

山东省城镇体系规划

(文本)

1996—2010 年

山东省人民政府

一九九八年十一月

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

课题领导小组成员

- | | | |
|------|-----|---------------|
| 组 长： | 王军民 | 山东省建设委员会主任 |
| 副组长： | 杨鲁豫 | 山东省建设委员会副主任 |
| 成 员： | 咎龙亮 | 山东省建设委员会规划处处长 |
| | 黄鸿翔 | 山东省建设委员会科教处处长 |
| | 柴宝贵 | 山东省规划院院长 |
| | 曹 桦 | 济南市规划局局长 |
| | 赵传康 | 青岛市规划局副局长 |
| | 焦仁方 | 淄博市规划局局长 |
| | 郭训祥 | 枣庄市建委副主任 |
| | 刘连元 | 东营市建委主任 |
| | 张同海 | 烟台市规划局副局长 |
| | 肖恩增 | 潍坊市规划国土局副局长 |
| | 郭连绪 | 济宁市建委副主任 |
| | 牛玉忠 | 泰安市规划局局长 |
| | 刘玉文 | 威海市规划局副局长 |
| | 李启铭 | 日照市规划处处长 |
| | 于新生 | 莱芜市建委主任 |
| | 姜荣仁 | 临沂市规划局局长 |
| | 唐云华 | 德州市规划处主任 |
| | 杨效成 | 聊城市建委副主任 |
| | 王维国 | 滨州地区建委副主任 |
| | 周文鼎 | 菏泽地区建委副主任 |

课题主持单位及参加人员

课题主持单位：

山东省建设委员会

主 任： 王军民

主持单位参加人员：

杨鲁豫 张 凯 张明华

咎龙亮 李 力 杨律信

齐 鹏 陈岩松 刘 涛

初 凯

课题主编单位及参加人员

课题主编单位：

山东省城乡规划设计研究院

院 长： 柴宝贵

总工程师： 柴宝贵

课 题 负 责 人： 柴宝贵 陈皓峰 姜永波

课题参加人员： 柴宝贵 陈皓峰 姜永波

张卫国 曹宇舒 庞继红

吴根森 夏荣升 刘志红

陈 霆 韩 燕 纪轩照

目 录

第一章 总则	(1)
第二章 城镇发展战略	(2)
第三章 人口与城镇化	(9)
第四章 城镇体系职能结构规划	(11)
第五章 城镇体系规模结构规划	(11)
第六章 城镇体系空间结构规划	(16)
第七章 重点地区城镇协调发展规划	(16)
第八章 与周边省份城镇协调发展意见	(18)
第九章 土地利用、水资源开发利用、环境保护、旅游开发及历史 文化遗产保护与城镇协调发展规划	(20)
第十章 基础设施及社会服务设施与城镇协调发展规划	(25)
第十一章 实施规划的保障措施	(30)
第十二章 附则	(32)

第一章 总则

第1条 为适应社会主义市场经济体制要求,贯彻落实《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》精神,加强对全省城镇发展布局和城镇化进程的宏观调控与引导,促进区域和城镇开发建设活动合理有序地进行,特编制《山东省城镇体系规划》(以下简称本规划)。

第2条 规划指导思想和基本原则

2.1 适应社会主义市场经济发展的要求,明确为政府决策服务的目的,强调调控模式、调控手段和调控措施的研究。

2.2 正确分析山东省所处的国际国内环境,充分预测进一步改革开放对未来城镇发展带来的促进作用,从宏观角度科学确定山东省城镇发展战略。

2.3 充分考虑全国及局边省份和地区经济、社会、城镇发展对山东的影响,在江河流域规划、基础设施及自然资源共享、经济技术协作等方面统筹考虑、协调互利、共促发展。加强省域内东西部之间、各市地之间、重点地区之间的分工协作。

2.4 坚持可持续发展的原则,将可持续发展思想贯穿于规划全过程,促进经济效益、社会效益和环境效益的有机统一。

2.5 遵循城镇发展规律,正确认识山东省城镇体系发展的历史进程、所处的阶段和未来发展趋势,合理确定城镇发展的方向、目标及规模。

2.6 强调各级中心城市作用,合理组织不同层次的城市经济区,形

成空间布局有序、职能分工明确、规模结构合理的城镇体系网络,使之成为山东省经济发展的有力支撑。

2.7 充分重视科学技术进步对城镇体系发展的影响,特别要重视交通、信息及能源开发技术对城镇产业结构、居民生活方式和城镇布局的影响。

第3条 规划主要依据是:《中华人民共和国城市规划法》、建设部《城镇体系规划编制审批办法》、《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》、山东省各市地国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要、省直有关行业发展规划。

第4条 规划期限:近期1995—2000年,远期1995—2010年,部分重大问题展望到2020年及下世纪中叶。

第二章 城镇发展战略

第5条 战略依据:按照党的第十五次全国代表大会精神,依据《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》制定的全省经济社会发展目标,实施“科教兴鲁”、“经济国际化”、“可持续发展”三大战略,按照“四、四、三、二”的框架展开布局,即构筑起大、中、小城市和乡镇四个层次相互配套的现代化城镇体系;形成胶济、日荷、德东、京九四条产业聚集带;建设胶东沿海、鲁中南山区、鲁西北平原三个各具特色的现代化农业示范区;加快实施黄河三角洲开发和“海上山东”建设两大跨世纪工程。

第6条 战略总方针:强化济南、青岛中心带动作用,合理发展大城

市,积极发展中小城市,大力发展中心镇,提高城市质量,加快城镇化进程,促进城镇体系网络发展。

6.1 济南、青岛要以建设现代化城市为目标,加快城市更新及增容步伐。其中,济南应发挥省会优势,大力发展交易市场、金融贸易、科技教育等职能,青岛则利用沿海港口优势,发挥全省对外开放的“龙头”作用。两个城市之间要加强分工协作,共同增强在全国城市网络中的竞争力。

6.2 大城市在适当扩大规模的同时,要以“内涵式”提高质量为主,强化辐射带动作用,树立良好的城市形象。

6.3 中小城市和小城镇是城镇化过程的关键环节,既可以较少的费用最大程度地吸纳农村剩余劳动力,又可扩大城镇化过程中的资金来源,而且适合全省经济结构调整的要求,因此应作为全省城镇化的最佳区位,大力发展。按照“统一规划、合理布局、量力而行、重点推进”的方针,逐步建立起功能齐全、环境优美、各具特色的小城镇群体,尤其是应抓好中心镇的建设,通过中心镇带动区域经济发展。同时,进一步改革户籍管理制度,逐步实行城乡户口一体化管理;多渠道增加小城镇建设投入;鼓励乡镇企业、个体企业向小城镇集中;加快农村社会保障体系建设。

6.4 通过吸引国家、集体、个人资金及建设外资、合资项目,集中多方力量,加快城镇化进程,繁荣城市经济。同时积累资金,加快城市改建、更新,提高城市建设质量。

6.5 由于社会经济水平的提高和交通、通信事业的迅速发展,使得城镇之间、地域之间的专业化分工协作关系得到进一步加强,全省城镇体系已基本具备了“网络”化发展的基础,因此应采取得力措施,促进这种趋势的加快进行。

第 7 条 分地区城镇发展策略

7.1 青岛、济南、淄博、烟台、潍坊、威海六市地大中城市应重视提高质量,率先实现现代化,积极发展高科技产业和外向型产业,培植在国内具有影响的大型企业集团;小城市和建制镇要高起点建设,发挥中心作用,带动农村发展。基础设施方面重点解决水资源不足的矛盾,协调沿海港口建设。城镇空间布局以“城市群”方式进行组织,促进城乡共同发展。

7.2 枣庄、东营、济宁、泰安、日照、莱芜六市地大中城市应重视提高质量,加快城镇化进程,主要发展资金密集型和资源密集型产业,培育城镇密集区,小城市和建制镇主要是扩大规模。基础设施建设,应加强不同地区之间、不同交通方式之间的协调,为今后的网络发展打好基础。

7.3 临沂、德州、滨州、聊城、菏泽五市地中等城市应强化中心功能,增强辐射带动能力,小城市和建制镇要加快城镇化进程,重点发展资源密集型和劳动密集型产业。基础设施方面,应加强与干线铁路配套工程的建设。

第 8 条 战略总目标:2010 年城市发展水平明显提高,全省初步形成职能分工明确、等级规模有序、整体实力雄厚、设施高效完善的网络式城镇体系,争取跨入东北亚经济圈发达的城镇化区域行列。

第 9 条 战略分目标

9.1 总体布局:以济南、青岛为中心,以交通干线为轴线,东西部共同发展。现有 3 个行署驻地升为地级市(聊城 1997 年已升为地级市),新增 20 个县级市(栖霞 1996 年已升为县级市),城市总数达到 67 个,建制镇总数达到 1500 个左右。

9.2 城镇经济结构:整体向高档次、现代化迈进,形成以集约、效

益、外向和高精尖为特色的产业格局。

9.3 城镇化水平:2000 年达到 38—40%,其中发达市地达到 45%以上,欠发达市地达到 23—25%。2010 年达到 50—55%,其中发达市地达到 55%以上,欠发达市地达到 35—40%。2020 年达到 60%左右,其中发达市地达到 70%左右,欠发达市地达到 50%左右。

9.4 区域生态环境:保护重要的山川、森林、湖泊、滩涂、岛屿等,强化水环境和绿化环境两条生命线工程。严格控制“三废”污染,2010 年全省森林覆盖率达到 35%以上,建立若干自然保护区、风景区和森林公园。

9.5 区域基础设施:强化基础设施的外向性和超前性,建立起立体化的交通网络、高效率的通信网络、稳定的电力供应网络、完善的调水工程及排水网络、反应灵敏的防灾系统等。

9.6 城市生活环境:配套完善的城市基础设施和社会服务设施,为城市居民提供高质量的生活环境,保证其舒适、安全及接受服务的方便。

9.7 城市环境与风貌:形成城市周围的大绿化系统,建设完善的环卫设施和优美的园林绿地系统,治理污染,保持生态环境的平衡和良性循环,实现城市空间的艺术化、园林化。形成富有特色的城市中心,建设一批显示城市文明的形象工程等。

9.8 城市管理:建立科技化、法制化的城市管理系统,引导城镇建设向合理有序的方向发展。

第 10 条 全省市地城镇发展目标定量衡量标准分为高、中、低三类,济南、青岛、淄博、烟台、潍坊、威海六市地执行Ⅰ类标准,枣庄、东营、济宁、泰安、日照、莱芜六市地执行Ⅱ类标准,临沂、德州、滨州、聊城、菏泽五市地执行Ⅲ类标准(如表 1)。至 2020 年,全省大部分市县达到Ⅱ类以上标准。

表 1 山东省城镇发展目标指标体系

指 标	I 类	II 类	III 类
1. 经济类			
人均 GDP(元)	>30000	>23000	>18000
第三产业增加值占 GDP 比重(%)	>55	>45	>35
城镇居民人均生活费收入(元)	>17000	>14000	>11000
恩格尔系数(%)	<20	<25	<30
2. 社会类			
大专以上文化人口比例(%)	>15	>10	>5
每万人医生数(人)	>100	>80	>50
享受社会保障人口比例(%)	>90	>80	>70
3. 科技类			
科技进步贡献率(%)	>60	>55	>50
研究与开发经费占 GDP 比重(%)	>2.0	>1.5	>1.0
4. 城市建设类			
人均住宅使用面积(m ²)	>20	>18	>16
市区道路面积率(%)	>15	>12	>10
人均日生活用水量(L)	>220	>200	>180
人均年生活用电量(kwh)	>1400	>1200	>800
电话普及率(部/百人)	>50	>40	>30
家庭计算机终端普及率(台/百户)	>30	>20	>15
5. 城市环境类			
人均公共绿地面积(m ²)	>13	>10	>9
城市污水处理率(%)	>70	>60	>50
SO ₂ 年日平均浓度(mg/m ³)	<0.04	<0.06	<0.06
TSP 年日平均浓度(mg/m ³)	<0.12	<0.20	<0.20

说明:(1)某市县归于某一类,系指本市县大部分指标达到了本类要求,但个别指标可能达到其它类的要求。

(2)经济、科技、社会类指标适用于市县辖区范围(地级市不含所辖县及县级市);

(3)城市建设、城市环境类指标适用于城镇建成区范围;

(4)以上数据以 1995 年不变价为准;

(5)GDP——国内生产总值,SO₂——二氧化硫,TSP——大气总悬浮微粒。

第 11 条 战略布局:以济南、青岛为“双心”,通过胶济城市连绵带和五条重点发展轴线共同形成的“三横三纵”大框架,以点带线,以线促面,带动全省城镇体系网络发展。

11.1 将胶济带(沿铁路和高等级公路向东延伸至烟台、威海)建成我国著名城市连绵带,山东省城镇经济发展的中脊。以沿线城市为主体,以科技信息为先导,以外向型经济为动力,重点向产业高级化和现代化发展。城市之间要加强分工协作,注重城乡空间环境协调,培育起中心城市地位突出,大中小城市等级有序的网络式城镇群体。

11.2 加强日荷铁路沿线城镇发展,重视亚欧大陆桥东方桥头堡日照和沿线的临沂、枣庄、济宁、菏泽等重要节点城市建设。加快开发、开放步伐,突出重点,分步实施,逐步建立起港、航、路、站、城综合配套的基础设施体系,培植起现代化农业、重化工业、加工出口、商贸旅游四大基地,形成干线聚集、产业振兴、双向开放、南北辐射的城镇经济聚集带,实现路桥到商桥、商桥到经济隆起带的重大跨越。

11.3 抓住机遇,通过城市带动,加快京九铁路山东段沿线地区发展,减缓东西部差距。积极开拓国内外市场,努力培育跨世纪多元化的能够产生聚变作用的新的经济增长点,走发展特色产业、个体民营经济、专业化市场和小城镇建设四位一体的鲁西经济振兴之路。到本世纪末和下世纪初,建成全国大型、高效的商品粮棉、畜牧、果蔬等生产基地,山东省新的能源基地和以化工、机械、农副产品加工、纺织服装等为主的发达的工业聚集带,苏、鲁、豫、皖、冀五省交界重要的商品集散地和旅游胜地。

11.4 充分利用良好的经济技术基础和丰富的自然资源,将京沪铁路沿线建成山东省重要的南北向城镇密集带。加快产业结构调整,壮大德州、枣庄两个边缘城市的实力,建立起北部以劳动密集型和技术密集型产业为主,南部以深加工资源密集型和资本密集型产业为主的综合产业体系。

11.5 加强沿海港口之间的分工协作,减少相互之间的不合理竞争,共同形成以青岛港为龙头,以烟台港、日照港为两翼的沿海港口体系,促进港口城市的有序发展。

11.6 全面实施开放战略,加强陆域边缘城市发展,完善城市基础设施,提高城市投资吸引力,扩大城市腹地,使陆域边缘城市成为山东省向周边地区辐射发展的立足点。

11.7 实施“海上山东”战略,以城市为依托,建立八处海洋产业开发基地。即:以东营为中心包括无棣、沾化、利津、垦利等城镇的海洋产业开发基地;以潍坊为中心包括寿光、昌邑、寒亭等城镇的海洋产业开发基地;莱州湾东岸包括莱州、龙口、招远等城镇的海洋产业开发基地;以烟台为中心,包括长岛、蓬莱、牟平等城镇的海洋产业开发基地;山东半岛最东端,以威海为中心,包括荣成、文登等城镇的海洋产业开发基地;山东半岛东南包括乳山、海阳等城镇的海洋产业开发基地;胶州湾沿岸以青岛为中心,包括即墨、胶州、胶南等城镇的海洋产业开发基地;鲁东南以日照为中心的海洋产业开发基地。

11.8 加强东营、滨州地区城镇建设,形成比较发达的城镇群体,建成全国重要的石油化工基地和农牧渔业基地,带动黄河三角洲发展。

11.9 集中力量加大青岛的对外开放力度,培育成区域性国际工商业港口城市,提高济南、烟台、威海、日照、泰安、曲阜的国际知名度。其中济南突出国际交流和国际事务职能,烟台、威海、日照突出国际港口和贸易职能,泰安和曲阜利用丰富的历史文化遗产,建成国际历史文化名城和旅游胜地。

11.10 开发三条旅游主线,发展旅游城镇,展现齐鲁文化。西线沿京沪铁路形成千里历史文化旅游长廊,中线形成以潍坊为中心的民俗旅游线,东线沿海形成滨海风景旅游线。

第三章 人口与城镇化

第12条 总人口预测:全省总人口1995年为8701万(1997年8785万),预测2000年为9000万,人口自然增长率控制在6‰以下;2010年不超过9600万,人口自然增长率控制在5‰以下;2020年不超过9900万,人口自然增长率控制在3.5‰以下;至2030年全省人口达到零增长,总人口不超过1亿。

第13条 城镇化水平预测:全省城镇人口1996年为2780万(1997年为3000万),预测2000年为3400—3600万,2010年为4800—5300万,2020年为6000万左右;全省城镇化水平1995年为31.9%(1997年为34.1%),争取2010年以前平均每年增长1个百分点左右,预测2000年为38—40%,2010年为50—55%,2020年为60%以上。

第14条 各市地2000年及2010年城镇化水平预测(见表2)。

第15条 城镇化政策措施

15.1 改革户籍制度,放宽现行的户籍政策。对于完全放弃农业生产,脱离农村,长期居住于城镇的农村人口,应逐步改变其户籍;对于季节性在城镇从事非农业工作的人口,要鼓励他们向城镇转移,并使之享受与城镇人口同等的待遇。逐步由二元户籍制度向统一的居民身份证一元户籍制度转变,赋予农民自由迁居、自主择业的权力,真正做到城乡居民在就业和其他发展机会面前地位平等。

15.2 深化土地使用制度改革,形成合理的土地流转机制。允许对土地使用权的承包和转让进行有偿付费,促使其合理流动,让兼业农民或转移到城镇的农民将土地转出,使土地向种田能手适度集中,逐步形成农业的适度规模经营,提高农业劳动生产率。

15.3 拓宽资金渠道,吸引多方资金投入城镇建设。打破城镇建设

表 2 各市地城镇化水平预测

市 地	1995 年城镇化水平 (%)	2000 年城镇化水平 (%)	2010 年城镇化水平 (%)
济南市	41.0	48-50	55-60
青岛市	40.5	47-50	55-60
淄博市	42.7	48-50	60-65
枣庄市	36.0	43-45	50-55
东营市	30.1	35-38	50-55
烟台市	35.3	43-45	50-55
潍坊市	32.6	37-40	50-55
济宁市	30.5	36-38	50-55
泰安市	31.2	36-38	50-55
威海市	40.4	46-48	55-60
日照市	26.0	32-35	45-50
莱芜市	38.5	45-48	55-60
临沂市	20.0	25-27	40-45
德州市	22.0	26-28	40-45
滨州地区	17.5	23-25	35-40
聊城地区	16.8	23-25	35-40
菏泽地区	17.4	23-25	35-40

由各级政府包揽的格局,实行投资主体的多元化。一是国家财政要注入一定的启动资金;二是银行要增加城镇建设贷款;三是制定优惠政策,引导和鼓励农民带资进城、建城。

15.4 实行城乡不同的工业发展战略,加快农村工业化进程。城市要把大部分劳动密集度高、附加值低、产量大的轻纺等传统工业的生产能

力转移给农村,农村通过大力发展劳动密集型工业,抑制资金对劳动力的过早过度替代,加速农村劳动力向非农产业的转移。传统产业向农村

转移,要结合城市企业产权制度的改造,以包、租、卖等形式向农村经营者过渡,政府可适当提供投资补贴,或设立专项贷款给予扶持。

15.5 建立健全城乡社会保障体系。加快城镇社会保障体系改革,逐步建立起失业和养老保险金制度,职工实行合同制或聘用制。同时,应着手建立农村社会保障体系。乡镇企业职工保险金由个人和集体共同分担,对于务农农民应动员他们把一部分积蓄用作保险金,乡镇政府依财力状况给予一定补贴。

15.6 大力发展教育事业,全面提高劳动者素质。城市重点发展高等教育和成人教育,培养高层次人才,建立具有较高技术技能的职工队伍,以适应产业高级化的要求;农村则应加快普及九年制义务教育步伐,通过举办农民夜校、培训班等多种形式传授实用技术,为非农产业的发展培养具有较高技术素养的产业后备大军。

第四章 城镇体系职能结构规划

第16条 对全省城镇按“普遍性职能”和“特殊性职能”进行分类,使城镇体系形成分工明确,纵横间联系紧密、开放、动态的职能结构。

16.1 根据“普遍性职能”将全省城镇划分为六个等级(如表3)。

16.2 根据“特殊性职能”将全省城镇分为工业城镇、矿区城镇、交通枢纽城镇和旅游疗养城镇四大类型(如表4)。

第五章 城镇体系规模结构规划

第17条 全省城镇体系规模结构将继续向位序—规模演变,应促进大中城市发展,增加大中城市数量。到规划期末,全省所有城镇形成大、中、小城市和乡镇四个层次(各层次的城镇规模分布状况如表5)。