



# 以民事执行专门立法破解执行难

信心,而且破坏司法乃至法律的权威与尊严,损害社会风气,危害交易安全,解决执行难问题已逐渐成为全社会的呼声。我国理论界早在20世纪80年代后期就开始呼吁制定独立的民事执行法。党的十八大以来,党中央高度重视执行难问题。2014年10月,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“切实解决执行难,制定强制执行法,规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。”民事强制执行法(草案)进入立法程序,标志着党中央确定的切实解决执行难的决策部署正在落实,制定强制执行法的政治任务和立法任务即将完成。

执行难问题的成因十分复杂,法律规范供给严重不足是其中的重要因素。现行规范民事执行程序的法律为民事诉讼法第三编的若干条文,无论从制度的完善性来讲,还是从规范的可操作性来讲,均无法满足复杂的执行实践需要。为了顺利开展执行工作,最高法院先后制定了大量的执行司法解释,但受司法解释效力层次低、人民法院自己制定关于自己的规范等因素影响,民事执行实践不规范的问题十分严重,有时甚至反过来成了执行难的原因。因此,理论界、实务部门

均认为,要完善民事执行实践,必须制定一部完善的民事执行法。

为了规范法院执行行为,民事强制执行法(草案)在增设债务人异议之诉以完善执行救济制度的基础上,建立了上级法院监督与检察监督相结合的执行监督制度。根据草案的规定,在执行程序中,当事人除可以通过异议、异议之诉寻求权利救济外,还可以向上级法院、检察机关申请监督以纠正执行法院及其人员的违法行为。相对于现行民事诉讼法和相关司法解释的规定来说,草案中的这些关于执行救济和执行监督的规定更为详尽且更具可操作性,也就更有利于确保规范执行。

当然,在规范执行的同时,草案也设计了破解执行难的具体制度,如规定了债务人的财产报告义务并规定设立报告财产数据库,债权人可以申请查询该数据库,债务人拒绝报告或者虚假报告的,执行法院可对其实施罚款、拘留。又如,草案规定了悬赏执行等发现债务人财产的制度,规定了限制消费、限制出境、纳入失信名单等执行保障措施。总之,民事强制执行立法工作一旦完成,我国民事执行实践将有专门法可依,执行行为的规范性将大为提升,破解执行难将有多重保障。

此外,放眼世界,除奥地利等少数几个国家和地区外,其他国家的民事执行法多是从民事诉讼法中独立出来的,这是因为民事执行具有不同于民事诉讼的基本原理。也就是说,民事执行单独立法是规律使然。但是,其他国家的民事执行法从民事诉讼法中独立出来均经历了百年的漫长过程,而我国即使从民事诉讼法(试行)颁行起算,至今也不过40年。此时开展民事执行单独立法,标志着我国即将实现民事执行立法模式的快速转型。这一符合原理的转型,既是我国民事执行法完善的表现,更是中国特色社会主义法律体系完善的重要标志。

肩负着重大使命,受到广泛关注的民事强制执行立法,注定是不容易的。期待立法机关在“科学立法”方针的指引下,广泛凝聚社会共识,制定出一部理念先进、逻辑严密、制度科学、可操作性强的民事强制执行法典。毫无疑问,那将是我国民事强制执行立法乃至整个立法工作的一座里程碑。

(作者系中国政法大学诉讼法学研究院教授)

## 法治观察

民事强制执行立法工作一旦完成,我国民事执行实践将有专门法可依,执行行为的规范性将大为提升,破解执行难将有多重保障

□ 谭秋柱

近日,十三届全国人大常委会第三十五次会议初次审议了由最高人民法院起草的民事强制执行法(草案)。理论界和实践部门呼吁了20多年的民事执行单独立法,终于进入立法程序而即将成为现实。

执行难问题在我国由来已久,它不但阻碍债权人实现权利,打击当事人通过法定程序寻求权利救济的

## 善治沙龙

□ 李广乾

近日,国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称指导意见)。该指导意见是“数字中国”战略下的首个数字政府建设指导意见,提出了许多新的概念、框架、工程和政策,是指导当前和今后一段时期我国数字政府建设的指导性文件。

政府数据资源管理制度一直是我国数字政府建设亟待解决的问题。这次的指导意见对此作了具体安排,对新形势下如何构建政府数据资源管理制度提出了很多新的政策规定。这些突出地体现在第五部分即“构建开放共享的数据资源体系”中,其特别要求“创新数据管理机制”:优化完善各类基础数据库、业务资源数据库和相关专题库,加快构建标准统一、布局合理、管理协同、安全可靠的全国一体化政务大数据体系;加强数据治理和全生命周期质量管理;建立健全数据质量管理机制,完善数据治理标准规范,制定数据分类分级标准,提升数据治理水平和管理能力。这些关于政府数据资源建设的重要论述,在以前的电子政务政策文件中,都是从未有过的。

这些政府数据资源管理新规为解决当前我国政府数据资源应用过程中存在的问题提供政策指南。长期以来,国家电子政务建设产生、积累了大量的数据。各级政府、各部门充分利用这些数据,极大地提高了政府机构的履职能力。例如,新冠肺炎疫情暴发以来,各地政府创造性地开发应用了行程码、健康码,为加强疫情防控、有效隔绝疫情传播提供了科学的工具 and 手段,为保障人民群众的生命健康作出了巨大的贡献。但是,在政府数据资源的开发应用过程中,也暴露出各自为政、数据孤岛等问题。毫无疑问,今后这些问题将在指导意见的指引下,逐步得到克服和解决。

政府数据资源管理体系建设是项复杂的系统工程。指导意见对此作出了原则性的安排,但是在政策贯彻落实过程中,还有许多理论、技术和业务问题需要处理。从理论上讲,“政府数据资源管理体系”包括政务与政务处理、政府数据资源、政府数据治理、公共服务与政府数据资产、支撑环境与制度保障等多方面内容,这就要求我们加强统筹,系统施策。为此我们可以从以下几个方面予以加强:

首先是加强顶层设计。要综合应用政府业务顶层架构规划设计与数据管理知识方面的最新理论和方法,构建未来我国数字政府数据资源管理体系分析的逻辑框架。

其次是摸清“家底”。要综合汇总全国各部门、各地方政府实际开展的业务内容,通过归类、整理,建立我国政府职能运行框架;在此基础上,根据依法行政和商事制度改革等要求,对照政府职能分析框架与政府职能运行框架,建立完善我国数字政府业务参考模型及其更新、维护、管理机制。

第三是构建科学合理的数字政府数据结构。这是政府数据资源管理体系建设的关键。所谓政府数据结构,就是基于政务特征和数据资源管理属性,对海量政府数据进行科学分类而建立的高效、合理的管理框架。这也是有效开展政府数据共享、开放,加快政府数据资产化管理的重要条件。

第四是建立强有力的政府数据资源管理机构。党的十九届四中全会决定将数据作为新的生产要素,并要求建立健全由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。因此,对全社会数据资源进行综合管理势必成一项新的政府职能。与此同时,政府数据资源管理体系建设要求建立相应的综合性政府数据资源管理机构,并建立系统的运维管理机制。综合这些要求,有必要在一些地方政府建立的大数据管理局的基础上,在国家层面建立职能相对独立的数据资源管理机构。

第五是加快构建相关管理制度。主要包括有关政务数据采集、传输、存储、应用、更新等环节的职责分工与业务协作;政府数据资源管理机构在向行业、企业提供政府数据共享开放服务时的相应规划与管理;与之相关的个人信息保护、企业商业秘密保护、数据资产化、网络安全等方面的规划与管理及各类标准规范建设等。

(作者系国务院发展研究中心研究员)

## 持续完善政府数据资源管理体系

## 记者观察

□ 本报记者 林楠特

据新华社报道,为进一步完善药品供应保障政策,满足人民群众对于氯巴占等国外已上市、国内无供应的少量特定临床急需药品需求,国家卫生健康委和国家药品监督管理局近日联合印发了《临床急需药品临时进口工作方案》和《氯巴占临时进口工作方案》(以下分别简称《方案》和《氯巴占方案》)。

一段时间以来,罕见病用药难问题一直困扰着部分患者及其家庭。以氯巴占为例,其作为一款抗癫痫发作药物,对于部分难治性癫痫患儿来说效果较好,且副作用相对国内同类药品较小,但由于国内无供应,不少家长只能通过海外代购方式购买,这势必会带来用药安全以及法律上的诸多风险;特别是近两年受新冠肺炎疫情影响,氯巴占“一药难求”局面愈发凸显……“氯巴占困境”从某种程度上折射出罕见病用药难问题。因此,两个方案一经公布,便引发了广泛热议,并赢得医生、患者及家属

的拍手叫好,因为这意味着一些罕见病患者自此有了合法、正规的购买特定药品的途径。

保障罕见病药物可及,不仅关乎患者的健康权益和家庭的幸福感,而且关乎药品进口机制和用药安全,因此必须纳入法治轨道解决。近年来,国家在罕见病的诊疗、药品准入及医疗保障等方面推出了一系列政策措施。2019年新修订的药品管理法明确规定,国家鼓励研究和创制新药,对临床急需的罕见病新药、儿童用药开设“绿色通道”,优先审评审批,同时明确,医疗机构因临床急需进口少量药品的,经有关部门批准,可以进口。此次有关部门依据法律规定制定相关方案,也是及时回应民众诉求的积极作为,值得称赞。两个方案对有关措施进行细化,凸显了对患者的精准保障,不但有利于稳妥解决患者少量特定医疗需求问题,而且有利于指导医疗机构规范临床使用,保障患者用药安全。

不难发现,在需临时进口的药品中,有很多已在国内外注册上市使用多年,因此,通过《方案》有关方面也鼓励国内有能力的生产企业加快仿制,并鼓励临床急需的境外药品生产企业积极在我国申请注册上市。从长远看,企业的积极参与无疑能让更多患者受益。药品是一种特殊的商品,其安全性和质量必须得

## 图说世界

近日,安徽淮北,一儿童因与母亲赌气爬上车顶,拒绝下车。家长为“教育”孩子,遂开车上路,最终,交警对家长进行了批评教育,并作出罚款200元,驾驶证记3分的处罚。

点评:教育要讲理,也要讲法。这位母亲的“教育”不像教育,倒像赌气;而这样危险的“教育”方式,不仅违法,也达不到教育的目的,万不可取。

文/刘紫薇

## 药物可及,让患者更有获得感

到特别重视,对此,两个方案都体现了严格标准和规范要求,以《氯巴占方案》为例,其不仅对选定使用的医疗机构条件进行了明确,并且对处方医师的资质条件和管理要求进行了细化,这些都有利于医疗机构更好地把握药品申请、有效管理等问题,让患者用得上药、用得好好,让无关者碰不着药。

医学无国界,用得上药和用得起药是罕见病患者的共同心愿。罕见病虽然罕见,但是各种破解困局的努力和制度措施不应该缺席。今年的政府工作报告强调,要加强罕见病用药保障。无论是上述方案出台,还是近期药品管理法实施条例修订草案征求意见稿的印发,都体现了国家要在确保安全、有效性和质量可控性的前提下,加快临床急需境外新药、罕见病用药、儿童用药等上市速度。这些都充分彰显了我国坚持以人民健康为中心,保障人民群众健康权益的态度和决心。

实现全民健康,就是要把人民群众生命安全和身体健康放在第一位。期待各地积极推动两个方案有效落地,急患者之所急,依法畅通每一道审批流程,让患者早日合法购得特定药品,不断提升人民群众的健康获得感和幸福感。



## “好评返现”非小恶 违规需担责

## E法之声

□ 薛军

据媒体报道,不久前广东省广州市增城区市场监督管理局对某电商企业作出罚款21万元的处罚。该企业之所以被处罚,是因为违反了反不正当竞争法第八条第一款的规定,从事了虚假宣传的不正当竞争行为。在此案中,相关的虚假宣传行为,具体表现为从事了所谓“好评返现”行为;为了增加市场知名度及用户美誉度,涉案企业委托外包方来参与“买家秀”活动,如果买家按照要求,发布含有图片的好评,可以获得相应的现金红包,外包方也可以获得一定数额的所谓代理费。此外,该涉案企业还委托外包企业,通过电话或短信方式联系买家,要求后者给出五星好评,然后根据相关好评的数量,来与外包企业进行费用的结算。

此案之所以引发关注,主要是因为这是一个非常典型的因从事好评返现行为而遭受行政处罚的案件。好评返现,因为其干扰正常的用户评价所能够发挥的信息披露作用,会对消费者造成误导,从而侵害消费者知情权。此外,在流量经济的背景下,商家通过好评返现,来攫取商业机会,对诚实经营的商家也构成不正当竞争行为。所以消费者权益保护法、反不正当竞争法以及电子商务法都明确禁止类似属于信用炒作和操控的行为。这一点在市场监管总局发布的《禁止网络不

正当竞争行为规定(公开征求意见稿)》中也有明确规定。

虽然立法的态度很明确,但在实践中,好评返现的现象却屡禁不止。还有媒体报道,某平台内的商家对用户承诺了好评返现,但后来拒不兑现,相关平台知道后,居然帮助用户去“维权”。那么,为什么平台、商家和用户对这一问题的认知会呈现出这种特点?这一点需要引起反思。

首先,有相当一部分民众认为,好评返现对于用户而言,涉及的金额都比较小,“几块钱的事,算不了什么”,即使涉嫌违规,也犯不着大动干戈。其次,也有一部分人认为,好评返现,并非都不正当。特别是,如果用户本来就是给商家好评的,那么给几元钱的奖励也未必一定会歪曲用户评价的真实性。如果用户不满意,也不会因为有几元钱的奖励,就去违背自己的初衷。最后,也有一些人认为,好评返现的小额奖励,在本质上是商户让利给消费者的行为,属于变相的折扣,对于消费者福利的增加是有好处的,不能一概否认。

以上这些观点,其实都存在可商榷的空间。首先,法律之所以禁止好评返现,主要目的仍然是确保用户评价的真实性与完整性。对于电商模式而言,由于缺乏现场性,对商品没有直观的感受,消费者往往要借助于用户评价信息来作为自己购买与否的决策依据。从这个意义上讲,确保用户评价信息的真实性具有极端重要的制度价值。因此,虽然看上去是几元钱的“小事”,损害的却是电商生态的基础。俗话说,“千里堤岸,溃于

蚁穴”。好评返现行为,就是具有巨大生态危害性的“蚁穴”。

其次,在流量经济的背景下,对于商家从事好评返现行为,如果不严格予以禁止,很容易导致商家之间“卷”起来,被迫投入大量财力来购买“好评”,引发恶性竞争,最终这种模式也会败坏市场环境,拖垮商家。现在有一些商家反映,电商不好做,其中一个很重要的因素就是各种类似的刷单炒信的成本日益高企,企业已经难以承受。

当然,也需要注意,法律上禁止的是“好评返现”,但并不禁止“评价返现”。后者的目的是鼓励用户正常评价,且无论是好评、中评、差评,都可以得到一定的奖励。这种行为属于拿出一部分商业资源来鼓励“用户生成内容”(UGC)的丰富。这种行为具有积极正面的价值,不应该禁止,反而应该予以鼓励。丰富的用户评价,哪怕是差评,以及不同的用户体验之间的讨论,都有助于更加全面地披露商品的信息,这对于消费者知情权的保障是有利的。

电商生态的建设,需要持续不断地强调合规经营的商业文化的小形成。在这一过程中,不能以所谓“法不责众”“打小闹无事”的心态来对待法律上被明确界定为违规的行为。在这方面,执法部门针对好评返现行为的处罚,已经进一步表明了态度,希望引发更多的关注,并警示商家树立起更加明确的合规经营意识。

(作者系北京大学法学院教授,北京大学电子商务法研究中心主任)

## 基层调研

□ 赵承灼

当前,随着经济社会的不断发展,人民群众的生活水平得到了大幅提高,而各种群众冲突也日益凸显,导致社会矛盾纠纷数量迅速增加,且呈现出纠纷主体多元化、利益诉求复杂化、纠纷类型多样化等特点。有限的司法资源已远远不能满足实际需求,这就要求我们要把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,最大限度化解各类潜在矛盾,推动更多法治力量向引导和疏导端用力。

推进非诉讼纠纷多元调解工作,不仅可以满足人民群众日益增长的多元化纠纷解决诉求,有助于从源头化解矛盾纠纷,而且对于加强基层治理体系和治理能力现代化建设也具有重要意义。

为实现矛盾纠纷从受理到化解“只进一扇门”“最多跑一次”,从源头上减少诉讼增量,作为基层司法行政机关,我们坚持把非诉讼调解机制挺在前面,建立非诉讼纠纷调解中心,积极打造“集成式”综合平台。通过整合各类法律服务资源,充分发挥人民调解、律师、公证、仲裁等作用,形成矛盾纠纷化解工作合力,以专业团队和专业服务为群众提供高效便捷、低成本解决问题的矛盾纠纷化解通道。同时,推行“一站式”工作流程,实行“前台咨询+后台处理”的工作模式,做好矛盾纠纷统一受理、集中梳理、分流办理,不仅提供咨询、接待、调解服务,还为当事人提供“个性化”调解解决方案,分配专职、专业的调解员帮助处理矛盾纠纷,并及时做好反馈、回访等工作,鼓励和引导当事人合理选择纠纷解决方式,确保群众“只进一扇门,最多跑一地,纠纷全调处”。

“治政之要在乎安民”。非诉讼纠纷多元调解旨在通过平和、合理的方式解决纠纷,让群众感受到“以柔化刚”的司法温情。我们从事群众切身利益的环节入手,从群众反映最集中最突出的事情做起,加快构建多渠道便捷化的矛盾预防化解网络和多层次的纠纷调解体系,形成以县调委会为龙头,镇级调委会为骨干、村居和企业调委会为基础、专业性行业性调委会为特色,个人调解工作室为补充的新型调解组织网络体系,为群众提供更加丰富快捷化的纠纷渠道。同时,从群众实际情况出发,推进“互联网+调解”建设,推广使用“调解小助手”“苏解纷”等信息网络系统,通过网上调解、视频调解、电话调解等方式在线受理、指派、调解矛盾纠纷,纠纷化解效率得到提高,解纷方式更加智能高效。除此之外,我们还积极引导社会力量参与矛盾纠纷化解,发挥村民(居民)自治机制的优势,通过充分挖掘民间资源,在法治的框架内强化乡规民约、传统道德的约束力,促进民事民议、民事民办、民事民管,调节利益关系,规范社会行为,助力基层社会治理。

非诉讼纠纷多元调解方式方法比较多,涉及部门也比较多,关键要加强统筹、握指成拳,形成各司其职、相得益彰的工作格局。在这一过程中,司法行政机关一方面切实发挥牵头抓总作用,强化与法院、公安、信访等部门间的协调联动,进一步密切调解、行政复议、仲裁、法律援助、司法鉴定、法治宣传等方面的沟通联络和协同配合,最大限度凝聚工作合力;另一方面,积极畅通诉调对接、公调对接、访调对接等渠道,对公安、法院、信访等部门受理的适宜人民调解解决的案件,通过引导、委托等方式交由人民调解组织调解,减轻群众诉累和法院审判压力,节约司法资源。同时,我们还进一步加强了非诉讼纠纷多元调解队伍建设,把政治素质好、专业水平高的人员充实到调解一线,不断提升工作质量和水平,努力推动非诉讼纠纷多元调解工作取得更大成效。

(作者系江苏省仪征市司法局党组书记、局长)

据中国政府网消息,云南省普洱市一群群众通过国务院“互联网+督查”平台反映,普洱市思茅区第四中学以是否购买平板电脑划分智慧班和传统班,智慧班的学生需要花5800元购买平板电脑。目前,普洱市有关部门已责令该校立即停止违规收费行为,取消智慧班与普通班分班,督促该校向719名学生退还了全部违规收费244.46万元,并将平板电脑、配套设备及教学资源收回供统一教学使用。

学校能不能以是否购买平板电脑分班,这并不是一个可以打“擦边球”的问题。类似事件也曾出现在浙江、河北、江苏、海南等地,最终相关部门都对违规收费进行了清退。其实,教育部等五部门在2020年发布的《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》中明确规定,不得强制或者暗示学生及家长购买指定的教辅软件或资料;教育部等八部门在2019年发布的《关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》中也明确要求,作为教学、管理工具要求统一使用的教育移动应用,不得向学生及家长收取任何费用。由此可以看出,即使学校以“自愿”为由规避有关规定,但将是否购买平板电脑作为分班的重要依据,也属变相的强制购买,同样违规。

从新闻中可以看出,上述学校自2020年秋季学期开始,就以是否购买平板电脑为依据,将新入学的七年级学生分为智慧班和普通班,但这种做法一直未被发现或查处,直到群众向相关部门反映才得以整改列止。这也反映出当地监管的滞后。教育主管部门应以这起事件为契机,对所辖区域内的学校信息化教学开展情况进行全面排查,防止出现类似情况。

移动互联网时代,学校意识到信息化教学的便利,探索新的教学形式,可以理解,从某种角度讲也值得提倡。但受制于驱动、强制或变相强制学生统一购买平板电脑,不仅加重了家庭的教育负担,学校也有从中获取不正当利益之嫌,更为重要的是,以是否购买平板电脑进行分班,有违教育公平。可以说,以是否购买平板电脑作为分班依据,其实质是以教育信息化之名行损教育公平之实。这种情况不能再有,相关监管也必须进一步加强。

## 莫以教育信息化之名违规收费

## 社情观察

□ 卞广春

据中国政府网消息,云南省普洱市一群群众通过国务院“互联网+督查”平台反映,普洱市思茅区第四中学以是否购买平板电脑划分智慧班和传统班,智慧班的学生需要花5800元购买平板电脑。目前,普洱市有关部门已责令该校立即停止违规收费行为,取消智慧班与普通班分班,督促该校向719名学生退还了全部违规收费244.46万元,并将平板电脑、配套设备及教学资源收回供统一教学使用。

学校能不能以是否购买平板电脑分班,这并不是一个可以打“擦边球”的问题。类似事件也曾出现在浙江、河北、江苏、海南等地,最终相关部门都对违规收费进行了清退。其实,教育部等五部门在2020年发布的《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》中明确规定,不得强制或者暗示学生及家长购买指定的教辅软件或资料;教育部等八部门在2019年发布的《关于引导规范教育移动互联网应用有序健康发展的意见》中也明确要求,作为教学、管理工具要求统一使用的教育移动应用,不得向学生及家长收取任何费用。由此可以看出,即使学校以“自愿”为由规避有关规定,但将是否购买平板电脑作为分班的重要依据,也属变相的强制购买,同样违规。

从新闻中可以看出,上述学校自2020年秋季学期开始,就以是否购买平板电脑为依据,将新入学的七年级学生分为智慧班和普通班,但这种做法一直未被发现或查处,直到群众向相关部门反映才得以整改列止。这也反映出当地监管的滞后。教育主管部门应以这起事件为契机,对所辖区域内的学校信息化教学开展情况进行全面排查,防止出现类似情况。

移动互联网时代,学校意识到信息化教学的便利,探索新的教学形式,可以理解,从某种角度讲也值得提倡。但受制于驱动、强制或变相强制学生统一购买平板电脑,不仅加重了家庭的教育负担,学校也有从中获取不正当利益之嫌,更为重要的是,以是否购买平板电脑进行分班,有违教育公平。可以说,以是否购买平板电脑作为分班依据,其实质是以教育信息化之名行损教育公平之实。这种情况不能再有,相关监管也必须进一步加强。