

# 标准化助推城市可持续发展

刘春青 杨 锋

(中国标准化研究院, 北京 100088)

**摘要：**党的十八提出全面建成小康社会的五位一体总布局，城镇化建设目标艰巨而紧迫。我国城市化建设虽然取得巨大成就，但也存在着诸多问题。我国目前还没有一套科学的、完整的、系统的、公认的、可检测的城市可持续发展指标体系，而主要发达国家城市可持续发展已有成熟的经验和标准，并且在国际标准化领域达成了共识。我国急需在城市可持续发展方面加强标准化工作，参考国际和主要发达国家城市可持续发展标准化成果，建立符合中国特色社会主义需要的城市可持续发展标准体系，助推我国城市化进程的科学发展。

**关键词：**标准化 城市 可持续发展

## Standardization Boosts Urban Sustainable Development

LIU Chun-qing YANG Feng

(China National Institute of Standardization, Beijing 100088)

**Abstract:** The 18th CPC National Congress puts forward the overall deployment of "Five in One" to establish an all-round well-off society, and the goal of urbanization is urgent and formidable. Having achieved great achievements in urbanization, China still face many problems. There is no a scientific, complete, systematic, recognized, testable index system for urban sustainable development in China currently. The developed countries have the mature experience and standards, which have reached a consensus in international standardization field. So we need strengthen our urban sustainable development work. With the scientific guidance of our Communist Party and our government, we desperately needs to refer to the achievements and experience of major cities of developed countries on the urban sustainable development, so as to develop a standard system that meets the needs of our socialist country with Chinese characteristics, and to promote the scientific development of our urbanization.

**KeyWords:** standardization, city, sustainable development

## 1 城市可持续发展标准化已近成熟

根据世界发展报告，世界发达国家的城市化水平均在80%以上，其中英国92%，比利时97%，澳大利亚86%，荷兰88%，丹麦86%。为了规范城市发展，早在19世纪，西方学者就开始对城市化发展问题进行

了深入探讨。上世纪末期，西方发达国家的城市发展进入了一个瓶颈阶段，城市的迅速扩张引发了经济、社会、城市建设与管理等方面的问题，特别是区域生态系统的结构、功能、过程和安全性维护机制面临巨大的压力。为了克服历年来城市化进程中积累下来的问题，美国、加拿大、欧盟等发达国家和地区开始提

项目基金：国家科技支撑计划课题“城市公共基础设施管理与服务技术标准研究”（项目编号：2012BAK27B03-01）。

作者简介：刘春青（1958-）女，研究员，主要研究方向为标准化与技术法规研究，城市（社区）可持续发展研究。

杨 锋（1978-）男，副研究员，主要研究方向为可持续发展标准化与标准化战略。

出基于本国国情的城市管理指标体系。随着全球城市化进程的加快，联合国人居署、联合国环境规划署、联合国科教文组织、世界卫生组织、经合组织、亚洲开发银行、欧盟等国际组织也开始关注城市管理工作，围绕各自负责的工作范围提出了城市管理指标体系。1991年，联合国人居署和联合国环境署在全球范围内提出并推行了“可持续城市计划”。1994年，欧盟发起了“欧洲可持续城镇计划”。之后，一些国际组织、国家和地区开始推动可持续城市建设，开展了内容相近的“可持续社区”实施计划，并组织很多专家学者对可持续城市建设理论与途径等问题开展广泛深入的研究，并从经济发展、社会进步、生态环境、人类福利等不同角度提出很多具有重要价值的思想和观点。2011年，全球城市指标机构（GCIF）与联合国人居署、世界经济论坛、经合组织、世界银行、国际地方政府环境行动理事会等机构合作，提出了全球城市指标体系，并在全球试点。

2008年，世界城市人口首次超过农村人口，标志着人类开始进入城市型社会。可持续城市（sustainable city）就是近年来国际社会重点研究和实践的一种科学的城市化途径。Munier（2007）把可持续城市定义为：城市中的市民对一系列可持续性的原则达成共识，并坚持不懈地努力去实践这些原则的城市。可持续城市应该为其市民提供可以承受的教育、医疗、住房、交通等设施，达到良好的生活质量。另外，可持续城市建设的原则还包括合理利用和保护资源，尽力为后代营造健康的生活环境。中东欧区域环境中心将可持续城市定义为：一个制定了计划和政策，目标在于确保足够的资源可获取性和再利用，社会舒适和公平以及经济获得发展并保障后代繁荣的城市。目前，世界上已有70多个国家成立了“可持续发展委员会”或类似的推动城市可持续发展的机构，城市可持续发展在主要发达国家已经取得了比较成熟的经验和成就。

2012年2月23日，ISO TMB经过投票正式批准同意成立ISO/TC 268（社区可持续发展技术委员会）和ISO/TC 268/SC 1（城市智能基础设施计量分技术委员会）。ISO/TC 268负责城市和社区的可持续发展领域的标准化工作，包括基本要求、指南、支持技术和工具等，用以帮助不同类型社区实现可持续发展。ISO/

TC 268/SC 1负责城市基础设施智能化的标准化工作，为城市基础设施智能化提供全球统一的标准。这标志着城市可持续发展开始进入了全球化和国际标准化的新时代。

## 2 我国城市化在不断摸索中快速推进

改革开放以来，我国城市化发展迅速。城市化水平从1978年的17.4%增至2012年的50%以上。城市面积增长更加迅速，仅在1998~2009年的11年间，全国城市建成区面积从21,380km<sup>2</sup> 扩大为38,107 km<sup>2</sup>增长了近0.8倍。由于多种原因，城市的迅速扩张引发了一些经济、社会、城市建设与管理等方面的问题，特别是环境与发展的矛盾日益突出，发达国家过去100年中分阶段出现的环境问题，在中国快速增长的30年中集中显现。

从改革开放初期开始，有关部门就注意到了城市建设及发展中的问题，并采取了诸多政策、措施，为城市建设和发展做出了各种形式的努力。主要包括：中央精神文明建设指导委员会1980年开始搞的“全国文明城市”评比，考评的内容主要是城市整体文明、和谐程度；全国爱国卫生运动委员会1990年开始搞的“国家卫生城市”评比，目的是加强爱国卫生工作，改善城市卫生面貌；住房和城乡建设部1992年开始搞的“园林城市”，2004年改为“生态园林城市”，考评的内容包括市容环卫、道路交通、住房保障、生态环境、城市管理；全国爱国卫生运动委员会1994年开始搞的“健康城市”评比。目标是形成有效的环境支持和健康服务，从而改善环境和居民健康状况；环境保护部1997年搞的“国家环境保护模范城市”评比，目标是社会文明昌盛，经济快速健康发展，环境质量良好，资源合理利用，生态良性循环，城市优美洁净，基础设施健全，生活舒适便捷；环境保护部1994年开始搞的“生态示范区”评比。目标是按照可持续发展的要求、生态经济学原理，合理组织、积极推进区域社会经济和环境保护的协调发展，建立良性循环的经济、社会和自然复合生态系统，确保在经济、社会发展，满足广大人民群众不断提高的物质文化生活需要的同时，实现自然资源的合理开发和生态环境的改善；住房和城乡建设部2005年开始搞

的“宜居城市”评比，内容包括社会文明度、经济富裕度、环境优美度、资源承载度、生活便宜度、公共安全度。还有建设部、国家发展和改革委员会2006年搞的“节水型城市”评比；国家旅游局2007年开始搞的“中国优秀旅游城市”评比；建设部2007年开始搞的“全国无障碍建设城市”评比；人力资源和社会保障部2010年开始搞的“国家级创业型城市”评比。

除上述国家机关建立的评比项目外，一些大学和科研机构及社会组织也进行了有关城市化建设方面的评比，比如中国科学院、中国社会科学院、上海社会科学院、中国人民大学等，都在对各自不同侧重领域进行研究的基础上，提出了自己的评价体系和评价结果。如城市竞争力、城市创新力、新型城市化、小康社会建设等等。

从总体上看，这些有关城市管理与发展的评比、评选活动，对于我国城市化发展，提升城市化质量发挥了重要作用。稍加分析就可以看出，这些评比主要来自中央政府各有关部门。由于我国政治制度的特点，各级地方政府十分重视中央政府给予的荣誉和称号，这些荣誉和称号往往直接关系到地方各级政府的政绩。因此，这些评选在大多数地方政府中受到极大重视，就某一项的评选而言，往往层层落实责任制和问责制。我国政府管理体制的特点，使得城市化建设进步明显，尤其是某一系统的评选活动，其成效更容易显现。比如卫生城市的评选，常常会取得立竿见影的成效。

### 3 我国城市化建设中的问题

从中央政府到各有关部门，通过多种措施和方式推动城市建设与城市化发展，取得了巨大的成就。但是，也存在着一些问题，这主要表现在各部门的评选活动和评价项目的设计与实施方式。我国所处的时代背景与驱动条件与当年的欧美城市化完全不同，主要不是依靠市场驱动，而是政府推动。我国的城市发展方针是由国家统一部署，在实施的过程中各级党政机关采取强有力措施予以配合。在这种形势下，由于缺少市场力量的修正作用，如果理念、规划、措施不当，城市化更容易出现问题，甚至是严重的偏颇和缺陷。

按照政府行政管理的原则和制度，政府部门的职能和职责具有明确的定位和分工，无论是哪一个行政

管理部门，也无论在主观上如何具有大局意识和整体观念，其任何工作部署和行动，都只能在既定的职责和权限内发挥作用。除此，他们的动机和目标，也只会希望把自己管理领域内的工作做好，并且，无论成效和影响都希望做得超过其他行政管理领域。为此甚至不惜采取一些“运动式”、“突击式”的工作方式，我们司空见惯的“大检查”、“大干多少天”等就是这种工作方式的直接反映。

而城市化建设是一个综合化、可持续的范畴。“其内涵极其丰富，它的构成既包含自然要素，也包含社会要素；既包含物质要素，也包含精神要素。它是一个城市系统中社会、经济、人口、资源、环境、科技、文化、教育、居民素质等要素有机关联、相互作用与耦合的综合反映。可持续城市的状况或建设水平不仅决定于其单一构成要素的状况或水平，更决定于其构成要素之间的结构比例及其耦合机制。”由于上述的原因，由各行政管理部门所进行的有关城市化管理评选评比项目，尽管也对城市建设进行了研究，也制定了一些相应的检查、检测、评价标准。但这些标准多是（也只能是）立足于本部门的职责权限和工作目标，从各自的角度，根据各自的理解，为了实现各自的管理（政绩）目标制定的，具有明显单一的针对性。如卫生城市、森林城市、生态城市、新兴城区、园林城市、低碳城市、宜居城市、无障碍城市，等等。这些做法一是没有，或者较少从国际化、未来化及可持续性的现代城市化背景和理念进行设计，缺乏可持续发展和提升的基础保证。二是缺乏整体化理念，容易导致城市建设急功近利，顾此失彼，甚至各项目标追求相互冲突、矛盾，城市化建设资源浪费。三是项目设计无章无序，缺乏合理性，相近的比如“国家卫生城市”和“健康城市”，“生态园林城市”和“生态示范市”，这些出自不同部门的评选项目之间是什么关系，有无必要分别存在？相远的如“创新型城市”和“全国文明城市”，“宜居城市”和“优秀旅游城市”，这些项目之间所用的资源怎么配置，可不可以重复使用？四是这些“标准”大多还不具备规范意义上的标准要素，多是一些粗泛的指标，在制定程序、技术指标体系化和可检测性方面都存在严重的缺陷。这些做法在很大程度上都不利于城市化建设整体目标的实现。

可以看出，我国目前还没有一套科学的、完整的、系统的、公认的、可检测的城市化建设与发展的指标体系。

## 4 用标准化推动我国城市化建设与发展的建议

### 4.1 加快建设城市可持续发展管理标准体系

由于政治制度和国情的不同，我国城市可持续发展标准体系要在党的十八大关于全面建设小康社会的总目标和城市化方针的指导下，依据国际标准，参考发达国家标准，结合我国的政治制度、经济制度、文化背景而研究制定。

现阶段，必须加强城市可持续发展管理体系标准的研制，按照ISO管理体系标准要求，尽快研究制定符合我国国情的城市可持续发展的术语、绩效指标、绩效评估、服务周期计划、生命周期成本等标准。并随着我国城镇化建设的不断深入，研究制定不同类型城市可持续发展的具体要求和管理标准。

### 4.2 加快建设城市可持续发展评价标准体系

李克强总理指出：我们强调的新型城镇化，是以人为核心的城镇化。城市可持续发展评价标准体系要以“人”为核心建立和运行。目前看，涉及到“人”的城市可持续发展标准数据存在较大缺失。对于教育、卫生、固体垃圾处理、供水、供电、交通、废水处理、安全、科技与创新等方面只有粗略和大致的总量和人均统计，在更进一步的处理如废水的分级处理、固体废物处理的不同方式等方面，都没有相关的分类统计。这些数据的缺失表明我国在社会发展各个方面衡量标准过于粗放，这些都会影响到我国城市可持续发展评价标准的制定和实施。需要中央政府

和相关部门加强这些方面的基础工作。

通过与联合国人居署等机构的合作，全球城市指标机构（GCIF）已研究建立了一套城市指标体系，以生活质量和城市状态两个方面来评价城市发展状态。2012年7月，ISO/TC 268/WG2全球城市指标工作组成立以后，加快推动城市指标体系GCI成为国际标准的步伐，目前已经到DIS阶段，ISO 37120城市指标国际标准为同类型城市之间对比提供了一个好的工具。由于ISO 37120城市指标国际标准涉及到城市的财政、公民参与、温室气体等敏感指标，在其正式成为国际标准之前，应开展试评估工作，以期发现我国城市发展中的不足，更好地应对该项国际标准，为下一步结合我国城市发展的实际情况，修改完善并建立我国的城市指标体系奠定基础。

此外，围绕城市可持续发展评价应从可持续发展目标设定、目标实施方法和手段、实施评价三个层次开展。围绕可持续发展目标，基于碳足迹研究，研究制定“城市可持续发展潜力评估”标准，以帮助不同类型城市科学、合理地设置城市可持续发展目标。系统总结目前我国各部委、各城市围绕可持续发展开展的生态城市、园林城市、智慧城市等工作，研究制定实现经济、社会、环境等可持续发展目标的具体方法标准。深入研究城市可持续发展状态评估，加快“城市可持续发展指标体系”国际标准推广和应用，加大“绿色GDP计算方法”的研制力度，形成综合评估城市可持续发展体系。

“城市可持续发展指标评价标准”并非政府的强制性法规，因此，应由国家标准化机构负责制定、修订，推广实施，以保证这一标准的国家整体意愿，保证标准的全面协调性。引导和推动我国城市建设向着科学的方向发展，加快建设全面小康社会目标的实现。

### 参考文献

- [1] 中国科学院城市环境研究所可持续城市研究组.2010中国可持续城市发展报告[M].北京:科学出版社,2011.
- [2] 倪鹏飞、侯庆虎、梁华、陈小龙.中国城市竞争力报告No.11[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [3] 牛文元.中国新型城市化报告2011[M].北京:科学出版社,2012.
- [4] 杨锋,刘春青,刘俊华等.城市可持续发展与标准[J].标准生活,2013,(3):1-83.

(责任编辑：邵雅文)