

县级决策理论与实践丛书

县级决策概论

陈光林 徐余主编

山东人民出版社

县级决策概论

主编 陈光林 徐 余

作者 (按本书章次为序)

徐 余 蒋文彩 聂炳华

王杰恩 聂希训 张树青

王 侠



山东人民出版社

一九八九年·济南

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 山东新华印刷厂印刷

*

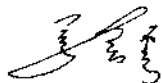
850×1168毫米32开本 7印张 161千字

1990年4月第1版 1990年4月第1次印刷

印数1—4 000

ISBN 7—209—00634—6
C·65 定价：3.05 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 and 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，也从总结实践的角度，不回避，尽可能客观地加以反映。

三是体裁灵活，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)
第一章 绪论.....	(1)
第一节 县级决策研究的对象和意义.....	(1)
第二节 县级决策现状略述.....	(2)
第二章 县级决策的基本特征和要求.....	(18)
第一节 县级决策的基本特征.....	(18)
第二节 县级决策的基本要求.....	(23)
第三章 县级决策的主要类型.....	(28)
第一节 战略决策与战术决策.....	(28)
第二节 常规性决策与非常规性决策.....	(31)
第三节 单目标决策与多目标决策.....	(34)
第四节 定性决策与定量决策.....	(36)
第四章 县级决策的主要原则.....	(41)
第一节 客观可能原则.....	(41)
第二节 主观力及原则.....	(45)
第三节 参与原则.....	(47)
第四节 外脑原则.....	(51)
第五节 择优原则.....	(54)
第六节 公开性原则.....	(56)

第五章 县级决策的程序.....	(59)
第一节 县级决策目标的确定.....	(59)
第二节 县级决策方案的拟定.....	(64)
第三节 县级决策方案的选择.....	(68)
第四节 县级决策的实施与反馈.....	(72)
第六章 县级领导体制的改革.....	(75)
第一节 县级领导体制中的机构改革.....	(75)
第二节 县级领导体制中的制度建设.....	(82)
第七章 县级决策的自主与控制.....	(86)
第一节 县级决策的自主.....	(86)
第二节 县级决策的控制.....	(98)
第三节 正确处理县级决策自主与控制的关系.....	(100)
第八章 县级决策系统的构成及其职能.....	(102)
第一节 决策机构.....	(102)
第二节 信息机构.....	(105)
第三节 智囊机构.....	(106)
第四节 执行机构.....	(108)
第五节 监督机构.....	(109)
第六节 县级决策系统的运行模式.....	(110)
第九章 县级决策者素质的提高.....	(112)
第一节 县级决策者应具备的素质.....	(112)
第二节 提高决策者素质的途径.....	(115)
第三节 县级决策者的群体素质结构.....	(117)
第十章 县级决策的误区分析.....	(120)
第一节 “信息失真”分析.....	(120)
第二节 “偏听偏信”分析.....	(122)

第三节	“主观臆断”分析	(123)
第四节	“唯书唯上”分析	(124)
第五节	“生搬硬套”分析	(126)
第六节	“固守经验”分析	(127)
第七节	“短期行为”分析	(129)
第八节	“急于求成”分析	(131)
附录	县级决策成功例选	(133)
	我们是如何组织农村商品经济大合唱的	
	——中共诸城市委 诸城市人民政府	(133)
	向乡镇下放权力 健全乡镇政府职能 促进农村商品经济发展	
	——中共莱芜市委 莱芜市人民政府	(153)
	解决热点问题 促进廉政建设	
	——中共郯城县委书记 张传林	(170)
	实行政务公开 促进党政廉洁	
	——中共昌乐县委书记 李光信	(183)
	关于制定《滕州市经济和社会发展战略规划》的体会	
	——中共滕州市委书记 徐广景	(194)
	“围绕一个良性循环做好五篇文章”战略决策的提出与实施	
	——中共平阴县委书记 曹学成	(197)
	对低酚棉综合开发战略决策的分析	
	——中共高青县委书记 王致臣	(203)
	从机械化扒鸡生产线建设谈决策民主化科学化	
	——中共禹城县委书记 孙清明	(207)
	对县酒厂生产优质粮食酒的立项决策	
	——中共博兴县委书记 樊信泉	(210)
后记		(212)

第一章 绪 论

第一节 县级决策研究的对象和意义

决策是一种领导行为，是领导行为的核心，是领导者最基本的职能。凡领导者要达到某个目标，从若干可供选取的方案中作出行动抉择的，都可称之为“决策”。近几年来，随着领导科学研究向纵深发展，决策科学作为一门独立的学科，也越来越引起广大理论工作者和实际工作者的重视，取得了多方面的进展。

县级（包括县和县级市）决策研究，是从现代领导体制纵向分层的基本特征出发，选取县级这个承上启下的领导层次，研究探索县级决策的基本特点和一般规律，从理论与实践的结合上，回答县级决策的一些基本问题。主要包括：县级决策的基本特征和类型；县级决策的原则、程序及方法；县级领导体制的改革和扩大县级权力；县级决策系统的建设和县级决策者素质的提高；县级决策的误区和成功的案例等内容。

县级决策机构系指县委、县人大、县政府等党政领导机关。它不包括相当于县级的行政、企业、事业单位，更不是泛指县域内的一切决策。县级决策不仅对县内本身的发展具有决定的意义，而且事关全局。按照现代系统论的观点，任何一个

部门、一级管理层次，以至整个国家建设，都是一种有目的的控制系统。我国有2800多个县(市、市辖区)，县级决策是否科学、正确，显然关系到整个社会主义现代化事业的兴衰成败。

加强县级决策研究是广大县级领导干部的迫切要求。有了一些实际工作经验的县级领导者，要求对实践经验作出理论概括；初上岗位的县级领导者要求对县级决策的一些基本问题有所参照。中共中央组织部干部教育局对179个县的1827名县委书记、常委、县长进行过一项培训需求的抽样调查。他们向调查对象提出最需要增强的6项能力——决策能力、综合分析能力、控制协调能力、创造能力、交际能力、应变能力。调查结果表明，“决策能力”居6项之首，有52%的县长、47%的县委书记作了此项选答。这从一个侧面表明了县级领导干部对县级决策研究的迫切需要。

县级决策研究是决策理论建设的重要内容。从总体上看，我国决策科学的发展目前仍处在介绍、引进和创立体系的阶段。如何从实际出发，建立和完善具有中国特色的决策科学体系，是一个有待于全方位、多层次探索的新课题。县级决策研究旨在将县级决策丰富、生动的实践经验作出理论上的升华和概括，为决策科学大厦的构筑增添一砖一木。

第二节 县级决策现状略述

一、伟大的转折推动了县级决策的转变

党的十一届三中全会是新中国建立以来我党历史上的一次伟大转折。它的历史功绩在于为我们党重新确立了马克思主义的思想路线，打破了“左”倾思想的长期禁锢，揭开了新时期中

国改革和建设的序幕。十一届三中全会以来，我们党领导中国人民卓有成效地进行了社会主义四个现代化建设的伟大实践。同时，在伟大的实践中，不断地总结经验，丰富和发展了指导我们实践的理论和路线。从党的十一届三中全会到党的十三大，我们已经逐步形成并确立了建设有中国特色的社会主义理论的基本观点，确定了党在社会主义初级阶段的基本路线和改革开放的总方针。它从中国的实际情况出发，贯彻了马克思主义的科学精神，是马克思主义基本原理同中国改革与建设实践的统一。它是全党同全国人民一起，按照十一届三中全会确定的解放思想、开动脑筋、团结一致向前看的指导方针，一切从实际出发，努力研究新情况新事物新问题，集体创造的结果。

在我们党领导中国人民进行史无前例的实践创造和理论创造的十年中，各级领导层次、各个工作领域的改革和建设都取得了历史性的突破。其中，县这一层次更表现出生气勃勃的创造力量。县是上层与基层、宏观与微观的结合部，在党的组织机构中和国家政权结构中都处于承上启下的关键层次。十年中，县级党委和政府，在执行中央路线和政令的前提下，在对县级经济、政治、文化等方面的重大问题进行决策的实践活动中，坚持实事求是的思想路线，逐步摒弃了一切从本本出发、唯上级文件行事的教条主义做法，努力把中央的路线、方针和政策与本县的实际情况结合起来，创造性地工作。在这个过程中，县级决策开始了由单纯的经验决策向科学决策的转变，初步走上了决策民主化、科学化的道路。

二、县级决策转变的标志

（一）经济建设成为县级决策的中心内容

党的十一届三中全会果断地决定停止使用“以阶级斗争为

纲”这一“左”的口号，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，提出了克服当时国民经济严重比例失调的方针，制定了加快农业发展的政策。工作重点转移的战略决策符合马克思主义的基本原理。它是在总结我国进入社会主义时期近30年正反两方面的经验，透彻地分析社会主义条件下阶级关系的变化和现阶段要解决的主要矛盾的基础上所作出的科学结论。它不仅标志着从此以后全国人民将集中力量进行社会主义经济建设，而且也为各级领导科学决策确定了正确的工作方向。

长期以来，特别是十年“文革”中，在“以阶级斗争为纲”、“无产阶级专政下继续革命”的错误理论指引下，各级领导只能忙于抓阶级斗争、批资本主义、搞政治运动的所谓“大事”上，而对关系国计民生的经济建设事业、工农业生产实行空头领导，有的甚至不管不问。这个问题在县级以上党政领导层次中积习尤甚。“四人帮”的“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”的谬论，使得一些县级党的领导干部视谈经济、抓生产为畏途。因此，十一届三中全会以后，党中央大力拨乱反正，在各级领导的思想观念上、干部素质上、工作作风和领导方式上采取了一系列的措施，保证了全党工作重心转移到现代化建设上来这一战略决策的实施。各级干部和人民群众从正反两个方面的经验中懂得了这样一个道理，贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷，社会主义的根本任务就是发展生产力。

历史唯物主义从来就认为，生产力是一切社会发展的最终的决定力量。生产关系和上层建筑只有适应生产力的状况，才能促进生产力的发展，社会主义社会的产生，社会主义从一个阶段到另一个阶段的推进，以至共产主义的实现都离不开生产

力的发展。我们判断党的路线、方针、政策正确与否，首先要看实践是否证明它们有利于促进社会生产力的发展。总之，集中力量搞经济建设，大力发展社会生产力，这是我们党和国家的中心任务，也是社会主义社会领导者的一项根本职责。县级决策必然要以经济建设为中心内容，同时一切决策都要围绕这个中心，服务于这个中心，把是否有利于发展生产力，当成县级决策中考虑一切问题的出发点和检验一切工作的一项根本标准。县级既是国家宏观经济调控的执行层，又是本县微观经济调节的指挥层，承担着组织、管理、协调、总揽本县经济和社会发 展全局的职能和任务。在这个方面，县级必须作出或已经作出的重大决策包括：

- 确定经济建设和社会发展的指导思想；
- 制定经济和社会发展战略规划；
- 作出年度国民经济和社会发展计划；
- 提出产业结构调整方案；
- 制定经济体制改革方案；
- 制定协调和监督经济活动的规章制度；
- 确定经济发展规划中重大措施；
- 审核县级财政预、决算，研究确定重大投资项目和工程项目；
- 解决关系经济全局的关键性、突发性的问题；
- 制定适合本地情况的各项经济政策。

衡量县级经济方面的决策正确与否，最终要看其解放生产力、保护生产力、发展生产力的成效如何。象资源是否得到了合理开发和利用，经济上是否做到了协调稳定发展；社会环境是否有了明显的改善，人民生活是否得到显著提高等综合性

的经济和社会效益指标，已经成为县级领导自我约束和上级检查考核、群众监督的主要标准。

（二）实事求是成为县级决策的基本指导思想

十一届三中全会以来，各级领导以党的解放思想、实事求是、理论联系实际的思想路线为指导，认真解决过去的遗留问题，解决新出现的一系列问题，改革同生产力发展不相适应的政治、经济体制上的弊端，并根据我国的实际情况，确定了实现四个现代化的具体道路、方针、方法和措施。

实事求是是无产阶级世界观的基础，坚持实事求是马克思主义的基本观点。毛泽东同志在《改造我们的学习》一文中曾作过精辟的解释：“‘实事’就是客观存在的一切事物，‘是’就是客观事物的内部联系，即规律性，‘求’就是我们去研究。”过去我们搞革命所取得的一切胜利，是靠实事求是；现在我们要建设有中国特色的社会主义，实现四个现代化，同样要靠实事求是。然而过去很长一段时间，人们在“左”的轨道上走惯了，加上十年动乱“四人帮”大搞禁区、禁令，使得领导层次中，特别是县以上领导层，把坚持中央的统一领导，变成“一切统一口径”；把贯彻中央的路线、方针、政策，变成一切照抄照转，书上没有的，文件没写的，领导人没讲的，就不敢多说一句话，多做一件事。邓小平同志在为召开党的十一届三中全会作准备的中央工作会议上指出：“一个党，一个国家，一个民族，如果一切从本本出发，思想僵化，迷信盛行，那它就不能前进，它的生机就停止了，就要亡党亡国。”他说：“不但中央、省委、地委、县委、公社党委，就是一个工厂、一个机关、一个学校、一个商店、一个生产队，也都要实事求是，都要解放思想、开动脑筋想问题。”在中央的鼓励、倡导和示范作用下，

各级领导层次中涌现出了一批勇于思考、勇于探索、勇于创新的开拓者。在县级决策的实践中，把实事求是，一切从实际出发作为基本的指导思想，把中央的路线、方针、政策同自己的实际密切地结合起来，创造性地执行，在“结合”上做文章，成为新时期县级决策的一个基本特征，其主要表现是：

1. 正确理解和领会上级的决策。过去那种传达上级指示“不过夜”一类形式主义的东西不见了，代之以吃透精神，把握实质。为什么以往常常可以听到对“歪嘴和尚念歪了‘经’”的批评呢？其原因大多是在理解和领会上级决策上出了偏差。许多在县里做领导工作的同志认为，对上级决策在理解和领会上下功夫是县级这样一个中观性决策层次的首要一步。

2. 正确执行上级的决策。正确理解和领会上级决策的目的是为了执行。中央的路线、方针和政策作为指导整个国家进行改革的行动准则，具有高度的原则性。县级党委和政府在执行时要求严格按规范行事，做到令行禁止。近几年，在县级有令不行，有禁不止，甚至阳奉阴违，搞什么“上有政策，下有对策”那样的事例，也有发生，但是从总体上考察，上级的决策，特别是中央决策的统一性、严肃性和权威性在县级得到了维护和保证。

3. 创造性地贯彻上级的决策。决策是具有层次性的，一般来说，越是高层次的决策，往往越是带有方向性、原则性的规定，对执行层来说，它既是明确的，但又不是很具体的。因而，县级决策层在贯彻上级决策时，必须因地制宜，把上级的决策同本地的实际情况结合起来，在原则允许的范围内进行再创造、再决策。而不能满足于当“收发室”或“转运站”。在这方面，山东省县级决策层中有一批值得一书的典型。象70年代末