



周恩来

组建与管理政府实录

周恩来组建与管理政府实录

索鹏

马永顺 著

中央文献出版社

周恩来组建与管理政府实录

著 者/马永顺

责任编辑/郑世铨 徐永军

封面设计/李法明

版式设计/郑 刚

出版发行/中央文献出版社

经 销/新华书店

印 刷 北京市金鑫达彩色印刷厂

850×1168 32开 11.5印张 290千字

1995年8月第1版 1996年2月第2次印刷

印 数 5001 1000册

ISBN 7—5073—0282—2/K·87 定价:15.00元



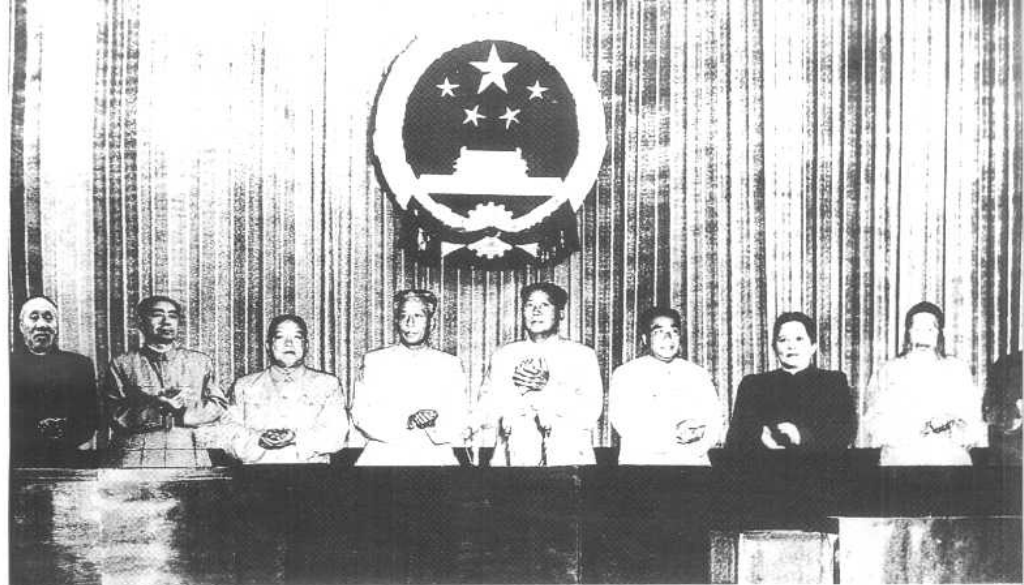
周恩来的风采。



1949年10月1日，中央人民政府委员会举行第一次会议。周恩来被任命为政务院总理兼外交部长。

晨曦初照，周恩来又开始了工作。

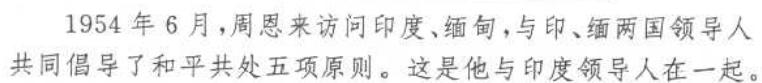




1954年9月，周恩来与毛泽东等人在第一届全国人民代表大会第一次会议主席台上。他在这次会议上被任命为国务院总理。

1954年10月，周恩来与出席国务院第一次全体会议的国务院及各部委领导成员合影。



[illegible]

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，在任长达 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。

新中国成立之初，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。

目 录

序 言	(1)
翻开国务院历史的第一页	(1)
受命担任总理	(1)
主持政务院第一次政务会议	(4)
适应需要设置和调整机构	(9)
建立健全地方人民政权	(19)
召开各界人民代表会议以联系和组织群众	(19)
健全各级政权机关	(22)
适应需要调整地方建制	(24)
接收国民党政府中央机关	(27)
取缔帝国主义在华特权	(33)
掌握国门“钥匙”——建立人民海关	(33)
清除经济文化领域中的反动势力	(36)
荡涤旧社会污泥浊水	(45)
废除封建把持制度	(45)
废除封建婚姻制度	(47)
封闭妓院	(50)
严禁鸦片烟毒	(52)
安定人心稳定社会	(55)
消除失业	(55)
大力救灾	(60)

DK39/03

治水患为水利	(62)
各民族同发展共繁荣	(71)
请上来派下去增进了解	(72)
尊重少数民族的习俗	(74)
培养少数民族干部	(76)
实行民族区域自治	(78)
共同发展共同繁荣	(81)
加强爱国主义教育增强人民的凝聚力	(85)
开展体育卫生运动增强人民体质	(89)
打开通向世界的大门	(97)
另起炉灶建立新型外交关系	(98)
同邻国建立睦邻友好	(101)
倡导和平共处五项原则为国与国关系准则	(106)
为恢复我国在联合国的合法权利不懈斗争	(112)
争取外援学习外国长处	(119)
在自力更生基础上争取外援	(120)
学习一切国家的长处	(123)
坚持党的领导发挥政府职能作用	(127)
健全法制依法办事	(139)
统一领导归口管理	(145)
坚持集体领导	(151)
接受全国人大监督	(159)
重视与人民政协协商	(165)
保证党外人士有职有权	(171)
使用与培养人才和建立人事制度	(179)
五湖四海用人唯贤	(179)

全面培养提高素质·····	(186)
建立任免制度·····	(191)
建立奖惩制度·····	(195)
建立退休制度·····	(198)
决策要实事求是 ·····	(201)
农业生产是个长期发展过程不能乱来·····	(201)
工商业改造应瓜熟蒂落水到渠成·····	(206)
计划要留有余地·····	(208)
高校调整扫除文盲不能过急·····	(218)
宣传报道要老老实实·····	(221)
社会政治运动应掌握分寸·····	(223)
决策时必须注意群众的切身利益 ·····	(227)
决策应实行民主 ·····	(235)
集思广益博采众长·····	(235)
坦诚讨论各抒己见·····	(239)
上下沟通互通情报·····	(245)
警惕和克服官僚主义 ·····	(249)
批评高高在上脱离实际·····	(249)
反对“文山”“会海” ·····	(252)
机构层次要少工作效率要高·····	(256)
给官僚主义者画像·····	(262)
树立廉洁的纪律严明的人民政府形象 ·····	(267)
政务院的第一道命令·····	(268)
强化专门机构的监督监察职能·····	(269)
令行禁止保证政令的权威·····	(273)
对失职者不能姑息·····	(276)

轻车简行不宴请不送礼·····	(280)
节约是个储蓄的力量·····	(281)
从增产节约运动到“三反”“五反”运动·····	(284)
机关自身不能搞生产和经商·····	(292)
领导者领导机关要做表率 ·····	(295)
号召大家做的领导机关要先做·····	(295)
有了失误和缺点领导者应主动承担责任·····	(299)
搞好机关建设 ·····	(303)
做新型工作人员·····	(303)
既要参与政务又要掌管事务·····	(305)
重视会议组织工作·····	(308)
明确行文关系建立报告制度·····	(313)
加强信访工作密切领导机关同人民群众的联系·····	(318)
改革印信和公文体式·····	(328)
建立健全保密制度·····	(331)
改革行政管理体制的尝试和探索 ·····	(335)
重视国家机关的文风 ·····	(343)
思想原则要表述全面·····	(344)
概念表达要具体而明确·····	(346)
文字力求准确讲究分寸·····	(348)
用语要通俗易懂·····	(350)
文件格式应合乎规范和要求·····	(351)
写报告切忌冗长·····	(355)
后记 ·····	(357)

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。^①

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

^① 《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。

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。^①

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。”^②

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”。^③

周恩来在长期的革命斗争中，善于团结党内外的大千部和群众，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

① 《文献与研究》，1986年第1期。

② 《周恩来传（1898—1949）》第743页，人民出版社、中央文献出版社1989年版。

③ 《周恩来传（1898—1949）》第745页。

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：

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、陈劭先、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——