

《城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》

国家标准编制说明

（征求意见稿）

2015年11月20日

目 录

一、	任务来源.....	1
二、	编制背景意义.....	1
三、	工作思路与过程.....	2
(一)	工作思路.....	2
(二)	工作过程.....	2
四、	编制依据及原则.....	3
(一)	编制依据.....	3
(二)	编制原则.....	3
五、	主要技术内容说明.....	4
(一)	范围.....	4
(二)	规范性引用文件.....	4
(三)	术语及定义.....	4
(四)	城市指标.....	4
(五)	指标说明.....	4
六、	标准属性建议.....	5
七、	附录.....	6
附录 A.....		6
八、	主要参考资料.....	10

一、任务来源

为推动我国城市可持续发展，2013 年国家标准化管理委员会下达了国家标准《城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》的制定任务，计划编号为 20130187-T-469。本项目周期是 2 年，定于 2015 完成。中国标准化研究院公共安全标准化研究所作为 ISO/TC268 的国内第一技术对口单位，牵头实施本项目，组织了一批有关领域与行业的专家与学者，共同参与到标准的研制工作中。参加单位包括：中科院生态环境研究中心、中国城市科学研究会等。

二、编制背景意义

自 1972 年“可持续发展”概念正式提出以来，人们对经济、环境、社会协调发展的重视与日俱增。当前，高速城市化成为全球普遍现象。世界城市人口占世界总人口的比重以每 50 年翻番的速度增长，1850 年为 6.4%、1900 年为 13.6%、1950 年为 28.2%，到 2007 年已超过 50%，截至 2014 年底世界城市人口占世界总人口的比重已经达到 54%。根据联合国环境规划署（UNEP）统计，城市消耗 75% 的自然资源，产生 80% 的 GDP。显然，城市已经成为推动全球可持续发展的关键。

标准是推进城市经济、社会、环境协调发展的重要手段，是城市实现可持续发展的重要技术支撑。近年来，国际标准化组织（ISO）、欧洲标准委员会（CEN），以及欧美发达国家标准化组织十分重视城市可持续发展标准化工作。ISO 响应联合国、世界银行等国际组织及世界各国对城市可持续发展标准化的需求，于 2012 年 2 月 23 日批准成立 ISO/TC 268，为各类城市提供支撑技术和工具，以推动各类城市实现可持续发展。

我国同样有必要推进城市可持续发展标准化。目前我国正在进行的城市化，无论是规模还是速度，都是人类历史上前所未有的。过去三十多年，中国的城镇化水平从 1978 年的 17.9% 提高到 2014 年的 54.77%，城市人口从 1.7 亿增加到 7.49 亿，预计到 2050 年城市化率将提高到 80%，中国经济发展的重心已经转向城市。深入开展城市可持续发展标准化工作是落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》等国家政策、规划的重要举措，是满足我国城市进程加快、实现城市协调发展的必然选择，是满足城市居民对可持续发展新期盼的重要途径和方法。

2014 年 5 月 15 日，《ISO 37120:2014 城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》正式发布。ISO 37120:2014 是 ISO/TC268 发布的第一项国际标准，受到联合国环境规划署（UNEP）、世界银行（World Bank）、国际咨询工程师联合会（FIDIC）、地方政府环境行动理事会（ICLEI）等国际组织，以及中、法、德、英、加、日等世界各国的广泛关注。

ISO 37120:2014 提供了一套全球通用方法，帮助不同国家的同类型城市进行横向比较，以期发现各城市推进城市可持续发展的先进经验和做法。

ISO 37120 对现阶段我国新型城镇化健康、可持续发展具有十分重要的指导和借鉴意义。本标准正是以 ISO37120 为基础，转化而成的国内标准，旨在为城市服务和生活品质的指标的选择、评价提供技术引导。

三、工作思路与过程

（一）工作思路

工作思路为：立项与准备——国际标准分析与国内城市调研——确定标准框架——调整标准细目——召开研讨会——修改完善——征求意见。图 1 给出了《城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》标准草案研制的技术路线。

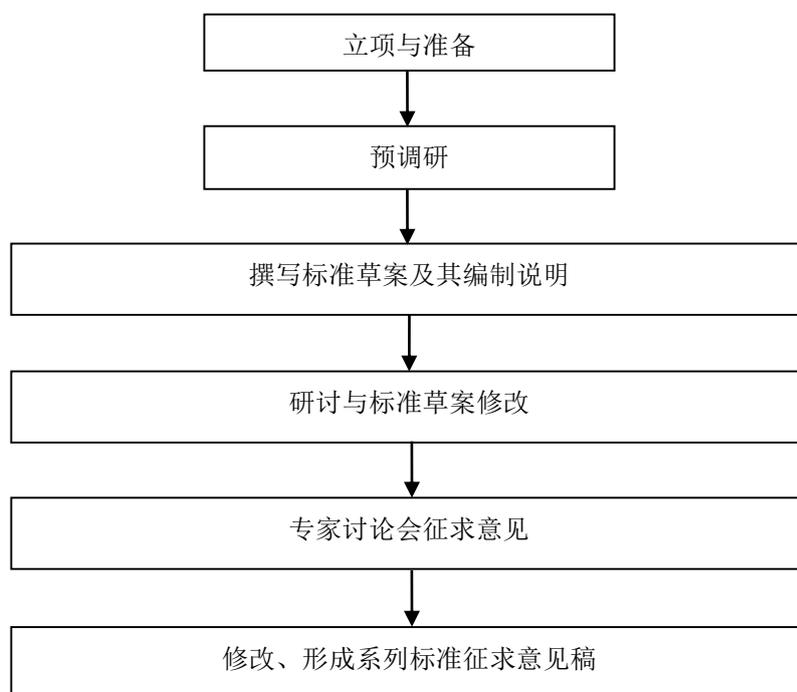


图 1 《城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》标准研制技术路线

（二）工作过程

1、立项与准备阶段（2013 年）

中国标准化研究院于 2013 年将标准草案上报给了国家标准委，并通过了国家标准委的立项。立项审核过程后，标准名称确定为“城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标”。

成立工作小组。计划任务下达后，项目首先成立了由中国标准化研究院、中科院生态环境中心、中国城市科学研究会等单位参加的标准制订工作组。

分解目标任务。工作组筹建完毕后，进一步明确工作的目标与内容，根据人员结构与技术能力对研制任务进行细分，包括国际标准研制进程的跟踪、资料的收集与分析、国际标准内容的调整等几个部分。

2、预调研阶段（2014年1-5月）

工作组跟踪 ISO37120 国际标准的研制进展，同时收集分析中国城市的可持续发展现状与特点，为在指标的选取与界定中反映中国实践做准备。

3、编制草案阶段（2014年6月-2015年4月）

工作组对 ISO37120 的框架、总体要求与指标说明进行了系统地翻译、分析、对比等工作。在编制草案的过程中，工作组从指标合理、数据可得、含义易懂等方面，对 ISO37120 指标在我国的可得性与适用性进行了细致的研究探讨与修改完善，最终形成《城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》草案。

2015年2月，工作组在杭州开展了基于 ISO37120 的现状调研项目，藉此了解 ISO37120 指标的可得性与适用性，为标准转化奠定一定的基础。

4、研讨阶段（2015年5-11月）

工作组组织国务院发展研究中心、教育部、中科院生态环境研究中心、中科院城市环境研究所、中科院科技政策与管理科学研究所、中国城市科学研究会、中国社科院、中国环境监测总站、北京社科院、机械科学研究院、中城智慧城市建设研究会、御道咨询等十余家单位的三十余名专家，召开了多次研讨会。

四、编制依据及原则

（一）编制依据

本标准使用重新起草法，修改采用国际标准 ISO37120:2014《城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》。

（二）编制原则

本标准的编制符合以下原则：

1、以人为本

本标准突出人的需要，即以“城市居民”的生活满意度为出发点，衡量城市满足居民需求的程度，包括直接反映居民满意度的“生活品质”，以及对前者有间接影响的“城市服务”。

2、尊重实际

本标准中有关我国城市服务与生活品质评价的各项指标及其测量方法，是在学习、借鉴 ISO37120 的基础上，调研我国有关法律政策现状，充分考虑我国人口、资源、技术、经济

等国情因素，分析、调整、编写而成。其中，根据我国数据统计的特点与技术水平，将若干不适合我国的指标，基于可行性考量进行调整，形成了本标准。

3、结构合理

本标准是国际标准 ISO37120:2014《城市可持续发展——关于城市服务和生活品质的指标》转化而成的国内标准。标准的设计、修改与编辑以 GB/T 1.1-2009《标准化工作导则第一部分：标准的结构和编写规则》、与 GB/T 20000.2-2009《标准化工作导则第二部分：采用国际标准的规则》为依据，标准结构与编写规则符合新的国家标准化工作导则的要求。标准结构主要包括目录、前言、范围、规范性引用文件、术语与定义、城市指标、指标说明、以及附件 8 个部分。

五、主要技术内容说明

（一）范围

“范围”部分明确了本标准的适用范围，即城市可持续发展指标体系的评价内容、计算方法与适用对象。具体而言，本标准从城市服务和城市居民生活品质两个方面提出了衡量城市可持续发展的指标体系，规定了城市指标体系中各指标的定义和计算方法；本标准适用于国家不同规模与类型的城市。该范围界定有两方面重点：一是本标准的评价对象是城市服务和城市居民生活品质两方面，未涉及城市管理的其他侧面；即围绕城市居民的生活满意度，考察城市软硬件环境满足居民生活需求的程度。二是本标准适用于所有规模与类型的城市，城市规模与类型的划分标准参见国务院印发的有关办法。

（二）规范性引用文件

该部分列出了在本标准中所引用的国家标准、行业技术标准与技术规范。

（三）术语及定义

“术语及定义”部分对城市、指标、中等教育等 11 项术语进行了定义。术语的选取与定义的参照 ISO37120，并考虑到我国现行法律与标准的规定进行了必要的调整，以确保术语的适用性。

（四）城市指标

“城市指标”部分说明了本标准的目标、原则、指标结构与分类、指标使用的注意事项、数据解读的限制因素等，为用户使用本标准提供了总体说明与引导。本部分内容参照 ISO37120。

（五）指标说明

本部分涵盖标准第 5-22 章。其中，第 5-21 章从经济、教育、能源、环境、财政、火灾与应急响应、治理、健康、休闲、安全、庇护、固体废物、通讯与创新、交通、城市规划、废水、水与卫生等 17 个方面，提出了 100 项指标用以衡量城市可持续发展状态（其中包括 46 项核心指标和 54 项辅助指标），参见表 1。针对每一项指标，本标准说明了指标的评价对象、属性（核心或辅助）、计算方法、专有名词解释与统计口径说明。

第 22 节给出了报告和记录存档的相关要求。

本部分内容参照 ISO37120，综合考量我国的指标适用性与数据可得性，对部分指标进行了调整。

六、标准属性建议

建议本标准作为推荐性国家标准发布。

七、附录

附录 A

表 A.1 给出了本部分与 ISO37120 的技术性差异及其原因。

表 A.1 本部分与 ISO37120 的技术性差异及其原因

本部分章节编号	技术性差异	原因
1	删除了与 ISO37101“城市可持续发展——管理体系——基本原则和要求”等其他国家标准共同使用的相关规定	相关国际标准尚未转化为国家标准，适用性论证不足。
1	修改了 ISO37120 的适用范围，规定本标准适用于国家大中小城市	适应我国关于城市规模等级划分的相关规定
2	关于规范性引用文件，本部分做了具有技术性差异的调整，调整情况集中在第 2 章“规范性引用文件中”，具体调整如下： ——删除关于 ISO37101 的引用 ——删除关于 ISO1996:2 的引用 ——增加引用 GB/T 1.1 ——增加引用 GB/T 20000.2-2009 ——增加多项对国家、行业标准与政策法规的引用	引用 GB/T 1.1，确保国际标准采用中，在技术内容和文本结构等方面，符合我国有关标准编写和版式要求的规定 引用多项国家标准与政策法规，便于标准使用者使用符合中国现行管理实践的相关规定
3.1	修改了术语“城市”的定义	与我国国家标准 GB/T 50280-1998 对“城市”的界定一致，确保标准适用性，便于标准使用者查阅
3.4	修改了术语“自然灾害”的定义	与我国国家标准 GB/T 24438.1-2009 对“自然灾害”的界定一致，确保标准适用性，便于标准使用者查阅
3.6	说明本标准中的初等教育不包括成人初中 调整了有关小学教育入学与毕业年龄的规定	本标准中对初等教育的考察目标以学龄人群为主 适应我国关于小学教育入学与毕业年龄的实际情况
3.7	说明本标准中的中等教育不包括成人初中、成人高中和成人中专 调整了有关中等教育入学与毕业年龄的规定	本标准中对中等教育的考察目标以学龄人群为主 适应我国关于中等教育入学与毕业年龄的实际情况
3.9	修改了术语“自然灾害”的定义	与我国国家标准 GB/T 29791.1-2013 对“自然灾害”的界定一致，确保标准适用性，便于标准使用者查阅
4	本条说明中涉及到一些指标示例，根据本标准对 ISO37120 指标的采用方式，列出修改采用后的指标	保证本标准内容的一致性
5.1	将 ISO37120 指标“城市失业率”替换为“城镇登记失业率”	在术语界定与统计口径方面，与中国当前关于就业的统计制度保持一致
5.2	将 ISO37120 指标“商业和工业资产占全部资产百分比”替换为“工商业固定资产投资占全社会固定资产投资总额的百分比”	在术语界定与统计口径方面，与中国当前关于就业的统计制度保持一致
5.3	将 ISO37120 指标“贫困人口占城市人口百分比”替换为“城乡低保人口占城市人口百分比”	在术语界定与统计口径方面，与中国当前关于就业的统计制度保持一致

5.4	将 ISO37120 指标“全职人员占城市人口百分比”替换为“在岗职工占城市人口百分比”	在术语界定与统计口径方面，与中国当前关于就业的统计制度保持一致
6.3	修改了 ISO37120 中关于中等教育年限的规定，用“初中阶段中等教育毕业率”代替了“中等教育结业率”	中国实施九年义务教育制，ISO37120 中规定义务教育约十二年，二者存在差异。在中国，初中教育结束后，仅部分学生继续接受高中教育。为了使指标能有效反映义务教育阶段的学生流动性，将指标调整为“初中阶段中等教育毕业率”。
6.7	将 ISO 指标“每十万人获得高等教育学历人数”替换为“每十万人获得大专及以上学历人数”	与我国高等教育统计中的教育机构分类及其术语保持一致
7.2	将 ISO 指标“获得授权电力服务人口百分比”替换为“供电覆盖率”	与中国现行的能源消费统计制度的术语使用保持一致
7.3	将 ISO37120 指标“公共建筑年耗电量”替换为“公共机构年用电量”	确保与中国现行的公共机构能源资源消费统计制度保持一致
8.7	将 ISO37120 指标“噪声污染”替换为“环境噪声达标区覆盖率”	中国当前尚难以实现对受噪声污染影响人数的统计。以指标设置意图尽可能一致为目标，替换为“环境噪声达标区覆盖率”。
9.1	将 ISO37120 指标“偿债比率”替换为“债务负担率”	在中国现行的财政统计制度下，偿债比率不具有数据收集的可行性。此外，中国财政体制与发达国家有区别，偿债比率难以反映地方政府的财政可持续性，指标设置的初衷无法实现。
9.2	将 ISO37120 指标“资本支出占全部支出的百分比”替换为“固定资产投资占城市维护建设资金的百分比”	与中国当前财政统计制度相符
9.3	调整了 ISO37120 指标“自有来源收入占总收入的百分比”的计算方法	中国和发达国家的地方政府财政收入的范围存在差异：
9.4	将 ISO37120 指标“实收税收占应收总税收的百分比”替换为“实际税收占当年税收计划的百分比”	中国和发达国家的地方政府财政收入的税制不同
11.3	将 ISO37120 指标“妇女占市政府雇员的百分比”替换为“女性占公务员总人数的百分比”	与中国当前公务员统计制度的术语使用保持一致
11.4	将 ISO37120 指标“每十万人市政官员腐败和/或贿赂定罪人数”替换为“每十万人公务人员贪污贿赂批捕数量”	与中国当前公安统计制度的术语使用保持一致
11.5	将 ISO37120 指标“每十万人本地官员人数”替换为“每十万人当地公务员数量”	中国与发达国家的选举制度不同。在尽可能体现指标设置意图的前提下，根据中国官员任免的制度修改指标计算方法
12.2	调整指标口径。ISO37120 中“医院病床”包括住院病床和产床，本标准中“医院病床”仅包括住院病床	与中国现行卫生统计制度保持一致
12.5	调整指标口径。ISO37120 中“医院病床”包括注册护士和助产士，本标准中“医院病床”仅包括注册护士	中国现行卫生统计制度中，注册护士包括助产士。
15.1	将 ISO37120 指标“贫民窟居住人口百分比”替换为“棚户区居住人口百分比”	中国没有关于贫民窟的法律界定与统计制度，因此将指标替换为符合 ISO37120 关于贫民窟的界定条件、并具备法律

		界定和统计制度的“棚户区”。
15.2	将 IS037120 指标“每十万人无家可归人数”替换为“每十万人流浪乞讨人员救助人数”	中国没有关于“无家可归者”的法律界定，在指标设置意图一致的前提下，考虑到与中国社会服务统计制度的协调性，替换为“流浪乞讨人员”。当前仅针对救助人次进行统计，为引导城市管理，建议增加“流浪乞讨救助人数”的统计项。
15.3	将 IS037120 指标“非法住宅百分比”替换为“未注册流动人口的百分比”	中国当前尚难以实现针对“非法住宅”的统计。以指标设置意图尽可能一致为目标，替换为“未注册流动人口”。
16.1	将 IS037120 指标“享受定期固体废物收集服务的居民人数百分比”替换为“享受定期生活垃圾收集服务人口的百分比”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致
16.2	将 IS037120 指标“人均固体废物收集量的居民人数百分比”替换为“人均生活垃圾清运量”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致。生活垃圾收集量不宜同济，用清运量代替
16.3	将 IS037120 指标“城市固体废物循环利用百分比”替换为“生活垃圾无害化处理率”	与中国有关固体废物的统计制度保持一致
16.4	将 IS037120 指标“城市固体废物中卫生填埋的百分比”替换为“生活垃圾中卫生填埋处理的百分比”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致
16.5	将 IS037120 指标“城市固体废物中焚烧处置的百分比”替换为“生活垃圾中焚烧处理的百分比”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致
16.6	将 IS037120 指标“城市固体废物中露天焚烧的百分比”替换为“生活垃圾中露天焚烧处理的百分比”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致
16.7	将 IS037120 指标“城市固体废物中露天弃置的百分比”替换为“生活垃圾中露天垃圾场处理的百分比”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致
16.8	将 IS037120 指标“城市固体废物中其他方式处置的百分比”替换为“生活垃圾中其他方式处理的百分比”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致
16.10	将 IS037120 指标“城市危险废物循环利用的百分比”替换为“危险废物综合利用的百分比”	与中国有关固体废物的法律术语保持一致
18.1	将 IS037120 指标“每十万人大容量公共交通公里数”修改为“每十万人轨道交通运营线路总长度”	在指标设置意图相同的前提下，与中国当前客运统计制度的使用术语保持一致
18.2	将 IS037120 指标“每十万人轻型公共交通公里数”修改为“每十万人公共汽电车运营线路总长度”	在指标设置意图相同的前提下，与中国当前客运统计制度的使用术语保持一致
18.3	将 IS037120 指标“年人均乘坐公共交通工具的次數”修改为“年人均公共交通客运量”	在指标设置意图相同的前提下，与中国当前客运统计制度的使用术语保持一致
18.6	修改两轮机动车的范围	在指标设置意图一致的前提下，与中国当前客运统计制度的统计口径保持一致
19.2	将 IS037120 指标“每十万人年均种植树木数量”修改为“每十万人每年新增乔木数”	在指标设置意图一致的前提下，与中国当前绿化统计制度的使用术语保持一致
19.3	将 IS037120 指标“非正式居住面积占城市面积百分比”替换为“违法建设查处总占地面积占城区面	中国没有关于非正式居住的法律定义。“非正式居住”旨在表征不符合现行规划与法规要求的住宅建设情况。在指标

	积百分比”	设置意图一致的前提下，替换为“违法建设查处总占地面积”。
20.1	将 ISO37120 指标“享受废水收集城市人口的百分比”替换为“污水管网覆盖率”	与中国现行供排水统计制度相符
21.1	将 ISO37120 指标“享受饮用水供水服务城市人口的百分比”替换为“供水普及率”	在指标设置意图一致的前提下，确保与中国现行供水统计制度相符

八、主要参考资料

- [1] GB/T 1.1 标准化工作导则 第 1 部分：标准有结构和编写规则
- [2] GB/T 20000.2-2009 标准化工作指南 第 2 部分：采用国际标准
- [3] GB/T 50280-1998 城市规划基本术语标准
- [4] GB 5085.7—2007 危险废物鉴别标准 通则
- [5] GB 3095-2012 环境空气质量标准
- [6] GB 3096-2008 声环境质量标准
- [7] GB/T 15190-2014 声环境功能区划分技术规范
- [8] GB/T 24438.1-2009 自然灾害灾情统计 第 1 部分：基本指标
- [9] HJ 618 环境空气 PM10 和 PM2.5 的测定 重量法
- [10] HJ 2035-2013 固体废物处理处置工程技术导则
- [11] GB 18918-2002 城镇污水处理厂污染物排放标准
- [12] HJ 596.3-2010 水质 词汇 第三部分
- [13] HJ 596.6-2010 水质 词汇 第六部分
- [14] HJ 596.7-2010 水质 词汇 第七部分
- [15] GB 5749—2006 生活饮用水卫生标准
- [16] CJJ/T 85—2002 城市绿地分类标准
- [17] 中华人民共和国义务教育法 2006
- [18] 中华人民共和国节约能源法 1998
- [19] 中华人民共和国公务员法 2006
- [20] 中华人民共和国人民警察法 2009
- [21] 国统字[2011]86 号 关于划分企业登记注册类型的规定
- [22] 发改价格[2013]973 号 国家发展改革委关于调整销售电价分类结构有关问题的通知
- [23] 公通字[1996]82 号 关于重新印《火灾统计管理规定》的通知
- [24] 公通字[2012]61 号 关于积极促进志愿消防队伍发展的指导意见
- [25] 建保[2012]190 号 关于加快推进棚户区（危旧房）改造的通知
- [26] 公交管[2004] 92 号 交通事故统计暂行规定
- [27] 中国民用航空总局令第 134 号 中国民用航空统计管理办法
- [28] 教发[2015]6 号 中国教育监测与评价统计指标体系
- [29] 公安部令第 127 号 关于公安机关办理刑事案件程序规定

- [30] 住房和城乡建设部, 国家统计局 城市（县城）和村镇建设统计报表制度 2013
- [31] 北京市统计局, 国家统计局北京调查总队. 运输邮电业统计报表制度 2011
- [32] 教育部. 教育事业统计报表 2015
- [33] 国家卫生和计划生育委员会, 国家统计局 全国卫生资源与医疗服务调查制度 2013
- [34] 民政部 社会服务统计制度. 2015