

新时代下司法建议机制的理论解析与实践优化

余向阳

新疆大学, 新疆 乌鲁木齐 830046

摘 要： 在当下法治国家建设过程中，司法建议制度作为实现“司法为民”理念和提升司法服务水平的有效手段，在促进社会的和谐与稳定方面展现出显著效果，充分发挥着预防与解决纠纷、补充裁判、推动执行等方面的作用。但在实践运用的过程中，难免会出现被无视、越程序、难实施等阻滞因素，本文通过梳理司法建议机制的理论，借此明确司法建议的定位，以期探索新时代下司法建议制度的完善路径。

关 键 词： 司法建议；正当性；诉源治理

Theoretical Analysis and Practical Optimization of Judicial Suggestion Mechanism in the New Era

Yu Xiangyang

Xinjiang University, Urumqi, Xinjiang 830046

Abstract： In the current process of building a rule of law country, the judicial suggestion system, as an effective means to realize the concept of “justice for the people” and improve the level of judicial services, has shown significant effects in promoting social harmony and stability, fully playing a role in preventing and resolving disputes, supplementing judgments, and promoting enforcement. However, in the process of practical application, it is inevitable to encounter obstacles such as being ignored, going beyond procedures, and being difficult to implement. This article clarifies the positioning of judicial advice by combing through the theory of judicial advice mechanisms, in order to explore the path to improving the judicial advice system in the new era.

Keywords： judicial advice; legitimacy; lawsuit source governance

引言

司法建议是人民法院践行新时代法治思想，落实“抓前端、治未病”理念，从社会纠纷发生的起始上预防类似案件频繁发生的重要抓手，是人民法院坚持能动司法，充分发挥审判职能作用，积极参与社会治理，以审判工作现代化服务保障中国式现代化的重要途径，也是法律赋予人民法院的重要职责。^[1] 本文以司法建议的实践运用作为切入点，通过理论的解析司法建议的基础法律属性，进而分析新时代下司法建议工作机制的困境成因，提出相应的改善措施，以期促进司法建议制度融入诉源治理体系之中。

一、司法建议实践运行阻滞成因

（一）司法建议法律地位不明

司法建议制度在现行法律体系下的地位尚不明晰，这种不确定性导致了制度缺乏一个规范的功能定位。^[2] 在传统的审判模式中，法院通常作为案件裁决的中立方，被动的介入案件的审理。相较之下，司法建议则可视作法院职能的延伸，它不但能够缓解法院审判的困境，还能提升社会治理效率并鼓励行政机关依法行政。然而，该制度也超越了法院以往的定位，需要法官积极地参与审判之外的工作。但由于相关立法尚不完善，司法建议的合法性和必要性常受到质疑，如司法建议的发送是否符合程序、其反馈和执行情况如何落实等问题，这些因素都使得司法建议工作进

退维谷，不仅损害了法院的工作积极性，也影响了司法建议的质量。长此以往会造成恶性循环，不但浪费司法资源，还会使得司法建议制度难以持续发展。

（二）司法建议发送程序无序

1. 司法建议无视条件发送

人民法院不能无条件在审理案件过程中发送司法建议，其中有着不同的前置条件，但是在实践中法院经常会无视前置条件，所以要加强司法建议的程序合法性的倡议不断增加。

具体来看，在司法建议的实践运作过程中，少数法院的司法建议是在没有经过充分审查的前提下向行政机关发送的。这种做法往往忽视了司法建议应遵循的法定程序，缺乏对事实和法律关系的深入分析，致使司法建议的合法性与适当性受到质疑。法院

就司法建议的正常发送程序应通过对案件的充分审理、案件事实的确认、法律适用的分析,才能保证司法建议内容的准确性。而法院无视条件发送的司法建议可能会对行政机关的正常职能产生负面影响,甚至可能会误导行政机关的决策。

2. 司法建议逾越权力边界

司法建议的现实运用也隐藏着对行政权力运行边界判定模糊的问题,甚至在某些情况下发生了权力的越界现象。针对此类问题的解析必须深入到司法建议的核心属性与其在行政诉讼中的角色定位。一方面,行政机关依据法律法规具有一定的自由裁量权,这是保证行政效率和行政管理的必要前提。另一方面,行政裁量权并非绝对,需要在法治原则框架下合理行使,以防止随意性和滥用权力。根据法律规定,法院在审查行政行为时,其职责在于监督行政行为是否合法、适当,但不应直接介入行政决策过程。^[3]然而,现实中存在法院通过提供司法建议,试图达成对行政机关自由裁量区间的重新界定。这种现象涉嫌司法越权,因为它势必对行政机关行权造成干扰。

二、新时代下司法建议制度的理论界定

(一) 明确司法建议理论的正当性基础

1. 公共政策形成权的基本属性

司法建议作为法院在审理行政案件过程中针对存在的法律适用问题或行政程序缺陷提出的改进建议,其目的在于通过裁判权的辅助手段,推动行政法治的完善与发展,而非替代行政决策。从法理学角度来看,这种机制有助于构建完善的行政法治体系,促进行政机关法治化、规范化运作。

从公共政策形成权与社会治理的角度分析,司法建议构成了司法对行政权监督的一种方式,而这种监督并不是直接干预行政决策,而是在提供法律依据和理论上为行政改进决策提供指引,避免了对行政自由裁量权的不当干涉,保证了政府决策的独立性和灵活性。^[4]实践中,司法建议具有重要的执行监督功能,能够引导行政机关合规行政,减少违法行为,提高法律效率。这种协调功能是司法建议就其公共政策形成权本质属性的重要体现,^[5]它通过建设性的反馈,帮助行政机关优化政策设计和执行过程,从而达到更高效的社会治理。

2. 司法建议“软法”的外在表现

司法建议被分类为“软法”既是对其性质的准确判断,也为传统诉讼制度理论与实践提供了新的发展空间。司法建议区别于传统的法律规范主要在于其非强制性,它不是法律规定的强制遵循标准,而是法院在审理诉讼案件时,对行政机关的行为提出的指导性 or 建议性意见。这种建议虽然没有直接的法律约束力,但因其专业性和权威性,通常会受到行政机关的重视和遵循。这种非强制性的特征,使司法建议成为典型的“软法”。

将司法建议视为软法的理论界定基于以下几方面的分析:一是提升法律规范的适应性和灵活性,通过司法建议,法院能够根据实际案件的需要,对现有法律规范进行灵活解释和适用,增强了法律规范对复杂社会现象的适应性和指导性。二是促进行政机

关的自我完善和法律遵循,司法建议虽然没有直接的强制力,但其专业性和建议性能够促使行政机关在实践中自我审视和调整,更好地遵循法律规范,提高行政决策的合法性和合理性。三是增强法律规范的社会效果,司法建议可以帮助公众更好地理解法律规范的含义和适用范围,增强法律规范的社会接受度和实施效果,从而提升法律规范的社会指导能力。最后,促进司法机关与行政机关之间的沟通与协调,作为软法的一种表现形式,司法建议为法院与行政机关之间提供了一个良好的沟通平台,有助于双方在法律规范的解释和应用上达成共识,促进法律的统一实施。^[6]

(二) 以诉源治理理念为核心

在当下中国社会,法律意识不断提升、权利保护意识强烈的背景下,民众对于纠纷解决途径的选择更加多样化,纠纷数量激增,传统的“息诉无讼”理念已难以完全满足社会需求,渐渐被积极主动地寻求第三方来解决问题取代。因此,将司法建议融入法院的诉源治理体系中,不仅与当前社会发展的趋势相匹配,也有助于推动社会治理体系的现代化。

司法建议作为一种重要的法律机制,正逐渐展示其多维度的作用。随着其不断扩大的覆盖范围和深化的实施层次,人民法院通过发布司法建议,有效地整合了内部诉讼与外部调解,以及权利保护与社会发展等多重功能。这种做法不仅加强了司法对社会治理的影响力,而且提升了诉讼源头的预防与治理能力,使得司法建议成为连接法院与基层社会治理的桥梁之一。

然而,要确保司法建议制度能够充分发挥其在社会治理中的潜力,必须将其深入融入国家诉源治理体系的整体架构之中。唯有如此,司法建议才能真正实现其在维持社会秩序、促进法治发展和增进公共福祉中的多元价值,从而增强法院在国家治理体系中的参与度和影响力。因此,整合和协调司法建议与国家治理策略的关联,是提升司法系统功能与效率的关键步骤。

三、新时代下司法建议制度的改善路径

(一) 规范司法建议发送主体

在司法建议实践运作中,规范发送主体是确保司法建议有效性和规范性的重要一环。通过规范发出主体,可以提升法院的权威和公信力,加强对行政机关的监督和督促,从源头上确保司法建议的合法性和效果。因此,对司法建议的发出主体进行规范具有重要的意义。

规范发送主体有助于建立起一个稳定、专业、负责的司法建议发出机制。明确规定哪些人员或部门有资格提出司法建议,不仅可以确保建议来源的专业性和可靠性,还能减少不必要的干预,保证司法建议的独立性和中立性。合适的发送主体能够根据案情事实、法律规定和司法判断原则,达到最终检验的效果,为司法决策提供更有说服力的支持。规范发送主体可以进一步加强法院的威信和权威。一个严格遵守规范的发出主体,代表着法院对司法建议工作的高度重视和严谨态度。唯有如此,才能赢得社会公众的信任和尊重,提升法院在司法建议领域的声誉和地位。

（二）明确司法建议适用范围

明确司法建议适用范围，可以帮助法院在提出建议时更准确把握法律适用，避免超越职权，确保司法建议的合法性。其次，明确司法建议的适用范围能够增加司法建议的专业性。通过明确定义适用范围，可以使司法建议更加具体、针对性强，突出其专业性和实务性，有助于提高司法建议的执行力。^[7]同时，明确适用范围也能帮助法院更好认知行政机关所处立场，使得建议更具可操作性。另外，明确司法建议的适用范围可以促进司法建议的规范化和标准化。适用范围的明确定义能够为法院和相关机构提供明确的操作指引，规范司法建议工作的程序与标准，避免过度的主观性，提高决策的科学性和规范性。这有助于形成良好的司法建议实践模式。

（三）司法建议制发坚持“质”与“量”并重

关注司法建议“质”的重要性，法院针对在审理和执行案件中或相关调研中发现的需要被建议单位重视和解决的问题，可以向相关单位提出司法建议。^[8]关键在于发出的司法建议能够精准应对实际的问题。质量是建议效力的决定因素，只有内容精准、针对性强的司法建议，才能真正触及问题的核心，促使行政机关的行为更加合法、合规。高质量的司法建议能够体现出法院对案件深入的分析、对法律精准的理解，通过深层次的反馈助力行政机关修正不当行为，充分显示司法建议的价值和意义。^[9]

其次，注重司法建议“量”的控制，这意味着必须在确保司法建议内容质量的前提下，把握司法建议的适当发放数量，不宜滥发司法建议。适量发放司法建议可以使行政机关更专注于每一

项建议的落实，避免资源的滥用，有利于建议质量转化为实际改进措施的可能性。

（四）完善司法建议反馈机制

司法建议的反馈制度的设立不容忽视，出于回应型司法理论的需要，当传统司法制度已经不能适应当下社会的各种新需求时，社会就会亟须一种新型司法制度出现。^[10]司法建议的反馈机制无疑是新时代的需要。

反馈制度的建立，能提高法院对行政机关采纳和执行司法建议后续的监督能力，这对于确保司法建议的落实至关重要。通过建立反馈程序，法院可以清楚了解所提建议的后续效果，并据此对未来类似情况下的司法建议作出适当调整。同时，反馈制度对被建议机关形成压力，督促其尊重法院的司法建议，做出实质性回应。

四、结语

司法建议制度是在中国特色社会主义法治体系环境下，为适应经济转型与司法改革的需求而发展起来的一种创新司法实践。为了使司法建议制度更好地服务于国家治理现代化，需要采取一系列措施：包括在立法上加强对制度的系统性规定，在制度设计上规范司法建议的发送程序。通过这些改进，司法建议制度有望更加充分地实现其价值，从而在推动新时代下法治国家的建设过程中发挥着关键作用。

参考文献

- [1] 郑智航. 法院如何参与社会管理创新——以法院司法建议为分析对象[J]. 法商研究, 2017, 34(02): 26-37.
- [2] 雷霆. 当前司法建议工作的主要问题及对策[J]. 法治论丛, 2010, 25(04): 42-50.
- [3] 关保英. 论行政诉讼中的司法建议[J]. 行政法论丛, 2009, (01): 358-379.
- [4] 曾娜. 公共政策在法院审判中的适用[J]. 法治研究, 2012(09): 127-131.
- [5] 豆晓红. 社会治理现代化视域下司法建议的正当性与权力边界[J]. 法律适用, 2023, (07): 168-177.
- [6] 沈岍. 自治、国家强制与软法——软法的形式和边界再探[J]. 社会科学文摘, 2023(11): 105-107.
- [7] 张志成, 殷勤. 能动司法: 司法建议助推社会治理的逻辑基础和功能优化[J]. 法律适用, 2023, (08): 165-176.
- [8] 王思华, 吴慧星, 梁坤. 人民法院司法裁判参与社会治理机制研究[J]. 菏泽学院学报, 2023, 45(06): 16-21.
- [9] 沈志先. “审判职能”的延伸与提升关于上海法院司法建议制度运行现状的实证分析[J]. 法律适用, 2011, (11): 113-117.
- [10] 吴建国. 中国回应型司法的理论逻辑与制度建构[D]. 东南大学, 2017.