

[ 文章编号 ] 1005 - 1597 ( 2014 ) 01 - 0053 - 06

# 周恩来与新中国成立之初的经济工作

——基于《建国以来周恩来文稿》第 1 至 3 册的分析

董志凯

[ 摘要 ] 从 1949 年 6 月至 1950 年 12 月这一年多的时间中，周恩来为新中国经济建设做了大量纷繁复杂的工作。这主要体现在如下五个方面：主持起草和制订《共同纲领》，并对其中的经济政策进行了大量修改和丰富；正确处理新中国的对外经济关系；有序推进国民经济各领域的整顿、恢复和改革工作；重视吸收民主人士与党内外专家参与决策；举荐陈云主持全国的财政经济工作。事实证明，这些工作为国民经济的迅速恢复和工农业生产的有序开展提供了重要基础。

[ 关键词 ] 周恩来；《建国以来周恩来文稿》；《共同纲领》；经济工作

[ 中图分类号 ] D2—0；F123

[ 文献标识码 ] A

新中国成立之初，党和政府尊重历史的延续性，选择了适合当时中国情况的经济建设方针，即新民主主义的经济建设方针。从 1949 年 10 月新中国成立到 1953 年 6 月正式提出过渡时期总路线，新中国按照新民主主义的经济建设方针，建立经济管理体制，调整经济结构和恢复国民经济，取得了举世瞩目的成就。周恩来作为共和国首任总理，是新民主主义经济建设方针的主要制定者和实施者之一。本文根据中央文献研究室编辑出版的《建国以来周恩来文稿》第 1 至 3 册中公布的 1949 年 6 月至 1950 年 12 月有关文稿的内容，对这一时期周恩来对新中国经济建设的贡献作一个基本梳理和归纳。

## 一、主持起草和制订《共同纲领》，明确了新民主主义经济政策的基本方针

新中国成立前夕，1949 年 6 月 15 日至 19 日，新政治协商会议筹备会第一次会议在北平召开。周恩来担任大会临时主席，并被选为新政治协商会议筹备会常委会副主任。筹备会常委会下设六个小组，其中第三小组

负责起草《共同纲领》，周恩来任组长。这一纲领在 1954 年《中华人民共和国宪法》颁布以前起了临时宪法的作用。它将决定“联合政府的产生，是各党派各团体合作的基础”。因此，周恩来在第三小组成立会上说：“任务繁重。”<sup>[1]</sup>6 月 18 日，第三小组在成立会上决定委托中共方面负责起草工作，小组成员则按照自愿原则分为政治、法律、财政经济、国防外交、文化教育、其他（包括华侨、少数民族、群众团体、宗教等）六个分组进行讨论和撰写具体条文，供起草人参考。此后，中共方面由周恩来主持这项工作，并由他执笔起草了共同纲领提纲和草案初稿。这份草案初稿成为 1949 年 9 月 29 日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》的重要基础。周恩来从开始起草《共同纲领》到完成草案初稿曾数易其稿，最初几稿题为《新民主主义纲领》，后改为《新民主主义的共

[1] 《建国以来周恩来文稿》第 1 册，中央文献出版社 2008 年版，第 9 页。

同纲领》，直至最后方定为《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》全文共7章60条。其总纲明确指出，“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家”，“中华人民共和国必须取消帝国主义国家在中国的一切特权”，“没收官僚资本归人民的国家所有”。这其中的“必须”和“归人民的国家所有”，是周恩来在修改草案时增加的。<sup>[1]</sup>这样的补充修改对毛泽东1947年12月25日作的《目前形势和我们的任务》中阐述的新民主主义革命的经济纲领，作了进一步的阐释和界定。

周恩来在中国人民政治协商会议第一届全体会议上介绍《共同纲领》草案起草经过和特点的报告以及刘少奇代表中国共产党宣布拥护《共同纲领》的发言，都确认了《共同纲领》规定的新中国成立之初的新民主主义性质，同时也明确了它将来的社会主义前途，认为这个前途是肯定的，毫无疑问的，现在暂时未写出来，不是否定它，而是更加郑重地看待它，而且在这个纲领中的经济部分，已规定要在实际上保证向这个前途走去。

《共同纲领》的总纲明确规定：中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，必须发展新民主主义的人民经济，稳步地变农业国为工业国。这就明确了新民主主义经济政策的基本方针。周恩来是这一基本方针的重要制定者，对《共同纲领》草案作了多处修改。纲领第4章经济政策的第26条中，不仅重申了《目前形势和我们的任务》中提出的新民主主义经济建设的根本方针，即“以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，达到发展生产、繁荣经济之目的”，而且补充了这样的内容：“国家应在经营范围、原料供给、销售市场、劳动条件、技术设备、财政政策、金融政策等方面，调剂国营经济、合作社经济、农民和手工业

者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济，使各种社会经济成分在国营经济领导之下，分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展。”这就明确了国家对多种经济成分的调控方式以及国营经济与其他经济成分的关系。在对草案的修改中，周恩来对于调剂方面，增加了“技术设备、财政政策、金融政策”，突出了财政、金融政策与技术装备在国家调控中的作用。在第34条中，周恩来将草案中的“农业”扩展为“农林渔牧”业，并增加了三条新内容：“保护森林，并有计划地发展林业”；“保护沿海渔场，发展水产业”；“保护和发展畜牧业，防止兽疫”。这反映了新中国大农业的发展方针。关于工业，在草案“有步骤地恢复和发展重工业”的原文基础上，周恩来补充修改为“应以有计划有步骤地恢复和发展重工业为重点”，进一步突出了重工业的地位。在重工业列举的行业中，补充了动力工业、电器工业。关于商业，他补充了“鼓励人民储蓄，便利侨汇”的内容。关于合作社，他强调了“应尽先”组织消费合作社。关于税收政策，则补充了“简化税则，实行合理负担”。<sup>[2]</sup>此外，他还作了多处细致修改。

这些文献不仅反映了周恩来在起草和制订《共同纲领》过程中的殚精竭虑、认真细致、字斟句酌，而且充分体现了新民主主义经济纲领的总方针和基本政策。

## 二、正确处理新中国的对外经济关系

新中国成立之初，周恩来任政务院总理兼外交部长，中外经济关系往来的众多事宜均经他手。这些事宜大致包含两类：争取与苏联、东欧国家建立和加强经济贸易关系；制订和实施处理在华外商产权和应对美国经济封锁的政策。由于周恩来既细致周全、又

[1] 参见《建国以来周恩来文稿》第1册，第356页。

[2] 参见《建国以来周恩来文稿》第1册，第361—365页。

机智灵活地运作，使新中国对外经济关系的各项工作得以在艰难的国际环境中稳步推进，为国民经济的恢复和发展创造了宝贵条件。

#### 1. 与苏联、东欧国家加强经济往来。

新中国成立后，正当中国人民决心坚持独立自主、平等互利的原则进入国际市场的时候，却遭到了帝国主义国家的军事和经济封锁。朝鲜战争爆发之后，封锁禁运升级，其措施之严厉、纠集国家之多、历时之长，在世界历史上亦为罕见。在力量对比悬殊的险峻形势下，由于采取了正确的政策和策略，中国对外贸易总额于1951年突破历史最高水平。

1949年6月下旬至8月中旬，刘少奇率中共中央代表团秘密访问苏联，与苏共中央达成了关于苏联向即将成立的新中国提供3亿美元的借款协定草案。1949年7月26日，周恩来就中央关于借款协定草案修改意见给刘少奇等发电报，对7月30日刘少奇将代表中共中央与苏共中央代表马林科夫签订的协定草案提出了重要的修改意见。1950年1月10日，周恩来率中国政府代表团启程，于20日到达莫斯科协助先前到达的毛泽东同苏联政府谈判，并就中苏两国之间历史与现实的一系列重大问题达成共识。1950年2月14日，周恩来代表中国政府与苏联政府代表、外交部部长维辛斯基在莫斯科正式签订了全称为《中华人民共和国中央人民政府与苏维埃社会主义共和国联盟政府关于贷款给中华人民共和国的协定》。同时双方互换照会：决定苏联政府将苏联经济机关在东北从日本人手中获得的财产无偿移交中华人民共和国政府，苏联政府将过去北京兵营的全部房产无偿移交中华人民共和国政府。由毛泽东主持、周恩来起草的《中华人民共和国、苏维埃社会主义共和国联盟关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》也于同日签订。在周恩来的具体指导下，经过与苏方的艰苦谈判，

1950年3月，中苏两国政府最终签订了关于在新疆创办中苏石油股份公司的协定、关于在新疆创办中苏有色及稀有金属股份公司的协定、关于创办中苏民用航空股份公司的协定。中苏之间一系列协定的签订，在资金、技术、物资等方面为新中国成立之初的经济建设提供了有力支持。

此后，周恩来又对苏联专家来华、签订苏联专家在华工作协定等事宜作了一系列具体安排；并推动我国与东欧各国通商，以突破西方国家对我国的封锁禁运。

#### 2. 处理在华外商产权事宜，应对美国的封锁禁运。

新中国成立后，如何对待在华外商，特别是在朝鲜战争爆发后如何应对美国的经济封锁，是关系新民主主义经济政策贯彻与国民经济恢复的重大问题。周恩来在这方面做了大量工作。

一方面，按照独立主权国家的立场，并尊重客观历史背景，处理在华外商的产权事宜。如1949年7月26日《中央关于英国洋行应照章纳税的电报》、1949年12月30日《对青岛军管会关于重用外商油库事电报的批语》、1950年1月7日《中央处理怡和洋行产权问题的电报》等文电均体现了这种精神。

另一方面，针对美国对我国采取的经济封锁政策，1950年12月12日，政务院财经经济委员会提出了7条对策。12月15日，周恩来代表中央复电同意，并提出“今后对资本主义国家的贸易方针，应以易货及少做为原则”<sup>[1]</sup>，以尽可能减少损失。美国政府于1950年12月16日宣布，管制我国在美国辖区内的公私财产并禁止一切在美注册的船只开往中国港口。针对美国政府对我国日益加剧的敌视和侵略行径，为了防止其在我国境内从事经济破坏，周恩来于1950年12

[1] 《建国以来周恩来文稿》第3册，中央文献出版社2008年版，第656页。

月28日起草并下达了《政务院关于管制清查美在华一切公私财产、冻结美在华一切公私存款的命令》：一、中华人民共和国境内之美国政府和美国企业的一切财产，应即由当地人民政府加以管制，并进行清查；非经大行政区人民政府（军政委员会）之核准，不得转移和处理（中央直属省、市报经政务院财政经济委员会核准之）。各该财产的所有者或其管理者应负责保护这些财产，不得加以破坏。二、中华人民共和国境内所有银行的一切美国公私存款，应即行冻结。为维持正当业务及个人生活必需的费用，亦须经当地人民政府核准后始得动用。其动用数额，由政务院财政经济委员会另行规定。<sup>[1]</sup>这一命令体现了对帝国主义霸权行径进行坚决斗争、捍卫国家和人民利益的坚强意志。

### 三、有序推进国民经济各领域的整顿、恢复和改革工作

旧中国遗留下来的是一个千疮百孔的烂摊子，百废待举。为了尽快恢复经济，周恩来投入了大量心血。

财政方面，新中国成立初期，追剿国民党残余势力的斗争仍在进行，医治战争创伤、恢复和发展经济的各种工作稳步开展，因此，财政开支不断增加，1950年全国财政收支概算中就出现了赤字。为了弥补赤字，减少现钞发行，有计划地回笼货币，逐渐稳定1950年全国的物价，政务院决定发行人民胜利折实公债。1949年12月23日，周恩来起草了《政务院关于发行一九五〇年第一期人民胜利折实公债的指示》，明确阐明了发行公债的原因、特点、对象及推销任务，同时指出，人民胜利折实公债虽是为了弥补赤字而发行，但它是有保证的，是建筑在全国胜利的基础上而发行的，它保证可以按期归还本利；它

[1] 参见《建国以来周恩来文稿》第3册，第702—703页。

是折实公债，等于定期储蓄；它是有利息的，年息五厘；时间不长，一年之后，即开始还本付息，五年还清。<sup>[2]</sup>有这些好处，就给购买者以很大的利益保障，给社会游资开辟了一条正当的出路。

金融方面，强调国家对银行的领导与监督。1950年3月22日，周恩来起草并颁布了《政务院关于加强对中国银行领导和监督的命令》，指出：“查中国银行之股权，除三分之一商股外，国家投资占三分之二，为公私合营的银行。现在全国业已解放，中华人民共和国中央人民政府早经建立，该行之国家投资，自应为中央人民政府所有。为加强人民政府对该行的领导和监督，特指定南汉宸、曹菊如、马寅初、胡景沅、沙千里、章汉夫、章乃器、王绍鏊、龚饮冰、冀朝鼎、詹武、孙晓村、郑铁如等十三人为该行官股董事。何香凝、陈嘉庚、司徒美堂、许涤新、李世璋等五人为官股监事。”“中国银行原有之商股董监事，除战争罪犯外，均继续有效。该行应于短期内，迅速召集董事会议，以推动业务之开展。”<sup>[3]</sup>这一命令的颁布实施，有效地推动了中国银行各项工作的持续开展。

税收方面，1950年4月29日，周恩来专门研究银根吃紧物价下跌的原因，关注征粮、征税、公债三问题。当得知“西北开征了遗产税、工资所得税，弄得工人都叫起来”，即告诉彭德怀去电停止；当得知“西北自行车甚少，乘者多为公务人员和学生，亦分两季征税，每季十五斤小米一辆，有些学生竟连自行车也不要了”，周恩来即要求1950年五六月间召开的第二届全国税务会议对税种、税目、税率以及征收方法作适当的调整，

[2] 参见《建国以来周恩来文稿》第1册，第733页。

[3] 《建国以来周恩来文稿》第2册，中央文献出版社2008年版，第203页。

去掉这类细税。<sup>[1]</sup>

对外贸易方面，设立新的海关机构，制订外贸管理条例，加强管理。鸦片战争后，帝国主义列强霸占了我国海关的行政管理权。1949年8月，中国人民革命军事委员会下设的中央财政经济委员会设立了海关处和海关总署筹备小组。9月22日，财经委员会主任陈云和副主任薄一波向中央报告说，由于对海关工作的知识很少，甚至没有，为了解情况，交换经验，商谈今后海关工作，准备建立新的海关机构，拟约请全国主要海关及旧海关总署负责人来北平开座谈会。第二天周恩来即批示，请刘少奇考虑在政策上给以指示。<sup>[2]</sup>1950年12月14日，周恩来起草并下达了《政务院关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示》，规定了海关的设立原则和调整海关机构的具体方案。<sup>[3]</sup>在应对和化解帝国主义封锁禁运的斗争中，香港具有特殊重要的地位。1950年8月31日，周恩来起草《中央关于香港贸易机构统一领导方案给华东局等的电报》，并对这一方案特别是方案中涉及的统一领导办法、业务方针、组织生活等作了细致审改。<sup>[4]</sup>电报和方案于同日发给华东局、中南局并华南分局执行。1950年12月2日，周恩来对陈云等发来的《关于送审对外贸易管理暂行条例草案的电报》作出批示，同意所拟《对外贸易管理暂行条例》。<sup>[5]</sup>这样，新中国对外贸易的管理就初步有据可依了。

交通运输方面，集中有限的财力、物力，优先保证铁路、桥梁、港口等的建设。鉴于铁路运输的重要性，周恩来特别强调铁路运

输的集中统一管理。1949年8月3日，他起草了《军委关于铁路运输紧急处置办法的电报》，提出了一般运输与紧急运输之间按计划实施与特殊情况下紧急处置的办法；1949年8月6日，针对运输要道与重要企业连遭轰炸的情况，批示增兵保护交通要冲，尽快组织火车运兵事宜；1950年12月19日，周恩来修改审定中央军委给高岗等的电报，要求“东北铁路全线运输应实行军事管制”。<sup>[6]</sup>路桥、港口建设方面，1949年11月24日，要求冻结铁路局钢材等存料，以保证修桥铺路的应急需求；1950年9月10日、15日，连续对修建黄埔港发电报，指出其小规模通航的内港性质和逐步建港的计划。<sup>[7]</sup>

水利方面，1949年11月8日至18日，水利部在北京召开各解放区水利联席会议，各区提出黄泛区、洞庭湖、古田溪发电等一系列水利问题。11月20日，周恩来召集各地代表和水利专家以及相关政府部门负责人80余人举行谈话会，鼓励大家全心全意从事水利工作，为人民服务；政府要注意研究解决提出的问题。<sup>[8]</sup>1950年3月20日，周恩来起草了与水利部部长傅作义共同署名的《政务院关于1950年水利春修工程的指示》，要求以防洪、排水和灌溉为首要任务，进入春修水利工程的大规模施工阶段。<sup>[9]</sup>1950年，淮河流域发生特大水灾。毛泽东连续批了三份有关淮河灾情的报告给周恩来，提出要根治淮河。周恩来于1950年9月22日连续给有关部门和同志撰写三封关于治理淮河

[1] 参见《建国以来周恩来文稿》第2册，第467页。

[2] 参见《建国以来周恩来文稿》第1册，第400页。

[3] 参见《建国以来周恩来文稿》第3册，第651—654页。

[4] 参见《建国以来周恩来文稿》第3册，第232页。

[5] 参见《建国以来周恩来文稿》第3册，第578页。

[6] 分别参见《建国以来周恩来文稿》第1册，第223—224、229—230页；《建国以来周恩来文稿》第3册，第675页。

[7] 分别参见《建国以来周恩来文稿》第1册，第585页；《建国以来周恩来文稿》第3册，第279页。

[8] 参见《建国以来周恩来文稿》第1册，第565页。

[9] 参见《建国以来周恩来文稿》第2册，第192—196页。

问题的信,研究治理淮河问题。政务院于同年10月作出了《关于治理淮河的決定》,确定了“蓄泄兼筹,以达根治之目的”的治淮方针。

工业建设方面,周恩来更是倾注了大量心血。在新中国建立初期的经济工作中,周恩来关于工业的文稿是最多的。仅一年多,就达数十件,涉及纺织、食品、手工业、林业、材料、矿业以及引进技术、设备等多个工业领域。

此外,周恩来对于城市建设、失业救济等问题也予以关注。如1950年7月7日,上海市市长陈毅、副市长潘汉年反映上海市新市区房屋共约500幢在战争中遭破坏,如及早修建需200亿元(折合新币200万元),若继续荒废,修建起来费用更大。周恩来于7月27日批复,经费中央补助一半,自筹一半。<sup>[1]</sup>

#### 四、重视吸收民主人士与 党内外专家参与决策

在新政治协商会议筹备会前,周恩来的工作重心,主要放在协商参加新政协的代表名单和起草《共同纲领》上。代表名单要体现广泛性,需要包括广泛的各民主党派、各人民团体、各区域、人民解放军、各民族、国外华侨及爱国民主人士的代表人物。在处理复杂的党派问题时,新政协还特设“无党派民主人士”一类,以尽量照顾到各个方面。新政协筹备会常委会主任为毛泽东,副主任为周恩来、李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通。在周恩来担任组长的负责起草《共同纲领》的第三小组中,除了政界的代表人物外,还包括了各行业、特别是财经界的代表人物。《共同纲领》起草好后,在周恩来的主持下,经过7次反复讨论和修改,其中包括先后到达北平的政协代表500多人分组讨论2次,

第三组本身讨论3次,筹备会常务委员会讨论2次,广泛吸收各方面的意见。前述《共同纲领》中有关经济纲领与政策的丰富内容与起草组成员中各界人士的广泛参与是分不开的。

《共同纲领》的制订只是其中一个例子,在新中国经济建设的各项重大决策中,周恩来都十分重视听取民主人士和党内外专家的意见,从而为制定正确的政策提供了思想基础。

#### 五、举荐陈云主持全国的 财政经济工作

要真正收拾旧中国留下来的烂摊子,恢复经济,首先碰到的就是人才问题。新中国即将成立之际,毛泽东等中共领导人深切地感觉到,最迫切的事情是要物色一位懂经济的帅才,统率全国的经济工作,以迅速恢复经济,发展生产。周恩来经过慎重考虑向毛泽东提议,陈云适合主持财经工作。早在延安时期,陈云兼任西北财经办事处副主任时所表现出的经济才能就引起过毛泽东的注意;他在主持东北财经工作时的表现,毛泽东更是特别欣赏,并曾将陈云总结的“沈阳经验”批发给全党学习、借鉴。因此,周恩来的提议得到毛泽东和中央其他领导同志的一致赞同。毛泽东向陈云表示,中央正在酝酿成立一个统一领导全国经济工作的财经委员会,并决定由他挂帅。实践证明,这一举荐是正确的。

万事开头难。从1949年6月至1950年12月这一年多的时间中,周恩来呕心沥血,为新中国经济做了大量纷繁复杂的工作。事实证明,这些工作为国民经济的迅速恢复和工农业生产的有序开展提供了重要基础。

〔作者董志凯,女,中国社会科学院经济研究所研究员,北京100732〕

(责任编辑:高长武)

[1] 参见《建国以来周恩来文稿》第3册,第103页。