

顶层设计要回归原点

于军锋

(贵州省六枝特区人民政府, 贵州六盘水 553400)

摘要: 顶层设计必须从溯源的角度统筹改革与发展的全局,即顶层设计必须回归到原点;这个原点就是制定新的法律政策制度都要回归到最初最根本的状态,从最初最根本出发,重新审视现在所遇到的问题和矛盾。这个最初的状态就是事物未被人干扰的原始状态,这个最根本就是以人为核心,以满足人的需要为出发点。只有在制定新的法律政策制度的过程中重新回到原点,结合现在的国情和实际,顶层设计才可行可操作。

关键词: 顶层设计;原点;产业;城市规划;新农村建设

中图分类号: F2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2014)65-0045-5

顶层设计原是一个工程学术语,其本义是统筹考虑项目各层次和要素,追根溯源,统揽全局,在最高层次上寻求问题的解决之道。顶层设计强调设计对象内部要素之间围绕核心理念和顶层目标所形成的关联、匹配与有机衔接,是自高端向低端展开的设计方法,顶层决定底层,高端决定低端,其设计成果是可实施、可操作的。“不谋万世者,不足谋一时;不谋全局者,不足谋一域。”“顶层设计”不是闭门造车,不是“拍脑袋”拍出来的,是运用系统论的方法,从全局的角度,对某项任务或者某个项目的各方面、各层次、各要素统筹规划,以集中有效资源,高效快捷地实现目标。

自“顶层设计”在中共中央关于“十二五”规划的建议中首次出现,预示着中国改革事业进入了新的征程。随着中国经济规模越来越大,影响中国经济发展的因素也越来越复杂、积累的深层次矛盾和问题也越来越多。许多专家对存在的问题和矛盾开始进行顶层设计研究,但现在看来,不少专家学者对顶层设计的探究陷入了两种不真实,其一,探究的世界或思维的世界针对世界本身的不真实;其二,局域性的探究针对类化探究的不真实或者说个性化的探究针对普世性探究的不真实。探究的不真实恰恰是目前的现状,不少专家们的顶层设计又是基于不真实的现状进行的顶层设计,其结论可想而知。如何跳出现状,尽量接近真实,避免“头痛医头脚痛医

脚”,从源头上化解积弊,在重点领域取得突破,“顶层设计”应从头回归到原点。原点,即出发的地方,原点可以是道路的起点,可以是长河的源头,可以是坐标的中心,可以是事物的根本。中国改革走到现在,顶层设计要回归事物的根本,即回归到原点,这就要求顶层设计需要理性、需要统筹、需要客观、需要全面,需要溯源,需要实事求是地进行。这也是当今中国经济社会转型的必要性和必然性所决定的。

1 对三产划分的认识要回归原点

产业是具有某种同类属性的经济活动的集合或系统。“产业”作为经济学概念,具有多层性,但不可分割。随着社会生产力水平不断提高,产业的内涵不断充实,外延不断扩展。在中国,产业划分为一产农业、二产工业、三产流通和服务业。传统上认为一产为二三产奠定基础;一二产为三产创造条件;三产发展促进一二产的进步;第二三产对第一产有带动作用。长期以来,对三产的这种认识导致了只重视二产追求 GDP,忽视一产和三产,从而导致了资源环境问题、增长方式问题、经济发展的不可持续问题、城乡差距大、收入差距大而引起的社会稳定问题等等。正是这种认识的偏差,一些地方有发展农业的良好自然禀赋,却不得不弃农求工、弃农求商,甚至毁农求工、毁农求商;一些地方有更大规模地发展第二、第三产的能力,但体制严重地限制着它们的发展空间……屡屡发生的破坏环境、破坏生态、违背规律的事情,固然原因复杂,但缺乏统筹,无疑是一个最主要的原因。实践证明,单纯追求经济增长并以此作为衡量社会发展和现代化进程的指标存在许多

缺陷,其中最致命的是两大沉重代价,一是文化价值的失衡,包括道德、情感、观念、习俗等;二是生态环境的破坏,包括资源、物种、植被、气候等。这在西方国家也是如此。

20年来,中国的GDP增加了很多,但是,根本的危机不仅没有解决,积累的危机反而更多更重了。顶层设计应立足于解决这些实际危机。这就首先要纠正长期以来对产业划分认识的偏差导致的许多层面决策的偏差。实际上,一二三产的关系是耦合与和谐的关系,相互依赖,相互制约,互为一体,不可分割,农业、工业、服务业及社会各方面的发展都是有机整体、不可分割、互促共进、协调发展的。耦合在物理学上是两个或两个以上的体系或两种运动形式之间通过各种相互作用而彼此影响以至联合起来的现象。产业耦合主要是通过体系内各要素相互联系,形成整体效应或集群配套效应,从而提高产业竞争力。

正是一二三产之间的耦合,产业间的界限越来越模糊,产业间的发展也越来越要求和谐。正是基于产业之间的耦合,社会的发展应走一二三产齐步联动发展的一体化道路,这也是产业划分认识的原点。当前制约发展的最大因素不是政策环境,也不是贫穷落后,而是在产业之间缺乏有效互动双赢的产业桥梁,这个产业桥梁最适宜的就是农业现代服务业。目前,农业现代服务业有良种服务、农资连锁经营、农产品现代流通、新型农技服务、农机跨区作业、农村劳动力转移培训和中介服务、农业保险、现代农业信息、农业观光、都市农业、订单农业等。农业现代服务业本质是现代服务业,其最大优势体现在依托现代科技改造传统农业,在为传统农业服务的同时,通过市场价值链实现一二三产有效互动,整个社会一体化发展。要建立以信息化促农业现代化、城乡齐头并进的长效机制,坚持走特色新型工业化、信息化、城镇化、旅游现代化、文化现代化、农业现代化道路,推动信息化与工业、农业、服务业深度融合,工业化和城镇化互动,城镇化和农业现代化相互协调,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化、服务业现代化同步发展,形成以信息化促农业现代化、城乡一体化发展的新型工农、城乡关系,即要以生态旅游休闲理念引领农业、以生态宜居理念引领城镇化建设,以生态环保引领工业,以信息化装备武装农业、工业、旅游、文化,以工业、农业、服务业、旅

游、文化并齐融合一体化发展为途径,延伸农业产业链,以新的理念和机制,激发劳动、知识、资本、管理的活力,加快构建全面发展新体系,创新发展的道路,实现整个社会的永续发展。

2 城市规划建设要回归原点

城镇化是中国经济发展的一个重大战略,是经济结构调整的重要环节。中国长期以来是农村人口众多的国家,实行改革开放以来,经济的高速增长,推动了中国城市化发展的步伐。城市化给中国带来的变化广泛而深刻,但城市绝不仅仅是钢筋水泥的建筑载体和工业加工商业贸易的聚集,城市是有灵魂和记忆的生命体。目前,中国城市建设与发展失去了个性,千城一面,一些原来颇具地方特色及民族特色的城市,正在被千篇一律的新建筑所淹没,城市的发展缺乏合理的规划和科学的城市形象定位,天生具有的优势资源未能得到合理开发。城镇化不是简单的房地产投资,不是建“死城”。现在的城镇化存在一个共性的问题,就是“特色危机”,城市文化特征不明显,文化底蕴不深厚,文化特色不突出,文化品位不高。究其原因,一是重GDP轻文化的现象严重,尤其是文物保护的意识不强,观念滞后。

许多地方政府一味地搞工业,搞GDP,而忽视文化,更不用说将文化转化为生产力了。在处理城市建设、经济建设与文物保护的关系上,往往只重GDP,只重眼前利益,许多不可再生的文物古迹在城市建设中被拆除,有的岌岌可危,现状堪忧。二是规划乱象横生,尤其是文物保护处于被动地位。城市规划多而乱,相互之间不匹配。表现最突出的是许多城市缺乏地面和地下文物的保护规划,这使得文物保护工作难以与整个城市规划相衔接。三是城市建筑设计水准较低,没有形成文化特色,缺乏符合本地文化和风格的建设控制,不中不西,不土不洋。四是缺乏城市标志性雕塑,仅有的个别城市修建了几处雕塑,但这远远无法反映城市特色。这些都严重影响了城市的形象,影响了资源的开发利用,影响了社会经济的发展,影响了城镇化推进的进程。

一种文化塑造一座城市。人类社会的终极追求是文化,城市的本质功能也是文化。城市形象是一个复合系统,文化是城市最好的“名片”。每座城市都有自己的人文历史值得去深入挖掘,有很多珍贵的人文历史遗迹需要保存,有很多人文学史脉络有

待延续和完善。环顾世界,凡是能够在人们脑海中留下深刻印象的都市,都有他们独特的文化符号。文化是城市生长的灵魂和生命力,城镇化要顺利推进,其规划建设应回归原点。城市建设不只是拆旧房建高楼,更重要的是人文历史等文化的塑造,要将人文历史等文化与城市相结合,使山、水、城、文化相融合,建成城中有景,景中有城,景城合一,同时完善生产生活设施,使人们“看得见山,望得见水,记得住乡愁”。城市是文化的容器,文化是城市的灵魂。在城市化进程中,核心是以人为本,应将文化、历史、名人、名镇、生态、环境、地理、旅游、民族建筑、民族民俗等融入城市规划和建设的全部过程。丢弃传统,割断文脉的发展,往往使城市成为日益增加的、毫无个性的建筑物的堆砌。如果一座城市没有文化,这座城市的风格和灵魂将随之消失,城市记忆也将荡然无存,人民将生活在文化的沙漠之中。建成与自然和谐相处、适宜人居、适宜创业、适宜人的全面发展和现代文化城市,这就是城市规划建设的原点。

为此,城镇化需要文化的继承、文化的传播、文化的创造。城镇化要综合协调城市建设与旅游开发、农业发展、文化继承的关系,加强人文旅游景观与城市环境保护,为人文旅游产业化、农业现代化与城市化的同步推进和持续发展创造条件。在城市化进程中,必须加强城市人文旅游环境建设,要对城镇布局、人口布局、景区(景点)布局、区域基础设施布局、旅游地形象、生态都市农业、土地资源与旅游用地的综合协调平衡等进行深入的研究和科学规划,认真做好控制性详规、城市设计和旅游设计、农业农村发展规划设计,提高规划设计质量和水平。首先,要重视对自然风光、历史古迹和文化遗产的保护,慎重地、因地制宜地创建新景点,使新与旧、今与古汇成一体,更好地体现环境特色、人文特色,并尽可能为未来的发展留有余地。其次,应积极引入“山水城市”的发展理念,把山水诗词、民族建筑、民族民俗和山水画融合在一起,应用到城市大区域建设中,并注入社会主义的时代精神,开创一种“山水特色、民族特色、生态特色、文化特色、历史特色”新风格的山水城市,努力建设现代化的生态文化城市,使城市更加适合人们永久居住,更加适合社会持续发展的需要。再次,通过资源整合、产业培育和人口集聚,拓展城乡产业空间,形成农村自主性片区和产业

群落,在此基础上,构建科学合理、各具特色的村镇体系框架,优化村庄规划布局,形成覆盖城乡的综合服务功能,带动社会主义新农村建设。

只有重视“人文价值、旅游价值”的城镇化,才能借助文化的凝聚力和感召力来促进经济社会的发展,才能实现社会一体化的发展。积极发掘具有地方特色和民族特色的民族风情、民间习俗、文化活动、庆典古韵、文化遗产、传统艺术、民间技艺、民族服饰、人文建筑、历史文化遗址、现代科技等旅游资源,才能使城镇化更具有民族性、地方性、文化性,以及发展可持续性。比如,贵州有奇异独特的岩地貌景观、风光绮旎的江湖景观、多姿多彩的民族风情、类型多样的生物资源、历史悠久的文物古迹和众多的近现代的革命文物遗址等,这就要求贵州将“文化元素和旅游元素”融入城镇化建设全过程,把壮、苗、瑶、侗、布依、彝、苗、京、仡佬等少数民族的民族习俗、民族风情、民族文化、民族艺术、民族建筑,打造成最具特色的贵州人文旅游城市品牌。

3 新农村建设要回归原点

农民征地问题是近几年群体事件高发、上访人数多的突出领域,已成为城乡经济、社会矛盾的焦点。在农村,主要是由于在城市化、工业化过程中的土地增值收益绝大部分由政府和企业所获。2001~2010年,全国土地出让收入由0.13万亿元增长到2.7万亿元,增长了19.9倍。但是农民获得的拆迁补偿和失地补助仅占土地出让收入的37%。2010年,辽宁、浙江、河南三省征地补偿费占土地收入的比重,分别只有10.37%、2.91%和12.99%。农用地转非农用地、宅基地问题,试点实践非常活跃。由于制度的长期不明晰,制定的政策措施出现偏差,造成一些矛盾更加复杂化。这些矛盾不仅涉及农民权益保护问题,涉及中国千万个小城镇建设中土地的统一规划、建设用地供应、土地财政问题,更影响到建设和谐社会、全面进入小康社会的进程。要让土地流转起来,增加农民收入,解决强拆上访、城乡两极分化等问题,这必然要求顶层设计回归原点。这个原点就是不以牺牲农业和生态为代价的,以“山水特色、民族特色、生态特色、文化特色、历史特色”为核心的城镇化道路。

因此,坚持城镇化与农业现代化一体化发展成为中国发展必选之路。新农村建设要在经营规模

化的基础上,打造都市农业、订单农业、观光农业、旅游农业,实现农业的标准化、机械化、设施化,高效化、生态化,从而大幅提升农业综合生产能力和抗风险能力,提高农民的生产生活水平。在城镇化和农业现代化过程中,要始终坚持“农民为本”,坚持农业增效和农民增收的“两增同步”,着力于保障农民权益,提升农民收入,使农民成为农业现代化和城镇化的最大受益者。由于中国是个多民族的国家,新农村建设又主要表现为民族经济文化的发展。各民族经济文化的发展,既是整个中华民族经济文化发展的组成部分,又是本民族传统方式与特征的承续与演进;既受到先进民族和外来经济文化的影响,呈现出共同发展的特征,也表现为本民族经济文化固有特质和生产生活方式的延续与发展。

诚然,“经济全球化”与“文化全球化”相伴而行,也同“本土化”、“民族化”交织互动。众所周知,由于各民族的文化源自不同的环境、生产方式与发展阶段以及民族文化传统等等,从而五彩斑斓多色,不能也不应强求一致,不能仅仅驻足于注重生态与资源的“可持续发展”,而忽视民族经济文化的传承性与多样性,忽视经济与文化的密不可分性。全球化和民俗化现在已成为中国人现代日常生活的两个看点。民俗化,就是把民俗从生活方式转变为生存资源加以反思并进行开发、保护、利用和开展全民性教育。它张扬人文传统、突出历史内涵、捧献民间杰作、彰显民族个性、注重和谐效果、强调社会整合、提倡交流品质,是一场捍卫人类精神家园的保卫战。社会发展需要从传统文化的角度重新认识民俗的价值,要寻求自我发展和自我保护,积极地弘扬民族民俗文化。欧洲发达国家在两次世界大战之后,经历了许多工业拆建、农业毁坏、环境污染、乡土风味流失的教训,走过了中国现在正在走的路,因此尤为注重保护,他们现在最反对的就是求同一律,这也是当下选择的一种启示。如果不使民族区域和区域内的民族两者的经济文化都能适应发展而又保持民族特性,现代化恐怕很难良性、健康而全面地发展,而且区域经济还会导致新的“非均衡”。

更应注意的是,现代化不应是消除民族个性的“同化”,民族经济的现代化与保持各民族的文化、经济特性之间应当走一体化发展之路。社会的发展必须考虑各个地方和民族文化自身的个性与特点,不加区别的“开发”很难成功,更难健康发展,这

已为“多元一体”的中华民族千年发展史所证明;用同一个模式来“开发”不同的民族或区域,不是应当选择的方式。正如强调生物多样性一样,也不应忽视民族经济的多样性和民族文化的多样化,这在“全球化”、“一体化”时代尤为重要,要结合民族经济文化与可持续发展来考虑发展的问题,要将珍贵的民族民俗文化资源转化为具有直接经济价值的资源,以促进大开发进程中民族经济文化的整合与创新,从而实现社会的和谐永续发展。尤其是在新农村建设过程中,更不应该统一形式、统一模式、统一标准,要反对文化单一化,而应以村、寨的民族民俗为标准来改造民居。在旅游景区项目建设过程中,要将先进的国际思想和民族民俗融入到传统文化中。一种文化如同一种基因,拥有自己的历史精神和人文传承,有独特的魅力和智慧,多基因的社会才具有更大的发展潜力,在全球社会的巨大变迁中,尤其需要增长民俗知识,提高民俗意识和捍卫民俗权利,脱离了民族经济的现代化,难有重大的突破。这是文化武器,既能保留祖先留下的自然遗产、文化遗产和非物质文化遗产,又能将文化转为生产力,更能维护国家文化安全和文化主权,辅助现代化的建设,造福未来社会。

顶层设计是对科学发展观的丰富和完善,是为未来社会的发展谋划新的发展蓝图。如今的现状是问题和矛盾突出,这就要求顶层设计必须从溯源的高度统筹改革与发展的全局,必须回归到原点,这个原点就是制定新的法律政策制度都要回归到最初最根本的状态,从最初最根本出发,来重新审视现在所遇到的问题和矛盾。这个最初的状态就是事物未被人为开发的原始状态,这个最根本就是以人为核心,以满足人的需要为出发点。只有在制定新的法律政策制度的过程中重新回到原点,结合现在的国情和实际,顶层设计才可行可操作。金砖国家开发银行的建立,就是中国顶层设计回归原点的一个典型。金砖国家开发银行、金砖国家应急储备安排、金砖国家交易所联盟以及金砖国家能源联盟这四家机构的设立无疑对“布雷顿森林体系”构成了冲击,将真正取代“布雷顿森林体系”。对美元来说更大的挑战在于,其他一些希望摆脱国际货币基金组织限制的新兴国家将受惠于金砖国家开发银行以及金砖国家应急储备安排,金砖国家开发银行将挑战世界银行在现行国际体制里所扮演的角色。改革是一

个系统性工程,“顶层设计”就是要自上而下,但必须要有自下而上的动力,要通过社会各个利益群体的互动,让地方、让社会及各个利益相关方都参与进来。

参考文献

- [1] 陈志. 战略性新兴产业发展中的商业模式创新研究[J]. 经济体制改革,2012(01).
- [2] 李德华. 城市规划原理(第四版)[D]. 北京:中国建筑工业出版社,2010.
- [3] 沙尔霍恩·施马沙伊特. 城市设计基本原理[M]. 陈丽江,译. 上海:上海人民美术出版社,2004.
- [4] 埃比尼泽·霍华德. 明日的田园城市[M]. 金经元,译. 北京:商务印书馆,2000.
- [5] 杨荣南. 关于城乡一体化的几个问题[J]. 城市规划,1997(05).

Back to Basic: On the Necessity of the Origin for Top-Level Design

YU Junfeng

(The People's Government of Liuzhi Special Zone, Guizhou Province, Liupanshui Guizhou Province553400, China)

Abstract: Top-level design needs to return to the origin, which means to think comprehensively upon the whole situation of reform and development. Taking human need as its starting point, the origin is undisturbed, with the core of human-centered. In this respect, the enactment of new law, policy and system must be back to the origin, to re-examine our problems and contradictions. Only returning to the origin in the process of enacting new legal policy and system, combined with considering the present national conditions and reality, can the top-level design be practical and feasible.

Key words: top-level design; the origin; industry; urban planning; new rural construction