

儿童友好型城市治理的路径分析与实践逻辑

——基于10个国家治理实践的文本分析

曹现强 马明欢

摘要: 1996年,联合国儿童基金会与联合国人类住区规划署发起了创建儿童友好型城市的倡议,旨在建立一个致力于维护儿童权利的城市治理体系。通过对全球10个典型国家儿童友好型城市治理实践的相关文本展开内容分析,基于“议题-主体-策略”三维分析框架,可以全景式地呈现儿童友好型城市治理的路径选择与实践范例。依循全球治理图景,儿童友好型城市治理具有四个方面的实践逻辑,即路径依赖性的行动逻辑、多元共治性的主体逻辑、渐进式的政策学习逻辑与包容性治理的制度逻辑。

关键词: 儿童友好型城市;治理路径;文本分析;路径依赖;多元共治;政策学习

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.01.011

伴随着全球城市化进程的加快,目前有近55%的儿童居住在城市^①。城市儿童数量的增加,引发了人们对城市资源与服务的有限性以及不平等性的担忧。1996年,联合国儿童基金会与联合国人类住区规划署在第二届联合国人居大会上发起了创建儿童友好型城市的倡议^②。目前,该倡议已涉及全球数千个城市,这些城市在一定程度上参与了创建儿童友好型城市的项目,并致力于规划建设以儿童需求与儿童权利为中心的城市^③。我国始终将促进儿童事业发展放在优先战略位置。《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》指出:“扩大儿童福利范围,建立和完善适度普惠的儿童福利体系,提高儿童工作社会化服务水平,创建儿童友好型社会环境。”2016年,深圳市申请加入儿童友好型城市倡议(Child Friendly City Initiative),由此拉开了我国儿童友好型城市建设的序幕,随后又有成都、长沙、威海等城市跟进。2021年9月,国家发展改革委联合22部门印发《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》,要求城市发展在社会政策、公共服务、权利保障、成长空间、发展环境等方面充分体现儿童友好。随着越来越多的城市加入儿童友好型城市的创建,整体性地观测儿童友好型城市建设的全球图景,并从中选择适宜的建设路径显得尤为重要。

一、问题的提出

1996年,联合国人居大会提出了“儿童友好型城市”的概念,并将其界定为致力于实现儿童权利的

基金项目: 国家社科基金重大项目“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究”(16ZDA080);国家社科基金一般项目“‘共享’理念视阈下的包容性城市治理研究”(16BZZ049)。

作者简介: 曹现强,山东大学政治学与公共管理学院教授,博士生导师(青岛266237; caoxq@sdu.edu.cn);马明欢,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生(青岛266237; fanfan897111440@126.com)。

① UNICEF, “For Every Child, Every Right—The Convention on the Rights of the Child at a Crossroads 2019”, https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-11/Convention-rights-child-at-crossroads-2019_1.pdf, 访问日期:2020年5月1日。

② UNICEF, “UNICEF Child Friendly Cities and Communities Handbook”, <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/05/CFCI-handbook-NewDigital-May-2018.pdf>, 访问日期:2020年3月1日。

③ Malone K A, Rudner J., “Child Friendly and Sustainable Cities: Exploring Global Studies on Children and Risk”. https://www.researchgate.net/publication/305869463_Child-Friendly_and_Sustainable_Cities_Exploring_Global_Studies_on_Children's_Freedom_Mobility_and_Risk, 访问日期:2021年3月2日。

地方治理体系^①,治理内容主要集中在儿童保护、儿童服务和儿童参与三个维度。该概念一经提出,便引起了广泛的关注和认同。如何建构一个对儿童友好的城市治理体系,成为迫切需要回应的全球性议题。学术界与实务界开启了共同探索的历程,并由此形成了关于儿童友好型城市治理研究的两种范式:一是主要围绕儿童友好型城市的概念、价值与评价标准等展开研究^②,即理想建构下的研究范式。该研究范式下的研究成果试图整合不同的治理愿景,建立具有广泛适用性的方法。其中特别值得关注的,是联合国儿童基金会作为重要的研究机构所研发的各类工具与相关的研究成果^{③④⑤},以及来自不同城市自主研发的评估标准与建设方法^{⑥⑦}。二是伴随着儿童友好型城市倡议的全球扩散与实践,儿童友好型城市治理的研究逐渐转向了基于儿童友好型城市的项目与案例的研究,即实践取向的研究范式。在该范式下衍生出两类研究成果:一类是在城市微观领域中,探讨儿童友好的现实价值和实现方法,如有关教育、医疗与保健以及环境等领域的研究^{⑧⑨⑩⑪⑫};另一类是对具体的儿童友好型城市建设实践进行分析,并总结相关经验与教训^{⑬⑭}。其中,有的城市的项目和案例更多地聚焦于环境与空间的改善以及儿童参与权利的实现,而有的城市的项目和案例更多地关注保障儿童安全与改善儿童公共服务的供给^{⑮⑯⑰}。

- ① UNICEF, "UNICEF Child Friendly Cities and Communities Handbook", <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/05/CFCI-handbook-New-Digital-May-2018.pdf>, 访问日期:2020年2月2日。
- ② Woolcock G, Steele W., "Child-friendly Community Indicators-a Literature Review", https://childfriendlycities.org/wp-content/uploads/2017/11/Child-friendly-Community-Indicators-a-Literature-Review_2008.pdf, 访问日期:2021年3月1日。
- ③ UNICEFIRC, "Building Child Friendly Cities: A Framework For Action", <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/cfc-framework>, 访问日期:2021年3月1日。
- ④ UNICEF, "UNICEF Child Friendly Cities and Communities Handbook", <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2018/05/CFCI-handbook-New-Digital-May-2018.pdf>, 访问日期:2020年2月2日。
- ⑤ UNICEF, "Methodology for Calculating the Index of Cities' Child-Friendliness (CFC Index)", <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/Belarus-Methodology-for-Calculating-the-CFC-Index.pdf>, 访问日期:2020年3月15日。
- ⑥ Corsi M., "The Child Friendly Cities Initiative in Italy", *Environment and Urbanization*, 2002, 14(2), pp.169-179.
- ⑦ Kytä M., "The Extent of Children's Independent Mobility and the Number of Actualized Affordances As Criteria for Child-Friendly Environments", *Journal of Environmental Psychology*, 2004, 24(2), pp.179-198.
- ⑧ Erin B, Godfrey A, et al., "Cross-national Measurement of School Learning Environments: Creating Indicators for Evaluating UNICEF's Child Friendly Schools Initiative", *Children and Youth Services Review*, 2012, 34(3), pp.546-557.
- ⑨ Southall D P, Burr S, Smith R D, et al., "The Child-Friendly Healthcare Initiative (CFHI): Healthcare Provision in Accordance With the UN Convention on the Rights of the Child", *Pediatrics*, 2000, 106(5), pp.1054-1064.
- ⑩ Donnelly M, Kilkelly U., "Child-friendly Healthcare: Delivering on The Right to be Heard", *Medical Law Review*, 2011, 19(1), pp.27-54.
- ⑪ Horelli L., "Creating Child-Friendly Environments: Case Studies on Children's Participation in Three European Countries", *Childhood*, 1998, 5(2), pp.225-239.
- ⑫ Kytä M., "The Extent of Children's Independent Mobility and the Number of Actualized Affordances as Criteria for Child-friendly Environments", *Journal of Environmental Psychology*, 2004, 24(2), pp.179-198.
- ⑬ Kingston B, Wridt P, et al., "Creating Child Friendly Cities: The Case of Denver, USA", *Proceedings of the Institution of Civil Engineers*, 2007, 160(2), pp.97-102.
- ⑭ Racelis M., "Child Rights for Urban Poor Children in Child Friendly Philippine Cities: Views from the Community", *Environment and Urbanization*, 2002, 14(2), pp.97-113.
- ⑮ Kytä M., "Children in Outdoor Contexts: Affordances and Independent Mobility in the Assessment of Environmental Child Friendliness", https://www.researchgate.net/publication/27515816_Children_in_Outdoor_Contexts_Affordances_and_Independent_Mobility_in_the_Assessment_of_Environmental_Child_Friendliness, 访问日期:2021年3月15日。
- ⑯ Carroll P, Witten K, Asiasiga L, et al., "Children's Engagement as Urban Researchers and Consultants in Aotearoa/New Zealand: Can it Increase Children's Effective Participation in Urban Planning?", *Children & Society*, 2019, 33(5), pp.414-428.
- ⑰ Racelis M, Aguirre A., "Child Rights for Urban Poor Children in Child Friendly Philippine Cities: Views from the Community", *Environment and Urbanization*, 2002, 14(2), pp.97-113.

可见,儿童友好型城市治理的研究,试图从共同性标准和典型实践两种视角呈现儿童友好型城市的治理愿景与现实情境。然而,在儿童友好型城市的创建过程中,每个城市所关注的主题与使用的建设方法存在着一定的差异。对处于初创阶段的城市来说,需要依据宏观分析并观测整体性的治理图景,来理解路径选择的共相与差异,以便从中选出适宜的借鉴经验,因此两种研究范式的效度仍然存在一定的局限性。基于此,本文通过议题、主体与策略三个维度来呈现全球代表性儿童友好型城市治理的路径选择与良好实践,试图回答哪些议题进入了儿童友好型城市的治理议程,哪些主体参与了治理进程,采用了何种治理策略,以及在治理进程中,不同城市在治理议题、主体与策略的选择方面存在怎样的差异和路径依赖性问题。通过回答以上问题,本文试图探索并总结儿童友好型城市治理的一般规律。

二、研究方法与数据来源

(一)研究方法

内容分析法是一种对文本内容进行客观、系统与量化分析的规范性研究方法,它一般遵循以下四个步骤来获得研究结论:提出研究问题或者研究假设、提取研究样本、建构分析类目和分析单元、定量处理与计算^①。依循上述步骤,笔者对儿童友好型城市的实践文本进行内容分析的方法如下:首先,选择了10个代表性国家的45份实践文本作为内容分析的研究样本;其次,确立儿童友好型城市治理的分析框架;再次,识别并构建实践文本的分析单元及类目;最后,将分析单元及类目进行统计并深入分析,得出研究结论。

为了提高内容分析的准确性、规范性与实效性,本文选取Nvivo软件对45份实践文本进行内容分析。在研究过程中主要使用了Nvivo软件的两项功能:一是依托Nvivo中的“词频”功能,检索文本中的高频词,用以识别分析单元和类目;二是结合“文本搜索”功能,深入挖掘文本的核心内容,同时结合建设概况与实践特色,系统性地分析这10个国家儿童友好型城市的治理特征并探寻基本规律。

(二)数据来源

国际儿童友好型城市网站由联合国儿童基金会支持并创立,网站通过提供权威的信息与资源来支持为儿童建立更加友好的城市和社区。根据该网站显示,本文选取的参与儿童友好型城市创建的这10个国家分布在6个区域类型,即东亚与太平洋地区、东欧与中亚地区、东非与南非、工业化国家、拉丁美洲与加勒比海地区、中东与北非地区^②。

依据区域类型的完整性、发展程度差异及城市治理实践在议题、主体与策略三个维度的代表性,本文选择了这10个国家的儿童友好型城市治理实践进行研究,其中包括分别来自不同区域的5个发展中国家与5个工业化国家(见表1),除莫桑比克以外,其余9个国家的相关实践被作为儿童友好型城市建设的实践范例。

表1 文本来源国家的区域分布

区域	文本来源国家
东亚与太平洋地区	蒙古国
东欧与中亚地区	白俄罗斯
东非与南非	莫桑比克

① 宋振峰、宋惠兰:《基于内容分析法的特性分析》,《情报科学》2012年第7期。

② 参见国际儿童友好型城市网站:<https://childfriendlycities.org>。

续表1

区域	文本来源国家
工业化国家	加拿大、芬兰、韩国、法国、德国
拉丁美洲与加勒比海地区	巴西
中东与北非地区	约旦

为了保障这 10 个国家儿童友好型城市治理实践文本选取的科学性,依据儿童友好型城市治理的三个维度,充分考虑内容的代表性、完整性与文本可访问性三个标准,笔者共计选取有效文本 45 份。从这 10 个国家中选取文本的基本原则是,如果有国家提供了全面反映治理内容的集中文本,则重点选取;如果反映治理实践的文本相对碎片、多元,则根据文本类型和涵盖内容的差异,通过文本集合反映其治理实践的完整性。该 45 份文本依据内容大致可分为四种类型,即评估报告、评估标准、典型城市实践与建设指南(见表 2)。

表 2 部分儿童友好型城市治理实践的文本

编号	实践文本	来源国家	类型	时间
1	The Child-Friendly City Initiative in Finland	芬兰	评估报告	2017.02
2	The Child-Friendly City Initiative in the Republic of Korea	韩国	评估报告	2017.02
3	The Child-Friendly City Initiative in Germany	德国	评估报告	2017.02
4	Cidades Sustentáveis Amigas das Crianças Edição 2017-2018	莫桑比克	评估报告	— —
5	Methodology for Calculating the Index of Cities'Child-Friendliness (CFC index)	白俄罗斯	评估标准	— —
6	Plataforma dos Centros Urbanos	巴西	典型城市实践	2013.11
7	CFCI Report Khuvsgul 2012-2016	蒙古国	典型城市实践	— —
8	Ville et Intercommunalité Amies des Enfants 2014-2020	法国	建设指南	2014.4
9	Youth Engagement Introduction	约旦	建设指南	2016.12
.....				
45	The Child and Youth Friendly City Strategy	加拿大	建设指南	2010.11

(三)分析框架

儿童友好型城市治理在实践与理论层面具有较强的互构性,儿童友好型城市治理的理论体系深藏于实践逻辑中,并以实践文本的形式呈现。其治理的行为模式可以从“议题-主体-策略”的三维框架中得到体现(见图 1)。儿童友好型城市治理的议题集中反映了其治理价值的选择、治理主体的注意力分配以及城市发展程度、建设周期等环境因素的影响。治理主体则集中体现着治理的结构,影响着权力配置、治理资源的整合以及治理方式和工具的选择;参与主体的互动与合作网络结构既反映了不同城市的制度特征,也深深地影响其治理效能。治理策略则往往是与前两者互动的结果,它在过程层面上表现为基于治理价值目标、不同治理阶段约束下的行为选择,基于儿童友好型城市治理对象的系统性和复杂性,通常表现为多元治理机制、方式、手段等的组合。通过这三个维度来解读儿童友好型城市治理的实践,既对议题、主体与策略进行了分解研究,又在其互动中做综合性考量,从而可以透过不同城市纷繁复杂的治理实践,揭示三者之间的相互融合及相互支撑,共同形塑儿童友好型城市治理的特征及其实践逻辑。

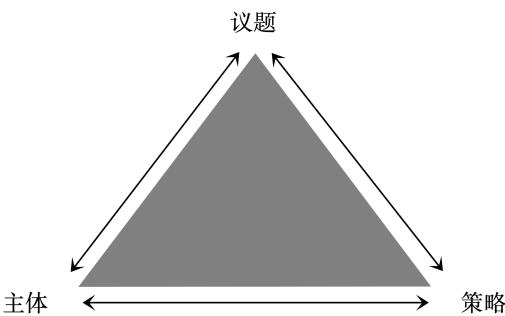


图1 儿童友好型城市治理的三角模型

三、研究结果

(一)议题分析

该 45 份文本分别使用了英语、法语与葡萄牙语。鉴于文本语言的多样性,笔者对议题的识别整理主要采取了如下步骤:首先,借助 Nvivo 软件的词频统计功能,逐一对这 10 个国家的实践文本进行词频分析,选出实践文本中凸显议题内容的高频词,并通过“文本搜索”追溯内容的相关性;其次,合并同义词后,提取 26 个具有代表性的高频词并对频次进行累加统计;最后,自下而上依据高频词和文本内容识别出 14 类核心议题,以及儿童服务、儿童保护和儿童参与 3 个基本向度(见表 3)。

表 3 儿童友好型城市治理的核心议题

向度	核心议题	高频词	累计词频	比重(%)	向度比重(%)
儿童服务	教育	education, school	1103	30.37	63.52
	医疗与健康	hospital, health, healthcare	476	13.11	
	水与卫生设施	water, sanitation	116	3.19	
	住房	housing	102	2.81	
	文化	culture	129	3.55	
	娱乐与休闲	sports, play, leisure	381	10.49	
儿童保护	儿童虐待	abuse	17	0.47	7.69
	童工	labor	26	0.72	
	儿童自杀	suicide	7	0.19	
	儿童出行安全	transport, travel, safety	229	6.31	
儿童参与	社区与社会活动的参与	activities	525	14.45	28.79
	公共服务的评价与规划	assessment, planning	185	5.09	
	公共空间的规划	space, environment, planning	208	5.73	
	政策与议程的设置	policy, agenda	128	3.52	
合计	/	/	3632	100.00	100.00

儿童服务向度在三类向度中占比最高,达到 63.52%。儿童服务向度主要聚焦于 6 类核心议题,即教育、医疗与健康、水与卫生设施、住房、文化、娱乐与休闲。其中,教育、医疗与健康两类议题是这 10 个国家儿童友好型城市治理普遍关注的核心内容。儿童保护向度主要聚焦于 4 类核心议题,即儿童虐待、童工、儿童自杀、儿童出行安全。其中,儿童出行安全成为保障儿童社区自由与儿童独立出行能力的重要基础,受到越来越多的关注,该议题占比达到 6.31%。儿童参与向度主要聚焦于 4 类核心议题,即社区与社会活动的参与、公共服务的评价与规划、公共空间的规划、政策与议程的设置。目前,这 10 个国家儿童参与的实践大多处于探索阶段,参与社区与社会活动是儿童参与的主要内容,占比达到 14.45%。随着对儿童参与实效性的重视,其他三个方面的议题正在成为儿童参与的核心范畴。

核心议题构成了目前儿童友好型城市建设的主要内容,该 10 个国家对儿童服务、儿童保护与儿童参与三个向度的议题关注呈现出一定的差异性。通过对这 10 个国家三个向度核心议题频次的统计分析(见图 2),可以较为清晰地勾勒出每个国家儿童友好型城市治理实践的着力点。

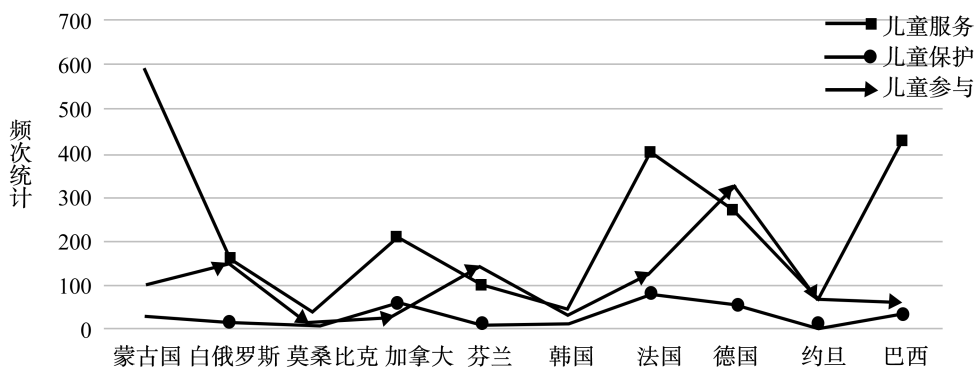


图 2 10 个国家三个向度核心议题的频次统计

第一,这 10 个国家均将儿童服务作为城市议程中的优先事项。首先,蒙古国、巴西与法国是儿童服务向度核心议题频次最高的三个国家;除了芬兰与德国,其余 8 个国家该向度核心议题的频次均高于儿童保护与儿童参与两个向度;芬兰与德国儿童参与向度的频次最高。其次,在儿童服务向度内,这 10 个国家对 6 类核心议题给予一定程度的关注,但是不同国家选择重点关注不同的核心议题。如蒙古国更加关注教育、医疗与健康、水与卫生设施三类议题,法国则更加关注住房、文化、娱乐与休闲三类议题。最后,通过挖掘核心议题的文本内容可以发现,对同类议题不同的国家选择关注不同的层面,其中教育是关注程度最高的核心议题。巴西将提升教育的普及率、降低贫困儿童与残疾儿童等边缘儿童的辍学率作为重要内容,德国与韩国则更加关注残疾儿童、移民儿童与贫困儿童等边缘儿童教育服务的供给与融合性的问题。

第二,儿童保护的目的在于对抗歧视、虐待、剥削与忽视等儿童问题。由于儿童保护的议题大部分聚焦于边缘儿童,这并非共同性的问题,因此儿童保护向度核心议题的频次在三个向度中最低。首先,蒙古国、加拿大、法国、德国与巴西的儿童保护向度的频次统计均高于其他 5 个国家,其中加拿大与法国的儿童保护向度频次占比最高,分别达到了 17.91%与 13.1%。其次,儿童出行安全是儿童保护向度中频次最高的核心议题,加拿大、法国与德国更加关注该议题。韩国更加关注儿童自杀问题,该议题频次是这 10 个国家中最高的。最后,通过文本内容的挖掘发现,边缘儿童所面临的风险呈现出多样性与复杂性的特征,因此议题的关注与救助保护机制同样呈现出复合性的特征。约旦将难民儿童的保护作为儿童保护的重要内容,通过生活技能教育、社会创新实验室、职业教育等方式来提高

难民儿童的生存能力^①。法国与白俄罗斯将残疾儿童作为边缘儿童,法国通过提高服务的可及性、跨部门协调、育儿支持以及残疾儿童充分和平等的参与等方法来建构包容性的城市政策^②。白俄罗斯通过融合教育、早期的干预服务、日托中心及康复与职业培训机制为残疾儿童提供全方位的保护机制^③。

第三,儿童参与成为衡量儿童友好型城市成熟程度的重要标志,这 10 个国家在儿童友好型城市的建设中纷纷将儿童参与作为重要内容。首先,透过三个向度词频的比较发现,白俄罗斯、芬兰、法国与德国的儿童参与向度的频次较高,这 4 个国家均将儿童参与作为其儿童友好型城市治理的核心内容。其次,社区与社会活动的参与是目前儿童参与的主要内容。公共服务的评价与规划以及公共空间的规划两类议题受到了越来越多的重视,儿童积极地参与教育、医疗与文化等服务的评价;同时,在城市公共空间的规划中融入儿童视角与体验,使城市变得更加富有包容性和生命力。最后,儿童参与政策与议程的设置因其具有一定的挑战性,这 10 个国家中的大部分国家进行了初步的实践探索,因此该议题的频次较低。

(二)主体分析

随着儿童友好型城市建设进程的拓展与深入,越来越多的组织和群体被邀请进入了儿童友好型城市的治理系统中。笔者通过高频词分析与文本内容的探索,筛选出 20 个与治理主体高度相关的关键词,主要涉及政府、社会组织、企业、媒体与学术团体五类主体(见表 4)。

表 4 儿童友好型城市的治理主体

主体	相关关键词	参考点	比重(%)
政府	government, administrative department, committee, council	1091	74.07
社会组织	organizations, volunteer group, non-governmental organization, civil society organization, community organizations	147	9.98
企业	private sector, company, business sector	67	4.55
媒体	media, newspaper, radio, magazine, social media, website	126	8.55
学术团体	academic institutions, expert group	42	2.85
合计	/	1473	100.00

在这五类主体中,政府、社会组织、媒体的参与程度最高。同时,这五类主体在治理进程中呈现出多样化的治理形态和丰富的组织类型,如在政府主导下成立了大量的委员会与理事会,社会组织中的社区组织、公民组织与志愿组织广泛参与,传统媒体与数字媒体也发挥着积极的作用。在这 10 个国家中,莫桑比克、约旦与巴西仅有三类主体参与儿童友好型城市治理的实践,目前这 3 个国家均处于联合国儿童基金会支持下的初创阶段。

为了进一步探索这五类主体在治理网络中的行为本质,笔者通过“文本搜索”并结合国际儿童友好型城市网站中提供的实践范例,搜寻出五类主体的典型治理实践(见表 5),以此来管窥这五类主体在儿童友好型城市治理进程中所承载的职责与发挥的功能。

① UNICEF, “Jordan Youth Engagement Introduction”, <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/Jordan-Youth-Engagemnet.pdf>, 访问日期:2021 年 3 月 1 日。

② UNICEF, “The Child-Friendly City Initiative in France”, <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-France.pdf>, 访问日期:2021 年 3 月 1 日。

③ UNICEF, “Assessment of Child Friendly City Initiative (CFCI) Development in the Republic of Belarus”, <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/Belarus-CFCI-Assessment-Final-Report.pdf>, 访问日期:2021 年 3 月 1 日。

表 5 儿童友好型城市治理的主体及典型治理实践

治理主体	典型治理实践
政府	法国的市长协会 白俄罗斯的《儿童友好指数》 加拿大萨里市的《儿童与青少年友好型城市战略》
企业	韩国的日托中心
社会组织	法国的志愿者合作网络
媒体	约旦的青少年志愿者网站
学术团体	德国的专家小组

第一,城市政府作为儿童友好型城市治理的轴心,在治理进程中主要承载着识别和监测儿童问题、规划并制定儿童友好型城市的治理框架与建构城市治理网络三类重要职责。白俄罗斯编制的《儿童友好指数》、加拿大萨里市的《儿童与青少年友好型城市战略》、法国的市长协会,均是政府在治理进程中发挥主导作用的典型范例。其中,法国的市长协会将法国约 36000 位市长联系起来讨论共同关心的问题并发展合作项目,使儿童友好型城市的相关信息通过市长协会迅速地传播到法国的所有城市^①。法国的市长协会建设大大提高了法国儿童友好型城市倡议的可见性、共识性与合法性。

第二,企业依据其专业优势与资源优势积极参与儿童友好型城市的创建。企业在儿童友好型城市治理进程中主要承担三类职责,即保障产品和服务的供给对儿童是安全与友好的、支持社区和政府保护和实现儿童权利方面的工作以及支持父母和照料者抚育儿童。例如,韩国通过与日托中心(day care center)建立伙伴关系,使其接受一定比例的残疾儿童、具有隔离风险的儿童以及来自多元文化家庭的儿童等边缘儿童并为其提供服务,以此来缓解城市儿童与家庭所面临的抚育困境^②。

第三,社会组织的类型多样,其中包括来自教育、医疗卫生、环境保护等多个领域的非政府组织、社区组织与志愿组织等。社会组织是儿童友好型城市建设的中坚力量,在提高公众对于儿童问题的认识、支持政府改善儿童福利、监督儿童福利与权利的保障情况以及向社区提供专业服务四个方面发挥着重要的作用。其中,志愿组织作为重要社会组织在开展活动和筹款工作、提高对儿童友好事业的认识和支持方面具有不可替代的优势。如法国建立了庞大的志愿者合作网络,通过年度会议与定期沟通等方式确保能够适时跟进每个城市参与的情况,并通过对志愿者的培训不断提高其工作的技能与专业知识的储备,同时将志愿者作为地方评审组织的重要组成部分^③。

第四,媒体在儿童友好型城市治理进程中发挥着关键性的作用。媒体在提高城市和社区对儿童问题的关注、为儿童提供参与并发表意见的平台,以及监督社会对儿童问题的责任方面发挥着积极作用。特别是进入数字时代后,儿童使用数字媒体的机会与比例大大提高。为了提升儿童与青少年的数字参与能力与机会,约旦成立了青少年志愿者网站。网站的建立极大地拓展了儿童与青少年特别是边缘儿童在政治、社会、经济、教育和文化政策方面的数字参与机会以及享有数字服务

① UNICEF,“The Child-Friendly City Initiative in France”, <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-France.pdf>, 访问日期:2021 年 3 月 1 日。

② UNICEF,“The Child-Friendly City Initiative in the Republic of Korea”, <https://bytdvelopment.com/childfriendlycities/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-Korea.pdf>, 访问日期:2021 年 3 月 1 日。

③ UNICEF,“The Child-Friendly City Initiative in France”, <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-France.pdf>, 访问日期:2021 年 3 月 1 日。

的水平^①。

第五,学术团体基于其所拥有的专业优势,在指标与方法的研究与指导、咨询及教育两个方面发挥着重要的作用,对提升不同行业和领域对儿童友好事业的认知水平与建设能力至关重要。其中,德国建立了由城市规划、公共卫生和教育等领域专家组成的专家小组和一个线上的专家库,积极为每个城市及多个行业和领域提供专业指导^②。

(三)策略分析

2004年,联合国儿童基金会在《建设儿童友好型城市:一个行动框架》一文中,提出了建设儿童友好型城市与社区的9个构建模块^③。构建模块被作为评估儿童友好型城市建设的主要依据。同时,9个构建模块的不同组合也被作为儿童友好型城市的治理策略。下面,笔者将对这10个国家应用构建模块的情况进行统计分析(见图3),以比较这10个国家策略选择的共性与差异。

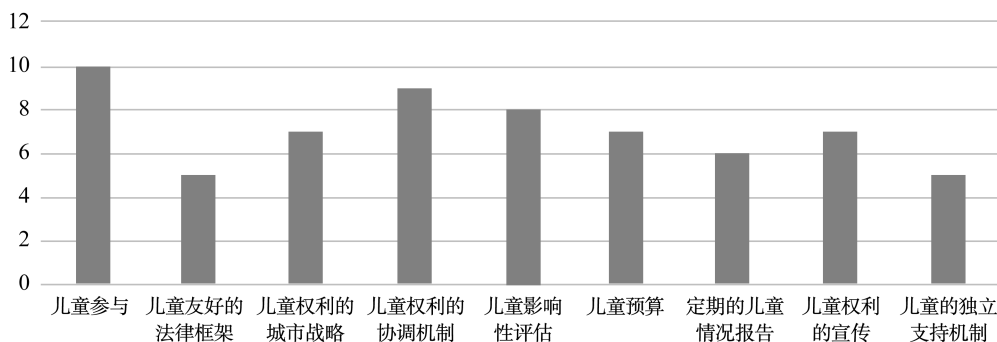


图3 9个构建模块应用情况的统计

首先,在9个构建模块中,儿童参与、儿童权利的协调机制与儿童影响性评估3个模块应用范围最为广泛。这10个国家均不同程度地涉及了儿童参与的内容,儿童参与成为儿童友好型城市治理的核心内容。除莫桑比克以外,其他9个国家均设立了儿童权利的协调机制,如巴西的城市中心平台与蒙古国的项目协调委员会等。其中有8个国家通过建设指标体系评估了儿童友好型城市建设对儿童所产生的影响。其次,儿童权利的城市战略、儿童预算与儿童权利的宣传3个模块分别被7个国家所应用。来自加拿大萨里市的《儿童与青少年友好型城市战略》及《埃德蒙顿儿童友好型工作计划(2017-2019)》、蒙古国的儿童预算与韩国首尔市城北区儿童权利教育培训方案,均被作为实践范例。最后,儿童友好的法律框架、定期的城市儿童情况报告与儿童的独立支持机制3个构建模块的建设数量相对较少。其中,芬兰2014年通过的《国家平等法》、德国制定的监测表以及儿童监察员与儿童专员机制的建构,被作为3个构建模块的实践范例。

这10个国家的相关城市选择了不同构建模块的组合方式,作为儿童友好型城市治理的策略。本文依据治理策略组合的功能和目标,将其划分为规范性治理策略、创新性治理策略和保障性治理策略。其中,规范性治理策略是指较为完整地使用联合国儿童基金会设定的9个原始构建模块;创新性治理策略是指在原始构建模块的基础上选择适宜的构建模块并增加新的构建模块;保障性治理策略是指在原始构建模块中选择部分模块进行逐步实践。通过分析不同的治理策略,能更清晰地呈现这

① UNICEF,“Jeel 962 Introductory Document”, <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/11/2.-Jeel962-Introductory-document-English.pdf>, 访问日期:2021年3月1日。

② UNICEF,“The Child-Friendly City Initiative in Germany”, <https://bytdevelopment.com/childfriendlycities/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-Germany.pdf>, 访问日期:2021年3月1日。

③ UNICEFIRC,“Building Child Friendly Cities: A Framework for Action”, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/cfc-framework-eng.pdf>, 访问日期:2021年3月1日。

10个国家治理策略的选择与应用模式。法国、韩国、芬兰、约旦与巴西是这三种治理策略的典型代表(见表6)。

表6 儿童友好型城市治理策略的类型化

治理策略类型	典型国家	构建模块的数量	
		原始构建模块	新的构建模块
规范性治理策略	法国	9	0
创新性治理策略	韩国	9	1
	芬兰	4	6
保障性治理策略	巴西	3	0
	约旦	4	0

第一,法国作为规范性治理策略的典型代表,严格使用了9个原始构建模块。法国儿童友好型城市的建设模式是在联合国儿童友好型城市倡议框架下最古老和最完整的范例之一。法国于2002年在12个城市启动了儿童友好型城市建设,截至2016年8月,法国共有208个城市参与其中^①。

第二,韩国与芬兰是创新性治理策略的典型代表,它们在原始构建模块的基础上分别创新性地引入了新的构建模块。韩国于2013年开始实践儿童友好型城市倡议,并于2015年将其作为全国委员会的重点项目在全国范围内大力推广。韩国在9个原始构建模块的基础上引入了安全的物理环境作为第10个构建模块,目的在于重点关注儿童的出行安全并预防交通事故的发生^②。芬兰于2012年开始试点儿童友好型城市项目,试点过程中的政策实验与学习成为保障其成功的关键。芬兰将儿童参与视为儿童友好型城市建设的支柱,在试点过程中将儿童参与模块细化为6个构建模块,与4个原始构建模块一并作为其构建模块,6个构建模块的使用使儿童参与由概念化的模块转化为具体的城市行动^③。

第三,巴西和约旦是保障性治理策略的典型代表,分别选择实践了原始构建模块中的3个和4个构建模块。其中,巴西选择了儿童参与、儿童权利的协调机制、儿童预算3个构建模块,约旦选择了儿童参与、儿童友好的法律框架、儿童权利的城市战略与儿童权利的协调机制4个构建模块^④。通过逐步地实践构建模块,并积极积累与分享实践经验,巴西与约旦的儿童生存状况得到了不同程度的改善。

四、研究结论

透过对上述10个国家治理路径的系统性分析可知,儿童友好型城市治理的实践呈现出议题的综合化、主体的协同化与策略组合多元化的特征。在具体的实践情境中,治理进程遵照着一定的共性和

① UNICEF, "The Child-Friendly City Initiative in France", <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-France.pdf>, 访问日期:2021年3月1日。

② UNICEF, "The Child-Friendly City Initiative in the Republic of Korea", <https://bytdvelopment.com/childfriendlycities/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-Korea.pdf>, 访问日期:2021年3月1日。

③ UNICEF, "The Child-Friendly City Initiative in Finland", <https://s25924.pcdn.co/wp-content/uploads/2017/10/CFCI-Case-Study-Finland.pdf>, 访问日期:2021年3月1日。

④ Chan L, Erlings E, Mizunoya S, et al., *A City Fit for Children: Mapping and Analysis of Child Friendly Cities Initiatives*, Social Science Electronic Publishing, 2016, pp.1-60.

规律,而揭示规律是开创治理实践并保障其可持续性的基础。

(一)路径依赖性的行动逻辑

在全球儿童友好型城市建设过程中,治理实践呈现出一定的路径依赖性。首先,议题的选择更多地取决于城市的发展状况以及儿童所面临的核心挑战。其中,10个国家中的工业化国家更加聚焦于城市隔离的问题,更加关注儿童服务的质量与儿童自由的保障,同时也特别重视给予儿童更多的参与机会。而来自其他5个区域的国家为了更好地应对儿童的贫困与生存问题,更加关注基本公共服务的普及性以及儿童安全的相关议题。其次,多元主体的参与及治理策略的选择,更大程度上受制于创建阶段、城市经济、文化与社会环境以及城市的治理传统等因素。其中,处于初创阶段的城市,治理进程处于探索阶段,参与主体的类型与治理策略的组合方式相对较为有限。再次,对这10个国家的实践分析表明,儿童友好型城市治理的路径选择主要以儿童权利状况的改善为目标。在制定儿童友好型城市战略规划与行动计划的过程中,它们以城市儿童数据的监测和评估结果为依据,同时通过学习和借鉴成熟的实践经验来提高治理实效。

(二)多元共治性的主体逻辑

在儿童友好型城市建设进程中,多元主体参与的程度、参与的具体内容与方法均呈现出一定的差异性,由此也建构着每一个城市各自独特的治理网络。多元主体的参与被作为儿童友好型城市建设的基本经验和重要策略,然而,在参与过程中如何形成合力并保障参与的可持续性,始终是每个城市面临的现实挑战。首先,有效地建构多元主体的治理网络并发挥不同治理主体的优势,是儿童友好型城市建设可持续性的重要保障。城市政府是激发治理主体实现合作的关键。例如,韩国将市长的参与作为促进儿童友好型城市战略的要素。强大的城市领导结构与领导能力,成为韩国儿童友好型城市建设成功的关键。其次,在多元主体合作治理的进程中,以儿童为中心的治理愿景被作为实现多元价值与目标耦合的重要内容。加拿大、韩国与德国针对多个主体实施了与儿童权利相关的培训,不仅提高了儿童权利与儿童友好型城市建设的认知度,而且为儿童友好事业的开展特别是对合作网络的建构打下了良好的基础。再次,进入数字时代后,数字媒体不仅被作为儿童友好型城市建设的主体,而且为儿童友好型城市的治理创设了新的议题与研究场域。目前,联合国儿童基金会将数字领域的儿童安全与发展作为优先事项。大量的企业、社会组织与学术团体开始积极地探索将儿童权利嵌入数字空间,使儿童安全地共享数字服务和机会,并使其成为有参与性的数字公民。

(三)渐进式的政策学习逻辑

纵观世界儿童友好型城市的建设历程,从提出到日趋成熟经历了20多年的发展历史。此前,儿童友好的理念被植入教育、医疗与空间规划等多个领域,它作为一套完整的发展体系被提出并付诸实践,经历了一个相对较为短暂的发展周期。儿童友好型城市的治理进程,通常会经历一个从探索到适应、再到创新的政策学习历程,政策的学习及扩散与政策本身的复杂性、兼容性等因素相关。如针对构建模块的建设,是选择性实践还是全面实施的问题,每个儿童友好型城市都给出了自己的答案。对处于初创阶段的城市来说,全面实施9个构建模块存在一定的困难。针对核心问题应用保障性治理策略,选择适宜的构建模块,通过渐进式的政策学习过程,逐步改善儿童的权利状况与福利水平,同样是可取的。

(四)包容性治理的制度逻辑

对边缘儿童的包容是儿童友好型城市建设的核心任务,但不同城市的边缘儿童主体构成与保护策略不尽相同。残疾儿童被许多城市作为儿童友好型城市建设中最脆弱的边缘儿童,但是在一些城市中大量的残疾儿童被安置在专门的机构或孤儿院中,隔离侵犯了残疾儿童的权利并可能造成终生不可逆转的损害。在儿童友好型城市的建设过程中,多个城市通过包容性治理制度让残疾儿童更好

地融入学校、社区与公共空间来逐步改善残疾儿童的生存情况。此举履行了《儿童权利公约》的基本原则,同时也提高了边缘儿童在城市生活和城市议程中的可见性与包容性。对边缘儿童的包容不仅是儿童保护的核心内容,也是儿童友好型城市建设的核心目标。在儿童友好型城市的建设过程中,不仅需要给予边缘儿童享有服务与保护的权利,还应赋予其参与塑造城市的机会与能力。

The Path Selection and Practical Logic of Child-Friendly Cities' Governance —A Text Analysis Based on Governance Practices in 10 Countries

Cao Xianqiang Ma Minghuan

(School of Political Science and Public Management, Shandong University, Qingdao 266237, P.R.China)

Abstract: In 1996, the United Nations Children's Fund and the United Nations Human Settlements Programme jointly launched the initiative to create a child-friendly city, to establish an urban governance system dedicated to safeguarding children's rights. A large number of cities quickly began to establish child-friendly cities. In 2016, Shenzhen took the lead in applying to join the establishment of child-friendly cities. Therefore, the research on child-friendly cities' governance should gradually shift from the interpretation of concept, value and experience to the summary of governance methods and rules, which has also become the basis for the promotion and in-depth practice of child-friendly cities' governance. Based on the text analysis of child-friendly cities' governance in ten countries and through the three-dimensional analysis framework of "Topic-Participant-Strategy", this paper presents the path selection and practical cases of international child-friendly cities' governance in a panoramic view. Furthermore, this paper puts forward four practical logics of child-friendly cities' governance based on international experience. The first is the path-dependence action logic, which requires that the construction of child-friendly cities should be aimed at improving the status of children's rights, and appropriate governance methods should be selected from the specific situation of urban governance; the second is the plural governance participant logic, which emphasizes the importance of constructing the cooperative network of multi-governance subjects; the third is the gradual policy learning logic, which suggests a process from gradual policy learning to policy innovation and diffusion; the fourth is the inclusive governance institutional logic, which advocates the inclusion of marginalized children at three levels of service, protection and participation as the core task of child-friendly cities construction.

Keywords: Child-friendly city; Governance path; Text analysis; Path dependence; Plural governance; Policy learning

[责任编辑:李春明]