

城镇体系专题国土规划

山东省国土规划领导小组办公室

山东省城乡建设委员会

一九九〇年十一月

城镇体系专题国土规划

山东省国土规划领导小组办公室

山东省城乡建设委员会

一九九〇年十一月

山东省计划委员会文件

(90)鲁计土字第956号



关于印发《山东省城镇体系专题 国土规划》的通知

各市人民政府、行署，省直有关部门：

根据省政府办公厅（1986）42号文件要求，省国土规划领导小组办公室和省建委组织编制了《山东省城镇体系专题国土规划》，并通过了专家评审。现印发给你们，望结合本地、本部门实际，组织实施。

附：山东省城镇体系专题国土规划

山东省计划委员会

一九九〇年十一月十三日

抄报：国家计委、建设部。

鉴 定 意 见

《山东省城镇体系专题国土规划》鉴定会于1990年3月9日—10日在济南市召开。出席会议的有国家主管部门、科研单位、高等院校及省市有关委厅局的专家和教授共20余人。会议由省建委副主任张明华同志主持。

《山东省城镇体系专题国土规划》是由山东省城乡规划设计研究院完成的一项科研成果,主要包括总报告一份、专题报告十一份和相关的图表。

本项研究成果是在广泛调查研究的基础上、经专家咨询、协调、论证、多次修改完成的。听取课题组汇报后,经与会专家认真评议,一致认为:(1)该课题研究指导思想明确,从全省社会经济发展战略出发,将城镇发展与区域经济社会发展紧密结合起来,以本省城镇体系的现状特点和存在问题为基点展开,深入细致地研究了时空发展战略、城镇数量与规模结构、职能类型结构、等级体系与城市经济区等实质问题,提出了合理可行的双中心多层次城镇体系发展和布局方案;(2)本项研究注重了定性分析与定量研究的有机结合,在城镇化水平预测方面应用了五种数学模型,在城市建设条件评价引进了多因子分析法,中心城市等级评价以及城镇用地市政公用设施发展指标确定时应用了数理统计方法,提高了成果的精度;(3)本项研究还从省情出发,在传统城镇体系研究内容的基础上增加了山东省四种地域类型城市发展策略,城市经济区划分和城镇用地及市政公用设施发展指标,丰富了城镇体系研究的内容。

总之,本项研究基础资料详实、内容丰富、结构严谨、层次分

明、论证充分、观点正确，是一项具有高水平的软科学研究成果，填补了山东省这一研究领域的空白，达到了国内同类研究的先进水平，可作为山东省有关部门制定经济社会发展计划、国土总体规划、各城市总体规划和全省市镇设置规划决策的科学依据，而且对全国其它省区的同类研究也具有借鉴意义。

建议：（1）参考评审委员提出的某些具体意见进一步补充完善，充实其中有关的措施和建议；（2）此项成果经适当修改后可作为国土规划专题报省政府审批实施。

一九九〇年三月十日

鉴 定 委 员 名 单

鉴定会职务	姓 名	工 作 单 位	职 务 职 称	
主任委员	胡序威	中国科学院地理所	主任、研究员	胡序威
副主任委员	顾文选	建设部、规划司	处长、高级规划师	顾文选
"	戴念祖	山东省建委科教处	处长、工程师	戴念祖
"	吴友仁	南京大学	教 授	吴友仁
"	周今立	山东建工学院科研处	处长、副教授	周今立
委 员	张明华	山东省建委	副主任、工程师	张明华
"	吴玉林	山东师范大学、地理系	室主任、教授	吴玉林
"	赵士修	建设部、城市规划司	司长、高级规划师	赵士修
"	鲍世行	中国城市科学研究会	副秘书长、高级规划师	鲍世行
"	顾朝林	中国科学院、地理所	副研究员	顾朝林
"	陈建坤	山东省社科院	处长、副研究员	陈建坤
"	方贻佑	山东省社联	室主任、副研究员	方贻佑
"	吴 延	山东建工学院、建筑系	副 教 授	吴 延
"	赵志冰	济南市规划局	总工程师、工程师	赵志冰
"	于朝升	山东省土地管理局	副局长、工程师	于朝升
"	万利国	山东省计委、国土处	主任科员、经济师	万利国
"	高春茂	建设部、城市规划司	工 程 师	高春茂
"	陈士杰	山东省建委、规划处	处长、工程师	陈士杰
"	王至浩	山东省建委、乡村处	处长、工程师	王至浩
"	杨律信	山东省建委、规划处	副处长、工程师	杨律信
"	吴财智	山东省建委、科教处	科长、工程师	吴财智
"	于 清	山东省民政厅	处 长	于 清
"	侯巨光	山东省建委、科教处	副 科 长	侯巨光

前 言

山东省城镇体系专题国土规划,是根据山东省人民政府关于开展全省国土规划的部署,由山东省国土规划领导小组办公室和山东省城乡建设委员会组织编制的,是山东省国土规划的重要组成部分。

本规划工作自1987年9月开始,对影响全省城镇发展布局的自然、资源和社会、经济、人口、城镇发展历史与现状因素等进行了大量调查研究和定性定量相结合的综合分析,在此基础上完成了11个专题调研报告,最后形成本规划。1990年3月,由省内外有关教授、专家组成的鉴定委员会对规划成果进行了系统鉴定。根据鉴定意见,又对某些重点问题展开论证分析,使规划进一步完善。

本规划基础资料基本为1987年底统计数据,部分数据为1985年资料。规划年限以2000年为期,有些宏观设想需在2000年后实现。

城镇体系是指在一定地域范围内由多层次、多功能以及不同规模城镇组成的一个相互联系、彼此制约、合理分工、分布有序的城镇集合体。山东省城镇体系规划从全省经济社会合理发展布局出发,着重对2000年城镇人口分布、城镇发展条件与前景、城镇等级规模、城镇职能结构、城镇空间发展格局及不同地域类型城镇发展策略等方面提出规划方案,同时对各级城镇用地和市政公用设施发展指标及城镇建设投资作出了宏观预测。

省域城镇体系规划涉及面广,政策性强。由于初次开展这项工作,缺乏经验,加之某些客观条件限制,规划中难免有谬误之处,

有些问题尚待今后进一步探讨。

在整个规划调研及编制过程中,得到全省各市地建委及省直有关部门的大力支持和协助,在此一并谨致谢忱。

目 录

第一章 城镇体系发展概况·····	(1)
第一节 城镇体系历史演进·····	(1)
第二节 建国后城镇体系的发展·····	(4)
第三节 城镇体系现状特点和存在问题·····	(6)
第二章 城镇体系发展的主要影响因素及城镇发展	
建设条件分析·····	(11)
第一节 影响城镇体系发展的主要因素分析·····	(11)
第二节 城镇发展建设条件评价·····	(21)
第三章 人口与城镇化水平发展预测·····	(25)
第一节 总人口发展趋势及预测·····	(25)
第二节 城镇化水平发展预测·····	(26)
第四章 城镇体系发展布局·····	(30)
第一节 城镇体系发展战略指导思想·····	(30)
第二节 城镇体系时空发展战略构想·····	(30)
第三节 城镇发展数量及城镇规模结构·····	(33)
第四节 各种职能类型城镇的发展趋势·····	(37)
第五节 城镇等级结构体系规划·····	(42)
第六节 城镇用地及市政公用设施发展指标·····	(44)
第七节 主要城市的发展与展望·····	(49)
第五章 城镇体系发展措施和建议·····	(55)

第一章 城镇体系发展概况

第一节 城镇体系历史演进

山东是中华民族文化的发祥地之一，也是城镇兴起最早、发展速度较快的地区之一。在漫长的历史演进历程中，城镇由产生到发展，经过兴衰变迁，奠定了城镇体系发展的空间格局。

一、奴隶社会——城镇起源与发展

大约在三、四万年以前，山东境内即有原始人类生息繁衍。

随着奴隶社会生产力水平的提高，产生了为统治阶级服务的城镇。早期城镇具有较强的军事防御职能，在以防御为主的“城”的基础上，出现了固定的交易场所和专门从事交换的商人，随之商业手工业逐渐向“城”中聚集，由此“城”与“市”融为一体。

山东境内齐城、薛城、定陶等均是这一时期的代表。

奴隶社会城镇个体自由发展，城镇群体联系松散。经过战争的争夺，形成了一批条件较好，竞争力强的城镇，后期山东境内国都级城镇即有4个，县级城镇达33个。齐故城占地16平方公里，人口约计30万人以上，鲁曲阜一直延续至今。

这一时期城镇群体空间分布西密东疏，与经济、社会、文化的地域发展相一致，城镇数量自西南向东北递减。

二、封建社会前半期——城镇体系的形成与发展

秦代以后，中国进入封建社会，施行中央集权下的郡县制，城镇之间的对立松散关系随之发生变化。城镇开始由单纯的防御职能代之以政治职能为纽带，建立起政治上的等级序列。各时期的统治中心结构形式多是有等级分层次的宝塔形，多为三级或二级，

如三国时期今山东为3州、15郡(国)、87县的三级结构形式。虽然历经各朝代战争摧残，但一般是后承前辙，伴随朝代的更易，州、郡(国)驻地逐渐发展成为等级较高、规模较大的城镇，在城镇体系网络中构成中心节点，县城成为覆盖全境的基层城镇。自秦初至宋末大约1500年内，山东境内的城镇体系逐渐形成并得到发展。

这一时期，城镇在空间分布上形成了鲁西南和鲁北两个密集区，其城镇数量占当时城镇总数的80%以上。鲁中、鲁东南、胶东半岛城镇分布比较稀疏。

这一时期城镇等级主要为二级或三级，各自权力范围受到一定限制，加上改朝换代战争的洗劫，使得同一级别的城镇差异较小，处于均衡发展状态，缺少统领全域的中心城市。秦代山东有6郡45县；到汉代，汉王朝推行了一系列发展人口和经济的政策，加上统治者嘉奖同姓诸侯和异性诸侯，滥置州郡，城镇数量激增，达3000多个，这是山东省历史上城镇数量的鼎盛时期；唐代以后大部分县级城镇基本稳定下来，但一直规模较小，没有全域性的中心城市。

三、封建社会后半期——城镇体系进一步发展

金元以后，中国的统治中心自山东西部移向北部，山东政治文化的西向联系转向了北向。自唐宋以来，中国的经济中心在江南形成，元代修通的勾通北南政治经济中心联系的大运河，明清时期已成为全国南北运输的主干线，山东恰处于其中间地带。这些社会政治经济背景对山东省城镇体系的进一步发展具有深刻影响，使得鲁西北城镇数量明显增加，将原鲁西南、鲁北两个城镇发达区联为一体。这一时期城镇间的经济联系加强，经济职能突

出，出现了一批象济宁、德州、聊城这样的商业贸易城镇，象潍坊、临清这样的手工业城镇和城阳、历城、张店、登州这样的矿盐业开发城镇。

城镇等级规模结构向完善方向发展，金代首次将“山东”定为行政区名称，以后各朝代均确立山东为“省”建制，济南随之发展成为统领全域的中心城市，全省范围内形成了统一的较为完备的三级结构体系；济宁、临清随运河交通鼎盛发展而成为全国性的重要商埠。城镇体系逐步趋于完善。

四、半封建半殖民地社会——城镇体系重心东移。

1840年中国进入半封建半殖民地社会。帝国主义列强用武力打开了中国闭关自守的大门，依托沿海对山东进行掠夺，修铁路、建港口，使山东省城镇和经济格局发生巨大变化。全省经济重心东移，海岸线和铁路沿线成为城镇的主要发展区，沿海的青岛、烟台、威海，铁路沿线的枣庄、张店、潍坊迅速壮大，运河沿岸城镇逐渐衰落。同时，城镇职能结构趋于复杂，经济职能进一步加强，涌现出许多交通枢纽城镇、港口城镇等。

由于青岛特殊的经济战略地位，迅速发展成为全省发展速度最快、工业产值最高、经济实力最强的经济中心城市，与济南共同构成全省城镇体系的双中心。继后，在这“双中心”结构带动下，形成了二个各具优势的“半岛区”与“内陆区”的城镇体系格局。

至此，山东省城镇体系经历了由产生到发展到逐步完善，空间分布完成了一个自西而东的推进，规模结构由小到大，职能结构由单一趋于综合，奠定了全省城镇体系进一步发展的基础。

第二节 建国后城镇体系的发展

一、城镇数量和城镇人口有了较大增长。城市由建国初的8个发展到1987年的25个（其中地级市10个、县级市15个），增长了2.1倍，而镇的数量由建国初的141个发展到807个（其中县城86个），增长了近5倍。全省城镇非农业人口由建国初的299万人，发展到1987年的955.7万人，占全省总人口的比重由6.6%增长到12.0%。建国初只有济南（54.6万）和青岛（56.0万）两个大城市，其它6个均为小于10万人的小城市，到1987年，济南、青岛已发展为百万人以上的特大城市，淄博成为50万人以上的大城市，20万至50万人的中等城市6个，20万人以下的小城市16个。目前全省城镇体系的等级规模结构基本趋于完善（表1—1）。

二、城镇经济在全省经济发展中占有日益重要的地位。1949年全省城市的工业总产值仅有4.3亿元，占全省45.5%。到1987年，全省25个城市工业产值达545.7亿元，占全省61.2%，城市全民和集体盈利工业企业实现的利税为47.3亿元，占全省70.7%，城市社会商品零售总额达172.6亿元，占全省46.1%，城市经济已成为全省经济的骨干。

三、城镇发展由封闭型转向外向型，城镇体系在全国网络上的作用大大提高。山东城镇同全国的经济技术联系逐年加强，省内外城市经济技术协作网络逐步建立。到1985年，全省城市已同28个省、市、区和100多所高等院校开展了经济技术合作，达成协作项目2296项。另外，全省已有7个城市同国外14个城市结成了姊妹城。在这些横向协作中，扩大了山东城市的影响，提高了城镇经济发展

表 1—1

城镇规模等级一览表 (1987年)

类 型		规模等级 (万人)	数 量 (个)	名 称
市	特大城市	>100	2	济南(125.7)、青岛(119.9)
	大城市	50~100	1	淄博(80.1)
	中等城市	20~50	6	烟台(36.9)、潍坊(33.2)、枣庄(29.7)、 济宁(22.9)、泰安(21.9)、东营(21.7)
	小城市	<20	16	威海(7.1)、胶州(7.7)、龙口(7.8)、莱阳 (7.1)、青州(8.5)、诸城(6.0)、曲阜 (5.3)、莱芜(15.4)、新泰(18.6)、滨州 (10.8)、德州(16.9)、聊城(13.9)、 临清(9.2)、临沂(18.5)、日照(9.8)、 菏泽(14.8)
镇		>5	3	邹县、兖州、滕州
		1~5	84	略
		0.5~1	50	略
		<0.5	670	略
合 计			832	

的活力,初步改变了长期以来闭关自守的发展模式。

山东沿海城镇在全国东部沿海地带开发中占有重要地位。国家确定的14个沿海开放城市中,山东省有青岛、烟台两市。另外,威海、日照、龙口均拥有对外开放港口,这5个城市已经列为国家对外贸易重要港口,也是国家沿海城镇体系网络上的重要节点。

山东的特大城市数量占全国的1/10,青岛被国家列为9个计

划单列城市 and 全国15个经济中心城市之一，青岛和济南在全国城镇体系网络中的地位和作用在逐步提高。

四、城镇基础设施得到改善，城镇面貌大为改观。建国后，随着经济的发展，城镇建设得到加强。城市道路由建国初的360.2公里发展到1987年的2416公里，铺装面积从298.2万平方米增长到2821万平方米；公共汽车从56辆增长到2076辆；城市供水在建国初仅济南、青岛、淄博有6个小水厂，日供水4.25万吨，管网长度316公里，人均日供水15升，到1987年25个城市共有水厂68个，日供水193.3万吨，管网长度4256公里，普及率达91.4%，城市煤气从无到有，1987年气化率达37.3%。另外城市排水与防洪、城市绿化与环保等均有很大的发展，人均绿地达3.5平方米，38年来全省新建城市住宅8335万平方米，人均居住面积由4.2平方米提高到7.0平方米。

第三节 城镇体系现状特点和存在问题

一、现状特点

1. 城镇数量多、密度大、分布不均匀。

建国以后，特别是1978年以来，由于经济的迅速发展，城镇人口急剧增加。加之行政体制的变化，城镇数量大大增加。目前，我省城镇数量仍居全国各省区之首。

山东城镇密度较大。到1987年，全省城镇密度达53.1个/万平方公里，其中城市密度为1.6个/万平方公里，镇的密度为51.8个/万平方公里，山东城镇密度居于各省、区前列。然而，由于受经济、自然、交通、历史等影响，城镇的地域分布是不均衡的。淄博

最高达137.3个/万平方公里，东营最低只有16.2个/万平方公里。

2.全省中心城市呈“双心”结构。

中心城市指城镇体系中最高层次的一级城市。从全国各省、区级城镇体系看，绝大多数的中心城市只有一个，呈首位结构，而山东形成了以济南和青岛为中心的“双心”结构（与辽宁、四川两省类似），这是山东城镇体系的重要特点之一。

3.城镇人口规模结构呈“哑铃状”。

1987年，按照现行城镇非农业人口统计口径计，特大城市及大城市人口已达325.7万人，占全省城镇非农业人口的34.1%；中等城市人口为166.2万人，占17.4%；小城市人口为177.7万人，占18.6%；镇人口为286.1万人，占29.3%。这种两头大中间小的规模结构对山东省城镇体系的发展较为有利，特大城市及大城市人口多，能量大，可以带动中小城市发展；而建制镇人口比例大，发展后劲足，是未来农村人口转移的最主要场所。两头促中间将是未来山东城镇的重要发展趋势。

4.城镇类型和空间分布形态多样化。

由于山东省地区间自然条件差异较大，资源种类多且分布广泛，地域经济发展组合类型复杂多样，使得城镇发展类型及其空间分布形态呈现多样化特点。

城镇类型可从不同角度加以划分。按自然地貌特征可分为海滨城镇（青岛、烟台等）、河（湖）滨城镇（济宁、台儿庄等）、山区城镇（栖霞、沂源等）、平原城镇（菏泽、聊城等）；按行政中心驻地可分为省会城市（济南）、市（地）驻地城市（潍坊、临

山东省城镇分布现状图

