

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:“按照本次会议精神,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 and 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 and 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。

(作者为江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

营造高品质城市生活空间

赵 峰

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阶段,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、交通一体化规划,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;在建设环节,推广绿色低碳建材与装配式工艺,提升建筑耐久性 with 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“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大群众、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。

(作者为国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究员)

解决急难愁盼不能『撒胡椒面』

潘令麒

民生是人民幸福之基、社会和谐之本。习近平总书记指出:“坚持以人民为中心的发展思想,着力保障和改善民生,着力解决人民急难愁盼问题,让中国式现代化建设成果更多更公平地惠及全体人民。”解决好人民群众急难愁盼问题,是践行以人民为中心的发展思想的必然要求和重要目标。当前,有的地方和部门在民生工作中存在“撒胡椒面”现象,既导致资源浪费,又难以真正解决实际问题。习近平总书记指出:“坚决反对大而化之、撒胡椒面,坚决反对搞不符合实际的‘面子工程’,坚决反对形式主义、官僚主义,把一切工作都落实到为贫困群众解决实际问题上。”民生工作千头万绪,涉及千家万户,必须精准施策、精准发力,把好事用在刀刃上,把实事做到人民群众心坎里,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

推动民生建设更加公平、均衡、普惠、可及,并不意味着要“撒胡椒面”。“撒胡椒面”看似面面俱到,实则是分不清主次、抓不住重点,既无法满足人民群众差异化需求,又可能造成资源浪费、延误问题解决。现实中,“撒胡椒面”或表现为“雨露均沾”式的平均主义,忽视差异化需求,导致有限的资源被简单平摊;或表现为“大水漫灌”式的粗放投入,缺乏精准识别和有效靶向,造成资源浪费与供给不足并存;或表现为“一投了之”的懒政思维,重资金项目下达、轻后续管理服务和效果评估,导致投入不少、动静不小,但群众的获得感、幸福感、安全感却没有同步增强,甚至可能滋生新的矛盾和问题。

精准是新时代做好民生工作、增进民生福祉的关键所在。它要求找准问题的症结、明确发力的方向,实现民生资源与群众需求的最佳匹配,就像治病救人需先精准号脉,再对症下药,方可药到病除。比如,在脱贫攻坚战中,我们党实施精准扶贫方略,通过精准识别贫困人口、逐户分析致贫原因、具体制定帮扶措施,避免了“大水漫灌”,实现了“精准滴灌”。又如,在建设现代化人民城市过程中,各地推进城镇老旧小区改造,不是简单刷墙铺路,而是针对不同小区的实际情况和居民差异化需求,有的侧重加装电梯,有的侧重增建车位,有的侧重通过适老化改造提升居住品质等。这些实践充分说明,只有精准对接群众需求,找准问题的关键所在,才能把好事

办好、实事实办,让群众感受到真真切切的变化。

精准的前提是知情。在民生诉求日益多样、民生问题日趋复杂的今天,民生工作“面”更广、“点”更多。广大党员干部必须沉到基层,才能摸清“真需求”。要大兴调查研究之风,扑下身子、沉到一线,走进社区村落、深入厂矿企业,与群众面对面交流,听真话、察实情。既要关注“大多数”,也要关心“极少数”;既要看“门面”和“窗口”,也要看“后院”和“角落”。通过扎实调研,真正搞清楚群众急在哪里、难在何处、愁为何事、盼为何解,为精准决策提供可靠依据。避免“一刀切”的工作方式,多做“解剖麻雀”式的典型分析,通过深入剖析个别案例,发现共性问题,把握深层规律,为精准施策奠定坚实基础。

坚持精准施策,核心在于处理好“普惠”与“特惠”、“量力”与“尽力”的关系。一方面,注重基本公共服务的普惠性、保基本、均等化方向,筑牢民生底线;另一方面,针对特殊困难群体、特定领域短板,采取更有针对性、更加倾斜的政策措施,实现“特惠”与“普惠”的有机结合。同时,既要根据实际情况循序渐进,避免吊高胃口、不可持续;又要尽力而为,集中力量抓好最突出、最紧迫的民生问题,确保干一件成一件。对于共性问题,要善于从体制机制层面寻求根本解决之道,推动从“解决一件事”到“解决一类事”;对于个性化难题,要探索建立“点对点”帮扶机制,提供定制化服务。

解决急难愁盼不能“撒胡椒面”,而要用心用情、精准施策。既要抓住重点、把握关键,解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题,也要坚持具体问题具体分析,一把钥匙开一把锁,防止走过场和形式主义,持续促进宝贵的民生资源优化配置,不断增强民生工作的针对性、实效性、可持续性,真正让发展成果更多更公平惠及全体人民。

思想纵横
SI XIANG ZONG HENG