

现代土地利用规划的理论演变

王向东¹, 刘卫东²

(1. 兰州大学管理学院, 兰州 730000; 2. 浙江大学公共管理学院, 杭州 310029)

摘 要:从19世纪末、20世纪初诞生以来,现代土地利用规划(简称规划)涌现出很多理论流派,充分理解和掌握代表性理论的主要特征及其流变,对于开展规划研究和实践有重要的指导意义。本文在文献综述的基础上,对国内外现代规划理论的演变历程进行梳理和探究,以期有助于促进对现代规划理论的理解和应用。按时间顺序将现代规划理论演变分为4个阶段,阐述了每一阶段不同规划理论流派的产生背景、主要观点和实践影响,具体包括20世纪50年代前的“物质形态规划论”、“马克思主义规划论”,60年代的“综合理性规划论”、“渐进规划论”、“人本主义规划论”、“自由主义规划论”,70-80年代的“新马克思主义规划论”和“新自由主义规划论”,以及90年代以来的“沟通规划论”、“可持续规划论”、“新制度主义规划论”和“公共政策规划论”等。这些理论派别有着不同的视角和侧重点,相互之间存在着或创新、或继承、或反叛、或补充的复杂关系。最后指出,现代规划理论深受多学科知识和规划实践的影响,具有深刻的时代烙印,并伴随产生了丰富的文献成果;尽管中国学者在现代规划理论构建中作出了一定贡献,但与欧美学者相比仍有较大差距,未来尚需付出更大努力。

关 键 词:土地利用规划;理论演变;文献综述

doi: 10.11820/dlkxjz.2013.10.007

1 引言

土地利用规划(简称规划,下同)目前已成为各国政府的普遍行为,其重要性也得到了各界的共识。规划的编制和实施、政策的制定和评价,均需要有相关理论基础作为依据,因此理解和掌握规划理论具有重要意义。然而,现有的规划理论五花八门,相关文献亦十分庞杂,要从中抓住重点,得到适合自身实际情况的理论指导并非易事。

现有的研究成果对于各类规划理论的梳理、总结和评述做得也还很不够,在一定程度上导致了当前研究和实践工作中的一些不足,如国内规划界对“土规”(土地利用规划)和“城规”(城市规划)概念的人为割裂。国外同类研究虽多,但较少结合中国的实际情况,而在适用性上存在一定问题。

有鉴于此,本文在文献综述的基础上,对现代规划理论的演变历程进行梳理,对不同发展阶段的主要特征、代表性理论和相关研究成果进行介绍,并就其对当前及未来的研究和实践的启示进行讨论,以期促进对现代规划理论的理解和应用。

需要说明的是,广义上的土地利用规划在概念和内涵方面均类似于空间规划,涉及内容广泛而多样;同时,由于称谓习惯、强调重点等方面的不同,也存在城市规划、区域规划、城乡规划等相近概念,乃至在经济社会五年计划/规划中也有诸多体现(王磊等, 2013)。本文主要针对广义上的土地利用规划理论进行综述。

2 20世纪50年代前的主要理论

2.1 物质形态规划论

19世纪末、20世纪初,为应对工业革命和城市化产生的诸多城市问题,尤其是为改善环境条件和改造贫民窟,现代土地利用规划首先产生于欧美的几个大城市。受特殊实践背景影响,在产生后的很长一段时间,现代土地利用规划普遍被认为是物质空间形态进行规划设计的活动,主要任务是对土地利用与建成环境进行蓝图式的形态规划设计(Gibberd, 1953; Keeble, 1952; Taylor, 1998)。作为建筑设计(强调艺术和美感)和土木工程(强调技术

收稿日期:2013-05;修订日期:2013-08.

作者简介:王向东(1986-),男,河南登封人,博士,讲师,主要从事土地利用与规划、土地制度与政策等方面研究。

E-mail: xiangdongwang86@qq.com

和知识)的自然延伸(Taylor, 1998),规划被认为是艺术和技术的结合,且艺术更有优先地位(Reinborn, 2007)。

20世纪50年代前的规划先驱者基本都是十足的“物质形态规划论”者(多是建筑师出身),多从物质环境的角度看待社会经济问题(Hall, 2002)。他们有着不同的关注点:Howard(1898)^①、Burnham et al (1909)、Unwin(1911, 1912)注重田园理想和公共绿地、景观质量和审美特征;Garnier(1899)、William (1916, 1922)、Le Corbusier(1943)强调用途隔离与功能分区、建筑容量和体积限制;Abercrombie(1926, 1933)、Williams-Ellis(1928, 1937)、Stamp(1943)倡导保护乡村、限制城市扩展与带状发展;Perry(1929, 1939)、Tyler(1939)、Tripp(1942)提出邻里单位、道路分级与按社区规划的理念;Le Corbusier(1967, 1987)主张机械秩序,以高层公寓建设换大量开敞空间;Osborn(1942)、Stein(1958)倡导建设卫星城和新城;Wright(1932, 1935)主张发展完全分散的低密度“广亩城市”;Eliel(1943)则建议以有机疏散方式来疏解城市。

作为长期的主流规划理论,“物质形态规划论”对欧美以及其他各国均产生了深远的影响。在欧美,“物质形态规划论”不仅是战前城市美化运动和贫民窟清除运动的理论依据,而且也是战后城市恢复重建和更新改造的主导思想(Hall, 1988);在中国,“物质形态规划论”不仅影响了早期青岛、汉口、上海、香港等城市的规划设计,对当今的规划研究、教育和实践仍产生着深刻影响^②。

2.2 马克思主义规划论

20世纪上半叶,马克思主义思想先后在前苏联、东欧以及中国取得主导地位。在此背景下,以指导乡村农业生产和土地关系调整为主要目的的“马克思主义规划论”应运而生。

列宁(1913)指出,规划只对强者有利,而对贫民是一种致命的伤害,规划是一辆战车,强者坐在上面而失败者压在轮下;Udachin(1960)认为,规划是统治阶级实现土地政策的锐器,既是改造农业、巩固发展经济的重要措施,也是在各阶级和集团间分配土地、调节土地关系的行为。胡汉文(1950)指出,规划具有政治意义,如消减城乡对立、消除市中心

区与郊区的贫富矛盾;何永棋(1959)指出,规划核心和主要内容就是调节土地关系、组织土地利用,前者主要表现为在各阶级和集团间分配土地,后者强调是改造农业、巩固发展经济的重要措施。

受“马克思主义规划论”的影响,新中国规划实践既注重土壤改良、土地平整、沟路渠配置、荒地开垦、低产田改造等工程技术措施,也注重地块权属调整、生产互助合作、群众参与等社会性办法(农业部土地利用局, 1956, 1958; 赖乡民, 1958)。

3 20世纪60年代的理论流变

20世纪60年代,世界主要国家从二次大战中逐渐恢复过来,经济持续发展和繁荣,科学认识不断进步。在此背景下,规划研究也趋于活跃,出现了许多新的理论流派。

3.1 综合理性规划论

“综合理性规划论”(也称纲要规划论)是由下述几种理论融合而成:

(1) Davidoff等(1962)针对传统的一次性终极蓝图式规划实践的不足而主张“规划过程论”,指出规划是个包含诸阶段的程序集,是通过决策和选择以决定适合未来行动的理性过程。

(2) Chadwick(1966, 1971)、McLoughlin(1969)针对传统规划考虑不够全面而提出“系统规划论”:将城市和区域看作包含物质因素和社会经济因素的综合系统,主张对其进行系统分析、预测、监督和控制,注重在确定的规划目标和任务下对不同规划方案进行模拟、评价和比选。在实现方法上,系统规划论强调科学量化工具和模型设计与应用(Harris, 1965; Batty, 1976)。

(3) Kent(1964)提出“总体规划论”,主张规划覆盖城市全部地域、处理所有物质环境要素、分析重要的地方与区域的物质和非物质因素间的相互关系、考虑人口经济与技术变化、促进民主决策等。

上述几种理论具有内在一致性,交互影响、融合而成“综合理性规划论”(完全理性和系统综合是其内在要求),并成为之后很长一段时期的主流规划理论。由此,规划也实现了从设计艺术到理性科学的转型(Taylor, 1998)。

① Howard(1899)的思想核心是社会改革,田园城市仅是其物质体现,但产生广泛影响的恰恰是后者。

② 城乡规划在中国长期属于建筑学科范畴,在规划研究和实践中物质形态仍是关注的重点。

3.2 渐进规划论

政治学家Lindblom(1959, 1965)指出,综合理性是一种不切实际的决策思想,认为人的理性是有限的,主张决策是一步一步渐进选择与改进的过程。这一渐进决策思想对规划界影响深刻,直接促成了“渐进规划论”的形成。

尽管也有批评(如不考虑激进性的根本变革),但在Lindblom(1974, 1979)等的持续倡导下,“渐进规划论”产生了广泛的影响。FAO(1993)将其作为重要理论列入规划指南中,Mitchell(2002)称其为“综合理性规划论”的最常见替代模式。渐进规划逐渐成为流行做法,以至于当年Burnham的格言“不要做小规划”变成了“不要做大规模”(Cullingworth et al, 2006)。

3.3 人本主义规划论

针对主流规划理论过于物质性和技术性,一些学者主张“人本主义规划论”。Long(1959)指出,规划具有政策性和政治性,公众应有参与权;Jacobs(1961)强调城市的复杂性和多样性,呼吁规划应重视安全、活力、文脉等社会文化因素;Davidoff(1965)倡导规划师为弱势群体利益代言;Broadly(1968)认为重要的是社会因素而非物质环境,主张为人而规划;Mumford(1968)主张突出城市 and 规划的人文性和社会性;Skeffington认为,规划体系应作为公众参与规划的一种手段,主张公众参与规划的整个过程(转引自DoE, 1969);Arnstein(1969)则强调需要的是分享权力的真正公众参与,而非是被操纵的和象征性的公众参与。

“人本主义规划论”产生了重要影响,是对主流综合理性规划论的重要补充。它对此后英国规划体系的改革和美国城市更新政策的调整等产生了促进作用。

3.4 自由主义规划论

不同于其他改进规划的主张,一些学者持“自由主义规划论”观点,对传统规划手段持对立态度,主张减少甚至消除规划对市场的干预。

经济学家中,Hayek(1960)信奉自由市场主义,认为城市发展和土地开发应主要由市场力量来支配而不是政府来规划;Coase(1960)主张以契约谈判和私人交易的市场化方式解决外部性等土地利用问题,从而给反对规划提供了强有力的理由。规划学者中,Lindblom(1966)指出,市场作用已在世界范围内尤其是社会主义国家被重新发现,市场机制可

以在计划/规划中应用并发挥作用;Siegan(1970)以没有分区管制(zoning)的Houston为例,主张放松对土地利用的规划管控;Ellickson(1973)强调了地役权、妨害规则、罚金等对于规划管制的替代作用。

然而,“自由主义规划论”影响较为有限,它受到规划师和规划机构的天然抵制。

除上述几种主要的规划理论外,20世纪60年代还出现了另外一些重要观点:Etzioni(1967, 1968)提出了调和“综合理性规划论”和“渐进规划论”的“混合扫描”(mixed scanning)方法;Friedman(1969)主张以行动为核心、注重实效的“行动规划论”,强调在规划方案与政策形成阶段同时考虑实施问题。

4 20世纪70-80年代的理论发展

4.1 新马克思主义规划论

20世纪60年代末-70年代初,资本主义经济社会形势发生了重大变化,石油危机和经济滞胀、中产阶级地位上升和无产阶级边缘化、女权运动与反战运动等新现象、新问题层出不穷。在此背景下,新马克思主义思想逐渐流行,并对规划产生重要影响,促成了“新马克思主义规划论”的诞生。

地理学者Harvey(1973)率先把马克思历史唯物主义和权力观点与城市和规划研究重新联系起来;社会和城市学者Castells(1977)指出,规划是促进统治阶级整体利益合法化和调解统治与被统治阶级间冲突关系的社会调节的手段,是各种冲突力量进行谈判、协调的一种政治进程。

之后,新马克思主义观点传播到规划界:Fainstein(1979)认为,统治阶级需要规划来调解阶级冲突、促进资本积累和维持社会控制;Dear等(1981)指出,规划是资本主义制度不可分割的一部分;Knox等(1981)认为,规划是资本主义自身产生发展过程中的一种维持生存的机制;Forester(1982)指出,规划实践受到强大的资本主义社会政治现实的高度制约,主张规划师在强权之下应为人民而规划,揭露歪曲的事实与错误信息,积极保护公众尤其是弱势和边缘化群体的利益;Hall(1988)认为,现代规划运动的兴起,主要是响应中产阶级而非工人阶级的需求,中产阶级对于贫民窟的恐惧以及城市萧条、暴乱等的恐慌,促成了早期的规划运动。

4.2 新自由主义规划论

20世纪70年代后期,随着新自由主义经济学、新公共管理运动、政府市场化再造运动等的兴起,自由主义思潮复苏,出现了“新自由主义规划论”的理论流派。

Pickvance(1977)通过核查规划控制和自由市场下土地开发情况的差异,来对规划的有效性进行评估,认为市场力量是土地开发形式及效果的主要责任者; Heseltine(1979)基于撒切尔主义(Thatcherism),倡导英国城乡规划体系的改良与完善,主张精简规划程序以使之“效率更高、响应更快”,强调规划官员应看到市场主导发展的积极面而更多以赞成眼光审批规划许可; Sorensen等(1981)以自由主义规划的视角分析了现有规划理论实践的问题和不足,认为规划主要是矫正市场失灵或促进市场进程的经济活动,因而需要有对价格机制和市场作用的良好理解,主张规划政策的法制化、绩效规范、基础设施付费、对规划损失和改善采取相应措施等; Jones(1982)主张废除英国城乡规划体系,而只留下执行损害法和私人契约法的法律控制权,将土地开发和城市发展主导权留给市场; Pasour(1983)指出,土地利用规划存在信息获取计算困难、知识能力不足、权责分离、缺乏灵活性等失灵问题,缺乏价格信号的情况下土地资源无法得到有效配置,认为在土地利用方面主要的任务不在于确定本就不可能确定的最佳土地利用方式,而应将更多精力放在政治经济规则的建立上。

在以上背景下,一方面,规划领域的教育和学生培养开始衰退(Krueckeberg, 1984);另一方面,私人部门发展的战略规划理念和方法被引入公共部门,以帮助政府和公共机构降低成本、提高效率、应对内外竞争和压力(Eadie, 1983; Bryson, 1987; Kaufman, 1987)。

新自由主义规划论所蕴含的适应市场经济的思想也对中国规划界产生了影响:王万茂等(2003, 2011)、赵珂等(2004)、刘卫东等(2004)、吴次芳等(2005)批判刚性的计划思维和规划方式,强调规划应有适应市场经济的灵活性和应对变化的适应性,主张采纳弹性策略和弹性措施;为突破僵化的规划体系束缚,提出了源于企业的富有灵活性的战略规划理论和方法论并得到应用(王凯, 2002; 王兴平, 2002; 陈大鹏, 2005; 王东等, 2010)。

5 20世纪90年代以来的理论创新

20世纪90年代以来,在后冷战和全球化等新形势下,规划理论研究领域出现了新的发展动向,并进一步繁荣。

5.1 沟通规划论

继承以往“人本主义规划论”的传统,同时也是满足提高规划实施水平的需要,沟通问题更受重视,并逐渐形成了“沟通规划论”(communication planning)的共识(Innes, 1995a)。

“沟通规划论”采纳了Habermas(1984)的沟通理性,注重规划实现与执行中的行为方法、沟通实践、社会学习,强调公众参与、利益协调、信息传递,要求规划师具有联系、沟通和谈判技能等,认为规划是民主事业并具有公众参与平台的作用等(Healey, 1992a, 1992b; Tore, 1994; Innesm 1995a)。在此基础上,Thrupp等(1994)将参与式规划方法与可持续发展联系起来; Innes(1996, 1998)强调了共识建构(consensus building)方法和信息的重要作用; Healey(1997, 1998a, 1998b)发展了协作规划(collaborative planning)理论,并强调了制度能力建设、制度分析方法和社区网络与联络建立、多元主体参与等内容。该理论也很快传播到中国,王正兴(1998)提出交互式规划观点,主张规划以协调个体和群体的利益冲突为出发点,注重自上而下与自下而上的结合,鼓励所有当事人的积极参与。

在此理论影响下,协商式民主(deliberative democracy)、冲突消解(conflict resolution)、原则式谈判(principal negotiation)等促进交流协作的理念与方法逐渐获得了更多的关注和应用(Forester, 1999; Dukes et al, 2001; Fikret et al, 2001)。

5.2 可持续规划论

随着生态问题的凸显和可持续发展理念的广泛传播,“可持续规划论”被大量研究所探讨。

在欧美,Yanarella等(1992)倡导将可持续城市的规划和建设作为可持续发展框架的中心; Breheny(1992)提出了紧凑城市(compact city)的理论,指出紧凑城市可以减少能源消耗和污染; DoE(1993)视土地利用规划为实现可持续发展的重要领域之一,认为其对保护资源环境和削减污染有重要作用; Healey等(1993)指出,土地利用规划体系位于现代可持续环境政策议程的中心,然而其面临权限、制度能力、规划师技能等诸多挑战; Ow-

ens(1994)提出了一个可持续土地利用规划的概念框架;Peter(1994)就区域尺度规划中实施可持续发展策略问题展开了研究;Vanlier等(1994)对可持续土地利用规划的概念、动机、内容体系等进行了较深入的理论探讨,强调土地最佳利用和土地保护;Campell(1996)细化了可持续发展的内涵,提出了规划永续发展的“三角模型”,认为可持续发展只能在不断应对和处理经济发展、环境保护、社会公平3个子目标相互冲突的过程中间接实现;Williams等(2000)指出,城市形式(urban form)与可持续发展之间存在复杂的联系,认为紧凑城市是实现可持续发展的有效途径;Silberstein等(2000)系统阐述了以城市为主要对象的可持续土地利用规划的概念、原则、规则和实现路径等;Godschalk(2004)在规划永续发展“三角模型”的基础上增加了宜居目标,进而提出了“棱锥模型”。

国际组织中,FAO(1995)和UNEP(1997, 1999)做出了持续努力,强调可持续发展规划以资源环境、经济社会、制度法律等因素的评价为基础,追求经济生产力、社会公平与可接受性、资源环境可持续性等多目标的协调综合,主张系统的、迭代的过程和整体的、全面的、综合的、多尺度的、一致同意的等方法;欧洲委员会(EC, 1999)则在区域、国家甚至跨国等多尺度追求可持续的空间均衡发展;德国技术合作公司(GTZ, 1999)倡导可持续发展规划以社会公平和社会需要、环境相容、经济有效、实施导向等为具体原则,注重共识建构、文化观点、传统措施、地方自救和地方负责。

“可持续规划论”也很快对中国产生影响。方创琳等(1997)探讨了规划与可持续发展间的关联效应、动力机制和协同机制;顾汇达(1998)提出深圳等在规划实践中应用了可持续发展理念;俞孔坚等(2005a, 2005b)提出了促进可持续发展的“反规划”途径,强调景观环境和生态设施对于城市建设的优先性;但承龙(2002)、张文忠等(2005)、洪亮平等(2007)、于苏俊(2007)对可持续规划的方法、技术和方案等进行了深入探讨。

5.3 新制度主义规划论

受新制度经济学发展的影响,“新制度主义规划论”也逐渐受到诸多学者的支持。

Bolan(1991)、Innes(1995b)认识到规划是一种在政府和私人之间以及各级政府之间合理分配权

利的制度设计(institutional design); Alexander(1992, 2001)指出,土地市场中存在的大量不确定性和不必要的交易成本,使政府有必要通过规划有效提供信息、减少不确定性,从而降低交易成本、创造和扩大市场;Lai(1994, 1997)认为“科斯模式”是继“庇古模式”之后论证规划合理性的又一典范;Poulton(1997)主张规划是利益相关者间进行利益博弈时一致同意的博弈规则;Healey(1998b)指出规划与适应变化的治理和制度能力建设有关。

“新制度主义规划论”对中国也产生了影响:张庭伟(2006)认为规划是一种制度安排、规划理论是一种制度创新,陈丽(2007)、王向东等(2012)倡导规划应重视对制度均衡、权利均衡等的研究。

5.4 公共政策规划论

借鉴国外规划理论和实践经验,适应于社会主义市场经济发展,新世纪的中国逐渐形成了有自己特色的“公共政策规划论”。

汪光焘(2004)呼吁,要注重规划的公共政策属性,更多的从体现公平、公开、公正原则的公共政策层次上考虑和理解规划问题;陈为邦(2005)倡导规划应成为公共政策,维护公共利益的需要;彭海东(2007)指出,规划具备公共政策的公共性、政治性、权威性与强制性、价值相关性、调节性等典型特征,应将规划视为政治过程、以价值理性为导向;何流(2007)认为,规划是一种具有综合目标、以空间为载体、过程开放、衍生效应极强、刚柔并济的公共政策;董祚继等(2008)指出,作为公共政策的规划具有过程的政治性、主体的多元化、以维护和增进公共利益为核心目标、政治性与技术性相统一的特征;李东泉等(2009)从规划价值观、规划地位、规划编制内容与程序3个方面,阐述了将规划作为公共政策的重要意义,并建议从改变管理的理念、内容、架构、方法4个方面,实现规划向公共政策的转型;蔡克光(2010)分析了规划的空间性、综合性、过程性、公益性、权威性与强制性等公共政策属性,强调要在现状调研、多方案比选、规划纲要讨论及规划成果制作等规划流程中,持续体现公共政策要求。

然而,尽管“公共政策规划论”在中国获得了广泛认同,但从理论走向实践仍要克服许多障碍,尤其是要克服“物质形态规划论”和“理性综合规划论”的强大影响和束缚。

6 结论和启示

综上所述,可以得到以下几点主要结论及对未来研究的启示:

(1) 现代土地利用规划从产生以来,形成了诸多理论流派。它们通过或创新(如“新马克思主义规划论”、“新制度主义规划论”),或继承(如“沟通规划论”对于“人本主义规划论”),或反叛(如“渐进规划论”对于“综合理性规划论”),或补充(如“人本主义规划论”对于“综合理性规划论”),共同形成了一个复杂多样的规划理论体系。

(2) 不同的理论流派具有不同的视角和侧重。“物质形态规划论”、“系统规划论”等主要关注规划实体(substantive planning);渐进规划论、沟通规划论等主要关注程序(procedural planning);新老“马克思主义规划论”则主要针对规划整体和实质进行思考(theory of planning)。

(3) 规划是个大平台,各种学科视角纷呈。从产生至今,规划理论受到建筑学、政治学、经济学、地理科学、系统科学、社会学、环境科学、城市学等来自不同学科的交互影响和渗透。

(4) 规划是个实践性学科,规划理论源于实践、服务于实践。规划理论随实践发展变化而具有深刻的时代烙印,随着时代背景的演变而呈现出显著的阶段性特征。

(5) 规划理论研究以欧美学者为主流,中国学者虽然也对理论发展作出了一定的贡献,如在“马克思主义规划论”、“新自由主义规划论”、“可持续规划论”、“公共政策规划论”等方面,但仍存在跟踪模仿痕迹明显、原创性不足的问题,国际影响力较小。

(6) 对于规划理论的认识、教育、研究和应用,既要结合国情背景和时代特征,更要有宽广视角和多学科知识储备,同时还要有创新精神和创新成果。对此,未来中国规划界仍需努力。

参考文献(References)

Abercrombie P. 1926. The preservation of rural England: The control of development by means of rural planning. Liverpool, UK: University Press of Liverpool.

Abercrombie P. 1933. Town and country planning. London: Thornton Butterworth.

Alexander E R. 1992. A transaction cost theory of planning.

Journal of the American Planning Association, 58(2): 190-200.

Alexander E R. 2001. A transaction-cost theory of land use planning and development control: Towards the institutional analysis of public planning. The Town Planning Review, 72(1): 45-75.

Arnstein S R. 1969. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4): 216-224.

Bassett E M. 1936. Zoning: The law, administration, and court decisions during the first twenty years. New York: Russell Sage Foundation.

Batty M. 1976. Urban Modelling: Algorithms, calibrations, predictions. Cambridge: Cambridge University Press.

Bolan R J. 1991. Planning and institutional design. Planning Theory, 5(6): 7-34.

Breheny M J. Sustainable development and urban form. London: Pion, 1992.

Broadly M. 1968. Planning for people: Essays on the social context of planning. National Council of Social Service.

Bryson J M, Roering W D. 1987. Applying private-sector strategic planning in the public sector. Journal of the American Planning Association, 53(1): 9-22.

Bureau of Land Use. 1956. Outline of agricultural production cooperatives land use planning. Beijing, China: Agriculture Press. [农业部土地利用局. 1956. 农业生产合作社土地规划概要. 北京: 农业出版社.]

Bureau of Land Use. 1958. Typical experiences of land-use planning. Beijing, China: Agriculture Press. [农业部土地利用局. 1958. 土地利用规划典型经验. 北京: 农业出版社.]

Burnham D H, Bennett E H. 1993. Plan of Chicago. New York: Princeton Architectural Press.

Cai K G. 2010. Public policy attributes and its reflection in the preparation of urban planning. Urban Problems, (12): 18-22. [蔡克光. 2010. 城市规划的公共政策属性及其在编制中的体现. 城市问题, (12): 18-22.]

Campbell S. 1996. Green cities, growing cities, just cities? Urban planning and the contradictions of sustainable development. Journal of the American Planning Association, 62(3): 296-312.

Castells M. 1977. The urban question: A Marxist approach. Cambridge, MA: The MIT Press.

Chadwick G F. 1966. A systems view of planning. Journal of the Town Planning Institute, 52(5): 184-86.

Chadwick, G F. 1971. A systems view of planning: Towards a theory of urban and regional planning process. Oxford, UK: Pergamon Press.

- Chen D P. 2005. Study on urban strategic planning[D]. Yangling, China: Northwest Agriculture and Forestry University. [陈大鹏. 2005. 城市战略规划研究[D]. 杨凌: 西北农林科技大学.]
- Chen L. 2007. On institutional equilibrium of land use planning of China in transitional period[D]. Nanjing, China: Nanjing Agricultural University. [陈丽. 2007. 我国转型时期土地利用规划的制度均衡分析[D]. 南京: 南京农业大学.]
- Chen W B. 2005. Urban planning should become an important public policy. *City*, (2): 3-6. [陈为邦. 2005. 城市规划应成为重要公共政策. *城市*, (2): 3-6.]
- Coase R. 1960. The problem of social cost. *The Journal of Law & Economics*, 3: 1-44.
- Cullingworth B, Nadin V. 2006. *Town & country planning in the UK*. London: Routledge.
- Dan C L. 2002. Study on sustainable land use planning theories and methods[D]. Nanjing, China: Nanjing Agricultural University. [但承龙. 2002. 可持续土地利用规划理论与方法研究[D]. 南京: 南京农业大学.]
- Davidoff P, Reiner T A. 1962. A choice theory of planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 28(2): 103-115.
- Davidoff P. 1965. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4): 331-338.
- Dear M J, Scott A J. 1981. *Urbanization and urban planning in capitalist society*. London: Methuen.
- DoE (Department of the Environment). 1969. *People and planning: Report of the Skeffington Committee on public participation in planning*. London: HMSO.
- DoE (Department of the Environment). 1993. *The UK strategy for sustainable development*. London: DoE.
- Dong Z J, Wu Y J. *China modern land use planning: Theories, methods and practice*. 2008. Beijing, China: China Land Press. [董祚继, 吴运娟. 2008. 中国现代土地利用规划: 理论、方法与实践. 北京: 中国大地出版社.]
- Eadie D C. 1983. Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector. *Public Administration Review*, 43(5): 447-452.
- EC (European Communities). 1999. *European spatial development perspective (ESDP)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eliel S. 1943. *The City: It's growth, it's decay, it's future*. New York: Reinhold publishing corporation.
- Ellickson R C. 1973. Alternatives to zoning: Covenants, nuisance rules, and fines as land use controls. *The University of Chicago Law Review*, 40(4): 681-781.
- Etzioni A. 1967. Mixed-scanning: A "third" approach to decision-making. *Public Administration Review*, 27(5): 385-392.
- Etzioni A. 1968. *The active society: A theory of societal and political rocesses*. New York: Free Press.
- Fainstein N I, Fainstein S S. 1979. New debates in urban planning: The impact of Marxist theory within the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3(3): 381-403.
- Faludi A. 1973. *A reader in planning theory*. Oxford, UK: Pergamon Press.
- Fang C L, Shi P H, Yu D L. 1997. Regional sustainable development and regional developing planning. *Progress in Geography*, 16(3): 48-53. [方创琳, 石培华, 余丹林. 1997. 区域可持续发展与区域发展规划. *地理科学进展*, 16(3): 48-53.]
- FAO. 1993. *Guidelines for land-use planning*. Rome: FAO.
- FAO. 1995. *Planning for sustainable use of land resources*. Rome: FAO.
- Fikret A, Pat D. 2001. Participatory planning as a deliberative democratic process: A response to Hodgson's critique. *Economy and Society*, 30(2): 229-239.
- Forester J. 1982. Planning in the face of power. *Journal of the American Planning Association*, 48(1): 67-80.
- Forester J. 1999. *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Friedman J. 1969. Notes on societal action. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(9): 311-318.
- Garnier T. 1989. *An industrial city: A study for the construction of cities*. Princeton, NJ: Princeton Architectural Press.
- Gibberd F. 1953. *Town design*. London: The Architectural Press.
- Godschalk D R. 2004. Land use planning challenges: Coping with conflicts in visions of sustainable development and livable communities. *Journal of the American Planning Association*, 70(1): 5-13.
- GTZ (Technische Zusammenarbeit). 1999. *Land Use Planning: Methods, Strategies and Tools*. Eschborn, Germany: GTZ.
- Gu H D. 1998. Urban planning and sustainable development in Shenzhen. *Urban Planning Forum*, (3): 48-50. [顾汇达. 1998. 深圳市城市规划与可持续发展. *城市规划汇刊*, (3): 48-50.]
- Habermas J. 1984. *Theory of communicative action volume one: Reason and the rationalization of society*. Boston,

- MA: Beacon Press.
- Hall P. 1988. *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century*. Oxford, UK: Blackwell.
- Hall P. 2002. *Urban and regional planning*. London: Routledge.
- Harris B. 1965. New tools for planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(2): 90-95.
- Harvey D. 1973. *Social justice and the city*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Hayek F. 1960. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- He L. 2007. Interpreting the public policy attributes of urban planning. *Urban Planning Forum*, (6): 36-41. [何流. 2007. 城市规划的公共政策属性解析. *城市规划学刊*, (6): 36-41.]
- He Y Q. 1959. *People's commune land planning issues*. Beijing, China: Farm Press. [何永棋. 1959. 人民公社土地规划问题. 北京: 农垦出版社.]
- Healey P. 1992a. A planner's day: Knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association*, 58(1): 9-20.
- Healey P. 1992b. Planning through debate: The communicative turn in planning. *The Town Planning Review*, 63(2): 143-162.
- Healey P. 1997. *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. London: Macmillan.
- Healey P. 1998a. Collaborative planning in a stakeholder society. *The Town Planning Review*, 69(1): 1-21.
- Healey P. 1998b. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, 30(5): 1531-1556.
- Healey P, Shaw T. 1993. Planners, plans and sustainable development. *Regional Studies*, 27(8): 769-776.
- Heseltine M. 1979. *Town and country planning summer school: Report of proceedings*. London: Royal Town Planning Institute.
- Hong L P, Lin D. 2007. Primary study on the method of sustainability assessment of urban planning. *Urban Planning Forum*, (3): 35-40. [洪亮平, 林丹. 2007. 城市规划可持续性评价方法探讨. *城市规划汇刊*, (3): 35-40.]
- Howard E. 1898. *To-morrow: A peaceful path to real reform*. London: Swan Sonnenschein.
- Hu H W. 1950. *Urban planning*. Beijing, China: Science and Technology Press. [胡汉文. 1950. 城市规划. 北京: 科学技术出版社.]
- Innes J E. 1995a. Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3): 183-189.
- Innes J E. 1995b. Planning is institutional design. *Journal of Planning Education and Research*, 14(2): 140-143.
- Innes J E. 1996. Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62(4): 460-472.
- Innes J E. 1998. Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1): 52-63.
- Jacobs J. 1961. *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books.
- Jones R. 1982. *Town & country chaos: A critical analysis of Britain's planning system*. London: Adam Smith Institute.
- Kaufman J L, Jacobs H M. 1987. A public planning perspective on strategic planning. *Journal of the American Planning Association*, 53(1): 21-31.
- Keeble L. 1952. *Principles and practice of town and country planning*. London: The Estates Gazette.
- Kent T J. 1964. *The urban general plan*. San Francisco, CA: Chandler Publishing Company.
- Knox P, Joe C. 1981. Town planning and the internal survival mechanisms of urbanized capitalism. *Area*, 13(3): 183-188.
- Krueckeberg D A. 1984. Planning and the new depression in the social sciences. *Journal of Planning Education and Research*, 3(2): 78-86.
- Lai W C. 1994. The economics of land-use zoning: A literature review and analysis of the work of Coase. *Town Planning Review*, 65(1): 77-98.
- Lai W C. 1997. Property rights justification for planning and a theory of zoning. *Progress in Planning*, 48(3): 161-246.
- Lai X M. 1958. *Land use planning of people's commune*. Beijing, China: Farm Press. [赖乡民. 1958. 人民公社的土地利用规划. 北京: 农垦出版社.]
- Le Corbusier. 1946. *The Athens charter*. Paris: La Librairie Plon.
- Le Corbusier. 1967. *The radiant city*. London: Faber and Faber.
- Le Corbusier. 1987. *The city of tomorrow and its planning*. New York: Dover Publications.
- Lenin(Лéнин). 1913. Land planning and rural poor farmers(N/OL). February 1, 2010[May 16, 2013]. <http://cpc.people.com.cn/GB/10900641.html> [列宁. 1913. 土地规划与农村贫苦农民(N/OL). 2010-02-01[2013-05-16]. <http://cpc.people.com.cn/GB/10900641.html>]
- Li D Q, Lan Z Y. Public policy oriented urban planning and management. *Chinese Public Administration*, (5): 36-39.

- [李东泉, 蓝志勇. 2009. 论公共政策导向的城市规划与管理. 中国行政管理, (5): 36-39.]
- Lindblom C E. 1959. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2): 79-88.
- Lindblom C E. 1965. The intelligence of democracy. New York: The Free Press.
- Lindblom C E. 1966. The rediscovery of the market. *Public Interest*, (4): 89-101.
- Lindblom C E. 1974. Incrementalism and environmentalism. In national conference on managing the environment: Final report. Washington, DC: Washington Environment Research Center.
- Lindblom C E. 1979. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6): 517-526.
- Liu W D, He X D. 2004. Study on flexible land use planning. *Zhejiang Land Resources*, (5): 9-12. [刘卫东, 何晓丹. 2004. 弹性土地利用规划问题研究. 浙江国土资源, (5): 9-12.]
- Long N E. 1959. Planning and politics in urban development. *Journal of the American Institute of Planners*, 25(4): 167-169.
- Maggie R, Benson J F. 2001. Planning for conflict resolution: Jet-Ski use on the Northumberland coast. *Coastal Management*, 29(1): 19-39.
- McLoughlin J B. 1969. Urban and regional planning: A systems approach. London: Faber and Faber.
- Mitchell B. 2002. Resources and environmental management. Harlow, UK: Pearson Education Limited.
- Mumford L. 1968. The urban prospect. New York: Harcourt, Brace and World.
- Osborn F J. 1942. New towns after the war. London: J.M. Dent.
- Owens S. 1994. Land, limits and sustainability: A conceptual framework and some dilemmas for the planning system. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 19(4): 439-456.
- Pasour E C. 1983. Land-use planning: Implications of the economic calculation debate. *Journal of Libertarian Studies*, 7(1): 127-139.
- Patsy Healey, Tim Shaw. 1993. Planners, plans and sustainable development. *Regional Studies*, 27(8): 769-776.
- Peng H D. 2007. Urban planning's public policy characteristics. *Planners*, 23(8): 47-51. [彭海东. 2007. 城市规划的公共政策特征. 规划师, 23(8): 47-51.]
- Perry C A. 1929. The neighborhood unit: A scheme of arrangement for the family life community//Perry C A, Heydecker W D, Blum R H. *Neighborhood and community planning: Regional survey of New York and its environs*(Vol. 7 of *Regional Plan of New York*). New York: New York Regional Plan Association.
- Perry C A. 1939. *Housing for the Machine Age*. New York: Russell Sage Foundation.
- Peter R. 1994. Sustainable regional planning. *Regional Studies*, 28(8): 781-787.
- Pickvance C G. 1977. Physical planning and market forces in urban development. *National Westminster Bank Quarterly Review*, 8(3): 69-82.
- Poulton M C. 1997. Externalities, transaction costs, public choice and the appeal of zoning: A response to Lai Wai Chung and Sorensen. *Town Planning Review*, 68(1): 81-92.
- Reinborn D. 2007. City planning in the 19th and 20th century. Yu L F, Trans.. Beijing, China: China Architecture and Building Press. [Reinborn D. 2007. 19世纪与20世纪的城市规划. 虞龙发, 译. 北京: 中国建筑工业出版社.]
- Siegan B H. 1970. Non-Zoning in Houston. *Journal of Law and Economics*, 13(1): 71-147.
- Silberstein J, Maser C. 2000. Land use planning for sustainable development. Boca Raton, FL: Lewis Publishers.
- Sorensen D, Day R A. 1981. Libertarian planning. *The Town Planning Review*, 52(4): 390-402.
- Stamp L D. 1943. The Scott Report. *The Geographical Journal*, 101(1): 16-20.
- Stein C. 1958. *Toward new towns for America*. Liverpool, UK: University Press of Liverpool.
- Taylor N. 1998. *Urban planning theory since 1945*. London: Sage Publications.
- Thrupp L A, Cabarle B, Zazueta A. 1994. Participatory methods in planning & political processes: Linking the grass-roots & policies for sustainable development. *Agriculture and Human Values*, 11(2): 77-84.
- Tore S. 1994. *Communicative planning theory*. Aldershot, UK: Avebury Publishers.
- Tripp H A. 1942. *Town planning and traffic*. London: Edward Arnold.
- Tyler W R. 1939. The neighborhood unit principle in town planning. *Town Planning Review*, 18(3): 174-186.
- UNEP. 1997. *Negotiating a sustainable future for land*. Rome: FAO & UNEP.
- UNEP. 1999. *The future of our land: Facing the challenge*. Rome: FAO.
- Unwin R. 1911. *Town planning in practice: An introduction to the art of designing cities and suburbs*. London: T. Fisher Unwin.

- Unwin R. 1912. Nothing gained by overcrowding: How the garden city type of development may benefit both owner and occupier. London: P. S. King.
- Vanlier H N, Jaarsma C F, Jurgens C R. 1994. Sustainable land use planning. Amsterdam: Elsevier.
- Wang D, Lv C T, Li Y, et al. 2010. Transition of urban development mode guided by strategic plan. *City Planning Review*, 34(3): 9-16. [王东, 吕传廷, 黎云, 等. 2010. 以战略规划引领城市发展模式转型. *城市规划*, 34(3): 9-16.]
- Wang G T. 2004. Study hard to improve urban and rural planning. *City Planning Review*, 28(11): 14-18. [汪光焘. 2004. 认真研究改进城乡规划工作. *城市规划*, 28(11): 14-18.]
- Wang L, Shen J F. 2013. Evolution of spatial planning in the Five-Year Plan/Planning system of China. *Progress in Geography*, 32(8): 1195-1206. [王磊, 沈建法. 2013. 空间规划政策在中国五年计划/规划体系中的演变. *地理科学进展*, 32(8): 1195-1206.]
- Wang K. 2002. From Guangzhou to Hangzhou: Arising strategic planning. *City Planning Review*, 26(6): 57-62. [王凯. 2002. 从广州到杭州: 战略规划浮出水面. *城市规划*, 26(6): 57-62.]
- Wang W M, Wang Q. 2011. Identification and treatment of uncertainty in land use planning. *China Populations, Resources and Environment*, 21(10): 84-90. [王万茂, 王群. 2011. 土地利用规划中不确定性的识别和处理研究. *中国人口·资源与环境*, 21(10): 84-90.]
- Wang W M, Zhang Y. 2003. Market economics and land use planning: On the study of planning revision method. *China Land Science*, 17(1): 9-15. [王万茂, 张颖. 2003. 市场经济与土地利用规划: 关于规划修编思路的探讨. *中国土地科学*, 17(1): 9-15.]
- Wang X D, Liu W D. 2012. Land use planning: Public powers and private rights. *China Land Science*, 26(3): 34-40. [王向东, 刘卫东. 2012. 土地利用规划: 公权力与私权利. *中国土地科学*, 26(3): 34-40.]
- Wang X P. 2002. The incorporated city and its strategic planning. *City Planning Review*, 26(6): 69-72. [王兴平. 2002. 城市企业化与城市战略规划. *城市规划*, 26(6): 69-72.]
- Wang Z X. 1998. A preliminary study on mutual land use planning. *Resources Science*, 20(5): 76-80. [王正兴. 1998. 试论交互式土地利用规划. *资源科学*, 20(5): 76-80.]
- Williams F B. 1916. Public control of real estate. New York: D. Appleton.
- Williams F B. 1922. The law of city planning and zoning. New York: Macmillan.
- Williams K, Jenks M, Burton E. 2000. Achieving sustainable urban form. Oxford, UK: Taylor and Francis.
- Williams-Ellis C. 1928. England and the Octopus. London: Geoffrey Bles.
- Williams-Ellis C. 1937. Britain and the Beast. London: J M Dent.
- Wright F L. 1932. The disappearing city. New York: William Farquhar Payson.
- Wright F L. 1935. Broadacre city: A new community plan. *Architecture Record*, 77(4): 243-254.
- Wu C F, Shao X Z. 2005. A study on the irrational, uncertain and flexible theory of land use planning. *Journal of Zhejiang University: Humanities and Social Sciences*, 35(4): 98-105. [吴次芳, 邵霞珍. 2005. 土地利用规划的非理性、不确定性和弹性理论研究. *浙江大学学报: 人文社会科学版*, 35(4): 98-105.]
- Udachin(Удачин) С А. 1960. Theoretical issues of land planning. Xu M, Zhao M R, He Y Q, et al, Trans.. Beijing, China: Agriculture Press. [乌达钦. 1960. 土地规划理论问题. 许牧, 赵明仁, 何永棋, 等, 译. 北京: 农业出版社.]
- Yanarella E J, Levine R S. 1992. Does sustainable development lead to sustainability? *Futures*, 24(8): 759-774.
- Yu S J. 2007. Study on Sustainable land use planning technologies and methods[D]. Chengdu, China: Southwest Jiaotong University. [于苏俊. 2007. 可持续土地利用规划技术方法研究[D]. 成都: 西南交通大学.]
- Yu K J, Li D H, Han X L. 2005a. On the "negative planning". *Urban Planning*, 29(9): 64-69. [俞孔坚, 李迪华, 韩西丽. 2005a. 论“反规划”途径. *城市规划*, 29(9): 64-69.]
- Yu K J, Li D H, Liu H L. 2005b. Negative planning approach. Beijing, China: China Architecture and Building Press. [俞孔坚, 李迪华, 刘海龙. 2005b. “反规划”途径. 北京: 中国建筑工业出版社.]
- Zhang W Z, Qi X M, Li Y J, et al. 2005. Design of participatory scheme of action of local sustainable development plan. *Progress in Geography*, 24(4): 1-10. [张文忠, 齐晓明, 李业锦, 等. 2005. 参与式的地方可持续发展规划行动方案设计. *地理科学进展*, 24(4): 1-10.]
- Zhang T W. 2006. Planning theory as an institutional innovation: The non-linear trajectory of planning theory evolution. *City Planning Review*, 30(8): 9-18. [张庭伟. 2006. 规划理论作为一种制度创新: 论规划理论的多向性和理论发展轨迹的非线性. *城市规划*, 30(8): 9-18.]
- Zhao K, Zhao G. 2004. The uncertainty urban planning ideology. *Urban Planning Forum*, (2): 33-36. [赵珂, 赵钢. 2004. “非确定性”城市规划思想. *城市规划汇刊*, (2): 33-36.]

Theoretical evolution of modern land use planning

WANG Xiangdong¹, LIU Weidong²

(1. College of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China;

2. College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

Abstract: Since the birth of modern planning in the late 19th and early 20th centuries, numerous planning theories have emerged. Despite that they have fundamental and guiding significance for planning research and practice, it is very difficult to understand and master these planning theories perfectly, due to the diversity and complexity of related theories in the literature. Though related papers already exist, there are serious shortcomings and deficiencies in the studies on this issue. For example, few researches have given comprehensive review of modern planning theories both domestically and internationally. This paper is an effective effort to overcome the obstacles and shortfalls, to help understand and master modern planning theories. In order to do this, by thoroughly combing through both domestic and foreign literature, modern planning theories are explored and analyzed precisely and sequentially. The history of modern planning theories can be divided into four periods, as discussed in four parts of this paper, involving many theoretical factions. The background, ideas, and influences of each theoretical faction are inspected carefully. Physical planning theory and Marxist planning theory before 1950s are discussed at first. Then, in the second part, the 1960s' comprehensive rational planning theory, incremental planning theory, humanist planning theory, and neoliberalism planning theory are reviewed. After that, Neo-Marxist planning theory and neoliberalism planning theory between 1970s and 1980s are commented briefly. At last, in the fourth part, the new emerging theories after 1990s, including communicational planning theory, sustainable planning theory, neo-institutional planning theory, and public policy planning theory are analyzed. Thus, basically all major theoretical factions of modern planning are covered. In addition, some low-impact theories are also discussed, such as mixed scanning methods, action planning theory, and negative planning theory, et al. As the theories emerged one after another, at the same time a wealth of literature has been published. Through the above review of modern planning theories, we can see that these emerging theoretical factions have different perspectives and concerns, such as substantive, procedural, or essential. There are also complex relations between them. For example, Marxist or neo-institutional planning theory is innovational, communicational planning theory is the inheritance of humanist planning theory, incremental planning theory is rebellious against comprehensive rational planning theory, and humanist planning theory is supplemental to comprehensive rational planning theory. We know that modern planning theories have absorbed multi-disciplinary knowledge, involving architectonics, politics, economics, geography, systematics, environmental science, urban studies, and so on. Above that, modern planning theories are impacted greatly by their own practice and the time, showing significant stage-specific characteristics. We also see that, compared to the U.S. and Europe, the Chinese scholars are lagged behind in terms of the contributions to modern planning theories. Greater efforts should be made by Chinese scholars to catch up in the future.

Key words: land use planning; theoretical evolution; review