



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

论司法权与司法行政权的分离

<http://www.fristlight.cn> 2007-05-31

[作者] 周庭信;赵方明

[单位] 湖北省司法厅法规教育处

[摘要] 随着我国司法体制改革的不断深入,司法权与司法行政权相分离越来越成为法学理论界和司法实务部门关注的焦点。它是制约和障碍司法体制改革的一个瓶颈,严重影响了司法公正和司法效率。因此,对相关单位职能进行合理调整和配置,以解决司法体制上的诸多问题。

[关键词] 司法体制改革;司法权;司法行政权

党的十六大从建设社会主义政治文明的高度提出“改革司法机关的工作机制和人、财、物管理体制,逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离。”这是理顺我国司法体制的重大战略步骤,是合理配置司法权的内在逻辑和必然要求。目前,进一步推进司法体制改革,就是按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制,就是实现司法权同司法行政权的进一步分离,就是体现司法权与司法行政权的平衡。本文拟对我国司法权与司法行政权分离的有关问题作初步探讨。

一、司法权与司法行政权的界定

“司法权”一词由来已久,早在古希腊时期,亚里士多德就提出一般政体都有三个要素,即议事机能、行政机能和审判机能。这里的审判机能可以说是司法权的最早萌芽。17世纪英国思想家洛克提出分权学说,他把国家权力分为立法权、行政权和联盟权。19世纪英国著名思想家孟德斯鸠第一次提出“司法权”在国家权力体系中的地位,他把国家权力分为立法权、行政权、司法权,他认为“如果司法权不同行政权相分离,自由就不存在了。就会出现‘专断的权力’,主张‘三权分离’、‘分权制衡’。”从此,“司法权”、“三权分离”家喻户晓,耳熟能详。但时至今日,一个被普遍接受、认可的、有确切内涵的“司法权”概念暂时阙如。关于“司法权”,人们有多种理解和解释。这种不同有源于中西方之间关于司法权观念文化上的冲突,也有源于传统司法权向现代司法权的演进,司法权的扩展带来的人们在认识上的差距。目前,世界上绝大多数国家都在宪法中明确将“司法权”赋予法院,而我国由于学习借鉴前苏联的政治体制模式,人民法院和人民检察院都是行使国家司法权的机关,只是两者分工不同。审判职能系维护社会公正,检察职能则是通过司法手段来监督保障法律的正确统一实施。根据司法权行使主体的不同,我们可以给“司法权”进行如下界定,从广义上讲“司法权”是指司法机关在审判、检察、侦查等司法活动中行使权力,具体是指审判权、检察权、侦查权等。从狭义上讲,司法权是指法院的审判权,即法院及法官运用法律办理刑事、民事、经济和行政案件的活动。在我国当代“司法权”通常是“国家行使审判和监督法律的权力”,即审判权和检察权。本文所讨论的“司法权”即是“检察权”与“审判权”,即广义的司法权。关于“司法行政权”,目前学术界也是众说纷纭、莫衷一是,有广义和狭义之分。从狭义上讲,“司法行政权”是指对司法机关内部的行政事务的管理权,即对司法机关的机构设置、人事、财务、物资等的管理权及司法判决的执行权。从广义上讲,司法行政权是指对司法机构、人员、经费等行政事项以及与司法有关的机构、人员、业务的管理权。本文所涉及的“司法行政权”是从狭义上讲的“司法行政权”,即我国司法机关(人民法院、人民检察院)内部的行政事务的管理权。实行司法权与司法行政权分离是现代法治国家司法体制设计所遵循的一般原则。目前,世界上绝大多数国家实行司法权与司法行政权相分离的制度,司法机关的司法行政工作由司法部或政府的有关部门管辖。

二、现行司法权与司法行政权合一的弊端分析

当前,随着我国市场经济的深入发展、民主法制的不断完善,我国现有的司法体制中司法权与司法行政权不分的弊端日渐暴露出来。主要表现在以下几个方面:首先,司法机关的机构设置由司法机关主导、并以行政区划为依据,司法管辖区与行政管辖区重合。司法机关的管理实行的是“以地方管理为主,系统管理为辅”的模式。给地方党委、政府干预司法、干扰司法提供了条件,其结果是导致司法权的地方化,统一的司法权力被司法行政区所分割,地方司法机关成为了地方的司法机关。我国宪法第5条第2款规定:“国家维护社会主义法制的统一性和尊严。”第126条规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”第131条规定:“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”因为司法权是一种国家权力,而不是地方自治性质的权力。所以,司法权力地方化进而影响了我国法

制的统一性和司法公正，当一些案例涉及不同地方的当事人时，只能由其中一方当事人所在地的地方法院受理，而该地方法院作出偏向本地当事人的判决几乎成了司法判决的常态。其次，司法机关的财务装备由司法机关自身管理，同时根据政府管理行政的原则，司法机关经费开支、财政预算也掌握在各级政府的财政部门手里，加重了各级司法机关对当地政府的依赖，并最终导致了司法权受制于地方各级政府，表现形式就是地方保护主义，这也是长期困扰和制约司法机关的问题。汉密尔顿曾说过：“就人类天性之一般情况而言，对某人的生活有控制权，等于对其意志有控制权。在任何置司法人员的财源于立法机关不时施舍之下的制度中，司法权与立法权的分离将永远无从实现。”同样，要这种受地方政府绝对控制的司法机关独立而公正地行使司法权是很难想象的。再次，司法机关的人事管理体制不顺。目前，在法院、检察院从事司法业务的人员与从事司法行政业务的人员在管理上没有区别，法官、检察官被纳入行政管理模式，从事非司法业务的人员“近水楼台先得月”被任命为法官、检察官的现象十分突出，法官法规定的法官等级制度及审判委员会更挫伤了法官的积极性。造成法官、检察官缺少责任心和荣誉感，不思进取，严重影响了法官、检察官素质的提高，进而影响司法公正。最后，民事、行政裁判的执行权由法院行使的执行模式。一方面是执行范围迅速扩大，另一方面是判决得不到执行，造成当事人拿着“法律白条”欲哭无泪，对我国司法公正产生质疑。造成“执行难”的原因当然很多，但“审执不分”、“审执合一”、执行力量薄弱无疑是重要的原因。

三、司法权与司法行政权相分离的构想

- 1、将司法机关(人民法院、人民检察院)的机构设置权划归司法行政部门。省级司法行政部门借鉴监狱、劳教所的设置模式，借鉴目前世界上其他国家司法区建制的经验，打破现行的行政区划，以司法区划而不是以行政区划设置法院、检察院，使司法区划和行政区划相区别，克服目前司法区划与行政区划重合而导致的地方保护主义的弊端。
- 2、将司法机关的财物装备管理权交由司法行政部门负责，取消审判机关、检察机关的后勤机构。这是当今世界大多数国家的司法体制的共同特点。我国现行的司法行政与审判、检察合一的弊端很多，不利于司法机关与行政机关的相互制约。建立在中央由司法部、地方由省级司法行政部门分级负责承担。可由各省司法行政部门根据全省司法机关(法院、检察院)的经费开支情况编制预算，报省人大常委会批准后，由省级财政部门统一拨付，各省司法行政部门负责逐级分配拨款。
- 3、人事上，司法部负责省及省以上法官、检察官的提名、推荐工作，报全国人大常委会批准，省级司法行政部门负责省以下法官、检察官的提名、推荐工作，同时报省人大及常委会选举、任命。改变目前法官、检察官的任命受地方党委、政府干预过多的弊端，克服地方保护主义。这样与现行的“三考合一”的司法考试制度结合起来，法官、检察官的任职、晋升的提名、推荐、培训、调职安排、调配等手续和程序性的事务全部由省级司法行政部门负责。
- 4、民事、行政裁决的执行权交由司法行政部门负责。从法理上讲，执行是一种行政行为，其有效性来自行政强制，体现的是一个国家的行政执行权。其次，执行工作是一项法律性、专业性很强的工作，司法行政机关是政府的法律职能部门，将民事、行政裁决执行权交由司法行政部门，让其发挥行政职能的优势，这对保证审判机关独立审判，减轻审判机关的负担，提高审判效率，维护司法公正有利。再次，从当今世界执行发展的趋势看，目前，我国周边的蒙古、泰国，欧洲的芬兰、挪威等法院的判决执行均由司法部及政府的有关部门负责。大陆法系的法国、德国更是如此。即使在以英美司法强制执行为主的美国，法院裁定应当执行某一项行政决定的情况，其具体执行的任务最终是司法部下设的一个专门部门完成。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

