

执行调研

□ 程小国 沈菲菲 上官芳芳

人身安全保护令案件执行困境与破解路径

——以法答网涉人身安全保护令执行的42条问题为样本

2016年3月1日起施行的《中华人民共和国反家庭暴力法》(以下简称反家暴法),正式确立了人身安全保护令制度(以下简称保护令),该制度在保护受害人人身安全、维护其人格尊严等方面发挥了重要作用,是防范和制止家庭暴力的核心司法保障制度。保护令的执行是该制度运行的关键,然而在司法实践中,人民法院在保护令具体执行环节上仍面临执行规范供给不足、执行依据模糊等问题,一定程度上制约了制度核心效能的充分释放。本文以最高人民法院法答网的答问为实证样本,梳理保护令执行中的实务争议与操作难点,深入剖析法院在保护令执行环节的深层症结,探索优化执行路径,以期推动保护令从“纸面权利”切实转化为“现实安全屏障”。

一、基本情况

法答网平台集中呈现了审判一线的司法实践难点,能精准捕捉保护令执行环节的核心症结。笔者以“人身安全保护令”为关键词输入该平台,共获取相关答问527条。经筛选,剔除涉及保护令审查标准、签发程序及刑事审判衔接等非执行类问题后,共梳理出执行实践的有效答问42条。

经分析,法院在保护令执行的难题主要集中在以下三个方面:一是裁定保护措施的执行存在难点。对于如何具体执行反家暴法明确的禁止实施暴力、禁止骚扰和跟踪接触、责令迁出住所等核心措施,以及禁止侮辱诽谤、泄露隐私、损害财物,限制人身自由等延伸保护要求,存在执行困境。对于涉及抚养权、探望权的关联执行及违反保护令的惩戒落实,也存在实践困惑。二是执行程序的启动与节点存在争议。对于保护令签发后,执行程序应何时启动、以何种方式触发,以及各执行环节的时间节点划分,实践中操作口径不一。三是配套执行措施的适用存在分歧。针对违反保护令的行为,限制消费、信用惩戒、限制出境等间接执行措施,与拘传、罚款、拘留等强制措施之间,能否单独适用或合并采取,存在不同认知。

二、保护令案件执行困境探析

(一)保护令执行案件的特殊性。其一,具有社会治安属性。其不仅有保护受害者权益的法律意义,还有维护家庭和社会稳定、预防和威慑家庭暴力、增强法律权威性等社会治安属性。其二,具有系统性。保护令的执行涉及监督、回访、庇护救济、心理咨询、家庭教育、矫治等各个方面,需要社会各方面形成合力,通过法院、公安、社区、妇联等多部门的合作,共同保障受害者的安全。其三,保护措施具有持续性。保护令的保护期限最长可达6个月,且还可以依申请予以适当延长。其间,需要对被申请执行人的行为进行持续的监督,防止其违反保护令裁定,而全天候的24小时监督对执法部门提出了很高的执行要求。其四,适用主体的特殊性。适用主体涉及家庭成员、恋爱关系等不同身份关联,过度惩戒可能会激化家事矛盾,而放任则又会削弱司法权威,故在执行过程中必须平衡好国家公权力干预私生活的限度。因此,保护令执行规范的制定需充分考虑行为类型与案件属性,以实现“精准执行”与“矛盾缓和”的平衡。

(二)规范供给碎片化,执行适用存分歧。执行工作规范主要分散在民事诉讼法以及大量的司法解释、规范性文件当中,查找、适用规范存在一定困难。而保护令的执行内容是对被申请人不作为的执行,涵盖人身安全、财产权、隐私权等不同权利客体,属于非金钱执行程序类别,但是在具体操作中又有别于传统的执行行为,故相关执行规范更加匮乏,增加了法官查找和适用规范的难度,导致实务中其对于执行内容及措施适用存在诸多争议焦点。如在执行内容界定上,有观点认为执行内容仅指向对被申请人给予罚款、拘留等强制措施或追究刑事责任,不包括裁定书内容的执行;另有观点则主张保护令执行既要确保裁定内容的实际履行,也要依法对违反裁定行为予以惩戒。

(三)裁定内容模糊化,执行依据尚待明确。大量保护令裁定文直接套用法条原文,未结合个案情况予以细化,存在表述笼统、内容模糊的问题。典型情形包括:裁定“禁止骚扰、跟踪、接触申请执行人及其近亲属”时,未明确“近亲属”具体范围及具体身份信息;裁定“责令被申请人执行人迁出住所”时,部分仅笼统要求“迁出涉案房产”,未载明房产的具体坐落地址、产权证号、房屋结构等关键信息。这使得执行法官缺乏清晰的执行标的,有的需要重新评估案件情况再进行执行。部分法官甚至以裁定无执行给付内容和执行标的为由而驳回执行,这既削弱了保护令的司法公信力,也使申请执行人的合法权益陷入“裁判生效却无法落地”的困境。

三、保护令执行困境的破解路径

(一)整合规范体系,制定工作指



引。由上级法院系统梳理民事诉讼法及相关司法解释、规范性文件中与保护令执行相关的内容,厘清条款冲突与关联,出台保护令执行专门细则,明确新旧规范衔接规则。同时聚焦不作为执行场景,单独列明专属规范条款,构建“通用规则总纲+不作为执行专项”的规范体系。在此基础上,编撰内容翔实的保护令工作指引,细化执行各环节操作步骤,同步筛选典型执行案例公开发布,为执行法官提供直观参照,全方位降低规范查找与适用难度,筑牢保护令执行的规范根基。

(二)细化裁定内容,建立补正机制。法官在办理保护令案件时,应主动依职权引导并要求申请执行人充分阐明,明确请求法院发布保护令所指向的具体不作为行为。若申请执行人仍存在表述困难,法官可结合案件证据与实际案情,直接在保护令中逐项列明被申

请执行人必须停止的具体行为。若执行部门在推进保护令执行工作中,发现承办部门出具的文书存在执行内容模糊、关键信息缺失等执行不明问题,应第一时间以书面形式提交征询函,清晰列明文书中需明确的具体条款与疑点。承办部门收到征询函后,需严格遵守24小时限时答复规则,及时作出书面答复,若确需补正的则应同步出具补正裁定。

(三)明确内部权责,优化流转程序。对于单独提出的保护令申请,归口执行部门集中办理。一方面,此类案件事实认定相对清晰,证明门槛较低,且执行部门行为类执行经验丰富,可高效衔接限制消费、信用惩戒等强制措施;另一方面,该模式严格遵循审判分离改革要义,符合执行案件分类管理的司法规范化要求。对于家事审理过程中的保护令案件,应由同一审理团队办理,作出保护令后,移送执行部门执行。一方面,承办法官对案件事实更清楚,理解当事人的诉求和情感纠葛,能够更全面地考量保护令的适用,也能有效减轻当事人的诉累。另一方面,对保护令案件的判断有助于法官更好地认定家庭暴力情形,审理团队通过保护令审查形成的事判断,可直接为财产分割、子女抚养权归属及损害赔偿等家事核心权益认定提供关键依据。同时让被申请执行人清晰认知家暴行为的法律后果,进而强化其履行保护令义务的自觉性。

四、保护令类型化执行适用

(一)类型化执行方式。对于禁止暴力类、禁止骚扰接触类行为,因为本身不可替代履行,且属于治安管理范围,故只能由公安机关主导执行。同时,法院应积极引导申请执行人寻求公安机关帮助,申请执行人报案后公安机关将相关调查反馈给法院,法院根据公

安机关的认定作出是否处罚的决定。对于责令迁出同居或婚姻住所行为,其属于临时空间隔离措施,并没有剥夺被申请执行人的所有权、居住权等实体权利,故可以部分参照不动产腾退执行,并结合家事案件特殊性进行流程优化。视情况,也可以给被申请执行人佩戴相关报警器,只要其靠近涉案住所的,即发出警报并同步反馈给社区矫正部门或公安。对于隐私传播与侮辱诽谤类行为,可针对隐私发布的渠道,责令被申请执行人删除传播的隐私信息;对于无法删除的内容,法院可以依职权协同相关单位断开链接,如要求微信、微博后台删除内容。对于抚养权、探望权行为,因涉及子女人身属性权利,执行时需兼顾未成年人利益最大化原则,实践中可参照婚姻家事案件中的探望权、抚养权案件执行。

(二)类型化执行措施适用。一是训诫、罚款、拘留的适用。根据反家暴法规定,法院可依被申请执行人违反情形的轻重,对其单独或复合适用上述措施。对于同时构成治安管理处罚法和反家暴法的,根据全国人大常委会法工委的立法解读,立法者认为二者不可一起适用,故要做好司法与行政执法的衔接。二是信用惩戒、限制消费的适用。根据法律规定,对于被纳入失信名单的必会被限制消费,二者的适用会影响被申请执行人的基本生活和工作能力,可能会使家庭陷入困境,故建议对于家庭成员之间的案件不可以适用,对于恋爱、朋友等非家庭关系的案件可以适用。三是限制出境的适用,应根据具体情形进行分析,如申请执行人为了防止被跨境骚扰、威胁,该措施的适用可从根本上消除申请执行人的安全隐患。

(作者单位:浙江省台州市椒江区人民法院、浙江省三门县人民法院)

执行工作规范化的现实挑战与路径思考

□ 郭循利

执行工作是实现社会公平正义的“最后一公里”,其规范化程度不仅直接影响当事人胜诉权益能否真正兑现,更关乎国家法治权威与社会和谐稳定。在“切实解决执行难”的新征程中,进一步推动执行工作规范化,具有重要的现实意义。

一、规范执行是司法公正的必然要求

规范执行是人民群众诉讼权益得到真正落实的重要保障,唯有将法定程序执行到位、将规范要求落实到底,才能让人民群众在每一个执行案件中感受到实实在在的公平正义。

同时,规范执行能够避免执行权力的滥用,防止“选择性执行”“消极执行”等现象,维护司法的权威性和公信力。

二、当前规范执行面临的现实挑战

(一)执行依据不明确,立案质量有待提升。实践中,有些裁判文书存在部分执行依据表述模糊、内容不明确等问题,导致裁判结果缺乏可操作性,给执行工作带来不便。同时,在立案环节审查不严,对超过申请执行时效的案件未充分释明风险,对执行依据本身存在瑕疵的案件未严格把关,导致后续执行陷入“程序空转”,造成司法资源损耗。

(二)财产调查面临重重困难。经济社会的快速发展推动了财产形式的多样化演变,保险理财、数字货币等新型财产形式不断涌现,但现有查控手段仍存在覆盖盲区。此外,被执行人通过虚假离婚分割财产、借用他人账户代持资产、隐匿经营收益等途径转移财产,税务、民政等部门之间还存在数据壁垒,律师调查令在实际执行中的效能未能充分释放,“执行不能”的认定也因此面临诸多现实挑战。

(三)执行行为规范性不足。在执行实践中,个别执行人员存在执行行为不规范的问题。如在实施拘传、罚款、拘留等强制措施时,存在程序意识薄弱的“重实体、轻程

序”的倾向;在执行过程中,流程节点公开度不够,当事人不能及时了解案件信息,引发其对执行工作的质疑和不满。

(四)执行联动机制有待完善。执行工作的推进离不开多方的协作,但当前执行联动机制在实际运转中仍存在明显短板:部分地区及职能部门对执行工作的重视程度不足,协作配合的主动性较弱,信息共享存在不及时、不充分的现象,使得执行工作在查找被执行人、查控财产等环节面临阻碍。

三、推进规范执行的路径思考

(一)加强执行依据审查与立案质量把控。法院应当强化对执行依据的实质审查力度,对于部分裁判文书主文表述、金钱给付、标的物指向、履行标准等方面不明确的现象,要及时与审判部门沟通协调,要求其通过作出解释说明或补充裁定的方式完善内容,切实保障执行依据具备可操作性。在立案环节,既要严格落实立案登记制要求,又要同步加强申请执行依据有效性等方面的审查;对不符合立案条件的案件,耐心向当事人释明原因,引导其通过合法途径解决问题,从源头上提升立案审查质量。

(二)强化财产调查效能与协同水平。从内部能力提升方面,法院优化财产查控手段,针对数字货币等新类型财产,法院应主动加强与金融机构、互联网平台的沟通联动,探索建立适配的新型财产查控模式,夯实财产调查的技术支撑,不断拓宽查控覆盖面。从外部协同发力方面,应加强执行联动机制建设,聚焦部门间数据壁垒问题,推动税务、民政、公安等部门与法院实现信息共享,畅通被执行人财产信息查询渠道,确保财产线索全面、精准获取。此外,需进一步强化律师调查令的实际效用,通过完善制度保障为律师调查财产提供便利,助力提升财产调查的整体效率与效果。

(三)规范执行行为与自由裁量权管

理。一方面,要加强执行队伍的业务能力建设与职业道德教育,切实提升其专业技能与规范履责自觉性。另一方面,制定详细的执行行为操作指南,将执行全流程分解为具体环节,逐项明确程序要求与操作标准,确保执行行为严格依法进行,保障当事人各项合法权益。同时,构建自由裁量权运行的监督制约机制,从制度层面规范执行人员的裁量空间,从源头上遏制权力滥用现象。

(四)健全执行联动与监督体系。持续推进执行联动机制优化,构建党委统筹领导、政法委居中协调、人大依法监督、政府全力支持、法院主导执行、多方部门协同、社会力量参与的“大执行”综合执行格局。重点加强部门间协作配合,定期会商解决执行实践中的突出问题。同时,构建“内部+外部”双轨监督模式:内部监督以执行指挥中心为枢纽,通过强化其对案件流程的全程监管、关键节点的动态监测,确保执行行为规范高效;外部监督则拓宽多元参与渠道,通过执行信息公开、信访投诉受理等渠道,推动执行工作透明化、规范化运行。

维护司法公正离不开规范化执行,规范化执行是解决执行难、提高司法公信力的重要环节。面对当前执行工作规范化建设中的现实挑战,法院要以问题为导向,通过加强执行依据审查与立案质量把控、强化财产调查效能与协同水平、规范执行行为与自由裁量权管理、健全执行联动与监督体系等举措,深入推进行政执行规范化建设,推动执行工作朝着更公正、更高效、更透明的方向发展,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(作者单位:河南省台前县人民法院)

规范执行
大家谈执行异议程序滥用的
规制困境与路径优化

□ 秦文平

近年来,执行异议制度在实践中被滥用的情况时有发生,易被被执行人用以拖延或规避执行。经分析发现,执行异议程序被滥用的成因主要有以下方面:

一是滥用异议程序的成本低。在申请执行异议时,异议人无须预交审查费用,即便异议明显不成立,也无须付出相应经济成本。这种“低成本、零风险”的异议机制在客观上吸引了部分滥用异议程序的被执行人的目光,部分被执行人会通过虚构合同、增设权利负担等方式提出执行异议,以达到拖延或规避执行的目的。

二是异议审查机制存在缺陷。当前执行异议的审查多采用书面形式,缺乏系统化的证据审核与当事人质证程序,这种形式化审查往往难以精准识别和判断执行异议的真伪与合理性。尤其面对虚构合同、虚假租赁等规避手段时,仅凭书面材料很难发现潜在恶意,难以实现异议审查程序应有的过滤和制约功能。

三是滥用异议程序的惩戒机制缺位。对虚假异议、恶意拖延等行为不能精准识别,亦缺乏有效的惩戒手段。即便执行异议被裁定驳回,当事人通常也不会面临经济制裁或信用惩戒,虚假异议所获不利益远高于其潜在成本。刑法对于“拒不执行判决、裁定罪”的适用门槛较高,对于滥用异议程序拖延执行的行为,难以有效追究刑事责任,这种责任与收益的显著不对称,无法形成足够的法律威慑。

执行异议程序被滥用易引发三项风险:一是损害司法权威和公信。大量为拖延、规避执行而提起的异议不仅挤占了有限司法资源,而且会拖延执行案件周期,申请执行人胜诉后却因对方滥用异议程序而无法及时实现权利,这会损害司法权威和公信。二是增加申请执行人维权成本。异议程序被滥用将显著增加当事人的时间成本和经济成本,被执行人常常利用异议审查期间转移财产、设置权利障碍,导致执行标的物贬值或增加处置难度,拖延申请执行人胜诉权益兑现进度。三是破坏社会诚信体系。执行异议程序被滥用易引发模仿效应,

助长部分被执行人“以程序滥用代替诚实履行”的不良风气,削弱全社会尊重司法、诚实守信的共识,冲击市场经济赖以运行的信用基础。

为有效遏制执行异议程序被滥用的现象,建议从以下层面加以改进:

一是探索异议保证金制度。探索推行异议保证金制度,参照诉讼费收费标准并适当上浮一定比例向异议人预收保证金,若认定异议人提出的异议申请属程序滥用或虚构事实的,保证金不予退还,用于补偿利害关系人损失或纳入司法救助资金,以此提高滥用程序的经济成本。

二是优化审查程序与标准。建立“以听证审查为主、书面审查为辅”的分层审查机制,对于涉及事实争议、案外人异议等复杂情形的,原则上应当举行异议听证,保障当事人举证、质证和辩论的权利。同时,应当进一步明确“重复异议”“程序性瑕疵异议”“明显无理由异议”等情形的认定标准与处理规则,统一异议审查裁判尺度。

三是强化惩戒与信用约束。审查发现异议人通过伪造证据、虚构事实等手段提起执行异议以拖延或规避执行的,应根据情节轻重依法追究法律责任。构成犯罪的,及时移送公安机关依法追究刑事责任;对其他尚不构成犯罪,但滥用异议程序严重阻碍执行程序进程的异议人,视情节予以罚款、司法拘留和信用惩戒。

四是构建配套保障体系。加强立审执协调配合,在立案和审判阶段强化风险告知与保全引导,从源头上减少进入执行阶段的争议。强化异议案件智能筛查,利用大数据比对历史案件,自动识别重复异议、关联案件异常行为;完善异议审查公开机制,主动公开异议审查标准、流程节点和典型案例件处理结果,增强程序透明度和公众监督力度。

(作者单位:重庆市城口县人民法院)

建言献策