

上海人民出版社
SHANGHAI RENMIN CHUBANSHE

周恩来的 行政哲学

周毅之著

ZHOUENLAI
DE
XINGZHENG
ZHEXUE

中国人文精神的骄子
人和为本
和谐共处中的人格平等
允中而通变 求实而厚生
敦厚
以求同 无我之境
和毛泽东的差异与互补



周恩来的行政哲学

周毅之 著

上海人民出版社

沪新登字101号

责任编辑 高志仁
宋慧曾
封面装帧 高志仁

周恩来的行政哲学

周毅之 著

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 常熟新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 7 插页 3 字数 161,000

1991年10月第1版 1991年10月第1次印刷

印数 1—7,600

ISBN7-208-01215-6/B·154

定价 3.30元



1961年周恩来在江西九江



看望在农村调查的大学师生

在工人中间





视察解放军部队

和文艺界人士交谈





会见妇女界代表

和
运
动
员
交
谈



(本书照片均由徐大刚摄影和提供)

目 录

引 言	1
一、国家和管理	1
二、伟人和哲学	5
三、20世纪行政舞台上的哲学角色种种	10
第一章 中国人文精神的骄子	20
一、哈马舍尔德自惭是个“野蛮人”	20
二、中华人文精神的真髓	23
三、绍兴遗教及其困惑	28
四、来自欧洲的冲击与否定	34
五、中华人文精神的升华	40
第二章 行政的资源在于人和	46
一、从和尼克松的分歧说起	46
二、两种文化哲学和两种行政资源观	49
三、心灵权威的树立	55
四、建基于“人和”的体制权威	65
第三章 共权管理与人格平等	75
一、发育于“人和”的共权管理模式	76
二、平等观的双重超越	84
三、和谐共处中的人格平等	90
第四章 允中而通变	102
一、决策思维模式的选择	103

DP775/13

二、允中、互济、适度	107
三、“和”的自然有序性	117
四、知权变而穷通	122
第五章 求实与厚生	128
一、“戒慎恐惧”的行政心态	129
二、“厚生”从神话走向现实	133
三、“俄国人”、“美国人”和“中国人”	142
第六章 敦厚以求同	153
一、“海纳百川，有容乃大”	153
二、善于存异，方能求同	158
三、恃德不恃力，恃诚不恃谋	164
四、原则尊严与揖让精神	171
第七章 “无我之境”	177
一、“强求之境”、“有我之境”和“无我之境”	178
二、炉火纯青的艺术化境界	184
三、“无我之境”和“辩证整体化思维模式”	195
第八章 周恩来的行政哲学和毛泽东	202
一、“不可缺少的改变了的自我”	203
二、差异和互补	210
三、内核与外壳的再次撞击	215

引 言

一、国家和管理

国家这个怪物，与金属工具相伴，粗暴地闯入了人类社会，毫不留情地否定了原始“民主”制度，以其特有的权威力量实现了对社会的统治，同时也垄断了对社会公共生活的管理。这个“怪物”，比起以往社会的任何管理机制，都显示出巨大得无可伦比的管理威力。你看：

在四千多年前的埃及，国家以其强大的管理能力组织了巨大的水利工程建设，在低于海平面四十米的沼泽区围湖泄洪，开辟了大片良田；规模惊人的金字塔的建造，前后凡三十余年，每年投工达十万人以上。这一工程，至今不仅使工程学家们称颂备至，而且就这一浩大工程的管理来说仍使管理学者们叹为观止。

在古罗马帝国，国家以其无可比拟的管理能力规划和组织修筑了布局宏大的国家公路系统，东西自不列颠至两河流域，南北自多瑙河至北非，火山灰混凝土硬质路面达八万多公里，乃至帝国衰落后的整个中世纪，欧洲仍在使用的这一公路系统。

在亚历山大里亚，托勒密王朝把国家对文化事业的组织管理推向了顶峰，创建了当时世界上最大的国际学术中心——亚历山大里亚博学院，图书馆的藏书达七十万卷。

而在古老东方的黄河流域，国家则始终处于社会生活管理的中心。处于“游耕”经济社会中的殷人举凡八迁，都是在国家的严格组织管理之下。《盘庚》三篇留下了国家管理社会经济生活的宝贵资料。三代而下，自不待言。

.....

当然，我们决不认为国家力量是社会生活的永恒管理者。我们毫不动摇地坚信，总有一天这个“怪物”会同青铜斧、纺车一样被送入历史陈列馆。但是，我们不得不承认，迄今为止的人类社会仍然离不开国家力量对于社会生活的组织管理。甚至从本世纪以来的事实还在说明，现在人类社会对于这种组织管理的需要呈现出强化的趋势。因为社会生产的规模已经在空前扩大，人类对于自然资源的开发和利用竟然发展到有可能危及整个人类的生存，人际之间的交往已经过度地国际化与网络化，人口问题、资源问题、环境问题、和平问题、贫富两极分化问题等等，已经成为摆在人类面前的共同问题。社会高度地社会化了，社会问题也高度地社会化了。成为整个社会公共事务的内容和范围空前扩大了，而这些空前浩繁的社会公共事务的管理和人类共同问题的解决，决不是个别的人物、个别的社会组织、个别的社会群体所能胜任的。因而，在新的社会管理机制出现之前，国家作为管理力量不仅是必需的，而且在扩大着自己的职能范围。

举出以上事实，并非为了引导对国家力量这一“怪物”的崇尚，而是为了要依据这些事实，指明国家在履行着阶级统治职能的同时，履行着大量的、无可替代的社会公共事务管理的职能。马克思在《资本论》一书中，对剥削阶级的社会经济结构中的国家所起的作用加以评述时说，那里的国家的活动“既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同

人民大众相对立而产生的各种特殊职能”。^①这里所指的政府同人民大众相对立而产生的各种“特殊职能”，乃是指阶级统治的职能；而“由一切社会的性质产生”的“各种公共事务”的执行，乃是管理的职能。对这种管理职能的需要存在于一切社会之中；这种管理职能的实施，体现在一切国家的行为之中。在社会主义制度下的国家也不能是例外，而且随着社会主义社会的发展与完善，国家的统治职能（当然不是由于与人民大众的对立，而是由于对少数剥削阶级残余的镇压）将逐步趋于弱化，而这种管理职能越来越成为国家活动的主要内容。

当然，国家活动的统治职能与管理职能并非决然分离，事实上在国家活动中乃是融为一体的。马克思认为，国家对公共事务的管理，同剥削阶级国家“因政府和人民大众互相对立而产生”的“特殊职能”，是密不可分的统一体；认为从来没有对阶级利益漠不关心的公共事务的管理，因为事实上这种管理本身就是国家统治职能赖以实现的渠道之一。^②国家的统治职能制约着国家的管理职能，而国家的管理职能则在一定的意义上服务于国家统治的职能。统治离不开管理。而且我们还必须指出，就统治职能本身的实施来说，也离不开切实有效的管理，这也就产生了国家对自身国家事务的管理。

无论是对于社会公共事务的管理，还是对国家自身事务的管理，都是以国家政府为主体的组织管理活动。我们称这种组织

① 转引自〔苏〕Н·А·莫基切夫主编：《政治学说史》，中国社会科学出版社1979年版，第571页。

② 参见〔苏〕Н·А·莫基切夫主编：《政治学说史》，第572页。

管理活动为行政管理^①。马克思所揭示的关于国家二重职能的理论指明这种行政管理一方面执行着统治阶级的意志，另一方面执行着一切社会（包括有阶级社会和无阶级社会，包括有阶级社会中的各种历史类型的社会）的公共管理职能。从后一个角度上说，政府行政，实际上也是一个管理的大舞台，而且是人类社会所有管理活动中规模最为宏大、历史最为悠久、对社会影响最为深远的管理大舞台。在这个大舞台上，古往今来，引多少英雄竞折腰。在这个舞台上，出现过多少激动人心的奇迹，涌现出多少令人倾慕的行政奇才。正因为他们处于峰峦迭起的国事风云之中，所以人们常常把他们作为政治家看待，然而他们在政治上的成就在很大的程度上乃是奠基基于他们杰出的管理才华。这样的人物，在古代中国，有伊尹、周公、李斯、萧何、诸葛亮……；在近代欧美有彼得一世、俾斯麦、华盛顿、林肯……；在20世纪西方的行政舞台上，有美国的富兰克林·罗斯福，有英国的温斯顿·丘吉尔，有法国的夏尔·戴高乐，有德国的康拉德·阿登纳……

在20世纪中叶东方的行政舞台上，则有举世仰慕的行政英

① 关于行政这一概念，各家定义不一。美国行政学家魏劳毕在《行政学原理》中依据立法、司法、行政“三权分立”的原则，认为行政仅指政府行政部门的政务活动。而古德诺在《政治与行政》一书中，则从政治与行政相分离的角度，认为“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。西蒙、史密斯和汤姆森三人在合著的《行政学》一书中，则认为行政是“若干人为达到共同目的时所做的合作的集体行动”，这一解释后来演变为行政即指一切团体组织和管理事务的活动。第一种看法失之过窄，且不能适用于非三权分立政治体制的国家；第二种看法裂政治与行政为二，研究中难以界定其外延；第三种看法失之过泛而不常为人们使用。我们这里所指的行政，乃是指“国家的组织活动”（马克思语。见《马克思恩格斯全集》第1卷第479页），即政府的组织管理活动，政府机关对于国家事务和社会公共事务的组织管理活动。这种管理，作为管理之一种，同样具有社会属性（表现为政治性）和自然属性（表现为公共性）这二重属性。就其公共的自然属性而言，凡作为行政都有着共同的规律、共同的原则，适用于评价的共同价值体系。正是基于这一点，各类行政人物才能有同一价值尺度下的可比性。——作者。

才、操持政务达26年之久的中华人民共和国总理——周恩来。

二、伟人和哲学

1949年10月1日下午2时，中华人民共和国中央人民政府委员会举行第一次会议，任命周恩来为中华人民共和国政务院总理，兼外交部长。

1954年9月27日，中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议任命周恩来继任中华人民共和国国务院总理兼外交部长。

1959年9月27日，中华人民共和国第二届全国人民代表大会第一次会议任命周恩来继任中华人民共和国国务院总理。

1965年1月3日，中华人民共和国第三届全国人民代表大会第一次会议任命周恩来继任中华人民共和国国务院总理。

1975年1月17日，中华人民共和国第四届全国人民代表大会第一次会议任命周恩来继任中华人民共和国国务院总理。1976年1月8日，逝世于此任。

自1月8日逝世之日至举行葬礼的1月15日，整个中国乃至整个世界都在悼念他，几乎所有国家中的所有重要人物，都为他的逝世发表了沉痛哀悼的声明和谈话，许多国家下半旗致哀，联合国不仅下半旗，而且同时没有升起所有会员国的国旗，在这个世界组织中这是极为罕见的事情。世界各大报都在显著地位报道了这一噩耗，有的整版套上黑框。新闻界宣称：“全世界都哀悼他的去世，因为他是一个罕有的受人爱戴的人”，他“赢得了他的朋友和敌人的尊敬”。^①

周恩来主持政务的26年，中国取得了辉煌的成就，也遇到了

^① 转引自苏叔阳：《大地的儿子》，中国少年儿童出版社1982年版，第2页。

巨大的艰难曲折。在他第一任和第二任期中，中国刚从苦难和黑暗中挣扎出来，周恩来沉稳地操持着这个民族大家庭的内外事务，使之从昔日的杂乱中走向井然有序。在他的第二任中期和第三任期间，中国在前进中出现了颠簸。周恩来老练地消弥着过度的稚气与必要的秩序之间的摩擦，维系着国家整部机器的正常运转。在他的第四任至第五任期间，中国处于国运浩劫的时期，周恩来以难以想象的毅力控制了自己内心的极度痛苦，在危难之秋，充任了中华民族守护神的历史角色。26年的行政生涯中，他既在国运兴隆之期经纬万端，又在国家动荡之际维系全局。他是20世纪中国不可或缺的人物。

美国前总统理查德·尼克松把半个世纪以来的中国历史，看作在极大程度上是毛泽东、周恩来和蒋介石三个人的历史。蒋介石败走了。毛泽东点燃起中国革命之火，设计着中国社会的蓝图。而周恩来则“忠实地起着使机器运转的作用”。他认为，周恩来是他所认识的“最有天赋的人物之一”。中国的领导人能象周恩来这样做出决定，那么，“有着世界上最能干的十亿人民和富饶的自然资源的中国，不仅能够成为世界上人口最多的国家，而且也能够成为世界上最强大的国家”^①。

据说有一位国民党官员曾说过，“假如内战期间，我们这一边有个周恩来，情况会大不相同。也许是毛泽东被赶到台湾去，而我们却在北京呢”。^②从政治的角度看，这段话当然是荒谬的。而从管理国事、操持政务的角度看，正好说明周恩来是20世纪中国独一无二的行政雄才，是本世纪中国历史上举足轻重的人物。

① 参见〔美〕理查德·尼克松著：《领导者》，世界知识出版社1983年版，第258、285页。

② 转引自方钜成、姜桂依编：《西方人看周恩来》，中国和平出版社1989年版，第71页。

毛泽东十分清楚地了解这一点。早在1949年中国共产党七届二中全会上作总结时,他就说,新中国中央人民政府的主要人员配备,现在尚不能确定,还需要同民主人士商量,但“恩来是一定要参加的,其性质是内阁总理。”^①建国初期他又说过,“恩来同志是我们国家政务院总理这样的人才”^②。尽管在晚年时,毛泽东在某些方面与周恩来存在着无庸讳言的不一致之处,但是他始终没让江青这样的人去残害周恩来。他深知共和国不能没有周恩来这样的总理。

斯大林同样看清了这一点。1949年他在与中共代表团谈话中说:中国革命很快就会取得胜利,那时你们就将成立新的共和国,组织中央政府。不过在这方面也不会遇到什么困难,因为你们有周恩来这样一位现成的总理,哪儿去找这样一位理想的总理呢?!^③同年,苏共中央政治局委员米高扬来到当时中共中央所在地的西柏坡,他在和周恩来就战后经济建设、交通运输等恢复工作、新政府的总体规划和设想、对外关系等问题作过一次谈话后,就留下了深刻印象,此后,他对人说:“周恩来将是中国新政府一位很好的总理”^④。

中国人对周恩来怀着极其深厚的敬仰和爱戴。这种敬仰和爱戴,集中表现在1976年1月11日薄暮时分,十里长安街上的一百多万男女老少肃立寒风,自愿为总理送灵的动人场面;表现在这一年清明节前后全国悼念总理的狂潮。这动人场面,这悼念狂潮,表现出周恩来与中国民众在最深层次上的心灵沟通。由

① 毛泽东在中共七届二中全会上的发言记录,1949年3月13日。

② 参见《周恩来总理八十诞辰纪念诗文选》,人民出版社1978年版,第20页。

③ 参见南新吉:《周恩来的一生》,中国青年出版社1987年版,第440页。

④ 师哲:《周恩来同志外事活动点滴》(资料稿)。

此我们既深深惊叹如此坚实地积淀在中国人灵魂中的文化共同点，更深深惊叹周恩来作为历史伟人在中国人灵魂中所激起的精神共鸣，深深惊叹周恩来对灿烂中华文明的精湛把握和卓越体现。所以，尼克松把周恩来的卓越之处和成功之处归结为周恩来自己的这样一句话，或者说是一种哲学态度：“我首先是一个中国人。”^①

当代知名的管理学者彼德·杜鲁克认为，管理自身知识和技术的发展决非万能，无论管理自身如何力求发展，它总还是以文化为转移的，并且受其社会的价值、传统与习俗的支配。^② 这里指明了这样一个事实：无论管理者是自觉地还是不自觉地意识到自己处于一种特殊的文化氛围之中，面对着特殊的文化哲学心态，他的管理的运行和所要实现的价值目标都受制于这种文化环境；而且管理者自身的思维方式和活动方式也都受制于一定的哲学意识的引导。伟大人物的伟大业绩，必定以植根于一定文化土壤中的深刻的哲学意识为基石。管理学者怀海德认为，即使在现代的管理中，也“必须有一种非专门化的态度”，或者说在不同情况、不同事实之下可供引用的“原则”。这是管理者所必须具备的一种最深刻的最能动的“反应能力”，“这种反应能力，可说是种哲学的习惯”。^③ 所以，当我们深深惊叹周恩来26年行政生涯（或者说也可以说长达半个多世纪的革命生涯）在中国和世界赢得的普遍尊崇，深深惊叹周恩来在自己的政务活动中对于中华灿烂文明的精湛把握和卓越体现时，我们实际上也深深感受到在这位伟大人物的行政业绩中，在他的行政目标选择、行政

① 见尼克松：《领导者》，第267页。

②③ 参见曾仕强：《中国管理哲学》，台湾东大图书公司1983年版，第27页。