



周恩来

与 信访工作

刁杰成 编著



人民
出版
社

周思来

与 信访工作

刁杰成 编著



人民出版社

责任编辑:孙兴民
装帧设计:盛世华光
责任校对:张彦

图书在版编目(CIP)数据

周恩来与信访工作/刁杰成 编著. —北京:人民出版社,2014.9
ISBN 978-7-01-013554-0

I. ①周… II. ①刁… III. ①周恩来(1898~1976)—生平事迹②信访工作—历史—中国 IV. ①K827=7②D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 103570 号

周恩来与信访工作

ZHOU ENLAI YU XINFANG GONGZUO

刁杰成 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

保定市北方胶印有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:11.5

字数:256 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-013554-0 定价:48.00 元

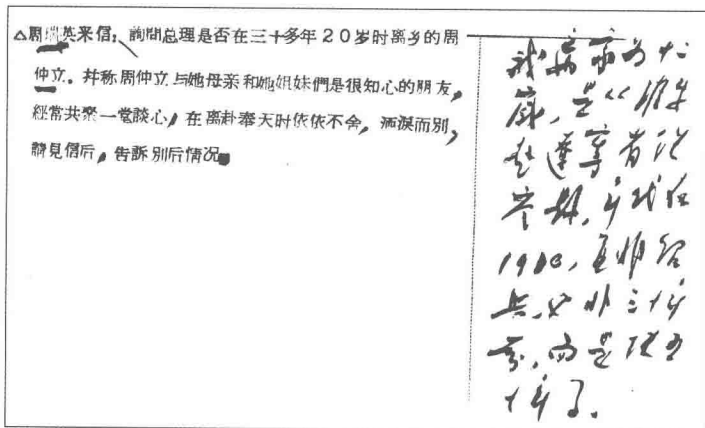
邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

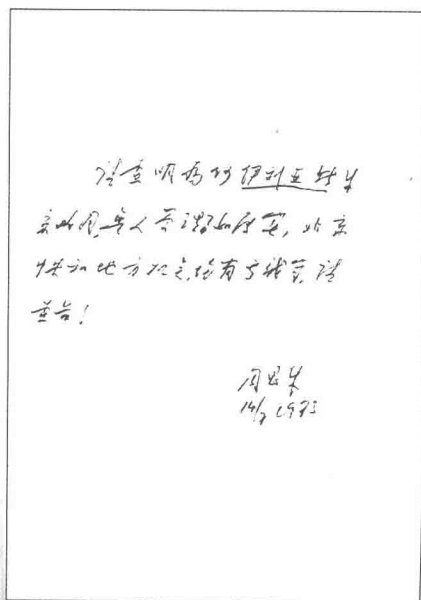
版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

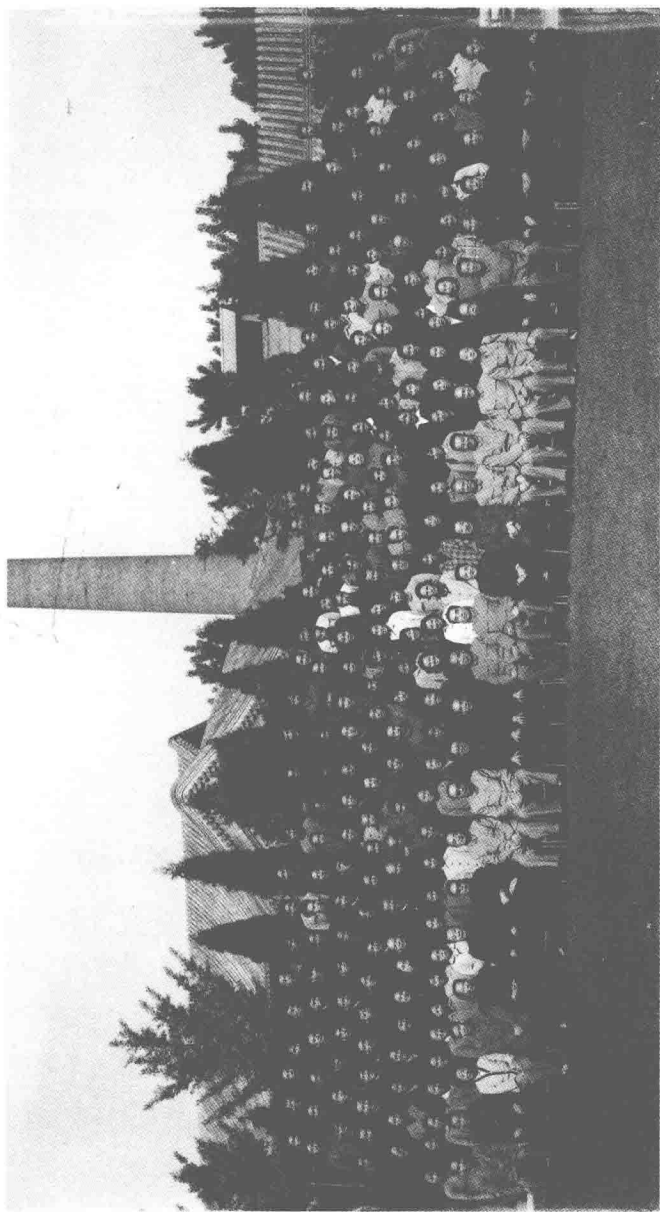
服务电话:(010)65250042



对群众来信询问周恩来经历中的疑问，周恩来的亲笔答复手迹。



1973年，周恩来在病中对新疆来
访者伊利亚斯来访问问题的亲笔批示。



1963年5月8日，周恩来与国务院秘书厅工作人员合影。



周恩来在看演出时，同小观众在一起。

绪 论

信访工作，一直蒙上一层神秘的面纱，尤其是政府总理，是如何办理人民来信来访工作的，更是广大百姓想知道而又不得知晓的事情。本书就是将开国总理周恩来二十多年来做信访工作的真实情况，展示在世人面前！

众所周知，周恩来的一生是完全彻底为人民服务的一生，每时每刻都把人民的事情放在心上，处处事事想群众之所想，急群众之所急。这种伟大、光辉的人格，崇高的品德，在全国人民心目中树立起一座永远阅读不完、永远受人敬仰的丰碑！在这座丰碑中，记载着周恩来为我们信访工作制定的科学蓝图，指导着全国信访工作沿着毛泽东指引的为人民服务的正确道路，健康地前进！在党和政府与人民群众之间架起了一座畅通无阻的天然桥梁，为上情下达和下情上达开辟了一条崭新的渠道。为实现这一目标，周恩来颁发了一系列有关信访工作的指示、政策和行政法规，为各级领导机关妥善、准确、迅速处

理人民来信来访，解决群众的实际问题，满足人们的正当要求，提供了政策上的依据。同时，他自己还亲自处理了群众中急需解决的许多热点问题。

为使各级领导都能重视信访工作，周恩来还提出了许多鲜明的观点和要求，现介绍其中几点：

一、信访工作是领导同志的工作。信访工作是各级党、政领导同志的工作，是各级领导机关工作中不可缺少的重要组成部分。实践证明，信访工作虽然很重要，但是，和工、农、商、文教、卫生等各条战线的工作不一样，如无领导同志亲自掌管，很容易因工作忙而疏忽。所以，周恩来教育各级干部，包括领导同志和做具体工作的同志，必须清楚：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。因此，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。周恩来还明确：信访工作是重要的政治工作，各级领导同志必须亲自掌管，重要信访问题，应提交党、政会议上进行讨论。

周恩来在1951年就规定：“领导人并应经常地进行检查和指导”信访工作。1957年11月，又进一步提出各省、自治区、直辖市和中央各部门，“都必须有一个领导人亲自掌管机关的处理人民来信和接待人民来访工作。掌管这项工作的领导人，要亲自批办一部分群众来信，接见一些来访群众，帮助干部积累经验，改进工作，并且对所属单位的这项工作进行检查和指导。此外，机关中的其他领导人，也都要抽出时间，批办一定数量的群众来信和接见一些来访群众，经常关心这项工

作。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”。1963年9月，再次重申这条规定仍然有效，同时，又进一步要求，“重要问题提到本机关的会议上研究解决”。足见，周恩来已经把信访工作列为党、政领导机关和领导同志的工作，要求各级领导同志，一定要遵照完全彻底为人民服务的要求，替广大群众分忧排难，满足人民群众的正当要求：一是要把人民群众的利益放在第一位，对于群众的合理要求，要实事求是地、按政策予以解决，“务求合乎政策，件件落实”；二是充分支持、鼓励广大人民群众，使用最经济、最方便、最有效的信访渠道，参政议政、参与管理国家大事。

周恩来是这样要求各级领导和工作人员的，他自己也是这样做的，许多信访问题，拿到国务院（包括政务院时期）会议上谈。早在1950年3月，在政务院会议上，他就称赞信访工作的重要作用。他说，郑州铁路局水塔案，就是一封群众来信反映的，通过处理这封人民来信，纠正了领导上的官僚主义和工作人员中的贪污问题。还在《政府工作报告》中重申，各级领导同志一定要重视信访工作。如，1962年3月，在《政府工作报告》中说，“任何干部都不允许侵犯群众的利益，侵犯群众的民主权利”。还批评说，国务院有些部门，有些地方人民政府，不重视人民来信来访和其他方式提出的意见和批评，对人民民主权利尊重不够。

不仅如此，周恩来还阅批了大量的人民来信和接见来访的报告，究竟有多少件，谁也统计不出来，也无法统计，更不能数字来衡量。周恩来处理人民来信，从大处着手，往往抓住一两件典型事例，或发出指示，或制定政策，解决大批同类

问题，使已经来信，或准备来信的人的问题，都得到了解决，使他们放下了思想包袱，心情舒畅地投入社会主义建设。所以，我们说，受益于周恩来对信访工作批示的人非常多！本书中引用的信访案例，仅是周恩来批示的信访案件中的一小部分。

二、掌握了信访工作，就是掌握了人民群众思想跳动的脉搏。周恩来一贯欢迎人民群众给他写信，称赞人民群众写信，使党、政府与人民“声息相通，更加了解”^①。就是说，人民来信，使领导与人民群众声息相闻，脉搏相通，相互更加了解、明白、清楚。周恩来说，认真处理好人民来信来访，可以经常地同成千上万的群众建立联系，了解各阶级、阶层的情绪和要求；可以宣传政策，教育群众；可以正确处理人民内部的矛盾，及时解决当前社会上的一些突出问题。

人民来信来访，是群众的真实思想感情的流露，直接来自各条战线的第一线，是主动送上门来的信息，是真实的、可靠的，是取之不尽用之不完的，而且每时每刻都会有新的信息产生。每一件人民来信，每一位来访群众，都是信息的载体，都是通向中南海的最敏感的经络和信息通道，重要的社情民意。群众的喜怒笑骂，都是信息，表达他们是赞成还是反对，态度鲜明。纵观周恩来制定的许多政策，其中，有些就是依据人民来信来访提供的信息制定的，不仅如此，他更注重政策颁布后的反馈，群众是拥护还是反对，或是提出补充意见，都毫无保留地输送到中央，有的文件颁发后，又进行了修订，或作补充规定，其中，许多是依据信访反馈的信息进行的。所以，周恩

^① 《周恩来选集》下卷，74页。

来希望人民群众给他写信，说，通过群众的信件，可以掌握群众思想跳动的脉搏，是决定国家大政方针的基础、依据。在国务院信访档案中，保存有周恩来阅批过的工、农、商、学、兵和干部的来信，各条战线上的工作人员和先进代表的来信，有著名人士的来信，有科学家的来信，有日本孤儿的来信，有释放了的战犯的来信，等等。通过这些来信，周恩来掌握了他们思想脉搏的跳动，当然，这仅仅是周恩来了解信息的众多渠道中的一种渠道。

三、在信访工作上，要长期克服官僚主义。自从有人民来信来访，周恩来就明确提出，在这项工作上要克服官僚主义。因为这项工作和其他工作不一样，容易因工作紧张、忙碌，而忽视，不被重视，或无人管，或抓而不紧，这些都是官僚作风的表现。

1951年，周恩来就指出，在许多地方，对这一工作重视不够，有的甚至采取了敷衍应付或马虎拖延的态度，因而引起群众的不满，疏远了人民政府与人民群众之间的关系。这种不正确的思想作风，必须严肃纠正。要做到这样，各级领导机关要主动克服官僚主义，改进工作。之后，周恩来又将信访工作任务落实到人，规定中央各机关和各省、自治区、直辖市都要有一位领导同志亲自掌管信访工作，并将名单随国务院文件一起公布于全国；还将任务落实到具体单位，规定，省、地级以上领导机关处理信访问题，应是多办少转，县级只办不转；各级政府工作范围内的事情，自己负责。

就信访内容而言，多是属于人民内部矛盾，且“小”事情居多。如无为人民服务的态度，容易不重视，认为多是鸡毛蒜皮的小事，处理好坏无关紧要。建国初期，就曾出现，对来

信来访“忙时不办，开会不谈”，还出现了积压、丢失群众来信、互相推诿、不解决问题等现象。针对这种情况，周恩来就曾多次向全国发文，纠正这种不负责任的官僚作风。当官的有官僚作风，同样，做具体工作的人，也有官僚作风。这些，都在纠正范围。

所以，在处理信访工作中，周恩来一直强调要克服官僚主义，只有克服了官僚主义才能做好信访工作。

四、制定“制约”办法。1956年，周恩来观看了昆曲《十五贯》后，发表了两次谈话，联系到《十五贯》中《见都》一场的那面堂鼓，说，很好嘛，“你要见他，他官僚主义，不见你；你一击鼓，他就只好出来了”。“击鼓”是一种“制约”。接着，周恩来联系我们接待工作说：“我们国务院，人民群众要见我们，有的也很难啊！”“我们现在有些官僚主义者甚至在‘击鼓’后还不出来，我们有的官僚主义者恐怕连这个巡抚都不如呢！这很危险。”^①周恩来称赞和提倡苏州知府况钟“实事求是，重视调查研究”的作风。“《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”。周恩来在这里明确提出：“我们也需要一套制约的办法。”我们的“制约”办法，是用为人民服务标准制约，用党纪国法制约，用制度制约，还有人民的监督，这些，胜于“堂鼓”。周恩来曾多次指示，国务院人民接待室要挂出自己的牌子，便于来访人找，接待室要设在方便群众的地方，进出不要任何手续，要随到随谈，节假日要有人员值班，处理群众的问题。国务院人民接待室，是国务院唯一的、专门设置的直

^① 《周恩来选集》下卷，198~199页，1984年11月版。

接与群众接触、对话的地方，是领导人接见群众的一条重要途径，也是群众乐于接受和使用的。这条途径用好了，就能为国家的“政通人和”、永不变色，作出了应有的贡献！

周恩来关心信访工作，就是关心人民群众，尤其是在政治运动和经济形势发生变化的时候，信访内容与信访数量也随之发生变化，信访部门和信访干部对于这种形势难于把握的时候，周恩来都充分地发挥了他的聪明智慧和领导艺术，及时给我们以具体指导，确定了工作的正确方向和有效方法，使我们工作中的许多难题得到了迅速、有效地解决，为国家大政方针服务，作出了应有的贡献，尤其是“文化大革命”中，指导信访部门冲破了“四人帮”设置的障碍和险滩，以及责难，保护了信访干部，使信访工作沿着毛泽东制定的正确路线前进！

人们受益于周恩来的“恩泽”，反过来，又利用人民来信的方式，表达他们对周恩来的热爱和敬仰。无论是在经济建设时期，还是在“文化大革命”中，广大人民群众看到周恩来夜以继日地操劳，忘我地工作，纷纷来信，为周恩来的健康担忧，许多人来信，要求中央保护周恩来身体，认为，周恩来的健康就是全国人民的幸福，有的直接给周恩来写信建议，要“节劳”。当人们从报纸上看到周恩来在医院接见外宾的消息，更是心急如焚，来信慰问，有的献出了密不外宣的祖传秘方，有的寄来珍贵的药材。许多人听到周恩来病逝的消息，当即休克，有的人来信说：总理的病逝，使我揪心的痛。有的来信表示，如果能用自己的生命换回总理的生命，他都愿意。这些都表达了广大人民对周恩来的无限热爱。更有一些人在信中声讨“四人帮”说：总理是“四人帮”折磨死的，迟早要向“四人

帮”讨还这笔血债。

伟人已去，留给人们的是永远的思念！在周恩来病逝十多年后，还有人给周恩来来信，不相信伟人已去。这确实是代表了广大人民群众的心愿：周恩来的精神永存！

周恩来永远活在我们的心中！

目 录

第一章 为信访工作制定科学蓝图 / 1

一 信访机构与信访工作 / 1

(一) 信访机构的初创 / 2

(二) 信访机构的发展 / 5

(三) 信访机构的完善 / 10

(四) 信访工作的范围 / 16

二 国务院人民来访接待室 / 18

(一) 国务院人民接待室 / 18

(二) 中央机关人民来访联合接待室 / 26

(三) 中共中央办公厅国务院秘书厅文化革命
联合接待室 / 38

(四) 解决来访人的食宿路费和粮票问题 / 40

三 处理信访工作原则和重要性 / 44

(一) 周恩来说, 接待干部可以对来访人说,
是“代表”我总理在接待的 / 44

(二) 人民来信使党和政府与人民群众“声息
相通” / 45

(三) 做好信访工作是各级党政机关经常的重要
政治任务 / 48

- (四) 信访工作是各级领导同志亲自掌管的工作 / 52
- (五) 处理信访问题, 务求合乎政策件件落实 / 59
- (六) “多办少转” 的办理原则 / 61
- (七) “一杆子到底” 的办理原则 / 63
- (八) 对信访内容要进行综合分析 / 65
- (九) 要保护来信来访人 / 70
- (十) 反对“不教而诛之” 的错误做法 / 72
- (十一) 制定全国统一的结案标准 / 76

四 “分级负责, 归口办理” 原则的确立 / 79

- (一) “分级负责, 归口办理” 的由来 / 80
- (二) “分级负责, 归口办理” 的雏形 / 82
- (三) “分级负责, 归口办理” 的确立
——政务院会议制定“归口办理” 办法 / 86
- (四) “分级负责, 归口办理” 的深化
——周恩来审定的“归口办理” 条款 / 90
- (五) 专项问题的“归口办理” 办法 / 97
- (六) “文化大革命” 中周恩来指示制定的“归口
办理” 办法 / 100

五 人民监察与人民信访 / 104

- (一) 监察工作的范围、性质与人民来信来访 / 106
- (二) 人民监察与信访工作 / 109
- (三) 监察机关的信访工作 / 112
- (四) 人民监察通讯员和人民检举接待室、
人民意见箱 / 116