

SHANGHAI



专题报告

山东半岛城市群发展战略研究

2003年12月

北京大学城市与区域规划系
国家发改委国土开发与地区经济研究所
山东省建设厅



数据加载失败，请稍后重试！

山东半岛城市群发展战略研究

专题研究报告

周一星
2004年
12月



北京大学城市与区域规划系

国家发改委国土开发与地区经济研究所

山东省建设厅

2003年12月



数据加载失败，请稍后重试！

《山东半岛城市群发展战略研究》

课题研究协调小组名单

顾 问：赵克志 山东省人民政府副省长

组 长：杨焕彩 山东省建设厅厅长

副组长：咎龙亮 山东省建设厅副厅长

田 庄 济南市建设委员会主任

罗永明 青岛市建设委员会主任

成 员：李白汉 中共山东省委政策研究室城市处处长

苟成富 山东省人民政府调研室经济处处长

张中英 山东省发展计划委员会地区经济处处长

李万章 山东省民政厅区划地名处处长

平安玉 山东省国土资源厅土地规划处副处长

耿庆海 山东省建设厅办公室主任

王 伟 山东省交通厅规划基建处副处长

周连堂 山东省对外经贸厅开发区管理处调研员

李江宁 山东省经济体制改革办公室综合处处长

汤显明 山东省民航管理局基建处处长

马传栋 山东省社会科学院经济研究所所长

常大鹏 淄博市建设委员会主任

焦仁方 淄博市规划局局长

任思坤 东营市建设委员会主任

史纪明 烟台市建设局局长

孙万升 烟台市规划局局长

张庆吉 潍坊市建设局局长

安德仁 潍坊市规划国土局局长

刘茂德 威海市建设委员会主任

王 应 日照市规划建设委员会主任

联络员：周克敏 山东省城市化办公室助理调研员

成鹤新 济南市建设委员会城市化办公室主任

李 洵 青岛市建设委员会城市化办公室科长

鹿斌佐 淄博市建设委员会城建科科长

郭新民 东营市建设委员会用地规划科科长

陈俊涌 烟台市建设局城乡科科长

付余新 潍坊市建设局城建科科长

陈诗波 威海市建设委员会城建科科长

马德勇 日照市规划建设委员会办公室副主任

《山东半岛城市群发展战略研究》

课题组成员名单

课题主持人：

周一星 北京大学城市与区域规划系 教授 博士生导师
北京大学地理科学研究中心 主任

课题组成员：

曹广忠	北京大学城市与区域规划系	副教授 博士
史育龙	国家发改委国土开发与地区经济所	室主任 副研究员 博士
申 兵	国家发改委国土开发与地区经济所	室副主任 副研究员
李 忠	国家发改委国土开发与地区经济所	副研究员
欧阳慧	国家发改委国土开发与地区经济所	助理研究员
陈彦光	北京大学城市与区域规划系	博士生 副教授
沈金箴	北京大学城市与区域规划系	博士生 注册规划师
王茂军	北京大学城市与区域规划系	博士生
郑 国	北京大学城市与区域规划系	博士生
赵群毅	北京大学城市与区域规划系	博士生
秦 波	北京大学城市与区域规划系	硕士生
王新峰	北京大学城市与区域规划系	硕士生
姜世国	北京大学城市与区域规划系	硕士生

特邀参加人员：

张林泉	山东省可持续发展研究中心	教授
董照辉	山东省可持续发展研究中心	硕士生
韩光辉	北京大学历史地理研究所	教授

山东省建设厅主要参加人员：

杨焕彩	山东省建设厅厅长
咎龙亮	山东省建设厅副厅长
张俊乾	山东省建设厅巡视员
耿庆海	山东省建设厅办公室主任
栾厚杰	山东省建设厅办公室副主任
陈岩松	山东省城市化办公室助理调研员
周克敏	山东省城市化办公室助理调研员
张国强	山东省建设厅办公室综合秘书

《山东半岛城市群发展战略研究》

课题组成员名单

课题主持人：

周一星 北京大学城市与区域规划系 教授 博士生导师
北京大学地理科学研究中心 主任

课题组成员：

曹广忠	北京大学城市与区域规划系	副教授 博士
史育龙	国家发改委国土开发与地区经济所	室主任 副研究员 博士
申 兵	国家发改委国土开发与地区经济所	室副主任 副研究员
李 忠	国家发改委国土开发与地区经济所	副研究员
欧阳慧	国家发改委国土开发与地区经济所	助理研究员
陈彦光	北京大学城市与区域规划系	博士生 副教授
沈金箴	北京大学城市与区域规划系	博士生 注册规划师
王茂军	北京大学城市与区域规划系	博士生
郑 国	北京大学城市与区域规划系	博士生
赵群毅	北京大学城市与区域规划系	博士生
秦 波	北京大学城市与区域规划系	硕士生
王新峰	北京大学城市与区域规划系	硕士生
姜世国	北京大学城市与区域规划系	硕士生

特邀参加人员：

张林泉	山东省可持续发展研究中心	教授
董照辉	山东省可持续发展研究中心	硕士生
韩光辉	北京大学历史地理研究所	教授

山东省建设厅主要参加人员：

杨焕彩	山东省建设厅厅长
咎龙亮	山东省建设厅副厅长
张俊乾	山东省建设厅巡视员
耿庆海	山东省建设厅办公室主任
栾厚杰	山东省建设厅办公室副主任
陈岩松	山东省城市化办公室助理调研员
周克敏	山东省城市化办公室助理调研员
张国强	山东省建设厅办公室综合秘书

目 录

专题一：山东半岛城市群地区城镇发展的历史演变·····	1
专题二：山东半岛城市群地区的发展历程及其演变特征·····	27
专题三：山东半岛城市群地区与国内发达省区发展比较研究·····	52
专题四：山东半岛城市群地区都市区地域范围研究·····	70
专题五：城市经济区和城市主要经济联系方向研究·····	101
专题六：山东半岛城市群城市职能定位与结构调整研究·····	127
专题七：山东半岛城市群国际化战略研究·····	189
专题八：山东半岛城市群综合交通走廊研究·····	244
专题九：山东半岛城市群地区基础设施发展战略研究·····	280
专题十：山东半岛城市群地区人口与城市化研究·····	324
专题十一：山东半岛城市群地区生态环境与可持续发展战略研究·····	346

专题一：

山东半岛城市群地区城镇发展的历史演变

山东半岛城市群地区是由一系列等级各异的城镇组成的有机整体，是对历史形成的城镇体系的继承与发展。山东半岛的城镇是在历史时期的社会经济状况和特定的自然地理环境中形成的。研究它的产生、发展、演变的过程，对于规划和预测山东半岛城市群地区的发展无疑是有益和必要的。

山东的城邑最早出现在公元前 2000-3000 年的龙山文化时代。城邑的出现是人类文明进步的重要标志，它是经济、政治、文化乃至宗教的中心。城市的产生不仅需要人力、物力、营造技术，还需要有把人力物力集中在一起的行政控制和组织管理因素。因此，它的出现体现了技术的进步和生产力的发展，而且是社会形态、生产关系演进的体现。在中国古代城市发展史上，城市大都是合政治、经济、文化中心为一体的政治色彩居多的都城或者地方政区的治所。在城市产生之初，虽然存在商品交换，但是城市作为商品集散地的功能并不突出，从春秋时期开始，商业贸易成为城市经济生活的突出现象。自那时起，商贸活动成了城市不可或缺的内容。当然，历史时期也出现过商业贸易型城市和手工业中心城市，特别是越到历史晚期，城市中的经济职能就越多。不过，历史时期形成的城镇体系的主体仍旧是政治性都城或者治所城市，在这种城镇体系中，城市体系的层次与政区的层级息息相关，城市的等级以都城为最高，治所城市的级别则以所处政区的级别而定，最基层的城市就是县治城市。这种政治性治所城市的统摄范围就是所在政区的幅员，影响这种城市出现、演变、分布的最直接因素就是行政区划的调整。当然，对于历史晚期形成的商贸、手工业、工矿业城市则不能以城市的行政级别来判定它们的等级，而应该以城市的人口规模、工商业经济总量、市场辐射力而定。即便是上述城市仍是政区治所，但是其经济影响力则穿透了政区幅员的局限，同时，经济要素的增长成为城市发展的主要内容。这一原则同样适合我们将要谈到的山东半岛地区。

一. 先秦时期城市的萌芽和早期城市

以山东为中心的海岱地区在史前“多元一体”文化格局中占据重要地位，苏秉琦先生把史前时期的考古文化分为六大区系，以山东为中心的东方就是其一。并且还指出山东境内的新石器时代文化遗存并非一个系统，胶东半岛就存在另有特色的古文化遗存。自全新世初，山东半岛地区就有人类生存繁衍，形成早期的原始聚落。经过长期的考古发掘，在海岱地区理清了“北辛文化—大汶口文化—龙山文化—岳石文化”这一完整的文化发展序列。山东半岛地区的早期城市也出现在龙山文化时期。在鲁中山地北缘的冲积平原上，就已经发现章丘城子崖、寿光边线王、邹平丁公、临淄田旺四座龙山文化时期的古城城址，上述城址都有夯筑的城垣。从考古发掘来看，这些城址具有军事、政治、经济、文化合一的性质，并非早期的单纯防御性的城市。章丘城子崖古城遗址发现于1928年，面积十七万余平方米。该大型城市遗址充分体现了龙山文化时期的城市发展水平。现有的研究证明上述古城的分布有一定的规律，它们之间存在着内在的联系，所以有理由相信在该地区曾存在更多的古城。严文明先生就把这一地区看作是三大黄河流域龙山城址群之一。在海岱地区还发现了日照两城镇、尧王城、五莲丹土等龙山文化遗址，其中两城镇遗址是海岱地区目前发现的最大的龙山文化遗址，面积达100万 m^2 左右，像这样的聚落很可能就是城市的前身。这批大规模的沿海遗址为后来该地区城市的产生打下了基础。随着考古工作的进展，相信会发掘更多的文化遗址和古城址。当然，正如苏秉琦先生指出的：“古城主要指城乡分化意义上的城和镇，并非指通常所理解的城市或都市”，这些古城就是城市的雏形，或可称之为原始城市。

夏代的早期城市见于文献记载的很少，尚待进一步的考古发掘。这一时期的城市数量少、功能单一、规模不大。一般认为夏的方国斟鄩、斟灌的地望就在寿光、潍坊一带，倘此言不谬，该地应该有规模比较大的聚落，或者径称为早期城市。在商代的甲骨文及《诗经》中就有“作邑”的记载。所作之邑或为王畿地区的都邑，或为族邦、方国的城邑。现已发现的城市主要位于中原地区。山东半岛地区是东夷族属集团少昊部的分支莱夷、莒氏的活动范围。莱夷活动在胶东半岛。莒氏一直是山东东南部的强国。它的都城起先在胶州一带，后迁至莒县。但总的说来，该区的城市发展水平低于王畿地区。这些方国、族邦的城邑也应该就是城

市。

周代前后实行过两次分封，其一在建国之初，其一在春秋战国之际。随之出现过两次建城高潮。周王的国都及诸侯王的封国的都城，都是国内最重要的城市。在这一城市体系中，周天子都城地位最高，居于政治上的统摄地位。诸侯王城次之，但城市规模小于丰镐、洛邑等王城。卿大夫所封的采邑地位就更低了。按照《周礼·考工记》的记载，王城、公城、侯伯城、子男城在城墙的长度高度上都有严格的差别。在第二次建城高潮时期，则“礼崩乐坏”，城市的发展突破礼制的束缚，但这种突破并未改变城市首要的政治属性。不过诸侯卿大夫的城邑仍是所在区域的中心城市。

山东是商的盟国所在。当时该地分布着众多东夷方国，它们是商的残余势力。为控制该地区，周武王封重臣姜尚于齐国，都于营丘（今临淄以北），后迁都于薄姑（今博兴）。封少昊后裔兹舆期为莒子，建都于计，地处今胶州境内，濒临胶州湾，是我国最早的近海城市。在山东半岛地区还有纪、莱等诸侯国。纪国、莱国的都城分别在今寿光、龙口一带。这些国家的都城都是当时山东半岛的重要城市。

春秋时期，城市在规模和数量上都有所扩大。据《国语·齐语》记载，齐桓公时期，为防御戎狄和诸夏之地，曾大量筑城。战国时期，临淄是齐国的政治经济中心，也是战国时期规模最大的都市之一。位于今淄博市的临淄齐国故城包括大城和小城两部分，小城在大城的西南方，其东北部伸进大城的西南隅，两城相互衔接。大城南北近六华里，东西七华里余，是官吏、一般平民及商人的居住区及经营工商业的市区，为郭城；小城南北4华里余，东西近3华里，是国君和贵族的住所，为宫城。两城的总面积达六十余平方公里，这在同时期的著名都城中是最大的。齐国故城周边也有不少城门，据《齐乘》一书中的《齐纪补》记载，城有13门，考古勘探也发现了11门。城内交通比较规整，纵横干道交织，而且路面有的宽达20米。随着工商业和交通的发展，城市人口也大大增加，齐都城临淄发展成为海岱之间的一个大都会。文献记载称：“临淄之中七万户。……临淄甚富而实……临淄之途，车毂击，人肩摩，连衽成帷，举袂成幕，挥汗成雨；家殷而富，志高而扬。”¹临淄城市聚集的人口数量之大，商贸活动之频繁可见一

¹ 《战国策·齐策一》

斑，临淄不愧为“富冠海内”的“天下名都”。而且城市内形成了以稷门学宫为中心的文化区，“稷下之学”由此而兴，一时间策士云集，形成独特的文化景观。

可见，临淄既是齐国的政治、经济、文化中心城市，在山东半岛地区的影响力非其它城市可比拟。战国时期，齐国置“五都”，即临菑、平陆、阿、即墨、莒。其性质略同于其他各国的郡，都驻扎有比较精锐的常备军，其军政地位胜于一般城市。据《史记·乐毅传》记载，乐毅代燕攻齐时，一举攻克齐国七十余城。¹可见当时齐国境内城的数目应在七十以上。

齐国商业的发展与其发达的交通有密切的关系。以国都临淄为中心，形成了通往各地的交通干线。举其要者，其一、西起历下（今济南），东至成山（今荣成）的一条横贯齐都临淄的东西大道；其二、从临淄经安丘、诸城到日照，是齐国东南的重要交通干线；其三、自临淄南经益都、临朐出穆陵关到莒县，再达莒南，为齐楚交通脉络；其四、由临淄西经平陵，南出古阳关而达兖州，与鲁发生经济往来，战国后期，还通到了薛地；其五、由历下到长清一线，是通往陶邑，与宋、郑、韩、魏进行联系的干线；其六、由济南到平原一线，是通往燕、赵的商业途径。另外，由淄济运河，可将渤海的鱼盐“南输梁、赵、宋、卫、濮阳。”²从这些交通路线的走向来看，齐国的商业活动甚至已远远超出今山东地区。

春秋时期，鲁东南地区出现了一座大的城市琅邪，《吴越春秋》云：“越王句践二十五年，徙都琅邪，立观台以望东海，遂号令秦、晋、齐、楚，以尊辅周室，歃血盟。”³琅邪是越国的首都，理应是大规模的城市。山东半岛地区的重要城市还有即墨（今平度东）、城阳（今高密）等。其它的如案（今济南）、卢邑（今长清）因地处连接“午道”的交通要道，城市地位也比较重要。

二. 秦汉时期的郡县二级城市体系

经过秦始皇一统天下的战争和秦王朝建立之初为涤荡六国残余势力进行的“隳名城”之后，许多战国时期的名城被夷为废墟。但是，秦代开始了全国城市布局的新的调整，建立了基于郡县制之上的全国一统的政治性城市体系。秦代设

¹ 《史记》卷八十《乐毅传》

² 《管子·地数》

³ 转引自《史记》卷六 秦始皇本纪。

置在山东半岛地区的郡县治所城市，仍为今天可考的主要有：（一）、胶东郡，郡治城市是即墨（今平度东南），辖境内县治城市可考者有高密、黄县等三个。（二）、临淄郡，郡治城市为临淄（今临淄北），辖境内还有千乘、狄县、东安平三个县治城市。（三）、济北郡，郡治城市是博阳（今泰安东南），辖境又有历城、漯阴、著县、卢县等四个县治城市。（四）、琅邪郡，郡治城市为琅邪（今胶南西南），辖境内还有莒县这一县治城市。共有四个郡治城市，县治城市十一个。上述郡县治所即是当地的行政中心，也是传统的政治性城市。这种传统政治性城市是秦代以后近两千多年里中国城市的主要类型。

秦亡汉兴，汉承秦制，实行郡、国并行制度。在全国范围内建立起京师—郡治—县治为中心的三级城市体系。汉代城市数量多于秦代，一是因为经济的发展，人口增多而新置，二是实行分封制，新增的列侯、皇后、公主的都城或城邑。大体说来，西汉前期，封国领地居多；中期以后，郡县辖区为多。郡之下，既有县，又有一部分侯国。西汉在山东半岛设立的郡主要有：（一）、东莱郡，郡治城市是掖县（今莱州），辖境内还有平度、卢乡等十六个县治城市、侯国治所。（二）、北海郡，郡治城市为营陵（今昌乐东南），辖境之内又有安丘、淳于等县治、侯国治城市二十五个。（三）、齐郡，郡治城市是临淄（今临淄西北），辖境内另有广国、临朐等十一个县治、侯国治所城市。（四）、千乘郡，郡治城市是千乘（今高青东北），辖境内另有延乡、博昌等县治、侯国治所城市十二个。（五）、济南郡，郡治城市为东平陵（今章丘西北），辖境内还有历城、般阳等十三个县治、侯国治所城市。（六）、琅邪郡，郡治城市是东武（今诸城），辖境县治、侯国城市可考者有不其、琅琊等二十七个。山东半岛地区内的封国主要有：（一）、齐国，都城为临淄。在汉初列国诸侯，齐最为大国，拥有临淄、济北、博阳、城阳、胶东、胶西、琅邪七郡。（二）、城阳国，都城是莒县。（三）、淄川国，都城为剧县（今昌乐西北）。（四）、胶东国，文帝置，都城为即墨（今平度东南）。（五）、高密国，都城是高密（今高密西南）。另外，较短时期存在的王国有：琅邪国、济南国、胶西国、昌邑国等。元封五年（前106年），“初置刺史部十三州”，用以作为监察区域。在山东半岛境内的主要是青州，领郡国有九，即东莱郡、北海郡、齐郡、千乘郡、济南郡、平原郡、胶东国、高密国、淄川国。另有徐州所辖的琅琊等郡。上述治所城市中，郡治、国都为同一级别，县治、侯国治所为同一级别的城市。

王莽代汉，建立新朝，托古改制，对州、郡县、封国的改革，仅是名称的更换而已，没有实质的改动。

东汉沿袭郡、国制度。与西汉相比，这一时期山东半岛地区的封国辖地始终多于郡县。山东半岛的东莱郡，面积较西汉扩大，琅邪东北部并入东莱郡，治黄县（今龙口东南），辖境相当于今胶东半岛大部分地区。封国主要有：（一）、齐国，都临淄（今临淄北），辖境相当于今淄博大部分地区。（二）、济南国，都东平陵（今章丘西北），辖境主要为今济南市。（三）、北海国，都剧县（今昌乐西北），辖境相当于潍坊大部、青岛北部以及烟台西部地区。其他封国主要有：城阳国、琅邪国、千乘国等。随着刺史权力的不断强化，到东汉后期，刺史已成为地方最高行政长官，州也就从监察区域演变为地方最高行政区域。在山东半岛设立的州主要是青州，治临淄，领有六个郡国：济南国、平原郡、乐安国、齐国、北海国、东莱郡。这样，就形成了州—郡—县三级治所城市构成了这一时期的政治性城市体系。（见图 1-1）

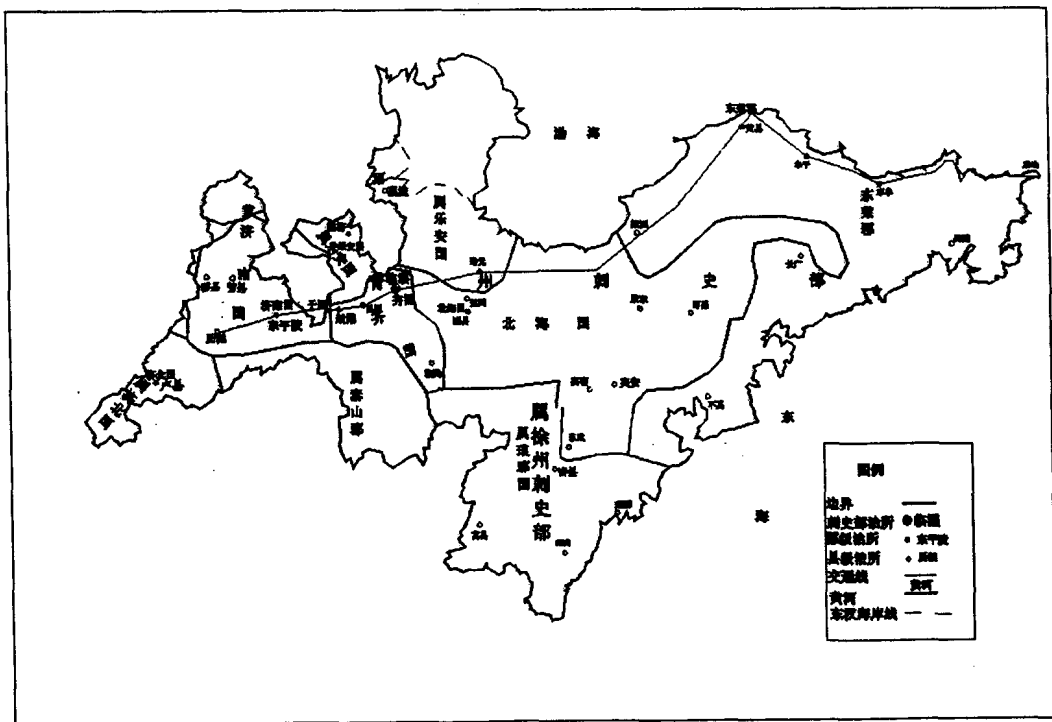


图 1-1 东汉山东半岛城镇空间分布

（参考：谭其骧主编《中国历史地图集》）

汉初政府长期实行了“休养生息”的政策。汉代山东地区人口达一千万，占全国总人口的 18%，是全国经济最发达的地区之一。临淄是当时海内闻名的商业