

高质量发展背景下的 国土空间规划

唐建平

【山东省城乡规划设计研究院有限公司】

【董事长 // 教授级高级工程师 // 国家注册城乡规划师】

2022年6月18日



目录

- 01 梳理传统空间规划脉络
- 02 深刻认识空间规划体制改革的意义
- 03 构建新时代国土空间规划体系
- 04 山东省国土空间规划简要介绍
- 05 以县城为载体的城镇化建设
- 06 聊城发展路径思考

01

梳理传统空间规划脉络

- 1 传统空间性规划类型多样
- 2 传统空间规划脉络梳理
- 3 传统规划体系存在的问题

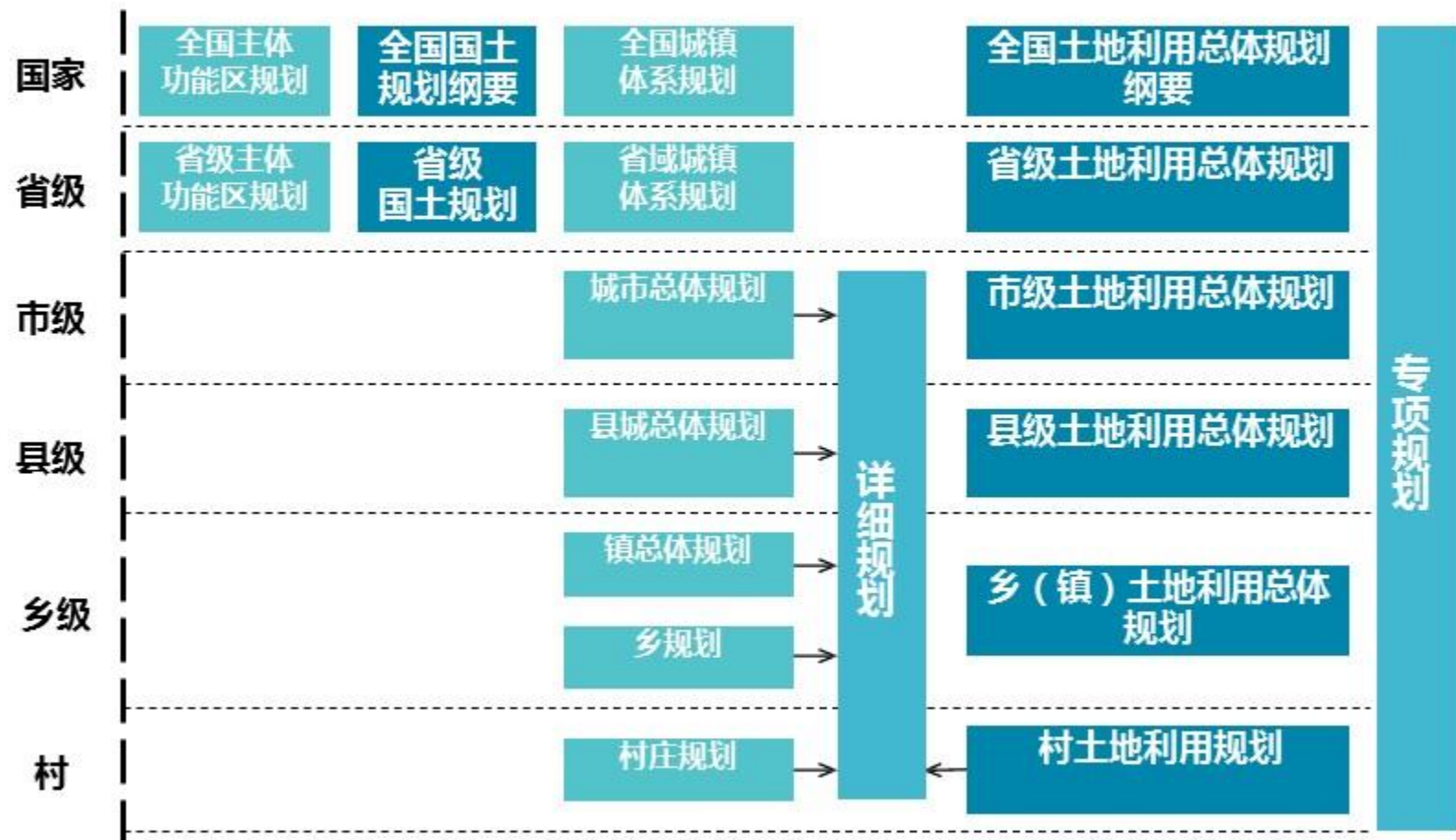
1 传统空间性规划类型多样

综合性规划

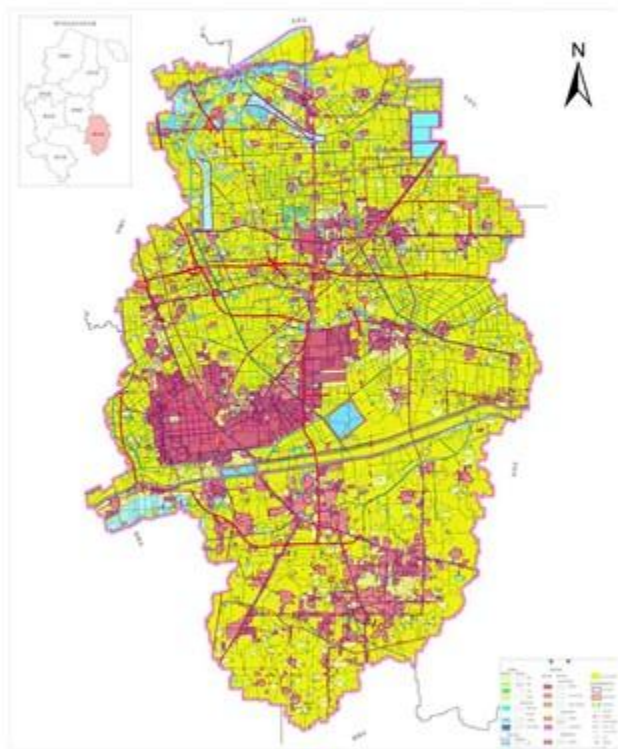
主体功能区规划、土地利用总体规划、城市规划等。

专项规划

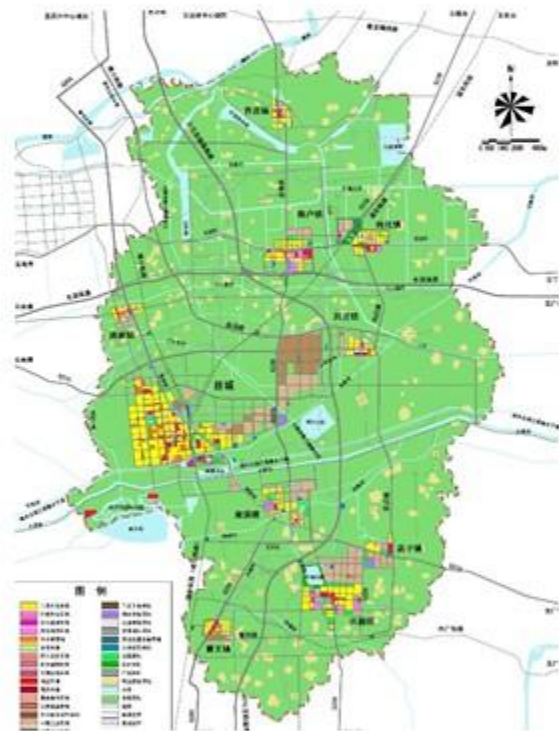
水利、交通、能源、环境、林业等。



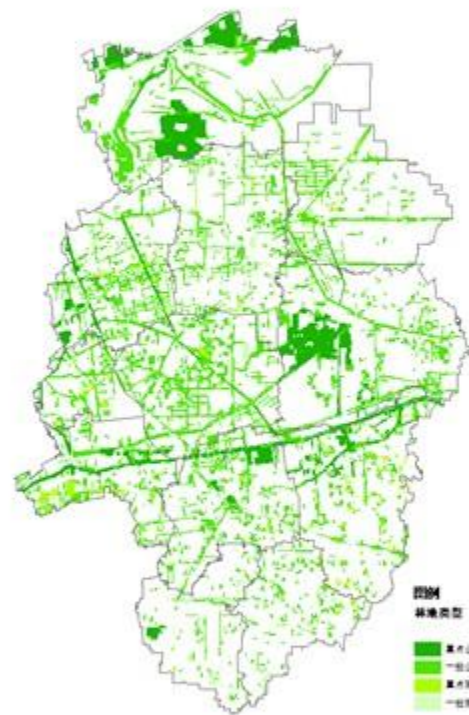
1 传统空间性规划类型多样



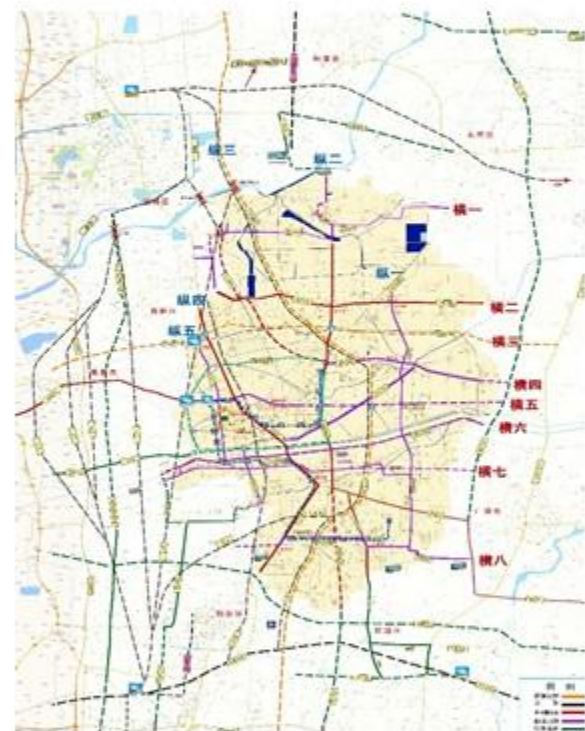
土地利用总体规划



城市总体规划

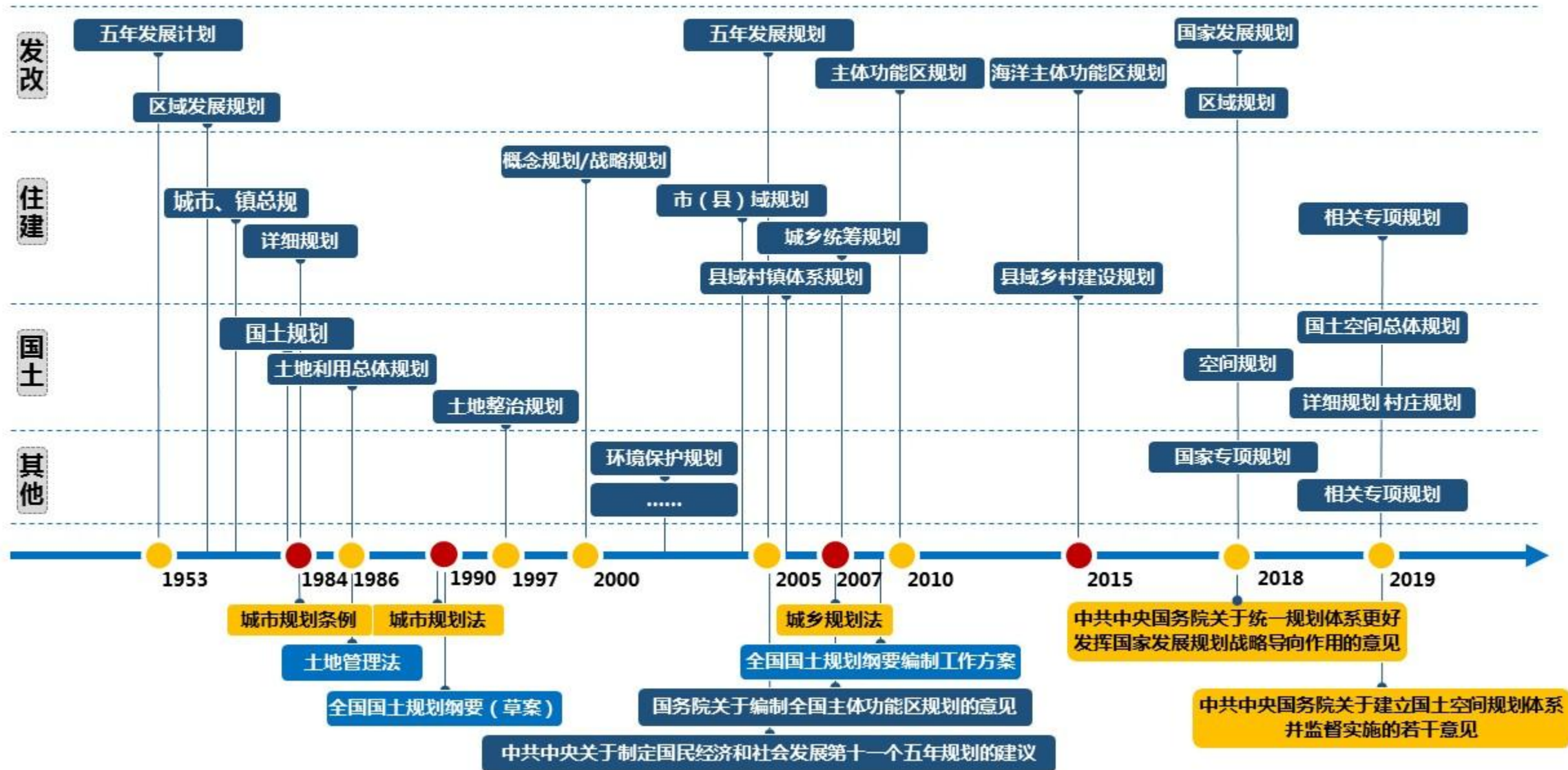


林地保护与利用规划



交通路网规划

2 传统空间规划脉络梳理



3 传统规划体系存在的问题

□ 权威性不够

传统空间规划体系中缺少统领全局、一以贯之的主线。在同一空间出现不同用途安排时，只能各自理解、各自表述，从体系架构上为“多规”冲突埋下隐患。

存在有规不依、执法不严、质量不高等现象，对区域开发保护的指导约束作用不强。

	规划目标	核心内容	规划范围	调控对象	用地规模	空间管制分区
主体功能区规划	重在强调形成人口、经济、资源和环境可持续发展的空间格局	不同主体功能区的定位、开发方向、管制要求、区域政策等	陆域和海域全覆盖（分布式），主要范围为行政辖区	政府的政策制定及绩效考核	——	优化开发区、重点开发区、农产品主产区、重点生态功能区
城乡规划	重在调控城乡空间资源、指导城乡发展与建设	城乡建设的发展方向和空间布局	陆域部分覆盖，主要范围为城乡规划区	任何单位和个人的各项建设活动	以需定供	已建区、适建区、限建区、禁建区
土地利用规划	重在保护耕地和节约集约用地	耕地保护与建设用地控制目标，强化基本农田保护红线和建设用地增长边界控制	陆域全覆盖，主要范围为行政辖区	任何单位和个人的土地利用活动	以供定需，服从上级	允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区

3 传统规划体系存在的问题

□ 协同性不够

传统空间规划主管部门结合各自事权特点，形成了各有特点的规划编制技术手段、内容体系和方法逻辑，再加上使用的基础数据在精度上、时效上缺乏统一标准，规划理念和目标上也各有侧重，往往导致得出的规划结论存在较大差异，甚至大相径庭。

三条控制线互相争夺空间、交叉重叠、图斑破碎、无法实现统一管理。

	牵头部门	时间	数据基础	核心	成果单元
生态保护红线	原环境保护部、发展改革委	2018年完成划定方案； 2020年完成勘界定标	地理国情普查、二调	保护生态系统完整性、连续性	区域
永久基本农田	原国土资源部、 农业农村部	2010年乡镇土地利用总体规划；2015年6月完成城市周边划定，2017年全面完成划定	二调	保护优质耕地	地块图斑
城镇开发边界	原国土资源部、 住房城乡建设部	2014年开始试点	城乡规划现状调查、二调	统筹城乡发展与保护	区域

3 传统规划体系存在的问题

□ 操作性不够

- 传统空间规划普遍存在“重编制、轻实施，重政府、轻市场”问题。
- 土地利用规划强调土地指标的分解，对指标落地的科学性合理性关注不够，与地方发展诉求实际脱节，导致用地边界频繁调整和“基本农田上山下湖”现象。
- 城乡规划内容庞杂，刚性有余、弹性不足，上下传导机制不健全，实施乏力。
- 规划审批效率较低，政策性不强，实施和监管缺乏可操作性。

02

深刻认识空间规划体系改革的意义

- 1 “生态文明优先” 是国土空间规划体系构建的核心价值观
- 2 “全面实现高水平治理” 是国土空间规划体系构建的根本目的
- 3 “引领高质量发展和缔造高品质生活” 是国土空间规划的主要抓手

国土空间规划的核心作用

现代城市规划----出现在工业文明时代，核心是用来解决工业化、快速城市化带来的城市病，规划价值取向体现工业文明时代的价值取向。

国土空间规划----建立在生态文明时代，从生态文明的视角看，自然生态系统、经济生态系统、社会生态系统及其复合生态系统都出了很多问题，所以才要修复生态系统，构建山水林田湖草生命共同体，才要修复自然经济社会复合生态系统，树立人类命运共同体。



过去城市发展是以经济发展为中心，经济学追求的是价值相同、标准统一；而生态学就更加强调调整整体性与多样性。因此在生态文明时代，城市的价值应该是多样化的，没有单一的、标准化的所谓“好”，既不是单一的开发导向，也不是纯粹的保护导向，而是“开发与保护协调”的服务导向。只有深刻理解了生态价值观，才能做好新时代的国土空间规划。

经济增长 ≠ **经济发展**

经济发展 ≠ **城市发展**

城市发展 ≠ **城市建设**

生态建设 ≠ **绿地景观**

1 “生态文明优先” 是国土空间规划体系构建的核心价值观

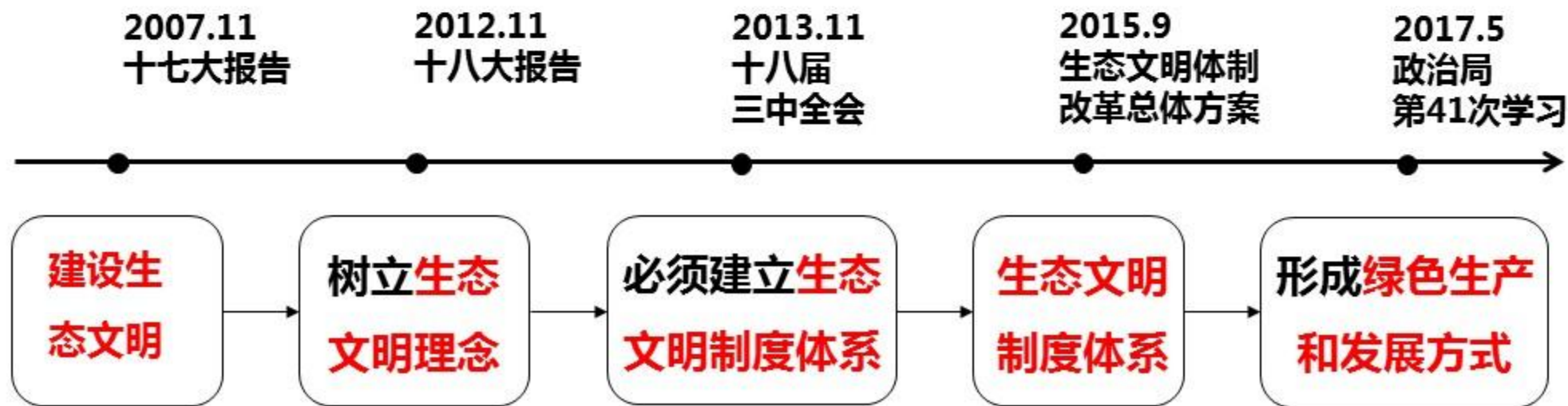
■ 党的十七大首提生态文明，十八大以来基于生态文明的空间规划体系改革路线图逐步明晰

——2012.11十八大提出大力推进生态文明建设，**优化国土空间格局**

——2013.11十八届三中全会提出国家治理体系现代化，**建立空间规划体系**

——2015.09《生态文明体制改革总体方案》要求**建立空间规划体系**

——2017年中央政治局第41次学习会加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上限等**三大红线**



■ 中央生态文明体制改革总体方案（2015.9）

中，重构空间规划体系是重要抓手

- 1.自然资源资产产权制度
- 2.国土空间开发保护制度
- 3.空间规划体系**
- 4.资源总量管理和全面节约制度
- 5.资源有偿使用和生态补偿制度
- 6.环境治理体系
- 7.环境治理和生态保护市场体系
- 8.生态文明绩效评价考核和责任追究制度等

推动生态文明建设迈上新台阶

——全国生态环境保护大会释放四大新信号

5月19日闭幕的全国生态环境保护大会对加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战作出部署，动员全党全国全社会一起动手，推动我国生态文明建设迈上新台阶。

六大原则：

指明新时代推进生态文明建设方向

一个重大判断：

推动生态环境保护发生历史性转折性全局性变化

两个阶段目标：

通过加快构建生态文明体系建成美丽中国

一个优先领域：

解决突出生态环境问题

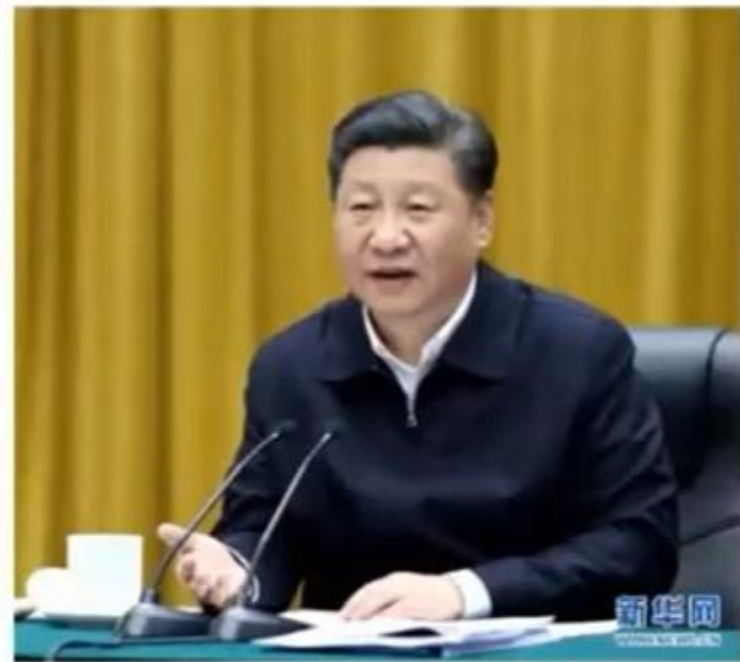
习近平总书记反复强调生态文明建设的意义和重要性

■ 2018年4月，习近平在深入推动长江经济带发展座谈会上的讲话

必须从中华民族长远利益出发，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，**共抓大保护，不搞大开发**。要正确把握生态环境保护和经济发展的关系，**探索协同推进生态优先和绿色发展新路子**。不能把生态环境保护和经济发展割裂开来，更不能对立起来。**要坚决摒弃以牺牲环境代价换取一时经济发展的做法**。

■ 2019年9月18日习近平总书记在《黄河流域生态保护和高质量发展座谈会》上的讲话

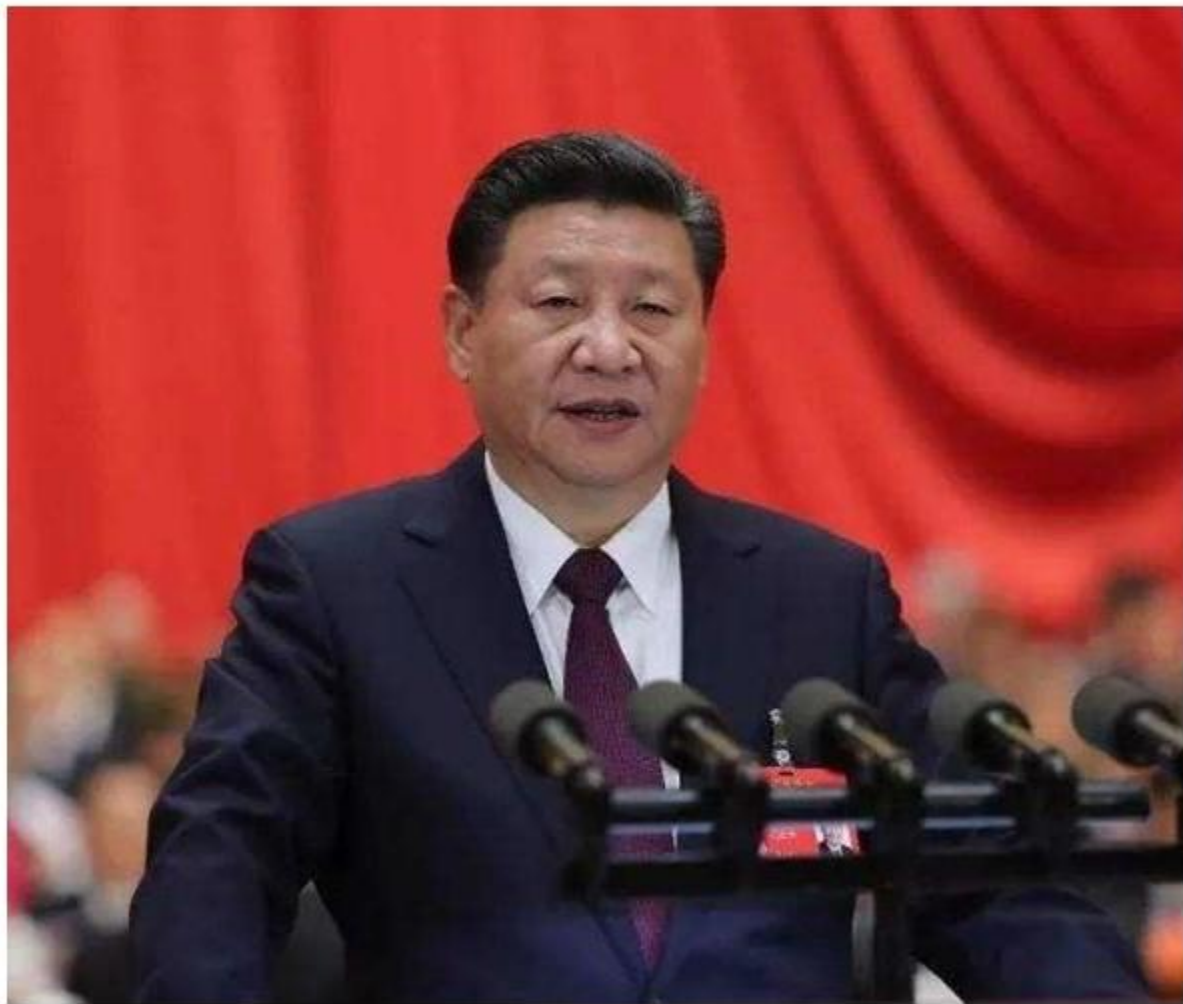
提出治理黄河，重在保护，要在治理。要坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理，统筹推进各项工作，加强协同配合，推动黄河流域高质量发展。要坚持绿水青山就是金山银山的理念，**共同抓好大保护，协同推进大治理**。从五方面着眼治理：第一，**加强生态环境保护**；第二，保障黄河长治久安；第三，推进水资源节约集约利用；第四，**推动黄河流域高质量发展**；第五，保护、传承、弘扬黄河文化。



2 “全面实现高水平治理” 是国土空间规划体系构建的根本目的

“国家治理体系和治理能力现代化” 是中共中央提出全面深化改革的总目标之一，18号文指出国土空间规划体系“是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求”。

由此可见，建立国土空间规划体系并监督实施，承载着不断推进全面深化改革目标实现的重大职责，就是要通过改革，让空间规划回归到适应国家治理体系现代化的建设目标上。也正因为国土空间规划体系构建事关治理体系改革，因此应紧扣规划的编制、审批、监管三大环节。



2.1 规划编制：多规合一

建立一个能“落地”管理的“多规合一”体系。在以往多规并行体系下，一个部门解决不了的问题也可由另一部门规划从别的途径解决，但也可能使某些问题处于真空地带，不能妥善解决。

而新一轮的国土空间规划是一个真正多规合一的规划，其将直接成为各类用地用海审批的唯一依据，因而如何处理以往因为“九龙治水”而被掩盖的各类空间管理问题，如何真正使规划“合一”、“落地”，是当下面临的现实问题和挑战。



2.2 规划审批：分级授权

自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》中明确要求报批审查的原则是“**管什么就批什么**”。核心在于国家构建五级的国土空间规划体系时，应强调分级授权的理念。新的体系应是分级审批、分级授权、分级督查。

国家层面：督查省级政府的要点应该是是否编制省级层面的国土空间规划，是否贯彻落实上位规划与国家战略要求；

省级层面：督查城市政府的要点应该是是否编制城市一级的国土空间规划，是否贯彻落实省级层面的战略部署、管控与指标要求，是否编制详细规划来贯彻落实总体意图，而真正对建设情况的督查依据应该是详细规划，逐层授权、层层监督。

2.3 规划监管：精准有效

规划监管会越来越受到重视，现在有人提出要从简从严，秉承精简流程、提高效率的宗旨，大大减少国务院审批城市的数量，有其合理之处，但也要防止过于简单的思维。

其实，审批监管的数量并不是最重要的，监管的对象是否精准、监管的内容是否有效，可能更为关键，正如有的专家所说“数量减少，不如择要”。何为择要，即从国家角度不应仅仅关乎城市的行政等级和规模大小，更应考量城市是否在某一方面体现国家价值。（比如桂林市全域不过530万人左右，GDP总量仅排全国第126名，既不是省会、副省级城市，也不是特大、超大城市，但却是山水相融相生、天人合一的中国城市建设重要代表，具有国家层面的重大价值，反而应该作为国家层面监管的城市，并指导和支持其规划与建设。）

3 “引领高质量发展和缔造高品质生活”是国土空间规划的主要抓手

国土空间规划“是坚持以人民为中心、实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园的重要手段”。

当前我国面临两大基本国情：

- 一是持续恶化的生态资源环境难以支撑社会经济的持续发展；
- 二是不平衡不充分的空间供给难以满足人民对美好生活的向往。

高质量发展

- 绿色、创新、特色化的发展
- 文化艺术和制度创新引领的发展
- 优化社会、人口、空间结构提升效率的发展

高品质生活

- “生存机会”需要：“衣、食、住、行”
- “生活品质”需要：“教育、医疗、养老、旅游、休闲”
- “生命价值”需要：“艺术、文化、社会交往、自主创造”

3.1 构建国土空间开发保护制度

□ 将主要聚焦于耕地保护和建设用地管控的土地利用规划,扩展为推进全要素自然资源管理、统一国土空间用途管制。

□ 适应一级土地发展权管理的要求,构建“三基一水两条线”、“两界一区五张网”的保护和开发边界体系。以此为基础,再编制适应二级土地发展权管理的规划。

保护边界	三基	永久基本农田、基本草原、基本林地(天然林地、生态公益林地)
	一水	水江河、湖泊、湿地等水域
	两条线	生态保护红线和自然岸线
开发边界	两界	城镇开发边界、村庄建设边界
	一区	产业集聚区
	五张网	交通网、能源网、水利网、信息网、安全网

3.2 进行生态保护修复与山水林田湖草系统治理

以区域为尺度实现统一修复、系统治理是国土空间治理的新思路

生态系统的尺度特征

- 不同层次的“要素”与“区域”构成不同尺度的生态系统，具有不同的结构和功能特征，生态保护修复的重点也有所不同

要素与区域治理的关联性

- 生态保护修复中的单一要素治理与区域综合治理相互联系、相互影响。

生态保护修复区域要素统筹

- 强调山水林田湖草作为生命共同体，在“区域”型空间尺度上进行全要素统筹，是新时代国土空间治理的新思路。

(1) 建立以国家公园为主体的自然保护地体系

----建立以国家公园为主体的自然保护地体系是统一生态保护修复的高级形式

现状

目前我国的自然保护地体系多以单个、孤立的自然保护区为主,多以保对象为分类依据,存在要素管制割裂、责任部门化的问题,忽视了生态系统的整体性

建立以国家公园为主体的自然保护地体系

未来

根本解决中国自然保护地管理中的深层问题和矛盾的有效路径；建立更加注重“系统性、整体性、协同性”的中国自然保护地体系



(2) 自然资源资产负债表编制

2015年《生态文明体制改革总体方案》提出，探索编制**自然资源资产负债表**，建立干部离任审计与生态环境损害终身追责制度。

自然资源监管要求对国土空间利用的效果、自然资源的质量等进行量化，因而有必要编制自然资源资产负债表（实物量表，价值量表）。不要看变化来考核，拿规划目标指标。

如何与国土空间规划相结合，服务于领导干部离任审计考核？

(3) 自然资源资产统一确权登记

《统筹推进自然资源资产产权制度改革》提到未来研究的重点东西，其中一个概念叫**空间开发权**。从实施落地的层面来看，国土空间用途管制的实质是建设活动和自然资源的载体利用权利审批，其主要依据是“要素”型空间规划，**自然资源资产确权登记是基础**。

基于自然资源资产的统一确权登记、明确权利与责任边界，**能够借助市场机制来强化国土空间用途管制，优化空间资源的配置**，实现国家治理体系和治理能力现代化。

(4) 修复山清水秀的生态空间

优化生态安全格局

青州市风景区总体规划



完善由生态屏障、生态空间、生态隔离带、生态廊道构成的生态网络



注重生态性、连续性、开放性



自然水系



生态骨架



园林绿化



游憩绿道

3.3 塑造高质量发展、高品质生活的城镇空间



安全

便利



舒适

优美



活力

集约



3.4 打造与乡村振兴相适应的乡村空间

以打造美丽乡村生活圈为目标，塑造诗情画意的乡村生活空间

一口古井、一棵老树都是“乡愁”
慎砍树、禁挖山、不填湖、少拆房



古树不只是景观，更是乡愁



03

构建新时代国土空间规划体系

- 1 国土空间规划是什么
- 2 为什么建立国土空间规划体系
- 3 国土空间规划体系总体框架
- 4 如何做好
- 5 怎么样管好

国土空间规划体系顶层设计

2019年5月23日，中共中央国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（下文简称18号文）正式公布，标志着国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成。

中共中央文件

中发〔2019〕18号



中共中央 国务院 关于建立国土空间规划体系并 监督实施的若干意见

（2019年5月9日）

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。为建立国土空间规划体系并监督实施，现提出如下意见。

1 国土空间规划是什么？

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。

建立国土空间规划体系并监督实施，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。



指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局。

坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计。

主要目标

2020年

基本建立国土空间体系
基本完成市县以上国土空间总体规划编制
初步形成全国国土空间开发保护“一张图”

2025年

健全法规政策和技术标准体系
全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制
形成国土空间开发保护制度

2035年

全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山青水秀，安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局

2 为什么建立国土空间规划体系？



解决现实矛盾

解决规划类型过多、内容重叠冲突，审批流程复杂、周期过长，地方规划朝令夕改等问题



建设生态文明

谋划新时代国土空间开发保护格局，加快形成绿色生产方式和生活方式，建设美丽中国。



以人民为中心

促进实现高质量发展和高品质生活、建设美好家园。促进实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦。

2 为什么建立国土空间规划体系？

底----划定底线底盘

划定各类管控底线：生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界、海域保护红线等。

促----促进区域协调发展

包括陆海统筹、区域协调、城乡融合、统筹地上地下空间综合利用

优----优化各类空间要素配置

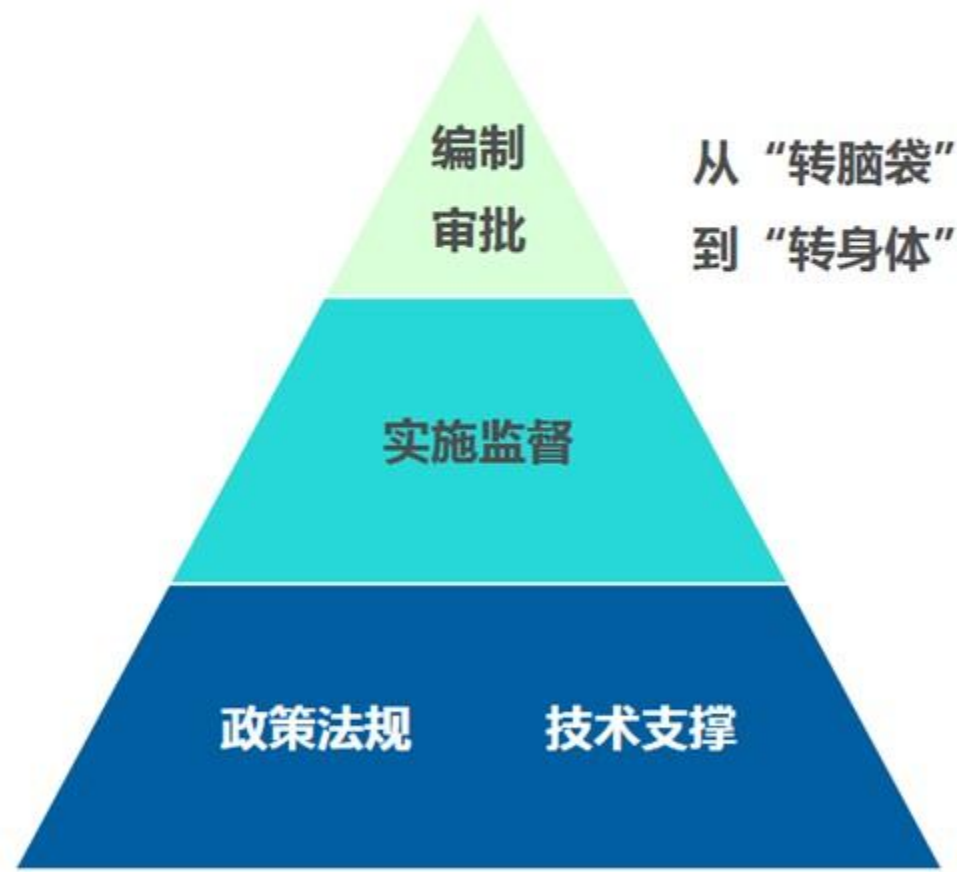
优化山水林田湖草等各类空间要素配置，部署国土空间保护、开发、利用、修复的整体结构与布局。

供----提供发展空间

统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，为各类开发、建设、保护活动提供空间。

3 国土空间规划体系总体框架

“四梁八柱”的总体框架



战略性、科学性、协调性、权威性、操作性

3.1 编制审批体系

		编制	审批	
总体规划		全国国土空间规划	自然资源部 会同相关部门	国务院
		省级国土空间规划	省级人民政府	同级人大常委会审议后报国务院
	市县乡镇	国务院审批的城市国土空间总体规划	城市人民政府	同级人大常委会审议后，由省级人民政府报国务院
		其他市县和乡镇国土空间规划	本级人民政府	省级人民政府明确内容和程序要求
专项规划	海岸带、自然保护地等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划	所在区域共同的上一级政府自然资源主管部门	所在区域共同的上一级人民政府	
	以空间利用为主的某一领域专项规划	相关主管部门	国土空间规划“一张图”核对	
详细规划	城镇开发边界内的集中建设地区	市县国土空间规划主管部门	市县人民政府	
	城镇开发边界外的乡村地区：村庄规划	乡镇人民政府	市县人民政府	

3.2 实施监督体系

完善国土空间用途管制制度，兼顾刚性和弹性要求，充分发挥五种管制手段的综合优势。

指标管制	顺应新时代发展要求，健全规划指标体系，确保指标可量化、可考核。
控制线管制	“三线”：生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界。 “四线”：黄、蓝、绿、紫线，制定相应管制规则。
分区管制	深化探索分区差异化用途管制，健全管制规则。
用途管制	扩大覆盖到所有国土空间，实现全域全类型管控。
名录管制	改进完善重大建设项目表、正负面清单等方式。

3.2 实施监督体系

完善国土空间用途管制制度，建立规则明晰、管控有力、产权保护、转用有序的用途管制制度。

城镇开发
边界内

实施空间用途和开发强度管控，实行“**详细规划+用途许可**”的管制方式。

城镇开发
边界外

划定主导用途分区，实行“**约束指标+分区准入**”的管制方式。

特定地区

对以国家公园为主体的保护地和海岸带地区，实行**特殊保护制度**。

3.2 实施监督体系

健全规划实施监督机制，统一规划审批和实施监督“一张图”，将规划实施检查纳入执法督察，鼓励社会监督和公众参与。

实时监测

国土空间
开发保护
情况

动态评估、报告和预警

国土空间
规划实施
情况

监督考核结果纳入

干部考核
体系和离任
审计

3.2 实施监督体系

建立规划定期评估调整机制，“一年一体检，五年一评估”，制定评估指标体系，明确调整规则和程序。

结合经济社会发展规划，每5年进行全面评估，对规划进行调整完善。

除因国家重大战略调整或重大项目建设需要外，涉及空间三条控制线等规划刚性内容，原则上不得修改。

3.3 法规政策体系

现行法律法规体系不健全，在国家层面上尚无一部统一、健全的空间规划法律法规；现行法律法规内容有待完善，不适应新形势需要。

加快推进国土空间规划立法进程

- 明确国土空间规划的法律地位和其对国土空间开发、利用、保护、治理等的基础性、约束性作用。
- 过渡期办法。

健全空间规划的政策体系

- 审批办法（范围、程序、内容）。
- 完善主体功能区相关配套政策，改进国土空间用途管制、用地用海计划管理等政策措施。

3.4 技术标准体系

全面评估现有规划
标准规范

统一规划用地分
类、规划分区

建立国土空间规划
信息管理平台

完善国土空间规划
技术标准体系

制定各级国土空间
规划的编制办法和
技术规程

加强规划学科及
队伍建设

4 如何做好？

确保国土空间规划能用、管用、好用

能用----适应新时代要求，适合于国情

具有科学性、权威性，能适应具体的时期、地域和应用场景，有制度和理念共同结合的实施保障。

管用----解决空间治理和空间发展的问题

根据不同空间的主体功能定位，实现人口、经济、资源环境的空间均衡以及各项工作精准落地的治理模式。

好用----运营成本要低，效率要高

目标导向：明确目标，提振预期；

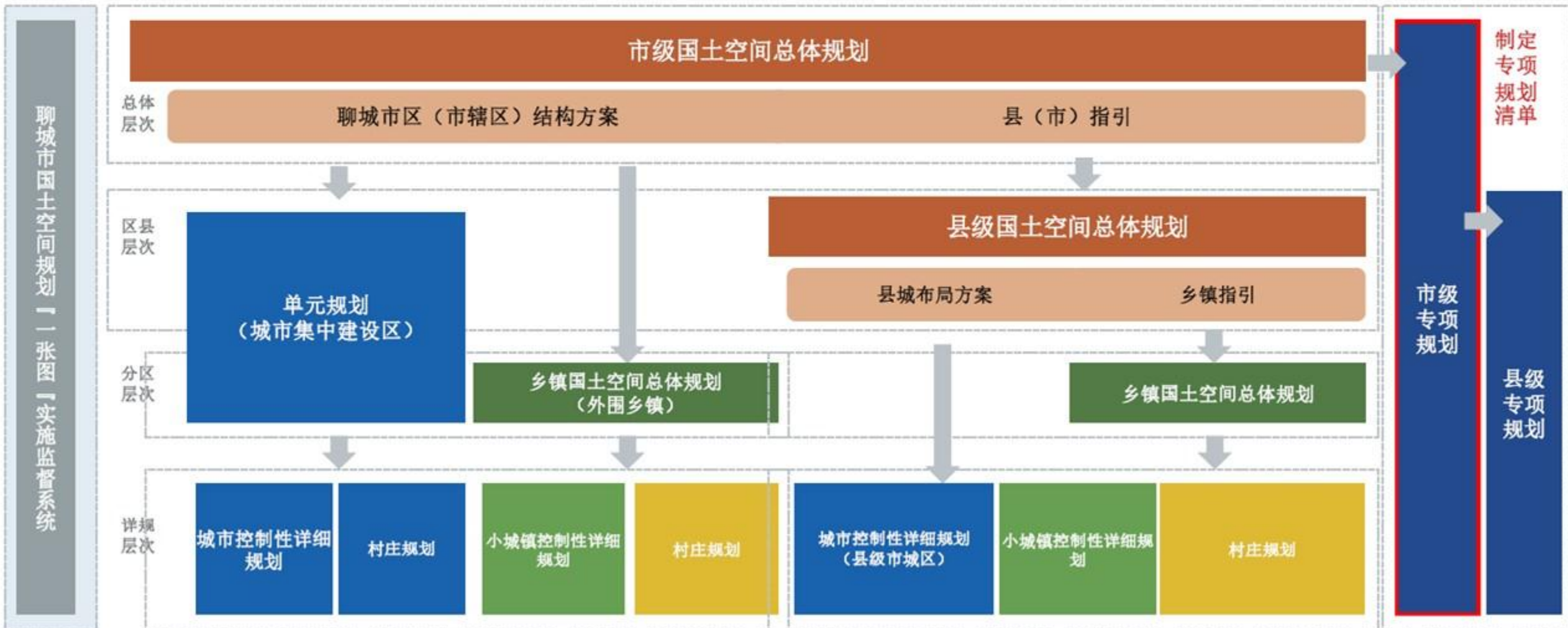
问题导向：优化配置，完善秩序；

运行导向：通过健全运行机制和操作规划，实现效益。

4 如何做好？

建立规划传导体系

- 构建聊城“三级三类”规划体系，市级总规通过分区指引、专项规划清单，在战略指导、底线管控、系统指引三个维度，实现向县（市）总规、分区规划，以及专项规划的**指标传导、空间管控、名录管理**。



4 如何做好？

在土地资源紧约束的背景下，调整规划思路，摸清家底、优化增量、盘活存量，精打细算，走内涵集约、高效提质的发展路径。统筹新区建设和老城更新，双措并举、双轮驱动。新增指标要精准投放，保基础、保民生、保重点，发挥新增最大效益，存量指标要精细设计，补短板、强弱项、优空间、优功能，释放低效空间效益。

加快城市设计工作进展

- 把城市设计作为一种理念，一个抓手，贯穿于整个城市的保护、开发、更新建设的全过程。包括整体城市设计、重点地区城市设计、街区开发方案等。

加快高铁新区和南湖新区建设

- 引导高端商务、商业、科教文娱、会议会展等功能集聚，打造城区新的增长极核和服务高地。引领城市西向、南向发展，逐步完善城市形态。

实施低效工业用地二次开发

- 梳理研究开发区、高新区等产业园区的低效工业、僵尸企业，探索退出和再开发机制，引导高端装备制造、汽车及零部件、新材料等新动能集聚，提高城市综合竞争力。

实施老城区城市更新

- 对城中村、老旧小区、旧市场进行改造，对背街小巷进行整治提升，畅通微循环，提升城市品质。

04

山东省国土空间规划简要介绍

- 1 总体战略
- 2 空间优化
- 3 规划重点

1 总体战略

《山东省国土空间规划（2021 - 2035年）》认真贯彻落实习近平总书记“走在前列，全面开创”的指示精神和国家、省重大战略，着力构建新时代现代化强省建设的国土空间开发保护新格局。

规划范围为山东省全部行政辖区，覆盖陆海全域国土空间，总面积20.07万平方千米。

规划期限为2021 - 2035年，近期为2025年，远景展望至2050年。

1.1 战略定位

面向东北亚、“一带一路”的双向开放新高地

促进我国南北区域协调发展、具有国际竞争力的城市群

黄河流域生态保护和高质量发展龙头

城乡融合、宜居宜业的齐鲁美丽家园

1.2 主体功能分区

重点生态功能区

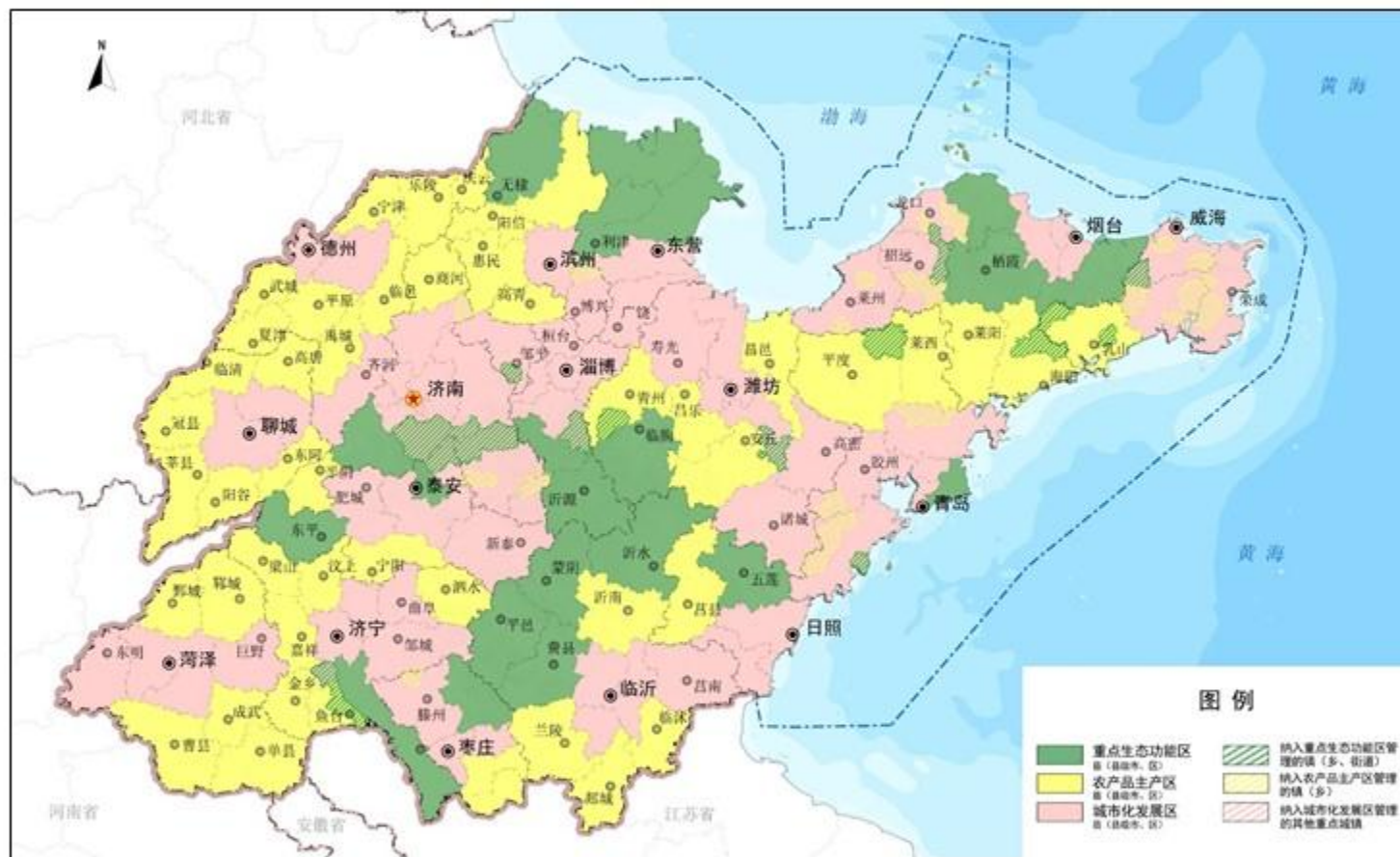
保障生态安全，维护生态系统服务功能，提升生态产品供给能力，实施山水林田湖草海系统治理，推动生态文明示范区建设。

农产品主产区

保障粮食安全和重要农产品供给，严格保护永久基本农田，推进农业生产规模化、集约化、产业化。

城市化发展区

推进新型城镇化，促进要素集中集聚发展，增强创新能力，提升区域综合竞争力。



▲ 山东省主体功能分区图

1.3 开发保护格局

突出山东省“**一群两心三圈**”区域发展总体布局的战略引领作用，确定国土空间开发保护格局为“**一群双核，两屏三带，三区九田**”。

“一群双核”的城镇空间格局

以济南、青岛为核心，建成具有全球影响力的山东半岛城市群。

“两屏三带”的生态安全格局

筑牢鲁中南山地丘陵、鲁东低山丘陵生态屏障，保育沿海、沿黄河、沿京杭运河生态带。

“三区九田”的农业空间格局

建设莱州湾、威海、日照南部三大海洋渔业集中发展区，重点保护鲁北、鲁西北、鲁西南、汶泗、湖东、沂沭、鲁东南、胶莱、淄潍九大农田集中区。



▲ 山东省国土空间开发保护格局图

2 空间优化

2.1 保育永续利用的生态空间

□ 构建“两屏三带七廊八心”网络化生态保护格局

“两屏”

保护鲁中南山地丘陵、鲁东低山丘陵两大战略性生态屏障，构筑美丽山东绿色本底。

“三带”

保育海岸线、黄河、京杭运河三条生态带，立足历史人文与传统风貌，延续整体山水格局与空间肌理，加大水生态保护力度，凸显蓝绿交织的滨水风光特色。

“七廊”

构建马颊河、徒骇河、沂河、沭河、潍河、弥河、大沽河-胶莱河等七条生态廊道，加强生态保护修复。

“八心”

涵养泰山、沂蒙山、昆嵛山、黄河三角洲、南四湖、东平湖、莱州湾、胶州湾八大生态绿心。



▲ 山东省生态空间布局规划图

2.1 保育永续利用的生态空间

□ 完善自然保护地体系

建设以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系，构建分类科学、功能完备、布局合理、保护有力、管理有效的自然保护地网络。

建设黄河口、长岛2处国家公园。

□ 划定生态保护红线

陆域生态保护红线主要分布在泰山、沂蒙山、昆嵛山、崂山、黄河入海口、南四湖、东平湖等区域。陆海生态保护红线总面积206.67万公顷，占全省国土面积10.30%

海域生态保护红线主要分布在黄河三角洲-莱州湾滨海、胶东半岛滨海、庙岛群岛海域等区域。



生态保护红线
占全城比重



2.2 构筑高效富美的农业空间

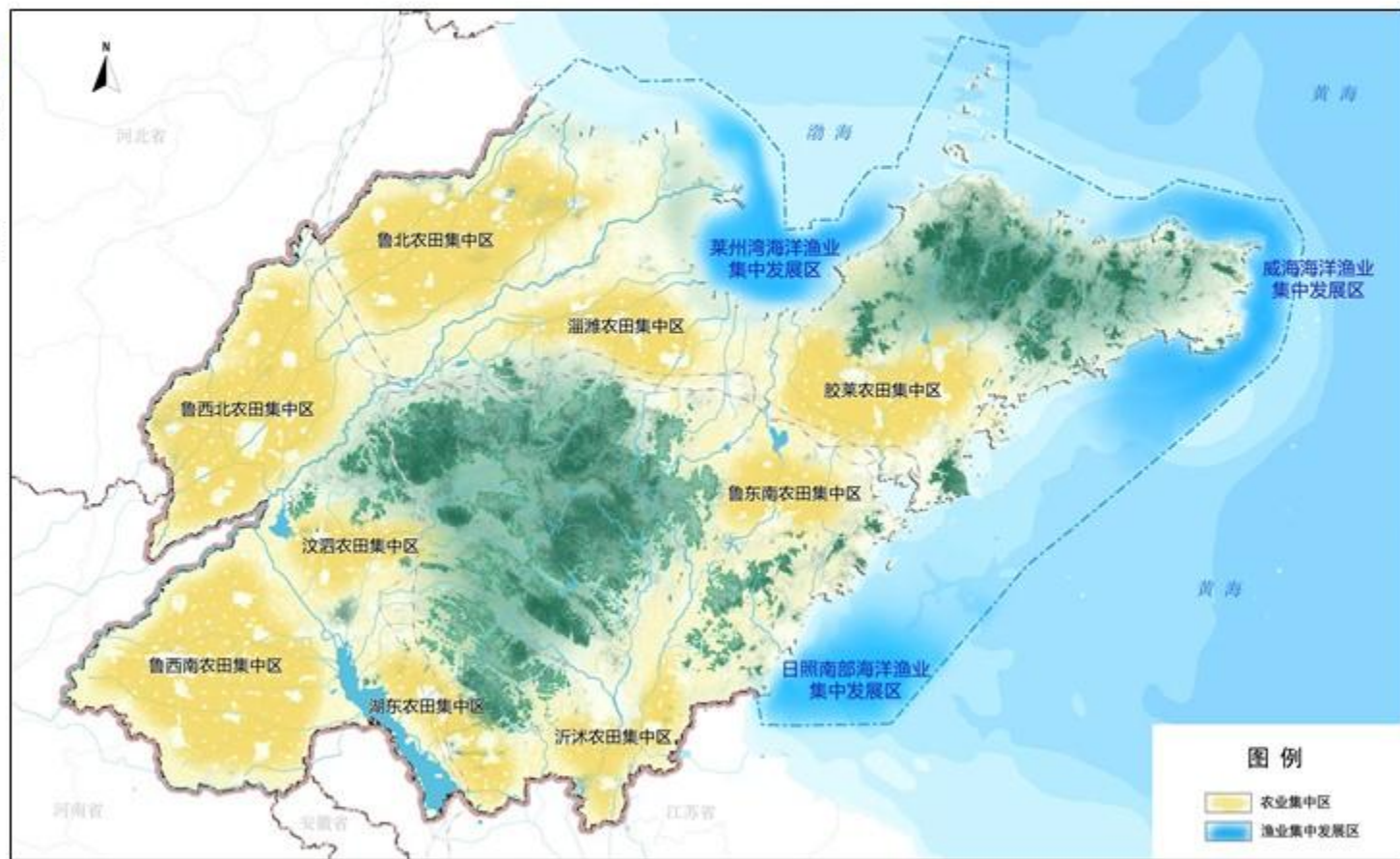
□ 优化农业空间布局

以鲁北、鲁西北、鲁西南、汶泗、湖东、沂沭、鲁东南、胶莱、淄潍等九大农田集中区为重点，引导农业适度规模化发展，优化粮食主产区布局。

以莱州湾海域、威海海域、日照南部海域三大海洋渔业集中发展区为重点，优化海洋渔业布局。

□ 严守耕地保护红线

落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”，以可长期稳定利用的耕地为基础，合理划定永久基本农田，全面提升耕地质量，发挥农田生态系统的复合功能，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。



▲ 山东省农业空间布局规划图

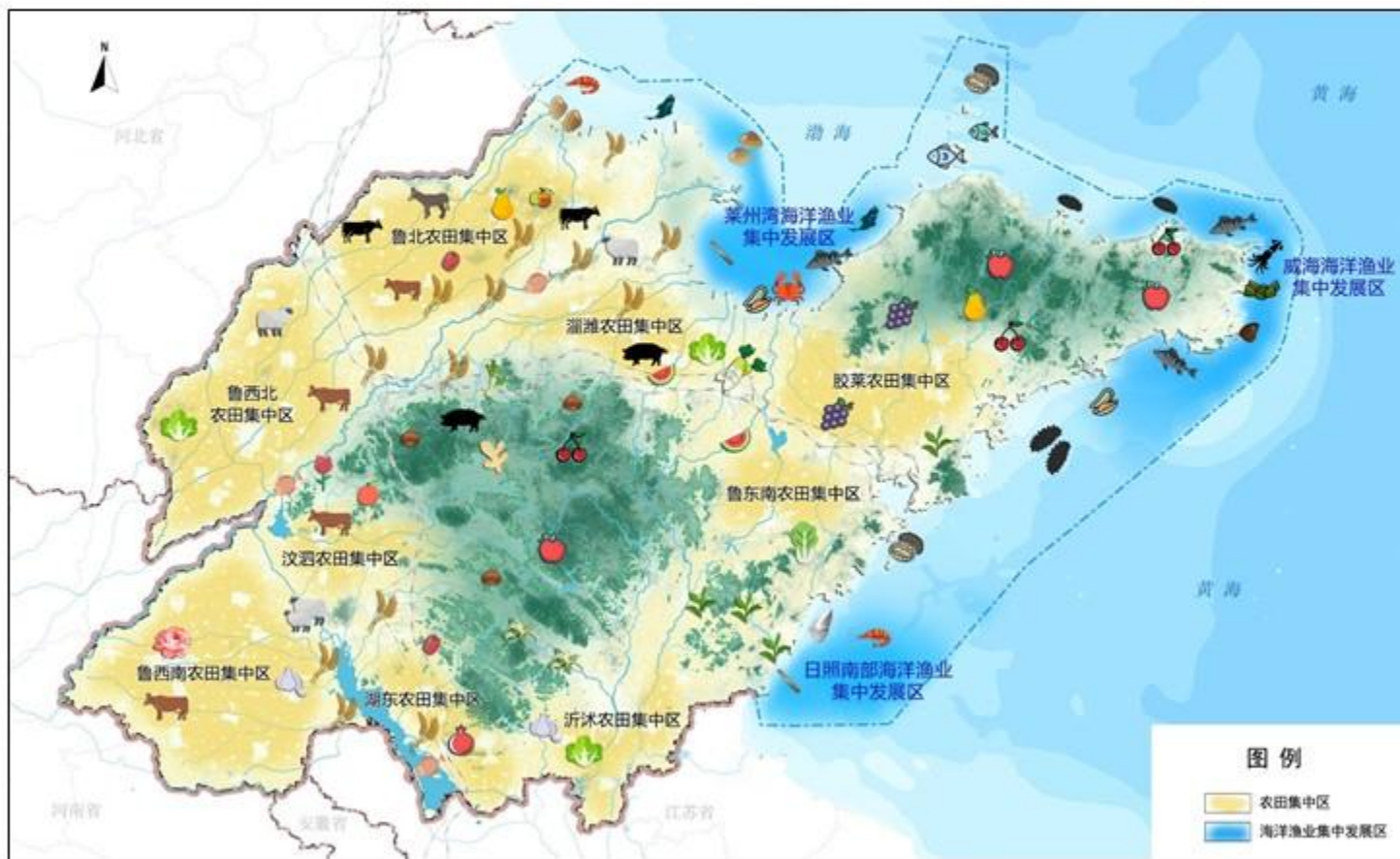
2.2 构筑高效富美的农业空间

□ 优化村庄布局

因地制宜构建乡村社区生活圈，优化乡村居民点布局，统筹考虑村庄特色塑造、产业融合发展、基础设施建设和公共服务配套，推进美丽宜居乡村建设。

□ 推进县域城乡统筹

统筹县域城乡资源要素配置，加快县城建设，强化小城镇的服务功能，打造服务农民的区域中心。结合城镇圈、城乡社区生活圈建设，推动城乡基础设施一体化、公共服务均等化。



▲ 山东省特色农产品分布图

2.3 建设强核聚力的城镇空间

□ 构建“双核两圈四区”城镇空间布局

围绕落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，充分发挥山东半岛城市群龙头作用，对接省会、胶东、鲁南三大经济圈，做优做强以济南、青岛为核心的两大都市圈，加快培育烟威、济枣、临沂、菏泽等四个各具特色的现代化都市区，形成高效、集聚、富有活力和竞争力的城镇空间新格局。

□ 优化城镇规模体系

- 特大城市 **2** 个：济南、青岛；
- I型大城市 **1** 个：烟台；
- II型大城市 **13** 个：淄博、枣庄、东营、潍坊、济宁、泰安、威海、日照、临沂、德州、聊城、滨州、菏泽；
- 中等城市 **21** 个、小城市 **57** 个，建制镇若干...



▲ 山东省城镇空间布局规划图

2035年 城镇人口 8000万人左右

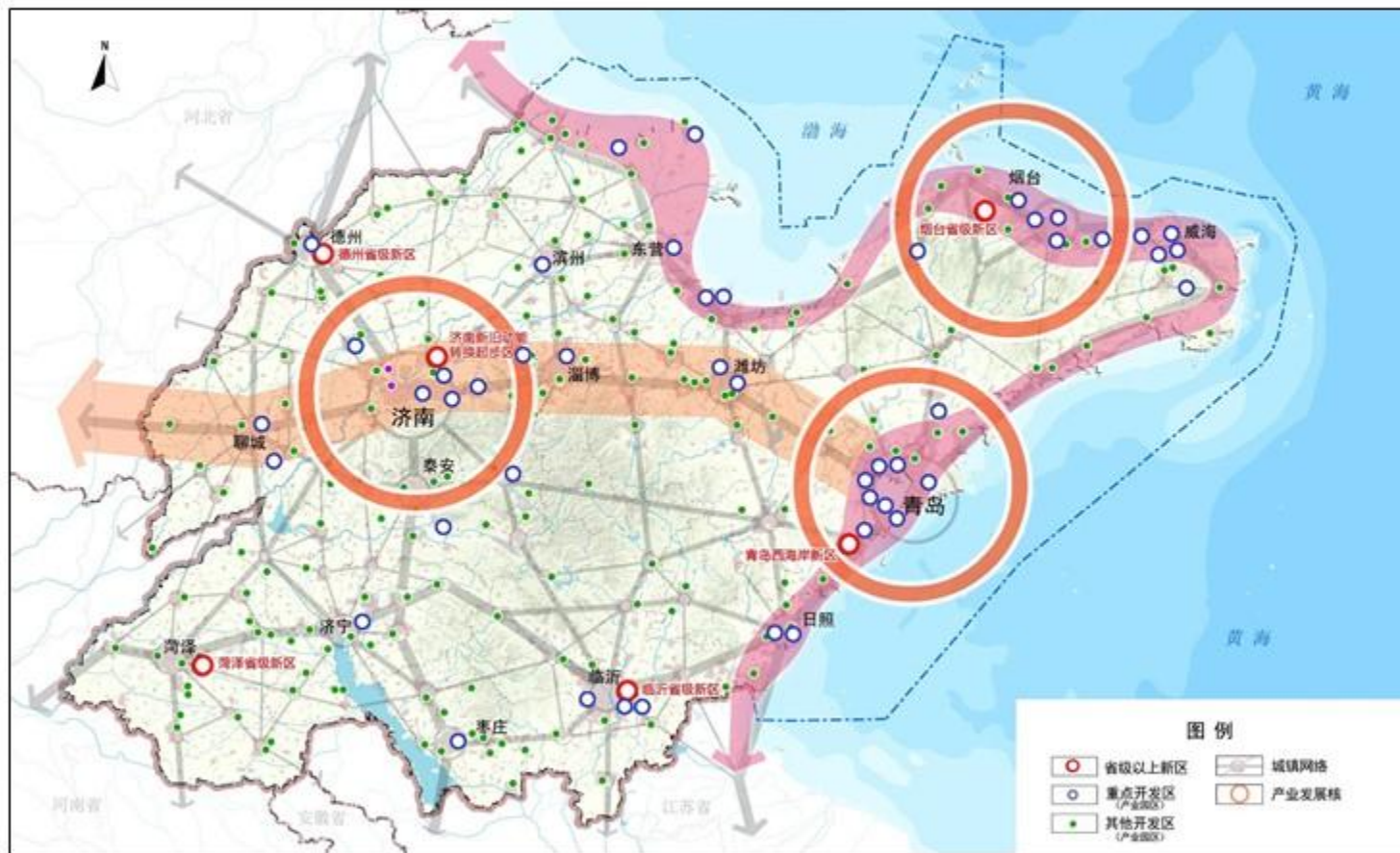
2.3 建设强核聚力的城镇空间

□ 优化新旧动能转换空间布局

融合产业空间、创新空间和城市空间，形成以**济南、青岛、烟台**“三核”为主引擎的新旧动能转换空间布局。



烟台万华产业园

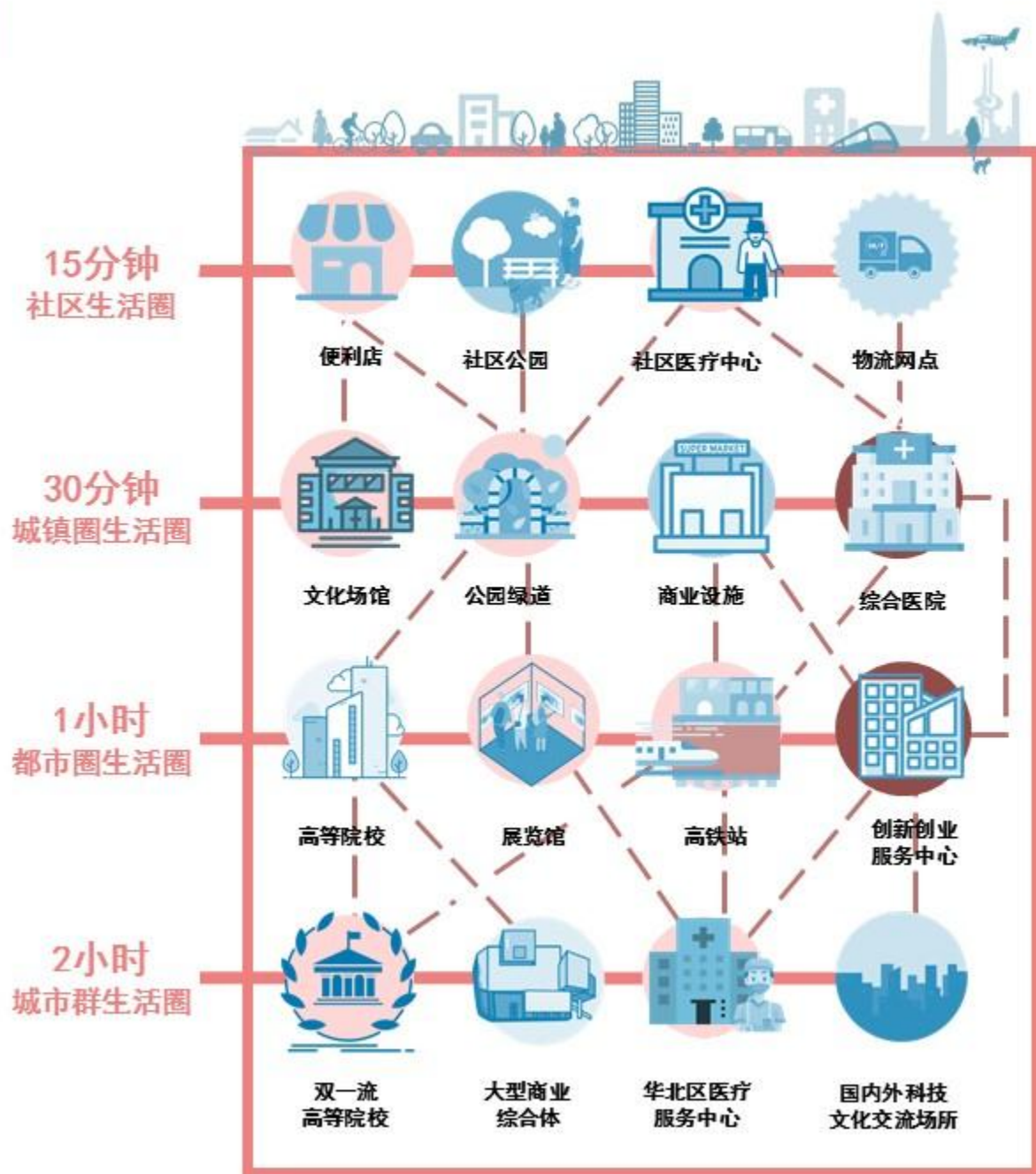


▲ 山东省重要产业集群布局规划图

2.3 建设强核聚力的城镇空间

□ 分级打造高品质生活圈

统筹配置基本公共服务设施，合理布局区域性、功能性重大公共服务设施，打造“社区15分钟生活圈”“城镇圈30分钟生活圈”“都市圈（区）1小时生活圈”“城市群2小时生活圈”，构建多元化、多层次、全覆盖的生活圈服务体系，营造宜居宜业宜游宜学宜养的高品质城镇生活圈。



2.4 构建和谐多元的海洋空间

□ 构建海洋空间开发保护格局

“一带”

统筹**海岸带**开发利用空间布局，提升海岸带生态系统服务功能。

“两湾”

以**莱州湾、胶州湾**为重点，强化湾区引领，打造世界一流的湾区岸带和陆海生态文明融合发展示范区。

“三区”

渤海海区重点强化生态保护修复，**半岛东部海区**聚焦加快建设海洋牧场，**半岛南部海区**着力打造国际海洋创新策源地和高端海洋产业聚集区。

“五岛群”

强化**青岛、烟台、威海、日照和滨州**五大岛群分类管控，实施海岛及其周边海域生态修复。



▲ 山东省海洋空间开发保护格局图

3 规划重点

3.1 双核引领城市群发展

□ 增强济青双核辐射带动能力

支持济南建设黄河流域中心城市、青岛建设全球海洋中心城市，增强区域引领和辐射带动能力，打造具有强大动能和核心竞争力的高质量增长极，引领山东半岛城市群发展。

□ 高水平打造济南、青岛都市圈

以济南为中心，大力推动济淄、济泰、济德同城化，联动聊城、滨州、东营等周边城市一体化发展，建设**全国数字经济高地、世界级产业基地、国际医养中心和国际文化旅游目的地**，打造有较强影响力和竞争力的现代化都市圈。

以青岛为中心，协同潍坊、日照等城市联动发展，建设**具有全球影响力的海洋科创中心、对外开放枢纽和黄河流域开放门户**，打造国际知名的现代化都市圈。



▲ 山东省都市圈布局规划图

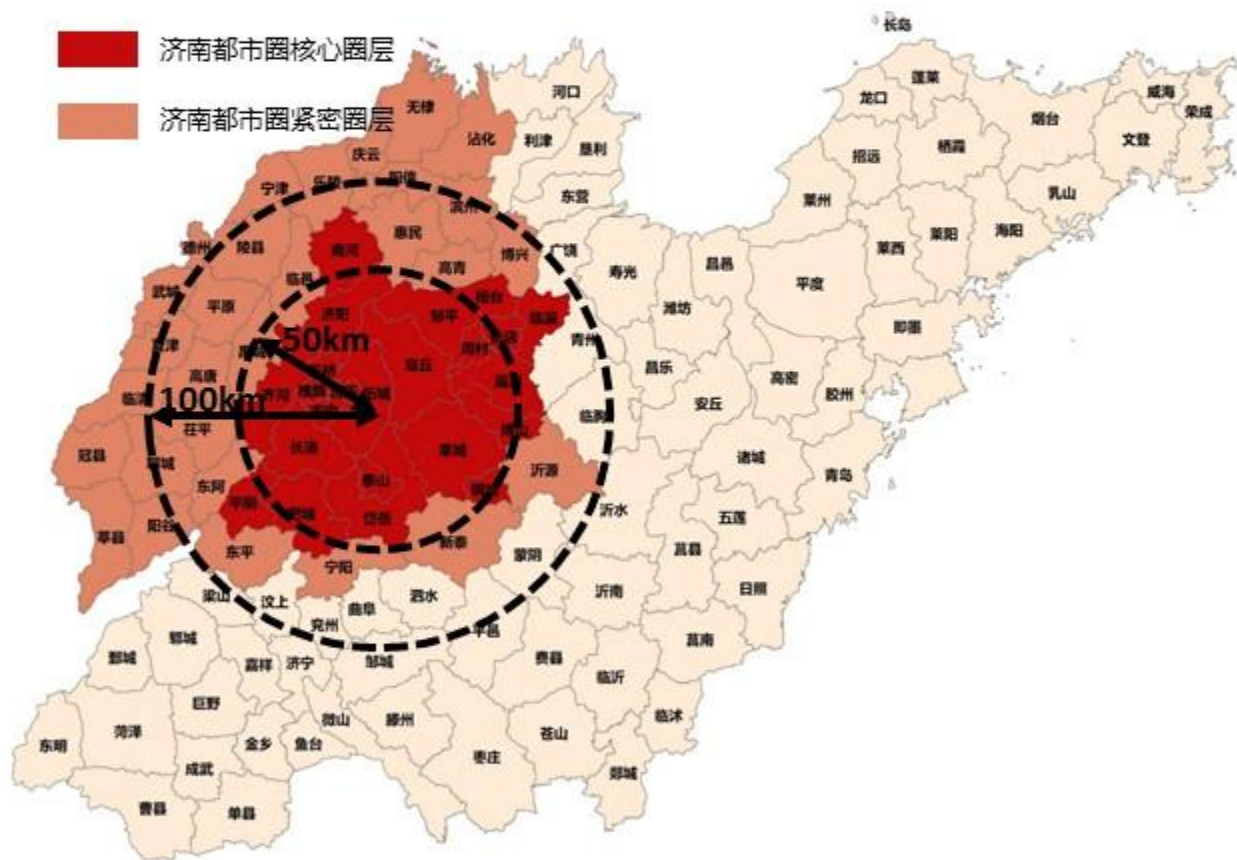
双核引领城市群发展-济南都市圈

□ 背景：培育发展现代化都市圈

2007年，济南市发布《济南都市圈规划》，提出发挥济南对周边市乃至沿黄和中原地区的辐射和带动作用，形成以济南为中心，包括淄博、泰安、莱芜、德州、聊城、滨州等6个城市在内的“1+6”都市圈。

2021年，山东省印发实施的《**省会经济圈“十四五”一体化发展规划**》提出，省会经济圈将以济南为核心，推进淄博、泰安内核圈层同城化，辐射带动**聊城**、德州、滨州、东营联动圈层协同发展。

以济南为中心的都市圈被摆上重要位置，省级统筹、中心城市牵头、周边城市协同的都市圈同城化机制崛起成势。



济南都市圈范围图

双核引领城市群发展-济南都市圈

□ 总体定位

- 建设成为蕴育齐鲁、开放创新的文化型都市圈；
- 山水形胜，生态宜居的环境友好型都市圈；
- 环渤海经济发达地区联结长江三角洲地区、面向中原腹地的枢纽型都市圈；
- 依托山东半岛城市群，辐射黄河中下游的强势龙头；
- 环渤海南翼具有国际竞争力的基础产业、先进制造业和服务业中心。

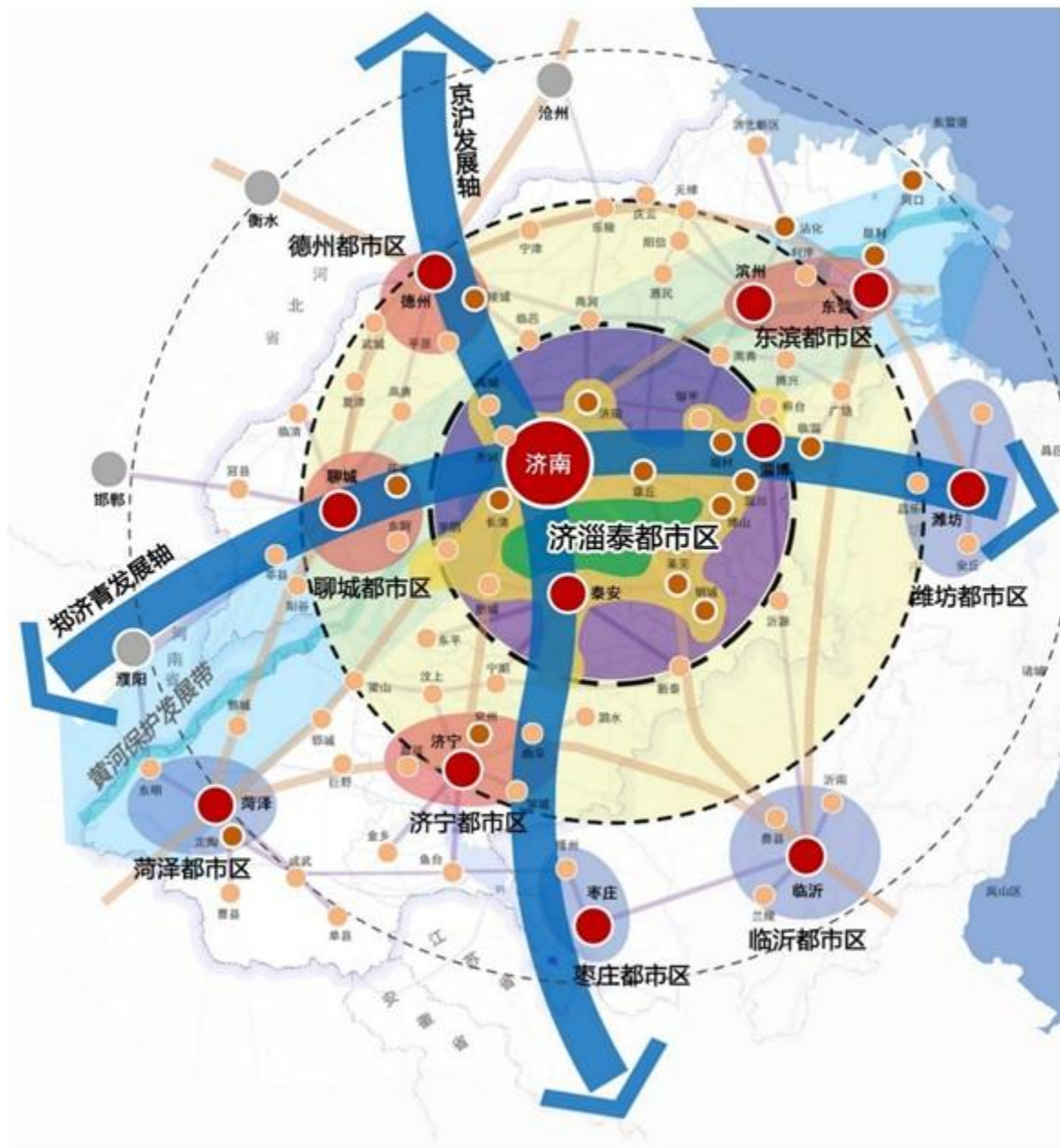
□ 空间格局：一核两轴三圈

一核：济淄泰都市区，作为济南都市圈核心区极化发展

两轴：京沪发展轴（“泰安—济南—德州”发展枢轴）

郑济青发展轴（“淄博—济南—聊城”发展枢轴）

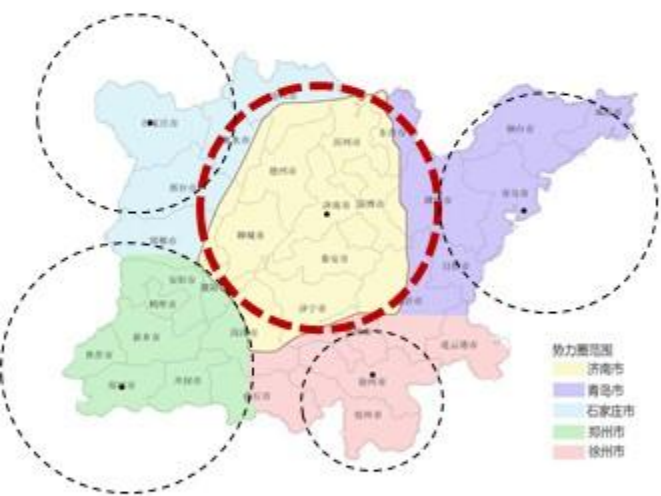
三圈：核心圈层、紧密圈层、外围圈层



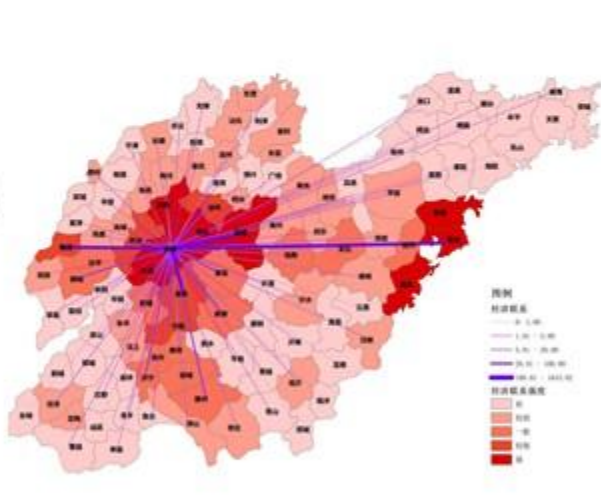
双核引领城市群发展-济南都市圈

□ 一体化发展基础雄厚

通过多源数据分析，**聊城**与济南通勤来往密切，人流联系强度、经济联系强度大，属于济南城市腹地范围，具有一体化发展基础。



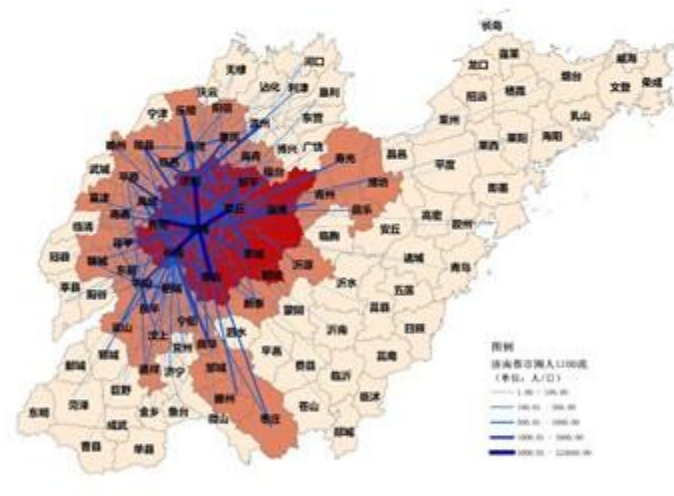
基于断裂点分析的济南城市腹地



济南市与其他县市经济联系强度



基于高德大数据的济南1小时通勤圈分析



基于手机信令的人流联系分析

双核引领城市群发展-济南都市圈

□ 区域协调联动

面向中原：聊城依托济青、胶济、济郑、邯济铁路和济青、济聊高速公路、G309线等交通走廊，位于济南都市圈“**淄博—济南—聊城**”发展枢轴上，连接郑济青发展轴，对接郑州都市圈，面向中原腹地，全面衔接黄河流域生态保护和高质量发展战略，是济南西向区域协同发展的桥头堡。

县域一体化：支持济南章丘-滨州邹平-淄博周村、**济南平阴-聊城东阿**、济南商河-德州乐陵和临邑-滨州惠民、泰安新泰-济南钢城-淄博沂源-济宁泗水-临沂蒙阴和平邑、东营广饶-潍坊寿光等探索跨市域毗邻县（市、区）一体化发展路径。



双核引领城市群发展-济南都市圈

□ 产业转型对接

济南都市圈将构建“一核、两轴、七群、多园”的产业格局，形成“功能核心+产业阵地”的分布格局。

聊城属**济淄聊产业发展轴**，充分对接济南“西兴”战略，整合两地医疗康养资源，加快建设济南国际医学科学中心，共同打造**生物医药产业集群**。

支持聊城重点发展新能源汽车、铜铝新材料、高端化工等产业，打造**新能源新材料产业集群**。



济南都市圈产业集群引导图

双核引领城市群发展-济南都市圈

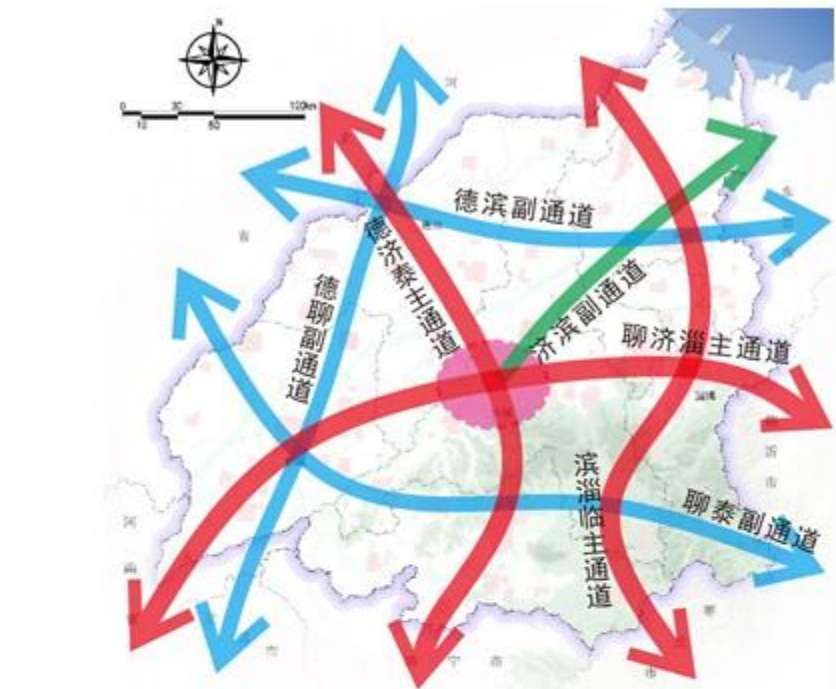
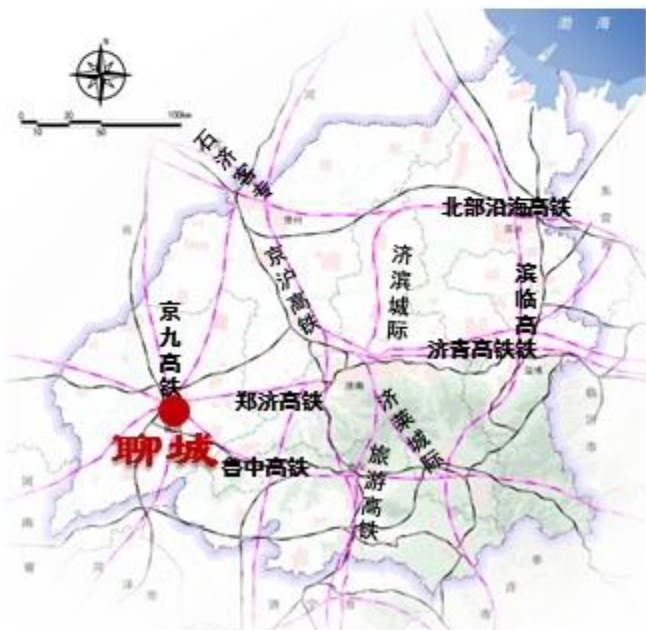
基础设施互联互通

建设“三纵三横一射线”综合交通运输廊道，以济南为核心，6市为支撑，构筑干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”的一体化城际快速交通网络，打造高效便捷的“一小时经济圈”。

聊济淄主通道：既有济青高铁、胶济客专、胶济铁路、邯济铁路，青银、济东高速；规划**聊城机场**。

聊泰副通道：既有瓦日铁路；规划鲁中高铁通道、**泰安-聊城高速、聊泰铁路**

德聊副通道：既有京九铁路；德商高速；规划京九高铁，德州-菏泽高速。



双核引领城市群发展-济南都市圈

生态共保联治

济南都市圈将构建“一屏一廊五带多点”的生态安全格局。

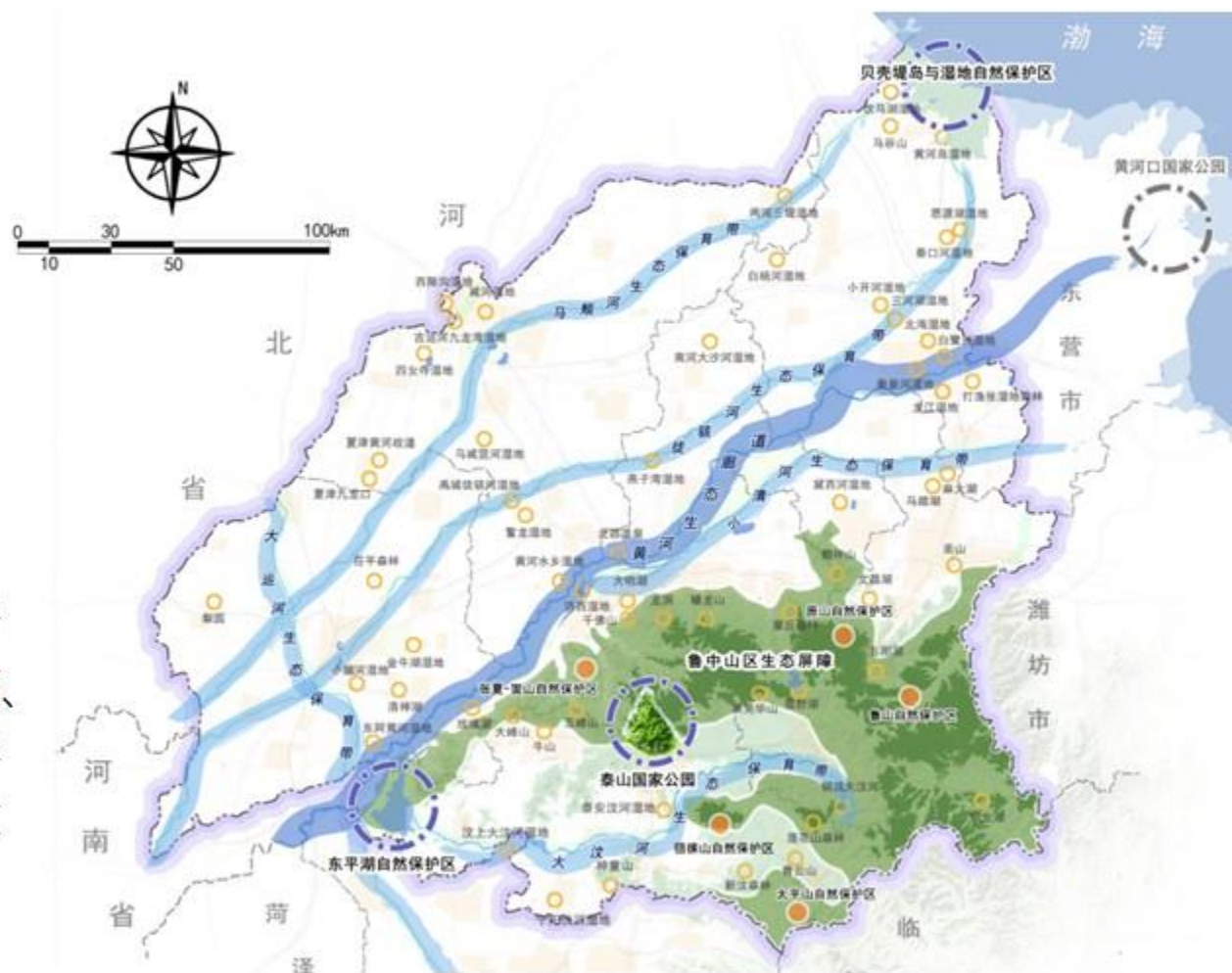
一屏：鲁中山区生态屏障；

一廊：黄河生态保育廊道；

五带：大运河、大汶河、徒骇河、小清河、马颊河生态保育带；

多点：多个生态斑块。

建设山水林田湖草沙生命共同体，推进泰山、徂徕山、新甫山、鲁山、原山等重要山体保护修复。依托黄河、京杭运河、大汶河、徒骇河、小清河、马颊河等水系，以防洪和生物多样性保护为主要功能，构建沿河绿色生态廊道。完善湖长制，改善湖水质量和生态环境，加快推进东平湖、雪野湖、玫瑰湖、白云湖、马踏湖、东昌湖等绿色生态屏障建设。



都市圈生态格局图

双核引领城市群发展-济南都市圈

□ 打造济聊一体化旅游线路

全面落实济聊文旅一体化战略，联动运河与黄河沿线，
打造多类主题游线，深化区域合作



3.2 集中连片保护万顷良田

以万亩田和千亩田建设为重点，集中连片保护优质耕地。

实施耕地质量保护与提升行动，推进高标准农田建设。

建立完善耕地数量和质量监测监管机制，推行耕地保护“田长制”，保障优质耕地用于粮食生产，落实粮食安全责任。



山东省某地永久基本农田

3.3 系统推进生态修复治理

坚持山水林田湖草生命共同体理念，统筹开展12项国土空间生态修复和国土综合整治重大工程，提升生态系统连通性和完整性，保障河湖空间主体功能，促进农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效集约，塑造健康魅力高品质国土空间。

生态修复工程

- 鲁中南山地丘陵生态修复重大工程
- 鲁东低山丘陵生态修复重大工程
- 黄河三角洲生态修复重大工程
- 黄河沿线生态修复重大工程
- 大运河沿线生态修复重大工程
- 采煤塌陷地修复重大工程
- 岸线综合整治与生态化建设工程
- 重要湿地生态保护与修复工程
- 浒苔绿潮灾害源地系统治理
- 海水入侵综合整治工程
- 近海环境整治与生态修复工程
- 海岛整治与生态修复工程

3.4 塑造齐风鲁韵魅力空间

□ 打造人与自然和谐共生的魅力齐鲁

立足齐鲁大地陆海相拥、平原广袤、山川毓秀、山水林田湖草有机交融的自然本底特征，以“**三山三原一岛、两海两河两湖**”为重点，加强自然景观整体性、系统性保护，维护自然景观多样性。

统筹协调自然景观与人文景观，形成海岱风情、齐鲁风韵、时代风尚交融，人与自然和谐共生的魅力空间。



▲ 齐鲁景观风貌规划图

3.4 塑造齐风鲁韵魅力空间

□彰显自然景观特色

构筑山海相依、河湖相通、蓝绿相融的自然景观风貌体系，凸显“泰山在这里崛起，黄河在这里入海”的磅礴大气。



▲ 淄博原山林场

□构筑魅力齐鲁景观风貌格局

构建“一环四横五纵”为主体的绿道网络，全景展现齐鲁大地海岱相连、古今相映、城绿相融，自然和人文相得益彰的魅力空间。



▲ 沂蒙花海九间棚

□保护传承优秀传统文化

弘扬齐鲁文化“和而不同”的和合精神，统筹推动齐鲁优秀传统文化挖掘阐发和弘扬传承，讲好“黄河故事”齐鲁篇章。



▲ 烟台蓬莱阁海岸

□塑造城乡特色风貌体系

开展齐鲁精致城市、精美小镇、精品村庄建设，彰显齐鲁大地城的繁荣、镇的舒适、村的恬静。



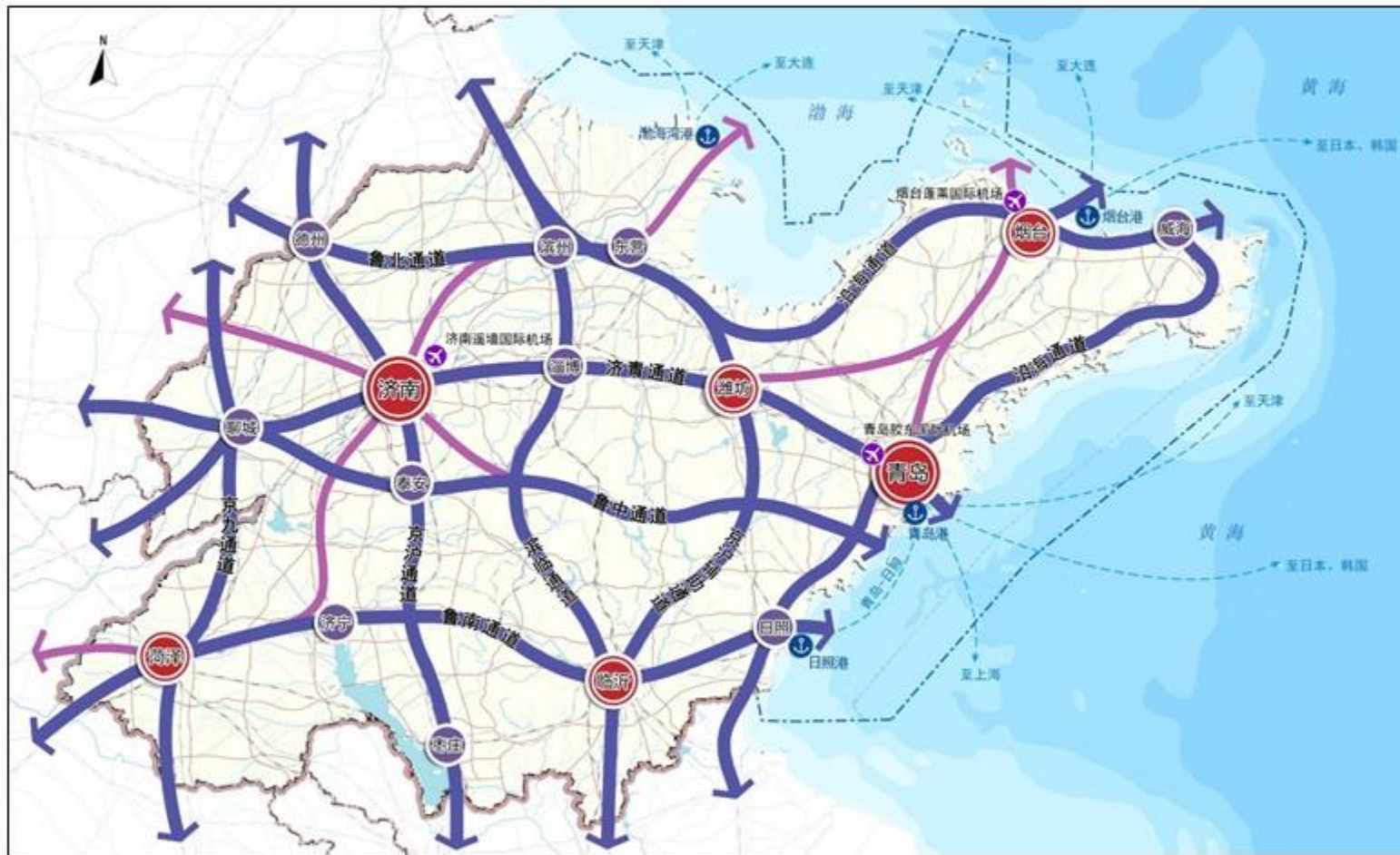
▲ 日照鸟瞰

3.5 建立安全韧性支撑体系

□ 推进基础支撑体系建设

形成快速通达、便捷互联的网络化综合运输通道布局，构建现代能源和水安全保障体系，加强水利基础设施建设，推进新型数字基础设施建设。

引导重大线性基础设施相对集中布局，避免穿越重要生态功能区、地上地下文物丰富区域以及重要自然和人文景观区，减少对重要空间的分割和过度占用。



▲ 交通廊道示意图

3.5 建立安全韧性支撑体系

□ 构建综合韧性防灾体系

加强地震及 地质灾害防治

加强断裂带地震灾害重点防治区监测预警，加强地质灾害重点防治区内重大地质灾害隐患的治理。



保障黄河长久安澜，全面提升水旱灾害防御能力和超标准洪水应对能力，提高沿海地区防洪防潮能力。

补齐防洪减灾
工程短板

强化救灾应急 基础设施建设

推进区域生命线保障网络、应急中心、物资储备库等重大工程建设，优化医疗救护、消防等防灾系统资源配置。



3.5 建立安全韧性支撑体系

□ 积极应对全球气候变化

保障低碳产业空间

落实国家碳达峰、碳中和总体部署，推动动能转换，打造各类“双碳”先行区，提高可再生能源占比。

建设绿色低碳城市

促进碳减排、产城融合、职住平衡，加强低碳交通系统和绿色基础设施建设，完善绿色开放空间系统，建设绿色低碳城市。

陆海生态系统增汇

实施科学绿化，推行耕地保护性耕作，探索建设海洋碳汇实验区，促进海洋蓝碳增汇，提升生态系统碳汇能力。

05

以县城为载体的城镇化建设

- 1 区域经济加速重构
- 2 推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要意义
- 3 推进县城建设的重点工作
- 4 推进县城建设的几点措施

1 时代背景：区域经济加速重构

□ 要深刻认识“十四五”时期我国将进入新发展阶段的重大判断。

——习近平2019年10月，政治局常委会听取“十三五”规划实施评估

十九届五中全会，对中长期经济社会发展做出重大判断：**进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局。**

“三新”

进入新阶段，开启新征程

面临新挑战，落实新理念

催发新动能，构建新格局

表现

区域间经济分化

城市间经济分化

城乡经济差距扩大

□ 生态文明建设、高质量发展

□ 国内循环为主，国际国内双循环相互促进。

新征程
再出发

10月26日—29日

中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议

@人民日报
PEOPLE'S DAILY

@人民日报

1.1 区域经济分化

■ 改革开放以来，尤其是入世以来，东南沿海经济腾飞

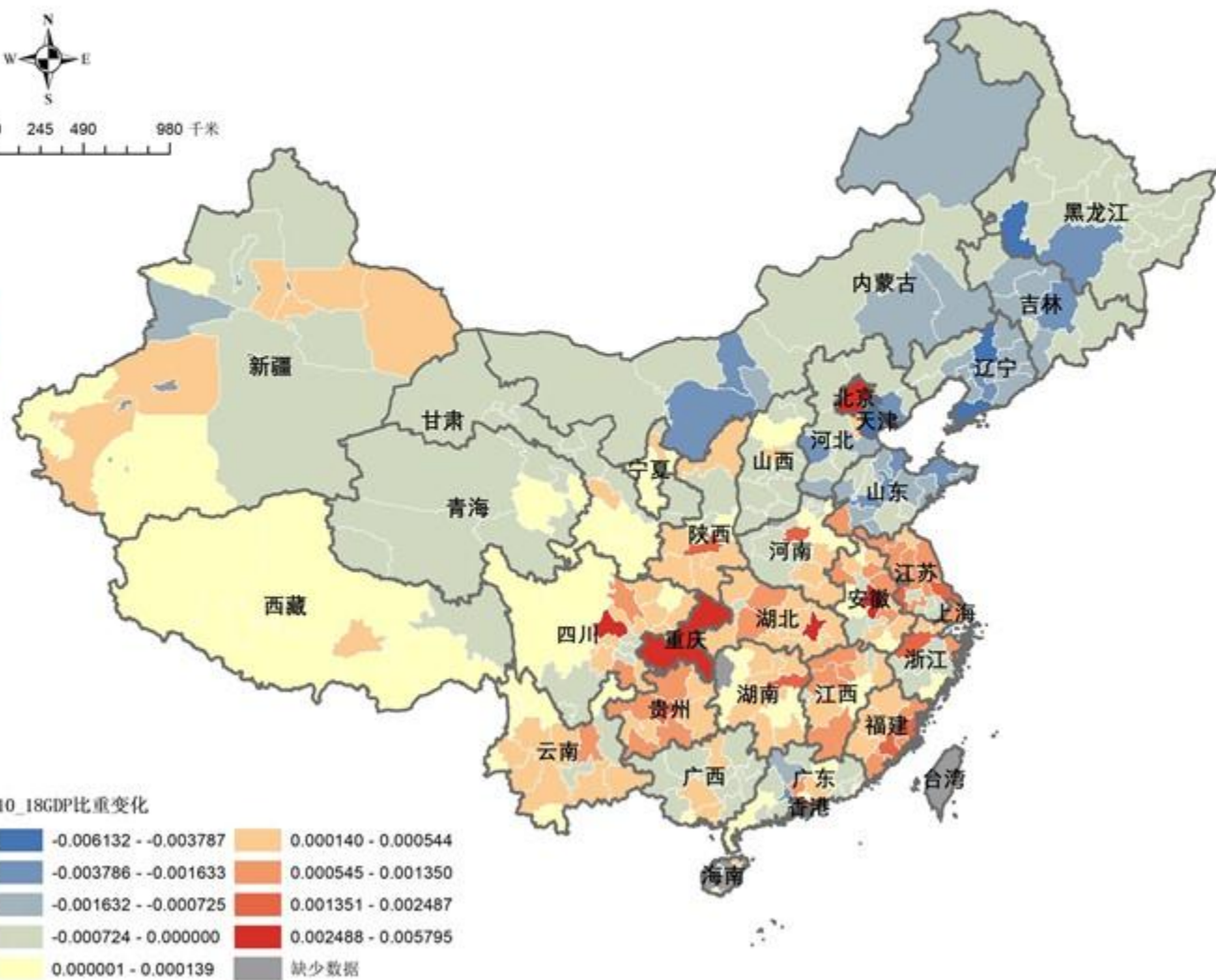
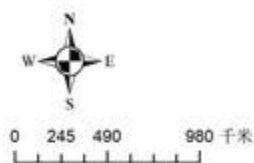
东南沿海地区开放，外向型经济快速发展。

■ 新世纪以来，随着西部大开发，中部崛起

成渝经济圈、关中、长江中游城市群崛起。

■ 东北经济持续衰退，长江以北经济比重下降

长江以北地区经济比重整体下降。
全国十强城市，北方地区仅存一席。



	1980年	1990年	2000年	2010年	2020年
1	上海	上海	上海	上海	上海
2	北京	北京	北京	北京	北京
3	天津	广州	广州	广州	深圳
4	重庆	天津	深圳	深圳	广州
5	沈阳	重庆	天津	苏州	重庆
6	广州	苏州	重庆	天津	苏州
7	武汉	沈阳	苏州	重庆	成都
8	大连	大连	杭州	杭州	杭州
9	青岛	杭州	成都	无锡	武汉
10	哈尔滨	成都	武汉	青岛	南京

1.1 区域经济分化

■ 原因：

气候环境因素：大的气候周期，南方地区更加湿润，北方地区寒冷缺水。

地理区位因素：世界级优良港航运输体系，南方与东盟距离更近。

产业结构因素：北方基础重化经济比重大、南方前段消费比重大。新经济比重、金融等高收入职业比重较高。

发展阶段因素：社会从普遍贫穷，到均平化，到逐步富余，区域差别越来越大。

高收入阶段，温饱问题已解决，人口迁移能力变强，逐步向宜居地区迁移。

■ 2008年金融危机以来，山东省经济增长乏力，近几年来各种反省和质疑的声音不断。

错误归因居多。

1.2 城市间经济分化

■ 城市群、都市圈加速发展，部分城市衰退。

粤港澳大湾区、长三角、京津冀发展成为世界级城市群。

通过构建世界级城市和城市群，参与国际竞争合作。

■ 人口进一步向中心城市聚集，省会城市首位度提升

发展阶段：2020年中国GDP破100万亿人民币，人均GDP达到1万美元，从人均GDP来看，已经站在高收入国家的门槛上，服务业所占比重会越来越高。

服务业的特征是集聚效应更强，需要更高的经济协作密度，包括以信息、技术和知识为核心经历的服务业，科技、教育、文化行业。

27个省会(首府)城市首位度：城市GDP占所在省份比重

	2018年	2010年
银川	51.3%	46.4%
长春	47.6%	38.4%
*西宁	44.9%	46.5%
哈尔滨	38.5%	35.8%
成都	37.7%	32.8%
武汉	37.7%	34.9%
拉萨	36.60%	35.30%
西安	34.2%	32.3%
兰州	33.1%	26.7%
海口	31.3%	28.8%
长沙	30.2%	28.6%
*昆明	29.1%	29.4%
合肥	26.1%	22.0%
贵阳	25.7%	24.4%
乌鲁木齐	25.4%	24.2%
*沈阳	24.9%	27.4%
杭州	24.0%	21.8%
南昌	24.0%	23.4%
广州	23.5%	23.3%
太原	23.1%	19.6%
福州	21.9%	21.4%
郑州	21.1%	17.3%
南宁	20.4%	18.9%
石家庄	16.9%	16.8%
呼和浩特	16.8%	16.0%
南京	13.8%	12.2%
济南	10.3%	9.9%

数据来源：第一财经记者整理 标*为2018年首位度较2010年下降

对城市发展规律认识的转变

田园城市、有机疏散等奠定现代城市规划理论的核心理论都对大城市有种天然的抗拒。



丁成日

英国工业革命以来的现代城市规划理论过度强调大城市病，认为城市规模过大，导致产生了环境恶化等问题，让大城市病与大城市规模产生强关联，其实城市的极限规模，随着科技进步不断变大。英国工业革命时期，伦敦人口规模100万人，现在的规模是900万人。高楼林立、拥堵是城市繁荣的表现。



陆铭

2020年8月，习近平主持召开经济社会领域专家座谈会。

中国城乡和区域发展仍存在诸多结构调整的空间，应强化都市圈的增长极作用、深化户籍制度改革、优化公共服务和基础设施的供给、加强流动人口子女的教育投资、增强土地和住房管理的灵活性等政策建议。

严格限制人口流入地的城市规模，以及不顾实际地在人口流出地加大投入、大建新城，追求区域间“撒胡椒面”式的均匀发展。

要看到经济发展的规律是中心城市的集聚作用越来越强，不同的城市之间应该在集聚中走向平衡，最终实现人均意义上的平衡发展。

国家政策转向

■ 认识转向，推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局。

要正确认识当前区域经济发展新形势。经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。

我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，对区域协调发展提出了新的要求。不能简单要求各地区在经济发展上达到同一水平，而是要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子。不平衡是普遍的，要在发展中促进相对平衡。这是区域协调发展的辩证法。

——习近平《求是》文章，2019.12《推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局》

国家层面已放弃原有“限制特大城市，引导大中小城市协调发展”的战略路径，未来各类资源将进一步向中心城市，以及在城市群中承担重要职能的城市重点集聚。

倡导城市群、都市圈建设，形成多中心、网络化城镇发展格局。

大部分中小城市的增长空间将逐步萎缩。

1.2 城市间经济分化

长期以来，山东省经济发展呈现出县域经济发展较好的特征，百强县市数量名列前茅。但是，随着国家整体进入高质量发展阶段，山东省“诸侯经济”特征中“县域经济总量高、区域经济散装化，整体竞争力下降、后劲不足”的问题逐渐凸显出来。

■ 山东应对

在新旧动能转换战略要求下，发挥各地比较优势，构建区域协作系统，推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局，成为山东提高区域整体产业竞争力的重要战略共识和发展趋势。



山东省近年变化：

实施新旧动能转换战略

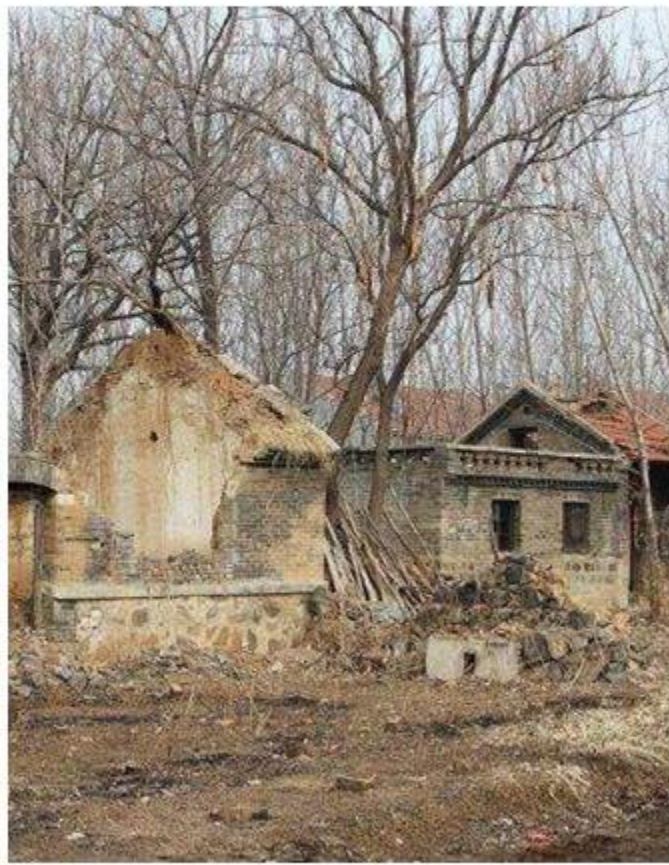
大力发展省会、胶东、鲁南三大经济圈。

支持济南建设国家中心城市，青岛建设全球海洋中心城市。

黄河流域生态保护和高质量发展的龙头作用

1.3 城乡间经济差距扩大

衰败乡村



1.3 城乡间经济差距扩大

村庄数量多、规模小、密度大

村庄数量近十年减少10%，慢于全国平均降速。

2007-2020年，山东省行政村数量从8.3万个减至6.95万个，自然村数量从9.8万个减至7.9万个。

村庄人口规模平均为530人，规模偏小。

2020年农村户籍人口 5047 万，常住人口3756 万。

西部区域的村庄密度高于东部区域。

村庄密度最小的区域分布在鲁东城郊和鲁北滩涂。鲁东丘陵及沿海地区村庄密度平均为0.3个/km²。

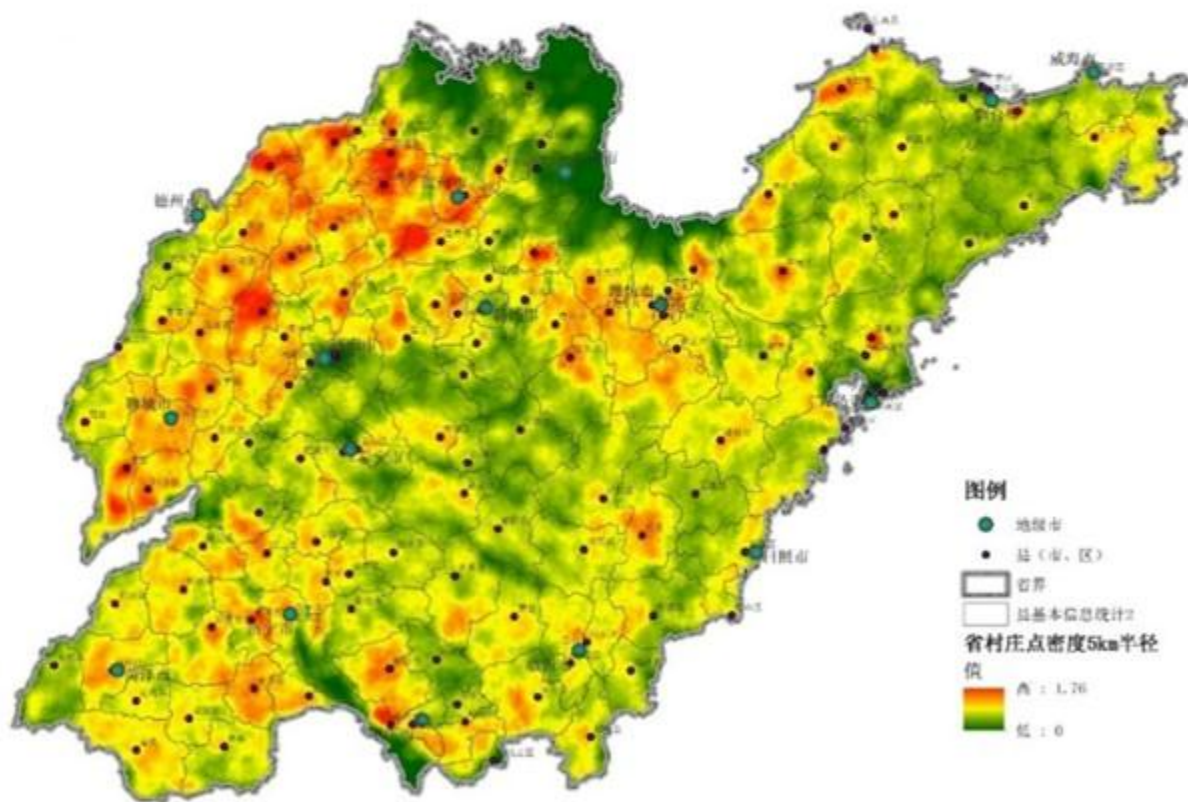
环鲁中南山区密度平均为0.5个/km²；

鲁西南黄淮平原区平均0.6个/km²左右；

鲁北低洼平原区密度最高，达0.7个/km²以上。

与粤苏浙横向对比，山东村庄密度最大。

山东省村庄密度0.54个/km²，村庄平均人口530人；
广东省村庄密度0.10个/km²，村庄平均人口1852人；
江苏省村庄密度0.13个/km²，村庄平均人口1756人；
浙江省村庄密度0.26个/km²，村庄平均人口796人。



1.3 城乡间经济差距扩大

空心化、老龄化、两栖化

农村空心化严重。全省8.5万个自然村中，呈现“空心化”的占20%至30%（援引自《经济观察报》对省农工办的采访）。

山东省农村老龄化比全国水平高，乡村地区更明显。山东省65岁及以上人口占比15.04%，高于全国11.9%的平均水平。老年抚养比18.64%，高于全国15.90%的平均水平。

年轻人外出打工，留下中老年人从事农业生产，**十年以后谁来种地，成为一个值得思考的问题。**

城乡两栖现象：农民工以省内近域流动为主。两栖人口稳定在1000万人左右。2020年山东省常住人口城镇化率为63.05%，户籍人口城镇化率50.38%，全省农民工数量达到2330万人，其中：乡镇以内转移占58%；乡镇外县内转移占17%；县外省内转移占17%；省外转移占8%。

经济观察报报导

生活观点

本栏编辑：张同昌 (longchang15@sina.com)

山东近九万个自然村三成“空心化”

记者近日在山东省滕州市南沙河镇北古石村和上营村调研了解到，以宅基地为主的农村建设用地浪费现象触目惊心，近两成院落房倒屋塌、长情

子，院门和正屋的门窗都被拆走，屋顶也彻底塌掉了，从屋里地上长起的几颗树木，最大的都有碗口粗细。两侧的厢房，只剩下不足人高的石头墩子。

山东省主要年份就业人员情况（单位：万人）



1.3 城乡间经济差距扩大一趋势

■ 城镇化进入下半场，人口红利逐步消退，高素质人口持续外流

- 劳动力人口总量顶峰在2010年，人口总量顶峰预计在2025-2030年前后。
- 城镇化进入下半场，城镇快速扩张时代终结，县域城镇体系加速重构。
 - 市县中心城区进一步聚集，功能和形态修补的最后机会。
 - 大部分乡镇面临衰退，以为农服务为主，小部分小镇依靠特色复兴，未来乡镇分化还会进一步加剧。
 - 乡村地区持续衰退，极少数实现高水平振兴。
 - 本轮国土空间规划是县城一级进行城市功能修补的最后时间窗口。

发展的趋势

集聚的县城

- 乡镇人口主动聚集到县城
- 县城和功能组团（特色小镇）将集聚所有企业

萎缩的乡镇

- 未来镇区剩下全镇10-15%的人口，大部分小城镇将回到涉农服务、涉农管理的功能
- 乡镇用地貌似便宜，各种基础设施、物流等综合成本不经济，乡镇招商越来越难，大部分乡镇企业局限在涉农领域
- 部分特色小镇复兴

消亡的村庄

- 上世纪60年代初婴儿潮一代，作为当前乡村建设和耕作的主力，将面临凋零
- 大部分村庄将解体和消亡，有村无庄
- 乡村振兴不是所有单个村庄振兴，散居和田园综合体将成为未来的形态

国家政策导向

■ 实施乡村振兴战略，实施脱贫攻坚，改善困难群体生活条件。

强化农村造血功能，普惠性政策支持。

■ 把县城作为城镇化重要载体，把乡镇建成服务农民的区域中心

推进以县城为重要载体的城镇化建设。强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心。

——中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议

我国现有1881个县市，农民到县城买房子、向县城集聚的现象很普遍，要选择一批条件好的县城重点发展，加强政策引导，使之成为扩大内需的重要支撑点。

2020.10，习近平，国家中长期经济社会发展战略若干重大问题

推进以县城为重要载体的城镇化建设，建成各具特色、富有活力、宜居宜业的现代化县城，与邻近大中城市的发展差距显著缩小，促进城镇体系完善、支撑城乡融合发展。

2022.5 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》

2 推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要意义

■ 县城是我国城镇体系的重要组成部分

秦汉以来，历代皆以县作为**最基本的管辖单元**，县的治所、空间范围长期保持相对稳定，郡县治、天下安。

目前我国城镇化率已超60%，普遍认为中国城镇化水平到2035-2050年将达到75%-80%，还将有1.5-2亿左右人口进城。2021年底，我国城镇常住人口为9.1亿人。其中，1472个县的县城常住人口为1.6亿人左右，394个县级市的城区常住人口为0.9亿人左右，我国县城及县级市城区人口占全国城镇常住人口的近30%。

人口向大城市和小城市两端聚集，县级单元成为城镇化的重要层级。推进县城建设，有利于引导农业转移**人口就近城镇化**，完善大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间布局。



城镇化水平 (%)	2035年	2050年
高水平情景	75%左右	80%左右
中水平情景	74%左右	77%左右
低水平情景	72%左右	75%左右

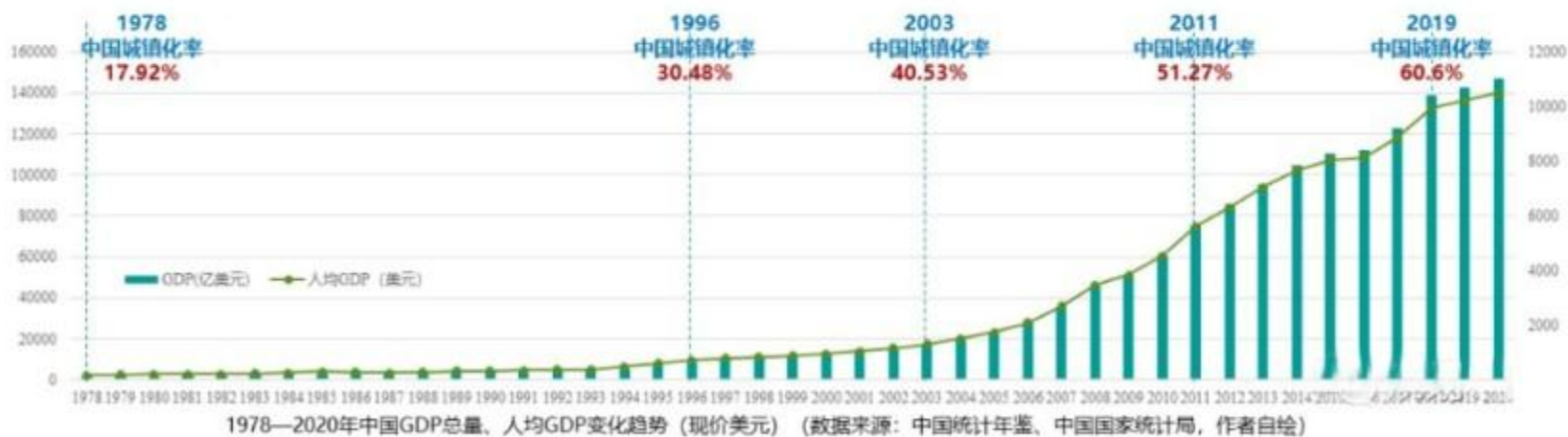
资料来源：王凯，林辰辉，吴新月.中国城镇化率60%后的趋势与规划选择[J].城市规划，2020（12）：9-17.

2 推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要意义

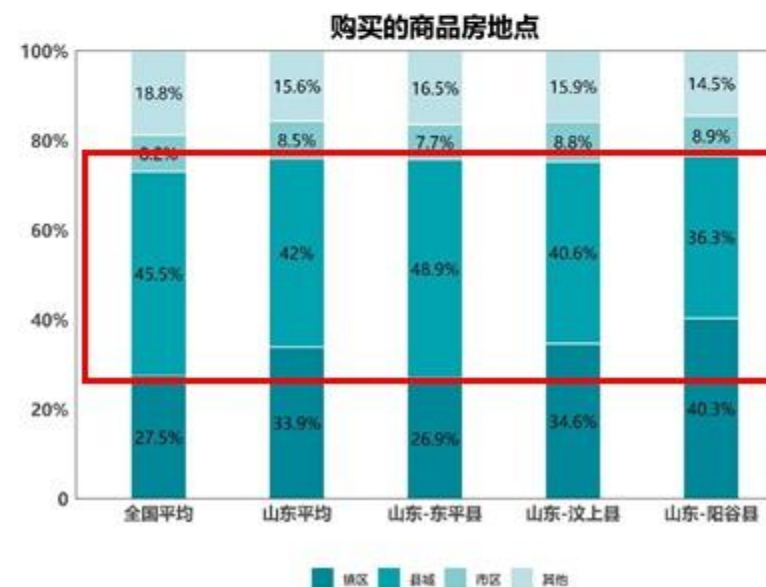
■ 县城是城乡融合发展的重要支撑

住房和城乡建设部《2021年乡村建设评价报告：28省、81县调查报告》显示，返乡人口首选去县城安家定居，**县城成为农村居民购房的首选地。**

县城位于“城尾乡头”，是连接城市、服务乡村的天然载体。推进县城建设，有利于适应农民日益增加的到县城就业安家需求，有利于辐射带动乡村发展和农业农村现代化，有利于强化县城与邻近城市的衔接配合。



我国到了工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，今后一段时期是健全城乡融合发展体制机制、破除城乡二元结构的窗口期。



2 推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要意义

■ 县城建设是扩大内需的重要引擎

现阶段县城投资消费与地级城市差距很大。

- 经济体量：县城占全国GDP约40%；
- 消费：县城人均消费支出为城市的2/3左右，占城镇总消费支出约20%
- 投资：县城人均市政公用设施投资为地级及以上城市的1/2左右，占城镇总市政投资约15%。据统计局，2020年我国县城的市政公用设施投资完成额为3884亿元，占全社会固定资产投资总额约0.7%，

推进县城建设，有利于扩大有效投资和居民消费，开拓新的投资消费空间。



图表1：2020年我国县城的市政公用设施投资完成额为3884亿元



资料来源：Wind，华泰研究

2 推进以县城为重要载体的城镇化建设的重要意义

■ 县城建设是人民美好生活的重要保障

县城建设发展关系县城乃至全县域的民生质量。

完善产业配套设施，有利于培育发展特色优势产业，稳定扩大县城就业岗位。

健全市政公用设施，有利于夯实县城运行基础支撑。

健全公共服务设施，有利于增进县城民生福祉。

完善环境基础设施，有利于提升县城人居环境质量。



3 推进县城建设的重点工作

■ 明确不同类型县城的发展方向

尊重县城发展规律，顺应县城人口流动变化趋势，立足资源环境承载能力、区位条件、产业基础、功能定位，统筹县城生产、生活、生态、安全需要，合理确定不同类型县城的发展路径。

加快发展大城市周边县城

支持位于城市群和都市圈范围内的县城融入邻近大城市建设，发展成为与邻近大城市通勤便捷、功能互补、产业配套的卫星县城。

积极培育专业功能县城

支持具有资源、交通等优势县城发挥专业特长，发展成为先进制造、商贸流通、文化旅游等专业功能县城，支持边境县城完善基础设施。

合理发展农产品主产区县城

集聚发展农村二三产业，延长农业产业链条，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，更多吸纳县域内农业转移人口，为有效服务“三农”、保障粮食安全提供支撑。

有序发展重点生态功能区县城

有序承接生态地区超载人口转移，完善财政转移支付制度，增强公共服务供给能力，发展适宜产业和清洁能源，为保护修复生态环境、筑牢生态安全屏障提供支撑。

引导人口流失县城转型发展

严控城镇建设用地增量、盘活存量，促进人口和公共服务资源适度集中，加强民生保障和救助扶助。

3 推进县城建设的重点工作

■ 培育发展县城特色优势产业

促进县城产业配套设施提质增效，夯实县城产业基础，促进居民就地就近就业和持续增收

增强产业支撑能力

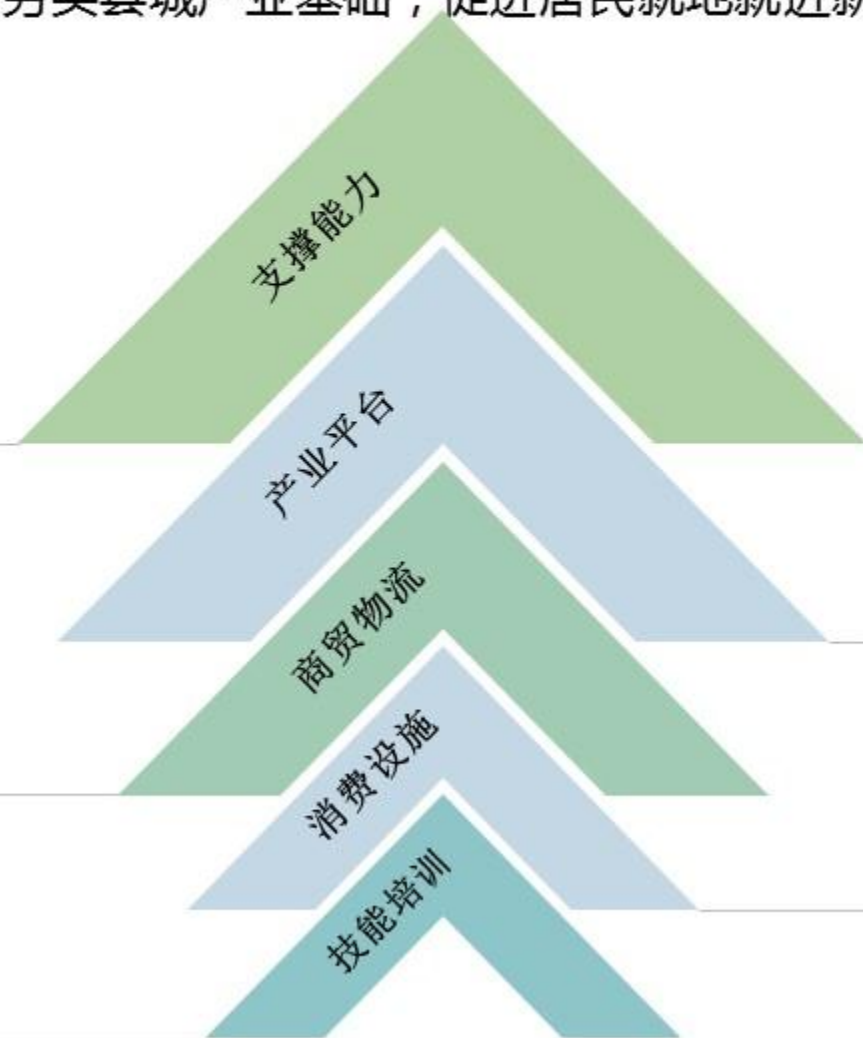
突出特色、错位发展，重点发展比较优势明显、带动农业农村能力强、就业容量大的产业，统筹培育本地产业和承接外部产业转移。

健全商贸流通网络

发展物流中心和专业市场，打造工业品和农产品分拨中转地。

强化职业技能培训

提高农民工特别是困难农民工的技能素质和稳定就业能力。



提升产业平台功能

根据需要配置公共配套设施，引导县域产业集中集聚发展。

完善消费基础设施

围绕产业转型升级和居民消费升级需求，改善县城消费环境。

3 推进县城建设的重点工作

■ 优化县城市政设施体系

完善市政交通设施，优化市政道路、停车系统、公路客运站、公共交通场站和公共充换电设施。

畅通对外连接通道，提高县城与周边大中城市互联互通水平。

健全防洪排涝设施，逐步消除严重易涝积水区段。

增强防灾减灾能力，健全灾害监测体系。

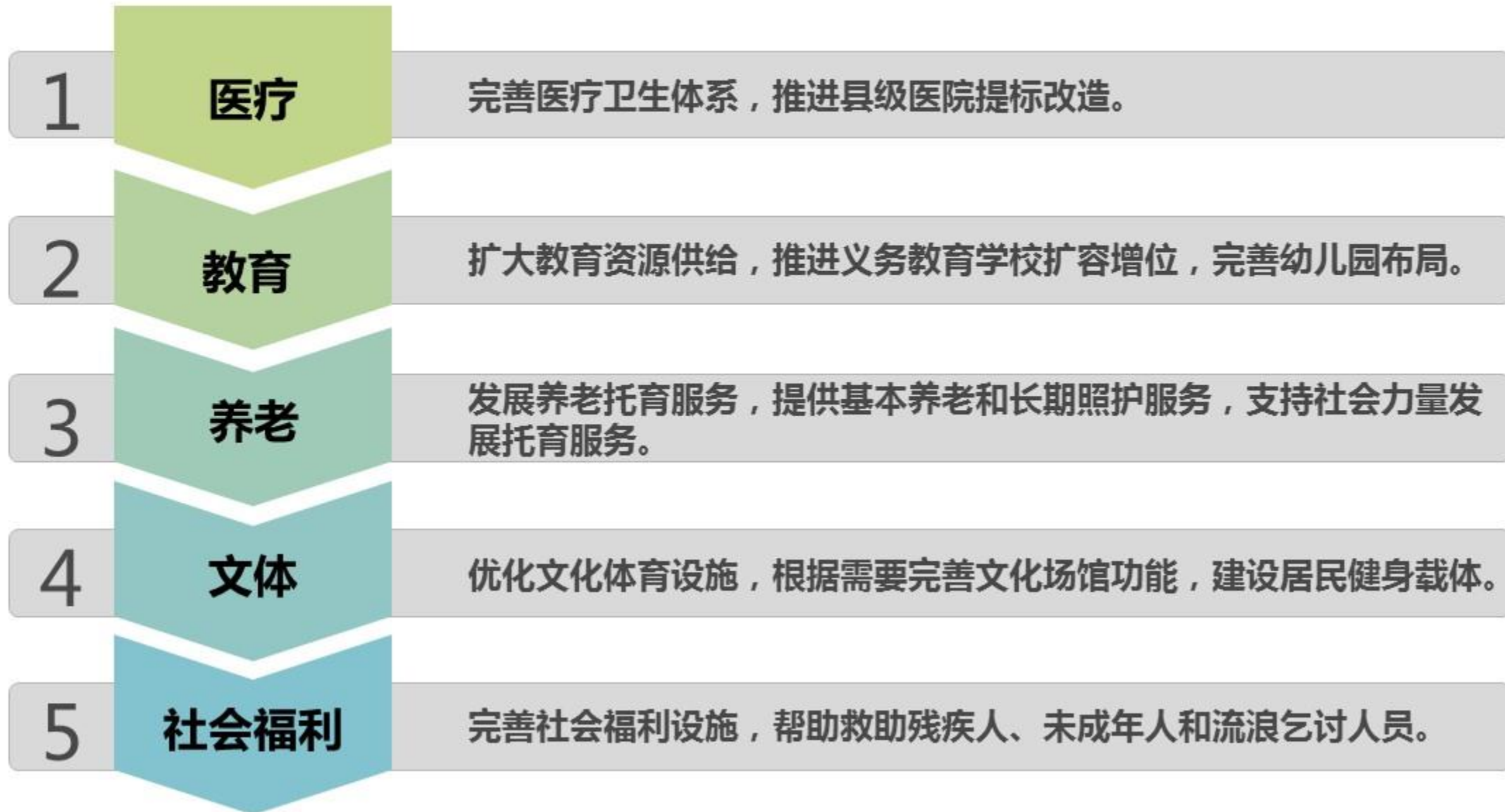
加强老化管网改造，更新老化燃气、供水、供热管道。

推动老旧小区改造，改善居民基本居住条件。

推进数字化改造，推行县城运行一网统管、政务服务一网通办、公共服务一网通享。

3 推进县城建设的重点工作

■ 强化县城公共服务供给



3 推进县城建设的重点工作

■ 提升县城人居环境质量

加强**历史文化保护传承**，保留历史肌理、空间尺度、景观环境。

打造**蓝绿生态空间**，完善生态绿地系统。



推进**生产生活低碳化**，推动能源清洁低碳安全高效利用，大力发展绿色建筑。

完善**垃圾收集处理体系**，因地制宜建设生活垃圾分类处理系统。

增强**污水收集处理能力**，完善重点区域污水收集管网，推进污泥无害化资源化处置。

3 推进县城建设的重点工作

■ 促进县乡村功能衔接互补

推进县城**公共服务**向乡村覆盖，建立紧密型县域医疗卫生共同体，发展城乡教育联合体，健全县乡村衔接的三级养老服务网络。



2

1

推进县城**基础设施**向乡村延伸，推动市政供水供气供热管网向城郊乡村及规模较大镇延伸，建立城乡统一的基础设施管护运行机制。

3

推进巩固拓展脱贫攻坚成果同**乡村振兴**有效衔接。

4 推进县城建设的几点措施



健全农业转移人口市民化机制

确保稳定就业生活的外来人口与本地农业转移人口落户一视同仁，确保新落户人口与县城居民享有同等公共服务；建立健全省以下财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩机制、省以下城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。



建立多元可持续的投融资机制

对公益性项目加强地方财政资金投入，符合条件项目可通过中央预算内投资和地方政府专项债券予以支持；对准公益性项目和经营性项目鼓励增加中长期贷款投放，支持符合条件企业发行县城新型城镇化建设专项企业债券。



建立集约高效的建设用地利用机制

加强存量低效建设用地再开发，合理安排新增建设用地计划指标，保障县城建设正常用地需求。



强化一县一策的规划引领

按照“缺什么补什么”原则，科学编制和完善建设方案，项目跟着规划走，科学谋划储备建设项目，明确建设重点、保障措施、组织实施方式，精准补齐短板弱项。



合理把握县城建设时序

县城建设要合理把握时序、节奏、步骤。推行示范地区先行，及时总结推广典型经验和有效做法，稳步有序推动县城建设。

06

聊城发展路径思考

1城市特征

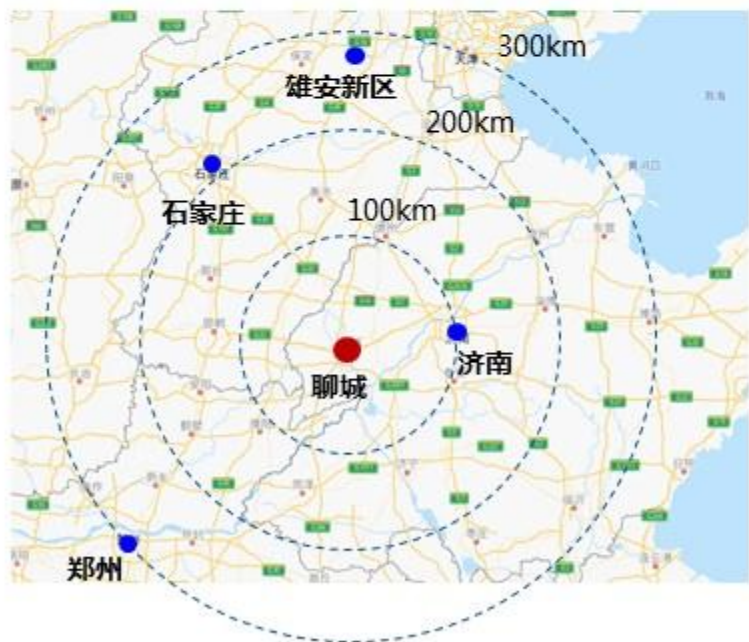
2发展思路

1 城市特征

1.1 交通区位

□ 三省交界、门户区域

山东省西部，鲁冀豫交界；京杭大运河和黄河在此交汇，处于省会城市群经济圈和中原城市群的战略重叠区，国家发改委2016年提出支持融入京津冀协同发展战略，省里支持聊城打造京津冀协同发展示范区。



聊城和周边主要城市距离



聊城在山东沿黄城市群的位置



聊城在三省交界

山东半岛城市群西大门

1.2 国家级历史文化名城

□ 黄河文明发祥地，运河文化传承地

6000年文明史，2500年建城史

□ 历史文脉传承地，文旅融合创新城

多项具有全国独特性的历史文化资源，具有较强市场知名度和影响力。

聊城市具有在全省乃至全国垄断性的多项历史文化资源，包括我国唯一的--座千年水上古城、东阿阿胶原产地、景阳冈和狮子楼“水浒传”故事发生地、黄河天音梵呗音乐的发源地、千古奇巧武训，以及大小迷魂阵村等。

黄河文明的摇篮



3类文明

大汶口文化（东阿故城遗址）
龙山文化（景阳岗遗址）
岳石文化（茌平南陈遗址）

运河文化承载地



4种文化

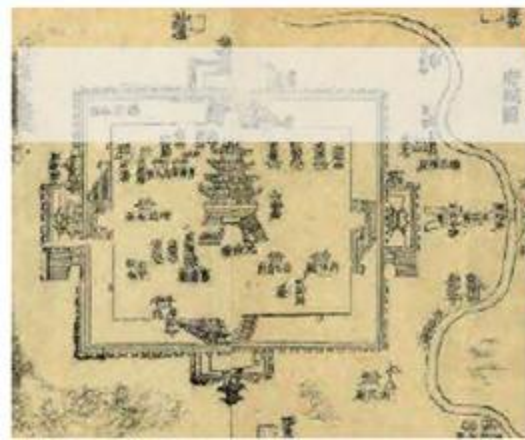
漕运文化（南北互通枢纽）
商贸文化（临清、聊城运河古都）
文教传播/交通文化

文化传承地



N个故事

兵家必争之地（齐燕争战）
鲁西军事中心
冀鲁豫边区抗日根据地中心等



城区“城·市·河·湖”一脉相承，城水相依的独特古城历史格局全国罕见



千年水上古城——东昌府

1.3 产业发展

□ 国家农业现代化示范基地

全国现代农业示范市

一产占比全省排名第二

第三批国家新型城镇化综合试点地区

□ 山东省省会经济圈先进制造业基地

制造业、有色金属冶炼和压延加工业、黑色金属冶炼和压延加工业、化学原料和化学制品制造业、农副食品加工业、纺织业、汽车制造业、非金属矿物制品业、电助热力、燃气及水生产和供应业

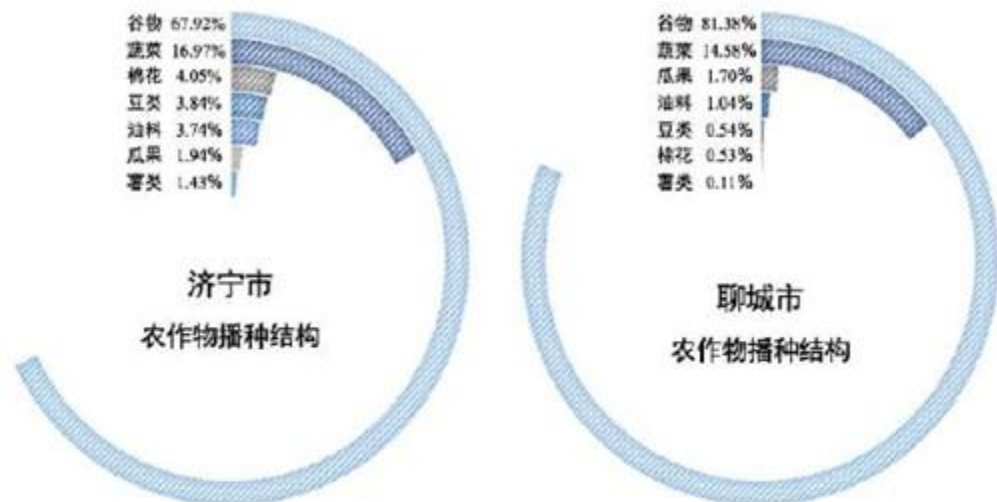
□ 冀鲁豫交界区域科教中心城市

利用高等教育优势，完善创新、服务产业

聊城大学、聊城大学东昌学院

山东第一医科大学聊城校区（意向）

聊城市职业技术学院



1.4 江北水城

聊城下辖2个区、5个县和1个县级市，常住人口**595.2128**万人（七普），城镇人口315.3万人，城镇化率**52.97%**，地区生产总值**2642.52**亿元，公共财政收入**230.32**亿元，总面积**8628.05**平方公里。

国家园林城市、国家森林公园、国家卫生城市、国家优秀旅游城市、环境保护模范城市、中国温泉之城

- 独具“江北水城”色，有“中国北方的威尼斯”之称
- 流域面积在30平方公里以上的河流有23条
- 丰富的温泉、湿地资源.市面积62%分布有“温泉”



2 发展思路-----总体定位

“江北水城、富丽聊城”

“江北水城”

“中国北方的威尼斯”

“富”：共同富裕

城：实施动能转换，提高城市竞争力，建设现代化建设引领区

乡：加快农业农村现代化迈出新步伐，推动乡村振兴取得新进展

“丽”：美丽、魅力、活力

美丽：极具标志性的城市风貌

魅力：多样化的魅力生态、农业空间

活力：城市空间极具活力

2 发展思路

凝心聚力建设制造业强市，筑牢高质量发展产业根基

凝心聚力强化基础设施建设，夯实高质量发展重大支撑

凝心聚力加快乡村振兴，绘就高质量发展多彩画卷

凝心聚力推动城市扩容提质，拓展高质量发展空间骨架

凝心聚力推进文旅兴市，培育高质量发展新增长极

凝心聚力抓好绿色转型，厚植高质量发展生态优势

2.1 凝心聚力建设制造业强市，筑牢高质量发展产业根基

加快新旧动能转换，深入实施制造业强市战略，强化创新引领作用，以数字经济蓄势赋能，大力发展现代服务业，塑强产业竞争优势

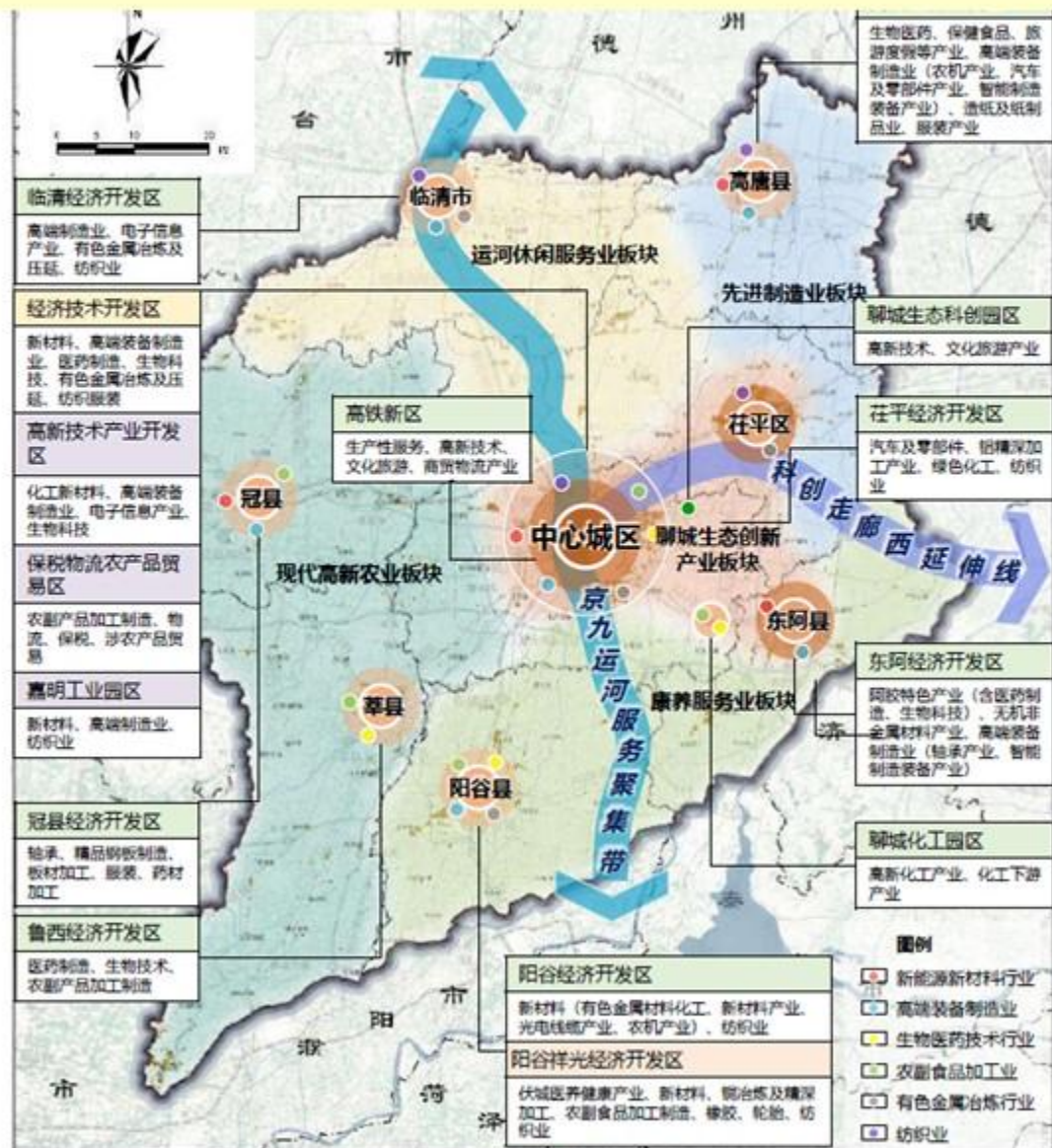
传统产业转型升级，承接产业转移，加快高新技术引进



加快推进制造业高端化、智能化、绿色化转型，做强优势产业；加快产业链重塑、价值链提升，大力培育铝加工、绿色化工、新材料3个千亿级产业，加快打造一批百亿级产业，重点推进信发铝精深加工产业园、东阿中医药大健康产业园等建设。构建“金字塔”型企业结构，实施龙头企业引领行动。

市域范围打造五个产业板块

五个产业板块：聊城生态创新产业板块、先进制造业板块、运河休闲服务板块、现代高新农业板块、康养服务业板块



聊城市域产业园区规划图

2.2 凝心聚力强化基础设施建设，夯实高质量发展重大支撑

□ 构建综合交通体系

■ 机场、码头

选址郑家镇，规划聊城机场；规划运河港位于度假区四河头景区。

■ 高速铁路

在建：京九高铁（雄商段）、郑济高铁

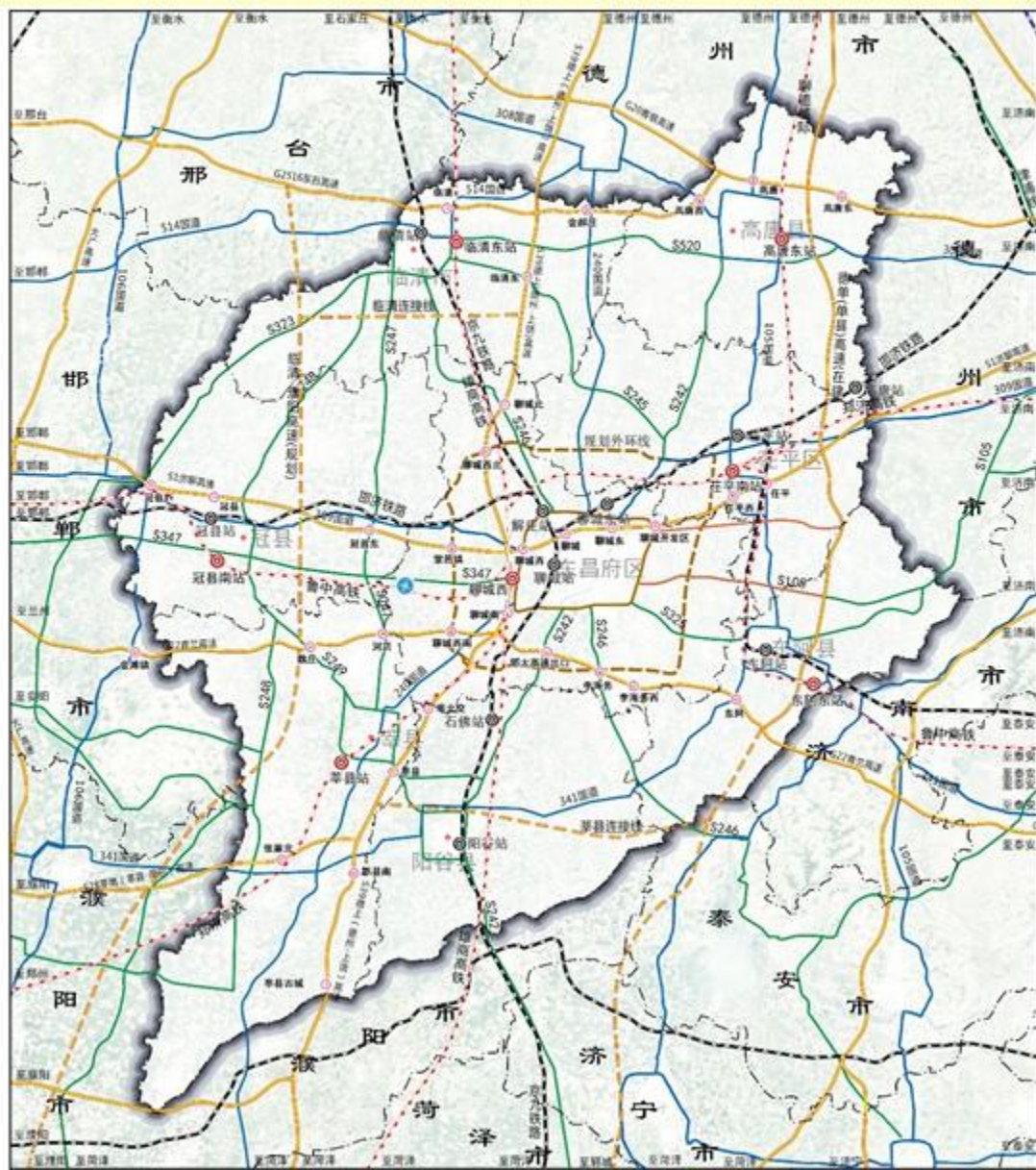
规划：鲁中高铁（含聊邯长高铁）、聊德城际、济邢城际

■ 高速公路网：三纵、五横

三纵：德上高速聊城段、德单高速聊城段、临清-濮阳高速聊城段

五横：青银-东吕高速、济临高速、济聊高速、青兰高速、东阿-南乐高速

□ 统筹布局市政设施，提高防灾救灾能力



2.3 凝心聚力加快乡村振兴，绘就高质量发展多彩画卷

深入实施乡村振兴战略，全面深化城乡融合，激发农村发展活力，加快实现由农业大市向农业强市转变。坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，新建高标准农田60万亩，支持东昌府区、阳谷创建吨粮县。

□ 乡村空间布局全面优化，打造乡村振兴齐鲁样板示范区

■ 目标定位：

生产空间安全高效、生活空间舒适宜居、生态空间山青水碧的国土空间格局。打造乡村振兴齐鲁样板区，美丽宜居乡村示范区。

■ 目标要求：

一二三产联动，构建聊城特色的农业产业现代化格局
传承治理齐抓，打造区域领先的乡村生活品质化样板
保护利用共管，实现绿色先行的农村经济生态化愿景



2.4 凝心聚力推动城市扩容提质，拓展高质量发展空间骨架

全面提升城市能级，高定位拓展承载能力，高品位推进城市更新，高效能改善城市管理，加快社区生活圈建设，建设现代化宜居城市。

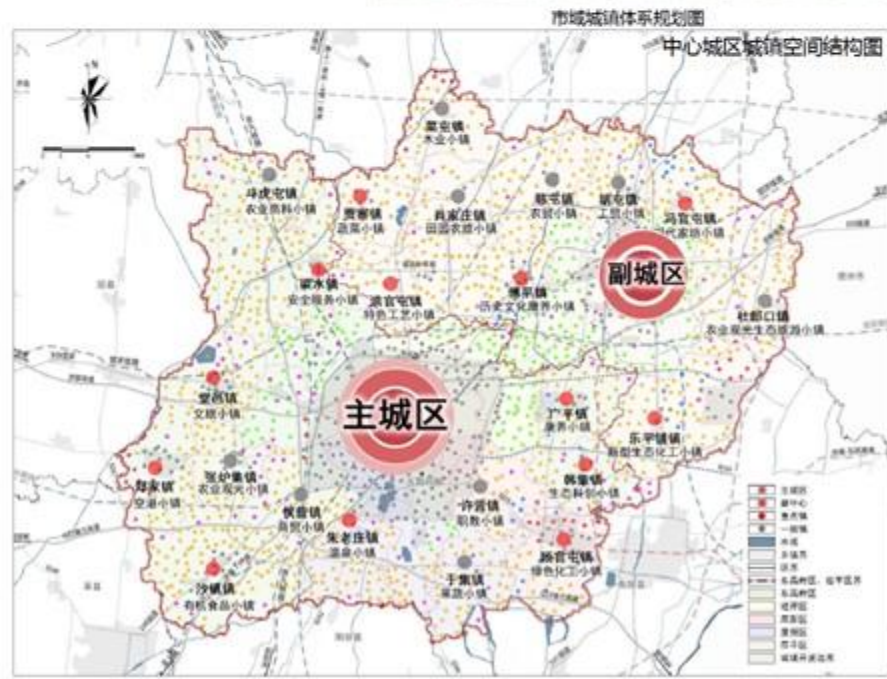
□ 市域形成“一核、五星、十点”的城镇空间结构

- **一核：聊城都市区**
由东昌府主城区、茌平副城区、东阿县城共同组成。
- **五星：临清、高唐、冠县、莘县、阳谷**
- **十点：顾官屯镇、郑家镇、博平镇、乐平铺镇、姜楼镇、石佛镇、古云镇、烟店镇、定远寨镇、赵寨子镇等10个中心镇**



□ 市辖区形成“一主、一副、多点”的城镇空间结构

- **一个主城区：东昌府区**
东昌府主城区为聊城市政治、文化、经济中心，冀鲁豫交界区域重要节点，国家历史文化名城。
- **一个副城区：茌平区**
作为市辖区的副城区，重点是优化空间布局、加强公共服务、提升环境品质，作为聊城主城区功能的重要补充，是济聊大通道上重要的功能节点，服务于主城区东北侧经济社会发展。
- **多个重点镇：**



2.4 凝心聚力推动城市扩容提质，拓展高质量发展空间骨架

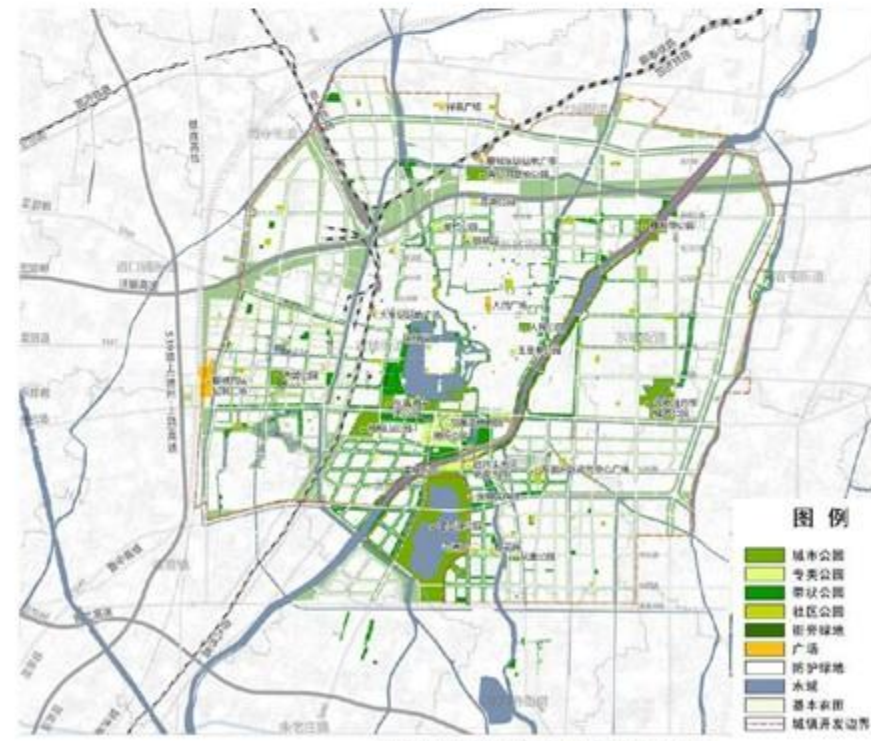
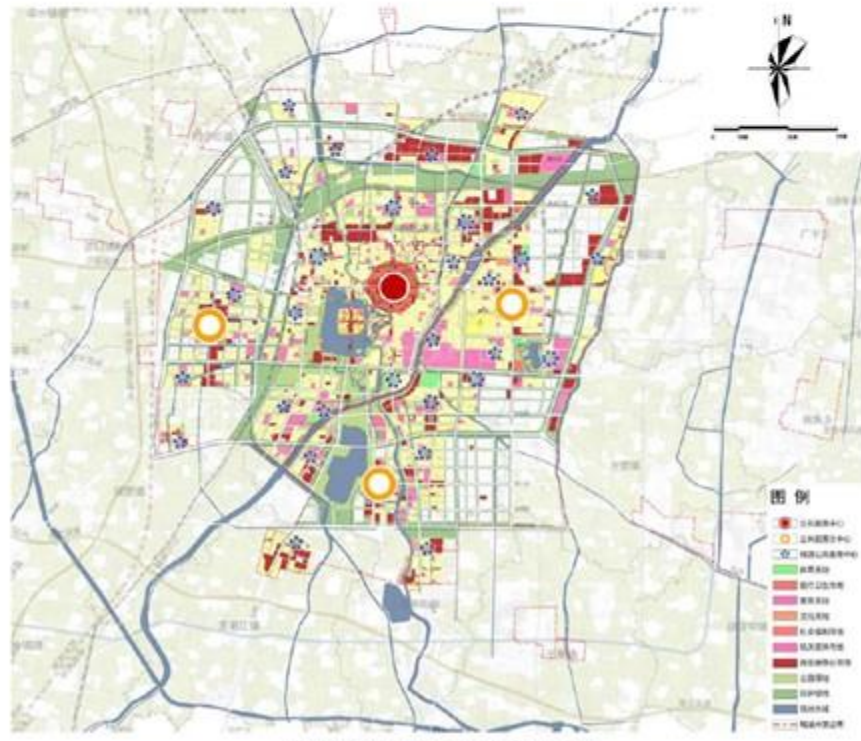
□ 建设更具有魅力、更有质感的江北水城

立足打造有高度有厚度有温度的城市，着力提升城市能级，建设更具有魅力、更有质感的江北水城。

优化城市空间格局，轴带统领，确定城市轴线骨架体系。

提升城市功能品质，系统推进城市更新，倡导功能多元、集约紧凑的社区生活圈空间布局。

建立五级公园体系（城市公园、专类公园、带状公园、社区公园、街头公园），全城增绿，打造多层次、多色彩的绿化景观。



2.5 凝心聚力推进文旅兴市，培育高质量发展新增长极

深度融入黄河流域生态保护和高质量发展、大运河国家文化公园重大战略，整合提升、创新利用文旅资源，着力打造独具特色的中国文旅名城。

□ 统筹归纳全域文化传承文化策略，优化文化传承发展空间布局

■ 文化传承发展策略：

以京杭运河为隆起带，撬动聊城文化核心区，带动黄河农耕文化轴形成文化发展新格局。

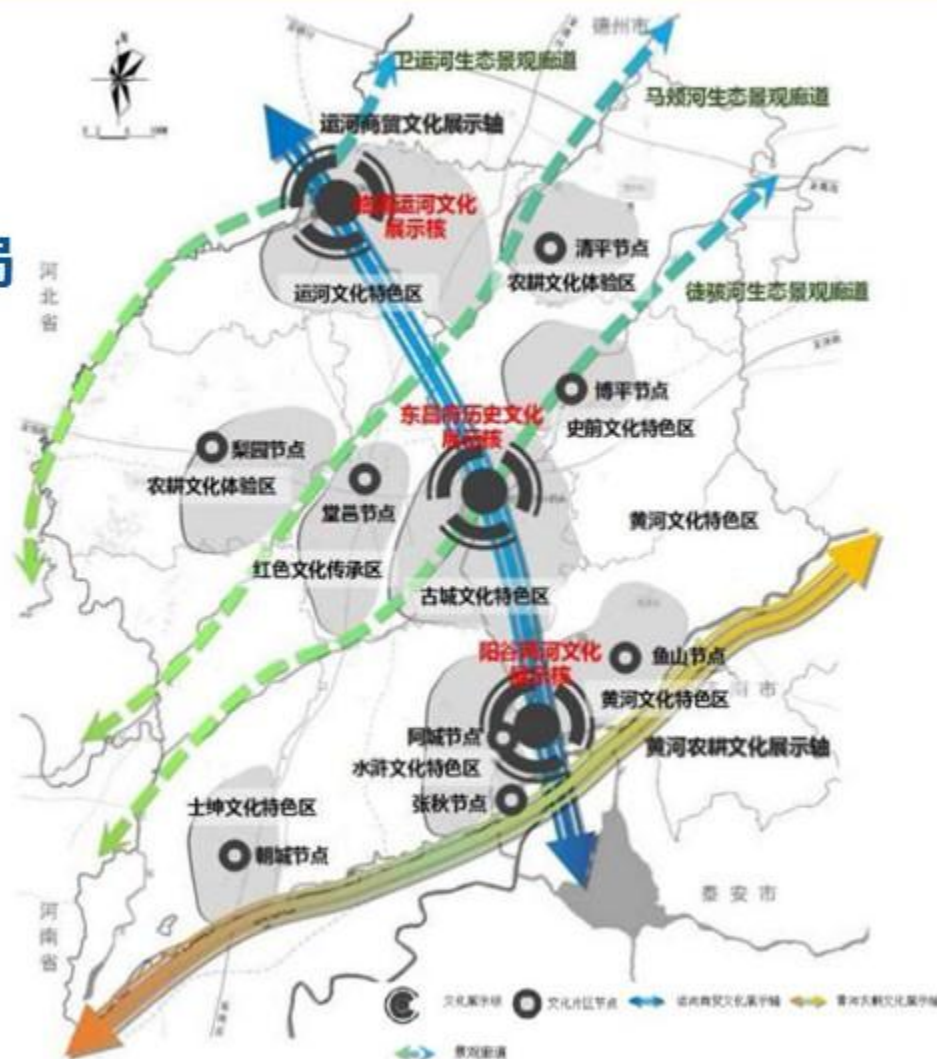
以问题导向为核心，通过“两个转变”实现聊城文化产业转型升级。

以资源导向为基础，打造全新文化组合。

以居旅一体为目标，构建具有地域生活方式的独特文旅服务体系。

■ 优化文化传承发展空间布局：

以三大核心文化的资源点分布特征为依托，构建以三大文化区为基础的“三核、两轴、三廊、七区、多点”的历史文化空间发展格局。



聊城市文化传承发展特色空间布局图

2.5 凝心聚力推进文旅兴市，培育高质量发展新增长极

构建全域旅游发展格局

- 01 做强运河文化旅游
重构全域旅游空间格局
- 02 提升水浒文化旅游(景阳冈)
形成区域文旅发展增长极
- 03 做大康养文化旅游
打造东阿康养文化体验地
- 04 推进红色文化旅游
塑造先进文化传承高地
- 05 拓展自然公园旅游
打造全景式休闲目的地
- 06 开发主题乐园旅游
创新文旅产品开发模式

“一核·一廊·三极·多组团”

江北水城旅游发展核

引导发展人文艺术集聚区，植入主题游乐业态，激发江北水城度假区活力塑造多元文化空间，讲好“聊城故事”

三大旅游发展增长极

临清运河商埠旅游发展极
阳谷水浒文化旅游发展极
东阿康养文化旅游发展极

运河文化体验遗产廊道

做强江北水城运河古都
构建运河自然公园体系
打造运河文化集中展示体验廊道

四大旅游发展组团

冠县乡村休闲旅游组团
茌平龙山文化体验组团
高唐生态休闲旅游组团
莘县红色旅游发展组团



旅游发展格局规划图

2.6 凝心聚力抓好绿色转型，厚植高质量发展生态优势

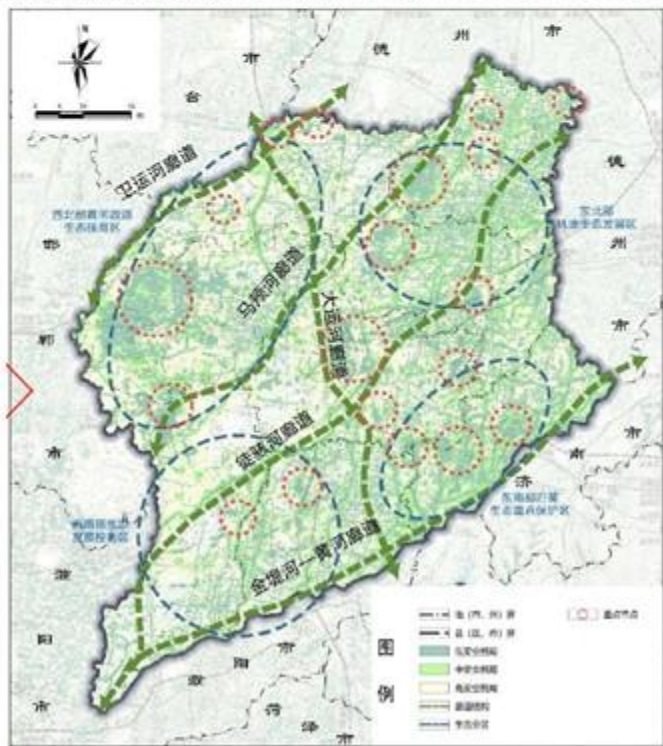
坚持绿色低碳发展，优化水生态保护格局，加快形成绿色发展方式，巩固提升生态环境质量，促进人与自然和谐共生。

□ 严守底线，优化格局，建设生态宜居城市

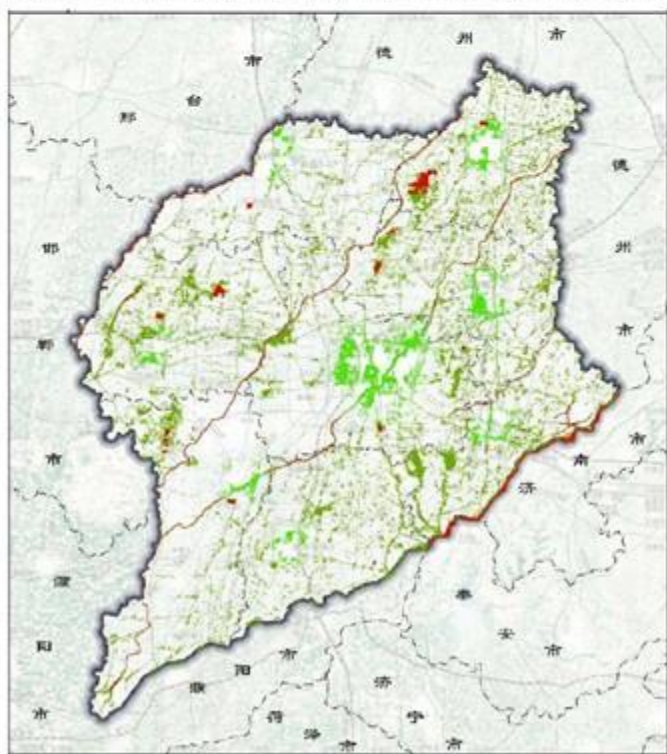
合理布局三类空间，尊重自然与人文特色，探索城市绿色低碳发展模式。

□ 坚持“山水林田湖草生命共同体的理念”，改善生态系统功能

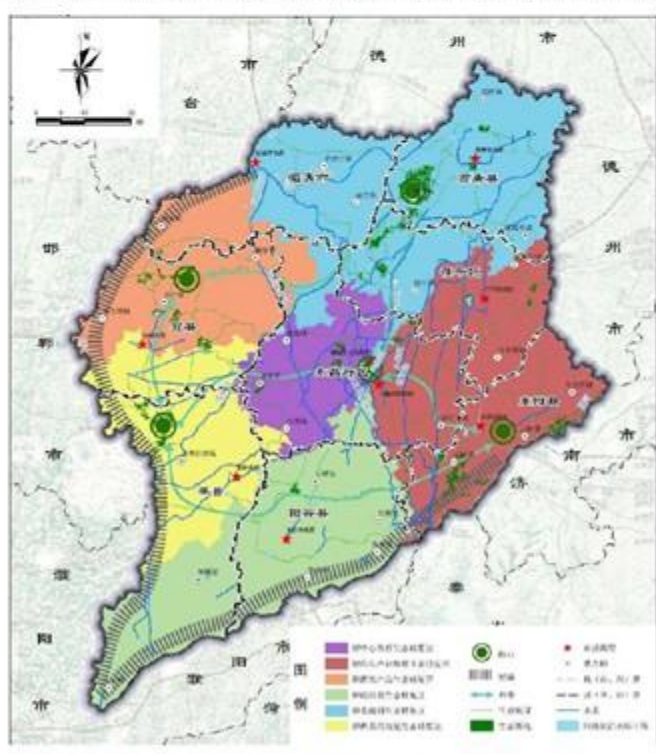
以水生态环境修复和土壤生态环境治理为重点，保障黄河流域（聊城段）高质量发展。



市域生态系统保护规划图



市域生态系统分级保护规划图



市域国土空间生态修复总体格局图



谢谢聆听！

欢迎批评指正！