

教育部人文社会科学百所重点研究基地
中山大学行政管理研究中心研究项目

行政奇才——周恩来

夏书章 汪淑钧 编著

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

行政奇才——周恩来/夏书章,汪淑钧编著.—广州:中山大学出版社,2002.2

ISBN 7-306-01881-7

I. 行… II. ①夏… ②汪… III. 周恩来(1898~1976)-人物研究 IV. K827-7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 071540 号

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广东韶关新华印刷厂印刷

(地址:广东韶关市新华北路 50 号 邮编:512026 电话:0751-8760690)

880 毫米×1230 毫米 32 开本 13.125 印张 329 千字

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—5000 册 定价:25.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

邓小平论周恩来

周恩来是“中国共产党的优秀党员、伟大的无产阶级革命家、杰出的共产主义战士、中国人民久经考验的卓越的党和国家领导人”。^①

“周恩来同志自一九七二年患癌症以后”，“他一直坚持工作，同疾病作了顽强的斗争”。对于周恩来同志的逝世，“全党全军全国人民都为失掉了我们的总理而感到深切的悲痛”。

“周恩来同志的逝世，对于我党我军和我国人民，对于我国的社会主义革命和建设事业，对于国际反帝、反殖、反霸的事业和国际共产主义运动的事业，都是巨大的损失”。

“周恩来同志从青年时代起就献身于中国人民的解放事业。一九一九年他积极参加五四运动，从事反对帝国主义、封建主义的革命活动。一九二〇年到一九二四年，他先后到法国和德国勤工俭学，在旅欧的中国学生和工人群众中宣传马克思主义。一九二二年，他加入中国共产党，担任中国共产主义青年团旅欧总支部书记，并在中国共产党旅欧总支部工作。在第一次国内革命战争时期，他参加了北伐战争，对推翻北洋军阀的反动统治作出了重要贡献。从一九二四年到一九二六年，他先后担任中共两广区委员会委员长、黄埔军校政治部主任、国民革命军第一军政治部主任、中共两广区委员会常委兼军事部长。一九二六年冬，他到上海党中央工作，接着，担任中共江浙区军事委员会书记、中共中央军事委员会书记。他是一九二七年上海工人武装起义的主要

领导人。蒋介石、汪精卫相继叛变革命以后，为了挽救革命，周恩来同志和其他同志一起，领导了八一南昌起义，在起义中他担任中共前敌委员会书记。在第二次国内革命战争时期，他还在上海坚持党的地下革命工作，担任过中共中央组织部长、中央军事委员会书记等职务。一九三二年十二月他进入江西中央革命根据地后，担任中央苏区中央局书记、中国工农红军第一方面军政治委员、中央革命军事委员会副主席等职务。遵义会议以后，在毛主席的领导下，他继续担任中央革命军事委员会副主席，参与中国工农红军胜利完成二万五千里长征的组织领导工作。一九三六年十二月西安事变发生，周恩来同志作为我党的全权代表，同被逮捕的蒋介石进行了谈判。在谈判中，他坚决执行毛主席的方针，迫使蒋介石停止内战，实现了西安事变的和平解决，促成了抗日民族统一战线的形成和发展。在抗日战争时期，他任党中央的代表和南方局书记，在国民党统治区进行统一战线工作，并领导国民党统治区我党组织的工作。他长期驻在国民党政府所在地重庆，临危不惧，坚定地执行了毛主席的方针，对国民党消极抗战、积极反共的反革命政策，进行了英勇的斗争。在第三次国内革命战争时期，一九四五年八月，他跟随毛主席在重庆同国民党谈判。《双十协定》签订以后，他继续率领中国共产党代表团在重庆和南京同美蒋反动派进行针锋相对的斗争。一九四六年十一月，周恩来同志从南京回到延安。在一九四七年三月蒋介石军队大举进攻陕甘宁边区时，周恩来同志跟随毛主席留在陕北，参与人民解放战争的领导工作。在我国社会主义革命和无产阶级专政的新的历史阶段，周恩来同志从建国以来一直担任中华人民共和国政府的总理，兼任过外交部长，担任过中共中央军委副主席、中国人民政治协商会议第一届全国委员会副主席、政协第二届和第三届全国委员会主席。他还被选为历届全国人民代表大会的代表”。

“周恩来同志从党的五大以后，被选为历届中央委员会委员。在一九二七年‘八七’中央会议上被选为政治局候补委员。从党的六大以后，被选为历届中央政治局委员。党的六届五中全会、七届一中全会被选为中央书记处书记。党的八届、九届和十届一中全会，被选为中央政治局常务委员会委员。党的八届、十届一中全会被选为中央委员会副主席”。

“周恩来同志忠于党，忠于人民，为贯彻执行毛主席的无产阶级革命路线，争取中国人民解放事业和共产主义事业的胜利，英勇斗争，鞠躬尽瘁，无私地贡献了自己毕生的精力”。他在建党、建军、建国等方面，“都作出了不可磨灭的贡献，建立了不朽的功绩。全党全军全国人民衷心地爱戴他，尊敬他”。

“周恩来同志在国际事务中，坚决贯彻执行毛主席的革命外交路线，坚持无产阶级国际主义”。他在这方面所做的工作和所作的斗争，“同样作出了不可磨灭的卓越的贡献，赢得了世界人民的尊敬”。

“周恩来同志的一生，是为共产主义事业光辉战斗的一生，是坚持继续革命的一生。他是我们全党全军全国人民学习的榜样”。

“我们要学习他全心全意为人民服务的高尚品德。在毛主席、党中央的领导下，周恩来同志担负着处理党和国家日常事务的繁重任务。他总是勤勤恳恳，任劳任怨，忘我地、不知疲倦地为中国人民和世界人民谋利益”。

“我们要学习他对敌斗争的坚定性。不论白色恐怖多么残酷，武装斗争多么激烈，同敌人面对面的谈判多么尖锐，他总是奋不顾身，机智勇敢，坚定沉着，充满着必胜的信心”。

“我们要学习他坚强的无产阶级党性。他光明磊落，顾全大局，遵守党的纪律，严于解剖自己，善于团结广大干部，维护党的团结和统一。他广泛地密切联系群众，对同志对人民极端热

忱”。

“我们要学习他谦虚谨慎，平易近人，以身作则，艰苦朴素的优良作风。学习他坚持无产阶级的生活作风，反对资产阶级的生活作风”。

注释：

- ① 见《在周恩来同志追悼大会上中共中央副主席邓小平同志致的悼词》。本文中凡加引号的内容出处同此。

周恩来是有中国特色的 行政全才、雄才和奇才

——纪念周恩来同志诞辰 100 周年（代序）

夏书章

关于纪念、怀念、学习、研究、评论周恩来同志的诗、文、专著和言论等，已经很多很多，真可以说达到难以列举无遗的程度。其中包括中外革命家、政治家、外交家、军事家和新闻界人士等在回忆录之类中提到的，更不可胜数。还有未见诸文字的，最恰当不过的形容莫如“有口皆碑”。周恩来同志正是一个当之无愧的杰出的革命家、政治家、外交家、军事家。

为了纪念周恩来同志诞辰 100 周年，中国行政管理学会与湖北省行政管理学会共同举行“周恩来行政管理思想与政府建设研讨会”。这个主题选得很好，因为，世所周知的是：周恩来同志不仅是众望所归的中华人民共和国开国总理的最佳人选，而且任职连续达 26 年之久，丰功伟绩不可磨灭，鞠躬尽瘁，精神不死。其高超的行政才华和高尚的行政品德，永远是人民公仆的楷模。

尤为可贵的，是周恩来同志的理论密切结合实际、言行一致的光辉典范。他的行政管理思想和对政府建设所作贡献的成功实践经验，都是行政管理学研究中极其珍贵的精神宝库。关于这个专题，相信在这次研讨会上，必有很多深入研究的精品、佳作。以下只是就“周恩来同志是有中国特色的行政全才、雄才和奇才”谈些体会，以纪念我们敬爱的人民的好总理诞辰 100 周年。

(一) 有中国特色的行政全才

从周恩来同志担任中华人民共和国的国家总理之日起，同他有过接触、打过交道的党内外知名人士，就曾异口同声地和既亲又敬地称赞他为真正的“周”总理。这是汉语、汉字中一种特有的妙趣，意思是说周恩来同志考虑和处理问题非常周全、周到、周密、周详、严肃认真、一丝不苟。本来，总理的任务在于全面和高度综合的领导、指挥，能够如此过细，实在更加难能可贵。

实践表明，周恩来同志的这种务实精神，正是他的事业心、责任心、自觉性、积极性的具体体现。因而他对工作完全做到全神贯注、全力以赴、全心全意地为人民服务。不管事情千头万绪，多么纷繁和错综复杂，他常废寝忘食，去抓紧处理，其效率之高和效果之好，令人惊叹。这是与他的卓越的行政才能分不开的，按照现代行政管理的要求来对照，他确实是行政全才。

在现代行政（行政管理、公共行政）学领域，有很多学派，众说纷纭，被称为“理论丛林”。我们不宜用任何一家之言来据以评论周恩来同志的行政实践，可取的办法，是凭公认的，属于客观共性的行政管理诸要素（或必要的环节、步骤、程序、工作项目等）看周恩来同志作为一个大国的政府总理在掌握和运用上，无不炉火纯青，或恰到好处，并且在很多方面有过人之处。

尽管关于行政管理究竟有多少要素的说法也不一致，我们不妨实行兼收并蓄，从多、从细。这样做将更有利于说明“全才”之全，是“集大成”之全。但是，多和细仍是相对说的，并非太多、太细。有些不言而喻，理所当然的应有之义和有必然联系或不可分割的事，便不勉强一一罗列。也就是说，以下所举各项，都可以相对独立地进行讨论，或常为人们所注意的重要话题。

(1) 环境和形势。这是行政管理的根本依据，周恩来同志对此极为重视。

(2) 行政组织。这位开国总理从一开始就强调要注意机构设置和制定组织法规。

(3) 人事管理。在选人、用人和调动积极性方面，周恩来同志的成就非常出色。

(4) 领导和指挥。无论才华、能力、品德、威望，周恩来同志都是成功的领导者。

(5) 决策。这是同周恩来同志成为人民所拥护和爱戴的好总理分不开的。

(6) 目标。对于既定目标，周恩来同志坚决促其实现，制定目标也极其审慎。

(7) 计划和执行。周恩来同志工作的计划性很强，执行计划也雷厉风行和狠抓落实。

(8) 财务管理。精打细算、艰苦朴素、勤俭建国是周恩来同志的一贯作风。

(9) 规章制度。从前述组织法规已可见对此重视，实际上周恩来同志对规章制度建设不遗余力。

(10) 行政道德与行政文化。极端负责，以身作则，勤勤恳恳为人民服务是周恩来的风格。

(11) 信息和咨询。周恩来同志一贯要求信息灵通，经常调查研究和征求意见。

(12) 协调和公共关系。在这方面，周恩来同志的突出才华为举世所公认。

(13) 办公室和后勤服务。在周恩来同志身边的工作人员无不深知要求严格。

(14) 实效。包括效率、效果、效益，周恩来同志以能实事求是和工作高效著称于世。

(15) 监督与控制。作为最高行政领导，周恩来同志善于提高工作人员的自觉性。

(16) 改革。周恩来同志精益求精的精神给人以深刻印象，但创新不忘发扬优良传统。

总之，按现代行政管理诸要素及其业绩来衡量，周恩来这位行政全才应得满分和最高分。不仅如此，他的言行还显示了鲜明的中国特色。虽然他通晓世界局势和国际事务，但是从他的身上所体现的中国文化气质，使各国政要和新闻界人士，都有深刻的感受。在《周恩来的行政哲学》^①一书中，对此论述较详，所引有关资料都是有根据的。

(二) 有中国特色的行政雄才

早在少年时代，周恩来同志就牢固地树立起报国之志。他13岁时，回答老师读书是为了什么的问题时就不假思索地脱口而出：“为了中华之崛起！”这句名言至今仍广泛流传，给广大青少年以极大勉励和鼓舞。数不清的大、中、小学的教室和图书馆、室，在最醒目处标出此语。事实上，周恩来同志的一生，正是为实现这一雄心壮志而努力奋斗，并作出了永载史册的贡献。

周恩来同志长期的革命生涯是众所周知的，“为了中华之崛起”，他选择了艰苦、危险、复杂、曲折的革命道路。综观他的革命历程，别人梦寐以求的“功名富贵”，对他来说，真是易如反掌和垂手可得，而他却视同粪土，不屑一顾，矢志不渝地走自己的路。这种大革命家的豪迈气魄和高风亮节，永远为世人敬仰。他的雄才大略完全彻底地用于中国人民的革命、解放和建设事业。

仅以建国后的情况而论，新中国面临的，是一个民穷财尽，国民经济满目疮痍、百废待兴的烂摊子。也就是说，旧中国是个

贫而且弱的大国，要想脱贫致富和转弱为强，难度之大可想而知。在这样的形势下，出任政府总理，肩头所负重担也不难想象。然而，周恩来同志不仅勇挑重担，而且连续日日夜夜、风风雨雨、兢兢业业、辛辛苦苦在位 26 年。若非行政雄才，不能当此重任，亦难久于其位。

事实充分证明，周恩来同志是真正伟大的爱国者。“为了中华之崛起”，他以自己的实际行动，向世人展示了杰出的行政全才、雄才。旧社会遗留下来的“污泥浊水”要进行荡涤，新中国的建设要积极开展。而国内条件和国际环境，却是那样的困难重重，几乎每前进一步，都要作较大的努力。时间考验着高层领导者们为国为民的热忱、决心、勇气、毅力、钢铁意志和坚韧不拔的精神。

中国是世界上最大的发展中国家，要解决这么多人口的温饱、安居乐业、受教育等问题，是前无古人和举世无双的一件很了不起的大事。而当时的处境，前已述及。管好这样的“家”，不是一切现成，要啥有啥，而是从头开始，还要披荆斩棘，突破种种干扰、障碍。我们所说的雄才之雄，正在于此。现在一提起周恩来同志，年长的中国公民无不肃然起敬和深刻怀念也在于此。

人们惯用“一穷二白”来形容旧中国社会经济状况，应该认为是很恰当的。但是，腐败的政治，产生了许多大大小小的贪官污吏；腐朽的统治扼杀了社会经济发展的生机活力；生产力得不到解放；资源得不到开发；人的生产积极性调动不起来，发挥不出来。有人把旧中国之穷比作“拿着金饭碗讨饭”，也是有道理的。周恩来同志是坚定的马克思主义者，深知革命是为了解放生产力。

对一个国家来说，弱和贫有直接联系。旧中国虽然在幅员和人口方面，是东方大国，可是积弱太甚，饱受列强欺侮。新、

老、大、小帝国主义都参加宰割这块“大肥肉”。它们发动侵略战争，强迫订立不平等条约，霸占中国领土，强建“租界”，在中国划分势力范围，支持封建军阀掀起内战，等等。这些中华民族所蒙受的奇耻大辱和深重灾难，周恩来同志是铭记在心的。

可见，凡事之大者，必有强烈的愿望、正确的指导思想、积极的努力和相应的才能，然后有所成就。周恩来同志“为了中华之崛起”的一生，深刻地、生动地证明了这一点。我们还可以领悟到，不经过在伟大事业中大有作为，也不足以显示雄才。读“独有英雄驱虎豹，更无豪杰怕熊罴”（毛泽东诗）和“沧海横流，方显出英雄本色”（郭沫若词）等句，我们体会到能为民除害的才是真正的英雄。

（三）有中国特色的行政奇才

说周恩来同志是有中国特色的行政奇才，主要不是指他一生中有许多传奇故事，而是根据他常能如兵法所说的“出奇制胜”而言。一般人用一般的方法办不到、办不好的事情，他能令人感到意外地办到、办好，也因而令人惊叹、佩服。一些似乎无法摆脱的困境或别人认为难以解决的问题，他却能够处理得很巧妙。比较突出的，是他善于“转”、“化”的功夫和无私无畏的气概。

先说“转”。指的是转变局面或态势的本领，如人们常说的“转危为安”、“转弱为强”、“转败为胜”、“转祸为福”、“转守为攻”，等等。还有转变孤立、被动、消极等状态为朋友遍天下、主动、积极之类。具体事例在党和共和国的历史和周恩来同志的传记以及各种回忆录中，都有较详的记载和描述。这里虽没有必要作过多的引证（以下同），但不妨将重点放在建国以后。最近出版的《周恩来总理生涯》^[2]一书，有参考价值。

再说“化”。实际上是“转”的另一种习惯说法，如人们常

说的“化险为夷”、“化整为零”（需分散时）、“化零为整”（需集中时）、“化敌为友”、“化难为易”、“化干戈为玉帛”、“逢凶化吉”、“化腐朽为神奇”，等等。还有如现代化、革命化、年轻化、知识化、专业化、制度化、正规化、规范化、科学化、民主化之类，则更非反映于一时一事和少数人、局部地区，而是关系到国家、民族和人民全面、根本和长远的利益，以及物质文明和精神文明的建设和发展、综合国力的增强和社会进步。

周恩来同志的行政奇才，是与他的有胆有识、勇谋兼备分不开的。无私才能无畏，才能敢于碰硬和不信邪。在对内对外重大事务的处理中，他常表现为临危不惧、处变不惊、从容不迫、处之泰然、沉着、镇定、格外冷静、从不慌乱。这种素质和风度，绝非纯属“天生”，亦非一日之功，而是经历长期锻炼和考验的结果。一位长期在周恩来同志直接领导下工作的同志所著《风雨四十年》（第2部）^③一书，从周恩来同志出任开国总理之前的“协商大政，策划开国”的一系列重大活动说起，直到“最后的光辉，永恒的丰碑”，作了忠实可信的回忆，读后感人极深。

非常可喜的，是我国行政学界已经开始在这方面开展研究。除前述关于《周恩来的行政哲学》等课题外，还有很多不断出版的各种论著，如关于“人民公仆”、“思想及理论贡献”、“管理艺术”、“思想艺术”等等。例如，《周恩来的行政方略》（简称《方略》）一书^①就比较集中地环绕“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”^⑤（引自罗青长同志为该书所作的《序》）这一主题进行的。

只要看看《方略》中的主要内容，如“周恩来的行政方略与中国现代化”、“行政领导”、“行政体制”、“行政决策”、“行政执行”、“行政用人”、“行政效率”、“经济行政”、“文教行政”、“外交行政”和“廉政”等，即可知其重点所在。周恩来同志在长期

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”。^⑥其现实指导意义，应予以高度重视。

*

*

*

刚刚结束不久的党的十五大，在江泽民同志所作的报告中，一开头就提出“承前启后，继往开来”。这个“承前”和“继往”，就包括继承和发扬一切优良传统和宝贵的成功经验。在具体内容如对各方面的情况、问题、任务、方针、政策、理论、原则等的论述中，便都体现了上述精神。当然，决非为继承而继承，“承前”正是为了“启后”，“继往”正是为了“开来”。也就是党的十五大报告指出的：“在新的实践基础上继承前人又突破陈规。”

在党的十五大报告中，同“行政管理思想与政府建设”这个主题直接有关的，似乎只有“政治体制改革和民主法制建设”。但与周恩来同志相联系，则是全面涉及不待具体细说。仅就“政治体制改革和民主法制建设”而论，周恩来同志的有关思想和实践，尤其是精神风范，很值得深入学习。即以反对官僚主义、提高行政效率、倡导勤政、廉政为例，其精神、原则就必须坚持弘扬。还不说对中国要实现“四个现代化”的构想和宏伟蓝图的绘制等所作的积极贡献。

我们注意到，经党的十五大作部分修改的党章总纲中，在分别先后谈到毛泽东思想、邓小平理论的创立时，都表明“是中国共产党集体智慧的结晶”。在闭幕式的讲话中，江泽民同志谈到党的十五大开得很成功时，也提到“集体智慧的结晶”这一点。其中必然包括被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验总结。因此，以认真和热烈研讨其“行政管理思想与政府建设”来纪念周恩来同志诞辰 100 周年，颇有现实意义。

(本文曾载中国行政管理学会编的《周恩来行政管理思想与政府建设》，知识出版社 1998 年版，第 23 ~ 29 页。)

注释：

- ① 周毅之著，上海人民出版社 1991 年版。
- ② 熊华源、廖心文著，人民出版社 1997 年版。
- ③ 童小鹏著，中央文献出版社 1996 年版。
- ④ 吴志宏、陈尤文著，南京出版社 1993 年版。
- ⑤⑥ 同上书《序》。

目 录

邓小平论周恩来	(1)
周恩来是有中国特色的行政全才、雄才和奇才 (代序) ...	(1)
前言	(1)

理论尺度篇

一、辩证唯物主义	(3)
(一) “从实际出发”的“实际”首先是环境和 形势	(3)
(二) 对于环境和形势有正确认识才能做到实事 求是	(5)
(三) 必须及时了解环境和形势的变化及其发展 趋势	(7)
二、万变不离其宗	(10)
(一) 无目标的管理不知为何管理或者为管理而 管理	(10)
(二) 对于既定管理目标应当全力以赴，万变不离 其宗	(12)
(三) 管理目标的修订、转移或放弃一定要慎之 又慎	(15)
三、打仗就得准备	(18)
(一) 没有付诸实施的行动计划便难以实现既定 目标	(18)

(二) 计划不可徒具形式, 而贵在切实可行和行之有效	(20)
(三) 计划应有严肃性、权威性、灵活性或留有余地	(22)
四、管理成败关键	(26)
(一) 决策得当与否是行政管理成功失败的关键所系	(26)
(二) 关于成功的决策一定要科学化、民主化的问题	(28)
(三) 决策者应对事业有责任心和知识、能力、经验	(31)
五、乌合之众不行	(34)
(一) 根据职能要求设置合理的、健全的、有效的组织机构	(34)
(二) 行政组织机构应能正常运作和发挥其正常作用	(36)
(三) 人适其位和位得其人是组织机构中的动态因素	(39)
六、天时地利人和	(42)
(一) 现代行政管理必须重视人力资源的开发与管理	(42)
(二) 对在职人员的管理主要是调动、发挥其积极性	(44)
(三) 中国应该和正在建设有自己特色的公务员制度	(46)
七、群龙不能无首	(50)
(一) 领导科学的兴起表明现代管理很重视领导问题	(50)