

执前化解机制的实践检视与路径优化

2024年8月,最高人民法院印发《关于加强立审执协调配合推动矛盾纠纷执前化解的工作指引》,明确提出要“进一步加强立审执协调配合,从源头上减少进入执行程序的案件,依法保障胜诉当事人及时实现权益”。该指引从庭前调解、诉前保全、立案核查、审判可执行性、执前督促等环节,提出了全链条的源头治理框架,标志着执行难源头治理从宏观政策转向具体制度供给。本文以安徽省六安市裕安区人民法院的执行实践为样本,分析执前化解机制在运行实践中的一些障碍,并提出完善路径。

一、执前化解机制面临的困境

2021年至2025年,裕安区法院共受理首次执行案件25894件,执行依据文书来源主要有判决、裁决以及调解。从占比上看,诉讼后生效裁判“自动履行率”较低,判决方式结案的案件进入执行的比例占执行总量三分之二以上。从变化趋势上看,以调解类法律文书为执行依据的执行案件由2021年6.9%增至2023年25.4%,近两年维持在20%左右。

执行案件收案数持续高位运行,笔者认为有以下原因。

(一) 内部原因

其一,存在“调而未解”现象。随着调解案件的增加,“调而未解”进入执行程序的案件数量同步增长,例如,有的案件调解质量不高,有的调解中的财产保全和担保措施不够,实际可控的财产较少,有的当事人借助调解拖延履行,上述问题给执行工作增加了难度。

其二,“立审执”协调配合不畅。实践中对于立审执的衔接配合,在思想认识、程序对接、机制兼顾等层面仍然存在不同程度的问题,“重审判、轻执行”理念尚未根本转变,立案、审判阶段未能充分考虑执行实施、裁判兑现的问题,对于涉信用卡纠纷、仲裁裁决等日益增长执行案件,未能深度挖掘深层次原因和普遍性规律,影响了治理效果。

其三,“终本案件”居高不下。五年间,裕安区法院认真落实省高院开展“微动执行”部署要求,大力推进终本案件通过执破衔接、恢复执行、被执行人自动履行等退出

终本程序,但总量压力仍存,“执行不能”案件占比29.98%,一定程度上削弱了积案清理整体效果。

(二) 外部原因

随着人财物流动日益频繁,查人找物问题更加凸显,加之被执行人对司法判决权威性、强制性的认同度还有较大提升空间,均为法院执行设置了重重障碍。

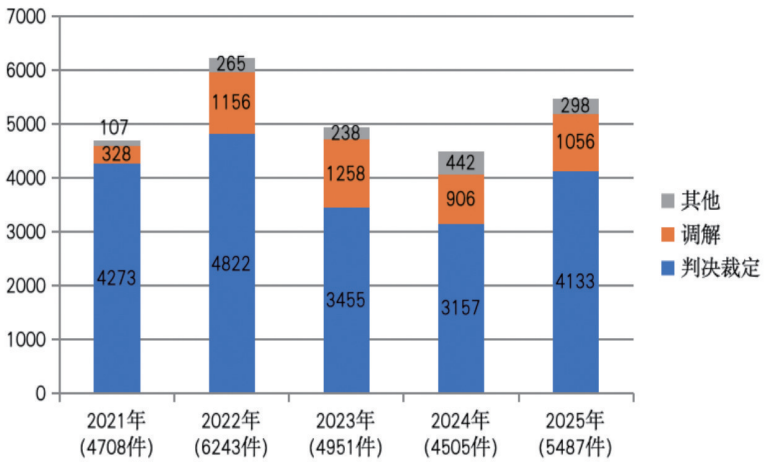
其一,被执行人难找。走访调查中,多数执行干警表示,“门难进”“人难找”是造成小标的额案件执行难的首要因素,实践中积极配合法院领取法律文书的被执行人不足三成,以“人在外地”“没有时间”“打错电话”等理由拒绝的不在少数,“法院+公安”执行联动机制还不够健全。

其二,财产线索难寻。对于账户存款、房产等一般性财产,实践中挨家跑银行、跑工商、跑房产管理部门基本能够提供明确线索,困扰办案人员更多的是自有财产让他入代持、资金通过公司股东或员工的私人账户流动,以及通过假离婚、设定抵押、虚构买卖提前转移财产等深层次的、被隐藏起来的资产查找。

其三,信用体系乏力。守信激励和失信惩戒机制尚不健全,仍有一定比例被执行人法治观念和诚信意识不够强,通过隐匿、转移财产等手段来规避、逃避执行,甚至暴力抗拒执行。

二、路径优化:基于“123工作法”的实践探索

结合基层法院实际,笔者提出“123工作法”,即一体推进源头治理,双轨并进促进市场有序出清,三维提升质效水平。



▲2021年至2025年裕安区法院首次案件受理总量以及执行依据分布情况

(一) 持续深化“立审执”一体化源头治理

1.诉前:“以保促调”“以保促执”减少案件增量。立案部门应当对当事人申请诉前保全加强释明与引导,审判部门应当依法向当事人释明诉讼风险及执行不能风险,引导当事人对符合条件的直接金钱给付类案件申请保全,减少和防止恶意逃废债行为。同时,在审理环节,以保全促进案件调解进展,促进当事人积极履行,不仅能够从源头上减少案件进入执行程序,节约司法资源,更能帮助执行阶段承办人提前了解案件的情况,提高执行效率。

2.诉中:“定分止争”“息诉息访”促进自动履行。一方面,变“要我履行”为“我要履行”,将执行通知书嵌入调解书、判决书中,以执行通知前置方式,鼓励自动履行,支持诚实守信。同时,做好判后答疑、释法说理工作,跟踪案件履行情况,促进当事人服判息诉、

自动履行,减少上诉、申请执行、申请再审等一系列案件的产生。另一方面,变“被动办案”为“主动探索”,加强法院内部分工协作,常态化推进审判法官、执行法官跨部门列席专业法官会议制度,探索建立“执行建议”制度,从执行阶段回头看审判、立案阶段,提升裁判文书的确定性和可执行性。

3.诉后:“交叉执行”“合并执行”提升执行质效。交叉执行对提升执行工作质效、推动新时代执行工作制度性变革具有重要意义。除此之外,合并执行也更加高效便民,为案件的解决提供了方案,化多个案件为一件案件合并执行,从法院角度看节省了大量的人力物力,从当事人角度看有利于财产的集中处置和债权的统一清偿,能够以最小的司法成本实现最好的诉讼效果。

(二) 双轨并进促进市场有序出清

实践中,有相当一部分案件的

被执行人完全丧失履行能力、经核查确无财产可供执行,客观上不具备执行条件,如何避免执行工作的“车”越拉越重,需要正确区分执行难与“执行不能”,通过“终本清仓”“执破融合”等方式依法解决确实存在的“执行不能”案件,促进市场有序出清、盘活资源。

一是“终本清仓”化存案压力。首先要“控增量”,严把终本案件的入口关,建议所有“终本”案件线上审核、全程留痕,严禁对有财产可供执行的案件以“终本”方式结案,防止因追求结案而反复“终本”、违规“终本”。其次是“去存量”,通过“交叉执行”、开展集中执行行动等方式,为终本库“瘦身”“减负”,同时强化信用修复,避免把存在“失信”情况但无“失信”行为的被执行人纳入失信被执行人名单。

二是“执破融合”促企业新生。一方面,完善“执破融合”制度衔接,设置联络专员,在院内构建起上下沟通桥梁,负责日常协调、数据监测、流程督办,建立“常态化联席会议”机制,搭建沟通渠道。另一方面,强化府院联动,对于有资产、能盘活的企业,采取多样化的破产方式,如有重整、和解希望的企业,联合政府招商、国资管理部门,积极引导有投资意愿的企业,加强政府政策扶持,优化资源配置,打造优质破产重生企业。

(三) 全面推动“质量”“效率”“效果”三项提升

一是提升生效法律文书可执行性。严格诉讼执行案件立案审查制度。根据判决书或调解书等裁判文书的内容进行审查,确定申请执行的内容符合裁判文书的标准,且确定申请执行内容的可执行性,明确执行标的;细化标准,将几类重点案件进行

汇总后交由审委会对裁判内容可执行性形成一致意见,分类型进行细化指引;严格落实案件可执行性评查机制,常态化开展专项评查;建立裁判文书可执行性会商反馈机制,执行部门应及时反馈执行工作中遇到的新情况新问题,共同研究解决,切实提高生效裁判文书自动履行率。

二是通过智慧执行有效纾解办案压力。通过数据处理、分析和挖掘,跨越查人找物时间限制、空间限制,例如,被执行企业在其他法院进入破产程序,无财产可执行的被执行人在另案胜诉有望获得赔偿等,通过司法大数据库比对分析,拓宽财产线索发现路径;通过比对分析个案与历史同类案件生效裁判的可执行性,自动识别和防范文书瑕疵,将送达、保全、移送等环节的易发失范情形预先嵌入办案系统,规范执行程序;在诉讼阶段为当事人推送法律适用规则、类案参考、执行风险等,帮助当事人提前了解诉讼风险、主动履行义务。

三是完善执行联动协作机制。持续加强与公安、自然资源、金融机构的协同联动,完善执行查控体系,汇聚分散的被执行人信息,实现财产查控的集中化、批量化和电子化,提升执行效率;推动公检法联合打击违法拒执,全方位实现执行工作与警务保障深度融合,强化打击拒执犯罪的沟通协调和工作衔接,合力破解查人找物难题,对规避、逃避、抗拒执行等行为保持高压态势,不断强化执行威慑力;积极协调各乡镇、各部门,依托综治中心建设,强化人民法庭“网格+执行”联动,加强与社区、村居联系,借助网络优势,实现执行网格化管理,有效掌握被执行人的动向及财产状况,从根本上打破法院执行工作的单一和被动局面。

(作者单位:安徽省六安市裕安区人民法院)

探索执行辅助事务集约办理提升执行质效

周凌云 颜琪 龚军民

对执行辅助事务进行科学界分与集约办理,是深化执行“一件事”综合集成改革、健全执行体制机制的重要抓手,直接关系到执行案件办理质效。为此,要牢牢抓住执行辅助事务全链条集约化改革“牛鼻子”,推动执行办案模式由“个人包干”向“专业分工、标准作业、全程可控”的系统性转变,以执行工作的高质效又快又好兑现当事人胜诉权益,切实提升人民群众的司法获得感和满意度。

一、建强组织架构,夯实集约根基

执行规范化的落地见效,离不开坚实的组织支撑与科学的制度设计,应从组织统筹、资源配置、标准建设三个维度发力,筑牢规范执行的“四梁八柱”。

一是高位统筹,强化组织保障。将执行辅助事务集约化改革纳入重点工作,定期召开专题会议研究,听取进展、分析难点、协调问题,确保改革方向不偏、力度不减。深度融合执行“一件事”工作机制,主动对接审判业务部门意见,围绕判前征询、执行画像、程序衔接等关键环节,动态优化辅助事务流程,打通审执衔接“中梗阻”,实现审判与执行工作的顺畅对接与良性互动。

二是整合资源,优化力量配置。整合分段集约模式下的辅助力量,全面推行“1+N”办案模式,即1名执行法官专注核心研判与决策,N名辅助人员承担事务性与程序性工作,实现人力资源的精准匹配与效能释放。探索打造“执行+法警”双向赋能,按照“编队管理、统一调配、按需支援”原则,组建警务安全保障与协助执行专业团队,有效缓解警力分散、强制力不足等问题。

三是完善标准,促进规范统一。编写执行辅助事务全链条集约化工作手册或指引,系统梳理并规范涵盖立案协调、材料流转、

财产处置、案款发放标准化流程。根据流程特点与人员专长,建立“流程与人员”分类匹配机制,明确各类人员职责权限、操作标准与时限要求,确保每一起案件执行过程标准统一、行为规范、全程可溯。

二、重塑流程机制,提升协同效能

以流程规范为核心抓手,着力打造系统解构、智能监管与跨域协同三大创新机制,实现执行权力的规范运行与执行效益的持续提升。

一是流程拆分精细化,职责边界清晰化。将原有执行环节拆解为基础任务单元,根据重要性与复杂性,将案款流转、案款发放核算等辅助性工作,从执行法官职责中系统剥离,形成标准化操作清单,交由集约辅助人员专项办理;而财产处置、终本约谈等关键环节则由执行法官直接负责,让执行法官集中精力于核心裁判与财产处置。

二是节点监管智能化,风险防控精准化。建立单元任务联动监督机制,实现对执行全流程的智能化、可视化管控。对按时间推进的“串联”任务,实行前序未完成、后序双提醒预警;对依规则触发的“并联”或“条件”任务,严格执行“发起—校对—一审核—签发”四级审批流程,有效防范消极执行与选择性执行。针对人身强制措施、失信名单纳入等关键环节,坚持重大事项讨论与审批制度,确保每一项执行行为都规范公正。

三是跨域协作常态化,执行效能最大化。探索建立跨省交叉执行协作机制,通过召开区域法院联席会议、签订框架协议等,搭建财产查控、文书送达等事务线上协同通道,实行“本地发起、异地办理、线上反馈”模式,由协作法院就近快速办理,推动形成资源共享、高效联动的跨域执行新格局。同步探索“法院+公证”协作路径,引入公证机构参与财产清点、证据保全等适宜社会化的辅助事务,进一步优化司法资源配置,

提升执行公信力。

三、强化队伍建设,锻造执行铁军

执行规范化建设,关键在人。要立足党建统领、靶向培育与科学考评三位一体,锻造政治坚定、业务精通、作风过硬的执行人才梯队。

一是党建统领,凝聚执行合力。要抓实党建和辅助事务集约深度融合,结合执行工作实际培育特色支部品牌,打造“头雁领航、中坚支撑、先锋示范”攻坚格局,聚力破解“骨头案”“钉子案”等执行难问题,以政治学习筑牢忠诚根基,以业务攻坚检验融合成效,彰显执行队伍的政治坚定与担当作为。

二是靶向培育,提升专业素养。完善执行队伍分层分类培养体系,建立执行专家、辅助人才和后备人才三库,采取“共性培养+分类施策”模式,通过以老带新破解股权评估、查人找物等实务难题,并常态化组织案例研讨与专题培训。聚焦财产处置、执行接待等重点领域,持续开展风险隐患排查与化解,借助典型场景模拟、角色演练等方式,重点提升辅助人员法律适用、风险防控与协调能力。

三是优化考评,激发内生动力。坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重,构建全流程量化评价体系,通过设置关键指标、动态监测与分档评估,实现辅助事务各环节独立量化、精准激励。同时针对敷衍塞责、冷硬横推等高频投诉问题设立负面清单,配套升级“红黄蓝”三色预警与“提醒—约谈—问责”递进管理机制,激发执行队伍的内生动力与规范意识。

(作者单位:浙江省衢州市中级人民法院,浙江省开化县人民法院)

物业费欠缴案件执行难点及对策

黄彩华 江建华

近年来,随着城镇化进程加快,物业服务合同纠纷持续高发,其中以物业费欠缴纠纷最为典型。多数纠纷虽能通过调解或判决后自动履行,但仍有部分案件进入强制执行程序,而且往往成为难啃的“骨头”案件。此类案件主要存在以下难点:

一是法院联系业主及送达文书较难。部分业主的房子在本市,但其本人长期在外地工作生活,电话停机或无人接听,难以联系。部分业主系外地投资者,在近年房价下行后持有意愿减弱,对缴纳物业费持消极态度,不愿意主动履行。房价下行背景下,欠费业主数量有所增长。此类案件送达工作耗时费力,严重影响办案效率。

二是业主拒缴原因多样,多属实体抗辩,执行中难以化解。业主拒不缴纳物业费的原因复杂多样:有的长期对物业服务质量不满;有的对房屋质量存在异议还怒于与开发商关系密切的物业公司;有的因投资炒房失利而不愿再缴物业费扩大损失等。上述事由多属实体抗辩,应在诉讼阶段提出和处理。执行程序中对此不予审查,亦难以促成和解,容易形成执行僵局。

三是部分业主仅有房产可供查封,价值远超其所欠费用。这类业主往往名下可供查封的财产单一,除了本地房产外,并无可供执行的其他财产,执行成本与执行成效失衡。欠物业费金额通常不多,而房产价值远超债权金额。根据《最高人民法院关于人民法院民事执行中拍卖、变卖财产的规定》,不得明显超标的额查封、扣押、冻结。若强行评估拍卖,不仅时间、程序成本高,而且可能引发被执行人提出执行异议或信访。

在业主失联、欠缴金额相对较低、名下财产仅为房产且明显不适宜拍卖的情况下,债权难以实质性执行到位,案件往往陷入“房子不能拍、人找不到、案件结不了”的困境,导致长期未能结案,也容易引发物业公司与业主之间的矛盾升级。

针对上述执行难点,笔者提出如下建议:

一是强化有效送达机制,破解失联难题。法院除了向物业公司、邻居调查走访,依法适用公告送达,必要时请求公安机关协助查找下落,以及通过关联案件检索联系方

式外,可倡议物业公司在签订物业服务合同时,即要求业主填写送达地址确认书,并告知其该地址可作为日后可能发生的诉讼及执行阶段的法律文书送达地址。

二是依法适用信用惩戒措施,敦促主动履行。对有履行能力而拒不履行生效判决的业主,依法采取限制消费措施,纳入失信被执行人名单,限制其乘坐飞机、高铁等高消费行为。对于人户分离、在外地工作生活的业主,信用惩戒措施相较于强制执行成本更低、威慑力更直接,应作为此类案件的优先手段。

三是维护生效裁判权威,积极推动执行和解。对于以物业服务质量等为由拒绝履行的业主,执行法官应明确告知其生效裁判具有既判力和执行力,实体抗辩应当在诉讼阶段提出,在执行阶段仍有异议的,不停止执行。同时,应主动引导双方当事人就还款方式、减免部分滞纳金等方式达成执行和解,必要时可由物业公司就服务瑕疵作出整改承诺,以实质性化解矛盾。

四是加强多元解纷机制,推进矛盾源头化解。今年1月,最高人民法院等20家单位联合印发的《关于深化“总对总”多元化纠纷解决机制改革的意见》,为物业纠纷源头化解提供了制度化通道。法院应加强与住建、房管、街道、村(居)委会等部门的联动,依托多元解纷机制,推动纠纷实质性解决。对物业服务质量存在突出问题的住宅小区,可通过司法建议向相关主管部门反馈,督促物业公司整改,从源头减少欠费纠纷的发生,同时也为执行阶段的矛盾化解创造有利条件。

物业费欠缴案件的执行困境,在于“人难找、财难动、矛盾深”。破解之道需综合运用送达创新、信用惩戒、执行和解与基层治理协同等多种手段,既要依法保障物业企业的合法权益,也要注意平衡业主的基本生活需求与合法权益,避免超标的查封与过度执行,以维护司法权威,提升执行效率,促进和谐小区建设。

(作者单位:广东省东莞市第二人民法院)