

领导决策与案例研究

中共长治市委组织部编

北京出版社



领导决策与案例研究

中共长治市委组织部编

北京出版社

领导决策与案例研究

中共长治市委组织部编

★

北京出版社出版

(北京北三环中路6号)

山西黎城县印刷厂印刷

★

787×1092毫米 32开本 9,375印张 198,000字

1989年10月版 1989年10月第1次印刷

印数1—3,000

ISBN 7-309-00983-0/D·41

定价: 3.25元

前 言

决策是领导者的基本职能，在领导活动中处于中心地位。决策水平和决策效果制约、支配、影响其它领导职能的履行。因此，提高领导者的决策水平是提高领导者全面工作能力的关键环节。

当前，提高领导决策水平的途径和方法有两种：一是依靠领导者自己在决策实践中不断总结经验、积累经验；二是通过学习领导科学，掌握决策理论。这两种方法的优点和缺陷都是显而易见的。在实践中提高，感受较深，但领导需决策的问题多种多样，错综复杂，难以事事实践；学习决策理论，能够掌握决策的一般规律，但理论不可能展示复杂的决策环境和决策过程，难以使决策者有身临其境之感。如果能够找到一种方法，它既能吸收当前这两种方法的优点，又能够弥补它们的缺陷，对于提高领导者的决策水平无疑是有意义的。

1987年，我们参加了由中共中央组织部协调、中共山西省委组织部承担的“地方县级党政领导干部培训中的案例教学法研究”工作，进行了近两年的地方县级党政领导案例采编。在采编到的百余篇案例中，大部分属决策型案例。这些案例以决策理论为指导，将采集到的县级党政领导决策事例经过技术性处理，再现了当时的决策场景，是典型化了的决策实践，形象化了的决策理论。在干部培训教学中学习、评审、分析这些案例，让领导者进入决策“现场”，扮演决策者“角色”，以学到的决策理论为指导，进行拟真决策，既

可以体会决策的复杂程度，解决难以事事亲自实践的问题，又可以使学到的决策理论进一步巩固和深化。这样的效果是单靠决策实践和单纯学习决策理论都难以达到的。可以说案例教学兼收了实践提高和学习理论提高两种方法的优点，形成了一种理论和实际紧密结合的教学方法，而这正是我们提高领导者决策水平所追求和需要的科学方法。鉴于此，我们将采编的决策案例进行了筛选编辑，然后汇集成册。这些案例涉及政治、经济、人事、环境保护、民事纠纷等，其中有战略决策，也有战术决策；有程序性决策，也有非程序性决策，比较全面地反映了县级领导决策问题的复杂性和决策类型的多样性。有几篇案例从全篇看，不属于决策案例，但其中的某些部分和决策联系较密切，所以也予收入。在筛选编辑过程中，有关专家建议，为便于县级党政领导更好地进行案例分析，可将选出的案例按决策理论分成若干部分，在每一部分作一些决策理论的简单介绍和案例的简要分析。根据这个意见，我们编成了这本《领导决策与案例研究》。

编写案例，在我国古代就已受到人们的重视。20世纪初，某些西方国家，如美国的某些高等院校正式将案例方法应用于教学，之后又扩展到企业、商业和金融界，现在已渗透到行政管理领域。我国的企业和司法部门也已开始用案例教学法培训干部。但在党政管理部门运用这一方法，目前尚处于探索阶段。因此，我们在成书过程中没有现成的经验可借鉴，加之编写者水平有限，所以，错误之处在所难免，只能算作对决策案例教学方法的一次探索。敬请读者批评指正。

在案例的采编和本书的编写过程中，中共山西省委组织部曾对编写者予以精心指导和大力帮助，在此谨表谢意。

目 录

前言	(1)
一、决策科学化	(1)
1、B县蚕桑业发展的决策过程	(4)
2、承包巾单厂的前前后后	(15)
3、这件事怎样去管	(23)
案例简要分析	(28)
二、决策组织	(31)
4、380万元财政补贴款能否提前使用	(34)
5、南城河的综合治理	(48)
6、柳树湾磺矿的出路	(58)
案例简要分析	(75)
三、决策分类	(79)
7、双桶洗衣机生产线的引进	(83)
8、力陵县南村与平城县北村滩地之争	(102)
9、梁建公路改建工程	(113)
10、漳南煤站划归风波	(124)
11、“难产”的工会主席	(137)
12、晋新铁路改线	(143)
13、兴办山明县炼铁厂	(155)
14、杜县长的第一把火	(167)
案例简要分析	(173)

四、决策程序	(177)
15、选择开发贫困山区经济的突破口	(180)
16、选矿厂该不该上马	(194)
17、审计报告发出以后	(204)
18、十里乡班子的调整	(212)
19、他该不该提拔	(216)
案例简要分析	(221)
五、决策方法	(225)
20、黄山县的一场矿权纠纷	(228)
21、方县长做思想工作	(239)
22、抢水事件	(251)
23、解决五龙村分队问题	(263)
24、太行水泥厂扩建记	(279)
25、李义出寺院	(284)
案例简要分析	(289)

一 决策科学化

决策是领导者的基本职能。

人类早期的决策主要凭借经验。这种经验型决策的主要特点是，信息量小，决策过程简单，谋断合一，决策效果完全取决于个人素质，所以它存在着很大的局限性，盲目性，缺少连续性和规范性。现代社会化大生产的产生，使社会政治和经济生活发生了根本变化。它一方面创造了空前的生产力，另一方面又带来了空前的复杂性、多变性和竞争性。县级领导所面临的决策问题涉及政治、经济、科技、文教、卫生、生态环境各个领域。要在这种问题多样，因素众多，情况多变，错综复杂的客观现实中进行决策，是任何领导者单凭个人智慧和经验都难以胜任的，它迫切要求领导者决策实现科学化。

决策科学化，就是要把科学引入决策的全过程，建立科学的决策体系，遵循科学的决策程序，运用现代科学思维方法和先进的技术等手段进行决策活动。

决策活动在领导活动中处于中心地位，实现决策科学化是实现科学领导的前提和先决条件，关系到事业的兴衰成败，必须引起县级领导的高度重视。

领导科学认为，要实现决策科学化，必须遵循以下四条原则：

第一，信息准全原则。确定决策的预定目标是决策的前

提。为了更科学，更准确地确立目标，就须掌握大量的准确信息，因为信息是决策的基础。决策的科学性，是与掌握的各种情报、资料的准全性成正比的。情报资料的质量越高，越全面，越真实，越可靠，决策的基础就越坚实。

第二，集团决策原则。这是决策成功的保证。在复杂多变的巨大社会系统工程面前，任何领导者个人的知识和经验都是有限的，依靠领导者个人实现正确决策的希望大为减少，因此产生了集团决策原则。集团决策原则的含义有二：一是在决策组织内部实现民主集中制的集体领导；二是实现谋、断分离，充分发挥智囊团的作用。领导者在发现问题之后，应把问题交智囊团研究，让他们独立地提供若干可供选择的方案，最后再由领导择优决断。可以说，不真正发挥智囊团作用的决策，不是真正的科学决策。

第三，对比选优原则。对比选优既是决策的重要原则，又是决策的关键步骤。决策必须建立在多方案对比选优的基础上。对于任何一项决策，尤其是重大决策，都必须首先拟定两个以上可供选择的预选方案，然后从这些预选方案中选择满意方案。单一方案根本没有选择的余地，只能按唯一的方案去行动，那也就无所谓决策了。

第四，可行性原则。这是衡量一个决策正确与否的标志。任何决策都是为了实施，因此必须考虑实施的可行性。为此，在设计决策方案时既要考虑需要，又要考虑可能。特别在选择方案时，必须从实际出发，认真分析是否具备了解决决策问题的主客观条件，科学预测该方案在实施过程中可能出现的问题，正确估价实施以后的利弊，超前准备相应的防范措施，使所选中的方案符合客观情况，切实可行。这

样，才能提高决策的可靠性。

决策科学化对县级领导的政治素质、知识素质和品格情操素质提出了更高的要求。一个有效的决策者应该是一心一意推进四化建设，具有广博的知识和虚怀若谷的胸襟。这就要求县级党政领导加强素质锻炼，只有这样才能实现决策的科学化。

B县蚕桑业发展的决策过程

1980年以来，地处太行山中部黄土丘陵区的B县，又重新操起了弃之多年的蚕桑事业，当地干部群众称之为“第三次兴起”。

B县蚕桑业的前两次兴起，一是在1958年大跃进时期，“大修水库，大栽桑树”，结果是刮了一阵风；一是在1965年“四清”时期，当时“四清”工作队的干部大都来自晋阳、永城老蚕区，栽桑养蚕自然得以推广，但随着十年内乱的暴发，很快就被全面砍光了。第三次兴起之后，虽然还没有彻底垮落，但一直担任县里主要领导的苗书平却伤透了脑筋。

(一)

党的十一届三中全会以后，B县县长苗书平一直在寻找能使群众稳定脱贫的“扎根项目”。1980年春，地区在武川县召开栽桑养蚕现场会，要求各县“大力发展新蚕区”。苗书平考虑到自己原来也在晋阳老蚕区工作，对栽桑养蚕虽不十分精通，但也不陌生，认为可以在B县再兴蚕桑业。

鉴于B县蚕桑业已有前车之鉴，苗书平首先组织了5个调查组深入各村庄，就B县能否再兴蚕桑业开始了调查。在他的调查笔录中有如下的记载：

——自然条件：地下资源缺乏。烧石灰也需到县外拉煤炭运青石。相对来说，土地资源丰富，地上潜在优势大。全

县16万人口中农业人口14万。总面积近200万亩，人均12亩。耕地40万亩，人均2.5亩。土质较好，素有“一坵瘠土”之称。

——气候：属暖温带大陆性气候，年平均气温为8.9℃。7月份最热，平均气温22.8℃；无霜期平均为167天，最长190天，最短142天；日照，春夏每天大致12小时，7至9月总时数770小时；雨量，年均降雨606毫米，7、8、9三个月最多，占全年降雨量的60%。

——蚕桑条件：5至10月为桑树披叶季节，所需光、热、水、肥较多；蚕儿适温范围在20—28℃之间，室内养蚕，可调节低温。

——成功事例：开村2队1958年抽出18人栽桑养蚕，当年收入2.4万元；尧山5队1965年由12人栽桑养蚕，当年收入1.6万元。当时，队长李相富说：“要想富，栽桑树。要花钱，多养蚕。”

——两次失败原因：主要是历史因素；其次是技术、管理跟不上。

.....

半个月后，各调查组相继回城。苗书平主持召开了汇报分析会。分管农业的李副县长率先发言：“我县如何脱贫致富，应该很好地总结一下历史的经验教训。全县农民人均收入，50年代是30来元，60年代是40来元，70年代是50来元，‘十年一个小台阶，一年增收一元钱’，发展速度相当缓慢。现在，全县粮食总产已达1.3亿斤，人均800多斤，但人均收入不多；从1976年开始坚持不懈地狠抓了荒山造林，但致富周期很长；搞乡镇企业的话，我们既是贫困县，又是财政补贴县，缺资源，短资金，没技术，少人才，一时难以奏

效；而栽桑养蚕投资少，见效快，适应性强，受益面大，尽管已有两次失败教训，但不是必然结果，主要是人为所致。所以，我们在积极抓好粮食、林业、乡镇企业的同时，必须大力发展蚕桑，以便‘长短结合，以短养长’。”

县委张副书记曾任过多年公社书记，他深有体会地说：

“栽桑养蚕固然是一项好事情，但在我们这里恐怕目前还不太适宜。我们B县与人家晋阳老蚕区的气候条件有很大差别。人家在南，我们在北。人家地处低热，我们地处高寒。1965年‘四清’时，我在南上公社任书记，从晋阳、永城来的工作队曾亲自在我们公社西玉村栽了两亩桑，不到二年全死光了。看来群众不愿再折腾了。”

农业局赵副局长接着说：“是啊！漳河村1958年栽了10亩桑，不到二年全死了。1965年在‘四清’工作组的指令下，他们又栽了20亩，并且按工作组的指导严格进行管理，结果也没有成功。1958年全县栽桑1300亩，空喜欢一场。1965年又在十个公社搞了2000亩桑园，很快也完了。当时一名工作队员也承认‘B县不适宜搞蚕桑’。依我看，另寻门路吧，不要再劳民伤财。”

人大赵副主任补充说：“书本的知识需要相信，历史的经验也值得记取。我们县已有两起两落的教训，如果再来一次，那就成了三起三落。目前，干部思想不统一，广大群众还缺乏认识，技术力量跟不上，我认为，还是稳扎稳打较妥。”

.....

各组都相继汇报了调查结果和谈了自己的看法。最后，苗书平说：“从我县基本条件来看，是适宜发展蚕桑事业

的。尽管目前技术、管理水平等还有差距，但是可以逐步学习，提高。不敢开创就没有成功，我们可以再试一试。不过这仅是我个人的看法。我建议把各方面的意见和盘端到即将召开的人代会上讨论决断！”

1980年4月，B县的“人代会”经过广泛而充分的讨论，作出了《关于发展蚕桑事业的决定》，并针对性地采取了一系列措施。

一是加强领导、健全机构。县里专门成立了蚕桑站，专抓此项工作。

二是举办栽桑养蚕讲座，培训各公社、大队主要领导和业务部门的同志。此外，苗书平还亲自带领有关人员多次外出参观学习。并从晋阳请来了5名技术员，常住B县实地指导。

三是建立多种形式的承包责任制，实行专业承包、专业管理和家庭承包等。

四是行政指令加经济补贴。给各公社、大队层层下达指令性目标计划，国家进行补贴。栽一亩实生桑补贴30元，栽一亩优种桑补贴150元。1980年到1983年国家无偿补助了89万元。

通过采取以上措施，B县蚕桑事业在闲弃几年之后，第三次兴起。至1984年底，全县蚕桑专业户达到1600多户，桑园面积达到1万多亩，年产茧量24.5万斤，一跃成为全省第三大产茧县，被省里树为“新蚕区的样板”。

(二)

1984年初，苗书平由县长改任县委书记。

上任伊始，摆在他面前的一个严峻现实，就是国家不再向蚕桑生产无悖投资。

1985年，B县毗邻的武川、香河等几个县相继发生了大面积的刨桑毁桑现象。其它地方的新蚕区大部分也垮了。在这种情况下，B县的桑苗大部分卖不出去，加上蚕病严重，产茧量低，全县的蚕桑业也逐渐出现了“不管理，低效益，荒芜、刨毁”的局面。

1985年秋末，苗书平到南内乡检查秋耕情况。路经一片桑园，他警觉地看到桑苗已全部刨掉，堆在地头。他当下便跑到附近的中里村委，抓起了电话：“喂！蚕桑站吗？老王！你们可知道有多少亩桑园被毁？”“是苗书记呀！这不，据我们调查，全县已有近1000亩桑园被毁。”“一定要设法制止。”苗书平严肃地向王站长说。

从南内乡回来，苗书平召开了各乡镇主要领导会议。决定“由各乡镇长负责桑园管理工作，如果再有刨桑现象，要追究乡镇长责任”。

1986年春，春耕大忙即将来临，苗书平办公室的桌头上放着县蚕桑站的一份紧急报告。报告说：“已有2000多亩桑园被毁……”

苗书平看完报告后感到，如不有效制止这种局面，势必导致蚕桑业三起三落。为此，他亲自同蚕桑站领导和技术人员一起深入李庄、尧山、西进、峪河等地详细调查毁桑原因。调查之后，他认为：一是桑园管理跟不上，只索取，不投入，坐吃山空，影响了桑叶产量；二是忽视了产前提供技术，造成蚕病多，死蚕多；三是集体对桑园提留过多。县里针对上述原因采取了三条措施：1、对所有桑园实行“两免

一“赊销”的优惠政策（免农业税、免集体提留、每亩赊销一袋化肥）。2、由县蚕桑站技术人员组成几个组，分片进行“小蚕共育”，解决蚕病问题，渡过技术难关。3、适当鼓励技术能手多承包或跨乡跨村进行承包。

这些措施实施之后，尽管在一定程度上制止了毁桑，但仍然没有彻底扭转被动局面。李庄蚕农李木段对苗书平说：

“栽桑养蚕弄好了一亩地也不过收入几十元钱，最多也不超过百把元。如果我们种玉米，一亩地可稳拿百把元钱。既然县里允许跨乡跨村承包，我们还是承包给别乡别村的人省事。听说城关10户蚕农把30多亩桑园以每亩5元钱的价格转包给了石峪的李秋水。俺村不如城关地势好，倒不如把45亩桑园以每亩倒贴5元的价格转包出去。”

苗书平问：“这是为什么呢？”

李木段回答：“推包袱呗！栽桑养蚕看来不挣钱，你又不让刨，俺们又怕荒了罚款。倒贴转包既能应付上边，又能暂时保住桑园，虽然倒贴几个钱，临时抓点副业也就补回来了。”

在这种思想的指导下，全县毁桑已近5000亩。望着5年辛辛苦苦发展起来的“万亩桑园”已毁过半，苗书平心里也不由地嘀咕：“究竟是刨还是保？”

（三）

面对B县蚕桑业“三起三落”的境况，苗书平特意请来县蚕桑站农艺师李存伟。

苗书平：“B县本来就不适宜搞蚕桑吗？”

李存伟：“按说咱县夏秋无闷热现象，适宜蚕儿生长发

育。秋蚕期虽然多雨，但海拔较高，湿度并不大，叶质硬化较迟，适宜饲养多丝量的春用品种。夏秋季是桑树生长旺盛时期，正好也是雨量较多时期，对蚕儿发育生长极为有利。况且咱县每茧单丝要比苏南茧长两千米，这种优势是苏南所不及的。”

苗书平：“那么是不是蚕桑事业没有前途呢？”

李存伟：“绝不可能。据《经济参考》1986年1月6日报道：被誉为纤维皇后的中国丝绸，在长时期内仍是国际市场的紧俏商品，将受到多数消费者的青睐。目前，全国生丝出口已达1万吨以上，绸缎出口也突破万米，增长幅度为2.5%。从出口商品结构看，生丝出口比重下降，绸缎增加，服装增幅最大。这一变化体现了国家出口已逐步从原料、半成品转为成品的发展战略。从国内市场来看，内销绸缎量由70年代的2.5万米猛增到8万米，增长幅度为10%。我看蚕茧蚕丝是皇帝的女儿——不愁嫁。”

苗书平听到这些有理有据的分析之后频频点头：“如果把蚕桑发展起来，把丝绸系列化产品搞上去，对彻底改变单一经济模式将发挥重要作用。再说蚕桑生产劳动强度比较小，有利于发挥家庭的辅助和剩余劳动力的作用，确实是山区农民致富的一条好门路啊！然而，为什么毁桑现象屡禁不止呢？”

为了弄清楚原委，苗书平再次召集有关人员分析研究。

农牧局刘局长首先发言说：“随着商品经济发展，利润率的高低为经营选择的主要指标。对于农民来说，率先淘汰的当然是那些眼前利微的项目。从这点上来看，毁桑现象也可以理解，它反映了农民商品观念的增强。这是一件好事啊！”