



社会经济运筹

政务运筹学

韩建元 著

内蒙古人民出版社



韩建元，河北省沙河市人，1951年4月生。中共党员，高级会计师，注册税务师。1968年始，从农、从工、从政。1986年毕业于河北经济管理干部学院（现河北经贸大学）财政经济系，1989年取得西太平洋函授学院（香港）财务管理专业毕业证书。现为河北省税务学会、中青年税收理论研究会会员，邢台市人大工作研究会会员，政协沙河市委委员会委员。

作者爱好广泛，文学、财税经济、企业管理等无不涉入。1984年始，在工作之余，主攻社会经济运筹研究。出版专著主要有：《财政运筹与经济运行》、《经营运筹与企业发展》、《家庭运筹与现代生活》和《社会经济运筹》（《会计运筹学》、《税务运筹学》、《政务运筹学》）等。在省以上报刊发表论文、调研报告数十篇。其中《财政运筹与经济运行》获河北省第四届社会科学优秀成果一等奖，多篇论文在国家、省获奖，1995年被评为河北省首届社会科学优秀青年专家。

序

王瑞璜

政务运筹这一研究课题，目前在国内外还没有人涉入。据我所掌握的情况，现在政务研究的内容和方向，大多属于政府的行为及其职能等。而韩建元同志从运筹角度对政务进行思维谋划的研究尚属首次，开拓了政务研究的新方向和新领域。

政务，是指国家的行政事务。它具体包括农政、工政、财政、水政、民政、军政等内容。古今中外任何一个国家的执政者，无论是治国兴邦，还是安民治吏……无不有赖于对政务活动的精心运筹。有鉴于此，韩建元《政务运筹学》的出版，更加显得重要，可喜可贺。

在该书中，韩建元从上中下三篇，二十二章分别对政务运筹进行了系统、全面、科学的阐述。他认为政务运筹自从国家出现后，适应管理国家的需要而产生。它是在阶级社会中，不同社会制度下的国家执政者，为了实现其政治、经济、军事上的目的或目标，对政务活动进行的思维谋划，其实质是以国家为主体的国家管理的筹划行为。在该书中韩建元同志分别从政务运筹原理、国务活动中的政务运筹以及政务活动中的执政运筹三个层面上展开阐述，在分析古今中外政务运筹活动的基础上，揭示出不同社会制度下，政务活动固有的、本质的、必然的联系。认为遵循政务运筹规律，科学地开展政务运筹，就能实现政务活动中有关资源的最佳配置，提高各级政府部门的行政效率和质量。并认为，促进国家政府部门的高效运作，构建科学的治国方略，确保国家

的长治久安，兴旺发展，是政务运筹的重点，更是运筹的最终的目的。鉴于这方面的研究属于开拓性的，国内外没有先例，无人涉入，进行这方面研究所需参阅资料又甚为“稀缺”。因此，韩建元同志越是艰难越向前的研究探索精神，更为令人赞佩。

政务活动涉及范围广，同时这一研究又属于多学科的交叉研究，难度颇大。韩建元在对国家管理行为谋划的研究中，采用理论探索与实证相结合的方法，即在对古今中外政务活动全面系统，综合分析的基础上，广泛开展社会调查。从而，全面地认识和掌握政务运筹的本质、特征及其规律性、科学性，更好地为社会主义的政务运筹提供理论指导，这无疑是正确的，是一个新的研究方式，值得在开展其他研究活动时借鉴和参用。

纵观《政务运筹学》，着眼于思维方式和方法的研究是其一条主线。该书是集运筹学、社会学、管理学等学科为一体的综合性、交叉性的研究专著。在学术研究上，它开拓了我国政务研究的一个新空间，对于社会经济、治国行政等具有着重要的启示和导向作用。在理论上，它提出了政务运筹的概念及其理论，不仅对于人们进一步从运筹角度认识政务活动是有益的，而且也必将进一步丰富我国的政务理论，成为我国国家学说研究的一个新领域。在实践上，这一课题研究具有极强的现实指导作用，尤其对于我国正在进行的政治体制改革，对于进一步转变政府职能，调动和激发国家公务员的工作积极性和热情，都具有重要的现实意义。

韩建元同志虽长期工作在基层，但一直致力于社会经济运筹的研究。1991年以来，他先后出版了《财政运筹与经济运行》、《经营运筹与企业发展》、《家庭运筹与现代生活》等运筹专著，并多次承担和参与了国家税务总局科研课题的研究。其中，专著《财政运筹与经济运行》获河北省第四届社会科学优秀成果一等奖。他还于1995年被评为河北省首届社会科学优秀青年专家。

据说开展政务运筹研究是韩建元同志多年来的一个夙愿，经过几年的艰苦探索，《政务运筹学》终于就要问世了，这对韩建元同志来说，心想事成；对于社会来说，是一项有益的成果。我由衷地表示祝贺。从该书来看，虽然还存在一些有待进一步深入探讨的地方，但它给人们的启示，对开展政务活动的推动作用则是首先应予以肯定的，其所产生的社会效益将是巨大的。开展政务运筹研究，在近期内，有利于建立“精干、高效、廉洁”的政府，依法治国行政。从长远看，这一理论的构建，将在国家管理，建立科学的政府管理体制，强国富民中发挥更大的作用。韩建元的政务运筹研究开了一个好头，希望有志之士积极参与，为进一步推进我国政务运筹研究贡献聪明才智。

是为序

一九九九年十月

于中共中央党校

目 录

序	王瑞璞
---------	-----

上篇 政务运筹原理

第一章 政务运筹的内容及其作用	(1)
第一节 政务运筹的内容	(1)
第二节 政务运筹的作用	(6)
第二章 政务运筹的类型和特征	(10)
第一节 政务运筹的类型	(10)
第二节 政务运筹的特征	(13)
第三节 政务运筹在社会经济发展中的地位	(16)
第三章 政务运筹与国体、政体和改革	(21)
第一节 政务运筹与国体	(21)
第二节 政务运筹与政体	(25)
第三节 政务运筹与改革	(28)
第四章 政务运筹的环境和条件	(32)
第一节 政务运筹的环境	(32)
第二节 政务运筹的条件	(44)

中篇 国务活动中的政务运筹

第五章 农政运筹	(50)
第一节 农政运筹是国家执政者治国运筹的 重要内容	(50)
第二节 农政运筹的内容及其发展	(63)

第三节	我国农政运筹的新阶段	(73)
第六章	工政运筹	(79)
第一节	工政运筹的沿革	(79)
第二节	现代工政运筹与推动经济发展 和社会进步	(90)
第三节	网络社会中的现代工政运筹	(98)
第七章	商贸政务运筹	(102)
第一节	商贸政务运筹与社会经济活动	(102)
第二节	商品流通的政务运筹	(108)
第三节	我国的商贸政务运筹	(123)
第八章	财税政务运筹	(132)
第一节	财税政务运筹是治国行政的需要	(132)
第二节	财政运筹	(136)
第三节	税政运筹	(149)
第九章	水政运筹	(158)
第一节	水政运筹的形成	(158)
第二节	水政运筹的运作	(162)
第三节	社会主义制度下的水政运筹	(166)
第十章	交通政务运筹	(170)
第一节	交通政务运筹是社会发展的必然	(170)
第二节	陆、海、空的交通政务运筹	(174)
第十一章	教育政务运筹	(181)
第一节	教育政务运筹与国家	(181)
第二节	社会主义的教育政务运筹	(188)
第十二章	民政、外交、军政运筹	(194)
第一节	民政运筹	(194)
第二节	外交运筹	(197)
第三节	军政运筹	(206)

下篇 政务活动中的执政运筹

第十三章 政化运筹	(212)
第一节 我国历史上的政化运筹	(212)
第二节 社会主义的政化运筹	(219)
第三节 社会主义政化运筹应坚持的原则	(222)
第十四章 政令运筹	(226)
第一节 政令的形式及其运筹的作用	(226)
第二节 政令运筹的内容	(229)
第三节 政令运筹的诀要	(231)
第十五章 政要运筹	(235)
第一节 政要运筹与政务活动	(235)
第二节 政要运筹的要素和程序	(238)
第三节 政要运筹之“要”	(241)
第十六章 政理运筹	(244)
第一节 政理运筹的重要性	(244)
第二节 政理运筹的思维特征	(249)
第三节 政理运筹的真谛	(251)
第十七章 政论运筹	(254)
第一节 政论运筹在政治经济活动中的作用	(254)
第二节 政论运筹的运作	(261)
第三节 政论规范的运筹	(267)
第十八章 政纲运筹	(274)
第一节 政纲运筹的形式和作用	(274)
第二节 政纲颁布和实施的运筹	(283)
第三节 政纲运筹的“秘术”	(290)
第十九章 任贤运筹	(294)
第一节 任贤运筹是治国行政的组织保障	(294)

第二节	任贤运筹的内容·····	(299)
第三节	任贤运筹的新思维·····	(315)
第二十章	吏治运筹·····	(320)
第一节	吏治运筹的意义·····	(320)
第二节	消除影响吏治消极因素的运筹·····	(327)
第二十一章	政权运筹·····	(343)
第一节	政权运筹的规定性·····	(343)
第二节	政权运筹的目标及其实现的途径·····	(355)
第二十二章	政体运筹·····	(362)
第一节	政体运筹的客观必然性·····	(362)
第二节	政体运筹的基本类型和我国的政体 运筹·····	(365)
后 记	·····	(373)

上 篇

政 务 运 筹 原 理

第一章 政务运筹的内容及其作用

政务，即行政事务，泛指国家的管理工作。古今中外，任何一个国家的政治家无论是治国兴邦，还是安民治吏……，无不有赖于政务运筹。在一个充满蓬勃生机的中国跨入 21 世纪之际，开展科学的政务运筹，必将进一步提高国家公务员的为政水平和行政效率，促进国民经济的发展，加快建设社会主义现代化强国的进程。

第一节 政务运筹的内容

一、政务运筹

政务运筹伴随国家的产生而出现，体现着国家执政者的治国主张和政务思想。在中国社会发展中，尽管封建王朝多有更替，帝王将相如烟，然而任何一个历史时期的执政者以及政治家、思想家无一不煞费苦心地进行政务运筹，治国安民，驾驭社会政局。上古尧帝“克明俊德，以亲九族”，“平章百姓”，“协和万邦”，把嘉德美行由自身发扬光大起来，推及家庭、亲族、邦国以至天下，使得四海之内和睦，黎民百姓安居乐业，达到和谐大

同的境界。《诗经》中赞誉文王心地光明，敬慎自谦，勤勉治国，“穆穆文王、於，缉熙敬止”，“穆穆文王、令闻不已”。周公姬旦在《诫伯禽》中说：“我文王之子，武王之弟，成王之叔父，我于天下亦不贱矣。然我一沐三捉发，一饭三吐哺，起以待士，犹恐失天下之贤人。子之鲁，慎无以国骄人”。一个勤于政务运筹，谦恭下土的执政者的形象跃然而现。千古一帝嬴政，在以惊人的胆识和气魄，消除政敌，夺得实权后，审时度势，进行了“确立中央集权制度；统一政令、文字和度量衡”等一系列政务运筹，决心统一中国。秦朝之后的历代封建统治者，筹策治国“历代都行秦政事”……。历史悠悠，纵观中国文明史，实际上也是一部政务运筹史。政务运筹作为执政治国行政的一项重要举措，始终伴随着社会经济的发展。

政务运筹属于上层建筑，是由执政者行使的。法国启蒙思想家伏尔泰曾赞誉我国“是世界上最古老的民族，它在伦理道德和治国理政方面，堪称首屈一指”。这种赞誉用于对我国历代政务运筹的评价，更不过分。勿宁说历代政务运筹的英才群星灿烂，就是历代政务运筹的著述也是浩如烟海。如记载夏商周三代史料的古老文献《尚书》；春秋战国时期的《论语》、《孟子》、《荀子》、《韩非子》、《墨子》、《吕氏春秋》、《老子》；秦汉以后，贾谊的《新书》、董仲舒的《春秋繁露》、黄宗羲的《明夷待访录》、司马迁的《史记》、班固的《汉书》、司马光的《资治通鉴》，以及王安石、朱熹、顾炎武、龚自珍、魏源、康有为、梁启超等人的文集等。在这些著述中，不乏政论的篇章，更有治国、安民、经济、法制、吏治、用人等政务方面具体运筹的专论，凸现出我国不同历史时期对政务活动高超的严谨的思维设计。政务运筹往往是不同学派治国安邦思想的重要组成部分。但是，应该指出的是，我国历史上的政务运筹是为一定的阶级集团服务，并被不同时期的执政者所利用的，因而形成了若干个不同的政务运筹观。

对我国社会历史影响较大的有：一是人治运筹观。这是指在政务运筹时，偏重于人的作用。表现为任贤爱民，实行仁政。儒家鼻祖孔子在回答“何以从政”的问题时，主张实行“惠而不费”、“劳而不怨”、“欲而不贪”、“泰而不骄”、“威而不猛”等五种善政。坚决杜绝“不教而杀”、“不戒视成”、“慢令致期”、“出纳之吝”等四种弊政。他把“民无信不立”作为立国的前提，把“道之以德，齐之以礼”当作为政的根本。二是法治运筹观。这是指用法令来统一人们的思想和行动，从而管好国家。商鞅认为，法是治国必不可少的工具，“苟非明法以守之也，与危亡为邻”。韩非把法当作判别贤愚、功过的客观标准。他认为“当今之时，能去私曲就公法者，民安而国治”。秦汉以后，法家作为一个学派消失了，但是法治的思想却被人们继承下来。东汉学者王符说：“凡为人上，法术明而赏罚必者，虽无言语而势自治”。北宋的包拯说：“法令既行，纪律自正，则无不治之国，无不化之民”。三是法礼并举的运筹观。战国中后期，荀子主张“以善至者待之以礼，以不善至者待之以刑”。他所说的“礼”和“刑”演化为政务运筹，就是用贤才和明法度的谋划。秦汉以后的大多数执政者、政治家、思想家都主张明法度和用贤才两方面运筹不可偏废。但又在两者孰轻孰重的问题上有不同看法。四是“无为而治”的运筹观。“无为而治”的提倡者是春秋时期的老子。他主张顺应自然，提倡无为则无不为。秦汉以后，每逢大乱平息，人民急需休养生息之时，无为而治的思想便受到重视。西汉初年，陆贾告诉汉高祖刘邦：“夫道莫大于无为，行莫大于谨敬。”唐朝初年，唐太宗李世民说：“君能清静，百姓何得不安乐乎？”公元前134年，汉武帝在董仲舒的建议下，实行“罢黜百家，独尊儒术”的政策，确立了儒家思想在封建社会的正统地位。在政务运筹上“人治”运筹观相应受到推崇。但其他政务运筹观也在一些时期继续影响和导向着政务谋划的开展。这些政务运筹观是在我

国长期的奴隶社会、封建社会的政务实践中形成的。虽然它们在处理政务上思维方式各不相同，但其中的一些管理国家的思想和作法，对于我们今天建设社会主义国家还是有借鉴意义的。在社会主义制度下，人民是国家的主人，行政机关的工作人员是人民的“公仆”，政务运筹的目的是为广大人民群众谋利益的。我国《宪法》规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。因此这就决定了我国的政务运筹的主体是人民，代表着广大人民群众的意见和利益。国家的一切政务运筹都是在“民主法制”的政务运筹观指导下进行的，是与一切剥削阶级的政务运筹根本不同的。并在强国富民，推动经济发展和社会进步中发挥着巨大的作用。

综上所述，我们可以看出，政务运筹是在阶级社会中不同社会制度下的国家执政者（政治家、思想家）为了实现某一政治的、经济的、军事的及其他方面的目的或目标，对政务活动进行的有计划、有部署的思维谋划。其涵义具体包括：

（一）政务运筹是阶级社会中，不同社会制度下的国家共有的思维谋划。国家权力的属于者（执政者）是政务运筹的主体。

（二）政务运筹是体现国家执政者的意愿，及其代表的阶级（集团）利益，并为之实现而进行的有目的（或目标）的思维谋划。

（三）政务运筹的对象是国家的政务活动，因而，政务运筹又是极具社会性、广泛性的思维谋划，属于国家行为。

（四）政务运筹作为不同的社会制度下共有的“思维谋划”，反映和代表不同阶级的政治主张和利益。因而其运筹的内容、技术和方式会有所不同。由此决定了政务运筹是为一定的社会政治制度服务的。

(五) 社会经济的不断变化，使政务运筹成为在“动态”中进行的谋划。运筹者坚持“动态”运筹，就会取得最佳的运筹效果，达到预期的目的（或目标）。

二、政务运筹的内容

政务运筹无论是在生产力水平比较低的奴隶社会，还是在社会经济飞速发展的现代社会，其内容都是比较丰富的。如公元前221年秦始皇称帝后，就设立有三公九卿，组成中央政府（三公即丞相、太尉、御史；九卿即奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、宗正、治粟内史和少府等）。设置地方机构时，否定分封制，推行郡县制，把天下分为36郡，郡下设县，县以下设乡，乡以下设亭，在全国形成了一个完整的行政机构系统。各级行政机构的官员分工明确，职责清楚，政务运作有序。秦始皇所开创的这一封建政体，即是他称帝后对设置全国行政机构精心运筹的“杰作”，反映了当时政务运筹内容的广泛。再如，“文景之治”的刘启，在政务运筹上不仅在“以农为本，推行轻徭薄赋政策”的农政方面苦心筹划，而且还在“减轻刑罚”的政治方面，“平定七国之乱”的军事方面竭心尽智的谋划，开创了为人称道的盛世。还有诸葛亮的“便宜十六策”，包括：治国之政、君臣之政、视听之政、纳言之政、察疑之政、治人之政、举措之政、考黜之政、治军之政、赏罚之政、喜怒之政、治乱之政、教令之政、斩断之政、思虑之政和阴察之政等，可谓涉及领域宽广，是一部无政不包的政务运筹全书，表现和折射出他作为一代政治家的理内政、筹外交，“运筹帷幄、决胜千里之外”的超人智慧和高超的运筹艺术。在现代社会中，生产力水平大大提高，科学技术高度发展，极大地改变着人们的政务运筹的观念和技术，不断开拓着政务运筹的新领域。作为政务运筹基本内容的农政、军政、政法、财政、吏治、水政、教育等政务的谋划得到了进一步增强。这些基本的政务运筹内容，维系着国家各级行政机

关各项政务活动的正常运作，成为国家生存兴衰的基本保障。无论过去、现在，还是将来，这些政务运筹的基本内容都是国家作为“阶级统治的工具”须臾不可没有的。

第二节 政务运筹的作用

政务运筹是国家执政者的治国主张（方略）变为治国行为的重要活动。因而在国家的内政外交诸方面发挥着重要的作用。

一、治国

国家纷繁的政务活动都要经过政务运筹得以妥善的处理，保证各项政治、经济活动有序开展。政务运筹的这一治国作用是其特定内涵决定的。在我国古代政治家、思想家的著述中对此也多有论述。如在谈到“政”的定义时，《哀公问》中说：“（哀）公曰：‘何谓为政？’孔子对曰：‘政者正也。君为正，则百姓从政矣。君之所为，百姓之所从也。君所不为，百姓何从？’公曰：‘敢问为政如之何？’孔子对曰：‘夫妇别，父子亲，君臣严。三者正，则庶物从之矣。’”从对“政”的定义解释来看，孔子是把处理政务作为治国的大事看待的。“治国以礼，为政以德”是孔子的政治主张。因而孔子仍在上篇（《哀公问》）中说：“……孔子遂言曰：‘……为政先礼，礼，其政之本与？’”在《论语》中孔子又说：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻。道之以德，齐之以礼，有耻且格”。另外，关于施政，孔子还认为：“政在选臣”，“政在节财”等。在政务运筹上，孟子则将孔子的“正己以为政”发展为“仁政”之道。他主张施仁政，行王道，倡导“民为贵，社稷次之，君为轻”的民本思想，反对暴政虐民，反对掠夺战争，重视后天的教化和环境对人的影响。坚持“无为而治”的老子说：“是以圣人之治，虚其心、实其腹，弱其志，强其骨。常使民无知无欲。使夫智者不敢为也。为无为，则无治”。南宋

陆游在谈到政务时认为“为国之要，至平至公。”说：“臣闻：善观人之国者无他，惟公道行与否尔。……凡为政，施行之甚易，坚凝之甚难”。应该指出，无论孔子、孟子、老子，还是陆游，对政务运筹的论述，都有其历史的局限性，与我们今天讲的政务运筹是不可等量齐观的。但他们论述的政务运筹却都是围绕治国开展的，这一点即是在现代社会中，也是政务运筹的中心内容和目的，不管什么社会制度下的国家概莫例外。如原新加坡总理李光耀立足于“弹丸之地”，精心政务运筹，实行工业化政策，树立在大国平衡中求生存的思想，实行“专家治国”，“在多极世界中找平稳，求稳定，图发展，……。”从而形成了卓越的全方位治国战略，实现了新加坡的“迅速腾飞”。再如印度总理尼赫鲁“鼎力民主改革，倡导和平中立”，在“合并封建土邦，维护祖国统一”，“推进政治民主化”，“推行和平中立的‘不结盟’政策”……等政务方面精心筹谋，促进了印度各方面的发展和进步。这一些事实都说明，在人类社会发展的进程中，政务运筹一直与治国有着不解之缘，关系着国家的荣辱兴衰。

二、安民

政务运筹的安民作用，即使在专制制度下，不少政治家和思想家也都不同程度的有所认识。因而，安民成为政务运筹的又一重要内容。孟子“民贵君轻”的民本思想对后世影响颇大。《管子》认为：“政之所行在顺民心，政之所废在逆民心”。北宋李觏进一步指出，欲得民心，必须了解民心。所以“吏之于民必相知心”。荀子认为：“用国者，得百姓之力者富，得百姓之死者强，得百姓之誉者荣。三得者具而天下归之，三得者亡而天下去之。”（《荀子·王霸》）北宋石介则认为：“善为天下者，不视其治乱，视民而已矣。民者，国之根本也。”意即善于治理天下之人，不看其治乱，而看人民的意愿，人民是国家的根本。西汉的贾谊鉴于亡秦的教训，认为，为政以民为本。说：“闻之于政也，民无

不为本也。国以为本，君以为本，吏以为本。故以民为安危，君以民为威侮，吏以民为贵贱。此之谓民无不为也。”意思是说，处理政务，百姓是一切事物的根本。国家以民为本，君主以民为本，官吏以民为本。所以，百姓可以决定国家的安危，君主的荣辱，官吏的贵贱，这就是民为本的意思。接着他又阐述了为政“民为命”、“民为功”等政务运筹思想，以及政务运筹的安民重要作用和意义。在人民民主专政的条件下，人民是国家的主人和管理者。“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力。”为人民服务，是政务运筹的根本出发点。因此，在社会主义制度下，充分发挥政务运筹的作用，不断满足人们日益增长的物质文化生活的需要，使人民安居乐业，应是政务运筹者的根本职责。

三、兴邦

邦，即国。古今中外，任何一个国家都不能孤立存在于世，它或多或少地要与它国发生往来。尤其是人类进入现代社会后，科学技术的发展，国际经济一体化的形成，国与国之间的交往呈现出前所未有的频繁局面。显然，这与政务运筹者重视发挥政务运筹的治国兴邦作用是分不开的。在我国古代，筹谋兴邦，维护国家安全，赢得政治、经济、军事斗争胜利的事例枚不胜数。春秋齐晏子，使楚不辱国；战国的苏秦以“合纵”约六国西向抗秦，秦国闭关十五年，不敢窥山东；张仪用“连横”说诸侯共同事秦，先破齐楚之盟，而后各个击破六国；随何于黥布座上杀楚使，以绝项羽；曹操与韩遂马上语，使马超生疑，终于大破西凉军；《三国演义》中，在曹操同孙、刘赤壁之战前夕，孔明出使江东，舌战群儒，巧说孙权，气激周瑜达成孙、刘联盟，同起兵马，合力抗曹；贞观元年，唐太宗欲发兵讨岭南冯盎，魏征劝太宗遣使宣谕，冯盎果然臣服，并遣子随使入朝……。政务运筹中形形色色的外交战，斗智斗谋，千变万化，外交与政治、军事浑然一体；“伐交”、“伐谋”交错其间，其外交兴邦、强国之作用，