以科学发展观指导民事执行工作改革与发展

童兆洪*

近年来，随着社会经济的发展和执行改革的推进，民事执行工作发生了较大的变化。通过改革和发展，执行体制更为有效，执行机构更为合理，执行机制更为顺畅，执行方式更为灵活，执行公正和效率提高，执行权威不断增强。但我们也应看到，改革中也出现了一些顾此失彼、凿枘不投的问题，有的甚至制约了执行改革的深入推进。有些做法虽然在短期内给人以耳目一新的感觉，但从长远和整体看，会背离正确的发展轨道。执行改革的实践告诉我们，科学发展观既是克服我国经济社会发展问题的新法宝，也是解决执行改革和实践问题的一把理论钥匙。鉴此，本文拟就在执行工作中如何树立落实科学发展观，以及如何以之为指导实现执行工作的科学发展作一些实证调查和路径分析，以为引玉之砖。

一、民事执行工作发展演变的调查

通过查阅资料、召开座谈会等形式，归纳这些年来通过民事执行改革，执行工作发展演变的情况如下①：

(一)执行条件方面

执行条件状况如何直接关系到民事执行功能的有效发挥。主要包括执行体制、执行机构、执行机制、执行方式、执行力量和执行环境等影响民事执行功能发挥的因素。

* 浙江省高级人民法院副院长，法学博士。

①本文引用的数据除特别注明外，均来自于浙江省高级人民法院。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1. 执行体制的变化。执行体制主要包括执行工作业务管理体制，以及执行机构人、财、物管理体制等方面，核心是上下级执行机构之间的纵向关系。近年来，随着对民事执行权性质等理论问题的正确揭示，执行体制探索有了新的突破。民事执行和民事审判虽都属于民事司法范畴，但民事执行具有其特性：

一是工作内容的强制性。民事审判是对有争议的、不确定的民事权利义务关系的判断和确认；民事执行是在民事权利义务关系已经判断和确认的情况下，通过强制义务人履行义务来实现权利人的权利，其强制性十分明显。

二是工作场所的户外性。民事审判主要是“坐堂问案”；而民事执行的工作场所主要在被执行人或其财产所在地。

三是工作方式的多样性。民事审判主要是“居中裁判”，工作方式较为单一；而民事执行则主要是执行机构依法对被执行人的财产采取查封、扣押、拍卖、变卖、交付等措施或其他方法，处分被执行人的财产甚至限制人身自由，工作方式具有多式多样。

民事执行的上述特点，需要强化民事执行工作系统有组织的强制力，实行上下级法院执行机构间统一管理、统一指挥、统一协调、统一部署的统一管理体制。通过“管人”以加强队伍建设，整合有限执行资源；通过“管事”以理顺工作秩序，提高工作效率；通过“管案”以促进案件的有效执行，保护当事人的合法权益。但从实践层面看，统一管理体制还存在一些问题：一是在观念上，就统一管理体制在执行实践中的作用，认识并不统一。二是在改革系统性上，从全国情况看，缺乏自上而下的严密规划和有效监督。三是在改革力度上，统一管理本身还需进一步规范化，“管人”在现行体制下难以到位。

2. 执行机构的变化。由于我国现行法律对民事执行机构的名称未作具体规定，加之传统理论将民事执行权视为审判权的组成部分，因此20世纪90年代地方各级法院设立的民事执行机构，大多沿用审判庭的称谓为“执行庭”。20世纪90年代末，一些地方法院开始探索执行机构改革，纷纷成立执行局。执行局的成立并不仅仅是在法院内部组建一个新的职能部门，更为重要的是为执行改革的整体推进提供组织保障。从目前情况看，执行机构改革还存在一些问题，主要有：

(1) 执行局内设机构问题。就全国的情况看主要有四种形式：一是执行局下设执行庭。黑龙江和山东高院即属此类型。二是执行局与执行庭两块牌子一套人员。浙江省大部分法院都属此种类型。三是执行局与执行庭分离。

长沙、成都等市中级法院属此种模式。四是执行局行使执行实施权，执行裁决权由其他业务庭兼顾行使。如浙江省青田法院自 2002 年开始，将执行裁决权交由审判监督庭行使。

(2) 执行局的法律地位问题。目前设立的执行局仅有最高法院的通知为依据，并没有立法层面上的依据。加之实践中有关执行机构的名称和职能不尽统一，既不利于法院执行工作协作，也不利于民事执行功能的发挥。

(3) 执行局长的任命问题。在浙江，执行局长的任命主要有以下几种情况：一是副院长兼任局长，由院党组任命；二是局长高配且进党组，由同级地方党委任免；三是局长高配但不进党组，有的由同级党委任免，有的由同级人大任免。副局长的职级一般与原执行庭庭长相同，多数法院执行局副局长兼任执行庭庭长，有的由院党组任命，有的由同级党委任命，有由同级人大任命，有由同级政法委任免。执行局人员由谁任命，直接关系到执行局长、副局长和执行员称谓究竟属行政职务还是司法职称的问题。上述三方面的问题，都需要在进一步的改革中逐步加以完善和解决。

3. 执行机制的变化。多年来，执行实践中一直沿用案件的全部执行过程都由执行员说了算的执行模式。这种集权运行机制，往往成为执行难和执行乱的原因之一。在分权理论指导下，从 1999 年下半年起，民事执行权分权运行机制改革在全国法院逐步推行。目前，分权运行机制主要有两种模式：

一是本级分权模式，即执行实施权和执行裁决权在本级法院执行机构内由不同部门或不同执行人员分别行使。这是目前民事执行权运行机制改革中建立的一种较为全面、系统的制度。

二是两级分权模式。浙江省绍兴市两级法院从 2001 年 8 月 1 日起，试行将民事执行权在中级法院和基层法院两级分权，即执行实施权和执行裁决权的运行由基层法院及中级法院分别行使。

分权运行机制的实践证明，以往执行权能混合、权力相对集中，执行员既当“裁判员”又当“运动员”的现象得到有效改变；增强了当事人的程序参与性，较好实现了执行程序的透明、公开；拓展了相关权利人的救济途径。但其作为新生事物固有的一些缺陷和不完善之处，也相继暴露和出现。

一是执行裁决权内容过于宽泛。执行裁决机构审查、裁决执行中几乎所有的裁决事项使得其逐步演变成执行实施机构的服务机构，在一定程度上背离了分权的初衷，影响了民事执行权的有效运行。

二是两权行使的主体形分实不分。大部分法院的执行裁决机构与执行实

施机构都设置在执行局内，执行实施事项与执行裁决事项都要经相关部门负责人、局长等层层审批，监督效果并不明显。

4. 执行方式的变化。传统民事执行权在运行机制上实行集权模式，执行人员包揽案件执行的全过程。实行分权机制后，案件执行过程增加了在执行实施人员与执行裁决人员之间的流转，加之执行复议制度的设置使得案件执行过程又势必在上下级法院执行机构之间增加流转环节。据此，执行局内部及上下级法院执行局之间建立起分工明晰、制约有力、环环相扣、运行顺畅的执行工作机制。

执行方式的变化，客观上使执行案件公正有了保障，但也增加了若干环节，比如等上级法院复议结果，等兄弟庭处室的工作进展，增加了许多协调和催办，个别案件一等就长达数月甚至半年，造成执行期限拉长。这些都需要我们对执行分权运行的环节进行研究，努力实现执行公正与效率的平衡。

5. 执行力量的变化。由于我国执行工作起步较晚，加之长期以来对执行工作缺乏正确认识，致使大部分法院执行人员的配备明显弱于其他业务庭。浙江省高级法院将执行队伍素质建设和执行保障纳入“执行工作良性循环法院”考核以来，各基层法院加大了执行队伍的调整和培训力度，努力增加执行装备投入。2000年以来，省高级法院每年初都印发全省法院执行工作培训大纲，举办2期全省执行骨干培训班，各中级法院每年组织辖区法院全体执行人员参加培训，执行人员理念得到了更新，法律素养和理论水平得到了提升。在2003年初的全国法院执行人员综合素质考试中，浙江的合格率达到92.3%。但不容回避的是，执行力量仍不能完全适应执行工作的迅速发展：

一是案多人少的矛盾仍较为突出。就全国比较而言，浙江省执行人员只占全国法院执行人员总数的4.44%，而执行案件数却占到全国法院案件数的8.55%，执行人员年均收案数在150件左右，执行工作压力非常大。

二是执行人员素质不高的现象存在。主要表现在执行能力、知识结构、业务素质有待提高，执行理念有待更新，对于一些较为复杂的案件仍缺乏有效的手段突破。少数执行人员工作责任心和程序意识不强，执行行为不规范。

三是执行人员厌战情绪具有普遍性。从部分法院双向选择情况看，执行队伍中不少人千方百计想调离，其他业务庭尤其是有审判职称的人员不愿意来执行局。认为风险大，责任重，干活累。如浙江某基层法院2004年“双聘”时，13名执行人员没有一名愿留在执行局。

四是执行人员违法违纪时有发生。2004年全省法院执行系统又有7人因违法违纪被立案查处，占同期法院干警违法违纪的26.9%。

五是执行装备不能适应工作需要。目前，一些法院尤其是经济不发达地区的法院执行装备落后，不适应强制执行、有效示警、有效取证的要求，一定程度上也制约了执行工作的正常开展。因此，执行队伍建设应着眼于长远。

6. 执行环境的变化。我国正处在从计划经济向市场经济的社会转型期，民事执行作为民事司法的最终环节，社会的各种矛盾更会聚焦于此，执行工作难度很大。中央11号文件印发后，执行工作受到全社会的普遍关注。如浙江省委、省政府将执行工作纳入“平安浙江”建设考核；省纪委、省委政法委和省监察厅联合下发了《关于依法支持人民法院执行工作的通知》；许多县（市、区）的党委、政法委和人大常委会听取当地基层法院对争创“执行工作良性循环法院”方案的汇报，提出要求。许多地方的综治部门把执行工作纳入综合治理范围，协助法院建立健全基层协助执行工作网络；有的地方为法院增加用于执行法警事业编制和执行专项经费；一些县（市、区）的人大常委会作出加强法院执行工作的决议；等等。由于得到了方方面面的支持和帮助，全省法院执行环境有较大改善，执行阻力明显减少。基层组织支持法院执行的工作力度加大，群众的法制观念有了提高，暴力抗拒执行事件减少（见表一），向法院举报被执行人下落或财产线索的增多。一些债务人迫于舆论压力，主动履行了债务或愿意接受法院执行。

表一：浙江省法院1999～2004年遭遇暴力抗拒执行情况

年份	1999	2000	2001	2002	2003	2004
暴力抗法（件）	177	151	157	133	137	61

但从调查情况看，执行环境仍不容乐观：

一是一些公民的法律意识和诚信意识仍未得到根本改观。当事人利用各种手段钻法律空子，转移、隐匿财产，甚至暴力抗拒执行，规避执行的手段翻新。

二是执行案件受干扰多。一些地方由于利益驱动或其他原因，干涉、阻挠法院执行。2001年到2003年浙江省法院执行中受到非法干预、地方和部门保护主义干扰的案件就达141件。如被执行人张某某系浙江省某市政协委员、某农庄副总经理。执行人员多次与其联系，均拒绝到庭。经查，其系有

需要全本请访问 www.ertongbook.com

履行能力而自恃其政协委员身份而拒不履行，执行法院对张某某作出司法拘留15日的决定，并报当地政协备案。当地政协常委会责令其辞去政协委员职务。还有些案件中部分当事人聚众要挟。

三是法治环境仍差强人意。个别部门协助法院依法执行意识还比较差，如农村土地和未设定抵押的国有划拨土地使用权，甚至设定了抵押的国有划拨土地使用权，个别国土资源部门协助执行仍不够积极。

综上，通过近几年的努力，民事执行条件发生了较大的变化，确保了民事执行功能的有效发挥，但其中也存在一些尚待完善的方面，需要我们进一步深化改革和努力。

（二）执行案件方面

执行案件是民事执行的工作对象，不同的执行案件有其独特的规律，把握执行案件的变化是分析民事执行工作科学发展的又一现实依据。下面主要从案件类型、案件数量、执行标的、执行对象、执行措施、结案方式等方面入手进行分析。

1．案件类型的变化。随着社会经济的发展，人民法院受理的民事审判案件类型也发生了较大的变化，传统的合同等经济纠纷案件逐步减少，而人身权、知识产权、物权和侵权等纠纷案件则逐年增多。审判案件类型的变化，直接引起民事执行案件类型的变化。这种变化主要体现在以下几类案件增幅较大：

（1）弱势群体案件。从浙江省2004受理的民事纠纷看，产品责任纠纷同比上升88.96%，雇员受害赔偿以及抚养、扶养纠纷同比升幅都超过53.28%，财产损害赔偿、道路交通事故人身损害赔偿、雇佣人损害赔偿和劳动争议等纠纷同比升幅都在20%左右。这些升幅较大的案件大多集中在侵权损害赔偿、劳资纠纷、给付扶养费和抚养费以及知识产权等案件上，权利人往往都是弱势群体，生活比较困难，而义务人也多为履行能力不强的单位或个人。一旦这些案件进入执行程序，其执行难度都较大。

（2）知识产权案件。从审判案件的数量看，知识产权纠纷案件2004年同比上升24.54%，此类案件不仅涉及金钱给付的执行，更多的还会涉及诸如停止侵权、赔礼道歉等行为给付的执行，执行内容复杂。

（3）行为给付案件。随着探视权在修订的《中华人民共和国婚姻法》中的确立，探视权纠纷案件日益增加，仅2004年浙江全省法院就受理诉讼案件74件。探视权诉讼案件，多数会进入执行程序，且执行难度相当大，期限长。

（4）仲裁裁决和公证债权文书案件。从统计数据看， 2004 年全省仲裁裁决案件和公证债权文书案件也都有大幅度的上升，其中仲裁裁决案件同比上升 13.2%，公证债权文书案件同比上升 83.7%。此类案件大幅度上升，与前几年大量的汽车消费贷款有一定关系，而汽车贷款债务人恶意欠贷、蓄意骗贷的现象比较突出，执行难度较大。

2. 案件数量变化。从浙江全省法院近五年民事执行案件（只包括普通民事执行案件和刑事附带民事执行案件，不包括行政非诉执行案件）收结案的基本情况（见表二）看，新收案件绝对数呈下降趋势。这种下降，主要是：一是近年来浙江省民商事诉讼案件呈下降趋势。二是各级法院审执兼顾意识不断加强，特别是“审执兼顾到位”被确定为执行工作良性循环长效管理机制的总体目标之一后，不少法院已将财产保全率和当庭履行率纳入院内部考核指标，部分案件在执行程序“体外”消化，进入执行程序的案件数量相应减少。

表二：浙江省法院 2000～2004 年民事执行案件收结案情况

年份	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
旧存（件）	16152	24233	22048	14674	10985
新收（件）	203089	178649	139747	119278	107630
新收案金额(万元)	2872483.41	2518862.26	2541380.295	1885689.9729	1663978.842
合计（件）	219241	202882	161795	133952	118615
执结（件）	195006	180795	147624	122967	108512
执结率（%）	88.946	89.11	91.24	91.8	91.48

3. 执行标的变化。从表二可以看出，近五年浙江省民事执行收案数和执行标的额总体上呈下降趋势，降幅基本同步，个案执行标的额除 2002 年较大外，其余各年基本均衡。执行标的额 2001 年同比下降 12.3%，2002 年同比上升 0.9%，2003 年同比下降 25.8%，2004 年同比下降 11.76%；各年个案执行标的额平均数分别为 14.14 万元、14.1 万元、18.18 万元、15.8 万元和 15.24 万元。但这并不能由此得出结论：浙江省民事执行任务因案件数量和标的额的下降而有所减轻。主要理由：一是上述统计数据仅为以金钱给付为内容的执行案件，前面已经讲到，近几年执行案件类型已经发生了较大变化，在金钱给付案件下降的同时外，行为给付案件却有增无减，此类案

件并未纳入司法统计。二是审执兼顾的加强虽使执行案件减少，但大量有财产保全的案件不进入执行程序，而进入执行程序却是没有财产保全的案件，此类案件多是被执行人履行能力较差，或发现财产困难，案件执行难度大。

4. 执行对象的变化。近年来，随着案件类型的变化，执行对象也有较大变化，下面分别从被执行人和申请执行人两个方面考察。

在被执行人方面的变化主要是：一是农民增多。如浙江省湖州市南浔区法院 2004 年新收执行案件中，此类案件占到 70%以上。案件标的虽不大，但被执行人家产主要是农村房屋，由于法律制度障碍而难以处置，执行人员往往要耗费很多人力、物力查找财产，执行措施也很难采取。二是外来务工人员增多。由于人员流动以及户籍政策的放松，在浙江居留的外来人口数大幅上升，权益纠纷增多，一旦成讼，被执行人往往难以查找或无财产可供执行。三是一些突发性事件的加害人增多。尤其是道路交通安全法实施后，大量交通事故损害赔偿案件诉至法院，每起案件诉讼请求动辄几十万元，而被执行人多在外地，无其他财产可供执行，保险公司理赔也以内部规定设置障碍对抗法院执行，此类案件执行上访多、申诉多，形成社会不稳定因素。四是服刑人员增多。在刑事附带民事案件中，虽然案件数量变化不大，但个案申请执行标的额却升幅很大，2003 年仅 6.8 万元，2004 年高达 20.4 万元。高额的申请执行额实际上难以执行到位。 2004 年执行标的额 7020.2667 万元，仅占申请执行标的额 37172 万元的 18.89% 。这类案件难以执结，与审判不考虑被执行人实际有相当的关系，加之财产保全不力或无财产可供保全，直接导致标的到位率低。被执行人的这些变化，表现在案件上就是有履行能力的被执行人越来越少，案件难以执结。

在申请执行人方面，其变化主要体现在两方面：一是新面孔的申请执行人增多。以银行案件为例，过去立案执行的案件多为四大商业银行和一些市属国有的大公司，现在新增的银行案件较大一部分为股份制银行与非国有公司之间的借款纠纷。原四大商业银行的债权有许多在诉讼过程中主体变更为四大资产管理公司，2004 年以来还有一个趋势是四大资产管理公司将不少债权“打包”处理，债权人变更为一些投资公司或个人，导致新的债权人要求变更申请执行主体。二是申请执行人不配合增多。以借款案件为例，近年来金融机构普遍严格了放贷条件。在这种情况下，个别贷款产生的风险，银行自身压力较大，案件申请执行后，债权人只要求法院依法执行，不愿意配合法院执行，甚至执行人员找其经办人谈话，笔录都不肯签字。申请执行人的这些变化，对执行工作的直接影响是，其对执行工作尤其是标的到位率期

望很高，增加了执行工作的难度。

5. 执行措施的变化。近年来，随着执行改革的逐步深化，执行工作中强调人文因素，以及监督制约机制的强化（如浙江省高级法院在 2003 年就出台了九项执行工作制度），执行程序的规范化程度有很大提高，给执行措施的采取带来了较大的变化。

（1）采取强制措施明显减少。从全省情况看（见表三），2000年至 2004 年结案数与拘留人数之比分别为118:1，70.8:1，66.1:1，149:1 和 150.7:1 结案数与罚款案件数之比分别为 3196.8:1，2232:1，1506.4:1，4554:1 和 5167:1 总体上，2000 年至 2002 年间强制措施有所强化，2002 年至 2004 年间则有很大的弱化。当然，不可否认的是，强制措施明显减少，与一些执行人员出现厌战、惧战情绪，办案热情不高也有一定的关系。有时候的强制执行可能变成协商执行，该采取的强制措施也不敢大胆适用。

表三 浙江省法院 2000～2004 年民事执行强制措施采取情况

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
罚款（件数）	61	81	98	27	21
拘留（人数）	1640	2553	2233	825	720

（2）民事执行措施有强化趋势。从结案方式统计的数据看（详见下文），以 2002 年为分界，强制执行方式结案在 2000 至 2002 年间逐年下降，2002 至 2004年间逐年上升。这正好与民事执行强制措施相反。这可能说明一个问题，在 2002 年以后，执行工作更趋规范后，尤其是采取强制措施减少，执行工作并没有因为采取强制措施的减少而削弱执行力度，对“人”采取强制措施已逐步让位于对“物”采取执行措施。

6. 结案方式变化。从统计数据（见表四）反映，2000 年至 2004 年各年结案方式的基本情况是：不予执行率维持在 0.2%～0.3%之间，自动履行率总体维持在 35%左右，执行和解率维持在 10%左右，强制执行率维持在 15%，终结执行率维持在 30%左右，其他类型结案维持在 8%.

表四：浙江省法院 2000～2004 年执结案件方式

	2000 年		2001 年		2002 年		2003 年		2004 年	
	数量（件）	比率（%）	数量（件）	比率（%）	数量（件）	比率（%）	数量（件）	比率（%）	数量（件）	比率（%）
执结	195006		180795		147624		122967		108512	
不予执行	440	0.225	385	0.21	334	0.226	398	0.32	392	0.34
自动履行	75144	38.53	62117	34.36	49406	33.467	43182	35.2	38000	35.02
和解	23956	12.285	18190	10.06	13314	9.02	11711	9.73	11659	10.75
终结执行	24413	12.52	54776	30.3	52383	35.48	38218	31	31539	29.06
强制执行	34138	17.51	29244	16.17	20321	13.765	19209	15.92	18104	16.7
其他	36913	18.93	16083	8.9	11866	8.042	9628	7.83	8818	8.13

（1）自动履行和强制执行两项应属生效法律文书确定内容全部执行完毕，2000 年至 2004 年各年该两项合计占结案数的比例分别为 56.04%、50.53%、47.232%、51.12% 和 51.72%，2003年和 2004 年该比例较 2002 年有所上升，与省高级法院构建执行工作良性循环长效管理机制强调标的到位率有一定的关系。但具体到各法院这一比例相差较大，有的法院达到 60%甚至 70%，而有的法院则只有 30%左右。

（2）终结执行结案率，从动态上看呈上升趋势且升幅较大，2001 年和 2002年同比分别上升 142%和 17.1%，2003 年以后又有所下降。原因是 2001 年 3 月份开始浙江省法院执行中实施债权凭证（后改称再执行凭证）制度，当事人申领债权凭证后，法院裁定终结本次执行程序，案件作结案处理，司法统计为终结执行。即原先的终结执行只有实体终结，现增加了程序终结。

（3）执行和解率在 2000 年至 2002 间逐年下降，2002 至 2004 年间逐年有所上升。这与终结执行率和其他方式结案率正好相反。说明二者之间呈现此消彼涨的关系。2000 年至 2002 年间，债权凭证发放比例较大，相应其他方式结案和执行和解就减少；而 2002 年至 2004 年，强调规范债权凭证发放后，有的法院则采取执行和解和其他方式结案。

综上，随着民事执行改革的逐步深入，执行工作规范化程度的提高，执

行案件本身也发生了很大变化，如何积极应对这种变化，切实采取有效的措施，是科学发展观的必然要求。上述执行条件和执行案件两方面的变化，一方面说明执行工作随着社会经济发展而变化，是社会和经济在法制领域的一个缩影，另一方面也对民事执行工作的科学发展提出新的挑战：

1. 民事执行工作知识含量增大。由于执行案件类型的变化，知识产权、股权、探视权等新类型案件相继在执行程序中出现并有逐年大幅增加趋势，而这些类型案件对执行人员知识储备要求很高。要执行好这些案件，执行人员不仅要精通程序法，还要精通实体法；不仅要精通民事法律，还要精通刑事、行政法律；不仅要精通法律，还要对社会学、心理学等方面的知识有所了解。

2. 执行中不可测因素增加。集中表现为：当事人权利意识增强，从案件受理类型看，执行内容呈现多样化，停止侵害、赔礼道歉、销毁侵权产品增多。有些案件如赔礼道歉属于行为给付的执行，被执行人拒不履行且对立情绪激烈，在这种情况下无法以其他方式替代履行，不采取制裁措施无法奏效，而采取强制措施如拘留风险较大，一旦被执行人坚持不肯履行也没有其他的措施可以采取。有的案件执行内容是销毁侵权产品，需要深入到现场，危险性较大，随时可能产生意外，而且对具体哪些产品需要销毁在判决书上往往没有明确界定，即使动员了大批警力也无法保证奏效，执行难度较大。行政非诉案件特别是拆迁非法占用土地的建筑物及其他违章建筑，有些涉及大批量，几乎是整个村的违章建筑，执行中的对抗情绪很大。执行工作对抗性增加，风险增大。

3. 执行案件难度增大。造成案件执行难度增大的主要因素有：（1）债权人实现债权期望过高，对执行机构提出不切实际的要求。（2）债务人逃废债务愈演愈烈，恶意转移财产手段翻新。（3）涉弱势群体案件如涉农、交通肇事、人身损害赔偿、刑事附带民事案件大幅上升，被执行人履行能力差，无财产可供执行案件多。同时，由于现行司法体制的弊端致使涉政府案件存在一定难度。对于委托执行案件往往没有回音或回函无财产可供执行，案件难以执结。

4. 对执行人员执行行为要求增严。一方面执行案件难度增大，另一方面对执行人员行为要求却更为严格。近年来，最高法院陆续出台了不少关于规范执行行为等方面的规定，不仅纪律要求更严，而且法律和社会知识要求更高。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

二、民事执行工作科学发展的路径分析

在民事执行工作中，牢固树立科学发展观，是贯彻“三个代表”重要思想和党的十六大提出的“切实解决执行难问题”的要求。探析民事执行工作科学发展的路径，必须以科学发展观为指针，正确把握民事执行工作的发展规律和发展方向，不断丰富民事执行工作的发展内涵。

(一)树立科学发展的理念

科学发展观这一重大战略思想的提出，对民事执行工作提出了全新的要求。执行人员必须树立科学发展理念，增强运用科学发展观指导自身建设的主动性和创造性。

1.增强发展创新意识。发展创新，不仅是观念上的重大变革，更是体制机制上的重大变革。要克服因循守旧、按部就班、不思进取、无所作为等思想，坚持和深化执行改革，不断开拓执行工作发展思路、丰富发展内涵。

2.增强以人为本观念。全面准确地领会和把握国家尊重和保障人权的要求，坚持司法为民宗旨，从方便当事人参与执行出发，进一步改进执行方式，切实有效维护当事人和案外人的合法权益，树立人民法院和执行人员的公正、高效、文明和廉洁的形象。

3.树立正确政绩观。把科学发展观确立为评价民事执行工作的重要标准，积极引导各级法院构建执行工作良性循环长效管理机制，促进人民法院在案件质量、内部管理、执行队伍、执行保障、调研宣传、执行环境等方面取得全面协调发展。

(二)理清科学发展的思路

思路决定出路。民事执行工作的科学发展，首先必须要有清晰的发展思路。而这种清晰的发展思路又是建立在对民事执行工作发展现实总结的基础上。科学发展的核心是创新，民事执行科学发展关键要做好几篇创新文章。

1.做好管理创新文章。管理出效益，管理出成效。总体上说，管理包括宏观和微观两方面：

(1)在宏观管理上，主要是统一管理体制。要对各级法院统一管理职能进行科学定位，实行分级管理、层层负责的执行工作新体制，理顺三级法院之间的工作关系。高级法院和各中级法院执行局职能定位以管理、指导、监督、协调下级法院执行工作为主，减少直接执行，以腾出主要精力指导下级法院执行。高级法院执行局抓重大事项的决策和协调，在监督、复议、信访以及提级执行、指定执行等工作中，一般不越级处理有关案件，以充分发挥

中级法院的作用，中级法院执行局可根据辖区实际，适时组织开展集中执行、专项执行、指定执行和交叉执行等活动。基层法院执行局要把全院（包括法庭）执行工作管起来。

（2）在微观管理上，内容较为丰富，总体上要实现以下四方面管理的科学化。

①案件管理的科学化。案件管理主要是案件流程的管理，一个案件从进入执行程序，到退出执行程序，涉及或可能涉及案件的分配、分权运行机制的落实、案件在执行局内部的流转、易人执行的实施、文书的签发、结案审批等诸多环节，每个环节都需要加强监督制约。案件管理的关键是如何确保执行案件在执行局内部顺利流转而不致影响案件效率。

②期限管理的科学化。目前有的案件标的物查封时间过长，有的房地产在结案后一、二两年尚未解封过户，有的动产查封时间过长未作妥善处理，导致贬值。去年，最高法院相继出台了有关查封、扣押、冻结等方面的司法解释，要严格遵守相关期限，提高财产处置效率，发挥执行标的物功效。

③款物管理的科学化。执行款物管理包括收取和发放两个环节，公开法院执行款专用账户，同时执行款的收取应当手续完备；在执行款的发放上签批人、签批的审核、申请执行人的签收等都应当完善。

④档案管理的科学化。从 2004 年浙江省法院清理执行卷宗的情况看，各法院执行档案管理方面还存在一定的问题，如中止执行、再执行凭证案件等案件的归档各基层法院做法不一，少数基层法院执行局对中止案件归档未作明确规定，导致大量中止案件案卷滞留在承办人手中，长期得不到归档，实现执行案卷科学管理十分必要。

2. 做好制度创新文章。提高人民法院的司法能力，实现执行工作的科学发展，根本途径在于在现有体制基础上实现制度创新。通过实践基础上的理论创新推动制度创新，是制度化建设的必由之路。如浙江省法院 2004 年以来建立了以下工作制度：

（1）执行局（庭）领导工作联系制度。分片联系局（庭）领导的主要任务是：指导所联系地区尚未被命名为“执行工作良性循环法院”的基层法院开展争创活动；指导执行未结案较多的法院开展清案活动；掌握所联系地区执行工作发展态势和重大情况。

（2）全省法院执行工作情况通报制度。省高级法院执行局每季度初以中级法院辖区为单位通报上一季度执行工作情况，通报内容包括各地区执行收、结、积案情况、执行监督情况、执行信访及处理情况、执行人员违法违

纪情况、执行中发生的重大事件、全省执行工作大事记、下季度工作提示、各地执行工作情况动态等方面。

（3）全省法院执行案件情况分析制度。省高级法院执行局每年上下半年各召开一次全省法院执行案件情况分析会，分析超期未结案件的原因，研究执行疑难案件和重大案件的执行方案，总结个案执行经验等。

实践证明，这三项制度在执行工作良性循环长效管理机制的构建方面已经发挥了重要作用。另外，浙江省高级法院执行局在总结全省法院执行实践的基础上，从 2002年下半年开始修订或制定了一系列执行工作制度，内容包括统一管理、执行案件流程管理、执行中评估拍卖、再执行凭证、执行听证、委托执行、执行款物管理、执行监督、执行协调等九项制度，于 2003年 3月 1 日下发全省施行。当年底对制度落实情况进行了检查，对检查中存在问题作出通报。结合 2004 年最高法院开展的三项清理活动，建立健全执行案卷管理和执行款物管理制度，规范执行结案方式和统计标准。

3．做好理论创新文章。实践是鲜活的，有理论指导的实践更能显示出勃勃生机。如浙江省法院为深入贯彻党的十六大和中央 11 号文件精神，近年来总结执行工作和执行改革经验，积极深入开展执行调研活动，探索解决“执行难”问题的有效途径，取得了显著成效。自 20 世纪 90 年代初全省法院成立执行机构以来，省高级法院已召开四次全省法院执行工作理论研讨会，各中院也开展了形式多样的执行调研活动。全省法院所进行的执行体制、执行机构、执行权运行机制和执行方式方法等层面上的创新，都是在大量调查研究的基础上形成的。执行工作调查研究的深化，从理论上解疑释惑，对执行改革和发展起到了先行作用，促进了全省法院执行工作制度化、规范化建设，推进了执行工作和执行改革的健康发展。

4．做好实践创新文章。针对执行工作新情况新问题，要大胆实践，勇于实践创新，特别是在执行方式方法创新方面是没有止境的。

（1）抓紧单独配备执行局长，不宜由副院长兼任执行局长。领导是舵手，配齐配强执行局长，才能使执行工作乘风破浪，不断创造佳绩。而且还要单独配备，使执行局长能专于执行，心怀执行，常思执行，促进执行。

（2）逐步完善执行局内设机构。机构是工作的载体。执行局内设机构的完善，是执行权分权运行机制得以实现的保障，也是执行机构改革的重要内容。要按照执行权分权运行机制和流程管理的要求，逐步完善执行局内设机构，设立执行实施、执行裁决、综合事务等工作部门。

（3）完善执行权分权运行机制。在合理界分执行实施权和执行裁决权，

进行执行裁决庭与执行局分设试点。探索执行官与执行法官分别建制管理的试点工作。

（4）继续探索新的执行方式方法。在推广债务人名录、执行联络员等制度的基础上，探索行调查令等新执行方式方法，不断提高发现财产能力；协调政府有关部门，建立道路交通事故、刑事附带民事等社会救助基金制度，拓宽执行救助渠道。

（三）构建科学发展的载体

实现执行工作科学发展，载体十分重要。自 2001 年开始，浙江省高级法院在全省法院开展争创“执行工作良性循环法院”活动，经过几年的努力，绝大多数基层人民法院已获得命名。为巩固争创“执行工作良性循环法院”活动的成果，促进全省法院执行工作持续、健康发展，全面提高执行能力，实现执行收结案动态平衡，2004 年省高级法院决定在继续开展争创活动的同时，构建执行工作良性循环长效管理机制。组织召开了“建立执行工作良性循环长效管理机制座谈会”。并在广泛征求意见的基础上，制定并下发了《关于建立执行工作良性循环长效管理机制的意见》、《执行工作良性循环长效管理机制评查标准(试行)》。

建立这一机制的总体目标是：审执兼顾到位，执行力量适应，内部管理强化，执行活动规范，队伍素质提高，执行环境改善，实现执行收结案动态平衡，债权人的债权最大限度地得到保护，债务人和案外人的合法权益得到保障，减少涉执行信访，维护社会稳定。该机制在强调执结率的同时，增加了实体结案率和标的到位率等要求，对“实体结案率和标的到位率低于前三年的平均数或明显低于所在地区经济发展水平相当的其他县（市、区）法院的”，责令限期整改。构建执行工作良性循环长效管理机制，是民事执行工作科学发展的必然要求。

（四）营造科学发展的环境

执行工作是诉讼的最后一个环节，担负着实现生效法律文书所确认的民事权利的职能。较之审判工作，执行工作更容易受到执行环境的影响。在社会转型时期从事民事执行工作，更是如此。这种环境可从法院内外两个方面来阐释。

从法院内部讲，执行工作以实现生效法律文书所确认的民事权利为基本任务，执行案件是其主要工作。但要实现案件执行这一目标，除执行机构自身规范执行和加大执行力度外，离不开法院其他部门的支持，具体包括审判部门对执行工作的兼顾，司法警察部门的积极参与，司法行政装备管理部门

的执行保障，办公室等综合部门的执行宣传和研究。因此，执行工作不仅仅是执行机构的任务，也是法院一项带有全局性、整体性的工作，需要法院内部各有关部门的支持和配合。妥善处理好执行工作与法院其他部门的关系，必须以科学发展观为指导，强调执行工作的全面、协调发展。全面发展，强调执行工作发展的整体性，实现民事执行工作全方位的发展，包括案件执行、内部管理、执行队伍、执行保障、调研宣传和执行环境等方面都要有所发展，不能有所偏废。协调发展，强调执行工作发展的均衡性，要求民事执行工作各方面的发展都应当体现出均衡性，避免执行局唱独角戏的局面。要关注各项执行工作机制之间的协调发展，互相呼应，在协调之中发挥出机制的合力作用。

同时，执行工作也是一项社会工作，需要借助社会各界的力量。执行外部环境的好坏，很大程度上决定了民事执行工作的质量和效益。一是取得社会各界支持，积极争取由党委牵头，协调好与执行工作有关部门的关系，形成支持执行工作的氛围。二是引导当事人树立正确的风险意识，建立执行风险提示制度，及时向当事人提示逾期申请执行、拒不执行、被执行人无财产可供执行等行为的各种法律风险。三是大力推进执行威慑机制的构建，加大对拒不执行行为的打击力度，努力形成社会合力。

（五)增强科学发展的能力

提高执行能力，也就是执行工作科学发展的能力。这种能力，因案件类型的不同体现不同。从执行中的案件类型看，不仅有执行实施案件，还有执行裁决案件、执行协调案件以及执行监督案件等。

1．执行实施方面。由于执行实施的目的在于实现生效法律文书确定的权利义务关系，而非对双方当事人之间的权利义务关系进行审查判断，如何高效地实现执行依据所确认的权利，是执行实施工作的根本任务之所在，体现其正当性和合理性的价值应当是效率。实践中，一些执行实施人员执行能力不强的问题也还存在。如有的执行人员不注意执行艺术，不注意教育疏导，方法简单，执行中容易引发事端，对于一些较为复杂的案件仍缺乏有效的手段。据此，执行实施人员应着力提高确定执行思路、发现执行财产、协调相关关系、处理突发事件等方面的能力。

2．执行裁决方面。由于执行裁决是以执行当事人、案外人之间发生争议为前提，表现为对民事执行程序中具有争议事项的判断，裁决的结果必然涉及不同利益主体之间的权益。执行裁决应奉行独立、被动和中立原则，这正是确保执行公正得以实现的基本途径。实践中，有的执行裁决人员缺乏法

律素养，遇到法律没有明确规定的问题和一些新类型执行案件如何裁决，往往束手无策；有的完全从申请执行人实现债权的角度考虑，不注重程序，随意变更或追加被执行主体；有的甚至在执行程序中不恰当地行使起“执行调解”的职能；有的裁定书中对应告之当事人或案外人复议权利的事项不告之。据此，执行裁决人员应着力提高其法律素养和程序意识。

3．执行协调方面。执行协调是上级法院协调处理下级法院之间执行争议的争端解决机制。确立执行协调制度是为防止各地法院在执行中自行其是而导致执行秩序混乱。下列情形应予协调：一是因不同法院或法院与仲裁机构就同一法律关系作出不同裁判内容的法律文书在执行过程中发生的争议；二是不同法院对同一标的物采取强制执行措施或财产保全措施发生的争议；三是两个或多个法院就参与分配问题发生的争议；四是其他需要协调的执行争议。执行协调的主要职能是解决矛盾，要求执行协调人员要有分析矛盾的能力，要善于抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，力求从中找到一个平衡点，实现各方的利益的和谐。据此，执行协调人员应当具备较强的判断能力和协调能力。

4．执行监督方面。执行实施行为本身具有易于侵害执行当事人或案外人程序权利的特点。建立执行救济制度，是确保执行程序正义的必然要求。体现在公权回应上，就是执行监督。这种执行监督，不仅体现为本级法院执行裁决机构对执行实施行为的监督，也体现为上级法院执行裁决机构对下级法院执行实施行为的监督；不仅涉及执行实施行为是否具有瑕疵的判断，更是对执行当事人和案外人权利保护的重要环节，公正仍然是执行监督的价值取向。从实践看，个别执行监督人员权力本位思想严重，对当事人或案外人的信访不重视；在办理执行监督案件中从法院自身的角度考虑多，而对当事人或案外人的利益考虑少。这些都不是实事求是的工作作风，也是对当事人或案外人权利的漠视。据此，执行监督人员应当着力提高公平意识。

结语

对于法院而言，执行工作从来没有像现在那样为社会所关注，执行改革也从来没有像现在那样牵动着人们的每一根神经。执行改革带来了执行工作的变化，使之旧貌换新颜，而执行工作及其所表征的问题也为执行改革注入了崭新的不竭动力,使之永葆生机活力。毫无疑问,纵览多年来执行改革的历程,无论是执行条件还是执行案件，都在发生裂变，使执行条件不断优化，执行案件持续翻新。这是机遇,也是挑战。执行工作出路何在 需要树立以人为本的科学发展观，理清思路，增强能力，依托科学的载体和良好的环境，实现管理创新、

需要全本请访问 www.ertongbook.com