

# 面向儿童友好的公共服务体系构建与标准化研究

刘磊, 任泳东

**【摘要】**通过总结当前公共领域中儿童群体差异下的公共服务盲区及背后成因, 反思当前国内相关公共服务标准、儿童服务标准、公共服务体系标准均会出现的局限性, 结合 2022 年深圳市以地方标准形式发布的《儿童友好公共服务体系建设指南》, 明确提出儿童友好公共服务体系标准的制定思路、框架构建及管控维度, 通过对服务空间与服务内容的双维指引, 探索能适应儿童群体的发展能力差异、家庭组织差异、成长阶段差异的公共服务建设指南, 进一步整合儿童友好城市建设工作, 加强服务主体部门的融合协作、服务群体的参与共治, 以期为促进公共服务水平的提升与儿童友好城市建设的深化提供参考。

**【关键词】**儿童友好; 公共服务体系; 标准化; 儿童友好城市; 深圳市

**【文章编号】**1006-0022(2023)07-0048-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**刘磊, 任泳东. 面向儿童友好的公共服务体系构建与标准化研究[J]. 规划师, 2023(7): 48-55.

## A Study on Children-friendly Public Service System Construction and Standardization/LIU Lei, REN Yongdong

**【Abstract】** Based on a conclusion of the blind spots of public service for children in public areas and their underlying reasons, combined with the *Guidelines for the Construction of Child-friendly Public Service System* issued by Shenzhen in the form of local standards in 2022, the concept, framework, management of children-friendly service system are clarified to guide the space and content of the service. The guideline adapts to the different abilities of children groups, family and age differences, and may integrate children-friendly city construction, enhance collaboration of administrative departments and serving groups, and improve the level of public services.

**【Key words】** children-friendly; public service system; standardization; children-friendly city; Shenzhen

## 0 引言

2021 年 4 月, 国家发展改革委联合多部委发布《国家基本公共服务标准(2021 年版)》(以下简称《标准(2021)》)。相较于 2017 年的《“十三五”国家基本公共服务清单》, 《标准(2021)》最主要的调整体现在两个方面: 一是分类方法的转变——在板块划分上明确以服务对象为分类标准, 并按服务领域对项目顺序作了重新安排; 二是对儿童需求的重视——在板块中增加了幼有所育的内容。公共服务的源头思维开始由服务事项转向服务对象, 体现了“以人为本”的时代命题要求; 对儿童群体的关注度提高, 意味着儿童领域的公共服务将

面临更高的标准要求。

在低生育率的时代背景下, 为降低家庭的生育成本、养育负担与教育压力, 2021 年 10 月国家发展改革委同 22 个部门出台了《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》(以下简称《指导意见》), 提出开展儿童友好城市建设试点, 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, 要求在社会政策、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。同时, 《指导意见》明确了儿童友好的定义——为儿童成长发展提供适宜的条件、环境和服务, 切实保障儿童的生存权、发展权、受保护权和

**【基金项目】** 国家自然科学基金面上项目(52278057)

**【作者简介】** 刘磊, 硕士, 深圳市城市规划设计研究院副总规划师、规划一所所长、儿童友好城市研究中心主任。

任泳东, 硕士, 深圳市城市规划设计研究院规划一所主任规划师、儿童友好城市研究中心研究员。

参与权。立足儿童权利，未来城市需要根据自身发展阶段，不仅要保证其提供的公共服务能保障“儿童的生存与保护”，还要思考其提供的公共服务如何做到“促进儿童发展”“提供儿童参与”。在最新的儿童友好城市建设要求下，如何指引公共服务向对儿童更友好的方向提升，对后续我国实现 100 个左右儿童友好城市的建设目标意义重大。

## 1 儿童群体差异下的公共服务供给盲区

伴随消费结构的加快升级，人们开始期待公共服务向现代化、专业化、细致化转变。与此同时，随着新时代下的育儿家庭结构变化、儿童价值认知变化，公共服务在细节性、灵活性、公平性等方面的不足进一步暴露出来。区别于已经“固态化”“成熟化”“稳定化”的成人，儿童群体的内部差异性更大，包括发展能力差异、家庭组织差异、成长阶段差异，当忽视儿童群体的这些差异性时，公共服务将会出现供给盲区。

### 1.1 “固视”下的供给盲区：儿童个体的阶段化差异

联合国的《儿童权利公约》与我国的《中华人民共和国未成年人保护法》均规定儿童的年龄界定为 0~18 岁，但这个年龄跨度极大，0 岁“新生儿”与 18 岁“大一新生”在人体工程、心智发展上的差距判若天渊。当将儿童视作一个固定年龄群体时，往往会忽视儿童个体年龄差异下的身心发展差异（图 1），当公共服务无法在设施尺度、服务内容上兼顾全体儿童的需求时，将会无意中就对部分儿童进行非显化的排挤与驱离，如：博物馆、美术馆等文化设施忽视儿童在 6 岁前的使用需求；部分游戏场地过多地考虑安全免责与管理便利性，多是提供滑梯、沙池等深受低幼龄儿童喜好的设施，而忽视了儿童在 12 岁以后的冒险竞

技型游戏需求；虽然国际图联鼓励图书馆向所有儿童开放，但是仍有部分图书馆为了整体环境的安静，限制 3 岁以下儿童进入等。

### 1.2 “远视”下的供给盲区：儿童群体的类型化差异

为了维持公平与效率之间的平衡，过去公共服务“更关注整体大面，而较少关注点”，无法做到对所有个体需求的“应识尽识”，在面对儿童特殊性、个性化、突发性的服务需求时，难免出现应对与供给盲区。2021 年国务院印发的《中国儿童发展纲要（2021—2030 年）》明确提出要“基本建成适度普惠型儿童福利制度体系”，并将特殊儿童分为残疾儿童、随迁儿童、流动人口子女、家庭经济困难儿童、留守儿童和困境儿童等 6 类。这意味着国家对儿童群体责任范围的划定将进一步扩展，服务内容进一步提升，将会更多地看到过往因重视供给效率而被忽略掉的特殊需求，如：残疾儿童的发展需求——残疾儿童的体育锻炼及游戏活动需求、博物馆参观需求及早期教育需求等；困境儿童的个性化需求——长期住院儿童受教育的需求、住院婴幼儿的母婴同室病房需求等；突发性公共事件下的儿童突发性需求——在疫情管控下无成人照料、独自在家网课少年；在疫情管控下需独立在医疗设施

中隔离的儿童等。

### 1.3 “旧视”下的供给盲区：儿童群体的时代性差异

在旧有观念里，儿童往往被视作隶属于家庭的私有物。洛克在《政府论》中提出：“一个儿童是依靠他父亲的权利和理智而活的，他父亲的理智将一直支配着他，直到他具有自己的理智时为止。”旧时我国曾流传“戒尺之下出高徒，棍棒底下出孝子”等俗语，认为暴力体罚是一种正常的儿童教育方式，不管打多重都是自家的事情。为此在过去，婴幼儿照护、家庭教育更多被视为私有领域范畴的行为，更多依托于家庭或家族网络来进行。伴随城市化进程的推进，受人口流动、年轻人婚后独住等因素的影响，多代同住的家庭大幅减少，双职工家庭大幅增加，家庭结构的转变带来了儿童养育压力的变化。为儿童成长发育提供的成人支助开始逐渐从“私域（家庭）”溢出至“公域（社会）”，家庭对精细化、人性化的公共服务需求愈发紧迫。“七普”数据显示：2020 年的户均人数已降至 2.62 人，由于缺少家族网络在养育上的帮扶支撑，希冀依托公共服务进行婴幼儿照护等托育需求开始凸显。根据国务院妇儿工委办 2021 年 10 月份数据，4 000 万婴幼儿家庭中有 1/3 的家庭具有托育需求，但针对托育需求的实

年龄阶段	婴儿期 0~3 岁	幼儿期 3~6 岁	学龄期 6~12 岁	青春期 12~18 岁
发展特征	从会坐到会爬 从会站到会走 对家庭依赖性强 基本不识字	幼儿园时期 喜爱创造性游戏 体力增长迅速 有初步社交需求	小学阶段 喜好一定复杂性游戏 具备基础学习能力 能自主开展群体活动	初高中阶段 有较强的思辨能力 爱好经济性的运动 渴求了解城市与社会
阅读服务	亲子阅读服务	亲子阅读+低幼阅读	独立阅读服务	
教育服务	养育型的早期教育	早期教育	义务教育+高中教育+职业教育+.....	
文体服务	启蒙型文化博览服务	低幼文体服务	促进儿童发展的文体服务	
游戏服务	亲子型、感官性游戏	探索型游戏	协作型游戏.....	冒险竞技型游戏.....
健康服务	医疗保健、照护服务	医疗保健	医疗保健(心理健康服务)	
.....	.....	.....	.....	.....

图例 ■ 易忽略的阶段性服务需求

图 1 不同年龄阶段儿童的服务需求差异示意图

际公共服务供给率仅为 5.5%。

2021 年,《标准(2021)》明确了幼有所育是公共服务的一部分,并提出要促进婴幼儿托育服务体系加快发展。但在具体实施工作中发现尚有不少服务供给盲区,如:未来婴幼儿托育的服务内容究竟是归属于卫生部门还是教育部门?未来普惠型托育机构的建设究竟是依托各类妇幼保健服务、社康中心等各类医疗设施,还是依托幼儿园等教育设施?同样,在新时代下“儿童应当免受家庭暴力侵害”已逐渐成为社会共识,2021 年 10 月《中华人民共和国家庭教育促进法》立法通过,明确“未成年人的父母或者其他监护人不得实施家庭暴力”,但未来公共领域应当“在何处”及“如何”为遭受家庭暴力的儿童提供庇护,社区、学校的责任分担与配合有哪些,尚未有更加细化的标准。

## 2 国内相关标准的局限性

由于在诸多服务对象中,儿童因其群体权利弱、发声渠道少的特殊性,在公共服务资源调配、供给深度、组织管理等方面更容易被忽视,未来应以重视儿童群体差异性为政策制定的工作起点。为了全面提高公共服务共建能力和共享水平,结合国家基本公共服务标准化的建设要求,有必要提炼总结基于儿童需求的公共服务建设规范标准。同时,由于儿童服务涉及教育、卫生、文化、体育、民政等多个部门,有必要通过体系化的建设标准整合,改变过往公共服务主要靠各部门自上而下“单向供给”的做法,加强服务部门的融合协作、服务群体的参与共治,并为多个部门提供可对照的关键性服务要求与规范性指标建议,从而促进公共服务供给的有效性、可及性和人性化。基于以上出发点,反思当前国内相关公共服务标准、儿童服务标准、公共服务体系标准均会出现的局限性有一定现实意义。

### 2.1 现行公共服务标准:更多聚焦单项服务领域

在国家标准层面,针对公共服务的标准可分为 4 类:第一类是针对语言、数据的标准,如《公共服务领域英文译写规范》(GB/T 30240.3—2017)、《公共服务电子地图瓦片数据规范》(GB/T 35634—2017)等;第二类是针对公共服务效果测评的标准,如《公共服务效果测评模型和方法指南》(GB/T 37229—2018);第三类是针对特定区域/设施的服务标准,如《商务楼宇公共服务规范》(GB/T 39067—2020)、《村级公共服务中心服务规范》(GB/T 41409—2022)、《灾后过渡性安置区基本公共服务》(GB/T 28221.4—2012)等;第四类是针对特定设施的建筑设计标准,如《中小学校设计规范》(GB 50099—2011)、《综合医院建筑设计规范》(GB 51039—2014)等。

在行业标准层面,现行标准可大致分为 3 类:第一类是由民政、公安、电力、测绘等部门出台的信息平台技术规范;第二类是由旅游、民政部门出台的服务规范,如《城市旅游公共服务基本要求》(LB/T 022—2013)、《儿童社会工作服务指南》(MZ/T 058—2014);第三类是由住建部门聚焦单体设施出台的建筑设计规范,如《体育建筑设计规范》(JGJ 31—2003)、《文化馆建筑设计规范》(JGJ/T 41—2014)、《博物馆建筑设计规范》(JGJ 66—2015)、《图书馆建筑设计规范》(JGJ 38—2015)等。

### 2.2 现行儿童服务标准:更多聚焦特定群体或特定设施

针对儿童服务内容的现行标准更多是为特定儿童群体制定的,如:针对孤独症儿童的《儿童孤独症康复机构服务规范》(DB50/T 1262—2022)、《孤独症儿童康复服务规范》(DB3401/T 242—2022)等;针对残疾儿童的《听力残疾儿童康复服务规范》(DB3401/T 243—2022)、《智力残疾儿童康复服务规范》(DB3401/

T 245—2022)等;针对孤儿的《儿童福利机构医疗保健服务规范》(DB54/T 0216—2020)、《儿童福利机构生活照料服务规范》(DB54/T 0215—2020)等。此外,还有部分标准是为特定儿童机构制定的,如《儿童之家运行与服务规范》(DB3305/T 155—2020)、《县级公共图书馆少年儿童服务质量要求》(DB1410/T 108—2020)等。

针对儿童服务设施的现行标准分为两类:一类是设施服务主体明确为儿童的公共设施设计标准,如《中小学校设计规范》(GB 50099—2011)、《中小学校及幼儿园厕所建设管理规范》(DB5115/T 23—2020)等,往往会在条文设置中考虑儿童的身心发展需求,且可以关注到残障儿童对无障碍设施的需求,但对于其他更多样化的困境儿童群体缺少考虑;另一类是设施服务主体未明确为儿童,但儿童活动较为密集的设施设计标准,如《体育建筑设计规范》(JGJ 31—2003)、《文化馆建筑设计规范》(JGJ/T 41—2014)、《博物馆建筑设计规范》(JGJ 66—2015)、《公园绿地设计规范》(DB5301/T 19—2019)等,即使体育场馆、文化场馆、博物馆、公园等场所设施内的大量活动群体为儿童,在具体标准条文中也几乎或者较少看到考虑儿童群体身心发展需求的标准内容,对困境儿童群体的需求考虑更少。

### 2.3 现行公共服务体系标准:起步较晚,逐步细化

我国针对公共服务体系的标准刚刚起步,在国家标准层面,如《标准(2021)》对公共服务的体系构建、服务内容与责任单位进行了初步明确,《城市公共设施规划规范》(GB 50442—2008)对各类设施用地指标提出了标准要求。在地方标准层面,山西省于 2018 年出台了《基本公共服务标准体系总体框架》(DB14/T 1656—2018),规定了基本公共服务标准体系的总体结构;重庆市于 2014 年出台了《重庆市城乡公共服务设施规划标准》



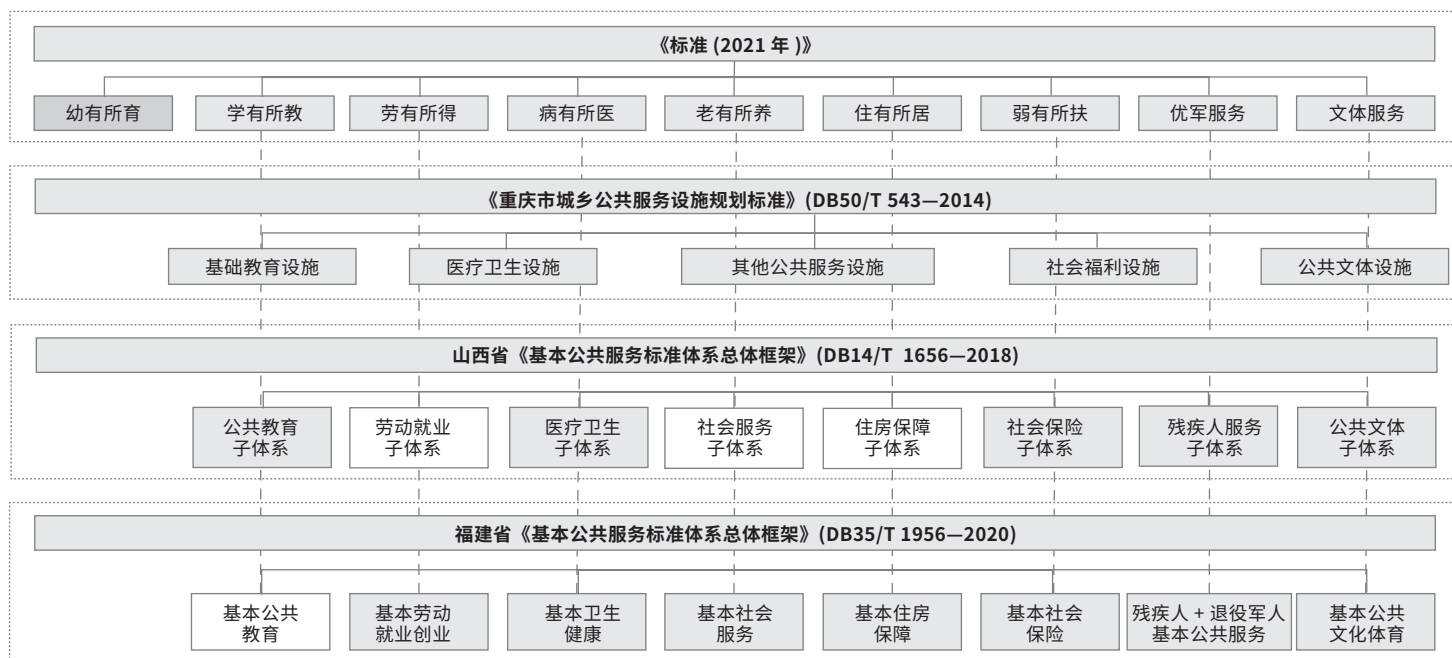


图2 现行的公共服务体系标准交集示意图

(DB50/T 543—2014), 规定了城乡公共服务设施的分类分级、选址布局原则和规划配置标准。见图2。

通过对现行的公共服务体系标准进行梳理, 可以发现大多标准由单一部门归口管理, 更多地聚焦单一领域的设计规范或服务规范。正如普惠托育服务等较新服务领域的工作责权界定尚未清晰, 在应对新时代下涌现的公共服务新需求时, 单个服务部门受制于“职责划分的条块化”, 往往缺乏合作联动, 因而作为有限。伴随大众对儿童权利认识的不断加深, 儿童及家庭对公共服务的类型广度、内容深度、内容质量、响应速度等提出了更高的要求。为进一步调动多部门的资源联动, 推进公共服务的制度创新, 有必要探索结合“管理事权边界”与“促进资源联动”的服务体系化框架, 从体系性的顶层建构着手, 凝聚各部门在儿童友好城市建设上的共识与合力。

### 3 深圳市儿童友好公共服务体系建设探索

深圳市自2019年起陆续发布了覆盖

社区、学校、图书馆、医院、公园、出行系统、母婴室等9大领域的建设指引, 为各区政府以及教育、卫生、城管、交通等多部门提供了较为细致的建设指引。由于这些建设指引为深圳市妇女儿童工作委员会分别与市教育局、民政局、文化广电旅游体育局、卫生健康委、妇联、建筑工务署等单位联合印发的内部指引, 在领域广泛性、部门联动性、标准严肃性等方面存在一定局限。借福田区开展标准化试点工作的契机, 深圳市于2021年7月启动体系性的儿童友好公共服务标准化探索, 在这些建设指引的基础上进一步提炼出兼具系统性与在地性的地方标准——《儿童友好公共服务体系建设指南》(以下简称《指南》), 以期弥补国内儿童视角下公共服务体系标准的缺失。

#### 3.1 立足权利, 健全儿童友好的公共服务体系框架

在服务板块划分、体系架构建设上, 《指南》立足儿童权利保障, 参考联合国儿童基金会儿童友好型城市认证标准、国家儿童友好城市建设要求、国家公共

服务体系框架、国家(省、市)儿童发展规划等相关文件要求, 考虑部门责权划分实际, 结合深圳市地方特色, 最终构建了涵盖健康服务、教育服务、文体服务、游戏服务、出行服务、社区与家庭服务、社会保障服务、法律保护服务等8个板块的儿童友好公共服务体系(图3)。

##### (1) 原则性服务

儿童的生存、生命、免受迫害/侵害/剥削等权利是最为原则性的内容, 涉及公共服务的全领域、全维度, 应全面提升儿童食品、药品、用品、空间设施、网络环境等方面的安全保障水平, 创建有利于儿童安全成长的社会环境。此外, 将儿童参与贯彻落实到公共服务的各个方面, 尊重儿童的主体性, 将儿童视角纳入公共参与工作, 将儿童及监护人的参与纳入儿童发展事项评估工作, 关注相关法规政策制定、实施和评估中的儿童参与问题, 吸收儿童代表参加方案制定、需求表达、决策公示、实施评估与反馈等多个环节的工作。

##### (2) 基础性服务

根据国务院有关文件, 教育、医疗卫生、社会福利/社会保险、文体服务属

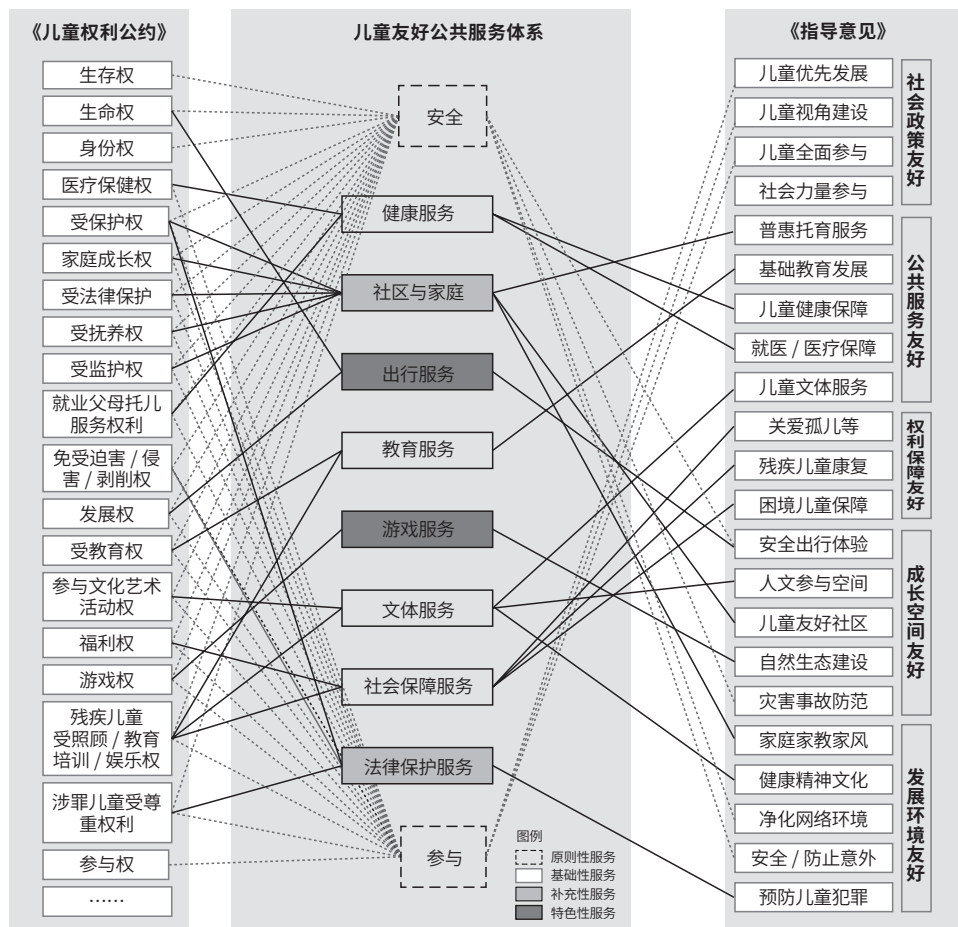


图3 儿童友好公共服务体系构建示意图

于基本公共服务，也是传统意义上与儿童生存权、发展权最为相关的公共服务内容。但由于儿童的特殊性，在儿童友好公共服务体系的构建上，不仅要聚焦解决儿童面临的最迫切的基本公共服务问题，还要关注那些由于盈利空间较小、需要政府采取多种措施予以支持的非基本公共服务，如教育领域的学前教育、特殊教育等。

### (3) 补充性服务

为了进一步保障儿童的受保护权、家庭成长权，响应《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》中“进一步实现儿童在家庭、环境、法律保护等领域的权利”的相关要求，深圳市需要对当前的家庭教育诉求、家庭教育诉求、法律保护诉求有所回应，在常规公共服务体系建构中纳入“法律保护”“社区与家庭”板块，完善、扩充儿童友好公共服务体系的内容，从而建设更加和谐友好的家庭和社

会环境，增强儿童的获得感、幸福感、安全感。

### (4) 特色性服务

除了以上原则性、基础性与补充性的服务，深圳市作为典型的高密度城市，还需重点保障儿童的出行安全与游戏权利。为此，深圳市在儿童友好公共服务体系构建中强化了出行服务与游戏服务的内容，包括从儿童需求出发，优化城市交通系统的空间设计，如：为儿童划定独立、连续的步行和骑行空间，创造安全、舒适、富有趣味性的慢行空间，实现中小学、学前教育设施、图书馆、公园、社区等儿童主要活动场所周边道路安全交通设施及管理系统的全覆盖等；鼓励各类公园、社区为儿童设置专门的游戏场地，依托自然郊野公园、综合公园、滨海岸线等开敞空间为儿童提供自然体验服务等，通过空间与服务的双向提升，保障儿童的安全权与游戏权。

## 3.2 儿童优先，尊重儿童在不同成长阶段的服务需求

不同年龄段儿童的身心发展特征有所差异，其发展需求也会有所差异，因此在儿童友好公共服务体系构建中，需强调儿童优先，针对儿童个体的阶段化差异，从不同年龄段儿童的身心发展特征和实际需求出发，保障儿童的各项权利：尊重青少年的隐私，鼓励按性别划分10周岁以上儿童的住院房间；依托各类公园、社区为儿童设置专门的游戏场地，并通过规模标准的限定与空间保障，为不同年龄段儿童营造不同的游戏空间，为儿童开展非结构化游戏提供支持；在医疗设施的空间设计中，宜根据不同年龄段儿童的需求，提供具有吸引力、易清洁、安全的游戏设施，缓和儿童的就医紧张感；在体育设施的服务内容中，注重营造体育文化氛围，鼓励结合不同年龄段儿童的身心发展特征，组织儿童及其家庭广泛开展如运动嘉年华、亲子运动会、运动竞赛等活动，并及时公布相关活动信息等。

## 3.3 普惠共享，满足儿童特殊群体的差异性服务需求

在坚持普惠导向的同时，深圳市力所能及地扩大面向儿童的公共服务供给范围，保障所有儿童有权享受到平等、便利的公共服务，使其不因年龄、性别、户籍、能力不同而受到歧视或者不平等的对待，并与老年人、残障人士等其他社会群体共享公共服务便利。针对特殊儿童的学前教育需求，各区宜结合具体情况，为特殊儿童群体提供学前教育资助服务，鼓励、支持特殊教育学校、儿童福利机构和康复机构设置学前教育部；针对特殊儿童的文体服务需求，鼓励依托公共文化设施提供能满足特殊儿童需求的高质量、多形式的文化服务，同时宜为特殊青少年群体参加体育活动提供必要的场地设施保障，如为器械配备盲文使用说明等；针对困境儿童的切实需

求，在社区层面宜联合专业资源机构为其提供针对性的特殊服务，包括困境儿童的救助服务、残障儿童的康复服务等，为特殊儿童家庭提供包括疾病康复、特殊教育在内的咨询服务，为特殊儿童的照料者提供喘息服务。

本文所指的满足特殊儿童的差异化服务需求并不专指满足残障儿童的需求，还应包括在力所能及的范围内，兼顾满足随迁儿童、家庭经济困难儿童、流动人口子女、城中村儿童、长期住院儿童、临终儿童、短时无人照料儿童等群体的需求。除常规的社会保障、社会救济外，也应考虑特殊儿童群体的教育权、文化服务等发展性权利，如：为长期住院儿童提供教育支持，鼓励有条件的医疗机构设置病童学校，为长期住院儿童提供独立的学习场所；在条件允许时，最大限度地为长期住院儿童提供获取教育的机会，包括允许教师进入、提供书籍等；整合社会力量、联动专业资源机构，为城中村儿童、长期住院儿童提供包括戏剧治疗、流动文化服务车等多类型的文化服务；通过专业资源机构或儿童之家，为因遇到突发或紧急事故而缺乏父母照顾的儿童提供即时短期的照顾服务，为其提供学习和活动空间等。

### 3.4 部门联动，积极回应儿童与家庭的新时代需求

婴幼儿照护服务是新时代下典型的新服务需求，但由于婴幼儿群体的特殊性，迫切需要多领域、多部门联动支持，满足其需求。

(1) 公私联动，重视对家庭照护的支撑与帮助

国家鼓励婴幼儿照护以“家庭为主、托育补充”，除对家庭照护的支持外，需要在公共领域通过托育服务对家庭进行补充与支撑。深圳市在构建儿童友好公共服务体系时重视对家庭照护的服务支撑，如：针对家庭婴幼儿照护，探索与婴幼儿照护服务协调的产休假、哺乳

假、配偶陪产假、育儿假等政策，鼓励用人单位采取灵活的工作时间、远程办公等措施，为家庭婴幼儿照护创造便利条件；以社区为载体，将家庭教育指导服务纳入社区教育工作内容；联合社会组织及专业资源机构，开设网上家长学校和每年不少于6次的科学育儿活动；在空间建设中，将家庭教育阵地纳入社区整体规划建设，结合儿童之家建设家长学校或社区家庭教育指导服务站点。

(2) 探索多部门合作范式，打破单部门授权的传统范式

由于婴幼儿在0~1岁有身体照料、保健的需求，2~3岁有早期启蒙教育的需求，其服务供给部门涉及卫生健康、教育两个部门。若要充分理清普惠托育服务等较新领域的工作范畴，可借鉴新加坡社会及家庭发展部下设幼儿培育署 (ECDA) 专项部门的组织方式 (图4)，在

单部门授权的传统范式基础上，探索多部门合作范式。例如：各级妇幼保健机构、疾病预防控制机构、卫生监督机构为婴幼儿照护服务机构提供卫生保健方面的业务指导、咨询和监督检查服务；医疗机构、婴幼儿照护服务机构等为家庭提供科学养育指导、婴幼儿早期发展指导等服务；各区对婴幼儿照护服务设施进行统筹规划，鼓励开发主体在新建居住区或老旧小区改造中配置与常住人口规模相适应的婴幼儿照护服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付；鼓励社区、学前教育机构、妇幼保健机构等通过新建、改建、扩建等方式提供普惠托育服务。

### 3.5 量化指引，通过空间的规模标准保障服务落实

深圳市从内容建设和空间建设两个

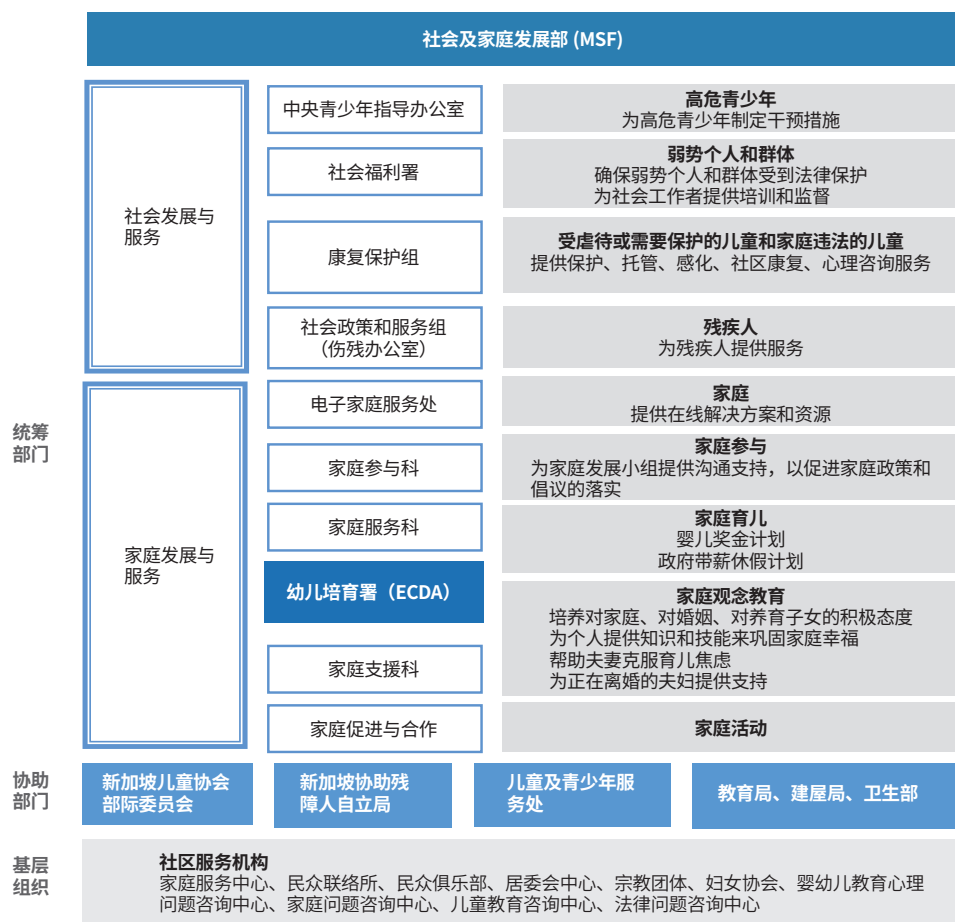


图4 新加坡社会及家庭发展部下设幼儿培育署 (ECDA) 专项部门的组织方式示意图  
资料来源：依据 MSF 官网组织架构绘制。



层面出发构建儿童友好公共服务体系，通过规模足量的硬件空间供给，为服务的产生与创新提供更多的可能性。从城市建设层面看，通过比例控制、规模控制等空间建设标准基线的提升与建设要求的细化，更切实际地保障服务供给的实效性。同时，考虑到深圳市受空间紧约束条件限制，主张以既有空间的分区利用、共享/分时利用、组合利用为实现空间保障。

(1) 通过既有空间的分区利用，进一步满足儿童的身心发展需求

《指南》为了切实保障重症儿童与新生儿儿童更渴望接触到家人的身心需求，鼓励在儿童重症监护室配置 10%~20% 的单人病房，鼓励在新生儿病房配置 10%~20% 的母婴同室病房，允许家长陪护；在既有的阅读空间内分区划定儿童阅读区，如在图书馆等阅读服务类设施内设置相对独立的儿童专属阅读服务区，面积不小于总服务面积的 20%，考虑到婴幼儿的阅读需求，鼓励有条件的图书馆设置亲子阅读活动区；为了保障儿童的出行安全，要求在条件允许的情况下，在儿童主要活动场所周边全面实施无障碍设计，人行道宽度不小于 2.5m 并满足防滑要求，保障轮椅、婴儿车的安全通行，人行道与机动车道、非机动车道的实体隔离设置率达到 100%。

(2) 通过既有空间的共享/分时利用，减少设施建设的空间压力与成本

为了稳定社区层面的儿童与家庭服务供给，探索老年人服务设施与儿童服务设施集中布局、共建共享的方式，充分利用党群服务中心、社区文化活动中心等载体，因地制宜地设置儿童之家，且儿童之家的共享空间包括儿童图书室、儿童综合活动室、家长学校等，建筑面积不小于 200 m<sup>2</sup>，在空间紧张时，可结合社区商业服务设施进行布局等；针对深圳市部分幼儿园户外活动场地面积不足的情况，在保证安全的前提下，鼓励在社区公园与学前教育机构中配置共享

活动场地和设施；提高既有设施的闲时利用率，如鼓励学校在课余和节假日向学生开放体育场馆等设施。

(3) 通过既有空间的组合利用，丰富空间内容，聚集人气与活力

为了保障儿童游戏的基本权利，《指南》鼓励为不同年龄段儿童营造多样化、自然化、包容性、创造性、可持续性的游戏空间，为儿童开展非结构化游戏提供支持；针对深圳市空间资源的稀缺性及空间结构发展的不均衡性，较难以人均指标、覆盖半径等方式控制游戏场地规模，因此需综合考虑深圳市公园的覆盖现状和分布情况，根据不同儿童的游戏行为差异，针对不同面积的公园进行差异性的游戏场地规模建设指引(表 1)。

### 3.6 共建共治，拓展服务供给的主体、渠道与方式

由于市场主体和社会组织在服务供给上更加个性化、多样化、精细化，已逐渐成为补充政府服务不可或缺的重要力量。在深圳市，大量的社会组织在儿童文化服务、自然教育服务等方面积累了丰富的实践经验，如启动于 2016 年的为 0~6 岁儿童免费发放阅读包的“阅读计划”、致力于家庭暴力儿童救助的“小熊猫”儿童零暴力成长救助计划、

关注校园欺凌的“护蕾行动”等。面向儿童友好的公共服务体系建设主张放管结合，支持社会力量参与公共服务，充分调动各类企事业单位、协会商会、公益团体等市场主体和社会组织的积极性，激发市场活力，形成全社会共同推进儿童友好城市建设的合力。例如：在医疗服务领域，链接社会资源，开展心理健康、慈善救助、安宁疗护等服务活动；在婴幼儿照护服务领域，鼓励用人单位通过单独或联合相关单位共同举办的方式，在工作场所为职工提供婴幼儿照护服务，有条件的可向附近居民开放；在自然体验服务领域，引入专业社会资源机构补充科普教育与宣传服务；在社会救助领域，鼓励和引导社会力量广泛参与儿童福利事业，同时积极培育志愿者队伍，发展儿童公益慈善事业；在司法保护领域，探索周边物业、重点单位联动的反校园欺凌机制。

## 4 结束语

深圳市作为典型的高密度城市，大规模地新增、拓展服务空间较为困难，面对新时代出现的儿童、家庭服务新需求，积极探索“服务内容的提升、服务空间的整合、服务资源的联动”成为其

表 1 《指南》中的公园及社区内儿童游戏场地配置标准

场地类型	配置规定	用地面积 / (m <sup>2</sup> / 处)	备注
公园儿童游戏场地	0.3 hm <sup>2</sup> 以下社区公园至少配置 1 处	≥ 300	面积在 5 hm <sup>2</sup> 以下的公园需设置 6 岁以下儿童游戏场地；面积在 5 hm <sup>2</sup> 以上的综合公园宜设置全年龄段儿童游戏场地；鼓励专类公园因地制宜设置儿童游戏场地；面积狭小的社区公园或在其他特殊情况下，儿童游戏场地面积经规划论证后可适当减少
	0.3 ~ 3.0 hm <sup>2</sup> 社区公园至少配置 1 处	≥ 600	
	3 hm <sup>2</sup> 以上社区公园至少配置 1 处	≥ 1 200	
	5 hm <sup>2</sup> 以上综合公园配置 1 处	≥ 2 000	
	10 hm <sup>2</sup> 以上综合公园配置 2 ~ 3 处	≥ 2 000	
社区儿童游戏场地	1 hm <sup>2</sup> 以下居住用地至少配置 1 处	≥ 300	设置 6 岁以下儿童游戏场地宜设置 12 岁以下儿童游戏场地
	1 ~ 3 hm <sup>2</sup> 居住用地至少配置 1 处	≥ 600	
	3 hm <sup>2</sup> 以上居住用地至少配置 1 处	≥ 1 200	

注：儿童游戏场地的用地面积是指室外场地面积。

必然选择。因此，深圳市在既有的存量服务空间上提高服务内容的水平与质量，增强儿童与家庭的服务获得感；同时，通过既有空间的分区利用、共享/分时利用与组合利用，以及比例控制、规模控制等空间建设标准基线的提升与建设要求的细化，更切实际地保障服务供给的实效性。在未来，公共服务的儿童友好化势必会涉及多地、多方、多学科的共同行动，可通过儿童友好城市建设要求来保持服务供给方的目标一致性，在保障儿童权利的统一框架下，保障教育、医疗、育幼、文化等公共服务的供给效率。

在实现建设 100 个左右儿童友好城市目标的过程中，儿童友好城市的建设与公共服务的提升相辅相成，儿童群体的差异识别、公共服务的组织创新在未来仍有诸多细化与拓展的可能性，如何让公共服务“更加友好”与“更有温情”，有待同行进一步共同探索研究。针对儿童群体的特殊性，在处理儿童相关的公共服务事务时，仍需进一步拉近镜头，做到“尽力而为、集力而治、量力而行”：“尽力而为”——应尽可能看到更多元化的儿童群体需求，只有关注到“儿童群体的差异性”，而非局限在“主体管理范畴”与“管理事权边界”时，才有可能实现组织机制的渐进改革，推进公共服务的制度创新与提质跃升；“集力而治”——促进部门融合、整合各学科力量，并激励社会组织及市场力量多方参与“共给”；“量力而行”——各地应在国家相关标准的基础上，在财政可承受的范围内，制定符合本地儿童群体需求的地方性标准。■

#### [参考文献]

[1] 江国华. 健全中国特色基本公共服务制度体系[J]. 社会治理, 2021(1): 12-17.  
[2] 陈卫. 中国的低生育率与三孩政策: 基于第七次全国人口普查数据的分析[J]. 人口与经济, 2021(5): 25-35.  
[3] CEIC. 中国公共消费支出[EB/OL]. (2021-12-16)[2022-12-28]. <https://www.ceicdata.com/zh-hans/indicator/china/public-consumption-expenditure>.

[4] 李军鹏. 国家服务体系国际比较与建设[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2015.  
[5] 洛克. 政府论(下)[M]. 叶启芳, 瞿菊农, 译. 上海: 商务印书馆, 2005.  
[6] 赵凤, 计迎春, 陈绯念. 夫妻关系还是代际关系?: 转型期中国家庭关系主轴及影响因素分析[J]. 妇女研究论丛, 2021(4): 97-112.  
[7] 陈晓彤, 何逊, 成露依, 等. 高密度城市儿童游憩空间规划建设策略[J]. 规划师, 2022(6): 131-137.  
[8] 李兰, 蒋彦虹, 郑启迪, 等. 西安市儿童友好型城市公共服务空间绩效特征与规划调控[J]. 规划师, 2022(6): 79-87.  
[9] VILLEGAS C C, PEIROLLO S, ROCCA M, et al. Impacts of Health-related School Closures on Child Protection Outcomes: A Review of Evidence from Past Pandemics and Epidemics and Lessons Learned for COVID-19[J]. International Journal of Educational Development, 2021, 84: 102-112.  
[10] World Health Organization. Standards for Improving the Quality of Care for Children and Young Adolescents in Health Facilities[R]. 2018.  
[11] World Health Organization. Hospital Care for Children: Quality Assessment and Improvement Tool: A Systematic Standard Based Participatory Approach[R]. 2015.  
[12] 黄军林, 李紫玥, 曾钰洁, 等. 面向“沟通行动”的长沙儿童友好规划方法与实践[J]. 规划师, 2019(1): 77-81, 87.  
[13] 陈甜甜, 王霞, 林广思. 我国城市公园儿童游戏场地空间布局演替的类型学研究[J]. 规划师, 2020(4): 58-65.  
[14] 张培刚, 许炎, 胡苏, 等. 居民需求导向的公共体育设施选择与空间布局[J]. 规划师, 2017(4): 132-137.  
[15] 赵忠. 三次分配的作用和边界[N]. 中国纪检监察报, 2021-09-02(008).  
[16] 苑立新, 霍雨佳, 丁道勇. 儿童蓝皮书: 中国儿童参与状况报告(2017)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017.  
[17] 殷宏森. 公共图书馆学龄前儿童服务的探索与实践[J]. 福建图书馆学刊, 2020(1): 52-57.  
[18] 范继荣. 《国际图联 0—18 岁儿童图书馆服务指南》解读与启示[J]. 图书馆工

作与研究, 2020(4): 118-123.

[19] CLARK H, COLL-SECK A M, BANERJEE A, et al. A Future for the World's Children? A WHO-UNICEF-Lancet Commission[J]. The Lancet, 2020(10 224): 605-658.  
[20] Divisions At MSF [EB/OL]. (2021-12-10) [2022-12-24]. <https://www.msf.gov.sg/about-MSF/our-people/Divisions-at-MSF/Pages/default.aspx>.  
[21] NUGROHO D, LIN H C, BORISOVA I, et al. COVID-19: Trends, Promising Practices and Gaps in Remote Learning for Pre-primary Education[R]. 2020.  
[22] DHAR D, THAKRE M. No Child's Play: The Enduring Challenge of Creating Child-friendly Cities[J]. ORF Issue Brief, 2020, 415: 1-10.  
[23] 新加坡幼儿培育署. 婴幼儿培育框架[Z]. 2013.  
[24] 一名初二学生对本校双减政策落实情况的(尽量)客观评价[EB/OL]. (2021-11-28) [2021-12-16]. [https://m.bilibili.com/video/BV1CF411b7rN?p=1&share\\_medium=android&share\\_plat=android&share\\_session\\_id=a999235d-d7bb-4328-a325-4f78ca91cb24&share\\_source=WEIXIN&share\\_tag=s\\_i&timestamp=1639575091&unique\\_k=QnBVOBJ&share\\_times=1](https://m.bilibili.com/video/BV1CF411b7rN?p=1&share_medium=android&share_plat=android&share_session_id=a999235d-d7bb-4328-a325-4f78ca91cb24&share_source=WEIXIN&share_tag=s_i&timestamp=1639575091&unique_k=QnBVOBJ&share_times=1).

[收稿日期] 2023-04-12