



解析 顶层设计

JIEXI DINGCENG SHEJI

曾迪琰◎著

人民东方出版传媒

 东方出版社

顶层设计

曾迪琰◎著



人民东方出版传媒
东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

解析顶层设计 / 曾迪琰 著. —北京: 东方出版社, 2016. 1
ISBN 978-7-5060-8920-3

I. ①解… II. ①曾… III. ①管理决策—研究 IV. ①C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 015443 号

解析顶层设计
(JIEXI DINGCENG SHEJI)

作 者: 曾迪琰

产品经理: 张媛媛

责任编辑: 张媛媛

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

印 刷: 三河市金泰源印务有限公司

版 次: 2016 年 3 月第 1 版

印 次: 2016 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1—8000 册

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 13.25

字 数: 157 千字

书 号: ISBN 978-7-5060-8920-3

定 价: 49.00 元

发行电话: (010) 64258117 64258115 64258112

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场
如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 64258123

全面深化改革需要加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革的关联性、系统性、可行性研究。

——摘自习近平总书记：关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明

序

随着经济全球化与世界经济一体化进程的加快，随着人类社会发

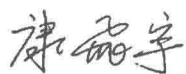
社会发展进步方式的科学化，顶层设计已经成为在人类社会进步发展进程中被广泛认同并广泛运用的一门现代决策科学，并在进行各种事物决策的过程中得以广泛应用。可以说，顶层设计已成为决策者以及决策机构必备的决策工具，是一种应选用和及时掌握的决策方式。面对竞争日益激烈的国际社会，顶层设计已凸显为打造各种事物核心竞争力的指导和决策力量，并成为决策本身的科学表达与表述。

了解顶层设计，有利于促进决策的科学化，把握事物的发展进程，有利于事物的科学运作与有效运行。认识和理解各种事物的顶层设计，有利于促进和把控目标的设定与实现，进而达成多方共识并调动其积极性，更加有利于整合各种有效因子趋利避害。

曾迪琰老师潜心研究顶层设计，教授顶层设计课程，参与过不同层级、区域的顶层设计，既有理论基础，又有实践经验，所撰写的《解析顶层设计》一书，从谋划、策划、规划，

系统化、系统工程化，以及实现方式、实施方式、运行方式等方面，并结合具体的顶层设计实例，对顶层设计进行了相关解析，有其独到的见解。该书易读、易理解，有较高的实用价值，对于需要了解和应用顶层设计的读者来说，应该是一本较为有用的参考书，特别是对做顶层设计的工作者、企业家、领导者，亦有很高的实用性。

因之，欣然作序。

Handwritten signature in black ink, appearing to read '梁慧宇'.

清华大学深圳研究生院院长

2015年9月30日

目 录

Contents

第一讲 对顶层设计中“顶层”的理解

一、“顶层”的一般意义	003
二、“顶层”的特殊意义	004
(一) 顶层设计行为人对行为本身的“顶层”给定	004
(二) 顶层设计行为人对顶层设计事物的“顶层”给定	007
(三) 顶层设计行为人对顶层设计成果的“顶层”给定	008
三、对顶层设计中“顶层”的定义	010

第二讲 对顶层设计中“设计”的理解

一、“设计”的一般含义	013
二、“设计”的特殊含义	014
(一) 对顶层设计事前“设计”的理解认识	014
(二) 对顶层设计事中“设计”的理解认识	016

(三) 对顶层设计事后“设计”的理解认识	017
三、对顶层设计中“设计”的定义	019

第三讲 对顶层设计中“决策者”的理解

一、决策与决策者	023
(一) 决策	023
(二) 决策者	024
二、对顶层设计中“决策者”的理解	026
顶层设计中“决策者”的产生	026
三、顶层设计中“决策者”的作用	028
(一) 顶层设计中“决策者”的领导作用	028
(二) 顶层设计中“决策者”的核心作用	029
(三) 顶层设计中“决策者”的决策作用	029
四、对顶层设计中“决策者”的要求	031
五、顶层设计中的领导者、决策者、设计者等参与者	033

第四讲 对顶层设计中“系统”的理解

一、辞书、字典、词典中对“系统”的定义	038
二、国内外一些知名专家、学者对“系统”定义的表述	040
三、相关系统工程学教材对“系统”的定义	041

(一) 系统及其要素	041
(二) 系统和环境	043
(三) 系统的结构	043
(四) 系统的功能	043
四、本书中对所用“系统”的自定义	046
(一) 注重系统的内在、外在统一性	046
(二) “系统”的自定义	047
五、简述系统思想、系统结构、系统功能、系统功效、 系统的共性与特性、系统分类、系统运用、系统科学	050
(一) 系统思想	050
(二) 系统结构	051
(三) 系统功能	051
(四) 系统功效	052
(五) 系统的共性与特性	053
(六) 系统分类	054
(七) 系统运用	055
(八) 系统科学	055

第五讲 对顶层设计中“系统工程”的理解

一、认识“系统工程”	060
(一) “系统工程”的定义	060
(二) “系统工程”的由来	061

(三) “系统工程”的若干标志性成就	069
(四) “系统工程”的作用和系统工程师	070
二、“系统工程”的自定义或对“系统工程”实用性的 理解	076

第六讲 对顶层设计中“谋划”的理解

一、谋划	081
(一) 想办法(设计)	081
(二) 权衡办法(选计)	084
(三) 定办法(定计)	084
(四) 用办法(用计)	085
二、顶层设计中的“谋划”	087
(一) 谋事	087
(二) 谋略	088
(三) 谋取	089

第七讲 对顶层设计中“策划”的理解

一、谋划与策划的相关分析	094
二、顶层设计的策划内容	096
(一) 对目标、任务的策划	097
(二) 对相关要求、原则的策划	097
(三) 对实现方式的策划	098

(四) 对系统结构的策划	099
(五) 对系统工程化的策划	100
(六) 对规划设计的策划	101
(七) 对实施方式的策划	102
(八) 对应对变化的策划	102
(九) 对运行方式的策划	103
三、解释三个方式	105

第八讲 对顶层设计中“规划”的理解

一、顶层设计中的“规划”	110
二、总体规划的作用	111
三、总体规划的任务	112
四、总体规划纲要	113
五、总体规划的编制内容	115
六、总体规划的编制程序和方法	119

第九讲 定义顶层设计

一、对顶层设计认识的小结	124
二、定义顶层设计	125
三、对顶层设计的再认识	127
四、顶层设计的工作对象	128
(一) 顶层设计与其他设计的区别	128

(二) 顶层设计的对象	129
五、顶层设计的作用与成果	130
(一) 作用	130
(二) 成果	130
六、顶层设计的服务对象	131
七、顶层设计的意义	132
八、顶层设计运用的一些重要工具类学科知识	133

第十讲 顶层设计的实例释义

一、实例《珠江—西江经济带发展规划》简述	138
培育西南、中南区域支撑带：《珠江—西江经济带发展规划》	138
二、实例：《批复》文件与《规划》目录	141
(一)《国务院关于珠江—西江经济带发展规划的批复》	141
(二)《珠江—西江经济带发展规划》目录	143
三、从《批复》与《规划》目录理解顶层设计的 领导者、决策者、设计者，以及决策程序	145
(一) 领导者	145
(二) 决策者	145
(三) 设计者	145
(四) 决策程序	146

四、实例中的谋划、策划、规划	147
(一) 其中的谋划	147
(二) 其中的策划	147
(三) 其中的规划	148
五、实例中的系统化与系统工程化	149
(一) 其中的系统化	149
(二) 其中的系统工程化	149
六、实例中的实现方式、实施方式、运行方式	151
(一) 其中的实现方式	151
(二) 其中的实施方式	151
(三) 其中的运行方式	152
七、实例中的总体规划	153
(一) 其中的总体规划成果构成与形式	153
(二) 其中的总体规划内容与格式	153
附录一 《珠江—西江经济带发展规划》	154
附录二 《国务院关于珠江—西江经济带发展规划的批复》	195
后 记	197

第一讲

对顶层设计中“顶层”的理解

大家可能首先要问，什么是顶层设计？而此时回答这一问题，可能会有无数种的回答，或者是各式各样的答案。为更加准确、明了、有效、更加能理解和把握顶层设计，我们有必要先对它进行认识性的研讨，然后再给出一个较为明确和准确的定义。在给出定义之前，我们应从十个方面对顶层设计进行相关的认识和分析。如果各位急于知道“什么是顶层设计”，那完全可以先翻看本书的第九讲“定义顶层设计”部分的内容，如果我们有耐心想深入了解和认识顶层设计，各位不妨随笔者的笔触一起去经历一个认识过程，而这一认识过程是按十个问题的认识来展开的，对每一个问题的认识和分析作为一讲，共为十讲。所以本书第一讲是对顶层设计中“顶层”的理解，也就是说，我们研究顶层设计，是从顶层设计中“顶层”二字的研究开始的。对于顶层设计而言，只有对顶层设计中“顶层”二字的内在要旨有了充分认识，才能进行顶层设计的设计和理解。“顶层”二字在顶层设计中有其特定的内涵和外延，及其特殊的定义和价值。

一、“顶层”的一般意义

《现代汉语词典》第6版是这样解释顶层的：“高层建筑物最顶上的一层，泛指事物最上面的部分。”是对一个客观事物的存在状态按纵向来进行分层和认识，从而确定上、中、下或高、中、低或顶、中、底这样的视觉状态，或者说是按同一事物远离地面的最高处也就是距离最大处，由上而下、由高到低从而得出顶层与底层的认识区分。“顶”是最高点，或是距离最大点，而“层”是指对同一事物由高到低的、按一定方式进行的、对所处不同高低状态的具有连续性的分段、分格、分层、分级等等。如一栋楼宇分为顶层、中间层、底层。这里表达出“顶层”是处于同一事物居于同一系统内，在具有高低连续性的相关而分级、分层的状态下，将事物的顶部层级，视为顶层。大家在日常生活中，对顶层早已司空见惯，也耳熟能详了，顶层已成为共识、共知和定式。房屋的顶层、车船的顶层、树冠的顶层……，人们早已具有了100%的共识，即常识。笔者在这里加以强调和说明，是为了使大家在认识“顶层设计”中的“顶层”时，有准确的参照和比较，便于认识、区分和把握。

二、“顶层”的特殊意义

“顶层”的特殊意义是相对于顶层的普通意义（一般意义）而言的，在此的特殊性表现为将“顶层”二字放入了“顶层设计”中，产生的复合状态和引申意义。它的特殊性是在某个特定状态下的给定。要领会并认识这一给定，才能拿出特定的给定。顶层设计是一个完整的事物，而这一事物，我们可以从认识层面理解顶层设计的三种状态。顶层设计所处的状态决定着其中“顶层”二字的对应性意义，特殊就在于此。通过研究，笔者认为至少应从三个方面来对顶层设计中的“顶层”来给定：一是对顶层设计行为的“顶层”给定；二是对顶层设计事物本身的“顶层”给定；三是对顶层设计成果的“顶层”给定。以下根据顶层设计的三种状态从三个方面对顶层设计中“顶层”的特殊意义分别提出给定。概括为：第一，顶层设计行为人对行为本身的“顶层”给定；第二，顶层设计行为人对顶层设计事物的“顶层”给定；第三，顶层设计行为人对顶层设计成果的“顶层”给定。给定是事物本质属性的客观存在与主观确定。

（一）顶层设计行为人对行为本身的“顶层”给定

我们必须回答一个问题：由谁来做顶层设计？回答清楚这一问题，就是阐明了顶层设计行为人对行为本身的“顶层”给定。