
长株潭城市群地缘政治结构孕育变革之研究

曾万涛

(湖南省人民政府经济研究信息中心, 中国 湖南 长沙 410011)

【摘要】中国市制是混合体性质的单一制市。长株潭城市群是比较突出的地缘政治区域。地缘政治经过了由统一到分的历史过程,随着城市群的发展,长株潭城市群地缘政治结构孕育新的变革。新的变革既有原因,也有条件,既有必要性,也有可行性。

【关键词】长株潭城市群; 地缘政治结构; 变革

【中图分类号】K256 **【文献标识码】**A

城市群政治结构与环境是一种动态平衡关系,政治结构随环境的变化而变化。一般地,政治结构的变化不是巨大的,不是全然不顾原有状况,而是在原有形式基础上新的改动。长株潭城市群在行政区划上原本是一个市,后三市分立,形成现在的初级形式市联,其未来发展将隐含政治结构变革之趋势,即从经济一体化走向政治一体化是长株潭城市群的内在要求。

1 长株潭地缘政治结构的历史演变

1.1 从长沙一统到一分为二

城市格局:先湘潭为强后长沙为盛,鸦片战争是分水岭。原来长沙经济地位远不如湘潭,鸦片战争后,中心城市地位发生了变化,长沙成为英、日等国势力掠夺湖南资源之首冲,特别是1902—1903年中英、中日通商条约的签订,长沙成为商埠,从而商业地位大大提高,取代湘潭成为最大城市。

地缘政治形态:先长沙一统,后长沙、湘潭分立,株洲长期属于湘潭。与城市格局交相辉映,长株潭地缘政治形态也发生了变化。秦始皇二十六年(公元221年)置长沙郡,是长沙得名之始。晋时又改为湘州,隋改潭州,最后定名长沙。株洲最早叫建宁,后称醴洲,后改为现名。湘潭之名始于南宋。历史时期,自秦朝以来,除了两次短暂时间外,长沙是较大区域的政治中心。元代全国始建行省。清康熙三年(公元1664年),同属湖广行省的湖南与湖北分立,设湖广右布政使驻长沙,为湖南建省之始^[1]。湖南建省以来直到1922年,长、株、潭为一个行政区,株洲、湘潭有2000多年隶属长沙的历史。1922年实行省县制,湘潭从长沙划出。株洲和湘潭最早是分开的,隋废建宁县,并入湘潭县,成为湘潭县的一个镇,1949年还是一个不到7 000人的湘潭县县辖镇。

长株潭从一极变为两极也是历史的必然。单极格局城市群的政治中心一般就是地理中心,在地理空间结构上形成一种中心—外围关系,在政治结构上形成一种上下统治关系,空间结构与政治结构的结合,出现一种等级制结构:从内向外,居高临下;

收稿时间:2009 - 05 - 12; **修回时间:**2009 - 10 - 18

基金项目:湖南省哲学社会科学基金项目(编号:08JD11)资助。

作者简介:曾万涛(1966—),男,湖南益阳人,副研究员,博士。主要研究方向为行政区划与行政区经济。E-mail: zengwantao2006@163.com。

从外及内，众星拱月。单极格局受单一力量中心独立支配，易形成缺乏灵活性的僵局^[2]。

1.2 三市分立

1951 年，株洲从湘潭县划出，设立区辖市，1956 年改为省辖市。1983 年全国实行市管县制，设立长沙市、株洲市、湘潭市。

长株潭从两极变为三极是历史的必然。两极格局受两个竞争性力量中心支配，维持不稳定的简单平衡，结构缺乏柔性^[2]。两极之间的关系必然是竞争性的，并且由于没有第三方的牵制，因而并不稳定，是一种不成熟的平衡，暂时的平衡，因缺乏第三方力量中心的调节和制约，两大力量中心容易形成对峙僵局，使结构失去弹性。三极格局由三个力量支配，包含三对力量的作用与反作用关系，行为体的对外关系具有选择性，使结构具有活性和富有弹性，三极格局具有有利于稳定的结构基础，形成一种三足鼎立之势。由于三极格局具有能够稳定结构的自我功能，因此力量中心之间并不像两极格局那样要求必须保持足够的距离^[2]。

无论是三个城市还是三个市政区的政治地位，均呈现一种不对称的三足鼎立格局。长沙的城市规模远大于株洲和湘潭，城市的三足鼎立呈现一大二小不对称格局；尽管三市都是地级市，但长沙是省政府所在地，致使长沙市政治地位高于株洲市和湘潭市，市政区政治的三足鼎立同样呈现一高二低的不对称格局。

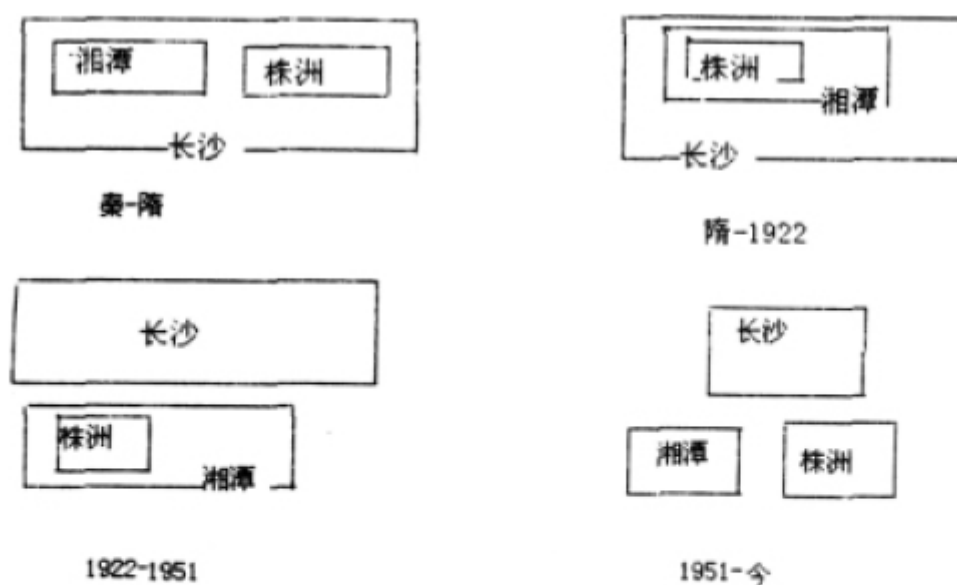


图 1 长沙、株洲、湘潭政治地域关系的变化
Fig.1 Change of political regional relation of
Chang- Zhu- Tan

资料来源 :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(1) :15。

2 长株潭地缘政治结构孕育再变革

长株潭一体化受到行政区经济负面效应的干扰，经济结构、社会结构、文化结构发生了巨大变化，社会层次结构的现代化受到压制，需要建设资源节约型、环境友好型社会，这些都逼迫我们考验长株潭地缘政治现状，迫使我们做出突破性的改革。长株潭地缘政治结构孕育再变革。

2.1 城市群发展的最大限制性因素——行政区经济负面效应作祟

长株潭城市群地缘政治（一体化）一波三折。人们的政治心理是市区和城市群交汇在一起的一种混合物。一体化政策的推行，强化了长株潭地缘政治色彩，在城市群政治行为上，市际政治联系增多。但一体化并不一帆风顺，而是历经波折。一体化一波三折也反映出三市有比较浓厚的行政区政治文化色彩，三市看重各自行政区利益，担心自身利益受损或不能利益均沾。

长、株、潭之间的博弈有势均力敌的行政区之间的竞争，还有势力相差悬殊的行政区之间的竞争。存在头脚博弈（1 头即长沙，2 脚即株洲、湘潭），双脚博弈（株洲和湘潭）、区县博弈（同一个市的市辖区、县之间，不同市的市辖区、县之间）、乡镇街博弈（上级行政区相同或不同的乡镇、街道之间）。

县区之间、乡镇街之间的博弈主要表现在三城结合部。三城结合部是三个城市边缘区的重叠，是多个、多种行政区的众矢之的，是多方博弈的“主战场”。结合部是三个市区交界处，也是区县交界处，还是乡镇街交界处；既有乡村建制又有城市建制，城市建制含有乡村成分，乡村建制含有城市建成分（乡村建制上面有市政府）。建制混杂，颇有贻害，举例说明：湖南省乌江机筛公司位于岳阳县康王乡，2005 年区划调整，康王乡整体划入岳阳市经济开发区。2008 年1 月以来，开发区地税分局认定该企业划归开发区应属城镇地域，向该企业征收城镇土地使用税和房产税。与此同时，岳阳市物价局发文，康王乡虽划归开发区，但用电性质仍属农村用电，每度电需加收4 分钱的农网维护费^[3]。

2.2 长株潭政治生态已经发生了巨大变化

长株潭城市群经济结构、社会结构、文化结构发生了巨大变化，政治结构也有变化但变化轻微，仍然保留着中国传统的政治结构及其权力结构和权力运作方式，至今依然是一个高度政治化的经济、社会和文化，不利于长株潭城市群科学发展。十七大提出了经济、社会、政治、文化“四位一体”的全面改革，这必将推动新一轮重大改革和社会进步。

2.2.1 经济结构。①长株潭城市群在湖南省的经济地位越来越高。长株潭城市群所辖土地面积占全省的13.3%。2005 年长株潭城市群GDP 超过武汉市，2006 年长株潭城市群城市化水平50.97%，2008 年GDP 占全省的40.9%。②长株潭城市群已被国家确定为“两型社会建设综合配套改革试验区”。全球主要的工业化国家实现工业化花了近300 年。这些国家在发展过程中，曾经走过一段以环境污染、资源浪费为代价来推动发展的道路，中国必须走“新型工业化道路”^[4]。新型工业化怎样进行？长株潭城市群可以率先探索，积累经验。国务院2008 年12 月22 日批复的《长株潭城市群两型社会建设综合配套改革总体方案》提出了三项试验，之一就是“率先积累传统工业化成功转型的新经验”。③长株潭作为湖南省的辐射源地位空前提高。国家2008 年批复了长株潭地区等6 个综合性高技术产业基地（另外5 个是北京市、上海市、天津市、深圳市、西安市）。2009 年3 月湘潭高新区升格为国家级高新区，全省3 个国家级高新区全部集中于长株潭（全国55 个）。长株潭城市群2007 年12 月14 日成为了国家综合配套改革试验区。武广客运专线在长株潭设有长沙站、株洲站，沪昆客运专线的上海至杭州段2009 年2 月26 日已开工建设。株洲的铁路枢纽城市地位更加突出，长沙成为了高速铁路枢纽城市。“3+5”城市群的提出是长株潭辐射源的反映。④城乡关系发生了改变。长株潭城市群产业结构变成了第二产业为主，第一产业最次，2007 年第一产业增加值占GDP的比重降为9.19%。已进入工业化中期，农业支持工业发展阶段已经结束，现在进入了工业反哺农业阶段，进入了着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局时期。⑤基本经济制度发生了巨大变化。⑥经济增长方式开始发生转变。

2.2.2 社会结构。①长株潭城市群职业结构发生了变化。农村从业人员比重显著减少，城镇职工比例显著增加；非农村从业人员构成也发生了变化，在岗职工人员比重显著减少，非在岗职工比重显著增加；在岗职工行业构成也发生了变化，公共管

理和社会组织人员比例增加。②长株潭城市群社会阶层结构发生了巨大变化，由单一性走向多元化。社会阶层结构正从身份管理演变为多元化的利益格局，各个利益主体具备了不同的利益诉求。原来收入差距望其项背，但至今两极分化严重，出现不同阶层、阶级。“企业主”居于富裕层。社会阶层结构已经从“⊥”型变为了“△”，并开始向“◇”转化。目前是“生梨”型，中下阶层为主，未来是中间阶层为主。③长株潭城市群二元社会结构增加了一个层次，由城乡二元变为了既有城乡二元又有城市二元特征。在城市，市民与农民工构成了二元社会结构。

2.2.3 文化结构。改革开放以来，长株潭城市群文化产业逐渐浮现并日益壮大，形成了以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局，文化“湘军”享誉全国。在文化产业兴旺发达的同时，文化事业蓬勃发展。公共文化服务体系建设扎实推进，人民基本文化权益得到进一步保障。公共文化增加了新的内容。

2.2.4 政治结构。长株潭城市群主张三市一体的政治文化上了三级台阶：1982 年省政协四届六次会议上第一台阶，1996 年省第六次党代会上第二台阶，2007 年成为国家试验区，可以说上第三台阶。三次台阶越来越高，从省政协大会到省党代会再到中央批示。

2.3 社会层级结构现代化要求长株潭城市群政治结构发生变革

现代化就是社会层级结构（social hierarchical structure）现代化。简单地讲，社会结构就是社会力量构成。需要指出的是，这里的社会结构所指“社会”是“大社会”概念，不是前面所讲的“小社会”概念的社会结构，因此社会层级结构也与社会阶层结构不同。

现代化从根本上来讲就是社会层级结构的现代化。传统社会层级结构，对长株潭城市群的稳定社会秩序有一定积极作用。社会层级结构是有适应期的，随着市场经济体制的进一步完善、公民社会的逐渐形成、政府职能的逐渐转变，当今社会层级结构不再适应社会发展需要，因而社会层级结构需要进行改变。当今中国社会显著转型，社会转型其实就是社会结构转型。社会结构转型就是社会结构现代化，“而社会结构的现代化是社会现代化的题中之义，处于现代化的最深层次。因而，我们特别强调，现代化从根本上来讲应是社会结构的现代化”^[5]。“在某种程度上，中国迈向现代化的历史，就是中国共产党带领人民群众不断改造社会层级结构与建立新型社会结构的历史”^[5]。

长株潭城市群社会层级结构现代化的标志，一是“金字塔”社会层级结构转变为由市场经济、服务型政府和公民社会所构成的“三维制衡”的公民社会结构，二是权力上下纵向控制且权力缺乏制约的“集权型”社会结构转变成经济力量、政治力量和社会力量横向沟通且相互制约的“分权型”社会结构。然而，现今政治结构妨碍社会层级结构现代化。

2.4 “两型社会”建设为长株潭城市群政治结构发生变革提出了要求

“两型社会”建设存在市场失灵。在市场经济条件下，市场机制通过价格对资源合理配置发挥作用。价格的变动反映资源稀缺程度和需求的变化，生产者和消费者据此实行选择，从而实现资源的最优配置。市场机制合理配置资源需要前提条件：所有资源的产权界定明确；所有资源进入市场，供求关系决定价格；完全竞争；人类行为不具有明显的外部性；不存在短期行为、不确定性和不可逆决策等。由于现实中这些前提条件不可能全都具备，因而市场机制不能保证最优配置资源，这就是市场失灵（market failures）。对生态环境而言，市场的作用更差，“市场更失灵”。资源产权难以界定，是一种公共物品。公共物品没有排他性，没有竞争性，具有共享性，假设市场主体改善了生态环境，但改善了生态环境并不是它的，其它主体不要通过市场交换也能获益，“市场无力将其外溢的收益内部化，最终导致市场对生态环境资源的无效配置和生态环境资源的过度消费。不仅如此，由于生态环境资源的外部经济因素比较复杂，其污染与反污染的交易成本难以确定或是十分昂贵，当污染与反污染交易的净收入小于交易成本时，‘经济人’都将选择追求经济利益的最大化，不愿意进行带来负效益的交易活动。此外，生态环境资源的保护与治理涉及未来，意味着为未来利益而牺牲当前利益，人们往往偏好当前利益从而使未来利益被贴现，在客观

上进一步促进了污染行为的产生”^[6]。

在长株潭城市群生态环境问题的解决上，政府也失灵。生态环境资源的市场配置失灵，政府介入。政府干预有时不能纠正市场失灵，甚至使资源配置更加缺乏效率和公平，从而导致政府失灵。政府失灵主要表现在：政府本身存在内部性问题，如决策存在较大的盲目性致使生态环境保护政策、法律法规缺失或不完善导致生态环境问题的产生，政府部门扩张存在内在动机，信息产品化（寻租）等；生态环境资源的使用有私人成本、社会成本之分，政府很难通过政策控制缩小二者的差距；生态环境无孔不入，政府各部门利益不一致，环境保护行政管理部门力不从心，管理无序。

“邓小平关于‘四个现代化是最大的政治’的科学论断，明确重申了经济问题在一定条件下具有重要的政治意义，反映了政治在不同的历史条件下具有不同的内涵。这个论断是在深刻理解马克思主义基本原理、正确认识社会主义、总结我国社会主义的经验教训、正确分析党和国家面临的历史任务的基础上提出来的。这个论断，是对马克思主义政治学理论的重大发展”^[7]。长株潭城市群是国家“两型社会”试验区，成功与否，不单影响到城市群本身，还对全省、全国有重要影响。要保证“两型社会”建设成功，非政治结构变革不可。长株潭城市群要形成一种能促进“两型社会”建设的政治结构，“两型社会”建设是长株潭城市群最大的政治。

3 长株潭地缘政治结构变革条件具备

3.1 长株潭是一个有机体

城市是一个有机体，城市群是更高一级有机体。“城市内部秩序实际上和生命体的内部秩序是一致的。城市具有新陈代谢现象。城市与城市之间的相互关系就如同自然界中不同生物或物种之间的相互关系一样，它们都是一种‘生态关系’”^[8]。因此，城市群是几个有机体在一定地域上的组合，是更高一级的有机体。

长株潭城市群是地理城市群。长、株、潭三个城市地缘紧密，建立在地理因素基础上，长株潭地理城市群形成。长、株、潭可以说是天然绝配，湘江连接三城，并穿过三城中心。三个城市均分布于湘江之上，空间关系呈“品”字形格局。“品”字形格局的形成是地理关系和城市空间扩展的结果。

长株潭城市群的发展目标是生态城市群。长、株、潭共同拥有湘江和“绿心”，二者与其它山、水组合，构成了长株潭城市群发展成生态城市群的基础。生态城市群的形成，需要良好的生态环境。建设“资源节约型、环境友好型社会”被写入《中国共产党章程》，长株潭城市群试验区是全国资源节约型、环境友好型社会建设综合配套改革试验区，资源节约型、环境友好型社会建设就是生态社会建设，因此，长株潭城市群是生态建设试验区，发展目标是生态城市群。

3.2 一体化已有一定基础

上级政府对一体化的干预，使长株潭城市群孕育政治城市群特征。长株潭城市群是我国上级政府干预最为显著的一个城市群。一是上级政府多次发力，并成立了城市群政治组织，三市也成立了相应组织。以省垂直协调为主导，形成了省里推动、三市互动、社会联动的“三动工作机制”。二是组织编制了18个长株潭规划，最重要的是《长株潭城市群区域规划》。2005年《长株潭城市群区域规划》完成，2007年3月27—28日省第十届人大常委会第26次会议审议了《长株潭城市群区域规划》，2007年9月29日省十届人大常委会第29次会议审议通过了《长株潭城市群区域规划条例》，《条例》2008年1月1日实行。2008年5月对《长株潭城市群区域规划》进行了提升，提升了的《长株潭城市群区域规划》得到了国务院批复。三是落实世界银行贷款项目。四是一体化取得一定成效，包括交通同网、能源同体、金融同城、生态同建、环境同治、通讯一体化、户口一体化、产业一体化、价格一体化、文化建设一体化等。

3.3 存在浓厚的长株潭地域主义

长株潭是湖湘文化的发源地。湖湘文化可能来自于“湖湘学派”。湖湘学派兴起于南宋，以书院的出现为标志，“公元1131年，南宋著名的思想家、教育家——胡安国、胡宏父子，在此创办‘碧泉书院’，居住长达30余年，开创了湖湘学派，对中国思想史的发展产生了重大影响。目前，湘潭市文物处正将‘湖湘学派’的发源地湘潭县隐山作为国家级文物保护单位进行申报”^[9]。长、株、潭具有文化认同的渊源，文化认同降低了风险成本、磨合成本，提高了凝聚力。长株潭地区拥有湖湘文化底蕴，是湖湘文化的集中体现，突出表现为有一种“耐得烦，霸得蛮，敢为天下先”的创新精神。语言、习惯、价值取向大同小异。“长株潭城市群的文化竞争得意于‘电视湘军’的异军突起，使得长株潭的文化软实力在中部地区‘折桂’”^[10]。“在中部，打造城市群软实力的首推长株潭。秦尊文认为，长株潭城市群的文化竞争力是一个不容忽视的特殊现象”^[10]。

长株潭城市群存在长株潭地域主义，并且长株潭地域主义日渐浓厚。“地域主义是在地域空间范围内体现地域特征和表现地域认同的政治文化。地域本身并不是单纯的地理自然环境分异而形成的范围规定，它更突出地表现为在特定地理区域内进行社会生产和活动的人们所形成的具有独特性的社会、经济、文化结构。地域主义的建构主体之间虽然具有较为明显的地缘特征，但是，在地缘空间基础上表现的社会、文化同质性（social and culture homogeneity）更是地域主义得以界定自身边界的依据。得天独厚的地理条件、地区共性等因素建构了一种实际的或是想象的空间界限，这是地域主义的一个基本特征”^[11]。地域主义主要表现为一种政治行为，地方政府是地域主义的主要代表。由于行政区划的缘故，地域主义存在层级性。跟其他地域比较或放在全国范围，产生长株潭城市群的地域主义，但在城市群内部，照样存在对三个市的地域主义。

3.4 头重脚轻的地缘政治力格局有利于政治结构发生变革

长株潭城市群一主更主，二副更副，一主与二副距离拉大。长沙市GDP占长株潭城市群的比重，从2000年的56.51%上升到2006年的63.65%。

长沙市经济、社会、文化、政治实力强于株洲和湘潭，株洲和湘潭只是地理力强于长沙。地缘政治的核心内容有城市群政治权力、城市利益、城市安全等。长沙市委书记是省委常委，可以说奠定了长沙市在城市群的领导地位，在一定程度上可以说长沙市是城市群的霸主市。长沙科教发达，经济发展后劲强于株洲、湘潭，可以获得更多的城市利益。但长沙的生态安全处于劣势，原因在于处于城市群的下游，城市群上游污染工厂多。长沙、株洲和湘潭的地缘政治目标是不一样的。长沙是老大，城市群老大地位想继续保持，看重在城市群的政治权力，株洲和湘潭更多地看重自身利益。三者比较，株洲和湘潭的地缘政治力基本相等，长沙的地缘政治力大于株洲和湘潭。建立在单元、网络、互动条件上，形成了一种头重脚轻的地缘政治格局。

头重脚轻的长株潭也为地缘政治发生变革提供了条件。三个城市不相上下，较难发生变革，行政地位和经济实力相当的城市之间存在畸形竞争，苏锡常是明证。三个城市二大一小，发生变革也不容易；三个城市一大二小，最适合发生变革。新的结构对城市发生约束作用，限制它的盲动。新结构给城市以向心力作用，通过向心力把各城市统一起来，维持新结构的稳定。

3.5 综合配套改革试验区的成立为政治结构的变革带来了机遇

作为综合配套改革试验区的长株潭城市群，迎来了政治结构变革的良好时期。长株潭城市群可以在城市群政治结构方面率先尝试，可以通过建设政治试验区促进“两型”社会试验区的形成。湖南省第十一届人大常委会第三次会议通过了《湖南省人民代表大会常务委员会关于保障和促进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验区工作的决定》，授权省政府可以就长株潭城市群资源节约、环境保护、土地管理、城乡发展、行政管理和运行体制等综合配套改革重大事项适时决策，先行先试。省政府制定的相关文件，报省人大常委会备案。

4 结论

没有城市群政治结构研究，这既是政治结构的研究主体问题，也是城市群研究的客体问题。政治结构只有国际、国家、建制市（镇）、行政村等的政治结构研究，城市群只研究城市群本身的发展问题。其实，政治结构存在跨行政区的区域层次，区域层次的政治结构研究首推城市群。

长株潭城市群政治结构是变化的，经过了由统到分的过程。历史演变其实也暗示政治结构可以再变革。长株潭政治结构孕育新的变化：一是行政区经济负面效应作祟，影响长株潭一体化，二是长株潭政治生态已经发生了巨大变化，三是社会层次结构的现代化要求政治结构发生变革，四是“两型”社会建设对政治结构变革提出了要求。长株潭政治结构变革的条件具备，因为长株潭是一个有机体，一体化有一定基础，有浓厚的长株潭地域主义，是一种头重脚轻的地缘政治力格局，是综合配套改革试验区。

长株潭城市群地缘政治结构孕育变革，如何变革值得继续研究。

参考文献：

- [1] 王兴国. 略论近代湖湘文化的经世致用特点[J]. 湖南大学学报（社会科学版），2004，18(6)：7.
- [2] 陆俊元. 地缘政治的本质与规律[M]. 北京：时事出版社，2005：262 - 277.
- [3] 王晴. 我们到底姓“城”还是姓“乡”[N]. 湖南日报，2009 - 04 -28.
- [4] 黄群慧. 工业化：打造新型工业强国[J]. 时事报告，2007(2)：51 -52.
- [5] 韩庆祥，汪业周. 社会层级结构理论与当代中国政治哲学研究范式[J]. 学习与探索，2008(3)：2 - 3.
- [6] 李蔚. 城市群生态环境问题制度成因及管理创新[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版)，2008，32(4)：45 - 46.
- [7] 阎治才. 对“四个现代化是最大的政治”的解读[J]. 政治学研究，2008(5)：38.
- [8] 陈绍愿，张虹鸥，林建平，等. 城市群落学：城市群现象的生态学解读[J]. 经济地理，2005(6)：810.
- [9] 刘晓波. 湘潭隐山申报国家级文保单位[N]. 三湘都市报，2009 -04 - 05.
- [10] 王运宝. 中部城市群“出招”[J]. 决策，2006(8)：17.
- [11] 杨妍. 地域主义与国家认同——民国初期省籍意识的政治文化分析[M]. 天津：天津人民出版社，2007：17.