



纪念已故数学家华罗庚先生诞辰100周年

统筹学

SCIENCE OF OVERALL PLANNING

成功者生存发展之道 & 领军人物的智力支撑

朱国林等◎著

本书作为成功者生存发展之道、领军人物的智力支撑，它根植于数千年中华优秀传统文化的沃土，吸纳了中西方优秀思想的精华，集中数十位同行专家多年的研究成果，综合应用多学科理论、把握多差异动态平衡规律、运用多系统协调发展模式和多侧面统一筹划方法，服务于中华民族复兴的伟大实践。

时事出版社



纪念已故数学家华罗庚先生诞辰100周年

统筹学

SCIENCE OF OVERALL PLANNING

朱国林等◎著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

统筹学/朱国林等著. —北京: 时事出版社, 2010. 9

ISBN 978-7-80232-362-9

I. ①统… II. ①朱… III. ①统筹—教材 IV. ①0223

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 172777 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 22.5 字数: 325 千字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 49.80 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

序 言

为贯彻中共中央十七大精神，落实“科学发展观”的重要部署，进一步促进经济社会的安全与可持续发展，实现中华民族的伟大复兴，我们将 20 余年来有关统筹的理论研究与实践成果进行系统加工、整理提炼，提供给各级决策与研究机构、管理与服务部门、各类院校与社会组织中的领军人物，以供在建设中国特色社会主义和谐社会的实践中参考。

《统筹学》作为一门学科奉献给广大读者，历经了漫长的孕育期。最先由刘天禄先生十年磨一剑，于 1995 年 4 月出版了《统筹学概论》，为统筹学科创立奠定了基础；后有朱国林等同志经十余年的研究积累，于 1999 年 11 月创立了《军事统筹学》，得到军队专家的肯定，认为其是一本理论性与应用性并重、学术性和普及性兼顾的军事统筹奠基性文献，填补了军事学科理论体系的空白。2004 年 3 月，《统筹学概论》第二版发行；2004 年 5 月，《军事统筹学》被总参政治部宣传部自考办选定，列为全军部队机关、军事院校和部队干部学习高科技知识的自学教材，对提高领导者综合素质和决策能力发挥了积极作用。

由于人们在社会实践中不断遇到多方面的挑战，因而渴求一种新的思路和方法去解决所遇到的诸多问题。为此，在党中央明确将统筹兼顾作为贯彻和落实科学发展观的根本方法的感召下，作者出于对社会责任感和践行科学发展观的热心，将经过 20 余年系统研究且具有中华民族优秀传统文化基因的统筹理论与实践成果——《统筹学》整理出版，奉献给读者。

全书分为基础篇和应用篇。基础篇阐述了统筹的基本理论，系统考察了统筹学科的形成与发展、地位与特征以及与其他多学科的关系，界定了本学科的研究目的、任务与方法，论述了研究对象、依据和形态，重点阐述了统筹的基本原理、规律和实现技术与综合评价。应用篇重点探讨了在安全与发展战略、领导与决策、组织与指挥、管理与服务、社会保障、科教文卫体等实践中的统筹思路与方法问题。

本书稿的形成得益于同行专家的大力支持和帮助，积聚了诸多专家、学者的智慧结晶，尤其得益于曾获全军育才银奖的陆军航空兵学院王占和老师政治思想功力，他对全书尤其是实践篇倾注了大量心血，融入了感悟统筹思想的精华。

本书力求填补我国社会科学理论体系的空白，是在研究国家安全与发展的方方面面理论知识基础上形成的。它的出版面世，直接得到了中国政策科学研究会国家安全政策委员会领导的热切关怀和全力支持，在此表示深切感谢！

由于著者的思想水平和实践经验有限，书中错漏、谬误在所难免，敬请读者不吝赐教。

著者

2010年5月于北京

目 录

第一章 统筹思想的萌生	3
第一节 统筹的基本含义	4
第二节 统筹是独具中国特色的文化瑰宝	8
第三节 统筹运作的主旨	14
第四节 统筹的思维特征	16
第五节 统筹的实践特征	22
第六节 统筹的实践意义	26
第二章 统筹学科理论的形成与完善	34
第一节 现代社会实践呼唤统筹理论	34
第二节 统筹理论体系的形成	39
第三节 统筹学的学科特征	44
第四节 统筹学科的研究任务	51
第五节 统筹学科的发展趋势	54
第三章 统筹理论与相关学科的关系	58
第一节 统筹与谋略的关系	58

第二节	统筹与运筹的关系	(60)
第三节	统筹与管理的关系	(63)
第四节	统筹与系统工程的关系	(64)
第五节	统筹理论同其他多学科理论的关系	(66)
第六节	实践中运用统筹理论须注意的基本问题	(67)
第四章	统筹的基本对象	(71)
第一节	统筹主体	(71)
第二节	统筹客体	(74)
第三节	统筹环境	(78)
第四节	把握统筹对象的基本问题	(84)
第五章	统筹的基本依据	(87)
第一节	统筹的核心依据	(87)
第二节	统筹的内在依据	(95)
第三节	统筹的外在依据	(102)
第四节	实现统筹活动的“大统一”	(110)
第六章	统筹的基本形态	(112)
第一节	统筹研究	(112)
第二节	统筹规划	(117)
第三节	统筹安排	(120)
第四节	统筹研究、统筹规划与统筹安排的关系	(123)
第七章	统筹的基本原理	(126)
第一节	结构匹配原理	(127)
第二节	活性协同原理	(129)
第三节	差异平衡原理	(130)
第四节	全息聚合原理	(132)
第五节	互补互促原理	(134)

第六节 协调发展原理	(135)
第七节 统筹原理的实践应用	(137)
第八章 统筹的基本规律	(141)
第一节 组成效用规律	(141)
第二节 环境适应规律	(143)
第三节 广差异全相容规律	(145)
第四节 节奏协调规律	(147)
第五节 随机适度规律	(149)
第六节 统筹规律的实践应用	(151)
第九章 统筹的实现技术	(155)
第一节 统筹实现技术的含义	(155)
第二节 统筹活动的基本程序	(157)
第三节 正确采集与处理数据	(160)
第四节 统筹的多种操作技术	(162)
第十章 统筹的综合评价	(185)
第一节 统筹综合评价的基本含义	(185)
第二节 建立综合评价指标体系	(186)
第三节 统筹评价的基本要点	(187)
第四节 统筹综合评价的基本方法	(190)
第五节 统筹综合评价应把握的问题	(193)

实践篇

——勇于实践 注重效用

第十一章 安全与发展战略统筹	(199)
第一节 安全与发展战略统筹的定位	(199)

第二节	安全与发展战略统筹的模式	(212)
第三节	安全与发展战略统筹的程序	(218)
第四节	安全与发展战略的反思与调整	(223)
第十二章	领导与决策统筹	(232)
第一节	领导与决策统筹要素	(233)
第二节	领导与决策统筹的权限边界	(239)
第三节	提高领导决策统筹的艺术水平	(244)
第四节	增强领导决策统筹的素质	(253)
第十三章	组织与指挥统筹	(262)
第一节	组织与指挥统筹的基本含义	(262)
第二节	组织与指挥统筹的一般原则	(267)
第三节	组织与指挥统筹的基本要点	(273)
第四节	组织与指挥统筹的能力培养	(277)
第十四章	管理与服务统筹	(282)
第一节	管理与服务统筹的重要意义	(282)
第二节	管理与服务统筹的基本特征	(285)
第三节	管理与服务统筹的原则	(289)
第四节	管理与服务统筹的要点	(294)
第五节	管理与服务的统筹活动	(298)
第十五章	社会保障统筹	(301)
第一节	社会保障统筹的反思	(301)
第二节	社会保障统筹的原则	(309)
第三节	社会保障统筹的要点	(313)
第四节	社会保障统筹的运作机制	(320)
第十六章	教科文卫体统筹	(325)

第一节	教科文卫体统筹的含义	(325)
第二节	教科文卫体统筹的价值取向	(334)
第三节	教科文卫体统筹的要点	(339)
第四节	教科文卫体统筹的创新	(345)

基础篇

——继承传统 弘扬创新

任何一门学科的产生总是有其历史与逻辑的起点和结论的，也就是说民族历史文化的积淀与合乎逻辑的科学发展是形成学科理论体系的基本条件。同样，统筹思想的形成与实证研究催生了统筹学科的诞生。而统筹理论体系从其萌芽—生长—发展直至出台问世，则是中国传统文化与东方人思维智慧的结晶。它历经漫长的历史长河孕育，凝聚众多贤哲艰苦求索，通过长期的社会实践与综合性理论研究，奠定了统筹学科的基本原理与实践途径。20世纪末期，随着一大批有影响的统筹理论专题研究及《统筹学概论》、《军事统筹学》等专著的问世，有关统筹理论与实践应用研究达到了一定的深度、广度和高度。

众所周知，作为一门学科，它的生成、生长和生发总是有其渐进的规律的。统筹学科的理论体系经历了一个相当长的创立阶段。从华罗庚教授提出“大统筹，理数据，建系统，策发展”的统筹学科总体框架开始，经过对“统筹法”的推广和应用，对统筹思路的梳理与扩展，以及在高层决策、组织管理、科技创新、社会服务、公共活动、教育培训、军队建设和维护国家安全等社会实践活动中的广泛应用和检验，统筹理论在社会实践发展中得以不断深化和升华。直到1995年《统筹学概论》的出版、1999年11月《军事统筹学》的出版，标志着统筹学理论体系已有形成的基础。如果说《军事统筹学》经历了整整十余年的研究与探索才基本形成学科，那么“统筹学”这个内涵更为丰富、外延更为宽阔的社会学中一门决策学科，则是继《军事统筹学》之后，又经历十余年的实践求索而成书的。虽然成为具有自身特色的学科体系，但其毕竟还是初步的、稚嫩的，在今后的社会实践中肯定需要逐步加以深化、完善与提高。

第一章

统筹思想的萌生

在社会实践中，人们常常用到“统筹”这一词汇，诸如统筹全局、统筹规划、统筹兼顾、统筹安排、统筹协调、统筹解决，还有社会统筹、医疗统筹等等。胡锦涛同志在中共十七大报告中指出：科学发展观，根本方法是统筹兼顾。就是说深入贯彻落实科学发展观，必须坚持统筹兼顾。要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放；统筹中央和地方关系、个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，充分调动各方面积极性；统筹国内、国际两个大局，树立世界眼光，加强战略思维，善于从国际形势发展变化中把握发展机遇、应对风险挑战，营造良好的国际环境。也就是说，既要总揽全局、统筹规划，又要抓住牵动全局的主要工作、事关群众利益的突出问题，着力推进、重点突破。这是实现社会主义现代化过程中必须长期坚持的战略方针，也是党领导社会主义建设的一条重要历史经验。1956年毛泽东在《论十大关系》一文中提出：社会主义建设的基本方针就是“统筹兼顾，各得其所”。1957年在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中进一步指出：我们的方针是统筹兼顾，适当安排。中国历届领导人都十分重视用“统筹兼顾”这一方法解决经济社会发展中的诸多矛盾问题。实践表明，搞好利益协调是统筹兼顾的关键。统筹是建立在充分发挥各方面积极性和创造性基础上的思维活动；兼顾是一种组织合理化和方案最优化的实践活动。科学发展观提出的“五个统筹”，实际上是农村发展与城市发展、区域发展与全国发展、经济发展与社会发展、国内发展与对外开放以及人与自然关系不断的整合、优化和协调的过程。党中央提出

“五个统筹”和后来提出“统筹国防经济与国民经济”的战略举措，目的就是妥善处理当前各方面突出矛盾、协调好相关的各种利益关系。在全面建设中国特色社会主义和谐社会和全面实现国家现代化的过程中，“统筹兼顾”的方法能有效协调好各方面利益关系，促进社会和谐，构建具有中国特色的物质文明、精神文明和政治文明的繁荣昌盛的家园。

由此可见，“统筹”这一基本概念已经被广泛应用于社会生活的各个领域与各级领导的决策之中，并发挥了积极的作用。这也就从根本上确立了统筹理论的历史地位与学术价值。然而，对于统筹的真正涵义却很少有人进行深入研究并做出深刻而透彻的解释。随着社会实践活动的拓展，中国最早提出并应用于实践的隐含统筹理论指导意义的“统筹法”的是已故华罗庚教授和他的弟子们。“统筹法”的普及推广极大地提高了社会生产效率和工作效率，显示出统筹思路与方法的实践应用价值，同时显示了呼之欲出的统筹学科的生成。国内一批有识之士将统筹思想与方法同社会实践紧密结合起来，进行了长期的研究 with 求索，则对统筹与统筹学的认识和理解，在普及和推广应用中逐步清晰，并趋一致。

第一节 统筹的基本含义

一、统筹的一般理解

关于统筹，在现代汉语词典中表述为“统一筹划”或“通盘筹划”；也有人解释为“笼而统之，谋而筹之”。前者指每做一件事情或干一番事业，都要把所有的问题“统”进来，尽量考虑到多种因素，一般所涉及的数据比较模糊，且矛盾信息量较多，需要清理。后者则指为制定战略与策略所进行的筹划和运作的过程。对此，也有人持反对意见，认为“笼而统之”提法不妥，易造成误解，且有贬意，不便于认识和分析问题。综合各方见解，本书认为“统筹”一词是由“统”与“筹”组合的。“统”是指主事者对所管辖范围内的各类信息进行全

面收集、系统分析与择取选用；“筹”是指主事者为实现期望目标，依据主客观条件制定决策与组织实施的思维活动。也就是说，统筹是围绕理想目标对所完成的具体任务进行的总体筹划。从这个意义上讲，“统筹”是一种综合性很强、且具有深层哲理的思维活动，是一种动态开放的思维过程，也是从高层次上研究事物发展变化和客观规律的过程。它的技术支撑是系统分析与现代多科学相关的实现技术结合，是确定一个单位、部门，乃至国家和军队生存与发展的方针、路线和政策等问题的一种方略性筹划，也就是对于干什么、谁来干、怎么干等一系列相关问题所进行的决策性与策略性的统一筹划。

二、统筹的深层分析

自从已故的华罗庚教授于 20 世纪 50 年代末提出“大统筹、理数据、建系统、策发展”的思路之后，人们对“统筹”的理解才逐步深入。他提出“大统筹”的实质，是要实现人、时间与空间的统一，是建立在客观现实的基础上，对所要完成的事项进行的总体性筹划，也就是对“日用之繁”所作的统一筹划。“大统筹”的范围越大，得到和使用的信息量越多，就越需要对其进行属性界定和相互关系的技术性清理。通过“理数据”掌握各类信息质的区别和量的大小，确定哪些是可控的、哪些是可利用的、哪些是可适应的，用以确定实现目标所要权衡的利弊条件。为使“大统筹”有效，就要“建系统”，明确各类信息属性、利用价值、状态特征、相互关系，以及与外界其他方面的联系等，将其构成统一体，并使其具有生机与活力。为使统筹活动持续稳定、生动有效，还必须“策发展”，就是积极主动地对事物转化过程进行预测性判断，判定事物转化的结局，确定相应的对策。每建立一个系统或由多个系统构成的统一体，都应预想到可能发生的意外情况，筹划好预备方案，使所要执行的事项避免出现意想不到的失误。

这里和下文将多处提到“统一体”，这实际上是一种哲学的抽象概念，它是指具有相互关联的两个以上的事物（或单元，或系统）构成的统一整体，包括主体、客体和环境三部分，也就是对社会实践中的

人群、事业和时间、空间与环境中的利弊条件所做的抽象概括。以“统一体”作为统筹活动的思维对象，便于研究分析和解决其中的理论与实践问题。

华罗庚教授最初推广“统筹法”，这实际上不仅仅是个统筹方法的普及、推广问题，而是有其一套统筹理论作支撑的。他提出的“大统筹”思想为我们理解统筹，以统筹观点思考和解决问题带来诸多启示：

第一，人、时、空是“大统筹”的核心。对于人、时间和空间这三个要素，要求人们在多种差异中求得统一体内部与外部的平衡。思考问题要全面，分析利弊要确切，建立关系要恰当，处置措施要正确，避免“单打一”或“现得利”，要讲究最终结果的效用价值（社会的有用性）。

第二，“兼顾”是“大统筹”的要义。对统一体内各系统的构建要精心筹划，对非系统因素要恰当处理、统筹兼顾，注重统一体整体结构的匹配平衡，以提高整体效用价值，促进所从事的企事业持续稳定地向前发展。

第三，“匹配”是“大统筹”的手段。为了实现统一体内部结构关系的平衡以及与外部环境的适应，需要对其结构要素适时地进行调整，以构成有机匹配的协调关系。也就是说，既要注重现实，又要着眼发展，以趋利避害，走向成功。

第四，“统一”是“大统筹”的标志。统筹的最终标志是实现“四个统一”，即：主体、客体与环境相统一；人与时间、空间相统一；事物内部结构的相容性和整体价值的取向性相统一；成功、优化与良性循环相统一。

总之，统筹的深层涵义是为实现期望目标，对构成事物统一体的主体、客体和环境所进行的总体筹划。在筹划过程中应注意实现“四个统一”，以确保统一体的生机与持续的动力。

三、统筹的实践解读

统筹的意义在于社会实践，依据统筹的基本原理和规律对所完

成的事业或某项任务构成由主体、客体和环境有机组合的统一体，并对其生存和发展进行总体筹划。它是统筹理论体系中的重要组成部分，是在社会实践领域里研究和解决各类问题时，反映在头脑中的一种具有综合性和哲理性的动态思维过程，是对社会实践各领域内统一体生存与发展所做的统一筹划，是从深层次上研究社会各类事物统一体内、各系统间如何建立关系、启动运行和发展变化的动态思维过程。它是从理论研究与实践方面处理与社会科学、自然科学门类中多学科理论相结合的综合性思维活动，即以统筹原理和规律，并综合运用多学科原理与方法，去解决社会实践领域中的决策制定与实施等问题。如为了应对2008年全球金融危机导致的一系列国内社会问题，党中央及时出台了“一揽子计划”，尤其是“保增长、保就业、保民生”的重大决策，这些都蕴含着统筹思想的实践价值。党中央明确提出的统筹兼顾是贯彻落实科学发展观的根本方法，在更高层面上体现了统筹思想的实践意义。

统筹的性质。统筹从理性上属于决策思维，通常用于各级领导与决策机构，为各级领导制定和实施决策提供有效的思路和科学方法，以减少片面性和形而上学，是各级领导者的重要思维方法。同时也适用于各级行政部门、教育科研机构、各类社会组织、经济实体、国防建设、军队建设与国家武装力量建设等实践中，为领导者研究探讨各自及相互之间的关系及其基本规律，为研究解决参与社会活动实现各行各业的“最优方案”，为实现各项活动的成功、优化和良性循环等方面提供思维工具。

统筹的范围。人们在日常生活和社会活动中，几乎离不开统筹。从小的方面讲，就是每天早起，整理家务—洗漱—吃饭—上班；来客时招待、烧水、沏茶、聊天；家中宴席的备料、配菜、烧饭、烹炒、煲汤等，都有一个在最短的时间内如何完成多件事情的主次、先后的程序性思维筹划问题。从大的方面说，如规划某项事业的发展战略，制定其战略目标、路线、方针和政策的宏观统筹，包括在总的战略意图指导下制定和实施各项具体实施方案，并做好每项工作的微观统筹。它是对某项社会活动全方位、全时空、全过程的统筹，多适用于领导