

终本案件管理转型的实证分析与路径展望

——以 H 省 X 市 7 家基层法院为研究样本

论文摘要：

终本案件混同管理容易引发结案标准把握不一、后续管理随意粗放、管理效能低下等诸多问题，不利于司法资源的优化配置、传递风险自担的市场意识、执行公信力的充分彰显，已无法适应切实解决执行难的现实需要。应清醒认识终本案件的管理现状，找准终本案件管理的难点、痛点、堵点，探索终本案件管理转型的可行路径，由此为体量庞大且不断攀升的终本库瘦身减负，打通执行的中梗阻，提升切实解决执行难的针对性与实效性。运动式的终本案件清理工作已成为过去式。终本案件制度虚置较为普遍，终本结案率居高不下，管理规范化程度不高。既有对终本制度价值属性理解不到位的主观因素，也有涉终本案件管理规定落实困境的制度因素，还有法院内部管理制约的环境因素。坚持问题导向，从制度、管理、环境等角度促成终本案件管理转型。（全文共 7081 字）

主要创新观点：

1. 本文对 7 家基层法院近 3 年的终本案件进行实证分析，用数据说话，梳理当前执行终本案件管理存在的真实问题，查找原因，厘清问题症结所在。
2. 终本案件作为适用比例最高的一种执行结案方式，仅仅是一种形式上的结案，而非实质上的结案，本案聚焦终本案件管理转型这一视角，从小切口的转变撬动“执行质效提升”的大问题。
3. 终本案件管理的转型折射出执源治理、能动司法的现实要求。加强观念转变，加大司法宣传，做好执行风险预估，执行不能退出机制，畅通入口与出口。

以下正文：

引言

我国终本适用的不规范导致了终本率的畸高。法律的不规范再加上司法实践中的错误观念，导致终本程序不断滥用，所占比例不断上升。虽然法律规定了特定情形下执行案件退出程序的规定，但在操作流程及退出标准上缺乏统一化，不少法院理解为只需注明没有财产可供执行即可，权利人即使有异议也无没有合理简便的救济途径。有的法院把终本程序作为兜底式的结案利器，导致终本案件占所结案件比例不正常偏高，且势头正劲，不少法院终本适用率甚至占据全部案件数的半壁江山。最高人民法院最近统计出来的 40% 多的执行不能案件实际是一种“法律真实”，是依据现行司法解释体系下所产生的“法律产品”。但若我们深入民事执行实践，了解终本程序的运行情况，就会发现这个“法律产品”的质量尚属残次，与客观事实还存在差距。

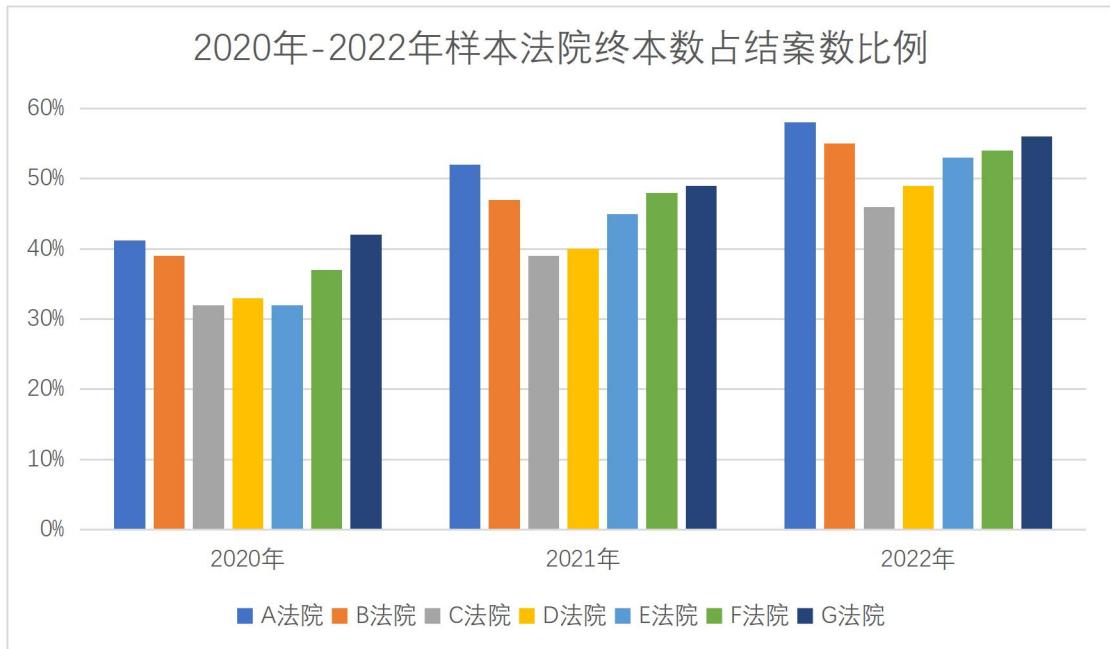
一、终本案件的实证分析

1. 从数量看。 2020-2022 年样本法院的终本案件数量、终本案件占比均居高不下，呈逐年递增趋势，案件体量越大的法院终本案件也越多。

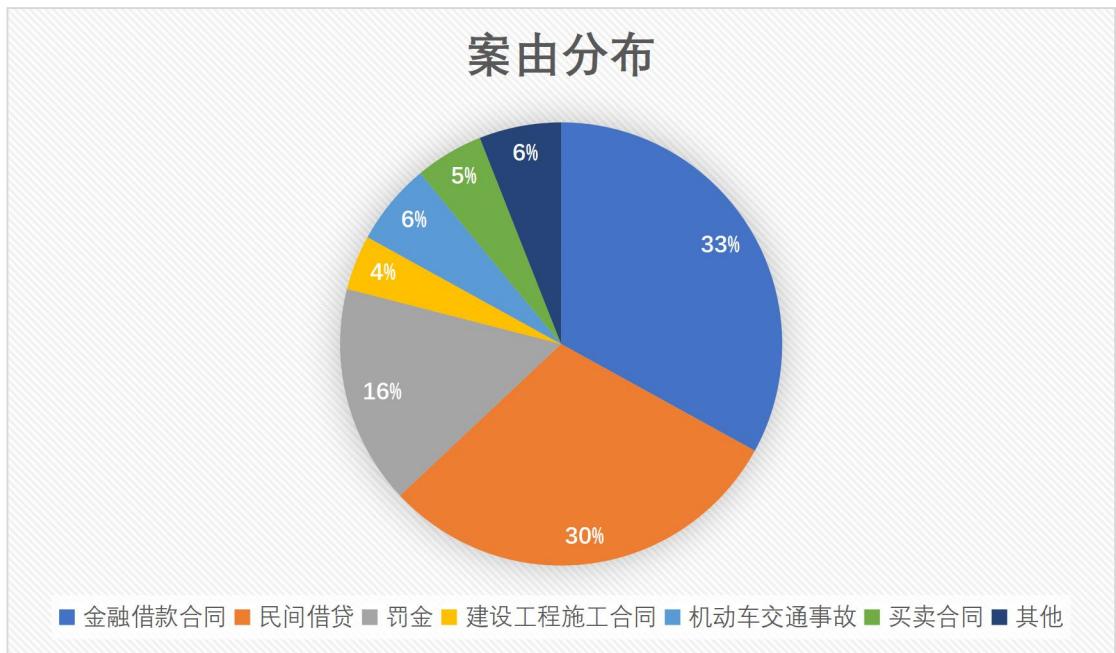
2020 年-2022 年七家样本法院的终本数统计

| 样本法院 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 |
|---------|--------|--------|--------|
| A 法院终本数 | 1344 | 1705 | 2210 |

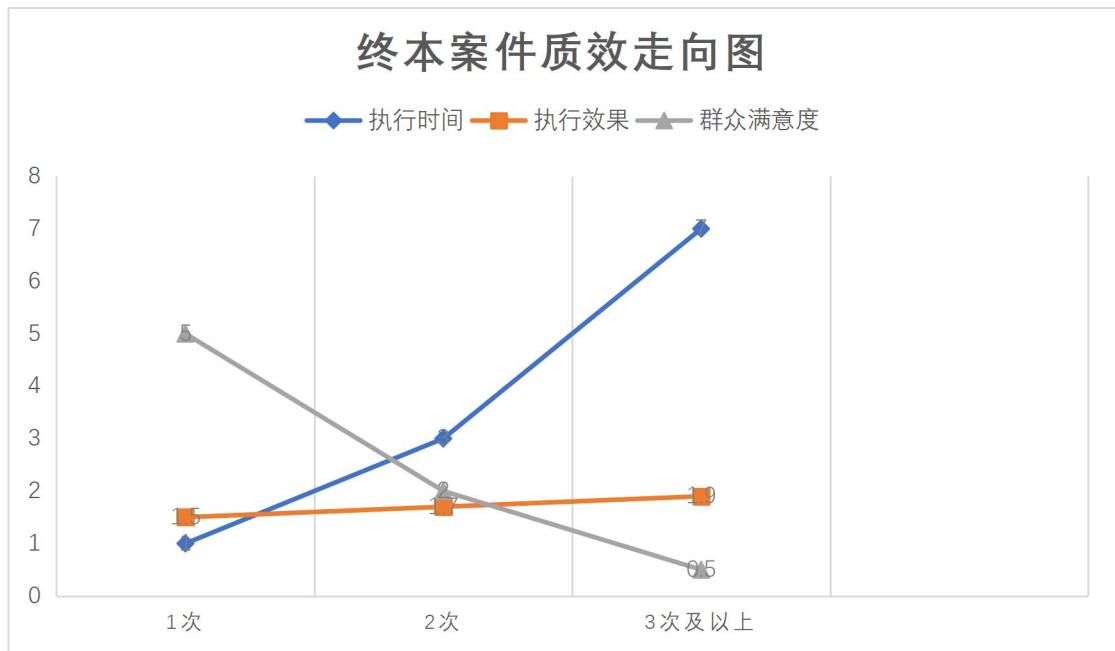
| | | | |
|---------|-----|------|------|
| B 法院终本数 | 686 | 1168 | 1369 |
| C 法院终本数 | 290 | 590 | 813 |
| D 法院终本数 | 621 | 955 | 1290 |
| E 法院终本数 | 221 | 489 | 584 |
| F 法院终本数 | 332 | 678 | 638 |
| G 法院终本数 | 469 | 983 | 1466 |



2. 从案由分布看。金融借款合同、民间借贷、买卖合同三类占比 79%，其中前两项就高达 63%。民事执行已成为银行处置不良贷款的重要手段，民间借贷一直是风险高发区，罚金因其特殊性历来就是难啃的骨头。



3. 从执行质效看。从终本次数来分析终本案件质效可以看出，终本次数越多，显然当事人花费的时间成本越高，执行效果却不会因执行次数的增加起到明显提升，群众期待值在一次次的终本中消磨殆尽，满意度也越来越低。



二、触目惊心——终本案件问题透视

1. 终本适用随意。法院不规范适用终本程序的行为体现

在将本不应该适用终本程序的案件适用终本程序、将本应该适用终本程序的案件不适用此结案方式。将本不应该适用终本程序的案件适用终本程序，可能是部分法院在执行期限将要届满时为了提高结案率而选择的不正确的方式，也可能是法院对于一些能够将财产执行到位但比较麻烦且难度较大的案件产生懒惰心理而选择的不正确的方式。总之，不管法院办案人员处于何种心理、何种情形下，将不应该适用终本程序的案件适用该结案方式就是将终本程序当做万能结案方式、滥用此结案方式为自己兜底，这一方面不符合创设此结案方式的初衷，使此结案方式使用率畸高，法院后续管理终本程序案件时额外花费不必要的管理成本，恢复执行又需耗费司法资源，这些额外花费的司法资源纯属是为了执行人员的一己私利，另一方面公众会对于终本程序的适用标准产生疑惑，认为法条规定的适用条件形同虚设，甚至对于该适用终本程序的案件也持质疑态度，对法院信任感降低，法院在公众心中的形象一落千丈。将本应该适用终本程序结案的案件不适用该结案方式也是现实中存在的问题，需要加以批评与改正。有的法院因为终本程序文书复杂、结案繁琐、工作量大等原因，抵触终本程序的适用，将应适用终本的案件采用终结方式结案。终本程序是为无财产可供执行案件创设的，此类案件客观执行不能，如果不适用终本程序，将一直无意义地拖延，无论对于法院还是申请执行人、被执行人

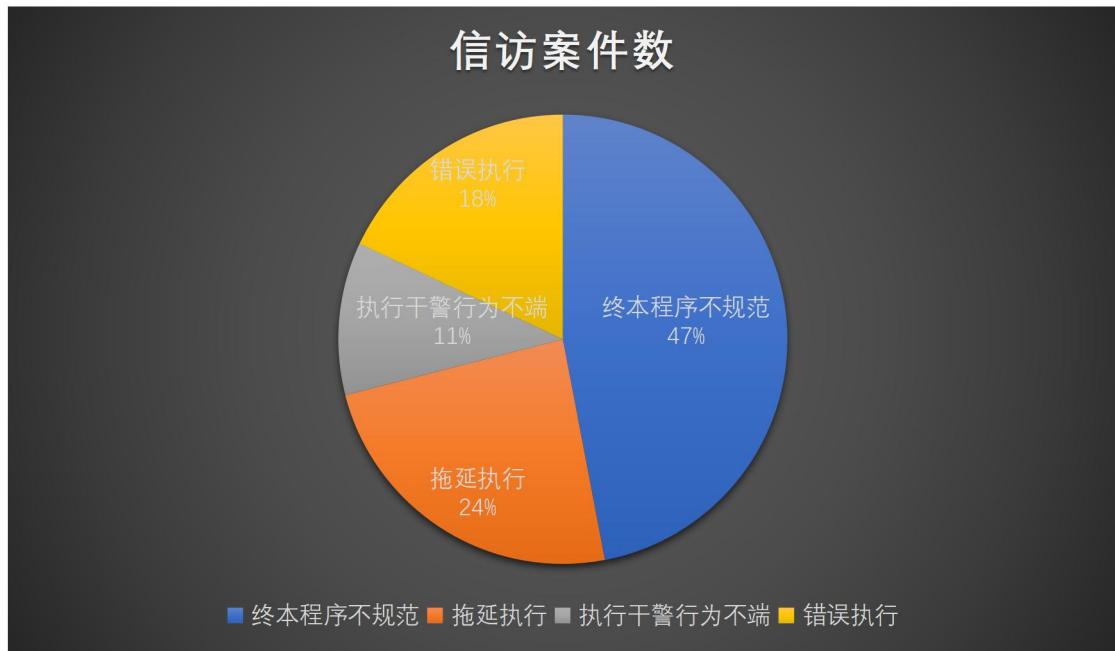
都不利，法院既无法执行到位财产，又浪费司法资源，申请执行人、被执行人的时间精力白白消耗于此执行程序之中，且公众不禁又发出疑问：适用终本程序结案的标准为何如此不统一？让公众困惑并不是终本程序制度建设的本意，但确实是适用中带来的问题。

2. 后续管理混乱。终本程序之后法院还需要对终本程序案件进行后续管理，因为终本程序毕竟不是执行完毕，申请执行人还未完全地实现债权，而且终本程序后还有恢复执行的可能，注重对终本程序案件的后续管理能够增加发现被执行人财产的概率，从而增加恢复执行的可能性，但是目前我国终本程序案件的后续管理并不完善。司法实践中终本程序案件的后续管理参差不齐，由于相关规范例如《终本规定（试行）》中并没有规定案件在终本程序后需要专人管理，故不同法院对于终本程序案件是否进行专人后续管理的操作不一。

3. 外部监管缺位。终本案件每个关键节点都需要严格的监管，实际上因财产处置周期长而先行终本报结，再行立恢复案件进行后续变价程序；因片面追求结案率而弄虚作假，将不符合终本腰间的案件按照终本方式结案；将案件变为“抽屉”案脱离监管等现象频发，甚至成为心照不宣的常规操作。“终结本次执行程序便又成了仅对法院结案率产生裨

益的工具而已”。^①

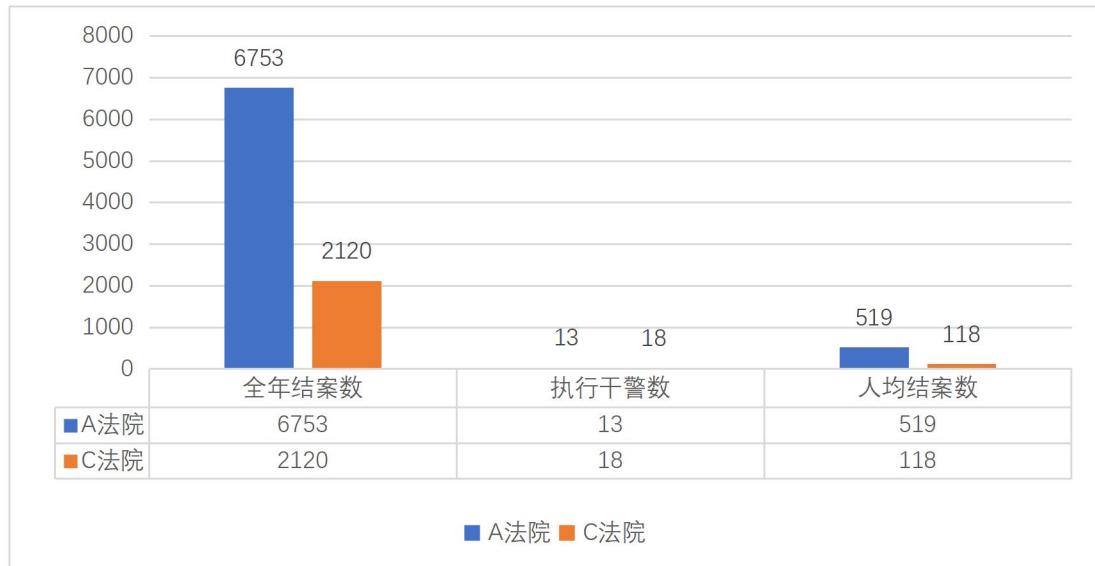
4. 信访问题频发。鉴于执行工作的特殊性，将纸上权益变成真金白银的最后一公里，执行历来是法院信访案件的高发区，而终本程序不规范又成为执行信访的“领头羊”，其数量之巨甚至比信访原因排名第二的拖延执行高出近一倍，以一骑绝尘之势越陷越深。



5. 人案比严重失衡。以样本法院 A 法院和 E 法院为例，同一个中级人民法院下的不同基层法院，案件数相差 3 倍，人均结案数相差近 5 倍，A 法院执行干警提到：“自从来到执行局，节假日和周末不知为何物，“5+2”、“白加黑”成了常态，柜子里、凳子上、桌子上全部被案卷布满，电话声常年此起彼伏，执行干警全部满负荷运转，内生动力严重不足。在此种条件下，不少执行干警无法完全严格遵守终结本次执

^① 谢渊:《论自然人破产制度的构建——对〈民事诉讼法〉第 235 条的探讨》，载《西南政法大学学报》2006 年第 3 期。

行程序的条件，适用终本程序的肆意性增强。实践中就会出现案件适用哪种方式结案，不是根据案件的属性来确定，而是由执行干警掌握了决定权。



三、迫在眉睫——终本案件单独管理的现实需要

1. 依法执行的题中之义。终结本次执行程序这个概念，始于中央政法委、最高法 2009 年 3 月 19 日联合下发的《关于规范集中清理执行积案结案标准的通知》。该通知的出台对执行法官是重大利好，无财产案件积案纷纷终本。作为一种临时性的结案手段，有其历史性原因，但很多程序性问题并没有明确规定。为规范终本程序的运用，2014 年年底，最高院公布《关于执行案件立案、结案若干问题的意见》，将终本确立为执行实施类案件的六种结案方式之一。对终本方式的结案规定了六种情形。虽然终本诞生至今不过十年，但依然是有相应的依据，不是根据执行法官的意愿随心所欲地运用的。因此，加强终本案件管理，是依法执行的必然要求，

没有规矩不成方圆，为保障案件品质，实实在在将纸上权益转化成真金白银，理应对终本案件单独动态管理。

2. 提升质效的突破之路。终本案件管理是法院面临的共性难题之一，原因在终本案件虽然结案了但并没有事了，随时可能卷土重来。一个首执案件第一次终本，然后恢复执行依然可能终本再终本，恢复再恢复，如此循环往复，造成同一执行依据演变成多个执行案件，雪球越滚越大，问题依然没有解决，终本案件管理始终是基层法院执行上绕不开的老大难问题。再加上法院首执案件与已终本旧案混合交叉管理，执行法官不分首执新案与终本旧案照单全收，两者交杂在一起，办理方式却不完全相同，往往造成积案未消、新案又积，案件越堆越多，形成没有出口的闭环。执行员工作负担越来越重，付出的时间、警力成本越来越多，相反当事人满意度却越来越低，司法公信力也不断受损。再加上执行人员调动、退休等原因，案件交接也较为频繁，通常一个案件当事人会和几个法官打交道，让当事人也很疑惑，我到底找谁，到底谁能为我的案子负责。鉴于现实情况，将终本案件单独管理，让终本的归终本，首执的归首执，快慢分道，分类管理，专门化执行，最大限度整合资源，理顺流程和管理团队，各司其职，以此期盼提升执行质效。

3. 加强公信力的应然之举。“终本结案可能导致执行不

力，耗费司法资源，引发大量执行信访，影响司法权威。”^②执行难已经上升到国家关注层面。^③终本案件库存多少、情况如何、方向在哪，不少案件带财产终本、虚假同意终本、财产调查不详终本、审限临近终本……极大损害申请执行人权益，导致群众对法院工作不理解不信任不满意，对司法公信力产生怀疑，引发信访投诉。对终本案件管理转型已经到了刻不容缓的地步，再不转型和优化，理清头绪、探明方向，关于执行的投诉和信访只会与日俱增。案件终本不等于终了，当事人的权益未得到实现，法院就有义务对当事人的疑惑进行解答，对当事人的诉请进行回应，对当事人的胜诉权益努力兑现，只有当执行透明、公开、良性沟通，才能拉近与群众的距离，消减信息不对称导致的误解，而不是将矛盾越积越深，将简案演变成疑难案件、信访案件。如果法院未将执行情况及时与当事人反馈沟通随意终本，或者对当事人的恢复请求人为增加阻碍设置门槛，终本程序会扭曲了设立的本意，实则侵害了申请执行人的利益，同时无形中对被执行人逃避债务起到推波助澜的作用，毫无疑问严重损害司法权威和胜诉当事人的合法权益。^④

4. 维护社会稳定的有力举措。终本案件结案时，多会对被执行人采取限制高消费措施及纳入失信名单。采取以上两

^② 曾祥生：《无财产执行案件管理机制：困境、改革及其完善》，《法学论坛》2018年第3期。

^③ 周强：《最高人民法院关于研究处理对解决执行难工作情况报告审议意见的报告》，《人民法院报》2019年4月24日第一版。

^④周震：《终结本次执行程序制度》，中国社会科学院硕士学位论文，2020年，第5页。

个措施意味着被执行人甚至其家人学习、工作和生活均会受到影响，对“老赖”能起到推动作用，但对一些“诚实且不幸”、“无经济来源”的被执行人，可能是一种沉重的桎梏，也许能通过劳动来慢慢清偿债务，当给他戴上紧箍咒，可能会有心无力，事与愿违。另一边，大量终本案件的申请执行人可能因案件未得到合理处置而长期无法回归正常的生活，案件无法彻底退出，当事人苦苦奔波讨要一个期望的结果，案和人长期处于不稳定状态，对整个社会秩序而言也是一种不安定因素。因此，为维护社会稳定，必须加强对终本案件的管理。

四、终本管理的完善路径

1. 法院执行人员严格完成“规定动作”。

针对法院中存在的对于不该适用终本程序结案的案件滥用终本程序、应该适用终本程序结案的案件排斥适用终本程序的不规范行为，各法院的执行人员应当自我审查，提高职业道德素养，严格完成法律、规范中的“规定动作”。执行人员提高职业道德素养是严格完成“规定动作”的前提，必须使执行人员树立为司法为民的信念。胜诉判决固然重要，法院规范执行对申请执行人而言更重要，只有法院执行人员真正地做到规范执行，申请执行人才会感到公正，才会信赖司法，才会尊崇法治。如果能对上述前提进行保证，即便申请执行人的债权并没有完全实现甚至完全没有实现，申请执

行人也能够在一定程度上表示理解，至少不会激化矛盾，进而对司法产生怀疑、对立。如果忽视对执行人员职业素养、道德水平的培养与提高，执行过程中急于作为、随性而为、肆意妄为，将直接影响胜诉人权利的实现，不仅造成司法资源的极大浪费，也会造成司法公信力的急剧下降。执行人员要提高职业道德素养，在适用终本程序时要严格完成“规定动作”。责令被执行人报告财产有关的法院执行人员需完成的“规定动作”。被执行人对于自己的财产情况才最了解，因此法院要做好责令被执行人报告财产的事项。通过“总对总”查控系统对被执行人的财产进行查控，对于法院财产查询工作起到了非常大的作用。不仅终本程序前法院穷尽财产调查措施需要利用该系统进行操作，在终本程序结案后的五年内法院也需要利用该系统查询被执行人财产每6个月提起一次网络查控。法院执行人员必须严格完成适用终本程序时的“规定动作”，只有符合条件的才能适用终本程序，不能终本的不可随意终本，不能将终本程序作为追求结案率的兜底利器、避风港湾。

2. 终本案件接受监督与舆论影响相平衡。

执行权力受监督权利监督制约，但有相对独立性。宪法规定，中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或

者检举的权利。行使执行权力时依法接受当事人监督，保护其监督权利，理所当然。但怎么查看处置、是否限高、纳入失信，是否罚款、拘留以及罚款、拘留的上下限，应取决于法律规定，听取批评、建议的目的也是确保依法办事，执行权力不应被当事人的批评或社会舆论左右。

3. 组建专门的终本管理团队。

在执行事物中心设立单独终本案件接待窗口，组建由员额法官负责的终本管理团队。团对人员设定可根据终本案件量进行合理配置。如 A 法院每年终本案件近 2000 件，可设置为 2+N (2 个员额法官， N 个辅助人员)，C 法院每年终本案件近 900 件，可设置为 1+N(1 个员额法官， N 个辅助人员)。终本案件经过窗口收案后，交由辅助人员进行初步筛查、网络查控，分为有无财产线索；有无财产续封；有无司法拘留等类型，再交由员额法官进行审核，确定是否恢复。如果恢复执行方案是什么。如果不恢复，理由是什么。以上查清楚后一次性告知申请执行人。终本管理团队人员相对固定，岗位调整前把经手的案件处理完再行调岗。

4. 探索终本案件退出机制。

平衡司法资源的投入与申请人的权力保障。司法资源是有限度的，每个个案正义的实现都需要司法资源来保障，都是需要成本的。对于执行不能的案件，“就是以程序的正义

弥补实体正义没有实现的缺陷”。^⑤如果每个执行案件都以最大限度的司法资源来穷尽手段，查人找物，进行司法拘留、悬赏公告、失信惩戒，也许大部分“躲猫猫”型的被执行人可能会主动履行义务，终本案件将会减少，实际执结率也会明显提高，但是在诉讼爆炸的时代，面对每个法院都叫苦不迭、老生常谈“案多人少”的今天，执行法官已经是超负荷运转，人毕竟是人，精力是有限的，只能在有限的资源中尽量保护申请执行人的合法权益。

让能正常执行的案件得到圆满化解，让执行不能的案件及时退出。终结本次执行程序是执行结案程序其中一种，它和其他几种结案方式也并无二样，都是有明确规定合法的结案方式，我们要正确看待终本案件，不要妖魔化它，对符合终本条件的案件及时终本，让该退出的退出，让留下的留下，厘清通道。

5. 完善执行案件考核机制。

终本制度从诞生之日起就饱受争议，在实际的运行过程中也是诟病不断，其形成有一定的时代特征与历史原因，有终本程序结案标准不严等原因，但执行结案率指标的考核压力也确实让执行干警喘不过气。对7家样本法院的调查可以发现，每家法院都存在为了应对执行结案率的考核，各家法院各出奇招、各显神通，虚假结案、违规结案也时有发生。

^⑤ 刘静：《终结本次执行程序的反思》，《首都师范大学报》2016年第6期。

终本案件更是不规范结案的重灾区。不可否认该项考核在一定程度上督促执行干警缩短了执行周期，但对结案率的考核是否有必要放到如此之高的地位，甚至起到生死存亡的决定作用，各家法院对结案率视为生命线，每上下1个百分点都牵动着紧绷的神经。过于侧重结案率的考核，同时案多人少的问题无法得到改善，可能会逼迫执行人员违背执行规律追求结案率。并且执行案件办理有其特殊性，被执行人财产调查、处置（查封、评估、一拍、二拍、三拍、变卖、抵偿）等问题都需要时间去完成，尤其是评估这样的程序，客观上不在法院的掌控范围内，评估的快慢并不由法院说了算。对执行结案率的考核迫使这类案件通过终本的方式由“线上执行”转为“线下执行”^⑥，从而使这类案件成为终本案件中的“瑕疵品”，造成终本案件适用率高与质量成反比。^⑦执行案件不同于审理案件，应建立独立的考核机制，合理确立考核指标，引导法院及当事人树立正确、科学、合理的执行观念，以此推动终本案件行稳致远。

结语

冰冻三尺非一日之寒，终本管理起步晚，走得急，终本管理转型迫在眉睫，形成完备的终本管理体系，对提升法治国家建设、促进社会秩序稳定、实现公平正义意义重大。

^⑥ 陈专：《关于 H 省终结本次执行制度运行情况的实证研究》，2019 年。

^⑦ 周寅寅、宋艳：《司法公信力的第三方评估机制》，《法制博览》2016 年第 8 期。