

【共和国史研究】

新中国成立初期司法改革运动缘起新探

——以对旧司法人员的政策调整为线索

黎 田

【摘 要】1952-1953年司法改革运动是党和政府领导人民群众全方位改造司法机关、探索建立人民司法制度的重要部署。司法改革运动的兴起与新中国成立初期的清理“中层”运动、“三反”运动密切相关,体现了党和政府对推动司法建设认识的不断深化。司法改革运动解决了法院系统因留用旧司法人员导致旧法观点和旧司法作风残余等问题,坚持和加强了党对司法机关的领导,在制度建设、组织建设等方面促进了新中国人民司法体系的发展,为1953年开启的大规模国家经济建设提供了坚实的司法保障。

【关键词】司法改革运动;旧司法人员;清理“中层”;“三反”运动

【作者简介】黎田,清华大学马克思主义学院博士研究生(北京 100084)。

【原文出处】《当代中国史研究》(京),2023.4.31~47

党和政府为建立人民司法制度、巩固人民民主专政,在1952-1953年部署开展了以改造和整顿各级人民法院为主要目标的司法改革运动。司法改革运动作为新中国成立初期一项重要的社会改革运动,坚持了马克思主义国家学说和法律学说的科学指导,为新民主主义法制向社会主义法制顺利过渡创造了有利条件,对新中国司法建设事业发展产生了深远影响。关于司法改革运动的起因,学界普遍在历史背景方面予以探讨,认为是由于司法机关内部“不纯”的问题在新中国成立后特别是在“三反”运动中逐渐显现出来。而关于司法机关内部“不纯”的问题,学界多将其归因于在新中国成立初期对旧司法人员采取了和其他旧人员相同的“包下来”的政策。^①司法改革运动的兴起与党和政府对旧司法人员的政策调整密切相关,体现了党和政府对安置旧司法人员的方式与策略、人民司法制度建设的任务与挑战等重要问题不断总结经验和深化认识的过程。

梳理相关史料可以发现,党和政府对旧司法人员采取了特殊的接管政策。新中国成立前后,中国

共产党对旧司法人员的政策呈现从“宽松”到“严厉”再到“宽松”,最后在司法改革运动中“再次严厉”的复杂变化过程,这一过程与当时新生人民政权所处的政治环境和社会背景紧密关联。本文结合新中国成立前后出台的有关旧司法人员的政策文本,以及司法改革运动时期中央和地方的相关史料,将司法改革运动的缘起置于1949-1952年党和政府探索构建人民司法体系的行动轨迹上进行审视,探究对法院系统留用旧司法人员存在问题的认知过程,以期展现新中国成立初期人民司法体系建设的特殊性以及新生人民政权建设的复杂性。

接管时期安置旧司法人员的政策演进

如何接收和安置国民党旧政权的工作人员,是新生人民政权考量的重点难点问题。既有研究围绕中国共产党对旧司法人员的改造策略已取得丰富的研究成果,^②但鲜有研究对旧司法人员政策的演变。如前文所述,关于新中国成立初期接管旧司法人员的方针,学界普遍依据各级人民法院留用大量旧司法人员,并结合中国共产党对旧人员实施“包下来”的政策,认为接管旧司法人员时同样采取了这一政

策。也有学者提出完全相反的观点,认为中国共产党并没有对旧司法人员实施“包下来”政策。^③其依据是1949年3月22日《中共中央关于对旧职员的处理原则的指示》指出,对于国民党行政、司法、军事、警察等机关的旧职员,“要采取另外的改造办法”。^④但通过查阅相关史料可知,上述规定在各大城市的接管实践中并没有被严格执行,各地普遍留用了一定比例的旧司法人员参与人民法院的后续筹建工作(详见下页表)。事实上,中国共产党对旧司法人员的政策并非一成不变,而是与接管工作、司法政策和政治环境等因素密切相关。总体而言,中国共产党在接管时期对旧司法人员的政策以“两个建议”^⑤为节点,在政策层面体现为“宽松—严厉—宽松”的演变过程。

接管时期部分城市留用旧司法人员数量统计表

城市	旧司法人员总数 (人)	旧司法人员 留用数(人)	留用比例 (%)
济南	364	125	34.3
北平	385	137	35.6
杭州	551	93	16.9
武汉	493	97	19.7
厦门	129	28	21.7
昆明	319	60	18.8

资料来源:《济南法院志》,济南:山东人民出版社2001年版,第59页;《北京志·政法卷·审判志》,北京:北京出版社2008年版,第2页;《杭州市志》第8卷,北京:中华书局1999年版,第506页;《武汉市志·政法志》,武汉:武汉大学出版社1993年版,第416页;《厦门文史资料》第21辑,中国人民政治协商会议厦门市委员会文史资料委员会1994年编印,第31—32页;《云南省志·审判志》,昆明:云南人民出版社1999年版,第508页。

1949年以前,中国共产党还没有针对接管旧司法机关及其职员做出专门规定。例如,在1948年11月2日解放沈阳后,为解决接管人手不足的问题,中共沈阳市委采取“边工作边改造”的方式,充分调动旧司法人员的工作积极性。接管干部坚持“团结教育,监督使用”的方针,录用了50余名主动申请参加工作的旧司法人员。在新成立的沈阳特别市人民法院及其所属单位中,旧司法人员占多数,而中共党员

仅有19人。^⑥中国共产党最初对待旧司法人员,并没有因其旧政权机关工作人员的身份而采取严厉举措,相比其他部门,反而留用了更多的旧人员。例如,石家庄市政府各部门中,建设局和财政局仅原职录用了若干技术人员,视工作需要录用了个别高级职员和部分中下级职员。只有法院留用旧人员达到全院人员的2/5。据不完全统计,后来社会局和财政局分别留用旧人员1人和3人。^⑦

产生这种情况的原因主要有两个:一是中国共产党此时尚未严格区分国家机构和经济组织的旧人员身份,特别是尚未明确提出废除国民党制定的“六法全书”^⑧,对留用旧司法人员还没有发布具体的限制条件;二是参与接管旧司法机关的党的干部普遍没有法律工作背景,在“接旧立新”的繁重任务面前,留用熟悉业务的旧司法人员有助于高效完成接管工作。

1949年元旦,蒋介石在“新年文告”中表示愿意举行国共和谈,但同时又提出了“民主宪政不因此而破坏”,“中华民国的法统不致中断”等条件。^⑨在国民党统治濒临全面崩溃的形势下,这一讲话表明了国民党企图从“法理”的角度宣扬其统治的“合法性”和“正统性”。在此背景下,“六法全书”作为国民党维持所谓“法统”的依据,已经不单是法律层面的规则,还是国民党政权统治的象征。因此,中国共产党提出:“革命的阶级必须废除反革命统治阶级的反革命法统,从新建立自己的革命法统”。^⑩

1949年1月4日,毛泽东在为新华社写的揭露国民党利用和平谈判来保存反革命实力的评论——《评战犯求和》一文中,对蒋介石在“新年文告”中关于“法统”的措辞进行了严厉批驳。^⑪1月21日,中共中央书记处通过的《关于接管平津国民党司法机关的建议》首次提出了接管后对旧司法人员的处置原则:“原推事、检察官、书记官长等一律停止原来职务”,“在打碎旧的反动的国家机器时,这部分人必须去掉(其中非反革命分子和非劣迹昭著分子,如欲参加人民民主国家之司法工作,必须经过思想改造与作风改造方可甄别录用)。同时,执达吏、法警等专

门以压迫和敲诈人民为生者,须立即收缴其武装,加以遣散”。“对留职录用之司法机关技术人员,应即进行宣传解释以无产阶级为领导的工农联盟为主体的人民民主专政国家之司法政策与保护帝国主义、封建地主、买办、军阀、官僚特权的国民党专政之司法政策的根本区别,并定出与宣布新民主主义司法工作人员简明守则,以肃清旧司法机关危害劳动人民之积弊和树立新司法机关为人民服务之作风”。^⑫

但在具体执行过程中,由于处理旧人员问题复杂,中共北平市委就此曾多次请示中共中央。1949年3月3日,中共北平市委在《关于旧人员处理原则办法向中央、华北局的请示》中,根据工作能力、思想状况、政治背景等标准对旧人员进行了分类,并提出处理步骤:“为慎重起见,先处理特务分子、党团工作人员及其他明显的反革命分子,即先整反革命;确有证据的贪污分子、行政机构中的主官及一般冗员,拟放在第二步处理”。^⑬3月22日,中共中央回复了中共北平市委的请示并做出《关于对旧职员的处理原则的指示》,认为“对于旧政府机关的职员的处理,须要与企业机关的职员从原则上区别开来”,而中共北平市委“所提办法没有这种区别,是不妥的”。对于国民党行政、司法、军事、警察等机关的旧职员,一方面,中共中央认为,“除掉少数市政上公用机关、卫生机关等等外,我们一般地不倚靠他们来进行工作,更不倚靠他们原来的机构”,因而“须要采取另外的改造办法”,“除少数必须留用者外,原则上应一般地集中训练”,在训练后“除必要者可回本机关工作外,一般可用人员亦不应回到原来机关工作,而应根据我们工作的需要分派其他机关或其他地方工作”。另一方面,中共中央也认为,“依照上述作法,会有一大批旧职员不愿在我们政府机关工作,但除开十分不愿工作不愿受训者外”,“应采取留用一切有用人员的态度……争取大批旧职员为我们政府工作”。^⑭3月24日,中共北平市委专门就市政府机构及人员处理问题请示中共中央。在请示报告中,中共北平市委提出要“另起炉灶”：“一面以我们的干部和地下党员组成精干的新的骨干,负责工作;一面令一般旧人

员(党特及其他已清洗分子在外),暂时仍照旧上班,并组织他们阅读指定的书报”,“经常根据其学习和思想状况集中讲话,给以教育,为新的机构所需要而又可用的旧人员,则逐渐分别吸收使用”。4月18日,中共中央批示同意该报告。^⑮

由上可以看出,各地留用旧司法人员与中共中央“采取留用一切有用人员的态度”^⑯这一方针并不相悖。首先,此时中国共产党对旧人员的政策,已经从接管东北时的“原封不动”^⑰,转变为接管天津时的“甄别后分别处理”^⑱。其次,中共中央为巩固革命胜利成果并增强革命力量,强调对接管旧机关要保持极为谨慎的态度。在新旧政权更替的关键时刻,接管旧机关的工作时间紧迫、任务繁重,而由于司法工作的特殊专业性,留用部分旧司法人员参与新生人民政权工作,符合当时接管旧司法机关的实际情况。

以北平为例,据《北平市人民法院接收工作初步总结》记载,接管初期由于对“善于使用旧人员”认识不足,出现了“事无大小都得接收干部亲自动手,忙得精疲力竭,而旧人员除办交代的外,却多闲着没事干”的情况。针对这一情况,北平市人民法院为“各组配备了旧人员”,由接管干部“率领进行工作后,效率大大提高”。^⑲1949年4月初,北平旧司法机关接管工作基本完成,其接管经验也为全国其他新解放城市处理旧司法人员提供了借鉴。留用一定比例的旧司法人员成为各地的普遍做法。例如,在5月底开始的上海旧司法机关接管工作中,“书记员、录事留了大部分,推事、检察官(包括学习推检)也留用了约二十余人”。^⑳为了迅速受理案件,上海市人民法院还调用了234名旧司法人员参与新司法机关的工作。^㉑

随后不久,中国共产党对广大旧人员“包下来”的政策逐步确立,为各地留用旧司法人员提供了更为明确的政策依据。1949年9月16日,毛泽东在为新华社写的对于美国国务院白皮书和艾奇逊信件의评论《唯心历史观的破产》中明确指出:“中共中央已命令全国各地的共产党组织和人民解放军,对于国民党的旧工作人员,只要有一技之长而不是反动有

据或劣迹昭著的分子,一概予以维持,不要裁减”。^②10月14日,中共中央西北局报中央《关于旧人员处理指示》,强调对旧人员应采取负责任的处理办法。关于非特务分子的普通公教人员,指示提出了具体的留用办法:“凡确有工作能力者,可分别给予工作或送学习”,“不能学习,又无法转业,遣送回家亦不可能者,交由原接收机关额外留用(在整编人数以外报销)”。10月22日,中共中央转发了这一指示,请各中央局、分局、前委,人民政府党组注意研究采纳施行。在此背景下,并结合平津等地的接管实践,11月12日,《中共中央关于接管国民党司法机关的补充建议》(以下简称《补充建议》)下发,明确指出:“接管时,对旧司法人员之处理,是一个复杂而重要的问题”。《补充建议》对旧司法人员在性质上作了重新界定,即认为旧司法人员中“许多人是能够逐渐改造过来而为人民服务的”。因此,《补充建议》要求:“对那些只以司法工作为职业的律师和推检人员,我们不应在他们停职后,采取一脚踢开、置之不理或集体养活不加教育的态度,而应采取争取与改造的方针”。对于书记官以下旧司法人员,“根据我们工作需要,在接管时,经过慎重选择,即可留用或试用一批”;对于法警、执达员、庭丁等旧司法人员,“因工作需要,在接管时,亦应经过慎重选择,留用一部分(并可从青年工役中补充一部分)”。^③总体而言,对留用旧司法人员,《补充建议》与1月发布的《关于接管平津国民党司法机关的建议》相比在政策规定上明显较为宽松,这也为各地人民法院留用旧司法人员提供了政策依据。

基于旧司法机关的特殊属性,中共中央对接管旧司法人员问题十分重视,地方在处理旧司法人员时也“采取特别慎重态度”,^④体现了接管工作的复杂性。一方面,各地因接管旧司法机关和重建新司法机关的实际工作需要,陆续留用了一批旧司法人员,这一做法得到了中共中央的肯定,并与接管旧人员采取的“包下来”政策相承接。另一方面,中国共产党对旧人员实施的“包下来”政策前提条件即“有一技之长而不是反动有据或劣迹昭著的分子”。^⑤旧司

法机关一直是国民党政权推行反动统治和镇压革命群众的政治工具,对旧司法人员不可能与其他旧人员一样实行“三个人的饭五个人匀着吃”^⑥的办法,而是根据司法工作需要要有选择的录用一批旧司法人员,并果断处置、遣散了一大批在政治上反动的以及级别较高的旧司法人员,彰显人民司法机关的崭新面貌。

总之,对旧司法人员的政策在总体上并非与“包下来”政策相悖,但也不是完全按照“包下来”政策执行,而是有选择地留用,体现了司法工作的特殊性。在司法改革运动前,党和政府对“旧法律观点与旧司法作风时常暴露”^⑦的问题并非没有关注。但在实践层面上,各地司法机关尚在探索如何处理好“接管旧司法机关”与“建设新司法体系”之间的衔接关系,还没有特别注意到旧司法人员“和一般旧人员不同,不应该未经改造,照旧使用,一边使用,一边改造”,^⑧从而导致旧法观点和旧司法作风对人民司法工作产生了消极影响。

清理“中层”运动、“三反”运动与旧司法人员问题逐步显现

新中国成立前后,中国共产党对旧人员的政策并非简单“包下来”,而是要求在新政权建设中对这些旧人员进行改造。1950年3月,陈云在为政务院起草的《关于统一国家财政经济工作的决定》中,对“包下来”的政策内涵做出明确解释:“包下来的人员,亦不应采取消极的包饭态度,应该有步骤地加以改造和合理使用”。^⑨由此,旧司法人员的改造工作自然成为新政权司法建设的一项重要任务。以改造旧司法人员为关键职能的“中国新法学研究院”于1950年1月正式成立。最高人民法院院长沈钧儒在开学典礼上指出:“为巩固人民民主专政,必须培养大量司法人才”,并将改造旧司法人员列为培养司法人才的途径之一。^⑩尽管“旧司法人员中有浓厚的旧法律观点”,^⑪但党和政府对改造旧司法人员依然抱有充分的信心,并将“经过一番改造”的旧司法人员和老解放区曾做过司法工作的同志一起作为新中国司法干部的重要来源。^⑫

新中国成立初期,由于各地对“包下来”的旧人员以及新吸收的工作人员缺乏深入了解,导致有反动分子混入其中,给新生人民政权造成严重威胁。1951年,党和政府为确保新政权建设的稳步推进,开始按照“内层”“中层”“外层”^③的划分方式,对留用的旧人员采取严格的甄别措施。

1951年2月18日,毛泽东在为中共中央起草的党内通报中要求:“注意‘中层’,谨慎地清理旧人员及新知识分子中暗藏的反革命分子”。^④3月20日,毛泽东在邓小平关于清查处理西南军政机关不纯问题报告的批语和复电中,要求各中央局、各大军区“着手布置清理自己所属的军事机关,财经机关,政法机关,和文教机关,先作重点布置,取得经验,再行推广,尽今年一年初步地普遍地清理一次”。4月2日,毛泽东批示:“对‘中层’‘内层’的首脑机关及要害部门必须及时加以清理”。5月16日,中共中央批准了经毛泽东修改的《第三次全国公安会议决议》,其中明确提出:“在今年夏秋两季,采用整风方式,对留用人员和新吸收的知识分子普遍地初步地清查一次”,“对于首脑机关,公安机关及其他要害部门,则须在六月至九月内首先加以清查”。^⑤5月21日,中共中央下发《关于清理“中层”“内层”问题的指示》,尽管指示提出此次清理的范围主要是“留用人员和新吸收的知识分子”,但同时特别强调,必须严格防止把这种运动简单地变为“专整留用人员”的运动,而是希望通过整风的方式号召留用旧人员主动坦白问题,以达到弄清情况和纯洁组织的目的。^⑥

到1951年底,党和政府对留用旧人员进行了较为全面系统的排查,但仍有“大量的留用人员集中在需要大量专业知识,而一般党团员难以替代的财经、司法等机构”。^⑦对与法院系统同属政法部门的公安机关,党和政府对涉及的清理“中层”问题较早便给予高度关注。1951年5月,在第三次全国公安会议召开前夕,南京市公安局曾提交了一份关于纯洁内部的计划,毛泽东对此专门做出批示:“公安机关及警察内部旧人员的审查清理处置的问题,应为此次公安工作会议的议题之一,应以一天的时间专门讨

论此项问题”。^⑧对与法院系统同属政法部门的检察机关,由于各级检察署是新设机构,中共中央在检察机关成立之初即对其构成人员的政治品质、工作能力和工作作风尤为关注,^⑨因此检察机关的组织纯洁性相对较强。

在镇压反革命运动中,留用的旧司法人员在审理案件时存在“轻信口供或光看表面而忽视调查研究”,^⑩“甚至包庇与帮助反革命分子残害人民”等严重问题,^⑪从而造成一些反革命分子没有被依法严惩。按照中共中央的指示要求,司法机关应当作为重点清理“中层”运动的关键部门。但在实际工作中,司法机关并没有深度参与此次清理“中层”运动,导致发生这种情况的原因主要有两个方面。

一方面,各级人民法院在当时的重心是清理数量众多的积案。积案现象是新中国成立初期各级人民法院面临的普遍问题。^⑫大量积案造成各级人民法院工作难以正常运转,导致一些不法行为被忽视,人民群众对此颇有怨言,人民司法机关的声誉也受到影响。由此,清理积案成为各级人民法院当时必须完成的紧急任务。《第三次全国公安会议决议》既强调了部署清理“中层”的任务,同时也特别指出:“现在全国积案未清的罪犯[很多],必须有几个月用全力清理积案”。^⑬在新中国成立初期,“各级法院干部少,案件多”是各地造成积案的根本原因。^⑭在清理积案成为各级人民法院急需完成的任务时,法院系统难以再有充足的时间去筹备审查和甄别旧人员、组织整风运动等工作。

另一方面,旧司法人员因其具备“专业技能”在法院系统普遍得到重用。这一现象在后来各地关于司法改革运动的总结报告中有突出反映。例如,中共吉林省委的报告称:省法院“任用了或重用了一批旧法人员和学过旧法的人们,以为他们‘文化程度高’,‘有法律经验’,‘有工作能力’,说他们是‘内行’,当‘活字典’,‘问事处’来看待”。^⑮中共浙江省委的报告称:浙江省人民法院百名干部中有旧人员42人,17名审判员中有旧人员15人。^⑯

重用旧司法人员表明法院系统没有对他们进行

严格的背景审核、任职审核,从而没能较好贯彻清理“中层”运动的要求。在清理“中层”运动部署后不久,“三反”运动在全国范围内逐步开展。

从各地“三反”运动的总结材料看,当时法院系统存在的突出问题主要有两类:一类是存在旧作风。例如,“对群众态度不好,不深入调查研究,拖拉、积压案件,甚至有不相信群众现象”。^④另一类是严重的违法犯罪行为。例如,“在华东、东北、西北、西南已进行‘三反’斗争的法院所发现的贪污分子中,旧司法人员都占大多数”。^⑤目前学界普遍认为,司法改革运动的兴起是由于在“三反”运动中发现法院系统存在政治、组织和思想不纯的问题。但“三反”运动的开展主要揭露的是旧司法人员的贪污问题,法院系统诸多不纯问题的暴露还经历了一个复杂历史过程。正如1953年4月,政务院政治法律委员会主任董必武在第二届全国司法会议上回顾司法改革运动时所指出的:“这些问题在三反运动中没有解决,因为反贪污、反浪费、反官僚主义的三反运动,实际仅仅集中到反贪污上去了,直至司法改革运动中,才把这些问题完全揭发出来”。^⑥

值得注意的是,此时法院系统旧法观点和旧司法作风残余问题,还没有被归因于在法院系统得到重用的历史情况复杂、坚持旧法观点的旧司法人员。但在“三反”运动发起过程中,暴露出旧人员依然存在严重问题,因此,党和政府对先前部署的清理“中层”运动再次做了强调,《中共中央关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》指出,在1952年,“机关、企业、学校和部队的清理‘中层’工作将继续深入”。^⑦

事实上,清理“中层”是“进行初步清理”,^⑧而“三反”运动则“带着清理中层的性质”,^⑨是“清理中层的继续深入。过去清理中层,是依靠革命分子(主要是老干部),清反革命分子(主要是清理新干部)”;而“三反”运动则是“依靠作风正派、思想纯正分子,去整违法犯纪、思想行为不正分子(有新,也有老)”。^⑩随着“三反”运动的深入开展,暴露出的消极行为大多集中于旧人员身上,这表明清理“中层”运动进行得并

不彻底。根据当时北京市的统计数据,“干部贪污的以新干部居多(大部分是曾在国民党政府中工作过的人员),占百分之九十弱”。^⑪

1952年初,中共中央开始着手部署“三反”运动的后期工作,旧人员的表现和处理问题再次受到关注,其中尤以司法机关和公安机关暴露的问题最为明显。1月31日,中共北京市委书记彭真起草了政务院政法分党组关于中央政法各部门“三反”运动情况给周恩来并报毛泽东、中共中央的报告,其中提到:“‘三反’运动后,在司法部门中必须开展一个清除反动的旧法观点及其残余影响的运动,才能改进我们的司法工作。”2月29日,彭真主持中共北京市委会议,讨论“三反”、“五反”后期工作和公安、司法、财务部门的队伍整顿问题。他在讲话中指出:“法院里不能代表人民意志的不能留在司法岗位上”。^⑫3月14日,彭真在关于“三反”、“五反”问题的专题报告中,将“肃清政权制度中的旧残余”列为“三反”运动后期需注意的首要问题,并特别提及“法院中有些旧人员,实在不能为人民服务,只要他们闭目养神不贪污就算很好了”,“这次要下决心,把该去掉的机构去掉,该去掉的人去掉”。^⑬3月23日,中央公安部副部长徐子荣在关于公安部门的旧警察和留用人员中的违法乱纪分子必须坚决惩治和大批洗刷给毛泽东和中共中央的报告中谈到,旧警察和留用人员中存在“大量的十分严重恶劣的贪赃卖法违法乱纪的问题”,必须通过“三反”运动进行一次“全面的认真的检查和彻底的整饬”。24日,中共中央转发了这一报告并指出:“司法部门的情况亦很严重,必须同样惩治”。^⑭这说明,通过后续调查研判,中共中央已经发现法院系统内旧司法人员问题的复杂性。

司法工作调查与司法改革运动的正式开展

中共中央从关注法院系统存在“旧法观点和旧司法作风残余”问题,到逐步聚焦旧司法人员存在问题经历了一个过程,而对旧司法人员存在问题的认识也是一个逐步深化的过程,这直接使对法院系统“不纯”的定性在内涵上发生了深刻转变。

1952年4月11日,彭真审阅“政务院政法分党组

干事会四月至六月工作计划草案”。草案提出：“五月中旬派六个工作组帮助全国各地司法机构进行思想和组织建设”，“六月开始筹备召开全国第二次司法会议，总结各地司法部门‘三反’斗争经验，批判资产阶级‘六法’观点，准备开展全国性的反旧法观点运动，改革司法工作”。在司法改革运动筹划初期，党和政府虽然初步觉察到旧司法人员在法院系统的不良行为和影响，但对旧司法人员在法院系统中的实际情况尚未有清晰认识，对未涉案的旧司法人员还没有主张采取其他特殊措施。因此，在司法改革的具体举措方面：一方面是希望通过引入一些新干部来优化法院系统的组织构成。例如，彭真提出：“吸收人民法庭的新血液”，“下边的干部须要补充和调整”。^③董必武则建议：“各大行政区从工人、店员中吸收一些适合做司法工作的和从全国革命残废军人学校中抽调一些学员，充实法院机构”。^④另一方面是批判资产阶级的旧法观点、司法制度，改变旧观念、旧作风和旧办法以“适应运动性的政法任务”。^⑤此时，党和政府提出对旧司法人员的政策是“不要一概除掉，要分别对待”，将法院系统的“不纯”界定为：“各地人民法院程度不同地存在组织不纯情况”。^⑥

为做好第二次全国司法会议召开的准备工作，1952年5月7日召开的中央政法各机关联合办公会议决定组织四个视察组，分别到华东、中南、东北、西北对司法工作有重点地进行调查研究。^⑦中央政法机关司法改革办公室基于这次调研，整理编辑了《中央政法机关联合视察组司法调查报告汇编》（以下简称《报告汇编》）。《报告汇编》分四部分，前两部分“人民法院组织概况及司法改革运动情况”和“旧法观点与旧司法作风”详细介绍了各地人民法院的工作情况，并用大量案例具体分析了旧司法人员群体存在的突出问题。^⑧而这些问题大多数不是在“三反”运动中发现的。可以说，《报告汇编》是对新中国成立两年多来全国各地法院系统存在问题的系统梳理。

此次大范围的调研使中共中央对法院系统的“不纯”问题有了全新认识：一是发现各地对旧司法人员虽然没有完全实行“包下来”政策，但在后续招

录过程中依然选用了大量旧司法人员，从而导致法院系统的旧司法人员规模庞大、成分复杂。二是发现旧司法人员在全部司法人员中所占比重较大，而且旧司法人员在法院系统中大多处于审判业务部门。例如，中南区旧司法人员在审判部门人数占比基本为六七成。全体审判人员中旧司法人员占比极高。^⑨三是与新生人民政权性质不相符合的旧法观点和旧司法作风，通过旧司法人员对广大新、老干部潜移默化地影响，产生了不良作用。四是因留用旧司法人员造成的其他严重问题，不仅使司法工作推进困难，同时也损害了新生人民政权的形象。例如，《报告汇编》特别刊印了福建省人民法院进行司法改革的经验，提及其因任用问题严重的旧司法人员当审判员，群众对此严重不满，有人甚至产生“怀疑是否将永无翻身之日”的悲观情绪。^⑩

1952年6月25日，董必武就关于司法队伍的改造和补充问题给中共中央书记处刘少奇写信，信中附6月1日董必武写给华东视察组王怀安的信，“其中着重的一点即我们法院中用旧司法人员不能让他们作审判工作”，“清除旧司法人员出司法机关，是我们必须解决的一个严重问题”。^⑪从6月16日起，全国政法干部训练会议采取座谈会的形式讨论了司法改革和司法干部补充、训练问题，会议共开了8天。对司法机关“不纯”的认识也由不久前的“各地人民法院程度不同地存在组织不纯情况”，^⑫上升为“各级法院存在着严重的组织不纯和思想不纯的现象”。^⑬在此背景下，“我们必须进行一次司法革命”，^⑭能及时纠正法院系统存在的问题。

根据各地反映的情况看，法院系统存在的问题在全国范围内具有普遍性，且这些问题已经不是仅通过组织整顿就能解决的，而是涉及更为复杂的旧司法人员和新、老干部的思想改造问题。1952年7月9日，中共中央转发政务院政法分党组关于司法改革和司法干部补充、训练问题的报告，并批示：“各级法院凡未经过彻底改造者，均须彻底地加以改造和整顿。”^⑮毛泽东对开展司法改革运动高度重视，于8月4日审阅修改中共中央转发华东局关于司法改革

工作指示的批语稿,在批语稿的“各省、市、区以上党委,凡尚未向中央作司法改革工作报告者,务于九月内向中央作第一次关于你们的司法改革计划和执行情况的报告”一句后,加写了“否则以违纪论”等内容。^①总体来看,中共中央开展司法改革运动,主要基于以下四个方面的考量。

1. 一些地方在执行处理旧司法人员政策中存在偏差

1952年6月20日,董必武在政务院政治法律委员会第20次委务会议的发言中谈及整顿和改造司法部门时指出:“人民的法律,是便利维护自身的权益和对敌人斗争的锐利武器,不应操在不可信赖的人手中。”董必武认为,“有的地方让旧人员做审判员,这是违反中央关于旧人员不能当骨干,只能作助理的方针的。旧人员不经改造就使用,对我们说来是等于自杀政策。过去这个方针贯彻不够,因此有的地方上做起来,就将旧人员视为骨干,工作上亦依靠这些人”。^②而各地也进行了反思,例如,江西省人民政府政治法律委员会副主任欧阳武在《开展全省司法改革运动的报告》中指出:“接管后对旧司法人员未加认真的甄别和分别录用,加上解放初期我们忙于各种中心任务与各项社会改革运动,当时未有足够的干部来充实人民司法机构”。^③审判工作作为法院系统的核心业务,是司法功能得以实现的关键。审判人员本应成为塑造和探索新政权司法体系的核心主体。但各地审判人员中旧司法人员所占比重大,直接导致旧法观点和旧司法作风在审判工作中得到继续应用,造成了许多与人民群众利益相悖的审判结果的发生。

1952年6月24日,董必武在全国政法干部训练会议上讲话,提出对待旧司法人员的原则应为:对于审判人员,“旧推、检人员不得任人民法院的审判员,旧司法人员未经彻底改造和严格考验者,不得作审判工作”。“凡在‘镇反’或‘三反’中发现有罪恶者,应即依法惩办”。“凡恶习甚深不堪改造者,应坚决加以清除;但仍应给以生活出路,不使流离失所,或送革命大学等校加以训练,甄别后,再另行分配工作”。

“对于历次运动中还没有发现什么问题,思想和工作表现平常尚可改造的,也应当给以训练,改作法院中的技术性的工作或调到其他部门中工作,绝不能再让他们掌握审判大权,而且必须继续加以改造”。“对于在解放后思想工作都表现较好的进步分子应继续留用,但如系旧推、检人员继续被留用,原则上也以调离原工作地点为宜”。^④8月30日,《中共中央关于进行司法改革工作应注意的几个问题的指示》下发,对前述原则再次予以明确。^⑤与1949年中央对旧司法人员的政策相比,司法改革运动中不再主要以旧司法人员原来的身份为分类依据,而是聚焦旧司法人员在人民法院内部的工作岗位和实际表现,并做出了更为严格的限制。

2. 党对司法机关的领导原则没有得到充分贯彻

司法机关是国家机器的重要组成部分。新中国成立后,司法机关应在党的领导下成为巩固人民民主专政、处理人民内部矛盾的武器。但在党员干部中间却出现“司法工作没有意义,没有前途”,“人民司法工作做起来很费劲,一时看不出成绩,还不受领导机关重视”等观念。^⑥在司法改革运动前,法院系统内留用的旧司法人员大多处于重要的审判岗位,旧法观点和旧司法作风对党自身培育的新、老干部产生消极影响,从而不利于党关于司法工作的部署得到有效贯彻,这是导致党领导建立人民司法制度的目标没能顺利实现的原因之一。

中共中央逐步认识到必须重视加强对司法机关的领导。例如,彭真认为:“过去各地党的领导对司法工作注意不够的,今后应当加强领导,并给各级人民法院调配一定数量的领导骨干。”^⑦李先念认为:“各级党委及人民政府长期忙于中心工作,没有很好地加强司法工作的领导”^⑧,导致法院系统的问题没有能够得到彻底解决。因此,中共中央在推进司法改革运动的过程中,特别重视法院系统的领导干部能否在思想层面厘清认识,完成思想改造。1952年8月4日,中共中央在转发华东局关于当前司法改革工作应注意事项的指示的批示中要求:“必须认识司法改革决不仅是司法机关内部的人事调整,而是一个

肃清国民党反动的旧法思想和旧司法作风的政治斗争与思想斗争。老干部有旧法观点及旧司法作风者应首先带头检讨。”^⑧在司法改革运动中,法院系统的领导干部带头检讨,成为揭露、剖析、反思旧法观点,进而教育司法机关广大工作人员的重要方式。

3. 人民法院的实践取得显著成效

司法改革运动是“一个反旧法观点和改革整个司法机关的运动”。^⑨在革命根据地,中国共产党曾倡导推行“马锡五审判方式”^⑩。在新中国成立后开展的大规模群众运动中,特别是在“三反”“五反”运动中,继承这一司法传统的人民法院审判方式得到广泛应用。人民法院审判方式契合了政治运动“群众性”“及时性”“规模性”等特质,既有助于司法机关准确把握事实依据,集中处理大量案件,提高司法审判效率,同时也有助于发挥警示教育功能,强化政治运动效果。人民法院“贯彻了司法工作中的群众路线”^⑪,其经验被视为“人民司法建设的方向”^⑫。“总结推广人民法院的经验”也成为地方推进司法改革运动的重要举措。^⑬与此同时,人民法院也培养和锻炼了一批司法干部,客观上也为替换旧司法人员提供了组织准备。^⑭

4. 为大规模国家经济建设做准备工作

马克思认为,法的关系“根源于物质的生活关系”。^⑮司法工作的具体展开形态与其所处的社会环境密切相关。“在全国解放前,解放区的法院一般地讲并非纯不纯的问题,而是起作用的大小问题。当时,法院工作少,作用也小,所以旧法观点所发生的害处,也就不大。特别是当时的司法工作,是由军事机关替代。”^⑯与革命战争年代相比,和平建设时期的司法工作,在协调利益关系、维护社会秩序、保障经济发展等方面承担着重要职能。1951年2月28日,刘少奇在北京市第三届第一次各界人民代表会议上指出:“经济建设已成为我们国家和人民的中心任务。但是新民主主义的经济建设必须有新民主主义的政权来领导和保障”。^⑰1952年6月24日,彭真在全国政法干部训练会议上谈及司法部门的改造和整顿问题时明确指出:“明年起要进行大规模的建设,

政法工作也要准备条件展开全面的建设”。^⑱因此,全国各地均积极开展司法改革运动,以配合国家经济建设。例如,《山西省人民政府关于彻底整顿与改造司法工作的决定》就指出:“司法改革是当前重要的政治任务,是迎接大规模国家经济建设不可少的准备工作”。^⑲

结语

列宁在《国家与革命》中指出:“马克思主义教育工人的党,也就是教育无产阶级的先锋队,使它能够夺取政权并引导全体人民走向社会主义,指导并组织新制度”。^⑳司法机关是国家机器的重要组成部分。随着解放战争的顺利进行,各地在接管时期迅速组建起新的司法机关,法院系统由于缺少司法干部留用了一批旧司法人员。而旧司法人员的工作作风和政治立场与党的群众路线明显不相匹配。新中国成立后,在司法工作重要性愈加凸显的背景下,通过调研发现,旧司法人员并没有得到有效改造,而且数量庞大、问题频发的旧司法人员在法院系统大多处于关键岗位,甚至对党的司法干部产生了影响,这严重违背了中共中央关于政权建设、组织建设的基本原则。

在接管时期,“人民法院不但在组织机构上粉碎了旧的形式,而且在审理案件时也彻底的废除了反人民的六法全书。我们判案的依据是:新民主主义的政策与人民政府和人民解放军已发布的各种纲领、法令、布告、决议、条例等”。^㉑事实上,“法制不完备的状态,在新建的国家内是不可避免地会存在一些时候的”。^㉒司法改革运动的开展,使中共中央对加强法律制度建设的重要性有了进一步的认识。1953年4月,彭真召集出席全国司法会议的各大区、省、市政法委干部座谈,在谈到司法建设规划时指出:“今后只有一般的方针政策是很不够的,要逐步制订一些比较完备的法规,目前法制工作的力量还远远落在实际需要的后面,亟须动员很大力量加以充实和加强。”^㉓

通过司法改革运动,党和政府更加重视根据司法实践经验和社会发展现实需要,培养既有专业素

养、又在政治上合格的司法干部。1952年7月,政务院政法分党组干事会在提交给中共中央的关于司法改革和司法干部的补充训练问题的报告中指出:“应调一些立场坚定、观点正确和熟悉政策的老干部及从各人民团体及转业的革命军人中选一些优秀分子,以及吸收运动中涌现的积极分子,本‘宁肯少些,但要好些’的原则,经过训练,充实司法队伍。”^⑤与此同时,司法改革运动还推动了“各省市政法干部学校的成立”。^⑥可以说,司法改革运动在制度建设、组织建设等方面对促进新中国司法体系发展起到了重要作用。

注释:

①代表性研究成果如黄文艺:《1952-1953年司法改革运动研究》,《江西社会科学》2004年第4期;侯松涛:《建国初期的司法改革运动:回顾与思考》,《中国特色社会主义研究》2008年第1期;陈光中等:《建国初期司法改革运动述评》,《法学家》2009年第6期;等等。

②代表性研究成果如张小军:《1949年至1953年司法改革演变及若干反思——以“新法学研究院”对旧法人员的改造和1952年司法改革为例》,《政治与法律》2010年第12期;赵晓耕等:《1952年司法改革运动与法学界的反思——以北京市旧司法人员清理与改造为视角》,《北方法学》2017年第2期;等等。

③胡尚元:《建国初司法重建探析》,《安徽史学》2012年第6期。

④《建党以来重要文献选编(1921-1949)》第26册,北京:中央文献出版社2011年版,第231页。

⑤指1949年1月21日中共中央书记处通过的《关于接管平津国民党司法机关的建议》和《中共中央关于接管国民党司法机关的补充建议(1949年11月12日)》两份文件。参见《建党以来重要文献选编(1921-1949)》第26册,北京:中央文献出版社2011年版,第67-70页;《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第1册,北京:人民出版社2013年版,第81-84页。

⑥《城市的接管与社会改造·沈阳卷》,沈阳:辽宁人民出版社2000年版,第455-456、269页。

⑦李国芳:《初进大城市——中共在石家庄建政与管理的尝试(1947-1949)》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第

205页。

⑧指国民党政权颁布施行的法律汇编。

⑨《中共党史参考资料》第11册,中国人民解放军政治学院党史教研室1979年编印,第335页。

⑩《关于废除伪法统》,《人民日报》1949年2月16日。

⑪《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社1991年版,第1382页。

⑫《建党以来重要文献选编(1921-1949)》第26册,北京:中央文献出版社2011年版,第69-70页。

⑬《北平的和平接管》,北京:北京出版社1993年版,第496-497页。1949年9月27日,北平更名为北京。

⑭《建党以来重要文献选编(1921-1949)》第26册,北京:中央文献出版社2011年版,第231-232页。

⑮《北平的和平接管》,北京:北京出版社1993年版,第498-501页。

⑯《建党以来重要文献选编(1921-1949)》第26册,北京:中央文献出版社2011年版,第232页。

⑰《建党以来重要文献选编(1921-1949)》第25册,北京:中央文献出版社2011年版,第702页。

⑱《天津接管史录》上卷,北京:中共党史出版社1991年版,第59页。

⑲《北平的和平接管》,北京:北京出版社1993年版,第561页。

⑳《接管上海亲历记》,上海市政协文史资料委员会1997年编印,第106页。

㉑《人民法院即日筹备办公》,《大公报(上海版)》1949年7月16日。

㉒《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社1991年版,第1512页。

㉓《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第1册,北京:人民出版社2013年版,第32-34、82-83页。

㉔边征民:《接管汉口地方法院的经过》,《武汉文史资料》1989年第2辑。

㉕《毛泽东选集》第4卷,北京:人民出版社1991年版,第1512页。

㉖《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第1册,北京:人民出版社2013年版,第33页。

㉗《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第1册,北京:人民出版社2013年版,第83页。

㉘《北京市重要文献选编(1952年)》,北京:中国档案出版

社2002年版,第531页。

⑲《陈云文选》第2卷,北京:人民出版社1995年版,第64页。

⑳沈谱等:《沈钧儒年谱》,北京:中国文史出版社1992年版,第345页。

㉑《建国以来重要文献选编》第1册,北京:中央文献出版社1992年版,第443页。

㉒《董必武政治法律文集》,北京:法律出版社1986年版,第90、101页。

㉓“内层”,是指隐藏在党内的反革命分子;“中层”,是指隐藏在中国人民解放军和人民政府机关内部的反革命分子;“外层”,是指隐藏在社会上的反革命分子。参见《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社1999年版,第147页。

㉔《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社1999年版,第144页。

㉕《建国以来毛泽东文稿》第2册,北京:中央文献出版社1988年版,第178、215、298、299页。

㉖《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第6册,北京:人民出版社2013年版,第124-128页。

㉗曹佐燕:《“胜利负担”:中共对旧政权公务人员处置政策的演变(1945-1952)》,《史林》2017年第2期。

㉘《建国以来毛泽东文稿》第2册,北京:中央文献出版社1988年版,第279页。

㉙《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第4册,北京:人民出版社2013年版,第12页。

㉚《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第5册,北京:人民出版社2013年版,第226页。

㉛《董必武政治法律文集》,北京:法律出版社1986年版,第233页。

㉜相关研究参见李坤睿:《审判与调解:新中国成立初期的清理积案与制度选择》,《当代中国史研究》2020年第1期。

㉝《建国以来毛泽东文稿》第2册,北京:中央文献出版社1988年版,第297页。

㉞沈钧儒:《人民法院工作报告》,《人民日报》1950年6月21日。

㉟《中国共产党吉林省委员会重要文件汇编》第4册,吉林省档案馆1987年编印,第718页。

㊱《中共浙江省委文件选编(1949年5月-1952年12月)》,浙江省档案馆、中共浙江省委党史资料征集研究委员会征研二室1988年编印,第627页。

㊲《北京市重要文献选编(1952年)》,北京:中国档案出版社2002年版,第93页。

㊳《全国将展开司法改革运动》,《人民日报》1952年8月17日。

㊴《董必武政治法律文集》,北京:法律出版社1986年版,第276页。

㊵《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第7册,北京:人民出版社2013年版,第296-297页。

㊶彭真:《论新中国的政法工作》,北京:中央文献出版社1992年版,第41页。

㊷《建国以来李先念文稿》第1册,北京:中央文献出版社2011年版,第239页。

㊸《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第7册,北京:人民出版社2013年版,第442页。

㊹贺战军等:《严厉惩治贪污分子》,《人民日报》1951年12月9日。

㊺《彭真年谱》第2卷,北京:中央文献出版社2012年版,第250、262页。

㊻《北京市重要文献选编(1952年)》,北京:中国档案出版社2002年版,第125页。

㊼《建国以来毛泽东文稿》第3册,北京:中央文献出版社1989年版,第356-357页。

㊽《彭真年谱》第2卷,北京:中央文献出版社2012年版,第272-273、274、282页。

㊾《董必武年谱》,北京:中央文献出版社2007年版,第407页。

㊿《彭真年谱》第2卷,北京:中央文献出版社2012年版,第274、281页。

①《董必武年谱》,北京:中央文献出版社2007年版,第405、407页。

②董必武于1952年5月23日致函西南军政委员会主任并最高人民法院西南分院院长和司法部部长:“彻底整顿司法部门和其他部门的组织和思想作风,大力进行司法机关及其工作的改革,已成为今后迫切的中心任务之一。说明为准备召开第二次全国司法会议,中央政法部门已联合组成四个视察组及不派视察组去西南的原因,要求西南按视察组的视察要点寄来详细材料”。参见《董必武年谱》,北京:中央文献出版社2007年版,第405、407页。

③《中央政法机关联合视察组司法调查报告汇编》,中央政法机关司法改革办公室1952年编印。

⑭参见《中央政法机关联合视察组司法调查报告汇编》，中央政法机关司法改革办公室1952年编印，第26、27页。

⑮《中央政法机关联合视察组司法调查报告汇编》，中央政法机关司法改革办公室1952年编印，第17页。

⑯《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社1986年版，第242-243、246页。

⑰《董必武年谱》，北京：中央文献出版社2007年版，第407页。

⑱《董必武传(1886-1975)》下，北京：中央文献出版社2006年版，第789页。

⑲《中央政法机关联合视察组司法调查报告汇编》，中央政法机关司法改革办公室1952年编印，第6页。

⑳《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第9册，北京：人民出版社2013年版，第63页。

㉑《毛泽东年谱(1949-1976)》第1卷，北京：中央文献出版社2013年版，第581页。

㉒《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社1986年版，第228-229页。

㉓欧阳武：《开展全省司法改革运动的报告》，《江西政报》1952年第10期。

㉔《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社1986年版，第234页。

㉕《建国以来重要文献选编》第3册，北京：中央文献出版社1992年版，第317页。

㉖《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社1986年版，第119页。

㉗彭真：《论新中国的政法工作》，北京：中央文献出版社1992年版，第73-74页。

㉘《建国以来李先念文稿》第1册，北京：中央文献出版社2011年版，第367页。

㉙《中共中央文件选集(1949年10月-1966年5月)》第9册，北京：人民出版社2013年版，第139页。

㉚史良：《关于彻底改造和整顿各级人民法院的报告》，《人民日报》1952年8月23日。

㉛《解放日报》1944年3月13日刊发题为《马锡五同志的审判方式》的评论文章，通过具体判例总结“马锡五审判方式”的主要特征：一是深入调查；二是依靠群众进行合理调解；三是采用简单轻便的诉讼手续，采用座谈式而不是坐堂式的审判方法。

㉜曾镜冰：《福建省的司法改革工作》，《人民日报》1952年9月2日。

㉝《中央政法机关联合视察组司法调查报告汇编》，中央政法机关司法改革办公室1952年编印，第134页。

㉞《中共山东编年史》第7卷，济南：山东人民出版社2015年版，第225页。

㉟《建国以来刘少奇文稿》第4册，北京：中央文献出版社2005年版，第313页。

㊱《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社2009年版，第591页。

㊲《北京市重要文献选编(1952年)》，北京：中国档案出版社2002年版，第473页。

㊳《北京市重要文献选编(1951年)》，北京：中国档案出版社2001年版，第184-185页。

㊴《彭真年谱》第2卷，北京：中央文献出版社2012年版，第295页。

㊵《当代山西重要文献选编》第1册，北京：中央文献出版社2004年版，第551页。

㊶《列宁全集》第31卷，北京：人民出版社2017年版，第24页。

㊷《人民司法工作举隅》，北京：新华书店1950年版，第3-4页。

㊸《建国以来重要文献选编》第9册，北京：中央文献出版社1994年版，第264页。

㊹《彭真年谱》第2卷，北京：中央文献出版社2012年版，第355-356页。

㊺《彭真年谱》第2卷，北京：中央文献出版社2012年版，第297-298页。

㊻《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社1986年版，第272页。