

县级决策理论与实践丛书

县级工业决策 理论与实践

张殿忠 公丕汉



山东人民出版社

县级工业决策理论与实践

张殿忠 公丕汉



山东人民出版社

一九八九年·济南

县级决策理论与实践丛书

主编 杜秀明 王国华

20035/36 05

县级工业决策理论与实践

张殿忠 公丕汉

山东人民出版社出版

（济南经九路胜利大街）

山东省新华书店发行 山东新华印刷厂德州厂印刷

*

850×1168毫米32开本 5.5印张 116千字

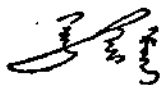
1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数 1—3,000

ISBN 7—209—00633—8

C·64 定价：2.60 元

代 序



县级决策理论与实践的研究、总结，是当前领导科学研究的一个重要组成部分，也是推进县级决策民主化、科学化进程的现实需要。《县级决策理论与实践丛书》的出版，对于促进县级决策的理论研究和实践探讨，提高广大干部、特别是县级领导干部的政治、业务素质和决策水平，将发挥积极的作用。

县是我国的一个基本行政层次。县的建制源远流长，一直可以上溯到秦代。在现行国家管理体制中，县级的地位和作用十分重要、不可替代。县级对上有着层次对应的关系。相对来讲，它机构齐全、功能完备，既接受中央、省、市（地）的领导，又要对下属的乡（镇）、村实施管理，既是执行机关，又是决策机构，在国家和社会管理中担负着承上启下、贯通左右的职责。因此，实行和搞好县级的科学决策，不仅是极为重要的，也是难度很大的。

在县级领导工作中推进科学决策，首要的是充分认识决策科学化的重要意义，增强学习和实践科学决策的紧迫感和自觉性。决策绝不是单纯的指拍板，或者领导说了算。决策是一个阶段性的过程，是一个包括了解情况、确定目标、制定方案、组织实施、反馈修正等若干程序在内的完整过程。民主、科学的决策还要遵循一整套必要的原则、规定和措施。只有了解和熟悉决

策程序，掌握和运用有关的原理、方法，才能减少失误，提高决策的科学性，保证县级领导和管理的正确实行。

当前，研究和推行科学决策，最根本的是要认真学习马克思主义的基本原理，坚定不移地贯彻党的十一届三中全会以来的路线方针政策，以此为指导，正确地选择和吸收古今中外的决策经验和研究成果，从而提高自身的马克思主义认识水平和决策能力，紧密结合实际，创造性地开展工作，有力地推进社会主义物质文明和精神文明建设，保证政治、经济和各项社会事业沿着有中国特色的社会主义方向阔步前进。

《县级决策理论与实践丛书》的出版，就县级科学决策的研究和宣传来说，仅仅是初步的。希望它能起到“抛砖引玉”的作用，以此来吸引和调动起众多有志于这项工作的同志，特别是现职和曾担任过县级领导职务、有丰富决策经验及一定理论造诣的领导干部，都来关心、支持并积极从事有关的实践探讨和规律总结，争取多出、快出、出好成果，以便把我省县级科学决策水平大大向前推进一步。

前 言

经过编写单位和编写者的通力合作，《县级决策理论与实践丛书》就要付梓了。这套丛书的编写，从提出选题到深入调查研究、确定编写指导思想以及编写任务的具体落实，历时近两年。应当说，这是一套有价值的读物，体现了我们最初确定的编写指导思想，即：坚持“一个中心、两个基本点”，总结改革开放以来县级决策的理论和实践，揭示县级决策的基本规律、一般特点、方式方法和发展趋势，促进县级决策的民主化和科学化，提高县级干部的领导素质和决策水平。

丛书共包括五个分册。其中由陈光林、徐余主编的《县级决策概论》，是从总的方面对县级决策的理论和实践进行概括总结，从理论上阐明县级决策的规律、方法、原则、程序等。其余四个分册，包括县级农业、县级工业、县级外向型经济 and 精神文明建设，以及城乡一体共同发展等内容，则分别由在某一方面决策成功、决策效应明显、决策经验有一定的代表性和典型意义的十个县的决策者编写。这些内容，体现了县级决策理论和实践最基本、最主要的方面。

这套丛书可能产生的理论和现实意义，自然应该由读者自己去评判，但丛书有几个明显的特点，应该在这里概略地介绍一下。

一是实践性强，理论与实践相结合。就作者构成来说，除《县级决策概论》外，丛书其它四个分册的作者分别是10位在

任的县委书记，他们既具有丰富的决策实践经验，又具有较高的理论水平。他们所撰述的内容主要是对自己开拓性、创造性的决策实践加以科学的概括和总结，使之上升到理论高度，从而使个别的、局部的实践经验，具有了较普遍的指导意义和理论价值；同时也为发展和丰富我国的领导科学和决策科学，提供了具体而生动的实例。

二是实事求是，解放思想，不回避失误。决策并不总是与成功联系在一起的，有时难免要承担风险，甚至造成重大失误。决策科学的产生和发展就是在总结正反两方面经验教训的基础上，运用科学的理论和方法建立起来的。丛书在对经验和失误的问题上，不溢美，不讳过，实事求是，实例的选取和剖析尽可能揭示其事物发展的内在联系，从主客观两个方面总结经验教训。对一些在决策过程中遇到的新问题，如股份经济、私人经济等，也从总结实践的角度，不回避，尽可能客观地加以反映。

三是题裁灵活，不拘泥于形式。整套丛书摆脱了教科书式的说教面孔，以叙述决策理论与方法的运用为主，将决策理论与实践融为一体，避免了概念化、教条化，从而使领导学、决策学的理论变得生动而具体。这也是决策者写决策的优势所在。

丛书在组织编写过程中，得到了省市有关领导和有关科研部门专家的关心和支持，在此一并表示感谢。

当然，以这样的形式丰富和发展我国的领导科学、决策科学，还仅仅是一种尝试，由于我们的经验和水平所限，还难免有许多不尽人意之处，希望能在与读者的交流中不断提高与完善。

丛书主编

1989年12月

目 录

代 序.....	姜春云 (1)
审时度势 动态决策 推动工业持续协调发展	中共胶州市委书记 张殿忠 (1)
一、依据市情制定发展战略	(1)
二、动态调整优化结构决策	(16)
三、资源综合开发利用决策	(37)
四、发展联合与外向型决策	(87)
把握优势 总体设计 以主导产业启动全局	中共新泰市委书记 公丕汉 (109)
一、正确的决策是我市经济发展的生命	(109)
二、我市工业的宏观决策	(111)
三、我市发展工业的连锁决策	(115)
四、对县级工业决策的理论认识.....	(140)

审时度势 动态决策

推动工业持续协调发展

中共胶州市委书记 张殿忠

一、依据市情制定发展战略

回顾胶州市工业发展的历程，我们感到，要发展县级工业，决策者必须把制定正确的发展战略作为自己的首要职责。这是因为，县级工业经济具有相对的独立性和完整性，自成体系。决策者必须把握全局，使整个县级工业全面协调的发展。随着改革、开放的步步深入，县级工业的规模越来越大，情况越来越复杂，所面临的政治、经济、社会环境也不断发生变化。这就特别需要决策者从本县实际出发，高瞻远瞩，把握县级工业发展的正确方向，选择正确的发展道路，确定发展重点，制定发展措施。

（一）审时度势，确定正确的战略思想

县级工业发展战略，主要包括战略思想、战略目标、战略重点、战略措施等内容。从我市工业经济决策的实践看，在确定工业发展的战略思想时，必须注意审时度势。也就是说，要注意分析当时的内部、外部环境条件。对此，我市既有过失败

的教训，也有成功的经验。

我市有着较好的工业基础。从1950年到1952年，工业总产值以年平均17.4%的速度增长。“一五”时期仍保持了20.3%的高速度发展。但到“三五”时期，一下子跌落到3.4%的低速度。在这之后又连续发生了几起大的失误，如60年代末期组织的拖皮车会战，70年代初期组织的拖拉机会战，70年代中期又组织了鲍齿机会战，总投资数以百万计，结果都中途下马。一些较大项目因缺乏考察论证而造成流产，企业刚建成就破产的现象一再重复发生。反思这些历史的教训，造成失误的原因，除了政治上的影响因素外，决策指导思想不够正确，脱离本地经济技术基础的现实，超越当时的生产力水平，片面强调重工业的发展，这不能不说是主要原因。

历史的教训是深刻的。在新的历史发展时期，党中央实事求是的思想路线，使我们县级工业决策也走上了正确的轨道。我市在进行工业发展战略决策时，注意一方面认真学习党的方针、政策，了解全国的政治经济形势，力求使本市的工业发展战略与整个国家经济发展的步伐相协调；另一方面，深入对本市的有关情况如资源、资金、人才、技术、设备水平等进行调查研究，力求使工业发展战略决策与本市实际情况相吻合，从而尽量避免大的失误，保证工业的健康发展。

党的十一届三中全会，确定了把党的工作重点转到以经济建设为中心上来。农村改革使农村经济开始迅速发展，农业这个基础得到了稳定。我们对农业所取得的成绩感到振奋，但同时也感到不安。30%以上的劳力处于剩余状态；得以温饱的农民急切寻找致富门路；农业要继续发展，需要大量的资金投入。面对这些现实问题，我们认识到，胶州经济要振兴，光依靠农

业，把眼睛盯在有限的土地上是不行的。从我市的实际情况看，发展工业具备较好的基础和有利条件。1979年全市共有工业企业155处，固定资产（原值）1亿元，工业总产值1.76亿元。在工业企业中，乡镇工业已发展到105处，占工业企业总数的70%以上。更重要的是，胶州市在历史上就是一个工商城镇，人们的商品意识比较浓厚，工业技术基础条件好，交通发达，信息灵便，这些都为发展工业特别是发展乡镇工业，提供了有利条件。为此，我们确定了在确保农业稳步持续发展的同时，把发展县级经济的重点转到发展工业上来，以开创县级经济全面振兴的新路子的战略指导思想。根据本市的实际情况，我们又确定了工业发展的战略指导思想是：稳步发展市属工业，大力发展乡镇工业。在这一思想指导下，胶州市的乡镇办工业迈开了大发展的步伐。1982年乡镇办工业完成产值比1980年增长了52.5%。

1982年，根据中央下达的2号文件精神，对工业企业进行全面整顿。我们根据中央指示精神，提出了：“以中央2号文件为指针，全面贯彻整改方针，推动改革的全面开展，以整顿促工业的全面恢复，以整顿促工业的更大发展”的指导思想。在整顿范围上，根据我市乡镇工业起步较早，基础较好，但受“左”的路线干扰严重的实际情况，纳入了与市属企业同步进行的计划。并具体确定了五个方面的整顿内容：即整顿领导班子，健全管理机构；整顿劳动组织，严格劳动纪律；整顿财务管理，建立全面经济核算体系；整顿生产过程的管理，提高经济效益；整顿企业管理，推行经济责任制。同时制定了《工业企业整顿验收细则》共7大项39条，保证了中央整顿企业战略的顺利实施，为我市工业发展打下了基础。

发展乡镇企业，是胶州市工业发展的一大特点和重要方面。随着形势的发展，使我们对乡镇企业有了新认识。1984年，中共中央、国务院转发农牧渔业部党组《关于开创社队企业新局面的报告》的通知中指出：乡镇企业即社（乡）队（村）举办的企业、部分社员联营的合作企业、其他形式的合作企业和个体企业，是多种经营的重要组成部分。对照中央、国务院的指示精神，结合党的十二大提出的到本世纪末使工农业总产值翻两番的总目标和总要求，认为我们前段对发展乡镇企业的认识有片面性，重乡镇办工业，轻村办工业，1984年村办工业总产值仅占全市工业总产值的1/10左右，还有很大的潜力可挖。自1985年开始，我们提出了“在继续抓好乡镇办和个体、联合体办工业的同时，突出抓好村办企业”这样一个新的指导思想，把村办工业的发展摆到了与市属、乡镇办工业同等重要的位置上，通过乡镇办带动村办，再通过村办带动个体、联合体办工业的发展。到1987年，村及村以下工业企业发展到了5122处，完成产值38986万元，在全市工业产值中的比重由1984年的9.9%上升到32.68%，成为我市工业经济的一个重要组成部分。1988年全市村及村以下工业企业完成产值又比1987年增长了104.1%，迈出了新的一步。

（二）实事求是，确定正确的战略目标

制定正确的工业发展战略目标，是一项十分复杂的系统工程。由于战略是对未来发展的规划、设想，本身就渗透着许许多多的不确定因素，这就需要我们对当前的工业发展状况和未来一定时期内的发展可能进行认真地、科学地评估、预测、论证，力求使战略目标与实际能力相适应。

党的十二大提出了到本世纪末工农业总产值翻两番的战略

目标，按照这一目标测算，我市的工农业总产值要在1980年3.62亿元的基础上，到2000年增加到13.6亿元，20年平均递增速度为7.2%。当时，我们围绕这一大的战略目标进行论证，认为我市具备许多优势条件，完全可以提前实现翻两番的目标。

1.从地理位置上看，地处沿海，靠近大城市。胶州市距青岛市66公里，信息传递快，较易吸收和利用大城市先进的科学技术和管理经验。陆上交通发达，胶济铁路横贯东西，海上运输通过青岛港口也很方便。这对承接城市大工业产品扩散，发展加工业具有一定的优势。

2.具有良好的经济基础，特别是工业基础。1950年到1980年，我市工农业总产值保持了年平均递增9.2%的发展速度，超过了翻两番所需要的平均递增速度。到1981年底，拥有工业企业169处，固定资产原值10554万元。

3.具有良好的社会心理条件。胶州市曾是我国宋、明时期北方的重要对外贸易港口和商埠，素有“金胶州”之美称。人们从工经商意识浓，传统技艺流传广，能工巧匠多。

为了确定好战略目标，我们成立了胶州市经济和社会发展战略研究中心，组建起胶州市第一个专门从事经济发展战略研究的职能机构。同时，我们还邀请全国各地大专院校、科研单位的专家学者130余人，到胶州实地考察论证。经过广泛深入的调查研究，综合分析各种优势条件和不利因素，充分估计到在发展中会暴露出来的潜在制约因素，我们确定“提前10年翻两番”为胶州市经济发展的总体战略目标，并据此制定出工业的发展目标。

我们认为，这个战略目标在当时来讲是符合实际情况的，

是体现了积极、先进、可行原则的决策。但到1985年，现实情况发生了很大的变化。1980—1985这5年工业总产值平均年递增速度为17.5%，超出计划1.5个百分点。特别是在1985年开始出现了很猛的发展势头。1985年工业产值比1984年增长了34.5%。经过预测，原先确定的工业发展战略目标将有较大的突破。于是，我们决定对原先确定的目标进行及时的补充修正。

首先，对目前的发展速度要有个正确的认识。我们认为工业发展速度快的原因有：一是来自党的改革、开放、搞活政策所产生的巨大推动力。胶州市自1984年底开始在全市推行“一包三改”，完善了承包经营责任制，使多少年来形成的工业潜力得到集中的释放，极大地增强了企业的活力，促进了工业生产力的迅速发展；二是随着横向联合的广泛开展，胶州市交通方便、靠近大城市等优势条件得到了进一步发挥；三是乡镇企业异军突起，1985年乡镇企业总产值比1984年增长了50%以上；四是从这个高速度出现的历史过程看，是结束自1976—1981这5年工业产值一直在2亿元左右徘徊局面之后出现的，这个高速度的出现也带有必然性；五是从这个速度的内容看，通过各项经济技术指标的测算、评估、分析，最后结果说明也是有效益的，这与当时国家从宏观控制经济“过热”现象，坚决刹住无效益速度增长的指导思想和原则精神也是相一致的。

其次，是对今后胶州工业发展速度的认识在观念上要更新。过去，在我们决策者中间有一种较普遍的看法，即当经济发展到较大规模后，其发展速度不会有持续大幅度地递增，翻番更加困难。因此认为，今后胶州工业的递增幅度将会逐年降低，最后稳定在一定的水平上。我们通过到苏南参观学习，感

到上述认识有其片面性。苏南地区从三中全会以来，一直是高速度发展。日本战后经济恢复时期一直以15%的速度保持了十几年。这些实际经验说明，在一定的条件下，经济发展维持相当长一段时期的高速度不是没有可能的。从人的观念与经济发展的关系上讲，随着工业的发展，人们的商品经济意识将越来越强，作为促进经济发展的一种动力，反过来会进一步促进经济的发展。在这些新认识的基础上，我们认为胶州工业将在一定时期继续保持较高的发展速度，特别是乡镇企业的发展。

基于上述认识，经过多方分析论证，我们决定把提前10年翻两番的总目标，再提前2—3年达到，以适应我市工业经济发展的客观要求。据此，我们制定了新的工业发展目标体系。经过几年的实践证明，这些目标是切实的。

（三）统筹安排，制定适当的战略措施

为了确保工业发展战略思想和战略目标的实现，县级工业决策者必须从全局出发，统筹考虑，全面安排，制定一系列有力的战略措施，建立起实施工业发展战略的保障体系。几年来，我市的主要做法是：

1. 强化和完善工业管理体制。

长期形成的僵化的县级管理体制，是阻碍县级工业发展的最大障碍。改革不合理的管理体制，建立起适合县级经济发展、充满生机和活力的管理体制，是保证战略目标得以顺利实现的最有力的措施。这也是县级经济改革的最根本、最核心的内容之一。因此，我们根据工业发展不同时期的要求，逐步建立相应的管理体制，不断为工业的发展创造一个良好的环境。

1976年我们将原统管胶州市工业的第一工业局和第二工业局撤销，成立了轻工业局和第二轻工业局，分别管理市属工业

和公社工业。到1980年，随着公社工业的发展，为了加强对当时的公社工业的管理，又成立了公社工业局，在我市历史上首次组建了专管乡镇企业的市级主管部门，对于加强乡镇企业的领导力量，促进乡镇企业的发展，在管理体制上大大理顺了一步。

1985年，我市工业发展有了新的转机，主要表现在工农业两大产业结构开始理顺，工业内部结构调整初见成效，广泛的联合改变了市、乡镇工业“小而全”封闭式的格局，一批外向型企业 and 骨干企业崛起，专业化生产日趋形成，工业发展速度、效益大幅度地增长，客观地要求对工业分工越来越精细、越来越具体。为了适应这一新形势，把工业推上一个新的发展阶段，我们又决定撤销原来的工业管理局，建立了实施专业化领导的机械公司、化工公司、轻工公司、建材公司和乡镇企业局等业务主管部门，初步完成了市级管理职能部门由行政型向业务服务型转变的过程，建立起按行业、按层次、纵横交叉的职能管理体制。国务院批准我市为对外开放县（市）以后，为了加快外向型经济的发展步伐，我们又设立了市对外贸易委员会，统一管理全市的对外经济贸易工作。与此同时，相继配套建立了市劳动服务公司、市人才交流服务中心等机构，为促进企业的进一步搞活，增强竞争实力，起到了很大的作用。

2. 建立五大服务体系。

为了确保战略目标的实现，针对我市的实际情况，建立了工业的五大服务体系：（1）经济技术信息体系；（2）物资协作供应体系；（3）新产品新技术开发体系；（4）人才、智力开发培训体系；（5）技术管理服务体系。

3. 加强现有企业的技术改造，大力开展横向经济联系。

通过充分挖掘现有企业潜力，把技术改造与行业的调整、企业结构调整结合起来，打破行业、地区的界限，实行多层次、多种形式的横向经济联合，促进全市经济发展。另一方面，努力提高产品质量，降低消耗，增强企业自我改造的能力，增强出口创汇的能力，改进和加强管理，提高经营管理水平。同时，通过改革，加强全面质量管理，加强劳动纪律，搞好职工培训，提高职工队伍素质和企业素质，真正把企业工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来。

4. 加强国民经济的综合平衡。

为了稳妥地、均衡地发展我市的国民经济，保证提前翻番战略的实施，我们注意在人、财、物、能源、速度、效益等方面进行综合平衡。市级领导和主管部门，把主要精力放在研究经济和社会发展的方向、目标、布局、效益等方面的平衡，妥善安排好影响我市国民经济全局的重大比例关系、经济发展速度、建设规模上。加强经济信息工作，搞好经济预测，指导微观经济活动符合宏观经济的发展要求。同时，注意运用经济杠杆相互协调，作为调节和实现国民经济协调发展的手段，通过有计划地运用价格、税收、信贷、财政等手段，促进和保证计划的实现。注意抓好精神文明建设，坚持两个文明一齐抓，推动社会主义物质文明建设的胜利发展。

胶州市战略保障体系的建立和完善，对胶州市工业发展目标实现起到了有力的促进作用。到1987年，全市工农业总产值提前13年实现了翻两番。在这个基础上，1988年又迈出了新的一步，全市完成工业总产值达到19.93亿元，比上年增长67.1%。

（四）深化改革，保证工业发展战略的实施