

中国县经济管理学

* 送 审 稿 *

中 册

1985年11月

第十一章 县经济发展决策

第一节 县经济发展决策的意义

一、经济发展决策的概念

决策是人们在管理经济的活动中，对经济发展的方向、目标、规划、计划、政策、策略和重大措施等所作的选择和决定。

经济决策的主要特征是，首先，它对经济实践活动具有直接的指导性，决定着未来行动的正确性；其次，它是一种创造性的管理活动，因为它经常面临着需要解决和处理的 **新** 问题、新情况和新任务；再次，它的核心是择优，即对未来经济活动的目标和方向、目标的多种途经，作出符合客观规律的合理抉择，寻求能获取最大经济效益的行动方案，最后，决策作为一种管理活动，是指决策形成的整个动态过程，而不是拍板定案的瞬间。

经济决策可从不同角度进行分类：

按决策的形式，可分为规范性决策和非规范性决策。规范性决策，又叫程序化决策，它所解决的是经常出现的问题，已经有过反复处理这类问题的经验，程序和方法，按常规即可解决。非规范性决策，又叫非程序化决策，是指对第一次碰到和非例行活动中碰到的新情况、新问题所作的决策，此类决策比较复杂，是决策者应集中主要精力研究和解决的问题。当非规范性决策问题多次出现时，经过人们的主观努力，可以总结出解决这类问题的方法，使决策规范化。

按决策的性质和影响程度，可分为战略决策和一般管理决策，战略决策是指影响经济总体长远发展的全局性决策。全县以及县的

每个企业、部门、地区都有自己的全局性问题，因此都要进行战略决策，决策者应把解决这类问题摆在首要地位。一般管理决策，也称为战术决策，是指在日常管理工作中，对个别问题或局部性问题进行的决策，它是实现战略决策的手段。

按决策的不同层次，可分为个人决策，企业决策，部门决策，县决策以及地区决策和国家决策。每个不同层次，都有自己的决策范围和决策权力，同时，在我们国家，各个层次的决策，又应该互相衔接，互相配合。正确处理局部与全部的关系，做到全局照顾局部，局部服从全局。

县经济是国民经济的重要组成部分，是区域性经济。因此，县经济决策是按照国民经济的要求，对县一级经济与社会发展问题作出的战略性决定和选择。它是实现国家和上级经济决策的手段。也是对县内各部门，各乡镇经济决策的规划和指导。

二、县经济决策的意义

决策是行动的基础，是最重要的管理职能。决策活动贯穿于整个管理过程。在管理过程中，人们要不断地收集客观实践的信息，并根据对收集到的信息作正确的分析与判断，不断作出新的决定。因此，管理过程实质上是不断进行决策和行动的连续过程。从这一意义上说，管理就是决策。各级管理人员，尤其是各级领导者，都经常面临着进行决策的任务，并不断地进行着各种决策。因此，县级领导者和管理者应自觉地把决策作为自己的主要职责，集中主要力量研究有关战略性问题，不断作出正确的决策。

县经济决策正确与否，关系到县经济和社会发展的效益和成败。

县经济决策之所以重要，是因为它不仅统驭着县经济全局，关系到县经济发展的战略部署，决定着县经济发展的方向和效益，并且会影响国家和上级经济决策和经济措施的贯彻实施，同时，它又是县内各部门、乡镇、企业决策的依掘。社会主义建设的实践证明，哪一个县哪一个时期经济决策正确，经济发展就顺利；反之，发展就缓慢，甚至遭受严重的挫折。只有正确地进行县经济决策，才能指明县经济发展的方向和途径，动员和组织全县人民协调一致地进行社会主义现代化建设，提高县经济效益，保证社会主义经济的健康发展和实现四个现代化建设的目标。

县经济决策是县经济管理一项复杂而又困难的任务。首先，县经济决策是多目标的决策，它涉及到经济发展，科技进步、对外开放、人民生活、智力开发、社会安定、自然生态等各个方面的要求和目标；涉及到社会经济发展速度，比例、效益等等。而这些方面并不总是协调的，而是经常存在着矛盾。其次，县经济决策是区域性决策，它要处理好上下左右各方面的关系。县经济决策不能只孤立地考虑县社会经济发展的合理性，还要考虑与宏观决策的关联。再次，县经济决策是在动态的环境中进行的，它面临着极其复杂、不断变化的因素，包括一些不确定因素。这就要经常分析新情况，研究新问题，以便在纷纭复杂的矛盾中作出正确的判断。最后，由于县经济的现实管理基础所限，人们的决策能力还比较低，往往便决策面临着信息不全、不准而又时间紧迫的情况。这就增加了决策的复杂性。要求我们尽可能 的收集资料，严肃认真地分析研究，客观情况，谨慎而不失时机地的，大胆而又谨慎地决策。

第二节 县经济发展决策的特点

一、县经济发展决策的特点

县经济是一个经济区划与行政区划紧密联系的综合体，它包括多部门、多行业、多层次的关系，是国民经济的缩影。县经济决策与国民经济决策、企业决策相比，具有以下两个特征：

一是具有完整性和综合性。在一个县的范围内，经济活动能涉及到生产领域，又涉及到非生产领域；它包括社会生产的环节，又包括社会再生产的部门；既有生产关系问题，又有上层建筑问题，这就说明县经济具有相对的完整性和综合性。在进行县经济决策时，要把一个县的经济活动看成是诸多方面有机联系的整体，对全县范围内的经济活动进行统一组织，全面地、正确地处理县内部的各种经济关系。

二是具有从属性和区域性。各个县都不能脱离全国或省的合理分工和其他县、城市之间的经济联系而自给自足，自成体系。在社会主义有计划的商品经济的条件下，县经济应具有从属性、开放性特点。县的经济决策，要在国家的统一社会经济发展计划的指导下，考虑如何发挥本县优势，加强与外部的经济联系，以及对县内部各乡镇经济分类指导，使县经济得到协调发展。

县经济决策的从属性和区域性相统一的特点，决定了县的经济决策既区别于企业经济决策和部门经济决策，又区别于整个国民经济决策。

搞好县经济决策，要突出县经济决策的地区特点，要求从实际出发，分析各县经济的具体情况，按照各县的地区差异，因地制宜

地进行经济决策。这些差异主要是：

(一) 各县的自然条件不同

我国从南到北约距5.500公里，跨越五个温度带，从东到西亦相距约5.000公里。在如此辽阔的范围内，分布着全国的2.000多个县。不仅在大的范围内，各县的地形、地貌、气温雨量有很大差别，而且，在同一地区内的各县的自然条件也有差异。这样，就使各县的经济发展可利用的自然条件各不相同，所能发展的事业和部门也多种多样。

(二) 各县经济条件，发展水平和科学技术基础不平衡。

由于历史的原因和自然，经济条件的限制，各县经济发展水平有很大的不同。一般来说，东部沿海及城市郊区各县人口密集，经济文化比较发达，工商业集中，交通运输便利，科学技术和经济管理水平比较高，而西部及边远山区，少数民族集中居住区的各县就相对落后一些。这决定了各县经济发展的具体任务不同，国家对它们的要求也不可能完全一样。

(三) 商品经济不发达，生产社会化程度低。

当前，我国除少数大城市郊区以及经济比较发达的县外，商品经济还没有充分发展，生产社会化程度不高；有少数县，自然经济还占优势，商品率很低。同时，由于原有经济管理体制的弊端，造成各县之间相互封锁，流通梗塞，割断了各县之间，县与城市之间的经济联系，从而使各县追求“大而全”，“小而全”，自成体系。这种状况将随着经济体制改革的进行，逐步得到改善。

(四) 多民族聚居和民族自治

我国是一个多民族的国家，除汉族外，还有50多个少数民族。少数民族人数占全国人口的6%，居住地区的占全国总面积的50~60%。就全国来说，除了一些县集中居住着少数民族，形成了许多民族自治县（旗）外，大多数县都散居着少数民族。我国的民族构成的这种特点，要求各县的经济决策要体现民族特色。

二、县经济发展决策的目的和要求

县经济是国民经济的重要基本单元，县经济决策的最终目的是保证实现国家经济发展的总目标，取得最好的社会经济效益。但是，国民经济发展的总目标总要分解为地区、县乡镇、部门和企业等的具体经济目标，并通过它们的共同努力才能实现。因此，国家和县的经济利益，从根本上说是一致的。为了求得最好的社会经济效益，县经济决策时必须遵循发挥当地优势、因地制宜的原则，并在经济决策的贯彻实施中，谋求局部经济效益和全面经济效益的统一。

发挥当地优势，是社会分工的要求，是发展商品经济的客观需要。所谓发挥优势，就是要扬长避短，趋利避害，从各县现实条件出发，把潜在的优势变为现实的生产力。各种物质产品在具有优势的地区生产，可以减少劳动时间的消耗，提高社会劳动生产率，创造出更多的社会财富；可以促进地区分工，加强县之间的经济协作；可以在组织专业化生产的过程中，积累更多的技术，经营管理方面的经验；可以使各县围绕其生产发展方向，发展科学技术，培训专门人才；可以使各县在发挥优势中，加强资金积累，为其它事业发展创造条件。同时，县经济在发挥优势中，得到巩固和发展，又可以缩小地区差别、民族差别，改善工农关系，城乡关系，促进安定团结。

奠定物质基础。

发挥当地优势，因地制宜地进行经济决策。要正确地认识当地优势。“优势”与“劣势”，是相比较而存在的，各县的优势也是在同其他各县的对比之中才能认识清楚。发挥当地优势，当然离不开自己的努力，但是没有全局性的协调和县外的支援，任何一种“优势”都不可能得到充分发挥，甚至会转化为“劣势”。如果县经济决策违背了整个国民经济发展的要求，其结果不但优势发挥不出来，还会造成影响甚至破坏国家统一计划、破坏生态平衡、破坏与外部的经济协作关系的后果。所以，在县的经济决策中，正确地认识自己的优势，摆正全局利益和局部利益、长期利益和近期利益，以及与外部的经济关系，是至关重要的。

发挥当地优势，不仅要发挥现实优势，更重要的是发挥潜在优势。所谓潜在优势，是指客观上存在的有利于经济发展，有可能取得更好经济效益，但目前尚未充分利用的条件。如自然资源、劳动资源、财力资源、物力资源、交通条件等等。县如经济决策更把着眼点放在促进潜在优势向现实优势的转化上。

发挥当地优势，在县内的生产力布局上，要根据乡镇、各企业的自然经济条件来进行，把各种产品的生产放到最能以较小的劳动耗费，取得较大经济效益的乡镇、企业中去，更好地实现县经济发展的总体规划，促进各乡镇经济的协调发展。

三、县经济发展决策的内容

任何经济决策一般都是指相互联系，相互制约的三项基本内容即确定发展目标，确定实现这一目标的方针、政策、步骤和措施。

以及编制中长期计划，落实发展目标和措施。由于县经济决策是处于国民经济决策和基层部门、企业决策之间的中层决策，起着联结上下决策的作用，因此，县的经济决策的内容既不能象国民经济决策那样具有概括性，也不能象企业经济决策那样详尽具体。它既应包括关系本县经济发展的战略性决策，也应包括为实现战略决策的步骤和措施。具体说，县经济决策应包括下列主要内容：

(一) 确定经济和社会发展的战略目标。

战略目标的确定，是经济和社会发展战略决策的核心问题。县的经济决策，首先应确定自己的战略目标，战略目标，按时间划分为远期目标、中期目标和短期目标；按内容分为经济、科学技术、教育和社会发展目标；按管理层次分为各部门、各乡镇和各企业的目标。这些目标都要用一系列的指标来表示，以既给人以明确的概念，又便于在实际计划工作中体现目标的要求。为了保证县经济有计划的发展，在决策中对以上各类目标应因地制宜地确定。

(二) 确定经济和社会发展的途径、重点、政策和措施。

战略目标确定之后，还要相应地确定实现战略目标的具体途径，战略重点，具体政策和重大措施等。

1. 选择发展途径。即对达到既定目标的多种途径，经过分析比较作出选择。例如：

① 在经济发展上，是只单纯追求速度、规模，还是实现速度、比例、效益的统一，是只注重经济发展，还是着眼于社会经济的全面发展。

② 是搞封闭式经济，还是坚持开放，加强与外部的商品、资金

全，技术和人才的交流，积极引进先进技术和管理经验。

③ 在经济建设上，是单纯依靠增加基本建设投资，还是同时更重视发挥现有企业的作用；建设资金是单纯依靠国家拨款，还是重视发挥各方面的积极性，多方筹集等。

2. 确定经济发展重点。县的经济的发展，既要努力做好各方面的工作，又不能不分主次地平均使用力量。要从经济发展的需要出发，根据当地自然经济条件，抓住关键确定经济发展的重点部门、作物和项目。

3. 确定发展步骤。实现社会经济发展目标，需要相当长的时间，需要有一个循序渐进、逐步逼近目标的过程。我们应把实现目标的全过程作为一个整体，根据这一过程不同时期的具体条件和经济活动规律，做出分阶段的部署。既要提出当前应当做什么，能够做到什么程度，它与实现目标是什么关系，又要明确未来时期应当做什么，如何做，使人们既看到当前应当迈出第一步，又看到今后准备迈出的第二步、第三步，从而脚踏实地地稳步前进，为实现目标提供可靠的依证。

4. 确定社会经济发展的主要政策和措施。主要包括：

- ① 确定保证经济发展重点的措施。
- ② 确定如何控制人口数量和提高人口质量。
- ③ 确定筹集建设资金的渠道、来源和方法。
- ④ 确定重要资源的开发利用政策和措施。
- ⑤ 确定引进资金、技术、人才的具体政策和措施。
- ⑥ 确定发展科学、文化、教育事业的政策和措施。

⑦ 确定城镇建设的规模、布局和发展方向。

⑧ 确定繁荣农村经济，城镇经济，促进商品经济发展的其他各项具体政策。

⑨ 确定在发展经济的基础上，保持生态平衡的政策和措施。

(三) 确定在协调发展基础上建立合理的产业结构，合理布局生产力。

在坚持协调发展原则下调整不合理的产业结构，就要具体研究本县优势是什么，如何发挥自己的优势，找出存在的薄弱环节和缺口，抓住重点，并注意重点和一般相结合。为此，就要细致研究各部门之间错综复杂的内在联系，研究外部环境条件和社会需求的变化，研究它们的数量界限和在时间、空间上的具体衔接关系，掌握它们的合理限度，促使各部门结构合理，比例恰当，协调发展，并在县内合理布局生产力。

(四) 确定经济管理体制。

县的经济管理体制的改革，既要从国家管理经济的需要出发，又要从本县经济发展的客观情况出发，大胆地改革不适应生产力发展的管理机构，规章制度，探索出一套比较符合实际，能够提高经济效益的新体制。在这方面，应包括：

1. 建立合理的经济管理机构，主要是建立一个能统一领导和管理全县经济工作，并作为县领导经济工作的参谋部，按照精简高效原则，合理设置各行政机构，确定其编制和职责。

2. 根据“党政分工，政企分设”，专业归口，城乡一体”的总

原则，研究如何用经济手段管理经济，使各经济机构真正成为经济实体，并建立一个上下联系，纵横交错的经济网络和服务网络。

3. 研究各经济单位与其行政管理机构的关系，研究如何给企业以更多的自主权，增强企业活力。

4. 研究如何发挥各种经济成分的作用。

总之，县的经济决策内容广泛，情况复杂，必须认真对待，全面研究。要在总结历史经验教训的基础上，采用现代化的决策技术和方法，逐步提高县经济决策的科学化水平。

第三节 县经济发展决策的科学化

决策有五个要素组成，即决策者，决策对象，信息，决策理论和方法以及决策结果。科学地进行决策，就是使这五个要素有机地结合起来，决策者通过信息媒介，采用正确的决策理论和方法，来认识问题，解决问题，并以决策结果表现出来。为此，县经济决策必须探索和解决如下几个问题：

一、逐步完善县经济决策体制

县经济决策是团体决策，因此，首先要从组织管理体系方面保证决策的正常进行。

(一) 建立合理分工，上下结合，互相衔接，职责分开的决策体系。这包括以下几个内容：一是各管理层次之间要合理划分决策权限，既不能过分集中，也不能过于分散，应该从经济建设的客观需要，从决策的性质，重要程度以及获取信息的可能性等方面出发，合理划分各级管理机构之间及其与企业之间的决策范围；二是要使各层次的经济决策上下结合，形成相互联系、相互衔接的决策体系。

避免各层次决策互相脱节，三是建立决策责任制和决策审批程序，防止个人或少数人说了算或互相扯皮而贻误战机，导致重大决策失误。

(二) 建立“决策机构”与“决策研究机构相对分工而又互相配合的决策体系。就是说，既要充分发挥县经济管理机构的“决策研究”的作用，又要建立多种形式的专门决策研究机构和咨询机构，广泛吸收各方面的专门人才参与决策研究工作，为决策者提供科学依据，形成“谋”，“断”相对分工，而又互相配合的决策体制。这是决策科学化的客观要求，也是社会分工和发展的必然趋势。

(三) 改善决策机构的智能结构，县的各级管理机构，不仅是上级决策的執行者，同时也是决策研究者，它们应深入研究本单位，本地区的新情况，新问题，不断做出正确的决策，并能对整个县的经济决策出谋划策。改善它们的智能结构是为决策科学化做好组织保证的一个重要方面。所谓智能结构，指的是个人，集团的智力以及他们的有机结合构成的一种动态知识结构。对于团体决策来说，决策机构中各个成员应具有不同的智能结构。要决策就要成为内行，任何一个决策者成员不可能什么都懂，但他们应至少掌握一门专业知识和经济管理知识，熟悉一个方面或几个方面的实际情况，是某一方面的专业人才。这样才能形成智能结构组合最佳的决策机构。这就要提拔一批德才兼备，具有决策能力的专业知识分子到各级领导岗位上，发挥其应有的作用。

二、建立灵敏的是经济管理信息系统，加强县的经济预测工作。

信息是决策工作的基础，没有足够的，准确可靠的信息资料，

就不能作出正确的判断和决策。依据的信息不全、不准，必然导致决策失误。不研究信息，不重视数据分析，只能是“拍脑袋”的主观臆断和瞎指挥。只有掌握可靠的信息，对情况了如指掌，才能运筹自如，驾驭形势，进行成功的决策。决策的水平和质量，在很大程度上只依赖于信息工作的水平和质量。通过信息系统，还可以及时掌握决策执行中的新情况和新问题，及时发现实际经济活动与决策目标是否有偏离现象，以采取有效措施，迅速纠正偏差，保证决策正确无误的实现。可见，从制订决策到组织决策的执行每一阶段都离不开信息。整个管理工作过程，实际上就是收集信息，研究信息，根据信息不断作出新的决定，用以指挥生产、控制经济活动的过程。所以，必须加强县的信息工作，建立和完善县的经济管理信息系统。这个问题，我们在下面还要进行研究，这里先谈谈经济预测问题。

经济预测是对未来的估计和推断，是对于客观经济过程及其变动趋势的预见、分析和判断。为经济管理提供未来信息，科学的经济预测可以是经济决策的前提。加强经济预测工作是加强县的经济信息工作的重要组成部分。它对于经济决策的作用主要表现在：

(一) 通过经济预测，可以指示和描述经济变动趋势，勾画出来经济发展的轮廓，从而为决定目标、方向提供依据。

(二) 通过经济预测，可以预见经济发展可能出现的有利方面和不利方面，成功的机会和失败的风险，主流和支流、成绩和问题等，以进行全面系统地分析和预见，避免决策的片面性和局限性。

(三) 通过对多种发展方案的经济效益的预测，可以为选择最优方案提供可靠的依据。

(四) 通过经济预测，可提供与决策有关的外部环境的种和变化和该经济过程远景的趋势，使决策更有科学依据和战略性。

可见，经济预测是为经济决策服务的，决策离不开经济预测。可以说，预测工作是决策工作的一部分。

加强县的经济预测工作，最重要的是要逐步提高经济预测的准确性，以保证决策的正确进行。这除了要有组织保证外，从预测的工作过程来说，还必须建立合理的预测程序：

(一) 合理确定目标。即在预测之前，说明预测要说明什么问题，解决什么问题。目标明确，要求具体，这是有效地进行预测的前提。

(二) 广泛收集、分析、鉴别预测所需要的各方面的信息资料，力求信息资料的准确性，完整性和系统性。

(三) 根据占有资料的情况和该经济过程本身的特点，正确地选择和综合运用预测方法。

(四) 在应用数学方法进行预测时，正确地建立数学模型，这就要对经济活动进行深入细致的分析，弄清影响该经济过程的种和因素及其内在联系，抓住经济现象之间互相联系的主要方面，使模型比较准确地反映经济实体。

(五) 对预测结果进行评定和鉴别。预测不可能完全准确，经常会有误差，如果误差太大，预测就失去意义。因此，需要对各种方法所求得的预测结果进行分析，评定和鉴别，检验误差程度，分析产生误差的原因。在评定和鉴别中，既要注意由于预测方法和数学模型不完善造成的误差，又要注意由于客观经济条件发生了新变化等不确定因素造成的误差，以便根据不同情况进行调整或重新计算。

经济预测是一项十分复杂而细致的工作，应在正确理论指导下，增强预测的准确性和有效性。为此，在预测工作中，必须遵守以下一些原则：

1. 系统性原则。即把县经济作为一个有机整体，通过建立一整套经济预测模型，反映县经济多方面的联系，综合考虑影响经济发展的各项因素。

2. 客观性原则。即要以实事求是的态度研究和把握客观规律，力求真实地反映客观经济过程，避免凭个人感情和主观愿望进行预测。

3. 连续性原则。即把预测作为经常性的工作，不断积累经验，不断加深对客观经济过程的认识，从而逐步提高预测的准确性。

4. 定性研究与定量分析相结合的原则。定性分析是对未来事件发展性质的判断与预测，定量分析是对未来经济发展的过程和数量关系的分析与预见。只有从数量和质量两个方面分析社会经济发展过程的可能形势，才能深刻揭示经济过程的本质特征和规律性。因此，必须综合运用定性研究与定量分析预测技术，并使二者互为补充，互相配合。这样，才能达到较好的预测效果。

三、提高决策者的理论水平，科学素养和决策能力。

人是决策活动的主体，决策者是决策的能动因素。县经济决策需要专门人才参与决策，但不能代替领导决策，更不能代替县级领导者的独具的决策者作用。决策，最终是由领导者作出的，无论是领导集体，还是决策的个人，他们的素质、理论修养和聪明才智，都决定着决策的正确性。每一个决策者，除了要学会用人之道外，

还应具有较高的理论修养（主要是马克思主义理论水平，也包括现代管理知识和方法），具有远见卓识的判断力和洞察秋毫的观察力，能够高瞻远瞩，综观全局，对各种备选方案和错综复杂，不断变化的情况进行透彻的分析，抓住有利时机，及时作出果断的决策。关于这个问题，将在本书中最后一章作专门论述，这里不再赘述。

四、建立科学的经济决策程序。

决策是一个过程，是深入调查研究，精确计算和系统分析的连续动态过程。其具体步骤可以大致分解为：

（一）弄清问题，抓住主要矛盾。

这里所说的“问题”，是指现有状态和期望状态的差距。所谓发现问题，就是找差距。任何决策都是为解决问题指导行动而进行的。因此，发现问题是解决问题的前提，是决策工作的起点。从一定意义上说，决策就是发现问题和解决问题的过程。弄清问题，就必须全面收集、调查、了解内外信息资料（包括历史的，现状的和未来的）。通过对大量信息的系统分析，抓住关键问题和主要矛盾，为正确决策打下基础。

（二）在预测基础上确定目标。

选择什么样的目标，是决策的重要步骤。如果目标错误，将使整个工作失败，甚至会走向反面。正确的确定目标，必须以对问题的正确诊断和对未来的预测为前提。只有真正摸透要解决问题的症结，而又能掌握未来的变动趋势，才有可能选择合理的目标。

（三）拟定方案。

即寻求实现目标的行动方案。由于实现某一目标，客观上存在