

王延超 主编

党政领导干部 执政科学研究

DANGZHENGLINGDAOGANBU
ZHIZHENG
KEXUEYANJIU

山东人民出版社

SHANDONG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

党政领导干部执政科学研究

主 编 王延超

副主编 杨延廷 郝佳芬 卢丽娜

山东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党政领导干部执政科学研究/王延超主编. —济南:
山东人民出版社, 2006. 12
ISBN 7-209-04126-5

I. 党... II. 王... III. 中国共产党—执政—研究
IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 136609 号

责任编辑:李明功

封面设计:张丽娜

党政领导干部执政科学研究

王延超 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 32 开 (148mm×210mm)

印 张 9.125

字 数 240 千字 插 页 2

版 次 2006 年 12 月第 1 版

印 次 2006 年 12 月第 1 次

印 数 1—6000

ISBN 7-209-04126-5

定 价 20.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。(0532)88194567

前 言

当代中国乃至世界,领导干部如何用好公共权力以实现科学、民主和依法执政,日益引起社会各界的高度关注。将广大党政领导干部在长期工作实践中创造的成功经验,作为经典案例集结、分析和加工成专著出版,不仅可以为各级党政领导干部和众多有志之士提供在国际风云多变、我国社会转型的特定时期研究、思考 and 解决相关问题的借鉴与参考,推进党的执政能力建设和和谐社会构建,而且也有利于增进社会公众对党政领导干部执政科学的理解和认同。同时,将这些潜藏在当代党政领导干部头脑深处、凝结着大量群体智慧和个性化聪明才智的原创性成果进行挖掘、整理,上升为系统的理论,使之进入交流、传播、共享的知识状态,无疑是一种非常有益的智力资源开发利用,想必也一定会产生较好的社会效果。

从 2005 年下半年开始,我们通过学员上讲坛和走访、座谈、现场调研等方式,在中共山东省委党校市厅班、县市区委书记班等班次,开展了征集党政领导干部执政科学案例的工作。经过一年多的努力,形成了这部包括 17 个案例和与之相对应的 17 篇点评的书稿,内容涉及科学决策、应对突发事件、处理两难问题、军地关系协调、关注弱势群体等众多方面。

本书在设计构思、调查研究和文稿加工中,曾得到山东省建设厅党组副书记、副厅长万利国等 20 位案例撰写者的大力支持和帮助,曾得到中共山东省委宣传部副部长徐向红同志、中共山东省委第二巡视组副组长邓继光同志、山东省财政科学研究所所长李建民同志、威海市社科联副主席姚忠业同志的大力支持和帮助,山东人民出版社一编室主任李明功同志曾给予技术指导,还借鉴了不少专家和理

论工作者的研究成果,在此,一并深表谢忱。

党校是在党委直接领导下培养党员领导干部和理论干部的学校,是党委的一个重要部门。结合教学科研和各项服务工作在学员中征集党政领导干部执政科学案例,以丰富当代中国执政科学宝库,是我们应当努力承担的一项光荣任务。以这部书的正式出版为标志,中共山东省委党校数字图书馆的《党政领导干部执政科学数据库》正式建立,书中的17个案例作为第一批成果,将进入此数据库的《经典案例》子库。我们这项工程才刚刚开始,随着工作的逐步深入、著作的陆续出版,此数据库会越来越丰满,对当代中国党政领导干部执政科学理论与实践的贡献,也将逐步彰显。因此,我们由衷地欢迎各级党政领导干部、各界朋友提供案例线索。联系电话:0531—87088397,电子邮箱:library@sddx.gov.cn。

由于认识能力和研究、实践条件的局限,书中难免有不当之处,诚请读者批评指正。

编著者

2006年10月于泉城济南

目 录

前言	(1)
案例一:一个军用机场选址方案的确定	万利国(1)
点评:科学决策需要科学集中群体智慧	王延超(2)
案例二:对某市政府出台收费文件实施收费问题的	
审计处理	周云平(23)
点评:切实提高领导干部的从政能力	郝佳芬(26)
案例三:国旗掉落事件的处理	王志强(35)
点评:以人为本是做好领导工作之根本	周 卫(38)
案例四:泰安市高新区成功解决失地农民问题	刘 渊(45)
点评:失地农民问题的解决之道	王晓兵(48)
案例五:开展“情满胶州”活动 提升基层执政向心力	
	李 皓(58)
点评:关注弱势群体 构建和谐社会	邓伟建(65)
案例六:换位思考破解机场路建设难题	于常青(78)
点评:找准各方利益最大化的切入点	王爱平(80)

案例七:建设“四环五海” 打造生态滨州

..... 中共滨州市纪委(86)

点评:滨州市“四环五海”工程对城市建设与规划思路的

启示..... 张 旭(90)

案例八:2006 山东(国际)文化产业博览会

.....中共山东省委宣传部文化体制改革和发展办公室(99)

点评:文化产业的盛宴 创新发展的平台 王钦波(142)

案例九:用恰当的方式清理农村违章建筑 鞠远礼(150)

点评:以人为本 有情治理 徐奇志(153)

案例十:学员意外受伤的紧急处置 周 峰(162)

点评:突发事件与领导者的危机决策管理 陈绘新(163)

案例十一:山东省利用世界银行贷款加强灌溉农业

二期项目建设与运行管护 韩霜景(169)

点评:用好世界银行贷款 建设社会主义新农村

..... 王爱云(194)

案例十二:推行社会综合治税 创新税源管理方式

..... 陈文东(207)

点评:税收管理的重大创新 王庆丽(213)

案例十三:农村党员服务代理 为民打开“一扇门”

..... 宋学军(223)

点评:值得学习和推广的务实亲民举措 宋佩华(225)

案例十四:开展“三清” 实现“三赢” 郑克勤(230)

点评:发展循环经济的有益探索与实践	吴怡青(236)
案例十五:外企欠工资 职工齐上访 政府巧化解	
.....	高升一(245)
点评:对农民工欠薪引发集体上访事件的思考	
.....	于风程(246)
案例十六:直面洪灾 成功应对	李成标(257)
点评:全面履行政府职能 加强应急管理工作	
.....	范 华(260)
案例十七:开展惠民医疗 造福困难群众	
.....	贾堂宏 马效恩 齐先文 林 静(268)
点评:深化医改的务实亲民工程	刘晓玲(275)

案例一：

一个军用机场选址方案的确定

— 山东省建设厅党组副书记、副厅长 万利国

因部队建设需要，军方拟在我省某县城附近修建一个军用机场。在机场选址过程中，军方提出一个方案 A。地方认为该方案机场选址离县城较近，坚决不同意，并又提出四个方案 B、C、D、E。但地方提出的方案军方都不同意，主要是认为有的场址离县城太远，生活不方便，有的场址不符合技术要求。双方都坚持自己的意见不肯退让。为此，省政府责成省建设厅牵头召开专家论证会，对机场的选址进行比选论证。这个论证会有专家、地方和军方有关领导参加。

专家首先提出了几条修建机场的基本原则：第一，要满足机场运行的技术要求；第二，少占耕地；第三，减少拆迁；第四，为县城发展留出空间；第五，方便机场工作人员和家属的生活。对这几个原则，大家都一致认可。在会议前期，由于 C、D、E 三个方案不符合技术要求，均被否决。接下来，与会代表就军方的方案 A 和地方的方案 B 进行了集中比选。

比选论证过程中，省建设厅作为会议主持方，针对双方意见的分歧点，采取的方法是，首先让专家把观点、特别是关键点讲透。如机场与城市的合理距离究竟是多少？专家解释说：民用机场离大中城市建成区应在 20 公里以上，军用机场应更远些；对小城市来说，由于发展范围较小，可适当近一些，但也不应近于 10 公里。10 公里这个距离对生活究竟有多大影响？专家和军方均认为：10 公里这个距离，虽然给机场人员生活带来一些不便，但还是可以接受的。

其次,要让有关领导把意见讲明。地方认为,军方的方案离县城太近,影响县城将来的发展,坚决不同意军方的方案,且没有调和的余地。军方则提出可以考虑把方案 A 往西移一些,不同意改地点,但是没有完全否决地方的方案。

综合专家和各方领导的意见,结合现场情况和双方态度,主持方提出了既明确又便于各方接受的建议性意见。即:A、B 两个方案在技术上均不存在制约性问题;方案 B 较好地解决了制约县城发展的问题,可以作为方案 A 的西移方案提出;建议以方案 B 为重点,进一步开展后续调查论证工作,为最后确定地点提供更为可靠的依据。

与会各方对此意见都表示认同,顺利签字通过。目前,此场址方案已得到上级批准,即将开始实施建设。

这次协调会初期,双方矛盾很大。经过协调和比选论证,结果较理想,达到了预期的目的。我想除了在协调过程中注意上述方法之外,在提出建议性意见时,注意如下两点也是很重要的:一是尽量引用专家的原话。专家作为第三方,没有什么倾向性,其意见比较公正客观,具有权威性,容易让双方信服。例如,机场与城市的合理距离,对生活有多大影响等,都引用专家的原话,更有说服力,双方都容易接受。二是最大限度地寻求双方意见的结合点。特别是对意见较大的地方,在不违背原则的情况下,适当照顾其情绪。此建议性意见,没有完全否认任何一方的方案,只是将双方的方案取长补短,明确了主持方的倾向性意见,收到了理想的效果。

点评:

科学决策需要科学集中 群体智慧

王延超

这个案例中讲到的军用机场选址问题,是一个比较典型的科学

决策问题。决策是党政领导工作的重要内容，谋求科学决策，自然而然便是各级党政领导干部成功履行岗位职责的主观和客观要求。实践中我们如果能够较好地关注如下两点，也许不仅有助于把握这一案例的精髓，而且有利于较好地理解和把握科学决策。

一、科学决策是一个具有丰富内涵的概念

究竟什么是科学决策？有若干种定义。在这里主要选择如下几种：“科学决策是指为了实现某种特定目标，决策者组织专业人员，借鉴、运用人类业已建立起来的受到普遍承认的知识体系（科学理论）及其在建立过程中积累起来的研究事实发现规律的方法（科学方法），认识目标所界定的系统的性质，把握和预见该系统的发展趋势，寻找可能的决策方案并对这些方案进行效果评价、模拟验证，最后决策者根据专业人员所提供的方案，从中选择合意的方案作出决定。”^①“科学决策是决策者掌握科学依据，遵循科学程序，运用科学方法和科学手段所进行的决策工作。”^②“科学决策是相对于经验决策而言的。它应当是合规律性与合目的性相统一、合价值性与合工具性相统一、合情与合理相统一的决策。它的实现需要人的理性因素与非理性因素的合理互补。科学决策不仅要遵循科学的决策程序、决策方法等理性要求，而且要符合决策心理、决策情感等非理性的要求。由于人的认识能力有限，真正纯粹的科学决策只可能是一个非常长远的目标。”^③“所谓科学决策是相对于不科学的决策而言的。而不科学的决策包括没有正确理论指导的决策、不按照科学的决策规律和决策程序进行的决策、没有运用科学的决策方法进行的决策等等。因此，相对于不科学决策，科学决策的内涵应该是：在科

① 黄敬前：《关于科学决策中非科学性的若干思考》，《福州大学学报》（社科版）1998年第3期。

② 李光宏：《浅谈领导者如何确保决策正确》，《南方经济》2000年第4期。

③ 胡庆学：《理性、非理性与科学决策》，海军工程大学《硕士学位论文》，2005年3月。

学的决策思想指导下,按照科学的决策规律,遵循科学的决策程序,运用科学的决策方法进行的正确决策。”^①“所谓科学决策,就是在科学决策理论的指导下,形成科学的决策体制、决策组织,并且科学地提出决策的目标,按照科学的决策程序,运用科学的决策方法而进行的决策。广义的科学决策,还应该包括决策执行、决策评估、决策修改废止和决策创新等都要实现科学化;同时,决策制度化和法律化也是决策科学化的基本环节,科学决策包括决策具有科学的决策制度和法律。”^②通过如上几种定义可以看出,尽管不同专家阐述科学决策的视角不同,但对科学决策必须由哪些基本要件构成,在认识上还是具有明显一致性的。也就是说,构成科学决策的基本要件主要包括:

1. 由科学的决策思想指导,尊重客观规律。党政领导干部的行政决策是一个充满矛盾的复杂过程,经常需要领导者综合协调各种复杂的利益关系,判断和检验决策的成败与得失。在客观上要求领导者必须具有一个稳定、严密和科学的思想观念体系,作为判断和检验决策成功与否的准绳和依据,并成为在相当时期内进行科学决策的指导方针。这种决策观念体系,就是决策思想,是决策客体在决策主体意识中的反映,是决策主体对决策客体的理性认识,也是领导者稳定、持久、高层次观念体系的体现。随着经济的发展和科技的进步,人类的社会化、组织化和信息化程度不断提高,决策的复杂性、艰巨性越来越大,要求领导者的决策必须以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领经济社会发展全局,认真贯彻落实党的路线、方针、政策。

应当明确,要做到用科学的思想指导决策,领导者“首先必须讲政治,树立正确的世界观,在重大问题的决策上,坚定地站在维护好、

① 黄烨:《科学决策基本理论初探》,《社会经济问题研究》2005年第8期。

② 刘雪明 刘东文:《“政府决策科学民主化机制”研讨会综述》,《中国行政管理》2006年第6期。

实现好和发展好人民群众根本利益的高度，全心全意为人民服务，一切为了人民，一切对人民负责，做到不唯上、不唯书、不为名、不为利，只唯实，只有这样，才能在纷繁复杂、瞬息万变的形势下，坚持科学决策态度，在事关方向、大局的重大问题上具有敢于决断的勇气和魄力。其次，必须具备辩证的科学思想方法。”^①之所以要求领导者在决策中必须具备辩证的科学思想方法，是因为“在决策过程中起主要作用的不是领导者所掌握的科学知识和决策方法，而是领导者的观察洞察能力、分析综合能力、推理判断能力，即领导者的辩证思维能力，它所体现的不是决策科学，而是领导者的决策艺术。其中，对于领导者有着关键意义的是其自身必须具有的决断能力。过去我们常说，一个领导者必须‘多谋善断’，现在‘谋’与‘断’分离了，‘多谋’交给了智囊团，‘善断’才是领导者的主要职责。‘善断’就是能够从五光十色的现象中抓住本质，从错综复杂的联系中抓住关键，从大量矛盾中抓住主要矛盾，从局部问题中看到全局的动向，从当前的变化中预测到未来的发展，从有形的因素中看到无形的影响，经过分析对比，权衡利弊，作出最有效、最合理、最经济、最可行的决策。而如何才能做到‘善断’呢？唯一的途径就是掌握和运用唯物辩证法。唯物辩证法包含着极为丰富的理论内容，但它的基本原则是联系的观点和发展的观点，它的实质和核心是对立统一规律，亦即矛盾法则。”^②当前，我们面对科学发展和构建和谐社会的光荣使命，要实现科学决策，还必须注意牢固确立群众观点。“群众观点是领导者实施科学决策的思想基础和理论基础。只有尊重人民群众的社会实践，坚持立党为公、执政为民，才能作出科学正确的决策。”^③同时，科学决策之科学，还要求领导者必须切实从实际出发，坚持实事求是，尊重客观

① 果戈理：《试论领导干部科学决策应注意的几个问题》，《中共四川省委党校学报》2004年第4期。

② 孟朝晖：《论决策艺术与辩证法思想》，《江南社会学院学报》2000年第8期。

③ 李学智：《坚持群众观点 促进科学决策》，《求是》2005年第4期。

规律。正如曾庆红在中央党校 2005 年秋季开学典礼的讲话中对全党同志要求的那样,要“把握好科学决策的四个重要环节:一是要自觉树立信息意识,通过各种途径和方式,准确掌握信息,以便对实际情况作出准确的分析和判断。二是要自觉培养民主意识,不断完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策科学化、民主化。三是要自觉坚持程序意识,按照‘集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定’的原则,努力防止和克服决策的随意性。四是要自觉强化纠错意识,努力健全纠错改正机制,随时纠正错误、克服缺点,并尽量降低决策失误带来的负面影响。”^①

2. 遵循科学的决策程序。当代决策是一个有准备、部署、确定、执行、检查总结的连续过程,它不是产生于领导者的偶发奇想和瞬间的“拍板”,而是要遵循一定的决策程序。决策程序是指决策的各个环节和整个过程,包括决策前的程序、决策中的程序和决策后的调整反馈程序。“程序化是保证决策科学的条件。任何决策过程,都必须遵循法定程序或正当程序,否则便是违法程序或不当程序。程序限制人们的恣意妄为,使人们能够按照一定的规范行事。决策程序是决策规律在决策规范化上的反映,是正确决策的保证。决策科学化只有通过一定的环节,才能从组织上保证其准确无误。一般来说,错误的决策往往是少数人拍拍脑袋,不经过决策的必要程序,轻率拍板定夺。所以严格遵循决策程序,不仅仅是一个方法步骤问题,也是一个是否遵循决策规律的重大原则问题。”^②一般而言,科学决策至少要经过包含四个大的步骤的基本程序:摆明问题、确定目标——调研分析、拟订方案——优选方案、分析论证——方案执行、追踪反馈。在这里将《重庆市政府重大决策程序规定》附后,供研究参考。

3. 运用科学的方法。决策方法有广义和狭义之分,通常的决策

① 曾庆红:《努力提高领导干部的素质和本领》,《学习时报》2005 年 9 月 29 日。

② 李军:《关于科学决策的几点思考》,《中国科技信息》2004 年第 10 期。

方法主要是指狭义方法,即在若干个方案中选择最佳方案(方案优选)的方法。从大类上看,决策方法分为定性研究和定量分析两个系列。定性研究的决策方法,是指在决策过程中充分发挥决策者集体的智慧、能力和经验,在系统调查研究、分析论证的基础上,根据掌握的情况和资料进行决策。定性研究多以经验判断为典型,也就是凭决策者的经验、分析和认识问题的能力以及渊博的知识,在若干可行方案中权衡利弊,选择最优方案。具体有头脑风暴法、认知冲突法、征询法、提喻法^①和方案前提分析法等。定性研究虽然有利于宏观地把握决策的方向,但在实际工作中许多决策问题非常复杂,经常会出现一些方案各有千秋、难分伯仲的情况,仅依赖定性研究,很难对方案进行精细化对比,也就很难取舍,非常需要定量分析给予技术支撑。定量分析的决策方法,是指运用数学方法和计算机手段等,在对决策问题进行定量计算分析的基础上进行决策。为了保障定量分析的客观、真实和科学,在决策中要特别注意信息和数据的一致性和可靠性,进而解决信息和数据的系统性和可用性。当然,虽然通过定性研究和定量分析的结合可以比较科学、客观地分析和认识问题,但在实际工作中还不能完全依赖定性和定量这样一次的结合就进行决策,因为许多决策问题牵扯方方面面,很难用数据描述,还需要针对决策难题进行新一轮的定性研究,在新一轮定性研究的基础上,再进行定量分析。这样不断由定性到定量循环上升,以达到逐步接近科学决策的目标。

另外,为了实现科学决策,在方法运用上还应当注意如下两点:一是要充分运用一些最基本的方法,如“调查研究、分析、综合等方法,通过掌握大量第一手资料,运用‘去粗取精、去伪存真,由此及彼、

^① 提喻法又称哥顿法,主要针对研究决定的一些较为敏感的问题,或为了不限制决策者的思路,在会上不讨论决策问题本身,而是用类比的方法提出类似的问题,或者将决策问题分解为几个局部子问题进行研讨。主持会议者不讲明讨论的主题,而是围绕主题提出一些相关问题,以启发专家发表见解。最后梳理、集中好的见解,形成决策。

由表及里’的手段,达到获取正确方案之目的;信息技术为先导的高科技技术方法,收集决策的事实、理论、法律、政策、经验等科学决策依据,保证决策的准确性、可靠性、可行性;预测方法,预测方法往往通过建立某种数学模型等先进技术和方法,对决策方案的每一个方面、每一个指标逐项审定,提出达到各项指标的条件、措施、方式、方法,确保决策方案中各项指标都能实现”^①。二是善于运用哲学方法,要自觉地“在科学决策中创造性地应用哲学方法,包括反思和批判的方法、哲学理论先行的方法、解放思想的方法、具体问题具体分析的方法等”^②。“老一辈领导人陈云曾提出,为保证决策的正确,不但要做到‘不唯上、不唯书、只唯实’,而且要善于‘交换、比较、反复’。所谓交换,就是善于掌握各种情况和听取各种不同意见,以利于全面地认识问题;所谓比较,就是比较各种决策方案,辨别是非,判断优劣,以便择善而从;所谓反复,就是决定重大问题不要太匆忙,以对问题进行反复认识,对决策方案进行反复思考,力求决策不出纰漏和错误。显然,这样的决策方法和艺术,是唯物辩证法在决策实践中的生动体现。”^③

4. 决策正确,执行有力。所谓决策正确,一是指决策要符合客观规律。“看一个决策,评判一个决策的正确与否,不能只听决策人自己的评价,而必须纳入科学的估价,看其是否符合事物发展的客观规律,如果符合客观规律,就是有科学性,就是正确的决策。”^④ 二是指决策要有效。“评价一个决策正确与否,确切地讲是它的有效性,通常是从以下几个方面着手:第一,决策者是否对环境全面和透彻地把握;第二,决策者是否对内外因素更确切地应用;第三,决策者是否具有远见性和预见性;第四,决策者是否便于控制决策的执行。决策

① 柳春:《提高决策能力是造就新型领导的基本实践》,《重庆日报》2006年9月7日。

② 王波:《浅议科学决策的哲学方法》,《理论前沿》2006年第5期。

③ 邵景均:《核心是正确决策》,《当代广西》2005年第5期。

④ 黄澍东:《怎样才能做出正确的决策》,《桂海论丛》1997年第6期。

的有效性具体表现在决策本身的目标性、可行性、满意性、选择性、过程性、动态性和经济性。”^①

决策正确，是通过科学决策实现科学发展的必备前提。但是，决策属于预谋管理的范畴，要使正确的决策产生现实绩效，还需要在具备这一前提的基础上，下大力气狠抓决策的贯彻落实，以实现真正意义上的科学发展。因为科学决策来自于复杂的系统决策过程，是一系列艰苦劳动成果的积淀和群体智慧的凝结，决策的正确与否不仅取决于决策的理性程度，要求它符合客观规律和有效，而且取决于决策在执行中的兑现程度，要求它在实践中能够得到切实的贯彻执行。为使决策执行有力，在“决策作出之后，领导机关和领导干部要结合实际情况带头贯彻执行，绝不能政出多门，各行其是。有关国家事务的重大决策，要经过人大和政府通过法律程序变成国家意志，党组织和党员都要严格依法办事。在决策执行中，要紧紧依靠群众，并不断接受实践的检验，及时总结经验，补充完善，纠正偏差，防止酿成大错误。遇有重大问题，应提出处理意见，及时向上报告。”^②

二、高质量的决策会议是集中群体智慧形成科学决策的重要途径

由以上分析可知，科学决策的内涵及其丰富，它不仅要求决策者必须坚持以正确的决策思想为指导，在决策中注意尊重客观规律，认真遵循科学的决策程序和科学运用决策方法，还要求决策必须正确和能够得到认真的贯彻执行，经得起历史、实践和人民群众的检验。在实际工作中究竟怎样才能实现科学决策，或者说最大限度地接近科学决策？我们认为，除了要熟悉科学决策的各关键要件、把握科学决策的要领之外，还需要运用抓重点带全盘的方法，狠抓科学决策的工作重点——高质量的决策会议，通过提高决策会议的质量，推进科

① 赵鑫金：《在线解析 2005MBA 联考试题》，《MBA 备考网》2005 年 1 月 23 日。

② 《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》，中共十三届六中全会 1990 年 3 月 12 日通过。