

如何理解我国的选举

□ 肖立辉

致时，根据实际需要适时启动票决程序。票决程序是选举民主的重要环节，当协商沟通讨论的事项，涉及人事安排、重大工程项目投资，或者其他重要决策时，在委员会体制中，达不到一致则启动票决，票多者的方案成为最后的决定。正是在这个意义上讲，选举民主与协商民主是相互衔接、相互补充、相得益彰的。

我国的选举是广泛的、真实的、发展的。广泛性。我国的选举涵盖国家和社会生活的各个方面，既包括国家机构的选举、基层群众性自治组织的选举，也包括企事业单位的民主选举。据十三届全国人大五次会议新闻发布会披露，中国共有各级人大代表262.3万，其中县乡两级人大代表247.8万；各地区、各民族、各方面都有适当数量的代表，对基层代表特别是工人、农民、专业技术人员代表，妇女代表、少数民族代表等，都有明确要求；改革开放以来，中国已经进行了12次乡级人大代表选举、11次县级以上人大代表选举；目前，全国县乡两级人大换届选举已经接近尾声，有超过10亿选民参加选举。截至2020年底，50.3万个行政村全部建立了村民委员会，11.2万个社区全部建立了居民委员会，6亿农村村民、3亿城市居民参与了基层群众性自治组织的选举。除此之外，现阶段，中国共有280.9万个基层工会组织，覆盖655.1万个企事业单位，这些基层工会也都是由民主选举产生。

真实性。我国的选举过程由人民群众参与，有真实的现场体验感，能够做到参与人意志的自由表达。可以设想一下，如果在选举过程中受到金钱资本或者其他财阀势力的操控，那么，强势资本会绑架民意，这样的选举，会扭曲人民的选举意志，毫无疑问是一种虚假的选举。

发展性。我国的选举是符合我国国情的，是随着经济社会发展与时俱进的。随着人民群众对民主需要的日益增长，随着民主政治实践的不断深化，选举的形式和手段不断更新，比如电子投票计票系统的使用；再比如，根据互联网舆情的变化，在对网络舆情审慎甄别之后，适时调整和优化选举的内容和形式，充分体现选举人意志；等等。

我国的选举是平等的。平等选举在我国有一个发展的过程。几十年来，我国适时修改选举法，选举全国人大代表时，农村和城市每位代表所代表的人口比例从新中国成立初期的8：1，到1995年的4：1，再到2010年的1：1，逐步实现了城乡人口的平等选举。

1953年和1979年选举法都规定：“每一选民在一次选举中只有一个投票权。”但由于过去我国经济、文化发展还相对落后，在实现一票一值的平等方面，受各种因素的制约，还不能完全实现。1953年，我国第一部选举法明确规定，城乡人大代表可以代表不同的选民人数。在选举全国人大代表时，农村每一代表所代表的人口数是城市每一代表所代表的人口数的8倍。也就是说，农村每一选民的实际选举权是城市每一选民的八分之一；在选举省、县人大代表时，农村每一选民的选举权则分别是城市每一选民选举权的五分之一和四分之一。当时的背景是，我国人口构成的工农比例相差非常悬殊，如果按照统一标准分配代表名额，农民代表所占的比例就会大大超过工人代表的比例。只有规定城市和乡村代表分别代表不同的人口比例，才能保证工人阶级在各级人大代表中占相对多数。关于这一点，邓小平在1953年关于选举法草案的说明中指出，“这些在选举上不同比例的规定，就某一方面来说，是不完全平等的。但是只有这样规定，才能真实地反映我国的现实生活，才能使全国各民族各阶层在各级人民代表大会中有与其地位相当的代表”，“随着我国政治、经济、文化的发展，我们将来也一定要采用……更为完备的选举制度”，“过渡到更为平等和完全平等的选举”。

2007年党的十七大提出要“逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表”，使城市选民与农村选民的“等量人口产生等量代表”平等选举权得到实现。2009年，全国人大常委会对选举法修正案草案进行了两次审议，最大的亮点之一是实行城乡按相同人口比例选举人大代表，其代表名额分配的原则是：人人平等、地区平等、民族平等。此外，各方面代表性人物比较集中的地方，也应给予适当的照顾。2010年3月14日，选举法进行第五次修改，明确规定，全国人民代表大会代表名额，由全国人民代表大会常务委员会根据各省、自治区、直辖市的人口数，按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则，以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。至此，人大代表选举的平等权得到最终正式的确立和实现。

专门立法全力破解“执行难”

□ 张艳蕊

“执行难”一直是我国司法领域尤其是民事诉讼领域的“老大难”问题。党的十八届四中全会明确要求“切实解决执行难，制定强制执行法”，“依法保障胜诉当事人及时实现权益”。今年6月21日，《中华人民共和国民事诉讼法强制执行法（草案）》首次亮相，提请十三届全国人大常委会第三十五次会议审议。这部法律之所以受到社会各界关注和热议，一个重要的原因，就在于它的出台和实施，有利于真正解决“执行难”问题。

民事强制执行，其任务是确保已生效的法律文书所确定的义务得以履行。正是依靠这一环节，民事争议解决程序才顺利完结，人民群众的合法权益才能得以及时实现。如果生效的法律文书得不到执行，就会让民事争议解决的“临门一脚”出现偏差，致使胜诉当事人“空欢喜一场”，司法公信力和权威性受到损害。此次民事强制执行法草案的审议，表明通过立法解决执行难问题进入了快车道。

针对民事强制执行立法，世界上无统一模式，需要根据国情和司法实践情况等综合因素确定。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。党的十八大以来，最高人民法院针对“执行难”密集出台司法解释和规范性文件。随着这些规范在司法实践中的广泛适用和不断发展，为强制执行单独立法奠定了坚实的司法实践基础。同时，在执行改革过程中，各级人民法院通过对执行工作管理体制、执行权运行机制、执行机构和执行方式方法的改革探索，也为制定单独强制执行法提供了实践经验。但是，民事訴訟法对民事强制执行程序的规定过于原则，并且某些规定与实体法存在冲突，而大量零散、繁复的司法解释和规范性文件也不利于统一执行实施与裁判尺度。因此，有必要出台一部全面、系统的民事强制执行法，对执行制度进行整体布局，完善执行机制，规范执行活动。

民事强制执行法（草案）的具体内容始终坚持以人民为中心，紧密围绕人民群众的急难愁盼问题，针对执行中的痛点、堵点，在规范执行权力的同时通过切实有效的举措，提高民事强制执行的针对性和有效性，建立权责明晰、运转高效、监管有力、保障充分的现代化执行体系。

一是加大惩戒“老赖”力度，形成法律震慑。近年来，我国执行工作取得重大成效，不过，一些被俗称为“老赖”的失信被执行人逃债赖债的情况依然层出不穷，逃避执行的手段

更加多样。被执行人之所以敢无视生效法律文书，逃避执行甚至公然对抗执行，其深层原因是逃债赖债的违法成本低、社会信用机制失灵、执行威慑机制缺失。民事强制执行法（草案）加大了对“老赖”的惩戒力度，释放出让“老赖”“一处失信，处处受限”的强烈信号。这些措施包括：不履行执行依据确定义务的，法院可以禁止其进行高消费及非生活或者经营必需的有关消费，可以限制其出境；如果存在妨碍、抗拒执行行为者，法院可以根据情节轻重对其予以罚款、拘留，构成犯罪的，依法追究刑事责任；明确了纳入失信被执行人名单措施的适用条件、实施、信用修复等内容；建立按日罚款制度，对被执行人拒不交付特定标的物的，可以对其按日以罚款，但累计不得超过180日；建立特殊拘留制度，针对被执行人持续拒不履行不可替代行为的情形，可以再次予以拘留，但是累计不得超过6个月。这些措施大幅提升“老赖”的经济和法律成本，压缩“老赖”的逃债空间，为公民、法人和其他组织实现权利提供了更有力的法律保障。

二是多方协助配合，共筑执行法网。实践中，找到被执行人难、查到被执行人可执行的财产难，是影响和阻碍法院顺利执行的重要因素。破解民事执行领域的“人难找、物难查”问题，是化解执行难的突破口之一。而解决这些问题的关键，是有关人员、组织以及社会各界充分配合司法、支持司法进而形成执行合力，否则强制执行所涉及的财产状况调查、人身自由限制等诸多方面都无法顺利进行，不仅会让法院陷入孤军奋战的被动局面，还可能影响司法权威。民事强制执行立法致力打造多方协助配合的执行之网，民事强制执行法（草案）将“有关组织和个人应当对民事强制执行依法予以协助、配合”纳入执行基本原则之中，并确立了多项措施确保这一基本要求的实现。明确规定有关组织和个人应当根据人民法院的通知，协助实施调查被执行人及有关人员的财产、身份信息，查找被执行人、被拘传人、被拘留人，查封、划拨、限制消费、限制出境等事项。如果有关组织和个人违反这些义务的，法院有权予以处罚，对造成申请执行人损失的，申请执行人可以依法提起诉讼。此外，亦规定负有协助执行义务的有关国家机关或者其他承担社会管理职能、提供社会公共服务的组织与人民法院之间应当建立信息化网络协助执行机制，借助执行信息及时共享提升执行效果。

三是提升执行效率，助力执行现代化。

民事强制执行立法以实现执行依据所确定的权利为目的，注重执行效率和效果。民事强制执行法（草案）总则编“一般规定”部分明确规定民事强制执行“应当及时、高效、持续进行，非因法定情形并经法定程序，不得停止”，“应当充分运用现代信息技术”。“执行依据”部分将申请执行时效概念并入诉讼时效概念，规定申请执行的时效统一适用民法典有关诉讼时效的规定，并就时效不满三年的情形作了特别规定。对实践中因执行送达多、被执行人难找等带来的执行送达不便、送达程序拖沓等问题，“执行程序”部分规定了送达地址确认书制度，缩短了执行公告送达期间。为进一步提升动产处置特别是低价值动产处置的效率和效果，“对动产的执行”部分规定了禁止无益查封制度、对价值较低动产无底价拍卖和一拍终局等规则。

四是完善执行救济监督，强化文明公正执行。民事强制执行立法不仅着眼于提升执行措施力度，也着力于对执行权力行使的规范约束。实践中存在着选择性执行甚至乱执行等执行失范现象，既影响司法公信力，也为一些被执行人不履行、逃避履行义务提供了借口。为此，民事强制执行法（草案）践行文明公正执行理念，努力营造良好的执行环境和氛围。草案确立了“民事强制执行应当公平、合理、适当，兼顾各方当事人和利害关系人的合法权益，不得超过实现执行目的所需的必要限度”这一基本原则，并完善了执行救济和监督。专设“执行救济”部分，对执行行为异议和复议、案外人异议和案外人异议之诉、执行回转等作出规定。为充分保护被执行人的诉讼权利，明确确立了被执行人异议之诉制度。专设“执行监督”部分，对上级法院监督、检察监督等作出规定，进一步加强了对执行权的制约和监督。相较于现行规定，这些安排更具可操作性，更有利于保证执行程序的规范有序。

除了以上问题，针对这部首次亮相的民事强制执行法（草案），还有不少需要关注的地方，尤其是如何处理民事诉讼法执行编和民事强制执行法之间的关系。今年的全国人大立法规划将民事诉讼法修改列入其中，应统筹考虑这两部法律的制定与修改问题，确保法律之间的良好衔接。



反垄断法为公平竞争筑牢法治根基

□ 金锡华

6月24日，十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国反垄断法》的决定，修改后的反垄断法已于8月1日起实施。新反垄断法基于“宽”“严”结合、“放”“管”兼顾的理念，在保留原有基本框架的基础上进行补充和完善，同时针对新问题创设了新规。

我国反垄断法于2008年起实施的，这一次修改是14年以来的首次。14年间，反垄断法在公平竞争制度体系建设、预防和制止垄断行为、优化营商环境、保护消费者权益等方面发挥了重要作用。但随着我国社会主义市场经济的发展，反垄断法在实施中也暴露出制度适用难、执法措施不力、惩治效果不佳等问题。特别是随着平台经济等新业态快速发展，反垄断法的诸多规则也需要与时俱进。

聚焦数字经济发展，强化公平竞争生态。数字经济时代，数据已成为互联网企业的关键生产要素和重要竞争手段，深刻改变着市场竞争的性质和方式。随着技术发展和资本积累，市场主体利用技术或资本优势抢占市场、恶意排挤他方等破坏公平竞争秩序的问题越发严重，在数字经济领域尤为突出。此次修法的亮点之一，就是将数据垄断的规制纳入其中，明确规定，市场主体不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事法律禁止的垄断行为。此外，还在“滥用市场支配地位”章节，规定“具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事前款规定的滥用市场支配地位的行为”，这体现了对于平台经济发展的关切和回应。新反垄断法施行后，数字经济有望更加有序、高效发展。

完善纵向垄断认定机制，确立“安全港”规则。一是将垄断合谋行为纳入规制范围。过去，对于合谋实施的垄断行为，法律禁止具有竞争关系、商品买卖关系的市场主体间签订垄断协议，禁止行业协会组织本行业的市场主体从事垄断行为。而对于通过不存在竞争关系的上游或下游市场主体合谋实施的垄断行为，如入驻平台的市场主体借助平台方合谋开展以排除、限制竞争为目的的垄断行为，执法机构就

无法进行处理。因此新反垄断法规定，市场主体不得组织其他市场主体达成垄断协议或者为其他市场主体达成垄断协议提供实质性帮助。二是确立纵向协议“安全港”规则。新反垄断法规定，对于纵向垄断协议，市场主体能够证明其在相关市场的市场份额低于国务院反垄断执法机构规定的标准，并符合国务院反垄断执法机构规定的其他条件的，不予禁止。这意味着给纵向协议的参与者提供了一个“安全港”。确立这一规则的理由在于，破坏公平竞争秩序的经济活动应当予以制止，但对市场竞争秩序无实质排除、限制竞争效果的商业合作活动不应予以打压。该规则将有助于降低执法成本、提高执法效率，将有限的资源运用到更加复杂的案件中。对于经营者特别是小微企业、初创企业而言，“安全港”条款将有助于保护其在一个安全的范围中善意从事经营活动。

扩大经营者集中申报范围，多措并举提升审查效率。首先，在经营者集中的申报标准上，新反垄断法追加实质影响要件。过去，市场主体只有在集中达到国务院规定的申报标准时只需要申报。在此规定下，即便市场主体“强强联手”，以排除、限制竞争为终极目标，但只要营业额达不到法定标准，就可规避申报，这导致一些违法实施经营者集中的情况未能受到法律规制。而依据新反垄断法，经营者集中即使未达到国务院规定的申报标准，但只要有证据证明该市场主体集中具有或者可能具有排除、限制竞争效果的，反垄断执法机构就可以要求市场主体进行申报。其次，建立经营者集中审查中止制度。新反垄断法规定，在市场主体未按照规定提交文件、资料，导致审查工作无法进行，出现对经营者集中审查具有重大影响的新情况、新事实，不经核实将导致审查工作无法进行，或者需要对市场主体集中附加的限制性条件进一步评估，且市场主体提出中止请求时，反垄断执法机构可以中止审查。这一审查程序的改进，有利于维护市场主体的正当利益。最后，新反垄断法规定，反垄断执法机构应当健全市场主体集中分类分级审查制

度，依法加强对涉及国计民生等重要领域的市场主体集中的审查，这有利于提高审查质量和效率。

拓展行政垄断规制范围，加大反垄断执法力度。首先，确定了行政垄断新类型。行政机关开展经济活动时，利用交易当事人身份排挤、阻碍交易相对人以外的市场主体的情形时常发生。法律规定，行政机关不得滥用行政权力，通过与市场主体签订合作协议、备忘录等方式，妨碍其他市场主体进入相关市场或者对其他市场主体实行不平等待遇，排除、限制竞争。其次，提升反垄断执法机构的信息收集能力。执法机构处理行政垄断时，如受到行政机关方的干扰、阻碍，或涉案人员不予配合，就很难开展关键的调查取证工作。因此，新反垄断法规定，反垄断执法机构调查行政垄断时，有关单位或者个人应当配合。再次，确立反垄断约谈制度。早发现、早纠正，是反垄断执法工作的核心任务之一。新反垄断法规定，市场主体和行政机构涉嫌垄断时，反垄断执法机构可以对其法定代表人或者负责人进行约谈，要求其提出改进措施。最后，加大反垄断处罚力度。违法成本低，是垄断行为屡禁不止的重要原因之一，因此，新反垄断法大幅提高罚款额度。如对实施垄断协议、无上一年度销售额的市场主体，可处最高额500万元的罚款；如情节特别严重、影响特别恶劣、造成特别严重后果，还可将处罚数额提高至2倍以上5倍以下。

此外，行业协会合规经营引导制度、个人隐私和个人信息保密制度、反垄断民事公益诉讼制度、反垄断信用记录制度等，也都是本次修改的亮点。值得一提的是，新反垄断法通过后不久，近日，国家市场监管总局发布了《禁止垄断协议规定（征求意见稿）》《经营者集中审查规定（征求意见稿）》等6份反垄断法配套文件的征求意见稿，这些规定，对反垄断法中的一些关键制度、要件、标准等内容加以明确、细化，将成为新反垄断法实施的重要补充，与反垄断法共同构筑我国反垄断立法与市场监管的坚实基础。

