

# 行政区划对长株潭地区两型社会建设的影响研究

甘蓉蓉

(华东师范大学城市与区域经济系, 上海 200062)

**摘要:** 长株潭地区位于湖南省东北部, 是整个湖南省的经济、文化、政治中心。2007年, 长株潭城市群获批成为资源节约型与环境友好型社会综合配套改革试验区, 但长株潭地区的行政区划在一定程度上影响了该地两型社会建设的进度, 本文通过追溯长株潭地区行政区划的历史沿革, 分析了行政区划对该地两型社会建设的影响, 最后提出行政区划的调整方案。

**关键词:** 行政区划; 长株潭地区; 两型社会

**中图分类号:** D630.1 **文献标识码:** A

## 1 长株潭地区行政区划的历史沿革与现状

长沙在秦时为长沙郡, 因有万里沙祠, 故得名长沙。据明崇祯年间编的《长沙府志》沿划记载, 秦代长沙郡下设湘、罗、益阳等9县, 其范围包括了今岳阳、长沙、湘潭、株洲、益阳等市的全部或部分, 其所辖湘县大致为今长沙市辖区。至西汉时, 长沙郡更名长沙国, 东汉时期又重立长沙郡, 唐代改郡为州, 称潭州, 五代梁天成二年, 改潭州为长沙, 作为国都, 至元代, 称天临路, 明时为长沙府, 清时, 为湖南省治与长沙府治, 到民国十一年, 长沙市被定为湖南省省会, 民国二十二年, 成立长沙市, 1949年长沙市被定为湖南省人民政府驻地。现今长沙市辖5区3县1市。具体情况见表1:

表1 长沙市行政区划简表(2008)

行政区	街道	镇	乡
芙蓉区	12		1
天心区	9	1	
岳麓区	10	4	1
开福区	10	3	
雨花区	8	1	1
长沙县		16	4
望城县		13	3
宁乡县		20	13
浏阳市	4	25	8
合计	53	83	31

株洲古称建宁, 当地多楮树, 湘江过而多沙洲, 故而又称楮洲。三国时期, 东吴在此设建宁郡; 唐贞观年间, 建宁并入湘潭县; 五代时为长沙府醴陵县、攸县、茶陵县与湘潭县地; 南宋年间正式定名为株洲; 元为醴陵州、攸州、湘潭州地及酃县县地; 至清设株洲厅。1949年, 湘潭县下设株洲乡; 1951年, 湘潭析置株洲市, 属长沙专区; 1953年, 株洲市改为省辖市。现今株洲市辖4区4县1市。具体情况见表2:

**收稿日期:** 2009-3-30

**作者简介:** 甘蓉蓉(1986-), 女, 硕士, 华东师范大学城市与区域经济系

表 2 株洲市行政区划简表 (2008)

行政区	街道	镇	乡
荷塘区	5	1	1
芦淞区	7		1
石峰区	5	1	1
天元区	3	2	
株洲县		7	11
攸县		15	5
茶陵县		13	7
炎陵县		6	9
醴陵市	4	18	8
合计	24	63	43

湘潭秦时属长沙郡，汉时为湘南县地，三国时期为衡阳郡治，及至唐天宝年间，衡山县改湘潭县，设县治于洛口（今易俗河），南宋时湘潭县城迁至今湘潭市城正街。1949年设长沙专区，专署驻湘潭县；1950年设湘潭市；1980年湘潭市成为地级市。现今湘潭市辖2区1县2市。具体情况见下表3：

表 3 湘潭市行政区划简表 (2008)

行政区	街道	镇	乡
雨湖区	8	2	4
岳塘区	10	2	4
湘潭县		16	6
湘乡市	4	14	4
韶山市		3	4
合计	22	37	22

由上可知，长株潭地区自古联系紧密，从秦时长沙郡到明时长沙府，其所辖范围都包括长沙、湘潭、株洲三市。及至民国十一年，湘潭才从长沙划出，而株洲最早与湘潭是分开，后又属于湘潭，到1951年才从湘潭划出<sup>[1]</sup>。其具体关系见图1<sup>[1]</sup>：

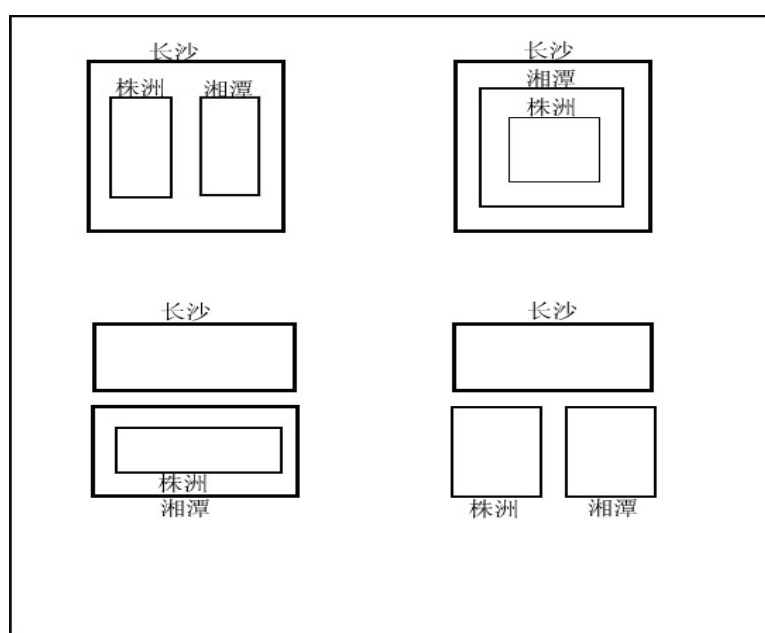


图 1 长沙、株洲、湘潭地域关系图

## 2 行政区划对长株潭地区两型社会建设的影响

长株潭地区自古一体,空间位置邻近,三市呈品字形分布,两两相距不过 50 公里,有京广铁路与湘江水道作为联系纽带,可见三市交流甚密。但长株潭地区一体化的提出则是在 1985 年,且由于各种原因,一体化进程停滞了 10 年,直到 1997 年才再度进入湖南省政府的视野。2007 年,长株潭城市群获批成为资源节约型环境友好型社会综合配套改革试验区,这为长株潭地区提供了一个大好的发展机会,同时也对三市的行政区划提出了挑战。

长株潭城市群是由三个行政级别平行的城市组成,这与以单个城市为主体设立的改革试验区有所不同。长株潭地区建设两型社会面临环境、土地和行政壁垒等重重约束:长沙虽是湖南省的政治与文化中心,但“小马拉大车”——心有余而力不足,正因如此,有关专家才会提出将长株潭共同作为湖南省的增长极;株洲虽设市较晚,但交通区位优势良好,京广、浙赣、湘黔三大铁路干线在这里交汇,素有“被火车拖来的城市”之美誉。同时,株洲也是湖南省工业基础最好的城市;湘潭虽然面积不大,但作为全国著名的老工业基地,其经济实力稳居全省前五。三市实力虽有所差别,但并非相差悬殊。正因如此,长株潭地区两型社会建设遇到的行政壁垒才尤为明显。

### 2.1 行政区划影响长株潭地区资源的合理利用

长株潭地区受行政区划分割的影响,区内资源不能优化配置,浪费严重。

首先是长株潭三市受过去条块分割管理体制的影响,三市经济形态在一定程度上还不够开放,产业布局虽有所调整但在整体上还是未能摒弃门类齐全这一追求。如长沙市的十一五规划中提出要发展三大产业集群——工程机械、汽车制造与家电产业,加速壮大三大新兴支柱产业——电子信息、新材料、生物工程与新医药产业,改造提升四大传统产业——食品烟草、建材、花炮、纺织服装产业。株洲的十一五规划则提出推进产业集群建设,主要有交通装备制造产业集群、有色金属冶炼及深加工产业集群、化工产业集群、陶瓷产业集群、服饰产业集群、农产品加工产业集群。与此同时,湘潭市也提出突出发展机电、冶金、新材料三大支柱产业,重点扶持生物医药与电子信息产业,利用现代科技改造提升化纤纺织、建材、食品三大传统产业,并重点抓好以轿车、重型卡车、电动大巴为特色的汽车产业集群,以工程机械、建筑机械、起动机机械、冶金机械为基础的工程机械制造产业集群。由上可知,三市的产业结构趋于雷同,产业布局趋向于“大而全”,产品形不成拳头,规模效益上不去。在工程机械方面,湘潭与株洲工业基础较好,相比长沙则更具竞争力;而对于纺织服装业,株洲则表现出明显的优势;在新兴产业方面,由于长沙的文化密集度远远大于株洲与湘潭,故而湘潭的电子信息与生物医药产业建设在一定程度上会导致整个地区的资源浪费。

其次是基础设施重复建设,在长沙大力打造新港水运枢纽的同时,湘潭则不断扩展十四总码头,株洲则是重点建设株洲航电枢纽。由于无序建设、缺乏规划协调,各港口之间为争夺货源而盲目竞争,许多港口货源不足,造成码头设施的巨大浪费。

再次是开发区的建设。目前长株潭区域内就有长沙、株洲两个国家级高新技术开发区,近十个省级开发区,各市还设有市级开发区,各开发区为吸引资金而展开恶性竞争。

### 2.2 行政区划影响长株潭地区环境的共同治理

环境问题是长株潭地区建设两型社会面临的又一约束,而行政壁垒的存在又影响着环境问题的解决。

长株潭环境较差,虽近年来政府采取了很多措施,但还是面临种种问题。在全省的 14 个市州中,株洲、长沙、湘潭分别位居全省环境污染的第一、二、三名。株洲曾是我国十大工业污染城市之一,长沙属于典型的酸雨污染型城市,湘潭的重化工业污染也很突出。长株

潭生态环境的广泛破坏也已明显到两型社会的建设。

长株潭地区地表水污染比较严重,地下水也受到了不同程度的污染,流经城镇及工业区河段的水质普遍受不到程度的污染,岸边污染带也未得到有效控制。由于湘江在不到 70 公里的流程内流经三市的核心区和主要工业区,三市的重化工和钢铁等高耗能、重污染企业沿湘江依次排列,其布局从三市内部来看都具有一定的合理性,但从整个区域来看就不太合理,形成株洲污染湘潭、湘潭污染长沙的格局。这样就导致了湘江的污染非常严重,甚至已严重影响城市自来水管的取水安全。

长株潭三市大气污染相互影响。株洲、湘潭两市化工、冶金等重污染行业产值分别占工业总产值的 52%、63%,大大高于湖南省 36% 的平均水平。近年来,长株潭地区主导产业的结构中,高污染行业仍占较大比重。而长株潭三市同处一个大气环流场,受纵贯湘江走廊的大气流场的控制,属于气流交汇区,不利于大气污染的扩散,大气污染相互影响,大气中的二氧化硫等酸性物质容易形成酸雨沉降。而三市受行政区划的影响,在大气污染的治理中,容易互相推脱责任,不利于长株潭地区大气环境的改善。

长株潭三市虽提出环境同治,成立了专门的环境执法支队,但由于环境法规较少,企业生产末端治理的内容比较多,单一法规比较多,综合政策比较少,政策实施、核查机制不够健全,加之环境保护与经济发展、局部利益与整体利益短期内存在一定的冲突,环保部门的执法监督职能受到牵制,不到位的情况不同程度地存在。

### 2.3 行政区划影响长株潭地区市场的一体化

长株潭区域内分割与封锁犹存,难以实现地区市场的一体化。尽管三市在市场、资源、金融、信息、人才等方面的交流合作达成了共识,签署了合作协议,但在行政区经济仍然很顽固的现实机制下,行政区划这面看不见的墙依然无形地决定着地方政府在私下干些“利己”的事情。以啤酒市场为例,目前三市各自仍然以消费本地产品的品牌为主:长沙的白沙系列,株洲的金狮系列和湘潭的湖南燕京系列割据现象依然严重<sup>[2]</sup>。再如长株潭地区的人才市场,人才流通受到户籍的限制,如长沙的公司偏好长沙人,株洲、湘潭的公司在招聘人才的过程中,本地户口也是一个重要的考虑因素。因而行政区划导致人才流通不畅,人才短缺与人才积压并存的结构性失衡现象在长株潭依然比较严重。在资金融通方面,长株潭地区还存在着很大缺陷:金融组织体系不健全,组织结构单一,资金投放多集中于市域范围,而对县域经济的供给不足,金融市场的地方保护主义严重,金融司法不公,各地政府对金融业不适当的直接或间接的行政干预影响到银行贷款质量。由上可见,市场上的行政壁垒无形而又起着强大的作用。

究其原因,主要是各地方政府在现行的以 GDP 为突出核心(甚至是决定性指标)的干部考核和激励机制引导下,极力谋求自己地方社会经济利益最大化。也正因为这样,才大大地刺激着各地政区竞争的意识 and 行为,不可避免地出现了对区域协调与协作有意无意的忽视,甚至是暗中唱反调。于是区域内商品、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<sup>[2]</sup>,还甚至被“潜意识化”了,这对整个区域经济协调发展极为不利。

### 2.4 行政区划影响长株潭地区的整体开发与规划的实施

长株潭城市群区域规划在 2005 年 3 月就已完成编制,按照规划,在三市的结合部,为城市群的绿心,而现在三市的结合部基本还是维持原状,绿心一说还停留在规划层面,其原因之一就是绿心应该是一个整体,但在现实行政区划的分割下,结合部还是一个个独立的镇或乡。按照城市群产业结构的规划,沿湘江西侧为高新技术产业带,但在三市,其高新技术产业的布局还是以三市各自的产业结构为根据,布局较为混乱,不成体系。这样,跨行政区边界的长株潭城市群区域规划实施起来存在相当大的困难。

## 2.5 行政区划影响交界边缘地带的发展

在我国特殊的行政区经济运行下,存在着一个非常明显的现象,即行政区交界的边缘地区往往是经济发展相对落后的地区。这一点在长株潭地区也表现得很明显。位于三市的结合部位的长沙暮云与跳马、株洲的白马垄、湘潭的昭山与易家湾等乡镇,从经济地理的区位来看,这些地方都处于城市交汇点,交通便利、土地成本不是很高、也可以就近获得便利的人才、信息流,特别随着湖南省政府的南迁,此地离湖南省的政治核心地带很近,人车流量很大,是联系三市的交通要地,按说应该是一体化的直接和首先的受益地区,被商家称为“洼地”,即容易吸引外地资本流入而快速发展起来。可事实上却发展受到很大限制,多年前随一体化应运而生的长株潭大市场就是因为人气不旺,景气不起来<sup>[2]</sup>。

尽管该地有这样地理位置的优势,但由于分属不同的地市,各地政策和重视程度的不同,明里暗里的恶性竞争,不能形成合力一起发展,作为一定规模企业的投资者,不得不花很多的时间去三个县(区)政府及各机构办理有关事务。并且由于该区域规划却是分别隶属于三个地市的三个县级规划,限制了其整体性开发的条件,进而也会制约这里的开发前景。所以尽管它们占尽融城的最佳地理位置,却是经济发展的劣势,其经济明显落后于区域内部其他地区,这也注定它们是融城经济中最乏力的“软肋”。

## 3 调整行政区划,促进长株潭两型社会的建设

行政区划对长株潭地区两型社会建设之所以会产生以上影响,究其根本,是我国“行政区经济”运行下的负面效应所导致的。所谓“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<sup>[3]</sup>。“行政区经济”具有正负两个方面的效应,虽然上面分析的负面效应很严重,但我们也不能否定其正面的积极的影响,它极大的调动了地方政府的积极性,使之在“以经济建设为中心”的旗帜下,千方百计地给地方去争项目、吸引外来资本加速地方经济的发展。改革开放以来我国各地经济的飞速发展从某种意义上来说得益于“行政区经济”的运行<sup>[3]</sup>。在“行政区经济”还将长期存在并运行的情况下,我们更加应该深刻地认识到并发挥其正面效应,科学而适当地调整行政区划,为地方经济发展服务。

行政区划作为上层建筑的一部分,必须要与其经济基础相适应。随着社会和经济的发展,上层建筑也必然或迟或早地要随之而变革。行政区划调整也是地方政府为辖区内各地区和部门重新定位经济社会职能的有效途径。长株潭两型社会建设的进程最终必然会要求三市在行政区划上作出调整,并以行政区划的变革为新的起点,从更高的层次来推动该地区的发展。

### 3.1 长株潭行政区划的局部调整

在行政区划大调整尚难以实现的现阶段,从充分发挥行政区经济的积极性方面着手,考虑到三市经济发展趋势,三市的行政区划各自调整,使得现在三市的“市辖区”在行政区域上联结起来。

由于三市市区不相连,严重影响了3市结合部的发展,结合部的资源未得到充分利用,生态环境破坏也无人问津。目前长沙市区与湘潭市区之间,河东有长沙县隔开,河西有望城县、湘潭县隔开;长沙市区与株洲市区之间有长沙县隔开;株洲市与湘潭市之间有湘潭县隔开。因此,为促进长株潭地区两型社会建设,长沙市市区应向南发展,湘潭西扩,株洲东拓。对应而来的是三市行政区划的局部调整。

长沙县暮云镇与望城县的坪塘镇与各自的县城都相距甚远,且暮云镇与天心区、坪塘镇与岳麓区联系紧密,因此可将暮云镇划归天心区,坪塘镇划归岳麓区;且随着长沙市市区范围的扩大,基础设施的日益完善,半小时通勤场的确立,可将调整后的长沙县和望城县改设为长沙市的两个辖区。

由于湘潭县响水乡的存在使得雨湖区的鹤岭镇成了雨湖区的一块飞地,故可将响水乡从湘潭县划至雨湖区;交通、通讯条件的改善及政府办事效率的提高使得部分乡镇的地域范围

可适当扩大，湘潭市岳塘区的昭山乡与易家湾镇相邻，且经济发展联系紧密，故而可将二者合并。

株洲县紧邻株洲市区，县城渌口镇距离株洲市区很近，并有一定规模，应适时并入株洲市区；攸县距离株洲市区有一定距离，县城规模较大，工业、服务业有一定基础，适当时候可以实行县改市。

### 3.2 长株潭三市结合部可打破行政区划的限制，独立成区

在长株潭区域规划编制之初，就有专家提出“绿心”的设置要求。2009年1月份，省两型办成立，随之通过的还有长株潭城市群区域规划（2008-2020）。该规划也将三市的结合部设置成椭圆形绿心。据此，可在现在三市交界处的昭山、暮云、跳马、易家湾、白马垄等乡镇和街道处设置一个昭暮区，由省两型办直接管理。一方面可避开三市行政区划的矛盾；另一方面可充分发挥昭山森林资源的环境效用，隔开三市建成区，使之成为“三市之肺”。

### 3.3 长株潭行政区划大调整：三市合并

社会普遍认为长株潭三市应该合并，从三市历史沿革来看，三市也理应合并。在合并的思路下的“大长沙市”行政区划可再做局部调整，设8区4市3县：芙蓉区（由现在长沙市的芙蓉区和开福区合并而成）、天心区（由现在长沙市的天心区和雨花区合并而成）、岳麓区、昭暮区（即三市现在交界处的昭山、暮云、跳马、易家湾、白马垄等乡镇和街道组成）、株洲区（株洲市市区河东部分）、湘潭区（由湘潭市雨湖区和岳塘区大部分合并而成）、天元区（现株洲市天元区）、星沙区（现长沙县）、望城区（现望城县），浏阳市、醴陵市、韶山市、湘乡市等4市和宁乡县、株洲县、湘潭县等3县，另外，现在属于株洲管辖的攸县、茶陵和炎陵三县可划归衡阳市<sup>[2]</sup>。大长沙市的具体行政区划如图2。

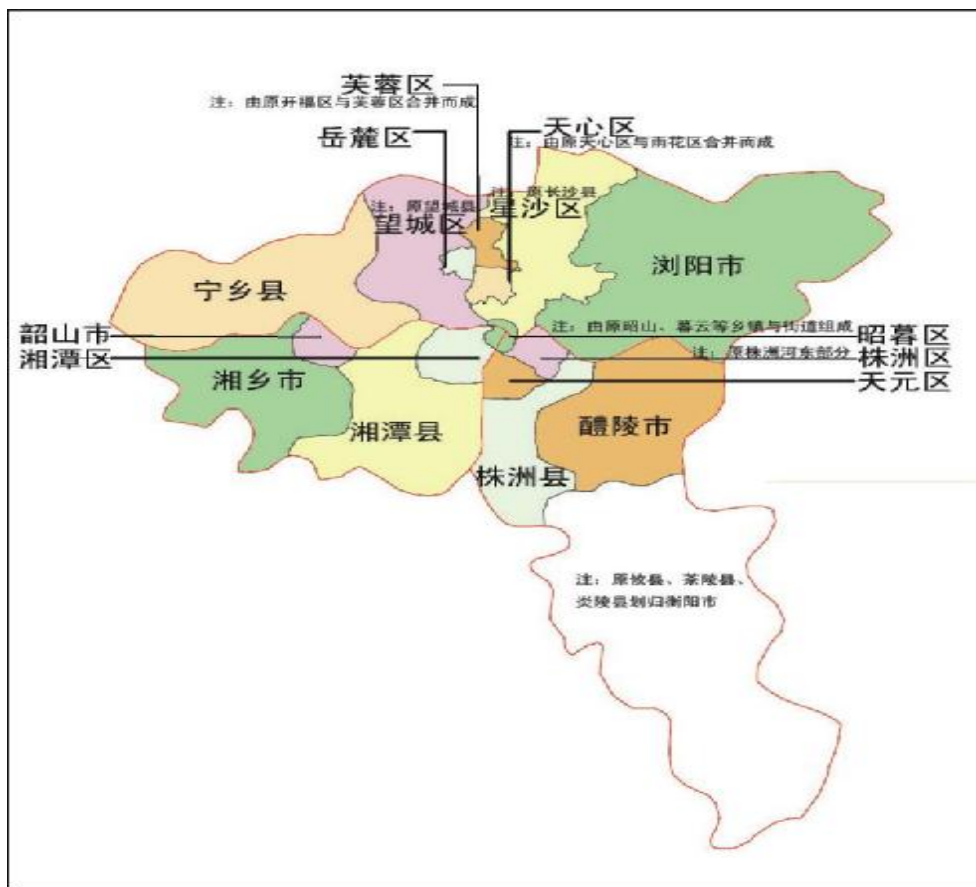


图2 大长沙市行政区划图

### 参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.资源环境, 2006, 16 (1): 108-112.
- [3] 刘君德.中国转型“行政区经济”现象透视—兼论中国特色人文-经济地理学的发展[J].经济地理, 2006, 26(6): 897-901.

## Study on the Impact of Administrative Division on Two-oriented Social Construction in Changsha-Zhuzhou-Xiangtan District

Gan Rong-rong

(The Urban and Regional Economy Department, East China Normal University, Shanghai 200062 )

**Abstract:** Changsha-Zhuzhou-Xiangtan district, located in the northeast of hunan province, is the economic, cultural and political center in the province. In the year of 2007, the comprehensive reform testing zone of “resource-conserving & environmental-friendly society” in Changsha-Zhuzhou-Xiangtan city cluster was approved, however, its administrative division, to some extent, affects the process of the two-oriented social construction in the district. The paper, through tracking the historical evolution of its administrative division, analyzes the impact of administrative division on the two-oriented social construction in the district, and finally provides adjustment plans on the administrative division in Changsha-Zhuzhou-Xiangtan district.

**Key words:** Administrative division; Changsha-Zhuzhou-Xiangtan district; Two-oriented society