

我国省域副中心城市的兴起与发展

田艳平 秦尊文¹

【摘要】：“省域副中心城市”概念发源于湖北，逐步走向全国。目前，全国共有省域副中心城市和自治区副中心城市 35 处，共涉及 40 个城市，分布在东部、中部、西部的 7 个省和自治区。随着国家区域协调发展战略的深入实施，还将出现新的省域副中心城市。

【关键词】：省域副中心城市 城镇体系 区域协调 发展趋势

【中图分类号】：F127 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-8477（2022）07-0071-10

“省域副中心城市”这一概念最早由湖北省的专家提出，也是由该省最先推动省域副中心城市建设。本文在进行省域副中心城市研究文献综述的基础上，介绍省域副中心城市的理论基础，按时间线对我国省域副中心城市的设立和建设进行梳理和分类分区研究，并对发展趋势做出基本判断。

一、省域副中心城市研究文献综述

（一）省域副中心城市的理论来源及内涵研究

省域副中心城市理论的产生研究。陈丽媛（2008）撰文介绍，秦尊文在 2001 年根据湖北经济东西部发展不平衡，而省会武汉又偏于鄂东的特点，主张在鄂西确立“省域副中心城市”来作为省会武汉的“二传手”，实施“省域副中心战略”，得到湖北省委、省政府主要领导的批示；其关于省域副中心城市的一些论述，后被称为“省域副中心城市理论”。^[1]其他学者也基本认同这一说法。王亚新、孟毅（2020）追溯到最早的公开文献是秦尊文 2002 年 2 月发表在《学习与实践》的《以“本”为本点轴开发——谈“大武汉”集团城市发展方略》，^{[2] (p87-94)}此文提及将宜昌定位为湖北省域副中心城市。^[3]同年，秦尊文还在《大武汉“集团城市”发展层次分析》^{[4] (p4-7)}《关于加快湖北城市化的几点建议》^{[5] (p63-65)}等论文中多次提及湖北省域副中心城市问题。现在回头看，当时还只是提出“省域副中心城市”理念，并且只是针对湖北省而言的，彼时理论尚不成熟。

省域副中心城市的内涵研究。随着 2003 年襄阳、宜昌的省域副中心城市地位得到官方确定，特别是省域副中心城市模式 2005 年底开始在其他省份运用，学者们开始真正研究“什么是省域副中心城市”。彭智敏（2006）认为省域副中心城市是介于省域中心城市与一般城市之间的城市，在区域经济中发挥着相当重要的作用。^{[6] (p34-37)}秦尊文（2012）提出，省域副中心城市是与省域中心城市相对应而存在的概念，它“在一省的城镇体系中仅次于主中心城市的地位，通过市场的力量对其周边的经济起着组织、协调作用”，有较强的经济实力和较大的城市规模，并“有较大辐射空间和‘势力范围’”。^{[7] (p8)}尽管目前“省域副中心城市”一词已在全国使用，但官方并未作定义。学术界认识也并不统一，有的认为省域副中心城市是全省性的中心城市，只不过中心城市有主、副之分；有的认为省域副中心城市仍是省域内的区域性中心城市，只不过比一般区域性中心城市辐射范围大一些而已。

省域副中心城市的理论源泉研究。秦尊文（2011）撰文认为“省域副中心城市”从理论上主要源于中心地理理论、增长极理论、城镇体系理论等，还提出了认定“省域副中心城市”的标准，剖析了“省域副中心城市”与主中心城市存在的关系。^[8]白利、邓小娟、吕庆立（2016）通过对国内本科以上教材中相关主要理论的推论，认为中心地理理论、增长极理论、成长三角理论、不平衡

作者简介：田艳平（1972—），男，经济学博士，中南财经政法大学公共管理学院教授（湖北武汉，430073）；秦尊文（1961—），男，经济学博士，中南财经政法大学公共管理学院教授，湖北省社会科学院研究员（湖北武汉，430077）。

发展理论、城市圈域经济理论五个理论与“省域副中心城市”相关联；利用中国知网等文献检查工具，认为国内学者的理论来源于前三种，绝大多数来源于第一种理论。其结论是：省域副中心城市理论是区域经济学和经济地理学有关理论的延伸和创新应用。^{[9] (p104-106)}总的来看，学者们对“省域副中心城市”理论源头的认识比较一致，都追溯到了中心地、增长极等理论。

（二）省域副中心城市的功能与效应研究

关于省域副中心城市的功能和效应研究的一个主要方面是其辐射和带动效应研究。丁宏鸣（2010）认为省域副中心城市的主要功能就是弥补中心城市的经济辐射缺失，发挥其经济势能辐射周边，带动区域经济发展。^{[10] (p40-41)}李春香（2012）提出，只有建成城市群，形成城市群中的首位城市，省域副中心城市才能发挥辐射作用，带动周边区域经济发展。^{[11] (p50-52)}秦尊文（2012）认为，省域副中心城市要接受和放大主中心城市的辐射，并且本身要成为一个辐射源，自身也能创造能量，否则只会使辐射衰减。^{[7] (p8)}周勇（2021）从区域功能的视角研究了省域副中心城市：省域副中心建设是一种区域经济发展的空间组织创新，体现了区域经济发展的新阶段特征；省域副中心建设需要处理好与核心增长极（即主中心）的空间组织关系；在双循环新发展格局下，我国区域发展动力由外转内，这将强化副中心建设，原先的以中心城市为主的空间发展格局将进一步演化为以中心城市加副中心为主要形态的城市群空间发展格局。^{[12] (p170-180)}对于省域副中心城市的其他功能和效应的研究，主要包括省域副中心城市在金融、旅游、对外开放等方面的作用。李羽（2019）指出，湛江利用自己的区位、产业、港口、文化等优势在广东形成全面对外开放新格局中发挥了重要作用。^{[13] (p116-117)}随着时间的推移，对省域副中心城市的功能和效应的认识逐渐加深，研究也越来越深入。

（三）省域副中心城市建设过程中面临的问题及对策研究

学者们在研究过程中，发现省域副中心城市建设面临一些问题，主要有：城市自身经济实力不够强大，经济辐射带动力不足，交通“瓶颈”制约较大，产业转型升级步伐缓慢等。针对这些问题，学者们给出了相应的发展对策。如王俊、马海彦（2010）指出，在省域副中心城市自身能力不强的条件下，更需要通过加强区域合作来提高城市的影响力和带动力，具体的方法有解放思想，克服观念和体制障碍，建立多层次沟通联系机制等；^{[14] (p119-121)}赵霞、陈丽媛（2009）分析了制约宜昌辐射功能发挥原因，提出了要从内、外两方面增强城市辐射功能，对内要做大做强，对外要争取政策支持，扩大开放水平；^{[15] (p86-88)}中共宜宾市委宜宾市人民政府决策咨询委员会（2019）强调交通建设的重要性，指出交通不畅，辐射带动功能很难实现；^{[16] (p21-26)}邵长锋等（2019）指出天水市存在产业结构矛盾突出等问题，提出了推进农业现代化、实施“工业强市”战略、大力发展第三产业的三大解决对策。^{[17] (p42-45)}随着实践的推进，学者们观察到更多具体问题，并有针对性地提出对策。但是，“抽象”研究省域副中心城市共性问题的还很少，上升到指导实践的理论则更少。

（四）创建更多省域副中心城市的研究

张蓝青（2008）认为发展以石化产业为支柱的重化工业，可以推动茂名创建省域副中心城市。^{[18] (p23-24)}李景科等（2014）从历史、地缘政治、资源、环境、基础设施等方面分析了丹东具备成为辽宁省省域副中心城市的条件，认为其条件比大连和锦州更优越。^{[19] (p58-59)}京方程（2016）撰文指出，《江西省城镇体系规划（2015—2030年）》提出适时在赣东地区和赣西地区培育新的省域副中心，上饶随即明确提出建设赣东地区的省域副中心的目标，并被成功地写入了江西省“十三五”规划纲要；宜春应抓住机遇，建设赣西地区的省域副中心。^{[20] (p60-75)}于代松等人（2019）认为：泸州市和南充市自身经济发展较好，区域内部经济联系较为紧密，具有成长为省域副中心的潜质。^{[21] (p40-50)}可以看出，学者们关注的是将某一两个城市“晋升”为“省域副中心”，而从全国或大的区域（如东部、中部、西部等）研究省域副中心城市布局的文献则很难见到。

（五）国外文献中对省域副中心城市的研究

由于“省域副中心城市”这一概念产自中国，研究“省域副中心城市”的国外文献还很少。ZhiweiYu（2009）在加拿大《Asia Social Science》上发表文章，认为“秦尊文提出的‘省域副中心城市’对辽宁也有借鉴意义，应当把锦州建设成为辽宁省域副

中心城市”。^{[22] (p52-59)}此文虽以英文发表在国外刊物，但研究的还是中国的省域副中心城市问题。国外虽无“省域副中心城市”这一概念，但有在省会（州府）之外加强其他城市建设的做法，如法国设立“副省会”（sous-préfecture），日本设立“新都心”，美国大部分州府与经济中心分离，这些成功经验值得借鉴。

二、省域副中心城市的理论基础

（一）中心地理论

1933年，德国地理学家克里斯塔勒（W. Christaller）在《德国南部中心地原理》一书中，系统地阐明了中心地理论（Central Place Theory）。所谓中心地（Central Place），就是向居住在它周围地域的居民提供各种货物和服务的地方，包括“贸易，金融，手工业，行政，文化和精神服务”。中心地提供的商品和服务的种类有高低等级之分。根据中心地服务范围的大小可分为高级中心商品和低级中心商品。高级中心商品是指服务范围的上限和下限都大的中心商品，例如高档消费品、名牌服装、宝石等，而低级中心商品是商品服务范围的上限和下限都小的中心商品，例如小百货、副食品、蔬菜等。具有高级中心地职能布局的中心地为高级中心地，反之为低级中心地。低级中心地的特点是：数量多，分布广，服务范围小，提供的商品和服务档次低，种类少。高级中心地的特点是：数量少，服务范围广，提供的商品和服务种类多。在二者之间还存在一些中级中心地，其供应的商品和服务范围介于两者之间。居民的日常生活用品基本在低级中心地就可以满足，但要购买高级商品或高档次服务必须到中级或高级中心地才能满足。

中心地等级性的特点：1. 中心地的等级由中心地所提供的商品和服务的级别所决定。2. 中心地的等级决定了中心地的数量、分布和服务范围。3. 中心地的数量和分布与中心地的等级高低成反比，中心地的服务范围与等级高低成正比。4. 一定等级的中心地不仅提供相应级别的商品和服务，还提供所有低于这一级别的商品和服务。5. 中心地的等级性表现在每个高级中心地都附属几个中级中心地和更多的低级中心地，形成中心地体系。

中心地可以通过中心性（Centrality）或“中心度”来衡量。一个地点的中心性可以理解为一个地点对围绕它周围地区的相对意义的总和。简单地说，是中心地所起的中心职能作用的大小。一般认为，城镇的人口规模不能用来测量城镇的中心性，因为城镇大多是多功能的，人口规模是一个城镇在区域中的地位的综合反映。克里斯塔勒用城镇的电话门数作为衡量中心性的主要指标，因为当时电话已广泛使用，电话门数的多少，基本上可以反映城镇作用的大小。

克里斯塔勒认为，有三个条件或原则支配中心地体系的形成，它们是市场原则、交通原则和行政原则。克里斯塔勒认为，在开放、便于通行的地区，市场经济的原则可能是主要的；在山间盆地地区，客观上与外界隔绝，行政管理更为重要；年轻的国家与新开发的地区，交通线对移民来讲是“先锋性”的工作，交通原则占优势。克里斯塔勒得出结论：在三个原则共同作用下，一个地区或国家，应当形成如下的城市等级体系：A级城市1个，B级城市2个，C级城市6~12个，D级城市42~54个，E级城市118个。我们认为，如果在一个省的范围内，A级城市就是主中心城市，B级城市就是省域副中心城市。湖北省的“一主两副”中心城市布局与之非常吻合。不仅如此，C、D、E级城市也比较吻合：湖北除“一主两副”外，还有8个地级市和恩施州府——恩施市，相当于克里斯塔勒所说的C级城市；县级市及15万人以上的县城50多个，这相当于D级城市；15万人以下的县城及镇区人口5万人以上的重点镇有110多个，这相当于E级城市。

（二）增长极理论

增长极理论最初由法国经济学家佩鲁（Francois Perroux）提出，许多区域经济学家将这种理论引入地理空间，用它来解释和预测区域经济的结构和布局。佩鲁在1955年发表的《略论经济增长极概念》一书中首次提出，如果把发生支配效应的经济空间看作力场，那么位于这个力场中的推进性单元就可以描述为增长极。增长极是围绕推进性的主导工业部门而组织的有活力的高度联合的一组产业，它不仅能迅速增长，而且能通过乘数效应推动其他部门的生长。因此，增长并非出现在所有地方，而是以

不同强度首先出现在一些增长点或增长极上，这些增长点或增长极通过不同的渠道向外扩散，对整个经济产生不同的最终影响。他借喻了磁场内部运动在磁极最强这一规律，称经济发展的这种区域极化为增长极。之后，法国的另一位经济学家布代维尔（J. B. Boudeville）提出，经济空间是经济变量在地理空间之中或之上的运用，增长极在拥有推进型产业的复合体城镇中出现。后来美国经济学家弗里德曼（Friedman）、瑞典经济学家缪尔达尔（Gunnar Myrdal）、美国经济学家赫希曼（A. O. Hirschman）分别在不同程度上进一步丰富和发展了这一理论，使区域增长极理论的发展成为了区域开发工作中的流行观点。一个国家要实现平衡发展只是一种理想，在现实中是不可能的，经济增长通常是从一个或数个“增长中心”逐渐向其他部门或地区传导。因此，应选择特定的地理空间作为增长极，以带动经济发展。

增长极理论的基本点包括：1. 其地理空间表现为一定规模的城市；2. 必须存在推进性的主导工业部门和不断扩大的工业综合体；3. 具有扩散和回流效应。增长极体系有三个层面：先导产业增长；产业综合体与增长；增长极的增长与国民经济的增长。在此理论框架下，经济增长被认为是一个由点到面、由局部到整体依次递进，有机联系的系统。其物质载体或表现形式包括各类城镇、产业、部门、新工业园区、经济协作区等。

根据这一理论，省域副中心城市就是省域范围内的增长极。如襄阳市、宜昌市就分别被湖北省政府文件明确为“鄂西北地区核心增长极”和“鄂西南地区核心增长极”。这些都是增长极理论的直接应用。

（三）城镇体系理论

城镇体系是指一定地域范围内，以中心城市为核心，以广大乡村为基础，若干规模不等、职能各异的城镇居民点组成的相互制约、分工合理的有机整体。虽然克里斯塔勒、廖什等人理论包含有城镇体系的理念，但正式提出“城镇体系”的概念却是在 20 世纪 60 年代。1960 年邓肯（Otis D. Duncan）和他的同事出版了《大都市和区域》，重点讨论美国城市的专业化作用在国家系统中的变化以及区域间、大都市区之间的相互依存关系，首次使用了城镇体系一词，并用这种新的观念来描述美国的国家经济和地理。1964 年贝利把中心地等级体系的研究与一般系统论联系起来，使城镇体系成为一个正式术语迅速流传开来。

实际上，城镇体系更多地考虑的是城镇之间等级、规模和职能的关系，是城镇的有机结合体，它不一定要达到一定的城镇密集度，而城镇密集区虽然也注重联系性、层次性和动态性，但它更强调了一定范围内高密度、高城市化水平的区域。由于城镇体系具有一定的等级体系，某一级城镇体系往往包含几个次一级的城镇体系地域单元。而次一级的城镇体系地域单元中的核心城市，在上一级的城镇体系地域单元中就是副中心城市。根据城镇体系理论，副中心城市在一个区域经济系统中地位仅次于主中心，协助主中心更好地发挥作用，承担着本经济区的某几项重要职能，对周边地区发展具有重要影响，甚至在某些方面的影响超过了中心城市。

（四）反磁力吸引体系理论

20 世纪初，发达国家率先进入大城市超先发展的阶段，现代大城市因物质文化条件优越而产生巨大的人口向心力（即“磁力”），但在城市自身经济快速发展的同时也带来了“城市病”并导致周边经济发展停滞或放缓。第二次世界大战前后，西欧和苏联等国城市理论和规划工作者，根据社会经济发展需要和城镇建设条件，为分散大城市人口，克服“城市病”，协调区域经济发展，明确了区内各城镇的区位、职能、性质、分工协作和发展方向，通过城镇体系布局，使区域内各城镇形成互相密切联系的群体。20 世纪 60 年代以来，这种规划布局的思想和方法在许多国家推广，并上升为现代城市规划学的新理论，称为反磁力吸引体系理论。

该理论认为，在一个区域内建成抵消大城市向心力的城镇体系，首先要建立地区性生产综合体，提供工业发展基础，并综合开发高速交通网，加强区内联系；合理安排行政、文化、科学中心；均衡布置生活、娱乐、旅游、服务设施；保护环境。在此基础上形成以综合职能城市为中心并与各种专业化城镇相结合的城镇群。它既能适应社会化生产的专业化和协作要求，又在生

产、生活等各方面具有足够吸引力。

现代化大城市同时存在向心力和离心力。工业集中、交通运输方便、服务设施齐全是向心力产生的根源；城市的若干工业远离原料产地并缺乏扩展空间，城区环境污染、交通混乱、居住条件恶劣，又形成人口的离心力。在设计以削弱大城市磁力作用为目的的反磁力吸引点时，如能充分利用大城市的离心力，并使之成为自己的向心力，发挥其优势，因地制宜开发资源，发展工业，吸引就业，合理安排交通服务和其他设施，就可形成既经济合理，又独具特色的吸引力。该理论中的反磁力吸引点，相对于大的磁力吸引点实质上就是副中心城市。

应用这一理论，要注意不要对反磁力吸引点设计过多。欧洲一些国家在应用这一战略时，出于政治上的妥协，有时设计的增长极过多，而人们对它的期望却很高，反磁力中心是想用极化发展的形式与首位城市的极化效应相抗衡，但由于它不能成功地对其腹地产生扩散效应，本身吸收劳动力的能力又有限，效果不太明显。湖北布局省域副中心，只设了两个，避免了这一问题，因此效果较好。

（五）空间演化模型

美国经济学家弗里德曼（Friedman）1966年建立了空间演化模型，提出区域经济发展演化过程为几个阶段。第一阶段：独立的地方中心，不存在等级。这是前工业化社会特有的典型空间结构。每个城市坐落于一个小面积地区的中央，腹地范围小，增长潜力很快就告枯竭，经济停滞不前；区域间交往量非常小，存在着许多以自给自足为主、彼此相互隔离的经济。第二阶段：单一强中心。工业化初期所具有的典型结构。边缘区开始出现。由于拥有企业家素质的人才、知识分子和劳动力大量迁至中心，中心以外的其他地区的经济会遭到沉重打击并可能会导致社会与政治动荡。第三阶段：一个唯一的全域性中心，两个实力强的边缘次级中心。这是工业化成熟时期迈向成功地域的第一步；战略次中心得到开发，大城市间的边缘区域更易管理，边缘区域范围缩小；边缘区域的重要资源被纳入国民经济的生产性循环，全域性中心的膨胀问题能得以避免，国家增长潜力提高。我们认为，第二阶段相当于我国“强省会”阶段，第三阶段就是“一主两副”发展阶段。弗里德曼还认为，经过这三个阶段之后，也就是后工业化社会，将形成“网络化的空间组织”、实现“国家一体化”。

三、省域副中心城市的空间分布

（一）中部地区的“省域副中心城市”

中部地区设立“省域副中心城市”最早，数量达到13个。其中江西、山西各3个，湖北、河南、湖南各2个，安徽1个。它们是（按确定的先后顺序排列）：宜昌、襄阳（2003），九江、赣州（2005），洛阳（2008），上饶（2016），大同、长治、临汾（2019），芜湖（2020），岳阳、衡阳（2020），南阳（2021）。

2001年7月湖北省社会科学院专家提出设立省域副中心城市建议、2002年5月提出实施“一主两副”城市拉动战略，得到省委、省政府的采纳，将宜昌、襄阳定为省域副中心城市并载入《湖北省城镇体系规划（2003—2020）》。2003年8月1日，国务院批准这一规划。

2005年12月，江西省建设厅也提出“一主两副”布局：“加快省域和区域中心城市建设，继续增强南昌市作为省域中心城市的辐射带动作用，加快发展九江、赣州，使之成为省域副中心城市。到2010年，南昌、九江、赣州城市人口分别达到250万、80万、70万以上。”^{[7] (p23)}2016年8月10日，江西省住建厅公示《环鄱阳湖生态城市群规划（2015—2030）》，将上饶也定位为省域副中心城市。

2008年5月，《河南省城镇体系规划（2006—2020）》正式发布，明确洛阳为省域副中心城市。2020年3月27日，河南省

委、省政府召开加快洛阳副中心城市建设工作推进会，提出要抓住机遇，全面提升洛阳副中心城市综合承载能力，加快构建洛阳都市圈，形成辐射豫西北、联动晋东南、支撑中原城市群高质量发展的新增长极。2021年10月26日，河南省第十一次党代会确定南阳为“河南省副中心城市”，全省正式形成“一主两副”格局。

2019年12月23日至24日，山西省召开省委经济工作会议，提出“按照‘一主三副六市域中心’空间布局，强力打造太原都市区核心引擎，加快大同、长治、临汾三个省域副中心城市建设”。

2020年12月11日，安徽省委在全省“十四五”规划《建议》中提出：“支持芜湖建设省域副中心城市和长三角具有重要影响力的现代化大城市。”

2020年12月12日，湖南省委在全省“十四五”规划《建议》中提出，在继续巩固和扩大“长株潭”核心增长极的基础上，着力打造岳阳、衡阳两个省域副中心城市，也形成“一主两副”格局。

（二）西部地区的“副中心城市”

我国西部地区省、自治区也比较注重副中心城市建设，其中甘肃省政府在西部率先明确了“省域副中心城市”，并有两个城市共建一处“省域副中心城市”的创新（本文表述为“2处1个”省域副中心城市，而单独设立的省域副中心城市按“1处1个”统计，且仍按“1个”来表述）。截至目前，西部各省、自治区政府认定的“省域副中心城市”或“自治区副中心城市”有18处23个城市，按确定的先后顺序是：柳州、桂林（2007），酒泉-嘉峪关（2012），喀什、伊宁-霍尔果斯、库尔勒（2012），天水、平凉-庆阳（2014），固原、中卫（2017），格尔木（2018），宝鸡（2020），曲靖（2021），延安（2021），遵义（2021），绵阳、宜宾-泸州、南充-达州（2022）。

2007年1月，《广西壮族自治区“十一五”城镇化发展规划》首次将柳州、桂林定位为“自治区副中心城市”，后来两市媒体直接使用“省域副中心城市”一词。2021年4月公布的《广西壮族自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》再次强调形成“以南宁市为核心，柳州、桂林市为副中心”的城镇体系。

2012年2月，甘肃省正式批复《酒嘉一体化城市总体规划纲要（2011—2030）》，将酒嘉（酒泉-嘉峪关）定位为省域副中心城市，这是全国首创两市联合建设省域副中心城市的模式。2014年8月《甘肃省城镇体系规划（2013—2030年）》确定：兰州为省域中心城市，天水、酒泉-嘉峪关、平凉-庆阳为省域副中心城市。这一规划又增添了新的联合省域副中心城市。

2012年5月，《新疆城镇体系规划（2012—2030年）》正式发布，提出建成“一主三副，多心多点”的城市发展格局。其中“一主”是自治区首府乌鲁木齐，“三副”是指喀什、伊宁-霍尔果斯、库尔勒3处副中心城市，其中有1处为联合副中心城市。

2017年8月29日，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十八次会议。会议审议通过了《宁夏回族自治区关于空间规划（多规合一）试点工作情况的报告》，提出的“一带三区、一主两副”空间格局得到确认。其中“一主”是指银川，“两副”是指固原、中卫两个“自治区副中心城市”（两地有时也自称“省域副中心城市”）。

2018年7月23日至24日，青海省委十三届四次全会明确提出建设格尔木全省副中心城市。

2020年11月27日，陕西省委十三届八次全会部署全省空间格局时提到“加快宝鸡副中心城市和汉中区域中心城市建设”。很显然，宝鸡就是“省域副中心城市”。

2021年4月8日，云南省委、省政府召开曲靖现场办公会，要求曲靖努力建设成为名副其实的云南副中心城市，即“省域

副中心城市”。

2021年11月22日，国家发改委、农业农村部等15部委联合发布《“十四五”支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴实施方案》，指出：“支持赣州、延安、遵义、长治等城市建设省域副中心城市，增强辐射带动能力。”延安、遵义首次被明确为“省域副中心城市”。这样，陕西也形成“一主两副”格局，贵州则实现“省域副中心城市”从无到有。

2022年5月27日，四川省第十二次党代会宣布设立3处“经济副中心”（实际上就是省域副中心城市），涉及5个城市：绵阳，宜宾-泸州，南充-达州。2018年四川省委十一届三次全会启动的7市竞逐“经济副中心”，历时4年，终于尘埃落定。

（三）东部地区的“省域副中心城市”

东部地区由省级及以上政府批准建设“省域副中心城市”的，目前只有广东省、江苏省。其中广东省有汕头、湛江、珠海3个，江苏省有徐州1个。东部各地单独确立的“省域副中心城市”按时间顺序（曾取消后恢复的则以最后一次确定时间为准）排列是：汕头（2012），湛江（2017），徐州（2021），珠海（2021）。

2012年4月，《广东省城镇体系规划（2012—2020）》首次单独明确汕头为“省域副中心城市”。2017年12月印发的《广东省沿海经济带综合发展规划（2017—2030年）》指出：“充分发挥汕头、湛江市作为省域副中心城市的带头作用，打造粤东、粤西各具特色的区域创新极，引导潮州、揭阳、阳江、茂名、汕尾等市围绕特色产业加强区域创新体系建设，突出后发优势，推动粤东、粤西沿海地区加快创新发展转型。”这份规划单独确定湛江为“省域副中心城市”，虽然也提到了珠海的“副中心”地位但后来又一度取消。2020年1月14日，广东省《政府工作报告》强调“支持汕头、湛江建设省域副中心城市，探索推动广州、深圳与湛江、汕头深度协作，形成‘双核+双副中心’动力机制，建设‘汕潮揭城市群’和湛茂都市圈”。2021年1月26日，省十三届人大四次会议审议批准《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，再次强调“加快汕头、湛江省域副中心城市建设”。连续几年省政府工作报告及2021年公布的“十四五”规划，都未提及珠海“副中心”。直到2021年12月出台《广东省新型城镇化规划（2021—2035年）》，才再度明确珠海为“省域副中心城市”。

2021年9月23日，国务院批准的《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》指出：“支持徐州、洛阳、襄阳、长治等城市建设省域副中心城市。”徐州首次被明确为“省域副中心城市”，也改变了东部地区只有广东一省设立“省域副中心城市”的局面。

（四）全国省域副中心城市空间分布小结

全国（不含港澳台地区）设立“副中心”的省区共有17个：甘肃、四川各有3处5个城市，新疆有3处4个城市；江西、山西、广东3省各有3个城市，湖北、广西、宁夏、湖南、河南、陕西6省区各有2个城市，青海、安徽、云南、江苏、贵州5省各有1个城市。

从全国四大区域来看，中部地区6省全部都设有省域副中心城市，共计有13个；西部地区11个省和自治区有9个设有18处23个“副中心城市”（有10个城市合建5处）；东部地区7个省（不含台湾）只有2个省设有省域副中心城市，共计有4个；东北3省为0个。四大区域设立副中心的省区覆盖面差异极大：中部设有“副中心城市”省份为100%，西部为81.82%，东部为28.57%，东北则为0。

四、全国省域副中心城市设立阶段分析

（一）省域副中心城市获批时间线

从2003年8月到目前为止，全国各省区共设“副中心城市”35处40个城市（有5处分别由两个相邻城市合建）。需要说明的是，在40个城市中，不包括因种种原因退出“省域副中心城市”行列的少数几个城市，如邵阳、茂名、运城等。

（二）省域副中心城市设立阶段的划分

起步阶段。省域副中心城市起源于湖北省。从2001年7月省领导批示赞同设立省域副中心城市到2003年上报《湖北省城镇体系规划》被国务院批准同意宜昌、襄阳为“副中心城市”，一直到2005年12月，“省域副中心城市”只在湖北一省开花。

“中试”阶段。从2005年底到2012年，“省域副中心城市”开始从湖北走向全国，有江西、广西、河南、甘肃、广东、新疆6个省区开始设立“副中心”。从湖北算起，到十八大之前，共设省域副中心城市12处14个（有2处分别由2个城市合建），占现有总数40个的35%。

推广阶段。党的十八大召开，我国进入新发展阶段，更加注重区域协调发展，“省域副中心城市”进入全面推广阶段。十八大以来的9年多时间，获批“省域副中心城市”23处26个（有3处由6个城市合建），占现有总数的65%。近年来，“省域副中心城市”呈加速推广之势。2020年4月10日，习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上发表重要讲话指出：“中西部有条件的省区，要有意识地培育多个中心城市，避免‘一市独大’的弊端。”^{[23] (p4-10)}建设省域副中心城市，非常符合这一讲话精神。此后，全国设立省域副中心城市数量增加较快，当年就设立了4个，2021年设立6个（其中徐州、延安、遵义3市首次以“省域副中心城市”亮相就是出现在国家层面的文件中），2022年（到5月底）又设立了3处5个，两年多时间共增设15个。

五、省域副中心城市的发展趋势

（一）中部地区重点是提升省域副中心城市发展质量

中部六省已做到了省域副中心城市省级层面全覆盖，今后的工作重点是提升省域副中心城市的能级。湖北省委、省政府2022年初明确要求襄阳、宜昌两市增强其综合竞争力，打造“中西部非省会龙头城市”。山西人口数量和GDP在六省中都是最少，但省域副中心城市已达3个，分布也较均衡，今后主要做大做强。安徽只有芜湖一个省域副中心城市，可适当增加数量，安庆、阜阳等市较有希望。2021年9月26日，安徽省阜阳市第六次党代会明确提出，阜阳市要高标准提升中心城市能力，突出中心城市龙头带动作用，加快推进阜阳阜南同城化发展，朝着省域副中心城市迈进。^[24]2012年，湖南省邵阳市曾在《湖南省主体功能区规划》中一度获得过“省域副中心城市”的定位，现在的创建是“再出发”。2020年12月17日至18日，邵阳市委十一届十一次全会召开，继续强调“打造邵阳主城区核心增长极，建设现代化‘双百’城市（即主城区建成区面积100平方公里，常住人口100万人），建成省域副中心城市”。另外，河南拥有中西部最强的省域副中心城市——洛阳，还有实力不俗的南阳，但作为全国人口和经济大省，可能“两副”不够，有必要在豫东地区增设省域副中心城市。

（二）西部地区重点是优化副中心城市布局、扩大城市规模

西部地区由于省、自治区数量多，“副中心”涉及的城市达23个，占全国的57.5%，并且创造了联合省域副中心城市模式。尽管如此，内蒙古自治区、西藏自治区还是亟须设置副中心城市。

面积广阔的内蒙古自治区，设立“副中心城市”的呼声较高。由于其地域东西跨度很大，可在首府呼和浩特以东、以西设置几个“自治区副中心城市”。其中赤峰是全区第一人口大市，2021年GDP是呼包鄂城市群以外最多的城市，距离首府较远，设立“自治区副中心城市”的条件优越。

2015年山东省青岛市规划院与西藏日喀则市政府共同编制完成的《日喀则市城市总体规划（2015—2030）》，是山东省与西

藏自治区的对口支援项目。该《规划》首次提出：“力争把日喀则建设成为南亚合作交流核心区、自治区副中心城市和后藏中心城市。”^[26]随着形势的发展，日喀则市“自治区副中心城市”的定位，今后也有可能得到认可；西藏东部的昌都市，1950—1955年曾设直属中央人民政府管辖的“昌都地区”，现为西藏经济强市、人口大市，也具有设立“自治区副中心城市”的较好基础。

2018年1月5日，广西北海市委十一届五次全会召开，确定北海发展的目标是建成广西副中心城市，要保持各项主要经济指标持续快速增长、排在全区前列。由此看来，今后广西也有可能由“一主两副”向“一主三副”演变。

此外，云南的“一主一副”都在其省域东部，有必要在其他地区增设省域副中心城市；贵州“一主一副”布局也还可优化，向“一主两副”或“一主三副”演变。

（三）东部地区重点是“加密”布局、丰富副中心城市形态

东部地区经济较为发达，目前设立“省域副中心城市”的仅有广东省和江苏省。但绝大部分省份的省会其实位置都比较偏，比如浙江杭州、福建福州、河北石家庄、辽宁沈阳、海南海口，省域内发展尚不平衡，仍有设立“省域副中心城市”的必要。展望未来，沿海地区将出现新的省域副中心城市。2022年2月，在浙江省“两会”上，部分省人大代表、政协委员呼吁设立温州“省域副中心城市”，以增强其城市能级和综合竞争力。

广东已有3个省域副中心城市，但茂名曾一度以“联合省域副中心”的形式入列过。《广东省城镇体系规划（2015—2020）》曾指出：“茂名：与湛江一起承担省域副中心城市职能。”并提出打造“粤西湛江都市区”。但是，2017年12月5日广东省政府印发《广东省沿海经济带综合发展规划（2017—2030年）》，取消了茂名与湛江联合担当省域副中心城市的职能。2021年1月29日茂名市委十一届十二次全会提到：“2020年全市实现地区生产总值3279.31亿元，年均增长5.3%。继续保持粤东粤西粤北地区首位。”这表明，茂名的GDP是高于湛江和汕头的。在茂名，仍有建设“省域副中心城市”的呼声。我们认为，既然珠海的省域副中心城市地位已经恢复了，那么也可以恢复“湛江-茂名联合省域副中心城市”。

（四）东北地区亟需实现省域副中心城市“零”的突破

2002年6月24日，建设部经国务院同意，对《黑龙江省城镇体系规划（2001—2020年）》做出批复。该规划的相关表述是：“进一步完善以哈尔滨市为省域中心，以齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆等为区域性中心城市的城镇体系等级结构。”虽然明确了“省域中心”，但没有明确“省域副中心”。齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆四市定的是“区域性中心城市”，当后来有了“省域副中心城市”这一名词的时候，四市很多人也自视为“省域副中心城市”。2015年3月9日，黑龙江省政府印发的《黑龙江省新型城镇化规划（2014—2020年）》仍然未给四市“省域副中心”的名分，但赋予了不输“省域副中心”的实际地位，如给牡丹江市的定位是“辐射我省东南部及俄罗斯远东地区的区域中心城市”。《黑龙江省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》将大庆、齐齐哈尔、牡丹江纳入“哈尔滨现代化都市圈”，实际上三市距离哈尔滨都较远，特别是齐齐哈尔、牡丹江均大大超出了“日常通勤圈”范围。因此，建议尽快从四个“区域性中心城市”中明确或选择“省域副中心城市”。

在辽宁省，锦州、丹东等市也一直谋求定位为“省域副中心城市”，我们认为是可以考虑的。今后辽宁省有可能形成“两主两副”格局，“两主”即沈阳、大连，“两副”即锦州、丹东。

吉林省有将吉林市定位为“省域副中心城市”的呼声，但我们认为其距离省会长春太近。选择省域副中心城市不能只看GDP排行榜，可考虑从距离长春较远、有一定经济实力的市州中选择。今后可能形成“一主三副”格局，除长春主中心外，在东部、北部、南部各设一个省域副中心城市。

我们认为,今后十余年我国省域副中心城市将迎来一个较快发展时期,国家和省两级将会继续出台支持政策。据不完全统计,现在积极创建“省域副中心城市”或“自治区副中心城市”的,全国有近20个。我们预测,到2035年,全国省域副中心城市和自治区副中心城市的数量可能达到70个左右。

参考文献:

- [1]陈丽媛.省域副中心城市的理论与实践——以湖北省宜昌市为例[EB/OL].<http://www.hbzyw.gov.cn/xwxx.asp?Id=8806>. 2008-05-21.
- [2]王亚新,孟毅.“一核一带一区”新格局下的省域副中心建设研究[J].岭南师范学院学报,2020,(02).
- [3]秦尊文.以“本”为本点轴开发——谈大武汉“集团城市”发展方略[J].学习与实践,2002,(02).
- [4]秦尊文,车定祥.大武汉“集团城市”发展层次分析[J].长江论坛,2002,(02).
- [5]秦尊文.关于加快湖北城市化的几点建议[J].湖北计划管理干部学院学报,2002,(06).
- [6]彭智敏.我国省域副中心城市研究——以湖北宜昌市为例[J].学习与实践,2006,(04).
- [7]秦尊文.湖北“一主两副”发展战略[M].武汉:湖北人民出版社,2012.
- [8]秦尊文.关于省域副中心城市的理论思考[N].湖北日报,2011-10-16(03).
- [9]白利,邓小娟,吕庆立.2001-2016年中国省域副中心城市研究概况[J].全国商情,2016,(30).
- [10]丁宏鸣.我国省域副中心城市的建设略论——以湖北省宜昌市为例[J].边疆经济与文化,2010,(04).
- [11]李春香.城市群视角下我国省域副中心城市发展研究——以湖北宜昌市为例[J].湖北社会科学,2012,(01).
- [12]周勇.省域副中心建设的空间组织关系及其协调[J].求索,2021,(03).
- [13]李羽.省域副中心城市发展路径研究——以广东省湛江市为例[J].广西质量监督导报,2019,(08).
- [14]王俊,马海彦.区域合作:建设省域副中心城市的必由之路[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2010,(02).
- [15]赵霞,陈丽媛.增强省域副中心城市辐射功能研究——以湖北宜昌市为例[J].当代经济,2009,(19).
- [16]中共宜宾市委宜宾市人民政府决策咨询委员会.四川省省域副中心城市选择研究[J].决策咨询,2019,(04).
- [17]邵长锋,陈葆,等.天水市建设省域副中心城市研究报告[J].发展,2019,(07).
- [18]张蓝青.石化产业是推动茂名成为省域副中心城市的引擎[J].全国商情,2008,(03).

-
- [19]李景科, 周立安, 于晓丹. 丹东成为辽宁省省域副中心的条件[J]. 辽宁经济, 2014, (05).
- [20]京方程. 关于建设省域副中心城市的思考 and 对策[M]//江西省宜春市社会科学界联合会专题资料汇编, 2016.
- [21]于代松, 魏菓, 等. 城市关联网络、副中心培育与区域高质量一体化发展——以四川省为例[J]. 乐山师范学院学报, 2021, (04).
- [22]Zhiwei Yu. To Construct Jinzhou as a Secondary Provincial Center City—Another Alternative of the Regional Economic Development Model in Liaoning Province[J]. Asia Social Science, August, 2009, (08).
- [23]习近平. 国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J]. 求是, 2020, (21).
- [24]继皖南芜湖之后, 皖北阜阳也提出要建安徽“省域副中心”[EB/OL]. 人民网安徽频道 2021-09-26.
- [25]西藏自治区新型城镇化建设相继开展出台相关政策助力推行[EB/OL]. 观研报告网 2020-07-20.