



十年磨一



——
记地级泰州市诞生历程

编著 程起瑞

地级泰州市诞生历程

附：《泰州行政区划建置简史》

如今泰州已腾飞巨变。如果没有十年前“扬泰分治”的行政区划调整，如果泰州不成为地级市，就不可能有如今的巨变。因此，十多年艰辛“磨剑”的这段历史不能忘记。

——摘自潘祝平 2006年5月2日写
给泰州市领导同志的一封信

写在扉页

戴为然

随着我国改革开放形势的发展和江苏经济、社会发展战略的需要，历经十多年来的酝酿，多次调查、论证、申请，于1996年中共江苏省委、省人民政府果断决策，报经国务院批准建立地级泰州市，管辖泰兴、姜堰、靖江、兴化四个县级市。这对促进苏北沿江地带以泰州市为中心这一区域经济的发展，更好地沟通苏南、苏北以及东西一线通、扬地区的经济交流，有利于江苏经济、社会发展的战略布局，有着深刻的影响和深远的意义。

这一正确的决定，体现了进一步贯彻“深化改革，扩大开放”的方针，顺应了经济、社会发展的客观要求，也体现了“解放思想，实事求是”的精神，从而得到了广大干部群众的拥护。可以预期，在省委、省政府的正确领导下，经泰州市委和所属各市党、政组织的共同努力，更好地依靠群众，调动一切积极因素，充分发挥优势，开拓前进，必将为贯彻党的十五大精神，实现跨世纪的宏伟工程，为建设有中国特色的社会主义，作出应有的新贡献！

在这十多年间，为研究解决泰州市地区经济、行政体制问题，先后由国务院民政部和省有关部门，以及省内、省外的经济、科研单位，学术团体的专家、学者来泰州进行调查、研讨、论证的活动，陆续不断。如我国知名人士费孝通先生曾莅泰花了一星期作专题调查，提出了重要的意见，全国和省的人大代表、

政协委员也多次为此提出提案或建议。这期间还得到省级机关的潘祝平同志等多人的热情支持，积极促进；并陆续收到各界人士关心泰州行政区划问题提出的建议多件。

能够实现这一经济战略布局早应走的这着“妙棋”，真是来之不易，诚如省委书记陈焕友同志对此的批示：“现在时机已成熟，应该解决”。

泰州市改制问题获得解决，主要是由于邓小平伟大理论的指导和党中央路线、方针的日益深入人心，以及我国改革开放的新形势和江苏经济、社会发展的客观需要。

十多年来，原泰州市委同志，在党的路线、方针的指引和深化改革开放的形势鼓舞下，一直企盼解决改制问题。最初市委书记黄扬同志向上级请示时，不顾非议，恳切陈词。市政协副主席李强同志等为此辛勤努力，锲而不舍。尤以市经济研究中心的程起瑞同志，以对党的事业高度责任感，一直全身心以赴，孜孜以求，基本上全程参加了调研、论证等活动，并联系接待各方，及时汇报、请示，做了大量的工作。

现在我们阅读到的这一份有关泰州改制过程中的基本情况资料，也是起瑞同志收集和向有关知情同志咨询整理而成的，展阅之余，令人深感其所以有成，真乃“十年磨一剑”。这份资料有存史资政的意义，应予立档存考。

一九九七年岁末

戴为然，解放初任泰州地委副书记，后任江苏省委宣传部部长、江苏省副省长，离休前任江苏省人大副主任。

序 二

莫 珊

《十年磨一剑》这本书很好，历史地论述了泰州这个中心城市的作用，材料丰富，说服力强。

从这本书中至少可以看出如下问题：

一、“中心城市”的作用是历史形成的，不是以人们意志来加以肯定或否定，只有顺应它才能促进生产发展、经济繁荣，这就叫做客观规律。

二、革命是为了解放生产力，无产阶级专政的中心任务就是把解放了的生产力充分发挥出来造福人民。因此，行政体制的确实与否就检验它是否符合这个要求。社会主义制度下的行政体制是否顺应经济规律更为重要。

三、在解决重大决策时应排除“个人因素”，一切从实际出发。实践是检验真理的唯一标准，不能搞“凡是”。凡是某人定下来的不能更改，怀疑提出建议的人是从属个人目的等等，均是不妥当、伤害人的说法。重大决策要建立在科学性、民主性的基础上。

这本书可以给“史盲”者有所启发。

1999年2月8日

莫珊，泰州市第一任市委书记，后任无锡县委书记、无锡市委副书记、江苏省机械厅副厅长、江苏省国防工办副主任等职，现离休。

目 录

引 言	(1)
(一) 一场风波	(4)
(二) 引起学术界关注	(12)
(三) 费孝通的意见	(16)
(四) 拓宽了视野	(19)
(五) 战略思路在变化	(24)
(六) 谋求计划单列	(29)
(七) “市管县”好不好	(33)
(八) 再一次论证	(37)
(九) “三泰市”方案的由来	(42)
(十) 不同的反应	(48)
(十一) 访问华师大	(53)
(十二) 准备接待调查组	(57)
(十三) 中国行政区划研究中心调研后的结论	(62)
(十四) 一份《内参》的产生	(69)
(十五) 增添紧迫感	(75)
(十六) 争取外界的推动	(82)
(十七) 难得的热心人	(88)
(十八) 截然不同的观点	(93)
(十九) 牵动学子的心	(99)
(二十) 未能发出的报告	(105)

(二十一) 最后一篇论文	(112)
(二十二) 寻求突破	(117)
(二十三) 人民代表和政协委员的呼声	(121)
(二十四) 见到了“曙光”	(127)
(二十五) 水到渠成	(132)
(二十六) 瓜熟蒂落	(139)
跋	(147)
夏如山同志的来信	(149)
潘祝平同志的来信	(150)
刘君德教授的来信	(151)
李振坤教授的来信	(152)
后 记	(154)
附录：泰州行政区划建置简史	(157)

引 言

泰州称得上是一个“老牌市”。1949年1月21日泰县全境解放，次日，便以原泰县城厢的6个镇设置泰州市。同年5月，第一行政区改称苏北泰州行政区，辖泰州市及泰兴、靖江、泰县、海安、如皋、东台、台北7个县。1950年，扬州、泰州两个行政区合并为泰州行政区，曾辖扬州、泰州2市及泰县、泰兴、靖江、江都、高邮、宝应、兴化、六合、仪征9县。泰州建市后的前15年中，行政区划变动频仍，1964年9月以后才稍许稳定。直至1984年底，整整有20年时间，泰州的辖区一直局限在西起九里沟、东至斜桥、北至林家河、西南至老通扬运河、东南到灌溉总渠这个范围内，总面积只有37.92平方公里，是全国10个最小的城市之一，市区人口密度为每平方公里4250人，建成区密度高达12312人，又是全国10个人口密度最大的城市之一。

随着社会经济的快速发展，泰州城市的空间便显得越来越狭窄。1984年实行“市管县”体制后，泰州城市的地位进一步相对下降，特别是由于行政区与经济区不相一致，不仅妨碍了泰州城市作用的发挥，而且制约了周围地区的经济发展。这一现象，很快引起学术界的关注，不少专家学者先后发表过论述和建议，国家机关、省级有关部门也相继派调查组进行过调查研究，他们的结论几乎是一致的，这就是：行政区划必须作合理的调整。1996年，在中央和省委的关怀下，终于作出了重大的战略决策：对扬州地区的行政区划进行调整，组建地级泰州市，并适当扩大泰州

市域范围（同时组建的还有地级宿迁市）。这项决策的基本出发点是完善市管县领导体制，优化城市布局，培育新的经济增长点，促进区域经济共同发展。

从西汉武帝元狩六年(公元前117年)已有海陵县算起^①，到南唐烈祖昇元元年(公元937年)置泰州，前后经历了1054年。从南唐建州到这次组建地级市，又经历了1059年。唐代的海陵，已是全国比较富庶的县份之一，经济、文化的发展，为后来建州创造了条件。在东晋安帝义熙七年(公元411年)到隋文帝开皇三年(公元583年)的172年间，虽曾设过海陵郡，但其中有91年海陵县并不归海陵郡管辖，而且那时处于战乱和南北朝分裂的局面，在社会的发展进程中，那时的海陵郡远没有后来的泰州影响大。泰州始置时，辖海陵、泰兴、盐城、兴化4县，境域超过了汉代的海陵县。宋代的泰州是“上州”，海陵是“望县”^②，那时已有“淮海名区”之称。可以说，如果不是“州建南唐”，也许就不会有以后的“文昌北宋”^③。

宋太平兴国三年(公元978年)以后，泰州管辖的范围不断缩小，城市的地位也不断下降，只有在战争年代有时才例外。到乾隆三十三年（1768年），分泰州东北境设置东台县后，泰州虽仍称“州”，但地盘只相当于一个县。解放后的泰州市，其辖区虽比解放前的泰县小得多，但它一度是苏北和泰州地区的行政中心。1964年，为符合当时城市的农村人口不得超过全市总人口的20%的规定，将寺巷、鲍徐、野徐、塘湾、白马、港口、朱庄、淤溪、杨庄、里华十个公社的全部和郊区、泰东、泰西三个公社的一部份地区划归泰县后，泰州市只剩“弹丸”之地，只能“在

螺蛳壳里做道场”了。

回顾历史，我们便可以看出行政区划与经济社会发展之间的关系。行政区划是国家根据行使国家政权和执行国家任务的需要，兼顾地理条件、历史传统、风俗习惯、经济联系及民族分布等实际状况，对国土实行行政管理的区域划分。行政区是行政区划的结果，属于政治的范畴，是上层建筑，经济是它的基础。行政区划分得确当，可以促进区域经济的发展，反之，则会起制约作用。如果说这也是一种客观规律的话，我们从地级泰州市诞生所经历的过程可以看出，要真正认识客观实际并不那么容易，而真正能按照客观规律办事更不容易。

注：①海陵何时设县，史无确切记载。“元狩六年置海陵县”一说出于后人的推测。据《汉书·地理志》，西汉临淮郡有29个属县，海陵县是其中之一。元狩六年设置临淮郡，并不是说郡属各县也是该年设置。有人据《汉书·枚乘传》推测，海陵县始置时间可能在景帝之前。若此说能够成立，则海陵设县的时间还应向前推移数十年。

②唐宋时，州县按其地位轻重，分为赤、畿、望、紧、上、中、下七个等级。

③1993年全国政协副主席、中国佛教协会会长赵朴初来泰视察，元宵之夜曾作《踏莎行》一首。“州建南唐”，“文昌北宋”，是这首词的开头两句，这里借用。

(一) 一场风波

1982年下半年，中共江苏省委开始酝酿进行体制改革。在考察学习辽宁省实行“市带县”的经验之后，着手研究制订方案。起初考虑分两步走：在经济比较发达、中心城市已经形成的地区，撤地建市实行“市管县”；暂时保留扬州、淮阴、盐城三个地区，将邗江县与扬州市合并，同时适当扩大泰州市郊区，待条件成熟后，再撤地建市。省委的这一改革思路，11月中旬传达到泰州，干部和群众都表示衷心拥护。可是，到了12月中旬，从扬州不断传来消息，说扬州地区也将撤地建市。还传说，不久前胡耀邦总书记在南京视察时，对江苏省体制改革等方面的问题作了重要指示，希望江苏改革的步子迈大一点，苏北地区的改革可以一并进行；扬州地改市后带10县太多，可由扬州、泰州两市各带几个县。消息不胫而走，一时间体制改革成为泰州全城议论的热门话题。

当时，群众中谈论得比较多的、带有普遍性的意见是：泰州在历史上就是苏北沿江的“三州”（通州、扬州、泰州）之一，解放后一度是苏北行署和泰州地专机关驻地，这几年工业已经具有一定的基础，对国家的贡献也是比较大的，条件不比盐城、淮阴差，为什么他们都能升格为省辖市，泰州却要成为扬州市的辖市？！

许多机关干部则认为，体制改革的目的，是要按照客观经济

规律的要求，按照自然经济区域，解决经济生活中城乡分割、条块分割、流通堵塞、运输浪费、领导多头、互相牵制等不合理现象。扬州和泰州本来是两个自然经济区，如果泰州市隶属于扬州市，势必不能充分发挥泰州在这个经济区中应有的作用。特别是在经济部门工作的同志就更为担心。他们认为扬、泰两市原来都是地辖市，因为扬州是地委、行署所在地，在重点项目的定点、物资和资金的分配等方面，得到许多优先照顾，但地区毕竟在两市之间还得考虑一些平衡。如果改为“市管市”，扬、泰两市将变为上下级关系，今后泰州市的经济发展必将受到更大更多的制约。

此外，还有不少同志认为“市管市”的体制不符合宪法，因为宪法中只有直辖市和较大的市分为区、县的条款。

在群众议论纷纷的时候，一些部门和基层的负责人因为不了解底细，纷纷向市委、市政府查询，并强烈要求市领导要从四化建设的全局、从经济发展的长远利益着想，如实向上级反映群众的意见。市委当时由于不了解上级党委的意图，对社会上流传的一些说法很难向群众解释。直到12月31日，市人大常委会副主任张晓明列席省人大常委会会议后归来，证实了“泰州市将隶属扬州市”之后，市委觉得有必要将干部群众对体制改革的反映向上级党委作一汇报，便将市委办公室编印的《内部情况》（第五期）上报扬州地委并报江苏省委。市委办公室同时将这一材料送中共中央办公厅10份，请分报给胡耀邦总书记、赵紫阳总理等中央领导参阅。

1983年1月4日，扬州地委召开体制改革动员会议。有些同志唯恐市委向省、地委反映问题不够尖锐，不能引起上级领导的重视，于是在市委书记黄扬去扬州开会期间，个别部门便直接向上级主管部门发电报、写报告，反映意见（如今在市档案馆还可以查到当时市计委发给国家计委和省、地计委的《按照地理经济条件，扬、泰两市分别管县的建议》）。

同时，民主党派人士王石琴等，也自发地联名向中央和省的四套班子发了电报。据当时担任市委办公室副主任的赵守楚同志说，民主人士的电报稿拟好后，曾有人拿到机要室想用传真电报传出，他没有同意，因为传真必须由书记签发。

1月5日上午，市委召开常委会，传达地委体制改革动员会精神，经认真讨论形成了四条贯彻意见：一是坚持民主集中制的原则，坚决服从上级党委的决定；二是按正常渠道积极反映干部群众的意见和要求，对干部和群众在地区行政体制改革方面的不同意见，一方面采取耐心说服，积极疏导，另一方面又允许干部群众提意见，各部门、各单位和个人的不同意见和要求，可直接向市委、市政府反映，由市委办公室负责综合上报，如有人为此上访，将采取积极措施，坚决劝阻；三是稳住干部群众的思想情绪，把大家的注意力引导到当前生产和工作方面来；四是从长远考虑，还是需要适当扩大郊区，以增加三个公社为宜（1月20日，市委正式以泰委发[1983]8号文件向地委报告，请求将寺巷公社的城南大队与泰东、泰西、朱庄三个公社一并划归泰州市）。

就在常委开会的这一天，民盟的王石琴、农工民主党的韩钟

泉、民建的章定甫和民革的李友诚去宁准备向省有关方面反映情况和意见。市委得知后，即派统战部副部长董学诗专车赶往南京进行劝阻。

1月6日，市委书记黄扬奉召去省委。待黄扬回泰后，8日召开市委常委会，10日下午召开民主党派负责人座谈会。11日下午又召开了全市基层单位党组织负责人以上干部会议，传达和贯彻省委的指示，主要有四点：一、苏北三个地区行政体制改革的方案，是省委根据中央领导同志的指示精神，从全省的战略布局出发，参照外省的先进经验，经过反复研究后作出的决定。二、省委在作出扬州地区行政体制改革的决定时，也曾反复考虑过泰州市是否升格的问题，鉴于目前处于省、地两级机构体制改革的大变动时期，牵涉面已经很广，无论“地市合并”或“地改市”，任务都很艰巨，如果要把象泰州这样的地辖市新建为省辖市，更不是一件容易的事，工作难度较大，而且目前泰州的条件还不完全具备，还是等以后各方面条件更成熟了再考虑为宜。三、省委肯定了泰州这些年来工作的成绩。并指出，泰州过去是苏北棉粮油集散地，实行统购统销以后，情况已经发生了变化。现在泰州仍然是一个经济中心，但这个中心究竟体现在哪些方面，今后如何发挥这个经济中心的作用，大家还没有研究清楚。四、不能以老概念看待地改市以后的扬州市，地改市决不是只换了一块牌子，更不是为了保存地专机关，而是按中央指示精神，把机构改革和体制改革结合起来进行的一次大改革。

经过逐层逐级的传达动员，而且省委的决策已上报中央，大

局已定，干部群众的思想波动不久便平静下来。

1983年3月，扬州地区正式撤地建市，开始实行“市管县”体制，泰州市属扬州市领导。

如今人们谈论起当年的这场风波，常常会提及原中共江苏省委书记许家屯召见黄扬这一节，都说黄扬受到了严厉的批评。所以后来的市委领导人在行政区划问题上，都变得谨慎小心起来。当年许家屯召见黄扬，他们究竟谈了些什么呢？1996年3月14日，我和市政府办公室副主任王丽珍去扬州看望黄扬，他给我们谈起了这一段往事：

1983年1月6日，黄扬接到地委书记傅宗华的通知，说许家屯要找他谈话，要他第二天一早去省委书记办公室。黄扬按通知准时到达，看到许家屯、省委常务副书记柳林和扬州地委书记傅宗华同志等三人已在座。许家屯说这次谈话是“交换意见”，于是黄扬便谈了泰州多数干部、群众对这次体制改革的想法，主要有三点：一、扬州带10个县、市，范围太大，是小马拉大车；二、地管县(市)改为市管县(市)实际上是换汤不换药；三、通、扬、泰三个城市是历史形成的，各有特色。扬州和泰州历史上就是两个经济区，人为地把它们捆在一起，不利于经济发展。许家屯对黄扬阐述的意见甚为不满，说：“这是你编出来的一套理由”，“你们是对盐城升市不服气”。许家屯一再强调，这次对苏北三个地区行政体制的改革，省委是出于战略的考虑。黄扬对此又作了一番争辩，他从泰州的历史地位、地理位置、交通条件、物资流向、工业基础、科教、文化、医疗、卫生等方面对周围地区的

辐射影响，作了简要的阐述，并认为，从战略上考虑，泰州也应是这一地带的中心城市。许家屯对此不同意见大为不满，说：

“不用说了，情况我比你清楚，早在抗战期间，我就在那里当过县委书记。泰州过去是里下河地区的粮油集散地，有所谓‘买不完的东南，卖不尽的西北’之称，可以说是那一带的中心城市，但自从实行统购统销后，泰州就不再是一个中心城市了。你说泰州是一个中心城市，你调查过没有……没有调查就没有发言权！”他还说，“原来你就是这种观点，怪不得泰州干部群众的意见那么多，来信、来访如雪片飞来！”这时，傅宗华同志在一旁插话：“无非就是想水涨船高嘛”！

黄扬认为，反映民意、争取有利于发展的区域条件，是为公；想水涨船高、图升官晋级，是为私。谁是谁非，任人评说。于是他又申述了两点意见，其大意是：一、向上级党委如实反映群众意见是我职责所在，是符合组织原则的，至于民主人士上访，我们事前并不知晓，知道后是坚决劝止，积极去做思想工作的；二、泰州如上升为省辖市，干部是由组织上安排，不可能都水涨船高，只要对经济发展、四化建设有利，对泰州干部怎样安排，我们决无怨言。这次谈话成了辩论，气氛有点紧张，已不能心平气和。辩论的结果，谁也未能说服谁。看来谈话已无法继续下去，柳林同志说：“这次省委工作中也有不周到的地方，事前没有跟你们通一通气，使你们没有思想准备，工作有些被动，但现在省委已经作了决定，并已上报中央，老黄，你就表个态吧！”黄扬表示：一、服从组织决定，回去做好工作；二、保留