

山东省城镇体系规划

综合报告

1996-2010 年

山东省人民政府

一九九八年十一月

山东省城镇体系规划

综合报告

1996—2010 年

山东省人民政府

一九九八年十一月

前 言

城镇体系是指在一个相对完整的地域范围内,由不同职能分工、不同等级规模的城镇组成的联系密切、互相依存的城镇群体。省域城镇体系规划是全省区域性的城镇发展与布局规划,它为政府实现区域和城镇发展的宏观调控、促进合理有序的城镇化进程提供手段,为区域和城镇的开发建设活动提供决策依据。

1989年山东省完成了改革开放以来的第一次全省城镇体系规划,以战略的角度和发展的观点,对全省城镇的职能、规模及空间布局提出了建设性意见,对落实全省经济战略布局、指导城市总体规划和完善基础设施起到了较好的指导作用。为了适应新时期社会主义市场经济的要求,具体落实《山东省国民经济和社会发展第九个五年计划及2010年远景目标纲要》中提出的有关城镇体系建设的要求,根据建设部、山东省人民政府有关通知精神,山东省建委决定对《山东省城镇体系规划》重新修编。1996年初成立了由山东省建委、省规划院及各市地建委或规划局主要负责人组成的领导小组,省规划院组建了课题组。山东省科委领导对此项工作也非常重视,将其列入1996年度软科学研究计划,并在许多方面给予大力支持和帮助。

课题组成员于1996年10月份赴北京聘请专家进行了前期咨询和指导,然后到省直各部门及各市地有关部门进行了现场考察,搜集资料。经过一年多努力,在完成专题报告的基础上,多次讨论,几经修改,至1997年

10 月份完成了初步成果。然后,给建设部和省政府领导进行了多次汇报,并邀请有关专家进行了现场指导,以书面形式征求了省直有关部门和各市地意见。在此基础上,对规划成果做了认真修改。1998 年 3 月 25 日至 26 日,由省建委主持,邀请省内外 11 位专家,对规划成果进行了评审,得到与会专家的一致好评。评审会以后,课题组汇总各方面意见,对规划内容进一步修改完善,完成了文本、综合报告、专题报告、基础资料汇编和图纸,并编制了多媒体汇报软件。1998 年 7 月 20 日,经第 7 次省长办公会议讨论并原则同意。之后,又对个别具体问题做了修改。1998 年 10 月 16 日省委第 133 次常委会议听取了规划编制情况的汇报,观看了多媒体演示,对规划成果给予了充分肯定。

规划主要内容分为四部分。第一部分为基础篇,首先研究了山东省城镇体系的历史演变和现状特点。在此基础上,对城镇发展的区域条件进行了分析,并应用数学模型,通过计算机技术,对县城以上的 109 个城镇发展条件进行了以定量为主的综合评价。最后,提出了山东省城镇体系发展面临的主要问题。第二部分为战略篇,以党的第十五次全国代表大会精神和《山东省国民经济和社会发展第九个五年计划及 2010 年远景目标纲要》为依据,拟定了全省城镇发展的战略方针、战略目标、战略布局等。第三部分为规划篇,首先对全省总人口及城镇化水平进行了预测,对城镇化发展趋势和政策措施作了分析,在此基础上,拟定了城镇体系的职能结构、规模结构和空间结构,对 17 个市地驻地城市进行了重点规划,对城镇体系远景发展作了展望。并从可持续发展和协调发展的角度,编制了土地利用规划、水资源开发利用规划、环境保护规划、旅游开发规划、历史文化遗产保护规划、基础设施及社会服务设施规划等。最后,对省内四个重点地区及山东

省与周边省份城镇协调发展提出了具体意见。第四部分为实施篇,从法律保障、资金保障、协调发展及建设控制四个方面提出了实施本规划的政策措施。

规划主要特点有五个。一是重点突出,本规划打破传统城镇体系规划的一般模式,把“城镇发展战略”作为重点首先提出,并进行重点论述,尤其是对“战略方针”和“战略布局”的论述,既详尽又深刻,对于指导全省城镇布局和发展提出了非常具体而可行的建议。在“发展战略”的各个部分中,又重点突出了作为山东城镇和经济发展龙头的济南、青岛两个中心城市的地位。二是从对现状的分析、问题的提出,到制订城镇发展战略、规划措施及最后的实施保障建议等,都始终贯彻“可持续发展”及“协调发展”的指导思想。三是内容紧凑,前后呼应。综合报告共分为四部分:基础篇、战略篇、规划篇、实施篇。“基础篇”中提出的山东省城镇体系发展面临的主要问题,在后面的“战略篇”和“规划篇”中都一一作了回答。从整个结构看,“规划篇”是“战略篇”的具体落实,“实施篇”又是“规划篇”的具体落实。四是重视规划的指导意义,本规划是应建设部及山东省政府的要求而做,其目的即为山东省城镇发展提供指导,为省政府实现区域和城市发展的宏观调控,促进合理有序的城镇化进程提供服务,因此本规划时刻围绕这一主题,并在战略篇、规划篇和实施篇中得到具体体现。五是充分运用计算机技术,通过数学模型,对城镇发展条件进行综合评价,为提出规划意见奠定了良好的基础。同时把规划成果做成多媒体汇报软件,图文并茂,使规划成果更形象、更直观。

本规划是以城镇发展为主线,从空间上具体落实全省“九五”计划和2010年远景目标纲要,为了保证有效衔接,确定现状基础资料以1995年

末为准,个别重要指标同时标明 1997 年数据。规划近期到 2000 年,远期到 2010 年,部分重大问题展望到 2020 年及下世纪中叶。

省政府和省建委领导对本规划十分重视,多次听取汇报,并提出具体指导意见。省直及各市地有关部门也给予了大力支持和帮助,在此谨表示衷心的感谢!

《山东省城镇体系规划》课题组

一九九八年十一月

第一部分

基 础 篇

征求省直有关部门意见名单

1998年2月,山东省城镇体系规划课题组向下列省直有关部门征求意见,根据反馈意见作了进一步修改完善(同时还征求了十七市地的意见)。

山东省计划委员会

山东省经济委员会

山东省地质矿产厅

山东省交通厅

山东省水利厅

山东省文化厅

山东省海洋水产厅

山东省统计局

山东省环境保护局

山东省土地管理局

山东省旅游局

山东省邮电管理局

山东省电力工业局

山东省煤炭工业管理局

济南铁路局

目 录

第一部分 基础篇

第一章 城镇体系历史演变	(1)
第一节 城镇体系发展阶段	(1)
一、城镇的产生及早期发展	(1)
二、城镇体系的形成及演变	(2)
三、近代城镇体系的巨大变化	(4)
四、现代城镇体系的发展	(6)
第二节 城镇体系演变规律	(7)
第二章 城镇体系发展的区域背景	(10)
第一节 城镇体系发展现状	(10)
第二节 城镇体系发展的区域条件评价	(13)
第三章 城镇发展条件评价	(18)
一、总评价结果	(19)
二、一级子系统评价结果	(20)
三、分市地评价结果	(23)
第四章 城镇体系发展面临的主要问题	(24)

第二部分 战略篇

第五章 城镇发展战略	(33)
一、战略指导思想	(33)

二、战略依据	(34)
三、战略方针	(40)
四、战略目标	(46)
五、战略布局	(50)

第三部分 规划篇

第六章 人口与城镇化	(59)
第一节 总人口	(59)
一、总人口现状特点	(59)
二、总人口预测	(60)
第二节 城镇化	(61)
一、城镇化现状特点	(61)
二、城镇化发展的新趋势	(63)
三、城镇化水平预测	(64)
四、城镇化政策措施	(67)
第七章 城镇体系发展布局规划	(69)
第一节 城镇体系职能结构规划	(69)
一、城镇职能类型结构规划	(70)
二、重点城市职能选择	(72)
第二节 城镇体系规模结构规划	(77)
第三节 城镇体系空间结构规划	(80)
第四节 重点城市发展规划	(81)
第五节 城镇体系远景展望	(94)
第八章 土地利用规划	(96)
一、土地资源现状	(96)

二、城乡土地利用原则	(96)
三、城乡土地利用基本目标	(97)
四、通过加快城镇化进程节约土地	(98)
五、城乡土地利用分区协调	(99)
六、土地利用控制	(102)
七、城镇土地利用原则	(103)
八、海岸线开发利用规划	(104)
第九章 水资源开发利用规划	(105)
一、水资源供需平衡	(105)
二、水资源开发利用规划	(105)
三、城镇供水规划	(108)
第十章 生态环境保护规划	(109)
一、环境现状	(109)
二、区域与城市环境保护目标	(111)
三、区域与城市环境保护分区	(112)
四、大环境绿化规划	(112)
五、城乡环境保护对策	(114)
第十一章 旅游开发规划	(115)
一、以城市为依托的旅游分区	(116)
二、旅游支撑条件	(118)
第十二章 历史文化遗产保护规划	(120)
一、保护对策	(120)
二、八大历史文化区的保护	(122)
第十三章 基础设施及社会服务设施规划	(124)
第一节 支撑城镇发展的基础设施和社会服务设施总体布局	(124)
一、八大网络体系	(124)

二、三大综合性大通道	(125)
第二节 综合交通规划	(125)
一、海港规划	(125)
二、机场规划	(126)
三、铁路干线网布局规划	(127)
四、公路干线网布局规划	(129)
五、内河航运规划	(130)
六、管道运输规划	(131)
七、交通枢纽规划	(131)
第三节 电力规划	(131)
一、规划原则与目标	(131)
二、重点电源建设	(133)
三、电网建设	(133)
第四节 邮电通信规划	(134)
一、规划目标	(134)
二、邮电网络布局规划	(134)
三、主要建设项目	(135)
第五节 信息化发展规划	(138)
一、规划目标	(138)
二、建设重点	(138)
第六节 区域交通网络与城市交通网络的接轨	(139)
一、济南、青岛	(140)
二、淄博、烟台、潍坊、东营、枣庄、济宁、临沂、泰安等 50 万人口以上的大城市	(140)
三、中小城市	(141)
四、公路沿线管理	(141)
第七节 城市基础设施规划	(142)

一、城市供水	(142)
二、城市排水	(142)
三、城市道路及公共交通	(142)
四、城市燃气和集中供热	(143)
五、城市园林绿化	(143)
六、城市市容环卫	(143)
七、城市综合减灾	(144)
第八节 社会服务设施规划	(144)
一、科技设施	(144)
二、教育设施	(145)
三、文化设施	(146)
四、体育设施	(146)
五、医疗卫生设施	(147)
第十四章 重点地区城镇协调发展规划	(147)
第一节 胶济铁路沿线地区城镇协调发展规划	(148)
一、现状特征	(148)
二、存在问题	(150)
三、协调发展规划	(151)
第二节 亚欧大陆桥山东段城镇协调发展规划	(153)
一、现状特征	(153)
二、存在问题	(154)
三、协调发展规划	(155)
第三节 京九铁路山东段城镇协调发展规划	(156)
一、存在问题	(157)
二、协调发展规划	(157)
第四节 黄河三角洲地区城镇协调发展规划	(159)

一、存在问题	(159)
二、协调发展规划	(160)
第十五章 与周边省份城镇协调发展意见	(161)
一、与辽宁省城镇协调发展意见	(161)
二、与河北省城镇协调发展意见	(162)
三、与河南省城镇协调发展意见	(163)
四、与江苏省城镇协调发展意见	(163)

第四部分 实施篇

第十六章 实施规划的保障措施	(165)
一、法律保障措施	(165)
二、规划协调措施	(167)
三、建设管理措施	(168)
四、资金保障措施	(170)

第一章 城镇体系历史演变

第一节 城镇体系发展阶段

一、城镇的产生及早期发展

山东历史悠久,为我国古代文化发祥地之一,也是城镇兴起较早,发展速度较快的地区之一。在漫长的历史进程中,城镇由产生到发展,历经兴衰变迁,奠定了现代城镇体系发展的基础。

大约三、四万年前,山东境内就有了原始社会人类活动的踪迹。自夏朝开始进入奴隶社会到秦统一的两千年间,是山东城镇发展的萌芽阶段。夏朝时期还没有真正意义上的城市,仅在鲁西南有几个较大的部落如有莘氏、有缙氏、有虞氏、有仍氏。商灭夏后,曾三次建都于山东境内,第一次在亳(今曹县城南),第二次在庇(今郛城附近),第三次在奄(今曲阜)。春秋战国时期,山东境内由于经济相对繁荣、社会相对稳定,城镇开始形成并得到较大发展,其中尤以齐国都城临淄和鲁国都城曲阜最为突出。这一时期,山东城镇发展主要有以下特点:

(1)城镇等级遵循政权划分,城镇职能以政治和军事职能为主。城镇虽然也有一定的经济职能,但是城镇的组织是以政权为基础的,国都、郡国、城邑,规模由大到小,等级明显。城镇的军事防卫职能突出,城市都有城墙,山东境内还有近千里的长城,以防御外来侵略,城内已开始有商业繁荣、较为固定的市存在。

(2)城镇空间分布西密东疏,基本上形成了三个相对独立的地区,西南

部由于开发较早,处于全国文化发展的中心地带,人口密度较高,城镇密度也高于省内其它地区,影响较大的城镇有奄、庇、定陶等;北部是齐国,虽然有临淄、薄姑等高级别城市,经济发达,但城镇密度并不高,等级秩序稳定;胶东半岛为东夷人统辖,文化落后,国小人稀,城镇分布也比较稀疏。

二、城镇体系的形成及演变

秦王朝建立以后,随着社会生产力的不断进步,城镇也得了较快发展,城镇间的联系逐渐加强,虽受朝代更替及战乱影响,城镇体系仍然缓慢地形成,并不断调整。这一时期基本上可划分为两个相对独立的阶段。

第一阶段从秦至宋,大约经历了 1500 多年。这一阶段社会相对稳定,虽然也经常出现短暂的战乱局面,但今山东范围内逐渐形成了 14 个比较稳定的行政区及相应的中心城镇,分别是登州(今蓬莱)、莱州(今莱州)、密州(今诸城)、青州(今青州)、沂州(今临沂)、兖州(今兖州)、郛州(今郛城)、曹州(今菏泽)、博州(今聊城)、德州(今德州)、齐州(今历城)、淄州(今淄川)、棣州(今无棣)、濮州(今鄄城),以上城镇构成了后来山东城镇网络的重要节点。这一阶段城镇体系的发展主要有以下特点:

(1)城镇规模普遍较小。从秦汉到唐宋,各王朝的封建统治中心由咸阳—长安—洛阳—开封—临安,而经济中心也由中原地区转移到长江中下游地区的江浙一带。山东偏离了封建统治中心和经济发展中心,在一个相对独立的地域内,城镇以自发缓慢发展为主,没有显著的外部刺激因素,难以形成规模较大的中心城市。

(2)城镇体系以政治为纽带,城镇的政治职能十分突出,经济的作用不明显。封建的中央集权制,决定了这一时期的城镇联系以政治为主要纽带,

而且以垂直联系为主要形式,各级城镇等级明确,开始形成金字塔式的等级体制,隋唐宋时期,封建社会正处于上升期,商品交流进一步发展,城镇职能也发生了一些变化,经济职能、文化职能有了一定发展,许多城市建起了寺庙,扩大了集市,先秦时代的高门厚墙逐渐被这时的高堂大殿所代替。然而就整个城镇体系来说,政治等级仍然占主导地位,经济职能作用尚不明显。

(3)城镇在空间分布上形成了鲁西南和鲁西北两个城镇密集区。封建社会的前期,山东城镇数量大大增加,春秋战国时期,县以上城镇数量仅有二、三十个,可到封建社会前期,全省县级以上城镇数量增长到100多个(西汉时曾达到近300个)。这些城镇主要集中在鲁西南和鲁西北地区,其数量占当时城镇总数的80%以上,而鲁中、胶东半岛则城镇稀疏。

第二阶段从金元以后至清朝中叶。由于国家的政治中心由西部迁到了北部,历代均建都于北京,国家的经济中心地带则由北方转移到南方,政治和经济的南北方联系,改变了山东城镇发展自西向东联系的格局,对外联系的主要方向由东西向转变为南北向。元代京杭大运河经重修整治以后,成为全国南北联系的主干线,漕运事业空前繁荣,山东西部城市也迅速发展起来,以济宁、聊城、临清为中心的运河城镇群很快形成。这一阶段,城镇体系发生了很大变化:

(1)城镇经济职能日益重要,城镇间的经济联系得到加强。元明以后,中国开始出现资本主义萌芽,山东城镇的经济职能也随之发生了变化:一是出现了许多商贸城镇,如济宁、聊城、德州等;二是出现了许多手工业城镇,如潍坊、临清等;三是出现了以自然资源开发为主的城镇,如以冶铁为主的城阳、历城,以盐业为主的板桥、登州,以采矿为主的峯城、张店等。

(2)出现了几个影响较大、级别较高的城市。金代,首次确立“山东”为