



周恩来

组建与管理政府实录

序言

李琦

周恩来是中华人民共和国成立后的第一任政府总理，在往长达 26 年。这期间，他参与了党和国家所有的重大方针、政策的制定和决策。他作为国家最高行政机关首脑，具体地组织领导了党和国家的一切方针和政策的贯彻实施。他对于新中国的政治建设、经济建设、文化建设，对于人民政权的巩固和加强，作出了巨大贡献。

新中国成文之初，百业待举。开国总理周恩来以他卓越的聪明才智，杰出的领导艺术，惊人的胆识和毅力，以他高尚的情操和品德，也以他对人民的无限忠诚为组织管理国家事务而呕心沥血、日夜操劳。

我在周恩来总理身边工作过七年，深深地体会到，他领导和组织管理政府的思想是博大精深的，实践是丰富多采的。他把自己在长期革命斗争中的宝贵经验，熔铸于领导和管理政府的实践之中，形成了富有特色的国家行政管理思想、方法和风格。例如：

提出在没有召开人民代表大会之前，召开各界代表会议（这既是广泛联系群众的组织，又是人民代表大会的雏形）；各级政府的机构设置要从形势发展的实际需要出发，力求层次少、效率高；各项工作必须有章可循，依法办事，做到令行禁止；集思广益，实事求是地进行决策；团结一切可以团结的人，合作共事，让党外人士有职有权；用艰苦奋斗、勤俭建国，严格纪律的思想和方法，建立廉洁的人民政府；密切同广大人民群众的联系，保持全心全意为人民服务的本色；倡导和平共处五项原则，坚持独立自主、求同存异的方针，扫清旧中国长期的屈辱外交，提高新中国的国际地位。

在处理政务中，对于每件事的每个环节，对于每个文件中的每句话，甚至每个标点符号，都是再三琢磨、细细推敲，真正是字斟句酌、一丝不苟；对于决策的问题，绝不议而不决，绝不拖拖拉拉，当快则快，当慢则慢，绝不马虎从事，而是一抓到底。

周恩来总理的思想、作风和工作方法，直接培育了国务院机关一代干部，我相信，它还将培育第二代、第三代……使党的优良传统不断继承和发扬。

《周恩来组建与管理政府实录》一书，是作者在广泛搜集材料的基础上，结合在国务院工作期间的亲身感受写出来的。作者在书中没有多从理论上阐述周恩来的政府管理思想，而主要是运用大量珍贵的史料，叙述周恩来的实践活动。这本书对研究周恩来的政府管理思想，提供了许多鲜为人知的材料，是一本很有参考价值的书。

当前，我国的改革开放进入了新的发展阶段，本书的出版对于进一步系统研究周恩来的政府管理思想和实践，对于学习邓小平建设有中国特色的社会主义理论，推进和提高政府管理工作的现代化、科学化水平，都是有重要意义的。

周恩来组建与管理政府实录

翻开国务院历史的第一页

受命担任总理

1949年10月1日是中华人民共和国的新纪元。

这天的下午2时，在中南海勤政殿，毛泽东主席主持了新中国的中央人民政府委员会第一次会议，一致决议任命周恩来为中央人民政府政务院总理兼外交部部长。从此，51岁的周恩来便受命担任了中华人民共和国的第一任总理，挑起了管理和建设世界上第一个大国也是穷国的重担。

周恩来担任中华人民共和国总理，是老一辈无产阶级革命家的心声，也是全党、全国各族人民的愿望。在长期的革命战争年代，周恩来的渊博知识、组织领导能力、运筹管理能力，就被人们所共识。1948年，华北解放区联成一片，中共中央决定将晋冀鲁豫边区政府和晋察冀边区行政委员会合并，成立华北人民政府。一天，华北局第二书记薄一波来到中央工作委员会驻地向刘少奇、朱德汇报工作。在谈到两大解放区合并后，家底更大了，工作千头万绪，尤其是要赶紧把经济工作抓起来时，话语间，流露出一种焦急的心情。这时，朱德说：“快啦！咱们的周恩来同志快来了。他是个管家的，管这个家。他会把这个事情办好。”朱德还特别加重语气说：“他这个人，历来是个管家的，是个好管家。”薄一波一听，心里似乎有底了，宽慰地笑了。

1949年1月，周恩来同斯大林派遣来我国的苏联共产党中央政治局委员米高扬单独谈过一次话。他谈到战后经济、交通、运输等恢复工作，成立新政府的总体规划与设想；对外关系，特别是对外贸易的开展与管理；发展和建立各种社会组织、群众团体和对他们力量的运用和发挥；在中国有多党存在，他们的作用和意义等。这些，都是周恩来在新中国建立前夕，苦心思考和探索的一些问题。这次谈话，给米高扬留下了很深的印象。后来，他对人说：“周恩来将是中国新政府一位很好的总理。”

的确，周恩来对胜利后新中国的蓝图进行着精心地探索和绘制。他在党的各种会议上的发言和为中央起草的文件中，对于全国胜利后的工业、交通、财政金融、城市接收、兵工生产、政权建设、军事、外交等等，都作过思考，并提出过系统的设想。毛泽东知人善任，他在中共七届二中全会的总结中说：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”。

周恩来在长期的革命斗争中，善于团结党内外的大众干部和群众，共同奋斗，对祖国、对人民的解放，做出了巨大贡献。现在，他又担负起共和国首任总理的重任，开始踏上了建设社会主义新中国的航程！10月1日，周恩来受命担任政务院总理以后便把精力集中到筹建政务院及其所属机构这个急迫的工作上面。

中央人民政府组织法对于政务院所要设立的机构虽然已经规定，但是如何组建，所需要的领导干部如何配备，大量的工作人员又从哪儿来，这都是摆在周恩来面前的问题。经过他周密考虑，广泛征求意见，并同党中央、毛泽东主席研究，建议把1948年成立的华北人民政府撤销，将其所有机构、人

《建国以来毛泽东文稿》第一册，第6页，中央文献出版社1987年版。

《文献与研究》，1986年第1期。

《周恩来传（1898—1949）》第743页，人民出版社、中央文献出版社1989年版。

《周恩来传（1898—1949）》第745页。

员，作为政务院及所属各部门建立工作机构的基础。

与此同时，他提出了政务院组成人员及所属各委、部、会、院、署、行的主要负责人名单，呈请 1949 年 10 月 19 日的中央人民政府委员会第三次会议通过任命。

这次任命的政务院组成人员和各委的领导人是：

政务院副总理：董必武、陈云、郭沫若、黄炎培；

政务委员：谭平山、谢觉哉、罗瑞卿、薄一波、曾山、滕代远、章伯钧、李立三、马叙伦、陈助先、王昆仑、罗隆基、章乃器、邵力子、黄绍竑；

秘书长：李维汉；

政治法律委员会：主任董必武，副主任彭真、张奚若、陈绍禹、彭泽民；

财政经济委员会：主任陈云，副主任薄一波、马寅初；

文化教育委员会：主任郭沫若，副主任马叙伦，陈伯达、陆定一、沈雁冰；

人民监察委员会：主任谭平山，副主任刘景范、潘振亚。

同时，还任命了政务院所属的各部、会、院、署、行的主要负责人。

1949 年 10 月 21 日宣布了政务院的正式成立。周总理于 10 月 25 日，正式向中央人民政府主席毛泽东发出请示报告，呈请毛主席批准并命令华北人民政府的工作结束，将其所辖 5 省 2 市（河北、山西、绥远、热河、察哈尔省，北京市、天津市）归中央直属，中央人民政府政务院及所属各委、部、会、院、署、行以华北人民政府及其所属部门为基础建立工作机构。中央人民政府主席毛泽东于 10 月 27 日迅即向政务院总理周恩来发布了命令。命令称：“中央人民政府业已成立，华北人民政府工作随即结束。原华北人民政府所辖 5 省 2 市改为中央人民政府直属。中央人民政府的许多机构应以原华北人民政府所属有关机构为基础迅速建立起来。希即令所属各单位与华北人民政府各有关机构分别接洽办理交接手续，并于数日内将交接手续办理完为妥。”

根据毛泽东主席的命令，华北人民政府于当月 31 日正式向中央人民政府办理了移交手续。政务院副总理、原华北人民政府主席董必武，中央人民政府办公厅主任、政务院代理秘书长齐燕铭，华北人民政府副主席蓝公武、杨秀峰及有关部门负责人出席了交接仪式。

主持政务院第一次政务会议

1949年10月21日的中南海，人们依旧沉浸在新中国成立的欢乐气氛中。新上任的政务院总理周恩来召集了政务院第一次政务会议。

下午，首先召开了扩大的政务会议。由中央人民政府委员会第三次会议任命的政务院副总理、政务委员等组成人员，以及政务院所属委、部、会、院、署、行的领导人，都陆续来到会场——勤政殿。他们庄严地在政务院首次会议签到簿上写下了自己的名字。总理也挥毫在签到簿上留下了“周恩来”三个道劲有力的大字。周总理宣布：中央人民政府政务院今天成立了。接着，他发表了重要讲话，详细地论述了政务院的组织形式、人事安排、干部来源、合作共事，以及当前必须抓紧做的工作问题。周总理讲到政务院的组织形式时说，政务院以总理1人，副总理4人，秘书长1人和政务委员15人组成。政务院在中央人民政府领导之下进行国家事务工作。现在是战争时期，军事方面不属于政务院而属于人民革命军事委员会。政务院作为国家管理机构的首脑部，包括很广泛，不仅有它所属的各部、会、院、署、行，还有指导各行政部门的3个指导委员会，即政治法律委员会（简称政法委，下同），财政经济委员会（又是中共中央的财经委员会，简称中财委，下同），文化教育委员会（简称文教委，下同），另外还有人民监察委员会（简称监委，下同）。总理说，4个委员会称“委”，其负责人称“主任”、“副主任”。政法委、中财委、文教委3个指导委员会下面设立的委员会称“会”，其负责人称“主任委员”、“副主任委员”。总理继续说，政务院的政务会议，通过决议和命令，研究和决定日常的重要工作。会议由总理、副总理、秘书长、政务委员等21人组成，这便于议事和工作；政务会议成员加上各委、部、会、院、署、行的主要负责人参加，成为政务院的扩大政务会议，共有40多人，讨论一般政策，报告一般工作。周总理讲到政务院的人事安排时说：根据中央人民政府委员会的意见，3个指导委员会扩大了。这样可以容纳各方面的人士，以便集思广益，并且还可以将政府的方针政策宣传到各方面去。政法委，国民党革命委员会的人士参加的较多；中财委，民主建国会的人士参加的较多；文教委，民主同盟及无党派民主人士的人参加的较多。周总理还针对人事安排中个别人的名位思想指出，有的人计较安排的地位，是旧官僚思想在作祟。今天我们是为人民服务的，何必计较地位的高低。现在大家都是同事了，我们必须说服这些同志不能计较地位。

周总理讲到干部来源时说：政府草创之始，需要很多干部。人才的来源，一是长期参加革命工作的解放区的干部，二是原国民党政府旧工作人员，三是社会上被埋没的知识分子和新教育出来的青年学生。周总理详细地分析了这三方面人的长处与不足后说：我们要把这三方面的人合起来，取长补短，才能做好工作。各部门用人都要照顾到这三个方面。

周总理认为，由于干部来自不同的三个方面，就有个团结与合作共事的问题。他说：党与非党或无党派各团体的合作，现在恐怕还不习惯，因此，有的同志就可能来个关门主义，干脆不与人合作共事，这在历史上也是有代表人物的。如关羽，他不肯与诸葛亮合作，并且还曾向曹操投降。我们的新政府要防止：关门主义、不能合作共事、计较地位和不肯学习等倾向。

周总理十分重视新政府这部机器能够尽快地有秩序地运转起来。他要求各部门要制定组织条例，建立工作制度。为了便于各部门制定组织条例有所

遵循，他提出先由政务院拟定若干原则，再由各部门自拟，报政务院批准。

当晚，周总理主持了法定的政务会议，对于当务之急的问题作出如下决定：

1. 为接收国民党中央政府各机关人员、档案、财产、图书、物资等，成立专门小组，由陈云副总理召集，拟定具体接收办法。

2. 为了建立政务院及所属各机关的办公制度及办事程序，成立专门小组，由董必武副总理召集，拟定具体条文。

3. 为拟定政务院及所属各机关组织通则，成立专门小组，由黄炎培副总理召集，提出草拟组织通则的原则。

4. 即日起建立政务院及所属各机关的事务汇报会议制度，由政务院秘书长召集，参加会议者为各委秘书长或副秘书长，各部、会、院、署、行办公厅主任或副主任。

政务院第一次政务会议以后，政务院所属各机关，都进行了紧张的工作，并宣布于11月1日起开始办公。

政务院建立伊始，面临着许多除旧布新的问题，而政权机关的建立和健全则是首要的一环，否则其他一切工作便无法开展。周总理把相当多的精力集中在这个方面，他和副总理主持的政务会议或其他会议，除讨论决定国家的重大政策方针问题外，有很多次会议是讨论决定和通过政务院及所属各机关和地方各级政府组织通则及有关机关工作制度方面的规定和办法。

适应需要设置和调整机构

政务院作为最高国家行政机关，它担负着领导和管理全国的政治、经济、文化、教育、国防、外交等行政事务。为了有效实现其领导和管理，就需要设立一些专业性的机构，分别掌管各项业务行政工作；需要设立一些办事机构，协助总理归口管理某一方面的业务部门。所有这些机构的设立，既没有现成模式可循，也不能由哪一个领导人只凭其主观意志所能决定；它只能根据客观形势和任务的需要，并依据法律法规的规定设立或者调整。

新中国成立初期，中央人民政府面临着解放战争仍在继续，尚未解放的地区亟待解放，国民党军队的残部和土匪要肃清，新解放区的人民政权要建立和巩固，工农业生产亟需恢复等等艰巨任务。为适应这些艰巨任务的需要，并加强集中统一，政务院依照中央人民政府组织法的规定，设立了4个委员会和30个部、会、院、署、行。这些机构是：政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会、人民监察委员会；内务部、外交部、情报总署、公安部、财政部、人民银行、贸易部、海关总署、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、文化部、教育部、科学院、新闻总署、出版总署、卫生部、司法部、法制委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会。

根据中央人民政府组织法规定，政务院还设立了秘书厅，作为办理日常事务的工作机构，管理文书档案和印铸等事宜。

周总理说：“政务院底下，设有30个单位，这个数目看起来很不少。清朝只有六个部，后来又分为八九个部，北洋军阀政府的国务院，也只有八九个部，但每个部下面却设有许多机关，有些机关连部长也管不了，直接由最高当局来指挥，造成官场上的互相冲突、互相牵制的现象。这种情形，我们新中国是不允许的，所以政务院下设30个单位。事实上苏联今天有60个部，比我们更多，当然我们也不是要模仿苏联，一切还是由本身的需要出发。”他还说：“政务院不可能经常领导这30个单位，所以下面设4个委员会协助办理。”

从“需要出发”设立机构，是周总理的一贯思想。政务院成立后，他向机关的全体工作人员提出要求：我们根据需要设立了许多机构，但并不完善，同志们发现我们工作方法和组织机构方面的不完善之处，要提出改进意见。

随着国家政治、经济等各方面的发展和经过一年的实践，政务院的机构根据需要，开始进行了必要的调整。

1950年9月、12月，经政务院会议讨论，周总理提请中央人民政府委员会第九次、第十次会议通过决议增设华北事务部，作为政务院的幕僚机关，负责处理华北地区5省2市一般性的事务和公文研究以及检查政府法令在该地区执行情况，减轻政务院的负担。增设人事部，加强干部管理，负责办理干部的审核和提请任免手续。撤销食品工业部，将该部所管糖、烟，油脂及粮食加工等业务，划归轻工业部办理；将渔业部分划归农业部办理。

1951年11月，周总理提请中央人民政府委员会第十三次会议通过决议，将林垦部改名为林业部，其所管的垦务工作移交农业部主管。周总理向中央人民政府委员会报告说：移民开垦是属于直接发展农业生产的范围，林垦部

改名后，垦务工作应当移交农业部主管。

在党中央和中央人民政府的领导下，经过各级人民政府和全国各族人民的努力，我国的财政经济得到根本好转。为适应从 1953 年起国家实行第一个五年计划，逐步实现国家工业化，改造各种非社会主义的经济成分这个新形势的需要，1952 年政务院的机构进行了较大的调整。

1952 年 8 月，周总理在提请中央人民政府委员会调整机构的报告说：根据国家建设任务的需要，政务院的机构亟需加强和调整，拟增加一些部门，合并一些部门，撤销一些部门，并且逐步地把各大行政区的负责人员集中到中央工作。根据周总理的提议，中央人民政府委员会第十七次会议通过了关于调整机构的决议。决议撤销情报总署、新闻总署；成立对外贸易部、商业部，该两部成立后撤销贸易部；成立第一机械工业部、第二机械工业部、建筑工程部、地质部、粮食部。同时，根据周总理为加强政务院的领导工作的提议，会议还任命邓小平为政务院副总理。

1952 年 11 月，周总理提请中央人民政府委员会第十九次会议通过决议，成立国家计划委员会、体育运动委员会、高等教育部、扫除文盲工作委员会。

这些机构的增设与调整，对于社会的各种改革和经济恢复，对于保证第一个五年计划的顺利开始实行，都起了重大作用。正如周总理 1954 年 9 月在第一届全国人民代表大会第一次会议上作的《政府工作报告》中所说：“在 1949 年至 1952 年间，中央人民政府按照中国人民政治协商会议共同纲领的规定，先后完成了全国大陆的统一，完成了土地制度改革，进行了广泛的和深入的镇压反革命运动和各项民主改革运动，恢复了遭受长期战争破坏的国民经济，着重地发展了社会主义的国营经济和各种类型的合作社经济，初步地调整了公私工商业之间的关系，这一切都为有计划地进行经济建设和逐步过渡到社会主义准备了必要条件。随后，从 1953 年起，我国就开始了经济建设的第一个五年计划，着手有系统地逐步地实现国家的社会主义工业化和对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。经济建设工作在个国家生活中已经居于首要的地位。”

1954 年 9 月第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开。会上制定了我国第一部社会主义宪法。根据宪法规定，政务院改称国务院。国务院即中央人民政府。国务院依据第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《国务院组织法》规定，对政务院时期所设立的机构进行了更大的调整和变动，有的机构被撤销，有的改为直属机构，有的是新设立的机构。

（一）经过调整，按组织法规定设立了 35 个部和委员会：内务部、外交部、国防部（新设）、公安部、司法部、监察部（由原人民监察委员会改称）、国家计划委员会、国家建设委员会（新设）、财政部、粮食部、商业部、对外贸易部、重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、地质部、建筑工程部、纺织工业部、轻工业部、地方工业部（新设）、铁道部、交通部、邮电部、农业部、林业部、水利部、劳动部、文化部、高等教育部、教育部、卫生部、体育运动委员会、民族事务委员会、华侨事务委员会。

（二）按组织法规定设立了秘书厅。

（三）组织法还规定，国务院可以根据需要，经全国人大常委会批准，设立若干直属机构；还可按照需要设立若干办公机构。

对于设立直属机构和办公机构问题，国务院举行了两次全体会议和一次常务会议进行讨论。周总理在国务院第一次全体会议上说：我们的整个机构

应当采取力求精简的原则。经过讨论后，周总理提请第一届全国人大常委会第二次会议批准，国务院设立：国家统计局、国家计量局、中国人民银行（原政务院所属人民银行）、中央手工业管理局、中国民用航空局、中央气象局（原政务院所属气象局）、中央工商行政管理局、新华通讯社、广播事业局、中国文字改革委员会、对外文化联络局、国务院宗教事务局、国务院法制局（原政务院所属法制委员会）、国务院人事局（原政务院所属人事部）、国家档案局、中央机要交通局、国务院参事室、国务院专家工作局、国务院机关事务管理局、国务院总理办公室等 20 个直属机构，主办各项专门业务。

国务院会议决定，原政务院所属的扫除文盲工作委员会的工作移交给教育部，出版总署的工作移交给文化部，中国科学院不作为国务院的组成部分，但受国务院指导。中华全国供销社受国务院指导。

为了减少层次，国务院会议还决定，将原政务院所设立的 3 个指导性的委员会即政治法律委员会、财政经济委员会、文化教育委员会撤销，设立第一（政法）、第二（文教）、第三（重工业）、第四（轻工业）、第五（财、金、贸）、第六（交通）、第七（农、林、水）、第八（国家资本主义）办公室，协助总理分别掌管国务院所属各部门的工作，代表国务院统筹全局，统筹各部门。

经过上述的调整，1954 年国务院共设立 64 个部门。

国务院的组织机构，从 1955 年 4 月开始变动和调整。

1955 年 4 月、7 月、11 月，根据工作的发展和需要，周总理先后向第一届全国人民代表大会常务委员会提出议案，提请人大常委会第十一次会议、第三十一次会议和一届人大第二次会议，通过决议，决定国务院设立第三机械工业部、煤炭工业部、电力工业部、石油工业部、农产品采购部，撤销燃料工业部；人大常委会会议还批准国务院设立城市建设总局、国家测绘总局，作为国务院直属机构。

1955 年下半年我国农业合作社运动迅猛发展。到 1956 年 1 月，入社农户由 1955 年 6 月的占总农户 14.2% 增到 80.3%，基本上实现了初级合作化。紧接着，转入了办高级社的阶段，到 1956 年底，参加合作社的农户，达到全国总农户的 96%，其中参加高级社的占 88%，我国农业私有制的社会主义改造基本完成，5 亿农民从此走上了社会主义发展的道路。与此同时，资本主义工商业的社会主义改造，手工业的社会主义改造，也先后进入高潮。资本主义工商业全行业公私合营的高潮首先在北京开始，随即扩展到全国各大中城市。到 1956 年第一季度为止，除西藏等少数民族地区以外，全国大中城市的资本主义工商业全部实行了全行业公私合营，个体小商业也大部分实现了合作化。手工业合作化，到 1956 年 6 月底，全国 95% 以上的手工业者组织起来。这就顺利地实现了对资本主义工商业和手工业的社会主义改造。

对农业、手工业、资本主义工商业实行社会主义改造的伟大胜利，使我国的国民经济结构发生了历史上最深刻最伟大的社会变革。

上述形势一开始出现，周总理就考虑到，随着经济基础的变革，必然带来上层建筑的变革。他在 1955 年 12 月 21 日国务院第二十一次全体会议上说：农业合作化运动开展以来，各方面的工作都要受到推动。财经、贸易、农林、水利、文教、政法等各部门，都要进行全面规划。资本主义工商业社会主义改造，500 名工人以上的公私合营，正在研究措施，这与各部门都有关系。重工业、轻工业、交通等部门，必须分行分业管理，统筹安排。他还

说：政府的组织机构不进行相应地调整，就会束缚工作的开展。所以，现在考虑，国务院各部门组织机构要有些增减和调整，请各部门提出意见，以便研究。

1956年5月，周总理召集了国务院第二十八次全体会议，并邀请了各省、自治区、直辖市的负责同志参加。在这次会上，讨论通过了周总理向全国人大常委会提请调整国务院所属财经部门组织机构的议案。他在议案和说明中指出：“为了适应社会主义改造进入高潮和工农业生产迅速发展的新形势，更好地推动国民经济各部门有计划按比例地均衡发展，必须进一步加强国家对整个经济建设工作的领导。为此，国务院所属财经部门的组织机构必须相应地进行一次调整。”又说：根据几年来的经验，一个部门管几种业务有些顾此失彼，例如燃料工业部，注意了煤炭而把石油忽略了，重工业部，过去把重点放在了冶金方面，却把化学放在了次要地位。有的部门的业务需要调整，如现在私营企业全部实行了公私合营，管理企业应该按产业加以划分管理系统，不能再按中央与地方来划分了。他还指出：有些产业部门目前业务规模虽然不很大，但是在最近期间或者从远景规划来看，需设置独立的管理机构，才有利于促进它的发展，例如农垦和水产部门。有些业务和工作，过去只由地方分散管理而中央并无领导部门，现在需要设置中央的管理部门，以统一管理和加强领导，如城市建设和城市服务部门。为了保证国民经济各部门在提高技术的要求下有计划地按比例地均衡发展，还需增设综合性的职能机构。

周总理关于调整机构的议案，经第一届全国人大常委会第四十次会议决定，国务院的机构进行了以下调整：

一、设立新部：

1. 撤销重工业部。以原重工业各管理总局为基础，分别设立冶金工业部、化学工业部和建筑材料工业部。将现在属于轻工业部管理的橡胶工业和制药工业，划归化学工业部管理。

2. 撤销第三机械工业部。增设电机制造工业部，负责管理电机制造工业。

3. 撤销地方工业部。增设食品工业部。原地方工业部管理的部分地方纺织工业划归纺织工业部管理，不属于纺织工业和食品工业的其他轻工业划归轻工业部管理。

4. 增设水产部，统一管理水产的养殖、捕捞、加工和运销等工作。

5. 增设农垦部，管理垦荒移民、国营农场、军垦农场和华南垦殖等工作。

6. 增设森林工业部，管理木材的采伐、加工、运输和林产化学工业等。

7. 撤销城市建设总局，改设城市建设部，管理城市建设的规划和设计、施工以及城市的公用事业。

8. 增设城市服务部，管理城市的房地产和服务性行业的工作。

二、设立新的综合性的职能机构：

1. 增设国家经济委员会，主要负责掌管在五年计划和长远计划基础上的年度计划的制定，督促和检查年度计划的执行；在贯彻执行年度计划的范围内，组织各工业部门间的协作，调整中央各部之间、中央和地方之间的计划和物资平衡。现有的国家计划委员会专管五年计划和长远计划的制定和检查。

2. 增设国家技术委员会，主要负责掌管技术的鉴定、采用和推广；组织新产品的试制；统一管理技术标准和审批新工厂的工艺规程；开展国际间的

技术交流和技木合作，并且通过各项技术改造工作，将我国的工业技术水平较快地提高起来。但是，组织国际间技术交流和技木合作的对外谈判工作，仍由对外贸易部负责。

3. 设立物资供应总局，作为国务院的一个直属机构，主管全国物资（主要是生产资料）的供应、调度和平衡的工作，并且管理国家的物资储备。

1956年8月，国务院第三十六次全体会议讨论了调整商业系统组织机构问题。11月16日周总理向全国人大常委会提出议案，经第一届人大常委会第五十一次会议通过决议，决定撤销农产品采购部，设立第三机械工业部。周总理在议案中说：为了更好地统一管理农产品采购的工作，建议撤销农产品采购部，将农产品的采购工作，交由全国供销合作总社办理。根据我国工业发展的需要和条件，建议设立第三机械工业部，主管原子能工业。

经过1956年组织机构的较大调整，国务院的机构共81个，进一步适应了当时按行业、按产品分工管理经济工作的实际和经济发展的需要，保证了第一个五年计划胜利完成并顺利地制定了第二个五年计划，使我国的社会主义改造和经济建设事业蓬勃向前发展。

政务院和国务院的机构设置，都是由权力机关制定的《组织法》所规定，并由其决定调整与变动。对于各机关内部机构的设立，为了使其规范化并有所遵循，早在政务院成立时就根据周总理指示并经政务会议通过制定了《政务院及所属各机关组织通则》。通则规定：“各机关得设办公厅；为分掌业务，得设司或处；厅、司或处以下得设处或科。其工作有半独立性性质者得设局。其工作有特定性质者得设室（如参事室、会计室、资料室）、组（如财经组、文教组）、所（如研究所）或会（如高等教育委员会）。”依据这个通则，各机关都制定了自己的组织条例，按本部门实际需要，具体规定了本机关所设立的单位及基本制度。改为国务院后，各机关又结合新情况并经国务院会议批准，制定了组织简则，具体规定了本部门设立的单位及基本制度。

建立健全地方人民政权

建国初期，许多新解放的城市实行军事管制，农村则依靠临时组织起来的政权进行工作。这就需要在这些地区迅速建立或健全各级人民政权，以便领导和组织人民积极投入到各种社会改革运动和国家经济文化事业的恢复和建设中，巩固革命的胜利成果，巩固人民民主政权。

周总理在组织中央人民政府各部门工作的同时，对于地方人民政权的建立和健全也十分重视。他及时地指示政务院负责地方政权建设工作的内务部，研究起草地方各级人民政权的有关组织通则。

召开各界人民代表会议以联系和组织群众

1949年底到1950年，在周总理主持的政务院政务会议上，先后通过了省、市、县各界人民代表会议组织通则以及作为一级政权的区、乡（行政村）各界人民代表会议组织通则。在省、市、县、区、乡（行政村）五个组织通则中，都详细地规定了各该级召开各界人民代表会议的基本原则和政策办法。例如规定了各该级各界人民代表会议参加单位、代表资格（即条件）、代表的产生和任期等；规定了凡能召开各界人民代表会议的地方，都可代行人代表大会的职权，等等。

1949年12月，周总理在提请中央人民政府委员会第四次会议审议通过省、市、县三个组织通则的时候说：各界人民代表会议是解放初期人民革命政权联系群众、动员组织群众的最好方法。各界人民代表大会的召开，需在土地改革以后才能实行。周总理的这个思想，早在建国前夕就说过。他在为中共中央起草的《关于新解放城市中组织各界代表会的指示》中说：在城市解放后实行军事管制的初期，“应以各界代表会为党和政权的领导机关联系群众的最好的组织形式”。又说：“考验我们能否管理好城市的决定力量是党的政策掌握了群众，也就是说群众拥护了党的政策。要使这一决定力量形成，党所领导的人民代表会议是我们的组织武器，而各界代表会则可看作是人民代表会议的雏形。”

毛主席对颁布这些组织通则很重视。中央人民政府委员会第四次会议通过省、市、县三个组织通则后，他说：这些组织通则就是目前时期适合的通用的法律，各地方人民政府虽然可以按照当地具体情况有所增益，但是必须无例外地执行。

1951年4月，周总理签署了两个指示，要求各级人民政府必须开好各级的各界人民代表会议，因为各界人民代表会议足以团结各界人民共同进行工作。他在《关于人民民主政权建设工作的指示》中说：“各级人民政府必须依照各级人民代表会议组织通则的规定，按期召开各级人民代表会议，其中大城市每年至少须开三次，县至少须开两次。此外，为了解决某一个专门的问题，并应召开简短的临时会议。”还说：“各级人民政府的一切重大工作，应向各该级人民代表会议提出报告，并在代表会议上讨论与审查。”指示还指出：“凡尚未代行人代表大会职权的县、市各界人民代表会议，应积极创造条件，以便迅速代行人代表大会的职权。”“少数民族聚居地区的各级人民政府，应根据当地具体情况，认真地推行民族区域自治，适时地建立民族自治机构。”

在《关于十万人口以上的城市召开区各界人民代表会议的指示》中指出：全国已有北京、天津、南京、上海、济南、武汉、广州、重庆、西安、哈尔滨、沈阳、张家口等12个城市所属全部或部分的区，召开了区人民代表会议，并已取得一些重要经验，“要求全国十万人口以上的城市，均须于1951年内普遍召开各区的人民代表会议，并形成制度。”

根据政务院制定的各级各界人民代表会议组织通则和周总理签署的两个指示精神，到1951年10月，全国大部分地区已召开各界人民代表会议，而且有许多各界人民代表会议代行了人民代表大会职权。据统计：有13个省和

相当省的行政区已经开过代行人民代表大会职权的各界人民代表会议。中央、大行政区、省和行署直辖的市，已全部开过各界人民代表会议，其中有7个中央和大行政区直辖市及13个省辖市代行了人民代表大会职权，并有两个省辖市已召开了人民代表大会。全国80%以上的县已召开了各界人民代表会议，其中有18个县代行了人民代表大会职权，20个县则已召开人民代表大会。东北7个旗，内蒙古22个旗，绥远2个盟和7个旗，都已召开各界人民代表会议。全国县以下的区和乡村政权，在老解放区一般均已开过各界人民代表会议或者人民代表大会，在新解放区普遍召开了农民代表会议。

由于地方各级的各界人民代表会议的召开，使广大人民群众增强了对自己的政府的热爱和当家做主人的责任感，党和政府一切合乎人民利益的政策，一经各界人民代表会议讨论和接受，便立即成为群众的物质力量。不论是各界人民代表会议，还是人民代表大会，对于各民主阶级之间，各民族之间，人民与政府之间的联系与团结，以及各民主党派同中国共产党的合作，都收到良好的效果。广大人民群众通过各界人民代表会议或者人民代表大会，能够了解和监督政府工作；政府通过人民代表会议或者人民代表大会听到人民群众的声音。正像周总理所说的“各界人民代表会议是解放初期人民政权联系群众、动员组织群众的最好方法。”经过3年的努力，我国各项工作都取得很大成绩，这就使得召开全国人民代表大会和召开地方各级人民代表大会的时机成熟了，于是，周总理及时向中央人民政府委员会第二十次会议报告，提出适时地召开全国及地方各级人民代表大会的建议。为此，中央人民政府委员会作出决议：1953年召开由人民用普选方法产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，并在此基础上接着召开全国人民代表大会。

健全各级政权机关

周总理在领导制定各级的各界人民代表会议组织通则的同时，为健全地方各级政权机关的机构设置和基本制度的建立，制定了各级人民政府的组织通则。

在周总理的主持下，1950年政务院政务会议先后通过了大行政区、省、市、县、区、乡人民政府组织通则。这些组织通则分别规定了各级人民政府上下之间的领导关系，如规定大行政区人民政府（军政委员会）是各该地区所辖省（市）高一级的地方政权机关，并为中央人民政府政务院领导地方政府工作的代表机关。省人民政府为省一级的地方政权机关，受主管大行政区人民政府（或军政委员会）的直接领导；在不设大行政区人民政府（军政委员会）的地区，省人民政府受中央人民政府政务院的直接领导。市人民政府为市地方政权机关，按其隶属关系分别受中央或大行政区或省人民政府的领导。县人民政府为县一级的地方政权机关，受省人民政府的领导，及主管区专员的监督指导。作为一级政权的区人民政府，为区一级的地方政权机关，受县（或大城市）人民政府的领导。乡（行政村）人民政府为乡一级的地方政权机关，受区人民政府领导；在不设区人民政府的地区，受县人民政府领导及区公所的监督指导。

组织通则中还分别规定了各级人民政府的职权范围，机构设置，编制原则，以及负责人的任免权限，等等。

组织通则中还分别规定了各级人民政府的会议等工作制度。

经过一年的努力，全国绝大多数地区都建立了人民政权机关。

周总理在总结人民民主政权的建立时说：“在过去一年中，在中央人民政府的领导之下，全中国已经成立了一个大行政区人民政府和一个中央直属的自治区人民政府，四个大行政区的军政委员会，二十八个省人民政府，九个相当于省的行政区人民行政公署，十二个中央和大行政区直辖的市人民政府，六十七个省辖的市人民政府，二千零八十七个县人民政府。所有这些政权组织，都与压迫人民的国民党反动政权组织在原则上根本相反，因为它们代表各阶层人民利益、联系广大人民而仅仅压迫反动派的人民民主专政的工具。”

适应需要调整地方建制

我国的地方建制，也是随着国家政治、经济形势的发展和需要，进行不断地变动和调整的。

新中国建立初期，有的地区刚刚解放，有的地区尚待解放，各种社会改革任务极其繁重，而且各地区的工作发展也不平衡。在这种情况下，全国成立了6个大行政区人民政府或军政委员会，即华北、东北人民政府，西北、华东、中南、西南军政委员会。毛泽东主席在1949年12月2日的中央政府委员会第四次会议上指出：中国是一个大国，必须设立大行政区人民政府（或军政委员会）这样一级有力的地方机构，才能把事情办好。1949年12月政务院第十次政务会议讨论关于起草大行政区人民政府（或军政委员会）组织通则时，有人主张大行政区政府不应作为一级，如果作为一级，形成体制后，生了根，就不易改变了。周总理根据当时形势的需要指出，大行政区应该成为一级，它领导一方面的工作，反映一方面的情况。在军事上联成了一片，它所包括的地区在民族、经济、交通等方面又有共同点。它的各界人民代表会议执行着人民代表大会的职权，选举人民政府委员会，在中央已定的政策下领导省贯彻执行，所以，它为什么不能成为一级呢？至于成为一级，形成了体制后，是不是就不容易改变了，不会的。随着形势的发展，改变这种组织形式是不成问题的。华北人民政府就是例子，那也是人民代表会议选举出来的，取消后也没有见过河北人民反对。

全国各族人民在中国共产党和各级人民政府的领导下，经过3年的团结奋斗，在全国范围内基本上完成了土地改革及各种社会改革，胜利地进行了抗美援朝运动，“三反”“五反”运动和思想改造运动，坚决地镇压反革命分子，肃清了残余土匪，特别是由于采取正确的措施，稳定了物价，恢复并提高了工农业生产，争取了国家经济状况的根本好转，使人民生活有了初步的改善。这一系列的伟大胜利，大大地提高了人民的组织程度和觉悟程度，大大地巩固了人民民主专政，并为第一个五年建设计划准备好了条件。在这种情况下，党中央和中央人民政府决定，于1953年召开由人民用普选方法产生的乡、县、省（市）各级人民代表大会，并在此基础上接着召开全国人民代表大会，制定宪法，选举新的中央人民政府。通过由人民用普选方法产生各级人民代表大会，将进一步地加强人民政府与人民之间的联系，使人民民主专政的国家制度更加完善，以适应国家计划建设的要求。也就是在这种形势下，决定对大行政区由先缩小机构、改变任务，而后完全撤销。周总理在1952年11月政务院第一五八次政务会议上说：大行政区人民政府或军政委员会，是在新中国初建时成立的。它一方面是中央人民政府的代表机关，另一方面它又是地方政权的最高机关。这种组织形式，在全国刚刚解放，各地区工作发展不平衡的情况下是完全必要的，既有利于国家的统一，又有利于因地制宜制定措施。现在，为了顺利进行国家的经济建设，需要加强国家经济的计划性，加强中央的统一和集中领导。因此，大行政区机构要缩小，一律改为行政委员会，改为虚级，任务改变为只是代表中央人民政府在各该地区领导与监督地方政府的机关，不是一级政权机关。1953年1月13日在中央人民政府委员会第二十次会议上周总理又说：中华人民共和国成立之初，就确定了我们是人民代表大会制的政府。经过3年，我们在各项工作中取得了很大的成绩。这就使得召开全国人民代表大会和召开地方各级人民代表大

会的时机成熟了。关于我们国家的各级政权制度，概括他说，是“四实三虚”，即中央、省（市）、县、乡四级政权是实的，都召开人民代表大会，选举政府机构；另外三级，即中央以下的各大行政区、省以下的专署、县以下的区是虚的，都成为上一级政府的代表机关（即监督机关），这些机关由上一级的政府来委任，不召开人民代表大会，也不选举政府。

根据中央人民政府的部署，1953年到1954年上半年，全国基层选举工作胜利完成。县、省（市）人民代表大会于1954年6月至8月相继召开，并为召开全国人民代表大会作好准备。与此同时，我国实行的第一个五年计划也在顺利地进行。根据我国政治形势进一步稳定，经济继续飞快发展的需要，1954年6月政务院提请中央人民政府委员会第三十二次会议，决定撤销大行政区一级行政机构。

与此同时，中央人民政府还对省市的建制进行了撤销或合并。从1952年11月到1954年8月，先后撤销了平原、察哈尔、绥远、辽西、热河、松江、西康等省建制和苏北、苏南、皖北、皖南、川东、川南、川西、川北等相当省级的行政公署建制，将其分别并入各有关省的建制。将中央直辖的沈阳、抚顺、鞍山、本溪、旅大、哈尔滨、长春、西安、南京、武汉、广州、重庆等市，改为省辖市或并入各有关省的建制。

自此以后，我国的地方各级政权组织便稳定下来，而且不断完善和巩固。

接收国民党政府中央机关

中国共产党领导的人民革命战争，彻底粉碎了国民党反动政权，建立了中国共产党领导的人民政权。

中央人民政府成立后，如何接收原国民党政府中央各机关便摆在了面前。周总理在政务院举行的第一次政务会议上提出并决定的第一项议程，就是成立一个小组，由陈云副总理召集，提出接收原国民党政府中央各机关人员、档案、财产、图书、物资等的具体办法。

经过该小组的研究，政务院第二次政务会议讨论，1949年10月政务院第三次政务会议通过了《政务院关于指导接收工作委员会工作条例》。这个条例规定：指导接收工作委员会直属于政务院，其任务是代表中央人民政府所属各单位统筹指导与处理国内外有关原国民党政府中央各机关人员、档案、图书、财产、物资等之接收事宜。

周总理对原国民党政府中央机关的人员和财物的处理极为慎重负责，他在这个条例草案提会时，特别加了接收的三项原则，即：一、国民党各机关原属中央系统者，由中央接收，一时不能接收者，交由地方代管。二、对原属中央系统各机关之旧工作人员，应行调查研究，因才使用，并与当地军政机关洽商，实行合理分配；需要教育的，得按情况，配设各种学习机关，予以改造。三、原属中央系统各机关之档案、图书、财产、物资等，一般的应划归中央人民政府及其所属各部门所有，特殊的亦得经与当地军政机关洽商改归地方人民政府所有。条例通过以后，还决定：推选陈云副总理为政务院指导接收工作委员会主任，董必武副总理，邵力子、黄绍竑、章乃器政务委员和郭春涛等为该工作委员会委员。原来国民党政府中央机关的所在地是南京，大量的接收任务在南京和华东地区，虽然南京解放的时候，南京军管会 and 市人民政府已经对国民党中央机关进行了接管，但有许多问题，地方政府难以解决，所以在政务院第五次政务会议上决定组织华东区工作团，由董必武副总理领导，统筹指导和处理华东区有关的接收工作。1949年12月，董副总理率领工作团到达南京。经过几天与各方人士接触和视察，他认为南京军管会 and 市人民政府接管得不错。对于像总统府、国民大会堂以及中山陵、各学术研究机关、学校等都保护得相当完整，无重大破坏，他指出，这是南京军管会 and 市人民政府执行政策正确，南京人民的协助以及解放前夕前国民党政府中央各机关的员工妥善保护的结果。董副总理在南京的时候，南京市正召开各界人民代表会议。他在这个会议上的讲话中针对留宁未走的相当多的旧员工问题的处理说，由于南京是一个地方政府，要妥善安置，自有若干困难，这次本人率领华东工作团南来，将在这个问题上多做一些工作。他宣布：“中央人民政府对前国民党政府机关旧人员的政策是慎重负责的政策，凡是有一技之长愿意为人民服务的旧公务人员，我们将尽可能加以录用；即使是一时无适当工作可以分配的，也已经决定遵照毛主席指示的原则，三人饭五人吃，负责照顾其生

活，不使流离失所，并设法使其获得改造机会。”

周总理对于接收原国民党政府的事宜很重视，他曾在多次主持的政务会议上听取有关同志的汇报。1949年12月30日政务院第十三次政务会议听取

并批准了董副总理作的《关于指导接收工作委员会华东区工作团的工作报告》。报告说，原国民党政府中央机关的旧人员约有 5000 人到 6000 人，拟组织训练后分配工作；图书 300 万册，各部门可选择其业务必须参考之图书运京，其余均留南京，由政务院文化教育委员会再清理一下，会商地方政府处理，最好不要分散。

会议认为，对于国民党政府旧人员的训练，由教育部派人主管，经过训练后，动员组织去作小学教师。图书、文物、档案的集中、清理和分配，由文教委员会主持，非急需者不北运，应有计划有步骤地在全国设立图书馆和博物馆，不要都集中到北京。

1950 年 2 月，根据政务院的决定，设立了南京办事处，协助当地政府训练和处理尚未安置的旧人员，清理留在南京的档案、图书等。

经过一系列工作，政务院指导接收工作委员会华东区工作团先后在南京、上海、杭州等地接管各种档案、图书、仪器共达 6000 余箱，处理原属国民党政府中央系统各机关工作人员 2047 人，使他们各得其所，从事为人民服务的工作。

与此同时，周总理还多次发表声明或颁发命令告知原国民党政府派驻国外和香港的一切机构的员工听候接收。

1950 年 1 月，周总理以外交部长名义发表声明：所有国民党政府驻外使馆及各机关派驻外国的办事机构和办事人员，在我中央人民政府派人接管以前，均应照旧供职，并负责保护一切资财、图表、帐册、档案等，听候清点和接管。其保护有功者，中央人民政府当给予适当的奖励；其保护有功而又愿意继续服务者，在中央人民政府接管后准予量才录用；其胆敢执行国民党反动残余政权伪命、破坏文件、盗卖公产者，中央人民政府一定要严予惩处，决不姑宽。同时，周总理又颁布命令，令驻在香港的国民党中央政府和地方政府的一切机构的员工，负责保护国家财产，听候接收，不让反动分子有任何偷窃、破坏、转移、隐匿等事情。原有员工，均可量才录用。其中保护国家财产有功者，将予以奖励。违令，必予究办。

中华人民共和国成立后，在中央人民政府政策的感召下，国民党驻外国和香港的机构纷纷发表声明，宣布起义，脱离国民党政府，接受中央人民政府领导。周总理对他们的正义行动，均致电表示欢迎。

1949 年 11 月 9 日，中国航空公司总经理刘敬宜和中央航空公司总经理陈卓林从香港飞抵北京，代表两公司全体员工 4000 人发表起义通电，宣布脱离国民党政府，接受中华人民共和国中央人民政府的领导。“两航”另有 11 架飞机同时飞回北京，其余 70 架飞机尚留在香港。“两航”在港资财和中国航空公司在香港所设的飞机修理厂，都由“两航”留港人员负责保管，以待中央人民政府的接收。中央人民政府毛主席 12 日复电“两航”全体员工，向他们表示欢迎和慰问。同日，周总理致函，宣布两公司为中华人民共和国的资产，受中央人民政府管辖，并任命刘敬宜为中国航空公司总经理，陈卓林为中央航空公司总经理。

11 月 13 日国民党资源委员会驻香港员工举行大会，一致决议脱离国民党政府，并致电中央人民政府，听候指示。毛主席复电慰勉。

1950 年 7 月，周总理签署了《接收港九国民党物资机构的指示》。指示说：接收港九国民党政府机构的工作，是涉及外交、法律、统一战线各方面的复杂问题，因之领导必须统一，思想认识必须一致，始能完成任务。各单

位必须在政务院派出的专员办事处领导下接收。采用一切可能的办法，托运物资回国。

政务院特派雷任民为接收港九国民党政府机构专员办事处负责人。

经过一年多的工作，雷任民于 1951 年 4 月向政务院第八十次政务会议作了关于接收工作的报告。他说，接收国民党政府在香港、九龙的航空、航运、交通、贸易、银行等共有 28 个单位，接收官僚资本机构 1 个；接收资财计港币 2.7 亿多元（中国、中央两个航空公司未计入），占可能接收资财总数的 85%。接收起义人员共 4855 人（占原有人数的 97%），均得到妥善安置。

取缔帝国主义在华特权

掌握国门“钥匙”——建立人民海关

海关是国家的大门。海关在国家的经济建设中，在对外贸易中所进行的监督与管制起着重要作用。周总理对此十分重视，早在建国前夕决定筹建海关总署时，他对孔原说：新中国海关工作性质要求全国统一，要有具有一致对外的统一性，如果做不到这一点，就不可能成为真正独立自主的人民海关。新中国必须把被帝国主义把持的旧海关加以彻底改造，使它成为为新中国建设事业服务的人民海关。政务院成立后，新成立的海关总署根据周总理的这个基本指导思想代政务院草拟了一个《关于关税政策和海关工作的决定》。这个决定，在1950年1月政务院第十七次政务会议上讨论并通过。

政务院的决定指出：在过去一百多年当中，帝国主义者侵犯了我国的海关自主权，他们用武装力量及奴役式的条约，强迫我国开辟商埠，进行对外贸易，规定以极低的关税甚至免除关税输入商品。各帝国主义国家，曾充分利用了这些特权，大量地向我国输入生产品，吸收廉价原料，并借此绞杀和阻碍了我国民族工业的自由发展，使我国长期变为落后的从属外国的半殖民地。

决定指出：帝国主义者为了保护其在对外贸易方面的特权，为了对其奴役性的条约和掠夺性的借款取得赔款与债息的担保，曾长期地掌握了我国海关管理的关税收支的大权，海关主要负责人员，全部由英美人担任，在各海关用英语办事行文，外国职员的薪金比中国职员高得多，并且享受一切中国职员所得不到的特殊优待条件。

决定指出：由于中国人民大革命的伟大胜利，结束了以上各种不平等与不自主的状态，收回了在关税政策方面的独立主权及管理海关事业的自主权。海关总署必须是统一集中的和独立自主的国家机关，负责对各货物及货币的输入输出执行实际的监督管理，征收关税，与走私进行斗争，以此来保护我国不受帝国主义国家的经济侵略。

海关总署坚决执行了政务院的规定。经过一年的努力工作以后，召开了海关关务会议进行总结，并于1950年10月向政务院第五十三次政务会议作了报告。讨论这个报告时，周总理说：海关总署成立一年来，做了很多工作。把为帝国主义服务的半殖民地化的海关基本上改变过来，变为中国人民的海关，这是一件大事情。过去外国人在海关占有特殊的地位，现在我们已完全独立自主。一年来，在接管旧海关，实行海关组织和人事方面的改革，废除外国税务司制度，解除与海关无关的职权，迅速恢复业务等方面，海关总署完全执行了中央的政策。总之，我们已经掌握了国家大门的“钥匙”。

对于旧海关制度，周总理说：应采取分析的态度，从两方面来认识：一方面，它是帝国主义在半殖民地统治的产物；另一方面，它又是资本主义的一个经济机构。这些外来的旧东西，一部分要加以否定，一部分要接收过来。旧海关既然是帝国主义的产物，必然和政治有密切关系，不能像工厂的房产那样，整套接收过来。同时，旧海关有许多业务行政管理制度和技术方法是有用的，我们要接收过来。

周总理说，政务院决定解除与海关无关的职权，这是一个重大的决定，是海关组织的历史变革，它改变了旧海关不合理的大海关主义。旧海关在各方面都很特殊，现在的海关就不同了。过去关员们接受商人请客送礼是常事。现在关员到了船上，不抽人家一支烟，不吃人家一顿饭，这也是一年来改造

工作很好的成绩。

关于设关的问题，周总理指出：应根据实际需要和有关的原则来决定设与不设。

海关总署根据周总理上述讲话的原则和精神，又代政务院草拟了一个《关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示》，经周总理和其他有关领导同志审核，1950年12月14日，以政务院总理周恩来和海关总署署长孔原联名签署发布。

指示指出：中华人民共和国设立海关的基本原则：必须一反过去反动统治为服从帝国主义大量倾销外货并廉价吸取原料的经济侵略措施，滥行开放对外贸易，到处设立海关机构的方针而严格以独立自主精神，根据国家经济情况的需要，在应开放对外贸易的地方设立海关机构。

指示中规定了设立和调整海关机构的具体方案。

1951年3月，周总理主持政务院第七十七次政务会议，听取了海关总署1950年工作总结和1951年工作计划要点的报告。在这次会议上，讨论并通过了《中华人民共和国暂行海关法》。这就以法律的形式，把有关海关的问题作了全面、详细的规定。周总理签署命令公布施行。

这个暂行海关法，共分8篇、19章、217条。其中第一篇为海关的组织、任务与职权；第二篇为进出境货运的监管；第三篇为过境和转运货物的监管；第四篇为进出口货物的报验、征税、保管和放行；第五篇为国际邮递物品；第六篇为进出境人员及其行李物品的放行；第七篇为走私和违章案件及其处理；第八篇为附则。

此后，周总理又签署命令发布了政务院1951年5月第八十三次政务会议通过的《中华人民共和国海关进出口税则》和《中华人民共和国海关进出口税则暂行实施条例》。

海关的建设不断完善和加强，对防止帝国主义的经济侵略，打击走私，保护我国社会主义建设，发挥了重要作用。

清除经济文化领域中的反动势力

新中国成立后，帝国主义把我国视为眼中钉，他们利用在我国尚有的特权，寻机进行破坏和捣乱活动。1950年10月在政务院第五十三次政务会议上，教育部部长马叙伦报告说，北京私立辅仁大学是天主教会在旧中国举办的教会学校。他们在学校驻有代表，是实际的校长，虽有中国人的校长，但很少有发言权。长期以来，天主教会将其作为反动据点之一。今年6月发生了该校反动教会势力公开反对我国政府教育政策的事件。7月，教会驻辅大代表芮歌尼提出五项无理要求，宣称如不照办，即以停办辅仁大学、解聘5名进步教授、减少或停发经费相要挟。后来又多次散发传单，鼓动员工向校长请愿，并要殴打5名进步教授，企图组织新的校董事会，撤换陈垣校长。8月，教会反动势力竟停止拨发学校一切经费，并扬言要将学校撤到菲律宾去。9月25日，马叙伦部长邀请芮歌尼谈话，要求教会遵守中国政府有关法令，停止各种违法活动。但是，芮歌尼代表教会答复，仍坚持原来的反动立场。为此教育部建议对辅仁大学收回自办。会议经过讨论批准了教育部的报告。

周总理在讨论中发言指出：帝国主义对中国的侵略有四个方面，即军事的、政治的、经济的和文化的。军事的和政治的侵略已经失败，那些特权已被取消，经济的和文化的特权还存在着。这些特权必须取消，有步骤地接收自办。所谓有步骤者，不是拖得很久，而是要有准备。因为经济的和文化的与广大人民生活有关、对资本主义国家也需要有区别，具体问题具体解决，不要一般对待。周总理说：对辅仁大学发生的事件，我们已做到仁至义尽，必须将其教育权和财产权接收。对别的教会学校，他们可以自办，如果有类似辅仁大学的情况发生，也照此办理。

鉴于美国帝国主义对我国日益加剧的敌视态度，周总理指示：现在要研究取消美国帝国主义在中国的经济和文化领域的特权。

1950年12月，政务院举行第六十五次政务会议。会上周总理首先报告了他已签署发布的《政务院关于管制美国在华财产冻结美国在华存款的命令》。他说：政务院在本月28日发布了一项命令，决定由各地人民政府管制并清查美国政府和美国企业在我国的一切财产，冻结美国在我国的一切公私存款。周总理说：过去我们曾设想，要把美国帝国主义的残余势力从中国完全肃清，需要三四年的时间。但是，美国政府最近宣布了管制我国在美国境内的公私财产，这就给了我们一个很有利的机会，我们可以提早把美国帝国主义在我国的残余势力肃清出去。周总理说：据查，美国在中国的财产大约有1.3亿至2亿美元（码头、仓库未计入）；我国被美国冻结的财产约有2000—3000万美元。现在我们宣布一方面管制其在我国的财产，一方面冻结其在我国的公私存款。这对美国帝国主义是一个严重打击。

周总理在签署的命令中指出：美国政府1950年12月16日宣布管制我中华人民共和国在美国辖区内的公私财产，并禁止一切在美国注册的船只开往中国港口，企图继其武装侵略我台湾、轰炸我东北、炮击我商船之后，进一步在经济上来掠夺中国人民的财产。

命令指出：中华人民共和国中央人民政府鉴于美国政府这种对我国日益加剧的侵略和敌视行动，为了防止其在我国境内从事经济破坏和危害我国人民的利益起见，特采取如下措施：一、管制美国政府和美国企业在中国的一切财产；二、冻结美国在华所有银行的一切公私存款。

在这次会议上，还听取了政务院副总理兼文教委主任郭沫若《关于接受美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的报告》。报告说：百余年来，美国帝国主义对我国除了进行政治、经济和武装侵略外，在很长时期中，尤其注重文化侵略的活动。这种侵略活动方式，主要是通过以巨额款项津贴宗教、教育、文化、医疗、出版、救济等各项事业，加以控制，来进行对中国人民的欺骗、麻醉和灌输奴化思想，以图从精神上来奴役中国人民。据1936年的调查，美国教会及救济机关在中国的“投资”总额达4190万美金。接受美国津贴之文化教育救济机关与宗教团体，占中国全部接受外国津贴的同类机关团体中一半左右。全国解放后，美国帝国主义却仍然不断地企图利用这些机关和团体暗中进行反动的宣传活动。一年来已经被我公安机关发现多次这类事件，诸如造谣、诽谤、进行反动宣传、出版和散布反动书刊，甚至隐藏武器、勾结蒋匪特务，进行间谍活动等。尤其在美帝侵略朝鲜、台湾以后，美帝国主义分子这种破坏活动更活跃起来。为了肃清美帝国主义在我国的影响，维护中国人民文化、教育、宗教事业等的自主权利，彻底制止美帝利用这些机关和团体来进行反动活动，政府应计划并协助人民使现有接受美国津贴的文化教育救济机关和宗教团体实行完全自办。

周总理讲话指出：美国帝国主义驻在中国的外交人员已经完全撤退了。因此，他们在目前只能利用他们在中国的文化教育救济机关和宗教团体来进行阴谋破坏活动。今天，我们必须对这些帝国主义分子所进行的破坏活动，予以严厉的镇压。为此，我们不仅要经常从政治上加以注意，同时，在法律上也应当有所规定。这样，对处理帝国主义分子企图进行的阴谋破坏活动才是有效的。

会议批准了郭沫若副总理的报告，并通过《政务院关于处理接受美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的决定》。决定责成政务院文化教育委员会会同各有关部门，迅速定出具体实施办法，予以完全实现，决定号召各级人民政府、各民主党派、各人民团体，及全国文化、教育、救济、宗教各方面人员，本着爱国精神，同心协力，为彻底实现郭副总理在报告中所提出的光荣任务，以完全肃清美国帝国主义在中国的文化侵略影响而奋斗。

会议同时还通过《接受外国津贴及外资经营之文化教育机关及宗教团体登记条例》。

政务院的决定公布后，北京、上海、南京等地的教会团体、医院、学校和救济机关，纷纷发表宣言或致电周恩来总理，表示坚决拥护政务院的决定。

文教委和教育部根据政务院的决定，1951年初先后发出具体办法指示并召开专门会议，进行部署和落实，进一步明确处理接受外国津贴学校的原则和办法，研究接受工作中的一些具体措施。

因为处理接受美国津贴的文化教育机关和医院，涉及到同外国的关系问题，周总理采取了极力慎重的态度。他在处理这个问题的过程中，曾亲自多次召集有关部门的领导同志研究政策和处理步骤或方法。

1951年1月17日、19日，周总理召集陆定一、阳翰笙、林默涵等文教部门的负责人开会，讨论处理接受美国津贴的大学及医院问题。确定，接受美国津贴的大学，教职学员群众有了觉悟的，及其他条件已经成熟的可以接办；确实难以维持的尔可接办，但应集中力量接办政治上极反动的；神学院与宗教学院的外籍教职员，只要他不反动仍可留下。对于处理接受美国津贴的医院，不可企图一次全部接办，应该先以京、津规模较大的医院进行试办。

根据这次研究的精神，2月12日政务院正式发布了《关于接受美国津贴的宗教学校处理办法》。办法中规定，接受美国津贴的宗教学校，在停止接受美国津贴后，允许其在中国教徒自办的原则下继续存在，其经费确有困难的，得由政府酌情予以临时补助；原设在高等学校内的神学院，其组织与行政领导及物资产权应与高等学校完全分开。神学院的名称亦不得冠以“某某大学”字样；宗教学校的外籍人员分别情况加以处理。

2月11日、15日，周总理又两次召集有关领导同志，研究处理接受外国津贴医院等问题。确定，协和医院与中国医院合并，名称可叫中国协和医院，原来经费不减少。还确定，凡接受外国津贴的医院，应有工会代表参加董事会；对非接受美国津贴的医院，立即以北京市军管会名义征购。3月5日，政务院批准了卫生部关于《处理美国津贴的医疗机构实施办法》。

关于处理接受外国津贴的宗教团体的问题，周总理也曾亲自多次在有关会议上阐述党和政府对宗教的方针政策，并召集小会具体研究实施办法。

早在政务院作出“关于处理接受美国津贴的文化教育救济机关和宗教团体的方针的决定”以前，1950年5月，周总理在基督教问题座谈会上，就作了4次之多的谈话。他指出基督教在反对罗马教皇的专制时对社会曾起了积极作用后说：“近百年来基督教传入中国和它对中国文化的影响，却是同帝国主义对中国的侵略联系着的。”“今天，美帝国主义仍企图利用中国的宗教团体来进行破坏中华人民共和国的活动。”周总理又说：“中国基督教会要成为中国自己的基督教会，必须肃清其内部的帝国主义的影响与力量，依照三自（自治、自养、自传）的精神，提高民族自觉，恢复宗教团体的本来面目，使自己健全起来。”“基督教既然要清算同帝国主义的关系，自力更生办教会，那就不应该再向外国募捐，我们要有自己办教的准备。”

周总理还说：“我们主张，在《共同纲领》的基础上，信教的、不信教的可以共存。我们要团结和照顾到各种社会力量，使大家各得其所，同心协力，建设新中国。只有这样，才能使社会安定，稳步前进。”“我们要把宗教界的害群之马、极少数的走狗、犹太（注：犹太是圣经故事的人物。原为耶稣十二门徒之一，常列于十二门徒名字末尾。后以三十块银币将耶稣出卖给犹太当权者，并为拘捕耶稣带路。西方常用犹太作为叛徒的代称。）清除出去，使广大宗教界人士在《共同纲领》的基础上团结起来，引导广大教徒一道前进。”

这次座谈会以后，9月23日，全国1527名基督教负责人在北京发表了题为《（中国基督教在新中国建设中努力的途径）的宣言》，提出中国基督教会团体的基本方针是：肃清基督教内部的帝国主义影响，警惕帝国主义利用宗教的反动阴谋；培养一般信徒的爱国民主精神，实行自治、自养、自传。

1951年1月17日，周总理出席了华北天主教人士茶话会，并讲了话。他赞扬宗教界提出的自治、自养、自传运动，是宗教界的爱国运动，应该提倡，人民政府应加以支持和赞助。他说：爱自己的祖国人人有责，包括天主教在内。爱国和天下教友是一家并不矛盾。当然是指虔诚、善良的教友而言，教徒中的叛徒败类当然不能算作教友。

《周恩来统一战线文选》，第180、181页，182、183页，185—186页。

《周恩来统一战线文选》，第180、181页，182、183页，185—186页。

《周恩来统一战线文选》，第180、181页，182、183页，185—186页。

2月11日，周总理召集有关领导同志研究了华北天主教革新宣言等问题。确定革新宣言，第一要明确表示肃清帝国主义在中国天主教中的影响；第二要坚持宗教与政治分开，梵蒂冈不能干涉中国的政治。对于愿意革新的教会，应帮助他们解决困难。

根据周总理一系列的谈话精神和召集小会确定的原则，政务院文教委宗教事务处，4月16日至21日召开了处理接受美国津贴的基督教团体的会议。文教委副主任陆定一到会讲了话，号召全国基督教徒普遍深入开展“三自”革新运动，彻底割断与帝国主义的一切联系。出席会议的各教会代表，发表了《中国基督教各教会各团体代表联合宣言》，号召全国基督教徒继续扩大革新宣言签名运动，实现“三自”革新任务。会后，4月24日，周总理又召集陆定一、邓颖超等领导同志，再次研究了基督教的一些问题，指出：各级党委要注意对教徒发动的“三自”革新运动，应予以支持和指导。在这之后，政务院于7月24日公布了《对于接受美国津贴的基督教团体处理办法》。办法中规定：中国各基督教会及团体，应与美国差会及大部分由美国经费支持的其他非美国差会，立即断绝关系。在中国的上述差会立即停止活动。

关于处理接受美国津贴的救济机关问题，政务院认为，由于各地接受美国津贴的救济社团和救济机关情况复杂，应成立专门机构进行处理工作。为此，1951年3月5日，政务院发布了《关于成立接受美国津贴救济机关处理委员会的通令》，要求省以上应设立各级处理接受美国津贴救济机关委员会，由中国人民救济总会或其分会、政府有关部门及其他有关团体和个人组成，统一进行调查、研究、计划、指导、处理等工作。3月31日政务院成立了以谢觉哉为主任、伍云甫为秘书长的处理接受美国津贴救济机关委员会。

经过一系列慎重工作，有步骤地对于帝国主义国家津贴的文化教育救济机关及宗教团体进行了接办或者清除反动势力，使他们摆脱了帝国主义的控制，走上了独立自主，适应新中国发展的道路。

差会，西方各国基督教（新教）派遣传教士进行传教活动的组织。

荡涤旧社会污泥浊水

废除封建把持制度

新中国成立后，工人当家做了主人，在工矿、交通、建筑、搬运、纺织等企业，开展了反对封建把头压迫剥削的民主改革运动。工人们纷纷要求人民政府废除在各行业中的封建把持制度。

尤其是在各地的码头装卸搬运事业中，历来为包工头、把头、帮头、脚行头等封建势力所统治把持。他们多数是子孙世袭，家财万贯，有的开旅馆，有的开货栈、澡堂、戏园、妓院；在城市有房产，在乡村有田地；有的娶几个小老婆。这些把头的婚丧嫁娶、满月、过寿、搬家、盖房，都要工人送礼，以送礼多少来考察工人对他们忠诚与否。他们横行霸道，无恶不作，对搬运工人实行残酷的封建剥削和奴役，将搬运工人劳动收入的大部分（有的高达80%以上）占为己有，并经常强迫工人作无报酬的劳役，有的打骂工人，甚至家设法堂，私刑拷打工人，有的强奸工人妻女，逼死人命。对于客商货物，则强行搬运，任意敲诈勒索，为所欲为，巧立名目，乱收费用。

1950年2月6日，中国搬运工会第一届代表大会向中央人民政府提出建议，请求中央人民政府颁布命令，由各地人民政府设立统一的搬运公司，废除各地城市搬运事业中的封建把持制度。

周总理极为重视这个关系广大工人彻底解放、维护工人切身利益和发展生产、繁荣经济的问题。他很快批示：“印发，并提交政务会议。”

政务院接连举行了两次政务会议讨论了这个问题和建议。并在1950年3月政务院第二十六次政务会议上做出决定，接受中国搬运工会第一届代表大会的建议。

政务院的决定认为，各地搬运事业中存在的包工头、把头、脚行头等把持码头、勒索商旅，并对工人实行残酷剥削的情形，实为各地城市中最显著的封建残余制度，应当采取适当办法予以废除，以保护搬运工人生活，扫除货物流通的障碍，并便利发展生产，繁荣经济事业。

经周总理审阅并修改的这个决定规定：要废除搬运事业中封建恶霸势力，必须依靠搬运工人的觉悟和组织。因此各地人民政府在进行此项工作时，应首先帮助搬运工人组织起来，建立并巩固搬运工会的组织，以便依靠工人的支持与拥护建立统一的搬运公司；各有关的人民政府，应派得力干部担任搬运公司经理和副经理。规定要求各有关人民政府召集有关团体讨论执行本决定的办法，并报请大行政区人民政府（或军政委员会）批准执行。周总理在讨论执行本决定的办法之后加上了“采取稳步进行”一句。

政务会议还通过并公布了《关于废除各地搬运事业中封建把持制度暂行处理办法》。办法中对于废除封建把持制度，设立搬运公司，统一承揽搬运当地公私企业、机关、团体、部队的货物等有关问题，都规定了详细办法和具体政策。

周总理在签发这个办法时，对于“在搬运工会应教育工人树立新的劳动态度，……不得有偷盗、欺骗、勒索、敲诈、贪污、斗殴等情事……。如有以上情事发生，搬运公司得视其情节轻重给以处分，以至开除其工作”一条中的“如有以上情事发生，”之后，特别加上了“除因触犯法纪应由政府主管机关依法办理外”一句。这样就使违法者必须受到依法处理，而不仅仅只有行政上的处理了。犯法或犯错误就可以区别处理，不致混淆不清。

根据政务院上述决定的精神，中央人民政府燃料工业部发出通令，废除

在煤矿存在着的把头制度。全国纺织工会代表会议通过决议，废除纺织企业中的“搜身”制度。

废除封建婚姻制度

在半殖民地半封建的旧中国，由于封建宗法制度和思想的统治，殖民主义、帝国主义的奴役，使人民生活在水深火热之中，而妇女处在最底层。要使广大妇女得到彻底解放，为国家建设贡献力量，就必须首先打碎套在广大妇女身上的包办强迫、男尊女卑、买卖婚姻等封建婚姻制度的枷锁。

中央人民政府成立初期，颁布的仅有的几个大法之中就有中华人民共和国婚姻法，废除了千百年来的封建婚姻制度。

1950年1月，周总理批准组成中央贯彻婚姻法运动委员会，主任为沈钧儒，副主任为刘景范、何香凝、彭泽民、邓颖超、史良、肖华。准备为即将制定的婚姻法实施进行宣传贯彻。3月，政务院第二十二次政务会议听取了法制委员会关于婚姻法起草的报告，经过讨论修改以后，4月在毛主席主持的中央人民政府委员会第七次会议通过并公布实施。

婚姻法规定，废除包办强迫、男尊女卑、漠视子女利益的封建婚姻制度。实行男女婚姻自由、一夫一妻、男女权利平等、保护妇女和子女合法利益的新民主主义婚姻制度。还规定：禁止重婚、纳妾；禁止童养媳；禁止干涉寡妇婚姻自由；禁止任何人借婚姻关系索取财物。

5月，政务院第三十二次政务会议又批准法制委员会制定婚姻法施行细则及违犯婚姻法制裁办法的工作计划，以便于婚姻法顺利地贯彻执行。

由于婚姻法的实施，获得广大人民的拥护，封建压迫的旧家庭制度被逐步变革，平等和睦的新家庭在不断产生。大批新中国的男女，特别是深受封建制度压迫的妇女群众，得到了婚姻自由和男女平等的权利。但是，封建主义的长期统治，在广大群众中形成的封建婚姻制度的影响，并不是一朝一夕所能清除的。根据婚姻法一年多的执行情况，许多地方仍有人干涉男女婚姻自由，虐待妇女和子女等非法行为，而一部分干部对此非法行为竟采取袖手旁观态度，或者有意纵容、袒护，甚至他们本身也有直接干涉男女婚姻自由的非法行为，致使被干涉者和被虐待者得不到法律上和事实上应有的保护。因此，包办强迫与买卖婚姻在许多地方，特别在农村，仍大量存在。干涉婚姻自由与侵害妇女人权的罪行时有发生，甚至严重到危害妇女的生命，致使全国各地有不少妇女因婚姻问题而被杀或自杀。

鉴于上述严重情况，1951年9月政务院第一、三、五次政务会议讨论了准备进一步采取的措施。周总理在讨论中说：公布婚姻法的时候，我们就估计到在贯彻执行中，会遇到种种阻碍。因为婚姻问题，中南区一年来就死了一万多人。周总理说：妇女占人口的一半，解决她们的问题，不仅是司法部门和妇联的事，也是群众的事，也是政府的责任。因此，对于婚姻法的执行，必须大张旗鼓地去做。会议根据周总理的提议，决定由司法部、内务部、公安部、监察委员会和最高人民法院、最高人民监察署等单位派员会同全国妇联组成几个检查组，分赴各地检查婚姻法的执行情况。

会议通过了周总理签署的《政务院关于检查婚姻法执行情况的指示》，指示中指出：在中国这样一个曾受长期封建主义统治的社会中，婚姻法的执行是一件艰巨的社会改革工作，必须经过经常的有系统的思想斗争和法律斗争才能贯彻。为此，各级人民政府一方面必须把婚姻法的贯彻执行和对于干部与人民的思想教育，当作相当长时期内经常的重大政治任务，并领导司法、民政、公安、文教等机关并与各民主党派、各人民团体通力合作，尽可能结

合当地土地改革、民主建政等中心工作切实进行；另一方面，必须对于因干涉婚姻自由而伤害、虐杀妇女或逼致妇女自杀的严重罪行，采取严肃的法律手段予以制裁。指示说，干部中若有宽纵、袒护罪犯，或干涉男女婚姻自由因而促成妇女被杀或自杀者，应按责任轻重，予以应得的处分。今后如有妇女因婚姻问题得不到婚姻法所赋予的权利与保护而被杀或自杀者，区、乡、村（街）级的主要干部，首先应负一定责任。各级司法机关与婚姻登记机关在处理婚姻事件时，必须严肃负责，遵守婚姻法的规定，并应通过具体事例加强对婚姻法的宣传，批判封建主义婚姻制度的不合理，表扬按婚姻法处理婚姻事件的典型例证，而对于有教育意义的严重案件，则应在群众中进行充分的准备工作后举行公审，以便正确而全面地教育干部和教育人民。

1953年2月，周总理再次签署《政务院关于贯彻婚姻法的指示》，要求在全国范围内（少数民族地区和尚未完成土改的地区除外），开展一个大规模的宣传婚姻法和检查婚姻法执行情况的群众运动，从根本上摧毁包办强迫、男尊女卑的封建主义婚姻制度，树立男女权利平等、婚姻自由的新民主主义婚姻制度。指示再次强调，在贯彻婚姻法运动中，需要进行长期的、细致的、耐心的工作，而不能采取粗暴急躁的态度与阶级斗争的方法。同时也指出，对于极少数虐待、杀害妇女以及干涉婚姻自由而造成严重恶果致民愤很大的严重犯罪分子，则须按法律予以应得的惩处。

根据周总理签署的指示，从1953年3月开始，在全国范围内（少数民族地区和土改未完成地区除外），开展了一次贯彻婚姻法运动。11月政务院第一九三次政务会议听取了中央贯彻婚姻法运动委员会副主任刘景范所作的总结报告。报告说，这次运动，首先在全国各地农村、工矿、街道进行了典型试验，训练了基层干部和大批宣传员及群众中的积极分子。印发了贯彻婚姻法宣传提纲及各种宣传品，利用报纸、广播、电影等多种方式，向广大人民群众进行宣传。系统地揭发与批判了人们在婚姻问题上的封建思想和恶习，正确地处理了许多婚姻纠纷，有力地支持了人民群众争取婚姻自由的正义斗争。同时，报告中也指出，我国的封建势力虽然在政治上经济上已被打垮，但广大人民群众在婚姻问题上的封建思想和封建意识则仍较普遍的存在着，因此，贯彻婚姻法必须坚持长期不懈的教育方针。

随着我国社会主义革命不断深入和社会主义改造的胜利完成，人们的政治觉悟不断提高，婚姻法的贯彻也就更加顺利，这样，广大妇女的地位也就不断提高，大批妇女走向社会，参加生产劳动，为国家建设贡献力量，并同男同志一样并肩管理国家的事务，擎起了社会主义“半边天”。

封闭妓院

妓院是旧社会最黑暗、最惨无人道的一个角落。它是封建官僚资本主义长期统治的社会里，拿妇女当商品、当玩物，使妇女在政治上、经济上没有地位和独立的人格，没有正当谋生之道所造成的结果。

新中国成立后，中央人民政府对于妓院这个社会问题，采取了断然禁绝的方针。但所采取的步骤，不是先由中央人民政府政务院作出统一的决定，而是先由北京市经过调查，在各界人民代表会议上作出决议，取得经验，推动全国各城市根据当地的实际情况，采取有准备、有步骤地对妓院进行封闭的办法。

1949年11月18日政务院举行的第六次政务会议，批准北京市市长聂荣臻关于筹备召开北京市第二届各界人民代表会议及会议内容的报告。接着，北京市举行了第二届代表会议。会议于11月21日作出《关于封闭妓院的决议》。当天，毛主席听取了聂荣臻市长关于北京市第二届各界人民代表会议所作的封闭妓院决议的报告后，称赞这个决议很好。

北京市第二届各界人民代表会议关于封闭妓院的决议指出：“查妓院乃旧统治者和剥削者摧残妇女精神与肉体，侮辱妇女人格的兽性的野蛮制度和残余，传染梅毒淋病，危害国民健康极大，而妓院老板、领家和高利贷者乃极端野蛮狠毒之封建余孽。兹特根据全市人民之意志，决定立即封闭一切妓院，没收妓院财产，集中所有妓院老板、领家、鸨儿等加以审讯和处理，并集中妓女加以训练，改造思想，医治其性病，有家者送其回家，有结婚对象者助其结婚，无家可归、无偶可配者组织学艺，从事生产。”

决议要求，“此系有关妇女解放、国民健康之重要措施，本市各界人民应一致协助政府进行之。”

北京市对于“有关妇女解放”的这个问题，极为重视。他们在采取措施的前后，都及时向中央作了报告。

封闭妓院结束后，1949年12月21日北京市委向中央的报告说：“北京市第二届各界人民代表会议通过封闭妓院决议后，在12小时内封闭妓院224家，收容妓女1288名，集中老板和领家424名，完成了封闭妓院的工作。”

“妓女均集中于妇女生产教养院；老板与领家由公安局集中审查，并进行教育；茶房、跟妈等大部取保释放，有严重罪恶者则与老板一同扣押。”

北京市在处理这一工作中，采取了慎重而负责的态度。对妓女进行教育改造、医治性病、回家择配和组织生产。经过半年多的时间，都区别不同情况进行了处理。北京市在最后总结这一工作时指出：“北京市此次封闭妓院，彻底摧垮妓院制度，是正确的，完全成功的。对消灭封建残余，解放妇女，保护国民健康，巩固治安，都有莫大裨益。是一件有历史意义的事情，也得到了广大社会人士的热烈同情和支援，对全国来说，也创造了一些经验，起着一定的推动作用。”

全国各地根据当地的实际情况，先后都经过有准备、有步骤地采取了封闭妓院的措施。在此基础上，政务院于1952年10月在批准的《有关城市社会救济问题的情况及处理意见》中要求：各地要在1953年内将妓院完全封闭，收容全部妓女。

严禁鸦片烟毒

鸦片是麻醉品。吸食鸦片的人在精神上和生理上都会受到极大的摧残。旧中国，鸦片的大量输入，也是帝国主义侵略中国、毒害人民的方法之一。旧中国的反动统治者，由于腐败，对鸦片禁而不止，甚至有时还主张种植。新中国成立后，中央人民政府对这个毒害人民的鸦片烟毒采取了坚决措施进行禁止。

1950年2月政务院第二十一次政务会议讨论了禁毒问题。谢觉哉政务委员（兼内务部部长）说，鸦片这个东西害处很大，必须下令来解决。过去大家认为禁鸦片这件事很难，实际做起来并不难，毛主席说过，这件事只有共产党领导的人民政府才可能做到。董必武副总理指出：一定要把禁种、禁运、禁吸三者结合起来才行，但这也要靠发动群众才能解决。会议最后通过了周恩来总理签署的《政务院关于严禁鸦片烟毒的通令》，通令指出：“自帝国主义侵略我国，强迫输入鸦片，为害我国已百有余年。由于封建买办的官僚军阀反动统治，与其荒淫无耻的腐烂生活，对于烟毒不但不禁止，反而强迫种植，尤其在帝国主义侵略下，曾有计划的实行毒化中国。因此战杀人民生命，损耗人民财产，不可胜数。”通令指出：“现在全国人民已得到解放，为了保护人民健康，恢复与发展生产，特规定严禁鸦片烟毒及其他毒品的办法。”

通令中规定的办法是：各级人民政府应协同人民团体，作广泛的禁烟禁毒宣传，动员人民起来一致行动，在烟毒较盛地区，各级人民代表会议或人民代表大会，应把禁烟禁毒工作作为专题讨论，定出限期禁绝办法。从本禁令颁布之日起，全国各地不许再有贩运制造及售卖烟土毒品情事，犯者不论何人，除没收其烟土毒品外，还须从严治罪。散存于民间的烟土毒品，限期令其缴出。吸食烟毒的人限期登记。

这个通令颁布后，在全国各地掀起了一次群众性的禁毒运动。

根据各地执行的情况和问题，1951年2月6日，周总理又签署了一份《重申毒品禁令》的电报给各地人民政府。

从政务院颁布通令到1952年，经过两年多的群众性禁毒运动，在禁毒重点地区，共发现制造、贩卖、运送毒品的毒犯36.9万名，逮捕8.2万名，处决其中罪恶与民愤极大的毒犯880名。缴获毒品（折合鸦片）399.6万两，以及制毒机和贩毒工具，还有各种武器弹药等。

这次禁毒运动已经收到了狠狠打击毒犯、教育群众、肃清毒害的预期效果。

但是，由于鸦片烟毒在旧社会的长期存在，加之我国幅员广大，各地情况不同，决不是搞一次运动就能够禁绝的。所以在全国禁毒运动即将结束的时候，周总理于1952年12月12日再次签署了一个《政务院关于推行戒烟、禁种鸦片和收缴农村存毒的工作指示》。指示说：为了完全清除毒害，推行戒烟、禁种鸦片和收缴农村存毒仍是一项重要的工作任务。为此，指示做出以下规定：（一）对吸食毒品者，本着“教育改造，治病救人”的方针，采取动员规劝，自己戒烟为主，结合政府给予适当督促帮助的原则进行，不要采取过急的步骤和过多的强迫办法。（二）严禁种植鸦片。自政务院明令取缔后，已基本禁绝。汉族地域必须严厉禁绝。对过去种植鸦片的劳动人民，只要以后不再种，一律既往不咎；但如果在1952年以后仍继续偷种，则要依

法惩处。（三）收缴农村存毒，本着“交出毒品，不予处分”的原则进行，对因交出毒品致生活困难的农民和其他劳动人民，政府还应酌予救济。（四）在少数民族地区，禁种、戒烟与收缴存毒工作一律暂不进行。

安定人心稳定社会

新中国刚刚成立，严重的自然灾害问题，旧社会遗留下来的失业工人、失业知识分子及其他失业人员等问题，摆到了人民政府的面前。为了迅速解除人民群众的困苦，安定人心，稳定社会秩序，巩固人民新政权，周总理领导政务院和各级人民政府，付出了巨大的努力。

消除失业

反动统治时期造成城市的广大失业群，解放后帝国主义国家对我国实行的经济封锁加重了工商业的困难。解放前那些专供地主、官僚资产阶级荒淫享乐的工商业不可避免地没落。此外人民政府为扭转通货膨胀、平抑物价，在财政经济方面进行了若干重大措施，也带来暂时的市场停滞和工商业凋蔽，甚至关厂、停业的现象。所有这一切，使得某些城市，尤其是上海、南京、武汉、重庆等城市，发生了相当严重的工人失业现象。1950年三四月间全国新增加的失业职工约10万人，失业人口总数达117万人。与此同时，各地区，特别是新解放区，旧社会留下来的教师失业、学生失学现象也相当严重，加之解放后一部分学校教育内容不适应新社会的需要，管理不当，以致部分学校停闭（绝大多数为私立学校），教师失业，学生失学的人数因而增加。

为了及时帮助失业工人、教师解决生活困难，在周总理的主持下多次开会讨论措施。

1950年5月、7月，政务院第三十三次、第四十二次政务会议先后通过了周总理签署的《政务院关于救济失业工人的指示》、《政务院关于救济失业教师与处理学生失学问题的指示》。

救济失业工人的指示中指出：目前发生的工人失业现象只是暂时的，是发展中的困难。但是已经失业的工人，生活异常困难，急需救援，无法等待，人民政府应予以极大的同情和关怀，并给以可能的援助和救济。指示决定：（一）拨出2亿公斤粮食作为救济失业工人基金。（二）凡举办救济失业工人事业的地区，所有国营、私营的工商业的行政方面或资方及所有在业工人和职员，均应按月缴纳一定的失业救济金；同时，地方政府亦应设法拨出一部分资金作为救济失业工人之用。（三）救济办法，以以工代赈为主，以生产自救、转业训练、还乡生产、发给救济金等为补助办法，以求达到救济金的使用既能减轻失业工人的生活困难，又有益于市政建设的事业。

此后，经政务院会议批准，劳动部又颁布了《救济失业工人暂行办法》，规定了具体细则。

周总理对于上海工人阶级遇到的困难特别关注。在签署政务院关于救济失业工人的指示以前，4月29日他指示政务院秘书厅向各部门发出通知为上海失业工人捐米救济。这个通知说：奉总理指示，上海失业工人亟待救济，现决定中央人民政府及其所属中央机关之工作人员每人一次捐出小米1公斤。各机关分别向工作人员传达并宣传动员，使其了解对于多年以来坚持反帝反国民党反动统治英勇斗争的上海工人给予救援是我们光荣的任务。

5月13日，周总理又在电复上海市人民政府，同意上海失业工人临时救济计划草案的时候，作出两点指示：（一）两三个月以上的长期救济，应用以工代赈（如修筑公共工程等）为主要方向。（二）开大锅饭救济不如发救济米为妥。

在周总理签署的救济失业教师与处理学生失学的指示中，要求各地人民政府，除尽可能维持公立学校外，应本着公私兼顾的原则，积极维持城市中现有私立学校，进行必要改革，减低学费，多收学生，师生互助，克服困难。私立学校中，办理成绩较好，经多方设法而仍无法维持，政府应予以适当的经费补助。

指示指出：增加公立学校的人民助学金名额，并在私立学校酌设人民助学金名额，以使真正因经济困难而失学的学生复学。

指示还指出：举办中、小学师资训练班及其他各种训练班，吸收失业的中、小学教师，进行政治和思想教育并辅以各种专业教育，毕业后，一部分可适当分配工作，另一部分则待将来学校恢复和增加时，复返教育工作岗位。

10月，政务院第五十六次政务会议又通过周总理签署的《政务院关于处理失业知识分子的补充指示》。这个补充指示中说：上述指示和办法在各地实施以后，使过去国民党反动统治所造成的大批失业知识分子已有一部分就业或获得物质救济。但上述指示和办法中所规定的失业知识分子以外，还有其他失业知识分子的问题，亦应予以适当解决。指示强调指出：中国现有知识分子为数不多，在国家建设事业进一步恢复和发展的过程中，将日益感到知识分子的重要和缺乏。今后处理失业知识分子的基本方针，应当是经过训练或其他方式，帮助他们获得或增加为人民服务的观点和技能，尽可能吸收他们参加国家建设和社会服务的各种实际工作。

经过中央人民政府和各级人民政府的努力，截至到1951年底，失业工人重新就业的达120余万人，失业知识分子，经过各种训练招聘以及个别安置参加工作的达100万人。这时，失业人员较之历史上的任何时期都大大减少了。

但是，还有一部分旧社会遗留下来的失业知识分子和旧军官、旧官吏，由于自身未经改造，或者缺乏专门的知识技能，在国家各项建设和各方面工作还未大量发展起来以前，就业问题尚不能完全解决。同时，由于社会经济不断的进行改组，由于生产与劳动组织不断改进，先进生产方式的运用和推广，因而劳动效率提高，企业中原有的职工就有了剩余，也带来新的失业半失业现象。这种前进中不可避免的困难，是与反动统治下的失业问题本质上完全不同的。尽管如此，最快地解决城市各种失业人员的就业问题和大量剩余劳动力之充分应用问题，仍然是人民政府的责任。毛主席对这个问题也非常重视，5月31日他专门给周总理写信，指示要进一步采取措施：

“周总理：失业问题仍颇严重，此件请一阅。似宜由中央劳动部或直接由政务院召开一次失业问题处理会议，由各大城市及各省派员参加，订出可行的处理办法。请酌定。”

根据毛主席和周总理指示，政务院专门召开了劳动就业会议，讨论研究提出了办法。

1952年7月周总理主持政务院第一四六次政务会议，听取了劳动就业会议的报告，并通过《政务院关于劳动就业问题的决定》。决定指出：中央人民政府政务院为迎接即将开始的大规模的国家建设，全面解决各种失业人员的就业问题，逐步消灭失业半失业现象，有计划地把城乡大量的剩余劳动力充分应用到生产事业及其他社会事业中来，并进而逐步做到统一调配劳动力，特于7月召开了劳动就业问题的专门会议。决定规定，一切公私企业、劳动部门、工商管理部门应慎重处理解雇职工、歇业、转业及开业问题。要对城市中一切失业人员进行一次普遍统一登记。决定还提出了对失业工人、失业知识分子、旧军官、旧官吏等各类人员的处理方针。

周总理在会上指出：要从多方面想办法，创造条件，提供解决失业人员

的就业机会。当前，各部门举办的各种训练班招收学员的时候，应适当照顾到年龄较大者亦可入学，不要再过严地规定年龄限制。各地高等院校招考新生的时候，可酌收一部分年纪较大、尚能入学的旧知识分子和旧军官。目前各级行政机关应当选送一部分青年入学校学习，换用一部分老年人。

这是一项艰巨而又复杂的工作。为了统一领导，全面安排，这次的政务会议还决定成立政务院劳动就业委员会，李维汉为主任，安子文、李立三、章乃器、钱俊瑞为副主任。大行政区、省和大城市均设立劳动就业委员会，并建立有专人负责办事机构，指导劳动部门及其他有关部门办理对一切失业人员的登记处理事宜。

8月，政务院劳动就业委员会提出并经政务院批准公布了《关于失业人员统一登记办法》。

10月，政务院劳动就业委员会举行会议通过并经政务院批准，制定了对各类人员具体处理的八个办法，即：《关于处理失业工人的办法》、《关于解决失业知识分子问题的方针和办法》、《关于处理失业旧军官旧官吏的方针和办法》、《关于解决农村剩余劳动力问题的方针和办法》、《僧尼道士的生活情况及处理意见》、《关于处理少数民族劳动就业与救济问题的意见》、《对被迫害回国的难侨和有困难的归侨的安置问题》、《有关城市社会救济问题的情况及处理意见》。

在周总理的领导下，从全面考虑、多方设想，从长远着眼、当前能办的事入手，经过第一个五年计划的胜利实施，大规模的经济建设和生产的发展，使各类人员各得其所，大大减少了失业现象，旧社会长期留下来的失业问题基本上得到解决。

大力救灾

1949年全国各地都发生了异常严重的自然灾害。从春至秋，旱、冻、虫、风、雹、水、疫等灾害相继发生，尤以水灾最为严重。全国被淹耕地1.2亿亩，灾民达4000万人。周总理对新中国建立伊始，就遇到这样严重的灾害十分重视。为了迅速动员和组织灾区广大人民群众开展生产自救，渡过灾荒，他于1949年12月主持政务院第十一次政务会议，讨论通过由他亲自修改并签署的《政务院关于生产救灾的指示》。指示说：当灾害发生的时候，各地人民政府发动与组织了群众，进行了顽强的斗争，已取得成绩，但是我们决不能自满于这些成绩，必须认识灾情是严重的，救灾工作仍是艰巨的。必须引起各级人民政府及人民团体更高度的注意，认识到生产救灾是关系到几百万人的生死问题，是人民政权在灾区巩固的问题，是开展明年大生产运动、建设新中国的关键问题之一，决不可对这个问题采取漠不关心的官僚主义态度。这个指示发布后，周总理多次主持政务会议，听取内务部和有关省关于灾情和救灾情况的报告，并决定给重灾区人民调拨救济粮。

在中央人民政府提出的“不要饿死一个人”的口号下，经过广大干部和广大人民群众的努力，胜利地渡过了1949年严重的冬荒。但是1950年青黄不接的春荒又接踵而来。为了继续抓好这个关系广大人民群众生死的问题，周总理又签署了政务院命令，决定成立中央救灾委员会，以董必武副总理为主任，薄一波、谢觉哉、傅作义、李书城为副主任，陈其瑗、戎子和、姚依林、宋裕和、石志仁、李运昌、李德全、孟用潜、叶笃义、薛暮桥、罗叔章等11人为委员。

1950年2月27日，董必武副总理根据周总理指示主持召集中央人民政府各有关机关负责人会议，宣布成立中央救灾委员会，并作了《深入开展救灾工作的报告》，他指出：目前正处在春荒时节，全国急待救济的灾民约有700万人，所有灾区应把救灾工作作为当前的中心工作。还指出：救灾的方针是：生产自救、节约渡荒、群众互助、以工代赈、辅以必要的救济。

此后，中央派出救灾视察团，分别赴皖北、苏北、山东灾区，对灾情进行实地视察。周总理5月19日主持政务院第三十三次政务会议，听取了救灾视察团的报告。这时，中央救灾委员会主任董必武曾因病一度休养，周总理就亲自代替了救灾委员会主任的职务，直接领导了这一工作。可见他对人民生死攸关问题的重视和关心。

1949年灾害造成的灾荒刚刚渡过，1950年夏季的灾害又来了。

这年的夏天，河南、安徽交界地区连降暴雨，受灾面积达4000余万亩，灾民1300万人。面对着这次历史上罕见的严重水灾，周总理根据毛主席的指示，决心根治淮河水患，造福于子孙。与此同时，政务院派出中央慰问团到灾区慰问与视察，传达毛主席和党中央、中央人民政府根治淮河的决心并推动地方各级人民政府抓好救灾工作，迅速稳定了人心，扭转了群众的悲观情绪。

冬季到来以前，为准备解决灾民越冬的御寒问题，政务院副总理、中央救灾委员会主任董必武于9月18日发起成立皖北、苏北、河南、河北灾民寒衣劝募总会并向周总理报告，周总理立即批示同意。19日，中华全国总工会、中华全国民主妇女联合会、中华全国民主青年联合会、中华全国学生联合会、中国新民王主义青年团中央委员会、中国人民救济总会、中国红十字会等单

位集会，宣布总会成立，推举董必武为主任，张治中、许广平、杨立三、妇联一人为副主任。总会成立后，董必武主任即同几位副主任联名致电各大行政区军政委员会、华北各省市人民政府，要求他们成立分会，立即开展劝募寒衣运动。在各地人民政府和分会的努力下，劝募寒衣很快就超过了600万套，使数百万灾民冬季得以御寒。

治水患为水利

水是农业的命脉。早在革命根据地的时候，党中央和各根据地的人民政府就非常重视河道治理，农田水利建设。可是在国民党统治区，反动政府对于许多河道从不治理，甚至还人为地破坏，如在花园口决堤，造成水患连年不断，广大人民生活在水深火热之中。解放后，中央人民政府一成立，毛主席和周总理就极为重视这个关系到千百万人民、子孙后代和农业生产恢复发展迫切需要解决的水利建设问题。

建国初，周总理说：“农业的恢复是一切部门恢复的基础，没有饭吃，其他一切就都没有办法。”又说：要恢复农业生产，第一件工作就是要抓“兴修水利”。1949年11月18日，政务院成立还不到一个月，周总理在政务院第六次政务会议上，听取了水利部部长傅作义关于召开解放区水利联席会议的报告。紧接着，11月20日他又亲自召集出席这次联席会议的水利专家、教授及有关部门负责人举行座谈会，直接听取他们的意见。会上，周总理谈了水利工作的重要性及其远大前途以后鼓励大家说：水利工作是为人民除害造福的工作，是恢复与发展农业生产的关键。大家要全心全意从事水利工作。

周总理认为，农业的发展，首先是实行土地改革，解放生产力，配合土地改革还要着手做好几件事。周总理提出第一件事就是兴修水利。他说：“兴修水利。我们不能只求治标，一定要治本，要把几条主要河流，如淮河、汉水、黄河、长江等修治好。华北的永定河，实际上是‘无定’的，清朝的皇帝封它为‘永定’，它还是时常泛滥。不去治它，只是封它，有什么用？国民党统治时，有一个南京河海工程专门学校，也得不到支持，因为反动派不需要做水利工作，反动政府不是为人民办事的。我们今天必须用大力来治水。要开展这一工作，把全国的水利专家都集中起来也不够。兴修水利，联系到动力，更需要有长远的计划。”

建国还不到一年，1950年6月到7月间，河南和安徽交界地区连降暴雨，多条河流洪水猛涨，泛滥成灾，造成豫皖境内受灾面积达4000万亩，灾民1300万人。为解除这里人民长期水患之苦，周总理首先从这里开始，领导了新中国建立之初所进行的第一个巨大的治水患为水利工程。7月20日，毛主席看到华东防汛指挥部报告水灾情况的电报以后，极为重视，当即批给了周总理：“周：除目前防救外，须考虑根治办法，现在开始准备，秋起即组织大规模导淮工程，期以一年完成导淮，免去明年水患。请邀集有关人员讨论（一）目前防救、（二）根本导淮两问题。如何，请酌办。”

仅隔一天，7月22日周总理根据毛主席的批示，召集政务院副总理董必武、政务院财政经济委员会副主任薄一波和水利部部长傅作义，副部长李葆华、张含英等有关的领导同志开会，对导淮问题进行研究。决定由水利部与财政经济委员会计划局负责草拟导淮根本方针及1951年度水利计划。

此后，毛主席多次指示周总理，考虑并抓紧导淮的有关事宜。周总理和毛主席一样，急人民之所急，急治淮之所急，多次主持各种类型的会议，进

《周恩来选集》下卷，第5页，第24页，第24页。

《周恩来选集》下卷，第5页，第24页，第24页。

《周恩来选集》下卷，第5页，第24页，第24页。

《建国以来毛泽东文稿》第一册，第440页。

行研究和部署治淮方案。

8月25日至9月12日，在周总理的指导和参加下，水利部召开了治淮会议，专门讨论治淮计划方案。

其间，9月2日周总理召集董必武、薄一波、傅作义等有关人员13人开会，研究治淮计划。会上决定，治淮必须苏皖豫三省同时动手，专家、群众与政府三者相结合，新式专家与土专家相结合。要求9月份订出动员和勘测具体计划，10月份动工，3年为期，根除淮患。

9月7日，周总理召集有关领导和专家开会，研究和分析了淮河上中下各段危险水位及最大流量，提出“蓄泄兼筹，上中下游兼顾，以达根治之目的”的总方针。

9月22日，周总理写信给政务院财政经济委员会主任陈云，副主任薄一波、李富春并转水利部部长傅作义，副部长李葆华、张含英，具体部署治淮的有关事项。信中说：

“此两文件已送华东、中南审议，请他们研讨后提出意见，以便乘十月五日饶、邓两同志来京之便与水利部作最后确定，再行公布。在公布前，此计划业已付之实施，昨日已面告傅、李两同志加紧督促实行。昨晚毛主席又批告，治淮工程不宜延搁。故凡紧急工程依照计划需提前拨款者，亦望水利部呈报中财委核支；凡需经政务院令各部门各地方调拨人员物资者，望水利部迅即代拟文电交院核发。至华东、中南届时如有修正意见，必关系于勘察后的工程，对于目前紧急工程谅无变更，因此类事业经各方多次商讨，均已认为无须等待。专告。”

经过上述的一系列反复研讨、多方磋商，1950年10月14日政务院发布了《关于治理淮河的决定》。决定指出：关于治理淮河的方针，“应蓄泄兼筹，以达根治之目的。”决定具体规定：“上游应筹建水库，普遍推行水土保持，以拦蓄洪水发展水利为长远目标”。“中游蓄泄并重，按照最大洪水来量，一方面利用湖泊洼地，拦蓄干支洪水，一方面整理河槽，承泄拦蓄以外的全部洪水。”“下游开辟入海水道，以利宣泄，同时巩固运河堤防，以策安全。洪泽湖仍作为中下游调节水量之用。”

根据以上方针，决定中还具体规定了工程的施工步骤和组织领导，以及豫皖苏三省如何配合等有关问题的处理原则。

同月，毛泽东主席题词：“一定要把淮河修好”。

10月，政务院第五十六次政务会议通过任命华东军政委员会副主任曾山为治淮委员会主任，任命安徽、河南、江苏省及华东水利部门的负责人曾希圣、吴芝圃、刘宠光、惠浴宇为副主任。

11月，政务院第五十七次政务会议听取了水利部傅作义部长关于治理淮河问题的报告。在讨论这个报告中，周总理发言论述了治淮的一系列原则。这些原则是：“统筹兼顾，标本兼施”、“有福同享，有难同当”、“分期完成，加紧进行”、“集中领导，分工合作”、“以工代赈，重点治淮”。他对每项原则，都进行了详细阐述。

关于统筹兼顾，标本兼施，周总理说：淮河应该根治，因工程太大，治本的计划不能一下全部弄出来。据水利专家说，唯独淮河的水文没有很好的历史记录，所以订计划很困难。但是，又不能不治淮河，不能等到明年才动工，必须今年就开始动工。因此，要标本兼施，治标又治本。他说：治淮总

的方向是，上游蓄水，中游蓄泄并重，下游以泄水为主。这次治水计划，上下游的利益都要照顾到，并且还应有利于灌溉农田，上游蓄水注意配合发电，下游注意配合航运。总之，要统筹兼顾。

关于有福同享，有难同当，周总理说：站在苏北的立场，当然是要维护苏北的利益，想保存归海坝以东几千万亩的土地，当地人民也不愿意大水在自己的附近过去。但是，我们不能只叫皖北水淹而苏北不淹。三河活动坝如果挡不住水，下游就不可能不淹。这叫做有福同享，有难同当，不能只保一省的安全。事情总是应该大家分担一些才能解决，哪一方面想单独保持安全都不行。

关于分期完成，加紧进行，周总理说：治淮不可能明年便全面开工，人才、器材、勘测等准备工作都不够，要买某些器材，也不是一下就能买到手。因此，明年只能做一部分，分期完成。但是，我们要加紧进行，应该设想到明年还要受灾。治淮的过程是由有灾到少灾，由少灾到无灾，一步一步来。同时也不能错过时机，秋汛一过就要动工，治水和打仗一样，迟一步都不行，处处要配合上天时和人力，行动要非常机灵。

关于集中领导，分工合作，周总理说：过去治淮机构设在南京，有几栋房子，我们的治淮组织又舍不得放弃那地方，是很不对的。为了集中领导，治淮机构应靠近淮河，搬到蚌埠才能更好地办事。今后治淮工作，以华东为主，中南为副，集三省之力一块来搞，上下游共同合作。在工作进行时，水利部应经常驻入在当地具体领导、监督。

关于以工代赈，重点治淮，周总理说：在灾区实行以工代赈，而不是以赈代工，重点在治淮工作。如果观念上是以赈代工，那么就不应该用那么多钱来赈，工作也要找强壮的人来做，工人要合乎工作上的需要。

治淮工程于 1950 年下半年开始动工。1951 年上半年派出了以邵力子政务委员为团长，由民革、民盟、民建及水利部、内务部、卫生部等有关部门组成的中央治淮视察团到实地视察。视察团历时 52 天，将绣有毛主席题词“一定要把淮河修好”的锦旗赠给治淮委员会和豫皖苏三个总指挥部。

在淮河治理过程中，周总理仍不断听取有关方面的汇报，解决施工过程中存在的问题。

1951 年 6 月，在政务院第九十一次政务会议上听取了水利部傅作义部长关于视察淮河工程的报告和邵力子团长关于中央治淮视察团的工作报告。

8 月 13 日，周总理召集水利部和安徽、江苏、河南省的负责同志 11 人开会，座谈治淮问题。会上，周总理指出：一年来的治淮工作是有成绩的，上中下游通力合作，争论较少，方针上也进了一步。去年决定的蓄泄兼筹，下游入海水道的开辟经实地调查后再作最后决定的方针，在当时资料不全的情况下，基本上是正确的。现在经过了一年的实践，在总结治淮过程中，证明了“蓄泄兼筹，以达根治之目的”的这个总方针的正确。对总方针作了若干修改也是必要的。如入海水道不必开辟。

治淮工程今后如何工作，周总理作了四条指示：（一）通力合作，依靠群众，相信一年会比一年前进；（二）要善于接触与发现新鲜事物；（三）要发扬历史的经验（包括人民群众和封建帝王治水的经验）；（四）不要固步自封，满足现有成绩。总理说：有了这四条，就可以帮助我们总结经验，提出新的任务，更往前进。

水利部部长傅作义在总结建国初 1950 年、1951 年的水利事业发展情况

的时候说：“1951年举办的更为巨大的工程，就是毛主席所确定所指示的根治淮河的工程。这是我国所举办的第一个多目标的流域开发的工程，这是一个改变整个淮河流域自然面貌的工程，它的主要目标是使淮河流域5500万人民，21万平方公里的土地，永绝水患，同时还可增加4000万亩的农田灌溉，改善1000公里的航道交通，并有相当数量水力发电的利益。”傅部长还说：“治淮工程不但是一个规模巨大的工程，同时给我国水利事业的发展，指出一些新的方向：第一个是通盘规划的方向，过去治水因为受封建割据的影响，总是枝枝节节的治理，淮河的治理，则是把上中下游打通了，先把淮河流域有多少水，用多少水，算了一篇总账，然后才规定计划，所以不但可达到根治水患的目的，同时兼顾了兴利的需要。第二个是蓄水的方向，过去治水的方法，不外是防水、分水、泄水，总之是把水当做有害的东西，赶快送到海里，等农田灌溉或航道交通用水的时候，却又无水可用。治淮工程是采取了以蓄水为主的方针，要把今年7、8、9月的洪水储蓄起来，供给明年4、5、6月使用。所以对水就可调剂盈虚，汛期洪水既不为害，干旱季节也有水用。第三个是水土保持工作。”

傅作义部长在谈到1950年、1951年两年的整个水利情况说：因为水利事业是广大群众的迫切需要，1950年全国用在水利事业方面的经费，相当国民党反动统治时期水利经费最多一年的18倍，1951年相当于42倍。两年来全国动员参加水利工程的民工，先后共达1037万人，还有人民解放军32万人协助工作，共做工5亿余工日。所做大小建筑物总共11283座。所做土工总量，总共9.59亿立方米，若筑成高宽各1米的长堤，可以围绕地球赤道24周。

建国伊始，百废待兴，经济还十分困难，再加上抗美援朝，更需要大量人力、物力和财力，但是，毛主席、周总理为解除人民的苦难，造福于子孙后代，下决心先根治淮河，与此同时，还在全国各地大搞兴修水利。

由于水是经济建设的重要资源，周总理一直关心着我国的水利事业。祖国的许多大大小小的河流都留下了他的足迹。黄河、长江、海河等河流的治理，十三陵、密云、怀柔、新安江等水库的工地，都倾注着他的心血。

各民族同发展共繁荣

我国是个多民族的国家，民族问题处理得妥善与否，直接关系到国家的安危与兴衰。这是被我国几千年的历史一再所证明的。

中国共产党不论在领导新民主主义革命时期，还是在领导社会主义革命和建设时期，始终把民族问题作为一个重要问题，强调各民族的平等团结，共同发展。新中国成立后，制定的第一部大法《共同纲领》就对民族问题作了一系列的重要规定。后来在宪法中也对民族问题作了规定。毛主席非常重视民族问题，经常向有关负责同志进行具体指示，他曾说：“在一切工作中坚持民族平等和民族团结政策外，各级政权机关均应按民族人口多少，分配名额，大量吸收回族及其他少数民族能够和我们合作的人参加政府工作。在目前时期应一律组织联合政府，即统一战线政府。”

周总理也很重视民族问题。他在政务院第六十次政务会议上曾说：我们是一个多民族的国家，少数民族问题，从其政治意义上看，是一个不容忽视的问题。虽然汉民族在全国的人口占有 90% 以上，但是我们不能因为汉民族人数多了就认为民族问题在中国已经不存在了。抱有这种想法的人是错误的。

周总理在组织领导政府工作中，不论在政务院时期，还是在国务院时期，他都经常在会议上讨论研究民族问题，制定有关民族问题的各种办法或规定，以具体推行或贯彻民族政策。

请上来派下去增进了解

1950年6月，政务院第三十七次政务会议直接听取了新疆人民政府包尔汉、青海人民政府赵寿山、甘肃人民政府邓宝珊关于三省人民政府成立以来的工作报告。

会议讨论后周总理作了总结发言，指出：我们根据《共同纲领》规定的民族政策来办事，基本上是成功的。我们的政策与国民党那种压迫少数民族的政策有本质的不同，按我们的政策去做，各民族必定能够日益团结，必定会有美好的前景。

周总理又说：同时也应该指出，民族问题在西北是严重的，方针、政策虽然对了，但一不小心，还会出偏差，还会出乱子。我们的干部，在处理民族问题的时候，大汉族主义常常会不自觉地表露出来。就是很注意这个问题了，有时也不免会有一些疏忽。所以，我们在工作中要处处谨慎，否则小事情会变成大事情，局部问题会变成全局性问题，即刻就会闯出乱子来。

为了进一步深入了解少数民族地区的情况，1950年下半年，以中央人民政府名义派出了民族访问团分赴少数民族比较集中的西北、西南、中南地区进行访问，进行社会调查。毛主席、周总理对这次民族访问团十分重视，专为访问团题词。

毛主席的题词是：

“中华人民共和国各民族团结起来”

周总理的题词是：

“中华人民共和国境内各民族一律平等，团结互助，反对帝国主义和人民公敌，实行少数民族的区域自治和人民自卫，尊重民族宗教信仰和风俗习惯，发展民族经济文化，使中华人民共和国成为各民族友爱合作的大家庭。”

周总理还专门召集会议具体研究民族访问团的组团工作。8月19日他召集沈钧儒、李维汉、萨空了等有关领导开会，具体讨论研究了西北访问团的组织工作，确定由最高人民法院院长沈钧儒担任西北访问团团长。此外还确定民族事务委员会副主任委员刘格平担任西南访问团团长，卫生部部长李德全担任中南访问团团长。

这三个访问团在少数民族地区进行了长时期的深入的访问，宣传党和人民政府的民族政策并对少数民族的工作、生活调查了解。西北访问团在陕、甘、宁、青、新少数民族地区访问3个多月，个别访问300多人，举行座谈会66次，召开群众大会45次。中南访问团在3个省访问8市、48个县，接触各族人民80万左右，占中南地区少数民族人口的10%。西南访问团历时8个月，在西康、云南、贵州进行访问期间，帮助一些少数民族地方筹备与建立了自治区或民族民主联合政府；开办了两次民族干部训练班：召开少数民族代表座谈会和民族工作会议。

三个访问团回京以后，先后在政务院第六十九、八十四、一一一次政务会议上作了报告，反映了这些地区各少数民族人民的愿望和建议。

在组织中央民族访问团赴少数民族地区访问的同时，周总理还发出邀请函，邀请各少数民族派代表来京参加国庆一周年盛典。接受邀请并来京的各少数民族代表共159人，文工团员222人。1950年9月29日，周总理举行盛宴热烈欢迎参加国庆盛典的各少数民族代表及有关人员400余人。宴会上，周总理在致词中明确阐述了党和人民政府的民族政策，他说：我们应该

更进一步地加强和巩固民族团结，有步骤地和切实地实现民族区域自治政策，帮助各民族人民训练和培养成千成万的干部，并为逐步改善和提高各民族人民的经济、文化生活水平而努力，以便将中华人民共和国建设成为民族友爱合作的大家庭。

10月1日，各民族代表和文工团参加国庆盛典。

10月3日，各民族代表向中央人民政府毛泽东主席、朱德、刘少奇等副主席，周恩来总理献礼致敬。此后，他们在首都进行了一个月的参观等活动，对中国共产党和人民政府的民族政策有了进一步的领会，同时也提出了各种愿望与要求。

周总理就少数民族地区存在的问题和建议，在政务院第六十九次政务会议上，作了指示并经会议决定：由民族事务委员会同有关部门商订具体办法报送总理审核；下半年召开全国各民族的卫生、教育、贸易三个专业会议进行专题研究。根据这一指示，1951年2月，政务院正式发布了《关于民族事务的几项决定》，责成政务院各有关部门针对少数民族地区存在的问题提出具体解决办法。此后卫生部、教育部、贸易部都提出了报告，经政务院会议批准施行。

尊重少数民族的习俗

中央人民政府成立以后，1950年7月，周总理签署了给新疆省人民政府的通知，指示他们：以后所有省级机关一切行文、布告、案卷均须一律采用维汉文对照，使用两种文字。各专区、县及以下各级人民政府可根据当地民族情况，分别决定采用何种文字，报请省政府批准后实行。新疆各级政府机关及邮电部门均须接受人民以其本民族文字所写的呈文、信件、电报等。

不久，为了照顾伊斯兰教人民的民族习惯，周总理又签署政务院通令，规定：遇伊斯兰（回教）之尔代（新疆称肉孜节）、古尔邦（即宰牲节）、圣祭（新疆称冒路德节）三大节日，对信仰伊斯兰教各民族人民自己食用的牛羊，应予免征屠宰税；其有限制宰牛的规定者，并应由省（市）税务机关商承省（市）人民政府定出放宽检验标准的具体办法。

由于过去反动政府的统治与压迫，历史上遗留下许多歧视和侮辱少数民族的一些称谓。周总理对此也非常重视。他于1951年1月在政务院会议上指示：凡含有敌视或侮辱各民族的地名，碑文等，应予更改或销毁。紧接着他便签署了《政务院关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》。指示中指出：对于历史上遗留下来的强加于少数民族的称谓及有关少数民族的地名、碑碣、匾联等，如带有歧视和侮辱少数民族意思者，应分别予以禁止、更改、封存或收管。指示规定了各有关部门、地区处理的具体办法。

1956年根据周总理的指示精神，国务院再次向各有关部门和各级政府发出通知，纠正“满清”和“回教”两种称谓。

2月国务院发出的通知说：“满清”这个词是清朝末年中国人民反对当时封建统治者这一段历史上遗留下来的称谓。在目前我国各民族已经团结成为一个自由平等的民族大家庭的情况下，如果继续使用，可能使满族人民在情绪上引起不愉快的感觉。为了增进各民族间的团结，今后各级国家机关、学校、企业，各民主党派，各人民团体，在各种文件、著作和报纸、刊物中，除了引用历史文献不便改动外，一律不要用“满清”这个名称。

6月国务院发出的通知说：在我国汉民族地区，一般都把伊斯兰教称为“回教”，意思是，这个教是回民族信奉的宗教。报纸、杂志也相因成习，经常使用“回教”这个名称。这是不确切的。伊斯兰教是一种国际性的宗教，伊斯兰教这个名称也是国际间通用的名称。我国信仰伊斯兰教的除了回族以外，还有维吾尔、哈萨克、乌兹别克、塔吉克、塔塔尔、柯尔克孜、东乡、撒拉、保安等9个民族，约1000万人。因此，今后对于伊斯兰教一律不要使用“回教”这个名称，应该称为“伊斯兰教”。

培养少数民族干部

中华人民共和国建立初期。毛泽东主席在 1949 年 11 月给西北局的电报中指出：

“要彻底解决民族问题，完全孤立民族反动派，没有大批从少数民族出身的共产主义干部，是不可能的。”又说：“一切有少数民族存在的地委，都应开办少数民族干部训练班，或干部训练学校。”

1950 年 6 月，周总理在政务院第三十七次政务会议上，听取了新疆、甘肃、青海三省的工作报告后说：培养少数民族干部是今后的一项重要任务。有关各省应积极创办干部学校，汉族学生应把学习少数民族的语言文字作为必修课程。要把这件事当作一项政治任务来完成。后来周总理又说：在少数民族地区，办事情要靠少数民族干部，因此我们必须培养少数民族干部，逐步使他们在各民族自治地方的自治机关、企业、学校中都占大多数，并且担任主要的领导职务。

根据毛主席、周总理的指导思想，政务院民族事务委员会提出了《培养少数民族干部试行方案》和《筹办中央民族学院试行方案》。这两个方案经 1950 年 11 月政务院第六十次政务会议批准实施。这就为大量地培养少数民族干部开始制定了具体的政策和措施，使培养少数民族干部的工作走上了正规的道路。

《培养少数民族干部试行方案》指出：为了国家建设、民族区域自治与实现共同纲领民族政策的需要，从中央至有关省、县，应该根据新民主主义的教育方针，普遍而大量地培养各少数民族干部。目前以开办政治学校与政治训练班，培养普通政治干部为主，迫切需要的专业与技术干部为辅。方案指出：为此目的，在北京设立中央民族学院，并在西北、西南、中南各设中央民族学院分院一处，必要时还可增设。各有关省分设立民族干部学校，各有关专区或县根据实际需要和主观力量设立民族干部训练班。有关各级人民政府并应有计划地逐步整顿或设立少数民族的中、小学，整顿少数民族的高等学校。

在《筹办中央民族学院试行方案》中，规定中央民族学院的任务是：（1）为国内各少数民族实行区域自治以及发展政治、经济、文化建设培养高级和中级的干部。（2）研究中国少数民族问题，以及各少数民族的语言文字、历史文化、社会经济，发扬并介绍各民族的优良文化。（3）组织和领导关于少数民族方面的编辑和翻译工作。

为了认真执行政务院批准颁发的《培养少数民族干部试行方案》，政务院还指示当时的大行政区人民政府（军政委员会）对其所属各有关省、行署人民政府进行定期检查，每半年向政务院报告一次。

由于各有关省和地区人民政府认真执行了政务院上述培养少数民族干部的方针、政策，各少数民族的干部数量迅速增加，很快由 1949 年的 1 万人增长为 1956 年的 21 万人。他们在社会主义革命和建设事业的各项战线上，在各级领导岗位上，都发挥了重要作用。

实行民族区域自治

实行民族区域自治,是我国在民族问题上的一项根本制度。建国初,1950年6月周总理在政务院第三十七次政务会议上说:我们主张实行民族区域自治。这样做对国家统一、民族团结有好处。

中央人民政府政务院大力推行了民族区域自治。在推行过程中,各地都感到需要有一个实施民族区域自治的具体法规,以便把少数民族聚居区的自治区逐步建立起来,把共同纲领中规定的民族政策,在一切自治区正确地贯彻下去。为此,政务院决定由民族事务委员会于1951年12月召开具有全国民族代表会议性质的第二次委员会扩大会议。在这次会议上总结了两年来各地实行民族区域自治的经验,提出了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》草案。这个草案经过1952年2月政务院第一二五次政务会议讨论通过,报请中央人民政府委员会第十八次会议批准,毛泽东主席颁发命令公布实施。这就为我国民族区域自治制度的法制化奠定了基础。

《纲要》规定:各民族自治区统为中华人民共和国领土的不可分离的一部分。各民族自治区的自治机关统为中央人民政府统一领导下的一级地方政权,并受上级人民政府的领导。

《纲要》规定:各少数民族聚居的地区,依据当地民族关系,经济发展条件,并参考历史情况,分别建立各种自治区:以一个少数民族聚居区为基础而建立的自治区;以一个大的少数民族聚居区为基础,并包括个别人口很少的其他少数民族聚居区所建立的自治区;以两个或多个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区。

《纲要》还对自治区的自治机关、自治权利、自治区内的民族关系、上级人民政府的领导原则等,都做了详细具体的规定。

在政务院的这次会议上,还通过并公布了《政务院关于地方民族民主联合政府实施办法的决定》。决定指出:建立民族民主联合政府的目的是为了保障少数民族在地方政权中的平等权利。决定中明确规定:少数民族人口达总人口10%以上或虽不是10%,但民族关系显著,对行政发生多方面影响的省(行署)、市、专区、县、区和乡(村);两个以上少数民族杂居,但未实行联合自治的地区;民族自治区内汉族居民特别多的地区和其他有必要建立民族民主联合政府的地区,得建立民族民主联合政府。民族民主联合政府均为一级地方政权。

由于各种历史原因,我国某些少数民族成分,在好多年以来,甚至在好几代以来,即星散地居住在汉族地区。他们大多数居住在城市和集镇。他们曾经在反动统治下长期地忍受着民族的压迫和歧视,有的因此不得不隐瞒自己的民族出身,改变自己的民族成分,遮盖自己的民族特点,以求生存。为保障这些散居的少数民族成分享有民族平等的权利,政务院还专门作出了《关于保障一切散居的少数民族成分享有民族平等权利的决定》,这就使一切散居的少数民族成分的人民,均与当地的汉族人民享有相同的权利。

中央人民政府政务院的上述规定,都遵循了共同纲领,具体体现了中国共产党的民族政策。为了提高人民的认识,正确贯彻这三个具有历史意义的文件,贯彻共同纲领的民族政策,进一步巩固和发展各民族的团结合作,政务院还专门发出通知,要求各有关地区开展一次民族政策的学习运动。

后来周总理在谈到民族区域自治这个问题的时候说:

“从通过《共同纲领》的时候起，我们就根据马列主义关于民族问题的一般原理和我国民族关系的实际情况，采取了民族区域自治政策。我们不主张民族分立，也没有采取联邦制。我们采取这样的政策，主张合，不主张分，是适合我国的历史情况和社会环境的。我国是被帝国主义压迫过的国家，是从反殖民主义的斗争中，从民族解放的运动中发展、成长起来的，因此，国内各民族宜合不宜分。我们采取民族区域自治政策得到了国内各民族的支持。他们都懂得，只有合起来组成一个民族大家庭——中华人民共和国，才能抵抗帝国主义的威胁和侵略。1954年公布的宪法更对民族区域自治作了明确的规定。我们全国各民族都团结起来了，连西藏也得到了和平解放。……可见，民族区域自治适合于像中国这样的从民族解放运动中发展起来的国家，它可以防止帝国主义的挑拨，促进国内各民族的团结。”

经过40多年大力推行民族区域自治，到1993年，我国已建立158个民族自治地方，其中自治区5个、自治州30个、自治县（旗）123个。在153个自治州、县（旗）中，由两个以上民族联合建立的民族自治地方52个。这样，我国55个少数民族中，已有45个民族建立了本民族的自治地方；实行自治的人口占少数民族总人口的75%。

共同发展共同繁荣

周总理说，“在中国这个民族大家庭中，我们采取民族区域自治政策，是为了经过民族合作，民族互助，求得共同的发展，共同的繁荣。”“各民族繁荣是我们社会主义国家在民族政策上的根本立场。”

基于上述的思想，早在 1950 年政务院第三十七次政务会议上，周总理就提出对于少数民族地区的贸易、税收、物资以及交通、水利等方面应该尽力帮助。1951 年政务院第六十九次政务会议听取了中央西北民族访问团的报告后，周总理当场提议并经会议决定，责成贸易部、教育部、卫生部会同民族事务委员会召集专门会议研究少数民族地区存在的问题，随后，政务院做出《关于民族事务的几项决定》。

贸易部、教育部、卫生部根据周总理指示和政务院的决定，1951 年 8 月、9 月间，召开了全国民族贸易会议、全国民族教育会议、全国民族卫生会议。这三个专业会议，都在回顾分析少数民族地区贸易、教育、卫生的历史情况的基础上，经过充分讨论研究，提出了解决这些方面存在问题的具体意见，向政务院第一一二次政务会议作了报告。

关于少数民族地区的贸易问题，贸易部的报告提出，为适应少数民族广大群众的迫切需要，进一步帮助其生产发展与生活改善，在少数民族地区根据不同情况有计划地积极地建立与发展国营贸易企业机构，并采取一揽子公司、专业公司、流动小组、代销店等各种形式，扩大少数民族地区的商业网点，帮助他们推销土产特产，供给合乎他们需要的生产和生活资料；在地广人稀、交通不便、村落分散的少数民族居住地区，在贸易行政组织与贸易企业的领导和组织下，团结正当私商，进行贸易，经营商业，恢复和建立定期的集市（初级市场），保证公私厂商进行公平合理的交易；贯彻公私兼顾、公平合理的价格政策，坚决反对任何对少数民族人民的欺骗与掠夺；贸易学校应开办少数民族干部训练班，培养少数民族干部。

关于教育问题，教育部的报告提出，少数民族地区的教育必须是新民主主义的内容，并采取适合各民族人民发展和进步的民族形式；目前应以培养少数民族干部为首要任务，并应有步骤地、系统地进行爱国主义教育；教育计划和大纲，应以中央教育部的规定为基础，并结合各民族的具体情况加以变通和补充；凡有现行通用文字的民族，如蒙古、朝鲜、藏族、维吾尔、哈萨克等，小学和中学的各科课程必须用本民族语文教学；保证教育经费除按一般开支标准拨给外，并按各民族地区的经济情况及教育工作，另拨专款帮助解决少数民族学校的设备、教师待遇、学生生活等方面的特殊困难。

关于卫生问题，卫生部的报告提出，逐步建立县级以下的卫生基层组织，作为卫生工作基础。针对少数民族居住分散或流动不定特点，还必须组织巡回医防队或卫生工作队。对于主要疾病的防治，1952 年在西南、中南各成立疟疾病防治所四所（已有一所），由中央派遣两个疟疾防治队；在西康、甘、宁、青、内蒙古各设一性病防治站，并加强新疆、绥远防治站的工作。在少数民族聚居地区，设立专门的管理机构，以便加强领导，并在当地行政首长领导下，组织防治主要疾病的群众团体，如性病防治协会、防疟协会等。配备与培养卫生干部，由内地动员一批卫生干部去少数民族地区工作，招收少

数民族知识青年到内地高、中级医学院校学习，并在有条件的少数民族地区创办初级卫生干部短期训练班及少数高级、中级的医学院校。分别地区及疾病的实际情况，实行收费、减费、免费治疗。

政务会议在听取并讨论了上述三个报告后，通过政务院决定，批准三个报告并予公布。决定责成各大行政区人民政府（军政委员会）和华北事务部，指导所属有关省（行署）人民政府分别制定少数民族地区 1952 年的贸易、教育和卫生工作计划。决定还规定 1952 年少数民族贸易、教育和卫生工作需要中央人民政府额外补助的经费，由民族事务委员会和有关主管部门会商拟定，报送政务院核定。

经过中央人民政府政务院采取一系列有力的措施，并随着民主改革的实施，少数民族地区人民的生活状况和水平逐步有了改善和提高。但是，由于他们在旧中国长期受压迫，落后的状况不是短时间所能解决的。所以中央人民政府始终把实现各民族共同发展共同繁荣放在了十分重要的地位。1956 年 5 月，周总理在国务院司局长以上干部会议上，传达毛主席的《十大关系》报告的时候，再次强调指出：汉族占全国总人口的 94%，兄弟民族只有 3600 万人，占全国总人口的 6%，可是另一方面，若论民族居住地区，汉族占全国总面积 40%，而兄弟民族则几乎占有全国总面积的 60%。可见中国“人口众多”是汉族，“地大物博”则在兄弟民族区。“三分天下”，少数民族有二：地大、物博；汉族不过是人口多。在汉族地区工农业方面较发展，而在少数民族地区的地下，则有无穷的宝库。

周总理分析了上述状况后继续说：民族不分大小，应互相依存，互相团结才有利，如果汉族在经济与文化上比较先进的话，那就应当帮助比较落后的民族共同发展。将来把少数民族地区地下宝藏开采起来，就会更大地帮助祖国，少数民族的贡献会比汉族的贡献更大。在这点上应有意识做工作。

周总理向各部门的领导同志说：我们在中央工作也一样，各部门不论是经济、文化或民族事务工作，往往对少数民族地区的事情排不上，注意不够。现在要有意识地帮助他们发展。每一部门都应该有几项对少数民族工作的计划，今年不作明年作，需要在人力、物力、财力上投资。

加强爱国主义教育增强人民的凝聚力

周总理非常重视对广大群众，特别是青年人进行爱国主义教育，以增强全国人民的民族自豪感。新中国成立后，他曾多次提到这个问题。1950年3月，政务院第二十四次政务会议听取了政务院文化教育委员会主任郭沫若关于文教委工作计划要点的报告。讨论时，周总理提出，在宣传教育工作中，要注意加强爱国主义教育。他说：全国将要解放的时候，跟国民党跑到台湾的一些人，现在纷纷要求回到大陆的家。既然要求回家，表示他们是爱我们这个中华人民共和国的国家，我们就要欢迎他们。在美国的一些科学家，现在也要求回来，美国不准许，将来我们要和美国办这个交涉。科学家要求回来为中华人民共和国服务是爱国者的表现。周总理说：现在中国人民站起来了，要掀起一个爱国教育热潮，打击帝国主义的破坏，进行我们的恢复和建设。新中国建立伊始，周总理就在政府的会议上提出这个问题，这说明周总理是把爱国主义这面旗子作为团结一切爱国者，为一个共同目标去努力奋斗的一种巨大力量。

此后，周总理和邓小平副总理在政务院会议上多次强调这个爱国主义教育的问题。

1951年4月，政务院第八十一次政务会议听取讨论了文化部1950年工作总结和1951年工作计划的报告。周总理指出，文化部一年来的工作花钱很少，成绩很大。其缺点是，在艺术表演方面，对民族形式和大众化形式提倡不够。他说：文艺工作也是一种教育活动，不能把它单纯看成是一种娱乐活动。这次政务会议通过周总理签署的戏曲改革工作的指示中，明确指出：人民戏曲是以民主精神与爱国精神教育广大人民的重要武器。戏曲应发扬人民新的爱国主义精神，鼓舞人民在革命斗争与生产劳动中的英雄主义为首要任务。凡宣传反抗侵略、反抗压迫、爱祖国、爱自由、爱劳动、表扬人民正义及其善良性格的戏曲应以鼓励和推广；反之，凡鼓吹封建奴隶道德、鼓吹野蛮恐怖或猥亵淫毒行为、丑化与侮辱劳动人民的戏曲应加以反对。指示中指出，在戏曲改革中，必须革除有重要毒害的思想内容，并应在表演方法上，删除各种野蛮的、恐怖的、猥亵的、奴化的、侮辱自己民族、反爱国主义的成分。

1952年11月，周总理在全国第一届戏曲观摩演出大会闭幕典礼上的讲话中，再次强调了上述思想，指出：改革剧本的时候，首先要求方向对，“我们要的是描写反对侵略的，爱祖国、爱自由的，勤劳、勇敢、聪明、智慧的戏。只要方向对，剧本有缺点可以逐步进行修改。”

历史是一面镜子。要激发青少年的爱国热情，就需要教育青年懂得过去的历史。因为不知道过去，就不可能知道今天，也就不可能产生献身祖国的爱国主义的思想感情。正是从这个基本历史的发展规律出发，周总理在提出加强爱国主义教育的同时，提出要使青少年知道历史。1954年3月，政务院第二十八次政务会议讨论出版总署1954年工作方针任务的时候，周总理说：青年人知道旧社会很少，要教育青年人懂得旧社会的黑暗面，懂得正义力量如何反对黑暗面，新中国是从旧中国奋斗来的。这就要多出些历史书，使青年人知道历史。

周总理在全国政协号召一些老年人撰写文史资料时说，我们搜集文史资料，就是要我们的同辈把遭遇写出来，用历史知识教育启发后代。

邓小平副总理也非常重视爱国主义教育。1953年3月，他在政务院第一七二次政务会议上讨论高等学校毕业生分配工作时说：爱国主义教育是一个经常性的工作。这几年我们做了不少工作，收效很好，不然，能够表示服从国家统一分配的毕业生怎么可能达到99.93%。不服从统一分配的里面，有些要求是合理的。所以一般说我们的工作做得还是不错的，但是也不要骄傲，爱国主义教育必须坚持进行。

爱国主义是一个历史的范畴，它在不同历史条件下，具有不同的内容。每个时代的爱国主义，总是和当时的历史使命紧紧地结合在一起的，周总理和邓副总理所要加强的爱国主义教育，就是要教育人们热爱中国共产党领导的新中国，社会主义的新中国。

爱国主义是一种具有很强凝聚力的巨大的精神力量。高举这面爱国主义旗帜，可以团结一切爱国者，为建设强大的社会主义中国共同奋斗。

开展体育卫生运动增强人民体质

人是社会生产力的根本要素，而人的健康状况又是这种根本要素能否充分发挥的重要关键。党中央和中央人民政府，从新中国一成立就对这个问题十分重视，采取各种措施，提高人们的身体素质，摘掉被强加给中国人民“东亚病夫”的帽子。

周总理一向把关系广大人民健康、增强人民体质的卫生工作、体育工作，视为政府工作的一个重要方面，亲自过问，亲自研究。

1950年9月，政务院第四十九次政务会议听取了卫生部关于召开全国卫生会议情况的报告，批准了卫生会议确定的“面向工农兵、预防为主、团结中西医”为卫生工作的三大原则。周总理指出：中西医要团结，要重视中医，改造中医，使之科学化；西医要把科学医学原理与中国实际相结合。

周总理在9月30日国庆一周年所作的《为巩固和发展人民的胜利而奋斗》报告中明确指出：“人民政府在领导人民反对愚昧的同时领导着人民向疾病作斗争。在过去一年内，人民政府已经大规模地展开了防治疫病的斗争。人民政府决定在最近几年内在每个县和区建立起卫生工作机关，以便改进中国人民长时期的健康不良状况。”

1951年8月17日晚上，周总理召集胡乔木、李德全、贺诚等有关负责同志专门研究了关于建立全国卫生基层组织的问题。他提出在两三年内，有计划地普遍地建立起全国各县的卫生院，并且逐步地建立起区的卫生所。

不久，在政务院第一九次政务会议上，周总理批评有的地方的负责人不重视卫生工作，认为卫生工作没有什么可报告的。总理说：其实，卫生工作确实有报告的必要。中国人民过去在殖民地半殖民地半封建社会被摧残得体力很弱，因此，今后培养青年一代的身体健康是很必要的。卫生部门下了这个决心，这是很值得称赞和学习的。

正当我国人民全力恢复和建设新中国的时候，1950年美国帝国主义挑起了侵朝战争，并向朝鲜和我国发动细菌战，在我国东北和沿海地区撒布了大量的含有鼠疫菌、霍乱菌、沙门菌等细菌和微生物的昆虫或其他毒物达35到38种之多，严重地危害着我国人民的健康。

毛主席多次批示加强防疫工作。

1952年3月14日政务院第一二八次政务会议决定成立了以周恩来总理为主任的中央防疫委员会，副主任为郭沫若、聂荣臻。周总理指出：要在全国范围内开展人民防疫运动，加强防疫宣传工作，注意搜集美国帝国主义撒布细菌的各种罪行。

自此以后，周总理多次召集有关方面的负责同志进行具体研究和部署，并成立了以陆定一同志为主任的反细菌战委员会。在周总理的亲自领导和组织下，在全国城乡展开了一场群众性的轰轰烈烈的反细菌战防疫卫生运动。

5月14日周总理以中央防疫委员会主任的名义向毛主席报告4月份反细菌战防疫工作的情况说：4月间敌机在我国关内地区撒布的死鼠、死鸟、死鱼和撒布范围及次数较前大为增加。所携带的细菌主要是各型副伤寒、赤痢、霍乱、伤寒菌等。根据这些情况，可以看出敌人正扩大其细菌战攻击及试验范围，并渐次以关内沿海地带力为主要目标，而且为适应关内气候渐暖，所撒

布之细菌亦以致发胃肠传染病者为多。东北主要仍为脑炎。由于各地大力防治，鼠疫与脑炎虽继续发生，但未致流行，其他传染病并不比去年增多，这表明我们的防疫工作已获得成绩。报告继续说，群众性卫生防疫运动在继续开展，主要任务是捕鼠、灭虫、改善环境卫生。报告还对今后工作作了具体部署。

经过近一年的努力，群众性的反细菌战防疫运动，取得很大胜利，使我国城乡卫生面貌有了很大改进，传染病大大减少。

为了把这一爱国卫生运动继续开展下去，1952年12月卫生部召开了第二届全国卫生会议。毛主席为会议的召开题词：“动员起来，讲究卫生，减少疾病，提高健康水平，粉碎敌人的细菌战争。”

周总理在会议上发表了讲话。他说：“我们的爱国卫生运动是因为抗美援朝，特别是通过反细菌战才开展起来的。现在我们的经济恢复工作已经完成了。我们是在人口多、经济落后的条件下进行建设，是有困难的。更困难的是人才。现在医务人员有58000多人，比需要还差很多，必须加紧有计划地培养训练。我们的国家建设不能百废俱兴，而是有重点地进行。比如，哪几种药是最需要的，就先生产哪几种，哪几种疾病对人民的生命和健康危害最大，我们就首先努力把哪几种疾病消除，在反细菌战的斗争中，我们的许多位医学家，受到了世界人民的称赞，他们跟敌人的细菌战进行了直接的斗争，使我们在这方面达到了世界的先进水平。防疫卫生运动要依靠群众，依靠专家，还得依靠各部门。两年前，我们在卫生工作上提出了三大方针，即“面向工农兵、预防为主、团结中西医”，现在我想再提出一项，就是“卫生工作与群众运动结合”。群众运动会促进中西医的团结，帮助中西医进步。只有把现代医学方法跟中国医学历史上的丰富经验相结合，跟今天中国广大的卫生运动密切结合起来，中国的医学水平才能提高。

12月31日周总理签署了《政务院关于继续开展爱国卫生运动的指示》。指示说：1952年全国开展爱国卫生运动获得很大的成绩。这个运动不仅粉碎了美国帝国主义进行的细菌战，加速了我国卫生事业的建设，而且提供了卫生工作与群众相结合的丰富经验。指示说：由于美国帝国主义还在继续进行侵略朝鲜的战争，还继续在朝鲜和我国进行细菌战，我们绝不可疏忽大意。同时为了保证我国国家建设的顺利进行，为了提高我国人民的健康水平，我们的卫生状况也应继续加速改进。为此，决定将各级防疫委员会改为爱国卫生运动委员会。指示还提出了1953年在全国范围内继续开展爱国卫生运动的具体要求。

中央防疫委员会改为中央爱国卫生运动委员会后，周总理仍兼任主任，一直到1954年2月。中央爱国卫生委员会主任一职，政务院决定由政务院秘书长习仲勋同志担任。同时还决定各级爱国卫生委员会统归各级人民政府领导。

在毛主席的重视和周总理的具体领导下，卫生工作遵循着“面向工农兵、预防为主、团结中西医、卫生工作与群众运动相结合”的四大方针，到1953年底，中央卫生部所属医院共有3068所，全国病床数比解放前的最高水平增加了411%。同时由于大力进行了城乡卫生机构的建设，形成了一个遍布城乡的医疗卫生网，培养了一支医药卫生技术队伍，有计划地开展防治疾病工作，从而基本上消灭了严重危害人民健康的烈性传染病，降低了各种疾病的发病率，使人民的健康水平不断提高，体质不断增强。

提高广大人民的健康水平，增强体质，不仅仅只是依靠改进医疗卫生条件才能做到的，还必须加强人们的体育锻炼，增强人们的身体素质。对此，毛主席和周总理也非常重视。

1952年6月10日毛主席为中华全国体育总会成立题词：

“发展体育运动增强人民体质”

为加强体育工作的领导，同年11月周总理主持的政务院第一五八次政务会议决定并提请中央人民政府委员会第十九次会议通过在政务院增设了体育运动委员会，任命德高望重的贺龙元帅为主任。

1954年2月政务院第二五次政务会议听取了贺龙主任关于体委的工作报告。他说：中华人民共和国成立以来，体育运动即明确地以服务于人民健康、经济建设和国防建设为目的，群众性的体育运动已经有了相当迅速的发展，对改进人民的健康显示了它的作用。

周总理听完报告后在讨论中作了系统的发言，全面阐述了体育工作对于人民健康，发展生产、加强国防的重要性。他说：为了实现过渡时期的总路线，建设社会主义，需要增强人民的体质。我国人民的体质弱，是由于封建制度和帝国主义长期束缚和压迫造成的，毛泽东同志特别强调增强人民体质。我们要向社会主义、共产主义前进，每个人要在德、智、体、美等方面均衡地发展。目前的任务是要发展生产、加强国防，这都需要我们有健康的身体。实践表明，工业越发展，越需要高度的技术，而技术越高，速度越快，越需要劳动者既灵巧又有耐力。我国人民灵巧是有的，耐力不够。同样，要掌握现代化的武器如飞机、坦克等，也必须有健康的身体。所以，开展“劳卫制”运动不只是为了个人的身体健康，而且是为了保卫祖国、建设社会主义，这是一个政治任务。

周总理继续说：毛泽东同志提出的“三好”，把身体好放在前面，只有身体好才能学习好、工作好，才能均衡地发展。我们一定要把体育运动和国家前途连结起来。当前体育运动的方针是要普及和经常化。在普及的基础上才能提高，经常化了才会出人才。只要体育运动做到普及和经常化并加以正确的指导，人民的体质一定会大大增强。今后两三年内，我们不可能在国际比赛中得到多少冠军，因为没有经常锻炼的基础。我们的体育运动如果发展得当，六年以后，到1960年，一定会出现许多好选手。我们的体育运动与资本主义国家的不同。我们的体育运动是有群众基础的，是有远大前途的。

周总理在这个发言中还进一步指出：实现上面的方针，关键在于领导，不仅是体委，教育部、高教部和各个行政部门也有责任。于是他指示政务院要发个通知，提倡早操和工间操，先在北京的中央各机关试行。并且还授权体委进行检查，检查出哪个机关妨碍体育运动，就提出来“将他一军”。总理说：检查不仅是看他们开展体育工作有无缺点，而且要配合卫生部门检查健康状况，看效果如何。机关干部的身体好坏，部门行政领导起码是办公厅主任要负责任。

根据周总理的指示，政务院发出了《关于在政府机关中开展工间操和其他体育运动的通知》。通知说：根据周总理指示，并经政务院第二五次政务会议讨论，认为在机关中开展工间操和体育运动，是改善干部健康状况、增强体质，提高工作效率的最积极的有效的方法之一；也是一种很好的文化活动。通知中规定，在每天上午和下午的工作时间中各抽出10分钟做工间操。

从这以后，各个机关、学校、企业等单位都普遍地开展了工间操活动，大大地改善了工作人员的身体状况，提高了工作效率。

周总理始终强调体育锻炼对人的体质的重要性。他多次在会议上以他自己的身体状况为例，要求大家重视体育锻炼。1956年3月国务院常务会议讨论建立中国人民国防体育协会和劳卫制条例时，周总理说：人的身体条件、政治条件伸缩性很大。劳卫制可使身体得到全面发展。身体是可变的，我的身体在小的时候很坏，后来经过两年多的锻炼就变好了。后来，他在一次会议上谈到“预防为主”时又说：预防为主到底如何做？我看主要是靠锻炼。我不穿大衣不戴帽子就是为了锻炼。我提倡“锻炼”两字，这也是由精神到物质，再由物质到精神。

随着我国经济建设的发展，人民生活条件和医疗条件的改善，以及体育运动的普遍开展，我国人民的体质已经有了明显增强，健康水平有了很大提高。据有关资料统计，我国人均寿命由新中国成立之初的35岁，已提高到80年代的69岁。

打开通向世界的大门

周恩来总理主持起草、经中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》，首次以法律形式规定了新中国的外交基本原则和政策：为保障本国独立、自由和领土主权完整，拥护国际的持久和平和各国人民间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策。凡与国民党反动派断绝关系，并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府，中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上，与之谈判，建立外交关系。这些原则和方针在后来制订的几部《宪法》中均得到了肯定。

新中国建立伊始，急需要有一个和平的国际环境，以利于饱受战争之苦的我国人民休养生息，恢复遭受破坏的国民经济，使国家走上社会主义发展的道路。

周恩来作为中央人民政府政务院的总理积极贯彻执行我国的独立自主的和平外交政策，并在亲自指挥、直接实践中提出了著名的、已被世界公认的和平共处五项原则。这充分显示了他才思敏捷和高超的外交艺术，从而扫清了旧中国的屈辱外交，同一批一批的国家建立起了新型的平等的外交关系，打开了通向世界各国和联合国组织的大门。

另起炉灶建立新型外交关系

1949年10月1日，中央人民政府委员会第一次会议任命周恩来为政务院总理兼外交部部长以后，周总理于当天，即以中央人民政府外交部长的名义，向各国驻华大使馆发出公函，将《中华人民共和国中央人民政府公告》分别送达。公函称：

“ 径启者中华人民共和国中央人民政府毛泽东主席已于本日发表了公告。我现在将这个公告随函送达阁下， 希为转交贵国政府。我认为中华人民共和国与世界各国建立正常的外交关系是需要的。 ”

只隔了一天，10月3日，周总理向中央人民政府委员会第二次会议报告了苏联首先承认我国并愿建立外交关系的情况。他说：中央人民政府公告发表后，苏联政府于10月2日首先承认中华人民共和国。我国外交部于10月3日已电复苏联外交部葛罗米柯副部长，表示欢迎中苏建立外交关系，并互派大使。周总理说：苏联政府任命了罗申为驻中华人民共和国大使，征求我中央人民政府的同意。为此，特向中央人民政府委员会提出报告。

在这次会议上，周总理提请，并经会议通过任命王稼祥为我国驻苏联大使；戈宝权为驻苏大使馆参赞兼代办。周总理说：外交部即将发出声明，通知原国民党政府派驻的驻外使馆，一律停止活动，听候交接。

10月4日，周总理指示已在苏联的驻苏大使馆参赞兼代办戈宝权，以周恩来总理的名义，命令原中华民国国民党政府驻苏联大使馆及驻苏联各领事馆的一切工作人员，必须负责保管中国大使馆与各领事馆的档案、文件和一切财产，安心听候接管。

1950年1月5日，周总理以外交部长名义发表郑重声明，指出：所有国民党政府驻外使领馆及各机关派驻外国的办事机构和办事人员，在我中央人民政府派人接管以前，均应照旧供职，并负责保护一切资财、图表、账册、档案等，听候清点和接管。声明中还说：对于那些保护有功者，中央人民政府当给予适当的奖励；对于那些保护有功而又愿意继续服务者，在中央人民政府接管后准予量才录用；对于那些胆敢执行国民党反动残余政权伪命、破坏文件、盗卖公产者，中央人民政府一定要严予惩处，决不姑宽。

与此同时，周总理对于宣布脱离国民党反动残余政权的驻外人员，均发电嘉勉。国民党政府驻法国大使馆及驻巴黎总领事馆的全体馆员、驻缅甸大使馆全体馆员及驻非洲马达加斯加岛首府安塔那那利佛总领事馆全体馆员，先后发表声明脱离国民党反动残余集团后，周总理以外交部长名义分别发电，对他们接受中华人民共和国中央人民政府领导的爱国行动表示欢迎，周外长在复电国民党政府驻法使、领馆全体馆员的电文中，号召一切国民党派遣的使馆人员效法其榜样。并再次指出：所有这种脱离反动阵营的有功人员，本部均将量才录用，使能对于祖国有所贡献。

此后，有不少国家愿与我国建立外交关系。1949年12月16日，周恩来在政务院第十一次政务会议上通报外交工作情况时宣布，从新中国建立后到11月23日不到两个月，先后已有苏联、保加利亚、罗马尼亚、匈牙利、朝鲜、捷克、波兰、蒙古、民主德国、阿尔巴尼亚等10个国家承认了我国，有的国家已派大使建交，有的国家将陆续建交，互派大使。周总理分析当时的外交形势说：英国倾向于承认我国。法国现在搞两面政策，一面要利用国民党反动派的残余军队对付越南的胡志明，另一面又不敢和我们冲突。美国还

不会承认我国。由于英国、印度、缅甸等国很快会与我国建交，估计明年的外交形势比现在更为复杂、紧张。

周总理鉴于国际形势的复杂性和对世界各国情况的具体分析，提出了坚定性和灵活性相结合的外交工作方针。他说：“外交工作有两方面：一面是联合，一面是斗争。我们同兄弟之邦并不是没有差别。换言之，对兄弟国家战略上是要联合，但战术上不能没有批评。对帝国主义国家战略上是反对的，但战术上有时在个别问题上是可以联合的。我们应当认识清楚，否则就会敌我不分。”“一种是联合，一种是斗争，这两种都通过外交形式出现。”因此他说：在外交工作中，“我们对每一个战斗、每一件事情，都要重视，都要有信心，不要怕，但也不要盲目冲动，否则就会产生盲目排外的情绪。”

在周总理直接领导下，新中国的外交工作，不断取得胜利，加强了我国在世界上的地位。早在1951年，周总理在政务院第一次二次政务会议上就说过：现在已有19个国家与我国建立了外交关系，这就大大扩大了我国的影响和增强了我国的国际地位，同时也为加强我国与外国政府和人民之间的友好关系，提供了必要的条件。他说：我国与东南亚各国之间的文化访问及贸易交流正在开始发展中。与欧洲资本主义国家之间的贸易关系，由于这些国家政府受美国帝国主义的压力与限制，还很难发展。两年来，我国已与许多国家先后签定了政治、经济、财政、文化、贸易等重要协定29个。

随着许多国家与我国建交，我国的国际地位也就不断提高。尽管当时有许多国家受美国帝国主义控制或影响，但是与我国建立外交关系的越来越多，到1966年“文革”前，已有51个国家（包括1954年与我互派代办、1972年升格为大使馆的英国、荷兰）与我国建立外交关系，到周总理逝世前，已增加到107个国家。一贯敌视中国人民胜利的美国，由于周总理在外交实践中，贯彻既有高度的原则性，又有必要的灵活性的策略思想，实现了与美国总统尼克松的历史性会谈，达成并签署了《上海公报》，为中美关系正常化奠定了坚实的基础。周总理逝世后，中美双方继续遵照《上海公报》指出的方向前进，最终建立了外交关系，从而结束了长达30年之久的不正常状况。

《周恩来外交文选》，第2、6页，第5页。

《周恩来外交文选》，第2、6页，第5页。

同邻国建立睦邻友好

我国与周边国家历史上遗留下不少问题。新中国建立以后，加强与周边国家的了解，解决好遗留的问题，建立起睦邻友好关系，对于保证我国人民在和平安宁的环境中从事国家的经济恢复和建设，对于维护亚洲与世界的稳定与和平，都具有重要意义。为此，周总理开展了积极的外交活动，为解决同这些国家历史上遗留下来的边界问题，建立友好睦邻关系，倾注了大量心血。他反复出访有关国家，或者邀请有关国家的领导人来访，共同商谈边界问题或建立友好关系。据不完全统计，周总理除出访苏联外，先后出访缅甸、印度、印尼、柬埔寨、尼泊尔、巴基斯坦、阿富汗、锡兰（现斯里兰卡）以及社会主义国家蒙古、朝鲜、越南等国达 32 次。通过谈判，先后与缅甸、尼泊尔、蒙古、巴基斯坦、阿富汗、老挝签定了边界问题的条约，顺利地解决了历史上长期遗留下来的边界问题，并且还与其中的许多国家签定了友好和互不侵犯条约及贸易、文化等协定。

在解决边界问题上，中国与缅甸开创了解决边界问题的典范。

周总理为解决中缅边界问题，加强同缅甸的睦邻友好关系，曾 9 次前往缅甸访问，8 次邀请缅甸总理来我国访问。经过双方友好互访和协商，解决了历史上遗留下来的边界问题，并且还签订了两国友好和互不侵犯条约。

1954 年 6 月 28 日至 29 日，周总理访问缅甸，同缅甸总理吴努发表联合声明：两国总理同意关于中国和印度所协议的指导两国之间关系的“五项原则”，也应该是指导中国和缅甸之间关系的原则。两国总理同意中缅两国应保持亲密接触，以继续加强两国之间的友好合作。同年 12 月，缅甸总理吴努访问我国。两国总理发表会谈公报说：在适当时机内，通过正常的外交途径解决中缅未定界问题。

1956 年 12 月 10 日至 20 日，周总理访问缅甸，同缅甸总理吴巴瑞举行会谈并发表联合声明，重申中缅关系将继续以和平共处五项原则为基础。两国边界问题，经过讨论更接近于达到双方满意的解决。

1957 年 7 月，周总理向第一届全国人民代表大会第四次会议报告了中缅关于边界问题谈判情况。周总理说：“我国政府在同缅甸政府商谈中缅边界问题的过程中，一向强调双方相见以诚，按照五项原则友好协商，求得一个公平合理的解决。这样，中缅边界问题的解决，不仅会使中缅两国的友好关系得到进一步的巩固和发展，而且将有利于亚非国家的团结。我国政府在解决中缅边界问题上所采取的立场，是从维护我国的民族利益出发的，同时也是从促进中缅友谊和亚非各国团结的利益出发的。”

1960 年 1 月，周总理邀请缅甸总理奈温将军来我国访问。两国总理就两国共同关心的事项，特别是有关巩固和进一步发展两国友好关系问题，进行了无拘束的坦率的会谈，达成了中缅边界协定、中缅友好和互不侵犯条约两个草案。

1 月 28 日，周总理将中缅边界协定草案、中缅友好和互不侵犯条约草案提交国务院第九十五次全体会议讨论通过的时候说：对于中缅友好和互不侵犯条约，我们提出了三条意见：将和平共处五项原则分别摆在各项条文里；肯定地声明不参加针对对方的军事同盟，互不侵犯；用和平协商的办法解决

双方争端，不诉诸武力。这三点意见，奈温都同意了。对于两国边界协定，我们也把和平共处五项原则提出来了。周总理还对边界协定中具体涉及的地区如何归属的谈判情况作了详细说明。

会议通过了中缅边界协定草案、中缅友好和互不侵犯条约草案，并提请全国人大常委会第十三次会议决定周总理为签订上述协定和条约的全权代表。

同日，周总理代表我国政府，奈温代表缅甸联邦政府在中缅边界协定、中缅友好和互不侵犯条约上签了字。

4月15日至19日，周总理前往缅甸进行友好访问，陪同访问的有国务院副总理兼外交部长陈毅元帅等。在访问期间，周总理与吴努总理在友好、坦率的气氛中进行了会谈，并发表联合公报说，两国总理满意地指出：由于中缅友好和互不侵犯条约、中缅两国边界问题的协定的签订，两国的友好合作关系进入了一个新的阶段。双方决心继续遵照两国共同倡导的和平共处五项原则以及上述条约和协定的精神和规定，采取措施，进一步加强两国之间的经济合作、发展贸易，促进文化友好的联系，并且使两国的边界问题尽早得到全面和最后的解决。

对于边界协定中所涉及的具体问题，本着互谅互让精神，经过双方进一步协商，终于取得彼此满意的结果。

1960年9月30日，国务院第一四四次会议通过并提请全国人大常委会第三十次会议决定周总理为签订《中华人民共和国和缅甸联邦边界条约》的全权代表。10月1日，周总理和吴努总理签订了中缅边界条约，并公布了条约全文。根据条约规定，缅甸归还片马、古浪、岗房，移交班洪、班老部落辖区，我国共收回342平方公里。根据互谅互让的精神和互不吃亏的原则，双方对1941年6月18日中英两国政府换文划定的界线上存在的十几个骑线村寨作了调整。我国划进7.7平方公里，367户，1766人；划给缅甸10.75平方公里，231户，927人。

10月2日，北京举行10万人盛会庆祝中缅边界条约的签订。前来我国进行友好访问并参加我国建国11周年庆典的缅甸总理吴努及其率领的政府代表团、缅甸国防军总参谋长奈温将军出席了盛会。

10月4日，中缅两国政府发表的联合公报说，由于中缅友好和互不侵犯条约和中缅边界条约的签订，两国友好关系已进入一个新的阶段。两国总理重申，将根据平等互利和互不干涉内政的原则保持更密切的接触和促进两国间的经济和文化合作的进一步扩大。

中缅边界问题解决以后，周总理还多次前往缅甸友好访问，并与民同欢，对两国人民友好交往起了重大的推动作用。

周总理逝世后，吴奈温总统回忆起同周总理交往的感受时说：“虽然周恩来总理是一个大国的领导人，但是，他同较小国家的领导人交往时，总是平等待人；他处理同较小国家的关系时，在包括复杂问题在内的各种问题上都表现出了极大的同情与和解精神。在我们为划定缅中边界的会谈中，我亲自发现了这种品德。”缅甸《镜报》发表文章说：“周恩来是9次到过缅甸的缅甸人民的伟大朋友，吴奈温也8次到过中国。”“两国领导人的友好接触给人民留下了印象”，“现在周恩来总理逝世了。但是我们相信，我们同周恩来所奠定的缅中两国的友谊将继续存在。特别是中国的睦邻友好政策将

会按照周恩来的道路继续发扬光大。”

中缅边界条约签订以后，中国又先后同一系列国家签订了边界条约和友好与互不侵犯条约。

周总理曾先后前往尼泊尔进行两次友好访问。中尼签订了边界问题协定、和平友好条约。1961年10月5日，在北京签订了《中华人民共和国和尼泊尔王国边界条约》。

周总理曾前往蒙古人民共和国进行友好访问。中蒙签订友好互助条约以后，于1962年12月26日在北京签订了《中华人民共和国和蒙古人民共和国边界条约》。

周总理曾两次友好访问巴基斯坦。1963年3月2日在北京签订了《中华人民共和国政府和巴基斯坦政府关于中国新疆和由巴基斯坦实际控制其防务的各个地区相接壤的边界协定》。周总理1957年前往阿富汗进行友好访问。1960年签订中阿友好和互不侵犯条约以后，1963年11月22日在北京签订了《中华人民共和国和阿富汗王国边界条约》。在解决边界问题的同时，周总理还十分重视解决华侨双重国籍问题。这也是历史上遗留下的重要问题。1954年他在全国人大会议上说：华侨的国籍问题，是中国过去反动政府始终不加解决的问题。我们准备首先同已经建立外交关系的东南亚国家解决这个问题。他主张，解决华侨双重国籍问题，重点应鼓励华侨自愿选择所在国国籍。正是本着这种精神，1955年4月，周总理参加亚非会议期间，同印尼经过友好协商，签订了一个《中国和印尼关于双重国籍问题的条约》，作出了华侨根据自愿原则在两国国籍中选择一国国籍的规定。两国总理对《条约》的签订都表示满意。双方认为，这是以友好协商的方法解决国际间繁杂问题的一个良好的范例。

周总理在答复印尼安塔拉通讯社和一些报纸提出的问题时说：希望关于双重国籍问题条约在两国政府批准以后，能够顺利执行，希望无论是保留了中华人民共和国或保留了印度尼西亚共和国国籍的人们，都能互相尊重、互相亲爱，为促进两国之间的友好关系而努力。

1955年5月，周总理在全国人大常委会第十五次会议上作的《关于亚非会议的报告》中讲到这个问题时说：华侨的双重国籍问题是旧时代遗留给我们的一个繁难问题。这个问题能在亚非会议期间获得合理解决，是有重要的意义的。这个条约的签订，不仅进一步增进了中国和印度尼西亚两国人民的友谊，而且为我国同东南亚其他国家解决华侨双重国籍问题提供了榜样。

周总理还多次前往越南、朝鲜、柬埔寨、锡兰等国家进行友好访问，签订了友好条约及贸易、文化等协定，建立了友好关系。

周总理曾四次前往印度进行友好访问，寻求建立两国的友好关系，但由于印度对边界的无理要求，终未达成协议。1960年4月，周总理访问了印度，并在举行的记者招待会上指出：西藏永远是中国各民族大家庭中的一员，任何外国干涉中国内政的行为，都是注定要失败的。

倡导和平共处五项原则为国与国关系准则

日内瓦会议、亚非会议，是周总理首倡的和平共处五项原则在世界范围内实践的一个重要阶段。他运用和平共处五项原则为和平解决印度支那问题和推进亚非各国的团结，作出了历史性的贡献。和平共处五项原则成为处理世界国与国之间关系的准则。

1954年4月14日，周总理兼外交部长被中央人民政府主席毛泽东任命为出席讨论和平解决朝鲜问题和恢复印度支那和平问题的日内瓦会议的中华人民共和国代表团首席代表。

这是新中国政府首脑第一次参加国际重要会议。1954年4月24日，周总理率领代表团到达瑞士日内瓦。

日内瓦会议在讨论和平解决朝鲜问题的时候，周总理多次作重要发言并提出建议。由于美国不想从朝鲜撤退军队，不想举行政治会议来和平解决朝鲜问题，因此日内瓦会议对朝鲜问题没有达成协议。

关于恢复印度支那和平问题。5月27日周总理就印度支那全境停止敌对行动问题，提出了六点建议；6月16日周总理就印度支那问题，提出解决老挝和柬埔寨问题六点建议。7月12日，周总理就日内瓦会议即将完成恢复印度支那和平的重大任务发表声明。

在此期间，周总理以和平共处的思想，进行了卓有成效的工作。他积极同各有关国家进行商谈，既照顾越南、老挝、柬埔寨三国人民的根本利益，又根据法国的利益，推动了越南同法国的接触，沟通思想加深了解，打开了僵局。越南人民军代表同法兰西联邦部队代表签订了《关于在越南停止敌对行动的协定》，越南志愿人员和奈国战斗单位代表同老挝王国部队代表签订了《关于在老挝停止敌对行动的协定》，越南志愿人员和高棉战斗单位代表同柬埔寨王国部队代表签订了《关于在柬埔寨停止敌对行动的协定》。法国政府声明，从柬埔寨、老挝和越南的领土上撤退其军队，并尊重三国的独立、主权、统一和领土完整。

7月21日，会议通过了《日内瓦会议最后宣言》。这个宣言对上述各项协定和声明予以确认和支持。与会各国保证尊重上述三国的主权、独立、统一和领土完整，并对其内政不予任何干涉。

周总理8月11日向中央人民政府委员会第三十三次会议（扩大）作了出席日内瓦会议的报告。他说：日内瓦会议的结果，促进了国际紧张局势的进一步和缓，证明了国际争端是可以和平协商的方法求得解决的。他说：日内瓦会议关于印度支那的成就就是很大的。虽然，朝鲜问题没有达成协议，并不能减低这一成就的重要性。周总理说：在日内瓦会议的部长级会议休会期间，我访问了印度和缅甸。中印两国、中缅两国分别发表了联合声明。三国政府一致同意以互相尊重领土主权、互不侵犯、互不干涉内政、平等互利、和平共处的五项原则，作为指导中印和中缅之间的关系的的基本原则。

出席中央人民政府委员会的委员们讨论了周总理的报告，一致认为周总理代表我国在这次日内瓦会议上取得的外交上的巨大胜利，是我国外交关系史上所未有过的。这次外交胜利，已经把我国过去受人欺凌的状况完全改变了。委员们说，周恩来总理在日内瓦会议上表现出的大国风度，大大加强了我国的国际地位和威望。

中央人民政府委员会在这次会议上所作的决议说，欢迎日内瓦会议关于

恢复印度支那和平的各项协议，并愿与有关国家共同保证它的彻底实施；决议同意中印两国总理发表的联合声明和中缅两国总理发表的联合声明，并认为这两个声明中提出的和平共处五项原则应该适用于我国和亚洲及世界各国的关系。此后，和平共处五项原则就载入了我国的宪法，成为处理国与国之间关系的准则。

周总理运用和平共处思想在亚非会议上进一步发挥了巨大作用，促进亚非各国的团结。

1955年2月10日，国务院常务会议讨论同意接受邀请参加即将举行的亚非会议。4月6日国务院常务会议上，周总理报告了我国准备出席亚非会议的情况和代表团组成名单。他说：亚非会议是由印尼总统苏加诺发起，科伦坡五国会议通过提出的。这是第一次没有西方国家参加的由亚非国家自己举行的会议，参加会议的29个国家，都是有色人种。这次会议是交换意见，目的是开一个和平会议。

国务院常务会议通过并提请全国人大常委会决定，中华人民共和国主席毛泽东任命周恩来总理兼外交部部长为中华人民共和国出席亚非会议代表团首席代表，国务院副总理陈毅、对外贸易部部长叶季壮、外交部副部长章汉夫和我国驻印尼特命全权大使黄镇为代表。

周总理为了发扬和平共处五项原则精神，促进亚非国家的团结，不顾个人安危，4月18日率领我国代表团到达雅加达。他在19日的会议上首先表示，中华人民共和国代表团能同与会的各国代表团一起在这个会议上讨论我们亚非国家的共同问题，感到非常高兴。他说：亚非人民曾经长时期遭受侵略和战争的苦难，因此，我们亚非人民更加深切地感觉到世界和平和民族独立的可贵。日内瓦会议曾经在尊重民族独立的基础上，得到科伦坡五国会议的支持，达成了印度支那的停战。周总理说：我们相信，只要我们同世界上一切愿意和平的国家和人民一道，决心维护和平，和平是有可能维护得住的。国家不分大小强弱，在国际关系中都应该享有平等的权利，它的主权和领土完整，都应该得到尊重，而不应受到侵犯。只有互相尊重主权和领土完整，和平才有保障。对于任何一个国家主权和领土的侵犯，对于任何一个国家内政的干涉，都不可避免地要危及和平。日内瓦会议关于恢复印度支那和平的协议就是在有关各方保证尊重印度支那各国的独立、主权、统一和领土完整并对其内政不予任何干涉的基础上达成的。

周总理在听取了许多国家代表团长的一些发言之后，针对有的国家对我国的一些公开的和影射的低毁性指责，又作了补充发言，提出了“求同存异”的著名方针。他开门见山地声明：中国代表团是来求团结而不是来吵架的。接着他开诚布公地阐明我们共产党人从不讳言我们相信共产主义和认为社会主义制度是好的。但是，在这个会议上用不着来宣传个人的思想意识和各国的政治制度。他说，“中国代表团是来求同而不是来立异的。”求同的基础，就是亚非绝大多数国家和人民自近代以来都曾经受过、并且现在仍在受着殖民主义所造成的灾难和痛苦。“从解除殖民主义痛苦和灾难中找共同基础，我们就很容易互相了解和尊重、互相同情和支持，而不是互相疑虑和恐惧、互相排斥和对立。”周总理指出：中国政府本来可以在这里提出美国一手造成的台湾地区的紧张局势和联合国对中国合法席位的不公正待遇问题。但

是，我们没有这样做。我们的会议应该求同而存异，将共同的愿望和要求肯定下来，这是我们中间的主要问题。周总理表示：“我们现在准备在坚守五项原则的基础上与亚非各国，乃至世界各国，首先是我们的邻邦，建立正常关系。”

周总理倡导的“求同存异”方针，得到了与会各国代表的欢迎，在各国代表团的努力下，会议终于对议程中的各项问题达成一致协议，在和平共处五项原则基础上制定了万隆会议十项原则。这次会议所体现的亚非国家团结合作，反对帝国主义和殖民主义，争取和维护民族独立，发展各国人民友好往来及保卫亚非和世界和平的精神，被称为“万隆精神”。

周总理于1955年5月13日就亚非会议的经过和结果，向全国人大常委会第十五次会议作了报告。他指出：亚非会议的召开具有重大历史意义。这个会议是在没有西方殖民主义国家的参加下，由渴望掌握自己命运的亚非国家举行的，它反映了占世界人口一半以上的亚非人民的共同愿望和要求。他说：我们在会议上所采取的态度是争取团结，避免争吵，寻求共同点而不是强调分歧点。这样，就使亚非会议与会各国终于对议程上的各项问题达成一致协议，而使企图阻挠亚非会议的计划遭到了失败。

周总理说：亚非会议通过了关于促进世界和平和合作的决议和宣言。宣言提出的十项原则是和平共处五项原则的引申和发展。亚非会议还通过了经济合作和文化合作的决议。总理认为，亚非同家的经济合作，首先应该是以互相帮助、各自发展生产力基础。在发展生产的基础上就可以积累资金，提高技术。文化的合作，必将有助于亚非国家民族的自觉和自信的提高。

周总理说：亚非会议的各项决议贯穿着亚非各国人民争取和维护独立自由、保障世界和平、促进友好合作的共同愿望。与会各国普遍地认为这些决议是具有历史意义的，它的影响将随着亚非人民的努力而不断扩大。

周总理提出的并经实践证明，和平共处五项原则，不仅是处理社会制度不同国家之间关系的准则，而且也是处理社会主义国家之间关系的准则。1956年10月，苏联政府曾发表加强苏联同社会主义国家的友谊和合作的宣言。这个宣言承认过去在处理与社会主义国家关系上的大国主义错误。中国政府11月针对苏联这个宣言发表声明，一方面指出苏联政府的这个宣言是正确的，另一方面又指出：中国一向认为社会主义国家都是独立的主权国家，同时又是以社会主义的共同理想和无产阶级的国际主义精神团结在一起的。因此，社会主义国家的相互关系就更应该建立在和平共处五项原则的基础上。中国政府的这个声明，就把和平共处五项原则从最初作为处理社会制度不同国家之间关系的准则，进一步发展为处理社会主义国家及一切国家之间关系的准则，并且已为世界各国所公认。

1957年1月，周总理率中国政府代表团访问尼泊尔期间，同尼泊尔首相阿查理雅举行会谈并发表了联合公报。在公报中高瞻远瞩地指出：世界上所有国家最后将会认识到和平共处五项原则的重大意义，而人类的人道主义精神将终于取得上风并且战胜由于掌握了大规模毁灭性的致命武器而产生的依靠实力的骄横。

为恢复我国在联合国的合法权利不懈斗争

中国是联合国的创始国之一，也是安全理事会五个常任理事国之一。1949年，中国共产党领导的人民革命推翻了国民党的反动统治，建立了中华人民共和国。从那时起，中国在联合国的合法权利，理所当然地应属于中华人民共和国政府，由新中国政府代表中国人民参加联合国机构的工作和会议。只是由于美国政府的竭力阻挠，中华人民共和国在联合国的合法权利才被剥夺，而被中国人民唾弃的国民党反动集团才得以窃踞在联合国的席位上。

为此，周总理进行了不懈的斗争，最后终于取得胜利。

1949年11月15日，周恩来总理兼外交部部长致电联合国赖伊秘书长，声明目前以代表中国人民名义参加联合国组织并出席本届联合国大会的所谓“中国国民政府代表团”已经变成了一小堆流亡分子的御用工具，绝对没有代表中国人民的任何资格；中华人民共和国中央人民政府正式要求联合国立即取消该“代表团”继续代表中国人民参加联合国的一切权利。同日，还致电联合国大会罗慕洛主席，否认目前正出席本届联合国大会之所谓“中国国民政府”派遣的蒋廷黻所领导的代表团的合法地位，指出他已经不能代表中国，无权代表中国人民在联合国组织中发言。

1950年1月8日，周恩来总理兼外交部部长致电联合国大会罗慕洛主席和联合国秘书长赖伊，要求联合国开除非法的国民党反动残余集团的代表，并提出：“只有中华人民共和国中央人民政府才是代表中华人民共和国全体人民的唯一合法政府。”10天后，周恩来总理兼外交部部长便致电联合国大会主席罗慕洛和秘书长赖伊，通知了我政府已任命出席联合国会议和参加联合国工作的代表。电文说：中华人民共和国中央人民政府业已任命张闻天为中华人民共和国出席联合国会议和参加联合国工作、包括安理会的会议及其工作的首席代表。同时，周总理还专门召开会议，详细研究代表团的组成问题。经研究确定，派往安理会的代表为张闻天，派往经济及社会理事会的代表为冀朝鼎，派往托管理事会的代表为孟用潜，派往军事参谋团的代表为周士弟将军。代表团由50人组成。

与此同时，中华人民共和国政府为恢复在其他国际组织中的合法权利，也进行了坚决斗争。1950年4月28日，周恩来总理以外交部部长名义致电联合国赖伊秘书长并转达经济及社会理事会与亚洲及远东经济委员会各会员国，中华人民共和国中央人民政府业已任命冀朝鼎为出席联合国经济及社会理事会所属亚洲及远东经济委员会5月16日在曼谷召开的全体委员会会议的代表。电报指出，中国国民党反动派残余集团的非法代表没有参加该委员会会议的资格，必须从该委员会驱逐出去。同时，周外长还分别致电国际红十字协会秘书鲁希和红十字会国际委员会秘书长杜旭沙，中华人民共和国中央人民政府是代表中国人民的唯一合法政府。要求将中国国民党反动派残余集团的所谓“代表”从国际红十字协会开除出去，并转知国际红十字协会各机构及有关各国红十字会。这年的5月份，周总理又以外交部部长名义先后致电联合国及其有关国际组织，通知他们，中华人民共和国中央人民政府已任命我国邮电部邮政总局局长苏幼农为参加万国邮政联盟执行及联络委员会代表，任命孟用潜出席托管理事会的代表。同时还不断致电要求他们，必须将中国国民党反动派残余集团的所谓“代表”从一切国际组织的各项机构和会议中驱逐出去。

由于美国的操纵，联合国用玩弄各种阴谋的手法，一再阻挠或推延恢复我国在联合国及其国际组织的合法权利。

对于联合国的无理，周总理 1950 年 8 月 26 日致电联合国秘书长赖伊，严词指斥联合国违背宪章，漠视我国人民正义要求，竟仍容留国民党反动派残余集团的非法代表在其各个机构之内；并再次通知赖伊我国政府任命张闻天为出席联合国第五届大会的首席代表。9 月 17 日于联合国第五届大会即将开会之际，周总理再次致电联合国秘书长赖伊，要求联合国第五届大会必须将中国国民党反动残余集团的非法代表立即驱逐出去，同时立即办理一切必要手续，使中华人民共和国代表团得以出席本届联合国大会。电报还声明，此届大会若无中华人民共和国代表参加，或竟容留中国国民党反动残余集团非法代表在内，则其所做的一切与中国有关的决议均将是非法的，因而也将是无效的。

在为恢复我国在联合国的合法权利的同时，印度、苏联在联大分别提出提案，印主张邀我出席会议，苏主张“驱蒋纳我”，被联大否决。但是，在联合国会员国中恢复我代表合法权利的呼声越来越高。

1955 年 10 月 22 日，周总理在《关于目前时局问题》的报告中，深刻分析了北大西洋公约集团成员国在对华关系问题上的三种类型：第一类是北欧国家，如挪威、丹麦等，它们在自己国内赶走了蒋介石代表，在联合国中投我们的票，因而同我国互派了大使；第二类，如英国、荷兰，它们在国内赶走了蒋介石代表，但在联合国仍然投支持蒋介石的票，对于这类国家，我们只能采取建立半外交关系的办法；第三类如法国、比利时，它们在本国不赶走蒋介石的代表，在联合国又跟美国走，投蒋介石的票，所以我们不同它们建立外交关系。周总理强调说：要谈判建立外交关系，就要赶走蒋介石的代表，在联合国投我们的票。

周总理在为恢复我国在联合国合法权利的斗争中，在主权问题上始终坚持原则，防止美国搞“两个中国”的企图。这有力地向世界表明，中国政府和人民坚决捍卫国家主权、维护民族尊严的严正立场，扩大了新中国的国际影响，提高了国际地位，揭露和打击了美国敌视中国人民的伎俩。从而使世界越来越多的国家站在主持公道的一边，投支持中国的票，美国的指挥棒逐渐失灵，企图孤立中国的政策日趋破产。（见附表）1971 年 10 月 25 日联合国大会第二十六届会议，以 76 票赞成、35 票反对、17 票弃权的压倒多数通过了阿尔巴尼亚、阿尔及利亚等 23 国提出的要求恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利，并立即把蒋介石集团的代表从联合国及其所属一切机构中驱逐出去的提案。这是中国人民和主持国际正义的世界各国人民，通过长期的共同斗争，取得的一次重大胜利。20 多年来，美国耍尽种种阴谋，顽固地阻挠恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利，但搬起石头砸了自己的脚，结果落得个不断失败和孤立的下场。当 11 月 15 日以乔冠华为团长、黄华为副团长的中华人民共和国代表团出席联合国大会第二十六届会议的全体会议时，受到极其热烈的欢迎。许多国家代表的欢迎词热情洋溢，表

达了对中国人民的信任，不少代表在发言中赞扬了毛主席对中国人民的单命和建设事业的领导。科威特常驻联合国代表说：“联合国大会终于决定纠正了对中国人民所犯下的错误。这一点的取得，是由于北京政府过去二十年来表现了耐心、慎重和明智。”他说：“没有中国的参加，联合国就是徒

有虚名。”法国常驻联合国代表说：“中国在我们当中就座了属于她的席位，不公正和荒谬的状况终于结束了。”“我们欢迎这个十分伟大的国家和这个十分伟大的人民，这样做是合适的。”

历年联大讨论恢复我国在联合国合法权利的情况

年份	支持中国的票数	追随美国的票数	弃权票数
1950	10	37	8
1951	11	36	4
1952	7	41	11
1953	10	43	2
1954	11	42	6
1955	12	41	6
1956	24	46	8
1957	27	47	6
1958	28	43	9
1959	29	43	9
1960	34	41	22
1961	37	47	19
1962	42	55	12

年份	支持中国的票数	追随美国的票数	弃权票数
1963	42	56	12
1965	47	46	20
1966	46	56	17
1967	45	58	16
1968	44	57	23
1969	48	55	21
1970	51	48	25
1971	76	35	17

注：一、追随美国的票数，没有把非法窃踞我席位的蒋介石集团的一票计算在内。

二、一九六四年因美国阻挠，未讨论任何提案。

《历史潮流不可抗拒》，第 82、94 页，人民出版社 1971 年版。

《历史潮流不可抗拒》，第 82、94 页，人民出版社 1971 年版。

争取外援学习外国长处

中华人民共和国成立初期，周总理在回答国家建设是以国内力量为主，还是以国外援助为主的时候，就非常明确地指出：“是以国内力量为主，即自力更生为主。”他认为，小国应该这样，我们有几亿人口的大国更应该这样。同时，他也指出：我们需要外援，“我们欢迎友邦在平等互助基础上的帮助。这种真正的帮助，有助于我们自力更生。”1950年他又说：“现在中国是一个独立自主的国家，我们不向别人低头，不依赖别人。但是，我们也不盲目排外。”

周总理的“自力更生为主，争取外援为辅”的思想，是他一贯坚持的思想。1956年，在党的第八次代表大会上，他再次指出：那种以为不必建立我国自己的完整的工业体系而专门靠国际援助的依赖思想，是错误的。同时又指出：那种关起门来建设的思想也是错误的。他认为，在我们这样一个经济、技术落后的大国，建立起一个完整的工业体系，需要各国的援助，需要同其他国家发展和扩大经济、技术、文化的交流。而且即使我们在将来建成了社会主义工业国之后，也不可能设想，我们就可以关起门来万事不求人了。他还高瞻远瞩地指出：由于各国人民争取和平、民主、民族独立的力量日益强大，国际局势日益趋于和缓，我国同世界各国在经济上、技术上、文化上的联系，必然会一天比一天发展。因此，在建设社会主义事业中的孤立思想，也是错误的。

《周恩来选集》下卷，第10页，第11页。

《周恩来选集》下卷，第10页，第11页。

《周恩来统一战线文选》，第183页。

在自力更生基础上争取外援

建国初期，以美国为首的一些资本主义国家对新中国的诞生恨之入骨，处处与我国为敌，对我国实行经济封锁禁运政策。美国还将战火烧到我国边境。在这种国际环境下，我们要巩固新政权，要恢复经济和建设社会主义，只能从社会主义国家苏联和其他兄弟国家取得援助，没有别的选择。所以周总理在 50 年代初期，曾两度赴苏联访问，先后商谈并签定了中苏友好同盟互助条约，谈判并达成苏联对中国提供技术援助，给中国长期贷款，向中国派遣专家，以及两国长期贸易等等协定；谈判和落实第一个五年计划的制定和实施。

经过全国各族人民的努力，艰苦奋斗，第一个五年计划期间苏联援助的 156 项重点项目的胜利完成，使我国迅速建立起前所未有的飞机、汽车等新兴工业部门，并在我国中部地区建立起一大批新的钢铁、煤炭、电力、机械、有色金属、化工和军工企业，构成了我国工业布局的基本框架，为我国建立起一个完整的工业体系奠定了基础。

与此同时，为了打破帝国主义国家对我国的封锁禁运，周总理在公开的讲话中多次明确指出：全世界的各种不同社会制度的国家是可以和平共处的。他宣告：凡是愿意在平等、互利及互相尊重领土主权的原则上与我们建立外交与商务关系的国家，就一定会得到我们的欢迎，不会予以歧视的。我们愿意同一切愿意维持和平关系的国家恢复和建立贸易关系，发展和平经济。他在领导政府工作中，坚持寻求各种机会发展对外贸易和经济合作。1950 年 8 月，政务院第四十四次政务会议上，周总理指示有关部门：要在不失主权的原则下租用外国船，利用外国船在内河运输，以解决我国运输力不足的困难。他还两次亲自召集有关部门领导，研究外贸订货问题。决定从美国进口铝和铅，从其他国家进口其他物品。还决定：要扩大进口，除扩大必需品输入外，可大量供给私商外汇，鼓励他们输入汽车、汽油，甚至铁路设备等，引导私人资本发展国内生产和交通事业。对资本主义国家应该利用他们之间的相互矛盾，有区别地做生意。1951 年为了发展与资本主义国家的贸易，增设了对资本主义国家的一揽子性质的进出口公司。

1952 年 4 月，莫斯科举行国际经济会议。周总理认为这样的会议，对我国打开西方贸易关系，打破美国对我封锁禁运政策是一次很重要的机会。他指示负责外贸工作的部门积极参加筹备这次会议，决定派以中国人民银行行长南汉宸为首的大型代表团出席。周总理亲自研究确定包括党外工商界著名人士在内的代表团成员名单并接见他们。总理指示，争取打开我们同西方国家贸易往来的局面，同美国也要敢于往来。根据周总理指示精神，会议期间，中国代表团同 40 多个国家的贸易人士进行了广泛接触，交换发展贸易的意见。根据会议倡议，一些国家回国后成立了促进东西方贸易的民间团体，中国国际贸易促进会也相继成立。

在周总理亲自指导下，1952 年 10 月，中国政府与锡兰政府（现斯里兰卡）签定了贸易协定，开始了两国政府间的贸易关系，开始打破了美国对我国实行的经济封锁禁运。当时被周总理称之为：是世界各国建立贸易关系发展和平经济的一个“生动的例子”。

据对外贸易部 1953 年 3 月的报告说：1951 年和 1952 年的对外贸易额，已经超过解放前最高进出口金额，预计 1953 年又会比 1952 年增加 35% 左

右。在美国对我封锁禁运的情况下，我们仍争取进口了某些战略物资，并与一些国家建立了正式的贸易关系，同时与英、法、德、日等国也进行了若干贸易。当年7月，中国与英国又签定了商业协议，贸易总额为每方各进出口3000万英镑货物。

1954年日内瓦会议和1955年万隆会议，周总理作为我国首席代表出席了会议，日内瓦会议期间，周总理对争取同西方国家建立贸易关系的工作十分重视。他鉴于英国代表团的 attitude 比较友好，便指示外贸方面的负责人同英国贸易界人士接触，随后，中国派出了贸易代表团首次访问了英国。这是新中国派往西方国家的第一个贸易代表团，对西方国家，特别是对日本影响很大。日本在野党和工商界以及执政的一些有识之士，要求日本政府在中日贸易问题上不可落在英国等西方国家之后，反对对中国封锁禁运政策的呼声进一步高涨。这样，就从英国首先打开了对我实行封锁禁运的一个口子。

周总理在国务院常务会议上曾说：对外贸易工作总的情况是发展的，但还存在需要与可能的矛盾。现在战争打不起来，资本主义国家都要找市场，我们的外交政策是反对封锁禁运，但也不急于解除，再搞上七年，那时我们的生产大发展了，可以有更多的产品出口。目前的外贸工作方针主要是平等互利。

随着国际形势的缓和，周总理在万隆会议上说：“我们相互之间的贸易来往和经济合作应该以促进各国独立经济发展为目的，而不应该使任何一方单纯地成为原料产地和消费品的销售市场。我们之间的文化交流应该尊重各国民族文化的发展，而不抹煞任何一国的特长和优点，以便互相学习和观摩。”后来，1956年4月，周总理宴请参加世界科学工作者协会第十六届执行理事会理事及各国观察员，致词时说：中国是一个经济上、文化上落后的国家。新中国成立不久，正在开始建设，需要在经济上、文化上逐步地接近和赶上许多先进国家的水平，需要得到许多先进国家科学家的帮助。希望各国科学家在中国旅行期间，能为中国的科学界、教育界讲学。希望科学家们倡导和平共处，提倡学术交流。

周总理在这两次谈话中，提出的不仅仅是开展贸易，争取外援，而且是提出了世界各国“经济合作”、“文化交流”、“学术交流”，以便“互相学习和观摩”的思想。他又高瞻远瞩地说：“我们深信，随着我们亚非国家工业化的发展和人民生活水平的提高，随着各国间贸易关系中人为的外来的障碍的消除，我们亚非各国间的贸易来往和经济合作将会日益增进，文化交流也将日益频繁。”

《周恩来选集》下卷，第151页。

《周恩来选集》下卷，第151页。

学习一切国家的长处

向一切国家学习也是周总理领导政府工作中的一贯思想。他经常不断地指示和要求各部门利用一切可能的机会学习外国的先进经验和先进技术，以加速我国的社会主义建设。

1955年海军司令部和交通部根据周总理的指示精神，派代表参加了在荷兰举行的国际灯志会议。回来后向国务院报告了参加会议的情况。国务院在批示这个报告的时候指出：这次会议的文件对改进我国灯志技术有参考价值，首先应该向苏联和各兄弟国家学习，但也不能忽视对资本主义国家新的科学成就的学习。

1956年3月，周总理在国务院各部门召开的21个专业会议上讲话说：过去的一年是国际紧张局势缓和的一年。我们要利用和平的环境抓紧时间来建设，迎头赶上去。同时我们还要做些国际性的工作，不仅中央做，地方也要做。出国的要学到东西，人家来访问，也要学习东西。过去我们总偏向于邀请进步的和中间的人来访问，今后还要让落后的甚至反动的人来看看，还可邀请美国人来看看。我们要敢于给人家看，敢于和人家接触，我们的工作人员和他们接触会有收获的。我们国家已经起了根本变化，应该在这方面放宽些。周总理说：另外，我们出国访问的工作也要展开，要到资本主义国家、亚非国家。出国的要学些东西回来，不仅学苏联和东欧国家，任何国家只要对我们有利的都要学。这样才有利于我们尽快建设成社会主义国家。资本主义国家的政治制度是腐朽的，我们当然不能学，而技术方面我们是不及的，就应该学。如粮食生产，日本就比我们高，我们就可学。周总理强调说：为了提高我国的科学技术水平，要向各方面学习，这样和各方面关系更密切起来，有利于和平力量的发展。中国是一个经济落后的国家，我们要摆脱经济、文化上的落后，就是要把人家的长处学过来，融会贯通加以运用。

1956年5月，周总理在国务院司局以上干部会议上传达毛主席的《十大关系》报告的时候，提出了向一切国家学习的口号。他说：从社会制度来说，我们是走社会主义道路，不走资本主义道路，在这个问题上是没有中间道路的。但讲到国际关系，就不能简单地说：社会主义国家什么都好，非社会主义国家什么都不好，把两个世界搞成铁板一块，互不来往。社会主义制度一定在全世界代替资本主义制度，这是世界的前途，这是社会发展的必然性。但这并不是说，世界上各个民族、各个国家就没有可学的地方。我们必须把世界上一切好的东西都学来，这样我们就会更优越，就能取得更大的胜利。

周总理认为一切国家、一切民族都有长处，也有短处，有优点，也有缺点，他说：敢于向一切国家的长处学习，就是最有信心的，也是有自尊心的，也是能够自强的民族。我们敢于提出这个口号，就证明我们是最有信心的，自尊的，能自强的民族。

周总理进一步明确地提出：我们不仅对苏联要学习，对兄弟国家要学习，对世界上一切国家，不仅是和平中立国家，如印度、缅甸、印度尼西亚、埃及等国家，就是对日本、英国和美国，也要学习，他们有长处，我们也可以学。除了他们的国家制度我们当然不学以外，他们资本主义生产上的好技术、好的管理方法，我们是可以学的。

坚持党的领导发挥政府职能作用

新中国成立后，周总理说：“我们已经在全国范围内建立了国家政权，而我们党在政权中又居于领导地位。所以一切号令应该经政府机关发出。这点中央已经注意到了，各地也应该注意。由于过去长期战争条件，使我们形成一种习惯，常常以党的名义下达命令，尤其在军队中更是这样。现在进入和平时期，又建立了全国政权，就应当改变这种习惯。党的方针、政策要组织实施，必须通过政府，党组织保证贯彻。党不能向群众发命令。”

的确，中共中央在新中国建立以后，曾发出指示，要求各级党委注意改变那种以党的名义向人民发布行政性的决定的习惯。

早在中央人民政府成立后的第30天，也就是1949年10月30日，中共中央宣传部及新华通讯总社，就发出关于“凡属于政府范围的事由政府颁布”的通知。通知中指出：在中央人民政府成立以后，凡属政府职权范围的事，应经由政府讨论决定，由政府明令颁布实施。其属于全国范围者应由中央人民政府颁布。不要再如过去那样有时以中国共产党名义向人民发布行政性质的决定、决议或通知。该通知还说：根据同样的道理，今后各地中国共产党党报的社论、论文和新闻按语，也要注意不再用行政命令的态度和口气，而应该用号召、建议和商讨的态度和口气。

随后，党中央还针对不同的业务问题，多次发出指示，提醒有关部门注意这个问题。1949年12月5日，中共中央发出指示：

在中央人民政府未成立以前，党的中央宣传部不得不代替中央政府的文教机关，管理国家的文化教育工作。现在，中央人民政府已成立，管理全国文化教育事务的中央人民政府政务院文化教育委员会及其所属之各部、院、署亦已先后成立。因此，全国的文化教育的行政工作，应由中央政府文教部门管理。1950年1月24日中央给中南、华东中央局并转各省委的指示中指出：今后土改应以各级人民政府内设立的土改委员会和组织各级农民协会，直接指导执行，比由各级党委来直接指导执行为好。1月26日中共中央还决定，以后各大行政区政府，各省政府，对于政府各种工作，一般应和同级党委向中央做报告的同时，也向政务院做工作报告。写这种报告时，应采取政府的报告形式。

改变过去以党的名义下达命令、决定的习惯，并不是要削弱党的领导，而是要加强党的领导，同时，充分发挥政府的作用。

周总理在领导政府的工作中，正确地处理了这个关系。一方面，把党中央的方针变为政府的法令决定颁布实施；一方面，把政府在实际活动中提出的重大问题请示党中央或中央领导同志审阅后发布实行。例如关于土地改革法的颁布实施，关于统一全国财政经济工作的决定，关于实行粮食、棉花、棉布等农产品计划收购与计划供应，关于开展镇压反革命活动，关于对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造的具体政策，以及第一、第二个五年计划的制定，等等，都是由党中央或组织政府各有关部门党组进行讨论提出，然后交由政府颁布实施。

进行土地改革，废除封建土地制度，是我党完成新民主主义革命的重要任务。建国前，中国共产党中央制定公布了《中国土地法大纲》，并领导广

大解放区人民进行了土地改革，消灭了封建剥削，做到了“耕者有其田”。建国后，继续在3亿人口的新解放区进行了大规模的土地改革运动。

为了进行这场运动，1950年上半年，党中央在调查研究总结历次土改经验的基础上，根据建国后的新形势、新情况，提出了土地改革法草案，先后在召开的土改工作会议、七届三中全会会议上进行了反复讨论修改。由于这时已成立了中央人民政府，党中央依照“凡属于政府范围的事由政府颁布”的原则，经由政协第一届全国委员会第二次会议协商讨论同意这个土改法草案后，6月28日中央人民政府委员会第八次会议讨论正式通过了《中华人民共和国土地改革法》并于30日公布施行。与此同时，为了正确地执行《土地改革法》中有关划分农村阶级成分的问题，党中央认为，1933年瑞金民主中央政府制定的《怎样分析农村阶级》和《关于土地改革中一些问题的决定》两个文件，除一小部分现在不适用外，其余部分在现在的土改中是基本适用的。所以，经过稍加删改，并加以补充或说明，改为《中央人民政府政务院关于划分农村阶级成分的决定》提交政务院1950年8月举行的第四十四次政务会议讨论通过。在最后发布时周总理又送请刘少奇同志审阅。他在8月14日给少奇同志的信中说：

“送上划分农村阶级成分的决定及随其公布的三个文件的最后定稿样本，请阅正。乙件第十三章中政务院补充决定业照本章正文中规定加以修改，请考虑当否？如同意，拟即照此样本打出纸版（分书版报版两种）分送各行政区及各大城市精印公布。”

少奇同志8月15日回复周总理，他在批语中说：

“又看过一遍。改了数字，是为了用字一律而改的。

只十三章中的‘五年’，以改为三年似更合理些，请酌。”

《中央人民政府政务院关于划分农村阶级成分的决定》于1950年8月20日公布实施。

我国大陆解放后，国民党留在大陆的一大批特务分子不甘心失败，继续进行破坏活动。尤其在1950年6月美国发动侵朝战争以后，这些暗藏的特务分子，以为“反攻大陆”的时机到了，因而反革命气焰嚣张，破坏矿山、铁路交通，抢劫物资，组织反革命地下军，搞武装暴动，并且还公然刺杀干部和进步群众。据统计，从1950年春天到秋天的半年多时间里，在解放区就有4万名干部和群众积极分子遭到反革命分子的暗害。为此，中央公安部政治保卫局6月11日向党中央写了关于敌特暗害阴谋活动的报告。7月18日毛泽东主席向各中央局，分局，各军区党委并转各省委市委区党委及军师党委，批转了这个报告。毛主席在批语中指出：“请你们加以充分的注意，指导所属加强保卫工作，彻底粉碎国民党匪特暗害阴谋，有效地保卫一切党的领导同志、工作干部及党外民主人士，是为至要。”与此同时，根据党中央精神，政务院总理周恩来和最高人民法院院长沈钧儒联合签署了《关于镇压反革命活动的指示》。这个指示于7月21日由政务院举行的第四十二次政务会议讨论通过并报请中央人民政府主席毛泽东批准于7月23日发布。指示指出：各级人民政府必须遵照共同纲领的规定，对一切反革命活动采取严厉的及时的镇压，而在实行镇压和处理一切反革命案件中，又必须实行镇压与宽大相结合的政策，即首恶者必办、胁从者不问、立功者受奖的政策，不可偏废，以

期团结人民、孤立反革命分子而达到逐步肃清反革命分子的目的。还指出：积极领导人民坚决地肃清一切公开的与暗藏的反革命分子，迅速地建立与巩固革命秩序，以保障人民民主权利并顺利地进行生产建设及各项必要的社会改革，成为各级人民政府当前重要任务之一。10月10日，中共中央为此向各级党委发出《关于纠正镇压反革命活动右倾偏向的指示》，纠正镇反中“宽大无边”的偏向，要求全面贯彻“镇压与宽大相结合”的政策。根据党中央的精神，10月中旬，公安部召开了第二次全国公安会议，对镇反工作进行了具体部署。此后，在全国范围内大张旗鼓地开展了镇压反革命的运动。运动的重点是打击土匪、特务、恶霸、反动党团骨干和反动会道门头子等五个方面的反革命分子。根据镇反的需要，1951年2月在政务院举行的第七十一次政务会议上又通过并提请中央人民政府委员会第十一次会议通过颁布了《中华人民共和国惩治反革命条例》。这个条例从法律上就如何处理反革命问题作了明确的全面的规定，使广大干部和群众同反革命分子进行斗争有了法律武器和量刑标准。

镇压反革命运动历时两年，到1952年底基本结束，基本上消灭了中国大陆上的反革命残余势力，粉碎了国内外阶级敌人的破坏活动和复辟阴谋，从而巩固了人民民主专政，为进行抗美援朝，土地改革运动，恢复和发展国民经济，为进行社会主义改造和有计划的社会主义建设，创造了安定的社会条件。

1955年下半年农业合作化运动进入了高潮。为适应合作化运动的需要，党中央在总结多年来农业合作化运动的经验的基础上，提出了一个农业生产合作社示范章程草案。这个章程草案在中共中央10月4日至11日举行的七届六中全会（扩大）进行讨论并基本通过后送交国务院。国务院11月举行了第二十次全体会议。在会上，周总理说：农民走合作化的方向是开国的时候就定下来的，宪法上规定得更明确。农业生产合作社已经发展到100多万个，迫切需要一个章程。经过会议讨论一致通过了这个章程草案，提请第一届全国人大常委会第二十四次会议审议。根据全国人大常委会的决议，11月10日国务院将章程草案发布到全国讨论和试用。周总理在签署发布这个章程草案的通知中指出：这个章程草案把宪法中关于农业社会主义改造的规定具体化了。它将成为全国五亿农民的行动指针，影响到他们的生产和生活方式。因此，各级人民委员会必须认真组织各部门的工作人员和各界人士，进行对这一草案的讨论，并且认真地组织力量，向区乡全体工作人员和当地的农业生产合作社社员讲解这一草案，指导各合作社加以试用。

1955年下半年，全国掀起了农业合作化运动的高潮。这一高潮对手工业、资本主义工商业社会主义改造工作的开展起了促进作用。11月16日至24日中共中央召集各省、自治区和人口50万以上的大中城市党委负责同志会议，听取了陈云同志作的《关于资本主义工商业社会主义改造问题》的报告，讨论并通过《关于资本主义工商业改造问题的决议草案》。陈云同志在报告中全面阐述了对资本主义工商业改造的情况后指出：“我们在改造中间定出的许多办法，因为是刚刚开始，实行起来会有困难，而且困难还会不少，忽视这些困难是错误的。”因此，他提出要“全面规划，加强领导”，“分行业地，分先后缓急，分地区，分进度”，总之，“要分期分批，不要一声

号令，就立刻全面铺开。”党中央关于改造问题的决议草案中也要求中央有关各部和各省、自治区和各城市的党组织必须加强领导，提出把私营工商业逐行逐业、分批分期纳入公私合营的全面规划。

会后，各地出现了敲锣打鼓，全行业实行公私合营的热潮。1956年1月初的几天里，到处是欢呼声和鞭炮声。1月10日这天，有6万多私营工商业者和职工举行盛大游行欢呼公私合营。下午4时多，北京西单区3000多名职工来到国务院报喜。报喜队伍被迎接在中南海紫光阁前的广场上。西单区委的同志宣读了报喜信。根据周总理指示，国务院第八办公室副主任许涤新同志出面接待了报喜队伍并讲话表示欢迎和感谢。1月15日北京市各界人士20万人在天安门广场举行庆祝社会主义改造胜利大会。毛主席、周总理、刘少奇等党和国家领导人出席大会，同各界人士共欢庆。此后，天津、西安等许多大城市，也都先后宣布实现了全行业的公私合营。到1956年：月底，全国累计有118个大中城市和193个县完成了资本主义工商业的社会主义改造。

由于时间短，不是分期分批进行，因而有些地方出现了供、产、销脱节，营业时间缩短，产品品种和经营品种减少等现象。同时，改造中的具体政策问题也需要做出规定。所以党中央先后向各级党组织发出了对目前资本主义工商业改造应注意的问题等三个指示。2月8日，国务院根据党中央三个指示的精神和改造中存在的问题，举行了国务院第二十四次全体会议。周总理在会上针对当时改造中出现的问题指出：“商业部、手工业合作总社、供销合作总社等单位，应当重视私营工商业和手工业的改造工作。”他说：“不要光看到热火朝天的一面。热火朝天很好，但应小心谨慎。”经过会议讨论，通过并颁发了《国务院关于目前私营工商业和手工业的社会主义改造中若干事项的决定》、《国务院关于在公私合营企业中推行定息办法的规定》、《国务院关于私营企业实行公私合营时对财产清理估价几项主要问题的规定》。这三个文件，对改造中的问题都作出了详尽具体的规定，从而使资本主义工商业和手工业的社会主义改造工作顺利地发展。

新中国建立后，全国各族人民在党和政府的领导下，经过三年的努力，我国的国民经济迅速得到了恢复。与此同时，党中央及时地提出从1953年开始有计划地进行经济建设的英明方针。

早在1951年2月中旬，党中央召开的政治局扩大会议上，毛泽东主席就提出“三年准备、十年计划经济建设”的思想，决定从1953年起，实行发展国民经济的第一个五年计划，并要求立即着手编制五年计划的准备工作。在毛主席的领导下，周恩来、陈云同志亲自主持了第一个五年计划的编制工作。根据周恩来的提议成立了一个6人的领导小组。1952年8月17日至9月22日周总理率中国政府代表团（代表有陈云、李富春等），应邀前往苏联商谈援助中国第一个五年计划建设项目等问题。根据党中央的精神。第一个五年计划，一方面编制和执行，一方面继续不断修改。经过反复酝酿修改，历时4年，到1954年9月基本定案。

第一个五年计划草案编制完成后，1955年3月21日至31日中共中央召集了全国代表会议进行讨论并基本通过。党中央根据代表会议讨论意见，又作了修改，然后把这个计划草案提交给国务院。国务院6月举行了第十二次

《陈云文选（1949—1956）》，第290—291页，人民出版社1984年版。

《周恩来经济文选》，第251页，中央文献出版社1993年版。

全体会议，对计划草案进行讨论通过，提请第一届全国人大第二次会议审议正式通过。第一个五年计划的基本任务是集中主要力量发展重工业，建立我国的社会主义工业化和国防现代化的初步基础。经过全党、全国各族人民的努力，顺利地完成了这个任务。

周总理在长期领导政府工作中，不仅又是把党中央的方针政策适时地变为政府的法律、法令发布实施，而且在实施过程中他还根据党的精神和政府工作的实际情况和需要，依照政府的职权，发布了大量的指示、规定、决定等法规、法令。其中许多重要的、涉及面广的问题，周总理都在提交政府会议通过前，或者通过后正式发布前，送请毛主席、刘少奇等中央领导同志核阅。送阅时，他一般都写个简要信件或作批注，将文件形成过程的来龙去脉加以说明，以供中央有关领导同志核阅时参考。

例如：1951年《政务院关于改革学制的决定》，在准备提交政务会议通过前，周总理于8月8日写信将文件送请毛泽东、刘少奇等中央领导同志审批。他在信中说：

“送上关于改革学制的决定草案，请审阅。这个决定的主要内容，即小学改为一贯制的五年，工农速成学校及业余学校放在与中小学同等的地位，中等专业学校及各种补习学校和训练班特加重视各点。乔木曾向中央报告过，现此草案已经过中宣部、教育部和文委的讨论，拟即提出政务会议通过，以便早日公布使暑期后学校开课，在小学方面可以着手改革。”

毛泽东主席批示：“照办”后，在政务院8月10日举行的第九十七次政务会议上通过。

周总理在会上指出：现在制定的是新民主主义社会初期的学制，它是从我国社会的现状出发，一方面反映了我国政权的特点，另一方面适应建设的需要并照顾到今后的发展。

1952年2月林业部关于1951年全国森林火灾情况，向周总理，陈云副总理写了报告并代政务院起草了一个严防森林起火的指示。周总理对这个指示稿进行了审核修改后，于3月2日将文件转报毛泽东主席并刘少奇、朱德、李富春同志审核批发。周总理在写给他们的信中说：文件均已改过。火灾的损失实在太太大，似此非严加管制不可。

毛主席3月4日批示：应给吉林（实为松江）、黑龙江两省党政负责人以处分，不知是否已有处分？

这个指示经毛主席批示后，周总理即于当日签署发布。

1955年11月19日国务院常务会议讨论并原则通过交通部代国务院草拟的《国务院关于改进民工建勤养护公路和修建地方道路的指示》（草案）。交通部根据会议讨论意见进行了修改报送周总理签发。这时总理又送请刘少奇、朱德、邓小平、陈云等中央政治局和书记处的领导同志审阅。并注明：这个文件由六办、交通部、内务部会商拟定的，而内务部已经在附近几个曾经调查，认为切实可行。

中央领导同志圈阅同意后，周总理正式签署并公布了这个指示。

周总理在实际工作中是十分注意处理好党与政的关系的。但是，由于我国的领导体制长期是一元化的领导，所以各部门在实际活动中，不仅容易发生以党的名义发号施令的问题，而且有时也会发生行政部门指挥党委的问题。

1955年1月11日，财政部党组关于目前税务干部中贪污盗窃国家税款

情况给国务院并报中央写了一个报告。在报告的末尾，请求国务院将这个报告批转各省市党委。毛泽东主席看到后，给刘少奇、周恩来、邓小平等有关领导同志批示：“这是财政部党组写给国务院，请它‘批转各省市党委’的一个报告。这种请政府命令党委的观点是错误的，并且不止一个部如此，请作纠正。”没过几天，1月14日，国务院第五办公室又在一个关于全国财政会议拟讨论的主要议题和初步意见的电报中写着：发给各省市党委、人民政府和国务院有关部门并报中央。毛主席又给刘少奇、周恩来、邓小平等同志作了批示，指出：“由国务院向各省市党委下达命令的办法不妥，此类内部命令，似由国务院与党中央联名下达为宜。”

后来，逐渐形成了制度，即根据需要，以党中央和国务院联名下达文件的方式。一般说，有的工作，既要党委执行，也要政府执行，或者号召和动员广大党员和人民群众执行和参与的指示、规定等，经常采用党和政府联名下达文件的办法。例如，1955年4月28日发布的《关于加紧整顿粮食统销工作的指示》、1956年3月9日发布的《关于扫除文盲的决定》、4月3日发布的《关于勤俭办社的指示》、11月24日发布的《关于农业生产合作社秋收分配中若干具体问题的指示》等等，都采用了中共中央和国务院联名下达的方式。这种方式一直沿用至今。毫无疑问，这是一种好方式。它既体现了党的领导作用，也不影响政府的职能；也克服了过去发布重大方针政策时，党和政府同时分别向党内和政府下达文件的重复现象。

《建国以来毛泽东文稿》第五册，第7页。

《建国以来毛泽东文稿》第五册，第7页。

健全法制依法办事

中央人民政府成立以后，周总理在组织管理政府的工作活动中，十分重视依法治国，就是说各项工作必须有章可循，依法办事。

开国的时候，中国人民政治协商会议第一届全体会议，通过的《中央人民政府组织法》，虽然规定了政务院的机构，但是各机关内的组织机构如何具体设置，各项基本制度如何确定，各级政权机关如何建立等等，都需要制定具体章法，进行落实。所以，周总理在宣布政务院成立的第一次政务会议上，就首先提出组织各种专门小组，研究起草政务院所属各部门组织通则。随后又起草了各大行政区、省、市、县的各界人民代表会议及人民政府组织通则。

1949年11月，政务院第八次政务会议上讨论上述组织通则时，周总理针对有的人提出不需要搞什么条文的倾向说：目前要制订很完善的条例是不可能的，但文字要合乎逻辑，内容不要错，什么条文都不要，只强调有群众就行，有号召力就行是不对的。他还说：条文可以有约束作用，有了条文规定全国就有了准绳。

根据周总理的法制思想，建国后的前半段时间里，政务院的会议除了决定和处理其他重要问题，通过重要文件外，着重讨论通过了有关政权建设的组织通则和工作制度，主要有：

政务院指导接收工作委员会工作条例（1949年10月28日政务院第三次政务会议通过）。

政务院组织通则（1949年11月11日政务院第五次政务会议通过）。

政务院关于任免工作人员的暂行办法（经过第五、第七次政务会议讨论，1949年11月28日政务院第八次政务会议通过）。

省各界人民代表会议组织通则、市各界人民代表会议组织通则、县各界人民代表会议组织通则（1949年11月28日政务院第八次政务会议通过）。

政务院及所属各机关组织通则（经过第三次政务会议讨论，1949年12月2日政务院第九次会议通过）。

大行政区人民政府委员会组织通则（经过第十次政务会议讨论，1949年12月16日政务院第十一次政务会议通过）。

省人民政府组织通则、市人民政府组织通则、县人民政府组织通则（经过第十二次政务会议讨论，1950年1月6日政务院第十四次政务会议通过）。

全国军政各级机关印信条例（1950年2月3日政务院第十八次政务会议通过）。

政务院关于各级政府工作人员保守国家机密的指示（经过第十八次政务会议讨论，1950年2月16日政务院第二十次会议通过）。

上述各项法规和制度的制定，促进了各级机关和部门的迅速建立和健全，并有秩序地运转起来。

随着各部门的建立和健全，各项业务工作的开展和需要，政务院或国务院颁布，或者提请中央人民政府委员会或全国人大常务委员会颁布了许多重要法律和大量的决议、命令、规定、通则、条例、办法、指示等法规。其内容包括公安、司法、监察、军事、外交、优抚、救济、民族、华侨、财政、金融、工业、交通、商业、税收、贸易、农林、水利、劳动、文化、教育、体育、卫生、科学、技术、人事、编制，等等。

此外，政务院或国务院还批准政府各部门发布了在本部门本系统实施的一些法规性文件。

建国初期，由于政治经济情况变动快，处在过渡时期，各方面制定出带根本性、完善的法律、法规是有困难的，政务院或国务院当时制定的一些通则、条例，实际上都起了法律的作用。正如毛泽东主席在中央人民政府委员会通过政务院提请批准的省、市、县的各界人民代表会议组织通则的时候所指出的：颁布这些组织通则很重要。这些通则就是目前时期适合的通用的法律，各地方人民政府虽然可以按照本地具体情况有所增益，但是必须无例外地执行。

有些行政法规，虽然很零散，多为单行、暂行、试行性质，但它们在当时都基本上反映了我国经济恢复时期和社会主义革命和建设的需要，反映了广大人民群众的利益和要求。这些法规对于保护人民，打击敌人，稳定社会，巩固人民政权，保证我国的政治、经济、文化等各方面的迅速恢复，促进社会主义革命和建设的顺利发展，规范各级政府机关和各部门的活动，都起了重大作用。

尚在 1954 年 1 月的政务院第二次政务会议上，周总理谈到法制要不断建立和完善的时候，讲了这样一个基本思想：随着过渡时期的前进，革命的人民民主法制是要逐步建立起来的。他详细地阐述说：我们的人民民主法制要随着经济基础的变化发展而变化发展，也就是说，我们的法制是逐步建立、不断改进的人民民主法制，企图在中华人民共和国成立时，或在今天一下子完全建立起来，是不可能的。现在是过渡时期即社会主义革命时期，就必然会有一些运动，通过运动取得经验，把这些经验总结起来，141 就成为法制。

国务院成立后，为了进一步加强政府的法制建设，国务院成立了法制局。周总理根据新的形势，及时提出清理原政务院期间发布的法规。他在 1955 年 1 月国务院常务会议上指示说：对于原政务院及其所属各部门发布的各项法规要及时进行一次整理，这是一项重要的工作。原政务院发布和批准的，由国务院法制局有重点地进行整理，各有关部门应酌派适当干部协助。各部发布的各项法规，亦应在今年内尽可能各自进行一次整理。需要起草和修改的法规迅速报国务院，各部门应根据需要，着手建立法律室，或是配备一两个专人负责，并在整理现行法规的基础上，建立经常的法规编纂工作。

根据周总理关于清理法规的指示，国务院法制局对政务院发布的和批准发布的各项法规 250 件进行了清理，其中适用的 42 件，适用而须加修改的 64 件，需要重新起草或者合并起草来代替原来法规的 55 件，过时的 42 件，已经废止的 47 件。

周总理不仅重视法规的制定，而且还特别重视法规的执行，强调有法必依，按章办事。他认为，既然有了规定，就应当按规定办理，不能以个人的好恶各取所需，否则，规定便流于形式，各种秩序就会乱套。他认为，如果规定过时、不适用，就应修改，但不能不执行。所以，总理对于实际活动中不按规定办事的现象，一旦发现，就会立即指出并予纠正。

1951 年 3 月，财政部未报请政务会议讨论批准，把关于财政部 1950 年工作总结及 1951 年工作方针和任务的报告径送人民日报发表。周总理对此给予了严肃的批评，指出这是违反纪律的事情，要求财政部和人民日报社要进行检讨，他重申政务院各部门今后必须执行政务院第十次政务会议通过的关

于发布重要新闻的规走。

1952年2月，中南军政委员会向政务院报告，提请批准他们已通过任命的该会政治法律委员会、公安部等部门的负责人名单。周总理审阅这个报告时，发现中南军政委员会的做法不符合干部任免程序，超越了大行政区人民政府组织法规定的职权范围（按：1951年11月中央人民政府委员会第十三次会议批准并公布的《中央人民政府任免国家机关工作人员暂行条例》规定：军政委员会各委的主任、副主任、委员，各部部长、副部长应由中央人民政府任命或批准。），于是，便电告中南军政委员会今后注意。此项泛命案经政务院第二十九次政务会议通过后提请中央人民政府委员会批准。周总理在给毛泽东主席的报告中为此还作了特别说明。

“主席：中南军政委员会所通过的任命案，在其职权上只应通过提请中央任命，而不应通过任命，提请中央批准，这是手续的不当，已拟电告中南。原任命案，已经昨天政务会议通过，明天发表，着其先到任，待中央人民政府委员会开会时，再补行批准手续。

周恩来3月1日”

毛主席批示：

“同意这些任命。新闻稿请注明日子。”

统一领导归口管理

国务院为领导全国的政治、经济、文化、国防等政务工作，设立了许多专业机构。如何有效地指挥这些机构，协调配合，运转自如，发挥整体的领导作用，周总理采取了统一领导，按业务性质，分门别类，归口管理的领导体制。

政务院时期，设立了30个部、会、院、署、行。周总理指出：政务院是国家最高行政首脑机关，包括范围很广，政务院不可能经常领导所有部门，必须在民主集中制的基础上，采取分工办法，组成有系统的分工机构。所以，在政务院和各部之间，设立了4个委员会，其中3个是指导性的委员会，按业务性质，归口管理，分工指导各部门的工作。

政治法律委员会，指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会等政法系统各部门的工作。

财政经济委员会，指导财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林业部、水利部、劳动部、人民银行和海关总署等财经系统各部门的工作。

文化教育委员会，指导文化部、教育部、卫生部、科学院、新闻总署和出版总署等文教系统各部门的工作。

这3个指导性委员会，作为一级，有权对其所属各部门和下级机关，颁发决议和命令，并审查其执行情况。各部门向政务院的请示和报告，一般要经过其主管委员会。

人民监察委员会，直接设在政务院，其目的是为了建立统一的监察制度，负责监察所有政府机关是否履行其职责，公务人员是否有贪污腐化等情形。

政务院直接领导外交部、华侨事务委员会和情报总署。

1954年全国人民代表大会召开以后，根据宪法规定组成的国务院，与原来政务院的组织形式有很大变化。国务院设立了35个部和委员会，20个直属机构。

周恩来继续担任国务院总理。1954年10月，他在国务院第一次全体会议上作了国务院的组织和工作问题的报告。根据周总理的报告，国务院设立8个办公室，协助总理，代表国务院统筹全局，归口管理国务院所属各部各委员会和直属机构。

第一办公室，负责掌管内务部、公安部、司法部、监察部等政法系统各部门的工作。

第二办公室，负责掌管文化部、高等教育部、教育部、卫生部、新华通讯社、广播事业局等文教系统各部门的工作。

第三办公室，负责掌管重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、地质部、建筑工程部等重工业系统各部门的工作。

第四办公室，负责掌管纺织工业部、轻工业部、地方工业部、劳动部、中央手工业管理局等轻工业系统各部门的工作。

第五办公室，负责掌管财政部、粮食部、商业部、对外贸易部、中国人民银行等财金系统各部门的工作，并指导中华全国供销社的工作。

第六办公室，负责掌管铁道部、交通部、邮电部、中国民用航空局等交通系统各部门的工作。

第七办公室，负责掌管农业部、林业部、水利部、中央气象局等农林水

系统各部门的工作。

第八办公室，负责掌管对资本主义工商业进行社会主义改造的工作，并负责掌管中央行政管理局的工作。

政务院时期采取设委员会，分别指导各部门，国务院时期采取设办公室，分别掌管各部门，虽然形式不同，们都是为了分门别类，按业务性质归口管理，统一领导，统筹全局。在这样的组织形式下，总理、副总理为便于领导各部门的工作，采取了兼职成分工的办法。

政务院时期，周总理除统揽全局、全面领导政务院的工作外，他兼任外交部长，直接领导有关外事各部门的工作；董必武副总理兼任政治法律委员会主任，负责领导政法系统各部门的工作；陈云副总理兼任财政经济委员会主任，负责领导财政经济系统各部门的工作；郭沫若副总理兼任文化教育委员会主任，负责领导文教系统各部门的工作；黄炎培副总理兼任轻工业部长，领导轻工业部门的工作。

国家进入以经济建设为中心以后，政务院的组织机构进行了调整，经济部门分工更细，领导人的分工，也都围绕着如何更好地领导与管理经济建设各部门，作了相应的调整。1953年5月，周总理在中央人民政府各部门负责人的会议上讲话指出：今年是一个建设开始的年头，中央各部门的任务都要加重起来，工作也要紧张起来了。这种情况表现在经济部门最为突出。我们必须认识，国家建设这个任务必然会加到我们头上。现在财经部门已从十几个单位增加到二十几个单位，其中工业部门8个，交通部门3个，农业部门3个，劳动部门1个，财政部门5个。将来这些部门还要分得更细。与经济建设发展的同时，文教方面今后也将发展和扩大。因此，政府的机构需要调整，领导力量必须加强。

根据周总理的讲话精神，政务院决定将各财政经济部门的工 147 作领导，重新作了分工，分隶 5 个方面：

（一）重工业部、第一机械工业部、第二机械工业部、燃料工业部、建筑工程部、地质部、轻工业部和纺织工业部，划归国家计划委员会主席高岗领导；

（二）财政部、粮食部、商业部、对外贸易部和人民银行，仍属财政经济委员会主任陈云领导；

（三）铁道部、交通部和邮电部，划归政务院副总理邓小平领导；

（四）农业部、林业部和水利部，划归财政经济委员会副主任邓子恢领导；

（五）劳动部，划归国家计划委员会委员饶漱石领导。

为便于工作，在财政经济部门分工领导后，5 个方面的主要领导人之下要设立办公机构，并分称为财委第一（工字）、第二（财字）、第三（交字）、第四（农字）、第五（劳字）办公厅。有关财政经济部门 5 个方面的联系事项，由政务院总理办公室负责办理。

政务院还规定，凡属以财政经济委员会名义公布之命令等文件，仍由陈云主任签署。财政经济工作中任何一个方面、一个部门如有需要与其他方面、其他部门协商处理事项时，主管领导人有权召集有关方面、有关部门的负责人开会，共同解决或共同提出解决问题的意见，报请上级处理。

国务院时期，头几年也采取了部分副总理兼职领导和部分副总理分工领导各部门的办法。1954年11月，周总理主持的国务院常务会议，确定对总

理、副总理、秘书长的分工是：

周总理除全面领导外，直接领导外交部（兼部长）、华侨事务委员会；

陈云副总理领导国务院第六办公室；

彭德怀副总理领导国防部（兼部长）；

邓子恢副总理领导国务院第七办公室（兼主任）；

贺龙副总理领导体育运动委员会（兼主任）；

陈毅副总理负责国务院的常务和领导第一、第二、第八办公室，指导中国科学院；

乌兰夫副总理领导民族事务委员会（兼主任）；

李富春副总理领导国务院第三、第四办公室和国家计划委员会、国家建设委员会、国家统计局、国家计量局；

李先念副总理领导国务院第五办公室（兼主任）；

习仲勋秘书长领导不属各办所管的国务院直属机构和国务院秘书厅。

邓小平副总理当时因兼中共中央秘书长，没有分工管理国务院的经常工作。林彪因正在养病也未分工管理国务院的工作。

后来由于国务院的领导和机构有些变动，1956年11月，周总理在国务院第四十次全体会议上对国务院领导同志的分工作了部分调整：

国务院第一、第二办公室归陈毅副总理领导；

国家建设委员会、技术委员会、国务院第六办公室归李富春副总理领导；

国家经济委员会和国务院第三、第四办公室归薄一波副总理领导；

国务院第五办公室分为两部分，财政方面由李先念副总理领导；

商业方面和国务院第七、第八办公室归陈云副总理领导；

民族事务委员会归邓小平副总理领导；

聂荣臻副总理领导自然科学和国防工业。

在建国初期的几年，周总理就是运用“统一领导，归口管理”的办法，把四面八方的工作机构，组织得有条不紊，互相配合，共同协作，有效地实施国家最高行政管理机关的职能，领导着各级政府工作不断总结，不断前进。

坚持集体领导

新中国建立初期的《共同纲领》、1954年的宪法，都明确规定：各级国家机关一律实行民主集中制。

依照《中央人民政府组织法》规定设置的政务院，采取了委员制的领导体制，政务院的政务会议，须有政务委员过半数的出席始得开会，须有出席政务委员过半数的同意始得通过决议。依照1954年宪法和《国务院组织法》规定设置的国务院，采取了部长会议制的领导体制，发布决议和命令，必须经过国务院会议通过。这就是说，国家大事不是由一个人或少数人决定的，一切重大问题都应当经过集体讨论才能作出决定。集体决定的主要形式就是会议。会议是保证实现集体领导的重要制度，也是发扬民主的重要场合。政务院的会议，叫“政务会议”，由总理、副总理、秘书长、政务委员组成，总理召集并主持；国务院的会议，分为国务院全体会议和国务院常务会议。全体会议，由总理、副总理、各部部长、各委员会主任、秘书长组成；常务会议，由总理、副总理、秘书长组成。国务院两种会议，都是由总理召集并主持。

周总理在领导政务院和国务院工作中，非常重视集体领导，因此，也就特别重视会议制度的建立与健全。他认为会议可以沟通情况，协商问题，博采众长，集中大家的经验智慧，做出正确、全面的决策。早在政务院成立时，他就指出，政务会议，由总理、副总理、秘书长、政务委员21人组成，便于议事，集体研究和决定日常的重要工作。周总理一贯认为，重大的方针政策和带有全国性的，以及涉及广大群众利益的问题，都应当提到会议上讨论决定，就是人事任免也必须经过相应的会议决定。1949年11月政务院第七次政务会议上，他指示：各部、会、院、署、行的负责工作人员的任免，先由所属各委研究，经政务院人事局办理，提交政务会议通过；地方政府的负责工作人员的任免，由内务部办理，提交政务会议通过。

在国务院会议上讨论问题时，常常听到周总理这样说：这件事，本来我是可以批的，但一个人批，总是不可能考虑那么周全，因此，提到会议上，请大家讨论后再批发。

由于周总理认为会议是保证实行集体领导的重要形式，所以他也特别重视在各机关建立会议制度的必要性，他在审阅政务院起草的第一个组织通则即《政务院及其所属各机关组织通则》时，加上了：各机关“应实行会议制度”一条。后来在起草地方各级政府组织通则和各部门制定组织条例时，都把实行会议制度列为一项重要条款。

国务院成立后，周总理对于会议工作仍很重视，经常作指示提要求。经过一年的工作实践，他根据当时工作需要，于1955年10月，在一次常务会议上，对国务院会议内容，作了具体指示。他说：中央通过批准的重要文件，需要以政府名义公布施行的，国务院提请全国人大常委会的法律性文件，都应该提交国务院全体会议通过。国务院常务会议，今后也需要适当多开、开好。会议的内容也要增加：（一）从上而下，即中央书记处会议和毛主席的重要决定和指示，可以向下传达给大家知道的；由周恩来和陈云、邓小平同志负责传达。传达中央意图，通气是必要的；（二）由下而上，即各口的事情，相互不大了解，所以在常务会议上，需要各办主任讲讲重要情况，交换些意见，不要文件，就有关问题加以讨论，再分别处理。其中有些问题讨论

后提到党中央决定处理；有些问题，讨论后我们即作决定处理，周总理说：这样，常务会议就克服了缺乏集体生活的毛病，也加强了集体领导。

政务院和国务院的会议，在周总理的领导下，一开始就比较正规，所有重大决策问题，都是提到会议上讨论，集体做出决定。从1949年10月到1954年9月的五年中，政务院共举行政务会议224次，从1954年10月到1956年底两年零三个月中，国务院举行全体会议41次，加上常务会议共95次，都符合《组织法》关于政务会议每周举行一次，国务院全体会议每月举行一次的规定。这些会议，周总理除不在京或者有其他特别重要事情外，他都亲自主持或参加。

周总理在领导实践活动中，始终坚持执行《组织法》规定的政务院或国务院会议制度，这既说明他依法办事的法制观念，更说明他坚持集体领导的思想作风。不仅如此，周总理为了尽可能把党和国家的事业处理得更好，他依据工作需要，还灵活运用其他多种形式的小型会议，集体讨论研究问题。这种小型会议，有的叫汇报会，有的叫座谈会，有的叫工作会或碰头会等，邀请有关部门的有关负责人、有关专家、学者，当面了解情况，研讨或处理某些日常工作问题，或者为国务院正式会议进行准备。这种小型会，最多不超过十几个人，最少不少于四五人，一般是七八人、十人左右。

从多年来周总理召集的成百上千的小型会议看，他有时一天开两三个小会，有时一个问题多次交谈，直至把问题研究清楚为止。他运用这些小型会研讨的内容之广，方面之多是无人相比的，诸如内政、外交、军事、国防、机构、人事，各行各业，几乎没有不涉及的。从其作用看，大体有以下几个方面：

一、为正式会议决策问题作准备。

周总理特别注意会议文件是否成熟的问题，他审核提交会议的文件时，决不把涉及面广、尚未成熟的文件或问题，提到会议上决定。他除了经常提醒大家一定要将提交会议的文件或问题研究成熟外，他自己也总是在会前尽量把文件或问题研究清楚。

1950年的治淮工程，是新中国成立不久的第一项大工程。毛泽东主席非常重视，多次批示周总理尽早上马。周总理为了周密安排这项工程，在一个半月之内，多次邀请有关部门的有关领导、专家对施工方案进行具体磋商研究，直到方案比较有把握了，才提到政务院的政务会议上，再经过讨论，正式作出《政务院关于治理淮河的决定》。

为培养军事人才，加强国防建设，1950年11月18日周总理邀集有关部门负责人研究1950年、1951年分批分期选送84700名青年学生和6300名青年工人，入军事学校学习问题。会上确定由人事部安子文部长负责召集有关部门制定具体实施方案，提交政务会议正式作出了《人民革命军事委员会、政务院关于招收青年学生、青年工人参加各种军事干部学校学习的联合决定》。

1955年国务院秘书厅提出出版《国务院公报》问题，草拟的《国务院关于各省、自治区、直辖市人民委员会工作报告制度的规定》和《国务院关于所属各部门工作报告制度的规定》，周总理几次邀集有关同志具体研究后，分别提交常务会议和全体会议通过。

二、对已经决定的事项进行检查和具体落实。

1950年底，由于美国帝国主义挑起侵朝战争，对我国实行封锁，并派第

七舰队进入台湾海峡，政务院第六十五次政务会议通过了《政务院关于处理接受美国津贴的文化教育救济机关及宗教团体的方针的决定》及有关指示以后，周总理为了落实有关规定，先后多次召集有关部门的领导开会，研究接办美国津贴的大学、医院的具体步骤和方案。

1950年3月，政务院第二十二次政务会议通过了《公营企业缴纳工商税暂行办法》以后，为了研究外国在我国的各种企业征税问题，周总理邀集有关部门领导，进行了讨论，确定不论苏联及新民主主义国家的或者资本主义国家的，均应照一般私营企业办法征收工商业税。

1954年12月国务院第三次全体会议上，周总理指出，中央政府机关的编制膨胀很大，提议恢复编制委员会，并通令各部门不准增加编制。接着，他召集有关领导举行汇报会，就成立编制委员会的有关问题进行磋商，然后正式发出成立编制委员会的命令，之后，总理又召集汇报会，具体研究了争取三年内，有步骤地将政府系统中应该退休和转到企业、投考学校的各种人员，分别妥善处理完毕，初步作到政府系统中的定员定额问题。

三、研究处理各部门请示的具体问题。

1950年底和1951年，对于红十字会的改组和红十字会参加国际红十字大会问题，周总理先后三次召集有关领导进行研究，确定名称仍用“中国红十字会”，新理事会成立后，对外发表声明，宣告改组完毕，并通知国际红十字协会我国将派代表参加国际红十字大会。

1950年8月，关于民航局的问题，周总理召集有关部门的负责人进行研究，商定民航局对外名称定为“中央人民政府民航局”。民航局的指挥权，属中央军委空军司令部；行政领导属政务院。

1955年8月，轻工业部向国务院作了《1955年生产工作会议的报告》。周总理召开汇报会听取了汇报，确定将这个报告转发至各省、自治区、直辖市和国务院各部门。

随着国务院全体会议和常务会议的不断加强和健全，上述的小型会议有所减少，但周总理始终没有放弃运用这种方式处理和解决日常工作问题。周总理认为，分工越细就更需要加强集体领导。1956年初在中国大地上出现了三大改造高潮，周总理在2月18日的国务院常务会议上说：为了适应三大改造和工业、文化方面的建设高潮的到来，国务院常务会议应该经常召开，以便及时了解各部门的情况和问题，向党中央反映或解决。5月3日，他在国务院召集的司局长以上干部会议上，讲到国务院为适应形势需要成立几个专业部的时候，深有体会地说：分工愈细就更需要加强集体领导。国务院会议更要加强这方面的领导。他还说：计划经济在过去三年还不那么大，框子较大，那时日子还比较好过，今年大发展，各种工作需要平衡，日子则不那么好过了。国务院常务会议一周得开两次还不够，这就逼着国家领导机关得过问日常工作。周总理既坚持集体领导，同时又坚持分工负责。在他强有力的领导下，对于任何问题，当快则快，当慢则慢，决没有出现过议而不决，决而不行，或者互相推诿，争论不休，无人负责的现象。周恩来长时期作为国务院领导核心中的“班长”，他严格执行民主集中制的规定，十分重视集体领导，这也是他一贯的思想作风。他认为，所谓领导就是指“集体领导”，“各级领导机构”。他说：“起着领导作用的，主要是党的方针政策，而不是个人。个人都是平等的，如果从工作上说，大家都是人民的勤务员，彼此平等地交换意见，决不能个人自居于领导地位。个人离开了集体，就无从起

领导作用。”周总理高超的组织才能和平易近人的作风，把一班人紧紧地团结在自己的周围，充分发挥每一个成员的才干，集中大家的智慧，形成一个成熟、稳定，协调、团结，健全、有力的集体领导，通过这个领导集体又团结了党内外广大干部，有效地领导和组织管理着各行各业的工作，完成了各个时期的繁重而艰巨的工作任务。

接受全国人大监督

1954年全国人民代表大会召开以后，周总理很注意使国务院接受最高权力机关的监督。除按职权范围应由全国人大审议决定的问题，均由国务院会议通过后，作为议案提请全国人大或者人大常委会审议决定外，对于听取人大代表批评，接受人大监督，也很重视。

1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议期间，代表们对政府工作提出提案39件。人大会议交由国务院处理。国务院责成各有关部门进行了办理，1955年7月人大第二次会议召开的时候，周总理专门将39件提案的办理情形向会议提出了报告。他在报告中说：第一届全国人大第一次会议决定交国务院处理的提案共39件。其中，凡应当办理而且可以办理的提案，有些政府早有筹划并已付诸实施。有些已由各有关部门根据需求和可能，拟出了实施办法，例如关于提前根治长江的提案，水利部已会同有关部门进行了研究，水利部长江水利委员会正在准备资料，国务院已聘请苏联专家组帮助编制长江流域规划，这一工作即将开始。关于制造人造纤维的提案，纺织工业部商同有关部门用废棉作为试制人造丝原料，已有良好结果，在第一个五年计划内，还准备先建设一个以木浆为原料的人造丝厂。报告说，有些提案已由国务院交有关部门作了周密研究，准备逐步实施，有些提案由于目前条件限制还不能立即实行。

周总理认为，人民代表经过讨论产生一些提案、意见和建议，可以使各方面的力量都能够调动起来，推动我们的工作，改进我们的工作。全国人大第二次会议决定交给国务院处理的提案，除转各有关部门办理外，对于重要的、涉及到许多地方的问题，还以国务院名义专门将提案发到有关部门或地方政府办理，并要求他们报告处理结果。如反映全国各地在进行国家建设征用土地时，有的地方对被征用土地的农民只给一定数额款项作为补偿，没有妥善解决他们的生活和生产困难，因而造成失业并引起他们对政府不满的提案，国务院在向有关部门和地区转发时指出：前政务院关于国家建设征用土地办法，对于这个问题作了明确规定，希望中央有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府，切实贯彻执行政务院的规定，国务院要求，对尚未妥善安置的农民，迅速设法进行安置。并对被征用了土地的农民安置情况，工作中存在的问题和解决办法写个简要报告，报送国务院。

由于人大代表的提案是对政府工作进行监督的重要形式之一，可以推进和改进政府工作，所以周总理曾在国务院第三十三次全体会议上说：国务院应该组织一个小组，专门督促检查人民代表提案处理情况；各部门对于代表提案应当随时处理，随时答复。根据周总理的指示，每当全国人大开会期间，国务院都有一位副秘书长领导，组织一个专门机构，接办人大会议交办的提案，大会结束后仍有专人督促检查提案处理情况。周总理对于人大代表在发言中对政府工作的批评意见也非常重视。他说：“政府应该让人民代表批评自己的错误，承认应该承认的错误。”还指出：在会上还可以允许辩论，“就是说，人民代表提出的意见，政府要来回答。回答对了，人民满意；不对，就可以起来争论”，我们相信“真理越辩越清楚”。周总理为了让人大代表有更多的人有机会发言，他曾提出在国务院担任领导工作的人大代表发言人

数不宜过多，发言内容要有重点，要有自我批评。1956年6月，全国人大第三次会议召开期间，代表们热烈地讨论了政府工作，提出了许多批评和建议。周总理对此极为重视，他说：我要在人大会上发言，对代表们关于政府工作所提出的批评和建议作一个“郑重”的答复。他亲自起草了发言提纲，并提交国务院第三十三次全体会议，让各部委的负责同志讨论提意见。周总理在全国人大第三次会议全体会上发言时，首先说：这次人代大会开得很好。在大会上，有163位代表发言，其中大多数代表都对政府工作提出了很多意见，进行了认真的批评。周总理说：这是最高国家权力机关行使它的职权的表现。我代表国务院向大会表示接受这些批评，研究这些意见，并且愿意在实际工作中，督促各有关部门和地方检查和纠正这些缺点和错误，改善政府各方面的工作。接着，周总理对代表们在发言中涉及到政府工作的几个重要问题，如中央与地方关系所涉及的体制、财政、文教、卫生、职工群众生活、反官僚主义等问题，分别作了说明和解答。1957年4月，全国人大常委会连续多次举行了扩大会议（在京全国人大代表、全国政协委员列席），听取并讨论国务院高教部、教育部、农业部、公安部、司法部等部门的领导人所作的工作报告。各有关部门的领导人听取了讨论意见和批评。有的部门并当场针对会议上的批评作了检查和自我批评。1957年7月，全国人大第四次会议后，国务院第五十四次全体会议为便于各部门对代表意见的处理，决定由国务院秘书厅将代表发言中对政府工作所提的建议，进行整理以后，交各有关部门研究处理。

周总理非常希望人大代表在开会时有生动的下列讨论，对政府工作提出更有价值的意见和建议。因此，他主张人大代表应当到实际中接触人民群众。他曾说：“我们的人大代表，还有政协委员，每年应有两次到人民中去直接视察工作。他们可以从与政府不同的角度去接触广大人民，接触实际，看我们的工作是否做得恰当，做错了没有，有什么缺点，有什么偏差。就是说，可以去找‘岔子’。”“只要不是恶意的，即使看错一点，看偏一点也不要紧。这种方式已采用一年半了，要继续坚持下去。”

1955年国务院转发的全国人大常委会关于全国人大代表和省、自治区、直辖市人大代表视察工作的决定，规定了全国和省市两级的人大代表一般地每年应当视察工作两次。决定还规定全国人大代表可以到原选举单位的地区或其他地区视察；省、自治区、直辖市人大代表可以到原选举单位的地区或省、自治区、直辖市范围内的其他地区视察工作。由于当时各省、自治区、直辖市人大没有设立常务委员会，国务院向各省、自治区、直辖市人民委员会（即人民政府）转发这个决定的时候，责成省、自治区、直辖市人民政府按照规定执行。

为保证人大代表和政协委员能够真正深入到群众中去，了解真实情况，发现实际问题，国务院又发出人大代表和政协委员进行视察的通知。这个通知是由中共中央和国务院联名下达的。通知要求党政机关对人大代表和政协委员视察的地区和项目由代表和委员自行选定，不规定视察重点。各地应该教育干部，积极帮助代表和委员进行视察，让代表和委员视察好的典型，也视察坏的和中等的典型，不要害怕暴露工作上的缺点和错误，不要害怕他们看到和知道坏事情。要让代表和委员自由地接见干部和群众，不能有所限制。

党的十一届三中全会以后，全国人大常委会办公厅，在总结过去人大代表视察工作经验的基础上，提出了改进全国人大代表视察办法的意见，决定把过去集中组织代表视察逐步改为经常的、分散的视察，并规定代表可以根据自己的选择，持代表证单独视察。这个改进，既避免了兴师动众、铺张浪费和形式主义，而且更体现了像周总理所说的，人大代表应当直接到人民中去视察，可以从与政府不同的角度去接触广大人民群众，接触实际，了解实情，更有针对性地提出批评和有价值的意见建议。

重视与人民政协协商

中国人民政治协商会议是具有广泛代表性的统一战线组织。它的第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权，选举了中华人民共和国中央人民政府委员会，并赋之以行使国家权力的职权；选举了中国人民政协第一届全国委员会，协商并提出对中央人民政府的建议案。

周总理在领导政府的工作中，非常重视人民政协这个具有广泛代表性的统一战线组织，充分发挥它的作用。

早在中央人民政府成立前夕，周恩来还未担任政府总理的时候，他就讲过人民政协的全国委员会是个参谋机关，是“同中央人民政府协议事情的机构。一切大政方针，都先要经过全国委员会协议，然后建议政府施行。”即使全国人大召开以后，它仍将以统一战线的组织形式存在，“国家大政方针，仍要经过人民政协进行协商。”

中央人民政府成立以后，周恩来担任了中央人民政府政务院总理，同时兼人民政协全国委员会副主席。他在领导政务院和后来的国务院的工作实践中非常善于运用政协全国委员会这个协商机关，对于政府的重要决策和问题进行协商。他认为“协商”二字非常好，政协全国委员会日常政策性的工作，首先就是协商政府方面在推行政务当中发现的重大问题，制定的重要措施。

基于上述这个根本思想，周总理当时作为政协全国委员会副主席，为便于政协全国委员会配合政府各部门的工作，在政协第一届全国委员会第一次会议召开期间，他提出在全国委员会常务委员会指导下，在秘书长领导下，设立了政治法律、财政经济、文化教育、国防、外交、民族事务、华侨事务、宗教事务等8个工作组（后来根据工作需要又增设了工商、科技、医卫、妇女等组）。作为政府总理，他在政务院或国务院要求各部门要加强同人民政协全国委员会的联系。政务院成立后，周总理以政府党组书记的身份主持制定的《关于与党外人士合作的意见》中规定：加强政协全国委员会各工作组的工作，增强政府与政协全国委员会中各方面党外人士的联系。他在1949年12月政务院第十一次政务会议上，以外交部长身份通报外交工作情况时说：关于外交方面的问题，我们还组织了一个中国人民外交学会，准备配合政协全国委员会的外交组共同研究问题。在政务院或国务院的会议上，他经常提醒各部门的负责同志，注意把起草的重要政策性文件，在提到政务院或国务院会议之前，尽可能多征求各方面的意见，尤其是政协方面各界人士的意见。

在会议上讨论通过或决定某一项重要政策措施的时候，周总理总是习惯地问：这个文件征求过政协方面的意见了吗？如果答复说已经征求过，他便放心了；如果答复说没有，他就指示送请政协征求意见后再讨论决定。

这样的事例在会议上经常遇到。

1949年11月，政务院第六次政务会议，陈云副总理作了《关于物价问题的报告》，并且提出发行公债问题。周总理指示，由政协全国委员会财政经济组进行讨论，并向其常务委员会提出报告。11月底，政协第一届全国委员会财经组、常务委员会第二次会议先后讨论了上述问题和发行公债的决定草案。阶商讨论后，中央人民政府委员会正式讨论通过。1950年8月政务院

第四十七次政务会议讨论司法部门提出的《政号院关于狱政工作指示》和《关于京、津、沪三市律师制度试行办法》的时候，周总理提出由董必武副总理和政协政治法律组组长许德珩召集，成立一个小组先进行审查讨论后再提交政务会议讨论决定。

周总理在 1951 年 11 月政务院第一九次政务会议上（有各省市负责人参加），谈到政府与政协关系的时候说：中央人民政府是采取政府委员会和政务院两级制。凡准备由中央人民政府委员会通过的一切重大决定和法律、条例，事先都提请政协全国委员会常务委员会交换意见，经过协商后再提交政府委员会讨论通过；凡准备由政务院通过的重要决议和指示，也常征询政协全国委员会有关工作组的意见，然后再提交政务院会议讨论通过。这就使得一切比较重大的决定和法令，更能适合最大多数人的共同需要，在贯彻施行时也更能得到最大多数人的拥护和协助。他说，中央人民政府的这个经验是值得地方各级人民政府采用的。他批评个别地区对协商机关不重视，协商机关成立已有一年而会议只开过一次。他严厉地指出：这种现象必须迅速纠正。

一般说，政务院发布重要的或者涉及广大人民群众利益的法规、法令等政策规定，在酝酿和起草过程中，或者在起草以后、提交政务会议以前，大都送请政协全国委员会协商讨论。有的是在常务委员会举行的会议上协商讨论；有的是在有关工作组协商讨论。

全国人大召开以后，国务院制定通过的或提请全国人大通过的“国家大政方针”，仍如周恩来所说，“要经过人民政协进行协商。”他这样说，实际活动中也是这样做的。

1954 年 12 月国务院第三次全体会议原则通过了《中华人民共和国兵役法草案》。这个草案在提交会议之前已经政协政治法律组座谈讨论，但是周总理仍提议，在提请全国人大审议前，再送请政协常委会征求意见。政协第二届常务委员会 12 月举行第一次会议进行了协商讨论。讨论修改后国务院又发给各级人民委员会讨论并征求意见。1955 年 7 月国务院第十四次全体会议通过《兵役法》修正草案，提请全国人大审议。

1955 年 1 月国务院常务会议讨论同意中国文字改革委员会提出修正后的汉字简化方案，周总理提议，交政协全国委员会座谈征求意见后由国务院颁布试行。政协全国委员会组织在京委员和全国人大常委会委员报告会，然后分组讨论，并在 4 月举行的常务委员会第五次会议协商讨论。经过反复协商讨论并征求各地意见，国务院于 1956 年 1 月第二十三次全体会议通过了《国务院关于发布汉字简化方案的决议》。

1955 年 12 月国务院第二十一次全体会议听取了外交部副部长张闻天关于签订中华人民共和国和德意志民主共和国友好合作条约问题的报告。报告后，周总理说：今天谈一下，不作定案，”明天在全国人大常委会和政协常委会会议上报告，听取意见，先请人大常委会决定全权代表，签订了这个条约以后，再由国务院全体会议通过提请人大常委会批准。全国人大常委会和政协常委会 12 月 22 日举行联席会议，听取了周总理的讲话，张闻天作的说明，并进行了座谈。1956 年 1 月 23 日国务院第二十二次全体会议通过，提请全国人大常委会批准了这个条约。

1956 年 7 月 9 日国务院第三十四次全体会议，讨论到《处理城市反革命分子的办法》这项议程时，周总理说：将文件送请政协印发，组织座谈，征

求意见，再好好斟酌修改后，提交国务院全体会议通过。全国政协常委会 7 月 11 日、12 日举行第二十六、二十七次会议进行了协商讨论，公安部部长罗瑞卿作了说明，周总理讲了话。经过政协的协商讨论，将这个文件改为《关于宽大处理和安置城市残余反革命分子的决定（草案）》，11 月，国务院第四十次全体会议通过，提请全国人大常委会审议批准。

1957 年关于建立宁夏回族自治区和广西壮族自治区问题，在政府正式决定前，曾由全国政协召集广西籍各界人士举行过座谈，周总理主持并作总结发言。然后，政协常委会举行第四十一、四十二、四十三次会议进行协商讨论，全国人大常委会委员、来京参加协商的广西和甘肃代表团和其他有关人士列席会议并参加分组讨论。6 月 7 日国务院第五十一次全体会议讨论通过，并提请第一届全国人大第四次会议批准。

周总理在长期领导政府工作中，就是这样运用人民政协这个协商、参谋机构，在决定重要方针政策的过程中，广泛听取政协的意见，毫无疑问，这样做的好处，一方面有利于决定的各项政策规定更符合实际，防止主观片面性、局限性；另一方面使各方面的人士在协商过程中加深对党和政府所制定的各项政策规定的理解，并在实施过程中向其所联系的群众进行宣传，贯彻执行。

保证党外人士有职有权

中国共产党领导的人民民主革命即将在全国取得胜利的时候，党中央提出了迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府的主张，这个主张，立即得到各民主党派、各人民团体及社会贤达的热烈拥护。建国前夕，毛泽东主席在 1949 年党的七届二中全会上提出：“我们党同党外民主人士长期合作的政策，必须在全党思想上和工作上确定下来。我们必须把党外大多数民主人士看成和自己的干部一样，同他们诚恳地坦白地商量和解决那些必须商量和解决的问题，给他们工作做，使他们在工作岗位上 有职有权，使他们在工作上做出成绩来。”

根据党的一贯政策，中央人民政府成立的时候，安排了大量的民主党派和无党派民主人士参加政府各部门的领导工作。就中央人民政府政务院来说，周总理根据他长时期同各民主党派及无党派人士的联系，对他们中的领袖人物及知名人士所熟悉的情况。向中央人民政府提名，把他们任命为政务院及所属机构中的重要职务。

在政务院的组成人员中，总理、副总理 5 人，政务委员 15 人，秘书长 1 人，共 21 人，其中党外人士 11 人，他们是：

副总理 2 人：

郭沫若无党派民主人士黄炎培中国民主建国会中央常务理事政务委员 9 人：

谭平山 三民主义同志联合会中央常务委员

章伯钧 中国民主同盟中央常委、中国农工民主党中央主席

马叙伦 中国民主促进会中央常务理事

陈劭先 中国国民党革命委员会中央常务委员

王昆仑 三民主义同志联合会中央常务委员

罗隆基 中国民主同盟中央常务委员

章乃器 中国民主建国会中央常务理事

邵力子 1949 年国民党和谈代表

黄绍竑 1949 年国民党和谈代表在政务院 4 个委员会中，主任、副主任

共 16 人，其中党外人士 8 人，他们是：

政治法律委员会副主任 2 人：

张奚若无党派民主人士

彭泽民中国民主党中央监察委员会主席

财政经济委员会副主任 1 人：

马寅初无党派民主人士

文化教育委员会主任、副主任 3 人：

郭沫若（副总理兼）

马叙伦（政务委员兼）

沈雁冰（文教委副主任兼）中华全国文学艺术联合会副主席

人民监察委员会主任、副主任 2 人：

谭平山（政务委员兼）

潘震亚律师，自由职业界民主人士

在政务院所属部、会、院、署、行共 30 个单位中，党外人士担任主要领导人的有 13 个单位；后来经过机构调整，截止到 1954 年 8 月，政务院所属

部、会、院、署、行、局共 37 个单位，其中有 19 个单位的主要领导人是由党外人士担任，他们是：

黄炎培（副总理兼）轻工业部部长
朱学范邮电部部长（中华全国总工会第二届副主席）
章伯钧（政务委员兼）交通部部长李书城
农业部部长（民主人士）
梁希林垦部部长（林学家）
傅作义水利部部长（国民党起义将领）
沈雁冰（文教委副主任兼）
文化部部长马叙伦（政务委员兼）高等教育部部长（原为教育部部长）
张奚若教育部部长（原为政法委员会副主任）
李德全卫生部部长（中国国民党革命委员会中执委）
史良司法部部长（中国民主同盟中央常委）
何香凝华侨事务委员会主任（中国国民党革命委员会中央常委）
郭沫若（副总理兼）中国科学院院长
胡愈之出版总署署长（中国民主同盟马来亚支部主任）
章乃器（政务委员兼）粮食部部长
李四光地质部部长（地质学家，自然科学工作者）
蒋光鼐纺织工业部部长（中国国民党革命委员会中执委）
楚图南扫除文盲工作委员会主任委员（中国民主同盟中执委）
涂长望中央气象局局长（九三学社发起人之一）

此外，在政务院 4 个委员会的委员和各部、会、院、署、行、局的副职中，也安排了大量的民主党派成员和其他民主人士担任领导职务。如政法委员会着重安排了中同国民党革命委员会方面的人士；财经委员会着重安排了中国民主建国会方面的人士；文教委员会着重安排了民主同盟和无党派方面的人士，等等。

1954 年第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，使我国人民民主的政治制度进一步健全和完备。在国家机关中安排党外人士上的方面更加广泛，党与非党人士的团结合作的政策进一步得到贯彻和巩固。原在政务院担任领导工作的许多党外民主人士被选为全国人大代表，并担任了常委会的职务，如原政务院副总理郭沫若、黄炎培被选为全国人大常委会副委员长。因此，这时的国务院副总理中没有党外人士担任，但作为国务院组成人员的 35 个部、委的部长、主任中，经周总理提名、全国人大任命的党外人士担任部长、主任的仍占了 13 人。他们是：

史良 司法部部长
章乃器 粮食部部长
蒋光鼐 纺织工业部部长
沙千里 地方工业部部长
李四光 地质部部长
章伯钧 交通部部长
朱学范 邮电部部长
梁希 林业部部长
傅作义 水利部部长
沈雁冰 文化部部长

张奚若 教育部部长
李德全 卫生部部长
何香凝 华侨事务委员会主任

后来，随着业务的开展，国务院增加机构的时候，周总理仍注意了增加党外人士的问题。1956年他在国务院第二十八次全体会议上指出：国务院原来部、委的主要领导人，共产党员占三分之二，其他党派占三分之一，现在增加了9个部、委，其他党派的部长需要相应增加。他说：我们的政府是统一战线的政府，与各民主党派要长期合作下去，不仅安排部长时要注意，安排副部长时也要注意。同总理又提名下列党外人士为部长：

李烛尘 食品工业部部长
许德珩 水产部部长
罗隆基 森林工业部部长

按照党的统一战线政策，在政府中需要安排一些党外民主人士担任一定领导职务，但这只是一个方面，更重要的方面是他们能否有职有权，能否真正发挥他们在所在岗位上的作用。周总理在领导政务院或国务院的工作中，特别重视这个问题。他在政务院成立的时候就提出了党与非党人士合作共事的问题，1950年1月9日他在政务院党组成立的时候，又强调了这个问题。他说：现在是联合政府，各单位都有许多党外人员，要把中央政策贯彻下去，我们不仅要使每个党员了解政策，还要对党外人士进行说服与教育，遇事要与人商量，团结别人共同做事。接着，在周总理的主持下，制订了《关于与党外人士合作的综合意见》，以便于党内同志有所遵循。《意见》指出：党组的会议不要代替行政会议；要健全政务院各部门的行政会议的制度，不可党内外不分，要“公事公办”，同时要使党外负责人加强责任感，在其分工的职权范围内敢于作主；党的干部要有与党外人士长期合作的思想准备。

1950年4月，周总理在全国统一战线工作会议上讲话，进一步系统地阐述了政权机关党与非党人士合作共事，保证非党干部有职有权的问题。他说：“我国的人民民主专政是共产党领导下的人民民主统一战线的政权，应该更重视统一战线问题。各界人民会议包括各阶级、阶层的代表，协商机构也把各阶级、阶层的人容纳进来。区级以上的国家行政人员有240万人，估计至少有半数是非党员，其中很多是知识分子，他们是从各阶级、阶层来的，里面还有各民主党派的分子。因此，我们要很好地处理各方面的关系。”

周总理以陈云副总理主持中财委工作为例说：“非党人士要有职有权，陈云同志主持中财委的工作，都是要各部部长对本部工作做报告。非党人士担任部长的就要非党人士做报告，如轻工业部就要黄炎培报告，水利部就要傅作义报告。开始他们情况不熟，报告后可由副部长补充，久了情况熟了，连补充也不需要。同时有任务也责成他们完成，比如说河水决口，要水利部负责，傅作义自然会下去布置，有职、有权、有责，自然发挥他们的积极性。这方式很好。政务院的政务会议每星期召开一次，有关文件等也交非党人士审查，一切指示、法令也要他们修改，这样，不仅不会动摇我们的政策，而且还会完善我们的政策。这些政策法规是经过他们讨论同意的，事后他们也会更好地进行宣传解释。这一点，大家都要注意起来，各大行政区、军政委员会也要注意起来。非党人士也可能把事情做错，这是没有什么奇怪的，就

是我们党内同志也会做错事。对党外人士要从旁帮助，好好与他们商量，逐步提高他们的水平。”

1951年6月，根据政务院召开的第一次全国秘书长会议的建议，周总理签发了《政务院关于加强政府机关内部统一战线工作的几项具体规定》。这个规定批准政务院秘书长李维汉在全国秘书长会议上所作的《进一步加强政府机关内部统一战线工作的报告》，报告指出：对党外人士必须要有职有权有责。一份职务，一份权力，一份责任，三者不可分离。政务院的《规定》还规定省以上人民政府及各部门的统一战线工作由秘书长或办公厅主任负责掌握，并定期或不定期召开统战座谈会，定期检查总结经验。

在政务院，周总理非常注意在实际工作中发挥党外人士的作用，如召开政务会议，他因其他工作不能出席主持时，经常指示由党外两位副总理主持。政务院起草重要文件的时候，往往组成专门小组进行讨论研究，周总理总是指定党外副总理或政务委员担任召集人，并让他们在政务会议上做报告或说明。党外人士担任部长的部门向政务院政务会议报告工作，也都是由党外的部长做报告。周总理为研究某一项业务工作问题，经常邀请部分同志开小型会议，他都根据工作需要请有关的、熟悉情况的党外领导同志一起讨论，共同研究。1950年为了加速我国的经济恢复和建设，中财委拟派部分同志前往苏联学习。周总理在研究决定这个问题的会议上特别提出：派往苏联学习的人选，不应分党派，应有党外人士参加。能有党外人士参加，才更能体现我们的统战精神。

国务院期间，周总理也经常强调要使党外人士有职有权的问题。1955年11月国务院常务会议讨论国务院直属机构国家计量局、专家工作局、机关事务管理局等机构的组织简则时，周总理指出：党组会议与部（局）务会议不能一揽子举行。党组会把一切问题都讨论，一方面会减弱党的政治性、全面性的领导作用；另一方面也不利于发挥党外人士的积极性。陈云副总理补充说：行政问题要开部（局）务会议，如粮食部，应以章乃器部长主持的部务会议为主，党组会议只讨论重大问题。

在与党外人士合作共事，尊重他们，保证他们有职有权方面，也不是所有人都能处理得很好的。周总理对此曾多次进行过批评。1956年2月28日国务院常务会议上，周总理讲到部长因事不能参加国务院会议的时候，参加会议的副部长或其他人，回去后一定要向部长汇报，这时有人反映林业部一位副部长参加了国务院第二办公室（文教办）召集的有关会议后，不向部长汇报（部长是党外人士）。周总理当即指示在场的农林办公室副主任检查是谁并进行批评。总理重申：各部门派出人员参加各种会议以后，必须向本部的部首长汇报；部首长参加国务院常务会议以后，亦应将会议要点适当地向本部门必要的人员进行传达。这样才能保证上下通气。

周总理在重视党外人士有职有权的同时，他还非常重视党外人士的政治学习和生活待遇问题。1954年10月，第一届全国人大召开以后，政府的机构、人事变动很大，周总理为了在这个变动中不影响党外人士的生活，他及时地指示以国务院名义向各部门、各地区发出《关于国家领导机关改组过程中高级民主人士的供给和生活照顾问题的通知》，指出：在这一变动时期，各单位的高级民主人士，”无论调动或不调动，或已经调动而暂时尚未安置，

在新的职务或新的供给办法未确定前，其生活待遇均照原来待遇办理，不得疏忽。1956年8月，国务院转发了政协全国委员会《关于社会主义学院学员条件的暂行规定》等文件以后，为了使国家机关民主人士有学习的机会，国务院发出《关于中央国家机关民主人士如何参加所在机关政治理论学习的通知》，规定在中央国家机关任职的司、局级以上或工资级别相当于司、局级以上的民主人士，都可以提出要求短期离职学习；凡参加短期离职学习的民主人士，可以自愿选择社会主义学院的课程，进行自修。不具备参加离职学习条件的民主人士，可以由他们自己决定参加所在机关组织的高、中级组理论学习，或者参加政协全国委员会组织的学习，或者独立自修。

使用与培养人才和建立人事制度

党和国家的路线、方针、政策确定之后，需要有大量的干部去贯彻执行，这时，干部就成了决定的因素。周总理说：“如果干部问题解决不好，一切政策就都没有人实施。”所以，他在领导政府工作中也就始终重视干部的使用和培养工作，并根据国家形势发展的需要，建立健全人事管理制度。

五湖四海用人唯贤

周总理在用人问题上，始终以党的事业为重，以国家利益为前提，坚持搞“五湖四海”。早在1949年10月，政务院成立的时候，他就提出三方面的人都要用，一是长期参加革命工作的解放区来的干部，二是国民党旧政府的职员，三是社会上被埋没的知识分子和新教育出来的学生。周总理说：这三方面的人合起来，取长补短，才能搞好工作。

周总理还强调指出，用人要符合干部的任免程序，对于人才，我们要敢于提拔，当然，在这一点上，我们还要提防犯错误，不能像封建社会那样滥用私人，凭主观喜怒来任免、评定和提升干部，而应根据群众的意见，例如用群众评定的方式，以群众对他的认识情形，作为主要根据。

周总理对知识分子的使用尤为关切。他始终认为，在国家的建设中需要大量的有知识有文化的人才，而我国的专家不是太多，而是太少。所以，在建国初，他就提出对我国现有的科学家进行一次全盘的调查，这样，我们就可能更好地把他们安排在适当的岗位上，为国家为人民服务。他具体指出：“不论是私人开设诊所的医师，或是在私人工厂中服务的工程师，今天都是需要的。”“他们对国家对人民是有益的，所以，只要是为人民服务的科学家、知识分子，不管是工农出身、小资产阶级或剥削阶级出身，我们都应该团结，对他们都要尊重。”对于仍在国外的科学家，周总理说，“我们很愿意争取他们回来，欢迎他们回来。科学家最易于接受真理。”

在周总理上述思想指导下，政府各机关安排使用了许多科学家和知识分子，使他们都有适合自己能力和志愿的工作岗位，有的还担任了领导工作。还有不少在国外的科学家，经过周总理亲自做工作，回到了祖国担任了各种重要工作。

为了吸收更多的知识分子参加到国家的各种建设和工作中去，人民政府采取了“包下来”的政策。为此，1950年10月，周总理签署了政务院关于处理失业知识分子的指示，要求各级政府对失业的知识分子经过训练或其他方式帮助他们增加为人民服务的观点和技能，尽可能吸收他们参加国家建设和社会服务的各种实际工作。后来，周总理在政务院第一四六次政务会议上谈到这个问题时说：对于旧军官也可以加以训练后，让他们到扫盲队去，使他们由旧军官转变成为人师。

随着第一个五年计划的顺利实施，工业化、农业合作化、私营工商业的社会主义改造，都需要科学技术的提高。1955年12月，周总理在国务院第二十一一次全体会议上说：对知识分子，特别是高级知识分子要正确对待。我们是文化落后的国家，知识分子充其量不到十万人，而我们需要几百万。

1956年，是我国第一个五年计划已经顺利实施的第四年，第二个五年计划正着手制定。这一年周总理在中共中央召开的知识分子会议、国务院会议、最高国务会议、全国政协会议上，曾多次谈知识分子的重要性，特别是在知识分子会议上作的关于知识分子问题的报告，系统地阐述了知识分子在我国的重要地位。他明确指出：经过党和政府帮助他们进行学习和参加各种社会实践活动，“他们中间的绝大部分已经成为国家工作人员，已经为社会主义

服务，已经是工人阶级的一部分。”因此，他强调说：“最充分地动员和发挥知识分子的现有力量”，“是我国目前紧张的建设事业所必需的”。他批评了有些部门“低估了知识界在政治上和业务上的巨大进步，低估了他们在我国社会主义事业中的重大作用，不认识他们是工人阶级的一部分”的错误倾向；同时还批评了有些部门“对于怎样充分地动员和发挥知识分子的力量”，“扩大知识分子队伍，提高他们的业务能力等迫切问题，漠不关心”的错误态度。当时在有些机关里因为对一些知识分子的工作分配不当，使他们有的“闲得发慌”；有的“用非所学”；有的“今天叫干这个，明天又叫干那个”，可就是不让他们调回本行。据国务院第四办公室就轻工业部所属5个单位统计，这种用非所学的情况，在高级知识分子中约占10%。周总理认为，这是“浪费国家最宝贵财产的情形”，是“严重的损失”！

为了最充分地动员和发挥知识分子的力量，周总理要求各部门必须加强领导，迅速克服缺点，他提出了三项具体措施：

第一，改善对知识分子的使用和安排。周总理要求各用人机关“必须采取坚决的步骤”，纠正对待人才的官僚主义、宗派主义和本位主义的错误，“以便把专门人才用在最需要的地方。”

第二，对所使用的知识分子要给以应有的信任和支持。周总理当时指出了两种倾向，“一种倾向是在政治上和业务上不加区别地过分地信任，以至把一些国家的机密没有必要地告诉给一些不相干的人或者泄露给一些不可靠的人，或者对于完全不称职的人加以重用，使工作遭到损失。这种情形是存在的，必须加以纠正。另一种倾向是没有给他们应有的信任，例如可以去的工厂不让他们去，可以看的资料不让他们看。这种情形也是存在的，也必须加以纠正。”怎样纠正这两种倾向，周总理提出了具体办法：“国家的机密必须无条件地保守，任何放松都是不允许的；问题是在正确地划清机密的界限，而不要任意地扩大机密的范围，使工作受到损失，使工作人员遇到困难。”

他还进一步指出：“对于知识分子历史要有一个正确的估计和了解，以免一部分人由于‘历史复杂’而受到长时期的不应有的怀疑。”

与此同时，周总理还特别谈到对党外知识分子的信任和支持的问题。他说：“党外的知识分子除了需要应得的信任，还需要应得的支持。这就是说，应该让他们有职有权，应该尊重他们的意见，应该尊重他们的业务研究和工作成果，应该提倡和发扬在社会主义建设中的学术讨论，应该使他们的创造和发明能够得到试验和推广的机会。”

第三，要给知识分子以必要的工作条件和适当的待遇。周总理针对许多专家非业务性会议和行政事务占用的时间太多的问题，要求各有关部门“必须保证他们至少有六分之五的工作日（即每周40小时）用在自己的业务上，其余时间可以用在政治学习、必要的会议和社会活动方面。”“有不少专家

《周恩来选集》下卷，第162页，第167页。

《周恩来选集》下卷，第162页，第167页。

《周恩来选集》下卷，第169页。

《周恩来选集》下卷，第169页。

《周恩来选集》下卷，第169页。

《周恩来选集》下卷，第169页。

《周恩来选集》下卷，第170页，第171页，第171页，第172页。

兼职太多，也应该迅速地加以调整。”

周总理针对一部分知识分子工作中缺乏必要的图书资料，适当的助手问题，认为“许多拥有大量图书资料的单位，没有充分重视这些宝贵财产，没有派适当干部去进行整理，因而使一些专家不能够利用这些图书资料进行研究。”他尖锐地指出，“造成这种现象的主要原因是我们对于他们的需要不熟悉，或者虽然听说了多次，而没有负责地给以解决。有些工作人员不愿意为这些‘小事情’麻烦，这是错误的。这不是‘小事情’，我们应该迅速地认真地解决这些问题。”

对于知识分子的生活待遇问题，周总理提出应该从三方面着手解决：（一）要教育各有关单位的行政管理人员从思想上重视知识分子的生活条件。特别是要打破那种只注意行政负责人的生活，而对于知识分子就觉得“你有什么值得照顾，我为什么要侍候你”一类的错误观念。他认为，只要教育干部树立了尊重知识分子的思想，“问题就可以差不多解决了一半。”（二）要教育各有关单位的工会组织和消费合作社组织努力扩大力本单位的知识分子服务。周总理认为，工会的会费应该在很大程度上用于本单位的文化活动和物质福利事业。他要求“工会的工作人员应该深入群众，用顽强的精神为本单位的会员解决各种生活困难，这应该是各种知识分子工会的一项重要任务。”（三）根据按劳取酬的原则，调整知识分子的工资。周总理说要使知识分子“所得的工资多少同他们对国家的贡献大小相适应，消除工资制度中的平均主义倾向和其他不合理的现象。”对他们的政治待遇，主要问题是，“要消除许多单位对于知识分子的政治生活不关心。”根据周总理一系列的讲话精神和指示，国务院明文作出了一系列规定，通知各有关部门遵照执行。

1956年4月，国务院发出关于改善高级知识分子工作条件的通知。通知中除责成中央各有关部门从各方面进行工作，改善高级知识分子的工作条件外，还要求各省、自治区、直辖市人民政府对当地的科学研究机关、高等学校、厂矿、农场、医院、文艺团体和分散在各地的科学观测站、气象台、勘探队、医疗队、基本建设工地等处的科学家、教授、工程师、医师、文学家、艺术家的工作条件作一次检查，督促有关单位采取具体措施，改善他们的工作条件。通知具体指出，要迅速解决科研机关、高等学校和医院中高级知识分子缺少行政工作助手和研究、教学辅助人员的困难；要积极解决他们所缺房屋、所需实验用土地和基本建设的地皮等问题；要切实改善图书、文物、档案和各种资料的收集、保管、整理、利用的状况。为了在组织上统一管理知识分子工作，1956年5月国务院第二十八次全体会议决定并提请全国人大常委会批准设立了专家局，作为国务院的直属机构。其主要任务是，负责高级知识分子问题的统一计划，统一调整，统一检查督促，解决他们的问题。7月，国务院再次发出关于高级知识分子工作条件问题的情况和解决意见的通知。这个通知要求各部门责成所属研究机关和高等学校的资料部门、档案部门和图书馆迅速改进自己的工作，主动地、积极地为科研工作提供条件；各

《周恩来选集》下卷，第170页，第171页，第171页，第172页。

《周恩来选集》下卷，第170页，第171页，第171页，第172页。

《周恩来选集》下卷，第170页，第171页，第171页，第172页。

《周恩来选集》下卷，第172页，第173页。

《周恩来选集》下卷，第172页，第173页。

有关部门必须从各方面对存在的有关问题进行具体规划。国务院还责成专家局负责研究有关高级知识分子的工作条件，并且负责督促各单位执行国务院关于改进高级知识分子工作条件的有关规定和通知。

8月，国务院通报了国家建设委员会关于调整工程技术人员工作的经验。国家建委在学习周总理关于知识分子的报告后，对使用不当的技术人员进行了调整。他们的办法是：在建委内部各局之间调整；有些干部学的专业同建委业务相差很远的，同各部协商调换；建委有的工作，在现有大专学校没有相同的专业，选择与之相近的技术人员来担任，从实际工作中学习提高。

国务院的通报指出，国家建委在学习周总理关于知识分子问题的报告以后，由领导亲自动手将本机关现有的247名工程技术人员的使用情况，作了一次比较全面的检查，对其中一些显然使用不当、用非所学的人，重新安排了他们的工作。国务院认为，建委的经验是好的，希望各部门参考。

关于知识分子的工资问题，根据周总理报告中“应该根据按劳分配的原则，适当调整知识分子的工资”的精神，1956年6月国务院第三十二次全体会议通过的国务院关于工资改革的决定指出：在这次工资改革中，对于重工业部门、重点建设地区、高级技术工人和高级科学技术人员的工资标准，应该有较多的提高。同时对有重要贡献的，还规定了加发特定津贴的制度。他在向中共中央作的工资问题的报告中说：这次工资改革，除对小学教员、供销合作社人员、乡干部的工资标准提高较多以外，对于高级知识分子的工资标准也有较多的提高，例如北京的教授和科学研究员现行的工资标准最高的是253元，新的工资标准提高到了345元，比国家机关七级干部的工资标准高出23元，比现行工资标准提高了36.4%。

全面培养提高素质

早在建国初期周总理说：“新中国的建设需要大量的有充分的政治觉悟和文化知识的干部。”为此，1949年12月，政务院第十一次政务会议，做出了《关于成立中国人民大学的决定》。其目的就是为适应国家建设需要，有计划、有步骤地培养新中国的各种建设干部和人才。

中央人民政府刚成立的时候，急需要大量的干部，如前面所述，当时只有使用解放区来的干部，从国民党政府接收的旧职员和社会上的知识分子。为了使他们适应工作需要，对他们采取了大规模地培训工作。正如周总理在一年以后所说：人民政府从三方面解决了所需要的大量干部。第一，大规模地为现有干部（主要是工农出身的干部，包括人民解放军的干部）举办工农中学。文化补习班或送到各种高等和中等学校，提高他们的文化水平。第二，大规模地训练旧公务人员和知识分子，使他们抛弃旧的错误的政治观点，取得新的为人民服务的观点。第三，有步骤地改革现在的高等学校和中等学校，使它们适应人民的需要。他认为这几项工作在过去一年中都已经得到了良好的效果。他指出：“今后将沿着这个方向更有效地进行，以便在最近几年内可以源源不断地向军事、政治、经济、文化各个战线输送它们需要的干部。”

为了更有计划地培养工农干部的文化水平，1950年11月，政务院第五十八次政务会议通过了周总理签署的《政务院关于举办工农速成中学和工农干部文化补习学校的指示》，决定在全国范围内有计划有步骤地举办工农速成中学和工农干部文化补习学校，吸收不同程度的工农干部给予适当时间的文化教育，尽可能使全国的工农干部的文化程度能在若干年内提高到相当于中学的水平。

周总理在指示中说：工农干部是建设人民国家的重要骨干，但在过去长期战争环境中，他们很少有受系统的文化教育的机会。为了认真提高他们的文化水平以适应建设事业的需要，人民政府必须给予他们以专门受教育的机会，培养他们成为新的知识分子。

1952年7月，周总理在政务院第一四六次政务会议上说：一讲到建设，就感到知识不够用，需要很大的提高。我们的大学毕业生也少得很，今年七凑八凑，才凑到两三万人，而我们每年平均却需要十万人。这就需要一方面是通过学校培养大批的新知识分子，一方面使已经成为知识分子的继续提高。为此，他提出：应当提倡送一部分青年人入学校学习。他批评有些行政机关在选送青年干部报考高等学校的工作中，存在着消极的、不愿选送的情况。为了纠正这种情况，周总理说：由教育部、人事部研究并通告各级行政机关的干部：凡合于投考高等学校条件、本人又自愿升学、而为本机关所阻拦者，可准其向本机关直至中央人事部或政务院人民监察委员会提出申请，并准其对本机关阻拦干部升学的错误思想和行为，提出批评，投寄《人民日报》，由人民日报社审查披露。

1953年是我国发展国民经济第一个五年计划的头一年，必须培养大量的经济建设人才，才能适应大规模建设的需要。但是，当时的高等学校招生，

《周恩来选集》下卷，第47页，第47—48页

《周恩来选集》下卷，第47页，第47—48页

不论在数量上、质量上，都存在一定的问題，远远不能满足国家经济建设的需要。为改变这种状况，人事部和高等教育部这年4月向政务院写了请示报告，提出从机关、部队、厂矿中抽调一批干部进入高等学校学习，以培养各学科的人才。周总理亲自修改了这个报告，并批示：“请人事部注意要保证各部门所调的干部均能满额和合格。”

这年9月，周总理在中国共产党第二次全国组织工作会议上又说：“我们今天搞建设，光是政治觉悟高就不够了，还必须要有一定的文化、技术水平，这样才能使用机器来发展生产。这就需要大批的建设人才——从技术工人、技术员、工程师一直到企业行政管理人才。这就需要从大学教育、中等教育、技术教育、工厂里面的艺徒教育等这样一套教育中，培养建设人才。”

1955年2月，周总理在一次干部会议上，再次强调培养人才的重要性。他说：我们过去抛弃学习去从事革命，那是不得已的，非革不可的，“现在可以搞建设了，又不让青年学习，这不论是在中央或地方，都是不对的，都应该把这个问题看成是一个严重的问题。”

在周总理对培养干部的重视和一再的强调下，全国解放后到1955年，各专业部门的培训工作都有很大发展。仅据政法、财贸、群众团体系统不完全统计，全国省、市以上共有干部学校和训练班347所。其中，中央一级34所，省、市一级313所。这些学校和训练班共约培训干部127.5万人。对于解决解放初期干部缺乏的困难，对于完成各个时期的中心任务，都起了重要的作用。

1956年，我国第一个五年计划将要胜利完成，第二个五年计划着手制定的时候，周总理在党的第八次全国代表大会上所作的关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告中继续强调指出：在第二个五年计划期间，我们要建立社会主义工业化的巩固基础，进行国家建设和推进国民经济的技术改造，就必须努力培养建设人才，加强科学研究工作。他说：为国家培养各项建设人才，首先是工业技术人才科学研究人才，是教育工作的首要任务，同时还必须发展业余教育，从职工中吸收有条件深造的人员参加夜校或者函授学校学习，逐步地培养他们成为高级和中级的专门人才。各单位要保证学习的人有必要的业余时间。

周总理不仅历来重视通过学校、训练班等方式教育培养干部和人才，而且还非常重视通过工作实践，劳动实践等途径，使干部得到全面锻炼，提高工作能力，增强劳动观念和群众观点。

1950年3月，政务院第二十五次政务会议讨论政务院所属各部门机构、编制的时候，他说：我们现在的干部有两种：一种是旧职员，不懂或不熟悉政策，一种是熟悉政策的干部，可是有许多人文字又不通畅。这在草创时期是不可避免的。他以他直接主管的外交部为例说：外交部为了提高干部的工作能力，开部务会议的时候各司长要参加，有关的科长也要列席，藉此机会，让干部多了解政治情况和熟悉业务，提高他们的工作水准。又说：在日常办理公文，一般性的公文，可由下面的干部起草，如办不好，领导应提出意见退回叫他再办，或者由科长办了拿给他们看看。对于有关政策性的公文，应

《周恩来经济文选》，第160页，第210页。

《周恩来经济文选》，第160页，第210页。

由负责首长自己起草。总之，对于工作人员要多加教育培养，使他们的业务工作水平不断提高。有的干部，如果文化水平太低，长期呆在行政机关内也会耽误事情，不如让他们转入劳动中去或者其他工作中去。

1957年11月，周总理根据党中央关于干部下放劳动锻炼的精神，在国务院第六十二次全体会议上要求国务院各部、各委员会、各办公室、各直属机构，尽快提出本部门下放人员的初步计划报国务院。在第六十三次全体会议上他讲话说：干部下放劳动锻炼的方针是“统一安排，全面锻炼”。在党中央领导下，成立一个以中央组织部安子文同志为首的党政联合指导小组，负责统一安排干部下放锻炼问题。周总理说：现在中央一级机关本身约有9万多人，加上事业机关有十七八万人，首先要从干部开始。脑力劳动、体力劳动相结合。下放的中心精神是锻炼，到劳动中去锻炼，到集体中去锻炼，这是最积极的要义。绝不是收摊子、卸包袱的办法，全国已经下放100万人，估计可以下放280万人。下放第一是农村，第二是工厂车间，第三是到基层工作。周总理说：我相信这些干部经过锻炼在今后绝大部分要用上，随着国家工业的发展，绝大部分是要收回来的。为防止下放工作出现偏差，他强调说：干部下放是自愿报名，男的50岁，女的45岁以上的不要下去。不要号召全体报名。下放人员必须是积极分子，做个良好开端。下放的还有一些高级知识分子，但近两三年刚从美国和资本主义国家回国的留学生，不要忙于叫他们下去锻炼，不要拿下放来整人。周总理还在另外的会上多次说下放一定要实事求是，目的是为了锻炼，转变社会风气。艺术家、医生、运动员等专业人员、体弱多病的不要去。

由于周总理把干部参加劳动当作是全面锻炼和培养干部的一个途径，所以他对下放的干部很关心。外交部欢送下放干部大会，他出席讲话，国务院机关1958年1月28日为下放干部举行联欢会，他亲自参加，同下放的同志一一握手并勉励大家下去要好好锻炼，取得“劳动、思想、身体”三丰收，他出差外地，只要那里有下放干部，他总是要去看望他们。

正如周总理所说：经过锻炼绝大部分干部要用上、要收回来。1958年中央一级党、政、群各机关下放锻炼的干部共计25129名。经过劳动锻炼以后，调回原单位的13407名，由中央统一分配工作的11034名，继续锻炼或作其他处理的688名。

在广大干部下放到农村和工矿企业参加体力劳动的同时，在职的干部也利用业余时间，积极参加各项体力劳动，这就大大地增强了党、政府、军队、人民团体以及企业、事业机关同人民群众的联系，有效地改进了干部的思想作风，提高了广大人民群众对于干部的爱戴。所以，1958年9月，中共中央和国务院又联合作出决定：除了一部分干部已下放到农村和工矿企业进行劳动锻炼以外，今后主要应当使全体在职干部每年都分出一定时间去参加工农业劳动生产。决定具体要求，各机关、部队和企业、事业单位的全体工作人员，除年老有病不能参加体力劳动或者只能参加轻微的体力劳动的以外，每人每年必须用至少一个月的时间参加体力劳动。

建立任免制度

建国初，中央人民政府组织法规定，政务院的总理、副总理、政务委员和秘书长、副秘书长，各委员会的主任、副主任、委员，各部、会、院、署、行等正、副主要负责人，以及各大行政区和各省市人民政府主席、副主席等人员，由中央人民政府委员会任免或者批准任免。其他县市以上主要行政人员由政务院任免或者批准任免。中央人民政府委员会成立后，政务院的组成人员和各部门的主要领导人已经由中央人民政府委员会任命。政务院成立后，为使县市以上各级各部门的主要领导人员的任免有章可循，尽快纳入法制轨道，1949年11月政务院第五次、第七次政务会议研究讨论了这个问题的初步草案，并决定由政务委员谢觉哉、章乃器等进一步修改。

讨论中周总理说：我们现在是新民主主义国家，资本主义与封建时期的任免办法，对于我们都不适合。在资本主义国家里，政务官和事务官区别得非常严格，政务官是根据他们自己的政党的进退而进退，掌握政权；事务官则按部就班、循序渐进地逐步提升，这些都不是好办法。我们首先就不应该把政务官和事务官分得那么清楚，同时也可在必要的时候晋升干部，不必逐层提升。提升工作人员，也可根据群众意见，例如用群众评定等方式。他还说：我们许多高级的工作人员都是在会议中来决定的，例如在中央人民政府或政务院会议中决定，然后才用主席或总理的名义来任命。这也是群众评定的一种方式。

周总理强调指出：工作人员的任免必须由会议决定。他根据当时政务院人事管理机构的设置情况，提出任免工作人员的程序和分工是：政务院各部门任免的工作人员，呈请政务院备案，不需要政务院总理批准。各部、会、院、署、行提请政务院任免工作人员，先由政务院各委决定，再交政务院人事局办理任免手续，提交政务会议通过；地方政府提请政务院任免工作人员，由内务部办理任免手续，提交政务会议通过。

根据两次政务会议的讨论和修改，政务院第八次政务会议通过并提请中央人民政府委员会批准颁发了《政务院关于任免工作人员的暂行办法》。办法具体规定了政务院提请中央人民政府委员会批准任免和政务院任免或批准任免的工作人员范围。

政务院提请中央人民政府委员会批准任免的是：政务院各委员会正、副秘书长及其他同级人员；大行政区人民政府正、副主席，委员，正、副秘书长，正、副部长及其他同级人员；大行政区直属市正、副市长，委员；省人民政府正、副主席，委员；中央直辖市正、副市长，委员；大学正、副校长。

政务院任免或批准任免的是：政务院直属的厅、室，局、处的主任、局长、处长与其副职及其他与以上备职同级人员；政务院参事、专门委员及其他同级人员；各委、部、会、院、署、行的厅主任、司长、局长。处长与其副职及其他与以上各职同级人员；省（中央直辖市）人民政府正、副秘书长，厅长、局长，处长与其副职及其他与以上各职同级人员；大行政区直属市人民政府正、副秘书长，正、副局长及其他与以上各职同级人员；省直属市正、副市长，委员；专区专员。副专员，正、副县长、委员；高等专门学校正、副校长；驻外国的总领事、副总领事。

1954年第一届全国人民代表大会第一次会议召开以后，根据宪法规定，全国人民代表大会根据国家主席提名决定国务院总理，根据总理提名决定国

务院副总理、各部部长、各委员会主任，秘书长，在全国人民代表大会闭会期间，全国人大常委会可以决定副总理，各部部长、各委员会主任、秘书长的个别任免。地方各级政府的主要领导则分别由其同级的人民代表大会选举或决定。但根据国务院的规定，省、自治区、直辖市的省长、副省长、主席、副主席，市长、副市长，经人民代表大会选举产生后，应及时报送全国人大常委会和国务院备案。

国务院成立后，根据全国人大会议通过的国务院组织法规定。重新制定了行政人员的任免办法。1957年9月国务院第五十七次全体会议通过的《国务院任免行政人员办法》详细地规定了国务院任免行政人员的范围及报送程序。

国务院任免的行政人员是：

（一）国务院副秘书长和秘书长助理，各办公室主任、副主任，秘书厅主任、副主任，各直属机构局长，副局长、厅长、副厅长、社长、副社长、主任、副主任、委员，国务院参事；

（二）各部副部长和部长助理，各委员会副主任和委员，各部门的司长，副司长、局长、副局长、委员会主任、副主任、办公厅主任、副主任、参事室主任、副主任，设计院院长、副院长、研究所所长、副所长，各部门所属局的总工程师，海关总署署长、副署长；

（三）各省、各自治区、各直辖市人民委员会的秘书长、副秘书长、各办公室主任、副主任、厅长、副厅长、局长、副局长、委员会主任、副主任、办公厅主任、副主任、参事室主任、副主任；

（四）各专员公署专员；

（五）驻外代办，驻外使馆参赞、武官和驻外总领事；

（六）重要的国营企业和重要的中央公私合营企业的厂长、副厂长、经理、副经理、场长、副场长、局长、副局长、总工程师；

（七）高等院校校长、副校长、院长、副院长；

（八）中央直属的重要医院院长、副院长；

（九）其他相当于上列各项职位的人员。

办法规定，国务院任免的行政人员，必须经国务院全体会议或者国务院常务会议通过。各部门各省市报请国务院任免的人员，都径送国务院人事局办理任免手续。

中国科学院不属于国家行政机构，其正副院长应由院士中选举产生。但是由于我国当时尚未实行这一制度，所以周总理签署了向全国人大常委会的议案，建议中国科学院院长副院长人选，由国务院总理提名，全国人大（常委会）决定，国家主席任免。

根据宪法有关条文的规定，国务院还提请全国人大常委会通过、国家主席颁布《县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例》。这个条例规定省、自治区、直辖市、自治州、设区的市、不设区的市，县和自治县、市辖区各级人民委员会任免权限及有关事项。

建立奖惩制度

早在1950年，周总理在政务院第二十五次政务会议上讲到提高干部的工作能力和工作效率的时候说：要建立起干部考核制度、赏罚制度。对于包干制的工作人员，不努力学习，不好好工作的，也不妨扣他一斤小米，以示处罚。“干不干一斤半”的思想是要不得的。在第四十八次政务会议上讨论全国治安行政会议的报告时周总理又提出建立奖惩制度的问题。1951年，周总理在政务院第一九次政务会议上再次提出：按级检查工作，必须继之以有奖有罚。现在监察委员会已在行使职权，但也有行使不力的，例如对某些错误人员只是草率地说“已予以批评”、“等待思想觉悟”等，使严肃的监察工作流于庸俗化。今后各级人民政府，必须发挥监察委员会的职能，作为领导和检查所属各部门工作的方法之一。

对干部没有考核和赏罚制度，工作好坏不分，很难保证工作的顺利开展。奖赏是对工作中做出成绩的人员的鼓励，可以调动干部的工作积极性，提高工作水平和工作效率。惩罚是对工作失职、违法乱纪，但尚未构成犯罪人员的行政处分。必要的处罚，既能教育犯错误者，又能教育其他人，维护国家的纪律。

建国初期，对工作人员的行政处分一般采用的是警告、记过等，对工作人员的奖励一般是口头表扬。当时尚不具备制定正式奖惩法规的情况下，根据周总理指示精神，1952年经邓小平副总理审核签发了一个《关于国家工作人员行政处分批准程序的通知》。这个通知规定：（一）各机关自行任命的本机关工作人员的行政处分，统由各该机关首长批准执行；（二）上级机关任命的本机关工作人员的行政处分，依下列规定办理：（甲）对各级政府机关首长，属于“记过”以下的行政处分，由其直属上级机关批准执行，同时报告其任命机关备查；属于“记大过”以上的行政处分，由直属上级机关提请并呈报其任命机关批准执行。（乙）对上级机关任命的本机关工作人员（不包括首长），属于“记过”以下的行政处分，由本机关首长批准执行，同时报告其任命机关备查；属于“记大过”以上的行政处分，由本机关提请并呈报其任命机关批准执行。

通知还规定，各级国家机关工作人员的惩戒案件，分别由各该级人民监察委员会（包括专署人民监察处）和各该部门的监察机构负责管理；未建立监察机构的部门，由管理人事工作的单位负责管理。

经过多年的实践和总结，根据1954年宪法精神，1956年5月，国务院常务会议讨论了监察部起草的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》草案。讨论中周总理谈到国家监察机关处理奖惩案件的范围及与各部门的关系时指出：（1）提议，监察部直接检查发现的需要给予奖励或处分的案件，应该提出意见向有关部门建议。（2）交议，国务院交议的奖励或处分案件，负责提出意见，报国务院决定。（3）审议，各部门自己争执不决的奖励或处分案件，进行审议提出意见，建议其主管机关或者报请上级机关决定。（4）复议，对于奖励或者处分案件不眼，提出控告，申诉，进行复议或者复查，提出意见，建议其主管机关决定，或者报请上级机关决定。会后，又经过广泛征求意见进行修改，1957年8月国务院第五十六次全体会议通过并提请全国人大常委会批准，周总理签署命令颁发实行。

根据这个规定，国家行政机关工作人员有下列表现的，应该给予奖励：

(一) 忠于职责，成绩优良，遵守纪律，起模范作用的；(二) 在工作上有发明、创造，提出合理化建议，对于国家有显著贡献的；(三) 防止或者挽救事故有功，使国家和人民利益免受重大损失的；(四) 爱护公共财产，节约国家资财有重大成绩的；(五) 同严重的违法失职行为坚决斗争；有显著功绩的；(六) 其他应该予以奖励的。奖励的方式分为：记功、记大功、授予奖品或者奖金、升级、升职、通令嘉奖六种。这六种形式可以单独使用，也可以同时并用。记功、记大功、授予奖品或者奖金、升级，由所在机关或者上级机关给予；升职，由任命其新职务的机关给予；通令嘉奖，由国务院，国务院的部门，省、自治区、直辖市的人民政府给予。凡奖励，都应该在适当的会议上或者报刊上宣布，同时以书面通知本人，并且记入本人档案。

根据规定，国家行政机关工作人员有下列违法失职行为，但又尚未构成犯罪的，应该受到行政纪律处分：(一) 违反国家政策、法律、法令和政府的决议、命令、规章、制度的；(二) 玩忽职守，贻误工作的；(三) 违反民主集中制，不服从上级决议、命令，压制批评，打击报复的；(四) 弄虚作假，欺骗组织的；(五) 拨弄是非，破坏团结的；(六) 丧失立场，包庇坏人的；(七) 贪污盗窃国家财产的；(八) 浪费国家资财，损害公共财物的；(九) 滥用职权，侵犯人民群众利益，损害国家机关和人民群众关系的；(十) 泄露国家机密的；(十一) 腐化堕落，损害国家机关权威的；(十二) 其他违反国家纪律的。纪律处分分为：警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除留用察看、开除八种。

这个规定，还规定了纪律处分的权限。此外，规定中还规定，对于违反国家纪律的工作人员，在追究纪律责任和给予纪律处分的时候，必须本着严肃和慎重的方针，按照所犯错误的性质和情节的轻重，参照本人平常的表现和对错误的认识程度，分别予以适当的纪律处分或者免予处分。处分任何工作人员，都应该对其所犯错误的事实认真进行调查对证，并经过一定会议讨论，作出书面结论。在讨论的时候，除了特殊情形以外，应该通知受处分人出席申述意见。纪律处分经决定或者批准生效后，应该书面通知受处分人，并记入本人档案。受处分人对所受处分不服的时候，在接到通知后一个月内，向处理机关要求复议，并且有权直接向上级机关申诉。国家行政机关对于受处分人的申诉，应该认真处理。对于受处分人给上级机关的申诉书，必须迅速转递，不得扣压。

这个规定实行后，1952年政务院关于国家机关工作人员行政处分批准程序的通知即行作废。

建立退休制度

1955年1月,周总理在一次国务院汇报会上,第一次提出干部退休问题,他说:争取在3年内,有步骤地将政府系统中应该退休的人员进行妥善处理退休。为进行这一工作,有关部门进行了调查研究,提出了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》,经1955年12月国务院第二十一次全体会议通过实行。同时还通过了退休时计算工作年限的规定、国家机关工作人员退职处理暂行办法、工作人员病假期间生活待遇暂行办法等。

周总理在签署命令颁发上述规定和办法的时候,又仔细地审核了规定和办法中的内容并作了多处重要修改。

工作人员退休办法,经过一年多的实行,根据实际执行中的经验,1957年11月重新制定了《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》。这个“暂行规定”,经国务院第六十次全体会议通过,提请全国人大常委会批准后,国务院发给各省、自治区、直辖市和中央各部门组织职工进行讨论,征求意见。在此期间,周总理还在天津市召集7个工厂的负责人,进行座谈讨论,征求对退休规定的意见。经过广泛征求意见,进一步研究修改,1958年2月国务院第七十次全体会议正式通过,周总理签署命令颁发实行。

这个规定指出:国营、公私合营的企业、事业单位和国家机关、人民团体的工人、职员,符合下列条件之一的,应该退休:

(一)男工人、职员年满60周岁,连续工龄满5年,一般工龄满20年的;女工人年满50周岁、女职员年满55周岁,连续工龄5年,一般工龄满15年的;(二)从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有损身体健康工作的工人、职员,男满55周岁、女满45周岁,其连续工龄和一般工龄又符合(一)项条件的;

(三)男年满50周岁、女年满45周岁的工人、职员,连续工龄满3年,一般工龄满15年,身体衰弱丧失劳动能力不能继续工作的;

(四)连续工龄5年,一般工龄25年的工人、职员,身体衰弱丧失劳动不能继续工作的;

(五)专职从事革命工作满20年的工作人员,因身体衰弱不能继续工作而自愿退休的。

这个规定还对退休人员的退休费标准作了详细规定,按月发给,直至本人去世为止。

决策要实事求是

实事求是周总理长期领导工作中一贯坚持的一条根本原则。他认为在任何时候，决定和处理问题，布署工作，都应该以当时、当地的具体情况为依据。纵观周总理的领导实践活动，不论是在政治运动中还是在经济建设、文化建设中，或者在日常工作中。他始终是同“左”的或主观主义的指导思想和作法进行斗争的。尤其是在政务院或国务院会议上决定问题时，他一贯采取十分慎重的态度。他曾针对急躁冒进的同志说，国务院会议不是一个宣传机关，一定要实事求是，并且还在实践中不断纠正“左”的或不切合实际的作法，从而避免或减少可能造成的更大损失和影响。

农业生产是个长期发展过程不能乱来

在土地改革基本完成，实现“耕者有其田”以后，广大农民的经济地位改善了，劳动积极性提高了，但生产技术落后，经营分散，很不适应社会主义经济建设的要求，也难以抗拒自然灾害和重新发生两极分化的可能性。因此，他们有着强烈的组织起来，走互助合作道路的愿望。毛泽东主席深刻了解我国农民要求组织起来的这种愿望，他亲自主持制定了《中共中央关于农业生产互助合作的决议》，并于1951年12月以草案形式发给各级党委试行（1953年2月成为正式决议）。决议指出：“农民在土地改革基础上所发扬起来的积极性，表现在两个方面：一方面是个体经济的积极性，另一方面是互助合作的积极性。农民的这些生产积极性，是迅速恢复和发展国民经济和促进国家工业化的基本因素之一。因此，对于农村生产的正确领导，具有重要的意义。”决议既批判了农业互助合作问题上的“右倾的错误思想”，也批判了“急躁的态度”。

周总理在领导农村工作中，一贯主张积极领导，稳步前进的方针。

在党中央发出上述决议草案之前，政务院华北事务部部长刘澜涛1951年8月在政务院第九十八次政务会议上所作的华北农业生产和抗灾情况报告中谈到农村组织起来的工作中要克服盲目追求“高级形式”的倾向。周总理听后指出：现在互助组仍是组织农业生产的主要形式，高级的农业生产合作社，只是某些地区出现的个别事例，目前还不能当成一个方向去提倡。

1951年我国农业生产取得了显著成绩。粮食总产量已恢复到战前最高年产量的92.8%；棉花总产量则超过战前最高年产量33%；其他家畜、水产、烤烟、粗麻、茶叶、油料等均完成并超过预定计划。1952年2月政务院第一二四次政务会议讨论通过关于1952年农业生产的决定时，周总理指出：在群众互助组取得丰富经验而又有较强骨干的地区，要有领导、有重点地发展农业生产合作社。

由于农业互助合作运动的发展，农民生产积极性的进一步提高，1952年粮食产量已经超过抗日战争前的水平。同时有些地区在互助合作运动中出现了急躁冒进偏向。打击单干农民，强迫编组，侵犯农民私有财产，侵犯中农利益，盲目要求增加社会主义因素，盲目追求高级形式，贪多贪大等等。

1953年5月14日，周总理在中央人民政府各部门负责人的会议上说：过去我们在发展农业问题上，有主观主义，总是想用一纸命令，全国一律通行。实际上我国的农业发展最不平衡，不考虑到农业的特点，用一个办法很难行通。5月16日由他签署的《关于加强增产粮食和救灾工作的指示》强调：农业技术有着极大的地域性。对于当地农民在生产中行之有效的先进技术，应由干部深入群众中去发现，实事求是地加以总结提高，并因地制宜地逐步推广。在改进农业技术的工作中，必须反对主观主义。

6月，在政务院第一八三次政务会议上周总理又说：农业生产是一个长期过程，不能乱来。过去有急躁情绪，想一步登天，结果犯了错误。我们国家是要到达社会主义的，而且是在走着，社会主义经济成分是一天天地增加着。所以，我们既反对保守思想，也反对急躁情绪。在农村工作中，我们主要的是反对急躁。

周总理还说：政府当前在农村的政策，主要是互助合作，增加单位面积产量。农业部要根据中共中央及政务院的指示，经常检查，实事求是，因地制宜，不要一般化、公式化。

与此同时，在水利建设上，也出现了脱离实际，脱离群众的主观主义，如不顾客观条件，盲目定计划，好大喜多，不注意工程效益等倾向。

1953年8月，周总理在政务院第一八六次政务会议上，听取了水利部部长傅作义关于农田水利工作的报告以后指出：三年来水利工作有很大成绩，但也有偏向，如看见灾就想战胜，比较倾向搞大型工程，根治淮河、荆江分洪、官厅水库、引黄济卫等大工程，这从人民、国家的长远利益设想都是好事，是必要的。但同时带来两个偏向：着眼搞大工程，对一般农田水利工程注意不够。在一定的时期内，几百万人的眼前利益还是农田水利，大工程时间长，长远利益应与眼前利益相结合。我们的农田水利工作的经验是很丰富的。全国各地有不同的情况，都有不同的办法。农民几千年的经验，加上苏联的经验，是比较成熟的。

周总理继续说：大工程要搞，但不能冒进贪多，加根治黄河问题，现在不要冒然提出，否则搞错了，一返工就是几万亿的事。第一个五年计划内，还是多搞小的农田水利工程。眼前利益与长远利益相结合，有时眼前利益顾多了，就影响长远利益；有时顾了长远利益，就与眼前利益脱节。解决的原则是：重点建设，稳步前进。

我国的农业合作化运动，在党中央关于农业生产互助合作、关于发展农业生产合作社两个决议精神的引导下，发展基本上是健康的。但是，1954年秋冬农业生产合作社发展过快、过猛，又加上粮食实行统购统销，多购了几十亿斤粮食，到了1955年春，农村出现了紧张局面。中农有不满情绪，有的地方生产情绪不高，有的地方农民怕财产归公，发生大批出卖耕畜、杀猪、杀羊、砍树等现象。

针对这些情况，党中央、毛泽东主席提出“停、缩、发”的三字方针，以解决大发展中出现的问题。

1955年3月，周总理在国务院第六次全体会议上说：这几年农村工作有成绩，但出现工作粗糙、急躁的问题。又粗又急，如果搞出大乱子，几年缓不过来。我们要解开农村紧张这个扣子，凡是妨碍生产的，都应改过来，这就需要解决粮食的产、购、销和节约问题。发展农业生产合作社的步骤也要放慢一些。这次会议通过的《国务院关于春耕生产的决议》，对于农业合作化运动的问题指出，为了保证农业生产合作运动健康的正常的发展，农业合作化运动的步骤应放慢一些。在春耕以前，应停止发展新社，集中力量围绕着春耕生产这一中心要求来整顿现有的社。对于统购统销问题，决议指出，今年布置春耕生产时，就把粮食统购数字分配到乡，要求乡根据国家农业生产的指标制定本乡的生产计划和本乡的粮食出售计划。统购任务确定之后，如果年景正常，无论增产多少，不再变动。完成统购任务以后，余粮由农民自由处理，可以卖给国家，可以在国家领导下的粮食市场上自由交易，也可以自己食用或储存备荒。同时，中共中央和国务院还联名发布了《关于迅速布置粮食购销工作，安定农民生产情绪的紧急指示》。

1955年7月，中共中央召集省市自治区党委书记会议，毛泽东主席作了《关于农业合作化问题》的报告，强调我国广大农民有走社会主义道路的积极性，社会主义工业化不能建立在小农经济的基础上，只有实现了合作化才

能巩固工农联盟，因此，合作化必须赶快上马。认为农村不久将出现一个全国性的社会主义改造高潮。提出到 1956 年全国要有一半人口加入初级社。到 1960 年基本上完成半社会主义的改造，并有更多的初级社转为高级社。报告批评稳步前进的同志像小脚女人，是右倾思想。10 月，党的七届六中全会通过的《关于农业合作化问题的决议》又指出：彻底地批判右倾机会主义，是保证农业合作化运动继续前进和取得完全胜利的最重要的条件。会后，各方面都开展了“反右倾”，进一步助长了社会主义改产中的急躁冒进情绪。12 月，毛泽东主席在起草的《农业十七条》中又提出 1956 年下半年基本完成初级形式的建社工作，1959 年基本完成合作化的高级形式。

就是这样，由农业合作化运动的急躁冒进推动了许多方面的急躁冒进，形成了大干快上的不切实际的局面。

周总理在 1956 年 1 月，针对当时“像潮水一样，奔腾前进”的形势指出：现在，摆在全国人民面前的问题，是要把各项建设事业做得又多、又快、又好、又省，以便使各项事业的发展，适应已经变化了的情况，适应国家和人民的需要。我们应该努力去做那些客观上经过努力可以做到的事情，不这样做，就要犯右倾保守的错误；我们也应该避免超越现实条件所许可的范围，不勉强去做那些客观上做不到的事情，否则就要犯盲目冒进的错误。

针对农业生产合作社发展迅速，扩大、合并或升级当中存在的问题，3 月 23 日国务院常务会议通过周总理签署的《关于春耕生产的指示》中指出：现在春耕季节已到，当前的任务就是把农村工作的中心转到领导春耕生产方面来，进一步发挥广大群众的社会主义热情，展开大规模的春耕生产运动。凡是正在建立、扩大、合并或者升级的合作社，应当迅速完成这一工作，及时转入生产。没有进行扩大、合并或者升级的合作社，在春耕以前，就不要再变动。应当结合春耕生产，把所有已经办起来的合作社整顿好，巩固下来。

工商业改造应瓜熟蒂落水到渠成

对私营工商业和手工业的社会主义改造，党中央的方针是有计划、分期分批地进行，但从1956年1月份起，许多城市的人民政府采取了一次批准私营工商业全业公私合营和手工业全业合作化的办法，导致产、供、销脱节，营业时间缩短、产品品种和经营品种减少等现象。为此，1956年2月国务院第二十四次全体会议讨论通过了《关于目前私营工商业和手工业的社会主义改造中若干事项的决定》。讨论中，周恩来总理发言指出：商业部、手工业合作总社、供销合作总社等单位应重视私营工商业和手工业的改造工作。不要光看到热火朝天的一面。热火朝天很好，但应小心谨慎。要多和快，还要好和省，要有利于提高劳动效率。现在有点急躁的苗头，这需要注意。社会主义积极性不可损害，但超过现实可能和没有根据的事，不要乱提，不要乱加快，否则就很危险，条件不成熟的等一下不要紧，因为政权在我们手中，这是很大的保证。我们要使条件成熟，做到“瓜熟蒂落，水到渠成”。绝不要提出提早完成工业化的口号。晚一点宣布建成社会主义社会有什么不好，这还能鞭策我们更好地努力。

周总理继续说：各部门订计划，不管是十二年远景计划，还是今明两年的年度计划，都要实事求是。当然反对右倾保守是主要的，对群众的积极性不能泼冷水，但领导者的头脑发热了的，用冷水洗洗，可能会清醒些。

根据周总理讲话精神，会上通过的这个决定规定：私营工商企业在批准合营以后，一般在6个月左右的时间内，仍然应该按照原有的生产经营制度或习惯进行生产经营。企业原有的经营制度和服务制度，例如进货销货办法、会计帐务、赊销暂欠、工作时间、工资制度等等，一般在半年以内照旧不变。参加合作社的个体手工业户，必须保持他们原有的供销关系，一般应该在一定的时间内暂时在原地生产，不要过急地集中生产和统一经营。

这个决定发布不久，周总理又签署了《关于私营企业实行公私合营的时候对债务等问题处理原则的指示》，指示指出：为使私方在公私合营后安心工作、接受改造，在私营企业实行情产核资的时候，对企业在私营时期遗留下来的有关公私之间和劳资之间的债务问题，应该本着从宽处理的精神，尽量予以了结，做到一般私股能够保留适当的股权，以免造成负债过多户的大量破产现象，指示还规定私方无力清缴的“五反”退补款，可以转为公股，如果需要照顾，可以根据情况酌量减免等具体办法。

计划要留有余地

1953年到1957年第一个五年计划执行中间,1955年下半年到1956年期间,许多部门和地区的经济建设发生了要求过急、盲目冒进的偏向。由于综合平衡不够,对预算控制不严,摊子铺得太多,盲目扩建厂房,增加人员,物力、财力分散过多,以致国民经济中发生了若干严重不平衡现象,经济生活出现了十分紧张局面。

与此同时,1955年下半年开始编制的第二个五年计划草案的盘子也很大。到了1956年,虽然提出防止冒进、反对冒进,但经过削减后计划仍偏高偏大。如第一方案财政收支2900亿元,为第一个五年计划的2.1倍,其中基本建设投资为第一个五年计划的2.9倍。党中央、毛泽东主席和周总理指示,长期计划必须建立在既积极而又稳妥可靠的基础上。国家计委根据这个指示精神,按照2600亿元的数字编制了第二个方案。但是削减建设规模颇不易,一具体到削减那个部门的拨款或投资,削减具体项目的时候,就削不下去了。

从1956年下半年起一直到11月,周总理为了保证第一个五年计划的全面完成,并为第二个五年计划的编制工作创造良好条件,为“二五”期间经济发展打下坚实基础,倾注了大量心血。他连续召集国务院会议,一方面纠正因冒进带来的严重后果,克服前进中的困难,一方面亲自研究编制第二个五年计划草案。

7月3—5日,周总理三次召开国务院常务会议,研究讨论第二个五年计划第二方案轮廓,解决计划偏高偏大问题。

会上,周总理要大家对计划中的生产与财政关系、生产指标、财政收支,以及拟撤销由国外设计的15个项目等问题,充分发表意见。

经过两次会议的讨论,第三次开会时,周总理提出三个数字和三条方针,要大家集中讨论。总理说:三个数字,首先是粮食数字,要放在既积极又稳妥可靠的基础上,方案提出1962年粮食产量达到5500亿斤,与1957年的产量相比,每年递增6%,这个数字是不可靠的,是有很大虚假的。因为这是拿最后一年的水平与开头一年的水平相比算出来的递增率,没有把歉收年的减产数计算在里面。第二个五年计划搞这么个假象不好。如果把歉收年的减产数计算进来,实际上每年递增是4.6%。所以,粮食产量数应该减为5300亿斤。总理说:农业产量算高了,农业税就算高了,继而轻工业、利润、基本建设和投资和财政预算等一系列数字都会受到这个根的影响。农业生产不实际,就会有一系列的不实际。所以农业生产应提两个数字,一个是1962年达到的水平,一个是五年计划的实绩。(二)钢的生产数字,方案提出2700万吨,要减到2200万吨。(三)财政收支数字,方案提出2600亿元,每年递增14%,太高了,应该减到2350亿元。周总理说:三条方针是:(一)钢铁工厂设计的规模偏大,设想多搞10万吨、20万吨、40万吨的,搞小厂国内可以设计;当然搞大厂也有好处,如经济合算,但是现在搞小厂,以后可以扩大。(二)加强机械工业,应该为第二个五年计划的中心,同时要使军用、民用生产结合起来。(三)设计问题,工厂规模小了,国内可以设计,有的自己设计不了,仍由国外设计。

周总理说:我们研究计划的原则应是:作为长期计划保守一点,作为年度计划可以稍打大一点。

7月17日,国务院召开国务院常务会议,听取国家经委关于1956年钢

村、水泥、木材供需上存在的问题和处理意见的报告。报告说，由于年度计划的安排上比例失调，生产和基本建设的计划超过了材料和设备供应的可能性，1956年从1月份开始到现在，钢材、水泥、木材的供应情况一直是很紧张的，建议对下半年的钢材、水泥、木材生产和分配进行调整。

会议批准了这个报告。国务院在批转报告的时候指出：今后安排生产和基本建设，一定要从客观实际的可能性出发。1956年对不少工业生产计划和基本建设施工计划安排的主要教训，就在于只看到社会主义改造与社会主义建设高潮中群众的社会主义积极性，只看到现有企业设备的潜力，只看到现在发展起来的施工力量，这是主要的一方面，充分估计到它是完全必要的，正确的；但是，忽略了材料和设备的供应及技术条件的可能性，也忽视了各有关部门和地方的协作的可能性。这一经验教训，今后必须加以吸收。国务院指出，从今年上半年计划实际执行情况和此次对下半年的钢材、水泥、木材等建筑材料的分配和调拨情况看，今年的基本建设投资总额和建设项目是不可能按原计划完成的。因此，各部门、各省、市、自治区应该在保证重点建设的前提下迅速作妥善安排。

7月25日，周总理召开国务院常务会议，讨论并决定北京市1956年的建筑任务，因材料不足等原因，需要减少的时候，周总理指出：过去7年内北京市总共建筑了1300万平方米，怎么能在今年一年建700万或500万平方米？这是冒进。冒进的结果出现了不分轻重缓急，一大堆项目都提出来，就批准。我们应该很好总结经验教训，免得老犯错误。

8月3、8、12日，周总理召集有关部门的主要负责同志开会，讨论他准备向党的八大作的关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告。总理要大家先讨论报告的第一部分，即对第一个五年计划执行情况的估计，因为这一部分是制定第二个五年计划的基础。

讨论中，大家认为“一五”的缺点是经验不够，所以各种比例关系摆得不够恰当。周总理针对大家的看法，详细具体他讲到第二个五年计划中的各种比例关系，应当注意摆恰当。总理认为，各种比例关系的平衡，只能是大体的平衡，就是说大体差不多。

在讨论“二五”计划基本任务中关于继续完成社会主义改造的时候，陈云副总理指出，公私合营以后，市场搞得较死，结果商品品种减少，因此，我们要采取大计划，小自由。资本主义社会是大不合理，小合理，我们是大合理，小不合理，因为不可能什么都搞得绝对合理。总是国家市场，在这个之外，有点自由市场，它不仅不会破坏国家市场，相反会对国家市场是个补充。限制太死了，对我们并不利。

周总理很同意陈云的这个看法，他说：大计划，小自由也是社会主义改造的一种方式。总理还说：在人事上也要安排，经济基础变了，人也会变，所以要用他们。对他们的知识、生产技术和经营管理经验，要充分加以利用。报告中对这个问题要专门讲一讲。

这个报告，经过总理与有关部门的同志多次修改，可以说精益求精了，但是总理仍然不放心，在临近八大时，他除了继续约集国家计委的有关同志，有时白天，有时晚上，审查研究“二五”计划建议的报告外，还指示把修改后的报告稿再次印发给各部门的领导同志审阅并在文件上提出修改意见送国务院。

9月14日，国务院会议科将各部门送回来的修改意见汇总供总理参考。

9月16日，周总理在八大作了《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》。

党的八大以后，周总理继续审慎地关注着“一五”计划的执行情况和“二五”计划的正确制定。

1956年10月11日，李富春副总理向国务院常务会议报告了苏联援助我国第二个五年计划建设项目谈判情况。报告说，我们提出的项目，苏共中央作了认真审查，最大可能只能满足我们半数的要求。李富春说，通过谈判，感到我们原来提的计划和方案冒了。

周总理听完报告发言指出：我们要反对主观主义，去年下半年开始的三大高潮是正确的。使我国的情况发生了根本性的变化。发动群众搞运动，总会带来些热劲，但也带来一些偏向。比如头脑会热起来，主观主义就会发生，因此计划也就不容易搞，很可能冒了。这就要求我们领导上注意掌握，必须兢兢业业地搞。我们的计划减少了几次，看来减少是对的。这不能怪下边，主要是上边，因为上边的同志总是看得全面一些。主观热情很高，不摸实际，在搞第一个五年计划的时候尚有情可愿，而在搞第二个五年计划的时候，就应该实际些了。

周总理继续说：由于几年来苏联的帮助，依赖思想是会增加的。我们要争取苏联的帮助，但要去掉依赖思想。如果苏联有困难，或在某些方面还留一手，那就要靠我们自己想办法，主要是自力更生。有苏联和人民民主国家的帮助当然很好，没有苏联和人民民主国家的帮助，我们也要建设社会主义。

1957年是我国执行第一个五年计划的最后一年。这一年不仅对全面胜利完成“一五”计划是重要的一年，而且对于第二个五年计划的正确制定和实施也有重要意义，由于其重要，所以也就“是很难安排的一年”。也正是由于其重要又难安排，周总理花费了更多的心血，研究、讨论、安排这一年的计划控制数字。

1956年10月20日至11月9日，周总理连续召集过9次国务院常务会议，专门讨论这个问题。与会同志结合苏、波、匈事件，畅谈我国“一五”计划执行情况，以及我们应当吸取的经验教训。周总理在会上作了长篇发言，从国际一直谈到我国的“一五”计划执行情况。

谈到对“一五”计划估计的时候，周总理说：第一个五年计划基本上是正确的，计划的安排大体上是平衡的，但是又加上了一些修正，从执行结果看，方针也是对的。重工业照顾了，轻工业，农业也没有忽视，都占了一定的比例。市场虽有些紧张，东西还是有的。文教也勉强满足了需要。在没有经验的情况下，只能做到这个样子，大体正确，成绩很大，错误不少。

谈到1956年情况的时候，周总理再次批评盲目冒进。他说：今年的情况，总是冒了。虽然后来控制了一下，纠正了几项，但上马就跑，下马不那么容易。在三大改造高潮推动下各部门提出的计划都是大的。已经上马了，而且千军万马，齐头并进，下马就不那么容易。计划搞大了，结果带来很多问题。总理具体分析了各方面情况以后指出：一旦冒了，全部铺开，就很难压下去，双轮双犁就是个最突出的例子，从今年初开始往下压，一直到6月才压下去，这一冒就要有好多很好的钢铁厂为它服务。冒的后果不是影响一年，而是影响一二年的重点建设，所以现在下马，可以减少今后的困难。因此，周总理说，根据今年冒的情况，明年为了保重点，应当采取退缩的方针，有的下马，有的勒住，有的可以继续前进。

周总理为了处理双轮双铧犁冒进带来的后果，专门召开过多次会议进行讨论研究。

1955年后半年农业生产合作化运动掀起的高潮，也促进了农业生产技术的探索。但是由于主观主义，不调查，不研究，不摸实际，在技术推广中带来了严重损失。这主要表现在双轮双铧犁的推广上。

1956年1月中共中央政治局通过并公布了《1956年到1967年全国农业发展纲要（草案）》。《纲要》提出：“从1956年开始，在3年至5年内推广双轮双铧犁600万部。”当时，正处在反右倾保守的高潮中，各地积极性很高，都要求订购双轮双铧犁。为了保证农业生产的大发展，国务院根据农业部提供的情况，决定在1956年一年之内由机械工业部门指定工厂安排生产双轮双铧犁500万部的计划。

不久，周总理察觉这个生产计划冒了，根本不可能销出去，便提出了第一次的压缩计划，从生产500万部压到350万部，销售270万部。

后来，周总理又多次召集会议，讨论双轮双铧犁的生产和销售问题，总理提出减少生产计划，但是一直压不下去。

5月18日，周总理主持国务院常务会议，经过讨论，做了第二次压缩，确定1956年的双轮双铧犁生产控制在200万部到250万部，销售185万部。周总理指出：推销双轮双铧犁的方针是，适应和保证农民的生产需要，决不勉强摊派。对于已经销售给农民的，如果不能使用的双轮双铧犁，应该允许农民退回来。

5月22日，国务院常务会议上谈到双轮双铧犁的问题时，周总理说：湖南、江西两省去人进行了调查，湖南实际销7000部，都无法用，农民很不满意。江西的情形也基本如此。广东也有这种情形。总理说：不能用的要收回来，不能叫供销社存起来，不能采取包销的办法，农民要骂街的。打电话给各省要控制一下，决不能勉强推销。准备收回10万部，10万部就是627万元，可见，

只要稍微一冒，国家就受损失。

6月1日，国务院常务会议讨论关于检查第一个五年计划执行情况几项规定的时候，周总理说：原来在北戴河的计划草案，现在看还是比较可靠的，当时在反保守的情况下，都提出修改计划，像一阵风一样不可挡，如双轮双铧犁问题，当时就增加了很多。各省压廖鲁言，廖鲁言在这里就代表各省说话，实际上不说话不呼吁也不行。从二月份开始，我们就已经开始压缩了。

6月12日，国务院第三十次全体会议讨论1955年国家决算和1956年国家预算草案的时候，周总理再次指出，今年一方面大家积极性很高，一方面也带来了急躁冒进，突出的表现在双轮双铧犁问题上。

7月4日，国务院常务会议，谈到由于双轮双铧犁生产计划压缩，有的工厂停产停工，没事干时，周总理要求有关部门一块研究想办法解决。同时，他还主动承担了责任。他说：双轮双铧犁问题，我第一个负责，廖鲁言同志第二个负责，不能老埋怨省委，我们没有下去调查研究，如果下去调查研究一下，省委的话也可以不听。

7月18日，周总理主持国务院常务会议，正式讨论通过《国务院关于双轮双铧犁减产问题的决定》。这是经过周总理长达5个月之久、多次讨论研究，最后定下来的。可见，在大家头脑热的情况下，使其冷静下来，把盲目提出的指标压下来，是多么不易！这个决定指出，今年双轮双铧犁的生产计

划最高曾达 500 万部，根据计算，全年至多能销售 140 万部到 150 万部，因此决定今年的生产计划削减到 175 万部以下。

在这次会上，周总理、薄一波等同志还对双轮双铧犁问题的经验教训，作了比较系统的总结。

薄一波说：双轮双铧犁问题，在总理直接主持下，谈过多次，最后定下来了。

在当时流传一种观念，认为我们国家全部使用双轮双铧犁，大约需要 624 万部，我自己也有错误，没有相信这个数字，也没有反对过。认真摸了一下，这个数字是从那里来的呢？是部里少数同志算出来的，喊出来的。他们是这样计算的：中国有 16 亿亩耕地，除掉山地、梯田以外，还有 12 亿亩，其中 8 亿亩旱地、4 亿亩水地，一部双轮双铧犁可以耕旱地 200 亩，可以耕水地 150 亩。这洋计算的结果就是要 624 万部。没有认真分析，只这么一乘一加解决了问题，而作计划，安排生产的时候，也就以此作为根据了。这里明明有许多地方不能使用双轮双铧犁，如南方水地能不能用的问题尚未解决，已有了拖拉机的也没有减掉。另外也还有些地方不需要双轮双铧犁。所以，这个数字是随便冒叫的。但对我们的生产却起了这样大的作用。今天看起来是错误的。

周总理插话说：工人要骂街的。那时转过来生产双轮双铧犁的时候，要求增产、加班加点，还出事故，现在又要停产转回去。

薄一波说：处理好一点，会少骂一点。

周总理插话说：各部门都要注意，大家兢兢业业地搞经济建设，稍微一下不注意，随便一点头，就是几万工人的事情。因此，我们每做一项事情，都应该摸实际，防止左倾和右倾的偏向。虽然是花钱买个乖，也是痛心的教训。摸了实际以后，也不要马上下结论，还要加以分析。

薄一波说：取得两个教训：一个是中央、国务院决定政策的时候，总是要根据主管部门提出的材料，如我有多少材料告诉总理。我觉得今年我们各有关部门有失职之处。生产这么多双轮双铧犁，管钢材的部门就应该向总理提出：我没有这么多材料。否则，像这次的做法是很危险的。你说了，总理总会考虑的，没有不考虑的总理。你没有说这句话，就是失职。

周总理插话说：主要责任在国务院，希望大家要敢于争，不然开会作什么。有些事情，本来是可以批的，但批了就容易犯官僚主义，所以开会大家议，如果开会也是我一个人讲话，你们有什么困难不讲，开会就没有意义了。民主多一点，官僚主义就少一点。各位部长在部里也不要光发号施令，也要多商量，不然也要犯官僚主义。

薄一波继续说：另一个教训，对农民贷款帮助是对的，农民要把生产技术加以改造也必须要政府援助，但要看怎么援助，贷款给农民，他根据自己的实际需要愿买什么就买什么，这样会不、会就降低了对农民帮助的作用呢？不会。可是你硬要以贷款方式，赊销给他双轮双铧犁，实际上就是强迫命令，摊派。我们的工作方法有错误。如果走走群众路线，从群众利益出发，采取典型示范，然后推广的办法，问题也不致于这样严重。

陈正人（农村工作部）发言说：下面的强迫命令值得我们注意，双轮双铧犁是一个例子，缺乏调查研究。湖北一下子推广 400 万亩早耕稻，今年非减产不可。

蔡子伟（农业部）说：双轮双铧犁问题，主要是农业部没有搞清楚。有

些省要得多，有的省是上面给多少就要多少，觉得总是可以推销完。我们部里的同志就是积极性很高，总想多搞点，我们没有控制住。另外就是孤立地看这个问题，没有想到会影响这么大。

周总理作总结发言说：

强迫命令是社会主义集中的阴暗面。共产党是为人民服务的，作了些好事，用最大限度的集中权力，为最大多数人谋最大的利益，做出了最大的成绩。资本主义国家没有这么大的权力。我们一道命令就可以到合作社，把农民组织起来，对资本主义工商业、手工业进行社会主义改造，三大改造取得了胜利。这是最大的集中取得的最大成绩，但也带来了阴暗面，容易忘记民主，结果是滥用权力，强迫命令，官僚主义。上面有官僚主义、下面必有强迫命令，反下面的强迫命令，必须检查上面的官僚主义。我们说典型示范，逐步推广，也是要有一定条件的，具备一定条件才能形成典型。演戏也是如此，在一定的条件下，才能有典型人物，如《十五贯》中的况钟，他那个时代有鼓，他才能敲，一敲就叫起官僚主义者，有皇帝给的印，他才可以自由行事，有鼓敲，有皇帝的承认，有调查研究的环境，才创造了这一典型人物，并不是况钟是个神，敢于停斩、调查等等，那样就完全是主观主义了。戏也就没有看头了。

周总理继续说：东北有大片大片的旱地，有大匹马，马江牛听话，推广双轮双铧犁比较好，南方是水地，用的是水牛，条件不同了。双季稻在广东可以，到江浙就不一定可以。因此，有典型还要示范，下面还有一句是逐步推广，不是搞一个典型以后，不分条件、环境，就到处都可以用。我们的“典型示范、逐步推广”这个原则是不错的，但我们上面有了官僚主义，下面就会有强迫命令。官僚主义和强迫命令的相结合，是我们行政工作部门的大问题，是我们国家制度上的一个问题，党的八大时应该讲一讲。我们每搞一件事，都应有所总结，有所得。

周总理最后说：所谓看苗头，就是要摸些不同典型。

高校调整扫除文盲不能过急

当工农业在冒进的时候，文化教育、体育卫生也不免出现冒进。周总理总是不断地提醒或纠正冒进现象。1953年5月高等教育部向政务院第一八次政务会议作了关于1953年全国高等学校院系调整计划的报告。报告说，全国高等学校至1952年底，已有四分之三进行了院系调整和设置专业的工作，1953年拟继续进行院系调整工作。周总理发言中肯定了高教部过去一年院系调整工作是有成绩的，指出：这些成绩是随着各种社会改革取得的，如果没有思想改造、土地改革，镇压反革命、抗美援朝等运动，高校的院系调整不会收到这些效果。周总理同时指出：另一方面，也要看到各种条件是否都已成熟了，要防止盲目乐观情绪。今后，我们的工作应该注意贯彻重点稳进的方针，稳进不是不进，是有重点的发展，不能采取平均主义。否则摊子铺得很大，没有重点，都要满足，都不能满足，结果得不偿失。所以调整院校和生产实习两件工作要重新考虑，应根据需要与可能定出进度，要强调稳进，不能齐头并进。

随着农业合作运动的发展，农民对文化的需要也在逐渐增长和日益迫切。为此，国务院1955年4月第八次全体会议讨论通过周总理签署的《国务院关于加强农民业余文化教育的指示》。指示中一方面指出：今后的农民业余文化教育，必须紧紧跟着和密切结合着农村互助合作运动和农业生产的发展，积极地有计划地扫除农村中的文盲，特别是扫除农村中的青壮年文盲。另一方面指示还提出了分步骤扫盲的方针，并要求各地根据这个方针，结合当地具体情况，制定切实可行的计划。

1956年3月，中共中央和国务院联合发布《关于扫除文盲的决定》提出，各地要按照当地情况，在5至7年内基本上扫除文盲。具体要求：2至3年扫除机关干部中的文盲；3至5年扫除工厂、矿山、企业职工中的文盲95%左右；5至7年基本扫除农村和城市居民中的文盲，即扫除文盲达到70%以上。

在反对右倾保守思想的推动下，全国开展了扫盲运动。在运动中出现了要求过急的现象。

1956年5月国务院第二十八次全体会议讨论关于劳动卫国体育制度的时候，周总理说：要循序渐进，到下面会不会发生强迫命令？所以，总理提出文件中要加上一条：“逐步实行”。不然到了下面又不得了。文件一发布下去，下面的积极分子可多了，我同意李富春同志的意见，要有重点地搞，加以控制。周总理说：我下去看了一下扫盲工作，扫盲有两条原则，一是自愿，二是两年。下面实际上只有一条，没有自愿，两年的期限给圈住了，搞得很紧张，有的工人实际上每天只睡5小时。

5月22日国务院常务会议讨论扫盲问题和职工业余教育问题的时候，周总理再次批评冒进的现象。他问：提出2至3年扫除机关干部中的文盲；3至5年扫除厂、矿企业职工中的文盲；5至7年扫除农民和城市居民中的文盲，这样的提法是否恰当？

赖若愚（全国总工会）说，下面觉得紧张主要是因为会议多，对学文化、技术还是愿意的，群众中有自发的学习组织。

周总理：要分清普遍搞还是个别搞，积极分子想学习，我们可以帮助。

董纯才（教育部）说，中共中央和国务院的决定上写了厂、矿扫盲3至

5年，我们在职工业余教育会议上布置的是2至3年，这是我们的责任。

周总理，这个问题要重议，过去发的文件无效。要真正做到自愿，根据具体情况进行，积极分子可以先搞，时间一定要拖长，不要大急。12年扫除文盲，可全权交给地方布置。会议同意总理的原则，强调扫盲工作应分批分期进行。对工人扫除文盲的期限，可以规定5至7年。对职工业余教育要强调自愿原则。

关于扫盲问题，早在1953年2月，政务院第一六八次政务会议上，周总理就曾指出：人民的需要与可能，应该从政策上全面考虑。像扫除文盲工作，好是好，搞也一定要搞，但要慢一点，因为扫除文盲工作一定要与经济发展一起发展。思想是运动的先驱，但文化建设总不能越过经济建设的发展，当前扫盲工作不是带头的东西，因此不能搞得太急。

宣传报道要老老实实

周总理非常重视宣传报道工作，一贯要求宣传报道要坚持实事求是的原则。

1952年，美国帝国主义在侵朝战争期间，向我东北和沿海地区散播细菌，严重危害我国人民的健康。周总理为此多次召集有关部门的领导同志开会，研究对策。4月13日的一次会上，在研究如何开展反对细菌战的宣传问题时，周总理指出：一切宣传，无论是文字、图片、电影、展览品，均应实事求是，做到证据确凿，宁精勿滥。

1956年3月4日，周总理为国务院各部门召开的专业会议作报告，他分析国际形势之后指出：人民日报第四版应该扩大，多登些国际消息，使大家增加这方面的知识。总理批评人民日报掐头去尾刊登某国元首的演说是教条主义。他说：为什么不把全文发表出来。我们自己不要把自己封锁起来，这也是右倾保守，不知道人民的觉悟已经提高了，我们的人民会辨别的。总理说：我们要打破教条，打破人民日报的枯燥作风。不仅高兴的要登，要发表，就是不愿听的，作为我们分析国际形势，也要登。

周总理对于宣传报道国内的问题，更是强调实事求是，他反对说大话，更反对弄虚作假。对于弄虚作假的问题，总理知道后必定提出严肃批评。

1954年3月政务院第二八次政务会议讨论出版总署1954年方针任务的报告。报告中讲人民画报的编辑问题时，周总理指出，主要的问题是不要搞假的，要实事求是。他说：如拍勘测队的镜头，平常穿什么衣服，照像、拍电影，就应当照上什么衣服，比国际水平低就低，否则就不是实事求是。这和演戏不同，演戏是集中、美化，应该打扮，只是为了照像。拍电影，就没有必要打扮。我们要实事求是，有几分就几分，要恰如其分。说人民画报主要是对外的，对外也不能欺骗人家，否则人家一到国内来，看到并不是那样，反而不好。对内对外是一样，都要老老实实地宣传，老老实实地宣传，不会减低我们的作用。

1956年3月23日国务院常务会议上，农业部部长廖鲁言谈到人民日报曾刊登了一条消息，说北京市对报名去垦荒的人，一人发给500元装备费，结果各地有很多人要求报名去垦荒。廖说，哪里有这么多的钱，50元也没有。接着，李先念副总理说，报上还登出了1957年平均每人可吃到80斤猪肉的消息。周总理听后很严肃地指出：这些数字不要乱登，否则就是数字游戏。总理对在场的人民日报和新华社的同志说：你们回去查清责任后报国务院，并发表短评。哪个部门批准的就批评哪个部门。因为到1957年人口、猪、粮食、饲料数字均无法知道，很明显，这个数字是不准确的。以后应控制数字随便发表。

3月27日国务院常务会议，讨论关于检查第一个五年计划执行情况的规定时，周总理指出：有几项完不成也好，它可以鞭策我们继续前进，都完成了就可能骄傲起来。人民日报和新华社就要注意，在报上不要光是充满了好消息，这时总理再次问在场的人民日报社的同志，上次发表猪肉的消息究竟是谁的责任，检查了没有。当人民日报社的同志告诉他，责任在人民日报，但在发表前，经农业部看过时，周总理说：农业部也应作自我批评。人民日报错了就要自我批评。我们的报社同志过去参观真理报，学了几条经验：一是错了不能更正，二是党报只能登结论不能发表不同意见，不能争论；三是

什么规格就是什么规格。总理说，这都不对。周总理继续说：马列主义是有错误均可更正，报纸上有错误为什么就不能更正。报纸上为什么不能争论。人民日报国际新闻只限四版，太呆板，太机械。报纸活泼些有什么不好。

社会政治运动应掌握分寸

新中国成立初期，我国进行了各种社会改革的运动，有力地促进了社会稳定，经济迅速恢复和发展。但在运动中或多或少发生过这样或那样的“左”的现象。周总理在政务院或国务院决定和处理有关的问题时，他都是从客观实际出发，及时规定实事求是的政策和办法，使运动顺利进行。

1950年，反革命分子活动猖獗。在准备全国大规模开展镇压反革命运动之前，4月15日周总理在公安部一份简报上批示：起草指示时，应掌握既坚决又慎重的方针。必须认清新区暴乱有敌特组织或利用的，有落后群众在地方匪霸诱骗之下参加的，也有的是落后群众自发的。我们决定政策必区别不同情况，对反革命的敌特匪霸头头必须坚决镇压，对被胁迫或诱骗的落后群众要进行教育。

5月政务院第三十一次政务会议讨论司法部1950年夏季工作计划的时候，周总理又指出当前司法工作的主要任务是镇压反革命，保护人民；其次是惩罚犯罪，保护善良；再其次是处理人民间的纠纷。现在强调镇压反革命，但不能乱捕乱押。

根据党的一贯方针和周总理上述指示精神，7月政务院第四十二次政务会议通过并经中央人民政府主席批准发布了政务院总理周恩来和最高人民法院院长沈钧儒联合签署的《关于镇压反革命活动的指示》。在这个指示中，明确规定镇反必须贯彻镇压与宽大相结合的政策。对所有反革命案犯的处理，均应切实调查证据，认真研究案情，并禁止刑讯逼供。在实行镇压反革命活动中应防止乱打乱杀，如发生此种情形，应予迅速有效制止，并查究责任，依法处理。

“三反”运动，是涉及到全国所有党政机关和企事业团体的一次伟大运动。运动初期，各机关的绝大部分人都投入到运动中去，因而业务工作受到一定影响。1952年2月15日，周总理得知这一情况后，立即向毛泽东主席写信反映并提出解决办法，毛主席于次日即批示：“我完全同意你的意见，请速予调整。”周总理给毛主席的信中说：

“今日政务会议散会后，我与陈云、一波两同志谈到‘三反’斗争中业务停顿问题，现在已到应该予以解决的时候了。我们认为照中央级‘三反’，斗争的目前情况看来，每个机关抽出三分之一或四分之一的人来专搞业务，留下三分之二或四分之三的人继续‘打虎’是完全可能的，而且不致于影响‘打虎’工作。这里所指的三分之一或四分之一，是每个机关的各级领导同志，并非指一般科员和勤杂人员而言，但各部门业务如果没有各级领导同志来管是无法进行的。

“回后，读了主席复黄敬的电报，觉得经济生活的正常进行，主席所指示的办法是主要的一面；同时，机关业务的恢复，也是必须解决的另一面。没有这一面，黄

敬所提有关经济工作的四点意见，便有三点因与此有关而得不到解决。这正足以证明国家经济的领导作用。顷又与彭真同志通电话，他认为目前各机关抽出四分之一的人来专搞业务是可能的，到25日以后便可抽出二分之一的人来。我想，在中央及京津两地的各机关，从现在起就可这样做，在全国至迟3月1号也可以这样做了。我们这种想法，如主席同意，请予批示，以便先在中央及京津开始执行。”

对于“三反”、“五反”运动中有关人员的定案处理，周总理更是采取

了实事求是的从宽办法。1952年5月政务院第一三八次政务会议通过的周总理签署的政务院关于结束“五反”运动指示指出：对于“五反”问题，必须继续掌握宽大与严肃相结合的精神，实事求是地进行定案处理，务求做到合情合理。对违法工商户，一般只令其退财补税，少数才予以罚款。在严重违法户中，除极少数严重者须判处较多罚金外，一般亦应尽可能少罚；对其中若干表现较好的，还可宣布降级（例如从严重违法户甚至完全违法户降为半守法户半违法户）处理，免判罚金。对完全违法户，除极少数情节十分严重须判处较多罚金或没收其财产的一部分或全部外，一般亦应使其在罚款后还能继续维持生产和经营。

7月，政务院第一四三次政务会议通过的周总理签署的政务院关于结束“三反”运动的指示也指出：对于“三反”有关人员核定定案工作应采取实事求是、认真负责、不在不纵的方针。无证据或证据不足的案件，应全部或部分具结了案，不留尾巴，如确无贪污而被误疑或核定为贪污分子的，必须予以平反。对贪污分子的处理，赃款赃物原则上应予追缴，但应防止盲目地无范围地穷追乱追。行政处分应尽量少用开除。刑事处分应严格遵守既定的批准手续。

决策时必须注意群众的切身利益

什么是群众观点？所谓群众观点，就是一切从人民的利益出发，全心全意为人民服务。这是我党的宗旨，是人民政府一切活动的出发点。党和政府制定的一切方针政策，从根本上说，毫无疑问，都是为了人民的利益而制定的。但是，有些人或部门，由于官僚主义作风或者其他原因，有时往往忽视人们的当前的、具体的切身利益。

周总理在领导政府制定各项政策，处理各种问题的时候，不仅考虑到人民群众根本的、长远的利益，而且同时想到人民群众具体的、眼前的切身利益，想到他们的疾苦。

1956年4月20日，国务院常务会议讨论了劳动部起草的《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》、《工人职员伤亡事故报告规程》。讨论开始时，劳动部的同志对制定这三个《规程》的理由作了说明。

周总理对这三个关系工人生命安全的文件十分重视。他提出，最好找个典型事例通报一下，以引起大家的重视，劳动部的同志当时便答复总理说，最近就有一个领导对群众生命安全不负责任的事例：旅大市气象部门发出了大风预报后，渔业公司竟压了24个小时，才向正在海上作业的船只发出电报，并且渔业公司的电报开头不是让工人赶快转移到安全地带，而是先问鱼捕得怎么样，结果造成两只渔船沉没了。由此说明，企业领导对工人生命安全重视与否是很重要的。

周总理听后十分气愤他说：封建时代还能“问人而不问马”，我们现在有的干部却“问鱼而不问人”，真是落后了两千多年。

周总理还针对鞍钢存在的矽尘严重影响工人身体健康的问题指出，像这样的问题不解决，工人在那里劳动几年，就得死掉。发生事故，造成伤亡是看得见的，而这是看不见的。周总理当场指示劳动部起草一个指示，迅速解决矽尘危害问题。

三个《规程》，经过这次国务院常务会议讨论修改，提交5月的国务院第二十九次全体会议通过。为了引起各级政府的重视，会议还通过颁布实施三个规程的决议。同时，会议还通过了《国务院关于防止厂、矿企业中矽尘危害的决定》。

凡是经常参加政务院和国务院会议的同志，都能听到或体会到，周总理在讨论或决定问题的时候，那种充满着为广大工人、农民、知识分子和下级多数干部着想的言论和思想感情。

早在1950年6月政务院第三十五次政务会议上，讨论监察委员会关于河南省新豫煤矿公司宜洛煤矿沼气爆炸灾变事件的通报时，周总理就说过，宜洛煤矿灾变事件，我所以要提上政务会议，是因为这不只是一省一地的事，而是带有全国性的问题，不只是煤矿方面的事，也是全国各种矿区都可能发生的事。这件事应该提上来大家讨论一下。总理说：这些事件的发生，严重影响广大工人的生命安全，也使国家财产遭受严重损失。所以，不但要对失职人员给以处罚，同时也要积极地提出改进办法，改善行政管理工作。当场，总理清董必武副总理召集有关部门进行研究，提出办法。

见《论语》：“厩焚。子退朝，曰：‘伤人乎？’不问马。”是说马棚被烧了。孔子从朝廷回来，说：“伤了人吗？”没有问马怎样。

周总理对于城市职工、市民的住房、交通困难也时时挂在心上。建国初期，周总理发出通令，不准备机关向市民购买住房，以免影响他们住房困难。后来又因有的机关购买民房过多，引起市民的意见。他在1951年11月政务院第十九次政务会议上说：据统计，北京9月份即买了4000多间（其中一件是我批的），结果把老百姓赶走的很多。有一个木匠写信给毛主席报告了这种情况，主席批交给彭真市长检查，才予以纠正。最后决定各机关一律将所买的民房完全退还给市民。总理说：不如此，就会影响市民对人民政府的信仰。

北京的交通经常在上下班时间发生拥挤现象，职工时有反映。周总理为解决这个问题，他于1954年、1958年两次乘公共电汽车去体验生活，调查了解情况。1954年，一天下午5时正是下班高峰时，他在文津街北京图书馆公共汽车站登上公共汽车，后又改乘无轨电车，在北京转了大半圈。回来后不久，他将有关部门的同志找来，讨论了解决公共电汽车拥挤问题的具体办法。总理指示：国务院各部门和有关单位，凡有条件的，都要用大车接送职工上下班，以缓解交通紧张的状况。1956年9月，在一次国务院常务会议上，谈到交通紧张的时候，周总理指定黄克诚、钱瑛同志负责对机关宿舍作一次调查和调剂。总理的意图是想把各机关职工的宿舍，通过调换，使职工住到距离自己单位较近的地方，这样也可以使许多职工下班不必乘车，以缓解交通紧张。由此可见，周总理处处为职工分忧、为群众排忧解难，其用心何其良苦！

1955年3月国务院第六次全体会议讨论通过了《国务院关于春耕生产的决议》。讨论中有人反映农民不愿卖粮，认为卖了粮食有了人民币却买不到东西，对自己没有好处；有的说，有了人民币怎么没有好处，这时周总理从农民的切身利益着想说：农民希望自己手里有些粮食，只拿着一堆票子买不到东西，农民当然不愿意。这个道理要跟基层干部说清楚。1956年3月国务院常务会议上讨论通过《国务院关于春耕生产的指示》，周总理针对当时青黄不接，农民生活困难问题指出：给农民的贷款，不管那种贷款，应将钱发一部分给农民个人，以解决当前生活之需。要发一个指示下去。

根据总理指示，4月18日国务院发出增加农业社社员生活贷款的通知，要求各地政府对这项贷款必须及时发放下去，手续应力求简化，贷款期限为6个月，秋后收回。

这次常务会议还讨论了国家体委关于建立人民国防体育协会的请示。讨论中，周总理先后两次询问：现在体育协会发展到农村没有？当听说开始在农村发展时，总理说：暂时不要在农村发展，否则就可能把农民的工分收入占用完了。农村今年主要任务是植树造林。

1956年6月，国务院第三十一次全体会议讨论高级农业合作社示范章程草案时，周总理提出，农民参加各种会议活动，因而不记劳动日，这会影响到他们的生活的，是否给以适当补贴。他指示习仲勋秘书长找有关部门研究提出一个办法。

周总理对于国家机关、企事业工作人员的生活也是体贴入微的。

战争年代到解放初期，由于财政困难，各机关都搞了机关生产，对解决机关工作人员生活福利、家属补助、办公杂支等，曾起过积极作用。经过“三反”运动，也发现许多机关的贪污分子多是利用机关生产这个阵地进行贪污、腐化的。政务院决定撤销各机关搞的机关生产。1952年1月，政务院第一二

一次政务会议讨论这个问题时，周总理说：机关生产要撤销，至于机关的福利事业还是应当照顾的，不要因为取消机关生产而影响到工作人员的福利。1956年基本建设盲目扩大，造成财力、物力紧张和浪费。6月国务院常务会议谈到基本建设要压缩和反对浪费时，周总理说：基建要压缩要反对浪费，但职工宿舍、服务设施方面的建筑要考虑，过去这方面注意不够，大的厂矿建筑还注意到了职工宿舍问题，而中小厂矿就没有注意到宿舍、商店等服务设施方面的建设。

由于我国的经济落后，机关、企事业职工的生活水平不可能很快的提高，但在周总理的关怀下，随着国家经济状况的好转和发展，也多次采取措施，适当提高职工的工资标准和供给包干费标准，改善职工生活。

1953年开始，我国经济建设进入了有计划的建设时期，全国的职工群众劳动生产积极性高涨，生产不断有了发展。在这种形势下，1954年6月周总理签署命令说：为了使国家机关工作人员的工资制度进一步地统一、合理和使供给（包干）制工作人员的待遇逐步过渡到工资制，并在生产发展的基础上进一步提高工作人员的待遇，又一次修订适当提高了各类国家机关工作人员的工资标准和包干费标准。这个标准自1955年1月开始实行。

虽然职工工资或包干费不断有些提高，但这种提高是很缓慢的。所以，周总理提出要用一年的时间做准备，在1956年进行工资制度的改革。

1955年2月，周总理在一次6000多名干部参加的大会上所作报告中说：“我们进行社会主义建设、社会主义改造，目的就是要在生产发展的基础上，在劳动生产率提高的基础上，逐步改善”人民的物质生活和文化生活。可是，我们必须认识改善的步骤。”周总理认为，生活改善应当首先做到两个第一：一是合理化第一，二是普及第一。就是说要照顾绝大多数人的生活。周总理分析了当时的客观情况和干部中存在的不公平情况后说：“首先还不是增加很多工资，而是首先要合理化。有了合理化的基础，然后再逐步地改善，应该这样前进。”什么是普及第一？周总理指出：“就是说我们生活要改善，总应该照顾各方面，不应照顾少数而已。”“我们先要照顾绝大多数人的生活，是我们首先要注意的方向。”周总理继续说：“我们必须照顾人民的生活，在农村中如此，在工厂中如此，在机关里面也要看到下级干部生活还是很苦的。虽然房子盖了这样多，富丽堂皇，但干部住的地方还是不够，还是困难。因此，任何一件事必须着眼于普及方面。”在这方面，周总理从未忘记知识分子，他说：“过去如果说我们把许多科学家用在恢复经济的工作上，用在实用的科学上，比如地质学家去做勘察工作上，去教育青年勘察人员，这是需要的。现在要抽回来，研究地质理论，从事科学实验室的工作。重点转移了，我们对科学家的待遇也要提高一些。”

1956年初，有关部门根据周总理的指示提出了工资改革方案初步意见，总理多次在国务院会议或召集专门会议亲自参加研究。3月4日总理在基本建设和劳动工资等21个专业会议所作的报告中，谈到工资改革的时候，他

《周恩来经济文选》，第215—216页。

《周恩来经济文选》，第218页，219页，第220页，第218页。

《周恩来经济文选》，第218页，219页，第220页，第218页。

《周恩来经济文选》，第218页，219页，第220页，第218页。

《周恩来经济文选》，第218页，219页，第220页，第218页。

说：6年来我们没有进行工资制度的改革，这是犯了个严重的错误，所以现在无论如何要解决工资制度的改革问题。总理希望在这次实行工资增长和工资制度改革的方案中，把过去工资标准不合理、物价津贴的混乱等毛病，能够有一个全面的改革，能够提出个较好的方案。4月，国务院第二十七次全体会议谈到工资改革问题时，周总理又具体地阐述了他的“普及第一”、“照顾绝大多数人”的思想。他指出：工厂的工资应该比国家机关高，这个原则应该明确。他又说：苏联一般人的工资只有250个卢布，而科学家则高达3万个卢布，相差这么多倍数，结果把少数人放在被攻击的地位，变成特殊的社会主义的贵族。现在我们的工资标准，最低的为20元，最高的为560元，最高的比最低的相差28倍，因此上面的不低了，不要加了。我看可下个决心，1—5级的136人，在今后几年内不增加工资。新的工资标准实行后，为了缩小最高工资标准和最低工资标准的差距，在国务院第四十一次全体会议上通过了关于降低国家机关10级以上干部的工资标准的决定。决定指出：为了在社会主义建设中发扬艰苦奋斗的优良作风，使国家机关领导干部以身作则地贯彻勤俭建国的方针，决定将1956年规定的国家机关10级以上干部工资标准降低。各级降低的比例是：1—5级为10%；6—8级为6%，9—10为3%。

会上，彭德怀副总理说，薪金政策怎么搞，我看不要同苏联比，也不要同资本主义国家比，应该同我国的农民、工人比。我们现在的工资水平与他们相差太大，我们准备把元帅的工资降到300元，但涉及到政府、地方等方面，还不敢下决心。

关于工资制度改革，经过1955年的准备，1956年前半年上下左右反复讨论研究，1956年6月国务院第三十二次全体会议通过了《国务院关于工资改革的决定》。这次工资改革，初步建立了按劳取酬的工资制度，并适当地提高了企业、事业和国家机关工作人员的工资水平，特别是对重工业部门、重点建设地区、高级技术工人和高级科学技术人员的工资有较大地提高；对小学教职员、供销合作社工作人员和乡干部的工资提高较大。不过从总体上看，这次提高仍然是低水平的。所以在10月25日召开的国务院常务会上周总理讲到这方面的问题时，仍为工作人员的生活水平不能较大的提高，感到不安。

决策应实行民主

在政务院或国务院的会议上，不论是通过政策性文件，还是决定其他问题，周总理总是启发大家充分讨论，把意见讲完，尤其是不同意见。同时，周总理也同大家一起自由平等地参加讨论，甚至争论。由于总理有人所共知的民主作风，所以每次会议，开得非常生动活泼、气氛十分热烈。经过充分讨论后，总理才根据大家意见，做出结论。

周总理曾说：希望大家要敢于发表意见，敢于争论，不然开会作什么。有些事情本来是可以批的，但批了就容易犯官僚主义，如果开会也是我一个人讲话，你们有意见或者有困难不讲，开会就没有用了。民主多一点，官僚主义就少一点。各位部长到部里也不要光发号施令，要多商量一下，不然也要犯官僚主义。

集思广益博采众长

1950年10月，教育部部长马叙伦向政务院第五十三次政务会议作了《关于处理北京私立辅仁大学问题的报告》。报告中谈到该校发生了反动势力公开反对我国政府教育政策的事件，建议将该校收回自办。

会议讨论的时候，大家一致认为对辅仁大学的反动势力必须处理。但如何处理，有人对于报告中“收回自办”一语，提出不同意见，于是展开了热烈讨论。

邵力子政务委员说，收回自办的“收回”二字不如改为接管好。

罗隆基政务委员说，“收回”者，好似其财产原是我们的。

章伯钧政务委员说，“收回”口号很久了，“五四”时即喊出来，用“收回”好。重要的是这件事对高级知识分子进行一次教育，使大家对共同纲领有个共同信念。这件事的处理，对天主教会当然会有波动，但我们不能动摇。大革命时，我们的青年很荒唐。一切教会学校都收回，后来王世杰就在我们收回的学校基础上办了武汉大学。

周总理：那也不是荒唐，而是初生牛犊儿不怕虎，是打擂台。

黄绍竑政务委员说，辅大最好仍为私立，由政府补助经费，以避免引起财产问题。

陈云副总理说，要接收完全避免财产问题是不可能的，因为桌椅板凳全是财产。辅大事件，是教会第一个在学校进行捣乱的，我们要全接收过来。如果进行破坏，以破坏财产论。

董必武副总理说，对“收回自办”一语不必改动，因为已告诉了芮歌尼，如果改变提法，他就会认为其中有什么问题。

周总理说：用接管也可以。

周总理根据多数人不同意用“收回自办”的意见，并经过商量研究，最后决定将这句话改为“接受自办”。1956年3月，在国务院常务会议上讨论国家体育运动委员会草拟的《劳动和卫国体育制度条例》的时候，大家发言基本上同意条例规定的内容。周总理说：劳卫制可以使身体得到全面发展。但是这个名称别人是否懂？应改一下。这时，许多同志对“名称”问题发表了各种意见。

（体委副主任）蔡树藩说，这个名称已通行四年多了，可否不改。

周总理说，过去用的原名是：“准备劳动与卫国”，现在把“准备”二字去掉了，更不通了。

陈云副总理说，我看还是把名称改一下，可改为“中国人民体育制度”。

周总理问，可否叫“中国人民体育制度”？

（国务院副秘书长）陶希晋说，人民体育制度的含义太广了。

周总理又问，可否叫“增强体质条例”？

（国务院副秘书长）杨放之说，恐怕不行，因为增强体质内容很多。营养也是内容之一。

经过会议的平等讨论，周总理最后作结论说：劳卫制的名称要修改一下，由体委、法制局、杨放之负责研究提出意见报国务院核定。

后来，改为《中华人民共和国劳动和卫国体育制度条例》提交国务院会议讨论。

5月，国务院第二十八次全体会议进行了讨论，周总理根据当时各项工

作已出现的冒进情况，提出：重点搞，逐步实行。并且根据讨论意见，提出并经会议决定：责成国家体委派人分组到工厂、学校、农村进行调查，修改后交各省市讨论，再报国务院核定。

周总理不仅提倡大家热烈发言，讨论问题，而且他还提倡对重要问题进行交锋和辩论。

1956年2月，在一次国务院常务会议上，讨论1956年国民经济计划的时候，陈云副总理说，过去吵财力，现在进到吵物力了。周总理接着说，我看以后还要吵人力。他说：各方面能够提出问题，只有好处，没有坏处，但是不能只有加减法，还要有乘除法，有比例。他对参加会议的各部门的领导同志说：大家没有共同参加计划的制定就不能认识得全面。一致。我希望大家在财力、物力、人力上交锋，这样有好处，所以国务院的会议，凡需要大家参加的时候，希望部长们都能够参加。

1956年下半年，在制定第二个五年计划的过程中，周总理主持国务院常务会议进行了多次讨论，几乎每次会议都讨论得非常激烈。特别是7月3日到5日举行的3次常务会议上，讨论的气氛十分热烈，有批评，有争论，充分体现了国务院会议决策问题的瞻前顾后，深思熟虑，反复论证的审慎精神。周总理每次开会都是边听边记边发言。

7月5日的常务会议上，讨论到石油投资的时候，周总理问：“二五”期间石油资金增加这么多，器材、人员有没有？

（石油工业部部长）李聚奎说，我们计算过，基本可以解决。

周总理又问，器材是国内解决，还是国外解决？

李聚奎说，主要靠国内解决。

（石油工业部副部长）康世恩说，到1958年、1959年，钻机自己可以解决，钢管还解决不了。

（第一机械工业部部长）黄敬说，这主要看把他们摆到什么位置上，如果是主要的，就可以解决，外汇不够，只进口他们的器材，别人的不进。

周总理：不那么简单，不光是个位置问题。

李聚奎说，从比例上看，石油部投资增加最高，400%，因为原来基础小，第一个五年计划才22亿元，所以比例就大了。

周总理说：你也不要说得绝对了。从各部门的投资情况看，石油部92亿不少了。国务院会议不是个宣传机关，要实事求是。

（国家经济委员会主任）薄一波说：石油部要求扶持是对的，尽量满足，但也有点过分。今年外汇共有32亿，他要8.6亿，摆在第一位，但绝不能只此一家。现在减到5.3亿，还常来找我，我说.我还没有上任呢。排队都要求排第一位，排在前面的解决不了，望梅不能止渴，排在后面的牢骚很多。

黄敬：第二个五年计划应当大大发展机械工业，以改变这方面的落后状况。抗战期间我们是没有枪没有炮，敌人给我们造，第一个五年计划期间是没有材没有料，只有向苏联要，而到了第二个五年计划期间，还不能改变这种状况，是值得考虑的。

薄一波：第一个五年计划每年平均递增14%，第二个五年计划规定每年递增16%，这不可能。这个比例应当考虑。什么是工业化？我们一方面教条主义地学那个百分数，另一方面，抓着一个十五年完成社会主义，结果搞得 very 紧张，要从这个路线上考虑。

在讨论到减少国防费的时候，各有关部门的同志也进行了热烈的讨论，

你一言他一语。周总理也时有插话、发言或者询问。

周总理就是这样在国务院会议上，同大家讨论、商量问题，既考虑了全局，又照顾到各部的实际。有不少问题，都是从争论到协商，最后达成一致，使各部门的同志满意而归。

坦诚讨论各抒己见

1953年12月政务院第一九九次政务会议听取并讨论文化部部长沈雁冰所作的《文化部1953年工作的报告》。为了讨论这个报告，邀请了有关文化事业方面的学者、专家列席会议。

讨论中，当涉及到报告中谈到的故宫整顿的时候，引发了一场对北京市有些历史建筑存废的尖锐争论。这场争论，体现了周总理坦诚相见，平等待人的民主作风。

下面记录的就是这场争论的实况：

（北京市副市长）吴晗：马路上的有些古建筑现在不能维持了，如西四牌坊，多数人主张拆除，少数人不赞成拆。

周总理：有些东西是否都保存？马路上有牌楼，走起来很不方便，保存这些东西，挨汽车司机的骂，容易伤人。要分析一下，有的不一定保存。

（文物局长）郑振铎：有些牌坊可以拆。马路上的牌坊，在都市规划上也是有理由的。一条长马路，中间没有东西隔断，走起路来觉得很疲倦。

周总理：走路需要牌坊，汽车怎么办？汽车年年增加，保存这么多牌坊，车行不仅费时间，而且很容易碰死人，特别是北海团城旁边的牌坊更危险。在颐和园里保存几个牌坊，也就可以了，马路上的牌坊就没有保存的必要了。如果政务院表决，大概赞成拆的是多数，也许张奚老（指张奚若，教育部部长）不同意。

张奚若：牌坊大概分两类：一类是艺术布局不可缺少的，如东单、西单、东四、西四，北京所以叫文化城，就是艺术布局好；一类是为了遮拦。郑振铎局长刚讲的我完全同意，很长的街道，毫无遮拦，一望无际，从艺术上看毫无趣味，走路有个遮拦好。在若干年内，一般市民也不会都坐汽车。

周总理插话：一般市民也要坐公共汽车。

张奚若：还有的要看一看风景。过去拉洋车的常常拐胡同，为什么呢？就是用拐胡同的办法，不走那可怕的、单调的长街。拆四牌楼我以为不可。有的可以修、油漆一下，但要北京市府同意，所以我就运动郑局长，可以修。郑局长是有职有权，我是爱说闲话。周总理刚才将了我一军，所以解释一下，多少带点牢骚似的。

周总理笑哈哈的插话说：你不宣传，牌楼的命运就更不长长了。

张奚若：北京市各界代表会议主张拆，杀人要有罪名，于是就给加上了个罪名，说北京有五毒：一为三座门，二为地安门，三为团城，四为东西四，五为阜城门。说这些地方出过车祸，死过人，有民愤，要逐渐取消。我很怀疑，北京市的车祸是不是都出在牌楼、门处？出了车祸应由死的门、牌楼负责，还是应由活的人负责？在各界代表会议上，我虽有意见，但很难发言，今天会上可以放肆一下。我这样说，虽代表的人不多，但也可代表一些人，虽可能犯严重错误，但也在所不惜。

北京市公安局交通大队长是“交通至上”，在我的封建老眼光看来，他根本不适合在首都当负责人，最好到塞外蒙古去，才能施展他的才能。

我偏重保存艺术性的历史性的建筑物，如非拆不可，我也无可奈何。本来我准备解释一两句，因不会说话，所以说得多了。

周总理插话说：你这是大宣传了。

张奚若：谢谢总理允许我这样说话。

周总理：张奚老，你看了关于故宫博物院整顿改革方案，怎么睡不着觉了？

张奚若：使我睡不着觉的不是这个方案。使我睡不着觉的是隋、唐、宋的一部分作品在故宫皇极殿公开展览，太阳可以斜射到屋里，使作品很快就变了色。解决的办法：一是少展览，一是加点黑布幔子，用电灯光。故宫整顿改革方案说，对重要珍贵文物应以最现代化的科学方法加以保护。室内黑，可安电灯，可是安了电灯，又容易发生火灾，这可要多加小心。冷，可安洋炉子，安暖气。安洋炉子有烟筒不好看，安暖气必然要高烟筒，这就如同厂矿，不像故宫了。

周总理插话说，又要暖和，又不要暖气，怎么办？

张奚若：另盖现代化的房子去陈列。方案中说，原则上应规定全国最珍贵的艺术品集中到故宫博物院陈列。这是否把各省市的珍贵艺术品都集中起来？如果是这样，那就值得考虑了。全国五亿多人，能到北京看画的有多少？特殊的要集中，但不要都集中来，地方也要留一些。如都集中到北京来，对于进行群众的爱国主义教育不利。

周总理插话：你这个意见很对。

郑振铎：集中的只是极少数。

吴晗：首都建设与保护文物的关系，这几年首都人口大大增加了，现在已增加到 300 万人，车辆很多，交通问题是个大问题。

张奚若：可以在城外发展，可以放宽马路，遇到有艺术价值的建筑物，可以绕个圈过去，如想法保护，方法很多。

吴晗：在阜城门外大量建筑学校，马路要扩大，城门要拆。帝王庙前的牌坊几根柱子已腐朽，如果不拆，大风一刮倒下来就要伤人命。这是自然的，不可避免的命运，必然要倒塌死亡。

张奚若：修了就不会倒塌死亡。

周总理插话：两面意见都听听嘛！要兼听。

张奚若：听了两年了，现在是温习。

吴晗：北京市各界人民代表会议，每届都有拆东西的提案。张奚老说我们是一概打倒，而许多市民、学生批评我们保守，说我们是一批保守派，他们确有愤慨感情。在金鳌、玉桥上就撞过几次车。

周总理插话：我自己出去就紧张，司机就有意见，有时需要赶车，司机就不敢赶。

吴晗：我们对文物，有三个办法：一、保护，二、迁移，三、拆。

周总理插话：是否把牌坊扩大、改建，提得高些。郑局长对这个问题意见如何？

郑振铎：政协全国委员会文教组对这个问题曾讨论过两次，前后两次的意见是：该拆的一定要拆，对北京市今后的发展有重大阻碍的就拆；该保留的，有重大艺术价值和历史价值的则坚决保留，不仅保留，而且还要修。

周总理：叶恭绰先生的意见如何？

叶恭绰：觉得郑局长的办法，我相当赞成。如说北京是一个整体，也不一定这样看，除非我们另外迁都，才能原封不动。其实不必这样看，北京现在的建筑已经改动过了。

周总理：梁思成先生说北京饭店是个钉子，但对东交民巷某国大饭店的无线电台却不看成钉子。思成先生我是很尊敬的，但对他这一点我是不满意

的，这一点真是有思想问题。请张奚老把我的这个意思告诉他。

张奚若：这一点，我和梁思成先生大不相同，电台我是主张拆掉的。

周总理：翦伯赞先生的意见如何？

翦伯赞（北大教授、历史学家）：能多保存一些古物还是好，不过历史是发展的，北京城也在不断发展中变成现在这个样子。古物如果障碍了北京市的建设，那是可以拆的，但如果确有艺术价值、历史价值，又正在马路上，倒是要研究一下。三座门本来不在天安门两旁，原来是在东西长安街的，民国初年移到天安门两旁的。以前既可以移，现在就拆不得？

周总理插话：就是用这条理由才说服了梁思成先生的。

翦伯赞继续说：我觉得一切都是发展的，如果古代的一切都一直保存下来不动，清代不敢动明代的，我们也就看不到清代的東西了。我们现在加上一些东西，过了几百年以后也就是古迹文物了。从中古世纪发展到近代化，留下来一些古代的东西，这是很好的，可以看出发展的痕迹。我基本上同意郑局长的意见。

周总理：还要请一位发言，潘光旦先生的意见如何潘光旦（清华大学社会学系主任、政务院文化教育委员会委员）：大体上同意郑局长的意见。

周总理逐个请应邀列席政务会议的专家学者发言以后，他请政务会议的组成人员发言，讨论文化部的报告和其他问题。

不少政务委员对上述讨论都很感兴趣，也发表了自己的意见。

邵力子：我参加政协全国委员会文教组的座谈会，郑局长的办法我赞成，不过我偏重于“该拆的就拆”这一方面。

黄绍竑：我要控诉牌坊，牌坊是有血债的。有一次我坐车从团城过，刚上了御河桥，后面一个车开过来，躲不及，把我的车撞翻了，脚上搞了一个洞。

罗隆基：牌坊好看与否，各人看法不一。我强调历史意义，如果要保存，就不必看花钱多少。张奚老强调美，这样各人看法就不同了。四牌楼如果有百年价值，我就主张保存。苏联红场旁边有个教堂，就保存了。

邵力子：苏联拆换的教堂多得很。

罗隆基继续说：刚才总理讲，几百年以后这些东西就没有了，这个说法我也不能完全赞同，古代文物如果有历史价值，就可以保存下去。

周总理听完大家对北京市的历史建筑问题发表的意见后表示他很感兴趣的是文物问题。他说：北京市市政建设方针要决定，假使对保存历史文物问题思想认识不一致，北京的都市规划就会遇到问题。现在有人强调保护民族遗产，苏联和东欧人民民主国家也赞扬东方文化，给我们打气。张奚老说“拆风甚盛”，我也不大同意，并没有拆很多。

最后，周总理向张奚若说，奚老，我刚才讲的不是作结论，你完全有权利可以分辩。总理还坦诚幽默地说，“我愿意应战”。

上下沟通互通情报

1951年10月，趁政协全国委员会第一届第三次会议召开之机，根据周总理的指示，政务院邀请列席政协会议的各省市政府的负责人举行了两次座谈会，请他们对政府工作提意见和建议。11月3日，政务院举行第十九次政务会议的时候，又请他们列席了政务会议。周总理除听取他们的意见外，发表了讲话，答复并阐述了当前大家关心的问题。他说：这两年忙于开各种专业会议，总的方面，虽有政协全国委员会会议，但没有开过各省市以上的主席会议，使得各省市负责同志在工作中发生若干困难。今后准备每年由政务院负责召集一次省市级以上主席会议，这就可以使上下通气，有许多重要的工作，通过这个会议讨论和传达，使中央更直接地联系到地方。周总理说：邓小平同志这次来京开会曾说，“上下通气是我们革命队伍的优良传统。”但是要做到上下通气，使上下在工作上打成一片，下级也敢于向上级提出不同意见，那就必须互通情报，交流经验，遇事磋商，明文规定。周总理继续解释说：所谓遇事商量、明文规定，是说要广泛征询有关部门、各地区的意见，并在征询时，先有一个文件草案，取得一致意见后，再作出正式决定。总理明确地指出：专业会议的决定，也必须经过政务院各委的审核报由政务院批准才算有效，才能发布；其中凡属于新的重大的决定，尤应先征询地方同意而后正式发布。如政务院关于治淮的问题就是这样先征询地方意见之后才决定的。

1953年6月，政务院第一八三次政务会议讨论农业部关于1953年春季农业生产情况的报告时，周总理在发言中讲了农业生产是一个长期的过程，不能乱来之后，告诫大家说：部门发指示，一定要与多方面商量。这样，我们的指示就会减少。少了，发下去就会得用。

1955年4月，国务院常务会议请出席党中央全国代表会议的各省、自治区、直辖市政府负责同志列席，周总理说，国务院成立了，借这次机会，请大家对政府工作提意见。总理说，政府改组是根据宪法规定的，有些事情有些变动，各省市也会有些问题要向国务院提的、问的。五年过去了，国务院成立也有几个月了，对国务院有什么意见可以提出。

各省市的同志在会上畅所欲言，讲了许多很好的意见。根据周总理和陈云副总理指示，国务院秘书厅把他们的意见归纳整理为22个问题：民政、国防建设、公安、财政、粮食、商业、农村初级市场、工业、铁路、交通、农业、木材调拨、水利、教育、华侨、卫生、城市建设、机构编制、干部人事、领导作风和工作方法等。国务院责成各有关部门认真研究处理并向国务院报告处理结果。

8月，国务院第十六次全体会议，邀请各省、自治区、直辖市政府的负责同志列席。周总理对4月5日各省市在常务会议上所提意见作了答复。他说：国务院各部门的领导作风实际上就是个国务院的工作方法问题，如对各地请示答复迟缓，甚至长期积压，拖延不决。周总理对于各部门召开全国性的专业会议太多、时间太长，语重心长地说：我不知道各部门的领导同志是怎样领导的，开这么多的会议，我真佩服！？有的会也许是局长决定的。会议时间长的原因是没有准备。总理说：要使会议少，时间短，有一个办法，就是要抓住关键问题，先将文件搞出来，如果是了解情况的会议，那么先发提纲，让参加会议的人准备材料汇报，不这样做，首长可不批准。总理继续

说：有些指示，各部门之间不一致，甚至相互抵触的问题，上次会上提出了批评。最近有没有改善，希望大家还可提意见。国务院和各省、自治区、直辖市联系不够密切的问题，我们已决定国务院副秘书长分工与各省自治区直辖市进行联系。

在这次全体会议上，还征求了各省、自治区、直辖市对于国家机关工作人员全部实行工资制和改行货币工资制、国家机关整编工作、基本建设投资 and 行政工作等方面的意见。

这次会议后，国务院向各部门、各省、自治区、直辖市政府转发了国务院秘书厅关于各省市负责人所提意见的办理情况的报告。根据周总理上述讲话精神，国务院在批示中强调指出：国务院各部门特别应当重视各省、自治区、直辖市提出的关于领导作风、工作方法和机构设置上的问题和建议，结合国家机关精简工作加以认真检查，求得进一步改进。

1956年5月，国务院第二十八次全体会议，请各省、自治区、直辖市政府的负责同志列席，参加讨论。会上通过了国务院关于1956年选举工作的指示；关于向全国人大常委会提请改写关于直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇人民代表名额的建议案；关于向全国人大常委会提请决定1956年直辖市和县以下各级选举工作时间的议案等。

周总理在这次会议上，再次强调说：今天的全体会议，有各省市的负责同志来参加，今后，国务院研究重要问题，要请各部和各省市的同志来参加。中央和地方要结合起来，不然民主发扬不够，集中也有困难。

警惕和克服官僚主义

为保持人民政府的本色，周总理在领导政府工作中，经常利用各种具体问题分析官僚主义的危害。不断教育干部时刻警惕官僚主义，克服官僚主义，并同官僚主义作斗争。他曾说：“要使人民民主专政的制度实行得好，必须同官僚主义作斗争，经常反对官僚主义。这是一个很重要的问题。”

周总理尤其对国家机关内的机构臃肿、人浮于事，专业会议过多，公文报表太多，脱离实际的官僚主义现象深恶痛绝。这些问题在机关里似乎成了顽症，屡禁不绝，但由于毛主席、周总理及时发现，及时采取措施纠正，才使它没有造成更大损失。

批评高高在上脱离实际

周总理认为，机关存在的脱离实际，脱离群众，只知高高在上发号施令的官僚主义，是剥削阶级长期统治的遗产，是剥削阶级思想和旧社会衙门作风的反映。“这种官僚主义是领导者尤其是高级领导者必须时时警惕的。”

1953年是我国经济根本好转，并开始有计划建设的时候，国家形势发展顺利，这时，有些部门曾出现过高高在上，盲目乐观，脱离实际的官僚主义作风，给国家和人民造成很大损失。例如对外贸易部不认真研究国内外产销情况，盲目订货、采购和加工，造成出口商品总库存中滞销品竟占41%。林业部1953年计划脱离实际，各项任务一般都偏大，在贯彻与实施计划中，又强调计划的指令性和法律效力，结果造成下面逐级硬性分配控制数字的强迫命令作风。农业部盲目主观，不顾各地具体情况，机械地搬用外国、外地办法，造成许多损失。教育部结合实际不够，贪多求快，3年来所制定的许多决定、指示和计划，有不少是脱离实际的，如要全国小学在5年内争取达到80%的学龄儿童入学，把民办小学全部由国家包下来，5年至10年基本上扫除全国文盲等。

周总理当时对于有些部门出现的盲目乐观、脱离实际、主观主义的计划或作法，在会议上或者在签署的指示中，都曾进行过批评纠正。

1956年，随着社会主义改造进入高潮，第一个五年计划顺利进行并将胜利完成的时候，有些领导人的头脑又热起来，脱离实际、脱离人民的官僚主义又抬头，给国家和人民造成了不少损失。

这一年，周总理根据官僚主义比较普遍存在的情况，曾在大小会议上进行过多次严厉地批评。

5月，周总理为了用历史戏剧《十五贯》教育大家警惕官僚主义，他多次在国务院会议上推荐这出戏，希望各部门的领导同志看一看。这次他破例指示国务院会议科转告有关部门给部长们发票去看。周总理认为，封建时代的官僚主义是很坏的，主观主义也草菅人命。今天干部中的主观主义也很误事，性质是一样的，思想方法差不多。主观主义需要官僚主义的庇护，如没有官僚主义，主观主义不可能这么厉害。

6月，周总理在第一届全国人大第三次会议上，在答复代表们所提意见的讲话中，专门讲了反对官僚主义的问题。他说：愈在上层，愈容易脱离群众、脱离实际，愈容易犯官僚主义毛病。行政编制愈大，文件愈多，也更容易犯官僚主义毛病。因此，他强调说：集中必须要建立在民主基础上。在中央领导机关工作的人员，应该特别自觉，要经常注意听取来自人民群众和下级工作人员的意见，要大大地发扬民主。最后他说：欢迎自下而上的和自上而下的批评，为提高工作效率，反对官僚主义而进行不懈的斗争。

9月，周总理在党的第八次全国代表大会上说：“我们在工作中所发生的一些缺点和错误，有许多是同领导上的主观主义和官僚主义分不开的。有些领导同志高高在上，不接近群众，不了解实际情况，主观地处理问题和布置工作，因而所作的决定就很难正确，甚至发生错误。而上级的官僚主义，又助长了下级的命令主义。”又说：“在我们这样一个地域广阔、情况复杂

《周恩来选集》下卷，第418页。

《周恩来选集》下卷，第223页，第224页。

并且经济上正在剧烈变革的国家里，任何疏忽大意，都可能发生重大的错误，造成重大的损失。因此，克服主观主义和官僚主义，对我们有着特殊重要的意义。”

反对“文山”“会海”

周总理一贯主张精简专业会议。新中国刚成立，急需要摸清全国各个方面的实际情况，统一研究、统一布置工作，各专业部门召开一些会议是完全必要的。也正是由于各部门通过会议积极地开展工作，使新中国各项工作，特别是经济恢复工作，进展迅速，很快走上正轨。周总理对此是非常肯定的。他在1951年11月政务院第十九次政务会议上说：两年来，各部门召开的专业会议，成绩很大。同时，周总理指出：但是最近以来召开的专业会议，越开越多，越开越大，应该进行精简了。他根据手头上掌握的情况具体地说：今年下半年各部门准备召开的专业会议有213个，参加会议人数16562人，这不仅在北京要接待，要抢包旅馆，是一个负担，在地方忙于往返、忙于向当地行政首长请示报告，同样也是一个负担。今后为防止太滥，任何专业会议都须经过主管委的审查报由政务院批准。从此以后，政务院秘书厅作为一项任务，了解各部门专业会议的情况，并将各部门报来的计划汇总，提出初步意见报总理或主管副总理核批。这样，1952年以后，专业会议便大大减少。

1954年国务院成立以后，各部门召开的专业会议，又开始逐渐膨胀起来。1955年6月，周总理在国务院第十一次全体会议上指出有些部门的会议多得不得了。他根据编制工资委员会的反映说：13个部、会、行的统计，1954年共开了570多次专业会议，参加人数有5万多人，共开7920天。铁道部开142次会议，1498天。重工业部、商业部也开了100次以上的会议。周总理严肃地说：这个情况要通报。今年下半年一定要减少会议。8月，在国务院第十六次全体会议上，周总理对各部门召开全国性的专业会议太多、时间太长的情况又进行了批评。指出有些专业会议时间长的原因，主要是没有作充分准备。他说：要使会议开得少，时间短，有一个办法，就是要抓住关键问题，要先将文件搞出来。此后，又加强了对召开专业会议的审批制度。在10月国务院常务会议上，周总理还指示：各部报送专业会议的请示报告，必须将会议要讨论的主要问题，解决意见，以及会议规模等情况，写成要点，经国务院主管办公室审核后报国务院批准。这就又一次有效地煞住了开会风。

可是，到了“大跃进”的年代，“五多”之风又起。其中专业会议也多起来。经过党中央发指示反“五多”，周总理在国务院不断批评，采取措施，再一次控制了专业会议开得多开得大的风气。据国务院秘书厅报告，对54个部门从1960年7月到1961年2月的不完全统计，共召开各种专业会议400次，平均每月开会50次，比1959年平均每月开会减少72%。会议规模一般都进行了压缩，大部分在100人以下，100人以上的会议有69次，1000人以上的会议只有3次。会期也缩短了。由于会议减少，而且规模小、时间短，会议文件和经费开支都有减少。仅就中央国家机关由行政经费开支的会议来看，1960年上半年为689万元，下半年为540万元，减少149万元。国务院向各部门转发这个报告时，希望今后继续贯彻精简会议的精神。

公文报表多，甚至泛滥成灾，也是周总理经常重视，不断解决的一个问题。公文报表多，必然质量差。1953年人事部检查了比较重要的文件44件，其中基本正确但有缺点的有13件，基本上是错误的1件。内务部检查所发公文700件，有问题的有125件，占17%之多。因为平时缺乏系统地积累资料，往往到总结工作时临时向下面要数字、报表，而且要得急、催得紧，使下面

无法对付。1955年国务院对各部门的公文作了一次调查，发现不少问题。国家统计局布置1955年年报，刚发下去，接着就发了三次补充，而且更改了两处，但事情并未妥贴。与这项年报有关的中央手工业管理局还是认为非彻底更正不可，随即又下了个通知，把原来布置的年报内容更正了许多处。财政部为了颁发年度预算科目，前后就连发了15道公文。第一道公文下达科目后，连发公文进行补充、修订、再修订、解释以及错字勘误等。粮食部国家监察局召开一个全国会议，连发三次通知：第一次通知开会日期；第二次通知参加会议的人要带材料；第三次通知才规定了哪些人参加会议。教育部等单位共同组织了一个视察组，于4月12日已经到达南京，但是，4月14日才给南京有关单位发出通知说，视察组将于4月10日前到达南京。至于公文中有错字，发勘误，不少部门时有发生。农业部通知天津市农林水利局将报奖材料在“5月份内”报齐，误打成“5日内”报齐；结果忙坏了天津市农林水利局的干部，他们怕误了期限，只得加班加点，坐上汽车分头到各区去对证材料。真是一字之差，害人不浅。

1953年9月，针对各部门乱发统计表格的问题，周总理签署了《关于清理现行调查统计表格及禁止乱发调查统计表格的指示》，要求各级政府、统计部门及各业务部门必须对目前泛滥着的调查统计表格作认真清理，今后除仍必须重视调查统计工作，切实完成国家所规定的统计任务外，颁发调查统计表格要严加控制。

1956年国家统计局曾对中央一些部门进行检查，发现报表杂乱繁多，有的要求超过实际，有的互相重复。国务院批转统计局的检查报告时指出：目前统计报表过多、过繁，造成人力、物力的很大浪费。要求各部门、各地区应结合精简节约、反对官僚主义运动，对现行的各种统计报表彻底地加以精简整顿。

“大跃进”以后，1964年“四清”期间，刘少奇同志写信给周总理提出农村报表又多又乱，情况严重，需要进行改革。国务院为此专门召开座谈会，研究解决办法，并草拟了《中共中央、国务院关于彻底精简农村报表的通知》稿。周总理在将通知稿送刘少奇同志审核时，写信分析了农村报表的情况，指出：“很多是一日一报或几日一报，费力很大，但是实在没有什么用处，基层干部最感头痛。”周总理对产生各种报表又多又乱的原因指出：“主要是许多机关和领导干部不深入实际、不深入群众进行调查研究，习惯于靠听汇报看报表指导工作。同时，在我们统计工作中脱离实际，脱离生产，脱离群众，只顾完成所谓‘全面统计’任务，不考虑农村的实际需要和可能的错误思想也极严重。”

为了煞住这股歪风，周总理说：要立即对各种报表进行全面清理和审查，“先将绝大多数不必要的报表砍掉，需要保留的报表，由国务院审查批准后以命令下达。”国务院还决定派出工作队到一些社队进行蹲点调查，综合研究，制定一套比较适合农村情况的改革方案，以纠正报表多、乱的现象。

周总理对政府存在的问题，从来是不姑息不隐讳的。鉴于上述问题屡禁不止，他在1956年党的八大大会上曾尖锐地指出：“现在国务院各部门机构大，

《周恩来书信选集》，第585页，第586页，第586页。

《周恩来书信选集》，第585页，第586页，第586页。

《周恩来书信选集》，第585页，第586页，第586页。

层次多，因而公文多，电报多，表格多，弄得下级机关疲于奔命。而有的部门的领导同志，甚至还不知道自己的部门发了些什么指示，作了些什么规定，这样的官僚主义的现象，必须迅速加以纠正。”

机构层次要少工作效率要高

政务院成立后，所属各部门的内部组织机构如何设置，周总理提出制定组织条例，以便于各部门有所遵循，而且使机构尽可能统一和规范。1949年12月政务院第九次政务会议通过的《政务院及所属各机关组织通则》规定：各机关得设办公厅；为分掌业务，得设司或处；厅、司或处以下得设处或科。其工作有半独立性质者得设局。其工作有特定性质者得设室（如参事室、会计室、资料室）、组（如财经组、文教组）、所（如研究所）或会（如高等教育委员会）。

依据这个通则，各机关都制定了自己的组织条例，规定了本机关应当设置的机构。从政务院所属共35个单位中的34个单位所设机构统计，司局一级机构共313个，加上二级（处）、三级（科）共计2191个。

不久，周总理就开始注意到，政府机关某些部门的组织机构设置不合理，存在着重叠现象，尤其是人员编制不断增加，造成人浮于事，办事迟缓，官僚主义，旧衙门作风复生。对此，他在政务院或以后的国务院会议上，以及其他场合，不断向各部门负责人敲起警钟，并且还经常亲自研究措施。

机构精简，效率提高，是周总理一直强调的一个原则。为了在组织上得到保证，他及时提出建立一个机构，专门负责对各机关的机构编制进行审查和检查工作。1949年底政务院第十二次政务会议通过成立了以政务委员章乃器为主任委员的机构编制审查委员会。这个委员会成立后，根据周总理的指示精神，不断对政务院所属各部门的机构编制进行审查，并多次向政务会议报告。使机构、编制猛增的情况得到一定控制。章乃器主任委员在1950年3月政务院第二十五次政务会议上报告说，经过4个月的审查，政务院及其所属35个单位的编制总人数原拟会超过3万人，现在编制总人数减到19575人。1951年3月，章乃器在政务院第七十四次政务会议上报告说，从1950年8月开始至12月审查了24个单位的编制情况，其中有17个单位需增加编制，共增2225人，有4个单位是减少编制的，共减少320人；有1个单位维持原编制，另有两个单位是代审查的，编制人数未计在内。这样，增减相抵，净增加1905人。周总理听了章乃器的报告后指出：现在国家是草创时期，对各单位的机构编制只能做到原则性的审查，需要再过一个时期，经过一定的过程，才能进一步审查它的分工是不是科学化、合理化。现在这个机构编制审查委员会应该继续工作，要在具体机构的合理、统一和分工方面进一步审查，使各个层次的行政关系更为科学化，提高工作效率。不妨先对一两个单位做典型的研究。周总理说：精简的目的是要达到人数少，办事多，这不是不可能的，是完全可能的。工作没有那么多，人闲着没事，就会有人事纠纷，你要花时间和精力去解决人事纠纷。精简编制的办法，主要是这么两条，即：减少层次和分工负责。各部门中的层次要减少，一个机关中的收发、打字等工作可以统一起来，部里有个总收发，司里就可不用收发了。周总理在这年政务院召开的全国秘书长会议上讲话中也强调了层次少了，人也就少了。他说：一个部里常常有很多层次，部、司、处、科、股五级。一个科，既有科长就必得有科员，一个科员不像样子，必须要好几个。其实，一个科可以只有一个科长，没有科员。世界上并没有哪里规定，一个科里没有科员，科长就不算科长。周总理早在政务院第六十五次政务会议上就曾批评过有些人爱讲排场，总想有一个摊子。他以总理办公室为例说：我的办公室分了几个组，

各有所管，张唯一同志帮助我，感到很得力。若不是这样，而是分几级的话，我的办公室就成了小政务院。我们有些同志好讲排场，总要有一个摊子。在这点上，我们的余心清同志应提出来表扬。他的典礼局只有他一个人，但事情一样做了。不但做了中南海以内的事，还做了许多外边的事。如果典礼局长是另外一个好讲排场的人，那就得设处、设科，也要有十几、二十个人。

国务院的成立，组织机构将进行较大的调整与变动。这时，周总理并没有放松对机构编制问题的注意。1954年10月，他在国务院第一次全体会议上，向各部门的负责人指出：整个机构希望能够采取力求精简的原则，希望各单位都要注意，不然，新的机构建立、老的机构改组的时候，都要求扩大，那就很不利。我们要把工作往下放，把工作主要集中到企业单位、基层单位，行政机构要力求精简。现在人民监察委员会改成了监察部，首先的任务，就是要注意各个部门在精简方面是否符合政府工作报告中所提出的要求。要不然，照着过去的规律，总是搞着搞着就扩大了。大了就必然缩，缩了过一些时候又扩大了。周总理再次讲到总理办公室5年来没有扩充多少人，至今包括打字员在内一共25人，负责联系各部门，从内政、外交一直到军事、侨务，就是这样，也做了事，当然做的只是联系工作。总理说：从总理办公室的经验，证明人可以少，有些机构可以减少。我们的目的是尽量加强各部，把强的人员放到部里去。仅仅过了两个月，周总理在12月国务院第三次全体会议上又指出：3年来，中央党政民机关，主要是政府机关的编制膨胀很大。自政府成立到1951年一直控制在2万人，章乃器部长为不超过这个控制数奋斗了两年。两年半以后，章部长不管了，大堤溃决，一下由2万人增到8万人。总理说：要节约行政经费，就必须精简编制。现在我们把干部集中在机关里，层次很多，面也铺得太大。我们要学习苏联的经验，层次要减少，面也不要太大，一个组能办的就不要分成两个组。各部门必须紧缩。这个问题不解决，把很多有本事的人放在机关，没事情做，闹情绪，闲人比工作的人还多，还需要有人为这些人服务，减低了工作效率。总理说：在国务院第一次全体会议上，我就讲了这个问题，但没有具体办法不行。为了在组织上使精简工作得到保证，周总理提议、会议一致同意恢复编制委员会，主任由贺龙副总理担任，委员名单由国务院常务会议决定。周总理还说：从我起，不管哪个部门，不能随便批编制，一定要经过编制委员会的审核，今后要用这一条来约束。要通令各部门，从今天起，擅自增加一个人算是违反国务院全体会议的决议。随后，周总理便签署了成立国务院编制审查委员会的命令。命令说：为了继续贯彻精简节约的精神，克服国家机关机构重叠、编制庞大等现象，以节减行政经费，提高工作效率，决定成立国务院编制审查委员会（后来改为“编制工资委员会”）。命令要求国务院各部、各委员会、各直属机构，均应将本单位的机构编制报经国务院编制审查委员会审核批准。

周总理的命令下达后，首先在中央一级机关开展了精简机构、紧缩编制的工作。1955年1月周总理约集有关部门的领导同志举行的汇报会上他首次提出，要建立干部退休制度，争取3年内，有步骤地将政府系统中应该退休的人员，以及需要转到企业、报考学校的各种人员，分别妥善处理完，初步做到政府系统中的定员定额。2月，他在一个有6000人参加的干部会上作报告时又指出：现在我们有一种人多势众的想法，总觉得人多好办事，几个人能办的事，要十几个人来办，这是不对的。多而不精，这是我们今天主要的缺点、主要的毛病，必须加以精简。他在国务院第五次全体会议上要求各部

委首长亲自动手，解决紧缩编制问题，定机构，定编制，定人员，定工作量。

经过周总理不断强调并采取一系列措施，国务院系统的机构庞大、编制膨胀的趋势，再一次得到控制。从 1955 年 3 月到年底，据政府系统 48 个单位的统计，根据需要，厅、司、局和直属处室增加 40 个，占原有厅司局和直属处室的 7.4%，处、科减少 2198 个，占原有处科的 38%。编制人数大大紧缩，据政府系统 51 个单位的统计，共减 36270 人，占原有编制人数 90498 人的 40.1%。根据周总理的指示精神，精简不是甩包袱，必须妥善安排，合理使用精简调整出来的干部。为此，成立了中央机关干部调整委员会，采取了边精简，边调整，边安排的办法。据当时统计，边调整边安排 10000 多人，下放到事业、企业单位 6000 余人，分配到新疆、青海、西藏等边疆省份的 2500 余人，考入学校学习的 1000 余人。

在精简工作已经取得成绩的基础上，为了继续搞好精简工作，并且在总结经验的基础上合理设置机构，明确职责，1955 年 12 月 21 日经国务院第二十一一次全体会议通过，周总理又签署了《国务院关于进一步做好国家机关精简工作的指示》，要求：各级国家机关和各种事业、企业单位，都必须本着“精简机构、紧缩编制、调整干部”的方针，认真地、彻底地、实事求是地进行精简。根据“全面规划、加强领导”的要求，该多减的多减，该少减的少减，该增加的适当增加，达到缩减行政编制，节约行政经费，合理使用人力，进一步克服官僚主义，改进国家机关工作，保证完成社会主义建设和社会主义改造任务的目的。指示中指出：精简工作应当首先结合检查工作，总结经验，划清业务范围，明确工作职责和工作关系，然后按照业务需要，合理地确定机构，编定人员。在精简机构中，要坚决裁并重叠的、性质相近的、可有可无的机构，加强和建立急需加强和建立的机构。要尽量减少组织层次。中央各机关原则上实行三级制，省、自治区、直辖市各厅（局）原则上实行两级制。

为了使精简工作健康地进行，在这次国务院全体会议上，还通过了与精简工作相配套的规定和办法，如《关于处理中央一级国家机关精简中调整出来的工作人员的指示》、《国家机关工作人员退休处理暂行办法》、《国家机关工作人员退职处理暂行办法》等。

周总理在 1956 年中国共产党第八次全国代表大会上所作的报告中再次强调指出：“在国家行政机关方面，应该继续克服机构重叠和人浮于事的现象。现在，在各级国家行政机关中，一般他说，机构都还过于庞大，人员还是过多，而这种现象，上级机关比下级机关严重，大机关比小机关严重。我们必须采取有效措施，对各级机构和机关人员继续进行调整，精简行政机构，把机关人员适当下放，把非生产人员调往生产单位。”

可以说，机构精简问题，是周总理常抓不懈的一个大问题。

周总理不但要求各部门减少层次、精简机构，同时还要求各部门必须改进工作方法，提高工作效率。

周总理不喜欢拖拉作风，他要求工作一定要雷厉风行，只要看准了、决定了的事情，说于就于，不能拖拖拉拉，对于重大的、紧急的，特别是人命关天的事情还应当分秒必争。所以，他经常通过具体事例，要求各部门的领导和工作人员改进工作方法，提高工作效率。1950 年 5 月中央救灾考察团向

政务院第三十三次政务会议报告对皖北、苏北、山东灾情视察的情况。当报告中提到应迅速发放救济粮款时，周总理指出：办事要提高效率，给灾民的救济粮一定要运得快。他说：这次调给山东的500万斤米、调给苏北的盐，为什么搞得那么慢？应该研究，设法提高效率。谈到这里，周总理实事求是地、具体地提出了提高工作效率的办法，他说：办事要根据不同情况和问题，采取不同的对待方式，不能用文牍主义的方法，用一种框子圈死，延误了工作。如果有什么事情需要立刻报告上来的，一个条子一个电话都可以，不一定要行公文手续，来一套文牍主义。救灾如救火，处理这一类的问题，越快越好。他举例说：中长路自从和苏联合办之后，我发觉苏联人办事多以一个条子便解决问题。我希望以后大家对于紧急事情，也可多用条子、电话联系，用公文太慢了，长的公文我也没时间看，只好积压一下。总理说：这种要米要盐的事情也没有什么大道理可讲，来一个条子很可以解决问题。

不久，1950年6月在政务院第三十五次政务会议上，讨论河南宜洛煤矿发生的职工伤亡事故的时候，周总理再次指出工作效率的问题，他说：我总觉得我们办事办得太慢，效率不快。中财委曾发出通知，给所属机构，要大家注意厂矿伤亡事故的问题，及时报告，可是通知发出后至今还没有得到什么反映。燃料工业部派人去各地检查，可是检查总结到现在还不能交上来。

给官僚主义者画像

周总理特别注意防止在政府机关官僚主义的产生。他在向全国人大的政府工作报告，几乎每次都尖锐地批评官僚主义现象。在其他场合也经常提出反对官僚主义问题。1963年5月，他在中共中央和国务院直属机关负责干部会议上的报告，对官僚主义种种表现，进行了集中地、充分地、细致地描绘，入木三分地刻画了20种官僚主义者的脸谱。

这里将周总理描绘的20种官僚主义者的画像全录于下：

第一种，高高在上，孤陋寡闻，不了解下情，不调查研究，不抓具体政策，不做政治思想工作，脱离群众，脱离实际，一旦发号施令，必将误国误民。这是脱离领导、脱离群众的官僚主义。

党的路线、政策再好，如果执行的业务部门给阻塞住了，那就是把党和群众隔开了。所以我把这种官僚主义列为第一种。这种官僚主义是领导者尤其是高级领导者必须时时警惕的。

第二种，狂妄自大，骄傲自满；主观片面，粗枝大叶；不抓业务，空谈政治；不听人言，蛮横专断；不顾实际，胡乱指挥。这是强迫命令式的官僚主义。

一个人站在领导地位，不虚心，不平易近人，自以为了不起、什么都懂，只要有这种思想并且在作风中表现出来，就危险了。这种人大概总是不去抓业务，觉得我是领导政治的，人家的话听不进去，觉得琐碎，也不研究人家讲话的内容，结果就蛮横专断，瞎乱指挥。

第三种，从早到晚，忙忙碌碌，一年到头，辛辛苦苦；对事情没有调查，对人员没有考察；发言无准备，工作无计划；既不研究政策，又不依靠群众，盲目单干，不辨方向。这是无头脑的、迷失方向的、事务主义的官僚主义。

常有人说：“我做个辛辛苦苦的官僚主义。”好像这种官僚主义还能容许似的。我看，这种官僚主义也要批判。如果是普通干部，忙忙碌碌，有时方向不大清楚，那还可以谅解。如果是领导干部，怎么能容许他是个事务主义者呢？

第四种，官气熏天，不可向迩；唯我独尊，使人望而生畏；颐指气使，不以平等待人；作风粗暴，动辄破口骂人。这是老爷式的官僚主义。

第五种，不学无术，耻于下问；浮夸谎报，瞒哄中央；弄虚作假，文过饰非；功则归己，过则归人。这是不老实的官僚主义。

第六种，遇事推诿，怕负责任；承担任务，讨价还价；办事拖拉，长期不决；麻木不仁，失掉警惕。这是不负责任的官僚主义。

第七种，遇事敷衍，与人无争；老于世故，巧于应付；上捧下拉，面面俱圆。这是做官混饭吃的官僚主义。

第八种，学政治不成，钻业务不进；语言无味，领导无方；尸位素餐，滥竽充数。这是颞顶无能的官僚主义。

第九种，糊糊涂涂，混混沌沌，人云亦云，得过且过，饱食终日，无所用心；一问三不知，一曝十日寒。这是糊涂无用的官僚主义。

第十种，文件要人代读，边听边睡，不看就批，错了怪人；对事情心中无数，又不愿跟人商量，推来推去，不了了之；对上则支支吾吾，唯唯诺诺，对下则不懂装懂，指手划脚，对同级则貌合神离，同床异梦。这是懒汉式的官僚主义。

第十一种，机构庞杂，人浮于事，重床叠屋，团团转转，人多事乱，不务正业，浪费资财，破坏制度。这是机关式的官僚主义。

凡是机关大而人多的地方，必定要出官僚主义，这几乎成为规律了。那里的领导人即使精明强干，也会有官僚主义。因为那个机关本来不需要那么大，机构搞得那么臃肿，一定会有很多人不办事情，吵吵嚷嚷，很多事情在那里兜圈子，办不出去。把机关搞小，有事情一商量就解决了。

第十二种，指示多，不看；报告多，不批；表报多，不用；会议多，不传；来往多，不谈。这是文牍主义和形式主义的官僚主义。

第十三种，图享受，怕艰苦；好伸手，走后门；一人做“官”，全家享福，一人得道，鸡犬升天；请客送礼，置装添私；苦乐不均，内外不一。这是特殊化的官僚主义。

我们国家的干部是人民的公仆，应该和群众同甘苦，共命运。如果图享受，怕艰苦，甚至走后门，特殊化，那是会引起群众公愤的。

第十四种，“官”越做越大，脾气越来越坏，生活要求越来越高，房子越大越好，装饰越贵越好，供应越多越好；领导干部这样，必定引起周围的人铺张浪费，左右的人上下其手。这是摆官架子的官僚主义。

第十五种，假公济私，移私作公；监守自盗，执法犯法；多吃多占，不退不还。这是自私自利的官僚主义。

第十六种，伸手向党要名誉，要地位，不给还不满意；对工作挑肥拣瘦，对待遇斤斤计较；对同事拉拉扯扯，对群众漠不关心。这是争名夺利的官僚主义。

第十七种，多头领导，互不团结；政出多门，工作散乱；互相排挤，上下隔阂；既不集中，也无民主。这是闹不团结的官僚主义。

第十八种，目无组织，任用私人，结党营私，互相包庇；封建关系，派别利益；个人超越一切，小公损害大公。这是宗派性的官僚主义。

第十九种，革命意志衰退，政治生活蜕化；靠老资格，摆官架子；大吃大喝，好逸恶劳，游山玩水，走马观花；既不用脑，也不动手；不注意国家利益，不关心群众生活。这是蜕化变质的官僚主义。

官僚主义发展到这个程度，就严重得很了。一个干部、一个共产党员的最基本的要求，就是要有革命的热情，要有朝气、有干劲。革命热情一衰退，政治上就要蜕化了。

第二十种，助长歪风邪气，纵容坏人坏事；打击报复，违法乱纪，压制民主，欺凌群众；直至敌我不分，互相勾结，作奸犯科，害党害国。这是走上非常危险道路的官僚主义。 —

树立廉洁的纪律严明的人民政府形象

周总理在建国一周年的庆祝大会上，总结新中国成立一年来的工作时说：“人民对于自己的国家已经给予了信任。毫无疑问，人民的信任是正确的。在中国，历史上只有一个政府，曾经在一年内做了这么多有利于人民的工作；只有一个政府，曾经在一年内驱逐了那么多的强盗式的‘军队’和‘政府’，而代之以纪律严明和蔼可亲的人民军队和廉洁而讲道理的人民政府。”

1954年9月，在新中国召开的第一届全国人民代表大会第一次会议上，周总理又一次庄严地向全国人民宣布，我们的国家机关是属于人民群众的，是为人民服务的，因此，它同旧中国的压迫人民的国家机关在本质上根本相反……假公济私、贪污诈骗、任用私人、欺压群众这些旧官僚机关的传统恶习，在我们的国家机关里是完全不允许的，事实上，这些现象在我们绝大部分的国家工作人员中已经绝迹了。人民群众第一次看到了廉洁的、认真办事的、艰苦奋斗的、联系群众的、与群众同甘共患难的自己的政府。

周总理深深懂得，他和老一辈无产阶级革命家终身为之奋斗的，夺取全国政权，解放全国人民的事业，是多么不易！他牢牢记着，新中国成立前夕，毛主席在党的七届二中全会上向全党发出的警告：因为胜利，贪图享受不愿再过艰苦生活的情绪，可能增长。因为胜利，可能有这样一些共产党人，经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击，他们在糖弹面前要打败仗。他自然更清楚地记得，在离开农村进入城市的那天，他和毛主席有趣的对话：

周恩来对毛主席说：“多休息一会儿好，长途行军坐车也是很累的。”

毛主席说：“今天是进京的日子，不睡觉也高兴啊。今天是进京‘赶考’嘛。进京‘赶考’去，精神不好点怎么行呀？”

周恩来说：“我们应当都能考试及格，不要退回来。”

毛主席说：“退回来就失败了。我们决不当李自成，我们都希望考个好成绩。”

周总理为了建立和巩固人民政权，建立一个“廉洁讲道理守纪律”的人民政府，他从多方面做出了最大努力。他一方面抓建立各种规章制度，使工作人员办事有章可循，依法办事。另一方面，就是运用专门机构对国家公务人员进行监督、监察，并通过具体事件教育干部奉公守法，廉洁从政；对于那些违纪违法、失职，给人民利益和政府威信造成严重损害的人，也必须做出严肃处理，以此保证人民政府的政策规定严格执行，使一切国家机关工作人员懂得“全心全意为人民服务”，不能当成一句空空洞洞的口号，而应该是实实在在的行动。

政务院的第一道命令

为了树立人民政府的形象，只要一出现损害政府形象的苗头，周总理总是及时制止纠正。他就任总理以后，发布的第一个通令，就是令知政务院所属各机关不许违反政策，侵犯人民群众利益，影响人民政府的威信。

1949年10月，中央人民政府成立，在首都的各机关部在组建。这时，有的部门竞相高价抢购房屋，以致造成房价飞涨。为此，周总理于11月1日以政务院总理名义签署了向政务院所属各机关发布的通令。通令指出：凡需购房，均须向政务院呈报房屋情况、价目，经指定机关审批始得购买，否则以违法论。这个通令同时函达中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察署及中国人民政协全国委员会，希望他们通知其所属部门也遵照办理。

为了保证这个通令的切实执行并且统筹分配房屋，政务院第四次政务会议决定成立了首都各机关房屋统筹分配委员会，统一审批、分配首都各机关的用房。会上还提出了解决机关房屋的三个原则：（一）力求清理使用现有房屋，不购买房屋；（二）对临时训练班和学校不批拨城内房屋；除特殊情况（如中央人民政府及招待外宾之房）外，各机关房屋、用具皆应因陋就简使用。

通令和会议精神既经传达，迅速制止了各机关当时抢购房屋之风。

强化专门机构的监督监察职能

新中国成立的时候，中央人民政府政务院专门设置了人民监察委员会。周总理在解释设立这个机构的目的是说：“政务院下面设立人民监察委员会的目的是为了建立监察制度，监察行政部门，如公务人员是否执行了政府的决议和政策，是否有贪污腐化等情形。”

政务院 1950 年 10 月 24 日批准的人民监察委员会的任务是：

一、监察全国各级国家机关和各种公务人员是否违反国家政策、法律、法令或损害人民及国家之利益，并纠举其中之违法失职的机关和人员。二、指导全国各级监察工作，颁发决议和命令，并审查其执行。三、接受及处理人民和人民团体对各级国家机关和各种公务人员违法失职行为的控告。

为了使各级人民政府监察机关密切联系人民群众，发挥人民群众对国家机关及其工作人员的监督作用，加强监察工作，政务院 1951 年 7 月第九十二次政务会议，又通过《各级人民政府监察机关设置监察通讯员试行通则》，规定在政府机关与其所属企业、事业部门中以及人民团体、城市街道和农村中设置人民监察通讯员。

实践证明，建立人民监察通讯员这一制度收到了很好效果。为进一步加强这一制度，1952 年 8 月周总理签署了《政务院关于普遍发展人民监察通讯员的指示》。指示指出：人民监察通讯员在“三反”、“五反”这一运动中起了它应有的作用。为了巩固“三反”、“五反”的成果，防止机关中的“三害”和工商界中的“五毒”继续发生，必须推广人民监察通讯员和人民检举接待室的组织，并加强其领导，以便通过这种方式密切地联系广大群众，发挥群众性的监督作用。

与此同时，为了巩固“三反”运动的成果，继续与贪污、浪费特别是官僚主义作斗争，以适应即将到来的大规模国家经济建设的需要，周总理还签署命令，颁发了《省（市）以上各级人民政府经济机关与国营财经企业部门监察室暂行组织通则》。通则规定，这些机关和部门均设立监察室，在各该机关、部门及所属独立单位执行监察任务，并领导人民监察通讯员的工作。监督与检查本机关、部门与所属独立单位及其工作人员对国家政策、法律、法令、方针、计划、决议、命令是否贯彻执行，维护国家纪律。

《各级人民政府人民监察机关设置监察通讯员通则》经过试行和修改，1953 年 6 月政务院第一八四次政务会议正式通过，周总理签署命令公布施行。通则规定：凡具备工作或生产积极、公正负责，忠诚勇敢、善于联系人民群众等条件的工作人员或人民中的积极分子，经其所在机关、部门、团体、街道、村庄的群众民主推选，主管人民监察机关审查任命，均得为人民监察通讯员。《通则》规定人民监察通讯员的任务是：（一）调查政府机关与所属部门及其工作人员一切违法失职、损害国家或人民利益的行为和工作上存在的重要问题，并征集群众对政府的政策、法令、工作的意见，向其主管人民监察机关或其所在机关、部门首长报告。（二）宣传监察工作之意义及作用，启发人民群众对国家机关及其工作人员进行监督。（三）管理并开设人民监察机关在该机关、部门、团体、街道、村庄所设立之人民意见箱。

人民监察通讯员为义务职，《通则》还规定了人民监察通讯员应该遵守

的纪律。

在政务会议上讨论这个《通则》的时候，章伯钧（政务委员、民盟中央副主席）提问：已写上人民团体设人民监察通讯员，党派设不设？为什么没有写？邓小平副总理说：还是不写好。当然党派的机关里愿意设也可以设。

国务院成立后，人民监察委员会改为监察部。根据我国各项建设任务特别是经济建设任务更加繁重这一新的形势，为保证监察机关在国家的经济建设中进一步发挥它的作用，1955年5月国务院第十次全体会议批准监察部第四次全国监察会议的报告，对于原有财经部各监察室进行组织调整，在若干财经部门，以原有监察室为基础，设立国家监察机关。有的由监察部直接领导，有的由各该部和监察部双重领导。

鉴于国家监察机关的组织形式的改变，1956年监察部根据国务院的批准，对人民监察通讯员的设置也进行了调整。国务院批转的监察部的报告中指出：现在我国正处在伟大的社会主义革命的高潮中，社会主义建设和社会主义改造正在加速进行，这就需要更加有效地发挥人民监察通讯员自下而上的监督作用。某些监察机关对人民监察通讯员领导薄弱和支持不力的现象，也需要迅速加以纠正。报告还指出：做好这一工作的关键问题，在于及时指导人民监察通讯员有中心、有系统地反映问题。同时，对于他们反映的问题，认真地予以处理。

监察机关的工作任务，根据国家不同时期有不同的侧重点，如国务院批准的1955年的监察工作任务为：监督国民经济计划的执行情况，着重检查工业、基本建设、交通运输部门和企业中的产品质量、成本和劳动生产率指标的完成情况；在商业、粮食方面，检查严重的积压、霉烂损失现象；在农业方面，检查各级行政机关和工作人员执行发展互助合作的方针政策；检查各级行政机关编制精简机构的情况，监督各级行政机关、企业工作人员遵守宪法规定的国家纪律。

监察部为了保证政府的决议、指示顺利执行，每当国务院作出重要决策后，他们都要求各级监察机关进行监督检查。例如1955年初，国务院命令在全国范围内发行新人民币，收回旧人民币时，监察部要求各级监察机关积极配合有关单位组织力量，对新币的发行和旧币的收回、销毁工作进行监督和检查。在检查中发现有来贯彻政府命令或贪污、盗窃等事件时，及时研究处理或提出意见报当地党政领导机关处理。1955年7月、12月周总理先后签署国务院关于在基本建设中如何贯彻节约方针的指示、关于保护幼畜的指示、关于防止滥宰杀耕牛和保护发展耕牛的指示以后，监察部都分别要求各级监察机关进行检查，以保证国务院指示的贯彻执行。

几年来，在周总理的领导下，政府的监察制度逐步在完善、强化。国务院运用监察机关监督、检查处理了许多重大案件。对于监督行政机关和公务人员的令行禁止、奉公守法起了重要作用。1956年5月国务院常务会议上讨论关于国家行政机关工作人员的纪律处分与奖励的暂行规定时，周总理对监察部与各部门的关系指出：（一）提议，直接检查发现的好坏典型案件，向有关部门提出；（二）交议，承办国务院交办调查处理的案件；（三）审议，对各部门争执不决的案件进行审议；（四）复议，对下面不服，申诉上来的案件进行复议。周总理指出的上述精神都写进了暂行规定中，以便各机关共同遵循。

令行禁止保证政令的权威

周总理认为，规定了制度，就是规定了纪律，就应当认真执行，严格遵守。不按制度规定办事，就是违反纪律，就必须作自我批评或受到纪律处理，以此教育干部。政务院举行的第一次政务会议上，周总理针对当时国际国内的复杂形势提议，对于中央人民政府的重要新闻报道要规定统一的报道办法。根据总理这一提议，经过研究起草，1949年12月在政务院第十次政务会议上，讨论通过了《关于统一发布中央人民政府及所属各机关重要新闻的暂行办法》。办法中规定：凡须经过中央人民政府委员会、政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院和最高人民检察署通过或同意的一切公告（如文告、法律、法令、决议、命令、训令、通令、计划、方针、外交条约、外交文牒，判决，起诉书等），以及须经上述机构负责首长同意后发布的一切公告性新闻（如关于政府会议、政府重要措施、政令解释、工作总结、外交事件、重要案件等的新闻），均由国家通讯社即新华通讯社统一发布，属于“国防”、“军事”、“公安”、“外交”、“财经”及“国家其他机密”不得作为新闻发表。对于外国记者发布中央人民政府及其所属各机关的新闻一事，由新闻总署国际新闻局统一办理。各政府机关不得自由对外国记者发布新闻。

根据上述规定，各部门的工作总结和工作方针任务，都需经政务院批准才可向外公布，否则就要受批评或处分。

贸易部就曾经因为未经政务会议讨论批准，便在自己编印的公报上刊登《政务院关于统一接管机关生产企业的实施办法》（初稿）受到批评，贸易部部长叶季壮还向周总理写了检讨报告，作了自我批评。周总理为了消除影响，教育干部，在这份检讨报告上指示：“应在公报上自登检讨声明，以明责任。”

周总理对人一向宽大为怀，即使对那些犯错误的人，也绝不采取“不教而诛”的作法。但是为了党的事业，人民的利益，对于那些不执行党的政策和规定，违反纪律的人员，也绝不迁就姑息，不论其职位大小，必须受到应得的处分。例如第二机械工业部一位副部长和卫生部的一位副部长因犯错误就受到过撤职处分。对于涉外的事情，周总理要求更是严格。他曾对做外事工作的同志指出：“我们强调高度自觉的、合乎党的利益的纪律性，丝毫不能允许自由主义存在。乱说乱搞就会出乱子。外交是国家与国家的关系，外交工作的一切都必须注意事先请示、事后报告。”如果违反外事纪律，也必须受到应有的处理。

1950年，新疆省交通厅一位副厅长未得到中央指示，便往苏联阿拉木图与苏联代表伊力哥商谈中苏在新疆阿拉木图间通邮。通电、通话事项，并已签订临时通报协定。为此，8月26日周总理致电新疆省政府包尔汉主席、王震主任并告西北军政委员会彭德怀主席，指出：此事，新疆省人民政府事前既未向中央请示，事后亦未向中央报告，尤其是事涉外交，中央早经决定，各地方人民政府及其所属各部门不得中央许可，绝对不许进行对外谈判。此次新疆省交通厅副厅长径自出国签订协定，更远超出规定范围及地方职权以外，望新疆省人民政府速行检讨并查明责任电告政务院。

1953年，出版总署派往德国参加莱比锡博览会新中国馆图书展览部的一

位工作人员，擅自与德国三家出版社签订了关于交换书刊的协议，在三个协议中，作了许多关于交换图书出版权、翻译权、双方等量供应及联系方法等方面的规定。但他出国前既未得到出版总署关于此种签约问题的指示，在签约时，又未向国内请示。这种以自由主义态度对待外交事件的错误行为，是国家纪律所不能容许的。为了严肃纪律，引起警惕，政务院 1953 年 3 月就此事专门发了通报，要求各部门，均应以此为戒。

对失职者不能姑息

1950年2月27日，河南省新豫煤矿公司宜洛煤矿，发生井下沼气爆炸，造成工人死亡174人，残废2人，轻伤24人。经济损失约折麦子180余万斤。灾变的直接原因是该矿煤层内含大量沼气，工人在井下划火柴吸烟引起爆炸。

政务院人民监察委员会经过调查，并经政务院第三十五次政务会议批准，向各地发出通报，并提出对有关人员的处理：新豫煤矿公司经理XXX存在着严重官僚主义，盲目发动竞赛，不顾安全，在领导上与实际工作上应负这次灾变的主要责任，应予撤职，送司法机关依法惩办；煤矿其他失职人员给予应得的处分；河南省工业指导委员会副主任记大过一次；河南省人民政府主席、副主席均予警告处分。通报还指出：各级主管部门、企业管理人员、技术人员与全体职工，必须纠正只顾生产、忽视安全等错误思想，建立保安组织与制度，改善设备与采矿方法。各级政府还应严格检查省营、合作社、机关、部队矿山，特别是私营矿的保安问题，防止胡乱开采的不良现象。

政务院第三十五次政务会议讨论这个通报的时候，周总理指出：宜洛煤矿灾变事件所以提到政务会议上讨论，是因为这不只是一省一地的事，而是带有全国性的问题。也不只是煤矿方面的事，而是全国各种矿区都可能发生的事。这类案件在政务会议上没有讨论过，监察委员会也没有提出过什么案件。所以，这件事应该提上来大家讨论一下。周总理列举了1949年以来东北、华北、山东等地矿区死于灾变的共有16900人（不包括宜洛矿死亡人数）。抚顺、开滦、门头沟等地皆有或大或小的事件发生，影响了工人的安全，使国家的财产遭受损失。

周总理说：今后对矿区的灾变问题，不但只是消极地对于失职人员给予处罚，同时还应当积极地想出改进办法，改善其行政工作。总理说：法院的工作主要是制裁罪恶者，而监委则应该和官僚主义作斗争，和一切坏的作风作斗争，加强宣传教育工作。

周总理针对河南宜洛矿的竞赛运动说：刚才大家对宜洛矿区的批评很对，他们那种民主运动，事实上是封建的宗派斗争。他们的竞赛运动，事实上成为争矿产运动。正如谢老（即谢觉哉）所说，工人的积极性一定要和技术性相结合，否则就很容易出乱子。有了积极性之后，必须加强对工人进行教育，光是有积极性没有技术性，效果是不大的。

建国初期，1950年正是我国经济恢复时期，粮食生产水平还很低，人民生活处于困难的时候。周总理对于农业生产，对于粮食节约、保管非常关心。所以，针对当时粮食工作中存在的问题，政务院第二十五次政务会议通过了《关于统一国家公粮收支、保管、调度的决定》。在讨论这个决定的时候，大家谈到要严格执行粮库管理制度，税收人员要遵守国家政策法规，否则应当检查他们的违法行为。这时，周总理想起了发生在平原省的运粮事件。他说：平原省运粮事件，死了53人，把有责任者撤职了，但是每月给他350斤小米。现在供给制人员才200斤左右，而他却350斤，这能叫做处分吗？要请监委去查。对这些事情要严肃处理，不能这样做。总理还说：监委要经常派人下去发现问题，若人力不够，可利用地方监委去发现问题，研究问题。监委的工作人员要有革命立场和严肃的工作态度。

这年的7月，政务院第四十一次政务会议上，周总理提到华东区霉坏粮

食 2.89 亿斤的问题。他提议：责成华东军政委员会对此事进行检讨和总结教训，由中央人民监察委员会责成华东监察委员会检查此事，并将结果报政务院。此事由董必武副总理负责办理，根据报告通报各地。会上一致同意总理的提议。

1952 年 2 月林业部关于 1951 年全国森林火灾情况给陈云副总理并转周总理的报告说：1951 年上半年全国共发生森林火灾 4270 次，森林被害面积达 3450 万亩，损失木材 677 万立方米。这些火灾以东北最为严重，主要是松江、黑龙江两省。东北所损失的木材占全国森林火灾损失木材数的 99% 以上。为此，周总理拟签署《政务院关于严防森林火灾的指示》，要求各地加强森林管理。总理对这件事十分重视，他还把《指示》稿和林业部的报告报送毛主席、刘少奇、朱德等中央领导审阅批发。1952 年 3 月 2 日周总理写信给毛主席、刘少奇、朱德等领导同志说：“火灾的损失实在大大了，1950 年代木 482 万立方米，1951 年预计伐木 498 万立方米，今年拟伐木 795 万立方米，而去年人灾便损失了 670 万立方米，似此非严加管制不可。”

毛主席对此事也非常重视，3 月 4 日即作了批示：

“应给吉林（松江）、黑龙江两省党政负责人以处分，不知是否已有处分？”

《政务院关于严防森林火灾的指示》发布后，周总理还签发了政务院答复东北人民政府的电报，同意给松江省政府主席记大过一次，给黑龙江省政府主席记过一次的处分。东北人民政府，在失火事件发生后，即已提出对松江、黑龙江两省政府的处分，并表扬了护林有功的吉林省政府，处理问题是及时的，正确的。因此，高岗主席、林枫副主席此次自请处分，应毋庸议。电报中还说：此案拖延未能及时处理，监察委员会刘景范副主任和政务院齐燕铭副秘书长均有责任，他们都已分别作了检讨。

1955 年广西省遭受了严重的水灾和旱灾，有些地区发生大量灾民浮肿和死亡的事件。为此，国务院曾通报批评，并提出对某些情节严重的失职干部应当严肃予以处理，但是未引起广西省领导人的高度重视，致使 1956 年发生严重的春荒。全省因灾外逃的先后共约 1.47 万人，因缺粮饿死约 550 人，加上食用代食品中毒致死的以及同期非正常死亡人数共 2200 余人。国务院责成监察部进行了调查。钱瑛部长 1957 年 6 月在向国务院第五十二次全体会议所作的调查报告指出：饿死人的主要原因是中共广西省委和广西省人委的主要负责人思想上对人民疾苦漠不关心，事先对灾情估计不足，又缺乏深入的调查研究，没有及时掌握情况，采取有效措施，致使灾情发展到十分严重的地步，造成了令人痛心的损失。

为了挽回党和人民政府的影响，会议通过了《国务院关于广西省 1956 年因饿死人问题给有关失职人员处分的决定》，决定给予广西省代理省长和负责财经粮食工作的副省长以撤职处分。同时，中共中央撤销了中共广西省委第一书记职务。决定还处分了有关专署和县的干部。

会上，国务院有关的粮食部、内务部、农业部和一办（政法办公室）的负责人，都对发生广西省饿死人的事件作了自我批评并自请处分。

周总理指出：发生这种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，与人民息息相关的，不关心人民的疾苦或者关心不够，那是不允许的。周总理说：听到这种事情，使我们气愤。不管它是局部，一县，一省，就是一件事，都

应引起重视，必须进行处理。总理说：事情的责任主要在广西省，中央给的粮款是充分的，他们不用。内务部检查不力，监察部查得慢了，粮食部、农业部相信估计，没有进行直接和典型调查，国务院处理不及时，这些各部门都要引为教训。

周总理还向全国人大常委会6月15日举行的第七十三次会议作了关于处理广西省因灾饿死人事件的报告。

轻车简行不宴请不送礼

周总理一贯强调外出要轻车简行，反对前呼后拥。他认为前呼后拥是最脱离群众的一个重要方面。所以，他在国务院曾三令五申地强调，各级领导干部下去参观、休养、视察工作，都不能讲排场，大吃大喝浪费国家财物。

早在 1953 年 9 月间，周总理就以政务院总理的名义签署了一个关于参观视察的政务院命令。命令指出：今后各级政府、军队、党派、团体各系统的任何负责人员，凡赴各地视察、参观、休养或旅行时，当地负责人员一律不许接送、宴请和送礼。当他们在某地停留时，除因视察工作须有当地有关人员随同前往外，一般参观游览可由招待人员引导，无须当地负责人陪同。各系统负责人员亦不得向当地负责人员作上述各种要求。

一般说，像这样内容的行文是不必用“命令”形式下达的，但是周总理却采用命令这种形式下达，由此可见他对这个问题是多么的重视。不仅如此，他还亲笔作了多处重要修改。如原稿中只是指“休养”、“旅行”，周总理加上了“视察”、“参观”。对于外宾、各种出国代表团出国返回时如何接送问题，原稿中提出由外交部另行规定，周总理在此句之后加上：“但亦应由有关机关办理，并力求简单、朴素。”

两年后，有的地方又出现迎送、宴请吃喝之风气。为此，国务院于 1955 年 11 月 19 日再次发出通知，重申关于党政群各机关负责人员视察、参观、休养或旅行时，地方负责人不许接送、宴请和送礼的规定。周总理对于党和政府的一切规定，都是身体力行的。他对上述的规定更是不折不扣执行，谁违背了，他必然提出严肃批评。1956 年 5 月，总理到山西省视察工作。成行前，他特别指示有关同志打电话通知山西省委，只许接待人员去接，不许省委领导人去机场迎接。山西省委研究，只由省委第一书记和主管工业的书记两人去接。总理走下飞机看到他们的第一句话就问：你们接到电话通知没有？批评他们为什么不执行中央关于不许迎送的规定。

对于人大代表和政协委员视察工作问题，党中央和国务院 1956 年 5 月还联合发出《关于人大代表和政协委员在进行视察时应注意事项的通知》。通知除要求各地应该教育干部，积极帮助代表和委员进行视察，不要害怕暴露工作上的缺点和错误，不要害怕他们看到和知道坏事情之外，还要求对少数目标较大的视察的代表和委员，可以配备工作人员和警卫人员，但应该力求少而精干，对一般代表和委员，只要视察的地点秩序是良好的，就可以不必配备警卫人员。在生活招待方面，要简单朴素，不要铺张浪费。

节约是个储蓄的力量

进城以后，生活条件，工作条件，自然比战争年代在农村要好得多，但建国伊始，百废待兴，仍需要艰苦朴素，处处节约，为国民经济的恢复和发展打下基础。所以“艰苦奋斗，勤俭节约”成为我们党的建国方针，也是周总理领导政府工作中一直注意和强调的一个重要方面。

1950年5月，周总理在政务院各部门中级干部会议上讲话中，分析了关于农业、私营工商业、贸易公司、合作社等方面的情况以后指出：我们还必须提倡精简节约，减少支出。精简节约先从政务院做起，如本书已述及的，他为了节约，决定把政务院政治法律委员会、政务院文化教育委员会，搬到中南海和政务院合署办公；又同毛主席决定把中央人民政府委员会的办公厅撤销，其所有事务性的工作均由政务院负责办理。

与此同时，周总理对于政务院机关和他直接主管的外交部提出的修建办公室的计划一律不批。必需要修建的，他指示要尽量节俭。1950年11月1日总理给外交部办公厅主任王炳南批示：“外交部修建太费，必须节俭。东楼应停止装饰。西楼不得加修，只修补缮其破漏者。一切家具，不许购买。至要。”

1951年11月3日，周总理在有各省市负责同志参加的第一九次政务会议上说：建国开始的时候，节约是个储蓄的力量，对经济恢复发挥了重要作用，但现在浪费的事情还很多，例如，地方还有送礼的风气。今后不要送礼了，如再送到中央，立即退回，运费自己付。非必要的请客，就不要请；必要请的，也可备以糖果等东西。开会时的聚餐，不常开的会可以聚，经常开的会就不要每次都聚餐了。汽车要想法节省汽油，晚会要少搞，参观时的送往迎来注意节省人力、财力，还要注意节电节水等。这样搞精简节约，是不会有副作用的。

周总理对于国内的一切活动和建设都要求俭朴节约，不要铺张浪费，就是对于外宾的招待，他也坚持节约方针，提倡用国货。1951年7月，中央人民政府委员会办公厅副主任兼政务院机关事务管理局局长余心清同志，对于招待外国使节提出改进办法。周总理批示：一切招待，必须是国货，必须节约朴素，切忌铺张华丽，有失革命精神及艰苦奋斗的作风。他还对办法逐条作了批示，如对水果按季节一律用国产一条，总理批示：“以少为好，不要多。”对菜仍中餐西吃材料用国产一条，总理批示：“数量亦不宜太多。”对于酒也用国产一条，总理批示：“汽水亦需国产，酒不要多。”

经济困难的时候，固然要勤俭节约，经济好转的时候，周总理仍认为应当注意节约，将钱花到有实际意义的地方，不能事事都搞，百废俱兴。他一有机会便讲这个节约的问题。1955年2月，他在一次干部报告会上讲话说：“节约的观念，在我们现在要加紧建设的当中，是一个最中心的问题。要使我们干部和人民都要有这样一个观念，节约一点，就是对于国家建设增加一分，对于国防力量增强一分；浪费一点，就是对于国家的经济建设和国防建设有害。要用这个观念经常地教育我们的干部和人民，因为这是很容易疏忽的。国家大了，稍不留神，就要浪费一批人力，或者物力，或者财力，对

我们建设就不利。”9月，周总理在党的第八次全国代表大会上，讲到继续厉行节约时，他批评说：节约的方针并不是在一切部门中都贯彻得很好的，浪费现象仍然存在。还在6月份，在国务院举行的第十一次全体会议上，铁道部部长滕代远向会议报告铁道部1954年铁路工作总结和进一步提高铁路运输的措施的时候，周总理指出：铁道部几年来的工作成绩很大，同时指出：铁道部的浪费也很大，如每次通车都剪彩，今后可以减掉。

不久，根据周总理多次的指示精神，国务院发布了《关于节省中央级国家机关、党派、团体行政经费几项规定的通知》，对节约问题作了规定：行政建房，能不建的就应停止建筑，凡必须建筑的，应按通知的有关基建新规定执行；一律停止购置汽车、沙发、地毯及其他家具；今后除招待外宾外，各种会议一律不招待纸烟、水果、糖果、点心。对会餐、便餐、看戏、看电影等一律自己出钱购票，不得向公家报销；各机关在使用汽车上应严格控制以节省汽油。此外，对于业务、电讯、修缮及办公等费用的开支，克服浪费，加强管理，可花可不花的钱坚决不花。

1956年以后，周总理仍把艰苦奋斗，厉行节约，作为一个重要问题经常强调。1956年11月9日国务院常务会议讨论1957年度国民经济计划控制数字的时候，他说：我们应当以大节约、大增产来完成第一个五年计划。11月16日国务院第四十次全体会议上，总理又说：各部门要节省行政事业费开支，要开展增产节约运动，反对浪费，提倡艰苦朴素的作风。1957年各部门的办公用房一律不建。

从增产节约运动到“三反”“五反”运动

建国后，因连年战争被破坏的工农业生产需要恢复，原国民党的军政人员需要包下来，旧政府留下来的大量失业人员和遭受灾害地区的人民需要救济，同时，还面临着帝国主义国家的经济封锁和战争威胁。

面对着这一切，为保证我国人民不被压垮，中央人民政府采取了许多坚决有力的措施，其中一项措施就是发动全国党政军民开展增产节约运动。前面已经提到，周总理认为“节约是个储存的力量”。1950年5月他向政务院中级干部讲话，号召大家：提倡精简节约，减少支出。

1951年10月23日毛主席在政协第一届全国委员会第三次会议开幕词中向全国人民提出“增加生产、厉行节约，以支持中国人民志愿军，这是中国人民今天的中心任务”的伟大号召。同一天，周总理向会议作了政治报告，提出政府工作目前最需要注意的第一个问题就是：“从紧缩编制、调整机构、减少层次、精简人员入手，健全各级人民政府组织，并配合和提倡全国的节约增产运动。”

根据毛主席的号召和周总理对各级政府的要求，增产节约运动在各机关和厂矿企业轰轰烈烈地开展起来，大批的革新能手、劳动模范和先进人物涌现出来，推动着各条战线生产和工作的发展。同时，各地区和中央机关连续不断地向党中央报告，在增产节约运动中揭露出大量干部贪污浪费的事实。例如东北地区，仅沈阳市在部分单位中揭发3629人有贪污行为。东北贸易部仅检举和但白的金额就达5亿元人民币（旧币）。浪费现象和官僚主义也很严重，仅东北铁路系统就积压了价值上千亿元（旧币）的材料而不作处理。又如，华北地区，揭露出天津地委前书记刘青山和现任书记张子善均是大贪污犯。他们利用职权盗用飞机场建筑款、救济水灾区造船贷款、河工款、干部家属救济粮、克剥民工供应粮及骗取银行贷款等总计达171亿多元（旧币），用于经营他们秘密掌握的“机关生产”。他们还勾结奸商，倒卖钢材，使国家资财损失达21亿元（旧币）。刘、张二人生活腐化、贪污挥霍达37825万元（旧币）。根据刘、张的严重犯罪事实，经华北局讨论并于11月下旬报请周总理批准，河北省公安厅将他们逮捕。后经河北省委建议，毛主席同意由河北省人民法院判决并经最高人民法院核准，对刘、张二人处以死刑，立即执行。在中央机关也揭露出许多严重问题和大贪污犯，如中国畜产公司业务处副处长薛昆山，利用职权盗窃国家经济情报，为其经营的19家商号服务，非法所得财产达23亿元以上（旧币）。公安部行政处长宋德贵，勾结奸商盗窃国家财产达9亿元以上（旧币），宋犯个人从中贪污6.4亿元并且执迷不悟，拒不坦白，和奸商勾结起来破坏“三反”运动。后经最高人民法院临时法庭举行公审大会判处薛、宋二犯死刑。

这些大量的事实，引起毛主席和党中央的高度警惕和严重注意，决心开展一场反贪污、反浪费、反官僚主义运动的大斗争、大清理。毛主席连续为党中央起草指示、批语，转发各地的报告，交流经验，推动运动不断深入发展。

1951年12月1日中共中央正式发布了《关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》。这个决定进一步指出：“自从我们占领城市两年至三年以来，严重的贪污案件不断发生，证明1949年春季党的二中全会严重地指出资产阶级对党的侵蚀的必然性和为防止及克服此

种巨大危险的必要性，是完全正确的，现在是全党动员切实执行这项决议的紧要时机了。再不切实执行这项决议，我们就会犯大错误。现在必须向全党提出警告，一切从事国家工作、党务工作和人民团体工作的党员，利用职权实行贪污和实行浪费，都是严重的犯罪行为。”决定指出：“各级领导机关必须仿照实行惩治反革命条例那样学习，号召坦白和检举，并由主要负责同志亲自督促检查。一切贪污行为必须揭发，按其情节轻重，给以程度不等的处理，从警告、调职、撤职、开除党籍、判处各种徒刑、直至枪决。”

周总理根据党中央、毛主席一系列的指示精神，在12月7日举行了政务院第一一四次政务会议。会议听取了中财委副主任薄一波作的《关于开展增产节约，反贪污、反浪费、反官僚主义运动的报告》。报告说：两年多来，由于没有大张旗鼓地、系统地进行反贪污运动，再加上旧社会遗留下来的坏风气吸引，贪污情况十分严重。尤其是财经系统情况更加严重。贪污手法多种多样。

周总理指出，我们要与资产阶级合作，但资产阶级带来了旧的封建的和帝国主义买办的影响，贪污腐化的风气，这一点，我们不要隐讳，也不要估计得过低。在中国封建社会，有的贪污是合法的。封建社会的官（当然是指大官，从县长起吧），一般说，没有不贪污的。总理指出：在全国范围内开展增产节约，反贪污、反浪费、反官僚主义运动，是党中央，毛主席的决定。

为加强对“三反”运动的具体领导，这次政务会议决定成立以薄一波为主任，彭真、沈钧儒、李富春、谭平山为副主任的中央人民政府节约检查委员会。

12月8日，毛主席又为中共中央起草了《关于“三反”斗争必须大张旗鼓进行的电报》，强调指出：“应把反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争看作如同镇压反革命的斗争一样的重要，一样的发动广大群众包括民主党派及社会各界人士去进行，一样的大张旗鼓去进行，一样的首长负责，亲自动手，号召坦白和检举，轻者批评教育，重者撤职，惩办，判处徒刑（劳动改造），直到枪毙一大批最严重的贪污犯，全国可能须要枪毙一万至几万贪污犯才能解决问题。”

从此，具有重大历史意义的“三反”运动在全国范围内展开。1952年元旦，毛主席在中央人民政府举行的元旦团拜会上致祝词，再次号召我国全体人民和一切工作人员一致起来，大张旗鼓地、雷厉风行地开展一个大规模的反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的斗争，将这些旧社会遗留下来的污毒洗干净。

1952年1月4日中共中央发出《关于立即限期发动群众开展“三反”斗争的指示》。

1月5日周总理在政协一届全国委员会常委会第三十四次会议上作的《关于“三反”运动与民族资产阶级》的讲话指出：“目前，反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的斗争，正在各级政府机关、企业、学校、团体、军队、党派中紧张地进行，并需要继续深入。贪污、浪费、官僚主义的毒害，在中国的阶级社会中已经有几千年的历史，是有着深厚的社会基础的。要完全地

《建国以来毛泽东文稿》第二册，第535页。

《建国以来毛泽东文稿》第二册，第549页。

彻底地铲除这一祸害，必须全社会都动员起来，特别是与贪污、浪费有密切关系的工商界要动员起来。”周总理说：全国政协常委会“今天通过《关于展开各界人士思想改造的学习运动的决定》，并决定首先号召全国社会人士特别是工商界人士参加反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的斗争，这是有历史意义的。我们号召全国工商界人士参加这一斗争，进行检举和坦白运动。这不仅在巩固人民民主政权和树立新的社会风气上将有所贡献，即在工商界人士的自我改造上也将有所收获，并利于他们与全国最大多数人民一道前进”。

此后，周总理在政务院会议上多次听取有关“三反”运动的汇报，研究运动中的有关政策方针，指导运动健康发展。

1月9日，周总理召集中央一级、华北一级和京津两市的党政机关、群众团体的高级干部，以及工商界人士、文艺、科学、新闻者共2300余人，举行关于反贪污、反浪费、反官僚主义运动报告大会，在京所有工作人员在收音机前收听广播。

周总理讲话指出：从去年12月起，“三反”运动已经在全国范围内开展起来了。这是一个严重的紧张的革命斗争，需要党、政、军、民的全体工作人员以极严肃的、认真的和负责的态度参加这一斗争。全国社会人士，特别是工商界人士要积极参加这一运动，进行自我改造。全国人民和全体国家工作人员，应该响应毛泽东主席的号召，开展群众性的检讨、检举和坦白运动，来反对资产阶级的侵蚀，来洗净旧社会留下来的污毒。

1月12日，政务院第一一九次政务会议（扩大）听取中央节约检查委员会主任薄一波关于中央直属各单位“三反”运动情况的报告。

周总理在会上指出：这次“三反”运动是适时的，运动的方向是积极的。运动的发展要走群众路线。这次运动有三个关键问题：一是资产阶级侵蚀问题，一定要向广大人民讲清楚，三年来资产阶级向工人阶级和中国共产党进行了猖狂的进攻；二是官僚主义问题，其特点是麻木不仁，看不见资产阶级的侵蚀；三是制度问题，如供给制、机关生产等问题都应解决。总理指示，还需要制订一些新的制度。对贪污浪费要依法制裁，需起草一个文件。

随着“三反”运动的深入，证明党政军民机关于部的贪污分子，大多数是和社会上的资产阶级不法分子有着千丝万缕的联系。不法资本家用“打进来”、“拉出去”的办法，伸向国家机关内部，进行行贿、偷税漏税、盗骗国家财产、偷工减料和盗窃国家经济情报。为了彻底反掉国家机关的“三害”，就必须同时铲除资产阶级的“五毒”。

1952年1月26日，毛主席为中共中央起草了《关于首先在大中城市开展“五反”斗争的指示》。指示指出：“在全国一切城市，首先在大城市和中等城市中，依靠工人阶级，团结守法的资产阶级及其他市民，向着违法的资产阶级开展一个大规模的坚决的彻底的反对行贿、反对偷税漏税、反对盗骗国家财产、反对偷工减料和反对盗窃经济情报的斗争，以配合党政军民内部的反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争，现在是极为必要和极为适合的。在这个斗争中，各城市的党组织对于阶级和群众的力量必须作精密的部署，必须注意利用矛盾、实行分化、团结多数、孤立少数的策略，在斗争中迅速形成“五反”的统一战线。指示要求：“全国各大城市（包括各省城）

在2月上旬均应进入‘五反’战斗。”

从此后，“三反”运动和“五反”运动就同时在两个战场上紧密结合、相互推动，给不法资产阶级的疯狂进攻以有力反击，使“三反”运动更加深入。

2月1日，政务院第一二二次政务会议听取北京市市长彭真关于北京市“三反”运动情况的报告。

这天的上午，适逢最高人民法院临时法庭召开公审薛昆山、宋德贵大贪污犯宣判大会。参加政务会议的同志结合公审大会，纷纷发言，认为“三反”运动进行得及时，进行得太好了。

周总理发言说：这次运动比过去其他运动搞得彻底，特点是整到领导者身上了，而且毫无例外。群众的觉悟也提高起来了，敢于揭发领导身上的问题。总理说，如无“三反”，根本搞不到领导身上。我们对此不仅要欢迎，而且应该对敢于揭发领导问题的同志以奖励。

“三反”、“五反”进行过程中，毛主席、周总理随时都注意着运动发展的动向。特别是广大群众发动起来以后，周总理根据出现的问题及时向毛主席反映，并根据运动的实际或毛主席的指示，提出解决的办法或制定需要的政策。

根据周总理对“三反”，毛主席对“五反”提出的处理政策原则，1952年3月8日政务院第一二七次政务会议批准了《中央节约委员会关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》、《北京市人民政府在“五反”运动中关于工商户分类处理的标准和办法》。这两个文件，对于“三反”、“五反”斗争需要掌握的政策界限和处理办法作了明确规定，使处理“三反”、“五反”中的问题有了依据。而且都充分体现了严肃与宽大相结合、改造与惩治相结合的方针。

周总理在通过上述两个文件后指出：“三反”、“五反”运动的任务和目的是，改造私人工商业、改造国家工作人员、树立社会新风气、建立健全国家的工作制度。他在签署发布这两个文件的命令中又说：伟大的“三反”和“五反”运动，教育了国家工作人员，教育了全国人民，并将在全国范围，肃清旧社会的污毒，树立新社会廉洁朴素的风气，使全国人民更加团结，使人民民主专政更加巩固。

紧接着，政务院第一三一次政务会议又通过并提请中央人民政府委员会批准公布了《中华人民共和国惩治贪污条例》，规定一切国家机关、企业、学校及其附属机构的工作人员，凡侵吞、盗窃、骗取、套取财物、强索他人财物、收受贿赂以及其他假公济私违法取利之行为，均为贪污罪，并依其情节轻重，应该分别受到惩治的原则。这样就使惩治贪污走上了法制轨道。

6月、7月政务院第一三八次、一四三次政务会议分别讨论通过周总理签署的政务院关于结束“五反”、“三反”运动的两个指示。使运动有始有终地胜利结束。

机关自身不能搞生产和经商

从“三反”运动中各机关揭露出来的问题看，不少贪污、浪费同机关自身搞生产经商有直接关系。利用他们掌握的机关生产，大肆侵吞国家财物，是刘青山、张子善等贪污分子进行贪污挥霍浪费的一个重要方面。

早在1950年5月，周总理在一次干部会议上就指出过：机关生产为改善职工生活是好的，但不允许违反国家的经济政策，为搞门市，使市场受到影响，物价波动，挥霍浪费。

在“三反”运动的启示下，政务院会议讨论有关“三反”运动的问题时，多次涉及到机关生产问题，干部经商问题。

1952年1月，政务院举行的第一一九次政务会议上，中央节约委员会主任薄一波报告了中央政府直属各单位“三反”运动情况以后，与会者进行了热烈的讨论，大家提出工作人员不能经营商业。陈叔通（中央人民政府委员）说，在旧社会，制度上就规定做官的不能经商，否则即撤职。邵力子（政务委员）说，工作人员兼营商业问题，社会主义国家没有这个问题，资本主义国家的情形不一样，在中国本来就不允许的，做官不允许经商。旧时代，国民党政府都有这种规定，要干，也是秘密地干，当然到了四大家族的时候，就变成公开的了。

周总理也曾说：政府行政人员不应兼营工商业，不要说像薛昆山那样恶劣的大贪污犯，就是一般的也或多或少的有公私不分，损公利己的问题。

根据实际情况和政务会议讨论意见，中央节约检查委员会起草了撤销机关生产的决定，提交政务院第一二一次政务会议讨论。薄一波在建议撤销机关生产的说明时说，机关生产是1940年老解放区困难时，提倡“自己动手克服困难”后产生的，在抗日战争和解放战争时期解决了不少困难问题。全国解放以后，机关生产有了很大的发展，对繁荣市场、解决机关经费困难，如工作人员生活福利、家属补助、办公杂支等起了积极作用。现在情况有了变化，机关生产出现许多流弊，因此建议撤销。

经过讨论、修改，1952年2月政务院第一二六次政务会议通过了《关于统一处理机关生产的决定》，决定：所有各级人民政府、人民解放军、学校、党派、人民团体及其所属各部门、各单位所经营的工业、农业、商业、建筑业、交通运输业等机关企业，除屯垦部队的农场，部队为自己消费而自己动手、救济机关为办救济事业、公安司法部门为改造犯人经营的生产事业，以及各级合作社系统管理的机关消费合作社以外，一律由各级政府组织机关生产处理委员会予以统一登记、分类、清理，并移交给政府指定的有关企业的主管部门接管。

周总理在会上指出：在机关生产里面，资产阶级思想的侵蚀、追逐利润、贪图享受，影响很大。机关生产里面的“老虎”特别多的原因也在于此。

这个决定发布前，周总理加写了导语：由于过去革命战争在农村分散的环境中持久的条件下进行，故机关生产曾经起过它推动生产、支援战争的一定的积极作用，并解决了当时各单位工作人员生活上不少困难。但这种需要，自革命战争取得了全国胜利以后，业已逐渐减少，而机关生产的分散和盲目性，对于国家经济的集中和计划性说来，又已发生抵触，尤其是由于资产阶级思想的侵蚀，致使许多国家工作人员分散精力，沉溺于机关生产之中，追逐利润、贪图享受，因而引起严重的贪污、浪费现象，这更成为目前全国

反贪污、反浪费、反官僚主义斗争中最普遍而必须解决的问题。基于这些原因，中央人民政府政务院现决定结束机关生产。

领导者领导机关要做表率

党和政府号召或者提倡大家要做的事情，周总理无不身体力行，率先垂范。他认为，领导机关、领导人不带头，怎么能去说服别人；有了错误，领导者不作自我批评又有什么脸去批评别人。

号召大家做的领导机关要先做

早在 1949 年政务院刚成立不久，周总理在全体工作人员大会上，谈到要克服当前我国存在的经济困难的时候说：工作不多的同志不仅要学习，还要挤出时间参加劳动，生产劳动可以改变思想意识。这样开支便可减少，胜利中的困难便可克服。他还说：在中央机关中提倡生产劳动、学习，以身作则，它的政治影响很大，各地便可效法。

帝国主义者视新中国为眼中钉，总想把她扼杀、推翻。1950 年美国帝国主义不顾中国人民的坚决反对，一意孤行，不断扩大侵朝战争，疯狂轰炸我国东北地区东北已成为抗美援朝的前沿，亟需增派干部，加强力量。在这种形势下，根据周总理的指示，11 月 3 日政务院向所属各机关进行了动员，号召政务院各机关的干部首先报名北上，去东北工作。这个号召一发出，广大干部，包括部长、副部长、共产党员、青年团员和民主党派、无党派人士，部积极响应，纷纷报名。几天之内，所有机关都报了名，有的机关几乎百分之百的干部报了名。经各机关研究最后批准去东北工作的共有 2492 人。其中共产党员 843 人，青年团员 634 人，民主党派及无党派干部 1015 人。11 月 13 日政务院举行了欢送大会，周总理作了报告，东北人民政府副主席李富春介绍了朝鲜战况和东北局势及工作情况。

建国初期，工人失业情况比较严重，上海尤甚。周总理得知后，首先指示政务院所属各部门的工作人员每人捐助小米 2 斤，由财政部折款汇总寄上海市总工会收转，以解决上海失业工人生活之急需。

为了检查政务院带头执行精简节约的情况，1950 年 7 月，根据周总理指示，由政务院人民监察委员会副主任刘景范牵头，包括部分政务委员，组成了精简节约检查小组专门对政务院及所属各部门进行了检查。12 月，周总理在政务院第六十五次政务会议上听取了刘景范作的关于检查情况的报告。报告中指出，政府各部门一般都保持了廉洁朴素，对人民负责的作风，大多数干部都能体谅国家财政困难，无所怨言，并能吃苦耐劳积极工作。报告中指出存在的问题是：有的机构庞大，人力浪费，有的人不遵守财政制度，铺张浪费，甚至少数人贪污等。

周总理听完报告在讨论中发言说：一年来各部门工作成绩都是很大的，困难也不少，但对存在的问题，绝不能掩盖起来。要继续带头搞好精简节约，从政务院到国务院初期，周总理一直要求政务院和国务院机关本身，实行精简、提高效率的原则。

周总理对机关工作了如指掌，相对来说，政务院成立初期，秘书厅编制比较大一些，他并不主张这些机构精简。他在 1951 年一次政务会议上谈到编制时说：秘书厅，办公厅这类机构的编制比较大些，在今天是有根源的，因为我们今天还处在恢复时期，计划性少些。计划性少了，公文电报就会多，以后建设工作开始，计划性会慢慢加强，到那时，秘书厅、办公厅这类机构也就会缩小。

尽管如此，在周总理的机构要精简，工作效率要提高的思想指导下，每次党和政府决定精简机构、紧缩编制时，秘书厅、机关事务管理局、总理办公室，都进行了精简，改进了工作。秘书厅（包括当时与其平行设置的机要处）1951 年 9 月共有人员 420 人，经过精简，到 1952 年 7 月减为 233 人；机关事务管理局 1951 年 9 月 893 人，1952 年 7 月减为 432 人；总理办公室

1951年9月44人，到1952年7月减为35人（包括兼职的主任、副主任、秘书和卫士）。

以当时秘书厅为例，撤销了厅办公室、机要室、公报编辑室，将公文运转（拆封、登记、分办、催办）、打字、内外收发、通信等合并为一个文书收发科。减少了环节，改进了方法，提高了工作效率。如文书收发科1952年以前共有43人，经过两次精简，到1953年11月减为28人，其中打字员由原来的12人减为5人；由于创建了交换站，通信员从原来的十几人减为7人。1953年12月15日周总理来到文书科当听到人员大大减少时，赞扬了大家改进工作的精神。

1954年国务院成立以后，秘书厅的机构变化不大。这时，由于国务院成立了八个办公室，其中第三、四、五、六、八办公室均在中南海办公，文书收发的任务大增，在打字、通信方面的编制有所增加。到1956年、1957年再次精简机构时，根据总理的号召，秘书厅将机要处撤销，一部分任务并到中央机要局，一部分任务并到秘书处，减少了人员。后来又撤销了资料室，增加了一个法律室（由作为直属机构的法制局缩小并入秘书厅）。1958年党中央号召干部下放劳动锻炼时，国务院机关根据周总理的号召和布置，绝大部分干部都报了名，经领导批准，又抽出大批人员下放锻炼。仅秘书厅的秘书处和总理办公室就下放了27人之多。

总理办公室，从任国初期精简后，比较长的时期稳定在25人（包括打字员在内）。各部门的领导同志都非常满意总理身边的这个机构，他们认为紧急问题，随时都能通过这里和总理取得联系。周总理对这样一个人不多、能帮助他同各方面联系的机构也很满意，他曾作为经验向国务院各办公室的领导进行介绍。同时他也深感内疚地说：也有不好的地方，就是把这些同志累坏了，这怨我的工作方法不好。就是这样的机构，总理为了全局利益，为了各机关都能认真执行党的精简政策，每当党和政府提出精简时，他都身体力行，带头精简。经过几次精简，到60年代初期只剩下12人，“四清”蹲点时，又下去6人。周总理在一次会议上说：我在报告里提出机关革命化，要精简，我自己不带头，那你怎么说服别人呢？

周总理也有不许国务院带头的事情。这就是在大兴土木修建问题上。

国务院会议厅，一直是周总理召开政务院和国务院会议的地方，光线阴暗、面积狭小。有关领导曾建议通过改建扩大这个会议厅，总理不同意，后来国务院机关的有关部门，自己动手，将室内两头的隔断打掉，稍加修理，增加了一些会议桌椅。总理非常满意，说“这不是很好嘛！”后来，有人提出盖政府大楼，把国务院会议厅和办公室一起解决，总理坚决不赞成。他曾对薄一波讲，连清朝最后一个摄政王载沣办公的地方也只有东花厅、西花厅，办事的大员只有四五个人，他的衙门总共不过十几个人。我们共产党是为人民服务的，只要我当一天总理，我就不盖政府大楼。

在筹备建国十周年的“十大建筑”过程中，国务院机关事务管理局和有关部门又提出修建政府办公大楼的计划，并且还提出了在府右街西侧，从西安门大街到西长安街之间修建人楼的设计图纸。总理看到盖办公大楼方案后，把国务院主管机关事务管理局的副秘书长高登榜找去，了解盖大楼的情况。高登榜把盖办公大楼的几种设想向总理作了汇报。总理听后又一次严肃

指1964年在第三届全国人大第一次会议上作的《政府工作报告》。

地说：“只要我当总理，你们就要把大兴土木的念头取消，国务院不能带这个头。”

以后，总理在国务院的会议上，一有机会便以有人建议兴建国务院办公大楼为例，告诫大家要经常警惕和反对“贪大”、“铺张”，讲究“排场”的思想作风。

有了失误和缺点领导者应主动承担责任

周总理认为：“缺点和错误的改正要从领导做起，首先领导上要自我批评，要多负一些责任，问题总是同上面有关系的。”

周总理要求别人这样做，自己更是带头这样做。在国务院的工作中有了失误或不足，有的即使与他关系并不大，他都首先承担责任，作自我批评。在国务院会议上经常听到他说某件事有错误，他要承担责任。

1950年4月，政务院民族事务委员会在政务院第三十次政务会议上作了关于当前民族工作问题的报告，提出了当前民族工作方针。这在开国不久，百业待举的情况下，在政务院会议上正式讨论民族问题，已经是够及时了，可是，周总理听完报告后，却认为政务会议讨论这个问题晚了，便自我批评说：少数民族问题直到第三十次政务会议才提出来讨论，我应该负责。以后民委的负责人要常列席政务会议，以便提醒我们注意民族问题。

1951年2月，政务院讨论中华人民共和国劳动保险条例的时候，周总理说：关于劳保条例，上次政务会议讨论过，它启发我们大家需要注意的是，无论讨论和决定任何事情的时候，必须要联系到500万的军队和其他方面。比如内务部所颁布的5个优抚条例，由于我对于这个问题的一时疏忽，没有经过仔细研究与推敲，便签字批准发布了，结果发生了预算不足的情况。这在我个人来讲是一个疏忽，应当进行自我批评。总理继续说：这件事，首先我应负责，但是如果以层层负责的精神来讲，那末，优抚司、谢部长以及其他参与审查这5个条例的有关部门，也就要负一定责任。总理强调指出：我们做任何一件工作的时候，如果有一点疏忽，到地方就会搞不好；如果层层负起责任来，那末事情也就很好办了。

这年的10月，政协全国委员会第一届第三次会议开会期间，政务院召集各省市负责人进行座谈，征求对政府工作的意见。有一位同志提意见说，各大行政区、省、市的专业部门常常来北京开会，“条条大路通北京，只有主席无路可通。”周总理在政务院第十九次政务会议上（各省市负责同志列席）讲话时说：这句话很警惕了我。的确，这两年忙于开各种专业会议，总的方面，虽有政协全国委员会的会议，但没有开过各省市以上的主席会议。现在看来是一个很大的缺点，使得各省市负责同志在工作中发生若干困难。周总理自我批评说，我在政协全国委员会第三次会议的政治报告中，曾强调了统一，但气还没有通。这是我首先应该负责的。因为我没有考虑到这个问题，没有召集这样的会议，以致多少妨碍了大家的工作。根据这个经验教训，今后准备每年由政务院负责召集一次省市以上的主席会议，这就可以使上下通气，有许多重要工作通过这个会议讨论和传达。

1956年10月，国务院常务会议多次讨论国家经委关于1957年度计划控制数字意见的报告。报告指出，1956年是我国国民经济趋于全面高涨的一年，生产、基本建设和文化事业部取得很大成就。但是综合平衡不够，摊子铺得大多，物力、财力分散过多，以致经济生活出现了十分紧张的局面。为了保证第一个五年计划的胜利完成并为第二个五年计划打下较好的基础，1957年的计划安排，必须把存在的问题适当解决，集中力量，保证重点建设。讨论当中，有的同志提出要改变原来人大通过的计划数字。周总理说：凡是

人大通过的数字，我们自己不能随便改。搞错了，人大批评，我去承担错误，这条原则我们要承认。当李先念副总理说，这个问题我也要负些责任的时候，总理又说：我们要扩大民主，人民代表大会要开展讨论，我们就不要怕批评，昨天我谈了苏联对待批评的教训问题。我们自己为什么不可以自我批评，否则我们还有什么脸去批评人家。我们有信心克服缺点，把工作做好，没有信心才会掩盖缺点。总理继续说：人家越称赞你就越危险，要警惕；其实人家批评你越多越好，因为越批评就越能警惕。没有人管的时候，要争取别人管。称赞多了，就会官僚独裁。总之，要争取领导，有人管，欢迎批评。

搞好机关建设

做新型工作人员

1949年11月政务院开始办公后的第21天，周总理及时召集中央人民政府委员会办公厅和政务院机关全体工作人员大会并讲话，教育大家要做新型的工作人员。周总理教育大家要有创造性。他说：现在许多事情都是草创，没有前例可援。我们根据需要创立了许多机构，这些机构从原则上、组织上、工作任务上设想，大致是需要的，但并不完备。这就要根据实际情况还应当有某些变更。因此，诸位同志参加了政府工作，不仅要完成政府所决定的工作任务，还要负责改进这些机构。一个革命工作者应有创造性和积极性，尤其是创造性。周总理说：我们不要机械地怎么定就怎么做，不要像过去旧官僚那样，不用脑子；不去发现新鲜事物和改进工作。如果只是墨守成规、按部就班地办公事，而不去思想，在封建社会中就叫做“循吏”。我们新政府的工作人员不是这样，它不仅要求有积极性的工作人员，并且还要求有创造性的工作人员。诸位同志不要受组织形式的束缚，要用脑子，从报上、书上、群众中去发现工作方法和组织形式不当的地方，进而提出改进意见。所以我们要求新型的工作人员，他不是旧社会中那样循规蹈矩的，他要有创造力，他是循着革命规律的人员，而不是墨守成规的人员。

周总理以历史唯物主义的观点教育大家，旧社会崩溃了，但我们并不是说旧社会的事物就一无可取了，都应丢到垃圾堆里。就是在垃圾堆里，街上拾荒的也还可找出他们需要的东西。所以我们也可以把旧社会的工作方法批判地接收一些，使用一些。他举例说，盖新房子也可以用一些旧材料，但对旧材料应该有所选择，因为旧材料中有能用的，有不能用的。

周总理教育大家要积极工作，但还必须有智慧，把自己的经验整理总结。他说，每天做几百件事的人，勤劳是勤劳了，然而缺乏智慧，还是不能把工作做好的，像打仗一样，只有勇敢，是不行的，还必须有智慧。怎样才能有智慧，这就需要把自己工作的经验经常总结整理。

周总理教育大家在工作中要抓住重点，要在万事纷纭中抓住几件最要紧的事。当然这不是说只做几件最要紧的事就够了，例如做文书的，就只抄写几件重要的文件，其余的便不管了，行政处以为只要把首长的房子搞好，别人冻死也不管了。这不是抓重点。所谓抓重点，如在冬天修房子应注意如何保持温暖，不使人冻着，至于好看倒是次要的。当然，招待外宾的房子也需要搞得好看些。

他针对当时中央人民政府委员会办公厅和政务院机关工作忙闲不均的情况指出，现在工作人员并不少，在座的有300多人，中央人民政府委员会办公厅有90多人。中央人民政府委员会的事并不多，多数公事是出在政务院。人员数量这么多，事情既不太忙，我们就应研究这个问题，设法改善。没有很多的事情可做，在中南海蹲久了会要生锈的。生锈有两种：一是没有勤劳的精神，工作上松塌塌懒洋洋，就要生懒锈；二是根本不用脑子，思想停顿，会生思想锈。诸位都是青年人，我们决不愿把你们那样的养在中南海里，否则就会发生危险。总理针对当时机关中的实际情况提出：当前政务院比较忙些，中央人民政府委员会办公厅和政务院机关可采取调济办法，可以集中一部分人工作，一部分人学习、劳动。提倡机关生产。从前在农村是纺线，现在不行了，但中南海总还有别的生产。工作不多的不仅要学习，还要挤出时间劳动，劳动可以改变思想意识。机关学习、机关生产应并行不悖，这样开支便可减少，胜利中的困难便可克服。

既要参与政务又要掌管事务

建国初期，百业待兴，工作千头万绪，政府机关工作如何适应领导的需要，也是在实践中不断总结，不断改进的。政务院为了规范和加强机关工作，1951年召开了全国秘书长会议，周总理作了关于目前形势与任务的报告。会议在总结经验的基础上，经过各地与会同志的讨论，政务院作出了《关于各级政府机关秘书长和不设秘书长的办公厅主任的工作任务和秘书工作机构的决定》。这个决定集中地体现了党领导的政权建设中长期积累起来的丰富经验，适应了新中国创建后的工作需要，是当时各级政府机关建设遵循的基本原则。

决定指出：机关负责人（秘书长和办公厅主任）的工作性质是“既要参与政务，又要掌管事务”。要建立与健全机关的工作制度。加强计划性和组织性，要经常注意掌握“抓住重点，照顾全盘”的工作方法，重点应放在协助首长研究政策，处理政务方面；但同时要把日常行政工作和机关事务工作组织安排好，要经常领

会并根据领导上的意图，主动地在自己职责范围内，认真处理问题、使首长减少事务纠缠，多考虑重大问题。机关负责人既要避免遇事不敢负责现象，又要防止越权行事的偏向。

决定对于秘书长和办公厅主任的工作任务规定了七条，概括起来就是：秘书业务，政策研究、机关事务管理。对于工作机构指出：应根据精简原则，尽力减少层次。办公厅，一般可分设两层，最多不超过三层。同时指出：为适应业务分工，组织机构可适当的向横的方面发展，逐步改变过大过多的一揽子的组织形式。条件许可时，可把秘书业务、研究工作、机关事务管理工作划分开来。

国务院机关的秘书业务与机关事务管理工作的机构，早在政务院时期就是分开的。1950年12月政务院第六十二次政务会议决定成立了政务院机关事务管理局。秘书厅和机关事务管理局，作为国务院机关“既参与政务，又掌管事务”的两个基本机构，至今没有改变过。有人比喻说，它像两个“车轮子”，缺一不可，一直载负着国务院机关的秘书业务和行政事务的运行。

总理办公室，作为机关联系政务的组成部分，直接服务于总理和在国务院机关内办公的副总理和秘书长。

50年代的总理办公室、秘书厅、机关事务管理局的组织情况如下：

总理办公室它不称“周总理办公室”，国务院成立后，列入国务院直属机构序列。50年代，这个办公室除为周总理服务外，还先后负责陈云、邓小平、陈毅、习仲勋等副总理的交办和联系事项。

总理办公室的基本任务是秉承总理的旨意，负责同党政军、外交以及全国政协、人民团体等单位的联系工作。

总理办公室设有主任（国务院副秘书长兼）、副主任。为了工作方便，设有外事、财经、综合、机要、卫士、行政等组。建国初曾设过情报组、军事组，后撤销，军事并入综合组。各组有组长、副组长、秘书。根据周总理关于工作效率要高的指示，业务上副主任、组长、秘书都有明确分工，各管一个或几个方面，都直接和总理联系，接受指示，汇报工作。副主任除有自己的分工外，负责全室行政上的调度、协调、组织相互之间的通气等工作。

秘书厅是由中央人民政府《组织法》规定，在秘书长领导下设立的。根

据国务院常务会议批准的秘书厅组织简则规定，它的任务是：协助领导密切与国务院各部门和各省自治区直辖市政府的工作联系；协助领导处理日常工作；掌管国务院的印信，办理文书、电报、会议事务、公报编辑、档案资料工作；掌管机关的总务、警卫和人事工作；办理人民来信和接待人民的工作；办理领导交办的其他工作。

秘书厅下设：秘书处、机要处、人民接待室、资料室、警卫处、人事处、总务处。

50年代秘书厅的工作任务变动不大，而工作单位在政务院时期变动较多。1951年9月以前设有秘书厅办公室、机要室、公报编辑室、秘书处、资料室5个单位。另外与秘书厅平行还设立了机要处。经过实践中的不断调整、合并，到1952年7月，秘书厅只保留了秘书处和资料室，机要室不作为独立单位，有几个专人设在秘书厅。机要处仍与秘书厅平行存在，到1954年国务院成立后并入秘书厅。

警卫处、人事处、总务处三个处的任务，原由机关事务管理局承担，因管理局迁出院外办公，秘书厅设立了这三处。

机关事务管理局国务院成立后列入国务院直属机构序列。根据国务院常务会议批准的机关事务管理局组织简则规定，它的任务是：办理中央机关行政管理费和其他费用预决算的审核，经费的核拨及各民主党派、人民团体补助费的拨付事项；承办国务院举行的重要会议的招待、布置事项；办理国务院指定范围内的高级干部和高级民主人士的生活供应和安全警卫等服务事项；办理国务院直属机构基本建设工程设计和预算文件的审核事项；机关事务管理工作有关制度的拟定事项；国务院交办事项。

机关事务管理局下设：中央行政经费管理处、交际处、服务处、基本建设审核处、办公室。

50年代初期，机关事务管理局直接服务的范围比较大，如1952年7月以前，其服务范围包括中央人民政府办公厅、政务院、政协全国委员会、最高人民法院、最高人民检察院、政法委员会、文教委员会、民族事务委员会、人事部、华北事务部。同时还对政务院所属企业性机构（如修建公司、印刷厂、汽车修理厂及5个旅馆、饭店）进行管理。当时设有办公室、财务处（后来改为财务室）、总务处、交际处、人事处、警卫处等6个单位。1952年7月以后撤销了办公室，增设了服务处。

重视会议组织工作

本书《坚持集体领导》一文中，提到周总理坚持集体领导的重要方式就是通过会议。因此，周总理对于政务院和国务院的会议如何组织得好、开得更有效，就格外关心。

政务院刚刚成立的时候，工作人员对于会议如何组织并不懂，甚至连会议的名称怎么表述都不知道。那时候，中央人民政府委员会的会议和政务院的会议，实际上都是周总理直接指挥、亲自组织、亲自确定议程的。

根据中央人民政府组织法规定：“中央人民政府委员会”由主席、副主席、委员和秘书长组成。“中央人民政府委员会的会议”名称自然称为“中央人民政府委员会第×次会议”。

组织法规定：“政务院”由总理、副总理、政务委员和秘书长组成。所以“政务院的政务会议”名称，应该称为“政务院第×次政务会议”。可是，在刚开始的时候，工作人员对此并不清楚，也没有作认真研究，结果闹出了笑话。1949年10月21日政务院举行了第一次会议并决定25日举行第二次会议。在正式发出文字通知的时候，工作人员认为政务院召集政务委员开会，大概和中央人民政府委员会的会议称法一样，所以便把政务院召开的政务会议，也称为“政务院政务委员会”会议。这个通知的全文是这样写的：

政务院“政务委员会”第一次会议决定：本月25日（星期二）下午三时在中南海勤政殿第一会议室举行政务院“委员会”临时会议，届时敬请出席为荷！

此致周总理政务院秘书厅

10月24日

周总理收到此通知后，认为通知中对会议的称谓表述不正确，当即在这个通知上给齐燕铭同志批示：政务会议非政务院委员会会议，应称政务院第×次政务会议。

从此以后，根据周总理的批示，政务院举行的会议正式规范化为：“政务院第×次政务会议”；1954年改为国务院以后，根据国务院组织法规定，国务院的会议分为两种：国务院全体会议、国务院常务会议。全体会议次数确定为“国务院第×次全体会议”；“国务院常务会议”不排会议次数。

周总理在审定会议议程的时候，对每一项议题都是经过深思熟虑，然后决定是否提会。

从政务院到国务院，准备会议的程序，除由总理直接决定的议程外，一般是由秘书处办公室（后为会议科）将各部门报来需要提会的文件，列出议程草案，连同有关文件，经主管秘书长审核报送总理审定，并请总理决定开会日期和时间。总理对所报议程草案及有关文件认为可行，即决定具体开会日期和时间；如果总理认为议程所列的有关文件不成熟或有其他考虑，他便在议程草案上逐项批注，如：“已办”（即他通过其他途径已处理，不需再提会）；“待办”（即此议题的文件不成熟或有其他考虑）；“修改”（习办、齐办）（指文件需要修改，由习仲勋和齐燕铭办理），等等。有的时候，总理提出更换议程。

周总理为了做到有准备的开会，除了紧急或其他特殊情况外，他总是希望在开会前把提会文件发给参加会议的同志先行阅读，准备意见。

周总理为了上下通气，使决策的问题尽可能全面、周到，不致与以前决定的有关问题发生脱节或矛盾，他总是要求与议程有关的部门，都能有人在

场参加讨论。1956年2月在国务院常务会议中，他谈到国务院的会议时，对会议的组成人员说：希望大家都能够来参加，每次会议都来，实际上也有困难，但对会议议程有关的时候，总可以指定一位副部长或部长助理来参加有关议程的讨论吧！他们回去后，一定要向部长汇报。总理说：国务院有责任将会议要点通知各部门，部长有责任向部务会议传达。这样上下才能通气。后来他又强调指出：国务院举行全体会议，部长、主任因事、因病请假经过批准以后，必须指派副部长或者部长助理列席会议，不得缺席或者要其他人代替。列席的副部长或部长助理，必须事先请示部长对有关议程的意见，以便开会时参加讨论。

周总理既考虑到国务院会议需要各部门有人直接参加有关议程的讨论，又不过多地让许多人耽误时间，他在1956年10月国务院第三十八次全体会上说：过去全体会议和常务会议邀请很多人来列席，有些人苦坐半天也讨论不到与自己有关的议程，耽误了许多人的时间。今后国务院全体会议组成人员、常务会议组成人员，不管你有没有兴趣，都必须出席应出席的全体会议或常务会议，这是责任制。列席人员可以迟到早退，只参加与自己工作有关的议程。就是说，在讨论之前可以迟到，讨论之后可以早退，愿意听其他议程的讨论也有自由。总之，应尽量少耽误大家的时间。这时，列席会议的黄克诚同志建议：简单的议程应放到前头讨论。总理接受这个意见说：这个意见好，今后就这样办。

国务院会议的组织工作，始终是周总理关注的一个问题。政务院时期秘书厅秘书处设立了会议科专门负责会议工作，改为国务院的时候为精简机构没有再设立会议科。当时，全体会议的秘书工作由秘书处办公室负责；常务会议的秘书工作，由总理办公室负责。后来，由于国家经济建设及各方面工作的发展，提交国务院会议讨论决定的问题日益增多，而且因为没有专门一个为会议工作服务的机构，工作中常有脱节的事情发生，所以经秘书长研究，报请总理同意，在秘书厅秘书处重新设置了会议科，统一管理国务院的会议工作。

会议科，根据总理关于工作人员不能多，要精干的指示，只编制了5人。为简便办事手续，会议工作直接受主管副秘书长领导并可同总理办公室主管副主任及有关秘书直接联系。根据总理对会议工作经常提出的要求和指示，并在总结过去会议工作的基础上，制定了《会议工作细则》和《关于会议若干问题的办事程序》，明确规定了会议科的任务。主要任务是：

一、办理国务院常务会议、国务院全体会议的秘书和联系工作（包括会前提出会议议程，列席人名单草案，起草并印发开会通知，印发文件；记录及决议事项的整理印发；会后文件处理和决议事项的催办检查等）。

二、办理国务院召集、由秘书厅负责组织的总理、副总理报告会的联系和具体组织及记录工作。

三、领导交办的陈云、陈毅副总理，习仲勋秘书长（后来为副总理）召集的会议的联系和记录工作。

周总理对于会议上决定问题特别慎重，考虑十分周到。他在讨论决策过程中，往往会提出许多问题，诸如这个文件是否征求了有关部门的意见，文件中某项规定同以前的某项规定或其他有关规定有无抵触、矛盾，有关的某某部门是否来了人，等等。秘书长习仲勋，副秘书长齐燕铭、常黎夫，总理办公室副主任李请等有关领导同志，也经常根据总理的有关精神，对会议工

作提出具体要求和指示。所有这些，就促使会议科在每次会议之前必须做好充分准备，如对出席人员可能到会的情况（因为有法定人数问题），和议程有关的部门是否都有人参加进行检查；对文件规定中可能涉及到的其他有关文件，特别是涉及的有关规定，需找出来，作出标记或用便条作简要说明，开会时摆放到总理面前供备查，或者等总理询问时送上查阅。

即使会议科这样做了充分的准备，有时仍适应不了总理那种追根求源的提问。这里举一个实例，足以说明周总理在决定问题的时候，那种严肃认真，一丝不苟、对人民事业的负责精神和他惊人的记忆。

那是 1956 年 6 月 8 日，在国务院常务会议上，讨论财政部《关于 1956 年农业税收工作中几个问题的请示》的时候，文件中涉及到税率问题。周总理想起政务院时期曾发过类似问题的文件，他说，政务院的那个文件经过会议讨论，由他修改后报请毛主席审阅定稿后颁发的，他还记得文件上规定的税率是多少。这时，总理问会议科的同志：档案带来了吗？有关同志回答：原始档案没有找到，只带来了文件副本。总理说：我要看原始档案，看那上边主席和我当时是怎样修改的。于是，总理暂停对这个议程的讨论，让会议科同志再去查找。总理办公室副主任李琦同志亲自回总理办公室去查找；会议科的同志再去机关档案室去查找。都没有找到，再向中央办公厅机要室查询，原始档案存在他们那里，税率跟总理记得的完全一致。向总理报告后他说，税率没有错，不必去取档案了。会议继续讨论批准了财政部的请示。

周总理这样具体而又细心地主持会议，使每个决定的问题，既有各有关部门的同志参加讨论，便于听到各方面的声音，又有相关的文件资料查考，这就保证了政策上的连续性和一致性，并且可以最大限度地避免决策的失误，不致使规定的内容与以前的或者各有关的规定内容发生抵触和脱节，执行中造成困难。

明确行文关系建立报告制度

领导机关实施自己的具体领导，主要是采取制订法规和发布指示等文件的方式来进行的；而下级机关向上级领导机关请示问题，报告工作，或在各平行机关商洽问题，也主要是采取文字形式。这样各个机关根据一定的组织系统、领导关系和职权范围所进行的文件来往，就形成了一定的行文关系。建立正确的行文关系，有助于领导机关对其所属的各部门、各地区工作的有效领导和管理，避免文件的传递迟缓，指挥不灵，而影响工作。

政务院或国务院成立的时候，都根据当时的组织机构设置情况，除在公文处理办法中，对于行文关系作了简要规定外，还专门作了行文关系的规定。

《政务院与所属各部门及各级人民政府行文关系的暂行规定》中对于政务院与各部门的行文关系规定：各委报政务院的事项批复委，有关各部、会、院、署、行的，抄送该关系部门。各部、会、院、署、行直接报政务院的事项直接批复，有主管委的，同时抄送主管委。各部、会、院、署、行的一般请示事项，有主管委的，应送主管委解决；委不能解决的，由委请示政务院。不属同一委的两个部门以上的联合请示事项，直接报政务院解决，并分别抄送各该主管委。

对于政务院与各省市、大行政区的行文关系规定是：各大行政区报政务院的事项批复大行政区，有关各省市的，同时抄送该关系省市。各省市的一般请示事项；应送大行政区解决；大行政区不能解决的，由大行政区报政务院。不属大行政区的自治区直接报政务院。

各大行政区的委、部、会、行，可径与中央各委、部、会、院、署、行行文；但涉及全盘性的，应同时抄送主管的大行政区。

各大行政区所属委、部、会、行，各省市所属厅、局、处和各专区以下的各级人民政府，一般不必直接向政务院行文。

周总理 1951 年 11 月在有各省市人民政府负责人列席的政务会议上谈到行文关系时，进一步指出：中央各部门对地方各业务部门的领导，属于技术性的问题，可以直接下达文件，但属于重大的或新的有关政策性的决定、指示等，应先经过政务院批准，而后由政务院通过大行政区、各省市的领导系统分别转达所属的业务部门贯彻执行。地方上的业务部门对重大问题的处理，除应该向当地行政领导请示报告外，也应向中央主管业务部门请示报告。为进一步理顺政务院与各大行政区、各省市人民政府之间的行文关系，1953 年 5 月又明确规定了政务院、大行政区与省（市）之间的行文关系：各省市行文，在没有新的规定以前，一般先请示大区行政委员会，并由行政委员会批复，如有必要再由行政委员会转报政务院，不要同时平行请示政务院和大区行政委员会，以便于处理，而避免发生重复和分歧的现象。

国务院成立后，1955 年 2 月，根据国务院当时设有八个办公室的情况，在周总理主持的国务院常务会议上，通过了国务院和国务院所属各部门行文关系的规定。其中规定：各部、各委员会如果必须用国务院名义发布决定、命令、指示的时候，应当代院拟稿，报院审核发布。国务院交给各部、各委员会办理的各部门或地方人民委员会的请示事项，如果必须用国务院名义批复的时候，应当代院拟稿送批。国务院各办公室主任对于所管工作应统筹全局，研究和审核所管部门的工作方针和带政策性的命令、指示；审核和处理报请国务院批准或发布的公文。

为了系统地、及时地了解国务院所属各部门的工作状况，了解各地区国家建设事业的进展状况和各项重要政策法规的执行情况，便于统一领导，在周总理主持的国务院第十一次全体会议上还分别通过了国务院所属各部门、省、自治区、直辖市人民委员会工作报告制度的规定。

周总理非常重视对实际情况的了解，他对重要问题，都是亲自去调查了解或请有关同志当面汇报。但经常的了解情况也只能通过文字的报告。所以，早在建国初期，政务院就制定了《关于工作报告制度的暂行规定》，作出中央各部门和各大行政区、各省市定期向政务院作综合报告、专题报告等的规定。1952年8月，周总理指示政务院所属各部门的“综合报告”，每两月一次，内容以执行中央政策、业务进行情况为主，千字为限；“专题报告”，如最近公安部的禁毒运动；“专业会议报告”，会前作一约500字的报告，内容为会议主要议题及企图解决的问题，会后作总结报告约2000字；“请示报告”，除专题报告和专业会议报告外，其他请示的问题；“统计报告”，凡可以用数字说明的情况。

国务院第十一次全体会议通过的国务院各部门工作报告制度规定：“工作简报”，国务院各办公室及不属于各办公室分管的外交部、国家计委、国家建委、国家民委、华侨事务委员会，均须每两周向总理写一次；秘书长分工管理的各直属机构，由秘书长统一作工作简报。“年度工作报告”，每年的1—3月间向国务院报送。“专题报告”，应对工作中存在的问题，提出解决的办法和意见。规定还要求：凡需要上报的问题，应及时报送，这些报告，均应由各部门领导人主持草拟或指定负责干部草拟后，亲自审核签署。

在省市自治区工作报告制度中规定：“综合报告”，每年应做两次。第一次在1—3月间报送；第二次在7—9月间报送。“专题报告”，应及时报送。此外，各地对国务院和国务院所属各部、各委员会、各直属机构的工作如有批评和建议，应随时整理报送。这此报告均应由各省、自治区、直辖市领导人主持草拟，或指定负责干部草拟后亲自审核签署。报告内容力求充实，文字要明白简练，切忌冗长空泛。报告与请示要分开，请示事项必须专文或专电报送。国务院对于半年和全年工作的综合报告，除认为需要批复的以外，一般的不作批复；对于专题报告，将根据工作需要处理；对于各省市自治区直辖市对国务院及所属各部门工作的批评和建议，一定要认真处理和答复。各省市自治区直辖市向下发布的重要指示、决定、通报，应抄送国务院，但不能代替正式报告。

会上，讨论这两个工作报告制度的时候，周总理说：报告制度搞了很久了，各部办公厅主任讨论研究过，也征求过各省市的意见。国务院各办公室每两周有一个工作简报后，各部就不再要简报了，如果有重要的事情可以单独报告。总理对各省市写综合报告的问题也曾提出异议，说：各省市没有报告也不好，但过去报来的又没有人看就存档了，所以各省市要不要做综合报告值得研究。讨论中大家认为，综合报告还是需要的，这是个国家制度问题。最后总理采纳了大家的意见说：如果要综合报告，就要有几个副秘书长分工看，可以处理报告中的一些问题，专题报告可批交主管的业务部门去办。

上述的中央各部门、省自治区直辖市两个报告制度中，都规定了写报告要领导人亲自草拟，或者指定负责干部起草后亲自审核并签署。这也反映了周总理对工作严格要求、认真负责的一贯精神。有一次，我们会议科对提会的一项议程所涉及的一个问题，将联系情况给总理写了一个便条，拟放在总

理的座位上供总理参阅。总理办公室副主任李琦同志对我们说，这个便条你要签上名字，这是总理一贯的认真作风，总理认为，签上名字，一是表示你对这件事的负责；二是如有事联系，也好知道找谁联系。我们知道了。这就是周总理为什么经常要求机关工作人员建立“责任制”的道理。

早在政务院成立初期，机关各种工作制度、秩序尚未建立健全起来的时候，会议上印发的铅印文件，经常发生错字掉字现象，文件格式也不规范，周总理就提出要建立责任制，让会议科的同志亲自校对文件，并在文件后面印上校对人的名字。这样就大大提高了文件的质量。当时办理公文，底稿上都有拟稿、核稿、签发等有关人的签名，总理还要求打印文件的同志也在底稿上签上自己的名字，他认为有了责任制，就保证打出来的文件整齐、美观，没有错别字，让人看了心情舒畅，给人一种美的享受。文书科打字的同志按照总理的指示，采取措施、制定制度，谁打的文件也在文件的底稿上签上自己的名字，定期进行考核评比，确实很快就提高了打字效率，降低了错字率，提高了油印质量。打印出来的文件既规范，又美观，曾受到总理的表扬。

呈送报告的上款写给谁？如何写？这也是周总理关注的一个问题。他曾批评有的部门报批的文件，有党政不分现象，提出，凡以部党组名义，以我是党中央副主席身份报我并报党中央或党中央毛主席的文件，应该写：“周恩来同志并报中央”或者写：“恩来同志并报毛主席”；只有以行政名义报国务院的文件才可写“周总理”或者“国务院”。

加强信访工作密切领导机关同人民群众的联系

周总理在领导政务院和国务院工作期间，从始至终，极为关心和重视对人民信访的处理。他认为，做好信访工作，是机关建设的一个重要方面。信访工作可以保持领导机关同人民群众之间的密切联系，是领导人同广大人民群众声息相通的一条纽带和重要渠道。1950年3月，周总理在政务院的一次政务会议上，谈到干部执行政策情况时说：现在人民可以通过来信告发工作人员，郑州铁路局水塔案，就是一封群众来信反映的。陈云同志还给他写了回信，说明在人民政府领导下，人民有告发违法失职人员的权利，揭发问题这是好事，希望能写署名信。1951年，周总理在接见参加国庆观礼的老根据地代表们的讲话中，告诉他们说，进城后人民政府决不会忘记老区人民，“你们可以给政府写信，给我写信，给党中央写信，我们一定予以答复。这样做，也会使我们声

息相通，更加了解。”

为了在国家机关使信访工作形成一种制度，1951年4月，政务院召开的全国秘书长会议讨论了这个问题。6月，政务院作出《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。决定指出：各级人民政府是人民自己的政府，各级人民政府的工作人员是人民的勤务员。各级人民政府应该密切地联系人民群众，全心全意地为人民服务；并应鼓励人民群众监督自己的政府和工作人员。决定要求：各级人民政府对于人民的来信或要求见面谈话，均应热情接待，负责处理。决定规定：县（市）以上各级人民政府，均须责成一定部门，在原编制内指定专人，负责处理人民群众来信，并设立问事处或接待室，接见人民群众；领导人并应经常地进行检查和指导。

各级人民政府，根据这个决定，都逐步设立了处理信访的专门机构，配备了干部，或者指定专门人员，并制定各种具体制度，保证人民来信来访案件能够得到及时处理。

为了信访这条渠道的畅通，周总理曾多次在会议上教育干部重视人民的来信和来访。1956年5月，他在《十五贯》座谈会上讲到要密切联系人民群众时说：“我们国务院，人民群众要见我们，有的也难见。”“现在有个风气，对领导不称首长就会有人怪。目前我们所谓保卫首长的某些办法是有缺点的，老百姓想见做‘官’的是多难啊！我们也需要一套制约的办法。《十五贯》教育我们做‘官’的人，让我们想一想，是不是真正在为人民服务。”

6月，他在国务院第三十三次全体会议上讲到反对官僚主义，改进工作方法时指示说：国务院收到的人民来信，转出去的，每年应该把主要问题印发给各部门，以便各部门了解情况，督促处理。

1957年，根据人民群众来信来访工作的发展和需要，国务院第六十二次全体会议通过了周总理签署发布的《国务院关于加强处理人民来信和接待人民来访工作的指示》。指示更进一步地明确指出：处理人民来信和接待人民来访，是各级国家机关一项经常的重要政治任务。在我们的国家机关里，人民群众通过向政府机关写信和要求见面接谈，提出各种要求，表示各种愿望，对各项工作提出意见，对一些工作人员提出批评，这是人民的一种权利，是

《周恩来选集》下卷，第74页，第198—199页。

《周恩来选集》下卷，第74页，第198—199页。

人民监督政府工作的一种方法。我们的国家机关，一定要保护人民的这种民主权利，倾听人民的意见，接受人民的监督。指示强调说：切实加强处理人民来信和接待人民来访工作，充分发挥它的作用，以便更有效地密切联系群众，克服官僚主义，加强对社会主义建设事业的领导，指示要求各级人民政府和其他各级国家机关，必须指定一个领导人掌管机关的信访工作，并亲自批办一部分来信和接待一些来访群众。机关中的其他领导人，也要抽出时间，批办或接待一些来信或来访，经常关心这项工作。指示说：经验证明，机关领导人重视和亲自动手去抓，是做好处理人民来信和接待人民来访工作的关键。

会上讨论上述指示时，周总理说：这个指示是党政机关合起来开会起草的，地方上也同意。各地、各部门都要抓这项工作，尽可能地满足群众的正当要求。要建立一些必要的手续制度。他在最后审核公布时，又在指示中亲笔加上了一条：“集中整理群众提出的意见，编成简报，送领导人和各有关机关参考。”

周总理从感情上把广大人民群众当做国家的主人，想群众之所想，急群众之所急，通过信访这条渠道，体察民情，为民排忧解难，贯彻党和政府的政策，尽自己人民公仆的责任。在他担任政府总理的26年中，虽然他日理万机，担负着党和国家的大任，但他仍亲自批阅了大量的来自工人、农民、干部、战士。学生、专家、学者等各界人士的来信和来访的接见报告。有的批给有关部门或省市政府处理；有的批示有关负责人亲自处理或督促处理。

1959年初，农垦部所属密山等农场来京在社会上招收工人，吸引了四川、山东、江苏等省的一些农村劳动力外流，影响当地的农业生产。信访室写报告向周总理、习仲勋秘书长作了反映。周总理批示：农垦部查处。农垦部根据总理批示，急电所属农场（生产兵团），责令他们必须按照中共中央已发停止招工及制止农村劳力外流的指示，立即进行检查，停止任何形式的收留农村劳力。

1960年7月，北京有的技工学校联合招生，又引起河北省一些农村的学生、青年外流，有些人来访要求进技工学校。信访室写了来访“接见报告”，周总理批给党中央、国务院有关领导及北京市领导传阅。他批示：“我意北京技工学校二万人，要砍去从农村招来的人，待到北京一议。”总理还针对报告中：“经国家计委批准，北京市技工学校招收学生两万人，而从农村却带来了六万四千余人”一句，批示指出：“这又是在计划外留缺口。这不但不是节约劳动力下乡，相反是动员了一大批农村青壮年劳力入城。”根据周总理批示和其他领导传阅时批示，劳动部召集北京市劳动局、河北省劳动局等有关部门进行了认真研究，作出了妥善处理，制止了河北农村青年大量外流的现象。

在周总理具体指导下，国务院以及各部门、各级政府，结合党和国家各个时期的中心工作，以及社会上出现的各种问题，处理了大量来信来访反映执行政策中的问题和批评建议，帮助来信来访人解决了诸如优抚、救济、就业、户粮关系等困难和政治运动中受到的不公正处理等问题。

周总理在50年代末、60年代初，那个“共产风”、“浮夸风”较为普遍盛行的年代，尤为重视来信来访反映的问题。

那个时候，许多地方的人民群众、回乡探亲的机关干部，不断给周总理和国务院写信；有的还不远千里来京上访，反映他们那里对粮食产量估计过

高，征购了过头粮，使群众生活受到很大影响；农民外出逃荒，生产积极性不高，有的地方还发生了浮肿病甚至饿死人畜等严重现象。

周总理为了及时了解群众的生活情况，指示当时的国务院信访室，除单件来信及时“摘报”外，每两周写一个“简报”送他。后来又指示每十天写一个“旬报”，把十天来信来访中的动态、突出问题写出来，送他，篇幅不要长，约700字。周总理把报送他的来信“摘报”和“接见报告”批给有关省的负责同志处理，有的还指示信访室派人去有关地方调查了解，协助地方处理。对于反映群众缺粮严重的省份，周总理还责成国务院有关负责同志，召集他们来京研究解决办法。

1959年上半年，正是青黄不接的时候，人民群众不断给周总理和国务院来信或来访，反映他们那里的群众生活发生了严重困难，信访室4月6日给习仲勋秘书长并周总理写了综合报告，反映了五个省严重缺粮情况并提出处理办法。周总理责成习秘书长，速召集有关五个省的负责人来京开会，研究解决办法，参加会议的除这五省外，还请了其他有关省，共有十一省的负责同志。会议于4月18日召开，第一天由习仲勋同志主持，听取了各省的汇报。第二天周总理亲自主持会议，同大家共同研究措施。同时，周总理还将缺粮报告送给了毛主席、刘少奇、朱德、邓小平、彭真、谭震林、李先念同志传阅，根据毛主席的意见，用飞机将报告和有关材料速送有关省委的主要领导人。

周总理写给有关省委领导同志的信说：

“遵照主席的意见，用飞机送上两个文件：上一件是15省春荒情况统计表；一件是五省缺粮情况和处理办法。这两个文件中反映的情况，有些地方一定已经处理，或者正在处理可能有些地方的当地领导人还不知道，因而未作处理；也可能有些地方的实际情况与反映的情况不尽符合。请你们收到这两个文件后，迅即核实情况，采取措施，调运粮食，以解除2517万人暂时（两个月）缺粮的紧急危机。”

各地根据国务院召开会议的精神和周总理的指示，都采取了有力的措施，同时，中央有关部门对这些地方也进行了支援，缓解了群众的生活困难。

同年6月，又有一个省的群众，连续来信向周总理和国务院反映他们那里缺粮，有的甚至断粮，并寄来一包他们充饥的食物。习仲勋同志看了来信并尝了一口寄来的东西说，这哪里是人吃的！他立即向周总理作了报告。周总理指示要派人调查处理。习根据总理指示，当即指派信访室负责人带领两名干部赴该省会同省委、省政府进行了调查处理。经过省委积极采取措施，从邻省调运粮食，使问题得到迅速解决。

周总理还从人民来信来访的反映中，了解各地执行党和国家的方针政策中出现的新情况和存在的新问题，并在政策上加以研究，做出政策规定，或者通知各地，提醒他们注意检查纠正存在的问题。

在“大跃进”的年代里，有的地方的基层干部违反党的政策，以所谓扩大耕地面积等为由，强迫群众挖坟平坟，引起群众强烈不满，不断有来信向周总理和国务院反映。根据周总理指示，经与有关部门研究，国务院于1959年6月向各地发出《关于制止乱挖坟墓的通知》。通知从政策上作了规定：对于旧有的坟墓，特别是烈士、少数民族、华侨的坟墓，一律不得平迁；因基本建设、土地连片的需要，必须平迁坟墓时，应向群众宣传解释，取得坟主同意；墓葬制度须加以改革，但这是关系到广大人民几千年来风俗习惯问题，应慎重处理。各地可利用适当机会，向群众进行科学知识的教育，宣

传火葬和深葬的好处，以便今后逐步改革。通知还说：过去已经挖掘的坟墓，应当搜集尸骨重新埋葬并向坟主道歉。今后如果发现乱挖坟墓行为者，应根据情节轻重予以适当处分。

1962年，党中央为了准确地掌握各地当年粮食收成情况，以便对国民经济调整进行正确决策，除派出十个工作组赴各地进行实地调查外，周总理指示国务院秘书厅发出通知，要求各部门通知当时所有在农村下放、出差、探亲的人员，把他们在农村了解到的粮食收成情况，写信给国务院。这年的8月底到9月中旬，共收到上述人员来信1500多封，经信访室组织10多位干部，对来信进行分省整理，报周总理和党中央，供即将召开的中共中央全会参考。

国民经济调整期间，许多职工积极响应党和国家的号召，回到农村支援农业生产，可是有的地方对于精简回农村的职工没有妥善安置。他们不断给周总理来信。1965年5月，根据周总理指示，国务院信访室会同劳动部等有关部门，组成两个工作组到来信较多的省蹲点调查，向周总理写了调查报告。在这个报告的基础上，周总理又指示周荣秦（国务院秘书长）、董小鹏（国务院副秘书长）召集东北、华北、华东有关的五省负责人座谈会，进一步交流了安置精简职工的工作经验，并就存在的问题，从政策上进行研究，提出了解决办法，形成了会议纪要，中共中央、国务院批转各地参照执行。

国务院还经常根据周总理或其他领导同志的指示，批转信访《简报》和重要来信。例如合并县的问题、群众开垦的小片荒地被没收的问题、军属生活困难甚至被污辱的问题、农村铺张浪费的问题，等等。国务院在批转这些“简报”时，都要求各有关地方引起注意并予以检查纠正，对有的问题，国务院还责成有关地方进行检查处理后将结果报告国务院。

信访工作的发展也不是一帆风顺的，它也曾受到“左”的影响。

1959年的反右倾运动，信访工作受到严重冲击，不少从事信访工作的同志受到批判，有些来信来访人受到打击报复，以致来信来访数量下降；申诉受到打击报复或写匿名信的增多。从事信访工作的干部也不敢反映来信来访中的真实情况，更不敢认真大胆处理问题。

针对这种情况，1962年3月，周总理在第二届全国人民代表大会第三次会议上所作的《政府工作报告》中严肃地指出：“这几年，在各级政府机关的实际工作中，违反民主的情况是存在的。”他批评“国务院的有些部门，有些地方的人民政府，不重视人民群众经过来信来访和其他方式提出的意见和批评，对人民群众的民主权利尊重不够。”他强调说：“任何干部都不允许侵犯群众的利益，侵犯群众的民主权利。”

为了切实保护人民群众的民主权利，防止打击报复，周总理曾指示国务院信访室，转办信件时，不许把检举人的姓名下达。

为了继续加强人民来信来访工作，1963年9月，刘少奇主席和周总理共同签发了中共中央、国务院联名下达的《关于加强人民来信来访工作的通知》，重申了处理人民来信来访的有关规定，要求各级党委和政府，应对处理人民来信和接待人民来访工作，进行一次认真地检查，总结经验，采取措施，把这项工作切实地加强起来。

经过周总理讲话、中共中央和国务院发布通知，人民群众的来信来访又逐渐增多。

1965年9月，周总理从国务院信访室的《简报》中看到有的地区来京上

访的人数很多，他便指示，要组织国务院各有关部门派出工作队下去调查，就地处理问题。

要做好信访工作，需要有一个相适应的工作机构，需要有一套比较健全的工作制度。在这方面，周总理也极为关怀，经常对国务院机关处理信访的原则或方法给以具体指示。

1957年在国务院第六十二次全体会议上，周总理指定国务院副秘书长曾一凡掌管国务院处理信访的工作，并指示：总理、副总理、秘书长，也要亲自批办一部分群众来信，接见一些来访群众。

周总理为了让人民群众来访很方便地找到国务院接待室，他还在1965年提出把接待室搬到西长安街原北京市一机关的旧址。经童小鹏和信访室同志一起察看、研究，向周总理报告，提出在永定门火车站附近新建接待室。周总理和主管国家计委的李富春副总理很快便批准了新建接待室的计划。

1966年7月，周总理在听取关于几所大学情况的时候，问到接待室挂不挂牌子，信访室负责人回答没有挂牌子。周总理指示：接待室要挂牌子，你们就是要人家好找嘛！

对于来信如何处理，周总理还不厌其详地对信访室指示具体改进方法。1963年，有一次《来信来访反映》上刊登了一封反映某省一位领导同志不关心人民疾苦的来信。周总理看了以后指示信访室：涉及省以上领导同志的来信，不必登简报，这样一登，就等于通报了人家，（当时《来信来访反映》的发送范围很大：中共中央主席、副主席、政治局委员、书记处书记；国务院总理、副总理、秘书长、副秘书长及有关领导部门领导人）况且反映的问题又不一定属实。你们可以把信送我处理。

1968年，信访室收到一位省里领导同志给周总理来信，报送总理时延误了时间，总理没有批评，而是非常具体地教给信访室办理来信的方法，他指示：有的信，篇幅不长，字又清楚，不必打字，要及时送我；有的信，篇幅长，可摘要一下，把字写大些，也不必打字；如果有的信要抄报其他同志，一般打三份就可以了，一份送我，一份送有关人，一份存档。总理说：这样区别办理，既快又节约。

一个日理万机的国家总理，从不把人民的来信和来访工作，当成不值得过问的“小事”，而是当作党和人民一项事业来对待。在周总理不断关心下，国务院的信访工作也就不断有所改进，发挥着领导同人民群众联系的“桥梁”作用，成为领导同人民声息相通的渠道之一。

周总理对于信访干部政治上的关怀，更值得作信访工作同志的怀念。1959年反右倾运动中，搞运动的同志认为信访室尽是反映“阴暗面”，右倾思想表现严重，向领导上提出应列为运动的重点。此事，周总理、习仲勋副总理知道后说，他们的工作性质，就是要反映工作中的一个“指头”问题。由于总理、习仲勋同志干预，做信访工作的同志，才免遭那次运动更严重的批判。

十年内乱的初期，“中央文革小组”有人支持一些上访人诬陷接待室执行资产阶级反动路线，镇压革命群众，致使接待室遭到严重冲击。1966年8月25日晚上12点左右，周总理在百忙中接见了做接待工作的部分同志，并作了长时间的谈话，鼓励大家要任劳任怨，教导大家好好学习，善于全面分析形势，对形势要看得远一些。

1967年9月，周总理得知信访室的干部感到处理来信十分困难的时候，他又请李先念和李富春两位副总理帮助研究。

周总理直到重病在身的时候，仍然关心着人民群众的来信来访工作，继续经常批阅信访案件。1973年7月，他在公安部一份来访调查报告上批示指出：从这个报告中，可以看出我们各级机关官僚主义不负责任的习气甚深。请按公安部的提议，由国务院业务组指定负责人召集有关部门开会检查这类性质的错误，并规定若干条措施。对上访者确实存在的困难，应予负责解决，一杆子到底，必须追究基层落实情况，务使受害者或有问题不得解决者来信证明得到解决为止。

改革印信和公文体式

印信、公文（即公务文书），是历代都有的制度。

现代公文，是党政机关、企事业单位、人民团体，用以传达。贯彻党和国家方针政策，请示和答复问题，布置任务，指导工作，报告情况，交流经验的一种具有特定体式的文字材料。

印信，是一个机关权力的象征。公文盖上印才能有效。

作为国家最高行政机关的政务院（国务院、），为了正确领导和有效管理国家事务，周总理在处理日常政务中，不仅注意公文内容，而且也十分关注公文的外观。他要求应提高公文的质量。

现行的公文制度和印信制度，就是在长期实践中，不断对旧的公文、印信制度的改革形成发展起来的。

政务院刚成立的时候，1950年2月，政务院第十八次政务会议通过颁布了《印信条例》。条例规定，印信分“印”、“关防”两种。“印”为正方形，适用于中央人民政府及所属各机关、中央军委直属各部门以及总政治部所属各级政治部。“关防”为长方形，适用于中国人民解放军总司令部及其所属部队以及所有临时性军事机关。

条例还规定了印信的字体、质料以及尺度。

此外，政务院及所属各部门还有一种长条“戳”，用于日常联系接洽事务的便函。

1954年国务院成立后，为了适应新形势，国务院决定废止过去的印信条例，对印信形状作了重大改革。将历史上一直采用的方形印、长方形关防，一律改为圆形，并将国徽刊入县级以上各级国家机关的印章之中。1955年1月，国务院常务会议通过颁布的《关于国家机关印章的规定》，对各级国家机关的印章分别规定：国印：直径7公分，中央刊国徽，国徽外刊“中华人民共和国”7字；国务院、国防委员会、最高人民法院、最高人民检察院的印：直径6公分，中央刊国徽，国徽外刊机关名称；国务院各部、各委员会、各办公室、秘书厅、各直属机构的印，省、直辖市人民委员会的印，自治区、自治州的自治机关的印：直径5公分，中央刊国徽，国徽外刊机关名称；县、市人民委员会的印，自治县的自治机关的印：直径4.5公分，中央刊国徽，国徽外刊机关名称；市辖区、乡、民族乡、镇人民委员会的印：直径4公分，不刊国徽，内刊机关名称，自左而右横行。

规定国务院各部各委员会办公厅的印，地方各级国家机关的办公厅（办公室、秘书室）的印：直径4公分，不刊国徽，中间刊一下边开口的圆圈，圆圈内竖刊“办公厅”三字，圆圈外刊机关名称，自左而右环行。

驻外国的使、领馆的印，直径4.2公分，中央刊国徽，国徽外刊机关名称，自左而右环行。

规定国家机关印章的印文一律用宋体字，刊使用机关的法定名称。民族自治地方的自治机关和人民法院的印章的印文，应将汉字和当地通用的少数民族的文字并刊。

印信改革后，便对公文用纸的格式进行了研究和改革。

政务院成立后，最初使用的公文格式，主要是华北人民政府的一套表格式的公文用纸格式。1951年政务院召开的全国秘书长会议，汇集了各方面实际工作的经验，制定了《公文处理暂行办法》。其中对于公文用纸格式的栏

目作了简化改进，但仍为表格式。还没有冲破旧传统体式的影响。

1955年随着国家大规模经济建设的发展，国家机关公文中使用数字和表格的情况已日益增多，而横写横排对于数字、表格以及外国文字、物理化学符号等在书写和印刷上都是比较方便的，各经济、财政部门也有建议。在这种情况下，国务院秘书厅根据周总理和秘书长的指示，经过多次研究，并向中央一级各机关和各省市自治区人委征求意见，大家一致赞成将公文用纸格式改为横排。国务院秘书厅向国务院常务会议提出《关于改变国家机关公文用纸格式的报告》。会议通过了这个报告，决定中央一级国家机关从1956年2月1日开始将公文用纸一律改为横写横排格式。在这次改革中，还将过去历史上一直沿用的表格式的公文用纸废除。除第一页的栏目基本未变外，正文一律采用无格纸。这对打字、印刷更为方便。

印章由方形改圆形；公文用纸由竖行改横行，取消表格式。这是一次历史性的改革。特别是公文用纸的改革，在当时不仅适应经济建设需要，而且也适应了公文的打字印刷增多和管理方便的需要。

建立健全保密制度

周总理早在战争年代就非常重视保密工作。建国初期，帝国主义国家为了颠覆我人民政权，千方百计刺探我国家机密。同时，在机关工作人员中由于缺乏保密教育，丢失文件，泄露机密的现象也时有发生。周总理为了国家的安全，为了人民政权的巩固，把保守国家机密的工作，作为政权机关建设，提高工作人员政治素质的一个重要环节来抓。

1950年2月，经过政务院政务会议的多次讨论，第二十次政务会议通过周总理签署的《政务院关于各级工作人员保守国家机密的指示》。指示中规定了保密范围，注意事项，以及对失密泄密的惩处办法。

与此同时，政务院还对机要部门的工作，做出一系列规定和采取具体措施，以防止失密。

1950年6月，政务院对各级机要的定员、密码方针、密码的颁发等作了规定。

这年9月，周总理签署了《政务院关于军政要电利用有线电路传递的通令》，规定一切军政要电均交由电讯局利用有线电路传递。

1951年3月，政务院召开了全国秘书长会议，在这次会议上，根据各地的实践和具体情况。经过讨论制定了《保守国家机密暂行条例草案》，经政务院第八十六次政务会议通过，报请中央人民政府主席批准，周总理签署命令公布施行。这是我国人民政府制定的第一个全国性的保密工作行政法规，对加强我国的保密工作管理起了重大作用。

条例规定，各级人民政府、各武装部队、各民主党派、各人民团体、各机关、学校、工厂、企业、矿山、仓库等人员，对国家机密必须严格保守，不得泄露。各单位应对所属人员进行保密教育，加强其保密的自觉性和纪律性。

凡有下列行为之一者，以反革命论罪，依惩治反革命条例惩处：出卖国家机密于国内外敌人者；故意泄露国家机密于国内外敌人者；出卖国家机密于国内外奸商者；凡利用国家机密进行投机取利者，送司法机关或军事法庭依法惩处。凡因疏忽泄露国家机密或遗失国家机密材料者，应视其情节轻重予以处分。

条例还规定，凡有下列成绩之一者，给以表扬或奖励：在敌面前英勇不屈能坚守国家机密者；在任何危急情况下，不顾艰险能保守国家机密者；对非法利用、出卖、盗窃国家机密分子和案件能及时检举破获者；发现遗失、泄露机密事件能及时补救者；一贯遵守保密制度并能推动他人保护国家机密有显著成绩者。

为了加强对保密工作的领导，政务院第八十七次政务会议上，还决定各级政府设立保密委员会。

在中央，成立了政务院保密委员会。这个保密委员会经中央人民政府主席批准于1951年7月成立，主任由政务院秘书长李维汉担任，副主任由刘景范、屈武、周荣鑫担任。

鉴于有的单位的工作人员，丢失机密文件的事件时有发生，周总理认为，保密工作，必须严格整顿，中央保密委员会应扩大组织。为此，他于1953年11月17日专门向毛主席、刘少奇等写信说：

“特建议中央保密委员会应即扩大组织，责成罗瑞卿、李克农、杨尚昆（召集人）、

安子文、齐燕铭、李质忠、张经武会商提出名单送中央批准后立即开会，实行党政军民各机关的普遍检查，并发动有关工作人员参加这一检查和联系防谍教育。凡发现有违犯已宣布之保密规则者，应给以应得的处分；凡发现有不适合保密工作的机构和人员，应立即予以改组和调动；凡对保密工作做有长期成绩者，应予以奖励。”

12月，政务院保密委员会向中共中央报送了《关于一年来保密工作情况的报告》。这个报告说，一年来政府系统，特别是国防建设和经济建设部门中失密泄密的现象仍很严重，主要原因是，有些部门的工作人员尤其是领导干部，存在着严重的政治上的麻痹，不重视中央和政务院历次发布的保密指示，缺乏有效的切合实际的保密制度。报告建议中央将这个报告加以通报，以引起各级党委对保密工作的严重注意。中共中央批转这个报告时，指示各级政府的监察部门，应抓住几件重大失密事件，作出坚决的处理，以达惩一儆百的目的。

改革行政管理体制的尝试和探索

1956年，我国在生产资料所有制方面的社会主义改造取得了决定性胜利，基本上消灭了几千年来的阶级剥削制度。同时，社会主义建设，从1953年开始执行的第一个五年计划胜利进行。经过三年多的实践，对于苏联经济建设经验中的一些缺点和错误，也逐渐有所了解。为了大规模地全面展开我国的社会主义建设，根据我国实际，周总理主持召开了国务院体制会议，对改革行政管理体制，集中地进行了一次大规模的研究和探索。

为了做好这次会议的准备工作，根据周总理的指示，国务院首先成立了一个由所属工业、农业、财政、计划等有关部门负责人参加的十人小组（后增为十一人），考虑提出一个从那些方面人手研究解决体制问题的工作安排。4月20日，这个小组向国务院常务会议作了《关于研究和解决财政、事业、企业和计划体制问题的报告》。正是这个时候，毛主席于4月25日、5月2日先后在中央政治局扩大会议上、最高国务会议上两次作了关于十大关系的报告，总结我国社会主义建设的经验和教训。周总理随即召开国务院所属各部门司局长以上干部会议作了传达。他在传达中增加了许多具体材料作说明。尤其是讲到中央和地方之间的关系这一条的时候，他极其详细地分析了古今中外集权与分权的关系，利弊，进而从方针政策，法律，政府形式，计划性，人力、物力和财力的集中，供产销平衡，物价，技术，学习苏联等9个方面阐述了我国社会主义建设时期，什么问题需要集中，什么问题需要分散。

讲到权力集中的历史原因时说：我们胜利以后，承袭旧社会遗产，财政金融混乱，物价上涨，那时需要稳定起来，所以，财政统一，权力比较集中，这样中央集权就多些，稳定了物价，统一了财政有很大好处，这是全国人民都承认的。以后，紧跟着又来了个抗美援朝，为取得战争的胜利，很多措施偏重于行政命令，因为需要动员。但是，那时也有另一个好处，因为抗美援朝需要生产增加，所以地方还有些活动的余地，私营工商业也有活动的余地，但接着又来了个“三反”、“五反”的问题。“三反”、“五反”以后，我们又相当集中了，很多事情非请示报告不可。到了1953年地方感到中央抓得太紧了，开了财经会议，提出了批评。当时我们吸收了地方许多好意见，也确定民主集中制更好的实行，地方。中央要适当分权。虽然作了结论，但当时财经会议也带来一个副作用，就是高饶的阴谋。由于出现了高饶事件，这就使党注意到要更加反对分散，反对独立王国，更加要集中一些，党的四中全会以后，是这样的情形。

讲到人力、物力、财力过分集中的弊病时说：照现在的制度，已经有些过分集中了，结果每逢地方到中央开次会，总要诉苦一番，“进攻”一番，中央总处在被动地位，你总是不给他人，不给他物，不给他钱，最后你给了他，他还说你不对，很被动。因此，这个问题值得我们中央各部门好好想想，这些事是做不完的，不胜其繁的，结果落个不是勤勤恳恳的官僚主义就是马马虎虎的官僚主义。因搞计划不集中不行，但我说大部分集中，总要有一部分分给地方，他才好办事。

讲到计划性的时候说：计划一定要集中，五年计划、年度计划都是中央确定，这是最集中的，但我们想一想，如计划定的那么死就执行不通。因此就是最集中计划，也只能搞出个大轮廓，大项目，细小的项目，要补充的项

目，要委之于地方。所以搞计划也要授权地齐一部分。

讲到如何才认识到体制问题必须解决时说：只是到了去年反保守，三大改造高潮推动经济的发展，地方的积极性、劳动者的生产积极性发扬出来以后，才感到中央集中多了些，民主少了些。我们最近搞五年计划，发现了几个体制上的问题，如财政体制、计划体制、事业（企业）体制。还有组织上的体制，所谓组织上的体制，就是中央与地方部门如何管法。

其实，关于中央与地方关系问题，早在 1951 年 11 月政务院会议上，周总理就说过。他说：建国两年以来，在全国政策性、计划性的统一上，有了很大的成绩；但现在必须强调统一应与分权相结合。他说：由于中国地大物多，情况复杂，中央不可能把一切都统一过来，必须进行适当分权，才能便于中央照顾全面，才可以大大发挥地方的积极性。应当把这种统一与分权相结合的领导方法当作新中国社会特点的反映，应当是长期实行的制度。

这次干部会上，周总理向国务院所属各部门的负责同志说：应该这样认识，为了巩固中央的领导，必须分一些权给地方，以发挥地方积极性，不是分了权给地方，就削弱了中央，只有分权给地方，才能加强中央的领导。他说：原来一个模子毫无生气，分权之后一个地方动了，就会左右互相碰，有的地方就会有本位，有“门罗主义”，我到东北鞍钢，看到生活日用品很贵，就问他们除去种种原因外，是否有一条就是东北的日用品质量低，价钱贵，上海货不让运来。市委的领导同志说，东北有“门罗主义”这就妨碍了工人生活的改善。总理说：过去北京货赶不上上海，采取两个办法：一是提高质量，价钱也一样；一是自己的质量赶不上，让开市场。总之。我们不能打击先进，保护落后。

如何研究解决体制问题？周总理在会上宣布，国务院准备直接搞一个体制会议，由国务院常务会议请各省、市派一位省长、市长或者副省长、副市长来开会和我们共同搞这件事情，各部门也得准备，组织几个小组讨论，发扬民主，规定具体办法。不然只是原则上说要给地方分权，而没有具体化。

这次干部会议以后，国务院从 5 月中旬到 8 月召开了有国务院各部门和各省市领导参加的全国体制会议。周总理具体领导了这一浩大的探索工程，对会议从原则到具体不断给以指示，在他的领导下，会议采取大会小会相结合，会内会外相结合，中央地方相结合的方法，并且实行分段进行，逐项研究的办法。

第一阶段，座谈回顾检查。

1956 年 5 月 11 日国务院举行第二十八次全体会议，各省、市的负责同志列席会议。会上周总理宣布，今天体制会议就算开幕了。他对体制会议的进行作了具体指示和布置。他说：中央 27 个单位划分 7 个组：财政、计划、工业、基建、事业、政法、综合；会期约 50 天，每周开会 3—4 次，每个问题大体研究 4—5 次，重大问题与国务院常务会议结合进行。

各组需要请示问题时，总理做了如下分工：财政组找李先念副总理，计划组找李富春副总理，工业组由贾拓夫（国务院第四办主任）自己负责，基建组由王鹤寿找三办薄一波主任，政法组找一办罗瑞卿主任，罗不在时找刁仲勋秘书长，日常秘书、生活事项由国务院副秘书长常黎夫、高登榜负责。

见商务印书馆《国际时事辞典》。门罗主义，指 1923 年美国总统门罗在致国会咨文中阐述美国对外政策原则的宣言中所提出的外交方针，即：排斥欧洲列强在美洲的势力，美洲由美国独霸。

在各组座谈回顾检查过程中，5月25日国务院举行第二十九次全体会议，周总理指示：每个部、委要指定一位副部长或部长助理、副主任或委员，专门参加体制会议的讨论。各专门小组开会时，有关部门的同志必须到会；参加会议后要在本部门的会议上汇报，再把会议的集体意见带回来。在这里，周总理再次指出：各部门最好把可以分下去的业务都分下去。你什么都管，他什么都来找你批，结果总是不能那么恰当。什么都管就会“左支右出，东倒西歪，日夜劳累，腹背受敌”。

第二阶段，提出初步方案，征求各省市意见。

6月1日，周总理在国务院常务会议上指示，以后各组座谈讨论的同时应当起草方案，并于二十日前提出来，以便于各省同志回省里讨论征求意见，在6月14日的国务院第三十一次全体会议上，他还对在一届全国人大第三次会议召开期间，体制会议的工作作了安排，提出，各省市不是代表的同志可以回省同省里的党政领导研究初步方案，提出意见。在此期间，各组的同志分别向有关部征求意见，体制会十一人小组起草体制纲要。

为了便于进一步讨论改革体制方案，6月23日周总理向体制会议的全体同志讲话。首先，他详细地阐述了对于体制问题的原则和理论的认识，共讲了六个问题：（一）为什么在这个时候毛主席提出十大关系；（二）实行中央与地方分权，是为了发展生产力，不是为了缩小和妨碍生产；（三）集权与分权；（四）搞体制要全面规划，加强领导；（五）统一计划，分工合作，因地制宜，因事制宜；（六）改进体制，逐步实现。其次，他还对于财政、基建、企业、事业、民族、物价、储备、技术、科学规划、双重领导、专业机构、上下机构对口、编制、干部等等问题发表了意见。对于会议进行的程序，他指示：各省市同志回去后，组织一个办公室，召开一些会议对方案进行讨论，我刚才提出的原则供各省市参考。各省市应该根据本省市的情况提出方案。中央各部门管体制的同志要继续进行，向各部领导汇报，对方案提出意见。

7月17日周总理在国务院常务会议上又指示，体制各组组长先到北戴河起草一个综合大纲，28日国务院组成人员到北戴河共同研究，如果大纲基本成熟即通知各省市同志8月1日到达，如不成熟再推迟几天。

根据周总理对于体制问题多次讲话的精神，以及一个多月来的座谈讨论，中央体制各组组长于7月底提出了一个《关于改进国家行政体制纲要草案》。这个纲要草案，包括了“帽子”和体制方案两大部分。其中“帽子”的内容是历史的回顾，即开国以来各个时期体制的变化；改革体制的原则；实施办法。体制部分：共提出n个方面的体制方案，即计划、财政、工业、基建、商业、农林水、交通运输，文教卫生、政法、民族、编制。

第三阶段，国务院会议讨论改进体制决议草案。

8月上旬，各省市参加体制会议的同志到达北戴河，10日开始，会议正式讨论《体制纲要》（草案）。经过反复讨论修改后，作为国务院决议草案，提交28日的国务院第三十六次全体会议讨论。

讨论之前，周总理对《体制决议草案》逐条作了说明；会议讨论后，周总理考虑到这个问题的复杂性，为了更广泛地听取意见，他提议并经会议同意，这个决议作为草案正式提出来，但不作正式决议通过，各省、自治区、直辖市和中央各部门应当组织厅局长以上人员进行讨论研究，提出意见，经过修改再提国务院会议正式通过。

决议草案指出：依据贯彻统一领导，分级管理，因地制宜，因事制宜的方针，在划分中央和地方的分工管理范围、管理权限时，应贯彻以下原则：（一）明确规定给予各省、自治区、直辖市有一定范围的计划、财政、企业、事业、物资、人事的管理权；（二）凡带全局性、关键性、集中性、关系整个国民经济的企业、事业，由中央管理；其他企业、事业，应该尽可能地多交给地方管理；企业、事业下放时，其计划、财务、人事管理一般的应该跟随下放；（三）企业、事业的管理，应当认真改进和推行以中央为主、地方为辅或者以地方为主、中央为辅的双重领导的管理方法；（四）中央管理的主要计划、财务指标，由国务院统一下达，改变过去许多指标由各部门条条下达的办法；（五）某些主要计划指标和人员编制等，应该给地方留一定的调整幅度和机动权；（六）对于民族自治区各项权利应该作出具体实施规定，注意支援少数民族地区政治、经济、文化事业的发展；（七）改进体制应该逐步实现，某些重大的改变，应该采取今年准备，明年试办，后年实现的步骤稳步进行。决议中还对计划、财政、工业、基本建设。农业、林业、水利、运输、邮电、商业、文教、卫生、政法、劳动、机构编制、少数民族等方面提出了具体划分意见和实施方案。

对于决议草案中的六条原则，周总理向9月召开的中共八大会议作了报告，并且还说：“为了有效地实行上述各项原则，我们认为，中心的问题是在中央统一领导下，适当地扩大地方的权限。因为地方比中央更加接近企业和事业的基层单位，更加接近群众，也更加容易了解实际情况，适当地扩大地方的权限，就能够更好地把地方上的一切力量，一切积极因素，组织到社会主义建设事业上来。”

10月30日，中共中央、国务院联署下发了《关于改进国家行政体制的决议（草案）》修正本。

重视国家机关的文风

在机关的实践活动中，上级机关向所属下级机关发布指示、决议、命令，下级机关向上级领导机关请示问题、报告工作、反映情况，机关与机关之间联系商洽事务，无不是通过一定的语言文字，按照一定的文件格式来进行的。其文风如何，直接影响着文件的质量和效力。作为最高国家行政机关的国务院，发布的指示、决议、命令等文件，必须符合实际，观点清楚，用语准确，一看就懂。只有这样，才能够准确地传达贯彻党和国家的各项方针政策，准确地反映实际情况。这就要求国务院及其所属各机关必须具有严谨的文风。周总理对这个问题十分重视，在政务院或国务院会议上讨论政务院或国务院机关和所属各部门起草的文件时，他不仅对内容反复讨论，对文字用语也是再三斟酌“推敲”。国务院成立后第一次向全国人大常委会提出第一个议案的时候，虽然经过会议讨论，文字作了修改，但总理仍不放心，指示秘书厅对文字再作斟酌。他说，这是我们第一个把法案提交全国人民代表大会常务委员会审议，是“过考”，如第一个就有好多地方用字不妥，那就“落考了”。由于文件中经常有不尽人意的地方，周总理需要一一修改，所以，他曾深有感慨地说，希望同志们提高业务水平，文字水平，不要让我再给大家当秘书了。1955年3月4日周总理审核国家计委所拟经秘书厅修改的一个文件时，认为其中有些文法用语不妥贴，是当前一般文件的通病，便提笔写道：

“文字含糊而不清楚，笼统而不明确，错杂而不准确：文法混乱而无条理，错误而不通；文义常不合逻辑，更缺少辩证；文风则生硬僵化，不生动活泼。这是今日一般文件的通病。”

凡是经过周总理审核或批发的文件，无一不是句斟字酌地“推敲”修改。文件中的错别字、错误标点符号，能够逃过不少经手人的眼睛，却逃不过周总理的眼睛。就连文件的格式，文件中的附注，他也非常注意改正，使文件从头到尾都符合规范和要求。

周总理在修改、审核、批发文件时，对国家机关的文风提出具体而明确的要求。主要是，思想原则要表述全面；概念表达要具体而明确；文字力求准确讲究分寸；用语要通俗易懂；文件格式应合乎规范和要求；写报告切忌冗长，下面列举周总理修改文件的一些实例加以说明。为便于读者阅读，行文中使用了几种符号，[]内的字句表示是周总理加写的；□内的字句表示是周总理删掉的；└┘表示是周总理颠倒过来的字句。

思想原则要表述全面

审核《省各界人民代表会议组织通则》（1949年11月）第四条，省各界人民代表会议代表产生：……。其他方面的代表，经省人民政府与省各界人民代表会议协商委员会共同商定，由省人民政府邀请之。总理在此句之后加上了一句：[尚未成立协商委员会之省，则由省人民政府直接邀请之。] 第五条，省各界人民代表会议的任期定为二年，连选得连任。各党派、团体、机关、部队及少数民族经与省各界人民代表会议协商委员会商定，得更换其代表；被邀请的代表经省人民政府与协商委员会商定，亦得更换之。总理在此句之后加上一句：[尚未成立协商委员会之省，则由省人民政府商定更换之。] 第六条，[凡能召开]省各界人民会议（的地方，]即应代行省人民代表大会的如下职权……

以上各条的补充修改，说明总理考虑问题的周到，因为当时有的省尚未完全解放，有的省虽已解放，但还来不及成立协商委员会。

第九条，省各界人民代表会议休会期间，设省各界人民代表协商委员会；由……若干人组成之。其职权，原拟4款，总理加上第5款[五、负责进行本省民主统一战线工作。]总理增加这条职权是很重要的，因为它本身就是统一战线组织形式，后来就成了各省的政协组织。

审核《政务院及其所属各机关组织通则》（1949年12月），第八条原拟：各机关除委员会外，应召开部务会议、会务会议。总理改为：[各机关应实行会议制度（如委务会议、部务会议、会务会议）。]这样一改，就使会议成为制度并法律化了。

审核《政务院关于生产救灾的指示》（1949年12月）。指示先讲了人民政府领导人民对灾害进行斗争的情况之后说：虽然如此，但我们[决不能自满于上述这些成绩，]必须认识灾情仍是严重的……就必须引起各级人民政府[及人民团体]更高度的重视[注意]，重视为[认识到生产救灾]是关系到几百万人的生死问题……为要使工作做好，首先是灾区的各级（人民）政府（及人民团体）要把[生产]救灾工作作为工作的中心……灾区的各级人民代表会议或人民代表大会要以生产救灾为讨论的中心问题，决定后即通过代表们去做。[进行动员和组织人民的工作。]……要知道大多数人的力量尤其是大多数人有组织有领导的

力量，[实行生产自救和互助，]其力量是无穷的。

现……提出以下办法，供[望各地]作为[各地]参考，[并须根据当地情况采取适当的办法切实施行：] 审核《政务院、最高人民法院于镇压反革命活动的指示》（1950年7月）。

所有上述反革命案件，经当地人民法院[或人民法庭]判决死刑者，其批准手续……在东北、华北[及西北老解放]地区，由省人民政府或大行政区人民政府主席批准后执行，[在中央及大行政区直属市，分别由最高人民法院院长及大行政区人民政府（军政委员会）主席批准后执行。] 审核《政务院关于党政军群负责人外出时地方负责人不许接送宴请和送礼的命令》（1953年10月）。

今后各级政府、军队、党派、团体各系统的[任何]负责人，[凡]赴各地[视察、参观、]休养[或]旅行时，当地负责人员一律不许接送、宴请和送礼。

当他们在某地[停留时，除因]视察工作须有当地有关人员随同前往外，

[一般]参观游览可由招待人员引导,[无须]当地负责人无须陪同,各系统[负责人员]亦不得向当地负责人员作上述各种要求。

外宾及各种出国代表团.....如何接送,由中央人民政府外交部另行规定,[但亦应由有关机关办理,并力求简单、朴素。]

概念表达要具体而明确

1956年5月国务院常务会议讨论监察部起草的《关于国家行政机关工作人员的纪律处分与奖励的暂行规定》，在规定中提到对于“领导人员”如何如何，周总理问监察部钱瑛部长：“领导人员”指什么人？钱部长说：这个规定只管副专员以上的领导人员。总理听后说：那就应写具体，写清楚。

从周总理修改的大量文件，都可以看出，他反对使用模棱两可、抽象概念和不必要的省略或简称。总理在审核的正式文件，凡有这种情形的时候，他一定会修改得具体、明确。

例如：

不遵守法令甚或贪图小利与外国[间]谍商[人]进行勾结者(1951年重申毒品禁令)谨将华中[南主要是华中四省]开辟情形……

计包括湘、鄂、赣、豫四省及华南之粤、桂两省[合为华中南六省]……
程[潜]陈[明仁]两将军

打倒恶霸，实行[双减][减租减息]，改善民生，

对剩下的海南岛的残兵败将明年亦不难加以[扫荡][歼灭]。

(1949年中南军政委员会副主任邓子恢报告)

中央[人民政府]各院委署及政务院均用“印”。正式发布时改为：中央人民政府及所属各机关均用“印”。

中国人民解放军总司令部及其所属各[野战军、]兵团、军、师[()旅()]、团、队……均用“关防”。

中央人民政府所属院委署及政务院所属委、部、会、院、署、行、[大行政区人民政府]省[人民政府]、[中央直辖市]市[人民]政府……的印信一律边长7公分，边宽六公厘。

(1950年印信条例)

为了满足广大私营企业[的][职]工[人、店员、工程技术人员]、手工业者和工商[界人士][业者]加速社会主义改造的热烈愿望。

(1956年关于私营工商业和手工业的改造中若干事项的决定)

一、……而不是[对于][直接地去处理]行政业务[作出具体决定]。

二、要健全[政务院各委各部门]行政会议的制度。

(1950年3月关于与党外人士合作的综合意见)

文字力求准确讲究分寸

1950年3月中华全国总工会向政务院报送了中国搬运工会第一届代表大会关于设立搬运公司、废除各地搬运事业中封建把持制度的建议，向中央人民政府的建议。同时，劳动部报送了关于废除各地搬运事业中封建把持制度暂行办法草案。政务院第二十六次政务会议讨论了这两个文件并作出了决定。政务院关于这两个文件的决定草案中写道：“批准”中国搬运工会第一届代表大会关于……的建议，并“通过”关于废除各地搬运事业中封建把持制度暂行办法。即予公布施行。周总理审批的时候，把“批准”改为[接受]；把“通过”改为[批准]。这种改动，不仅文字表达准确，而且更符合政务院同工会、同劳动部的关系和地位。工会是人民团体，非政府所属部门，它向政府提出的建议，政府不能批准或不批准，只可接受[采纳]或不接受；而劳动部是政府所属的部门，和政务院是隶属关系，它向自己上级提出的报告、请示，只能是批准（同意）或不批准。

不久，5月政务院第三十一次政务会议又讨论并批准了劳动部报送的《省、市劳动局暂行组织通则》，在通则的最后一条中又写了：1950年月日政务院第次政务会议“通过”字样。会上讨论时，周总理指出：这种文件不能叫“通过”，只能写“批准”。

周总理修改文字一贯的认真、心细，下面列举几个具体事例：

属于全体人民的节日：春节放假三日夏历除夕、[及正月]初一（日、）初二日。正式发布时放假三日改为：夏历初一日、初二日、初三日。

属于部分人民的节日（如妇女节、青年节等），为了便于部分人民的群众活动，得放假半天，或只其中一部分人放假，其他一部分人得[选][推]代表[举行][参加]庆祝。

[此外][其他各种纪念节日]如二七纪念、五卅纪念、七七抗战纪念、[八一五抗战胜利纪念]九一八纪念……等[均]不[必]放假。

（全国年节及纪念日放假办法）

并曾[经]制成样品，先后在国务院会议厅、中南海等处进行展览。

新服装、装备的制作，已与[军委][人民解放军]总后勤生产部商定，由[总]后勤统一承制。

（公安部实行人民警察新制式报告）

……基层选举工作一般在7月至11月间进行。[直辖市、]县、[设区的]市[和不设区的市]、市辖区、乡[、民族乡]、镇两级人民代表大会代表的选举工作，可以同时准备，衔接进行。

（国务院关于1956年选举工作的指示）

关于职工住宅问题……责成[即将成立的]城市服务部于最近召开专业会议……当时国务院已决定成立这个部，但尚未上报人大常委会通过，所以总理这样改就符合实际。

关于职工食堂问题……在[有]条件[适当]的地方……

（关于改善职工生活的若干问题决定）

用语要通俗易懂

周总理认为，写文件是为了给大家看，为了贯彻执行，不能只是自己懂而使别人不懂。所以他对文件中凡是费解的用语和文字，都改为通俗易懂或者大众化的用语和文字。

指定监察或其他[负]责[任]机关

产生了机构庞大、层次[繁][太]多……

则中国的革命[可][的]胜利]就[没有希望][无法巩固。]

那就多半是属于[怙恶不悛][不知悔改]和累犯的性质，

凡[怙恶不悛][拒不坦白，]抗拒运动[蒐][搜]集了不少散失的珍贵文物。

……等剧目在全国各地普遍[上]演。

周总理提倡口语化，这在他修改的大量文件可以看到他的重视和实践。

例如。

凡在指示、规定，命令等文件的导语中使用了“特”“将”或“特将”……作如下指示或规定的时候，周总理一般部改为[现在]对……作如下指示或规定。

凡用“并”如何如何的时候，均在“并”后面加上[且]字。

凡用“需”怎样的时候，均在“需”后面加上[要]字。

凡用“应”如何如何的时候，均在“应”后面加上[当]或[该]字。

凡“按”或“依”什么的时候，在“按”或“依”后面加上[照]字。

凡用“曾”或“已”做过什么的时候，在“曾”或“已”后面加[经]字。

凡用“或”字的时候，后面加上[者]字。

凡写“报中央”或“报国务院”的时候，在“报”字后面加上[请]字。

凡用“能”怎样怎样的时候，在“能”后加上[够]字。

凡用在什么什么“时”，一般都改为在什么什么[的时候]。

周总理也不喜欢用“与”、“及”字，一般情况下，他都改为[和]字。

文件格式应合乎规范和要求

周总理对待自己审核的文件，不仅在内容、文字上极其认真负责，而且对于文件的形式和格式也非常注意。凡不符合要求，他都纠正过来，或者提出问题，批在文件上请有关同志注意改正。

根据规定，凡是提经会议通过或者批准的文件，应该在标题下面加注“×年×月×日××××第×次会议通过（或批准）”字样。所以，提会前一般都在文件上印上了“（19××年月日政务院第×次政务会议通过（或批准）”。可是由于种种原因，有时就有遗漏。这种情形，往往是周总理发现加上。

1949年12月，中央人民政府委员会委员兼华东军政委员会主席饶漱石、中南军政委员会副主席邓于恢，在中央人民政府委员会第四次会议上作了工作报告，他们的报告都没有题目。提会前周总理审阅的时候，不仅逐字逐句修改了内容、提法和文字，还给加上了标题：[饶漱石委员关于华东工作情况的发言]、[邓于恢委员关于中南工作情况的发言]。

这次会上通过任命了大行政区、省、市人民政府共27个单位的负责人。提会的《各项任名单》中没有标明各单位的顺序号，通过后、正式发布前，总理在审核签发的時候，在“各项任名单”题目下加注了[中央人民政府委员会第四次会议通过]，还对每个单位加上了顺序号，从[一][二]……一直加到了[二十七]。

1950年2月政务院第二十次政务会议讨论修改批准了《华东军政委员会组织条例》以后，周总理根据会议讨论除对内容、条款顺序修改调整外，在标题下的“华东军政委员会第一次会议通过”后面加上[提经1950年2月16日政务院第二十次政务会议修改批准]。

1950年3月政务院第二十三次政务会议通过《政务院关于全国仓库物资清理调配的决定》以后，周总理在标题下加上[1950年3月10日政务院第二十三次政务会议通过]。

1951年12月政务院第一一四次政务会议通过了《政务院关于调整机构紧缩编制的决定》以后，周总理报请中央人民政府毛泽东主席审核同意。周总理在签发的時候，又在“1951年12月7日政务院第一一四次政务会议通过”后面加上[报经中央人民政府主席批准]。他还批示发文单位：“加盖‘试行文件，不得在报上公布，的印记并盖印发出。”

1954年1月政务院第二二次政务会议批准政治法律委员会《1954年政法工作的主要任务》，周总理在标题下面加上[1954年1月14日政务院第二二次政务会议批准]。

政务院成立初期，周总理为了研究、了解情况，决策问题，经常不断地召集有关部门的领导同志开小型会议。这种会由总理办公室的同志负责组织、记录，会后编发“通报”，发给参加会议的和有关部门的领导同志。这种“通报”是有固定格式的，有题目，即“×××××（会议内容）的通报”；内容：主要写讨论的结论或决定事项；末尾署名总理办公室主任和副主任。另外有发送部门和人。

每次会议通报的草稿均经周总理审核修改才能印发。周总理收到正式印发的通报后，仍仔细阅读。他多次发现正式印发的通报有漏洞，便批在文件上。如有两次通报上没有总理办公室主任的署名，他第一次批：“无主任签名？”第二次批：“何以此件无张主任签名？”（指张唯一）1956年3月发

布的《国务院关于春耕生产的指示》会议讨论通过后，总理签发的时候除在文字方面修改外，在文件的末尾加上[国务院总理周恩来]。按规定，发布命令、指示，都必须有总理署名。这本来已成为技术性的惯例，经手的工作人员应当在起稿、核稿时写上，但往往被疏漏，最后由总理发现补救。

1955年12月国务院第二十一次全体会议通过了国家机关工作人员退休处理暂行办法等四个文件，同时还通过周总理署名的国务院关于发布这四个办法和规定的命令。

根据会上讨论意见，总理指定由齐燕铭、常黎夫副秘书长和习仲勋秘书长修改后即作为正式稿件报送总理审核签发。可是经办的工作人员和领导都没有把命令稿上注明的“附件一”和“（草稿）”字样划掉。总理签发时，才把“附件一”、“（草稿）”等字样勾掉。还填上了签发日期。

在这几个文件中有一个是《国家机关工作人员病假期间生活待遇暂行办法》。会上讨论意见改为试行办法，也是到了总理这里才改过来的。

周总理审核文件认真负责、一丝不苟的精神，还表现在他对文件中的错别字也决不放过。

1951年1月水利部部长在政务院第六十六次政务会议上作了水利工作报告，报告稿中有一句“盲目动工的偏向”，“偏向”的“偏”字写成了“扁”字，谁都没有发现，只有周总理发现了，便在“扁”字旁边填上一个“亻”。

1951年12月提交政务院第一一四次政务会议讨论通过的《政务院关于调整机构紧缩编制的决定》稿中“裁减可有可无的机构和人员”，机构的“構”字（当时是繁体字，尚未简化）印成了“ ”字，会上没有人发现这个错字，还是周总理发现改正过来。

1952年4月周总理收到印发的关于反细菌战座谈会通报，他阅读的时候发现参加会议的傅连的“ ”字打印成“晾”字，改正过来。

像这样的事例，在政务院成立的初期时有发生。所以周总理经常在文件上批示：仔细校对或不要出错之类的话。1949年12月2日政务院第九次政务会议通过的《政务院及其所属各机关组织通则》，经提请中央人民政府委员会第四次会议批准以后，周总理在标题下的“政务院第九次政务会议通过”后面加上了[中央人民政府委员会第四次会议批准]。还在文件上批示：“燕铭：三个通则，请即重印，派人校正，勿再掉错。印好后分发中央人民政府主席、副主席、委员、秘书长；另以一份送新华社发表。”

写报告切忌冗长

写报告要言简意赅、短小精悍，也是周总理向机关工作人员经常强调的一个问题。我们在《行文关系和报告制度》一文中已讲过，1952年8月周总理要求各部门写综合报告，千字为限，专题报告，约500字，总结报告约2000字。不久，1952年11月，外交部办公厅创刊了一种名为《两周外交工作汇报》的简报，篇幅不长，内容集中扼要。第一期印发后得到毛泽东主席和周总理的赞赏，并指示各部门照此办理。周总理11月21日在这份简报上批示：

邓小平副总理并有关负责同志：毛泽东主席面告，这个汇报写得好，并同意各单位采用这个办法向中央及各有关方面定期汇报。平常，即可减少不必要的文电传阅批发。我认为这个报告因为是第一次，字数仍多了点（约2500字），一般在1000字上下即可，内容也还可更集中扼要点，这要看各部门的工作情况和工作重点而定。政府各单位传阅批发文电，那些止于各部长，那些止于各委，那些止于政务院，那些须送主席或并在中央传阅，均须作具体规定，请邓副总理即邀请各有关领导同志和杨尚昆一谈，指定两三位同志加以研究，写出具体文字送中央核准后施行。

1955年10月26日国务院常务会议讨论常务会议的开会时，涉及到写文件的问题。周总理，陈云、邓小平副总理和与会的其他副总理，都认为目前各部门报批的文件，存在着文字太长，内容空泛的毛病，应当进行纠正。

根据讨论精神，向各部门发出的决议事项中，要求报送召开专业会议的请示报告，必须由主管部门将会议要讨论的主要问题、解决意见，特别是需要中央和国务院批示的内容，写成要点送批。

后记

本书的撰写，得到国务委员、国务院秘书长罗干同志和中共中央文献研究室顾问李琦同志的关心与支持。李琦同志还亲自审阅修改了书稿，并为本书作了序。国务院办公厅和中央文献研究室的档案等部门帮助提供了材料。中央文献出版社的同志为本书的出版付出了很多心血。在此一并致谢！

李鹏同志为本书题写了书名。

由于作者水平有限，书中缺点错误难免，希望读者批评指正。

作者
1995年7月

