人大常委会第六次会议举行联组会议

审议“两高”专项工作报告并开展专题询问

栗战书参加审议和询问

本报北京10月25日电 （记者**彭波**）十三届全国人大常委会第六次会议25日上午在北京人民大会堂举行联组会议，审议“两高”专项工作报告，并围绕人民法院解决“执行难”工作、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作开展专题询问。栗战书委员长参加审议和询问。

全国人大常委会副委员长曹建明主持会议。常委会委员张苏军、高友东、李铁锋、鲜铁可、李巍、于志刚、周敏、谭耀宗，列席会议的全国人大代表陈玮、马银萍、李勇，围绕如何合理确定“基本解决执行难”的标准，如何采取有针对性的举措在民事检察上实现更好作为，如何切实解决执行过程中查人找物难题，如何解决执行不能、受害人又很困难的案件，如何充分利用现代信息技术更好服务和保障执行工作，如何进一步提高对虚假诉讼的监督力度，如何更好规范律师、仲裁、公证行为防范虚假诉讼等提出询问。

最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军和公安部、司法部、财政部等有关部门负责人到会应询，并回答了大家的询问。

栗战书在讲话中指出，对“两高”工作开展专题询问，这在全国人大常委会历史上还是第一次，既是贯彻党中央决策部署，支持和保障司法改革、促进司法公正的一个具体举措，也是常委会开展监督工作的一次积极探索和实践创新。人大对审判机关、检察机关工作的监督，体现了国家一切权力属于人民的宪法原则，目的是确保法律法规得到有效实施，维护司法公正和司法公信力。下一步加强和改进人大对司法工作的监督，要紧紧围绕党中央提出的重大改革任务来谋划和安排，要把维护社会公平正义、保障人民群众切身利益作为重点和目标，要坚持厉行法治、推进全面依法治国。希望“两高”认真系统地总结“基本解决执行难”工作经验，坚持党的领导，密切与有关方面的协作，进一步健全完善综合治理执行难工作格局，加强民事执行制度建设，加快社会诚信体系建设，完善执行监督工作机制，从根本上解决执行难问题。

周强表示，将认真梳理、吸收大家的意见建议，研究落实具体措施，充分发挥我国政治优势和制度优势，始终坚持党的领导，紧紧依靠人大及其常委会监督，攻坚克难，确保如期打赢“基本解决执行难”这场硬仗。要巩固阶段性成果，构建长效机制，为信用中国、法治中国建设作出积极贡献。

张军表示，全国检察机关将紧紧围绕党中央关于打好“三大攻坚战”等重大决策部署，以当事人、社会公众实实在在的获得感为目标，进一步转观念、抓办案、重效果、强队伍，将民事检察监督做得更实、富有成效，支持、监督人民法院民事审判和执行工作，补齐民事检察监督这个“短板”。

全国人大常委会副委员长王晨、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华，秘书长杨振武出席会议。

栗战书主持部分全国人大代表座谈会强调

更好发挥人大代表作用 履行宪法法律赋予职责

本报北京10月25日电 （记者**王比学**）中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书25日下午在京主持召开部分全国人大代表座谈会，听取代表们对人大工作、民主法治建设等方面的意见建议。他强调，要自觉深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，始终牢记党和人民的重托，牢固树立“四个意识”，站稳政治立场，增强政治观念、法治观念、群众观念，更好发挥人大代表来自人民、植根人民的特点，履行好宪法法律赋予的神圣职责。

56位列席十三届全国人大常委会第六次会议的全国人大代表参加座谈会。会上，代表们纷纷发言，结合履职实践和基层调研情况，谈感受说体会提建议。栗战书同大家热烈交流，深入讨论。他说，建立与列席常委会会议的人大代表座谈机制，是全国人大常委会联系代表、接受监督的重要举措。人大代表对基层实际情况最熟悉，对党中央决策部署和宪法法律实施情况最了解，对人民群众所思所想所盼最清楚，可以把基层情况、群众呼声、思考建议充分反映出来，推动国家机关改进工作。

栗战书指出，人大代表是个光荣的称号，更是一份沉甸甸的责任。代表要把密切联系人民群众作为充分发挥作用、依法履职尽责的基本功，通过各种途径和形式深入开展调查研究，广泛听取群众意见建议，真正了解人民群众在想什么、忧什么、盼什么，号准人民群众的脉搏，汲取人民群众的智慧，当好党和国家密切联系人民群众的桥梁和纽带。

栗战书希望代表要善于反映民意、汇聚民智，代表人民意志行使职权。要全面准确反映问题，有针对性地提出意见建议，把人民群众最关心、最迫切的愿望呼声反映上来，把基层实践中的成功经验和做法总结出来，坚持从大局和全局出发、从最广大人民根本利益出发考虑问题、提出建议、行使职权。

栗战书要求，人大常委会和人大机关要为代表密切联系人民群众做好服务保障。要认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，总结代表工作经验，健全完善代表联系人民群众的制度机制，拓宽代表联系群众渠道。要进一步提升代表议案、建议办理实效，完善代表建议处理反馈机制，真正推动解决实际问题。要持续扩大代表对常委会、专门委员会工作的参与，认真听取采纳代表提出的意见建议。要探索建立代表联系群众的有效机制，督促代表积极联系群众、自觉接受监督。

中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨参加座谈。

回应人民群众对公平正义的期待

——全国人大常委会首次专题询问『两高』工作侧记

本报记者 彭波

10月25日上午，十三届全国人大常委会第六次会议举行联组会议，就人民法院解决“执行难”工作情况、人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作情况开展专题询问，最高人民法院院长周强、最高人民检察院检察长张军等到会听取意见、回答询问。这是自2010年全国人大常委会开展专题询问以来，首次对“两高”工作开展专题询问。

2016年3月，周强在向全国人大作工作报告时提出，要用两到三年时间基本解决“执行难”问题。今年是实现这一目标的决战之年。法院能不能实现这一目标？

全国人大监察和司法委员会副主任委员、中国法学会副会长张苏军首先提出一个问题：“如何界定执行难，标准是什么？”对此，周强表示，“基本解决执行难”这个目标可以用“内外有无”4个字来衡量：“内”，就是要解决法院自身存在的消极执行、选择执行、乱执行的问题；“外”，就是使规避执行、抗拒执行和外部干预等现象基本得到遏制；“有”，是指有财产可执行的案件要在法定期限内基本执行完毕；“无”，是指无财产可执行的案件，结案标准把握不严、恢复执行不畅等问题要基本得到解决。

全国人大常委会委员鲜铁可提出，最高法对一些“执行不能”的案件有没有解决办法？政府部门有没有专门的救助资金？最高法审判委员会专职委员刘贵祥表示，实践中，被执行人丧失履行能力、无任何财产可供执行的案件占比较大。对于企业法人作为被执行人的情况，一般使企业进入破产程序，通过破产清除“僵尸企业”，解决债务；对于被执行人是自然人的情况，主要采取司法救助，通过司法救助专项资金和司法救助保险，解决执行中的困难。

检察院是宪法规定的法律监督机关，但长期以来，检察机关形成了“重刑轻民”的观念，在民事诉讼和执行活动监督方面存在短板。对此，全国人大监察和司法委员会副主任委员、民进中央副主席高友东提问，检察机关如何采取有针对性的举措，在民事检察上实现更好作为？

对此，张军表示，目前民事检察相对薄弱的状况与人民群众的司法需求是不适应的。检察机关首先要转变“重刑轻民”的观念，全面平衡充分履行法律监督职能这个宪法职责，回应人民群众期待。履行民事诉讼和执行活动法律监督的职责，关键是办案。最高检特别强调，要在办案中监督，在监督中办案，要加大办案力度、提高办案效率，要借助“外脑”帮助检察机关审查专业性很强的民事案件和执行案件。检察机关的监督工作还要注重监督效果，要着重体现在引领对社会公平正义的价值判断上。此外，检察机关还要以问题为导向，提升专业能力，注重党风廉政建设，采取更有力的措施回应人民群众对检察工作的更高期盼。

全国人大宪法和法律委员会委员于志刚认为，虚假诉讼妨碍司法秩序、损害司法公信、破坏社会诚信，严重损害他人合法权益。对于虚假诉讼，检察机关如何提高监督力度？如何规范法律中介服务人员，防范虚假诉讼？

张军表示，虚假诉讼既损害相关涉案人甚至有些非涉案人的利益，同时也侵犯了司法权威、破坏司法秩序，危害非常大。从检察机关监督办案情况看，当前民间借贷纠纷、离婚、保险理赔等领域都是虚假诉讼的重灾区。对此，检察机关要强化虚假诉讼线索的发现，通过办案总结虚假诉讼案件的特点和规律，加强与有关行业主管部门和相关社会中介组织、协会的协作配合。目前，最高检正在加强与银保监会的反欺诈部门沟通，共同对保险理赔领域虚假诉讼易发多发问题做专题调研，提升各级检察机关、司法机关对此类问题的重视程度。

对于如何更好规范律师、仲裁、公证等行为的问题，司法部部长傅政华表示，近年来，有少数律师、仲裁员和公证员参与虚假诉讼、虚假仲裁和虚假公证，司法部将采取有力措施予以规范。同时，健全监管制度，完善律师行为信用记录制度，对律师行业加大诚信规范执业的警示教育，及时公布律师参与虚假诉讼的典型案例，增强广大律师依法执业的自觉性。在关于防范仲裁员参与虚假仲裁、公证员参与虚假公证方面，司法部将加强对仲裁工作的监督指导，加强仲裁信用体系建设和内部的监督，加快推进公证行业信用体系建设，建立全国公证管理平台，实现公证业务办理的全面登记、全程可控、全网留痕，保证公证质量。

守卫“舌尖上的安全”

——全国人大常委会农产品质量安全法执法检查综述

本报记者 张璁

民以食为天，食以安为先。要确保从田间到餐桌的安全，我国目前主要有两部法律作为保障，一部是农产品质量安全法，一部是食品安全法。农产品质量安全作为食品安全的基础和源头，监督农产品质量安全法实施情况的意义不言自明。

根据全国人大常委会监督工作计划，7月到8月间，全国人大常委会执法检查组分赴辽宁、青海、山东、广西、重庆、四川等6个省（区、市），检查农产品质量安全法实施情况。

组织化程度不高成制约

近年来，我国未发生重大农产品质量安全事件，主要农产品监测合格率保持在96%以上，2017年达到97.8%，2018年上半年达到98.1%（按照2017年同口径统计）。目前，所有省份均将农产品质量安全工作纳入政府年度绩效考核内容，已有18个省份出台了地方性法规。

不过，我国农业组织化程度不高的特点，对农产品质量安全水平的提升形成了制约。执法检查组在广西发现，当地大部分为山区、丘陵地区，全区人均耕地和人均林地面积仅1.18亩和2.43亩，由于农产品质量安全法没有对个体农民生产者提出强制性监管要求，导致存在安全隐患，监管难度也较大。

据了解，我国有两亿多农户，户均耕地只有7亩多，在相当一段时期内一家一户的小农生产仍是我国农业生产经营的主要组织形式。生产经营主体小而分散，组织化程度低，农业投入品使用不规范，农产品分级和包装技术水平低，制约了农产品的标准化生产和管理，增加了监管难度。

对此，各地也在探索创新监管方式。山东创新农产品质量安全生产过程防控，以韭菜为突破口，开展重点农产品专项整治，绘制“放心韭菜”地图，将半亩以上的地块全部纳入网格化动态监管，编发韭菜安全生产规程，实施低毒有机农药补贴，实现对3.6万个种植户、10.6万亩韭菜和市场流向的精准监管。

追溯体系建设缺少规定

在辽宁沈阳市的辽中区养前果蔬专业合作社，一名社员向执法检查组介绍起了自己的致富经，“拿到这个二维码的认证，我们的农产品更畅销了。”

这个二维码背后，是沈阳市建立的农产品质量安全综合监管信息化服务平台，通过这个系统可实现对农产品的质量安全追溯管理。执法检查组成员拿出手机轻轻一扫，蔬菜生产基地名称、地址、播种时间、施肥时间、收获时间和收货人姓名、农残检验报告等信息一目了然。

农产品质量安全追溯体系是增强农产品质量安全、提升农业产业化整体素质和提升消费者信心的有效监管模式。在执法检查中发现，目前多地已经在农产品不同领域开展了试点建设工作，并取得了一定成效。

2015年修订的食品安全法规定，国家建立食品安全全程追溯制度，然而现行的农产品质量安全法对追溯体系建设尚未作出明确规定。执法检查组发现，当前农产品质量安全追溯体系建设中仍存在着追溯平台衔接不够、信息不能有效共享、部分生产经营者认识不到位、消费者追溯习惯尚未形成等问题。

执法检查组在重庆、四川发现，当地均依托自身力量建立了农产品质量安全追溯平台，但却面临着如何在各地监管平台之间，农业、食药监、商务等部门之间实现信息共享的问题。同时，追溯体系信息采集需要一定成本，部分农业生产经营主体参与意愿不高，纳入平台监管的农产品范围仍需进一步扩大。

各管一摊存在监管盲区

在山东，一起“毒大葱”事件引起了执法检查组的注意。2017年8月，寿光市蔬菜经销商董某从沈阳一大葱种植户处购进剧毒农药甲拌磷残留超标的大葱5.2万斤，分销给4名当地蔬菜经销商。没想到，被分销商丢弃的大葱皮却被当地养殖户拾回喂羊，导致100多只羊中毒死亡。该事件目前已得到妥善处理。

执法检查组认为，该事件直接反映出当地执法监督部门对直接从外省区产地收购农产品的蔬菜经销商在运输、贮存环节缺乏有效监管，产地准出和市场准入无法真正做到无缝衔接。

农产品质量安全法第三条规定：县级以上人民政府农业行政主管部门负责农产品质量安全的监督管理工作；县级以上人民政府有关部门按照职责分工，负责农产品质量安全的有关工作。但在检查中发现，由于农产品监管链条长、环节多，该法条贯彻落实还不够，存在部门监管职责不清、监管空白等问题。

执法检查组了解到，农业综合执法部门与食品安全执法部门权责边界模糊，导致基层农业综合执法部门和食药监部门监督执法经常发生争议，对初加工农产品和农产品进入市场前、直接从产地收购农产品的经纪人等主体及相应的贮存、运输环节，存在重复执法或推诿执法的现象。

“监管应改变思路，解决生产、加工、流通等环节脱节的问题。”随行专家针对目前各管一摊带来的监管盲区问题，提出了建议：“就像出口农产品要由海关把关来保证质量安全一样，如果在农产品链条的末端检测不合格就不准进入市场，那么这种类似海关的机制，就能倒逼各环节做到安全、规范。”

基层检测力量仍然薄弱

农产品质量安全法第三十五条规定：农产品质量安全检测应当充分利用现有的符合条件的检测机构。从事农产品质量安全检测的机构，必须具备相应的检测条件和能力。

检查中发现，有的地方存在农产品质量安全监管工作起步晚、基础弱的问题，基层监管能力手段不足，且越往基层越薄弱。

例如辽宁虽然在2009年组建了农产品质量安全监管局，但各市县监管机构尚不完善，普遍存在人员少、设施设备陈旧、管理手段落后等问题。青海2009年才成立省级农产品质量安全监管机构，市县起步更晚。特别是在县乡两级，一些县级监管机构同时承担检测、执法任务，在编人员少、流动性大，监管执法工作难以有效推进。

“检不了、检不出、检不准。”有基层检测机构工作人员反映，目前该机构只能用定性的手段发现疑似农产品质量安全问题，还做不到精确定量出具准确的鉴定结论。类似的问题在许多基层检测机构同样存在，导致发现问题只能上报送检，耗时费力，往往等确认为问题农产品时，为时已晚，给问题农产品的封存、处理、销毁带来很大困难。

销售环节的检测问题也应予以重视。根据农产品质量安全法第三十七条规定，农产品批发市场对进场销售的农产品质量负有抽查检测的职责。执法检查组在检查重庆双福农产品批发市场和成都农产品中心批发市场时发现，两个市场均存在着抽检样品数量不足、检测和管理不严格、不合格农产品处置不规范、管理人员责任不落实、检测技术人员培训不够等问题。

日常重预防 打好主动仗

——全国人大常委会防震减灾法执法检查综述

本报记者 倪弋

今年7月至9月，全国人大常委会防震减灾法执法检查组分赴吉林、江西、湖北、四川、甘肃、新疆等6省区开展检查。

加大地震监测设施和观测环境的保护力度

地震监测台网等设施的规划、建设、运行和保护状况，成为执法检查组重点关注的项目。

为了监测地下介质波速的变化，新疆维吾尔自治区在昌吉回族自治州呼图壁县建设了新疆天山地区主动震源探测试验场，2013年8月至2017年1月，大容量气枪发射台一共进行了8000多次激发，在对大量数据进行处理后，得到波速变化曲线。

“这样的测试对监测预报地震能发挥怎样的作用？”执法检查组成员询问。

新疆地震局分析预报中心工程师苏金波介绍，气枪发射台的测试，就是将主动震源激发的地震波作为“相机”，通过观测地震波波速变化，可以观测地下介质的应力变化，进而观测应力积累和释放过程及其与地震的关系。

经过多年发展，我国地震监测台网布局得到优化，目前已建成基本覆盖全国的地震观测台网，绝大部分地区地震监测能力达到2.5级，国内地震2分钟左右完成自动速报，实时服务用户上亿人次。此外，减灾卫星、无人飞机、大数据和遥感技术的广泛应用，地震预警系统建设的加速推进，提升了地震监测预报能力。

然而，随着近年来社会经济发展和城市化进程的加快，地震监测设施和地震观测环境受到不利影响乃至破坏的情况时有发生。据统计，全国共有1100余个测震台站、800余个地球物理台站，约1/3的地震台站受到不同程度的影响，约1/5的地震台站受到严重干扰，108个地震台站被迫搬迁，积累多年的宝贵观测资料被迫中断、废弃，直接影响地震监测预测工作的正常开展。

对此，执法检查组强调，无干扰的地震观测环境和优良的监测设施，是获取高质量地震监测预报数据的基础，各级政府要重视对地震监测设施和观测环境的保护，尽快将地震台站建设、观测环境保护，纳入土地总体规划和城乡建设规划，避免对地震监测环境造成干扰，同时做好观测站点标识和环境、设施保护的警示标志。

改变“城市高风险、农村不设防”的局面

建设工程特别是学校、医院和农村民居的抗震设防情况，抢险救灾、避难场所规划建设及震后恢复重建情况，同样备受执法检查组重视。

今年5月吉林松原发生5.7级地震，宁江区毛都站镇牙木吐村处于震中区域，共有187户、526间房屋严重受损。80岁老人于淑青的家在地震中损毁严重。

执法检查组来到这里时，于淑青老人已经搬进了震后重建的新房。“现在的生活怎么样？对新房满意吗？”执法检查组成员询问。“都好，都满意！”老人不停点头，住进新房的喜悦之情溢于言表。

“地震发生77小时后，我们就启动恢复重建工作，把187户房屋全部推倒，在原址上重建。”毛都站镇副镇长曹玉丰介绍，区镇村三级包保，用砖用料、施工队伍等方面严格把关，确保房屋重建的质量。房子都是砖混结构，房屋四角都设了构造柱，圈梁和构造柱连接一体，增强了房屋抗震强度。“一定要确保房屋质量，达到设防标准。”执法检查组反复强调。

执法检查组同时发现，我国民居抗震设防能力不足的状况仍未得到根本改变，地区之间、城乡之间的防震能力还存在较为明显的差距。有些地震高风险地区受地方财力制约，尚未有能力开展抗震排查工作，对不符合抗震设防标准的建筑底数不清。尤其是农村地区的自建住房抗震设防标准较低，存在较大地震安全风险。在一些处于地震重点监视防御区和重点危险区的地方，仍有不少农村房屋未经抗震改造，存在“小震大灾”的隐患。

执法检查组建议，应进一步加大对贫困、多震地区的城市老旧房屋、农村民居抗震改造的扶持力度，全面改变“城市高风险、农村不设防”的局面；各级政府应加强城市老旧房屋抗震加固情况的摸底排查和监督检查，对农村民居抗震设防给予资金和技术支持；结合富民安居工程、棚户区改造工程、精准扶贫工程等，破解财政支持资金不足的问题。

提升全社会防震减灾意识和社会参与度

防震减灾法第四十四条明确规定了政府及有关组织宣传普及地震应急知识的义务和责任。如何组织开展有效的地震应急知识宣传、地震应急救援演练，提升公民在地震灾害中的自救互救能力？

“2017年9月12日，凉山木里藏族自治县发生4.8级地震，学校立即启动防震减灾应急预案，全校师生近4000人在3分钟内全部撤离到安全地带。”四川凉山彝族自治州西昌一中俊波外国语学校校长万福兴介绍，学校注重把防震减灾工作落实到常态训练中，制定了精确到每间教室的逃生疏散图，利用每天的“阳光大课间”进行操练，并对撤离活动进行考核评比。经过日复一日的训练，有序逃生自救已成为师生们的惯性反应。

不过，执法检查组发现，社会公众防震减灾意识与高震灾风险的国情要求相比还不相适应。此外，公众对防震减灾法律和知识的知晓率仍不高，预防为主、主动减灾的社会氛围也尚未完全形成。从检查组在一些省份发放的随机调查问卷来看，有的地区超半数的答卷显示未能掌握基本的地震避险知识。

执法检查组认为，这主要是因为一些地方政府和领导干部“重救灾轻预防、重应急轻常态”的思想依然存在，认为“防灾做得好，不如救灾表现好”，致使对法律规定的一些重要责任落实不到位。

法律的生命力在于实施，而实施的前提在于普及。执法检查组指出，要全面实施防震减灾素质提升工程，以提升全社会防震减灾意识和社会参与度为目标，推进建立防震减灾宣传教育长效机制，推进防震减灾科普宣传和法治教育全覆盖。