

《济宁—曲阜都市区发展战略规划》

综 合 报 告

北京大学城市规划设计中心
济宁市建设委员会
济宁市规划局
济宁市规划设计研究院
二〇〇一年七月

《济宁—曲阜都市区发展战略规划》

编制单位和人员

主持单位:北京大学城市规划设计中心

主持人:周一星 魏心镇

课题组成员:冯长春 孟晓晨 种法良

梁 洁 秦 波 王新峰

参加单位:济宁市建设委员会

济宁市规划局

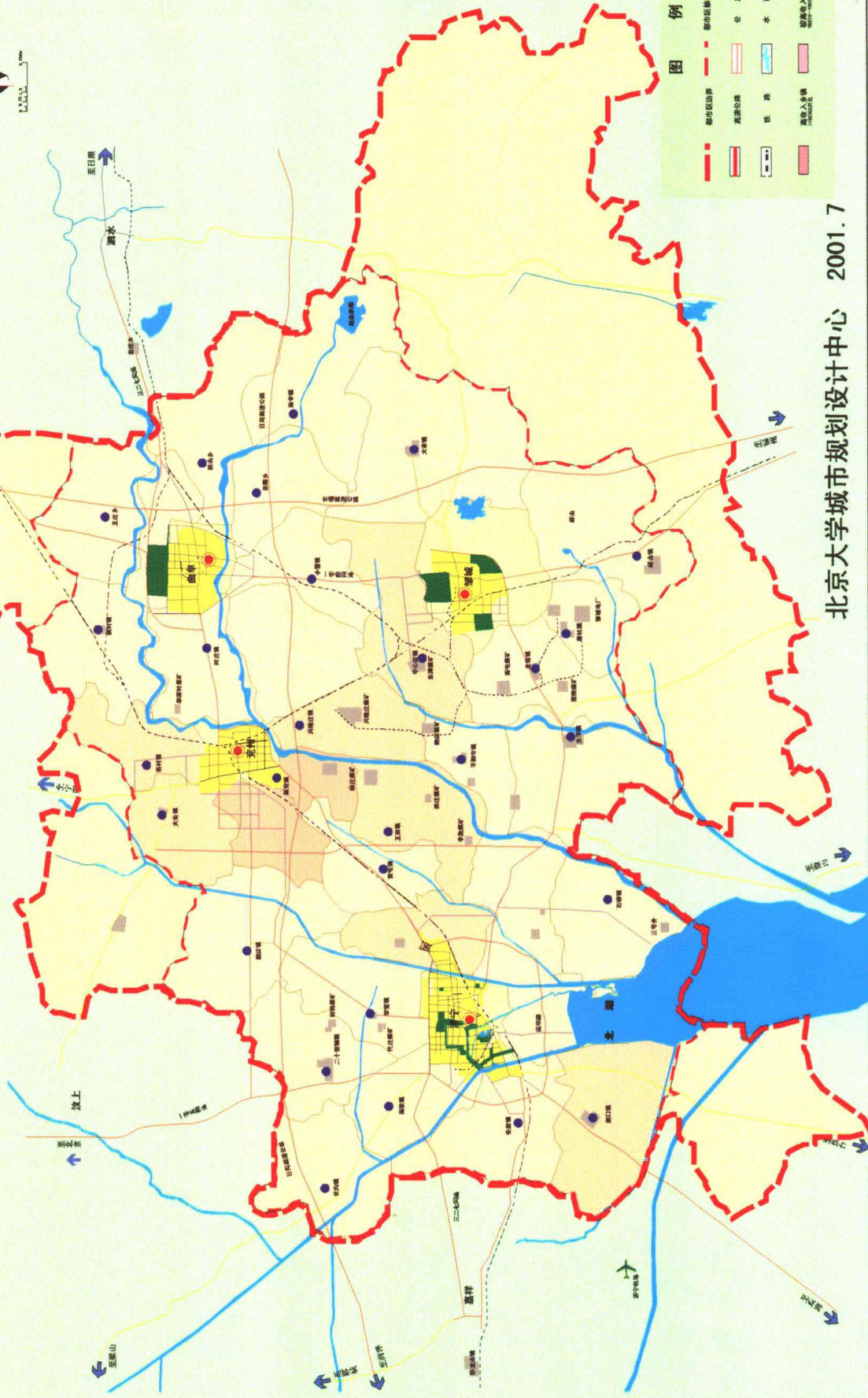
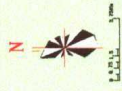
济宁市规划设计研究院

负责人:郝 进 王相平 史衍智

参加人:杨忠东 郭 建 尹大卫 冯集鹏

郭庭良 王新友

济宁—曲阜都市区发展战略规划 都市区现状图

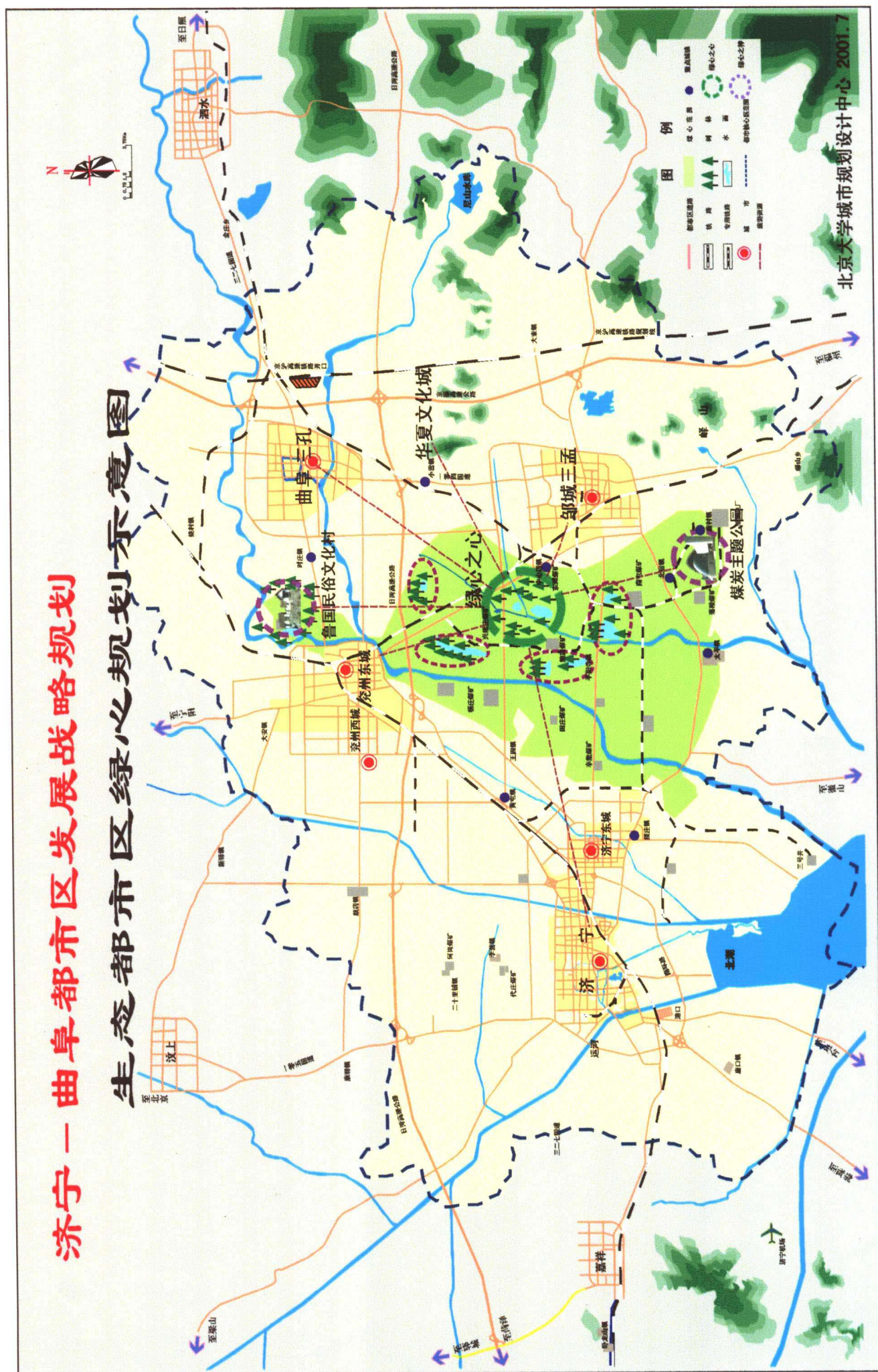


综合规划图



济宁—曲阜都市区发展战略规划

生态都市区绿心规划示意图



北京大学城市规划设计中心 2001.7

基础设施规划图



目 录

1. 发展济兖邹曲复合中心城市的论证	1 - 4
1.1 必要性	1
1.1.1 山东省经济全面、均衡发展的需要	
1.1.2 拓展以青岛为中心的省外腹地的需要	
1.1.3 济宁市域自身发展的需要	
1.2 可行性	2
1.2.1 四个核心互相靠近, 功能互补	
1.2.2 在当地群众和领导中有思想基础	
1.2.3 省政府的发展战略, 使复合中心城市有了落实的可能	
1.3 目的性	3
2. 问题的核心是四个城市的一体化整合	4 - 5
2.1 一体化的含义	4
2.2 济兖邹曲一体化的目标、原则	4
2.3 济兖邹曲一体化的内容	5
3. 组织管理的一体化: 建立一体化的协调机制	5 - 13
3.1 重组政府平台的可能性	5
3.2 由政府来组建一个协调平台的可能性	6
3.2.1 都市区的概念	
3.2.2 我国也需要建立都市区的概念	
3.2.3 以都市区推动济兖邹曲的一体化	
3.2.3.1 优点	
3.2.3.2 命名	
3.2.3.3 “济宁 - 曲阜都市区”的范围	
3.2.3.4 “济宁 - 曲阜都市区”的性质定位	

3.2.3.5 都市区运行机制	
4. 济宁市政治中心所在地的方案比较	13 – 18
4.1 本区中心城市变迁的历史轨迹	13
4.2 本区政治中心位置选择方案	14
4.2.1 保持原址方案	
4.2.2 中心东移方案	
4.2.2.1 方案一:兖州东曲阜西	
4.2.2.2 方案二:曲阜大沂河以南	
4.2.2.3 方案三:小雪镇南九龙山地区	
4.2.2.4 困难所在	
4.2.3 远近结合的折中方案	
4.3 倾向性意见	18
5. 基础设施一体化战略规划	18 – 32
5.1 基础设施一体化的原则和指导思想	18
5.2 基础设施一体化的目标	19
5.3 交通一体化战略规划	20
5.3.1 都市区交通运输现状	
5.3.2 都市区交通规划发展战略	
5.3.3 都市区立体化对外交通体系规划	
5.3.4 新机场论证	
5.3.4.1 建设机场的必要性	
5.3.4.2 建设机场的可行性	
5.3.4.3 机场性质定位与等级	
5.3.4.4 机场的客运量预测	
5.3.4.5 机场区位选择	
5.3.5 建立方便快捷的都市区内部交通网络	
5.3.5.1 都市区快速干道规划	

5.3.5.2 都市区主干道规划	
5.3.5.3 城市主干道	
5.3.5.4 支路	
5.3.5.5 轻轨交通与铁路专用线	
5.3.6 交通组织	
5.3.6.1 过境交通组织	
5.3.6.2 内部交通组织	
5.4 电力一体化战略规划	29
5.5 金融一体化战略规划	30
5.6 信息通信一体化战略规划	30
5.7 政策建议	30
6. 生态环境一体化建设战略规划	31 - 41
6.1 都市区生态环境一体化建设的目标	31
6.1.1 常规目标	
6.1.2 建设生态都市区的提出	
6.2 对都市区生态系统的认识	33
6.3 建设生态都市区切入点一:建设城市间的绿化网络	33
6.3.1 完善交通绿化带	
6.3.2 建设滨河绿化带	
6.3.3 九龙山地区的植树造林	
6.4 建设生态都市区切入点二:建设都市区“绿心”,加快采煤塌陷地整	
治	34
6.4.1 采煤塌陷区的现状及发展趋势	
6.4.2 采煤塌陷区所引起的危害	
6.4.3 当前采煤塌陷区的治理方法	
6.4.4 济宁整治塌陷地的成就和存在问题	
6.4.5 治理思路创新,规划建设绿色产业空间 - 绿心	

6.4.6 “绿心”建设的总体框架	
6.4.6.1 “绿心之心”	
6.4.6.2 “绿心之神”	
6.4.6.3 “绿心之体”	
6.4.7 都市区“绿心”建设的操作机制	
7. 经济一体化战略规划	41 – 57
7.1 经济一体化的基础与面临的问题	41
7.1.1 四城市经济现状	
7.1.2 产业结构特征	
7.1.3 企业发展状况	
7.2 经济一体化的目标	45
7.3 经济一体化的基本思路	45
7.4 经济一体化的产业战略	47
7.4.1 限制发展的行业	
7.4.2 鼓励发展的行业	
7.4.3 自由发展的行业	
7.5 经济一体化的市场战略	48
7.5.1 金融市场	
7.5.2 土地市场	
7.5.3 劳动市场	
7.5.4 技术市场	
7.6 经济一体化的空间战略	50
7.6.1 兖州与曲阜对外交通中心	
7.6.2 曲阜与邹城旅游中心	
7.6.3 济宁与兖州加工工业中心	
7.6.4 邹城能源动力中心	
7.6.5 济宁商业、金融和通讯中心	

7.7 经济一体化战略的侧重点	51
7.7.1 企业层面	
7.7.2 产业层面	
7.7.3 城市层面	
8. 都市区城市化与城镇发展	57 – 64
8.1 人口与城市化水平预测	57
8.1.1 人口预测	
8.1.2 城市化水平预测	
8.2 都市区城镇的规模等级结构	58
8.2.1 现状	
8.2.2 规划	
8.3 都市区城镇的职能结构	60
8.3.1 现状	
8.3.2 影响未来城镇职能结构变化的主要因素	
8.3.3 规划	
8.4 主要城镇的发展方向	62
8.4.1 核心城市	
8.4.2 重点小城镇	
9 主要思想和主要措施	65 – 75

《济宁—曲阜都市区发展战略规划》综合报告

1 发展济兖邹曲复合中心城市的论证

1.1 必要性

1.1.1 山东省经济全面、均衡发展的需要

山东省虽然是我国沿海经济比较发达的省份，但经济的地区差距较大。1998 年全省人均 GDP 为 8104 元，人均超过 20000 元的地级单元有威海，超过 10000 元的依次有东营、济南、淄博、青岛、烟台，8000 元以上的有潍坊、莱芜，基本分布在北纬 36 度以北、黄河以东的山东北半部。整个南半部和鲁西北均在 7000 元以下，不到全省平均水平。经济发展的极轴理论认为经济增长不可能在各地同时出现，而只能以不同的强度发生在区域极点内，然后以不同的程度扩散到周围地区。加速山东南部的经济发展，首先需要在山东南部选择经济增长中心或发展极。在山东南部有三个可能的增长极可供选择，一是京九轴与新石轴交汇处的菏泽，二是新石轴与沿海轴交汇处的日照，三是京沪轴和新石轴交汇处的济—兖—邹—曲。济—兖—邹—曲应该是最佳的选择。它的优势是：这一地区处在我国南方与北方、沿海与内地自然区和经济区的交接部，融南汇北、沟通东西，宏观区位优势；人文资源、矿产资源和水资源丰富，全国性南水北调、北煤南运、西煤东运的交汇点；在均值以下山东各地市中，综合经济实力相对最强；近在济南—徐州，远在京津—沪宁等大城市之间的经济腹地的断裂点附近，具有发展增长的潜力；它在鲁南相对居中的区位，辐射影响的范围相对较大。

1.1.2 拓展以青岛为中心的省外腹地的需要

海关进出口腹地分析说明，山东省在我国是一个相对独立的小的经济区，1997 年青岛海关的进出口额占全国的 6.41%，腹地面积占全国 4.37%，腹地人口占 8.96%，腹地的 GDP 占 9.91%。山东省进出口额的 94.7%走青岛海关，只有 1.5%走天津海关，走其他海关更是微乎其微。而通过青岛海关的货物中来自山东省的进出口占 91.3% 来自江苏的占 1.6%，来自北京 1.2%。山东半岛口岸群的货流生成图分成明显的三级地带，山东半岛是货流生成密度最大的地区，其次是环绕着该半岛的山东省的中部和西部地区，再往外是三条较为明显的延伸轴线，分别沿德州—石家庄—太原，菏泽—新乡—沁阳和陇海铁路，德州—天津—北京三条轴线分布。如果山东省港口要拓展省外腹地，那么北部的基地应是济南，南部的基地应是济—兖—邹—曲。

1.1.3 济宁市域自身发展的需要

济宁地级市现辖 2 个区、3 个县级市和 7 个县，面积 10685 平方公里，人口（1999）7,845,600，其中市区人口 101 万，非农业人口 45.11 万。基本上还是一个城镇化水平较低的以农业为主的地区，从业人员的三产比重为 53.5:22.4:24.3（在设区的市中，济南为 3—2—1，淄博为 2—1—3，青岛、潍坊、烟台、威海、东营、泰安、临沂、枣庄为 1—2—3，德州、聊城、济宁为 1—3—2 属于产业结构最低的一类）；GDP 的三产比重为 21.7:42.3:36.0（二三产业比重在 17 个设区市中居第 10 位），人均 GDP（1999）6755 元，（在 15 个设区市中居第 9 位，与处在前列的地区差距很大，和处于下游的地区差距较小，15 个设区市的算术平均值为 10257 元，济宁仅是平均值的 66%）。相比之下，这一地区的中心城市实力相对薄弱，济宁市区非农业人口只占全市域人口 5.5%，只比聊城高半个百分点；济宁市区的人均 GDP10091 元，居山东第 9 位，是平均值 13110 的 77%。总之，济宁属于比较典型的“小马拉大车”的类型。济宁市域自身的发展需要一个强大的中心城市。

1. 2 可行性

1. 2. 1 四个核心互相靠近，功能互补

济兗邹曲四个城市形成四边型，两城市间的距离分别为：济兗 31 公里，济邹 34 公里，济曲 43 公里，兗邹 24 公里，兗曲 15 公里，邹曲 23 公里，平均距离仅仅 28 公里。这四个城市各有自己的特点和优势：

中心城市济宁是现在市域的政治中心和最大的经济中心，省级历史文化名城，有大运河水运条件和军民两用的空港，327 和 105 国道交点，日荷高速公路、新石铁路通过。城市的进一步发展受到地下煤炭资源的制约。

兗州是京沪与新石两大铁路干线的交汇点，铁路枢纽，327 国道、日荷高速公路通过，是机械、食品工业专业化城市。

邹城有南北向的京沪铁路和 104 国道、京福高速公路通过，兗济煤田开发基地，火力发电中心，国家级历史文化名城，有孟府、孟庙、铁山、岗山、峰山等高品位的自然和历史文化旅游资源。

曲阜是国家级历史文化名城，中国上古时代的黄帝出生于城东寿丘，炎帝、少昊先后在此建都，曾作为鲁国都城 800 余年。以孔府、孔庙、孔林、鲁国古城为代表的历史文化资源具有世界级意义，是高度专业化的旅游城市，327 和 104 国道在曲阜交汇，京福高速公路和拟建中的高速铁路都在曲阜开口。曲阜师范大学有望成为研究中国文化、儒家学说的中心。

济兗邹曲四个城市互相靠近，主要功能各不相同，为形成复合中心城市创造了基本条件。如果把这四个邻近城市的优势和职能有机组合起来，完全可以成为一个实力强大而功能综合的大城市。

1. 2. 2 在当地群众和领导中有思想基础

早在 1985 年北京大学地理系所作的《济宁市域城镇体系发展布局规划》中

已经提出利用济宁-兖州-邹县“金三角”的有利构架组织复合中心城市的建议，用以弥补中心城市实力不足的问题，并进行了初步的论证。这一规划思想得到当地领导的高度评价，并在付诸实践中取得了一定的进展，在群众中也广为流传。后来在上一级规划中，把金三角的三个城市变为四个，加入了当时发展势头很好的曲阜。1990年山东社会科学院的学者在《领导参考》上发表“应重视鲁南城市群开发建设”的文章，把济、兖、曲、邹作为一个城市群来研究，并向省内外决策层提出了建议。1992年济宁市委讲师团提出综合开发济宁—兖州—曲阜—邹城棱型体区域的设想，并向市委提出有关的报告。同年10月济宁市计委完成了省计委下达的重点研究课题《金三角——济宁兖州邹城复合中心发展布局研究》。1993年济宁市委肯定了在济宁、兖州、曲阜、邹城四城市之间进行经济、技术、文化综合开发的设想，并写进了市委的有关决议。1994年济宁和兖州采取措施，相向发展。1999年9月济宁第9次党代会正式提出：提升城镇化水平，构筑组团结构大城市框架。在最近举行的各次座谈会中，各个局委和各个区县的同志对建设济-兖-邹-曲复合中心城市也都表示支持。由此可见，建设济-兖-邹-曲复合中心城市并不是空穴来风，它早在领导和群众中酝酿研究了十几年。如果说1984年时这四个城市的实际人口规模分别为22.4万、9.3万、13.4万、3.1万，加起来只有48.2万，还不到一个大城市的规模，四个城市的工业产值一共只有17亿元，人口规模和经济实力都非常单薄。而现在（1999）四个城市的非农业人口规模已分别为45.11万、19.34万、30.48万、15.29万，加起来已达到110.22万，实际城市人口约在130—150万之间；四个城市限额以上工业企业的工业总产值已达到261.27亿元，GDP333亿元（1999）。城市规模和经济实力已经大增，整合已经更有基础。

1.2.3 省政府的发展战略，使复合中心城市有了落实的可能

山东省21世纪前十年经济社会发展战略关于“城镇化和区域协调发展问题”研究报告认为“尽快扩大济宁的城市规模，增强辐射带动功能，形成济宁-兖州-邹城-曲阜复合中心，对于拉动鲁西南及完整的鲁南地区经济增长、优化全省经济布局、促进区域经济的协调发展都有着重要的战略意义。”提出“要采取市场配置和政府推动相结合的方式，加速经济集聚，尽快形成带动鲁南地区经济发展、辐射周边数省的区域经济中心”，而且把这一复合中心列入全省第二级的中心城市。2000年山东省委17号文件在重点发展区域性中心城市的战略中提出，“到2010年，淄博、烟台、潍坊、济宁（济兖邹曲复合中心）要争取跨入特大城市行列”。我们认为，山东省的这些研究和决策是具有战略眼光的，是符合城市发展规律的，是可行的。山东省的战略安排，为构筑济兖邹曲复合中心迎来了现实的机遇，现在是把这一构想付诸设计和操作的时候了。

1.3 目的性

上述必要性和可能性分析的逻辑结果就得到组建济兖邹曲复合中心特大城

市的目的性。其目的是克服这四个城市规模小、功能单一的弱势，发挥这四个城市距离近、宏观区位好、利于相互取长补短的综合优势。在国际化和市场化的背景下，合则互利，可以把区域优势发挥出来，分则损己，即使得暂时之小利而失长远之大利。

2 问题的核心是四个城市的一体化整合

组建济兖邹曲复合中心城市的核心问题，或者说问题的实质，是四个城市的一体化。

理论上说山东南部应该有一个区域性中心城市，那么为什么没有在这里成长出一个足够大的城市呢？原因在于导致大城市发展的一些要素或优势在这里被分散在附近的几个点上，而没有集中在其中某一个城市。也可以这样说，单凭济宁的政治中心，兖州的交通枢纽，邹城的煤炭，曲阜的文化旅游都不足以单独形成一个现代的区域性大城市。但是如果有一种机制把这些近在咫尺的优势组合起来，就会产生一种强大的城市发展的力量。恰恰是因为我国在长期计划经济体制下，注重的是行政隶属，忽视的是经济联系，形成了各自相对分割的封闭经济，它们组合起来的潜在优势无法得到发挥。今天，在社会主义市场经济的条件下，已经有可能拆除藩篱，充分利用各具特色的四个城市非常靠近的空间特点，进行一体化的建设，组成一个集中与分散相结合的新型的大城市。甚至四个城市同在一个地级市的组织系统下，也成了可以利用的有利因素。

2.1 一体化的含义

一个比较准确的一体化的定义，可以这样表达：一体化即商品和要素跨区流动的额外成本接近于零。也就是说我们的一体化目标是商品和人才、劳动力、资金、信息等要素在济宁-兖州-邹城-曲阜四个城市之间的流动要象在一个城市那样，不因为流动要跨越行政边界而增加额外的成本。准确理解一体化的含义是极为重要的，它是我们建立一体化目标和原则的基础。

2.2 济兖邹曲一体化的目标、原则

在以上一体化的概念下，具体到济兖邹曲复合中心城市，一体化意味着：统一规划、加强联系、优势互补、共同受益、效益扩张、带动全局。

统一规划——首先要吸收四个城市各自规划中的合理部分，作为一个整体重新加以规划，而不是各自为战。这是一体化的必要手段。

加强联系——要强化四个城市的经济社会联系，而不是相互分割。这是一体化的主要内容。

优势互补——要发挥各自优势，不是拼盘；要联合起来解决共同面临的问题。这是一体化的基础。

共同受益——不因一体化而损害任何一方的利益。这是一体化的前提。

效益扩张——实现济-兖-邹-曲的一体化效益大于济宁+兖州+邹城+曲阜。

这是一体化的目标之一。

带动全局——不单是四个城市本身的发展，还要带动更大区域的发展。这是一体化的目标之二。

采取“统一规划起步，经济整合为主，基础设施先行，管理操作创新，行政组织跟进”的方针。

2. 3 济兖邹曲一体化的内容

济兖邹曲的一体化战略可以分成组织管理的一体化、基础设施的一体化、环境生态建设的一体化、经济活动的一体化四个方面来考虑。我们将就一些重点问题，分别加以讨论。

3. 组织管理的一体化：建立一体化的协调机制

能否找到一个推进一体化的操作机制，是组建济兖邹曲复合中心城市成败的关键。可以有两种思路来建立一体化的操作平台。

一种是重组一个政府平台。把现有四个城市的行政市区都改组为区，即济宁市中区、任城区、兖州区、邹城区、曲阜区，然后组合成一个城市的市区，并改名曲阜市，由一个政府来推进市内若干区的一体化。

另一种是寻找新的思路，组建一个由政府来推动的协调平台。

3. 1 重组政府平台的可能性

不可否认，在中国的国情下，这是一种最简单、可操作的办法，但是主动权不操在省市级政府手中，可以在下面酝酿、从长计议。但是目前把济宁地级市改组为曲阜地级市作为建设济-兖-邹-曲复合中心特大城市的前提和基础是不策略的。

这一模式有过先例，最典型的的就是淄博市。淄博的名字最早来自 1949 年共和国成立后组建的由淄川和博山的矿区部分合并而成的淄博工矿特区。1949 年同时设有张店市和周村市，1950 年两市合并成立张周市。1955 年把淄博工矿特区、张周市和淄川县合并，组建了淄博市。1958 年博山县并入淄博市，1961 年淄博市的驻地由博山迁到交通更为便捷的张店，1969 年又有临淄县并入，最后形成了今天由张店、临淄、淄川、博山和周村组成的多核心的淄博市，面积 5938 平方公里，这一过程化了 20 年。

近一二十年以来把县改成区，并入直辖市和副省级市的例子有不少，但在地级市少有先例。为了大规模开发贵州西部煤田，1966 年六枝、盘县、水城三县分别改置为三个特区，1970 年由三个特区组成六盘水地区，1978 年 12 月撤销六盘水地区改建为六盘水市。1987 年水城特区分设为水城县和钟山区，六盘水市的驻地设在钟山。现在六盘水市区由 1 区和 2 个县级特区组成，面积 6272 平方公里。

最近可以参考的例子还有 1994 年牟平县改设为烟台市的牟平区和莱山区。

2001年江苏省撤消锡山市重组了无锡市的市辖区，撤消吴县市重组了苏州市的市辖区。城市名打品牌效应的最新例子是2001年撤消了淮阴地级市，合并原淮阴市、淮阴县和淮安县级市，成立了淮安地级市。山西的忻州市申请改名为五台山市，还没有获得批准。

以上的例子虽然说明在一片改区浪潮中，济兗邹曲重组为统一的曲阜市不是不可以争取，但是济兗邹曲与上面的例子毕竟还有区别。兗州、邹城、曲阜三市改区，济宁改名曲阜的难度在于：(1)民政部规定县或县级市改区，最多一年改一个。即兗州、邹城、曲阜三市改区至少要分三步走才能完成；(2)民政部规定改的区必须与中心城市相邻接。即使曲阜改区也不是第一步就能解决；(3)民政部规定地级市的驻地必须在人口最多、实力最强的中心城市。即使济宁市改名曲阜市也要有一个曲阜经济逐渐发展壮大的较长的过程，不是马上可以成功。把现在的济宁市简单地改为曲阜市则不符合地名的指位功能。最近发生的“丘建东控告黄山市”事件就是由于追求品牌效应把黄山市设在屯溪违背了指位原则的结果。

一句话，济兗邹曲复合中心大城市的建设决不能等济宁地级市改组为曲阜地级市成功以后才开始。

3. 2 由政府来组建一个协调平台的可能性

这一思路不是通过传统的改变行政体制的办法，而是通过地级市政府出面组织四个市和大企业成立一个协调机构，在各组成单位充分协商的基础上来共同解决一体化的问题。等到条件成熟的时候，再解决行政一体化的问题。这个协调平台就叫都市区。在市场经济条件下，既发挥政府的作用，又发挥各地方单元的积极性，通过协商和协调来解决共同的问题应是今后的方向，济宁不妨在全国来一点创新。

3. 2. 1 都市区的概念

都市区是与中心城市具有密切社会经济联系的、以非农业经济为主的县域单元间的组合，属于城市的功能地域概念。在一日的周期里，都市区为人们提供居住、工作、购物、医疗、游憩等基本功能。在西方国家，这是普遍使用的城市地域概念和统计概念。它主要不是一级行政，而是一种协调机构，用来协调不同市县的基础设施的规划和建设。

3. 2. 2 我国也需要建立都市区的概念

中国经过50年的发展，在以下6种力量的支配下，以大中城市为核心的都市区实际上已经或正在形成：(1)中心城市人口和用地的迅速扩张；(2)卫星城的建设；(3)城市郊区化的作用；(4)乡镇企业的发展；(5)政府的城乡一体化政策促进了城乡联系；(6)城乡市场体系建设。如果说前三种力量主要来自城市，第四种力量主要来自乡村基层。第五、第六种力量则象粘合剂一样把自上和自下的力