

法治与党治

国民党政权的司法党化(1923~1948)

李在全 / 著

*RULE OF LAW VS. RULE OF PARTY:
The Party-ization of
the Guomindang Regime's Judiciary,
1923-1948*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

在经历了北洋时期短暂的、不成功的宪政试验之后，1920年代，一种新型的全能主义党权政治在中国兴起了。它的兴起使得清末以降，特别是北洋时期试图建构现代宪政法治国家的努力方向为之一变，国家与社会、公域与私域逐渐分离的趋向也因之逆转，公权力得到空前的扩张。全能主义党权政治贯彻到司法领域，要求根本改造北洋法统所确立的司法不党、司法独立原则，司法必须纳入“革命政党”的政治之中；司法势必政治化：一方面利用党权政治资源推进司法建设；另一方面也强化全能主义政治的统治力。司法党化正是顺合司法政治化诉求的体现。

RULE OF LAW VS. RULE OF PARTY:

The Party-ization of
the Guomindang Regime's Judiciary,
1923-1948



上架建议：中国近代史 法制史

ISBN 978-7-5097-2896-3



9 787509 728963 >

ISBN 978-7-5097-2896-3

定价：49.00元

法治与党治

国民党政权的司法党化 (1923~1948)

RULE OF LAW VS. RULE OF PARTY:

*The Party-ization of
the Guomindang Regime's Judiciary, 1923-1948*

李在全 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



图书在版编目(CIP)数据

法治与党治：国民党政权的司法党化：1923～1948 / 李在全著.
—北京：社会科学文献出版社，2012.3
ISBN 978-7-5097-2896-3

I. ①法… II. ①李… III. ①中国国民党—政权—研究—1923～1948
IV. ①D693.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 235272 号

法治与党治

——国民党政权的司法党化 (1923～1948)

著 者 / 李在全

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 近代史编辑室 (010) 59367256

电子信箱 / jxd@ssap.cn

项目统筹 / 徐思彦

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 赵 薇 吴 超

责任校对 / 贾迎亮

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2896-3

定 价 / 49.00 元

印 张 / 17.25

字 数 / 277 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

序 言 |

人往往生活于记忆之中，对历史的书写也常常隐含着书写者自身的生命记忆。记得读中学时，老师就教我们：司法、法律是阶级统治的工具。自那以后，此言便默默地沉淀于心底，不曾触动。过了很多年，2005年的某一天，我在翻阅史料当中，看到一位民国司法人员在回忆大革命中的司法变革时，留下这样的记载：“司法是统治阶级的统治工具”是在1927年前后的大革命中才第一次为国人所听悉的。一时间，此语触动了我的记忆。原本以为这句话国人早就知道了，为何到大革命时期才第一次听悉呢？带着这个疑惑，我查阅前后一些史料，得知“司法党化”这一名词。

后来，我又看到“司法党化”的相关史料，如南京国民政府成立后，其内部对司法应否党化存有多种声音，倡导、支持者有之，质疑、反对者亦有之。我想，按常理讲，他们均可谓既得利益者，争论的问题应该是司法如何党化，而非司法应否党化。凭直觉，我推测这背后应该有些“故事”，值得考究。接着，我查阅学界的相关研究，仅有零星篇什涉及此问题，未见专论。至此，我基本确定“司法党化”是一个值得研究的学术问题。

众所周知，肇始于清末的中国近代司法改革，司法独立为其重要诉求，宣扬司法“不党”主义与超越党派政治。在民国初年，司法独立与共和、宪政、法治一样，成为流行话语和实践指向。但在1920年代，随着国民党党治政权的建立与巩固，司法逐步被纳入国民党党国体制之中。司法理念、人员、机构以及法律法规等诸多方面均开始“国民党化”。从国民党角度讲，一方面，把原本“不党”的司法系统纳入党治体制中；另一方

面，将自身的学说、人员、组织等全面介入原本超越党派政治的司法领域。这就是司法党化。借此，国民党力图把“革命政党”力量导入司法系统中，以推进司法建设；同时，掌控司法领域，以强化党治政权的统治力。

从北洋时期的司法独立到国民党统治时期的司法党化，总体而言，学界对此尚缺乏深入系统的研究。事实上，国民党政权的司法党化过程非常复杂，不仅表现在推展过程的起伏，也体现在理论层面的论争。如果能把这一起伏的过程勾勒出来，并把论争中不同声音背后所隐藏的理念冲突、派系斗争、利益纠葛等因素揭示出来，会发现中国近代司法变革中的喧嚣与复杂。

正是本着上述旨趣，本书尝试对国民党政权的司法党化问题作较为深入系统的探究，争取对以下问题能有所梳理或解答。首先，较为清晰地梳理中国近代司法变革的历史脉络，特别是北洋时期宪政政治体制下的司法制度如何一步步被纳入国民党党国体制之中。其次，以往研究中偶有涉及司法党化问题者，多持否定结论，失之简单，未能关联到此理论与政策出台的“前后左右”，即其在何种语境中被提出，又“意欲何为”。再次，一种原本被认为是现代司法核心原则的“天经地义”的司法独立，在国民党理论家面前为何、如何被消解了？等等。对诸如此类问题的探讨，将加深我们对革命中国的司法与政治关系的理解。

本书研究对象的时限为1923～1948年。上限定在1923年，因为是年为孙中山在广东建立国民党党治政权的开始；下限截至1948年，因为该年国民党宣称“训政”结束，进入“宪政”时期，从法理上讲，司法党化失去了法律依据，至少在宪法条文上规定了司法超越党派政治。

根据上述问题和内容情况，本书在篇章结构安排上，以司法党化的关键人物（孙中山、徐谦、王宠惠、居正）为论述点，按时间先后分阶段叙述，这构成了本书的主体。在研究取向上，本书尝试改变以往研究中法律史和政治史相互分离的倾向，力求二者有机结合，并适当引入思想史、社会史的视角。由此，希望能把1923～1948年国民党政权的司法党化放在更为广阔的中国近代大变迁的背景中来描述与考察，做到既要走进历史，又能走出历史。

生活于现代社会中的人，对自然界和社会，似乎有种“征服”的欲望。同样，在学界，一些学者对学术也似乎有一种“高大”的感觉，认为合理的设计和理性的思考，可以获致对某个领域或某项论题的圆满解答。其实，这不过是学人的一种“自负”罢了。一位学人，对某个领域或某项论题能有阶段性的解答，已经算是研究有成了，尤其在人文、社会科学研究日趋繁密的今天。何况，古人云“著述之难史为最”。所以，本书的研究只能算是一个阶段性的解答。

最后必须说明的是，书名所用的“法治”与“党治”本是两个并不对称的概念，“法治”是与“人治”对应，“党治”是相对于“军治”、“民治”而言。本书使用“法治”一词，意指北洋时期的宪政法治架构，其试图将整个国家纳入法治化轨道上来，以期建构现代民主宪政国家。虽然这种努力基本上只停留于制度文本层面，付诸实践者无多，但它毕竟是北洋时期的国家制度诉求。“党治”一词大体表述了国民党统治中国的状态，从制度层面到实践运行，国民党均着力推进“党在国之上”、“以党治国”。虽然囿于各种原因，国民党的党治显得粗糙、乏力、不彻底，但当时中国确实为一党专政的党治国家。因此，本书用“法治”与“党治”分别意指北洋时期和国民党时期的统治（治理）方式。需注意，在国民党统治时期，党治并没有替代法治，法治依然有其存在的空间，两者有时感觉很“和谐”，有时似乎在“暗战”，这种难以厘清的纠结状态也许就是我们孜孜以求的历史本相。



目 录

Contents

序言 / 1

第一章 1920 年代中国的政治、思潮与司法 / 1

- 一 政局的混乱与思潮的激变 / 3
- 二 北洋时期的司法及其问题 / 7
- 三 1923 年前后的转换：宪政法治的退潮与革命党治的兴起 / 15

第二章 晚年孙中山与司法党化的滥觞 / 28

- 一 “以党治国”与“革命民权” / 29
- 二 党权学说中的司法思想 / 34
- 三 司法党化的滥觞 / 40

第三章 革命中的急进：徐谦与北伐前后的司法党化 / 48

- 一 徐谦及其政治资本 / 48
- 二 司法党化的理论阐述 / 52
- 三 司法党化的展开 / 58
- 四 党化中的苏俄因素 / 67
- 五 观感与实效 / 74
- 六 从困境到“绝境” / 80

第四章 低位徘徊：王宠惠与训政初期的司法党化 / 89

- 一 司法中枢的重组 / 89
- 二 法律与司法的调适 / 94
- 三 王宠惠：以党治国与司法党化 / 101
- 四 党化的推演 / 107
- 五 成效与难局 / 118

第五章 复起及变异：居正与训政中后期的司法党化 / 123

- 一 革命元老掌控司法中枢 / 124
- 二 民族主义与司法问题的政治解决 / 129
- 三 居正：司法党化问题 / 139
- 四 党义化与党人化 / 147
- 五 成效与衍异 / 155
- 六 走向“宪政”与“司法独立” / 160

第六章 关于司法党化的论争 / 165

- 一 党外的批评与抗争 / 165
- 二 政权内部的论争 / 173
- 三 考析：理念、派系、利益 / 177

结语 革命中国的司法与政治 / 188

附录一 司法党化问题 / 195

附录二 党化司法之具体方案及实施标准法则 / 214

附录三 党化司法之意义与价值 / 223

附录四 党化司法之研究 / 237

参考文献 / 255

1920 年代中国的政治、思潮与司法

对中国人而言，20 世纪可谓一场长程革命，从传统帝国的崩溃到现代民族的复兴，几乎无一不是在“革命”的旗号下进行的，革命的理念、逻辑、话语以及随之而来的理想图景，弥漫于各个领域。无怪乎，历史学家费正清将中国近代史视为一部“革命”的历史。^① 致力于 20 世纪中国政治研究的邹说教授也认为，中国革命是“现代革命运动中，最持久、最广泛、最深远的一个”，它在许多方面都超越了俄国革命，促使社会、政治、经济等方面的体制和价值，发生了根本的改变，此外，它还尝试改造人的思想与态度。^② 从这个角度讲，把 20 世纪中国史叙述为革命史，似乎无太大的不当。^③

不过，检视这部革命史，会发现“革命”在每个阶段并不均衡，而是时涨时落。肇始于清末的中国近代革命运动，伴随着激烈的革命与改良（含维新、改革）之争。1912 年中华民国建立后，革命与改良之争逐渐淡化，革命不再是国人关注与言说的主题。但经过民国初年短暂的宪政治政的不成功实验后，到 1920 年代，革命呼声再度高涨，成为众多政治团体和民众的共同诉求，并付诸实践。自此，中国革命浪潮一浪高过一浪。因此，1920 年代可视为中国近代史上“革命之再起”时期。

① John King Fairbank, *The Great Chinese Revolution, 1800 - 1985*, New York: Harper & Row, Publishers, 1987.

② 邹说：《中国革命的价值观》，氏著《中国革命再阐释》，香港，牛津大学出版社，2002。

③ 在 1990 年代，曾有“告别革命”之说（李泽厚、刘再复：《告别革命——回望二十世纪中国》，香港，天地图书公司，1996），此也反证了“革命”在 20 世纪中国的“地位”。

在“革命”的旗号下，1920年代的中国完成了政治转换，从北洋时代（一定程度上也包括晚清）递嬗进入国民党时代。可以说，这是中国近代史上承前启后的转折时期。

对治史者而言，这个时代无疑是相当“迷人”的。具有学者气质的中共早期党员郑超麟就指出，1920年代是中国近代史上一个“光荣的时代”和“革命的时代”，能够“认识这时代意义的人颇不多见”，“它指示了中国的出路”，“比辛亥革命更加有革命的意义”。^① 美国学者韦慕庭认为，1920年代是“中国现代史上最令人感兴趣的时期之一”。^② 当代台湾史学家吕芳上也坦言：“（20世纪）八〇年代台湾和中国的变化，又不得不迫使历史学家回到二〇年代史的思考和研究，因为二〇年代政治的变革（转折），实影响其后半个世纪的中国走向”。^③ 无可讳言，时至今日，我们仍然依稀可见1920年代的影子。

1920年代的“革命”问题，近年来，已经引起学界的广泛关注，并有一些成果问世。^④ 这些论著或多或少均关注到了当时革命的流变性、任意性、专断性，革命者互相革命，以及革命与反革命之间非此即彼、誓不两立的特性等。本书无意在这方面铺陈赘语，谬添一说，而试图提出这样一个问题：在“革命”的旗号下，司法领域是如何实现从北洋体制向国民党党国体制转换的？

欲回答这问题，还得从1920年代中国的政治、思潮等历史背景中去寻找原因。

① 郑超麟：《郑超麟回忆录，1919～1931》，现代史料编刊社，1986，第1页。

② 韦慕庭：《国民革命：从广州到南京（1923～1928）》，费正清主编《剑桥中华民国史》（1），章建刚等译，上海人民出版社，1991，第571页。

③ 吕芳上：《二十世纪中国政治史的研究：新资料、新视野》，《近代中国》（台北）第160期，2005年3月31日。

④ 近年来，这方面论著颇多，重要的有黄金麟：《革命与反革命：“清党”再思考》，《新史学》（台北）第11卷第1期，2000年3月；陈建华：《“革命”的现代性：中国革命话语考论》，上海古籍出版社，2000；王奇生：《“革命”与“反革命”：1920年代中国三大政党的党际互动》，《历史研究》2004年第5期；金观涛：《革命观念在中国的起源和演变》，《政治与社会哲学评论》（台北）第13期，2005年6月，修改后收入氏著《观念史研究》，法律出版社，2010；罗志田：《士变：20世纪上半叶中国读书人的革命情怀》，《新史学》（台北）第18卷第4期，2007年12月；等等。

一 政局的混乱与思潮的激变

1912 年 3 月，孙中山辞去南京临时政府大总统之职，袁世凯在北京就任临时大总统，南北统一，从此中国进入以北洋军事政治势力主导统治的时代，习惯上称之为北洋时期。总体而言，北洋时期的中国社会呈现以下特点：新纪元已经开始，同时旧传统还在延续；中央权力由坚强而式微，地方主义逐渐抬头；新思潮澎湃，中国在加速蜕变中。^①

从政治方面而言，北洋时期是西式共和宪政、代议政治等在中国的试验时期。民国肇建之初，包括革命派和北洋派在内的各政治派别，虽然存在许多矛盾，但政治运作基本上是在宪政体制的框架之中，遵循法律的途径加以解决。在此过程中，也逐步暴露出宪政体制解决中国实际问题的羸弱，袁世凯屡次无视法律的举动，表明宪政体制在约束和规范军事强人方面的无能为力。

从 1912 年底到 1913 年初，一系列重大政治事件的接踵而至，导致革命派和北洋派矛盾激化，进一步冲击了原本就十分脆弱的宪政体制。革命派通过调整自身政治纲领与主张，并联合其他党派改组成为国民党，他们在国会选举中获胜。这样一来，作为军事强人袁世凯对立面的单一政党内阁呼之欲出，使袁氏备感威胁，故布置谋划宋教仁案，以阻止国民党的政治崛起。与此同时，袁氏的所作所为又直接威胁到国民党的生存空间，促使国民党改变其和平、统一、稳健、建设的主张，再度转变为“革命党”，准备以武力对抗袁世凯。很快，善后大借款告成，袁世凯自忖有列强的支持，对国民党动武更有恃无恐，而国民党内部之怨恨袁氏情绪亦与日俱增，“武力讨袁”，进行“二次革命”之议风生水起。至此，民国成立不过一年有余，中国政治的发展已经逸出宪政轨道，向传统的武力争胜方向急速滑行。^②

此后的中国政治，虽然还披着宪政法治的外衣，但实际政治运作依旧

① 张朋园：《梁启超与民国政治》，台北，食货出版社有限公司，1981，第 1 页。

② 汪朝光：《民国的初建（1912—1923）》，张海鹏主编《中国近代通史》第 6 卷，江苏人民出版社，2007，第 34 页。

是传统的。“二次革命”之后，“护国战争”、“府院之争”、“张勋复辟”、“护法战争”等战乱相寻，中央和地方军阀混战更是不计其数。战争的频仍、不在宪政框架之内的政治纷争所带来的是政局的混乱，北京政府内阁更换让人目不暇接，即是一个显证。

然而，正是在这一时期，在思想文化领域出现了中国历史上少有的激荡、狂飙、百家争鸣的奇特现象。中国的社会思潮，辛亥以前主要集中在满汉问题上。辛亥军兴，民国肇建，一般人都认为共和的黄金时代到了。多数人所希望的是安居乐业的平和，政党所争的是政权，论坛所讨论的是政制问题。反抗帝国主义、民生问题此时还不凸显，因此，从民国元年到四五年，中国社会思想可以说是处在一种僵冻的状态中，所有的政论和政党的政治活动，与一般社会不发生多少关系。到袁世凯帝制运动兴起时，才稍稍有人感觉到思想的沉闷。到帝制运动终了，护法运动开始时，中国思想界从国内国外两方面得到大刺激：国内方面的大刺激，为民国六七年间《新青年》派的文学革命；国外的大刺激，为俄国的社会革命。^①到1919年五四运动前后，已是狂飙激荡了。

这一时期，各种主义、学说、理论纷至沓来，“登陆”中国，令人目不暇接。甚至同一种主义，也因为内部流派繁多而让人无所适从，如社会主义学说，从陈独秀1921年开列的一个目录中就可以看出，此时社会主义学说内部的种类很多，有无政府主义、共产主义、国家社会主义、工团主义、行会社会主义等，^②当然，事实上远不止这些。五四运动前后的中国，再现了历史上百家争鸣的现象。在如此变幻莫测的思潮面前，许多人无所适从，只能是“漂流震荡于这种狂涛骇浪之中”。^③可以说，在中国近代史上，这是一个激变的时代，时局与思想几乎处于随时更新状态之中。

各种主义、学说、理论相互竞技，思潮激荡的现象发生在军阀当道、政治纷乱、社会失序的历史时期，其间自有许多复杂原因。诸如军阀间的纷乱争斗使其一时无暇顾及政治之外的其他方面，政府行政管理的混乱无

① 李剑农：《最近三十年中国政治史》，太平洋书店，1931，第533页。

② 陈独秀：《社会主义批评》，《新青年》第9卷第3号，1921年7月1日。

③ 瞿秋白：《饿乡纪程》（1920年），中国社会科学院近代史研究所编《五四运动回忆录》（上），中国社会科学出版社，1979，第82页。

序为学术自由留下了一定的挥洒空间，经济与市场的发展使学人可以在一定程度上自谋生路，租界治外法权的存在使得有违政府“禁忌”的文人有所托庇，等等。由此可见，思想史的演进自有其内在理路，与政治史未必同步。但无论如何，新文化运动的发生与发展总是中国社会的综合环境发展到一定阶段的产物，并深深植根于中国社会的特定环境之中。^①

在此思潮激荡的年代，在各种主义、学说、理论的竞争中，后来逐渐取得优势的是压倒个人主义的群体意识。五四运动之后，在 1920 年代，民族主义和社会主义势力兴起，它们压倒了个人主义的潮流。“现代西方的爱国主义和民族主义以及一个独立的具有社会主义倾向的民族—国家（nation-state）的观念在中国迅速发展起来。知识分子们不久便意识到，要挽救民族和使其强大，他们必须使民众觉悟到民族的危机和他们自身的利益，并率领他们前进。因而青年知识分子们把群众运动、宣传、组织和革命纪律看作是他们反对强权政治和与军阀斗争的重要和合理的方法。而社会主义者和马克思列宁主义者所宣扬的贫困阶级和殖民地的解放，以及未来的国际主义和睦邻友好关系，为这些观念和实践提供了道义上的根据。”^② 在如此时代语境中，马克思列宁主义自然易被国人，特别是知识青年所接受，苏俄便成为知识青年向往的国度。

1918 年底，陈独秀在为《每周评论》所作的《发刊词》中，称赞美国总统威尔逊为“世界上第一个好人”。到 1923 年 12 月，北京大学进行民意测量，投票选举世界第一伟人，在 497 票中，苏俄革命领袖列宁独得 227 票，位居第一，美国总统威尔逊仅得 51 票，屈居第二。威尔逊从“第一好人”变为“第二伟人”，列宁升至“第一伟人”，正是中国学习榜样由美国转为苏俄的象征。吴宓也慨叹道，几千年来孔夫子在中国人心中的

① 汪朝光：《民国的初建（1912—1923）》，第 257 页。

② 周策纵：《五四运动：现代中国的思想革命》，江苏人民出版社，2005，第 363 页。历史学家余英时也认为：“‘五四’时代强烈的个性解放和自我意识是对于传统‘名教’的反抗。但此后的民族危机日深却使‘大我’湮没了‘小我’。社会主义和民族主义之间本无必然的历史联系，不过二者之间有一个共同点，即以群体为本位。在这点上，二者终于合流了。”见余英时《中国近代思想史上的激进与保守》，氏著《现代儒学的回顾与展望》，三联书店，2004，第 31 页。

神圣地位，“已让位于马克思和列宁”。^①可见，“革命”的苏俄对此时中国人极具吸引力。对自由主义者而言，多半看到革命后的建设和“改造社会”的措施；对强调群体意识的国民党人和共产党人来说，更多看到其革命夺权的成功。1923年12月，正致力于国民党改组的孙中山就明确指出，此次改组“以苏俄为模范”。^②当时的国人都希冀着民族独立与国家强盛，苏俄正提供了一个由弱变强的成功实例，并提供了一种崛起的模式，师法苏俄成为当时多数中国人的共识，尤其是热血的知识青年。

戴季陶后来的回忆也颇能说明当时的情境，戴氏说：

经过了二十多年维新变法、革命排满、民主立宪，许多重大的改革，然而中国的政治，依然不能清明，制度依然不能改善，国家依然不能统一，社会生活依然不能良好，文化依然不能普及，而四国的压迫，却一天强似一天，就国内看则有土崩瓦解之忧，就国际上看，则有亡国灭种之祸，当着这一种束手无策的时候，更也想不出一些努力的道路来。于是青年的思想界，自自然然地，便趋向于唾弃政治，鄙视法律，痛恨军队的心理。从民国三年以后至民国六七年间，那一种无政府的思潮倾向，正是说明中国人走投无路的状态。在欧战之后，俄国革命起了。俄国在欧战当中，一败再败，败到几乎无以为国。而革命军一起之后，在国内推翻了几百年的皇权教权财权，创立起社会主义的联邦。在国际上一面抵抗着全世界帝国主义的联军，一面高呼着无产阶级与被压迫民族的联合。居然他的基础，一天巩固一天，第三国际的宣传，挟着红军的威力，震动了全世界。沉寂了几年认为政治、军事、法律都无可望，而中国前途，也绝对无路可走的青年，忽然看见了这一条顶新的道路，于是认为只有世界主义的社会革命，才是前途的光明，而无政府主义的思想，一变而为唯物教的社会革命思想。^③

① 转自罗志田《西方的分裂：国际风云与五四前后中国思想的演变》，《中国社会科学》1999年第3期。

② 《在广州大本营对国民党员的演说》（1923年12月9日），《孙中山全集》第8卷，中华书局，1986，第500~501页。

③ 戴季陶：《青年之路》，民智书局，1928，第6~7页。

在这场思想文化的“百家争鸣”运动中，在多种主义、学说、理论的互相竞争中，最后取得优势地位的是强调群体的社会主义，而非强调个体的自由主义；向往的是苏俄，而非英美。从某种意义上讲，这种倾向决定了此后中国数十年的思想与政治走向。

二 北洋时期的司法及其问题

中国近代司法变革始于清末新政时期。与当时“仿行立宪”相适应，一套以司法独立为主旨的西式司法改革开始在中国逐步展开。1912 年，中华民国肇建之初，根据国体变更，法制与司法于 1912 ~ 1913 年进行了相应改革。总体而言，此次司法改革是在继承清末改革的基础上继续向前推进的，对清末法制与司法改革有所扬弃，但在追求司法独立、审判程序化与职业化的大方向上没有改变。

由于时局的变化和社会多种势力对司法的诟病，在 1914 ~ 1915 年，北洋政府又进行一次司法改革。^① 这次改革是对清末以来司法变革中简单移植域外司法制度、侧重司法机构和人员（数量）扩张路向的反动。从这个角度讲，此次司法改革对探索构建适合中国本土的法治有一定作用，但也带来很多不良后果，如司法诉讼的混乱、再度把司法权与行政权纠缠在一起、县知事兼理司法现象大量存在等。这种司法状况延续至北洋政府垮台。

在司法与政党关系问题上，北洋政府强调“司法不党”。这一方面与民国初年很多领域的“不党”潮流有关；^② 另一方面，与北洋时期整个国家的宪政法治、三权分立政制相适合。时人多半认为，司法作为解决纠纷

① 此次改革缘由是梁启超向袁世凯呈上了“呈请改良司法文”，提出改良司法的十条建议：1. 法院审级宜图改良；2. 审理轻微案件宜省略形式；3. 宜明立审限；4. 上诉宜分别限制变通；5. 宜速编刑律施行法；6. 宜酌复刺配笞杖等刑，以疏通监狱；7. 宜设立法官养成所；8. 宜严限律师资格；9. 宜将一部分之罪犯划归厅外审判，而法外之干涉则严行禁绝；10. 宜保存现有机关，而由国税支应经费。见《政治会议议决案》，出版地、时间不详，第 180 ~ 188 页。

② 在古代中国，“党”多为“臭名”词汇，如“君子不党”，这一观念在民国初年依然有所延续。

的仲裁事业，从职业本身出发，必须保持中立立场，对矛盾双方做到公平、公正的裁决，从而将正义传播给社会。对司法人员而言，法律即他们心中的“神明”，除了忠诚于法律之外，不应依附于任何个人、团体组织或政党，否则，就无法做到公正司法。如近代来华协助修律的日本著名法学家冈田朝太郎所言：审判官之所以不得为政党党员、政社社员，是因为审判案件，“必须平心静气，研究法理，判决方无错误。若参与政治，奔走演说，则心气浮躁，不能专心裁判，故法律禁之。盖研究政治者，须有宏远之规模，研究法律者，须有极细密之心思，一人而兼之，实难其选也。议会议员，皆统筹全国或一地方之政治，审判官乃剖析极纤细之事理，两不相伴，故裁判官不得为议员”。^①

根据“司法不党”、司法超越党派的原则，北洋政府要求司法官不得加入政党，不得兼任行政官、议员（法律明文规定除外）。北洋时期的多部根本大法均有司法独立、司法不党或类似的规定，民国初年施行的《法院编制法》明文规定：推事及检察官在职不得为政党员、政社员及中央议会或地方议会之议员。

问题是，在民国初年，党派林立，政党政治话语颇为喧嚣，在如此形势下，司法官加入政治党派，虽于法不符，但事实上并不鲜见。鉴于此，司法当局通令各地司法官不得加入任何政党，如1912、1913年司法总长许世英就饬令曰：

法官入政党，先进各国大都引为深戒。诚以职在亭平，独立行其职务，深维当官而行之义，重以执法不挠之权。若复号称为党人，奔走于党事微论，纷心旁鹜，无益于政治，抑恐遇事瞻顾，有损于公平。党见横亘，百弊丛之，非所以重司法也……京外政党林立，颇闻有现充法官置身党籍者，本总长认为非司法范围内应有之事，即当然认为违法之行为。所有京外现充法官各员，除关于研究法律、讲习法学等会不予限制外，其余无论何项政党、政社，凡未入党者，不得挂名党籍，已入党者，即须宣告脱党。倘以党籍关系不愿脱党脱离，尽

^① 冈田朝太郎：《法院编制法》，宿松、熊元襄编辑，出版地、时间不详，第116页。