

协商之路

全国政协双周协商座谈会围绕打赢“基本解决执行难问题”决战建言献策

依法保障胜诉当事人及时实现权益

本报记者 杨昊

如何破解人民法院执行难,是公众高度关注的话题。党的十八届四中全会明确提出,要切实解决执行难,依法保障胜诉当事人及时实现权益。2016年3月,最高人民法院院长周强在十二届全国人大四次会议上承诺:“用两到三年时间,基本解决执行难问题”。

今年最高人民法院提出的“基本解决执行难”的决战之年。法院生效裁判为何执行难?“执行难”和“执行不能”有什么区别?如何破解执行难?在6月8日的全国政协双周协商座谈会上,12位全国政协委员先后发言,从法治保障、联合惩戒、信息化建设、执行救助、综合治理等方面为如何破解执行难问题献良策、出实招。

导致执行难的原因复杂多样

人民法院近年来推动解决执行难问题,取得了重大进展和显著成效,人民群众满意度得到较大提升。然而,执行难问题仍是社会各界普遍关注的难题。在双周协商会上,委员们普遍认为执行难的背后其实是相关制度不健全,社会治理能力不强,社会法治意识淡薄,以及市场主体风险防范意识欠缺等问题,需要协同推进、综合施策。

全国政协委员、中国人民大学法学院教授汤维建认为,造成执行难的重要原因之一是执行立法的供给不足,缺乏有力的法治保障。据汤维建介绍,目前我国的强制执行程序规定在《中华人民共和国民事诉讼法》第三编中,但这一编一共只有35个条文,简单且可操作性不强,实践中会导致执行乱、执行中的一些不规范问题,从而影响执行程序功能的有效发挥。为此,他建议尽快制定独立的《中华人民共和国强制执行法》,把强制执行程序这一编从民事诉讼法当中分离出去。此外,他还建议公权力机关在指定情况下,可以

职权发动破产程序,发挥破产机制对化解“执行难”的“清道夫”作用。

近年来,信息化发展助推执行工作效能不断优化,在基本解决执行难的问题中发挥了突出作用。然而,当前执行信息化工作仍面临一些困难和问题。“网络查控被执行人财产的形式,以及网络控制的功能尚未实现全覆盖;信息化应用体现在联合惩戒措施上的推进速度还不够快;已经实现的信息技术应用功能,根据时代的变化还有待于优化。”全国政协委员孟庆丰介绍。

全国政协委员王光贤在调研中发现,执行过程中存在“一套房”问题,即被执行人所有的一套房产价值大于或远远大于自己所欠债务。“比如被执行人的一套房产价值1000万,欠别人100万,而被执行人只有一套房产。”这类问题如果执行不到位,胜诉当事人也不能实现权益。

“执行难的病症在法院,病因在社会环境,解决问题的根本之策在于推进国家治理体系和治理能力的现代化。”全国政协常委吕忠梅说。

合理区分界定“执行难”与“执行不能”

在实际生活中,普通民众存在不能正确理解和区分“执行难”和“执行不能”的现象,甚至有人形容法院裁判文书是“司法白条”“一纸空文”。为此,委员们建议合理区分并界定“执行难”与“执行不能”,建立执行不能案件依法退出机制。

执行不能案件是指被执行人丧失履行能力,客观上无法执行的案件,而经济状况是债务人缺乏履行能力的主要原因。在这种情况下,即便法院穷尽各种执行措施,也不能执行到位。

在王光贤看来,“执行不能”案件认定时应增强制度执行的刚性,在执行不能案件认定、评估主体、评估方式方面发挥人大代表、政

协委员、执行监督员等第三方的作用,扩大社会积极影响。同时加大对“一套房”问题和资不抵债企业执行难问题的研究,逐步加大执行力度,让有财产可供执行案件得到切实有效执行。

如何破解执行不能的难题?全国政协委员庄振文的建议是通过司法救助以及社会救助机制加以解决,对执行不能案件中权益受损的当事人,通过其他途径予以救济,让人民群众切实感受到司法的温度。一方面加大各级财政对司法救助资金的投入,合理配置政法各部门间的司法救助资金份额或者比例,同时拓宽救助渠道,建立司法救助与政府社会救助的联动机制。“对执行不能案件当事人的救助,要做好与中央精准扶贫政策的衔接,明确帮扶标准,将符合条件的困难当事人统筹纳入扶贫脱贫范畴或政府的社会救助体系,依靠党的领导和政府支持,消化一批执行不能案件。”庄振文说。

此外,还有委员建议充分发挥媒体的宣传作用,通过案例宣传营造守法诚信光荣、违法失信可耻的社会氛围,引导社会公众理性看待和规避市场风险,增强预见和防范风险的能力,科学认识“执行难”和“执行不能”的界限,从源头上防范“执行难”。

基本解决执行难需打“组合拳”

在持续3个小时的协商座谈会上,委员们结合调研和自身工作经验对破解执行难提出真知灼见。委员们认为,解决执行难问题需多措并举,要以人民满意为标准,以制度建设为支撑,形成党委领导、政法协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与的执行工作大格局。

讨论中,委员们纷纷对社会信用体系建设解决执行难的效果“点赞”。作为解决执行难的重要措施,失信被执行人名单和联合信用惩戒让老赖“一处失信,处处受限”。记者在会

了解到,从2013年10月至今今年5月,全国法院累计发布失信被执行人名单1059万例,随着联合惩戒作用日益凸显,被执行人自动履行率提高。一组数据展示了信用惩戒的作用:通过信用惩戒系统累计限制1122万人次购买机票,427万人次购买动车、高铁票;国家工商部门利用失信被执行人名单,共限制失信人担任企业法定代表人及高管22万余人……

对此,全国政协委员王均金建议进一步限制失信被执行人的高消费,如入住星级酒店消费、购买高额金融产品、购买不动产等,同时限制其股权投资、股票买卖、招投标等商务行为。还有委员建议加大对失信联合惩戒力度和抗拒执行的打击力度,构建不敢逃债、不能逃债、不愿逃债的制度体系。

对于一些地方政府不讲诚信、不履行生效法律文书的情况,李明蓉委员认为政府部门应带头履行法院的生效裁判,树立守法诚信的良好形象。加强考核强化问责,对一些地方的优质公办园收费低廉但数量不足,无法满足公众需求,造成优质学前教育资源“稀缺化”,侧面助推了民办园收费“贵族化”,致使大量来自困难群体家庭的幼儿被迫流入无证园。普惠性幼儿园数量严重不足,导致国内幼儿园“入园难,难过考公务员;入园贵,贵过大学学费”。幼儿园师资在数量、质量上双重不足,供需失衡,导致保教质量不高、安全管理矛盾较为突出,甚至有侵犯儿童权益事件发生。

全国政协委员黎荣兴在调研中发现,重庆的“渝富模式”值得各地借鉴:重庆协调当地政府资源,打包处置高负债企业和金融机构的不良资产,通过债务重组、引进战略投资者,借壳上市等方式,对问题企业进行有效重组,最终帮助企业及金融机构减少不良资产,优化资产结构,避免了大量诉讼案件的产生。

此外,不少委员还建议大力探索和推进大数据等先进技术在执行领域的广泛应用,进一步完善网络执行查控系统,推进信息化与执行工作的深度融合,加快实现信用信息共享,为破解执行难插上科技的“翅膀”。

会上,委员们纷纷表示,破解执行难需要凝聚社会各方面力量,多方联动,多措并举,标本兼治,这样才能实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标。

建言

孩子是家庭的希望,是国家的未来。孩子的教育不仅是关系千家万户切身利益的重大民生工程,更是关系国家、民族前途发展的重大战略。近年来,中央财政持续加大教育投入力度,优化支出结构,支持推进了一系列重大教育改革、政策措施和工程项目,有力推动我国教育事业改革发展朝着公平而有质量的方向坚定迈进。但是学前教育由于“底子薄、欠账多”,目前已成为我国教育体系中最薄弱的环节,也是教育事业发展进程中最难啃的“硬骨头”。

在广泛的调研中,我们发现,学前教育发展不平衡和不充分的问题一直没有得到有效解决,普惠性资源供给不足,教师数量短缺、工资待遇偏低,幼儿园运转困难,教学质量参差不齐等问题普遍存在。一些地方的优质公办园收费低廉但数量不足,无法满足公众需求,造成优质学前教育资源“稀缺化”,侧面助推了民办园收费“贵族化”,致使大量来自困难群体家庭的幼儿被迫流入无证园。普惠性幼儿园数量严重不足,导致国内幼儿园“入园难,难过考公务员;入园贵,贵过大学学费”。幼儿园师资在数量、质量上双重不足,供需失衡,导致保教质量不高、安全管理矛盾较为突出,甚至有侵犯儿童权益事件发生。

人生百年,立于幼学。大力发展高质量的普惠性幼儿园,体现新时代学前教育公正、公平和公益的价值追求,让幼儿园更安全、更温暖,真正成为孩子们的童年乐园,让亿万孩子同在蓝天下共享优质教育,对个人、对家庭、对国家都具有深远的意义。只有着力解决“入园难、入园贵、质不优”的现实问题,积极回应老百姓“有园上、园好上、上好园”的需求,深化学前教育供给侧改革,做到“加量加质不加价”,才能从根本上解决我国幼儿园存在的问题。为此建议:

增加普惠园供给数量。鼓励社会力量举办普惠性幼儿园,改扩建薄弱幼儿园,新建小区、旧城改造按需配套普惠性幼儿园。避免走入新建普惠性公办园规模过大、设施豪华、收费偏高的误区。

提高师资培养能力。健全社会保障机制,让幼儿教师成为人人羡慕的职业。扩大高校本科、研究生学前教育专业招生计划,大幅提升高校学前教育专业专升本招生计划;制定鼓励高校学前教育专业学生到农村和贫困地区幼儿园顶岗支教的政策。对存量普惠性幼儿园扩容、提质,鼓励地方事业单位调剂和新增编制向农村幼儿园倾斜。开展好幼儿教师、园长在职培训和继续教育,特别是推进农村贫困地区幼儿教师、园长的寒暑假定期脱产培训,切实提高培训质量。实施“名教师工作室”“名园长工作室”工程。

增强政府职责和监管力度。推进学前教育立法,明确各级政府职责,建立投入与运行保障机制。省级政府层面建立学前教育联席会议制度,统筹解决学前教育中的各种“衔接”问题。鼓励示范性幼儿园办分园,并与薄弱幼儿园结对共建。在各级教育主管部门设立专门的学前教育管理机构或科室,配备数量充足的学前教育专职干部。建立完善幼儿园安全制度、人防、技防及物防等相关安全标准,定期开展幼儿园安全隐患排查和办园行为检查,消除大班额、取缔无证园,抓好师德师风建设。

学前教育需加大力度补短板

全国政协委员 苏华



为把好中小學生營養午餐質量和安全,貴州省畢節市黔西縣營養午餐配送公司,嚴格按照國家食品加工和食材採購標準,檢查檢驗制度,確保學生吃上放心、營養、安全的營養午餐。

圖為日前,黔西縣中小學生營養午餐食材配送公司檢驗人員在對食材進行檢驗。

羅祥祥攝(人民視鏡)



電子信箱:rmrbyzjy@126.com

委员信箱

推进实施食品药品安全综合监管

产业扶贫亟待发挥能人带动作用

编辑同志:近年来,各级食品药品监管部门通过不断深化改革、强化服务、防控风险,在监管机制、载体创新、队伍建设等方面实现了重大转变,食品药品安全保障能力显著增强。吉林省在推进实施药品审评审批制度改革、餐饮服务提升工程、与公安联合办案严厉打击食品药品大要案等项工作上,收到较好成效。

但与日益发展的监管需求相比,与人民群众的期盼相比,目前还存在一定的差距,主要表现在:一是食品药品监管体制还需要进一步理顺。目前,吉林省各县(市)实行工商、质监、食药监、食安办“四合一”,导致食品药品安全监管职能被冲淡、被弱化、不突出,专业人才被“稀释”,没有

达到统一性和权威性的要求。二是基层食品药品监管力量薄弱。食品药品监管的重点和难点在基层,但基层监管的硬件设施、人员培训、工作经费等方面保障不够。此外,还存在食品药品综合治理职能弱化等问题。建议:

加快完善统一权威的食药监管体制。加大对各地食品药品监管体制改革的指导、督导和检查力度,指导基层监管部门结合专业程度、安全等级、监管难度等,统一市场准入、食品、药品、医疗器械、保健品、化妆品等监管职能及划分,推动综合设置市场监督管理机构突出食品药品监管主责。

加大基层基础投入保障力度。在监管执法和抽检经费方面继续向基

层倾斜。一方面,要积极推动各级政府落实食品药品安全负总责的责任,加大投入力度,确保食品药品监管职能、机构、队伍、装备、经费落实保障到位。另一方面,积极协调国家食品药品建设项目,为基层配备食品药品检测车,加强完善执法装备。

强化食药安委成员单位间配合协作。各级党委、政府要定期研究通报食品药品安全工作,不定期组织开展联合检查和综合执法,及时研究解决存在的问题。

推进实施食品药品安全综合监管。结合生态文明建设的任务、路径、具体措施,把食品药品安全问题特别是水、土壤污染问题纳入到生态文明建设一揽子解决。

吉林省政协委员 华吉年

编辑同志:

自精准扶贫战略实施以来,各地结合自身实际,积极开展特色产业精准扶贫的实践,取得了一些成效。但从总体来看,安徽省产业扶贫工作任重而道远。

目前存在的问题主要有:一是贫困户自身发展能力不足,由于贫困人口大多是老弱病残,生产规模小而分散,管理水平粗放,抵御自然灾害能力不强,仅靠“一亩三分地”、几头猪、几只羊,难以形成产业,实现脱贫致富。二是带动力强的龙头企业缺乏,安徽省大部分村还没有形成特色产业,有的虽然建立了优质粮食、中药材、蔬菜等基地,但没能形成依托资源发展带动力强的龙头企业。三是农村专业合作社辐射带动力弱,专业合作社普遍

规模较小、人才匮乏、运行不规范,服务能力较弱,辐射带动群众产业脱贫的能力不足。

鉴于贫困户难以靠自身发展产业的现状,建议充分调动各类能人积极性,完善扶持政策,搭建创业平台,建立紧密的利益联结机制。

发挥经济能人带动作用,发展特色高效产业。在市场经济浪潮中,各地涌现出一批懂经济、善经营的能人,要发动村中经济能人,带头发展特色高效产业。支持这些能人牵头成立合作社,建立种植基地,流转或托管贫困户土地,优先安排贫困户在基地务工。

发挥基层干部带动作用,带领群众共同致富。一个基层干部能人带动一方百姓,发挥好他们的作用,能为

脱贫攻坚注入强大的动力。由干部牵头建立专业合作社,采取“生产合作、技术合作、销售合作”等机制,组织发展特色高效产业,积极动员群众加入专业合作社,有劳动力的贫困户进行重点动员。聘请专家加强技术指导,邀请专家开展技术培训、品种改良等专题讲座,定期向群众提供技术指导、现场培训等服务,指导农户按标准种植生产。

发挥帮扶干部帮扶作用,引进产业龙头企业。打赢脱贫攻坚战,龙头带动是关键。驻村帮扶干部多是各单位的精英,有不少人脉广、信息灵的“能人”。要充分发挥其作用,围绕当地资源优势,引进龙头企业,在贫困地区建设基地投资办厂,带动贫困户发展产业。

安徽省政协委员 苏静