

省际竞争视域下“强省会”战略的逻辑生成、路径选择与分异趋向¹

杨国才

【摘要】：实施“强省会”战略是当下中国省际竞争中一种普遍的省域发展战略选择。“强省会”战略有其自身的生成逻辑，是历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的辩证统一。顺应省际竞争趋势和城市发展规划，“强省会”战略的实施路径主要包括拓展发展空间、吸附发展要素、创设发展平台、提升发展能级，分别旨在提升资源的承载力、集聚力、整合力、辐射力。“十四五”及今后一个时期，“强省会”战略实践形态的省际分异趋向将愈加显著，除了少数省份继续推行单一的“强省会”模式外，更多的则是“强省会+”模式，即“强省会”仍是既定方向，但同时也会给予省域副中心城市更多的政策关注和资源支持。

【关键词】：“强省会”战略；生成逻辑；实施路径；省际分异

【中图分类号】：F127 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-8477（2023）11-0062-11

DOI:10.13660/j.cnki.42-1112/c.016211

中国的省会城市（包括自治区首府，下同）是一省（包括自治区，下同）的行政中心，一般为一个省的政治、经济、科教、文化、交通、商业贸易中心。省会城市也是一个省的象征和标志，是其重要的对外形象展示窗口。也因此，省会城市往往成为一个省集中资源重点发展的城市，而省际竞争亦突出体现为省会城市之间的竞争。2010年以来，中国多个省份明显强化了提升省会城市首位度的政策导向。[1](p44)“十四五”伊始，举全省之力做大做强省会城市更是成为省际竞争背景下一种普遍的省域发展战略选择。“强省会”战略的实施，已经并将继续深刻影响省域经济发展态势及其空间布局，而且将极大地重塑中国经济地理，改变区域经济格局。

与此同时，越来越多的学者开始关注“强省会”战略的实践与理论研究。现有文献大多从梳理地方实践入手，重点探讨了“强省会”战略的现实背景、理论基础、实施路径、作用效应、利弊得失、优化思路等。[2](p97)这些研究为该领域的后续研究积累了丰富的素材，奠定了重要的基础。但随着“强省会”战略从个别尝试转向多省跟进，乃至全面铺开，其内涵将日益丰富，效应将更加彰显，因而“强省会”战略的实践与理论研究也须进一步拓展与深化。本文从历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑“三个逻辑相统一”的视角，系统回溯“强省会”战略的演进过程与生成逻辑；基于省际竞争趋势与城市自身发展规律，全面梳理“强省会”战略的实施路径与着力点；基于区域经济发展和城市空间布局规律，前瞻展望“强省会”战略的省际分异趋向与政策导向。

一、“强省会”战略的逻辑生成

近年来，中国多个省份明显强化了做大做强省会城市的战略导向，这不是偶然的，而是有其深刻的历史依据、理论根源和坚实的实践基础。实施“强省会”战略顺应了产业和人口向优势区域集中的发展趋势，此乃其生成的历史逻辑；实施“强省会”

¹ 收稿日期：2023-07-31

作者简介：杨国才（1969—），男，安庆师范大学经济与管理学院教授（安徽安庆，246133）。

基金项目：安徽省哲学社会科学规划孵化项目“高质量发展阶段地方政府竞争机制重构与区域协调发展研究”（AHSKF2019D021）的阶段性成果。

战略得到了新经济地理学、新贸易理论的强有力支持，此即其生成的理论逻辑；实施“强省会”战略植根于地方的丰富实践和宝贵经验，此为其生成的实践逻辑。

（一）历史逻辑

现代经济的一个非常突出的特点，就是集聚发展，即当经济从低收入水平向高收入水平迈进时，经济活动也随之日趋集中。也就是说，产业和人口在空间分布上表现出越来越集中在少数地区的趋势。世界银行在其主题为“重塑世界经济地理”的《2009年世界发展报告》中就指出，随着世界经济的发展，人口和生产活动犹如被引力牵引，日趋向有活力的城镇、城市和大都市集中。可以说，没有密度的增强，任何国家都不可能得到发展。当今世界，一半以上的生产活动被全球陆地面积的1.5%所囊括。在全球人口规模增长和城市化水平提高的推动下，密度还将进一步增强。不仅发展中国家的经济活动在加速集聚，而且发达国家在密度较高的基础上，人口与要素集聚的态势也仍在持续。[3](p47-48)

就中国而言，当前区域经济发展表现出了同样的特征，那就是经济和人口向大城市及城市群集聚的趋势比较明显。特大城市和大城市正在形成推动高质量发展的区域增长极，发展动力极化现象日益突出。2021年，长三角、珠三角、京津冀三大城市群，以全国5.15%的土地面积，吸纳了30%的人口，贡献了41.3%的经济总量。正如习近平总书记所指出的，我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。适应产业和人口向优势区域集中的新形势，中国需要增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，以形成以城市群为主要形态的增长动力源，进而带动经济总体效率提升。[4](p4-6)

无论在全球范围，还是在国家层面，经济活动均表现出向具有比较优势的地区集中的趋势，同样的逻辑也适用于省域空间。中国是一个大国，很多省份无论是面积、人口还是经济总量，在世界上差不多相当于一个中等规模的国家，甚至相当于一个大国。而在省域空间内，省会城市作为一个省的行政中心（政府驻地），通常也是其经济、科教、文化、交通中心，因此在人才、区位、创新、金融等方面具有其他地区不可比拟的优势。近十多年来，中国的省会城市所拥有的各种优势正在凸显，省会城市的发展也较普通地级市更快，多数省会城市的经济、人口首位度也日益提高（表1）。2010—2021年，在27个省会城市中，经济首位度提升的有18个，人口首位度则全部实现了提升。由此可见，实施“强省会”战略固然与地方政府的积极推动密不可分，但也符合经济规律的要求，顺应了发展要素向优势区域集中的时代发展趋势。

（二）理论逻辑

经济活动在空间上的集中是一种必然趋势和普遍现象，如何从理论上认识产业集聚现象，其背后的经济学内在机理是什么？对此，传统贸易理论基于比较优势理论与新古典分析框架，认为完全竞争下各个国家或地区专门生产自己机会成本最低的产品，从而实现专业化和产业集聚。而世界银行在《2009年世界发展报告》中构建了一个分析经济地理的“3D”框架。“3D”是指密度（Density）、距离（Distance）、分割（Division）。密度指每单位面积地区的经济产出，反映经济活动的集中程度；距离指到达某一经济密度区所耗费的成本，衡量到达市场的难易程度；分割指国家或地区之间商品、资本、人员和知识流动的限制因素，反映经济一体化水平。人口向更具有密度的地方移动、距离的减少以及国与国之间的分割持续存在，这就是所谓的空间经济发展的“3D”规律。[5](p3)

“3D”分析框架是在吸收新经济地理学和新贸易理论最新研究成果的基础上构建起来的，世界银行遵循“3D”规律，将集聚、移民、专业化和贸易作为塑造经济地理变迁的强大力量。与传统贸易理论不同，新经济地理学和新贸易理论以不完全竞争的现实世界为背景，基于规模报酬递增来解释产业集聚。具体而言，新经济地理学认为，经济活动中的集聚效应与规模经济，以及要素的自由流动与人口的自由迁移，会促使经济活动趋于集中。[6](p483-484)新贸易理论则指出，运输成本的下降促进了专业化分工以及产业内贸易的发展，尤其是产业内贸易使得大规模生产成为可能，从而进一步增强了产业在空间集聚的趋势。[7]

表 1 2010—2021 年省会城市首位度变化

省份	省会	经济首位度 (%)			人口首位度 (%)		
		2010 年	2021 年	增幅	2010 年	2021 年	增幅
吉林	长春	38.41	53.67	15.26	31.94	38.26	6.32
陕西	西安	32.02	35.87	3.85	22.69	36.62	13.93
黑龙江	哈尔滨	35.35	35.97	0.62	27.76	31.63	3.87
四川	成都	32.30	36.99	4.69	18.80	25.31	6.51
湖北	武汉	34.86	35.42	0.76	17.10	23.41	6.31
湖南	长沙	28.35	28.81	0.46	10.72	15.46	4.74
云南	昆明	29.35	26.61	-2.74	13.99	18.13	4.14
辽宁	沈阳	27.18	26.28	-0.9	18.53	21.56	3.03
安徽	合肥	21.86	26.57	4.71	12.53	15.48	2.95
浙江	杭州	21.46	24.63	3.17	15.99	18.66	2.67
贵州	贵阳	24.38	24.05	-0.33	12.45	15.84	3.41
新疆	乌鲁木齐	24.62	23.10	-1.52	14.26	15.72	1.46
山西	太原	19.32	22.68	3.36	11.77	15.49	3.72
广东	广州	23.36	22.70	-0.66	12.17	14.83	2.66
福建	福州	21.19	23.20	2.01	19.29	20.11	0.82
江西	南昌	23.35	22.45	-0.90	11.31	14.25	2.94
河南	郑州	17.50	21.55	4.05	9.17	12.89	3.72
广西	南宁	18.81	20.70	1.89	14.47	17.54	3.07
河北	石家庄	16.68	16.07	-0.61	14.15	15.04	0.99
内蒙古	呼和浩特	15.98	15.22	-0.76	11.60	14.57	2.97
江苏	南京	12.39	14.06	1.67	10.18	11.08	0.90
山东	济南	9.98	13.76	3.78	8.47	9.18	0.71
甘肃	兰州	26.70	31.55	4.85	14.14	17.61	3.47
宁夏	银川	46.52	50.04	3.52	31.63	39.75	8.12
青海	西宁	46.52	46.28	-0.24	39.25	41.68	2.43
海南	海口	28.80	31.77	2.97	23.60	28.50	4.90
西藏	拉萨	35.26	35.66	0.40	18.63	23.71	5.08

数据来源：各省份相关年份统计年鉴、国民经济和社会发展统计公报。

产业集聚体现在全球、国家和地区多重空间尺度上。构建于新经济地理学和新贸易理论基础上的“3D”分析框架，不仅能够很好地解释全球和国家空间尺度上的产业集聚现象，也对中国省域空间内经济活动的集聚过程和状态提供了合理的解释。因此，旨在推动人口和产业向省会城市集聚，提高省会城市首位度的“强省会”战略，是所在省份做出的符合经济学逻辑的战略选择。

（三）实践逻辑

一般认为，“强省会”战略的正式开启，始于“十一五”末至“十二五”初期。十余年来，“强省会”战略的实施大体经历了“十二五”时期的个别尝试、“十三五”时期的多省跟进，以及当下正在进行的“十四五”时期的全面铺开三个阶段。实

实际上，“强省会”战略不是突然之间冒出来的，而是各个省份在长期省域经济发展实践中，不断总结和运用自身发展的经验教训，探索形成的用以引领省域经济高质量发展的重要战略。

实践中，弱省会所在的弱省份一般更为积极也更为主动地实施“强省会”战略。在“十一五”末至“十二五”初期，安徽、河南原本是“弱省份+弱省会”格局的典型，也因此成为比较早地实施“强省会”战略的省份。此前，这两个省份长期推行的是相对比较均衡的区域发展战略，至少没有表现出明显的省会城市偏向。比如安徽省过去一直在犹豫，究竟是重点发展以省会合肥为中心的“合肥都市圈”，还是以芜湖为龙头的“皖江城市带”？由于战略定位上的摇摆不定，错过了很多历史机遇。结果是，非但省会合肥没有发展起来，整个省域受其拖累也发展滞后。后来，安徽决策层终于痛下决心，要举全省之力做大做强省会合肥。为此于2011年拆分地级巢湖市，将其治下的庐江县、居巢区（调整为县级巢湖市）划归合肥管辖，这不仅极大地拓展了合肥的发展空间，更使远离长江的合肥成功跻身“皖江城市带”，从而极大地改善了合肥的空间格局和区位条件。差不多与此同时，安徽省又全力支持合肥引进国内显示领域的龙头企业京东方、内存领域的龙头企业长鑫存储，从而进一步夯实了“强省会”的产业基础。在“强省会”战略的加持下，近十年来合肥的发展成就令人瞩目。2010—2021年，合肥在安徽省的经济首位度从21.86%提升为26.57%，经济总量在全国27个省会城市的排名从第15位跃升到第9位。在省会合肥的强力带动下，安徽省在全国经济发展格局中，也由“总量居中、人均靠后”转变为“总量靠前、人均居中”。与安徽省会合肥类似的，还有河南省会郑州。近十多年来，河南省通过加快开发郑东新区并成功晋升国家级新区，支持郑州获批国家中心城市，以及千方百计促成全球最大代工企业富士康落户郑州等举措，使省会郑州异军突起，河南也因此成为中部崛起的代表省份。受安徽、河南等省份“强省会”战略效应的鼓舞，同为“弱省份+弱省会”格局的江西、贵州、广西等中西部省份，在2021年初出台的“十四五”规划纲要中，都明确提出要实施“强省会”战略，其实践逻辑与安徽、河南如出一辙，即强省必先强省会。

湖北、四川、陕西等省份虽地处中西部，但其省会武汉、成都、西安一直是“强省会”的典型。2010年，这三个省会的经济首位度分别为34.86%、32.30%、32.02%，均超过30%的重要分界线。[8]即便如此，这些“强省会”所在的中西部省份，依然在“十三五”时期明显强化了进一步做大做强省会城市的战略导向。它们或者经由行政区划调整或扩容来扩大省会城市发展空间，或者通过参与“抢人大战”来吸引外来人才、增加省会城市常住人口，或者藉由创建国家级战略平台来争取中央对省会城市发展的政策支持，抑或兼而有之。可以说，这些省份实施的是一种加强版的“强省会”战略，尽管因为加剧了“一市独大”而受人诟病，但也成功留住了本省资源、吸纳了省外资源，还极大提升了所在省份的话语权和知名度。从这些事实中，也可窥见中西部“强省会”省份实施“强省会”战略的实践逻辑，那就是只有省会更强省域才能发展更好，亦即强省更要强省会。

江苏、山东均为中国东部沿海发达省份，长期以来其省会南京、济南的经济总量虽位居全国27个省会城市的前列，但在省内的经济首位度一直比较低。2010年，这两个省会的经济首位度分别为12.39%、9.98%，位列所有省会城市的最后两位。因此，江苏、山东是“强省份+弱省会”格局的典型。由于首位度偏低，在十九届中央第一轮巡视中，这两个省会城市还被点名“省会城市功能作用发挥不够”“引领带动作用不够”。为了摆脱首位度偏低导致的省会城市存在感缺失、省会城市引擎作用发挥不够问题，“十三五”后期江苏、山东两个省份均在加速补齐省会相对弱勢的短板，以打造与“强省份”地位相适应的“强省会”，并在“十四五”规划纲要中延续了这一战略导向。由此可见，“强省份+弱省会”格局下的“强省会”战略，其实践逻辑是强省要有强省会。

二、“强省会”战略的路径选择

“强省会”战略目标的实现，需要选择合适的实施路径。此处的“路径”，实际上就是政府可以采取的行政或经济手段。尽管不同省份因资源禀赋、产业布局、城市体系的不同，实施“强省会”战略的具体路径也会有所差异，但都大同小异。学术界对此已有较为全面的概括，其中以张航和丁任重的概括最具代表性。他们认为，实施“强省会”战略的主要路径有如下四种：通过行政区划调整来扩大城市面积、通过撤县设区来增强市区实力、通过参加“抢人才大战”来吸引人才以及通过争取国家级战略平台等方式来获得优惠政策。[9](p148-149)本文在既往研究成果的基础上，对“强省会”战略的实施路径展开更系统的梳理，并超越经验层面，尽量使之概念化。

实际上，不仅“强省会”战略有其自身的生成逻辑，作为自然历史过程的省会城市发展，也要遵循城市本身的发展逻辑。首先，城市发展需要一定的空间作为载体，此为承载产业和人口的基础条件。其次，城市发展必须集聚各种要素资源，这是经济发展的物质基础。再次，城市发展需要借力国家战略平台，此乃整合资源的重要依托。最后，城市发展还要依其能级高低，担当起辐射带动一定区域范围发展的功能。因此，“强省会”战略的实施路径主要是从发展空间、发展要素、发展平台、发展能级等四个方面来考虑和选择的，旨在实现资源的更大承载、更多集聚、更强整合、更远辐射（图1）。其实，这也是“强省会”战略实施中地方政府竞争可能展开的四个层面。

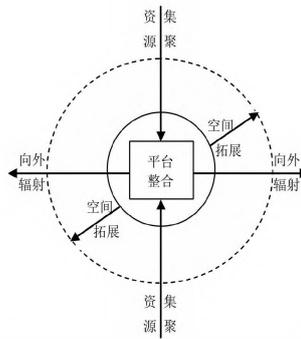


图1 “强省会”战略实施路径图

（一）拓展发展空间，提升资源承载力

城市发展需要空间来承载人口和产业，发展空间越大，所能承载的人口和产业规模就越大，发展的潜力也就越大。因此，各个城市都具有扩张发展空间的内在冲动。而城市发展空间又是受制于行政区划的，为了扩张发展空间，就必须谋求行政区划调整。在“强省会”战略实施过程中，地方政府竞争首先就是在发展空间上展开的，最突出的表现是竞相对省会城市行政区划进行调整，以达到省会城市扩容的目的。

从各省的实践看，省会城市的扩容一般有两种模式，一种是“吞并”其他城市的外延式扩容，即通过行政区划调整，省会城市将相邻城市的一部分或全部划归自己管辖。例如合肥市合并原巢湖市的居巢区和庐江县、济南市合并莱芜市、成都市代管简阳市、西安市代管西咸新区、长春市代管公主岭市等，都属于外延式扩容模式。这种扩容模式，不仅可以在比较短时间内增加省会城市的区划面积和人口数量，还能把被“吞并”城市的基础设施、公共服务、产业发展等既有成果直接据为己有，从而增强省会城市的发展潜力。

省会城市扩容的另一种模式，是“撤县设区”的内涵式扩容，也就是通过行政区划调整，省会城市将其原来所辖的县（包括县级市）改设为市辖区。比如南昌市改新建县为新建区、长沙市改望城县为望城区、南宁市改武鸣县为武鸣区、成都市改新津县为新津区等，均属于内涵式扩容。这种扩容模式，不仅可以扩大省会城市的市区面积，提高市区经济、人口首位度，而且还能利用区相对于县的行政区划建制优势，提高省会城市统筹资源配置能力，进而促进省会城市经济更快地增长。

实际上，行政区划本身也是一种重要资源。[10](p199)藉由行政区划调整而展开的发展空间的竞争，本质上也是对资源的竞争。并且，这种竞争是“强省会”战略竞争中最为直接、最为有效的方式。因此，近年来省会城市之间的发展空间竞争愈演愈烈，一些省会城市如济南、成都、西安等，甚至先后采用外延式、内涵式两种模式来谋求城市扩容。

（二）吸附发展要素，提升资源集聚力

纵观世界各国城市发展历程，城市的崛起无一不是源于产业的崛起。一座城市的产业发展史，同时也是这座城市崛起的历史。产业发展的规模和水平，通常代表着一座城市的经济核心竞争力。而城市产业发展的基础是生产要素，吸附的生产要素数量越多、质量越高，产业发展的规模就越大、水平就越高。“强省会”战略实施过程中，省会城市为了促进产业集聚和高质量发展，相互之间的要素竞争异常激烈。

从竞争的内容看，省会城市之间的要素竞争包括对资本、人才、技术、信息等的竞争，突出体现在资本和人才两个领域。资本竞争亦可称之为招商引资竞争，这里的“商”是指客商，即国内外投资者或企业，“资”是指资本，包括内资与外资。“商”是皮，“资”是毛，两者是一体的。招商引资的实质，就是地方政府通过一系列的策略将域外的资本和项目引进来，促进当地产业发展。由于招商引资不仅能为一个地区引入资本，还能带来先进技术和人才，拓展新的市场，从而成为地方经济发展的不二法门。“强省会”战略实施过程中，各个省会城市也竞相创新优惠政策、改善投资环境和公共服务水平，以吸引各类客商和资本向本地集聚。在集聚发展要素、强化产业支撑方面，安徽省会合肥的做法与经验较为典型，已引起其他省会城市的普遍关注和效仿。近十多年来，合肥善用“市场的逻辑、资本的力量”，通过“以投带引”的招商引资模式，先后于2008年引进国内显示领域龙头企业京东方，2012年引进国内内存领域龙头企业长鑫存储，2020年又吸引蔚来世界级智能电动汽车产业园落户，以此撬动显示、半导体和新能源汽车等产业上下游，实现产业链整体提升。招商引资的巨大成功，为合肥的强势崛起奠定了坚实的产业基础。

人才相对于资本是更为稀缺的要素，因而各个省会城市必然会由过去单纯重视招商引资向招商引资与招才引智并重（“双招双引”）转变，省会城市要素竞争也必然从资本领域拓展到人才领域，人才领域渐成竞争的主战场。省会城市的人才竞争，是指省会城市争相出台人才新政，以留住本地优秀人才，并面向全国招揽人才，吸引外地人才流入。“十三五”以来，西安、重庆、成都、武汉、杭州、南京、郑州、合肥等省会城市大力推进“双招双引”工作，陆续通过放宽落户标准、提供购房租房优惠和生活补贴等优惠政策，掀起了席卷全国的“抢人大战”。直至今日，这场人才争夺战依旧如火如荼。并且，在“抢人大战”中，省会城市不仅争夺高技能劳动者，还争夺低技能劳动者；不仅招揽大学生，还招揽农民工；不仅抢人才，还抢人口；不仅吸引产业人才，还吸引公共服务和管理人才。“抢人大战”促进了人口和人才资源向省会城市的加速聚集，第七次全国人口普查数据显示，全国27个省会城市2021年的人口首位度较2010年全部实现了提升，且除哈尔滨之外，其余26个省会城市的人口数量较2010年均实现了正增长。十年内，全部省会城市常住人口增长了26.9%，增幅是全国人口平均增幅的5倍。人口和人才资源加速向省会城市聚集，有力支撑了产业扩张和高质量发展，也推动了整个城市的高质量、可持续发展。

（三）创设发展平台，增强资源整合力

推动城市高质量发展，不仅要加快要素集聚，更要有效整合资源。所谓整合资源，就是对城市内部及外部的各种要素资源进行合理选择、配置和融合，以提升效率，加快城市经济发展的过程。简言之，就是优化资源配置方式，提高资源配置效率。而一个城市要有效整合要素资源，须有合适的发展平台，尤其是国家级战略平台作为依托。正因为如此，“强省会”战略实施过程中，各省会城市对创建国家级战略平台趋之若鹜。

国家级战略平台，是由中央政府批准设立，赋予较高行政级别、特定先行先试权限等高层级政策资源，能够承担国家发展中特定重大战略任务，具有服务国家战略意图和目标的基本功能属性，在国家战略全局中具有重要地位的载体区域。[11](p81)一般认为，省会城市藉由创设国家级战略平台，可以获得优惠政策，各种要素资源便随之而来，从而助推经济进一步增长。其实，中央政府手中掌握的要素资源毕竟有限，加之获批的国家级战略平台越来越多所带来的摊薄效应，国家级战略平台直接带给省会城市的要素资源也会越来越少。但即便如此，各省会城市对争创国家级战略平台的热情依旧不减。究其原因，主要是因为省会城市更加看重国家级战略平台所释放的改革红利，也就是它所赋予的先行先试权限。这种先行先试权限是一种比要素资源位阶更高的政策资源，而政策资源不仅能集聚要素资源，而且具有整合要素资源的基础功能，从而放大要素资源的集聚效应。

目前，省会城市创设的国家级战略平台，比较重要的有国家级新区、自由贸易试验区、国家自主创新示范区、国家中心城

市、综合性国家科学中心等。其中，国家级新区，是由国务院批准设立，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。目前，省会城市中获批国家级新区的有 12 个城市。自由贸易试验区是中央政府设立的区域性自由贸易园区，被赋予“开放升级”和“体制改革”的双重功能。在省会城市中，现有 17 个城市获批自由贸易试验区。国家自主创新示范区是指经国务院批准，在推进自主创新和高新技术产业发展方面先行先试、探索经验、做出示范的区域。现有 15 个省会城市获批国家自主创新示范区。国家中心城市是指居于国家战略要津、肩负国家使命、引领区域发展、参与国际竞争、代表国家形象的现代化大都市。[12](p7)目前，有 5 个省会城市获批国家中心城市。综合性国家科学中心是国家科技领域竞争的重要平台，是国家创新体系建设的基础平台。目前，省会城市中仅有合肥、广州 2 市获批建设综合性国家科学中心。（见表 2）各类国家级战略平台的定位不同、功能各异，但无一例外地体现了国家战略指向，能够获得国家政策的支持和倾斜。国家政策的眷顾可能意味着更多的资金、项目，但更为重要的是能带来更大改革自主权，从而为“强省会”战略提供重要的政策支撑。

（四）提升发展能级，增强资源辐射力

城市并非是一种孤立存在的空间形态，它与其所在的区域存在相互联系、相互促进、相互制约的辩证关系。城市发展既要外部获取资源，又要发挥自身拥有的资源优势，辐射带动周边地区发展。不同城市依其发展能级的差异，所能辐射带动周边地区的范围大小亦不同。城市经济学认为，所谓的城市发展能级，是指城市的综合实力及其对该城市以外地区的辐射影响程度，包括经济能级、创新能级、开放能级、支撑能级等。因此，城市能级是城市竞争力、影响力和辐射力的集中体现。省会城市通常都是省域内发展能级最高的城市，理应扛起省会责任、展现省会担当、做出省会贡献，亦即要充分发挥省会城市在省域经济社会发展中的核心引领带动作用。也因此，“强省会”战略并不单纯是省会一个城市的发展战略，更是一个上升到省域层面的发展战略，肩负着辐射带动全省经济社会发展的重大责任。

在“强省会”战略规划中，各个省份都提出要提升省会城市能级。具体举措除了夯实发展空间、人口规模、产业支撑这些基础条件外，主要是建设全国综合交通枢纽、构筑科技创新高地、打造对外开放高端平台、优化城市营商环境、全面提升城市功能品质等。在省会城市能级提升的基础上，各个省份也在探索如何将省会城市的优质资源向周边地域辐射，使之产生积极的溢出效应。基本途径就是一体化发展，主要是发挥省会城市市场资源、公共资源富集的优势，在产业发展、基础设施和公共服务等领域实现省会城市与周边地域一体化发展，建立省域一体化发展的体制机制。首先，在增强市场资源辐射力方面，各个省份都在推进省会城市与周边地域的产业合作，如武汉市提出要着力加强省会城市与周边地区的产业联动协同，推动武汉优势产业链向圈内城市延伸，逐步形成总部研发在中心、制造配套在周边、错位发展、梯度布局的城市圈产业分工体系。这样，省会城市就能在产业方面对周边城市形成带动，达到同频共振的效果。其次，在增强公共资源辐射力方面，各省会城市都主动加强与周边地区的基础设施互联互通与规划对接，如济南市正在推动省会经济圈基础设施互联互通，实施“瓶颈路”畅通工程，形成轨道交通、公路、航空、水运联通的基础设施网络体系。公共服务同样如此，济南市加大了省会公共资源延伸共享力度，在省会经济圈开放教育、医疗、法律服务等高端资源，率先实现社保“一卡通”、公交优惠互通等公共服务一体化。其他一些省会城市在同城化的大背景下，也在积极促进优质教育、医疗资源跨市交流、向基层延伸。

表 2 省会城市设立的国家级战略平台

平台类别	获批省会城市名称	获批省会城市数量
国家级新区	广州、成都、西安、福州、兰州、贵阳、长沙、南京、昆明、哈尔滨、长春、南昌	12
自由贸易试验区	广州、成都、西安、武汉、郑州、福州、沈阳、南京、昆明、哈尔滨、海口、济南、南宁、石家庄、长沙、合肥、杭州	17
国家自主创新示范区	武汉、南京、长沙、成都、西安、杭州、广州、郑州、济南、沈阳、福州、合肥、兰州、乌鲁木齐、南昌	15
国家中心城市	广州、成都、武汉、郑州、西安	5
综合性国家科学中心	合肥、广州	2

资料来源：相关省份政府网站。

三、“强省会”战略的省际分异趋向

中国地域广阔，各省份情况千差万别，城市空间布局形态本应多元化。近年来“强省会”战略的相继实施，使各省会城市在省内的地位出现较大变化，省域内部的城市格局也正在被改写。因此，各省份“强省会”战略的实践形态也会随之发生改变，并体现出明显的省际分异趋向。为了分析方便，本文试图对省会城市进行必要的类型区分，原则上将2021年GDP超过1万亿元的省会城市界定为“大省会”（27个省会城市中有11个），其余则为“小省会”；将经济首位度超过35%的省会城市定义为“强省会”（27个省会城市中有9个），否则为“弱省会”（广州是例外，下文将具体说明）。如此，省会城市可以分成“小而弱”“大而弱”“大而不强”“大而强”“大而超强”五种类型（“小而强”省会主要分布在增长放缓的东北省份或西部小省，因不具代表性，本文不予考虑）。通过研读典型省份“十四五”规划纲要或最近一次党代会报告相关内容，可以预见，与这五种省会城市类型相对应，未来“强省会”战略的实践形态大体上也有五种模式（表3）。

表3 省会城市类型及“强省会”战略实践形态

省份	省会（2021年）			“十四五”规划或最近一次党代会报告相关表述	“强省会”战略实践形态
	名称	经济总量（亿元）	经济首位度（%）		
江西	南昌	6650.53	22.45	小而弱	单一的强省会
广西	南宁	5120.94	20.70		
贵州	贵阳	4711.04	24.05		
江苏	南京	16355.32	14.06	大而弱	双核心+强省会
山东	济南	11432.22	13.76		
福建	福州	11324.48	23.20		
河南	郑州	12691.02	21.55	大而不强	强省会+单省域副中心
安徽	合肥	11412.80	26.57		
四川	成都	19916.98	36.99	大而强	强省会+双省域副中心
湖北	武汉	17716.76	35.42		
陕西	西安	10688.28	35.87		

广东	广州	28231.97	22.70	大而超强	充分发挥广州、深圳“双核联动”作用，强化广州省会城市功能；支持珠海建设珠江口西岸核心城市；增强佛山、东莞两个城市发能级；加快汕头、湛江省域副中心城市建设	支 展	双核心+强 省会+多省 域副中心
----	----	----------	-------	------	--	--------	------------------------

资料来源：各省区 2021 年统计公报、“十四五”规划纲要、党代会报告。

（一）“小而弱”省会：单一的“强省会”模式

江西、贵州、广西等中西部省份，因省份弱、省会亦弱，实施“强省会”战略更具必要性和迫切性。但事实上相比于其他省份，它们采取实质性行动相对较晚，“强省会”战略效应尚有较大释放空间。2021 年，南昌、贵阳、南宁三个省会城市的 GDP 均低于 7000 亿元，经济体量都不大；GDP 在省内的占比均低于 25%，经济首位度都不高。所以，这三个省会城市属于“小而弱”省会的典型。对于这三个省份来说，重中之重是举全省之力，既要做大省会城市，又要做强省会城市。因此，在 2021 年初出台的“十四五”规划纲要中，这三个省份都明确提出要实施“强省会”战略，并且要加大实施力度。至于省内其他城市的发展，目前还难以获得足够的政策关注和资源支持。由此可见，这三个省份“强省会”战略的实践形态将会延续比较单一的“强省会”模式。

（二）“大而弱”省会：“双核心+强省会”模式

江苏、山东、福建等东部沿海省份，因省内还有其他经济实力更强大的城市，从而与省会城市形成了双核并存局面，省会城市也因此一直都相对弱势。而省会城市弱势问题，长期以来又被省域经济实力较强、省会城市经济体量较大所掩盖。直到在十九届中央第一轮巡视中，一些省会城市被中央巡视组点名批评省会城市作用发挥不够之后，这些省份的省会城市弱势问题才引起全省上下的高度重视，并相继采取了强化省会城市地位的政策举措。经过近两三年持续不断的努力，“强省会”战略的效应已有所显现，但“大而弱”的省会格局在短时间内尚难发生根本改变。2021 年，南京、济南、福州三个省会城市的 GDP 均超 1.1 万亿元，经济体量都位居全国省会城市前列；但 GDP 在省内的占比均较低，经济首位度最高的福州也只有 23.20%，南京、济南均低于 15%，一直在全国省会城市中垫底。对于这三个省份来说，需要在既有“双核心”格局基础上，加快提升省会城市首位度及其功能。所以，这三个省份在“十四五”规划纲要中都提出，一方面要支持“双核心”城市（南京和苏州、济南和青岛、福州和厦门）加快发展，另一方面要提升省会城市能级和综合竞争力。总而言之，这三个省份“强省会”战略的实践形态将是“双核心+强省会”模式。

（三）“大而不强”省会：“强省会+单省域副中心”模式

河南、安徽两个中部省份，实施“强省会”战略相对较早。经过十余年的强力推进，“强省会”战略的效应得到充分彰显。2021 年，郑州、合肥的 GDP 分别达到 12691.02 亿元和 11412.80 亿元，在全国 27 个省会城市中分列第 7 位和第 9 位。由于经济体量双双超过万亿大关，郑州、合肥均已跻身“大省会”行列。不过，这两个省会城市的经济首位度还不够高。2021 年，郑州、合肥的 GDP 占各自省份的比例分别为 21.55%和 26.57%，距离 30%的理想首位度尚有一定差距。从省会类型上看，郑州、合肥属于“大而不强”省会。对于河南、安徽两省而言，进一步提升省会城市经济首位度，将省会城市做强，仍是现阶段努力的重点方向。但另一方面，为了弥补省会城市辐射力有限，难以覆盖全省的缺憾，加快建设省域副中心城市也正当其时。而这两个省份也各有一个基础比较好的省域副中心城市，分别是洛阳、芜湖，它们在经济上与省会城市有差距，但又明显领先于其他省内城市。所以，河南、安徽两省在“十四五”规划纲要中均提出，既要做强做优省会城市，增强省会城市辐射带动作用，又要加快建设省域副中心城市，提升省域副中心城市功能地位。因而，“强省会+单省域副中心”模式将成为这两个省份“强省会”战略的实践形态。

（四）“大而强”省会：“强省会+双省域副中心”模式

地处中西部的四川、湖北、陕西三省，在“十三五”时期就明显强化了做大做强省会城市的战略导向，其省会城市经济表现亮眼。成都、武汉、西安均是“万亿俱乐部”成员，2021年三市的GDP分别为19916.98亿元、17716.76亿元和10688.28亿元，位居全国27个省会城市的第2、第4和第11，是名副其实的“大省会”。与此同时，这三个省会城市的经济首位度均已超过35%的较高水平。从经济体量与经济首位度两方面综合来看，成都、武汉、西安均属“大而强”省会。尽管如此，考虑到四川、湖北、陕西毕竟是中西部内陆省份，与东部沿海省份在经济发展水平上还存在一定的差距，这三个省份仍然需要一个更强大的省会来辐射带动省域经济发展。此外，为了促进省内其他远离省会城市的地区发展，也需要加快培育、建设省域副中心城市。而在省会城市之外，四川、湖北、陕西三省都有2个旗鼓相当、区位较好的城市（组团），即绵阳和宜宾—泸州、襄阳和宜昌、宝鸡和汉中，当此重任。我们看到，在三省的“十四五”规划纲要中，支持省会城市做大做强仍是既定方向，但在省会城市之外，两个省域副中心城市的作用明显提升。因此，与河南、安徽的“强省会+单省域副中心”模式不同，四川、湖北、陕西三省“强省会”战略的实践形态将是“强省会+双省域副中心”模式。

（五）“大而超强”省会：“双核心+强省会+多省域副中心”模式

广东是我国唯一拥有两个一线城市的省份，即深圳和广州。四大一线城市，广东独占两个，其经济实力可见一斑。作为“双核心”之一的深圳，尽管是广东省辖地级市，但也是国家计划单列市、超大城市，是国务院批复确定的经济特区、全国性经济中心城市和国家创新型城市，粤港澳大湾区核心引擎城市之一。2021年，深圳GDP高达30664.85亿元，位居全国第3、广东省第1；深圳GDP占全省比重24.66%，位居全省第1。广州作为广东省省会，同时也是国家中心城市、超大城市，国务院批复确定的中国重要的中心城市、国际商贸中心和综合交通枢纽，是国家综合性门户城市，国际性综合交通枢纽。2021年，广州GDP为28231.97亿元，位居全国第4、广东省第2；省会城市经济首位度为22.70%。考虑到深圳GDP占全省比重高达24.66%，广州22.70%的经济首位度已经算很高了。反观同样拥有“双子星”（除了省会城市之外，省内还有一座经济实力不相上下的城市）的江苏、山东两省，其省会城市南京、济南的经济首位度分别仅为14.06%、13.76%。综合经济体量与经济首位度两项指标，广州应属于名副其实的“大而超强”省会。在广东省的“十四五”规划纲要中，明确要充分发挥广州、深圳“双核联动”作用，强化广州省会城市功能；同时也大力支持珠海建设珠江口西岸核心城市，增强佛山、东莞两个城市发展能级，加快汕头、湛江省域副中心城市建设。由此可见，广东省“强省会”战略的实践形态将是“双核心+强省会+多省域副中心”模式。

四、结语与展望

本文首先从历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑“三个逻辑相统一”的视角，分析了“强省会”战略生成的历史依据、理论根源和实践基础，从而系统阐明了中国省域经济发展中普遍存在的做大做强省会城市、提升省会城市首位度的战略导向。其次，基于省际竞争趋势和城市自身发展规律，从拓展发展空间、吸附发展要素、创设发展平台和提升发展能级四个向度，探讨了“强省会”战略的实施路径，明晰了其着力点在于提升省会城市的资源承载力、集聚力、整合力和辐射力。最后，基于区域经济发展和城市空间布局规律，结合典型省份“十四五”规划纲要相关内容，对今后一个时期“强省会”战略进行了前瞻，指出其实践形态正在并将继续发生明显的省际分异，亦即除了少数省份继续推行单一的“强省会”模式外，更多的则是选择“强省会+”模式。

经过各个省份十余年的实践，“强省会”战略不仅深刻地改变了省会城市的地位及省域城市格局，也正在重塑中国经济地理，推进新发展格局的构建。但正如习近平总书记所指出的，产业和人口向优势区域集中是客观经济规律，但城市单体规模不能无限扩张；我国各地情况千差万别，要因因地制宜推进城市空间布局形态多元化。东部等人口密集地区，要推动城市组团式发展，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构。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。[13](p5-6)依据习近平总书记重要指示精神，遵循区域经济和城市发展规律，各个省份应结合自身的省情特点，在擘画“十四五”及今后一个时期发展蓝图时，需要进一步探索“强省会”战略新的实践形态。总体而言，除了江西、贵州、广西等少数中西部省份因省会“小而弱”而继续推行单一的“强省会”模式外，其他省份大多应选择“强省会+”模式，即在支持省会城市做大做强既定方向的基础上，大力培育一至多个省域副中心城市。并且，随着“强省会”地位的进一步稳固，各个省份应将“强省会”战略的重点从扩张省会城市空间与人口规模逐步转向夯实省会城市产业基础，进而转移到提升省会城市能级、

增强辐射带动作用上来。与此同时，省域副中心城市也将获得更多的政策关注和资源支持。

参考文献：

- [1]段巍, 吴福象, 王明 . 政策偏向、省会首位度 与城市规模分布[J]. 中国工业经济, 2020, (04) .
- [2]杨树琛, 杨国才 . “强省会 ” 战略的地方实践 与理论研究[J].池州学院学报, 2022, (02) .
- [3]世界银行 .2009 年世界发展报告：重塑世界 经济地理[R].北京：清华大学出版社, 2009.
- [4]习近平 . 推动形成优势互补高质量发展的区 域经济布局[J].求是, 2019, (24) .
- [5]陈钊, 陆铭 . 在集聚中走向平衡[M].北京：北 京大学出版社, 2009.
- [6]Krugman P R. Increasing Returns and Economic Geography[J].Journal of Political Economy, 1991,99(3).
- [7]Helpman E, Krugman P R. Market structure and foreign trade： increasing returns,imperfect competition & the international economy[M]. Cambridge: MIT Press,1985.
- [8]李秀中 .7 个中西部省会首位度超 30%， “一市 独大 ” 引高层关注[N]. 第一财经日报, 2020- 11-02 (A006) .
- [9]张航, 丁任重 . 实施“强省会 ” 战略的现实基 础及其可能取向[J].改革, 2020, (08) .
- [10]王开泳, 陈田, 刘毅 . “行政区划本身也是一种 重要资源” 的理论创新与应用[J].地理研究, 2019, (02) .
- [11]尹虹潘 . 国家级战略平台布局视野的中国 区域发展战略演变[J].改革, 2018, (08) .
- [12]尹稚, 卢庆强, 欧阳鹏 . 基于国家战略视野 的国家中心城市建设[J].北京规划建设, 2017, (01) .
- [13]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) .