

决策实例分析

孟继群 主编

辽宁人民出版社

IGZHENG
ANLIXUE
JINGSHU

行政管理学丛书

《行政管理学丛书》序

夏书章

中共辽宁省委党校联合二十余所党校、行政学院、管理学院和高等院校协作编写出版《行政管理学丛书》。应当认为，这是对这门新兴学科的建设所做出的新贡献，是一件令人高兴和值得欢迎的好事情。

《丛书》的编写指导思想是正确的和明确的：“以党在社会主义初级阶段的基本路线为指针，坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革、开放的总方针，坚持一切从实际出发的思想路线。既努力总结我国行政管理经验，又开拓思路、扩大视野、积极吸收国外一切科学成果，回答改革开放条件下行政管理的实际问题，着重于行政管理人员思维和业务能力的开发和科学训练。力求具有原则性、时代性、针对性和实用性，以广泛适应各种行政管理的资格培训、岗位培训和在职学习的需要。”作为理论必须紧密结合实际的应用学科，上述要求比较恰当。虽然要完全做到难度较大，但是，只要朝着这个方向作不懈的努力，相信必能逐步接近所预期的目标并有所成就。

《丛书》的第一批书目有：城市行政管理，乡镇行政管理，机关行政管理及办公现代化，行政领导学，行政决策

学，行政监察，人事行政，行政公共关系，行政管理心理学，现代管理哲学，行政能力开发，中国行政管理史，外国行政管理史，政治学，行政组织学，调查研究理论与方法，决策实例分析等。显然，这是一项专业配套的系统工程，可见，编委会给自己提出的任务不轻，而且，可以说是行政管理学教材编写的一种变革性尝试。

《丛书》还规定了“编教一致，即编书者也是教书者”的原则。应该说，这对教学本身具有积极意义，同时也应该预防可能产生的局限性。编写组全体成员应统一认识，在编写工作中狠下功夫，使成果达到力所能及的广度、深度和新度。这样经过比较、鉴别，即使已有同类内容和性质的版本，也可以取长补短，后来居上。竞争机制无疑是适用的。我们对这套丛书寄以厚望。

中国行政管理学会已正式宣告成立。国务院总理李鹏同志为学会成立的题词是：“政府行政管理必须讲科学、求效率、守法制、重廉洁。”这是对行政管理学研究提出的现实和迫切要求。现在，我们正面临全面改革的继续深化，其中就有举足轻重的行政管理改革。因此，在行政管理学研究中，一定要坚持理论联系实际的原则，既要在理论上有所创新和突破，又要始终注意把着眼点放在对现实问题的研究上，任何时候都不可偏离这个方向。这门学科的生命力也只有这样才能显示出来。换句话说，就是要力求学以致用，学能致用，不尚空谈，不可空谈，要为当前的改革实践服务。

建设有中国特色的社会主义需要创立有中国特色的社会主义行政管理学体系，从而也需要与此相适应的行政管理学研究，这对我国的行政管理学界和有志于从事这一学科领域

研究的同志们来说，是责无旁贷的。

本来，顾名思义，行政，行政，行政就不能只是坐而言，而要起而行。但是，这并不等于说行政用不着理论指导。例如所行的什么政，如何去行，怎样才能行，即通行无阻和行之有效，等等，便不是没有考究而是大有学问的。前人有言：“为政不在多言，在力行耳。”不多言亦非不言；而是切忌空言、赘言、谎言之类。言之有物、言之成理的言和利于行的逆耳忠言、匡时弊的“盛世危言”（不是耸人听闻的危言、不负责任的流言、别有用心的谣言）还是需要的。

我们深知，由于理论贫乏和悖谬导致实践中失误的情况时有发生，各级政府的行政管理工作也不例外。而且因为事关国家和地区全局，这就更有必要对行政管理进行全面、系统的研究，以期有助于改革，有助于提高工作效率，直到整个管理水平。因此，这套《丛书》的有关同志在这方面所作的努力和可能作出的贡献，其意义自不能以一个区域或一个系统的范围来估量。

总之，在全面改革逐步深化之际，开展行政管理学的研究和使之得到加强，颇有现实意义。欣闻《丛书》出版，欣然命笔，略抒所感，以求正于广大读者。

一九八九年三月于中山大学

前 言

决策，是领导者最基本的职责。

在一切失误中，决策的失误是最大的失误。

新时期，决策遇到了许多新情况新问题，其复杂性和困难性，远远超过了过去任何时期。改革开放，新的技术革命浪潮，使决策的环境、领域和视界都空前地扩大了；决策的相关因素、可变因素、风险性和模糊性都大大增加了。决策方式具有历史性。新兴的以现代科学技术为核心的现代科学文化，使决策具有新的文化背景。因此，决策民主化和科学化，是历史的要求，时代的特征，是我国现阶段政治体制改革必须解决的重要课题。

1986年7月31日，万里同志在全国软科学研究座谈会上发表重要讲话，着重谈到决策民主化和科学化的问题。他指出：“决策的民主化和科学化在我国仍然没有受到应有的重视。这有传统价值观方面的障碍，同时也从一个重要的侧面反映了我国政治体制方面存在的问题”，以致“至今仍然没有建立起一整套严格的决策制度和决策程序，没有完善的决策支持系统，咨询系统，评价系统，监督系统和反馈系统”；“领导人凭经验拍脑袋决策的做法仍然司空见惯，畅通无阻”。他指出，“缺乏决策民主化和科学化的观念和素质则是许多干部的共同问题”。因此，他强调，“必须在全党和全国范围内，特别是在各级党政领导干部中，进一步加强决策民

主化和科学化的再教育和再认识”；并且强调要发展软科学研究，“改变长期封建社会残留下来的旧的落后愚昧的决策意识和决策方法，树立新的科学的决策意识和决策方法，对决策体制来一番改革，在人们的价值观上来一个新的突破。”他还指出：“切实解决好这个问题，是我们这一代人不可推诿的历史责任。”为此要求我们的党校和有关大专院校，都要设置新的决策理论方面的课程。

本书正是为了适应决策民主化和科学化教育的需要而编辑的。书中搜集的全部是实例，遍及12个省市，包括中央机关、省市、市地、县区、乡镇和大中小企业各个决策层次。决策内容紧紧围绕改革开放，具有时代气息。

本书将所收成功的决策实例按其特点分成十个部分；书后并附录有几个疑难决策，意在引起读者更多的思考和议论。每篇决策后面都附有编者所加的“决策分析”。这些分析和思考，既指出每篇决策的不同经验和问题，又有针对性地从决策的基本理论方面作了简要阐述，对疑难决策还提供了一定思路。因此，每个决策是独立的，而分析和思考都相互有机联系，具有一定的系统性。它既帮助读者阅读，又是决策案例教学的辅助材料。其中部分实例曾在中共辽宁省委党校市、县两级领导干部学习班中讨论过，有的还是学员提供的。

本书是由辽宁省党校系统领导科学研究会发起编辑的。在编辑过程中，得到中国管理科学研究院副院长何钟秀教授的关注与指导，中共江苏省委党校、中共天津市委党校、广东社会科学院、黑龙江社会科学院等许多外省市兄弟单位，还有省内党校和有关单位，都给予了大力支持，谨致衷心感

谢。许多来稿限于篇幅未能采用，在此致歉。

本书由孟继群（中共辽宁省委党校副教授、中国科学院领导科学研究所学术委员、聘任教授）主编，周志（辽宁省党校系统领导科学研究会副秘书长）、张玉琦（中共辽宁省委党校副教授）和王振廷（中共阜新市委党校领导科学教研室负责人）任副主编。参加编辑工作的还有史百卿、陈丽华、李瑛和秦庆育同志。莫巧琳同志参与了资料工作。全书由孟继群修改审定，其中决策与经济数学模型方法部分由张玉琦选定并改写。

编 者

一九八九年三月

目 录

一、决策与创新…………… (1)

到底是不是“卖社会主义”…………… (1)

——沈阳市皇姑区转制拍卖小型商业门点的决策

一切为了菜篮子…………… (6)

——海城市感王镇扶持农户发展鲜细菜的决策

这个“私营企业主”能不能入党…………… (10)

——模拟县委常委委员会关于周维弟入党问题的决策

城市土地是商品吗…………… (14)

——抚顺市实行有偿用地的决策

银河从这里流出…………… (18)

——营口化纤厂引进、消化、创新的决策

缝隙决策…………… (22)

——沈阳钢铁总厂厂长孙荣久的缝隙决策
理论和实践

二、决策与实事求是…………… (29)

顺其然 得其利…………… (29)

——鄂州市实行“退耕还渔”的决策

一个山区县的起飞…………… (33)

——南雄县经济起飞的决策

船头驶向何方..... (38)

——渤海造船厂转变经营方针的决策

从亏损户跃为出口厂..... (42)

——鞍山市自行车总厂的经营决策

不切实际的利不可图..... (47)

——锦州市供销社退掉一份外销合同的决策

智慧+胆识=奇迹..... (49)

——南通力王有限公司中外合资的决策

三、决策与新思维..... (54)

一篓活螃蟹从何下手..... (54)

——天津市运用系统思想进行城市交通建设
的决策

“婿”择名门 企业“联姻”..... (62)

——阜新市的“帮带战略”决策思维

柳暗花明又一村..... (67)

——伊春市林区综合立体开发战略决策
新思维

土包子借“洋债”办厂起家..... (73)

——射阳县利用租赁设备贷款引进外资
的决策

矿衰城却盛..... (78)

——辽源市地方工业发展战略决策

五十八个日日夜夜..... (83)

——延庆县引进人才的决策

四、决策与价值准则……………(88)

要收蛋 先养鸡……………(88)

——抚顺市税务局用活政策开辟税源的决策

供给型财政向经营管理型财政转变……………(92)

——大连市财政局试行“专项资金追踪反馈

责任制”的决策

中国第一所县办大学……………(96)

——沙洲县自筹资金创办大学的决策

人民医院为人民……………(100)

——阜新市中医院增设乳腺科的决策

昨天濒临倒闭 今日跻身国际……………(104)

——阜新市封闭母线厂打入国际市场的决策

敢为“天下”先……………(107)

——沈阳市皇姑区创建全国第一家农贸市场

的决策

五、决策与民主……………(115)

我国十二个领域技术政策的诞生……………(115)

——决策民主化和科学化的成功尝试

为有源头活水来……………(121)

——从中共辽宁省委制定放活科技人员的

政策看决策民主化

疑虑——参与——理解——完善——支持……………(127)

——唐山市发动群众直接参与住房制度

改革的决策

六、决策与信息.....(133)

一个新型乳制品工业基地的崛起.....(133)

——金华市制定发展奶牛—乳品加工业的决策

高瞻远瞩的拍板.....(141)

——北京市百花壁纸厂建厂引进设备的决策

他们靠啥改变老规矩.....(143)

——辽阳石油化纤公司改行状态检修制度的决策

这十六万元该不该花.....(146)

——沈阳市道义乡购买工厂的决策

七、决策与论证.....(149)

引滦入津的系列决策.....(149)

迈大步与走小步之争.....(155)

——阜新市发动干部进行大面积租赁
的决策论证

“害地”变宝.....(158)

——三江平原建立“稻—鱼—貉生态循环
体系”的决策研究

谁说了算.....(165)

——西丰县石缝岭市政工程决策

行家的比较.....(168)

——顺昌水泥厂引进外资和先进技术的决策

评估——知识和信息的结晶.....(172)

——铁岭玉米深加工联合厂的建厂决策

八、决策与体制	(176)
二十四字方针的诞生.....	(176)
——中共沈阳市东陵区委提出振兴山区经济 方针的决策	
走出企业发展的新路子.....	(181)
——沙市发展出口名牌产品的决策	
九、决策与经济数学模型方法	(185)
是大修、中修还是小修.....	(185)
——厦门东渡冷库质量事故处理决策的 定量分析	
上千万经济效益从哪里来.....	(190)
——鞍钢无缝钢管厂产品结构优化决策	
结构出效益.....	(194)
——长清县农牧业结构优化决策	
“飞鸟型”农业经济的形成.....	(200)
——海伦县农业经济发展总体设计与动态 仿真模型	
十、决策与实施	(205)
一个县的出口创汇产业的形成.....	(205)
——东沟县开发对虾养殖业的决策实施	
山区开始富了.....	(211)
——宽甸县青椅山乡调整作物结构的决策实施	

附录：决策实例思考	(213)
扬子江饭店起发的争论.....	(213)
西藤风波.....	(217)
受罚厂长如是说.....	(220)
免职·进驻·撬门·摘牌子.....	(222)
一桩“大鱼吃小鱼”的公案.....	(225)
增产·光荣证·败诉.....	(228)
“经济大楼”的非经济话题.....	(231)
如此竞争.....	(235)
一场了而未了的官司.....	(237)

一、决策与创新

到底是不是“卖社会主义”？

——沈阳市皇姑区转制拍卖小型商业门点的决策

1986年9月，沈阳市皇姑区先后两次将8个小型商业门点转卖给个人经营。刹时间，“皇姑区把社会主义卖了”的传言不径而走。此事在国内外引起了轰动，《人民日报》等二十多家新闻单位作了报道，法国《世界报》记者还专程来沈采访。

皇姑区的领导同志究竟为什么放手做出这一决策，又是怎样做出这一决策的呢？

问题是决策的起点

据1985年统计，皇姑区全区商业网点中，有44%的门点即105家连年亏损。这105家门点即使赢利，年利润也只占全区商业利润总额的6%。经营不力，管理混乱，负债累累，成了区财政的沉重包袱。仅以“小学门市部”为例，只有一间营业面积14.4平方米的小破房，职工4人，一个更夫，一个主任，两个营业员，年亏损2000元左右。由于职工缺乏积极性，经营品种单调，服务态度生硬，周围群众很不

满意，但这种局面的形成已经多年了，见惯不怪，人们似乎认为，社会主义嘛，就是这样！虽不满意，却谁也没有想，或者没敢想去改变它。

随着城乡经济改革的发展，皇姑区的领导同志越来越思考：农村生产队能改，这些小门点为什么不能改？既亏损，群众又不满，怎么能是社会主义？思想解放，使这个问题进入了决策议程。

价值准则是科学决策论证的一个关键

经过初步讨论，皇姑区的领导同志明确提出：凡是企业都必须讲究经济效益，达到不亏损，有所盈余，服务于周围群众，有良好的社会信誉。搞得好的资本主义企业都是这样做的，社会主义企业更不能例外，只能做得更好。改革应该实现这个目标。按照这个目标，发动大家讨论。一时间，机关内外、行业内外众说纷纭，集中起来主要有三种意见。

第一种意见，实行租赁、承包等经济责任制。持这种意见的同志，认为改革主要是经营方式的改革，不能改所有制。试点证明，有些门点租赁给个人后，经营情况有所改善，但是，由于租赁者无长期打算，职工仍端着“铁饭碗”站柜台，管理者和职工双方都没有积极性，企业依然亏损。由于租赁者要负担职工劳保，因此，租赁者打退堂鼓，实践把这个方案否决了。

第二种意见，改变小门点的所有制，将小门点转卖给个人经营，自负盈亏。提出这个方案的同志一是引证陈云同志关于夫妻店不要一下子合作化的论述，说明社会主义初级阶段，所有制本来就不应该也不可能纯而又纯；二是列举事实

证明,许多个体经营的小门点不但月月有所盈余,而且为广大群众所欢迎,说明个体经营同样是为社会主义服务,不是发展资本主义。但是,有相当一部分同志持反对意见,认为是“卖社会主义”,是“开倒车”。

第三种意见,赞同转卖,但是提出一系列需要认真解决的难题,诸如多余的职工如何安排,各门点所担负的劳保职工交给谁管,以及转制拍卖的具体步骤、办法等。

区委、区政府认为事关重大,必须从理论上分清是非,于是先后两次召开邀请理论界知名人士、经济政策研究部门的专家和长期在基层工作的干部参加的理论讨论会。经过反复论证,基本上统一了认识。

首先,大家认识到,我们不能简单地用所有制形式作为衡量前进还是后退的唯一尺度,而是要以它能否促进社会生产力的发展,能否取得最佳经济效益和社会效益为评价这项改革措施成败的标准。将这些地处偏僻、经营管理不善的小门点转制给个人经营,是从实际出发的一种大胆改革。这样做,不会否定全民所有制经济的主导作用,也不会否定集体经济的重要作用,更不会导致两极分化,发展资本主义。

其次,由于经营规模不同,大中型商店实行的股份制、租赁制和承包制,这类小型门点不宜机械搬用。

再次,这样做与现行法律、法规并不相抵触,为当前政策所允许,把它说成是“卖社会主义”、“开倒车”是不对的,是思想还不解放的表现。

落实是决策的重要一环

理论是非弄清了,认识问题解决了,具体问题怎么办?

皇姑区的领导同志，认为领导工作不能停留在理论讨论上。决策必须实施，实施又须解决具体问题。因此，他们具体问题具体分析，商定了一系列具体措施。

1、这些小型门点转卖给个人经营后，原退休职工的劳保开支由联队和买主合理分担，并研究出一套较为公平合理的计算方法。

2、对转卖给个人经营的小型商店的多余职工，一部分由其它商店消化吸收，一部分可停薪留职，与联队签定劳动合同，使去者满意，留者安心。

3、转卖给个人经营的小商店职工退休劳保金，买商店的人按工资总额的15%，职工个人按工资总额的30%向联队缴纳。

4、商店转卖给个人将采取拍卖的方式。这样做，既有利于给众多购买者提供均等的机会，防止不正之风，又避免集体财产遭受损失。在拍卖前，对门点的资产评估、房产产权审查、购买者的资格审查等，都请财政、房产、税务、司法等有关部门协助，逐条做好准备。

实践是检验决策的科学性的唯一标准

方案经过分析评估后基本确定。具体实施的方法、步骤又经过几次可行性论证后，区委、区政府决定先进行试点，取得经验，然后正式决策推行。

经过几个月的实践，证明这一决策初见成效。

第一，经营活跃，卖钱额持续上升。以明廉烧麦馆为例，过去平均每月卖钱额只有1356元，现在每月达5000元，增加了269%，店主金焰每月可盈利1000元。文南商店过去是有