

县级决策理论与实践丛书

县级精神文明建设 和外向型经济决策 理论与实践

李明启 丁宗山

山东人民出版社

县级精神文明建设和外向型 经济决策理论与实践

李明启 丁宗山



山东人民出版社

一九八九年·济南

220/18

县级精神文明建设和
外向型经济决策理论与实践

李明启 丁宗山

山东人民出版社出版

(济南经九路胜利大街)

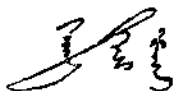
山东省新华书店发行 山东新华印刷厂临沂厂印刷

850×1168毫米32开本 6.875印张 147千字
1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷
印数 1—3,000

ISBN 7-209-00638-9

C·68 定价: 3.40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、县级外向型经济和精神文明建设，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，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。丛书在对待经验和失误的问题上，不溢美，不饰过，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)
----------	---------

五莲县精神文明建设 决策理论与实践

.....中共五莲县委书记 李明启 (1)	
一、关键在于领导决策	(1)
二、“两手抓”指导思想的确立	(11)
三、培育和发扬艰苦创业精神	(18)
四、造就一大批土生土长的人才	(30)
五、社会治安重在抓基础	(40)
六、重要的是抓好基层班子建设	(55)
七、系统工程方法的应用	(67)
八、靠竞争增强活力	(76)
九、精神文明建设也需要开放	(85)
十、摆正五个关系	(97)

定陶县外向型经济决策理论与实践

.....中共定陶县委书记 丁宗山 (105)	
引言	(105)
一、绪论	(107)
二、立足当地客观基础,充分发挥本县优势	(129)
三、建立发展“三大出口产品加工体系”,大力开发“六大 系列出口产品”	(139)
四、抓好出口专厂、骨干企业,积极组建企业群体	(150)
五、发展横向联合,借助外力发展外向型经济	(164)
六、利用多形式多口岸出口,拓展产品外销渠道	(174)
七、统筹协调,形成合力发展外向型经济	(194)

五莲县精神文明建设决策 理论与实践

中共五莲县委书记 李明启

一、关键在于领导决策

五莲县地处潍坊市南端。全县22处乡镇，634个行政村，49万人，其中农业人口45.3万人。总面积1501.54平方公里，其中山地、丘陵占85%以上。

五莲有着悠久的历史 and 光荣的革命传统。在革命战争年代，五莲山区是革命老根据地之一。勤劳勇敢的五莲人民，为了中华民族的解放事业作出了巨大贡献，谱写了可歌可泣的篇章。新中国建立后，特别是党的十一届三中全会以来，全县人民为了我国的社会主义建设事业，自力更生，艰苦奋斗，坚持不懈地开发和建设山区，使山区面貌发生了深刻变化。随着物质文明建设的发展，精神文明建设也取得了重大进展。近几年来，我们根据党的十二大关于在建设社会主义物质文明的同时努力建设社会主义精神文明的战略决策，以及十二届六中全会的《决议》精神，为适应改革开放的新形势，进一步加强对精神文明建设的领导，并且努力探索建设具有山区特色的精神文明的新路子。从而使全县两个文明建设出现了协调发展、同步前进的可喜局面。

（一）建设精神文明、需要领导决策

精神文明建设，是社会主义现代化建设总体布局的重要组成部分。全国范围内的精神文明建设，党中央已从战略的高度规定了明确的指导方针，并作出了一系列重大决策。作为一级地方党委，至关重要的任务是，把中央的指导方针同本地的实际情况结合起来，作出具体的实施规划和安排，及时解决精神文明建设进程中遇到的实际问题，真正把精神文明建设的任务落实到基层，保证社会主义现代化建设事业的顺利发展。我县的实践也证明，精神文明建设的成效大小，关键在于领导能否作出正确的决策。

1. 决策关系到精神文明建设的发展方向。社会主义精神文明建设，有着明确的目的和方向。决策的作用，在于保证人们沿着精神文明建设的正确方向从事社会活动。过去一段时间里，由于我们一度忽视了我们现阶段生产力状况这个最基本的前提和条件，不懂得建设社会主义精神文明也有一个成长发育过程，因此在指导思想存在着急于求成的倾向，在决策中往往追求表面上的轰轰烈烈，搞“一刀切”、齐步走。比如搞“文明礼貌月”，开大会，发号召，调人员，组班子，全党全民齐动员，昼夜不停搞突击。一旦过了这个月，人员归队，班子解体，无人问津，面貌依旧。正象有些群众说的：“文明礼貌月好人好事到处传，过了这个月雷锋不见了。”再就是我们曾一度把精神文明建设看成是“权宜之计”，只是立足于防范。往往是改革开放中遇到了矛盾，经济建设出现了难题，才想起抓精神文明建设。针对这种情况，近几年来，我们在精神文明建设决策中，注意了一切着眼于建设，致力于培育“四有”

新人。从过去那种消极防范的突击活动变成经常性的治本活动，把功夫下在全面提高人的素质上。从而使精神文明建设为开发和建设山区提供了强大的精神动力和智力支持，保证了改革和建设的顺利进行。正反两个方面的经验告诉我们，立足于消极防范，还是一切着眼于建设，这是关系到精神文明建设的发展方向问题。决策正确，就能使精神文明建设沿着有利于生产力发展的方向前进；决策失误，将会使精神文明建设走向阻碍生产力发展的歧途。

2. 决策关系到两个文明建设的协调发展。加强物质文明建设和精神文明建设，体现了社会主义社会的本质特征，两者必须互相配合，协调发展，同步前进。过去，由于我们对两个文明建设的辩证统一关系认识不清，往往看成是一实一虚、一硬一软，比较重视山区经济开发方面的决策，而对精神领域里的决策有所忽视，致使精神文明建设与经济建设相脱节、与改革开放的要求不相适应。后来，我们通过学习中央有关精神文明建设的指示，总结经验教训，认识到重视山区经济开发是对的，只有山区经济发展了，才能为山区的社会进步和文明创造条件。但是，如不同时抓好精神文明建设，山区经济开发也会受到制约。不能设想，山区人民的旧思想、旧观念不打破，落后的文化和科技水平不提高，会搞好山区现代化建设。因此，近几年来，我们始终坚持两个文明一起抓，在作出重大决策时，十分注意使之互相配套，较好地避免了“两张皮”的问题，收到了两个文明协调发展的预期效果。由此可见，要使两个文明建设融为一体，互相促进，同步发展，离不开领导的决策。

3. 决策关系到能否把精神文明建设引向制度化、规范化、科学化的轨道。社会主义精神文明建设，作为一项多层次、多

领域、多学科的庞大的社会系统工程，没有科学的预见、科学的分析、科学的管理，是很难奏效的。过去，我们在精神文明建设过程中，曾一度存在着“等‘红头文件’、靠上级部署、要现成经验”的问题。使全县精神文明建设处于上面抓一抓，我们就紧一紧，上面没有新部署，我们就放一放，缺乏自己的规划和安排，形不成自己的路子。党的十二届六中全会以后，我们十分注意把《决议》精神与当地的实际情况结合起来，全面规划，具体安排，常抓不懈，并在加强精神文明建设的科学性上做文章。先后制定了精神文明建设“七五”规划，年度计划，文明单位管理条例以及实行双承包、同管理的领导任期目标责任制等一系列规章、制度，从而使我们的决策增强了预见性，减少了盲目性，提高了科学性，逐步把全县的精神文明建设纳入了制度化、规范化、科学化的管理轨道。事实证明，要实现精神文明建设的规范化、科学化，必须充分发挥领导决策的超前指导作用。

（二）增强决策的科学性

精神文明建设是一个实践过程，要做到决策不失误是不容易的，但我们应力求避免大的失误，尽可能增强决策的科学性，避免盲目性。那么如何实现正确有效、科学的决策呢？

从我们的实践来看，最重要的有以下四点：

1. 必须树立生产力的根本标准。要把精神文明建设是否有利于促进生产力的发展，作为决策的着眼点和落脚点。首先，应当看到，我国现阶段处于社会主义初级阶段，生产力还很落后。我们五莲山区，生产力更为落后，目前也仅仅是解决了温饱问题。因此，精神文明建设不能脱离当前人民群众渴望摆脱贫困落后的物质利益要求。各项建设必须量力而行，不能不顾

财力、物力的实际可能，急于修大街、建新房、盖村办公楼、电影院等。否则就会加重农民负担，挫伤农民积极性，精神文明建设也就失去了感召力和凝聚力。其次，还要解决一个盲目求纯的问题。现阶段还存在着以公有制为主体的多种经济成份和以按劳分配为主体的多种分配形式，在所有制成份上不能要求纯而又纯。那么，精神文明建设也必须与生产力的发展相适应，决不能超前发展，现阶段应继续发扬雷锋精神，加强社会主义、集体主义和爱国主义教育，不能用社会主义更高发展阶段甚至共产主义高级阶段才能具备的精神文明程度，来要求社会主义初级阶段的全体公民。再次，还必须明确，在大力发展社会主义商品经济的条件下，我们既要讲物质利益，又要反对“一切向钱看”。建设社会主义商品经济新秩序，既需要新的管理体制和相应的规章制度，更需要社会公德、职业道德、文明礼貌的普及和提高。这是我们在精神文明建设决策活动中一条深刻的体会。

2. 坚持用改革总揽全局。精神文明建设是改革、开放的重要组成部分。过去，我们在决策中，对加强精神文明建设必须紧紧围绕改革开放这一中心去进行，思想上不够明确，甚至存在着一些糊涂观念。怕改革开放会带来金钱关系泛滥，带来社会秩序紊乱，带来社会风气败坏，等等。因此，随着改革开放的不断深入，对出现的一些以往没有遇到的新的社会矛盾和社会问题，从防范上想得多，研究新路子少。结果往往是顾此失彼，“捺倒葫芦瓢起来”。前几年，在我县的一些“窗口”行业中，实行经济承包责任制以后，由于我们一度放松了干部职工的职业道德教育，有的服务观念淡薄，服务工作不主动，农民急需的生产、生活资料供应不及时；有的两眼只盯在钱上，

利大大干，利小小干，无利不干；还有的“冷、顶、硬、假、缺、涨”，损害消费者的利益。这些问题的出现，使我们清醒地认识到，搞改革不能把思想政治工作改掉，不能把社会主义商业道德丢掉，改革必须坚持社会主义经营方向，坚持两个文明一起抓。那种把改革开放同精神文明建设对立起来，认为解决精神文明建设中的问题，就必须使改革开放步伐放慢甚至停顿的想法是不切合实际的，也是不正确的。几年来，我们先后作出了在全县范围内开展观念更新大讨论的决策；对基层干部分期分批进行商品经济知识轮训的决策；加强党政机关和“窗口”行业职业道德建设的决策以及农村的民俗改革等决策。这些决策的实施，提高了全县的精神文明建设水平，也使我们进一步认识到，精神文明建设同改革开放是相辅相成的，是不可分割的。一方面，改革开放离不开精神文明建设为其提供相适应的理论指导、舆论力量、价值观念、文化条件和社会环境；另一方面，要搞好精神文明建设，也必须充分利用改革开放所提供的新的有利条件。既要大力加强思想道德建设、科学文化建设和社会环境建设，为改革开放提供精神动力、思想保证和智力支持，又要努力克服改革开放中出现的消极影响，排除来自各个方面的干扰，走出一条在改革开放中进行精神文明建设的新路子。

3. 坚持实事求是，一切从实际出发的思想路线。党中央关于社会主义精神文明建设的指导方针，是保证我国精神文明建设健康发展的胜利之本。但我国是一个幅员辽阔的国家，各个地区的政治、经济、文化以及自然条件有着明显的差异，每一个县也都有各自不同的县情。每个县精神文明建设的具体目标和途径，主要靠县级领导把中央的宏观决策同本地的实际相结合，因地制宜地进行决策。几年来，我们在精神文明建设决策中，

充分考虑到我县交通不便，思想不够开放，经济基础比较薄弱，科学文化比较落后的实际状况，坚持“有形”建设抓实，量力而行；“无形”建设抓深，讲求实效。既不好高骛远，又不降低标准，扎扎实实在全面提高山区人民的两个素质上下功夫，逐步走出了一条具有山区特色的精神文明建设的新路子。实践使我们深深体会到，进行决策，既要总揽全局，又要注意从县情出发；既不能照抄照搬，又不能强调客观，裹足不前。要以决策的针对性和实效性，来唱好唱活“地方戏”。

4. 坚持“从群众中来，到群众中去”的群众路线。我县的魏家乡是一处新建乡，并没有什么得天独厚的优越条件。然而他们经过三年多的艰苦努力，不仅率先建成了全县第一个文明乡，而且升级为省级文明乡，成为全县两个文明建设的一个样板。他们的诀窍是什么？我们通过深入挖掘、总结提炼，找到了一条运用系统工程的方法进行文明乡建设的路子。在县级决策中，我们运用这一方法指导全县精神文明建设，收到了事半功倍的效果。实践证明，正确的决策来源于实践，来源于群众。改革开放的不断深入，带来了人民群众思想的空前解放，群众中蕴藏着一种极大的积极性和创造力。要实行正确决策，就必须放下架子，迈开双脚，到群众中去，吸收丰富的政治营养，充实和丰富决策的思路，使决策更加贴近实际，符合广大人民群众的愿望。

（三）决策所解决的一些主要问题

几年来，我们在精神文明建设决策中，以建设富裕、民主、文明的社会主义新农村为目标，紧紧围绕培育“四有”新人，提高人民群众思想道德素质和科学文化素质这一根本任务，

作出了一些比较重大的决策。这些决策主要有：

①确立了“抓开化——促开放——促开发”的工作方针，坚持不懈地教育各级干部牢固树立“两手抓”的思想，较好地解决了政治、经济“两张皮”的问题，保证了全县两个文明建设协调同步发展。

②强化全县人民的精神支柱，培育具有时代特色的“五莲精神”，使艰苦奋斗的传统美德，在改革开放的新形势下不断发扬光大，为开发建设山区提供了强大的精神动力。

③针对山区科学文化落后、人才缺乏的实际，作出了“科教兴县”的决策，培养了一大批土生土长的专业实用人才，为山区建设提供了智力支持。

④作出了以强化基础工作为重点的社会治安综合治理的决策，广大城乡逐步走上了“以法育人”、“依法治县”的轨道，为改革开放和山区建设创造了一个良好的社会环境。

⑤作出了坚持“从严治党”的决策，造就了一大批艰苦创业、带头实干、敢打硬仗、联系群众的党员干部队伍，充分发挥了党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用。

⑥运用系统工程的原理和方法，指导全县精神文明建设逐步走上了制度化、规范化、科学化的轨道。

⑦适应“开放县”的要求，作出了不断提高精神文明建设开放程度的决策，进一步开阔了山区人民的视野，促进了观念的更新，使全县精神文明建设活动逐步向多层次、大跨度方向发展。

⑧把竞争机制引入精神文明建设领域，给群众性精神文明建设活动注入了新的生机和活力。争创文明单位，创造第一流工作的气氛越来越浓，促进了精神文明建设由低层次向高层次的发展。

（四）决策的成果

几年来，我们重视对决策活动的研究，认真总结精神文明建设中的经验和教训，不断分析新情况，研究新课题，不失时机地做出了一些比较正确的决策，使整个山区人民的精神面貌发生了很大的变化。从县委“一班人”到各级领导班子，人员换了一茬又一茬，但每届领导班子都写下了一部令人难忘的创业史。他们都有一个坚强的信念：“当一任干部，干一番事业，富一方群众”，都有一个共同的誓言：“要交青山给人民，要为后人留脚印”。许多基层班子交班时还做到“三交”：交青山绿水、交清白帐目、交文明村庄。他们在改革开放和发展商品经济的新形势下，始终保持当年“老八路”的作风，同人民群众心连心，同甘苦，共命运，在开发建设山区事业上，不畏艰苦，知难而进，顾全大局，无私奉献，真正称得上是山区人民“干四化、奔小康”的带头人。五莲人民，在党的长期教育和熏陶下，对党对社会主义无限忠诚，无论什么时候，即使在最困难的时期，山区基本建设也没有停顿过。人们认为，多治一座山，多栽一片树，就离富裕近一步，就向实现四化近一步。在这里，只要说是共产党的号召，人们就会一呼百应，号令通行。至今，在农村动员和组织群众搞工程，上项目，只要说是党委决定了的事，人们就干！这种对党对社会主义的向心力、凝聚力，既是长期进行精神文明建设的成果，又是我们赖以进行山区物质文明建设的力量源泉。

在改革开放的新形势下，五莲人民为社会主义艰苦奋斗的光荣传统，得到了新的发扬。过去山里人那种固守田园、自我封闭、墨守成规、知足常乐等旧观念，已经开始被市场观念、