

# 新型城镇化发展研究

## ——以济宁市为例

徐连捷

山东省建筑设计研究院有限公司

**摘要：**十八大以来，党中央和国家对新型城镇化发展不断重视，新型城镇化建设成为未来的重要任务，济宁市应围绕中央制定的发展战略，不断提高新型城镇的发展效率和质量。济宁市新型城镇化发展进程包括：加快推进城乡居民公平和共享、优化城乡功能与空间结构、强化城镇化和城乡融合载体建设，同时存在部分问题，如产业结构仍需优化、城乡建设特色不突出等。基于此，本文将对济宁市新型城镇化高质量发展的问题提出具体对策及建议。

**关键词：**新型城镇化；城镇化；城乡融合；济宁市  
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.12.007

### 一、引言

#### （一）研究背景

党的十八大新型城镇化地位空前提高。党中央、国务院对新型城镇化提出了新任务、新要求，省委、省政府做出了新安排、新部署，新时代、新理念、新格局背景下的济宁市新型城镇化肩负着新的使命和责任，更要有新的行动。

济宁市作为山东的人口大市，是山东省经济的重要组成部分，济宁能否能高速、高质量的进行新型城镇化的建设，深远的影响着山东省新型城镇化的发展速度和质量。

#### （二）相关研究综述

##### 1. 国内研究综述

关于新型城镇化，国内学者做出了大量研究，吴江指出要以科学发展观为主，以新型产业及信息化化为动力，追求农业转移人口市民化、经济、社会、资源环境发展一体化的城镇发展之路。有人认为新型城镇化要发展小城镇和农村社区，既要鼓励和支持以城带乡，以人为本的理念，更要完善城乡建设体系。单卓然指出其定义应以高度关注农民市民化，城乡一体、融合共享为主的城镇化，重要内容是要实现区域统筹与协调一体、产业升级与低碳转型，最终实现城乡一体化。

综上所述，新型城镇化发展是要在以人为本的前提下结合新发展理念，就城镇更好发展做目的，构建合理的城镇体系。目前对新型城镇化发展的研究没有统一的标准，因此，通过相关文献梳理，大多数学者在界定新型城镇化发展研究时都从“人”的视角出发，认为新型城镇化发展的目的是在于解决“公平共享”、“工业稳步推进”、“公服均等化”等问题。

##### 2. 国外研究综述

美国索罗金指出农村理念、行为方式和生活方式等

不断转变为农村理念行为、生活方式的基本演变过程叫做城镇化。阿克曼提出地理学与空间联系的观点，以及各学者从社会学和经济学等对城镇化发展及产业体系的演化发展的研究，使大量举措得以开展，欧洲城市更加注重智能、绿色低碳，努力发现及更新城市发展新方向。国外学者对新型城镇化研究分析多鉴于城市人口、社会经济数据和生态城市建设，不仅关注空间扩张、格局演变，更要应用相关技术及实证，为城镇化格局及过程方面研究提供论证。

综上所述，国外学者研究起步较早，理论较为成熟和新颖，因此不仅需要关注城镇化质量构成要素、加强基础理论研究，更需要在指标考量、实地调研的基础上反映民生、体现可持续发展，构建一套新型发展体系，更要注重市民化、区域发展及就业等城镇化研究。

因此本文旨在研究在发展新型城镇化发展的进程中，了解济宁市的困境，从而提出有效解决解决方案，能助力济宁的城乡融合发展，提高新型城镇化的发展效率，同时相关城镇化政策的制定提供参考。

### 二、济宁市城镇化发展现状

#### （一）济宁市概况

济宁市位于山东省的西南部，全市总人口约850万，面积1.1万平方公里。近年来，济宁城乡一体化发展水平不断提高，经济社会转型发展迈出新步伐，以城带乡、以乡促城能力明显增强。



图2-1 济宁市区位图

#### （二）新型城镇化发展现状

##### 1. 城镇化发展基础扎实，以城带乡条件初步成熟

城镇化水平逐步提高，城镇人口的增幅速度位于山东省前列。2019年济宁市常住人口835.60万，城镇化率59.69%，与2018年相比，增加了0.84%。起增速略高于同期全省平均水平（0.33%）。

经济发展态势良好。2019年，济宁市全年生产总值4370.17亿元，三次产业结构调整为11.5:40.3:48.2；城镇和农村居民人均可支配收入分别为3.71万元、1.76万元。

2. 多措并举，农业转移人口市民化加速推进

全面落实《济宁市深化户籍制度改革实施方案》，实行城镇落户“零门槛”，开辟落户“绿色通道”，吸引高层次人才来济就业创业。深入实施居住证制度，不断降低办证门槛，居住证制度已覆盖教育、就业、医疗、养老、住房保障等城镇基本公共服务各领域。完善“人地钱挂钩”配套政策，加大教育、住房、社保资源供给。

3. 城乡建设体系不断完善，城乡融合态势持续深化

顶层设计优化城乡功能布局，将城镇中的公共服务设置进行改造升级和延伸，通过新建农田林网，升级改造乡村公路里程，提升城市的公交通达率，实施农村“七改”工程，改造修缮了危房等措施，构筑城乡融合发展的新格局。推进发展现代高效农业，进行千亿斤粮食工程建设、水利基础设施工程、畜禽粪污整县推进、防护林工程等涉农项目。

(三) 新型城镇化发展存在的问题

1. 城镇化发展稍显滞后，市民化程度有待提高

济宁市城镇化发展速度落后于本地工业化。据2019年数据显示，全年仅有1.44万农业转移人口因购房、上学、投亲等原因将户口迁至城镇，农民落户城镇意愿不强。同时，城市快速成长的过程中还形成了大量城中村，在城镇内部形成二元结构，很大程度上制约了市民化质量的提高。

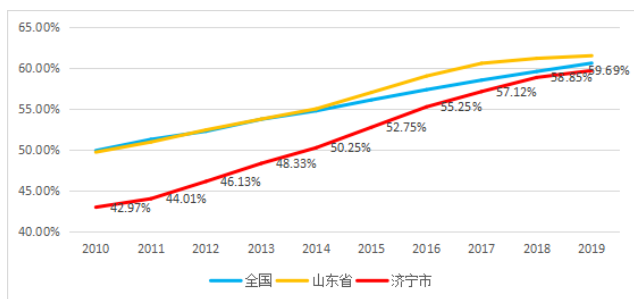


图2-2 2010-2019年济宁市常住人口城镇化率与全国全省对比示意图

2. 城乡差距依然较大，区域发展不平衡

济宁市城镇居民人均收入情况持续增长，但各区域之间差距较大；都市区内城镇化率较高，户籍人口城镇化率基本在50%以上，而外围县城镇化率较低，户籍人口城镇化率基本在40%以下，各区域发展不平衡。

3. 产业结构仍待优化，就业支撑能力不强

产业结构有待进一步优化，济宁市三次产业投资比例为1.0:47.8:51.2，应考虑因地制宜，发展适合自身特色的产业结构。济宁市是典型的资源型城市，资源依赖特征明显，这就决定了所提供的就业岗位有限，一定程度上影响了全市城镇化水平的提升。

表2-1 2019年济宁市各县市区户籍人口城镇化率

县市区	2019年			
	年末总人口 (人)	城镇人口 (人)	乡村人口 (人)	户籍人口城镇化率 (%)
济宁市	8936530	4461830	4474700	49.93
任城区	1251628	888724	362904	71.01
兖州区	653750	469848	183902	71.87
微山县	734347	338169	396178	46.05
鱼台县	483107	173890	309217	35.99
金乡县	682846	356877	325969	52.26
嘉祥县	933614	365620	567994	39.16
汶上县	824545	365855	458690	44.37
泗水县	648189	228610	419579	35.27
梁山县	847894	305315	542579	36.01
曲阜市	658721	326185	332536	49.52
邹城市	1217889	642737	575152	52.77

4. 管理水平有待提升，城乡建设特色不突出

城乡建设管理专业化、精细化程度不高，地区间公共服务水平不平衡，城中村和城乡结合部的人居环境较差。城乡建设特色不明显，部分地区未能做到因地制宜，导致乡土特色和民俗文化流失。

(四) 新型城镇化发展机遇

1. 国家和省宏观决策为济宁新型城镇化与城乡融合发展指明了方向

《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确了加快农业转移人口市民化、完善城镇化空间布局、全面提升城市品质三方面重点任务。

《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》进一步明确了新型城镇化和城乡融合发展的地位。国家和省的宏观决策，为济宁市推进新型城镇化和城乡融合发展指明了方向。

2. 后疫情时代背景下对济宁城镇化发展战略引发了新思考

新冠肺炎疫情防控的常态化发展给我国城镇化发展带来了挑战，而济宁在此机遇下，可充分放大济宁文化底蕴、生态康养、内河港口等独特优势，以济宁都市区为主体，大幅提升济宁城市服务功能首位度，积极迎接后疫情时代下城镇化发展变革。

3. 城镇化和乡村振兴互促共生发展为城乡融合发展提供了新思路

《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》中，首次提出了城镇化与乡村振兴“双轮驱动”的策略，是全国城市发展进程中的趋势，济宁在城镇化的建设中，也应符合这一大趋势，带动乡村振兴，提升乡村活力，实现农村和城镇的协同、平衡发展。

三、济宁市新型城镇化发展路径的对策建议

(一) 优化城镇化功能布局 and 空间结构

### 1. 加强区域协调联动与战略对接

充分利用济宁市特色文化和区位优势，依靠京津冀都市圈的发展规划路线，以孔子研究院、孔子学院等平台，积极对接国际学术交流活动，助推儒家文化走出去；同时以运河文化推广为契机，济宁市应积极主动开展与京津冀、长江流域的合作。

积极对接“一群两心三圈”全省城镇化空间格局，加快济宁市区、兖州、邹城、曲阜、嘉祥组成的复合型城镇组团建设，凸显鲁南经济圈辐射带动作用，推动半岛城市群与淮海经济区协同发展，促进内引外联打造山东省世界级城市群。

### 2. 优化城镇化布局

引导济宁都市区，梁山、汶上、泗水、鱼台、微山、金乡等县（市）城区以及重点城镇和农村居民点有序发展。构建分工明确、有机联系、功能互补的新型城乡空间与功能体系，在市域内形成“一心两区五轴多点”的城镇化总体格局。

构建“任兖邹曲嘉”一体化的空间结构，规划形成“一城五区多中心、二主四副三廊道”的网络化组团城市，提高规划区的生态保护力度，增强基础设施与交通设施的衔接，完善规划区规划管控。

## （二）提升城镇综合承载能力

### 1. 加快新型城市建设

进一步完善城市综合治理体系，大力推动城乡之间制度的创新，加快建设现代化城市以实现城市可持续发展、提升城市综合竞争力为目标，摸索由市民参与，协同治理的城市发展新模式。建设新型智慧城市，全面构建泛在互联、高效协同、智能感知的数字基础设施体系。

### 2. 提高城市基础设施和公共服务水平

加强城市基础设施建设，重点解决居民教育、养老、医疗、就业、居住等实际问题，统筹布局教育、卫生、文化、体育和社会福利设施，合理布局便民店、日间照料中心、菜市场、邮政和快递服务等商业网点。

注重完善城市的基础交通体系，完善健全城市的路网系统，设计完善的步行与自行车路网系统，实现城市与城乡之间道路的衔接，完善共享单车等自行车服务设施的建设，统筹考虑系统建成后的运营管理及维护工作。

## （三）增强城镇化产业支撑

### 1. 优化产业布局

注重产业化的布局和调整，确立农业的基础地位，逐步提升工业的规模。济宁市域产业规划分为粮食畜牧高效聚集区、都市农业种植区、农林文旅复合发展区、特色农产品发展培育区、环湖农渔复合观光区等五大区。

### 2. 加快推进新旧动能转换

全面展开新旧动能转换重大工程建设，持续补链、延链、强链，更好地形成产业聚合效应，建立涵盖纺织服装、食品加工、绿色造纸等传统优势产业为一体的产业布局。加快布局区域性创新中轴，以济宁高新区为核

心，以产业创新为方向，串联太白湖新区、颜店新城、西部新城、曲阜新区、孟子湖新区等都市区内科研资源，提升创新能力。

### 3. 加快推进城乡融合发展

推进城乡一体化，体制机制破旧立新，搭建产业联动发展平台，加快推进产业带动力。以济宁主城区为点，以济宁市域为面，以点带面，将五大城乡产业发展平台培育成城乡产业协同发展的先行区，遵循“企业主体、政府引导、校企协同、多元投入、市场驱动”原则，进行多维度的资源对接与项目合作，平台资源高度互通。

## （四）推动城镇化绿色发展

### 1. 优化城乡融合生态安全格局

坚持“河湖一体、滨水发展”，依托大运河、南四湖、尼山等得天独厚的自然环境优势，打造出国内特色的大城市绿色生态系统，按照“生态修复、景观打造、生态宜居、产业导入”的思路，以环城生态带、十二明珠为重点，结合任兖曲邹之间成片塌陷地、农田、河流为载体，规划布局平原水库、湿地公园、田园综合体，打造“三河揽湖十景洞天”的水系格局。

### 2. 推进生态治理精细化、精准化

围绕“蓝天、碧水、净土、增绿”系列重点工程，深入推进生态治理精细化管理、精准化治理。构建城乡一体、内外相通的绿地系统。构建城乡一体的“大绿化”格局，营造“水韵圣城、森林济宁”的四季绿城形象。深化“绿满济宁”国土绿化行动，统筹推进人工造林、农田林网、森林乡村等重点林业生态工程建设。

## 四、结论

近年来，济宁市的城镇化发展进程迅速，基础扎实，公共服务能力水平逐步提高，在加快推进城乡居民公平和共享、优化城乡功能与空间结构、强化城镇化和城乡融合载体建设等方面取得了一定的成效。同时济宁市城镇化发展存在的问题，存在发展的速度较为缓慢，城市与乡村之间的经济发展差距不平衡，区域之间发展不协同，产业结构仍需优化、城乡建设特色不突出等问题。

通过对济宁市的发展现状的分析以及发展过程中所遇到的主要矛盾，提出提升济宁市新型城镇化发展的对策建议：一是通过加强区域协调联动与战略衔接优化城镇化功能布局 and 空间结构；二是通过加快新兴城市建设和提升基础设施与公共服务水平来提升城镇综合承载力；三是通过优化产业布局、加快新旧动能转化以及城乡融合发展来增强产业支撑；四是通过优化城乡融合生态安全格局以及生态治理的精细化、精准化来推动城镇化绿色发展。

## 参考文献

[1] 吕学昌, 荣婷婷. 新型城镇化背景下乡村整治规划方法研究——以济宁市任城区长沟镇水牛陈东村为例[C]. // 第三届全国村镇规划理论与实践研讨会暨第二届田园建筑研讨会论文集. 2016: 343-348.