

人民法院执行工作现状与分析

刘贵祥*

执行难问题长期存在，成为了制约人民法院工作科学发展的“瓶颈”。十多年来，虽组织了多次全国范围内的执行积案清理活动，采取了多项举措，也取得了一定成效，但“积了又清、清了又积”问题非常突出，经年累月，积压了一大批未实际执结的案件，已成为束缚执行工作健康发展的巨大历史包袱。党的十八大以来，全面依法治国深入推进，国家信息化建设飞速发展，党的十八届四中全会明确提出要“切实解决执行难”，依法保障胜诉当事人及时实现权益。以此为指导，人民法院采取了一系列重大举措，逐渐找到了解决执行难问题的正确路径。2013 年 11 月，最高人民法院提出了“一性两化”基本工作思路，即依法突出执行工作强制性，全力推进执行工作信息化，大力加强执行工作规范化。人民法院沿着这个基本思路不断创新执行模式，完善执行工作机制，强化执行措施，并通过持续开展“一打三反”（即打击拒执罪，反规避执行、反消极执行、反干预执行）等活动，取得了实实在在的成效，探索到了破解执行难的有效路径。

一、近年来执行工作的重大举措

（一）建立并不断完善执行信息化系统

按照全力推进执行工作信息化工作思路，人民法院建立并不断完善执行信息化系统。

1. 建立执行查控系统

据不完全统计，人民法院受理的执行案件中，60-70% 是没有财产保全的，当事人也无法提供有效财产线索，需要人民法院依法查找财产。现代社会财产形式多样、流通便捷，查人找物难度非常大，成为制约执行工作的瓶颈。

最高人民法院大力推进覆盖全国地域及主要财产形式的网络执行查控系统建设，全面梳理人民法院和有关部门数据共享需求，统一技术标准，努力做到凡是实现财产

* 最高人民法院审委会专职委员、第一巡回法庭庭长。

登记信息化管理的部门、行业，都要想方设法对接起来，凡是有被执行人财产及活动轨迹的信息，都要千方百计汇聚起来，形成执行“一张网”“一片云”，通过信息化、网络化、自动化手段查控被执行人及其财产，执行效率和效果大大提升。

2014 年底，最高人民法院正式开通“总对总”网络查控系统，查控范围从当初的 20 家银行、仅能查询存款信息，发展为与 3600 多家银行，以及公安部、交通部、工商总局、税务总局、人民银行等单位实现联网，可以查询到被执行人全国范围内的存款、车辆、证券、网络资金、理财产品、个人对外投资等 15 类 20 项信息。全国所有的 3500 多家法院都能使用该系统对承办的案件进行网络查控。

为了解决不动产查控问题，人民法院还积极推进直辖市、省会城市和 14 个沿海、旅游城市的不动产“点对总”网络查控建设，这项工作现在已经基本完成。此外，多数高级法院在辖区内，建设了三级联网的“点对点”网络查控系统，与国土、税务、民政等部门对接，扩大查控范围，形成了对最高人民法院“总对总”查控系统的有力补充。

截至 2017 年 12 月，全国法院利用网络查控系统共查询案件 3236 万件、冻结 1735 亿元，查询到车辆 2702 万辆、证券 493 亿股、渔船和船舶 34 万余艘、互联网银行存款超过 28 亿元。这些数据每天都在发生变化。

2. 建立并完善信用惩戒系统

为打击逃避规避执行，2013 年最高人民法院颁布司法解释，推出失信被执行人名单制度。失信被执行人名单会自动推送给具有社会管理职能的所有单位和组织，通过各自的信息化工作、审批系统对失信被执行人进行自动比对、识别、限制和惩戒，构建“一处失信、处处受限”的信用联合惩戒大格局，迫使其主动履行义务。经过几年的努力，联合惩戒体系已经基本形成。2016 年 9 月，中办、国办正式印发了中央深改组讨论通过的《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，规定了 11 类 100 多项惩戒措施，涉及出行、旅游、投资、置业、消费、金融、网络等经济社会生活的方方面面，还包括限制担任公职、各级党代表、人大代表、政协委员等，为下一步体系完善提供了政策依据。

从 2013 年 10 月至今，全国法院累计发布失信被执行人名单 925 万人次，累计发布限制高消费令 981 万人次。其中，限制 908 万人次购买机票，356 万人次购买动车、高铁票，共限制失信被执行人担任企业法定代表人及高管 19 余万人。据统计，10% 以上的失信被执行人因此而自动履行义务，或者与申请执行人协商达成和解协议。该项措施得到社会各界的广泛赞誉和人民群众的普遍认同，失信“黑名单”制度已经成为国家信用体系建设的重要内容，是我国社会诚信体系建设的重大突破，是国家治理体系和社会综合治理模式的重要尝试。

3. 建立网络司法拍卖系统

当前，在法院执行案件查到的财产中，存款形式只占 40%，其余的都需要通过

评估、拍卖等方式变现后才能向当事人支付。传统拍卖方式不仅成本高，成交率低，溢价率低，还存在容易滋生围标串标、暗箱操作、权力寻租等现象的弊端。

针对实践中存在的问题，浙江高院从2012年开始，率先推行通过淘宝网进行网络拍卖，迅速得到了各地的积极响应。最高人民法院在总结各地实践的基础上，出台《关于人民法院网络司法拍卖若干问题的规定》，从2017年1月1日开始，在全国法院全面推行网络司法拍卖。运行至今，全国法院网络拍卖量25万余次，成交量7万余件，成交额1690亿元，标的物成交率87.38%，溢价率65.55%。五家网站的拍卖情况也可以实时掌握。

以拍卖量占比最高的淘宝网为例，从2012年开展网络司法拍卖至今，累计拍卖65万次，拍卖标的物36万件，成交额5000亿元，平均成交率达到92%，溢价率达到64%，为当事人免除佣金达150亿元。

网络司法拍卖非常的便捷，24小时在线，社会公众可以随时关注和参加，大到房地产、飞机，小到茶叶罐、日常用品，都能在网上拍卖，这在过去是不可想象的。

2017年8月10日，江苏省盐城市中级人民法院拍卖了一块土地使用权，第一次拍卖即成交，是目前拍卖平台单笔成交额最大的司法拍卖案例。本次拍卖共有2人报名，但围观者有5万多人次，经过783次延时，901次出价，评估价为16.7亿元的土地使用权最终以26.3亿元成交，溢价率达到57%，效果非常好。

实践证明，网络司法拍卖是实现各方当事人利益最大化的重要机制，既能提高财产处置效率，又能有效去除权力寻租空间，彻底斩断利益链条。以浙江、江苏等省为例，网拍运行至今，实现了违法违纪“零投诉”。

4. 运行执行案件流程管理系统

80%以上的执行案件集中在基层法院，仅靠发文开会和个案监督，最高人民法院的各项规范要求、监管举措往往到基层就成了强弩之末，事倍功半。最高人民法院推动建立了四级法院统一办案管理平台，即执行案件流程信息管理系统。该系统通过信息化手段全方位、多环节、多层次地加强对执行案件的即时跟踪、管理、监督，有效消除法院内部存在的不作为、乱作为及腐败现象。依托该系统，对内的执行监督将装上“千里眼”和“显微镜”，上级法院乃至最高人民法院能清楚地看见辖区法院每件执行案件的执行措施、办理进度和执行效果，对是否存在违规执行、消极执行等一目了然，消除上级法院监督上的“强弩之末”效应；对外，这个系统还将与执行公开系统无缝连接，将执行的关键节点信息实时、自动地向当事人推送，防止不作为乱作为现象产生，让执行权在阳光下运行。

最高人民法院以上述四大系统为基础，对相关功能进行整合优化，建立了执行指挥中心数据管理平台和执行指挥中心，强化上级法院对下级法院执行工作的统一管理、统一指挥、统一协调，以信息化为手段，基本实现全国法院执行工作“一盘棋”的执行工作机制，工作质效和水平进一步提高。

目前管理平台已具有执行查控、信用惩戒、执行公开、执行会商、远程指挥等 10 多项功能。以委托执行为例,受制于以前的管理手段,委托执行制度未能得到很好的落实,异地执行难成为长期困扰法院执行的难题。人民法院转变理念,变案件委托为事项委托,依托执行委托系统,实现全国法院委托执行的有序管理,并将事项委托工作纳入执行质效考评。该系统运行以来,全国法院共进行跨区域执行协作 8 万余次,我们以两人异地执行、往返一次为基数进行了初步估算,使用这套系统相比传统办案方式,节省运力 32 万人次,节约成本 1.7 亿元,约减少碳排放量 1.3 万吨。

(二) 不断加强执行规范化建设

人民法院作为基本解决执行难的责任主体,必须正视自身存在的问题,刀刃向内,狠抓执行规范化建设,坚决克服和消除“暗箱操作”“执行不作为”“执行乱作为”现象,将执行权纳入规范化轨道,关进“制度铁笼”和“数据铁笼”。

1. 完善司法解释体系

针对执行领域法律规定较少、司法解释零散不成体系等问题,进一步完善司法解释和规范性文件,填补规则空白。近年来,最高人民法院出台了 30 多个涉及执行工作的司法解释和规范性文件,其数量与前 20 年出台的总数相当,仅 2016 年一年就出台近 10 个重要的司法解释和规范性文件,如执行异议复议规定,办理财产保全案件规定,执行中变更、追加当事人规定等,都是非常重要的基础性规范,有效填补了规则空白。同时还对现行的执行规范进行梳理,形成了覆盖各重要节点的执行办案规范 1000 条和办案指引 200 条,使执行工作流程和工作标准更加明确、规范,切实改变了执行领域无法可依状况。

2. 建立常态化案款管理机制

2016 年 4 月,最高人民法院与最高人民检察院联合开展了执行案款专项清理活动,共清理案件 48 万件,发放案款 960 亿元,并在全国推广“一案一账号”系统,建立案款管理的长效机制,让执行案款管理混乱、不及时发放的现象成为历史。

3. 加强执行信访规范化管理

信访是执行质效的晴雨表,也是指挥中心管理的重点。最高人民法院出台了关于执行信访的规定,开发建立了执行信访管理系统,用信息化手段实现信访办理的全程留痕、实时跟踪、精准管理,定点清除工作中的问题。所有纳入四级法院指挥管理平台的信访案件,件件有回音,件件有落实,切实增强了人民群众的获得感。

4. 加强对无财产可供执行案件的规范化管理

执行工作面临的客观现实是,每年七八百万的执行案件中,有 40%-50% 左右的被执行人没有履行能力,法院穷尽一切执行措施,仍然查找不到任何财产。比如发生在农村地区的交通损害赔偿纠纷,肇事者家徒四壁,没有支付赔偿款的能力。又如企业债台高筑,但债权人、债务人都申请破产,演变为无财产可供执行的僵尸案件。对

于这类案件，只能通过终结本次执行的程序，暂时性退出执行程序。但退出只是暂时的，不等于放任不管，而是建立了一整套的规范化管理机制。一是建立终本库，向当事人和社会公开，接受社会监督；二是每半年系统进行一次自动查询，一旦发现有无财产立即恢复执行。从 2017 年开始，所有以终本方式报结的案件，全部在网上督办，截至目前已恢复执行 8 万件；三是对涉企业的僵尸案件，依法通过执行转破产程序，化解案件存量；四是对涉民生的无财产案件，积极协调各相关部门，采用司法救助、社会救助、社会基金和商业保险等方式帮助申请人解决困难。

5. 开发建立执行督办系统

对上述执行信访问题、案款管理问题、终本案件管理问题以及不规范和消极执行行为等，由专人负责督办，“一键式”督办，“一竿子插到底”，真正形成全国“一盘棋”的管理格局，实现“扁平化、集约化、可视化”管理，有效提升管理质效。

6. 开展规范执行行为的专项整治

针对实践中存在的不规范执行问题，定期开展规范执行行为专项整治活动。2017 年 4 月，最高人民法院发布了《人民法院规范执行行为“十个严禁”》，为执行工作划定“高压线”；9-10 月开展了“基本解决执行难”专项巡查，根据问题清单，组成了七个巡查组对全国三级法院的执行工作进行了一次全面“体检”和“全面肃整”。

（三）依法突出执行的强制性

一段时期以来，由于对执行的强制性属性认识不清，强制措施运用不足，执行强制力没有得到有效发挥，导致生效法律文书自动履行率过低，被执行人以各种手段逃避、规避执行甚至抗拒执行现象非常普遍，极大的加剧了执行工作难度。比如近期被社会广泛关注的唐山“教科书式”老赖，人民法院在信用惩戒的基础上，采取强制措施，坚决予以打击。今年以来，全国法院累计拘留 15.5 万人次，限制出境 9941 人次，判处拒执违法犯罪 4187 人，切实增强了执行工作威慑力。

二、当前执行工作面临的主要困难

（一）无财产可供执行案件缺乏退出机制

据统计，全国法院目前几十年积累下来大量的未实际执结的案件，其中多数处于没有财产可供执行的状态。每年新收的 600 多万件案件中，大约 40-50% 的案件属于无财产可供执行的案件。最高人民法院虽然制定了终结本次执行程序的规范性意见，对此类案件加强管理，但这些案件仍滞留在执行程序，每年积压，雪球越滚越大，人民法院已经不堪重负。该如何消化积案、终本以后对有关人员高消费的限制期限及解除条件等，都需要进一步研究。

（二）对新型规避执行行为缺乏有效打击手段

近年来，人民法院执行手段不断丰富、力度越来越大，与此同时，被执行人规避

执行的方式方法也不断翻新。比如,有的将自己的存款存到他人名下,或将企业资金存到个人账户中;有的跟法院“躲猫猫”“玩失踪”,隐匿行踪;有的通过“假离婚”“假诉讼”“假破产”来逃避债务;有的将法定代表人变更为老年亲属或司机等人员,导致惩戒措施难以奏效;有的企业股权被查封后,变卖企业财产或增资扩股,导致股权价值受损;有的滥用执行异议、复议权,不断提起执行异议或复议拖延执行等。对这些新型规避执行的行为,人民法院还缺乏有效的打击手段。

(三) 人民法院付出的努力与人民群众的认同感之间存在差距

近年来,人民法院为破解执行难付出了艰辛的努力,也取得了积极的成效,但与人民群众的认同感之间还有一定差距。这其中有人民法院自身的原因,也有当事人、社会公众对执行工作属性缺乏了解、期望过高等原因。很多当事人认为,只要胜诉了,人民法院就应该执行,而且要执行到位,不考虑被执行人的履行能力,也不考虑自己面临的法律风险和经济风险。有些当事人缺乏证据意识,提出被执行人有转移财产的行为,但未能提供有效证据,导致法院未能及时控制或追回责任财产,反过来又责怪人民法院没有尽力。有些当事人对法律关于执行行为的限制缺乏了解,一味要求法院采取这样那样的执行措施,不考虑是否符合法律规定等等。

(四) 执行强度与文明执行、善意执行之间的分寸很难把握

执行中,既要采取各种有效措施强制执行,又要注意文明执行、善意执行。执行力度偏软,可能导致执行不力、消极执行;执行力度过大,可能违背了文明执行、善意执行的要求。由于执行强度的界限比较模糊,分寸很难把握,处理不好容易导致当事人对执行工作不满。把握好执行分寸、执行强度,达到执行的政治效果、法律效果和社会效果的有机统一,需要执行法官具有深厚的法律功底、丰富的实践经验及较高的政策水平,但目前队伍的整体状况难以达到这一要求,提高执行队伍的综合素质乃当务之急。

(五) 查控系统还有短板,查人找物能力还需提升

网络查控系统功能还要进一步完善,很多财产形式未能实现“查、冻、扣”一体化处理;对土地、房屋等主要财产形式,仅覆盖了部分中心城市、沿海城市、旅游城市;针对保险理财、金融理财等当前社会重要的新型财产形式还没有联网查控。此外,网络查控体系并非万能,面对被执行人通过多开企业账户、大量线下交易等方式转移财产、规避执行的,往往难以奏效,需要借助委托律师调查、审计调查、悬赏执行等线下财产调查手段,形成线上线下强大合力。这些线下手段,十分必要也非常实用,但目前还未全面推广。

(六) 综合治理执行难格局还不完善

在党中央的高度重视下,人民法院综合治理执行难的大格局基本建立,但还处于起步阶段,效能还未有效发挥。就执行联动机制而言,联而不动问题依然比较突出,

联动机制的常态化运行尚未充分实现。检察机关、公安机关协助打击拒执犯罪存在力度不足以及配合拘留被执行人障碍较多等问题。

三、下一步工作展望

2013年至2015年，全国法院执行到位标的金额32861.82亿元，2016年以来，全国法院实际执行到位金额超过2.5万亿元，充分反映了近几年人民法院执行工作取得的成效。2017年9-10月，最高人民法院组成7个组对全国法院执行工作进行了一次专项巡查。通过巡查发现，截至目前，“四个基本”的目标任务已完成大半，基本解决执行难各方面工作得到实质性推进，部分法院已完成目标任务。

需要特别说明的是，基本解决执行难不是根本解决。根据最高人民法院《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》中确立的“四个基本”目标任务，下一步我们的工作重点是在确保有财产可供执行案件在法定期限内执行到位，无财产可供执行案件程序合法、严格把关、公开透明，发现财产能够及时恢复。

人民法院一边办案一边夯实工作基础，力争在2018年第一季度基本完成并进一步完善执行工作信息化、规范化建设。为向“两到三年基本解决执行难”发起总攻做好战前动员准备工作，打下决胜基本解决执行难的坚实基础。我们坚信，有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，有全社会的广大人民群众的支持，思路对头，措施到位，精准发力，注重实效，用两到三年时间基本解决执行难的目标一定能实现。■

（责任编辑：徐持）