

# “点对点”商业银行协助查询网络的构想——以四川省基层法院现有操作模

曾磊

商业银行协助人民法院对被执行人银行账户的查询是执行程序中的重要环节之一，对于有效查控被执行人财产、及时实现申请执行人的债权发挥着重要作用。及时对被执行人银行账户的查询、冻结、扣划，关系到执行效率的进一步提升，关系到当事人权益的最终实现。近年来，随着“案多人少”的压力日益增大、被执行人规避执行的手段日趋增多，“执行难”问题未能得以根本解决。究其原因，“执行难”问题主要是因为无法收集到债务人的财务信息造成的。

现代社会，银行账户状况以及存款信息是民事主体财务信息的主要表现形式之一，建立完善、高效、实用的商业银行协助查询机制、实现人民法院与商业银行的“点对点”查询、准确查明被执行人的财产信息，对解决“被执行财产难寻”这一顽疾具有重要意义。本文拟结合执行工作实际，特别是在对四川省基层法院在执行中对银行账户查询的现有操作模式进行分析的基础上，借鉴外省经验，对建立商业银行协助查询网络作一探讨，为我省银行账户查询机制量身制作一套系统的运行模式。

一、我省现有查询方式的沿革及评析

（一）我省现有银行账户查询方式的沿革

人民法院对被执行人银行账户信息的查询经历了一个由分散查询到集中查询，再到各法院向商业银行“点对点”查询的过程。过去很长一段时期，执行人员可持相关证件直接向中国人民银行各地方分行进行查询，能够较为便捷及时的了解被执行人的银行账户信息。但同时，过于散乱而缺乏必要监督限制的查询方式，不利于对人民群众隐私权的有效保护。鉴于此，《最高人民法院、中国人民银行关于人民法院查询和人民银行协助查询被执行人人民币结算账户开户银行名称的联合通知》、《最高人民法院办公厅关于人民法院做好查询被执行人人民币结算账户开户银行名称工作的通知》以及《中国人民银行银行办公厅关于协助人民法院查询被执行人人民币银行结算账户开户银行名称的通知》等相关文件相继出台。2010年9月17日，四川省高级人民法院、中国人民银行成都分行联合出台《关于规范查询与协助查询被执行人人民币银行结算账户开户银行名称工作的若干意见》，对我省各级法院在执行中对银行账户的查询方式、流程予以规范，明确规定中、基层人民法院应当层报省法院统一向人民银行查询，不得直接向人民银行提出查询要求。《意见》实施近两年以来，一定程度上实现了查询与协助查询工作的有序进行。但由于其程序繁复、反馈时间较长以及无法查询存款余额等弊端，一些法院开始探索新的查询方式，亦即由各法院选择包括中国银行、工商银行、农业银行、建设银行在内的多家商业银行作为银行账户查询“点对点”协助单位。由人民法院安排专人与商业银行相关部门对接，根据案情需要以及申请人提供的线索，集中定期查询。之后，以层报省法院向人民银行集中查询为主，向商业银行定点查询并行的“双向”查询模式在我省各级法院特别是基层法院逐渐推广。

（二）两种查询方式的效率比较评析

在执行中，全面了解被执行人名下银行账户的存款信息是查询之最终目的。以基层法院为例，执行人员按照《意见》及相关规定的要求，层报省高院向人民银行进行一次查询工作，取得反馈信息的时间大略要经过四周。（见图一）由于查询结果无存款余额信息，执行人员还要至各开户行进行实地查询，因此，基层法院从启动查询到获悉存款余额信息的时间还要相应增加。而各法院直接向商业银行直接进行查询，由于省却了层报环节与等待时间，且可直接查询到账户内的存款余额，因此能够实现查控效率的大幅度提高。

（见图二）

mso-spacerun: 'yes';">（三）现行查询方式的存在的问题</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">层报省法院集中查询和向各商业银行定点查询并行使用，一定程度上实现了两种方式之间的优势互补。但随着执行中查询需要的不断增加，现行查询方式呈现出与当前执行工作不相适应的瓶颈性问题。</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">1.查询结果滞后给被执行财产的隐匿、转移以可趁之机</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">相对于房屋、车辆等财产，银行存款的隐匿、转移更加快速、隐蔽。特别是电子银行相关技术的发展，银行存款的转账或提取可在几分钟内通过互联网完成。人民法院对银行账户存款的查询，多则四周，少则也要一周以上。在这一过程中，被执行人有足够的的时间间隙将其存款予以隐匿、转移。执行人员在冻结、扣划银行存款时“扑空”的情况大量存在。以四川省某基层法院为例，对被执行人银行账户的有效冻结率长期低于10%，在一定程度上说明了这一问题。</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '楷体\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">2.查询过程繁复给法院与银行双边工作带来不便</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">层报省法院集中查询的环节多、时间长给执行工作带来的不便显而易见，单就对全省各家法院申请查询名单的上报、审核、统计工作来讲，就是一件费时、费力的“浩大工程”。尽管法院直接向商业银行行定点查询的方式一定程度上分流了查询数量、缓解了省法院与人民银行的查询压力。但对各商业银行而言，则无疑加重了协助负担。在走访中，已有多个商业银行的相关负责人表示“每天都有这么多的查询，银行的工作也难办”。目前信息反馈周期越来越长也表明直接向商业银行行定点查询的效率效果已濒临瓶颈。</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '黑体'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">二、建立“点对点”商业银行协助查询网络的必要性与可行性</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">（一）建立新的银行协助查询机制是提高执行效率的现实需要</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">2010年下半年以来，最高人民法院部署开展了创建“无执行积案先进法院活动”和反规避执行专项活动，各地法院都取得明显成效。</span><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">但从另一角度思考，这么多积案从何而来？积案中无财产可供执行的案件占比又如此之高？</span><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">在清积过程中不难发现，因无财产可供执行而终结本次执行的案件大量存在，从侧面反映出财产查询对执行案件化解的重要性。</span><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">社会各界应当合力形成反规避执行的铜墙铁壁和天罗地网，决不能让被执行人规避执行有任何可乘之机 and 藏身之地。金融机构在反规避执行活动中扮演着举足轻重的角色。金融机构既是法院执行案件中最大的债权人，同时也是最大的协助执行人，而被执行人规避执行的行为正是金融风险形成的重要因素之一。</span><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">。因此，在现行查询方式诸多不足的现实困境下，建立新的银行协助查询机制对优化执行环境、社会管理创新、降低金融风险具有重要意义。</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">（二）建立“点对点”商业银行协助查询网络是必然趋势</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">再次审视当前并行的两种查询方式，不难看出，尽快两种方式可以互补，但二者所面临的缺陷却逐渐“恶化”而难以缝合。集中查询统一规范而失之效率；定点查询便捷高效但难免散乱。因此亟需建立一套规范和效率兼有的银行协助查询机制。当前全国多个省份在建立健全协助查询机制上进行了有益探索并卓有成效。北京高院建立执行信息查询中心可直接查询10余家商业银行的账户余额；上海高院已与33家商业银行实现“点对点”查询；江苏高院、湖南高院都已陆续建立起“因地制宜”的银行协助查询网络。</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">“点对点”查询，是指在法院受理案件后，执行人员通过人民法院与各商业银行设立的电脑网络专线连接平台，将被执行人在该行的账户资金等进行查询。执行法官不出办公室，即可查询到被执行人在银行开设的所有账户余额。</span><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">“点对点”查询模式兼顾了规范与效率，正如最高人民法院副院长</span><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">江必新在出席上海法院与银行间“点对点”集中查询签约仪式上指出的：“点对点”集中查询机制具有合法性、集约性、规范性、延伸性、稳妥性等鲜明特点。</span><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">，从而实现了集中查询和定点查询在实践中的“两难自解”。</span></p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">（三）建立“点对点”商业银行协助查询网络的前提基础业已成就</span></p></div>

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十八条第一款明确规定“被执行人未按执行通知书履行法律文书确定的义务，人民法院有权向银行、信用合作社和其他储蓄业务单位查询被执行人的存款情况”；最高人民法院与中央19个部委联合签发《关于建立和完善执行联动机制若干问题的意见》，明确要求“银行业监管部门应当监督银行业金融机构积极协助人民法院查询被执行人开户、存款情况”。上述法律条款及相关文件的规定，为各商业银行积极与人民法院建立高效、便捷、规范的银行账户查询平台提供了法律依据与制度基础。同时，形成一个“点对点”协助执行快速通道，也是建立完善执行联动机制，破解法院“孤军奋战”困境，防范规避执行的应有之义。

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">当前，我省各级法院已普遍建立起一套完善、成熟的执行网络管理系统，各项执行措施的报送、审批已基本实现电子化与无纸化。电子信息技术完善也充分保障了上下级法院之间信息传递的及时顺畅。另一方面，各商业银行内部也早已形成了各开户行之间的数据共享。因此，若能实现省法院与商业银行省、市分行之间的电子数据对接与共享，则“点对点”协助查询网络的建立便可水到渠成。

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '黑体'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">三、“点对点”商业银行协助查询网络的构建设想

class="p0" style="margin-top: 0pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;&nbsp;&nbsp;<span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">&nbsp;&nbsp;&nbsp;建立“点对点”商业银行协助查询网络，不但要力求实现法院、银行、当事人三方共赢的良好局面，

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">同时也要坚决防止集中查询权的滥用，确保查询机制正确、依法运行，确保相关数据的安全。

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">（一）设立查询平台

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">在四川省高院设立查询平台。一是广泛征集各级法院的建议，选取包括中国银行、中国农业银行、中国工商银行、中国建设银行以及其他协助查询次数较多的商业银行在内的金融机构，作为人民法院的定点协助查询单位；二是设置查询专用电脑，并与定点商业银行省、市分行的银行账户数据库进行专线对接；三是安排专人负责查询，严格制定查询保密制度、信息泄露追责制度，设计查询记录软件，确保每一次查询过程都有迹可循。

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">（二）在执行管理系统中增加银行查询申请模块

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">执行管理系统在我省各级法院的日常执行工作中发挥着重要作用。笔者建议可以在现有的功能基础之上，增添银行查询模块，更新系统软件，实现银行查询的申报、审批、查询、反馈、统计以及存档备查等相关工作的网络化、数字化；实现自省法院到基层法院对银行查询进行管理、监督的系统化、科学化。

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">（三）规范银行查询申请审批制度

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">为消除人民法院引入“点对点”商业银行查询网络之后，人民群众财务隐私的泄露之虞，应当严格规范银行查询的审核监管。笔者认为，查询工作除应当安排单独的办公室、专门的负责人、专用的操作电脑外，还应当严格审批制度。具体而言，承办法官根据执行需要将拟查询名单报送庭、局、分管院长审批后，由法院专门负责人员直接通过执行管理系统中的银行查询模块层报省高院。经审核后，符合查询条件的，由查询人员直接进入专线网络进行查询；不符合查询条件的，注明理由后逐级返回申报法院。

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; font-size: 16pt; fnoway-weight: bold; mso-spacerun: 'yes';">（四）优化银行查询反馈程序

class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"><span style="font-family: '仿宋\_GB2312'; color: #000000; fnoway-size: 16pt; mso-spacerun: 'yes';">将查询结果准确、及时的反馈至案件承办人，推动执行程序高速运行，是“点对点”银行协助查询网络的建立初衷之一。省高院专门查询人员查询到银行账户及存款情况之后，不再逐级返回，而是通过银行查询模块直接根据案号发送至案件承办人。这一转变，不仅是出于对简化中间环节、提高查询效率的考虑，同时，由于查询结果仅限于省高院查询人员和案件承办法官知悉，能有效根除其他人员、其他环节出现银行数据泄露的信息安全隐患。