

## 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

# 以法之名保障国家发展规划行稳致远

□ 钟丽娟

### 核心观点

●通过总结长期以来特别是新时代以来国家发展规划工作成功经验,将多年来行之有效的做法确立为法律制度规范,必将为国家发展规划在法治轨道上科学编制和有效实施提供有力制度保障  
●为强调国家发展规划的权威性和严肃性,国家发展规划法在“总则”之后,分别用专章规定国家发展规划的编制、审查和批准、实施及其监督,构建起全流程制度体系,明确实施主体责任。一系列制度设计,旨在解决实践中规划刚性不足、程序不规范、监督不到位等问题,确保规划的科学制定和目标任务落实落地

2026年是“十五五”开局之年。3月12日,《中华人民共和国国家发展规划法》(以下简称国家发展规划法)经十四届全国人大四次会议审议通过,并正式施行。这是我国以专门立法形式对国家发展规划工作作出全面系统规定,是我国规划制度建设的重要里程碑。

### 国家发展规划法的制定背景

习近平总书记指出,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。从1953年开始至今,我国已经连续编制实施15个五年规划(计划)。从“一五”计划到“十五五”规划,我们党带领人民艰苦奋斗,一届接着一届干,一锤接着一锤敲,创造了人类历史上规模最大、速度最快与持续时间最长的发展奇迹。实践证明,五年规划是中国之治的重要体现和突出优势。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家发展规划工作,习近平总书记亲自谋划、部署和推动国家发展规划工作,作出一系列重要论述和指示批示。2018年,中共中央、国务院印发《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》,对国家发展规划的功能定位等作出明确安排。党的二十届三中全会对健全国家经济社会发展规划制度体系,强化国家发展规划战略导向作用等提出明确要求。为贯彻落实党中央决策部署,2023年9月《十四届全国人大常委会立法规划》将国家发展规划法列为“条件比较成熟、任期内拟提请审议”的第一类立法项目。《全国人大常委会2024年度立法工作计划》将国家发展规划法列为年度预备审议项目。2025年12月,习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议,听取审议并原则同意全国人大常委会党组关于国家发展规划法草案有关问题和工作请示,为国家发展规划法立法工作提供了指引和遵循。

经国序民,正其制度。制定国家发展规划法,是落实党中央重大决策部署的必然要求。通过总结长期以来特别是新时代以来国家发展规划工作成功经验,将多年来行之有效的做法确立为法律制度规范,必将为国家发展规划在法治轨道上科学编制和有效实施提供有力制度保障。

### 国家发展规划法的看点亮点

国家发展规划法是以宪法为依据,规范国家发展规划制定、保障国家发展规划实施的基本法律,共6章38条,若干看点亮点值得关注。

突出强调党的领导,党的领导是党和国家的根

本所在,命脉所在。我国每一个五年规划(计划),都是在党中央坚强领导下编制和实施的,党的领导是国家发展规划制定和实施的根本保证。制定出台国家发展规划法,就是要把我们党领导制定实施规划的成功经验确立为法律规范。国家发展规划法在“总则”部分,将党的领导作为国家发展规划工作指导思想的第一要素,明确规定“国家发展规划工作坚持中国共产党的领导,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的路线方针政策和党中央决策部署”,将“制定和实施国家发展规划应当坚持党中央集中统一领导”作为贯穿规划全流程的首要行为准则,确保规划工作始终沿着正确政治方向前进,让集中力量办大事的制度优势更加充分彰显,将制度优势不断转化为发展优势。

强化国家发展规划的统领地位。我们目前有各级各类规划。国家发展规划法首先明确“国家发展规划”的内涵,即特指中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划纲要,包括根据需要提出的远景目标。其次,明确“国家发展规划”的核心定位,即它是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排,主要阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导规范市场主体行为,是规划期内经济社会发展的蓝图和行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能的重要依据,是其他各级各类规划的总遵循。

三是,明确各类规划的定位和相互关系,规定国家建立健全以国家发展规划为统领,以国土空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑,由国家和地方规划共同组成,定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系,形成规划合力。这些规定,全面落实党中央决策部署,以法律的形式明确国家规划体系的概念内涵,确立国家发展规划在国家规划体系中的统领地位,同时为其他规划的制定和实施留有制度空间,保证各级各类规划各司其职、贯通衔接。

规范国家发展规划的制定实施程序。规划法定是国家发展规划作用彰显的前提和保障。在70多年的探索实践中,我国形成了在党中央集中统一领导下,由党中央制定规划建议,国务院编制规划纲要,全国人民代表大会审查批准公布实施的制度安排。为强调国家发展规划的权威性和严肃性,国家发展规划法在“总则”之后,分别用专章规定国家发展规划的编制、审查和批准、实施及其监督,构建起全流程制度体系,明确实施主体责任。比如,编制国家发展规划应当开展前期研究,统筹考虑要素支撑条件、资源环境承载能力、财政承受能力等重大风险防控因素,加强多领域论证和多方案比选;全国人民代表大会举行会议时,国家发展规划草案由各代表团进行审查,并由财政经济委员

会和有关专门委员会审查;对规划实施全周期监测评估机制和相应监督等。这一系列制度设计,旨在解决实践中规划刚性不足、程序不规范、监督不到位等问题,确保规划的科学制定和目标任务落实落地。

深入践行全过程人民民主。践行全过程人民民主是规划工作的力量源泉,也是国家发展规划法的重要内容。国家发展规划法从四个方面体现了这一要求:一是将“践行全过程人民民主”作为国家发展规划工作的指导思想;二是将“坚持发扬民主、集思广益”作为制定和实施国家发展规划的基本原则;三是明确编制国家发展规划应当坚持顶层设计和问计于民相统一,健全公众参与机制,鼓励社会参与,通过互联网等途径向社会公开征集意见建议,采取多种方式广泛听取人民群众、企事业单位和社会各方面的意见建议;四是明确国家发展规划实施情况的中期评估报告等材料,应当向全国人大代表通报并以适当方式向社会公布,接受社会监督。从开门问策到接受监督的制度设计,让民主参与既有广度又有深度。其实,国家发展规划法的制定本身也是全过程人民民主的生动实践。法律草案曾先后三次审议,三次向社会公开征求意见,采取多种方式征求各方面意见,充分体现了人民当家作主。

### 国家发展规划法的贯彻实施

国家发展规划法凝结着我们党治国理政的宝贵经验,彰显着中国特色社会主义的制度优势。它的颁布实施,对于实现“十五五”良好开局,奋力开创中国式现代化建设新局面,具有重大而深远的意义。

落实法定责任。国家发展规划法对规划的编制、审查和批准、实施及其监督等全周期作出规定,明确了国家工作人员在国家发展规划工作中的职责定位,强化了规划的刚性约束和监督问责。各主体应依法履行职责,确保法律刚性落到实处。

做好统筹协调,充分发挥国家发展规划的战略导向作用,离不开国土空间规划、专项规划、区域规划等其他各级各类规划的支撑保障。地方发展规划应当与上级发展规划相衔接,坚持因地制宜,突出地方特色,坚持全国一盘棋,不断提升国家规划体系整体效能。

强化实施保障。以法为据,循法而治。未来,还需进一步完善配套实施细则,强化各主体的法治意识,确保规划工作在法治轨道上有序推进,让党和国家的战略意图通过法定规划落到实处、见到实效。

【作者系山东省委党校(山东行政学院)政治和法律教研部主任、教授】

# “四网融合”打造低空经济集聚区

□ 孙庆珍

2026年是我国低空经济迈入“常态化运营元年”的关键节点。据中国民航局统计,2025年我国低空经济市场规模已达1.5万亿元。山东作为拥有全部41个工业大类的省份,制造业基础雄厚、应用场景丰富,区位优势独特,发展低空经济具备得天独厚的条件。截至2025年底,山东低空经济相关企业已突破8100家,位居全国第二,仅次于广东。2026年山东省政府工作报告明确提出“建设省级低空智能网联系统,打造低空经济发展集聚区”,并将“航空航天与低空经济”列为全省重点培育的4个千亿级新兴潜力产业之一。这一战略定位的跃升,意味着打造集聚区不是简单的企业堆砌,而是要构建“基础设施网—空域管理网—应用场景网—产业生态网”四网融合的五体化发展格局,使各类要素在集聚中形成自我强化的良性循环。

### 织密基础设施,搭好“运行网”

基础设施是低空经济飞行的地面保障,但山东低空基础设施建设仍处于“点上布局”阶段,距离“网络化运行”要求还存在一定差距。从数量看,截至2025年底,全省已建成各类起降设施524个,但现有设施中数字化、智能化比例仍有待提升。从布局看,现有设施主要集中在济南、青岛等中心城市,县域及农村地区覆盖不足,难以支撑“毛细血管”级配送网络。山东应坚持适度超前、集约高效原则,加快构建高安全性、高可靠性、低延时性的天地一体化管理服务网络。

一是构建多层次起降设施网络。济南、青岛建设综合型低空飞行枢纽,具备多机型兼容、高密度起降、多功能服务能力;设区市建设区域型起降场,满足城市群内航线需求;县域及乡镇布局末端型起降点,覆盖“最后一公里”配送场景。二是推进智能化的设施升级改造,对现有524个起降设施进行数字化、智能化改造,增加自动充换电、远程监控、自主调度等功能,逐步实现“有人值守”向“无人值守”转变。探索“移动式起降平台”等新型设施,满足临时性、应急性飞行需求。三是建设全覆盖的低空智能网。将低空通信、导航、监视设施纳入新型基础设施建设范畴,按照“重点区域全覆盖、一般区域基本覆盖”原则加快布局。重点推进胶东经济圈低空智能网建设,实现青岛、烟台、威海、潍坊、日照等市低空飞行活动密集区域5G-A网络全覆盖。鼓励电信运营商与地方政府合作,探索“政府引导+企业投资+收益分成”的建设运营模式,降低财政一次性投入压力。

### 深化空域改革,织好“空域网”

空域是低空经济发展的核心资源,但山东空域资源释放仍面临“想飞飞不起来”的困境。从总量看,截至2025年底,山东获批无人机适飞空域2.82万平方公里,占全省陆上空域面积的18.1%,这一比例与低空经济发展需求相比仍有较大差距。从结构看,适飞空域呈现“碎片化”特征,连片成网程度低,难以支撑城际物流、跨海运输等长航时、远距飞行场景。山东应抢抓国家空域管理改革机遇,以制度创新充分释放空域资源价值,让低空真正“飞得起”“飞得畅”。

一是优化空域划设,推动适飞空域连片成网。按照相关文件要求,持续调整管制空域,优化适飞空域,逐步将现有适飞空域整合为若干个成片连网的空域板块。重点推进胶东经济圈、省会经济圈、鲁南经济圈三大板块内部空域互联,为城际低空航线开通创造条件。二是创新审批机制,推行“负面清单+备案制”。借鉴先进地区经验,在省级低空经济发展示范区试点空域审批制度改革。对纳入负面清单的敏感区域实行严格管制,负面清单之外的空域试行飞行活动备案制,将事前审批转变为事中事后监管。

### 创新应用场景,激活“场景网”

场景是低空经济的驱动力。山东拥有丰富的低空应用场景,含医疗急救、海岛物流、文旅观光、农业植保、工业巡检等,但“有场景无模式”的问题仍较为突出。调研中发现,现有场景多以政府购买服务或试点项目为主,市场化程度不高,同时多数场景以“单任务模式”运行,场景与场景之间的“协同效应”挖掘不足。山东应充分发挥应用场景丰富的优势,推动场景从“试点”变“常态”。

一是深耕民生刚需场景,培育可持续商业模式。聚焦医疗急救、生鲜配送、应急物资等时间敏感领域,优先推动商业化运营。以医疗运输为例,在济南平原县成功经验基础上,向全省推广“无人机医疗样本运输”模式,探索“医院付费+医保补充+患者分担”的成本分摊机制。以海岛物流为例,在青岛灵山岛航线基础上,拓展烟台长岛、威海刘公岛等海岛物流场景,探索“政府补贴+旅游收入反哺+商户付费”的多元收益模式。二是拓展“低空+”融合场景,将流量优势转化为消费增量。将低空旅游纳入“好客山东”品牌体系,开发“空中看泰山”“俯瞰黄河入海”“青岛低空观光”等特色产品,让游客“既看得见风景,也逛得了场景”。支持济南、青岛、烟台等城市建设城市低空观光走廊,发展夜间灯光秀、空中婚礼、商务包机等高端业态,培育新的消费增长点。

### 培育产业生态,链接“产业网”

产业生态是低空经济发展的土壤。从产业基础看,山东已形成较为完整的低空经济产业链:上游有高端铝材、碳纤维等新材料优势,中游涌现出烟台壹通、青岛万丰等整机制造企业,下游培育了飞机公司等运营服务商。但“链条不完整”不等于“集群效应”,产业协同不足、高端人才相对薄弱等问题较为突出。山东应通过强链补链、创新要素保障,推动低空经济从企业“扎堆”走向集群“共生”,培育真正根植于齐鲁大地的产业力量。

一是实施链式招商,打造完整产业生态。按照我省明确的“济南、青岛两核引领,多市多点支撑”格局,引导各地差异化布局、协同发展。建立健全全省低空经济产业链图谱,明确链主企业名单,围绕链主开展精准招商。二是创新要素保障,厚植企业发展根基。优化土地要素供给,将“标准地”供应由工业用地拓展至低空经济产业用地,支持采取长期租赁、先租后让、弹性年期出让等多种方式供地,用足用好已设立的济南低空经济产业基金、济南空天信息产业基金、青岛青铁地空创业投资基金等,形成覆盖企业全生命周期的基金支持体系。针对高端人才相对短缺的短板,推广“虚拟集聚”模式,借助数字孪生、低空联网等技术手段,吸引外地企业将核心能力“虚拟嵌入”山东,在“不迁物理实体”的情况下服务本地发展。

(作者系济南市委党校经济学教研部副主任、副教授)

# 从“抢到人”到“成就人”需打通五个环节

□ 袁方成

### 文章导读

### 从“抢到人”到“成就人”

人才不仅是科技创新和产业升级的重要支撑,更是决定城市能级跃升和竞争位势的关键变量。近年来,城市间人才竞争的底层逻辑已经发生深刻变化。

从人才流动看,决策机制正由被动迁移转向主动择城。随着市场化程度不断提升,信息流动更加透明,城市间发展条件逐步改善,人才择城的主动性显著增强,不再只看一次性补贴和短期收益,而是更加关注城市能否提供持续成长的平台环境。对高层次人才和青年创新人才而言,城市是否具有稳定预期、开放氛围和持续创新机会,往往比单项补贴更具吸引力。

从城市竞争看,组织方式正由同质化拼抢转向差异化分工。过去,不少城市在人才政策上政策工具高度趋同,具有长期竞争力的制度创新相对不足。随着产业结构加速分化,不同城市在产业方向、创新平台、资本集聚能力和制度环境上的差异日益扩大,人才越来越倾向于进入那些能够形成能力、岗位、平台闭环的城市,能够在产业链、创新链与人才链之间形成良性循环的城市,更容易形成持续的人才吸引力。

从治理方式看,人才治理正由政策驱动转向治理驱动。在竞争初期,政策工具常被视为最直接的抓手;而随着竞争深化,制度环境和治理能力的重要性不断凸显。一个城市是否具备稳定、公平、可预期的制度安排,往往比某项具体政策更能影响人才是否愿意真正留下来。

这些变化意味着,城市人才竞争的核心问题已经从能否抢到人,转向能否留住人,用好人才、成就人。近年来,在人才竞争加剧的背景下,各地密集出台人才政策,推动了人才要素在更大范围内流动。但从运行效果看,一些地方正逐渐陷入政策叠加式竞争的困境,即不断通过提高政策力度来争夺人才资源,却难以形成真正可持续的比较优势。主要表现为三类误区:一是以补贴竞赛替代制度供给,现金补贴、购房优惠、落户便利等直接激励措施,仍然占据不少城市人才政策体系的核心位置。部分地方通过不断提高补贴标准来增强政策吸引力,形成类似价格竞争的“模式”;二是以项目崇拜替代岗位吸纳。一些地方的人才工作过度依赖各类人才计划,科研项目和评奖体系,将项目和头衔视为衡量人才工作的主要指标。这种做法在短期内或许能够提升政策可感知度,但往往忽视岗位供给和产业发展的能力。三是以头衔评价替代贡献评价。在一些地方,对人才的识别和评价仍然过于依赖资历和“帽子”,对其真实创新贡献、产业价值和协同效应关注不足。结果是人才资源配置更多围绕头衔竞争展开,而不是围绕问题解决和价值创造展开,不仅推高了行政成本,也压缩了人才的创新时间和组织效率。

这些误区反映出,部分地方的人才治理理念仍停留在资源配置逻辑,而不是价值创造逻辑。在资源配置逻辑下,人才被视为可以通过政策工具争夺的资源指标,而在价值创造逻辑下,人才则被视为创新

活动和产业发展的主体。把人才当作资源指标,政策就容易陷入数量导向,推动各地不断加码竞争,形成越补贴越竞争、越竞争越补贴的循环。同时,财政资源的过度投入还可能挤压住房、教育、医疗等公共服务领域的制度建设,削弱城市整体治理能力;政策频繁调整,又会降低制度稳定性,使人才难以形成长期发展预期;长远看,不仅难以提升城市吸引力,反而会削弱创新生态的可持续性。因此,城市人才战略政策重点应向如何为人才提供更好的成长环境、使用条件和成果实现路径,由政策竞争转向制度竞争,由短期刺激转向长期塑造。

### 打通五个环节重构城市人才战略

围绕价值创造重构城市人才战略,重点要打通人才引入、人才留驻、人才使用、人才协同和政策纠偏五个关键环节。

其一,以产业承接回答为什么来。吸引人才流入的根本在于产业机会。对大多数城市而言,城市吸引力的核心在于是否拥有能够发挥专业能力的岗位与平台。城市应围绕主导产业、战略性新兴产业和未来产业,系统梳理产业布局,打通产业发展、岗位供给与人才配置之间的对应关系,把政策资源优先投向具有规模化岗位供给和创新溢出效应的产业集群。对高层次人才,则需提供平台、团队、资本、场景的组合支持,让人才到来就有项目、入城就有舞台、创新就有市场,使人才流入建立在真实需求之上,而不是建立在短期补贴之上。

其二,以制度供给回答需要什么留。人才能否留下来,取决于其在城市中的全生命周期成本是否可承受、未来预期是否可规划。住房、教育、医疗、社保、交通等公共服务,不是人才政策的附属部分,而是留才机制的核心内容。城市应建立多层次住房保障体系,扩大人才公寓、长租住房和共有产权房住房供给;推动优质教育资源扩容和区域共享;完善社保、医保跨地区转移接续和异地结算机制。更重要的是,相关制度安排必须稳定、透明,可预期,使人才能够对未来生活与职业发展形成清晰判断。

其三,以贡献导向回答为什么干。人才使用的关键,在于让人才真正发挥作用。城市应建立以价值创造为核心的人才评价机制。对科研人员,重点看原创性突破、关键技术攻关和成果转化能力;对产业人才,重点看工程能力、产品能力和组织能力;对青年人才,则需提供更宽松的成長环境和更灵活的发展通道,使其在探索和试错中成长。同时,应推动编制管理、职称评审、科研经费使用和平台资源配置等方面的协同改革,减少行政性束缚,让人才把更多精力投入创新实践。

其四,以协同生态回答为什么能成。创新不是孤立发生的,人才也不是孤立行动体。城市应构建政府、高校、企业与社会之间的创新共同体。政府提供制度环境和公共平台,高校院所提供知识和人才储备,企业提供真实需求和应用场景,资本提供长期资金支持,形成需求牵引、技术研发、成果转化、规模应用的

创新链条。尤其要重视中试平台、公共实验平台、数据与算力平台等公共创新基础设施建设,通过开放公共资源降低创新成本、提高转化效率。与其高价抢一个人,不如系统建一个生态;与其依赖单点突破,不如形成协同涌现。

其五,以政策评估回答为什么可持续。避免政策竞争陷入“内卷”,必须建立人才政策的评估与退出机制。补贴类政策要评估其对就业、产业发展和创新产出的真实贡献;项目类政策要减少重复申报和指标竞速;各类人才计划要建立动态调整和退出机制,防止政策固化化和路径依赖。通过持续监测,及时纠偏和动态优化,使人才政策从比拼力度转向比拼效率,从堆砌工具转向优化制度。

### 以制度优势塑造城市人才新生态

人才竞争不是简单的人口争夺,而是发展方式、制度环境和治理能力之间的综合竞争。只有通过制度创新和治理有利于人才成长和创新的生态体系,才能形成稳定而持久的人才优势。

从长远看,人才政策的核心目标应当从吸引更多人,转向促进人才价值创造。城市不仅要能够吸引人才进入,更要能够为人才提供发挥作用的空間,使其创新能力和专业优势能够转化为现实生产力。稳定、公平、透明的制度安排能够显著降低人才发展的不确定性,使其更愿意在城市中进行长期投入;反之,如果政策频繁调整、制度环境缺乏稳定预期,即使短期内能够吸引人才,也难以形成持续积累。

进一步看,人才生态的形成离不开城市整体创新体系的支撑。人才并不是孤立存在的个体,而是嵌入产业体系、科研体系和社会网络的创新主体。一个具有活力的人才生态,依赖于产业链、创新链与人才链之间的协同作用。当产业持续提出技术问题,科研机构持续提供知识供给,企业持续推动成果应用,资本持续支持技术成长时,人才潜力才能得到充分释放。因此,与其依赖单一政策工具,不如通过构建开放的创新生态,使人才在城市发展过程中不断涌现、持续成长。

同时,城市治理能力的提升也是人才生态形成的重要条件。人才政策并不是孤立存在的,它与住房、教育、医疗、社会保障以及公共服务体系紧密相关。只有当城市在这些领域形成高质量制度供给,人才的生活成本和发展成本才能有效降低,城市的长期吸引力才能真正增强。从这个意义上说,人才竞争最终比拼的不是政策力度,而是城市整体治理水平。

城市发展离不开人才。面向未来,城市人才战略必须从补贴竞赛走向制度供给,从短期争夺走向长期育成,从行政评价走向贡献导向,从单点支持走向生态塑造。只有坚持以价值创造为中心,推动人才优势转化为产业优势、创新优势和城市长期竞争优势,城市才能在高质量发展的新赛道上赢得主动、赢得未来。

(作者系深圳大学政府管理学院院长助理、全球特大城市治理研究院副院长)