

充分发挥司法建议的制度功能

□ 陈森国

的内容规范性和效力影响等方面不尽如人意；实践中各地司法建议反馈采纳情况差异较大，还存在问题找不准、原因说不透、对策提不准、反馈落实不充分等现实问题，需要有针对性地加以解决。

强化分析研判，提高建议质量。司法建议的形成过程，是法院针对案件审理和调研中反映出的深层次问题，进行政策解释、事实说明、法律推理和论证解决的过程。与法官不得拒绝裁判不同，对案件审理中发现的社会治理问题，法院在何时向谁发送何种内容的司法建议，具有自主性。因此，法院发出的每一份司法建议都应当是必要的、有针对性的、能发挥实际效果的。一方面，司法建议应当结合实际情况，避免过于理论或抽象，提出切实可行的解决方案，尽量减少建议实施的难度，提高建议的执行效果。审判业务部门在案件审理过程中发现涉及经济社会发展重大问题，需要相关方面重视应对的，行业或者部门工作中存在重大风险、普遍性问题，需要及时采取措施改进的，应当及时告知司法建议管理部门，由后者及时介入研判并给予指导，必要时还可直接报上级法院审判业务部门和建议管理部门，共同寻求业务指导，确保形成的司法建议把握问题准确、分析问题透彻、建议客观合理。另一方面，司法建议的结构、形式应不断走向规范，探索建立司法建议制作、审签、变更、撤销、备案、考核等标准化流程，促使人民法院在提出司法建议时更加严谨审慎。

强化落实执行，防止“一发了之”。司法建议不能“独来独往”，有了其他部门支持配合的“你来我往”，才能掷地有声，取得实效。司法建议虽然是审判执行权的延伸，但其属于司法机关的参考性建议，并无法律上的强制约束力，体现的是一种柔性的治理。虽然司法建议由法院主动向被建议单位发送，但是否采纳、如何落实仍主要取决于被建议单位。实践中，少数法院认为司法建议是“软指标”，可有可无；少数法院则认为，目前办案和调研任务这样重，何必自找麻烦；还有的司法建议“一发了之”，不被采纳也只能束手无策。对此，我们应该明确：一方面，司法建议作为法院参与社会治理的工具，应恪守自己的定位和边界，在自身的管辖范围内发挥作用，不能超越司法裁判权。但另一方面，司法建议也应体现一定程度的拘束性，不仅应得到被建议单位的尊重，还应根据建议的内容及时作出回复，决定采纳的，应及时采取相应的行动，不予采纳的，也应及时回复并说明理由。对此，可以建立司法建议事前沟通、事后回访机制。人民法院形成初步建议方案，或对拟提出的问题存在疑问的，可在司法建议发出前与被建议单位交换意见，提高司法建议的准确性、针对性和可行性。建议发出后，应及时跟进了解被建议单位落实情况，对不予反馈或反馈内容未有实质性措施的，灵活采用二次发函、回访等方式加强督促。

健全审查和公开，强化社会监督。司法建议虽然看上去体现的是法院与被建议单位之间的关系，但在涉及当事人的个案司法建议中，又实实在在关乎当事人的利益，审查监督机制必不可少。一是建立监督纠错机制。一方面，允许被建议单位对司法建议提出异议，不予采纳；另一方面，司法建议如有错误，影响到当事人的具体权利义务，还应允许其提出审查建议，保护当事人的权益诉求，通过监督程序，促进当事人合法权益的真正落实。二是通过司法公开强化监督，确立司法建议适度公开制度。公开制度既是提升反馈落实率的催化剂，也是一种有力的监督方式。针对一定时期经济社会发展中存在的普遍性、系统性问题制发的综合司法建议书，具有预防争议发生、促进溯源治理的功能，人民法院可以主动公开。同时，可以定期将司法建议及其采纳落实情况汇集给党委政府、立法机关和司法行政部门，以便为重大决策、地方立法或修法提供实践支持。



【司法名词解释】

司法建议制度是人民法院在履行审判执行职责中，就社会治理领域存在的矛盾纠纷、影响经济社会发展和人民群众权益保护问题向相关主管机关提出改进工作和完善治理建议的制度。它具有以下几个显著特点：第一，它

是人民法院实现审判职能的方式，也是参与社会治安综合治理系统工程的重要手段，而不是人民法院的法定职权。第二，它不具有法律效力，也不存在执行问题。第三，司法建议并非案件审理的必经程序。

法律如何落实“受贿行贿一起查”

□ 鄢晓实

受贿与行贿一体两面，是一根藤上的两个“毒瓜”。行贿作为贿赂犯罪发生的主要源头，只有既外防行贿人“围猎”，又内防国家工作人员的甘于被“围猎”，才能使权力免受侵蚀。党的十九大报告明确提出“坚持受贿行贿一起查”。落实这一要求的一个重要方面，就是要加大对行贿犯罪的打击力度。近年来，立法机关对行贿犯罪的规定多次作出修改完善，不断加大惩处力度，补充完善相关罪名。今年7月，十四届全国人大常委会第四次会议提请审议刑法修正案（十二）草案，进一步明确对一些严重行贿情形加大刑事追责力度，调整提高单位行贿罪的刑罚，这是落实“受贿行贿一起查”的重要立法举措。

行贿与受贿犯罪联系紧密，应并重惩处

从刑法理论来看，行贿犯罪与受贿犯罪是典型的对向犯关系，即在贿赂犯罪的发生机理中，受贿行为必然以行贿行为的存在为前提，是政治生态的一个重要“污染源”，如果不堵塞贿赂之“源”，而寄希望于“贿赂之河”自动干涸，显然有违事物的因果规律。

过去，我国刑法对行贿犯罪的惩处较轻，这是因为有一种认识认为，受贿是重罪，行贿是轻罪；受贿是主案，行贿是从案。受此影响，在我国早期的刑事立法中，对受贿罪与行贿罪分别设定了轻重悬殊的法定刑。根据1979年刑法的规定，受贿罪的最高法定刑为15年有期徒刑；1982年《全国人民代表大会常务委

会的罪犯的决定》将受贿罪的最高法定刑提升为死刑，而当时行贿罪的最高法定刑仅为3年有期徒刑。此后，立法虽提升了行贿罪的最高法定刑，包括2021年《关于进一步推进受贿行贿一起查的意见》、2022年《关于加强行贿犯罪案件办理工作的指导意见》等文件虽然对落实“受贿行贿一起查”作出了原则性规定，但却缺乏具体的操作性规范，这导致在司法实践中，往往将行贿罪作为服务于治理受贿犯罪的工具，“重打击受贿，轻打击行贿”的情况仍然存在，甚至同一贿赂案件中，受贿人和行贿人最后的结果可能是受贿人“牢底坐穿”，而行贿人逍遥法外。同期受贿行贿案件查处数量差距较大，针对行贿犯罪大量地适用缓刑和免于刑事处罚，未被追究刑事责任的行贿人次和比例较高，这种过于宽大不追究行贿的情况无异于“开着水龙头拖地”，不利于切断贿赂犯罪因果链。

因此，要进一步破除“重打击受贿、轻打击行贿”的错误观念，清醒认识行贿人不择手段“围猎”党员干部是当前腐败增量仍有发生的重要原因，要根治腐败，就需要将行贿、受贿两种犯罪一并打击，提高行贿犯罪的违法成本。

“受贿行贿一起查”应明确范围尺度

“宽严相济”是我国一项基本刑事政策。宽严相济刑事政策的内涵包括两个方面，一是该严则严、当宽则宽，二是宽严有度、宽严审时。虽然加大对行贿犯罪的打击力度是落实“受贿行贿一起查”的重

要方面，但这并不意味着只要涉及行贿就只有从严的一面，并不意味着对行贿犯罪一律不作轻缓处理，还应当注意在办理行贿犯罪案件中实行宽严相济。这就需要结合立法精神和实践状况，准确把握加大行贿犯罪追责力度的法律范围和尺度。

从严的方面来讲，刑法修正案（十二）草案列举了对行贿犯罪从重处罚的六类情形：多次行贿、向多人行贿，国家工作人员行贿，在国家重要工作、重点工程、重大项目中进行行贿，在组织人事、执纪执法司法、生态环保、财政金融、安全生产、食品药品、帮扶救灾、养老社保、教育医疗等领域行贿，为实施违法犯罪活动而行贿，将违法所得用于行贿等。这明确了加大打击行贿罪力度的基本对象范围，明确了“严”的重点。从宽的方面来讲，要注意用好认罪认罚从宽、涉案企业合规整改等措施，对于那些自愿如实供述罪行，承认指控的犯罪事实，愿意接受处罚确有悔罪表现，积极退赃的，司法机关也应依法从宽处理，切实做到罚当其罪。

在司法实践中细化“受贿行贿一起查”的具体机制

一是提升侦办水平，减轻对口供的依赖。贿赂犯罪具有极高的隐秘性，行贿人与受贿人之间又常常存在利益关系，这加大了贿赂案件的办理难度。加上长期以来，由于缺乏其他有效的取证手段，贿赂犯罪的办理很大程度上依赖于行贿受贿双方的口供，而一旦过于依赖口供，就可能出现“抓一头放一头”

的现象。因此，办案机关在增加侦查措施的同时，还应强调外围证据的收集审查，利用外围证据之间的印证关系构建证明体系、夯实证据链，从而达到证据确实、充分的证明标准。

二是完善监察、检察、审判机关的协调机制。现阶段，监察法、刑事诉讼法规定了提前介入、线索移送等办案机关之间的配合制约机制，但职务犯罪的管辖仍然存在衔接不畅的问题。对此，应不断细化衔接机制，监察机关对构成行贿犯罪的案件，应当及时移送检察机关审查起诉；对于不移送起诉的行贿案件，也应在移送受贿案件时予以说明，并接受必要的外部监督；检察机关在提前介入受贿案件，或者办理监察机关、公安机关移送起诉的案件时，如果发现行贿犯罪人线索，应当向监察机关提出意见建议，建议公安机关将线索移送监察机关调查或者建议监察机关对行贿人进行立案调查后移送检察机关审查起诉。

三是对案件的调查和处理应注意政策的协调。司法机关在履行职责过程中，既要严肃惩治行贿，还要充分保障涉案人员和企业合法的人身和财产权益，保障企业合法经营，减少对企业生产经营的负面影响，实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。



民主协商“议进去” 基层治理“活起来”

□ 李 礼

基层民主是全过程人民民主的重要体现。习近平总书记强调，要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。近年来，我国各地纷纷进行基层民主协商议事的创新实践，积极回应基层治理难题，寻求基层治理共识和可行性解决方案，探索出“屋场恳谈会”“小院议事厅”“板凳议事会”等多种多样的基层民主协商议事机制，组织发动群众主动参与基层公共事务治理，通过民事民管、民事民议、民事民办，激活了基层治理活力，大大提升了基层治理效能。

然而，基层民主协商议事机制建设过程中，还存在民主协商议事主体积极性不高、协商议事能力不够、协商议事程序不够规范、议事决议难落地、议事结果缺乏监督等方面的困境和难题。一是协商议事主体参与程度不高，基层协商议事面临“议难成”困境。主要原因在于群众对村（社区）公共事务治理还不够重视，存在群众“弱参与”和集体“搭便车”现象。二是协商共识形成机制不健全，基层协商议事面临“议难决”困境。在涉及村（社区）集体利益和非普惠性公共治理问题时，存在协商组织者“效率秩序控制”难题，具体表现为协商议事决策程序缺失、协商议事共识难达成、集体利益聚合难等。三是协商议事结果执行不力，面临“决难行”困境。在达成协商共识前提下，由于决议执行的资源缺乏、跟踪落实不到位等原因，导致集体决策难以落地。四是协商决定执行监督不到位，面临“行难管”困境。协商议事执行监督具有明显的利益驱动特点，由于前期协商议事并未解决多元利益聚合的问题，执行监督过程也受个人利益偏好的严重影响，即监督人员根据具体事务

与自身的利益关系来实施监督，可能会出现无序无效监督的问题。

那么，如何完善基层民主协商议事的体制机制，切实提升基层民主协商议事效能？可以从基层民主协商议事的主体、内容、程序、能力等方面发力。

坚持党建引领基层有序协商，让群众做自己的“主心骨”。基层是党的执政之基、力量之源。基层协商应当坚持党建引领的基本原则，把全心全意为人民服务的宗旨融入加强和创新基层治理的各领域和全过程，始终确保基层治理创新保持正确的方向。一方面，在基层协商中增强党组织的思想引导和组织引领，充分发挥党员先锋模范作用，以服务群众为立足点，抓实用好民主协商，整合各种社会资源，推动社会有序参与。另一方面，群众广泛参与是民主协商有序发展的重要前提。协商议事应注重引导群众理性表达诉求，把问题反映在基层、协商在基层、解决在基层，形成有序参与、平等议事、凝聚共识的良好局面。群众有地方议事理事，有地方解决问题，能有效提高各类基层社会矛盾调处解决效能，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

搭建有地方特色的协商议事平台，夯实真情协商“主阵地”。有事好商量，商量成好事。基层治理应当通过搭建好协商议事平台，把群众议事习惯从“议论纷纷”转变为“纷纷议事”。民主协商并没有固定的实践形式，要根据不同主题、不同主体、不同条件、不同环境创设不同的协商形式，所有的协商形式都要以问题的解决为中心。在此基础上，在选择协商形式时要充分考虑参与主体的规模、协商的实践条件等问题，使各协商参与者能够及时、方便地参与到协商过程中。党的二十大报告指出：“完善基层直接民主制度体系和工作体系

……完善办事公开制度，拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道，保障人民依法管理基层公共事务和公益事业。”村（社区）可以依托新时代文明实践站、党群服务中心、民情党群服务站等，进一步完善服务阵地、丰富服务功能，探索具有本地特色、彰显本地文化的群众喜闻乐见的民主协商议事形式，开展支部说事、屋场共治、网格管事、“圆桌”调事、群众议事等各类基层民主协商议事活动，针对不同的基层协商议事主体、协商议事主题等探索不同的协商议事平台和载体。

基层民主协商议事规范化运行，畅通群众诉求“主渠道”。党的二十大报告指出，全面发展协商民主，推进协商民主广泛多层制度化发展。在推进基层民主协商议事的制度化、规范化、程序化运行中，首先，要拓宽协商议题创设渠道，形成自下而上的议题设置机制，强化基层治理公共性，把群众最关心的切身利益作为出发点和落脚点。其次，建议固定基层民主协商议事的场所、时间、人员等，让群众自己的规则自己制定。例如，为确保村级协商议事实效，一些地方的“屋场会”按照“提出问题、讨论问题、解决问题”的思路，逐步总结出了屋场会“五定”工作法，即定主事、定议题、定议程、定会纪、定结果，引导群众通过协商议事表达诉求、化解矛盾，真正实现群众自我管理、自我决策、自我服务、自我监督。有的地方还探索形成了“六步协商工作法”（广泛征集知事、深入调查明事、多元参与议事、集体研究决事、分层分类办

事、公示办理结果），社区协商议事越来越规范化、常态化，解决了以往社区协商临时性、松散性等问题。

汇聚基层协商议事的社会资源，增加民主协商“新动能”。一方面，多渠道整合基层治理“碎片化”的各种社会资源。强化社会网络节点间的利益联结、结合传统文化与资源优势，着力培育社会资本，构建基层协商议事的社情情境。另一方面，建强村（社区）协商议事队伍。围绕“品德素质好、群众认可高、自愿有激情、议事能力强”等要求，组建村级协商议事队伍，构建协商民主专家人才库，为基层协商议事、科学决策提供智力支持，破解基层社会治理人才短缺的瓶颈问题。

强化基层协商议事的民主监督，添置民主协商“打分器”。协商过程是否能经受住人民群众监督，不仅体现了协商效果，也关系到公众参与协商的积极性。一方面，健全协商议事评估体系。评估的具体内容包括议题调研论证、组织开展协商会议、协商成果报送落实、协商工作探索创新等，可将其细化分解为若干个项目、多项具体细化指标。采取量化计分的方法，设定相应分值，重点环节重点赋分，并针对工作创新和成果转化设置加分项，对得分、扣分、加分情形都有详细条目备注，确保客观公正。另一方面，及时查问题、补短板、强弱项。查找协商议事活动的共性问题及普遍存在的短板，深入分析导致问题的关键症结并提出改进方向和建议，为协商议事工作总结经验、规范提升提供方向和助力。

