

司法行政管理学

钟晓渝 主编



西南财经大学出版社

司法行政管理学

主 编：钟晓渝

副主编：雷天蓉 廖申科

一九九二年八月

(川)新登字017号

责任编辑: 吴定光

封面设计: 张秀川

司法行政管理学

主编 钟晓渝

西南财经大学出版社出版 (成都市光华村)

西南财经大学出版社发行 西南政法学院印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 印张 9.75 字数 214千字

1992年9月第一版

1992年9月第一次印刷

印数: 1—1000册

书号: ISBN 7—81017—439—8/D.34

定价: 5.00元

序

司法行政机关是人民民主专政的重要工具，是我国行政机关的组成部分，在国家行政管理活动中担负繁重的管理任务。它作为我国执法机关之一，在社会主义民主与法制建设中起着重要作用。司法行政管理的的好坏，对国家的行政管理和执法活动产生重大的影响。

1985年，司法部在西南政法学院创办司法行政管理系，培养司法行政管理干部。历经七载，司法行政管理系的教师们创设了司法行政管理学课程，今又编著了《司法行政管理学》教材，这是司法行政管理领域内一个可喜的成果。

这本《司法行政管理学》以我国司法行政管理职能范围为主要线索，同时比较各国司法行政管理，探索具有中国特色社会主义司法行政管理的规律，具有一定的开创性，并对我国司法行政管理工作向科学化、现代化方向发展有积极推动作用。故乐为之序，愿我国司法行政管理的科研和教学繁荣昌盛。

邢 同 舟

1992年4月10日

编 后 说 明

司法行政管理学是行政管理学的分支学科，属专业行政管理，在国内尚属首创。1985年，司法部在西南政法学院创办司法行政管理系，经全系教师的共同努力，我们创设了司法行政管理学课程，在征求司法行政管理部门意见的基础上，反复修改，形成了本书。书稿撰写过程中，我们力求理论与实际相结合，特别注重司法行政管理的应用性，尽力吸收了国内司法行政管理理论研究的新成果和实践中总结出来的好经验。因此，本书对了解和加强我国司法行政管理有一定帮助，适合于司法行政管理干部和广大读者阅读，也适合于大专院校、法学院系选为教材。

司法部教育司司长邢同舟为本书作序，积极支持本书的出版问世。对此，我们表示深深的感谢！西南政法学院法学研究所盛时动同志为本书的撰写提供了大量的资料并协助部分稿件的抄正，也在此表示深深的谢意。

本书由钟晓渝主编，雷天蓉、廖申科副主编。各章撰稿人为：第一章，钟晓渝、雷天蓉；第二章、第三章，钟晓渝；第四章，钟晓渝、雷天蓉、刘俊祥；第五章，钟晓渝、王鉴辉；第六章，唐忠民、王鉴辉；第七章，钟晓渝、王鉴辉；第八章，张婷；第九章，唐忠民；第十章，钟晓渝、王鉴辉；

第十一章，刘俊祥；第十二章，廖申科；第十三章，唐忠民；第十四章，刘俊祥；第十五章，黄顺康。全书由钟晓渝统稿。

司法行政管理学是一门崭新的学科，我们的研究也才刚刚起步，时间仓促，水平有限，错误与不当之处在所难免，恳切祈望得到前辈师长、专家、学者、同行之士及广大司法行政管理干部和读者批评指正。

编 者

1992年4月14日于西南政法学院

目 录

司法行政管理学总论

第一章 绪论	(1)
第一节 司法行政管理学概述.....	(2)
第二节 司法行政管理的历史发展.....	(12)
第三节 学习、研究司法行政管理学 的意义和方法.....	(17)
第二章 司法行政管理的性质与职能	(22)
第一节 司法行政管理的性质.....	(22)
第二节 司法行政管理的职能.....	(26)
第三节 我国司法行政管理职能.....	(37)
第三章 司法行政管理组织与体制	(46)
第一节 司法行政管理组织与体制概述.....	(46)
第二节 当代主要西方国家司法行政 管理组织与体制.....	(50)
第三节 我国的司法行政管理组织与体制.....	(58)
第四章 司法行政管理的原则与方法	(68)
第一节 司法行政管理的基本原则.....	(68)
第二节 司法行政管理的基本方法.....	(74)
第三节 司法行政管理的基本程序.....	(83)

第五章 司法行政人事管理	(88)
第一节 司法行政人事管理概述.....	(88)
第二节 司法行政人员的素质与 权利、义务.....	(91)
第三节 司法行政人事管理的主要内容.....	(99)
第六章 司法行政机关管理	(110)
第一节 司法行政机关管理概述.....	(110)
第二节 司法行政机关管理的内容.....	(113)
第七章 司法行政法制建设	(121)
第一节 司法行政法制建设概述.....	(121)
第二节 司法行政法制建设的基本内容.....	(127)
第三节 司法行政复议与应诉.....	(134)

司法行政管理学分论

第八章 法学教育管理	(141)
第一节 法学教育管理概述.....	(141)
第二节 法学教育管理的主要内容.....	(146)
第三节 法学教育体制.....	(149)
第九章 法制宣传管理	(158)
第一节 法制宣传概述.....	(158)
第二节 法制宣传的主要内容和方法.....	(167)
第三节 法制宣传的组织管理.....	(174)
第十章 律师管理	(181)
第一节 律师工作概述.....	(181)

第二节	律师管理的基本内容·····	(188)
第三节	律师工作管理体制·····	(196)
第十一章	公证管理 ·····	(202)
第一节	公证管理概述·····	(202)
第二节	公证管理体制·····	(207)
第三节	公证管理的基本内容·····	(212)
第十二章	劳动改造管理 ·····	(220)
第一节	劳动改造管理概述·····	(220)
第二节	劳动改造的管理体制·····	(226)
第三节	劳动改造管理的改革与完善·····	(233)
第十三章	劳动教养管理 ·····	(242)
第一节	劳动教养管理概述·····	(242)
第二节	劳动教养的管理体制·····	(247)
第三节	劳动教养工作的基本规定·····	(253)
第十四章	基层司法行政管理 ·····	(263)
第一节	基层司法行政管理概述·····	(263)
第二节	司法助理员管理·····	(271)
第三节	乡镇法律服务所管理·····	(275)
第四节	人民调解管理·····	(279)
第十五章	司法行政外事和司法协助管理 ·····	(284)
第一节	司法行政外事工作概述·····	(284)
第二节	司法行政外事工作管理·····	(287)
第三节	司法协助管理·····	(290)

司法行政管理学总论

第一章 绪 论

司法行政管理是国家行政管理的重要内容。现代各国政府一般都设立专门的司法行政机关以管理司法行政事务。1979年10月,我国政府重建专门的司法行政机关以管理全国司法行政事务,并逐步形成从中央到地方的、较为完整统一的司法行政管理系统。随着我国社会主义建设事业的发展,司法行政管理机构在社会主义民主与法制建设和“改革、开放”的一系列活动中担负日益繁重而复杂的管理任务。如何建立完善、合理的司法行政管理体制和组织,如何提高司法行政管理工作效率和法律为经济建设服务的质量,如何实现更科学的司法行政管理、探索具有中国特色社会主义的司法行政管理规律,这既是我国法制建设、也是我国行政管理迫切需要研究、解决的重大课题。

第一节 司法行政管理学概述

一、司法行政管理的涵义

目前，在国内外司法实践中和学术界，对于司法行政管理的涵义的理解，尚不一致。“司法行政管理”是一个复合词，由“司法”和“行政管理”两个概念所构成。顾名思义，司法行政管理可以理解为“国家对司法活动的行政管理”；也可以理解为“国家对司法行政事务的管理”。显然，司法行政管理究竟是国家对司法活动的行政管理？还是国家对司法行政事务的管理？不同的理解，其司法行政管理的外延和内涵也有所不同。

第一种理解，司法行政管理是国家对司法活动的行政管理。这种理解表明，司法行政管理的涵义在外延上，以“司法活动”为界，一切与“司法活动”相关的行政管理，即是司法行政管理；在内涵上，司法行政管理是一种“行政管理”，即司法行政管理是一种行政管理活动而不涉及司法权的行使。正如我国著名行政学学者龚祥瑞等人编著的《西方国家的司法制度》一书中所述：“西方国家的司法行政机关是行使司法行政权的国家机关，如有关法院系统的组织设置、调整、撤销、人事调动和活动经费等方面，均归它掌管。司法行政管理在形式上不涉及法院行使审判权的活动。”^①当代美国政治学者帕拉洛和吕德勒也在其编著的《行政管

^①龚祥瑞等编著：《西方国家的司法制度》，北京大学出版社1980年版，第72页。

理学辞典》中解释到：“司法行政是法律的综合管理制度，包括制定满足法院案卷的计划，监督文书和其它辅助人员，数据处理，财务管理，案件的日程表管理，陪审团和证人的协调，场地和设备的管理，调停关系，对法院组织、审判员的挑选和训练计划进行分析和监督等等。司法行政是公共行政中一个正在发展的分支。”过去的某些社会主义国家的学者也是从国家对“司法活动”的行政管理角度，解释司法行政管理这一概念。如前苏联学者B·M马诺辛等所编著的《苏维埃行政法》，在其“司法机关与司法管理的概念”一节中指出：“司法机关的活动及其它机关和企业中的法律工作要求给予一定的指导、组织和领导。因此建立国家管理的一个专门部门——司法管理部门，以保障这些任务的完成。”^①根据这个表述：司法行政管理就是国家对司法机关的活动或其他法律工作的组织、领导和指导。可见，司法行政管理是国家对司法活动的行政管理。然而，对于“司法”的不同理解，以及各种不同社会制度和政治制度对于司法权的不同划分，使司法行政管理范围和内容仍有很大差别。

在现代西方资本主义国家，由于其政治制度实行“三权分立”的原则，国家权力划分为立法权、行政权和司法权，并分别由议会、政府和法院三机关各行其职权。“司法权”由法院行使，其“司法活动”实际就只是“审判活动”。因而，其司法行政管理主要表现在为对法院的行政管理。如法

^①《苏》B·M马诺辛等编著：《苏维埃行政法》，黄道秀译，群众出版社1983年版，第435页。

国和德国（原联邦德国，下同）。但是，也正由于西方国家把司法权仅仅归结为法院审判权，而其它的司法活动如检察和侦查，隶属于行政权，因而在某些资本主义国家，其司法行政管理除对法院的行政管理外，还包括检察权或侦查权的行使，以及除审判权之外的广泛的司法管理活动。如美国司法行政管理的范围就包括行使检察权、侦查权、管理法院、警察、安全、调查、税务等。因此，不同的政治制度以及对于“司法”的不同理解，必然使司法行政管理的内涵和外延的划分不尽一致，而对其司法行政管理的含义产生不同的认识。

第二种理解，司法行政管理是国家对司法行政事务的管理。这种理解将司法行政管理的外延限定在“司法行政事务”的范围内，对一切“司法行政事务”的“管理”即是司法行政管理；在内涵上，司法行政管理是对司法“行政事务”的管理，而不是对整个“司法活动”的管理。

这种理解在我国的司法实践中较为流行。我国是社会主义国家，在政治制度上我们实行“民主集中制”和“议行合一”的原则，国家权力统一由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使，在国家机关的设置和分工上，由法院独立行使审判权，检察院独立行使检察权，政府行使行政权。1949年10月中华人民共和国成立以来，根据《中央人民政府司法部试行组织条例》规定：司法部“主持全国司法行政事宜”。根据1954年9月2日诞生的中华人民共和国第一部宪法，中央人民司法部改称中华人民共和国司法部，其职责仍是“管理司法行政事宜”；1982年宪法也规定，国务领导和管理“司法行政”等工作。因此，在我国的司法实践中，其

司法行政管理历来是对“司法行政事务的管理”。然而，在我国社会主义的司法行政管理实践中，对于“司法行政事务”的划分，即司法行政管理的范围也几经变化。建国初期，“司法行政事务”主要是对法院的行政管理，以及建立、健全各地司法机构，训练与培养、调配司法干部，管理劳改，法制宣传，建立与推行律师与公证工作等。1950年11月监所管理改为公安机关管理。以后由于受“左”的错误思想影响，1959年4月撤销了政府中的司法行政管理机构，司法行政事务由最高人民法院管理。1979年9月重建司法行政机关，“司法行政事务”的内容和范围有了重大变化。1982年5月国务院批准《关于司法部的任务和机构改革的请示报告》并指出，司法行政机关不再管理人民法院的司法行政工作。各级人民法院的司法行政工作，由各级人民法院自行管理。1983年9月2日，第六届全国人民代表大会常委会第二次会议，对人民法院组织法的有关规定作了相应的修改。同年4月，经批准，劳改劳教工作由公安机关移交给司法行政机关管理。几经调整，目前我国司法行政管理的司法行政任务主要是领导和管理劳改劳教工作、法制宣传、法学教育、领导和管理律师、公证工作、管理和指导基层人民调解委员会工作，以及负责司法外事工作等。可见，我国司法行政管理机关管理司法行政事务的范围，在我国也是几经变化的。

综上对司法行政管理的两种不同理解，以及世界各国对司法行政管理的不同实践，很难对司法行政管理下一个统一的定义。因此，概括起来，我们把第一种理解称为广义的司法行政管理，即司法行政管理是国家对司法活动的管理，包

括国家对审判、检察、公安、监狱等一系司法活动的行政管理；第二种理解称为狭义的司法行政管理，即司法行政管理是国家对司法行政事务的管理，主要包括监狱、律师、公证、调解、法学教育、法制宣传等司法行政事务的管理。

二、司法行政管理学的研究对象和体系

（一）司法行政管理学的研究对象

司法行政管理学以司法行政管理的活动为研究对象，探求国家对司法行政事务进行有效管理的规律。尽管由于各国不同的实践，司法行政管理的研究范围在不同国度和同一国家的不同时期有不同的内容，从而对司法行政管理的涵义有不同的理解。但是，司法行政管理学总是以司法行政管理这一特殊领域为其研究对象。就一般而言，司法行政管理学的研究对象是国家司法机关依法管理司法活动或司法行政事务的规律。具体来说，在我国则主要研究司法行政管理的性质与职能，司法行政管理的机构设置，司法行政管理体制，司法行政人员的选拔培养和管理，司法行政管理的基本原则、方法以及司法行政管理的各方面职能活动。

（二）司法行政管理学的体系

司法行政管理学在我国尚处在创立阶段，许多实践经验尚待总结，许多理论问题还需研究探索。根据我国近年来司法行政管理的实践情况和初步研究，我们认为建立司法行政管理学体系，首先应从我国司法行政管理的实际出发，以研究我国的司法行政管理为主，同时比较各国的司法行政管理的组织、职能、体制；其次，理论研究和实际应用相结合，注重理论为实践服务，注重司法行政管理学的应用性。为

此，我们将司法行政管理学的体系分为总论和分论两大部分。

总论部分，主要在宏观理论上揭示司法行政管理的基本规律，研究司法行政管理的基本理论问题，共分七章。

第一章，绪论。主要研究和揭示司法行政管理的涵义、研究对象、司法行政管理学的体系、研究方法、意义以及和其他学科的关系，奠定司法行政管理的基本理论。

第二章，司法行政管理的性质和职能。揭示司法行政管理与国家本质的关系、司法行政管理在司法机关体系中的地位与作用、司法行政管理在我国的历史沿革和发展，研究司法行政管理的职能以及各国司法行政管理职能的比较，从而明确我国司法行政管理的性质以及我国司法行政管理职能的变化，为我国在坚持四项基本原则的基础上，加强和完善司法行政管理职能提供理论依据。

第三章，司法行政管理的组织与体制。研究司法行政管理的组织机构设置以及职权分配和相互关系，比较各国司法行政管理的机构和体制的特点，探索完善我国司法行政管理组织与体制的方向。

第四章，司法行政管理的原则与方法。主要探索和研究我国司法行政管理的基本原则，总结我国司法行政管理中的基本手段和方法，为我国司法行政管理提供规范化操作程序和手段，以实现我国司法行政管理的科学化与现代化。

第五章，司法行政人事管理。研究司法行政系统的人事管理，司法人员的权利义务，司法人员的选用与培养、考核、奖惩与晋升，以及司法人事管理的组织体系等。

第六章，司法行政机关管理。研究我国司法行政机关管

理的任务、内容，为实现司法行政机关管理现代化提供理论依据。

第七章，司法行政管理法制建设。研究我国司法行政管理法制建设的重要性以及法制建设的内容，从而加强和完善我国司法行政管理法制建设。

分论部分，主要研究我国司法行政管理的各项主要内容，侧重应用性和实用性的研究和介绍。分论部分共分八章。

第八章，法学教育管理。总结我国法学教育的经验，介绍我国法学教育的体系，探索法学教育管理的规律。

第九章，法制宣传管理。明确法制宣传的重要性和法制宣传的主要内容，研究法制宣传管理的原则、方式及方法。

第十章，律师管理。研究我国律师管理的社会主义特色，总结我国律师管理的成功经验，探索、改革和完善我国律师管理体制的理论。

第十一章，公证管理。我国公证管理的体制，公证工作的原则、程序以及公证管理的基本形式。

第十二章，劳改管理。介绍我国劳改管理的方针、政策，劳改管理体制，研究我国劳改理管的规律，总结我国劳改管理的成功经验。

第十三章 劳教管理。介绍我国劳教工作的方针、政策，劳教管理体制，研究我国劳教管理的规律，总结劳教管理的成功经验。

第十四章，基层司法行政管理。介绍我国基层司法行政管理的组织、体制、作用，总结我国基层司法行政管理的成功经验。