

论执行源头优化治理的长效机制

◆ 李少卿

(陕西省绥德县人民法院,陕西 榆林 718000)

【摘要】源头优化治理在执行难问题的解决上发挥着重要作用,是当下司法工作的重点。执行难问题的形成,既有外部原因,也有内部原因。执行源头治理的法理基础是诉讼协同,促使法权力向法治理模式转变,并重视社会协同治理理论在司法领域中的应用。在具体层面上要加强社会信用体系建设,完善立审执协调配合机制和优化执行救助制度。

【关键词】执行难;执行源头;协同治理;司法救助

所谓“源头优化治理”,是指从源头上解决问题的一种方式。治理工作要立足于长效机制,需要从源头入手,才能厘清问题的实质,在制度设计上更加有设计思维,在问题对策上更加有实效性。当下法院正在积极推进司法改革,其工作重点是切实解决执行难问题和构建长效机制体系。对此也有必要回溯到源头,找到问题背后本质所在。立足于此,在制度设计的思路基础上,寻找问题的答案,试图为执行难问题的解决寻找可能的路径选择。因此,本文将围绕执行源头优化治理,探讨如何对其构建长效机制。

一、司法执行难的实质原因

所谓“执行难”,是指在诉讼获胜后,生效法律文书中赋予胜诉一方的权利无法兑现。一旦出现这种情况,当事人不可避免会对法院执行行为产生不力的观感,进而会对司法权威性产生质疑。然而,司法执行难的本质主要有以下几个原因。

(一) 内部困境

内部困境主要体现在执行法院和具体的执行人员在履行执行职责上履行不力或怠于履行。它的一般外在形式表现为不当执行、违法执行等。在此过程中,这种不当或违法执行还可能涉及申请人、被执行人和其他相关案外人,导致他们合法权益受损。此外,法院的执行观念没有及时更新,也会影响执行效果。比如,法院为了提高执行到位率,采取了许多执行举措以解决执行不能问题,但是司法具有滞后性,执行程序本身滞后于诉讼程序。因此,经历漫长的时间后,一些可供执行的财产可能已经发生转移、贬损甚至灭失,许多执行举措并不能发挥应有作用。而另一个重要的措施——保全制度,在司法实践中的运行样态也较为低效,保全申请“门槛”过高,运作效率却低下。评价法院执行工作的重要指标为实际到位率,近年来,它和结案率之间的反差较大,长期以来,执行存案率居高不下。这些都加剧了法院内部执行难的困境。

(二) 外部困境

执行难之所以长期未能解决,其实还和外部困境有关。首先,我国的社会信用体系的构建上还存在一定问题,社会信用体系还没有全面建立,导致被执行人有漏洞可钻,从而规避执行。许多合同义务履行方对应当履行的债务故意逃避、拖欠现象突出,导致许多纠纷进入诉讼后,虽然利益受损方胜诉,但是因为义务履行方对财产进行了藏匿、转移、变卖等,导致胜诉案件无法进一步被执行。对此,就需要推动信用社会的建设和发展,从而完善信用缺失方面的治理,让失信者承担更大的社会成本,从而降低交易风险。其次,另一个外部困境还体现在相关部门之间缺乏联动配合。执行顺利实现的关键,是被执行人的财产能够被查清、控制和支配,但是相关部门彼此之间信息不通畅、异地查控存在诸多漏洞,加上有些单位对这方面的协助和配合不积极,客观上使得执行难问题变得更加严重。

二、执行源头优化治理的必要性

(一) 思路调整更宜追本溯源

当下各地在解决执行难的问题上往往欠缺整体思维和闭环思维,所以在应对执行难的时候,没有对以往的工作思路进行优化,不会用创新的思维来处理执行问题。显而易见,在司法工作中,如果不改进相关工作思路,那么具体的对策上的改进和优化往往是治标不治本,不能切实抓住要害、解决问题,这在执行问题上可以明显体现。执行难问题的长期存在,表明背后相关机制的错综复杂以及改变上的不易。此种情况下,只有调整相关工作思路,才能对执行难问题追本溯源,从而以新思路阐发新措施。故此,执行源头优化治理既是一种具体的制度设计,但也是一种执行工作路上的调整。贯彻执行源头优化治理,在思路更新上发挥着不可或缺的作用。

(二) 应急性举措不长效

执行源头优化治理也是为了改变以往在执行难应对上偏爱应急性举措的工作方式。应急性举措虽然能够针对某些具体问题发挥积极打击、短期见效的作用,但是对于相关制

度的改善在长期效果上并无帮助。随着应急性举措的减少和消失，相关问题可能会卷土重来。此外，应急性举措是一种偏向于督促作用和惩戒执行不能的措施，它对于执行难问题的根本性解决没有直接帮助。执行难根本性问题的解决，还是需要落眼于整体的制度设计和制度稳定发挥作用，所以执行源头优化治理的方式在这方面更加具有优势，更容易发挥长期作用。

(三)回溯源头利于整体制度设计

在整体制度的设计上，往往需要回溯问题的源头，全面看待问题的本质，从而更能够发挥高屋建瓴的制度效果。不容忽视的是，各地虽然都有执行难问题，但是这些执行难问题是怎么形成的，各地又有着具体的不同。一套全国性制度规定无法过窄，需要给地方上保留一定的灵活度。但是，全国性制度又必须在制度设计上发挥正确引导和奠定基础的作用。此时，对各地执行难问题的源头具体进行回溯，针对性设计优化治理制度，就显得至关重要。因此，在制度设计上，执行源头优化治理显得更加不可或缺。

三、执行源头优化治理长效机制的建议

综上，要解决执行难问题，就要从执行源头入手，对其进行优化治理，建立一种以治理长效为目的的制度。

(一)执行源头治理的法理基础

从源头上入手来处理执行难的问题，是基于诉讼协同的法理基础所得出的。一直以来，行政部门强调在解决执行难问题上要加强综合治理，从源头切实解决，健全切实解决执行难长效机制体系。执行难案件中，执源治理和诉源治理之间往往有着紧密的联系。执源治理从某种程度而言是诉源治理的一部分，也是后者司法程序上的进一步延伸。只有在执行源头治理上取得了良好效果，诉源治理的效果才能真正得到落实。

执行难问题的解决上，“标本兼治”是一个基本原则。目前，执行权已经由一项法权力开始向法治理的模式转变，这表明执行难已经从权力履行问题转变为司法治理问题。和单纯的权力行使相比，司法治理有着更为丰富的内涵，它是公共治理的重要组成部分，它需要司法机构以法为依据和准绳，积极通过司法层面的治理来推动相关主体更好地遵守司法秩序，履行司法义务，从而裨益于社会公共秩序。法权力行使中，往往更重视确保强制执行得以实现的惩戒措施，而在司法治理的视野下，柔性执法、与其他部门共建共治等方式则更为司法工作者所重视。

最后，执行源头治理还要重视社会协同治理理论。协同治理理论是治理理论和协同论的交叉结合，在公共治理领域中被广泛运用。在协同治理理论的视野中，社会是一个复杂开放的系统，多个治理主体和被治理主体存在其中。社会系统中也包含了不同的子系统。故此，治理主体是多

元化的。在不同的子系统中，不同的治理主体承担着治理核心的角色。不同治理主体在公共事务的处理上保持着合作与竞争的关系，有利于提升公共治理效能和降低管理成本，推动社会公共利益最大化实现。在执行源头治理上，聚合社会力量共同推进执行难问题的解决，是十分必要的。前面所述，执行问题需要多部门联动处理，特别是在面临着被执行人难找、被执行财产难寻和应执行财产变现难的问题上，不同部门和其他社会主体的参与十分必要。

(二)执行源头治理的基本方面

1.强化社会信用体系建设

现代社会民事执行中，被执行人的诚信危机，既是问题的核心，也是法律调整的盲点。社会信用体系的不成熟，会放纵乃至助推被执行人的执行不诚信问题。它主要体现在：一方面，信用惩戒机制失灵，有能力履行法定义务的被执行人故意逃避执行，隐匿财产，其他的被执行人看到成功例子以后，可能会效仿；另一方面，缺乏因势利导的信用激励机制，使得失信被执行人不愿意改变自己的行为提高信用度，去配合执行。

2013年，最高法建立了失信被执行人名单制度，但是在实际运行中，由于纳入这一名单的标准要求比较高，而且信用评价体系本身不完善，使得纳入人虽然因为失信而受到一些限制，但是这种限制并非全方位的，仍旧存在一些漏洞。特别是一些生活在经济发展相对缓慢地区的人，失信被执行人名单对其限制很少。对此，需要健全现有的失信联合惩戒体系，完善失信被执行人名单制度，建立配套体系和完善的管理制度，使得失信被执行人名单的纳入条件、范围更为完善，并规定救济制度和补偿制度。此外，失信惩戒手段也可以更加丰富和精准，比如，法院和通信公司、各种网络媒体合作，加强对失信被执行人的曝光。此外，积极推动自动履行正向激励机制的发展也十分必要，这一机制需要多部门配合、全方位引导，从而督促当事人改变想法、顺应激励、自动履行法律义务。就司法部门而言，要发布书面通知引导当事人自动履行，并通过见面相关案件受理费等方式来加强激励。法院还可以将当事人自动履行的情况推送至金融、工商和征信部门，后者可以将主动履行的当事人纳入诚信履行名单中，在相关事务办理上给予一定的优惠。如此，自动履行正向激励机制得以建立起来。

2.完善立审执协调配合机制

执行难问题的出现虽然是在执行环节，但实际上更深的根源问题可能在诉讼一开始的时候就已经存在。法院诉讼是渐进式的，在整个环节中不同部门会参与进来。如果前期的立案、审判环节没有对压力充分化解，这种压力会继续向后抛，最终堆积在执行环节。因此，推动执行难的源头治理，要让立案、审判环节中影响执行的因素被提炼出来，

相关人员要对其积极化解，从而建立立审执协调配合机制，将矛盾化解在前一阶段，而不是继续后推。

首先，在立案阶段，法院要对当事人告知风险，对其进行良好引导，提示其做好防范，特别是要根据案件情况，在必要时提醒当事人执行不能的风险。执行不能情况的出现，本质上是当事人自己需要承担的一种风险，因为它超出了法律解决的能力。对此，提前将该风险告知给当事人，有利于引导当事人冷静看待审判结果和执行结果，并在前一个阶段就积极主动关注、搜集、提供被告人的财产线索。同时，在法院告知下，当事人也会主动申请财产保全，如果保全及时，将会大大减少无财产可供执行风险的出现。其次，在审判阶段，法院就要注意裁判可执行性的问题，重视诉讼调解对化解矛盾的重要作用。能够调解并当庭给付的，法官要积极推动；不能当庭给付的，法院也要引导当事人形成切实可行的调解协议。如果最终案件进入裁判阶段，法院也要注意裁判文书本身的有凭有据，使得当事人不以裁判存在问题和瑕疵而拒绝履行或不认可裁判。

3.优化执行救助制度

如上所述，执行不能本质上是一种商业风险和法律风险，但是部分申请人一旦遭遇到这种风险，其生活和工作可能陷入困境。对此，司法机构有必要建立执行救助制度，对于因执行不能陷入生活、工作困顿中的当事人提供必要救助，从而落实司法精神。在实际操作中，如何对执行不能当事人提供救助、提供什么样的救助，也是一个难题。对此，当下最需要的是明确救助对象、条件和程序，并且为符合条件的当事人提供及时有效的救助，救助部门则由此获得对被执行人的追偿义务。司法救助中资金来源也需要被重点关注，因为往往资金规模决定了救助规模和救助力度。缺乏可靠的经费来源渠道，执行救助制度的贯彻上也会变得极为不稳定，甚至形同虚设，对此就需要加大资金的筹措力度，探索建立慈善救助机制，引入司法救助保险。同时，

为了防止执行救助资金被挪用、滥用，还需要建立监督机制，对司法救助的审批程序和相关案件的后续执行可能性程序进行监督。最后，引入社会监督，将执行救助资金的来源和用途公开，让公众能够随时对其关注，从而确保救助资金使用的有序。

四、结束语

执行源头优化治理是当下解决执行难问题的重点工作，并且日益为各地法院所重视。这是因为执行难本身会影响法院的公信力和大众的满意度。而在执行源头层面就介入治理，提高治理效果，有助于降低整个执行工作推进的难度。对此，特别需要重视的是执行前的立案、审判程序中的矛盾化解，以及配套机制中的社会信用体系建设问题。当然，一旦发生执行不能的情形，确有困难的当事人也应当得到一定的司法救助，如此，执行问题才能取得比以往更好的治理效果。

参考文献：

- [1]栗峰.中国民事执行的当下境遇[J].政法论坛,2012,30(02):48-59.
- [2]孟融.社会信用体系建设中的美德缺失及其填补——关于信用法治构建的政治与法律哲学思考[J].浙江学刊,2022(03):88-97.
- [3]李汉卿.协同治理理论探析[J].理论月刊,2014(01):138-142.
- [4]赵秀举.论现代社会的民事执行危机[J].中外法学,2010,22(04):576-586.
- [5]李昌超.失信被执行人名单制度实施中的问题及解决[J].政法论坛,2017(02):28-35.
- [6]于龙刚.基层法院的执行生态与非均衡执行[J].法学研究,2020,42(03):102-122.

作者简介：

李少卿(1981—),男,汉族,陕西榆林人,本科,一级法官,研究方向:法学。