

浅谈民事执行中“审执分离”模式的选择

●张振晗



[摘要] 民事执行制度改革中选择“审执分离”模式,需要在深刻剖析我国民事执行工作发展和现状的基础上,结合总体设计的内容,分析改革的目标和困难,从根本上解决执行中存在的问题。改革形式主要有三种:执行权彻底分离、执行权适度外分和深化内分改革,其中深化内分改革成本最低,在现实中可行性最高。深化内分必须结合省以下法院人、财、物统一管理体制改革和法官编制方案改革,以执行员与法官分离、执行实施权与执行裁判权分离、执行统一管理为突破口,循序渐进稳步推进。

[关键词] 民事执行;审执分离;执行权

Q 我国民事强制执行制度的历史沿革及现实状况

(一)我国民事执行制度的发展

近代民法中的强制执行始于清朝末年。我国最早实行的是“审执合一”的方式,但是对执行程序尚无明确的立法和具体的实施办法,也未在司法机关内部建立起专门的执行机关。

我国既有的审执合一模式已经无法解决现有的一些问题。1982年《民事诉讼法(试行)》将其作为一项单独的法律制度加以确立,1991年《民事诉讼法》实施以后,审判与执行分开,各地法院相继成立了执行法庭,使执行工作的效率得到了较大的提高。

(二)“审执分离”模式在我国的实践与改革

(1)绍兴模式。绍兴市中院于2001年确立了“两级分离”的执行运行方式,在两级法院设立了“执行实施”“执行审查”“执行监督”及“执行综合管理”等部门,实现了两个级别法院的内部组织和功能的协调,中级人民法院按照“交叉执行”的原则,由基层法院来实施执行的具体工作。在这种方式下,中级人民法院实施执行裁定和执行监督,而基层法院则负责执行的具体实施,从而实现了执行资源的最优配置;解决了执行权力的过度集中以及监督管理上的缺失问题,但同时也导致了执行管理费用的提高,执行的总体效率下降。

(2)长沙模式。长沙市中院于2003年实现了执行裁判权与执行实施权的彻底脱钩,将执行庭原有的执行裁判权拿走,成立了执行裁判监督庭与执行事务局,其地位与民事庭等其他庭室并行,独立地履行执行裁判与监督的责任。目前尚待处理的问题是:执裁监督庭的组织设置仍然得不到完

善,而执裁监督庭的一些诉讼程序目前也没有相关立法规定。

(3)唐山模式。唐山市中级人民法院从2009年起实行了市内跨区执行,在全市范围内设立了五个执行分部,每个分部都归中级人民法院执行部门管辖,薪酬待遇统一归中级人民法院管辖。该制度的本意在于通过对执行机关进行纵向管理,降低其所在地区对执行工作的介入,但是目前实施起来却遇到了一些难题,比如基层法院的人事调动和资金约束等问题都没有得到很好地解决。最后,这项改革并未产生显著的效果。不同于唐山的改革,在前海合作区没有独立的执行部门,而由中级人民法院的执行部门来管理,这与唐山中级人民法院设置的一个分支机构完全不一样;前海合作区中级人民法院的执行小组采用派驻模式,既能有效地防止基层执行组织与工作人员的调配问题,又能利用上级法院的执法能力来提升执法工作的品质,从而最大限度地降低管辖区域对执法的介入。前海合作区法庭被誉为“示范区”,从上到下都给予了极大的支持,这也决定了前海模式的高度独特性,难以在全国范围内复制。

(三)当前我国法院执行制度存在的问题

(1)重审判轻执行的观念仍然存在。现行的司法制度,决定了法院不仅要负责审判工作,还要负责执行工作和普法宣传工作。法院中的骨干力量趋向于向审判业务科流动。虽然现在政策制定者们都认识到执行的重要意义,但是这样的观念在短期之内还是难以破除。(2)执行人员的培养、选拔与晋升制度不够健全。在司法实践中,由于执行人员与司法审判人员的专业需求及培训方式不尽一致,难以适用统一的标准。由于缺乏清晰的培训晋升体系制度,法庭的审

判业务部门更具吸引力,而执行部门则被排斥在外。(2)社会公众法制观念不强,我国司法机关的公信力与威信还需提升。在司法实践中,要使更多的人自觉遵守司法裁决,减少诉讼后进入强制执行的案件数量,是一个值得探讨的重要课题。(4)案件多、人员少的问题仍然存在。从最高人民法院的工作报告中可以得知,目前我国各级法院受理的执行案件数量直线上升,据此情况法院执行部门面临着人手不足的问题,迫切需要通过司法制度的改革来提升司法效能。

Q 其他国家对我国民事强制执行制度发展的启示

(一)以主管部门为中心的执行方式

在这种模式中,有些国家设立了特别的执行机构,对生效判决进行强制执行。该模式有两种细分模式,一种模式以瑞典为代表,另一种模式以美国、俄罗斯等国为代表。瑞典于1982年制订《强制执行法典》,成立了一个独立于法院之外,受主管部门直接管辖的全国执行委员会,该委员会负责处理公私纠纷。美国没有特别的执法部门,它是一个隶属于司法行政部门的法律执行部门,它的工作职责之一就是执行。执行工作的实施必须以法院文书为依据,法院必须知道其执行效果,从某种意义上说是对执行权力的一种限制。

(二)法院执行方式

奥地利、冰岛和西班牙这几个欧洲国家都实施了法院集中执行模式,其执行权力是通过法院内设的机关来实现的。1945年之后,日本、德国、法国三个国家都形成了以法院为中心的三元执行格局,这主要是由于社会经济发展以及诉讼案件数量增多所致。

(三)二元制执行方式

在前面所提及的德国和法国,都在法院外部设有特别的执行人员,他们与法院一起,各自处理不同的案子。一般而言,执行权中带有司法性质的权力依然由法院享有,而带有行政性的权力由特定的执行者行使。以法院为中心的三元制执行方式,既可以减少法院的工作负荷,又不会使法官失去对司法执行工作的掌控权,韩国也一直在向此方向发展。

Q 我国民事执行中“审执分离”模式的选择

(一)“审执分离”模式确定的原则

一是要实现权力的分散和平衡。对执行权、执行裁决权、执行监督权等权力进行划分,实现各权力主体之间的制衡。二是要兼顾公平与效率。执行权更偏重对效率的追求,而审判权力则更偏重公正的价值取向。在保障公平的前提下,兼顾效益与公平是一项重要的工作。三是与国家实际情况密切相关。在全球范围内,因为国与国之间的体

制结构、法律文化和司法传统等方面存在差别的原因,所以在执行方式上也有所区别,并没有什么优劣之分,都是选择最符合自己国家实际情况的。我国的法律法规也是如此,最适合自己的就是最好的。

(二)各种模式的比较分析

(1)深化内分模式。把民事执行权分为几个部分,并将其下放到法院体系中的各个机构中去实施,在法院内部,通过对权力、组织和人员的配置,来达到审判与执行相分离的目的。(2)彻底外分模式。设立一个独立的执行组织,使执行工作与法院体系充分分离,其实施途径包括两种:一是以现行的职能部门为执行组织,比如司法行政机关、公安机关或者行政综合执法机关。二是重新设立一个新的执行机构。(3)适度的外分模式。在实行内部分工的过程中,对一些具体的实施工作采用了“外部分割”的方式,其本质就是在“深化内分”与“彻底外分”之间进行了折中与取舍。

深化内分的方式应该是我国的一条切实可行的道路,其原因有以下几点:(1)在理论上,多年来在深化内分的过程中,我国已经积累了大量的经验,在体系规划上也已经比较完善,而外分的方式,则缺少了现实实践的支持。目前,关于外分模式我国还没有完善的制度设计,所有的设计都停留在理论设想中,缺少现实依据,有待于更多的实践证明。(2)从改革的环境来看,我国现阶段还没有开展外分的现实基础,缺少理论论证与实践实施的经验,以及与之相适应的相应法规体系缺失。在这样的情况下,外分改革的实施必然较为困难。(3)在改革成本上,深化内分可以有效减少改革成本,而完全外分的方式涉及重组与整合,这将耗费大量的人力、物力和社会成本。(4)就改革成效而言,实行外分的方式,要求各审执机关能够有效地相互联系,否则执行工作的效能得不到保障;相对于内分,完全外分的执行权和管辖权的配合必然更加困难,而且还会带来更多的问题。(5)采取“深化内分”的方式是合理的。在司法机关中设立执行机关,既不违背“审执分离”原则,也不违背执行权的本质,其实质就是要对审判权、执行权进行科学地分配;执行组织不必与审判机关分离,也不能使其远离审判权。在法院内部设立一个执行组织,可以使审判机关与执行机关进行信息对接,共享资源,促进彼此的交流和配合,使审执的联系更加容易,从而提升执行工作的效能;还可以防止在执行时,让当事人来回奔波,减轻诉讼负担,切实保护当事人的权益;同时还有利于发挥其职能,维护法律的尊严,强化司法公正的最后一道屏障。

(三)深化内分模式的改革措施与完善建议

(1)机构的设置与改革。法院内部可以设立独立的执行裁判庭,对执行实施工作实行行政管理,由上至下设立垂直管理的执行局。法院内设的执行裁判庭负责专业化的执

行裁判工作，在执行实施方面，采取行政化的方式，会更积极有效。它既是对原来的执行机构既有设置的继承，也是为了规避行政机关在执行上的理论与实务的困难，以打破目前法院的执行机构设置结构，实现“审执分离”的改革目标。

(2)扩大执行人员数量并提升装备的配备水平。要确保执行工作的高效率、高质量地完成，必须在保持现有人员不变的前提下，对其进行合理地选择和任用，以扩大执行队伍。与此同时，通过强化专业技术训练，使执行队伍的整体素质得到了提升，在某种程度上弥补了执行队伍数量上的不足。同时，通过引入先进的装备设施，加强对财产线索的查询控制能力，掌握执行主动权。

(3)制定相适应的联合失信惩戒制度。在构建社会信用制度与保证执行工作实施的过程中，要充分发挥联合惩戒机制的功能。该制度的建立，既能使执行工作取得预期效果，又能对失信被执行人和公众起到一定的教育作用。然而，要构建一个健全的信用体系，需要多部门协同合作，并建立信息共享机制。对失信行为，不但要依法惩处，还要从经济、生活和信用等多方面加以约束，使失信的成本大大提高。

(4)构建信息化管理体系。在内部，要使审判机关和执行机关之间建立起良好的联系，加强信息共享。在外部，要与出入境、自然资源、银行等部门共同构建覆盖范围广的信息交流体系，在执行过程中尽快寻找当事人的财产线索，并尽快对其实施控制，避免被执行财产被转移。

Q 我国民事执行中“审执分离”改革的方向和路径

(一)完善立法工作，制定民事强制执行法

我国《民事诉讼法》的规定是民事执行工作的法律依据。民事执行工作在实务中与普通民事诉讼还是有所不同的。随着我国社会经济的快速发展和法治的进步，执行的地位和价值愈发重要，以前的《民事诉讼法》规定的范围太小，难以很好地调整当前形势下的民事执行工作，应制定专门的民事执行法加以调整，使得执行程序、救济措施进一步细化升级，形成科学的执行工作新格局。

(二)完善执行监督机制

(1)完善外部监督体系，优化司法监督机制。司法监督机关应充分行使司法监督的权力，充分行使法律赋予检察院的民事司法监督权。如今，抗诉和检察建议是民事检察监督最主要的两种方式，当事人有权申请检察院采取这两种措施对执行机关进行监督。民事执法监督的手段可以称为

“民事执法监督意见书”，这是执行监督与普通监督相区别的重要部分。同时，监督机制也得到了完善。当事人若发现执行机关存在违法乱纪的现象，可马上与监察机关联系，并向其提供必要的信息；监察机关应进行调查，如事实无误，应承担相关问题的责任，构成犯罪的违法行为应移送检察机关提起公诉。

(2)落实内部司法监督机制。对于执行机关建立“双重管理”制度，上级法院的执行机关有权监督指导下级法院的执行工作。同时，同级法院也可以行使必要的监督权。如果当事人认为执行机关的执行行为有误，可以向执行法院质疑，执行法院将对具体的执行行为进行调查和裁决，以对执行机关进行有效监督。

(三)加强正规化、专业化、职业化执行团队建设

正如本文中所提到的，我国迄今为止缺乏专业的执行人员培养体系，对执行人员的有关规章都处于《法官法》中，参照法官的有关规定进行管理，现实中被称为执行法官即具备法官身份。法官权威源于理性而非强制，具有中立性。基于不同的职能定位，可以考虑建立与法官序列相独立的执行员序列，明确其选拔和晋升体系。为体现执行工作的重要程度，在法院体系内法官和执行员的薪资水平应维持平等，以此来吸引更多的司法工作者选择进入执行部门工作。

Q 结束语

执行制度改革是一个牵涉方方面面的重要议题，本文的论断仅仅是在“审执分离”的背景下，给予我国民事强制执行模式改革一些初步的建议，尚需更为深刻的理论研究和更多的实践作为支撑，还有许多问题需要解决。笔者相信，在实践界和理论界的共同努力下，我国民事执行制度必将迎来更好的发展。

参考文献

- [1]秦印龙.审执分离制度研究[D].保定:河北大学,2016.
- [2]郑金玉.审执分离的模式选择及难题解决[J].西部法学评论,2015(05):88-98.
- [3]岳彩领.论强制执行审执分离模式之新构建[J].当代法学,2016,30(03):121-129.

作者简介:

张振喆(1997—),男,汉族,天津人,硕士研究生,北华大学,研究方向:法律。