

# 行政区划调整 江苏在下一盘怎样的棋

回顾2015年,江苏很拼,拼经济、拼转型、拼转型、拼民生……除了这些,还有一件事,就是各市密集的行政区划调整:有的设撤县(市)设区、有的撤县设市、有的市辖区合并、有的设立新的行政区。地方热衷行政区划调整的背后,是怎样的诉求,又有着怎样的内在逻辑?

现代快报记者 胡宏毅

## 淮安:井区、撤县设区、撤县设市同步进行

在2015年12月召开的中共淮安市第六次代表大会第五次会议上,淮安官方直接明确行政区划调整内容:“淮安市现有的清河区与清浦区将合并成立清江浦区,洪泽撤县设洪泽区、盱眙、涟水两县撤县设市”。

## 盐城:撤县设区让大丰市成为历史

2015年8月盐城市委书记朱克江在出席大丰领导干部会议时宣布了国务院和省政府关于调整盐城市部分行政区划的决定,“大丰市”这一称谓步入历史,作为县级市的大丰正式成为盐城市的一个区。

## 常州:苏南再无金坛市,戚墅堰区归入新武进区

2015年5月30日,常州正式对外宣布调整部分行政区划的决定:撤销常州市武进区和戚墅堰区,设立新的武进区。撤销县级金坛市,设立常州市金坛区,以原金坛市的行政区域为金坛区的行政区域。

## 无锡:三主城区并为梁溪区,划6街道设新吴区

2015年12月29日,无锡市政府官方微信“@无锡发布”将传言已久的无锡部分行政区划划分方案予以证实。无锡市崇安区、南长区、北塘区被撤销,新设立无锡市梁溪区。原属无锡市锡山区的鸿山街道和滨湖区的江溪、旺庄、硕放、梅村、新安街道划归新设立的新吴区管辖。

## 行政区划调整的各市“技术流”

区划调整的背后,上述4市动作皆有不同,在调整动作的贯彻中都有自己的“技术风格”:有的设撤县(市)设区、有的撤县设市、有的市辖区合并、有的设立新的行政区。不同的动作背后,都是一座城市对今后发展的设计与考量。

### 撤县设区

撤县设区是这次行政区划调整的主流动作,采取此举的城市有盐城、淮安和常州。盐城将大丰并入市区,淮安则将洪泽县撤县设区,常州将金坛市改为金坛区并入市区。

为何撤县设区如此受欢迎?原因很简单,作为一个“县”,它的财政和土地审批是独立自主的,作为一个独立的行政单元而存在,而一旦撤县设区之后,县则作为城区存在,其财政和土地受到其上级地市级管理,作为地级市,可调配的财力和物力将大大增加,增强了市区的资源聚集首位度。以常州为例,撤县设区之前的常州拥有4个城区,面积不到1500平方公里,将金坛收入麾下之后,其面积直接扩大近1000平方公里,人口增加近60万,不论面积还是人力,都是一次大的提升。

### 撤县设市

撤县设市,顾名思义,就是将县变为县级市,一字之变,对于城市的影响是巨大的:一是市的影响、声誉要比县高,有利于招商引资、吸引人才;二是较之于县,市的行政管理范围更宽,行政管理权限更大,如能升格成地级市,还可以再“代管”附近的县

和县级市,得到更多的实际利益;三是能争取到更多的项目、资金和政策以及一笔可观的城市建设费用。

在此轮行政区划调整中,淮安正欲将涟水和盱眙两县撤县设市,加上上文所提的洪泽县,若能成功,拥有四县四区的淮安将仅余金湖一个县。

### 市辖区合并

市辖区合并,在这一轮的区划调整中,和撤县设区一样受到看重,无锡、常州和淮安选择了对自己的市区“大刀阔斧”。

无锡市将崇安区、南长区、北塘区撤销,新设立无锡市梁溪区。常州撤销常州市武进区和戚墅堰区,设立新的武进区,以原武进区(不含奔牛镇、郑陆镇、邹区镇)和戚墅堰区的行政区域为新设立的武进区的行政区域。而淮安则将现有的清河区与清浦区将合并成立清江浦区。

如果说撤县设区是增强市区的面积和实力,而市区合并就是将这一动作做出“1+1>2”的效果来。以合并前的戚墅堰区为例,该区的面积为31.68平方公里,人口不及8万,与合并前的武进区成犬牙交错之势,用官方的话讲,就是“常州中心城区空间有限,产业集聚效应难以形成。”因此,将市辖区合并,就是为了理顺市区的发

展空间,和撤县设区共同构成变淡的两头——一头是做大,另一头是做强。

### 设立新的市辖区

选择这一动作的,是相邻的苏南双城——常州和无锡。

设立新的市辖区,有三种形式,一种是将县改区,一种是市区合并后另获新名字,还有一种是从别的辖区里划设新区。

无锡新设立的新吴区就是设新市辖区的思路。这个动作,就是为了给无锡新区“解决户口”。以原无锡新区管辖范围内的鸿山、江溪、旺庄、硕放、梅村、新安6个街道为新吴区的行政区域。也就是说,无锡市新吴区实际是在原无锡新区的基础上,通过行政区划调整使行政区与经济功能区相吻合。

无锡新区前身是成立于1992年的无锡高新区。1995年,根据省政府批示精神,在无锡高新技术产业开发区、无锡新加坡工业园的基础上成立无锡新区,实行“两块牌子、一套人马”运作体制。根据我国行政组织的管理规定,只有县、县级区和县级市具备行政职能,因此,无锡新区虽然集省市特别关照和“海外关系”于一体,但不是正式行政区的身份始终让它无法承担其自己应有的行政职能,是个“黑户”。而此轮调整,正是将无锡新区纳入户籍。



### 视点

## 张鸿雁: 江苏区划调整 背后的内在逻辑



近年来,不仅是江苏,在全国各地都在兴起一股行政区划调整的热潮,地方热衷行政区划调整的背后,是怎样的诉求,又将如何协调与城市历史文化的关系,就这一系列问题,快报记者专门采访了著名城市问题专家、南京大学城市科学研究院院长张鸿雁教授,由他解码区划调整背后的内在逻辑。

首先是淮安市,“苏北的城镇布局密度小,产业空间布局分散要求苏北必须建构‘大淮安’的发展格局”。张鸿雁认为,淮安的特色在于拥有中国第四大淡水湖洪泽湖,将洪泽设区使得淮安能够成为一座滨湖城市,江苏也能在此基础上,顺势提出打造“大洪泽湖”的发展理念,给淮安带来一张亮丽的城市名片和良好的发展机遇。

盐城作为淮河流域的龙头城市,具备濒临黄海的区位优势,将大丰撤市设区,有利于盐城的做大做强,能成为南接南通、北联连云港这两座江苏沿海城市间的支点,顺应苏北振兴和江苏沿海发展这两大战略。

对于无锡的行政区划调整,张鸿雁提出了大胆的想法:无锡应该以“双滨(滨太湖和滨长江)”城市作为定位,区划调整不应局限于主城区内,更应将一江之隔的靖江(现属于泰州市)并入无锡,成为滨湖跨江城市。如能实现,将对带动苏北发展起直接作用。

常州将金坛市撤市设区是近些年常州的经济转型成功的体现,张鸿雁教授建议,常州应和无锡一样,将滨江市纳入城市的整体战略之中,将这条通江达海的“黄金水道”在城市发展中发挥出应有的价值。

南通如东撤销掘港和直镇,设立街道办事处  
南通市通州区部分行政区划调整,原18个镇调整为12个镇4个街道办  
去年,连云港灌云区三个乡镇区划调整  
区划调整不仅涉及县区一级,乡镇街道的调整也是紧锣密鼓进行