

调查权集约化配置及运行的路径——兼说人民法院“点对点”网络查控机制

成都中院 徐尔双

<p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;">就法院依职权调查而言，涉及到执行调查措施的穷尽，而在执行调查措施的行使过程中，大量措施涉及到与其他国家机关、单位及个人进行协作的问题。在司法实践中，各地法院出台了若干关于如何穷尽的问题，这些问题都有着一个明确的指向，即解决法院依职权调查需要做什么、能做什么的问题，但在法院应当怎么做的问题上，各地几乎没有形成一套具体的方法或方案。不可忽视的是，近年来，不少地区法院已经在法院应当怎样行使执行调查权的问题上进行了探索，这些司法实践应当成为执行调查权运行机制研究的切入点。笔者通过对我国北京、上海、广东、浙江、江苏、四川等地区及相关城市法院的具体司法实践进行调研，在分析其执行调查权运行情况的基础上，有针对性地提出执行调查机制从粗放走向集约化的改造思路以及具体径路，以期回应司法权运行机制改革中的部分问题。</p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;">一、集约化执行调查模式的架构及运行理念</p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;">“集约化”是指在最充分利用各种资源的基础上，充分发挥资源的积极效应，提高工作效益和效率的一种形式。集约化执行调查模式，即是法院通过整合资源手段，以提高时间效率和资源效率为目标，完成被执行人及其财产信息收集的模式。在制度构架下，即是如何用最少的人获得最大的信息量。在各地法院对执行调查权的构架中，这种集约化的模式主要体现在以下三个方面。</p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;">（一）调查职能的集约化</p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;">首先是形成专门化调查职能。近年来，各地法院出现了调查工作专职化、专人化的趋势，比如北京、上海等地区的法院在执行机构内部设置了调查员专项负责该项工作。这种调查工作的专门化，形式上有专职、专人、还有兼职。需要注意的是，专门化并不等同于专职化和专人化，这里只是职能安排的需要，而不是组织结构的设置，各地完全可以根据自身实际情况进行安排。其次是形成集约化、专业化调查机制。当前全国绝大多数法院在执行中所确定的查询项目都趋于相同，数量上的增加和项目上的趋同为调查权的集约化行使提供了丰富的实践背景，也需要法院将原本各自分散、独立的调查行为进行整合，并进行集中专项办理，以提升调查工作的专业化程度，极大地节约调查的人员投入，减少执行人员财产调查工作的盲目性和随意性。再次是形成“一对多”的服务功能。专门化职能设置的目标之一，是要实现财产查询工作与处置工作之间“一对多”的服务和保障，即单次或少量的调查行为能够服务多个或大量的案件。假设调查人对处置人的服务是“一对一”，那不仅没有减少调查的工作量，反而增加了调查人同承办人之间的交接手续，进而会提高执行成本，降低执行效率。</p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;">（二）调查手续的集约化</p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;">调查职能集约化的根本目标是通过减少财产查询次数、降低执行成本、提高单次查询的数量来保证财产查询的总量。因此，在操作的设置上，要改变“一案一单”或“一案一表”的调查方式，形成“多案一单”或“多案一表”的调查方式。以银行账户查询为例，传统制式《协助查询银行存款通知书》为三联，每联因受纸张面积的限制，在格式上无法实现“多案一单”。就目前实行了集约化调查模式的法院来看，有的采取在《通知书》上记总数，另行逐案附表的方式，如上海黄浦法院，有的采取另行制作被执行人名册或名单的形式，派专人携《通知书》前往银行统一定点查询，如成都地区法院，而对于银行查询的回执，同样以附表的形式交还法院。以上做法，均是以变通的方式对调查手续进行整合和简化，以达到提升效率、减少司法成本的目的。在具体方法上，上级法院需要充分尊重地方法院的灵活性，只要相关协助部门与法院能够就查询方法达成一致既可，不应予以限制。</p><p class="p0" style="margin-top: 0pt; text-indent: 32pt; margin-bottom: 0pt;"></p>

（三）关联行为的集约化

在笔者所调查的部分地区法院中，调查与控制、处置的断裂现象不容忽视。比如在部分地区进行的分段执行改革中，前期调查结果无法满足后续执行的需求、前期调查的控制措施不到位影响后续处置等情况不在少数，而问题的实质在于仅重视了分权，而忽视了集约。集约化调查必须放在执行程序整体中予以考量，基于集约化调查对后续执行程序的服务性，及其以最小司法成本获得最大执行效益的目标，在集约化调查的设置上，应当将调查的后续相关工作一并整合，实现被执行人财产调查与控制等关联执行行为的有机结合。当前部分地区法院已经形成了较好的范例，如上海地区，已将协助财产调查单位升格为财产协助控制单位，对上海市车管所、中国证券登记结算有限公司上海市分公司等单位的协助控制职能予以确定，调查人员在完成财产调查的同时既可完成被执行人财产控制。这样的做法，切中了前述问题的要害，不仅形成了对同类调查行为整合的“横向”集约，还形成了调查行为与后续执行行为整合的“纵向”集约。

二、集约化执行调查模式机制建构分析

在集约化执行调查模式的机制建设上，须以当前具体的执行调查权运行为核心，以其行使方式为分析重点。在调查权的运行表现上，涉及调查权的行使主体及客体两大方面，因此笔者也主要从这两方面结合前述集约化调查模式的架构展开讨论。

（一）法院自身该怎么做——集约化调查模式中的主体问题

第一，明确集约化调查项目。以《浙江省高级人民法院关于执行中穷尽措施的指导意见（试行）》第五条为例，罗列有十个大类的调查项目，但并非每个项目都适合进行集约化设置。就被执行人户籍信息查询而言，在司法实践中，一方面，基于诉讼所产生的当事人信息日趋详尽，因此执行中所涉及被执行人户籍信息查询并不太多，另一方面，对被执行人下落情况的查询，主要涉及到对其采取惩罚性强制措施（如拘留、拘传等）以及部分财产调查强制措施（如搜查、强制开启等），而以上强制措施都需要执行人员一对一进行，无法进行打包整合，加之全国法院专用身份信息认证系统的上线，专项设定此项查询已经无太大意义。再就工商信息查询而言，当前成都已经实现了与工商信息的点对点查询，但是在司法实践中发现，因工商登记管理的要求，省、市、区（县）的登记范围并不相同，且三级工商登记机关的信息并未对接，成都工商前置机仅开通了省工商（也限于本市）、本市工商信息（仅限于五个城区）的查询，而其他区（市、县）工商信息的查询仍需要上门进行，也不具有打包整合的特质。仅从以上两点来说，在集约化调查范围的设计上，还要求我们密切结合执行实践予以考察，排除整合量较小的调查事项。

第二，明确集约化调查流程。一般而言，调查措施的进行包括以下三个部分：调查启动环节、实施环节、信息流转环节等三个方面。在集约化调查流程的设计中，启动环节，应落脚于调查名单的确定，即将哪些被执行人纳入调查名册，比如在已如实申报、存在有效财产担保等财产或财产线索明确的案件中，该案被执行人不需要纳入调查名册。在明确被调查对象后，则进入调查实施环节，即由专人开展集约化调查工作，这里的重点是明确调查顺序与把握调查频率和时间。一方面，根据处置的顺序要求，应当按照货币、有价证券、动产、不动产的顺序次第进行调查，如前项被执行人财产已满足兑付需求，则可不再开展下一项调查措施；另一方面，根据集约化的要求，调查人员应当根据某一时期内新收案件情况合理安排各项调查内容，及时、有序、有效的完成调查任务。在信息流转环节，应主要着眼调查环节与后续环节的衔接，即承办调查的人员如何保质、保量、及时将调查控制情况与手续与下一环节的执行工作承办人进行工作和案卷交接，以保障执行程序的有效进行。要注意的是，在集约化调查模式中，由于调查模式较之过去一对一模式和分散调查模式具有了高度的信息集中性，因此对信息的保密和管理工作更为突出，比如在实践中多数协助调查机构提供的调查回单也是“多案一单”，因此调查人员向后续承办人移交调查结果时，应当对调查回单予以拆分，形成个案结果并附卷一并移交。对协助机关的回单，可由调查人员集中进行管理并定期销毁，而就个案调查结果及相关的调查原件，也应注意保密，可放入附卷。

第三，明确集约化调查的责任强化。责任贯穿整个集约化调查程序始终，一方面需要通过信息化管理系统对调查的开展时限予以时时跟踪督导，一方面需要对调查的情况，尤其是对调查结果进行评价，这

是重点和难点。如上所述，集约化调查的流程环节均有具体的权能设置，即为执行程序提供调查和控制信息，如何对信息进行定量和定性的评价，则存在相当难度。在司法实践中，一些专门设置了调查部门的法院，采取了将财产查询工作设置在综合部门，由内勤或行政人员进行考核，而一些采取兼职负责调查工作的法院，则在考核中适当降低对该承办人的结案考核（有法院采用两项工作各占50%的考核方式）。以上探索，均体现了调查工作在量上的评价，并未涉及对调查质量的控制，但是调查结果的质量只能由后续承办人掌握和判断，而由后手对前手进行评价，又往往会导致前后关系的紧张和权力的不平衡，因此如何实现前后环节的监督与制约仍是值得思考的重要课题。

（二）法院可以争取什么——集约化调查模式的客体制约性问题

调查权行使所涉及的客体，是社会性的，否则也就没有法院调查的必要，也正因为如此，其必然受到来自社会各方面因素的影响。这些因素单靠法院自身无法回避和解决，但这些因素又直接决定着执行调查权运行的效果，而在这些社会因素中，最为核心的问题就是协助调查机构的协助。以被执行人银行账户查询为例，当前司法实践中该项工作主要集中在中、基层法院，其首先要面对的就是人民银行的级别问题，以成都地区为例，在最高法院出台《关于人民法院查询和人民银行协助查询被执行人人民币银行结算账户开户银行名称的联合通知》（以下简称《通知》）前，成都中院与人民银行成都分行已达成协议，实现了对口查询被执行人开户银行，较好地解决了级别不对称的问题，但在《通知》出台后，因级别问题需要省高级法院统一查询，这又在客观上影响了查询的效率。同样，要扩大查询范围也存在相当程度的困难，在司法实务中涉及到具体的如何查询、查询手续等问题，“查询”在具体的操作中不同机构也存在理解上的分歧，如查询不等于批量查询，又如一些不配合查询的现象仍然存在：拖延查询、增设内部审批手续、以技术不支持批量查询等理由拒绝。上述情况涉及到法院与协助查询机构之间的级别、效率、配合态度等方面的问题，如要进行集约化调查，还必然面对协助机构工作量增加的新问题。基于集约化调查的设置，财产调查的范围和总量在法院的内部制度设计上就有了非常大的扩展，相对的各协助调查机构的工作量也相应增加，这也会形成协助调查机构对集约化调查的抵触。因此在化解外部制约上，如何调动起协助查询机关的积极性，成为法院开展集约化财产调查的关键。在破解这一问题上，笔者总结了已经采取集约化调查机制的一些地区法院的做法，并形成了以下三方面认识：一是求同借力。要明确协助法院执行工作是相关单位和个人不容推辞的义务和社会责任。在建立集约化调查机制的过程中，需要全社会予以支持、配合。法院要善于借助党委和政府的力量，提升动员社会力量的能力，营造良好的外部环境。在这个方面，深圳以地方立法的形式进行的推动就是典型。二是促进双赢。法院要了解协助单位职能，加强协同交流，学习和听取协助单位意见，充分发现协助单位在集约化调查机制建设中的利益，因势利导，以共赢、各方多赢为基础，将协助单位吸引到集约化调查机制中来。以上海黄浦区法院联合12家商业银行建立协助查询网络为例，该法院很好的抓准了商业银行间的信息共享能够促进其自身债权实现的认识，以被执行人信息作为办理信用卡和贷款的参考资料，避免金融风险，并提示银行及时参与到执行分配程序当中，较好地实现了法院与商业银行间信息共享。三是完善配套。集约不等于集中，更需要的是效率，因此在与协助单位协作时，需要形成有效的双边机制和相关技术来保障调查效率、提升共同工作效率。以点对点调查为例，最为重要的手段就是利用当前的信息化技术实现信息查询。但这也是核心的困难，因为不仅对法院提出了要求，还对协助调查机构提出了相应的利用科学技术的要求。

三、集约化调查模式的方法路径——“点对点”查控模式

如何实现集约化的执行调查权运行模式是整个集约化调查模式建立的关键，因此需要找到一个在当前可以较好的、有效率的切入点或实践模型。近年来，上海、江苏、浙江、广东、北京等地在完善执行查控方面作了很多有益尝试，其中“点对点”网络执行查控机制在当前执行实践中展现出了强大的生命力和显著的效果，并实现了与集约化调查模式的紧密契合。去年10月，最高法院召开全国点对点网络执行查控机制建设电视电话会议。应该说在未来的执行改革中，充分发挥执行调查权职能，完善执行调查权运行机制不仅是最高法院最为关注的课题，也是全国各地法院应当把握的机遇。建立并完善“点对点”模式，无疑是改革执行调查权运行机制中的一项重大、长期且具有长远意义的工作。

（一）“点对点”网络执行查控机制的建设情况

“点对点”网络执行查控机制的建设情况

点”网络执行查控机制是法院通过与公安、国土、住建、金融、税务、工商、证券等协助执行单位合作，以网络化方式实现双方数据交换，实现对被执行人及其财产的集中、直接、快速查询和控制的执行联动和执行威慑机制。该机制兴起于2010年，主要集中在东南部经济发达地区法院，如上海、江苏、浙江、广东、北京等地。通过对上述不同地区“点对点”机制建设的实地调研考察，笔者对当前“点对点”机制建设的特点梳理如下。

一是网络信息化。法院利用现代网络技术，通过专线、政务网、安全互联网等方式，通过自主开发的办案系统或信息系统，与协助执行单位进行网点对接，并完成数据交换，改变传统依靠大量的人力、物力（如车辆、纸张等）的调查模式。

二是实时批量化。法院对被执行人信息查询的需求通过信息中心整合，集中通过网络发送至协助执行机构，协助执行机构经系统批量处理并通过网络反馈结果，数据之间实现及时批量交换，而这种查询改变了传统的人来文往调查方式，也改变了“一对一”的调查方式，提高了查询效率，节约了大量的司法成本。

三是查控集约化。一方面，法院内部普遍采取了集约化的办案模式，即将调查职能予以专业化，由专人或专门的部门通过专门的设备，集中高效的完成某个地区的全部查控任务，无需承办人员就个案分别查询，实现了地区调查职能的全面整合；一方面，在部分“点对点”模式已经从单纯的调查行为过渡到调查与控制一体，法院通过网络可以达到对被执行人人身和财产的有效查找和控制，实现了调查行为与关联行为的集约，广东甚至实现了手机通话位置查询。

（二）“点对点”机制的建设方法

为保障“点对点”机制建设的有序性、实效性，避免重复浪费建设，笔者在总结相关地区法院经验的基础上，对该机制的建设方法提出两方面的建议。

一是建设基本标准。

“点对点”网络查控机制的建设应主要以省高院、市中院为主导，统筹辖区内的查询职能，并对机制建设的预期功能、现有条件和发展空间等予以统筹规划，并达到以下基本标准：

- 1、服务于一定辖区内所有法院对被执行人及其财产的查控需求；
- 2、查控需求传递与查控结果反馈，均通过特定计算机网络、专门的查控软件、专门的人员或部门实现，或者，由法院获得相关协助查询机构的授权，直接访问协助查询机构的相关数据信息；
- 3、实现辖区法院与上级法院之间的查控信息传递由法院内部网络系统实时交换；
- 4、具有较广的覆盖面，完成掌握主要信息的协助查询机构的点对点机制建立，满足法院主要信息需求；
- 5、保障协助查询机构在合理时间内反馈查控结果；
- 6、保障与上级法院查控机制的对接，力争实现与外地法院之间的查控系统功能对接，实现信息互补互通，推动网络异地委托和受托查询的实现。

二是建设原则。

- 1、效率，要充分借助网络信息技术，以查控信息的数据化传递替代人来文往，要用自动批量查询代替人工逐案查询，降低执行查控的人力投入和时间成本。
- 2、经济，要控制建设和维护成本，电子政务网能够满足需要的，尽量使用电子政务网搭建点对点机制。注意统筹规划，尽量统一开发相关查控软件，避免重复投入和软件之间的冲突。
- 3、渐进，先实现法院与查询需求量大的和拥有成熟数据

库的协助查询机构的点对点机制，由少而多逐步扩大覆盖面；功能上先实现网上传递数据，后争取自动批量查询；先实现网上查询，后探索网上控制。

4、安全，要形成查控流程配套制度，把查控对象严格限制在执行案件当事人范围之内，确保获取的查控信息仅为执行所用。设置严格身份认证及信息核验手段，法院和协助查询机构的相关数据库及信息有安全保障。

5、协作，要争取党委政府的领导和支持，协调解决“点对点”机制建设中遇到的困难，要在协助查询机构的支持配合下，完成接线、布线，查控软件开发、安装和应用培训，做好技术衔接和制度衔接，通过“点对点”机制及时接收和反馈执行查控信息。

（三）“点对点”机制建设的架构梳理

在“点对点”机制的建设中，必定会涉及调查权运行体系相一致的框架结构，即查什么（客体）、怎么查（方法）两项重大的问题。那么在具体的构架上，“查什么”指向着基本的查询信息框架，“怎么查”涉及到法院、协助机构以及二者之间的连接架构。这里分三步进行梳理。

1、查询信息框架。

户籍信息：查询某范围内户籍人口的姓名、曾用名、性别、民族、身份证号码、出生地、出生日期、籍贯、户口所在地、户籍所在派出所等信息；车辆登记信息：查询在某范围内登记的以下车辆信息，包括车主姓名、住址、车牌号码、车辆类型、品牌型号、发动机号、使用性质、登记日期等；社保信息：查询在某范围内参加社保的本地户籍人口和外地流动人口的姓名、住址、工作单位、任职和工资等信息；婚姻登记信息：查询被执行人在某范围内登记的结婚、离婚和配偶身份信息；工商登记信息：查询法人、其他组织和个体工商户在某范围内的工商登记信息；全国组织机构代码共享平台：查询法人、被执行人的组织机构代码信息；银行开户信息：查询被执行人人民币银行结算账户开户银行名称；银行存款信息：查询在商业银行开户的被执行人的账（卡）号、账户类型、账户状态、币种、账户余额、开户银行名称、开户网点名称等信息；国土、房管信息：查询在国土、房屋管理部门的被执行人国有土地使用权证、房屋登记等信息；征信信息查询：查人民银行征信系统中所包含的自然人个人基本信息，个人信贷交易信息、企业概况、高管、资本构成、对外投资以及财务信息等征信信息；手机通话位置、购买机票及乘坐情况等反规避信息：通过移动公司、联通公司协助跟踪监测被执行人的手机通话位置，查找规避执行的被执行人，又如通过民航管理部门及公安部门获取限制高消费被执行人购买机票及乘坐情况信息。

2、网络搭建框架。

在各地法院的实践中，主要包括专线、政务网以及安全互联网等三种网络，因安全互联网的使用具有较大风险，容易被他人侵入系统或获取相关信息，因此在“点对点”建设中应以专线建设或依托政务网建设为优先。首先是网络专线。网络专线，即是通过在法院架设查询专用服务器，并与协助查询的机构通过专门租用的光缆进行连接，完成信息传递工作。一条光缆专门就法院与一个协助查询机构之间的查询需求和查询结果予以服务，同协助查询单位的光缆互相隔离。该种方式保障了信息和数据的安全和快速，适用于协助查询机构系统安全要求高、不接受进网查询的单位，比如银行开户、存款、征信、手机通话位置等信息，但是该种建设需要投入资金费用较大，一条光缆需上百万投入，同时系统建设另需投入，而且每年都需支出较高的维护费用，不适宜进行全面建设。其次是电子政务网。在各地的电子政务网建设中，均设有政务信息共享平台，相关单位向该信息共享平台提供信息数据。依托电子政务网，法院根据授权凭查询密钥和密码，可直接进入相应的数据库查询。依托电子政务网进行查询，法院只需设置数据交换机、服务器和相关安全设备（如防火墙等）等设施，法院与协助查询单位只须配置相应办公电脑，即可进行查询。该种方式，无需法院与协助单位逐一建设网络专线，同时也具有较高的安全性和效率，建设成本投入较低，但只能从现有数据格局中获取信息，无法与专线的信息量相比。在实践中，北京、上海、浙江、广东等地法院普遍采用了电子政务网作为“点对点”建设主要架构，浙江温州、广东深圳等地法院还在网络查询基础上进一步拓展应用空间，实施土地、房产、银行存款等财产的网络查封、冻结和扣划，实现了“网络查询”财产，向“网络控制”、“网络处分”财产的转变。

3、法院工作框架。

一是人员保障。在“点对点”建设中，为保障集约化、

专业化的查询处理需求非常高，查询所保障的是一定区域的内法院的全部查询需求，通过一人或一岗的集约减少了该区域内所有法院的查询负担，因此法院内部须配备专职查询员。二是安全保障。为保障查询的准确性和安全性，专门的查询人员应当与法院签署安全保密协议，强化查询人员的职责和独立性，防止自己查询和被要求查询现象的发生。同时，就查询需求而言，必须形成严格的审批机制，查询名册由各法院自行负责并承担责任，查询人员仅对数据是否为查询需求的对象负责，因此查询名册或查询需求须由各法院部门负责人把关并加盖电子签章。三是技术保障。为了“点对点”查询的正常运转，法院内部需要建设自己的信息收集和分流系统，需要专门的技术予以保障支持。同时，随着“点对点”机制的丰富，如外地委托查询、两地信息共享、由查询转查控等需要网上电子签章系统、配备CA数字证书等，还需要进行全程的技术跟进和保障。