



联合国

HSP

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
联合国人居大会

HSP/HA/1/2/Add.3

Distr. General
26 February 2019

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署

联合国人居大会

第一届会议

2019年5月27日至31日，内罗毕

临时议程*项目9

联合国人类住区规划署的活动，包括协调事项

联合国人类住区规划署的活动

联合国全系统关于更安全的城市和人类住区的准则草案

执行主任报告

一、 导言

1. 联合国全系统更安全城市和人类住区准则草案是根据联合国人类住区规划署（人居署）理事会关于促进城市和人类住区安全的第 26/4 号决议编写的，该决议请人居署执行主任继续与联合国系统相关机构、基金和方案密切协商，并将准则提交理事会第二十七届会议审议。

2. 关于更安全的城市和人类住区的联合国全系统准则草案概述了必要的技术合作和援助要素，以便与国家以下各级政府协作，向地方政府提供一个标准，以应对在执行《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》过程中提供城市安全和保障方面的挑战。其目标是建立和促进一种参与性和包容性的城市安全和保障愿景，以促进社会凝聚力和和提高生活质量，并让所有居民都能认同这一愿景。准则草案补充了《预防犯罪准则》（经济及社会理事会第 2002/13 号决议，附件）。

3. 确保城市和人类住区安全是《2030 年议程》目标 11 所反映的主要愿望之一。同样，在《新城市议程》中，会员国承诺在城市和人类住区推动建立安全、健康、包容和有保障的环境，使所有人都能在其中生活、工作和参与城市生活，而无暴力和恐吓之忧，同时考虑到妇女和女童、儿童和青年以及弱势群体往往尤其受到影响（见联大第 71/256 号决议，第 39 段）。会员国还呼吁将预防犯罪政策纳入城市战略（同上，第 103 段）；干预措施是《新城市议程》的一项关键承诺，推动各国和广大国际社会发展更安全的城市和人类住区的工作。

* HSP/HA/1/1。

二、 愿景

4. 愿景是建设城市和人类住区，使所有人都安全并享有平等的权利和机会，以及其基本自由和权利。准则草案支持地方政府与国家以下各级政府和国家政府合作，通过对城市安全和保障采取综合政策办法，包括根据每个国家的刑事政策结构实行良好的城市治理、规划和管理，在减少和消除犯罪和暴力的发生率和对其的恐惧方面发挥作用。这些政策将是集体性的，涉及各级政府和所有相关利益攸关方。在制定和实施各种工具、战略和方法方面的伙伴关系将推动实现人人享有城市安全和保障。在此进程中，地方政府将与国家以下各级政府和国家政府以及全世界所有相关利益攸关方合作，协助落实全世界城市安全和保障路线图，从而为实现《2030年议程》和《新城市议程》作出贡献。

三、 概念框架

5. 安全和保障有两个层面：实际层面和感知层面。实际层面指的是成为受害者的风险，感知层面指的是人们通过恐惧和焦虑对不安全感的感知。在许多情况下，城市的动态和特征影响着—个城市是否存在高犯罪率和大量暴力行为。空间、社会和经济上的分裂和排斥会加剧不安全状况，反之亦然。特别是，已证明隔离、经济不平等、性别不平等和丧失积极的社会凝聚力是犯罪率和暴力行为发生率上升的主要驱动因素。这表现为形成贫民窟和建立封闭式社区、剥削不稳定和非正规就业的穷人，以及使特定群体边缘化。犯罪和暴力给城市和人类住区带来了巨大的负担，并且损耗生活质量。经济代价包括投资损失和随后丧失就业机会、废弃某些居民区、私营安保的显性成本和保护工作人员和资产的“加固措施”，这导致产生一种“恐惧架构”，以及对城市贫民的污名化，而城市贫民在不安全的城市和人类住区中特别易受伤害。在此背景下，促进可持续城市发展的工作可以改善创造安全和保障的条件。同样，加强安全和保障有助于实现可持续城市发展。

6. 世界各地的许多地方政府一直在执行城市预防犯罪政策和方案，并提供了明确的证据，表明计划周密的预防犯罪和城市安全和保障战略不仅可以预防犯罪和伤害行为，而且还有助于社会 and 经济发展以及城市社区的福祉。这些政策处理与规划不良的城市化有关的风险因素，并有助于改善城市和人类住区的生活质量。

7. 解决城市安全和保障问题的最有效办法是处理犯罪的多方面原因和不同形式的暴力问题，包括基于性别的暴力和性骚扰，并采取社会和技术措施加以应对。这包括通过公民参与、场所营造¹、行为改变战略以及加强地方联系和促进公民参与的社区发展工作，改善作为一种公共产品的安全和保障的地方治理。同样重要的是加强以社区为基础的警务和社区外联的政策，支持受害者并增加其诉诸司法和参与重返社会方案的机会，以及投资于更有效地利用现有技术来改善城市安全和保障。

8. 应对犯罪和不安全问题与有效的城市治理之间存在着联系。在无需惧怕暴力的地方，人们更有可能与公共机构互动并信任公共机构，不论其移民身份如何，从而促进包容和参与。同样，有效、透明和可问责的城市治理对于建立安全的城市和人类住区至关重要。

¹ 关于场所营造所涉问题的信息，见 www.pps.org/article/what-is-placemaking。

9. 因此，为本准则之目的，“更安全的城市和人类住区”的概念包括对城市安全和保障采取综合、创新和包容的办法，这些办法是对预防犯罪概念的补充和发展。这一概念首先指出，城市发展和地方治理不足，加上社会和地域排斥模式，可能导致犯罪和暴力。从这一观点来看，确保城市安全和保障需要一个全城参与的进程，以应对城市和人类住区中犯罪、暴力和不安全的多重原因和风险因素，并确立防范这些原因和风险的因素。这一进程有助于为建立更可持续、更包容、更有凝聚力和更公正的城市和人类住区创造条件，为此要：进行干预，以应对犯罪的多种原因；提高生活质量，消除城市和人类住区中的社会排斥和不平等现象；加强个人权利和促进利用城市中的集体空间来建设具有凝聚力和参与性的社区，包括运用城市规划、立法和融资作为变革的杠杆。它还反映了一种认识，即改进城市规划和良好的城市治理对于解决犯罪和暴力问题而言是必要的，但本身并不足以解决这种问题，还必须辅之以针对特定地区特定问题的其他基于风险的干预措施，并得到国家以下各级和国家政府机构的支持。

四、基本原则

A. 人权与法治文化

10. 城市安全和保障战略应以人权为基础，尊重法治，并积极促进法治文化。这种战略应积极处理暴力、缺乏宽容和腐败的问题，目的是确保城市中的所有入、机构和政府照顾和保护居民，使其能够在免于恐惧、犯罪和暴力的情况下生活。还应促进公民责任、社会凝聚力和团结。

B. 包容：性别、年龄和文化特性

11. 包容所有的居民，是与城市安全和保障战略有关的决策、执行和后续行动的一项基本原则。歧视、缺乏经济机会和生计、治理薄弱、不平等以及资源的获取和控制不足，给包括妇女、女孩、男孩和男子在内的所有人造成不同形式的排斥和弱势状况。城市安全和保障战略应始终包括促进性别平等和包容的措施。这意味着投资和行动需要承认和满足妇女和女孩、儿童和青年以及包括移民、残疾人和老年人在内的弱势群体的具体利益和需要，以便在处理与安全和社会保障有关的社会和性别规范时不让任何人掉队。

C. 避免造成伤害

12. 并非所有关于安全和保障的工作都会产生积极影响，甚至可能产生某种程度的意外负面影响。在促进建设更安全的城市和人类住区的同时，我们必须始终评估可能产生的风险。各国政府应采取具体步骤，尽量减少对不同性别认同的儿童、青年和成年人的任何潜在伤害。

D. 政府领导

13. 在国家战略和政策的框架内，各级政府和政府部门应发挥领导作用，制定包容性城市安全和保障的循证战略，并为其执行和审查建立和维持体制框架。有证据表明，地方政府在与国家和国家以下各级政府合作，协调规划和执行工作以及整合与注重年龄和性别问题的包容性城市安全和保障政策方案有关的服务方面，发挥着关键作用。

E. 下放安全和保障政策

14. 将安全和保障政策下放到地方一级，是促进城市安全和保障作为所有人共同责任的一个重要组成部分。城市安全和保障政策应适当结合地方政府和机构、社区的代表和参与，并将财政资源分配给最低级别的政府，以解决预防犯罪问题和加强所有人的城市安全和保障。

F. 地方治理

15. 地方安全和保障治理意味着审查城市的治理结构，将其视为集体协作行动的催化剂，核心是政府的责任，以及企业和社区行为体等其他地方利益攸关方的可能性和能力。地方政府应与国家和国家以下各级政府合作，协调利益攸关方联盟，支持制定和执行包容性城市安全和保障战略。创建安全而有保障的城市空间的可持续办法是自下而上建立的，必须不断更新，以反映实地现实情况和新出现的问题。

G. 在全市范围内采取全面而贯穿各领域的办法

16. 城市安全和保障政策和战略应侧重于城市的整个行政管辖范围，包括城市边缘、城郊和其他住区，并应避免可能使犯罪现象发生转移的零敲碎打式街区安全和保障干预措施。其次，城市安全和保障战略的方法必须贯穿各领域，涉及多个城市机构和责任部门（包括城市空间规划、基础设施、住房、教育、社会发展、经济发展、警务、体育和文化等领域）。

H. 安全和保障是城市规划不可或缺的一部分

17. 地方政府务必与国家和国家以下各级政府合作，将安全和保障充分融入其战略性城市规划和决策进程以及服务的提供，并将其纳入主流。这就需要考虑到处于各个阶段的男子、妇女、男孩和女孩的具体经历、利益和需要，以及面临风险和受排斥的社区和群体成员的具体经历、利益和需要。为取得成效，城市安全和保障战略应与各国和各机构在《世界人权宣言》框架内的义务、责任和行动保持一致，并为所有相关地方部门的愿景、目标、方案优先事项和能力提供信息。

I. 基于知识的办法

18. 地方政府需要与国家和国家以下各级政府合作，在对城市进行全面评估的基础上制定其政策和战略，并酌情利用适当的分类数据以及良好做法和有效干预措施的知识库。鉴于犯罪和暴力的风险因素因居民区和社区以及城市和人类住区而异，安全和保障战略需要根据当地情况加以调整。

J. 全社会办法：共同建设安全和保障

19. 在地方一级共同建设安全和保障，是城市安全和保障战略的一个基本组成部分。它是以过程为导向的，扩大了地方领导人的作用，并将居民作为关键行为体包括进来，同时考虑到犯罪和暴力的原因多种多样，以及解决这些问题所需的技能和责任。这就要求在各级政府之间以及在社区组织、非政府组织、商业部门和居民（包括最受排斥的人）之间建立伙伴关系。地方政府应与国家和国家以下各级政府合作，承认民间社会中的不同群体，并应努力确保所有人都参与共同建设其社区和居民区的安全和保障。

K. 儿童和青年是变革的推动者

20. 城市安全和保障战略必须承认儿童和青年是变革的推动者。他们在城市和人类住区安全和保障的发展、实施和共同建设方面发挥着关键作用。各国政府应在从需求评估到地方一级公共政策的规划、执行和监测的所有阶段与他们合作并为其服务。

L. 安全和保障的可持续性

21. 城市安全和保障需要国家、区域和地方政府进行财政投资，以支持和维持地方一级的有效预防行动，并履行商定的职能任务。城市和人类住区需要足够的资源来进行协调、规划、执行和评价，以及建立结构、开展活动和提供技术援助，以便在地方政府行政部门中维持长期而有效的干预措施，并建立明确的问责机制。

M. 逐步实现城市安全和保障

22. 实现城市安全和保障既是过程也是结果。国家、区域和地方政府有义务采取适当措施，充分实现城市安全和保障。根据现有资源（财政和其他资源），各国政府应采取循序渐进的步骤履行这项任务，而不损害先前的成就和基本人权。

五、组织、方法和途径

A. 组织

23. 国家和国家以下各级政府在设计和执行城市政策时，应在以下方面发挥领导作用：

(a) 促进加强地方政府参与制定和实施更安全的城市和人类住区举措的能力；

(b) 将城市安全和保障作为一个贯穿各领域的主题纳入其战略和业务计划及政策；

(c) 将国家城市政策与国家预防犯罪和暴力政策相协调，特别注意下放有关城市安全和保障的国家政策，以及地方政府的作用和职能；不仅努力协调国家和地方战略，而且努力协调国家预防犯罪战略和城市发展战略，以确保采取综合办法，例如通过设立国家城市安全和保障论坛；

(d) 优先提供资金，使城市空间对所有人而言都更安全、更有复原力。

24. 地方政府应与国家和国家以下各级政府以及所有相关利益攸关方合作，制定包容性城市安全和保障战略及伙伴关系，将其作为其结构和方案的永久组成部分，并建立明确界定和目标的机制，其途径包括：

(a) 建立更安全的城市和人类住区协调中心或具有专门知识和资源的协调中心；

(b) 制定包容性城市安全和保障政策，其中具有明确的参与性协商机制和包容性的城市安全和保障愿景；

(c) 制定具有明确优先事项、目标、具体目标和资源的包容性城市安全和保障战略；

(d) 在地方当局的所有部门之间以及与其他相关国家和区域政府机构或部门建立联系和协调；

(e) 促进与各国政府以及所有相关利益攸关方建立伙伴关系，后者包括非政府组织、妇女和青年领导的组织、工商界、私营部门和专业部门、媒体和社区；

(f) 设法让所有居民积极参与城市安全和保障，让他们了解其益处、采取行动的必要性和手段，以及他们的共同建设作用；

(g) 支持以社区为基础解决安全和保障问题的地方组织进程；

(h) 促进与刑事司法系统建立伙伴关系，以确保刑事司法系统对社区负责。

B. 方法

1. 进程

25. 地方政府应酌情与国家政府合作，利用基于知识的进程，制定包容性城市安全和保障政策与战略，这种进程包括：

(a) 知识库

(a) 制定一项设想方案愿景规划工作，以确定一项包容性和参与性城市安全和保障政策；

(b) 制定相关地方行为体的地图，并确定地方和社区的安全和保障资源；

(c) 与各利益攸关方合作，定期评估哪些政策和方案对于预防和减少城市犯罪和暴力有效或无效；考虑其他城市和人类住区以及其他国家在制定有效的政策和方案方面的经验；

(d) 收集数据，作为全市安全和保障定期评估诊断的部分内容，这是确定何种犯罪和暴力最为普遍的关键第一步，特别是要：

- (一) 考虑到现有的警察犯罪和医院记录，包括按地理（城市的不同区域）、性别、年龄和其他变量分列的资料；
- (二) 在地方政府最低行政单位对犯罪和暴力行为、其原因、风险因素和后果进行地理参照分析；
- (三) 让地方政府最低行政单位了解风险因素和关键问题，以及不同地区的具体要求；
- (四) 纳入关于人们对安全、保障以及对恐惧犯罪和暴力的看法定性数据；
- (五) 充分考虑到性别、年龄和身份，特别是最弱势者的性别、年龄和身份，接纳社区中不同群体的代表并增强其权能；
- (六) 探索如何负责任地使用新技术来生成和分析数据，包括利用开放数据伙伴关系、用户生成的数据、地理参照和新兴技术带来的其他机会，以加强循证政策和做法；
- (七) 确定一个监测和衡量框架，以定期对照评估和报告在建立更安全的城市 and 人类住区方面取得的进展。

(e) 协助社区选举强调预防犯罪、并能够建立和促进所有居民都能认同的城市安全和保障愿景的地方领导人；

(f) 在地方政府最低行政单位确定不同行为体的城市安全和保障优先事项；

(g) 确定一份基于城市安全和保障优先事项的指标清单。

(b) 促进学习和技术援助

(a) 为各部门的市政从业人员和所有相关利益攸关方（包括刑事司法系统中的利益攸关方）制定关于包容性城市安全和保障概念的能力框架和培训课程；

(b) 促进城市间学习包容性城市安全和保障方面有望成功的做法；

(c) 整合一份有效并有望成功的城市安全和保障做法及经验教训的清单。

(c) 借鉴监测和测量方面的创新和经验

(a) 开发一套可在当地获得、以社区为基础的综合创新工具，这些工具可以传播、扩大范围并根据其他需要进行调整；

(b) 制定创新而综合的城市安全监测框架，以提高城市安全和保障政策和方案的质量和一致性，将城市犯罪和暴力与安全和其他方面（包括保有权保障、自然灾害和人为灾害以及人身安全）联系起来，并在安全成果、不安全情况的发生率、普遍程度和对其看法，以及安全和保障的决定因素（包括具有直接或间接影响的社会、经济和环境现象）方面跟踪城市指标。

(d) 规划综合解决方案

(a) 借鉴最适当的办法，制定包容性的全市安全和保障政策和战略，并根据具体的地方问题和背景调整干预措施；考虑到适当的城市规划、立法和筹资措施，以确保可持续性、效率和影响；

(b) 建立一个多部门技术小组，要能够评估城市安全和保障的人力、地域和技术层面，并与其他部门协调，将城市安全和保障作为地方城市发展公共政策的一个贯穿各领域的层面纳入；

(c) 通过以下途径确保包容性城市安全和保障政策的长期发展：

(一) 知识管理，包括促进持续学习进程和集体记忆的系统性行动，其中考虑到制定和执行该战略所需的短期和长期时限。这包括规划和诊断、制定战略、巩固和扩大范围；

(二) 监测和评价，其中涉及系统地评估某项行动在多大程度上减少了不安全以及犯罪和伤害行为的发生率；对预防政策和举措进行有力的短期和长期评价，以评估哪些措施起作用、在哪里以及为什么起作用；

(三) 信息和通信技术，如智能手机应用程序和社交媒体网络，以加强公民参与、信息共享和提高认识，概述未来设想情况，利用不同类型的数据集监测和衡量安全和保障的提供情况，开发社区平台，使社区能够表达对不安全空间的关切，并促进问责制，同时注意使用这类技术对人权的影响以及隐私权问题；

- (四) 继续进行培训和能力建设，包括向市政部门提供持续培训和能力建设支助，使其了解安全和保障问题并将其纳入各部门的计划和预算，建立包容性和参与性机制，监测和评价干预措施，并采用以知识为基础的做法。

2. 内容

26. 地方政府应酌情与国家或国家以下各级政府合作，努力构建包容性城市安全和保障政策与战略，包括：

(a) 促进在第一、二、三级预防城市犯罪，同时考虑到预防社会犯罪的具体方面（例如，采取有针对性的社会和教育措施，满足儿童、青年和妇女等弱势群体的需要）；情景预防（通过减少犯罪和伤害行为的机会，包括通过调整环境设计标准）；以社区为基础的预防犯罪（通过改变居民区的条件和利用社区的专门知识）；

(b) 与公共安全机构合作，建立一个有效而高效的司法系统，积极主动地与城市社区成员合作，实现安全和保障。与司法系统的每一次互动，都应视为减少和防止进一步犯罪的机会，其中应包括：

- (一) 让最弱势群体有机会获得司法救助、法律援助和受害者援助，从而确保受害者的权利得到尊重；
- (二) 恢复性司法，包括前罪犯重新融入社会的政策和方案；
- (三) 面向社区的警务，支持系统性利用伙伴关系和解决问题的技术，积极主动地处理引起公共安全和保障问题以及对犯罪的恐惧的状况；
- (四) 努力加强对警察作为一个公共机构的信任，实行持续的问责做法，制定关于控制腐败的明确政策，并进行业绩监测；

(c) 将预防城市犯罪纳入《新城市议程》促进变革的杠杆，以加强为所有人提供城市安全和保障，特别是通过：

(a) 推动社会融合的城市规划和设计，促进以下方面：

(a) 通过贫富混居的原则实现地域融合，以避免同质社会群体的集中，从而导致社会经济方面的居民区污名化、孤立和隔离；

(b) 通过设计和布局，加强适宜步行程度、混合使用、社会互动、连通性、可达性和“盯着街道”（即自然监视），并避免封闭社区概念中所体现的飞地和恐惧架构；

(c) 在所有居民区提供足够数量和质量的公共空间，以促进多样性和包容性；

(d) 设计居民区，以确保在可步行距离内有足够的空间来提供公共服务，特别是学校、图书馆、运动场、保健设施和社区中心，并确保能够进入活跃的市场，作为公平而稳定的粮食安全制度的一部分；

(e) 社区更新、拨款和管理，同时维护开放空间和街边人行道，使其仍然便于所有人使用和进出，同时优先改造危险或被遗弃的空间和计划；

(f) 综合出行系统，通过明确的连接布局，纳入各种模式和用途，并连接所有居民区，同时支持居民之间的机会再分配，特别关注妇女、女孩、儿童和其他弱势群体；

(g) 安全的公共交通，减少不安全和恐惧，特别是对妇女和女孩而言；

(h) 交通规划，这是应对犯罪风险和道路安全的关键工具；

(i) 为儿童和青年提供安全的空间，包括游戏空间，并利用其社会资本，特别是在体育、艺术、文化和技术的使用方面；

(j) 参与性规划和利用地理信息系统，这是确定城市热点和不安全空间的关键工具。

(b) 包容性城市立法，考虑到以下方面：

(a) 一种愿景，旨在以《联合国宪章》的宗旨和原则为指导，包括在充分尊重国际法的情况下，建立城市和人类住区，使各国人民都能享有平等的权利和机会，并享有基本自由；有些国家和地方政府已将这种愿景奉行为“城市权”；

(b) 因地制宜地界定被认为与城市安全和保障有关的行动范围，包括在刑事司法机构和具有城市安全和保障相关作用的其他机构之间进行协调的要求；

(c) 明确各级政府在实现城市安全和保障方面的作用和职能；

(d) 将安全和保障伙伴关系的地方治理制度化，让所有人，包括妇女和男子，以及属于弱势文化和族裔群体、少数群体和其他社会和经济上较弱群体的人参与共同为所有人提供安全，其途径包括适当形式的民众参与、公民参与决策，以及填补社区领导职位；

(e) 因地制宜、以时间为基础的街道管理，允许包容和多用途利用城市街道，例如开发“ciclovia”，即自行车道系统，并管理和支持城市街道边的小规模商贩（小贩），以创建安全而活跃的市场；

(f) 多用途使用公共设施，例如在周末将学校用作社区社会文化设施；

(g) 根据国际人权标准维持城市空间的治安和进行社会调解；

(h) 采取更明智的执法措施，确保法治和维护居民权利；

(i) 适当管制技术的使用（技术可能影响到隐私权，包括个人数据的获取、保留和补救），并尽可能提高算法的透明度；

(j) 在保护数据和酌情使用数字数据以保护个人自由方面的最佳做法，连同协议、通信和外联战略，包括关于披露、数据保留程序和公民获得补偿的权利的政策；

(k) 按政府级别和地理位置分列、对人均城市安全和保障投资进行报告的措施；

(l) 关于制定管理城市安全和保障相关信息的适当附属立法的规定；

(m) 需要对城市安全和保障相关的立法进行立法后审查或监测。

(c) 为城市安全和保障提供创新的城市筹资，同时考虑到：

- (a) 市政筹资，包括最大限度地增加自有来源的收入，以制定和执行政策和方案，使所有人在各处享有更多安全；
- (b) 参与性预算编制，特别是加强居民在提供服务和共同建设安全方面的作用；
- (c) 公私伙伴关系的良好做法，可利用私营部门的专门知识来改善服务的提供，促进更有效而高效地为安全和保障措施筹资；
- (d) 将预防犯罪与城市安全和保障办法结合起来，作为投资前能力建设的一种手段，并作为使社区为大规模基础设施融资做好准备的一种工具，特别是在高犯罪率和暴力居民区。社会城市化的概念就是一个很好的例子；
- (e) 为能力建设提供专项资金；
- (f) 定期对预防犯罪和暴力战略进行成本效益分析，为具有成本效益的安全和保障干预措施以及地方经济发展计划提供参考。

C. 办法

27. 在城市一级制定包容性城市安全和保障政策和战略时，地方政府应与国家和国家以下各级政府合作，努力考虑可持续发展目标 11 中的城市安全和保障具体目标与目标 1、3、4、5、8、10 和 16 下与安全有关的具体目标之间的联系。

28. 在城市一级制定包容性城市安全和保障政策和战略时，地方政府应与国家和国家以下各级政府合作，考虑采用以下办法：

(a) 以社区为基础的办法，确保社会所有行为体参与相关政策和战略的设计、执行和评价，特别注重边缘化和弱势群体，其途径包括：

(一) 从设计到执行城市预防犯罪及城市安全和保障战略，以妇女的经验和参与为重点，认识到对妇女而言更安全的城市就是对所有人都更安全的城市。应将妇女的参与和对其需求的考虑纳入所有的预防犯罪及城市安全和保障举措的主流；

(二) 将青年和儿童作为有待开发的资产和资源，而不是作为需要管理的问题来处理；采用社会资本（应对和适应）办法，而不是风险办法，强调儿童和青年需要并有权进入和使用安全公共空间，因为他们是评估和制定城市安全和保障建议的关键利益攸关方；加强他们对社会和公共问责进程的参与；

(三) 包括特别注重防止针对残疾人的暴力行为，并在城市的设计和和功能方面考虑到残疾人的需要；

(四) 重点关注土著人民和社区的需要，将其纳入城市安全和保障战略，因为土著人民和社区特别容易受到犯罪和伤害行为的侵害；

(五) 鼓励加强社会凝聚力，以解决针对难民、境内流离失所者和移民的仇外心理（这些人属于城市和人类住区中最贫穷的群体，生活在非常弱势的境况中），重建污名化的居民区，并集体努力应对人人获得适足住房的挑战；

(六) 考虑让一系列非国家行为者参与，承认他们之间在性别、身份、年龄和其他变量上存在差异，特别是在以下方面：

- 老年人；
 - 残疾人，包括与精神健康问题和吸毒成瘾作斗争的残疾人；
 - 土著人民、少数民族和其他历来遭受歧视的群体；
 - 难民、国内流离失所者和移民，特别是最贫穷者和处于最弱势状况者；
- (b) 私营部门和商业界伙伴关系办法；
- (c) 采取全市范围的办法，承认地域、居民区、城市和人类住区的多样性，采取有针对性的居民区干预措施，特别是解决城市地区的情况，因为在这些地区，涉及犯罪或受害的风险特别高；
- (d) 以权利为基础的办法，以包容性城市安全和保障政策与战略为特征，使社区成员有能力维护自己的权利，并追究未能落实这些权利的义务承担者的责任；
- (e) 一种循证办法，包含包容性城市安全和保障政策与战略，这些政策与战略以全面了解特定居民区的风险和优先事项为基础，并得到可靠数据和信息的支持；
- (f) 以系统为基础的办法，其中纳入了包容性城市安全和保障政策，包含多部门和多学科办法。

六、国际合作与伙伴关系

A. 技术援助

29. 在促进安全和保障领域技术合作的有效性方面，人居署作为可持续城市化和人类住区的协调中心，将与联合国其他实体和世界银行协作，支持地方政府，与国家及以下各级政府合作，根据各自的机构任务，执行本准则。在这方面，应特别注意研究和行动，以衡量在地方一级提供安全和保障的情况。

B. 建立网络

30. 2012年，人居署建立了全球更安全城市网络，作为一个平台，用以促进交流行之有效而有望成功的做法，确定可转让的要素，并向全世界的城市和人类住区提供此类知识。人居署作为联合国系统促进可持续城市化的协调实体，将继续发展其规范性知识，并在执行本准则方面向该网络提供能力建设和工具。

七、后续行动和审查

31. 准则的执行将需要一个有利的环境，以及范围广泛的执行手段。这包括在相互商定的条件下获得科学、技术、创新和加强知识共享，以及能力发展和调动财政资源，同时考虑到对发展中国家发展的承诺，并在全球、区域、国家、国家以下和地方各级利用一切现有的传统和创新性来源。包括根据平等、不歧视、问责制、尊重人权和团结的原则（特别是对最贫穷和最弱势者而言），加强各级政府、私营部门、民间社会、联合国系统和其他行为体之间的国际合作和伙伴关系。

32. 准则的执行将需要一个审查机制，以评估进展情况，并在必要时提出对准则的修正，以确保有效执行。

附件

术语汇编

办法	一种处理或应对犯罪和暴力的方法或技巧。
恐惧架构	我们的社会对恐惧高度关注、从而形成当代景观的方式，在住宅、安保系统、封闭式社区、半公共空间（购物中心、主题公园、赌场、办公中庭）、区划规定和网络空间的设计中显而易见。
自行车道	某些街道禁止汽车进入，供骑自行车的人和行人使用。
城市和人类住区	位于人为改变的景观中按地域划定位置的社区。其规模可从农村地区最小的村落或村庄，到中等大小的城镇，到大城市和大都市地区，再到由多个相连的城镇和被近郊地区环绕的城市组成的特大城市聚居区。
共同建设	一个进程，使各级政府（国家、国家以下各级和地方）和非国家行为者（包括民间社会机构、私营部门和社区）能以负责任的方式参与建设一个更安全的城市。
犯罪	构成违法并应受法律惩罚的行为或疏忽。
预防犯罪	旨在通过应对风险因素以及根本原因和驱动因素而遏制犯罪的战略和措施。
治理	在国家和公共行政框架内为改善其与公民的（纵向）关系而进行的调整、进程和决策。其根本目的是改善多个公共和私人行为体之间的横向关系，改进决策过程和管理，促进公共和集体的发展。其与公民福利密不可分，使妇女和男子能够享受城市公民身份的惠益。
地方安全和保障治理	这涉及采取综合应对措施，以实现一个安全的环境。因此，它是一种多层面的“产品”，而不仅仅是安全管理，“安全管理”这一说法常常适用于负责“安保”的具体市政部门。相反，它意味着采取更全面而战略性的办法来应对不安全的挑战，而且必须有多个行为者参与。
方法	一个广泛措施体系，从中可产生用于在某一学科范围内解释或解决问题的具体程序。
伙伴关系	不同利益攸关方的联合，这些利益攸关方在保持自主权的同时，同意共同努力实现共同目标。
保护因素	个人、家庭、社区或整个社会的条件或属性（即技能、长处、资源、支持和应对战略），使人能够更有效地应对压力事件，减轻或消除犯罪和暴力行为或成为其受害者的风险。
风险因素	个人、家庭、社区或整个社会中增加个人作出犯罪和暴力行为或成为其受害者的可能性的条件或变量。

社会凝聚力	在一个社会中使人们团结在一起的因素；在个人机会分配中促进相互信任和公平的积极外部效应的总和。
贫富混居	在某一特定居民区，以一系列价格和一系列保有权形式提供住房以适应不同收入的程度。
城市安全和保障	这一概念可有多种不同的理解，因语言、区域或国家而异。在拉丁美洲，通常称之为“公民安全”；在欧洲，通常称之为“城市保障”；在非洲，通常称之为“城市安全”；在亚洲，这一概念被纳入更宽泛的“人的安全”概念。但以上所有情况的共同之处是，它是以公民为中心的，不同于“国家安全”或“公共安全”，后者指的是国家的作用。在人居署的工作定义中，城市安全和保障被视为“一种公共产品，是风险因素和复原力因素之间动态相互作用的结果，保护行动和城市大背景的变化可以改善公平享受这种公共产品的情况。除了预防犯罪和暴力外，它还考虑到如何加强人身、社会和心理健全方面的个人权利和福祉，强调所有城市居民——不论其社会经济地位、性别、种族、族裔或宗教——均可在制定和执行有助于实现城市安全和保障的政策上发挥作用（特别是在各级规划和决策方面），从而能够充分参与城市必须提供的社会、经济和政治机会。” ² 人居署的定义是本准则中采用的城市安全和保障的含义。
暴力	对自己、他人或团体或社区蓄意威胁使用或实际使用武力或力量，造成或极有可能造成伤害、死亡、心理伤害、发育不良或剥夺权利。 ³

² 人居署，《我使我的城市更安全：我是城市改变者——工具包》（2015年）。可查阅：<https://unhabitat.org/safer-cities-city-changer-toolkit/>。

³ 见 www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/。