

让城市回归儿童

——儿童友好型城市政策框架及其中国探索

文/梁巍

城市发展的本质在于增进人类的福祉，促进人类的发展是世界各国推动城市化进程的根本动因。儿童在城市政策的语境下指向的是18岁以下的社会群体。儿童是人类的幼态阶段，儿童时期是人一生当中最为关键的时期，也是最为脆弱的时期，为儿童提供必要的生存、发展、受保护和参与的机会和条件，最大限度地满足儿童的发展权利和需要，发挥儿童发展潜能，不仅对儿童一生的发展具有重要影响，也对经济社会可持续发展和文明进步具有重要的战略意义。

近些年来，各种“城市病”的不断出现，使得更多人渐渐意识到儿童发展中遇到的种种问题，不仅仅是儿童自身或家庭的问题，也与城市的规划设计和发展休戚相关，从而重新审视城市发展与人的发展的关系。“城市如何让儿童更美好”成为了城市研究和儿童研究日渐关注的话题。基于可持续发展的理念，如何更好地满足儿童的成长需求、激发儿童的发展潜能逐渐被纳入城市的规划、设计之中。正如联合国儿童基金会（UNCHS）执行主席卡洛·贝拉米所说：“儿童不仅是我们的未来，也是我们的现在，是时候认真倾听他们的需求了”。于是，将可持续发展理念与儿童的成长发展整合起来，构成了“儿童

友好型城市”的重要理论基础。

联合国儿童友好型城市政策演进历程

联合国是儿童友好型城市的最早、最重要的推动力量。1989年11月20日，第44届联合国大会第25号决议通过的《儿童权利公约》明确了国家对于儿童发展的责任。1996年，联合国在伊斯坦布尔召开关于人类居住状况的会议。在这次会议上，联合国儿童基金会提交了《儿童权利和居住》草案，强调儿童在可持续发展中的重要角色，明确“儿童福祉是评价健康生活环境、民主社会和明智政府最终的指标”，并首次提出建设“儿童友好型城市”的设想。最终在这次会议通过的《人类居住议程Ⅱ》中明确提出了有关儿童福利问题的内容：“儿童与青少年的需求，尤其是关乎他们成长的居住环境应该得到充分的考虑，在城市、城镇和社区建设过程中的公共参与环节，尤其应该将他们的需求纳入其中，从而确保儿童生活环境更加安全，同时还应充分尊重儿童环境认知的视角、创造力和认识能力。”“儿童友好型城市”和“在城市中成长”两项计划都发表并实施于



1996年，都是联合国以儿童利益为中心设计的两个重要全球性倡导计划。其中，“儿童友好型城市”重点是引导地方政府制定一系列的行动计划让城市环境适合儿童生活、成长，“在城市中成长”重点则是为地方和社区提供一种能让儿童积极参与城市质量评估的方法。

2001年，联合国儿童基金会给出了“儿童友好型城市”的最基本实施条件和要素：第一，所有的儿童都能便捷地获得切实的、高质量的、健康的社会基础设施，卫生的生活用水，充足的公共卫生设施和清洁安全的活动空间；第二，地方政府应该确保所有地方在政策制定、资源分配、日常事务管理中，始终坚持贯彻儿童利益优先原则；第三，为所有年龄段的儿童创造安全的环境和空间条件，在这些环境中，他们能够自由地获得休闲、学习、社会交往、心理发展和文化表达的机会；第四，在公平的社会和经济条件下创造可持续发展的未来，保护儿童免于自然和社会灾难的危害；第五，儿童有权利参与到关乎他们生活的政策决策中，有权利获得表达他们意见的机会；第六，给予弱势儿童群体更多的关爱，比如父母生活或者工作在街头、性工作者、残疾人或家庭困难的儿童；第七，消除性别、信仰、社会和经济差异造成的歧视。根据“儿童友好型城市”的政策框架，其需要重点关注的儿童权利分为儿童公共参与、法律支持框架、全市范围的儿童权利政策、每一项儿童权利和对应机制、儿童评估和评价、儿童财政预算、定期全市儿童状况报告、大力宣传儿童权利、为儿童开辟独立的宣传板块等等。联合国还针对高收入的发达国家和低收入的发展中国家提出了不同侧重问题：对于高收入国家，儿童友好型城市

的重点在于环境和空间问题，包括提高休闲空间和绿化空间质量，控制和剥离街头交通对儿童的危害；对于低收入国家，重点在于增加更多的基础设施和完善社会基础服务。

■ 中国的儿童友好型城市建设

据了解，到2009年，世界上大约有400多个城市被联合国儿童基金会认证为“国际儿童友好城市”，中国尚未有城市获得认证。联合国儿童基金会在中国推广儿童友好型城市始于2006年6月26日。这一年儿童节后不久，中国政府民政部、联合国儿童基金会、民政部与联合国儿童基金会共建的流浪未成年人保护发展基地——郑州市救助保护流浪少年儿童中心等三家单位共同在河南郑州举办了儿童友好城市研讨会。民政部、团中央、全国妇联、国务院妇儿工委、国家发改委等与儿童工作相关的多家政府机关与群团组织代表以及天津、济南等城市项目单位代表，就儿童友好城市在中国创建的可行性及具体行动计划进行了探讨。在之后的十年时间里，有关儿童友好城市建设的政策与实践在中国不断深入推进。

在全国层面，2010年，国务院妇女儿童工作委员会办公室起草了《中国“儿童友好城市”的创建目标与策略措施》，鼓励地方政府提高管理儿童事务的责任意识，制定有利于儿童发展的公共政策。在地方层面，郑州市、扬州市广陵区、长沙市、深圳市先后提出建设“儿童友好型城市”的构想或战略，部分城市还取得了一定实践效果。2003年起，郑州市先后创造了包括“类家庭”、全天候救助中心、街头流动救助、家庭寄养等救助方式在内的“郑州模式”，并建立了“青

少年维权岗”，构建起儿童权益法律保护体系等。到2007年，郑州市政府为实现儿童保护和发展工作位于全国前列的基础上，将创建儿童发展型城市列入市政府施政目标。

2013年，扬州市广陵区在建设世界名城核心区进程中提出打造“儿童友好城区”的计划，倡导在城区建设过程中贯彻“儿童优先”“以儿童为中心”的价值观。在此过程中，广陵区建立了儿童事务的联动机制——儿童友好委员会，打造了正谊书院、育才国际文化交流中心两个友好交流平台，成立了儿童友好基金会，并组织了儿童友好周、童玩节等活动，将儿童友好理念融入城市教育以及各项经济社会建设事业之中。

2016年，在深圳市政协六届二次会议上，深圳市妇联提交《关于积极推动深圳率先成为中国首个儿童友好型城市的提案》，提出从城市规划、景观设置、教育、卫生、阵地建设等方面构建深圳建设儿童友好型城市的研究路线图和具体实施策略。这一建议受到党政高度重视并获得采纳，“建设儿童友好型城市”及其发展措施被明确写入《深圳市国民经济和社会发展的第十三个五年规划》《深圳城市发展（2016—2030年）》，并被写入2016年深圳市委工作要点。

2016年儿童节前后，长沙市在市规划展示馆举办“长沙创建儿童友好城市研讨会”，围绕长沙建设儿童友好城市听取专家意见。之后，市规划局推动将儿童友好型社会创建纳入《长沙2050远景发展战略规划》，推动《儿童友好型城市规划导则研究》，制定长沙市儿童友好城市指引标准与建设导则。随后，长沙展开了儿童友好校区、儿童友好社区、儿童友好活动场地等建设项目。

中国有关儿童友好的学术关注和 研究正逐渐加强

近年来，随着一些城市“儿童友好型城市”建设实践的探索与深化，相关学术研究与讨论也正逐渐增多，“儿童友好型城市”日渐成为城市规划、公共政策、教育学等领域的热门议题。2016年6月，中国儿童友好社区指南国际研讨会暨长沙市儿童友好城市（社区）学术交流会在长沙举行。会议主要介绍了中国儿童友好社区建设指南，包括政策友好、空间友好、服务友好三个维度的15条准则和46条细则，并发出“儿童友好社区和城市建设应更加立体化和可持续”的呼吁倡导。2016年8月6日，由中国社区发展协会儿童友好社区专委会与美国泽维尔大学共同举办的“跟随儿童的步伐——2016中国儿童友好社区研讨会”在上海举行。2016年10月10日，“小小探索家：我的智慧城市”国际交流会在北京举办，探讨儿童发展与智慧城市的命题。在该次交流会上，中国儿童中心、上海同济大学等单位联合发布了“中国儿童友好城市”倡议书，内容包括：“倡议以儿童为本的城市发展理念和价值观，尊重儿童的权利和社会参与，努力为儿童提供充足的机会接触大自然和感知世界之美”，“倡议分享城市中优质的儿童参与和体验的公共空间生活”，“倡议国际化的儿童城市文化与教育的交流合作和经验分享”等。

儿童的全面发展离不开软环境和硬环境的优化，建设“儿童友好型”城市，正是从城市规划和城市政策视野关注儿童的空间弱势，改善城市空间利益分配格局，给予儿童成长发展的优先权，这也正是为城市的永续发展提供更为坚实的基础。☞

责任编辑/刘秀英