

重要决策实践与思考

(第一册)

钮德明 主编

社会科学文献出版社

重要决策实践与思考

(第一册)

主编 钮德明

社会科学文献出版社

北京·1992

(京)新登字028号

重要决策实践与思考

(第一册)

主编 钮德明

社会科学文献出版社出版发行

(北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732)

新华书店经销 一二〇二印刷厂印刷

850×1168 1/32开本 10.875印张 224千字

印数00001—10200

1992年10月第一版 1992年10月第一次印刷

ISBN 7-80050-347-x / F·35 定价: 7.20元

版权所有 翻印必究

(内部发行)

研究决策实践 丰富决策思维

(代序)

这套《重要决策实践与思考》丛书是以我国经济、社会、科技领域中的决策实践为研究对象的，以一百多个重要决策题目为主体内容的决策智慧集大成。

历史表明，发生重大变革的时期，往往是决策者面临机遇、接受考验的时期，是决策思维最活跃的时期，也是许多重要决策形成的时期。

当代中国正是如此。新中国成立以来的四十多年是艰苦实践、反复探索的四十多年。我们是在不断实践、不断反思中走过来的。四十多年的建设，成就显著，挫折也不少。成就中凝集着决策者们和广大干部群众的智慧。失误中也蕴含着宝贵的经验，甚至更堪回味。特别是十一届三中全会以来的十多年，各级决策者们解放思想、精心策划、大胆探索，形成和发展了许多重要决策。其中不少决策是创造性思维的结晶，富有新意与活力。从历史发展的观点看，这不平凡的四十多年是决策智慧的富矿，值得有志者们将它作为社会财富去认真挖掘和精心提炼。

当前，在邓小平同志南巡讲话和中央政治局全体会议决议精神的鼓舞下，全国各条战线响应中央号召，解放思想，改革开放，加快了开拓前进的步伐。

航速加快，水急浪高。对于各级领导者来说，驾驶在

市场经济的新航线上和国际竞争的大水域中,决策的空间更大了,决策的风险也更多了。新情况接踵而来,新矛盾不断涌现,一系列新问题有待回答,有待抉择。形势的发展,更迫切地呼唤加快决策科学化、民主化的进程。经济要上新台阶,首先要求决策水平上新高度。

如何才能提高决策水平,使决策多一点成功,少一点失误?办法之一是研究决策实践,丰富决策思维。之所以强调对决策实践的研究,是因为决策的关键是实践。实践是第一位的。决策付之实践,才能发挥效果。决策经过实践,才能检验其是否正确。同时,决策思维生动活跃,难以规范化,也无固定法则可循。研究决策实践,从中探索规律、升华认识是丰富决策思维的一个有效途径。

研究决策实践,包括对过去决策的反思,对当前决策的研讨和决策前景的预测。

研究不能割断历史。今天是昨天的继续,明天是今天的发展。我们当前所要决策的重大事情中有许多是有历史延续性的。当然形势在发展,情况在变化,即使是过去成功的决策,机械地照搬也会导致失误。我们研究过去的决策,主要并非为了所决策的事物本身而是更着眼于当时的决策背景,决策思路,以及决策后的实践反馈,从而寻求启示。这种启示已有所抽象、有所超越,不受彼时、彼地、彼事的局限。因而,对当前与今后的决策都有裨益。

“以史为鉴”可以使人聪明、清醒。何况是以我们亲身经历的我国经济、社会、科技发展的实践为鉴,必然更有启益。四十多年的发展史,近十多年的改革开放历程,是决策研究的最好教科书。

本书侧重于从决策思维的角度去研究决策实践。决策的正确性来自科学性。“科技是第一生产力”。对于领导者，科学思维和科学决策尤为重要。科学决策的前提是科学思维。

所谓决策，从其本质与过程来说，似可表述为：从决策者所代表的利益出发，根据客观形势和决策对象的特点与动向，在掌握信息的基础上，运用科学手段，经过智囊咨询，集中决策群体的意向，由主要决策者通过自己的思维，进行综合与判断，作出选择或决定。

综观决策的全过程，贯穿始终的是思维。在分析形势，寻找特点，研究信息，过滤意见，比较利弊，作出判断等所有这些环节中，决策者的大脑都在进行积极的思维活动。即使是一些科学手段的运用，诸如数学模型的设计，计算机的人机对话等，最终也都是靠人的思维。对于那些人为因素多，随机性强，模糊度大的决策问题则更多的要靠人的思维。

本书撰文人数多是曾参与决策或了解情况的领导同志和决策咨询人员。他们的决策经验与思路，有如散落的珍珠。我们试图把它们发掘出来，串接起来，做成闪烁着决策智慧之光的项链，再送奉给决策者们。这将是一件有多重价值的基础性工作。

决策主要是领导者的事。领导者的决策首先靠集中群众智慧。所以，决策也是群众思维的凝集。高明的领导者善于集中当时所能集中的人民群众的愿望、意志和智慧，还善于将历史上决策者们集群众智慧所作决策的有益经验加以吸收、消化。他们重视继承决策思维的遗产。这是

更广泛、更长历史时期意义上的人民群众智慧的集中。

“运筹帷幄，决胜于千里之外”。决策，从来是事业成败的关键。对于当代中国，决策更有重要的现实意义和深远的历史重要性。

如果把当代中国放在一个以五千年历史为时间纵轴，以整个世界为空间横轴的坐标系中，那么，人们可以发现世纪之交的中国正处在中国历史上变化最大，世界地域中最引人注目的一个时空交叉点上。在这个时空交叉点上汇集着亿万人振兴中华的壮举，闪烁着决策智慧的灿烂火花。这是中国当前现实的反映，也是中国历史转折时期的写照。

决策思维作为一种文化，在历史的进程中不断创新、筛选、沉淀、继承。中华民族是善于思维的民族。有许多光辉的关于决策的历史记载。当代中国在探索有中国特色的社会主义道路中不断迸发出来的决策智慧，将为中华民族这一历史阶段的文化宝库增添珍贵的篇章。

国家科委委托北京发展战略研究所开放型方式从决策思维的角度对决策实践进行研究已列入国家软科学研究计划。课题名称为“中国经济、社会、科技发展的决策实践研究”，本丛书是该项研究的一个重要组成部分。

本丛书的编辑原则是尊重历史，尊重事实。同时，在决策研究的观点上鼓励探讨，提倡各抒己见。

决策是在一定历史背景下作出的，必然受到历史的制约。有些决策在当时条件下，只能做如此考虑。对此，我们持历史唯物主义态度。不苛求于当时者。

本丛书旨在总结经验教训，提高决策水平，不着眼于

决策者的功过是非。

研究决策实践,必然要对一些重要问题进行反思。反思是实践与体会的过滤、积累与升华。坚持反思才能打一仗,进一步。反思是明智之举。

重要决策往往是对象复杂,过程曲折,所涉利害关系交织。并且,对决策的评价标准不同,仁者见仁,智者见智,甚至褒贬不一。所以,对这些问题的分析,不强求一致,不勉强定论,更不搞权威性结论。对有争议的问题可以几种观点并存,待后人去评述。

本丛书拟内部发行,供一定层次的领导者参阅。作此范围限定,为的是可以较放开、较深入地阐述与探讨。

编辑出版此丛书是一项十分艰巨的系统工程。难度甚大,迫切盼望决策者们和社会各界予以指导和支持。

钮德明

1992年3月于北京

目 录 (第一册)

研究决策实践 丰富决策思维 代序	(1)
我国经济体制改革的一项历史性决策	
——农业生产家庭联产承包制的由来	
与发展	王郁昭 (1)
创办经济特区的决策和实践	宗 岩 (16)
我国吸收外商投资的决策进程与实践	
	童宜中 (37)
利改税改革决策的回顾与思考	
	何振一 (58)
中国土地管理制度的重大改革	
——对我国土地管理体制和使用制度改革	
决策的回顾与思考	王先进 (69)
改革科技体制 面向经济建设	
——对我国科技体制改革决策的分析	
	朱传柏 (85)
我国能源工业发展战略的决策与思考	
	黄毅诚 (107)
中国邮电通信业发展的若干重要决	

策与思考	邮电部政策法规司 (123)
八十年代我国发展钢铁工业的三项	
重大决策	董贻正 谭承栋 (143)
我国电子工业发展进程中的几项重	
要决策	于致田 (158)
我国纺织工业发展的一项重要抉择	
——关于纺织工业出口导向型发展决策	
的回顾与思考	杨 砾 (176)
三线建设和三线调整	向嘉贵 (196)
我国八十年代末治理通货膨胀的决	
策实践和经验	张卓元 (212)
关于我国若干科学技术重大决策的	
回顾	刘西尧 (227)
一项符合国情的战略选择	
——关于星火计划战略决策的回顾	
和浅析	柯 星 (235)
中国水利的决策问题	钱正英 (252)
修建黄河三门峡工程的决策与经验	
教训	杨庆安 (306)
武钢“一米七”轧机工程决策和建设的	
回顾	张 珩 (321)

我国经济体制改革的一项 历史性决策

——农业生产家庭联产承包制的由来与发展

王 郁 昭

我国农村的伟大变革，是以邓小平同志为代表的中国共产党人，把马克思主义基本原理同中国革命和建设的具体实践相结合的一个伟大创造。

我国农村改革的内容是多方面的。但其中最重要、最基本的是普遍实行了以家庭联产承包为主的责任制。家庭联产承包责任制的主要形式则是包干到户，即人们通常所称道的“大包干”。这种形式由安徽省凤阳县的农民们首创，率先在皖东的滁县地区兴起，然后逐渐传向全国其他地区。经实践的反复检验和党的十一届三中全会正确思想路线的指导，以“大包干”为主要形式的家庭联产承包责任制，最终成为我国农村经济体制改革的重要决策之一，迅速在全国广大农村普遍推广，对促进我国农业生产的迅速发展以及对开拓农村乃至全国经济体制改革的道路，均产生了巨大的作用和深远的影响。现在回顾起来，这一决策实践，既充分体现了我党一贯倡导的从群众中来到群众中去的优良作风，也是贯彻实践——

认识——再实践，坚持解放思想、实事求是这一辩证唯物主义思想路线的典型例证，对我国今后的决策实践具有重要借鉴意义，因此，十分有必要对其进行认真的总结和思考。

一、家庭联产承包责任制 产生的背景与过程

七十年代末，位于江淮之间的皖东农村经济已经濒临破产。长期以来，全区农村人均口粮只有500斤左右，社员集体分配人均收入只有70元左右。在定远、凤阳、嘉山等贫困县，不少社队人均口粮只有300斤左右，人均年收入只有50元左右。一些地方合作化以后二十多年的集体积累，折价不够抵偿国家银行贷款。从六十年代初开始，每到冬春，全地区总有大批农民扶老携幼外流逃荒要饭。1987年，滁县地区遭受了百年未遇的特大旱灾，粮食减产，总产下降到22.9亿斤。皖东农村岌岌可危，农民愁思百结，干部焦虑万分。正是在这样的情况下，皖东发起了对旧的农村经济体制的冲击。

（一）从“一组四定”责任制到包产到组

早在1977年春，滁县地委曾从抓年终分配入手，在全区推行“一组四定”责任制，即“划分作业组，实行定任务、定时间、定质量、定工分”。这种责任制当时有一定的积极作用，但由于不联产，不能克服分配上的平均主义，农民并不满意。不久，来安县烟陈公社魏郢生

产队探索出包产到组、以产引工、超产奖励、减产赔偿的办法，增产效果十分显著。1978年烟陈公社许多生产队因大旱粮食减产，这个生产队却增产30%。天长县新街公社在抗旱中实行棉花管理责任到人、超产奖励责任制，单产提高89.6%。联产计酬责任制的出现和成功引起了地委的高度重视。

1978年9月，滁县地委召开全区四级干部会议。此时，党的十一届三中全会还没有召开，极左路线和理论还没有得到清算。但是，“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论已经进行了几个月，两个“凡是”的观点正在受到质疑，各级干部群众的思想正在活跃起来。会上，许多公社书记提出一个尖锐的问题：我国农业长期上不去，原因究竟在哪里？一个公社上不去，两个公社上不去，为什么全区240多个公社都上不去？难道我们这些公社书记都是笨蛋吗？他们强烈要求地委解放思想，放手让下面干，干对了不求表扬，干不上去自动下台。分组讨论中，来安县和天长县一些公社介绍了包产到组，以产计工、小宗作物田间管理责任到人、超产奖励的责任制以及对基层干部按工作实绩进行奖励等行之有效的办法。这些联产计酬的责任制形式引起与会干部的极大兴趣，但在当时还属“禁区”，被称为“秘密武器”，只能暗中实行。会后，地委一方面把情况向当时任安徽省委第一书记的万里同志作了汇报，一方面组织人员到这些社队进行调查。在万里同志支持下，地委以文件的形式将几个典型的调查报告印发全区，要求各县先在一个大队或一个公社试点，取得经验后再逐步展开。但是，文件下达

后，各县纷纷要求扩大试点范围，许多社队干部群众都上门争当试点。随后，一些不是试点的生产队也自发地干了起来。到3月底，全区实行包产到组、包干到组联产计酬的生产队已占生产队总数的68.3%。

“双包到组”责任制的推行伴随着激烈的争论。反对者认为这种责任制不符合“三级所有、队为基础”的原则，是“三级半”所有，影响了农业集体化的性质，要纠偏。1979年3月15日，一份全国性报纸发表了甘肃一位读者的来信，标题是“三级所有、队为基础应当稳定”。来信认为：“现在实行‘三级所有、队为基础’的体制，符合当前农村的实际情况，应当稳定，不能随便变更。轻易地从队为基础退回去，搞分田到组、包产到组，也是脱离群众、不得人心的，同样会搞乱‘三级所有、队为基础’的体制，搞乱干部、群众的思想，挫伤群众积极性，给生产造成危害”。报纸还加了编者按，指出要“坚决纠正”。发表在该报上的来信强烈地震动了滁县地区的干部群众。一些对“阶级斗争”“路线斗争”心有余悸的同志，认为读者来信有“来头”，惶恐不安。

针对农村干部思想中出现的波动，地委认真学习了党的十一届三中全会文件，特别是邓小平同志的讲话《解放思想、实事求是、团结一致向前看》。认为应当实事求是地看待农民群众创造的责任制形式，评价这些责任制形式的优劣，应当从实践的标准出发，而不能从条条框框出发。实践已经证明，这些责任制形式受到农民的欢迎并且促进了生产的发展。随后，地委向各县发出电话通知，指

出：各种形式的联产责任制是符合三中全会精神的，当前春耕生产已经开始，各种责任制形式都应当稳定下来，不要变来变去。各县委态度坚决，表示“春耕已经开始，就是刀架在脖子上也不能动摇”。省委第一书记万里同志明确指出：“三级半所有有什么不好？这是经济核算嘛，四级核算也可以，家庭也要搞核算，那不是五级吗？”他还说：“报纸发表各种不同意见都是可以的，别人可以写读者来信，你们也可以写读者来信。这就好比公共汽车一样，别人打票乘车，你也可以打票乘车。究竟什么意见符合人民的根本利益和长远利益，要靠实践来检验。绝不能读了人家一封信就打退堂鼓。”万里同志的支持进一步坚定了各级干部实行联产承包责任制的信心。

1979年夏收以后，地委主要负责同志带领全区公社书记到最早实行大包干到组的凤阳县岳林大队开现场会。会上没有任何报告，也没有批评谁表扬谁，在简单地介绍了一些情况后，就让与会人员愿意到哪家看就到哪家看，愿意找什么人谈就找什么人谈。农民的呼声和丰收的事实打动了大家，特别是说服了那些对双包到组有种种疑虑甚至非议的同志。干部认识的统一推动了双包到组在全区更大范围展开。

“双包到组”的推行其意义不仅在于责任制形式实现了从不联产向联产的转变，更重要的是它为大包干在滁县地区的兴起从思想上和实践上开辟了道路。

(二) 从“双包到组”演变为“双包到户”^①

联产计酬的“双包到组”比不联产计酬的“一组四定”大大前进了一步，但农民并不满足。承包到组虽然克服了生产队集中劳动的“大呼隆”，砸破了生产队的“大锅饭”，但又出现了作业组的“二锅饭”，个人责任不明确，劳动者的利益不能直接体现出来，劳动积极性得不到充分发挥。农民向往的是联产承包到户。1978年底和1979年初，全区已有部分生产队暗中搞了联产承包到户，主要是包产到户，增产效果显著。来安县1979年粮食增产4.4%，其中包产到户的队增产37.1%，包干到组的队增产12.5%，包产到组的队增产3.4%，仍然以队为基础，搞“大呼隆”的队则减产6.7%。嘉山、凤阳、定远等县也出现了队不如组、组不如户的普遍情况。凤阳县小岗生产队首创了包干到户的责任制形式。1979年初春，小岗生产队的18户农民秘密开会，决定土地按人均平分到户，耕牛和大农具作价到户，农产品交售任务、还贷任务、公共积累和各类人员补助款分摊到户。如果生产队长因此而坐牢，其余17户共同养活其家

① “双包到户”即包产到户和包干到户。包产到户是农户承包集体土地后，实行“定承包产量、以产计工、超产奖励、减产赔偿”的办法，农户生产的粮食要统一交生产队，由队统一上缴国家征购任务，留下集体提留，然后按农户上缴的产量计算出工分，按工分统一由队分配。包干到户是农户承包集体的土地后，由队同农户签订承包合同，由农户按合同规定上缴国家征购任务，交足集体提留，剩下的都是自己的。这种办法农民特别拥护。

属。小岗农民首创的这种大包干的责任制形式，已经彻底突破了生产队的统一核算和统一分配，比包产到户更向前迈进了一步。当年春天，小岗的做法并没有引起人们的特别关注。但不久，这种做法的巨大优越性就显示出来，吸引了其他地方的农民，也引发了激烈的争论。

“包产到户”长期以来被当作在农村复辟资本主义的具体表现而受到批判。它在皖东的大规模出现招致了比承包到组更强烈的非议和责难。滁县地区的左邻右舍在交界地带刷出“反对复辟倒退”、“抵制安徽的单干风”等大字标语。个别报社甚至准备了十几个版面，声称要对安徽的包产到户“打排炮”。反对者凭借十几年批判形成的“理论优势”咄咄逼人，许多干部农民心里很不踏实。面对挑战，没有现成的“本本”可查，只有到农民的实践中去寻找答案和支持。1979年10月下旬，地委领导们来到凤阳县小岗生产队。这是小岗大包干后的第一个秋天。丰收说明了一切：全队粮食总产13.2万多斤，比上年增长6倍以上，油料总产7.5万斤，超过了合作化以来二十多年油料产量的总和。社员人均收入311元，比上年增长6倍。1957年以后23年来，这是第一次向国家交售粮食和油料，分别超额完成任务7倍和80倍。地委常委通过对小岗生产队的解剖分析，在双包到户的性质作用等几个重大问题上形成了统一认识：①土地等主要生产资料所有权仍归集体，只是分户经营，不是分田到户；②生产计划由生产队统一下达，抗旱、防汛以及各种公差勤务由生产队统一安排，不是变相单干；③国家、集体、个人三者关系以及各种公益事业，年初通过合同形式定下来，年终落实兑现，