

全国司法职业教育“十二五”规划教材

司法行政工作概论 (第二版)

全国司法职业教育教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 刘友江



中国政法大学出版社

全国司法职业教育“十二五”规划教材

司法行政工作概论 (第二版)

全国司法职业教育教学指导委员会 审定

主 编 ◎ 刘友江

副主编 ◎ 成建华 徐宏辉

撰稿人 ◎ (以撰写、修订学习单元先后为序)

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 丁华涛 王运亮 纪 念

吕方军 高 阳 程亮华 周志宏

张 明 袁启贵 戴智文 孙友元



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

司法行政工作概论 /刘友江主编. —2版. —北京：中国政法大学出版社，2017. 1
ISBN 978-7-5620-6675-0

I. ①司… II. ①刘… III. ①司法—行政—工作—中国 IV. ①D926. 1

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第256268号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮 箱	fadapress@163.com
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	13
字 数	220 千字
版 次	2017 年 1 月第 2 版
印 次	2017 年 1 月第 1 次印刷
印 数	1~3000 册
定 价	29.00 元



出版说明



世纪之交,我国高等职业教育进入了一个以内涵发展为主要特征的新的
发展时期。1999年1月,随着教育部和国家发展计划委员会《试行按新的
管理模式和运行机制举办高等职业技术教育的实施意见》的颁布,各地
成人政法院校纷纷开展高等法律职业教育。随后,全国大部分司法警官学
校,或单独升格,或与司法学校、政法管理干部学院等院校合并组建法律
类高等职业院校举办高等法律职业教育,一些普通本科院校、非法律类高
等职业院校也纷纷开设高职法律类专业,高等法律职业教育蓬勃兴起。
2004年10月,教育部颁布《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录
(试行)》,将法律类专业作为一大独立的专业门类,正式确立了高等法律
职业教育在我国高等职业教育中的重要地位。2005年12月,受教育部委
托,司法部组建了全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会。2012年
12月,全国高职高专教育法律类专业教学指导委员会经教育部调整为全国
司法职业教育教学指导委员会,积极指导并大力推进高等法律职业教育
的发展。

截至2007年11月,全国开设高职高专法律类专业的院校有400多所,
2008年全国各类高校共上报目录内法律类专业点数达到700多个。为了进
一步推动和深化高等法律职业教育教学的改革,促进我国高等法律职业教
育的质量提升和协调发展,原全国高职高专教育法律类专业教学指导委员
会(全国司法职业教育教学指导委员会)于2007年10月,启动了高等法
律职业教育规划教材编写工作。该批教材积极响应各专业人才培养模式改
革要求,紧密联系课程教学模式改革需要,以工作过程为导向,对课程教
学内容进行了整合,并重新设计相关学习情景、安排相应教学进程,突出



培养学生一线职业岗位所必需的职业能力及相关职业技能，体现高职教育职业性特点。教材的编写力求吸收高职教育课程开发理论研究新成果和一线实务部门工作新经验，邀请相关行业专家和业务骨干参与编写，着力使本规划教材课程真正反映当前我国高职高专教育法律类专业人才培养模式及教学模式改革的新趋势，成为我国高等法律职业教育的精品、示范教材。

全国司法职业教育教学指导委员会

2013年6月



第二版说明



根据党的十八届四中全会精神和司法行政工作改革发展的实际,我们组织部分高校教师和司法行政实务部门的专家对本教材作了修订并再版发行。教材修订维持原有结构模块和撰写格式,对教材正文及“问题导入”“拓展学习”和“思考案例”结合新时期的理论与实践进行了必要的修改。

参加修订的人员有(以修订学习单元先后为序):成建华、徐宏辉、丁华涛、刘友江、王运亮、纪念、吕方军、高阳、程亮华、周志宏、张明、袁启贵、戴智文、孙友元。

本教材(再版)由刘友江、成建华、徐宏辉统稿。

编 者

2016年11月



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，按照司法行政和司法行政工作、司法行政机关、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，主要是司法行政工作内容概述，包括法律保障、法制宣传教育与依法治国、法律服务管理与指导、国家司法考试工作和人民陪审员管理工作。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”。本教材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（以撰写学习单元先后为序）：

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；

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，并得到了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，书中的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 ► 31
	一、中央司法行政机关 / 33
	二、县级以上地方各级司法行政机关 / 37
	三、乡镇（街道）司法所 / 43
	四、司法行政机关与其他政法机关的关系 / 51
	五、党对政法工作的领导 / 53
学习单元三	法律服务机构 ► 59
	一、律师事务所 / 60
	二、公证机构 / 64
	三、法律援助机构 / 69
	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 / 100



学习单元五	法律保障 ► 105
	一、监狱管理工作 / 106
	二、强制隔离戒毒工作 / 112
	三、社区矫正工作 / 118
学习单元六	法制宣传教育与依法治国 ► 127
	一、法制宣传教育工作 / 128
	二、依法治理工工作 / 133
学习单元七	法律服务管理与指导 ► 145
	一、律师管理工作 / 145
	二、公证管理工作 / 150
	三、法律援助管理工作 / 153
	四、基层法律服务管理工作 / 155
	五、司法鉴定管理工作 / 159
	六、人民调解指导工作 / 163
学习单元八	国家司法考试工作 ► 172
	一、国家司法考试制度 / 173
	二、司法行政机关在国家司法考试工作中的任务 / 175
	三、国家司法考试的工作要求 / 177
学习单元九	人民陪审员与人民监督员管理工作 ► 183
	一、人民陪审员制度 / 184
	二、人民陪审员的选任与管理 / 187
	三、人民监督员制度 / 188
	四、人民监督员的选任与管理 / 191



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。



问题导入

国家是一种普遍存在的社会现象,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行政机关。

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，是随着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力。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的。

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，随着社会法治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，逐渐发展为提供各类法律服务或办理法律事务，从而演变成成为点多面广、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司法行政权。可见，除英国等极少数国家以外，当前世界多数国家均由司法部主管法院的司法行政工作。

综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、戒毒管理、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

综观世界各国，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、戒毒管理、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；三是为社会的服务，这主要是通过培育、发展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、强制戒毒、社区矫正、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。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的。

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权、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权、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，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治建设服务，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（戒毒管理）、社区矫正、人民调解、法制宣传等多种职能，