

## 比较研究（论方法）

《城市规划》2003年第 27卷第 11期

### 摘要

引进外国的规划手段应先做比较研究。我们要先认识外国手段与外国背景的关系，才可以适当地修正引用到中国。本文讨论西方比较研究的方法，并提出一个“背景迁移”分析法。

### 本文

#### 前言

1950-60年代国际关系中有这一个观念。落后（或发展中）国家缺少资金、科技和人才，有赖先进国家输入。因此，先进国家是施与国（donor country），落后国家是受惠国（receiver country）。受惠国接受了援助，经济就会起飞、成长、以至自立。

我在香港长大，看见的确是洋人、洋货、洋文比本地的吃香。心中就有了这念头，如果我能够找出洋人在自己的国家里是怎样催生和利用这些洋文化、洋科技，那么，我们就可以更有效和更适当地利用他们的东西去发展我们的国家了。这是我决定往外国求学的主要原因。（见“我的绮色佳”《城市规划》1999，23（12）。

那时，我还有一个坏念头，怀疑施与国的援助不是无条件的国际

道义，可能还有政治理由、商业理由等等。他们施与的资金是要用来购买它们的货品，或雇佣它们的专家的。它们转移的科技方便它们抛售过时或过剩的科技产品和创造受惠国在科技上的永远倚赖。它们培养的人才大部分留在它们处为它们服务，也更有充当它们掠夺受惠国资源和进攻受惠国市场的尖兵（买办）。因此，由它们提供的资金，输入的科技和培育的人才却不一定是受惠国真正受惠的。

经过了差不多 30 年，我又多发现一个道理，它们的资金、科技和人才，在它们的国家里，也不一定在发挥最大和最好的作用。丰裕的资金非但没有解决贫穷的问题，反而加深了贫富悬殊；先进的科技加速和加深了不能持续的发展；优秀的人才投进了刁民顽民的行列和伤风败俗的行业。

要郑重声明，我绝对不是不赞成向先进国家学习发展之道。但学习不是抄袭，尤其不是一窝蜂的抄袭。与国内的朋友不同，我在殖民地的香港长大，统治者对他们殖民地子民不用客套，也不用修饰。所以我认识的是原装的洋东西，不是今天外国掮客（可以是洋人，也可以是中国人）笑脸迎人推销给中国包装过的东西。所以，我对洋东西的剖析也许会多这一层透视。

今天，它们的有识之士也开始反省它们不能持续的发展模式，并摸索突破之策。他们有很多非常精警的意见和合理的办法，但由于整个社会结构和基础建设已经定形，无法实行。但是这些意见和办法对我们却很有启发和参考作用。老子说，“祸兮，福之所倚；福兮，祸之所伏。”我们没有这些先进国家的物质水平，但我们也没有它们不

能摆脱的捆身索。它们可望而不可及的可持续发展，我们或有机会得到。当然，这也要我们不贪图眼前利益、坚持长远目标才成。

这加强了我的意志去寻找一个合适的“比较研究”方法：怎样才知道哪些施与国的东西对受惠国是有用的？探索的过程和发现也颇有趣。

## 发展的比较研究

我的启蒙是麻省念书时在经济学上的“发展研究”(development studies)。主要是研究发展中国家，但也包括已发展国家里头的落后地区。老师们是 Karen Polensk(是输入-输出分析开山宗师 Leontiff 的入室弟子)，Lloyd Rodwin(是美国国际发展局的高资顾问)，John Turner(是第三世界国家土地和住房开发的理论家)，和 Tomas Vietorisz(来自纽约“新学院”的马克思主义经济理论家；他被麻省理工聘用也反映了美国资本主义的高度自信)。

发展研究的理论大致分几个派别。这里只能简略的介绍他们的重点。我用 A. R. Dessi 的构架《*Essay On Modernization of Underdeveloped Societies*》去组织以下的材料。再加上我个人的体会和分析。

### 1 典范论 (Typical-Index Approach)

可分为指标 (indices) 和阶段 (stages) 两类。研究焦点是建立 (寻找) 一些历史、地理、社会和经济的指标或演变阶段去衡量一个国家和地区当前的处境和今后的动向。目的是找出发展的因素，好

使创造或引进发展所需的条件。

典范指标和模式是施与国外援部门或国际组织最常用的参考，可以是经济性的（如国民生产额、就业率、产品结构、进出口易差、消费模式等），社会性的（如入学率、人均寿命、保健制度、社会结构、城市化程度等），和政治性的（如投票率、政制结构、政府收支、官僚组织、公民参与等）。先进国家利用这些指标和模式去监辨落后国家的当前情况，然后去制定援助政策。

大家比较熟悉的典型阶段当然是 Paul Rostov 的“大推动”(Big Push)理论中的传统期 ( traditional)、预飞期 ( pre-conditions of take-off)、起飞期 ( take-off)、成熟期 ( maturity) 和消费社会期 ( age of mass consumption)。研究的重点是这些阶段的门槛。例如，当生产投资额达国民收入的 5-10%，当一个或多个制造业踏上高速增长之途，和当政治、社会与其他制度的结构开始可以配合和利用经济增长的时候，就是“起飞期”的开始了。

这些指标和阶段的可靠性和价值观，当然有待商讨，但它们只能代表发展的起点和终点。怎样走才能到达目的地？

## 2 散布论 ( Diffusionist Approach)

这些有关“怎样走”的理论焦点是研究阻碍、扭曲和抗拒发展的各种因素，然后从先进国家输入（“散布”）知识、技术、组织、价值、科技和资金去击破这些因素。有三个代表性的思路。

经济学家 Simon Kuznets 分析先进国家的经济发展史，看出两个相关的因素。发展的动力来自科技创新（特别是划时代的创新，如

蒸汽机、电力、飞机等), 继而创造需求(消费创新), 最后带动整个经济。发展的条件是人口的增长、工业化、城市化、资本化、商业化和个人自由。已发展国家在利益上和道义上需要输出资金和科技给待发展国家去开启发展的动力; 并输出文化和价值去创造发展的条件。

政治理论家 Myron Weiner 把焦点放在“动员”(mobilization, 著名社会学家 Karl Mannheim把“现代化”程序形容为“动员”程序), 并指出动员的 4个困难。

( i)很多发展中国家都是由殖民地独立出来的, 承继了集中(在权利上和地理上)的政制, 未能有效动员发展力量。

( )执政者的合法性受质疑, 缺乏权威。

( )人民参与政策选择和官员选择(包括基层和高层)的构架不健全, 影响发展的热情。

( )种族、地域、宗教的分歧太大, 未能创出国家观念去动员发展力量。因此, 有赖新的意识形态或雄才伟略的领导者去打破政治枷锁, 踏上动员发展力量所需的最低门槛。

社会学家 Talcott Parsons提出“进化性的社会”的概念。他认为现代社会的结构有四个基本的内在系统: 追求集体目标的官僚组织, 金钱与市场系统, 共通的法制, 与及民主结社、选举和决策的机制。社会的进化是按一条延续的轴进行的。一个社会的结构, 这个结构的合法性, 与及这结构与其合法性之间的关系, 都是由简单进化到复杂。进化的成败关键在“适应”(adaptation, 在“现代化”过程中, 最重要的是适应新科技)。适应能力来自结构的内在系统的特性。

适应过程中也许会发生脱节和混乱，但一旦适应成功这个社会就会更上一层楼。人类社会与生物界一个重要的区别是：适应不单是经外界刺激而产生的，也可以从一个适应成功的社会（已发展国家）散布到另外一个社会（待发展国家）。

这套理论（尤其是经济层面的思路）是先进（发达、已发展）国家和国际组织援助落后国家最常用的理论依据。最著名的当然是 1950 年代的 Harrod-Domar 模拟（前者是牛津教授，后者是麻省理工教授），非常简单地解释，他们的经济分析包括以下六项变数：国民总收入水平（假设全民就业和稳定价格；这变数就是代表着“需求”），总生产水平（假设全民就业和全面生产；这变数就是代表着“供应”），投资额（包括生产投资与消费投资），总资本量，储蓄，和生产量与资本量的比例。他们最重要的发现是国民收入与“储蓄”和“生产/资本比例”成正比。这在政策上有很重大的意义。如果要提高经济增长率，亦即是增高国民收入和生产 [注意：他们谈的是“增长”，但我们现今已认识到经济“增长”不等于“发展”]，只有两条路走。一是增加国民储蓄，亦即是削减国民消费（在经济学上储蓄与消费是相对的），这是政治性的考虑。二是增加生产/资本比例，即是增加资本的生产效率，或改变生产的科技。这是技术性的考虑。无论是增加储蓄还是改善科技，贫穷和落后的国家都很难办得到。因此，如果落后国家要追求一定的增长目标，但又有困难去创造或抽取国民储蓄时，那就要靠外资或外援和引进技术。相对的，施与国也会考虑受惠国是否已经用尽方法去创造或抽取国民储蓄（如税制、资金市场、储蓄制度等）？

援助额应该多大（这个额是投资所需减掉受惠国国内可筹的资金）？  
改变科技是否可行？等等。

还有很多其他的经济分析经典，例如 Feldman-Mahalanobir 模拟（前者是前苏联经济学家，后者是印度物理学家）。他们修改和深化 Harrod-Domar 的分析，把生产和投资中的生产产品和消费产品分开处理，又分析了储蓄、投资和消费之间的相互关系，并考虑了经济运作的的时间因素。由于他们把生产投资与消费投资分开，他们发现储蓄实在是投资的函数，与生产投资成正比（Harrod-Domar 的模拟假定储蓄是一种“行为”，Feldman-Mahalanobir 的模拟假定储蓄是一种“政策”）。因此，他们的结论与 Harrod-Domar 刚相反。在政策意义上他们的方向是偏重重工业投资。这些经济模拟都强调储蓄与投资的关系，但投资与发展的关系又是怎样？散布论用的是西方观点和经验。因此，它强调“私人资金”在经济起飞的重大作用。但有两个相反的政策方向。Paul Rosenstein Rodan 提出“平衡增长”（balanced growth）。他认为只有政府大量和协调的投资（包括从外面引入资金和科技），才可以创造必需而又足够的条件（特别是有关市场的可预测性）去引发私人的投资。Albert Hirschman 提出“不平衡增长”（unbalanced growth）。他认为资本主义是一种动态的现象，不可能有平衡。而且，正因为它是不平衡，才会刺激起企业家精神，才可以发挥私人资金的作用。

### 3 心理论 ( Psychological Approach)

散布论的讨论焦点是发展所需的因素和条件。但是，发展是怎样

启动和持续？为什么投入了这么多的资金，科技和人才（主要是来自施与国），很多国家仍是发展不起来？“创新”的障碍在那里？“动员”的阻力在那里？“适应”的困难在那里？

心理理论其实是散布论的延伸。它强调“文化的散布和吸收”（acculturation）。David McClelland（*The Achieving Society*《一个追求成就的社会》）的思路很具有代表性。他认为追求“成就”（achievement）的心态创造出企业家，企业家创造出经济和文化发展。这种心态不是社会结构的产品，而是来自高度的个人推动力（motivation）。因此，落后国家要发展经济就要首先培植企业家心态。这些也可以从先进国家引进，特别是市场的道德观和对传统的质疑。

心理理论者（如 John Honigmann和 Bert Hoselitz等）强调落后国家人民的心理状态源自他们的传统文化模式，这影响他们的创新、动员和适应能力。心理理论有两种相连的思路。“本质论”者（essentialists）认为行为是受心态控制，而心态是传统文化的内敛。传统文化很难改变（就算是表面改变了，它仍深深隐藏在潜意识里），需要很大的外来力量去突破，特别是通过教育（广义的教育）。“处境论”者（situationalists）认为外在环境可以控制行为或引发新的行为。因此，如果我们可以抛弃落伍的制度，创建具吸引力的新制度，也许会改变行为。行为持久了就会改变文化的一部分。

最有名的理论来自经济学家 Joseph Schumpeter的“资本主义的不稳定增长模式”（a capitalist model of unstable growth）。他



不属这里谈到的心理理论派。他的理论早在 20 世纪初已建立(见 *Theory of Economic Development*, 1911), 但这一派常引用他的理论。他指出, 所谓发展实在是经济循环里中断性的骚乱。骚乱来自创新。他把投资分成两类: 因科技改变而作出的长线投资, 和为了扩大营业额和利润而作出的权宜投资。前者是质的创新(产品、生产技术、市场、来源、企业组织等等), 称“发展”(development); 后者是量的增加, 称“增长”(growth)。凡是创新和发展必引起经济骚动, 是好的事情。Schumpeter 认为创新全靠企业家精神(entrepreneurship) 而企业家精神有赖“社会风气”(social climate) 去支持, 甚至鼓励创新者(很多时是离经背道的捣乱者) 的冒险和投机。

#### 4 改革论 (Radical 或 Contextual Approach)

这派认为以上的三种理论太过抽象化和公式化, 而缺乏对历史的认识, 特别是落后(指经济而言) 国家的社会演变过程和殖民地主义的后遗。它强调先进与落后国家之间的矛盾, 与及先进国家与落后国家内部的矛盾。它对先进国家把经验和模式向落后国家转移的可行性提出质疑。

他们的研究重点是发展的社会背景, 特别是社会秩序的延续、断裂和改变所需的条件和机动力。Schmuel N. Eisenstadt 的思路是一类典型。他强调在发展过程中“国家”(state) 与“社会”(society) 的相对与相连的地位。在发展中国家由于政权的合法性常受质疑, 国家与社会之间的关系很不稳定。因此, 发展的关键在“建立中心”(centre-building), 共五个组成部分: 建立追求共同理想所需的制

度（包括这制度的象征和组织），建立社会与文化的共识，建立和表达共同目标，调控社会间和团体间的关系，和调控内在和外在的势力和权力关系。“建立中心”有两大挑战：制度的合法性（它被接受的程度），和参与的模式（权力的分配，特别是“精英”间的权力分配）。

Wim F. Wertheim则认为 Eisenstadt 错误假设发展是单线的持续成长，因此，他的“建立中心”也错误地假定社会精英可以把社会团结起来。Wertheim指出，社会精英也有是反动的，也会分裂社会；发展也不一定是单线的持续成长，也可以是超越现代文明，超越现代科技的蜕变。

Hugh Tinker 觉得发展研究太依赖西方的现代化过程作为典范，特别是把“西化”等于“现代化”，把“政治参与”当作“政治动员去开启社会动员”作为追求现代化的不二法门。他指出，政治参与的极端是革命，但革命往往使许多人丧失参与。从另一个角度去看，拓展政治参与，尤其是参与的制度化（他特别针对上文散布论 Myron Weiner 的思路）往往带来对政治的冷漠和讽世，使许多人觉得被排挤、无能和无奈。他引用印度甘地的观察：自治（self-government）是自我管理（self-rule），自我管理是自我控制（self-control）。这种自我控制自来朴素、克己、尊严、和对人类关系深刻的关怀。因此，不断往上爬的律师政客和城市中产阶级不是追求民主的理想工具。由这些人主持的政治制度化所带来的社会现代化只会剥夺我们追求真正自我的能力。西方模式的参与不会实现我们的潜力，只会使我们沦为新殖民主义的奴隶。

## 5 马克思分析 (Marxist Analysis)

这派认为落后国家之所以落后是因为资本主义和帝国主义的先进国家把它们压抑着和控制着。一小撮先进国家和一大堆落后国家的共存实在是资本主义全球化的两面观。资本主义不能完全发挥人类的生产能力。先进国家的援助和支持只是延续先进国家的垄断和支配而已。真正的发展需要首先认清“落后”的真正意义和成因，然后找出对策（社会主义）去对抗先进国家的种种政策。

Paresh Chattopadhyay 指出先进的资本主义国家当初的发展情况和条件与今天的发展中国家完全不同。那时，它们没有畸形的外资和国外市场去干扰国内的经济结构和工业成长，没有反覆不定的国际资源价格，没有制造依赖的外援，更没有国际资本的垄断和剥削。发展不是个“技术”考虑（不是“生产”的问题，甚至不是经济的问题），而是不能重复的历史和根深蒂固的结构问题。

马克思强调资本主义的两个特性：( i) 竞争，和 ( ) 竞争已经打倒资本主义前的各种生产模式。列宁把这论点深化，指出资本主义不再是竞争。同时，资本主义的生产模式也不能压抑各种其他的生产模式。它们会与资本主义共存。在辨证上这是先进与落后的互相依赖：资本主义的生产模式（由已发展国家介绍给发展中国家，并由发展中国家的政权和资产阶级去实施）侵占了发展中国家原有的“前资本主义”生产模式；但资本主义国家也不想发展中国家完全成功地资本主义化。它们削减“前资本主义”生产模式只是为了要清除它们加速积聚资本的路障而已。

Hermann Linzel 把发展分为目的（战略性）和手段（战术性）两个考虑。发展的目的是使全民受惠，手段是动员全民。因此，发展的条件是民主的国有制度和计划经济。为此，发展中国家不能依赖资本主义国家，因为资本制度的内部规律和管理制度与这些目的和手段的分歧太大。虽然发展中国家不能脱离世界性的经济分工，但这并不代表它们必需单方向的依赖资本主义经济和政治。资本主义和社会主义国家都不能包含所有发展模式。发展中国家可采取一些执中之策：（i）尽量缩减外国的影响力，（ ）扩充国有经济领域，和（ ）走向民主。著名政治经济学家 Gunnar Myrdal 的“体制论”（institutionalist）有这样的说法：经济分析与社会背景是不可分割的，社会与经济的公平是持续发展的先决条件。

以上五派理论的前三派是欧美（特别是美国）学界的主流。在1950年代成形，60年代开始独尊，成为是先进国家政府协助落后国家现代化的政策支撑。首先是建立先进的指标和落后的指标，然后是利用这些指标去鉴定落后国家落后在哪里，欠缺些什么（典范论）。跟着是想办法协助落后国家发展，有两套办法。一是把先进国家所有而落后国家所无的资金、科技、文化、制度输给落后国家（散布论）。二是帮助落后国家学习先进国家成功之道，特别是进取和创新的企业家精神（心理论）。

1970年代前主要是经济口号（外援、贸易、产业结构等），1970年代后是政治口号（制度、参与、社会动员等）。但到了1990年代又走向“后保守主义”，有点换汤不换药的回到1970年代前的思路，不

同之处是无国界的资本扩张取代从前界限分明的国与国（先进与落后）的关系而已。

1970 年代前的典范指标主要是经济模式和经济发展阶段。1970 年代后开始把增长（growth）和发展（development）分为两个不同而又不可分割的概念。典范指标主要是社会模式和社会发展阶段，特别是社团能力（community capacity）

1970 年代前散布的是资金和科技，1970 年后再加上文化和消费模式。随着资金、市场、生产和消费全球化，制度、法律和意识形态也在全球化（散布）。但同时，70 年代前的乐有了修改，无论是罗马俱乐部的“增长极限”（“Limits To Growth”，Club Of Rome）、Schumacher 的“小是美”（“Small Is Beautiful”）或 Brundtland 报告的“可持续发展”（“Sustainable Development”）都强调生态环境、人类适应力和科技应用的种种实际问题。先进国家的“外援”也大大下降。

1970 年代前的心理论集中在进取和创新。1970 年代后集中在企业家精神（entrepreneurial spirit），稍后更鼓吹自由竞争、个人主义、缩减政府等经济全球化（资本全球化）的信条。

改革理论，特别是它对以上三种思路的批判，于 70 年代后开始受重视。这些改革理论无意地助长了发展政策的取向由经济转到社会。现今它是经济、文化全球化的批判者。马克思分析自成一系。论点始终认为资本阶级和帝国主义（殖民主义）剥削是落后国家发展不起来的历史的来由和当前的原因。但 1990 年代以来分析焦点也放在

经济（资本）全球化的负面影响。

总括来看，主流理论是发展的模式和条件都要向先进国家看齐，发展的启动和持续都有赖先进国家的施与（无论是提供资金、技术和市场）。这些主流理论假定了发展的定义只有一个，发展的途径只有一条。对很多人来说这种把“发展”演释为“西化”的理论，是很难接受的。就算在西方国家之间和每个国家内都有很多人对发展的定义和指标持有不同的看法。所以，实在没有一套公认的指标和阶段。有的只是当代政府和国际组织用来决定外援政策或处理国际关系的权宜之计而已。

西方国家的历史、地理、文化和资源条件肯定是决定了他们的发展过程和方向。不同历史、地理、文化和资源条件的国家断断无法模仿和重复这些过程和方向。如果一定按典范论的逻辑去推想，非西方国家的发展是无望的。先进的永远先进，落后的永远落后。

我的挑战就是如何解决这个矛盾：落后国家想发展，用的是先进国家的模式（如果是需要先进国家资助，更是非用不可），而先进国家也在继续发展，继续超前。那么何时何日落后国家才不再落后？

希腊思想家 Zeno 有一个著名的悖论（paradox）。龟兔赛跑。起点龟在前、兔在后。Zeno 的结论是兔永远赶不上龟。兔子当然比龟快，但当兔子跑到龟原先所在的地方时，在同时龟已经往前跑了一段。兔子再赶上这一段，龟又往前了一些。无论兔子跑得怎快，它仍需要一点时间（无论怎样短）去追。无论龟走得怎慢，在这一点时间内总会往前移一些（无论怎样小）。因此，在逻辑上，兔子永远不能赶上。

在分析逻辑上这是无懈可击的。但在实际生活上，这结论却是不对。怎样解决这逻辑矛盾？罗素指出 Zeno的逻辑是对，但他放错了分析的焦点（wrong parameterization）。分析的焦点不应是“赶上”而是“汇合”（converge）——不是兔子“何时”赶上龟，而是龟兔在“何时”汇合。

我看，如果发展是以先进和落后的指标比较来衡量也会产生同样的问题：先进的永远先进，落后的永远落后。如果我们摒弃先进和落后相对的概念，改用一个绝对的概念或目标（例如，可持续发展和国泰民安），那么，发展的衡量就有了放之四海（无分先进、落后）而准的原则。这也就是不同国家发展的汇合点了。这汇合点既是客观（大家都有同样的目标）也是主观（大家都有不同的衡量）。发展不再是你追我赶的比较，也不是某些国家大力推销，某些国家盲目追求的万宝药。成败是看自己向自己定的目标走得多快。

### 规划的比较研究

我 1985年开始来华。89年想做一个研究项目，比较中、加城市化的过程。这提供我一个读书和思考的机会、去探讨规划的比较研究。英国 Sheffield大学的 Ian Masser给我的启发最多。（《向其他国家学习：城市政策的跨国层面》*Learning From Other Countries: The Cross National Dimension In Urban Policy-making*, 1986 作者是 Masser 和 Williams）。

与上文谈的发展比较研究不同，西方的规划比较研究是公共政策

比较研究的支流，目的是通过研究其他国家的城市化现象去增加对城市化的一般认识，籍此改善自己的城市化过程，尤其是“规划政策”的选择和实施。研究的前提是规划政策的选择是受经济，社会与及律制的结构所规范。因此，通过比较研究我们会更精确地分辨出各种结构规范对政策选择的影响，与及其影响力的轻重，籍此建立规划政策选择和判断的准则。

起初的比较研究对象都是其他的西方国家（尤其是美、加与英国及西欧国家的比较），都抱“互相学习”（mutual learning）的态度。1960年代开始才有大量的“发展中”国家的研究。但由于当时规划也开始自我反省（对现代主义的批判，后现代主义的崛起，与及社会科学地位的提高），所以没有感染到发展比较研究的“西方至上”的骄气，仍保存多少“互相学习”的态度。

Peter Booth 为 Ian Masser 的书所写的序中形容规划有“象变色龙的特性”（chameleon-like quality），依附着其所在环境的颜色（contextual colours）。因此，参考别人的规划和其所处环境会使我们明白在自己所处的环境中实在可以干些什么规划。我的同事 Mhammad Qadeer 教授研究“多元化社会”是有名的。他把“互相学习”推理为“相互、相反的学习”（reciprocal learning）：双方以乒乓球式的对话，作不断的对比与切磋，去澄清和阐明所研究的对象。这可以帮助我们避免支配国与附属国（或主流学说与非主流学说）关系产生出的曲解与误解。

城市不是无意或自然的现象，它是人为的。David Thorns指出，



在不同历史和不同地域里的城市化动力仍然是很相似的。但产生出来的城市很不一样。城市化过程中所遭遇到的社会、政治、宗教、经济和科技背景是造成每个城市独特的原因。不同的背景可以产生不同的城市现象。Janet Abu-Lughod强调要抗拒“发展连续”(development continuum)的概念。她认为“落后国家的城市续步朝向先进国家的城市走近”是个有问题的思路。一个城市的“演化过程”(process of becoming)比它“实现”(being)成为一个怎样的城市更有意义和研究价值。因此，比较研究一定要包括一个城市的“背景元素”(contextual elements)。John Friedman提出3类背景元素：国家或地区性元素，如经济与科技、历史传统、政治组织等；决策环境，如利益团体的数量与素质、对持相反意见者的态度、私人企业的势力等；和风格，如政府结构、规划程序、规划工作范围、规划科技能力等。

背景元素的分析(下简称背景分析)固然重要，但也容易跌落逻辑陷阱。太注重背景会忽略背景与现象之间的互为关系(互相作用)。就算在概念的层面上，有时也很难分开背景与现象。在某一个角度下的现象在不同的角度下变成背景。也就是说，现象与背景的关系不稳定。拿个比拟。大家一定见过这些玩意：一个图案看上去像个脸，倒过去看也是个脸。一个黑白图案，单看黑的部分是一个景象，单看白的部分变成另外一个景象。这也是社会的因果逻辑中自变数(independent variables)与应变数(dependent variables)之间相互交替而产生的问题，是行为科学(behavioural science)单线

逻辑难以逃出的困地。 Ian Masser 指出，规划是个有社会价值观的行为，不是简简单单的一个变数。

举个例子，贫民区的房子破旧，居住环境差。有钱的不愿去住，住的都是穷人，他们没有钱维修，业主也不想出钱（因为租金低），为了照顾穷人，政府决定补贴维修。居住环境改善了，那时，业主就会想想，居住环境好了，下一趟有人来租房时，租金就可以提高点。果然，租金加了，也有人愿意来住。那就产生了普遍增加租金的压力。租金普遍增加，原来的租客（都是穷人）大部分会负不起，就搬出去。有些很想、或很需要留下来的就要牺牲其他的生活素质来负担上涨了的租金。这样，这个区的居民就开始转型；收入、职业、教育、家庭人口等等都不再是贫民了。这是西方国家在 70到 80年代市中心地区“绅士化”（gentrification）的典型。当然，这也带来很多新的问题：穷人没有地方住，贫民区的社团结构被破坏。业主（尤其是拥有大批产业的业主，有时包括政府单位）敛取暴利，等等。为应付这些问题政府会立例保障原居民的居住权、管制租金、发展新区去徙置原居民等等。但这些办法也有它们的问题（效率、公允、财政负担等等），所有这些变动都是出自最初时政府采取补贴维修的政策去改善贫民区的居住环境而引发的。如果政府改变对“问题”（贫民区居住环境）的看法，或改变“解决”（补贴维修）的办法，演化的过程就很不一样了。这个例子，显示现象与背景的互为关系和交叉替换。西方的说法是“剥洋葱”：一层层地剥下去，永不完结。这是学院派分析的通病。

这观察对我个人的启示是规划当然要预测未来，但一定要“掌握现在”。这现在不是指眼前的问题是什么（我是主张考虑长远的），而是指现在的权力和能力可以“干”什么。规划的实际职责和能力可作为分析现象 /背景关系的起点和终点。这才是务实的做法。

在分析的方法上，我是比较接近 Mhammad Qadeer 的思路，如下。第一步是把一个现象分解成不同层面或不同细部，或溶合进一个更大或更复杂的现象里头。第二步是分辨出这现象的背景，然后按这些背景去组织一个模拟。第三步是分析现象与背景的关系。并即是现象与背景之间的吻合、冲突、张力等。不同的国家有不同的现象 /背景关系。比较研究的目的是通过比较这些关系去认识不同的背景中可能产生的吻合、冲突和张力，籍此达到灵感和启发去创造对策。

### “背景迁移”分析法 ( Shift-of-Context Analysis)

上面的讨论可以归纳如下。

1. 一个国家的经济与社会发展或是一个城市的城市化发展都是没有典型的标准或过程的，西方国家的模式和历史，在实际上无法重复。它们的发展有当时独特的经济与文化因素和市场与资源条件，今非昔比。典范论在逻辑上也有漏洞。西方国家之间也没有公认的发展典型，很多时，都是因事制宜。而且，如果一定要按它们走过的路去走，先进的永远先进，落后的永远落后，永远不会赶上。在道德上也有问题。英国丘吉尔首相在他有名的《英语民族的历史》( *A History of the English-Speaking People*)

一书，评述到罗马帝国占领不列颠后，不列颠渐渐染上罗马人的生活方式，这样说：“一步一步地，他们被带到去这些不道德的风俗习惯——华丽厅堂、公共澡堂、豪华宴会。无知使他们把这些奴役他们的东西称之为文明”。再者，西方高消费、耗能源、重污染和掠夺式的发展对整个人类来说是不能持续的。

2. 在这经济全球化的年代，西方的一切（包括文化、资金、科技）都在迅速向全球散布。西方式的企业家精神也成了所有成功人士（经济、社会、政治）的基本心理状态。但贫穷、疾病、动乱、污染非但没有消失，而且也在全球化，威胁着落后国家（地区），也威胁着先进国家（地区）。看来，以西方为中心散布出去的发展模式并未带来预期的美好世界，甚至未能满足西方国家援外的原意——世界政治稳定。
3. 发展不是赶上。发展的目的不是与人家比较，而是满足自己。但这不应是阿 Q 式的满足，而是客观的、可证明的和可量度的国泰民安和可持续发展。在批判西方主流理论（典范论，散布论，心理理论）时，改革论和马克思分析都强调发展要动员全民，自力更新。也就是说，发展必需是内发的。外来的力量，弊多于利。因为外来的力量如果不是别有用心就是自以为是。
4. 发展的比较研究，尤其是西方主流的学说，都带很重的自以为是的心态。这是可以理解的。西方国家看见自己发达、人家贫穷，很自然地会认为自己的社会、文化、与科技确是高人一等。在言语上，也许会尊重人家的社会、文化和科技，但不会真的相信穷

国家的社会、文化与科技有任何“发展”的价值。相对地，规划的比较研究就有多些互相学习的心态。部分是因为规划的比较研究源自西方国家之间的比较，没有鲜明的先进与落后之分；部分是因为规划是多学科的科学，而且自我检讨性很强，向人家学习是种习惯。

5. 规划很重视背景 ( context)。城市化的动力在不同的背景里会产生不同的城市景象( phenomena)。但背景与景象的关系是动态的，甚至可以互相易位。因此背景与景象关系的分析必要适可而止，否则会变成无休止的辨证。关键是怎样才是“适可”？我认为要诀是“掌握现在”。分析可以天马行空，但终点是现在的人力、财力、知识和组织容许我们可以干的事。
6. 规划比较研究就是比较不同国家或地区的城市现象与其背景的关系（同样地，发展比较研究就是比较不同国家或地区的发展现象与其背景的关系）。例如城市扩散与规划管理制度的关系，生态破坏与产业结构的关系，住房短缺与房地产市场的关系。同一个现象在不同的背景中会产生不同程度的吻合、冲突和张力。吻合越紧，冲突越少、张力越低的现象 /背景关系越坚强。一个坚强的现象 /背景关系并不指这个现象是好的（城市扩散，生态破坏和住房短缺都不是好现象），只是说这个现象很坚固、很难改变。当然，如果一个好的现象（城市紧凑、生态完整、住房充足）不能与其背景有坚强的关系，也不能持久。现象 /背景关系的强弱是个分析的概念，不是个价值观。

从以上的归纳，我现提一个“背景迁移”( shift-of-context) 的比较研究方法。

上文说过，一个现象与其独特的背景产生了一个独特的现象 /背景关系。这关系的弱与强决定于这现象与其背景之间吻合的松紧、冲突的多少和张力的高低。关系越强，现象越能持久；关系越弱，现象越会易消失。比较研究在分析上的意义是比较在不同国家、地区或时间里某一个现象的现象 /背景关系。比较研究可以是双边比较（两个国家、地区或时间）或多边比较。如果是双边比较则有四个变数（甲地的现象和甲地的背景，乙地的现象和乙地的背景）和两个关系（甲地的现象 /背景关系，乙地的现象 /背景关系）。

开头我说了，我的规划比较研究是为了要看看人家的东西（现象）在人家的土壤里（背景）是如何生长和发挥作用的，然后去芜取菁、移花接木、洋为中用。多年观察，我发现它们很多的东西非但不能作为我们的典范，就算是在它们的土壤上都是畸形生长。相对地，它们废弃或搁置的东西，可能在我们的土壤里有机会成长兴盛。

我们从西方引入了很多观念和手段，比较熟识的包括功能分区、区划法、环路、立交、绿带、卫星城、可持续发展、精明增长、新城市主义等等。当然，我们引进时，会按国情调改。但这些调改都是权宜的，“遇水架桥”式的。我们可曾问：这些“调改了的外来东西”在国内的成功或失败是因为调改得宜或失宜（because of the modification），还是与调改无关（in spite of the modification）？

这些重要的问题。应该在决定引用之前就要提出，引用之后监测。我的比较研究的重点就是在此。

城市和城市规划的比较研究的范围很广，可以包括一切城市现象，从人口到经济，从生态到市容，从发展过程到规划制度等。比较的层面也很多，可以是质和量的比较，因果的比较，行为的比较等。研究的目的也很多，有叙述、解释、批判、引用等等。我的比较研究焦点是“手段”，特别是城市化的手段——哪些西方的城市化手段（包括政策、制度、程序、法规、科技等）可供中国借用去使我们的城市能促进国泰民安和可持续的发展？因此，我关注的城市“现象”实在是城市化“手段”。为了精确，我在以下的讨论用“手段”暂时替代了“现象”。但我的方法仍可用来研究其他的城市现象。还有，我的研究重点是在引进前预测这些手段的适用性，和决定应作的调改，以避免昂贵的错误。

在双边比较中，关键是甲地（外国）手段蜕变成乙地（中国）手段的过程。这是一般的比较研究忽略的部分。我们要首先认识甲地背景与乙地背景都是特殊性的，而且不易改变（最低限度在短期内不会改变）。甲地手段也是不变的。真正的变数是乙地手段（从甲地手段蜕变出来去配合乙地背景）。真正的挑战是创出一个能够在乙地成功的手段/背景关系。“背景迁移”比较法就是要回应这挑战。在以下的分析步骤。

1. 确定甲地所用的手段分辨出这手段的各细部和各层面，并决定哪个细部和层面最关键。

2. 鉴定与甲地手段相关的甲地背景元素。分辨各元素的性质和作用，并决定哪个元素最关键。
3. 分析甲地手段 /背景关系。分析手段内涵与背景元素之间的吻合、冲突和张力。（这分析有附带的收益。分析成果可以用在甲地去加强甲地的手段 /背景关系。）
4. 甲地手段原封不动，移放到乙地，然后分辨出这手段用在乙地会引出，或依赖，哪些乙地的背景元素。这分析纯是假想，有点像爱因斯坦所说的“臆想的实验”( mental experiment)：只可能在脑中假设和试验。
5. 分析甲地手段与乙地背景之间的“可能关系”。分析手段与背景之间可能发生的吻合、冲突和张力。灵感来自上面第 3 步骤，加上对乙地的认识。
6. 研究手段的“可塑性”。在不改变这手段的关键特性为前提下，找出其可调改的极限。灵感来自第 1 步骤。
7. 塑造合适乙地背景的手段。假定乙地的背景元素不改变，塑造出一个可以与乙地背景元素最紧吻合、最少冲突和最低张力的手段，亦即是最强的乙地手段 /背景关系。灵感来自第 5 与 6 步骤。

举个简单的例子来示范。引进美国的区划法( zoning ordinance) 可作以下的分析。我只选一个关键的部分——规划用途——来讨论。

#### 第 1 步：美国区划法



区划法是控制土地使用和开发的手段。市内每一块宗地都划定了用途。这些用途都是“预先决定”(predetermined, 在任何改变和开发之前)。区划法是法律。任何修改都要通过严紧的立法程序。

## 第 2步：美国背景

美国的土地使用和开发权属私有 除非法律明文(区划法)不许,可随意使用和开发。因此,区划法要预先决定容许的用途。否则业主就不知自己和邻人土地的使用和开发可达什么程度。这会影响土地的价值。法律的前知性非常重要,否则法律就不可靠。“预定用途”是法律条文,所以用途的类别、定义都是非常清楚、仔细和明确的。

## 第 3步：美国区划法 /美国背景关系

区划法被美国社会接受,主要有三个原因。对个别业主来说,预定自己土地的用途就稳定了自己的产值;预定别人土地的用途就保护了自己的产值不受别人土地用途变动而影响;预定所有人的土地用途就保证公允,没有人会有特殊待遇。所以“预定用途”是区划法的基础。但这全都是“私利”的考虑。整个区划法的机制——精确的用途定义、高难度的修改程序——都是为了保证私利。

在经济高度发达和多元文化的社会里规划的前知性很难拿准,因此,区划法修改频繁。有些修改是开发者提出,目的在增加收益。有些是反对者提出,目的是制止开发。因此,

民与民、官与民的纷争很多。既费时，也花钱。

大部分开发商人都明白区划法修改需时。为了要避免费时失事，他们往往选择不用修改区划法的开发项目。有时非修改不行，项目就拖延了，成本重了，或错过了市场的窗口。当然，这些情况都有违整个社会的经济效益。日久，政府和开发商人都懂得了“区划法游戏”（请参看 Richard F. Babcock 名著 *Zoning Game* 和 *Zoning Game Revisited*）。区划法修改成了常规。几乎所有稍大规模的开发都牵涉修改。法律的前知性荡然。

#### 第 4 步：“背景迁移”

把美国的区划法原装不动搬到中国，将会引发出的中国国情元素，如下。

中国土地没有私有，除非申请批准，不可随意使用或开发。在社会主义下土地开发管理的原则比较偏重公益，也要同时照顾私利。

中国大力推行法治。土地开发的管理法治化是必然趋势。前知性是法律的基础条件。

当今，政府官员的权威仍是很大，而且几乎所有的土地开发都赚钱，所以大部分人都愿意接受规划控制，很少挑战规划的权威。从某些狭窄的观点去看规划越松或预定用途越易修改会越方便赚钱（包括开发商和政府）。但将来市场经济成形，土地开发的供求趋正轨，法律制度会收紧官员的权威，

那时，对土地使用和开发的前知性的要求会提高。

预定用途必需预知用途，中国经济和社会发展迅速，规划技术水平不足应付。

预知难就是预定难，修改用途是必然的。如果修改要花时，土地开发会与经济周期脱节；如果修改要花钱，有财势者占利；如果修改判决由官员把持，会容易引发贪污枉法；如果修改没有清楚原则和规范，会诱发投机（开发者追求大利，政府也想发财）；如果修改范围太大（如全市修改），会劳民伤财。

第 5 步：分析美国区划法与中国国情之间的“可能关系”（吻合、冲突和张力）。

区划法有两种模式。有“禁止用途”（prohibited uses）的做法；没有明文禁止的就是容许。这做法太宽。中国的经济与社会变化大而快，未来用途的确难预知。“禁止用途”法给产权持有者太大的自由，不合保护公益的原则。另外是“容许用途”（permitted uses）的做法；没有明文容许的就是禁止。这做法太紧。虽然比较适合中国的传统法理和规划能力。但“容许用途”要不断修改和补充去反映社会和经济的进度和创新。修改程序太简单，会有损法律尊严；修改程序太繁复，会成为发展的绊脚石。

中国如果采用区划法，今天非常松疏的土地用途定义将来必不合用，需要大规模和很繁复的修改。到时，区划法在今

天预定下来的土地用途会完全瓦解，法律的尊严性就丧失殆尽，在社会、经济、法律和政治上都会是大问题。

到现在，中国的土地开发仍有很大的投机性，而且开发出来大多数是赚钱，所以对“预定用途”要求不大。甚至可以说，有些政府和开发商还喜欢有些“不预定性”，有助他们的讨价还价。但将来的土地使用与开发，不再是由大开发商（或政府）来把持。成千上万的小市民会有成千上万的小开发。法律前知性不足会大大的烦扰广大的民众。

#### 第 6步：区划法的“可塑性”

美国的区划法有它的历史过程。当初的用途类别和定义也是很简单的；越来越精确。这反映了英、美式“不成文法”（Common Law, 采用先例）所含的弹性。（中国没有这传统）。但这“不成文法”制度，只适用于渐进的环境（美国的土地法来自英国。英国的土地法已积累了千多年的经验和先例了）。不论这套法律文化对中国是否适合，中国在短时期内断不可能建立这独特的美式法律文化。

“预定用途”是区划法（作为法律）不可缺的特征。在美国，土地用途的定义越来越精细。但修改的频率非但没有减少，反而大幅度增加。由于定义精细，很多时更容易与时代脱节。修改太多，规划法就丧失前知性，和法律尊严。在美国，规划法早已变成“游戏”了（zoning game, 见上 Babcock）。

#### 第 7步：塑造适合中国国情的“区划法”

在法律上，“预定用途”固然重要，但预定需要预知，预知是中国大发展期最缺的。引进区划法的最大挑战是今天就要预定用途。不能等明天，不然，就不是区划法（起码不能作为法律来用）。可是，今天预定的用途明天肯定不合用，肯定需要修改。但如果明天的土地经济是按今天的“预定用途”建设起来。那么，如果这些今天的“预定用途”在明天要修改就会影响所有的业主（放宽了就有人抱怨从前的开发吃了亏，收紧了就有人抱怨现在的开发要吃亏），这些都会动摇整个土地经济的根基。

在中国，规划是以公共利益为前提。法律的前知性的目的是使城市土地开发稳定而有秩序的进行。但用途既是不能预知，勉强预定，只会走上美国“区划法游戏”的困境。要突破这困难也许要分开什么可以预知，什么不可以；什么应该预定，什么不应该。

我们知道在目前的中国改变是恒数。但是在社会主义市场经济下头这改变不可能完全交给市场支配，但也不能违反市场规律。我们对市场的走势会有一些的认识，对我要走的方向也有一定的坚持。因此，我们对未来有一点预知，也有一点控制。但是这点预知，不足支撑像美国区划法的详细和严格的预定用途。只可作为土地用途的指导原则。我们应该预定的是“土地用途的原则”和“把原则落实到具体的程序”。最好参考是“表性规划”（performance planning, 见我“开

发管理和表性规划”《城市规划》2000, 24(3), 最成功是澳洲)。表性规划的土地开发管理不是预先规定用途, 而是预先规定开发对周围环境、基础设施、社会服务冲击的上限, 也即是土地用途的原则。这样, 法律的前知性和可靠性就保存了。

其实, 追求法律前知性中国不是没有选择的, 英国式的“开发批准”(development permission) 制度并没有美式“区划法”的繁复, 但仍可保证若干的“前知性”。英国“皇家土地”(官地) 的概念, 可容许皇家(政府) 有较大的权力去保障“公益”。其实, 土地用途的“前知性”也是公益的一部分, 因为“前知”对所有人(开发商、市民、政府) 都有好处。英式的优点是“开发批准”无需预定全市所有土地的用途。在总体规划所规定的土地使用原则下, 每份申请个别处理, 但处理的原则和程序都是一致、公开和前知的。这减少修改法律的需要(省时、省力, 并维持了法律的尊严), 但增加了官员们演释原则的权力。所以, 需要监督这些权力和提供一个中立、权威和精简的仲裁纠纷机制。这或者比较适合中国国情。

总括地说, 美国区划法建立在私人产权至上的意识和体制上。为了维持市场稳定(保障业主的利益) 需要用法律手段预定用途, 因此法律经常要修改(特别是按个别宗地开发修改), 法律修改太多就丧失其前知性。市场也变成不稳定。结

果，区划法成为一种开发商与市政府之间的游戏。吃亏是小市民。中国土地不是私有，私人产权的地位没有美国的绝对。开发要申请批准、个别处理。精确的预定用途没有作用，复杂的法律修改更是无谓。中国需要的是一套综合性的法律构架：既有前知性的规划原则和程序，又有约束性的监督机制。

我这个比较研究方法的最关键是第 4 步骤：把甲地手段原封不动，套在乙地上。只是这样我们才可以逻辑地和系统地处理这双边比较研究中的 4 个变数和两个关系。第 1、2 和 3 步骤是分析甲地手段，甲地背景和甲地的手段 / 背景关系。这都是为比较研究铺路。第 4 步骤是“背景迁移”：手段不变（仍是甲地手段），背景变了（是乙地背景）。这是个关键的过渡。创造了一个过渡性的手段 / 背景关系。第 5 步骤是考虑这个过渡手段与乙地背景之间的吻合、冲突和张力。第 6 步骤是研究这手段的“可塑性”。最后，第 7 步骤是塑造一个合适乙地背景的乙地手段。

我的研究焦点是规划手段。是比较政策性的东西。但这个研究方法，可用来比较其他的城市和城市化的“现象”。如果比较的重心是叙述或解释（而不是引用），前 5 个步骤就足够了。

我这方法有两个思路。一是对“发展比较研究”传统，特别是典范论和散布论的抗拒。一是对“规划比较研究”思路，特别是互相学习的认同和发挥。引进西方的东西一定要先认

识它的背景元素，与及它和这些元素之间的因果和互动关系。这样才可以提取它的神髓和摸索它“可塑性”的极限。凡引进的东西都会经过调改以配合中国国情。比较研究的目的是要明白怎样的调改才是合适，才是正确。所以调改一定要事前测验，事后监测。在未调改之前可以做一个“臆想的实验”，先看看这西方的东西不经调改，会与中国国情发生怎样程度的吻合、冲突和张力。然后按这东西的“可塑性”加以调改，来增加吻合的程度，减少冲突和降低张力。这样，调改的正确和合适与否将是有踪可寻，引进的成败也有了客观的衡量。这些都是普通智慧（common sense），我只不过是把它系统化而已。

## 结语

从长远的观点去看，西方国家目前的发展模式是不能持续的。抄袭式的引进来对自身的长远发展是不利，对全球的长远生存是不负责任。但是，我们仍需发展，仍需解决穷困。明知饭里有慢性毒素也得要吃。在这过渡时期里怎样去改变命运，怎样去找到生路？

旅鼠（lemmings）是一种奇怪的动物。它们的行为可以作为人类社会的隐喻（metaphor）。它们的挪威文原名的意思是“破坏”或“毁灭”。它们的繁殖率会周期性的突然升高。把周围的植物吃光了（“破坏”）。那时，就会大规模的移徙。移徙是没有方向的，四方八面的往前窜，但是一旦上路，就方向不改，一直向前，也不会停下来。个别



的和小群的跟着大群的走。越聚越多，浩浩荡荡。无论是树林、沼泽、河流、湖泊都直奔过去。结果是绝大部分都淹死（毁灭）。只有极小数，因种种理由或限制，留在原地，没有跟上大伙儿迁徙的，保存下来。继续繁殖，直到下一趟的人口爆炸。

西方国家目前采用的发展模式为它们带来了高度的物质水平，但这是不可持续的发展。可是要改是差不多没有可能（就像旅鼠上了路，方向是改不了的）。况且追求舒适、享受是人类天性；对这追求的认同是政治生存的要素。很多发展中国家就算知道眼前的困境或许会成为日后发展的有利条件，而应付眼前困境的经验或许是日后创业的好锻炼（正如坚守不走的旅鼠成为延宗续代的主角），但是现今的西方文化、西方资金和西方科技的确可以解决当前很多问题，也能答允美好的明天。这声势浩大的诱人憧憬谁可抗拒？（正如个别和小群的旅鼠，总会跟着大群走；既被大群吸引住，也增加了大群的声势）。西方发展模式不能持续，最低限度是不能作为全人类的持续发展模式，凡是明眼的人都已经看出来的（旅鼠的旅程、结局是悲剧，是集体自杀）。在这进退两难之间怎么办？

我假想自己是旅鼠（一个想发展的国家也可假想自己是一小群旅鼠），既不能离群独处，也不愿意盲从跟风。因此，合理选择只有一个：跑在后头，跑得慢些。大伙儿都往前奔，我走反方向，一定被踏死；而且，我也不知要去哪方向才对，只知道现在的方向顶不安全。我希望不会太早奔入大海被淹掉，希望有一天，大家发觉前面是死路，要回头时，我便跑在前面。更好是可以找些高处去看看形势，得些时

间去想想办法。西方确有很多令人艳羡的成就，但它们的方向既不能重复，也不能持续。抄袭（尤其是一窝蜂式的模仿）不会是出路。学习，然后创新，或会找到出路。这也是我比较研究的意识基础。