

执行调研

□ 李德福 赵晓平

加强规范化建设 促进实质终本出清

——以兰州铁路运输法院执行终本案件为样本

终结本次执行程序在化解执行积案、合理配置司法资源方面发挥了重要作用,但在司法实践中仍然存在一些突出问题。本文以兰州铁路运输法院近10年来办理的执行案件为样本,从执行“末端”来审视司法实践中终本程序存在的现实困境,分析终本出清路径机制构建的必要性与可行性,提出“标准管控—类比协同—综合治理”的三维构建框架,旨在通过严明终本与终结的转换标准、强化交叉执行与恢复执行的层级联动、融入党委领导下的综合治理格局,实现终本案件向“有序出清”转变。

一、问题检视：终本制度运行中的实践困境

终本制度设立之初衷，在于为确无财产可供执行的“执行不能”案件提供规范化出口。然而，终本制度在运行中也暴露出一些问题，其主要表现为：

（一）程序终结与债务实质消灭之间的错位

该错位表现在：案件在形式上得以“结案”，但申请执行人的债权并未获得任何实质性实现。对于经历庭前调解、一审、二审乃至再审等多个环节、耗时数月乃至数年的当事人而言，最终收到一份“无可供执行财产”的终本裁定，意味着其权利期待彻底落空。终本程序并未产生债务免除的法律效果，被执行人对于生效裁判文书确定的义务始终处于“待履行”状态，债权债务关系长期悬而未决，既不利于市场交易秩序的稳定，也增加了社会管理成本。

（二）终本案件管理失序与程序空转

终本案件管理的失序主要体现在三个层面。其一，结案标准把握不严。部分法院为完成结案率考核指标，在未完成全面财产查控、尚未核实权利人提供的财产线索的情况下，即违规将案件归入终本序列。其二，恢复执行机制不畅。终本案件的恢复执行缺乏明确的层级推动机制，同一案件多次经历“终本—恢复—查控—再终本”的循环，每一次循环均重复占用立案、查控、送达等司法资源，形成资源的严重浪费。其三，区域发展严重失衡。经济发达地区与欠发达地区在终本案件管理能力、信息化建设水平、财政保障能力等方面差距悬殊，导致终本出清工作在各地呈现出“冰火两重天”的局面。

（三）终本案件累积与社会治理风险叠加

随着执行案件总量持续攀升，终本案件库亦呈现“滚雪球”式累积效应。大量终本案件长期积淀，财产续封、线索核查、当事人来访等后续管理工作量呈几何级数增长。这种累积效应至少催生三重风险：其一，数据风险，终本案件信息录入不完整、不准确，影响司法统计和政策制定的科学性；其二，社会分化风险，申请执行人的不满情绪长期得不到疏导，容易转化为对司法制度乃至社会治理体系的对抗性情绪；其三，网络安全风险，终本案件信息管理系统与外部网络的交互日益频繁，数据泄露和系统安全面临严峻挑战。

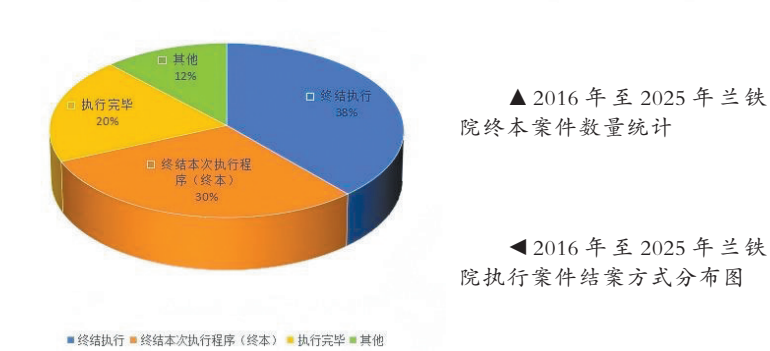
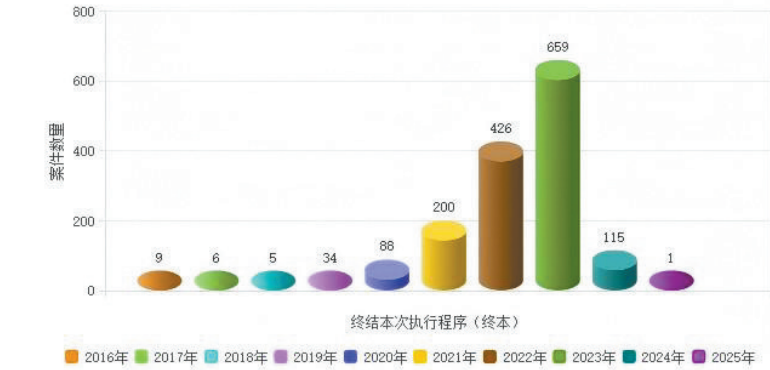
二、价值证成：终本出清路径机制构建的必要性与可行性

（一）必要性：从“被动应对”到“主动治理”的范式转换

终本出清路径机制的构建，是实现执行工作从“被动应对”向“主动治理”范式转换的关键抓手。

其一，高效化解积案的现实需求。通过系统性的出清机制，对终本库存案件进行全面筛查、分类处置，将有财产可能性的案件重新激活，将确无履行能力的“失能”案件依法导入退出通道，从而有效压缩终本案件存量规模，降低“去存降增”的工作压力。

其二，常态化矛盾排查与源头治理的必然要求。终本出清不应仅被视为法院内部的结案行为，更应纳入基层社会治理的大格局之中。通过建立“常态化矛盾纠纷排查化解”“风险预警信息提示”等工作机制，以乡镇（街道）、村（社区）为单位，聚焦债务、邻里等基层矛盾纠纷开展全覆盖



摸排，将执行矛盾的化解关口前移至源头。

其三，司法资源优化配置的效率考量。终本出清的本质功能在于实现执行案件的分流管理——将有财产可供执行的案件与确无财产可供执行的“失能”案件精准区分，将有限的司法查控、处置力量集中于有财产案件的高效办理上，从而实现执行资源配置的帕累托改进。

（二）可行性：制度基础与实践条件的成熟

终本出清路径机制的构建并非“空中楼阁”，而是建立在坚实的制度基础和实践条件之上。

从制度供给看，最高人民法院先后出台《关于严格规范终结本次执行

程序的规定（试行）》《关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》等规范性文件，为终本出清提供了基本的制度框架。各地法院在“终本清仓”“执破融合”等专项活动中的积极探索，亦为机制的系统化构建积累了丰富的实践经验。

从实践成效看，首执案件终本率的有效下降为出清工作奠定了前端基础。通过前端畅通恢复流程（建立“N+1”材料接收制度）、中端穷尽强制措施（强化执行联动与公安机关查控系统优势）、后端严把终本规范（推行执行事务全周期留痕集约共管），终本案件的增量已得到初步遏制。部分先行地区在“终本出清”专项行动中，终本案件控增量、去存量

执破衔接视角下执行异议的审查路径探析

□ 孙兵 苏欣 熊哲言

时处理,但实践中部分当事人仍向执行法院提出,管辖边界尚需厘清。

三是审查处理程序阶段,破产受理后执行异议与破产程序衔接规则需进一步统一。《中华人民共和国企业破产法》第十九条规定的全面中止效力产生,执行异议之诉与破产程序的衔接虽有《最高人民法院关于审理执行异议之诉案件适用法律问题的解释》第九条提供基本框架,但实践中,对于破产受理后执行异议审查程序是继续还是终结,已提起的执行异议之诉如何与破产债权确认程序有序对接,缺乏具体操作规范。

一、执行异议审查在执转破不同阶段面临的主要困境

从程序流程上看,执转破大体可划分为决定程序、移送程序、审查处理程序三个阶段。不同阶段,破产程序对执行程序的“吸收效力”强弱不同,执行异议的处理规则也应随之区分。实践中,各地法院审查尺度不一、规则不统一的问题较为突出。

一是决定程序中异议审查可能因破产程序转换而失效。此时破产程序尚未正式启动,执行法院尚未中止执行,当事人提出执行异议的,执行法院仍应正常审查。然而,由于当事人对后续可能进入破产程序缺乏明确预期,异议审查结论可能因程序转换而失去实际意义,造成司法资源浪费。

二是移送程序阶段实践规则复杂、争议突出。首先,对执行标的提出的异议,因《最高人民法院关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》(以下简称《指导意见》)明确执行法院作出移送决定后应中止执行,但当前各地法院对执行标的异议的处理路径不一,缺乏统一裁判指引。其次,对移送破产本身提出的异议,根据《指导意见》应由受移送法院在破产审查

请执行人通过合法债权转让等方式将债权转移给第三人,且符合《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》第九条,第三人可申请变更申请执行人。

二是针对“暂缓执行、中止处分”的异议。当法院决定将案件移送破产审查时,部分申请执行人以“移送破产不等于破产受理”为由提出执行行为异议,要求继续拍卖财产或发放案款。根据《指导意见》第八条,执转破程序中的中止执行时间节点由破产申请受理后前移至作出移送决定后,目的在于对于所有债权人进行公平保护,防范抢先清偿。执行法院据此暂缓处分财产具有合理性与正当性,对于此类异议,法院应当裁定驳回。

三是针对“执行分配方案”的异议。当被执行人的财产仅能清偿部分债权且存在其他优先权人申请参与分配时,极易引发分配方案异议。一旦案件进入执转破程序,执行分配方案异议便失去了继续存在的基础。实践中已有法院通过执转破程序将普通债权受偿率从不足千分之一提升至百分之二十以上,充分体现了破产程序对执行分配方案异议的替代解决功能。

三、优化执转破期间执行异议审查制度的路径探索

一是明确执转破期间执行异议审查的程序节点与类型化处理标准。可将审查节点设置在执行法院作出移送决定之后、破产法院作出受理裁定之前,区分不同异议类型设置差异化处理规则。具体来说,对于案外人对执行标的提出的异议,为避免执行程序与破产程序对同一财产的实体判断产生冲突,执行法院应暂缓审查,若破产法院裁定受理,相关财产争议则由破产管理人依据破产法规定统一处理;若破产法院裁定不予受理,执行法院则恢复对实体异议的审查;对

于当事人、利害关系人对执行行为提出的异议,通常不涉及对被执行人财产权属的实体判断,且及时纠正程序违法有助于保障当事人的程序权利,可对程序性异议进行审查并作出裁定;对于追加、变更当事人的异议申请,应暂缓审查,并向申请执行人释明可在破产程序中向管理人申报、提出。

二是构建执转破异议审查全流程闭环管理机制。执行部门在案件移送破产审查后,为避免信息断层影响异议审查的效率和准确性,应当及时告知执行异议审查部门。同时,为减轻当事人诉累,针对新提出的执行异议,可由原执行法官初步审查异议申请,决定是否引导当事人向破产法院主张权利等程序性处理。若破产法院最终不予受理或驳回破产申请,执转破程序回归执行程序,此前中止的执行异议应自动恢复审查,原执行异议法官继续按照规定处理,形成闭环。同时强化执行异议法官的释明义务,在异议裁定中明确告知当事人解决途径,从源头上减少重复异议、重复诉讼。同时,通过建立执转破异议审查专项台账,实现全流程可追溯、可评查。

三是善用执行与破产信息共享平台,发挥数据赋能异议审查的最大效能。执转破期间执行异议审查效率低下的重要原因是信息不对称,破产法院难以实时获取执行阶段的财产查控等关键信息,执行法院也无法及时掌握破产程序的审查进展。实践中,需打通人民法院执行办案系统与破产案件信息平台的数据壁垒,实现执转破期间关键信息的自动推送与实时共享。

（作者单位：吉林省高级人民法院；吉林省长春净月高新技术产业开发区人民法院）

执行信访化解的难点与完善路径

□ 陈曙涛 葛宏伟

执行信访是人民法院执行工作与社会治理交汇的重要环节，既是当事人表达诉求、监督执行的重要渠道，也是衡量执行工作公信力和群众满意度的重要标尺。近年来，随着执行案件总量持续攀升，执行信访案件数量亦呈高位运行态势。各地法院积极探索多元化解机制，但实践中仍存在“信访不信法”“案结事不了”“重复信访”等问题，影响了司法权威和群众获得感。本文拟对执行信访化解的主要难点进行分析，并提出相应完善路径。

一、执行信访化解的主要难点

（一）执行过程信息不对称，矛盾易激化

执行工作具有程序性强、周期长、变数多的特点,申请执行人往往对执行进展缺乏及时、准确的了解,易产生“执行不力”“消极执行”等误解。尤其是在被执行人财产查控困难、处置周期较长的情况下,申请执行人因信息闭塞而产生焦虑情绪,进而通过信访渠道施加压力,甚至引发反复投诉、越级上访等问题。

（二）信访化解机制碎片化，实质化解效果不佳

当前执行信访化解缺乏系统化、常态化的处理机制。部分信访事项在流转过程中存在“多头受理、重复交办、责任不清”等问题,导致信访人反映的问题长期得不到实质性回应。同时,基层法院执行力量有限,难以兼顾信访化解与执行主业,往往“重回复、轻化解”,使得信访问题“回而不解”。

（三）信访救济与执行救济界限模糊，功能重叠

实践中,部分当事人将信访作为对执行裁定、执行行为不服的“替代性救济”渠道,试图通过信访渠道推翻执行裁定或改变执行进度。而现行法律对执行异议、复议、监督等救济程序已有明确规定,信访并非法定救济途径。但由

于救济渠道宣传不到位、程序门槛认知不清,信访被泛化使用,既增加了法院信访工作负担,也稀释了法定救济程序的权威性和实效性。

二、执行信访化解的完善路径

（一）健全执行信息公开机制，从源头减少信访诱因

应进一步强化执行案件信息公开力度,依托执行信息公开平台,主动向当事人推送财产查控、处置进度、款项分配等关键节点信息,提升执行透明度。同时,建立执行法官与当事人定期沟通机制,对长期未结案件实行“面对面”释法说理,及时回应群众关切,防止因信息真空引发信访风险。

（二）构建执行信访分级分类处理机制，提升化解精准性

建议对执行信访事项实行分级管理、分类处置。对一般性咨询、建议类信访,可通过快速反馈机制予以回应;对涉及执行行为异议、财产处置争议等实质性问题,应及时引导当事人依法提出执行异议或复议,避免信访替代诉讼程序;对重复信访、积案难案,应实行领导包案、专班化解,推动实质性化解。

（三）强化执行救济与信访衔接，畅通权利保障渠道

应进一步厘清执行救济与信访救济的功能边界,明确信访不得替代法定救济程序。同时,完善执行异议、复议、监督程序的便利化措施,降低当事人依法维权门槛,增强当事人对法定救济渠道的信任。对于信访中反映的执行不规范、不廉洁等问题,应加大核查问责力度,以刚性约束倒逼执行行为规范化,从根本上压缩信访矛盾滋生空间。

（作者单位：浙江省宁海县人民法院）

建言献策

规范执行 大家谈