

# 多源流理论视野下深圳市 儿童友好型城市的政策议程研究

□ 陈蜜娜

**[摘要]**《深圳市建设儿童友好型城市行动计划（2018—2020）》（以下简称《行动计划》）的制定和出台有着政策议程建立的内在逻辑。从美国政策学家金登的多源流理论来看，儿童友好型城市建设如何能够进入政策议程，成为深圳城市建设的行动计划之一，是一个极具研究价值的案例。社会变迁中儿童生存和发展问题构成了《行动计划》的问题源流，国务院妇女儿童工作委员会、国家发改委、深圳市委、市政府和深圳政协委员的方案和建议构成了《行动计划》的政策源流，国民情绪、政府行政理念构成了《行动计划》的政治源流，三条源流汇合开启儿童友好型城市建设政策之窗。同时，研究表明，多源流理论在我国实际应用中存在着源流独立性特点和政治领袖的决定性特点，这是我国社会的政治经济情况使然。

**[关键词]** 多源流理论；儿童友好型城市；政策议程

2018年2月6日，深圳市妇女儿童工作委员会发布《深圳市建设儿童友好型城市行动计划（2018—2020）》，从儿童安全保障、儿童友好型空间拓展、儿童参与实践行动、儿童社会保障、儿童友好宣传推广和儿童公共政策研究六个方面对深圳儿童友好型城市建设进行了三年规划，并明确各个部分的牵头单位和参与单位，建构有序解决儿童发展问题、促进儿童友好型城市建设的政策框架。随后，深圳市各责任单位以《行动计划》为指导有序开展工作，同时各地区成立专项小组，编制本地区儿童友好型城区工作方案。《行动计划》成为一项横向延伸到深圳各部委、纵向拓展到各基层单位的全市行动指

南。在众多城市发展问题中，为什么儿童友好型城市建设问题能够成为政策问题，《行动计划》是怎样进入政策议程并得以出台，这是一个值得研究的案例。基于美国政策学家约翰·金登的多源流理论视角，对《行动计划》的政策议程进行分析，阐明该计划制定的影响因素，揭示该计划出台的合理性与必然性。

## 一、多源流理论框架与城市政策的适切性

### 1. 多源流理论下的政策议程

政策议程就是将政策问题纳入政治或政策机构进行行动计划的过程，它提供了一

条政策问题进入政策过程的渠道和一些需要给予考虑的事项<sup>[1]</sup>。政策议程的关键在于社会问题能否进入决策者的视野，能否被决策群体高度关注。20世纪70年代以后，政策议程传统的理性决策模式受到质疑和批评，越来越多的研究者转而选择非理性主义的研究道路，多源流理论正是在这一背景下应运而生。

1984年美国政策学家约翰·金登在其著作《议程、备选方案与公共政策》中率先提出多源流理论模型。该理论模型强调非理性决策，认为决策者之所以对某些问题给予关注而忽视另外一些问题，是三个源流共同作用的结果，即问题源流、政策源流和政治源流。问题源流简单说就是社会问题形成的源流包括指标数据、焦点事件和政策反馈；政策源流是政策建议产生、讨论、重新设计以及受到重视的过程，又被形象地称作政策原汤；政治源流指国民情绪变化、选举结果、压力团体运动和行政变革等要素<sup>[2]</sup>。这三股“溪流”独立并行又共同作用于政策形成。

多源流理论要求我们用多元化视角看待政策议程，它并非否定决策者的理性决策，而是通过分析政策议程背后的动力作用机制，使社会问题转化为政策问题的过程更加公开和透明，同时有助于政府决策者抓住“政策之窗”的触发时机，增强决策的效度和可行性。

## 2. 多源流理论与我国城市政策的适切性

多源流理论自提出以来就被我国学者广泛地应用于教育、医疗、住房、交通等研究领域。然而，多源流理论毕竟诞生于美国本土，其在我国城市政策中的应用性和适切性如何，是否对政策形成同样具有解释力，需要思考和探讨。

首先，多源流理论要求民主性和开放性

的政治大环境。我国在历经了40年的政治经济体制改革后，当前社会更加开放和多元，民主化程度有了很大的飞跃，这些都为多源流理论提供了“试验田”。虽然民主化历程还有很长的路要走，但城市政策形成过程已经显现出多方参与和广泛协商的特点。例如北京市2011年2月14日发布《关于进一步加强烟花爆竹安全管理的通告》，在该通告发布之前北京市就“禁放令”还是“限放令”征询民意，该通告作为与民意互动的结果，增加八类烟花爆竹禁放区。城市政策显示出由上而下的行政本位到上下互动、多元复合的公共政策发展趋势，这既体现了现代城市治理思维方式的转变，也适应了多源流理论的内在逻辑。

其次，多源流理论具备方法论的动态性和系统性之特点<sup>[3]</sup>。动态性契合了城市治理现象的复杂性，系统性反映了政策议程问题形成的前因后果和多方互动的参与性。简单地说，深圳市儿童友好型城市建设中政府提出的《行动计划》既是对城市化进程中出现的一系列儿童生存和发展问题高度关注的结果，同时也是儿童友好型城市政策汇集、国民意愿与政府行政理念共同作用的产物。《行动计划》产生的这些因素，具备和多源流理论模型相近的内在逻辑，与其方法论的动态性和系统性高度耦合。

最后，多源流理论具有广泛的国内学者研究群体。依据2005年至今国内多源流理论研究发表论文数量的折线图，可以看出研究在整体上呈波浪式上升，并在2014年和2017年出现两个峰值，分别是31篇和33篇。研究领域包括医疗政策、公共图书馆政策、教育政策、农地产权政策、环境治理政策、疾病预防政策等，基本上涵盖了民众关注的城市政策中的热点问题，具有较强的适切性。

聚焦深圳市儿童友好型城市中政策形成历程，以小见大析出儿童友好型城市政策议程的内在逻辑。同时通过对儿童友好型城市建设中相关案例的分析和对动力作用机制的整合，对多源流理论模型进行调试和补充，以提高理论模型对特定政策经验的解释能力<sup>[4]</sup>。

## 二、问题源流：城市变迁中儿童的生存和发展问题

根据金登的多源流理论，政策议程的建立源于公共问题的存在<sup>[5]</sup>。《行动计划》政策议程得以建构，是因为在政府决策者周围存在一条深圳城市变迁中儿童生存和发展问题的溪流，这条问题溪流引发了决策者的关注，促使他们采取措施着力解决儿童生存和发展问题。《行动计划》进入政策议程的过程就是一个对深圳儿童生存和发展问题高度关注并提出解决方案的过程。

儿童友好型城市指的是把城市建设成能够为儿童提供安全、可靠的生存和发展环境，让儿童能够在有活力的城市中自由地成长生活，享受城市的自然环境和人文环境，自由使用城市资源，参与城市建设。儿童友好型城市建设理念自1992年联合国第二次人居会议提出以来就被许多国家认可并践行，目前世界上400多个国家拥有联合国秘书处认证的儿童友好型城市，如丹麦的哥本哈根、美国的丹佛、德国慕尼黑、英国伦敦等，我国却仍处于空白期。在深圳的城市发展和变迁中，出现了很多威胁着儿童生活的问题，总结起来就是生存和发展问题。

一方面，城市变迁影响儿童的生存问题。目前，深圳市主要有三个儿童生存方面的问题得到社会的关注：一是儿童医院就医

问题。目前深圳市仅有一家儿童医院，且经常出现爆满的情况，据了解，仅2012年3月17日一天深圳市儿童医院单日门诊量达到5629人次，2017年医院门急诊在不到10天时间里，高峰就诊量超过了7000人次，创造了该院建院十多年来最高纪录<sup>[6]</sup>。儿童医院出现爆满情况，究其原因是基层医院儿科设施不足，甚至一些关于儿童服务的关闭导致市级儿童医院超负荷运转。加之政府对医务人员的补助水平有限，造成了儿童医院医务人员流失，加剧了儿童就医看病的困境。近年来，儿童就医难、治病贵、儿童医疗事故频发等问题成为深圳政府关注的焦点。二是儿童食品安全问题。《南方都市报》关于食品安全问题的一篇报道显示，深圳市食品添加剂超限量、超范围使用，品质指标不符合要求，卫生指示菌超标是排名前三的食品安全风险因子，其中食品添加剂超标的项目占比高达47.24%<sup>[7]</sup>。在儿童日常食用的小零食中就大量含有添加剂、防腐剂、色素、香精等化学成分；同时加工这些食物的作坊绝大部分生产设备简陋、工艺落后、卫生条件差、生产无记录、产品无包装，大多是食品安全监察名单上的“黑户”，由此造成食品上霉菌、大肠杆菌等细菌、病原体指标超标。这些黑心商贩利用添加剂迎合儿童的味蕾，却给他们带来了严重的食品安全问题。三是意外事故频发。经统计，2017年上半年深圳15岁以下小学生发生交通事故921起，据以往调查显示，溺水、走失、车祸、坠楼等意外事故多发在6~8月<sup>[8]</sup>。尤其“8·8”深圳女童坠楼事故引起社会热议，该5岁女童于8日下午3时许，不幸从居民楼六楼坠楼身亡，事发时父母均不在家。此次事故的发生与父母照料疏忽有很大的关系，但也反映居民楼建设存在问题。儿童生存方面存在的就医问

题、食品安全问题与意外事故问题越来越多地引起深圳各界广泛关注，成为亟待解决的症结。

另一方面，城市变迁影响儿童的发展问题。儿童发展问题主要有儿童活动空间问题、儿童参与问题、儿童教育问题等，具体来说有三个方面：一是缺少可供儿童活动的空间。深圳市0~17岁常住儿童人口有185.64万人，占全市总人口的15.6%<sup>[9]</sup>，适合儿童的活动面积更为狭小；活动空间多采用“公园+游乐场”的形式，商业化气息严重；活动设施单一，基本上是按照成人的标准设计，较少考虑儿童发展的需要。目前，深圳市一共有三个儿童园区，分别是位于深圳南山的中山公园、罗湖区的儿童公园和福田区的儿童乐园。儿童园区不仅数量少，而且在空间分布上辐射面小，盈利性的娱乐设施仅适用于年龄较大的孩子，利用率偏低。二是儿童参与权的忽视。联合国《儿童权利公约》明确规定儿童拥有参与权。然而在现实中，深圳市关于儿童参与的长效机制未建立，虽然组织开展了各种类型和规模的主题活动，但是儿童大多是被动参与。作为城市未来的主人，儿童在许多方面仍被排斥在外，比如儿童未能作为“议事员”参与和自身利益相关的社区生活、城市建设、公共生活。三是义务教育失衡化。深圳市作为一个移民城市，外来务工子女较多，他们的受教育问题愈来愈引起社会关注。然而，深圳市基础教育优质发展还不够均衡，公办学位供需矛盾<sup>[10]</sup>，这更加剧了打工子女的教育困境，其面临的转学、辍学、失学问题日益突出。

儿童生存和发展问题是世界各国城市化进程中普遍存在的、不可避免的共性问题，如果不及时加以解决，任其积累、蔓延，就会危及城市建设和发展，甚至引发难以逆转

的事故。深圳市政府始终坚持儿童权益优先原则，在儿童健康水平、儿童教育事业、儿童权益保护、儿童福利制度、儿童发展环境等方面取得了长足进步，各项发展指标也都提前完成，这些都为儿童友好型城市《行动计划》的出台提供了强有力的保障，奠定了良好的基础。

### 三、政策源流：儿童友好型城市建设的政策实践和议案

金登认为政策源流就是一锅政策“原汤”，一旦某个建议在原汤中跃起，随即就会引起“花车效应”，从而开启政策源流中的“政策之窗”<sup>[11]</sup>。多源流理论在政府领导者和地方官僚组成的这些核心政策共同体的基础上，更注重社会各界的外围政策共同体，这些政策共同体提出的备选方案和政策建议汇聚成了政策溪流。深圳市关于儿童友好型城市《行动计划》的政策共同体由上至下凝聚了多方力量，包括国家高层领导人的重视，深圳市委、市政府的落实，以及政协委员的推动。这些政策家所代表的政策共同体提出友好型城市建设的备选方案在经历产生、讨论、修改的过程之后，最终促使政策之窗开启和《行动计划》出台。

#### 1. 国务院有关部门的政策实践

国务院妇女儿童工作委员会长期致力于协调和推动政府有关部门做好维护妇女儿童权益的工作，坚持“妇女儿童优先”原则，改善妇女儿童生存和发展的现状问题，同时在深刻把握国内、国际形势变化的基础上，出台《九十年代中国儿童发展规划纲要》《中国儿童发展纲要（2001—2010年）》《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》（以下简称《纲要》），为解决儿童发展中的问题

提供了一定的理论依据。2011年《纲要》指出在教育、福利保障等方面，儿童工作应遵循“儿童优先”“儿童利益最大化”“儿童参与”等原则，并在儿童与健康、儿童与教育、儿童与福利、儿童与环境、儿童与法律保护五大板块提出具体的改革措施。如在儿童健康领域明确提出增加儿童医院数量，为儿童创设安全自由的学习环境，保护儿童安全；在儿童教育领域提出建设民主、平等、和谐、文明的友好型学校；在儿童福利方面提出提高公众对儿童参与权的认识，净化校园周边环境，确保学生安全，有条件的市、区建设儿童图书馆，有关儿童的重大事件要将儿童参与纳入决策体系<sup>[12]</sup>。

国家发改委从国家宏观层面统筹经济社会发展，拟定国家发展规划，为城市规划和治理提供了很好的战略基础。2018年3月13日国家发改委发布《关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知》（以下简称《通知》），贯彻和落实国家新型城镇化战略，明确建设生态、绿色、安全的城市，优化城市空间布局，进行城市改造和治理<sup>[13]</sup>。该《通知》关于城市规划治理的精神主要有以下几个方面：一是不同的城市要立足本土化，塑造城市特色风采；二是城市建设要把生态文明、精神文明放在首位，“既要金山银山，也要绿水青山”；三是推进健康、智慧城市建设，解决城镇化带来的交通问题；四是利用好城市公共空间，将城市厚重而独特的人文符号与城市公共空间建设结合起来，形成城市风貌。这些关于城市建设的规划为城市治理和儿童友好型城市建设提供了方向指导。

我国政府高层一向重视儿童权益保护和城市规划治理，提出了很多切实可行的建设性意见，从国家宏观层面推动经济社会发展，《纲

要》和《通知》只是国家方案在这几方面的一个缩影。无论是国务院妇女儿童工作委员会《纲要》的探索还是发改委《通知》的实践，都为深圳市《行动计划》的制定和出台提供了政策基础。《行动计划》在解决儿童问题的原则方面贯彻了《纲要》和《通知》的基本精神，并依据《纲要》的儿童问题领域分类进行编制。国家层面的政策文件为《行动计划》的出台提供了备选方案和政策建议。

## 2. 深圳市委、市政府的政策实践

深圳市委、市政府历来重视儿童问题。2016年深圳市政府工作报告在回顾“十二五”规划取得成就的基础上，明确提出要遵循城市发展的规律，提高城市发展质量；进行环境治理，改善生态环境，积极打造“公园之城”；加大民生投入，优化民办教育；保障药物、食品安全，建设食品安全城市；重点治理“城市病”，打造公共安全城市；积极发展妇女、儿童、老龄、残疾人福利保障事业<sup>[14]</sup>。2016年深圳市“十三五”规划纲要提出全面保障妇女儿童合法权益，要建设儿童友好型城市，将儿童友好型城市建设上升到“建设高质量的幸福城市”的高度<sup>[15]</sup>。2017年深圳市政府工作报告中提出以严格的制度、标准保障城市安全运行；全面民生投入争取达300亿元；建立困难儿童基本生活保障制度；加大旧城区改造力度；此外，更是提出要开工建设市第二儿童医院，为儿童就医提供便利。

深圳市委、市政府在儿童友好型城市建设方面的政策探索，既是响应国家顶层设计理念，贯彻中央文件基本精神的结果，也是针对深圳市城市化过程中出现的儿童问题提出的解决对策。这些政策汇聚到儿童友好型城市建设政策溪流中，促使《行动计划》的出台，并在原则、体系、内容上为《行动计

划》的制定提供了经验借鉴，与《行动计划》有着一脉相承的逻辑内涵。

### 3. 深圳市政协委员的政策提案

深圳市政协委员们非常关注城市建设与儿童问题，在2016年和2017年深圳市两会上相继提出了有关方面的议案。在2016年深圳市两会上，政协委员藏晨提案“深圳市应该成为中国首个儿童友好型城市”。政协委员陈渊青建议公共场所增配母婴室，满足妇女儿童需求。政协委员张斌、孙亚华提出建立新生儿DNA信息库。2017年深圳市两会上，政协委员在城市建设与儿童问题方面的提案较2016年明显增多，足以说明这些问题愈来愈引起深圳社会各界的广泛关注，如解决外来务工人员子女看病就医问题；配置“AED”，解决公共场所急救问题；整治水质污染，提升城市质量；等等。特别是政协委员陈映茹提出了规范青少年校外阵地建设，不断完善城区公共服务功能，满足青少年的成长需求。

深圳市政协委员积极为城市规划建设与儿童生存发展建言献策，提出了很多有益的备选方案，这些方案汇集到儿童友好型城市建设的政策“原汤”里，推动了《行动计划》政策溪流的生长。《行动计划》在制定中也有针对性地吸纳了委员们的议案，增强了《行动计划》的实效性和可操作性，使深圳儿童友好型城市建设更加目标明确、有章可循。

《行动计划》备选方案的产生是一个理智抉择的过程。在《行动计划》的政策“原汤”中，许多思想浮出水面、进行碰撞。国家高层决策者、深圳市委市政府和深圳政协委员提出了许多关于《行动计划》的备选方案和政策建议，这些方案虽然并未被《行动计划》全部接受和采纳，但是从国家到基层、宏观到微

观、理论到实践各个层面都为《行动计划》的出台提供了政策基础。

## 四、政治源流：国民情绪和政府行政理念

根据金登的多源流理论，政治源流对于政策议程建立有直接的促进作用<sup>[16]</sup>。《行动计划》的出台固然存在城市变迁中儿童生存和发展问题，和政策家提供的备选方案基础，更有政治因素的考量。多源流理论是基于美国本土的客观实践和社会背景提出的理论体系，将国民情绪、政党变更、选举结果、执政党意志和利益集团作为政治源流。但对于在中国本土上生长出的《行动计划》来说，政治源流主要包括国民情绪和执政党意志，在深圳市执政党意志则具体体现为政府的行政理念。

### 1. 国民情绪

金登研究了国民情绪在政治源流中的作用，认为一个国家的大批民众正在关注的事情会对政府政策议程产生重要影响。2016年以来，国内外高度关注儿童友好型城市建设，包括联合国儿童基金会、深圳市妇女联合会、深圳市城市规划设计研究院、深圳多所学校、市少年儿童图书馆以及燃气公司等，大到政府官员，小到每个儿童都非常积极参与到友好型城市探索中，显示出高度的群体关注性和参与性。2017年4月，深圳10所中小学在深圳友好型城市建设之“探索植物世界”活动中展示了一个月来各自围绕“儿童与植物”主题开展的探索行动，积极参与公共事务。2017年6月25日，深圳城市规划设计研究院儿童友好型城市项目组举办了一次“我眼中的红荔社区”儿童参与活动，向儿童普及社区知识，了解儿童心理诉求。2017年7月16日，市少儿图书馆组织了“小读者带我走少儿图书馆”的调研活动，通过让

来自深圳全市13名小读者实地参观图书馆，面对面倾听孩子对图书馆发展的想法，实现和维护了儿童的参与权。2017年世界儿童日，联合国儿基会、深圳市妇联和福田区妇联共同举办“点亮儿童未来”活动，向世界传递儿童友好的声音。2017年11月，深圳燃气公司董事长承接市妇联为之举办的“深圳燃气科技馆”挂牌仪式，并表示愿意为构筑儿童安全和谐的社会环境而不懈努力。2018年2月，来自星巴克的近250名志愿者聚集在深圳市龙岗区丽湖学校，向深圳外来务工子女讲述深圳城市建设以及历史文化等方面内容，并对儿童进行心理健康辅导，星巴克中国华南区总监郭义梓表示希望能为深圳儿童友好型城市建设助一臂之力。

## 2. 政府的行政理念及改革意识

在我国“议行合一”的政策决策规则体制下，政府决策居于政治源流的核心地位。在儿童发展方面，从国家政党的执政意志到政府行政理念都是一以贯之的，这些都对《行动计划》的出台起了决定性作用。尤其是“十八大”以来，国家领导人不断发出“关爱儿童”的最强音，倡导全社会关爱儿童、尊重儿童、了解儿童，为儿童提供安全自由的社会环境。《纲要》的印发更是使儿童迎来了前所未有的发展机遇。深圳市委、市政府也一向高度重视儿童发展，从2001年起，先后两轮发布《深圳城市儿童发展十年规划》，并将儿童友好型城市建设纳入“十三五”规划纲要和2016年政府工作要点。同时在2016年和2017年连续两年的政府工作报告中都提到建立深圳第二个儿童医院，突显政府关注儿童医疗问题。此外，比较深圳政府“十二五”规划和“十三五”规划就会发现，政府从关注经济发展、产业升级、创新型城市建设逐渐转变到关注生态文明城市、民生幸福城市建设，更加重视城市

建设和优化城市服务功能。在政府领导下，从2017年起政府各个职能部门特别是市妇联、市妇儿工委以及深圳规划设计研究院积极投身到儿童友好型城市建设的实践中，选取社区、医院、学校和图书馆四个试点探索儿童友好型城市建设。

在《行动计划》的政策议程中，国民情绪和政府的行政理念都起到了关键作用。一方面，国民情绪为《行动计划》的出台奠定了广泛的民意基础，使政策家们可以感受到国民关注的变化和民众情绪的反映，从而顺应民心制定相应的规划、政策。另一方面，政府的行政理念对《行动计划》的制定和出台具有决定作用，深圳市政府历来重视儿童问题，坚持“儿童发展优先”原则，且善于捕捉民意、顺应民心所向，在该计划的出台中起到了决定性作用。

## 五、三流汇合：开启深圳市《行动计划》 政策之窗

### 1. 政策之窗的开启

政策之窗的开启是焦点问题、备选方案和政治力量高度耦合的结果。尽管政策之窗会开启一段时间，但如果失去这三股溪流的汇合，政策之窗就会很快关闭。社会变迁和城市化进程带来了城市治理和儿童生存发展两方面的问题，这两方面是密不可分的，既是儿童友好型城市建设的逻辑起点，也激发了政策之窗开启，提供了直接的问题源流。另外，深圳市关于儿童发展的各项指标都提前达标，为友好型城市建设奠定了物质基础。

问题生发转而进入决策窗口，由于政策窗口的承载量有限，当备选方案过多时，就会出现“超载”现象。面对众多的备选方

案，拥有决定权的国家高层、积极贯彻落实的地方政府以及拥有提案权的地方政协委员都会对方案进行过滤和筛选，避免议题的游离。在深圳儿童友好型城市建设中，国家从宏观层面提出政策，深圳市委、市政府积极贯彻并探索适宜本地区发展的政策，政协委员在日常工作中观察和提炼出关于城市治理和儿童发展方面的议案，从而引发社会对儿童友好型城市建设的高度关注，引发社会各界积极进行友好型城市建设的尝试、探索，为政策之窗的开启提供了强有力的政策支持和经验借鉴。

深圳新闻网等各大媒体对深圳市民和社会各界积极关注儿童友好型城市建设的热情进行宣传，并对前期实践成果进行展示，这既显示高度的民众参与性，反过来也更加增强了民众对儿童友好型城市探索的热情，在全社会形成良好的氛围，为政策形成奠定民意基础。如果仅是民众单方面的反馈，也不足以开启政策之窗。政府有关部门选取四个试点开展友城建设，特别是深圳市政府在多项活动中牵头，多次邀请儿童参与活动甚至是会议，以身作则践行联合国关于《儿童权利公约》和“儿童友好型城市”理念，为开启《行动计划》政策之窗注入政治源流。

在问题源流、政策源流和政治源流的汇合之下，深圳市2018年4月制定《深圳市建设儿童友好型城市行动计划（2018—2020）》政策纲领，最终开启深圳市儿童友好型城市建设政策之窗，迈出了我国儿童友好型城市建设历史上的第一步，为其他各地开展试验提供大量的经验遵循。

## 2. 结论与启示

深圳市儿童友好型城市建设政策议程是按照多源流理论的基本路径发展的，是深圳儿童发展出现问题之时，政策家积极推动

政策形成和政治环境转变三大源流汇集的结果。其中，社会背景因素、决策者因素和政府因素对政策议程的影响在《行动计划》的制定中均有体现，与多源流理论具有内在逻辑的一致性，也说明了多源流理论在我国城市政策形成中具有较高的适用性<sup>[17]</sup>。同时为其他城市面临着相似的儿童生存和发展问题，行动者也或多或少提供了一些备选方案，但都没能使儿童友好型城市建设最终进入政策议程、形成政策文本提供了很好的解释。由此，我们看出，提供备选方案的政策家的“软化”行动的成功与否关系到政策之窗的开启，这不仅要求政策建议者具备敏锐的政治眼光、敢于谏言的政治魄力，更要求具备语言发出的威慑力和自身的权威性。在深圳两会上提出“建设儿童友好型城市”议题的藏晨就同时具备政协委员和妇联副主席的双重身份，为议案成功入选政策议程提供了很大的支持度和可能性。多源流理论在解释我国城市政策形成方面具有较高的解释力，但同时在本土化应用过程中也存在一些特点，主要是源流的独立性特点和政治领袖的决定性特点。

首先，多源流理论在中国本土化过程中存在源流独立性特点。金登教授认为三大源流汇集前是相互独立、彼此并行的，金登教授所说的是多源流理论内在结构性问题，但在中国政治体制下，三个源流的界限被模糊，削弱了源流的独立性。在现实中三大源流是相互作用、交替出现的。深圳市妇联2017年5月发布了一份关于“我与我的城市”的问卷，调研结果显示有52.3%的儿童认为“大人应该尊重儿童的意见”，这既反映了儿童参与权被忽视这一现状，同样也是深圳各界民众情绪整体变化的具体体现；既作为焦点事件之一触发政策之窗，同时关于儿童

友好型城市建设的意见也汇集成了政策源流。政协委员为儿童友好型城市建设的发声既提供了政策源流生长点，他的双重身份也从侧面反映出政府行政理念和意识的转变。多源流理论在中国本土化中，三个源流界限的模糊性和相互交错出现性是我国城市建设具体的情境使然。

其次，多源流理论在我国本土化过程中还存在政治领袖决定性特点。金登教授认为政治源流包括国民情绪变化、选举结果、压力团体运动和行政变革等要素。然而在我国具体实际中，政治源流在三条源流中居于主位，同时政府居于政治源流的领导地位，往往决定政策制定。我国政府历来关注民生，坚持以人为本的发展理念，贯彻落实科学发展观原则，在各方面制定出切实可行的政策，无不体现了政府在国家决策中的决定性

特点，并且自党的“十八大”以来愈来愈重视解决人民生活的实际问题，制定了更多满足民众切身需求的政策。

对深圳市儿童友好型城市建设政策议程的研究是初浅的，构建更加完善的政策议程设置制度体系、管理技术和规范标准，探索更好的儿童友好型城市建设路径，将是政府官员、学者团体以及大众群体共同努力的方向。●

[基金项目：本文系2018年河北省社会科学基金项目“‘新一线城市’青年人才新政及对我省走以人为核心的新型城镇化道路启示”（批准号：HB18ZZ002）阶段性成果。]

陈蜜娜：河北大学教育学院2017级硕士研究生

责任编辑/刘秀英

## 参考文献：

- [1][2]魏淑艳，孙峰. “多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例[J].公共管理学报，2016(02).
- [3][4][17]黄俊辉，徐自强.《校车安全条例(草案)》的政策议程分析——基于多源流模型的视角[J].公共管理学报，2012(03).
- [5][16]张良驯.多源流理论视域下青年发展规划的政策议程研究[J].中国青年研究，2017(09).
- [6]张国锋.深圳市儿童医院的“霸气”告示，这个事件说明中国医疗卫生体制让中国儿童的体质越来越差[N/OL].新快报.http://blog.sina.com.cn/s/blog..html, 2012-05-23/2018-05-25.
- [7]王睦.权威报告公布深圳10大食品安全风险因子，这个问题占比近5成[N/OL].南方都市报.http://news.163.com/...html, 2017-08-05/2018-05-25.
- [8]周伟良.暑期看好孩子!深圳6-8月学生交通事故高发[N/OL].广州日报.http://gd.qq.com/a/20170706/026540.htm.
- [9][10]深圳市妇女儿童工作委员会.深圳市建设儿童友好型城市战略规划(2018-2035)[Z].2018-02-06.
- [11]唐斌.企业如何推开基层治理中的“政策之窗”？——多源流理论的地方实践及其政治逻辑[J].公共管理学报，2017(03).
- [12]国务院妇女儿童工作委员会.中国儿童发展纲要(2011-2020年)[Z].2011-07-30.
- [13]国家发改委.关于实施2018年推进新型城镇化建设重点任务的通知[Z].2018-03-13.
- [14]许勤.深圳市政府2016年工作报告[EB/OL].http://www.360doc.com/, 2016-02-06/2018-5-25.
- [15]深圳市人民政府.深圳市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[Z].2017-06-25.