

基层法院的执行生态与非均衡执行

于龙刚*

内容提要：执行生态是指法院执行活动所处的环境和氛围，主要包括组织纵向生态、横向生态组成的法院内生态，以及政治生态、经济生态和社会生态组成的法院外生态。对基层法院的调研表明，当前执行工作面临的来自法院外生态的压力过大，这些压力包括政治生态的治理压力、经济生态的救济压力和社会生态的互动压力，而法院内部生态也在一定程度上加大了这些压力。执行生态的过重压力催生出法院对非均衡执行策略的需求与偏好，导致法院一方面通过终结本次执行及执行和解来规避压力，另一方面通过周期性启动运动式执行来缓解压力。非均衡执行策略容易诱发执行不规范现象，有损执行权威。要实现“切实解决执行难”的目标，需要改善执行生态，弱化法院对非均衡执行策略的需求，其中的关键是要建构社会场景下的执行权威，实现良性的执行生态与能动的均衡执行的相互促进。

关键词：执行难 执行生态 执行权威 均衡执行

导 论

执行难是人民法院面临的突出问题，具体表现为法院执行措施难以实施，案件执行效果不理想，判决所确认的权利未能充分转化为现实的利益，等等。这与社会对法院的期待产生了尖锐的矛盾，导致法院的社会认同度不高、司法权威受到影响，反过来又增加了执行工作的难度。^{〔1〕}为此，法院采取了多种应对措施，包括开展集中执行、强化执行和解、改革执行体制、建立综合治理格局等。2016年，最高人民法院提出“用两到三年时间基本解决执行难”的目标，之后又推出各项执行改革措施，改革之深度和广度都前所未有。^{〔2〕}

* 中南财经政法大学讲师。

本文是国家社会科学基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”（16ZDA062）、司法部国家法治与法学理论基金项目“人民法院处理疑难案件的组织机制研究”（18SFB3002）的成果。

〔1〕 有关执行难与司法权威之间关系的论述，参见吴英姿：《论司法认同：危机与重建》，《中国法学》2016年第3期，第193页。

〔2〕 2016年3月13日，最高人民法院院长在十二届全国人大四次会议上报告最高人民法院工作时承诺“用两到三年时间基本解决执行难问题”。2016年4月29日，最高人民法院印发《关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》（法发〔2016〕10号），对这一工作作出部署。

各级法院投入执行工作的资源显著增加,执行力度相应增强。2019年3月,最高人民法院宣告实现“基本解决执行难”目标,而“切实解决执行难”则成为法院执行工作的新目标。^[3]

(一) 已有执行研究的基本思路

围绕执行难的发生原因及解决对策,法学界进行了持续且丰富的讨论,程序治理与权力配置是讨论这一问题的两个基本思路。依照程序治理思路,不健全的执行程序是引发执行难的主要原因,化解执行难题需要从完善执行程序着手。有学者指出,民事执行危机更多地表现为“程序匮乏的危机”,现有执行程序缺乏有效的措施来保障债权人实现债权以及保障债务人的正当利益,构建丰富、系统和完善的执行措施体系是解决执行危机的基本方式。^[4]也有学者提出,要从根本上解决执行难,需要转变执行观念,重构执行体制,具体包括案件执行目标由实现申请执行人的全部债权转变为穷尽执行程序,案件执行的具体过程由职权推进转变为过程导向。^[5]程序治理思路主要受程序价值主义理论的影响,该理论认为程序具有独立的价值,是否充分保障了个人的尊严和自由是评判程序价值的主要标准,具体到诉讼活动中则是指是否充分保障了程序利用者的各项权利。^[6]

依照权力配置思路,审判与执行以及执行内部执行裁决与执行实施之间关系混乱,是导致执行难的主要原因,因而解决执行难的关键是改革执行体制、厘清执行权的内外关系。有学者指出,法院执行的困境在于执行权和审判权的关系模式处理不当,要走出“执行难”的困境,必须实行审判权与执行权的彻底分离,按照执行体制的独立性、统一性和行政性原理调整执行权的运作机制。^[7]同时,执行权是一项包含了执行命令权、执行实施权和执行裁决权的权力体系,执行体制改革还需要确定执行裁决权和执行实施权、执行命令权的边界,实现权力的优化配置。^[8]还有研究从权能的角度对执行权作出细分,从划分权力主体和规范权力运行机制的角度提出解决执行难的对策建议。^[9]总体来说,权力配置思路主要是从对权力属性的认知出发,首先确定具有不同属性的权力的运作规律,进而通过体制改革来重构权力配置模式,以实现执行制度的良性运作。

程序治理思路和权力配置思路都主要关注执行的程序和体制机制,却缺乏对执行环境的关注,未能从执行与外部环境之间关系的角度来分析执行难的发生原因。事实上,执行难的发生与诸多内外因素相关,既包括法院内部立、审、执之间的关系状态以及审判管理

[3] 2019年3月12日,最高人民法院院长在十三届全国人大二次会议上提出,“基本解决执行难”这一阶段性目标如期实现,下一步需要不断巩固“基本解决执行难”成果,健全解决执行难长效机制,实现“切实解决执行难”的目标。参见周强:《最高人民法院工作报告——二〇一九年三月十二日在十三届全国人民代表大会第二次会议上》,《人民日报》2019年3月20日第2版。

[4] 参见赵秀举:《论现代社会的民事执行危机》,《中外法学》2010年第4期,第576页。

[5] 参见朱福勇:《民事案件执行:观念转换与体制重构——以解决“执行难”为视角》,《理论探索》2008年第4期,第153页。

[6] 相关研究参见季卫东:《法律程序的形式性与实质性——以对程序理论的批判和批判理论的程序化为线索》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2006年第1期,第111页以下;陈瑞华:《程序正义的理论基础——评马修的“尊严价值理论”》,《中国法学》2000年第3期,第145页。

[7] 参见汤维建:《关于破解“执行难”的理性反思——以执行体制的独立化构建为中心》,《学习与探索》2007年第5期,第90页。

[8] 参见肖建国:《民事审判权与执行权的分离研究》,《法制与社会发展》2016年第2期,第47页以下;岳彩领:《论强制执行审执分离模式之新构建》,《当代法学》2016年第3期,第127页。

[9] 参见马登科:《审执分离运行机制论》,《现代法学》2019年第4期,第168页以下。

制度等,也包括法院之外经济、政治、社会、文化等更深层次的原因。^[10]因此,需要聚焦于执行之外,从执行与环境之间关系的角度来研究执行。虽然相关研究已经注意到制度环境的影响,具体的讨论包括经济形势、人口流动、维稳压力以及法院在地方权力体系中的弱势地位等因素如何引发或者加剧执行难,^[11]但是这些讨论还不系统和全面,有待深化。

(二) 执行研究的生态视角

生态视角来源于生态学领域研究生命体与其环境之间相互关系和作用的理论与方法。生态学理论认为,生命体与环境之间存在一种功能上的相互依赖关系,主要表现为物质、能量和信息的相互交换,同时借助于环境的反馈在生命体与环境之间形成一种动态平衡。^[12]人类学、组织学、行政学、政治学等领域的学者借鉴生态学的理论和方法研究本学科的问题,产生了生态人类学、组织生态学、行政生态学、政治生态学等新兴研究。这些研究所关注的对象虽然不同,但研究思路类似,都是聚焦于研究对象与生态要素之间的复杂关系。传统的执行研究大多以程序运作的自治性和权力运行的独立性为预设,未能充分且深入地关注到法院执行与外部环境之间的复杂关系。借鉴生态学的理论与方法,将执行活动置于其所处的环境当中,并从其与环境之间的相互关系和作用的角度展开研究,有助于弥补现有研究的不足。

生态视角的执行研究首先关注执行生态。执行生态是指执行所处的环境和氛围:一部分生态要素存在于法院之外,构成了执行的外部生态;一部分生态要素存在于法院之内,构成了执行的内部生态。执行受政治、经济和社会方面的影响较为突出,因而可以将外部生态具体分为政治生态、经济生态和社会生态。外部生态的影响通过法院的组织体系传导至执行部门和法官。根据法院的组织形态,可以将内部生态分为横向生态和纵向生态。横向生态涉及执行与立案、审判等环节的关系,纵向生态涉及法院对执行的组织管理。外部生态对执行产生间接影响,内部生态对执行产生直接影响。外部生态的影响在一定范围内需要以内部生态为中介。

当前,法院的执行生态并不理想,来自内外生态的压力过大,执行与生态之间的关系主要表现为外部生态的“增压”、内部生态的“加压”以及通过非均衡执行策略应对压力的动态过程。外部生态的压力具体包括政治生态中的治理压力、经济生态中的救济压力和社会生态中的互动压力。外部生态的压力进入法院内部,法院的组织体系并未充分消解压力,从而导致压力转移、积聚于执行环节。执行生态的过重压力催生出法院对非均衡执行策略的需求与偏好,导致法院一方面通过终结本次执行及执行和解来规避压力,另一方面通过周期性启动运动式执行来缓解压力。非均衡执行有损执行权威,且不利于执行生态的改善和执行难问题的解决。

[10] 参见栗峰:《中国民事执行的当下境遇》,《政法论坛》2012年第2期,第48页。

[11] 参见张卫平:《民事诉讼法比较研究方法论——对民事诉讼法比较研究中若干关联因素的思考与分析》,《国家检察官学院学报》2019年第6期,第164页;景汉朝、卢子娟:《“执行难”及其对策》,《法学研究》2000年第5期,第125页;郑智航:《乡村司法与国家治理——以乡村微观权力的整合为线索》,《法学研究》2016年第1期,第84页;张浩:《农民如何认识集体土地产权——华北河村征地案例研究》,《社会学研究》2013年第5期,第200页;陈柏峰:《领导干部干预司法的制度预防及其挑战》,《法学》2015年第7期,第44页。

[12] 参见彭文贤:《行政生态学》,三民书局1988年版,第15页以下。

生态视角的执行研究揭示出,执行难问题的背后实际上是法院执行生态引发的非均衡执行。要“切实解决执行难”,就需要改善法院执行生态,减少法院对非均衡执行策略的使用。本文拟结合笔者在基层人民法院的调研,对基层法院的执行生态与非均衡执行问题展开研究。当前,社会矛盾多发生在县域社会,基层法院在县域社会治理体系中的角色和地位不断凸显;同时基层法院处于法院系统的底端,系统内部各类政策、目标、要求都要在基层法院落实。因此,基层法院面临的来自执行生态的压力较大,非均衡执行成为其解决执行难、应对执行生态的主要策略。本文经验材料来源于笔者于2016年4—5月在湖北省T区法院、D县法院和C县法院的调研。每个法院的调研时间为15天左右,调研方式包括:(1)深度访谈,访谈法院内部负责执行的相关人员,了解法院执行的具体情况;(2)参与式观察,深入法院执行现场,观察法官如何开展工作;(3)资料收集,在法院档案室收集有关执行的政策文件并查阅执行卷宗材料。三家法院的情况存在较大差异。T区法院辖区面积较小,人口较少,经济社会发展水平一般,执行形势较为缓和。D县法院辖区面积较大,人口较多,经济社会发展水平高,辖区执行案件多以经济纠纷、侵权纠纷为主,执行难十分突出。C县法院辖区面积较大,人口适中,经济社会发展水平较低,辖区执行案件多以婚姻家庭案件、刑事附带民事案件、交通肇事案件等为主,执行难问题也十分突出。

一、执行外部生态的“增压”效应

当前,执行外部生态并不理想,表现为执行面临着来自外部生态的过大压力。适度的外在压力可以成为法院执行的有效推力,压力过大则可能对执行产生负面影响。

(一) 政治生态中的治理压力

执行的政治生态是指法院与地方党政机关关系的现实情况。司法与政治之间具有紧密的关系,特定社会中的司法需要符合该社会政治结构的总体设计以及主导的政治力量实现社会统治和社会治理的基本要求。^[13]作为司法运作的环节之一,执行也需要回应地方党政机关的治理需求。这主要体现为法院需要按照地方党政机关制定的公共政策和“为大局服务”“讲担当”等政治话语、司法理念的要求来开展执行工作。一方面,地方党政机关制定相关政策,对法院执行作出整体要求,法院则根据相关政策制定更为具体的司法政策来推动或管理执行工作。例如,T区法院制定《“服务发展、政法先行”活动方案》,要求“对涉案企业确需采取查封、冻结、扣押企业账目、银行账户、企业财产、划拨企业银行账户资金等强制措施,或对企业法定代表人和主要管理人员确需采取限制人身自由强制措施的,要认真评估可能对企业发展造成的风险,讲究执法方式和策略并帮助企业做好稳定工作”。^[14]另一方面,法院执行还受到政治话语的塑造。在党政体制内,“讲担当”是一项重要的政治话语。“讲担当”要求各个部门保质保量、定时定点完成党委分派的任务。“讲担当”这一政治话语延伸出“建设性司法”理念,这一理念要求法院充分考虑并减弱执行可能对地方经济发展和社会稳定的负面影响。在公共政策和政治话语的共同作用下,法院所承担的治

[13] 参见顾培东:《当代中国司法生态及其改善》,《法学研究》2016年第2期,第26页。

[14] 《关于印发〈H市T区人民法院“服务发展、政法先行”活动方案〉的通知》(T法〔2013〕36号)。

理任务不断加重,这给执行带来了较大压力。

部分地方行政部门将治理矛盾转嫁至法院,这也导致法院所面临的治理压力进一步增大。这类情况主要出现在一线行政执法过程中,由于不同机构之间难以有效合作,执法人员进入社区空间、处理执法事务时严重受阻,执法目标难以实现。同时,在执法过程中存在诸多风险,如果执法人员处置不当极有可能诱发群体性事件。部分执法活动的相对人以及相关利益主体数量众多,依靠执法部门自身力量难以应对。在这种情况下,执法部门转而申请法院强制执行。根据笔者调研,提交法院强制执行的行政案件中有很很大一部分是难以执行、压力大、矛盾激烈的案件,这些案件进入法院之后,会进一步加重法院的压力。^[15]

在能动司法建设背景下,法院的治理功能更加突出,如在纠纷解决过程中,法官需要主动导入社会控制和治理的总体要求。^[16]但是,法院所承受的治理压力不能超出其自身的能力范围。受制于物质、资源、能力的局限,法院实际上只能有限地回应治理需求。^[17]从目前的执行实践来看,地方党政机关要求法院承担的治理任务过多,部分执法部门也将大量治理矛盾转嫁给法院,导致法院承担了过重的治理压力。这种现象的出现与多种因素相关。首先,社会转型背景下,基础性社会矛盾日趋增多。基础性社会矛盾由政策失当、发展失衡、利益分配不均等因素引发。^[18]地方党政机关在解决此类矛盾时面临诸多困境,转而希望借助法院的力量。其次,法院在面对地方党政机关时处于弱势地位。这既是因为法院面临地方党政机关的行政考核,而行政考核与法官个人的福利待遇和职位晋升直接挂钩;也因为法院对于地方党政机关有多种需求,这使得法院在很多时候难以直接拒绝地方党政机关提出的各项要求。人财物省级统管在一定程度上有助于改善法院在地方权力体系中的弱势地位,但是“强行政、弱司法”的格局并未得到根本上的改变。再次,法院用以规避治理矛盾的策略面临法律的硬制约。为防止执法部门转嫁矛盾,法院会采取下达执行裁定、要求政府组织实施,或者控制受案数量、“不立不裁”等方式。不过,上述策略的效果相对有限,且在立案登记制改革之后,这些策略的适用空间受到一定程度的挤压。

(二) 经济生态中的救济压力

整体经济形势以及法院所处辖区的经济形态等构成了执行的经济生态。法院的案件受理状况实际上是反映经济形势的“晴雨表”。近年来,我国经济增速放缓,下行压力增大。县域经济处于经济体系底端,经济增速放缓的影响更为明显。这主要表现为不少县域企业经营困难,部分企业亏损严重、难以为继,进而导致买卖合同纠纷、借贷纠纷、劳动纠纷、

[15] 有研究指出,法院受理的行政诉讼案件远少于同期的非诉行政执行案件,同时非诉行政执行案件呈现出多种特征,包括数量不断上升、申请执行主体不断扩大、涉案领域相对集中且区域性特征明显、涉及类型多元化、执行难度不断加大。参见江苏省南京市中级人民法院执行局:《非诉行政执行之机构重建》,《人民司法(应用)》2014年第9期,第56页。也有报告指出,非诉执行案件都是由行政机关对相对人作出处罚或采取强制措施而申请法院强制执行,被执行人一般抵触情绪较大,在执行过程中处理不当易激化矛盾。特别是涉及房屋拆迁、土地征收的案件,被执行人与行政机关之间矛盾尖锐,对抗性较强,且涉及人数众多,极易引发群体性事件。参见马学炬等:《加强非诉执行工作,维护群众切身利益——山东省淄博市中级人民法院对非诉强制执行案件情况的调研报告》,《人民法院报》2013年1月24日第8版。

[16] 参见顾培东:《中国法治的自主型进路》,《法学研究》2010年第1期,第13页。

[17] 参见[美]尼尔·K·考默萨:《法律的限度——法治、权利的供给与需求》,申卫星、王琦译,商务印书馆2007年版,第174页以下。

[18] 参见顾培东:《能动司法若干问题研究》,《中国法学》2010年第4期,第19页。

建设工程施工合同纠纷、房地产纠纷等案件的受理量在短期内大幅度增加。^[19] 因为企业亏损严重,相关判决大多难以执行到位。例如,D县法院所处辖区经济发展水平较高,辖区内企业众多,在笔者调研期间,法院受理了大量买卖合同纠纷和劳动纠纷案件。在法官看来,此类纠纷事实清楚,双方当事人权利义务关系明确,判决也容易作出,但是作出后大多难以执行到位。^[20]

经济增速放缓也会导致市场交往的风险增大。部分社会主体对各类风险缺乏充分预判,也缺少承担风险的能力,而现有预防和兜底风险的制度机制并不健全,这些都可能导致风险发生。2016年,D县法院受理的借贷纠纷数量增长迅速,案情主要是一些人受高息诱惑参与集资,之后血本无归,他们诉至法院,希望法院能够追回欠款。然而,法院的执行能力相对有限,此类纠纷发生后大多已经丧失了执行到位的可能性,法院只能从被执行人残余的资金中给予当事人适度补偿,但这难以满足他们的需要。

另外,县域社会的经济活动具有很强的非正式性特征,小餐饮、小作坊、小摊贩、营运三轮车占比较高,从业人员大多来自社会底层,收入水平较低,缺乏赔付能力。受害人也多来自社会底层,生活困难,只能将希望寄托于法院。中西部地区县域经济的非正式性特征更为突出。例如,在C县存在大量三轮车非法营运现象,这些三轮车很多是“三无”车辆,经过非法改装,安全系数低,且未办理保险。执法部门为避免社会压力和行政压力,会根据情势选择严格执法、折扣执法或者放弃执法,这在客观上为违法行为提供了生存空间。^[21] 此类车辆肇事之后,因车主多为农民,收入水平低,案件很难执行到位。类似情况也见于乡村务工市场。从制度层面讲,如果申请执行人生存、生活困难,可以申请一定数额的执行救助,但实际上执行救助的金额不高,覆盖面很窄,且救助基金面临资金不足的困境,难以完全承担救济的功能。^[22]

有研究将现代社会的形成概括为“脱域化”,即个体不断地从地方性制约中解放出来,直接面对国家的全民性规范、行政监视、工业管理、意识形态的影响和制约。^[23] “脱域化”实际上还表现为个体从地方性系统中脱离,直面外部风险。但是,个体大多缺乏承担风险的能力,在这种情况下,他们对法院的期望不断增加。^[24] 转型期法院的角色也从纠纷解决延伸到了社会治理,又进一步扩大到风险兜底,形成了多元化的“角色丛”。^[25] 不过,受制于有限的资源,法院缺乏兜底风险的能力。实践中,这突出表现为大量的执行不能案件。

[19] 有研究指出,近几年由于经济增速放缓、经济生活中违约现象大幅增加等原因,经济发展状况传导到执行工作中的现象开始逐步显现。参见前引〔8〕,岳彩领文,第124页。

[20] 内容来源于2016年5月19日下午对D县人民法院第二合议庭(在司法体制改革背景下法院内组建的审判团队)庭长的访谈。

[21] 参见陈柏峰:《基层社会的弹性执法及其后果》,《法制与社会发展》2015年第5期,第154页。

[22] 参见梁帅:《我国执行救助基金制度的困境与出路》,《法律适用》2011年第9期,第23页以下。

[23] 参见〔英〕安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,生活·读书·新知三联书店1998年版,第4页以下。

[24] 参见郭耀广、周强:《基层法院在转型社会中的角色回归——兼论符合司法规律的民事审判权运行方式》,载万鄂湘主编:《探索社会主义司法规律与完善民商事法律制度研究——全国法院第23届学术讨论会获奖论文集》上册,人民法院出版社2011年版,第12页以下。

[25] 角色丛是指一组紧密关联、互为依存的角色集合。对于角色丛的理解包括两个方面:一是与同一主体的多个相互关联的地位相对应而产生的多元角色;二是某一主体的某一地位所产生的多种角色。参见江国华、韩玉亭:《论法官的角色困境》,《法制与社会发展》2015年第2期,第16页。

这些执行案件实际上已经超出了单纯的司法领域的范畴,体现出司法救济在整个社会体系中的危机。〔26〕

(三) 社会生态中的互动压力

社会生态是指相关社会主体对于法院执行部门、执行活动以及执行裁决的态度和所采取的行动。执行活动发生的空间与庭审存在差异。庭审在独立、封闭的法庭空间内进行,封闭的空间成为一种“权力的容器”,可以使各个主体以严格协调的方式参与诉讼。〔27〕封闭的法庭空间还可以在在一定程度上减弱或隔绝外部环境对庭审的不利影响,法官对于空间也拥有宰制性权力,可以有效排除各种干扰。执行活动则主要发生于社会场景下,法官需要在与被执行人面对面的互动中实现执行目标。社会场景具有开放性和流动性,法官不能充分控制执行的空间,被执行人以及相关社会主体的行为都可能对执行效果产生决定性影响。〔28〕当前,执行的社会生态并不十分理想,法院在与当事人及相关社会主体的互动中承受着过大的压力。

第一,申请执行人对执行效果抱有过高期待。对于如何判断执行成功与否,存在穷尽执行程序与裁判执行到位两种观点,申请执行人的期待主要指向后者。很多申请执行人倾向于认为法院的审判权必然“延伸”出执行到位的责任,同时,作为国家权力机关,法院也拥有执行到位的能力。但是,申请执行人的认知不符合法院执行职责的相关规定,而且也忽视了执行现实。法院拥有执行职权,并不意味着法院负有绝对执行到位的责任。法院的执行能力相对有限,执行过程中的很多因素超出了法院的控制范围。从根本上来讲,法院执行是在现存利益范围内进行的再分配,而不是创造出新的利益。法院执行实际上是对当事人的利益损失进行一定程度的补救,但难以完全恢复到原有状态。对于这一点,很多申请执行人难以充分认识到,若案件未执行到位,申请执行人很有可能认为法官执行不力,甚至怀疑法官“偏袒”被执行人,部分申请执行人继而采取申诉、上访甚至谩骂、威逼等方式向法官施压。〔29〕申请执行人的过高期待在一定程度上源于朴素的国家观和正义观,他们将案件是否执行到位作为衡量公平正义是否达到的核心标准,并且由于对法官的不信任,当案件未执行到位时,往往倾向于认为是法官个人的原因所致。〔30〕

第二,很多被执行人及相关利益主体对执行抱有一种博弈的心态。执行活动会减损被执行人的实际利益,他们不可避免会采取多种方式来防止利益减损或者减少利益减损的程度。被执行人采取的方式包括逃避和抵制,部分被执行人甚至会纠集亲属围攻法官,以暴力抗拒执行。〔31〕部分被执行人及相关利益主体也会利用执行救济措施来达到延缓执行的目

〔26〕 前引〔4〕,赵秀举文,第576页。

〔27〕 参见〔英〕安东尼·吉登斯:《社会的构成:结构化理论大纲》,李康、李猛译,生活·读书·新知三联书店1998年版,第227页。

〔28〕 有关社会空间的研究,参见韩志明:《街头官僚的空间阐释——基于工作界面的比较分析》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第4期,第583页以下。

〔29〕 对于这种情况,有法院采取主动邀请申请执行人陪同执行的方式来取得他们的理解。参见汪永涛、陈鹏:《涉诉信访的基本类型及其治理研究》,《社会学评论》2015年第2期,第28页。

〔30〕 有研究指出,在普通人眼里,国家总体上的正当性不可置疑,具有高度的道德性,但是地方国家机关则不可信任,与它们的交往倾向于利益化、无规则。参见项飏:《普通人的“国家”理论》,《开放时代》2010年第10期,第117页。

〔31〕 参见徐昕、田璐:《法院执行中的暴力抗法:1983—2009》,《法制与社会发展》2011年第1期,第4页。

的。由于被执行人及相关利益主体以博弈的心态来提出异议，导致执行异议制度被过度适用，目前在执行过程中积聚了巨额的因异议申请而延缓执行的各类资产，这实际上构成了另外一种形式的“拖延执行”，对申请执行人的权益造成了实质性损害。

第三，部分社会主体对执行持不信任态度，不愿为法院执行提供必要的协助，甚至还可能直接或间接地帮助被执行人逃避和抵制执行。社会主体的不信任态度与多种因素相关。目前仍存在诸多司法不规范行为乃至司法腐败现象，这些都会损害社会主体对法院的信任。法院深度参与到地方党政机关的各类“中心工作”中，但由于一些“中心工作”涉及复杂的社会矛盾，法院介入过多会引来相关利益主体的不满，部分主体会将矛头转向法院。另外，过去很长一段时期，法院为完成创收任务，收取的执行费过高，执行呈现出很强的利益导向。虽然该问题已得到有效解决，但是部分社会主体对执行形成了根深蒂固的负面印象，很难在短期内改变。

被执行人的博弈心态和部分社会主体的不信任态度背后的深层原因，是社会场景中法院的执行权威并未真正确立起来。执行权威是司法权威的组成部分，司法权威构成了执行权威的“元权威”。不过，由于执行工作的特殊性，执行权威与司法权威存在差异。司法权威属于一种制度性的法律权威，^[32] 执行权威在具有制度性特征的同时，还受到社会场景的影响，权威的确立既遵循“传送带”模式，裁判的合法性赋予裁判执行以法律权威，^[33] 同时，社会场景中的各个要素也可能减损或者增益权威。^[34] 只有在社会场景中真正确立起执行权威，被执行人才会配合、服从执行，相关社会主体也才会充分地协助、支持执行。

二、执行内部生态的“加压”效应

外部生态的压力主要指向法院整体，法院则通过内部的组织体系来吸收和化解压力，由此，执行与法院组织体系内各个要素之间关系的状况构成执行的内部生态。执行内部生态具体包括横向生态与纵向生态。前者是指执行与立案、审判的关系格局，法院主要通过案件受理、裁判、调解等方式来化解外在压力。后者是指执行与法院的关系格局，法院通过组织内部管理，将压力移转至执行部门和法官，成为法官的执行动力。受到多种因素影响，法院的内部生态并未充分吸收和有效化解压力，这导致压力过度集中于执行环节。

（一）横向生态中的压力“后抛”

法院诉讼具有渐进式特征，具体表现为不同部门负责不同环节并前后相接的一种“流水线作业”形态。其中，立案、审判处于前置环节，执行处于最后一个环节。如果在立案、审判环节未能有效化解压力，则可能导致压力积聚于执行环节。

立案是案件进入法院的“入口”，立案部门在受理和审查案件之外，还承担了案件分

[32] 有关司法权威的研究，参见汪建成、孙远：《论司法的权威与权威的司法》，《法学评论》2001年第4期，第104页；陈光中、肖沛权：《关于司法权威问题之探讨》，《政法论坛》2011年第1期，第3页以下。

[33] 有关“传送带”模式的研究，参见王锡锌：《英美传统行政法“合法性解释模式”的困境与出路——兼论对中国行政法的启示》，《法商研究》2008年第3期，第95页。

[34] 布莱克具体分析了执行现场的各个要素如何影响法律权威。See Donald Jonathan Black, *Police Encounters and Social Organization: An Observation Study*, a Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy in the University of Michigan, 1968, p. 89.

流、纠纷调解和诉讼服务等多重功能。^[35] 这些功能的发挥有助于缓解法院的案件压力, 预防执行难的发生。受多种因素影响, 目前立案环节的压力化解功能出现了一定程度的弱化, 表现为法院的案件受理量大幅度增加, 同时所增加的案件多为矛盾交织、疑难复杂、当事人诉求难以实现的案件, 具体包括行政案件、群体性纠纷、重大敏感案件等。^[36] 案件受理量大幅度增加会诱发和加剧执行环节的“案多人少”困境。另外, 法院的诉前调解面临诸多困难, 调解力度有所下降。诉前调解对法官个人的主观能动性依赖较高, 法院现有的物质和精神激励难以充分调动法官个人的主观能动性, 这可能导致诉前调解的形式化。立案环节压力化解功能的弱化与登记制改革之间也存在一定的相关性。基层法院以往通过“土政策”“潜规则”“不裁不立”等方式拒绝受理一些疑难复杂案件来规避压力, 改革之后这些不规范立案行为受到有效规制, 当事人的诉权得到充分保障, 但是由此也带来法院案件压力在短期内的迅速攀升。^[37]

在审判环节, 裁判与诉讼调解是化解压力的主要方式。其中, 法院注重采取诉讼调解的方式来解决纠纷, 诉讼调解在化解压力方面具有十分突出的作用。但是, 受到“案多人少”困境的影响, 诉讼调解在化解压力方面的作用有所弱化。以D县法院为例, 立案登记制改革之后, 每位法官的年案件审理量达100多件, 平均每3天审结一件。在这种情况下, 法官很难对每一个案件进行细致、耐心的调解, 只能在庭审过程中临时性地调解纠纷, 这会导致诉讼调解的形式化, 调解力度和效果也随之下降。另外, 法官所采取的一些“灰色”调解策略也不利于化解压力。部分法官追求“案结事了”“摆平理顺”的目标, 采取“软硬兼施”“拖延与消磨”等策略, 诱导或者压制双方当事人达成合意。这些策略虽然可以在短期内压制冲突、缓解矛盾, 但是未能充分回应当事人的诉求, 并未从根本上解决矛盾。^[38] 调解的形式化会降低其解纷效果, 导致调解协议“反悔率”增加, 进入强制执行环节的几率也增加。^[39] 法院的调解困境还会在客观上带来案件判决率的大幅度上升。从一般层面讲, 案件判决率的提高有利于更好地发挥法律规则对现实社会的指引作用, 但是具体来看, 判决率的提高实际上也会导致执行压力的增大。法官作出判决时未能充分化解矛盾, 案件处理的社会效果不好, 抑或未能充分考虑判决的可执行性, 这些都会给执行工作带来困难。

立案、审判环节未能充分化解压力, 导致压力“后抛”至执行环节。当前, 执行面临的“案多人少”困境更为突出。以T区法院为例, 2015年、2016年该院执行案件持续大幅

[35] 有关立案庭功能的研究, 参见张嘉军:《立案登记背景下立案庭的定位及其未来走向》,《中国法学》2018年第4期,第222页以下。

[36] 参见姜启波:《论中国特色民事审前程序的构建——以立案登记制改革为视野》,载最高人民法院立案庭编:《立案工作指导》2015年第1辑,人民法院出版社2016年版,第44页。也有研究发现,伴随登记制改革的推进,行政案件数量呈较大幅度的增加。参见马怀德:《行政诉讼法的时代价值——行政诉讼三十年:回首与前行》,《中国法律评论》2019年第2期,第24页。

[37] 参见于龙刚:《人民法院立案环节的压力化解策略及其改革》,《现代法学》2019年第5期,第23页。

[38] 有关法院诱导策略的研究,参见汪永涛、陈鹏:《诱导型调解:法院调解的一个解释框架》,《法制与社会发展》2016年第5期,第43页。

[39] 有研究发现,法院调解案件申请再审、申请执行、转变为信访案件的比率不断提高。参见陈树森:《调解考评体系的反思与重构——兼议〈案件质量评估指标体系〉中调解率的功能定位》,载万鄂湘主编:《建设公平正义社会与刑事法律适用问题研究——全国法院第24届学术讨论会获奖论文集》上册,人民法院出版社2012年版,第289页。

度增长,到2016年4月,新收执行案件已占全院案件的40%左右。^[40]湖北省高院发布的报告显示,2015年上半年全省法院新收执行案件同比增长22.29%,未执结执行案件增长66.71%。^[41]另外,执行部门承担了前序环节遗留的各类问题,包括一些案件在前序环节已经丧失可执行性;一些案件当事人矛盾激烈,执行部门为实现执行目标,必须积极化解矛盾;判决数额过高,超出了被告的承受能力;判决执行存在一些操作性难题,包括判决主文不准确、不完备,关于利息、社会保险金等数额的表述不准确等。此外,还包括没有依法追加当事人、当事人主体资格审查不严、财产保全不到位、判决之间不衔接等。^[42]前序环节的遗留问题给执行工作带来很大困难,执行部门解决这些问题的权力和能力相对有限。

压力“后抛”效应的发生与多种因素相关。法院受理的疑难复杂案件增多,立案、审判部门缺乏解决矛盾的能力,导致矛盾转移到执行环节。另外,法院立、审、执部门之间未能协调运行。立、审、执各个部门在职能、信息和利益等方面都存在差异,执行部门有协调的动力和需求,但是立案、审判部门缺乏参与协调的动力和需求。法院通过党组成员分管机制来协调立、审、执关系,但是党组成员的分管职权与各个部门的法定职权存在张力,且容易陷入司法行政化的窠臼。

(二) 纵向生态中的组织“加压”

纵向生态是指执行与法院的关系格局。法院采取一系列方式来管理执行,具体包括制定内部政策来指导执行工作,通过审判管理来监督和激励执行人员,以及安排院党组成员分管执行部门等。法院的执行管理是以机构内部的控制关系为组织基础。在法院内部,法官被划分为与权力、福利、待遇相关的格、职、级,并通过竞争上岗方式将其激活,形成自上而下的控制体系。^[43]依托于这一控制体系,法院实现对执行工作的全方位管理。纵向生态还包括执行与上级法院之间的关系。在司法改革背景下,上下级法院之间的关系日趋密切,上级法院对基层法院执行的管理权重随之加大,制定内部政策、案件督办、案件质量评查、下达执行目标等,成为上级法院执行管理的主要方式。

一般来说,对执行进行组织管理是完成执行目标、回应外部压力的必要方式。不过,组织管理需要兼顾执行工作的特殊性,并结合现阶段法院的执行能力,否则可能给执行带来负面影响。当前执行所面临的组织压力过重,具体包括考核压力、政策压力、维稳压力和目标压力。执行部门依靠常规执行措施难以充分应对组织压力。

首先,执行工作面临过重的考核压力。基层法院对执行部门和法官进行考核,考核内容包括执行时效、案件质量和绩效。法院内部定期对考核结果进行排名,从而在执行与立案、审判部门之间以及在不同法院的执行部门之间塑造出一种“你争我赶”的“锦标赛模式”。^[44]同时,考核结果也与法官的职位晋升、福利待遇、评先评优相挂钩。客观来说,

[40] 数据来源于2016年4月28日上午对T区人民法院执行局局长的访谈。

[41] 《湖北省高级人民法院关于印发〈2015年上半年全省法院审判工作情况分析报告〉的通知》(鄂高法〔2015〕275号)。

[42] 有研究全面分析了“由裁判引发的执行难”现象。参见王光亮等:《裁判问题引发执行难现象透视——以H市中院及辖区基层法院为研究样本》,载前引〔39〕,万鄂湘主编书,第442页以下。

[43] 参见刘忠:《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》,《清华法学》2014年第2期,第146页。

[44] 有关“锦标赛模式”的研究,参见周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社、上海人民出版社2008年版,第87页以下。

考核是法院管理执行的常规方式,合理的指标设计和有力的考核有助于调动法官的工作积极性和主动性。但是,过重的考核会给执行带来额外的压力。时效考核为执行设定了固定期限,可以防止拖延执行、消极执行,但是基层法院受理的一些案件执行难度较大,在规定期限内难以执行到位,面对时效考核,法官陷入考核达标与执行到位难以兼顾的困境。案件质量考核提高了执行卷宗的规范水准,有助于防止执行不规范现象的发生,但同时也会在客观上增加法官的文牍工作量,挤占法官实际执行的时间和精力。绩效考核则会重塑法官的执行偏好,如有关“执行和解率”的指标设置会增强法官对执行和解的偏好,扩大执行和解的适用范围。

其次,执行部门面临内部政策的执行压力。基层法院通过制定各类内部政策来管理执行。法院制定内部政策的目标既包括抑制消极执行、解决执行难,也包括预防诉讼风险、实质性化解矛盾等。一部分政策目标实际上源于地方党政机关制定的公共政策。政策目标的多样化会加大政策执行的压力。例如,2008年T区法院制定《预防和处置紧急突发事件的工作预案》,提出“全院各级领导要及时分析掌握动态,把各类不安定的因素尽可能地消灭在萌芽状态。院、庭、室和法警大队等相关部门的负责人,都必须经常深入到审判、执行和信访工作中去,针对各种问题和矛盾,结合当前形势,认真进行分析,及时化解矛盾”。^[45]执行环节容易出现突发事件,因而成为法院“重点督办”的对象。对于执行难、执行不能案件,法官需要及时预判、评估和请示,防止因为执行不到位产生不确定后果,危及社会秩序。一些内部政策会在客观上增加法官被问责的风险,执行部门和法官的风险厌恶倾向因而日趋凸显。

再次,执行部门面临刚性的维稳压力。目前执行信访在涉诉信访中占据较大比重,案件执结率过低是引发执行信访的主要原因。^[46]当事人希望通过上访向法院施压,促使法院穷尽执行措施,确保案件执行到位。在法院内部,执行部门面临“案访比”“信访投诉率”的考核,法院还制定相关政策,要求执行部门降低信访案件的发生几率,切实做好执行信访的预防和稳控工作。例如,2014年T区法院下达通知,要求法院各业务庭依法审慎地做好个案的审判和执行工作,准确及时地保护当事人的合法权益,努力追求案件政治效果、法律效果和社会效果的有机统一,切实提高案件的服判率,切实降低案件的上诉率和信访率。对重大、敏感案件审慎判决和执行;并倡导领导带案下访和班子成员集体约访,切实减少初信初访、越级上访和缠诉缠访。^[47]信访发生后,执行部门一方面需要积极执行,确保案件执行到位;另一方面要做好当事人的说服和稳控工作。但是,实际执行过程受到多种因素影响,很多因素超出了法院的控制范围,一些案件在进入执行环节前已经丧失了执行到位的可能性。面对这些案件,法院执行部门一方面难以执行到位,一方面又要降低信访发生几率,执行工作因而陷入两难。

最后,执行部门面临来自上级法院施加的过高的目标压力。为增强法院执行工作力度,

[45] 《H市T区人民法院关于预防和处置紧急突发事件的工作预案》(T法〔2008〕27号)。

[46] 相关研究和报告指出,执行信访案件在涉诉信访案件中占比很高。参见王小梅:《法院执行信息化建设的成效、问题与展望——以人民法院“基本解决执行难”为背景》,《中国应用法学》2018年第1期,第8页;王怡等:《坚持内外兼修,落实涉诉分离——浙江湖州中院关于依法治理涉诉信访问题的调研报告》,《人民法院报》2018年1月18日第8版。

[47] 《T区人民法院关于认真做好“××”期间安保信访维稳工作的通知》(T法〔2014〕8号)。

解决执行难，上级法院下达执行目标，要求基层法院在特定时期内予以完成。上级法院下达的执行目标以“执行积案清理率”和“案件执行率”为主，目标下达之后，完成目标的任務被“包保”到个人，包保人需要在固定期限内完成，上级法院根据目标完成情况，对包保责任人进行奖惩。^[48]例如，2016年福建省高院下达任务，要求年底全省法院执行积案清理率力争达到70%，新收执行案件基本实现良性循环，有财产可供执行案件在法定期限内执结率力争达到70%。^[49]根据宪法和人民法院组织法的相关规定，上下级法院之间是一种监督与被监督的关系，这实际上是基于审级关系所作出的规定。现实中，上下级法院之间的关系更为复杂。尤其是在司法体制改革背景下，上下级法院之间的关系日趋密切。上级法院对于下级法院院长的选任具有实质性权力，同时上级法院通过内部政策不断增强对下级法院的影响力，法院系统逐渐接近于金字塔型的权力结构体系。^[50]具体到执行领域，为防止“地方保护主义”影响执行，同时增强不同区域间的执行联动，最高人民法院从2000年开始建立各高级人民法院对本辖区执行工作实行统一管理、统一协调的执行体制。^[51]这导致执行领域内的上下级关系进一步增强，在一定程度上便利了上级法院向下级法院下达执行任务。2016年“用两到三年时间基本解决执行难”目标提出之后，法院所面临的目标压力进一步增大。在目标任务自上而下的传递过程中，还可能发生“层层加码”现象，下级法院增加目标要求，缩短完成期限，处于底端的基层法院因而承受了过重的目标压力。上级法院下达的目标任务虽然有助于增强法院的执行力度，解决执行难问题，但是如果超过法院的能力范围，则可能产生负面后果。

三、执行生态的压力与非均衡执行

执行生态的压力过大，导致依靠常规执行措施难以充分回应压力、应对执行生态。执行和解及终结本次执行有助于规避压力，周期性启动的运动式执行也有助于缓解压力，法院倾向于交替采取上述几种方式来应对执行生态，这实际上是一种非均衡执行策略。非均衡执行会诱发执行不规范现象，损害执行权威，不利于“切实解决执行难”目标的实现。

（一）常规执行措施的实施困境

在现有执行生态下，常规执行措施存在实施难度大、风险高以及效果有限的困境。

首先，常规执行措施的实施难度较大。由于社会场景下执行权威未能充分确立，部分被执行人选择逃避或者抵制执行，这极大地增加了常规执行措施的实施成本和难度，法院需要依靠其他部门的充分配合来查找或者稳控被执行人。但是，由于不同部门之间的信息、目标和利益存在差异，导致发生“孤岛”现象，法院获得其他部门配合的难度较

[48] 有关包保责任的研究，参见田先红：《基层信访治理中的“包保责任制”：实践逻辑与现实困境——以鄂中桥镇为例》，《社会》2012年第4期，第164页。

[49] 参见詹旋江：《全面发力，攻坚克难——福建年底执行积案清理率力争达70%》，《人民法院报》2016年10月23日第1版。

[50] 参见刘忠：《条条与块块关系下的法院院长产生》，《环球法律评论》2012年第1期，第116页以下。

[51] 按照《最高人民法院关于高级人民法院统一管理执行工作若干问题的规定》（法发〔2000〕3号），高级人民法院在最高人民法院的监督和指导下，对本辖区执行工作的整体部署、执行案件的监督和协调、执行力量的调度以及执行装备的使用等，实行统一管理（第1条）。

大。^[52]同时,在县域社会,行政部门在日常管理过程中也面临诸多困难与繁重的维稳压力,对于法院的协助请求往往力所不逮,或者基于规避风险的现实考虑而不愿过多介入。尤其是对于反复缠访闹访案件、群体性案件等,相关部门更为谨慎,协助意愿更弱。从宏观上讲,法院在地方权力体系中处于弱势地位,法院对于其他部门的需求较多,其他部门对法院的需求相对较少,这也增加了法院获得其他部门协助的难度。在人财物省级统管改革之后,法院与地方党政机关的关系有所疏远,这进一步增加了法院取得其他部门协助与配合的难度。以拒不执行判决、裁定罪为例,该罪在实践中存在追究难、适用率低等困境。^[53]公、检、法三机关难以充分配合是重要原因。基层公安机关面临“警力不足”、办案压力大等难题,因而配合的意愿较低。^[54]另外,法院与公安部门的目标也存在差异。法院的终极目标是案件执行到位,而非对被执行人进行法律制裁,法官倾向于运用刑罚向被执行人施压,“吓唬被执行人”,迫使其自动履行。^[55]但是,公安部门面临案件指标的要求,以案件最终被起诉为目标。部门之间的目标差异导致法院与公安部门之间难以充分合作。法院采取财产查扣、房屋腾退、司法拘留等执行措施也需要获得相关行政部门、基层村社组织和相关市场主体的有效协助,但“孤岛”现象的存在意味着法院难以获得这类协助,这导致执行难度加大,法院适用此类措施的意愿也相应下降。

其次,实施常规执行措施的风险较大。执行活动主要发生于社会场景下,社会场景具有流动性和不确定性,法院对空间的掌控能力不够。在采取财产查扣、司法拘留等强制措施的过程中,法院可能面临被执行人的各种抗拒,同时也难以获得其他社会主体的充分配合与协助。在执行过程中容易出现被执行人受伤、执行财产毁损等意外后果,可能导致执行中断,进而还可能成为部分被执行人及其近亲属不断上访的事由,甚至成为诱发群体性事件的导火索。相关事件进入网络空间后,还可能会不断发酵,使法院面临不利的舆论。执行措施的高风险导致法院对部门协助的依赖度进一步提高,法院希望其他部门协助执行既是为了防控风险,实际上也是为了分散乃至转移风险。^[56]但是,法院获得协助的难度较大,需要依赖地方党委的居中协调,地方党委的协调具有临时性和非正式性,无法从制度层面解决部门协调难题。由于财产查扣、司法拘留等强制措施的实施风险过高,法院适用此类措施实现执行目标的意愿较弱。

最后,常规执行措施的效果相对有限,难以充分应对执行生态的压力。法院需要完成地方党政机关下达的促进经济发展和维护社会稳定的各项任务,这需要依靠更为弹性和多元的执行措施。例如,针对涉及辖区企业的执行案件,法院需要充分考虑企业的后续发展、

[52] 有研究将这种现象概括为“孤岛”现象,即政府机构间在职能、资源、信息等方面不能满足充分整合、及时交流、高效利用的一种状态。参见马伊里:《合作困境的组织社会学分析》,上海人民出版社2008年版,第2页以下。

[53] 参见田文军:《拒不执行判决、裁定罪追究难点问题研究》,《人民司法(应用)》2018年第31期,第76页。

[54] 有关警察执法困境的研究,参见于龙刚:《乡村社会警察执法“合作与冲突”二元格局及其解释——“互动—结构”的视角》,《环球法律评论》2015年第5期,第18页。

[55] 参见庄绪龙:《拒不执行判决、裁定罪的适用》,《人民司法(应用)》2018年第22期,第94页。

[56] 法院规避矛盾和风险的情况存在于立案和审判等多个环节。参见芦雪峰、杨欣:《我国行政法实施的“路径依赖”探析》,《河北法学》2014年第4期,第129页;侯猛:《不确定状况下的法官决策——从“3Q”案切入》,《法学》2015年第12期,第17页。

相关人员的就业等问题，直接适用强制执行措施可能会引发新问题。从一般层面讲，通过常规执行措施实现执行目标的前提是被执行人有可供执行的财产，但是就当前情形来看，被执行人缺乏可供执行的财产、执行不能案件占执行案件的比重较大。对于此类案件，依靠常规执行措施难以执行到位。

（二）通过非均衡执行策略应对执行生态的压力

由于常规执行措施的实践困境，法院倾向于通过非均衡执行策略来应对执行生态的压力。在常规状态下，法院倾向于采取终结本次执行、执行和解等方式来规避压力；在非正规状态下，法院通过周期性地启动运动式执行，协调其他部门参与执行，从而提升执行效果，缓解压力。非均衡执行策略实际上广泛存在于基层政策执行领域，国家能力在不同时期和政策领域的变化，以及地方政府为追求和保护自身利益抵制与地方利益相冲突的政策等原因，都可能诱发非均衡执行。^[57] 法院的非均衡执行主要是为了应对执行生态的压力。

在常规状态下，法院对终结本次执行及执行和解具有较为突出的需求与偏好。法院内部考核将终结本次执行的案件纳入执行到位案件的范围，因此对于一时难以执行到位的案件裁定终结本次执行，可以规避法院内部的考核压力。制度预想中的执行是法官根据不同情况逐次采取执行措施，升级执行强度，最终确保案件执行到位。由于常规执行措施的实施难度较大、风险较高，在采取强度较低的执行措施之后，法院倾向于选择终结本次执行，这在客观上可以降低执行的风险和难度。这导致当前终结本次执行程序呈现出“高适用率”和“低恢复率”的特征，“终本”案件占法院执行案件的比重不断攀升。^[58] 例如，2016年1—5月间，D县法院新收执行案件420件左右，终结本次执行的案件已达300件左右。D县法院的情况在全国范围内具有一定的普遍性。^[59] 这在一定程度上是法院规避执行生态压力的一种理性选择。

执行和解也有助于法院规避执行生态的压力。执行和解为受困于执行能力不足、资源有限的法院提供了一种结案的制度“出口”，可以减轻执行办案的负担、风险和压力，^[60] 因而法院对执行和解形成了较强的偏好。实践中，法官一方面以执行困难为由来劝说申请执行人降低诉求、让渡部分权利；另一方面以强制执行措施威慑被执行人，或者以降低执

[57] 有关国家能力与政策非均衡执行之间关系的研究，参见 Jonathan Schwartz, *The Impact of State Capacity on Enforcement of Environmental Policies: The Case of China*, 12 (1) *The Journal of Environment & Development* 50 - 81 (2003)。有关地方政府的自利行为如何引发政策非均衡执行的研究，参见 Christian Göbel, *Uneven Policy Implementation in Rural China*, 65 *The China Journal* 53 - 76 (2011)。

[58] 有关人民法院终结本次执行程序适用现状的研究，参见刘静：《终结本次执行程序的反思》，《首都师范大学学报（社会科学版）》2016年第6期，第39页以下；曾祥生：《无财产案件执行管理机制：困境、改革及其完善》，《法学论坛》2018年第3期，第150页以下；骆丽丹、黄汉柳：《刑附民案件执行的困境与对策》，《人民法院报》2019年7月10日第7版；曹杰：《金融案件执行存在的问题及建议》，《人民法院报》2018年12月23日第7版。

[59] 有研究发现，2014年4月，北京各法院对2000年以来的未实际执结案件进行了清理登记，共清理出未实际执结案件31万件，其中大多是“终本”案件。参见张美欣：《终结本次执行程序案件的彻底终结制度研究》，《法律适用》2016年第4期，第78页。也有研究发现，从2013年至2017年，江苏法院“终本”案件总数从302085件逐年攀升至1039986件。参见褚红军、夏从杰：《终结本次执行案件的管理经验》，《人民司法（应用）》2018年第13期，第21页。

[60] 参见陈杭平：《论民事“执行和解”制度——以“复杂性”化简为视角》，《中外法学》2018年第5期，第1226页以下。

行要求来说服被执行人自动履行。执行和解可以淡化矛盾,软化当事人的争讼意志,说服被执行人自动履行。执行和解也可以及时化解矛盾,有效消除执行过程中的各种不确定因素。

终结本次执行与执行和解是法院应对执行生态的消极方式,以规避压力为导向,并未触及引发压力的诸多现实问题,这会导致问题不断积累,矛盾日趋加重,因而需要启动运动式执行这一更为积极的方式来解决引发压力的诸多现实问题,缓解执行生态的压力。运动式执行主要表现为各类执行“会战”、集中执行、执行积案清理专项行动等。在“运动”期间,法院执行力度在短时期内增强,日常难以解决的执行积案在短期内及时化解。运动式执行具有以下两方面特征。

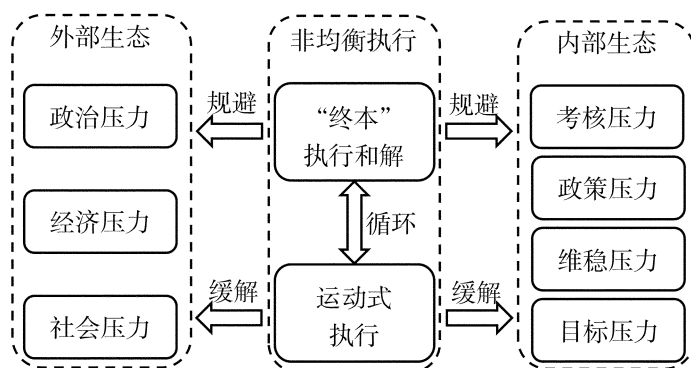
一是体制的整合化。在“运动”期间,执行的工作属性发生转变,从执行部门职权范围内的专业事务转化为地方党政机关以及法院整体的“中心工作”。“中心工作”的责任配置不以部门职能和权限为边界,法院内的相关部门和法院外的行政部门都有完成“中心工作”的职责。围绕“中心工作”的组织激励属于强激励,这意味着完成“中心工作”是相关部门在特定时期内的首要任务。^[61]法院党组和地方党委具体通过成立“领导小组”的方式,来协调相关部门参与案件执行。^[62]由法院党组推动的体制整合主要针对法院内部的立案、审判、法警等部门,由地方党政机关推动的体制整合则涵盖了公安、检察、消防、民政等部门,体制整合的范围更大,执行措施的力度因而更强。

二是执行措施的综合化。在“运动”期间,法院采取多种措施来解决执行难。一方面,执行强制措施的力度显著增强,财产查扣、房屋腾退、司法拘留等执行措施的使用频率提高。这主要是因为“运动”营造出强大的执行声势,建立了严格执行的氛围,这种氛围能够扭转被执行人的行为惯性和侥幸心理,弱化其逃避或抵制执行的动力,从而可以降低执行场景下的互动压力。另一方面,法院可以联系民政、教育、卫生、劳动等部门,给予申请执行人以子女就学、医疗费用减免、低保申请、就业培训等方面的帮助。运动式执行可以打破“孤岛”现象,由于获得其他部门协助与配合的难度有所降低,法院能够采取更为多样的执行措施来解决执行难题,提高执行效果,这有助于弥合法院执行能力与当事人期待之间的张力,缓解执行生态的压力。

由于运动式执行在提升执行效果方面所具有的突出作用,法院倾向于通过启动运动式执行来完成地方党政机关下派的治理任务和上级法院下达的目标任务。例如,实践中被纳入运动式执行的案件多是申请执行人反复上访,法院面临较大维稳压力的案件,或是涉及地方党政机关的“中心工作”及上级法院重点督办的案件,这些案件以涉民生案件、重大敏感案件、涉企案件等为主。不过,运动式执行的效果具有短期性,在“运动”结束之后,终结本次执行与执行和解在法院应对执行生态压力方面的角色会重新凸显,运动式执行也与终结本次执行、执行和解呈现出一种循环的状态。具体可以用下页图来表示法院如何通过非均衡执行策略应对执行生态的压力。

[61] 有关“中心工作”性质的研究,参见杨华、袁松:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》2018年第1期,第14页。

[62] 有关“领导小组”组织架构的研究,参见周望:《中国“小组机制”研究》,天津人民出版社2010年版,第138页以下。



（三）非均衡执行的后果与风险

非均衡执行是当前法院在执行生态过重压力之下的一种适应性选择。非均衡执行虽然有助于法院规避和缓解执行生态的压力，但也容易产生诸多不良后果和风险。

首先，执行资源投入的过度异质化。法院根据案件的时空分布来投入执行资源。受多种因素影响，执行案件在时空内的分布是不均匀的。法院的执行资源相对有限，需要根据执行案件的时空分布来合理统筹和安排执行工作，因而执行资源的投放亦应呈现出一定程度的非均质化。但是，非均衡执行策略可能导致执行资源投入的非均质化程度大幅提高。在常规状态下，法院执行资源投放量少，主要依靠执行和解来缓和矛盾，通过终结本次执行来规避风险。在“运动”期间，执行资源的投入量显著增大，立案、审判部门以及相关行政部门的人员都参与到执行工作中。执行救助、低保等政策资源的投入量也显著增大。

其次，不同案件执行力度的过度差异化。现实中，不同案件的执行力度存在一定程度的差异。为了保障司法公正，这种差异需要限制在一定范围内。但是，非均衡执行策略可能导致不同案件的执行力度差异过大。地方党政机关和法院的资源相对有限，很难对所有执行案件都采取运动式执行的方式，纳入运动式执行的案件主要是面临较大压力或者与地方党政机关的治理任务和上级法院的目标任务兼容性强的案件。运动式执行之外的案件，大多通过终结本次执行与执行和解的方式来解决。在执行和解过程中，法官通过说服申请执行人降低诉求来换取被执行人的主动履行，这实际上是对执行财产、数量、种类、时间和方式的“打折处理”。^[63] 执行和解在一定程度上意味着法院判决所确认的权利并未完全转化为现实的利益，申请执行人的合法权益并未充分实现。

再次，法院整体执行效果的摇摆。在常规状态下，法院的整体执行效果不佳，且容易出现“拖延执行”“折扣执行”等问题。当执行压力积聚到一定程度，法院倾向于通过运动式执行来缓解压力。由于运动式执行的开启，法院的执行效果得到很大程度的提升，但与此同时也容易出现“超标执行”、“踩线执行”等“执行乱”问题。^[64] 从一般层面讲，执行生态的压力有助于增强法院的执行力度，但是实践中，执行压力过大反而在一定程度上催生出执行疲态和惰性。法院在常规状态下的执行效果有限，因此选择通过运动式执行“毕其功于一役”，但这并不能有效解决执行难，反而可能导致法院执行效果的摇摆。

[63] 前引〔10〕，栗峥文，第56页。

[64] 在实践中，为应对申请执行人的上访，法官可能会采取一些灰色做法。例如D县人民法院执行人员“踩红线”执行，查控被执行人配偶的财产，如对方未提出异议，执行目标就可能实现。

非均衡执行还存在损及执行权威的风险。非均衡执行可能会诱发选择性执法、执行难与“执行乱”等问题,也可能导致执行制度的异化。例如,适用执行强制措施在一定程度上成为法院施压被执行人、促使被执行人主动履行的威慑手段,执行救助则在一定程度上成为部分法院用来稳控申请执行人上访的一种策略,接受救助的对象多为长期上访户。^[65] 这些都可能增强被执行人的博弈心态,固化申请执行人对法院执行的过高期待和对采取非常规施压手段以实现目标的不当预期,同时,对执行的社会信任也可能进一步降低。另外,地方党政机关和上级法院对非均衡执行策略也可能产生制度性依赖,进而增强甚至过度增强向基层法院下达治理任务和目标任务的力量和频率。这些因素或许产生短期内的积极效果,但最终都会对执行生态带来负面影响,不利于执行生态的改善和执行难问题的解决。

四、执行生态的改善与均衡执行

“切实解决执行难”,需要构建良性的执行生态,降低法院对非均衡执行策略的需求。同时,法院执行也需要保持一定的能动性以应对外部生态。建构社会场景下的执行权威是改善执行生态、实现均衡执行的关键。

(一) 构建良性的执行生态

良性的执行生态具有两方面特征:一是执行生态对法院执行产生了适度的压力,通过法院组织体系,执行生态的压力转化为推动执行的动力;二是执行生态为法院应对执行压力、实现执行目标提供了必要的条件和支持,法院通过常规执行措施可以实现执行目标,回应执行生态的压力与外界的需求。良性的执行生态包括多个方面。

第一,地方党政机关对法院执行的有效协助与充分支持。司法与政治之间具有紧密的关系,司法是从专业性的技术层面诠释和实践现实的政治需求。^[66] 与此同时,司法与政治也需保持适当距离,司法政治职能的有效发挥是通过相对超然于政治的司法运作机制来实现的。^[67] 上述围绕司法与政治关系的厘定,主要是针对审判与政治。相比于审判,执行对政治的依赖度更高,更需要获得来自地方党政机关的有效支持与充分协助。对司法自主性的过度强调,在一定程度上可能导致法院与地方党政机关相疏离,这增加了法院获得协助与支持的难度。但是,法院也不能过度依赖于地方党委来协调相关部门协助执行,因为地方党委的协调具有临时性和非正式性,无法从制度层面解决部门合作难题;对地方党委的过度依赖也会进一步强化法院的弱势地位,不利于司法权的正常行使。因此,构建常态化、制度化和规范化的部门协调机制,是解决上述困境的主要对策。最高人民法院于2019年提出,要健全完善“党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门联动、社会参与”的综合治理执行难工作大格局,这为构建部门协调机制指明了方向。^[68] 在此基

[65] 相关报道也指出这一现象。参见蒋晓明、仇惠:《破解执行难谨防三个误区》,《人民法院报》2018年7月29日第7版;宋长琴等:《执行救助机制框架的构建——江苏大丰法院执行救助工作调查报告》,《人民司法(应用)》2010年第21期,第78页。

[66] 参见姚建宗:《法律的政治逻辑阐释》,《政治学研究》2010年第2期,第38页。

[67] 参见杨建军:《法治国家中司法与政治的关系定位》,《法制与社会发展》2011年第5期,第13页。

[68] 《最高人民法院关于印发〈最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)〉的通知》(法发〔2019〕8号)。

基础上,还需要进一步确定部门协调机制有效运作的具体方案。当然,部门协调机制的运作要以不影响司法的自主性为前提。

第二,社会主体对法院执行的正确认知。社会主体需要对法院的执行能力形成客观和实际的认知。首先,法院执行过程会受到多种客观因素的影响。案件未执行到位既可能因为法院履职不力,也可能因为影响执行的因素超出法院的控制范围。从目前的执行实践来看,后者是主要原因。这意味着法院只能在自身所掌握的资源 and 拥有的能力范围之内履行职责。其次,案件未执行到位本身构成社会主体参与诉讼的一种成本和风险。社会主体在提起诉讼之前,需要了解诉讼的成本和风险,法院立案部门也需要主动告知和明示,这可以促使社会主体在市场交往和社会生活中积极主动地预防风险,在风险发生之后,采取多种方式补救损失,而不是将希望完全寄托于法院。再次,执行是在现存利益范围内进行的再分配,而不是创造出新的利益。如果社会主体对法院执行有了正确的认知,避免抱有过高期待,执行所面临的压力就会相应降低,执行权威也会相应提高。

第三,法院对执行工作有效的组织管理。对于内部生态压力的探讨并不意味着要消除法院对执行的组织管理或是将执行从法院中剥离出去,这对于改善执行生态、解决执行难所发挥的作用十分有限,甚至可能导致立、审、执协调难问题进一步凸显,对提升执行效果产生不利影响。^[69] 执行工作的开展和执行目标的实现需要依托于有效的组织管理,以将生态的压力转化为执行的正向推力。组织管理的核心是激励与监督相平衡,“强激励、弱监督”会诱发执行不规范现象,“弱激励、强监督”则会导致组织压力过大,诱发执行疲态和惰性,这集中表现为各类执行“避责行为”。^[70] 基于提升执行规范化水平的考虑,执行体制改革侧重于强化执行监督,在执行激励方面有所偏废。因而,扭转“弱激励、强监督”的组织管理格局,实现激励与监督相平衡,应是当下法院执行管理的重要导向。

对执行的组织管理还涉及如何协调立案、审判与执行之间的关系。在“三分两统”改革之后,法院内部机构、人员、程序、权限等实现了立、审、执相分立的模式,这有助于实现各个环节之间的相互监督与制衡,提升司法运行的规范化水平。^[71] 不过,在不影响立、审、执各个环节核心职能的前提下,还需要实现三者之间的协调运行,具体包括信息共享和风险防控责任的共担。法院长期依靠院党组成员分管部门工作的机制来协调立、审、执,这种机制具有临时性和非正式性,需要探索建立常态化、规范化的协调机制,增强立案、审判环节的压力化解功能,防止压力“后抛”到执行环节。^[72]

[69] 将执行权以及执行机构从法院剥离出去,也不利于审、执协作,可能增加当事人的诉讼成本,不具有妥当性。参见肖建国、黄忠顺:《论司法职权配置中的分离与协作原则——以审判权和执行权相分离为中心》,《吉林大学社会科学学报》2015年第6期,第37页;黄忠顺:《民事执行机构改革实践之反思》,《现代法学》2017年第2期,第15页。

[70] “避责行为”是指组织人员在面对不确定性、不平等性和扩散性风险时,采取策略规避直接责任和潜在责任。参见倪星、王锐:《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《中国社会科学》2018年第5期,第116页。

[71] “三分两统”是指“立审分立”“审执分立”“审监分立”和“统一立案”“统一收取诉讼费”。1997年4月21日,最高人民法院发布和实施《最高人民法院关于人民法院立案工作的暂行规定》(法发〔1997〕7号),规定“人民法院的立案工作由专门机构负责”(第6条),由专门机构“计算并通知原告、上诉人预交案件受理费”(第7条第5项)。1999年10月20日,最高人民法院提出“全面实行立审分立、审执分立、审监分立”,见《最高人民法院关于印发〈人民法院五年改革纲要〉的通知》(法发〔1999〕28号)。

[72] 最高人民法院已就这一问题作出具体规定。参见《最高人民法院关于人民法院立案、审判与执行工作协调运行的意见》(法发〔2018〕9号)。

（二）实现能动的均衡执行

构建良性的执行生态是一项长期的系统性工程，很难在短期内实现。执行生态中的一些压力与社会转型、经济增速放缓等宏观因素有关，在宏观的经济社会形势未发生大的改变的前提下，执行生态也很难有整体性的改善。理想状态的均衡执行表现为执行资源投入的均质性、案件执行力度的统一化和整体执行效果的一致性。在当前的执行生态下，理想的均衡执行尚难以实现，执行部门需要保持较大程度的能动性，不断根据党政机关的需求和社会形势来投放执行资源和调整执行力度。

法院需要主动回应地方党政机关的治理需求。首先，法院需要将地方党政机关的路线、方针和政策转化为部门内部的司法政策和理念，以指导和管理执行工作。但是在转化过程中，法院需要秉持自主和审慎的态度。其次，在不影响执行职能正常履行的前提下，需要充分兼顾执行的政治效果。法院需要对执行产生的各类后果进行综合研判，尤其需要避免因为案件执行对地方经济发展和社会稳定带来负面影响。再次，对于涉及地方经济发展和社会稳定的重点案件，包括涉企案件、民生类案件和涉诉信访案件等，法院在执行资源的投放和执行力度的调整方面需要有所偏重。对于此类案件，在执行过程中需要秉持更为审慎的态度，采取更加多样的执行措施。法院主动回应地方党政机关的治理需求与地方党政机关支持法院执行是相互促进的，单纯强调地方党政机关支持法院执行并不可行，将法院执行隔绝于地方党政机关之外也不利于执行生态的改善。不过，法院在回应地方党政机关的治理需求时需要拥有充分的自主性，需要以不影响执行权的规范行使为前提。

执行工作也需要充分适应基层社会的形势。法院需要依据基层社会中执行案件的时空分布、人口流动等情况配置执行资源。例如，受到打工潮影响，中西部地区乡村社会人口流动呈现出很强的周期性，人员在年初大量流出，在年末大量流入。法院执行资源的投放亦需要根据人口流动的趋势作相应调整。因而，执行资源投放的适度差异化实际上是一种可以提高执行效率的理性选择。另外，在不影响执行的法律效果的前提下，需要充分兼顾执行的社会效果。基层法院受理的很多纠纷属于发生于熟人社会或者亲密关系中的相邻纠纷、婚姻纠纷、家庭纠纷等。在这些纠纷中，社会交往和诉讼过程中产生的怨气未能平息、非法律性诉求未能满足等，都可能是导致被执行人拒不执行的主要原因。这些现象背后蕴含了深层次的法律与情理、专业化的司法逻辑与基层社会之间的张力。对于这类情况，直接适用执行强制措施反而有可能导致矛盾升级，不利于执行目标的实现，需要采取更为弹性的执行方式，实质性地解决矛盾纠纷。^[73]

能动的均衡执行与良性的执行生态之间是相互促进的关系。良性的执行生态可以对法官产生压力，塑造执行的能动性；能动的均衡执行也有助于更好地应对执行生态的压力。

（三）建构社会场景下的执行权威

改善执行生态，降低法院对非均衡执行策略的需求，还需要建构社会场景下的执行权威。当前法院的执行权威还相对不足，这导致被执行人逃避或抵制执行，也导致相关主体协助执行的意愿较弱。执行权威的不足加大了法院适用常规执行措施的困难和风险，法院

[73] 有研究指出，当前社会民间纠纷发生异化，几乎用尽所有司法程序却仍未解决纷争问题，作出判决之后，新的纷争会围绕着判决的执行在双方和法院之间继续展开，因为败诉方总是不服“输”，依然要“依法纷争”。参见陆益龙：《乡村民间纠纷的异化及其治理路径》，《中国社会科学》2019年第10期，第191页。

对非均衡执行策略的适用则可能损及执行权威，从而形成一种“执行权威不足—非均衡执行”的非良性循环。建构社会场景下的执行权威是扭转这一非良性循环的关键。司法权威构成执行权威的“元权威”，司法权威不足是造成执行权威不足的重要原因，因而执行权威的建构需要从提升司法权威着手。不过，执行权威与司法权威存在差异，执行权威还受到社会场景的影响，因而执行权威的确立还需要增强对逃避和抵制执行行为的依法治理，扭转被执行人对于执行的博弈心态，形成配合与协助执行的良好氛围。

执行效果较差和执行程序设置不合理，也是导致执行权威不足的重要原因。社会主体基于朴素的公平正义观念，在认知和评判法院执行时以执行效果的好坏为重要标准，忽视了法院的执行现实和执行能力，这导致执行权威很难真正确立起来。因此，需要调整社会主体对执行的期待，避免将执行效果作为认知和评判法院执行工作的唯一或者核心标准。执行程序的设置和运作也是影响执行权威的重要因素，是否充分保障程序利用者以及相关主体的程序权利是衡量与评价执行程序正当性的核心标准。^[74] 不过，需要辩证地看待保障程序利用者以及相关主体的权利与建构执行权威之间的关系。在执行权威还比较缺乏、被执行人及相关利益主体对执行秉持博弈心态、诉讼过程中的博弈明显强化的背景下，过于细密的程序保障制度和措施可能会在客观上对执行效果产生负面影响。^[75] 被执行人及相关利益主体过度适用执行救济措施，以实现拖延执行的目的，会对申请执行人的合法权益造成实质性损害，同时也会影响执行效果，反而不利于执行权威的确立。因而，建构执行权威需要充分兼顾平衡提高执行效果和程序保障的双重目标。

只有在社会场景下真正确立起充分的执行权威，执行生态才可能得到改善。法院通过常规执行措施可以实现执行目标，对非均衡执行策略的偏好就会降低，从而更多依靠均衡执行来应对执行生态。“良性执行生态—能动的均衡执行”循环的形成意味着“切实解决执行难”目标的初步实现。

结 语

法学研究与司法实践之间良性互动的表现之一是法学研究能够为法院系统的改革和发展提供急需的知识。^[76] 研究视角的单一和不足制约了法学研究提供知识的能力。单一的研究视角可能会屏蔽司法实践中的一部分经验现象，同时对司法实践中不同现象之间的因果关系作出不准确的理解，进而可能提出不恰当的对策建议。司法实践的复杂性意味着任何一种研究视角不可避免地会“挂一漏万”，不可能“一揽子”解决所有问题。多种研究视角的相互补充，对于实现法学研究与司法实践的良性互动具有十分重要的意义。

本文从生态视角研究法院执行，分析执行难的发生原因，探讨法院应对执行难各项举

[74] 参见任重：《民事诉讼法教义学视角下的“执行难”：成因与出路——以夫妻共同财产的执行为中心》，《当代法学》2019年第3期，第45页以下；唐力：《论民事执行的正当性与程序保障——以第三人异议之诉为中心》，《法学评论》2009年第5期，第58页。

[75] 有关诉讼过程中的博弈明显强化的论述，参见顾培东：《判例自发性运用现象的生成与效应》，《法学研究》2018年第2期，第87页。

[76] 苏力：《司法改革的知识需求——波斯纳〈各行其是〉中文版译序》，《法治现代化研究》2017年第1期，第101页以下。

措的困境和不足,进而就如何实现“切实解决执行难”目标提出对策建议。生态视角的启示是,执行难的发生具有深刻的政治、社会、经济和组织背景,执行生态的过重压力是这一问题的集中体现。解决执行难是一项系统性工程,既需要改善执行生态,增强执行权威,也需要实现能动的均衡执行,从而实现良性的执行生态与能动的均衡执行的相互促进。需要指出,本文的经验材料主要来源于对中部地区基层法院的调研,在区域经济社会发展不平衡的背景下,东、中、西部地区基层法院的执行情况必然存在一定的差异。同时,近年来,法院执行力度不断加大,各项改革举措密集推出,这也可能导致法院的执行生态和应对方式发生一定程度的改变。不过,这些问题并不会减弱反而印证了生态视角的解释力。

Abstract: Executive ecology refers to the environment and the atmosphere in which the court enforces judgements. It mainly includes the internal ecology composed of vertical and horizontal ecologies, and external ecology composed of political ecology, economic ecology and social ecology. Through the investigation of several grassroots courts, it's a fact that the current enforcement is under great pressure from external ecology, including the governance pressure of political ecology, the relief pressure of economic ecology, and the interaction pressure of social ecology, and these pressures have been exacerbated to a certain extent by the internal ecology of the court. The excessive pressure of enforcement ecology has given rise to the courts' demand and preference for uneven executive strategy: on the one hand, such a strategy can avoid the pressure through the termination of enforcement procedure or enforcement settlement; on the other hand, it can relieve the pressure by periodically carrying out campaign-style enforcement. Uneven enforcement strategy may induce nonstandard enforcement and undermine enforcement authority. In order to achieve the goal of "effectively solving the problem of enforcement difficulties", it is necessary to improve the enforcement ecology and weaken the courts' demand for uneven enforcement strategy, and their key is to establish the enforcement authority in social situation and realize the mutual promotion between positive enforcement ecology and active even enforcement.

Key Words: enforcement difficulty, enforcement ecology, enforcement authority, even enforcement
