

司法行政机关的职能定位

□ 陈瑞华

北京大学法学院 北京 100082

通过观察这一轮司法体制改革的推行效果,不难看出,变革最剧烈的领域主要局限在法院和检察机关“专门性司法行政事务”方面,而“宏观层面的司法行政事务”领域更没有发生重大变化的迹象。结果,司法行政机关在这一轮改革中没有受到重视,甚至陷入被边缘化的境地。笔者拟从全面推动司法体制改革的立场出发,对司法行政体制改革问题作出全面的考察。

根据司法行政职能的演变情况,我国司法机关大体经历了四个发展阶段,分别形成了四种制度模式:一是新中国成立初期的“大司法行政时期”。所谓“大司法行政”,是新中国成立初期我国司法机关全面掌管法院、检察机关司法行政事务的一种职能模式。二是1954年后以及1979年后的“法院司法行政时期”。三是1982年后的“小司法行政模式”。1982年以来,伴随着法院司法行政工作转由法院自行管理,行政法律法规编纂工作被交由国务院法制局负责管理,我国司法行政机关的职能被减少到历史最低限度。四是2001年后司法行政职能的适度扩张。2001年以来,为解决法院、检察院权力过于集中所带来的问题,一些原由法院、检察院负责管理的司法行政工作逐步被划归司法行政机关,司法行政机关逐步获得了一些司法行政管理权。与此同时,司法行政机关在执行法院生效判决方面获得了更多的职权。由此,司法行政职能开始进入一种“适度扩张”的状态,从而形成了一种“司法行政职能适度扩张模式”。

在我国,司法行政机关的“司法行政管理职能”究竟体现在哪里呢?其实,根据1982年以来我国司法行政职能的演变情况,可以发现,在我国的司法体制中其实存在着两种“司法行政事务”:一是“宏观司法行政事务”;二是“专门性司法行政事务”。前者是指可以独立于公检法三机关之外的共同司法行政事务,后者则是指可由公检法三机关分别加以管理的司法行政事务。那么,司法行政机关的“宏观

性司法行政管理职能”究竟有哪些呢?可以将这种宏观性司法行政管理职能分为三个方面:一是公共法律服务体系的管理职能;二是法院生效裁判的执行职能;三是法院、检察院、公安机关的司法后勤保障职能。

“公共法律服务”作为公共服务体系的有机组成部分,逐渐形成了一种有机的制度体系。对公共法律服务进行有效的管理,也被视为司法行政机关的重要职能。一是公共法律服务体系的形成。司法行政机关对一系列法律服务事务拥有管理权。但是,过去的管理方式几乎都是上令下从式的行政控制。从1982年以来,伴随着整个政治体制改革和经济体制改革的逐步推进,司法行政机关对于法律服务的管理方式也在发生着根本的变化。这种变化的基本轨迹是行政控制的色彩逐渐减弱,行业指导的特征逐渐加强。二是统一法律服务体系的完善。在对律师、公证、法律援助、司法鉴定、人民调解等法律服务的管理过程中,司法行政机关应在总结成功经验的基础上,建立一套统一的行业调控制度。司法行政机关应允许所有这些领域的法律服务机构按照自负盈亏、自主经营的原则从事法律服务活动,将这些机构中的法律服务人员按照专业法律服务人员来加以管理。无论是对法律服务机构还是对法律服务人员,司法行政机关都应采取行业调控的方式进行管理也就是通过确立法律服务业的准入资格,颁发执业证书、确定服务范围、名册登记、制定并维护职业伦理规范、教育培训、组织纪律惩戒等方式,对法律服务机构和服务人员进行监督和调控。

为有效地从事“宏观司法行政事务”的管理,有必要将法院的民事裁判执行权逐步划归司法行政机关,由此实现审判权与执行权的彻底分离。一是执行权划归司法行政机关的历史必然性。公安机关作为主要刑事侦查机关,仍然行使着对拘役、管制以及部分附加刑的执行权,并利用其对看守所的管理权,将被判处短期自由刑的罪犯放置在看守所进行执

行。这种由公安机关行使部分刑罚执行权的情况,破坏了国家刑罚执行权的统一行使,仍然造成刑事侦查权与刑罚执行权的高度集中和职能冲突。与此同时,法院作为国家审判机关,目前仍然在行使着刑罚执行权和民事、行政裁判执行权。这种将审判权与执行高度集中行使的体制,既造成法官自由裁量权的滥用,甚至酿成结构性的司法腐败问题,又由于法院自身政治权威和资源的局限而带来制度性的“执行难”问题。二是统一刑罚执行体系的构建。为了建立统一的刑罚执行体制,保障刑罚执行权被统一掌握在中立国家机关手中,避免执行权与侦查权的冲突,也避免执行权与审判权的矛盾,有必要将刑罚执行权全部收归司法机关统一行使。首先,那些由公安机关负责执行的刑事处罚,包括拘役、管制以及包括剥夺政治权利、驱逐出境在内的部分附加刑,都应转由司法机关予以执行。其次,那些由法院负责执行的刑事处罚,包括死刑、罚金刑、没收财产刑,都应被转交司法机关加以执行。再次,在统一的刑罚执行体系建立之后,司法机关除了继续设置和完善监狱、社会矫正机构以外,还可以考虑组建新的刑罚执行机构。三是民事和行政执行体制的全面变革。未来对民事和行政裁判的执行实施权,一律交由司法机关负责行使。可以考虑在司法机关内部组建民事行政裁判执行部门,由其负责对全部民事和行政裁判执行。为保证民事和行政裁判执行的顺利实施,可以在该执行部门配备必要的司法警察和执行设备,对被执行人采取包括查封、扣押、冻结、拍卖、变现等在内的一系列执行措施,必要时对于那些阻碍执行活动的被执行人,也可以经执行裁判法官批准,采取剥夺人身自由的强制措施。但无论如何,在执行实施过程中,一旦发生诸如执行标的变更、执行对象发生变化或者案外人提出异议等情形的,执行人员应当立即中止执行活动,将有关事项提交执行法官负责裁决。一旦执行法官作出裁决,司法机关的执行部门将恢复执行活动的进行。

在公共法律服务和生效裁判的执行职能之外,我国司法机关还在行使着一些司法保障职能。在司法保障职能的强化方面,我国司法机关还有较大的改革空间。一是法律从业人员的遴选与培训。从律师资格考试制度的建立,直到全国统一法律职业资格证书制度的推行,我国司法机关为法律职业从业人员的专业化和精英化作出了较大贡献。但是,要实现法律职业从业人员的专业化和精英化,仅靠统一法律职业资格证书制度的推行还是远远不够的。对于法官、检察官、律师以及其他从事法律职业的人员,唯有建立统一的教育、培养、遴选、研修、在职培训等职业养成体系,才有可能确保从事

法律职业人员的专业化和精英化。司法机关对于法律人才培养要发挥积极的作用,还应当考虑对那些通过全国统一法律职业资格证书考试的人士建立统一的司法研修制度。除了司法研修以外,对于在职法官、检察官的教育培训也没有建立统一的制度体系。二是人民陪审员和人民监督员的管理。随着司法改革的逐步推进,人民陪审员制度和人民监督员制度还具有越来越得到加强的趋势。在此背景下,一些地方开始探索在基层司法机关设置人民监督员管理办公室或者人民陪审员管理办公室,将人民陪审员、人民监督员的管理权向司法机关转移。经验表明,这种改革探索具有很大的创新性,这意味着对人民陪审员、人民监督员的管理工作,逐步从“专门性司法行政事务”转化为“宏观司法行政事务”,使其走上一条专门化、专业化的管理道路。未来,这一改革在经过全面总结的基础上,可望向全国各地加以推广,使得各地基层司法机关全面获得对人民陪审员、人民监督员的管理权。三是看守所的隶属问题。为实现未决羁押权与侦查权的分离,避免侦查机关利用羁押未决犯的便利展开任意侦查活动,有效保障在押未决犯的人身权利和辩护权利,有必要对看守所制度进行全面改革,将看守所成建制地从公安机关剥离出来,转由司法机关管理。这一改革如能实现,将意味着我国司法机关对未决犯的羁押行使管理权,也将是我国司法行政体制的一项重大变革。四是涉案财物的管理问题。目前,在涉案财物的查封、扣押、冻结、拍卖、变现等问题的处置上,我国普遍实行由侦查机关自行处置的工作方式,结果造成了侦查权与涉案财物处置权的高度集中,造成了侦查机关与案件结局发生直接的利害关系,影响了司法活动的公正性。不仅如此,法院对自己负责审理的案件,竟然不经过法庭审理程序就直接作出追缴违法犯罪所得的决定,并自行负责进行执行。这也影响了追缴涉案财物活动的公正性。司法机关下设的财产刑执行部门,除了罚金刑和没收财产刑进行执行以外,还应对法院生效判决的追缴违法犯罪所得部门行使执行权。五是司法鉴定管理体制的进一步变革问题。通过司法鉴定体制的全面改革,司法鉴定机构从法院脱离出来,变成由司法机关监督管理的社会鉴定服务机构,这有助于维护司法鉴定的科学性和权威性,也确保了法院审判的中立性和超然性。未来随着检察机关的职务犯罪侦查权逐步移交国家监察机关,检察机关内设的司法鉴定机构也有可能被随之移交监察机关。从维护司法鉴定中立性的角度出发,未来那些设置在侦查机关内部的司法鉴定部门,应逐步移交司法机关进行管理。

■ 《东方法学》2018年第1期,约20000字