执行调研

□ 郝 亮 任丹江 李從熇

# “四聚四力”促推执行难改革行稳致远

## ——关于商洛两级法院推进执行难综合治理源头治理改革试点情况的调研报告

为深入贯彻落实最高人民法院关于“切实解决执行难”问题的决策部署，2024年3月，陕西省委政法委确定商洛市为推进执行难综合治理、源头治理试点地区，试点工作开展一年来，成效如何？运行中还存在哪些堵点和痛点？如何进一步深化执行难综合治理、源头治理改革，为其他法院积累经验，提供可借鉴的“样本”？商洛中院通过实地调研、数据分析、案例研究等方式，梳理试点成效，剖析现存问题，并提出针对性对策建议，以期为深化执行体制机制改革提供参考。

### 一、基本情况

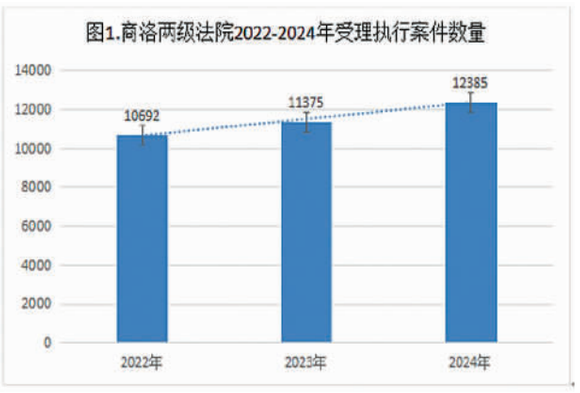
**（一）试点背景与总体进展。**

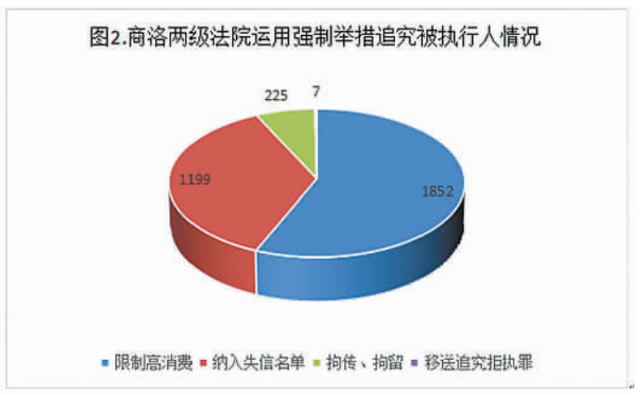
商洛市地处秦巴山区，经济基础薄弱，执行案件类型以民间借贷纠纷、劳务纠纷、农村土地权益纠纷为主。2024年3月以来，商洛市中级人民法院及7家基层法院被列为省级执行难综合治理试点单位。两级法院按照试点要求，采取强化组织保障、健全制度机制、全面铺开人民法庭执行案件、开展执行网格化管理、终本出清有效化解“执行不能”案件、推进财产刑执行以及交叉执行破除阻力等举措，全力推进落实。2024年，全市法院共受理执行案件12385件，执结11702件，执结率94.5%，执行到位金额23.12亿元，较试点前提升23.6%（见图1），全市法院执行综合质效稳居全省前列。

**（二）主要改革举措。**

*一是聚焦党建引领，汇集法治合力。*培树“品牌”意识。两级法院执行局党支部围绕“我是商法共产党员”主线，打造“维法为民 行则必达”党建品牌，坚持既严格高效执法又善意文明执行，既公正规范又高效服务，不断加强品牌建设、政治建设、组织建设、融合建设。建强战斗堡垒。实施组织优化行动，根据工作内容和形式不同，采取专业庭室独建、综合事务跨部门联建，科学设置4个党小组，依托“‘三会一课’+青年理论学习小组”、执行团队导师制、月晒季评年考核、党员评星晋级等4大载体，综合评议党员，让执行干警想干事、会干事、干成事。配优执行队伍。为执行条线调配充实年轻法官40余人，对执行队伍年龄、学历结构进行调整优化。通过“业务大讲堂”开展执行业务培训8期次、参训干警1200余人次。

*二是聚焦工作目标，深度整合蓄力。*把组织建起来。成立以院长为组长的工作专班，深入一线广泛调研，认真梳理执行工作既有经验，全面掌握存在的难题及症结。坚持“一月一调度”“一月一通报”工作机制，每季度召开全市法院推进执行难综合治理、源头治理试点工作调度会，层层传导压力、精准指导政策、适时督导推进，全市上下形成“一盘棋”思想。把部门统起来。发挥考核“指挥棒”作用，将执行工作纳入平安商洛建设重要内容和依法治市指标体系，出台《平安商洛建设执行难综合治理及源头治理部分考核实施细则》，进一步细化指标任务，在协助人民法院履行查人找物、查控被执行人财产、办理法定手续、实施联合惩戒等联动责任方面，强化部门配合，合力开展工作12次。把力量聚起来。在全市法院18个派出法庭推行案件执行试点，由立案庭统一审查立案，转交执行事务团队进行网络集约查控，并按照属事、属地原则将涉案当事人少、标的额不大、权利义务关系简单的案件分流至派出法庭执行。配套建立“结对”制度，由机关执行团队分别指导人民法庭案件执行，对法庭工作人员进行带案指导、参与疑难案件的研判，强化管理、指导和监督，不断提高法庭干警执行工作能力。试点以来，派出法庭执行案件466件，有效减轻了执行法官工作压力，高效兑现群众胜诉权益。




*三是聚焦内外协同，实处着眼发力。*搭建工作载体。完善执行办案系统+智慧执行APP+执行指挥中心“两平台一中心”信息化框架，强化案件节点信息化监管，通过执行指挥中心链接和畅通四级法院平台，实现对执行中的具体事项委托异地法院办理。同时，对首执案件执行完毕率、首执案件执行到位率等反映执行质效的重点指标，动态跟踪、实时统计和分析。活用智慧平台。利用智慧执行，连线执行现场和执行指挥中心，实现指挥中心对执行现场的远程指挥、调度；通过执行办案系统，一体实现网络查控、法律文书的制作审批、失信惩戒限消、案款发放、电子卷宗同步生成等子系统深度应用。此外，在立案阶段宣传推荐申请人、被执行人安装使用，畅通与法院联通渠道，随时掌握案件进展。延伸执行触角。与市税务局建立“法院+税务”执行协作配合机制，就不动产询价、被执行人涉税信息查询、税费征缴数据共享达成共识。将解决执行难协作工作纳入联动部门职责，建立网格化管理机制，依托基层党组织和综治中心，推动网格员协助开展送达执行通知、查找当事人、协查财产线索、督促履行、化解涉执信访等工作。建立信用评价机制，运用“互联网+监管”系统及“公共信用信息共享”平台。

*四是聚焦联动协同，创新举措借力。*推广自动履行催告制度。建立自动履行催告制度，督促当事人自觉履行生效裁判文书确定的义务。协调对接立案审判部门，在送达裁判文书时发送《当事人自动履行义务告知书》，同步督促当事人自觉履行裁判义务。坚持专项行动推进。在全市法院部署开展“商法在执”及“清理拖欠农民工工资、拖欠民营企业中小企业债务”执行专项行动，各基层法院陆续开展“洛州春雷”“丰阳利剑”等执行专项行动11场次，利用曝光一批、悬赏一批、惩戒一批、拘留一批、公布一批、震慑一批的“六个一”举措，限制高消费1852人次，纳入失信名单1199人次，拘传、拘留225人次，联合检察、公安机关移送追究拒执罪7人（见图2）。深化多元精准执行。建立异地交叉执行案件台账，随机抽选案件，动态跟踪管理，累计执结“骨头案”124件，有效破除地方保护、不当干预等问题。采取实质剥离、救助化解、交叉执行、执破融合、依法执行等措施，分类制定化解方案，对前期办理的涉企执行案件进行筛查，区分被执行企业“失信”和“失能”，畅通市场退出机制，优化营商环境，全年做出执转破决定案9件，涉及执行案300余件。多措并举强化刑事裁判财产刑执行，执行到位金额1.38亿元。

### 二、问题分析

*一是联动机制运行不畅。*部门协作效率偏低。部分单位因考核机制不兼容，对法院协查请求响应滞后。基层治理参与不足。乡镇综治中心对执行工作的支持多停留在文件层面，实际参与调解、查人找物的比例不足20%。

*二是信息化建设存在短板。*系统功能碎片化。现有平台与公安、税务等部门数据未完全互通，需人工重复录入信息，增加工作量30%以上。技术应用不均衡。山区法院因网络覆盖不足，线上执行受阻，2023年两县法院线上查控失败率高达25%。

*三是执行力量薄弱。*人员配置失衡。全市执行干警仅占在编人员的12%，人均年办案量达218件，超负荷运转导致程序瑕疵案件占比升至9.3%。

*四是社会认知有偏差。*部分群众将“执行不能”等同于“执行不力”，2024年信访案件中，42%因被执行人确无财产引发，但申请人仍质疑法院工作。

### 三、对策建议

*一是完善综合治理体系，强化协同联动。*构建责任清单机制。由市委政法委牵头，将执行联动纳入部门绩效考核，明确公安查人、民政救助等20项协作事项的响应时限。把治理资源下沉。在行政村设立“执行联络员”，由驻村律师或调解员兼任，负责线索摸排、文书送达，按成效给予专项补贴。

*二是推进数字化转型，打破信息壁垒。*建设一体化数据平台。整合法院与公安、市场监管等部门的数据库，开发“一键查控”功能，力争2025年前实现不动产、车辆等9类财产在线查封。提升技术保障能力。争取财政支持，为山区法院配备卫星通讯设备，确保偏远地区线上执行畅通。

*三是优化执行资源配置，加强队伍建设。*充实专业力量。推动编制向执行部门倾斜，通过购买服务引入司法辅警承担外勤事务，使员额法官专注核心裁决工作。建立阶梯培训体系。开设“执行实务大讲堂”，分设基础班（电子取证、文书制作）与高阶班（破产执行、跨境协作），实行学分制管理。

*四是开展专项行动，兑现胜诉权益。*坚持开展灵活多样的执行专项行动，积极主动向党委、政府和政法委汇报，争取各部门支持，形成府院合力。以雷霆行动打出声威，敢动真格，敢于碰硬，既突出执行的强制性，又融入执行的善意文明，做到原则与灵活并用，实现依法高效执行。

*五是深化源头治理，减少执行增量。*前端化解纠纷。在金融、房地产领域推行“赋强公证”，引导债权人通过非诉程序实现债权，预计可减少10%至15%的诉讼执行案件。创新宣传方式。制作“执行不能”典型案例动漫短片，在网络平台投放，转变“赢了官司必拿钱”的片面认知。

破解执行难是一项系统工程，需坚持改革思维与法治方式相结合。商洛两级法院的试点经验表明，唯有构建“前端预防、中端发力、末端兜底”的全链条治理模式，方能实现执行工作的良性循环，为法院现代化建设提供重要支撑。

（**作者单位：**陕西省商洛市中级人民法院）

# 巧用“豁免+监管” 平衡保护债权债务

## ——浙江江山法院“执破衔接”破解个人债务集中清理僵局

□ 刘荣辉 祝 欢

案例评析

**【案情介绍】**

周某系单位退休人员，其独子于多年前因病去世。2010年至2015年，周某为协助他人创业而大量举债，后因清偿不能被众多债权人陆续诉至法院。截至个人债务集中清理申请受理前，周某在浙江省江山市人民法院共有被执行案件26件，执行标的总额高达706万余元。

经执行处置，周某及其妻子名下的房屋和车辆获得变价款453万余元，该款项用于执行分配后，尚不足以清偿所有债务。另查明，周某每月退休工资1万余元，其名下公积金余额约72万元、退休金余额约8.5万元。因周某身患糖尿病等多种疾病，需终身服药，该院执行局在执行过程中坚持善意文明理念，主动引导周某寻求程序保护。

2024年7月，经申请，江山法院裁定受理周某个人债务集中清理案，并指定管理人。案件受理后，加上3名未进入诉讼程序的债权人，共有27位债权人向管理人申报债权，包括自然人、金融机构等各类主体，涉及的债权总额为441.74万元。债权人众多、债务数额较大与失独老人生存权之间的矛盾成为案件办理焦点。

**【法院做法】**

一、坚持适度“松绑”，优化个债清偿方案。考虑到周某唯一住房已被拍卖，后续将租房生活，也无子女可对其赡养且需长期就医，为平衡周某生存权益和债权人利益，法院指导管理人科学制定清偿方案。一是依法公平清偿首期分配款。江山法院引导债权人参与分配，及时告知查明的信息，将周某银行账户及公积金账户余额合计81万余元按比例分配清偿，最大程度减少债权人损失。二是合理安排剩余债务偿还计划。对于剩余未偿还部分，每月从周某退休工资中保留5000元用于食、住、医等日常生活所需，之后由周某每季度支付2.7万元用于还款，直至全部清偿完毕。三是推动债权利息“分类豁免”。江山法院组织各方债权人开展多轮协商，最终金融机构同意在周某严格履行清偿方案的前提下放弃迟延履行期间的债务利息，其他债权人同意豁免全部利息，为后续严格落实清偿方案打下基础。

二、精准识别“失能”，助力债务人信用修复。为准确认定债务人属于“失信”还是“失能”，江山法院充分发挥执行局在掌握债务人财产及还款情况、清理意愿等方面的优势，做好前期甄别及准备工作。案件审理期间，该院破产审判庭指导管理人运用大数据分析债务人信用状况，并会同执行局对周某履行能力作出综合评估，认定周某具备主动还款意愿和良好的诚信记录，确定不属于“逃废债”情形。另一方面，所有债权人经表决一致同意，对周某不设考察期。在首次分配款执行到位后，由管理人及时提出申请，法院即可解除对周某的限高、失信强制措施并解冻其银行账户、公积金账户，方便周某外出就医，争取将负面影响降到最低，保障失独老人的生存权。

三、启用监管“账户”，推进清偿方案落地见效。个债偿债方案的严格落实是本案的关键。为给周某按期履约“加压”，确保清偿方案得到有效执行，江山法院参照企业破产重整案件中管理人账户开设规程，指导管理人在债权人银行开设个人债务集中清理管理人账户，根据债权清偿比例，开通定期批量放款功能，实现还款“一键”办理，降低监督成本。同时，实时更新清偿进度并同步发送给各债权人，进一步提升债权人对债务按期清偿的信心。

2024年9月10日，个债清偿方案经全体债权人一致表决通过。随后，江山法院裁定认可该偿债方案。从案件受理到首期清偿款发放仅用时57天。

**【典型意义】**

党的二十届三中全会提出，探索建立个人破产制度，健全社会信用体系和监管制度。个人债务集中清理制度为我国未来建立统一的个人破产制度提供了宝贵的实践经验，其核心目标在于保护“诚实而不幸”的债务人，使其尽早走出负债深渊，重拾生活信心，同时也能实现法院“执行不能”案件的有效退出，化解久拖不决的债务纠纷带来的社会风险和隐患。

为顺利推进个人债务清理工作，江山法院充分运用“执破衔接”一体化机制优势，加强破产审判团队建设，由资深法官牵头组成专业合议庭，形成强大工作合力，破解个债清偿僵局。一方面，积极和各债权人磋商，尤其是推动金融机构参与个人债务重整的制度变革，推动债务利息的“分类豁免”，为债务清理“减负”，让努力的债务人获得拯救与重生。另一方面，创新清偿方案的执行方式，开设管理人“账户”，督促债务人按期履行，做好个债清偿后半篇文章。不仅让个债集中清理程序发挥实效，也避免了执行程序的回转，既维护了债权人的合法权益，又让诚信债务人“轻装上路”，实现公平清偿和债务豁免的双向奔赴。

同时，江山法院积极将“执破衔接”机制延伸适用于个人债务集中清理工作当中，发挥执行部门“债务人筛选”优势。通过执行部门对案件的处理难度、债务数额、可协商性等形成评估意见，并与破产审判部门开展会商，降低受理门槛和程序成本，最大限度提升案件办理效率，也为今后“执行不能”案件提供一个制度性退出路径。

（**作者单位：**浙江省江山市人民法院）

# 被执行人为无民事行为能力人的执行困境及建议

□ 张 骥

建言献策

我国民法典第二十条、第二十一条规定不满八周岁的未成年人及不能辨认自己行为的成年人为无民事行为能力人，由其法定代理人代理实施民事法律行为。无民事行为能力人的监护人为其法定代理人。实践中会遇到这种情况，被告为无民事行为能力人，法院判决被告向原告履行金钱给付义务，因被告未在生效法律文书确定的期限内履行，权利人向法院申请执行。法院受理立案后，将无民事行为能力人作为被执行人，对其进行财产调查，在执行过程中往往会遇到以下困境：

**一、被执行人与法定代理人之间财产混同**

通过执行查控系统对无民事行为能力的被执行人发起财产查询，结果通常不尽如人意，被执行人名下无任何财产。实践中法定代理人与无民事行为能力人的财产通常边界模糊不清，发生财产混同。比如法定代理人将无民事行为能力人因继承、赠与等获得的个人财产与自己的财产存于同一账户，收支记录混乱，难以进行区分。财产混同问题，析产程序困难重重，易拖延执行进程。

**二、法定代理人代为申报的财产情况难以审查**

执行立案后，向被执行人送达执行通知书和报告财产令，因被执行人无民事行为能力，其法定代理人应代为申报财产。因法定代理人常为近亲属，可能隐匿或转移财产以规避执行，缺乏中立性。被执行人无法自主陈述，代理人申报的真实性难以核查，需依赖审计、走访等额外手段，成本高且效率低。

**三、缺乏对法定代理人有力的强制措施**

部分法定代理人因法律意识淡薄或消极抵触，存在漏报、谎报、转移财产行为，而现行法律对法定代理人虚假申报的追责机制尚不完善。法定代理人并非执行案件的被执行人，仅为财产管理人，法院对法定代理人拒不配合时的强制措施缺乏明确依据，执行力度受限。

为更好保障胜诉当事人的合法权益，针对目前执行中存在的困难，笔者提出如下建议：

**一、完善无民事行为能力人财产管理制度**

建立财产登记制度，法定代理人应将无民事行为能力人的财产进行详细登记，包括财产的种类、数量、价值、来源等信息，保留相关证据以证明财产的合法来源。为无民事行为能力人开设独立账户，与法定代理人的财产分开存放并做好详细的收支记录。当发生财产混同时，由法定代理人承担举证责任。若法定代理人不履行监护职责或存在严重的财产混同问题，损害了无民事行为能力人的利益，利害关系人可向法院申请指定专门的财产管理人，负责管理无民事行为能力人的财产。

**二、细化法定代理人代为申报财产流程**

要求法定代理人在申报财产时，必须提供详细的财产清单，包括无民事行为能力人的财产收支情况。尤其是无民事行为能力人的支出，要求法定代理人提供相关证明材料，如医药费发票、日常购物记录等，以核实申报财产的真实性和完整性。规定严格且合理的申报期限，督促法定代理人及时、准确地申报。

**三、强化监督与惩戒机制**

进一步明确法定代理人虚假申报、拒不申报财产的法律责任，除了现有的罚款、拘留等措施外，可考虑增加刑事责任的规定，以增强法律的威慑力。如情节严重构成犯罪的，依法追究其拒不执行判决、裁定罪。实施信用惩戒，将法定代理人的申报行为纳入信用记录体系，对于不诚信申报的法定代理人，在政府采购、招投标、行政审批、市场准入等方面予以限制，使其在社会经济活动中受到制约。

（**作者单位：**上海市黄浦区人民法院）