

执行调研

吴晓婷 谢 奕 张春宁 叶建华

执行110机制的问题与破解路径

——以广东东莞第一法院执行110机制为样本

为推动“审执分离”背景下执行实施权体制机制改革创新，广东省东莞市第一人民法院（以下简称东莞第一法院）于2020年5月成立“警执一体化”的“执行110”快速行动中队（以下简称执行110），以执行警务化发展为抓手，打造“法官主导、法警保障”的执行工作新模式，进一步优化执行资源配置，有效解决执行力量不足、执行对抗日益强烈等长期困扰执行工作的难题，取得良好成效，但也存在一些难点问题。

一、基本情况

东莞第一法院近年的执行年均结案数量位列全国基层法院前列，执行110机制极大增强了执行强制威慑力，有效缓解了案件体量大、跨区域多、对抗性强的执行压力。执行110由1名在编司法警察、14名司法辅警及若干名派驻法庭的司法辅警组成，按照“编队管理、统一指挥”原则，由执行指挥中心统一管理调度，执行局和法警大队共同培训考核。

执行110以建立执行“繁简分流、快慢分道”机制为牵引，集约负责外勤安保秩序及搜查、拘留、强制搬迁等强制执行措施，实行“5+2”和24小时全时段值守快速响应机制。制定勤务战术、接警出警、拘留押解、腾退清场、查人扣车等指引，以标准化警务保障提升执行行为规范化水平，保障人民群众与执行人员的人身安全。配置临时羁押室及无人机等装备，启用人民法院应急指挥调度服务系统、远程单兵作战系统、GIS可视化管理系统等，建成实体化运作的指挥网络。

近五年来，执行110累计出动警力13463人次，协助执行案件3.63万宗，每人年均协助执行案件484.56宗，工作量呈逐年增长趋势；共协助司法拘留、查控被执行人711人，参与清场交付行动329次，协助开锁、搜查288次，协助处置疑难复杂案件230宗，协助执行送达11791宗案件、查封不动产1006处、查封冻结其他财产7072宗案件、现场调查15145宗案件。

东莞第一法院推动形成“执行110+N”创新工作模式，破解执行难题：一是协助全院集约实施强制措施，专岗对接公安机关实施查人扣车、联动医院、拘留所设立收押绿色通道与“送拘专班”，营造惩治规避执行高压态势，提高强制执行措施的实施数量和效率；二是将警务保障向重大敏感案件倾斜，构建“事前中后”三段风险防范体系，发挥应急处置快速响应与防范风险作用；三是探索“执行110+社会化专业服务力量”的仓储保管机

制，解决车辆、机器设备等大件财产运输难、保管难、处置难问题；四是实行“执行110+警务调解”联动机制，执行和解率和执行到位率均大大提升；五是推行“执行110+执行驿站”与“执行110+异地协作”机制，提速交叉执行、事项委托、异地执行效率，近五年协助本院执行部门异地执行473次，协助156家外地法院来莞执行197次、拘留108人、扣押车辆286辆，执行到位金额超6800万元，办理外地法院委托事项77621次，以集约化协同交叉执行的模式构建互助执行大格局。

在执行110的协同执行下，东莞第一法院执行案件结案平均用时从2020年的83.23天/件缩短至2024年的41.4天/件，执行到位率、执行完毕率等指标持续提升。

二、存在问题

（一）人案配置合理性不足

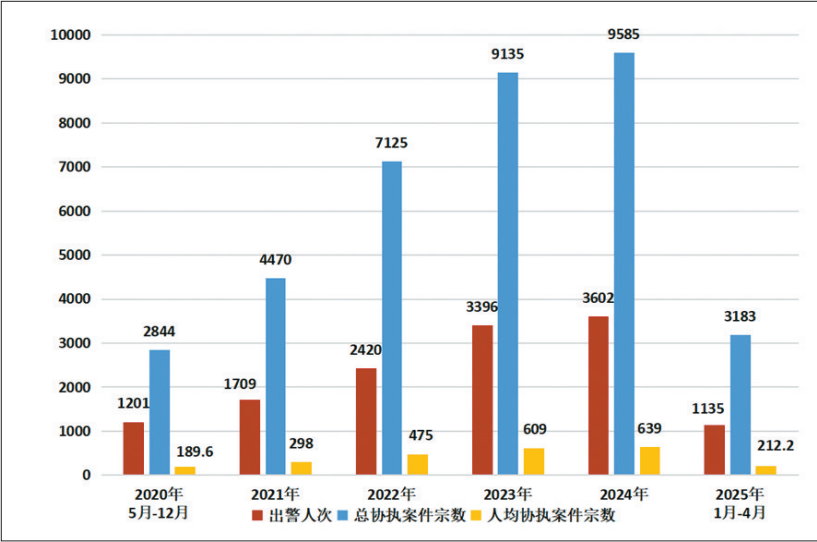
执行110的人案配比存在落差，在案件量攀升、职能扩展、增员受限等情况下，警员长期超负荷、高强度工作逐渐成为常态。近五年，执行110法警每人年均协助执行案件数从成立初期的189.6宗增长至2024年的639宗，队伍在编干警仅1名，领队职数配置不足，缺乏兼具法律、信息技术等专业背景和实战技能的复合型人才。

（二）职业激励保障度不足

执行110承担冲突性强、对抗性大、危险性高、突发情况多的出警任务，一些复杂案件需要多人协同连续作战，警员面临生理过劳和心理高压。囿于经费保障不足等因素，执行法警的加班补贴待遇与工作强度风险不相称，缺乏执行法警职业保险保障。警员多数为非编辅助人员，其收入和晋升空间有限，法官助理和书记员自愿转为执行法警的意向不强，较少有司法辅助人员轮岗流向执行110法警。

（三）执行警务理论研究滞后

执行警务有别于普通警务工作，执行场景复杂多变，需要综合执行法律法规、突发应急场景处置及警务实操技能等跨专业知识。目前执行警务培训课程在实操经验总结和理论研究



执行110出警次数及办案总况

层面，主要依赖个人经验积累传承，尚未形成专业系统的科学理论研究体系，未能充分应对当前案件体量大、应急处置高发的执行警务工作形势，执行110成员任职前的系统性理论及实战学习与岗位培训尚待加强。

（四）风险防控系统化不足

随着社会矛盾复杂演化的加深，社会矛盾风险呈现多因素交织、隐性诱因多、多领域耦合、信息传播放大效应等一系列新特点。执行110参与处置突发事件和重大敏感案件，面临的风险复杂性、不确定性挑战越来越高，防范化解风险机制尚待优化完善。执行110成员较为依赖执行法官的单向信息指令和资深法警的经验传承，对风险研判往往依靠个体化、碎片化、粗放化的过往经验，对突发状况一般沿用常规的控制和带离战术，处置方式缺乏主动性、灵活性，有时与执行法官的沟通衔接联动不足，对突发情况难以快速独立作出响应对策，不利于全面掌握案情及风险点，需深入完善风险防范处置机制。

（五）查人扣车实效性不足

查人扣车是加大执行力度的必然要求，但执行110不具备侦查权，无法直接调取轨迹、通信记录和人脸识别

等数据，需向公安、政数局、运营商等发起协助申请后，才能获取被执行人的下落地址、行踪变动等信息。执行110需依靠公安机关等部门的技术和平台资源协助，待公安通知被执行人或车辆的查控地址后出警，在公安机关业务繁重、缺乏人力物力时，公安机关的反馈预警与信息传递存在被动性和滞后性，反馈信息的数量、联动效果及执行实效性往往大打折扣，导致查人找物的高效精准程度与群众的司法需求仍存在差距。

三、对策建议

（一）优化人案配比动态管理机制

按照“法官+执行助理(执行员)+执行110法警+书记员”团队办案模式，探索“基础编制+动态配额”的执行警务队伍弹性管理机制，为执行团队办案增强执行110警务力量。通过选任在编法官助理、书记员的执行法警，增加聘用制司法警务辅助人员，从警校定向引入实习法警等途径补充力量。增配执行110的副队长复合型人才，优化队伍人员结构。采取“三三制”节点工作量法实现案件与

编制的动态配额：一是以三项指标精准落实“以案定编”，根据“案件数量与难度”“采取强制措施比例与出警人次数”“事项节点与耗时”等三项指标测算执行警务工作量及增长趋势，提前配备警力；二是以三级案件分类深化“繁简分流”，划分简易、普通、疑难复杂案件配置不同警务资源，配套三级预警阈值，及时跨庭室调整警力；三是以三层人员梯队配置队伍，分类制定在编法警、辅警、实习法警的任职条件、职责清单、监督机制，根据能力、经验、办案年限等标准建立初、中、高级人才库，对不同难度的案件实行警员差异化适配。

（二）强化职业保障及软硬件建设

落实职业保险覆盖，为执行110法警投保意外伤害、重大疾病等商业保险，纳入工伤保险优先赔付范围。强化后勤保障与心理支持，聘请专业团队对执行法警进行心理疏导，将心理健康评估纳入年度体检，强制安排调休。配齐配强防护、通讯、取证等装备，研发适配执行场景的智能装备体系和无人机巡查装备，开发战术推演系统和执行警务案例库，运用历史数据智能分析风险等级与制定执行预案。深化执行指挥中心的GIS远程指挥平台建设，联动公安、网格中心、政数局、通讯运营商等部门构建查人找物信息的快速互通共享平台，并强化“点对点”专人常态化联络沟通机制。

（三）深化执行警务规范化建设

以推动形成中国特色执行警务理论体系为牵引，健全执行警务工作规范化建设。一是将执行警务理论体系作为专门学科进行研究，借鉴公安院校的警训模式，在法院的培训学院内开设执行警务专业，配建实训基地。二是探索“审判+执行实施+执行警务”的多向挂职锻炼机制，多岗位轮换培养复合能力，提升执行110法警的法律运用能力和复合型实战技能。三是开展分类培训演练，制定全流程业务实操指引，建立执行警务典型案例及失败复盘案例库，实行执行法警上岗培训、资格认证、轮训考试制度，强化培训执行法律法规、现场心理学、危机处置、谈判营救、劝导带离、车辆扣押、防暴冲突、搜查控制、警械使用、疾病急救、无人机应用等

专项课程，定期模拟暴力拒执、群体性突发事件等应急处置演练。

（四）完善防范化解重大风险的工作机制

构建“筛查集聚化—预案类型化—处置专业化—复盘常态化”的多层次执行110警务风险防范化解管理体系。一是风险筛查层面，整合审判、执行信访办案系统的业务信息，为执行110构建重大敏感关键词提示数据库和信息共享平台，依托大数据分析自动化地识别预警潜在重大敏感案件；二是预案研判层面，组建“执行法官+执行110”的风险研判处置小组，法警提前勘察执法现场环境，根据纠纷类型、当事人对抗情绪、现场管控难度等指标权重，为执行任务分类制定执行警务保障预案；三是风险处置层面，由执行110队伍运用心理干预、警执联动、固定证据、多部门联动等措施，在事实行“隔离—劝解—强制带离”三步管控法，迅速完成对执法现场安全稳控的处置工作，事后对高风险案件当事人跟踪回访；四是风险复盘层面，建立第三方评估和当事人回访评价体系，重点监测执行110出警响应速度、操作合法合规性、现场冲突化解率等关键指标。

（五）拓展“执行110+公安”查人扣车核心权能

完善“执行110+公安”的点对点查人扣车联动机制，量化联动机制成效的考核并纳入平安建设考评体系。探索执行110与公安部门共设“联动工作室”，搭建常态化、实体化的快速反应机制平台，提升信息传递和沟通效率，由执行110法警负责对接公安办案线索移交、信息查询等工作，细化发起查控、信息反馈、实施结果等办案流程节点纳入网络查控系统监管，以实时查询办理进度，动态共享信息与各节点的全程留痕，加强跟踪监督查人扣车的办理过程，提升查人扣车的成功率。为进一步破解被执行人隐匿转移财产、故意逃匿失联等拒执难题，建议探索授予执行法警一定的侦查权限，授权其运用轨迹追踪、临时布控等手段，提高打击拒执犯罪和查人扣车的精准度。

（作者单位：广东省东莞市第一人民法院）

司法警察参与执行存在的问题及建议

贾丹宁 曹冬黎

一、法警参与执行的现状

自2016年最高人民法院部署“基本解决执行难”工作以来，各地法院根据《人民法院司法警察条例》推进法警派驻执行局，实行“编队管理、双重领导”机制，形成了多元协作的执行管理模式：一是“法警配合执行”模式，以执行法官为核心组建“1+N+N”团队，法官负责法律文书签发，法警配合实施搜查、扣押等强制措施；二是“法警承办案件”模式，法警直接主导小标的案件执行，重大事项由执行法官合议；三是“部门联动协助”机制，通过执行局与法警队联合设立“执行110”、24小时待命响应等方式强化行动协同；四是“分段集约执行”模式，将案件拆分为查控、实施、抓捕等环节，由法警专职负责财产查控、拘留等实施权事项。这些探索通过专业化分工和流程再造，有效提升了执行工作质效。

二、法警参与执行的可行性和必要性

（一）司法警察是法院执行的重要力量。2012年《人民法院司法警察条例》第七条、第十二条规定，司法警察的职责包括配合实施执行措施、采取强制执行行为。2020年《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》第7条规定，执行工作必要时应由司法警察参加。最高人民法院的司法文件多次明确了司法警察是法院执行的重要主体，肩负着参与执行的重要职责。

（二）司法警察行使执行实施权与其权力属性相符。司法警察根据法律行使警察权，其权力特征和属性为积极的、主动的、单方性的行政权力。而执行权可以分为执行裁判权和执行实施权。执行裁判权的行使属于司法行为，具有被动性、中立性，应由审判员行使。执行实施权则与执行裁判权不同，它也具有主动性、单向性，从性质上来说属司法行政权，与警察权同属于行政权力，因此司法警察和执行员的权力属性契合度较高。

（三）司法警察参与执行有助于缓解人案矛盾。不论是从法官办案的平均数量，还是从干警的直观感受而言，执行局都是法院“人案矛盾”最为突出的部门之一。以浙江省某基层法院为例，执行局17人中，法警8人，占比47%，2023年该院共计执结2425件

实施案件，其中1338件由法警独立或牵头办理，占比55.18%，法警已经成为执行案件办理的中坚力量。

三、法警参与执行存在的问题

（一）法律地位不明确。民事诉讼法第二百三十九条规定，执行工作由执行员进行，但关于执行员任职条件、职责范围、管理考核等内容均一片空白。新法官法、人民法院组织法均删除了执行员的規定，导致大多数法院停止执行员的任命，甚至有法院认为，只要调到执行局从事执行工作法警即是执行员。法警的职责中虽有参与执行的内容，但参与执行法警任命为执行员应符合何种条件、通过何种程序均为空白。而在没有任命为执行员的情况下，司法警察独立办理执行案件、独立实施执行措施、在相关法律法规文书上署名等法律依据不足。

（二）管理标准不明确。法警派驻执行局后，其主要职责为办理执行实施案件，理论上其管理考核应根据执行员或者审判辅助人员进行管理。但从实践看，各法院的司法警察派驻执行的，一般仍借壳司法警察的身份管理，即借警衔之壳确认级别定位、工资评定、警衔晋升等考核管理事项。而司法警察的警衔晋升和司法辅助人员的职级晋升属于不同序列，工资组成存在不同，不可避免存在晋升快慢、薪酬高低的不同。

（三）业务技能存在差异。法警和执行员的职责性质不同，法警主要负责法院的安全保卫、值庭、押解被告人等工作，而执行员则专注于执行生效法律文书。部分反对法警参与执行的观点认为，如果法警被任命为执行员，可能会导致两者职能混淆，影响法警本职工作的效率和质量。同时由于法警的招录并不要求法律专业或者通过司法考试，可能导致部分新任司法法警执行领域法律知识储备不足。

（四）激励机制缺失。第一，相较归队管理的法警，派驻执行的司法警察在工作量和心理压力上有明显提升，但现有机制中两者在待遇、晋升等方面没有体现差异性。第二，由于现行的法律法规没有明确司法警察在被任命为执行员后是否能够维持其原有身份，导致其在执行局派驻使用期间是否能够计入警衔晋升所需时间存在争议。第三，法警任命执行员后的晋升途径不明，缺少法警转聘为审判人员、执行员参与员额选任的具体路径，对于法警是否能担任

执行局领导职务各法院做法也存在差异。

四、法警参与执行的意见建议

（一）完善“双重管理”机制。一是对于派驻执行的法警没有任命为执行员的，应根据其在执行工作中的表现由执行局提出考核意见，并在法警部门通过司法警察的身份进行职级管理、晋升考核；二是对于已经任命为执行员的法警，建立执行员单独管理机制，根据执行员的工作性质和任务，设定不同的职级，如初级、中级、高级执行员等，单独确立执行员的职级、薪酬、晋升路径。

（二）畅通身份转换渠道。明确法警在执行局的角色，允许法警选择保留现有身份或转为审判辅助人员。如选择保留现有身份的，可以考虑适当增加办案补贴，从而与不参与执行的法警待遇上相区别。如选择审判辅助人员的，按照审判辅助人员享受司法改革津贴，符合条件的允许参加员额法官选拔。

（三）明确权责范围。对于法警参与执行的权责范围，建议以民事诉讼法中关于执行员的规定作为基础，在现有规定的基础上细化，区分执行实施案件中程序性、事务性事项与其他重大事项。对于程序性、事务性事项，由任命为执行员的法警直接签发文书和具体实施，其他重大事项，比如财产处置、拘留罚款等，由执行员提请或者提请签发，执行局局长领导或分院院领导批准。

（四）提高执行业务水平。面对新形势下执行工作的信息化与精细化、规范化要求，建议一是提高执行员的任命标准，如应具备一定法律背景或派驻执行工作一定年限等，通过资格考试或者选拔任命；二是加大执行员的任职培训，加强审判人员和司法警察的业务交流等。

（五）建立相应的激励机制。在警衔晋升方面，对于兼任执行员的司法警察，应给予评优评先、职级晋升的优先考量，将其在执行工作中突出表现作为重要的评定依据。对于在执行工作中成效显著的干警，可以为其提拔为执行局领导职务提供渠道。

（作者单位：浙江省舟山市中级人民法院；浙江省舟山市定海区人民法院）

建言献策

活封解死扣 两难变双赢

——黑龙江汤旺法院妥善处理一起“活查封”执行案

孙 健 谢天晶

【案情介绍】

2023年6月，李某、张某与丁某协商签订汤旺县某岭采石场经营转让协议，将某岭采石场的经营权转让给丁某经营，转让费260万元。转让时，汤旺县某岭采石场经营管理法定代表人是李某，张某提供资金，且采石场正常经营，无债务。转让后，丁某将该采石场过户至自己名下，转让款由李某和张某自行分配，其中李某收到100万元转让费，剩余160万元丁某已支付给张某80万元，仍有80万元未支付，经催告后始终未支付，形成诉讼，法院判决丁某在判决生效十日内偿还张某80万元。判决后，双方均未上诉，案件生效。因丁某未按判决书履行，张某向黑龙江省汤旺县人民法院申请强制执行。

【法院做法】

汤旺法院在执行过程中了解到，因采石场后续经营不善，导致债权人众多，通过进一步开展执行调查，并征询县市场监管、税务等部门意见后，综合评定采石场有继续经营的可能。为营造良好经营环境，汤旺法院秉承善意文明执行理念，对有市场发展前景但暂时出现经营困难的中小微企业千方百计地盘活，决定给采石场一个“回血”的时间和“造血”的机会。在不影响企业正常经营的情况下，以“放水养鱼”的工作思路对其进行“活查封”。汤旺法院成立工作专班，制定“活查封”工作方案。在保证砂石不被转移的情况下，不查封保障基本生产经营的必要房间、设备，仅查封备用房间，被“活封”后的机器设备，不得转让、抵押或者是出租、赠与，允许被执行人在生产范围内继续使用。同时告知被执行人履行完毕本案

义务后，即会解除查封、扣押，如在此过程中有拒绝还款或逃避执行的情况，将立刻拍卖上述财产并追究逃避执行的责任。

同时，为了真正让胜诉当事人合法权益早日得到实现，汤旺法院与企业目前的债权人进行协商，最终，各债权人协商一致，一方面平均分配采石场每日生产的石材，用来偿还债务。另一方面各债权人向企业支付分配的石材销售所需要的加工费，企业通过收取费用维持经营，分批分期偿还债务，而法院派专人关注企业的账户资金流向，确保被查封的机器设备能够物尽其用，实现了被执行企业、债权人双方的共赢。

【典型意义】

近年来，汤旺法院始终聚焦企业司法需求，努力营造最优法治化营商环境，让企业发展环境更好、发展动力更足、发展质量更高。在处理涉企案件中，不断寻求依法平等保护各方利益的平衡点，让有“起死回生”希望的企业，通过采取“放水养鱼、生产自救”策略，对能“活封”的财产，尽量不进行“死封”，既让查封财产能够物尽其用，又有效保障了申请人的利益，释放查封财产的使用价值，保障了涉案企业的正常生产经营活动，助力企业“回血造血”。真正避免了“办一个案子，垮掉一个企业”，让企业在前进路上更有信心、更有希望、更有保障。

（作者单位：黑龙江省汤旺县人民法院）

案例评析