

论周恩来和谐行政理念及现实价值

傅红冬

(淮阴师范学院政治与公共管理系 江苏 淮安 223300)

摘要】和谐是我国行政活动所追求的一个重要目标。周恩来在26年的总理生涯中,将其和谐理念成功地运用于行政管理活动之中,文章分析了周恩来和谐行政理念及对构建社会主义和谐行政的现实启示。

关键词】周恩来;和谐行政理念;现实价值

中图分类号】D64

文献标识码】A

文章编号】1006-7426[2008]04-0110-04

20

世纪中叶,在中国的行政舞台上,有举世闻名的行政英才、操持政务达26年之久的中华人民共和国开国总理周恩来,他担负着处理党、政、军日常事务的重任,保证全国人民的衣食住行以及整个国家机制的正常进行,给中国人民留下了一笔无法度量的精神财富。笔者试图从周恩来在行政管理活动中的和谐理念入手,分析其对建设社会主义和谐行政的启示。

一、周恩来和谐行政理念的主要体现

周恩来和谐行政理念是以人的共识、

共鸣、心灵的相互沟通和感应为其最重要的行政基础。他的和谐理念在行政管理活动中的具体表现在以下几个方面:

1、周恩来和谐行政理念表现为高效、协调、有序,决定了和谐行政的包容性、互补性和平衡性

周恩来认识到,政府机构层次多、冗员多、职责不清等是影响我国行政效率的主要原因,所以,他提出机构要精简,人员要精干,要建立一整套干部考核和奖惩制度。他十分坚定地反对官僚主义的恶劣作风,他认为官僚主义是影响政府效率的大敌,官僚主义最本质的内涵是政府脱离人民,政府工作人员高踞人民之上,甚至压制人民。1955年至1956年间,广西省部分

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,不采取有力的救灾措施,结果饿死500余人。周恩来得到这一报告后,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。听到这件事,我非常气愤。不管它是局部的,还是一个县,一个省,就是一件事,也必须严肃处理。”^[1]

在行政活动中,周恩来把整个行政体系看作为一个“生生不息”有机整体,行政运行在于自身协调有序,由于各种管理对象在性质、特点、功能方面的差异,各自在

整体中的地位也是不同的，必须摆正位置，才能形成整体。早在1949年12月《对全国农业会议、钢铁会议、航务会议的人员的讲话》中，他就阐明了这种思想。“每个单位必须有整体观念，要在总的财经计划中找到自己的位置，认清自己的方向，有重点、有计划恢复生产和发展生产。这样才能不犯本位主义，不单纯依赖国家，并在各自的范围内做出最大的成绩。”^[12]

周恩来和谐行政的包容性。周恩来是一位在意见纷呈、各执一端中发现共同点，把大家的意见“和”起来，做到雍容博大、广纳兼收，最终形成革命事业最好方案的能手。周恩来不以一人之智为智，而以众人之智为智，这种与天下人诚恳为友的精神，是他在党内外、上层下层、国内外、各行各业赢得了广泛而真挚的友情，获得了无以计数的朋友。由于周恩来广纳群言、知人善任，才使许多党外人士和社会贤达担任政府要职，从而使新中国很快改变了贫穷积弱的局面。

周恩来和谐行政的互补性。和谐的前提是承认差异，手段是控制差异。“求同”的基础是以承认个性为前提的，这就是“存异”，这是周恩来一个十分明确的思想。他指出：处理民族关系，要看到民族不同，文化各异，“我们自己提倡民族化，也要尊重人家的民族化。”^[13]他强调，处理国与国之间的关系，不能拿我们所有的原则要求别人接受，我们是社会主义国家，是共产党，信仰马列主义，不信神。人家是君主国，信神，信仰上帝和真主，这些谁也说服不了谁。意识形态是不能强加于人的。再说我们国家的宪法也明确写着人民信仰自由……所以，意识形态的“异”就只能让它存在在那儿，只能让人家自己去选择，去解决。他在万隆会议上以真诚的“求同”精神，促使不同社会制度的各国接受了著名的处理国家之间关系的“和平共处五项原则”。

周恩来和谐行政的平衡性。它包含两个方面：一是作为宏观调控手段，“抓平衡，促发展”；二是作为实现宏观调控要换追求的目标，周恩来强调“抓生产就要联系到平衡，一定要为平衡而奋斗”。他在主持全国工作的日子里，体察民情，把人民的生活改善作为头等大事来抓。“一五”期间，国家确立了优先发展重工业的方针，由于“左”的思想指导，冒进情绪渐长，各项指标越定越高，全国人民勒紧腰带搞建

设，周恩来阐发了“要重工业，又要人民”的思想，他说：“如果不关心人民的当前利益，要求人民过分地束紧裤带，他们的生活不能改善甚至还要降低水平，他们要购买的物品不能供应，那么，人民群众的积极性就不能很好地发挥，资金也不能积累，即使重工业发展起来也还得停下来。”^[14]

2、周恩来和谐行政理念表现为民主协商、群策群力，决定了和谐行政的集思广益

周恩来在1954年的第一届全国人民代表大会上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。”^[15]建国初期，政务院每星期开一次会，集体讨论决定政府事务，他诚恳地和每个人切磋问题，统一意见，最后形成集体的领导意见。这种协商，必须以“求同存异”为前提，否则利益上的对立必然要导致协商的失败，最后只好交付表决来解决问题；而这种协商的过程，实质上也在寻找人们相互之间的沟通，争取人们相互间的理解、谅解和尊重，从而形成统一意见，以同心协力实现共同目标。

周恩来认为任何一项重大决策之前，都应该认真征求、听取各方面、各种各样的意见，一边集思广益，减少失误。“群众比我们强，比我们智慧多，办法多。”^[16]坚持走群众路线，从群众中来，到群众中去。周恩来的所追求的行政过程中的组织管理者和人民群众是一种事实意义上的平等，平等参与、平等协作、相互尊重，在平等沟通的基础上为实现目标的共同努力。他认为只有这样才能不仅在体制行使上，而且在事实上使国家行政符合人民的意志，真正发挥人民群众在国家管理中的积极性和创造性。周恩来是一位善于听取群众意见、倾听群众呼声、集中群众智慧，并最终代表群众利益的高明的领导者。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”^[17]政府首脑要主动自上而下地同群众的接近，表现为政府和人民的相互接近与融合，表现为政府对人民的依靠和政府为人民的信任。周恩来和谐行政理念核心就是要把一

切力量，一切积极因素，都组织到社会主义建设事业上来，团结绝大多数人一道工作，团结紧张严肃活泼。决策民主化，决策过程中广泛听取各方意见，周恩来在他所主持的会议上，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、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。

3、周恩来和谐行政理念表现为“有理、有利、有节”，决定了和谐行政的“戒慎恐惧”

周恩来对战略目标的设定非常理智，既不会在胜利面前头脑发热，也不会困难面前踌躇犹豫，而是做到掌握分寸，留有余地，适可而止。在当时中国已经宣布进入社会主义，接着又是只是在“上午”和“下午”的时间差上宣布进入共产主义的时刻，他在中国“进入社会主义”的问题上，仍然坚定地认为中国在“三大改造”基本完成后“只是开始进入社会主义社会”，中国工业化“不是短期内可以完成的”。

社会主义在上世纪的发展中遇到各种曲折，其中最突出地表现在过分强调人与人之间的斗争性，而忽视人与人之间的和谐性；过分强调通过国家力量使社会所处的状态的整齐划一，而忽略社会通过自身力量获得人们相互间的沟通与谐协……然而，周恩来的高明之处在于两者从不偏废，而是因人因事，或协调或斗争，两种方法巧妙配合，天衣无缝。他使自己的行政活动独具温厚和谐的风格，能够做到顾全大局，善于在实践中进行一些必要的妥协、机动、通融。在“文化大革命”的十年浩劫中，他绝少以强硬的手段来解决复杂的问题。在生命的最后时刻，他还对前往医院看望他的叶剑英说：“要注意斗争方式，无论如何不能把权落到他们（指‘四人帮’）手里。”^[18]后来尽管发生了1975年到1976年的大动乱，周恩来临终前建立起来的政府结构大体上保存了下来。周恩来的忍辱负重、委曲求全是一种政治家的斗争策略，是协调、化解矛盾、减少损失的有效方法，这正如尼克松所说，周恩来是“保住党和国家统一的伟大调和者”。

中国是一个落后的农业大国，中国是一个人口众多的国家，这迫使新中国背着沉重的包袱参加“赛跑”。所以，要把中国

的事情办好,本来就需要十分冷静的头脑和十分谨慎的工作。而人民民主专政政权的建立和人民对社会主义制度的美好憧憬,又迫使中国要尽快走向富裕、繁荣与文明。领袖人物凭籍这种热情去实现事实上不可能达到的目标,结果给国家人民造成了本来可以避免的灾难。他认为做事应有临事而惧的精神,“治大国如烹小鲜”,要求稳、求好、反对片面求快,追求综合平衡、协调发展。

周恩来之所以保持“戒慎恐惧”的行政心态,更主要的是出于对中国人民的高度的责任感和义务感,使他对人民的甘苦非常敏锐,人民的任何一点疾苦都会引起他内心的深深自责;任何一点对人民的不尊重,他都会认为是对自己的政治良心的亵渎;对在维护人民利益上的任何一点疏忽,他都不能容忍,这种柔性管理的方式更有利于解决群众的思想问题和认识问题。

4、周恩来和谐行政理念基本表现是“贵和”,决定了行政决策的“允中”之境

周恩来不仅有为人民、为革命,为了合作共事,有他素性温和这一个性特征的一面;也有以“和为贵”作为组织思想和策略思想的一面;还有与之相适应的求大同、存小异、异中求同的思想方法的一面。周恩来的“贵和”最重要的表现和最大优势在于“合作”,“贵和”为了共事,而共事需要先共人。相互由不知到知、到信、到默契、到同心同德,追求和的最高境界——和谐。

在当时,政府行政决策的回旋余地是非常小。他首先承认两极的存在,力争两极共处互济,执两用中,对于两极的合理配置,做到“恰到好处”。中国不能走极端,走极端的结果是“物极必反”,这种大起大落的政治风云,对具体管理国家实际事务的行政决策人来说,无疑有着巨大的政治压力和精神压力,使周恩来表现更加小心地照应两极间的平衡与整体稳定的存在。建国前夕,周恩来在主持起草《中国人民政治协商会议共同纲领》时集中了各方面的意见,最后,他说,“经济建设是百端待举,但须有轻重缓急之分”,要正确处理社会的各种矛盾,和衷共济,在第一个五年计划期间,他不顾被扣上“右倾保守”帽子的危险,着手纠正脱离我国实际的急躁冒进错误,在反冒进中,确定了综合平衡、稳步前进的经济建设方针。尽管一再

坚持“反冒进”,并为此受到不应有的批评,在1958年的大跃进运动中,是他最先发现和察觉了“浮夸风”,并明令要坚决予以纠正,周恩来虽无力从根本上制止这场运动,但在尽可能的范围内给“大跃进”泼了冷水。

周恩来反复强调政府决策要“允中适度”。“允中”之境的外在表现为不偏不倚,持准中的,而在内在实质是沟通两极,统摄两端,使其相反而相成,相对而互补,在差别和秩序中达到互济。“允中”之境,即“执两用中”。在中国共产党与民主党派的关系到,他提出既要防止关门主义,又要防止违反原则的一味迁就,应在中国共产党统一领导下,建立良好和融洽的关系。^[9]在经济建设问题上,20多年来,周恩来反复强调既要反保守又要反冒进,在综合平衡中积极而又稳健地前进。^[10]在对外交流问题上,周恩来反对闭关自守,又反对依赖外援,强调既要依靠自力更生,又要积极扩大对外经济交流。^[11]

二、周恩来的和谐行政理念的现实价值

“和谐社会”是指社会结构中的各个部分、各种要素处于一种相互协调的状态。和谐行政是指行政系统内部以及行政系统与社会系统之间的合作和相容的状态。行政和谐是社会整体和谐的有机组成部分,是和谐社会的必备因素。行政是否和谐关系到社会稳定、政府形象、行政效率等问题。今天,“以和为贵”的价值取向仍然有着重要的现实意义,社会主义行政是依赖于人民的高度自觉性的行政,研究、理解和弘扬周恩来和谐行政理念,为构建社会主义和谐行政而努力,应着重从以下几个方面去努力借鉴他的宝贵经验。

1、坚持允中适度的行政决策思维模式

政府的行政决策适度,既要防“过”,又防“不及”。处理好社会发展方方面面关系,同样是构建社会主义和谐社会的重大课题。当前,我们要坚持我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情出发,不可操之过急,不可急于求成,必须根据各地的不同情况来着手,从能够办得到的事情做起,坚持不刮风、不攀比、不吊群众胃口,不提脱离实际的口

号,不搞限时限刻的承诺,坚持一步一个脚印,扎扎实实地加以推进。在行政决策中能够切实做到多听民声,反映民意,“坚持把最广大人民的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点,正确反映和兼顾不同方面群众的利益。高度重视和维护人民群众最现实、最关心、最直接的利益,坚决纠正各种损害群众利益的行为”^[12]。行政决策既要充分体现政府活动的透明度和权威性,又要最大限度地满足公众的知情权和参与权,让人们能够看到行政决策的内部机制,使行政信息公开,让公众能比较方便地对整个决策过程进行监督,提高行政决策的质与量。为此,我国必须建立和完善政治沟通的机制,政府要善于听取各种意见,博采众长。现代社会的特征表现为不同的价值观念、不同的行为模式。对于人们的差异性而伴生的矛盾冲突要有表达自己利益的诉求,从而建立化解和融蚀这个矛盾的设施,即人人皆能言。

“社会——不管其形式如何——究竟是什么?是人们交互作用的产物。[13]政治沟通是一个双向互动的过程,一方面,行政决策、法律、法规的输出要依赖于政治沟通;另一方面,政治系统的生存的基础是不断从社会得到支持、建议和要求。要不断地畅通诉求渠道,消除不和谐因素形成的原因,政府要出台更多有利于发挥人民群众创造才能的政策和措施,鼓励广大人民群众发挥聪明才智建设和谐社会。

2、坚持高度的原则性与高度灵活性相结合的行政行为模式

周恩来和谐行政理念并不是不看时间、地点、条件,一味地追求“和谐”,不是无原则的调和、搞折衷或“和稀泥”。正如许多人已经注意到的,尽管追求和谐是周恩来的基本的思维取向,但他同时又是一个原则性很强的人。在行政管理活动中,他所追求的和谐,决不是折衷主义的无原则的调和,而是建立在差异互补、合理适度基础上的协调统一。因此,在原则问题上毫不让步就成为周恩来在注重和谐的同时所具有的另外一个重要特点。对此,基辛格有清楚的了解,他在与周恩来接触不久,就发现周恩来在谈判中采取的方式往往是“提出一个合理的主张,稍加说明,然后坚持到底”。由于周恩来的原则性很强,在与他的接触中,“企图在谈判中多占便宜,那是徒然自寻烦恼”。但周恩来认为

坚持原则立场不应是生硬的、板着面孔的。他相信,维护原则立场,虽然不否认外力的强制,但主要不依赖外力的强制,主要靠道义的力量,正义站在人民的一边,因而是不可战胜的。他坚信自己原则的崇高与纯洁,坚信人民的伟力,他敢于以诚相见,光明正大。这种诚心沟通所表现的有礼有节,使同志和朋友能接受他的原则立场,甚至使对手也能理解他的原则立场。尼克松、基辛格对他都有过颇有见地、符合实际的评价。基辛格评价周恩来“他的温文尔雅的风度,掩盖着刚强与柔和相融合的性格。”^[14]尼克松则说周恩来“坚定而有礼貌,就是当他”手里握有好牌时也极为温和,这给我留下了特别深刻的印象。”^[15]

周恩来的原则与信念是包涵于中而不求形于外,在最善意的意义上维护了原则的尊严,这也是中国人特有的揖让精神。这是他能够获得极高的威望的一个重要原因,更重要的是,这种行为模式更能为人们所接受,能够产生更好的效果。

3、坚持对上负责与对下负责的完美结合

周恩来作为一个大国总理,既要能够做到对上负责,他总是把党的利益、人民的利益摆在第一位,维护国家的整体利益,他是严格贯彻执行政策的能手,又要做到对下负责,他是关心群众的模范,想人民所想,急人民所急。他心中时刻记挂着人民群众,只要是关系人民群众生老病死的事情,他总是体贴入微、关怀备至。周恩来行政的最动人之处,在于他的每一项行政活动都带有对对方的关切和体贴,哪怕是对下级人员的行政过失的批评和纠正,都体现出这种深厚的体贴。人民的疾苦,常常在他的心中引起深深负疚的心理冲动,这种心理冲动使他的行政决策更加坚定地走向实际。1956年在社会主义建设的速度问题上,周恩来与党和国家的最高领导人毛泽东发生意见分歧,甚至面对面的争执。1961年,为解决“保煤”问题,周恩来首先考虑到井下工人劳动强度大,而且井下阴冷潮湿,所以,他决定井下工人每月保证供应粮食若干斤,供应白酒若干瓶。然而“老大哥”的问题解决了,又出现了“老大嫂”的问题。农村严重缺粮,矿工在农村的妻子儿女难以糊口,就跑到矿上去找亲人,矿工不忍心看着自己的妻子儿女挨饿,总要分出一点给妻子儿女,自己

又吃不饱了。周恩来了解了这一情况,心情非常沉重,从而下决心“动大手术”,接着在中央召开的第二次庐山会议上,提出了落实调整方针的工作安排:“解决退够、留有余地;重点调整,打歼灭战;综合平衡;全面安排;集中统一,分级管理”,并在这次会议上获得通过。

对上负责和对下负责相结合,从根本上说,还是对人民负责,他真诚地把自己看成是“人民的总服务员”。周恩来将自己的一生毫无保留地奉献给人民的事业,铸就了一个光辉的人民公仆形象,一种伟大的公仆精神。人民怀念周恩来,是怀念他所体现和代表的公仆精神。在新世纪,所有的公务员,特别是高级公务员,都应该好好学习周恩来这种公仆精神,心中始终装着人民,做到忠于政府、恪尽职责、廉洁自律、团结协作。

4、坚持把共产主义远大理想与脚踏实地工作作风相结合

周恩来作为一个马克思主义者,承认客观真理,承认规律的客观存在,承认人对规律的遵循和利用,而不认为人是某种工具。他的求实精神建立在对事实与规律的认识基础之上,在行政活动中,他是一个始终能将理想与现实统一起来的人,是一个革命的理想主义者,既追求共产主义的远大理想,又将这种理想化作实际的行动,周恩来结合中国社会主义建设的实际,把实事求是具体化为“说真话、鼓真劲、作实事、收实效”这样四句话。他指出:“这几年来,党风不纯,产生了浮夸和说假话的现象。我们要提倡说真话,怎样才能做到这一点呢?要大家讲真话,首先领导喜欢听真话,反对说假话”鼓真劲,有的劲就不是真劲。……我们提倡鼓干劲,不是鼓假劲,而是鼓真劲。鼓真劲也要实事求是。”“做实事,做了实事,就有实效,否则强迫命令,就会搞一些不实在的东西。……我们要做实实在在的事,做实事,收实效,才会对人民有利。”^[16]

他一直坚持终身学习、求真务实的行政作风。在他晚年的时候,仍然注意把现代系统科学的成果引入自己的决策和管理,不断丰富自己的决策思想,如中国搞“两弹”,但花钱比西方国家少,事故却比他们少,成果同样使世界震惊,这靠的就是组织管理。周恩来虚心地向群众学习,向干部、专家学习,向一切内行的人们学习,他总是说要“活到老,学到老,改造到

老”,周恩来尊重知识、尊重人才、尊重科学,力求从实践中找出符合事物规律性的东西。

综上所述,周恩来的和谐行政理念为解决我国所面临的社会矛盾提供了新的思维模式和有效的方法。他留给我们的宝贵精神财富,对于我们转变政府职能,树立务实高效的政府形象,进一步探索和完善的行政管理体系,具有深远的历史意义和重要的现实意义。我们要能够运用和善于运用他的和谐行政理念指导我们的工作,更好地推进工作,使社会发展取得更大的进步和更加和谐。

参考文献:

- [1]甄小英.周恩来 坚持党性的楷模[M].北京:中央党校出版社,1991.50
- [2]周恩来选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1984.7
- [3]周恩来论文艺[M].北京:人民文学出版社,1979.181
- [4]周恩来经济文选[M].北京:中央文献出版社,1993.336
- [5]金冲及.周恩来传[M].北京:中共文献出版社,1998.771
- [6]我们的周总理编辑组.我们的周总理[M].北京:中共文献出版社,1990.514.
- [7]周恩来选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1984.325
- [8]安建设.周恩来的最后岁月[M].北京:中央文献出版社,1995.355
- [9]周恩来选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1984.39
- [10]周恩来选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1984.190
- [11]周恩来选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1984.226
- [12]中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[M].北京:人民出版社,2004.24
- [13]马克思恩格斯全集(第27卷)[M].北京:人民出版社,1972.477
- [14]方矩成、姜桂依.西方人看周恩来[M].北京:中国和平出版社,1989.45
- [15]尼克松.领导者[M].北京:世界知识出版社,1998.276
- [16]周恩来选集(下卷)[M].北京:人民出版社,1984.36

责任编辑:李翔宇