

司法能动语境下司法建议嵌入生态环境治理路径

——以环境行政公益诉讼案例为考察对象

【论文提要】

古人云：“消未起之患，治未病之疾，医之于无事之前”。生态环境问题社会影响大、牵涉主体多、治理难度大、投入成本高，对其治理应提前防范。解决案件是“治标”，深入探究案件背后的社会问题才能“治本”。实践中，环境行政公益诉讼中发出的司法建议常常流于形式，未起到诉源治理和环境治理的功效。司法建议在实践中采用率低、回复率不高的问题突出，通过深入剖析司法建议的“定位”“效力”“逻辑”等困境，探索以明确具体的步骤方式解决司法建议存在的难点问题，创造司法建议参与生态环境治理之“行文”“沟通”“联动”三步法，以新时代能动司法积极融入环境治理、社会治理格局，实现环境问题预防与治理的有机统一、人与自然和谐共生的现代化。（全文共计 12731 字）

【创新观点】

文章以解决生态环境治理问题为目标，通过实证分析找出司法建议存在的共性问题，探索将司法建议嵌入生态环境治理全程，以高质量的司法建议行文、有效沟通、多部门联动的“三步法”，构建办案与建议同步推进、规范与激励并举、发送与反馈双向结合的生态环境治理、社会治理大格局，充分发挥法院在环境治理中的主动作为，并形成可以复制的有益经验。

以下正文：

软法总的来说是不具有法律约束力，但可能产生实际效果的行为规则。^①

——题记

中共中央、国务院明确提出：“要健全环境与健康调查、监测和风险评估制度”^②这是基于生态环境领域对预防工作的重要认识所提出的，有关行政机关在预防和前期治理中有着举足轻重的地位，其怠于履职，导致环境行政公益诉讼频发。个案审判只是线索，挖掘类案共性，通过司法建议反馈问题，推进整改，才能有效解决社会治理问题中的矛盾隐患。但是，目前司法建议存在回复率不高，采用率低的问题，通过对相关数据的分析，找出其中的共性原因，从而探究司法建议参与生态环境治理的技术路径，为生态环境治理贡献司法力量。

一、个案启示：一起环境行政公益诉讼案例引发的思考

有关行政机关怠于履行监管职责，导致生态环境问题持续存在多年，而在多部门联合助力下，司法建议发挥重要作用，促进矛盾纠纷实质性化解，生态环境治理取得良好成效。

（一）案例回顾：“司法建议”守护一方碧水清流

^①转引自罗豪才、毕洪海：《通过软法的治理》，载《法学家》2006年第一期。弗朗西斯·施尼曾对软法作过经典描述。

^②引自《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》。
[在此处键入]

某河流系 y 县的护城河，保障着人民的财产和生命安全。公益起诉人检察院在履职过程中，发现河流水库中设置的围栏围网妨碍行洪，有损国家利益和社会公共利益，遂向 y 县水利和湖泊局（以下简称水湖局）发出检察建议，督促其依法履行水资源监管职责，消除水库、河道安全隐患。水湖局收到检察建议二个月内虽有书面回复，但未采取措施进行整改。公益起诉人遂向法院提起行政公益诉讼。

法院受理此案后，充分发挥能动司法的作用，实地勘察水库现状，积极联系政府，向水湖局阐明利害关系。开庭前，水湖局采取整改措施履行职责，将设置在水库中的围栏围网予以拆除，消除了水库、河道安全隐患。本案中，水湖局行政“一把手”出庭应诉，检察院检察长出庭支持公诉，法院院长担任案件审判长进行了审理。庭审中，法院当庭向水湖局发送了司法建议，庭后水湖局对法院的司法建议予以回复。本案系当地一起典型的环境行政公益诉讼，有效阻断了严重后果的发生，司法建议助推矛盾纠纷实质性化解，为当地生态环境治理起到了示范引领作用。^③

（二）案例启示：司法建议对“能动司法”和现实形态的回应

上述案例中妨碍行洪的危害行为持续多年，检察院向涉案的水湖局发送了检查建议，但是并未得到认真履行。案件

^③本案例系作者参与审理的一起发生在 y 县人民法院的真实案例。
[在此处键入]

进入法院之后，法院变被动司法为能动司法，主动联络政府，向水湖局发送司法建议等措施，促使司法建议落地有声，并为当地生态环境治理提供了可复制的经验，实现了通过个案矛盾纠纷的化解达到社会治理的效果。

启示一，精准定位——以司法建议回应实质正义。目前人民法院正面临着“诉讼爆炸”和涉诉信访案件不断激增的情况，人民群众职责法院未实现其合法权益，对司法提出了更高要求，以实质正义衡量案件的公正。为此，司法建议的定位亦无法仅定位于案件的审结，必须以争议实质性化解为目标，上述案例即是通过司法建议实现了实质正义。

启示二，功能转向——发挥司法建议“治未病”功能。司法建议是能动司法的重要体现，属于人民法院的外溢职能，弥补了司法事后救济的不足，应充分发挥其治未病的效能。上述案例中，人民法院在受理案件之后迅速作出反应，以司法建议的方式向行政机关阐明利害，使行政机关接受建议，并作出采取有效措施，阻却了更严中的环境问题的出现。

启示三，标本兼治——以司法建议嵌入社会治理大格局。实践中，司法建议往往出现在具体的个案中，是法院审判职能的延伸。但是，法院化解矛盾解纷的方式不限于判决，在当前社会背景下，判决甚至不是最重要的解纷手段。司法建议不仅仅能促使纠纷的实质性化解，还是社会治理的重要手段。本案例中，法官将司法建议嵌入案件审理中，为当地生

态环境的治理提供了可行的举措，为提高行政机关决策的科学性提供了依据。

启示四，制度构建——提高司法建议现实效力。在我国的权力配置中，司法权相对于行政权处于弱势，司法建议就是司法权与行政权碰撞的表现。实践中，法院发送的司法建议很多情况都“石城大海”，这其中就有制度方面的缺陷。上述案例，司法建议能够“落地有声”离不开相关联动沟通机制的构建。

二、实证分析：窥探影响司法建议的内外部因素

不可否认，行政单位在生态环境治理中有着天然的优势和不可忽视的作用，故选取环境行政公益诉讼案例为分析样本。通过对 H 省采用率高的 25 份环境行政公益诉讼案例司法建议提供的相关数据为分析样本，以期为分析涉生态环境领域司法建议存在的问题提供数据支撑，进而探寻司法建议参与生态环境治理的路径。

(一) 内部分析：司法建议要素正向统计

1. 优秀司法建议要素。通过分析发现，采用率高的优秀司法建议分别包含建议形成过程、履职措施、风险提示、政府参与等 4 个内容要素，且司法建议具备的内容要素与行政单位的采用率成正相关。(图 1)

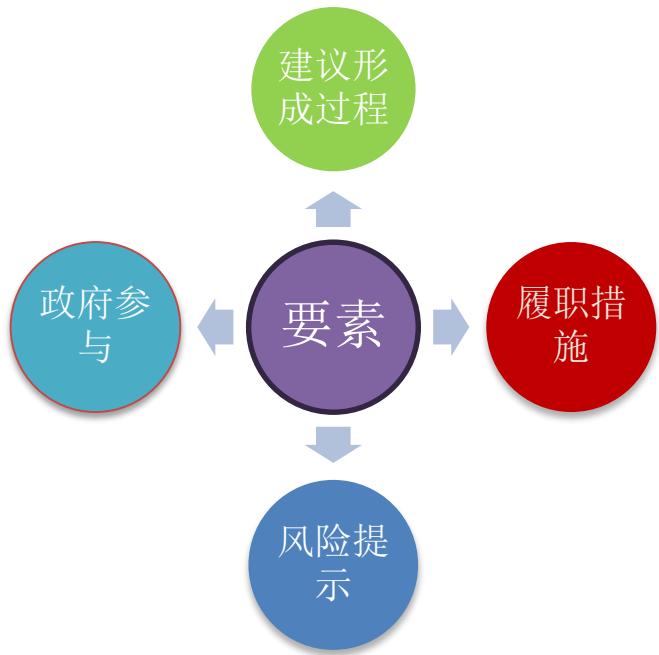


图 1 司法建议内容要素分析

2. 司法建议要素占比。从选取的 25 份环境行政公益诉讼案例发送的司法建议，通过分析我们发现，同时具备 4 个模块的有 15 份，占比 60%，具备三个模块的有 9 份，占比 36%，具备两个模块的有 1 份，占比 4%。（图 2）

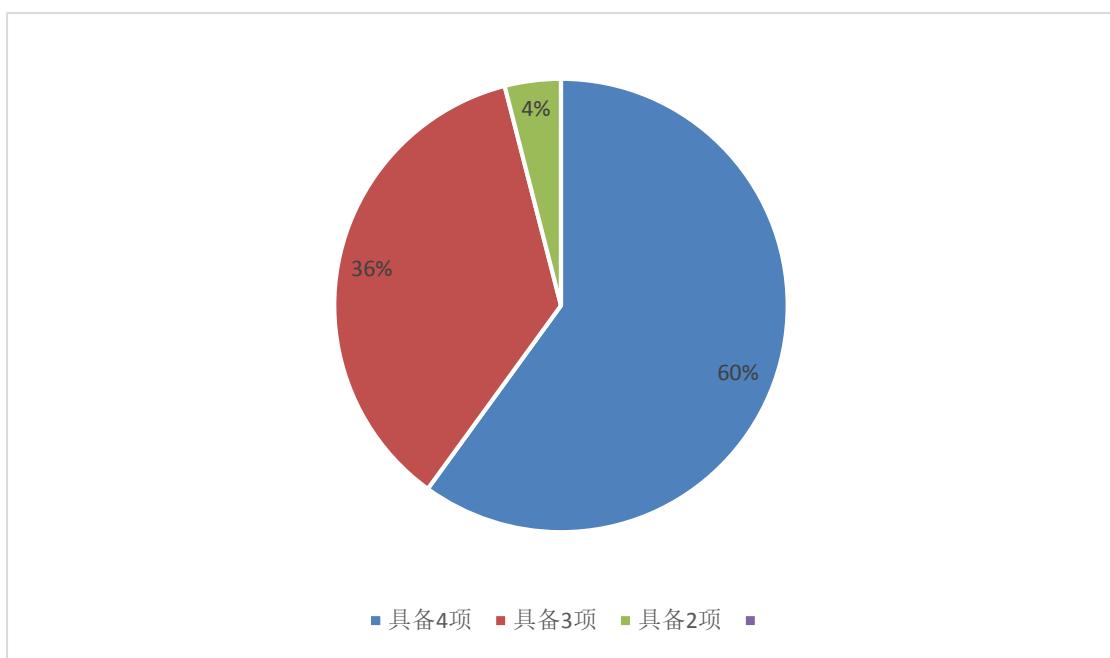


图 2：司法建议的要素占比分析

[在此处键入]

3. 司法建议要素与采用率的关系。通过梳理上述 25 份涉环境行政公益诉讼案例的司法建议，我们发现司法建议的内容要素与司法建议的采用率和反馈率成正相关，即司法建议具备的内容要素越完备，其被采用率和反馈也就越高。其中，具备四个方面内容要素的司法建议的采纳率和反馈率分别为 80% 和 70%，而具备一个方面内容要素的司法建议的采纳率和反馈率仅为 30% 和 20%。（图 3）

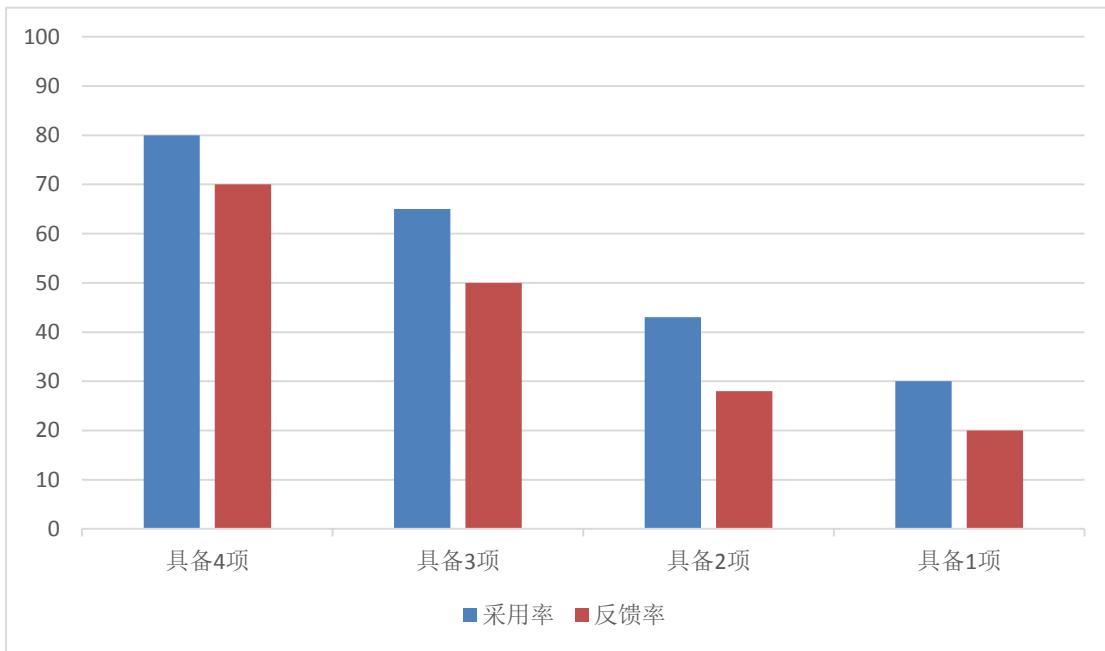


图 3：司法建议要素与采用率的关系分析

（二）外部分析：影响司法建议采用的因素

1. 司法建议反馈率占比统计。针对全国法院、H 省法院 G 省法院环境行政公益诉讼案例司法建议采用率情况初步分析发现，2020 年至 2022 年期间，全国法院司法建议采用率为 50% 左右，H 省采用率为 47% 左右，G 省采用率为 34% 左右，见（图 4）。

[在此处键入]

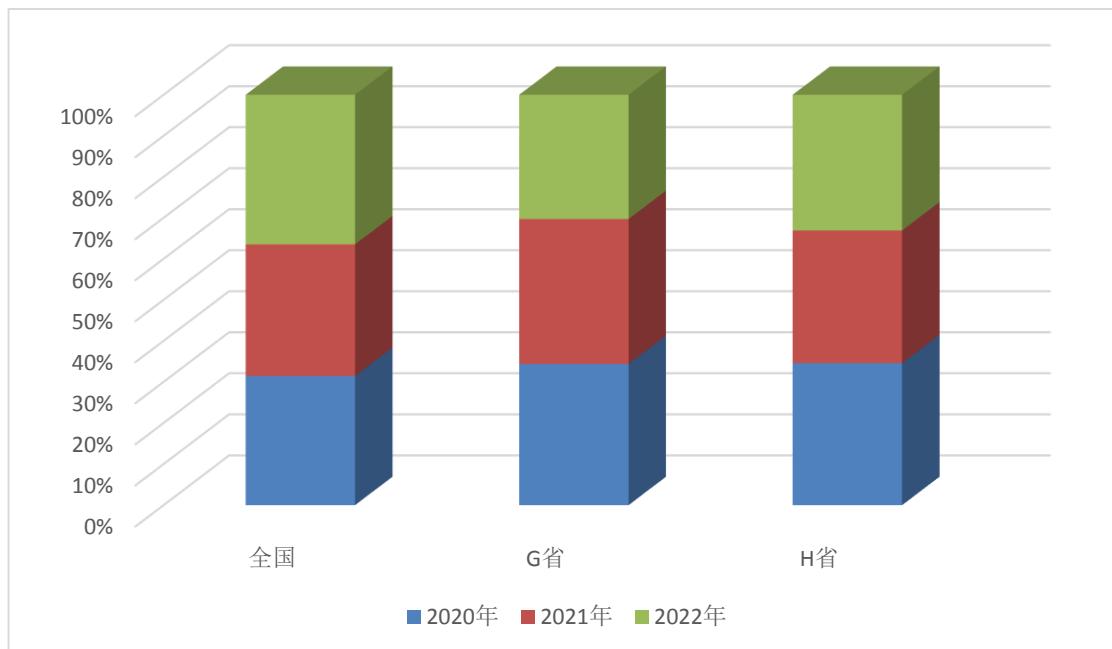


图4：近三年司法建议反馈率占比分析

2. 影响司法建议采用的外部因素。 G省经济各项指标均明显高于H省，在全国处于前列，但是其采用率并不高，反而低于全国和H省，可以发现司法建议采用率同地方经济发展状况并不成正比关系，而是同当地司法工作实际相关，这其中包括法院能动司法的程度、与政府沟通的效果、部门之间的联动、法院工作人员的积极性等因素。

通过数据分析，可以发现对司法建议比较重视，内容模块丰富详实的司法建议采用率高，司法建议的反馈率目前来说还处于较低水平，司法建议的作用难以显现。通过对部分实证分析论文和调研报告的分析结合上述数据，可以发现目前司法建议，尤其是涉及生态环境领域的司法建议主要存在理解误区、文本撰写误区、效力误区^④等三个方面突出问题。

^④参见薛伟宏：《司法建议理论与实践》北京《法律出版社》，2016年，第87页。
[在此处键入]

三、实践检视：司法建议遭遇的多重困境

通过，本文第二部分的实证分析，可以看出，目前我国环境行政公益诉讼存在较多问题，而这些问题所处的位置和爆发点又均不同，从而对司法建议的落实形成多维度、多时间点的阻碍，严重时让司法建议成为一纸空文。

（一）定位困境：介入尺度不明

论语有云：名不正，则言不顺；言不顺，则事不成。

^⑤司法建议是由专业的法官作出的司法专业文书，其作为法律赋予人民法院能动延展审判职能的重要手段，^⑥其写作需要法官明确写作方向和尺度，找准角色定位，如此才能行文用句收放自如。通过对案例的分析，我们可以发现深层次的问题：一部分源于写作者本人由于对法院中立地位的考量过度，^⑦导致对司法建议的不自觉的抵触或者游移不定，不敢如判决裁定般坚决果断，直切要害。

1. 理解偏差：对中立主义的过度解读。人民法院是中立裁判的司法机构，法官审判案件时要居中裁判。法官的中立性应建立在其内心对案件的客观判断上，就司法建议而言，其分析所指出的是可能出现的危害结果和风险，并不存在过多对结果和行为的评价，单纯以制作司法建议时以法院不应过度介入或有失中立性为借口抵触司法建议，都是对中立性

^⑤引自先秦《论语·子路》。

^⑥参见董正爱：《环境风险规制的法律限度与秩序重构》，中国社会科学出版社，2021年。

^⑦参见米拴学：《司法建议规范运行路径探究》载《法制与经济》，2018年第10期。

[在此处键入]

认识的一种过度解读。

2. 认识误区：单纯解纷不能满足多元化的司法需求。党中央多次强调要努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平和正义。^⑧要做到这一点，需要对工作有更高层次的要求。以往的坐堂办案式的思路已经不能满足当前化解各种矛盾的需要，尤其是在修复代价巨大，效果显现困难的生态环境保护领域，更是呼唤积极主动的能动司法体制机制。在这种体制机制下开展工作，需要有主动作为的思维模式，充分发挥审判机关在环境行政公益诉讼中预防性的作用，^⑨而在生态环境领域司法建议的主动司法前置作用明显，应当予以提倡，以实现法院的审判外溢职能，满足多元化的司法需求。

（二）效力困境：认知范围局限

1. 概念混淆：约束力不等于强制执行力。在案例中我们可以看出，司法建议回复率不高。为此不少学者认为：司法建议刚性不够，缺乏强制执行力，从而对行政机关缺乏约束力，^⑩而司法建议其本质建议性的文书，不能突破法官不能造法的底线，强制性的赋予其如同判决书般的强制执行效力，不仅从根本上否定了其建议类文书的属性，同时也造成了公

^⑧参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过，2014年10月23日。

^⑨参见杨茹凯《预防性环境行政公益诉讼之完善进路》，载《中国延边大学学报（社会科学版）》，2023年4月，第2期，第86-93页。

^⑩参见汪栋：《行政公益诉讼制度的客观化构建——基于司法审查法治秩序形塑功能的分析》，载《理论月刊》，2022（01），第106-118页。

[在此处键入]

权力的过度使用，对法治国家建设的长远发展不利，

2. 权力思维：司法建议并不依赖于强权保障。司法建议的主要作用是引导建议对象主动作为或不为一定行为，其可以说具有一种软法属性，^⑪在生态环境保护领域，就是通过司法建议中提出的问题、风险、后果，有针对性的督促行政机关行动，以将污染或破坏风险化解于初级阶段或者萌芽阶段。这类似于有学者提出的柔性治理方式。^⑫

正如马怀德教授所言“即便是建议，也应当具有约束力”，^⑬司法建议的约束力主要来源于文书本身，一份高质量的司法建议，在生态环境治理领域一定是说透了目前存在的风险，可能的发展趋势、以及由此产生的对生态环境本身的危害和对行政机关诉讼产生的可能性及可能出现的行政处分、违反犯罪的追究结果。通过多维度、多受众的风险分析，让行政机关主要责任人知晓其中的利害，从而形成一种自觉按照司法建议行动的紧迫感，司法建议的执行力正是来源于此。

(三) 逻辑困境：内生动力不足

由于司法建议相关制度散见于诉讼法、法官法等法律中，尚未形成专门体系，每家法院和每一位法官对于司法建议的制作主观随意性很大，所以有研究者提出司法建议的问题中

^⑪参见 张兰新，陈岱林：《论行政诉讼中的司法建议制度》，载沧州师范学院学报，第37卷第4期，2021年12月。

^⑫参见操旭辉：《柔性治理：司法建议制度研究》，博士学位论文，武汉大学，2014年，第89页。

^⑬参见马怀德：《行政诉讼原理》，北京：法律出版社，2003。

存在规范性缺失的这一重要情况。^⑭结合本文第二部分数据分析的情况，虽不能直接看出各司法建议文本的具体行文问题，但是通过效果分析和相关研究成果，同样可以归纳司法建议的这类问题。

1. 针对性不强。司法建议应具备逻辑性，但是不同的适用对象和适用目的又有侧重和取舍，生态环境领域有其自身特点，出现问题，往往影响时间长、影响范围大、修复成本高，所以针对这一领域的司法建议要注重风险分析，督促发文对象提前采取措施，而非以一般的程序化思维，铺排逻辑结构，没有针对性，必然产生不了相应的效果。

2. 能动性欠缺。法官主观上对于司法建议的作用并不看好，^⑮在生态环境领域，由于涉及面广，全流程投入大，行政机关一般采取抵触态度，所以司法建议采纳率并不高，后面形成诉讼，又需要法官花费大量精力去处理和解决，对于这种吃力不讨好，后面还要再次吃力的司法建议项目，法官确实不同程度的存在抵触情绪，主观能动性的缺乏必然影响其工作的效能，司法建议也很难发挥其环境治理和社会治理的积极作用。

（四）适用困境：机制运行不畅

司法建议属于“软法”的范畴，其不具有强制执行效力，

^⑭参见刘锐：《人民法院于社会治理的进路——以司法建议制度为视域》，载大庆师范学院学报，2021年04。

^⑮参见黄振东：《“社会啄木鸟”：司法建议创新社会治理的功能。模型和路径》，载全国法院第三十二届学术讨论会论文集，法院现代化与司法的治理功能类，2021年。

加上司法权与行政权之间对话的不平等性，导致司法建议未受到重视，反馈率和采用率不高。这些因素都促使我们反思如何平衡司法机关与行政机的对话权，相关机制构建的紧迫性就尤为突出。

1. 管理机制不健全。法院对于司法建议的管理机构不明，权责不明晰。具体谁提、向谁提、如何提不明确，建议发送前没有沟通、征询，发送后没有跟踪和反馈。实践中都是法院的业务庭在遇到具体的问题时，认为有必要或者有任务时向有关单位提出。导致司法建议内容空泛、抽象，没有针对性。加之，司法建议往往只讲数量不讲质量，只管制发不管落实，且文书分析不透彻，过于简单且操作性不强，导致采纳率低。

2. 联动机制不成熟。司法建议普遍存在反馈率不高，采纳率低的尴尬地位。法院针对发现的问题向行政机关发送司法建议，但因为司法建议属性所限没有强制执行力，行政机关对于司法建议视情况作相应的处理。这对司法建议的落地见效不利，也有损司法权威，司法迫切需要一种理性的表达平台，通过理性法治获取政治权威的支持。

3. 外部监督不配套。司法建议虽说是司法权与行政权之间的沟通，但在生态环境领域其涉及到不特定多数人的环境利益，因此社会公众对司法建议的情况都应当享有监督的权利，而不应该被动接收信息。对于司法建议拒不采纳和整改的，

人大党委监督不力，导致司法建议的落实变得艰难，严重的时候变成一纸空文，环境治理错失最佳时期。

四、理性探微：司法建议运行的应然价值分析

“司法建议”走上历史舞台，相关法律对其规定甚少，仅在《法官法》《民事诉讼法》和《行政诉讼法》中有所提及，导致实践对其认识不一，重视不够，处境窘迫。通过前面的实证分析发现了司法建议实践运行中存在的问题，深度剖析了其遭遇的困境，我们需要进一步反思“能动司法”背景下，司法建议与重要性、必要性和正当性，为司法建议的有效运行提供理论依据。

（一）能动司法语境下司法建议之正当性

现代社会要求法从形式正义向实质正义转变，为回应社会的需要，纠纷解决并非司法唯一的功能。^⑯法院的职责是通过纠纷化解维护公共秩序和善良风俗，以此影响社会，参与社会治理。一是规范行为。法院通过“司法建议”确定生态环境治理的规则实现法律效果和社会效果的统一，引导公共决策的形成，达到建议一案，规范一片的效果，有效预防类似纠纷的再度发生。二是参与制度创新。“司法建议”是制度创新的催化剂，它能全面展示现有制度的问题，进而为决策机关调整制度提供依据，为生态环境治理开辟另一条道路。

（二）作为“软法”司法建议存在的必要性

^⑯[美]诺内特、塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会》，张志铭译，中国政法大学出版社1994年版，第120页。

司法建议是不具有法律约束力，但可能产生实际效果的行为规则，其通常不具有强制执行力，不能通过诉讼或其他形式的国家制裁来实现，但并不意味着没有任何约束力，其约束力应当受到法律保障。司法建议是法律赋予人民法院的重要职责，但其发挥的作用与最高院提出的发现风险隐患、制度缺失等问题提出建议的目标相距甚远。法院发送司法建议是将利益冲突转化为技术问题，是法院司法外溢职能的重要体现。“司法建议”虽小，却彰显着当下中国司法制度下能动司法，是回应实质正义的重要体现。

（三）司法建议嵌入环境治理的重要性

我国采取的是立法、行政及司法相互配合、互补和协调的权力配置，这种配置使司法权承载着应有的社会责任一是矛盾纠纷化解的功能。“司法建议”对环境行政公益诉讼案件的个案建议，针对性强。其直观地反应了行政单位在环境治理的履职情况，相关环境问题的决策也在案件中有所体现，“司法建议”有针对具体问题的可行性建议，也有针对苗头性问题的预防措施，更能反应普遍的管理问题，对行政机关的决策起到参考作用。三是推动完善立法。院通过环境行政公益诉讼案件的审理，能够发现行政机关在权力行使中存在的问题，通过“司法建议”对系统地对行政机关存在的管理缺失、环境治理的效果等提出建议，为立法者修订完善生态环境保护相关法律提供参考。

五、技术改造：司法建议参与生态环境治理实现路径

综合上面分析的司法建议参与生态环境治理中的种种困境及形成原因，笔者认为，关键在于围绕司法建议本身做文章，以司法建议为中心，运用多种手段和方法因地制宜调动能够调动的一切力量形成合力将司法建议的内容落到实处。具体说来，笔者认为可以探讨适用三步法，以层层递进式来破解司法建议适用难题，尽力在诉前化解生态环境纠纷，为环境保护，改善生态环境作出法院应有的贡献。

（一）三步法：破解司法建议运行难题

第一步，行文有力，破解司法建议“约束力”痛点

行文是司法建议的第一步，没有好的行文，就起不到建议应有的作用。具体说来，行文可以从两个部分来探讨。

第一部分：正文——制作一份高质量的司法建议。高质量的司法建议意味着高质量的社会效果。一篇好的涉及生态环境治理类司法建议应当分为以下几个部分：抬头、掌握的事实、分析说理、建议、后果、结尾等六个部分。下面具体分析每一部分的关键点。

（1）抬头。抬头部分包括发文单位名称及文号，收文单位名称。司法建议应以红头文件的形式制作，同时要明确具体的收文单位。比如涉及河道污染治理的，收文单位应当为当地水利和湖泊局。

（2）客观事实。以实际掌握的客观事实为基础，同时

根据掌握的材料通过联系相对应的环境资源纠纷审判庭或对应专业审判庭，由相关庭室分析研判，案件可能存在的问题和案件的性质，如果涉及重大生态环境损害问题，应当派出有关人员现场查看，核实情况，核实的手段可以去到现场查看、可以向有关主管部门反应或者联系了解情况、向有关人员询问情况等。在全面掌握情况后，再撰写事实部分，以保证客观反映真实情况。

(3) 分析说理。第一，法律法规的阐述和简单释明。这里的法律法规应当包括党内法规的相关内容；第二，已经和可能造成的危害结果说明。第三，结合前面的法律法规和危害结果的分析，可以得出案件爆发后，对相关单位和人员的相关处理意见，比如行政法领域的各种处分、民事领域的赔偿、刑事领域的刑罚及后续修复的问题。

(4) 具体建议。建议一般包括：积极主动履行监管职责、处理相关涉事或处罚相关责任人、暂停某项行政措施等等。有关建议应当把握几个原则：第一，客观性。第二，可行性。^⑯由于生态环境修复的艰巨性和复杂性，如果已经出现严重损害事实，提出的建议要充分考量行政机关的行政职权和能力，可行的建议不光要考虑危害的情况，也要考虑行政机关能够动用的行政职权和资源。第三，时限性。考虑行政机关事务性工作繁多的情况，一定要明确建议履行时限，

^⑯参见方乐：《司法参与公共治理的方式、风险与规避——以公共政策司法为例》，载《浙江社会科学》，2018年第2期，第39页。

以确保问题的快速解决。

(5)后果。即对分析说理部分中的风险部分再次强化，以最后预警。具体做法可以将相关文字加粗或标线以引起重视，并特别强调，如不按照建议执行，可能发生的严重后果，将对哪些主体造成危害，从而对本单位和有关个人造成严重影响。

(6)结尾。包括本单位名称、公章、时间。还要包括准确的联系方式和回复途径。

第二部分：附件——反应类似问题的典型案例。附件与正文附件内容主要是同反馈的事件相关或类似的案例，所以附件是生动的法治警示案例。附件并不需要特别的编写，只是在选择上要加以注意。

(1)案例选择的标准。第一，相关或类似性，案例服务于正文的，选择的案例应当同正文中的事实具有相似性和相关性；第二，典型性，一般同正文事实关系紧密的，重大的案件，尤其是涉及对涉事行政机关及人员处罚较重的具备典型性特征，能够起到警示作用；第三，时效性，案例应当具备一定的时效性，一般近三年的案例或最新法律法规生效后发生的案例具备时效性，有借鉴意义；第四，地域性，正如前文提到的，虽然行政机关相同，职能权限相同，但是由于地域发展的差异性，它山之石也不一定可以攻玉，所以为了提高司法建议的采用率，应当多以本地、本地区、本省的

[在此处键入]

案例为主。

(2) 案例的收集方法。关于附件案例的问题还涉及一个重要方面就是案例的收集方法。随着科技的不断发展，时至今日，大数据和人工智能已经日趋完善，^⑯其技术已然进入司法审判的范畴，比如法院网上查控就大量采用的大数据技术，对于司法建议中的案例收集，同样可以采用大数据和人工智能技术，而且采用该技术可以有效减少人工成本的投入，采用方式可以是由法院购买相关信息技术服务，或者有条件的法院联合信息技术公司开发专用搜索软件，又或者生态环境纠纷案件多发的法院间形成信息共享机制，互相提供同类案件资源。^⑰

第二步，“沟通”有效，^⑱疏通司法建议落地见效堵点

没有沟通，社会将是死寂的世界。有效的沟通可以打破法院与行政机关之间的对话壁垒，增加司法建议被采纳的几率。沟通的技术可以架构法院与行政机关之间的桥梁，最终达到理想的结果。

(1) 风险提示：指出问题直切要害。对没有在确定的时间内回复的情况，由司法建议的撰写人和签发人到行政机关当面向该单位负责人当面沟通，以司法建议为主要内容进行有效沟通，主要简要阐述事实部分和理由部分，明确指出

^⑯参见刘春梅：《从人工智能在司法审判运用研究》，载上海师范大学 2019 年硕士论文。

^⑰参见黄淑娴：《从个案到类案：“整体性法治”视域下司法建议参与市域社会治理逻辑——以粤港澳大湾区为视角》，载全国法院系统第三十三届学术讨论会论文集，2022 年。

^⑱参见景象、王坤：《行政诉讼司法建议的实践困境与类型化构建》，载《人民司法》，2020 年 10 月。

问题的症结所在，阐释问题的核心和关键，尤其是指出拖延办理的危害，突出对建议单位和相关人员的不良影响，以引起足够重视。但也要注意沟通的尺度，以风险告知书的形式进行。

(2) 建议有方：解决问题颇有良策。生态环境治理问题机具专业性和复杂性，面对被破坏的环境如何有效治理，恢复其环境功能，我们需要治理环境本身遭受侵害之外，还需综合考虑可能存在的环境风险问题，以治理与预防为原则，司法建议的内容也应当包括以上两个方面。司法建议的目的不能仅停留在建议层面，其最终的目的在于实质性解决问题，法院在阐明了相关利害之后，可以通过征询环境专家的意见，为已经发生的环境问题的治理以及可能出现的问题提供可行、可操作、有效的具体措施，以避免建议质量不高、内容肤浅、针对性不强、资源浪费等问题。

第三步，机制构建，直击司法建议运行难点

我们的时代面临的不是经济方面的挑战，而是制度和政治方面的挑战，我们应该发明一种新的政治技术和新的表现民主的方式，它们将能控制官僚主义特权阶层的蔓延滋长。

^{②1}为提升司法弱势与行政强势之间的平衡，需要构建对三个外部机制进行改造，以实现司法建议的多元化的功能。

(1) 构建权力评价与合作机制。由人大主导，行政机

^{②1}[美]布坎南：《自由的限度：在无政府状态和极权主义国家之间》，1975年版。
[在此处键入]

关对“司法建议”作回应性专题报告，收到“司法建议”1个月内，行政机关向人大提出回应性专题报告并“抄送”法院。人大对专题报告进行审议，以立法与司法机构相结合的方式，充分释放法治的价值。司法局具备红头文件合法性审查权，同时有权对执法单位进行考核，这其中就包括了执法监督。党委政法委作为领导和协调各政法机关开展工作的党内组织，就地区重点生态环境涉诉案件是可以发挥协调作用，以党和政府的权威督促涉事机关积极履行生态环境保护职责。^②根据案件情况，由法院积极主动联系司法局、党委政法委、涉案机构上级主管单位，借上述单位力量形成合力，从而督促落实司法建议。

(2) 构建权力监督机制。检察院对行政机关享有监督权，涉及司法案件的，检察院享有检察权、审查起诉权，检察院有权就有关违法情况向有关单位发送检察建议，在必要时可以提起行政诉讼。必要时两单位可以分别向涉事单位发送建议书，以增强建议书的效力。阳光是最好的防腐剂，适时召开通报会，以通报行政机关司法建议的落实情况。有选择地通过媒体向社会公开司法建议，让“司法建议”不再成为公权力之间的秘密，让“司法建议”在阳光下运行，构建司法建议运行监督社会参与大格局。

(3) 构建沟通联动机制。建立回访和意见反馈制度。

^②参见武建华：《建立健全长江全流域环境司法协作协同机制》，载人民法院报，2021年4月15日，第008版。

司法实践中，法院发出的司法建议反馈率不高，司法建议的治理效果不佳，这其中有很多种因素，其中制度缺失就是重要的因素。为此，对于法院发出的司法建议，行政机关应当在一个月内反馈意见。同时，对于反馈意见的单位要定时进行回访，对于一些垂直管理的单位，比如环保局，还可以向其上一级对口单位反馈相关意见，并附上原司法建议，通过上下级领导关系，督促涉事单位履行职责。在必要时，还可以考虑联合多家单位一起对涉事单位进行督促，形成强大合力，力促涉事单位依法履行司法建议内容。有的法院已经和政府、检察院形成了联动机制，对于涉生态环境案件，通过司法建议嵌入审判的方式，取得了良好的效果。

（二）内生动力：司法建议运行“三步法”之保障

通过前述分析，可以发现，司法建议的落实的难题可以靠“三步法”破解，但“三步法”的有效推进还需法院相关工作人员积极努力。这两点的关键都需要充分调动和发挥工作人员的积极性和主动性，下面将分析调动人员积极性和主动性的方法路径。

1. 明晰管理：司法建议纳入绩效考核。 将司法建议纳入绩效考核，优秀有效的司法建议案件参照一般案件进行考核。^{②3} 司法建议要得到对方单位的重视，首先就要得到自己单位的重视，而重视的表现就是要将司法建议纳入审判工作中，

^{②3} 参见顾潇军：《司法行政治理体系和治理能力现代化初探》，载《中国司法》2020年第1期，第21页。
[在此处键入]

作为审判的一种前置程序，对于参与其中的人员进行绩效考核，和法官办案考核相衔接。对于好的司法建议进行考核表彰，切实提高撰写人员和其他参与人员的工作积极性。

2. 综合考核：司法建议优劣应注重成效。对于司法建议的考核办法主要应从两个方面进行^{②4}：第一，考核司法建议文本本身的制作水平，具体说来可以从格式是否完整、内容是否真实具体、表述是否规范得体、判例选择有无针对性、等细节问题综合进行考察。可以采用百分制打分考核，将重要指标进行赋分，通过制作打分表进行直观评价；第二，考核司法建议落实情况。对于落实部分的考核，应当以涉事单位接受情况作为考核指标。所以，司法建议的考核应分为两个部分，一是文书质量一是落实情况，考核比重应以各 50% 为参考。

3. 奖励保障：司法建议书纳入优秀裁判文书系统。法院系统每年都有优秀文书评选活动，司法建议书应当纳入该评选，或者比照该活动进行更大规模的优秀司法文书评选。传统的裁判文书评选，体现了法院系统对裁判的重视。一份高质量的司法建议其制作难度和专业水平并不低于判决书，从这个角度，司法建议也应得到重视，将其纳入优秀文书评选十分必要，通过评选，对于撰写人又是一种实在的奖励，提高其工作积极性和获得感。

^{②4}参见章志远：《我国行政诉讼司法建议制度之研究》，载《法商研究》，2011 第 2 期，第 76 页。
[在此处键入]

4. 建立司法建议案例库。由最高院牵头联合长江流域各法院共同建立生态环境审判案例资源库，并定期发布示范案例，将对于充分发挥案例的指导和示范作用起到积极意义，以实现从局部司法向全流域司法的转变。^{②5}

5. 程序前置：司法建议嵌入生态环境治理。根据党中央的决策部署，对安全问题的重视程度，一些诉讼前置程序被提到了更为重要或者至少和审判工作同等重要的地位，其实这些工作不少法院已经在做，有些地区就十分重视诉调分流、案前调解的作用，立案庭的作用十分凸显。参考这些做法，司法建议当然也属于诉前的工作环节，应当得到足够重视。而且司法建议不只是在诉前，而应该嵌入到整个案件的审理，最大限度的参与生态环境的治理和修复。

6. 技术保障：对涉案行政机关名称做保密处理。司法机关和行政机关都是社会治理的重要组成部分，其不应是对立而是合作的关系，司法建议的落地见效需要法院和行政机关的通力合作。为此，需要注意的是，考虑到制发司法建议时案件尚未形成，为了维护行政机关公信力和减轻司法建议落实的阻力，在评选中对相关单位名称应做保密性技术处理，以维护行政机关的权威。

五、结语

如何实现生态环境问题的标本兼治？答案是聚焦个案

^{②5}参见高丽华、周珂：《整体性视野下长江流域环境司法一体化研究》，载《干旱资源与环境》，2023年07期，第179-185页。

处理，挖掘类案共性，通过司法建议反馈问题，延伸审判职能，实现司法权与行政权之间的良性互动，变“合力”为“聚力”。^⑯通过建立司法建议统一管理平台，一体推进司法建议与审判，强力有力的问责制度，规范化的反馈沟通机制，并以敏锐的法治思维充分发挥司法建议在生态环境治理和社会治理中的功效。然而，社会治理的道路上没有独角戏，只有协奏曲，这个过程仍需无数人的努力和探索。

^⑯参见王贺：《司法建议：源于案件又超越案件的治理之策》，载《人民法院报》2023年8月20日第001版。