

## 关于津澧融城的行政区划层次思考

杨宏玲

(华东师范大学资源与环境科学学院, 上海 200062)

**摘要:**近年来,湖南省津市市与澧县两县(市)由于其在澧水流域经济发展中的较大影响力而成为关注的对象。随着“环洞庭湖经济圈”的提出,“津澧融城”被提上政府工作日程。但由于行政分割、市县发展利益等方面的原因,二者在发展中产生了较多的矛盾。本文基于行政区划视角分析了当前“津澧融城”的可能性并提出了相应的行政区划改革方案。

**关键词:** 津澧融城; 市管县; 省直管县

**中图分类号:** D630.1 **文献标识码:** A

### 引言

随着现代社会经济的快速发展,各区域之间、城市之间的协调发展问题成为备受瞩目的焦点,是各自为政还是强强联合成为各区域城市面临的现实选择。在这种大背景下,受组合城市理论、区域竞争战略理论等的影响,为获得经济发展的更大空间,有条件的地区开始寻求行政区划上的突破口,部分地区(城市)已经实行并取得了阶段性成果。本文针对近年来呼声较高的湖南省津市市(县级市)和澧县“融城”一说,从行政区划角度对“津澧融城”战略进行了相关探讨。

## 1 津澧两县市概况与历史沿革

### 1.1 津市与澧县概况

津市市(县级市)位于湖南省常德市北部,澧水中下游,总面积 551 平方千米,历来是湘鄂边界的工业重镇,有“湘北明珠”之美誉。津市古为荆楚之地,东濒洞庭,西连武陵,九澧在此汇流,南临沅江,西有“七省孔道”。由于优越的水陆交通条件,过往舟筏商旅傍津设市,津市由此得名<sup>[1]</sup>,是我国目前唯一行政区划专名中含有“市”字的城市。清朝咸丰、同治年间,津市为澧州所隶四镇之一;1938年,津市始称津市镇,归澧县管辖;1949年建市,1950—1952年、1953—1963年间曾两度设市,后均被撤销。1979年第三次设市并延续至今,现辖4镇(新洲、渡口、保河堤、白衣镇);3乡(灵泉乡、棠华乡、李家铺乡)和4个街道办事处(三洲驿、注家桥、襄阳街、金鱼岭街)。

澧县古为澧州,位于湖南省常德市北部,澧水中下游,洞庭湖西岸,县域面积 2107.3 平方千米,是湘西北通往鄂、川、黔的重镇,素有“九澧门户”之称,因澧水贯穿全境而得名。民国二年,废澧州为县,始称澧县,隶属岳常澧道<sup>[2]</sup>;1949年解放后隶属常德区行政专员公署;1952年隶属常德区专员公署;1955年隶属常德专员公署;1988年隶属省辖常德市。现全县辖14镇18乡(澧阳镇、张公庙镇、小渡口镇、梦溪镇、复兴厂镇、盐井镇、雷公塔镇、大堰垱镇、王家厂镇、金罗镇、码头铺镇、方石坪镇、甘溪滩镇、火连坡镇、九

**收稿日期:** 2009-3-30

**作者简介:** 杨宏玲(1986-),女,硕士,华东师范大学资源与环境科学学院

垸乡、官垸乡、永丰乡、如东乡、澧澹乡、澧南乡、澧东乡、涔南乡、大坪乡、道河乡、双龙乡、宜万乡、车溪乡、中武乡、闸口乡、洞市乡、杨家坊乡、太青乡)。

津市市与澧县同处湘鄂边境,都是澧水流域的重要县市,两地城区相距仅 8 km。

## 1.2 津市与澧县的行政关联及渊源

津澧自古就一家,历史上都属澧州管辖范围,后澧州改为澧县,津市在相当长一段时间为澧县管辖。

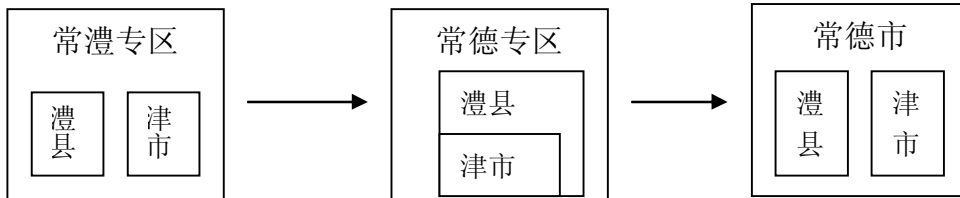


图 1 常德、津市、澧县行政地域关系变化图

1952 年撤销津市市并入澧县,澧县驻地由城关镇迁往津市镇麓关山;1953 年设立津市市,以原津市市并入澧县的行政区域为其行政区域;1963 年撤销津市市,并入澧县;1979 年设立津市市,以澧县的津市镇,新洲公社的关山大队、团湖大队,灵泉公社的大旗大队为其行政区域;1985 年划澧县白衣区(南 7 乡镇)给津市;1988 年撤销常德地区和常德县,常德市升为地级市并设立武陵区、鼎城区,将原常德地区的桃源、石门、澧县、汉寿、慈利、临澧、安乡 7 县划归常德市,原常德地区的津市市由湖南省直辖,常德市代管<sup>[3]</sup>。至此,津市与澧县平级格局形成。

## 2 关于津澧融城

### 2.1 提出的基础与背景

#### 2.1.1 政府的积极推动

津澧同源,澧县人认为“津澧不分家”,津市人赞同“津澧同根生”。从地理区位、经济发展、历史人文等各方面因素来看,两地也都有着密不可分的联系。首先,津市、澧县同属湖南省常德市,地处湘西北的湘鄂交界处,在空间上紧密相连。其次,二者历史上同属澧州,尽管行政区划和级别多次变更,但文化渊源深厚。

20 世纪 90 年代初,津市市与澧县两地提出将两县市合并,以增加湘、资、沅、澧四水中澧水流域一个中心城市的设想。随后,湖南省政府组织联合调查组就津澧地区如何加快经济发展进行调查,提出了“实现津澧合并,组建湖南第二个北大门”的构想<sup>[4]</sup>。但是由于多种原因,该设想一直没有得到实施,最终以一县一市的格局为常德市管辖和代管<sup>[5]</sup>。由于行政体制分割的存在,市县发展利益受到较大阻碍,津市、澧县在经济发展过程中产生了较多的矛盾,尤其是在资源开发利用、项目引进方面展开了激烈的竞争,津澧城市发展再次受到湖南省和常德市政府的高度重视。

为解决津澧城市联合发展问题,2004 年 6 月常德市组织人员进行津澧融城研究,同年 7 月由副市长刘剑英主持,在澧县召开津澧融城规划研讨会。2005 年常德市委委托中国城市规划院进行津澧发展战略规划研究,湖南省津澧城市发展战略规划研究蓝皮书及常德市“十一五”规划都对“津澧融城”做了相关阐述。考虑到津市与澧县行政体制同源,为充分发挥城市规划的宏观调控作用,合理配置城市空间资源,省城镇体系规划和常德市城镇体系规划中提出,将津澧建设成为湘西北地区次中心城市。

#### 2.1.2 经济发展的需要

从某种意义讲,津澧两地融城的提出是经济发展的优化选择。津市市经济发展主要依

赖工业, 产业结构呈现“二三一”特征<sup>[4]</sup>, 工业基础较好, 但土地与矿产资源缺乏, 主城区体现一个小城市的基本特征, 经济发展在很大程度上受到空间的限制。澧县则为农业、商贸大县, 产业结构呈现“三一二”特征<sup>[4]</sup>, 虽然土地、矿产以及历史文化资源丰富, 但工业基础薄弱, 才刚刚起步。二者资源与产业结构表现出相当大的互补性。以津市市湘澧盐矿为例, 该盐矿生产所需芒硝多来自于澧县, 是澧县出资源, 津市出交通和人力的典范, 被称为津澧血脉相连的纽带。但由于行政分割导致的资源流通体制不畅, 企业在运行过程当中出现了不少问题, 决策层对“融城”充满了期待。

从区域层次上分析, 可将津澧共同定位为: 湘鄂边界地区历史文化与商贸特色突出的重要中心城市; 湖南省西北部重要的经济增长中心; 常德市以盐化工、食品工业、汽车工业及粮、棉、油商品为主的重要生产基地<sup>[4]</sup>。

当前在湖北省南部形成了一个较具影响力的荆州市, 就区域经济竞争力相比较而言, 在湘西北地区也亟待扶持一个能与之抗衡的经济中心以减少来自外部的压力。

### 2. 1. 3 民间对融城的迫切希望

由于文化同源, 津市市与澧县两地要实现文化上的融合相对简单。津市人到澧县买房置业, 澧县人把分店开到津市已是屡见不鲜的现象。两地人民对于“津澧融城”的积极性较高, 迫切希望能通过“融城”带来经济的快速发展和生活水平的迅速提高。

### 2. 2 津澧融城的条件与机遇

津市市与澧县“融城”的提出有着良好的基础条件, 加上当前难得的机遇, 为“融城”创造了相当不错的机会。首先, 随着环洞庭湖经济圈及城市群区域经济合作设想的提出和逐步实施, 洞庭湖周边县市都可以搭上这趟经济快速发展的列车; 其次是湖南省“工业强市”战略的实施, 使布局上形成了“东西联动夹洞庭”格局, 津市与澧县正好位于洞庭湖畔, 发展机会大; 第三, 区域城市协调发展项目的实施, 如泛珠三角合作、长江中游经济区、两湖经济区等, 津澧两县市区位条件优越, 参与进这些合作项目可以为二者经济发展奠定坚实基础。

此外, 目前正在建设的张津公路(津市市至澧县张公庙镇)也为两县市公共交通联系的加强提供了很好的契机, 有人认为这将是津澧城市带上的黄金城市大道。

### 2. 3 行政区经济对津澧两县市发展的影响

“行政区经济”是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象, 是我国在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中区域经济由纵向运行系统向横向运行系统转变时期出现的具有过渡性质的一种区域经济类型<sup>[6]</sup>, 它是与经济区经济相对应的一个概念。

行政区经济最突出的特点是: 社会经济活动渗透着强烈的地方政府行为, 具有强烈的地方利益倾向; 受行政区划的刚性约束, 生产要素跨区域(行政区域)流动受到人为的限制与阻隔, 经济运行秩序比较紊乱<sup>[7]</sup>。

#### 2. 3. 1 市管县体制下津澧发展弊端日益显露

所谓“市管县”体制, 是指中心地级市对其周围县实行领导的体制。它以经济发达的城市为核心, 依据行政权力关系, 带动周围农村地区的共同发展, 形成城乡一体化的区域整体<sup>[8]</sup>。市领导县体制本是想通过行政手段实现城市带动农村, 但在实践中却将中心城市行政化, 形成新的“条块”。在经济利益方面市对市辖区和县有亲疏之分, 市领导县在很大程度上就变市帮县、市带县为市卡县、市压县。

津市市与澧县在常德市的地位比较尴尬。常德市理所当然是湘西北的中心城市,

相比之下,津澧两县市在澧水流域的地位就显得不够明显。在常德市的城镇规划中,将津澧定位为东北角中心城市,而将石门县定位为西北角中心城市。然而从目前的实际情况来看,津澧地区是澧水流域具备辐射澧水各县乃至湘鄂边界能力的中心城市,石门县的经济辐射力还有待进一步加强,在规划中将津澧两县市与石门一县放在同一层次上考虑,似乎对津澧地区重视不足。另一方面,常德市作为中心城市,对资源、人才等要素的吸引力相对其他县(县级市)要强的多,一定程度上对石门和津澧发展起到了牵制作用。在一个地方的城市化过程当中,各县市出于自己地方利益考虑,都会争资源争项目,如土地资源、矿产资源以及投入高见效快的项目等成为了大家争夺的目标。一般情况下,地级市发展相对要快,从而把更多资源集中起来发展中心城市,周边县市却受到冷落,某种意义上来说,弱化了县域本身的功能。

### 2. 3. 2 两县市内部行政分割

尽管津市与澧县之间城区相距仅 8 km,但一直以来,二者皆相对对立发展。澧县城区空间主要是向西、向北扩展,东向发展的主动性不够;津市城区由于受到行政区划的限制,东西两面拓展空间不大,同时也欠缺对西向发展的考虑,只好跨越澧水向南部发展。由于一县一市互不相干,存在市场分割、资源不能共享、市政设施重复建设等问题,甚至引发争端。譬如,省级风景名胜嘉山,由于津澧在山顶权属上一直互有说法,导致开发滞后<sup>[5]</sup>。这种格局的形成不利于二者区域合作的开展,资本、人员、自然资源、技术等要素的自由流动更是无法得到可靠的保证。

从津澧空间发展过程来看,都处于点状集中发展为主的阶段,同时出现沿交通线轴向发展的特征。随着经济逐步发展,两城区交通联系将不断加强,轴向发展成为必然。如果能解决行政体制上的障碍,两城区的发展必然走向融合。

## 3 津澧融城的行政区划调整方案

### 1) 方案一:两县市合并,成立地级市——澧州市<sup>1</sup>

自从将津市市与澧县合并,以增加湘、资、沅、澧中澧水流域一个中心城市的设想提出以来,关于“津澧合并”的话题就为人们所关注。

针对此问题,朱才斌等学者认为近期不宜采取两地行政合并方式,而建议以“设立津澧一体化建设专区、成立津澧基础设施一体化建设特别委员会、建立津澧基础设施一体化建设特别基金”的方式,用市场化办法将澧澹乡东部的部分村划归津市经营或合作建设;等到津市、澧县一体化发展到较为成熟的时候再进行政区划合并,成立澧州市。

其实无论近期还是远期,笔者认为只要时机恰当就可以考虑将津市市与澧县合并升级为地级市,更名为澧州市。为了防止发展中出现偏待一方的现象,新设市可以考虑下设 3 个区,即津市与澧县原城区保留,另外在二者城区空间结合部的优势区位设立第三个区,并将市政府驻地迁往此处。这种联合格局下,之前各自为政争夺优惠政策、资金、项目、资源等的纷争就会大大减少,对两地来说也获得了更多的机会,发展空间极大扩展,向成为澧水流域真正的经济中心和湖南第二北大门的构想迈出了稳健的一步。

### 2) 方案二:两县市之上设立联合政府

津澧地区要实现“澧水流域经济中心、湘西北地区次中心城市、湖南第二北大门”的构想,就必须在行政上有所突破,即在两县市基础上成立联合政府。这也正好符合了当今学术界“复合行政”的想法。所谓“复合行政”<sup>[9]</sup>,就是在经济全球化背景下,为了促进区域经济一体化,实现跨行政区公共服务,跨行政区划、跨行政层级的不同政府之间,吸纳非政府组织参与,经交叠、嵌套而形成的多中心、自主治理的合作机

制。其主要特点是：(1) 以建立跨行政区、跨行政层级的不同政府之间并吸纳非政府组织参与的合作机制为目的；(2) 以提供跨行政区公共服务为主要职责；(3) 以自主治理为原则。

行政区政府之间的合作，主要是打破因行政区划形成的行政壁垒，提供跨行政区公共服务，促进区域经济一体化，如统一规划、统一政策、统一政务服务，实现跨行政区公共基础设施相互联合与衔接。而这些的实施必须借助于一个能很好地沟通协调各利益方即各地政府的第三方——联合政府，来完成一系列的协调工作。联合政府与县（市）政府之间没有上下级关系，县（市）政府负责各自内部的事，县市之间的事情由联合政府主持<sup>[10]</sup>。

受此启发，我们可以将复合行政的思想用于解决津澧融城的问题。可以考虑建立一个具有一定行政职能的介于津澧之间的政府间合作机制，它不是政府间按照行政命令，采取兼并或合并的方式建立的集权的一级行政机构，也不是松散的政府间协调机构。它既注意满足两地政府对跨行政区公共服务的需求，又不完全限制津澧政府在辖区内行使必要的行政管理权。

如朱才斌等学者建议对两县市空间发展进行统一规划，逐步形成“一主三副四轴四区”的区域空间发展结构。“一主”指津澧主城区为核心，集中发展；“三副”指金罗、梦溪、保河堤等三个副中心；“四轴”指在空间上呈现出小渡口——张公庙东西轴线、太澳高速发展轴两条南北主轴线和沿 207 国道、湘北干道两条次级城镇发展轴线；“四区”指西部山体生态保护与资源工业区、东北部平原生态保护与农业经济区、中南部城镇综合经济区和东南部工业与湖区商贸物流旅游发展区<sup>[4]</sup>。这些拉动经济增长的举措、好的设想实行起来都需要体制上的充分保证。如果两地只顾各自而不主动协调，就可能产生各方利益主导下的“南辕北辙”效果，有违初衷。因此，设立联合政府可以进入考虑范围，但应想办法尽量避免机构臃肿。

### 3) 方案三：省管县制

随着信息化和电子政务的快速推进，加上交通条件的改善，“扩权强县”成为可能，强县首先要强在社会管理、基本公共服务上面，尽量把行政成本进一步扁平化。“省管县”并不是要完全让省接管县，而是先实行财政县对省，先解决财政问题。也就是说县里的财政由省财政直管，其他如行政管理等还是由市来管理。先用财政体制保证和约束县一级在履行基本公共服务职能、社会管理职能上的权力，在此基础上等条件逐步成熟的时候再往行政上的省直管县方向走。在不改变大行政区划的前提下，或许进行适度的小调整就可能推行省直管县。推行省直管县市体制，减少行政区划及相应行政管理体制的层级，进而省县两级行政区管理幅度的调整，建构合理规模、层级简化、活力旺盛的中国特色的行政区划体制及其相应的政区管治体制，是实施“全面、协调与可持续发展”战略和“五统筹”要求的客观需求<sup>[11]</sup>。

就津澧两县（市）而言，可以考虑将二者都改为湖南省直管的县级单位，这不仅可以使它们处于同一个行政起点，而且能避免市领导体制下资源、劳动力等要素获取渠道不畅通的问题，免去市管县体制带来的弊端。其次要努力发展县域经济，以县城为中心、乡镇为纽带、农村为腹地，形成具有一定的相对独立性和能动性，功能较为完整的综合性经济体系<sup>[12]</sup>，从而获得更多的发展机会。

## 4 小结

协调发展已成为当前区域发展的主题，一些相邻的城市与区域都在谋求彼此间的协作以减少利益的冲突与矛盾。津市是早期工业城市的典型代表，澧县则是农业与商贸县的典型，鉴于二者正处于建设“环洞庭湖经济圈”及“澧水流域中心城市”的特殊时期，因此，从行政区划的角度来考虑两区的协调发展问题显得尤为重要。而且，

津市与澧县区域城市协调发展代表的是地处同一经济区内空间上紧密相连的两个城区间协调发展<sup>[4]</sup>，也较具代表性意义。

行政区划的调整有利于优化津澧地区空间组织，并使两县市更好的发展，壮大环洞庭湖经济圈的规模，津澧融城是两地经济发展的结果，为满足经济发展需要，适当调整行政区划将大力促进两地综合竞争力的增强。

#### 注释:

①对于更名问题，各界皆有探讨，“九澧市、津澧市、澧津市以及澧州市”等都曾被人提出过，相比较而言，笔者更倾向于澧州市一名。既体现了两县市傍澧水的地理区位，又不会让人产生相互压制之嫌，且“澧州市”一名在湖南省津澧城市协调发展战略规划当中提到过。

#### 参考文献

- [1] 湖南省津市市政府门户网站: <http://www.jinshishi.gov.cn>
- [2] 湖南省澧县政府门户网站: <http://www.li-xian.gov.cn/zj>
- [3] 孙秀东等.《中华人民共和国行政区划》(1949—1997) [M]. 中国社会出版社, 中华人民共和国民政部主编, 1998年8月第1版.
- [4] 朱才斌, 曾宇, 董志海.《区域城市协调发展的基本理论与方法探讨——以湖南省津市-澧县协调发展战略规划为例》[J].城市发展研究, 2007, 14(1): 38—43
- [5] 一声呼唤惊湘鄂——透视“津澧一体化”构想[N].湖北日报, 2004年6月1日
- [6] 刘君德, 靳润成, 周克瑜.《中国政区地理》[M].北京, 科学出版社, 1999
- [7] 秦学, 刘君德.《“行政区经济”在我国旅游业中的表现及其负面影响》[J].区域旅游经济发展研究, 2003(12): 36—39
- [8] 孙学玉, 伍开昌.《当代中国行政扁平化的战略构想》[J].北京: 中国行政管理, 2004(3)
- [9] 王健, 鲍静, 刘小康等.《复合行政的提出——解决当代中国区域经济一体化与行政区划冲突的新思路》[J].中国行政管理, 2004
- [10] 曾万涛.《长株潭地区行政区划调整研究》[J].地域研究与开发, 2008, 27(1): 15—18
- [11] 汪宇明.《中国省直管县市与地方行政区划层级体制的改革研究》[J].人文地理, 2004, 19(6): 71—74
- [12] 卢廷春.《对省直管县体制改革与县域经济发展的思考》[J].商场现代化, 2007(520): 318—319

## Analysis about fusion between Jinshi and Lixian

### ——From the perspective of administrative divisions

Yang Hong-ling

---

(The Department of Urban and Regional Economy , the College of Resource and Environment Science ,  
East China Normal University , Shanghai 200062 , China )

**Abstract:** In recent years, two cities—Jinshi and Lixian in Hunan Province became more concerned because of their greater influence on the development of the economy in Lishui River Basin. With the putting forward of the “economic cycle around Dongting Lake” strategy, “fusion between Jinshi and Lixian” was put on the government's work agenda. But many contradictions had been arisen because of the administrative division and the interests factors in economic development. This article analyzed the possibility of the fusion between Jinshi and Lixian from the perspective of administrative divisions and proposed the corresponding administrative regionalization reform plan.

**Key words:** fusion between Jinshi and Lixian; city administrating county; province administrating county