



司法行政系统政法干警招录
培养体制改革试点专业教材

司法行政工作概论

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 刘友江

司法行政系统政法干警招录
培养体制改革试点专业教材

司法行政工作概论

全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 刘友江

副主编 ◎ 成建华 徐宏辉

撰稿人 ◎ (以撰写单元先后为序)

成建华 武秀艳 徐宏辉

罗 平 万昌文 王 勇

侯永久 窦立洁 刘友江

图书在版编目 (CIP) 数据

司法行政工作概论 / 刘友江主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2010. 11

ISBN 978-7-5620-3747-7

I. 司... II. 刘... III. 司法-行政-工作-中国-教材 IV. D926.13

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第199487号

书 名 司法行政工作概论 SIFA XINGZHENG GONGZUO GAILUN

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960mm 16开本 13.25印张 215千字

2010年12月第1版 2010年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5620-3747-7/D·3707

印 数: 0 001-3 000 定 价: 20.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

电 话 (010) 58908435(编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)

通信地址 北京100088信箱8034分箱 邮政编码 100088

电子信箱 fada.jc@sohu.com(编辑部)

网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。



出版说明



为培养政治业务素质高, 实战能力强的应用型、复合型政法人才, 根据中央司法体制改革总体部署, 中央政法委员会等 11 个部委办于 2008 年 6 月联合印发了《2008 年政法院校招录培养体制改革试点工作实施方案》, 开启了政法干警招录培养体制改革试点工作。2009 年 7 月, 中央政法委员会等 15 个部委办又联合印发了《2009 年政法干警招录培养体制改革试点工作实施方案》。司法行政系统 20 所院校承担了培养任务, 相应开设了监狱管理、劳教管理、法律事务和司法警务等专科专业和监狱学、教育学(矫正教育方向)、法学(司法行政方向)等本科专业, 主要为中西部地区和其他经济欠发达地区县(市)级司法行政机关定向培养监狱劳教和基层司法行政机关应用型人才。

为规范司法行政系统院校的试点培养工作, 促进试点专业教学改革, 保证人才培养质量, 司法部和全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会组织有关专家制定并颁布了司法行政系统政法干警招录培养体制改革试点各专业指导性培养方案, 同时组织司法行政系统有关院校专业教师和相关行业专家共同编写了试点专业系列教材。该系列教材按照应用型、实战型人才培养的改革要求, 根据基层司法行政工作岗位能力需要和职业特点, 着力培养基层司法行政业务工作人员综合素质, 以政法职业精神、基本技能和创新任职能力教育培养为核心, 紧密结合司法行政系统业务工作岗位的实际, 充分吸收基层政法机关工作实践的新经验和政法职业教育教学改革的新成果, 力求达到内容实、体例新、水平高的编写要求。

该系列教材的编写得到了相关院校及司法行政系统基层单位的大力支持, 全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会秘书处、教材编写组成员及有关教育专家为教材的组织编写做了大量的工作。每一本教材的出版都凝聚了参编专家及出版社编辑人员的辛勤劳动和付出。在此, 表示衷心的感谢!



这套试点专业教材在编写过程中,由于时间紧、任务重,难免存在不少有待改进之处,希望各院校在使用过程中及时反馈意见和建议,以便进一步修改和完善。

全国高职高专教育法律类

专业教学指导委员会

2010年6月18日

编写说明



《司法行政工作概论》是全国政法干警招录培养体制改革试点专业“法律事务专业（司法行政方向）”的专业基础课。该课程的设置，是为后续课程提供司法行政工作事务的基础知识，主要对学生进行司法行政工作事务的认知教育，引导学生了解我国司法行政工作的历史沿革、组织机构、主要职责和工作内容等，以形成对司法行政工作特别是基层司法行政工作的明确认识。该课程教材编写组依据法律事务专业人才培养目标和课程标准，遵循高职高专教育规律和学生自身的认知规律，以基层司法行政工作职业岗位（群）作为学习主体，以其认知需求为视角，以“必需够用”为原则，紧密结合近年来我国司法改革，特别是司法行政体制改革的理论和实践，对司法行政工作的基本理论和内容进行了较为全面的规整。

本教材以基层司法行政工作职业岗位（群）必备的认知基础为主线，紧紧围绕司法权、司法行政和司法行政工作三个基本要素，按照理论服务实践的关系构建学习单元、设计教学进程。本教材共9个学习单元。前3个学习单元侧重于工作主体，按照司法行政工作概述、司法行政工作机关、法律服务机构的顺序展开；后6个学习单元侧重于工作内容，主要介绍司法行政工作的内容，包括法律保障、法制宣传与依法治理、法律服务管理与指导、国家司法考试和人民陪审员管理。本教材各单元设“学习目标”、“学习任务”、“问题引入”及“拓展学习”、“思考问题”或“思考案例”，也适用于高职高专法律类相关专业，还适用于司法行政系统新录公务员、新任司法所长和基层司法局长的岗前、任前培训。

本教材由主编刘友江拟定编写提纲和编写计划，副主编成建华、徐宏辉等参与了编写体例的商讨、确定，主编刘友江统稿并统一修改、定稿。

本书编写人员撰写分工如下（以单元为序）：

成建华（河北司法警官职业学院）：学习单元一之一、二、四

武秀艳（黑龙江司法警官职业学院）：学习单元一之三、五

徐宏辉（武汉警官职业学院）：学习单元二

罗平（武汉市司法局）：学习单元三之一、二，学习单元五之三、四



万昌文（武汉市司法局）：

学习单元三之三、四、五、六，学习
单元七之四、六

王 勇（河南司法警官职业学院）：

学习单元四，学习单元五之一、二

侯永久（湖北省司法警官训练总队）：

学习单元六

窦立洁（山东司法警官职业学院）：

学习单元七之一、二、三、五，学习
单元八

刘友江（武汉警官职业学院）：

学习单元九

本书参考、借鉴了大量的调研文集、学术著作和网络媒体资讯，吸收了部分学者、专家的研究成果，并得到湖北省监狱管理局丁首频、湖北省劳动教养管理局周志宏等同志的热情帮助，在此并致以衷心的感谢。鉴于本书由警官院校与实务部门合作编创，写作风格上不尽一致，同时，限于编写者的理论水平和司法实践经验，书中疏漏甚至错误在所难免，敬请读者谅解、指正。

编 者

2010年6月



目录CONTENTS

学习单元一	司法行政和司法行政工作 ▶ 1
	一、司法行政权 / 1
	二、司法行政 / 7
	三、司法行政工作 / 11
	四、我国司法行政工作的历程与成就 / 17
	五、我国司法行政工作的改革与展望 / 23
学习单元二	司法行政机关 ▶ 30
	一、中央司法行政机关 / 31
	二、县级以上地方各级司法行政机关 / 36
	三、乡镇（街道）司法所 / 42
	四、司法行政机关与其他政法机关的关系 / 50
	五、党对政法工作的领导 / 52
学习单元三	法律服务机构 ▶ 58
	一、律师事务所 / 59
	二、公证机构 / 63
	三、法律援助机构 / 68
	四、基层法律服务所 / 73
	五、司法鉴定机构 / 77
	六、人民调解委员会 / 82
学习单元四	司法行政工作内容概述 ▶ 91
	一、司法行政工作的分类 / 92



二、司法行政工作三大职能之间的关系 / 99

学习单元五

法律保障 ► 104

- 一、监狱管理工作 / 104
- 二、劳动教养管理工作 / 111
- 三、社区矫正工作 / 115
- 四、帮教安置工作 / 123

学习单元六

法制宣传教育与依法治理 ► 133

- 一、法制宣传教育工作 / 134
- 二、依法治理工作 / 141

学习单元七

法律服务管理与指导 ► 153

- 一、律师管理工作 / 153
- 二、公证管理工作 / 157
- 三、法律援助管理工作 / 161
- 四、基层法律服务管理工作 / 163
- 五、司法鉴定管理工作 / 167
- 六、人民调解指导工作 / 171

学习单元八

国家司法考试工作 ► 180

- 一、国家司法考试制度 / 181
- 二、司法机关在国家司法考试工作中的任务 / 183
- 三、国家司法考试的工作要求 / 185

学习单元九

人民陪审员管理工作 ► 191

- 一、人民陪审员制度 / 192
- 二、人民陪审员的选任与管理 / 195

参考文献 ► 199



学习单元一 司法行政和司法行政工作

【学习目标】

1. 了解司法行政权的概念和配置模式；
2. 掌握司法行政的概念、性质、特点及司法行政工作的地位和作用；
3. 明确我国司法行政工作的改革和发展方向。

【学习任务】

1. 司法行政的概念、性质和特点；
2. 司法行政工作的地位和作用。



【问题引入】

国家是普遍存在的一种社会现象，从形式上讲，它是一定范围内的人群所形成的共同体。从实质上讲，它是统治阶级进行阶级统治的政治权力机构。国家作为一定社会的管理者，是通过法律赋予的国家权力对社会进行管理的。为了有效行使国家权力，国家权力必须进行合理分工，一般来说，国家权力分为立法权、行政权和司法权。随着社会的发展，国家权力行使的复合性逐渐显现，在这种背景下，司法行政权应运而生，并因此产生了专门行使司法行政权的司法机关。

讨论题：国家权力分工应遵循哪些基本原则？

一、司法行政权

（一）司法行政权的概念

司法行政权是指与司法相关的行政管理权。它是国家权力系统中重要的公共权力之一。

司法行政权作为国家权力，从渊源上讲，它是伴随国家权力的发展，特别是国家司法权发展成熟到一定历史阶段的产物，是国家司法权的专业化分工和司法



权的独立自主而从司法权中分离出来的、介于司法权与行政权之间的一种权力。

我们知道，国家权力是指国家机关运用国家机器来实现其意志的社会支配力量。就其性质而言，国家权力是一种政治权利。其所表现的最高形式是国家主权，它是国家权力的“最终权力”，是一切国家权力的渊源。国家权力来自于国家主权通过法律的合法授予。

国家权力按照职能不同，一般分为立法权、行政权和司法权。由于各国的国体、政体不同，国家权力及其组成也各不相同。一般来说，在专制国家，君主或独裁者集中掌握国家权力，并通过其军政官僚机构对国家实行统治与管理。在资本主义民主制国家，国家权力一般划分为立法权、行政权、司法权三个部分，分别由立法机关、行政机关、司法机关行使。资本主义国家奉行“三权分立”原则，立法权、行政权、司法权相互分立，又相互制约与平衡。在社会主义国家，国家权力是由民主选举产生的人民代表机关来行使。

在国家权力中，立法权是指制定、修改和废止法律的权力，它是国家的基本权力。在社会主义国家，立法权一般是由人民代表机关来行使，而在资本主义国家一般由议会来行使。行政权是指执行法律的权力，它是国家的重要权力。行政权一般是由政府来行使。司法权是国家权力的重要组成部分。通常来讲，司法权是法院和检察院在进行审判、检察活动中行使的审判权和检察权，它是国家权力系统中具有终局性的权力。立法权、行政权和司法权共同构成了现代国家的国家权力体系。

由于司法权在国家权力系统中具有终局性，因此，司法权独立自主逐渐成为现代国家普遍遵循的原则。随着司法权独立自主的发展，司法机关中人、财、物等的管理权逐步从司法权中分离出来，并由相应的国家行政机关来行使，从而为司法活动的正常有效的运行提供保障，司法行政权由此而产生。与此同时，随着社会法制化程度的加深和司法功能的彰显，出现了越来越多的法律事务，包括个人、企业、社会和政府都面临许多法律事务。司法行政从开始主要为司法机关提供保障，又逐渐发展为提供各类法律服务或办理法律事务，从而逐渐演变成为点多面广、日趋复杂的司法行政权。由此可知，司法行政权是从司法权中派生出来的行政权。

各国司法行政权的配置因受文化传统、政治体制等具体国情因素的影响而各

具特色,但基于权力的分立和制衡这一普适性原理又具有某些趋同性。总体而言,当代各国司法行政权的配置大体有以下几种模式:

1. 以美国为代表的配置模式

美国司法部是该国国家机构体系中最为庞大的重要机构,是国家法律事务总机关,也是最高检察机关和最高执法机关。也就是说,除审判权之外,其他司法权力的组成部分,诸如侦查、检察和司法行政权一律由司法部行使。

2. 以德国和法国为代表的大陆法系国家配置模式

以德国和法国为代表的大陆法系国家的司法部,主要管理法院和检察机关的行政组织、人事调动和活动经费、授勋和颁发国家勋章、感化教育(监狱管理)、制定法律草案、执行判决和大赦等司法行政事务。

3. 以俄罗斯为代表的东欧国家配置模式

以俄罗斯为代表的东欧国家将整个国家司法权力变格划分为侦查、检察、审判和司法行政四项主要职能,分别归属四种不同的国家机关行使。一般而言,侦查权由公安机关和国家安全机关行使,检察权由检察院行使,审判权由法院行使,司法行政机关主管统一的司法行政工作。

4. 以英国为代表的配置模式

以英国为代表的极少数国家没有设立司法部,司法行政权通常由大法官行使,正副检察长也行使一定的司法行政权。

综上所述,美国模式司法部拥有包括侦查、检察和司法行政在内的三项主要权力,大陆法系模式司法部拥有司法行政和检察权,东欧模式司法部拥有主管司法行政权。可见,除英国等极少数国家例外,当前世界多数国家司法部均主管法院的司法行政工作。

纵观世界各国司法行政权的现状,我们可以看出,司法行政权作为与司法有关的行政管理权,其权能主要包括两部分内容,一是司法机关的行政管理权,它涉及对司法机关人、财、物的管理,目的在于保障司法机关的正常运转;二是与司法活动有关的行政管理权,它涉及为国家司法活动提供保障和服务,目的在于保障国家司法活动正常开展,并为政府和社会提供法律服务。

目前,我国司法行政权的权能主要属于与司法活动有关的行政管理权,即对监狱、劳动教养、社区矫正、律师、公证、法律援助、司法鉴定、国家司法考试等方面



的事务进行管理。与国外司法行政权相比,我国司法行政权还具有一些特殊的权能,如指导和管理人民调解、指导和组织全民普法教育、在全社会进行法制宣传等。

(二) 司法行政权的特点

纵观世界各国,司法行政权作为国家权力体系中的重要组成部分,它与国家其他权力相比,一般具有以下特点:

1. 复合性

司法行政权的复合性是指司法行政权是介于司法权和行政权之间的复合性权力。虽然从权力的渊源上讲,司法行政权源于司法权,是司法权发展到一定历史阶段的产物,且其权力范围包含一些司法保障,特别是其中涉及司法执行等部分准司法职能。但是从本质上讲,它仍然属于行政权。

2. 独立性

司法行政权的独立性是指司法行政权是独立于司法权的一种公共权力,它相对独立于司法权体系。所以尽管司法行政权派生并服务于司法权,但司法行政权本质上是一种相对独立的权力类型。

3. 广泛性

司法行政权的广泛性是指司法行政权的权力范围和服务对象较为广泛。它是相对于司法权的专一性而言的。司法行政权的权力范围不仅涵盖了监狱管理、劳教管理、社区矫正、律师管理、公证管理、司法鉴定管理、法制宣传、基层法律服务等职能,而且其服务对象除了司法机关和政府部门以外,还包括社会层面的广大公民和法人。

4. 执行性

司法行政权的执行性是指司法行政权是一种法律执行权。这主要表现在,它既执行与司法行政有关的一般性法律、法规,也执行法院已生效的具有法律效力的判决和裁定。

5. 服务性

司法行政权的服务性是指司法行政权为司法及司法活动提供服务保障。司法行政权的服务性体现在三个方面:一是为法院的服务,这是由司法行政权与生俱来的与司法权的内在渊源关系引发的准司法属性决定的;二是为政府的服务,这是由司法行政的行政属性决定的;三是为社会的服



和规范各类法律服务事业，满足社会不同层次的法律需求。

6. 管理性

司法行政权的管理性是指司法行政权具有行政事务上传下达、上命下从的管理特点。这主要表现在，司法行政机关依法承担着监狱、劳教、律师、公证、法律援助、人民调解、基层法律服务、国家司法考试、普法宣传、司法鉴定等司法行政事务的管理职能。

7. 社会性

司法行政权的社会性是指司法行政权的权力对象很多都是直接面向社会、面向群众的。司法行政机关的法律援助、人民调解、法制宣传和律师、公证、基层法律服务等职能，都涉及社会服务、社会管理和社会建设等诸多方面。这是司法行政权与司法权相比一个显著的特点。

8. 政策性

司法行政权的政策性是指司法行政权的行使受国家政策影响较大。司法行政机关不仅依据国家的法律、法规管理司法行政事务，更多的是通过制定政策和执行政策来管理纷繁复杂的各类司法行政事务。如行政立法政策、法律服务监管政策、刑罚执行政策、司法人事政策和司法财政政策等等。因此，司法行政权具有浓厚的政策性。

（三）司法行政权的种类

司法行政权的性质和特点决定了司法行政权的种类较为繁杂。一般司法行政权的种类主要包括以下权力：

1. 行政立法权

从理论上讲，司法行政权不应包含立法权力。但是自 20 世纪以来，伴随世界各国行政管理事务日益纷繁复杂，各国行政权力逐渐膨胀，出现了所谓“行政国家”现象。各国为了提高行政管理效能，往往将议会的立法权限以委托或授权的方式赋予行政机关，行政机关已不再是消极、被动地执行法律和依法行政，而是主动地制定行政法规，积极地介入和干预社会生活，以提高行政效率应对纷繁复杂的行政管理事务。因此，司法行政机关往往承担着主要的或部分的行政立法工作。

2. 政府法律事务管理权

司法行政机关作为政府的法制部门，除了负责行政立法工作外，还往往承担



政府法律事务管理职能，担当政府的法律顾问，为政府提供法律意见，解答法律咨询等一系列法律事务。

3. 司法人事管理权

法官、检察官、律师等司法人员的选任和管理职权需要由专门机关进行规范化管理，这是司法职业共同体的内在要求。从世界各国的通行做法来看，多数国家是由司法行政机关全面负责法官、检察官、律师等司法人员的选任和管理工作的。由司法行政机关专门负责行使司法人事管理权，既有利于法院专司审判职能，减少法院审判职能受行政事务的困扰，也有利于统一司法职业的标准，实现司法人员管理的职业化和标准化，还有利于体现行政权对司法权的制约，防止出现司法的垄断和专横。

4. 司法财政及设施装备管理权

司法活动需要国家的财政投入和设施装备的配备。国家对司法的财政投入和设施装备，通常是由司法行政机关具体负责管理的，从这个意义上讲，司法行政机关是司法工作的“财政部、后勤部和装备部”。

5. 司法考试、司法职业培训的组织管理权

司法类职业具有极强的专业性，统一的司法考试和司法职业培训是司法职业共同体的内在要求。司法考试和司法职业培训的组织管理权通常是由司法行政机关统一行使的。

6. 法律服务行业的指导和监督管理权

世界各国的律师、公证等法律服务行业大多实行行业自治，但是行业自治并非放任自流，依然需要司法行政机关代表政府予以指导和监管。事实上，世界各国的司法行政机关大多承担对律师行业的监管职责，如对律师执业机构的资格审查、认定和监管，对律师执业资格和执业活动的监管等。另外，对公证机构和公证员以及其他法律服务行业人员的执业、培训、监督、管理等，也往往由司法行政机关负责指导和监管。

7. 司法裁判的强制执行权

司法行政权的执行性主要体现在负责司法裁判的强制执行。在多数国家，刑事裁判的强制执行权通常由隶属于司法行政机关的监狱及矫正机构负责行使。不少国家的司法行政机关还承担民事裁判的强制执行。



8. 法律援助、法制宣传等事务管理权

法律援助、法制宣传等事务管理权彰显了司法行政权的社会公益色彩，一般这类权力都是由司法行政机关负责行使。

9. 司法协助事务管理权

世界各国司法协助事务通常是由司法行政机关负责行使的。另外，执行移民法、犯人引渡及国际侦查协助等也往往由司法行政机关负责行使。

我国司法行政权的种类与一般意义上司法行政权的种类有所不同。我国司法行政权具体可以划分为以下若干种类：刑事执行权、劳动教养管理权、律师和公证工作的指导和监管权、刑释和解教人员的帮教安置权、人民调解工作的指导和管理工作、法制宣传教育的管理权、法律援助的实施和管理权；国家司法考试的组织和实施管理权、仲裁登记管理权、司法鉴定管理权、政府法律事务的指导和管理工作、国际司法协助权。

二、司法行政

（一）司法行政的概念

司法行政是指与司法有关的行政管理事务，这是由司法行政权的性质所决定的。由于世界各国司法行政权的范围不同，司法行政的概念也不相同，一般来讲，司法行政的概念有广义和狭义之分。

广义上的司法行政是指与司法有关的行政管理事务。这种行政管理事务主要包括两个方面：一方面是司法机关的行政管理事务，它涉及司法机关的人、财、物的管理；另一方面是与司法活动有关的行政管理事务，它涉及为司法活动提供保障和服务。

狭义上的司法行政仅指与司法活动有关的行政管理事务。即它仅涉及为司法活动提供保障和服务的行政管理事务，而不涉及司法机关的人、财、物管理的行政管理事务。

目前，我国的司法行政是狭义上的司法行政，即与司法活动有关的行政管理事务，具体来说，它仅涉及为司法活动提供保障和服务的行政管理事务。

（二）司法行政的性质

在我国，司法行政事务的管理机关是司法行政机关，作为司法部门的司法行



政机关，它既是政府的执法机关，又是为政府和社会提供法律服务的职能部门。

1. 司法行政的性质是由司法行政的职能所决定的

司法行政的法律保障和法律服务职能，在为巩固国家的长治久安服务，为社会主义民主与法制建设服务，为社会主义经济建设和改革开放服务，为方便人民群众和维护公民合法权益服务中发挥着独特的作用。比如，司法行政机关运用监狱、劳教、社区矫正、人民调解、法制宣传等多种职能，打击和震慑违法犯罪，改造和教育罪犯和劳教人员，预防和调处民间纠纷，避免和减少违法犯罪，对维护社会稳定，营造社会主义市场经济适宜的社会环境，具有明显的保障和服务作用。再如，律师和基层法律服务工作者通过担任法律顾问、参与经济谈判、审查经济合同，严格把好法律关，使企事业法人免受经济损失；通过诉讼代理和非诉讼代理活动，维护当事人的合法权益；律师还通过参与刑事辩护，使案件得到公正裁判，确保法律的尊严；公证机关通过办理各种公证事务，证明公证事项的真实性和合法性，保护公民的人身、财产和其他权利，维护正常的社会、经济和生活秩序，预防和制止非法行为。另外，根据《仲裁法》的规定，司法行政机关承担着仲裁登记管理职责，从而适应了新形势下仲裁工作健康发展的需要。仲裁是通过仲裁机构以公断的形式，和平解决争议的一种重要方法，虽然它是不具有官方性质的民间行为，但又有“准司法”之称，对解决纠纷和争议、形成良好的社会、经济秩序，是极为有利和不可缺少的。以上这些，都具体体现了司法行政的法律保障和法律服务的作用。

2. 司法行政的性质也是由我国的司法制度所决定的

在我国，司法是指司法机关及司法组织在办理诉讼案件和非诉讼案件过程中的执法活动。这里的司法机关是指负责侦查、检察、审判、刑罚执行的公安（含国家安全）机关、检察院、法院和监狱。这里的司法组织是指律师、公证、仲裁组织，它们虽然不是司法机关，但却是司法系统中必不可少的链条和环节，它们是通过司法分化而产生出来的司法方面的组织。由此不难看出，司法制度是司法机关及其他的司法性组织的性质、任务、组织体系、组织活动的原则以及工作制度的总称，它包括审判、检察、侦查、监狱、律师、公证、仲裁等制度。这些制度对保障我国政治、经济、文化以及社会生活乃至整个国家机器的正常运转具有至关重要的作用。除以上司法行政所属的监狱、律师、公证、人民调解、仲裁等