

“城市繁荣指数”体系：指标、分析及政策的联结

A Framework for “City Prosperity Index”: Linking Indicators, Analysis and Policy

黄燕玲 著 张丞国 译

Written by Cecilia Wong Translated by Zhang Chengguo

摘要：本文为制定“城市繁荣指数”提出了一个更稳健和灵活的框架，力求让指标和数据分析与城市规划师及政府决策者的政策需求实现关联。联合国人居署新近制定的“城市繁荣指数”，突出了“以人为本”的城市繁荣，采用的是更为渐进与平衡的政策议程，此举已引入一种更全面的政策路径，将生产力、基础设施、生活质量、平等与社会包容，以及环境的可持续性整合为一个贯通的体系。以这个国际性议程为基础，“城市繁荣指数”的概念和方法论体系仍有可修正和提升的空间。或许我们也能以渐进的方式，让它成为更理想的政策工具，使其能真正应对城市所面临的诸多挑战，让不同区域的城市在各自的社会—空间情境下，实现可持续的繁荣。

Abstract: This paper argues for a more robust and flexible framework to develop the “City Prosperity Index” (CPI), which aims to connect indicators and analytical intelligence with the policy needs of urban planners and government strategists. The adoption of a more progressive and balanced agenda of ‘people-centred’ urban prosperity in the UN-Habitat’s newly developed CPI has already led to a more holistic approach to integrating productivity, infrastructure, quality of life, equity and social inclusion, and environmental sustainability into a coherent framework. Building on this international agenda, there is still scope to critically revise and improve the conceptual and methodological framework of the CPI, probably in an incremental manner, to make it a more tailored policy instrument that can truly address the different sets of challenges faced by cities in different regions under different socio-spatial contexts to achieve sustainable prosperity.

关键词：城市繁荣指数；联合国人居署；指标；城市规划；空间动态；城市变化

Keywords: City Prosperity Index; UN-Habitat; Indicators; Urban Planning; Spatial Dynamics; Urban Change

本文原载于《国际人居》2015年第45卷（第1期）（Habitat International, 45[1]: 3-9），爱思唯尔出版社授权作者在我刊发表中译文

作者：黄燕玲，英国曼彻斯特大学规划与环境管理学系，空间规划教授；曼彻斯特都市研究所空间政策与分析实验室

译者：张丞国，博士，中山大学城市化研究院兼职研究人员

引言

量化指标的计算和使用，与其所处的政策体制环境息息相关。因为现实考量，需测度的政策概念也非一成不变，而必须动态地界定（Greer, 1969）。多年来，针对各国的城市发展状况，跨国组织已在评估方面有所投入。从1960年起，世界银行（2013）每年都编制“世界发展指标”（World Development Indicators），用于监测国际发展目标的实施进度。1990年，联合国开始发布人类发展指数（HDI: Human Development Index），按照人的发展程度将各国划入四个组别（United Nations, 2013）。进入21世纪以来，欧盟统计局（Eurostat）有步骤地推进“城市审计”（Urban Audits），着眼于全欧洲的城市区域，为欧盟委员会提供了更多有关生活质量的信息（EC, 2000）。与此同时，亚洲开发银行也投入力量编制了《亚洲城市统计数据》（Cities Data Book），旨在为亚洲的城市管理提供政策资讯（Westfall & de Villa, 2001）。

近些年来，国际上的政策话语已有所转向，淡化了国家和区域的视角，转而聚焦城市。在政策议程上，城市被视为增长的引擎，这种话语转向与发展中国家汹涌的城市化进程密切相关。尽管城市化水平存在区域性差异，并在很大程度上与各区域的发展阶段有关（UNDESA, 2012），但若按照2011年联合国发布的数据预测，到2050年，城市居民占世界总人口的比例将超过2/3。如联合国人居署执行主任华安·克洛斯（Joan Clos）所言，值此“危急时刻”（a time of crisis），联合国人居署（UN-Habitat, 2012: iv）近期提出了制定“城市繁荣指数”（CPI: City Prosperity Index）的建议。全球金融危机及气候变化所带来的挑战，都呼唤重大的解决方案出台；而城市也应不负众望，成为走出危机、迈向繁荣的引擎。

此处有几个关键问题尚需解答。（1）这个新的“城市繁荣指数”何以与众不同？（2）要制定一套稳健的指标数据来测度

城市繁荣，其方法论和概念界定将面临哪些挑战？（3）若要以稳健灵活的指标体系来测算及衡量城市繁荣，关键的参数又有哪些？除了回应这些问题，本文更着重于阐明完善“城市繁荣指数”体系的基本原则，以使指标和数据分析与城市规划师及政府决策者的政策需求实现关联。

稍后，针对2012/2013年版《世界城市状况》报告（SoWC: the State of the World's Cities 2012/13 report）提出的“城市繁荣指数”（UN-Habitat, 2012），本文将首先概括其关键特色并展开严谨的评估。接下来，着眼于“城市繁荣指数”的改进，本文将点出一些有待回应的概念及方法论问题。随后，基于指标研究的国际经验，文章的第四部分将探讨那些可资借鉴的原则及基本准则，以期“城市繁荣指数”提供支持，推动建立一个既稳健而又以政策为导向的指标体系。针对如何测度城市繁荣，文章将在结尾部分陈述本研究的方法论及实践意义。

1 繁荣的车轮：一个整合与渐进的议程

“城市繁荣指数”的构想源自对城市活力及其变革性功能的有力确认，由此亦凸显出城市的重要性。当“世界进入城市时代”（UN-Habitat, 2012: v），“上个世纪城市那些低效且不可持续的功能及形式正在经历蜕变”，取而代之的是“一种‘为人所称道’、以人为本的”新型城市（UN-Habitat, 2012: iv）。在诸多方面，这些令人鼓舞的城市品质都与人类发展指数的基本原理相似，即意在通过测算人均寿命、成年人受教育比例、国内生产总值和购买力平价系数（UN, 2013），“将发展经济学的焦点从计算国民收入转向以人为本的政策”（ul Haq, 1995 quoted in Fukda-Parr, 2003: 302）。“城市繁荣指数”即是以强烈批判“GDP崇拜”作为其出发点，提议在更广泛的意义上，测度人与社会之福祉。

通过将繁荣纳入“以人为本”的议程，联合国人居署提出了自己的政策路径，认为繁荣的城市应具备如下基本特质：

- 生产力：推动经济增长与发展；
- 基础设施：有效发挥基础设施、固定资产和公共设施的作用；
- 生活质量：提供社会服务，改善生活水平，确保安全与安定；
- 平等及社会包容：保证财富和福利的平等分配，根除贫困；
- 环境的可持续性：创造财富的同时，保护城市环境，保育自然资源。

这五个繁荣的维度被认为是繁荣车轮的轮辐，其中每个方面都可用一系列指标或亚指数（sub-indices）来度量（图1）。五个繁荣维度的操作性定义（operational

definitions）请参见表1。值得注意的是，此处并没有提出一套全新的指标，而是沿用了“人类发展指数”（HDI）中的指标设定，来重新计算“城市繁荣指数”中生产力和生活质量的数值。这一做法既体现了延续性，也有助于对国家层面人类发展指数和城市层面繁荣指数中的两个构成部分进行横向比较。

有人或会认为，这种对繁荣无所不包的定义，会使其流于泛泛之谈，因而难于兑现；或还有人认为，面对全球性的经济危机，联合国人居署对繁荣的宽泛理解会强化经济增长在国际政策话语中的分量。就量化测度繁荣而言，除了倡导一个更为平衡及整合的框架，联合国人居署还将“政府、制度、法律和城市规划”置于核心位置，以期实现可持续的繁荣。鉴于任何一座城市无论何时都难以在相同基准上实现五个方面的繁荣，政策的介入方为达至平衡之道。车轮是一种图像化的类比（图1）：车轂代表城市的力量和创新性政策，它们为五条相互依赖的繁荣之辐提供平衡，并创设结构，驱

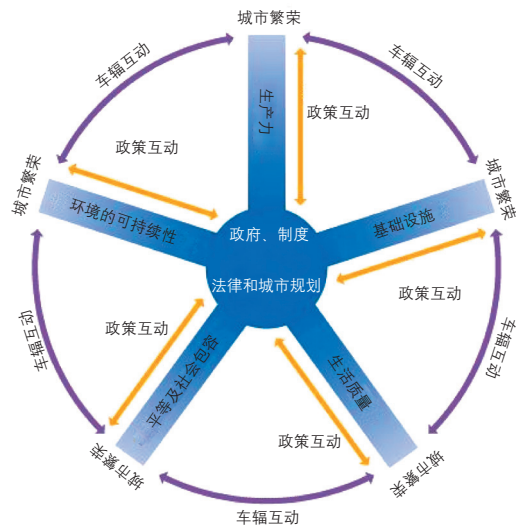


图1 城市繁荣车轮

资料来源：参考文献[26]15

表1 城市繁荣指数：定义和变量

生产力指数	它测算一座城市全部人口在特定年份产品和服务（包含附加值）的总产出，包括如下变量：资本投资、正式/非正式就业、通货膨胀、贸易、储蓄、进/出口和家庭收入/消费
基础设施开发指数	它合并了两项亚指数：主要基础设施和住房
生活质量指数	它合并了三项亚指数：教育、医疗和公共空间
平等及社会包容指数	它包含三项亚指数：空气质量（PM10）、CO ₂ 排放量和室内污染
环境可持续性指数	它合并了对收入/消费不平等（基尼系数）和对服务与基础设施使用机会不平等的测算

资料来源：参考文献[26]14

动其沿着“繁荣之路”前进。除了法律和政府机构，城市规划也担负着关键角色，一起构成驱动城市发展的轮毂。通过突破行业性的政策壁垒，城市规划将带来整合性的视角；当不同维度的城市功能彼此联结，城市规划也在平衡的过程中提供着具有包容性的议程（Wong & Watkins, 2009）。

强调城市是繁荣的引擎可谓《世界城市状况》报告的另一大进展。过去，世界银行和联合国在编制复合指数及设定基准时，都聚焦于国家层面。如今，寻求空间平等的政策议程已转向城市层面，地方化和本土化的增长与发展路径因而愈发重要。全球性的挑战需要地方化的应对，城市的地位由此凸显；作为“灵活与创新的既有载体”，城市可望为全球性的挑战提供“现实、均衡和高效的”解决方案（UN-Habitat, 2012: 11）。

以上讨论表明，“城市繁荣指数”的确有一些非常积极的特征。然而问题在于，若借助总体数据来量度发展，这一指数又能在多大程度上应对可能的陷阱？欧盟、亚洲开发银行和联合国都在编制城市发展指数。尽管如此，我们对城市变化的理解仍存在以下三方面的局限：其一，从地理范围来看，多数研究报告只覆盖了世界上的特定区域（如《亚洲城市统计数据》）；其二，通过测度国家层面的政策表现，许多指数重在为之排序（如人类发展指数）；其三，大部分研究提供的是社会变化特定方面的切片信息。看起来，“城市繁荣指数”的确回应了这些问题——通过无所不包的指数设定，力求在全球范围内测算城市的繁荣。诚然，为城市繁荣制定标准、进行比较，该指数在诸多方面都有较大改进。《世界城市状况》报告虽也阐明了相关原则及测算体系，但在具体表述与操作化“繁荣”概念的时候，仍明显有所缺憾。接下来，本文将详细解析“城市繁荣指数”所面临的概念及方法论挑战，希望它能在不同的社会—空间背景下，为政策制定提供测量的工具。

2 概念及方法论挑战：现有的工作基础

城市变化是不停歇的空间转型过程。全球金融流动和电子通信技术改变了城市竞争所处的国际经济形势。同时，城市地区长期存在的经济衰退和社会问题引发了劳动力市场的重构，以及其他方面的社会—文化转型。转变的过程喜忧参半，其结果还须取决于城市及其功能性腹地的资源禀赋和对资产的开发利用。

2.1 概念的开放性及其复杂互动

用一个多辐辏的车轮来整合生产力、基础设施、生活质量、平等与社会包容以及环境的可持续性，使之皆为繁荣的概念所涵盖，这种思路意在表明，应以一种全面的方式实现

城市的繁荣与发展。繁荣五个维度本身均为相对模糊和开放的概念，可以有不同的理解与诠释（Wong, 2006），需经过实践中的试错来验证其可操作性（Innes, 1990）。这五个维度确立过程中的复杂性及概念本身的模糊特征，为确定它们之间的互动关系带来了困难。不过，更重要的并不在于具体测算，而在于如何才能实现可持续的繁荣，并解释其运作机制。

概念（如环境的可持续性和社会包容）涵盖了变化的过程及发展现状。繁荣在不同维度上的运作，会强化和推进城市的重构过程（如生活质量和生产力），但它们之间的互动亦会产生冲突（如实现经济增长和保证环境的可持续）

（Wong & Watkins, 2009）。举例来说，生活质量和经济繁荣之间的因果关系，就颇为棘手和难于厘清。卡斯特（Castells, 1989: 52）认为，生活质量并不是硅谷产业分布模式的决定因素，而是高新产业附带特征的自然结果。同样，芬德利等人（Findlay et al., 1989）也没能在英国的城市里找到生活质量指数和地方繁荣指数之间的显著关联。黄燕玲（Wong, 2001）发现，只有在传统生产要素都具备的条件下，生活质量才会对地方经济发展发挥重要作用。在城市内部，生活质量对消费空间起到的塑造作用比对生产空间起到的塑造作用更大。博迪（Boddy, 1999）也做了类似研究，其结果表明，缺乏社会融合并不会影响竞争力；“表现”较好的城市，大都长期存在各种形式的社会隔离。在相同的城市空间中，经济快速增长和（社会）隔离常常可以共存（Wong et al., 2011）。纽约即是例证——在世界城市的繁荣榜单上虽高居第二（UN-Habitat, 2012: 19），其在平等指数方面的表现却远远落后于繁荣指数的其他维度。

可持续的繁荣是个复杂议题，其目标多元，牵涉彼此关联的各类活动。在处理该议题时，城市规划及政策措施要灵活把握好各类活动的边界，认识其“多元理性”，并充分理解城市其实是来源于各种行动者的多元社会实践（Davy, 2008）。由“城市繁荣指数”捆绑在一起的许多概念，都属于利特尔和韦伯（Rittel & Webber, 1973）所谓之“棘手问题”（wicked problems）。这些问题深嵌于变动的社会背景，各具独特之处，同时又难于甚至无从解决（Rae & Wong, 2012）。生活质量就是个特别难处理的概念，因为在很多人看来，以人为本的繁荣，其结果说的就是生活质量。

2.2 复合指数的数据及其估值质量

因为用来计算生产力和生活质量亚指数的变量沿用了人类发展指数的指标，我们不妨回顾一下制定这些指标的方法。根据《人类发展报告》（UNDP, 2001: 137），“当一个指标成分出现数据缺失，若合理的估值能从其他来源找到，该国就

仍将被列入报告。鉴于数据和方法论一直都有所修正，不同年份人类发展指数的数值和排序并不具备可比性”。一般来说，国家层面的指数涵盖了更多的项目和种类，而较低的空间层次则相应较少。要在全世界范围内获取城市层面的精确数据将会更为困难。当不同指标的数据估值合并成为亚指数，其偏误就会被放大。因为编制可靠数据遇到的问题存在层次差异，这种放大的效果也会根据不同地区和不同的亚指数发生变化。

我们需要揭示这些方法论层面的问题，因为它们会产生累积效应，使后续问题更为复杂，并进而影响不同亚指数及人类发展指数总体排名的稳定性和可靠性，这也将限制我们展开变化分析（change analysis）的可能（以便确定各城市逐步实现可持续繁荣之动态表现）。要提高测算的稳定性，须回答以下三个问题。（1）如何获得全世界城市层面的精确数据？（2）不同亚指数的稳定性和可靠性是否会发生变化？

（3）特定区域内所计算的城市数据是否会存在系统性的测算误差？同时，针对其报告中的分析性内容及对排名的解释，联合国人居署应更多讨论其方法论层面的局限，并相应地给出“预警”。

各城市处于不同的发展阶段，社会—经济和政治情境也大相径庭。要搜集关于这些城市的大量数据，其难度不容忽视。即便是在那些有监测习惯和数据收集体系的国家，如美国和英国，要为城市地区制定一套明晰且可靠的指标也并非易事（Wong, 2006）。《亚洲城市统计数据》项目对此进行过开诚布公的讨论，不管是在亚洲还是英国，面临的问题并无多大差异（Westfall & de Villa, 2001）。要为全球性的“城市繁荣指数”编制数据，任务将更为艰巨。因为很多城市位于发展中国家，并不具备完善的统计体系，要使数据保持高度兼容和连贯，难度可想而知。目前，“城市繁荣指数”的数据收集成本要由各城市政府来承担。其结果是，许多城市因没有提供数据而被分析过程拒之门外，该问题显然需要引起重视。即便是在欧洲，“城市审计”项目二期（Urban Audit II）在指标编制过程中也遇到了同类问题（RWI et al., 2010）——德国、荷兰、比利时和卢森堡的数据调查回收率很高，而在欧洲其余地区，回收率则很低。这个问题关系到要更新“城市繁荣指数”，展开数据搜集活动的频率应该如何确定？数据收集频率和开支之间显然能有所平衡。除了明确制定“城市繁荣指数”将是个渐进的过程，联合国人居署还有更多现实问题尚需处理。

2.3 权重和分析方法

要简化指标集（indicator set），制定复合亚指数和综合指数是预设选项，因为这会提供一种短平快的技术集成

（Wong, 2006）。接下来的挑战是如何选取最稳健的“权重”系统来合并各项指标。巴戈林和科米姆（Bagolin & Comim, 2008）的研究显示，若对指标使用不同的权重系统，人类发展指数的排序将会发生剧烈变化。因此，对于收集整理起来的数据库，敏感性分析（如 Coombes et al., 1993b, 1995）就很重要。在作出最后判断之前，应明确结果上的哪些差异是来自不同的权重方式。在其报告中，联合国人居署并没有清楚地解释，在创制五项繁荣指数及其总指数的时候，所使用的方法论和权重方案是什么，它只是声明“什么指标需被纳入该指数及其各自被赋予的权重尚有不少要改进之处；但那些被选定的指标已为分解繁荣的不同维度提供了可能，亦随之指明了政策介入的方向”（UN-Habitat, 2012: 18）。既然权重方案的制定方法向来都颇具争议，仍有待探讨，联合国不妨打开这个方法论的暗盒，以集思广益。

2.4 空间动态和城市的定义

在我们所处的城市系统中，最具影响力的变化是空间上的持续去中心化。在发展中国家，城市的典型特征体现为“超越正式行政边界的向外扩张，汽车和土地投机是其主要推手……相比城市的人口增速，城市建成区的扩张平均下来是它的两倍多”（UN Habitat, 2012: 28）。着眼于利用潜在的专业人才储备和其他可开发资源，我们必须将城市发展放入更广阔的空间背景，看到城市与其空间背景的互动和联结（Robson et al., 2000）。

棘手的问题随即出现：我们是否应根据城市的行政边界来测度其繁荣？若依循行政边界，便可能有违城市与其地域空间背景互动的状态。对于边界划定局促的城市（图2），其行政划定范围会小于城市的实际体量；而对于一个边界划定宽松的城市，情况则正好相反（Carter, 1981）。沿用城市行政边界，而不是经济的功能性边界（例如劳动力

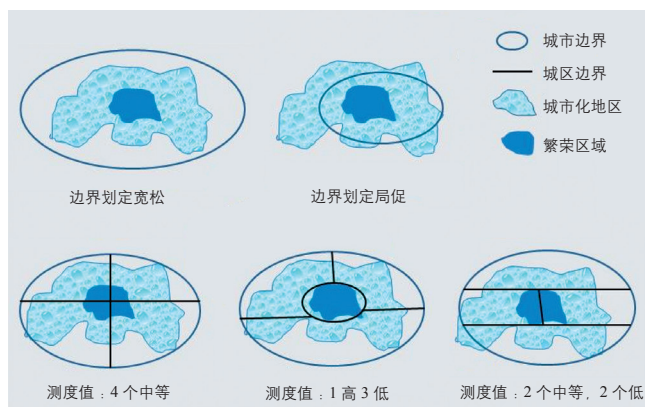


图2 空间边界和指标数值

资料来源：作者绘制

和住房市场边界), 会低估或夸大对城市表现的认知。如图 2 所示, 虽然城市繁荣的空间格局相同, 采用不同的城区边界划定方式, 测度的结果会大异其趣。城区的扩张突破其行政边界进入腹地, 也促使卡斯特 (Castells, 2007: 1) 指出: “这一分类 (即 ‘城市’) 在理论和实践层面都已是明日黄花”。许多中国城市的发展即呈现这种空间格局 (Cheng et al., 2013; Zhang, 2000; Tao et al., 2010)。因此, 鉴于城市中心与其腹地的相互关联, 应以一种更确切的方式来界定城市 (Deas & Giordano, 2001), 以避免因划界偏差可能导致的误读。

2.5 城市变化和外部全球性力量的关系

全球化过程的穿透力是宏观层面的动因, 加速了复杂城市系统的转型过程, 也导致空间发展的不平等, 并推动在地行动者制定适合自己的发展战略。《世界城市状况》报告强调城市的重要作用, 视其为增长引擎和应对全球性危机的要塞。然而, “城市繁荣指数” 却无助于分解带来变化的不同驱动力, 抑或它们之间的互动效应。城市变化有可能来自地方层面的结构性转变和历史惯性, 也有可能源自国家或全球层面的外在动力 (Rogerson, 1999) ——或者内外因素之互动。关于国家和城市层面互有关联的那些表现, 《世界城市状况》报告虽给出了一些分析, 却不足以跨越多重空间尺度, 解析其间的互动效应。

应用统计技术来探讨整个指标集内部的互动关系, 并找出带来多方面繁荣的支持维度 (Wong, 2002) ——例如 “城市审计” 项目二期使用的主成分分析方法 (RWI et al., 2010) ——值得尝试。同样, 《亚洲城市统计数据》(Westfall & de Villa, 2001) 也运用不同的分析方法展开了横切与主题分析, 并为比较 18 个亚洲城市的表现设定基准。重要的问题是, 应通过严密的分析过程, 阐明繁荣车轮各维度之间互动的本质, 并验证其五分法的稳健程度。若要使 “城市繁荣指数” 真正对城市的管理发挥作用, 就必须根据同一个指数体系, 在不同的空间层面上进行监测。与此相关, 上面已探讨过是否应沿用城市的行政边界来收集数据。然而, 行政边界并不一定与体现社会、经济和环境关联的功能性区域相一致。因此有必要提升监测能力, 以便在不同的空间尺度上搜集、分析和展示数据。

2.6 追踪进展和制定政策

为了给城市规划提供资讯并建立制度框架, 如何理解城市所取得的进步颇为重要。通过设定基准 (或曰对标), 参照其他地区或国家层面的平均水准, 评估特定城市的进步与成就, 就能为衡量其相对表现提供标尺。然而, 使用人类发展指数给国家排序饱受批评, 因其并不能为榜单本身

提供更细致和具体的解释 (Bagolin & Comim, 2008)。不同地区处在非常多样化的社会—经济和政治情境之下, 脱离背景的一般法则不可能成立。这亦是在强调, 参照对象也应从具备类似情境的地区中选取。为应对这个难题, 有人提出了结构—表现模型 (Carlisle, 1972), 以便分析差异化的社会—经济背景 (结构), 确定其城市地区的表现。这一分析框架无意于建立因果模型, 却区分了结构 (structure) 与表现 (performance) ——前者是对社会—经济和历史条件的本质描述, 后者则对目标和结构导向的表现进行测度。不过, 由于各种社会—经济议题相互交织所导致的复杂性, 要在操作层面上区分条件和结果并不现实 (Wong, 2002; Wong et al., 2004)。

通过基准设定, 可以评估相对表现。不管是景气条件下的经济增长, 还是萧条过后的经济复苏, 基准设定要考虑到经济运行的情境及其外部动因。泰勒 (Taylor, 2000) 指出, 设定基准进行城市间的相互比较, 或是与将来改善后的状况进行对比, 这种方法虽然有效, 但比较过程若只关注城市问题的某些负面情况, 就会以偏概全, 不及其余。在某些情况下, 发布国家排行榜会对特定的城市和区域造成影响判断的既定印象。这意味着分析指标的时候, 应对研究结果的表述和传播保持敏感 (Wong, 2006)。复合指数具有避免信息过量的优势, 但对于城市变化不同方面的多样化表现, 它也会失之精细。联合国人居署表示, “城市繁荣指数” 能让城市管理者把握和平衡繁荣的不同方面。不过, 使用复合亚指数, 而不是发布每个指标的数值, 将可望显著减少政策分析的信息量。

3 政策导向指标体系的分析原则

要改进 “城市繁荣指数”, 让它成为稳健的政策工具, 其概念和方法论层面的挑战在短时间内并不容易解决。联合国人居署为此采用的渐进方式颇为可取。然而, 《世界城市状况》报告提及的修正工作, 主要是针对其指标和权重方案。以上讨论表明, 挑战不只来自对数据和权重系统的技术性修补, 以下这些方面也需进一步的理论思考, 即: 使繁荣的不同方面能够概念化 (conceptualisation); 发现多重空间尺度上不同驱动力的因果关联; 现实地考量数据收集的职责及成本; 加强利益相关方的能力建设, 以确保 “城市繁荣指数” 成为行之有效的政策工具。

《世界城市状况》报告还缺少一个要素——对整个指标体系和确立该体系分析性原则的清晰构思。如果 “城市繁荣指数” 以后要进一步发展修正, 成为城市管理的政策工具, 就尤其需要重视上述缺失。基于此前为城市规划和地方发展制定指标的相关研究 (Wong, 2006; Wong & Watkins, 2009;

Rae & Wong, 2012), 下文将列举七项分析性原则, 希望能为将来改进“城市繁荣指数”提供借鉴。

(1) 连贯性和可比性。数据收集应具备同样的时空基础, 对指标和城市空间的界定要有一系列清晰的概念作为指导, 以便有效展开城市间的比较。《世界城市状况》报告对其研究过程中筛选城市的标准语焉不详。当然, 处理这个问题时难免会有些政治敏感, 不过, 与其回避, 还不如携手各利益相关方寻找妥善的解决方案, 以实现报告作出的承诺。

(2) 追踪进展和变化。对各项指标以及“城市繁荣指数”各个方面的亚指数进行分析时, 应对所谓进展的内涵和方向作出清晰表述, 使其免于开放性的解释。要注意建构指数的方法, 确保政策制定者和利益相关方能用它们来追踪各个方面的变化, 并以此决定政策干预的方向。

(3) 基准设定与交叉比较。参照具有类似社会—经济和政治状况的城市的表现, 能更好地理解指标数值对于一个城市的意义。此处可考虑使用结构—表现模型来确定所有城市的现状背景条件, 具备类似条件的城市可归为一组, 以便比较其繁荣状况。也就是说, 分析过程须重在比较和对照具备近似条件的城市, 而不是它们在“城市繁荣指数”中的总体排名。

(4) 多元的分析单位。由于城市变化的复杂性, 要在国家和区域背景中评估城市的表现, 就需要通过多层级的空间框架来提供一个灵活的分析结构。《世界城市状况》报告里有一些国家和区域层面的分析, 但不够连贯和系统。完善的多空间尺度分析将有助于更充分地获取政策讯息。

(5) 探讨共变(co-variations)和互动效应。对城市繁荣的不同方面及其背景情况, 应提供详尽的数据, 进一步分析城市繁荣各维度之间的共变及互动效应。使用主成分分析方法进行探索性研究将会是很好的出发点。

(6) 采用软指标和定性信息。“城市繁荣指数”基本上以定量数据作为基础, 而对指数和指标数值的分析将会用到定性数据和其他软信息, 以利于评估进展状况, 或使数据的解读更为充分。《世界城市状况》报告对某些城市做了简短评述, 若是能对每个城市都进行系统评论, 将对报告本身大有帮助。如果对每个城市及其国家和区域层面的空间背景都有所勾勒, 并配上言简意赅的定性评价, 报告也会更便于使用。

(7) 沟通和学习体系。若要把“城市繁荣指数”嵌入城市规划 and 政策的制定过程, 就需要各城市合作伙伴和利益相关方的投入参与。这意味着, “城市繁荣指数”指标体系的改进工作需要关注政策资讯的沟通——特别是那些关键的合作伙伴和利益相关方可以分享的讯息, 要推动他们相互学习决策经验, 展开政策讨论。网络上的互动可视化工具将是前进的方向(Kingston, 2007; Wong et al., 2012)。不同层次的分

析、描述、评论、表格、图形及指标, 都可以汇集到同一个网页, 让用户操作取用, 并自行展开分析。

上述前三个原则彼此关联, 单个原则的实现将推动其他原则的发展。因此, “城市繁荣指数”若要成为一套稳健和有效的测算体系, 这三项原则对于牢固确立其质量阈值更为关键。第四、五、六项原则与其分析方法的深度改进有关。“城市繁荣指数”是巨量信息的收集过程, 联合国人居署的工作, 重在从数据中抽取最佳的政策讯息来辅助政策考量。不过, 方法论层面的挑战和开支问题也会随之而来。最后一项原则针对的是合作伙伴关系和能力建设, 有政治方面的挑战, 需要不同的利益相关方投入时间展开讨论。更重要的是, 要制定一套真实有效的“城市繁荣指数”, 有赖于成功获取政治上的支持和推动, 而这也将有助于克服数据收集和方法论层面的一些难题。

4 结论

对于城市繁荣的强调, 为城市研究者提供了一个有趣的平台来重新思考地方营造的策略, 并让人回归各项思考的本质。不过, 上述讨论也点出了将来需要面对的方法、概念和政治挑战。

由于《世界城市状况》报告中并没有更多提及方法论层面的细节, 对“城市繁荣指数”的稳健程度进行全面评价也颇为不易。联合国人居署应公布对“城市繁荣指数”中不同要素的精确定义, 以征求专家和利益相关方的评论及意见。此外, 还有必要清楚解释, “城市繁荣指数”的测算中, 如何对城市进行界定。由此, 我们才能更严谨地进行概念化操作, 对各种驱动力和繁荣的不同维度及结果进行定义。

本文列出的分析性原则旨在为进一步的讨论提供基础, 探讨什么才是今后最为行之有效的城市繁荣国际监测体系。需要指出的是, 没有任何一套指标能够堪称理想, 当新的政策议题出现, 质量更好的数据随之产生时, 联合国人居署所设定的指标也不可避免会发生变化。关键在于, 应制定一套指导原则, 提供一些参数及灵活性, 使之可用于确立将来的指标体系, 并能适用于各种情境。而每个区域的利益相关方也应继续推进这个指标体系的建设, 为其修正和改进共同努力。UPI

参考文献

- [1] BAGOLIN I P, COMIM F V. Human Development Index (HDI) and its family of indexes: an evolving critical review[J]. Revista de Economia, 2008, 34(2): 7-28.
- [2] BODDY M. Geographical economics and urban competitiveness: a critique[J]. Urban Studies, 1999, 36(5/6): 811-842.
- [3] BREHENY M, ed. The People: Where Will They Work?[R]. London: Town and Country Planning Association, 1999.

- [4] CARTER H. The study of urban geography[M]. 3rd edition. London: Edward Arnold, 1981.
- [5] CARLISLE E. The conceptual structure of social indicators[M] // SHONFIELD A, SHAW S, eds. Social indicators and social policy, published for the Social Science Research Council. London: Heinemann Educational Books, 1972.
- [6] CASTELLS M. The information city[M]. Oxford: Blackwell, 1989.
- [7] CASTELLS M. Why the megacities focus? megacities in the new world disorder[M/OL] // PERLMAN J, O'MEARA S, eds. The state of the world - our urban future, 2007: 1-16. <http://www.megacitiesproject.org>.
- [8] CHENG J, BERTOLINI L, CLERCQ F I, et al. Understanding urban networks: comparing a node-, a density- and an accessibility-based view[J]. Cities, 2013, 31: 165-176.
- [9] DAVY B. Plan it without a condom![J]. Planning Theory, 2008(7): 301-317.
- [10] DEAS I, GIORDANO B. Conceptualising and measuring urban competitiveness in major English cities: an exploratory approach[J]. Environment and Planning A, 2001, 33(8), 1411-1429.
- [11] FINDLAY A, ROGERSON R, MORRIS A. In what sense 'indicators' of quality of life?[J]. Built Environment, 1989, 14(2): 96-106.
- [12] FUKUDA-PARR S. The human development programme: operationalizing Sen's ideas on capabilities[J]. Feminist Economics, 2003, 9(2-3): 301-317.
- [13] GREER S. The logic of social inquiry[M]. Chicago: Aldine, 1969.
- [14] INNES J. Knowledge and public policy: the search of meaningful indicators[M]. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- [15] KINGSTON R. Public participation in local policy decision-making: the role of web-based mapping[J]. The Cartographic Journal, 2007, 44(2): 138-144.
- [16] UL HAQ M. Reflections on human development[J]. New York: Oxford University Press, 1995.
- [17] RAE A, WONG C. Monitoring spatial planning policies: towards an analytical, adaptive and spatial approach to a 'wicked problem'[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 2012, 39: 880-896.
- [18] RITTEL H, WEBBER M. Dilemmas in a general theory of planning[J]. Policy Sciences, 1973, 4: 155-169.
- [19] ROBSON B, PARKINSON M, BODDY M, et al. The state of English cities[R]. London: Department for Environment, Transport and the Regions, 2000.
- [20] ROGERSON R J. Quality of life and city competitiveness[J]. Urban Studies, 1999, 36(5-6): 969-985.
- [21] RWI: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, German Institute of Urban Affairs - DIFU, NEA Transport Research and Training, Policy Research and Consultancy - PRAC. Urban Audit II: Second State of European Cities Report[R]. Research Project for the European Commission, DG Regional Policy. Essen, Germany: RWI, 2010.
- [22] TAO R, SU F, LIU M, et al. Land leasing and local public finance in China's regional development: evidence from prefecture-level cities[J]. Urban Studies, 2010, 47(10): 2217-2236.
- [23] TAYLOR M. Communities in the lead: power, organisational capacity and social capital[J]. Urban Studies, 2000, 37(5): 1019-1035.
- [24] UNDP: United Nations Development Programme. Human development report 2001: making new technologies work for human development[R]. New York and Oxford: UNDP, 2001.
- [25] UNDP: United Nations Development Programme. Human Development Report 2013 - The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World[R]. New York: UNDP, 2013.
- [26] UN-Habitat: United Nations Human Settlements Programme. State of the World's Cities 2012/13: Prosperity of Cities[R]. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT, 2012.
- [27] WESTFALL M S, DE VILLA V A. Urban Indicators for Managing Cities: Cities Data Book[R]. Manila: Asian Development Bank, 2001.
- [28] WONG C. The relationship between quality of life and local economic development: an empirical study of local authority areas in England[J]. Cities, 2001, 18: 25-32.
- [29] WONG C. Developing indicators to inform local economic development in England[J]. Urban Studies, 2002, 39(10): 1833-1863.
- [30] WONG C. Quantitative indicators for urban and regional planning: the interplay of policy and methods[M]. Royal Town Planning Institute Library Book Series. London: Routledge, 2006.
- [31] WONG C, WATKINS C. Conceptualising spatial planning outcomes: towards an integrative measurement framework[J]. Town Planning Review, 2009, 80(4/5): 481-516.
- [32] WONG C, GIBB K, MCGREAL S, et al. Housing and neighbourhood monitor 2011: fragility and recovery[M/OL]. Joseph Rowntree Foundation. Bristol: Policy Press, 2011. www.hnm.org.uk for access to the maps and charts in the analysis.
- [33] WONG C, JEFFERY P, GREEN A, et al. Development of Town and City Indicators: Review, Interpretation and Analysis[R]. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2002.
- [34] WONG C, BAKER M, HINCKS S, et al. A Map for England: Spatial Expression of Government Policies and Programmes[R/OL]. London: the Royal Town Planning Institute, 2012. <http://www.rtpi.org.uk/knowledge/core-issues/map-for-england/>.
- [35] World Bank. World Development Indicators: 2013[R]. Washington, DC: World Bank, 2013.
- [36] ZHANG T. Land market forces and government's role in sprawl: the case of China[J]. Cities, 2000, 17: 123-135.

(本文校译：张祎娴)