
长株潭两型社会

综合配套改革试验区范围界定*¹

资金星

(中共湖南省委党校、湖南行政学院, 湖南长沙410006)

【摘要】长株潭城市群两型社会综合配套改革试验区范围界定,是关系到试验区发展的基础。我们不能从字面上理解其范围,认为就是指长沙、株洲及湘潭地区,同时还应该包括岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳,即“3+5”。这不仅是国内外城市群发展经验的启示,更是国情省情现实与发展的需要。

【关键词】长株潭; 试验区; 范围

【中图分类号】N94

【文献标识码】A

【文章编号】1009-3605(2009)06-0035-03

对长株潭试验区的建设,应当准确界定它的范围。如果根据字面意义上理解,其范围就是指长沙、株洲及湘潭地区。而按照国务院部署,结合湖南及长株潭实际,长株潭试验区改革建设的目标定位是:一是全国“两型社会”建设的示范区;二是新型工业化、新型城市化、现代农业的引领区;三是湖南经济发展的核心增长极;四是具有国际品质的现代化生态型城市群。根据这一目标,如果仅仅将试验区的范围作狭义的理解,则不符合国家意图,也不利于湖南富民强省及中部崛起的历史使命。由此,笔者认为,对长株潭试验区的范围确定应作广义的理解,至少应该是“3+5”,即除长沙、株洲及湘潭地区之外,同时还应该包括其所辐射的经济圈,即岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳。之所以将长株潭试验区作广义的解释,其理由在于:首先湖南省在这一方面已经做了长期的准备工作,其次是国内外城市群发展的经验的启示,更重要的是国情省情现实与发展的需要。

一、前期准备工作较为充分

在2006年11月召开的湖南省第九次党代会上,按照科学发展观和构建和谐社会的要求,湖南对长株潭的认识上升到一个新的高度,省委书记张春贤明确提出,要大力推进长株潭交通同网、能源同体、信息同享、生态同建、环境同治,着力构建现代产业体系、物流体系和市场体系,努力把长株潭城市群建设成为重要的现代装备制造及高新技术产业基地、现代物流基地,打造在全国较具影响力和竞争力的现代城市群。加快以长株潭为中心,以一个半小时通勤为半径,包括岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳在内的“3+5”城市群建设。这是对长株潭这一重大发展战略问题的深刻认识和进一步突破,它不仅仅局限于“长株潭”,而是以此为核心向外辐射。在长株潭一体化的过程中,湖南省关于大“长株潭”方面已经做了大量的工作。

¹收稿日期:2009-09-08

作者简介:资金星,男,湖南耒阳人,中共湖南省委党校、湖南行政学院法学教研部副教授、法学博士,主要研究方向:宪法与行政。

*本文系湖南省社科规划课题《长株潭两型社会综合配套改革试验区立法保障问题研究》[项目编号:08YBA030]的阶段性成果。

首先，制定了《长株潭城市群区域规划》条例。为了实施湖南省长株潭经济一体化战略，提高湖南省的区域竞争力，打造湖南经济发展的火车头，促进长株潭城市群区域经济社会全面、协调和可持续发展，协调和指导对三市区域城市发展的调控，以及带动全省经济与社会的发展，制定了《长株潭城市群区域规划》，这一规划对长株潭城市群规划、建设、管理的指导思想、工作范围、基本原则、基本工作目标和主要内容、区域城镇发展的空间组织、人口和用地规模控制指标等作了基本规定。湖南省人民政府并于2008年12月12日对条例提出了修订议案。这一规划的出台，为大“长株潭”的长远发展奠定了基础。

其次，在资源环境保护方面出台了大量的法规。如在农业与农村方面，我省制定了大量的法规：《中华人民共和国农村土地承包法》办法、《湖南省农业环境保护条例》、《湖南省耕地质量管理条例》、《湖南省渔业条例》、《湖南省农村可再生能源条例》、《湖南省林业条例》、《湖南省野生动植物资源保护条例》、《湖南省植物保护条例》、《湖南省湿地保护条例》、湖南省实施《中华人民共和国水法》办法、湖南省实施《中华人民共和国水土保持法》办法、《湖南省洞庭湖区水利管理条例》、《湖南省水能资源开发利用管理条例》等。在建设、环境与资源保护方面也制定了大量的法规：湖南省《城市规划法》实施办法、《湖南省环境保护条例》、《湖南省湘江流域水污染防治条例》、湖南省实施《中华人民共和国土地管理法》办法、《湖南省土地利用总体规划条例》、《湖南省基本农田保护条例》、《湖南省城镇划拨土地使用权管理条例》、《湖南省土地开发整理条例》、《湖南省地质环境保护条例》、《湖南省矿产资源管理条例》、《浏阳河管理条例》、《湘江长沙段饮用水水源保护条例》、《长沙市株树桥水库饮用水水源保护条例》等。这些为大“长株潭”的发展奠定了法律基础。

再次，设立了专门的“两型社会”机构。2009年1月6日湖南省长株潭“两型办”正式挂牌，机构设置正厅级。长株潭“两型办”主要有五大职能：研究、协调服务、实施、考核评价、示范借鉴。徐湘平认为：研究职能主要是通过对规划和改革的重大措施、法律法规以及理论体系的研究，通过研究逐步形成两型社会的理论体系和实施具体标准；协调服务职能是指协调中央和各部委的关系、协调改革和发展的关系、协调省直各部门和三市的关系，长株潭“两型办”在这个过程中以协调为主，予协调于服务中；实施职能是指按照省委省政府要求，组织实施整体规划和整体改革的方案，特别是要组织实施跨市的重大项目和环境保护项目；考核评价职能是指运用考核评价这个手段来保障国家批准的改革方案的落实，就是每年要对两型社会推进的整体成效进行评价，要对三市和省直各部门推进两型社会建设的成效予以评价，要对改革发展过程中特别是重大项目的建设进行考核，这些将为省委省政府的相关奖惩工作提供重要依据；示范借鉴职能是指要通过借鉴其他国际国内的经验，总结提升长株潭城市群两型社会建设中的一些经验，不断地进行宣传 and 推介。“两型办”这一专门机构的成立，为大“长株潭”的发展奠定了组织基础。

总之，从湖南前期所作的工作来看，其实际就是以“长株潭”为核心，并以此向外辐射至岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳，再波及全省。因此，我们认为，从前期湖南所作的工作分析，“长株潭”试验区的范围定位，应该是大“长株潭”，而非狭义的“长株潭”。

二、国内外城市群建设与发展的经验启示

城市群的发展，是城市现代化标志之一，也是城市发展的必然趋势。城市群（圈）理论最早是法国学者戈特曼1957年提出的“大都市经济圈”概念。所谓城市经济圈，一般是以一个或几个经济比较发达，具有较强辐射带动功能的中心城市为核心，由几个空间距离较近、经济联系密切、功能互补的周边城市共同组成的经济带。城市群（圈）具有要素集散功能、服务功能、辐射带动功能、整体竞争功能、集约用地功能、创新功能等，它对一定区域乃至一国经济发展起着不可替代的重要作用。我们可以从国内外主要城市群建设与发展概况得到启示。

目前，国外主要城市群有北美洲城市群、欧洲城市群以及亚洲城市群。北美洲城市群主要有三个：一是美国东北部大西洋沿岸城市群，简称波士华(Boswash)；二是北美五大湖城市群；三是美国西南部太平洋沿岸的圣地亚哥——旧金山城市群，简称“圣圣”(Sanson)。欧洲城市群主要有英国的伦敦城市群、法国巴黎城市群、德国的莱茵——鲁尔城市群与荷兰的兰斯塔德城市群。亚洲城市群主要有日本的太平洋沿岸城市群，大阪大城市群和曼谷大城市群。我们以日本的“太平洋沿岸城市群”

为例加以分析。日本的“太平洋沿岸城市群”由东京、名古屋、大阪三个城市圈组成，大中小城市达310个，包括东京、横滨、川崎、名古屋、大阪、神户、京都等大城市，全日本11座人口在100万以上的大城市中有10座分布在该城市群区域内。这个带状城市群长约600公里，宽约100公里。占地面积10万平方公里，占全国总面积的31.7%；人口近7 000万人，占全国总人口的63.3%。它集中了日本工业企业和工业就业人数的2/3、工业产值的3/4和国民收入的2/3。

从国内看，具有代表性的有珠三角城市群、长三角城市群、京津冀城市群等。其中长江三角洲城市圈更具有发展潜力。长三角城市群由苏南、上海和浙江东北的16个城市构成，包括上海、南京、苏州、无锡、常州、扬州、南通、泰州、镇江、杭州、嘉兴、宁波、绍兴、舟山、湖州、台州。面积10.02万平方公里，约占全国国土面积的1%，人口超过8200万人，约占全国6%。2005年GDP达到33963亿元，占全国的18.5%，产业结构调整为4.1: 55.3: 40.9，人均GDP达到41418元。其中，上海市第三产业比重达50.2%，南京、杭州、舟山3个城市的比重均超过43%。该城市群具有城市数量多、人口密度高、社会经济发达、城市之间联系便捷等特点，是世界上著名的超大型城市群之一。

从国内外城市群建设的基本经验我们得到启示：(1)整合资源，共同参与竞争。城市群的形成和发展需要一个渐进的推动过程，要针对各市区资源与经济发展优势进行整体规划和定位。只有明确每个城市的不同功能定位，做好资源整合，才能迸发新活力，真正做到从地理概念到全面整合与发展的过渡。因此，对于长株潭试验区的范围定位，不能局限于长沙、株洲及湘潭地区，同时还应该包括它们所辐射的经济圈，即岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳，这样可以整合资源、形成合力，共同参与竞争。(2)优势互补，优化产业结构。城市群与以往城市行政区划经济不同，大城市圈如何突出市场机制调节是城市群经济成败的关键之一。因此，长株潭试验区的发展必须形成优势互补，并优化产业结构。如在产业结构上，“3+5”城市群有很强的互补性。长沙在高新技术、工程机械、电子技术产品方面有显著优势；湘潭以钢铁、机电和建材居优；株洲则以交通设备制造、有色冶金和化工为优势；岳阳是中南地区最大的石化工业基地和新闻纸生产基地；益阳在利用生态、人文、旅游资源方面具有优势；常德是湘西北工业城市、物流中心；娄底为重化工业基地、能源原材料基地；衡阳在钢铁、送变电工、化工、有色冶炼行业具有优势。由于“3”与“5”之间各有优势，因而，对于长株潭试验区的范围定位，就不能局限于长沙、株洲及湘潭地区，而应作大“长株潭”的理解，这样就能形成优势互补，优化产业结构。(3)核心突出，带动辐射。城市群内各城市都具有相互吸引，分工协作的趋势，但是，在特定范围内，核心城市却具有增长极核的作用，具有较强的带动辐射作用，它的发展变化影响着城市群内的每一城市。因而，对于长株潭试验区的范围定位，也不能局限于长沙、株洲及湘潭地区，同时还应该包括“3”所辐射的经济圈，即岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳，这样可以充分发挥长株潭的核心作用，又可以带动其他5个地区的发展，进而带动全省的发展，实现富国强民的战略目标。

三、国情省情现实与发展的需要

从国情看，改革开放30多年，我国经济社会发展获得了长足进步，已经站在一个新的起点上。中国经济已经成为全球第四大经济体，进入了大国经济时代。我国在取得现代化建设伟大成就的同时，也付出了巨大的代价，环境资源制约日益严峻，经济社会发展与资源环境承载能力的矛盾日趋尖锐。节约资源、保护环境成为突出的主题。2006年全国人大通过的“十一五”规划，第一次将建设资源节约型、环境友好型社会确定为国家发展目标。所谓资源节约型社会是指采取有利于资源节约的生产方式、生活方式和消费方式，通过节能、节水、节地、节材等方式，在生产、流通、消费等领域提高资源利用效率，以最少的资源消耗获得最大的经济效益和社会效益，实现经济社会可持续发展。环境友好型社会是指采取有利于环境保护的生产方式、生活方式和消费方式，侧重强调生态保护和环境污染治理，以环境承载力为基础、以发展循环经济为动力，建设生态文明，构建经济、社会、环境协调发展的社会体系，实现经济社会可持续发展。

从省情看，长株潭城市群作为国家老工业基地和中部地区主要城市群，正处于工业化中期阶段。2008年，长株潭实现GDP4565亿元，增长14.5%，占全省40.9%；城镇固定资产投资2320亿元，占全省46.4%；实际利用外资23.87亿元，占全省59.6%。目前长株潭城市群发展水平还相对滞后，资源环境消耗较大，瓶颈制约比较突出，加快发展与节约资源、保护环境的任务并重，兼具东部发达地区和中西部地区的发展特征。建设长株潭改革试验区，应当既立足现实，又面向未来；既体现都市经济圈发展

的一般规律，又反映湖南城市化建设中的特殊性。其特殊性就在于长株潭城市群建设同时面临“强核”、“外溢”、“布网”等阶段。所谓“强核”，就是将长株潭三市融为一体，在湖南造就一座特大型城市，“核”不强，“圈”就不够大。所谓“外溢”，就是指长株潭特别是长沙已经产生一股“外溢”的力量，要求向外拓展。这种“外溢”的过程，一般来说就是城市化过程中的“郊区化”或者叫融城。所谓“布网”，就是把“5”当作一个经济圈来考虑，从现在起就打造“圈”的基础设施，特别是交通网络。这样，既有利于做大做强“中心”，也有利于推动“5”的城市化进程。因而，从国情省情来看，长株潭试验区绝不仅仅指长沙、株洲与湘潭地区，而要从广义的角度解释，这样才有利于实现国家的战略目标，推进中部崛起，实现湖南富民强省的战略目标。