

优化行政区划设置视域下的“强省会”建设： 功能预期、实践形态与效能转化

马雪松 柏然

摘要：“强省会”建设是各省围绕一定的经济社会发展目标和空间治理要求，运用一系列行政或经济手段扩大省会城市规模、促进经济增长、实现高质量发展的系统举措，在提升省会城市首位度、发挥资源集聚优势、实现区域均衡方面具有积极意义。行政区划作为国家权力和行政体制的空间投影，对其进行合理调整是各省推进“强省会”建设的重要手段。从行政区划设置与“强省会”建设的互动关系来看，优化行政区划设置的目标指向、实质内容、时代背景，为“强省会”建设提供了明确的功能预期，表现为促进区域协调发展、保障经济健康增长、加快公共治理创新。现阶段的“强省会”建设呈现四类优化行政区划设置的实践形态，即向上争取国家级新区、向下整合县级行政单元、对内完善市辖区空间结构、对外推动都市圈和城市群协同发展。根据区域协调发展和省域治理现代化的内在需求，推进新时期的“强省会”建设，应基于城镇化发展规律统筹行政区划改革，坚持政区规模扩展与发展质量提升相结合，以高效能空间治理切实增强人民群众幸福感。

关键词：行政区划；“强省会”建设；区域协调发展；城市群

中图分类号：D035 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）03—0053—09

一、问题的提出

行政区划是国家为了加强行政管理和实现分级治理，按照一定的标准和原则将国家领土划分为若干行政区域的政治实践与制度安排。行政区划的设置受到国家政权结构与行政管理体制的影响，行政区划体制优化有利于推动国家空间治理建设、稳定社会发展秩序、提高资源配置效率。省级行政区划作为当代中国最高一级的行政区划单位和连接国家治理与基层治理的关键枢纽，省域发展和政区治理水平提升不仅取决于党和国家的顶层设计与系统规划，而且同省会城市的发展体量以及其在本省建设中的引领示范作用密切相关。“强省会”建设这一政策举措得以提出的原因在于，省会城市或自治区首府城市作为省级行政区的行政中心和省级政府驻地，同省内其他城市相比，在政策支持、地理区位、交通运输、发展环境等方面具有更多优势，往往能够吸引和集聚省域人才、产业和技术资源而形成强劲有力的增长极，通过扩散和辐射效应对本省经济社会发展产生积极作用。^①在此意义上，提升省会

基金项目：本文是中央高校基本科研业务费专项资金资助课题“中国式民主：人类政治文明新形态研究”（项目号：2022CXTD07）、吉林省教育厅社会科学研究项目“中国共产党制度建设的历史进程和经验研究”（项目号：JJKH20220941SK）、吉林大学廉政建设专项研究课题“‘三不腐’一体推进体制机制研究”（项目号：2022LZZX001）的阶段成果。

作者简介：马雪松，男，吉林大学行政学院副院长，教授，博士生导师，主要从事政治学理论、中国政府与政治研究。
柏然，女，吉林大学行政学院博士研究生，主要从事政治学理论、中国政府与政治研究。

^① 谢来位：《优化行政区划设置——学理根据与现实选择》，《上海行政学院学报》2016年第2期。

城市首位度^①、加快省会城市建设逐渐成为多数省份提高经济效益、开展省际竞争的战略选择。从话语形成和政策演进来看,多个省份正式提到“强省会”建设主要集中于近十年,但对于省会城市建设的重视与关注由来已久,相关政策文本此前已经较多使用“做大做强”“加快”“重点”“全力推进”等导向性词语来强调省会城市建设。早在2004年,福建省在海峡西岸经济区建设规划中就明确提出“建设海峡西岸经济区、做大做强省会中心城市”。2007年,安徽省提出“规划建设以合肥为中心,以六安和巢湖为两翼的省会经济圈”。党的十八大以来,省会城市建设在各省发展规划中的地位更加突出,河北、山东、江苏等省份率先出台做强省会城市的系列举措,江西、湖南、青海、甘肃、云南、海南等省份相继跟进。从扩散过程和演进特征来看,做大做强省会城市的决策部署在地方政府层面迅速横向扩散,其中蕴涵“省会强则全省强”的政策期望和发展逻辑,“强省会”建设日渐成为各省提升省会功能、推动省域高质量发展的话语表达。从表现形式和价值目标来看,“强省会”建设是行政权力更新省会城市结构和空间功能以适配发展需求的过程,通常表现为以行政区划方式增容辖域面积、增加人口数量、增强经济规模,进一步巩固和加强省会城市在全省经济发展、社会治理、民生服务、开放联通中的中心地位,从而发挥省会城市的创新引领力、资源集聚力和示范带动力,更好地服务于全省乃至全国发展大局。

“强省会”建设强调运用政策手段拓展省会城市的地理区域与发展空间,但这并不意味着做大做强省会城市等同于单体城市规模的无限扩张。采取行政区划合并手段简单追求城市空间增量发展,很可能衍生假性城镇化、市县摩擦、市区冲突等严重问题。^②稳步推进新时代“强省会”建设,只有围绕国家空间治理与区域经济发展的时代背景及价值目标,审慎探索行政区划改革与优化路径,才能为构建以省会城市为核心引擎的区域经济布局提供更为坚实的地理空间与制度支撑。在此背景下,国家发展和改革委员会于2022年3月印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》,要求严控省会城市规模扩张,确须调整的要严格程序、充分论证,稳慎优化城市市辖区规模结构。当前相关研究成果大多关注“强省会”建设中区域治理的实践问题并运用计量模型评估行政区划调整对省会城市经济增长、公共服务、人口聚集的影响,较少从优化行政区划设置视角论述“强省会”建设对于推进区域协调发展和新型城镇化的重要意涵。从优化行政区划设置角度审视省会城市建设,可以整体把握公共权力重构如何调节城市空间结构及相关功能,有助于从完善空间治理体系、提升行政区划制度效能的意义上更为系统地考察“强省会”建设的可行方式。本文以各省和自治区关于“强省会”建设的政策文本与具体实践作为研究对象,分析“强省会”建设过程中政区层次、管理幅度、空间范围变迁的内在机理和现实意义,探讨“强省会”建设和行政区划改革的优化路径,致力于为中国省会城市行政区划合理调整、多板块城市群共同繁荣和区域协调发展提供学理支持。

二、优化行政区划设置视域下“强省会”建设的功能预期

党的十八大以来,习近平总书记高度重视行政区划的制度优势及效能转化,明确提出“行政区划本身也是一种重要资源”^③,强调通过优化行政区划设置来完善国家治理体系、提升空间治理能力。党的十九届四中全会进一步要求,“优化行政区划设置,提高中心城市和城市群综合承载和资源优化配置能力,实行扁平化管理,形成高效率组织体系”^④。从权力与空间的互动关系来看,行政区划体制改革与省会城市发展密切相关,“城市的实质在于其是一定区域内权力的空间集聚,而政区则是国家权力以各级

① 省会首位度即省会城市规模、产业和功能等占全省的比重,该指标可以反映省会城市对省域发展要素集聚程度的高低,揭示省会城市相比省内其他城市的领先水平。参见张为付主编:《中国省会城市及直辖市首位度发展报告》,南京:南京大学出版社,2019年,第8页。

② 匡贞胜、虞阳:《中国行政区划改革的内卷化风险及其生成机制》,《人文地理》2020年第2期。

③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第250页。

④ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2019年,第17页。

城市为中心的空间划分和配置”^①。在此意义上，优化行政区划设置成为各省开展“强省会”建设的制度资源与重要途径，深刻影响“强省会”建设功能发挥的具体作用。考察当前优化行政区划设置的目标指向、实质内容和时代背景，有益于深入理解和阐释“强省会”建设的科学内涵，合理预期“强省会”建设在区域发展、经济增长和公共治理中的功能。

首先，优化行政区划设置的目标指向包括促进区域协调发展和推动新型城镇化建设，这不仅设定了“强省会”建设驱动区域协同发展的基本功能，也为中心城市、都市圈以及城市群建设提供了衡量标准。行政区划框定的地域面积划定了省会城市的发展空间，也制约着省会城市在区域内和城市间的辐射半径与联系范围。在深入推进区域协调发展和新型城镇化建设格局中优化省会城市的行政区划设置，有利于明确省会城市的治理权限并提升其发展潜力，破除城乡间、城市间要素合理流动的空间限制，实现从省会城市建设到区域一体化发展。^②一方面，“强省会”建设应因地制宜地打造可以发挥区域比较优势、拉动区域经济发展的增长极。受自然禀赋、政策部署、产业布局等多重因素影响，中国的区域发展在一定时期内呈现不平衡不充分态势，不同地区的发展水平和发展速率存在较大差异。省会城市作为不同区域内的中心城市和战略支点，在产业发展、科技创新、开放联通等关键领域发挥核心作用。加强省会城市建设，可成为带动区域整体性发展、实现不同板块间均衡与协调的有效途径。^③省会城市的引领示范能力受限于行政级别、经济实力和所在区位，地方政府通过行政区划调整调动省域资源向省会城市倾斜，使省会城市释放足以引领周边区域甚至影响全国的发展动能，进而推动城市区域发展格局与国内大循环格局的有效衔接。^④另一方面，“强省会”建设注重协调省会城市与都市圈、城市群等城镇化建设的重要空间载体的关系。中国城镇化进入新的历史阶段，中心城市、都市圈和城市群在当前城市化发展中充当核心支撑力量。党的二十大报告指出，“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略”，“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”。^⑤城市群、都市圈的形成与健全得益于区域中某个或多个中心城市的迅速崛起和广泛辐射，省会城市一般在其所嵌入的城市网络内扮演承载发展要素、引领经济增长、主导区域合作的重要角色，省会城市在政区优化后能够更好发挥人口聚集和经济集聚的积极效应，周边中小城市也可以承接省会城市产业转移与技术溢出，推动城市群、都市圈一体化高质量发展。^⑥

其次，优化行政区划设置的实质内容是实现人口分布、地理区域、权力关系在空间层面的合理配置，这实际上高度契合“强省会”建设中提升省会城市综合承载和资源优化配置能力的政策愿景，引导“强省会”建设达成保障省域经济持续健康增长的合理预期。从上层建筑与经济基础的辩证关系来看，行政区划是行政体制和经济体制的组成部分，省会城市行政区划的合理设置不仅影响经济组织的活动空间和生产力布局，而且决定省域技术、资金各类要素的流动速率和配置效益。一方面，省会城市行政区划调整有利于提升对劳动力、资本、土地等生产要素的综合承载力和集聚力，充分优化产业体系和生产力布局。在工业化和城市化发展进程中，区域或省内的产业和人口持续向省会城市集中。适度的人口与产业集聚有助于发挥省会城市的规模经济优势，提升劳动生产力效率和省域经济绩效，但资源过度堆积也易引发空间资源供需失衡问题。^⑦为进一步促进要素有效配置，“强省会”建设不仅包含扩大省会城市用地范围、

① 范今朝：《仁政必自经界始——中国现当代城市化进程中的行政区划改革若干问题研究》，杭州：浙江大学出版社，2011年，第103页。

② 王开泳、冯润东：《行政区划调整对政区位势的影响与量化测度》，《地理学报》2020年第8期。

③ 尹稚、卢庆强：《中国新型城镇化进入区域协同发展阶段》，《人民论坛·学术前沿》2022年第22期。

④ 吴传清、孟晓倩：《虹吸还是溢出？——“强省会”战略的经济增长极效应分析》，《安徽大学学报（哲学社会科学版）》2022年第1期。

⑤ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第31—32页。

⑥ 卢庆强、龙茂乾、钟奕纯：《中国中心城市发展能级与辐射区域耦合关系研究》，《区域经济评论》2023年第1期。

⑦ 丁从明、梁甄桥、常乐：《城市规模分布与区域经济增长——来自中国的证据》，《世界经济文汇》2015年第5期。

确保发展空间供给等关键举措，还涵盖运用行政区划手段跨区域布局产业合作战略性空间的先行探索。^①另一方面，“强省会”建设要顺应地区间社会经济交互态势，通过行政区划调整推动要素在不同区域的有序流动与合理集聚。在权力集中的计划经济时期，不同省份及区域间的经济互动与生产交换相对有限，经济生产高度依赖于行政区域，产生了行政权力引导资源配置的“行政区经济”。^②从“强省会”建设反映的行政区划优化需求来看，部分省份在不同程度上存在行政壁垒和地区分割影响要素流动的现象，省会城市与其他城市间的沟通联系仍需加强。通过优化行政区划设置，重新划定省会城市的管辖范围及管理权限，能减少省域内不同城市横向竞争导致的资源错配状况，相应推动形成区域一体化、统一大市场、城乡资源均衡配置等区域经济发展机制。

最后，党和国家优化行政区划设置顺应了深化行政体制改革的时代背景，在公共治理创新与政府职能转变的现实形势下，“强省会”建设不仅涉及行政区域的范围调整与边界重划，而且可以深入驱动府际关系变革和政府服务能力提升。行政区划作为国家权力结构和行政体制的空间投影，确定了政府的管理层级和各级政府的管理幅度。^③“历史上每个朝代都依据各自的标准将政区和政府划分为不同的等第。划分等第的目的是便于行政管理，以等第为据选派、配备地方官员，并对其政绩进行考课，以决定奖惩升迁。”^④行政区划塑造着各级政府的权责配置和治理任务，也提供了提升政府行政效率和创新公共治理的空间工具。因此，优化政府组织结构、完善政府职能体系作为全面深化行政体制改革的重要内容，规定着行政区划体制的调整方向和“强省会”建设的预期治理目标。一方面，随着中国城市发展进入城市群建设阶段，“强省会”建设意味着将省会城市发展视角扩展至都市圈、城市群协调联动范畴，客观上要求各级政府具备更加扁平化的组织体系和更高效的运行能力。在纵向维度上，省会城市政府根据社会经济发展需求整合或调整政区规模与数量，通过变更行政建制精简机构和人员，提高行政管理效率。在横向维度上，“强省会”建设致力于促进相关城市群内部形成合理的行政组织结构，要求省会城市探索建立跨区域协作机构，保障省域和更大区域内城市间的分工协作。另一方面，行政区划优化目标与政府职能定位联系紧密^⑤，“强省会”建设和行政区划优化应是实现公共服务均等化和治理空间均衡布局的有力支撑。党的十八大以来，中国各级政府加速打造服务型政府，而超大特大城市的基层行政区划调整相对滞后，部分基层街镇管辖人口过多，影响社会治理效能和公共服务供给效率。在省会城市区划优化中形成幅员合理、层次清晰、体系完整的理想治理单元，可以减少城市规模过大导致的管理缺位和任务过载问题。^⑥

总体来看，从优化行政区划设置的预期功能出发，“强省会”建设既是通过优化行政区划设置拓展省会城市发展空间、打造区域增长极的政治实践，也是构建优势互补、高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系的有益选择；既是提升省会城市综合承载和资源优化配置能力的系统策略，也是以区域一体化为目标打破行政壁垒、优化生产力布局的具体表现；既是推进扁平化组织管理模式、强化地方政府公共服务职能的基本内容，也是确保行政区划制度建设更加契合国家治理需要和公共利益目标的重要举措。

三、优化行政区划设置视域下“强省会”建设的实践形态

从优化行政区划设置的视角来看，省会城市的建设与发展不仅以特定的地理区域为载体，而且同国土空间的治理方法和策略密切相关。“强省会”建设是各级政府通过行政区划变动，优化城市空间系统和完善经济圈层构造的过程。相比一般的城市行政区划调整，“强省会”建设更加突出省会城市在区域

① 杨朝远、杨羊、汪传江：《从开发区产业转型升级到区域协调发展——以长江经济带为例》，《云南社会科学》2022年第1期。

② 刘君德：《中国转型期凸现的“行政区经济”现象分析》，《理论前沿》2004年第10期。

③ 马雪松、程凯：《国家治理现代化视域下行政区划调整的空间治理机制》，《理论与改革》2023年第1期。

④ 周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海：上海人民出版社，2019年，第330页。

⑤ 赵聚军：《中国行政区划研究60年——政府职能转变与研究导向的适时调整》，《江海学刊》2009年第4期。

⑥ 韩志明、刘子扬：《穿透稠密的城市空间——数字时代超大规模城市的清晰化之道》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》2022年第3期。

发展和空间治理中的重要地位,既强调行政区与经济区的关系协调,也注重省会城市与都市圈、城市群的跨域协同,形成向上争取国家级新区完善行政建制体系、向下整合县级行政单元推动都市区扩容、对内调整市辖区结构优化城市空间布局、对外辐射带动促进都市圈及城市群协同发展四种形态。

(一) 向上争取国家级新区完善行政建制体系

在“强省会”建设中,地方政府科学谋划、积极申请设立国家级新区以落实国家重大发展战略,依托权力配置和政策供给对城市空间进行再造、利用与治理,协调辖区所涉行政区与经济区关系,探索省域空间治理体系创新和行政体制革新的可行路径。

国家级新区是由地方政府申请、国务院批准设立的改革试验先行地区和综合功能区,具有推进区域经济发展、促进制度机制创新、扩大对内对外开放的重要使命和特殊权限。^①出于空间布局和经济效率考量,国家级新区通常设立在具备良好综合条件和发展基础的直辖市和省会城市。国家级新区在政策资源、行政级别和管理权限上的优势,也可以转化为技术、资本、土地等资源驱动地方发展,这吸引其他省会城市围绕这一新型国家战略空间展开合理竞争,并将争取国家级新区纳入“强省会”建设规划。多数省会城市设立的国家级新区由多个特殊功能区叠加相关行政区组合而成,空间范围跨越常规行政区边界(见表1),涉及上下级政府间的权力尺度重塑、治理空间重组和治理机制重建。国家级新区并非严格意义上的行政区划单元,而是具有“准行政区划”意味的特殊战略空间,其体制机制创新构成中国特设区域向常规城区转换,以及省会城市空间治理体系革新的特殊路径。^②一方面,作为地方对外开放的政策示范空间,国家级新区不仅对接省会城市在区域发展中的重大任务,而且在创新城市空间使用方式、探索城区建设新模式、提升城市治理水平等方面发挥突出作用。国家级新区具有行政区和经济区叠加形成的治理结构,地方政府根据新区治理需要而调整行政区划架构、创新体制机制,构建了属地政府和管委会兼容的新型管理模式,形成了多样化的空间治理体系。^③另一方面,随着各地国家级新区趋于成熟,地方政府在“强省会”建设的系列规划中,更加注重将国家级新区向实体化市辖区转变。通过定位国家级新区在现有城市空间治理体系中的位置、功能和任务并推动其实质融入,部分省份逐步探索更适应城市发展的行政区划和与之对应的高效精简的组织结构,从而实现省会行政建制体系革新和城市功能完善。

表1 省会城市设立国家级新区情况

设立年份	省会城市	国家级新区	涉及行政区域
2012	兰州	兰州新区	兰州市永登县、皋兰县
2012	广州	广州南沙新区	广州市南沙区
2014	西安	陕西西咸新区	西安、咸阳两市所辖7县(市、区)
2014	贵阳	贵州贵安新区	贵阳市花溪区、清镇区;安顺市平坝区、西秀区
2014	成都	四川天府新区	成都、眉山、资阳三市所辖7县(市、区)
2015	长沙	湖南湘江新区	长沙市岳麓区、望城区和宁乡市
2015	南京	南京江北新区	南京市浦口区、六合区、栖霞区
2015	福州	福州新区	福州市马尾区、仓山区、长乐区、福清市
2015	昆明	云南滇中新区	昆明市官渡区、安宁市、嵩明县
2015	哈尔滨	哈尔滨新区	哈尔滨市松北区、呼兰区、平房区
2016	长春	长春新区	长春市朝阳区、宽城区、二道区、九台区
2016	南昌	江西赣江新区	南昌市青山湖区、新建区和九江市共青城市、永修县

资料来源:国家级新区批复文件,统计时间截至2023年2月22日。

① 王佳宁、罗重谱:《国家级新区管理体制与功能区实态及其战略取向》,《改革》2012年第3期。

② 王丰龙、刘云刚:《准行政区划的理论框架与研究展望》,《地理科学》2021年第7期。

③ 晁恒、李贵才:《国家级新区的治理尺度建构及其经济效应评价》,《地理研究》2020年第3期。

(二) 向下整合县级行政单元推动都市区扩容

建设影响力大、集聚性强、辐射面广的“强省会”，需要优化行政区划设置确保省会城市拥有充足的人力资源与地域空间，持续巩固和加强省会城市在经济社会发展和区域城市体系中的优势地位。撤县（市）设区是省会城市拓展城镇化范围和扩充城市化资源的行政区划调整方式，有效促进省会城市的市政体制改革和区域长远协同发展。

近十年来，省会城市空间扩容的主要方式是撤县（市）设区（见表2），将县或县级市改设为市辖区，尽可能在城市竞争中占据和整合优势资源以实现快速发展。^①这一调整策略兼顾极化效应和扩散效应的平衡，满足省会城市政区人口和资源不断聚集带来的迫切空间扩张需求，有效推动了近郊县市与主城区深度融合。^②一方面，撤县（市）设区可以降低省会城市政府与下级政府的行政协调成本，增加省会城市政区规模与治理权限。从中国城乡管理体制和县区设置标准来看，区相比县而言更加符合城市经济社会发展的实际需要，市辖区政府与市政府沟通相对更为畅通。“强省会”建设进程中，撤县（市）设区涉及省会城市对县的财权和规划权的集中，原县（市）改区后政府职责与工作重点也由农业农村发展逐渐转向市政服务和基层治理，更好保障新设市辖区融入省域空间治理体系和大都市区一体化发展。另一方面，从省域发展空间拓展和产业布局优化的角度来看，撤县（市）设区便于省会城市吸纳整合城乡发展资源，统筹辖域空间开发和地区整体规划，为省会城市提供发展契机。原县（市）核心产业、基础设施和土地资源并入省会城市后，省会城市政府可在更大范围协调资源以推进城市转型和产业升级，在某种程度上为省会城市长远发展预留战略空间和资源支持。^③

表2 2012—2022年省会或首府城市撤县（市）设区情况

年份	省会或首府城市撤县（市）设区情况
2013	溧水县、高淳县分别改为南京市溧水区、高淳区
2014	藁城市、鹿泉市、栾城县分别改为石家庄市藁城区、鹿泉区、栾城区；九台市改为长春市九台区；高陵县改为西安市高陵区；双城市改为哈尔滨市双城区；富阳市改为杭州市富阳区；从化市、增城市分别改为广州市从化区、增城区
2015	新建县改为南昌市新建区；双流县改为成都市双流区；堆龙德庆县改为拉萨市堆龙德庆区；武鸣县改为南宁市武鸣区
2016	章丘市改为济南市章丘区；辽中县改为沈阳市辽中区；晋宁县改为昆明市晋宁区；郫县改为成都市郫都区；户县改为西安市鄠邑区
2017	临安市改为杭州市临安区；达孜县改为拉萨市达孜区；长乐市改为福州市长乐区
2018	济阳县改为济南市济阳区
2019	湟中县改为西宁市湟中区；撤销莱芜市，将其所辖区划归济南市管辖，设立莱芜区、钢城区
2020	新津县改为成都市新津区

资料来源：根据中华人民共和国民政部网站（<https://www.mca.gov.cn>）和中国行政区划网（<http://www.xzqh.org.cn/>）所提供信息及资讯整理。

(三) 对内调整市辖区结构优化城市空间布局

“强省会”建设既要考虑增量空间的发展、规划与治理，也要兼顾在存量区域的基础上进行结构优化和功能提升，循序渐进推动行政区划调整方式从撤县（市）设区转变为区界重组。^④

省会城市的行政区划调整是适应城市发展外在规律与内在需求的治理行为，重塑空间格局、优化治理结构、提升城市品质是现阶段“强省会”建设的战略重点，省会建设中的行政区划调整逐渐从既

① 朱建华、戚伟、修春亮：《中国城市市辖区的空间结构及演化机制》，《地理研究》2019年第5期。
 ② 陈科霖：《中国撤县设区40年——回顾与思考》，《地方治理研究》2019年第1期。
 ③ 邱实：《发展竞争中的利益协同——撤县（市）设区的发生逻辑及市区关系研究》，《经济社会体制比较》2022年第6期。
 ④ 殷洁、罗小龙：《尺度重组与地域重构——城市与区域重构的政治经济学分析》，《人文地理》2013年第2期。

有城市政区外沿的撤县（市）设区，转向内部中心城区更加系统的区界重组。区界重组指合并或拆分一个或多个市辖区，通过微调城市内部结构达到空间改造、功能升级效果。^①和撤县（市）设区等治理举措相比，以区界重组为特征的行政区划调整注重对城市规模进行科学规划，以此规避空间结构失衡，因而成为许多省会城市提升市辖区空间品质的现实选择。一方面，拆分过大市辖区、合并偏小市辖区可以平衡省会城市辖区规模和管理幅度，使各市辖区在社会治理与城市建设中拥有相对均衡的治理资源。从历史经验来看，部分省会城市通过撤县（市）设区扩大中心城区规模，但也面临着假性城镇化、城市建设滞后、公共服务供给不足等问题。^②这表明扩容与提质在“强省会”建设中缺一不可，省会城市政府应兼顾外围市辖区的适当增设与内部市辖区的合理重组，实现省会城市空间外缘拓展与内涵提升的双向互动。另一方面，省会城市以市区合并的方式进行区界重组，关注历史遗迹保护、居住环境改善、城市空间结构优化，体现“强省会”建设的文化底蕴与人文关怀。例如，江苏省在“强省会”建设过程中，通过合并南京市鼓楼区与下关区、白下区与秦淮区，推动南京市主城区的空间布局和辖区规模更趋合理，不仅使此前位于不同市辖区的历史文化资源得到更为统一全面的保护，还进一步整合了商贸与旅游资源。^③

（四）对外辐射带动促进都市圈、城市群协同发展

从区域协调发展与现代化建设的整体视角来看，各省的“强省会”建设并非局限于省会城市的空间结构优化，而是更加强调通过增强省会城市的竞争力与引领力，培育以省会城市为中心的现代化都市圈和城市群，促进大中小城市以及不同地区间的均衡发展及分工协作，形成空间布局合理、经济联系紧密的一体化城市梯队。

“强省会”建设的城市政区优化路径需要遵循城市化发展与区域空间演进的基本逻辑，形成以省会城市为核心逐步向外扩散的圈层结构和城市发展模式，更多呈现省会城市、都市圈、城市群梯次推动和有序衔接的良好态势。立足省会城市的特殊功能定位和发展引擎属性，不同省区的“强省会”建设策略往往聚焦于提高省会城市的发展能级和扩大辐射带动范围这两个重要层面。一方面，“强省会”建设推动省会城市的城市能级和省会职能提升，充分发挥省会城市在都市圈、城市群的中心枢纽作用和经济组织功能。中国城市体制具有刚性的层级结构和阶序意味，副省级城市级别的省会城市与一般地级市相比，在中央政府的资源分配和地区内的财政分权中更具优势。^④但城市行政等级一旦确定却不会轻易变更，部分省份“强省会”建设通过竞逐具有政策优越性和战略地位的国家中心城市以增强省会的长期竞争力。例如，福建省省会福州属于地级市，行政级别低于同省的副省级城市厦门。福建省“十四五”规划明确提及鼓励福州市创建国家中心城市，以中心城市引领都市圈发展，增强辐射带动作用，打造区域发展引擎。另一方面，“强省会”建设着力扩大省会城市的辐射带动范围，加强省会城市与城市群、都市圈外围地区的交通互联互通和公共服务共建共享。省会城市所处位置一般更偏向区域几何中心位置，相对而言具有较高公共服务水平、完备基础设施与合理产业结构，而处于行政交界的地区经济发展普遍较为落后，这往往是由于地理距离限制行政边界地区获取更多公共资源。^⑤随着“强省会”建设带动省区空间结构优化和基础设施建设完善，省会城市政府管辖幅度及服务范围显著扩大，与本省交界地区的往来更加密切，由此激发要素在城市群、都市圈城际、省际合理流动。

四、优化行政区划设置视域下“强省会”建设的效能转化

在推进中国式现代化与深化行政体制改革的背景下，实现区域协调发展和省域治理现代化对地方政府的“强省会”建设提出更高要求，“强省会”建设应进一步完善行政区划体制和规划行政区划管理，

① 韦欣：《行政区划调整与基层区域协调发展——基于区界重组的证据》，《学海》2022年第2期。

② 谢贞发、王轩等：《撤县设区、城市规模扩张与基本公共服务配置》，《财贸研究》2022年第11期。

③ 罗震东、汪鑫、耿磊：《中国都市区行政区划调整——城镇化加速期以来的阶段与特征》，《城市规划》2015年第2期。

④ 王焱、年猛：《政府“偏爱”与城市发展——文献综述及其引申》，《改革》2014年第8期。

⑤ 兰小欢：《置身事内——中国政府与经济发展》，上海：上海人民出版社，2021年，第23页。

精准把握空间扩容与效能提升的重要关系，在做大做强省会城市中切实增强人民群众的获得感和幸福感。推进新时期的“强省会”建设，应当结合城市化发展的内外环境，动态调整和持续优化制度体系，坚持省会城市的扩容与增质有机统一，兼顾空间发展效率和民众生活体验，把优化行政区划设置的制度优势更好地转化为治理效能。

首先，“强省会”建设应遵循城镇化建设与区域发展的基本规律，在保持行政区划制度基本稳定的前提下，根据省会城市建设的环境变化与内在需求，审慎有序推进行政区划制度改革与创新，在此过程中合理吸纳社会主体与市场力量的共同参与。从制度与空间的辩证关系来看，“强省会”建设不仅对省会城市辖区进行调整，而且涉及国家治理体系中的权力关系重组和制度架构优化，因而推进“强省会”建设需要遵循特定的制度逻辑。由于发挥约束行为和维系秩序的功能，政治生活中的制度规范因此往往包含持续性、稳定性、重复性的意蕴。但在现实生活中，城镇化高速发展和区域一体化带来的复杂变化与治理需求，促使公共部门对行政区划制度进行适时变革与及时调整。^①省会城市建设的动态发展同行政区划制度的相对稳定之间存在一定的张力，于是行政区划制度在“强省会”建设中的适配性与回应性有待提升。推进“强省会”建设的良性发展与健全完善，应当坚持制度稳定与渐进改革相结合，在多元协商、严密论证、科学决策的基础上适时调整区划。一方面，推进“强省会”建设要以党和国家对于优化行政区划设置的顶层设计和总体规划为统领，根据区域整体利益进行科学决策和制定各类规划，并在制度实践与政策反馈中不断调适，确保省会城市的可持续及高质量发展具有坚实的制度保障。另一方面，“强省会”建设既涵盖公共部门的制度建设与机制完善，还牵涉市场主体、社会组织和广大民众的切身利益。新时期的“强省会”建设应在党委领导、政府主导的基础上，支持和引导社会与市场等多元主体共同参与，鼓励各方按照“强省会”建设的既定目标和长期愿景进行方案论证与政策评估，推动“强省会”建设从政府的政策行为内化为社会层面的自觉行动。

其次，“强省会”建设应坚持城市外部空间形态优化和区域内部合作关系深化同步进行，推动省会城市建设和都市圈、城市群发展有机结合。省会城市在“强省会”建设中的体量增大和规模扩张容易引发人口与资源的拥挤与低效率调配，甚至发生“集聚不经济”的情况。^②新时期的“强省会”建设应审慎扩大地理空间与发展规模，避免因资源过度集聚而降低城市发展质量和治理效能。在城市发展的区域化过程中，尤其应兼顾空间扩容与治理提质的紧密配套，从省会城市建设的单体城市形态优化走向整体区域尺度的协同深化。一方面，广土众民的基本国情和发展不均的现实背景，对“强省会”建设中行政区划改革的针对性与实操性提出更高要求，更加需要地方政府因地制宜、与时俱进地探寻城市政区优化的创新机制。^③省会城市既要增强人口规模、产业发展的承载能力，也要提升其在国家安全、生态保护、文化传承中的治理能力。另一方面，推进“强省会”建设需要构建区域经济带和城市群治理体系，推进多元主体跨域和跨部门协同治理。增强“强省会”建设中的省内都市圈和跨省城市群的有序协作与高效共建，需要公共部门按照区域协同发展目标进行统筹规划并加强政策支持，提供相应的制度规范与协商机制增进各地方主体的信任与协作。“强省会”建设还可通过创新治理理念、增强制度合力及促进效能转化，在城市群和都市圈内建立跨区域的协作关系和治理体系。^④

最后，“强省会”建设应更加注重提升空间治理绩效与满足人民幸福生活需要相统一，在推进城市空间生产中切实改善民众生活体验。人民至上的发展理念要求“强省会”建设以满足民众的幸福生活需要为旨归，“人们之所以聚居在城市里，是为了美好的生活”^⑤。在此意义上，“强省会”建设的价值取向和善治标准统一于以人民为中心的基本原则。当前部分省会城市在权力偏好和效用观念的引导下持续

① 张可云、李晨：《新中国70年行政区划调整的历程、特征与展望》，《社会科学辑刊》2021年第1期。

② 张为付主编：《中国省会城市及直辖市首位度发展报告》，第228页。

③ 孙斌栋主编：《国家空间治理与行政区划1——从国家到地方》，南京：东南大学出版社，2022年，第108页。

④ 李国平：《多策并举促进我国城市群高质量发展》，《人民论坛·学术前沿》2022年第22期。

⑤ [美]刘易斯·芒福德：《城市文化》，宋俊岭等译，北京：中国建筑工业出版社，2009年，第517页。

扩张，一定程度上忽视了民众对公共空间和生活环境的利益诉求，导致省会城市发展规模与居民生活质量存在落差，基本公共服务难以充分均衡共享。“强省会”建设的发展逻辑应从注重规模转向兼顾空间发展效率与民众生活质量，更加强调以人为核心的“人本空间”建设^①，实现高质量发展的城市空间治理目标。一方面，“强省会”建设的战略规划和政策实施必须满足广大民众的生产生活需求，以建设和谐宜居现代化新型城市作为出发点和落脚点。省会城市建设规划需要尊重人口流动规律与民众利益诉求，满足民众对公共空间的实际需求，增强民众对省会城市空间的认同感、归属感和亲切感。另一方面，现代社会的复杂环境导致城市治理呈现出高度变动性、复杂性和风险性，城市规划需要建立更为迅捷且精准高效的治理方式，有效应对社会经济发展的变化。省会城市空间和人口规模的持续扩张为城市发展提供有力支撑的同时，还对维护秩序、精准管控与良善治理提出更高的要求 and 广泛的挑战。推进省会城市高质量发展和数字化治理转型，强化以省会城市为中心的省域信息化、智能化基础设施的建设，是提升省域空间治理效能、增进人民群众幸福感和安全感的关键之举。

The Construction of “Empowering Provincial Capital” under the Perspective of Optimizing the Setting of Administrative Divisions: Functional Expectation, Practical Form and Efficiency Transformation

MA Xue-song & BAI Ran

(School of Public Administration, Jilin University, Changchun, 130012)

Abstract: The construction of “empowering provincial capital” is a systematic strategy for provinces in China to expand the size of their capital cities, which can promote economic growth and achieve high-quality development by using a series of administrative or economic means relevant to certain economic and social development goals and space governance requirements. It is of positive significance in promoting urban primacy index of provincial capital cities, giving play to the advantages of resource agglomeration and achieving regional balance. As the spatial projection of national power and administrative system, the reasonable adjustment of administrative division is an important means for provinces to promote the construction of “empowering provincial capital”. From the interactive relationship between the setting of administrative divisions and the construction of “empowering provincial capital”, the goal orientation, substantive content and era background of optimizing the setting of administrative divisions provide a clear functional expectation for the construction of “empowering provincial capital”, which is reflected in promoting the coordinated development of regions and ensuring the healthy growth of the economy and accelerating the innovation of public governance. At the current stage, the construction of “empowering provincial capital” presents four practical forms of optimizing the setting of administrative divisions, namely, striving for national new areas upward, integrating county-level units downward, improving the spatial structure of municipal districts internally, and promoting the coordinated development of metropolitan areas and urban agglomerations externally. According to the inherent needs of regional coordinated development and the modernization of provincial governance to promote the construction of “empowering provincial capital” in the new era, we should make overall planning for the reform of administrative divisions based on the law of urbanization development, adhere to the combination of the expansion of the size of the administrative regions and the improvement of the quality of development, and effectively enhance the people’s sense of happiness via efficient spatial governance.

Keywords: Administrative Divisions, Construction of “Empowering Provincial Capital”, Regional Coordinated Development, Urban Agglomeration

[责任编辑：陈慧妮]

^① 陈水生：《中国城市公共空间生产的三重逻辑及其平衡》，《学术月刊》2018年第5期。