

决策与咨询

王开春 朱殿武 主编

辽宁人民出版社

决策与咨询

Juece Yu Zixun

王开春 主编
朱殿武

辽宁人民出版社出版 辽宁省新华书店发行
(沈阳市南京街6段1里2号) 锦州印刷厂印刷

字数: 494,000 开本: $787 \times 1092 \frac{1}{2}$ 印张: $21 \frac{1}{2}$ 插页: 3

印数: 1—10,000 3月

1989年3月第1版 1989年第1次印刷

责任编辑: 刘万庆 责任校对: 曹雅文 吴广君
朱静波 陈文本

封面设计: 李国盛 版式设计: 王珏菲

ISBN 7-205-00796-8/F·159

定 价: 7.70元

《决策与咨询》编辑委员

主 编：王开春 朱殿武
编 委：杨 斌 于在海 陈国庆
吴安怀 颜世民 郑绪华

學習理論，高瞻遠矚，是作好宏觀決策的先導。發揚民主，加強科學研究，是作好諮詢的前提。實事求是，百家爭鳴則是諮詢工作應該嚴格遵循的基本守則。對於領導者來說，最重要的不是入主，不囿於某種既定的推論。對於汲取不同意見，作出最佳的抉擇。對於被諮詢者來說則要刻苦鉅研，樹立嚴強增強責任感，敢於提出不同的新穎的主張。只有如此才能提高諮詢工作的水平，更好地為推進決策的民主化科學化服務！

郭峰 1988.9.10.

序

中共辽宁省委书记 全树仁

自1985年以来,省委、省政府当年只有几十人的咨询组,已发展到现在的百人咨询团。短短的几年中,咨询团的同志们为省委、省政府许多重大决策,提供了很好的意见和建议。这里凝聚着他们的辛勤劳动和聪明才智。编者把他们的优秀论文编辑成《决策与咨询》一书出版,这是一件很有意义、值得祝贺的事。

几年来,我省咨询工作发展很快,各层次的咨询组织、队伍也在逐步壮大,有力地促进了决策科学化、民主化的进程。许多专家、学者等广大咨询工作者,在改革、开放、搞活中,参政、议政的积极性不断提高,围绕着需要领导决策的重大问题深入调查研究,广泛搜集信息,积极论证,较好地发挥了决策者的“外脑”、“智囊”的作用。各级领导同志的决策观念正向着决策科学化、民主化的方向转变,对许多重大决策,都认真组织专家、学者及有实际工作经验的同志们进行咨询论证,博采众家之长,这对于提高决策水平,防止决策失误,起到了重要作用,也是向决策科学化、民主化迈出了可喜的一步。咨询工作尽管发展较快,也积累了一些经验,但它作为专门产业和软科学的历史还较短,如何进一步加强咨询工作,提高咨询工作水平,仍是有待于大家继续研究的新课题。我觉得有以下几点值得注意。

首先,决策者要进一步树立决策科学化、民主化的新观

念，充分发挥咨询团体、机构的作用。改革在深化，开放步伐在加快，科学技术日新月异，商品经济蓬勃发展。在这种新形势下，新情况、新问题层出不穷，新事物、新经验到处涌现，在重大问题上，只靠个人或少数人的智慧和经验进行决策，已远远不适应了，必须尊重科学，尊重民主，使决策科学化、民主化。咨询工作是实行决策科学化、民主化的重要组成部分，也是吸收人民群众参政、议政，建立社会主义民主政治的一种好形式。各级领导同志应当从政治体制改革的高度，深刻认识咨询工作的重要地位和作用，注意充分发挥咨询团体、机构的作用。要进一步发扬民主作风，主动和专家、学者及从事咨询工作的同志们交知心朋友，和他们平等地商讨问题，并通过他们和各界更多的人建立亲密无间的关系，倾听群众的意见和呼声。

其次，咨询团体和机构要紧紧围绕重大问题进行研究，不断增强咨询工作的活力。进一步提高咨询工作水平，关键在于不断增强咨询研究工作的活力。这里最重要的是要有针对性的选好咨询研究课题，拿出具有突破性的解决方案，供决策者抉择。每个时期都有一些重大问题需要进行研究解决，目前看，在治理经济环境，整顿经济秩序的情况下，如何既要搞活微观，又要搞好宏观调控，建立起社会主义商品经济新秩序；如何加强农业的基础地位，发展粮食生产，全面活跃农村经济；如何进一步加强党的领导，加强和改进思想政治工作，充分发挥我们的政治优势；如此等等，都是很复杂、难度大而且必须加以解决好的重大问题。各层次的咨询团体和机构，应紧紧围绕这些问题，积极开展咨询研究活动。组织形式和活动方式可以灵活多样，但要把问题研究深透，拿出系统的、切实可行的、高屋建瓴的意见来。

第三，广大咨询工作者要坚持实事求是的思想路线，不断

提高咨询工作的质量。回顾我们党建国以来成功和失误的经验教训，归结到一点，就在于是不是从实际国情出发，是不是按事物发展的客观规律办事。实事求是，是我们党的优良传统和宝贵财富，是马克思主义辩证唯物论的核心。保证决策不失误，领导者要有丰富的经验和远见卓识，要坚持实事求是，这自然是很重要的。但在决策的咨询阶段，向领导者提供的情况是不是真实，对最后作出的抉择是否正确，则具有十分重要的作用。“运筹帷幄之中，决胜千里之外”，这是旧时代对具有远见卓识的杰出人物的赞誉，其实，没有周围的人向他提供真实情况和准确的信息，他也很难作出致胜的决策来。坚持实事求是，说起来容易，真正做到并不简单，须下一番苦功夫。一要深入实际、深入到人民群众中去进行调查研究，“下河才知水深浅”，“春江水暖鸭先知”，不深入实践，不到实践第一线的干部、群众中去，不辞辛苦地调查研究，就很难掌握全面的、真实的情况；二要在占有大量真实情况的基础上，多思多想，综合分析，要钻进去探索带有规律性的东西，也就是要透过现象抓住问题的本质，切忌片面性，以偏赅全，防止“蔽于一曲，而暗于大理”；三要敢于坚持真理，特别是和领导者的意见不一致时，要敢于直言不讳，不要人云亦云，这就是人们常说的不唯书，不唯上，要唯实。我想，只要做到这几条，就可能会有比较好的坚持实事求是的思想路线了。这里须说明一点，坚持实事求是和提倡解放思想是一致的。解放思想要以实事求是为基础，也只有从实际出发，才会有新的、好的见解，不断创新。

我的这些话没有什么新意，但我觉得在祝贺《决策与咨询》出版之机，即使是老生常谈，但对进一步提高咨询工作水平，充分发挥咨询工作的作用，也可能会有所裨益。让我们以此共勉吧。

1988年12月

目 录

序

- 中共辽宁省委书记 全树仁 (1)
- 加强咨询研究工作促进决策科学化 马 洪 (1)
- 当好领导决策的参谋助手 于希岭 (15)
- 谈谈做好新时期办公部门工作的问题
- 充分发挥办公部门的参谋咨询作用 王开春 (20)
- 对加速发展辽东半岛经济建设的几点意见 师昌绪 (30)
- 谈谈引进外资及其有效利用的问题 王文元 (36)
- 大连地区发展战略的初步认识
- 钱令希 刘则渊 何 心 (48)
- 对外开放必须重视“软环境”建设 唐铁汉 (57)
- 试论辽东半岛外向型经济的模式 冯舜华 (64)
- 辽东半岛进入国际经济大循环的关键问题 汪祥春 (74)
- 发挥辽宁优势,加速外向型经济建设 周双仁 (79)
- 放“东北虎”下山还是一哄而起掀起
- “乡镇企业热” 金凤德 刘昌黎 曲卫彬 (83)
- 谈沿海大型企业在参与国际竞争中的主力军
- 作用 黄春萼 (90)
- 论大中型骨干企业在外向型经济建设中的
- 先导作用 赵 烽 (96)
- 企业发展外向型经济应当注意的问题 王有为 (102)
- 大连造船厂的启示
- 就发展外向型经济中企业面临的主要问题提出
- 几点建议 刘宝利 (111)

参加国际经济大循环的“板块”战略 潘劲松 (118)

——兼谈辽宁“板块”特点

发挥大中型企业优势促进辽宁外向型

经济发展 张百川 (122)

谈机械电子工业的地位和作用 于克敏 (128)

关于发展辽宁工业制成品出口问题 高明超 (133)

对辽东半岛发展创汇农业的建议 朱道华 (139)

关于发展我省旅游业的几个问题 罗生智 (147)

辽宁技术引进的若干分析与战略对策 康荣平 (154)

台湾引进外资的演变及其发展 张承武 (161)

合理地开发我省矿产资源促进辽东半岛外向

型经济发展 刘永春 (166)

转向出口导向型经济的条件和对策 曾 武 (173)

建立大连自由港可行性初探 潘洪杰 金宗项 (179)

大连应向国际化城市发展 夏德仁 (187)

关于去国外开办钢厂的建议 刘春玉 (191)

加快锦州外向型经济发展的初步分析 赵恩纯 (197)

阜新应“走南——闯北” 中共阜新市委政策研究室 (204)

——关于阜新开放战略的构想

历史的启示 麻东堤 (208)

——对辽宁经济发展战略的几点设想和建议

地方政府宏观经济管理模式的最佳选择 王琥生 (218)

——政府管理经济职能转变问题研究

一个值得重视研究的战略问题 马 云 (228)

关于辽宁省经济发展的几个战略性问题的

探讨 于仁川 (235)

提高宏观经济管理水平的一个新思路 金明善 (245)

——关于产业政策的几个问题

关于发展我省个体经济和私营经济的战略与

对策	白钦先 (250)
深化省情认识, 重振老工业基地雄风	
..... 杨 斌 于在海 陈国庆 颜世民	(257)
关于深化我省物价改革的建议	董新华 董雨航 (282)
鞍钢产品发展战略的初步研究	蓝巨申 高震春 (289)
关于建设东北西部铁路的设想	王礼安 乔世良 (297)
关于有偿使用城市国有土地问题的研究	
..... 抚顺市科学技术顾问委员会	(303)
浑河抚顺城市段治理方案的研究	
..... 抚顺市科学技术顾问委员会	(308)
辽宁发展高技术形成新产业势在必行	纪 中 (313)
关于高等教育改革的探讨	冯玉忠 (321)
充分发挥社会科学的功能效应	彭定安 (329)
——关于我省社会科学发展战略的思考	
进一步解放思想, 积极创造放活人才的	
大“气候”	朱殿武 (339)
对科学技术促进生产力发展的再认识	刘明朗 (351)
认真扶持农村专业技术研究会健康发展	丘成建 (359)
向科技进步要效益	赵惠田 (366)
发展技术 振兴经济	陈国栋 (372)
关于“科技一条街”建设的初步方案	
..... 陆钟武 王景川 康荣平	(377)
加强环境保护与生态建设	高拯民 (383)
培养精通外语的科技人才是提高外经、外贸	
工作水平的重要一环	孙以宽 (387)
对深化我省农村教育改革的思考	纪芝信 (390)
关于充分发挥离、退休专业技术人员	
作用的建议	张玉如 (399)
加速培养人才 振兴辽宁	周国忠 (404)

浅谈科研院、所改革的几个关系	李 明 (413)
科技为外向型经济服务的问题与对策	徐晓岗 (417)
高分子合成材料应迅速打入建筑市场	宗必泽 (424)
搞好路企联网运输为振兴辽宁经济服务	李大强 (431)
加快企业集团的发展,充分发挥辽宁重工业基 地的优势	赵希友 (437)
充分发挥企业科研院所作用把企业技术进步 推向新阶段	李华忠 (442)
产品增值——企业自我积累的重要手段	张文达 (448)
谈搞活军工企业	唐乾三 (453)
对辽宁上大乙烯工程的建议	李春芳 (458)
厂长负责制与民主管理	刘相荣 (460)
横向经济联合是企业发展的必由之路	徐有泮 (468)
浅议合理化建议在企业进步中的地位 及作用	高国骧 (471)
搞活大企业是发展社会生产力的关键	罗运爵 (476)
搞活企业的重要环节	马 东 (480)
——探讨我国电力企业“三权分离”模式	
考核企业的一些习惯做法应当改进	左长林 (487)
企业经营战略刍议	周裕骧 (490)
关于完善企业承包经营责任制的 几个问题	戴伯勋 王明友 (497)
关于发展我省企业管理咨询业的建议	潘天敏 (504)
沈阳发展微型轿车业的可行性探讨	沈阳市农机行业科技顾问委员会 (511)
关于加速发展鞍山市集中供热的途径和 措施	顾凤鸣 (522)
辽阳市能源开发的对策	凌正怀 (528)
解决本溪市“四小”工业盲目发展问题的	

几点建议	本溪市科技咨询中心 (534)
当前农村经济发展面临的几个重要问题	赵天福 (538)
我省农村工作几个近期发展战略问题的 思考	柴 毅 (545)
在农村发展家庭经济是脱贫致富的重要 途径	孙 静 (551)
深化农村改革, 加速农村商品经济的发展	铁岭市委办公室 (557)
稳定粮食生产的几点建议	王树棠 (564)
对盘锦地区地下水资源开发利用的研究	夏维江 (568)
朝阳市气候资源特征与“森林生态农业”战略 初探	金广涛 (573)
当前各级党组织应着重加以解决的几个 问题	张行湘 (579)
当今企业的支柱	李永金 (585)
关于企业精神地位与作用的探讨	
对我省行政管理法制化的思考	李文清 (596)
运用系统工程原理探索企业两个文明建设的 新途径	刘学虎 荀宝砚 (604)
历史上的改革决策得失论	顾奎相 (612)
文艺改革的思考	李默然 (619)
试论企业文化	郭廷建 (622)
附: 决策咨询研究概述	中共辽宁省委办公厅咨询办公室 (628)

加强咨询研究工作 促进决策科学化

马 洪

一、决策科学化是形势发展的需要

当前，我们正处在世界发展的两大潮流之中。一个大潮流是世界新技术革命的蓬勃发展，科学技术广泛地应用到社会生产和社会生活的各个方面，使人类生活发生一系列新的变革，科学技术已成为推动社会发展的强大力量。另一个大潮流是世界各国，包括不同社会制度、不同发展阶段的国家，都在进行经济调整或经济体制改革，以适应前一个潮流的需要和要求。我们要想跟上迅速变化着的世界新形势，顺应历史发展的新潮流，必须及时地提出我们的对策。在这样的国际大变革之中，不仅使我们比以往任何时候都更加需要科学的决策，而且使决策工作的复杂性和难度大大地增加了。党的十一届三中全会以后我国实行的对内搞活经济，对外实行开放的方针，就是在当今世界发展的新形势下所采取的重大战略决策。我国的经济的发展正在进行着如下的战略性转变：由自然经济、半自然经济转向有计划的商品经济；由追求速度型转向讲求效益型；由封闭型的经济转向开放型的经济，等等。

在经济发展战略转变的过程中出现了大量的新问题。归纳起来主要有四个方面：（一）新旧体制交替转换的问题；（二）经济结构调整的问题；（三）科技进步和技术改造问题；（四）利用国际市场、国际资源问题。客观形势的发展，使我们的决策工作也出现了一些新的特点：由对单一问题的决策发展为对经济、技术、社会问题进行综合研究和分析的决策；由集中统一的决策发展为层次化、分散化的各级决策；由只考虑国内因素的决策发展为必须兼顾国内外因素变化的决策；既有相对稳定的长期目标决策，也有应变性的决策。我们的经济体制改革、政治体制改革、对外开放本身是一种探索性的工作，需要不断地实践和总结。面对各种新情况、新问题需要我们及时作出决策，而且是科学的决策。所有这些，都对决策工作提出了更高的要求。

我们以往的决策工作远不能适应新形势的要求。党的十一届三中全会以前，由于长期盛行个人迷信，因而决策中带有浓厚的个人色彩和感情色彩，缺少理性化。虽然过去我们也有决策的研究工作，但传统的研究方法对于科学决策来说是远远不够的。在这种情况下，某些重大决策出现失误，并常常发生“政策多变”就是不可避免的。

与科学决策相比较，我们传统的决策方法从本质上讲还是一种与小生产方式相适应的，主要依靠人的经验所作出的经验决策，从决策发展的角度看，还处于初级、落后的阶段。人类的决策活动是随着人类社会的发展而产生、发展的。在原始社会，人们的决策基本上是对外界环境变化的一种本能的反应，这种反应支配着原始人的行动。随着社会生产力的发展，人类经济活动和社会活动的范围逐渐扩大，需要更多的人协调行动，这就产生了决策的要求。在漫长的奴隶社会、封建社会，

国家高层次的决策是由少数帝王将相亲自决定的。这种决策有时也得到谋臣或智囊人物的协助，但主要是依靠他们个人的阅历、知识、才能和个人的感情因素。由于个人的经历、学识、经验都是有限的，个人决策的失误总是不可避免的。随着商品经济的发展，整个社会生活的各个方面都广泛地、密切地联系起来了。由于科学技术的进步和社会生产规模的扩大，出现了所谓“大科学”、“大工程”、“大企业”。当代社会活动变化因素之繁多，规模之庞大，活动规律之复杂，知识增长之迅速，信息量之巨大，都是原来那种小生产、自然经济所无法比拟的。要有效地指导和驾驭这种新局势，作出正确决策，单凭个人的经验和才能是十分困难的，必须讲究科学方法，以科学决策代替经验决策。于是，决策便从经验阶段上升到科学阶段，这是人类活动的一个巨大飞跃。

科学决策要求严格遵循一定的科学程序，依靠各类专家运用现代科学方法和先进技术手段进行决策。显然这绝不是任何个人或少数几个人所能完成的。当今的各种智囊团体和咨询机构正是适应着科学决策的需要而发展起来的。所谓智囊团或咨询机构，实质上是一种高智力机构。它拥有一批具有不同知识结构、不同经验的专家，并与社会上的智力队伍有着广泛的联系，对于需要作出抉择的问题进行反复研究，提出各种可行方案，供决策者选择。它们是决策者的“外脑”、“脑库”，对决策者个人和决策集体的才智、经验、知识是个必不可少的补充，是各级领导者解决复杂问题，进行正确决策所必需依靠的机构。

咨询研究机构在我国出现得较晚。党的十一届三中全会以后，我们党进一步认识到科学决策的极端重要性，纠正了指导思想上的“左”的和主观主义的错误，恢复了民主讨论、集体领

导的作风，强调尊重科学、尊重人才，为实行科学决策造成了必要的社会的、政治的、观念的有利条件。正是在这样的一种形势下，各类的咨询机构，特别是各级政府的政策咨询研究机构，从无到有，从小到大，较快地发展起来，这标志着我国决策科学化的进程在加快。可以预料，随着我国社会主义现代化建设事业的蓬勃发展，随着经济改革和对外开放的深入进行，随着政治体制改革的逐步实施，咨询研究工作越来越显得重要，对它的需要也会越加迫切，我国的咨询研究机构必将得到进一步的加强、完善和发展。

二、决策的民主化、科学化迫切要求咨询研究工作的民主化、科学化

政策咨询研究机构，是为各级领导提供思路、方法、策略、方案及其论证的，是为各级领导出谋划策的。因此，咨询研究自身工作的科学化是决策科学化的重要前提。当然，咨询研究工作有时也难免会出现差错，但是我们应该尽量把可能产生的失误减少到最低程度，为领导提供科学的决策依据。一项错误的政策建议可能会产生很大的危害。这个问题必须引起咨询研究工作者的重视，我们必须以高度的政治责任感，严肃认真地加以对待。否则，那就是失职。

什么是咨询研究工作的科学化，怎样做才能实现咨询研究工作的科学化，是个需要解决的新课题。

实现咨询研究工作的科学化，有些一般的原则必须遵守。首先，要遵循经济技术社会发展的各种客观规律。除了掌握事物发展的一般规律之外，还要掌握某种事物在中国发展的特殊规律，这就要求我们掌握和熟悉国情，从实际出发，从国情出

发。其次，要对所研究的问题进行周密地调查研究，系统地占有信息资料。再次，要运用马克思主义的科学理论和科学方法，作为研究、分析问题的思想武器。为了提高咨询研究工作科学化的程度，除了遵守上述一般原则之外，还应注意以下几方面的问题。

第一，注意对事物作系统的分析。过去我们进行咨询研究工作，往往只抓某个问题或一个问题的某个方面，在追求某个单一目标时，得到了某一方面的利益，却损害了其它方面的利益，或给今后的发展带来困难。出现这种情况，是由于我们缺乏整体观念、系统观念，忽视了事物之间的联系和制约关系。在研究复杂问题时，我们必须运用系统分析方法，把研究的问题看作一个整体和统一的系统，并把它分解为许多小的子系统，揭示影响分系统的因素及其相互关系，在综合分析的基础上选出最优方案。现代社会中要决策的问题，一般是多因素的、大系统的、动态的综合性问题，我们不能只孤立地研究某项决策，应该把它放进经济技术社会发展的大系统中，对多种因素进行动态的综合分析，既考虑经济、技术因素，也考虑政治、社会因素，找出解决问题的最佳方案。

第二，注意多方案的比较和模拟政策实施的后果。过去，我们对问题的研究，往往只提供一个决策方案，没有选择的余地，这样，决策者也难于辨其好坏、优劣。为了正确解决某个问题，通常存在着多种选择，每种解决方案又各有所长所短。科学的咨询研究，应该提出解决问题的多种方案。在多方案的比较研究中，分析论证每一方案的利弊。要特别注意某些不确定因素、限制性因素对决策方案的影响。要准备多种方案，以适应多种情况的发生，使决策者能站在综览全局的高度，有比较、选择的余地。仅仅为决策者提供政策方案的设计是不够