文章编号：1003-1421(2026)04-0001-10
引用格式：郑秀梅，吴静，康志男，等.低空经济的政府治理逻辑与优化策略：政策注意力配置视角[J].铁道运输与经济，2026，48(4)：1-10.
ZHENG Xiumei，WU Jing，KANG Zhinan，et al. Government Governance Logic and Optimization Strategies for Low-Altitude Economy：A Policy Attention Allocation Perspective[J]. Railway Transport and Economy，2026，48(4)：1-10.

低空经济的政府治理逻辑与优化策略：政策注意力配置视角

郑秀梅[1]，吴　静[1]，康志男[2]，马国毓[3]

(1.中国民航大学 交通科学与工程学院，天津　300300；2.中国科学技术交流中心 调研与协调处，北京　100049；3.安徽民航机场集团有限公司 合肥新桥国际机场，安徽 合肥　230000)

摘　要：分析政策注意力配置特征，对于厘清政府治理逻辑、优化政策资源配置具有重要意义。基于政策工具和政策主题双维视角，构建低空经济政策分析框架，并以102份低空经济政策文件为基础，探究低空经济政策的配置逻辑。其中，政策工具包括供给型、环境型和需求型，政策主题包括基础保障服务、创新能力提升、应用场景拓展和产业生态培育。结果表明：我国已形成较为完整的低空经济政策工具体系，政策工具配置强度由高到低依次为供给型、需求型和环境型。政策交互配置呈现3种典型逻辑：以要素供给推动基础服务保障与创新能力提升，以服务需求牵引应用场景拓展，以供给与环境协同推动产业生态体系构建。然而，当前政策仍存在路径趋同、安全失衡和措施操作性不足等问题。基于此，从理念、机制和工具等方面提出优化建议，以提升低空经济政策资源配置效能。

关键词：地方政府；低空经济；政策注意力；政策工具；政策主题
中图分类号：V279.3；F562　　**文献标识码**：A　　**DOI**：10.16668/j.cnki.issn.1003-1421.20251020004

Government Governance Logic and Optimization Strategies for Low-Altitude Economy：A Policy Attention Allocation Perspective

ZHENG Xiumei[1]，WU Jing[1]，KANG Zhinan[2]，MA Guoyu[3]

(1. College of Transportation Science and Engineering, Civil Aviation University of China, Tianjin 300300, China; 2. Division of Research and Coordination, China Science and Technology Exchange Center, Beijing 100049, China; 3. Hefei Xinqiao International Airport, Anhui Civil Aviation Airport Group Co., Ltd., Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Analysis of policy attention allocation characteristics is of great significance for clarifying government governance logic and optimizing policy resource allocation. Based on a dual-dimensional perspective of policy instruments and policy themes, this paper constructed an analytical framework for low-altitude economy policies and explored the allocation logic of low-altitude economy policies based on 102 low-altitude economy policy documents. Among them, the policy instruments included supply-type, environment-type, and demand-type, and the policy themes included basic support services, innovation capability enhancement, application scenario

收稿日期：2025-10-20　　**修订日期**：2026-01-21
基金项目：国家自然科学基金项目(72304264)；中国民用航空局安全能力建设项目(2025010)；天津市交通运输科技发展计划项目(2025-80)；中央高校基本科研业务费项目(3122025063)

expansion, and industrial ecosystem cultivation. The results show that China has formed a relatively complete policy instrument system for the low-altitude economy, and the allocation intensity of policy instruments from high to low is sequentially supply-type, demand-type, and environment-type. The interactive allocation of policies presents three typical logics: promoting basic support services and innovation capability enhancement by factor supply, driving application scenario expansion by service demand, and promoting industrial ecosystem construction by the synergy of supply and environment. However, the current policies still have problems such as pathway convergence, safety imbalance, and insufficient operationality of measures. Based on this, optimization recommendations are proposed from the aspects of concepts, mechanisms, and instruments to improve the resource allocation efficiency of low-altitude economy policies.

Keywords: Local Government; Low-Altitude Economy; Policy Attention; Policy Instrument; Policy Theme

0　引言

作为新质生产力，低空经济是以科技创新推动现代化产业体系建设的重要力量。随着新一轮科技革命和产业变革向纵深推进，我国低空经济迎来了新的发展机遇。在中央政策引导下，地方政府积极响应，多个省市明确提出发展低空经济，并出台专项政策，“中央引领、地方推动”的政策协同格局初步形成。

学术界对低空经济的关注与实践发展同步深入。现有研究主题主要包括：一是从学理层面梳理低空经济的概念内涵、构成要素及其与通用航空之间的关联辨析[1-2]；二是基于技术经济视角，探讨其发展逻辑、驱动机制、形态演进与价值创造路径[3]；三是从制度维度切入，关注法规体系的立法理据与制度图景[4]、政策法律协同机制[5]，以及法律激励体系构建思路等[6]；四是聚焦发展策略[7]，围绕技术研发、产业链协同、空域治理与数据安全等现实挑战提出优化路径[8]；五是关注运行场景，探讨其在农业农村[9]、城市交通[10]及物流运输[11]等领域的实践方案。在政策研究领域，尽管已有学者基于PMC指数模型对低空经济政策文本的结构合理性进行了定量评估[12]，但总体上，面向政策注意力配置的研究视角尚未系统展开，缺乏对低空经济政策注意力配置的深入探讨。

政策注意力配置是政府行为的直接体现，是政府资源分配和优先排序的具体表达[13]。自Bryan与Frank于2005年将“注意力”概念系统引入政策研究以来，相关学术探讨主要沿2个方向展开：一是基于政策文本内容分析，探讨政府在不同议题上的注意力配置逻辑和演变特征[14-15]；二是基于案例或定量方法，剖析政策注意力配置对政策执行效果的作用机制与影响路径[16-17]。近年来，也有学者尝试推进该理论的概念化与操作化，如提出“政策注意力均衡性”分析框架并开展实证研究[18]。低空经济发展作为新兴业态，其发展往往面临多重目标约束、有限资源供给与政策议程挤压等现实情境，科学合理的注意力分配有助于优化政府资源投放，提升政策执行效能，推动低空经济高质量发展[19-20]。

鉴于此，以地方政府发布的低空经济政策文本为研究对象，探究低空经济政策注意力配置特征，旨在揭示低空经济治理中的政府行为偏好与资源配置重点。研究的边际贡献主要体现在：在理论层面上，将政策注意力理论引入低空经济研究，构建了“政策工具–政策主题”二维分析框架，刻画低空经济政策配置的内在逻辑；在实践层面上，通过量化分析识别当前政策注意力分布中的“配置盲区”与“拥挤赛道”，为优化低空经济政策体系、提升治理效能提供依据与参考。

1　研究设计

1.1　分析框架

政策注意力配置影响政府行为选择，进而决定了低空经济发展质量与方向。研究基于既有文献，结合低空经济发展实践，从政策工具和政策主题2个维度构建了低空经济政策注意力配置分析框架。

（1）政策工具。在政府治理过程中，政策工具配置的合理性和科学性直接影响政策的实施效果，

是政策目标实现的基本保障。研究借鉴Rothwell与Zegveld的经典政策工具三分法，将低空经济政策工具分为供给型政策工具、需求型政策工具和环境型政策工具[21]。进一步，基于已有研究与低空经济发展实践[22-24]，构建了低空经济政策工具体系如图1所示。其中，环境型政策工具指通过制定低空经济相关的法规政策、监管机制或提升公众认知度，营造良好的产业发展环境，包括法规标准、金融税收、组织领导、环境氛围和安全监管5类政策措施；供给型政策工具指支撑低空经济发展的核心要素供给，包括基础设施、财政支持、服务保障、科技支持、人才支撑和产业培育6类政策措施；需求型政策工具指通过建立市场引导机制激发低空经济产业需求，主要包括政府购买、试点示范、开放合作和场景构建4类政策措施[25-26]。

（2）政策主题。政策主题是对政策意图的概括性表达，突出其所关注的对象与待解决的关键议题，折射出政府在特定情境下的价值取向与资源配置偏好。研究借助LDA模型识别低空经济政策的主题分布。为提取政策主题信息，采用jieba库对低空经济政策文本进行分词，构建词频矩阵。通过计算LDA模型在不同主题数下的Log Perplexity值，选择困惑度最低的主题数作为最优解。政策主题困惑度计算如图2所示，主题数为4时困惑度达到最低，确定其为最优主题数。

进一步地，开展主题建模分析。利用Python的gensim库对分词后的文本进行LDA模型训练，引入TF-IDF方法以衡量关键词的重要性。根据模型训练结果，提取“主题-关键词”与“文档-主题”概率分布，并在此基础上识别各主题中高频且具有代表性的特征词，保留每个主题概率排名前十的关键词，结合低空经济发展实践，提取出低空经济政策主题分类如表1所示。

Topic 0政策主题可概括为“基础保障服务”，以“通用机场”“空域”“飞行服务站”“保障体系”等为关键词。该主题聚焦于部署低空经济发展基础性条件，着力于推动低空经济软硬件设施的协同构建，强化提升低空经济基础设施网络、运营支撑能力与服务保障水平。

Topic 1政策主题可概括为“创新能力提升”，以“技术”“平台”“研发”“装备”等为关键词。该主题从创新驱动视角出发，通过打造高水平创新平台、突破关键核心技术和培育高端装备制造能力，为低空经济提供持续的发展动能。

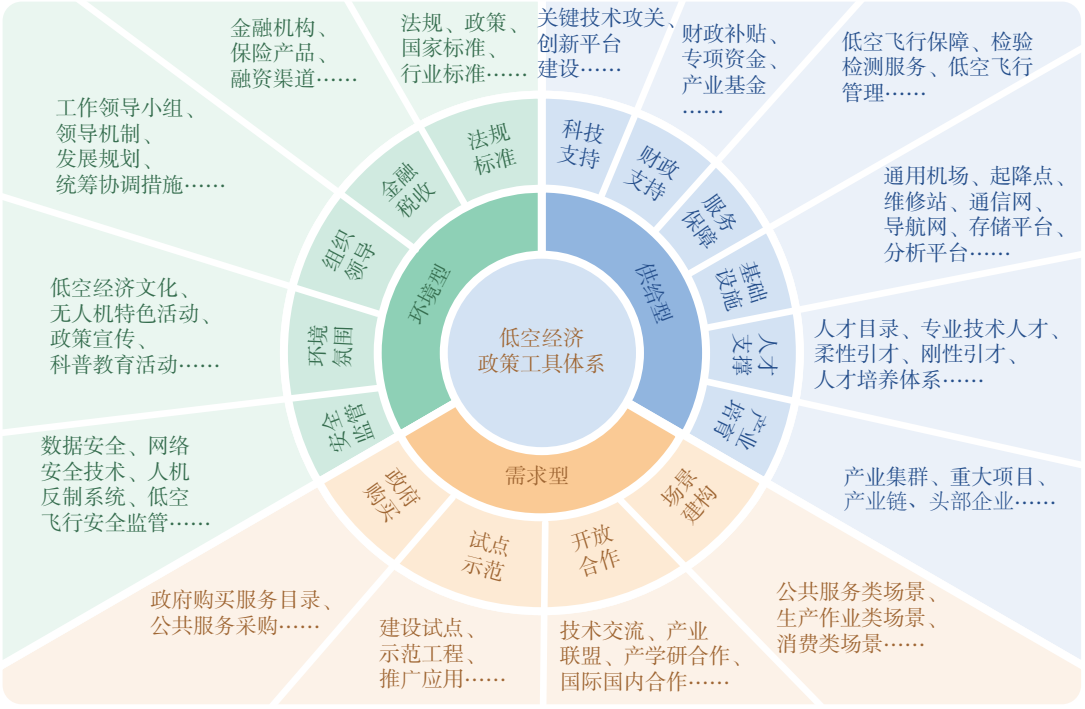


图1　低空经济政策工具体系

Fig.1　Policy instrument system for low-altitude economy

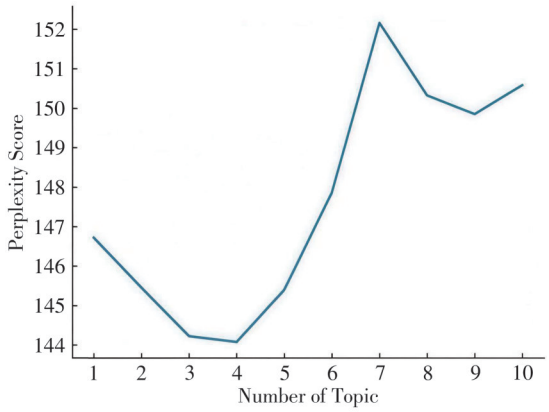


图2　政策主题困惑度计算

Fig.2　Calculation of policy theme perplexity

表1　政策主题分类

Tab.1　Classification of policy themes

主题	高概率词	主题词
Topic 0	通用机场、低空、空域、管理、飞行服务站、运行、保障体系、停机坪、布局、基础设施	基础保障服务
Topic 1	企业、创新、基地、科技、技术、信息化、平台、装备、工业、研发	创新能力提升
Topic 2	旅游、景区、机场、基地、学校、飞行、专业、航空运动、营地、短途运输	应用场景拓展
Topic 3	企业、产业、制造、运营、项目、基地、政府、市场、培训、能力	产业生态培育

Topic 2政策主题可概括为“应用场景拓展”，以“旅游”“景区”“航空运动”“短途运输”等为关键词。该主题聚焦于低空场景开发，通过培育新兴应用场景、创新服务模式和优化市场环境，推动低空经济与其他产业的深度融合。

Topic 3政策主题可概括为“产业生态培育”，以“企业”“产业”“政府”“市场”等为关键词。该主题聚焦于构建良性循环的产业生态系统，通过培育创新型企业主体、优化产业协同网络等措施，打造“企业主体活跃、产业协同高效、政府引导精准、市场配置优化”的低空经济产业生态环境。综上，形成了低空经济政策注意力分析框架如图3所示。

1.2　研究数据

以我国各级地方政府发布的低空经济相关政策为研究对象，政策文本主要来源于北大法宝数据库及地方政府门户网站。为确保样本的权威性与相关性，以“低空经济”“低空产业”为核心关键词，在阅读典型文本基础上，进一步拓展为“无人机”“无人驾驶航空器”“低空空域”等相关词汇。筛选标准包括：①政策内容需与低空经济紧密相关；②发布主体为地方各级政府；③文本类型涵盖法律法规、规划、通知、计划、意见及行动纲要等。检索时间为2025年3月。经3位研究人员同步阅读政策文本，删除与低空经济不相关的政策文本，最终获得102份政策文件，低空经济政策(部分)如表2所示。

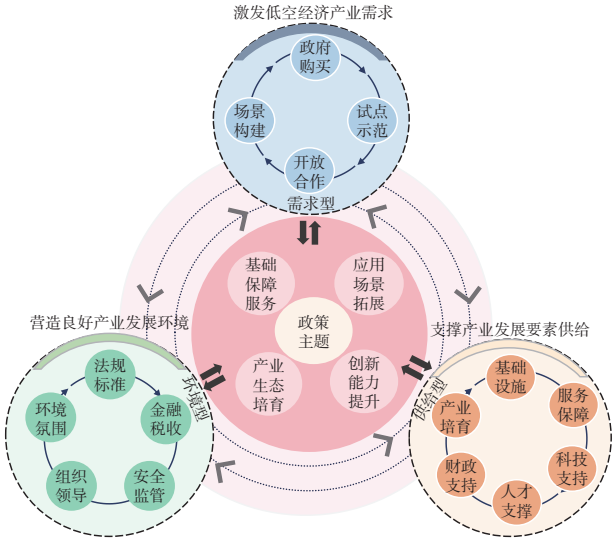


图3　低空经济政策注意力分析框架

Fig.3　Analytical framework for low-altitude economy policy attention

表2　低空经济政策(部分)

Tab.2　Low-altitude economy policies (partial)

序号	政策名称	发文部门	发文时间
P1	《安徽省加快培育发展低空经济实施方案(2024—2027年)及若干措施》	安徽省发展和改革委员会	2024年4月
P2	《山西省加快低空经济发展和通航示范省建设若干措施》	山西省人民政府	2024年5月
⋮	⋮	⋮	⋮
P50	《济南市低空经济高质量发展实施方案》	济南市人民政府	2024年11月
P51	《嘉兴市推动低空经济高质量发展实施方案(2024—2027年)》	嘉兴市人民政府	2024年9月
⋮	⋮	⋮	⋮
P101	《深圳市龙华区促进低空经济产业高质量发展若干措施》	深圳市龙华区人民政府	2023年10月
P102	《深圳市福田区支持低空经济高质量发展若干措施(试行)》	深圳市交通运输局福田管理局	2024年10月

采用内容分析法将102份低空经济政策文件的具体条款作为基本分析单元，开展政策文本量化分析。鉴于低空经济作为新兴经济形态所体现的高度产业融合特征[27]，研究采用非排他性编码策略，即单一条款若涵盖多种政策工具或主题，允许重复计

数，以准确反映其跨领域与多场景交叉的内容特性。编码工具为Nvivo软件，3名研究人员背对背独立编码，经过多轮讨论与复编，最终Krippendorff's α为0.87，政策文本编码样例如表3所示。

2　低空经济的政府治理逻辑

2.1　低空经济政策工具的配置结构分析

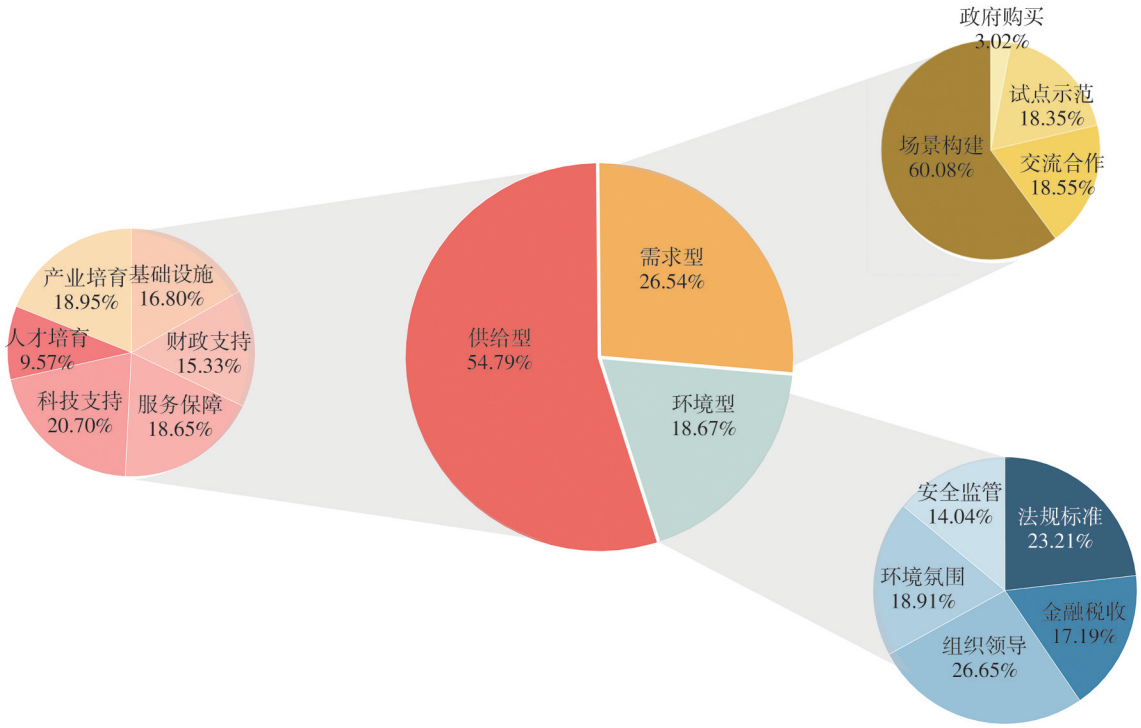
低空经济政策工具配置结构如图4所示。结果表明，我国已形成较为完整的低空经济政策工具体系，涵盖了供给型、需求型和环境型3类政策工具，占比分别为54.79%，26.54%和18.67%，政策工具的整体配置结构基本符合我国低空经济发展特征。当前，我国低空经济尚处于起步阶段，低空基础设施、低空专业人才、低空服务保障等低空经济基本要素均处于建设阶段，因此服务于低空经济的要素供给仍是本阶段亟需重点解决的问题。具体来看，低空经济政策工具配置表现出以下特征。

表3　政策文本编码样例

Table 3　Policy text coding samples

序号	政策内容	政策工具编码	政策目标编码
1	构建低空智能信息网。完善城市低空飞行监视、气象保障、电磁环境监测等设施建设，支持广播式自动相关监视(ADS-B)、北斗数据链、通信感知一体化(ISAC)等新技术融合应用	S1	T1
2	加快建设具备低空飞行器起降、备降、停放、能源补给等功能的通用机场、起降场(点)	S1	T1
⋮	⋮	⋮	⋮
4215	创建应用场景试点。争取创建1个城市空中交通管理试点，培育2～3个低空经济发展试点市、10个低空经济应用试点县(区)；招引培育一批低空产品和服务优质供应商，建设20个以上可复制、可推广的典型示范应用场景	N2，N4	T3
4216	推动产业开放合作。依托省内产业基础和区位优势，加强与京津冀、长三角、珠三角和中部地区省市协同发展，推动产业资源共享，促进产业链创新链融合发展	N3	T4

注：N代表需求型政策工具，N1—N4依次代表政府购买、试点示范、开放合作和场景构建；S代表供给型政策工具，S1—S6依次代表基础设施、财政支持、服务保障、科技支持、人才支撑和产业培育；E代表环境型政策工具，E1—E5依次代表法规标准、金融税收、组织领导、环境氛围和安全监管；T代表政策主题T1—T4，依次代表基础保障服务、创新能力提升、应用场景拓展和产业生态培育。



注：图中占比计算以编码总条目数(含重复)为基数。

图4　低空经济政策工具配置结构

Fig.4　Configuration of low-altitude economy policy instruments

2.1.1　供给型工具要素分布均衡全面，科技是低空要素的突出特征

低空科技要素供给的政策工具占比最高(20.7%)，是低空要素供给的突出特征。低空经济的发展，高度依赖关键前沿领域的技术突破(如能源动力、导航避障、地空通信等)，是典型的技术密集型领域，其发展高度依赖多学科交叉融合与系统性创新[27]。低空科技要素的供给措施以支持关键核心技术攻关和创新平台建设(如创新联合体、实验室等)为主，结合区域内资源基础与优势提出低空科技发展方向；部分地方政府在科技成果转化、知识产权保护等方面也提出了具体措施。

产业培育和服务保障的政策工具占比略高于均值，分别是18.95%和18.65%。产业培育的政策支持方向包括促进低空产业集聚、建立低空产业梯队、培育低空产业示范等，并提出了具体的培育对象与支持措施。服务保障聚焦低空运行，发展方向包括低空航空器适航审定、检验检测和维修服务能力，空域动态规划与协调能力，低空运行监管与保障能力等。

基础设施和财政支持的政策工具占比约为均值。基础设施要素供给主要包括地面保障设施(如通用机场、起降场(点))、低空网络设施(如低空信息网、导航网、感知网)和低空数字设施(如飞行服务系统、监管平台)。财政支持的主要方式是建立低空经济专项资金，给予新企业、新项目、新产品、新基建、新平台、新人才等奖励或补贴，给予企业和机场低空运行补贴等，多数地方政府提出了具体可落实的支持方案。

低空人才供给得到了绝大多数地方政府的关注，但区域间人才政策差异较为明显。如深圳、北京、上海等优势地区以吸引高端人才就业为主，而其他多数地区则引育两手抓，一方面关注区域内低空人才培养体系建设，实施本土化育人；另一方面聚焦高精尖缺，通过专委会、产教融合或吸引就业等多种方式引进低空人才，且前者的政策工具占比相对更高。

2.1.2　环境型工具侧重体制机制建设，低空安全与发展问题有待平衡

明确低空经济组织领导方式和建设低空经济法规标准体系是地方政府促进低空经济发展采取的核心环境型工具，二者占比之和约为全部环境型政策工具的50%。绝大多数地方政府均提出通过成立低空工作专班、低空领导小组，建立多部门工作协调联动机制等措施解决低空经济的领导与统筹协调问题。低空法规和标准体系建设同样得到绝大多数地方政府的重视，标准制定是地方政府关注的重点，部分地方政府(如广东、山东、安徽、广州、苏州等)提出加快制定低空法规和专项政策。

营造良好低空经济环境氛围和给予低空企业金融税收优惠是地方政府采取的主要环境型工具，二者占比分别为18.91%和17.19%。地方政府营造环境氛围的主要措施包括加强区域和行业内外交流合作、开展航空科普、举办低空集会等。地方政府提供金融税收扶持的主要方式包括加大财政资金投入力度，将低空基础设施建设、低空智联网建设、低空关键技术攻关等纳入财政重点支持范畴，建立产业专项基金、引导社会资本投资，补贴低空科技创新和低空运行作业等。当前的金融税收政策措施多以宏观指导为主，仅有少数地区(如深圳、湖南、西藏、九江、合肥等)提出了具体的支持方案。

安全监管在环境型政策工具中占比为14.04%，地方政府提出的主要监管方式是建立低空飞行风险防范机制、加强隐患排查、完善公共安全监管机制等。然而，多数政策完全未提及低空安全，表明地方政府在低空发展与安全之间出现了明显的意识失衡。发展是核心，但安全是前提，是低空经济实现高质量发展的关键。低空经济安全包括但不限于传统空防安全、运行安全和公共安全，当前的安全管理体系难以防控低空经济全部安全风险[28]，因此，低空安全问题亟待得到地方政府更多的重视。

2.1.3　需求型工具聚焦应用场景构建，区域差异化发展特征尚不明显

场景构建是地方政府使用的核心需求型工具，占全部需求型政策工具的60.08%。绝大多数地方政府均提出了低空经济应用场景构建方向，基本包括了“低空+运输”“低空+生产”“低空+公共服务”和“低空+消费”等4个低空经济典型应用领域。然而，多数地区的应用场景高度相似，缺少融合区域发展战略和资源特征的深度思考。

交流合作和试点示范政策措施的占比分别为18.55%和18.35%。地方政府提出的低空经济交流

合作主要为聚焦于低空科技创新的产学研合作，少数涉及低空场景协同发展的企业间和区域间合作，国际层面的交流合作更是少之又少。试点示范多以某个低空应用场景试点为主，少数地方政府在探索空域管理改革、低空安全监管的制度层面的试点示范工作。

政府购买政策措施的占比为3.02%。尽管从数量来看，这一占比相对较低，但从政策发布主体来看，约45%的样本地区提到了发挥政府购买对低空经济发展的带动作用。目前，政府购买范围主要集中于应急救援、环境监测、森林巡护等公共服务领域，仅有广东省提出探索政府购买在低空基础设施建设和运营领域的应用。

2.2　低空经济政策的交互配置逻辑分析

低空经济政策主题与政策工具的交叉配置结构如图5所示。结果显示，当前政策主要聚焦于“产业生态培育”“基础保障服务”与“应用场景拓展”三大主题，占比分别为35.55%，26.28%和22.37%；相较之下，“创新能力提升”占比最低，仅为15.80%。整体来看，政策配置重心集中于产业生态系统构建，表明地方政府在低空经济产业发展初期对产业环境配置的高度重视，在创新能力培育方面的注意力配置相对薄弱。具体来看，低空经济政策主题与政策工具的交叉配置表现出以下特征。

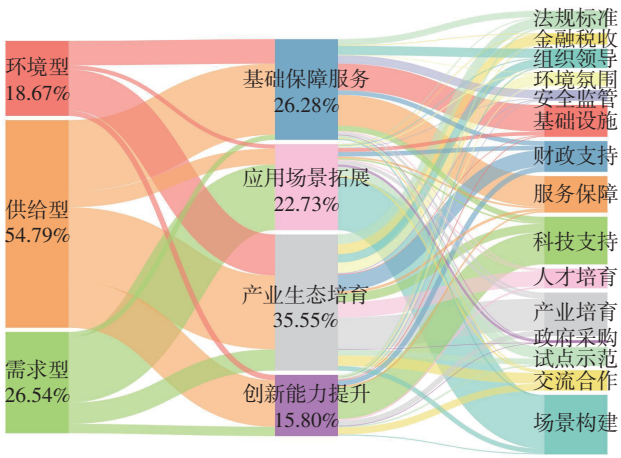


图5　政策工具与政策主题交叉配置

Fig.5　Cross-configuration of policy instruments and policy themes

2.2.1　以低空要素供给推动基础服务保障与创新能力提升

地方政府在提升基础保障水平与推动技术创新能力方面，呈现出明显的供给型政策工具偏好。“基础保障服务”和“创新能力提升”2个政策主题中，供给型工具均占据主导地位，分别为70.74%和76.99%。具体而言，基础保障服务聚焦于构建网络化、集成化的运行体系，涵盖通用机场、起降点、通信基站等物理基础设施，以及低空飞行服务数字平台等新型信息基础设施。鉴于此类设施具备显著的公共产品属性，政府主导成为其建设的必然路径。地方政府通过政策引导加快基础设施布局，为产业发展奠定坚实基础。创新能力提升则着眼于突破关键核心技术，提升低空产品自主化水平，主要通过拓展创新要素供给渠道予以推进，如围绕重点领域和关键技术部署一批高水平科技创新平台，开展基础性、前瞻性和关键性研究。

2.2.2　以低空服务需求牵引低空经济应用场景拓展

“应用场景拓展”政策主题的工具配置以需求型为主，占比达76.67%。该主题的核心在于探索低空经济在多元领域的应用场景，挖掘产业价值链上下游的潜在机会，推动低空经济成为传统产业的转型升级工具。为实现该目标，地方政府主要采取从用户侧出发的引导政策，包括鼓励开展技术产品跨行业交叉应用，拓展技术产品价值空间；引导新场景、新技术、新产品的先行先试，培育可推广、可复制的低空经济示范案例，促进低空经济高质量发展等。

2.2.3　供给与环境工具协同助推产业生态体系构建

“产业生态培育”政策主题的工具配置以供给型为主(54.26%)，辅以环境型(30.14%)，两者合计占比超过84%。供给型工具通过强化空间、技术、资金、人才、数据等关键要素的精准供给，如设立特色产业园区、引进重大项目、构建高层次人才机制等，直接推动产业集群建设和企业创新发展。环境型工具则通过完善产业规划、制定标准规范、支持行业交流推广等方式间接促进低空经济生态体系构建。

3　低空经济政策配置问题与优化建议

3.1　区域低空经济政策注意力配置问题分析

3.1.1　区域低空经济政策趋同

低空经济是地方经济转型升级的重要抓手。作

为以创新驱动为核心、以飞行活动为牵引的战略性新兴产业，低空经济对基础设施和资源条件要求较高，且不同低空运行场景差异较大，因此并非所有地区都适合全链条、全场景的发展模式。然而，研究显示区域低空经济政策趋同趋势明显，政策注意力均匀地配置于低空制造、低空运行、低空保障等产业环节，缺少与当地资源的深度融合。如广东、西藏、黑龙江等省份均提出发展无人机整机、eVTOL等高端制造领域，招商目标高度同质化，尚未形成基于资源基础的特色化发展路径。

3.1.2　安全发展政策配置失衡

安全是低空经济发展的底线。低空经济融合了多种技术和应用场景，其安全风险涉及国家安全、运行安全、公共安全及数据安全等多个层面，呈现出跨领域、多维度、高耦合的特征，低空安全正面临着全新的系统性挑战。然而，当前多数地区对低空安全的重视程度明显不足，安全监管类政策工具仅占全部政策工具的2.62%，且大多停留在原则性表述层面，例如四川、山东等均提出要构建全过程、可追溯的安全监管体系，但对于具体实施措施、监管流程和责任分工缺乏明确说明。部分地方甚至未提及低空安全，表明地方政府在低空经济的发展与安全关系上存在认知结构性偏差。

3.1.3　产业政策扶持精度不足

当前低空经济政策在顶层设计和战略规划层面较为完善，覆盖了场景拓展、要素供给、制度保障等多个领域，政策体系初步形成。但政策措施表述常以宏观目标呈现，缺乏具体落地的实施细则，导致政策在执行过程中面临操作性不足的问题，影响了政策落地效果。以政府购买为例，尽管多地政策明确提出要加大政府购买服务力度，但在政策实践中，政府采购的覆盖范围和服务内容仍然相对单一。同时，现行政府采购制度尚未明确支持低空经济发展，也缺乏低空经济核心技术和关键技术的认定标准[29]。地方政府在开展低空设备、服务采购时往往需要依靠通用分类进行归类和执行，增加了采购操作的制度不确定性和实践难度。

3.2　低空经济政策注意力配置优化建议

3.2.1　理念优化：因地制宜打造低空经济发展路径

地方政府应结合自身产业基础、资源特征和发展战略等，探索差异化、特色化的低空经济发展路径，以提高政策对产业发展实践的引导效率，避免政策落空。如在产业环节方面，可综合科技创新能力、生产制造能力、运行保障能力和飞行运行环境等因素，评估区域在不同产业环节的发展预期与投入力度，明确将低空经济发展定位为“科创牵引型”(如北京)、“应用牵引型”(如西藏)或“综合发展型”(如成都)等。在场景构建方面，高度融合区域资源特征提出具体的低空发展需求，避免泛泛而谈，如青岛围绕海洋资源提出海洋监测、海上物流等特色化场景，西藏聚焦高高原特征提出高高原物流、应急救援等特色化场景，以差异化定位促进低空经济健康发展。

3.2.2　机制优化：强化治理完善低空安全监管体系

低空经济高质量发展，应坚持发展优先、安全为基原则，以安全运行监管为保障，推进制度创新、管理创新和监管模式创新。地方政府亟需构建与低空经济特征相适应的安全治理体系，包括但不限于明确低空安全协同管理组织架构，推动形成涵盖国家安全、公共安全、运行安全、数据安全的低空安全文化，以包容审慎的态度鼓励低空领域的技术创新、商业模式创新和治理模式创新等，实现“以安全促发展、以发展强安全”的良性互动。

3.2.3　工具优化：精准细化提升产业政策落地效能

为破解政策落地“最后一公里”难题，地方政府应将低空经济指导性文件转化为可操作、可量化、可评估的具体措施，构建“宏观政策—中观机制—微观举措”完整政策链条，如制定应用场景操作指引，明确重点场景的实施路径与技术规范；建立政策配套清单，细化空域使用、审批流程、资金支持等关键环节。同时设立涵盖基建完善度、技术创新度、产业规模度等维度的发展评估指标体系，委托第三方机构定期开展政策实施效果评估，重点分析政策工具优化成效、产业生态协同水平及区域协同进展。建立低空经济专门机构，负责根据产业发展阶段演进、技术突破和市场反馈，及时校准政策着力点与工具组合，确保有效落地和持续改进，形成“一盘棋”低空发展格局。

参考文献：

[1] 覃　睿. 再论低空经济：概念定义与构成解析[J]. 中国民

航大学学报，2023，41(6)：59-64.
QIN Rui. Further Discussion on Low Altitude Economy: Concept Definition and Composition Analysis[J]. Journal of Civil Aviation University of China，2023，41(6)：59-64.

[2] 沈映春. 低空经济的内涵、特征和运行模式[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版)，2025，46(1)：108-117.
SHEN Yingchun. Low-Altitude Economy: Definition, Characteristics and Operation Modes[J]. Journal of Xinjiang Normal University (Philosophy and Social Sciences)，2025，46(1)：108-117.

[3] 王宝义. 我国低空经济的技术经济范式分析与发展对策[J]. 中国流通经济，2024，38(9)：14-26.
WANG Baoyi. The Technological and Economic Paradigm Analysis and Countermeasures for Developing Low Altitude Economy in China[J]. China Business and Market，2024，38(9)：14-26.

[4] 张延书. 和而不同：低空经济领域地方立法的理据与进路[J]. 江西社会科学，2025，45(5)：49-62.

[5] 虞　浔. 低空经济领域区域协同立法的理论证成与路径选择[J]. 江西社会科学，2025，45(5)：37-48，205.
YU Xun. Theoretical Justification and Pathway Selection for Regional Collaborative Legislation for the Low-Altitude Economy[J]. Jiangxi Social Sciences，2025，45(5)：37-48，205.

[6] 蒋博涵. 论中国低空经济高质量发展的法律激励：目标、图景与工具[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版)，2025，27(1)：148-160.
JIANG Bohan. Legal Incentives for the High-Quality Development of China's Low-Altitude Economy: Objectives, Prospects and Tools[J]. Journal of Hohai University (Philosophy and Social Sciences)，2025，27(1)：148-160.

[7] 范爱华，朱俊洪，苏　畅，等. 我国铁路行业发展低空经济面临的机遇、挑战和对策探讨[J]. 铁道运输与经济，2026，48(1)：70-78.
FAN Aihua，ZHU Junhong，SU Chang，et al. Opportunities，Challenges，and Countermeasures for Development of Low-Altitude Economy in China's Railway Industry[J]. Railway Transport and Economy，2026，48(1)：70-78.

[8] 宋　丹，徐　政. 低空经济赋能高质量发展的内在逻辑与实践路径[J]. 湖南社会科学，2024(5)：65-75.
SONG Dan，XU Zheng. The Inner Logic and Practical Strategy of Low-Altitude Economy Empowering High Quality Development[J]. Social Sciences in Hunan，2024(5)：65-75.

[9] 侯冠宇，余　镐. 天空下的"新蓝海"：低空经济赋能乡村全面振兴[J]. 湖南社会科学，2025(3)：51-57.
HOU Guanyu，YU Hao. The "New Blue Ocean" beneath the Sky: Empowering Comprehensive Rural Revitalization through the Low-Altitude Economy[J]. Social Sciences in Hunan，2025(3)：51-57.

[10] 任新惠，蒋妤婕. 低空经济政策与城市空中交通创新生态系统产业发展演变及作用机制研究[J]. 铁道运输与经济，2026，48(1)：59-69，140.
REN Xinhui，JIANG Yujie. Low-Altitude Economy Policies and Development Evolution and Mechanisms of Urban Air Mobility Innovation Ecosystem Industry[J]. Railway Transport and Economy，2026，48(1)：59-69，140.

[11] 张颖影，周　凌. 低空经济对产业链供应链韧性的影响：智慧物流的中介效应[J]. 商业经济研究，2025(5)：84-87.

[12] 徐朋飞，蔡小慎. 基于PMC指数模型的低空经济政策文本量化研究[J]. 管理现代化，2025，45(2)：1-9.
XU Pengfei，CAI Xiaoshen. Quantitative Evaluation of Low-Altitude Economy Policies Based on PMC Index Model[J]. Modernization of Management，2025，45(2)：1-9.

[13] 张广庆，梅　宏，仝　鹏. 注意力的动态配置怎样影响政策执行？基于城市低碳政策案例的比较分析[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版)，2025(6)：76-88.
ZHANG Guangqing，MEI Hong，TONG Peng. The Impacts of Dynamic Allocation of Attention on Environmental Policy Implementation: Comparative Analysis of Low-Carbon Policy Cases[J]. Journal of Huaqiao University (Philosophy & Social Sciences)，2025(6)：76-88.

[14] 王　睿，杜安妮，张琼尹. 地方政府"一带一路"政策注意力配置特征及治理逻辑研究[J]. 科学决策，2024(12)：158-172.
WANG Rui，DU Anni，ZHANG Qiongyin. Study on the Characteristics of Attention Allocation and Governance Logic of Local Government's "Belt and Road" [J]. Scientific Decision Making，2024(12)：158-172.

[15] TIAN K，LI X L，MA H，et al. Policy Instruments，Governance Networks，and Implementation Dilemmas in Digital Agriculture: Evidence from China[J]. Journal of Environmental Management，2025，396：128076.

[16] 仇　叶. 领导注意力弱化如何推动政策有效执行？基于一项乡村建设政策的过程性考察[J]. 公共管理与政策评论，

2025，14(4)：101-113.
QIU Ye. How Does the Weakening of Leadership Attention Promote Effective Policy Implementation? A Process-Based Investigation of a Rural Development Policy[J]. Public Administration and Policy Review，2025，14(4)：101-113.

[17] ZHOU S Y，LUO W J. Distribution of Policy Attention to Environmental Pollution：Evidence from China[J]. International Review of Economics & Finance，2026，105：104787.

[18] 姜为翰，王文韬，张　弘，等. 政策注意力均衡性分析框架的构建与实证研究[J/OL]. 情报理论与实践，1-11[2026-01-21]. https：//link. cnki. net/urlid/11. 1762. G3. 20260120. 0926. 004.

[19] 侯新烁，杨汝岱. 政府城市发展意志与中国区域城市化空间推进：基于《政府工作报告》视角的研究[J]. 经济评论，2016(6)：9-22，54.
HOU Xinshuo，YANG Rudai. Government Will and Spatial Force in China's Urbanization[J]. Economic Review，2016(6)：9-22，54.

[20] 李晓华. 政府引导、产业生态构建与低空经济发展[J]. 改革，2025(2)：21-35.
LI Xiaohua. Government Guidance，Construction of Industrial Ecosystem，and the Development of Low-Altitude Economy[J]. Reform，2025(2)：21-35.

[21] HANSON E C，ROTHWELL R，ZEGVELD W. Industrial innovation and public policy：Preparing for the 1980s and the 1990s[J]. American Political Science Review，1982，76(3)：699-700.

[22] 赵景龙. 低空经济高质量发展：内涵特征、约束条件与突破路径[J]. 当代经济研究，2025(4)：27-42.
ZHAO Jinglong. High-Quality Development of Low-Altitude Economy：Connotation Characteristics，Constraints and Breakthrough Paths[J]. Contemporary Economic Research，2025(4)：27-42.

[23] 王　珏. 低空经济与新质生产力协同发展：逻辑机理、结构框架与关键路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版)，2026，47(1)：95-103.
WANG Jue. Collaborative Development of Low-Altitude Economy and New Quality Productive Forces：Logical Mechanism，Structural Framework，and Key Path[J]. Journal of Xinjiang Normal University (Philosophy and Social Sciences)，2026，47(1)：95-103.

[24] 欧阳日辉. 低空经济助推新质生产力的运行机理与路径选择[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版)，2025，46(1)：118-131.
OUYANG Rihui. Boosting New Quality Productive Forces with Low-Altitude Economy：Mechanisms and Paths[J]. Journal of Xinjiang Normal University (Edition of Philosophy and Social Sciences)，2025，46(1)：118-131.

[25] 吴叶林，熊梅竹. 乡村振兴中地方政策何以支持大学生返乡创业：基于政策工具组态的分析[J/OL]. 现代远程教育研究，1-10[2026-01-19]. https：//link. cnki. net/urlid/51. 1580. G4. 20251222. 0905. 002.

[26] 李　瑞. 我国战略性新兴产业体系的政策文本分析：以通用航空产业为例[J]. 科技管理研究，2020，40(16)：31-38.
LI Rui. Policy Text Analysis of Strategic Emerging Industry System in China：Based on General Aviation Industry[J]. Science and Technology Management Research，2020，40(16)：31-38.

[27] 刘亚亚，杨德林，戴　永. 低空经济的概念内涵、发展特征与推进策略[J]. 技术经济，2025，44(3)：29-37.
LIU Yaya，YANG Delin，DAI Yong. The Conceptual Connotation，Development Characteristics and Promotion Strategies of the Low-Altitude Economy[J]. Journal of Technology Economics，2025，44(3)：29-37.

[28] 王　庆. 低空经济发展：新兴安全风险与敏捷治理[J]. 科学学研究，2025，43(8)：1569-1578.
WANG Qing. Low-Altitude Economy Development：Emerging Safety Risks and Agile Governance[J]. Studies in Science of Science，2025，43(8)：1569-1578.

[29] 刘穷志. 低空经济的政府支持政策研究[J]. 财政监督，2025(19)：24-29.

(责任编辑　吴文娟)