

# 按“图”施策 让乡村更美丽

本报记者 杨一帆

“顶层设计”这个词在中共中央“十二五”规划的建议中首次出现，渐渐成为一个新兴的政治热词，彰显了改革开放事业中科学的、全局的视角。

顶层设计是运用系统论方法，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。

这个词的出现，是改革事业中不断探索、不断创新而形成的理论量化式的模式总结。国家有国家的顶层设计，地方在中央统筹下，也有地方的“施工图”。按“图”施策，才能让顶层设计落实到广袤的大地上。



20年前，家乡的一位组织扶贫的朋友对我说，在他们的工作过程中，有一个怪现象，就是“越扶越贫”。

这是为什么呢？大概有两个原因：一是环境原因：扶贫村的生产生存环境没有得到良性的彻底改变，钱不能生钱，花光了算。救济的钱花完之后，继续等待新的救济。甚至因为“惯性”原因，把原来仅剩的一点资产都用光了。

二是思维原因：很多接受扶贫的对象都是“眼前光”，钱没有用来买种子、买幼崽、买树苗，而是吃了、喝了，更有甚者非法赌博一夜输光。所以，后来扶贫工作中出现了一个名词，叫做“精神扶贫”。

## 走出“富一时穷一世”的怪圈

办法总比问题多。很快，一些地方急于脱贫，甚至不惜以牺牲环境为代价，出现了破坏生态的现象：侵占林地、破坏草场导致土地沙化，污染河流、污染空气导致生存环境恶劣。还有一些地方不考虑本地的生态条件，不采取因地制宜的策略，生硬照搬其它地方的成功模式，最后导致富了“一时”，穷了“一世”。

20世纪80年代，浙江省安吉县是浙江20个贫困县之一。看到周边兄弟县市搞工业发家致富，安吉人又急又羡慕，于是不加选择地引进了一大批企业。一时间造纸、化工、建材、印染产业一起上马，短时期内造就了GDP的高速增长，走上了争当“工业强县”的发展之路。经过十几年这样的发展，安吉如愿以偿地摘掉了贫困县的帽子，经济也得到了一定程度的发展；然而还没来得及享受“胜利”成果，安吉人却吃惊地发现了一件可怕的事情：黑烟滚滚，污水横流，环境破坏，生态恶化……原本优良的西苕溪水质变成了V类、甚至劣V类，溪里的鱼几乎绝迹。当时，安吉成为全市有名的“污染大户”，受到了“黄牌”警告，被国家列为太湖水污染治理重点区域。

与安吉一样，很多地方在发展中出现了这样的问题，还没有来得及为“富起来”叫好，就已尝到了破坏生态的“恶果”。

保护生态系统，提高准入门槛，形成良性循环的可持续发展模式，已呈箭在弦上不得不发之势。

## 寻找突破“生态困局”之法

各级政府开始用各种主导协调的模式介入“环保困局”。10年前，采访时一位专家生动的描述给我留下了深刻的印象：“拿出一部分钱来作为把土地‘还’给林地、草地的补偿，然后，引进企业鼓励村民种草、种



青岛樱花小镇

花、种草药，村民得到初期补偿后用这笔钱买兔崽、猪仔进行养殖，将林、草的落叶枯叶和牲畜的粪用来制造沼气，村里家家户户再装上太阳能热水器以供生产生活使用……这时从附近山上再看这里，阳光下一排排闪闪发光的屋顶，被围绕在一片郁郁葱葱之中，偶尔还有一道袅袅的炊烟直上天际，那简直就是一幅当代乡村的水墨画。

得到改善的环境和先天的风景又成为发展农家乐的优势条件，于是旅游业红红火火地搞起来了。身兼农、牧、商、导游等多“职”的农民不但脱贫致富了，而且还打出一个优美的生活环境。这，就是社会主义新农村！”

当初，安吉就是在这样的模式下开始重新审视自身的特点与优势。

安吉人发现，漫山遍野的竹子就是他们最优的优势之一。于是，利用以竹为中心的生态优势，发展绿色农副产品基地，打造长三角“都市后花园”，将生态立县作为挽回环保“危局”的重要战略思想。

人类怎样对待大自然，大自然就会怎样对待人类。安吉人的生态战略得到了回报。经过了8年的努力，安吉不仅面向沪、杭等大都市，建立起十余万亩笋竹、白茶、畜禽、种苗等绿色农产品基地，而且安吉逐步完成旅游业向休闲产业的转型，开始迈向打造长三角乃至全国范围内最具活力、最具品牌价值的大众休闲旅游目的地目标。

制定战略目标、统筹规划、协调实行，是安吉也是其它一些成功突围“环保困局”地方的共同体会。

## 不谋全局 不足谋一域

这些年一个热词——“顶层设计”，逐渐走进人们的视野，成为人们钟爱的政治名词。

最初，这个词是一个工程术语，意思是统筹考虑项目各层次和各要素，追根溯源，统揽全局，在最高层次上寻求问题的解决之道。

这个词在中共中央“十二五”规划的建议中首次出现，渐渐成为一个新兴的政治热词，彰显了改革开放事业中科学和全局的视角：顶层设计是运用系统论方法，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。这个词的出现，是改革事业中不断探索、不断创新而形成的理论量化式的模式总结。

国家有国家的顶层设计，地方在中央统筹下，也有地方的“施工图”。安吉的“生态突围”正是当地按“图”施策的成功实践。

按“图”施策大体有三个特征：

一是顶层决定性，就是自高端向低端展开的设计方法，核心理念与目标都源自顶层，因此顶层决定底层，高端决定低端，顶层设计决定底层的“施工图”。



►婺源

▼宏村

中央层面的顶层设计，比如生态扶贫、旅游扶贫的提出与规划实行；而地方层面的“施工图”，比如安吉的生态立县战略的提出。

二是整体关联性。2015年我去内蒙古赤峰市阿鲁科尔沁旗(以下简称阿旗)采访，采写了一篇题为《没有围墙的风景》深度报道。位于阿旗巴彦温都尔苏木的原生态天然草场，紧邻电影《狼图腾》的拍摄地。那里的草场正面临着草皮薄、易沙化的危机：绿草如茵、白包点点的草原上多处出现了狼毒花。听当地人讲，这种花的出现是草场退化的先兆。

阿旗生态环境多样，再拥有草场的时候，还拥有林地和沙地戈壁。旗委旗政府针对本地的特殊生态现状，本着生态发展、保护与开发并举开发为保护让路的原则，实行乡镇一体化布局，减缓开发旅游的步伐，实行暂时不设置景区景点的措施。对天然草场实行原生态保护政策，不进行旅游开发，将其作为少数原住民的夏季牧场。在林地地区修缮根培庙，将文化旅游和森林氧吧旅游融合，打造休闲旅游区；同时，改造戈壁沙地地段，引进畜牧企业，种植牧草，为本旗的饲养业提供饲料，同时开发草原风情观光游。

令人惊喜的是，阿旗人把这里培育的牧草源源不断地送入西北的天然草场，成为那里牲畜的冬季饲料和草地的翻肥。

“施工图”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。阿旗正是靠着地方“施工图”这种整体关联性特征，形成了一道乡镇县一体的没有围墙的风景。

三是实际可操作性。这个特征要求设计表述简洁明确，其成果具备实践可行性。

## 顶层设计：生态美托出京东绿谷

赵若郡

北京平谷区是中国首批生态环境示范区，这里山清水秀、空气清新，被誉为北京的世外桃源，称之为“京东绿谷”。

“十二五”期间，平谷区旅游业在区委、区政府的正确领导和市旅游委的大力支持下，全行业齐心协力，紧紧围绕全区“一区、四化、五谷”的总体发展战略，使“京东休闲旅游示范区”的区域形象愈加鲜明，为“十三五”时期旅游业的发展奠定了良好基础。2016年是“十三五”开局之年，平谷区坚持“生态立区”的理念，将党中央提出的五大发展理念贯穿于经济社会发展各领域，力争在“十二五”的基础上实现更高质量的发展，有效推进旅游产业提档升级。

除此之外，平谷区居民的居住质量和生活空间也在“生态立区”的理念下得到很大优化。笔者走在平谷区的街头巷尾，发现随意堆放的垃圾不见了，街道干净整洁；乡村内

也是阡陌交通、鸡犬相闻的一派祥和景象。在平谷区政府附近凉爽的近年70岁的马大爷说：“现在我们这儿的居住环境变化可大了，你瞧这大马路干净整洁，晚上还有这么明亮的路灯，老百姓出行再也不是晴天一身土、雨天一脚泥了。”

平谷区在新农村建设的过程中积极响应国家政策，驾驭新能源快车，将太阳能这一清洁能源应用于新民居工程。

2004年，在区委、区政府领导下，市发改委的大力支持下，平谷区提出进行新农村民居试点建设。即在发展民俗休闲旅游具有一定基础的前提下，对现有村落和农民住房进行统一规划、设计和改造，将其建成基础设施完善，具备现代生活格调，功能较为齐全，以旅游接待为主的服务性农村，通过示范带动作用探索新农村的改造模式。

笔者来到了新民居工程试点村——平谷区金海湖镇将军关村。刚走到村口，就看到青山脚下排排整齐的新民居已经落成，这些住房均为两层独栋小别墅，南北朝向，双坡屋顶，其中朝阳的屋顶上都有一大块儿平整如镜的“玻璃瓦”。笔者从居民那儿了解到，这就是用来为取暖、洗澡提供能源的太阳能板。

金海湖镇将军关村村民朱大婶说：“没想到年过半百了还能用上生态的太阳能，很高兴能住进新民居里，这儿干净整洁，设施也现代化，儿子和女儿在北京工作都不用担心我和老伴冬天的取暖问题了。”将军关村层峦叠翠、风景秀丽，附近还有明长城遗址、金水湖等自然风光与新民居交相辉映。俗话说“靠山吃山，靠水吃水”，守着这么好的旅游资源，住在这么好的别墅里，许多村民不忍心让空余的房闲置，就搞起了农家乐旅游接待。

平谷区在建设过程中根据顶层设计理念，有效发挥自身优势，用山清水秀的乡土中国谱写生态文明的华美篇章。



楠溪江

天不是周末，村里人都很忙，根本看不到闲聊打牌的老人。只见一家大院子里，一位老人正坐在葡萄藤下喝着茶、看着iPad。

家庭富裕了，环境优美了，获得信息和娱乐的渠道先进了，心情自然愉快。人们领悟到，之前说的“精神扶贫”

不是通过送几本书、讲几堂课就能实现的，而是通过顶层设计和其层“施工图”统筹规划协调实行来得以实现。

在生态环境改善的前提下方方面面都发展起来，精神物质双丰收，到了那个时候，精神自然脱贫，农村自然美丽。

2015年底，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》正式发布。《决定》提到我国扶贫开发已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期，实现到2020年让7000多万农村贫困人口摆脱贫困的既定目标，是全面建成小康社会最艰巨的任务。

顶层设计为乡村的扶贫工作规划了一幅光明的蓝图，这幅蓝图不仅有人与自身、人与社会，还有人与整个生态自然和谐共生的思考。

## 旅游扶贫带富乡村

2014年10月17日全国首个扶贫日期间，国务院扶贫办选择560个建档立卡贫困村开展旅游扶贫试点。试点实施以来，旅游扶贫有效地带动了贫困群众增收，加速了贫困村基础设施建设的步伐，同时，还促进了贫困村产业结构的调整。

在我国现有的1392个5A和4A级旅游风景名胜区内，超过800个分布在中西部地区。扶贫办列入试点的560个贫困村，有半数以上分布在成熟景区周边。乡村地区有着天然的发展旅游的优势，国家政策的顶层设计正是美丽乡村建设的良好契机。

在试点规划中，不少试点村乡村旅游大力发展体验式农业、观光农业、休闲农业和特色林果、特色养殖等产业，试点贫困村出现了由单一的农业种植业结构向综合农业转变的可喜变化。安徽、重庆、四川、湖北、贵州等省市在这些方面都取得了很好的经验。其中，贵州在1630个村寨开展了乡村旅游，超过700个贫困村通过发展乡村旅游，带动当地传统种植业、养殖业和农副产品加工业、民族手工艺品和加工业转型升级，一大批绿色食品、地方名吃、民族特色手工艺品走向市场。

在试点规划中，不少试点村乡村旅游大力发展体验式农业、观光农业、休闲农业和特色林果、特色养殖等产业，试点贫困村出现了由单一的农业种植业结构向综合农业转变的可喜变化。安徽、重庆、四川、湖北、贵州等省市在这些方面都取得了很好的经验。其中，贵州在1630个村寨开展了乡村旅游，超过700个贫困村通过发展乡村旅游，带动当地传统种植业、养殖业和农副产品加工业、民族手工艺品和加工业转型升级，一大批绿色食品、地方名吃、民族特色手工艺品走向市场。

乡村承载着中国深厚的农耕文明，古朴的村落、翠绿的山林、淳厚的风俗是生活在城市里的现代人想要回归的田园梦想，而时代的发展也让美丽的新农村建设有了新的内涵，更多的现代化产业模式融入乡村，更多的可持续发展思路引领乡村。

顶层设计让美丽新农村的建设植根于乡村自身的生态和人文的特色，又对接时代的发展要求，不断地书写着美丽乡村这张美丽中国的靓丽名片。

《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中还强调要“结合生态保护脱贫”，即扶贫开发要牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持保护生态、实现绿色发展。扶贫开发不能以牺牲生态环境为代价，而是应该让乡村居民从生态建设与修复中得到更多的实惠，这是更为长远和可持续的乡村扶贫思路。

广西壮族自治区忻城县素有

## 因地制宜 留住青山绿水

李 璠

“九分石头一分土，十个年景九个旱”之称，是典型的“国定贫困县”。生态问题既是广西扶贫的难点，也是一个着力点。忻城县的生态扶贫离不开对于生态资源的开发和保护之间关系的辩证思考，政府在脱贫过程中大力实施“大石山生态建设工程”和“红水河生态长廊工程”，对石漠化进行了有效的整治。比如通过种植桑树发展蚕业，同时桑枝还可以作为村民的薪柴，配合着当地推广建造的省柴灶和沼气池，更进一步地减少了农户对山林的砍伐；同时，退耕还林还草还方便了当地发展林下养殖，畜禽人既捕食害虫，又制造有机肥，反哺林木生长，形成了一个良性循环。

乡村承载着中国深厚的农耕文明，古朴的村落、翠绿的山林、淳厚的风俗是生活在城市里的现代人想要回归的田园梦想，而时代的发展也让美丽的新农村建设有了新的内涵，更多的现代化产业模式融入乡村，更多的可持续发展思路引领乡村。

顶层设计让美丽新农村的建设植根于乡村自身的生态和人文的特色，又对接时代的发展要求，不断地书写着美丽乡村这张美丽中国的靓丽名片。

