

ZHOUENLAI DE XINGZHENG FANGLUE

周恩来的行政方略

吴志鸿 陈允文 著



重庆出版社

周恩来的行政方略

吴志鸿 陈尤文 著

南京出版社

· (苏)新登字第009号

周恩来的行政方略

ZHOUENLAI DE XINGZHENG FANGLUE

吴志鸿 陈尤文 著

南京出版社出版发行

扬中县印刷厂印刷

开本850×1168毫米 1/32 印张: 8.625 字数: 220千

1993年3月第1版 1993年3月第1次印刷

印数1—6000册

ISBN 7-80560-746-X/D·74

定 价: 5.60 元

责任编辑: 姚加宁

序

罗青长

周恩来是一位伟大的政治家、军事家、思想家，也是一位被世界友人称之为“行政奇才”的杰出的行政管理大师。周恩来是新中国第一位行政首脑，他在这个职位上呕心沥血27年，不仅为人民的幸福、祖国的强盛鞠躬尽瘁，死而不已，充分展现了社会主义国家领导人崇高的精神风范，而且在社会主义革命和建设的伟大实践中，以其卓越的才智、深邃的思想、高超的艺术为治理国家和推进社会发展不断地筹谋、策划、实践，形成了一整套具有中国特色的行政方略。

周恩来的行政方略体现在对国家事务管理的各个方面。他提出的领导者必须以“人民公仆”的身份去实现领导，又使群众“不感觉到我们是在领导”的思想，是任何一个领导者做好领导工作的重要前提。对新中国的行政体制建设，周恩来的方略是在确保祖国统一的前提下，搞好民族区域自治。他的决策方略是按科学程序“四环节”一步步推进和建立领导、专家、群众“三位一体”的民主决策体制。对行政执行工作，周恩来认为只有“一杆子抓到

底”，细致、周到方能万无一失。他的苦心求才、慧眼识才、大胆用才的方略，是新中国能够很快形成群英荟萃局面的重要原因。他避免官僚主义和提高行政效率的方略是“把机关搞小”和倡导勤政，这一直是政府机构改革的方向。周恩来第一个向全世界展示了中国要在本世纪内实现“四个现代化”的宏伟蓝图，并为实现这一目标提出了渐进式发展方略。对新中国的教育，周恩来提出了必须建立在民族和科学基础上的方略，他要求“以民族的教育激发民族的无限活力和创造力”，他说：“科学是没有国界的，凡是对我们国家有用的，我们都欢迎。”新中国的外交事业正是通过周恩来杰出的外交方略，倡导了独立自主、求同存异、和平共处五项原则，一扫长期屈辱外交的形象，赢得了举世瞩目的国际地位。用艰苦朴素，勤俭建国的廉政新风抵御腐败因素的影响，是周恩来实现“廉价政府”的一个重要方略；在这一方略指引下，新中国政府始终保持着廉洁、艰苦创业的本色。可见，展现在我们面前的周恩来的行政方略，是一个完整的科学体系。

根据我三十年来在周恩来总理身边工作的体会，我认为周恩来这一整套行政方略的形成不是偶然的，而是与他长期从事建党建军建政工作所积累起来的丰富的历史经验，以及在此基础上锻炼出的高超的组织才能有密切的联系。新中国成立后，周恩来总理不仅继承了战争年代红色政权建设的成功经验，而且根据社会主义革命和建设的新情况不断创新与发展，形成了这一系列科学、完整的治国方略。周恩来的行政方略是我们党和国家的宝贵财富，充分挖掘这一珍贵的精神遗产，对于弘扬周恩来精神和指导

今天的社会主义现代化建设，贯彻党的十四大精神，实践邓小平有中国特色的社会主义理论，都具有重要的意义。

《周恩来的行政方略》一书，比较系统地探讨了周恩来27年的治国方略，这不仅填补了周恩来研究的空白，而且为我国行政管理的研究又增添了一项重要成果。这对促进中国行政管理的科学化、民主化、法制化、现代化也有现实的指导意义。

是为序。

1993年元月

目 录

序	罗青长
绪 论 周恩来的行政方略与中国现代化	(1)
1. 历史、伟人与现代化	(1)
2. 周恩来的行政方略与分析框架	(2)
3. 伟人的时代与历史的跨越	(4)
第一章 行政领导	(7)
1.1 坚持正确的行政领导观	(7)
1.2 遵循领导活动的基本原则	(12)
1.3 领导者要承担相应的职责	(16)
1.4 运用科学的领导方法与艺术	(22)
第二章 行政体制	(35)
2.1 建立确保国家统一与推进现代化的单一行政 体制	(35)
2.2 用民主集中制的基本原则调控中央与地方关 系	(44)
2.3 中央与地方之间要确立双向监督机制	(48)
2.6 改进体制的七项原则	(51)
2.5 香港按资本主义制度办事对我们有利	(60)
2.6 理顺党政职能关系	(61)
第三章 行政决策	(67)
3.1 立足实事求是的基点决策	(67)

3.2	决策谋划必须注重调查研究	(74)
3.3	掌握决策制定中的几个环节	(78)
3.4	决策民主化要坚持民主——集中程序	(81)
3.5	科学决策要确立“三位一体”结构	(85)
3.6	形成决策方略要胸怀全局、深谋远虑	(87)
第四章	行政执行	(91)
4.1	把握行政过程的五环节	(91)
4.2	明确行政执行中的四点要求	(99)
4.3	行政人员要有务实作风	(103)
4.4	行政执行要临机权变	(106)
4.5	执行之中要及时修补决策	(109)
第五章	行政用人	(114)
5.1	掌握用人的基本原则	(114)
5.2	怎样用人	(118)
5.3	加强人才培训工作	(126)
5.4	提高行政人员待遇	(130)
第六章	行政效率	(135)
6.1	提高行政效率要精简机构	(135)
6.2	实行行政首长负责制	(140)
6.3	提高效率必须勤政	(144)
第七章	经济行政	(150)
7.1	政府经济行政中所要处理的六个关系	(150)
7.2	以渐进方略推进四个现代化	(163)
7.3	运用计划管理机制组织现代化建设	(168)
第八章	文教行政	(177)
8.1	健全管理体制推动教育发展	(177)
8.2	把握好教育发展中的几个关系	(182)
8.3	科技管理要抓好全面规划与系统协同	(190)
8.4	运用综合协调功能促进科技发展	(198)

第九章 外交行政	(205)
9.1 倡导以和平共处五项原则为基础的国际新秩序	(205)
9.2 掌握正确的外交方针与策略	(214)
9.3 对外援助八项原则与国际经济新秩序	(222)
9.4 外交行政中的哲学方式	(224)
9.5 加强制度管理与部门建设	(228)
第十章 廉 政	(235)
10.1 以“廉价政府”勤俭建国	(235)
10.2 深刻认识存在腐败的复杂原因	(239)
10.3 防止腐败必须综合治理	(245)
主要参考书目	(258)
后 记	(263)

绪 论： 周恩来的行政方略 与中国现代化

1. 历史、伟人与现代化

20世纪这个纪年，对于中华民族来说，是一个充满坎坷、历尽沧桑而又富有神奇气息的纪年。在这漫长而又短暂的历史时差中，中华民族在他们的领袖领导下，推翻了帝制，驱除了外敌，消灭了战乱，发展了科技，从一个任人宰割的半殖民地半封建社会的泥潭中站立起来，以其雄健激越的步伐走向国家现代化的漫漫征途。

这是一个翻天覆地的世纪，每一个年代都是一个标志；这是一个金戈铁马、叱咤风云的世纪，英雄辈出，扭转乾坤。然而，这一幕幕壮阔的活剧，一段段神奇的传说，都无声无息地汇入现代化变迁的历史潮流之中。现代化，高科技，和平与发展，成为中国社会走向的主题。一切的一切，在这之中，显得高大，显得渺小，显得永恒，显得瞬息。这一切，并不以人的意志为转移。

但是，有一位伟人，始终全神贯注着这一个主题。无论风云变幻，他坚定不移。他站在历史的潮头，跨越世纪的界限，高高举起现代化的旗帜，运用强大的政府机器，组织引导着亿万人民开创国家现代化的宏伟基业。直到他瞶然长逝前一年，他依然抱重病之躯，用他全部的心底的力量，向全国各族人民发出一个气势磅礴的号召：在本世纪内，全面实现农业、工业、国防和科学技术的现代化！

1911年，他13岁。老师问：“读书为了什么？”他答道：“为了中华之崛起！”

1925年，他27岁。是年东征，11月21日，国民政府任命他为广东东江各属行政委员，管辖惠（州）、潮（州）、梅（县）和海陆丰下属二十五县的行政工作。这是第一次由中国共产党人担任地区行政的主要领导职务。

1949年，他51岁。是年6月16日，他当选新政治协商会议筹备会常务委员会副主任和《中国人民政治协商会议共同纲领》起草小组组长。10月1日下午2时，他就任中华人民共和国政务院总理。

他，就是周恩来。周恩来，新中国的首任总理和终身总理，主持政务27年，卒于此任。

在他的前半生中，国家经历了割据、外敌入侵和长期战乱；在他的后半生中，中国已经是一个独立自主的人民共和国，拥有一个比较完整的工业体系和原子武器。

周恩来，应着民族的呼唤而来，导着民族的现代化目标而去。理查德·尼克松评论说：在毛泽东和周恩来这两人中，“周的远见卓识更具有坚韧的耐久力”。“周留下的影响，在当代中国将与日俱增。”^①

2. 周恩来的行政方略与分析框架

在中华人民共和国建设史上，周恩来是一位思想家、方略家、管理家，才智卓荦而精力过人的行政艺术大师，人民的好总理。他建构了国家行政体制，提出了行政管理理论，并把它付之于行政活动，铸就了一代行政领导风范，展示了高超的行政艺术。为了祖国和人民的现代化事业，他鞠躬尽瘁，死而后已。他留给政

^① 引自《西方人看周恩来》，中国和平出版社1989年版，第85页。

府工作人员乃至全国人民的最宝贵的精神遗产，就在于他为了人民的幸福和国家的富强，展示了国家现代化的宏伟设计、崇高的精神风范和一整套行政方略。

方略，策划、计谋之意。孔戣《谢赐手诏状》中有“乏御侮之筹谋，罕济时之方略”一语。行政，作为“国家的组织活动”^①，作为政府执行社会公共权威职能而展开的管理国家事务和社会公共事务的活动与关系，有一个制定与实施行政方略的内容。尤其在政府宏观职能强化的情况下，行政方略的制定与实施就成为一项愈益重要的活动。行政方略在内涵上不同于行政思想、行政计划、行政决策与行政制度，行政方略和其制定、实施过程，包含着思想、方法、计划、决策乃至哲学的众多成分。行政方略既是理论形态的，又是执行形态的，是一种可供应用的行政策划，充分显示了行政的动态化特征。

周恩来作为一位具有杰出行政才能的大国总理，他的行政方略是内容丰富而全方位的，不仅包含在领导方法与艺术、体制的设计与调控、行政决策、行政执行、效率提高、行政用人等一系列理论范畴中，还体现在经济、科学、文化、体育、教育、卫生、外交、国防、民政等国务院部门行政中。此外，他的行政方略还展示在廉政等行政风范中。

本书的结构并不一定是一种非常合理的分析框架，这只是一组进行分析的坐标。一个科学而合理的分析周恩来行政方略的框架有待进一步探讨，也有待中国行政学研究的进一步发展所提供的理论分析模式。

因此，本书并不能详尽地阐述周恩来总理在27年行政活动中所展示的全部行政方略，书中只是对建国以后周恩来行政中的一些思想设计、体制建构、决策与执行要素、领导方法与用人之略，以及经济、科教、外交等部门行政方略作必要的探讨。因此，本

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

书与其说是一种分析性著作，不如说是对周恩来研究的新探索。

3. 伟人的时代与历史的跨越

周恩来是20世纪中国历史中的巨人。有人说，毛泽东是新中国的设计师，周恩来是工程师。又有人说，毛泽东与周恩来的关系是你中有我，我中有你，相互依存。还有人说，毛泽东是革命家，其思维模式的基本特征是求异的；而周恩来是大管家和建设家，其思维模式的基本特征是求同的。尽管他们的评价角度不一，得出的结论也殊异，但是有一点是共同的，就是他们所评说的都是20世纪的人物，20世纪中驾驭中国历史方向的巨人。

历史唯物主义者强调必须用历史科学的眼光来分析历史人物以及他们的思想和行动。周恩来作为新中国的开国总理，其思想与行为模式也必然熔入中国历史文化以及世界近现代文化的基因。几千年中国传统文化和世界近现代文明的精华，培育起周恩来这样一位“人文骄子”，一位行政奇才。

周恩来和毛泽东这一代伟人，都是民族代表，代表着中华民族的不同人文特点。在同一个历史文化背景下，产生出两个具有代表性的思维与行为模式，而这两个模式在一个文化熔炉的熏陶中既有不同点，又是互补的。某种意义上说，我们的民族需要这样的领袖，这样的人文风范，并且也寻找与锻造出了这样的典型。恩格斯在谈论伟大人物问题时说过：“恰巧某个伟大人物在一定时间出现于某一国家，这当然纯粹是一种偶然现象。但是，如果我们把这个人除掉，那时就会需要有另外一个人来代替他，并且这个代替者是会出现的，——或好或坏，但是随着时间的推移总是会出现的。……这点可以由下面的事实来证明，即每当需要有这样一个人的时候，他就会出现，如凯撒、奥古斯都、克伦威尔等等。如果说马克思发现了唯物史观，那末梯叶里、米涅、基佐以及1850年以前美国所有的历史学家就证明，已经有人力求

做到这一点，而摩尔根对于同一观点的发现表明，做到这点的时机已经成熟了，这一观点必将被发现。”^①

周恩来是20世纪50—70年代的中国总理，是这个时代中运用政府权力组织与推动国家现代化建设的行政首脑。他常说，政府工作的重点，就是组织和领导经济建设。外交的目的是什么呢？是要争取一个和平、稳定、内外交流、互通有无的国际环境；内政又是为了什么呢？是要建立和维护一个团结稳定、和谐民主的局面。而所有这一切努力，就是为了把我国尽快地建设成为一个繁荣富强的社会主义国家。^②

在中华人民共和国建立后，周恩来是50—70年代制定中国现代化纲领并运用政府行政机制加以全面实施的主要人物。曾任他的经济秘书的顾明在回忆他的时候说道：“他为我们绘制了建设四个现代化的宏伟蓝图，规划了建设独立的完整的工业体系和国民经济体系的战略布局，阐明了‘以农业为基础，以工业为主导’的辩证关系，开辟了一条脚踏实地、实事求是地进行社会主义经济建设的道路。”^③

按照全面组织和领导现代化建设的宏伟目标，周恩来总理在建国以后逐步地提出了一整套行政方略，以实施现代化建设的各项任务。然而，在当时的条件下，他的正确的行政方略有的付诸全面地执行，而有的则出现意外的结果。这样，“他的才智长期遭受压抑，经历了多少风风雨雨，受尽了委屈和折磨，难以施展宏图，但他始终不渝，百折不挠地为四化事业而奋斗”^④。因此，他的行政方略连同他的现代化思想一起，不仅是历史的产物，也是环境的产物，有条件的结果。

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第406～408页。

② 转引自力平：《周恩来关于经济建设的几个重要思想》，《人民日报》1991年3月4日。

③④ 《周恩来和他的秘书们》，中国广播电视出版社，1992年版，第6、14页。

周恩来在50年代已经感到：人的认识总是有限的，而历史是跨越的，时代只是历史的界碑。他引用马克思的话说：“人类始终只提出自己能够解决的任务”，而“任务本身，只有在解决它的物质条件已经存在或者至少是在形成过程中的时候，才会产生”^①。

今天，我们已经从50年代、60年代、70年代和80年代中走出来，从90年代跨向下一个世纪！

当我们沿着这条轨迹跨越出来的时候，我们才深深地感到这条轨迹的设计者的丰功伟绩！这的确确是历史的存在。

在中华人民共和国革命与建设史上，如果说毛泽东是缔造者的代表，邓小平是第二代领导人的核心，那么周恩来就是在其间构筑现代化大厦与共和国基业的巨匠。在现代化的历史进程中，他一手辅佐毛泽东，一手扶助邓小平。

他设计了从20世纪中叶走向现代化的坐标模型及其运作机制，这个坐标只有原点，而无尽头。

① 范若愚：《在周恩来身边的日子里》，转引自《周恩来的管理艺术》，第97页。

第一章 行政领导

在周恩来的行政方略中，行政领导方略是中心与精髓。从某种意义上说，周恩来的行政领导方略集领导思想和领导艺术于一体，是周恩来提出并施展一整套行政方略的基础。周恩来的行政领导方略内容非常丰富，本章仅讨论以下几点最基本的内容：1. 行政领导观；2. 领导活动原则；3. 领导者的职责；4. 行政领导的方法与艺术。

建国以后，周恩来具有党的副主席和政府总理的双重身份，因此，他的领导方略又具有政治与行政的双重特点。在很多场合下，他是从政治或党的领导的角度来阐述行政领导思想与方略的。

1.1 坚持正确的行政领导观

领导者与被领导者的关系问题，是马克思主义领导观的首要问题，也是周恩来同志行政领导观的核心。在这个根本问题上，周恩来不仅一生拳拳服膺于马克思关于无产阶级领导是人民公仆的伟大思想，而且在理论上创造性地发展了马克思主义的行政领导观。

周恩来同志的行政领导观，归结起来主要有两个方面的重要内容：

领导者与被领导者——相互依存关系

领导者与被领导者，是领导活动中的两个关键要素，任何领导活动如果缺少领导者与被领导者就构不成领导活动。但是在领

导者与被领导者之间的关系上，不同的社会形态有着不同的表现形式。在私有制社会，由于生产资料掌握在少数人手中，领导者与被领导者的根本利益是对立的，领导与压迫和剥削活动结合在一起，本质上是以暴力和欺骗来维持领导活动的。正如列宁在揭示资本主义国家领导本质时所指出的那样：凡是土地和生产资料私有，资本占统治地位的国家，不管怎样民主，都是资本主义国家，都是资本用来控制工人和贫苦农民的机器。

在社会主义社会，领导者与被领导者之间应该是一种什么关系呢？早在一百多年前，马克思在总结巴黎公社经验时就明确指出：“旧政府权力的纯粹压迫机关应该铲除，而旧政府权力的合理职能应该从妄图驾于社会之上的权力那里夺取过来，交给社会的负责的公仆。”^①而这个公仆“应该为组织在公社里的人民服务”^②。很显然，在马克思的思想中，新型的领导者与被领导者之间有一个“公仆”与服务对象的关系。以毛泽东同志为首的中国共产党人，继承和发展了马克思的这一伟大思想，在全党确立了“全心全意为人民服务”的根本宗旨，形成了党在一切工作中的群众路线。在周恩来的一生中，他就始终以这条路线为宗旨，为社会主义国家的一切领导干部树立了“人民公仆”的光辉典范。并且，他明确地在理论上提出了社会主义领导与人民群众之间的相互依存关系。

首先，周恩来认为人民群众是领导存在的力量，没有这一种力量，领导也就不存在了。1954年12月10日，周恩来在中国共产党第七届中央委员会第四次全体会议上指出：“我们每一个人，不管过去做了多少工作，现在担任什么职务，没有党和人民，就既不会有过去的成绩，也不会有今天的职务。”这段话言简意赅地阐明了社会主义领导在人民群众中的地位和作用。人民群众的这

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第376页。

② 同上，第334页。