

Access to Justice

张卫平 齐树洁 主编
周湖勇 执行主编



司法改革

Judicial Reform Review

论评



第十辑

Access to Justice

第十辑

Judicial Reform Review

司法改革论评

张卫平 齐树洁 主编
周湖勇 执行主编



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS



图书在版编目(CIP)数据

司法改革论评. 第10辑/张卫平, 齐树洁主编. —厦门: 厦门大学出版社, 2010. 2
ISBN 978-7-5615-3450-2

I. 司… II. ①张…②齐… III. 司法制度-体制改革-文集 IV. D916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 017356 号

厦门大学出版社出版发行

(地址: 厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编: 361008)

<http://www.xmupress.com>

[xmup @ public. xm. fj. cn](mailto:xmup@public.xm.fj.cn)

福建金盾彩印有限公司印刷

2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 24.75 插页: 2

字数: 468 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 37.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

卷首語



香港民事司法改革的启示

齐树洁

香港以其繁荣的经济、清廉的吏治、严明的法治而闻名于世,其民事司法制度在解决民事纠纷、保障民众权利、维护法治秩序方面发挥了至关重要的作用,并取得了卓越的成就。然而,法制是各种价值的权衡与妥协的产物,不仅难以做到面面俱到,而且可能因经济发展、情势变更而不合时宜,甚至引发矛盾,因此,法律制度亦须适应社会变迁而与时俱进,不断修订甚至进行重大变革。

20 世纪 80 年代以来,西方各国在“司法危机”的压力下,以“接近正义”(access to justice)为主题,展开了轰轰烈烈的民事司法改革,力求构建公正、高效、低廉的司法制度,以有效解决纠纷,保障民众的权利。在香港,民事司法制度改革的动因既有对抗制诉讼模式在全球民事司法中的共同困境,也有本港法律制度的自身局限。随着经济与社会的发展,民事、商业纠纷大量增多,日趋复杂,给香港民事司法制度造成了种种压力,而本港民事司法制度在过去的数十年中并没有多大改变,在新的经济和社会状况下暴露出种种弊端。与英国“司法危机”的表现相似,讼费高昂、审讯拖延、程序复杂是香港民事司法制度备受公众批评的主要问题。为此,2000 年 2 月,香港终审法院首席法官李国能委任民事司法改革工作小组(以下简称“工作小组”),对高等法院民事诉讼程序和规则进行检讨和反思。工作小组于 2001 年 11 月发布《民事司法制度改革中期报告》,2004 年 3 月发布《民事司法制度改革最终报告》。此后开始进行法例的修订。随着主体法例和附属法例修订的相继完成,香港民事司法改革的一系列新制度于 2009 年 4 月 2 日起正式施行。首席法官李国能自豪地宣称:“民事司法制度改革标志着香港民事司法制度发展的一个重要里程碑。”

香港进行民事司法改革有其独特的优势。其时,世界范围的司法改革运动

已经告一段落并相继转化为立法成果,改革成果正在接受实践的检验,并已经初步具备评估的基础。例如,英国于1998年颁布了新的民事诉讼规则。为检验新规则的实际效果,英国司法大臣办公室(the Lord Chancellor's Department)分别于2001年和2002年发布《民事司法改革初期评估报告》和《民事司法改革后续评估报告》,对新规则的实效进行调查和评估。英国的实践和经验是香港民事司法改革不可忽视的参考和借鉴。事实上,英国民事司法改革成果中的若干重大报告,以及同一法系国家澳大利亚民事司法改革成果《管理型司法:联邦民事司法制度之反思》(*Managing Justice: A Review of the Federal Civil Justice System*)均是香港民事司法改革中的重要摹本。

香港民事司法改革的预期目标在于提高民事司法制度的成本效益、简化民事诉讼的程序并减少诉讼拖延的情况,同时,要求所有决定都必须符合“程序公正”和“实质结果公正”这些基本要求。为达致上述目标,改革者采取了如下措施:

第一,修正对抗制诉讼模式下当事人之间的对抗性,促进诉讼各方之间坦诚相待,鼓励当事人尽快和解,并认真考虑其他可以解决纠纷的办法。其主要措施包括:(1)改革状书制度。状书所包含的详情应能清楚界定诉讼各方的案情,并足以协助当事人达成和解或做好审讯准备,但也应避免案情陈述的过分冗长。与之相应的是,被告必须在其答辩状内提出实质性的抗辩理由,而不能仅仅对原告的诉求作单纯的否定。(2)设立民事诉讼参与人的真实陈述义务。在改革中,引入了民事诉讼中的真实陈述义务,要求当事人、证人、专家证人及其他诉讼参与人对其所作出的状书、证人陈述书、专家报告以及法院规则或实务指示规定的其他文件,均须以“属实申述”方式进行核实。属实申述是一份声明,通过该声明确认作出文件的人相信文件的内容所述事实或意见属实。这一规定的目的是尽量避免含糊不清及内容纯属揣测的状书,阻止诉讼各方作出不诚实的陈述,使各方能集中处理案件的真正争论点。(3)附带条款的和解提议。英国民事诉讼规则规定了附带条款的和解提议及付款安排,诉讼一方为解决纠纷向对方作出和解提议或将款项缴存于法庭,法庭有权对不予合作的当事人予以费用制裁(cost sanction)。该程序安排旨在鼓励当事人认真考虑庭外和解的可能性,避免诉讼拖延。在香港民事司法改革中,绝大多数人支持引入这一制度。在进行适当修改后,香港《高等法院规则》引入英国的相关规定并制定了详尽的程序规则。(4)扩大法庭处理无理缠讼人的权力。香港《高等法院条例》第27条原本规定了处理无理缠讼人的程序,但相当繁琐累赘,使得法庭有时不得不启用所谓的法庭的固有权力来禁止任何人开展可能构成滥用程序的诉讼。由于这种权力的正当性基础受到怀疑,极易与市民的法定听审权这一宪法性权利构成冲突,为此,工作小组建议通过正式立法程序,明文赋予法庭这项权力。修订后的《高等法院条

例》明确规定原讼法庭可应律政司司长或受影响的人的申请,命令相对人在未获原讼法庭许可时,不得提起或继续任何法律程序。

第二,简化诉讼程序规则,减少各程序所需步骤。具体改革措施如下:(1)简化法律程序开展方式。在香港,当事人可以按照令状、原诉传票、原诉动议、呈请书这四种不同方式提起民事诉讼。工作小组建议保留令状和原诉传票两种形式,涉及实质事实争议可能性较大的案件采用令状展开程序,涉及法律问题较多的案件则采用原诉传票展开程序,在当事人选用错误时,应容许转回适当的程序。香港《高等法院规则》修订之后,通过原诉动议和呈请书方式开展法律程序的仅限于成文法律规定要求如此开展的情形。(2)引入在金钱申索案件中的自认程序。香港《高等法院规则》参照英国《民事诉讼规则》第14章,增设第13A号命令“就要求支付款项而提出的申索中的承认”,适用于原告只要求支付款项的案件,而不论申索的款额是确定的还是不确定的。被告可以在没有抗辩理由时,在指定期限内填写“承认申索的表格”并送达,原告可以据此请求法庭作出判决。在该程序中,当事人无须到庭应讯,可以节省时间和费用。同时,该命令允许被告就付款安排提出建议,以解除他在申索中所负的责任,这样也有助于促进案件的和解。(3)简化非正审申请程序。非正审申请指当事人就程序问题争议提起的申请,这种申请会增加诉讼费用并延误诉讼。改革的措施主要是,鼓励当事人以合作和合理的态度处理程序争议,对采取不合理态度的一方适用讼费罚则;如法庭认为适宜和必要且不会引起争议,可直接颁布与程序问题有关的暂准命令;非正审申请由聆案官处理,聆案官可以根据当事人呈交的文件予以处理,无须开庭;法庭应尽量在适当的情况下,在处理非正审申请时,以简易程序评定讼费。(4)制定“仅处理讼费的法律程序”。为鼓励当事人和解,法院订立“仅处理讼费的法律程序”,让已经就实质争议达成和解但未能在讼费方面达成协议的诉讼各方,可将有关的讼费事宜交给聆案官评定。(5)上诉许可。对原诉法庭法官“非正审判决”向上诉法庭提起的上诉,必须得到上诉许可,这种许可有严格的限制,通常须是法庭认为申请人有合理的成功机会;法院有权限制上诉许可只适用于特定的争议点,并在给予许可时附加条件,以确保上诉获得公平和有效的处理;在处理上诉许可申请时应避免口头聆讯;上诉法庭拒绝给予上诉许可的决定是最终的。

第三,为保证上述改革措施的有效实施,要求法庭参与更多的案件管理和诉讼监管,法官在民事诉讼中的管理职权进一步扩大。在英国、澳大利亚等对抗制诉讼主义国家的司法改革中,法官过于消极无为的传统角色受到批评,其在民事诉讼中应有的积极职能开始得到重视。香港地区亦未能例外,在改革中,确立了法官对案件的管理职能,同时通过具体规则予以约束,法官行使该权力时应体现如下目标:(1)提高司法程序的成本效益;(2)提倡以经济与案情相称为原则来提

起诉讼和进行审讯；(3)迅速处理案件；(4)使诉讼各方地位更平等；(5)协助当事人达成和解；(6)公平分配法庭的资源。同时，最重要的一个原则是确保诉讼各方可按其实体权利公正地解决纠纷。改革后的香港法院规则中，法官的案件管理权和裁量权处处可见，最直接的表现就是法庭在诉讼的初期阶段即积极参与，并决定案件的进度时间表。例如，法官通过行使案件管理权，在审理中严格适用证据的相关性原则，避免程序的拖延；法官有权对专家证据进行管理，限制专家的人数，甚至直接指定专家；扩大法官在书证开示方面的管理职权，经修订的法院条例授权法官在任何类型的案件(而不仅限于人身伤害和死亡申索)中决定是否做出命令进行诉前开示。值得称道的是，香港希望通过法官的灵活管理而使得诉讼各方获得更实质性的公平对待，比如，对于无律师代表的诉讼人，法官在设定时间表时应给予适当的宽待，在适用诉前议定书(pre-action protocols)时也应更为宽松。

香港民事诉讼制度与英国民事诉讼制度一脉相承，其司法改革也具有很大的类同性，但是，我们也注意到，香港并未照搬照抄英国的成果，而恰恰相反，在进行评估时，香港始终坚持独立、审慎、务实地对待既有的经验。香港民事司法改革具有其自身鲜明的特点，有诸多可供我们借鉴之处：

首先，注重改革的客观性和务实性。在改革之初，是以英国民事诉讼规则为蓝本制定香港民事诉讼规则，抑或对现有规则进行部分修订，是一个必须首先解决的问题，并引发了争论。工作小组认为，应当全面衡量英国民事诉讼规则在英格兰和威尔士推行后几年时间所带来的影响，该规则在某些方面(例如促进和解)成效甚高，但在其他方面(例如减少法律讼费)则未能尽如人意。为此，应当吸取英国改革的经验教训，避免重蹈覆辙。香港有其自身特殊的情况，进行司法改革应坚持务实的态度，通过修订现有规则推行改革相较于订立一套全新的法规而言，改动较少，付出亦较少。即使改革不成功，今后也可尽快地恢复旧有措施。因此，工作小组最终采纳部分修订的办法。在对待具体制度的改革上，香港亦保持客观审慎的态度。比如在证据制度方面，书证开示被滥用是一个常见的问题，中期报告建议采纳一套新的文件开示规则，建议废除原来的 Peruvian Guano 准则。但是，经广泛的咨询和调查，工作小组最终认为，在香港，书证开示所出现的问题，并非在于开示的文件过多，而是在于开示文件的责任没有得到充分履行。因此，应继续沿用 Peruvian Guano 案中所订立的准则，但应通过法官的管理职权，辅以审慎的案件管理来减少文件开示过多的情况，同时，授权法院就任何种类的案件命令诉讼前开示或命令第三人开示书证。

其次，力求在效率、公正与成本之间达成最大限度的平衡。构建高效、公正并且成本低廉的诉讼程序是民事司法改革的一项目标。但是，三种价值在运用于具体制度时则可能产生冲突。英国民事司法改革中制定了诉前议定书制度，

鼓励诉讼各方在诉讼前合理行事,并鼓励当事人通过和解解决纠纷。按照诉前议定书的规定,在开展法律程序前,当事人必须根据时间表互相交换关于申索和抗辩的资料,务求当事人得以在掌握充分资料的情况下进行商议。但是恰恰是这一初衷良好的制度在实务中却引致过多的费用花在诉讼前期,导致了诉讼成本的加大。为此,工作小组最终建议,不应该在全部案件类型中适用诉前议定书,在高等法院首席法官同意的情况下,处理特定类别案件的法庭可在充分咨询意见后自行制定诉前议定书,供特定类别案件适用,通过这种灵活的形式达到效率、公正与成本之间的平衡。

再次,重申实质公正的原则。20世纪末,导致民事司法改革在世界范围内大规模爆发的原因之一,在于民事司法制度无法满足现实所需,高额的诉讼费用和漫长的诉讼过程成为人们寻求司法救济的重大障碍。在尖锐的矛盾面前,程序正义一再被强调,程序公正与效率成为改革的重心与焦点,程序对于案件实体结果的意义则一时语势减弱。在我国大陆地区民事司法改革过程中,程序的独立性价值与程序正义受到了前所未有的重视,但不论是理论界还是实务界,对“程序正义”的过度强调都存在矫枉过正之嫌。在香港民事司法改革中,改革者多次声称,所有的改革决定都必须符合“程序公正”和“实质结果公正”这些基本要求,必须确保诉讼各方按其实质权利解决纠纷。固然,纠纷可以通过多元方式解决,但是,诉讼作为纠纷解决的最后救济途径,其功能具有特定性。司法必须为当事人定分止争,必须为民事活动提供规则指引,故其必须查明案件事实、明晰权利义务,此种功能并不因调解等非讼纠纷解决方式引入法院之内而有所减弱,民事诉讼程序规则也自然必须承载起实现这一功能的使命。这一点,应当引起我们足够的重视。

最后,对法官程序管理权与裁量权的重视。程序规则具有一定的技术性,但并非没有永恒性价值的流水作业规则。程序具有其自身独立的价值追求,公正与效率是程序价值的两个基本维度。而任何法律价值的实质性实现都不可能依靠简单、生硬的规则,否则极有可能沦入形式性的公正,甚至加剧实质性的不公正。作为程序主体的当事人在程序中应受到主体性对待,享有获得公平、公正对待的权利。效率的实现也必须与公正和成本相协调。为此,赋予法官在程序中的能动职权以回应司法过程的复杂具体情形,是诉讼程序规则的应有内容,是实现实质公正和高效的司法制度的保障。香港民事司法改革中对这一问题予以高度重视,工作小组甚至认为扩大法官的案件管理职权和裁量权是改革措施得以有效实现的必然要求。各种司法改革措施明显地体现了这一良苦用心。

公正与效率的价值依归,符合诉讼逻辑的程序设计,合理严密的制度构建,是良好的民事司法制度的内在要素。当然,再完备的制度都需要具有良好法律素养、富有良心与责任感的法官与律师队伍的执行与推动,才能实现其宗旨。香

港拥有着高素质的法律职业队伍。此外,工作小组在最终报告中强调,必须调拨充足的资源,为所有参与推行改革的人士提供适当的培训,以利于改革措施的实施。实践表明,香港的民事司法改革正在有条不紊地进行之中,新的民事司法体制运作良好。我们有理由相信,此次改革将使香港民事司法制度更加完善,更适合本地的社会需求,从而更有效地解决纠纷,保障人民的权利。

目 录

111

《《 卷首语

齐树洁(1)

《《 院长论坛

- 我国执行制度改革历程及发展的思考 童兆洪(1)
- 漳州法院涉台审判工作的实践与思考 林贻华(10)
- 指导性案例适用中的矛盾心理及对策 康宝奇 杜豫苏 阿尼沙(21)
- 陕甘宁边区“刑事和解”制度及其现实意义 冯迎春 白军民(36)
- 中国基层司法的现状与展望——以东莞法院为蓝本的制度设计 陈 斯(45)

《《 司法调研

- 厦门法院创建无讼社区的调研报告 刘友国 王欣欣(58)
- 我国法官与当事人关系的实证调研与分析 纪格非 王 琛(72)
- 宁夏中卫两级法院“和谐执行”调研报告 倪 兰(83)
- 定西法院人民调解协议诉前司法确认机制调研报告 杨 磊 曹 焱(91)
- 漳州法院涉台案件审判的调研报告
- 厦门大学法学院“海西纵贯线”调研组(104)

《《 理论研讨

- 我国民事诉讼发回重审制度的完善 欧阳波(118)
- 论未成年人刑事司法制度的构建 徐大利(131)
- 公益诉讼的法律障碍与对策思考 山东省东明县人民检察院课题组(143)
- 关于诉权配置与拓展的思考——以反不正当竞争诉讼为视角 陈晓艳(154)
- 刑事公诉权的制约功能初探 苏琳伟(168)
- 指导性案例的溯及力问题初探 张小燕(180)
- 论宽严相济刑事政策下出罪机制之完善 洪秀娟(191)

《《 探索与争鸣

论我国起诉与受理制度的改革和完善	柯阳友(201)
破产法适用若干实务问题探讨	韩传华(216)
处理农村群体性纠纷的若干思考	叶温平(230)
论我国有独立请求权第三人制度的完善	张 培(243)
民俗习惯司法运用研究述评	熊云辉(257)
试论我国诉讼信托制度的构建	庞云龙(267)
诉讼保险制度若干问题初探	傅春燕(282)
环保团体参与环境公益诉讼的探讨	齐 玎(295)

《《 香港民事司法改革

香港民事司法改革述评	周湖勇(305)
香港民事证据制度改革述评	辜恩臻(317)
香港地区审裁处制度及其借鉴意义	董 扬(328)
香港民事诉讼文件透露制度的新发展	周一颜(339)

《《 域外公证制度

卓越的品质 尊贵的地位——法国公证制度考察之行综述	詹爱萍(350)
荷兰公证制度的新发展	程 翔(372)

院长论坛

我国执行制度改革历程及发展的思考

童兆洪*

“法律的生命在于它的实行。”^①强制执行是运用国家强制力实现生效法律文书的制度,在法律实行中,它是最直观体现法律生命力的形式。正是通过强制执行,使生效法律文书所确认的民事权利得以实现。

中国特色社会主义执行制度是与我国人民司法制度相伴而生的。党的十一届三中全会以后,民事、经济纠纷案件大幅度增加,执行任务日趋繁重。由于执行难问题的凸现以及因执行行为失范而导致的“执行乱”问题的出现,引发了一场在我国司法改革大背景下轰轰烈烈开展的执行工作改革。在改革进程中,全国法院以解决执行难为切入点,以规范执行行为为突破口,针对传统执行管理体制、机构设置、工作机制等方面存在的弊端,开展了全方位、系统化的改革。经过三十年的努力,执行工作改革取得了重大成就,已成为我国司法改革图景中一道亮丽的风景线。但也应当看到,执行难问题犹如沉疴未能根治,一些法院执行未结案件数量仍居高不下,形势依然严峻。展望未来,执行改革任重道远。

一、执行制度改革发展的历程

新中国成立后,民事执行一直由人民法院负责。1951年的《人民法院暂行组织条例》规定,县级、省级人民法院管辖的事件包括刑事、民事案件的执行事项,但未规定专门负责执行的人员。1954年的《人民法院组织法》规定,地方各级人民法院设执行员,办理民事案件判决和裁定的执行事项,办理刑事案件判决和裁定中关于财产部分的执行事项。根据这一规定,全国各地中级人民法院、基层人民法院普遍配备执行人员。20世纪50年代末,随着我国法制建设的削弱,

* 作者系浙江省高级人民法院副院长,法学博士。

① [美]庞德:《法理学》第1卷,第353页,转引自沈宗灵主编:《法理学》,高等教育出版社1994年版,第341页。

人民法院不再设置执行员,执行工作依附于民事审判工作,由民事审判庭兼管执行工作,案件实行“谁承办谁负责执行”的“审执混合”模式。20世纪80年代以后,随着国家注重运用法律手段管理经济模式的确立,特别是社会主义市场经济体制的建立和不断发展,民事法律关系日趋复杂,执行案件大幅度增加,执行工作面临一系列问题。为解决司法实践中遇到的“执行难”和“执行乱”等问题,执行工作改革作为司法改革的重要内容,终于提上了人民法院的工作日程。总体上看,我国执行改革的过程主要分为如下两个阶段:

第一阶段:审执分立改革时期。由于“审执混合”缺乏制约,容易导致权力的滥用;而且随着案件数量增加、复杂性增强,“审执混合”的模式已明显不能适应执行任务的要求。为此,1979年颁布的《人民法院组织法》明确规定,地方各级人民法院设执行员,办理民事案件判决和裁定的执行事项,以及刑事案件判决和裁定中关于财产部分的执行事项。1982年颁布的《民事诉讼法(试行)》规定,执行工作由执行员、书记员进行;重大执行措施,应当有司法警察的参加。据此,少数地方法院从1983年开始陆续设立执行员,设置执行庭或执行组。1991年颁布的《民事诉讼法》规定:“基层人民法院、中级人民法院根据需要,可以设立执行机构”,执行机构的设立有了明确的法律依据。此后,全国各级地方法院逐步建立专门的执行机构,配备执行员。最高人民法院于20世纪80年代末在经济审判庭设立执行组,1995年3月设立执行工作办公室。至1996年4月,全国94%的基层人民法院、中级人民法院和30个省、自治区、直辖市高级人民法院都设立执行庭。执行庭的设立,实现了审判与执行分立的历史性跨越,使执行工作开始步入专业化的发展轨道。从“审执混合”到“审执分立”,对执行工作而言是一次重大而有深远意义的变革,可以说是我国人民法院执行工作进一步得到加强的重要标志。追根溯源,“审执分立”实际上就是一种改革,是执行工作发展和改革的起点。^①

第二阶段:全面执行改革时期。为贯彻党的十五大提出的“依法治国、建设社会主义法治国家”基本方略,1999年7月中共中央印发11号文件,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》,对动员全党解决“执行难”问题提出新要求,并明确实行由各高级人民法院对本辖区执行工作实行统一管理和协调的新体制。此后,中央及中央有关部门又多次印发文件,对解

^① 沈德咏、张根大:《中国强制执行制度改革——理论研究与实践总结》,法律出版社2003年版,第95~97页。

决“执行难”问题提出明确要求。^① 最高人民法院于1999年颁布的《人民法院五年改革纲要》明确规定,改革人民法院的执行机构和执行工作体制。2005年印发的《人民法院第二个五年改革纲要》专门对“改革和完善执行体制与工作机制”作出规定。2009年印发的《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》提出要改革和完善民事、行政案件的执行体制,推动建立党委政法委组织协调、人民法院主办、有关部门联动、社会各界参与的执行工作长效机制。最高人民法院于2009年7月17日印发的《关于进一步加强和规范执行工作的若干意见》(以下简称《意见》),总结、吸收了长期以来执行改革和各地实践中的经验,有很多突破性的亮点措施。^② 总体而言,我国民事执行制度已进入全面改革时期,其主要标志如下:

一是执行管理体制有新突破。2000年1月,最高人民法院制定《关于高级人民法院统一管理执行工作若干问题的规定》,标志着执行管理体制改革的在全国范围内正式启动。各级法院积极实践,探索建立上级法院对所在地区执行工作的统一管理和统一协调,实行“管案、管事、管人”相结合的管理模式,即在案件方面,上级法院通过提级执行、交叉执行和案件信息管理系统等对辖区执行案件进

① 2002年11月,党的“十六大”报告明确提出要“切实解决执行难问题”,并将其作为推进司法体制改革的一项重要内容。2004年12月,中共中央转发了中央司法体制改革领导小组《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》(中发[2004]21号),明确指出“各级人民法院设立执行机构,专司民事、行政案件的执行实施工作。最高人民法院执行机构监督和指导全国法院的执行工作。省、自治区、直辖市高级人民法院执行机构统一管理、统一协调下级人民法院的执行工作”;2005年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅《印发〈中央政法委员会关于贯彻落实中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见的分工方案〉的通知》明确规定:“改革和完善民事、行政案件执行体制,在各级人民法院设立执行机构,专司民事、行政案件的执行实施工作。”2006年5月,中共中央下发的《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》要求“完善执行工作机制,加大执行工作力度,让打赢官司且有条件执行的当事人及时实现权益,维护国家法律权威”;2006年10月,党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出“完善执行工作机制,加强和改进执行工作”。根据党中央的要求,2005年12月中央政法委下发《关于切实解决人民法院执行难问题的通知》(政法[2005]52号),专门对解决人民法院执行难问题作出部署;2007年11月,又下发《关于完善执行工作机制,加强和改进执行工作的意见》(政法[2007]37号),要求进一步落实执行工作领导责任制,完善执行工作的协调配合机制,完善执行工作管理制度,加强对执行活动的监督,落实执行工作的保障措施,确保执行工作顺利进行。

② 突破性亮点包括:打破一人包案到底的传统执行模式;成立执行指挥中心快速反应提速;完善立审执协调配合机制;逐步在执行机构配备廉政监察员;联动威慑机制将启动会签程序,参见《〈执行意见〉呈五大突破性亮点,提效率防腐败》,载《法制日报》2009年7月27日。

行宏观管理;在事务方面,上级法院制定辖区执行工作的规章制度,编制执行装备和业务经费的计划,组织集中执行或专项执行活动等;在人员方面,上级法院对辖区的执行力量有调度、使用权。《意见》要求要进一步完善高级人民法院执行机构统一管理、统一协调的执行工作管理机制,实行案件执行重心下移,案件主要由中、基层法院执行,也可以指定专门法院执行特定案件,以排除不当干预。执行管理体制的这一重大改革,有利于合理配置执行资源,提高民事执行效率,克服执行权行使块状分割、各自为政的弊端,抵御地方保护主义等干扰。

二是执行机构设置有新突破。由于我国法律对执行机构的性质、地位、形式、名称等均未明确,^①加之传统理论将民事执行权视为审判权的组成部分,因而20世纪90年代地方各级人民法院设立的执行机构大多沿用审判庭的称谓,被称为执行庭。最高人民法院于2000年下发《关于改革人民法院执行机构有关问题的通知》后,各地新设执行机构的名称基本为执行局,最高人民法院也于2008年10月将执行工作办公室更名为执行局。《意见》明确指出,各级人民法院统一设立执行局,符合条件的执行局长可被任命为党组成员。要统一执行局内设机构及职能,高级人民法院设立复议监督、协调指导、申诉审查以及综合管理机构,中级人民法院和基层人民法院设执行实施、执行审查、申诉审查和综合管理机构。同时明确高、中级法院和有条件的基层人民法院成立执行指挥中心,及时处理执行线索和突发事件。

三是执行工作机制有新突破。针对传统执行权行使高度集权化,缺乏必要的制约与监督的问题,最高人民法院在一些地方法院探索民事执行权分权运行实践的基础上,于2000年9月发出《关于改革人民法院执行工作机构有关问题的通知》,要求积极探索裁判权和执行实施权相分离。^②根据中央一系列有关文件和新一轮司法改革的精神和要求,《意见》进一步明确实行执行审查权和执行

^① 《民事诉讼法》第205条和最高人民法院《关于人民法院执行工作若干问题的规定(试行)》第1条都只规定人民法院可以设立执行机构,但对机构的名称却未作规定。

^② 2001年最高人民法院将浙江省绍兴市中级人民法院作为全国法院执行改革的试点单位。绍兴市两级法院建立起“统一管理、两权分离”的执行工作新体制。这种体制被称之为“绍兴模式”,曾作为经验被全省以至全国借鉴。绍兴法院改革之初实行两级分权,即执行实施权和执行裁决权的运行主要由基层法院及中级法院分别行使,采取这种模式是一种创举,在全国尚属首创。由于这种模式一直为学界所争议(主要问题是实行两级分权与民事诉讼审级管辖的规定相冲突),在实践中难以操作,影响执行工作效率,也增加当事人讼累,存在一定缺陷。从2008年2月起,停止两级分权,执行裁决权交由基层法院行使。具体论述参见绍兴市中级人民法院:《执行工作统一管理体制价值评估》,载浙江省高级人民法院:《全省法院执行体制和机制实践创新典型经验选编》,内部发行,2008年8月;童兆洪:《浙江法院执行改革探索与实践》,载张启楣主编:《执行改革理论与实证》,人民法院出版社2002年版。

实施权的分权机制,将财产调查、控制、处分及交付和分配、采取罚款、拘留强制措施等事项交由实施机构办理,对各类执行异议、复议、案外人异议及变更执行法院的申请等事项交由审查机构办理,并积极探索建立分段集约执行的工作机制,实施以节点控制为特征的流程管理制度。

执行制度改革是一个庞大的系统工程,既涉及执行管理体制的变革,也涉及执行机构的重设,还包括执行权运行机制的完善。执行管理体制改革的核心理念,破除传统执行管理体制的弊端,建立统一管理、统一协调的执行工作管理体制,使上级人民法院执行机构把辖区内的执行工作“统”起来,实现执行资源的合理配置和使用。执行机构改革是关键,各级法院设立执行局,在执行局内设执行实施机构和执行审查机构,实现执行实施权与执行审查权的相互监督、相互制约,为执行工作统一管理新体制的构建和执行权分权运行机制提供良好的组织形式。执行权运行机制是改革的基点和保障,以司法主动、社会合作为依托,通过执行强制、执行权分权运行、执行救济、执行联动和执行救助等机制的健全完善,实现法院执行力量与其他多种执行协作资源的全面互动,从源头上治理“执行难”,促进新型执行管理体制和执行机构职能作用的发挥。

二、执行制度面临的挑战与机遇

当前,我国正处在社会转型期,经济社会生活中广泛而深刻的变革不可避免地会折射到审判和执行工作中来,执行工作面临新的挑战。审视 30 年来的执行工作改革,我们可以发现当前执行工作仍面临以下困难和挑战。

一是履行能力缺乏。由于固有的市场风险和个人财务风险,执行案件中不少被执行人无财产可供执行。尤其是在当前经济滑坡,一些企业资金链断裂,负债企业偿付能力差的情况下,法院往往穷尽执行措施后仍无法有效执结,导致执行积案数量不断增加,以致一些法院执行未结案多的包袱越背越重。

二是避法抗法严重。由于当前法治环境不佳,社会诚信体系不健全,民众法律意识不够高,加上地方和部门保护主义干扰,近年来被执行人逃避执行、阻挠执行、抗拒执行,当事人对生效裁判的自行履行率低,以致出现申请执行人自残、自杀等极端现象。

三是执行行为失范。由于执行人员素质良莠不齐,一些地方执行权尚缺乏有效监督,执行权滥用等执行行为失范现象在一些地方还较为严重,有的违法执行行为甚至发生在分管执行的高层领导中,令人震惊。

四是司法资源紧张。案多人少矛盾是多年来执行工作的突出问题。以市场经济发达省份浙江省为例,近 10 年来执行收案每年维持在 15 万件左右,每位执行人员年均办案在 100 件以上。执行力量与任务明显不相称,严重影响执行效率。

五是法律规范滞后。随着经济和社会形势的快速发展,执行工作中的新情况新问题不断涌现,一些新类型案件的执行缺乏相应的法律规范,制定单独的强制执行法势在必行,但该法至今尚未列入全国人大常委会的立法规划。

与此同时,法院执行体制和机制改革具备许多有利条件,执行工作改革和发展面临前所未有的发展机遇。

第一,各级党委高度重视。自1999年中央下发11号文件以来,党中央已在9份文件中对执行工作和执行改革问题提出要求。自2008年8月开始,中央政法委和最高人民法院在全国范围内组织全国集中清理执行积案活动。中央领导亲自动员部署“清积”活动,说明中央对解决“执行难”问题的高度重视。根据中央政法委员会和最高人民法院工作方案,全国集中清理执行积案活动分准备、部署、实施、总结四个阶段,从2008年8月开始到2009年6月结束,共11个月时间。活动目标是实现2007年12月31日前受理的有财产可供执行的案件基本执结;因案件未能执行引发的信访案件数量大幅度减少;建立健全党委政法委组织协调、人民法院主办、有关部门联动、社会各界参与的执行工作长效机制。^①

第二,改革成果不断巩固。2007年10月28日,十届全国人大常委会第三十次会议通过《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》,^②对执行制度上的诸多漏洞和不足进行重大修补,实现了执行工作的跨越式发展。最高人民法院也不断加强对执行经验的总结,先后制定了一系列司法解释或司法解释性文件,尤其是《意见》明确了执行改革过程中的一些重大事项,不仅是对前阶段执行改革成果的总结和巩固,也是推动今后执行改革深入发展的纲领性文件,具有承前启后的重大意义。

第三,执行方式日益丰富。近些年来,全国各地法院锐意进取,积极探索行之有效的执行方式方法或措施。比如,通过公安机关的身份管理系统、金融机构的储户管理系统,破解被执行人难找的问题;通过人民银行、车管和房管等部门的支持和配合,破解执行财产难寻的问题;通过全党高度重视,并且强化拒不协助的法律责任,破解协助人难求的问题;以及通过立法机关完善相关法律制度,纪检、组织部门加大对违法干涉执行的法律责任追究力度,破解查控财产难动问

① 周永康:《在全国集中清理执行积案活动电视电话会议上的讲话》,载《人民法院报》2008年11月20日第1版。

② 此次修改,建立了立即执行、被执行人强制报告财产等制度,加大对被执行人和协助执行人的制裁力度;增加被执行的财产所在地为执行管辖的连接点,延长申请执行期限,增强执行行为的强制性;建立执行异议和案外人异议之诉制度,赋予申请执行人申请变更执行法院的权利,完善执行救济制度;构建执行威慑机制,寻求社会联动破解执行难;将执行机构的设置扩大到各级人民法院,为最高人民法院和高级人民法院设立执行机构以及执行机构改革的推进提供了法律上的依据。