

实质化解行政争议视角下司法建议 参与基层社会治理的路径优化

论文提要：

新时代，随着能动司法理念的推动，积极发挥法院的能动性和服务性成为现代化司法的必然要求，而司法建议则是人民法院主动融入基层社会治理的重要手段之一，特别是在实质化解行政争议过程中，通过司法建议对行政机关在工作中的法律问题和薄弱环节进行提醒和建议，从源头预防和减少行政争议的产生，在实现公平与正义的同时，通过司法建议积极参与基层社会治理，为推动基层社会管理体系和治理能力现代化贡献法院力量。虽然司法建议在实践中已经存在大量运用的案例，但司法建议的制度保障方面却相当欠缺，致使司法建议制度在司法实践中尚未充分发挥其应有的价值和作用，也未得到应有的关注和重视。因此研究如何进一步规范和完善司法建议制度，使其更加规范、有效的运行已经成为迫在眉睫的难题。

主要创新观点：

司法建议不论在理论探讨还是司法实践中都并非新兴事物，对其探讨多集中于其性质争议、反馈率低等问题。随着实质化解行政争议的理念和要求的落实，在行政诉讼中司法建议的反馈率问题已有明显提升，但司法建议在参与基层社会治理中发挥作用仍然差强人意，因此本文以统计分析法和案例分析法作为主要研究方法，通过对基层法院在行政诉讼中发出的司法建议进行分析和反思，试图优化司法建议的法院内部制发流程和外部沟通反馈流程，以期优化司法建议参与基层社会治理的路径，增强基层人民法院参与基层社会治理的实际效果。

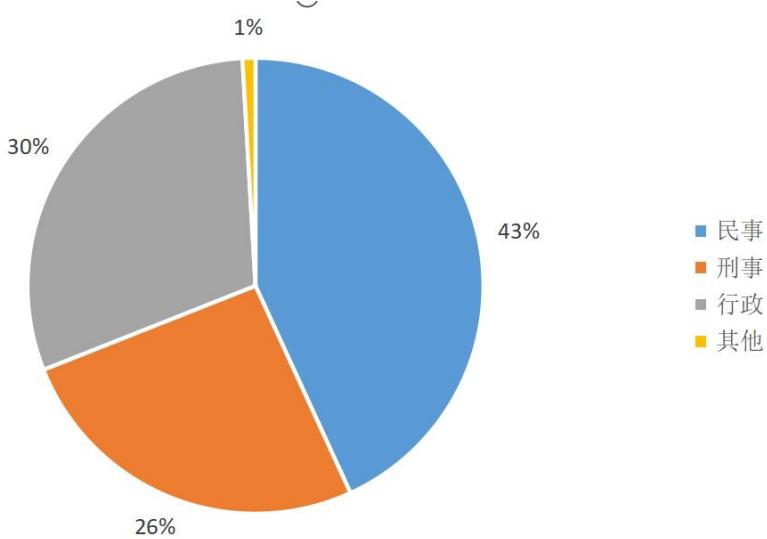
以下正文：

一、现实图景：司法建议在司法实践中的运作现状

由于司法建议并未如裁判文书一样存在公开查询平台，本文所获取的分析样本范围仅为湖北省孝感市七个基层法院，不可避免的是由于不同地区法院受地方发展、重视程度等客观因素影响，司法建议的运用情况会有一定区别，但是在总体趋势还是有一定趋同性的，因此也能在一定程度上较为直观地展现司法建议在参与基层社会治理中的部分现实问题。总的来看，近五年湖北省孝感市七个基层法院共制发司法建议 329 份，其中民事 142 份、刑事 85 份、行政 99 份、其他类共 3 份，收到回复反馈 170 份，总回复率 52%，具体情况如图表 1。

| 法院 | 制发 数量 | 类型 | | | | 回复数 量 | 回复 比率 |
|------|----------|-----|----|----|----|----------|----------|
| | | 民事 | 刑事 | 行政 | 其他 | | |
| 安陆法院 | 80 | 24 | 26 | 30 | 0 | 65 | 81% |
| 孝昌法院 | 18 | 4 | 0 | 14 | 0 | 18 | 100% |
| 应城法院 | 15 | 1 | 2 | 12 | 0 | 13 | 87% |
| 大悟法院 | 38 | 12 | 6 | 20 | 0 | 17 | 47% |
| 汉川法院 | 48 | 15 | 31 | 0 | 2 | 38 | 79% |
| 云梦法院 | 14 | 4 | 6 | 3 | 1 | 2 | 14% |
| 孝南法院 | 118 | 82 | 14 | 22 | 0 | 18 | 15% |
| 合计 | 329 | 142 | 85 | 99 | 3 | 170 | 52% |

图表 1：七个基层法院近五年制发司法建议情况



图表 2：各类司法建议总体占比情况



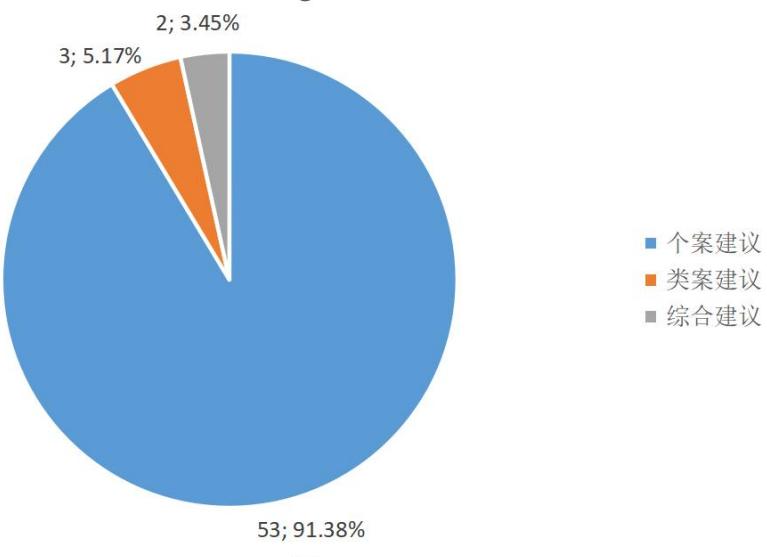
图表 3：基层法院司法建议数量与行政案件数量情况

从图表 1、图表 2、图表 3 可以明显看出，由于法院行政诉讼数量本身与民事诉讼数量存在较大差距，因此在行政诉讼中发出司法建议数量仅占总量的 30%。但是由于行政诉讼的天然属性，行政诉讼中的司法建议往往是更直接涉及基层社会治理问题的，因此本文的主要研究对象将聚焦于行政诉讼中司法建议的运行情况，并在上述司法建议中选取七个

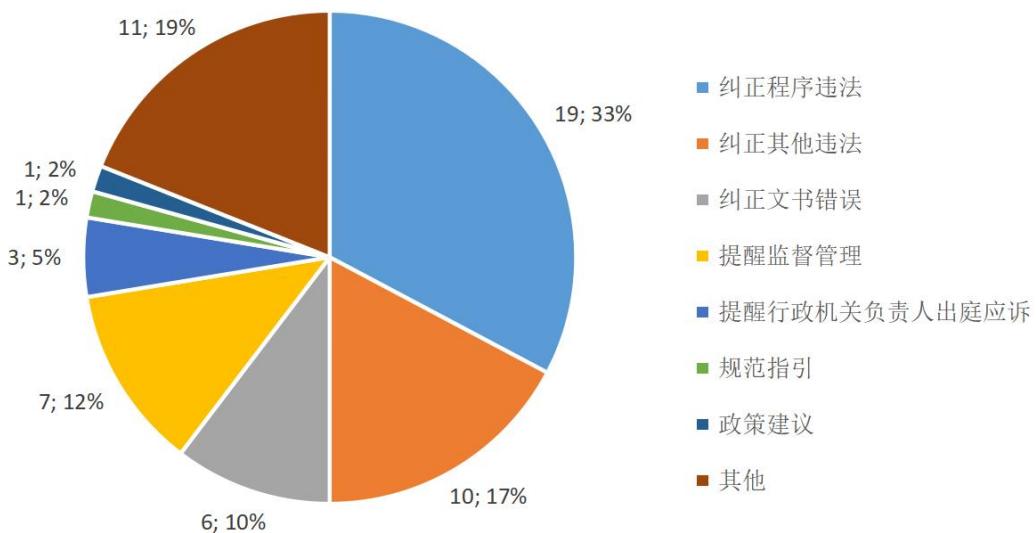
基层法院近三年行政诉讼中发出的共 58 份司法建议进行进一步深入的分析，具体情况如图表 4、图表 5、图表 6。

| 法院 | 2020 年 | | 2021 年 | | 2022 年 | | 2023 年上半年 | | 合计 | | |
|------|--------|------|--------|------|--------|------|-----------|------|------|------|------|
| | 发送数量 | 回复数量 | 发送数量 | 回复数量 | 发送数量 | 回复数量 | 发送数量 | 回复数量 | 发送数量 | 回复数量 | 回复率 |
| 安陆法院 | 0 | 0 | 5 | 4 | 3 | 3 | 1 | 1 | 9 | 8 | 89% |
| 孝昌法院 | 3 | 3 | 5 | 5 | 2 | 2 | 0 | 0 | 10 | 10 | 100% |
| 应城法院 | 0 | 0 | 5 | 5 | 4 | 4 | 2 | 2 | 11 | 11 | 100% |
| 大悟法院 | 0 | 0 | 2 | 2 | 4 | 3 | 4 | 2 | 10 | 7 | 70% |
| 汉川法院 | 0 | 0 | 9 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 | 100% |
| 云梦法院 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3 | 2 | 67% |
| 孝南法院 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 1 | 1 | 6 | 6 | 100% |
| 合计 | 3 | 3 | 26 | 25 | 19 | 17 | 10 | 8 | 58 | 53 | 91% |

图表 4：七个基层法院近三年行政诉讼中司法建议情况



图表 5：行政诉讼中不同类型司法建议占比情况



图表 6：行政诉讼中司法建议内容分类占比情况

通过统计分析，可以发现以往学者对于司法建议研究中重点讨论的被建议对象回复率低的问题，目前在行政诉讼中并不突出，大部分行政机关对于法院发出的司法建议已经有了基层的回复意识，但是值得注意的是，司法建议虽然能够得到回复，但建议本身的质量、类型以及回复效果等诸多方面仍然存在一些亟待完善的问题，司法建议尚未达到有效参与基层社会治理的目标，其所发挥的作用和效果仍然十分有限，有待进一步分析探讨，寻求解决之道。

二、问题聚焦：司法建议参与基层社会治理的问题

（一）主观方面：法官提出司法建议的主动性不高

从图表 3 可以看出，在行政诉讼中，法官提出司法建议的案件数量并不多，即使是在 2021 年最多时也仅有 26 件，占比 12.5%，法官在行政诉讼中提出司法建议的积极性似乎并不算高。一是当前基层法院案多人少的问题仍然存在，因

此在较大的办案压力下，法官担心司法建议挤占办案时间，因此并不愿意消耗过多的时间和精力在司法建议上。二是在法院内部对于法官的考核中，司法建议也不属于考核重点指标，有的并未将其列入考核范围，即使将其列入考核范围的法院也仅是要求法官提出司法建议，对司法建议的数量进行考核，但对于司法建议的质量、效果鲜有考核要求，导致部分司法建议或是所提建议不痛不痒，或是一提了之并无后续跟踪落实。三是部分被建议行政机关对于法院司法建议的漠视和不认可，导致部分司法建议提出后泥牛入海或者被敷衍了事，挫伤了法官提出司法建议的积极性和主动性。

（一）流程方面：司法建议的制作缺少统一的标准和要求

1. 司法建议启动的随意性

对于司法建议的启动各法院目前也没有明确规定，因此对于什么情况下需要制发司法建议几乎全部依赖于承办法官及合议庭的自主考量，这就导致司法建议的启动存在较高的随意性，办案法官的工作量、案件的复杂程度、甚至是被建议行政机关的熟悉程度都可能成为影响司法建议是否启动的因素，从而使司法建议的启动具有较强的随意性和不确定性。

2. 司法建议制作的不规范

从司法建议的文书形式来看，司法建议书的形式没有统

一的标准和范例，例如司法建议文书的文号，有的法院的司法建议并没有文号，有的直接采用的所涉案件的案号，还有的则由法院自主编制文号，但也有同一法院所发出的司法建议都未能使用统一文号的现象。正因为司法建议的文书制作缺乏统一的、明确的、规范的、可操作的标准和要求，法官也不能凭借主观臆断随便作出司法建议，导致法官在制发司法建议时往往显得无所适从，司法建议的格式是否规范、结构是否合理、内容是否完备均无法得到有效保障，使得司法建议显得十分散漫随意，直接影响了法院司法建议的严肃性和权威性。

从司法建议的制发流程来看，其的制作流程也并没有统一的规定和要求，通常情况下是由承办案件的法官拟稿，参考判决书审批流程，由审判长签发，但也有部分法院是要求由庭长或者院长签发。所以，司法建议的制发流程也是缺乏规范性的，这也是导致司法建议内容的质量参差不齐的重要原因之一。

3. 司法建议缺乏有效的跟踪落实

从目前的实践来看，不论是法院还是被建议行政机关都没有对与司法建议的反馈和采纳作出具体要求，因此部分法官认为在发出司法建议后其职责已经终结，对于司法建议发出后被建议行政机关是否回复以及回复后是否真正采纳其建议并不关心。所以法院对于超期未回复的司法建议，没有后续沟通提醒，而对于已回复司法建议仅仅是作归档处理，

也没有进行总结、归纳和跟进行政机关对其建议的采纳情况，但司法建议真正参与社会治理并发挥作用的关键正是末端的反馈和采纳效果，但现实却往往在这一阶段提前结束了关注和跟踪。

(二) 内容方面：个案建议多，类案及综合类建议少

从本文选取的七家基层法院近三年行政诉讼中的 58 份司法建议样本来看，其中个案建议共计 53 例，占比高达 91.38%，类案建议仅 3 例，占比 5.17%，综合建议仅 2 例，占比 3.45%（见图表 5）。从司法建议的内容来看（见图表 6），多数建议内容为提醒行政机关纠正其行政执法过程中的程序问题、行为瑕疵、文书错误以及加强监督等问题，且许多司法建议是由于案件因撤诉、调解或者属于非诉执行案件，在裁判文书中不适宜指出其问题，因此通过司法建议进行提醒纠正，这些建议多是从微观角度指出个案问题，属于对裁判文书的内容的补充说明。总的来看，目前基层法院行政诉讼中的司法建议多数停留于表面问题的发现，缺乏深度的思考和研究，其效果也如同隔靴搔痒，并未真正发挥作用，而真正能够从全局性、普遍性的问题着手，提出具有前瞻性、指导性、可操作性的综合性司法建议如同凤毛麟角，司法建议的总体质量尚有很大的提升空间。

(三) 反馈效果：司法建议的回复流于形式，难以发挥作用

从七家基层法院近五年司法建议情况统计来看，司法建

议的总回复率 52%；但是近三年行政诉讼中司法建议的回复率能够达到 91%，也就是说在行政诉讼中，多数行政机关对于法院发出的司法建议已经不再是全然漠视的态度，能够作出一定回复。但是从行政机关回复的内容来看，行政机关作出的回复内容十分雷同，且以口号型、保证型、工作情况报告型回复居多，有回复无作为的敷衍行为十分严重。例如“我局认真对照该建议进行自查，并拟定整改措施如下：一、加强学习《中华人民共和国行政处罚法》及相关法律法规，规范行政执法行为；二、增强执法人员的责任心，严格执法。”

^①这类并无太多实质性改进措施的回复在实践中却是行政机关针对法院提出的纠正违法、提醒监督管理等司法建议普遍的、通用的回复。之所以大量出现这种流于形式的回复，其原因之一也在于法院所提出的部分司法建议内容相对空泛，仅对个案情况进行简短描述，缺少对于一些普遍性问题的归纳、分析和总结，没能就该问题提出改进建议，缺乏可反馈和采纳的价值，使得被建议行政机在回复时关无所适从，只能采取这种通用式回复。因此这类司法建议难以引起被建议的行政机关的重视和认同，所以在司法实践中发现即使行政机关已然作出了回复，却似乎并未达到预期效果，甚至有的行政机关在其他行政案件中仍然反复出现司法建议中已经提及过的问题。

^① 大悟县住房和城乡建设局对大悟县人民法院（2021）鄂 0922 行建字 1 号司法建议的回复。

三、深层剖析：司法建议未达理想效果的制约因素

（一）缺乏统一的制度机制

从立法的现状来看，司法建议现有的法律依据有《行政诉讼法》第六十六条、第九十六条^②，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百四十九条^③，《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十九条^④，最高人民法院公布的《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》第一条^⑤。这些规定只是就行政机关出庭应诉、保障判决执行、规范性文件审查等几个方面可以

^② 《中华人民共和国行政诉讼法》第六十六条“人民法院在审理行政案件中，认为行政机关的主管人员、直接责任人员违法违纪的，应当将有关材料移送监察机关、该行政机关或者其上一级行政机关；认为有犯罪行为的，应当将有关材料移送公安、检察机关。”

人民法院对被告经传票传唤无正当理由拒不到庭，或者未经法庭许可中途退庭的，可以将被告拒不到庭或者中途退庭的情况予以公告，并可以向监察机关或者被告的上一级行政机关提出依法给予其主要负责人或者直接责任人员处分的司法建议。”

第九十六条“行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的，第一审人民法院可以采取下列措施：

- (一) 对应当归还的罚款或者应当给付的款额，通知银行从该行政机关的账户内划拨；
- (二) 在规定期限内不履行的，从期满之日起，对该行政机关负责人按日处五十元至一百元的罚款；
- (三) 将行政机关拒绝履行的情况予以公告；

(四) 向监察机关或者该行政机关的上一级行政机关提出司法建议。接受司法建议的机关，根据有关规定进行处理，并将处理情况告知人民法院；

(五) 拒不履行判决、裁定、调解书，社会影响恶劣的，可以对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

^③ 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百四十九条“人民法院经审查认为行政行为所依据的规范性文件合法的，应当作为认定行政行为合法的依据；经审查认为规范性文件不合法的，不作为人民法院认定行政行为合法的依据，并在裁判理由中予以阐明。作出生效裁判的人民法院应当向规范性文件的制定机关提出处理建议，并可以抄送制定机关的同级人民政府、上一级行政机关、监察机关以及规范性文件的备案机关。

规范性文件不合法的，人民法院可以在裁判生效之日起三个月内，向规范性文件制定机关提出修改或者废止该规范性文件的司法建议。

规范性文件由多个部门联合制定的，人民法院可以向该规范性文件的主办机关或者共同上一级行政机关发送司法建议。

接收司法建议的行政机关应当在收到司法建议之日起六十日内予以书面答复。情况紧急的，人民法院可以建议制定机关或者其上一级行政机关立即停止执行该规范性文件。

^④ 《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十九条“根据行政诉讼法第五十四条第（二）项规定判决撤销违法的被诉具体行政行为，将会给国家利益、公共利益或者他人合法权益造成损失的，人民法院在判决撤销的同时，可以分别采取以下方式处理：

- (一) 判决被告重新作出具体行政行为；
- (二) 责令被诉行政机关采取相应的补救措施；
- (三) 向被告和有关机关提出司法建议；
- (四) 发现违法犯罪行为的，建议有权机关依法处理。”

^⑤ 《最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》第一条“人民法院经审查认为被诉具体行政行为违法或者不当，可以在宣告判决或者裁定前，建议被告改变其所作的具体行政行为。”

提出司法建议作出规定，但在司法实践中，司法建议的适用范围正在日益扩大，而法律法规却相对落后于司法实践的发展。因此，一方面使得一些规范指引、政策建议等能够更好的参与基层社会治理的司法建议缺少明确的法律依据，导致其定位和性质的不清晰，从而让法院在提出司法建议后陷入“一厢情愿”的尴尬境地；另一方面这些规定都属于较为宏观的规定，虽然部分法院的司法建议工作走在前端，尝试制定了各自的规范要求，但总的来讲，司法建议在制发、反馈等方面并没有统一的明确要求，缺乏行之有效的实施细则，从而导致在司法实践中司法建议普遍存在不规范和随意性较大的问题。

（二）法院需加强对正确司法理念的正向引导

虽然能动司法理念在我国司法实践中并不属于新鲜事物，但仍有部分法官和学者认为法院应当保持克制，不能违背司法的被动性、中立性和谦抑性，要避免司法权向行政权过分扩张。“司法建议作为一种延伸性的新型司法工作方式，尽管在功能上能够一定程度上有效缓解行政审判的尴尬，提升社会管理的能力，但对于一部分的法院工作者而言，其更像一个外来入侵者，打破了法院稳定的、常态化的审判模式。”^⑥因此并不是所以法官都能主动跳出相对安全保守的传统模式，主动发挥能动性融入基层社会治理。

^⑥ 刘田田：《我国行政诉讼司法建议制度研究》，华中师范大学，2017。

(三) 被建议行政机关对于司法建议的认可度不高

对于被建议的行政机关来讲，一方面许多单位对于究竟何为司法建议、司法建议与裁判文书的区别、如何应对和处理司法建议以及司法建议的作用和意义等都缺乏一个全面深入的了解，因此对于司法建议的必要性、有效性的认可程度均不高；另一方面司法建议的制作过程相对封闭，缺乏一些沟通和调研过程。因此有的单位认为司法建议所体问题要么不符合其工作实际，要么属于历史遗留问题难以处理，因此对其内容认可度不高；甚至有的单位认为司法建议就是法院在挑刺、找麻烦，或者担心司法建议会与行政机关败诉一样，对其单位考核产生负面影响，因此对于法院的司法建议产生抵触心理，并不愿意花费过多的时间和精力去研究和处理。此外，“基于人民法院审判机关的属性，其通过裁决、诉讼等方式参与的社会治理结果具有法律强制力，而司法建议因自身属性决定了其不具有法律强制力，接受建议的机关如果未按照司法建议的内容执行或者置之不理，也并不需要承担法律责任。”^⑦因此即使被建议行政机关对于法院发出的司法建议进行冷处理，未收到回复的法院也鲜有向被建议行政机关进行提醒或者询问的，且这种冷处理或者应付性回复的方式并不会给被建议行政机关带来其他负面影响。

四、优化路径：探寻从单向到双向的司法建议机制

司法建议制度要顺利推进并发挥效果必然需要相对完

^⑦ 刘锐：《人民法院参与社会治理的进路——以司法建议制度为视域》，大庆师范学院学报，2021年第41卷第4期。

善的运行和保障机制，但目前很少有法院对于行政诉讼司法建议建立了完备的运行和保障机制，因此本文着重从司法建议的制发流程、考核评价、沟通反馈等机制的完善入手，尝试构建一种从单向到双向的行政诉讼司法建议运行和保障机制。

（一）司法建议内部制发流程完善

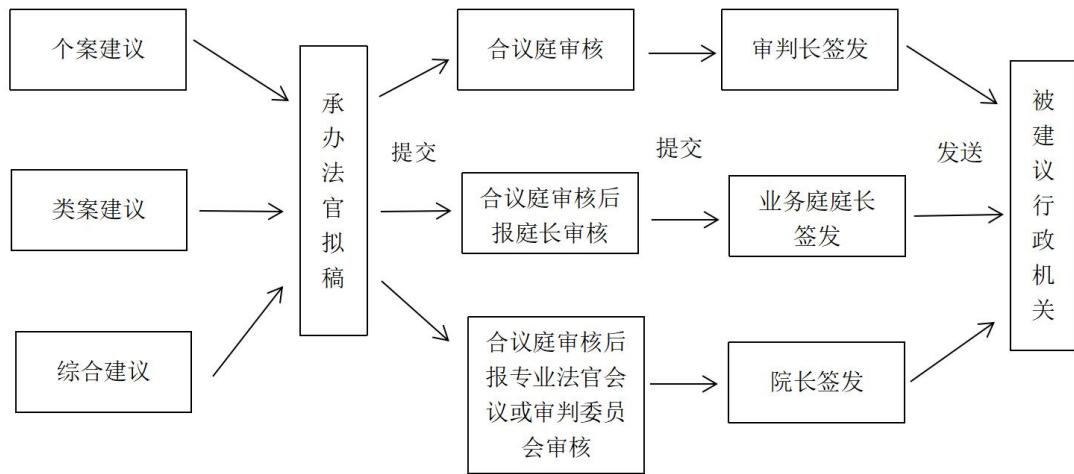
1. 启动条件

一是要厘清司法建议适用范围的边界。要将司法建议和裁判文书进行明确的区分，要防止照顾行政机关面子，在判决书中刻意回避行政机关违法问题，而以司法建议这种缺乏强制力方式作为替代方式进行纠正违法问题。二是要在一定限度内明确司法建议的启动条件。由于社会矛盾的复杂多变，不可能穷举所有需要启动司法建议的情形，但是可以将一些应当要发送司法建议的情形进行不完全列举，同时规定兜底性条款，来避免司法建议启动的随意性过大，导致一些诸如涉及公共利益、同类问题反复出现等应当发送司法建议却未及时发生司法建议的情况发生。三是规范司法建议的提出方式。在行政诉讼中，可以将是否需要向行政机关提出司法建议作为合议庭会议的必要环节，经合议庭成员表态，以少数服从多数原则对所有行政案件是否提出司法建议进行评估。

2. 制作流程

建议将司法建议的制作发送纳入到法院电子审判管理

系统中进行统一的规范管理，制定统一文书样式和规范制发程序。对于司法建议的文书样式可以对文号、格式、关键要素等必备的形式要件作出统一规定，制作标准的示例并纳入《行政诉讼文书样式》中，进行统一的规范指导。对于制发程序，可以通过统一管理平台，对司法建议的起草、审核、签批、印发程序进行统一规范，并通过线上办理达到全程留痕、有效监管的目标，保证司法建议质量。具体审核制发流程如图表 7。



图表 7：行政诉讼司法建议审核制发流程图

3. 考核机制

要通过完善法院的考核评价机制，针对司法建议制定合理的考核评价指标，发挥考核评价的指挥棒作用，引导法官积极开展司法建议工作。但是值得注意的是，司法建议并不是越多越好，司法资源是有限的，如果每个案件都要制发司法建议，一方面会加剧基层法院案多人少的矛盾，另一方面也会导致司法建议泛滥，背离司法建议制度推行的初衷和本

质，陷入舍本逐末的怪圈。因此，对于司法建议的考核，笔者建议以正向考核为主，摒弃唯数量论的考核指标，从司法建议的规范性、采纳比、影响力等多个维度出发，开展优秀司法建议评选活动，对于制作规范并在基层社会治理中充分发挥积极影响的司法建议给予精神奖励，同时对于优秀司法建议可以在绩效考核中给予一定物质奖励，从而激发法官提出高质量的司法建议的积极性和主动性。

（二）司法建议外部沟通反馈流程完善

“发出司法建议的目的不在于指出问题，而是解决问题。”^⑧法院不仅要发出司法建议，还要让行政机关将建议内容落地见效。要让司法建议被认可和采纳，则必然要建立有效的沟通机制，且这种沟通机制必须贯穿司法建议全流程。

1. 司法建议发出前的征询机制

法院要建立司法建议发出前的征询机制，在发出规范指引型、政策推动型、涉及重大影响或者涉及专业性问题的司法建议前，可通过走访、座谈等形式事先征询被建议行政机关的意见建议，这种预先沟通一方面能够使被建议行政机关感受到尊重，有助于后续对于司法建议的认可度和采纳情况，另一方面可以更深入的了解问题根源，做好充分的调查研究，保证司法建议导向正确，提高司法建议的可行性。

^⑧ 转引自黄振东：《“社会啄木鸟”：司法建议创新社会治理的功能、模型和路径》。

2. 司法建议作出后的沟通反馈机制

法院要建立司法建议发出后的沟通反馈机制，对于超出司法建议明确的回复期限的，应当主动联系被建议行政机关，进行提醒，对于提醒后仍然不予理睬的，可以报告同级司法行政等部门或者上级主管机关进行督促。对于已收到回复的，可以根据回复内容与被建议行政机关通过联动会议等形式，就建议的内容进行交流。“法院不能够用自己对法律的解释代替行政机关合理的解释。”^⑨对于法院发出的司法建议如果行政机关认为司法建议不合理、缺乏可行性，因此拒绝采纳的，可以通过沟通说明说明理由，由双方对该问题进行研究和探讨，共同寻找可行之策；如果行政机关已经采纳了相关建议，则法院还要对该建议的落实情况进行跟踪回访，有效参与基层社会治理。

3. 抄送机制

司法建议建议的对象可以不必拘泥于被诉行政机关，在本文选取的 58 份司法建议中就有 5 份司法建议作出了尝试并取得良好效果。一是可以在向被诉行政机关发出司法建议的同时将司法建议抄送至同级司法行政等部门或者上级主管部门，督促被建议行政机关审慎对待司法建议，提升司法建议的采纳比例和效果。对于具有政策推动性的综合建议，还可以同时抄送同级人大组织，以增强该建议向政策转化的推动力。二是可以将被建议行政机关对于司法建议的回复、落

^⑨ 王名扬：《美国行政法》（下），北京大学出版社 2015 版，第 529 页。

实情况纳入法治建设考评指标体系，由法院将司法建议回复情况通过行政诉讼白皮书等方式定期向法治建设考核部门通报，以考核来倒逼司法建议的落实，最大程度释放司法建议优化公共决策、规范行政行为、完善社会治理的功效。

（三）全方位推进司法建议制度的完善

1. 建立司法建议共享平台

虽然各地都在积极推进司法建议工作，但目前基本属于各自为营，对于司法建议并未实现电子互联，要对司法建议进行查阅和研究都显得是十分困难，建立司法建议共享平台是未来发展的必然趋势。

在法院系统内部建立司法建议信息库，将各地各级法院均可以将已经制发的司法建议书上传至信息库平台进行资源共享，法官可以根据自身需求，检索相关联或者同类型的司法建议进行学习借鉴，一方面可以快速传播好的经验做法的，另一方面也可起到内部监督的作用，督促法官在制作司法建议的过程中更加注重司法建议的质量。

在行政机关之间建立司法建议信息共享平台，对司法建议进行归纳和分类整理，除开一些涉及国家秘密或者工作秘密等不适宜公开的司法建议外，将规范指引、政策建议等具有普遍指导意义的司法建议通过信息共享平台呈现给各个行政单位，使一些具有普遍指导意义的司法建议能够作用于更大范围，最大程度地实现资源最优化。

2. 提高行政诉讼司法建议制度的社会认知度

要加大行政诉讼司法建议制度的宣传力度，扩大其社会认知度和影响力。具体来讲，对于法院内部人员，通过组织研讨交流会进行交流学习，使法院内部能够树立正确的司法理念，准确把握司法建议的性质、作用、制作流程及要求等问题，提高法官提出司法建议的能力水平；对于被建议的行政机关，法院方面加强沟通和交流，以发送建议为契机，对司法建议目的、作用及回复程序进行详细的解释说明，转变部分单位对于司法建议的偏见，提高其对于司法建议的理解和认可；对于广大社会公众，可以通过微信公众号、微博、报纸等形式将司法建议好的经验做法和取得的成效进行广泛的宣传，增强社会公众对于司法建议的理解和支持，同时也就收群众的监督。

结语

积极探索司法建议参与基层社会治理的有效路径，是法院能动的发挥司法职能作用，主动适应社会发展需求，助推基层社会治理现代化的重要举措，但囿于样本选择的有限性，本文研究结果未必适用于所有地区的社会治理场域，但笔者相信司法建议逐步走向规范化的趋势必不可挡，尽管目前行政诉讼司法建议质量不高、不规范的问题，随着理论和实践的不断探索和完善，司法建议制度必能找到合理定位，成人民法院参与基层社会治理的一个新的突破口。