

司法行政两个体系理论与实践

梁德超 主编

法律出版社

平（分工第三章第五节，第四章第一、二、三、四、六节，第五章第二节第四、五个问题）、吕文江（分工第二章第五节，第五章、第七章）、姜运华（分工第六章）、李邦喜（分工第二章第四节，第八章）。经过7位同志的辛勤努力，利用大量业余时间，历时一年，本书终于完成初稿。书稿拟就，他们深有感触：“却忘寝与食，笔耕风草疾，一俟心血成，清泪两眸滴”。

初稿形成后，由孟昭峰同志具体进行了初审修改，并共同讨论一次，最后由我统稿、把关、终审。本书在编写过程中，参考吸取了有关各方面的研究专著（见主要参考书目），得到司法部有关部门和法律出版社的大力支持，幸甚的是司法部肖扬部长为本书作序，在此一并表示诚挚的谢意。

由于本书所涉及的内容总体上带有探索性和开创性，难度较大，尽管付出了较大精力，但囿于水平、视野及资料所限，书中难免有欠妥或疏漏之处，敬请专家、读者批评指正。

谨此为记。

1997年4月于泉城济南

图书在版编目 (CIP) 数据

司法行政两个体系理论与实践/梁德超主编. —北京: 法律出版社, 1997. 7

ISBN 7-5036-2168-0

I. 司… II. 梁… III. 司法-行政-研究-中国 N. D926.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 10661 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/中国人民解放军第一二〇二工厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/13 字数/342 千

版本/1997 年 6 月第 1 版 1997 年 6 月第 1 次印刷

印数/0, 001—4, 500

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/63266794 63266796

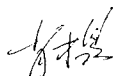
出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-2168-0/D·1798

定价: 17.50 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序



由山东省司法厅梁德超同志主编的《司法行政两个体系理论与实践》一书，伴随作者执着的探索勇气及油墨清香，现在同读者见面了。这是一部从全新的视角系统论述司法行政的性质、任务、地位和作用的专著，第一次初步明确了如何发挥司法行政整体功能、创造性地开展工作等理论和实践问题。我觉得，这本书之所以有较高价值，值得一读，就在于它具有以下特点：

第一，根植于实践，是实践积累的结果。众所周知，我国司法机关领导和管理着监狱、劳教、刑释解教人员过渡性安置帮教、人民调解、律师、公证、基层法律服务、仲裁、法制宣传、法学教育、法学研究等多项工作，彼此之间相对独立性较强，但又不是孤立的，它们相互存在着必然的内部联系。如何对这些繁杂的工作进行科学有序的划分和研究，使其在分工协作的前提下向着共同的目标前进，发挥司法行政工作的整体合力，一直是困扰我们的突出的理论问题和实践问题。山东省司法厅经过长期的实践积累和理论思索，逐步形成了一定的理性认识，于1993年提出了健全、完善司法行政法律保障和法律服务“两个体系”的课题，之后遂多方面开展试点，取得了有益的经验。在此基础上，以点带面，适时铺开，于全省范围内进行试运作，再实践、再认识，通过实践去粗取精，不断总结，不断完善。期间，德超同志撰写了《关于健全司法行政法律保障和法律服务“两个体系”的思考》的论文，引起较大反响，也

有效地推进了全省司法行政工作的健康发展。随着工作实践的深入和理性认识的日渐成熟,尤其是德超同志1995年下半年在中央党校学习期间的慎密思考,终使本书得以完成。

第二,以唯物辩证法为指导,揭示了司法行政工作的内在规律。司法机关是国家的执法机关,是刑罚执行机关,是国家政权的重要组成部分,在我国的司法体系和法制建设中居于重要地位。而体现司法行政这一性质的根本标志是什么?《司法行政两个体系理论与实践》一书高屋建瓴地对此作了理论概括,即司法行政的本质就在于法律保障和法律服务。本书把唯物辩证法的原理融会贯通,阐明法律保障体现了司法行政的专政职能,法律服务体现了司法行政特有的服务职能,法律保障和法律服务的双重性及相互渗透和相互作用,构成了司法行政工作完整的、有机联系的体系。本书还就司法行政的各项工作予以科学归类,独创性地提出了以监狱、劳教、人民调解、刑释解教人员过渡性安置帮教等工作为主体的法律保障体系和以律师、公证、基层法律服务、仲裁管理等工作为主体的法律服务体系,并从“两个体系”的基础、参与、补充等方面丰富了其内涵,使司法行政的本质和内在规律比较充分地展现出来。

第三,立足大局,时代气息浓郁。本书透过对司法行政各项工作的具体分析,围绕服从服务于党的中心工作和改革、发展、稳定的大局,围绕依法治国、建设社会主义法制国家的客观需要,明确主攻方向,理出了“大保障”、“大服务”的总体思路 and 基本要求。这正是“两个体系”建设的主旨所在。“大保障”就是要与公安、检察、法院等政法部门一起,不断提高执法质量,确保我国法律的正确实施,打击犯罪,保护人民,维护社会稳定,推进社会治安综合治理步入良性循环的轨道;“大服务”就是要充分发挥司法行政工作的服务优势,切实做到改革开放和市场经济发展到哪里,我们的法律服务就跟踪到哪里,哪里需要法律服务,就在哪里提供优质高效的法律服务。实践证明,牢固树立这样的指导思想,我们的工作才能起点高、位次重、活力强、作用大,才能在改革中不断发展壮大,也

才能为建立、完善有中国特色的并与国际接轨的司法行政制度打下坚实的基础。

第四，针对性、实用性强，有一定的指导意义。值得一提的是，本书在编撰风格上也颇具匠心，突出了三个结合：一是理论和实际结合。力求把工作经验升华到理论，同时以理论推动具体实践，两者有机地“磨合”在一起，增强了针对性和可操作性；二是回顾和前瞻结合。通过“回头看”认识现实基础，并在已有的基础上探索“往前走”的路子，形成连接司法行政工作过去、现在和未来的纽带。三是知识性和应用性结合。本书就司法行政工作的有关知识作为铺垫性论述，但主要的是在应用性上下了功夫，使人们不仅了解司法行政的性质和任务，而且从深层对司法行政工作的改革和发展有所通揽，对在“两个体系”指导下的司法行政事业充满信心。鉴于此，本书的借鉴和指导意义可谓窥见一斑了。

党的十一届三中全会以后，中国的司法行政工作迅速走上了恢复、中兴、改革和发展之路，在社会主义民主法制建设、社会主义现代化建设和改革开放的进程中发挥了不可替代的保障和服务作用，取得了举世瞩目的成就。这取决于党中央、国务院和各级党委、政府的正确领导，取决于全社会的鼎力支持，取决于全国司法行政干警职工的艰苦创业和奋发进取，也取决于司法行政理论探讨上的执着和深化。理论是行动的先导，没有理论的探索和支持，没有理论上的重大成就，就没有司法行政工作的今天。当前，在建立和完善社会主义市场经济体制的新形势下，司法行政工作正面临良好的发展机遇，也不可避免地存在着种种困难和挑战。形势和任务要求我们在邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论指导下，乘势而上，深化改革，加快发展，迎接挑战，使法律保障和法律服务职能更加强化，为完善中国的司法制度，为依法治国、建设社会主义法制国家做出更大的贡献。而所有这些，又在相当程度上依赖于理论上的突破和创新。因此，理论研究工作必须先行，要有“勇立潮头看大风”的远见卓识，通过周密的调查研究和理论思索，发现新情

况，解决新问题，推出新举措，提高科学决策和驾驭宏观的能力，不断满足司法行政工作实践的需要。我相信，包括山东在内的全国司法行政战线上的同志们，必将会“百尺杆头更进一步”，广泛、深入、持久、扎实地开展自身的理论调研工作，多出成果，快出成果，出好成果，以理论的成熟指导伟大的实践，卓有成效地把司法行政工作的改革和发展推向前进。

《司法行政两个体系理论与实践》一书，作为司法行政工作的经验总结和理论初探，它来源于实践，又要不断接受实践的检验。正象任何新的事物开始都不尽完美一样，该书或许还有早春绿芽般的稚嫩，或许还有工匠雕琢留下的粗痕，但它毕竟在一项重大的独创性工作中开了先河，迈出了可喜的一步，微瑕而不能掩玉。期待本书继续在实践中撷取营养，在理论上积蓄精华，逐步得以完善。但愿我们的司法行政理论研究天地百花盛开，有众多的精品争奇斗艳！

以上数言，谨为序。

题 记

梁德超

如何在一个明确的具体理论体系总揽下，把司法行政各项相对独立的业务有机地联系在一起并发挥出最大的整体效能，一直是我国司法行政界十分关注的问题。为解决这个问题，在邓小平同志社会主义民主与法制建设理论指导下，在广泛吸取借鉴他人有益研究成果的基础上，我们采取唯物辩证的研究方法，理论联系实际，深入开展调查研究，经过十几年的思考和实践，逐步从具体的司法行政业务中科学抽象出行之有效的法律保障和法律服务“两个体系”理论。奉献于读者面前的这本《司法行政两个体系理论与实践》，就是一部立足司法行政实际，系统阐述法律保障和法律服务体系内涵，力求揭示司法行政工作内在发展规律，推动司法行政事业发展的探索性理论专著。可以说，它既反映了本人多年的孜孜以求，又是山东省司法厅领导集体智慧的结晶，也是山东 3 万 5 千余名司法行政干警辛勤耕耘的丰硕成果，更是司法行政 18 年实践蓬勃发展的必然。

(一)

实践是认识的来源。一种新理论不可能一蹴而就，总要在实践中理出思路，又在不断总结实践经验中达到新境界。司法行政“两个体系”理论伴随实践的深入，也同样经过了初步认识、逐渐发展、系统总结、日臻完善的过程。

初步酝酿。1983 年，我从组织人事部门调至烟台市司法局负责全面工作。当时，司法行政机关恢复重建不久，组织机构尚不健全，

职责范围正处在变化之中，如监狱、劳教工作正由公安机关划归司法行政机关主管，司法行政工作可谓方兴未艾。但我感到眼前的困难都是暂时的，司法行政事业是一项符合社会发展需要、必将大有可为的事业，于是便以极大的热情投入到工作中去。我一到司法局就受命组建烟台监狱，并筹建了市法律顾问处和公证处，开辟了司法行政宣传阵地——《烟台司法》报。在工作中，我深切体会到，司法行政业务具有点多、线长、面广、职能宽泛的特点，工作较为零散，相对独立性强，有各自为政的倾向。同政法其他部门相比，不仅某些职能相对较软，而且还缺乏系统的理论指导，这又在一定程度上影响了现有职能的发挥，影响了司法行政作用和地位的充分体现。虽然每个时期上级业务部门都有一定的总体思路和工作安排，但更多的是具体性的业务指导。因此，总结概括出一种统揽司法行政各项工作的理论体系，以最大限度地增强工作的针对性、系统性和有效性，变单兵作战为集团军作战，发挥整体优势，应该说，已成为实践发展的现实需要。基于这种考虑，我从实际出发，从基层着手，深入实践，对大量感性的材料进行分析，解剖麻雀，探求司法行政各项业务之间以及业务自身发展的内在逻辑。为掌握全面情况，我走遍了辖区所有的县（区）、大部分的乡镇和近百个村庄，边指导工作，边进行调查研究，重温大学时学过的法律知识，博览能找到的有关文章，争取在现有的情况下，尽可能多地了解有关司法行政工作的研究成果。经过认真实践、思考和学习，加深了我对司法行政工作的整体认识，初步了解和掌握了某些业务之间的内在联系并尝试将之付诸实践。

理性思考。1986年初，我调至山东省司法厅工作，这使我有可能在更广的领域、更深的层次和以更科学的角度来审视司法行政工作现状，探究司法行政工作发展的客观规律。由于当时厅领导只有三职，我所分管的面较大，通过指导一些原来没有接触或接触较少业务，加深和丰富了我对司法行政全面工作的认识。业务面的扩大和业务层次的提高，又促使我进一步补充、完善、修订在基层工

作时形成的观点和结论。由于能够及时了解、学习来自省内外和上级业务机关的大量的信息、材料；有较多的机会到全国各地参加各种不同会议，使我通过多种途径汲取了大量营养，视野得以开阔，思路得以拓展。现有的材料终究不能代表实践的全部内容。我始终坚持实践是理论真正来源的原则，始终坚持调查研究的工作方法，每年都抽出一段时间，有目的、有针对性地选择一、两个专题，到有代表性的地方进行调研，及时掌握大量的、不断变化着的第一手材料，并进行去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的深入分析，从中发掘带有共性和规律性的东西。结合分管的基层工作，考虑到当时有关人民调解工作方面的著述甚少，理论研究不够，我试图在这方面有所突破。1987年，我聘请离休的宋广和副厅长，一起带领有关同志组成调研小组，在济南市的章丘市持续调研几个月，考察了该市所有乡镇的基层司法行政机构，分别召开了各乡镇派出所所长、法庭庭长、司法所所长座谈会，走访了该市很多村调委会，基本摸清了这个区域的民调组织和工作状况。根据需要，又召开了全省各市地分管基层工作的局长会议，在全省范围内开展人民调解工作调查摸底。同时，我还到其他地区进行了针对性调研，以获得全面认识。由于有了一定的实践积累，在此后不到三年的时间里，我主编了《人民调解学基础》、《民间纠纷激化原因与对策》和《论民间纠纷激化原因与对策》三本理论专著，对人民调解工作的历史渊源、发展，人民调解的性质、地位、作用、任务、方针、原则、程序、方法，人民调解协议的效力及人民调解的指导与管理等方面作了初步探讨，有的书还被列为山东省哲学社会科学“七五”规划重点研究项目。1991年，《人民调解学基础》被评为第五次山东省社会科学优秀成果三等奖，1992年，《论民间纠纷激化原因与防治对策》被评为第一次山东省法学优秀成果二等奖。1991年，我结合分管的公证工作，又到原德州地区对大面积、大批量公证工作进行了调研，走访了该地区10个县，深入到乡乡镇镇进行了解，总结并肯定了为加强农村工作和为农业服务的公证工作经验。之后，山东省司法厅

和德州地区行署联合行文将此做法报告省人民政府和司法部，我还同德州地委副书记一起到司法部汇报，鲁坚副部长及公证司的领导给予充分肯定。1992年，司法部在德州召开了为农业和农村服务的全国公证工作现场会，推广了德州经验。对司法行政专项业务主体制度化、法律化、规范化的研究，有助于我们对司法行政整体工作的把握，有助于推动司法行政工作由经验型向科学型的转化。

实践材料的提供。司法行政“两个体系”理论是实践的必然，是改革的产物。进入90年代，同我国社会主义各项事业发展相适应，伴随民主法制建设的整体推进，司法行政工作也进入了发展的新时期。特别是党的十四大以来，社会主义市场经济体制的建立和发展，为司法行政工作的发展提供了良好机遇。市场经济在一定意义上说就是法制经济，市场经济越是发展完善，社会对法律的需求就越是迫切强烈。具体地讲，在建立社会主义市场经济体制中，司法行政工作是市场经济体制不可缺少的重要组成部分，是政府部门运用法律调控国民经济和处理经济问题的重要手段。无论是市场主体的构筑、市场要素的组成、市场行为的运作，还是政府宏观调控、规范社会经济关系和经济行为，都需要律师、公证、基层法律服务发挥其服务、沟通、公证和监督作用，都需要监狱、劳教、人民调解等工作作为市场经济的健康发展提供稳定的社会环境和有力的法律保障。需要本身就是机遇。我省各级司法机关抓住机遇，加大管理力度，加快改革步伐，拓宽服务范围，强化保障效力，使各项业务获得前所未有的发展。市场经济同时也给司法行政发展提出了新任务、新要求，在为市场经济提供法律服务和法律保障方面有许多重要的理论问题和实践问题需要给予科学的说明和回答，需要我们以巨大的理论勇气和求实创新精神，认真探索司法行政工作中出现的新情况、新问题，研究新形势下司法行政发展步伐的新路子、新方法。形势发展的需要和司法行政实践的广泛深入，一方面使实践快速发展与理论指导相对滞后的矛盾愈益突出，使司法行政理论体系的概括和提出更为必要；另一方面丰富多彩的实践又为系统的司

法行政理论的形成提供了充分的材料，使司法行政“两个体系”的理论从经验形态上升为理论形态成为可能。

法律保障和法律服务两个体系的提出。十年耕耘，终有所得。1993年6月，省司法厅党组认真研究，一致认可并同意提出“两个体系”的理论。1993年7月，在日照市召开的全省市地司法局长座谈会上，我代表厅党组明确提出要进一步建立和完善司法行政法律保障和法律服务体系。应该说，这个理论是集体智慧的结晶，是司法行政重建十几年来的经验总结，是全省司法行政干警实践的硕果。“两个体系”具体阐述为：一要建立、完善在司法行政机关主管、指导、协调下，以监狱、劳教、人民调解为主体，以法制宣传、法学教育为基础，律师、公证、基层法律工作者共同参与，以积极参与社会治安综合治理为重点的司法行政法律保障体系；二要建立、完善在司法行政机关主管、指导、协调下，以律师、公证、基层法律服务为主体，以法制宣传、法学教育为基础，以政法机关、执法部门离退休人员和社会法律人才共同参与为补充的司法行政法律服务体系。“两个体系”的主体、基础、参与、补充几方面相得益彰，可以构成完整的体系。根据中央的部署，司法行政机关又承担了刑释解教人员的安置帮教、仲裁登记等管理职能，分别使法律保障体系、法律服务体系的主体要素得到了充实。

我们之所以提出“两个体系”的思路，主要是基于以下几方面的考虑：一是从司法行政机关的性质看，司法行政机关是国家的执法机关，是人民民主专政的重要工具之一，肩负着“打击敌人，保护人民，惩治犯罪，服务四化”的重任，在“为社会主义经济建设服务，为社会主义民主与法制建设服务，为国家的长治久安和方便人民群众服务”中发挥着独特的作用。从司法行政这一双重性质出发，用法律保障和法律服务来概括比较科学、全面。二是从司法行政各项业务的特点看，司法行政机关主管十几项业务，面广量大，并相对分散。通过法律保障和法律服务“两个体系”的统揽，能把这些零散的、相对独立的业务有机地联系在一起，有利于司法行政整

体功能的发挥和职能作用的强化，从而使司法行政工作构成一个完整的集合体，使各项业务变个体优势为整体优势。三是从法律保障和法律服务体系的初步实践看，可操作性强，行之有效，各项业务在“两个体系”的指导下均取得突破性进展。

(二)

1993年6月，也就是“日照会议”之前，我已主持省司法厅的全面工作，在向省委政法委主要领导同志汇报“两个体系”的思路时，得到了充分肯定，并认为这一创造性的思路，从较高的层次和全新的角度将司法行政各项业务有机地联系起来、形成合力，必将有力地扩展司法行政的整体功能，也将有效地促进整个政法工作的开展。因此，6月10日召开的全省政法工作会议，省领导在讲话中对“两个体系”进行了初步表述和明确肯定。“日照会议”后，我们注重把从实践中升华出的理论再放到实践中去检验、丰富，考察其科学性，增强其可行性，完善其系统性。

“两个体系”建设试点。结合司法行政改革的重点，省厅确定在基础较好的烟台、威海两地进行“深化法律服务改革，健全法律服务体系”试点，并组成由我任组长，原党组成员、办公室主任姚成林为副组长，有关处室主要负责人为成员的试点工作领导小组。此前，我们曾就试点思路和内容，向司法部张耕副部长及有关司局领导作了汇报，得到肯定和鼓励。在法律服务体系主体建设方面，我们确定了两个试点内容：一是加速建立和完善适应社会主义市场经济体制需要的法律服务组织、机构和组织形式。我们提出要大胆突破使用经济概念和所有制模式套用法律服务机构的束缚，突破使用行政级别概念和行政组织的模式套用法律服务工作者和法律服务机构的束缚，允许法律服务机构外部形式多样化，保证其内部运行机制规范化，促使法律服务机构向不占国家编制、不要国家经费的方向转化。比如律师工作，当时每个县一般只有一个律师所，“只此一家，别无分店”，这种独家专营的状况有时导致原告、被告在同一律

师所聘请律师，既不利于竞争，也不利于严格执法。对此，我们把竞争机制引入律师工作，要求每个县、市区在条件具备时要成立两个以上律师事务所，以形成竞争态势。成立新所的形式可多种多样，可以采取合作形式，也可以建个体所。二是拓宽服务领域，畅通服务渠道，提高服务质量。如农村公证工作，应该说，包括土地承包、计划生育、房屋租赁等在内的农村大量的经济活动和社会活动都离不开公证，公证在农村市场是广阔的，但每县一个公证处的情况制约了广大农村对公证的需求。我们在试点中发现，烟台所辖栖霞市在每个乡镇设立公证室作为市公证处派出机构的做法较好，遂加以推广，收到较好的经济效益和社会效益。为体现法制宣传和法学教育作为法律服务体系基础的地位，我们在试点中抓了“两个结合”：一是把法制宣传与法律服务工作结合起来。通过法制宣传，提高公民的法律意识和法制观念，增加法律服务的需求，扩大法律服务的影响。二是把法学教育与法律服务工作结合起来。在基层法律服务工作方面，我们认为，随着社会的发展，社会对法律服务的需求层次会逐步提高，现有的法律服务所最终要被律师事务所代替。由于目前绝大多数法律服务工作者文化水平和法律素质较低，为适应将来的结构升级，我们一方面对部分素质较好的基层法律服务工作者，在培训后鼓励他们考取律师资格；另一方面，对年龄在35岁以下、中专以下文化程度的工作人员及吸收的部分社会上的高考落榜生，我们依托山东省政法管理干部学院举办了2年制律师专业大专班，要求这批学员毕业时既要获得大专文凭，又尽可能考取律师资格，以保证每个乡镇法律服务所有1~2名具有律师资格的工作人员，并在基层储备一定的法律人才。仅试点期间，我们在烟台、威海两市就招收此类大专班学员330多人，为发展乡镇法律服务事业奠定了一定的人才基础。同时，我们还确定了对法律服务业加强管理的试点内容，提出要探讨行政管理与行业管理相结合的法律服务工作管理体制，管理好社会法律服务业，以充分体现司法行政机关在法律服务体系中的“主管、指导、协调”作用。经过历时半年的试点，两

市法律服务机构增长近 30%，公证、律师在基层和行业出现了分支机构；法律服务队伍不断壮大，两市法律服务队伍比试点前增加 10% 以上；法律服务机构内部运行机制进一步搞活，两市国资所与非国资所各占半壁江山；在全国率先成立了 3 家乡镇律师事务所，成立了个体律师事务所；律师机构和大部分乡镇法律服务机构实行了自收自支和效益浮动工资制。试点的成功经验推动了全省法律服务机构、队伍、业务的迅猛发展。仅律师机构，全省就普遍形成“三个共存”的格局，即：在机构性质上国资所与非国资所共存；在管理形式上，合作、合伙、股份合作、个体律师所共存；在机构层次上，省、市（地）、县（市、区）、乡镇四个层次的律师事务所共存。

对于法律保障体系建设问题，我们选择设有市属监狱、劳教所的枣庄市司法局进行试点。为突出监狱、劳教工作在法律保障体系中的主体地位，我们要求法律保障体系中的各项业务都要与监狱、劳教工作有机结合起来。普法依法治理工作要进监入所，努力提高干警的法律意识和法制观念，要将社会依法治理同依法治监、治所结合起来，使严格执法成为干警的自觉行动。法学教育要结合监狱劳教单位实际，采取多种有效形式，提高干警的文化素质和业务水平。法学研究要围绕提高改造质量、减少重新犯罪进行探讨。在刑释解教人员的安置帮教方面，司法行政机关要向前延伸，提前介入，监狱、劳教单位要向后延伸，搞好接茬。要做好狱所内家属聚居区及周边地区的调解工作，构筑“安边工程”，确保内部稳定。法律服务工作者要为监狱、劳教特殊企业的振兴解困分忧，献计献策。通过这些工作，使最能体现法律保障职能和司法行政机关专政性质的监狱、劳教工作得到了进一步强化。1993 年 11 月，我们在枣庄市召开了全省司法行政基层工作会议，对该市开展全方位防激化工作、构筑“大民调”格局的经验，对枣庄市峰城区开展刑释解教人员安置帮教工作的经验，对该市山亭区开展以“无因民间纠纷调解不及时或方法不得当而引起的刑事案件、治安案件、自杀死亡和群众性上访事件”为内容的创建“四无”村活动，给予了肯定和推广，收到

较好的社会效果。成功的试点及试点经验推广后所带来的显著成效，使我们健全“两个体系”的思路更加清晰，实践“两个体系”的信心更加坚定。

阶段性研究成果。为将几年来各地各单位积累的成功经验加以总结概括，丰富司法行政“两个体系”，我们于1994年12月山东司法行政重建15周年之际，在济南召开了全省“社会主义市场经济与司法行政”理论研讨会。从交流的文章看，既有对司法行政整体性、全局性问题的研究，也有对司法行政专项业务和改革实践中具体问题的探讨；既有现实分析，也有超前预测，涌现了一批很好的调研成果，我们已将文章汇集出版。可喜的是，许多文章对司法行政“两个体系”的研究已由大量的工作研究上升到理论研究，体现了实践的深入和认识水平的提高。会上，我们要求各地要在广泛探索和实践的基础上，从理论的高度对“两个体系”作出科学、全面、透彻的阐述，以更好地发挥“两个体系”统揽全局的作用，把司法行政各方面的力量拧成一股绳，促进司法行政工作快速协调发展，并初步考虑拟从有关方面抽调一些力量，组成一个课题组，进行重点攻关。

在这次会上，我亦提交了《关于健全司法行政法律保障和法律服务“两个体系”的思考》一文，受到了与会代表的关注。该文还被司法部内部刊物《领导参阅》全文刊载并发至各省、自治区、直辖市司法厅(局)，后在全省第六次法学优秀成果评比中获得二等奖。在这篇文章中，我结合工作实践和进一步的思考，在“两个体系”的表述上较之以前有两点变化：一是根据司法行政机关新增仲裁登记管理职能，将仲裁工作纳入法律服务体系之中，并做为服务主体之一；二是将刑释解教人员的过渡性安置帮教作为法律保障体系的主体要素之一来论述。这样，“两个体系”就分别表述为：在司法机关主管、指导、协调下，以律师、公证、仲裁、基层法律服务为主体，以法制宣传、法学教育、队伍建设为基础，监狱管理、劳教管理、人民调解共同参与，以社会闲散法律人才为补充，以为改革

开放和市场经济保驾护航为重点的司法行政法律服务体系；在司法行政机关主管、指导、协调下，以监狱、劳动教养、人民调解、刑释解教人员过渡性安置帮教为主体，以法制宣传、法学教育、队伍建设为基础，法律服务工作者共同参与，以社会齐抓共管力量为补充，以参与社会治安综合治理为重点的司法行政法律保障体系。

在《关于健全司法行政法律保障和法律服务“两个体系”的思考》一文中，我着重在健全“两个体系”的意义、“两个体系”的特征、健全“两个体系”应坚持的原则等方面进行了初探。建立健全司法行政“两个体系”的必要性，至少体现在以下四个方面：其一，司法行政机关性质的内在要求。这一点前面已有说明。其二，社会主义法制建设的需要。“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”是社会主义法制建设的基本方针，司法行政工作贯穿在立法、执法、守法的全过程和各个方面，既是法制建设的重要组成部分，又为法制建设提供直接的保障和服务，构成了维护法制秩序、完善司法程序、提高法律意识、优化法律人才基础的重要一环。当前，加强法制建设已成为我国的一项基本国策。这就对司法行政工作提出了更高的要求，迫切需要司法行政部门发挥更大的职能作用。健全“两个体系”，体现了法制建设的本质需求，有利于发挥司法行政整体优势，挖掘内在动力，增强综合功能，从而不断地把法制建设推向新的阶段。其三，社会主义市场经济体制建立和完善的需要。市场经济需要健全完善多样化的法律保障和法律服务。一方面，市场经济契约化、规则化的特点，迫切要求利用法律机制规范社会经济关系和经济行为，建立良好的法制环境，消除各种逆向因素，制止不正当竞争，打击和预防经济违法犯罪，保障市场主体本着平等、自愿、等价有偿和诚实信用的原则进行运作；另一方面，建立和完善市场经济体制，必须健全与之相适应的法律服务体系，以提高市场主体的法律素质，建立良好的法制秩序。健全司法行政“两个体系”，在职能范围内为经济建设提供全方位、多功能、优质高效的法律保障和法律服务，从根本上顺应了市场经济的客观要求。其四，参