

[文章编号] 1005 - 1597 (2019) 04 - 0070 - 07

# 周恩来与新中国成立初期的政法工作

■ 张 松 徐 立

【摘要】政法工作是新中国成立初期的一项重要工作，承担着巩固和保障新生人民政权的职能。中央人民政府委员会下属的政治法律委员会是新中国政法工作的实际领导与执行机构，协助政务院指导和联系政法部门，推动新中国的法制建设步入正轨。从政治法律委员会的职权设定到具体运行等诸多方面，周恩来都付出了巨大心血和精力，推动了政法队伍的革命化和政法工作的规范化，体现了坚持党管政法、坚持人民政法、重视政法人才培养、重视政法制度建设、联系实际立法等鲜明特征，为新中国政法工作的有序展开，发挥了重要作用。

【关键词】周恩来；政治法律委员会；政法队伍；政法工作

【中图分类号】A84

【文献标识码】A

1949年中华人民共和国成立后，百废待兴。巩固新生政权，打击违法犯罪行为，稳定社会秩序，是其中一项重要任务。因此，政务院下设四个委员会，政治法律委员会位居其一，负有指导和联系各政法机关之职责，是新中国成立初期政法工作的实际领导者。1949年10月21日，政治法律委员会正式成立，至1954年撤销。<sup>[1]</sup>此后，国务院先后设立第一办公室（1954.11—1959.6）、国务院政法办公室（1959.6—1960.12），协助总理指导政法工作。<sup>[2]</sup>

从政治法律委员会成立至撤销的五年时间里，周恩来悉心指导其各项工作，指导创设了一系列工作制度和法律规范，使新中国成立初期的政法工作得以有序开展。本文从政治法律委员会的成立、政法队伍的革命化、政法工作的规范化等方面，探讨新中国成立初期周恩来对政法工作的指导以及其中蕴含的政治智慧。

## 一、周恩来与政治法律委员会的成立

新中国成立后，新生人民政权的一个重要

任务便是“强化人民的国家机器，这主要地是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭，借以巩固国防和保护人民利益”<sup>[3]</sup>。如何将这些工作统一协调起来，是中央需要思考和解决的问题，政治法律委员会应时而生。

1949年9月7日，周恩来在《关于人民政协的几个问题》报告中对中央人民政府的组织架构问题进行了明确解释。报告指出：“中央人民政府的组织系统是在中央人民政府委员会下面分设许多机构，按照民主集中制的原则来分工的。”“政务院底下，设有三十个单位”，但“政务院不可能经常领导这三十个单位，所以下面设四个委员会协助办理。这四个委员会是：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”。<sup>[4]</sup>这是周恩来代表中共中央提出的新中国国家政制设计方案。政治法律委员会是出于政府管理的需要，“在民主集中制的原则上科学分工的机构”<sup>[5]</sup>。

[3] 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1476页。

[4] 《周恩来统一战线文选》，人民出版社1984年版，第141-142页。

[5] 《周恩来年谱（1949-1976）》上卷，中央文献出版社2007年版，第7页。

[1] 参见《中国共产党组织史资料》附卷一（上），中共党史出版社2000年版，第76页。

[2] 参见《中国共产党组织史资料》附卷一（上），第148、152页。

周恩来强调：“政务院设有四个委员会，每个委员会相当于政务院的一个分院。”<sup>[1]</sup>其中，“政法委是个指导机构，又是个议事和执行机关”<sup>[2]</sup>。《中央人民政府组织法》规定：“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的工作。”<sup>[3]</sup>按此规定，政治法律委员会的主要职权是指导这些法律部门的工作。后来，政治法律委员会第一次委员会议又明确提出：政法委员会的任务是负责指导内务部、公安部、司法部、法制委员会、民族事务委员会的工作，并受主席毛泽东和总理周恩来的委托，指导与联系最高人民法院、最高人民检察院和人民监察委员会。<sup>[4]</sup>

为理清各部门职责，更好地开展工作，周恩来要求各部门首先确立基本工作制度。他在政务院成立大会上指出：“政务院既已成立，各个部门就应制定各自简要的工作条例和组织条例，这样，一方面可以不约束大家的积极性与创造性，同时又可以约束自由主义。”<sup>[5]</sup>1949年10月28日，周恩来主持政务院第三次政务会议，会议初步通过《政务院及所属各机关组织通则》。<sup>[6]</sup>会议同时限令政务院所属各部门根据通则制定各部门组织条例草案。按照这一要求，政治法律委员会抓紧时间拟定本部门的组织工作原则——《政法委员会组织条例》。11月4日，政法委员会第二次委员会议通过了《政法委员会组织条例草案》。<sup>[7]</sup>11月18日，周恩来主持召开政务院第六次政务会议，讨论了政法委员会所属各部、会组织条例草案，决

议将上述条例统交法制委员会，按政务院指示，再行审核修正，呈中央批准。<sup>[8]</sup>根据拟订的部门组织条例和通则，政治法律委员会实行定期会议制度和请示报告制度。通过定期召开委员会会议，讨论政治法律委员会的近期工作、所属各部门的工作报告等，并将会议情况向周恩来报告、请示。<sup>[9]</sup>之后，周恩来再根据报告的重要性，有选择地转呈中央和毛泽东。至此，在周恩来、董必武等人的努力下，政治法律委员会成功实现了职权制度化。

关于政治法律委员会的领导人选问题，周恩来在新政协的筹备工作中早就有所考虑。1949年7月11日，为保证新政协在政策与工作上的一致性，中共中央书记处决定组织新政协筹备会党组干事会及常委会，周恩来起草了党组干事会及常委会名单，具有深厚法学素养的董必武负责政法方面事务。<sup>[10]</sup>

政务院成立后，周恩来集中精力抓好政务院机构的组织建设，亲自挑选各级领导人选，多方协商后呈报中央人民政府委员会批准。<sup>[11]</sup>10月初，他和毛泽东、刘少奇等研究并草拟中央人民政府各机构（政务院、人民革命军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院）以及政务院所属各委、部、会、院、署、行负责人人选。13日晚，周恩来出席中共中央政治局扩大会议，讨论初拟的政府各机构以及政务院所辖各单位负责人名单。18日，中央人民政府委员会和政协第一届全国委员会常委会联席会议最后确定了政府各机构负责人名单。<sup>[12]</sup>19日，中央人民政府委员会第三次会议宣布：任命董必武为政治法律委员会主任，彭真、张奚若、陈绍禹、彭泽民为副主任，沈钧儒、罗荣桓、

[1] 《周恩来教育文选》，教育科学出版社1984年版，第71页。

[2] 《彭真年谱》第2卷，中央文献出版社2012年版，第69页。

[3] 《人民日报》1949年9月30日。

[4] 参见《董必武年谱》，中央文献出版社1991年版，第348页。

[5] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第7页。

[6] 该《通则》于1949年12月2日由政务院第九次政务会议通过，经中央人民政府委员会第四次会议批准，同月5日正式施行。参见《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第8页。

[7] 参见《董必武年谱》，第350页。

[8] 参见《董必武年谱》，第351页。

[9] 参见《董必武年谱》，第372、378—379页。

[10] 参见《建国以来周恩来文稿》第1册，中央文献出版社2008年版，第111—112页。

[11] 参见金冲及主编《周恩来传》（三），中央文献出版社2003年版，第1273页。

[12] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第1—2页。

吴溉之等47人为委员。<sup>[1]</sup>47名委员中,中共党员有17名,其他均为民主党派和无党派人士。<sup>[2]</sup>

由于党外人士较多,如何和平共处且在政治上落实好中共中央的部署就成为迫切需要解决的问题。1949年11月,中共中央决定在政务院建立党组。1950年1月9日,政务院党组干事会成立,周恩来为书记,董必武、陈云为副书记。周恩来指出:“政务院党组有三层组织,即政务院党组干事会、各委分党组干事会和各部党组小组”,党组各级组织的任务是“把党中央的路线、方针和政策贯彻下去,不仅使每个党员都了解,还应对党外人士进行说服和教育,要遇事与人商量,团结别人共同做事。在重大原则问题上,党组的意见必须一致”。党组作为领导机构,“要善于反映、分析群众意见,辨别是非,发扬好的,批评错的,做好工作”。<sup>[3]</sup>3月16日,周恩来主持召开政务院党组干事会会议,把这些想法升华为同党外人士密切合作的指导原则:政务院机构中的党组会议不要代替行政会议;要健全政务院各部门行政会议制度、办公制度和汇报制度,保证有一定的必要的形式,不可党内党外不分,要使党外负责人加强责任感,在其职权范围内敢于作主;要善于区别党外人士的不同情况,加以不同的使用;要加强与政协全国委员会各小组的工作,增强政府同政协专委会中各方面党外人士的联系。<sup>[4]</sup>以上原则的确立,使包括政法部门在内的政务院各所属机构有了比较明确的处事标准,权责更为清晰。

新中国成立前后,要在短短几个月内搭建起比较完备的政府架构,是一个颇为棘手的难题,各部门的人事问题更是颇费思量,周恩来为此付出巨大心血。形势稳定后,周恩来仍很关心政法部门的人事安排问题,1952年11月9日,他还就此问题约谈彭真、罗瑞卿、安子文

等人。<sup>[5]</sup>

从政治法律委员会的隶属、基本权责的明确,到内部的组织架构设置、政法部门领导人员的遴选和党派关系的区划,周恩来都发挥了重要作用。正是在他的努力和推动下,政治法律委员会的职权得以明晰,并实现初步制度化。

## 二、周恩来与政法队伍的革命化和政法工作的规范化

### (一) 政法队伍的革命化

新中国成立初期,社会形势严峻,镇压反革命、清理积案等政法任务极其繁重。然而政法队伍人手紧缺,给开展工作带来很大困难。为解决人手不敷的问题,周恩来指出要因地制宜、区别对待,目前新解放区正准备进行土改、整理财经,在编制上应多于老区。<sup>[6]</sup>其次,要拓宽政法部门的人员来源。1950年9月1日,周恩来在政务院第四十八次政务会议上明确指出:多吸收工农劳动者和革命知识分子参加公安工作,增加骨干力量,同时建立奖惩制度。<sup>[7]</sup>即使如此,政法队伍人手紧缺的困境也只是有所缓解。截止到1951年7月,全国还有四分之一的县未设法院。2200多个县市中,只有300个县市有检察署,80多个县公安机关无主要负责人。<sup>[8]</sup>

政法队伍来源不一,水平参差不齐,新中国的政法工作面临很大压力。对此,周恩来强调:“政府正在草创中,政权机关需要很多人工作”,“大家团结起来,取长补短,加强思想意识和工作作风的修养,搞好工作”。<sup>[9]</sup>他主张对旧警察、旧律师、旧法官进行改造,“旧警察中的多数是为了混饭吃才干这一行的,受过法西斯训练的并不多,因此是可以改造,而且应该

[1] 参见《中华人民共和国国史(1949年10月—1950年)》,四川人民出版社2003年版,第29页。

[2] 参见《人民日报》1949年10月20日。

[3] 《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,第21页。

[4] 参见《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,第28页。

[5] 参见《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,第268页。

[6] 参见《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,第64页。

[7] 参见《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,第74页。

[8] 参见《关于筹设中央政法干校方案的说明》(1951年7月20日),《董必武政治法律文集》,法律出版社1986年版,第161页。

[9] 《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,第7页。

改造的”<sup>[1]</sup>。通过改造学习，帮助他们不断提高思想觉悟，加入革命队伍。

对于政法干部，自然也需要进行政治教育和专业培训。政治法律委员会副主任彭真提出：

“政法部门的任务主要是关于人民民主专政的具体实施，要指导群众的政治斗争，所以必须不断地结合业务，加强对干部的政治教育和政策教育，这对于改进政法部门工作有重要的意义。”<sup>[2]</sup>1951年7月，经周恩来审批的《关于筹设中央政法干校方案》在政务院第九十四次政务会议上批准通过。<sup>[3]</sup>随后，经周恩来批示，政治法律委员会决定在各大政法院系，以马列主义、毛泽东思想关于国家和法的观点，对青年知识分子进行系统的训练；除中央设立政法干校一所外，各大行政区亦须办一所，训练县级以上政法部门的负责人。<sup>[4]</sup>不久，中央政法干校即在北京成立，在短短数年时间里，为政法部门培训了近7000名县团级政法干部，轮训了150多名省、部级的政法领导干部。<sup>[5]</sup>

在周恩来的关心指导下，政法队伍扩充人员力量，加强思想政治学习，建立专门机构，进行系统培训，实现了队伍的革命化，也奠定了此后我国政法队伍的基本建设模式。

## （二）政法工作的规范化

在抓好政法队伍建设的同时，周恩来也十分重视对政法工作规范化的指导。一方面，他指导政治法律委员会及其他政法部门进行法律法规的制定，为政法工作提供明晰标准和约束，另一方面针对政法部门的具体工作作出明确指示，指明工作重心和主要任务。

惩治反革命和清理积案是稳固新政权的必

要举措，是各政法部门的主要工作任务。新中国成立初期，政治形势非常复杂，一些地方在积极开展政法工作的同时，急功近利，不免存在扩大化的现象。为规范各地政法工作，中共中央指示政治法律委员会拟定相关政策。1950年6月8日，周恩来审核了政治法律委员会草拟的《关于正确执行惩治反革命政策与清理积案指示稿》。<sup>[6]</sup>6月30日，周恩来主持政务院第三十九次政务会议，听取了董必武关于《政务院关于正确执行惩治反革命政策与清理积案的指示（草案）》的说明。<sup>[7]</sup>7月23日，周恩来和最高人民法院院长沈钧儒联名签署《政务院、最高人民法院关于镇压反革命活动的指示》，强调：“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。”<sup>[8]</sup>1951年8月17日，由司法部起草，董必武和彭真修改，又广泛征求意见后修订定稿的《关于清理积案的指示（草案）》，经周恩来最终核定。<sup>[9]</sup>8月27日，周恩来和沈钧儒联名签发《政务院、最高人民法院关于清理反革命罪犯积案的指示》，强调“在清理工作中，必须采取严肃谨慎的态度，必须严防草率从事；必须把系统的侦察审讯、号召罪犯坦白和向群众调查等各方面所得的材料加以综合研究，然后定罪；严禁不重证据轻信口供、刑讯逼供的错误作风。在处理案犯时，必须勿枉勿纵。为鼓励犯人悔过自新，除民愤极大者应处极刑外，凡犯人自动坦白其罪行并证明属实或有立功表现者，应酌情从宽处理”<sup>[10]</sup>。这些法律文件的颁布实施，保证了依法镇压反革命和清理积案的有序运行。

镇压反革命的任务主要由公安部门 and 司法部门承担。1949年10月30日，周恩来接见参加第一次全国公安工作会议的高级干部时，谈

[1] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第74页。

[2] 《彭真文选（1941—1990）》，人民出版社1991年版，第214页。

[3] 1951年7月11日，董必武函请周恩来审批关于筹设中央政法干校方案，说明该方案已经政法委员会第十二次委务会议通过。7月20日，政务院政务会议通过。参见《董必武年谱》，第390页。

[4] 参见《董必武年谱》，第413页。

[5] 参见孙政华：《60年前的中央政法干校》，《法治周末》2012年6月6日。

[6] 参见《董必武年谱》，第370页。

[7] 参见《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第52页。

[8] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第58页。

[9] 参见《董必武年谱》，第392页。

[10] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第177页。

到：“军队与保卫部门是政权的主要的两个支柱，你们是国家安危，系于一半。国家安危你们担负了一半的责任，军队是备而不用，你们是天天要用的。”<sup>[1]</sup>他一语阐明了公安工作的重要性，也指明了公安工作的重点。面对紧迫形势和艰巨任务，一些公安部门在具体工作中存在粗糙不细致、打击面过宽的问题。对此，周恩来明确批示：“必须认清：新区暴乱，有为敌特组织或利用的，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。我们决定政策必须区别不同情况，对反革命的敌特匪霸头头必须坚决镇压，对被胁迫或被诱骗的落后群众要进行教育。”<sup>[2]</sup>他强调，公安工作是为新政权服务的，和旧的公安工作有本质不同，“因此对公安工作必须加以整顿，彻底清除旧的作风和传统”<sup>[3]</sup>。周恩来的这些指示，对改进公安工作作风起到了一定作用。

周恩来强调：“司法工作是人民政权的重要支柱之一。”<sup>[4]</sup>1950年5月5日，他在政务院第三十一次政务会议上高屋建瓴地指出：“当前，司法工作的主要任务是：镇压反动，保护人民；其次是惩罚犯罪，保护善良；再次是处理人民间的纠纷。挑选司法干部宁缺勿滥。司法工作者要掌握马克思主义法律观的思想武器，才能完成这些任务。司法制度要建立，乱押现象要制止。处理案件时，要联系群众，调查和研究案情，并要进行巡回审判，以便利人民。人民政府对待犯人的政策是：劳动改造为主，辅之以政治改造。”<sup>[5]</sup>8月25日，周恩来在政务院第四十七次政务会议上进一步强调：司法部门要有政策观念，对反革命宽大无边是不对的，必须纠正；对犯罪者，只强调教育改造，也不对，也必须纠正。镇压与宽大、惩罚与教育必须结合起来做，才能达到瓦解敌人、改造罪犯的目的。<sup>[6]</sup>周恩来的这些主张，后被纳入

11月3日颁布的《政务院关于加强人民司法工作的指示》<sup>[7]</sup>，为各地司法工作提供了明确的规范和引导。

在周恩来和政治法律委员会及其所属各部门的共同努力下，政法队伍初步实现了革命化，政法工作也逐步走上规范化的道路。1951年10月，周恩来在全国政协一届三次会议报告中指出：“一年来由于全国范围内采取了镇压反革命的坚决措施，大量的反革命分子被肃清，全国的社会秩序，表现了历史上未曾有过的安定。”<sup>[8]</sup>

### 三、对周恩来做好政法工作的几点思考

1949—1954年间，全国的政法工作形势紧张，人才紧缺，业务基础差，政治法律委员会直接承担了大量的政治法律制度建设工作。当时政治法律委员会及所属各政法部门的诸多工作事项，大到全国性政法专业会议的筹备与召开、法规的制订，小到公安警察与司法警察服装、《中央政法公报》的编辑发行等，都会呈送政务院总理周恩来审核。<sup>[9]</sup>可以说，新中国成立初期的政法工作，处处蕴含着周恩来的心血和智慧。

第一，坚持党管政法。周恩来多次强调坚持党的统一领导的基本原则，“党的统一领导的原则，在任何时候都必须坚持”<sup>[10]</sup>。为加强党的领导，1952年8月9日，周恩来以政务院党组干事会书记的名义要求各部门必须严格执行定期报告制度。<sup>[11]</sup>1953年2月19日，周恩来主持起草《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央关于政府工作领导的决定（草案）》，规定：“今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项，均须事先请示中央，并经过中央讨论和决定或批准以后，始得执行。”对执行情况和工作中的重大问题，也要“定期地和及时地向中央报告或请示，以便能取得中央经常

[1] 《罗瑞卿传》，当代中国出版社2007年版，第152页。

[2] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第34页。

[3] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第236页。

[4] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第68页。

[5] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第38页。

[6] 参见《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第68页。

[7] 参见《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第91页。

[8] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第189页。

[9] 参见《董必武年谱》，第356、372、383页。

[10] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第318页。

[11] 参见《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第253页。

的、直接的领导”，政治法律委员会主要领导人“直接向中央负责，并加重其责任”。<sup>[1]</sup>政治法律委员会及其所属各部门作为中央人民政府的组成部门，无论是部门负责人确定，还是法制原则的确立，都须接受中共中央的领导，坚持党管政法工作。

**第二，坚持人民政法。**周恩来指出，“为了建立新民主主义社会并进入社会主义社会，我们就不能对罪大恶极的反革命分子施仁政”<sup>[2]</sup>，“各级人民政府是人民自己的政府”<sup>[3]</sup>。为此，他再三强调，公安、司法、民政等政法部门“都担负着保护人民、反对和镇压反革命的任务，只是在分工上各有重心而已”<sup>[4]</sup>。“为着保卫人民民主革命的胜利，镇压反革命活动，巩固新社会秩序及保护人民合法权益，人民的司法工作如同人民军队和人民警察一样，是人民政权的重要工具之一。”<sup>[5]</sup>政法部门既是人民政权的重要支柱，也是保障人民利益的坚实屏障。因此，要始终坚持以保护人民作为政法工作的依归。“进行土地改革、清匪反霸、肃清反革命分子的工作，是彻底完成新民主主义革命的一部分。只有进行了这些工作，人民民主专政才会真正巩固起来。”<sup>[6]</sup>

**第三，重视政法人才培养。**周恩来明确指出：“人才缺乏，已成为我们各项建设中的一个最困难的问题。不论在经济建设，国防建设，还是在巩固政权方面，我们都需要人才。”<sup>[7]</sup>人事工作的方针应该是加紧进行培养、提高、改造和训练干部的工作，一项重要任务就是要“加强学习。学习是提高和改造干部的中心环节”<sup>[8]</sup>。为增强司法力量，周恩来要求各地政府“必须配备一定数量的坚强干部作为骨干，

并须教育他们重视司法工作，帮助他们提高政策水平。在进行土地改革的地区，更应注意人民法庭干部的配备”<sup>[9]</sup>。1951年，政务院将“大批训练政法干部”作为政法工作的中心任务之一，以命令形式公布，明确要求“各大行政区和省并应着手计划大批训练和培养县、市和县、市以下的政法工作干部”<sup>[10]</sup>。

**第四，重视政法制度建设。**政法工作能否取得实效，制度建设至关重要，周恩来对此非常重视。1950年10月13日，政务院、最高人民法院联合发布《关于人民司法机关迅速清理积案的指示》，明确要求各地政法部门“为了顺利地完竣清理积案工作并防止积案现象的继续发生，各级人民司法机关应即建立严格的捕押制度，严肃法治观念”，联系当地社会条件与工作情况，“试行由机关团体推选代表参加陪审的制度和在机关团体内部试行同志审判会进行调解公断工作，以及实行巡回审判、就地审判，开展区村调解与司法宣教等工作，以求巩固和扩大清案工作的效果，并由此建立与健全人民司法制度和改进今后人民司法工作”。<sup>[11]</sup>11月3日，周恩来签署《政务院关于加强人民司法工作的指示》，进一步要求各级人民政府必须切实地采取必要办法，“使人民司法制度在全国范围内有系统地逐步地建立和健全起来”<sup>[12]</sup>。在他的指导下，政治法律委员会也始终将建立和健全政法制度作为主要工作任务之一。<sup>[13]</sup>

**第五，坚持联系实际立法。**周恩来始终强

[1] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第285页。

[2] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第167页。

[3] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第156页。

[4] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第65页。

[5] 《建国以来周恩来文稿》第3册，中央文献出版社2008年版，第441页。

[6] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第180页。

[7] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第175页。

[8] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第136页。

[9] 参见《建国以来周恩来文稿》第3册，第443页。

[10] 《建国以来周恩来文稿》第4册，中央文献出版社2018年版，第388—399页。

[11] 《建国以来周恩来文稿》第3册，第403页。

[12] 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，第91页。

[13] 1951年5月11日，《关于政法工作的情况和目前任务》的报告中，彭真认为政法部门当前的主要工作任务有“根据必要与可能的条件，继续制订与审查一些带基本性的条例和法规”；1953年9月16日，彭真在《关于政治法律工作的报告》中继续将“健全人民民主的法制”“进一步健全人民民主制度”作为今后政法工作的主要任务。参见彭真：《论新中国的政法工作》，中央文献出版社1992年版，第28、87、88页。

调政法工作要紧密联系实际。1954年,鉴于已经开始的社会主义工业化建设和社会主义改造,我国的经济性质即将发生变化,周恩来指出:经济基础变了,上层建筑也就随着改变,我们的人民民主法制,也就要随着经济基础的变化、发展而变化发展。我们的法制是逐步建立起来的、不断改进的、革命的人民民主法制。企图在中华人民共和国成立之时,或者在今天一下子完全建立起来,是不可能的。“因为资本主义和封建主义都是建立在私有制的基础上的,它们可以妥协。所以,资产阶级的法制,在资本主义社会以前就有了。”<sup>[1]</sup>我们只能在人民民主革命胜利后才开始建立全国性的人民民主法制。对于法律条例,周恩来提出,“不要等它完全成熟了再去颁布施行,基本成熟了即可拿到实际中试验,并在实施中逐步完善”<sup>[2]</sup>。

新中国成立初期,我们由新民主主义向社会主义过渡,国家政权组织形式和基本政治制度得以奠定和形塑。就政法领域而言,在政治经验和现实国情的基础上探索形成的党管政法、人民政法的传统,在此时期初步确立并延续至今。政法建设的伟大成就少不了周恩来等老一辈政治家的擘画之功。但值得注意的是,除非涉及基本原则和重大问题,周恩来并不随意插手和发表意见,而是坚持专业人才负责,尊重专业意见。1950年9月,周恩来将其起草的《为

巩固和发展人民的胜利而奋斗》的报告稿送至董必武处,请他查看“政法部分是否有错误”,虚心请教并采纳了董必武的建议。<sup>[3]</sup>

习近平在纪念周恩来诞辰120周年座谈会上指出:“中华人民共和国成立后,周恩来同志为积极探索符合我国国情的社会主义建设道路、推进社会主义革命和建设事业倾注了大量心血,作出奠基性贡献。”<sup>[4]</sup>在这些奠基性贡献中,新中国政法工作的有序开展就离不开周恩来的领导、擘画之功。70年来,“坚持党的绝对领导”“坚持以人民为中心”已成为中国共产党政法工作的基本原则,是中国特色社会主义政法制度的重要内容。<sup>[5]</sup>周恩来等老一辈革命家付出的心血和作出的贡献值得我们铭记。

[作者张松,南京信息工程大学法政学院副教授;徐立,南京信息工程大学马克思主义学院硕士生,江苏南京210044]

(责任编辑:王梦昕)

[3] 参见《董必武年谱》,第382页。

[4] 《人民日报》2018年3月2日。

[5] 2019年1月颁布的《中国共产党政法工作条例》第六条明确规定:政法工作应当遵循“坚持党的绝对领导,把党的领导贯彻到政法工作各方面和全过程”;“坚持以人民为中心,专门工作和群众路线相结合,维护人民群众合法权益”;“坚定不移走中国特色社会主义法治道路,建设社会主义法治国家”等十项原则。参见《人民日报》2019年1月19日。

[1] 《周恩来年谱(1949-1976)》上卷,第345-346页。

[2] 《周恩来年谱(1949-1976)》上卷,第115页。