

人大代表履职学习用书



全国人大代表 议案选编

◎ 全国人大常委会办公厅联络局 编

QUANGUO
RENDA
DAIBIAO
YIANXUANBIAN

内部使用、注意保存

人大代表履职学习用书

全国人大代表 议案选编

◎ 全国人大常委会办公厅联络局 编

QUANGUO
RENDA
DAIBIAO
YIANXUANBIAN

书名/全国人大代表议案选编

QUANGUORENDADAIBIAOYIANXUANBIAN

作者/全国人大常委会办公厅联络局 编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63053367 63056983

经销/新华书店

开本/16开 710毫米×1020毫米

印张/10 字数/95千字

版本/2008年2月第1版 2008年2月第1次印刷

印刷/河北永清金鑫印刷有限公司

统一书号/380078·47

定价/20.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)



前 言

十届全国人大期间,特别是中央9号文件下发(2005年)以来,代表们认真履行宪法和法律赋予的职责,围绕全面落实科学发展观、推进社会主义和谐社会建设这个主题,通过专题调研和集中视察以及参与全国人大常委会、专门委员会有关活动,深入研究、反复酝酿形成了许多高质量的议案。为了利用好、发挥好十届全国人大代表提出高质量议案的示范效应,我们在征求全国人大有关专门委员会意见的基础上,选择部分代表议案汇编成册,以便于代表了解议案工作情况,同时供十一届全国人大代表在起草、酝酿、提出议案时参阅。



目 录

1. 关于修改中华人民共和国民事诉讼法以解决“执行难”、“申诉难”的议案(十届全国人大五次会议第 737 号)
..... 江必新等代表(1)
2. 关于尽快启动正式立法程序推动公证法早日出台的
议案(十届全国人大三次会议第 109 号)
..... 姜健等代表(23)
3. 关于修改未成年人保护法部分条款的议案(十届全
国人大四次会议第 475 号) 黄藤等代表(30)
4. 关于制定城乡规划法的议案(十届全国人大四
次会议第 477 号) 魏民洲等代表(37)
5. 关于修改水污染防治法的议案(十届全国人大四
次会议第 870 号) 黄细花等代表(49)
6. 关于修改人民检察院组织法的议案(十届全国人
大五次会议第 14 号)..... 姜德明等代表(55)

7. 关于制定中华人民共和国刑事被害人国家补偿法的
 议案(十届全国人大五次会议第 41 号)
 孙谦等代表(64)
8. 关于制定国家考试法的议案(十届全国人大五次会
 议第 51 号) 彭镇秋等代表(117)
9. 关于制定农村社会救助法的议案(十届全国人大五
 次会议第 105 号) 童海保等代表(124)
10. 关于修改中华人民共和国归侨侨眷权益保护法的议
 案(十届全国人大五次会议第 401 号)
 罗益锋等代表(135)
11. 关于修改出入境有关法律的议案(十届全国人大五
 次会议第 588 号) 康舒怀等代表(139)
12. 关于修改道路交通安全法的议案(十届全国人大五
 次会议第 772 号) 章联生等代表(143)
- 附件:《全国人民代表大会代表
 议案处理办法》 (149)

关于修改中华人民共和国民事诉讼法 以解决“执行 难”、“申诉难”的议案

【情况简介】

江必新等代表提出的《关于修改中华人民共和国民事诉讼法以解决“执行难”、“申诉难”的议案》(十届全国人大五次会议第 737 号,全国人大常委会负责审议)。该议案在调查研究的基础上,吸收借鉴了国外有关强制执行方面的合理规定,针对当前执行实践中亟待解决的突出问题,对民事诉讼法执行篇有针对性地作出了补充和修改,提出了完整的修正案草稿。法制工作委员会以该议案为基础,吸收其他代表有关议案的意见,会同全国人大内务司法委员会和最高人民法院、最高人民检察院多次研究,并听取江必新代表及法律专家的意见,形成了民事诉讼法修正案(草案)。关于修改民事诉讼法的决定已于 2007 年 10 月 28 日由全国人大常委会第三十次会议通过,着重从细化再审事由、完善再审程序、强化执行措施、规范执行行为等方面完善民事诉讼法的有关规定,以解决群众反映强烈的“再审难”、“执行难”问题。

案由：

当前,申诉难、执行难已成为社会各界普遍关注的问题。形成上述两难的原因固然十分复杂,但民事诉讼法不完善也是原因之一。尽快修改民事诉讼法,是解决申诉难、执行难的当务之急。

我国现行的 1991 年《中华人民共和国民事诉讼法》是在 1982 年颁布的《中华人民共和国民事诉讼法(试行)》的基础上修订的。十多年来,民事诉讼法在规范人民法院的审判和执行行为,保障民事诉讼当事人及其他参与人的合法权益、促进司法公正、提高民事审判和执行的效率等方面,发挥了十分重要的作用。但随着大量新情况、新问题的出现,有必要对该法进行系统而全面的修改。但全面系统的修改需假以时日,为尽快解决人们普遍关注的执行难申诉难,建议先就相关部分进行修改,以应急需。

案据：

一、解决“申诉难”亟须修改民事审判监督程序

民事审判监督程序是民事诉讼法的重要组成部分,它作为法律规定的一种特殊救济程序,是确保裁判公正的最后一道诉讼环节。十余年来,审判监督程序在依法纠错、维护司法公正和司法权威,依法保障人民群众合法权益、推进社会主义法治国家建设中,发挥了积极的作用。但是,随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,以及

社会的变革和转型,现行民事审判监督程序本身的缺陷越来越显现出来,影响和制约了审判监督职能的发挥。由于现行民事诉讼法对申请再审事由等规定不够具体明确,造成人民法院对申诉案件是否符合再审条件难以把握,一些申诉得不到及时处理,有的被长期搁置,形成了“申诉难”的局面。如果不及时进行立法修改,则难以满足人民群众依法实现申诉权利的要求。

党中央高度重视人民群众最普遍关心的利益问题,将改革现行的民事案件审判监督制度,作为司法体制改革的重要任务之一。我们认为,为了切实解决当事人“申诉难”的问题,必须突出保障当事人申请再审的权利,将申诉权利真正赋予人民群众,修改不适应经济社会协调发展的法律规定。改革现行的民事案件审判监督制度,需要对当事人的申请再审进行诉权化改造,有效地疏通当事人申请再审的渠道,为当事人申请再审权利的行使提供平等、公开、高效的程序保障。同时,对当事人申请再审进行必要的规范和引导,防止权利滥用和司法资源浪费。我们在广泛征求意见的基础上,建议就再审事由、再审管辖、再审期限等对民事诉讼法第一百七十八条、第一百七十九条、第一百八十四条作相应修改补充。现将主要内容和问题说明如下:

(一)关于申请再审事由问题

由于现行民事诉讼法对再审事由规定得较为原则、含混,在司法实践中易于造成申诉难和申诉乱。因此,需要

按照程序与实体并重的原则,针对司法实践中容易发生错误的环节,重新设计申请再审事由。再审事由的明细化、法定化,既便于当事人行使申请再审权利,又便于人民法院审查受理当事人的再审申请,防止人民法院决定立案再审的随意性,还有利于促进人民法院整体案件质量的进一步提高。为此,草案对申请再审事由作了十六项具体的规定:(一)判决、裁定依据的主要证据未经质证;(二)判决、裁定认定事实的主要证据不足;(三)判决、裁定依据的主要证据是虚假、伪造、变造的;(四)有新的证据,足以推翻原判决、裁定;(五)裁判相互矛盾;(六)据以作出判决、裁定的法律文书被撤销或者变更;(七)原判决、裁定适用法律确有错误;(八)审判人员在审理该案件时有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为;(九)审判组织的组成不合法;(十)依法应当回避的审判人员没有回避;(十一)没有依法开庭审理;(十二)未经合法传唤缺席判决;(十三)代理人没有代理权、超越代理权,或者当事人未经过合法代理;(十四)遗漏必须参加诉讼的当事人;(十五)遗漏或者违法超出诉讼请求事项作出判决、裁定;(十六)其他违反法定程序,可能影响案件正确判决、裁定情形。

(二)关于再审案件管辖问题

现行民事诉讼法第一百七十八条规定,当事人对已经发生法律效力判决、裁定,认为有错误的,可以向原审人民法院申请再审,也可以向上级人民法院申请再审。司法实践中,造成同一生效案件被多级人民法院重复审查甚至

重复再审的现象时常发生。现行再审案件的多重管辖,是造成当事人无序上访、多头申诉混乱局面的主要原因之一。明确当事人的申请再审应向原审人民法院的上一级人民法院提出,符合申请再审人的普遍意愿。再审案件管辖上提一级的设置,既可以避免当事人对原审人民法院难以承认自己错误的担心,又有利于增强再审纠错的有效性,及司法的权威性,切实保障当事人申请再审的权利。考虑到再审案件管辖上提一级后,到省进京上访可能会大幅增加,上一级人民法院可能会增加办案压力,草案还规定:上一级人民法院决定再审后,可以将案件交作出发生法律效力判决、裁定的人民法院审理,也可以指定其他同级人民法院审理。当事人申请再审的案件未经作出生效裁判法院的审判委员会讨论的,由作出发生法律效力的判决、裁定的人民法院管辖;审查结果如系驳回申请再审人的申请,必须经审判委员会讨论决定。这样规定,既加强了上级人民法院对下级人民法院、审判委员会对合议庭再审依法纠错的监督,又可以减少到省进京的数量。

(三)关于申请再审案件审查程序问题

审查申请再审案件时,必须强化程序公开和程序透明,通过明确的程序安排,既有利于规范人民法院的审查行为,促使申请再审案件能够得到及时公正处理,又有利于引导当事人审慎行使申请再审权利,认真对待自己的诉求。人民法院在当事人提交材料后,经审查无论认为申请再审符合或不符合再审条件,均一律采用民事裁定书形式

处理。为此,草案对申请再审案件的审查程序作了规定:人民法院收到再审申请书,经审查,认为符合立案条件的,应当在五日内发送被申请人。被申请人应自收到之日起十五日内提交书面意见,不提交书面意见的,不影响人民法院审查;人民法院收到再审申请书等材料后,经审查,认为符合第一百七十八条规定条件的,应当自收到有关材料之日起三个月内作出再审决定;认为不符合条件的,裁定驳回。同时,为了保障当事人的合法权益,草案还规定当事人对驳回裁定不服的,可以申请复议一次。

(四)关于有限再审的例外问题

我国民事诉讼采取二审终审制,案件经过一、二审后,一般的矛盾纠纷基本得到解决。不服发生法律效力裁判的申请再审,由原审人民法院的上一级人民法院审理后,一般已经能够保障案件处理结果的公正。因此,草案规定了人民法院依照审判监督程序再审后的判决一般不得申请再审,这不仅有利于社会主义社会经济关系快速恢复稳定和谐,也有利于维护国家司法裁判的权威。但是,如果对于原再审判决一律不得申请再审,则不利于纠正极少数不通过再次再审将严重违反社会公平正义的特殊情形。为此,草案还规定了“有明显的实质性错误需要再审的除外。”

二、解决“执行难”亟须修改强制执行制度

现行民事诉讼法将执行程序单列一编,共 30 个条

文,对执行程序的通则、执行程序的启动以及执行措施等问题作了规定,这些规定是执行工作的基本法律依据。十多年来的实践证明,现行强制执行制度对于规范执行秩序,保障债权的实现,促进社会主义市场经济建设,发挥了积极的作用。但是,总的来看,民事诉讼法关于执行程序的规定比较笼统,某些重要的制度尚不完备,某些制度不符合执行工作的客观规律,有些规定已经滞后于执行工作的实际,难以充分有力地为解决执行难提供法律上的支持。随着我国新型社会经济关系的确立和发展,执行工作中出现了许多新情况、新问题,这些问题的解决,有待于强制执行法律制度的修改和完善。2004 年底,中共中央下发了《中共中央转发〈中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见〉的通知》,对包括执行体制改革在内的司法体制改革提出了指导性意见,这些改革内容的落实,也涉及到强制执行法律制度的修改和完善。为了更有效地解决执行难,规范执行秩序,并为司法体制和工作机制改革提供法律支持,亟需总结近十多年来执行工作中的实践经验,针对当前执行工作中面临的突出问题,对民事诉讼法执行编作相应的修改补充。

我们在调查研究的基础上,吸收借鉴了国外有关强制执行方面的合理规定,立足于解决执行难问题,立足于最大限度地实现债权,立足于合理兼顾各方当事人、利害关系人的合法权益,针对当前执行实践中亟待解决的突出问

题,对民事诉讼法执行编有针对性地作出了补充和修改。现将主要内容和问题说明如下:

(一) 关于强制措施

罚款、拘留等强制措施是执行程序顺利进行的保障。现行民事诉讼法关于强制措施的规定存在的主要问题是罚款金额过低、拘留期间过短。此外,在有关单位不依法履行协助执行义务的情况下,现行民事诉讼法对其主要负责人和直接责任人员仅规定可以罚款,未明确规定是否可以拘留。由于罚款金额过低、拘留期限过短,且适用对象有限,不足以震慑被执行人和协助执行人,这是导致执行难的一个重要的立法上的原因。因此,草案加大了对妨害执行行为的处罚力度,一是提高罚款的金额,提高的幅度是原规定的十倍,这一幅度充分考虑了十多年来我国社会经济发展的实际情况以及对被执行人形成足够的威慑力这一要求,同时也参考了有关法律、法规的规定。二是适当延长拘留的期限。执行中的拘留重在威慑,许多国家和地区对执行中的拘留措施都规定了一个较长的期间,如德国规定拘留的期间为六个月,我国台湾地区规定管收(拘留)的期间为三个月。综合考虑多种因素,草案将执行中拘留的期限从现行法律规定的最长不超过十五日延长到一个月,以便与刑罚的拘役相衔接。此外,为确保有关单位和人员依法履行协助执行义务,草案还明确规定,有义务协助执行的单位不依法履行协助执行义务的,对其主要负责人或直接责任人员,除可以进

行罚款外,还可以进行拘留。

(二)关于提级执行和指定执行

地方保护主义是造成执行难的一个重要原因。由于地方法院在人财物等方面受制于地方,很难摆脱地方保护主义的干扰。在近年来的执行改革实践中,许多地方尝试将那些因受地方保护主义干扰而无法执行的案件,由上级法院提级执行或者指定给其他法院执行。实践证明,这种做法能够有效克服地方保护主义的干扰,被公认为是我国目前状况下解决执行难的有效武器。但是,目前执行实践中的提级执行或指定执行,主要是依靠上级法院的监督,上级法院因各种主客观因素的制约,对很多案件难以及时提级或指定执行,加之提级和指定执行缺乏法定条件和程序,实践中也存在随意性大、程序不规范等问题。草案主要从以下几个方面对该制度作了规定:一是明确赋予申请执行人向上一级法院申请变更执行法院的权利。二是明确规定了申请变更执行法院的条件,即被执行人有可供执行的财产,执行法院自执行程序开始后,经过一年无正当理由未能执行。三是明确规定上级法院对当事人的申请应当进行审查,理由成立的,应当裁定指定执行或者提级执行;理由不成立的,裁定驳回。

(三)关于案外人异议和诉讼

案外人异议是执行程序中经常遇到的问题。案外人对执行标的提出的异议,实际上是一种实体权利义务争

议。比如,案外人认为执行法院查封的某项财产不是被执行人的财产,而属于案外人自己所有,请求法院解除查封。这显然是关于实体权利义务的争议,对这类争议,合理的做法是通过审判程序予以解决。但现行民事诉讼法对此却只规定由执行员审查,没有相应的审理程序与制约,导致执行机构在处理该问题时权力过大,执行人员滥用权力时有发生,不利于充分保护当事人的合法权益。因此,有必要通过修正案明确赋予案外人通过诉讼寻求救济的途径,加强对执行权的制衡,以充分保护当事人的合法权益,并对有关执行分权方面的改革提供法律支持。对于案外人异议问题,其他国家和地区比较常见的做法是设立案外人异议之诉,通过审判程序进行处理。草案借鉴了这一比较成熟的经验,明确规定,在执行过程中,案外人对执行标的的主张所有权或者其他阻止标的物转让、交付的权利的,可以向执行法院提起异议之诉。”

(四)关于对违法执行措施的异议

执行实践中难免会出现执行人员拖延执行、消极执行或违法实施执行等问题,但对这些问题,现行民事诉讼法未赋予当事人、利害关系人法定的救济途径,也未规定相应的处理程序。实践中当事人、利害关系人只能通过申诉、信访等渠道向法院反映问题,法院对这些问题的处理也缺乏明确的程序规定可资遵循,从而导致该类问题的处理往往比较随意,当事人、利害关系人的合法权益难以得到充分保障。这也是社会上反映的执行难的一个重要方

面。鉴于此,草案明确赋予当事人、利害关系人对违法执行措施提出异议的权利,同时,明确要求执行法院对当事人、利害关系人的异议应当进行审查,并作出相应的裁定。当事人、利害关系人对裁定不服的,还可以在裁定送达之日起十日内向上一级人民法院申请复议,以充分保护当事人、利害关系人的合法权益。

(五)关于执行机构

草案对执行机构问题作出修改,主要基于以下几点考虑:一是现行民事诉讼法中已有关于执行机构的规定,不存在通过修正案规定一个全新内容的问题。二是目前全国各级法院均已根据工作的实际需要设立了执行机构,而现行民事诉讼法仅规定中级和基层法院设立执行机构,最高人民法院和高级人民法院已经设立的执行机构缺乏法律上的依据,法律本身已严重落后于实践。三是执行机构改革是司法体制和工作机制改革的一项重要内容,最高人民法院的改革方案中明确提出各级法院设立执行局,该方案已经中央批准,需要及时得到法律上的支持。四是前不久刚通过的《关于修改人民法院组织法的决定》并未对机构问题进行修改,这意味着执行机构问题短期内已不可能通过法院组织法的修改解决。基于上述考虑,草案明确规定各级法院均设立执行机构。

(六)关于公安等部门对执行的援助

执行具有强制性、对抗性等特点,易引起暴力抗拒事件,如果没有国家强制力作后盾,很多案件可能无法正常