

执行改革 为民底色

实现“要我履行”到“我要履行”之变

宁德法院“零强制执行”破解少数党政机关怠于履行生效裁判难题

□ 本报记者 吴亚东 王莹

在一起执行标的为8000元的执行案件中,作为被执行人的某区人民政府却未及时履行还款义务,在判决生效近一年后,这起跨行政区划执行案件才在福建省宁德市中级人民法院的强制执行下画上句号。

仅仅8000元的执行标的,为何具有履行能力的基层党政机关却未能及时履行?在司法实践中,特别是在推行行政案件集中交叉管辖改革之后,一些基层党政机关未自动履行生效裁判的案件也时有发生,有的甚至上了失信“黑名单”,给当地打造法治化营商环境“减分”不少,怎样才能从源头根治此类问题?这引发了宁德中院的思考。

“在宁德市委的领导和支持下,宁德法院坚持党政联督,实现系统化运作,坚持全程实督,实现精细化管理,坚持惩戒严督,实现项目化推进,充分发挥党政机关‘零强制执行’的示范、辐射、带动作用,执源治理初现成效。”宁德中院党组书记、院长董明亮介绍说。

近日,《法治日报》记者走进宁德市两级法院,探访宁德市如何通过建立涉党政机关“零强制执行”工作机制,推动形成党政机关带头自动履行、带头诚信的良好氛围。

履行生效判决意识不强 涉党政机关执行成难题

“涉党政机关为被执行人的案件,执行起来难不难?”面对记者提出的这一问题,干了多年法院执行工作的宁德中院执行局局长许子君思考了一会,点了点头。

“其中的原因很复杂,首先是认识不够到位。个别党政机关工作人员没有充分认识自动履行生效裁判工作的重要性,简单地将裁判文书确定的履行期限当做一般的通知、要求,没有从全面依法治国、优化营商环境、推动诉源治理、实现治理体系和治理能力现代化的层面去思考和认识问题。”许子君说。

他认为,带头依法行政,自觉履行人民法院生效判决,本是法治政府建设的应有之意。“如果党政机关都选择性执行或是消极怠于执行,那损害的不仅仅是法律权威,更是党和政府在老百姓心中的形象。”

福建省高级人民法院执行局局长许寿辉介绍说,涉党政机关案件执行问题,党中央历来高度重视。早在2012年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅就联合下发《关于做好党政机关执行人民法院生效判决和裁定工作的若干意见》,要求“行政机关必须按照生效裁判确定的内容自觉履行义务,不得以任何理由拖延、规避和抗拒执行”。

“此后几年,特别是在全国法院推进‘基本解决执行难’这场硬仗中,各地在党委的有力支持下,相继出台构建综合治理工作格局,推动解决‘执行难’等工作意见。这些都为破解类似执行领域‘老大难’问题提供了制度保障。”许寿辉告诉记者。

尽管如此,在执行实践中,涉党政机关为被执行人的案件“执行难”问题仍有发生,同时还出现一系列新情况新问题。记者在采访中发,透过一些案例分析,一些党政机关在败诉后工作不够到位也是一个重要因素。

实践中,一些党政机关普遍聘请代理律师,往往将诉讼案件全盘委托律师处理,而律师的代理工作截止于判决作出后,这就导致判决生效后,相关案件往往处于无人继续跟进、落实的“真空”状态。

当前,政务诚信考核已经提升到前所未有的高度,也“倒逼”各地政府机关带头诚实守信、厉行法治。但在政务诚信的评价方案中,主要以政府机关是否纳入失信被执行人名单为标准,而纳入失信被执行人名单往

往在强制执行立案以后,这也在客观上延长了一些政府机关履行义务的期限。

如何把“后端评价”变为“前端考核”?病根找准了,宁德中院执行干警开始对症下药。

严抓自动履行“牛鼻子” 联督严督形成执行威慑

在宁德市委的领导、市政府的支持下,宁德法院严抓自动履行这一“牛鼻子”,坚持“事前”党政联督,努力推动形成党政机关“零强制执行”工作合力。

2020年5月,宁德市委依法治市委员会出台实施方案,提出党政机关带头自动履行的工作要求,明确由党委政法委与人民法院采取联合通报、督办约谈等方式,提升党政机关带头履行生效裁判文书的自觉性。

此后,宁德市政府积极推动市委政法委、市委文明办、市效能办、市发改委等,创造性地将党政机关未自动履行法院生效裁判确定义务情况,纳入平安综治、文明单位、绩效、营商环境指数等考核指标。

同时,宁德市委政法委还专门下发通知,通报各县(市、区)党政机关落实“零强制执行”工作情况,有力推进涉党政机关执行案件自动履行。

变化开始在一案一事中呈现。2021年8月,福建省高级人民法院再判决某环卫部门偿还某建筑工程工程款55万元及利息一案。判决生效后,相关环卫部门一开始并未自动履行。

“当对方从法院知道我们准备申请强制执行立案后,马上主动和我们沟通,把工程款和利息算得清清楚楚。”该建筑工程代理律师王昶告诉记者。

原来,在地方党委和法院联合督促下,该环卫部门意识到,一旦案件进入强制执行程序,将对地方营商环境建设等工作产生不利影响,随即自动履行判决义务,并充分认识到党政机关必须带头尊重和自动履行生效裁判,表示今后将主动维护裁判权威。

“同行们都讲,现在有了制度的刚性约束,行政机关的案子胜诉以后,后续的执行一般都不成问题了。”王昶深有感触地说道。

动员千遍不如处罚一遍。除了事前监督,宁德法院还坚持“事后”惩戒严督,通过领导挂帅,项目化跟踪管理,为每一起涉党政机关涉执案件建立“一案一台账”,并视拒不履行的不同情况,坚决采取罚款、纳入失信被执行人名单等强制措施。

2020年以来,宁德中院先后对异地某县人民政府罚款50万元,将某县人民政府纳入失信名单,对相关党政机关形成强烈震慑。2021年,宁德中院受理的该县涉党政机关执行案件情况较往年明显下降,仅受理涉执案件3件,同比减少90%。

通过书面形式将拒不履行判决的风险告知相关单位;在判决书后附上温馨提醒,告知履行金额及汇入账户;通过电话沟通、上门回访等形式予以预警和动员……

“这一系列举措下来,我们在办理案件过程中明显感觉到,相关党政机关自动履行意愿上升,配合度也显著提高。”宁德中院行政庭副庭长江冰凌说。

2021年以来,全市法院判决生效的涉党政机关为被告人的审判案件532件,仅2件当事人申请强制执行进入执行程序,且均在执行立案后不久自动履行完毕,党政机关案件自动履行率大幅度提升。

全程实督落实办案责任 涉党政机关案大幅下降

2008年,村民江某与宁德市霞浦县牙城镇政府所

在司法实践中,特别是在推行行政案件集中交叉管辖改革之后,一些基层党政机关未自动履行生效裁判的案件也时有发生,有的甚至上了失信“黑名单”,给当地打造法治化营商环境“减分”不少。而一些党政机关怠于履行生效裁判,原因很复杂,首先是认识不够到位

宁德市委依法治市委出台实施方案,明确由党委政法委与人民法院采取联合通报、督办约谈等方式,提升党政机关带头履行生效裁判文书的自觉性。市政府积极推动市委政法委、市效能办、市发改委等,将党政机关未自动履行法院生效裁判确定义务情况,纳入平安综治、文明单位、绩效、营商环境指数等考核指标

宁德法院坚持党政联督、实现系统化运作,坚持全程实督、实现精细化管理,坚持惩戒严督、实现项目化推进,充分发挥党政机关“零强制执行”的示范、辐射、带动作用。2021年,宁德市两级法院新收当事人申请执行涉党政机关案件36件,仅占全省案件约6.8%,同比下降52%,远超全省均值

设的临时机构签订《房屋拆迁补偿安置协议》。合同签订后,江某认为牙城镇政府存在违约行为要求赔偿,自2018年以来先后提起行政、民事等多场诉讼。

2020年11月,宁德中院作出终审判决,判处牙城镇政府支付给江某房屋价值损失款11万余元,并配合江某办理集体土地使用权证书和房屋产权证书。

“为避免当事人诉累,平衡各方利益关系,霞浦县人民法院坚持贯彻落实党政机关‘零强制执行’工作要求,启动执前督促‘三步走’工作方略。”霞浦县人民法院局局长陈鹏辉说。

霞浦法院向地方党委、政府及时预警潜在风险,分析法律难题,积极主动争取支持,同时按照“立审执”全流程督促工作规范,释明自动履行生效裁判的重要意义,督促牙城镇政府自动履行,主动付清判决款项。

不仅如此,牙城镇政府还主动作为,安排专人与江某协商,帮助其处理所涉房屋产权办理问题,推动纠纷“一揽子”实质性化解。记者了解到,牙城镇政府目前已完成款项支付并主动向相关部门提交证书认证相关材料,这意味着江某可在近期顺利拿到期盼已久的产权证。

在“立审执”衔接上,宁德法院构建立审执全流程督促履行“5+2”工作机制,明晰法院立案提示、判前沟通、判后预警、执前督促、执后惩戒等五大工作流程当中,各分管领导、各承办部门、各承办法官的层级责任,同时规范“裁判内容应当如何具体明确”“金钱给付案件履行期限应当如何设定”两个党政机关反映的疑难问题。

为加强监督实效,宁德法院还建立了员额法官参与党政机关“零强制执行”工作激励、惩戒考核机制,鼓励员额法官在审理涉党政机关案件中积极开展协调工作,督促党政机关债务人自动履行的按1:1折算工作量,因判项不明被驳回执行申请的按错案折减工作绩效,有效提升审判法官督促自动履行的积极性和裁判文书的可执行性。

2020年以来,宁德中院共受理了翁某某及其亲友与被执行人某区人民政府的5起诉讼案件,其中仅2020年1起案件因被执行人未自动履行而进入强制执行程序。2021年翁某某陆续起诉了其4件诉讼案件,在承办法官及时预警督促下,被执行人在终审判决后不久就自动履行完毕,未再进入强制执行程序。

据统计,2021年福建全省法院新收当事人申请执行涉党政机关案件533件,同比下降6.33%,而宁德市两级法院新收当事人申请执行涉党政机关案件36件,仅占全省案件约6.8%,同比下降52%,远超全省均值。宁德法院“零强制执行”工作机制初见成效。

“宁德中院在全国法院首创党政机关‘零强制执行’机制,有效促使党政机关更加主动履行法律文书确定的义务,更加自觉地维护

司法裁判的公信力,切实作带头尊重并执行人民法院生效裁判的表率。”全国人大代表、厦门大学经济学院金融系教授、博士生导师潘越说,同时,这也有助于推动构建社会诚信体系,促进法治国家、法治政府、法治社会一体建设,为当地营商环境建设擦亮法治底色。

漫画/高岳



一座城市该如何治理停车难

沧州公安为民办实事规范文明停车实现“三赢”

调查动机

机动车数量越来越多,市区停车越来越难,已经成为横亘在城市治理和市民生活面前的一座高山。中心城区停车供给缺口大、停车配套设施不足、机动车乱停乱放……作为近些年经济迅速崛起地区,河北省沧州市的“停车难”问题一度尤为严重。

2020年以来,沧州市委、市政府把中心城区交通秩序整治纳入全市民生工程。沧州市公安局紧盯停车问题短板,大力规范中心城区文明停车,通过集中治理、常态管理,“停车难”问题得到有效缓解,城市道路交通运行7类数据指标均全省排名靠前,中心城区容貌环境明显改善。

为何短短两年时间就能解决停车难之痛?沧州到底有何妙招?带着这一问题,记者进行了深入调查采访。

实地踏勘应划尽划 切实解决停车难题

近年来,沧州市机动车保有量呈井喷式增长,公共车位资源紧缺。截至2021年10月1日,全市机动车、驾驶人保有量分别为209万余辆、249万余人。这种情况让城市交通基础建设显得捉襟见肘,不少人私设停车位,因为争停车位而产生的纠纷和事故也不断增长。

王御史汽配城就是停车乱、停车难的一个“重灾区”。为最大限度服务保障民生,解决停车难题,满足群众迫切需求,沧州市公安局以规范文明停车管理为突破,重塑静态交通。

沧州市公安局主要及分管领导先后20余次组织召开现场会,16次实地踏勘督导,组织专家论证,协调解决问题,明确了“应划尽划”建设目标,专门就取缔与民争利的私设停车场、施划停车位不彻底、停车位施划不科学等问题提出整改举措。

2020年4月下旬开始,王御史汽配城辖区执勤交警在一个月时间里,每天工作超过14个小时,每人日均步行近4万步,在辖区6条主要道路的路缘石上施划车位3413个,在非机动车道内深挖施划停车位1356个,并取缔了有关单位在门前私设的收费停车场。

一系列措施之下,王御史汽配城停车无序问题得以解决。

“让公共空间真正姓‘公’惠民”,是沧州市公安局党委结合市委、市政府“创城”总体部署,选定文明停车管理作为突破口,开展“文明停车管理”活动的初衷。”王贵普说。

免费停车,也在沧州成为现实。按照新建停车场为主体、施划路外公共停车位为辅助,路内停车为补充的原则框架,沧州市区挖掘100条主次干道、胡同里巷道路资源。截至目前,该市中心城区共施划,提供停车位

867万个,比之前增加近10倍;结合拆迁拆违工作,排查边角闲置用地,建设临时停车场23处,每年可以为驾驶人省下1500余万元。

推进社会治理创新 重塑文明停车秩序

由于停车没规矩,通行不顺畅,商城外一天得有20多起小剐蹭,需要报警处理的就有10多起,这曾经让明珠商贸城总经理愁得眉头紧锁。

位于沧州市高新区的明珠商贸城俗称“大红门”,是纾解北京非首都功能的成果,从北京迁来的商户达12000余家,运货车辆每天超过8000辆,而商圈原来仅有停车位约6500个。

对于沧州警方开展的文明停车管理活动,在此做生意的苏亚兰一开始并不看好,她虽然不满过去商贸城的停车粗放管理,但对交警重新施划停车位也有所质疑:“你们划完线,车位准能比现在多吗?不能随便停车了,我还方便吗?”

“按照现在的规划,这一片可以划出39个车位。刚才我数了一下,你们随意停车不但有堵道儿的情况,而且也就只能停30辆车。”民警拿着尺子把要施划的车位标记出来,苏亚兰心悦诚服。

如今,明珠商贸城运货的司机都自觉停车入位,道显得宽了,行车顺畅了,剐蹭事故几乎没有了,现在只要3名执勤警力就能达到过去7名警力的效果。

科学施划停车位只是解决“停车难”的第一步,更重要的是把管理落到实处。在开展文明停车管理工作中,沧州警方将社会化、法治化、智能化、专业化作为新形势下提升社会治理现代化水平的客观要求,并将之作为推进社会治理创新的基本途径。

随着工作的不断推进,沧州警方发现,不同的单位、

不同的路段对停车的需求各有不同。目前,针对商户门前、大型小区周边、学校附近、饭店聚集区等不同情况,沧州警方设立了6种不同的限时停车位,既满足不同群体的停车需求,也保障了通行顺畅和生活需要。

与此同时,沧州警方大力推进文明停车管理社会化进程,以“最大限度挖掘泊位供给,最大限度满足停车需求”为原则,加快推动全市202家党政机关、企事业单位配建停车场社会化共享推进步伐,内部停车场对外免费开放,提供共享车位1.2万个。

沧州市公安局还学习借鉴外地先进经验,研发共享停车App,启动中心城区6.9万个地下停车位共享工作,中心城区文明停车秩序明显改善,城市交通品位得到进一步提升。

处罚数量大幅下降 出行环境明显改善

针对“圈地就设场,带牌就收费”的非法收费停车场,沧州公安坚决予以取缔。在此过程中,有的经营者为逃避打击根本不露面,有的与交警部门“打游击战”,民警前脚刚走,经营者后脚就拉着横杆坐回停车场门口。

为此,沧州市公安局联合市场监管、城管等部门组成专项工作小组,加大实地走访和法治宣传工作,采取集中摸排、联合执法方式,共依法取缔非法停车场25家,暂停收费整改55家,将5504个收费停车位免费向群众开放,清理私设地桩地锁,圈占停车位4059处。

“实际工作开展起来,困难更多,可以说我们民警的执法十分艰辛,但执法的过程也是在普法,我们解决‘停车难’问题的同时,也提高了社会公众的交通守法意识。”沧州市公安局交警支队队长张汉明直言,开展“文明停车管理”活动,不是要管住谁,而是要让广大市民形成文明的生活习惯、交通习惯。

沧州市公安局把宣传工作贯穿文明停车管理全过程,联合相关部门在全市启动不文明交通违法行为有奖举报活动。截至目前,共接收群众举报信息24.8万余条,处罚违法停车等交通违法行为17.2万起,兑现奖金107万元,实现了文明规范停车全民自觉遵守、全社会自觉参与的良好社会效果。

张汉明介绍,在工作初期,沧州市公安局印制了10万张违法停车告知单,市交警支队、治巡支队每天投入警力866名,开展“日勤+夜勤”管控,对机动车违法停车行为进行“柔性”告知。

此后,沧州市公安局组建百人“铁骑”机动队,建立常态化巡控和网格化管控机制,并建设“违法停车抓拍取证系统”,对违法停车全程监控、实时预警、抓拍取证,让广大群众在停车行车中“不想违法、不愿违法、不能违法”。据统计,目前因违法停车被处罚的数量大幅下降,只有开展“文明停车管理”活动前的20%左右。

道路停车秩序明显规范,文明出行环境明显改善,广大市民自觉遵守交通法规,中心城区停车规范率提升至96%以上,道路通行能力提高10.2%,交通拥堵指数下降1.8%,主干路机动车交通守法率达到98.2%,主要路口非机动车和行人交通守法率达到98.3%……

沧州市公安局开展的“文明停车管理”活动,坚持和完善了党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的体制机制,最终取得的效果也体现在老百姓的利益上。据权威机构统计,两年来群众对沧州公安满意度提升了11.4个百分点。

“就像一个家里,杯盘狼藉只会让人堵心,窗明几净才能赏心悦目。”沧州市民革副主委、市政协委员李福友说,沧州市公安局开展的“文明停车管理”,是公安敢担当、能奉献的具体体现,不但把“人民公安为人民”的口号变成触手可及的现实,也极大提升了人民群众的获得感和幸福感。

□ 本报记者 马竞 周青刚

王御史汽配城,是河北省沧州市停车乱、停车难的一个“重灾区”。“我们这里道儿很窄,来修车的买件的谁也不顾谁,车想停哪里就停哪里,一会儿路就堵了。”在此开门店的王宏申回忆说。

取缔与民争利的私设停车场,解决施划停车位不彻底、停车位施划不科学等问题……从2020年4月起,经过一系列整改举措,以往那种无序的状态得以有效解决,当地群众拍手称快。

这只是沧州市近两年破解停车难的一个缩影。沧州市公安局深入开展“文明停车管理”工作,取得了增需促停车规范、规范促秩序提升的成效,实现了公安社会治理能力升级,民警服务百姓生活精细,人民群众满意的“三赢”效果。”沧州市公安局党委副书记、常务副局长王贵普近日接受《法治日报》记者采访时说。