

周恩来行政伦理探析

傅红冬

(淮阴师范学院 政治与公共管理学院, 江苏 淮安 223300)

摘要:在 26 年的总理生涯中,周恩来将他的行政伦理理念运用于行政实践过程中,具体表现为三个方面即周恩来行政伦理的道德意识、道德规范和道德行为。周恩来行政伦理理念与实践对于防范行政道德风险,提高整个行政工作水平,构建服务型政府,促进社会主义和谐社会的建设具有重要的时代价值。

关键词:周恩来; 行政伦理; 道德意识; 道德规范; 道德行为

中图分类号:A849 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-8444(2011)05-0580-06

行政伦理的首要问题是行政为谁服务问题,核心是“公”与“私”的价值追求问题,它首先是“一种关于公私利益的价值体系”。

行政公权力在行使过程中存在问题的根源在于行政道德的失范,这已引起国家相关部门的高度重视。虽然我国近年来不断加大反腐败斗争力度并取得很大成效,但腐败现象并未销声匿迹。

周恩来是新中国的开国总理,新中国的行政是在他直接领导下构建起来的,在他逝世前的 26 年间,他一直是政府首脑,他那极其丰富的行政实践蕴含着极深刻的行政伦理的理念,主要包括:他自己以及他对行政人员反复强调的对行政对象的人格认同——行政践行者包括政府官员与行政对象人格上是平等的,履行公权力的行政人员是人民的“公仆”,而不是人民的“老爷”,二者仅仅是分工的不同;心理认同——要理解,要体谅,要设身处地,要换位思考,要多多关爱,不能居高临下,以势压人,应该以理服人,以情动人;情感认同——采取人性化的管理方式、服务方式。周恩来认为,共产党手中权力是人民给的,政府机关一切工作人员的一切活动,都是为人民群众的一种“服务”,他

几十年如一日,真正做到了“权为民所用,利为民所谋,情为民所系”,把人民的利益放在一切行政活动的第一位,把为人民谋利益作为一切行政活动的出发点和归宿,并以此实现他始终追求的以民为本,爱民、重民、惠民,“全心全意为人民服务”鞠躬尽瘁,死而后已,让人民“放心”,自己“安心”,从而也对得起自己作为人民的儿子的“良心”。

解决行政伦理失范的途径还在于,学习和对照周恩来对待行政的态度、做法,去研究周恩来的行政伦理理念。一种正确的理念能影响几代人。所以,我们研究周恩来的行政伦理具有十分重要的现实意义。

周恩来行政伦理的基本理念不仅体现在有关周恩来的各种文献中,更多地体现在他的丰富的行政实践中,周恩来的行政伦理,并没有系统的理论,但却有丰富的实践和比较系统的理念,经过梳理,可概括为如下三个方面。

一、周恩来行政伦理的道德意识

周恩来行政伦理的道德意识包括人本意识、民主意识、公仆意识、责任意识、良心意识等,体现他以人道、人权、人性为基调的“官品

收稿日期:2011-06-07

基金项目:2009—2010 年度中国中共文献研究会周恩来生平思想研究分会基金项目(2010-A-L-03);2009 年度江苏省教育厅高校哲学社会科学基金项目(09SJB810003)。

作者简介:傅红冬(1968—),女,江苏淮安人,副教授,主要从事周恩来生平思想研究。

意识”与伟大胸怀。

人本意识。就是以人为本的理念,它的基本含义是对人的基本权利的尊重,从这个角度来说,人本意识也是人权意识,即尊重人的生存、发展、知情、参与和分享等各种基本权利,其中与行政关系密切的是民主权,即知情权、参与权和自由发表自己意见的权利应受到尊重。人本意识强调以人为本,首先是对行政对象的尊重,在周恩来那里是群众本位的理念,周恩来的群众本位意识继承了历史上“民为贵”思想的精华,但也有本质的区别。邢台地震中,他对一位失去儿女无依无靠的老人说:“你就把我当成你的儿子吧!”这个事例倒把他与“一枝一叶总关情”的封建士大夫和所谓“天下为公”的资产阶级革命家区别开来,后两者虽然也同情、关心普通老百姓的疾苦,但他们始终没有放弃“官”、“老爷”的身份,把老百姓当成“儿子”即“子民”。周恩来在抢险救灾时,与群众一同拉纤,他对劝阻的人说:“这里只有纤夫,没有总理”^[1]。这一传闻可能有美化的成分,但之所以广为流传,其中一个重要的原因就是它生动地揭示了周恩来身居高位仍与广大人民群众同甘共苦、心连心,始终把自己当作普通老百姓一员的平等意识。

周恩来是群众路线这一概念的首创者和最好实践者,作为人本意识载体的群众路线,从行政伦理学的角度来说,它是坚持领导与群众、行政人员与行政对象人格上完全平等的基本要求。人本意识,从本质上要求行政人员克服“官本”意识,树立与行政对象人格平等的无产阶级行政伦理观。领导者、管理者,以领导者、管理者自居,做官当老爷,对群众不尊重,甚至欺压老百姓,这不仅是对人权的践踏,而且本质上是不人道、没人性的,是有违伦理的,因此也是不道德的。他反复强调党的领导是组织领导,不是个人领导,任何个人都没有资格领导。“群众比我们强,比我们智慧多、办法多”^[2],“把群众发动起来力量是无穷的”^[3]^[399]。只有依靠群众的力量,才能实现政府提出的各项政策和目标。行政人员与行政对象的关系,主导方面是行政人员,树立平等意识、尊重群众的意识,关键在领导。如果领导者与群众关系不是平等的,就会使权力扭曲,不受限制;就会做官当老爷,别人只能惟命是从,形成一种人身依附关系,使无产阶级的国家行政蜕变为封建主义

的国家行政。周恩来对这一点是十分警惕的,他告诫走进紫禁城的领导干部,权大了,地位变了,要保持劳动人民的本色,要为人民掌权,他身居高位50年,始终不忘记自己是普通党员、普通老百姓中的一员,他以“不与群众隔离,向群众学习,并帮助他们”^[4]^[125]作为自己党性修养的重要原则。

民主意识。民主意识是人本理念、群众理念的题中之意。周恩来认为,“新民主主义议事的特点之一,就是会前经过多方协商和酝酿,使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识和了解,然后再拿到会议上去讨论决定,达成共同的协议。”^[3]^[129]“新民主主义的议事精神不在于最后的表决,主要是在于事前的协商和反复的讨论。”^[3]^[134]这些揭示了协商民主行政伦理的本质,它不是简单的少数服从多数,而是通过协商对话,使少数人理解并接受。协商民主虽然强调少数服从多数,但不能把多数人的意见强加于少数人。这是周恩来提出民主协商这个中国特色行政伦理学的一个重要原则,是周恩来为中国民主政治作出的重要贡献。

协商民主揭示了周恩来民主行政的理念和独特的行政伦理,即“各方兼顾”“公私兼顾”的社会本位伦理,它从中国古代伦理“己所不欲,勿施于人”中吸取营养,总结了“兼听则明,偏听则暗”的历史经验。本着毛泽东《新民主主义论》和《共同纲领》的基本精神,在第一届全国人民代表大会上,周恩来把集体领导制作为政府工作的指导原则提了出来,而周恩来的集体领导是按照“协商”原则形成的行政制度。他指出,要允许别人讲话,允许有不同的意见,坚决反对“别人的话说出来,就给套框子、抓辫子、挖根子、戴帽子、打棍子”^[5]。周恩来多次强调,政府在研究重大问题、作出重大决策时,一定要请各部和各省市的负责同志参加,中央和地方要结合起来,要上下沟通协商、互通情况,最大限度地让各级领导、有关专家、行政人员和广大人民群众真正参与行政决策,参政议政。在他看来,也只有这样才符合行政伦理的基本要求。

公仆意识。周恩来认为,共产党人手中的权力是人民给的,政府及其工作人员的一切行政活动都是为群众的一种服务。周恩来用一生的行动,在人民的心中树立了人民公仆、千秋楷模的光辉形象。周恩来一生不仅躬行“公仆”

的职责,鞠躬尽瘁,死而后已,而且还要以维护“公仆”纯洁性战士的形象出现在他的行政实践中。周恩来是中共领导人中最早系统揭示官僚主义表现、历史渊源、严重危害,警示全党严加防范的领导人之一,反官僚主义是周恩来行政伦理思想的重要内容。1955年—1956年间,广西部分地区发生严重自然灾害,有些地方和部、局的干部还盲目乐观,结果饿死500余人。周恩来得知这一情况后,既痛心又气愤,他说:事情的性质是严重的。我们的国家制度所以优越,就是因为我们的政权是人民的政权,我们的人民政府是为人民服务的政府。不关心人民疾苦或者关心不够,那是不能容许的^[6]。

周恩来的公仆意识、公仆精神与西方流行的仆从管理理念既相似,又有本质区别。“仆从”理论更多的是从管理者自己如何成功着眼的,并不要求管理者内心的坦诚与平等。而周恩来为代表的共产党公仆意识恪守身教重于言教、正人先正己,先从做人的道德层面上做起,并把这作为党性修养的基本要求终身坚持,二者有着本质的区别。

良心意识。良心意识是行政伦理道德意识的起码原则,也是行政践行者道德自我约束的最后防线。在上个世纪50年代,党内在建设问题上出现了“求快”与“求稳”两种态度,即毛泽东与周恩来为代表的两种意见分歧。1956年,毛泽东在颐年堂政治局会议上提出追加20亿元的基本建设预算,受到与会大多数同志的反对。“会上尤以周恩来同志发言最多,认为追加预算将造成物资供应紧张,增加城市人口,更会带来一系列困难等等。毛泽东最后仍坚持自己的意见,就宣布散会。会后,周恩来同志又亲自去找毛主席,说我作为总理,从良心上不能同意这个决定。”^[7]周恩来把与毛泽东的分歧上升到道德伦理的高度,把人民的利益放在至高无上的地位,陈述扩大基建预算可能影响人民群众的生活困难,希望毛泽东能够改变自己的主张。行政伦理的“良心意识”本质上是行政人员在履行其行政职业活动中的责任和义务的过程中形成的深刻的道德责任意识以及对自我的行政行为进行自我道德评价的能力^[8]。周恩来看到人民利益受到损害会感到深深不安。周恩来的道德感和负罪感,主要的是出于对中国人民的高度的责任感和义务感。作为一个领导者,如果不能在自我的心灵深处种植这种良心

意识,他的“为民”只能是虚假的口号和令人厌烦的说教。

周恩来行政伦理的道德意识既体现了人道、人权、人性的基本理念,归纳为一点,就是行政中关于人的道德理念。人是行政的主体,行政人员与行政对象是人与人关系的一种特定内容,它体现人与人关系的基本原则,这个原则就是爱,这在周恩来那里体现得尤为强烈。尊重是爱,平等也需要爱;公仆精神、民主精神出发点是爱,归宿也是爱。有人说,周恩来爱心博大,覆盖民族、国家和整个世界。所以,“爱心”意识才是周恩来行政伦理的本质内容,如果用一句话来概括周恩来行政伦理的全部内容和本质,那就是周恩来坚持行政伦理道德意识、道德规范、道德行为的人性化。人有人品,官有官品。周恩来的人品、官品之高,难有人望其项背,其原因在于他的爱心博大。有无爱心是决定行政人员“官品”层次的决定性因素。人民总理人民爱,是因为人民总理爱人民。

我国社会主义计划经济向市场经济的转型,必然会带来政治体制的改革。反映在行政上,首先是政府职能的转变。周恩来当然不可能解决这个转型的问题,但他关于行政伦理的道德意识却包含着这种转变。领导者尊重群众,要让群众觉得是平等的,要让群众不感觉到你是领导,重要的途径是服务。领导是“公仆”,当然应该为“主人”——广大人民服务。“领导就是服务”,这是市场经济体制下的现代政府的新理念,但现代服务型政府的本质——民主精神、法制精神、科学精神和现代政党精神的要求,在周恩来那里就已经有了。周恩来的协商民主和人性化管理就集中体现了这些理念。服务行政强化了服务意识,淡化了权力观念。政府的主要任务是消除“为民做主”的官老爷意识,代之以“以民为主”的服务意识。在服务行政中,政府的目标就是代表人民或反映公众的利益,把政府定位于服务者的角色上,反对在民主决策、集体决策的幌子下逃避个人责任,行政人员要对自己的行政行为负责。公务员应把公平作为基础价值观,进行公平的行政实践,就会有明确的是非判断标准,就会与人民群众同呼吸、共命运。行政管理的伦理关系,从根本上说就是“人本位”的价值体系。

二、周恩来行政伦理的道德规范

这是行政人员在履行行政职责,也就是公

权使用过程中的公理与道义方面的基本要求,即公平与公正。它要求行政人员出以公心,廉洁奉公,要达到无我的境界,这就是行政人员的“官德”。

公共权力是一把双刃剑,它既可以为公服务,也可为私服务,所以,为谁服务是行政伦理道德规范的核心内容。共产党的理想是共产主义,实现的基本途径是完全彻底地为人民服务。所以,这也是共产党的根本宗旨。中共作为执政党,其行政人员都是党的干部,都必须贯彻执行这一宗旨。然而,履行行政公权力的每一个干部是千差万别的,在公权力的行使过程中,表现也是参差不齐的。有的人全心全意,有的人三心二意,有的人虚心假意。梁衡说:周恩来不留灰,生而无后,官而不显,党而不私,劳而无怨,去不留言。六个大无,归根结底是一个无私,为人民完全彻底,鞠躬尽瘁,死而后已,这就是周恩来的“官德”。胡耀邦瞻仰周恩来故居,留下题词“全党楷模”。周恩来作为那个时代国家最高的行政长官,在他的服务对象——人民的心目中,树起了永不磨灭的丰碑。

官僚主义和以权谋私为主要内容的腐败是公权力履行不当的两种极端表现,虽然是古今中外官场所见,但不是共产党人所能允许的。行政权力的扭曲所导致的官僚主义和腐败,其直接受害者是人民,它危及整个社会,是社会动荡的导火索和火药库,这是执政党和一切有良知之人都不能不思考的重大问题。

有人认为,“无我”是不可能的,“大公无私”是一种虚假的理论,因而主张提倡一种“公私兼顾”的价值观。这种理论之所以错误,在于它把“大公无私”的精神追求和分配原则的“公私兼顾”搅在一起。从理想主义精神追求的角度讲,“大公无私”始终存在,否则就无法解释林觉民与妻书、夏明翰断头诗那种慷慨赴义和大义凛然。“公私兼顾”作为分配原则必须坚持,但在行政伦理领域,它常常是“假公济私”、“以权谋私”的外衣或幌子。

有人说,“以人为本”就是个人本位,尊重每一个人是行政伦理的基本前提,也是构建和谐社会的基本前提。“左”的时期,往往在“集体主义”、“社会本位”的口号下,抹杀个人,剥夺人权,而“以人为本”才还历史以公正,但这是一种概念不清的模糊观念。“以人为本”的确含有尊重每一个个人这个前提,但这不等于

“个人本位”,如果用一句话来解释“以人为本”,恐怕最恰当的是恩格斯在回答什么是共产主义的学说时所说的,即共产党宣言上的那句话,共产主义是这样的联合体,每个人的发展要以一切人的发展为前提^[9]。这不仅从根本上解释了行政伦理道德规范的理论依据,而且为我们倡导构建以社会本位主导下的公私兼顾,以爱国主义、集体主义、社会主义为主旋律的社会主义核心价值体系提供了理论依据。

行政伦理的道德规范是行政人员职业道德的自我约束力,它依靠行政人员的自省、自制和自我评估,需要行政人员自觉、长期、坚持不懈地加强自身修养。这是一个心理、灵魂净化的复杂、艰难,甚至是痛苦的过程。周恩来身居高位长达半个世纪,始终保持不沾、不染、不惑。周恩来常说,活到老,学到老,改造到老,这其中的“学”和“改造”,最主要就是坚持“公心”的培养和“私心”的自我约束,即克己奉公。早在上世纪40年代周恩来就给自己定下了修养要则,以加强学习、不脱离群众和自我批评,为自我修养和自我约束的基本途径。正是他的这种长期坚持不脱离群众、不脱离实际,使他达到了无私境界,成就了他“官德”的丰碑。

加强行政伦理道德规范养成,防范行政道德风险,周恩来在这方面做了大量探索实践工作。归纳起来主要是两个方面:一是制度建设,二是公务员的自律。“文革”时期,一些尚未健全的制度也受到了严重破坏。改革开放以来,有关的制度才得以恢复,直到2005年《中华人民共和国公务员法》的出台,这方面的制度建设才逐步完善。防范行政道德风险,需要自律和他律相结合,自律是道德存在的特殊方式,是社会得以维系的基础因素。在行政伦理领域,行政主体的道德自律因为行政权力的公共性质而具有特别重要的意义,公务员的自律精神构成了行政伦理最根本、最深刻的内在依据。因为制度构架不可能把所有的行政行为都固定在一成不变的模式之中,任何好的制度均依赖于那些人格高尚、德行优良的行政人员去贯彻实施,任何好的制度都离不开行政人员的道德自律。通过制度建设和公务员的自律精神,最终在公务员中形成行政道德人格,这才是解决行政失范、预防道德风险的根本所在。周恩来为公务员行政人格的构建作了不懈的努力,尤其是为公务员的自律提供了光辉的典范。《中共

中央关于加强党的执政能力建设的决定》特别强调“加强党性修养,常修为政之德”,其实就是要重视加强行政官员的行政伦理修养。加强行政伦理修养建设,目的是实现行政官员人格道德升华。

三、周恩来行政伦理的道德行为

周恩来行政伦理的道德行为,实质就是指周恩来履行行政职责的过程中,合乎行政道德的一切“做派”和“作风”,本质是周恩来的“官风”,即“做派”的低调、谦逊、人性化,作风的戒慎恐惧。

周恩来为官“做派”用梁衡的话说叫官而不显,决不张扬,更不摆阔。周恩来特别重视领导和群众的关系以及对待群众的态度。他的高明之处是既要“领导群众”,又要注意“领导群众的方式和态度”,“要使他们不感觉我们是在领导”^{[4]310}。如何才能达到既要领导,又要使群众不感觉我们是在领导的高妙境界呢?周恩来强调“领导群众的基本方法是说服,决不是命令。”^{[4]311}“命令”虽然是领导所拥有的权力,但它毕竟是强加于人,不符合道德伦理的一般要求。它还含有领导与被领导身份的不平等,因其生硬、简单化会引起受命者的不愉快,往往会影响受命人贯彻执行的效果。“说服”就不同了,领导者与被领导者彼此平等沟通,领导者以理服人,使受命者不仅知其然,还知其所以然,贯彻执行起来心情舒畅,积极性高,甚至还会激发创造力。周恩来不仅坚持说服,而且坚持以理服人、以情动人、以自己的行动带动人,所以,周恩来创造了领导者与被领导者最为和谐的行政关系,从而得到了最广大人民的支持、拥护和爱戴。

人性化管理、人文化管理是西方管理学的时髦理论,它的最主要原则是领导者要使被领导者不觉得被领导。这一点早在 60 多年前周恩来就提出来了,它的本质就是行政行为的伦理化、人性化。

周恩来的为官作风,更为广大干部群众所熟知,那就是戒慎恐惧、举轻若重。

周恩来的为官做派和行事作风,不论是他的人性化管理,还是他的谨慎作风,都是他作为最高行政长官崇高责任的体现。周恩来一生追求完美,在他的行政领域也不例外。现代化的完美政府追求科学和效率。科学是效率的保障

前提。周恩来在行政体制的科学化、行政过程的民主化、行政作风的人文化方面,从 50 年代起就为追求中国行政的科学性方面作出了不懈努力。周恩来没有讲过效率,但他反复讲“效果”,他说要“全面计算投资和经济效益”^[10]。在总结大跃进的教训时他说,“近几年贪多、贪大,不算经济效果,这不是社会主义建设的原则”^[11]。效果从概念上来说,虽然没有效率概念严密科学,但效率所包含的基本内容,已经体现在其中了。古时候讲究“为官一任,造福一方”。周恩来的胸怀和抱负要宽广得多,他反复讲要造福人民,造福后代,要为人类的解放作贡献。他曾反复讲“我们党和国家的政策的指导思想是一切为了有利于生产关系的改善,生产力的发展和物质财富的增加”^[12],这是邓小平“三个有利于”思想的直接源头,也是周恩来行政道德意识、道德规范、道德行为的基本归宿。

要培养公务员的行政道德行为,就要像周恩来那样,努力实现行政体制的科学化、行政过程的民主化、行政作风的人文化,牢固树立马克思主义的世界观、人生观、价值观,牢固树立正确的权力观、地位观、利益观;解决好“权为谁授”、“政为谁执”、“利为谁谋”的问题;增强公仆意识,始终把人民的利益放在第一位,把全心全意为人民服务作为人生的最大追求,把实现好、维护好、发展好人民的根本利益作为工作的最高目标,自觉做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

周恩来的行政伦理是宝贵的精神财富,周恩来这方面的深刻理念和丰富实践,不仅为培养和提高公务员的行政伦理道德,转变政府职能,探索和完善以服务性政府为主要内容的政府管理体制改革,提供值得借鉴的有别于西方的新鲜经验,而且为富有中国特色的社会主义行政伦理学的构建,奠定了基础。关于周恩来行政伦理理念与经验的总结和研究,富有资政育人的重要意义,可以提高行政官员的从政质量和防腐拒变能力,使行政官员更好地坚持执政为民,为建设小康社会、构建和谐、促进发展作出贡献。

参考文献:

- [1] 蒋平,韩坚柱.总理和纤夫[N].人民日报,1998-07-06(D).

- [2] 我们的周总理 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1990: 514.
- [3] 周恩来统一战线文选 [M]. 北京: 人民出版社, 1989.
- [4] 周恩来选集: 上卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1980.
- [5] 建国以来重要文献选编: 第14册 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1997: 465.
- [6] 甄小英. 周恩来——坚持党性的楷模 [M]. 北京: 中央党校出版社, 1991.
- [7] 金冲及. 周恩来传: 第3卷 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1998: 1227.
- [8] 张康之, 李传军. 行政伦理教程 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 153.
- [9] 马克思恩格斯选集: 第1卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972: 143.
- [10] 周恩来经济文选 [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 381.
- [11] 1962年12月24日周恩来在冶金等七个专业会议上的讲话 [M] // 胡长明, 大智周恩来. 北京: 中共党史出版社, 2008: 195.
- [12] 石仲泉. 我观周恩来 [M]. 北京: 中共党史出版社, 2008: 200.

责任编辑: 张超

(上接第579页)

- ② 刘焱1983年9月20日致“小平同志并党中央”信。
- ③ 中共中央文献研究室1983年10月8日《致刘焱信》。
- ④ 中共中央文献研究室《周恩来年谱(1920—1924)》, 中央文献出版社, 1998年; 《周恩来青少年时代纪事》(1920—1924年部分), 南开大学周恩来研究室编《天津文史资料选辑》第15辑, 天津人民出版社, 1981年。
- ⑤ 陈云《遵义政治局会议传达提纲》, 1935年2月手稿。
- ⑥ 《周恩来传》(上), 中央文献出版社, 1998年, 第349—351页; 王行娟《贺子珍的路》, 作家出版社, 1985年。

参考文献:

- [1] 刘焱. 关于周恩来入党时间问题的探讨 [J]. 南开学报, 1984(4).

- [2] [苏联]齐赫文斯基. 周恩来与苏联 [M] // 刘焱. 中外学者论周恩来. 天津: 南开大学出版社, 1990.
- [3] 杨尚昆. 相识相知五十年 [M] // 周恩来百周年研讨会论文集. 北京: 中央文献出版社, 1999.
- [4] 中共中央文献研究室. 周恩来传: 上 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1998.
- [5] 周恩来. 论工会运动 [J]. 少年, 1922(6).
- [6] 周恩来. 共产主义与中国 [J]. 少年, 1922(2).
- [7] 中央档案馆. 中共中央文件选集: 第3册 [M]. 北京: 中央党校出版社, 1989: 272.
- [8] 周恩来选集: 上卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1980.
- [9] 周恩来. 宗教精神与共产主义 [J]. 少年, 1922(2).
- [10] 周恩来选集: 下卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1984: 266—267.

责任编辑: 张超