

# 北京司法行政志

北京司法行政志编纂委员会

(征求意见稿)

北京市司法局

2001 年 6 月

## 编 辑 说 明

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,坚持辩证唯物主义与历史唯物主义观点,实事求是地记述北京司法行政工作的历史与现状。

二、本志由概述和司法行政机关沿革、律师、公证、人民调解与基层法律服务、法制宣传、法学教育、法学研究及附录等部分组成(因劳改劳教工作另编专志,故本志不作记述),辅以图表、照片。本志采用篇、章、节、目结构。目以下分段记述,不再列子目,某些目以下的自然段加标号。

三、本志详今明古,上限一般到清末,下限到1995年,个别章节略有延伸。主要记述上述时期北京司法行政工作的演变过程,并根据详今明古的原则,着重记述中华人民共和国建立后,特别是中共十一届三中全会以来北京司法行政工作的发展情况。

四、本志纪年,清(含)以前采用中国历史纪年(即朝代年号)与公元纪年对照方式书写。中华民国后使用公元纪年。记述中的新中国建立前、后,系中华人民共和国建立前、后的简称。

五、计量单位使用国务院1984年3月4日颁布的中华人民共和国法定计量单位,用阿拉伯数字书写。本志的统计数字以北京市统计部门公布的为准。市统计部门缺遗的数字,以北京市司法局统计的数字为准。

六、《北京司法行政志》(征求意见稿)的编修成册,是各方面大力支持和协作的成果。在此,谨向给予修志工作支持、帮助、指导的所有单位、部门和个人表示衷心感谢。

《北京司法行政志》编委会办公室

2001年6月

# 目 录

概 述	(1)
-----	-----

## 第一篇 机构沿革

第一章 古代的司法行政和司法机构	(1)
第二章 近代的司法行政机构	(3)
第一节 清末的司法行政机构	(3)
第二节 中华民国时期的司法行政机构	(4)
第三章 中共革命根据地的司法行政机构	(7)
第四章 中华人民共和国建立后的司法行政机构	(10)
第一节 新中国建立初期至 1979 年的司法行政 工作及司法行政机构	(10)
第二节 1980 年至 1995 年司法行政机构恢复 重建和发展的情况	(17)

## 第二篇 律 师

### 第一章 律师制度沿革

第一节 中华人民共和国建立前的律师制度	(81)
第二节 中华人民共和国建立后的律师制度	(84)
第二章 律师工作机构	
第一节 国办律师事务所	(92)

第二节	合作制律师事务所 .....	(96)
第三节	合伙制律师事务所 .....	(98)
第四节	兼职律师事务所 .....	(100)
第五节	特邀律师事务所 .....	(103)
<b>第三章</b>	<b>律师管理工作</b>	
第一节	组织机构管理 .....	(107)
第二节	律师资格管理 .....	(110)
第三节	律师证照管理 .....	(114)
第四节	律师及律师工作人员任职条件管理 .....	(117)
第五节	律师的惩戒 .....	(123)
第六节	律师管理制度改革 .....	(125)
<b>第四章</b>	<b>北京市律师协会</b>	
第一节	律师协会的组织机构 .....	(134)
第二节	维护律师在执行职务中的合法权益 .....	(139)
第三节	加强队伍建设 提高律师素质 .....	(114)
<b>第五章</b>	<b>律师业务</b>	
第一节	刑事辩护 .....	(154)
第二节	民事代理 .....	(174)
第三节	律师收费 .....	(231)
第四节	法律援助 .....	(233)

## 第三篇 公 证

### 第一章 公证制度沿革

第一节	中华人民共和国建立前的公证制度·····	(243)
第二节	中华人民共和国建立后的公证制度·····	(247)
<b>第二章</b>	<b>公证机关及公证管理</b>	
第一节	公证机关的设置·····	(253)
第二节	公证机关及其组成人员·····	(256)
第三节	司法行政机关领导和管理公证工作·····	(263)
第四节	公证收费及公证经费管理·····	(270)
<b>第三章</b>	<b>北京市公证员协会</b>	
第一节	组织机构及主要活动·····	(276)
第二节	业务往来与交流·····	(277)
<b>第四章</b>	<b>国内公证</b>	
第一节	开展公私合同公证·····	(280)
第二节	办理各类民事公证·····	(284)
第三节	办理经济合同公证·····	(306)
第四节	开拓新的公证领域·····	(331)
<b>第五章</b>	<b>涉外公证和涉港澳台公证</b>	
第一节	涉外民事公证·····	(359)
第二节	涉外经济公证·····	(362)
第三节	涉港澳公证·····	(371)
第四节	涉台公证·····	(373)

## 第四篇 人民调解与基层法律服务

### 第一章 人民调解

第一节	调解制度的沿革·····	(386)
第二节	人民调解制度的形成和发展·····	(391)
第三节	人民调解委员会的组织·····	(411)
第四节	人民调解委员会的工作·····	(418)
第五节	司法助理员·····	(453)
第六节	人民调解工作的指导管理·····	(471)
<b>第二章 基层法律服务</b>		
第一节	基层法律服务的形成和发展·····	(495)
第二节	基层法律服务机构和基层法律工作者·····	(510)
第三节	基层法律服务业务工作·····	(523)
第四节	基层法律服务工作的管理·····	(537)

## 第五篇 法制宣传

### 第一章 法制宣传史略

第一节	古代时期法制宣传·····	(550)
第二节	中华民国时期法制宣传·····	(553)
第三节	中华人民共和国建立后的法制宣传·····	(557)
第四节	恢复重建司法局后的法制宣传·····	(566)

### 第二章 法制宣传机构和队伍

第一节	机构设置与职能·····	(578)
第二节	法制宣传队伍建设·····	(579)

### 第三章 法制宣传纪实

第一节	创办法制报刊、杂志·····	(581)
-----	----------------	-------

第二节	建立法制宣传橱窗·····	(589)
第三节	开展“法制宣传日、宣传周”活动·····	(591)
第四节	北京市依法治市工作纲要的制定·····	(596)
<b>第四章</b>	<b>第一个五年普及法律常识</b>	
第一节	普法的提出与准备·····	(600)
第二节	“一五”普法的实施·····	(610)
第三节	“一五”普法的验收·····	(625)
第四节	大力深化法制教育·····	(637)
<b>第五章</b>	<b>第二个五年普及法律常识</b>	
第一节	准备阶段·····	(660)
第二节	组织实施阶段·····	(670)
第三节	考核验收阶段·····	(687)

## 第六篇    法学教育

<b>第一章</b>	<b>法学教育史略</b>	
第一节	法学教育的萌芽·····	(696)
第二节	专门法学教育的起源·····	(700)
第三节	法学教育的变革·····	(703)
第四节	中华人民共和国建立后的法学教育·····	(705)
<b>第二章</b>	<b>北京市司法局重建后的法学教育</b>	
第一节	举办培训班,提高司法人员素质·····	(710)
第二节	创办政法院校,培养法律人才·····	(713)
<b>第三章</b>	<b>政法院校</b>	

第一节	北京市司法学校·····	(716)
第二节	北京市政法管理干部学院·····	(717)
第三节	北京市法律业余大学·····	(718)
第四节	北京市司法局法学教育函授站·····	(720)

## 第七篇 法学研究

### 第一章 北京市法学会的建立与发展

第一节	北京市法学会的创建·····	(723)
第二节	北京市法学会的主要职责·····	(724)
第三节	法学会组织机构设置·····	(725)
第四节	法学会组织机构沿革·····	(727)
第五节	法学会会址变迁·····	(729)

### 第二章 法学研究活动与学术交流

第一节	法学研究活动·····	(742)
第二节	学术交流·····	(749)

### 第三章 北京市法学会会刊——《法学杂志》

第一节	创刊经过·····	(751)
第二节	会刊的主要内容及办刊方针·····	(752)
第三节	杂志社的发展变化·····	(752)

编纂始末·····	(762)
-----------	-------



# 概 述

“行政是国家的组织活动”(马克思语)。司法行政是国家的司法组织活动,即国家对司法工作的组织管理活动,它是中国近代司法制度的重要组成部分。司法行政工作主要包括对司法机构、人员、经费等行政事项以及与司法有关的机构、人员、业务的管理。《北京司法行政志》就是记述北京司法行政发生、发展、变化的较为完整的一本专业志。

北京的司法行政机构从无到有、从小到大、从弱到强,经历了建立、撤销、再恢复重建的曲折过程;司法行政机构的性质、任务和职责也随着社会的变革而发生了较大的变化。1949年10月1日中华人民共和国的成立,彻底废除了国民党反动政府的司法制度,建立了人民的司法制度。司法行政机关成为人民民主专政的重要组成部分,它所领导和管理的司法行政工作在维护社会稳定、社会主义经济建设和民主与法制建设中发挥了重要作用。

## 司法与司法行政的合一、分立几起几落

在中国漫长的封建社会,司法与司法行政一向是合一的。直到清末,从中央到地方司法与司法行政才开始分立。清光绪三十二年(公元1906年),刑部改为法部后才取消审判的职能,而专理司法行政。

中华民国时期(1911年至1949年),北京(当时称北平)及其所辖的县(州、区)没有专门的司法行政机构,其司法行政事宜由中央司法部(后更名为司法行政部)直接领导;具体的司法行政工作则由各级

法院负责开展,即,司法与司法行政中央是分立的,地方是合一的。

在中国共产党领导下的革命根据地实行的是中国共产党的司法制度。1948年8月,晋察冀和晋冀鲁豫两个解放区合并正式成立华北人民政府。同年10月6日,建立华北人民政府司法部,主管司法行政;华北人民法院主管审判。地处华北地区的北京当时属敌占区,实行的是中华民国政府的司法制度。但在北京东南、西北地区的革命根据地则实行中国共产党领导的华北人民政府的司法制度。在那里,县政府或联合县政府建立的司法处或司法科,负责司法与司法行政工作。

1949年10月1日中华人民共和国正式成立,中央人民政府政务院下设公安部、司法部、法制委员会。司法部是国家的司法行政机关,主持全国的司法行政事宜;最高人民法院是国家的最高审判机关,主持全国的审判工作。中央人民政府司法部是1949年11月1日在原华北人民政府司法部的基础上建立起来的(史良任部长,李木庵任副部长)。即在中央司法与司法行政实行“分立制”,而在北京市司法与司法行政实行“合一制”,全市的司法审判与司法行政基本上由北京市人民法院主管。后来,由于法院审判工作十分繁重,如果继续兼管干部管理、教育、训练、组织建设、民间调解、公证、律师等司法行政工作,则实难兼顾。因此,根据上级决定,1955年3月,将北京市人民法院原设的司法行政处划出,成立北京市司法局,专管全市的司法行政工作。此后,北京市的律师、公证、人民调解、法制宣传等主要司法行政业务全面迅速开展。但1957年下半年,由于“反右”斗争的扩大化,市司法局正、副局长及30%的专职律师被错划为“右派分子”。刚刚有所起色的司法行政工作开始走下坡路,1958年10月,北京市司法局建制改为北京市人民委员会司法处;1959年7月,市人

民委员会司法处被撤销；8月，司法处的工作并入北京市高级人民法院。于是，自1959年9月开始，北京和全国其他省市一样（即从中央到地方），司法行政与司法审判的“分立制”又一次演变为“合一制”。这种“合一制”一直持续到1979年整整二十年时间。

1978年，中国共产党的十一届三中全会，拨乱反正，清除“左”的影响，大力加强国家的民主与法制建设。1979年9月，第五届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议决定设立司法部。1979年10月，中发[1979]77号文件发出《中共中央、国务院关于迅速建立地方司法行政机关的通知》。1980年2月，北京市司法行政机关——北京市司法局恢复建制，2月15日正式宣告成立，编制暂定70人，下设一室四处。北京市人民政府规定，北京市司法局是北京市人民政府的行政职能部门，主管北京市的司法行政工作。1980年11月至1981年4月，北京市辖区内的18个区、县司法局全部组建。至此，北京市的司法审判与司法行政又一次分立，司法行政机构再次独立出来。从此，在北京市司法局领导和管理下，首都的司法行政工作全面开展。

### 司法行政职责业务范围不断变化

清末光绪三十二年（公元1906年）专理司法行政的法部“以管理直省司法上之行政事务，并监督直省各厅局（指审判厅局），另死刑案件及秋、朝审大典，均由法部复核”。在《刑部官制草案》中规定法部的职责之一是“考验律师”。1910年清政府起草的《大清刑事民事诉律》，还做出了律师参加诉讼的规定。但该法典尚未公布，清政府就被辛亥革命推翻了。

中华民国时期（1911年至1949年），中央司法部（后更名为司法

行政部)主要管理的事务是“关于民事、刑事诉讼事件、户籍、监狱,保护出狱人事务,并其他一切司法行政事务,监督法官”,任命法官审核判决书,统计等。在北京市(当时称北平)及其所辖区(州、区)没有专门的司法行政机构。其司法行政事宜由中央司法部(司法行政部)直接领导,个别司法行政工作由各法院负责。但是,在西方法律思想和制度的影响下,隶属中央司法行政机关管理的律师工作开始在北京(北平)起步。北洋政府于1912年制定了《律师暂行章程》、《律师登录暂行章程》等法规,自此时起,中国开始建立律师制度。虽然由于种种原因,这些律师法规未能认真执行,但律师队伍还是有了一定发展。1926年北京建立了律师自己的独立组织——北京律师公会(后为北平律师公会)。到1949年,北京已形成了300余人的律师队伍。律师按《律师法》履行自己的职责。1941年国民政府制定的《律师法》将律师分为“大律师”和“小律师”两种。大律师可以承办全部律师业务,如为当事人出庭辩护和代理民事诉讼等;小律师主要承办代办诉讼状、法律咨询等一般性法律事务。

1949年至1955年2月期间,北京市司法行政工作主要由市人民法院负责。市人民法院内设辩护组、公证组。司法行政业务主要是:对下级法院机构、人员及工作上的管理、干部培训、管理律师、公证和组织指导人民调解工作、司法宣传工作,监督司法财政工作等。

1955年3月29日,北京市司法行政机构——北京市司法局成立,专管全市的司法行政工作,它的任务职责是:

(1)关于司法机关的业务建设和思想指导;(2)主管下级人民法院的内部机构、制度建设;(2)主持并组织对所属下级人民法院工作在贯彻执行国家政策、法律、法令情况和完成工作计划的全面检查;(4)对司法干部的教育和培训;(5)管理律师和公证工作;(6)组织和

指导司法宣传工作；(7)研究和指导下级人民法院做好书记员、执行员、法警的工作及法院档案、赃物的管理工作，……监督司法财政工作；(8)代管北京铁路运输法院司法行政的某些工作；(9)领导和管理北京市人民调解工作和人民陪审员工作。

1959年北京市司法局被撤销，自该年9月起，全市的司法行政工作又一次并入北京市高级人民法院。由于“左”的路线的影响，律师制度及其工作基本被否定。除保留法律顾问处的牌子和五名律师在外宾参观时出庭辩护走走形式外，律师工作已名存实亡。1966年“文化大革命”开始后，律师制度被彻底取消。此后，在办理涉外案件有外宾旁听审判时，就临时邀请政法院校的教师出庭辩护。设在市人民法院内的公证组，除因基于国际惯例出具少量涉外公证书外，国内公证基本停止办理。当时，公证被斥为“保护资产阶级法权”，涉外公证是“为里通外国开绿灯”，公证工作几近取消。由于不能按国际惯例及时出具公证书，中国公民在域外的合法财产无法调入，有的则被侵吞，致使国家大量非贸易外汇落空。

1959年北京市司法局被撤销，直至二十年之后，北京市司法行政机构随着国家民主与法制建设的加强才得以恢复和重建，1980年2月，北京市司法局宣告成立。其职责和业务范围是：

(1)负责管理人民法院的设定、机构、编制；(2)负责有关司法制度的建设；(3)管理和培训司法干部；(4)领导律师组织和公证机关的工作；(5)组织开展法律宣传和法制教育活动；(6)协同有关部门管理政法院校，培养各级司法专业人员；(7)指导人民调解委员会等工作。1983年8月以后，司法行政机关又增加了一项重要职能：领导和管理劳改、劳教工作。

在北京市，1983年8月之前，劳改、劳教工作由北京市公安局领

导。1983年7月,国务院发出《关于将公安部劳改局、劳教局及其编制划归司法部的通知》。根据司法部、公安部《关于贯彻中央将劳改、劳教工作移交司法行政部门管理的若干规定》,北京市自1983年8月15日起,北京市劳改工作管理局(1995年11月8日更名为北京市监狱管理局)正式由北京市公安局划归北京市司法局领导。它标志着北京市司法行政机构的逐步完善和职能的逐步加强。但是,真正落实“司法行政机关管理劳改、劳教工作”的职责,是经过了一段时间的。1986年11月3日,中共北京市委办公厅通知北京市劳改工作管理局党委:“市委、市政府同意市劳改工作管理局隶属市司法局关系不变,按一级局对待。”具体办法中的各项均“同其他局级单位一样对待”。上述决定是由市委组织部1986年10月28日拟,11月4日黎光签阅的。(黎光当时任北京市委政法委书记。)

1987年7月,为落实市委、市政府关于“市劳改工作管理局隶属市司法局关系不变,按一级局对待”的批示,市委政法委与市司法局、市劳改局反复协商,确定了在请示报告制度、干部任免、录用、审批、奖惩等制度及管教业务、生产、财务等方面的七条办法。

在工作实践中,司法部制发的有关劳改、劳教工作文件按规定直接发至北京市司法局,再由市司法局向市劳改局转发,并安排有关工作事宜;这类文件通知,司法部一般不直接下发北京市劳改局,以免造成两局隶属关系的混乱。

1995年,北京市在机构改革中,市委、市政府重新明确了北京市司法局的职责和机关内部机构设置。其主要职责是:(1)负责起草司法行政工作的发展规划及年度计划并监督实施。(2)领导本市的狱政和对罪犯的改造及劳动教养工作;参与缓刑、假释、保外就医、监外执行人员的社会监管教育和对刑满释放以及解除劳动教养人员的帮

教、安置工作。(3)指导北京市法制宣传教育、普及法律常识和依法治理工作。(4)负责管理北京市的律师、公证工作；研究律师、公证工作的改革,并提出实施办法。(5)负责对北京市法律服务机构和在京设立的国(境)外律师机构以及本系统社会团体的监督管理。(6)指导和管理工作北京市人民调解、基层司法助理及乡(镇)法律服务工作。(7)指导北京市法律中专、法学成人高等教育和函授教育工作；负责在职法律专业人员的培训工作。(8)负责北京市司法行政的对外交流工作。(9)负责北京市仲裁委员会的登记和公告工作。(10)负责北京市司法行政系统的队伍建设和思想政治工作；协助管理区、县司法局领导干部。(11)承办北京市政府交办的其他事项。

志补：

关于北京市司法局的职责和业务工作范围,北京市委市政府在北京市2000年机构改革中作出了系统的规定。其中,市司法局与市监狱管理局的隶属关系和对其的管理职责也作出了明确规定。

2000年1月22日,中共北京市委组织部向中共北京市司法局委员会发出通知：“市委决定,北京市司法局党组改为党委,原党组职务自然免去。根据中央批复的北京市机构改革方案,北京市监狱管理局、北京市劳动教养工作管理局改为部门管理机构,为副局级,由北京市司法局管理。原北京市监狱管理局党政领导干部职务自然免去。”

2000年6月9日,北京市人民政府批准下发的《北京市司法局职能配置、内设机构和人员编制规定》第二、主要职责第二款规定北京市司法局“根据《北京市党政机构改革方案》,管理北京市监狱管理局和北京市劳动教养工作管理局”。对第三、内设机构第二款政治部中的人事警务处规定“人事警务处。负责本机关人事管理工作；指导直

属单位的人事管理工作；负责审核北京市监狱管理局、北京市劳动教养工作管理局以及区、县司法行政部门人员录用、调入；负责监狱、劳教系统的人民警察表彰、警衔评授、警衔晋升和培训工作。”

至此，即 2000 年 6 月，北京市党政机构改革后，进一步理顺了北京市司法局与北京市监狱管理局、北京市劳动教养工作管理局的隶属关系，使北京市司法局的工作职责和业务范围更加明确，从而有利于首都司法行政工作全面、有效的开展。

北京市司法行政机关自 1980 年恢复、重建至 1995 年的十五年中，司法行政队伍不断发展壮大，各级领导和广大工作人员在中国共产党十一届三中全会方针的指引下，伴随着人民共和国前进的步伐，以改革求发展，以作为求地位，为维护首都的社会稳定、公民合法权益和促进首都经济建设、民主与法制建设而积极作出贡献。

## 司法行政队伍在改革中重组、发展、壮大

1949 年中华人民共和国成立后，1955 年北京市司法局开始建立。在市司法局领导下，正当律师、公证等司法行政事业刚刚有所发展时，由于“左”的路线影响，1959 年，市司法局被撤销，司法行政队伍也随之萎缩，全市只保留了一个仅有 7 名公证员的公证处。20 年之后，中共中央的改革开放政策使首都的司法行政工作重获新生，司法行政队伍迅速发展。

1980 年律师工作刚刚恢复时，全市仅有 2 家律师事务所 19 名律师。根据全国人大常委会通过的《中华人民共和国律师暂行条例》的规定，当时北京的律师事务所都是国家依职权设立的，律师都具有国家事业编制，并有工资和公费医疗等福利。随着北京市律师业的发展和社会对法律服务需求的增加，自 1985 年开始，北京律师逐步在



经济上与国家脱离关系,不再享有工资、公费医疗、福利住房、退休等福利。律师事务所逐步成为自收自支、自负盈亏的事业单位,只占国家事业单位的空编。从此北京律师走上了一条独特的发展道路。1988年,北京开始试办合作制律师事务所。合作所的特点在于不占国家编制,这就迈出了律师体制改革的重大一步。律师业开始向不占国家编制、不要国家经费、自收自支、自负盈亏、自我发展、自我约束的组织方式转变。从1988年到1992年,北京市共批准了四家合作制律师事务所,1992年邓小平同志视察南方讲话发表后,北京律师业又有了新的发展,当年就增加了十几家合作制律师事务所。1994年,北京开始组建合伙制律师事务所。同时,开始以个人姓氏命名,不限开办人数,实质是律师“个人开业”的试点。在北京的律师事务所中,合伙所占大多数,占事务所总数的70%,这是北京的一个特点。从1992年起,北京市司法局对国办律师事务所进行了一系列改革:实行律师所主任选任制、律师聘任制;建立民主管理机制;推行以效益为主的分配制度。改革,给律师事业带来了生机。律师事务所的数量与创业之初的80年代相比,成百倍的增长。截至1995年北京共有律师事务所227家。其中占编所(国办所)41家,不占编所145家,兼职所21家,特邀所6家,另有14家基层法律服务所同时挂上律师所牌子(经批准)。在145家不占编所中,合作所87家,合伙所52家,个人姓氏所6家。当初的国办律师所“一花独放”到20世纪90年代中期已形成多种模式并存、以合伙制律师事务所为主的格局。1995年全市2700多名执业律师中,大专以上学历的占94%。具有双学士、硕士或博士学位的占17%。全市涌现出一批能在高层次、新领域、外向型、专业化方面施展才华的律师,这正是北京律师的优势所在。