内容。例如深圳市住房和建设局发布的《深圳市公共场所母婴室设计规程》，深圳市交通运输委员会编制的《深圳

编制指引》等均提到儿童友好城市，表明儿童友好已嵌入其他部门文件中。

三是部署任务。有关文件中是否对其他相关部门提出具体任务要求。这集中体现在两个行动计划中，即《深圳市建设儿童友好型城市行动计划（2018—2020年）》和《深圳市建设儿童友好型城市行动计划（2021—2025年）》，行动计划的每一项主要任务均写明了牵头单位和参与单位，确保落实到位。这些文件出台前，征求各部门意见是必经程序。因此将各部门的责任分工明确写入行动计划，意味着这些职能部门接受儿童友好的理念，并同意完成相关任务。

需要特别指出的是，2021年，由中共深圳市委全面深化改革委员会（以下简称“深改委”）印发《关于先行示范打造儿童友好型城市的意见（2021—2025年）》是全国首个关于建设儿童友好城市的地方指导性意见。这表明从市委的高度推进此项工作，将儿童友好城市建设作为社会领域改革的重要内容。这是通过政策嵌入达到理念嵌入，实现行动嵌入的体现。此后，越来越多的部门开始重视儿童友好工作，例如深圳市规划和自然资源局将儿童友好理念以法定规划的形式纳入《龙岗区国土空间分区规划（2020—2035年）》的编制中，从城市空间规划决策体系中考考虑儿童利益和儿童需求。

表3 2016—2021年媒体报道中参与儿童友好相关活动的个人及单位

年份	参与相关活动的个人	参与相关活动的区/部门/组织（只列出当年新增）
2016年	联合国儿童基金会中国办事处代表 市长、副市长（市妇儿工委主任） 市妇联主席、福田区区委书记、政协委员	区：福田区
2017年	中国儿童中心研究人员 广东省妇联主席 市政府副秘书长	区：龙华区 市级部门：市妇儿工委、市妇联、团市委、市城管局、市教育局、市出版发行集团、市气象局 相关机构：北京大学深圳医院、园岭小学、深圳市少年儿童图书馆、西涌天文台、深圳燃气科学馆、深圳城市规划设计研究院、深圳市妇女社会组织促进会、深圳市亮睛视觉健康研究所、深圳市中心书城、深圳市聚橙网络科技有限公司 社区：园岭街道红荔社区

①2022年1月6日访谈市妇儿工委工作人员M。

②2021年12月30日访谈深圳市儿童友好城市专家库成员L。

(续表)

年份	参与相关活动的人物	参与相关活动的区/部门/组织(只列出当年新增)
2018年	市委书记 区委副书记(区长) 区妇联主席 街道党工委书记	区: 深圳其他各区(新区) 市级部门: 市规土委、深圳市交通运输委员会、市文体旅游局、市燃气集团 区级部门: 区妇儿工委、区妇联、区教育局(文体教育局)、区交通运输局、区交警大队、区经济服务局、区域管局、区住建局 相关机构: 深圳市博物馆、深圳市儿童医院、深业上城SKYLAN未来科技馆、深圳交响乐团、深圳万科、深圳市妇女儿童发展基金会 社区: 后亭社区等社区、“二线插花地”棚户区
2019年	国家发改委社会发展司司长 国务院妇儿工委办公室副主任 广东省妇儿工委一级巡视员 市教育局副局长 区委书记、副区长/管委会副主任 深圳边检总站某边检站站长 深圳市海洋渔业局某处副处长 中科院南海海洋研究所研究员 区人大代表 多个街道妇联主席	区级部门: 区卫健委、团区委、区科创局(科协)、区纪委、区委宣传部、区统战部、区建筑工务署 相关机构: 多所中小学、多个公园、多个街道和社区、各区妇幼保健院等多所医院、多个研究机构如中国城市和小城镇改革发展中心、北京大学城市治理研究院、清华大学深圳研究生院、中国国际发展知识中心、深圳市海洋监测预报中心、中科院南海所、广东省自然学院、蓝色海洋专家委员会、深圳大学、水科院南海所、市社科院、深圳市城市规划设计研究院等; 多家企业或园区如天虹商场、永丰源公司、创新硅谷产业园、易事达工业园、麒麟电子厂、龙岗天安数码城等; 多个社会组织: 如潜爱大鹏、绿色基金会与红树林基金会等其他: 澳门妇女联合总会
2020年	外交部部长助理 外交部礼宾司副司长 深圳市委副书记 区委副书记区委常委宣传部部长 街道党工委书记 深圳市委外办副主任	相关机构: 大自然保护协会、深圳市诺亚环球景观规划有限公司、康攀游乐设施(上海)有限公司、深圳市萨米医疗中心、坪山区金龟露营小镇
2021年	基本涵盖前述年份所有	基本涵盖前述年份所有

(三) 行动嵌入

行动嵌入, 即非儿童友好城市的发起部门将儿童友好主动体现在本部门的工作中。行动嵌入是理念嵌入的外化, 媒体报道的内容是具体行动, 背后体现的是理念。

从历年媒体报道中出现的个人及单位可以看出“理念嵌入”与“行动嵌入”相互交织彼此促进的过程。一是从高层发起到基层落地。2016年开始, 几乎每年儿童友好城市活动都有市委书记、市长、副市长等领导亲自出席, 之后各区推广后, 多个区的“一把手”也亲自参与, 从领导重视传递出理念嵌入。后面几年的报道中, 越来越多的市区各部门以及街道和社区的

基层工作人员参与到儿童友好的相关工作中, 有关部门工作人员甚至直接参与儿童议事活动, 通过“行动嵌入”加深对儿童友好的理解, 强化基层工作人员的“理念嵌入”。

二是从试点到全面推开。从一个区到多个区, 从一个点到多条线, 儿童友好逐步嵌入。从区域看, 2016年刚发起倡议时, 报道中仅出现了福田区, 之后参与的区越来越多, 2020年后, 几乎每个区每年都有专题深度报道。从领域看, 2017年学校、医院、图书馆和社区各有一个试点, 后面几年越来越多的学校、医院、图书馆和社区加入其中, 各类公园、企业、园区等也行动起来。诸多主体从试点中看到儿童友好的意

义，儿童友好理念不断嵌入；在借鉴试点经验的基础上主动开展工作，实现“行动嵌入”。

三是从借鉴国际理念到形成本土经验。2016年深圳开始探索时，注意邀请联合国儿童基金会、海外相关领域专家前来参加活动，把国际上通行的儿童友好理念嵌入深圳高层决策者的视野中；之后则在吸收国际经验的同时，发掘本土资源和人才，开展本土行动，形成深圳本土经验，并向全国其他地区输出儿童友好的理念和行动策略。这一过程体现了建设儿童友好城市“引进来”“走出去”的行动过程。

五、案例分析

“全域系统推进”儿童友好城市建设，意味着儿童友好城市从各领域各区域全方位推进。以下选取两个领域和一个区域的案例，管中窥豹，以期了解不同部门和不同区域如何达成国际协同，嵌入式推进儿童友好城市建设。

（一）案例一：公共厕所设置母婴室

1.理念嵌入 市城市管理局（以下简称市城管局）负责城市公共厕所建设和管理的政府职能部门。2017年7月，市城管局印发了《深圳市“厕所革命”三年行动计划（2017—2019）》，在文件中并未提及“母婴室”建设，此时母婴室建设尚未成为厕所革命的组成部分。但随着相关政策的出台，母婴室建设逐渐受到该部门及领导的重视，如2018年5月，市城管局党委副书记曾亲自调研儿童友好相关工作，要求确保2018年10个公园母婴室增建工作按时按质完成。^[13]

2.政策嵌入 建设母婴室，是深圳贯彻落实国家相关政策的具体体现。早在2016年，国家卫生计生委等10部委联合发布了《关于加快推进母婴设施建设的指导意见》。此后，广东省也提出相关要求。2017年12月深圳市妇女儿童工作委员会、深圳市卫生和计划生育委员会（以下简称“市卫健委”）联合印发《深圳市加快推进母婴室建设工作方案（2017—2020年）》，并成立由副市长为组长多个部门为成员单位的深

圳市公共场所母婴室建设专项工作组。由此，建设母婴室纳入各部门的工作，有了政策依据。2019年，深圳市住房和建设局（以下简称“市住建局”）发布了《深圳市公共场所母婴室设计规程》，明确指出，公共厕所属于应当设置母婴室的公共场所。

3.行动嵌入 尽管2017年有关“厕所革命”的文件中并未明确提及母婴室，但之后陆续出台的上述文件为公共厕所的母婴室建设提供了政策依据。在政策嵌入的基础上，市城管局将母婴室建设作为新建或改建厕所中的重要一环，并提出新建公厕的首要功能就是保障全人群的如厕需求，设置无障碍设施、第三卫生间、母婴室等。

母婴室建设成功嵌入市城管局“厕所革命”中，体现出儿童友好理念嵌入各部门，系统推进的过程。市妇儿工委根据国家相关文件要求，结合建设儿童友好城市的理念，联合市卫健委发布工作方案，提出建设目标和具体工作要求；再转化为市住建局发布的“设计规程”，规范母婴室建设的标准；由此嵌入到城管局的“厕所革命”中，并在建筑工务署的具体建设中得以实现。母婴室的配备，让妇女儿童从中受益，体现城市建设的高质量发展理念。

（二）案例二：儿童友好出行系统

1.理念嵌入 深圳市交通运输局在媒体报道中主动提及儿童友好理念。2019年7月26日该局官网文章写到“按照市委、市政府工作部署，为建设儿童友好型城市，创建更适宜儿童健康成长的城市环境，深圳市交通运输局着眼于深圳儿童健康发展和现实需要，坚持儿童优先理念，积极推进儿童友好出行系统建设工作。”^[14]可见，儿童友好理念指导着儿童友好出行系统的建设。同时，“儿童参与”活动为交通领域的基层工作人员提供了近距离参与儿童友好实践的机会。近几年，深圳很多区域开展了儿童交通出行议事活动，儿童在人大代表、政协委员、社会工作者等成人的协助下，对某一区域的交通状况展开讨论，提出相关解决方案，并反馈给

相关部门。儿童议事会一方面以儿童视角发现交通安全隐患,提出提升交通安全的建议,另一方面,促进了儿童与成人之间的相互理解,推动儿童友好理念深入人心并渗入相关政策制定和执行的过程中。

2.政策嵌入 深圳市交通运输委员会^①自2018年开始与市妇儿工委一起编制《深圳市儿童友好出行系统建设指引》,该文件于2019年4月正式颁布,成为首个由市妇儿工委和相关职能部门共同发布的儿童友好细分领域的指引,为贯彻落实儿童友好出行系统建设提供了政策依据。交通运输委员会编制指引的过程也是儿童友好理念不断嵌入的过程。2018年8月深圳市交通运输委员会发布的《深圳市片区交通综合整治暨道路养护提升方案设计编制指引(试行)》中多处提到儿童友好型城市建设;市交通运输局还组织编制了《校园周边交通管理设施设置指引》,发布《深圳市交通综合治理三年行动方案及2020年工作计划》,提出“打造适宜全年龄人群的交通慢速友好街区”。^[15]概言之,交通运输部门多次主动将儿童友好内容写入本部门的政策文件中,并提出具体目标,有力地保障了儿童友好出行建设落地实施。

3.行动嵌入 儿童友好行动嵌入,体现为交通部门在交通整治工作中所展开的针对儿童的一系列具体工作部署和行动。交通部门在全市开展的片区交通综合整治暨道路养护提升工作中提出“完善慢行系统助建儿童友好型城市”,在学校密集的片区,压缩机动车道路权,拓宽人行道,增加儿童上下学步行空间,增加连接学校和小区的风雨连廊等。仅2019年上半年,市交通运输局就完成了245所学校周边道路儿童友好出行相关设施优化提升。

深圳儿童友好出行建设的理念嵌入、政策嵌入与行动嵌入是相伴而生的。最初在市妇儿工委发布的《深圳市建设儿童友好型城市

战略规划(2018—2035年)》中只是模糊地提及在儿童安全出行领域进行探索,未有明确目标,在《深圳市建设儿童友好型城市行动计划(2018—2020年)》中提出“儿童安全出行系统试点与推广”,要求选取试点地区,优化儿童上学路径,提升儿童街道活动安全,制定儿童安全出行系统指引。与母婴室的建设相比,在儿童出行方面,市妇儿工委提出的规划目标并不具体,是探索性的尝试。从时间维度上,市妇儿工委和交通部门共同编制相关政策文件的过程即伴随着具体行动的开展,在文本与行动的共同推进中实现府际协同,同时,政策共识度逐渐加强。政策文本的出台和细化将已有的行动成果固定下来,并成为未来行动的指引。通过“嵌入式”的府际协同,实现儿童友好向交通部门的政策扩散,成为交通运输部门根据儿童需求自发自主开展的推动高质量出行系统的工作。

(三)案例三:宝安区儿童友好工作

1.理念嵌入 宝安区通过若干重要会议实现儿童友好理念的嵌入。2017年宝安区六届二次党代会提出建设妇女儿童友好型城区,同年宝安区第五次妇女代表大会和2018年宝安区六届三次党代会均提出建设新时代妇女儿童友好型城区。这是全市首个将儿童友好城市写入党代会的区。由此,宝安区开始系统推进儿童友好城区建设。之后,2019到2021年的三年间,建设新时代妇女儿童友好型城区均写入区党代会报告。^②

2.政策嵌入 宝安区儿童友好政策的顶层设计紧跟市级脚步,在市级出台母婴室建设工作方案3个月后,即印发《宝安区加快推进母婴室建设工作方案(2018—2020)》,在市级出台《深圳市建设儿童友好型城市行动计划(2018—2020年)》,10个月后,就发布《深圳市宝安区建设妇女儿童友好型城市行动计划(2018—2020年)》。同时,宝安区主动制定本

^①2019年机构改革后,更名为深圳市交通运输局,后文中如果所列事项在机构改革后,则称为“深圳市交通运输局”。

^②宝安区提出的是“妇女儿童友好型城区”,在深圳市提出“儿童友好”的基础上又增加了妇女友好的内容,可以视为宝安区的创新,但不影响儿童友好建设的各个方面,本文仅探讨宝安区建设儿童友好城区的部分。

区相关领域政策指引，分别于2019年4月和12月印发《宝安区儿童友好型社区建设指导手册（试行）》和《宝安区妇女儿童社区参与之妇儿议事会操作指南（试行）》。与此同时，宝安区基层实践中也注重政策嵌入。2018年宝安区福海街道成为深圳市首个儿童友好型街道试点，制定了《福海街道全面建设儿童友好型街道实施方案（2018—2020年）》，成为全市第一个完成儿童友好社区规划方案制定的街道，并于2019年获评全市首个儿童友好型街道的称号。2019年6月，宝安区全区10个街道均制定了妇女儿童友好型街道建设的工作方案，即儿童友好嵌入到区—街道的政策中。

3.行动嵌入 宝安区建设儿童友好城区在各区域各领域均有所体现。从福海街道开始推进儿童友好工作，在儿童友好出行、儿童议事、儿童公园、儿童友好实践基地等诸方面具有创新亮点。例如，2018年，福海街道率先开通全国首条“儿童步行巴士”路线，2019年福海街道成立全市首个儿童议事联盟，2020年宝安区首个街道级儿童公园——福海儿童公园开园。福海街道的实践如同星星之火，为其他街道起到试点、探索和引领的作用，点燃了其他各街道开展儿童友好工作的激情，也提供了具体做法和经验。此后，全区10个街道都把儿童友好城区的建设贯彻到本区域的工作之中，在图书馆、学校、公园、社康……都可以看到儿童友好元素。

宝安区从顶层设计到具体落实，儿童友好已嵌入到各街道、各部门的具体工作中。在区妇儿工委的倡导、协调下，文体、城管、卫健、教育等各部门均从本部门的工作中找到与儿童友好元素结合的内容，并因儿童友好工作的开展提升了本部门工作的质量。如某社康中心儿科医护人员说“社康升级改造后设立了一个儿童游乐区域，在排队等候时，儿童有地方可以玩，就不容易哭闹了；楼梯、地面、墙面等增加了很

多有趣温馨的指示图和提示语，防止走错……这些都有利于我们更好地开展医护工作。”某城中村的社区工作人员说“有了社区儿童公园，社区中的妇女儿童在公园玩乐、聊家常，感觉社区瞬间活了起来，居民也能感受到社区在做实事，对社区的工作也多了一份理解，更加配合和支持社区的其他服务和管理工作。”^①儿童友好嵌入其他部门的工作，成为为群众办实事，高质量服务的体现，有媒体报道说“宝安区儿童友好发展之路越走越顺！”^②

六、结论：实现高质量发展的重要路径

儿童友好的有效嵌入，从一个部门的倡议变为多部门共同的行动，实现了府际协同治理的合作状态，各主体之间达成了“基于特定的互惠性目标”。^③政策执行的本质是相关政策主体之间基于利益得失的考虑进行的一种利益博弈过程。^④儿童友好嵌入符合所嵌入主体的利益，对该部门原工作内容带来价值和意义，成为该部门工作的创新和亮点。因此这一协同治理模式成为最具有生命力的解决问题的模型”。^⑤同时，府际协同的最终目标是为了实现和增进公共利益，^⑥全市儿童的利益借由“嵌入式”推进得以快速增进。公共政策制定过程中需要注意的原则^⑦之一是从政策取向上找准最大多数人的共同利益，儿童友好这一政策符合最大多数人的共同利益。儿童友好城市不仅仅是面向儿童友好的城市，而是适合所有人栖身的城市，^⑧加强对儿童生活环境的关注，迈进更具有代际包容性的城市，可以为所有市民带来更好的生活。^⑨

进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，而发展的平衡和充分正是区域高质量发展的题中应有之义。^⑩城市的

①深圳市宝安区妇女儿童工作委员会，共话我们的妇儿友好城区（2018—2020年），51—52（内部文件）

高质量发展需要具有多元包容性,要积极应对不同人群的差异化需求,帮助实现性别和年龄平等。^[23]提高公共物品和服务的质量,是提高人们获得感、幸福感的重要途径,是高质量发展的重要任务。^[24]深圳打造民生幸福标杆的要求从一般的“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”提升为“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”,体现出市民对城市公共服务高质量发展的需求和政府对市民提供高质量服务的承诺,不仅仅满足于有公园、有医院、有学校、有公共交通,更要有更高生活品质、更个性化的服务,需要“以人为本”提供公共服务,改善城市基础公共服务设施建设。^[25]儿童友好城市建设就是“以人为本”城市建设思想的具体体现,城市不同部门的管理者对城市的公园、出行系统、图书馆、医院等进行“适儿化改造”,以儿童友好的视角审视原有的城市基础设施和原有的工作思路。考虑儿童需求,尊重儿童主体地位,增加儿童友好设施和服务,就是为市民提供更加丰富、更好质量、更高层次、更低成本的公共产品和服务,这就是高质量发展。

从顶层设计到基层实践,深圳经过多年探索,儿童友好城市建设已初具雏形,深圳先行示范的经验可以为国内其他城市所借鉴。府际协同下“嵌入式”全域系统推进儿童友好城市建设,让诸多原有设施、原有活动、原有服务、原有工作,搭载了“儿童友好+”的元素,这是政府关注社会弱势群体,关注城市未来的体现。建设儿童友好城市满足了市民日益增长的美好生活需要,成为推动深圳高质量发展和建设先行示范区的重要途径。

参考文献:

- [1]Michalos, Alex C. Encyclopedia of quality of life and well-being research[M]. Berlin: Springer Netherlands, 2014: 678
- [2]Abeer Elshater. What can the urban designer do for children? Normative principles of child-friendly communities for responsive third places[J]. Journal of Urban Design, 2018, 23(3):432-455.
- [3]联合国儿童基金会. 构建儿童友好型城市和社区手册[EB/OL]. (2019-04-24)[2022-05-19]. https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2019/11/CFCI-Handbook_CHN_edit1_May2019.pdf.
- [4]Riggio, E. Child friendly cities: Good governance in the best interests of the child[J]. Environment & Urbanization, 2002, 14(2): 45-58.
- [5]Geoffrey Woolcock, Brendan Gleeson & Bill Randolph. Urban research and child-friendly cities: A new Australian outline[J]. Children's Geographies, 2010, 8(2): 177-192.
- [6]Wilks J. Child-friendly cities: A place for active citizenship in geographical and environmental education[J]. International Research in Geographical & Environmental Education, 2010, 19(1): 25-38.
- [7]Nour O. Building child friendly cities in the MENA region[J]. International Review of Education, 2013, 59(4): 489-504.
- [8]谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1): 26-33.
- [9]刘伟忠. 我国地方政府协同治理研究[D]. 济南: 山东大学, 2012.
- [10]栾文敬, 郭少云, 王恩见, 等. 府际合作治理视域下医养结合部门协同研究[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2018(3): 64-73.
- [11]敖瑾, 谢婵. 儿童友好型城市: 用一米的高度看世界[J/OL]. 南都周刊. (2020-09-10) [2022-04-24]. <https://www.fx361.com/page/2020/1020/7113568.shtml>.
- [12]饶常林. 府际协同的模式及其选择——基于市场、网络、科层三分法的分析[J]. 中国行政管理, 2015(6): 62-67.
- [13]深圳市城市管理局. 市城管局党委副书记丘孟军调研儿童友好型公园建设工作[EB/OL]. (2018-05-11) [2022-04-24]. http://cgj.sz.gov.cn/zwgk/gzdt/content/post_2146621.html.
- [14]深圳市交通运输局. 深圳推进儿童友好出行系统建设 石厦白沙岭红荔片区等率先动工[EB/OL]. (2019-07-26) [2022-04-24]. http://jtys.sz.gov.cn/ydmh/jtzh/tpxw_2061/content/post_4321001.html.
- [15]深圳市交通运输局. 深圳市交通综合治理三年行动方案及2020年工作计划[EB/OL]. (2020-07-21) [2022-04-24]. http://jtys.sz.gov.cn/zwgk/xxgkml/gjhj/fzgh/content/post_7910116.html.
- [16]宝安妇联. 第五个! 宝安区儿童友好发展之路越走越顺! [EB/OL]. (2021-06-16) [2022-04-24].

http://www.sznews.com/content/mb/2021-06/16/content_24302570.htm.

[17]张康之. 合作治理是社会治理变革的归宿[J]. 社会科学研究, 2012(3): 35-42.

[18]丁煌. 利益分析: 研究政策执行问题的基本方法论原则[J]. 广东行政学院学报, 2004(3): 27-30, 34.

[19]Mc Guire, M. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it[J]. Public Administration Review, 2006(66): 33-34.

[20]谢伟. 中国公共政策执行过程中的利益博弈[D]. 上海: 华东师范大学, 2007.

[21]Elshater, Abeer. What can the urban designer do for children? Normative principles of child-friendly

communities for responsive third places[J]. Journal of Urban Design. 2018(23): 432-455.

[22]金磊. 关于“高质量发展”的经济学研究[J]. 中国工业经济, 2018(4): 5-18.

[23]张文忠, 许婧雪, 马仁锋, 等. 中国城市高质量发展内涵、现状及发展导向——基于居民调查视角[J]. 城市规划, 2019(43): 13-19.

[24]田秋生. 高质量发展的理论内涵和实践要求[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2018(6): 1-8.

[25]孙久文, 苏玺鉴. 新时代区域高质量发展的理论创新和实践探索[J]. 经济纵横, 2020(2): 6-14, 2.

【责任编辑 史 敏】

“Embedded” Construction of Child-Friendly-Cities in Whole Region: An Exploration of High-Quality Urban Development

XU Yushan

Abstract: In 1996, UNICEF and UN Habitat jointly put forward the concept of “child friendly city”. Shenzhen took the lead in putting forward the goal of building a child friendly city in 2016. In 2021, “building a child friendly city” was officially written into the national outline of the 14th five year plan. From a global perspective, under the UNICEF Child Friendly City initiative, child friendly cities around the world focus on one aspect of construction according to the actual situation of the region, while Shenzhen proposes to promote the construction of child friendly city with the characteristics of global super large cities and international influence. Based on the theory of intergovernmental coordination, this paper focuses on the process of idea from the initiative of one department to the coordination, cooperation and joint promotion of multiple departments. Taking “embedded” promotion as the core analysis framework, this paper puts forward three links: idea embedding, policy embedding and action embedding. Idea embedding is the basis for forming social consensus and realizing the cooperation of various departments. Policy embedding is to embody the concept of child friendliness in the relevant policies formulated by various departments, and action embedding is to implement child friendliness in the specific work of various departments. From media reports, policy documents and specific cases, we can see that the above three embeddedness interact with each other and play a role. When all departments embed child friendliness into their own work, the original work quality of the department has been improved, “people-oriented” to provide a higher level of public services, meet the growing needs of citizens for a better life, and reflect the characteristics of high-quality urban development. Therefore, the inter governmental coordination of various departments in Shenzhen and the promotion of the construction of a child friendly city in a global system are an important path for the high-quality development of the city.

Keywords: child-friendly-city; intergovernmental collaboration; embedded promotion; idea embedding, policy embedding; action embedding; high-quality development