破解执行难的社会化路径思考

"基本解决执行难"的阶段性目标已经如期实现,但就如何巩固任务成果,建立执行长效机制等问 题还有待进一步探索,尤其是在执行攻坚战过程中各地法院逐渐认识到单凭法院力量难以从根本上解决 执行工作中的深层次问题,必须借助外部力量,亟需凝聚社会合力,构建"执行统一战线"。



资料照片

当前法院执行工作的现状

随着改革开放的深入, 经济关 系日益复杂,通过司法程序解决的 民事、经济纠纷剧增。一方面, 在 立案登记制的背景下, 大量案件涌 "案多人少"的司法结构 入法院, 性矛盾日渐突出。客观来讲, 立案 登记制的确加重了法院的人案系 盾, 使得本就紧张的司法资源更 加捉襟见肘。但从法治道路的长 立案登记制是必要 的, 也是当然的, 司法改革的初衷 从来就没有将解决人案矛盾的希望 寄托于单纯地增加人员编制,而是 将目光聚隹于体制机制改革, 科学 划定人案配比。改革并非一蹴而 就,其本身需要一定的时间沉淀和 积累, 在可以预见的未来较长的一 "案多人少"的司法结构

性矛盾仍然较为突出,"执行难" 仍将是未来很长一段时期法院工作 的主要矛盾所在。另一方面, 多元 纠纷解决机制还不健全, 法院仍然 是排解社会矛盾的主要出口,大量 社会矛盾和纠纷涌入法院,有限的 司法资源不堪重负,执行力量捉襟 见肘.

"执行难"已发展为一 种普遍的社会现象, 社会舆论关注 度高, 涉及的领域广泛。在此形势 下, 法院不可能单打独斗, 相关单 位和部门也不可能独善其身。对 此,最高人民法院清醒地认识到, 解决"执行难"绝不能搞"个人英 雄主义", 要联合多部门, 发动全 社会。在十九大工作报告中,最高 人民法院在总结近三年破解"执行

难"工作成果时提到:着力解决查 人找物难题,建成网络查控系统, 与公安部、自然资源部等 16 家单 位和 3900 多家银行业金融机构联 网,覆盖存款、车辆、证券、不动 产、网络资金等 16 类 25 项信息, 对被执行人主要财产形式"一网打 尽"。着力遏制规避执行行为,完 善联合惩戒体系,会同国家发改委 等 60 家单位推进失信惩戒机制建 设,采取11类150项惩戒措施, 让失信被执行人"一处失信,处处 受限", 366 万人迫于压力自动履 行义务。可见, 千方百计破解"执 行难"已然形成社会共识,社会力 量正不断充实法院执行力量,对失 信被执行人的"包围圈"正日渐紧

破解"执行难"的有力抓手 -执行社会化概念的提出

(一) 执行社会化的概念-执行社会化与社会化执行的界分

为了厘清执行社会化的内涵与 需要明确界定执行社会化与 社会化执行两个概念。执行社会化 是指将执行工作中的执行事务性通 过介人社会力量将其从执行裁判性 工作中分流出去, 从而达到执行事 务性工作借由社会力量来处理, 执 行裁判性工作由司法力量负责的境 界。与此相近的是社会化执行,从 词义的角度而言,社会化执行是指 将所有的执行工作统统社会化,包 括执行裁判性工作与执行事务性工 作。执行作为司法权的一个部分 必然涉及到裁判性事项, 如执行回 转、执行异议。与审判阶段不同的 是,执行裁判性工作与执行事务性 在执行事务性工作开展的同时需要 做出执行裁决。从根本上讲,司法 权作为中央事权,是国家权力的重 要组成部分,不可能转由社会自治 或交由社会行使.不能因为执行事 务性工作与执行裁判性工作之间的 存在关联就以社会化执行取代或混

(二) 执行社会化的前提-

执行裁判性工作与执行事务性工作 的分离

问题是执行裁判性工作与执行事务 性工作"捆绑"在一起,执行法官 需要耗费大量的时间和精力来处理 执行事务性工作。执行社会化建设 的前提是将执行裁判性工作与执行 事务性工作有效分离,从而提升执 行效能。特别是在立案登记制改革 背景下, 更需要通过执行裁判性工 作与执行事务性工作的分离,进 步解放执行生产力, 更好地满足人 民群众日益增长的司法需求。 面,通讨执行裁判性工作与执行事 务性工作的分离, 在执行机构内部 形成执行工作的分类分流,将执行 中坚力量集中于执行裁判性工作的 处理以及执行矛盾化解,将事务性 工作交由社会单元处理,减轻执行 法官办案压力,提升执行效能。另 一方面,将执行裁判性工作与执行 事务性工作的分离, 在外部形成执 行法官做决断, 社会力量协同执行 的执行模式,将执行力量最大化。

(三) 执行社会化的层次

执行社会化是一个系统工程, 其内在呈"递进式"发展。具体而

言,执行社会化举措可以分为以下 三个层次:

第一个层次,执行事务性工作 外句。执行事务性工作外包是指将 法院执行工作中的事务性工作打包 交由文员或劳务派遣工处理,简言 之就是将社会资源引入执行工作, 分解其中的执行事务性工作

第二个层次,外部力量协同执 这一阶段的任务主要是寻求外 部力量对法院执行工作的支持, 包 括党政机关、企事业单位以及社会 团体的支持与协作。当前,我国不 少地方法院正在积极寻求外部协 作, 签约相关单位, 构建执行综合 执法力量。但是这一阶段的主要问 题也比较明显,就是协作的标准化 和系统化程度不高,各相关单位基 于合作备忘录形式的协作方式和力

第三个层次,建设执行事务 所。构建以"强执令"为基础的社 会化执行模式,实现涉及政府执法 类执行的"裁执分离",建立专业 服务机构一"执行事务所",在执行 法官的监督和指挥下,允许"执行 事务所"协助实施一定的调查或临 时强制措施。

执行社会化的价值剖析

(一) 探索执行社会化举措的 必要性

每一种制度探索和尝试都非空 穴来风, 其必然是孕育在深刻的历 史背景之中。执行社会化不是法院 家的私事, 而是关系到建设法治 中国、提升政府公信力、构建社会 诚信体系综合发展的大事。

从国家治理层面来说,我国户 经步入社会主义新时代,国际国内 形势的深刻变化对党和政府的治理 能力提出了新的要求,人民群众也 对政府的治理能力提出了新期待。 2017年10月18日, 习近平总书 记在党的十九大报告中提出,成立 中央全面依法治国领导小组,加强 对法治中国建设的统一领导。随着 我国法律体系的不断完备,特别是 全面依法治国战略的提出, 法治为 现代生活织起了规则框架, 引导人 们有序生活,并成为人们日常生活 中的重要组成部分。司法作为国家 权力的分支,同样代表了国家治理 能力和水平,执行能否到位、执行 到位率的高低直接影响人民群众对 国家治理能力的信心。所谓见微知 著,百姓对国家治理能力的理解未 必体现在大政方针的制定, 但对国 家能如何维护自身合法权益以及在 多大程度上维护自身合法权益上却 有最直接的体会。因此, 从理念上 必须将探索执行社会化, 提升执行 质效, 摆到国家治理能力的高度, 引起足够的重视, 从而才能在更大 范围内争取共识,凝聚更多改革力

从司法改革层面来说,深化司 法体制改革的一个重要目的就是提 高司法公信力,让司法真正发挥维 护社会公平正义最后一道防线的作 用。执行难、执行效率不高等问题 是当前人民群众反映比较突出的问 题,人民群众对司法工作提出了-系列新要求、新期待:不仅要求法 院裁判结果公正,还要求诉讼过程 公开、便捷;不仅要求提供实体上 的司法保障,还要求提供良好的司 法服务和环境。因此,破解执行难 要以提升司法公信力为发展目标, 维护司法权的正常运行, 客观、公 允地站定立场,在推进公正高效司 法、满足人民群众日益增长的司法 需求的基础上, 切实服务好社会主 义法治建设。审判确认了正义, 执 行兑现了正义。人民群众对公平正 义的需求归根结底是能否实现自身 合法权益,执行到位率成为人民群 众衡量法院工作得失的标准。因 此,司法改革将执行工作摆在了重 要地位,多次就破解"执行难"作 出制度安排,能否真正破解"执行 难"直接关乎司法改革的成效,很 大程度上决定了改革成果是否为人 民群众认可。

从社会建设层面来说, 法院执 行工作归根结底解决的是社会矛 盾,执行社会化必须在具体的社会 建设的语境下展开。然而目前法院 与相关部门、单位的执行协作还是 依靠逐一谈判、磋商的方式, 在信 息共享、标准统一方面的进展迟 缓, 在推进执行工作的过程中仍然 "单打独斗"的局面,未能与 社会诚信体系有效对接。此外,由 干除了对拒不履行生效判决、裁定 的被申请执行人适用司法拘留和刑 事处罚外,绝大多数的被申请执行 人都是被纳入了失信名单中, 但现 阶段我国的社会诚信体系还不完

善,特别是诚信体系的信息化程 度、开放程度以及惩戒措施还外在 较为初级的阶段,导致执行举措 "无处安放",缺乏有力抓手。因 此,推进执行社会化必须与相关制 度安排与社会诚信体系建设并驾齐 驱,探索执行社会化举措必须提高 到社会建设的高度,将其纳入社会 建设发展的具体规划中。

(二) 执行社会化的限度

执行社会化不是社会化程度越 高越好,执行社会化存在一定的阈 值,在阈值内执行社会化程度与执 行质效呈正比例关系, 而超过了某 个阈值则呈反比例关系。

首先,执行社会化在理论上应 当存在限度。从为民司法的角度而 言: 执行工作可以视作司法服务的 一种, 而司法服务作为公共服务不 同于市场服务, 其本身不以盈利为 目的,且代表的是法治的威严。因 此司法服务必然存在限度,在限度 内可以探讨服务的方式、范围、程 度等问题,而超过限度则属于贬损 法治尊严, 反而不利于树立司法公

其次,从定性分析的角度,可 以将执行社会化的阈值解释为执行 事务性工作与执行裁判性工作的分 界线, 也就是说执行社会化的合理 阈值应当控制在执行事务性工作的 量值范围内,超出这个阈值则涉嫌 对司法权的僭越, 反而会出现司法 机关与社会机构之间的权力争执或 推诿,从而制约执行质效。

最后,研究执行社会化的限度 是为了防止执行泛社会化。社会化 并非破解"执行难"的万能钥匙, 其需要与信息化建设、系统化建 设、规范化建设齐头并进、相辅相 成。过度"迷信"执行社会化的功 能不仅不能破解"执行难", 反而 容易将执行工作引入泛社会化的误 区,引发司法不作为的质疑。

(三) 执行社会化的维度

执行社会化具有横向和纵向两

就横向维度而言, 执行社会化 包括刑事案件执行社会化、民商事 案件执行社会化、行政案件执行社 会化。实际上,执行难包括刑事执 行难(如收监难、监外执行难)与 民商事案件执行难 (如被执行人难 找、执行财产难寻、协助执行难 被执行财产难动)。由于当事 人更加关注民商事案件执行情况, 因此"基本解决执行难"的目标主 要是围绕民商案件执行来设定。

就纵向维度而言, 执行社会化 包括社会资源的引入和执行事务性 工作的分流,笔者将前者称之为 "修内功",将后者称之为"练外 "修内功"就是引入社会资 源。执行社会化的当然之义就是将 社会资源引入执行工作中。当前, 法院执行工作涵括了大量了事条件 工作,各地法院也在积极引入社会 资源分解事务性工作,包括信息录 "练外功"就 人、归档、送达等。 是外推执行事务。外推执行事务是 司法与社会资源在法院外部环境的 合作,外推执行事务不是将法院执 行工作推制给社会, 而是将执行工 作的事务性工作交由社会机构处 理,从而将司法资源集中到裁判性 事务中来, 更加符合司法的判断权

(作者单位:上海市浦东新区 人民法院)

环保公益广告



二減少量的废紙产生

优先购买绿色食品







不会造成臭氧损耗

