

德国次级区域同等生活条件评估的方法与经验启示

German Sub-regions' Equivalent Living Conditions Assessment: Methods and Implications

薛诗睿 雷振东 高雅
XUE Shirui, LEI Zhendong, GAO Ya

摘要：“同等生活条件”是德国用于彰显社会公平、凸显福利国家性质的长期目标，指在任一地区内人们获得生产、生活等服务的机会一致，包含地区的差异性与多样性。起初这一目标是为解决战后工业化冲击带来的城乡差距问题，后转为解决由东、西分裂带来的基础设施差异问题，但由于德国联邦主义的权限错综复杂，该目标的系统性与正规性一直存疑。2018年联邦提出建立次级区域生活条件的评估监测体系，旨在通过“指标选取—因子分析—地区分类—细化指标—特征识别”五个步骤计算各类型区与全国平均水平的比对情况，判定得出该类型区生活条件水平的结构性劣势与风险，为后续政策支持与资金供给提供依据。该体系有两点优势，一是通过科学系统的分析数据得出描述生活条件的关键指标，能客观描述地区与全国平均水平的差异，无等级之分；二是在类型化地区生活条件后筛选“刚性（客观配置）与弹性（主观评价）”双向指标，便于政府/利益相关者更为精准地明晰生活条件的差异。这对于我国国土空间规划前期评估中“公共服务与基础设施”部分的现状评价具有科学化的指导意义，或将为后续规划开展、政策落位和对口帮扶提供更为精准的参考。

Abstract: “Equivalent Living Condition” is a long-standing goal of social justice and the nature of the welfare state in Germany, which refers to the uniformity of access to all types of living services in any given region, encompassing regional differences and diversity. It was initially intended to address the urban-rural divide brought about by the impact of post-war industrialisation, and later to address the huge differences in infrastructure brought about by the East-West divide. To date, Germany has proposed an assessment system for measuring living conditions in sub-regions in order to equalise living conditions across the country. Through a five-step process of “indicator selection - factor analysis - regional classification - refinement of indicators - identification of characteristics”, the comparison of each type of region with the national average is calculated, and the level of living conditions in that type of region is determined. It determines the structural disadvantages and risks of the living conditions of each type of district, and provides the basis for subsequent policy support and funding. The advantages are twofold: firstly, through scientific and systematic analysis of data, the key indicators describing living conditions are derived, and the differences between districts and the national average are described objectively, with no hierarchy; secondly, the two-way indicators of “rigidity (objective allocation) and flexibility (subjective evaluation)” are screened in the typology of districts, which makes it easy for the government/relevant stakeholders to more accurately understand the living conditions. The second is to filter “rigid (objective allocation) and flexible (subjective evaluation)” two-way indicators after typifying living conditions, so that the government/relevant stakeholders can understand the differences in living conditions more precisely. This is of scientific significance in assessing the current situation of “public services and infrastructure” in the preliminary assessment of China’s territorial spatial planning, and also provides a more accurate reference for the subsequent planning work, policy implementation and counterpart assistance.

关键词：同等生活条件；生活条件评估；基本公共服务均等化；结构性指标；现状评估；社会公正

Keywords: Equivalent Living Condition; Living Conditions Assessment; The Equalization of Basic Public Service; Structural Indicator; Current Situation Assessment; Social Justice

“十四五”国家重点研发计划课题“生态脆弱区县域国土空间规划理论与方法”（2022YFC3802801）

作者：薛诗睿，西安建筑科技大学建筑学院，博士研究生。xsr1212@xauat.edu.cn
雷振东（通信作者），西安建筑科技大学建筑学院，院长，教授，博士生导师。lzeast@xauat.edu.cn
高雅，西安建筑科技大学建筑学院，副教授

引言

人类社会由传统农业时代迈向现代工业时代后,城市逐渐成为现代文明的高地,乡村则陷入落后、停滞的低洼地带^[1]。时至今日,信息、经济、物流的全球化与公共卫生事件的影响再度冲击国内外结构薄弱的农村地区与小型市镇,这些人口迁出地逐渐失活凋敝,迁入地则面临“过热”的资源抢夺——这种因地区差异带来的双向恶性结果正影响着社会公正与国家形象。为应对上述问题,德国于2018年再一次推出全德“次级区域同等生活条件”的政治目标。这一目标源自1960年德国联邦政府提出的“城乡同等生活条件”,与之前相比,此次的创新之处在于任务将在大都市与农村地区、结构薄弱与结构稳定的地区完成,以弥补经济、设施、生态、空间和结构的不平衡。我国目前也面临这一状况,小城镇、乡村地区的基本公共服务、基础设施已于早年间“城乡统筹、一体化”时期添置完毕,并随着“村村通”“户户通”的政策扶持实现道路交通、信息网络、数字经济的全域普及,但地区之间、城乡之间的差距依然存在。因此,探究地区间、城乡间生活条件差异的关键影响要素与深层原因是解决差距的首要步骤。

目前学界围绕城乡等值化、社会公正等目标开展的地区间/城乡间各类型条件水平评估研究颇为丰富,由于关键词或主题的释义问题国内文献多采用“城乡生产生活条件”“城乡生活水平”^[2]等词汇,内核趋于一致,涵盖学科丰富,主要集中于经济学、政治学等;评估的内容包含收入、消费、金融政策^[3-5]等经济水平,教育、医疗、文娱^[6-8]等公共服务设施配比与质量条件,人口流动、老龄人口生活能力^[9]等人口要素,城乡要素配置^[10]、土地利用^[11]、建筑形制等空间要素,大气污染、极端气候^[12-13]等环境要素;并且已有关于人口素质、人群幸福感、参与度、代际传递、机会提供^[14-18]等“软要素”条件的探索。识别的方法包含多用于经济、设施配置、空间等“硬指标”差异的基尼系数、泰尔指数、主成分分析法、耦合协调度等,以及用于“软要素”的随机森林模型^[19]、深度访谈、大规模问卷调查等。评估类型多样、方法丰富,但综合性评估地区间、城乡间生活条件的研究不足,指标选取的指向性过于明确。因此本文通过对德国同等生活条件这一政治目标的历史梳理和指标选取的概述,结合具体的评估流程与评估结果,总结德国生活条件评估的特点与对我国的启示。

1 德国生活条件评估概述

德国是一个多元化的国家,城市与地区各具特色,认

为“人们不应因其生活在某一区域而无法获得生活、就业、福利等机会”,这便是追求“同等生活条件”(Gleichwertige Lebensverhältnisse)的意义。然而并非所有城市、乡村和地区均具备同等的吸引力或宜居性,地区之间、地区内部以及地区发展之间差距持续扩大。《德国地图集》^[20]的数据指证了这一情况,多数研究也表明“德国次级区域的地区差异在某些情况下是巨大的”^[21-25],因而诞生了不同区域、尺度、类型的生活条件评估方法、体系等。

1.1 “同等生活条件”的发展历程

1950年代,联邦德国工业化与现代化进程推进,城市经济迅速发展,大量乡村人口流入城市,城市与乡村地区社会结构均发生转变^[26]。当时政府为缩小城乡差距,将“城乡等值化/同等性”作为政策制定的一个目标^[27]。在1972年的第五次空间规划报告中,明确提出了“联邦领土所有地区生活条件同等”^[28]的目标,多数空间规划的政策文件反复强调同等生活条件是“提高生活质量”这一社会政治目标的基础。1975年《联邦空间规划方案》中提出了较为准确的政策解释:“如果联邦领土所有地区的公民都能在合理距离内获得数量和质量上充足的住房、就业机会和公共基础设施,并能获得人性化的环境,那么……就能获得同等的生活条件”^[29]。可以说这一时期城乡同等生活条件的措施与资助重点在于为乡村地区配备与大都市同等水平的社会、交通和商业相关的基础设施,但这一目标并未实现。1990年统一后东、西部地区基础设施的巨大差异成为空间规划政策探讨的核心,空间规划部长会议通过的《1992年空间规划政策框架》^[30]认为生活条件同等是一项长期任务^[27]。截至目前德国在联邦一级并未将同等生活条件纳入法律^①,但《基本法》中第72(2)条表明联邦政府有权针对同等生活条件立法或采取行动。随着全球化、数字化的到来,为实现解决地区差异、保证社会凝聚力等政治目标,2018年联邦政府成立了同等生活条件委员会,发布了《我们的德国计划——各地区生活条件同等(2019)》^[31]并设立相关开支项目,旨在分析地区间产生差异的原因,提出有效策略以实现生活条件同等,为促成“全德城乡同等生活条件”提供理论与实践支撑。

1.2 “同等生活条件”的衡量指标

1970年代前,德国关于生活条件的评估偏重经济指标,但过分追求经济所带来的环境破坏、贫富差距拉大、社会动荡^[32]等问题使得这一指标偏向受到批判。莱赫莱特纳

① 德国一些联邦州(包括巴伐利亚、勃兰登堡、不来梅和柏林)已将“同等生活条件”这一目标纳入各自的州宪法。

(Lechleitner) 指出《德国民法典》^①第 72 条第 2 款表明“生活条件是影响人类生存质量的外部因素。其中包括经济条件,即商品和服务供应的范围和质量以及要求这种供应的财政可能性、国家基础设施(道路和水路)、内部安全或环境条件”^[33],即生活条件绝非单一指标可描述;加之“同等生活条件”并无规范性、通识性的标准化定义与评判标准,多个学科基于学科特点提出了不同维度的指标建议。

1.2.1 空间维度

联邦层面的空间规划将同等生活条件视为重要的指导原则之一。《空间规划法》^②第 1 条一般规定中第 2 款提到:“可持续的空间发展应……在次区域内提供同等的生活条件”。有学者认为“同等生活条件可视为德国福利国家的空间表现形式”^[34]。德国空间规划部长会议(MKRO2016)通过的《德国空间发展指导原则与行动战略》强调不同地区应遵循同等性原则。因此在空间维度提出的结构性要素是“环境质量、经济结构、聚落结构、社会结构、物质基础设施和人力基础设施”^[35]。近年空间规划和区域发展学院对“同等性”的研究认为应将教育、住房、设施等评价指标由“投入导向”转为“结果导向”^[36]。

1.2.2 社会维度

1970 年代,社会学家提出应以“生活质量”衡量生活条件的水平,即将对生活条件的主观解释与评价纳入评判的范畴。生活质量可进一步解释为客观生活条件与主观幸福感间的关联,但地区的差异与认知的差异或将出现矛盾结果,如良好的生活条件可能与较差生活质量认知并存,而较差的生活条件也可能与良好生活质量评价并存^[37],因而生活质量

有别于生活条件被视为一个多维福利概念^[38],认知的主观性难以通过具体的指标进行量化,在空间层面也无法表达。加之“主观感受”类数据收集与描述存在困难,在这一学科视角下多数研究者提出以“收入、健康状况、失业、社会关系和年龄结构”等要素转译生活质量。

1.2.3 经济维度

从福利经济学的角度来看,生活条件涉及社会福利的经济定义与衡量,从而难以进行客观比较;为简化与量化生活条件在经济上的体现,多采用国内生产总值(GDP)或人均 GDP 等收入指标。从地区经济的角度来看,实现高水平的收入是在一定范围内创造良好生活条件的基础,而要达到足够的收入水平,就必须在各地区建立基本的高效生产结构。政府的任务是决定政策资金支持在各个层面的分配目标之于生产率或增长目标的权重^[39],这一权重将决定投入改善地区生活条件的资源量,以及纳入优先考虑范畴的要素名目。

1.2.4 相关研究成果

对德国“同等生活条件”的研究由来已久,由于德国政治体制的特殊性——联邦与各州之间、联邦政府内部之间的权力博弈等现实情况,各地区探索地区内生活条件的评估方法与研究成果颇多,如联邦建筑、城市事务和空间发展研究所(BBSR)的《空间规划报告 2012、2017》^[40-41]、Prognos 经济研究公司的《ZDF 德国研究 2018》^[22]、弗里德里希-艾伯特基金会的《2019 年社会经济差异报告》^[23]、柏林研究所的《参与图集 2019》^[42]以及科隆经济研究所(IWKöln)的《德国空间发展研究 2019》^[43]等,这些研究在评估过程中所使用的数据、方法和空间层次存在差异(表 1)。总体而言,各种研究和报

表 1 “同等生活条件”研究成果概述

研究成果	《空间规划报告 2012、2017》	《ZDF 德国研究 2018》	《2019 年社会经济差异报告》	《参与图集 2019》	《德国空间发展研究 2019》
指标或指标数目	6 个维度, 23 个指标	4 个主题领域, 53 项指标	10 个指标	8 个指标	12 个指标
空间层级	401 个区县与独立城市 (2017 年为 361 个)	401 个区县与独立城市	401 个区县与独立城市	401 个区县与独立城市	96 个空间规划区域
主要方法	平均值偏差分类	综合评分与排名	聚类分析、歧视分析	聚类分析	转换分析
分类	生活条件水平: 极大高于全国平均水平、高于全国平均水平、全国平均水平、低于全国平均水平、严重低于全国平均水平	无	面临被排斥风险的大中城市、强大的农村地区、稳固的中心地区、处于长期结构危机中的农村地区、处于持续结构变革中的城市地区	富裕城市及其郊区、有吸引力的城市、有问题的大城市、成功的农村地区、偶尔出现问题的农村地区、落后地区	濒危地区、非濒危地区

资料来源:作者根据参考文献[22-23,40-43]绘制

① 详见《德国民法典》(BGB: Bürgerliches Gesetzbuch), 网址: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/>。

② 详见《空间规划法》(ROG: Raumordnungsgesetz), 网址: https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html。

告在同等生活条件评判要素方面有叠合也有差异,社会、经济、生态和服务设施是同等生活条件的核心维度^[44]。

2012、2017年的《空间规划报告》遵循对同等生活条件的广泛理解提出6个维度共23项指标,每个单项指标都与相应的全国平均水平进行了标准化并形成了6个方面的指数,从而客观描述每一分类地区与全国平均水平比对的结果,降低地区被歧视的风险;值得一提的是,为使得各联邦州之前的次级区域具有可比性(城市与乡村地区更好地区分),联邦建筑、城市事务和空间发展研究所将多数报告中使用的401个^①区县与独立城市(行政区划,包含294个农村地区与107个城市地区)于2017年合并更改为361个^②,保证每一次级区域的完整性与独立性。

2 “同等生活条件”评估的流程与方法

本文选取由德国联邦建筑、城市事务和空间发展研究所承担的“同等生活条件——评估德国次级区域不平等生活条件的测量概念”项目^[45]中的评估方法。项目报告中明确指出“政界、行政部门、商界以及社会的利益相关者可以基于此方法为需要特殊支持的地区提供量身定制的解决方案”,表明了该方法的权威性。评估分为两个阶段:第一阶段通过描述性分析相关指标、因子分析得到“社会状况”“经济强度”“人口发展/年龄结构”三大因子,后通过聚类分析将德国361个次级区域分为7个区域类型;第二阶段,参考国内多地区文献与民意调查等内容提出12项细化指标,通过计算7类区域在12类指标中的分值并排名以识别某一类地域的结构性劣势,为该地区政策匹配、规划编制等措施提供抓手。评估大致分为核心结构指标选取、公因子选取、区域聚类分析和详细指标评分4个步骤(图1)。

2.1 第一阶段:次级区域分类

(1) 选择相关指标

首先,基于《空间和城市发展指标与地图》数据库,使用描述性统计筛选出在地区间呈现最大离散度的指标,经过理论论证与实践检验的预选结果,选取“就业不足率、失业保险投保率、人均可支配收入、人均国内生产总值、人口密度、高素质雇员比例、人口增长百分比、18岁以下人口比例、65岁以上人口比例”9个核心指标纳入下一步分析范围。研究选取了德国的三个典型区域——迪特马尔申县(Dithmarschen)、盖尔森基兴市(Gelsenkirchen)和曼斯费

尔德—南哈尔茨县(Mansfeld-Südharz)作为实证案例,分别代表了沿海农村地区、典型工业城市和东部转型地区,具有鲜明的社会、经济与人口特征差异,能够较好地反映区域发展不均衡的典型格局(表2)。

(2) 因子分析

通过因子分析在次级区域层面提取3个因子——社会状况、经济强度和人口发展/年龄结构,这3个因子累计解释的贡献率达到84.3%(因子1占40.7%,因子2占31.8%,因子3占11.7%)。而后采用KMO指数确认了9个选定指标与3个公共因子间的基本适用性(表3)。

因子1社会状况与“就业不足率”“失业保险投保率”指标的正相关性最高,“人均可支配收入”的负相关性最高,即就业人口比例低的区域,失业保险的申请率高,平均可支配收入低。因子2经济强度描述了研究区域的城市化程

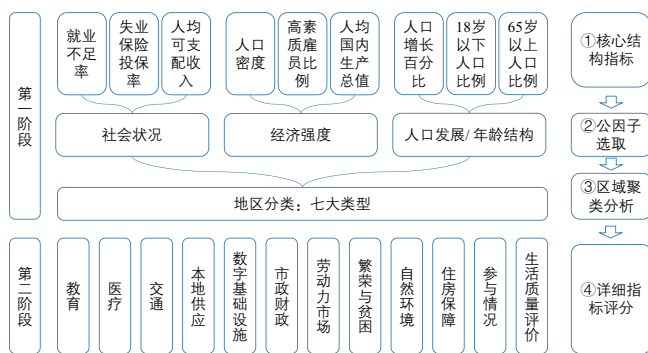


图1 “同等生活条件”评估的流程

表2 三个典型区域9个核心指标与全国平均水平对比

指标	迪特马尔申县	盖尔森基兴市	曼斯费尔德—南哈尔茨县	全国平均值
就业不足率/%	9.52	19.41	14.61	7.29
失业保险投保率/%	12.54	25.81	17.07	8.57
人均可支配收入/欧元	21 519	16 136	18 308	21 728
人口密度(人/km ²)	93.44	2 480.51	95.26	507.34
高素质雇员比例/%	7.3	10.42	5.92	10.63
人均国内生产总值/欧元	31 380	29 163	19 445	35 080
人口变化率(2011—2017年)/%	-0.59	0.4	-7.34	2.13
18岁以下人口比例/%	16.04	17.4	13.54	16.25
65岁以上人口比例/%	24.57	20.61	28.88	21.98

资料来源:作者译自参考文献[22-23]

① 在德国,截至目前用于评估同等生活条件的各类专题数据仅能在401个区县与独立城市的层面获得。

② 361个评估单元是将401个行政单元中“居民数少于10万的独立城市(部分联邦州会将这类城市单独划定)”与周边相邻行政区合并得来的,将使得各联邦州次级区域间更具可比性。

度与经济实力，正值高的地区人口密度大、人均国内生产总值高、高素质人才比例高，地区竞争力也就越强。因子3人口发展/年龄结构描述了人口变化情况，除人口动态外当地人口的年龄结构也很重要，人口增长百分比高、18岁以下人口比例高、65岁以上人口比例低的组合将利于人口进一步发展。

(3) 地区分类

地区类型划分是通过聚类分析的多元统计方法进行的，

表3 2017年各地区因子分析结果

指标	因子1： 社会状况	因子2： 经济强度	因子3：人口发 展/年龄结构
就业不足率	0.949	0.082	-0.201
失业保险投保率	0.951	0.129	-0.151
人均可支配收入	-0.721	0.255	0.302
人口密度	0.505	0.705	0.271
高素质雇员比例	0.084	0.939	0.065
人均国内生产总值	-0.161	0.853	0.129
人口增长百分比	-0.156	0.477	0.756
18岁以下人口比例	-0.232	-0.166	0.879
65岁以上人口比例	0.195	-0.378	-0.817

注：数值加粗表示该指标与因子的相关性高，可解释因子代表的意义。

表4 2017年各地区与相关指标聚类分析结果

结果	A类	B类	C类	D类	E类	F类	G类	平均值
地区数量	36	18	16	85	78	88	40	不涉及
因子1：社会状况	-1.06	-2.60	0.66	0.19	0.93	0.17	-0.73	0.00
因子2：经济强度	1.13	0.22	3.49	-0.32	-0.66	-0.59	-0.42	0.00
因子3：人口发展/年龄结构	0.36	1.06	-0.33	-0.72	0.35	0.86	-1.71	0.00
就业不足率	10.3	14.8	6.5	7.0	4.2	6.1	10.8	7.3
失业保险投保率	13.4	19.1	7.9	8.0	4.3	7.0	12.7	8.6
人均可支配收入	20.626	18.713	24.077	21.151	23.902	22.150	18.986	21.728
人口密度	1.603	1.978	1.764	169	261	239	147	507
高素质雇员比例	18.0	12.6	31.0	8.6	9.5	7.7	7.9	10.6
人均国内生产总值	45.236	33.802	84.708	29.308	36.653	30.533	25.871	35.081
人口增长百分比	5.1	3.7	8.1	-0.8	3.7	3.8	-4.0	2.13
18岁以下人口比例	15.9	15.7	15.5	15.6	16.9	17.4	14.4	16.2
65岁以上人口比例	20.3	21.1	18.5	23.7	20.8	20.7	26.9	22.0

注：A类表现为“经济强度高于平均水平，存在明显社会挑战的城市”，社会状况与经济强度的对比偏差反映了城市内部社会挑战和经济实力间的两极分化；

B类表现为“年龄结构有利，社会问题较多的城市”，就业不足、失业率保险投保率高、人均收入水平低、人口增长率高，人口增长会给一个以社会问题为基本特征的城市带来特殊的挑战；

C类表现为“经济强度得到认可的城市”，高素质雇员比例、人均国内生产总值远高于平均水平；

D类表现为“在年龄结构方面存在明显挑战的普通农村地区”，由于人口密度、经济实力低于平均水平，经济强度略有下降；

E类表现为“社会状况良好的普通地区”，人口增长率略高于平均值，人均国内生产总值略高对社会状况因素有影响的指标略低于平均水平；

F类表现为“在经济强度与年龄结构方面存在明显挑战的地区”，虽然就业不足率、失业率保险投保率、人均可支配收入与平均水平基本一致，但人均国内生产总值低于平均水平，18岁以下年轻人比例高于平均水平，65岁以上老年人比例低于平均水平；

G类表现为“具有明显社会挑战、经济挑战及人口减少/年龄结构不利的农村地区”，地区的人口变化特征尤为明显，18岁以下年轻人的比例低于平均水平，65岁以上老年人的比例高于平均水平，这是唯一可以用三个负的聚类中心值来描述的类型。

在此先后进行了两次聚类分析：第一步采用分层聚类分析，从统计与技术角度确定合理的聚类数量，为每个聚类确定相关的聚类中心；第二步，使用K均值聚类法对这些聚类中心进行优化，使得分类后的地区间差异更为明显。根据所确定的3个因子对各地区进行完整的聚类分析后，将其划分为7个区域类型或聚类，分别用字母A—G表示（表4）；同时，对三个典型区域的现状优势与挑战进行分析，以此作为聚类结果的实证佐证（表5）。

总体而言，三个典型区域均表现出人口结构变动、经济压力以及基础设施不足等共性问题，具体表现存在明显差异：位于北部沿海地区的迪特马尔申县的突出问题是交通条件受限与人口持续外流；传统工业城市盖尔森基兴集中体现为就业不足与社会不平等加剧；而东部的转型地区曼斯费尔德—南哈尔茨县则主要面临财政困境与产业断裂带来的多重挑战。

2.2 第二阶段：细化指标以识别结构性特征

为获得不同类型地区更为详尽的结构性优势与挑战，将进一步细化指标，对7个区域类型进行更为详细的评估。参考德国老年学中心负责的德国志愿服务调查（FWS: German Survey on Volunteering）中有关生活质量的信息，包含“运

表 5 三个典型区域现状优势与挑战

地区	所属州	所属类型	特点总结	优势	挑战
迪特马尔申县	石勒苏益格—荷尔斯泰因州	D	居民对“生活质量”评价较高，但突出感受到“出行受限”和“人口流失”的困境	吸引人的景观、生活质量	公共交通、区域间高速公路短缺
				凝聚力、社区	人口结构变化（老龄化与迁移）
				可负担的住房	专业人才缺乏
				有韧性的经济结构	气候与能源转型
				完善的政治结构与合作	乡村地区的服务供给
				气候与能源转型（机遇）	移动网络建设不足
				区域认同感强	外来者在地认同感弱
盖尔森基兴市	德国北莱茵—威斯特法伦州	B	居民认为城市“生活便利”，但“经济与就业”是最大瓶颈，社会不平等现象明显	良好的休闲和文化设施供给（鲁尔区）	贫困人口迁入
				拥有大量绿地的生活质量	高空置率与老旧住房
				良好的服务供给	就业岗位不足、专业人才短缺
				可负担的住房	地方财政问题
				人们的凝聚力和开放性	公共交通网络差
				拥有 FC Schalke 04（足球俱乐部）	经济薄弱，就业岗位不足
曼斯费尔德—南哈尔茨县	萨克森—安哈尔特州	G	居民突出感受到“人口衰退”和“财政困境”的压力，区域发展缺乏可持续支撑	特别的文化和自然景观	人口结构变化、人口外流
				廉价住房	产业断裂（铜矿关闭）
				完善的儿童照料	就业岗位不足、专业人才短缺
				良好的交通连接	地方财政薄弱（债务、财政平衡等问题）
				基本的公共服务（剧院、学校等）	公共交通网络差

资料来源：作者译自参考文献 [22-23]

动和锻炼；文化和音乐；休闲和社交；社会领域；健康领域、学校和日托；青少年工作和成人教育工作；环境、自然和动物保护等”14个领域的内容，最终结合7类区域选取如下12类指标。

- （1）教育：日托中心、中小学和大学的数量。
- （2）医疗：基本的医疗服务的提供和医疗水平、人口健康状况和健康风险因素与紧急服务水平。
- （3）交通：交通基础设施、必要流动性开支、交通基础设施可及性等。
- （4）本地供应：步行范围内食品零售商、金融机构、民宿酒店等指标。
- （5）数字基础设施：通过与宽带扩展和移动电话相关的指标来描述。
- （6）市政财政：市政当局在本地区关于生活条件方面的投资状况与执行力等。
- （7）劳动力市场：地区劳动力市场数量、参与机会的指标如“低技能雇员指标”“残疾人就业”等。
- （8）繁荣与贫困：考虑到儿童贫困和未来日益重要的老年贫困问题。
- （9）自然环境：包含排放物信息，绿地可达性等。
- （10）住房保障：租金报价指标、供暖率等。
- （11）参与情况：关于地区内选举投票率、志愿服务参与率、协会数量占比等。
- （12）生活质量评价：生活满意度评价。

由于原始项目报告在指标选取时主要基于多地区文献与民意调查，随后仅选取了部分城市进行上述指标的综合评价，并未在全国层面进行实证分析（目前德国这类数据调查开展情况不理想，存在各地区开展的调查项目不同、收集较为困难等现况）；同时项目报告也表明上述指标并未覆盖衡量生活条件的全部要素，暂不进行全国尺度的评估与特征描述，建议各联邦州（或次级区域）在针对具体地域的生活条件评估中结合实际补充“生活质量和满意度”领域相关指标，力求准确识别结构性特征、挖掘导致区域间生活条件不同等的关键要素。因此，本文在此省略原文对部分城市综合评分结果得出的结构性特征描述。

德国次级区域的生活条件评估流程从指标选取到类型化地区生活条件现状，再到细化指标精准识别不同类型区域的结构性优劣势，凸显了科学性、连续性与完整性。但其中不乏一些难度与问题，如评估对象的尺度选择受到官方数据统计单位的限制（德国多项相关研究将分析尺度限定在“401个区县与独立城市”层面，主要源于该尺度官方统计数据在类型覆盖度和质量可靠性方面具有优势）。聚焦中国，我国行政体制、数据管理体系、统计口径和数据类目等方面与德国具有显著差异，因此在确定评估尺度时需依据具体评估目标或规划需求灵活调整；在数据选取方面，鉴于国内各地区发展不均衡，官方公开数据在类型、统计单位和精度上存在较大差异，在地实践中可参考原评估方法的数据筛选逻辑，结合地域特点进行本土化调适，选取适宜性指标。

3 启示

“同等生活条件”作为德国空间规划的重要指导原则与目标，在1974年被具象化为在“全国范围内提供最低限度的工作、住房以及教育、娱乐和通信机会”，表明空间规划之于这一目标的实操性与重要性凸显；1993年东、西德统一后为解决地区间基础设施差异、住房短缺、老龄化、郊区化等问题，“同等生活条件”作为空间规划的目标再次具有政治意义；2010年“同等生活条件”在可持续发展的国际背景下转化为社会公正与空间公正，并首次选取6个维度23个指标量化地区间的生活条件差别；2018年“同等生活条件委员会”成立，从联邦层面制定衡量同等生活条件的评估工具用于定期监测地区差异，但这种缺乏正式性的参与式政策制定形式或将出现与区域经济政策计划重复、冲突、衔接不明等现实问题，因此这一评估工具迈向系统化与正规化还有待观察。总体而言，德国次级区域同等生活条件评估方法对我国国土空间规划现状评估、政策差异化匹配、规划后绩效评估等方面可提供如下启示。

3.1 构建适宜的城乡生活条件评估工具

我国国土空间规划开展已逾5年，不论是省、市级总体规划或是村庄级实用性村庄规划中均已涵盖住房、公共服务设施、基础设施等规划内容，但由于缺乏国家层面统一、可适用于镇村级设施配置标准，乡村地区规划实践中多以城市标准为参照，加之缺少基于地方实际的科学评估，规划方案依旧停留在“生存性”配置层面，导致政策扶持与资金支持无法与当地面临的挑战与劣势精准匹配。基于上述困境与机遇，未来在规划或制定政策前可参考德国的生活条件评估，增添适配我国国情的生活条件现状评估的工具，进一步明确不同类型地区在不同发展阶段的生活条件方面的目标。由于德国与我国存在国情差异，选取指标时可依据社会、经济、人口结构三类选取与其描述特征类似的数据，同时增加主观评价等指标，积极开展利益相关者的多方商讨，确保评估工具的科学性与实用性。

3.2 探索同等生活条件的支持政策

德国联邦层面提出的全国次级区域生活条件应同等化，这与我国多年来施行的基本公共服务均等化政策内涵一致，目的均为共享发展成果和维护社会公平公正。就我国现状来看，政府供给基本公共服务过程中同时存在着供给不足与供给不均问题，究其原因城市偏向政策、财政供给不均和配置水平参差三点。国家提出的基本公共服务均等化目标为基础水平，我国幅员辽阔、人口众多、经济差异大，

现有的设施配置与服务基础也不同，为保证各地区生活条件稳步提升，基本公共服务现状的评估显得尤为重要。我国可以生活条件评估工具为基础，进一步细化各地区基本公共服务均等化相应的政策法规，包括完善科学合理的转移支付制度从而更为精准地分配资金、鼓励地方因地制宜地制定基本公共服务配置标准，严格把控基本公共服务建设与管理的质量等政策。

3.3 增加“软因素”数据调查与持续性生活条件观测

我国基本公共服务均衡化政策中已涉及公共教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、文化体育、残疾人服务、环境保护等多个领域，每一领域其实也暗含了公众参与、满意度、幸福感等“软因素”，但由于我国针对社会类的调查缺乏规范化、规模化的统一（德国在这方面的数据收集也存在相当大的困难），因此在我国“以人为本”的方针政策下应加大对人群满意度等数据的调查收集，实现客观条件与主观感知的双重获取，基于基本公共服务的供给结果制定相应政策或规划方案。同时，应对生活条件的相关方面进行全面的、长期性观测，这样可尽早发现与洞察问题出现的具体方面与程度，也可以作为相应政策实施的绩效评估。UPI

注：文中未注明资料来源的图表均译自参考文献[45]。

参考文献

- [1] 唐任伍, 郭文娟. 乡村振兴演进韧性及其内在治理逻辑[J]. 改革, 2018(8): 64-72.
- [2] 傅辰昊, 周素红, 闫小培, 等. 中国城乡居民生活水平差距的时空变化及其影响因素[J]. 世界地理研究, 2015, 24(4): 67-77.
- [3] 陆铭, 陈钊. 城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距[J]. 经济研究, 2004(6): 50-58.
- [4] 程名望, 张家平. 新时代背景下互联网发展与城乡居民消费差距[J]. 数量经济技术经济研究, 2019, 36(7): 2241. DOI: 10.13653/j.cnki.jqt.2019.07.002.
- [5] 叶志强, 陈习定, 张顺明. 金融发展能减少城乡收入差距吗?——来自中国的证据[J]. 金融研究, 2011(2): 42-56.
- [6] 李莹, 王琦. 扩招背景下城乡高等教育机会差异研究[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2023(3): 77-84.
- [7] 喻月慧, 贺敬芯, 许博. 我国老年慢性病患者门诊服务利用情况、影响因素及城乡差异分析[J]. 医学与社会, 2024, 37(4): 23-29. DOI: 10.13723/j.jxysh.2024.04.004.
- [8] 宋晓. 基于城乡文化消费结构差异分析的新农村文化供给侧结构性改革路径探索——以四川省为例[J]. 中华文化论坛, 2022(6): 143-151, 158.
- [9] 张雪, 李伟, 戴璟, 等. 老年人口日常生活自理能力城乡差异分析——基于CHARLS(2018)数据的实证分析[J]. 人口与发展, 2022, 28(4): 129-142, 128.
- [10] 王颂吉, 李亦然, 宿海越. 中国城乡要素配置状态的时序变化与空间差异分析[J]. 中国软科学, 2021(3): 84-93.
- [11] 汤怀志, 汤敏, 关明文, 等. 基于遥感影像的土地利用特征提取与城乡梯度差异分析——以河北省涿州市为例[J]. 中国农业大学学报, 2021, 26(4): 157-166.
- [12] 井波, 倪子怡, 赵丽瑶, 等. 城乡收入差距加剧还是抑制了大气污染[J].

- 中国人口·资源与环境, 2021, 31(10): 130-138.
- [13] 郝珍艳, 李正泉, 张有慧, 等. 浙江省极端气温事件年代际变化特征及城乡差异分析[J]. 气象科技, 2016, 44(6): 972-978. DOI: 10.3969/j.issn.1671-6345.2016.06.018.
- [14] 薛静华. 当代大学生诚信心理状况性别、城乡差异调查分析[J]. 中国成人教育, 2011(9): 115-116.
- [15] 王天啸, 李昀格, 攸频. 幸福感的城乡差异分析——基于中国CGSS2008的调查数据[J]. 理论与现代化, 2014(2): 80-86.
- [16] 仇沪毅, 谢建华, 何有缘, 等. 中国低碳发展公众参与现状研究——城乡公众参与差异分析[J]. 中国农学通报, 2014, 30(32): 89-95.
- [17] 孙永强, 颜燕. 我国教育代际传递的城乡差异研究——基于中国家庭追踪调查(CFPS)的实证分析[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2015(6): 59-67.
- [18] 王伟宜, 陈兴德. 高等教育入学机会获得的城乡差异分析——基于1982~2010年我国16所高校的实证调查[J]. 教育研究与实验, 2014(5): 22-26, 55.
- [19] 王珺, 孙国晓, 王奕文, 等. 老年人幸福感影响因素的重要性评估与城乡差异分析[J]. 人口与发展, 2024, 30(3): 144-160.
- [20] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Deutschlandatlas-Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen-Berlin[EB/OL]. (2019-12-31)[2024-06-14]. https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Service/Kartensuche/kartensuche_node.html.
- [21] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Raumordnungsbericht 2017-Daseinsvorsorge sichern-Bonn[EB/OL]. (2018-12-31)[2024-06-14]. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017.html>.
- [22] Prognos, 2018: Wo lebt es sich am besten? Die große Deutschland-Studie 2018. Studiendesign und Daten: Prognos AG; im Auftrag des ZDF[EB/OL]. (2018-05-22)[2024-06-14]. <https://deutschland-studie-senioren-familie.zdf.de/studie-2018/district/09162/default>.
- [23] Friedrich-Ebert-Stiftung, Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik[EB/OL]. (2019-07-01)[2024-06-14]. <https://www.fes.de/ungleiches-deutschland/ungleiches-deutschland-2019>.
- [24] IW Köln Institut der Deutschen Wirtschaft, 2019: Die Zukunft der Regionen in Deutschland. IW Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln[EB/OL]. (2019-08-31)[2024-06-14]. <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-huether-jens-suedekum-michael-voigtlaender-zwischen-vielfalt-und-gleichwertigkeit.html>.
- [25] Kantar Public, 2018: SOEPCore – 2017: Personenfragebogen, Stichproben A-L3. SOEP Survey Papers 563: Series A. Berlin[EB/OL]. (2018-12-31)[2024-06-14]. https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.611290.de/diw_ssp0563.pdf.
- [26] 孟广文, GEBHARDT H. 二战以来联邦德国乡村地区的发展与演变[J]. 地理学报, 2011(12): 1644-1656. DOI: 10.11821/xb201112006.
- [27] STRUBELT W. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Element der sozialen Integration[M] // KECSKES R, WAGNER M, WOLF C, eds. Angewandte Soziologie. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004 : 247-248.
- [28] Bundesregierung, Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/3793. Bonn[EB/OL]. (1972-10)[2024-06-14]. <https://dserv.bundestag.de/btd/06/037/0603793.pdf>.
- [29] Bundesregierung, Unterrichtung durch die Bundesregierung: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/3584. Bonn[EB/OL]. (1975)[2024-06-14]. <https://dserv.bundestag.de/btd/07/035/0703584.pdf>.
- [30] Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland[EB/OL]. (1993)[2024-06-14]. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/53285/>.
- [31] Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2019a: Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin[EB/OL]. (2019)[2024-06-14]. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/20190710-kom-gleichw-LV-DEU-atlas.html>.
- [32] ZAPP W. Theorien des sozialen Wandels. Königstein/Ts. Verlagsgruppe Athenäum Hain Scriptor Hanstein[M/OL]. (1979)[2024-06-14]. <https://www.gbv.de/dms/hebis-mainz/toc/009738088.pdf>.
- [33] LECHLEITNER M. Gleichwertige Lebensverhältnisse. Teil I: Begriff und Staatsziel. Potsdam: Brandenburg State Parliament[EB/OL]. (2018)[2024-06-14]. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168SSOAR-61020-0>.
- [34] STEINFÜHRER A, HUNDT C, eds. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – wissenschaftliche Verständnisse und Zugänge[EB/OL]. (2020-03)[2024-06-14]. https://www.researchgate.net/publication/348368846_Gleichwertigkeit_der_Lebensverhältnisse_-_wissenschaftliche_Verständnisse_und_Zugänge.
- [35] PLOGMANN J. 1977: Konkretisierung der Raumordnungsziele. Ein Diskussionsbeitrag zu den Empfehlungen des Beirats für Raumordnung vom 16. Juni 1976. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Band 44, Münster[EB/OL]. (1976)[2024-06-14]. https://www.econbiz.de/Search/Results?lookfor=isPartOf_id:10004035550.
- [36] ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2016: Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL 108, Hannover[EB/OL]. (2016)[2024-06-14]. <https://www.econstor.eu/handle/10419/146551>.
- [37] GLATZER W. Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden. Ergebnisse sozialwissenschaftlicher Untersuchungen[M] // BELLEBAUM A, ed. Glück und Zufriedenheit. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 1992: 49-85.
- [38] NOLL H. Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und “neue” Wohlfahrtskonzepte. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)[M/OL]. (2000)[2024-06-14]. <https://www.econstor.eu/handle/10419/50283>.
- [39] WEINGARTEN P, STEINFÜHRER A. Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21[J]. Jahrhundert. Z Politikwiss, 2020(30): 653-665.
- [40] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn[EB/OL]. (2012-01)[2024-06-14]. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2012/rob-2011.html>.
- [41] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2017: Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn[EB/OL]. (2018-01)[2024-06-14]. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017.html>.
- [42] Berlin-Institut. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen. BerlinInstitut für Bevölkerung und Entwicklung, Wüstenrot Stiftung[EB/OL]. (2019-08-22)[2024-06-14]. <https://www.berlin-institut.org/newsletter/detail/teilhabeatlas-deutschland-ungleichwertige-lebensverhaeltnisse-und-wie-die-menschen-sie-wahrnehmen-1>.
- [43] CHRISTIAN A, SÜDEKUM J. Grundlagen der räumlichen Ökonomie[M/OL] // HÜTHER M, SÜDEKUM J, eds. Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studie, Köln. (2019)[2024-06-14]. <https://www.iwkoeln.de/studien/michael-huether-jens-suedekum-michael-voigtlaender-zwischen-vielfalt-und-gleichwertigkeit.html>.
- [44] KAWKA R. Gleichwertigkeit messen[M/OL] // Information zur Raumentwicklung, 2015: 71-82[2024-06-14]. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2015/1/Inhalt/dl-kawka.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- [45] DAHLBECK E, NEU M, FLÖGEL F, eds. Regionale Lebensverhältnisse – Ein Messkonzept zur Bewertung ungleicher Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands[EB/OL]. (2020-06)[2024-06-14]. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-06-2020.html>.

(本文编辑：许玫)