

■规划引领 破解地方同质化发展困局（四）

地方如何打造区域比较优势？

□ 杨成长 龚 芳 邹 威

引导各地挖掘和培育区域比较优势，推进区域差异化、特色化发展是“十五五”时期我国经济实现高质量发展的重要基础。从“十三五”“十四五”发展经验看，取得快速发展的城市都是找准了当地特色、突出当地优势的区域。当前各地在编制“十五五”规划时，建议把挖掘和培育地方比较优势作为规划编制的核心内容之一，明确如何挖掘优势、培育优势、发挥优势和宣传优势，形成打造区域优势的系统性举措。围绕如何打造地方比较优势，要重点从区位优势、制度优势、市场优势和品牌优势四方面发力。其中，区位优势是城市发展的核心硬件基础，制度优势是提升城市能级的重要软环境，市场优势是地区各类比较优势的综合作体现，品牌优势是地区综合竞争力的重要表征，直接影响城市形象和吸引力。

一、深挖区位优势，打开地方区位优势经济新空间

过去，各地在发展中往往将区位优势等同于地理方位的概念。近年来，随着流量经济的快速发展与区域战略的深入推进，区位优势的内涵得以极大拓展。在此背景下，各地如何更好地发挥城市群的载体作用、抢占流量经济枢纽节点地位，以及围绕沿海、沿边、沿江、沿线、沿带创新发展路径，已成为挖掘和培育区位优势的关键所在。

（一）城市发展要融入到城市群中，地区发展规划要与城市群规划及区域发展战略深度融合

从全球发展经验看，城市群是区域发展的重要载体，建议在“十五五”时期，各地将自身城市的发展深度融入到城市群中。

一是主动对接区域战略和城市群、都市圈发展规划，准确定位在城市群中的地位。对于卫星城市和小城镇，要找准自身可培育的比较优势，填补核心城市的功能配套缺口，主动承接核心城市产业溢出。比如，岳池县作为重庆都市圈的卫星城，近年来通过精准识别重庆在生物医药和智能装备领域的配套需求，打造原料药和智能装备产业配套基地，形成“重庆研发+岳池制造”的分工模式，实现了区域协同发展。

二是提升地区在城市群内、城市群间的交通互联互通水平，打通关键节点。基础设施的通达性与协同性直接决定要素流动效率，各地在编制“十五五”规划时，建议重点推进轨道交通密度建设，以核心城市为枢纽，构建1小时通勤圈、2小时商务链接圈，系统梳理跨区域“断头路”，建立省级协调机制，打通物流“最后一公里”。

三是打破行政边界，推动社会公共保障资源及新型基础设施在城市群内共建共享。各地在规划编制中，建议加快5G基站、数据中心等新型基础设施的共建与共享，建立统一的工业互联网平台，促进信息流跨区域流动。要探索城市群内统一航道等级标准、道路建设标准及环境治理标准等，提升物流效率，推进生态环保领域的联防联控机制。

（二）打破传统地理区位优势思维，抓住流量经济机遇，争夺流量枢纽节点

数字经济极大重塑了地方区位优势的概念，与传统的地理位置和资源禀赋相比，流量已成为衡量城市吸引力和区位优势的重要因素。各地在编制“十五五”规划时，建议突破传统地理区位优势思维，从流量经济的视角来抢占区域发展的新高地。要综合评估地区的人流、物流、资金流、信息流、数据流等方面的流量集聚能力，争取成为算力、物流、能源的中心节点或关键枢纽，动态重塑地方区位优势。近年来，内蒙古乌兰察布市凭借年均4.3℃的低温气候与充足的绿电资源，构建超算力高地，已落地阿里巴巴、华为等多个大型算力中心项目，为京津冀地区的自动驾驶、医疗影像等领域提供实时数据支持，成为整个北方地区数据流通的关键枢纽。

（三）顺应周边条件变化，及时挖掘地区发展的新型区位优势

全球经贸格局的变化正在极大重塑区位优势的内涵。过去，沿海城市凭借地理区位、物流成本及开放优势实现快速发展，而中西部及内陆地区的发展则相对滞后。近年来，在加快推进沿边、沿江、沿带开放的新趋势下，建议各地积极抓住周边条件新变化带来的发展机遇，在国家新一轮全面制度型开放的新格局中找准新的发展坐标。比如，西南地区的云南、广西可以《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）为支点深度链接东盟，并通过东盟转口贸易进入全球市场。黑龙江、吉林等地区可在中俄跨境贸易、国际文旅等方面挖掘新机会。新疆可充分发挥共建“一带一路”核心区 and 西部对外开放枢纽的区位优势，强化面向中亚、欧洲的贸易服

□ 地方打造区域比较优势，建议重点从区位优势、制度优势、市场优势和品牌优势四方面发力。其中，区位优势是城市发展的核心硬件基础，制度优势是提升城市能级的重要软环境，市场优势是地区各类比较优势的综合作体现，品牌优势是地区综合竞争力的重要表征，直接影响城市形象和吸引力

□ 区位优势近年来随着流量经济的快速发展与区域战略的深入推进，其内涵得以极大拓展。在此背景下，各地如何更好地发挥城市群的载体作用、抢占流量经济枢纽节点地位，以及围绕沿海、沿边、沿江、沿线、沿带创新发展路径，已成为挖掘和培育区位优势的核心关键

□ 制度优势是区域竞争中的重要软实力，更是决定城市吸引力的核心因素。其不仅体现在构建市场化、法治化、国际化的营商环境上，更体现在支持数字经济发展的软环境上，还体现在根植区域特色，激发创新活力的文化软实力等方面。建议各地在编制“十五五”规划时，要注重培育和打造制度优势，持续提升地方竞争的软实力

□ 市场优势是激活区域经济动能的核心引擎，更是流量经济时代抢占价值高地 的关键支撑。各地在“十五五”规划中，建议紧扣并落实推进全国统一大市场建设的“五个统一”要求，以消费、要素、产业三大市场为抓手，将消费流量转化为要素集聚动能、产业转型推力，提升区域竞争力

□ 城市品牌是城市形象的重要载体，其核心价值不仅体现在提高城市的知名度，更在于通过精准传递城市的独特价值主张，吸引适配的产业、人才与资本聚集。“十五五”时期，建议各地通过系统推进城市品牌建设，进一步放大城市优势，持续增强城市吸引力

务功能。重庆、武汉、南通等城市可进一步挖掘长江经济带的区位优势，培育重庆在构建西部陆海新通道枢纽、武汉在长江中游航运以及南通在长江下游港口群、临港先进制造业等方面的优势。烟台、大连等城市可激发环渤海经济圈动能，通过强化中日韩合作圈，挖掘新型区位优势。

二、深耕制度优势，优化地方发展的软环境

制度优势是区域竞争中的重要软实力，其不仅体现在构建市场化、法治化、国际化的营商环境上，更体现在支持数字经济发展的软环境上，还体现在根植区域特色，激发创新活力的文化软实力等方面。建议各地在编制“十五五”规划时，注重培育和打造制度优势，持续提升地方竞争的软实力。

（一）更加注重实质性改善营商环境

营商环境是企业生存发展的土壤。自“十三五”以来，各地都十分重视营商环境的建设，纷纷成立了专门部门改善营商环境。但是，有些地区在营商环境改革中仍存在重指标评价轻真实感受、重政策出台轻执行跟踪、重统一营商环境轻区域特色环境等问题。“十五五”时期，各地应以实质性降低企业的综合成本为导向，深化营商环境改革，切实降低企业的制度成本、交易成本和要素成本，助力企业提升市场竞争力。建议各地在“十五五”规划中：

一是加强诚信法治等软环境建设，形成诚信为本、法治为基的“防护网”。可借鉴安徽省“政府履约践诺专项行动”经验，探索将招商引资承诺、惠企政策兑现等纳入下一级政府绩效考核和领导干部离任审计中，对失信行为实行“零容忍”问责。强化司法保障与法治服务，针对直播电商、数据流通、算法应用等新兴领域，动态发布并更新“一业一策”合规指引手册，将法律服务贯穿企业开办、经营、创新的全过程。

二是转变发展理念，多维度衡量企业价值，创造公平竞争市场环境。目前，部分地方在发展中过度关注企业的投资、税收、产值等直接贡献，要求企业在当地注册子公司或分公司，增加了企业进入本地市场的制度性成本。“十五五”时期，各地要加快转变观念，多维度评估企业价值，要充分认识到平台型、流量型、技术服务型企业的核心价值在于通过网络效应产生综合效益，其直接的经济产值贡献可能不大，但其带来的就业创造、流量导入、知识溢出、产业赋能、品牌提升等“间接综合贡献”十分显著。建议各地在“十五五”规划中，明确以刚性制度清理传统壁垒，重点破除所有制歧视、强制本地经营、指定交易等隐性障碍，为不同规模、不同所有制及不同行业的企业提供公平的市场竞争环境，有效激活经营主体活力。

三要优化市场监管，强化数字政务建设。各地在编制“十五五”规划时，建议注重顺应数字经济的新变化，进一步强化“数字政府建设”，以实现企业“无感智办”为目标深化改革。重点推进惠企政策“免申即享”与区域经营“跨省通办”，由数据跑路替代企业跑腿。建立常态化政企沟通机制，构建“企业诉求闭环处理”体系，将高频问题纳入改革清单，推动共性问题制度化解决。

（二）为新业态、新经济创造良好的外部发展环境

与以往实体经济主导的发展模式不同，“十五五”时期，数字经济与服务经济将成为拉动经济增长的核心动力。建议各地在编制“十五五”规划时，特别注重为新业态、新经济、新模式的发展创造便利条件。

一是根据新业态的需求优化空间发展载体。当前，部分中小城市的空间供给形态与流量经济的产业需求存在脱节。这些城市中，大量沿街门面房面积狭小，仅适合线下传统生活性服务业，难以满足新业态对大面积、灵活布局的空间需求。同时，近年来部分城市更新建设方向与新业态空间需求之间也存在错位。社区改造多聚焦硬件翻新与美化，却忽视了与社区电商、老年康养等新业态产业的培育需求深度结合。在“十五五”规划编制过程中，建议各地加大“新业态空间适配性评估”，将其纳入到城市更新、老旧小区改造、产业园区升级项目的前期规划环节中，系统评估现有商业和产业空间对新业态的适配程度，鼓励通过存量建筑功能转换、空间整合、社区闲置空间再利用等方式盘活存量空间，更好满足新业态发展需求。

二要创新对新经济新业态的市场监管模式。建议各地在“十五五”规划中，充分发挥大数据在企业信用分级分类精准监管中的作用，实现对守信企业“无事不扰”。加强对互联网平台的价格引导，规范直播电商、线上渠道通过算法应用、线上服务模式创新等方式开展的市场竞争行为，遏制绝对低价竞争。积极推进“链主企业责任清单”制建设，禁止链主企业利用优势地位对中小企业压价、拖延账期，对违规企业采取追回补贴、限制评优等惩戒措施。

（三）厚植适配新经济的文化沃土，提升文化软实力

文化环境是区域发展的深层基因和精神内核，源远流长的传统商业精神，蕴含着诚信、契约、协作、开拓基因，是构建现代市场伦理、抵御流量信任危机的宝贵财富。各地在“十五五”规划中，建议系统性挖掘、阐释、传播和转化本土优秀商业文化资源，使其成为涵养现代商业文明的源头活水。

一方面，地方可结合当地特色，传承与创新商业精神，推行“新时代商业精神弘扬工程”。例如，安徽深耕徽商精神，山西深挖晋商精神，福建、广东聚焦侨商和潮商精神等。另一方面，深入挖掘当地传统商业文化价值，在地方管理部门引导下，依托龙头企业、商会、产业联盟等，打造多个商盟协作平台，通过提供信息共享、技术对接、融资互助、联合出海等服务，促进大中小企业实现融通创新。比如安徽，依托“徽商精神”的深厚滋养，深化“徽商回归”工程内涵，不仅引领产业回归、资本回流、项目回投反哺故里，还加强“诚信徽商、文化徽商”的品牌建设，如今“徽商回归”已成为安徽“双招双引”的重要推力。

三、拓展市场优势，抢占消费、要素、产业价值高地

市场优势是激活区域经济动能的核心引擎，更是流量经济时代抢占价值高地 的关键支撑。建议各地在“十五五”规划中，紧扣并落实推进全国统一大市场建设的“五个统一”要求，以消费、要素、产业三大市场为抓手，将消费流量转化为要素集聚动能、产业转型推力，提升区域竞争力。

（一）把扩大消费市场放在更加重要的位置

全面扩大内需是“十五五”时期激发经济增长动能的重要抓手，建议各地在“十五五”规划中，把扩大消费市场、激发消费潜力放在更加突出的位置。

一方面，重视数字经济下商品流通的新机制，通过健全物流、通信网络打开本地消费空间。在传统消费模式中，商品销售流通沿着层层分销路径进行，偏远地区往往处于消费链条的末端。

流量经济时代，流通模式转向点对点的放射性直销模式，商家与消费者可以无障碍交易。各地在“十五五”时期，可通过健全数字流通和物流网络，搭建连接“大城市—中小城镇—乡村”的高效数字流通网络，形成城乡互通的消费循环。

另一方面，充分挖掘当地特色生态和文化资源，开拓特色消费市场。近年来，随着高铁网络延伸、冷链物流普及和电商平台下沉，许多中小城市依托自身优势，成功打造出特色消费市场。例如，江西余江作为眼镜生产基地，通过直播电商直接连接全国消费者，成为全国知名的眼镜消费中心；辽宁葫芦岛依托泳装产业集群，在抖音、快手等平台打造“源头工厂直播”模式，让这座县级市直接对接终端市场，年交易量占全国泳装市场的35%。

各地在“十五五”规划中，应注重挖掘地方特色消费市场，以“小而特”“小而精”“直达消费者”的定位，让地方特色产品突破地理限制，让地域市场成为具有全球影响力的特色消费高地。

（二）进一步深化要素市场化改革，盘活地方要素市场

要素市场是影响地方生产成本及经济竞争力的重要因素，在“十五五”规划中，建议各地要进一步深化要素市场化改革，在传统要素新型化、现代要素市场化、人力要素综合化等方面协同发力，更好服务产业发展。

一是盘活存量要素，推动传统要素新型化利用。要通过存量挖掘与制度创新，增强土地要素的支撑保障能力，重点将盘活的存量土地、闲置厂房向共享创业产业空间倾斜，通过产业用地弹性出让、集体经营性建设用地入市等制度创新，实现空间集约利用与收益共享。要依托统一的金融基础设施促进资金跨区域高效流动，整合政府产业引导基金资源，提升其撬动社会资本的能力。

二是大力推进数据、技术等新型要素市场发展，着力解决数据要素确权难、流通难、定价难等问题。可以借鉴江苏省的做法，制定“有条件无偿使用”“有条件有偿使用”的公共数据定价原则，支持民营企业参与数据交易，着力降低企业使用数据的门槛，加快释放数据要素价值。要明确以产学研深度协同，激活创新成果转化动能，打通从“实验室”到“生产线”的转化链条。

三是发挥人才要素的核心引领作用，建议各地在“十五五”规划中，重点突出以人为本，将人的全面发展与提升城市对人才的吸引力，作为城市定位和转型发展的重要任务。第五次全国经济普查数据显示，相较于企业规模和营收，就业更能直接反映当地经济增长活力。“十五五”时期，建议各地把促进就业作为主要目标，建立新业态职业技能培训基地、试点“零工市场”、完善灵活就业社保参保机制，提升就业者的获得感。

（三）推动“小而散”的传统产业升级为“专而强”的现代产业，培育壮大产业市场

产业是各地经济发展的支柱，无论是城市硬环境的建设，还是软环境的打造，最终都将落地在地方产业发展上。“十五五”时期，建议各地注重从挖掘地方比较优势出发，将“小而散”的传统产业升级为“专而强”的现代产业，培育壮大产业市场。比如，近年来四川资阳以“中国牙谷”为载体，构建起“研发—生产—临床—教育”一体化产业链体系，隐形矫治器产能占全球市场份额的1/8。各地在制定“十五五”规划时，建议加快摒弃同质化的竞争思维，在全国统一大市场建设中找准城市的定位：核心城市要强化创新策源，中等城市要做优产业配套，小城镇要做特色产业，形成“核心引领，梯次配套，特色补充”的产业格局，充分释放地方产业活力。

四、强化品牌优势，擦亮城市名片和扩大影响力

城市品牌是城市形象的重要载体，其核心价值不仅体现在提高城市的知名度，更在于通过精准传递城市的独特价值主张，吸引适配的产业、人才与资本聚集。“十五五”时期，建议各地通过系统推进城市品牌建设，进一步放大城市优势，持续增强城市吸引力。

（一）精准定位，深挖城市品牌核心价值

在信息爆炸、同质化竞争加剧的流量时代，独特性是城市脱颖而出的关键。建议各地在制定“十五五”规划时，深度挖掘并创造性转化本地文化基因，打造差异化、高辨识度的城市名片。

一要加大对文化基因的解码力度，提炼其核心特质。近年来，苏州、郑州等地积极推进“城市文化基因解码与品牌定位工程”，对本地历史遗迹、文化名人、民俗技艺等历史文化资源展开系统梳理，识别具有当代传播力和情感共鸣点的核心文化符号，打造独特城市标识。与此同时，部分中小城市聚焦“小而美”的特色，集中力量打造具有全国乃至国际辨识度的超级IP。比如，浙江江山市以“中国村歌之乡”登上央视，河南温县以“太极拳发源地”举办国际太极拳大赛，都实现了文化影响力的精准破圈。

二要深挖文化禀赋，打造沉浸式场景体验。建议各地在“十五五”规划中，注重对地方文化资源的挖掘，从革命文化、改革文化、民族文化等多维度，提炼可感知、可参与、可分享的“故事”与“触点”。将提炼的这些文化元素，如故事、人物、技艺、精神等深度植入城市公共空间与生活场景，营造“处处有故事，时时可体验”的城市文化氛围，让市民和游客能直观感受城市文化特色。

三要融合产业优势，培育品牌标识。城市的品牌建设要与城市的产业特征相融合。“十五五”时期，地方政府可考虑将战略性新兴产业优势转化为鲜明的城市品牌符号。比如，四川宜宾市依托动力电池产业的集群优势，成为“动力电池之都”，便是产业与品牌相互赋能的生动体现。

（二）注重城市品牌传播，持续提升城市知名度

各地在“十五五”时期要加大对城市品牌建设宣传的保障力度，打破“重打造轻传播”的惯性，构建精准化、互动化、长效化的城市品牌传播体系。

一方面，积极探索“官方+自媒体+市民”的全域传播矩阵，学习借鉴西安推广“盛唐文化”的经验，通过整合宣传、文旅等多部门资源，由官方设定框架、提供优质内容素材和互动机制，让广大用户成为传播节点。

另一方面，要从年轻消费群体与中小企业主体的关注点切入，挖掘城市品牌内容，整合传统媒体与新媒体优势，通过短视频、直播等新媒体及境内外会展等方式，吸引各类经营主体前来投资、消费及居住与发展。

（三）树立可持续的城市品牌管理理念，提升城市品牌形象

流量经济下，不少城市曾借热点事件快速出圈，却因后续品牌建设乏力，流量演变成“昙花一现”。“十五五”时期，建议各地要把城市品牌建设作为长期系统性工程，推动“网红流量”转化为“品牌留量”，增强城市综合实力。

一要以品牌建设倒逼城市服务能级提升，构建“流量可承载、服务能匹配”的长效机制。“十五五”时期，各地可将“峰值客流承载能力与服务保障水平”纳入城市基础设施和公共服务规划建设的重要考量。

二要注重“事件营销”与“价值沉淀”结合。地方政府既要及时抓住热点事件带来的城市品牌建设机遇，又要重视“价值沉淀”，通过升级公共服务设施配套、深化品牌文化内涵、建立标准化长效机制等方式，将短期流量转化为持久品牌资产，“网红热度”沉淀为“品牌温度”。

三要构建城市品牌建设长效机制。建议各地在“十五五”规划中明确城市品牌建设专项规划，明确部门责任，设立专项资金，建立品牌建设效果评估体系，定期从品牌传播、产业带动、文旅增收等方面开展评估，确保城市品牌建设久久为功。

“十五五”时期培育地方区域比较优势是应对“内卷式”无序竞争、引导区域差异化良性发展的重要举措。引导地方从挖掘区位优势、深耕制度优势、拓展市场优势和打造品牌优势出发，加大地方特色优势的培育、发挥和宣传，系统性提升城市能级和综合竞争力。

（杨成长系全国政协委员、申万宏源证券研究所首席经济学家；龚芳系申万宏源证券研究所政策研究室主任、首席研究员；邹威系申万宏源证券研究所首席研究员）