

H	III
人居三	
基多，2016年10月	
联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

3——更安全的城市

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)



更安全的城市——议题文件

关键词

包容性，社区与城市安全，有计划的城市化，犯罪预防，城市领导力和责任，管治，社会融合，社会凝聚力

主要概念

城市领导力

在国家战略和政策的框架内，各级政府均应发挥领导作用，制定有效且人道的犯罪预防和社区安全策略，同时针对其实施和审查确立并维持相应的制度体系。这里的“领导力”不但包含从中央到地方各级政府（即部级、区级、市级各部门）的“政府领导”，还包含在政府工作滞后、政府职权和资源受限时，城镇主要利益相关方——尤其是企业和社区组织——在推动城镇安全工作中所起到的带领作用。借助“城市”领导力来应对城市安全问题意味着以政府职责以及关键行业和社区行为人的可能性和能力为中心，深入考虑城市的治理结构，将其作为集体行为与合作行为的催化剂。

抗逆力

抗逆力主要关注个人、社会和企业如何在面对多重冲击和压力的同时为转型发展创造新的机遇。城市层面的抗逆力将城市区域作为必须适应各种挑战的复杂动态体系。要想削弱面对伤害的脆弱性，减小伤害发生的几率，降低犯罪所得，关键是要根据能够影响犯罪和暴力的因素来发展当地社会的抗逆力。

社会资本

社会资本是指社会网络、信任关系以及相关机构；个人和/或团体如何参与到社会网络之中以及这种参与行为如何为有助于社区凝聚且有助于加强团结和社会融合的个人或集体行为创造机会。

犯罪预防

预防犯罪需要制定相关策略和措施，通过对多种犯罪成因加以干预，力求降低犯罪发生的风险，降低犯罪行为对个人和社会的潜在危害，包括对犯罪的恐惧。

城市安全

除了解决犯罪和暴力预防问题，城市安全还包括个人权利的提升，其中涉及个人的人身安全、社会完整性以及心理健康。这样看来，城镇安全与犯罪预防其实是相辅相成的；因为经过观察，城市发展和地方治理的不足、社会排斥和地域排斥现象对犯罪和暴力的发生是有促进作用的。根据这一观点，城市安全采取全市参与型措施应对风险因素，尤其是城市中的不安全因素，打造发展更为持续、更具包容性和凝聚力且更为公正的城市。（Alberto Hurtado 大学，2008）

创新

技术是确保安全的一个关键性因素，为弱势群体发言开放了一个平台。利用社交媒体等先进

技术有助于推动犯罪预防和社区安全战略、政策和项目。

重要事实和数据

- 实证研究表明，犯罪环境的形成与城市群的规模无关，而是由于城市化的规划、设计以及管理不善所导致（Vanderschueren, 2004）。
- 城市空间的功能、布局以及结构会影响人们的安全保障等级。决定城市发展质量的城市空间布局、功能、管理（以及治理）等方面相关原则与实现城市空间安全以及空间使用者安全感的相关原则一致（Politecnico di Milano, 2006）。
- 公共空间的进出、使用以及实用性，包括整体公共交通安全，是确保社会融合以及打造更安全城市的关键所在。若干创新型城市犯罪预防和城市安全实务，尤其是在拉丁美洲国家，将“分配公共场所”作为平定犯罪团伙的手段，从而对枪支扩散进行控制，并降低居民区在抵制犯罪和暴力方面的脆弱性。
- 例如杀人等犯罪行为的城市性在中美洲地区、加勒比地区以及大部分非洲地区尤为显著。比如，根据记录，在中美洲国家，50,000 居民以上的居住区所出现的命案数量比例是失调的。（联合国毒品和犯罪问题办公室, 2014）研究表明，发展中国家和转型国家的城市居民中，有大部分在过去五年中都曾经是罪案受害者，在拉丁美洲、加勒比地区以及非洲部分地区受害率高达 70%（联合国人居署, 2007）。
- 根据世界各个地区的情况来看，无论是有组织的罪案还是帮派相关的罪案或者街头犯罪，卷入罪案中的人以年轻人和男性居多。从全球范围来看，70%的受害人均为男性，其中大部分为 15-25 岁的年轻男性群体，相应的行凶者也一样。¹
- 联合国妇女署的安全城市全球计划相关调查结果表明，性骚扰以及发生在公共场所的其他形式的性暴力对于世界各地的妇女和女孩来说屡见不鲜——无论是城市还是乡村地区，发达国家还是发展中国家都一样。
- 世界各地的暴力杀害行为涉及枪械的使用。枪支每年都会造成接近 200,000 人死亡。这类武装暴力大部分发生在城市背景下；据报道，三分之二以上的武装暴力行为受害者居住于并无武装冲突的国家。²
- 研究指出，不平等（联合国人居署, 2015）、缺乏制度和社会管制以及社会排斥（非贫穷³）等因素是造成城市地区犯罪和暴力的根本原因。
- 目前，世界各国已经意识到与社区组织、非政府组织、行业部门以及普通公民之间进行合作对于提升安保水平（包括地方层面）的重要性。⁴ 同样，不少国家还已经启动了参与型城市规划进程，目的在于让所有市民参与到改善全市公共开放空间和街道的安全性之中。
- 地方政府和国家政府行动的协调合作对于有效犯罪预防和社区安全来说至关重要，其中

¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室（2011）《全球凶杀问题研究报告》，p.11。

² 持械暴力-全球重担，2015，联合国裁军事务办公室 不定期论文 25，禁枪区——预防和减少持械暴力的手段 2013

³ 在内罗毕（2001）、达累斯萨拉姆（2000）以及约翰内斯堡（1997）所进行的犯罪受害者调查的结果刚好相反，犯罪对于城市贫民的影响最大。

⁴ 可参见，第 13 届联合国犯罪预防和刑事司法委员会，议程报告草案，第 6 项“鼓励公众参与加强犯罪预防和刑事司法的国家举措”（A/CONF.222/L.2/Add.5）

包括应对跨国有组织犯罪与地方犯罪、暴力和不安全因素之间的勾结。

- 次国家级别犯罪和暴力的分解研究数据有助于明确促进采取干预手段的属性，找出能让各种计划和援助得以充分有效实施的目标。事实上，地区层面犯罪和暴力预防的一些成功事例通常归功于地方政府主导型政策。⁵

议题汇总

认识

- 包容、安全且韧性的城市和社会是可持续发展的基石和主要指标，关于这一点的全球认可度（包含在推进 2015 年后发展议程的背景下）日趋提高。⁶世界上特困人口中，大多数居住在犯罪率和暴力事件发生率较高的城市，且主要是土地保有权不安全、社会保障网络薄弱以及易遭受人为和自然灾害的地区——共超过 15 亿人（国际发展研究中心，2012）。聚焦“提高城市安全”的人类住区全球报告给出了第一份全球城市安全情况概述，并明确了通过多角度方式实现城市安全的必要性。自此以后，陆续形成了若干关注城市犯罪和暴力的报告。自 2011 年起，派遣至联合国人居署以及联合国毒品和犯罪问题办公室管理机构的成员国家呼吁制定联合国更安全城市指导方针，根据当前城市犯罪预防领域的“合作与技术支持指南”将预防犯罪、构建城市安全以及促进社会凝聚作为首要任务整合至可持续城市规划、管理以及治理政策中。
- 良好的城市规划是经济增长和繁荣的动力，不仅能够提供便利的服务，还包含一些能够形成社会资本和新城市特点的组织机构，借以提高社会融合和凝聚力，有利于城市犯罪和暴力的预防。不过，对于发展中国家的很多城市来说，城市化规划不合理已经导致城市中收入不平等现象。这些不平等通过日益增长的社会不满情绪、民主制度和规章中的不信任、社会动荡、冲突、犯罪和暴力等形式表现出来。在城市建设中，这类不平等的现象非常明显，具体就体现在各种形式的城镇隔离，加大了市民之间的实质和象征性差距，在有些情况下就会逐步导致安全保障私有化、封闭式社区以及少数体集聚区。城市横向和离心扩张模式明确显示出社会和经济排斥模式，需要通过有力的政治政策进行恢复，重新调整以社会凝聚力、安全和可持续性为中心的社会发展秩序。
- 全市范围规划良好的社区化综合城市犯罪预防和安全策略不仅能够预防犯罪和受害，还可以促进城市可持续发展。另一方面，城市可持续性只能够通过有效的城市安全保障措施实现并维持（Vanderschueren, 2004）。犯罪预防和城市安全措施，包括地区层面相关措施，采取了若干方式，其中包括通过社会、经济、健康和教育措施提高人们的幸福感；通过城市规划设计对能够影响冒犯行为的邻里关系状态加以改善；减少犯罪机会、增加被逮捕的风险；并且协助犯罪者重返社会防止再犯。⁷城市安全措施涉及两个方面：树立邻里关系充当认同感、归属感的容纳空间和承载之处的价值观以及个人、家庭、学校以及团体的社会化；以及整个城市应对当地政府管辖下整个区域中犯罪、暴力和不安全

⁵ （参见美洲开发银行（IDB）2012, ICPC 2001）

⁶ 这在可持续发展开放式工作组的成果文件中得以体现，拟定目标为“使城市和人类居住区更为包容、安全，韧性且可持续”同时也树立了“推动建设和平、包容社会，以促进可持续发展，伸张正义，并在各个层面上建立有效、负责且包容的体制机构”这一目标

⁷ 2002 年联合国犯罪预防指南强调各级政府在推动可持续有计划的综合性犯罪预防政策方面的作用，并概述了主要方式：通过社会发展预防犯罪；基于社区和地方的犯罪预防；情境犯罪预防；以及重返社会项目。确立了八个基本原则——政府领导力，社会-经济发展和融合，合作，可持续性/责任性，知识基础，人权/法制文化，相关性和差异化。此外，联合国经济及社会理事会 1995 年城市犯罪预防领域合作和技术协助指南概述了综合型犯罪预防措施计划：1) 确定犯罪问题的性质和类型；2) 考虑一系列行为人为人；3) 考虑教育、就业、住房、卫生、吸毒与酗酒以及社会服务的获取等因素；4) 在各个层面采取措施，包括初期预防、预防再犯以及受害者保护等。

因素的方式。在这种系统化的观点下，城市可对社会融合进行规划，将弱势区域与机遇和资源丰富的区域联合，在城市内实现区域性凝聚。

- 尽管社会经济发展与暴力之间的管理较为复杂，有效证据表明，致命暴力事件通常与不平等、社会边缘化、法治薄弱以及不公正等因素脱不了干系。为打破暴力和欠发达之间的恶性循环，需要更好的了解起作用的推动因素。因此，城市安全和犯罪预防策略、政策以及项目应以导致特定领域犯罪和受害根本原因相关的宽泛多学科知识为基础，同时应以解决这些问题的行之有效的方法为基础。在地方政府层面收集并使用相关犯罪和暴力信息的方法正逐步演进，目前也存在一些有助于制定有效犯罪和暴力预防策略的指南和工具，促进优良社会品德的产生和社会变迁。（ICPC, 2014）犯罪测量对于警方记录的依赖性降低，受害经历（GCOCP, 2014）的人口抽样调查以及当地安全审核为犯罪测量提供了支持，这有利于提升公众对于制定当地安全和犯罪预防政策和措施的参与度。此外，可考虑采用相关技术推进协同规划与安全治理，以收集有用信息，制定综合城市安保计划。
- 除了犯罪、暴力和危险的发生率外，还需关注安全感以及对于犯罪、暴力和危险的恐惧感。当人们感觉受到威胁时，他们会改变自身的行为方式，从而改变与城市之间互动的方式。尤其对于较易成为某些特定类型犯罪（例如强奸和性骚扰）受害人的女性来说更是如此。女性还非常容易遭受暴力抢劫。因此，从全球范围来看，在大城市中，女性的安全感要低于男性；城市越大，女性与男性安全感之间的差距越大。此外，某一地点的安全性也会影响当地经济发展和市场前景。

政策

- 未明确多层次协调治理方法的安全和犯罪预防策略与政策所采取的措施以及达到的效果都是难以持续和长久的。为确保犯罪预防和城市安全举措在地方层面的可持续性，城市犯罪预防/安全策略需在国家城市政策框架内制定，与国家犯罪预防政策互补⁸。这就需要各个级别的政府在制定有效且人道的犯罪预防和城市安全策略以及建立并维持策略实施和审查相应的制度框架方面发挥领导作用。考虑到犯罪成因的广泛性以及解决犯罪问题所需的能力和职责，合作/伙伴关系应为实现有效犯罪预防和城市安全的主要部分。其中包括跨部门合作以及官方机构之间的合作，社区组织之间的合作，非政府机构之间的合作，以及行业部门和普通市民之间的合作。此外，在所有相关社会和经济政策以及项目中均应综合考虑安全问题，包括与住房和城市规划、就业、教育、健康、贫困、社会边缘化和排斥相关的政策和项目。应重点关注存在隐患的社区、家庭以及青少年。
- 正如主要行业领导者所推崇的那样，“城市领导力”在城市安全性中所扮演角色重要性越来越高：从世界范围来看，企业领导组织（BLO）以及越来越多的政府-企业联盟在战略性城市规划和主要城市发展举措中所扮演的角色越来越重要。联合国所引导的整体安全共建工作应利用这一趋势，并考虑适当关注安全、技术、服务和基础设施供应商等非政府影响。
- 考虑到在城市环境下被卷入犯罪行为中人群大部分为年轻人和男性，因此关键在于制定有力政策，聚焦年轻人在当地政府安全干预中的角色，尤其要关注对于生活在弱势群体中的年轻人进行教育、领导力和技能培训以及社会资本累积，让他们尽可能不会选择涉入毒品和黑帮活动；同时引入积极的转换能量，关注青少年的学习能力，使其成为

⁸ 坦桑尼亚、肯尼亚和南非是根据更安全城市指南制定这类国家城市政策框架的例证。

转变的催化剂。同时，补充性国家安全策略需考虑群体的社会和经济现实，对于大多数人在不正规的环境中生活和工作且不关注贫困犯罪问题的国家来说尤为如此。



图 2: 典型更安全城市市政政策方案⁹:

资料来源: 联合国人居署更安全城市工具包, 2005

参与

- 安全作为公益事业的关注度越来越高，这就要求提升传统和非传统行业在安全和城市发展方面的协同合作程度。采取具有广泛群众基础的途径，构建城市安全共识，确立地方联盟和合作伙伴关系，扎根于整体安全共建。地方当局可在推动建立此类合作伙伴关系方面发挥重要作用，中央政府则提供资源，实现环境和必要政策框架（联合国人居署 2007）。在开始所有安全城市方案时，当地利益相关方筹划非常关键。同时，政府仍在为市民提供保障方面承担主要责任；安保策略的有效实施，尤其是在地方层面上，可受益于与私营部门以及民间团体之间的密切合作。不过，这不但要求公私部门的利益相协调、公共部门的参与，还需要采用一系列方针和机制，确保此类合作伙伴关系的可行性和有效性。
- 很多城市，尤其是在犯罪率较高的城市已经成功将城市犯罪、暴力以及不安全因素转变为市民参与市政管理的一个新契机。作为一个关键因素，成功的经历表明良好的治理和安全的城市二者是相辅相成的：若居民不再有恐惧感，且市民和居民区的安全感都得以改善，那么居民、群体之间及其与公共机构之间的互动可能性也得以提升。城市安全的

⁹ 与 2002 年联合国犯罪预防指南一致，涉及以下方式：社会发展，包括通过社会和经济发展项目（卫生、教育、住房、城市规划）推动保护性因素，纠正边缘化和排斥现象，推行积极的冲突解决方案；情境犯罪预防，包括环境设计，监督，目标强化；切断与地方犯罪的联系，预防有组织犯罪（减少合法市场中的犯罪分子，防止滥用投标，保护边缘化/弱勢群体

有效做法已经开创了共同制定城市解决方案的参与性机会——特别关注处于危险中的年轻人、禁枪区以及公共场所和存在帮派倾向的城市区域的性别暴力问题¹⁰。

- 同样的，当前跨国网络的潜在好处也通过大量城市网络和“城市外交”活动得以体现：不同地理背景下志同道合的城市群之间的联系日益密切，市区之间长期传统的国家协作也日趋增多，这一网络化治理在应对城市安全挑战方面具备重大优势，超出了地区限制，克服了国家议程落后以及资源受限等方面的问题。借助城市外交实现城市安全意味着在全球化的背景下利用城市“网络力量”。

运作

- 在过去二十年中，针对“更安全城市”技术合作的出资已经得以增长，可满足日趋增加的权利分散化安全政策需求以及地方政府在协调安全和犯罪预防政策方面作用和能力的提升。尽管如此，虽然自人居二以来的二十年间已经取得了长足进展，与针对犯罪、暴力的其他司法措施相比，在城市中，国家政府针对市政主导的犯罪预防政策所投入的关注和资源还非常不够。
- 新的交流技术，例如社会媒介等，可为政府执行者提供有效工具，以提高犯罪预防政策和策略的有效性，包括使公众参与犯罪预防等方式，尤其是通过法律实施来促进信息共享并提升犯罪和暴力相关意识。

关键推动因素

- 市民授权和参与：来自社区和其他利益相关方包括私营部门的真正参与对于制定和实施有效且综合的政策和法规从而改善城市安全和保证来说至关重要。针对犯罪预防和社区安全进行有理有据的规划并采取参与性方式对于整体安全共建来说是非常重要的。城市犯罪预防和安全政策以及项目只有在咨询了群体且干预方式有根有据且根据具体需求以及主要群体的受威胁程度确定的情况下，才是有效的。青年人和女性是实现城市安全和保障的关键。
- 多层面和多部门管理：应对各种各样的犯罪和暴力根本成因需要国家和地方级管理机构之间的协作以及各个管理部门之间的协作，包括教育、住房和城市规划、经济发展、司法等。同时，将重点利益相关方团结在以城市为核心和目的的领导力议程周围应对城市挑战，在政府（地方和国家级）和私营部门（社区和企业）之间按照城市合伙关系更新情况联动。城市领导者，例如市长及其同事在领导城市安全建设方面肩负主要责任，可起到多个层面工作催化剂的作用。
- 针对社会融合的城市规划和设计：将涵盖不同性别和年龄的充足公共场所（包括街道）作为人们见面的场所，作为社会互动和交流的场所，作为经济活力的象征，尤其针对城市贫民和公民意识构建以及社会和区域凝聚以及整体安全共建的框架构建，通过上述方式改善城市设计。
- 通过创新型资助项目进行贫民区改造，构建安全城市：开展积极主动的社会和文化投资，将社会城市化方案作为犯罪预防形式和创造性资助方法，解决犯罪行为对于城市贫民的影响，将城市复兴和规划以及社会和经济举措相结合，减少不平等现象。

¹⁰ 纽约是经常被引用的例子。在纽约有一些臭名昭著的犯罪社区——例如哈莱姆区——在二十世纪九十年代被转变为安全场所同时经济发展势头喜人。类似地，在德班市，更安全的德班沃里克枢纽站经过改造，在综合地区发展框架中将低收入女性职业整合到城市市场重建中，将一个犯罪高发区转变为一个对于女性和少女都非常安全的地区。

- 法治和人权： 在实现良好治理方面，对于法治的信赖和一个有力的环境对于鼓励长期投资来说极为重要。依据国际人权标准以及法律和管理体系的集体实施能力，推行健全的法律法规，可塑造“安全、包容且互联的公共场所”文化和友好氛围，同时提高“全民城市生活权”，从而联合弱势群体例如穷人、移居者、女性和儿童以及残疾人等共同参与整体安全共建。确立明确合法的运作框架，调整公私合作以及民间团体的参与，并从整体上使安全政策涵盖面更广且做好准备应对更多的挑战和威胁。

平台与项目

- 全球更安全城市网络(GNSC)/联合国人居署更安全城市项目 www.unhabitat.org/safercities
- 更安全且包容城市方案——国际发展研究中心（IDRC）
http://www.idrc.ca/EN/Programs/Social_and_Economic_Policy/saic/Pages/default.aspx
- 世界银行城市犯罪预防在线学习工具
<http://einstitute.worldbank.org/ei/course/urban-crime-and-violence-prevention>
- 联合国妇女署全球安全城市方案
<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces>
- 国际计划——少女创建更安全城市
<https://plan-international.org/girls/pdfs/adolescent-girls-safer-cities.pdf>

现有技术工具

- 联合国裁军事务办公室（UNODA）城市无枪区建设指南
- 联合国人居署更安全城市工具包；地方犯罪预防区域手册；青少年犯罪和社区隐患；贫民区改造，构建城市安全，以及对于女性来说更安全城市
- 联合国毒品和犯罪问题办公室/联合国人居署犯罪预防评估工具和城市空间治安管理手册
- 联合国毒品和犯罪问题办公室受害调查培训手册；城市空间治安管理
- 联合国毒品和犯罪问题办公室刑事司法评估工具包
- 联合国毒品和犯罪问题办公室犯罪预防指南——有效实施
- 联合国毒品和犯罪问题办公室/联合国欧洲经济委员会，经合组织关于预防和减少城市地区持械暴力、减少持械暴力青少年参与问题准则说明的手册
- 联合国妇女署安全城市工具包
- 世界银行城市犯罪预防在线学习工具
- 美洲开发银行市民安全手册
- 联合国开发计划署社区安全和社会融合指南

- 用于协助创建公私合作模式以保护弱势目标的手册——联合国区域间犯罪和司法研究所 (UNICRI) , 2010
- IPO 安全规划模式- 联合国区域间犯罪和司法研究所, 2007

参考文献

加拿大外交和国际贸易部 (DFAIT) , (2006), 城市世纪的人类安全

Dowdney, L. (2004), 不战不和: 有组织持械暴力中青少年的国际对比, 里约热内卢

GCOCP, (2014), 犯罪预防的国际视角 6, p.25

ICPC, (2014), 犯罪预防和社会安全第四次国际报告, 趋势与前景, 蒙特利尔: 国际犯罪预防中心

国际开发研究中心 (IDRC) , (2012), 城市困境研究

Politecnico di Milano, (2006), 城市设计和犯罪预防管理规划手册

Rodgers, D. (2003).为它而逝: 尼加拉瓜城市中的帮派、暴力和社会变革, 危机国家项目工作文件

1. 小型武器调查报告 (2007)

小型武器调查报告 (2015) 持械暴力-全球重担

联合国人居署 (2007) 全球人类住区报告

联合国人居署 (2015) 构建更公正城市: 拉丁美洲社会融合相关公共政策

Alberto Hurtado 大学 (2008) 拉丁美洲圣地亚哥城市犯罪和暴力预防手册

联合国毒品和犯罪问题办公室 (2013) 2015 年后发展议程中的安全和公正问题研究

联合国毒品和犯罪问题办公室 (2014) 全球凶杀问题研究报告

Vanderschueren, F. (2004).城市犯罪预防.内罗毕: 联合国人居署

世界卫生组织. (1996 (4)).世界卫生组织全球暴力和卫生研究报告

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国人居署牵头，在世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国区域间犯罪和司法研究所、联合国妇女署、联合国裁军事务办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国大学以及世界银行的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。