

椰城报告

调整结构

持续发展

海口市人民政府发展研究中心

编：娄东风

副主编：蒙乐生 彭大宗

椰城报告

调整结构 持续发展

主 编：娄东风

副主编：蒙乐生

责任编辑：黄树权

彭大宗

海口市人民政府
发展研究中心

调整结构 持续发展

主 编: 姜东风
副 主 编: 蒙乐生 彭大宗
责任编辑: 黄树权
校 对: 陈少兰

海口市人民政府发展研究中心

印刷规格 850×1168毫米 1/32
印张 16 印数 1—1000
2000年4月第1次印刷

定价: 20元

科学决策的探索与思考(代序)

中共海南省委副书记、海口市委书记 蔡长松

世纪之交,我国社会主义现代化建设在实现第二步战略目标后正向第三步战略目标迈进,现代化建设的国内外条件也发生了新的变化。新的任务和新的环境,要求我们按照江泽民同志在党的十五大报告中所指出的,“推进决策科学化、民主化,提高决策水平和工作效率”。

一、实行科学决策,必须善于把中央的方针政策与地方实际紧密结合起来,正确处理整体与局部的关系

地方决策,从一个地方而言,是全局性的;但从全国而言,它又是局部性的,是全国“一盘棋”中的一个组成部分。因此,地方决策首先必须正确处理中央与地方、整体与局部的关系。总的原则是:地方决策既要坚定不移地贯彻执行中央的路线、方针、政策,同中央保持高度一致;又要结合本地实际情况,能够切实有效地推进地方的改革开放和经济社会发展。一般情况下,一项科学的地方决策,必须兼顾中央与地方两头,必须是整体利益与局部利益的有机结合。

在具体决策中落实这个原则，领导干部一要加强学习，学习马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论，掌握科学决策的立场、观点和方法；学习党的路线、方针、政策，深刻领会其精神实质，把握决策的正确方向。二要加强调查研究（包括领导干部亲自调查研究和参谋咨询机构的调查研究），对于本地改革开放、经济建设和社会发展的历史和现状，存在的问题及其产生原因，解决问题的条件和方法等，进行全面、深入的调查研究。三要增强大局观念，决策过程中不仅要站在本地的角度思考问题，而且要站在全省、全国的角度思考问题，将局部决策置于全局中去思考、去权衡。这样，就能使我们在决策中较好地把握中央的大政方针与地方的实际情况结合起来，把整体利益与局部利益结合起来。

海口市近年来的经济工作有一条主线，就是结构调整。提出这样一个工作思路，首先是由海口的实际需要决定的。1996年，我到海口市任市委书记。当时海口市经济面临严重下滑的局面，GDP增长速度由1992年的83.8%，下降到1995年的1%。究其原因，就是产业结构严重不合理，经济增长主要依赖于房地产。房地产泡沫破灭后，整个经济失去支撑，迅速跌落。在这种情况下，调整经济结构就是一种必然的选择。我们提出调整经济结构，也考虑了全省、全国整体的需要。当时，海南省建设新兴工业省、全国热带高效农业基地和热带海岛旅游胜地的“一省两地”的发展战略刚刚提出，党的十四届五中全会强调

要转变经济增长方式,海口又被列入“全国优化资本结构试点城市”。如何贯彻落实党的十四届五中全会精神,如何带头实施全省发展战略,这是我们当时面临的紧迫问题。在综合考虑各种因素后,我们作出了从1996—1998年进行三年经济结构调整的决策,巩固提高第一产业,优化加速第二产业,积极拓展第三产业,并且选择优化国有工业企业资本结构作为调整的突破口。这个决策,将整体利益与局部利益结合得比较好,在实践中也取得较好的效果。三年中,海口的工业、旅游业、商贸业、运输业、邮电业有了较快的发展,成长为新的支柱产业,国有工业企业改革取得了突破性进展。GDP增长速度也逐步回升,1996年为1.6%,1997年为7.1%,1998年达到8.6%。在此基础上,1999年,我们根据国内外形势的变化,又提出了《1999—2002年海口市经济结构调整纲要》。新一轮结构调整的重点是逐步把海口建成全省高新技术产业基地、全国热带滨海旅游胜地和区域性商贸中心,新一轮结构调整的突破口是发展高新技术产业。这是世纪之交海口经济发展的总体思路。它符合党的十五大关于对经济结构进行战略性调整的总体部署,也符合海南省和海口市实际需要,受到了广泛的好评。

二、实行科学决策,必须坚持群众观点和民主决策,规范决策程序

科学的决策在某种程度上要靠规范的决策来保证,

决策过程往往影响决策结果。实行科学决策,必须在决策的全过程始终坚持群众观点和民主决策。坚持群众观点,就要想群众之所想,急群众之所急,为群众办实事、谋实利。既要关心群众长远的、根本的利益,也要关心群众眼前的、切身的利益,把二者结合好、维护好。坚持民主决策,就要切实尊重群众的意见和意愿。民主决策的核心,是重大决策必须尽量扩大社会参与面,尽量让社会的各个层次、各方面力量参与决策过程。这是政治民主的具体体现,是减少决策失误的可靠保证,是确保决策顺利实施的重要前提。在目前情况下,“下达”的信息渠道比较畅通,但“上传”的信息渠道有时会阻塞,特别是报忧的信息经常被“过滤”掉。实行科学决策,领导干部必须加强与基层干部群众的接触,加强与社会各界的沟通,了解和掌握真实的社情民意。从决策方案的制定到论证、修改和选择,都要充分听取社会各方面的意见,真正做到集思广益。

海口市近几年的重大决策,始终坚持了民主决策。例如,《1999—2002年海口市经济结构调整纲要》就是民主决策的结果。首先,方案的制定是民主的。全市26个部门的240多名专业人员、基层干部参与制定了各部门、各区的经济结构调整方案,在此基础上形成的总体方案,又被拿到群众中广泛而深入地听取了意见,集中了群众的智慧。其次,方案的论证、修改是民主的。总体方案形成后,听取了上至国家计委、科技部领导,下到居委会骨干的意

见,听取了市人大、市政协、各民主党派、离退休老同志的意见,听取了市内专家、省内专家、国家级专家的意见,经过了反复推敲,反复修改。因此,方案的选择是民主的。我们实行集体决策,经市委全体会议、市人大会议讨论通过后付诸实施。这一民主决策程序,在海口市已经实现了规范化、制度化。

坚持民主决策,主要领导人要善于综合来自各方面的意见,要有闻过则喜的态度和海纳百川的胸怀。听取群众意见,难免有一些反对意见,甚至有激烈的、不正确的意见。面对这些意见,主要领导人要沉住气,从中发掘合理的成分,得出正确的结论。

三、实行科学决策,必须注意决策目标的系统性和连续性,形成合理的目标体系

地方党政领导决策也是一种宏观决策,必须协调好各个方面、各个层次、各个时期决策目标的关系,防止决策目标相互冲突,互相抵消。

一是横向协调。同一时期,决策要有整体性和系统性。社会作为一个大系统,是由经济、政治、文化等各个子系统构成的,相互之间有一种内在的联系,各方面的决策目标要协调一致,各个层次的决策目标要协调一致,决策的主要目标和次要目标也要协调一致。就像毛泽东同志所说的那样,学会“弹钢琴”。

二是纵向协调。社会经济的发展是一个连续不断的

过程,一些问题的解决往往不是一个阶段就能完成的,而是需要较长时期努力,需要分阶段、分步骤去完成。因此,不同时期的决策要注意决策目标的连续性,前后一贯,逐步深化,不断推进。同一届领导任期内的决策目标要保持连续性;前后届领导的决策目标也要保持连续性。要做到目标前后相继,决策者必须有大局观念,有长远的战略眼光,不仅要看到三五年,而且要看到更长时间。这就必须有一种历史责任感。要认识到,我们的社会主义现代化建设是一个长期的历史进程,需要几代人的艰苦努力。我们的责任就是继往开来,完成前一任没有完成的工作,为后来者开辟新道路。不能仅着眼于自己的任期,搞“短、平、快”决策,搞短期行为。

近几年海口市的各级干部觉得工作比较顺,一个重要原因就是市委比较重视工作的系统性、连续性和预见性。从1996—1999年,我们始终抓住经济结构调整、城市环境综合整治、转变机关工作作风,为经济发展创造良好的条件。横看,这是工作的三个方面。纵看,这是工作的三条线。精神文明建设、民主法制建设、反腐倡廉等各项工作都结合这三项工作,在这一整体工作布局中展开。由于注意了工作的系统性、连续性和预见性,干部群众对于每个时期、每个阶段做什么心中有数,干劲也很足,各项工作开展起来就比较顺利,效果也较好。经济结构调整成效显著,城市建设获得了“中国优秀旅游城市”等光荣称号,转变机关工作作风,推行直接办理制、窗口服务制、社会

服务承诺制,也在全省、全国产生了较为广泛的影响。

四、实行科学决策,必须准确把握决策时机

准确把握决策时机,有两个方面的含义:一是时机不成熟时,不能急躁。经济发展、体制改革、对外开放、结构调整,都面临一些需要解决的问题,有些问题还比较紧迫。但解决这些问题需要一定的条件,需要一个过程。在条件暂时不具备时,不能急于求成,不能企求什么问题一下子都解决。海南经济、文化比较落后,干部、群众都有赶超发达地区的迫切愿望,领导者要正确地进行引导,把干部群众引到脚踏实地、持之以恒、艰苦奋斗的正确道路上来,而不能企求什么“绝招”,幻想一步登天,一夜暴富。在这方面,我们有过深刻的教训。但时机不成熟也不能消极等待,要有预见性,早做准备,把前期工作做扎实,以免时机来了措手不及。

二是时机成熟时,就要采取果断措施,奋力突破,乘势而上。海南建省、办经济特区,这个机遇我们抓住了,使海南经济上了一个大台阶;洋浦开发,由于各种原因,错失良机,令人惋惜。正是由于有过这样一些经验教训,我们特别强调,要善于发现机遇,利用机遇,发展自己。近几年,我们抓住被列为“全国优化资本结构试点城市”这个历史机遇,大刀阔斧地推行各项改革措施,使国有工业企业改革取得了突破进展,绝大多数国有工业企业改革重组工作已经完成,绝大多数国有工业企业亏损问题已经

解决。同样，我们抓住扩大国内需求的机遇，开工建设粤海铁路通道。这项工程将于2001年通车，对海口市旅游业、商贸业乃至整个经济的发展都是一个良好机遇。我们正在采取一系列措施，加快发展与粤海铁路通道相配套的旅游、商贸设施，力争使海口市经济有新的更大的发展。

五、实行科学决策，领导干部要有坚强的党性和高度的政治责任感

地方党政领导干部在决策中，都会面临一些决策风险：一是中央的大政方针只是规定大的方向，具体怎么干要靠地方领导干部结合本地的实际情况创造性地开展工作，往往没有先例可循，成败得失，地方领导干部要冒一定风险；二是领导决策经常是在信息不充分的条件下作出的，不是“完全理性决策”，而是“有限理性决策”，在沒有时间和可能穷尽一切方案、知晓一切方案、知晓一切的前因后果等信息的情况下决策，其成败得失也是要冒风险的；三是因为人们的价值取向不同，解决相同的问题往往会有不同的方案，各种方案又会有不同的结果，在不同的价值取向、不同的方案之间作出选择，有所取舍，也是要冒风险的。

决策有风险，领导者在决策中就要坚持按照党的路线、方针、政策和国家有关法律决策，按照客观规律办事，坚持走群众路线，实行民主决策；同时要有勇气和胆识，

敢于承担决策责任。是不是敢于承担决策责任，是与领导干部党性的坚强程度、与其对党和人民的政治责任感的强弱紧密相关的，如果一个人把职位看得比党和人民的事业还重，他就不敢冒风险，不敢闯，不敢试。碰到事情，不敢“拍板”，犹豫不决，前怕狼后怕虎，最后耽误我们的事业。因此，主要领导干部要有政治家的胸怀，敢于承担责任。只要是符合“三个有利于”标准的，只要是民主决策、科学决策的，只要是看准了的，就要大胆地试，大胆地闯，敢于冒点风险。人生几十年，所为何事？就是要为党、为人民、为国家民族做一点切实有用的事。干事就要冒风险，不能因为有风险就退缩。

有一个例子很能说明问题。海口轮胎公司在严重资不抵债的情况下破产，由上海轮胎集团公司收购，当初也有反对意见，认为把这么一家骨干企业拱手让人是国有资产的流失，担心数千工人会因此失去工作。市委坚持实施这项改革措施，也是冒了风险的。但我们是在对企业情况和收购方情况进行了充分调研的基础上，通过民主方式集体决策的，我们坚信这项决策符合“三个有利于”标准，所以敢冒这个险。结果证明我们的这项决策是正确的。改革后，新成立的海华轮胎公司及时从总公司获得7000多万元启动资金，并由总公司引进一批优秀的工程技术人员和管理人员，真正实现了上海的技术、管理、品牌、市场与海南的资源优势互补。企业由1996年的停产状态，发展到1997年的实现销售收入1.24亿元，1998年实现

销售收入2.74亿元；并由1996年亏损5320多万元，发展到1998年上缴税金2000万元，实现利润604万元。工人人均月收入，也由破产时的200元增加到850元。中央领导同志对我们的改革措施给予了充分的肯定。

科学决策是一个重大课题，我们在这方面进行了一些初步的探索，仍有一些重要问题有待继续去解决，比如如何更有效地执行决策，等等。我们要通过不断探索，取得有益经验，进一步做好地方的各项工作。

目 录

科学决策的探索与思考(代序)	蔡长松(1)
----------------------	--------

经济态势

结构调整稳步深入 经济发展态势良好

——海口经济形势'99分析与2000展望	陈 芳 吴 珍(3)
----------------------------	------------

经济运行开局良好 国民经济稳步增长

——海口市1999年一季度经济形势分析与对策	陈 芳(14)
------------------------------	---------

宏观经济有效增长 运行质量继续提高

——海口市1999年上半年经济运行态势分析

.....	姜东风 陈 芳(20)
-------	-------------

海口市1999年上半年财政形势分析和实现全年目标的对策

.....	高荣瑞(29)
-------	---------

经济运行平稳 实现目标有望

——海口市1999年前三季度经济运行述评	陈 芳(35)
----------------------------	---------

宏观决策

贯彻十五届四中全会精神,加快推进国有企业改革

——关于海口市国有企业改革的几点建议	姜东风 吴 珍(47)
--------------------------	-------------

关于创建生态示范省的几点思考·····	蒙乐生(63)
关于组建国有资产营运机构的思考·····	高荣瑞(72)
建设生态城市 走可持续发展道路·····	高 萍(78)
扩大对内需求 拉动经济增长	
——海口市政府发展研究中心“保九争十”课题组专题报告之一	
·····	蒋玲松 吴 珍(85)
大力发展风险投资 推进高新技术产业化	
——海口市政府发展研究中心“保九争十”课题组专题报告之二	
·····	高 萍 陈 芳(95)
理顺关系 创新机制 加快开发区建设	
——海口市政府发展研究中心“保九争十”课题组专题报告之三	
·····	邱家彬 孙有佳(106)

经济贸易

关于海口市市场疲软原因的探讨 ·····	高荣瑞(145)
优化出口商品结构 组建国际营销网络	
——海口市外贸出口情况调查 ·····	蒙乐生 谢晓明(150)
海口外商投资企业发展状况透视 ·····	林 彬(162)
关于海口市粮食市场现状及管理选择 ·····	张丹宇(166)
海口市国有商贸企业改革难点与对策 ·····	谢晓明(171)
加大招商引资工作力度 开创对外开放新局面 ·····	林道坚(178)

完善燃气市场管理 促进企业规范经营

——关于加强燃气市场协调管理的对策建议

.....袁德生 张旭东(186)

改善投资环境 塑造招商引资新形象林道坚(192)

产业研究

海口市高新技术产业发展现状与对策吴 珍(201)

发展海口市高新技术产业风险投资的构想及有关政策建议

——风险投资体系研究报告之二高 萍(211)

海口建设区域性商贸中心的调查与思考蒋玲松(219)

关于海口花卉产业的情况调查陈 芳(230)

关于组建海口旅游集团的几点思考彭启彪(235)

加大旅游促销力度 强化支柱产业地位陈少兰(239)

开发海口滨海旅游新天地林洪民(244)

社会发展

股份制是公有制较有效的实现形式

——海口市公有制企业改革调查报告姜东风 洒延雄(253)

完善机制 广纳人才

——构建海口市人才机制之我见李章儒(273)

加强计划生育工作的对策取向史雪颖(281)

加强外地驻海口办事处工作的思考	韩 勇(291)
基层组织建设和社会稳定发展	
——关于海口市振东区和平南街道开展社区服务的情况调查	蒙乐生 韩 潮(299)
社会保险工作中存在的问题与对策	吴孙兆(306)
依靠科技进步 增强国有企业活力	饶平如(312)
深化学校管理体制改革的思考	林天麒(321)
关于加强海口市流动人口管理的策略研究	林尤俊(327)