

论司法行政

王公义/著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

论司法行政

王公义/著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

论司法行政 / 王公义主编. —北京:法律出版社,
2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4316 - 6

I. ①论… II. ①王… III. ①司法—行政—工作—中
国—文集 IV. ①D926. 13 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 283072 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘莹

装帧设计/李瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/23.75 字数/456 千

版本/2013 年 1 月第 1 版

印次/2013 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4316 - 6

定价:70.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

时光荏苒,回忆从1997年进入司法部司法研究所工作至今已整整15年,我的最成熟和最美好的时光都献给了司法行政事业,但惭愧的是没有出多少像样的成果。今年我将退休,盘点一下自己的研究历程,把有关司法行政工作的文章汇编成册,一为总结一下自己;二也许对后来研究者以借鉴和批判的靶子,如果能为推动司法行政工作的发展尽一份绵薄之力我就很高兴了!

我少年从军,大学读理工科,研究生读经济学,后来从事法学研究。所以,退休后研究工作会发散,但仍希望和法学实务界、理论界的同人们保持联系,得到眷顾!

为了保持历史原貌,所有文章均没有修改,也许可以帮助大家探索一下历史的发展轨迹。

是为序。

王公义

2012年5月8日

目 录

一、综 合

司法行政制度的基本概念	(3)
我国司法行政体制的历史沿革	(7)
论司法行政工作的范畴及社会法治意义	(17)
理性思考司法行政工作	(20)
关于当前司法行政理论研究的若干问题	(27)
认真学习实践科学发展观 推动司法行政工作协调持续快速发展	(36)
坚持用科学发展观指导司法行政理论研究工作	(41)
紧紧围绕三项重点工作 认真开展实证理论研究	(45)
司法行政“十二五”规划探讨	(56)

二、司法体制改革

司法体制改革的理论基础和价值趋向	(69)
应树立司法裁判的权威	(73)
中外司法体制比较研究	(77)

三、人民陪审员制度

论建立中国特色的人民陪审员制度	(93)
-----------------------	--------

四、律 师 制 度

律师是什么	
——新中国律师业 60 年 5 个发展阶段的理性思考	(101)
律师的属性	(108)
人世对中国律师业的影响	(117)

应对 WTO 律师业的改革	(120)
《刑事诉讼法》修改中关于辩护与代理若干问题	(138)
着眼五个方面 完善辩护制度	(150)

五、法律援助制度

《刑事诉讼法》修改中关于法律援助制度的若干问题	(155)
-------------------------------	-------

六、公证制度

建立适合中国国情的公证制度	(165)
中国公证制度模式选择	(173)
国外公证立法问题研究	(180)

七、司法鉴定制度

我国司法鉴定管理体制的改革与完善	(191)
《刑事诉讼法》修改中有关司法鉴定制度的 12 个问题研究	(196)

八、监狱制度

监狱是所特殊学校	(207)
监狱制度研究	(208)
《刑事诉讼法》修改中关于刑罚执行制度的若干问题	(237)

九、社区矫正制度

由社区矫正而引发的刑罚执行及其相关问题	(251)
---------------------------	-------

十、劳动教养制度

进一步改革完善中国的劳动教养制度	(257)
论《违法行为教育矫治法》的立法理念及原则	(264)
劳教存废问题研究	(270)

十一、法制宣传

论建立和谐社会的三大文化基础	(279)
论法制新闻宣传与和谐社会建设	(286)
让守法成为人们的自觉意识	(291)
中国公务员的法律教育与实践	(292)
公务员法律知识培训方式评析	(301)
新时期应该坚持的“三个坚持”	(310)

十二、依法治国

建设法治城市 量化衡量指标	(315)
论法治余杭建设	(321)
论成都法治城市建设测评指标设计 ——成都形成了自己鲜明特色	(329)

十三、人民调解

人民调解制度是解决社会纠纷的重要法律制度	(335)
----------------------------	-------

十四、司法所建设

关于武汉市司法所建设的实践与思考	(345)
------------------------	-------

十五、域外研究

澳大利亚司法体制及改革趋向简介	(357)
瑞士独特的全民公决制度、法律制度和登记制度	(362)
苏格兰的检察系统	(368)

一、综 合

司法行政制度的基本概念*

一、司法行政工作的基本概念

为司法工作提供政府行政服务的工作就叫司法行政工作。

二、司法行政工作的内容包括

大体分为三个方面

1. 为司法机关提供的司法行政服务

(1) 机构编制

- 法院检察院机构设置

(2) 人员选任

- 法官、检察官、书记员、司法警察、行政人员、后勤人员选任
- 人民陪审员、人民监督员选任
- 国家司法考试

(3) 干部培训

- 国家法官学院、国家检察官学院、国家律师学院、警官学院
- 普通大学法学教育

(4) 设施建设

- 法院检察院机关办公实施建设、法庭建设

(5) 法庭保护

(6) 财政供给

(7) 后勤服务

2. 为诉讼活动提供的司法行政服务

(1) 诉讼保障

- 律师业管理
- 法律援助
- 公证业管理
- 司法鉴定业管理

* 这是 2012 年 5 月 5 日在全国新任司法厅局长培训班上的讲课提纲。

(2) 裁判执行

- 刑事判决执行(监狱、社区矫正、看守所)
- 行政裁判执行
- 民事裁判执行

3. 为社会法律事务管理提供的司法行政服务

(1) 法律顾问

- 政府法律顾问
- 企业法律顾问
- 个人法律顾问

(2) 法治宣传

- 普法宣传
- 依法治理
- 法治城市建设

(3) 民商事调解

- 人民调解
- 民商事仲裁调解

(4) 行政强制执行

- 劳教管理
- 强制隔离戒毒
- 戒毒康复管理

(5) 政府行政法律法规草案起草

(6) 国家法治状况统计

三、司法部目前管理的司法行政工作及问题

1. 为司法机关提供的司法行政服务

(1) 国家司法考试

- 政策需要放宽吗?
- 到底应该考几次?

(2) 人民陪审员协管

- 到底该谁管?
- 应该随机还是应该任命?

2. 为诉讼活动提供的司法行政服务

(1) 律师业管理

- 律师是什么?
- 如何管理?

- (2) 基层法律服务者管理
 - 生命线有多长?
 - 与司法所是什么关系?
- (3) 法律援助
 - 援助谁?
 - 援助什么?
- (4) 公证业管理
 - 是国家公证吗?
 - 需要“必须公证”吗?
 - 体制走向?
- (5) 司法鉴定业管理
 - 体制走向?
 - 需要等级吗?
- (6) 监狱管理
 - 监狱是什么?
 - 以什么改造理论来指导?
 - 监狱企业是什么?
 - 犯人必须掌握一种生存技能吗?
- (7) 社区矫正管理
 - 矫治什么人?
 - 规模多大?
 - 需要警察吗?
- (8) 安置帮教管理
 - 怎么安置?
 - 如何帮教?
- (9) 国际司法协助
 - 如何看待?
 - 如何帮助在国外的中国人?
- 3. 为社会法律事务提供的司法行政服务
 - (1) 劳教管理
 - 谁决定?
 - 时间?
 - 如何管理?
 - (2) 强制隔离戒毒管理
 - 如何管理?

- 时间?
- (3)戒毒康复管理
 - 应该管吗?
 - 多长时间?
 - 需要发工资吗?
- (4)法制宣传
 - 如何深入人心?
 - 与专业法部门的关系?
- (5)依法治理
 - 行业依法治理?
 - 单位依法治理?
 - 地方依法治理?
 - 法治城市建设?
- (6)人民调解
 - 调解员一定要民间的吗?
 - 经费?
- (7)民商事仲裁管理
 - 谁管最合法?

我国司法行政体制的历史沿革*

一、新中国成立初期建立司法部到司法部被撤销时期(1949~1959年)

中华人民共和国成立之初,作为人民民主专政重要工具之一的司法行政机关,是在彻底打碎了旧的国家机器之后,根据《中共中央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》、《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中央人民政府组织法》的规定建立起来的。其主要职责是:负责司法行政政策之厘定;法院、检察署的机构设置、人员编制、干部任命、干部培训、办公楼建设、物资装备及财政保障等司法行政工作;律师、公证工作;狱政工作;法制宣传等工作。但检察机关的司法行政工作很快就自己管理,监狱、看守所及劳动改造队也于1950年12月30日移转公安部管理。具体历史沿革如下:

1949年9月27日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中央人民政府组织法》。该法第18条规定政务院设司法部,规定司法部是国家司法行政机关,主持全国的司法行政事宜。按照革命根据地建立中央工农民主政府以来人民司法工作的经验,实行司法行政与审判的“分立制”,并在原华北人民政府司法部的基础上组建中央人民政府司法部,史良任部长。

1949年12月20日,中央人民政府委员会批准了《中央人民政府司法部试行组织条例》。《条例》第2条规定,司法部主持全国司法行政事宜,任务为15项,具体如下:(1)关于司法行政政策之厘定事项;(2)关于地方审检机关之设置、废止或合并及其管辖区域之划分与变更事项;但应商同最高人民法院、最高人民检察署及大行政区人民政府或省(市)人民政府办理;(3)关于司法干部之教育训练事项;(4)关于司法干部之登记、分配、任免事项;但司法干部的任免,另有规定者依其规定;(5)关于全国诉讼案件种类、数量及其社会原因之统计事项;(6)关于犯人改造监督机关之设置、废止、合并及指导、监督事项;(7)关于司法经费之厘定事项;(8)关于有关司法法令政策之宣传事项;(9)关于律师之登记、甄拔、分配、组织与指导事项;(10)关于公证管理事项;(11)关于各地方司法机关有关司法行政事务之询问解答事项;(12)关于各地方司法机关司法行政事务处分抵触法令或不适宜之撤销与纠正事项;(13)关于各地方司法机关司法行政之督导与检查事项;(14)关于各地方司法机关积案之调查事项;(15)关于其

* 成文时刘红娟同志做了不少资料工作,原载《中国司法》1984年第1期。

他属于司法行政之事项。

这个条例同时规定,中央司法部的机构设置为1厅5司1室:办公厅负责机关的文书、人事、行政等事务;第一司主管审检机关的司法行政事务;第二司主管公证、律师工作;第三司主管狱政工作;第四司主管司法干部任免及教育训练;第五司主管法制宣传和视察工作;1室为专门委员室。人员编制200名。

1950年8月2日,司法部长史良在第一届全国司法工作会议(7月26日~8月11日)上作《关于目前司法行政工作报告》指出,司法行政工作主要任务是:“(1)建立与健全各地的司法机构;(2)训练与培养、调配干部;(3)督导各地对犯人的管制与改造工作;(4)进行法治的宣教工作,教育人民忠于祖国、遵守法律、遵守劳动纪律,爱护公共财产和履行国民义务;(5)建立与推行新的人民律师与公证工作;(6)对各地司法机关司法行政之督导与检查;(7)其他有关司法行政工作事宜。”

1950年11月30日,遵照中央人民政府政务院1950年11月3日关于加强人民司法工作的指示:“关于监所管理,目前一般宜归公安部门负责,兼受司法部门指导,由省以上人民政府依各地具体情况适当决定之。”司法部、公安部联合发出“司指字第283号”《关于监狱、看守所和劳动改造队移转归公安部门领导的指示》规定,监狱、看守所、劳动改造队划出司法部,归公安部领导。第三司职责由主管监狱工作改为主管政策指导、调查研究、督导视察等工作。司法部人员编制定为280名。

1951年7月,经政务院第94次会议决定,建立中央政法干部学校,培训法院、检察院和司法行政系统干部。该校归中央政法委直接领导,彭真同志任校长。

1951年9月3日通过的《人民法院暂行组织条例》第10条规定:“下级人民法院……其司法行政由上级司法部领导。”这里的司法部指的是大行政区司法部。

1951年9月4日公布的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》第10条规定:“最高人民检察署设人事处,掌管人事工作,处理各级检察署干部及编制问题。”

1952年年初,为执行政务院关于调整机构紧缩编制的决定,政务院政治法律委员会、最高人民法院、最高人民检察院、司法部、法制委员会5机关成立联合办公机构,合署办公,司法部内部机构改为首长办公室、司法行政组、干部训练组,编制减为106名。

1952年7月16日,在中央司法部成立了由司法部和最高人民法院组成的中央司法改革办公室。7月26日,史良部长向周恩来总理作了《关于彻底改造和整顿各级人民法院的报告》,对开展司法改革提出了具体意见。8月13日,政务院第148次会议批准了这个报告。这一改造工作是人民司法建设过程中一场激烈的政治斗争和思想斗争,是改革旧司法制度,确立人民司法制度的斗争,改革纯洁了队伍,改变了作风,并取得了圆满的成功。

1953年4月,第二届全国司法工作会议后,中央司法部的机构又作了调整,内设办公厅、普通法院管理司、专门法院管理司、干部管理教育司、法律宣传司和专门委员室,定编216名。

1954年8月13日,随着各大行政区及行政区司法部的撤销,司法部发出《关于各省与中央直辖市审判机关与司法行政机关分立问题的意见》,要求河北、山西等18省和京、津、沪3市立即建立司法厅(局),其他各省逐步建立司法厅,主持司法行政工作。

1954年9月21日,第一届全国人民代表大会第一次会议通过《国务院组织法》,第2条规定国务院设司法部,称中华人民共和国司法部。设1厅6司1独立处和1室,即办公厅、普通法院司、专门法院司、人事司、宣传司、教育司、公证律师司、财务处、人民接待室,编制增至330人。这次会议还通过了《人民法院组织法》,第14条规定:“各级人民法院的司法行政工作由司法行政机关管理。”

1955年4月18日,财政部、司法部发出《关于司法业务费决定由司法部直接管理,并颁发司法业务费管理暂行办法的通知》,确定最高人民法院司法经费向司法部领报;高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院均向省、自治区、直辖市司法厅(局)直接领报。

1955年9月5日,国务院下达《关于全国各级人民法院和司法行政机关编制名额分配的通知》,司法部编制调整为271人。

1955年11月2日,司法部第261次部务会议决定改进工作方法和调整机构。经国务院批准,司法部设1厅6司1独立处和1室,将原宣传司并入办公厅,新增设“法令编纂司”,将专门法院司更名为“运输法院管理司”。新机构为:办公厅、普通法院管理司、运输法院管理司、人事司、教育司、公证律师司、法令编纂司及财务处、人民接待室。

1956年12月29日,司法部和最高人民法院联合下发了《关于目前省、市、自治区高级人民法院和司法厅(局)分工合作的暂行规定(草案)》供各地执行。该草案规定,高级人民法院主管的主要工作是:(1)审理一审、上诉案件;(2)复核死刑案件;(3)审理依照审判监督程序提起的案件,并负责辖区内的检查错案和平反冤狱的工作;(4)接待人民来访和处理人民的申诉案件;(5)主持总结本院和所属下级人民法院(即中级人民法院和基层人民法院)的审判经验,包括执行政策、法令(实体法)和审判程序(程序法)方面的实践经验。关于总结审判经验,虽然主要由高级人民法院来负责,但如果司法厅(局)有力量,在与高级人民法院协商后,也可分工总结下级人民法院的某些(类)审判经验。

司法厅(局)主管的主要工作是:(1)关于审判业务的思想建设和思想指导。有关所属司法机关(包括所属下级人民法院和司法行政组织)在各个时期工作中的主要思想问题,即在政策思想上、思想作风上以及法制思想上带普遍性的问题,由司法厅(局)主持,并会同高级人民法院加以解决。(2)经省级人民政府批准,主管下级人民法院的设置、编制、内部机构及其制度建设,在当前应着重督促所属下级人民法院认真贯彻执行《人民法院组织法》。(3)主持并组织对所属下级人民法院的全面检查工作。关于全面的系统的检查工作虽然主要由司法厅(局)主持,但高级人民法院亦应尽力进行检查工作。一般可与司法厅(局)协商,在年度或季度工作计划中作统一安排,以便联合组

织检查或分片检查。(4)干部工作。协助党政机关了解和调配应由自己管理的司法干部(包括下级人民法院和司法行政机关的干部)。组织和领导在职干部的教育和轮训工作,培养和表扬优秀司法工作者,处理某些司法干部的违法乱纪问题;并根据司法部的委托管理政法院校的工作。(5)律师工作、公证工作。(6)组织和指导下级司法机关和律师组织开展法制宣传工作。(7)研究和指导下级人民法院做好书记员、执行员、法警的管理工作,以及法院档案、赃物、证物的管理工作,但这些工作的具体领导则由本级人民法院直接负责。(8)司法统计、法令编纂和财务等工作。

该草案规定高级人民法院和司法厅(局)共同掌管的工作是:(1)全省、自治区、直辖市的司法工作计划。在实际工作中一般应由司法厅(局)提出草案,与高级人民法院商定,经省、自治区、直辖市领导机关同意后下达。司法厅(局)还应帮助下级人民法院制订工作计划。(2)全省、自治区、直辖市司法机关的工作以及司法工作如何为国家经济建设服务的部署。在实际工作中,双方可根据每项工作的具体内容,共同商定某项工作由谁主持。(3)召开全省、自治区、直辖市的司法工作会议(包括局部问题的专业会议)。院、厅(局)可根据某次会议主要问题的性质,共同商定由谁主管,还可根据某次会议各个议题的性质,共同商定各主管某些议题。(4)共同编印内部业务指导性的刊物。(5)组织和处理有关本省、自治区、直辖市内的各种鉴定工作(包括司法、法医、会计等鉴定)。

为了加强司法厅(局)和高级人民法院的联系,该草案还规定了建立以下联系制度:(1)高级人民法院或司法厅(局)召开的院务会议、审判委员会或厅(局)务会议,讨论涉及彼此有关的事项时,在会前一般应将议题通知对方,并邀请对方派人列席;在会后亦应将各记录整理抄送对方。如果是讨论双方共同掌管的事项,双方应召开联席会议讨论确定。(2)对下级司法机关下达指示、通报或批复重要问题,应按其内容分别采取会函批复、事先磋商或者事后抄送的方式。

1957年8月9日,国务院第56次全体会议决定撤销全国的铁路运输法院和水上运输法院,据此,司法部也相应地撤销了运输法院管理司,机构减为1厅5司1独立处和1室。

1958年6月13日~8月20日,在第四届全国司法工作会议上,司法部领导成员遭到错误批判,党组全体成员6人及正司级党员干部3人共计9人被打成“反党集团”。这次会议对司法部领导的错误批判和处理,直接影响到司法部的生存。

1959年4月28日,在“司法改革已基本完成,各级人民法院已经健全,人民法院的干部已经充实和加强,司法部已无单独设立必要”的理由下,第二届全国人民代表大会第一次会议通过决议撤销司法部,法院司法行政工作移转归法院管理,从中央到地方,司法行政工作与审判工作由“分立制”改变为“合一制”。

二、十一届三中全会后恢复司法部及职能调整时期(1979~1983年)

十一届三中全会后的1979年,司法部在被撤销20年后得以恢复,其职能、职责也