



**联合国人类住区规划署执行局**

**2020 年第一次会议**

2020 年 3 月 31 日至 4 月 2 日，内罗毕

临时议程\*项目 6

**人居大会第一届会议所通过决议和  
决定的执行情况**

**联合国全系统更安全城市和人类住区准则审查进程的  
执行工作：概念说明\*\***

**一、背景**

1. 现在人们普遍认为，安全是实现可持续城市发展的先决条件。没有安全就没有可持续城市发展；反之亦然，没有可持续城市发展，就没有安全可言。而且，与通常的看法相反，我们现在知道，城市犯罪和暴力对城市穷人的影响最大。我们现在也意识到，城市犯罪和暴力不仅仅是大城市区的问题。在全球范围内，44%的小城市居民面临普遍的暴力现象，因此，次级城市也成为未来工作的重点。尽管如此，与普遍看法相反，大多数城市所发生的高犯罪和暴力并不局限于冲突和危机地区；事实上，绝大多数致命暴力发生在非冲突城市中看似和平的地区。

2. 根据载于 HSP/HA.1/Res.2 号文件的人居大会关于“联合国全系统更安全城市和人类住区准则”的第 1/2 号决议，会员国指示执行主任向执行局提交一份概念说明（包括财务成本计算），阐述如何在执行准则审查进程的同时使会员国能够分享经验和最佳做法。

3. 在此过程中，本概念说明旨在提供参考，便于执行局今后通过一项关于联合国全系统更安全城市和人类住区准则审查进程机制的职权范围的决定，包括就各国实施准则的经验和做法开展国别审查并作报告。它吸取了“加强城市安全方案”25 年工作的实践经验教训，也考虑到将安全作为跨领域主题的人居署 2020-2023 年战略计划的执行工作。它还考虑到人居署的必要能力需求，从而作为联合国系统可持续城市化的协调中心，有效推动联合国全系统会员国参与的进程。

\* HSP/EB.2020/1。

\*\* 本文件印发时未经正式编辑。

4. 人居署的“加强城市安全方案”非常高瞻远瞩，25年前就已经预见到了目前迫切需要解决城市安全和安保问题的新共识。该方案在世界24个国家的77个城市地区实施了方案规划，支持地方当局通过全市预防犯罪和加强安全的战略和行动计划。这个方案还提供了大量证据，证明市政府在解决所有人的城市安全和安保方面的核心作用，以及政府与其他利益攸关方之间伙伴关系的重要性。“加强城市安全方案”突出了一种系统性、参与性的做法，其中最关键的是开展分析、制定以证据为基础的战略以及加强机构，这些要素在联合国全系统更安全城市和人类住区准则中更是显而易见。该方案还在其国际合作伙伴网络内促进了关于预防城市犯罪的广泛区域和国际辩论，自2012年以来主要是在“全球更安全城市网络”中进行，另外还有越来越多关于城市安全的区域和国家论坛不断涌现；越来越多联合国机构和国际组织也正在进行城市安全方面的方案规划。

5. 联合国全系统更安全城市和人类住区准则的通过是联合国全系统可持续城市化战略的第一项成果。它提供了一个独特的机会，以确保综合整理城市安全办法，通过借鉴世界各地的做法，为《2030年议程》和《新城市议程》中的城市安全创新提供信息。在这方面，会员国建立专家同行审议机制/进程可提供一个关键平台，凭借人居署“加强城市安全方案”的专门知识、长期运作和投资，充分利用当前以城市安全和安保为重点的全球政策，并作为一种吸引更多广泛和更多样化的供资组合的手段，以便在各国实施地方政府安全干预措施。

## 二、理由说明

6. 联合国全系统更安全城市和人类住区准则强调需要建立一个审查机制和进程，以评估进展情况，同时便于会员国分享经验和最佳做法，并协助会员国执行准则。此外，要确保该准则是一份动态文件，反映各国正在实施的“更安全城市和人类住区”办法的最新情况，并在必要时对准则提出修订建议，以确保准则始终切合实际、可有效实施。

7. 审查进程是为了加强有效开展联合国系统工作的一项工具。这样做的目的是让有意愿的会员国以定期、无约束力、连贯一致的方式参与进来，以期促进准则在各地的有效实施，加强城市和人类住区的安全。建议审查周期是在从某一届人居大会到四年后下一届人居大会的期间内。会员国将就为实施准则而采取的措施和遇到的困难交换意见。通过这一进程，会员国还将确定和证实技术援助的具体需求，并为实现此类援助提供协助和便利。此外，审查进程将进一步促进和协助国际合作，向执行局提供会员国在实施和使用准则方面的成功案例、良好做法和挑战等信息，同时促进和协助在实施准则过程中获得的信息、做法和经验的交流。

8. 根据其他联合国机构促进会员国参与的类似进程的经验，这种性质的审查进程往往是透明、高效、非侵入性、包容和公正的；具有非对抗性和非惩罚性，没有任何形式的排名；提供分享良好做法和挑战的机会；是技术性的，可促进建设性协作；对现有的国际和区域审查机制构成补充。

9. 自1996年以来，人居署“加强城市安全方案”一直是指导会员国和地方政府实施全市预防犯罪和加强城市安全政策的体制框架，并向会员国和地方政府提供技术支持和咨询。这种参与的基本做法是，由会员国向人居署提出技术援助请求，然后根据人居署开发的规范工具，按请求为项目开发和实施调动预算外资源。此外，联合国系统内外其他执行伙伴为城市和地方政府提供安全城

市技术支持的网络不断发展，促成了“全球更安全城市网络”的诞生，这是一个加强非国家行为体与国家行为体就城市犯罪和暴力预防的系统化经验进行结构性对话的机制，这在很大程度上促进了联合国全系统更安全城市和人类住区准则的起草。由此也带来了联合方案编制和联合项目干预，实现了通过伙伴关系调动资源用于地方实施。

10. 这将是人居署首次通过理事机构让会员国正式参与这种政府间性质的技术专家审查进程，以支持正在进行的规范和业务活动。它释放了理事机构加强对人居署工作的参与所带来的价值，将推动提高理事机构在探讨准则执行工作中的概念构建能力。它还有可能为地方的准则执行工作加大调动国家资源的力度，为实现《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》的进一步行动铺平道路。

11. 人居署将力求动员至少 10 至 15 个先锋国家参与和开展这项审查，最好以同行审议和政府间进程的形式进行，并让选定先锋国家中的人居署执行伙伴网络和其他联合国机构参与，同时考虑到联合国共同国家评估和人居署 2020-2023 年战略计划。这一同行审议的重点将是在选定的一组国家中就执行联合国全系统更安全城市和人类住区准则方面正在制定的政策和做法进行国内审查。

12. 这一审查进程将确保加强城市安全的干预措施从实践中吸取经验教训，以促进实现人居署 2020-2023 年战略计划中确定的下列目标：（一）减少空间不平等；（二）增进繁荣，改善所有人的可持续生活质量；（三）可持续城市发展和改善城市环境；（四）加强城市一体化和韧性。该倡议将直接促进落实关于性别平等的可持续发展目标 5、关于和平、正义和治理的可持续发展目标 16、关于伙伴关系的可持续发展目标 17，以及关于可持续城市 and 社区的可持续发展目标 11，特别是具体目标 11.7.2。它将有助于会员国借鉴世界各地城市和人类住区产生的可取做法，以整体和全面的方式逐步实现城市安全。

### 三、 目标

13. 这一审查进程旨在协助会员国执行联合国全系统更安全城市和人类住区准则。

14. 在这方面，审查进程除其他外应：

- (a) 促进实现准则第 2 条和第 3 条规定的愿景和概念框架；
- (b) 向执行局提供信息，介绍会员国为实施准则而采取的措施和遇到的困难；
- (c) 帮助会员国确定和证实技术援助的具体需求，为技术援助提供协助和便利；
- (d) 促进和推动国际合作，从而共同预防城市犯罪、暴力和不安全，并加强所有人的城市安全和安保；
- (e) 向执行局提供信息，介绍会员国在执行和使用准则方面取得的成功、良好做法和面临的挑战；
- (f) 促进和推动执行准则过程中获得的信息、做法和经验的交流。

### 四、 成果、倡议和结果

15. 在联合国其他机构以及国家和非国家行为体的共同努力下，这一审查进程预计将取得以下成果：

(a) 成果 1: 地方当局和政府根据联合国更安全城市全球标准提供的指导, 实施城市安全和安保政策和方案, 采取全面、综合和基于空间的办法, 将人权和法治文化纳入主流, 加大对不同性别、年龄和文化特性的包容, 共同为所有人提供安全保障, 不让任何一个人掉队。

(b) 成果 2: 在国家和地方一级创造有利的体制环境, 以落实可持续和切合实际的更安全城市政策、战略、计划、投资模式、法律和金融框架以及包容性安全治理机制, 从而使所有居民都有权参与其中。

(c) 成果 3: 在国家、区域和全球各级建立和运营战略网络, 建立多方利益攸关方伙伴关系和社区行动, 以展现包容和可持续的城市安全和安保, 特别是对贫困城市地区和其他人类住区中最脆弱的社区而言。

16. 成果 1 将通过以下等各种举措实现:

(a) 对全球专门知识和经验进行摸底调查, 从而建立一个关于更安全城市和人类住区的虚拟在线知识库;

(b) 制定城市安全指标汇总表, 以确定和评估城市安全和安保风险及韧性, 以及它们在城市犯罪和暴力中的相关催化因素或原因;

(c) 为全球“加强城市安全方案”提供有效的东道国支持和全球资源调动;

(d) 开发工具, 从而通过“加强城市安全方案”, 在与城市安全和安保有关的领域为全球、国家和地方各级的能力建设提供实质性支持;

(e) 加强“全球更安全城市网络”的同业交流群功能;

17. 成果 2 将通过以下等各种举措实现:

(a) 支持城市安全行为体进行能力建设, 以制定推动准则执行的政策、计划和项目, 促进城市安全的整体和综合办法和伙伴关系模式, 并指导制定综合预防犯罪和暴力措施的地区性办法;

(b) 制定适当的机构后续机制, 包括监测和评价机制, 以跟踪城市一级与安全有关的可持续发展目标和《新城市议程》的实现情况;

18. 成果 3 将通过以下等各种举措实现:

(a) 支持地方政府和主要利益攸关方实施城市安全参与性进程和计划, 以及包容性商业模式、上游流程和成本效益分析(包括质量保证)的战略制定;

(b) 向主要行为体提供关于城市安全包容性政策、立法和方法的有针对性的技术咨询和能力建设, 重点关注地方政府、私营部门和社区组织, 目标是根据各国法律框架在全国范围内推广地方和城市范围的举措;

(c) 支持短期、中期、长期城市安全项目的确定和实施, 以及城市安全行动体的创建/能力建设。

(d) 将制定一个成果框架, 以跟踪实施联合国全系统更安全城市和人类住区准则的影响, 包括:

(e) 到 2030 年, 城市暴力事件减半。在这方面, 可持续发展具体目标 16.1 设定了到 2030 年大幅减少一切形式的暴力和相关死亡的全球目标;

(f) 促进为妇女、儿童和青年、老年人、残疾人以及绝对或相对贫困人口等目标群体提供额外惠益的具体指标;

(g) 到 2030 年，有 100 个城市通过社区安全指标衡量证实城市犯罪和暴力行为减少，这些指标由警方记录、犯罪调查等方面提供，同时结合在规划、设计和服务提供方面的社区脆弱性特征；

(h) 到 2030 年，预计将有 25 个先锋国家在更安全城市政策和方案干预方面取得可衡量的能力或业绩改善，将影响约 1 亿人口。

## 五、人居署的比较优势

19. 人居署试图改变公众舆论中仍然仅将安全视为一个治安维持和刑事司法问题的说法，希望通过多方合作的办法，将安全变成全世界城市转型进程的一个关键问题。人居署打造更安全城市的办法是独一无二的，因为：

(a) 它在社会包容和融合方面有着坚实的基础。

(b) 整个城市参与式规划所引导的城市安全办法，服务于城市所有居民的安全需求，而不仅仅是城市犯罪热点地区，不只针对各种形式的犯罪和暴力。

## 六、先锋国家

20. 在过去的 25 年里，通过直接或间接的技术援助，世界各个区域都有若干国家（包括发达国家和发展中国家）开始实施“更安全城市”办法。然而改进的空间仍然存在，特别是在监测和衡量安全干预措施的影响方面。各国将需要应对各种环境下在能力和工具方面的实际缺失。

21. 先锋国家和城市的选择将基于自愿参与和资源贡献，以实施联合国全系统更安全城市和人类住区准则，并成为同业交流群或同行群体的一部分。它还将考虑到联合国共同国家评估框架，该框架将确定哪些国家将安全作为技术合作的优先关键问题。

22. 初步确定对准则具有战略意义并在采取相关的城市安全干预措施的国家包括：南非、墨西哥、加拿大、哥伦比亚、肯尼亚、坦桑尼亚、乌干达、马拉维、塞内加尔、布基纳法索、马里、法国、英国、西班牙、德国、荷兰、瑞典、挪威、丹麦、奥地利、澳大利亚、马来西亚、印度、菲律宾、巴布亚新几内亚、塞尔维亚、韩国、黎巴嫩、伊拉克、科特迪瓦、阿根廷、巴西、智利、萨尔瓦多、越南、埃及、美国、意大利、瑞士、卢旺达、摩洛哥、突尼斯、刚果民主共和国、布隆迪、喀麦隆、尼日利亚、佛得角、马达加斯加。

## 七、伙伴关系

23. “更安全城市伙伴关系”发挥了凝聚作用，目前在世界各地的势头不断增强。在 1996 年，人居署“加强城市安全方案”是支持城市制定全市预防犯罪和暴力政策和方案的唯一国际行为体；而今天，我们拥有众多支持城市的利益攸关方，包括国际发展伙伴、地方政府网络、民间社会组织、学术界、城市专业人士、融资伙伴和私营部门。

24. 审查进程将致力于巩固“全球更安全城市网络”，以促进知识交流和学习，并通过伙伴关系利用资源。这也将有助于在联合国国家工作队和区域协调机制内协调城市安全干预措施。

## 八、 报告机制和成功指标

25. 衡量成功的指标如下：
- (a) 正在共享的联合工具数量；
  - (b) 正在试用的联合工具数量；
  - (c) 加强城市安全先锋国家以及指定联络中心的数量；
  - (d) 为实施加强城市安全问题而分配的资金数额；
  - (e) 提高执行局内部乃至会员国对加强城市安全问题的认识和理解；
  - (f) 加入“全球更安全城市网络”及其组成机构以支持同行审议进程的实质性合作伙伴数量。

## 九、 所需预算和人员编制

26. 考虑到全球一级审查进程的范围和国家执行工作，估计 10 年所需预算为 5 000 万美元，分为全球执行（10 年 2 500 万美元）和地方执行（2 500 万美元）。\*将在磋商过程中加以完善和细化。

## 十、 维也纳 2020 年圆桌会议——更安全城市 2.0：迈向联合国机构联合规划和行动

27. 为努力执行联合国全系统更安全城市和人类住区准则，奥地利政府自愿主办一次圆桌讨论会，以推动全球决策者就城市安全联合方案拟订问题进行对话。会员国代表以及民间社会、学术界和私营部门将应邀讨论关键问题，从而制定一个加强城市安全的全球方案，以实现审查进程并支持准则的实施。

## 十一、 今后的步骤——2020 年路线图

28. 2020 年第一季度：
- (a) 进行在线调查，评估会员国对加强城市安全办法的实施情况；
  - (b) “全球更安全城市网络”合作伙伴在人居署总部举行会议，听取对联合国全系统更安全城市和人类住区准则审查进程的意见和建议；
  - (c) 人居署执行局会议：讨论本概念说明。
29. 2020 年第二季度：城市安全监测专家组会议将在西班牙马德里举行，旨在就执行准则的指标框架进行辩论。
30. 2020 年第三季度：加强城市安全方案圆桌会议将在奥地利维也纳举行。
31. 2020 年第四季度：征集主办“加强城市安全方案”/“全球更安全城市网络”秘书处的意向。
32. 2021 年起：执行“更安全城市全球方案”并建立国家同行审议进程。
33. 国家同行审议进程的结果将提交 2023 年下一届联合国人居大会。