

“唯一住房”认定处置的现实困境与规则完善

《最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》(以下简称《查封冻规定》)第四条明确,对被执行人及其所扶养家属生活所必需的居住房屋,人民法院可以查封,但不得拍卖、变卖或者抵债。此后最高人民法院又出台了《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》(以下简称《异议复议规定》),其中第二十条明确,唯一住房从绝对豁免转向有限豁免、附条件处置。

现行规则确立了“唯一住房”处置的基本框架,但在认定标准、安置规则、权利协调等方面仍显粗放。本文以2023年至2026年中国裁判文书网上涉执行唯一住房的99份裁判文书为样本,系统检视实践梗阻,提出要探索构建精细化、可操作、多层次的执行体系,为规范此类案件执行提供思路参考。

一、基本情况

在99份裁判文书中,提出执行异议的主体分布各有不同,被执行人40份,申请执行人18份,案外人41份。案外人中,以被执行人配偶居多,共计31份。从异议事由看,被执行人异议主要主张案涉房屋系其唯一住房不应执行,另有预留租金数额偏低、安置房屋位置偏远等理由。申请执行人多持对立意见,主要为案涉房屋并非被执行人唯一住房、预留租金过高或安置房面积标准存在分歧。案外人异议集中于个人债务不应处置夫妻共有房屋、案外人购买房屋尚未办理过户登记等情形。综上,涉“唯一住房”执行的争议焦点,集中体现为“唯一住房”的司法认定标准,以及强制执行时租金预留、安置方案等安置方式的参照适用标准,标准适用分歧是此类异议频发的主要原因。

二、实践困境

虽然现行司法解释确立了唯一住房有限处置的制度框架,但条文多为原则性规定,缺乏细化操作指引。结合99份样本案件可见,司法实践中在事实认定、安置落实、权利平衡层面暴露出一些问题,制约执行工作实效。

(一) 实体认定标准模糊

一是“生活必需”判断缺乏量化指标。《异议复议规定》第二十条,《查封冻规定》第四条、第五条仅原则性提及“生活必需的居住房屋”,未明确面积、价值、地段、家庭人口等核心量化要素。部分法院简单采用“名下仅有一套住房即豁免执行”的判断逻辑,忽视房屋实际状况与基本

居住需求的匹配度。

二是“所扶养家属”范围界定不清。司法解释未对“所扶养家属”作出明确列举与限定,实践中被执行人为规避执行,随意将祖父母、外祖父母、成年兄弟姐妹、成年子女甚至无扶养关系的亲友纳入“所扶养家属”范围,人为抬高居住面积需求、降低房屋可执行性。法院对此缺乏统一审查规则。

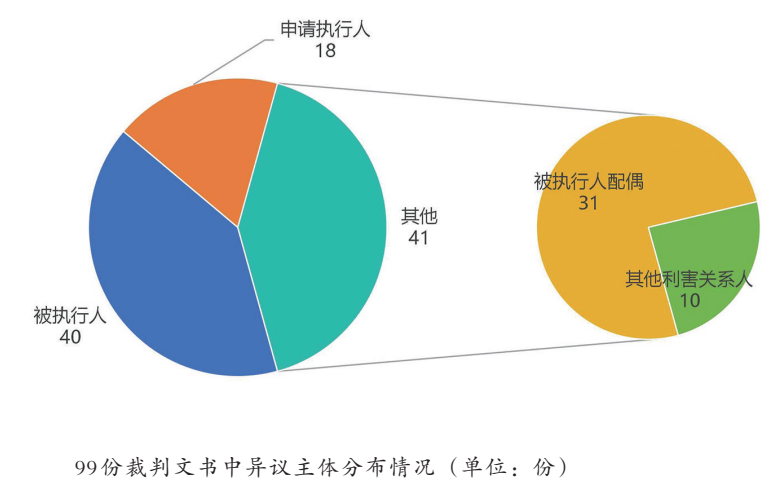
三是“穷尽其他执行措施”全面核查困难。该条件系唯一住房执行的隐含前置条件,但法律未作明确“穷尽”的认定标准,实务尺度把握不一。被执行人兼具城镇房产与农村宅基地时,能否处置城镇唯一住房存有争议。“总对总”查控系统无法覆盖宅基地共有房产信息,需线下实地核查,流程繁琐、耗力耗时,易出现事实误判。

(二) 安置保障规则粗糙

一是租金预留标准差异显著。《异议复议规定》第二十条虽明确规定提供居住房屋或扣除五至八年租金,但未明确租金计算标准,各地执行差异显著。样本中,租金预留金额从2.2万元到21.4万元不等,计算依据包括廉租房住房保障面积、市场平均租金、申请执行人同意金额等。

二是安置方案缺乏配套规则。现行规定未明确提供房屋的具体标准、交接程序、居住时限、搬离条件以及被执行人不配合时的救济途径等配套规则,使得申请执行人面临诸多不确定因素,申请执行人更倾向于选择预留租金。样本中,被执行人以安置房屋位置偏远、影响子女就学连续性为由提出异议。

三是特殊产权房屋执行规定空白。农村宅基地住房、小产权房、共



99份裁判文书中异议主体分布情况 (单位:份)

有产权房、限制交易类政策性住房等因产权不完整、流转受限,难以通过传统拍卖方式处置。现行法律与司法解释未规定强制管理、使用权处置、收益权执行等替代措施,导致此类房屋陷入“不能拍卖、不宜豁免、无法处置”的僵局,成为执行堵点。

(三) 权利冲突与保障体系失衡

一是居住权、抵押权与债权冲突缺乏协调规则。《中华人民共和国民法典》确立居住权制度后,执行程序未能及时实现规则衔接,部分被执行人通过虚假离婚协议、虚假租赁合同、恶意设立居住权等方式阻碍执行,法院对居住权的真实性、设立时间、对价支付、实际占有等关键要素缺乏统一审查标准。样本中,有案外人以离婚协议约定房屋归其所有或享有永久居住权为由提出异议,但离婚时间多在债务发生之后。

二是生存权保障责任过度转嫁债权人。《异议复议规定》要求债权人提供住房或预留租金,实质是将被执

行人的生存保障成本转嫁债权人,导致债权人执行积极性下降。样本中,申请执行人明确反对预留租金或主张标准过高的有9件。当前缺乏政府主导的住房保障配套机制,廉租房、公租房等保障性住房资源分配未与唯一住房执行联动,被执行人房屋被拍卖后,难以快速获得保障性住房。

三是特殊群体保障机制缺失。老年人、残疾人、重病患者、低保家庭等特殊群体的唯一住房执行缺乏专门保护规则。部分案件简单套用一般执行流程,未给予特殊安置与兜底保障,易造成特殊困难群体居无定所、生活困顿。

三、完善路径

针对唯一住房执行中出现的认定模糊、安置粗糙、保障失衡等现实堵点,应当从认定标准、安置规则、多方联动保障层面加以细化完善,平衡债权实现与被执行人基本生存权益。

优化费款系统功能 规范执行案款管理

于耀辉 于 浩

执行案款的收存管发各环节关系着人民群众切身利益和司法公信力,加强执行案款管理是规范执行行为的重要内容。全国法院“一张网”上线运行以来,费款系统作为执行案款管理的主要工具,实现了收存管发全节点留痕和全流程可溯,成为各级法院为案件当事人管好真金白银的有力抓手。为一体推进执行工作信息化、规范化建设,应当使费款系统有关功能进一步适配执行案款管理规定。

一、费款系统适配案款规定的现实意义

随着执行工作规范提升三年行动的深入开展,人民法院执行案款管理规定持续细化完善。将执行案款管理规定嵌入费款系统的程序代码,本质上是将管理规范固化化为不可逾越的系统铁闸,确保每一笔案款的收存管发都在制度预设的轨道上流转。

一是有利于司法监管视阈。费款系统各项功能的算法逻辑是否严密契合执行案款管理规定,直接决定着费款系统各项统计数据 and 预警提示的真实性、可靠性。如果二者之间不能实现精准适配,一方面可能造成部分符合执行案款管理规定的操作被视作违规误报,分散执行案款监管精力;另一方面可能造成部分违反执行案款管理规定的操作未能被系统检测报警,形成执行案款监管盲区。

二是有利于规范权力运行。执行案款管理廉政风险大、社会关注度高。费款系统若不能精准区分执行部门与财务部门的办理用时,超期责任便难以厘清;若不能限制暂扣款账户直接向当事人发放,监管视野就会出现盲区;若延缓期限可被随意拉长,则可能成为滋生消极执行问题的土壤。实现费款系统与案款规定深度适配,能够把案款管理权力关进“数据笼子”,从源头压缩人为操作弹性,推动执行权在法治化、标准化的框架内规范运行。

二、费款系统与案款规定错位的表现

一是超期发放案款统计过于粗略。《最高人民法院关于建立“案”“款”“发”分离、部门协同、分级审批执行案款管理机制的意见》(以下简称《意见》)就普通执行案款和涉民生执行案款的发放分别作出了22个工作日和15

个工作日的时限要求,并规定了两大类案款发放中执行部门和财务部门的办理时限。当前费款系统对超期执行案款仅设置“到账>15个工作日未发案款”一项监测标准,既未根据案款类型分别设置统计口径,又未区分执行部门与财务部门的办理时限。这种统计方式无法突出涉民生案款的优先保障地位,也难以精准定位执行与财务环节各自的延误责任,导致超期统计的管理效能打折扣。

二是未限制执行案款延缓发放期限。《意见》明确了延缓发放执行案款的期限最长不超过3个月。目前,在费款系统中进行执行案款延缓发放审批操作时,延缓期限可由承办人任意选择,延缓期限可能超过3个月,存在违规延缓发放执行案款的技术通路。在执行案款监管实践中也发现部分案件承办人在选择延缓期限时出现计算错误,误将延缓终止日选定为3个月之后的情况。

三是未限制暂扣款账户发放执行案款。《最高人民法院关于执行款物管理工作的规定》中明确规定,人民法院应当开设执行专户或在案款专户中设置延缓发款科目,应当采取“一案一账号”的方式对执行款进行归集管理;《关于执行案款管理“八个严禁”的通知》规定,严禁案款游离“一案一账号”系统外,防止脱离系统管控。当前费款系统条件下,因近年案件未生成执行专户“一案一账号”、当事人自行向暂扣款账户缴纳等原因进入暂扣款账户的执行案款,可由承办人在暂扣款账户中办理认领和发放,脱离了执行专户“一案一账号”监管。

四是超期案款频繁发生统计错误。当前费款系统中,处于延缓发放状态的执行案款发生以下三种情形时会被系统认定为超期案款:一是延缓发放期限届满前再次办理新的延缓发放审批,但延缓发放审批未能在发起当日完成的;二是办理案款发放后但出账失败,且未能在出账失败当日完成新的延缓发放审批的;三是办理案款分配后转移至其他执行案件“一案一账号”,且未能在案款分配当日完成延缓发放审批的。其中,前两种情形系费款系统自动将前序延缓发放状态于新的延缓或发放审批发起之日解除导致,第三种情形系案款到账时间未更新且延缓状态未

随案款一并转移至新案件导致。这些情形均非实质意义上的“超期未发”却被费款系统错误识别,进而扰乱了执行案款监管数据,分散了执行案款监管的有限精力。

三、优化费款系统功能的建议

一是构建典型化、分段式超期统计模型。在立案信息采集时,用好“是否涉民生案件”标识功能,加强对执行依据案由的智能识别,自动关联案款监管模块。系统根据标识或关联信息分别为涉民生案件和其他案件设置15个工作日和22个工作日的发放时限,实现分类监测、精细管理。同时,将执行部门办理时长与财务部门办理时长分别统计、分段预警,使超期节点一目了然,通过明晰案款超期发放责任倒逼执行部门与财务部门严守时限要求,帮助当事人早日兑现胜诉权益。

二是锁定延缓期限最长可选范围。将“最长不超过3个月”的执行案款管理规定固化为费款系统的代码规则,使承办人在发起延缓审批时,仅可在起始日后3个月内的区间选择延缓终止日,将超过此区间的日期设为不可选中。通过技术手段将刚性规定转化为操作限制,杜绝延缓期限任意延长的隐患,节约干警精力、提高工作效率。同时,在延缓发放期限届满前10日,在当前临期预警机制基础上,直接向承办人发出系统提示,确保符合继续延缓发放条件的案款及时办理新的延缓发放审批。

三是限制暂扣款账户向当事人直接发放执行案款功能。限制暂扣款账户中被认领为执行案款的资金流向,禁止直接向当事人或案外人发放。对已设立执行专户的法院,暂扣款账户中的执行案款仅可发放至本院执行专户且原则上应当直接发放至执行专户“一案一账号”;对未设立执行专户的法院,暂扣款账户中的执行案款在办理向当事人发放手续时,应当设置是否进入执行款科目的校验环节,确认该笔执行案款进入账户内执行款科目后方可通过。

(作者单位:天津市高级人民法院)



强制管理制度的实践检视与完善进路

任政凯

执行是实现公平正义的“最后一公里”,财产处置成效直接关系到胜诉当事人权益的兑现。实践中,大量案件并非无财产可供执行,而是财产难以变价;有的不动产屡次流拍,有的经营性资产缺乏交易市场,当事人又不接受以物抵债,案件只能终结本次执行程序。如何盘活这类资产,将“纸面上的权利”转化为“口袋里的权益”,是执行规范化建设必须回应的现实课题。本文结合裁判文书检索,梳理强制管理制度运行现状,剖析“休眠”成因,提出体系化优化路径。

一、强制管理制度运行的实证检视

强制管理是指执行法院选任管理人对被查封财产进行经营管理,在不改变所有权归属的前提下,以财产收益分期清偿债务的执行措施。对2021年至2026年5月中国裁判文书网上的有关裁判文书进行分析,制度运行呈现如下特点:

一是强制管理占比极低。在88万余份涉拍卖执行裁定中,“无法处置”“流拍”“不宜处置”合计占比73.7%,其中“无法处置”占比过半,年均近9万件,亟需替代性执行措施补位。同期提及“强制管理”的执行实施裁定仅3200余份,占比约0.36%,且相当部分仅系说理提及,与变价困境的规模形成鲜明反差,制度长期“休眠”。

二是涉强制管理的案件中仍存在适用上的堵点。152件涉强制管理执行异议样本中,62.5%系申请执行人针对法院未启动强制管理即终本提出,涉案财产多为已出租或不可出租的财产;已适用案件的争议集中于管理期限不明、收益抵扣标准不清、抵押权人和共有人利益受损等操作层面。

二、强制管理适用不畅的原因分析

强制管理适用率极低并非需求不足,而是规则供给存在系统性梗阻:

一是适用对象与启动程序双重限缩。强制管理被限定为“财产无法拍卖或者变卖”时的替补措施,且须经申请执行人同意,制度容量被人压为压缩,适用范围高度集中于不动产领域。

二是选任管理人规则不一规定。选任范围狭窄,职权义务缺乏依据,选任标准、履职规范、责任追究均无统一规则,管理人能否以自己名义签约、诉讼等实务难题悬而未决。

三是收益分配规则粗糙。管理费用范围、管理人报酬标准、第三人利益保护等均无明确依据,实

践中尺度不一,分配争议占比较高。四是监督救济路径缺位。管理人往往“无人问责”,债权人无法知晓收益去向,债务人被排除在监督之外,权利受损时救济不畅。

三、强制管理制度的优化路径

应确立强制管理与拍卖、变卖平等的独立执行措施地位,构建对象开放、程序顺畅、权责明晰、监督有力的规则体系,为民事强制执行立法重启储备规则方案。

(一) 拓宽适用对象,重构启动程序

一是以“收益可能性”为标准扩张适用对象,不动产、动产及数据等新型财产均可纳入。二是建立“当事人申请与法院依职权”双轨启动机制,以“收益可能性”和“管理有益性”为审查门槛,赋予债务人异议权。三是明确管理期限及终结情形,允许与拍卖并行,避免财产在拍卖程序中闲置贬值。

(二) 健全管理人规则

一是扩展选任范围至债权人、专业机构和特定情形下的债务人,建立全国统一的强制管理人名册,与破产管理人名册衔接、资质互认。二是细化占有、管理、收益收取、诉讼实施等职权,配套注意义务、忠实义务、定期报告、账目公示等义务。三是建立“基础报酬+绩效报酬”激励机制,使管理人利益与收益绑定。

(三) 细化收益分配规则

一是明确管理费用、管理人报酬、执行债权、剩余返还的分配顺序,界定管理费用范围,大额支出须经法院批准。二是保障抵押权人优先受偿地位和共有人应得份额,分配方案送达当事人并设置异议期,变“法院单方决定”为“当事人参与协商”。

(四) 完善监督救济机制

一是构建法院过程监督、当事人参与监督、检察专项监督、第三方审计辅助的多元监督格局,对大额支出、长期合同、重大修缮实行事先批准。二是区分程序违法与实体侵权,畅通执行异议复议与损害赔偿诉讼两条救济路径,从源头减少执行异议与信访。

(作者单位:重庆市云阳县人民法院)

