

# “十五五”规划编制工作需要统筹考虑四个导向

温志强 赵一鸣

## 名家看经济

今年4月,习近平总书记就“十五五”规划编制工作作出重要指示强调,科学制定和接续实施五年规划,是我们党治国理政一条重要经验,也是中国特色社会主义一个重要政治优势。根据党的二十大对全面建成社会主义现代化强国的战略部署,我国依托“十四五”“十五五”“十六五”三个五年规划,构筑通往2035年基本实现社会主义现代化的“三段阶梯”。其中,“十五五”时期作为承前启后的关键五年,是实现“质”的有效提升和“量”的合理增长的战略交汇期,也是推动攻坚克难、化解重大风险、夯实发展基础的关键窗口期。科学编制和高效实施“十五五”规划,对于全面贯彻落实党的二十大战略部署、加快推进中国式现代化意义重大。作为引领未来五年发展的纲领性文件,“十五五”规划必须紧扣时代脉搏、把握发展大势,系统统筹发展导向、人民导向、目标导向、问题导向四个维度,推动顶层设计与基层实践同向发力、总体目标与具体任务精准衔接,夯实高质量发展的根基,为实现中华民族伟大复兴注入持续动力、提供坚强支撑。

## 发展导向 以高质量发展为首要任务,夯实现代化建设根基

进入新时代,习近平总书记多次强调,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。“十五五”时期,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,处于推动新质生产力全面形成和产业结构优化升级的关键窗口期。因此编制“十五五”规划,必须牢牢把握以高质量发展为导向这一根本要求,始终把发展摆在更加突出的位置,以发展推动解决前进中的各种矛盾与问题,为现代化建设奠定坚实基础。

首先,要注重发展质量与效益的提升。“十四五”期间,我国在科技创新、绿色转型、区域协调、乡村振兴等领域取得显著成就,但依然面临基础研究能力不强、核心技术受制于人、部分产业链薄弱等问题。针对这些短板,“十五五”规划应立足新发展阶段,着力提升全要素生产率,推动传统产业的技术改造与升级,加快布局战略性新兴产业和未来产业,促进产业链、供应链与创新链的深度融合,推动形成以科技创新为引领的现代化产业体系,为经济高质量发展注入强劲动力。

其次,要聚焦发展方式的根本性转变。习近平总书记指出,要加快形成绿色生产方式和生活方式,厚植高质量发展的绿色底色。在全球绿色低碳转型的大背景下,应加快落实“双碳”目标,推动能源结构优化升级,确保资源高效利用与生态环境保护协同并进,促进绿色技术创新和产业发展,助力生态文明建设迈上新台阶,实现经济发展与生态环境保护双赢,谱写人与自然和谐共生的现代化新篇章。

最后,应构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。面对全球经济环境不确定性增加、地缘政治风险加剧的复杂局面,要加快完善战略物资储备体系,推动核心技术自主可控,优化产业布局和供应链体系,增强产业链、供应链的韧性及竞争力。通过深化改革,提升内需潜力,打造更有活力的开放型经济体系,推动我国经济实现稳中有进、行稳致远,为全面建设社会主义现代化国家提供坚实保障。

## 人民导向 坚持以人民为中心的发展思想,厚植现代化社会基础

习近平总书记深刻指出,江山就是人民,人民就是江山。推进中国式现代化的根本目的,

就是不断满足人民日益增长的美好生活需要,实现人的全面发展和共同富裕。“十五五”时期,人民群众的需求将呈现出更加多样化、层次化和全方位的特点,对教育、医疗、养老、住房等民生保障的服务质量和覆盖范围有更高期待。同时,对于社会公平正义、生态环境质量、精神文化生活等方面的需求也日益增强,必须以更加精细化、系统化的措施进行回应。

“十五五”规划必须坚持以人民为中心的发展思想,切实把人民的利益放在首位,并贯穿于规划制定和落地实施的全过程。一方面,要坚持“问计于民”,积极拓宽群众参与渠道,通过多种形式广泛听取社会各界特别是基层群众的意见建议,吸纳群众的智慧与经验,确保规划目标和政策设计真正体现人民群众的愿望与需求,彰显“共同参与、共同建设、共享成果”的发展理念。另一方面,要注重统筹整合各类民生政策,完善基本公共服务体系,推动教育资源均衡配置,扩大医疗服务供给、提升服务质量,健全覆盖全民的社会保障网络。特别要加快建立长期护理保险制度与社区养老服务体系,有效应对人口老龄化带来的严峻挑战,保障老年群体的生活品质。此外,“十五五”规划更要关注弱势群体,着力提高低收入群体收入水平,缩小城乡居民收入差距和区域发展差距,在就业、教育、社会保障、医药卫生、食品安全、安全生产、社会治安、住房市场调控等关键领域实现更高水平的公平可及。要深化收入分配制度改革,完善激励兼容、公平合理的收入增长机制,促进中等收入群体持续壮大,推动社会结构更加合理,增强社会的凝聚力和稳定性,形成人人参与、人人尽责、人人共享的发展新局面。

人民幸福安康是推动高质量发展的最终目的。“十五五”规划必须坚持人民导向,把实现人民群众对美好生活的向往作为最根本的价值取向,持续增强人民群众的获得感、幸福感和安全感,实现社会公平和共同富裕,为构建更加和谐稳定的现代化社会奠定坚实基础。

## 目标导向 锚定2035年远景目标,科学谋划阶段性战略任务

党的二十大报告明确提出,全面建成社会主义现代化强国,总的战略安排是分两步走:从二〇二〇年到二〇三五年基本实现社会主义现代化;从二〇三五年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。“十四五”“十五五”“十六五”的战略安排,为

实现2035年远景目标构建了清晰的时间框架和行动路径。

“十五五”规划目标的科学性、引领性,对我国未来十年乃至更长时间的发展具有决定性影响。因此,“十五五”规划必须坚持目标导向,紧紧围绕2035年远景目标,合理分解和细化中期指标,切实做好战略部署的“中场接力”。重点聚焦建设现代化经济体系、实现科技自立自强、推动城乡融合发展、推进绿色低碳转型等核心领域,明确具体的规划目标和时间节点,夯实后续阶段发展的基础。在目标制定过程中,坚持实事求是、科学测算、灵活应对。既要统筹兼顾发展质量与速度的关系,避免单纯追求经济增速的盲目冲刺;又要充分评估复杂多变的国际环境影响,如能源格局变动、科技脱钩风险、地缘政治冲突等,提前部署应对措施,增强发展韧性和抗风险能力。同时,强化各级规划的统筹衔接,推动中央规划与地方实际“同频共振”,构建目标分解、过程评估与反馈调整相结合的动态管理机制,确保规划落地执行有力、建设成效显著。此外,“十五五”规划还应注重战略性目标与人民性目标的有机融合,确保经济社会发展目标紧密契合人民群众的切身利益。例如,提高人均收入水平、缩小城乡区域发展差距、扩大高等教育普及率、提升人均预期寿命等,并将其纳入目标体系建设。唯有如此,才能够实现经济社会发展成果由人民共享,推动共同富裕迈出坚实步伐。

习近平总书记强调,对各方面的目标任务,要深入分析论证,确保科学精准、能够如期实现。目标导向不仅是对未来发展的科学描绘,更是制度能力和执行能力的具体体现。因此,“十五五”规划必须坚持引领牵引,形成上下贯通、左右协同的强大合力,确保各项任务有序推进、稳步落实、高质量完成,为全面建设社会主义现代化国家奠定坚实基础。

## 问题导向 强化底线思维,聚焦短板弱项,实施精准攻坚

习近平总书记多次强调,要注重堵漏洞,强弱项,下好先手棋,打好主动仗,有效防范化解各类风险挑战。当前,世界百年未有之大变局加速演进,世界经济复苏乏力,地缘政治冲突频繁,贸易保护主义抬头,全球治理体系失序。国内经济社会转型进入深水区,关键核心技术“卡脖子”问题依然突出,社会矛盾多元叠加,传统体制机制积弊尚未完全破解。面对错综复杂的内外部形势,“十五五”规划必须坚持问题导向,在直面困难、破解难题中实现高质量发展突破。

首先,着力加强关键核心技术的有效供给。当前关键核心技术“受制于人”的问题尚未扭转,“大而不强”“多而不精”等结构性矛盾依然存在。必须加快核心技术攻关,完善科技成果转化机制,推动重大技术自主可控,增强产业链供应链的安全韧性。同时,部分关键环节仍存在问题,战略布局滞后、国产替代不足,战略性新兴产业的抗风险能力较弱,亟须通过系统性部署补齐短板,夯实现代化产业体系的根基。其次,要着力破解社会治理的深层矛盾。“十四五”期间,社会结构变迁和利益格局调整,利益协调日益复杂,公共服务供给、基层治理安维护和网络舆情管理等领域的治理压力持续上升。现有体系在响应速度、资源配置和协同能力上仍显不足,需加快推进治理体系和治理能力现代化。重点推进数据治理、法治保障与社会协同机制建设,构建高效、智能、联动的风险预警与应急响应体系,切实增强基层治理的精准性与实效性。最后,要树立底线思维,筑牢安全发展防线。安全是发展的前提,当前安全挑战呈现出传统与非传统安全交织态势。“十五五”规划应统筹国家安全各要素,将国防、能源、粮食、气候等纳入统一风险治理框架,建立系统完备、层次分明的安全防控体系。重点补强应急管理薄弱环节,提升灾害预判、防范与处置能力,尤其要加强基层应急能力建设,为国家安全和社会稳定提供坚实保障。

问题是时代的声音。唯有聚焦关键症结,精准识别难点,主动破解瓶颈,规划方能具备现实张力与战略穿透力。要始终坚持问题导向与目标牵引相统一,把“十五五”规划打造成既明确发展方向,又回应现实关切的重要载体,切实发挥其在破解体制机制障碍、推动改革攻坚、提升治理效能中的关键作用,为新时代中国式现代化不断迈上新台阶提供坚强支撑。

“十五五”规划的科学编制和高效实施,是实现我国社会主义现代化战略目标的关键环节。面对复杂多变的国际环境和深刻调整的国内发展格局,必须坚持发展导向、人民导向、目标导向和问题导向四个维度统筹推进,形成系统合力。唯有深刻把握高质量发展的根本要求,牢牢坚持以人民为中心,不断细化和落实阶段性目标,强化风险意识,精准破解发展中的重点难点问题,才能确保规划切实落地生根,推动经济社会持续健康发展。未来五年,“十五五”规划将成为引领中国式现代化进程的坚实支撑,为实现2035年远景目标和中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

(作者分别为天津师范大学国家治理研究院副院长、风险治理与应急管理研究中心主任、教授,天津师范大学国家治理研究院研究助理)

# 加快低空场景建设 助力经济高质量发展

李颖 李童昕

党的二十届三中全会指出要“发展通用航空和低空经济”,旨在推动低空经济高质量发展,加快建设现代化经济体系。2025年《政府工作报告》进一步强调“推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康稳定发展”。习近平总书记就推动通用航空和低空经济安全发展、高质量发展作出系列重要指示批示,为推动通用航空和低空经济高质量发展提供了方向指引和根本遵循。加快低空场景建设,既是培育新质生产力的重要抓手,也是构建现代化产业体系的关键举措。

## 一、加快建设以多领域为基础的low空场景建设协同体系

充分发挥政府在顶层设计方面的引导作用以及多领域下各类主体在低空场景开发方面的优势与潜力,构建“空域—地面—用户”三位一体的低空场景建设协同网络,实现低空经济全链条高效运转,推动经济高质量发展。一是完善顶层规划设计。制定低空经济发展的总体规划和专项规划,明确发展目标、重点任务和保障措施,加强对低空场景开发的统筹协调和指导。针对农林植保、城市物流、旅游观光等重点应用场景建立行业低空场景分类细则,依据相关安全法规和行业标准制定核心场景、重要场景、一般场景的分级目录,形成全面覆盖的低空场景供给框架。二是构建空地融合运营生态。依托北斗网格码等技术打造城市低空智慧管理平台,鼓励企业建设无人机自动机场、垂直起降场等新型基础设施,破解“空域碎片化”难题,提升低空场景服务承载能力。三是培育专业化低空场景服务商。聚焦航空器运维、空域协调、数据处理等细分领域,发展低空场景规划、监测、维护等第三方服务

## 二、加快建设以空域确权为核心的低空场景运行管理体系

聚焦低空空域权责不清、管理交叉等制度瓶颈,建立低空飞行规则框架,构建空域使用确权与争议解决的法治化机制。一是建立低空数字孪生确权系统。运用地理信息系统(GIS)与区块链技术搭建三维空域确权平台,对管制空域、报告空域、灵活使用空域实施“一域一码”动态确权,明确飞行主体、管理部门、地面业主三方权责边界。二是制定分级分类飞行准入规则。区分消费级无人机、行业应用无人机、载人航空器三类主体,细化适飞高度、时段、区域等差异化管控要求,建立低空飞行“白名单”制度,保障低空活动安全有序。三是构建空域冲突调解机制。联合民航、公安、应急等部门成立低空空域管理服务中心,开发智能冲突探测与避让系统,对违规飞行、空域侵占等行为实施分级处置,形成“确权—申报—监管—处置”的全流程治理闭环。

## 三、加快建设以标准规范为核心的低空场景基础设施建设综合保障体系

加大对低空场景基础设施建设的投入,完

善低空场景基础设施网络,提高低空场景的承载能力和运行效率。一是完善低空基础设施分类布局框架。针对城市配送、农林作业、医疗运输等典型场景制定差异化基础设施标准,结合《通用航空飞行管制条例》划设低空航路网络,构建覆盖“起降点—航路—服务区”的分级供给体系。二是加强低空飞行服务保障设施建设。建设低空飞行服务站、导航台、气象监测站等设施,为低空飞行提供准确的气象信息、导航服务和飞行安全保障。加强低空通信网络覆盖,提高通信质量和可靠性,确保低空飞行过程中的信息畅通。三是完善低空起降场地建设。合理规划和布局低空起降场地,建设一批通用机场、临时起降点等,满足不同类型低空飞行器的起降需求。

## 四、加快建设以产业融合为驱动的低空场景应用创新体系

立足实体经济数字化转型需求,深化低空场景与先进制造、智慧城市、现代服务等产业融合,释放低空经济乘数效应。一是强化重点产业低空场景赋能。打造智能农业低空作业平台、城市物流低空配送平台、旅游观光低空体验平台等低空场景应用示范工程,全力推动现代农业、现代物流、文化旅游等产业的结构升级,实现低空场景赋能产业全链条。二是构建产业协同低空场景生态。紧扣区域功能定位,充分整合政府、企业、高校及科研机构等多方资源,

发展“低空+”多元化应用新场景,促进低空场景在区域内农业、工业、服务业等领域的深度应用,催生新产业、新业态、新模式,打造区域低空产业创新高地。

## 五、加快建设以安全可控为前提的低空场景风险防控体系

坚持低空场景市场发展与安全并重,统筹推进低空场景分类分级管理、安全技术研发、制度规则完善等关键任务落实,构建覆盖“人一机一环”全要素的安全保障网络,守好低空经济高质量发展底线。一是建设低空安全智能管控平台。利用雷达探测、卫星导航、人工智能等技术,构建低空飞行“天网—地网—人网”立体防控体系,对“黑飞”无人机实时识别与管控。二是前瞻部署低空场景安全交互网络。依托特定区域的地理优势和相关技术平台的技术优势,建立低空场景溯源技术标准,强化低空资源统筹调度,实现低空场景安全交互。三是完善全周期安全认证体系。推行低空航空器适航认证、操作人员资格准入、起降场地安全评估等制度,开展低空飞行风险模拟仿真试验,提升极端天气、电磁干扰等突发场景下的应急处置能力,确保低空经济行稳致远。

【作者分别为天津商业大学经济学院副教授、天津市中国特色社会主义理论体系研究中心研究员,天津商业大学经济学院硕士研究生。本文为国家社会科学基金青年项目(23CJY082)阶段性成果】

