

论终结本次执行程序的不足与完善

◆马佳骏

(福建农林大学, 福建 福州 350002)

【摘要】终结本次执行程序是随着我国经济进程的加速而产生和发展的。终结本次执行程序最早作为对无财产可供执行的案件的结案方式,在经历了长期的司法实践后,逐渐演变成了一项符合我国司法实践的执行业制度,但其仍然存在适用过度、管理缺失、退出不畅等问题。笔者认为应当从明确适用范围和条件、强化对终本案件和被执行人的管理、畅通退出机制等方面做出完善。

【关键词】终结本次执行程序;执行不能;民事强制执行

一、终结本次执行程序的源起和发展

终结本次执行程序是随着我国经济进程的加速而产生和发展的。市场经济的快速发展、各种市场主体愈发活跃,市场风险开始显现,越来越多的民事纠纷涌入人民法院。随之而来的是出现了大量的无财产可供执行案件,即“执行不能”案件。但我国1991年《民事诉讼法》对执行程序过程仅规定了中止执行和终结执行两种处理方式,对“执行不能”案件适用中止执行后,无法推进执行程序,同时也不能结案处理;而适用终结执行显然更不符合法理与情理。于是各地法院开始对如何处理“执行不能”案件进行探索,在实践中出现了诸如债权凭证、再执行凭证、终结本次执行程序等各种结案方式,以求降低执行未结案率。

经过各地法院在执行工作中数年的探索,2009年,我国发布了《关于规范集中清理执行积案结案标准的通知》,以规范性文件的形式对终结本次执行程序的实体要件、程序要件以及恢复执行等问题作出了框架性的规定,这也是终结本次执行程序第一次在全国性的司法文件中出现。自此,终结本次执行程序由部分法院的探索经验成为全国法院执行工作中的一项通行做法。此后,2014年发布的《最高人民法院关于执行案件立案、结案若干问题的意见》,2015年发布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》都明确将终结本次执行程序规定为结案方式的一种,用于对“执行不能”案件的结案,标志着终结本次执行程序逐步走向规范化、制度化。

正在制定中的《民事强制执行法》拟将终结本次执行程序入法,《民事强制执行法(草案)》(以下简称《草案》)第80条至83条用四个条文对终结本次执行程序的条件,终结本次执行程序的恢复执行以及与破产制度、终结执行的衔接作出了规定。

二、终结本次执行程序存在的问题

终结本次执行程序界定了法院在案件执行中的职责范

围,明确了本该由债权人承担的市场风险向债权人合理回归。但由于终结本次执行程序最初本是为了解决大量“执行不能”案件积压在执行工作一线,使本就有限的司法资源被占用,导致“旧案结不了,新案没人办”这一问题。这使得终结本次执行程序自出现之时就有其功利性和权宜性,存在着天然的弊端:部分法院将终结本次执行程序看作“蓄水池”,对部分执行有困难的执行案件或者是需要清理积案时,将案件裁定适用终本程序,以此来缓解执行时限或是考核上的压力。目前来看,终结本次执行程序主要存在以下几个问题。

(一)过度适用终结本次执行程序

现行《民诉法解释》第517条规定,裁定适用终结本次执行程序的途径有两种:其一,经申请执行人签字确认。其二,执行法院组成合议庭审查核实并经院长批准。就途径一来说,申请执行人历经诉讼程序拿到了执行依据,好不容易进入了执行程序,其当然寄希望于通过具有国家强制力的司法机关实现其生效法律文书所确定的权益。因此,部分债权人并不认可终本的做法,会认为这是法院希望结案、摆脱案件束缚的做法。如果通过各种方式无法劝说当事人签字确认终结本次执行程序,执行法院便只能从路径二依职权将案件裁定进入终本程序。在此过程中,出现了部分法院出于各种原因考虑,将一些本能够执行到位的案件依职权裁定终结本次执行程序。

根据最高法2018年的统计,该年度共有执行案件近八百万件,其中近半数的案件为无财产可供执行的执行不能案件。各地法院对终结本次执行程序的适用率也相当的高,几乎都在50%以上,例如,四川省2016年的终本率为46%,深圳市2011年终本率为69%。如此高的终本率是不符合我国如今的社会发展实际的,是不符合历史和现实的。这表明终结本次执行程序在司法实践中背离了其制度功能,从而被过度适用。

（二）终结本次执行程序案件的管理缺失

如前文所述，目前的司法实践中，终结本次执行程序作为执行案件结案方式的一种，更多的是起到缓解执行法院执行压力的作用，有的法官自身更是未将其视为真正的结案方式，认为案件裁定终本之后即“结案”了。以至于执行案件进入终本案件库之后，由于缺失对该类数量庞大的案件的管理，导致后续恢复执行困难。

首先，对于终本案件本身的管理缺失。案件进入终本程序后，最为重要的即在于通过各种手段，尽可能地继续发现被执行人的财产信息，以期能够恢复执行，实现申请执行人的债权。《最高人民法院关于严格规范终结本次执行程序的规定（试行）》（以下简称《终本规定》）第9条规定，案件进入终结本次执行程序后，执行法院应当每六个月通过网络执行查控系统查询一次被执行人的财产，并将查询结果告知申请执行人，从而实现对终本案件的“动态管理”。但由于现有网络查控系统本身并未完善、财产种类繁多复杂、登记主体不尽相同，在案件进入终结本次执行程序之后，仅依赖于网络技术手段显然不足以发现被执行人财产信息，对无法通过网络执行查控系统查询的财产，执行法院可以说更是“束手无策”，六个月一次的查询频率也显得像是为了完成查控任务而“走过场”。

其次，对于终本案件所涉被执行人管理缺失。案件虽然终本，但是对于被执行人来说，其背负的债务却并未消除。案件进入终本程序后，法院除了将被执行人继续纳入“黑名单”之外，并无其他对被执行人的管理要求。最高法设立的中国执行信息公开网功能也较为单一，并未单独设置终本案件信息库。且对于查询被执行人或失信被执行人来说，仅能通过姓名或完整的公民身份号码进行查询，结果也不易筛选，对社会公众提示交易风险的功能有限。

（三）终结本次执行程序退出不畅

最高人民法院统计公报显示，近三年，我国各级法院新收入首次执行案件中适用终结本次执行程序结案的分别约296万件、315万件、368万件。而实证研究数据表明，由于长期无法查找到被执行有效财产信息，执行案件适用终结本次执行程序之后，恢复执行的数量微乎其微，绝大部分的执行案件进入了终本这个“蓄水池”之后更多的是变成了积案。因此，终本案件可能会进入一个尴尬的处境，其一方面很难使得债权人的权利得到实现；另一方面又无法彻底退出。大量的终本案件无法退出执行程序会占用司法资源，不仅影响新受理的案件执行，也会影响解决“执行难”总目标的实现。

为了解决这个问题，《草案》在第83条规定：自终结本次执行程序之日起满五年且未发现被执行人可供执行的财产的，人民法院应当裁定终结执行。笔者认为，此规定至少

有以下三处不妥。首先，对于申请执行人而言，在法院以该情形终结执行前，无需听取申请执行人的意见，即可径直“应当”裁定终结执行，势必会引发申请执行人的不满，引发后续关于终结执行的执行异议，浪费司法资源。其次，对于被执行人而言，该规定似乎传递出一种信号，只要五年不被查出财产，即可彻底摆脱人民法院的执行措施。同时，对于同一个被执行人具有多个案件同时在执行程序中来说，一个案件被终结，其他案件是否需要同步终结？最后，对于人民法院来说，亦可能会引发尽早甩开终本案件这个“包袱”的心理，加剧消极执行。

三、终结本次执行程序的完善

（一）明确终结本次执行程序的适用范围和条件

在适用范围上，对于终结本次执行程序是否能适用于执行标的为行为的案件，现有的规范性文件以及《草案》均没有作出明确规定。笔者认为，终结本次执行应当仅适用于财产案件，理由如下：首先，回溯终本程序设置的立法本意，即为解决无财产可供执行类的“执行不能”案件，现有的条文表述也显然是针对财产案件。其次，对行为的执行如被执行人拒绝履行，可以委托有关单位或者其他人完成，费用由被执行人承担，无需对行为类执行案件终结本次执行。因此，《民事强制执行法》应当对此作出明确规定，将适用终本程序的案件限定在财产案件中，防止法院在案件范围上无序扩张。

在适用条件上，《草案》大体吸收了《终本规定》中对于终结本次执行程序案件的适用条件并作出了适当修改，对终结本次执行程序的条件表述更为准确恰当。但对于终结本次执行裁定的作出程序以及主体问题，《草案》规定：“经申请执行人同意或者人民法院审查核实”。对比《民诉法解释》，对于申请执行人不同意终本的案件是否还需要组成合议庭审查核实并经院长批准未明确规定。笔者认为，现有《民诉法解释》第517条的规定较为合理，应当继续沿用，对于当事人不同意终本的案件，应当由法院组成合议庭审查核实并经院长批准后方能裁定终本。

（二）强化对终结本次执行程序案件及被执行人的管理

首先，应当以被执行人为单位对终本案件进行单独集中管理。当案件进入终结本次执行阶段后，应当对该被执行人所涉案件进行联动梳理，对该被执行人所涉符合条件的案件全部划入终本管理。当全国法院执行系统完善之时，可以适时考虑将同一被执行人所涉案件移送某一法院进行集中管辖。依托现有的执行网向社会进行公示，优化其中的终结本次执行程序案件信息库公示内容，起到向社会公众提示交易风险、惩戒被执行人的目的。

其次，民事执行最终指向的首先是人，财产也是由人持有的，也可能由人来转移，因此，不针对被执行人而仅仅从

财产出发,是不可能真正解决执行难的问题的。具体来说,在执行案件进入终结本次执行程序之后,应当要求被执行人定期、如实地向执行法院报告自己近期的财产情况,执行法院应当将报告情况告知申请执行人,并允许申请执行人提出异议。如被执行人存在谎报、瞒报以及其他规避执行行为时,执行法院应当采取诸如司法拘留等更为严厉的措施进行惩戒。

(三)完善终本案件的退出机制

市场风险不能因为经过了诉讼和执行程序便消失了,更不能将这种风险转嫁给国家和社会。应当将属于市场风险范围内的案件纳入终本案件中,并合理制定其退出机制。使得本就应该由债权人负担的市场风险向债权人合理回归,促进全社会经济主体增强其风险防范意识。建立和完善包括个人破产制度在内的统一的破产制度,不仅能够彻底畅通“无财产可供执行”案件的退出通道,进而缓解民事执行领域内的“执行难”现状,而且能够充分保障当事人的合法权益。

我国目前没有个人破产制度,在债务人无力偿债的情况下,单纯通过民事执行程序的介入,并不能平息当事人之间的债权债务纠纷,不仅会造成大量“执行不能”案件的积压,而且使当事人在通过司法救济不能实现自身债权时,寻求诉讼外的私力救济方式获得救济。我国经济社会的发展和市民社会的基本发育成熟,已经初步奠定了个人破产制度“生根发芽”的社会经济基础和制度基础。应当尽快推动个人破产制度的试点工作,以此拓宽终本案件的退出渠道。

四、结束语

实践证明,终结本次执行程序虽然尚有需要完善之处,但其仍然是一项符合我国民事执行程序运行规律和经济发展规律的制度。应当抓住制定《民事强制执行法》的宝贵机遇,对终结本次执行程序的适用范围、适用条件、案件管理、退出机制等作出细致的规定,以期切实解决“执行难”问题,促进我国市场经济发展提供制度支撑和法治保障。

参考文献:

- [1]曾祥生.无财产案件执行管理机制:困境、改革及其完善[J].法学论坛,2018,33(03):149-154.
- [2]张美欣.终结本次执行程序案件的彻底终结制度研究[J].法律适用,2016(04):75-81.
- [3]范加庆.适用终结本次执行程序的基本点[J].人民司法,2015(07):103-106.
- [4]赵大伟.畸高的终本率及其治理[J].民事程序法研究,2020(01):137-153.
- [5]高星阁.“执行不能”案件退出机制的当下境遇与未来图景[J].学海,2020(03):137-142.
- [6]张永利.我国终结本次执行制度研究[D].郑州:郑州大学,2019.
- [7]周震.论终结本次执行程序制度[D].北京:中国社会科学院研究生院,2017.

作者简介:

马佳骏(1996—),男,汉族,福建莆田人,硕士研究生,研究方向:民事诉讼法学。

