

论执行改革中的若干关系

张启楣*

引 言

执行工作是人民法院的一项重要工作，民事强制执行是运用司法强制手段实现生效法律文书所确定的权利的过程。对诉讼当事人而言，这是将书面确定的、可能实现的权利转化为现实权利的过程，其对执行结果之期望甚至超过对裁判结果之期望。如果“只有公正的裁判，而没有强有力的执行，当事人的权利就难以落实，审判工作为经济建设、为社会服务的宗旨即无法或难以落实。”^①这也正是党中央将“执行难”作为一个突出的社会问题而下发中央[1999] 11号文件予以解决的原因之一。因此，执行工作与审判工作构成了法院的两大主要工作，“两者在司法活动领域处于并列的关系”，^②不可偏废。

但长期以来，由于对执行工作的独立性缺乏正确的认识，往往将其作为审判工作的一个附属环节，导致定位失当，制约着执行工作的有效开展。反映在立法上最明显的例证莫过于我国民事诉讼法的规定，该法将执行程序作为第三编规定在内，将执行工作包括在

* 浙江省高级人民法院院长。

① 参见常怡主编：《民事诉讼法学》，中国政法大学出版社1999年版，第382页。

② 参见章武生等：《司法现代化与民事诉讼制度的建构》，法律出版社2000年版，第600页。

诉讼过程之中，认为“执行程序是民事诉讼的最后阶段”。^③这一立法体例，足以使人认为执行程序也是一种诉讼程序，从而混淆执行程序与审判程序这两大截然不同的程序，执行工作的独立性无法得以彰显。而观之英国、日本、奥地利等国的立法，^④均采单独制定强制执行法的立法体例，肯定了执行工作的独立性。反映在司法实务界，认为执行工作是审判工作的延伸的观点也比较通行。如果说经法院裁判的案件执行尚可勉强认为是审判工作的延伸的话，那么对于非经诉讼途径获得执行根据如仲裁法律文书、行政处罚决定、公证债权文书等，根本未经审判程序，这种情况下的执行如果还认为是审判工作的延伸显然是不适当的。

正因为对执行工作的认识存有误区，多年来，我国法院系统一直采用审判管理模式来管理执行工作，弊端较多：其一，在机构设置上，执行机构称为“执行庭”，将其等同于审判业务庭，上下级法院执行机构之间仅有业务指导、监督关系，并无领导管理关系，各自为战，难以形成执行合力。其二，在工作模式上，受审判工作原有职权主义的影响，执行工作中法院大包大揽的“超职权主义”盛行，法院无形中成为“讨债公司”或“债权保险公司”，无法矫治社会对法院执行工作过高的不当期望，即使出现非因法院执行不力造成的执行不能情况时，当事人也往往归咎于法院，法院蒙受“空调”、“白判”的责难。其三，在权力配置模式上，将执行案件等同于审判案件，执行人员一案到底，集执行实施权与执行裁判权于一身，且缺乏有效监督制约，容易造成执行权力的滥用。

从近年来法院执行工作改革的情况看，构建统一领导的执行管理体制、成立执行局、建立执行权力分离的运行机制、改变超职权主义工作模式等种种举措，都是充分认识执行工作独立性的体现。1999 年下发的中央 11 号文件，已指出应制定强制执行法，该法正

参见马原主编：《民事诉讼法的修改与适用》，人民法院出版社 1991 年版，第 223 页。

参见常怡主编：《民事诉讼法学》中国政法大学出版社 1999 年版，第 383 页。

由最高人民法院在紧锣密鼓的起草之中。我们在九届全国人大五次次会议作出的《关于最高人民法院工作报告的决议》中也欣喜地看到，会议要求最高人民法院“在新的一年里，……进一步做好各项审判工作和执行工作”。把审判工作与执行工作并列提出，显然表明国家最高权力机关已充分认识到了执行工作的独立性与重要性。因此，确立执行工作的独立性当成为法院执行改革的一个认识支点。由于执行改革是一项开创性的探索，不免会遇到疑虑和困惑，如怎样处理改革创新与现行法律之间的关系、分权运行与规范监督的关系、工作模式采当事人主义亦或职权主义、严肃执法与维护稳定的关系，等等。笔者试结合浙江法院执行改革的实践，就上述问题一陈己见，以期共达通途。

一、改革创新与遵循法律原则的关系

执行改革是一个兴利除弊的变革和创新过程，即革除传统执行工作中不符合现代法治要求、制约执行工作发展的陈旧做法，创建符合执行工作规律的体制与模式。

严格遵守法律、严肃执行法律是对作为国家司法机关的人民法院作出任何行为的基本要求。从这个层面上讲，执行改革作为司法领域的一项改革，人们对这一改革的合法性与严肃性的要求更高。寻求执行改革的法律依据是一个难以回避的问题。

如前所述，长期以来我国的执行立法滞后，尚未有单独的强制执行法，对执行工作的规定除民事诉讼法第三编的内容之外，其余的均散见于最高人民法院作出的一些司法解释中。与各项审判工作的法律规定相比，执行工作的规范性规定条文少，缺乏整体性和系统性。执行权这一重要的概念尚无法律界定，何况是执行改革中所采取的许多措施，如建立执行权分离运行的机制等，难以在现行法律规定中找到直接的依据。对于当前执行立法的缺憾，笔者认为应当辩证地来看待：一方面，立法的滞后给执行改革的进行增加了难度，尤其是一些操作性规范的缺失，更需要我们增强工作的主动性和创造性，以丰富的改革实践为执行立法的完善创造条件；另一方面，改革就是要破旧立新，改革不可能完全囿于现行的法律规定，

否则任何革新将无法进行。事实上，也恰恰是由于立法的滞后，给改革探索提供了更为广阔的空间和舞台。因此，我们既要呼吁完善执行立法，将执行改革的一些成功举措在立法中予以吸收，以法律规定的形式予以确认、固定，使其“名正言顺”，又要解放思想，开拓进取，不等不靠，以积极的姿态投身改革的实践。

执行改革必须要发扬勇于改革、敢于创新的精神，但执行改革又必须在法律的框架内进行，遵循法制的基本原则，即要求执行改革的内容符合法律的规定，不得违背法律，另行其是。具体而言，包括两方面的内容：一是符合法律的明文规定。我国执行立法的现状虽不尽人意，但并非完全无法可依。因此，任何执行改革措施的设计、内容及其运行必须以合法为前提，绝不能与现行法律规定相抵触。二是符合法律的基本原则精神。许多执行改革的内容，在现行法律中未作肯定性规定，也未作禁止性规定，是否可以认为法无明文禁止即为允许？笔者认为，这种观点不全面。从法理学的角度看，对私权利，不禁止即自由，对公权力，则恰恰是“无授权即无权力”。^①因此，在法律没有具体规定的情况下，并非一切改革措施都为合法，其重要条件是必须符合法律的原则精神。法律的基本原则是体现“法律的基本精神、基础或本源的综合性和稳定性的原理和准则”，^②体现着法律的价值取向和目标。在法律无具体规定的情况下，符合法律基本原则的精神，当然也是一种依法。但这是执行改革创新的底线，如果既无法律明文规定，又不符合法律基本原则精神，则为违法。

在遵循法制原则的前提下，应当发扬一种敢于创新、敢为天下先的开拓精神，勇于探索实践。近年来浙江省法院所采取的“集中执行”、“交叉执行”、“债权凭证制度”即为实证，都在其时得到了最高人民法院的肯定。当前，对于执行机构的设置，执行管理模式、执行工作模式及执行权运行模式等，法律并未作出明确规定，各地法院应当集结智慧，大胆尝试和探索。

参见张文显主编：《法理学》法律出版社 1997 年版，第 249 页。

参见张文显主编：《法理学》法律出版社 1997 年版，第 71 页。

二、执行公正与执行效率的关系

2001 年元旦，最高人民法院肖扬院长在《人民法院报》发表了《公正与效率：新世纪人民法院的主题》的新年献辞，为 21 世纪人民法院的司法工作确立了工作目标。公正与效率不仅是审判工作的世纪主题，也是执行工作的世纪主题。同样也是执行改革必须达到的目标，以及衡量改革成效的重要标准。

所谓“执行公正”，包括程序公正与实体公正两方面的内容。程序公正是指执行程序的启动、运行及终结都要严格遵守法律规定，并且贯彻公开原则，不搞暗箱操作，切实保障执行各方当事人的程序性权利。简而言之，程序公正要牢牢把握程序正当与程序公开两个基准点。(1) 程序正当。程序正当的要求有：一是在法律有明文规定的情况下，执行活动应严格按照法律规定的程序进行；二是在法律没有明确规定的情况下，执行机构和执行人员应当根据社会正义的要求履行职责，规范言行，认真听取当事人及案外人对执行工作的申辩，妥善处理。(2) 程序公开。即程序的启动、进展、结果等方面的情况应当向当事人公开，保障其知情权，包括以下几方面内容：一是公开立案条件和执行人员等，保障当事人的回避申请权；二是实行流程管理，依法、科学地确定执行各环节所需要的期限，并予以公开；三是设立听证程序，公开对涉及当事人重大权利、义务事项的处理；四是公开除涉及国家机密、个人隐私和商业秘密以外的执行材料，提高执行工作的透明度。实体公正是指公平保护的行各方当事人的合法权益，确保执行的实体结果公正。公平保护要求：执行机构对在执行过程中涉及的所有民事主体的合法权益应当一视同仁，同等保护。执行机构在努力实现申请人债权的同时，不得损害债务人和案外人的合法权益。对于所有取得执行依据的债权人，应当给予同等的实现权利的机会。不能因为债权大小、债权人所在区域或者债权人身份不同等而厚此薄彼，区别对待。

所谓“执行效率”，是指在确保公正的前提下，尽量加快案件的执行速度，节约执行的成本，其核心是快速和经济。执行快速要求执行程序启动后，其运转必须高效，以最快的速度实现生效法律

文书确定的权利义务，及时排除程序进行中的阻滞，尤其是杜绝一切人为的拖延，避免案件久拖不执。执行经济一方面要求尽量减轻申请执行人的负担，同时兼顾被执行人的正当权益，以最佳的最合理的方式实现债权的最大化；另一方面要求执行机构充分调动当事人的积极性，合理配置执行资源，节约司法成本。当前，特别要强调执行穷尽观念，即法院对债权人请求实现之特定内容，穷尽各种方法、措施和途径后，仍不能使案件得到有效执行，而债权人又不能提供能够证明被执行人尚有执行能力的证据，应当裁定终结执行程序。诉讼资源的总量是有限的，在“执行难”问题久解未决的背景下，执行力量和任务的矛盾突出，诉讼资源呈现出紧缺的状态。在出现执行不能的情况下，继续执行程序无助于债权的实现，因而是对诉讼资源的浪费。终结执行不能案件的执行程序，可以避免此种浪费，将节省下来的资源用于能够产生实际效果的案件执行中。

在执行改革和执行工作中，公正与效率究竟是一种什么关系呢？有人提出“效率优先论”，认为执行工作本身只是一个实现法律既定权利的过程，并不同于审判工作，非纯粹的司法判断过程，在执行未结案大量存在的条件下，当然应把执行效率放在第一位；执行的程序、方式方法上存在一些瑕疵，只要有助于加快案件执结速度，也是应当允许的。进而认为当今执行改革中的一些措施，如建立分权的执行权运行机制等，是自己束缚手脚，必然会损及执行的效率。也有人提出“矛盾论”，认为公正与效率是一对不可调和的矛盾，要追求公正就必然牺牲效率，要追求效率就难以顾及公正。如实行执行听证制度，虽然听证程序有助于法院公正作出裁决，但听证程序本身却增加了法院工作量，延长了执行的时间。

笔者认为，公正与效率应是执行改革和执行工作中并行不悖的两大价值取向。公正虽然要求实体公正和程序公正，但并不当然意味着效率低下，没有效率支撑的公正将无从谈起；效率虽然要求快速、经济，但同样要求恪守公正原则，失去公正的“效率”不是真正意义上的效率。“效率优先论”者虽然看到了执行工作与审判工作的差异（即前者是实现权利，后者是确认权利），也意识到了执行效率的重要性，但并未认识到执行程序的独立性价值。法律既定

的权利当然要尽快予以实现，但并不意味着可以采用“非法”的程序或手段去实现。倘若如此，在执行过程中必然会损害当事人一方或各方的合法权益，如果一味坚持“效率优先”，执行权的行使必将陷入一种失控的混乱状态，与法治的原则格格不入。“矛盾论”者虽然看到了公正与效率在一定程度上的客观对立，但未同时看到两者的有机统一，将其简单地予以对立，这种认识在工作中的表现不是人为的久拖不执，就是一味求快的“粗线条”执行。因此，要确立公正与效率并重的执行改革和执行工作价值取向，克服单打一的错误认识。

三、执行权配置与规范监督的关系

执行权属国家公权力之一，执行权行使的过程就是实现执行申请人权利的过程，执行权行使是否得当直接影响着当事人权利的实现。因此，加强对执行权行使的制约监督显得非常必要。正如孟德斯鸠所言：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^①执行权是一种兼具司法权和行政权属性的复合性权利，包括执行裁决权（属司法权）和执行实施权（属行政权）两部分。对执行权进行监督制约的必要性至少可从以下两个方面来认识：

1. 从传统执行权的配置上看，长期以来，由于我们对执行程序独立价值缺乏全面的认识，过分强调执行权实施的结果，实行超职权主义的执行模式，执行权高度集中，执行人员既行使执行实施权又行使执行裁决权。权力的高度集中加之监督制约机制的缺乏，导致执行程序中急于行使执行权和滥用执行权的现象存在。因而要实现执行工作规范化，根据执行权的行政权属性和司法权属性实现执行分权制衡势成必然。

2. 从执行权与审判权的制度设计上看，审判权的监督制约比执行权更为开放。在案件审判中，有当事人的监督（如提起上诉、

^① 参见 [法] 孟德斯鸠，张雁琛译：《论法的精神》，商务印书馆 1961 年版，第 154-156 页。

申请再审等），有上级法院的监督（如案件的二审和审判监督等），有检察机关的监督（如提起抗诉）。而在案件执行中，监督制约显得还比较单薄：如未规定当事人的异议权、执行监督程序的规定还不够细化等等，这使得执行监督基本还停留在自我监督、内部监督的封闭状态下。

也正是为改变执行人员权力过度集中的现状，避免执行权的滥用，浙江省各级法院已经着手建立了执行裁决权与执行实施权分离行使的权力运行机制。在这种机制设计中，执行裁决权与执行实施权分属不同的执行人员行使，相互制约，达到权力制衡的目的。分权行使的运行机制，打破了原有集权的封闭运行机制，使执行权的行使更具民主性和开放性。但也要看到，分权仅仅是监督制约的一个方面，决非全部。从严格意义上讲，分权只是一种制约，而非监督。所谓监督，一般理解是在权力组织体系中位于上位的权力对位于下位的权力的一种监察、督促，平行机构间的监督一般要经过法律的授权（如检察院对法院的法律监督）。执行裁决权与实施权是居于同位的权力，相互间仅是制衡，无法具有监督的作用。

因此，在执行权分离运行的机制下，如果缺乏其他有力的监督措施，执行权滥用的可能性仍然存在。故笔者建议应当建立综合性的执行权监督体系，具体设想如下：

(1) 设立当事人的监督启动权。对执行过程中作出的裁决和实施行为，赋予执行申请人和被执行人异议权及申请复议权，只要对执行裁决事项或具体执行实施行为有异议的，即可通过提出执行异议，启动执行的监督程序。

(2) 强化程序控制。执行权分离后，执行裁决权和执行实施权应怎样正确行使，现行执行立法中并未规定。因此，在分权以后，应当进一步完善各项权能的程序性运作规范，以严密的程序设计使权利的运行不偏离轨道。

(3) 完善执行监督层次。执行监督的层次包括内外两层：对外而言，主要是上级法院对下级法院的监督；对内而言，主要是有关机构对执行裁决部门和执行实施部门的监督。关于上级法院对下级法院的执行监督，最高人民法院在《关于人民法院执行工作若干问

题的规定（试行）》中已专门作出了规定，目前主要是进一步完善有关的操作程序。而对于内部监督即本院的监督，一直未引起足够的重视。笔者认为，在设立执行局后，应当由执行局承担起对执行裁决部门和实施部门的监督职责。

四、改进执行工作模式与维护当事人权利的关系

在执行改革中，法院执行工作应采取什么样的工作模式，即当事人主义模式还是职权主义模式，近年来讨论较多。所谓当事人主义，包括两方面的含义：一是民事诉讼程序的启动、进行和终止由当事人决定，法院（法官）不能依职权主动启动和推进民事诉讼程序；二是法院不主动调查取证，作为裁判依据的证据全部由当事人提供。在此模式中，法院（法官）始终处于“消极”的状态，居中听取辩诉双方的对抗辩论，作出裁判，当事人和律师的主动性和参与性得以充分发挥。职权主义的含义一般包括：一是对程序的主导权，法院（法官）可以决定程序的开始、进行等；二是法院（法官）对诉讼资料的搜集有主导权，主动调查取证。在职权主义诉讼模式下，法院（法官）不仅处于“诉讼主持人”的地位，而且为查明事实，“可以在当事人主张的事实以外，依其职权独立地收集和提出证据，并以该证据作为裁判的依据”，^①较之于当事人主义，法官的主动性较强。当事人主义模式与职权主义模式是法院裁判活动的模式，执行工作中对上述两种模式的权衡取舍只是一种“借用”，主要目的是对法院在执行活动中的地位予以确定。

如前所述，我国执行工作中法院大包大揽的现象比较严重，权利人向法院申请执行后，即使未提供任何财产线索，法院也会依职权主动出击，调查取证、执行保全，等等，或者为提高结案率，动辄裁定中止或终结执行。在这种执行工作模式中，当事人游离于执行程序之外，法院几乎成了“讨债公司”。不仅浪费了法院的执行资源，而且极易使当事人产生角色“错位”，认为执行完全是法院

^① 参见张卫平：《诉讼构架与程式 - 民事诉讼的法理分析》清华大学出版社 2000 年版，第 16 页。

的事情，只要案件不能执结，不问原因何在，都归咎于法院执行工作不力。这种超职权主义的工作模式，使法院执行工作一直处于“吃力不讨好”的尴尬境地：执行人员长期加班加点，超负荷工作，却因本来就存在执行风险的案件不能执结，或者在依职权裁定执行案件中中止、终结时，因没有重视当事人的知情权，而使法院的执行工作屡屡成为社会各界指责批评的焦点。因此，执行工作要走出困境必须探寻一种符合执行工作自身规律的模式。那么，应采取什么模式？实践中，许多人主张引入诉讼中的“当事人主义”，即执行程序的启动、进行及执行中的举证责任全部由当事人承担，法院只是在此基础上执行案件。笔者认为，尊重当事人的处分权，保障当事人的知情权，强化当事人的举证责任和风险，当无可指责，但不能绝对化而矫枉过正。

根据执行权能的属性，执行工作模式应采取准职权主义。准职权主义不同于传统的“超职权主义”，即不排除当事人的知情权与处分权，在执行实施时以职权主义为主，执行裁决时以当事人主义为主，其主要内容包括以下几个方面：

1. 法院主动审查据以申请执行的法律文书。作为执行依据的法律文书具有合法性和正确，是保障执行工作公正与效率的前提。法院依职权主动审查法律文书，可以从源头上杜绝错误执行的发生，节约执行资源。

2. 执行程序的启动和继续一般由当事人决定。一般情况下启动执行程序取决于当事人提出执行申请。对于当事人在执行中达成的执行和解，只要不损害国家和社会公共利益，法院予以确认。但在特殊情况下，对“三费”案件（赡养费、抚养费、抚育费）、民事制裁决定书，以及刑事附带民事判决、裁定、调解书的执行，出于保障弱势群体合法权益，维护社会正义的需要，法院应主动启动执行程序。

3. 强化当事人的举证责任。权利人申请执行后，法院合理配置当事人的举证责任，一般要求申请执行人提供被执行人的财产索，法院不主动调查取证。但在当事人自行取证有困难的情况下，依当事人申请，法院进行查证，特别是在执行裁决时，当事人对自

己所提的主张负有举证责任，否则要承担于己不利的后果。

4. 强化执行程序观念。执行的本质是对既有法律文书内容的实现，权利人的权利是否能够得到全部满足，除了法院执行力度和方法等原因外，最根本的还是取决于被执行人的履行能力。从这个意义上讲，保证全部实现债权并非法院执行之责任，法院所应承担的是为实现债权的“措施到位”责任。因此，要注意执行程序的正当性。在执行程序的进行中，要始终保证公开、公平、公正，保障当事人的参与权、知情权、处分权和抗辩权，充分体现程序的工具性价值和社会正义价值。做到这点，一方面确保了执行工作的公正，另一方面也可以增强当事人的了解和理解，改变对执行结果的过高期望。

五、执行改革与维护稳定的关系

执行改革是司法改革的重要内容，对社会的影响面较大，执行改革的设计、进行及具体改革措施都必须考虑到维护社会稳定，取得全社会的支持与理解，夯实执行改革的社会基础。当今执行改革中，要注意处理好以下两方面的问题：

1. 兼顾法律文化背景。执行改革与经济体制改革一样，要充分考虑国情。在执行改革中，应当兼顾我国的法律文化背景。长期以来，人民法院执行工作的职权主义色彩比较浓重，当事人对法院存在比较严重的“依赖”心理，习惯于法院大包大揽。这种观念的消除绝非一朝一夕之事，需要加强宣传，假以时日方能奏效。因此，执行改革的力度、深度、进度和具体方法的实施要稳妥、分步推进，不可操之过急，尽量考虑改革措施的社会可接受性，必要时经历一个“缓冲期”，尽量减少改革的社会震荡，争取社会各界对执行改革的最大支持。实践中要注意克服那种冒进的倾向，法院虽然不是债权保险公司，但不能卸“包袱”，否则，容易打击社会民众的法律信心。中国传统上一直是一个厌讼的国家；依法治国的多年努力才使越来越多的人以法律手段寻求权益的保护，执行作为权益实现的最终环节，应当注意合理引导、妥善保护民众的这种法治热情与法律信心。如果操之过急，极易损害、动摇改革的群众基

础。

2. 处理好严肃执法与维护稳定的关系。在深化执行改革，加大执行力度，努力解决“难执行”的过程中，从维护稳定的角度看，执行工作也面临着一些难题。如在执行被执行人为国有困难企业的案件中，强制执行将使企业经营更加困难甚至倒闭，影响企业脱困发展，极易引发职工下岗、集体上访等问题；在执行涉及地方地税大户的案件中，强制执行面临影响局部经济发展的局面，从而被指责为机械执法；加大执行力度时经常遭遇暴力抗法事件，有的被执行人更是以死相胁，阻挠法院执行。上述问题的存在，使法院执行工作进退两难：如坚持严肃执法，依法执行，有时会影响社会稳定；为顾全稳定而放弃执行，则又是执法不严。

从依法治国的高度看，严肃执法和维护稳定是执行工作中必须同时坚持的两个方面。党的十五大报告指出：依法治国就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。……依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施。由此可见，依法治国的含义有二：一是要求严格按照法律办事，二是要求自觉保证党的路线、方针贯彻实施。这必然要求人民法院在执行中做到严肃执法与维护稳定并举。

(1) 必须坚持严肃执法。法律的意义在于实施。再完备的法律，如果得不到实施，仍然只是一纸空文。有法不依，何谈依法治国？因此，严肃执法是实施依法治国基本方略的起码要求。在执行工作中，严肃执法就是要不折不扣地按照程序法和实体法的有关规定办案，确保司法公正最终实现。执行工作是实现司法公正的最后一个环节，执行工作中不坚持严肃执法，不仅会使审判的公正前功尽弃，更破坏了国家法律的统一与尊严。从这个角度讲，严肃执法在执行工作中有其“绝对性”不允许有任何形式的变通和走形。

(2) 必须坚持维护稳定。稳定是改革和发展的基础，维护稳定一直是党和国家的主要方针。既然贯彻实施党的路线、方针也是依

法治国的一项内容，那么，在执行中维护稳定当然是题中应有之义。对人民法院执行工作而言，维护稳定不仅是工作的出发点，也是工作的归宿点。审判的基本目的在于解决争讼，化解矛盾，维护稳定；执行是将审判活动所确定的法律义务最终实现的过程，目的在于彻底解决争讼。如果在执行工作中不注意维护稳定，因为工作的失误而引发新的矛盾与纠纷，这不仅与人民法院息讼止争的基本工作目标相悖，更是背离了依法治国方略的要求。从这个角度讲，维护稳定在执行工作中也有其“绝对性”。

因此，必须同时坚持严肃执法和维护稳定，两者不能偏废。事实上，在执行工作中，严肃执法与维护稳定是相互统一的。只有坚持严肃执法，依法执行，才能发挥法院息讼解纷的职能，最终维护社会稳定；而只有注意维护稳定，才能真正从大局出发，更好地执行国家法律，确保严肃执法的方向。具体而言，要抓好以下工作：

第一，在思想方面，要提高认识，正确定位。认为严肃执法与维护稳定存在矛盾，很重要的原因在于思想认识存在误区，这就需要纠偏，观念上要正确定位。(1) 严肃执法的定位。许多执行人员将严肃执法等同于不顾实际情况，不讲求方式方法的“强硬执行”，甚至等同于不择手段地执行。这样执行，极易引起被执行人的反感 and 对抗，执行的法律效果和社会效果都不会好，往往事倍而功半。应该认识到，严肃执法既要求严格按照法律开展执行工作，也要求在依法的前提下讲求方法策略，绝不是不顾实际、方法简单、态度粗暴的执行。(2) 维护稳定的定位。维护稳定是维护大局的稳定，执行工作会使局部利益受到影响，但决不意味着当然会影响局部的稳定；维护稳定既要考虑被执行人的情况，又要考虑申请执行人的情况，案件久拖不执，也会损害债权人的合法权益，同样也可能影响稳定。对指责执行影响稳定，以期达到地方保护主义或拖延逃避债务目的的，我们要坚决顶住。

第二，在工作方面，要讲究方法，正确处理。要实现严肃执法与维护稳定的和谐统一，关键是要因案而异，方法到位，处理得当。(1) 做好国有困难企业为被执行人案件的执行工作。在执行国有困难企业为被执行人的案件中，要注意区分情况，适用法律与使

用政策并重，稳妥做好执行工作。具体而言，对于产品科技含量和附加值高，有发展潜力和产品市场，因一时资金困难而无能力偿债的，要努力做好债权人的工作，适当给予被执行人较长的还款期限，或者尝试以“债权转股权”等方法，蓄水养鱼，或者采用转让无形资产、还贷返租、劳务抵债等方法，给予国有困难企业脱困发展的机会。切不可急于求成，杀鸡取卵。对企业正在生产的机器设备、营运中的车辆，不要轻易采取财产保全措施，尤其是对职工的医疗保险金、住房公积金、下岗职工基本生活保障金、失业救济金等各项影响社会稳定的资金，不得冻结或划拨用于抵偿企业债务。而对于负债累累且扭亏无望的国有困难企业，要依靠党委、人大的领导和监督，取得政府部门的支持，依法建议实行企业破产，防止国有资产进一步流失。同时，要做好债权人工作，防止出现哄抢财产等影响稳定的事件。(2) 做好地方利税大户为被执行人案件的执行工作。地方利税大户往往是地方经济发展中的重要企业。在这类案件的执行中，一些被执行人往往倚仗对地方经济发展贡献较大甚至关系网复杂而拒不履行法律义务。一些部门出于地方经济利益考虑，打招呼，批条子，干预较多。有的地方甚至给企业划圈、定框框，以保护地方经济发展为名，行地方保护主义之实，致使法院在执行工作中阻力重重。对此，一方面，要积极争取党委、人大和政府的支持，纠正一些带有地方和部门保护主义色彩的不正确做法，帮助法院做好企业的协调工作；另一方面，要注意做好被执行人的教育疏导工作，宣传法律，运用执行公告、新闻曝光等方法，督促其自觉履行，正确疏导，防止出现职工闹事等情况。在具体工作中，要区分情况，灵活处理。对于有履行能力而拒不履行的，要坚决顶住压力，加大执行力度，依法予以执行，维护债权人合法权益，树立法律权威。对于因一时资金困难而不能偿债的，要注意保护其发展，在做好债权人工作的前提下，通过分期偿还等方式灵活执行，避免出现影响地方经济发展的负面效应。(3) 注意防范和正确处理暴力抗法案件。由于当事人法制观念淡漠等原因，执行中暴力抗法事件屡有发生。干警被围攻甚至殴打，警车被拦截甚至破坏，影响极差。在法院案多人少矛盾突出，执行力量相对单薄的情

况下，我们尤其要注意防范暴力抗法事件。在案件执行前，要多了解掌握情况，取得当地党政部门的配合与支持，积极增强防范意识。在执行中，要注意做好教育疏导工作，举止文明。尤其是被执行人有抵触情绪的，更要耐心细致进行教育疏导，及时化解矛盾，并注意语言文明，行为文明，防止因工作不细致而激化矛盾，引发暴力抗法事件发生。但是，也应看到教育疏导并不是万能的，个别被执行人素质较差，往往会采用暴力的手段抗拒执行。如果我们的工作都做细了，仍然遭遇暴力抗法事件，这就要求讲求策略，正确处理。对于抗法人数不多，能够控制事态的，要坚决依法采取强制措施，平息事件；对于抗法人数众多，无法控制局面的，要暂缓执行，在取得当地党政部门支持和争取大多数群众理解配合的基础上再执行。切不可盲目对抗，引导事态的扩大和升级。对于组织和煽动不明真相的群众抗拒执行的为首分子，要严惩不贷，绝不手软，以树立法律的权威。

执行改革与审判改革比较研究

寿胜年*

审判改革和执行改革都是司法改革的重要组成部分。^① 审判改革或执行改革的进展和成绩，是司法改革进步的重要标志。肖扬院长在《公正和效率：新世纪人民法院的主题》一文中也明确指出，“当前以建立民事审判新格局和执行工作新体制为重要标志，人民法院司法体制改革和创新在一些方面已经取得重要进展”。肖扬院长的文章一方面肯定了改革所取得的成绩，另一方面也明确了审判改革和执行改革的地位和重要意义。在改革的时代背景下，各项改革都被深切地关注，理论界、实务界也报以了巨大的热情，这本身是值得肯定的。但改革是一项系统工程，如果忽视系统的整体性，就很有可能导致改革的局限和短视，既造成改革成本的提高（非经济性），也会造成改革成果的某些矛盾。因此，在关注执行改革的同时，注重其与审判改革的关系，从审判改革的经验教训中汲取养料，明确自己应做什么或可以做什么，无疑是非常有益的。

—

执行改革因“执行难”而发动。改革首先从实践开始，是一种自下而上的、摸着石头过河的现实选择。不象其他改革事先有理论

* 浙江省高级人民法院副院长。

① 按学界公认，司法具有终局性、公正性、独立性和中立性等特点。故司法的概念和范围可以限定于法院的裁判活动，即司法仅指法院行使司法裁判权的活动。如是推之，则司法改革是否可以限缩为就是审判改革，是可以思考的。但这会导致执行改革本身的性质和归属性的不明确或模糊，不利于执行改革的深入或可能会延滞执行改革。

准备，执行改革并没有一种理论先导，这使改革从一开始就存在先天不足，正如审判改革的发轫一样。由于超职权主义的审判制度设计及其所决定的法官在审判中的主导性，使民事审判活动显得僵化而没有活力，没有充分发挥诉讼主体的积极性和调动其主观能动性，弱化了当事人的诉讼权利，诉讼成为了法官的“独角戏”。法官从告知当事人权利义务、查阅案卷材料、收集调查证据到主持开庭审理，对案件作出评议判决，每个环节都要倾注大量的精力，工作量之大使法官有了难以承受的感觉。并且，由此所引致的诉讼效率低下和积案的大量增加，使得民事审判活动陷入恶性循环之中。这种状况使改革成为必然。20世纪80年代末，以强化举证责任为切入点的审判方式改革从实践中轰轰烈烈的开始了。改革本身并没有理论的指导，而是以一种“头痛医头、脚痛医脚”的方式进行的。随着改革的推进，才开始认识到理论指导的匮乏，并因之触动理论界加强对诉讼基本理论的研究，并在此基础上设计改革的途径、目标和任务。由于没有理论的正确指引，致使改革带有一定盲目性，实践中走了不少弯路。

从执行改革来看，也存在同样的问题，改革是由法院系统自身发动，缺少理论准备。因此，要吸取审判改革的教训，从宏观上对改革的目标、主体、内容等进行系统的研究，从理论上指导执行改革的实践，使改革沿着正确的轨道发展。如对执行权的认识、对强制执行法基本构造的设计和选择以及执行财产的分配等具体制度的设置等，都对改革的发展方向有着重大的影响，需要加以深入的研究。通过理论对实践的指导，再从实践对理论加以升华，形成更加成熟的理论，为立法作好基础性准备工作。

关于执行权的性质，目前的认识尚未统一。执行权是司法权，还是行政权，还是两者兼有，具有双重性质。由于不同的认识对执行机构的设置等改革的重要事项会发生决定性的影响，因此有必要对之加以深入的探究。有的学者将执行权视之为行政权，认为执行工作实质上是一种行政活动，执行具有主动性、命令性、确定性等特性，从而建议将执行机构从法院剥离出去，成立独立的执行部门或隶属于司法行政部门。有的认为执行权是由作为审判机关的法院