

■ 公共管理

# 长株潭城市群区域整合与 行政管理体制创新研究<sup>①</sup>

贺曲夫<sup>a,b</sup>, 刘友金<sup>a,b</sup>, 向云波<sup>c</sup>

(湖南科技大学 a. 商学院; b. 湖南省战略性新兴产业研究基地; c. 建筑与城乡规划学院, 湖南 湘潭 411201)

**摘要:**长株潭城市群“两型社会”建设试验区在区域整合与经济一体化发展中取得了一系列巨大成绩,但同时也存在不少矛盾和问题,特别是三市行政区划分割所带来的行政管理体制问题长期以来没有得到根本理顺。长株潭城市群未来不同发展阶段行政管理体制改革的三种可用模式:现阶段在维持长株潭三市行政区划不变的情况下,完善与加强长株潭试验区工委和管委会的职能,中期阶段在三市建制上构建长株潭都市区政府,远期阶段则是长株潭三市合并组建副省级的大长沙市,以推进两型社会建设和区域整合。

**关键词:**长株潭城市群;两型社会;区域整合;行政区划;管理体制

**中图分类号:**D035.5, F127, K928.2

**文献标识码:**A

**文章编号:**1672-7835(2013)05-0128-07

城市群发展已成为我国省域经济发展的重要战略,作为国家“两型社会”建设试验区的长株潭城市群,其“两型建设”与区域整合的经验,对全国同类型城市群而言具有一定的示范性意义。长株潭城市群包括了长沙市、株洲市和湘潭市三市及其所属的11个县12个市辖区和263个乡镇,形成了一个空间结构紧密,布局层次分明,大中小城镇相结合的城市区域,三市沿江呈“品”字形分布,两两之间半小时车程,总面积2.8万平方公里,人口1379万,分别占全省13.3%和19.32%,为湖南发展的精华地区,号称湖南省经济发展的“金三角”。

## 一 长株潭城市群一体化取得的成就和存在的主要问题

大型中心城市对推动区域经济发展具有举足轻重的作用。长株潭作为一个整体,已成为湖南省经济发展的强有力核心城市。长株潭一体化的发展受到各方面的关注,早在上世纪50年代,曾有专家提出三市合一共建“毛泽东城”的构想<sup>[1][14]</sup>。20世纪80年代初,按照长株潭经济区的构想,进行了初步试验和理论探索。1997年,湖南省委省政府做出了推进长株潭经济一体化的战略决策,致力于发挥长株潭的独

特优势,把长株潭培育成湖南的核心增长极,长株潭一体化进程明显加快,已经迈出了实质性的步伐<sup>[2][3-7]</sup>。

### (一)长株潭城市群“两型社会”与经济一体化建设所取得的成就

#### 1. “两型社会”建设成效巨大

“九五”以来,特别是2007年12月获批国家“两型社会”建设综合配套改革试验区(以下简称“试验区”)以来,长株潭城市群根据“资源节约”、“环境友好”社会建设的总体要求,坚持走新型工业化道路,创新体制机制,结构调整步伐加快,经济持续快速发展,一批千亿产业、千亿集群和千亿园区逐步形成,长株潭城市群成为全国重要的先进装备制造制造业基地、电子信息产业基地、文化创意产业基地和商品粮生产基地。资源节约、生态补偿等体制机制改革和制度建设取得积极成效,“两型”产业、节能减排等示范引领工作有序进行,长沙高新区、株洲清水塘循环经济工业区获批国家试点,重金属治理列入国家专项,湘江流域综合治理初见成效。社会事业全面发展,科教文卫体事业蓬勃发展,城乡居民收入稳定增长,城乡社会稳定。2011年长株潭三市实现GDP 320.62亿元,占全省42.2%,长株

① 收稿日期:2013-04-15

**基金项目:**国家社科基金重大招标项目(09&ZD041);教育部人文社会科学研究项目(09YJA630032);湖南省自然科学基金项目(08JJ3138);湖南省哲学社会科学项目(09YBB159);湖南省教育厅科学研究基金重点项目(10A030)

**作者简介:**贺曲夫(1973-),男,湖南岳阳人,博士,副教授,硕士生导师,主要从事行政区划与区域经济发展研究。

潭三市实现地方财政收入 965.35 亿元,占全省的 48.3%;2011 年长株潭三市的城市化率达 58.76%,高于全省平均水平 13.6 个百分点。

2. 经济一体化的政府间协调机制已经形成,区域合作走向制度化

首先,长株潭一体化顶层机制初步形成,早期即已在湖南省发改委“长株潭一体化办公室”基础上建立了“长株潭经济一体化工作会议”年会制度。2009 年 1 月,由长株潭一体化办公室改组升格为长株潭“两型社会”建设改革试验区领导协调委员会办公室(长株潭“两型办”,正厅级),2011 年 7 月,进一步成立了中共湖南省长株潭“两型社会”建设综合配套改革试验区工作委员会(工委)和管理委员会(管委会),作为省委省政府的派出机构,全面协调三市及省政府相关委厅局,统筹长株潭城市群“两型社会”建设。其次,长株潭三市均成立了“长株潭办公室”,建立了三市党政联席会议和企业协会联席会议机制,使得三市政商之间的对话机制、产业合作机制与利益协调已经初步形成,出台了“长株潭三市规划管理联度审查制度”,统一规划重要的城市基础建设。三市还就人事交流与合作、技术交流等签署了合作协议,启动了“长株潭人才一体化”工程,实现人才规划、人才市场和人才政策的一体化,以整体优势吸引和聚集人才。

3. 长株潭城市群区域规划正有效实施,同城化的基础设施等建设成效显著

1990 年代以来,先后有不同部门组织编撰过长株潭区域的不同的专项规划,其中有些已实施或部分实施并取得一定效果。2005 年 8 月,湖南省政府通过并实施的《长株潭城市群区域规划(2003~2020)》及其修订版《长株潭城市群区域规划(2008~2020)》,要求三市打破行政区域界限,积极实施一系列一体化的重大基础设施项目,着力推进湘江风光带与生态经济带、长株潭城际铁路、长株潭城际干道(长潭西高速、天易大道、芙蓉大道、九华大道等)、公交同城化、株洲清水塘污染企业绿色搬迁改造、湘潭竹埠港重金属废渣场污染治理与综合利用项目、昭山绿心保护和湘江长沙综合枢纽建设等区域一体化标志性工程的规划与建设,三市城市建设相向发展势头强劲,城区间距离已大为缩短,“交通同环、信息同享、电力同网、金融同城和环境同治”取得重大进展,“融城”效应日益显著,经济发展的速度进一步加快,质量进一步提高,增强对湖南全省的带动力。

4. 认识到整体参与经济竞争的重要性,初步形成了各具特色又紧密关联的产业结构体系

虽然“区域”并非经济实体,不能直接参与国际竞争,但如果区域内各地方政府能相互协作,破除行政壁垒,改善投资环境,则能有效降低区域内企业的生产和交易成本,提升其参与国际竞争的的实力。因此,三市乃至全省都认识到长株潭城市群作为一个整体参与国际经济竞争的重要性,突破行政区域界限,把推进产业集群化作为长株潭经济一体化的核心,做大做强交通与机电设备制造、食

品医药、IT 设备制造、文化四大产业集群,围绕钢铁、轨道交通、有色冶金、汽车和工程机械五大传统工业及电子信息、生物技术和新材料三大新兴产业作为核心,共同打造并初步形成了适应“两型社会”建设的各具分工特色又紧密关联的产业结构体系<sup>[3]</sup>。具体来说,长沙重点发展电子信息产业集群、新材料产业集群、机电一体化产业集群和生物技术产业集群;株洲形成交通运输机械产业、物流产业和有色冶金、轨道交通机械、化工、建材等六大支柱产业;湘潭则发展新材料、机电一体化等高新产业,并加快形成钢铁、机电、化工三大支柱产业。

(二)“两型社会”建设与区域整合中存在的主要问题及原因分析

1. 行政区划分割使区域规划难以实施,要素流动受阻

长株潭三市的国土、规划、交通等部门都曾经对三市区域范围内的地域作过一些部门规划,如 1990 年代完成的长株潭区域国土开发整治规划等,但真正一到具体实施阶段,就因为行政区划分割所导致的决策主体、利益主体和执行主体的不同而效果不彰。现行的《长株潭城市群区域规划》在具体实施过程中,面临三市选择性实施对己较有利的部分与环节,整体协调性不佳。同样,尽管三市在市场、资源、金融、信息、人才等方面签署了合作协议,但行政区划这堵“看不见的墙”依然在无形地决定着地方政府在私下干些“利己”的事情<sup>[4]</sup>。主要原因是各地方政府在现行的在以 GDP 为核心的干部考核和激励机制引导下,极力谋求自身社会经济利益最大化,产生竞争意识和竞争行为,而对区域协调与协作有意无意的忽视,于是区域内资源、金融、市场、信息等经济要素在“协作”、“一体化”的口号下暗暗被分割和封锁,这对整个区域经济协调发展极为不利。

2. 区域内重复建设和外延型开发模式与“资源节约”要求不协调

长株潭城市群在经济建设和城市开发过程中,存在着大量重复建设与资源不节约的现象,如三市各自兴建港口,长沙在大力打造“新港水运枢纽”,湘潭则不断扩建新建铁牛埠码头、向家塘码头和九华港,株洲则是重点建设“株洲航电枢纽”。由于建设无序、缺乏规划协调,许多港口货源不足,为争夺货源而盲目竞争,造成码头设施的巨大浪费;在土地资源上,区域内的几十个开发区、经济区存在大量圈地开发现象,对耕地、林地等土地资源大量圈占,仍然在走“资源(土地)型”经济发展老路,城市发展和经济发展与耕地保护的矛盾更加突出。并且,三市在开发区内大力引进和发展的产业仍然以机械设备与加工工业、交通运输与仓储物流等为主,存在产业结构趋同和产业集聚度不高现象,势必导致用地结构趋同,土地开发密度和强度偏低,经济效益不高,不符合土地集约节约利用的要求,与“两型社会”建设的“资源节约”的要求有很大距离。

3. 区域生态建设和环境保护与“环境友好”要求尚有较大差距

随着新型工业化与城市化的加快推进,长株潭城市群的生态环境也呈现恶化趋势,特别是发达的核心区更为明

显,主要表现为两个方面:一是区域内山区和一些重要的水源地和生态涵养地保护不够,植被减少,资源环境的承载能力减弱。二是区域内地表水污染比较严重,流经城镇及工业区河段的水质普遍受到不同程度的污染,岸边污染带尚未得到有效控制,主要污染物有粪大肠菌群、石油类、总磷、氨氮、总汞、总镉、高锰酸盐等,特别是湘江的重金属污染严重,三市重化工和钢铁等高耗能重污染的企业沿湘江依次排列,形成“株洲污染湘潭,株洲湘潭一起污染长沙”的极不合理的格局,甚至已经严重地影响到枯水期城市自来水厂取水的安全了。并且,由于自身实际利益的考虑,各市在环境保护上的政策和具体措施各有一套,其整治力度也各不相同,导致穿三市而过的湘江污染非常严重,而治理不够。

#### 4. 区域整合中“离心”现象和不和谐现象不时冒现

在长株潭“两型社会”建设中,长沙凭借省会的“老大”地位和自身较强的经济实力,在基础设施建设和对外招商引资中,经常作出一些不符合一体化取向的“自私”行为,与株洲、湘潭展开激烈竞争,引起株洲、湘潭的强烈不满。例如,在长株潭轻轨规划中,长沙把通往株洲和湘潭的轻轨分叉口设在长沙的暮云地区,而不是长期以来形成的长株潭交通分叉点——株易路口,这既增加铺轨长度又违背自然、历史规律,激起了其他二方特别是湘潭方面的不满。再如,2010年11月,长沙市与湖南省物价局在“为了促进长株潭两型社会建设,加快三市天然气同价步伐”的口号下,强行对长株潭三市的城区居民生活用气收费标准均统一上涨到2.45元/立方米,即长沙的气价每立方米仅上涨0.09元,而湘潭市和株洲市却分别上涨了0.3元和0.33元,这实际上就是工资和福利水平相对较低的湘潭、株洲居民反补贴长沙居民用气,显然有失公平公正。

5. 区域内各式开发区与行政区之间矛盾与冲突严重,协调难度大

长株潭区域叠加在三市及其23市区和263乡镇之间的行政区划分割基础上,还有6个国家级开发区、19个省级开发区及数十个各级高新区、开发区、先导区、示范区、工业园区、功能区等(以下统称为“各式开发区”),错综复杂又各自为政,彼此间争抢资源与重复建设等现象十分明显,协调难度大。第一,各式开发区与行政区的利益对立。各式开发区名义上从属于各行政区,但实际上却与之并立,其管委会行使着政府同等的职权,彼此之间条块分割、权责不清、政出多门,经常出现争抢利益又推诿责任的现象。第二,开发区与行政区管理制度差异明显,整合困难。各式开发区是以管委会为载体,在强化服务意识、精简管理机构、提高办事效率等方面有很大改进,而市、县市区、乡镇等行政区却是以科层制为基础的各级政府为载体,惯于条块结构关系下对经济活动行政干预。二者在管理理念、方法及效率等方面都存在着明显的差异,它们之间的碰撞与相互排斥使得各式开发区与行政区之间长期处于“二元结构”<sup>[5]</sup>,难以融合。

6. 现有协调机构层级与权限不够,协调工作难以展开

2011年7月成立的中共长株潭两型社会试验区工委和管委会,虽然在统筹长株潭城市群发展,整合各个方面的力量与资源,推进“两型社会”建设上取得了很大的成绩,但因其本身存在重大体制问题,即层级与权限不够,而难以协调工作。首先,工委和管委会层级不够,尽管它们是湖南省委省政府的派出机构,且有副省级干部担纲,但它本身并不比长株潭三市政府级别高,也不是长株潭三市的上级机构,这导致了其在开展工作中的种种限制。其次,工委和管委会只是省委省政府下的派出机构,不是完全的行政机构,只能对长株潭区域内的各市、县市区和各式开发区的经济建设工作进行指导、协调。但由于缺乏足够授权,缺乏人、财、物等实权,在“协调”工作与经济建设方面,工委和管委会显得很力不从心。在当前中国行政管理体制下,要很好地统筹与协调不同的政府与机构,就必须要有足够的行政级别与权限。

## 二 长株潭城市群未来发展的定位与战略性目标

### (一) 长株潭城市群未来发展的分层次定位

1. 湖南省内“3+5”合作与定位:湖南经济与社会全面发展的核心与领头雁

长株潭城市群作为湖南省内“3+5”城市圈的内核,应避免陷入“国际大都市”的虚华中,而是脚踏实地地继续承担湖南省经济与社会全面发展的核心与领头雁作用。这既是对湖南省情和长株潭城市群现实的写照,也是未来发展的必然。

2. 中部地区分工与定位:国家中部崛起发展战略的主要一极与发展引擎

基于非均衡发展的必然选择,在国家“中部崛起”战略的实施中,同样也是“一部分地区先发展起来”,而率先发展起来的地区也必然是一些经济基础较好的特大城市或城市群。目前,中部六省中,武汉、长株潭、郑洛汭等三个城市群优势最为明显,均拥有较雄厚的产业与经济基础、较大的城市(群)规模、铁优越的交通区位和强劲的发展潜力,将成为国家“中部崛起”战略的稳定的三极,进而带动中部地区的发展。

3. 全国泛省际合作与定位:承接东部南部产业转移的枢纽与战略性产业核心区域和中部率先实现现代化的全国“两型社会”建设示范区

近年来,东部沿海地区产业向中西部地区大规模转移开始出现,而连接经济最为发达的长三角和珠三角地区与内地的南北向和东西向的国家意义的主要交通干线在长株潭城市群交汇,使得长株潭城市群成为承接长三角和珠三角地区产业转移的“十”字交汇的枢纽地位,因而也成为承接产业转移的首选区域之一。在强调产业基础的承接产业转移过程中<sup>[6-7]</sup>,长株潭城市群占有明显优势。且长株潭城市群已成为国家“两型社会”建设试验区,可以利用国家赋予的先行先试的政策优势,在经济发展与承接产业转移中进一步取得先机,率先发展起来。

## (二)长株潭城市群未来区域整合的战略性目标

### 1. 经济一体化:产业结构的分工协调与融合

区域整合与发展的基础是产业的整合与发展。长株潭城市群区域整合一开始就是以产业为核心的经济一体化为发端的,其首要的战略性目标就是实现更为完善的经济一体化,即产业结构的协调与完全融合,有效突破行政区划的障碍,加强在区域产业政策、技术转移、商贸交流、项目建设、金融投资、人才交流等方面的合作,实现长株潭区域一体化的产业布局、产业结构和产业组织的优化,推进城市群产业科技进步和企业自主创新,促进城市群资源配置的合理化和经济效益的不断提高,实现产业资源共享、互惠互利、双赢多赢,实现城市群产业发展的统筹协调,进一步强化一体化的基础设施等有形的公共服务产品的建设与服务,形成有效的区域经济运行保障机制,为共同维护区域技术、人才、资金等要素的自由流动提供物质基础,推进长株潭经济一体化进程。

### 2. 土地利用一体化:集约利用与创新开发新模式

在区域整合与“两型社会”建设中,长株潭城市群要建立统一的土地利用调控机制和政策体系,打破行政区划界限,采取变通的三市土地利用指标调控政策,三市全面协调耕地占补平衡政策、三市整体规划的土地生态环境保护政策等,使建设用地指标、基本农田保护指标、生态环境承载力指标等客在三市间合理分配、流通,形成城市群三市统一的土地利用调控管理机制和相应的土地协调利用的政策体系。首先,建立三市统一的土地质量评估、土地利用潜力评估、土地利用效益评估、土地环境质量评估、土地污染等级评估等土地评价体系和评价制度体系。其次,三市建立统一的符合市场经济原则的土地市场调控手段与政策法规体系,充分发挥市场配置土地的基础作用,三市建立统一的土地市场体系,城市建设用地更多地通过市场公开出让,实现城乡建设用地统一由土地市场配置。

### 3. 城市建设“融城化”:一江连贯的多中心城市格局

长株潭三市应摒弃以前那种各自为政、互不协作的城市建设状况,有意识的把应该服务于整个区域的公共设施建设在三市的交界地区。同时,长株潭城市群的城市建设必须充分体现一体化的要求,而这种一体化更多的应该是城市生活方式上的一体化、城市功能上的一体化、城市生态上的一体化,而不应该片面强调在城市基础设施上实现“摊大饼”式的联结,以避免令人头疼的“大城市病”和城市宜居生态环境的恶化。同时,要重视三市共同的“母亲河”——湘江在长株潭城市群中天然纽带和连接轴线的地位和意义,城市建设要体现“一江连贯三市”的多中心格局,继续协调建设和完善湘江沿江风光带的建设,城市道路、面向型现代建筑、供水供电管网与滨江游览点的建设应该跟进,使之真正成为连接三市的长达 80 公路的风光带,实现“人在江边走,身在画中游”。

### 4. 服务业“同城化”:完善、便捷与高效的服务体系

长株潭城市群应进一步通过一系列的同城化措施,建成功能完善、互通互联、科学合理、运营高效的长株潭城市

群同城化服务体系:(1)交通同城化。既包括交通基础设施建设的同城化,也包括开通长株潭之间同城化的运输服务,建设共管的政策体系与经营机构(公司)和共同的服务标准。(2)通信同城化。大力推进长株潭城市群“三网”融合,并加强长株潭城市群信息基础设施建设,积极推进信息通信枢纽和功能型信息基础设施建设,构建长株潭一体化信息服务平台。(3)金融同城化。在建设和完善同城化的通存通兑的存取款体系,同城化的支付与资金结算体系的基础上,构建长株潭同城化的现代金融服务体系,建立健全面向长株潭城市群区域内所有中小企业、面向农村的金融服务支持体系;发展长株潭城市群同城化商业保险,拓展大众保险市场。(4)就业与生活同城化。统筹推进长株潭区域城乡就业机制,建立“政策统一、信息共享、市场开放、流动自由”的人力资源市场体系,建立长株潭区域统一的社会救助与保障体系、医疗保障体系和救灾应急保障机制,并借助便捷的多元化公交化同城交通体系和通信系统,构建同城化的生活新方式。

### 5. 生态建设与环境保护一体化:政策同制,污染同治,生态同建

为作好长株潭城市群资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试点,从长株潭城市群实际出发,坚持科学发展观,加快经济发展方式转变,力求速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调,实现长株潭城市群经济社会又好又快与可持续发展。建立长株潭资源节约型和环境友好型社会建设的政策法规体系基本完善,监督管理体制高效运行,循环经济全面发展,自然资源得到有效保护和合理利用;产业结构和空间布局科学合理,经济社会发展步入节约、清洁、安全、持续的良性发展轨道,长株潭城市群环境友好型社会建设取得示范性成效;创建一个完善统一协调、高效负责的环境保护行政体制:建立决策、执行、监督相协调,责、权、利相匹配的环境保护行政体制,真正实现长株潭城市群“政策同制,污染同治、生态同建”。

## 三 长株潭城市群未来区域整合不同阶段管理模式创新与路径选择

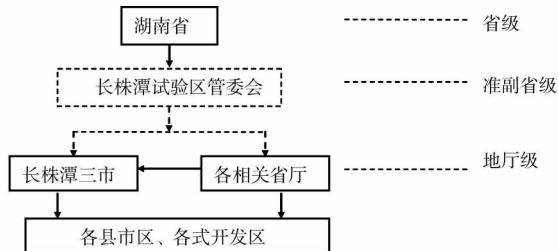
作为国家“两型社会”综合改革实验区,长株潭城市群肩负着“资源节约”与“环境友好”使命,应该站在全局的高度,在统筹区域整合与推进经济一体化发展、带动湖南发展、支撑中部崛起、促进东中西互动和全国经济协调发展中发挥更大的作用,具有对全国其他地区的改革具有经验示范的历史责任<sup>[8]16-17[9]38-41</sup>。因此,长株潭城市群的综合改革,既要在现有法律法规的体系下进行,也要从长株潭城市群各不同发展阶段实际情况出发,敢于先行先试,敢于创新<sup>[10]56-58</sup>。

### (一)现阶段:维持长株潭三市城市群现状下强化多种协调机制

现阶段,根据国内外城市群区域整合与区域协作的经验,长株潭城市群区域整合在相当一段时间内可选择维持

长株潭三市城市群现状下,完善与强化长株潭试验区工委和管委会的职能,强化市长联席会议,建立规范的、长效的的专项跨界事务的协调处理机制,推进城市群一体化进程。

### 1. 完善与强化长株潭试验区工委和管委会的职能



注: (1) 虚线层级关系表现协调而非管辖或节制  
(2) 准副省级表示省委省政府将管委会高配

图1 方案一:维持并强化现有长株潭试验区管委会模式之管理模式

借鉴上海浦东新区、天津滨海新区早期管委会运行的模式与经验<sup>[5]</sup>,对2011年成立的中共长株潭两型社会试验区工委和管理委员会,湖南省要制定并实施《长株潭两型社会建设综合改革试验区条例》,明确规定授予其省级政府的经济管理权限,要求三市及各县市区需将部分管理经济的职责让渡给试验区管委会,增加其统筹管理的力度,负责长株潭区域的规划、产业布局和基础设施建设等,拥有区域土地整备权和土地出让收益的支配权,建立长株潭规划与建设、财政与税收、经济、国土资源、环保等职能部门与机构,确保区域建设有力有序有效推进。管委会由副省级领导干部领衔,联合三市和多个省厅委局(图1),从经济、社会、文化、生态等各个方面统筹长株潭城市群发展。

### 2. 强化市长联席会议,协调三市和谐发展

现有的三市市长联席会议应该得到加强,一方面要扩大与会者数量,既把三市管辖的各县长、市长、区长纳入市长联席会议,毕竟三市的区域整合与经济合作要依托并落在具体的县市区,还要把周边的岳阳市、常德市、益阳市、娄底市、衡阳市等五市市长纳入市长联席会议,以体现“3+5”城市圈的更大范围的区域协调发展问题,另一方面要强化市长联席会议的职能,逐步转化为实质性的合作组织,具有一定的决策能力和执行力。

### 3. 建立规范的、长效的专项跨界事务的协调处理机制

美国在大都市区跨界事务的处理机制上的一些经验,如美国的“专区”政府机构的设置与运行,其最大特点就是只负责提供单一或少数功能的公共服务<sup>[11-12][13]89-91</sup>。我们可以借鉴其治理理念,成立一些专门的机构来处理长株潭城市群的跨界事务,如成立湘江委员会,全面负责区域湘江的防汛、抗旱、航运、污染治理、沿江风光带建设与管理等事务;成立长株潭轨道交通公司,负责全面规划、建设与经营长株潭城市群地铁、轻轨与城际列车等;成立长株潭城市公交公司,负责三市跨界开通城市公交车及其服务等;成立长株潭垃圾处理联盟,全面负责长株潭区域生产和生活垃圾的统一清运、填埋、焚烧和回收再利用、垃圾发

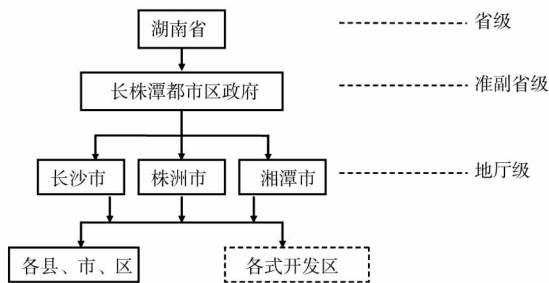
电等。

### 4. 该模式的问题与挑战

强化长株潭城市群多种协调机制,推进一体化,其最大的优点是保持现有长株潭三市行政区划不变,减少了因为行政区划调整而带来的巨大变动,但其问题也正是因为行政区划没有调整,一体化进程则重在协调,但由于试验区工委和管委会及各种协调机构毕竟不是政府,没有足够权限,协调工作困难重重。此外,建立起来的各专项跨界事务的协调机构,不可避免地对三市市政府职权的干预和削弱,可能会引起长株潭三市政府部门的反弹。

### (二) 中期阶段:保持三市建制情况下的制度创新——构建长株潭“都市区政府”

在深化推进一体化的中期阶段,长株潭城市群在处理面临的规模不断扩大,众多市分立矛盾的时候,效仿西方区域主义与大都市区政府的做法<sup>[14]384-386</sup>,采取在保留原有三市行政建制不变的基础上,组建一个高效统一、有权威的长株潭都市区政府,主要负责区域性全局意义的事务,组织和协调跨界事务,作为大都市区各组成部分的各市负责自己内部事务(图2)。



注: (1) 实线框表示为政区,虚线框表示为非政区  
(2) 准副省级表示省委省政府将都市区政府高配

图2 方案二:组建长株潭都市联合政府之管理模式

### 1. 在长株潭试验区工委基础上组建长株潭都市联合党委

借鉴新疆“乌昌党委”高效运行的成功经验,长株潭城市群可建立有权威的“长株潭(联合)党委”,可以中共湖南省长株潭“两型社会”建设综合配套改革试验区工作委员会(简称长株潭两型社会试验区党工委)为基础组建长株潭(联合)党委,全面肩负起一级地方党委的职责,对湖南省委负责。

### 2. 长株潭实验区管委会改组为长株潭都市区政府

长株潭都市区政府也可在湖南省长株潭“两型社会”建设改革试验区管委会的基础上组建,本着大部制的原则,设置若干个综合的职能机构,指导长株潭城市群建设。

### 3. 该模式的问题与挑战

首先,都市区政府缺乏法律依据。该模式需要在湖南省与三“市”之间再设置一个“都市区政府”,而在省与地级市之间再增设一级政府,目前没有宪法和法律依据,在强调“依法治国”的当下,成立都市区政府有一定困难。其次,增加了政府层级。成立长株潭都市区政府,会导致行政机构层级的增加,从而降低行政效率,与我国目前的精

筒机构改革的精神是背道而驰的。再次,都市区政府的正确定位问题。长株潭都市区政府与省直各厅局和长株潭三市市委市政府在“两型社会”建设中的职责、权限与利益之间如何合理划分,将是一个复杂而微妙的技术活<sup>[15]</sup>。最后,成立了长株潭都市区政府,必然会削弱长株潭三市权限,面对既定权利的缩小,必然会导致长株潭三市的反弹。

### (三) 远期阶段:三市合并——组建副省级的大长沙市

国内城市群(都市区)区域整合在经历各中合作与协调方式后,经过一系列改革、调整与创新后,都不约而同地倾向于借助行政区划的调整与合并来进一步推动区域整合的进程,如上海浦东新区和天津滨海新区等。可见,依靠行政力量来推进区域整合是一条适于中国国情的有效手段,而行政区划的调整与合并则更是一种低成本、高收益的区域一体化手段。而对长株潭城市群而言,坚持把建设“两型社会”与建设“创新型湖南”结合起来,着力推进重点领域和关键环节的改革,构建有利于“两型社会”建设的管理体制机制,大胆提出并实行新的有利于区域一体化发展的行政区划改革方案:效仿“武汉模式”<sup>①</sup>,撤销长沙、株洲、湘潭三市,合并设立副省级的大长沙市。

1. 第一步:三市各自先行调整区划以使三市市辖区在地域上完全联结

先对三市现行的行政区划作小的局部的调整,使得现在三市的“市辖区”在行政区域上联结起来,以更好地为将来的合并打好基础是必须的<sup>[16]</sup>。近年来三市行政区划基本调整到位,未来仅需做到如下即可:对长沙市而言,尽快将长沙县暮云镇与跳马乡等乡镇划归雨花区,并在条件成熟时将长沙县改设为星沙区;株洲市未来应该考虑的将株洲县改设为建宁(或渌口区);而湘潭市应该加快中心城区与易俗河的融合进程,考虑把湘潭县改设为易俗河区。

2. 第二步:三市整合各自的市辖区与各式开发区,理顺市区各类体制

未来长株潭“两型社会”建设和区域整合中,应该理顺各式开发区与行政区的关系,对各式开发区还原其本身的经济功能,定位为“经济性功能区”,以经济权限为主的原则,将社会事务实行属地化管理,交由其所在行政区政府管理,合理解决当前各式开发区与行政区这种“剪不清、理还乱”的关系。

3. 第三步:撤销三市建制,组建副省级长沙市,辖原三市各区县市

待到时机成熟,通过行政区划的审批程序,向中央提出合并长株潭三市的建议,组建副省级长沙市,辖区为现有长株潭三市的范围,并整合部分市区行政区划:新长沙市辖 12 区 4 市 4 县:芙蓉区、开福区、天心区(由现在长沙市的天心区和雨花区合并而成)、岳麓区、望城区、星沙区(现长沙县)、株洲区(株洲市市区河东部分)、天元区(现株洲市天元区)、建宁(现株洲县)、湘潭区(由湘潭市雨湖区改名)、岳塘区(现湘潭市岳塘区)、易俗河区(现湘潭县)、浏阳市、醴陵市、韶山市、湘乡市 4 市和宁乡县、攸县、

茶陵和炎陵等 4 县,并管理辖区内的各个“经济性功能区”(图 3-a)。

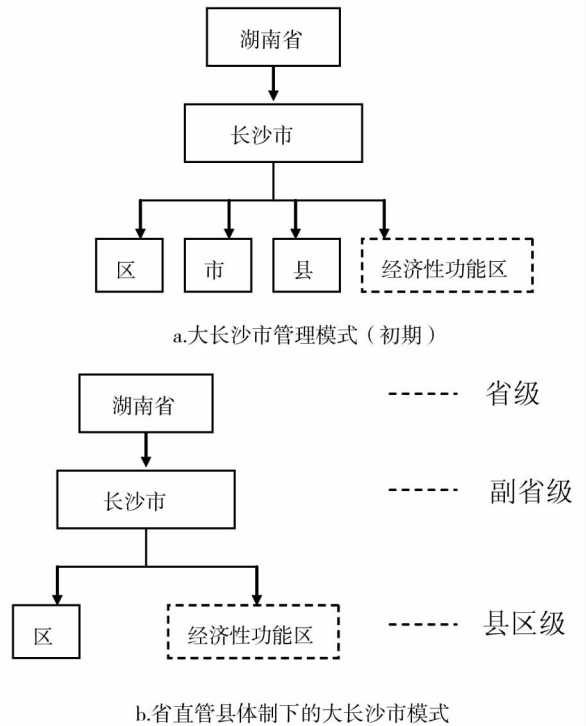


图 3 副省级长沙市管理模式

4. 第四步:顺应省直管县体制:取消市领导县体制

构建省直管县体制是我国未来行政区划层级体制改革的取向,取消市领导县体制将成为必然<sup>[17]</sup>,大长沙市所辖的浏阳、醴陵、湘乡等 8 县市将直接由省直辖,大长沙市的辖区将就是上述的 12 个市辖区,形成市一区一乡镇、街道的管理体制(图 3-b)。需要商榷的是,韶山作为主席家乡,历来与“湘潭”紧密联系在一起,最终是并入长沙设为韶山区还是省直辖,有待进一步论证。

5. 该模式的问题与挑战

长株潭三市合并是适应我国“行政区经济”运行的整合区域发展的有效途径与手段,但困难很多且艰巨。(1)长株潭三市合并都需要得到国家支持,经过国务院审批,难度很大。但也必须看到,新中国以来市市合并的案例并不少见,如 1997 年四川重庆市与万县市、涪陵市等并设立重庆直辖市,1998 年云南东川市并入昆明市,2002 年海南琼山市并入海口市等数十例。由此可见,合并长株潭三市,组建大“长沙市”并非不可能。(2)升格为副省级市也需要中央批准。这同样具有很大的难度,但并非没有可能。自从 1994 年中央机构编制委员会批准重庆(注:1997 年重庆市升为直辖市)、广州、武汉等 16 市定为副省级市(中编[1994]1 号文件)以来,国家又批准了上海浦东新区

① 武汉模式:1927 年省辖武昌市与省辖汉口市(辖汉阳)合并为中国历史上第一个中央直辖市——武汉市(同年又改称为武汉特别市),后分分合合。1949 年最终又由武昌市(湖北省会,并代管汉阳)与汉口市(院辖市,即直辖市)合并设立武汉市,原武昌市和汉口市撤消,改设为市辖区。

(1990年成立管委会,1994年设区)和天津滨海新区(2000年成立管委会,2009年设区)等多个副省级区,这说明只要确有必要而又工作到位,大长沙市成为副省级市并非不可能。(3)三市合一后富余人员的安置将成为令人头痛的问题。这个问题是否得到较圆满的解决,在很大程度上直接决定了三市合并的成效。

### 参考文献:

[1] 禹舜. 湖南长株潭经济区发展研究[M]. 长沙:湖南出版社,1997.

[2] 张萍,史永铭,湛中维,等. 长株潭城市群发展报告(2008)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008.

[3] 周纳. 长株潭创新型城市群建设评价与实证研究[J]. 湖南社会科学,2011(4):116-119.

[4] 刘君德. 中国转型期凸现的行政区经济现象分析[J]. 理论前沿,2004(10):20-22.

[5] 贺曲夫,靳润成,吴春华,等. 滨海新区区域整合与行政管理体制创新研究[J]. 天津师范大学学报(社会科学版),2009(2):1-9.

[6] 贺清云,蒋菁,何海兵. 中国中部地区承接产业转移的行业选择[J]. 经济地理,2010(6):960-964,997.

[7] 贺曲夫,刘友金. 基于产业梯度的中部六省区承接东南沿海地区产业转移之重点研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2011,35(5):71-75.

[8] 朱翔. 长株潭城市群发展模式研究[M]. 长沙:湖南

教育出版社,2009.

[9] 朱有志,童中贤. 长株潭城市群重构:“两型社会”视域中的城市群发展模式[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008.

[10] 曾万涛. 中国城市群联市制:以长株潭为例[M]. 南京:东南大学出版社,2010.

[11] Brenner N. Decoding the Newest“Metropolitan Regionalism” in the USA: A Critical Overview[J]. Cities, 2002,19(1):3-21.

[12] 王旭. 从体制改革到治道改革——美国大都市区管理模式研究重心的转变[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2006(3):92-99.

[13] (美)文森特·奥斯特罗姆,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗姆著,井敏,陈幽译. 美国地方政府[M]. 北京:北京大学出版社,2004.

[14] 刘君德,冯春萍,华林甫,范今朝. 中外行政区划比较研究[M]. 上海:华东师范大学出版社,2002.

[15] 朱翔,贺清云,徐美. 长株潭城市群主体功能区划分研究[J]. 湖南大学学报,2012(5):59-62.

[16] 贺曲夫,史卫东,胡德. 长株潭一体化中行政区划手段与非行政区划手段研究[J]. 中国人口·资源与环境,2006,22(1):108-112.

[17] 贺曲夫,刘君德. 省直辖县(市)体制实现的路径及其影响分析[J]. 经济地理,2009(5):741-745.

## Research on the Innovation of the Regional Integration and Administrative System in Changsha – Zhuzhou – Xiangtan Urban Agglomeration

HE Qu-fu<sup>1,2</sup>, LIU You-jin<sup>1,2</sup> & XIANG Yun-bo<sup>3</sup>

(1. School of Business, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

2. Hunan Provincial Research Base of Strategic New-type Industry, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

3. School of Architecture and Urban Planning, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** The “Resource – conserving and Environment – friendly” Society Construction Experimental Area of Changsha – Zhuzhou – Xiangtan (CZT) Urban Agglomeration has achieved great success on the regional integration and integration of economy, the inter – governmental coordination mechanism has shaped, the cooperation has been institutionalized, the urban integration of infrastructure has made progress, and the distinctive and closely related industrial structure has been formed initially, however, some controversies and issues still exist, especially the administrative system issues that CZT administrative division brought forth have not been rationalized radically for a long time. The paper, combining the main problems of city – group administrative system in CZT with its future development and positioning, puts forward three patterns on city – group different stage with its administrative system. At the present stage, under the condition of maintaining the original CZT administrative division, improving the functions of the working committee and the management committee in pilot areas. The medium term is to build the metropolitan area government, and the long – term stage is to integrate CZT into the sub – provincial Changsha City, so as to promote the two – type society of construction and regional integration.

**Key words:** Changsha – Zhuzhou – Xiangtan urban agglomeration; the “Resource – conserving and Environment – friendly” society; regional integration; administrative division; administrative system

(责任编辑 罗渊)