以规划衔接绘就中国式现代化新图景

刘西忠

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

习近平总书记2018年主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议。会议强调，加快建立制度健全、科学规范、运行有效的规划体制，构建发展规划与财政、金融等政策协调机制，更好发挥国家发展规划的战略导向作用。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》），站在党和国家事业发展全局高度，对未来5年发展作出顶层设计和战略擘画，指导方针科学精准，主要目标清晰明确，任务举措求真务实，是乘势而上、接续推进中国式现代化建设的又一次总动员、总部署。基本实现社会主义现代化，需要各地区各部门贯彻落实好党中央的决策部署，促进各项事业协调发展、整体推进。《建议》提出的“强化国家发展规划战略导向作用”“健全区域间规划统筹、产业协作、利益共享等机制”等部署，蕴含着统筹兼顾、综合平衡的科学方法论，为各地区各部门以规划衔接赋能高质量发展、携手绘就中国式现代化壮丽图景提供了根本遵循。各地区各部门谋划“十五五”时期经济社会发展，要在全国大局中精准定位，加强规划衔接。

《建议》对未来5年发展作出顶层设计和战略擘画，具有宏观指导作用

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”。中国式现代化是分阶段、分领域推进的，实现社会主义现代化是一个阶梯式递进、不断发展进步的历史过程，需要不懈努力、接续奋斗。五年规划承载着将党和国家意志转化为发展成效的使命，是中国特色社会主义一个重要政治优势。从1953年开始，我国已经编制实施了14个五年规划（计划），有力推动了经济社会发展、综合国力提升、人民生活改善。“十五五”时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位。发挥五年规划的战略导向作用，推动“十五五”时期经济持续健康发展和社会全面进步，需要深刻洞察世界发展大势，深入探索经济社会发展规律，作出体现时代性、把握规律性、富于创造性的战略擘画。

从发展环境看，百年变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革加速突破，全球政治经济格局将继续经历大调整、大分化、大重组。这要求我们必须在复杂严峻的环境中谋划推动“十五五”时期经济社会发展。从发展条件看，我国正处于从中等收入国家向高收入国家跨越、进而向中等发达国家迈进的关键阶段，我国经济在复杂严峻环境中展现出强大活力和韧性，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变。推动“十五五”时期经济社会发展具有多方面优势，同时发展不平衡不充分问题仍然突出。从发展阶段看，党的十九大提出到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国“两步走”的战略安排，将基本实现社会主义现代化的时间提前到2035年，党的二十大进一步明确了这一目标。到2035年基本实现社会主义现代化，“十五五”时期是第二个五年，是夯实基础、全面发力的关键时期。总的来看，我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，机遇仍然大于挑战。制定一份具有战略性、前瞻性、指导性的规划建议，科学引领未来五年经济社会发展，才能实现党的二十大描绘的宏伟蓝图，分阶段有步骤推进中国式现代化，有效应对复杂严峻的外部环境新变化，在世界百年未有之大变局中赢得战略主动。

《建议》准确把握“十五五”时期党和国家事业发展所处历史方位，深入分析我国发展环境面临的深刻复杂变化，明确了“十五五”时期经济社会发展的总体思路、重要原则、主要目标、战略任务和重大举措。习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议〉的说明》中指出，《建议》稿“体现了续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章、奋力开创中国式现代化建设新局面的历史主动，必将对党和国家事业发展产生重大而深远的影响”。《建议》同“十四五”规划提出的理念和思路一脉相承又与时俱进、守正创新，深刻回答了未来5年经济社会发展若干重大问题，清晰擘画了强国建设、民族复兴的前进路径，视野宏阔、立意深远、内涵丰富，是一份符合我国国情、把握发展规律、顺应人民期待的纲领性文件。以《建议》为指引推动“十五五”时期经济社会发展，着力巩固拓展优势、破除瓶颈制约、补强短板弱项，将为基本实现社会主义现代化奠定更加坚实的基础。

以《建议》为指引加强规划衔接

习近平总书记指出：“各地区谋划‘十五五’时期经济社会发展，要在全国大局中精准定位，加强规划衔接”“谋划‘十五五’时期经济社会发展，必须准确把握‘十五五’时期的阶段性要求，着眼强国建设、民族复兴伟业，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标，一个领域一个领域合理确定目标任务、提出思路举措”。《建议》提出：“按照本次全会精神，制定国家和地方‘十五五’规划纲要及专项规划等，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。”贯彻落实这一要求，首先需要理顺国家发展规划和专项规划等之间的关系。

国家发展规划即五年规划，在国家规划体系中居于统领地位，是规划期内我国经济社会发展的蓝图和行动纲领。专项规划是指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据。各级各类规划间的衔接是保障各级各类规划协调配合、形成合力的关键，也是通过法治方式将中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的重要要求。

党的十八大以来，我们党高度重视规划体系和实施机制建设。中共中央、国务院2018年印发的《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》，对理顺规划关系、统一规划体系、完善规划管理作出了重要安排，明确国家发展规划居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总遵循，国家级专项规划、区域规划、空间规划均须依据国家发展规划编制。党的二十届三中全会《决定》提出“完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制”，强调“健全国家经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制”。2025年4月、9月，全国人大常委会先后两次审议《中华人民共和国国家发展规划法（草案）》，推动国家发展规划的制定和实施在法治化轨道上进行，为建立“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”的规划体系提供法律支撑。

新的起点上，各地区各部门制定各级各类规划，要以《建议》为指引，发挥国家发展规划的战略导向作用，把握规划之间的内在逻辑。在纵向上，要注重规划制定和执行的接续，注重本期规划与上期规划的衔接，注重下一层级规划与上一层级规划的衔接，“一张蓝图绘到底”。在横向上，要按照等位规划相互协调的原则，增强区域之间的对接、领域之间的耦合，增强宏观经济政策、经济社会文化生态等各个领域政策取向的一致性和协调性，坚持全国发展“一盘棋”，确保同向发力、形成合力，立体协同推进中国式现代化。

推动规划衔接需要把握一些重要原则

习近平总书记指出：“推进中国式现代化是一个系统工程，需要统筹兼顾、系统谋划、整体推进”。把《建议》擘画的宏伟蓝图落到实处，需要操其要、分其详，致广大、尽精微。要充分发挥国家发展规划的战略导向作用，增强专项规划、区域规划等的支撑作用，加强各级各类规划衔接，推动各地区各部门在谋划制定和实施“十五五”发展规划过程中，善于在全国大局中精准定位，在确定发展思路和战略举措时注重体现自身特色、发挥比较优势，加强规划间的有机衔接、集成联动，朝着顶层设计的目标一起做、合力做。

坚持目标导向与问题导向相统一。习近平总书记指出：“既要以目标为着眼点，在统筹谋划、顶层设计上下功夫，以增强方向感、计划性；又要以问题为着力点，在补短板、强弱项上持续用力，以增强精准性、实效性。”规划既要全面，又要突出重点，集中优势资源、优势力量办大事。规划衔接的前提是目标同向。一方面，要注重目标任务和政策举措的系统性整体性协同性，紧紧围绕《建议》擘画的宏伟蓝图，设计出各地区各领域“十五五”时期发展的路线图、施工图，与整体目标保持取向一致性，确保发展方向不偏移、重大部署不中断。另一方面，要坚持问题导向，抓住关键性、决定性因素，注重体现特色，发挥比较优势，把握好节奏和进度，注重突破瓶颈堵点、补强短板弱项、提高质量效益，在既有蓝图基础上积极开拓创新，确保中国式现代化行稳致远。

坚持顶层设计与问计于民相统一。习近平总书记指出：“五年规划编制涉及经济社会发展方方面面，同人民群众生产生活息息相关，需要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式建言献策。”充分发挥规划对发展的引领作用，既要着眼长远、把握大势，维护国家发展规划的权威性与统一性，也要开门问策、集思广益，充分释放地方探索的积极性、主动性、创造性，把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验等充分吸收到规划编制中来。在地方规划特别是跨区域规划制定实施过程中，要鼓励广大人民群众和社会各界以多种方式建言献策，并认真研究和吸收包括党政部门、专家学者、企业、社会组织等在内的多方主体就发展环境、发展目标、战略思路、关键问题、重点任务等表达的意见和建议，凝聚起推进中国式现代化的强大合力，不断实现人民对美好生活的向往。

坚持自身发展与服务大局相统一。推动一个庞大集合体的发展，处理好自身发展和协同发展的关系十分重要。加强规划衔接，需要打破“一亩三分地”的思维定式，在党中央集中统一领导下，推动各地区各部门从单纯追求自身利益转向把自身发展融入整体发展的大局中。比如，针对长江经济带发展曾经存在的无序低效竞争、产业同构等问题，习近平总书记指出：“各个地区、每个城市都应该也必须有推动自身发展的意愿，这无可厚非，但在各自发展过程中一定要从整体出发，树立‘一盘棋’思想，把自身发展放到协同发展的大局之中，实现错位发展、协调发展、有机融合，形成整体合力。”各地区各部门谋划发展要胸怀“国之大者”，自觉把一域的发展置于国家发展战略中，在全国发展大局中明确各自发展定位，错位发展、优势互补，主动作为、协同联动，通过科学的规划引导，促进生产要素在更大范围、更广领域高效流动和优化配置，为高质量发展构筑新优势。

坚持支撑发展与保障安全相统一。习近平总书记提出：“各级党委和政府要坚持系统思维，进一步树立发展是硬道理、安全也是硬道理的理念，在工作中自觉把发展和安全统一起来，共同谋划、一体部署、相互促进。”谋划“十五五”时期经济社会发展，要通过规划的制定实施，推动实现高质量发展与高水平安全的良性互动。一方面，要坚定不移办好自己的事，聚焦优化区域布局、促进区域协调发展等重要方面，分析研究因地制宜发展新质生产力的有效措施，加快构建新发展格局，全面推动高质量发展。另一方面，规划制定实施必须贯彻总体国家安全观，将安全底线贯穿始终，通盘考虑内外部风险挑战，不断完善公共安全体系，积极有效应对各种风险挑战，推动发展的安全性稳定性进一步增强，以新安全格局保障新发展格局。

坚持科学部署与推动落实相统一。发挥规划的引领作用，抓好落实是关键。要在贯彻《建议》要求的基础上，结合本地区本部门发展实际，科学提出总体思路和具体目标，确保各项政策举措科学严谨、切实可行，并推动各级各类规划“齿轮”精准咬合，避免本地区本部门的规划举措与其他地区其他部门的规划举措“左右互搏”、相互抵消，努力以规划的多维度对接、全方位衔接、立体式连接为推进中国式现代化提供全面引领和全方位支撑。同时，要把抓落实摆在突出位置，强化规划衔接落实机制，建立健全责任明晰、链条完整、环环相扣的工作机制，明确职责分工，层层压实责任，强化跟踪问效，推动改革发展举措落实落细落到位，让规划执行过程真正成为区域协同、共同发展进程，真正让规划从“纸上”落到“地上”，确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展。

营造高品质城市生活空间

赵峥

城市是人民幸福生活的重要空间。今年7月召开的中央城市工作会议提出“着力建设舒适便利的宜居城市”，为构建高品质城市生活空间指明了方向、提供了根本遵循。《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》进一步对“营造高品质城市生活空间”作出了系统部署。面对新形势新任务，必须深刻把握我国城镇化和城市发展的阶段性特征，深入践行人民城市理念，锚定现代化人民城市目标，推动城市高质量发展，不断加强高品质城市生活空间建设，持续提升城市宜居水平，让城市成为人人向往的美好家园。

城市生活空间不仅是城市居民的栖息之所，也是承载经济活动、社会关系与文化记忆的综合场域。城市生活空间的品质，直接关系到人民群众的美好生活体验，是体现现代化城市建设成效的重要维度。不断提升城市生活空间品质，有助于促进消费、稳定投资、鼓励创新，激发城市高质量发展的内生动力。当前，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。这样的历史性变化赋予高品质城市生活空间更为丰富的时代内涵。具体来看，在价值导向上，坚持以人民为中心，既需要满足居民基本生活需求，又需要推动民生福祉向精神生活共同富裕、促进人的全面发展等更高层次跃升。在建设内容上，既重视“投资于物”，改善住房、道路、管网、水电燃气等城市生活“硬条件”；又注重“投资于人”，在教育、医疗、养老、托育等优质公共服务供给上持续发力。在功能结构上，突出以人为本，坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，优化城市空间结构，改进城市空间功能，释放人口、产业、交通、生态等要素的多维协同效应，推动“人、产、城”深度融合与协调发展。

聚焦“住有优居”，筑牢高品质城市生活空间根基。“住有优居”是高品质城市生活空间的核心表征。面对我国房地产市场供求关系的重大变化，唯有在持续改善住房条件的同时，进一步优化整体居住环境，系统推进“好房子”与完整社区建设，才能筑牢高品质城市生活空间根基。促进增量优化。推动房地产开发建设模式创新，在住房设计环节，兼顾建筑美学与实用功能；在建造环节，推广绿色低碳建材与装配式工艺，提升建筑耐久性与居住舒适度；在运维环节，健全房屋全生命周期养护机制，并与物业服务质量提升行动有效衔接，把新房子建成安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”。促进存量提质。有序推动城中村、危旧房改造与城镇老旧小区升级，促进土地再开发与产业、文化等功能有机融合，实现城市生活空间价值迭代升级，让更多老社区焕发新活力。加快建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区，统筹“好房子”与“好小区”。比如，浙江省杭州市滨江区缤纷社区通过全域适老化改造、儿童友好设施建设等措施，构建起“15分钟生活圈”，实现服务便捷高效、人群覆盖全面，使昔日老旧安置小区展现出现代化社区新风貌。

完善基础设施，提升高品质城市生活空间承载能力。基础设施是城市运行的“生命线”，也是高品质生活空间的坚实支撑。当前，我国城市空间格局与基础设施骨架已基本形成。在城镇化速度趋稳、人口结构快速变化的背景下，城市基础设施建设需要更加注重系统集成与效能提升。要推动传统基础设施“补短板”。聚焦燃气、供水、污水、供热等地下管网，实施更新改造工程，因地制宜建设综合管廊，破解“拉链马路”、城市内涝等问题。织密快速干线交通、生活性集散交通、绿色慢行交通网络，实现公交、地铁、慢行系统便捷换乘，增强城市居民出行便利性。推动新一代信息技术与城市基础设施深度融合，加快5G、千兆光网、算力网、物联网等新型基础设施布局，构建物联、数联、智联的数字底座，实现“数字技术”与“生活场景”双轮驱动。例如，重庆市渝中区解放碑地下环道城市更新项目，在联通地面与地下交通设施体系的基础上，布局“5G+北斗”精准导航系统，实现地下空间精准导航，极大缓解了居民交通出行压力，显著提升了核心城区通行效率，展现了数智技术赋能城市品质生活的实效。

提升公共服务水平，彰显高品质城市生活空间的民生温度。公共服务是城市的核心功能，直接影响城市居民的生活质量。营造高品质城市生活空间，不仅要扎实加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，更要在教育、医疗、养老等领域，加大更高质量、更加均衡的公共服务供给力度，使优质城市公共产品和服务覆盖更广群体、满足多元需求。比如，四川省推动基础教育优质资源下沉和远程共享，将省内优质学校与民族地区、偏远薄弱地区学校连接，发挥城市基础教育优质资源的辐射带动作用，打破地域限制，将优质教育资源输送到更多学校。增加优质公共服务供给，还需充分考量不同群体需求差异。针对老年群体，推进家庭适老化改造，增加智慧养老服务供给；面向婴幼儿家庭，着力健全社区托育服务设施；根据灵活就业人员、农民工、新就业形态劳动者等群体需求，完善就业和社会保障政策。通过优质公共服务的“精准滴灌”，切实把民生愿景转化为可感可及的高品质城市生活空间实景。

紧扣两翼协同

充分释放面向创新发展的科普动能

王志芳

习近平总书记强调，科技创新、科学普及是实现创新发展的两翼，要把科学普及放在与科技创新同等重要的位置，普及科学知识、弘扬科学精神、传播科学思想、倡导科学方法，在全社会推动形成讲科学、爱科学、学科学、用科学的良好氛围，使蕴藏在亿万人民中间的创新智慧充分释放、创新力量充分涌流。这一重要论述深刻揭示了创新发展的基本逻辑，确立了科学普及在创新发展中的战略地位。2024年12月新修订的《中华人民共和国科学技术普及法》将“国家把科普放在与科技创新同等重要的位置”“推动科普与科技创新紧密协同”纳入法律条文。我们要深入贯彻落实习近平总书记关于新时代科普事业发展的重要论述，紧扣两翼协同发展，充分释放面向创新发展的科普动能，为突破关键核心技术、实现高水平科技自立自强提供坚实支撑。

科学普及与科技创新在双向赋能中相辅相成。科学普及作为实现创新发展的基础性工作，通过培育创新文化、筑牢科技人才根基、促进科技成果转化，对加快科技创新进程发挥积极作用。科技创新作为提高社会生产力的战略支撑，通过创新理念的引领、创新成果与技术手段的生成，引领科普事业向更高层次、更广领域发展。强化两翼协同，是在国家战略指引下，推动二者深度渗透、动态平衡，构建科技创新—普及传播—实践应用—科技再创新的良性生态，为创新发展的提质增效提供有力支撑。

两翼协同的顶层设计持续完善。政策引导是两翼协同的重要保障。近年来，国家相继出台《全民科学素质行动规划纲要（2021—2035年）》《“十四五”国家科学技术普及发展规划》《关于新时代进一步加强科学技术普及工作的意见》及新修订的科普法等一系列政策法律，系统建构并不断强化两翼协同发展的制度体系。同时，这些政策与新修订的科学技术进步法、国家科技发展规划等科普相关要求形成衔接，实现两翼协同在顶层设计上的贯通。从“科研与科普相结合”的提出，到确立“两翼同等重要”的战略定位，再到法治化保障下的“两翼紧密协同”，实现了从科技项目科普化向科技设施、人才、成果等多要素递进式协同的转变，体现了国家层面推动两翼协同的顶层设计逐步完善。

两翼协同的主体日益多元。政府通过政策引导和机制设计，持续优化协同发展格局。以往参与两翼协同的主体以科技场馆、科研机构、高校及科技工作者等为主，如今已拓展为科技企业、媒体以及广大公众等共同融入的新体系。科技企业作为科技创新的主体，通过打造沉浸式产学研科普场馆、开放科研设施等方式，拉近了科技与公众的距离；新媒体平台成为前沿科技传播的重要渠道，显著提升了科普的覆盖面和渗透力。这种多主体、多层次、多形式的协同生态，持续夯实两翼协同实践，为建设世界科技强国汇聚广泛的社会力量。

两翼协同的内容不断拓展。科普内容作为科普工作的核心要素，直接关系到科学知识的普及质量与公众科学素养的提升。原创性、颠覆性的科技创新成果在拓展人类认知边界的同时，也为科普注入新素材、新话题与新视角。创新成果的普及成为科普工作的“前沿”方向，也增强了科技创新的社会感知力和影响力。如在科普畅销书的前沿内容变迁中，元宇宙、芯片技术、新质生产力、ChatGPT及DeepSeek等热点科技广泛传播，反映出公众对科技进展的高度关注，也凸显了科普与科技创新之间的互动与协同。

也要认识到，两翼协同还存在一些薄弱环节需要加强和完善。制度落实尚不完善，科普工作尚未充分融入科技项目、人才及成果评价体系，科技资源科普化不足。前沿科普供给滞后，科普内容更新速度跟不上科技迭代步伐，公众与前沿科技之间存在认知差距。复合型科普人才短缺，一些科研人员缺乏科普转化能力，一些科普人员对前沿科技理解有限，专业性与通俗性难以有效统一，制约了高质量科普内容的持续产出与传播效能。当前，我国正处于加快建设科技强国的关键时期，党的二十大将建成科技强国的战略目标从2050年提前到2035年，并对“加强国家科普能力建设”提出明确要求。这一重大战略调整，凸显出科技强国建设的紧迫性，也对两翼协同效能的提升提出了更高要求。解决两翼协同存在的问题，需从三方面发力。

强化制度协同，完善科普激励机制。落实科普法中面向科研院所、学校及企业等“建立有利于促进科普的评价标准和制度机制”的规定，健全相关配套政策的实施细则、评估标准及奖励举措，切实增强有关主体参与科普的内生动力。完善科普政策动态评估与优化机制，持续提升科普效能。

创新内容生产机制，推进形成大科普格局。围绕国家战略需求与民生关切，构建政府、社会、市场等协同推进的社会化科普发展格局，积极探索“人工智能+前沿科普+专家团队”创作与传播模式，提升前沿科技科普化的时效性。同时，拓展科普产品与服务的市场化路径，激励社会力量参与科普设施建设与资源开发。

完善人才培养体系，强化科普队伍建设。科普兼具专业性、通俗性与跨学科融合的特点，因此在教育培养和科研实践阶段，应注重科学思维、科学通识与科学写作能力训练，强化科普能力建构的内在连贯性。加强理工科背景科普相关专业人才培养，促进科技与人文知识的融合。发挥科技领军人才与团队的科普示范带动作用，提升科技工作者的科普参与率。