



辉煌60年

社会发展与学术成长丛书

六十年

法治建设与法学

fazhi jianshe yu faxue

何勤华 主编

07

上海人民出版社



第 12 卷

第 1 期

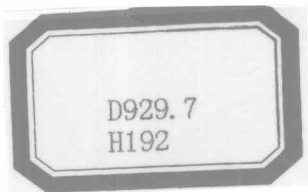
法治建设与法学

第 12 卷第 1 期

2014 年 1 月

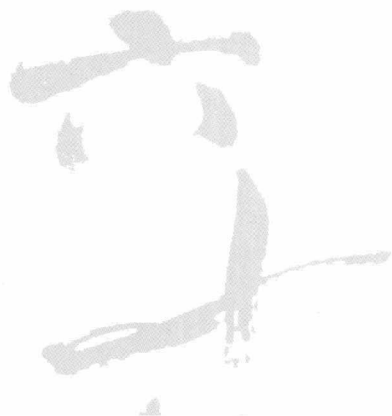
第 1 期

第 1 期



49
火軍火皇60年

社会发展与学术成长丛书



法治建设与法学

fazhi jianshe yu faxue

何勤华 主编

07

D929.7
H192

上海人民出版社

辉煌 60 年·社会发展与学术成长丛书

编 委 会

编委会主任：潘世伟

编委会成员(按姓氏笔画排列)：

王克梅	吕 贵	刘世军	芮明杰	杨 扬
杨洁勉	李明灿	吴 铎	何勤华	宋 超
张伟江	陈章亮	罗剑明	周鹤龄	郝德良
荣跃明	姜义华	袁恩桢	莫建备	晏可佳
桑玉成	彭希哲			

中国社会科学:学术理论与社会实践互动中的成长

(总序)

潘世伟

60年前天安门城楼上新中国成立的宣示响彻云霄,不仅是近现代的中国奋斗历程,同时也是数千年的中国历史就此开启了全新的发展阶段。人间沧桑辟新道,弹指挥间一甲子。在这波澜壮阔、凯歌行进的60年里,共和国的英雄儿女创立了举世瞩目的丰功伟绩。在制度创新方面,新中国完成了从新民主主义向社会主义的成功过渡,逐步确立并不断完善了社会主义的经济、政治、文化、社会制度,实现了中国历史上最深刻的社会变革,并在人类超越资本主义制度的探索中走在前列。在生产力发展方面,新中国先是在被包围遏制的状态下坚持自力更生,在极为落后的基础上建立起独立的国民经济体系,尔后又在改革开放条件下奋力追赶,使经济总量跃居世界第三位。在人民生活方面,新中国致力于共同富裕的伟大实践,使世界上人口最多的国家摆脱贫困、实现初步的小康,人民群众的生活质量显著改善。在对外关系方面,新中国坚持独立自主的和平发展方针,永远结束了被侵略受压迫的屈辱历史,有效化解了复杂国际环境带来的种种压力,不断提升自己的国际地位,成长为世界经济政治格局中不容忽视的一支重要力量。所有这一切,不仅谱写了中华民族发展史上的壮丽篇章,也必将作为整个人类争取文明进步的光辉一页而载入世界史册。

如此伟大而深刻的变革实践,必将作用于精神观念层面。现代意义的中国人文社会科学艰难起始于20世纪交替之际的苦难岁月,其曲折发展始终依傍于中国社会的变迁。新中国成立60年来经济基础和上层建筑的除旧布新,为中国人文社会科学的发展提供了难得的机遇,打开了巨大的创造空间,积累了丰厚的经验素材,造就了初步繁荣的美好春天。

人们欣喜地看到,中国人文社会科学领域的学者积极投身于新中国60年的创造性实践,其间,跌宕起伏的曲折没有使他们萎顿,剧烈急速的转型没有使他们迷失,内外重重的困难没有使他们消沉,接踵而来的成就也没有使他们陶醉。中国学者坚持与实践同行,与人民同在,与时代同进,充分发挥了认识世界、继承文明、创新理论、资政育人、服务社会的历史性作用。

在这60年中,中国学者的努力大致体现在这样一些方面。其一,深刻把握现实世情、国情。在新中国发展的每个时期,中国学者都十分注重认识外部国际环境,也非常注重分析国内现实状况,他们对社会主义初级阶段特点和规律的准确判识,使理论创造和学术成长获得了坚实的基础。其二,努力推进主流理论构建。中国学者对马克思主义中国化的两大成果即毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系开展了深入的学习、研究和宣传,有力地提高了执政党的理论水平,有力地促进了当代中国马克思主义的普及,也有力地增强了中国马克思主义者的理论创新能力。其三,深入研究发展路径和模式。中国学者围绕社会主义改造、社会主义各项基本制度和社会主义现代化建设的主题,努力探寻经济政治文化落后国家以社会主义方式完成工业化、城市化、市场化、信息化和国际化任务的具体路径和操作方案,并且力求在评估发展成果、总结发展经验的基础上逐步形成具有普适意义的发展模式。其四,竭力满足人民群众的精神文化需求。亿万人民群众是新中国发展的主体力量,他们在创造历史的进程中也形成了物质生活改善和精神境界提升的强烈需求。中国学者为此开展了多种样式、多个层次的人文社会科学知识的传播工作,弘扬大众理性,创造共同精神家园。其五,坚持弘扬中华优秀传统文化。本着古为今用的准则,中国学者梳理典籍、研究传统、传承民族文化的力度、广度和深度都达到了前所未有的程度,从而使中华文化焕发出勃勃生机。其六,积极借鉴世界文明的优秀成果。中国学者始终保持着对世界发展潮流和各国文明优秀成果的敏锐感知,并以不懈的努力,介绍来自外部世界的前沿信息、最新知识,使这些有益要素融入中国,转化为帮助自身成长的新动力。

所有这一切表明,新中国成立60年来,学术与社会之间、理论与实践

之间、学者与人民之间形成了一种良好的互动。实践发展呼唤学术理论,学术理论推动实践发展,两者之间互为支持、互为促进。在此过程中,中国人文社会科学的构建与发展加速而行。于是,人们看到,中国化马克思主义的指导地位得到确立,理论联系实际学风得到弘扬,门类齐全的学科体系得以形成,内容丰富的学术成果得以问世,生动活泼的学术风气得以倡导,新老结合的学术队伍得以扩大。概言之,中国人文社会科学的发展进入了一个最好的时期。

在纪念新中国诞生 60 周年之际,上海学术界萌发了一个愿望。那就是从当代中国发展和当代中国学术成长的双重视角出发,回溯发展轨道,梳理成长脉络,总结变化规律,形成科学阐释。为此,我们组织上海各主要学术团体、各学科领域的专家学者,协同努力,以团队的力量分别探讨人文社会科学各主要学科与其依托的社会领域之间的互动关联,以及在此背景下的学术成长。通过这样的努力,以期重新再现新中国的伟大发展实践如何深刻影响学术成长,中国化马克思主义如何始终保持与时俱进的新鲜活力,中国传统文化资源如何得到有效传承,世界人文学术优秀成果如何得到重视和引进,各类思想文化资源的集聚如何为人文社会各个学科发展提供丰厚养分。当然,由于丛书组织者和参与者的能力所限,我们未必能够达到这个预期的目标,丛书各卷存在的种种不足,希望广大读者给予指正。

最后,我们依然重申这样的信念,无论是新中国成立 60 年来的伟大实践,还是当代中国在社会主义现代化道路上的未来发展,都具有自身的独创性,决不是世界上其他发达国家现代化道路的简单复制,而是人类走向更高文明的重要路径之一。同样,立足于这一发展实践之上的中国人文社会科学,也将行进于一条不完全相同于其他发达国家人文社会科学的发展道路。目前,我们尚处于这条道路的起始端。更好地解读中国变革,反映中国发展,总结中国经验,研究中国模式,传播中国价值,形成中国风格,是一代又一代中国学者的历史使命,我们将为此不懈努力。

2009 年 9 月

目 录

C O N T E N T S

导论 艰难曲折的发展历程 / 1

- 一、废除国民党“六法全书” / 1
- 二、1952 年司法改革运动 / 2
- 三、1952 年政法院系调整 / 4
- 四、苏联法全面进入中国 / 6
- 五、“反右运动”与新中国法和法学 / 7
- 六、“文化大革命”与中国法和法学 / 9
- 七、改革开放与法治建设的春天 / 10

第一章 宪政领域的法制实践与理论 / 14

第一节 60 年宪政法制建设的成就 / 14

- 一、逐步完善宪法 / 14
- 二、建立和完善民主政治制度,确保人民当家作主 / 16
- 三、努力推动法治建设,夯实法治基石 / 23
- 四、加强对国家权力的规范和控制 / 32
- 五、保障人权 / 37
- 六、宪法学理论取得空前辉煌 / 39

第二节 宪政建设存在的问题 / 44

- 一、宪法内容仍待完善,宪法实施路径狭窄 / 44

- 二、民主政治制度有待完善 / 45
- 三、法治秩序和权威有待加强 / 45
- 四、权力规范和控制缺位突出 / 46
- 五、宪法保障人权有较大差距 / 49

第三节 我国宪政建设进一步发展的对策性建议 / 50

- 一、解放思想 / 50
- 二、修改完善宪法 / 51
- 三、切实推进宪法实施 / 54

第二章 民商事领域的法制实践与理论 / 57

第一节 新中国民商法:探索与停顿(1949—1978) / 57

- 一、民事立法概述 / 58
- 二、两次制定民法典的尝试 / 66
- 三、民事审判活动和民法学研究的起步 / 69

第二节 新中国民商法:恢复与发展(1979—2009) / 71

- 一、第三次起草民法典与《民法通则》的制定 / 72
- 二、合同法制的发展 / 75
- 三、物权法制的发展 / 78
- 四、人身权法制的发展 / 80
- 五、婚姻家庭法制的发展 / 82
- 六、知识产权法的发展 / 84
- 七、商事法制的发展 / 87
- 八、第四次民法典起草与社会主义法律体系的完善 / 89
- 九、新时期民事司法工作的发展 / 91
- 十、新时期民法学研究的进展 / 92
- 十一、新中国民法——回望与展望 / 95

第三章 社会法领域的法制实践与理论 / 101

第一节 社会法创立阶段的实践与理论(1949—1957) / 101

- 一、新中国社会法创立的宪政基础 / 102
- 二、新中国劳动法的创立 / 103
- 三、新中国社会保障法的建立 / 108
- 四、新中国初创时期的经济法律制度 / 112
- 五、新中国社会法学的创立 / 116

第二节 社会法曲折发展阶段的理论与实践(1958—1966) / 118

- 一、劳动法的曲折发展 / 118
- 二、社会保障法的曲折发展 / 119
- 三、经济法律制度的曲折发展 / 122
- 四、社会法学的发展 / 124

第三节 改革开放后社会法的实践与理论 / 125

- 一、经济法和经济法学的辉煌 30 年 / 125
- 二、劳动法和社会保障法及法学的辉煌 30 年 / 134

第四章 刑事法治的发展与理论 / 143

第一节 建国之初刑事法制的创制与理论积淀 / 143

- 一、刑法的择向 / 144
- 二、刑事法规的初创 / 146
- 三、刑法与运动的结合式发展 / 147

第二节 刑事法治建设遭遇重创与理论停滞 / 150

- 一、对于法律规范性的回眸 / 150

- 二、“文革”期间刑事法制名存实亡 / 152
- 三、刑事法制重创导致的冤假错案典型体现 / 153
- 四、刑法理论发展处于停滞状态 / 155

第三节 拨乱反正与刑法的颁布实施 / 156

- 一、纠正冤假错案 / 156
- 二、1979年《刑法》的制定和发展 / 158
- 三、刑事政策的变化与反思 / 160
- 四、刑法立法、刑事政策与刑法理论研究的关系 / 165

第四节 1997年《刑法》的修订以及刑事法治与理念的新发展 / 167

- 一、1997年《刑法》的价值转变以及刑法理论的互动 / 167
- 二、刑法修正案的公布与立法解释的展开 / 171
- 三、宽严相济刑事司法政策的提出与实践分析 / 173

第五章 司法制度的改革实践及其理论 / 176

第一节 法院制度建设与改革 / 178

- 一、1949—1978年的初建与动荡波折 / 178
- 二、十一届三中全会以来走上稳健发展的正轨 / 183
- 三、审判工作中若干重点问题的陆续解决 / 193
- 四、法官队伍建设的稳步推进 / 200
- 五、《三五纲要》与中国法院的未来 / 213

第二节 检察制度建设与改革 / 215

- 一、1949—1956年的初建与快速发展 / 217
- 二、1957年起的波折、动荡与撤停 / 219
- 三、1978年后的重建与再发展 / 221
- 四、新世纪以来的改革与深入发展 / 226

第三节 律师制度建设与改革 / 229

一、1949—1957 年的初建与中断 / 231

二、1978—1994 年的恢复与发展 / 233

三、1995 年以来的规范、改进与稳定 / 237

第四节 司法改革的经验、共识与前景 / 242

一、改革中积累的经验 / 242

二、改革的基本共识 / 249

三、司法改革的未竟课题 / 253

第六章 法律教育的迅猛发展 / 256

第一节 1949—1976 年的中国法学教育 / 256

一、初创时期的中国法学教育(1949—1956) / 257

二、挫折时期的中国法学教育(1957—1976) / 273

第二节 1977 年以来的中国法学教育 / 276

一、改革开放与法律教育的发展 / 276

二、法律专业本科教育的扩张 / 278

三、法律专业研究生教育的发展 / 292

四、法律专业培训事业的展开 / 300

五、司法考试与法律教育的关联 / 304

第三节 小结 / 309

后记 / 313

导 论

艰难曲折的发展历程

1949年中华人民共和国的建立,使中国现代法和法学发生了重大转折,从民国时期步大陆法系和英美法系的后尘,逐渐形成资本主义的法和法学体系,到转向学习苏联,以马克思列宁主义为理论基础,走上了具有中国特色的社会主义法和法学的道路。至今,这一过程已经进行了60年,其中,既有许多成功的经验,也经历了诸多挫折,值得我们好好反思和总结。而在反思和总结这一过程的经验教训时,首先必须关注的就是在新中国法和法学成长过程中的若干重大历史事件,系统地追溯一下这些事件的起因和过程,并进一步分析和阐述其背后的深层次原因,以及对新中国60年法和法学发展的影响,可以让我们在今后的道路上走得更好、更稳健、更自觉。

一、废除国民党“六法全书”

废除国民党“六法全书”,是新中国建立前夕我国法律界发生的一次重大的历史事件,虽然这一事件发生在建国之前,但由于它对新中国法和法学的发展影响深远,所以我们在回顾新中国60年法和法学发展时,首先就要提到它。

事情的经过是这样的:1949年2月22日,当时任中国共产党中央委员会委员、中央法律工作委员会主任的陈绍禹(即王明)起草了一份文件,代表党中央下发各根据地,要求在司法审判工作中不得再以国民党的“六法全书”为依据。这份文

件经过毛泽东、周恩来的修改,以及任弼时、董必武、林伯渠等领导的圈阅,同意下发全党执行。这份文件,就是《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》(简称《指示》)。

《指示》全文不长,一千多字,但几个核心观点异常重要。第一,“废除国民党的六法全书,人民的司法工作以人民的新的法律作依据”。第二,“在人民的新的法律还没有系统地发布以前,则应该以共产党的政策以及人民政府与人民解放军所已发布的各种纲领、法律、命令、条例、决议作依据”。第三,“司法机关应该经常以蔑视和批判国民党《六法全书》及其他一切反动法律、法令的精神,以蔑视和批判欧美日本资本主义国家的一切反人民的法律、法令的精神,来从事法制建设”。《指示》发布以后,1949年3月,由董必武为主席的华北人民政府的训令《废除国民党的六法全书及其一切反动法律》和同年9月的《中国人民政治协商会议共同纲领》第17条,也都重申了我们党的这一立场。

目前,学术界对废除国民党“六法全书”的是非得失开始了讨论,许多学者认为,这一历史事件在当时具有必然性。一方面,马克思主义的法律观要求我们在建立新的人民政权之后,必须打碎旧的国家机器包括旧的法律制度。另一方面,我们党20余年领导的革命根据地法制建设,使我们初步拥有了一批人民的法律可以与国民党的“六法全书”相抗衡。此外,当时全国人民对国民党法律的反感,新中国建立后逐步形成的公有制、计划经济等也都不允许我们再继续沿用国民党的法律。因此,从当时各个方面而言,废除“六法全书”都是必须的,也是必然的,它是新中国法和法学发展的起点。

同时,也有些学者认为:《指示》是一个“卤莽的行为”,是一种“倒洗澡水时连同婴儿一起倒掉”的行为,违背了法和法学发展的继承性、延续性的规律,它所造成的最大危害首先是中断了中国法制现代化的历史进程;其次是强化了中国的蔑视法律的传统民族心理,成为之后中国法律虚无主义思潮泛滥的根源;再次是在法制建设和法学教育上采取了向苏联“一边倒”的做法,全盘照搬苏联法的模式;最后是为新中国很长一段时间内的政策治国开了方便之门。

二、1952年司法改革运动

紧接着废除国民党“六法全书”的决策之后,1952年,我们党进一步开展了司

法改革运动。这场运动始于该年6月。当月20日和24日,董必武在中央政法委员会会议和全国政法干部训练会议上分别作了《关于整顿和改造司法部门的一些意见》和《关于改革司法机关及政法干部补充、训练诸问题》的讲话。8月13日,政务院批准了司法部长史良给周恩来总理的《关于彻底改造和整顿各级人民法院的报告》。在董必武的讲话和史良的报告中,都谈了如何整顿司法机关、改造旧司法人员、批判旧法观点等问题。

1952年8月16日,《人民日报》又刊登了两篇重要文章,一篇是报道:《坚决克服部分司法机关中的严重不纯现象——全国将展开司法改革运动》;另一篇是社论:《必须彻底改革司法工作》。内中指出:“‘三反’运动也暴露了不少的人民司法机关在政治上、组织上的严重不纯现象,以及部分司法工作人员坏的思想和作风。有些人民司法机关因为被少数坏分子和具有浓厚旧法观点的人员所操纵和腐蚀,直接造成了宽纵敌人、败坏法纪、危害国家人民利益的恶果”,“特别严重的是留用人员和混入的旧司法人员中坏分子的贪赃枉法和违法乱纪”。

鉴于此,全国迅速兴起了一场轰轰烈烈的司法改革运动。它是一场“反对旧法观点和改革整个司法机关的运动”,其目的就是要求达到司法机关在政治上、思想上、组织上和作风上的纯洁。在党中央的指引下,经过九个多月的广泛动员、全面展开、扎实进行,至1953年2月底,司法改革运动基本落下帷幕。其结果为:

第一,一些“旧法观点”受到彻底的批判,被定性为反动的、反人民的谬论,从法学理论和实务两界被彻底清除。

第二,“旧司法人员”(约有6000多人,约占当时全部审判队伍28000余人的22%)被调离了人民法院的审判岗位,大量的非法律出身的干部(仅华东区就有2105名)被调进司法机关从事审判工作。

第三,所有旧司法人员,以及虽然不是旧司法人员,但受到旧法观点和旧司法作风影响的法律工作者,都接受了思想改造(学习党中央文件,深挖灵魂深处的旧法观点,清除平时生活中残留的旧司法作风)。

第四,开始建立起一些便利人民的审判制度,如巡回审判、人民陪审以及在人民法院设立问事处、接待室等。

第五,马克思列宁主义和毛泽东思想的国家观和法律观得以在中国法学界取得支配地位。

1952年的司法改革运动,在政治上、思想上、组织上和作风上纯洁了审判机关的同时,也对中国法和法学的发展,造成了一定的负面影响,如“旧法观点”的批判,

带来了法律文明的全面否定;不加区别地对“旧法人员”的全部剔除,对新中国审判工作的发展造成了严重伤害,等等。这些,都是需要认真吸取的深刻教训。

三、1952年政法院系调整

在废除国民党“六法全书”的影响下,几乎与司法改革运动同时,掀起了一场全国政法院系大调整的高潮。^①应该说,中国共产党领导的法律教育,实际上早在1933年创立的苏维埃大学中就已经开始,当时曾开办一个司法班,学习苏维埃政府制定的法律和法令。^②1949年新中国建立时,我们又接受了国民党政府留下来的53所大学的法律院系,其中影响比较大的,如北京大学法律系、武汉大学法律系、复旦大学法律系、厦门大学法律系等,这些法律系共设有法律、政治法律、政治学、社会学、人类学、社会福利行政学等6个专业,有教师542人,在校学生7388人。^③

1952年,一方面,为了加快政法人才培养的步伐,引进苏联先进的法学教育模式,学习苏联设置独立的单科性学院,以满足司法部门对政法人才的需求;另一方面,为了加强对旧政法院系中政治与法律教师的思想教育和业务管理;此外,也是为了新中国的法学教育中树立马克思主义和毛泽东思想的国家观和法律观,把

① 院系调整也与新中国建立前后我们党对旧中国留下来的高等院校的政策变化有关。1949年,《中国人民解放军布告》第4条就规定:“保护一切公私立学校、医院、文化教育机关、体育场所,及其他一切公益事业。凡在这些机关供职的人员,均望照常任职,人民解放军一律保护,不受侵犯。”这个布告,实际上为当时我们将一切公私立大学完全保护并接收下来提供了法律根据。由于这个布告,虽然旧的政权推翻了、新中国建立了,但旧时期的一切法律院系并没有受到大的冲击和影响,法律教育的体系和内容没有什么大的变化。然而,时间不长,我们党就提出了对这些旧的教育体系和内容进行改革的问题。1950年6月,毛泽东在所作的《为争取国家的财政经济状况的基本好转而斗争》的报告中强调指出:要“有步骤地谨慎地进行旧有学校教育事业和旧有社会文化事业的改革工作,争取一切爱国的知识分子为人民服务。在这个问题上,拖延时间不愿改革的思想是不对的,过于性急、企图用粗暴方法进行改革的思想也是不对的”。这里,毛泽东虽然说了“有步骤地谨慎地进行”,但改革的趋势已经是不可避免的了。1950年8月14日颁布的《高等学校暂行规程》中,对毛泽东的指示作了具体的落实。当时,我国共有205所高等专科学校以上的学校,其中公立124所,私立81所,117000人(参见中央教育科学研究所编:《中华人民共和国教育大事记1949—1982》,教育科学出版社1983年版,第10—12页)。在毛泽东的指示以及教育部的布置下,我们对这些法律院系先行开始了一些局部的改革。

② 参见汤能松、张蕴华、王清云、闫亚林编著:《探索的轨迹——中国法学教育发展史略》,法律出版社1995年版,第375页。

③ 参见中国教育年鉴编辑部编:《中国教育年鉴1949—1982》,中国大百科全书出版社1984年版,第265页,“政法教育”条。

政法人才的培养纳入加强人民民主专政的建设轨道,党中央决定对全国的政法院系进行全面调整。

1952年,在原北京大学、清华大学、燕京大学、辅仁大学4校的法律系、政治系和社会民政系等的基础上,新建了北京政法学院;在复旦大学、震旦大学、圣约翰大学、沪江大学、南京大学、安徽大学、东吴大学等的法学院、法律系、政治系和社会系,以及上海法学院、上海法政学院等的基础上,组建成了华东政法学院(厦门大学的法律系于1953年并入);1953年,以西南人民革命大学的政法系为基础,合并四川大学、重庆大学、云南大学、贵州大学以及重庆财经学院和辅仁学院等六校的法律系,组建了西南政法学院。同年4月,又以1952年成立的中原大学政法学院为基础,吸收湖南大学和中山大学政治系,广西大学政治系、法律系以及中山大学社会民政系组建成了中南政法学院。

这样,经过调整,原来民国政府留下来的53所法律院系,除组建成为以培养、培训政法干部为主要任务的4所政法学院^①之外,只剩下了武汉大学和西北大学的两个法律系,以及新中国成立以后我们自己创办的中国人民大学、东北人民大学两个法律系,老师和学生的数量都明显减少:在校老师有340人,学生为3830人。

1952年全国政法院系调整,对之后法学教育的发展,以及新中国60年的法和法学的面貌均产生了重大影响。一方面,它使中国的法学教育与苏联的模式接上了轨,政法人才的培养,主要以单科性的五所政法学院为主(西北政法学院于1958年在中央政法干部学校西北分校和西北大学法律系合并的基础上组建成立),法学教育中的政治色彩、短平快色彩迅速增强。法学教育与现实政治紧密结合,法学教育面向司法实务,法学专业以接受工农子弟为宗旨,等等,都使中国的法学教育开始走上了具有中国特色的社会主义的道路。

另一方面,院系调整使学术研究色彩比较浓厚的综合性大学中的法律系,退居到中国法学教育的二线,中国现代法学研究的整体力量有所削弱,加上新中国成立时留用的一批民国时期的著名法学教授^②或被调离教师岗位,或改行,或在家闲

① 关于4所政法学院的教学与科研的定位,可以从北京政法学院成立时《人民日报》的一篇报道中看得非常清楚:新成立的北京政法学院“现有学生六百多人,其中青年学生及华北区调训的县、区级干部各占一半。学习期限分为一年制、二年制两种。这学期学习的内容主要是辩证唯物主义、马克思列宁主义关于国家与法律的基本理论、共同纲领以及政法工作等”。

② 与废除“伪法统”和废除“六法全书”不同,新中国在接管国民党旧司法机构和高等院校时,并没有将旧司法人员和法学教授驱散,而是采取了“包下来”的政策,这样做,一方面是为了解决新中国司法工作和法律教育缺少人才的燃眉之急,另一方面也是为了不让他们失业,以免造成社会动乱。