

县级决策理论与实践丛书

县级农业决策 理论与实践

王光明 曹学成 李光信 王伯祥 张成堂

山东人民出版社

县级农业决策理论与实践

王光明 曹学成 李光信

王伯祥 张成堂

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

县级农业决策理论与实践

王光明 曹学成 李光信

王伯祥 张成堂

*

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 山东新华印刷厂潍坊厂印刷

华光 III 型计算机——激光汉字编辑排版系统排版

*

850×1168 毫米 32 开本 8 印张 143 千字

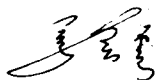
1990 年 4 月第 1 版 1990 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—3,000

ISBN 7—209—00636—2

C·66 定价: 3.60 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 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

序.....	姜春云(1)
勤政为民 慎审决策	
..... 中共潍坊市寒亭区委书记	王光明(1)
平阴县农业决策实践	
..... 中共平阴县委书记	曹学成(60)
关于增强农业发展后劲的系列决策与思考	
..... 中共昌乐县委书记	李光信(124)
寿光县开发性农业生产的决策实践	
..... 中共寿光县委书记	王伯祥(187)
完善家庭联产承包制的探索与实践	
..... 中共莱西县委书记	张成堂(220)

勤政为民 慎审决策

中共潍坊市寒亭区委书记 王光明

我并不害怕对种种纷纭复杂的事情作出决策；我担心的是这种种决策的后果，它们常令我昼夜惊忧。

——题记

1. 新的起跑线

慎审和勤思，是决策的有力臂膀。

——作者

公元1987年，在别人说来，也许是个平平常常的年头，但在我的**人生旅途上，却发生了一次值得记录的变化。3月14日，我，昌乐县委书记，被召到市委谈话，受命为潍坊市寒亭区委书记。事情是突然的，但也是正常的，我这个昌乐的“故乡人”，易地做官，似乎早已上了“卯簿”，也算是意料之外，情理之中吧。

命令下达，即成事实，来不得半点通融和宽松。迈出我坐了三年的办公室，走出县委大门，昌乐县委书记就跟我分别了，我的身份变成了中共寒亭区委员会的书记兼区人大主任。众所周知，出于种种说不清楚的原因，这种事情向来是快刀斩乱麻的。

我已过不惑之年，而且还干了几年“负责”工作。本来，早过了感情容易冲动的年龄。但是，昌乐，毕竟是生我养我和我工作

过的地方，每一寸土地，每一条道路，每一片树林，每一道山梁，我都十分熟悉。然而，今天要走了，到外地去作“游子”，人非草木，孰能无情！更何况，还有与我风雨同舟的同志们、伙计们，还有50万昌乐百姓。突然间，我的双眼模糊了，抹了一把，竟是盈眶的泪。在这特殊的时间里，我未能稳定住自己的情绪。我觉得自己似乎想着许多事情，可是，什么事情也不能顺理成章地想出一个眉目。我觉得有各种各样的感情在胸中奔突，可这到底都是些什么样的感情呢？连我自己也无法说清楚。

应该感谢这位有心人，这是位颇谙书法之道的同志，他送给我一件临别纪念的特殊礼物，一张写得笔力遒劲的条幅：

“衙斋卧听萧萧竹，
疑是民间疾苦声。
些小吾曹州县吏，
一枝一叶总关情。”

这不是偶然之笔，300多年前，那位善于画竹的郑板桥挥毫于潍县衙署，正处在我现在的位置上。而我要去的寒亭，正是古老的潍县。

我惶然了，事情竟是这等巧合。

夜深人静，我又沉默在这条幅下。随着时间的推移，许多复杂的情感渐渐远退，只剩下某种惴惴不安的惶恐使我难以戒眠：我，新任区委书记，该怎样去关情郑老先生所说的“民间疾苦”呢？

人贵有自知之明。我知道自己本没有卓越的领导才能。前几年，在干部年轻化的浪潮中，我当时是一个公社的党委书记，昌乐组建县委班子，组织部门对我作了考察，朋友们都来探问虚实。我充分作了估计，微笑着给他们个颇为乐观的回答：“说不

准，叫咱干大的也干不了，公社书记可能还得干几天。”事情揭晓，我接到的却是县委书记的任命书。当初，之所以勇敢地挑起这副重担，是因为我深信：“勤能补拙”；作为无产阶级政党的一分子，也不愿意辜负了人民对我的信任和委托。

忘记了是世界上哪位著名政治首脑说过这样的话：“我不是每晚都睡得一样好的，每当一个问题使我放心不下的时候，我老是醒着。”上任伊始，我就尝到了这样的滋味。一个县的政务真可以说得上千头万绪，城镇乡村，各行各业，集结着国民经济的宏观和微观的结合，担负着承上启下的“亲政”要务……

党政分开是可以探索的，但决不会是板块式的切开。目前县级重大决策还是在县委，县委书记是名副其实的主要决策者。常委会上，烟雾腾腾，七嘴八舌，大家各抒己见，可说到最后，七八双眼睛还是齐齐盯视着你：“拍板定案吧，你是班长，组织原则就是这样的。”我极想对每个问题很快地拍板，但我知道，拍板是要产生后果的，拍板攸关的范围越大，产生的后果就会有越强烈的影响。我坐在会议桌上点头或摇头，全县内就会发生截然相反、难以预料的两种效果。然而，堂而皇之坐在“班长”的“椅子”上，你能也是点头也是摇头吗？对着这齐齐盯视的目光，我有种考生遇上难题的情感。一位前辈书记曾对我说过一件小事：60年代初那天灾人祸齐发的年头里，他不怕给自己的政绩抹黑，顶着上头的批评，下令给他那个县闯关东的农民统统开了“绿灯”。别看这个小小的决策，在那个“非常”时期内，他那个县三五百生命靠这活了下来。闯关东的人找到了生路，还捎回微薄工资养活了家中老小。

人命关天，三五百，又是多么怵目惊心的数字！

与上边的情况刚好相反，一把手谈出的意见，遇到的几乎全

都是绿灯通过，你可能一时痛快，可事后一想，便陷入了恐慌和孤独中。我在昌乐上任之初，提议昌乐县要搞好“一个调整，三个突破”。突破之一就是林果生产。这设想当然是全体一致通过了。这里山坡多，荒滩多，季节性河流多，正是植树造林的好环境。岂料，树苗栽下后，老天爷刁难，连续几十天干旱，树苗全都奄奄一息在光秃秃的土地上。眼见得几十万元人民的财产，难以估算的劳动力毁于一旦，我悔恨自己考虑不周，同时，我也省察到，为什么没有人提请我注意春旱呢？难道人们都疏于考虑吗？后来，天降大雨，树苗旺盛地成长起来，但在我思想深处却留下了永远难忘的后怕。

如果不是这场大雨呢？

夜更深了，家人们全都进入了梦乡。只有袅袅的烟雾、滴嗒的钟摆伴随着沉默的我。我在这沉默中省察、思考。过罢这个夜晚我将离开这里，我在这儿的功过是非，将由这里的人民去评判。然而，明天在向我呼唤，明天，我将以主要决策者的身份出现在新的土地上，人民又赋予了我新的权力。

什么是权力呢？我曾经去查过《不列颠百科全书》，解释是这样的，“一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系。”你呀你，你将采取什么样的行为使寒亭人民发生什么样的变化呢？

对于寒亭，我是陌生的，尽管它与昌乐相距不远，但世界上没有绝对相同的两片叶子。况且，作为一个相对独立的区划单位，不仅在行政上有区分，而且在经济上也有其自己的特点。昌乐临山，寒亭靠海；昌乐的版图上大部分是丘陵，寒亭的界域内却是扇尾形的冲积平原……

能力有限，情况尚不熟悉，区委书记的位置却又是这般举足

轻重，同志，谨慎你的点头或者摇头吧。

思考是痛苦的，思考也会产生受用不尽的裨益。天亮了，寒亭方面派来了迎接新书记的车子。我从一夜的苦苦思索中也得出了此次寒亭之行的座右铭：

“勤政为民，慎审决策。”

车飞似地奔驰着，我又开始了自己的人生旅途……

2. 我站在这片版图前

任何决策都必须建立在实事求是的基础上。

——作者

马克思主义哲学有一条著名的规律：矛盾对立统一。她以无可辩驳的事实向人们昭然揭示：在运动的世界中，矛盾无处不在。我刚踏上寒亭的土地，还未来得及进行什么区情咨询，便陷入了难以决策自我的两难之中。

一个我说：“赶快发表你的‘施政纲领’吧。”寒亭，象台暂时停止了运转的大机器，早已等得心焦。早晨，我走进区委办公大楼，在这楼里面供职的人们也都已经按部就班，公务员把楼梯打扫干净，秘书礼貌而又安详地向我问候，好象这里什么事情也没有发生。然而，不用听见也不用看见，凭着第六感觉，我知道许多窗口上正集中着无数盯视我背影的目光，在我听不见的角角落落里，正集合着许多悄悄低声说话的人。他们盼望，他们等待，他们等得不耐烦的便是我这个“施政纲领”，凭着这纲领，人们将对我作出各种各样的评价，各部门将决定自己职责范围内的令行禁止。甚而，这纲领将会影响某些人一生或一段时间的

命运。岂止是区委，同样也包括区府，包括寒亭区所属的各乡镇。刻不容缓，机器是不能长期停止运转的，人们更不能在这种不安宁的心理环境中工作。

我想说话，但另一个声音却提醒我：“别忘了慎审。你是区委书记。区委书记的施政纲领当然要谈到本区的经济和社会发展规划，谈到本区国民经济生产的各项重要指标和重点项目，要谈到在你的任期内涉及全区性的重要工作。”

寒亭，我该对你说些什么呢？

如果说上任前我的心情是烦躁而又有些恐惶的，那么，此时坐在寒亭区委书记办公室里的我，却被焦急和烦躁深深地包围着。我不停地踱步、抽烟。办公室墙壁上挂着一张寒亭区地图，这是前任书记留给我的一份优厚财产。它上窄下宽，形状极不规则，倒真象《韩非子》寓言中那位难以自圆其说者手中所持的盾牌。

坐而愁叹，只能是懦弱的表现。登上政治舞台，就得研究政治家的生涯，在各色人等的政治伟人中，坦桑尼亚总统尼雷尔倒是我较佩服的一个。并不是说这位黑色皮肤的政治首脑叱咤过什么世界风云，上任伊始，他决然徒步旅行全国，以此宣誓就职。当时我正坐在高中学校的课桌前，这不平常的就职宣誓深深震撼过我的心灵，给我留下了难忘的记忆。我决心要亲自去考察一下寒亭的全部面貌了。

车子从区委驻地开出来，向北，我渐渐发现，村庄越来越稀，树木越来越少。寒亭最北端的村庄叫央子，央子村里几乎没有树。这个村名的含意，地方志书上注释为水边的地方，可是水在哪里？从这儿到那浪涛哗哗的渤海海岸线，足足还有十几公里行程，好一片浩瀚无垠的原野。可是这片原野沉睡着，它只生长

碱花，只等待承受大潮到来时的袭击。地貌学上，把这种地方叫做潮间带。从这潮间带往南，土地的盐碱程度次第降低，留下的是近海滩涂、盐碱荒地。

这就是寒亭的北部。

“这样的土地共有多少面积？”我问。

“海岸线东西长四十华里，沿海为央子、泊子、南孙、肖家营四乡镇，面积 64.3 万亩，占全区版图面积的百分之 56.3。其中近海滩涂 12.75 万亩，滨海草场 9 万亩，盐碱荒地 7 万亩。”

哦哦，随行人员回答得翔实而又准确，为了应对我的咨询，他们作了充分的准备，拿出了极端认真的态度。谁都想赢得新任书记的好感。

我在这片土地上站立了好久，我惊奇地发现，寒亭区有着畸形的南北反差现象；南部人口密集，耕地日益紧张。北部地广人稀，大片土地资源未被开发利用。如果这片沉睡的原野苏醒，这将是一笔不可估量的财富，寒亭区的国民经济发展将会产生很大的飞跃。

我有点兴奋。办公室里，我站在那张地图前，红铅笔重重地框起了北部四乡镇。这儿，我施政纲领的突破口！我连夜召见农业区划办公室的同志，限期他们写来北部土地资源的分析报告。

报告送来了，应该说，写得非常精彩。据说，起草人是地地道道的科班出身，名牌大学毕业。他们列举了北部土地资源可供开发利用的 9 大优势：(1)地广人稀，开发潜力大。(2)土地肥沃，有机质含量高。(3)滩涂地势平坦，质底良好。(4)气候适宜，光照充足。(5)海水水质良好，环境优越。(6)滩涂生物繁盛，饵料丰富。(7)海洋渔场条件好，既产近岸性鱼虾类，又产远

洋性回游水产品。(8)淡水资源较为丰富。(9)当地群众迫切需要开发治理。

这是个晴朗的早晨，我心情愉快地走进办公大楼，召集区委常委会议，我要向他们透露我的“施政纲领”，以期把我这个主要决策者的个人设想，吸收集体的智慧，变成集体的行动。岂料，事情发生了。

按照惯例，也许是为了表示对班长的尊重，他们开始向我汇报全区的基本情况，会议刚刚开始，就把我几天来精心设计的“施政纲领”撞得粉碎，前任区委书记正是把战略重点放在了北部开发上。对于这，我早就有了大概的了解，为了保持工作上的连续性，前任书记离任时，我们做了“互通情报”。可不曾料到，他们制定的却是这样一个精心设计，系统而又完整的开发方案。

这个方案里，把整个寒亭区北部规划为五个层次开发，以期建成六大商品基地：(1)开发浅海资源，建立海上捕捞和运输基地。(2)开发滨海滩涂，建立海水养殖基地。(3)开发盐卤资源，建立盐业基地。(4)开发牧草资源，建立畜牧业基地。(5)开发轻碱荒地，建立农业生产基地。

不难看出，这个方案是有充分的理论依据的：寒亭区北部地势低洼平缓，陆地坡自南向北倾斜，直伸海底，多种自然因素形成了阶梯化分布。而且该方案还考虑了生态环境、经济状况和市场条件等诸多因素，这使得我那个初步设想真是相形见绌了。

撞击是有力的，我感情的海洋里禁不住溅起了几朵复杂的浪花。谁也不能否认，分“五个层次”开发北部是振兴寒亭经济的必由之路，然而，多么遗憾，上任书记已远远地走在了我的前头，我该怎样宣布内容与之相同的施政纲领呢？重复的叙述，这非但有抄袭之嫌，而且会给寒亭人民留下个平庸的印象，这对我

在任期内开展工作将是极大的不利，要知道，领导者在群众中的威信，胜过了领导者自己生命的重要。改弦更张吗？仅为了自己的面子，舍弃经济发展的最佳方案？这哪里是共产党人干得事情？

一位政治家说过：“事情很少是全好或者全坏的。因此，对于它们之间谁占优势这一点，就必须继续不断地作出最好判断。”区委书记是人民的公仆，为了人民的利益，我还有什么不应该牺牲的呢？这当然包括感情上不能容忍的损失。据说，帮助汉高祖打天下的萧何是个人才，他当丞相时，制定了一系列的法规，稳定了天下的局势，致使汉高祖感叹说：“镇国家，抚百姓，给饷馈，不绝粮道，吾不如萧何。”萧何死后，接替相位的是功臣曹参，曹参自以为才能不及萧何，未敢另行其事，而是坚定不移地执行了萧何制订的法规，同样起到了稳定天下大局的作用。古人知道以大局为重，何况生活在今天的我们共产党人呢？

我从两难中挣脱了出来，严峻的事实和重大的责任感箝住了不愿意屈服的感情，我对这个五层次开发方案诚恳地点了头。

且慢，还是不要慌忙吧。你们可以尽情地议论，你们当然要对新任书记作出种种猜测，我理解你们。但我还是要从容不迫地干事情。列车慌慌忙忙地超前进站，这就埋伏着车祸的危险，何况，寒亭是辆载着 34 万人民的特大型号列车呢！

我率领一个小型考察组再次进入了寒亭区北部那片浩瀚的原野里，我们赤脚徒步走遍了这里的每一处滩涂，每一条河流，每一个沟汊和村庄。

我的“施政纲领”极其简短，收到的却是极其强烈的效果。我在全区局级以上干部大会上宣布了三个“不变”，一个“重点”：
(1) 区委原定的大政方针不变。(2) 北部开发的总体方案不变。