

中国“执行难”应对模式的实证研究

基于区域经验的分析

左卫民*

摘要 中国民事执行的主要问题,可谓“又多又难”。以某都会区法院为样本的实证研究显示,我国民事执行特别是基层执行有着独特的中国特色,包括案件长期增长、以本院判决书为主、合同纠纷为主、自然人系主要被执行人、金钱标的为主。法院系统近年来不断探索完善执行模式:大幅增加投入资源、推进执行组织机制改革并调整相应的权力构造、构建信息化的执行体系、强化执行惩戒措施和打造规范、公正、有效的执行管理体系等。具有中国特色的成熟、成功的民事执行模式已经初步形成,并体现在《中华人民共和国民事诉讼法(草案)》中。鉴于执行案件数量仍可能居高不下甚至上升,应在反思既有改革的基础上,进一步打造体现国家治理现代化的执行模式:构建长期、稳定与充足的人财物配备制度,增强执行强制力,完善执行组织和执行权内部权力构造,持续推进执行信息化,探索公正与效率兼顾的执行管理体系,改进审执衔接工作,重视源头治理。

关键词 执行难 执行改革 实证研究 执行模式 强制执行法

一、导论:材料、方法与问题

自 20 世纪八十年代中后期,“执行难”便被最高人民法院(以下简称最高院)确立为我国司

* 四川大学法学院教授。本文系四川大学“双一流”建设项目“中国司法实证研究学派”(项目编号:2020skxp-py04)的阶段性研究成果。感谢周秘、郭松、罗恬璇、詹小平、安琪对本文提出修改意见,感谢 G 区法院领导及法官对调研的大力支持,感谢 S 省高级人民法院、C 市中级人民法院为调研提供的帮助。

法问题之一。^{〔1〕} 20世纪九十年代中后期“执行难”受到社会关注并经整治后,^{〔2〕}“执行难”更多是在法院内部得到关注。然而,近三十年特别是最近十来年,全国执行案件出现了爆炸式增长。2009年以前,16年内全国法院执行案件数增长了1.46倍;2009年以后仅十年,该数量便已经增长了2.41倍。执行案件的激增导致法院应接不暇,“执行难”再次从法院内部走向大众视野。官方数据表明,自2013年开始,全国法院执行案件的实际执行到位率呈快速下降趋势,从2012年的81.53%下降至2015年的49.08%。^{〔3〕}为解决“执行难”问题,中央与最高法院多次展开专项整治活动。^{〔4〕}但由于相关制度性与体制性问题并未得到充分注重与解决,“执行难”问题“野火烧不尽,春风吹又生”,已成为一个独特的中国问题。^{〔5〕}为解决该问题,最高法院于2015年修订《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》,并于同年8月召开全国法院执行工作座谈会,将“切实解决执行难”作为执行的长期任务布置到全国法院。由此,从2015年底开始,新一轮具有全新面貌的执行改革在全国范围内陆续铺开。2016年4月,最高法院正式印发《关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》。在笔者看来,用“又多又难”^{〔6〕}来定义这场改革所处理的基本问题或许更为恰当。经过三年攻坚,最高法院宣告了改革目标的如期实现。^{〔7〕}也正是基于此次改革,

〔1〕 1987年5月1日,郑天翔在最高人民法院党组会议上,首次用“执行难”描述在民事、经济审判中的执行问题。参见郑天翔:《郑天翔司法文存》,人民法院出版社2012年版,第249页。

〔2〕 到1998年底,全国法院执结率从1995年的75.50%下降到1998年的不到45%。如四川广汉市人大常委会直接给广汉市农业银行发函,指示其不予协助内蒙古呼和浩特市中级人民法院执行广汉市乡镇企业局在该行的银行存款。参见李国光:《我的大法官之路》,人民法院出版社2015年版,第262—270页。

〔3〕 数据来源于最高人民法院2002—2015年《全国法院司法统计公报》。自2016年开始,全国法院司法统计公报不再统计执行实际到位率。

〔4〕 依照《中共中央关于转发〈中共最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告〉的通知》(中发〔1999〕11号)、《关于严肃查处解决执行难工作中违法违纪问题的通知》(中纪发〔1999〕17号文件)、《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》、《中央政法委关于切实解决人民法院执行难问题的通知》(政法〔2005〕52号)、《中央政法委、最高人民法院关于规范集中清理执行积案结案标准的通知》(法发〔2009〕15号)、《二〇一一年人民法院执行工作要点》(法执明传〔2011〕1号)、《最高人民法院关于创建“无执行积案先进法院”活动备案工作有关事宜的通知》(法执明传〔2011〕21号)、《最高人民法院关于开展涉民生案件专项集中执行活动的通知》(法〔2013〕285号)、《关于开展集中打击拒不执行判决、裁定等犯罪行为专项行动有关工作的通知》(法〔2014〕263号)等,全国多次开展了执行专项活动。

〔5〕 在西方国家如英、美、德、法等,在较发达的社会信用制度、完备的执行法律制度等共同规制下,判决的自动履行率一直保持较高水平。所以,对于常规案件而言,强制执行率较低是这些国家的多见现象。参见肖宏开:“美国法院的判决执行制度及其启示”,《法律适用》2005年第3期,第88—90页;刘健:“德国民事强制执行法律制度浅窥”,《中国司法》2002年第5期,第59—60页等。

〔6〕 经调研,笔者认为,由于执行不仅面临着“执行难”问题,而且还面临着“执行爆炸”的问题,因此“又多又难”是中国面临的双重执行困境。

〔7〕 参见周强:“最高人民法院工作报告——二〇一九年三月十二日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上”,载《人民日报》2019年3月20日,第002版。

民事强制执行法被全国人大常委会提上日程。2022年6月28日,《中华人民共和国民事诉讼法强制执行法(草案)》(以下简称《草案》)向全社会公开征集意见。

不过,官方资料偏于笼统,难以展现关键细节。学界研究虽多,但大多是针对某项制度建设、体制运行层面,^{〔8〕}对执行改革的整体评价较少且以规范分析为主。^{〔9〕}特别是这场改革具体在哪些方面取得了成功、成功的关键何在、尚待解决的问题是什么、《草案》是否回应了这些问题、未来应当如何,一种中国式的成熟且成功的执行模式是否已经或正在打造之中,还值得实证与理论层面的深入研究。有鉴于此,笔者选择西部某一线城市中执行案件负担明显的一个基层法院——G区法院作为实证研究对象,^{〔10〕}希望在实证把握的基础上,通过“解剖麻雀”的方式相对全面分析执行难改革的客观效果,探讨改革的成功经验与存在问题,分析中国是否已经形成成熟且成功的执行模式,在对我国执行改革未来作基本判断的基础上,对《草案》提出相关建议,思考应如何进一步打造成成熟且成功的民事执行模式。

二、追本溯源:案件特征与原因解析

民事执行案件的现状是我国应采取什么样的执行模式的前提性事实。基于有一定代表性的微观实证分析,结合更大范围的数据佐证,本文发现在法院(本院)执行为主的背景下,G区法院民事执行案件呈以下特征,并开展相应的原因分析:

第一,数量长期增长,且近年来加速增长。图1中G区法院与全国法院的数量变化曲线基本一致,说明以G区法院作为实证研究的对象应该具有相当价值。^{〔11〕}由图1可知,2005—2011年,G区法院执行案件数量变化较为稳定;2012—2014年,案件数量开始增长;自2015年

〔8〕 参见陈杭平:“比较法视野下的执行权配置模式研究——以解决‘执行难’问题为中心”,《法学家》2018年第2期,第73—87页;黄忠顺:“民事执行机构改革的深度透析”,《法律科学》2016年第4期,第169—178页;余庆:“分段集约执行机制的实证分析与反思重构”,《法律适用》2017年第11期,第102—107页;苏福、郑荣聪:“论网络司法拍卖辅助工作机构的定位与管理”,《法律适用》2017年第21期,第93—98页;李昌超:“失信被执行人名单制度施行中的问题及解决”,《政法论丛》2017年第2期,第28—35页;李声高:“执行难的民刑交叉治理路径反思——以终本程序与拒执罪关系为切入点”,《法学评论》2019年第2期,第186—196页等。

〔9〕 参见于龙刚:“基层法院的执行生态与非均衡执行”,《法学研究》2020年第3期,第102—122页;郑涛:“中国民事执行难问题的再解读——法院权能的视角”,《南大法学》2021年第1期,第30—48页;百晓锋:“中国民事执行年度观察报告(2016)”,《当代法学》2017年第3期,第145—160页;谷佳杰:“中国民事执行年度观察报告(2017)”,《当代法学》2018年第5期,第147—160页。

〔10〕 G区法院为西部某省会城市的新城区法院,建院于1997年。该区生产总值连续数年排名第一。2015年以来,该院人均民事执行案件收案量排名前列。因2005年以前每年执行收案数量较少且有较多数据缺失,故本文主要的范围数据为2005—2018年。

〔11〕 需指出,2015年以后,根据最高人民法院《关于执行案件立案、结案若干问题的意见》,执行统计数据新加入了“执保”“执恢”等7类。为科学反映数量变化,笔者后文研究中所指的执行案件,仅指“执”字号案件。

开始,案件数量大幅增长。分析原因,近二十年来,中国民事诉讼案件几乎每年都保持较大比例的增加,执行案件的增长无疑与之存在直接关联。^[12]换言之,审判案件特别是民事案件的长期增长是执行案件不断增长的基础性、根本性因素。

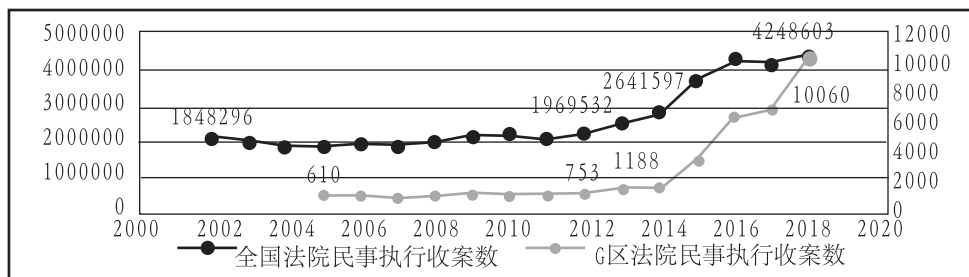


图1 全国法院、G区法院民事执行案件收案数及其历史变化^[13](单位:件)

第二,以本院判决书为主。图2为G区法院执行案件来源构成及其变化情况图。从构成上来看,G区法院主要对本院裁判文书强制执行。^[14]从变化趋势看,G区法院的民事执行案件经历了三个阶段:2005—2011年,数量维持在偏低稳定状态;2012—2014年,数量出现上升趋势,本院来源与非本院来源案件数量都有一定增加,但前者增加更多;2015年以后案件数量激增,至2018年,G区法院民事执行案件数量达到6588件,约为2014年的5倍。

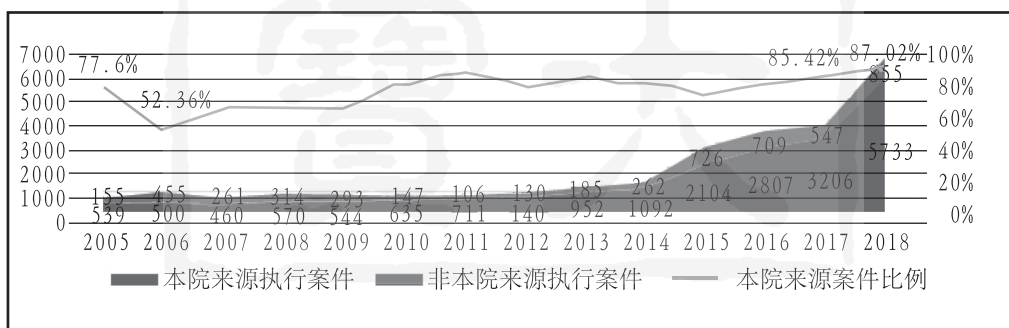


图2 G区法院执行案件来源构成(单位:件)及比例(单位:%)

判决书是主要来源。^[15]数据表明,2005—2014年,判决书与调解书的数量差距较小,调

[12] 参见左卫民:“‘诉讼爆炸’的中国应对:基于W区法院近三十年审判实践的实证分析”,《中国法学》2018年第4期,第238—260页。

[13] 全国数据来自2002—2018年《全国法院司法统计公报》。

[14] 非本院来源案件包括基层调解组织、劳动仲裁机构、公证机构等作出的调解书或裁决书。

[15] 自立案以来,G区法院执行生效支付令的案件仅有100多件。

解书数量整体仅略低于判决书。但 2014 年以后,判调文书的数量差距开始拉大。2017 和 2018 年,判决书数量分别已是调解书的 3.76 和 3.35 倍。整体来看,2005—2018 年间,判决书为 G 区法院主要的执行文书依据。

法院执行的主管、管辖制度是本院文书来源的主要原因。相较于不少域外国家将司法裁判的执行委诸非法院的机构特别是政府机构来负责,我国执行程序设置则使基层法院成为超过 90% 申请执行的生效裁判(基层一审裁判)的主力执行机构。这也构成中国民事执行模式的特有特征。此外,“判调结合”的裁判体制也对裁判行为与执行效果产生影响。G 区法院数据表明,调解进执率较判决进执率整体更低,且波动幅度更大。^[16] 由此,不难发现判决书成为本院主要稳定来源的原因。

第三,合同纠纷为主要案由类型。数据表明,合同类纠纷执行案件不仅为每年民事执行案由中占比最大的案件类型,其历年增长幅度也最大。合同纠纷成为主要案由的原因一是审判阶段合同纠纷数量大,二是债权人申请执行动机丰富多样。与其他纠纷类型不同,合同纠纷债权人申请执行的动机有时可能只是为了“要一个交代”。这一逻辑在大量的国有企业金融借款纠纷中便有体现。^[17]

第四,自然人逐渐成为主要的被执行人类型。因缺失 G 区法院之前的相关数据,故笔者的分析仅限于 2016—2018 年。图 3 显示,在 2016—2018 年间,败诉单位的入执比有波动,但相较稳定;败诉自然人的入执比则稳步上升,2017 年稍高于败诉单位入执比,2018 年则远超单位入执比,达到 85.6%。

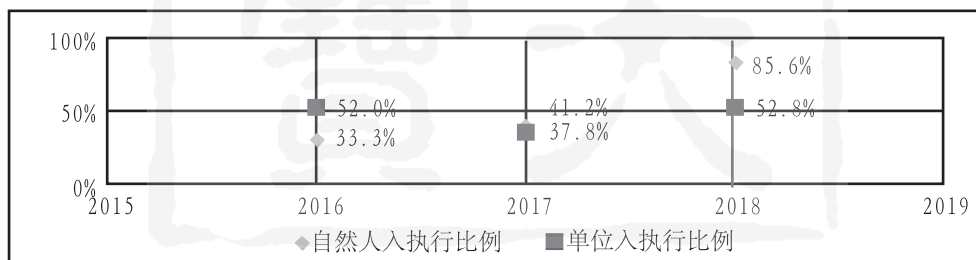


图 3 G 区法院两类败诉主体入执比(单位:%)

[16] 笔者以每 3 年随机抽样 150 份判决书的方式,确定当年有执行内容(即需要当事人积极行为和给付金钱)的案件比例,用当年判决与调解结案的案件总数乘以有执行内容的案件比例计算出当年有执行内容的文书数量 A。再比对出当年及后续年份中进入执行的案件数量 B,通过 B/A 得出判调解文书的各自进执率。数据显示,2005、2008、2011、2014、2017 年的本院判决审结进执率为分别 54%、47%、33%、48%、48%,相应的本院调解审结案件进执率分别为 75%、26%、33%、36%、26%。这一发现与以往研究不同。参见唐应茂:“一个关于判决、调解和执行关系的实证研究”,《中外法学》2006 年第 6 期,第 752—760 页。

[17] 参见唐应茂:《法院执行为什么难:转型国家中的政府、市场与法院》,北京大学出版社 2009 年版,第 94—111 页。

自然人信用体系建设的严重不足是其入执比上升的重要原因。较长时期中,我国信用体系的法律法规数量少且法律位阶较低。2015年后,行政机关陆续出台了行业信用评价规范性文件,初步形成了单位信用机制,单位财产查明与诉讼控制机制更为健全。然而,自然人的信用建设仍然滞后。当前,我国只对税务、会计在内的少数专业人员建立了初步的信用机制,对绝大多数自然人来说,财产查明与诉讼控制仍较难把握。已有研究发现,即使被纳入失信人名单后,其主动履行率也小于单位。^[18]

第五,执行的主要标的是金钱。笔者通过每3年随机抽样,以阅读判决书方式进行数据统计发现,2005—2018年,尽管存在轻微波动,G区法院的执行案件主要标的都是金钱。执行标的构成主要受纠纷类型的影响。在审判阶段,因合同纠纷和侵权纠纷数量大,财产给付义务自然成为法院裁判文书确定的债务人的主要义务类型。

三、如何应对:解决双重执行困境的中国经验

针对前述执行案件“又多又难”的状况,中国法院应当如何破解?同全国其他法院一样,G区法院自2015年底起开展了为期三年的执行改革,显示了法院系统破解执行难的决心,但也可以发现其成效不一,具体分述如下:

(一)资源投入大幅增加

在解决执行案件暴增的过程中,资源投入重要吗?这似乎在研究执行的论述中不多见。^[19]但实践中,投入各种资源成为此次解决执行难的首要方式。加人、加班、加物历来是基层法院乃至整个法院系统采取的应对案件爆炸最具有中国特色,也是最直接、最有效与最重要的方式。^[20]本文研究也表明,资源投入的重要性不可小觑。

首先是增加人力资源。就总人数而言,G区法院执行局在2015年有法官和执行官8名,^[21]外加数名聘用执行法官助理。到2018年底,通过抽调本院、借调他院与新增外包人员的方式,执行局人数达至95,成为法院内最大部门。数据显示,增加的承办人办理了全部执行案件工作量的30%,而辅助人员增加与执行工作外包直接完成了约70%的案件工作量,使承办人从冗杂的一般性事务中解脱出来,案件处理能力大幅增加。2016—2018年,民事执行承办人人均办案量上升了34.06%。

其次是增加工作时间。访谈表明,G区法院执行局2015年以前很少加班;但至2016年,

[18] 参见沈静、田强、杜玉勇:“关于公布失信被执行人名单制度实施情况的统计分析”,《河北法学》2016年第5期,第191、194页。

[19] 学界更多关注资源有限条件下的合理配置或如何增加执行外部资源,如邵建定:“执行程序中司法资源的浪费及对策”,《法律适用》2006年第5期,第96—97页;童兆洪、唐学兵:“论民事执行能力构成及其提升”,《法律适用》2006年第21期,第99—102页。

[20] 参见左卫民,见前注[12],第247—248页。

[21] 彼时还未进行员额制改革,故不存在员额法官的概念。

承办人平均每月加班 16—24 小时；2017—2018 年，每月平均加班时间增加至 30—56 小时。除此之外，G 区法院执行局还在全省法院“执行大会战”的统一部署下开展了不同的执行专项活动，期间执行人员经常工作到凌晨。通过加班，G 区法院的执行承办人至少完成了约 14%—26% 的工作量。^{〔22〕}

再次是增加物资资源的投入。为应对大量执行案件的需要，G 区法院执行局致力于增加执行硬件设备和软件设备，包括但不限于增加移动执行指挥设备、办公位办公设备，装配智慧法院执行软件的移动终端，完善执行指挥中心等。这些投入对处理执行案件有着难以统计的重要助力。

（二）推进执行组织改革并调整相应的执行权力构造

在 G 区法院的改革中，长期存在的执行组织和相关的权力结构得以大幅改造，一种新的相对权威、高效的执行组织和权力构造得以型塑。

一是中级法院统一领导两级法院执行机构。G 区法院所在的 C 市中院是全国执行“一体化”试点改革法院之一。自 2016 年开始，C 市中院整合全市执行资源，将执行权统一于市级，改变了长期存在的本院执行机制，使执行的权威性、效率性得到明显提升。2016 年至 2018 年 8 月，G 区法院共化解了 1134 件长期未结案件。^{〔23〕}

二是执行裁决权与实施权的分离，由法院内部互不隶属的部门行使。G 区法院将执行局分离成执行局与外部的审执监庭。审执监庭办理执行裁决案件，执行局除保留少量审判法官从事必要的审查事项外，主要专司处理执行实施工作，将执行实施权的运行方式行政化，而执行决策权、监督权的运行单独化、司法化。数据显示，G 区法院执行异议案件从 2016 年的 80 件增加到 2018 年的 276 件。由此可见，执行权的分离改革，强化了执行裁决权对实施权的制约和监督，一定程度上纠正了法院的执行乱象，印证了学者关于构建执行的实体争议与程序争议分离的二元构造理论。^{〔24〕}

三是法院内部执行领导的权力行使与工作内容的调整。一方面缩减法院领导的执行审批权，改革后 G 区法院执行承办人需审批的事项减少到 25%，审委会仅对长期未结的少数重大疑难案件讨论，提高了执行承办人的工作效率。另一方面调整法院领导工作内容。执行工作由院长带领与督促，院级领导亲自参与案件承办。2016 年，院级领导亲办的民事执行案件仅 7 件，到 2017—2018 年，数量分别为 317 和 216 件。这当然有助于执行成功率的提高。

四是推行执行团队、人员与工作内容的类型化，以便繁简分流和分段集约。有研究认为，

〔22〕 增加的工作量=加班情况下平均每月的工作时间/不加班情况下平均每月的工作时间-不加班情况下平均每月工作时间。平均每月工作时间以国家规定的 21.75 天计算，不加班情况下平均每月工作时间以每天 8 小时计算。故，2016—2018 年增加的工作量最少为 $(21.75 * 8 * 3 + 16 + 30 + 30 - 21.75 * 8 * 3) / 21.75 * 8 * 3 = 14\%$ ；最多为 $(21.75 * 8 * 3 + 24 + 56 + 56 - 21.75 * 8 * 3) / 21.75 * 8 * 3 = 26\%$ 。

〔23〕 长期未结案指的是办理自然期限超一年的案件。

〔24〕 参见张卫平：“执行救济制度的体系化”，《中外法学》2019 年第 4 期，第 891—910 页。

执行案件的繁简分流和分段集约,可有力减轻执行者的压力。^[25]对此,G区法院的数据也有印证。从2017年开始,G区法院成立了快执组与普通组。快执组处理简单案件,由“1名执行法官(执行员)+1名书记员+1名调解员”组成;普通组负责重大疑难、财产处置周期长的案件,由“1名执行法官(执行员)+1名执行助理+1名书记员+1名调解员”组成。数据显示,2017年,简易案件执结2088件案件,平均执行周期缩短一半,缓解了结案和积案压力。

同时,G区法院就财产查控、文书制作与送达、司法拍卖推行了执行集约化管理,剥离执行辅助事务,由特定人员专事某一部分的执行工作。集约化管理措施剥离了执行法官近7成的工作量。以网络司法拍卖为例,通过借助网络平台、委托拍卖,财产处置时限平均缩短了25天,成交率和溢价率也大为提升,收获了良好效果。

(三)构建、推行执行信息化体系

执行信息化是此次执行改革的重中之重。信息化被学者认为是对提升执行效率具有最直接作用的措施,^[26]但实践效果如何尚缺乏实证研究。执行信息化虽包括法院内部利用信息化技术对案件进行管理,但信息化查控财产和信用惩戒无疑是改革中最引人注目内容。长期以来,G区法院与全国其他法院一样,执行工作饱受“信息孤岛”效应困扰,里面的信息难“走出去”,外面的信息难“走进来”。此次改革,该问题得以较大程度解决。

为分析该两项改革内容的成效,笔者随机抽取了8795件执行案件进行分析。数据显示,法院通过执行信息化,提高了对被执行人的财产掌控能力,加强了对被执行人的信用惩戒。在信息化财产查控上,由表1知,法院对被执行人的银行账户、房产、车辆、股权、土地、证券等财产具备了较好的掌控能力。然而,相比股权、证券等新型财产,法院对传统财产如银行存款、房产及车辆的掌控能力更好。但需注意的是,法院对车辆、股权的掌握能力呈下降趋势,查控似乎陷入疲软状态。在信用惩戒措施上,G区法院在2016—2018年共对3205件执行案件的被执行人“限高”,将2670件案件的被执行人纳入失信人名单,各占抽样案件的36.44%和30.36%。与财产查控措施的适用疲软相比,信用惩戒的适用呈上升趋势。

表1 G区法院执行信息化改革措施运用情况表(单位:件)

年份	银行存款冻结	房产查封	车辆查封	股权查封	土地查封	证券查封	其他	限高	失信
2016	378	833	514	49	32	1	140	693	508
2017	313	677	349	26	18	0	88	1080	903
2018	653	655	435	14	10	3	41	1432	1259
总数	1344	2165	1298	89	60	4	269	3205	2670

[25] 参见陈莹:“优化执行权配置‘三车道’精准分流”,载《人民法院报》2020年6月17日,第007版。

[26] 参见韩煦、孙超:“中国执行模式的发展现状与展望”,《法律适用》2018年第23期,第127页。

为检验执行信息化改革成效,笔者通过二元 logistic 回归开展分析。^[27] 回归结果显示(见表 2),法院对银行存款与房产的查控能够显著提升执行效果;相比之下,查封车辆,采取限高、失信的效果并不理想,这一发现与已有的研究结果基本一致。^[28] 究其原因,车辆的强流动性与隐匿性直接影响到法院的实际控制,而被采取限高、失信的案件,其效用不仅受到法院系统内的实施效果的影响,还受到法院系统内外联动水平、信用体系完善程度、诚信文化建设成效等因素的影响。^[29] 仅对失信被执行人笼统地曝光,很难取得理想的效果。^[30] 但需要注意的是,信用惩戒措施的执行效果具有滞后性,回归分析的样本仅是对首次执行案件的分析。正如 G 区执行法官所言,在恢复执行的案件中有一定数量的案件直接源于信用惩戒措施。

表 2 网络财产查控与信用惩戒措施的 logistic 回归模型(N=5736)

	解释变量	估计值	P 值		解释变量	估计值	P 值
	Intercept	-1.79364	***		执行标的 ^[31]	0.04586	*
案由	婚姻家庭继承	2.20078	***	网络 财产 查控	银行	1.45364	***
	借款合同	0.35243			车辆	-0.24014	**
	劳动争议	0.31419			房产	0.19152	*
	买卖合同	0.42168	•		股权	-0.03954	
	其他民事合同	0.10962			土地	0.10708	
	商事	0.81517	*		证券	12.10625	
	侵权、权属及其他	0.65827	*				
被执行 人性质	自然人与单位	-0.03152		信用 惩戒 措施	限高	-0.944488	***
	单位	-0.19798	•		失信	-0.95464	***

注:案由以房屋买卖合同为参照,被执行人性质以自然人为参照。•表示 sig<0.1,*表示 sig<0.05,**表示 sig<0.01,***表示 sig<0.001。

[27] 为保证分析的科学性,笔者将基本无执行难问题的行为执行案件、未采取任何信息化措施的案件与因罚款、拘留与拒执罪移送直接达到执行效果的案件删除,最后样本数量为 5736 件。在回归分析中,笔者将回归结果命名为“无效”与“有效”(包括执行全部或部分到位的情况)两种情况,并以相关因素作为控制变量。

[28] 有研究发现,失信名单制度的成效没有预期的理想。参见张法能:“信用惩戒机制的实施与效应——以失信被执行人名单制度的合理适用为角度”,《法治论坛》2017 年第 1 期,第 216—231 页;沈静等,见前注[18],第 195 页。

[29] 参见胡守勇:“公布失信被执行人名单制度的社会效应”,《重庆社会科学》2013 年第 9 期,第 30—36 页。

[30] 参见李昌超,见前注[8],第 31 页。

[31] 执行标的平均值为 1236101.707,标准差为 5925207.14,分散度太大,故笔者将其转化为自然对数处理。

(四)推行并强化前所少行的执行惩戒措施

与全国法院一样,G区法院在执行改革中特别加强了以往较少应用的罚款、拘留与追究刑事责任等财产惩戒与人身强制措施运用,实证研究显示其效果卓然。

其一,增加了罚款的追究力度。截至2018年11月,G区法院共对18人次适用罚款。数表表明,罚款后的自动履行率较高,三年中罚款履行率为89%。然而,较高的罚款后履行率可能是源于法官的“精挑细选”。G区法院执行法官表示,在通过罚款较难达到效果的案件中,基本不会考虑适用。

其二,加大了拘留利用率。2015—2018年,G区法院执行拘留的人数分别为11、11、13和52人次,数量增长了近5倍。调研显示,司法拘留可以让50%拒不履行生效文书的被执行人部分或全部履行债务。相比改革前,改革后的拘留措施效果明显较好。^[32]但调研也发现,拘留的适用依旧有所克制,原因在于拘留需要将被执行人收押,而看守所一般不愿或者拖延收押。

其三,对被执行人的刑事责任追究力度明显加强。对符合条件的被执行人追究刑事责任,不仅可以从扩充法院的财产发现渠道层面达致良好执行的效果,^[33]还能对被执行人起到重大震慑作用,迫使其主动履行义务。2018年底,G区法院共移送98件涉嫌拒不履行生效裁判文书的案件,但移送效果相当有限,法院在找人及收集证据环节面临严重困难。2018年,找到被执行人的案件仅37.93%。移送公安部门后,真正立案受理的比例亦仅20%。这一数据说明,该措施的运用还有待进一步改进。

(五)打造规范、公正、有效的执行管理体系

执行管理机制的完善被认为是构建执行长效机制的核心。^[34]实证研究发现,G区法院打造了一套规范、公正与有效的执行管理体系,在改革中发挥了不容小觑的作用。

首先,完善内部考评机制。根据相关法律法规,G区法院制定了程序细则及目标考评办法,对执行案件开展全面督促和检查,并将相关结果纳入年底考评,考评结果直接影响承办人的绩效。细则施行后,2017、2018年的结案率分别为87%、86%,较2016年的73%有明显上升。此外,执行案件的个案效率也得到极大提升。数据显示,G区法院执行案件的平均处理时间从2016年的226天下降至2018年的152天,效率提升32.7%。

其次,保证执行程序的规范化。G区法院通过执行信息化管理平台全程跟踪执行案件。各节点负责人只有完成本节点事务后,才可流转至下一节点。通过自主开发建设的“案件信息

[32] 有学者发现,改革前的执行拘留的效果较差。参见浙江省台州市黄岩区人民法院课题组:“关于司法拘留在执行案件中适用情况的调研——基于浙江黄岩法院近六年执行案件的分析”,《贵州警官职业学院学报》2012年第5期,第56页。

[33] 林斯微、林新英:“执行难背景下财产线索发现方式及路径——以拒不执行判决、裁定刑事案例为分析样本”,《海峡法学》2017年第1期,第114—120页。

[34] 陈恒:“执行管理长效机制的构建”,《法律适用》2019年第11期,第41页。

管理台账”,实现了对个案的精准掌控和实时管理。2018年,G区法院无财产可供执行案件的终本合格率为97.43%。另外,G区法院还加强了终本案件的恢复执行管理。恢复执行案件从2016年14件上升到2018年的979件,三年共恢复执行1102件。

最后,强化执行案款管理。一直以来,因缺乏统一的管理模式、财务管理方法落后及案款管理缺乏制约,^[35]清理执行案款成为解决执行难问题的一项重要工作。^[36]为此,G区法院自行研发了“一案一账户”案款管理系统,实现了案款、案号与当事人的一一对应。2016年以来,该系统共计收入3733笔,支出4407笔。执行案款管理系统实现了法院对案款的实时监控,进一步规范了涉案财物台账、案款台账,使执行案款积压问题得到有效改善。

除此之外,G区法院还创新了执行制度机制,如加强“执转破”机制的推进、利用执行悬赏制度拓宽财产发现渠道等。但这些措施利用率低,作用有限,本文不予展开。

四、改革评价:效果与问题

(一)“基本解决执行难”改革的整体效果

“基本解决执行难”改革是在中央领导下,由最高院提出并由各层级法院具体推动、展开实施。一些调研反映,通过执行改革,法院在权利保障、执行强度、规范廉洁等层面取得了良好效果,整体执行质效向好。^[37]就G区法院的情况而言,改革的效果如下:

其一,执行案件处理效率获得保证。通过增加人力物力资源、调整执行组织和相应的权力构造、借助信息化展开执行等举措提高甚至远超改革前的执行结案率,法院的个案执行效率大为提升。数据表明,G区法院三年内有财产可供执行案件在法定期限内实际执结率超90%,执行信访案件办结率100%,达到了最高院对执行案件办理的结案要求。

其二,执行案件的程序规范性得到较大提升。长期以来,法院内部的执行程序乱、执行措施乱、执行管理乱、执行收费乱、选择执行与消极执行等问题加剧了“执行难”。如前所述,通过打造规范化的执行程序机制,辅之以信息技术的利用,G区法院规范了执行文书、执行措施与执行结案方式,实现了对“执行乱”相对有效的治理。G区法院无财产可供执行案件97.43%的终本合格率表明,G区法院在执行程序上的改革确实取得明显成效。

[35] 参见张嘉琛、张毅:“‘互联网+’背景下法院案款管理探究”,《预算管理与会计》2016年第2期,第14—15页。

[36] 参见谢天德、孙庚:“法院执行案款长期滞留的成因及防范”,载《人民法院报》2017年3月1日,第008版。

[37] 参见中国社会科学院法学研究所、深圳市律师协会联合课题组:“基本解决执行难评估报告:以深圳市中级人民法院为样本”,中国社会科学出版社2016年版,第102页;施建兵、谭博丹:“海南乐东法院解决执行难再冲锋”,《人民法治》2019年第22期,第74页。

其三,执行实际到位率有所提高。^[38]图4反映的是G区法院8795件样本案件的执行实际到位率情况。需指出的是,此处不仅包括首次执行情况,还包恢复执行后的状况。整体上看执行案件的实际到位率呈向好趋势:全部未到位的民事金钱执行案件比例波动下降,从2016年的65%降至2018年的61%;部分到位小幅增长,从2016年的3%上升至2018年的4%;完全到位有波动上升,从2016年的32%上升至2018年的35%。总案款到位比例也呈上升趋势,从2016年17%上升至2018年的24%。由此可知,G区法院的执行到位率有所提高,但整体依然偏低,改革成效较为有限。

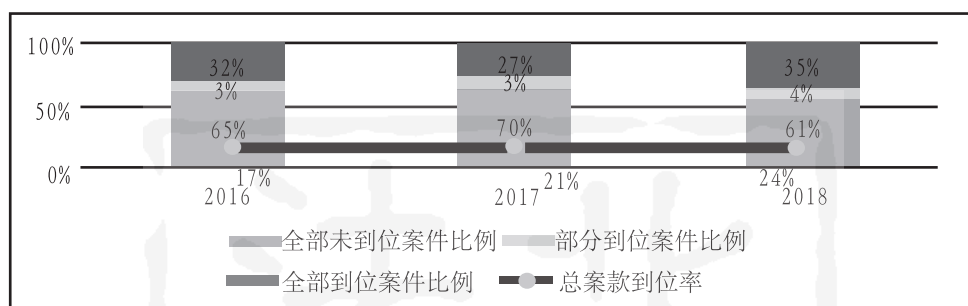


图4 G区法院民事金钱执行案件实际到位情况及其变化(单位:%)

(二)“基本解决执行难”改革的评价

1. 中国特色民事执行模式开始初步形成

在一个传统上法院权威与手段相对有限、政府却有强大能力和资源的社会,面对相对普遍的“又多又难”的执行格局,如何从根本上解决执行难,是一个长期未解的中国之问,中国法院也曾经屡败屡试。在比较域外将执行交由行政机关负责、败诉人相对易接受履行要求的不同格局后,一种改革的战略思路是我国也把执行权交由握有强大行政权力与资源的政府手中。然而,晚近推行执行改革,似乎使得这一问题有了中国式出路:即在中国推行国家治理现代化的新背景下,通过国家整体动员、多种资源与信息化手段并用,中国式的法院自己审判自己执行的制度体系可以开新篇。宏观上,一种既不同于域外也不同于我国既往体制的新型民事执行模式正在形成,特征如下:

其一,它具有国家性、综合性。政治与社会的大背景变化与全方位的实际支持,显示解决执行难已经成为整个国家(中央)的顶层设计与介入的重要领域。这意味着执行从长期基本上法院系统的“单兵作战”转向成整个国家与社会系统的共同应对。以往向法院系统封闭或者打开不够的国家与社会的重要信息系统或资源,开始为法院充分应用。法院可以调度、使用举

[38] 当前,官方与学者对执行实际到位率的概念理解不一,笔者此处指的是申请执行人实现裁判文书确定的债权比例。

凡国家可有、能用的权力,使法院在整个政治与社会场域中的手段、权能大增,且相比于以往呈几何数级增长。例如,涉财信息系统的打通便在很大程度上解决了以往仅凭法院一己之力难以查询到有效财产信息的困境,明显助力于提升财产执行到位率。

其二,它具有时代性。信息化方式的尽量、广泛使用,是这次解决执行难改革的突出之处。其效果不仅显现在掌握被执行者的各种信息上,更体现为据此科学、高效地决策与行动,采取诸如“限高”这样的有效方式促使执行到位。这当然与中国在世界上率先迈入依托互联网的新型信息时代与信息社会密不可分,也和改革者适应信息化时代到来的能力与判断有关。由此,传统的手工式执行机制开始为信息时代的高科技执行机制逐渐取代。执行法官全国跑的场景转变为通过简单点击电脑,便能“运筹帷幄之中、决胜千里之外”,使执行兼具低成本、高效率与好成果的优势。

其三,它具有刚性化趋势。传统上,执行举措偏软是执行中的普遍现象。此次改革中,一些少有应用的手段开始较多应用,例如惩罚性的执行罚款、执行拘留以及以拒不执行判决裁定罪追究刑事责任的较多使用。所以,“硬起来”的执行改革是此次解决执行难大潮中的显著特征,这当然与全面依法治国的战略实际、有效推进直接相关。

其四,它致力于打造具有终局性的执行机制。长期执而不行、执而不结的民事执行是困扰法院的难题,深刻影响到法院的公正性、权威性。此次执行改革中,这一问题开始得到显著化解,各方面已经形成共识:不少案件注定无法或无法有效执行,相对执行的观念与制度例如执行分类举措大行其道,“终本执行”制度举措出台并为法院所大量运用。以G区法院为例,2016—2018年,终本案件数量共占全部首次执行案件55.89%。即使是执行完毕的案件,也有小部分案件实际并未完全执行到位。所以,此次解决执行难的努力便以更为科学、实事求是的指标和效果宣告胜利完成。

上述种种均可视为正在打造的民事执行模式的重点内容,构成了正在形成之中的中国执行模式的重要创新与成功之处,值得充分定型、推广。

2. 需要进一步改革的问题

当然,“基本解决执行难”改革中依然存在问题,这显示中国民事执行模式还有进一步探索和完善的空间。根据前文实证分析,当前还存在以下五个方面的具体问题。

第一,长期跟进的后续力量尚未得到制度化保障。执行难与法院长期缺乏充分的执行资源投入有相当关系。此次改革中,这一问题虽得到缓解,但当前的解决策略仍是“运动型”的,粗线条的“加人加班”模式难以长期为继。正如G区法院院长在调研中谈到,“执行人员的增加是举全院之力、各部门鼎力支持的结果,如此大的人员规模不可能是常态化的”。从现有情况来看,只要诉讼“爆炸”问题短期内不发生实质改变,执行“爆炸”问题也会持续存在。当那些“临时人员”回归本职后,执行机构是否还能应对执行案件的需求,笔者对此持有疑问。在长期有着大量案件需强制执行的情形下,稳定、充分和长期投入的执行资源还需要国家层面的战略性设计和支持。

第二,执行信息化仍有不足。本次执行过程中,尽管较大程度解决了人民法院“信息化孤岛”问题,且与私权利主体就财产评估、拍卖与媒体曝光等方面加强了合作,使得执行权在私权利领域得以扩张,但这种扩张较为有限。实际上,如何获得与使用充分、有价值的执行信息,还需要更多地采取措施。例如,从前文提到的信用惩戒在实现债权上的效果和执行悬赏制度基本不用的情况来看,赋能我国私权利主体参与执行权运行,以获得、使用更多的执行信息,还有较大的提升空间。

第三,执行强制力尚待提高。执行实施权是一种公权力机关对私权利主体权利的处置,具有强制性甚至暴力性。因此,“强硬型”执行应是执行过程中的主导原则,可能要适度调整以“安抚型”为主导原则的实务操作。^[39]“强硬型”原则指导下的执行需搭配强有力的执行力量。然而,G区法院执行改革中执行强制力不足,尚未完全达到“强硬型”执行的要求。G区法院的执行团队基本都是从事文字性工作的人员,属“文官执法”^[40]模式,缺乏执行威慑力。加之缺乏侦查权与侦查能力,执行中查人找物与证据收集能力相当匮乏,导致强制执行措施的前期调查非常艰难。而因与公安机关的联动较差,法院对惩罚性措施的适用也异常谨慎且有限。

第四,“程序消耗型”的执行思维有待转变。全国法院执行改革是依照最高院“三个90%,一个80%”^[41]的核心指标展开的。该指标最大的特征就是围绕执行效率与程序设计,不涉及执行到位率,可能导致法院过于注重工作形式而忽略实际效果。由此可看出,我国执行管理的顶层设计秉承的是“程序消耗型”思路,即通过程序加工使强制执行案件逐步退出,减轻法院的案件压力。该制度设计思路在一定程度上值得肯定。西方不少国家之所以没有明显的“执行难”问题,原因之一就在于有较规范的执行案件终结程序,包括无财产认定与责任财产界定。^[42]而财产认定与界定制度的重要性,在日本、^[43]英国、^[44]德国的执行改革中均有体现。^[45]相比之下,我国“程序消耗型”在程序公正与效率上存在问题。一方面,缺乏无财产认定和财产界定配套措施,即使赋予当事人执行异议权,执行的程序公正性也很难充分保证;另一方面,职权主义执行模式下,我国法院有“竭尽所能”强制执行的责任,若未满足债权人的期待就会引致不满,而这是与法院有限资源的现实相悖的。另外,依前文分析,在被执行人中绝

[39] 参见栗峥:“中国民事执行的当下境遇”,《政法论坛》第2期,第56页。

[40] 该概念来源于王健林:“‘外分附设警务化’:深化执行权与审判权分离的近进路”,《学习论坛》2016年第5期,第74—75页。

[41] “三个90%,一个80%”的指标内容可参见肖珍妮:“‘三个90%、一个80%’是个硬杠杠——坚决如期打赢‘基本解决执行难’决胜仗系列评论”,载《人民法院报》2018年7月9日,第001版。

[42] 参见王亚新、百晓峰:“无财产可供执行案件的退出机制及相关争议的处理”,《法律适用》2011年第12期,第13—17页。

[43] 参见李浩:“论民事执行中债务人财产的发现”,《法学》2007年第12期,第55页。

[44] 参见齐树洁:“英国强制执行制度改革及其借鉴意义”,《福建法学》2008年第4期,第40页。

[45] 参见常廷彬、朱朝晖:“德国债务人财产开示制度的最新发展及对我国的启示”,《探求》2017年第5期,第64—69页。

大多数为自然人的情况下,缺失自然人市场退出制度,也使得执行程序“不经济”。

第五,忽视案件构成特征,改革举措尚不全面、系统。上文已指出,本院判决书、合同类案件、自然人和金钱执行案件是我国执行案件的主要特征。但此次改革中,一方面,法院举措对自然人的针对性有所不足,另一方面,忽视了本院判决书的特征。G区法院2016—2018年数据显示,诉前保全案件进执率为13%,执行效果率为43.1%。相应的,诉讼保全案件比例分别为32.9%和28.6%;未保全案件则分别为34.6%和27%。由此可知,保全不仅有助于提高执行效果,还能减少进入执行的案件数量,对解决执行问题具有重要的制度价值。遗憾的是,这一举措应用并不充分。

五、改革反思:《草案》的完善建议

(一)《草案》对执行改革的回应现状

因应于本次改革,早就酝酿立法的《强制执行法》终于以《草案》的形式面世。基于本文的实证研究,笔者针对《草案》做一初步的分析:

首先,《草案》对改革作了相对充分的体现,有助于中国特色民事执行模式的定型。在构建信息化执行体系上,《草案》直接在总则部分确定了执行信息化原则,规定了人民法院建立网络信息平台,及时向社会公开信息,利用信息网络平台开展执行立案、财产和相关情况调查、信用制裁,建立信息化网络协作机制等权利义务与制度内容;《草案》将罚款、拘留、拘传、拒执罪予以明确规定,完善了执行惩戒体系,还在报告财产令、律师调查令、审计、违反协助执行义务、财产变价、强制交付、不能由他人替代执行、不作为义务或容忍义务强制执行制度中详细规定了罚款、拘留的具体适用情形;为保证罚款、拘留的规范适用,《草案》还规定了公安机关的协助义务和适用限度等。在执行权改革上,《草案》明确了执行裁决权与实施权相分离的原则,部分吸收了此次改革中的执行权结构调整的内容。

其次,《草案》也在反思执行改革经验的基础上,作了进一步的完善。一是在总结执行信息化构建的成功经验上,扩大了可信息化财产调查的范围和受查询的机构。《草案》第100条规定,被执行人名下资产管理产品份额、信托受益权、知识产权、网络虚拟财产以及其他财产和权益都是可执行财产。第51条规定,持有相关信息的组织和个人应当如实提供信息,不得拒绝。有关组织反馈的电子查询结果与纸质反馈结果具有同等法律效力。二是在执行权改革上,《草案》增加了执行权的外部监督机制,规定检察院对民事强制执行活动法律进行监督,意在进一步规范执行权的行使。三是在并未得到重视的执行创新制度上,《草案》一方面通过第77条、第82条和第83条,将破产案件作为执行中止、终本执行和终结执行条件,规定了执转破机制;另一方面在第55条专门规定执行悬赏制度,试图加大新制度在未来执行工作中的利用率。四是在整体的执行思维上,《草案》增加了当事人主义的元素,将被执行人财产报告义务及其相应惩罚明确规定下来,体现了民事强制执行由强职权主义向弱职权主义的转变。五是就改革中

忽视的案件结构而言,《草案》对执行中的民事保全规则作了更为具体的规定。

当然,草案也有对改革的相关经验体现不足的情况。例如,就执行资源的投入而言,《草案》并未有任何规定涉及执行的人力物力和财力资源的增加与保障。就执行组织和执行内部权力构造的调整而言,《草案》并未对改革中的快执程序、普通程序作任何回应,也未对执行机构上下级关系等有所体现。

(二)完善建议

《草案》的公布,标志着一套独特的中国执行模式就要通过立法向世界展示。但正如前文所述,执行中尚有问题没有解决。为进一步打造中国特色的民事执行模式,需要解决这些问题,进一步完善《草案》。

第一,从国家层面,构建长期、稳定与充足的人财物保障制度。必须认识到:与“诉讼爆炸”相似,“执行爆炸”也同样存在长期性、地域差异性。前文研究表明,确保法院执行部门获得稳定、充分的资源供给,非常必要。一方面,强大型的执行机构的资源配备方式应以立法的形式确定下来,避免出现政策推动下的临时应对措施出现资源供给不足、持续性欠缺等问题;另一方面,应当根据地区情况配备适当的执行资源,调整不同地区、不同时期执行机构人财物资源的配比。科学分配执行资源,不仅要求将案件数量作为主要依据,还要考虑案件难易程度。前文研究表明,案件难易程度可通过执行标的的大小、案件类型、当事人自动履行率、采取强制措施种类及其效果率等综合判断。

第二,以执行团队刚性的增强提升执行强制力。为提高法院效率,有学者建议以“终本”作为划分“司法性执行”与“非司法性执行”的程序节点。^[46]然而,G区法院的实践表明,即使倾尽全力,“终本”执行案件的比例始终居高不下。可以预见,未来几年执行中,“终本”的比例依旧会处于高位,简单的以“终本”作为执行程序节点的方式可能会损害申请执行人的权益。调整现有执行团队,并从外部力量的支持上提升执行刚性,是可行且有效的方式。笔者认为,其一,可以在《草案》中规定,综合考虑相关人员的意愿、素质等,将负责执行实施的执行员分为两类,一类从事实体财产查控和处置等对抗性较强的执行工作;另一类则从事文书型执行工作。其二,专门规定执行人员应具备的执业资格,增强执行强制力,解决因司法警察短缺带来的困境。其三,明确规定公安机关的协助义务。公安机关是广义执行团队范畴中至关重要的一环。^[47]《草案》仅在第183条规定人民法院实施强制迁出执行时,公安机关应到场协助。除此以外,《草案》都未明确规定公安机关的协助义务。笔者认为,《草案》应规定,公安部门应紧密配合执行机关对被执行人采取强制措施的决定,为法院提供场所,积极配合寻找被执行人及其财产。因追究被执行人刑事责任也需要检察院的配合,但《草案》忽略了这一点,故还应在《草案》中规定检察部门积极配合拒执罪的侦查与诉讼的义务。但也要指出的是,权力的运用

[46] 参见陈杭平,见前注[8],第83—87页。

[47] 从广义层面看,笔者认为,协助法院执行的公权力部门也属于执行团队。

与协作必须保持在一定的限度之内,恪守必要的权力运行机制原理,避免陷入“乱执行”与“执行乱”的困局。

第三,整体上,要进一步打造一体化、权威化、高效化的执行组织体系,完善执行内部权力构造。首先,明确规定执行权统一于市级及以上原则。G区法院的执行改革表明,只有将执行权统一于市级及以上的执行机构,执行力量才能较好地满足实践需要。《草案》仅规定了执行机构的组成与职权,并未对执行机构的关系作进一步明确。依据此次改革经验,笔者认为,应在执行机构和执行人员一节中规定,中级人民法院对辖区人民法院的执行工作实行统一管理。其次,构建执行案件的繁简分流机制。在诉讼案件繁简分流改革不断推进的当下,推进执行案件繁简分流机制的研究与制度构建,是可能且符合司法改革潮流的。因此,《草案》可以仿照《民事诉讼法》的编排体例,在执行程序的执行立案一节,规定人民法院可根据执行立案的具体情况,确定适用普通执行程序或者快执程序,并规定不同程序下执行组织的基本人员构成。

第四,持续推进执行信息化,确保执行机构可以获得、使用必需的执行信息。执行权(主要是执行实施权)需要公权力之间、公权力与私权利的配合与协作。然而,当前执行外部生态面临着缺乏有效协助与充分支持的问题。^[48] 强化信息化,必须克服种种阻力。尽管《草案》第74条规定,负有协助执行义务的国家机关和私权利主体有与人民法院建立信息化网络协助执行机制的法律义务,但依《草案》规定,当相关主体违反此义务时,却无相应的法律责任予以约束。因此,应在《草案》基础上继续完善法院与其他主体的信息联动,构建充分共享的信息平台。对不配合的国家机关,《草案》可规定由执行机关的上级机关研究、处理;对不配合的私权利机构,应赋予执行机构对相关单位罚款、对其主要负责人采取拘传、拘留等强制措施权力。

第五,探索公正与效率兼顾的执行管理体系。应清晰地认识到,“执行不能”是中外民事执行的普遍现象,较大比例的执行不到位特别是自然人执行不能在所难免。要确立有限执行的现实、合理目标,采取终结执行的更佳路径。长远来看,应尽快推行个人破产制度。本次《草案》的出台,实际上已为个人破产留下了适用空间。与此同时,确立合理的执行到位目标。有论者主张,为全面反映执行工作情况,应参照英国执行指标,按不同的执行措施进行细化。^[49] 笔者赞同这种观点。前文中,不同财产查控措施执行效果不同,反映出执行改革有时过度依赖信息化,忽视实体化的问题。有鉴于此,应当将财产的实际处置作为核心指标,提高财产处置的效果。对银行存款来说,可将实际扣划的次数与实际冻结的次数比例作为考核指标;对车辆、船舶、航空器等流动物来说,可以其实际

[48] 参见于龙刚,见前注[9],第105—118页。

[49] 参见赵永红:“执行标的到位率的中英比较与思考”,《人民司法(应用)》2016年第28期,第105—109页。

扣押和实际售卖作为衡量标准;对于不动产、其他动产、股权、债权及金融理财产品来说,对拥有实际处置权的,以处置成功作为指标。但这些指标的设计离不开相应的配套制度,故还应在《草案》中进一步完善执行异议、执行监督制度,防止执行机构为提高指标消极查封财产。此外,还应加强社会资源的主动靠拢。笔者认为,应对《草案》执行悬赏制度加以完善,譬如考虑将其与对一般债权的执行制度结合起来,规定向被执行人负担债务的第三人可按悬赏执行规定获得一定的悬赏利益,同时规定被执行人恶意减免债权的行为无效。

第六,改进审执衔接工作,重视源头治理。其一,构建调解案件的执行保障机制。根据审理契约理论,当事人可与法官缔结审理契约,就程序的进行拟定计划,既不会触犯当事人辩论主义的禁区,也能为实现当事人的权利保驾护航。^[50]因此,可在《草案》中增加当事人与法院的调解承诺书机制,确定调解执行的行为原则、财产披露义务与惩罚机制,保障调解案件的执行效果。其二,强化对保全制度的利用,特别是诉前保全。因法律风险意识缺乏、专业知识匮乏与体制性的内生矛盾,强调法院能动性较为合适。短时间内提升保全利用率的最佳办法,就是将保全阶段事项纳入绩效考核。当然,因我国尚未对立法与审判制度固有内生结构性矛盾作出有效回应,未来还应着力解决保全程序的正当性问题。^[51]

六、简短的结语

本文以G区法院“基本解决执行难”改革为样本的实证研究,有助于人们加深对中国法院执行案件的构成及原因的了解,揭示了以G区法院为代表的法院系统通过大幅增加资源投入、改革执行组织制度和调整相应的权力结构、构建信息化的执行体系、加强执行惩戒、深化执行管理等组合措施,初步破解了“执行难”的“老大难”问题。实证考察表明,执行改革的效率与规范性都得到较大改善,实际执行到位率有所提高。这昭示着,一种以国家整体为支撑、执行体系信息化、执行惩戒强制化、执行目标现实化的成功的中国民事执行模式正在路上,我国民事执行模式呈现出综合性、时代性、刚性和终局性的面貌,这是经过实践检验的有效的制度、体制、机制的结合,反映出中国在推行国家治理现代化方面的进展和成效。但研究也表明,我国应对“执行难”的执行模式仍有可议之处,特别是有限的执行手段与资源、不尽合理的执行管理体系等,我国民事执行模式尚需进一步打磨。尽管《草案》已较为充分吸收改革经验并反思改革问题,我国执行问题仍有进

[50] 参见段文波:“协调主义下的审理契约论”,《宁夏社会科学》2010年第4期,第4—8页。

[51] 参见刘哲玮:“论财产保全制度的结构矛盾与消解途径”,《法学论坛》2015年第5期,第70—77页。

一步调整和完善的空间。如此,才能为世界打造一部具有典型表率的、独具中国特色的《民事强制执行法》及其配套制度体系,不间断彰显中国成功的民事执行模式。从本质上讲,民事执行的效能在很大程度上取决于整个国家的基础能力。就此而言,中国执行制度改革的未来成功之路在很大程度上将继续依赖于国家治理能力的持续提升。

Abstract: The main problems of China's civil enforcement can be described as “many and difficult”. An empirical study shows that civil enforcement, especially the grass-roots enforcement has unique Chinese characteristics, including the long-term growth of cases, main cases from judgments of the own court, contract disputes as the most frequent type, natural persons as main executees, and monetary objects as main object of execution. In recent years, the court system has continued to explore and improve enforcement mode; substantially increase input of resources, promote organization mechanism, and adjust the corresponding power structure, build an information-based system, strengthen disciplinary measures, and create a standardized, fair, and effective management system, etc. A mature and successful civil enforcement mode has initially taken shape and been reflected in the draft Civil Enforcement Law of the People's Republic of China. Given that the number of cases still remains high or even increase, we should, based on existing reforms, further build a mode that reflects the modernization of national governance; establish a long-term, stable and sufficient personnel, financial, and material allocation system, strengthen enforcement force, improve organization and internal power structure, continue to promote informatization, explore a management system that takes both fairness and efficiency into consideration, improve connection between trial and enforcement, and attach importance to source governance.

Key Words: Difficulty in Enforcement; Enforcement Reform; Empirical Study; Enforcement Mode; Compulsive Execution Law

(责任编辑:刘哲玮)