

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: X2008136073

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

厦门市划定城市开发边界政策实践的反思

Reflection on the Urbanization Development Border Building
Policy in Xiamen

李由

指导教师姓名: 李学副教授

专业名称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2015年10月

论文答辩日期: 2015年 月

学位授予日期: 2015年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2015年10月

厦门市划定城市开发边界政策实践的反思

李由

指导教师 李学副教授

厦门大学

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

李 学 副教授
陈 琛 书 记
朱仁显 教 授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

目前，我国处于城市化发展的快速阶段，有力地提升了我国的城市化水平，优化了资源配置。但是，在城市化进程中，城镇的有序发展面临着诸多挑战。在此背景下，借鉴国外设立城市发展边界的政策举措，对于缓解城市发展过程中出现的盲目扩展现象，具有非常重要的理论意义和现实意义。

在论证过程中，作者主要运用案例研究方法，在分析厦门市城市发展面临问题的基础上，剖析了厦门市划定城市增长边界政策的出台背景，详细说明了政策设计的具体内容，并结合在执行过程中的经验事实，剖析其间存在问题的原因，提出了相关的政策建议。本项研究的成果对于化解我国城市在发展过程中存在的问题，提升城市建设质量，具有一定的参考价值。

但是，囿于本文的研究主体属于新生事物，特别是对于我国来说，划定城市增长边界的实践发展，尚不成熟，因此笔者在写作此文时，无太多经验可以借鉴；所以，许多问题还值得进一步研究，对策建议可操作性，仍有待于提升；此外，在理论分析方面，亦略显不足，亟需在后续的学习和工作中，予以提升。

关键词：城市开发边界； 政策； 机制； 政府

Abstract

At the current period, our country is seeing the city develop quickly, which is improving the urbanization level and making good use of resources. However, during the urbanization process, the city's rational development faces many challenges. On this background, building up city develop border, with the help of borrowing foreign idea, will reduce the phenomena of irrational development and have an important theoretic and practical implications.

This thesis employs the case study research method, during the illuminating process, casts light on the background of city development border policy in Xiamen, analyzes the practical contents of the policy, which is based on the problem of city development. What's more, we also combines the empirical fact, dissects the problems of city development border building policy, puts forward corresponding policy recommendation . This research has some implication for dampen the problems in city development and improve the quality of city building.

Unfortunately, due to the research topic is a newcomer, especially, the practices of building up city development border is green. Accordingly, there is not too many experiences to learn from when writing this paper. So many problems need further research and the countermeasures have much room to make more practices. Apart from these problems, the shortcomings of theoretic analysis are also apparently, which needs further improvement in the future study and operation.

Keywords: City Development Border; Policy; Institution; Government

目录

一、导论	1
(一) 研究问题	1
(二) 研究意义	2
(三) 基本概念	4
(四) 基本理论	5
(五) 文献综述	6
(六) 研究思路	115
(七) 研究方法	115
二、厦门市划定城市开发边界政策实践	17
(一) 厦门市开展城市开发边界划定工作的背景	17
(二) 厦门城市开发边界划定的政策设计	18
三、厦门市划定城市开发边界政策的成效与问题	29
(一) 厦门市划定城市开发边界政策的成效	29
(二) 厦门市划定城市开发边界政策存在的问题	34
四、优化城市边界管理的对策建议	39
(一) 建立法律保障机制	39
(二) 完善相关配套机制	39
(三) 完善监管机制	40
(四) 下移相关规划审批权力	40
(五) 创新考核模式	40
五、结束语	42
参考文献	43

Contents

I .Introduction.....	1
(I) Research problem	1
(II) Research Significance	2
(III) Basic Concepts.....	4
(IV) basic theory.....	5
(V) Research literatures	6
(VI) Research Ideas.....	15
(vii) Research Methods.....	15
II .The Practices of City DeVelopment Border Building Policy of Xiamen	17
(I) The Backgrounding of City Development Border Building Policy of Xiamen	17
(II) Policy Project City Development Border Building of Xiamen	18
III. The Achievements and Problems of City Development Border Building Policy	29
(I) The Achievements of City Development Border Building Policy.....	29
(II) The Problems of City Development Border Building Policy	34
IV. The Countermeasures for Improving City Development Border Building Policy	39
(I) Building the Leagl Protection Institution	39
(II) Promoting Corrospoding Institution	39
(III) Enhencing Supervision Institution	40
(IV) Delegating Corrospoding Planning Approving Power.....	40
(V) Innovating Performance Model.....	40
V .Conclusions.....	42

厦门大学博硕士学位论文摘要库

一、导论

(一) 研究问题

经过改革开放三十年的发展，我国的城镇化水平得到快速提高。进入 21 世纪以来，在城市发展过程中，土地这项特殊的生产要素，对推动我国的城镇化起到了关键的作用。政府通过土地的有偿使用，获得土地出让金。土地收益对加快城市基础设施建设，改善城市空间布局，优化城市投资环境发挥了重要作用。但同时，过分依赖土地的城镇化也带来了许多问题，比如城镇扩张过快、耕地大量流失、环境污染加重、房价暴涨等。

为此，党的十八届三中全会提出了“严格控制特大城市的人口”、“合理且从严地供给城市建设用地，提高城市土地利用效率”、“加快生态文明建设，划定生产、生活、生态空间（三生空间）的管制及开发界限”的要求，旨在对我国改革开放以来的城市建设所采用的模式提出新的要求和思路^①。2013 年 12 月，习近平总书记主持召开的中央城镇化工作会议进一步要求，“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界，优化空间结构的规划”、“尽快把每个城市，特别是特大城市的开发边界进行划定，把城市融入自然之中，做到城市生活空间山清水秀、生产空间集约高效，把青山绿水保留给城市的居民”。

2014 年 3 月，中共中央、国务院印发了《新型城镇化规划（2014-2020 年）》，指出“城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界”、“要求各大城市都要划定城市开发边界”，这一文件明确指明了我国各大城市的发展方向，要以“划定城市开发边界，控制城市开发规模，合理利用每一寸土地”作为主线，不允许继续实行改革开放初期采取的粗放式、扩张式的发展思路。因此，如何划定城市开发边界，怎样在限定的城市边界内继续保持高速发展，成为了我国各大城市研究的新课题，也引发了我国城市规划以及城市管理学界的激烈讨论。

^① 十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定[C].
http://news.eastday.com/eastday/13news/node2/n4/n6/u7ai173782_K4.html.

此外，我国在城市空间增长过程呈现出城市规模急剧扩大、空间无序蔓延、土地利用率低等特征，一些地区的人口产业集聚已经接近或超出承载能力，部分城市建设存在蔓延态势。以厦门市为例，2000年的时候，厦门市的建设用地面积仅为90平方公里，到了2014年，厦门市的建设用地面积达到了400平方公里，仅十四年间就扩大了近五倍的面积，并且厦门市扩大的近300平方公里的城市建设用地基本集中在岛外。但是岛外的人口从2000年至今只增加了约200万人，按国家城镇规划编制标准，合理的城市建设用地面积和人口的比例是100平方公里100万人口，因此厦门新增的建设用地面积与新增人口的比例远未达到国家标准，土地利用严重不足。

文本总结厦门市从2014年起开展城市开发边界划定工作以来的情况，借鉴国外发达城市的先进经验，来探索我国各大城市在全面深化改革新语境的背景下，如何更快速地适应城市转型发展，跨越“中等收入陷阱”，尽快使我国进入到发达国家行列。

（二）研究意义

1. 我国城镇化发展现状及划定城市发展边界的紧迫性

根据统计数据，截至2001年底，我国已设662个设市城市，城市总用地面积约81.3平方公里，约占全国总用地面积的8.5%，但是城市已经容纳了将近全国40%的人口，并创造了60%-70%的国民生产总值，集中了90%以上的金融、科技、文化、对外交流的力量。可以说，城市已成为我国改革开放以来，经济、社会、文化、政治、生态高速发展的中流砥柱。根据2010年统计数据，北京、天津、上海，三大直辖市的城镇化水平超过了70%，基本达到或超过了西方发达国家的水平，广东、浙江、江苏、内蒙古加上东北三省的城镇化水平超过了50%，山东、福建、海南、重庆超过了45%。^①

但是，城市发展过快，也带来了诸多问题，城市面积和城市人口的高速增长，带来了土地资源、交通、文教体卫配套、就业、生态等方面的巨大压力，主要体现在以下几个方面：

^① 中国统计年鉴2011[J]. 中国统计出版社, 2011.

(1) 城市基础配套不足

随着城市人口的快速扩张，基础配套的不足日益凸显。基础配套的好与坏是衡量一个地区城镇化水平的重要因素，也是农村和城市的最大区别。城市基础配套的不足，会降低城市的生活环境品质，也会制约城市各种功能的正常运行。目前我国大部分城市已经表现出了给水、排水、电力、燃气、道路等公共资源的不足，特别是以北京、石家庄等北方城市为代表的水资源危机，已经严重影响了城市的生存能力。

(2) 城市生态与资源环境的破坏

城市的规模和活动范围扩大的同时，也对环境带来了严重污染，影响了城市生态与资源环境的平衡。目前城市建设区与生态保护区界限不清，城市建设与生态绿地打架的事情屡有发生，例如，厦门市由于城市发展速度加快，但是对生态绿地的保护重视不足，对生态绿地保护的相关制度及规定执行不严，导致生态绿地经常被建设项目侵占。据厦门市规划委员会的统计数据，截至 2014 年，厦门市划定的非建设区内，共审批了约 40 平方公里的建设用地。

(3) 各类空间管控规划相互冲突

为有效地管理城市的方方面面，各职能部门都有相应的空间管控规划。随着城市的增长，加上各部门规划的主体、期限、技术标准不一致，各类空间管控规划相互冲突的现象愈发明显，使得城市有限的土地资源无法高效率使用。例如，由于国土部门管理的土地利用指标、规划部门管理的城市规划空间坐标、发改部门管理的经济社会发展目标，三个标准衔接不统一，造成厦门市约 55 平方公里的建设用地，在国土部门的规划中属于可建设用地，但在城市规划和发改部门管理规划中属于不可建设用地，导致有指标不能使用；由于各规划之间存在矛盾，使得生态保护区域内的农田、林地、水源保护等各种保护红线缺乏统一标准，厦门市原规划内的生态绿廊、生态水系等生态保护系统基本无法建成，从而使得厦门市的生态空间急剧恶化；由于规划相互“打架”，造成在具体建设时无法依法依规行政，随意性较大。

综上所述，我国的城镇化进程到了今天，遇到了发展瓶颈。若不防患于未然，必然会带来一系列由于城市的快速发展造成的恶果，因此划定城市发展边界成为了城市公共管理的第一要务。

在此背景下，厦门市作为改革开放的经济特区，作为一个有着 430 万人口的大型城市，为了满足广大厦门市民对良好生活空间的向往，应积极响应党中央、国务院的指示要求，尽快开始划定城市开发边界工作，这也是厦门市委市政府迫在眉睫的任务之一。

（三）基本概念

1. 城市开发边界

所谓“城市开发边界”是为保护耕地以及生态环境，使得城市的开发由扩张式的发展演变成集约、集中式的发展，避免城市盲目扩张，而划定的城市建设范围的控制线。目前对“城市开发边界”的概念主要有以下三种不同的理解和认识^①：

一是将城市开发边界简单地看作是去除非建设区域的空间，也就是说先将不可建设的区域划定出来，得出剩余的空间就是城市可开发空间（所谓“反规划线”）；

二是将城市开发边界按照城市发展的不同阶段，划定适应城市未来扩展所需求的弹性空间，此种方式是将城市开发边界界定为可调整的弹性空间，是可以随城市发展不同的阶段而不断调整的边界；

三是将城市开发边界狭义的理解为城市增长边界，也就是说在一定的规划期内城市可用于开发建设总的范围。

总的看来，城市开发边界线内的土地以城市建设功能为主，工作重点是以城市规划为主，结合特定规划期限，合理确定城市规划建设用地规模，优化城市功能分区和空间结构；边界线外的土地以非城市建设用地为主，工作重点是以非建设规划为主，即通过非建设性功能的区分，强化耕地保有、生态保护和建设，进行限制性风景资源、旅游休闲游憩类开发。

类似概念有城市增长边界（Urban Growth Boundary，简称 UGB）、限建区规划、基本生态控制线等说法。

2. 新型城镇化

^① 冯科，吴次芳，韩昊英．国内外城市蔓延的研究进展及思考[J]．城市规划学刊，2009，(2)：38-43．

传统的城镇化是指农村人口向城市集中的过程,主要是指城镇面积的增大和城市人口的增多。随着我国改革开放的发展,传统城镇化的进程已经无法满足人们对美好生活日益增加的期盼。为此,党的十八大提出了新型城镇化的理念,即“不以单纯发展大城市,而是实施城乡统筹、产城融合、差异发展为基本特征”的城镇化过程,是各种规模的城市、小城镇、农村社区等各级行政区协调发展、共同促进的城镇化过程^①。

新型城镇化与传统城镇化的区别,主要是由以前只追求城市规模的扩大、空间的扩张,转变为以提升城市的品质、内涵为中心,真正使我们的城市成为具有较高品质的场所,提高人民的生活质量。新型城镇化的核心思想是在于,不以牺牲生态、环境为代价,着眼农村、涵盖城乡,实现城乡基础设施的一体化和公共服务的均等化,促进经济社会深化发展,实现均衡化。

李克强总理曾指出,我国发展城镇化,不是简单地要求城市人口比例增加和城镇土地面积的扩张,而是要在社会保障、人居环境、产业支撑、生活方式等方面实现由农村到城市的转变。新型城镇化首先要改变的是体制、行为以及人们的观念,强化城市发展和生态保护的统一协调性,处理好城市建设之中当前和长远、局部和整体的生态关系,实现对生态占用的补偿,使建设用地兼有生态用地的功能。新型城镇化的提出,使得城市开发边界的划定工作成为了建设新型城镇化的前提条件。

(四) 基本理论

1. 政策评估

政策评估是政策过程的一个重要环节,广义的“政策评估”包括政策的事前评估、执行评估和事后评估三种类型,但目前国外一些学者将政策的事前评估归入“政策分析”的范畴,而狭义的“政策评估”则专指事后评估^②。目前狭义的“政策评估”使用更为广泛。

政策评估,是指政策评估主体根据一定的标准和程序,对政策系统、政策过

① 十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定[C].
http://news.eastday.com/eastday/13news/node2/n4/n6/u7ai173782_K4.html.

② Vedung E.Public policy and program evaluation[M] .New Brunswick(U . S . A)and London(U . K) : Transaction Publishers, 1997.

程和政策结果的质量、效果、效益等方面进行评价或判断的一系列活动，其目的是改善政策系统，提高政策决策的质量，保证政策目标的实现。政策评估主要包括评估体系与评估过程两个主要方面，评估体系是政策评估的载体，是公共政策系统中的一个子系统，是由政策评估主体、评估客体、评估标准、评估方法等诸多要素构成的一个有机整体；政策评估过程是政策评估主体有计划、有步骤地对公共政策进行评价的一系列活动，包括评估规划设计、评估规划实施和评估终结三个阶段。

2. 战略管理

战略管理理论是管理学的重要理论分支。从 20 世纪 50 年代开始，战略管理的理念被引入到企业管理中，一直到 80 年代之前，战略管理理论主要运用于私营组织中。在私营组织管理中的成功运用，对公共部门产生了巨大的示范影响。20 世纪 80 年代开始，战略管理作为一种新的管理途径被应用于公共部门，以提高组织实现其自身使命的能力。

“战略”一词源于希腊语 strategos，原本是一个军事术语，意为“将军指挥军队的艺术”。目前，“战略”一词已广泛应用于各个领域，泛指指导或决定全局的策略。战略管理，主要是指战略制定和战略实施的过程。“战略管理”，主要是指战略制定和战略实施的过程，一般说来，包含战略分析、战略选择、战略实施以及战略评价和调整四个关键要素。

战略管理理论的发展主要历经了四个历史阶段：早期战略思想阶段、传统战略理论阶段，竞争战略理论阶段，动态竞争战略理论阶段。并形成了诸多理论学派，例如计划学派、环境学派、结构学派等传统理论学派，以及 21 世纪以来，为应对多变的竞争环境而出现的动态能力论、竞争动力学方法等新的战略理论。

（五）文献综述

城市开发边界（UGB, Urban Growth Boundaries），有的文章将其译为城市增长边界或城市空间增长边界，虽译法有别，但其含义相同。为了尽可能完整地关于 UGB 的文献研究进行回顾和梳理，下文的综述若涉及以上三个概念将统一以 UGB 代替。

1. 国外对于 UGB 的研究综述

UGB 是西方国家应对城市蔓延问题提出的一种技术解决措施和空间政策响应,最初起源于美国,当前已成为世界各国控制城市蔓延发展最成功的一种技术手段和政策工具。回顾梳理国外学者关于 UGB 的文献,可以发现其研究和实践主要集中在美国,且内容主要集中在以下几个方面:

(1) UGB 的基本概念

1958 年,美国肯塔基州列克星敦首次划定城市增长边界; 1976 年,美国的塞勒姆市(Salem)提出建立 UGB,即“城市土地和农村土地之间的分界线”。通过 UGB 划定了塞勒姆都市区的发展范围,用于解决当时塞勒姆市与其相邻的波尔克(Polk)和马里恩(Marion)两县在城市规划管理中的冲突:规定边界以内的土地可以用作城市建设用地进行开发,边界以外的土地则不可用于城市建设用地开发。^①此后,国外学者对 UGB 做出了不同的定义。Sybert(1991)^②认为 UGB 是“在城市外围划定的一条遏制其城市空间无限制进行扩张的线”;D. Porter(1997)^③认为 UGB “将城市增长限制到某个特定的区域,并且阻止城市延伸到外围村庄”;Williams(2000)^④则认为 UGB 是“城市地区周围抑制市区范围增长的一条边界线,边界以外土地,应保持在低得多的密度,不提供供水和排水服务,形成城市和农村明确的分界线”(图 1,图 2);John D. Landis 等(2002)^⑤从保留地形、地貌的角度出发,认为“大都市区域是应该具有地理界限的有限空间。这些地理界限的来源是地形、农田、分水岭、河流、海岸线和区域公园等发展不应使城市的边界变得模糊或者是消失”;Casey J. Dawkins(2002)^⑥从城乡关系的角度出发,认为 UGB “是一条划分城市与乡村的分界线,是一种城市空间控制和管理的的手段”;David N. Bengston 等(2004)^⑦从政府管理的角度将 UGB 定义为“将城市化地区与郊区生态保留空间进行区分的重要界线,由政府在地图

① 冯科,吴次芳,等.城市增长边界的理论探讨与应用[J].经济地理,2008,(3):425-429.

② Sybert Richard. Urban Growth Boundaries[R]. Governor's Office of Planning and Research (California) and Governor's Interagency Council on Growth Management, 1991.

③ DOUGLAS P. Managing Growth in America's Communities[M]. Washington dc: Island Press, 1997.

④ KOLAKOWSKI K, PATRICIAL, MACHEMER, etl. Urban Growth Boundaries: a Policy Brief for the Michigan Legislature[R]. Michigan State University Applied Public Policy Re-search Grant, 2000.

⑤ John D. Landis, Lan Deng, Michael Reilly. Growth Management Revisited: a Reassessment of its Efficacy, Price Effects and Impacts on Metropolitan Growth Patterns[M]. University of California, 2002.

⑥ Casey J. Dawkins, Arthur C. Nelson. Urban Containment Policies and Housing Prices: an International Comparison with Implications for Future Research[J]. Land Use Policy, 2002, (19): 1-12.

⑦ David N. Bengston, Jennifer O. Fletcher, Kristen C. Nelson. Public Policies for Managing Urban Growth and Protecting Open Space: Policy Instruments and Lessons Learned in the United States[J]. Landscape and Urban Planning, 2004, (69): 271-286.

上予以标示”，通过区划（Zoning）及其他政策工具保障其实施。

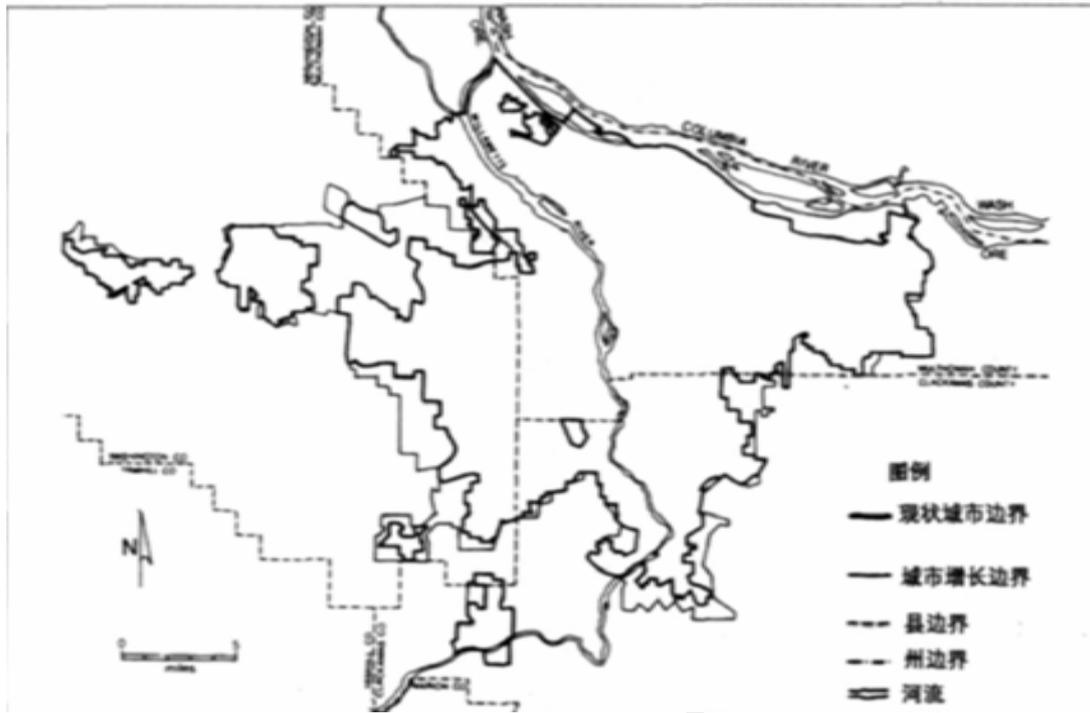


图 1-1 俄勒冈州波特兰 1980 年城市增长边界

注：图片引自 Gerrit J. Knaap 的研究成果



图 1-2 San Jose 2020 年城市增长边界

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

廈門大學博碩士論文摘要庫