

深化综合治理完善联动机制 切实解决执行难问题研究

□程相锋 曹肖冰 吴景仲 张淑芹

2019年6月,最高人民法院发布的《关于深化执行改革健全解决执行难长效机制的意见——人民法院执行工作纲要(2019-2023)》指出,要不断深化“党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门联动、社会参与”的执行难综合治理工作大格局。近年来,在党委、人大、政府、政协及社会各界的关注和支持下,综合治理执行难工作格局已经初步形成。今年,市委常委会研究出台全省首份《关于深化综合治理完善联动机制切实解决执行难的意见》,全市法院创新打造“亮剑花都·执行先锋”党建品牌,持续开展“护航发展”系列专项行动。1-11月,全市法院收案67720件,执结58930件,执结率83.97%,执行到位58亿元,切实解决执行难取得一定成效,但是执行工作仍面临困难和问题,执行难源头治理工作仍需进一步加强,综合治理工作格局仍需进一步完善。

一、综合治理执行难面临的现实问题

执行工作面临的困难和问题,主要体现在以下几个方面:

(一)查人找物难。相当数量的被执行人故意躲避人民法院传唤,不接收人民法院的执行文书,以转移隐匿财产、隐藏行踪等手段规避执行,甚至暴力抗拒执行,严重妨碍执行工作开展。

(二)协助执行难。个别协助单位和个人认为协助执行会承担其他责任,要么不签收法律文书,要么隐瞒真实情况,甚至个别协助单位制定内部规定,对协助执行设置重重障碍。

(三)处置变现难。有的被执行人故意将人民法院查封、扣押的财产转移、抵押、租赁,甚至擅自变卖应执行财产,对人民法院处置财产设置权利负担。有的被执行人与案外人恶意串通,通过执行异议、执行异议之诉拖延执行。

(四)打击拒执难。部分自诉案件,申请执行人法律意识不强,取证能力弱,且由于财产转移的隐蔽性,难以追究被执行人拒不执行的责任。全市打击拒执罪的工作,与开展较好的省市相比还需加强。

(五)被执行人确无足以清偿债务的财产。有的被执行人生产、生活、经营困难或被执行企业被依法注销、破产等,无可供执行财产或仅有部分可供执行财产。

二、综合治理执行难的成因分析

长期的司法实践表明,执行难并不是单一的法律问题,而是诸多因素相互交织产生的复合问题。

(一)源头治理层面

1、社会公众法律意识有待提高。进行市场交易时,有的债权人未实质审查合同交易方的履约能力,亦未让合同交易方提供履约担保。风险产生后,有的债权人未及时诉讼,成诉时未及时申请财产保全,影响了执行程序中债权的实现。有的债务人在进入执行程序前,甚至在进行市场交易时,就已经做好了赖账、逃债的准备,采取各种手段拖延债务履行。部分案件在进入执行程序前,就已经形成无可供执行财产或财产难以查找的现实困境。

2、社会诚信体系不够健全。一些公民的法律观念和诚信意识不够强,覆盖全社会的征信系统尚未形成,社会成员信用记录相对缺失,对多头开户、各种财产形式登记在他人名下等基础性信息缺乏有效掌握。守信激励和失信惩戒的机制尚不健全,有的当事人规则意识淡薄,拒不履行生效法律文书确定的义务,有的甚至通过虚假诉讼等方式,达到拖延执行的目的。

3、劣势企业退出市场的通道不够畅通。部分公司企业经营亏损之后,不愿主动启动清算程序,更不愿主动申请破产偿债,导致产生一定数量的诉讼和执行案件。同时,因为财务账目的缺失和缺少启动破产、清算的费用,致使一定数量的公司企业成为僵尸企业,人民法院在主动推进破产、清算的工作中陷入困局。

(二)综合治理层面

1、执行联动机制仍需强化。当前,虽然综合治理执行难工作大格局已经初步形成,但部分执行联动措施缺乏强制性,较难持续性开展工作。执行联动工作机制常态化运转尚需进一步推动,对“联而不动、动而乏力”的督促检查、考核工作尚需进一步加强。

2、财产查控体系仍需完善。当前,最高人民法院“总对总”网络执行查控系统覆盖保险、不动产、车辆、网络资金、银行存款等大部分财产形式,但网络平台的虚拟财产、理财产品以及住房公积金等财产形式未纳入网络查控范围,而且网络查控很难监控到财产转移的

情况。全市法院实现了与住房公积金部门的“点对点”网络查控功能,但查询范围限于全市,全面查控被执行人财产的网络体系尚未形成。执行实践中,车辆登记查封容易、实际扣押困难的现象较为普遍。

3、执行惩戒措施仍需加强。执行工作中,对不履行法定义务的被执行人,运用最多的惩戒措施是限制高消费和纳入失信被执行人名单。受限于被执行人履行能力、拘留所收押条件等因素,罚款、拘留手段相对运用不足。对被执行人或有协助执行义务的主体,妨害执行、抗拒执行的打击力度仍需进一步加强。比较常见的,被执行人有交通工具或占据抵债房产拒不交付或腾退,以涉嫌拒不犯罪移交公安机关进行打击的效能还需提升。

三、构建综合治理完善联动机制的意见建议

切实解决执行难是一项系统的综合工程,需统筹各方资源,汇聚各方力量,不断健全完善“党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门联动、社会参与”的综合联动机制。

(一)以联动机制为基础,构建解决执行难大格局

1、坚持党委总揽全局的引领作用。多年来,人民法院执行工作之所以能砥砺奋进、勇破困局,持续稳步发展,最根本的就是始终坚持党的领导。切实解决执行难,必须紧紧依靠党的领导,充分发挥党总揽全局、协调各方、总体设计、统一布局的领导作用,不断完善社会治理体系建设,将解决执行难工作纳入全市综合治理工程,联动各方凝聚起解决执行难的强大共识,形成齐抓共管的综合治理执行难工作大格局。

2、健全完善执行协作联动机制。明确规范的联动协作监督考核机制,有利于推动执行联动机制常态化运行,及时有力解决执行难题。不断推动协作单位与人民法院执行查控系统网络连接,完善覆盖全面的执行查控体系,解决查人扣车难题。健全公检法协调配合办理拒执犯罪的联动机制,有力打击拒执违法犯罪行为。健全协助执行奖励制度,充分发挥网格员作用,提高网格员协助执行积极性,将执行工作融入社会治理大格局。

3、健全失信被执行人联合惩戒机制。失信被执行人联合惩戒机制在推动解决执行难工作中具有不可替代的重要作用。进一步发挥失信被执行人

联合惩戒机制作用,推进失信被执行人信息在相关政府部门、人民团体、社会组织、企事业单位之间的共享互联,将人民法院发布的失信被执行人名单嵌入各相关单位管理、审批工作系统,实现对失信被执行人名单信息的自动比对、自动监督、自动拦截,推动完善“一处失信、处处受限”的信用监督、警示和惩戒体系。

(二)以源头治理为路径,谋划解决执行难的治本之策

1、推动健全社会信用体系。完善的社会信用体系是良好营商环境的重要组成部分,是遏制规避执行行为的根本途径。首先,引导全社会深入贯彻社会主义核心价值观,发扬中华民族诚信为优的优良传统,在全社会形成“守信光荣、失信可耻”的共识。其次,加快社会信用体系建设,将失信被执行人信息纳入社会信用评价体系,应用于行业管理、行政管理和社会管理。最后,加大普法宣传力度,加强法治宣传教育,提升人民群众法律意识、风险意识、诚信意识和自动化解矛盾意识。

2、推动构建执源治理机制。坚持创新发展新时代“枫桥经验”,坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,推动矛盾纠纷从终端裁决向源头防控延伸,以诉源治理带动执源治理,推动执行难题前端化解。不断加强立、审、执一体化体系建设,把执行思维前移至立案、审判阶段,在立案、审判阶段即强化保全申请、履行引导和履行保障。充分发挥诉前、诉中调解功能,一揽子化解矛盾纠纷,让胜诉权益兑现执前阶段。通过立体化、全流程的“诉源治理”“执源治理”机制,从源头上治理执行难。

3、推动完善“执转破”机制。推动建立府院联动、破产管理人保障基金等工作机制,以“执转破”工作的新突破,助推解决执行难取得新进展。着力拓展企业破产费用来源渠道,解决执行转破产费用等关键问题,设立企业破产专项启动资金,用于垫付企业破产启动相关费用。规范清算程序,简化市场主体退出市场的程序和成本,畅通执行案件进入司法破产重整、和解或者清算程序,促进劣势企业、僵尸企业有序退出市场,充分发挥破产制度分流执行案件,缓解执行难题的重要作用。

(三)以法院主办为主线,抓好解决执行难的关键因素

1、持续提升执行规范化水平。执行规范化建设是切实解决执行难的重要保证。依托执

行流程信息管理系统,关注案件流程关键节点,做到网上办案全程留痕、全程监控,将制度规范转化为可见可控的流程操作。依托执行信息公开平台,实时公开案件信息、裁判文书和执行流程节点,确保全案公开、全面公开。依托严密的考核评价机制,常态化开展案件质量评查工作,重点审查财产查控、处置,案件结案,案款发放等重要方面,以评查促整改,以整改促规范,增强办案人员案件质量意识和规范意识。

2、不断强化执法办案水平。执行机制改革创新,是切实解决执行难的有效途径。探索总结财产现状调查事项清单制度,全面梳理财产现状调查内容,抓实抓细财产调查环节,为财产处置奠定基础。探索财产处置专业化集约化办理模式,将财产集约处置作为切实解决执行难的切入点,依托“团队配置专业化、事项办理集约化、问题解决清单化、案件衔接规范化”机制实现财产的集约处置。探索更为灵活的繁简分流办案机制,通过集约执行、类案执行、专案执行的方式达到减负提效的目标。

3、整体提高执行队伍素质。执行队伍是推进解决执行难的根本保障。始终把执行队伍思想政治建设摆在首位,推动党建与执行业务工作深度融合,不断擦亮“亮剑花都·执行先锋”党建品牌,激发执行队伍解决执行难的战斗力。围绕执行实务中的难点热点问题,加强对《民法典》以及新出台司法解释和规范性文件的培训学习,筑牢执行队伍法律政策的应用能力。根据实际疑难问题,做好执行难题专项指导,编印“疑难案例参考”“执行疑难问题解答”等文件,提升执行队伍解决疑难问题的能力,夯实切实解决执行难的能力基础。

全市法院将在党委的坚强领导下,人大、政府、政协以及社会各界的监督支持下,切实承担起解决执行难的主体责任,坚定信心,迎难而上,深入贯彻落实《关于深化综合治理完善联动机制切实解决执行难的意见》,不断推进执行难源头治理、综合治理工作,依法保障胜诉当事人及时实现权益,为切实解决执行难贡献智慧力量。

(作者单位:菏泽市中级人民法院)

