本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

司法改革

有效执行是司法权威的基石

判决执行不仅仅是维护当事人合法权益的小问题，它还是增强司法权威、维护司法公正的大事。正是在这个意义上，应当在社会主义法治国家建设的全局中思考执行体制改革和配套社会信用体系完善问题，唯有如此，“执行难”问题的彻底解决也才有可能。

□ 高长见

增强司法权威是司法体制改革的主要目标，也是法治国家建设成效的评价标准之一。一个朴素的道理是：司法无权威则法律无权威，法律无权威则无法治。司法权威表现在很多方面，其中，司法执行率高、有威慑力是核心要素。因为，只有通过执行才能把司法裁判落到实处，执行率不高意味着司法裁决的实施率低，甚至是一纸空文，也就无从发挥司法定纷止争或者社会正义的最后一道防线的作用，是对司法权威最大的破坏。

长期以来，“执行难”是困扰人民法院的老大难问题，也是一大社会问题。最高法院曾概括司法执行五难：被执行人难找、执行财产难寻、协助执行难求、应执行财产难动、特殊主体难碰。实践中，很多民事诉讼当事人通过司法途径获得了公正的判决，但很多判决得不到执行，无法获得赔偿，由于权利得不到救济，正义也无从实现。近年来，为了破解“执行难”，各地法院广泛开展了加大清理积案的活动，也进行了执行方式方法的改革，取得了一定的成效，但执行难以及“老赖”盛行等问题并未从根本上缓解。例如，在2014年，为了促进执行工作的顺利进行，法院系统在2013年开展了规范执行专项活动，清理久拖未决案件；还建立了执行指挥系统，推进执行信息公开。但是，根据有关统计，2014年全国法院共受理执行案件341万件，同比大幅上升14.08%，实际执行率则为66.33%，同比下降12.53个百分点；执行标的到位率57.53%，同比下降4.8个百分点。

当然，单从实际执行率和执行标的到位率并不能全面反映执行中存在的突出问题。尽管2014年实际执行率和执行标的到位率都有所下降，但从国际的角度比较，我国的实际执行率已经是比较高的水平，而且实际执行率、执行标的到位率也无法做到接近100%的程度，因为很多案件的当事人确没有可供执行的财产。同时，尽管执行评估指标大幅下降，但通过各种措施，多年来的执行数据更趋于真实，更加真实客观地反映执行难问题，实际执行效果是趋好的。那么，为什么社会各界对判决执行仍有较大意见？为什么学术界对执行体制仍有较多意见？实际上，公众对执行问题意见较大的根源是当前对故意逃避执行的当事人的处罚和制约手段不足，众多“老赖”故意不执行生效判决又无需承担任何不利后果，使得弱势群体利益严重受损。很多有能力履行判决的当事人一方面故意逃避执行，另一方面仍然在大手大脚地花钱，进行各种各样的高消费活动，这是社会公众最不满意之处，也是对司法权威的严重伤害。

同时，公众对执行有较大意见也在于法院执行系统存在腐败现象。由于法院执行与财产直接打交道，而且执行的强度大小与当事人的利益直接相关，所以执行环节成了腐败重灾区。目前，执行队伍工作作风也有待改进，执行不规范的问题也比较突出，个别法院执行部门窝案、串案问题严重，涉案金额巨大，社会影响极坏。

为了有效解决司法判决执行问题，早在1999年中共中央就下发[1999]11号文件，力图根治“执行难”顽症，同时，法院系统也采取了许多措施和创新了许多执行方式方法，如开展清理积案活动，搞执行风暴、零点行动活动，引入执行联动机制、设立悬赏执行制度等。但实践证明，执行工作方式、方法的革新对“执行难”的解决有积极意义，但不是治本之策，关键还是要理顺执行体制，完善社会信用体系，建立违法失信惩戒体系。总之，“执行难”是我国法治建设仍需不断推进以及司法不独立、司法无权威等体制性问题的外在表现，其解决既依赖于司法体制和司法权力运行机制方面执行体制的改革，也有赖于社会信用体系、执行制度创新等具体制度的完善。

2014年10月，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》明确提出：“完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。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。加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度。”这意味着执行体制改革进入了新的阶段，《决定》提出的优化司法职权配置，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革是解决执行难的治本之策。

从上个世纪80年代后期开始，地方法院陆续将执行工作从审判庭分离出来，交由专门设立的执行庭来负责。现在，全国四级法院均全部成立了执行局，审判权与执行权在法院内部的分离改革已经基本完成。《决定》关于“推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点”的要求，既是对法院内部审执分离改革的肯定，也体现了进一步推进审执分离改革的决心。关于下一步审执分离改革的具体方向，学术界和实务部门争论都比较大，观点主要有以下三种：第一是“彻底外部分立”，即整个执行工作从法院分立出去交给其他的司法或行政部门负责。二是“深化内部分离”，即认为目前法院内部的审判部门和执行部门的分离不够彻底，应当进一步深化内部分离。目前，行政判决的执行工作很多还在行政庭，财产刑的执行工作很多还在刑庭，执行裁决权和执行实施权，都由执行局来统一行使，所以，法院内部的审执分离尚不完全，推动审执分离的工作重点应是在法院内部审判和执行进一步的分离。三是“深化内分、适当外分”，“适当外分”是将执行工作的一部分交由法院以外的其他部门来做。例如，《决定》中提到了“完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制”，应当将法院负责的死刑执行交由司法行政部门来负责；财产刑的执行、刑事附带民事诉讼的执行等，也应当交由司法行政部门或其他部门来负责。从解决民事诉讼中比较突出的“执行难”的角度以及预防执行领域的腐败现象的角度出发，民事诉讼的审判权和执行权分离改革应当是最关键举措，这种分离的本质是司法裁判权和行政性质的执行权的分离，因此，在这个意义上，“外部分离”应当是最终的目标，而从现阶段的改革的综合条件分析，“深化内分、探索外分”应当是比较可行的改革路径，针对某些特殊类型的民事诉讼执行工作，探索由法院执行机构转交司法行政部门来执行。

除了执行体制的改革以外，社会信用体系建设特别是违法失信惩戒体系的完善、具体执行机制的创新，也应当是下一步努力的重点领域。首先，应当推进执行公开，以方便当事人查询执行状况，和监督执行权正当行使。比较重要的是进一步推进被执行人信息、全国法院失信被执行人名单、执行案件流程信息、执行裁判文书信息公开服务。其次，应当进一步加强执行信息化建设，以有利于完整掌握被执行人财产状况和采取执行措施。这方面已经有比较大的突破，例如，去年，最高人民法院开通执行指挥系统，与21家全国性银行业金融机构的专线连接，并为全国2000多家法院开通网络执行查控系统，绝大多数高级法院也已建成辖区法院三级联网“点对点”网络查控系统。再次，完善失信惩戒制度。应当进一步加大“老赖”曝光力度，将拒不执行判决、裁定的“老赖”信息公布在网络上，同时完善有关法律法规，对失信被执行人采取有效的措施限限制其出境、招投标和高消费等。根据最高人民法院的有关统计，目前，全国已有245万名被执行人被列入失信被执行人名单，其中34%的失信被执行人慑于联合信用惩戒的威力而自动履行义务。这充分说明了失信惩戒制度的作用，下一步应当研究制定专门的规定，使惩戒制度于法有据。最后，严肃执法，对构成拒不执行判决、裁定罪的被执行人严格追究刑事责任，运用刑罚手段维护司法的权威。对涉嫌构成拒不执行判决、裁定罪，妨害公务罪，非法处置查封、扣押、冻结的财产罪等犯罪的被执行人或相关人员，都应当由公安机关立案侦查、人民检察院提起公诉、人民法院进行审判，依法定罪量刑。

见微知著，“执行难”反映的是司法权威亟待加强的大问题，其治理是涉及诸多部门和领域的系统工程，应当在法治国家、法治社会、法治政府一体建设中来筹划。我们应当认识到，判决执行不仅仅是维护当事人合法权益的小问题，它还是增强司法权威、维护司法公正的大事。正是在这个意义上，应当在社会主义法治国家建设的全局中思考执行体制改革和配套社会信用体系完善问题，唯有如此，“执行难”问题的彻底解决也才有可能。

依法治国

法治文化建设从何入手

□ 魏淑君

中国改革开放30多年来，社会公众的法治观念和法律素质有了明显提高，但不可否认的是，由于数千年传统社会人治特征的惯性和正处于社会转型期的现实，我们在推进法治国家建设的进程中，还存在着诸多与现代法治精神不相和谐甚至相悖的矛盾和问题，分析其产生的深层次原因，关键在于当下没有形成一种与建设法治国家要求相适应的法文化环境。因此，中国实现法治的过程，从本质上讲，是在一个有着数千年传统法律文化的基础上，重构社会文明秩序、重塑法治文化的过程。

继承和创新传统法文化资源

社会主义法治文化建设应立足于当前中国经济社会发展实际，既要总结新中国成立60多年来，尤其是改革开放以来法治建设经验，又要借鉴吸纳人类法治文明的优秀成果，蕴含最具现代文明的理念；同时注重对本土传统法律文化中契合现代性的内容的整合、吸收，如对传统法律文化中的人本观、义务观和自律观，以使社会主义法治文化实现对传统的承继和文化脉络的延续。

中国传统的人本观、义务观和自律观等法文化内容，是中华民族高度智慧的结晶，是中华传统法律文明长河中经久不衰、至今仍深刻影响着中国法文化现代化进程的，是我们建设社会主义法治文化宝贵的本土资源，为当下依法治国提供历史的借鉴。当然，传统法律文化带有积极和消极两面性，我们应科学辩证地对待，既要汲取其中有利于当代中国法治建设的精华内容，也要深入审思和严格排除当代中国法治建设必须抛却的糟粕，完成转化创新。例如中国传统人本法律观，既有“以人为本”的积极意义，但同时在一定意义上成为身份法律观，造成了中国人对权力的崇拜并形成权力本位意识，忽视对公权力制约，而现代法治的核心是对权力的限制和约束。可见，当前法治文化建设对传统法律文化资源的整合，是一个扬弃的过程。

国家的引导是加快建设法治文化的有力保障

西方发达国家的法治文化基本上是在缓慢的社会发展中逐步演进形成的，这种模式不适合我国的实际情况。中国作为后发型国家，其现代化必须采取国家主导型的发展模式，法治文化建设同样离不开国家的积极引导和培育，强大的政府力量和权威应当是加快社会主义法治文化建设的有力保障。国家立法机关、政府和司法机关作为公权力的行使者，在治国理政中践行公平正义和法治精神，是对社会公众法治意识进行引导的最有效手段，也是法治文化建设的最重要途径。因此，中国法治建设的关键在执政党能否依法执政，政府机关能否依法行政，司法部门能否公正司法。

国家引导社会主义法治文化建设的方式主要有：以公平正义为核心价值目标，完善中国特色社会主义法律体系和法律机构，为法治国家的建立创设良好的制度性基础；以依法行政来宣扬责任政府和法治政府的理念，倡导责任意识和义务观念；以提高司法公信力守住维护社会公正的最后一道防线，让人民群众在每一个案件中感受到公平正义；政府积极推进普法工作创新，深耕细作，通过各种形式的法治宣传活动倡导社会主义法治文化的核心内容，在全社会弘扬社会主义法治精神，树立法治理念。

社会组织是推进法治社会建设的重要力量

改革开放以来，我国社会组织有了快速发展，它们已成为社会公众参与社会治理的重要途径。目前，我国建立的包括各种社会团体、基金会等在内的社会组织，除了具有服务、协调、监督、公证等功能，同时还承担了启蒙和教育功能，在提高公民法律意识法治能力方面发挥了积极作用。如我国消费者维权意识的启蒙和深入人心就同消费者协会做出的努力密切相关。在培育社会主义法治文化的进程中，必须充分发挥社会组织的作用，通过他们内部组织活动、社会宣传活动及社会公用领域的参与活动，使法治文化所倡导的价值观、基本理念和思维方式、行为方式深入社会成员的意识行为中。

国家应为社会组织参与法治社会建设营造良好的环境，建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。制定推动社会组织健康发展和有效发挥作用的支持政策，应通过政府购买服务、委托经营等方式积极扶持社会组织的发展。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能，完善社会组织诚信约束和责任机制，发挥好社会组织对其成员的行为引导，规则约束、权益维护作用。

通过多层面的教育宣传培育公民法治意识

法治文化的建设和培育，少不了教育引导和文化熏陶两个方面的基础性工作。这就需要政府、社会大力倡导社会主义法治文化的核心价值观和其他主要内容，通过学校、家庭、新闻出版、广播电视、文学艺术、社会科学等途径，形成以法治为取向的文化氛围，教育和影响公众的观念、态度和行为取向。尤其是做好把法治教育纳入国民教育体系的工作，遵循青少年年龄特征和认知规律，提高法治教育的针对性和实效性；调动学校、家庭、社会共同参与法治教育的积极性，使每一个人从青少年时代起，就要树立做合格公民、尊法守法的意识。

社会公众的广泛参与是法治文化形成的动力

在中国特色社会主义法治文化建设及培育的过程中，必须强调社会公众的广泛参与，因为民众的参与是法治文化形成的动力。社会公众不仅仅是法治文化内容的受众，随着中国市场经济的发展和法律普及活动的基本完成，来自普通公民的权利意识和公共参与愿望逐步提高。在广泛社会参与的过程中，社会公众的公平正义的价值观、以人为本的观念、重视义务履行的观念等才会不断得以树立和巩固。

参考与借鉴

实施国家大数据战略须加快立法

□ 金江军

大数据是以容量大、类型多、存取速度快、应用价值高为主要特征的数据集合，正快速发展为对数量巨大、来源分散、格式多样的数据进行采集、存储和关联分析，从中发现新知识、创造新价值、提升新能力的新一代信息技术和服务业态。

值得指出的是，大数据的真正意义不在数据量大，而是通过数据分析、比对、挖掘等发现新知识、创造新价值、提升新能力。对于党政部门来说，发展大数据无论对于“稳增长、调结构、转方式、惠民生、扩内需”，还是推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有十分重要的现实意义。

党中央、国务院对大数据非常重视。党的十八届五中全会提出“实施国家大数据战略”。2014年7月，李克强总理在考察浪潮集团时指出“不管是推进政府的简政放权，放管结合，还是推进新型工业化、城镇化、农业现代化，都要依靠大数据、云计算”。2015年6月下旬，国务院办公厅印发了《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》。2015年8月底，国务院印发了《促进大数据发展行动纲要》，国务院出台的其他一些政策文件也包含大数据方面的内容。

实施国家大数据战略，目前的障碍不在于政策、技术、资金、人才，而在于法律法规不完善、大数据相关立法滞后。党的十八届四中全会提出“全面推进依法治国”，出台了《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“深入推进依法行政，加快建设法治政府”。在缺乏国家层面的大数据法律法规情况下，“法无授权不可为”成为各级政府部门实施国家大数据战略的主要顾虑。因此，我国亟待建立和完善大数据法律法规体系，依法依规实施国家大数据战略。

实施国家大数据战略，实现政府信息共享是前提，开放公共数据资源是动力，保护政府、商业和个人数据是保障。因此，要加快政府信息共享、公共数据资源开放和数据保护方面的立法工作。

制定国家层面的政府信息共享条例及其实施细则。保障数据来源、保证数据质量，是实施国家大数据战略的前提。随着物联网技术这样先进数据采集手段在政府部门的应用以及网上办事的推行，政府部门掌握的数据量越来越大。虽然全国各级政府部门都掌握着大量数据资源，但由于条块分割的行政管理体制，政府部门之间缺乏信息共享，把“大数据”割裂成许多“小数据”。政府管理的本质是信息管理。政府部门之间缺乏信息共享，是市场监管和社会管理存在漏洞、公共服务效率低下的重要原因。

对于一些政府部门来说，数据意味着部门利益，不愿意共享。我国各级政府部门的三定方案中都没有明确规定政府部门信息共享方面的职能。对政府官员来说，在缺乏法律法规依据的情况下，共享意味着风险。

智慧城市的核心是政府信息资源整合和共享。在不少城市，当一个政府部门需要另外一个政府部门的数据时，往往需要上级领导出面协调。同一个市长分管还好办，如果不同市长分管，则要让上级来协调。有的垂直管理部门，数据由省里统一管，则还需要协调省里，难度很大。

制定国家层面的政府信息共享条例及其实施细则，明确政府信息共享的内容、方式和程序，是破除部门利益、消除官员顾虑，使政府信息共享由“人治”走向“法治”的有效举措。

随着应急管理、食品安全、社会信用体系建设等跨部门、跨地区公共事务越来越多，我国亟待通过立法建立政府信息共享的长效机制，避免政府管理的“碎片化”，构建“整体政府”。要依法依规建立横向和纵向的政府信息共享体系，实现跨部门、跨地区的政府信息共享。

制定国家层面的公共数据资源开放条例及其实施细则。开放公共数据资源，有利于深化政府信息公开，促进政府部门依法行政；有利于促进公共数据资源开发利用，发展信息服务业。国务院明确要求开放公共数据资源。2013年8月出台的《国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见》提出“制定公共信息资源开放共享管理办法，推动市政公用企事业单位、公共服务事业单位等机构开放信息资源”。《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》提出“推动数据资源开放”。《促进大数据发展行动纲要》提出“稳步推动公共数据资源开放”。

关于公共数据资源开放，现在的问题不是要不要开放，而是怎么开放。这就需要立法，制定国家层面的公共数据资源开放条例，科学界定什么是公共数据资源，明确公共数据资源开放的范围、方式和程序，并建立监督和保障机制。在实施细则中，要明确哪些部门的哪些公共数据资源要对外开放，是全部开放还是部分开放？是面向所有人开放还是面向特定人群？是免费开放还是收取一定的费用？是直接开放还是依申请开放？

目前，北京、上海、浙江等省市已经通过政府网站开放部分公共数据资源，广东、沈阳、成都等地成立了大数据局。公共数据资源开放条例及其实施细则，将是全国各级政府通过网站开放公共数据资源的法律依据。

制定国家层面的数据保护法。对个人来说，数据泄露不仅会扰乱正常生活，而且可能诱发电信诈骗、入室盗窃等。对企事业单位来说，有些数据涉及商业秘密，数据也是一种重要资产。对政府来说，敏感数据泄露可能引发经济社会危机，一些机密数据泄露还会威胁到国家安全。

在我国，个人信息被非法买卖情况十分普遍，导致垃圾短信、电信诈骗等泛滥。在互联网行业，我国已经发生多起用户信息大规模泄露事件。因此，在大数据时代，除了强调“网络安全”，还要强调“数据安全”。许多欧美发达国家早在上世纪七八十年代就制定了隐私法、数据保护法，而我国还缺乏数据保护方面的法律法规，亟待制定中华人民共和国数据保护法，把情节严重的数据泄露、侵权等行为纳入刑法修正案，以加强对政府机密、企业商业秘密和个人隐私的保护，避免大数据被滥用。