

# 司法行政 业务知识读本

上海市司法局组编

• 华东理工大学出版社

# 司法行政业务知识读本

上海市司法局组编

陈鹤鸣 主编

华东理工大学出版社

## 本书编委会

主任：薛明仁

副主任：陈鹤鸣、缪晓宝、杨全心、朱济民、  
吴军营

编委：(按姓氏笔划排列)

江宪法、朱宝麒、朱济民、刘敬义、  
孙安清、杨全心、沈卫、吴军营、  
陈鹤鸣、金国良、张方、张维中、  
胡荣根、翁善跃、缪晓宝、薛明仁、  
戴鸿儒

(沪)新登字 208 号

司法行政业务知识读本

上海市司法局 组编

陈鹤鸣 主编

华东理工大学出版社出版发行

上海市梅陇路 130 号 邮政编码 200237

新华书店上海发行所发行经销

浙江富阳印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.25 字数 248 千字

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—12000 册

---

ISBN7-5628-0651-9/D·17 定价 9.80 元

## 序

司法行政机关是政法机关的重要组成部分,是人民民主专政的工具,是国家的执法机关和行政管理机关。上海广大司法行政干警在所从事的监狱、劳教、律师、公证、人民调解、乡镇法律服务、法制宣传、法学教育等职能工作中,开拓创新,奋发有为,为经济建设和改革开放提供法律服务和法律保障,为维护社会稳定、促进社会进步,做出了重大的贡献。

党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》,是一个跨世纪的宏伟纲领,展示了今后 15 年中华民族发展的光辉前景。上海作为长江三角洲的沿江地区经济带的“龙头”,其地位更加重要,其经济社会发展的前景更加广阔。上海司法行政工作面临着新的发展机遇。广大司法行政干警要从适应上海“一个龙头、三个中心”的地位出发,进一步解放思想,转变观念,不断深化改革,全面履行职责,为保障和促进经济和社会发展创造良好的法制环境和社会环境。

任重而道远。司法行政工作要再创新业绩、再上新台阶,关键是广大司法行政干警的素质要不断提高。这些年来,我们始终把加强干警的政治业务培训放在重要位置上,采取多种形式,努力提高干警的素质。特别是为顺利实现向国家公务员制度过渡,从 1993 年起开始组织广大干警学习《行政管理学》、《行政法学》、《机关应用文写作》、《国家公务员基础知识》、《建设有中国特色的社会主义理论》和《社会主义市场经济理论与实践》等公共课程,取得了明显成效。现将转入行业专业知识培训。第一门课的教材《司法行政业务知识读本》,在有关同志的努力下,与大家见面了。该书力求以邓

小平同志建设有中国特色社会主义理论为指针,以法律、法规、规章为主线,结合上海实际情况,比较系统地阐述了司法行政的性质、地位、作用及各项业务工作的方针政策,具有理论性、知识性、实用性。希望该书能为广大干警增长专业知识、提高业务水平方面发挥应有的作用。

五中全会强调要“加强立法、司法、执法、普法工作”、“加强司法、执法队伍建设”、“特别是提高广大干部依法行政、依法管理的水平和能力”、“实行就业前和在岗培训制度”,对干警的教育培训提出了更新更高的要求。让我们在五中全会精神指引下,扎扎实实地抓好教育培训工作,把广大司法行政干警的政治业务素质再大大地提高一步!

薛明仁

1995年12月

## 前 言

司法行政机关是我国国家政权的组成部份,是人民民主专政的重要工具,行使国家司法行政的管理职能。编写《司法行政业务知识读本》,是为适应司法行政系统工作人员专业知识培训的需要。自1979年重建司法行政机关十多年来,司法行政队伍不断扩大。对司法行政系统工作人员开展专业知识培训,使他们熟悉司法行政职能和业务,掌握有关方针、政策、原则及专业知识,是加强司法行政机关队伍建设的重要方面。另外,编写本书也是为实行国家机关公务员制度岗位培训的急需。据上海人事部门规定,国家机关工作人员在学完公共课程后,必须学习业务知识。司法行政系统由市司法局编写教材和实施考试。这就是编写本书的由来。

本书的编写以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导,以司法行政工作的法律法规特别是国务院办公厅印发的司法部职能配置、内设机构和人员编制的方案为依据,贯彻理论联系实际的原则,详尽阐述司法行政职能、原理、法则和专业知识,努力做到观点鲜明,既有一定的理论性,又能体现改革开放特别是南巡讲话后司法行政工作的新鲜经验。为便于学员自学,每章后附有思考题。本书除适用于司法行政系统岗位培训外,也可供高等政法院校法学教学使用和关心司法行政工作的同志阅读。

本书编写工作是在上海市司法局领导的关心下进行的,成立了由局长薛明仁任主任、副局长陈鹤鸣、朱济民、缪晓宝、杨全心和劳教局局长吴军营任副主任的编辑委员会。薛明仁局长为本书写了序,陈鹤鸣任主编,局机关有关业务处室的负责人参加各章编写。由法学教育处处长戴鸿儒和调研员刘敬义编写本书纲目及审稿。胡荣根、孙安清、翁善跃等同志对编写提纲提出了许多宝贵的

意见。李安邦同志为本书的出版做了许多工作。在此一并表示谢意。

编写司法行政业务知识的培训教材，是第一次尝试，同时因培训急需，编写时间十分仓促，因此本书一定存在许多疏漏和缺欠，诚恳欢迎批评指正。

编者

1995年10月

# 目 录

<b>第一章 司法行政概述</b> .....	(1)
第一节 司法行政的概念、性质和地位 .....	(1)
第二节 司法行政机关的职责和作用 .....	(5)
第三节 司法行政管理体制与机构 .....	(14)
第四节 司法行政工作应遵循的原则和基本手段 .....	(17)
第五节 司法行政队伍建设 .....	(23)
第六节 中国司法行政与英、美、法、日本等国家司法行政 比较 .....	(34)
<b>第二章 司法行政历史沿革</b> .....	(38)
第一节 我国古代司法行政制度的产生和演变 .....	(38)
第二节 近代司法行政制度的产生与发展 .....	(41)
第三节 人民司法行政制度的创立和发展 .....	(46)
<b>第三章 监狱法与监狱管理</b> .....	(61)
第一节 监狱概述 .....	(61)
第二节 监狱的性质与任务 .....	(70)
第三节 监狱的地位和作用 .....	(79)
第四节 监狱管理体制与机构 .....	(82)
第五节 监狱人民警察职业道德规范 .....	(84)
第六节 现代化文明监狱的建设 .....	(88)
<b>第四章 劳动教养试行办法与劳动教养管理</b> .....	(94)
第一节 劳动教养概述 .....	(94)
第二节 劳动教养的性质和任务 .....	(100)
第三节 劳动教养工作方针和政策 .....	(104)
第四节 劳动教养工作组织机构 .....	(108)

第五节	劳动教养管理机关的人民警察职业道德规范	(111)
第六节	现代化文明劳教所建设	(117)
<b>第五章</b>	<b>法制宣传教育</b>	(125)
第一节	法制宣传教育概述	(125)
第二节	法制宣传教育的管理职能与任务	(130)
第三节	法制宣传教育的管理体制与机构	(134)
第四节	法制宣传教育管理的指导思想与基本原则	(137)
第五节	法制宣传教育队伍建设	(141)
<b>第六章</b>	<b>司法行政法学教育管理</b>	(148)
第一节	法学教育司法行政管理概述	(148)
第二节	法学教育司法行政管理的主要原则	(150)
第三节	法学教育司法行政管理的主要职能与机构	(154)
第四节	成人法学教育与干部培训的管理	(158)
第五节	法学教育师资管理	(162)
第六节	法学科研的司法行政管理	(166)
第七节	法学教育教职人员职业道德建设	(169)
<b>第七章</b>	<b>律师工作司法行政管理</b>	(173)
第一节	律师制度概述	(173)
第二节	律师的社会作用及主要业务	(177)
第三节	律师管理体制、机构与职能	(181)
第四节	执业律师与律师事务所	(185)
第五节	律师职业道德规范	(187)
<b>第八章</b>	<b>公证管理</b>	(192)
第一节	公证概述	(192)
第二节	公证的职能和作用	(200)
第三节	公证机关的业务范围	(206)

第四节	公证机关应遵循的原则·····	(211)
第五节	公证程序·····	(215)
第六节	公证机关的机构设置和管理体制·····	(227)
第七节	公证人员职业道德规范·····	(233)
<b>第九章</b>	<b>人民调解工作·····</b>	<b>(239)</b>
第一节	人民调解制度的形成和发展·····	(239)
第二节	人民调解制度的特点、地位与作用·····	(245)
第三节	人民调解组织的设置、组成及任务·····	(251)
第四节	人民调解工作的方针和基本原则·····	(255)
第五节	人民调解工作人员的职业道德和职业纪律 ·····	(258)
第六节	人民调解工作的管理体制与职能·····	(261)
<b>第十章</b>	<b>基层法律服务司法行政管理·····</b>	<b>(265)</b>
第一节	基层法律服务概述·····	(265)
第二节	基层法律服务所的性质、体制及组建的条件 ·····	(270)
第三节	基层法律服务所的服务宗旨与范围·····	(274)
第四节	基层法律服务的工作原则、工作制度与职业纪律 ·····	(280)
第五节	基层法律服务司法行政管理职能·····	(283)

# 第一章 司法行政概述

司法行政是国家重要的管理职能,司法行政制度是国家政治制度的重要组成部分,司法行政机关是国家行政机关,司法行政工作是依据法律行使司法行政各项职能而进行的活动,司法行政管理是司法行政机关对各项职能工作实施计划、组织、管理等行为。本章着重阐述司法行政的概念、性质,司法行政机关的管理职能、体制、机构和任务,司法行政队伍建设等方面的内容。

## 第一节 司法行政的概念、性质和地位

### 一、司法行政的概念

要了解司法行政的概念,首先要了解司法的概念。

司法,望文生义,其古意是掌管法律。司法是一种历史现象,有了国家,有了法律,便有了司法。法律和掌管法律同时存在,互相影响,共同发展。司法是国家的一种特殊职能,它是由特定的机关依照特定的程序执行法律。司法制度是建立在一定社会形态经济基础上的上层建筑,它是实行阶级专政的重要工具。司法机关是由法律明文规定的实施司法活动的机关。

司法行政,最直观的理解是司法加行政。行政是人类组织的一种管理活动。有了司法,必然有保证司法活动正常运转的事务性管理活动相伴随。可以这样说,存在司法,就存在司法行政。司法与司法行政同存同亡,互相促进,共同前进。

司法行政的概念,有广义、狭义之分。广义的司法行政是国家对司法组织和司法活动的管理。狭义的司法行政是司法行政机关

对司法组织和司法活动的管理及对与司法有关的组织和活动的管理。另外,还有一种更狭义的理解,就是司法是法院的审判活动,司法行政便是为保证审判活动正常进行而从事的管理活动。本书以后谈及的司法行政均指狭义的司法行政。

司法行政的概念,在世界各国表述大致相同,但其内涵因各国的阶级本质和基本政治制度不同,存在着较大的差异。我国司法行政的内涵,集中反映了人民民主专政国家的社会主义性质,具有鲜明的中国特色。

我国司法行政的概念,有以下几种表现形态。

法律形态。通过宪法、刑事诉讼法、民事诉讼法、监狱法等法律法规,对司法行政的概念用法律法规条文的形态表现出来。

实践形态。通过实施法律、法规和有关司法行政的规定的实践活动。

理论形态。以司法行政的法律形态和实践形态为确定对象,通过理论上的抽象而表现出来。

上述三种形态的结合,是司法行政概念的集中表现。

## 二、司法行政的性质、特征

从一般意义上讲,司法行政是国家的重要管理职能,是国家司法活动的重要组成部分,是统治阶级通过国家实现其意志、维护其阶级统治和阶级利益的重要工具。司法行政制度是国家以行使司法权为目的,对司法行政事务实施管理的重要制度。可以这样说,司法行政的性质由国体所决定、政体所规范。这是不同类型国家司法行政的共性。

我国的司法行政,是我们国家的重要管理职能,是建立在生产资料公有制基础上、与社会主义的经济基础相适应的上层建筑。司法行政制度是社会主义政治制度中的一个部分,是社会主义司法制度的重要组成部分。总而言之,它的性质为工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的社会主义国家这一国体所决

定,为人民代表大会制度这一政体所规范。我国司法行政的特有性质表现为:国家的管理职能,对司法活动及与司法相关的活动实施管理;国家综合性的司法活动,包含在诉讼性质和非诉讼性质的司法活动中履行职责;社会法律服务功能,为法人和公民提供法律服务及与法律有关的服务。

我国司法行政的主要特征是:

**管理性。**我国司法行政机关是国家的行政机关,是政府管理司法行政事务的职能部门。它的基本职能是对司法组织和司法活动以及与司法有关的组织和活动的管理。具体地说,它对监狱、劳教、法制宣传、法学教育、人民调解、律师、公证、乡镇法律服务、司法协助等工作实施管理。它还承担对社会法律服务市场的管理。这些,都体现了司法行政机关的管理性。这一特征,是与司法行政机关的性质和任务有着直接联系的基本特征。

**执法性。**我国司法行政机关也是国家的执法机关。它在诉讼活动和非诉讼活动两个方面进行执法。这是司法行政机关开展执法活动的基本特征。在刑事诉讼活动中,监狱作为国家的刑罚执行机关,依据刑法和刑事诉讼法及监狱法的规定,担负对被判处死刑缓期二年执行、无期徒刑、有期徒刑的罪犯,在监狱内执行刑罚;劳教所是国家治安行政处罚的执行机关,依据全国人大常委会的决定和国务院颁布的法规中关于收容劳动教养人员范围的规定,收容并教育改造劳教人员;律师担任刑事被告辩护人参与诉讼活动,以事实为根据,以法律为准绳,依法行使辩护职能,维护被告人的辩护权利和其他合法权益,等等;在非诉讼活动中,律师依据国务院有关法规,接受非诉讼事件当事人的委托,担任代理人,参加调解、仲裁活动;公证机关作为国家证明机关,依照国务院有关法规,证明法律行为、有法律意义的文书和事实的真实性、合法性,保障国家、集体利益和公民的合法权益;乡镇法律服务所依照国务院有关部门的规章,接受当事人委托,参与非诉讼调解和仲裁活动等。上述这些,都表现了司法行政执法性的特征。

服务性。我国司法行政机关又是面向社会多功能的法律服务机构。党中央、国务院肯定了司法部关于“四个服务”的业务指导思想，即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，为国家长治久安服务，为保护人民民主权利服务。由此可见，服务性是司法行政的又一基本特征。在为社会主义经济服务方面，法制宣传工作通过宣传经济法律法规，律师通过担任企业、事业单位法律顾问，公证通过办理重大经济活动和经济关系的公证等发挥服务职能；在为民主与法制建设服务方面，法制宣传通过提高公民的法律意识，法学教育通过培养合格的法律人才，完善律师、公证、人民调解等国家法律制度，强化立法职能等，都体现了司法行政机关在加强社会主义民主与法制建设中发挥着独特的功能；在国家长治久安服务方面，律师通过担任刑事被告辩护人，监狱、劳教所通过收容罪犯、劳教人员并改造他们成为自食其力的新人，法制宣传、人民调解、公证、乡镇法律服务等都可以在维护社会稳定中发挥作用；在为保护人民民主权利和方便人民群众服务方面，律师、公证、乡镇法律服务工作都能为保护公民的合法权益、维护人民民主权利发挥优势。

上述特征是司法行政性质的外在表现。它们之间并非是孤立的、单一的，而是相互联系、相互渗透、相互印证的。只有全面理解三个特征之间互为表现的关系，才能准确把握司法行政的性质。

### 三、司法行政的地位

司法行政在国家的政治、经济和社会活动中都具有不可替代的重要地位。

#### (一) 在国家政治活动中的重要地位

司法行政机关作为国家行政机关和执法机关，是国家政权的重要组成部分，是国家政治生活中的一支重要力量。现行宪法在关于国务院行使职权的条款中，明确规定：国务院“领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作。”我国的司法机关包括审判机关、检

察机关、公安机关、安全机关和司法行政机关,我国的司法制度包括审判、检察、侦查、执行、司法行政、律师、公证、调解等制度,诚如中共中央书记处 1985 年第 221 次会议纪要中所明确指出的“司法行政部门与公、检、法各部门一样,都是人民民主专政的工具,是国家的执法机关。”

### (二) 在国家经济活动中的重要地位

司法行政机关是多功能全方位提供法律服务的机构,司法行政在改革开放和经济建设中的地位也是不可替代的。特别是社会主义市场经济从某种意义上讲又是法制经济,作为法制工作重要部门的司法行政机关,能使法律服务工作进入决策层,帮助政府部门运用法律手段实现宏观调控;能通过担任企业法律顾问和为企业办理公证,为国有企业深化改革建立现代企业制度服务;能为发展农业和促进科技进步服务,等等。

### (三) 在国家社会活动中的重要地位

司法行政职能的多功能性决定了它在社会生活中具有独特的优势,它能在社会生活的各个领域、各个方面广泛发挥作用。公民的集合形成了社会,家庭是社会的细胞。律师、公证、乡镇法律服务、法制宣传、人民调解等职能的群众性、广泛性和极大的社会覆盖面,在处理公民个人法律事务,化解人与人之间的矛盾和纠纷等方面能起的作用是其他部门或组织无法取代的。在社会治安综合治理的打击、防范、教育、管理、建设、改造等几个环节中都有“用武之地”。因此,司法行政在社会生活中的地位正越来越受人们的关注和重视。

## 第二节 司法行政机关的职责和作用

### 一、司法行政机关的职责

司法行政机关的基本职责是保护人民,打击敌人,惩罚犯罪,

服务四化。建国以来,在基本职能不变的情况下,在不同历史时期,对职责作过多次调整。现具体分述如下:

### (一) 创建初期

1949年12月22日,中央人民政府委员会批准的《中央人民政府司法部试行组织条例》,对司法部的职责规定为:

1. 关于司法行政政策的厘订事项;
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、数量及社会原因之统计事项;
6. 关于犯人改造监管机关之设置、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. 关于各地方司法行政机关有关司法行政事务之询问解答事项;
12. 关于各地方司法行政机关有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. 关于各地方司法行政机关司法行政督导与检查事项;
14. 关于各地方司法行政机关积案之调查事项;
15. 关于其他属于司法行政事项。

根据《政务院关于加强人民司法工作的指示》,司法行政机关1950年11月3日,将狱政工作移交给公安机关管理。

### (二) 恢复重建时期

国务院在《批转司法部关于全国司法行政工作座谈会的报告》(1980年12月12日)中规定了10项职责：

1. 了解并掌握司法干部的思想情况,针对普遍存在的问题,进行思想政治工作,以保证司法机关认真按照法律办事,完成党和国家交给的任务;
2. 管理法院的机构设置、人员编制、物资装备和司法统计;
3. 协同法院建立与健全各项审判制度,当前要特别注意以公开审判为重点的各项审判制度的贯彻落实;
4. 按照党中央的规定管理司法干部;
5. 建设各种政法院校,大力培养法律专业人才;
6. 组织管理公证、律师工作;
7. 组织开展法制宣传工作,组织出版法律书刊;
8. 研究整理和编纂法规,协同科学研究单位,开展法律科学研究;
9. 领导人民调解委员会和基层政权司法助理员的工作;
10. 开展司法外事活动,发展国际友好往来,交流法学知识和司法经验。

### (三) 国家机构体制改革时期

随着国家机构体制的改革,司法行政机关的职责又有了一些调整。1982年8月6日,依据《司法部、最高人民法院关于司法厅(局)主管的部分任务移交高级人民法院主管的通知》,司法行政机关将有关各级法院的机构设置、人员编制、财务装备和司法统计等行政事务,移交给法院自行管理。1983年6月9日,依据《公安部、司法部印发〈关于贯彻执行中央将劳改劳教工作移交给司法行政部门管理的若干规定〉的通知》,司法行政机关从公安机关接管了劳改、劳教工作。1987年9月,全国人大常委会六届二次会议又决定,将法规编纂整理工作移交国务院办公厅负责。至此,调整后的司法部职责主要是:

1. 管理法制宣传教育工作;