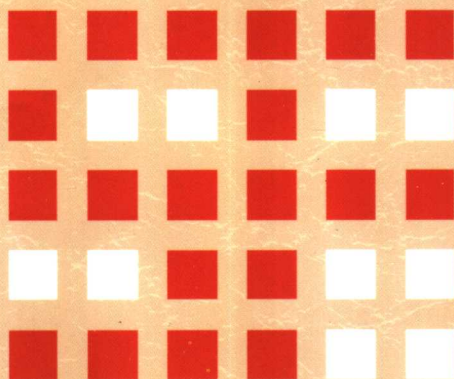


DANGDAI ZHONGGUO SIFA XINGZHENG ZHIDU

当代中国 司法行政制度

程维荣 著

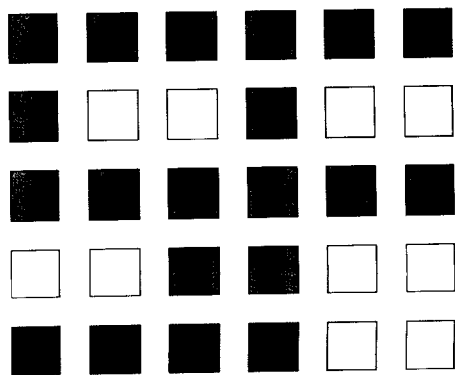


学林出版社

本课题为上海市教育委员会社

当代中国 司法行政制度

程维荣 著



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国司法行政制度/程维荣编著. —上海:学林出版社,2004.6

ISBN 7-80668-734-3

I. 当... II. 程... III. 司法制度—中国

IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 042124 号

当代中国司法行政制度



作 者——程维荣
责任编辑——乐惟清
特约编辑——刘益民
封面设计——赵 俊

出 版——上海世纪出版集团
学林出版社(上海钦州南路 81 号 3 楼)
电话: 64515005 传真: 64515005
发 行——新华书店上海发行所
学林图书发行部(钦州南路 81 号 1 楼)
电话: 64515012 传真: 64844088
印 刷——启东市人民印刷有限公司
开 本——850 × 1168 1/32
印 张——12.25
字 数——25.5 万
版 次——2004 年 6 月第 1 版
2004 年 6 月第 1 次印刷
印 数——3000 册
书 号——ISBN 7-80668-734-3/D · 34
定 价——21.00 元

内 容 简 介

司法行政制度是法制建设的主要领域之一。加强与健全司法行政工作,健全司法行政制度,对于实现依法治国有着重要的意义。本书比较全面系统地介绍了当代中国司法行政制度的概念、性质、特征,以及司法行政的各个领域包括律师、公证、基层法律服务与人民调解、法律援助、司法鉴定、仲裁、监狱、劳教等制度的主要规定与发展变化,并对其中涉及的若干学术问题进行了探讨。本书材料充实,体例比较新颖,并且紧密结合我国法制建设的实际,对于读者了解和研究我国司法行政制度具有一定的作用。

当代中国司法行政制度概述(代序)

司法行政,顾名思义,即有关司法的行政活动,换言之,即从行政的角度从事或涉及司法活动,是相对于审判、检察等其他司法活动的概念。司法行政制度,是关于司法行政的性质、任务、工作原则与工作规范等的总和,同时也是司法行政机关、司法行政程序和司法行政法律法规的总和。

世界各国对司法行政有着不同的理解与诠释。我国历史上,从唐代开始,已经有司法行政制度的雏形,但通常依附于审判等职能。在我国,严格意义上的司法行政制度,是在西方法律制度与观念的影响下,伴随着近代以来审判、检察与行政的相分离而逐步出现与发展起来的。新中国建立以后,司法行政开始形成从中央到地方的体制。党的十一届三中全会以来,司法行政制度不断发展,其组织系统已经延续到乡镇(街道)一级,并逐步走向健全。当代中国的司法行政制度,就是中国现代化建设新时期的司法行政机关、司法行政程序和相关法律法规的总和。这种制度,不断适应着改革开放特别是提出建立社会主义市场经济体制目标以来的形势,从司法行政方面集中反映了我国社会主义初级阶段法制建设的成就,体现了中国共产党对法制工作的领导和最广大人民群众的根本利益。本书即对这个制度加以介绍与论述。

从广义上说,司法行政制度的内容涉及一切有关司法领

域的行政工作制度,是国家从行政的角度对各项司法活动的管理与运作体系,其中包括法院与检察院等各级司法机关及其人员编制、培训、经费等各项行政管理。从狭义上说,司法行政制度的内容是司法领域中除法院、检察院的行政业务以外的各类行政管理与运作的制度。依法进行这种管理与运作的机构,就是司法行政机关。比较广义而言,狭义的概念排除了法院、检察院等其他司法机关中的行政事务,更加准确地抓住了司法行政的本质特征。由于法院是行使审判职能的专门机关,就其司法活动而言,具有特殊的重要地位。我国过去主要是把司法行政与法院行政合并在一起,因此首先把司法行政与审判活动中的行政职能、把司法行政机关的工作与法院的工作严格区别开来,规定司法行政不包括审判行政,尤其具有重要性。本书所谓司法行政制度,就是从狭义上使用其概念的。

司法行政制度的作用,不是像法院那样直接地处理或介入案件,而是像一部机器中的传动部分与润滑剂的作用那样,由政府综合性地组织协调并管理相应的行政工作,以保障和推动整个司法活动。在我国当代,司法行政的基本性质,首先是国家行政的组成部分,从事行政管理和法律服务,同时也是司法体系的有机构成,是由中央与地方各级司法行政机关领导的司法业务。监狱、劳动教养等制度,鲜明地反映出司法行政中司法的成分。因此,司法行政制度既是一种行政制度,同时也是一种司法制度。

司法行政制度的职能,首先是管理,基本上是由各级司法行政机关根据行政指令、由上而下进行的。这是司法行政最主要的运作方式。其次是服务,有时候体现为行政指导下的

市场行为,如律师事务所与基层法律服务的部分活动。随着市场经济体制的逐步发展,司法行政的服务职能应该有所强化,司法行政指导下的市场行为将发挥更大的作用。再次是执法,负责对违法犯罪的人加以惩罚与改造。司法行政制度兼具这三种职能,是我国法制建设的一个重要领域。

从外延上说,当代中国司法行政制度可以分为若干部分,如机关建设与相关法制部分,律师管理、公证管理与基层法律服务部分,法律宣传教育与依法治理部分,监狱与劳动教养部分,以及司法外事与司法协助部分等几块,它们分别具有各自的管理或服务对象、作用特点与运作规律,同时又共同构成一个有机的整体,并且与其他司法领域互为依托,互相协调。可以想像,如果司法行政机制不健全,审判或检察等其他司法领域的活动必将受到影响,也就谈不上法制的健全。

当代中国的司法行政涉及的范围广泛,形式多样,差不多把司法领域中除审判与检察以外的其他各项大大小小的工作网罗无遗。司法行政与社会生活密切相关,作用渗透到社会成员的身旁。例如中小学的法制教育、社区依法治理、人民调解工作,以及基层法律服务,是每一个社会成员都要经常接触的,是社会成员接受法制观念、获得法律帮助的首要途径。显而易见,比起审判和检察制度而言,司法行政制度与广大公民日常生活的关系更为密切。应该指出,司法行政与社会成员之间的关系,虽然有执法这样强制性的成分,但主要是通过管理和服 务,提高社会成员遵守法制的基本素质,保证社会成员遵守法制的条件。这是与以强制为主要手段的司法审判与检察活动有所区别的。

司法行政系统的公务员,包括各级干部、人民警察(主要

在监狱和劳动教养系统中)以及其他工作人员,构成了司法行政队伍的主体。

当代中国司法行政制度的建立与发展,是连续性与阶段性的统一体。由于所涉及的各个领域情况不同,很难为当代中国司法行政制度的发展阶段划分确定具体的日期。但是,大体上说,可以认为经过了以下三个阶段:

第一个阶段,是从1978年党的十一届三中全会起到1985年,大约8年,是司法行政的框架和主要制度初步建立的时期。在这一阶段,党和国家确立了加强民主与法制的方针。以1979年司法部的建立为开端,各级司法行政机关从无到有,迅速建立起来,形成了一支司法行政队伍。司法行政的各个领域也颁布了一些法规和规章,制度大体形成。例如,恢复了律师制度,颁布了《律师暂行条例》;恢复了公证制度,颁布了《公证暂行条例》。司法所开始建立,基层法律服务开始出现,人民调解工作恢复发展。各法律院系逐步恢复并迅速发展,各种形式的法律教育如雨后春笋般出现。1983年,劳改工作和劳教工作先后移交司法行政机关管理,并且重新公布了《关于劳动教养问题的决定》,批转了《劳动教养试行办法》。

第二个阶段,是1986年到1995年,大约10年,是司法行政制度为适应市场经济体制而改革和发展的阶段。这一时期,在积累经验的基础上,制定司法行政法律的时机成熟。根据党的代表大会先后提出的社会主义初级阶段理论和建立社会主义市场经济体制的目标,颁布了一批司法行政方面的重要法律法规,并开始改革传统的制度。其中包括:以《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等的颁布为标志,开始建立起司法行政法制;通过深化律师制度改革,出现了合作、合伙等各种形式

的律师事务所,由《律师法》加以确认,并开始举行全国律师资格统一考试;《仲裁法》出台,规定由司法行政机关承担仲裁机构登记管理的职责;新颁布的《监狱法》,用监狱、服刑代替过去的劳动改造;开始大规模的法律宣传,进行了第一、第二个普法五年活动;司法鉴定恢复发展;我国开始与一些国家签定关于司法协助的双边协议。

第三个阶段,是1996年迄今,大约8年,为司法行政为实现依法治国而深入改革的阶段。根据党的十五大确立的依法治国方略,司法行政领域加强了队伍建设,改革不断引向深入。律师方面,出现了公司律师与公职律师;以《关于深化公证工作改革的方案》为标志,公证处开始从行政体制向事业体制转变;司法部发布《基层法律服务所管理办法》和《基层法律服务机构脱钩改制实施意见》,首次明确基层法律服务所是事业性质的法律服务组织,要与政府部门、社会团体、企事业单位脱钩;《人民调解工作若干规定》对人民调解工作进行了规范;司法部成立了司法人权研究中心;国务院赋予司法部“指导面向社会服务的司法鉴定工作”的职能;进行了第三、第四个普法五年活动,并颁布了普法依法治理工作标准,全国各地广泛开展普法依法治理活动。此外颁布了《关于开展法律援助工作的通知》和《法律援助条例》。2001年开始,实行国家司法考试和法律职业资格证书制度;开始进行监狱、劳教系统干警的教育整顿和监狱体制改革。

在人们的传统观念中,司法行政制度似乎比较琐碎,各项工作都有其独立性,主要是为其他司法部门与公民起保障和服务的作用,不像审判与检察工作那样体制严密,各构成部分互相衔接,并且能直接决定案件当事人的命运。实际上,司法

行政制度涉及的工作多,覆盖面比较广,其内部各领域都有不同的内容与特征,在某种意义上可以说是色彩斑斓,这正是其魅力所在。

在努力贯彻依法治国方略、建设社会主义法治国家的今天,加强司法行政工作,具有特别重要的意义。第一,通过持久不懈的法律宣传教育与依法治理活动,将进一步增强各级政府部门和广大人民群众的法治观念,把遵守法律、维护法律变成日常工作与生活中的自觉的行动;第二,通过律师、公证、基层法律服务、法律援助、人民调解以及司法鉴定等工作,将为公民提供各种形式的法律帮助,有力地维护公民包括某些弱势群体的合法权益,防止各种违法现象,为依法治理提供积极有效的保障;第三,通过加强监狱与劳动教养制度建设,将推动对各类违法犯罪分子的惩治与改造,防止他们继续危害社会,努力将他们改造成对社会有用的新人;第四,通过与港澳台地区及世界各国的法律交流与司法协助,将进一步推动我国社会主义司法制度与其他各种司法制度之间的交流合作,特别是借鉴其他各种司法行政制度的长处,为我所用;第五,各级司法行政机关及其队伍的建设,将为全社会的遵纪守法起到表率作用;而加强和健全司法行政法制,也是实现依法治国目标的不可缺少的步骤。

党的十六大进一步提出全面建设小康社会的奋斗目标之一,是社会主义民主更加完善,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实。十六大强调社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。要按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,进一步健全权责明确、相互配合、高效运行的司法体制。

要改革司法机关的工作机制和人财物管理机制,逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离。这就进一步明确了我国法制建设包括司法行政制度的发展方向。

综上所述,司法行政制度作为我国法制建设的一个重要组成部分,具有自己独特的领域、运作方式与发展规律,它对于提高公民的法律素质、维护社会稳定、保障经济建设与文化发展以及改革开放的深入,发挥着不可替代的作用。当前,注意研究有关司法行政的课题,不断加强与健全司法行政工作,健全司法行政制度,对于推进法治、实现依法治国有着特别重要的意义。

目 录

当代中国司法行政制度概述(代序)	1
第一章 司法行政机关及法制	1
第一节 司法行政机关的历史发展	1
一、古代司法行政机关	1
二、清末与民国司法行政机关	3
三、新中国司法行政机关	6
第二节 司法行政机关的重建与设置	8
一、司法行政机关的重建	8
二、司法部的职责和机构	10
三、地方司法行政机关	14
第三节 司法行政机关的管理	16
一、司法行政计划与组织人事管理	16
二、司法行政计财装备管理	19
三、司法行政领导、思想政治工作与机关事务管理	21
第四节 司法行政法制与程序	25
一、司法行政法制	25
二、司法行政处罚与司法行政复议	26
三、司法行政机关的行政赔偿	29

第二章 司法行政队伍建设	34
第一节 司法行政队伍的素质与服务	34
一、司法行政队伍的教育整顿	34
二、司法行政队伍的法律服务与精神文明建设	36
三、司法行政系统人民警察	38
四、司法行政系统表彰与处分	41
五、“三个代表”重要思想与司法行政队伍	44
第二节 司法行政队伍廉政建设	47
一、司法行政系统的反腐败斗争	47
二、反腐败斗争的发展与面临的问题	50
三、司法行政机关纪检监察	53
第三章 律师管理制度	55
第一节 律师制度的恢复发展	55
一、律师制度的恢复	55
二、律师制度的改革	57
三、《律师法》与律师制度的规范化	59
四、公司律师、公职律师与律师业面临的挑战	62
第二节 律师机构的设置与管理	64
一、律师机构形式	64
二、律师事务所的设立、终止与年检	67
三、律师管理体制	71
四、律师事务所内部管理	73
五、收费制度	76
第三节 律师的执业与权利义务	77
一、律师资格的考试考核与授予	77

二、律师执业证书的申领和注册	80
三、律师的种类和专业职务	82
四、律师的业务范围与培训	85
五、律师办案的权利与义务	87
第四节 律师的诉讼代理与辩护业务	91
一、民事诉讼代理	91
二、行政诉讼代理	95
三、刑事辩护	97
四、刑事诉讼中的代理	98
第五节 律师代理非讼与其他业务	101
一、法律顾问工作	101
二、非诉讼代理	103
三、专项法律服务	106
四、解答法律咨询与代写法律文书	108
 第四章 公证管理制度	110
第一节 公证概述	110
一、公证制度的恢复	110
二、公证制度的发展与改革	112
三、公证的特征与原则	116
第二节 公证机构与公证人员	118
一、公证机构	118
二、公证人员	120
第三节 公证的管辖、程序与效力	123
一、管辖、当事人与公证人员回避	123
二、公证的一般程序	124

三、公证的特别程序	128
四、公证的效力	130
第四节 有关人身、财产与婚姻家庭关系的公证	132
一、有关人身状况的公证	132
二、有关婚姻家庭状况的公证	133
三、有关遗嘱与继承的公证	135
第五节 部分民事与经济事务公证	138
一、民事合同公证	138
二、经济合同公证	141
三、招标、投标、拍卖、开奖公证	144
四、公司事务与金融事务公证	146

第五章 基层司法行政制度、法律服务与人民

调解工作	150
第一节 基层司法行政制度	150
一、司法所的设立与职能	150
二、司法所的建设	153
三、司法助理员	155
第二节 基层法律服务的发展与基本制度	157
一、基层法律服务的出现	157
二、法律服务所的设置与管理	159
三、乡镇法律服务工作者	160
四、基层法律服务面临的问题与改制	163
第三节 乡镇法律服务所的业务	167
一、担任法律顾问	167
二、代理民事、经济、行政诉讼活动	169

三、代理非诉讼法律事务	171
四、主持调解纠纷	173
五、解答法律询问与代写法律文书	175
六、协助办理公证与办理见证	177
第四节 法律咨询服务机构与法律服务电话	179
一、法律咨询服务机构	179
二、法律服务专用电话	182
第五节 人民调解工作基本制度	185
一、人民调解工作的发展	185
二、人民调解委员会	187
三、人民调解员	188
四、人民调解的管辖与程序	190
第六节 人民调解工作的发展与规范	193
一、基层人民政府处理民间纠纷	193
二、司法调解中心	196
三、人民调解工作的规范	199

第六章 法律教育、研究管理与普法依法治理

工作	202
第一节 专业法律教育	202
一、法律本科教育	202
二、法学研究生教育	205
三、法律专科与中专教育	207
第二节 成人与学校公共法律教育	210
一、党校与干校法律教育	210
二、函授、电大、业余法律教育与法律自学考试	212

三、学校公共法律教育	215
第三节 法学研究管理	217
一、法学研究团体登记与体制	217
二、法学研究方针与课题管理	220
三、优秀科研成果奖励	223
四、司法部司法人权研究中心	225
第四节 法律宣传普及	226
一、法律宣传的管理与方式	226
二、法律宣传媒体	229
三、第一、第二个普法五年活动	232
四、第三、第四个普法五年活动	235
五、青少年法制教育	237
第五节 依法治理活动	241
一、依法治理活动的展开	241
二、普法依法治理工作标准	244

第七章 法律援助、国家司法考试管理、司法

鉴定与仲裁机构登记	246
第一节 法律援助基本规范	246
一、法律援助活动	246
二、法律援助的性质与范围	249
三、法律援助机构、人员、资金与方式	251
第二节 法律援助程序	255
一、法律援助的指派与申请	255
二、法律援助申请的审查实施与法律责任	257
第三节 国家司法考试管理	258