

世界城地组织

第七期《全球地方权力和民主报告》平等与关爱经济

广州国际城市创新奖特别贡献

迈向“关怀型城市”

游建华 (Nicholas You)

广州国际城市创新研究会 执行主任

目录

1. 引言	- 1 -
2. 迈向“关怀型城市”	- 2 -
3. 社会包容	- 4 -
3.1 印度尼西亚 邦唐：以地理空间为基础的残障人士服务	- 4 -
3.2 韩国 光州：光州社区人文关怀项目	- 5 -
3.3 俄罗斯 克拉斯诺亚尔斯克：为全体居民交流提供开放空间支持的公园项目	- 6 -
3.4 巴西 萨尔瓦多：构建健康社区	- 7 -
4. 优质教育与终身学习	- 8 -
4.1 巴西 累西腓：康帕兹社区和平中心	- 8 -
4.2 巴勒斯坦 拉姆安拉：知识论坛——积极为老年人创造充满活力的晚年生活	- 9 -
4.3 荷兰 鹿特丹：在鹿特丹贝弗瓦德区健康成长——改善儿童及其家庭生活方式的长期行动研究	- 10 -
4.4 中国 咸宁：儿童友好型共建共享模式提升学校周边交通安全	- 11 -
5. 健康与福祉	- 12 -
5.1 中国 广州：一体化智慧新生儿健康管理系统——赋能母亲、家庭、社区	- 13 -
5.2 土耳其 伊斯坦布尔：《儿童公共游乐设施总体计划》	- 14 -
5.3 墨西哥 伊斯塔帕拉帕：加强改革和能力建设，推动构建社会包容和谐社会	- 15 -
5.4 俄罗斯 喀山：“柴科沃耶湖”城市公园修复项目	- 16 -
6. 经济机会	- 18 -
6.1 哥伦比亚 波哥大：关爱街区建设——通过改革城市服务提升关爱女性能力和推动实现可持续发展目标	- 18 -
6.2 哥伦比亚 帕尔米拉：PAZOS 帕尔米拉和平与机遇项目	- 19 -
6.3 巴西 圣保罗：法律支持计划	- 21 -
6.4 肯尼亚 塔拉卡尼西：改善妇女生活和就业的托儿所计划	- 22 -
7. 经验总结与未来方向	- 23 -
7.1 参与式治理	- 23 -
7.2 政策整合——迈向整体性治理	- 24 -
7.3 打造公共空间和场所	- 25 -
7.4 社会和经济公平与交叉性视角	- 25 -
7.5 利用数字工具加强公民参与和服务效能	- 26 -
8. 总结与展望	- 26 -

1. 引言

新冠肺炎疫情期间的封锁措施暴露了城市环境中诸多结构性问题，凸显了城市生活各个方面的系统性缺陷。其中最明显的莫过于医疗系统的脆弱性——即便在设施完善的城市，急诊室也人满为患，而资源匮乏的地区甚至连基本的检测都难以保障。在这种环境中，不论贫富和社会地位高低，没有人可以独善其身。

还有一些问题虽不起眼，却对贫困和弱势群体造成了更为严重的冲击。住房条件不足、居住空间拥挤，使得许多人，特别是低收入社区的居民难以保持社交距离。生活在贫民窟和非正规住区的人们，既没有安全的隔离空间，也缺乏基本的卫生设施。正如肯尼亚内罗毕贫民窟的一位居民所说：“我连喝水、做饭、喂孩子的水都不够，哪儿还能勤洗手呢？”与此同时，数字鸿沟进一步加剧了社会不平等，许多孩子无法正常接受居家教育。

即使是发达国家中的富裕城市，也有部分社区居民难以获得新鲜食物、接触绿地以及拥有社交机会。这些理论上在平时本可以通过公共交通来解决的问题，在疫情期间却变得尤为棘手。孤独和隔离成为许多人出现心理和情感问题的重要诱因。

疫情对正规经济造成了巨大冲击，但低收入群体、零工和非正式工受到的冲击却最为严重。许多人因封锁和供应链中断而失去了工作和收入。无薪照护者——比如在家照顾患病亲人的家庭成员，因担心感染病毒而承受了额外的心理压力。这些非正式照护者往往在照顾家人和谋生之间疲于奔命，同时还要想方设法保护自己和家人免受感染，而他们通常连基本的防护用品都难以获取。

2. 迈向“关怀型城市”

这些城市中的薄弱环节表明，为应对未来的危机与挑战，必须构建更具韧性、包容性和可持续性的城市系统。此外，城市必须优先关注所有居民的福祉和生活质量——换言之，要致力于成为一座不落下任何人、任何一域的城市。这种“关怀型城市”的理念不再局限于传统意义上对身边亲友身心健康的关照，而是涵盖了社会、经济和环境等多个层面。

“关怀型城市”的理念与“关怀型经济”或“关怀型社会”的概念一脉相承，它强调在经济发展的同时，注重社会福祉和人类繁荣。围绕这些概念的讨论进一步指出，关怀工作，包括促进个人、社区和环境福祉的各项活动，必须得到认可、重视，并纳入经济框架，成为经济发展和社会进步的核心组成部分。

“关怀型城市”的核心是以人为本，创造一个能够滋养居民身心和情感健康的环境，同时确保每个人都有机会获得资源并实现发展。这需要城市领导层和社区的持续努力、灵活应变和坚定承诺。因此，建设“关怀型城市”与良好的城市治理密不可分——它需要政府、企业和社区组织通力合作，以积极、透明的方式响应和满足居民的多样化需求，并营造一个增进居民整体福祉的环境。

第六届广州国际城市创新奖为“关怀型城市”提供了丰富的实践案例。这些案例展示了全球多个城市为克服疫情期间暴露出的结构性弱点所做出的努力。它们大致可分为四类：（1）社会包容；（2）优质教育；（3）健康与福祉；（4）经济机会平等。本文介绍的16个案例均涉及多个类别，同时也为“关怀型城市”理念如何推动地方实践可持续发展目标提供了有力例证。



以下段落简要介绍了这 16 个案例。每个案例均附有相关材料，包括照片、图表等。部分案例还涵盖了视频及关键参与者、利益相关者的证言。本研究旨在通过这些实践案例和相关深入思考，为世界城地组织第七期《全球地方权力和民主报告》（GOLD VII）平等与关怀经济研究进程贡献力量。研究全面探讨了“关怀型城市”如何应对系统性城市挑战，同时促进社会、经济和环境福祉的全面提升。通过分析这些现实中的创新实践，本研究希望为关怀型经济及打造更平等城市与区域的讨论提供参考，并为未来打造更加包容、韧性和公平的城市提供可操作的意见与指导原则。

3. 社会包容

关怀型城市致力于增强社会凝聚力和包容性，确保社区所有成员都能感受到自身价值，并平等获得发展机会。尽管所有 16 个案例都涉及社会包容问题，但这其中韩国光州和巴西萨尔瓦多的案例尤为突出，它们直接关注医疗系统中的薄弱环节；而印度尼西亚邦唐和俄罗斯克拉斯诺亚尔斯克的案例则重点关注特殊需求群体的情况。

3.1 印度尼西亚 邦唐：以地理空间为基础的残障人士服务



<p>项目启动时间： 2021 年</p> <p>城市基本信息： 人口规模：183,161 面积（平方公里）：161.88 人口密度（人/平方公里）： 1,131.48 人均 GDP（美元）：22,970 主要经济来源：天然气和石化、炼油、渔业和海鲜</p>

印度尼西亚邦唐市拥有超过 18 万人口，是婆罗洲岛上的主要工业中心。然而，该市在保障残障人士权益和福祉方面面临着重大挑战。多年来，邦唐市残障市民相关数据准确率低且难以获取导致他们难以获得基本服务。为解决这个问题，邦唐市于 2021 年启动了基于地理空间技术的残障人士智能卡及服务计划，利用地理空间技术收集、测绘和管理相关数据。

该项目启动后，经过训练的本地志愿者对市内的残障人士开展调查，将他们的所在位置、残障类型、基本需求等实时数据录入到一个可公开访问的网络地理信息系统（WebGIS）数据库中。同时，为每位残障人士发放专属智能卡，使他们能够便捷获取经济援助、职业培训等项目资讯。这一举措改善了残障人士的社会福利，让更多残障人士获得了平等机会，目前已有 900 多名残障人士从中受益。

该项目已通过市长令和年度预算得到确认，并成为印尼其他地方政府的学习典范。此举与联合国可持续发展目标 1（无贫穷）、目标 10（减少不平等）和目标 11（可持续城市和社区）高度契合，切实保障了残障人士的权利，增强社会包容性。

3.2 韩国 光州：光州社区人文关怀项目



项目启动时间：

2020 年

城市基本信息：

人口规模：148 万

面积（平方公里）：501.1

人口密度（人/平方公里）：2,944

人均 GDP（美元）：82,408

主要经济来源：环保汽车产业、人工智能、能源产业

光州是韩国第七大城市，目前已步入老龄化社会。全市总人口为 148 万，其中 60 岁以上的居民达 35 万人。过去，韩国的护理体系以年龄和收入为依据，仅为符合资格的人群提供支持，并且要经过严格的申请和审核流程。为改善这一状况，光州推出了“光州社区关怀”模式，向所有有需要的人开放服务。来自当地“洞”一级办公室的护理经理会上门走访，评估个人情况并帮助他们获取所需服务。

光州现已推出 16 项新的护理服务，并计划每年拨款 774 万美元来帮助经济困难的市民。其中，“护理通”电话专线提供了统一的申请渠道，方便市民使用。此外，光州还设立了专门部门，任命了 320 名护理经理，并与 38 家私营护理服务机构展开了合作。

这一举措与以往模式的最大不同之处在于，它不以年龄和收入为标准，确保所有人都能获得关爱护理服务，真正体现了“不让任何人掉队”的理念。通过系统化、全面的方式，该项目对城市人口产生了积极影响，动员了社区和各利益相关方共同应对老龄化问题。

“光州社区人文关怀”项目让更多人得以享受多样化的关爱护理服务，直接推动了可持续发展目标 3（确保各年龄段人群的健康与福祉）和目标 11（建设包容、安全、可持续的城市）的实现。

3.3 俄罗斯 克拉斯诺亚尔斯克：为全体居民交流提供开放空间支持的公园项目



项目启动时间：

2021 年

城市基本数据：

人口规模：1,197,659

面积（平方公里）：379.5

人口密度（人/平方公里）：3,132

人均 GDP（美元）：12,704.9

主要经济来源：冶金、电力工程、机械工程

克拉斯诺亚尔斯克是俄罗斯西伯利亚地区第二大城市，拥有近 120 万人口。早在举办 2019 年世界大学生冬季运动会之前，该市就已着手创建一个“包容友好城市”，

在人行道上铺设导盲砖。然而，仅仅铺设导盲砖尚不足以让视障人士在市内无障碍出行，因为大多数视障人士缺乏基本的方向感和行动能力。由此，斯韦特雷公园应运而生。这是一个占地 0.9 公顷的独特公共空间，专门用来锻炼视障人士的方向感和行动能力。

斯韦特雷公园项目由市政府、视障人士组织和当地社区共同合作开发，园内铺设了盲道、设置了语音地标、种植了芳香植物，并提供了丰富的感官体验。椴树、绣线菊灌木和香草园的设计进一步提升了无障碍体验，同时也提供了多样化的感官享受。

除了在设计方面考虑周到，斯韦特雷公园还专注于开展包容性的社会文化项目。其中包括为视障人士开设方向感训练课程，面向视力正常游客的研讨会以及社区庆典活动，鼓励包括当地青年在内的居民融入社区，促进个人发展。

斯韦特雷公园显著提升了当地视障居民的生活质量，有 600 多名周边居民对公园反响积极。2022 年，公园共举办了 56 场活动，吸引了 916 名参与者，不仅促进了居民的身心健康，也提升了社区凝聚力。该项目与联合国可持续发展目标中良好健康与福祉、减少不平等以及可持续城市和社区等目标高度契合。

3.4 巴西 萨尔瓦多：构建健康社区



项目启动时间：

2023 年

城市基本信息：

人口规模：2,418,005

面积（平方公里）：693.442

人口密度（人/平方公里）：3,487

人均 GDP（美元）：4,093

主要经济来源：服务业

萨尔瓦多是巴西第四大城市，拥有超过 240 万居民，长期以来面临严峻的医疗挑战，而新冠肺炎疫情则进一步加剧了这一问题。为此，萨尔瓦

多于 2023 年 4 月启动了“构建健康社区”项目，旨在为社区居民提供免费的医疗服务。这一举措旨在解决疫情期间积压的医疗需求，并缩短获取基本服务的等待时间。

“构建健康社区”项目覆盖萨尔瓦多全部 12 个卫生区，提供牙科咨询、X 光检查、专业医疗咨询和疫苗接种等服务。项目特色在于配备了专门的协调团队，不仅确保居民能够即时获得所需的护理服务，而且为需要进行更复杂手术的居民提供适当的转诊服务。

尽管面临团队组织、人员配备方面的挑战，以及城市地形导致的交通不便和安全隐患等问题，但通过社区参与和周密规划，该项目取得了显著成功。在启动后的四个月内，该项目已为 14 个社区的 7 万多人提供服务，完成了超过 30 万次医疗操作，并根据社区需求推出了健康教育项目。该项目是萨尔瓦多为提升医疗卫生服务的开创性解决方

案，与可持续发展目标中的良好健康与福祉、减少不平等以及可持续城市和社区等理念相契合。

4. 优质教育与终身学习

关怀型城市注重投资教育和终身学习机会，以增强个人能力、提升技能，从而推动个人与集体的共同成长。本章节重点介绍的四个案例分别从不同角度切入教育领域。巴西累西腓曾一度被视为巴西暴力犯罪最泛滥的城市之一，该城市的案例旨在通过社会转型来遏制暴力。拉姆安拉的举措则聚焦于缓解老年人的孤独与隔离问题，通过提供社交以及参与体育和文化活动的机会来改善他们的生活质量。荷兰鹿特丹的案例采用了一种综合方法，将健康与教育相结合，并让家庭参与其中，不仅将健康教育纳入课程，还成功促成了行为改变。中国咸宁的案例则通过多方合作和参与式规划，解决了一个困扰中国乃至全球许多城市的环境问题——学校周边的交通拥堵和污染，这不仅影响了环境，还对儿童的安全造成了威胁。

4.1 巴西 累西腓：康帕兹社区和平中心



<p>项目启动时间： 2016 年</p> <p>城市基本信息： 人口规模：1,488,920 面积（平方公里）：218 人口密度（人/平方公里）：6,830 人均 GDP（美元）：4,043.67 主要经济来源：服务业</p>
--

累西腓是巴西伯南布哥州的首府，人口约为 150 万，其中近 70% 属于低收入阶层。城市的郊区和贫民窟面临着严重的贫困、失业和暴力问题——通常与毒品和帮派有关。为

此，累西腓创建了康帕兹社区和平中心（COMPAZ），通过聚焦社会转型的创新方法来解决这些关键问题。

康帕兹社区和平中心源于2013年的一项以预防暴力为重点的安全计划。作为一个社区中心网络，它旨在为弱势群体提供一系列服务和机会。每个中心都配备了体育设施、教室、图书馆和公园等，确保居民能够获取基本资源，帮助他们提升能力。

康帕兹社区和平中心的一个核心特点是社区参与。它鼓励居民积极参与项目的策划和执行，确保他们的需求得到满足。第一个社区和平中心经广泛磋商后于2016年开放。此外，在新冠疫情期间，这些中心还进一步拓宽了其使命范畴，承担了分发食物和防护装备等任务。

目前，康帕兹社区和平中心每月为超过6.5万人提供服务，其中大部分是儿童和青少年。该中心的设立显著降低了服务区域的凶杀率，也成功帮助众多年轻人重返校园或工作岗位。此外，该项目还重建了政府与居民间的信任。鉴于康帕兹社区和平中心在累西腓取得的巨大成功，联邦政府决定在全国范围内进行推广。

面对世界日益加剧的不平等和暴力现象，康帕兹社区和平中心提供了宝贵的经验，展示了如何通过创新政策和社区参与，为更加和平的未来铺设一条康庄大道。这一倡议积极响应可持续发展目标3（良好健康与福祉）、目标4（优质教育）、目标10（减少不平等）、目标11（可持续城市和社区）和目标16（和平、正义与强大机构）。

4.2 巴勒斯坦 拉姆安拉：知识论坛——积极为老年人创造充满活力的晚年生活



“知识论坛”是拉姆安拉的一

项目启动时间：

2018年

城市基本信息：

人口规模：85,000

面积（平方公里）：19

人口密度（人/平方公里）：4,474

人均GDP（美元）：3,789.3

主要经济来源：贸易和旅游业

个社区中心，致力于通过社交活动和福祉项目提高老年人的生活质量。主要提供四项核心举措：一是跨代知识交流平台；二是定制化志愿服务流程；三是能力发展计划；四是全面的福祉服务。

该论坛易于访问，通过促进正式与非正式的互动，帮助老年人减少社会孤立感。其去中心化的结构鼓励社区参与决策和评估，并通过定期反馈不断改进服务。

新冠疫情期间，知识论坛创新推出了线上活动，包括巴勒斯坦音乐家专题系列纪录片和创意作家访谈等节目。这些节目通过线上分享，在封控期间有效吸引了老年人的参与。

“知识论坛”的成功体现了拉姆安拉对创新的承诺，也为其他社区提供了借鉴。这一举措与可持续发展目标 3（良好健康与福祉）、目标 4（优质教育）和目标 11（可持续城市和社区）高度契合。

4.3 荷兰 鹿特丹：在鹿特丹贝弗瓦德区健康成长——改善儿童及其家庭生活方式的长期行动研究



<p>项目启动时间： 2016 年</p> <p>城市基本信息： 人口规模：663,900 面积（平方公里）：324.14 人口密度（人/平方公里）：2,048 人均 GDP（美元）：55,665 主要经济来源：港口业</p>

荷兰鹿特丹市人口为 66.3 万。研究发现，当地社区之间的不平等现象日益加剧，对居民健康产生了极大的影响。包括肥胖在内的多种健康问题发病率持续上升，其中儿童群体受到的影响尤为显著。现有干预措施大多局限于生活方式方面，忽略了相关家庭普遍面临的失业、安全及孤独等一系列相互关联的问题。

因此，鹿特丹市启动了为期三年的“在鹿特丹贝弗瓦德区健康成长”研究项目。该项目旨在揭示影响贝弗瓦德区儿童健康的复杂因素，

并针对近 60 个家庭定制干预措施，其中大部分家庭属弱势群体。项目采取各种行动研究方法，研究对象为 9 至 12 岁的学生，追踪他们及其家庭的健康状况，并广泛收集相关定量和定性数据。

项目开展的行动包括引入家庭导师、扩大社会服务网络、推出新的学校教育课程等。项目每周在学校讲授健康教育课程，其中一、二年级课程涵盖营养知识、身体锻炼、人际交往等内容，三年级课程侧重于自我认同、职业选择等内容。家庭导师则充当家庭与相关专家之间的稳定纽带，解决了服务提供方频繁变更带来的问题。

目前该项目在多个层面已取得积极成果，比如超重儿童的人数有所减少，儿童在情感、社交能力等方面的健康体检指标也得到显著改善。此外，项目期间建立的合作伙伴关系维系良好，人才培养计划被纳入学校课程。已将收集到的数据与国家数据进行对比，以评估该项目在其他社区推广的可行性。

该项目针对健康不平等现象采取多管齐下举措，为解决类似问题提供了有用经验，与联合国可持续发展目标 3（良好健康与福祉）、目标 4（优质教育）和目标 11（可持续城市和社区）高度契合。

4.4 中国 咸宁：儿童友好型共建共享模式提升学校周边交通安全



在中国咸宁，由于基础设施不足，城市长期面临人车混行的问题，在上下学时段安全隐患尤为突出。为此，咸宁市启动“政府+企业+社

项目启动时间：

2022 年

城市基本信息：

人口规模：3,036,100

面积（平方公里）：9,752

人口密度（人/平方公里）：268

人均 GDP（美元）：8,590

主要经济来源：农业、旅游业和公共卫生相关服务

区”协同治理计划，通过多方合作改善校园周边基础设施。该项目由市政府主导，联合7个职能部门、设计院、教师、家长、社区物业以及学生等多方共同参与。

核心措施包括：调整用地规划、实现人车分流、增设步行巴士线路、设置安全等候区等。通过此项目，校园周边街道被改造为安全的社区空间和花园。学生步行上学比例从30%提升至95%，交通事故从年均50余起骤降至2023年仅1起。

该项目还带动了周边商铺发展，社区物业通过拆除围墙、拓宽步道等方式改善人行道环境。其成功经验已推广至20所学校，湖北省其他城市及广州市受其启发，也已推出类似举措。联合国人居署和联合国儿童基金会对该项目给予高度认可，认为其以青年人为中心的设计理念既能提升城市安全，又能激活公共空间活力。该项目具有投资少、周期短、可复制性强的特点，与可持续发展目标4（优质教育）和目标11（可持续城市和社区）高度契合。

5. 健康与福祉

在关怀型城市中，健康与福祉不仅局限于医疗服务，更强调创造一个健康且支持性的环境。在关怀型城市中，不仅医疗资源易得，居民还能享有休闲娱乐空间和干净、可持续的生活环境。关怀型城市强调全面提升城市健康度，并将其与地球健康紧密联系起来。

中国广州、土耳其伊斯坦布尔、墨西哥伊斯塔帕拉帕和俄罗斯喀山四座城市展现了不同的关怀策略。伊斯坦布尔的关怀重点是打造儿童游乐空间，以此推动儿童社交和情感发展。伊斯塔帕拉帕则采用“城市权利”的方法，旨在为被社会忽视的群体提供公平使用优质公共空间的机会，通过体育和娱乐活动强调身心健康理念。广州的举

措聚焦于母婴健康，致力于预防严重且多发的疾病。而喀山则通过修复水体，将社会与环境措施相结合，创造了一个绿色空间和疗愈环境。

5.1 中国 广州：一体化智慧新生儿健康管理系统——赋能母亲、家庭、社区



广州是中国第三大城市，常住人口不断增长，超过 1800 万，每年约有 16 万新生儿。其中约 60%-80% 的早产儿会出现黄疸，这通常是生理性的，但也可能是严重潜在疾病的征兆。一方面由于缺乏相关知识和经验，新生儿家长往往没有咨询社区医生便匆匆前往医院。另一方面一些家长没有及时发现早期症状，最终导致新生儿发病甚至死亡。这促使广州市相关部门意识到给家庭和社区医生赋能的重要性，避免新生儿家庭不必要的担忧和医院就诊。为此，新生儿一体化智慧健康管理系统应运而生。该系统旨在帮助家长在家中监测新生儿黄疸情况，并在需要时指引他们前往合适的医疗机构就诊。

在孕妇成功分娩出院后，医院会引导新生儿家长使用该系统，并请家长在婴儿出生一周内监测其胆红素水平。该系统在线上平台提供信息，说明测量方式以及黄疸的各个水平级别的代表含义。输入新生儿的胆红素数据，系统将自动生成黄疸评估报告并提供具体建议，例如是否需要去医疗机构就诊，提供最近的社区卫生服务中心或区级妇幼保健院的位置。如果该级别儿童医疗保健系统的医生无法处理这

项目启动时间：

2020 年

城市基本信息：

人口数量: 18,734,000

面积 (平方公里): 7,434.4

人口密度 (人/平方公里): 2,530

人均 GDP (美元): 20,943.8

主要经济来源：先进制造业、高科技产业

种情况，婴儿将被转诊到三级医院，那里的儿科医生可以通过系统实时监测婴儿的健康记录。

得益于这个面向全市妇幼三级工作网络的智慧化管理系统，家庭、社区卫生服务中心、区级妇幼保健院和三级医院的儿童健康数据得以汇集、互联和分析，形成 18 岁以下儿童生长发育情况数据库。此外，在人工智能技术的支持下，该系统提供更为强大的功能，能够分析观察趋势和倾向，并将健康挑战与其他因素(包括对健康和福祉的社会决定因素)联系起来。

该系统自 2020 年推出以来已产生显著影响。广州新生儿高胆红素血症发生率从 2018 年的 19.91% 降至 2022 年的 10.78%，减少近一半，重度黄疸占比从 0.57% 降至 0.30%，惠及超过 20 万个家庭。除在广州得到广泛应用外，该系统正在中国其他大都市中得到推广。

“一体化智慧新生儿健康管理系统”侧重于预防而非治疗，优化了医疗资源。最重要的是，在家长和基层医务人员评估新生儿健康方面发挥积极作用。该项目与联合国可持续发展目标 3（良好健康与福祉）、目标 9（建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进可持续工业化，推动创新）和目标 16（和平、正义与强大机构）高度契合。

5.2 土耳其 伊斯坦布尔：《儿童公共游乐设施总体计划》



伊斯坦布尔是土耳其第一大城市，拥有逾 1600 万人口。在休闲场所方面，该城市存在人均绿地面积不足、游乐场所分布不均、游乐项目缺乏多

项目启动时间：
2021 年
城市基本信息：
人口规模：15,907,951
面积（平方公里）：5,461
人口密度（人/平方公里）：2,994
人均 GDP（美元）：15,666
主要经济来源：贸易业

样性、无障碍设施不足等诸多问题。这些问题导致当地儿童养成久坐不动的不良习惯，并弱化了社区成员之间的联系。

为此，市政府启动《儿童公共游乐设施总体计划》，旨在保障儿童户外游乐的权利，改善当地的游乐设施和体验。该计划由 60 多名专家和社会组织代表共同参与制定，让儿童能多在优质游乐空间玩耍，进而增进儿童健康福祉，培养儿童在公共空间自发游乐的兴趣。

该计划明确了五大目标，包括将伊斯坦布尔改造为游乐之都，加强人与自然互动，提供平等的游乐机会，打造游乐文化，并确保游乐空间安全可靠。重点建设项目包括在欠发达社区打造“快闪游乐场”，翻新改造老旧游乐设施，邀请儿童参与设计新公园等。

为实施该计划，伊斯坦布尔市 2021 年专门成立了一个游乐设施和休闲活动统筹部门，以统筹协调多个市政部门的工作，鼓励市民共同参与。尽管该计划以儿童为主，但随着项目的不断推进，将为更广泛的人群增加游乐机会，确保所有社区成员都能平等地参与游乐。该计划试图重新定义当地城市规划的范式，保障居民游乐的基本权利，与联合国可持续发展目标 3（良好健康与福祉）、目标 11（可持续城市和社区）高度契合。

5.3 墨西哥 伊斯塔帕拉帕: 加强改革和能力建设, 推动构建社会包容和谐社会



伊斯塔帕拉帕是墨西哥城人

<p>项目启动时间: 2018 年</p> <p>城市基本信息: 人口规模: 1,835,486 面积 (平方公里): 116.67 人口密度 (人/平方公里): 16,219.6 人均 GDP (美元): 5,467 主要经济来源: 贸易、服务业和制造业</p>

口最多的辖区，拥有近 200 万居民。其中，43%的人口生活在贫困中，33%的人口年龄在 15 至 34 岁之间。此外，23%的居民从事非正规经济行业。社会经济和地域不平等给当地居民带来了巨大挑战。

“加强改革和能力建设，推动构建社会包容和谐社会”项目（即“乌托邦计划”）是一项深化社会和城市转型的战略，旨在从人权角度减少现有的社会不平等和暴力现象。该计划体现了“城市权利”的理念，重点在于重建日益恶化的公共空间，以及打造一个大型、综合、影响广泛的公共设施网络，以此增进弱势群体的健康和福祉。其主要目标是确保居民能够公平地使用公共空间和设施，体验免费的社会、文化、体育和娱乐活动。在该计划中，社会服务面向所有年龄段和不同性别群体，并为老年人、残疾人、遭受虐待或暴力的女性、成瘾者以及在暴力环境中成长的青少年提供活动。

该项目采用了创新型城市管理方法，具有综合性、跨学科、跨部门视野。该计划在短短四年内成功恢复并改造了超过 54 万平方米的公共空间，并建立了 12 个“乌托邦”，每周有超过 10 万人从这些设施中受益。“乌托邦计划”体现了伊斯塔帕拉帕对实现多项可持续发展目标的努力，与目标 3（良好健康与福祉）、目标 5（性别平等）、目标 10（减少不平等）、目标 11（可持续城市和社区）以及目标 16（和平、正义与强大机构）高度契合。

5.4 俄罗斯 喀山：“柴科沃耶湖”城市公园修复项目



项目启动时间：
2021 年

城市基本信息：
 人口规模：1,314,685
 面积（平方公里）：638.4
 人口密度（人/平方公里）：2,232
 人均 GDP（美元）：9,300
 主要经济来源：机械、化学、石化、轻工、食品、建筑、贸易、旅游业

新冠肺炎疫情期间，喀山柴科沃耶湖附近一家医院的医护人员和患者逐渐意识到，由于医院周边缺乏露天公共空间，可能影响患者康复，医护人员和医院职工也缺少放松休息的场所。医院周围的环境长期无人打理，湖泊受到严重污染。

为此，当地启动一项计划，在医院附近打造一个独特的多功能公共公园，旨在提供康复空间和休闲放松的场所。主要做法是在医院旁建立一个多功能康复区，并修复湖泊的生态系统。城市公园生态修复项目由相关政府部门、卫生行业代表、医院职工、患者和当地居民共同参与，他们在规划、设计和实施过程中都发挥了积极作用。

公园于 2021 年部分建成，次年全面投入使用。园内设施充分考虑了残障人士和其他行动不便者的需求。公园被划为喀山市政府的资产，由喀山市公园和广场管理局负责管理和维护。如今，公园和清澈的湖泊为当地带来了显著的社会、健康和环境效益。患者可以在公园内接受芳香疗法和反射疗法等治疗，同时欣赏湖边美景。精心挑选的植物和灌木不仅具有治疗作用，还能帮助患者康复并提升附近居民的幸福感和幸福感，医院职工也拥有了专门的放松和运动区域。通过该项目，湖泊得到了修复，种植的水生植物提高了环境自净能力。

此外，公园还成为社交活动的中心，设有露天电影院，定期举办公共活动和课程。居住在湖边的居民如今可以享受良好的生态环境。这一举措还带动了周边地区的经济发展。

通过可持续的环境解决方案，该项目有效解决了健康方面的问题，同时提升了社区福祉，与可持续发展目标 3（良好健康与福祉）、目标 6（清洁饮水与卫生设施）、目标 8（体面工作和经济增长）、目标 9（产业、创新和基础设施）以及目标 11（可持续城市和社区）相契合。

6. 经济机会

关怀型城市致力于为所有居民创造经济机会，旨在减少不平等，并为个人成长和职业发展提供路径。例如，哥伦比亚波哥大在支持家庭照护者方面成效显著，为数千名女性照护者提供资源，帮助她们克服“时间贫困”问题。哥伦比亚帕尔米拉推行了一系列针对高危青少年的举措，帮助他们远离街头暴力和帮派生活。巴西圣保罗的法律支持计划展示了关怀型城市如何支持非正规经济，为街头商贩提供经营机会，帮助他们获取各种服务。肯尼亚塔拉卡尼西为在职母亲开设了专门的托儿所，并为五岁以下儿童提供专门的教育机会。

6.1 哥伦比亚 波哥大: 关爱街区建设——通过改革城市服务提升关爱女性能力和推动实现可持续发展目标



项目启动日期:

2020 年

城市基本信息:

人口规模: 7,834,167

面积 (平方公里): 1,776

人口密度 (人/平方公里): 21,276

人均 GDP (美元): 12,117

主要经济来源: 服务业

女性“时间贫困”问题一直以来被认为是导致性别不平等的一大结构性原因。照料家庭的负担大多落在女性身上，并且没有任何报酬，导致很多女性缺乏经济自主权。作为家庭主要照料者的女性更有可能放弃高等教育，更容易患上慢性精神和身体疾病，以及遭受性别暴力。波哥大 30% 的女性无偿全职照料家庭，其中有 91% 来自低收入家庭，有 33% 的人因此无暇照顾自身。

2020 年，哥伦比亚首都波哥大市启动了“关爱系统”项目，旨在明确家务劳动范围，并减少和重新分配此类劳动。该项目主要通过

“关爱街区”（Care Blocks）开展，让负责照顾家庭的人能够轻松获取教育、休闲和创收服务，同时也向被照料者（儿童、残疾人和老年人）提供专业援助。该项目还包含一项文化变革行动，即开设“男性护校”，以提升男性对家务劳动的认知，实现更公平的家务分配。通过这一举措，负责照顾家庭的人平均每天能拥有4小时的学习、创收或休息时间。

“关爱街区”有利于促进性别平等和环境可持续性，并提供了一个可复制的范式：（1）承认照护的重要作用以及照顾家庭的人对社会的贡献；（2）在社区成员之间按更加公平的方式重新分配照护责任；（3）减少女性承担的无偿照护工作，让她们有更多时间接受教育、从事正式工作、追求幸福以及参与社会和政治活动。此外，民间团体在“关爱街区”的设计和推行过程中也发挥了关键作用。该项目与可持续发展目标5（性别平等）、目标3（良好健康与福祉）、目标11（可持续城市和社区）、目标16（和平、正义与强大机构）和目标17（促进目标实现的伙伴关系）高度契合，为全球可持续发展作出了贡献。

6.2 哥伦比亚 帕尔米拉: PAZOS 帕尔米拉和平与机遇项目



哥伦比亚帕尔米拉市曾因凶杀案高发而被列为世界上最危险的城市之一。超过一半的凶杀案涉及16至29岁的青年人，这一群体占该市36万居民的

22%。帕尔米拉市政府认识到暴力的根源在于应对措施缺乏协调性且

项目启动时间：

2020年

城市基本信息：

人口规模：361,375

面积（平方公里）：1,123

人口密度（人/平方公里）：
311.04

人均GDP（美元）：6,104.14

主要经济来源：贸易和农业

以惩罚为主，且青年缺乏就业机会，对政府的信任度下降。为此，该市在 2020 年提出了“PAZOS 战略”，即“帕尔米拉和平与机遇项目”。这是一个综合性、跨部门的战略，重点是为青年提供替代选择，避免他们被犯罪集团招募，并预防青年参与暴力。

PAZOS 战略重点关注 42 个社区中受影响最严重的七个区域，这些区域居住着全市 30% 的人口。基于五个主要策略，采取预防性干预措施解决暴力事件产生的社会经济根源问题，即：

- 1) 介入：通过调解和社区引导，防止矛盾升级为暴力冲突；
- 2) 干预：向高危青年提供社会心理援助，帮助他们规划合法的生活；
- 3) 预防：通过健康、教育、体育、文化等多种项目，培养年轻人的生活技能，为其提供发展机会；
- 4) 创造安全环境：恢复和改造受犯罪影响的公共空间；
- 5) 改善诉诸司法的途径：增加恢复性司法手段，并为青少年刑事司法系统提供支持。

合作是 PAZOS 战略成功的关键。帕尔米拉与多家基金会密切合作，在现有工作基础上进一步减少城市暴力事件。这不仅有助于帕尔米拉优化其财政支出，也能在政府的优先事项发生变化时，确保这些举措的可持续性。帕尔米拉还寻求企业的支持，为参与该项目的高危青年提供就业机会。此外，鉴于哥伦比亚饱受游击战困扰，政局不稳，帕尔米拉积极让居民参与执行各种方案，并鼓励他们参与决策。

根据影响评估，PAZOS 直接降低了当地凶杀率。如今，该市的凶杀率创 17 年来新低。在为期四年的活动结束之前，在联合国毒品和犯罪问题办公室的支持下，PAZOS 正在制定一项为期十年的新公共政策，以实现制度化和可持续性。PAZOS 战略采取“伞式”组织方法，最大限度地利用资源，以数据驱动和社区参与的方式预防暴力。项目特别契合可持续发展目标 8（体面工作和经济增长）、目标 11（可持续城市和社区）和目标 16（和平、正义与强大机构）。

6.3 巴西 圣保罗：法律支持计划



项目启动时间：

2019 年

城市基本信息：

人口规模：1123 万

面积（平方公里）：1,521

人口密度（人/平方公里）：7,383

人均 GDP（美元）：11,906

主要经济来源：公共部门政府收入

“法律支持”计划的主要服务对象是在公共场所和街边工作的个体经营者，旨在帮助他们便捷、快速地获批经营许可证。这一计划为这些没有正式工作的人提供了

创业机会，不仅透明、高效，还利用地理信息系统准确定位，提升服务精准性。同时，它通过监控证件办理支付流程，帮助减少腐败现象。

“法律支持”电子系统由巴西圣保罗市出资建设和使用。在该系统的帮助下，在街头从事不合规、无保障工作的市民，可以逐步过渡到正规就业。例如，该系统帮助部分人注册公司或小微企业，将经营活动正规化后，他们不必露天从业。该系统加快了针对商贸和服务业的授权流程，申请人四天内即可获得经营许可证。该许可证允许持有人在公共空间从事经济活动，帮助失业者、年轻人和缺少工作机会的老年人创业。过去四年中，共有 19,000 家小微企业在该计划的支持下获得了 65,000 份许可证，为市政创造了 1400 万美元收益。

此外，“法律支持”门户网站还为用户提供特定街道上其他商贩的销售情况，帮助他们合理选择经营地点。作为一站式服务中心，用户还可通过该网站访问其他市政服务。该系统显著改善了街头商贩的生活，他们不再需要亲身前往区政府申请文书、更改注册或支付市政费用，一切都可以在线完成。通过该系统，政府工作人员也可以轻松访问许可证信息，加快审核程序。此外，税收征收工作也因此简化，资金可以经此直接进入市财政。“法律支持”计划通过技术手段为没

有正式工作的居民提供支持，为他们提供正式就业的途径，增强他们的能动性，是一种创新的治理方法。通过赋予城市居民合法的身份和地位，加强他们的经济和社会权利，该计划符合《新城市议程》的宗旨，与可持续发展目标 8（体面工作和经济增长）、目标 9（产业、创新和基础设施）、目标 10（减少不平等）和目标 11（可持续城市和社区）非常契合。

6.4 肯尼亚 塔拉卡尼西：改善妇女生活和就业的托儿所计划



项目启动时间：

2021 年

城市基本信息：

人口规模：40 万

面积（平方公里）：2,609

人口密度（人/平方公里）：

153

人均 GDP（美元）：1,352

主要经济收入：农业

肯尼亚塔拉卡尼西郡拥有 40 万人口，其中女性人口占比超过 50%。尽管劳动人口中女性比例不断增长，但是她们仍承担着大部分家庭责任，尤其是育儿责任。这种社会不平衡现象不但限制了女性就业，而且阻碍了她们提高经济收入。

针对这一问题，2021 年 12 月，塔拉卡尼西郡政府启动了“改善妇女生活和就业的托儿所计划”，旨在减轻女性育儿负担，促进女性心理健康，并为儿童健康成长和发展保驾护航。

该计划通过在繁华的市场内或附近开设托儿所，提供安全的托育环境，让职场母亲可以将孩子托管，安心从事各类经济活动，例如在市场上售卖水果、蔬菜等商品。根据大部分母亲对托儿服务的需求，并基于合理选址和定价的原则，在当地利益相关者和社区的积极协同

下，首家托儿所已在一个名为“楚卡（Chuka）”的市场附近建成并投入使用。托儿所配备专业育儿人员，负责照护儿童，确保儿童安全健康。托儿所使用透明玻璃墙，母亲可以一边关注自己孩子的情况，一边开展手头工作。目前开设的首个托儿所可容纳 20 名儿童。此外，托儿所还与肯雅塔大学合作开设了一项特别课程，以满足五岁以下婴幼儿的独特需求，为他们提供宝贵的教育机会。

相关部门正在开展一项研究，以评估该项目的实际成效。初步研究结果显示，该项目将女性劳动参与率提升至 30%。此外，郡政府还制定了《儿童保育政策》，并提交至郡议会审议，计划在未来五年内将该项目制度化，并在全郡范围内复制推广。该项目提供优质的托育服务和儿童教育机会，使女性有机会实现经济独立，促进女性心理健康和儿童身心健康，与联合国可持续发展目标 1（无贫穷）、目标 4（优质教育）、目标 5（性别平等）、目标 8（体面工作和经济增长）及目标 11（可持续城市和社区）高度契合。

7. 经验总结与未来方向

本文呈现的 16 个实践案例充分证明，治理是构建和维系关怀型城市的核心。关怀型城市通过政策、基础设施和项目设计，将居民福祉置于首位，致力于推动包容性、公平性和可持续性发展。通过有效的治理体系，这些目标得以通过透明的、负责任的方式实现，转换为可操作、可量化的实际成果。

7.1 参与式治理

在关怀型与包容性城市建设中，建立参与式治理框架至关重要，需要充分赋权居民和利益相关方，使其深度参与决策过程并影响最终结果。我们建议采用诸如参与式城市规划与设计等社区参与机制，鼓

励从儿童到老年人的全年龄段居民积极表达诉求，共同制定与他们生活息息相关的政策与行动方案。

参与式治理框架的核心操作理念应当是深度融入，而非单纯的参与行为。例如，中国咸宁的学生积极参与校园周边人行道设计，为打造儿童友好型安全城市空间贡献自己的力量；荷兰鹿特丹通过推动家庭导师与家长、教师、儿童共同协作，开发了有益健康的多种创新方法，有效实现理论与实践相结合；巴勒斯坦拉姆安拉创立社区主导的“知识论坛”，帮助老年人参与志愿服务、继续学习，促进身心健康发展。

我们倡导地方政府采用参与式治理，以重建并强化公民信任。这种方法不仅增强了参与代表性、提升了政务透明度，明晰了各方权责，更通过共同创造与共同设计，让居民切实受益。通过优先实施这些策略，城市将全面提升居民生活质量，构建更加公平的城市环境。

7.2 政策整合——迈向整体性治理

构建关怀型城市要求在政策制定中采用整体性方式，充分认识社会、经济和环境因素的相互关联性。政策制定要能够提升居民福祉，综合满足居民生活方方面面的需求。借鉴哥伦比亚波哥大的“关爱街区”、巴西累西腓的康帕兹社区和平中心以及哥伦比亚帕尔米拉的PAZOS和平与机遇项目等成功实践，我们建议建立跨部门协作机制，整合教育、地方经济发展、规划、安全与社会服务等领域资源。

关怀型城市的建设还需依赖多方协作，需要政府部门、非营利组织、企业和社区团体形成合力。通过协作整合资源与专业知识，更有效地应对复杂的社会挑战。政府间的协调机制可确保各方目标一致，实现资源配置优化，从而提升治理效能、增强城市对居民的支持能力。众多成功案例表明，伙伴关系对于推广优秀实践至关重要。

通过打破部门壁垒、建立合作关系，关怀型城市能更有效地应对复杂挑战、优化资源利用，为居民提供更优质的生活体验。关怀型城市致力于在治理体系和社区层面培育协作文化、信任机制与责任共担意识。因此，我们主张采用系统性方法，全面应对社会、经济与环境相互交织的复杂挑战，共同建设包容、宜居且安全的社区。

7.3 打造公共空间和场所

要打造充满活力且包容的城市社区，需优先建设无障碍的公共空间，聚焦玩乐与休闲功能。通过学习土耳其伊斯坦布尔的“儿童公共游乐设施总体计划”、墨西哥伊斯塔帕拉帕的“乌托邦计划”、俄罗斯喀山城市公园的生态修复以及克拉斯诺亚尔斯克的斯韦特雷公园等成功案例经验，为居民营造一个更加健康、公平且可持续的环境。

建设可持续关怀型城市的关键在于：一是确保所有社会群体，特别是边缘人群，都能平等地使用休闲设施；二是鼓励社区积极参与休闲项目的规划、设计与实施。

如采纳上述建议，地方政府将能够打造包容、可持续的城市公共空间，让居民都能平等地享有休闲空间。对公平与福祉的追求将丰富社区生活，并为实现可持续发展目标作出重要贡献。

7.4 社会和经济公平与交叉性视角

关怀型经济的一个基本原则是认识到照护工作与社会公平议题息息相关，尤其是性别、种族与阶级等问题。过去，照顾家庭的责任更多落在女性身上——她们往往来自边缘群体，从事低薪或无薪的工作。性别刻板印象、种族歧视以及轻视照护工作的经济结构等系统性问题进一步加剧了这种不平等。关怀型城市旨在通过制定政策，公平分配照护工作与资源，解决这种不平等现象。韩国光州“面向弱势群体的社区人文关怀项目”与巴西萨尔瓦多“构建健康社区”项目可视为成

功典范。两个项目都致力于纠正早期根植于官僚标准和程序中的不公平做法。同样，肯尼亚塔拉卡尼西的托儿所计划，帮助职场母亲平衡育儿与工作责任。世界各地政府应借鉴这些案例，确保照顾家庭的责任得到公平分配，不再由特定性别、种族或社会地位的人承担。

7.5 利用数字工具加强公民参与和服务效能

在数字时代建设关怀型城市，地方政府应优先推动技术融合，推动公民参与并优化公共服务。通过搭建便捷的数字平台促进政民互动，同时运用数据分析支撑科学决策、精准识别社区需求并主动及时回应关切，助力地方政府应对新挑战、新趋势，推动关怀型城市建设。

技术投资要确保普惠性，特别是要惠及弱势群体。例如：巴西圣保罗的“法律支持计划”对街边商贩开展帮扶，印度尼西亚邦唐市利用地理空间技术为残障人士提供基本服务便利。广州的一体化智慧新生儿健康管理系统，虽技术复杂，但通过强化预防措施减少昂贵治疗，展现出显著的成本效益。

地方政府及其合作伙伴应认识到，简单的数字工具也对增进社区福祉产生深远影响。应积极探索并采用此类创新解决方案，以提升居民生活质量。通过采纳这些建议，地方政府能够有效运用数字工具，为居民打造一个包容性强、效率高且充满关爱的城市环境。

8. 总结与展望

综上所述，治理是构建关怀型城市的关键，推动制定并实施旨在增进集体福祉的政策。只有城市治理结构具备包容性和参与性，能够让居民广泛参与到关乎他们生活和生计的决策中，城市才会繁荣发展。参与式治理机制鼓励公民积极参与，确保政策能够反映社区的多元需

求和视角。这种参与不仅有利于维护居民自身利益，还培养了他们对地方事务的主人翁意识与责任感。

政策整合是关怀型城市有效治理的另一关键要素。通过整合跨部门的各类政策，城市得以更高效地应对住房、交通、健康和教育等复杂挑战。这种综合性方法能够优化资源配置，更合理地规划项目，以产生最大的影响，为所有居民增进福祉。

强有力的领导对于引导并激励社区朝着共同的福祉愿景前进至关重要。正直、富有同情心、办事透明的领导者能够在市民中建立信任，这是共同协作的基础。除了设定目标之外，城市领导者可以通过支持、认可社区各级的领导力并鼓励公民参与，推动地方自主行动。

社会和经济公平必须成为构建关怀型城市治理框架的基石。为此，必须优先为边缘化社区配置资源、提供机会，解决系统性不平等问题，消除妨碍居民平等获得服务和机会的障碍。关怀型城市承诺做到公平，确保所有居民，不论背景如何，都有机会取得成功并为社区作出贡献。

政府、社区组织、企业和居民等多方利益相关者协作，可以构建更有效的治理模式。通过整合不同群体的优势和资源，城市可以打造创新方案，满足社区的特定需求。这种协作精神不仅能提升公共服务，还将构建起强化社区纽带的社会网络。

以权利为基础的治理同样关键，它强调尊重人权和尊严，确保每个居民的权利得到承认和保护，有助于在社区内培育同理心和相互支持的风气。这要求在政策设计时充分考虑政策对个人的影响，从而形成更加审慎的决策过程。

可持续性至关怀型城市治理的核心。优先关注环境保护与负责任的资源管理，城市可以创造不仅当下宜居、还能满足子孙后代需求的空间。可持续发展有利于环境和居民的长远健康，确保城市发展不以牺牲自然或社区福祉为代价。

随着数字化的持续发展，拥抱数字创新才能提升关怀型城市的治理水平。技术能够提升沟通质量，简化服务流程，提供公民参与的平台，从而加强政府与居民之间、居民与居民之间的联系。若技术运用得当，就可以大大提升城市治理的透明度，厘清各方职责，使市民能够利用信息和技术工具，积极参与城市治理。

关怀型城市的成功在于其能够兼顾当代居民需求和子孙后代需要的前瞻性愿景。通过营造包容发展、公平正义和权责明晰的治理格局，城市空间得以转变为一个充满温情、富有活力和可持续发展的社区。当我们将全体居民福祉放在治理的首位时，这座城市便奠定了繁荣发展的坚实基础。无论当下还是未来，每个人都能在此茁壮成长，共享美好！