

SIFA XING ZHENG CAI LUN

田长维主编

司法行政概论

诉讼 律师 公证 劳改 劳教 法教 调解 基层 司法



司法行政概论

主 编 田长维
副主编 马 军 罗德银
梁 济

云南人民出版社

(滇)新登字01号

责任编辑: 李绍辉

封面设计: 步雨青

司法行政概论

田长维 主编

云南人民出版社出版发行 (昆明市书林街100号)

云南新华印刷厂印装

开本: 850×1168 1/32 印张: 11.375 字数: 270 000

1993年5月第1版

1993年5月第1次印刷

印数: 1—6 200

ISBN 7-222-01195-1/D·142 定价: 5.00 元

序 言

在我国社会主义民主和法制建设进程中，有许多司法工作的理论和实践问题，需要我们运用马克思主义的分析方法，从理论上加以阐述、论证，其目的是更好地总结司法工作的历史经验，探索研究新时期司法工作的特点和规律，从而更加紧密地围绕党的“一个中心，两个基本点”的基本路线，完成党和政府赋予司法机关的神圣使命，为加快经济建设提供更多更好的法律服务，为促进改革开放和经济发展创造一个良好的环境和条件。

我们建设有中国特色的社会主义，必须坚持“两手抓，两手硬”，即在加快改革开放和经济建设的同时，抓紧精神文明建设。法制建设是社会主义精神文明建设的一个重要组成部分。我国的司法行政工作经过一段曲折的道路，在十一届三中全会后重建恢复，经过十多年的实践，现在进入一个健康发展的新时期。为了使人们对司法行政工作有一个比较完整正确的认识，了解司法机关在维护国家政治稳定、促进经济发展、推进社会主义民主和法制建设中所起的重要作用，云南省司法厅组织有关人员编写了这本《司法行政概论》，这对进一步研究和发挥司法行政机关的职能作用，有着一定的积极作用。借此机会，我衷心希望广大从事司法实际工作和理论研究工作的同志，认真学习邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义理论，加强

马克思主义理论修养，勇于探索，大胆实践，善于总结，不断提高工作水平，积极参与改革开放和经济建设，用卓有成效的工作为云南经济的腾飞做出自己的贡献。

是为序。

尹 俊

1992年4月

目 录

上 篇

第一章 司法行政机关.....	(1)
第一节 我国司法行政机关是人民民主专政机 构的组成部分.....	(7)
第二节 司法行政机关的职能任务.....	(10)
第三节 司法行政机关在社会主义民主、法制 建设中的地位和作用.....	(14)
第四节 司法行政机关的恢复重建和发展前景.....	(23)
第五节 司法行政工作应当有一个较大的发展.....	(30)
第二章 司法行政机关的队伍建设与廉政建设.....	(40)
第一节 加强队伍建设是司法行政部门充分发 挥职能作用的根本保证.....	(40)
第二节 司法行政机关廉政建设的意义.....	(44)
第三节 司法行政人员的职业道德.....	(49)
第四节 司法行政机关的廉政制度建设.....	(54)
第五节 司法行政机关廉政建设的结论.....	(63)
第三章 司法行政的法制建设.....	(69)
第一节 司法行政立法.....	(69)
第二节 司法行政复议.....	(78)
第三节 司法行政诉讼.....	(83)
第四章 司法行政常用文书.....	(88)

第一节	司法行政文书的特征、作用及写作的 基本要求	(88)
第二节	司法行政文书的种类和格式	(92)
一、	工作总结报告	(94)
二、	请示和批复	(96)
三、	简报	(97)
四、	通知	(100)
五、	公函	(101)
第三节	司法业务文书	(103)
一、	公证文书	(103)
二、	律师工作文书	(108)
三、	监管改造、劳动教养工作文书	(121)
四、	调解工作文书	(128)
第五章	司法行政信息、信访、统计、档案工作	(134)
第一节	司法行政信息的特征	(134)
第二节	司法行政信息收集、传递的原则	(136)
第三节	司法行政信息工作的重要意义与队伍 建设	(139)
第四节	司法部门信访工作的性质、任务和作用 ...	(141)
第五节	司法行政信访工作的指导思想、原则 和制度	(143)
第六节	司法行政统计的意义	(146)
第七节	司法行政统计的内容	(147)
第八节	司法行政统计的方法	(150)
第九节	司法行政机关档案工作的性质、任务 和作用	(153)
第十节	司法行政机关文书归档的范围和制度	(154)

下 篇

第六章 法学教育与干部培训	(159)
第一节 法学教育的回顾	(159)
第二节 法学教育的方针	(163)
第三节 法学教育的形式	(169)
第四节 法学教育的前景	(171)
第七章 狱政管理	(182)
第一节 监管改造工作的指导思想	(182)
第二节 狱政管理的基本制度	(188)
第三节 狱政管理工作在改革中发展	(196)
第四节 狱政管理目前应注意的几个问题	(200)
第八章 劳动教养管理	(207)
第一节 劳动教养工作的创建和发展	(207)
第二节 劳动教养工作的方针	(214)
第三节 加强劳动教养工作的几个问题	(219)
第九章 发展中的律师事业	(225)
第一节 律师在法制建设中的特定地位	(225)
第二节 律师业的回顾	(236)
第三节 律师业的未来	(243)
第四节 律师的职业道德	(245)
第五节 目前律师工作的几个问题	(252)

第十章	前进中的公证工作	(260)
第一节	公证机关	(260)
第二节	公证事项当事人的权利义务	(266)
第三节	公证的管辖和程序	(268)
第四节	公证工作的回顾	(270)
第五节	公证的法律地位和基本原则	(273)
第十一章	法制宣传与普法教育	(279)
第一节	法制宣传	(279)
第二节	普法教育	(283)
第三节	法制宣传教育工作的展望	(297)
第十二章	基层司法工作	(305)
第一节	基层司法工作的概念及工作机构	(305)
第二节	司法助理员工作	(312)
第三节	誉为“东方经验”的人民调解工作	(314)
第四节	乡镇法律服务工作	(317)
第十三章	法学研究	(323)
第一节	法学研究的意义	(323)
第二节	法学研究的渠道	(328)
第三节	法学研究的成果	(330)
第四节	法学研究的原则	(333)
第十四章	司法外事和司法协助	(339)
第一节	司法外事工作的意义	(339)
第二节	司法外事活动的形式	(344)
第三节	地方司法外事活动	(346)
第四节	司法协助工作	(354)

上 篇

第一章 司法行政机关

我们在论述司法行政机关的性质、地位、任务和作用之前，先明确司法制度、司法机关、司法行政和司法行政机关这几个概念。

马克思主义认为，司法制度属上层建筑的范畴，是由经济基础所决定的。它同其他上层建筑一样为经济基础服务，并且能动地反作用于经济基础。当其与经济基础相适应时，就促进经济的发展，反之则妨碍和破坏经济的发展。因此，它在不同性质的国家及其不同的发展阶段所起的作用是不同的。国家的司法制度就是统治阶级为保证法律执行而制定的制度，它是国家司法机关的性质任务、组织体系、组织与活动原则以及工作制度的总称。司法制度是国家制度和政治制度的重要表现。一切剥削阶级占统治地位的国家的司法制度，归根结蒂都是反人民的司法制度。而人民民主专政国家的司法制度则是维护社会主义经济基础，巩固广大劳动人民对国家的统治地位，为人民服务，维护人民民主权利的制度。

司法制度是人类社会发展到一定阶段的产物。司法制度的起源和演化，大致经历了国家惩罚代替私人复仇，司法制度萌生；司法权从行政权中分离出来，形成专门的司法机关；司法权分为审判权与检察权，司法机关从审检合署到检审分立；司

法权进而分解为审判权、检察权、侦查权、司法行政权等。由于司法制度发展分化，越来越专业化，司法制度由少而多，由简到繁，发展到今天分为审判制度、检察制度、侦查制度、监管改造制度、律师制度、公证制度、仲裁制度、调解制度，等等，日益形成一个多门类的司法制度体系。旧中国的司法制度指中国古代的和近代的司法制度，具有悠久的历史。远在奴隶制社会的夏王朝已有监狱之设。商王朝的中央司法长官称“司寇”，下设正、史等官吏。西周的奴隶制司法制度已较完备，已有一定的司法审级、诉讼程序、证据、定罪量刑、类推和刑讯等制度。中国封建司法制度创立于秦、汉，完善于隋、唐，至明、清又有发展。辛亥革命后，当时实行“三权分立”的原则，中央政权由行政机关（总统和行政各部）、立法机关（参议会）和司法机关（中央审判所）三部分组成。这个政权仅存在三个月，便被北洋军阀、窃国大盗袁世凯所篡夺。中国半殖民地半封建社会是帝国主义、封建主义和官僚资产阶级的反动统治，长达一百多年，其司法制度是资本主义、封建主义和法西斯主义的混合物，实质上是反人民的司法制度，是为反动统治服务的制度。

人民司法制度的发展，是与中国革命的历史、中国共产党领导全国人民进行新民主主义革命的历史联系在一起的。人民司法制度远在第一次国内革命战争时期就开始萌芽。如1925年6月在香港、广州工人大罢工中成立的“省港罢工委员会”，下设法制局、军法处、会审处、特别法庭和监狱等。1927年1月成立的“湖南省审判土豪劣绅特别法庭”，3月成立的“湖北省审判土豪劣绅委员会”，创造了“公审”形式。在第二次国内革命战争时期，人民司法制度正式诞生。1931年11月在江西瑞金成立了中央工农民主政府，设立司法人民委员部和临时最高法院，并设省、县、区裁判部和军事裁判所，还设劳

动感化院。中央工农民主政府颁布了一系列司法法规，建立了会议、陪审、辩护、上诉、死刑审批等审判制度，并出现人民调解制度的萌芽。在抗日战争和解放战争时期，人民司法制度又有很大发展。1949年2月，中共中央发布了《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》，确定了人民司法制度建设的指导原则。中华人民共和国的建立，为人民司法制度的建立、发展和不断健全完善开辟了道路。但历史发展是曲折的，人民司法制度大体上经历了全面建立时期、迅速发展时期、遭受挫折的时期、严重破坏的时期以及恢复发展的时期。1976年10月，党中央和全国人民粉碎了王洪文、张春桥、江青、姚文元“四人帮”，拨乱反正，特别是1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，作出了把工作着重点转移到社会主义现代化建设上来的伟大战略决策，明确提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务，指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”这标志着我国的社会主义法制建设在经历了一个曲折发展过程后，开始进入一个新的发展时期。近十多年来，我国社会主义法律制度建设有了长足的发展和进步，大力加强了立法工作，健全司法机关的体制，大力加强司法队伍建设，积极推行律师、公证、仲裁、人民调解等制度，组织和发动全民性的普及法律知识教育，我国的社会主义法律制度正在不断发展和完善。

司法机关是为完成司法制度规定的任务而相应设置的机关和组织，是为一定的政治司法制度所决定和为其服务的。司法机关有一个形成、演化和发展的历史过程。在相当长的奴隶社会里，行政权、军事指挥权与司法权不分。随着国家机构的发展和专业化的国家机器的建立，才设立专门的司法机关。商王朝的中央司法长官称“司寇”，下设正、史等官吏。进入封建

社会后，中央设刑部（隋唐以前为廷尉）、大理寺、御史台（明清改为都察院）等三大司法机关，皇帝为最高司法长官。1840年鸦片战争以后，中国沦为半殖民地半封建社会，使司法制度发生了很大的变化。至1906年，改革官制，变法修律，仿照资本主义国家“三权分立”原则，改刑部为法部，专掌全国的司法行政事宜；改大理寺为大理院，专掌审判，为最高审判机关，并负责解释法律，监督地方的审判工作；在地方设初级审判厅、地方审判厅、高级审判厅；检察机关与审判机关相应地设置，在中央称为总检察厅。同时将省按察使司改为提法使司，主管地方司法行政事宜。辛亥革命后，南京临时政府设司法部掌管司法行政事宜。中央审判所由临时大总统和司法总长分别任命法官组成，行使最高审判权。南京国民政府实行政治、行政、立法、司法、考试、监察“五院制”，在行政院设司法行政部，主管全国司法行政；在司法院设最高法院，行政法院和公务员惩戒委员会。在地方设地方法院、高等法院。在不设地方法院的县设司法处，由县长兼处长。实行审检合署制，检察官配置于法院，并有律师制度。特务机关成为特别司法机关。除设一般监狱外，还设立自新院、集中营、中美合作所等，迫害革命人民。在革命根据地随着人民司法制度的建立和发展，也逐步设立了司法机关和组织。如1925年6月在香港广州工人大罢工中成立了“省港罢工委员会”下设法制局、军法处、会审处、特别法庭和监狱等。在农民运动中，1927年1月成立的“湖南省审判土豪劣绅特别法庭”，三月成立的“湖北省审判土豪劣绅委员会。”在第二次国内革命战争时期江西瑞金成立的中央工农民主政府下设“人民委员部”和“临时最高法院”，并设省、县、区裁判部和军事裁判所，还设劳动感化院。在抗日战争和解放战争时期，解放区设法院，1948年成立华北人民政府司法部，明令统一法院名称，一律改称为人民法

院。中华人民共和国成立后，司法机关的设置及其职权的划分是由司法机关所担负的巩固和保卫人民民主专政、服务于人民的建设事业的职能所决定的。我国是社会主义国家，人民代表大会制度是我国的根本政治制度。我们国家的权力是统一的，而不是分割的（或分立的），同时又在国家权力机关的统一领导下，实行国家机关分工负责的原则。我国社会主义司法机关的设置也同样有一个不断发展、完善的过程。我国现行的司法机关体制是，国家分级建立人民法院、人民检察院、公安机关（含国家安全机关）、司法行政机关。受司法行政机关领导和管理的有监管改造、劳动教养机关及律师组织、公证机关、人民调解组织、乡（镇）法律服务机构等。此外，国家还设有仲裁机关。它们构成一个庞大的司法组织系统，即一个司法整体，也称为国家政法机关或政法部门。人民法院是国家的审判机关，行使国家的审判权；人民检察院是国家的法律监督机关，行使国家的检察权；公安机关和国家安全机关是国家的治安、保卫机关，行使国家的侦查权；司法行政机关主管监狱、监管改造工作等司法行政事宜，行使国家司法行政权。我国宪法规定，国务院即中央人民政府，是国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关，其职权之一是“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作。”设公安部、国家安全部、司法部等职能部门。宪法还规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限管理本行政区域内的……民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作。”并规定在城市的居民委员会和农村的村民委员会设人民调解委员会。各司法机关有其各自的分工和职责，在司法实践中互相配合、制约，共同完成“保护人民、打击敌人、惩治犯罪、服务四化”的任务。公安机关的职责范围相当广泛。在办理刑事案件中，公安机关负责侦查、拘留、预审和执行逮捕。这些工作

属于司法的职能，因此它具有司法机关的性质。国家安全机关负责间谍、特务案件的侦查、拘留、预审和执行逮捕。因此，它同样具有司法的性质。司法行政机关处理刑事案件的职责较广，负责管理监狱、劳改队、少管所等监管改造工作，就执行刑罚来说，是刑事案件处理的第四道程序。我国的人民法院、人民检察院、公安机关（含国家安全机关）、司法行政机关，从办理刑事案件而论，都是国家的司法机关，都是人民民主专政的重要工具。上述这些人民司法机关又各有其组织系统，构成各自的组织体系，包括人民法院组织体系；人民检察院组织体系；公安、安全机关组织体系；司法行政机关组织体系。各个大的组织体系中又分为若干体系，例如司法行政体系中又包含着监管改造、劳动教养工作体系，律师和公证工作体系，法学教育体系，法制宣传和普法工作体系，人民调解工作及乡（镇）法律服务工作体系，等等。我国司法机关的体系是逐步形成的，还有待于根据国家建设和社会发展的需要不断发展和完善。

司法行政及其司法行政机关是国家整个司法工作及司法组织体系中的一个不可缺少的重要组成部分。司法行政机关的职权是主管国家的司法行政事宜。司法行政是政府的管理活动之一，是国家对法律事务，特别是司法事务的管理，因此称为司法行政，又称法务行政。它不是机关内部事务管理，也不是社会管理，而是执行国家的司法管理职能。中华人民共和国司法部和地方各级司法机关是国务院和地方各级人民政府的一个职能部门，是国家的一个执法机关和重要的法制部门。司法行政工作是国家法制建设中不可缺少的一项重要工作，它拥有社会治安综合治理的多种手段，在我国社会主义物质文明和精神文明建设中具有重要的作用。

在世界复杂多变、动荡不安的形势下，司法行政部门是反

和平演变的前沿阵地。许多事实表明，用法律手段同和平演变作斗争，是一个反和平演变的重要战线。如在人权问题上，针对有的国家对我们施压，我们用法律手段进行有理有利有节的斗争。司法部和有关省市司法厅（局）在人权问题的斗争上，做了大量工作，取得了重大成绩。

第一节 我国司法行政机关是人民民主专政机构的组成部分

我国司法行政机关同审判机关、检察机关、公安机关一样属于国家司法组织，政法部门的系列。它们在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下，依法行使专政职能，共同组成人民民主专政机构，是司法专门机关。

一、司法行政机关首先是国家机器的重要组成部分

根据马克思主义的国家学说，国家的构成不仅有武装，还有监狱和各种强制机关。这些武装、监狱和强制机关（包括公、检、法、司四机关）的建立和设置，由宪法和法律规定，成为国家机器的构成部分。它们在法律授权的范围内存行使各自的职责，并分别向作为国家权力机关的人民代表大会及其常务委员会负责，同时向上级业务主管部门负责。作为政府工作职能部门的司法行政工作，向权力机关负责并受权力机关监督。根据我国宪法规定，最高国家权力机关是全国人民代表大会及其常务委员会，地方国家权力机关是地方各级人民代表大会及其常务委员会，这是作为政体的政权组织形式。司法机关和政府部门是国家权力机关的执行机关，它们的工作依法向权力机关负责，受权力机关的监督。例如，一年一度的政府工作、审判工作和检察工作都要向人民代表大会报告，并请示审议；人民

代表有权就司法工作提出议案和批评意见。

二、我国司法行政机关是人民民主专政的工具之一

专政就是暴力。体现这种暴力的是军队、警察、法庭、监狱等。作为主管监狱的司法行政机关，理所当然也是专政机关。

人民民主专政是宪法规定我们社会主义国家的国体。这就是以工人阶级（通过共产党）为领导，以工农联盟为基础，对各阶层人民实行民主，对共同的敌人实行专政。实践证明，一个国家里只要有阶级存在，有敌对势力存在，专政就必然存在。因此，在我国，坚持人民民主专政，坚持四项基本原则，十分必要。我国现行宪法作了规定。党的十三大决议把“一个中心，两个基本点”作为社会主义初级阶段进行建设和改革的基本路线；十三届四中全会又再次强调，在我国现阶段必须具有敌我意识和专政意识，要把坚持四项基本原则作为建国之本。1989年发生的政治风波表明，如果我们离开了专政，离开了四项基本原则，我们党和国家的命运将不堪设想。

人民民主专政是保卫国家和人民利益的“护身符”，执行专政任务的司法机关是惩治社会主义的敌人的“铁手腕”。司法机关执行专政任务由法律规定，体现了国家和人民的意志，它是由社会主义初级阶段还存在着专政对象这种客观性决定的。正是由于有反对四项基本原则的现象，才强调要坚持四项基本原则；有颠覆政府的敌人存在，有刺探情报的间谍存在，有严重破坏社会治安和严重破坏经济秩序的犯罪存在，才有惩治他们的法律规定，才有司法机关执行专政的特别任务。

司法机关执行专政任务，是依照法定职能实行分工负责、互相制约与配合的原则，通过侦查、起诉、审判、执行等诉讼程序来实现的。作为司法行政机关分工的专政任务，主要是领