法治日报 LEGAL DAILY
2022年1月13日 星期四
编辑:文丽娟 美编:高岳 校对:申云 电子信箱:fzrbshidian@126.com

执行改革 为民底色

基层院执行工作怎么干中院说了算?

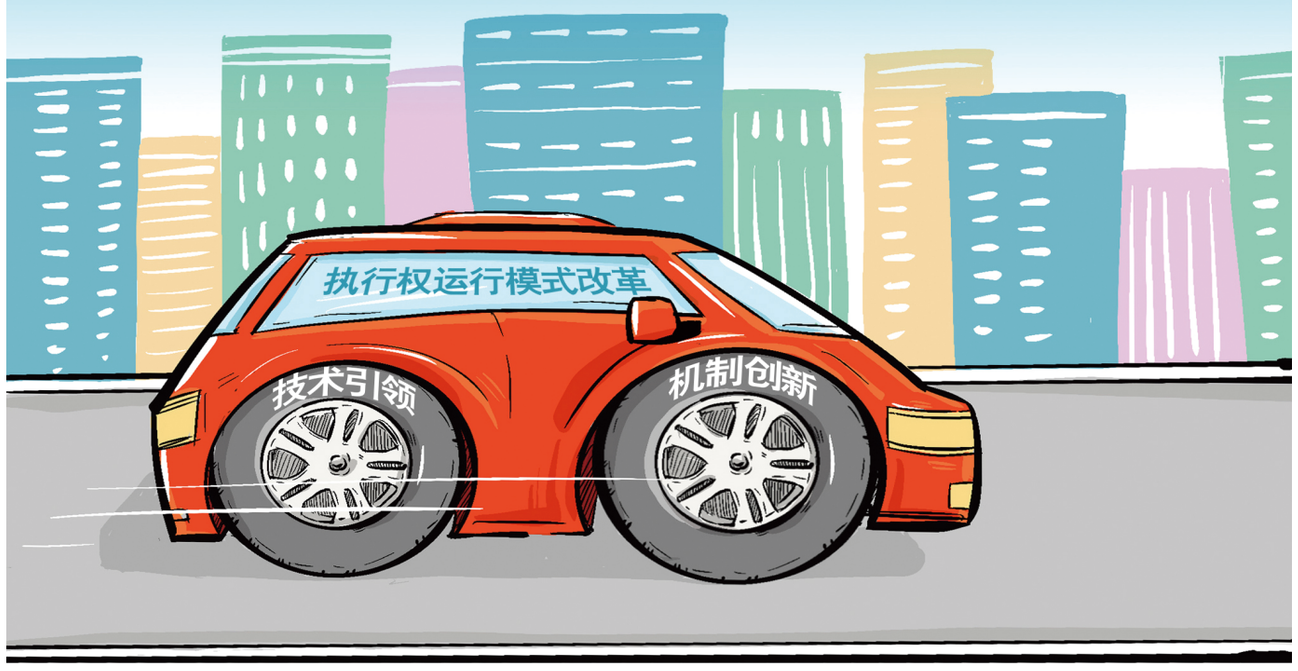
记者深入苏州中院执行指挥中心一探究竟

调查动机

执行权兼具司法权和行政权双重属性,长期以来,执行管理体制和执行办案模式主要按照司法权运行特点设计。2020年3月,最高人民法院批复同意苏州市中级人民法院按照"区(县)人民法院执行机构接受本级人民法院和中级人民法院执行机构双重领导,在执行业务上以上级执行机构领导为主"模式进行执行管理体制改革试点。苏州中院成为当时全国仅有的两家试点法院之一。

改革过程中,苏州中院坚持"机制创新"和"技术引领"双轮驱动,着力推进执行权运行模式改革,执行效率、执行规范化水平、执行环境均得到进一步优化,执行信访案访比远远低于全省平均值。

执行权运行模式改革为何有如此功效?带着这一问题,记者进行了深入调查采访。



□ 本报记者 丁国锋

江苏省苏州市中级人民法院执行指挥中心,执行法官就一起执行案件,在平台"事项发起"模块中向昆山市人民法院执行指挥中心推送了"查人找物"指令,要求其7日内完成,并引入该案相关法律文书。

昆山法院执行指挥中心收到指令后,立即将此项工作分配给外勤人员负责。工作完成后通过平台向中院予以反馈,同时导入执行笔录、工作记录、照片视频等资料。指令完成,法官点击"办结"。

"中院可以向基层法院发出执行工作指令,基层法院之间也可以互相派发指令,这在几年前是不可想象的。"苏州中院审委会专职委员、执行局局长沈如说,依靠这个功能,目前苏州基层法院之间,凡是执行案件非核心的辅助事项,原则上都交给属地法院办理,也就是各市、区基层法院的执行法官,无须为辅助事项异地出差,由此节省了大量人力、物力、财力。

这只是苏州法院深入推进执行权运行模式改革试点取得积极成效的一个缩影。

近一年多来,苏州中院按照《最高人民法院关于深化执行改革健全解决执行难长效机制的意见——人民法院执行工作纲要(2019-2023)》要求,积极推进改革试点,逐步构建起"横向协同、纵向贯通、市域一体"的执行工作新格局,显著提升了苏州法院执行工作质效和执行规范化水平。

执行模式扁平化并联式 节省大量人力物力财力

每个工作日早上9点,在苏州市姑苏区人民法院执行指挥中心上班的于乔,到岗第一件事就是在电脑上点开"三统一"平台接收和发送信息。

"喻法官,您昨天发送给昆山法院请求银行临柜扣划的委托事项,昆山法院已经完成,并在系统中发送办结材料,请注意查看。"于乔一边快速查阅信息,一边提醒法官喻俊。

"真快,就等这个结案了。"喻俊立即在平台上回复。

于乔的身份是书记员,她所在的岗位是从事法官辅助性事务的委托专员。在姑苏区法院执行指挥中心,和于乔一样从事辅助性事务的共有查控专员、文书专员、外勤处置专员、案款管理专员、信访专员、终本案件管理专员等13个岗位。

据了解,苏州两级法院上线"三统一"平台,实现了案件的统一管理,行动的统一指挥,事务的统一协调,在苏州大市范围内统筹全市张家港、常熟、太仓等10家法院的执行案件、执行人员、执行装备等资源,在全市实现"一张网""一盘棋"运行。

"以前是'一人包案到底'的办案模式,无论是出具执行裁定书等裁判性事务还是送达材料等辅助性事务,均由执行法官带着书记员一起完成。执行法官需要时常翻阅案件卷宗,需要查询或者扣押被执行人财产的,还得安排车辆跑银行、不动产管理中心等地方,费时又费力。"姑苏区法院副院长、执行局局长曹黎丰说,如今这种传统的执行模式已经成为"过去式",取而代之的是流水线、扁平化、并联式的工作模式。

天工人巧日争新,改革的变化远不止于此。在苏州中院执行指挥中心,沈如带着《法治日报》记者来到大屏幕前,介绍苏州法院执行管理体制改革和执行信息化建设成果。

"中院执行指挥中心是全市法院执行工作的管理中枢。"沈如说,通过执行指挥中心实体化运行,促进形成了"横向协同、纵向贯通、市域联动"的执行工作格局。

在工作人员的演示下,记者现场看到:由中院向基层法院发出工作指令,指定完成时间,并引入案件相关法律文书;基层法院收到指令后,迅速实施并通过平台向中院反馈;实施法官据此判断指令是否完成。

"如果几家基层法院间发生争议,中院可以通过平台予以统一协调。2020年11月至今,全市法院通过该平台已办理5494项协调事项。"沈如说,"三统一"系统实现了区域执行资源的大统筹,有效提升了执行质效,真正形成了全市执行工作"一盘棋"格局。

记者了解到,苏州法院还借力公安临控网,有效解决了"人难找"问题,借力财产查控网,在全省率先实现不动产、公积金、车辆的网络查控,实现了主要财产形态的网络查控全覆盖。

执行信息化跨越式发展 诸多监管难题迎刃而解

苏州法院收案量在全省排名第一,2018年高标准通过"基本解决执行难"第三方评估验收之后,依然面临"各基层法院之间发展不平衡、上下级法院之间协同不深入、人案矛盾化解不彻底"等制约执行工作发展的深层次问题。

"苏州法院执行案件的数量平均每年以10%左右的速度增长。我们既要消化增量,又要提高案件质量,只能向体制机制改革、向信息化建设要生产力。"沈如说。

记者在苏州中院院长徐清宇作为课题负责人所作的《关于执行权运行模式改革问题的调研报告》中看到,2020年,苏州法院以江苏全省10%的执行人员,办结了全省18%的执行案件,员额法官人均结案数达到991件。

案件办了这么多,质量如何?该调研报告显示:2020年苏州两级法院进京执行信访案访比为万分之1.2,赴省执行信访案访比为万分之13.23,远远低于全省平均值,在省内排名第一,执行信访化解工作受到最高人民法院点名表扬。

"体制机制改革强化了中院对全市法院执行工作的业务领导,执行理念、办案模式、工作标准都实现了统一,当事人能够对自己的案件建立合理预期,在每家法院都能接受同样高质量的执行服务。"徐清宇介绍说,由于中院加强了执行业务领导,全市各基层法院之间的执行工作差距不断缩小。

随着执行信息化的跨越式发展,司法监督水平也上了一个全新台阶。

记者注意到,由于打破了原来"一人包案到底"的办案模式,一起执行案件从收案到办结,所经历的每一个环节,都有不同辅助性岗位的人员办理,所有案件采用电子卷宗全程留痕,保障了司法公开。

对内,院庭长可以按照权限随时调看案件进展,财产处置和案款发放都由系统自主催办提醒;对外,系统自动向当事人发送短信,涉及审限变更、移送评估、案款到账等重要节点的变动情况都会即时告知,当事人还可在微信公众号和智慧法院App中,实时获取案件信息,甚至查阅电子卷宗。

"以前院庭长对于具体个案的监督管理,只能通过查阅纸质卷宗或者询问承办人的方式来实现,有时很难全面掌握案件信息,而且可能出现监管不及时的问题。现在案件所有情况都在网上流转,院局长可对整个办案流程都实时'可视化'监管,监管难问题迎刃而解。"曹黎丰介绍说。

记者还了解到,在改革驱动和信息化支撑下,困扰多年的执行案件繁简分流,也顺理成章得以推进。仅在姑苏区法院,通过成立样本团队、终本团队以及保全组、普通实施案件团队,实现了类案有效分流。

"过去,没有进行繁简分流,执行效率整体上难以提高。"苏州中院执行局综合协调处处长陈琳介绍,实行统人、统案、统事、统标准"四统"机制后,逐步形成了关联案件集中管辖、执行事务属地办理的原则。2019年以来,全市法院提级执行321件、指定交叉执行1736件、协同执行69次,办结跨域执行事务36783项,充分调度了执行资源,有效降低了执行成本。

地区执行环境持续净化 不断优化法治营商环境

为了加强业务规范,苏州中院先后出台《关于贯彻善意文明执行理念 优化法治诚信营商环境的若干意见》《关于严厉打击规避执行行为的意见》等20多个规范性文件,为一线执行人员提供了务实有效的操作指引。

不少停留在法律法规"纸面上"的硬措施,在全新执行管理体制下也真正走上了制度化,其中最明显的就是对规避执行、抗拒执行行为的严厉打击。据了解,2018年至2021年四年间,苏州法院共组织开展集中执行行动599次,在集中执行行动中采取搜查措施840次、拘留1281人、罚款416次,移送追究拒执罪线索227件,判决57人,长期保持对被执行人的高压态势。

"要实现切实解决执行难目标,必须把打击拒执犯罪作为扭转执行工作被动局面的根本之策,要让被执行人主动报告财产、自觉履行义务成为执行工作的常态。"沈如说,当一个地区的执行环境得到有效净化,尊重执行、理解执行、支持执行的社会氛围逐步养成,法院就不需要通过"运动式"专项执行行动解决执行难问题了。

苏州法院的执行管理体制改革,打破了长期以来执行工作单打独斗、各自为战的状态,使全市执行工作拧成了一股绳。江苏高院副院长褚红军说,在依法履行执行职能的同时,要进一步研究如何正确处理善意执行、文明执行、规范执行与加大执行力度之间的关系,与分权、集约、规范等原则相结合,建设一支优秀的执行队伍,为全面落实最高法关于执行工作各项最新部署贡献"江苏智慧"。

"执行实施权与审判权独立行使具有本质区别,执行实施权属于行政权范畴,上下级具有领导和被领导、管理和被管理的关系。执行实施权主要内容是查找、控制和处置被执行人财产,以国家强制力的方式实现生效法律文书确定的债权。"苏州大学法学院教授张永泉认为,苏州的基层法院执行局既受本院领导,又受上级法院执行局领导,即双重领导,符合执行实施权运行规律。

在张永泉看来,苏州中院执行局统一制定执行案件管理制度,推动市域内所有执行案件均按照同一理念、同一标准推进执行措施,有效防止了选择性执行和乱执行现象。同时,通过强化被执行人财产申报义务,逐步形成以被执行人申报为发现财产的主要途径,法院依据职权查找财产为辅助手段的良性而理想的执行实施机制。长此以往,被执行人会意识到,如果不在规定时间内按照要求如实申报财产,就将受到严厉的处罚,直至追究刑事责任。这将有力提升法院执法公信力,有利于优化法治环境、营商环境。

制图/高岳

鉴定故事

新生儿手臂瘫痪是天生还是事故

记一场相隔三千多公里的远程鉴定

□ 本报记者 余东明
□《法制与新闻》记者 黄浩栋
□ 本报通讯员 阮隽峰

法医做司法鉴定不到现场,远程调查,能得出可信的结果吗?

司法鉴定科学研究院(以下简称司鉴院)法医杨小萍与青海玉树的康巴(化名)虽然远隔3000多公里,但她凭借扎实的专业知识,通过远程鉴定,给了孩子一个"真相"。

2017年11月9日19时,康巴出生在玉树某医院。医生查房时发现,康巴的双臂活动幅度不对称,左臂的活动能力明显要弱于右臂,还存在肩关节脱位现象,肌腱和神经损伤的可能性很大。

经过后续诊断,医生确认孩子的左肱骨头半脱位,左上肢臂丛神经存在损伤。神经受损影响了康巴的身体机能,不仅手掌无法正常抓握,连手臂的伸屈也十分困难。

康巴的母亲认为,孩子手臂损伤是因为医生不当的医疗措施造成的,于是一纸诉状将医院告上法庭。

新生儿手臂几近瘫痪,究竟是医疗事故造成的还是幼儿自己的先天缺陷?这个问题成为案件审理的关键。

2019年7月,玉树市人民法院委托司鉴院进行鉴定,要求查明医院在康巴母亲分娩时是否存在医疗过错;如有过错,与孩子的手臂损害之间存在多大的责任关系。

杨小萍从事司法鉴定已近17年,且有医院临床工作经验。案子一到手,她就认为用传统司法鉴定方式难度非同一般。

"康巴出生于2017年11月,而法院提出鉴定申请已是近两年之后了。"杨小萍说,况且在2018年康巴还到上海做了神经修复手术,左臂神经和生理结构较刚出生时已经发生了很大变化,这势必会影响鉴定中的参考价值。

要鉴定在孩子出生时医院有无过错,就必须先了解孩子诞生之初的身体状况和产妇分娩的过程。杨小萍与法官取得联系,请他前往医院调来康巴出生时的病历记录和医学影像资料。

杨小萍对资料分析后发现,康巴是其母顺产生下的第二胎,出生时重达5.4公斤,在医学上属于典型的巨大儿。

"婴儿体型过大,在分娩过程中容易发生难产。但是至今在产科临床上尚无准确预测胎儿大小的方法,医院只能通过孕妇病史、临床表现、腹部检查以及超声测量等手段进行估计,因此在分娩时更需要医生丰富的临床经验和随机应变的能力。"杨小萍说。

同时她还发现,产妇在入院前一周的超声检查就显示胎儿体型偏大,属于巨大儿。此外,医院的病程记录还显示在产妇分娩过程中,胎儿确实出现肩部难产的现象,但产科医生仍然建议采取自然分娩,并放弃进行麻醉下剖宫产手术。

"巨大儿的肩膀是分娩困难的主要部位之一,出生体重大于4.5公斤的胎儿,发生肩难产的概率最多可超过20%,而肩难产又极易导致胎儿肩部的神经受损。本案中的胎儿出生体重高达5.4公斤,肩难产的风险极高。"杨小萍认为,院方的诊疗行为存在以下过错:一是在分娩之前没有充分考虑巨大儿的生产风险,也没有说服产妇家属采取剖宫产;二是在患者同意进行剖宫产手术后,处理仍不够及时、迅速,导致多次丧失了改变分娩方式的机会;三是在产程中应用缩宫素不当,尤其是在第二产程延长时应用缩宫素,过度干预产程,致宫缩过强,客观上增加了肩难产发生率;四是在肩难产发生后,医生在解除肩难产的处理过程中存在操作不当。

了解了胎儿分娩的过程,新问题又随之而来:医院在明知是巨大儿的前提下为何还要进行顺产?胎儿出现肩难产情况后为何不转为剖宫产?要弄清这些问题,就必须开一场听证会,同时听取双方当事人的意见和看法。

但现实困难是康巴和家人远在青海玉树,两地往返将花费大量时间和金钱,并极可能耽搁法院审理期限,杨小萍思索再三,与法官沟通后决定采取远程视频的方式召开听证会。

2019年11月14日上午,司法鉴定听证会准时召开。医院陈述,医生根据影像资料判断胎儿属于巨大儿,体重预计为4.2公斤,并在手术前多次提出做剖宫产,但家属以宗教为由拒绝,坚持进行顺产,医院的整个分娩手术流程皆在产妇和家属的授意下进行,不应承担损伤责任;康巴父母则表示,医院预估的胎儿体重和实际情况差距过大,且自己也同意在生产过程遭遇困难时转为剖宫产的意见。

由于双方当事人各执一词,决断重任落到了杨小萍身上。通过与法官以及其他专家沟通后,杨小萍认为,医院在产前对胎儿情况的误判和生产过程中医生应对难产时采取的措施不当,是导致胎儿手臂损害的主要原因。

最终,杨小萍出具鉴定意见,认定医院对康巴及其母亲的医疗中存在过错,医疗过错与康巴手臂损害之间存在主要因果关系,责任程度在60%至80%之间。

鉴定意见为整个案件审理提供了决定性证据,法官采纳了鉴定意见,并组织医患双方进行调解,最终双方达成了调解协议,纠纷得以圆满解决。

随着科学技术和网络技术的快速发展,远程鉴定成为可能,很多异地办理的案件都通过这个方式得以解决。司鉴院早在10年前,就已经与多家外省市的法院合作探索这种全新工作模式。近两年,司鉴院不断优化远程司法鉴定工作机制,借助与法院审判系统数据对接和远程视频会议软件,已经能实现当事人足不出户就可以面对面参与鉴定。

"远程司法鉴定不仅免去当事人来回奔波的诉累,也让法医能有更多时间安心鉴定,为法院提供最真实可信的鉴定意见,为司法审判实现公平正义提供最有力的专业保障。"杨小萍说。

感光度

天津政法干警迎战奥密克戎

4天报告97例新冠病毒感染者,奥密克戎变异株近日在天津快速传播。天津市政法干警迅速行动,支援社区疫情防控与核酸检测工作。

图① 天津市公安局河西分局干警在核酸检测现场为老人提供帮助。

图② 津南区人民法院干警前往社区开展防疫工作。

图③ 南开区人民检察院干警在核酸检测现场开展秩序引导。

本报记者 张驰
本报见习记者 范瑞恒
本报通讯员 李新容 黄茂鑫
赵泽运 摄

丁子同 题