

# 历经20余年研讨起草之路 草案终于提请立法机关审议 探究民事强制执行专门立法的背后

## 聚焦民事强制执行立法

□ 本报记者 朱宁宇

历经20余年，从1999年就纳入议事日程进行研讨起草的民事强制执行专门立法，终于迈出了实质性一步——6月21日，民事强制执行法草案亮相，提请十三届全国人大常委会第三十五次会议审议。这意味着，出台我国首部专门的民事执行法律指日可待。此次制定民事强制执行法之所以格外引人关注，一个非常重要的原因，就是人们希望这部法律的出台和实施能够从根本上解决“执行难”问题。

### 民法典后又一重量级立法项目

以专门立法来解决民事执行难，是法律界尤其是法院执行系统多年的夙愿。

在中国人民大学法学院教授汤维建看来，此次制定民事强制执行法，是民法典之后我国又一个重量级的立法项目。

“这不仅标志着民事诉讼法的规范体系进一步趋

于完整化和齐备化，同时还加大了程序法在整个法律体系中的分量、权重和比例，有助于中国特色社会主义程序法治的深入化和持久化建设，有助于发挥程序法在法治中国建设中的作用。”汤唯建说，民事强制执行法的颁行还有一个重大意义，将有力弘扬社会主义核心价值观，法治国家、法治政府和法治社会一体建设，依法治国、依法行政、依法行政有机统一等法治理念经由强制执行法的颁行，也将达到一个新的高度。

值得关注的是，由党的十八届四中全会揭开序幕的本轮司法改革取得了诸多成果。近年来，在党中央决策部署和最高人民法院努力下，在解决执行难方面取得了巨大的成就。此次草案多方面体现司法改革阶段性成果的同时，也为进一步深化推进司法改革提供了新的助推力和制度杠杆。

### 需要对执行制度进行整体布局

“从理论和实践上看，在立法体例上采取分别立法的方式，将民事执行程序从民事诉讼法中分离出来，制定适合中国国情的民事强制执行法已属必要和可能。”中国社会科学院法学研究所研究员、诉讼法研究室副主任徐卉说。

目前，世界各国和地区对民事强制执行法的立法

体例有多种形式。日本、法国、奥地利、比利时和我国台湾地区等制定了单行的民事强制执行法典，德国等国家采取民事执行程序与民事审判程序混合立法的模式，将民事强制执行规范列入本国的民事诉讼法之中加以规定。还有一些国家则采取民事执行程序与其他法典混合立法的形式。

“我国现行的民事执行立法，采取的是执行程序与审判程序混合立法的模式，即在民事诉讼法中专设执行程序编，同时出台一系列的司法解释。”徐卉分析认为，由于我国民事诉讼法对民事强制执行程序的规定过于简约，并且某些规定与实体法相冲突，致使实践中对债权人保护不力、执行效率偏低等问题十分突出。同时，繁复的司法解释特别是涉执行的规范性文件已经解构了现行民事诉讼法关于执行程序的规定。

专门出台民事执行法律还有一个重要原因，是我国执行规则长期处于严重碎片化状态，这对于统一执行实施与裁判尺度，建构完善的民事强制执行体系非常不利。据了解，为了满足实践的需要，目前，除了民诉法，最高人民法院还颁布了一系列规范民事执行程序的司法解释。从1988年9月最高人民法院作出且至今仍然有效的《最高人民法院关于被申请执行主体虽未倒闭但又另外承包且无偿还能力可否由按承包合同偿还债务的主管单位作为被执行主体问题的

电话答复》，到1998年出台《关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》，再到2018年出台《最高人民法院关于执行和解若干问题的规定》，这些司法解释不但涉及的时间跨度非常大，而且条文数量总计达上千条，已超过全部执行规范的总和。

此外，为应对民事执行实践中不断出现的种种问题，最高人民法院还出台了大量涉及执行的批复、意见、复函、答复、通知、纪要等规范性文件。这些规范性文件效力位阶相对较低，但在指导民事执行实践中所发挥的作用丝毫不逊于民事诉讼法及司法解释。

“因此，只有通过专门立法对执行制度进行整体布局，才能适应社会经济的发展变化，完善执行机制，规范执行活动。”徐卉说。

### 统筹考虑避免法律适用上冲突

应当看到，对于首次提请审议的草案，需要进一步研究和探讨的问题还不少。而此次民事执行专门立法需要认真研究的关键问题之一，就是如何处理民事诉讼法和民事强制执行法两者的关系。

制定单独的强制执行法，是否仍有必要保留民事诉讼法中的执行程序编？如果保留，如何协调两法的适用？常委会会议对草案一审稿进行分组审议时，多

位委员强调一定要加强与民事诉讼法的衔接协调。

“目前看，草案既有对民事诉讼法的传承，又有对民事诉讼法的完善，有些规定与民事诉讼法的规定不一致。草案第二百零五条规定，民事强制执行法，本法没有规定的，适用民事诉讼法的有关规定。那么两者之间应该是特别法与一般法的关系，特别法效力将优于一般法。”王教成委员说。

在郑淑娜委员看来，处理好民事强制执行法与民事诉讼法执行编的关系，需要考虑两个问题：一是这部法律是不是将民事诉讼法的规定全部覆盖了；二是这部法律的规定是否与民事诉讼法的执行编当中内容有不一致的。而这两个问题都涉及民事诉讼法的执行编要不要废止。

谭耀宗委员认为，对民事强制执行工作单独立法，首先要从思想认识上重新调整民事实体法、诉讼法以及执行法三者之间的关系。在他看来，它们之间是平行而非从属关系。“民事强制执行法是所有民事法律的终点，是一个实体问题与程序问题牵连不分，诉讼规则与非诉讼规则交替更迭、多种民事法律关系相互融合的特殊领域。”

为保证法律规定的一致性和衔接的顺畅性，鉴于民事诉讼法修改也已经列入今年的全国人大常委会立法工作计划，委员们建议统筹考虑两法的修改，避免造成法律适用上的冲突。

## 代表群众同频共振“码上见” 宁波鄞州人大打造数字履职平台激发代表活力

## 见证全过程人民民主

□ 本报记者 王春 □ 本报通讯员 吴俊 陈裴超 文/图

“能否以补贴鼓励景区智能化防疫设备？”“是否有旅游企业退税优惠政策？”“能否通过设置景区专项消费券，鼓励青少年参加研学等促进客流？”近日，在浙江宁波鄞州区人大代表联络总站，人大代表正在围绕“凝聚力·增信心”主题开展接待活动。

在鄞州区，区人大以“码上见”数字平台建设为突破口，通过“线上+线下”“站内+站外”结合，推进全过程人民民主基层单元的场域打造、数据整合、流程再造、制度重构。各级人大代表和群众可以依托“码上见”数字平台，在不同地理空间，以扫码为入口，通过视频连麦、留言互动等方式，线上线下参加代表接待活动。

### “码上接待”高效便捷

“希望政府出台相关政策，让企业享受更多的融资服务。”“建议政府在高端人才引进方面出台更多举措，搭建更大平台，解决企业人才问题。”在“凝聚力·增信心”主题接待活动中，宁波凯创冷冻食品有限公司负责人金华君等企业代表通过手机连线方式，向有关部门提出建议，得到了人大代表和鄞州区经信局、商务局等部门的即时回应。

天官庄园负责人蔡国成也十分振奋，活动现场他一连抛出了多个自己思考已久的问题，鄞州区税务局、区文广旅体局、区总工会、区商务局等部门一一给予回应。“这样‘多对一’方式让我本来要跑好几个部门的问题一次性有了回应。”蔡国成直言。

在当天这场持续3小时的接待活动中，共有1287名代表、群众通过线上线下渠道参加，收到留言互动287条。共同富裕、文明典范城市创建，助企纾困……



浙江省宁波市鄞州区人大代表联络总站开展以“凝聚力·增信心”为主题的人大代表接待活动。

在“码上见”数字平台开展的不同主题接待活动，有效破解了以往走进基层一线和代表联络站征求意见不够多，代表参与人大工作深度和广度不够等问题。

“码上见”数字平台全面打通了“浙里办”，市人大“代表通”和鄞州人大“一码通”小程序，实现了政府部门、人大代表、选民群众的“三方”对接。基于“参与立法监督、民意收集、督政议事、民生实事、主题活动”五个应用场景，群众“扫一扫”便能与人大代表面对面，实时视频参与局长进站、在线视察、向人民报告、代表督事等活动，有效丰富和保障了全过程人民民主的参与渠道。

### “码上视察”身临其境

“大家看到的这片水田有90亩左右，原来是种葡萄的，流转后已承包给种粮大户，正准备种植水稻……”今年3月底，在鄞州区姜山镇姜南村一片水田前，该镇相关负责人向前来视察的市、区人大代表

介绍耕地保护情况。与此同时，鄞州区近700名各级人大代表正通过“码上视察”应用场景同步参与视察，线上线下汇聚起推动耕地保护和粮食安全工作的监督合力。

借力“码上见”数字平台“现场播”功能，鄞州区人大开启直播视察+“码上视察”新模式。围绕“粮食安全”“城乡环境整治”等重点工作，鄞州人大坚持实地视察与“码上直播”同步进行，由常委会领导带领部分人大代表开展实地视察，同时全区各级人大代表通过“扫码”进入网络直播平台，同步“在线”参与视察。

通过直播镜头，代表们能够身临其境地查看视察点位，并在评论区留言提出相关问题，由现场各职能部门进行一一回应。

同时，平台突破人大代表履职的时空限制在“立法参与”上也有新进展。鄞州区人大常委会代表工委主任夏红霞说，以往人大代表想要参与，往往是应邀参加人大组织召开的座谈会，受到时间、空间的制约比较大，参与面也非常有限。

### 儿童食品未必适合儿童

## 儿童食品须确保安全营养 代表建议对未成年人食品包装标识立法

□ 本报记者 蒲晓磊

儿童水饺、儿童酸奶、儿童面条……北京市民张蕾给7岁的儿子买食品，已经习惯挑选那些带有“儿童”标签的食品。

“既然贴了‘儿童’的标签，应该有不不一样的地方，比如添加剂少、微量元素多这些好处。只要对孩子更安全、更有营养，哪怕价格贵一些我们也舍得买。”张蕾说。

张蕾对于儿童食品的态度，在儿童家长中并不少见。有专项调查的结果显示，84.8%的儿童家长更倾向于给自己的孩子购买标有“儿童”字样的食品。

然而，这些让家长青睐的儿童食品却并不一定更安全营养。

多位专家在接受记者采访时指出，我国现行法律法规和食品安全国家标准中尚未明确“儿童食品”概念，当前市场上贴有“儿童专用”等标签的儿童食品，更多的是一种营销手段。不仅如此，一些针对儿童销售的食品，还会因为添加剂等原因，对儿童健康造成损害。

对此，全国人大代表、安徽省畜牧技术推广总站站长张莉建议，加强专门针对未成年人食品包装标识的立法，加强专门国家标准、行业标准建设，从而让消费者明明白白去选择更适合儿童青少年的食品，更好护航未成年人健康成长。

### 儿童食品缺乏国家标准

儿童酱油、儿童牛奶、儿童香肠……记者在北京市朝阳区的一家超市看到，有不少食品都贴有

“儿童”标签。

在多个电商平台上搜索后发现，几乎所有日常食用的食品都会贴上“儿童”的标签，一些儿童食品的销售还十分可观。比如，在某品牌的官方旗舰店中，儿童水饺的月销量达到9000份以上，占据该店水饺类食品销量榜第二的位置。

记者注意到，这些儿童食品有着比较一致的风格——在包装方面，多采用鲜艳的卡通图案；在宣传方面，声称有着对儿童有益的“天然营养”“独特配方”；在价格方面，贴上“儿童”标签的食品要比同品牌的食品更贵。

然而，这些得到众多家长青睐的儿童食品，却没有国家标准。

目前，强制性国家标准中并没有“儿童食品”这一概念，我国只有针对0至36个月的婴幼儿配方食品、辅食的相关食品安全标准。2020年发布的《儿童零食通用要求》在儿童零食营养健康和安全性等方面作了规定，但该标准并不具有强制性。

张莉在调研中发现，市场上冠以“儿童专用”的食品与同种类食品并无实质性差异，但价格普遍较高，有的甚至可能涉嫌虚假宣传。另外，中小学校园周边的小商铺售卖的辣条、干脆面、果味饮料等食品安全质量难以保障，部分属于“三无”产品，油、盐、糖含量普遍较高。

《“健康中国2030”规划纲要》明确提出，突出解决好妇女、儿童、老年人、残疾人、低收入群体等重点人群的健康问题。

促进儿童健康，食品安全和营养至关重要。全国人大代表姚鹏认为，在全生命周期中，儿童时期的饮食习惯、食育认知极为重要，将影响一生的健康，儿童健康成长更需要合理、科学的膳食营养管理。

但由于没有明确的法律规定和国家标准，很多家长对儿童食品缺乏正确的认知。《2021学龄及学龄前儿童营养知识行为报告》显示，有五成儿童家长对于营养和疾病的关系了解不够，营养知识有待提高；超过半数3至12岁儿童家长认为孩子的喂养和日常膳食有待改善，存在不平衡和相应不良饮食行为及健康问题。

张莉指出，未成年人食品包装标识方面还存在一些问题，比如营养成分标识不直观，绝大多数的家长和孩子在选购时无法直观了解哪些食品是高盐、高脂、高糖食物，孩子们食用后可能会对健康带来哪些影响。

而一些所谓的“儿童食品”，有时候还会危害到儿童的健康。

北京协和医院儿科主任医师鲍秀兰发文指出，儿童食品，未必适合儿童，“比如儿童奶酪，大部分属于

再制奶酪。在生产过程中需要额外加入糖、盐以及其他添加剂，一些儿童牛排，甚至含有反式脂肪酸，长期食用，会损害孩子神经系统的发育，甚至会危害心血管系统和心脏等”。

### 相关法律规定不够完善

儿童食品方面存在的一些问题，也是多位代表委员关注的话题。今年全国两会期间，多位代表和委员在建议中指出，相关法律规定的不完善，是导致儿童食品存在诸多乱象的一个重要原因。

全国政协委员、陕西省人民检察院副检察长高洁说，儿童青少年消费较多的饮料、膨化食品、调味品食品等高糖、高脂、高盐情况严重，是导致儿童青少年肥胖的重要原因。将糖、脂肪、盐的含量等关键信息在儿童食品包装上以简单醒目的方式标识，是控制儿童消费“三高”食品的有效方式。

“但目前尚未制定有专门的未成年人食品包装及标识的法律法规。已有的部分条款散见于食品安全法、食品安全法实施条例等法律法规中，也仅是针对婴幼儿食品包装及标识的专门性条款，新修订的未成年人保护法的相关规定则较为原则，可操作性较低。”高洁说。

新修订的未成年人保护法第五十五条规定，生产、销售用于未成年人的食品、药品、玩具、用具和游

戏游艺设备、游乐设施等，应当符合国家或者行业标准，不得危害未成年人的人身安全和身心健康。上述产品的生产者应当在显著位置标明注意事项，未标明注意事项的不得销售。

在张莉看来，尽管上述规定进一步强化了生产者、销售者的提示义务，但仍较为原则，既未明确何为未成年人食品的注意事项，也未对相应的法律责任作具体阐述，实践中可操作性较低。

### 加强专门国家标准建设

对于儿童食品方面的问题，多位全国人大代表建议，以立法方式对儿童食品作出规范，并尽快明确相应的国家标准。

张莉建议，立法明确“儿童食品”的专门分类，出台用于未成年人的专门食品包装标识标准，对未成年人食品的营养成分标识、食品添加剂要求、食品安全标准等进行明确规定，在以未成年人为主要消费对象的预包装食品上使用醒目、简单且易懂的图形或者文字标识，对“三高”食品作直观的提示。

在姚鹏看来，采取综合措施，推动儿童食品产业高质量发展，促使儿童饮食结构健康合理，更加符合膳食指南的相关要求，十分必要。

姚鹏建议，建立健全儿童食品标准体系，引导儿童食品产业从发展中规范到规范中发展，有必要通过建立《儿童速冻食品》《儿童预制菜（具体菜品）》《儿童糕点》等系列标准，逐渐建立和完善以儿童正餐、儿童加餐、儿童零食等为框架的儿童食品标准体系，让儿童食品产业发展有对应的技术规范指导，有法可依，有据可循。

## 陕西首部金融领域地方性法规施行

本报讯 记者孙立昊 自7月1日起，《陕西省地方金融条例》（以下简称《条例》）施行，这是陕西首部金融领域的地方性法规，填补了该省金融领域的地方性法规空白，确保了地方金融监管部门执法有据，有利于实现有效监管。

陕西省人大常委会法制工作委员会副主任田文平介绍说，《条例》明确了地方金融组织在营销宣传、信息披露、产品服务和材料报送、重大风险报告、退出等方面的制度规则，依法维护金融消费者、投资者合法权益，专设“法律责任”章节，对地方金融组织违法违规行为进行相应处罚，罚款额度基本区间为1万元至50万元。

《条例》规定，地方金融组织应当坚持服务本地原则，对其业务活动提出“四个不得”：不得超越批准区域和经营范围开展金融业务活动；不得吸收或者变相吸收存款；不得出借、出租或者变相出借；出租经营许可证或者批准文件；不得非法受托投资、自营或者受托发放贷款。

在防范化解金融风险方面，《条例》规定，政府应当建立金融风险监测预警平台，整合各类金融监测数据信息以及政府部门监督管理数据信息，运用信息技术手段，对金融风险进行监测、识别、评价、预警和防范。进一步明确了地方金融监管、公安、市场监管、网信、通信管理等部门在金融风险防范和处置中的工作责任。此外，《条例》还规定，地方金融机构发生“前十大股东发生变更、董事会或者经营管理层配置不全、对外进行重大金融投资、注册地和实际经营地发生变更、发生重大诉讼”等可能引发重大金融风险情形时，应当向政府和部门报告，进一步完善了金融安全防线。

陕西省地方金融监督管理局副局长张荣辉表示，《条例》不仅是一部监管法，也是一部发展法，“强监管”和“促发展”并重，对于规范地方金融组织经营行为，防范和化解金融风险，维护地方金融稳定，促进地方金融健康发展具有十分重要的意义。