执行调研

□ 汪 佳 魏建明 肖圣乾

探索“市域统一监管”模式 健全完善终本案件管理机制

——浙江衢州法院关于规范终本案件管理的调研报告

党的二十届三中全会《决定》提出,深化审判权和执行权分离改革,健全国家执行体制,强化当事人、检察机关和社会公众对执行活动的全程监督。终结本次执行程序(以下简称终本)作为执行案件的一种结案方式,在我国尚未建立个人破产制度、执行转破产制度尚有待完善、执行不能案件无法有效退出的情况下,为执行案件的清理发挥了重大作用。然而在终本案件结案及管理过程中,也出现了程序不规范、程序滥用、程序价值被扭曲等诸多问题。针对上述问题,浙江省衢州市中级人民法院以执行工作双重管理体制改革为契机,探索建立对衢州市两级法院终本库案件施行统一监管模式,从优化资源配置、严把终本审批等维度,切实提升终本出清、终本案件质量等工作成效。

一、现实困境:终本案件管理的状况

据统计,截至目前,衢州市两级法院现存2016年后结案的终本案件71866件,其中2020年至2024年期间终本结案33898件,近五年终本案件占库存案件47.16%,每年入库案件在4000件以上,终本库存量不断累积增加的态势没有改变。从终本案件管理角度看,基层法院设置专门团队管理终本库案件,但基于人案矛盾,续管能力存在明显短板。此外,终本案件出清数对比终本案件新增数仍有较大差距。

二、问题分析:终本案件管理问题产生的缘由

(一)路径依赖难以破除,偏重程序轻忽效果

当前,执行人员对“终结本次执行程序”已形成路径依赖,程序性事项完成后,便考虑终本结案。执行人员往往着眼于完成程序性的执行手续,在查人、找物上深入不足。部分案件存在执行人员向申请执行人告知执行措施和被执行人财产情况不全面,致使其在未全面了解被执行人财产的情况下同意终本。

(二)经济下行财产贬值,偿债能力普遍下降

执行中最常见的实物资产为房产、股权和车辆,在当前整体经济下行压力下,房地产行业低迷,住宅价值缩水严重,处置价格往往无法覆盖执行标的,而商业类地产则由于拍卖成功率极低,历经拍卖变卖失败后,在申请人不接受以物抵债时只能终本结案。

(三)仍有提升空间,大量案件难以执毕

终本案件治理的根本手段在于强化执行合力,而实践中法院往往陷入单打独斗的境况,甚至在法院内部,审执也不能完全兼顾融合。一是部分人民调解员和审判法官存在“执行兜底”的心理,未做好后续预警与督促履行工作。二是在人员查找、财产控制、强制措施运用等方面,法院与相关部门的协作配合仍有很大提升空间。

(四)管理精细化水平不高,老案难清新案又积

一是分段集约执行衔接不畅。根据执行集约化的要求,执行案件财产查控、实施、送达等均由专人(组)负责,总体来看提升了办案的质效,但也造成每个环节的执行人员对于案件全貌缺乏整体把握和判断,难以针对个案制定因案施策的执行方案。二是终本案件动态管理缺乏,仅有“进口”没有“出口”。有的法院规定终本案件仍由原承办人管理,新案、旧案叠加,终本案件后续管理的规定难以落实。有的法院成立了终本案件管理团队,但未形成成熟的管理体系与合理的监管流程,管理粗放的问题始终存在。

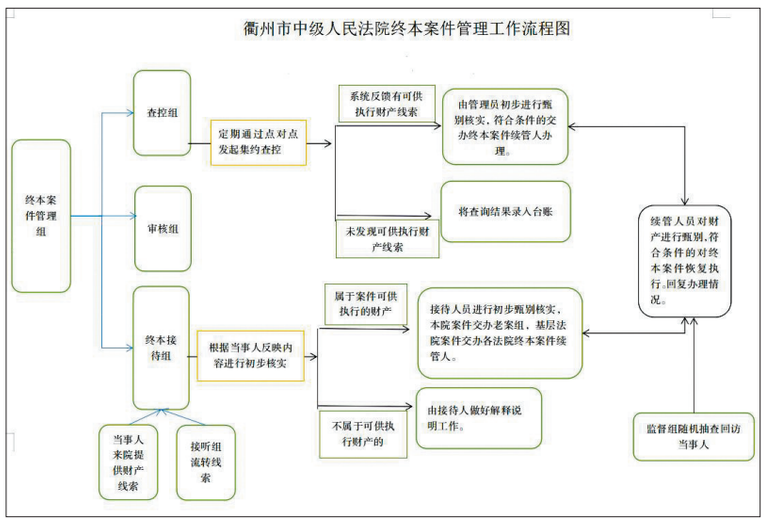
三、破题之举:终本案件“市域统一监管”的优化路径

(一)优化市域执行资源配置,搭建终本管理效能“放大器”

1.搭建1+7服务矩阵。中级法院执行服务中心作为上下贯通、横向联动的枢纽,与辖区基层法院搭建的7个执行服务子中心,组成市域“1+7”执行服务矩阵。建立执行法官接待制度,统一对外公告各法院各团队接待日安排,并随案发送执行案件承办法官和执行团队的接待时间,破解对当事人而言“执行法官难找”、执行法官“外出执行与执行接待无法兼顾”的难题。

2.建立执行接待“12345”整体机制。即打造1个执行服务中心,分流办案问询、信访投诉等2类执行事项,对接待登记、处置反馈、监督管理等3个环节进行数字化流转办理,形成全程留痕、实时监测、提前预警、责任可溯等4项闭环管理,落实“有访必接”“接访即办”“有信必复”“访源治理”“联动共治”等5项工作要求,实现找得到人、办得了事、落得了责、销得了案的群众服务工作机制。

3.组建1+3+N终本管理团队。中级法院执行服务中心下设执行接待、审核督办和终本审核3个团队,配置1名团队长+4名法官助理+3名书记员。其中执行接待团队负责来访、来电、来信人员的接待和登记、流转、回复;审核督办团队负责终本老案的主动查询、线索审核、交办、督查、反馈;终本审核团队负责对基层法院上报的拟依职权终本和带财终本案件进行实质性审批,不符合办案规范的予以退回。



(二)坚持流程节点公开,提升终本管理“透明度”

1.终本结案流程公开。对涉及需要以终本方式结案的案件,及时将相关流程节点信息告知申请执行人,让申请执行人了解案件进展,并在终本约谈中征求其对终本结案的意见。上级法院在终本审核过程中,应当将信息公开作为终本规范的重要一环予以审查。

2.终本接待公开。形成“中级法院统一接待+基层法院执行团队定期接待”终本接待模式,中级法院执行局设置专门团队统一接待、交办,基层法院公告执行团队接待时间,增加当事人对执行工作的信任度。

3.恢复执行流程公开。通过公开审查结果等形式破解恢复执行中标准不统一等不规范问题,在当事人申请恢复执行后,及时审查并告知申请人,申请人对审查结果有异议的,通过异议程序进行救济。

4.终本续管公开。在市域统一监管的模式下,中级法院定期对终本库案件进行查询,查询到被执行人有财产的,通过适当方式将查询结果告知申请执行人,并交办基层法院,由基层法院恢复执行。

(三)聚焦终本全流程,绘好穿透式监管“流程图”

1.把好监管入口关。运用好主动管理和接受线索两个渠道,拓展信息来源。内部管理上,中级法院组建专门的终本案件管理团队,开通专用管理账号,定期查询全市法院终本库案件财产线索。外部渠道上充分运用好执行服务中心接待专窗、12368诉讼热线、执行信访等平台反馈的终本案件财产线索,由终本管理团队统一研判处理。

2.把好复查审核关。通过查阅卷宗、询问相关人员等方式进行初步核实,认为属于可供执行的财产的,定期通过反馈表推送到终本案件所在法院的管理员进行办理,情况紧急的,当日即交即办。对于疑难复杂的终本案件,审核人员可以进一步调查后,将调查结果上报研究讨论,并将结果反馈终本法院。

3.把好办理闭环关。中级法院终本管理团队建立终本案件管理台账,对于经过初核符合恢复执行条件的案件,定期交办给案件所在地法院并告知当事人。持续跟踪监管,对于后期恢复执行情况,定期反馈、登记,形成管理闭环。

(四)严把终本管理审批关,织密终本管理“监督网”

1.压实基层法院的主体管理责任。要求各基层法院执行局领导对重点案件、重点内容进行审查和审批。中级法院通过定期督办、通报等形式,反馈终本案件上提审核情况,督促各基层法院切实履行实质审批把关的主体责任。对上级法院不同意终本的案件,加强事后监督,就相关问题进行总结并完善相关机制。

2.把好终本案件上提审核关。实行基层法院“带财”“依职权”上提中级法院审核制度,各基层法院该两类案件经本院执行局局长审批之后上报中级法院,中级法院由员额法官审核办理,对于疑难复杂的案件提交专业法官会议讨论,对于不符合终本条件的案件退回执行法院继续执行,从案件终端管理上倒逼执行工作的规范化建设。

3.严格终本审核的实质要件。终本案件审核之实体要件主要是两项:一是穷尽财产调查措施。要求必须通过实地调查、委托异地法院调查等手段完成现场调查,同时完成总对总查询、点对点查询等调查措施。二是有发现的财产但不能处置,需要穷尽措施。如车辆未能实际扣押的,应当一律移送价值初评,确有价值的一律要求进行布控。

(五)统一案件恢复执行标准,确立终本恢复“校准尺”

各地法院对于恢复执行案件标准掌握不一是当事人反映较为强烈的问题之一,实行终本案件统一监管可以有效解决该问题。

1.统一申请口径。对有明确财产线索的案件,申请执行人可以向执行法院或中级法院申请恢复执行。执行法院或中级法院经审查后认为符合恢复执行条件的,由执行法院自行恢复或由中级法院交办给执行法院恢复执行。

2.统一交办标准。中级法院由专门的终本审核团队负责线索的查询和初核,掌握统一的交办标准。对于中级法院交办的案件,基层法院必须恢复执行。

3.统一办理标准。中级法院终本审核团队同时负责对恢复执行案件进行跟踪监管,确保这些案件能够得到有效处置,避免出现“恢复执行但不实际办理”的情况,从而确保管理举措落到实处。

(六)完善终本案件退出机制,用好终本库存“分流器”

完善终本案件退出机制是司法执行领域的关键环节,终本案件除通过财产线索的查找和核实实现出清之外,还有赖于执破融合、个债清理等手段。终本案件统一监管也必然有利于全市域终本退出的统筹、管理和指挥。

1.确保退出机制的精准性。在决定终本案件退出之前,必须严格区分确无财产可供执行的“失能”与执行不力的情况。对于前者,应当在现有制度框架下,强化执破融合和放大个人债务集中清理程序价值,对于切实无财产可供执行的被执行企业导入破产程序,对于“诚实而不幸”的个人债务人帮助进行个债清理,做到“应破尽破”,切实剥离丧失履行能力的“僵尸案件”。

2.探索终本程序与终结程序的转换。实践中,许多被执行人构成实质执行不能,符合“终结执行”的条件,有必要将其彻底终结执行。建议在终本与终结程序之间设定一定的转换期间,在此期间申请执行人可以积极查找财产线索,维护自己的合法权益。

3.注重退出机制的透明性。向当事人解释终本退出的原因和依据,使其理解司法程序,避免因信息不对称导致的不信任。同时,完善监督环节,防止不合理的退出,对恶意利用该机制的行为加大惩戒力度。严格规范终本与终结转换的条件,探索终本转终结的时效中断及终结后申请执行人的权利救济机制等。

(作者单位:浙江省衢州市中级人民法院)

案例评析

加强困难群体权益保障 体现司法温度

——开远铁路运输法院妥处一起交通责任事故案件执行

□ 陈俊霖

【案情介绍】

2019年12月,姜某驾驶车辆沿开河高速公路由开远方向驶往锁龙寺方向,李某醉酒后驾驶车辆与姜某车辆发生碰撞。事故发生后,姜某被送至开远市人民医院治疗,后转至泸西县人民医院继续治疗。最终,姜某被诊断为一级伤残,高位截瘫,生活不能自理,护理期评定为终身护理。由于姜某无配偶、子女,无人照管,因此只能长期居住于泸西县某养老院。2020年7月,姜某将司机李某、车主王某和车辆挂靠公司诉至开远铁路运输法院。法院审理后,判决3名被告向原告赔偿54万余元,而3名被告仅支付11万元后,迟迟未履行剩余债务。为维护合法权益,姜某于2021年8月向法院申请强制执行。

【法院做法】

一、开通立案“绿色通道”。法官在接到申请执行材料后,因姜某身体严重残疾,又急需医疗费用,随即为姜某开通执行“绿色通道”,由专人为姜某提供“优先接待、优先立案”的司法便民服务。在发现姜某的申请执行材料中尚缺部分证据材料后,法官立即驱车前往泸西县人民医院,协助姜某补充证据材料,该案于当天完成立案。

二、穷尽手段维护权益。立案执行后,因姜某系弱势、困难人员,且医治事宜刻不容缓,该案由执行局局长亲自承办,于立案庭移送案卷当天即向被执行人送达了《执行通知书》《报告财产令》等文书。一方面,执行法官迅速完成网络查控工作,将3名被执行人传唤到法院接受执行调查,督促他们缴纳了10万元执行案款。另一方面,由于被执行人的账户资金不足以清偿全部债务,执行法官又通过被执行人的同村人员、村委会等渠道多方征集信息,穷尽方式挖掘财产线索,并全程积极与姜某沟通执行进度,了解其生活情况。最终,法院了解到被执行人王某曾经挂靠的某经营公司尚欠王某一笔款项,遂前往该经营公司调查情况,发出《协助执行通知书》,督促其尽快向王某支付欠款。最终,该案于2023年5月累计执行到位金额16万元。

三、积极进行司法救助。案件结案后,由于执行款并未全额兑现,加之法院前期执行到位金额16万元已被姜某全部用于治疗,无所剩余,因此,在数次回访后,执行法官为了解决姜某在生活上的困难,避免其无法得到及时有效的医治,主动协助姜某向民政部门申请政府困难补助。经多方协调,姜某被泸西县民政局认定为特困人员,转为民政局养老服务科集中供养人群,每月由民政局将1330元转至其所在的养老院。由于后期还将产生大量医疗费用,为了进一步做实弱势群体的救助工作,2023年至2024年,法院决定对姜某启动司法救助程序。因姜某行动不便,法官还亲自到村委会、养老院,让相关机构出具了“姜某生活特别困难”的证明材料,最终为姜某申请到了5万元的司法救助金。2025年1月,执行法官把司法救助金送到泸西县某养老院,发放到姜某手中。

【典型意义】

本案中,姜某因交通事故遭受一级伤残,高位截瘫,生活不能自理,而且前期法院执行到位金额16万元已被姜某全部用于治疗,无所剩余,后期又将产生巨额治疗费用。开远铁路运输法院从弱势、困难、特殊群体“最关心最直接最现实”的问题出发,专门开通“绿色通道”,提供贴心服务,申请司法救助,体现了人民法院以人民为中心的工作主线,彰显出“如我在诉”的为民情怀。通过做优做实困难群体的权益保护工作,让其切切实实感受到司法的温度。

(作者单位:开远铁路运输法院)

府院联动强保障 协同执行聚合力

——山东泰安法院顺利完成一起“骨头案”腾退工作

□ 刘庆伟

【案情介绍】

山东省泰安市某局将一处房地产租赁给李某使用,李某欠付租金,形成纠纷。诉讼过程中,双方在法院主持下达成调解协议:李某分5期支付拖欠租金225.9万元,如任意一期逾期,则双方解除租赁合同,李某腾退所租赁房产。因李某未按调解书履行,该局向泰山区人民法院申请强制执行。执行过程中,法院依法向李某送达执行通知书、报告财产令等法律文书,但李某拒绝腾退房屋场地。考虑到执行标的涉及国有资产,为确保最佳执行效果,泰山区法院确定了以协调化解为主的执行思路,积极做双方当事人工作,双方达成执行和解。但此后,李某未按执行和解协议履行义务,该局申请恢复执行。

【法院做法】

泰山区法院在执行中了解到,李某将部分案涉房产转租,有多个租户正在经营,有的租户经过耐心做工作,仍然拒不配合腾退,法律关系复杂,不确定性因素多,遂将该案向泰安市中级人民法院请示汇报。泰安中院详细了解案情后,依法作出交叉执行决定书,决定与泰山区法院协同执行该案,并迅速开展执行行动。一方面,最大化激活执行工作“三统一”效能。泰安中院领导亲自调度,执行局局长担任总指挥,抽调中院执行精干力量参与,指导泰山区法院成立工作专班,加强案情研判,科学拟定预案。另一方面,充分发挥综合治理执行难大格局作用。主动向市委政法委汇报,积极争取领导支持,多次参加市委政法委召集相关协助部门召开的调度会议,确定详细腾退方案和工作预案,保障腾退工作顺利开展。

腾退工作过程中,泰安中院、泰山区法院抽调11辆警车、60余名执行干警,组成领导指挥组、秩序维护组、劝导稳控组和6个执行实施组,负责对院落内楼房逐层逐户开展腾退,协调公安部门、文旅部门等40余人配合保障,联系110余名公证、搬运、开锁等人员负责辅助性工作,并邀请多名人大代表、政协委员、媒体记者现场见证,腾退工作有条不紊进行,全程依法规范、文明高效。经过连续三天紧张工作,共腾退建筑物6幢,房间330余间,房地产总面积16500平方米,圆满完成强制腾退任务。

【典型意义】

本案执行标的涉及国有资产,待腾退面积1.6万余平方米,待拆除搬运物品2.2万余宗,部分待腾退房产被转租,法律关系复杂,被执行人和部分租户不配合,不确定因素多,腾退难度很大,既需要紧紧依靠党委领导支持、政府部门密切配合,也需要两级法院统筹协调,凝聚执行工作合力。泰安中院一方面,依托府院联动机制,积极汇报争取支持,充分发挥综合治理执行难工作格局作用;另一方面,认真落实最高人民法院关于交叉执行工作的有关规定,决定与负责执行的泰山区法院协同执行,最大化激发执行“三统一”机制效能,顺利完成该起“骨头案”腾退工作,有效维护了国有资产安全,营造了良好法治营商环境,实现了政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

(作者单位:山东省泰安市中级人民法院)

建言献策

案外人占有下腾退执行的破局之策

□ 陈 超

在房屋租赁合同纠纷案件的腾退义务执行过程中,执行法官常常面临房屋实际占有人并非案件当事人的状况,从而引发一系列实务难题。主要包括:

首先,是否可直接对案外人执行?有观点指出,案外人并非案件当事人,依据法律规定,生效法律文书的效力仅限于案件当事人,对案外人无约束力。案外人不承担腾退房屋的义务,执行法院不能直接要求案外人履行不属于他们的义务。

其次,案外人的合法权益如何得到保障?尽管案外人并非案件当事人,但他们可能对房屋享有合法的占有权、使用权等权利。若在执行过程中这些权利未得到妥善保护,不仅会损害案外人的实际利益,还可能引发新的矛盾和纠纷,影响执行工作的顺利进行。

最后,如何执行以实现政治效果、社会效果和法律效果的有机统一?这一目标是司法工作的重要目标,在房屋腾退执行中具有极其重要的意义。执行中实现“三个效果”的统一,既能彰显司法公正,又能赢得群众信任,维护社会秩序。

针对上述问题,笔者认为:

第一,在执行过程中,若案外人的行为妨碍执行,人民法院有权采取措施排除妨害,即便案外人并非案件当事人。这为对案外人径行执行提供了法律依据。此外,从执行实践来看,在房屋租赁合同纠纷执行案件中,许多被执行人会故意将房屋交给案外人占有,以逃避执行。若执行法院不能对案外人采取措施,那么这些被执行人的目的就容易得逞,申请执行人的合法权益将无法得到保障,司法的权威性也将受到严重损害。因此,综合考虑法律规定和执行实践,在房屋租赁合同纠纷执行案件中,当案外人实际占有房屋且其占有行为妨碍执行时,执行法院可以对案外人径行执行。

第二,为了更好地保障案外人的合法权益,执行法院在执行过程中可以发挥主观能动性,采取多种灵活的执行方式。在执行前,执行法院应充分了解案外人对房屋的占有情况及权利依据,仔细查明案外人是否享有合法的租赁权、居住权等权利。若案外人的权利能够对抗申请执行人的权利,执行法院可以考虑通过协商、调解等方式,寻求各方都能接受的解决方案,而不是直接采取强制手段。在强制腾退过程中,对于案外人的物品,执行法院应详细清点登记,制作物品清单,并全程录像,确保物品的数量和状态清晰可查。

第三,实现“三个效果”的统一,需要一系列科学合理的执行方法和策略。提前沟通协调至关重要。执行法官在执行前应充分了解案件背景、各方当事人的诉求以及案外人的实际情况,积极与申请执行人、被执行人、案外人进行沟通,了解他们的想法和困难,寻求各方利益的平衡点。制定详细的执行方案也是关键。执行法官应根据案件的具体情况制定周全的执行计划,明确执行步骤、人员分工、风险预案等。借助多方力量也是实现“三个效果”统一的有效途径。执行法院可以加强与公安、社区、物业等部门的协作配合,形成执行合力。公安机关可以在执行现场维护秩序,保障执行人员的人身安全;社区和物业部门可以提供相关信息,协助执行法官做好当事人的思想工作。

(作者单位:上海市黄浦区人民法院)