

以法治方式破解“执行难”——首度亮相的民事强制执行法草案亮点解析

■ 新华社“新华视点”记者 白阳 罗沙 齐琪

打赢了官司,却依然拿不到“真金白银”? 申请强制执行,却遭遇司法人员“磨洋工”? 6月21日,民事强制执行法草案首次提请全国人大常委会会议审议,为切实解决执行难提供专门立法保障。

从明确对“老赖”的惩戒措施,到强化对执行权的监督制约,草案针对当前执行领域难点痛点,推动建立健全综合治理、源头治理执行难的长效机制。

惩戒“老赖”：明确法律依据,加大震慑力度

一边欠债不还,一边花天酒地……“老赖”现象影响司法权威、损害社会诚信,群众对此深恶痛绝。

近年来,失信联合惩戒制度成为我国诚信建设一大亮点。此次提请审议的民事强制执行法草案,通过立法明确对“老赖”的惩戒措施,让其切身体会“一处失信,处处受限”。

草案明确,被执行人不履行执行依据确定义务的,人民法院可以禁止其进行高消费及非生活或者经营必需的有关消费,可以限制其出境。

草案还明确了纳入失信被执行人名单措施的适用条件,包括:有证据证明被执行人有履行能力而拒不履行执行依据确定的义务;以虚假诉讼、虚假仲裁、虚假公证或者以隐匿、转移、毁损财产等方法逃避履行执行依据确定的义务;违反限制消费令进行消费等行为。

有上述行为之一的,人民法院可以根据情节轻重予以罚款、拘留;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

中国社会科学院法学研究所民法室主任谢鸿飞表示,随着经济社会的发展,单位及自然人的财产情况日趋复杂,逃避执行的手段更加多样。制定专门的民事强制执行法,有助于解决执行实践中存在的适用法律问题,为人民法院严格规范公正文明办理执行案件提供充分的法律依据,为民事主体实现权利提供更有力的法律保障。

北京理工大学法学院民法典研究中心主任孟强表示,草案明确法院可以视情节轻重对失信被执行人予以罚款、拘留或者依法追究刑事责任,将进一步加强法律的震慑力,对失信被执行人形成有效约束。

“被执行人之所以敢无视生效法律文书,逃避执行甚至公然对抗执行,深层原因是逃债赖债的违法成本过低、社会信用机制失灵、执行威慑机制缺失。”中国人民大学法学院教授肖建国认为,草案大幅提升背德失信者的道德、经济和法律成本,挤压被执行人的逃债空间,将对失信被执行人产生有效威慑。

形成合力：明确协助义务,建立律师调查令制度

东躲西藏、转移财产、虚假诉讼……现实生活中,一些“老赖”为了逃避执行花招百出。破解执行领域的人难找、物难查等问题,需要有关部门以及社会各界充分配合,形成合力。

民事强制执行法草案明确,执行中,有关组织和个人应当根据人民法院的通知,协助实施调查被执行人及有关人员的财产、身份信息;查找被执行人、被拘传人、被拘留人;查封、划拨、限制消费、限制

出境等事项。负有协助执行义务的有关国家机关或者其他承担社会管理职能、提供社会公共服务的组织与人民法院之间应当建立信息化网络协助执行机制。

“强制执行涉及财产状况的调查、人身自由的限制等诸多方面,如果相关组织或个人不配合,不仅会让法院陷入‘单打独斗’的执行困局,还可能让当事人对司法判决产生质疑,影响司法权威。”谢鸿飞表示,明确各方面配合执行工作的法定义务,有助于实现执行信息及时共享,提高执行的效率和准确性。

草案还规定,人民法院通过网络信息平台无法查询的某项财产信息,申请执行人通过委托律师客观上无法自行调取的,可以委托律师向人民法院申请调查令。

肖建国表示,律师调查令本质上是一种司法领域的授权调查法律关系,有法院公权力作为后盾支持,具有一定的强制性效力。这一制度有助于减轻法院执行部门“案多人少”的工作压力,强化当事人在强制执行中的主体地位。

随着经济社会的发展,股权、知识产权、虚拟财产等新的财产类型不断出现。为进一步强化被执行人报告财产义务,草案明确了报告财产令制度,规定被执行人收到法院发出的报告财产令后,应当于指定的日期亲自到场报告。

孟强建议,尽快完善财产权登记制度,实现登记和查询电子化、联网化;审判机关也应充分了解执行领域相关疑难问题,让判决更具可执行性。

规范执行：加强监督制约,破解执行失范实践中,有司法人员过度采取执行

措施,还有的选择性执行甚至乱执行……这些执行失范问题,严重影响司法公信力。

草案明确,民事强制执行应当公平、合理、适当,兼顾各方当事人和利害关系人的合法权益,不得超过实现执行目的所需的必要限度。草案同时规定,被执行人为未成年人的,人民法院不得将其纳入失信被执行人名单。

“一些地方执行措施比较激进,不当限制被执行人人格权。”孟强表示,执行人员应稳妥区分无力履行和拒不履行,厘清债务人财产和他人财产等情况,把握强制执行措施的“度”。草案突出“善意文明执行”的立法理念,确保执行工作既实现公平正义,又平衡保护各方合法权益。

为进一步解决消极执行、乱执行等执行失范问题,草案还规定了当事人、利害关系人可以就人民法院未实施应当实施的执行为提出申请的制度和人民法院的自行纠正制度。

“这有助于引导执行申请人积极行使权利保护自身权益,加强对法院执行工作的监督,督促法院及时正确履职。”谢鸿飞说。

草案同时规定,经当事人、利害关系人申请,人民检察院认为同级或者下级人民法院的执行行为违反法律规定,应当实施执行行为而未实施或者在执行中作出的其他生效裁定、决定确有错误,需要纠正的,应当提出检察建议。

肖建国建议,进一步完善强制执行救济制度,为执行参与者提供充分的救济程序。比如,对于严重违法执行行为,除执行机构自行纠正,上级法院执行监督、检察机关监督外,还有必要赋予当事人、利害关系人申请提级管辖等权利。

全国人大常委会会议事规则修正草案二审稿对专委会开展专题询问作出规定

新华社电（记者王琦）全国人大常委会会议事规则修正草案二审稿6月21日提请十三届全国人大常委会第三十五次会议审议。为充分发挥专门委员会作用,丰富专题询问实践,修正草案二审稿对专门委员会开展专题询问作出规定。

开展专题询问是全国人大常委会开展监督工作的一项创新制度。据了解,修改后的全国人大组织法对专门委员会工作的规定中包括“承担全国人民代表大会常务委员会专题询问有关具体工作”。根据这一规定,修正草案二审稿增加规定:“根据常务委员会工作安排或者受委员长会议委托,专门委员会可以就有关问题开展调研询问。”

此前的修正草案一审稿对常委会

听取有关报告作出规定。有的常委会委员建议增加审计查出问题整改情况的报告、国务院关于金融工作有关情况的报告。全国人大宪法和法律委员会经研究,建议采纳上述意见。相关内容在修正草案二审稿中得到体现。

修正草案一审稿对工作报告的审议和处理作了规定。有的常委会委员提出,常委会会议听取工作报告后,委员长会议可以根据工作报告的有关内容提出议案,建议增加有关规定。据此,修正草案二审稿增加规定:“委员长会议可以根据工作报告中的建议和常务委员会组成人员的审议意见,提出有关法律问题或者重大问题的决定的议案,提请常务委员会审议,必要时由常务委员会提请全国人民代表大会审议。”

黄河保护法草案二审稿强化生态保护与修复

新华社电（记者刘诗平）黄河保护法草案二审稿6月21日提请十三届全国人大常委会第三十五次会议审议。草案二审稿充实完善黄河流域生态保护与修复措施,要求坚持山水林田湖草沙冰一体化保护与修复,规定在禁渔期内禁止在黄河流域重点水域从事天然渔业资源生产性捕捞。

黄河保护法是继长江保护法之后我国开展的又一项流域综合立法。针对黄河流域生态保护与修复,草案二审稿同时规定,增加黄河流域生态状况评估、土地荒漠化和沙化调查监测、水土流失调查监测制度;要求在河套平原区、内蒙古高原湖泊萎缩退化区、黄土高原土地沙化区、汾渭平原区等重点区域实施生态修复工程;规定黄河流域旅游活动应当避免破坏生态环境和历史文化遗产。

在健全工作机制方面,草案二审稿规定,黄河流域省、自治区可以根据需要,建立省级协调机制,组织、协调推进本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展工作。黄河流域县级以上地方人民政府有关部门按照职责分工,负责本行政区域黄河流域生态保护和高质量发展相关工作。

黄河流域水资源短缺、水沙不平

衡。草案二审稿明确,实行水资源刚性约束制度应当坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产;生态环境分区管控方案和生态环境准入清单应当按照生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线的要求制定。取用黄河流域水资源的单位和个人应当依法取得取水许可。黄河流域工业企业应当优先使用国家鼓励的工业节水工艺、技术和装备。

草案二审稿同时明确,国家实行黄河流域水沙统一调度制度,规定水沙调控应当尽量减少对水生生物及其栖息地的影响。

在科技创新、协同推进、绿色发展方面,草案二审稿要求加强协同创新,推动关键性技术研究,提升科技创新支撑能力;明确协同推进黄河流域生态保护和高质量发展战略与其他相关战略的实施;要求黄河流域县级以上地方人民政府因地制宜发展清洁能源。

黄河文化博大精深。在完善黄河文化保护传承弘扬措施、增加红色文化方面,草案二审稿要求研究黄河文化发展脉络、阐发黄河文化精神内涵和时代价值,增加推动黄河文化体系建设的内容,规定国家加强黄河流域具有革命纪念意义的文物和遗迹保护。

体育法修订草案充实完善青少年体育方面规定

新华社电（记者林德韧 任沁沁）体育法修订草案三审稿6月21日提请十三届全国人大常委会第三十五次会议审议。草案三审稿重点完善青少年体育、竞技体育、体育仲裁等方面内容,提出鼓励公共体育场地设施免费向学校开放使用,为学校举办体育运动会提供服务保障。

草案三审稿增加了“发展体育运动,增强人民体质”,进一步充实完善有关青少年体育的内容。增加规定:培育、增强青少年体育健身意识;体育行政部门会同有关部门引导和规范企业事业单位、社会组织和体育专业人员等为青少年提供体育培训等服务。

为充分利用公共体育场地设施,解决学校举办体育运动会缺少场地的问题,草案三审稿增加规定,鼓励公共体育场地设施免费向学校开放使用,为学校举办体育运动会提供服务保障。

草案三审稿进一步完善运动员身体健康和文化教育有关权益保障的规定,增加规定:国家加强体育训练科学技术研究、开发和应用,对运动员实行科学、

文明的训练,维护运动员身体健康;体育行政部门、教育行政部门应当保障处于义务教育阶段的运动员完成义务教育。

在完善体育仲裁制度方面,草案三审稿明确:当事人可以根据仲裁协议、体育组织章程、体育赛事规则等申请体育仲裁;当事人可以自收到仲裁裁决书之日起三十日内申请撤销裁决。

草案三审稿进一步明确了体育赛事活动组织者的安全保障义务,增加规定,体育赛事活动组织者应当履行安全保障义务,提供符合要求的安全条件,制定风险防范及应急处置预案等保障措施,确保体育赛事活动的安全。

为对国际体育运动中损害我国国家尊严和利益的行为采取适当的应对措施,草案三审稿增加规定,任何国家、地区或者组织在国际体育运动中损害中华人民共和国主权、安全、发展利益和尊严的,中华人民共和国可以根据实际情况采取相应措施。

此外,草案三审稿还对提高竞技体育水平、鼓励我国体育组织积极参与国际体育事务等相关内容进行了完善。

聚焦十三届全国人大常委会第三十五次会议

一次践行全过程人民民主的有益尝试——扬州市人大常委会试行政支项目预算绩效听证

农村生活一点不比城里差,家家都是小别墅、大院子,柏油路通到了家门口,小花园、垃圾站、快递驿站都建了起来。年轻人都流行白天在城里工作,晚上回来住宿。”

一边走、一边听、一边看,还有村民们现场反馈,在美丽宜居乡村建设专项预算绩效听证会上,各位听证人踊跃发言,提出了不少切实可行的意见建议。

“从我们调查的情况看,绩效目标都实现了,有些指标值还超额完成,现在最大问题是构建长效管护机制,这需要持续投入。”绩效评价第三方机构负责人担忧地说。“改善农村人居环境,不能光靠财政投入,还要动员农民群众积极参与,自己的家园要靠自己建设和维护。”市人大代表、湖滨村党委书记王飞提出建议。

“村庄里可以多种些柳树、槐树、楝树等本地树种,还可以种小树,钱花在刀刃上。”邗江区人大农工委主任葛扣兵建议。“乡村环境好了,这是第一步。还要出台政

策,吸引人才、资本到农村兴办产业项目,农家乐、渔家乐……真正带动群众致富”,邗江区人大财经工委主任公江艳说道。

你一言,我一语,原定1个小时的听证会硬是延长到2小时,大家有辩论,有启发,有批评,有建议,各抒己见。该市住建局村镇建设处负责人表示,这次听证会提了不少意见建议,有很多启发,“这种‘头脑风暴’式的座谈会要常开,搞美丽宜居乡村建设要多接地气才行。”他说,今年起还将实施农房改善专项行动,到时也将采纳这种“听证会”方式,充分听取人大代表和农村党员干部群众的意见,努力把实事办好。

该市人大环资工委副主任陈跃感慨地说:“今天的听证会,不预设问题,大家面对面坦诚交流,畅所欲言,民主预算得到了真正落实。”

绩效评价——建立专家库,依据项目邀请专家绩效评价是一项很专业的工作,既

需要懂得财政财务方面知识,又要了解相关领域的专业知识。该市人大常委会预算工委负责人介绍,从2018年起该工委建立了预算审查监督专家库,遴选了各个领域的专家,主要包括相关领域人大代表、部门干部、院校学者,目前已有30多人。“评价什么项目,就邀请哪个领域的专家,涉及转移支付项目时,我们还会与市、县(市、区)人大联动,并邀请镇、村(社区)的党员干部群众参加,确保绩效评价的专业水准。”

“过去绩效评价,最大的问题是对项目实施过程中存在问题挖掘不够深入,提出的建议浮于表面,专业意见少。”该市财政局绩效处负责人坦言道。“这次由市人大牵头举办的绩效听证会,请了不少行业内代表、专业人士,他们长期从事相关领域的工作或者研究,对关键问题看得准,提出的建议很专业。”

“融资担保行业,担保对象都是小微企业、‘三农’项目,担保风险大、保费收益低,这两年不少民营担保公司

退出了,这个问题要引起高度重视。”邗江区地方金融局局长刘付喜提出想法。

“对国省干道服务区的维护,不能全靠望财政资金,要探索采取市场化方式,进一步丰富服务区经营服务项目,增强自我造血功能。”江都区人大财经委主任委员刘成林建议。

“难取证、没法考核的绩效指标,可以取消,比如担保对象的工业增加值……要提高绩效考核的科学性和精准性。”该市人大常委会预算工委负责人建议。

该市交通局负责人则表示,对听证会上代表们提出的建议,部门会认真研究、加以采纳,相信今后的资金使用会更科学、更有效。

审查监督——必须正确、有效、依法

预算绩效听证,是人大预算审查监督工作的创新做法,全国人大常委会《关

于加强中央预算审查监督的决定》对此提出明确要求。这也是扬州市人大对财政支出项目预算绩效监督“事前绩效评估、事中绩效监控、事后绩效听证”闭环的最后一环。

通过政策咨询、专家评估、第三方评价、公众代表参与等多种形式,构建多层次、全过程的预算监督体系,实现民主预算、透明预算。

“先组织视察,实地检查项目实施情况,非常直观,事情做得怎么样,不是光听部门说,通过多角度审视,有利于看清真相!”担任过三届市人大代表的陶诚说。

对部门来说,开展听证既是一种监督,更是一种支持。借此契机,政府部门也可向人大反映情况。该市地方金融局负责人说,稳住经济大盘,充分发挥融资担保补贴资金杠杆效应,是助力实体经济的重要措施之一,但是对财政资金安排相对不足,按照“应补尽补”要求,缺口仍然较大,这个问题我们在听证会上已向市人大和财政部门反映。

听意见、整理听证报告,预算绩效听证不是一“听”了之。“会后,形成的听证报告,还将交市财政和国资主管部门研究处理,并作为以后年度安排预算、调整政策的重要参考。”该市人大常委会预算工委负责人介绍道。