

司法解释、司法解释性文件与解读

最高人民法院 关于依据原告起诉时提供的被告住址无法送达 应如何处理问题的批复

法释〔2004〕17号

(2004年10月9日最高人民法院审判委员会第1328次会议通过 2004年11月25日最高人民法院公告公布
自2004年12月2日起施行)

近来，一些高级人民法院就人民法院依据民事案件的原告起诉时提供的被告住址无法送达应如何处理问题请示我院。为了正确适用法律，保障当事人行使诉讼权利，根据《中华人民共和国民事诉讼法》的有关规定，批复如下：

人民法院依据原告起诉时所提供的被告住址无法直接送达或者留置送达，应当要求原告补充材料。原告因客观原因不能补充或者依据原告补充的材料仍不能确定被告住址的，人民法院应当依法向被告公告送达诉讼文书。人民法院不得仅以原告不能提供真实、准确的被告住址为由裁定驳回起诉或者裁定终结诉讼。

因有关部门不准许当事人自行查询其他当事人的住址信息，

原告向人民法院申请查询的，人民法院应当依原告的申请予以查询。

【解读】

解读《最高人民法院关于依据原告起诉时提供的被告住址无法送达应如何处理问题的批复》

最高人民法院 杨洪逵

《最高人民法院关于依据原告起诉时提供的被告住址无法送达应如何处理问题的批复》已经公布，于 2004 年 12 月 2 日起施行。现对该批复出台的背景、内容的理解和适用等问题介绍、说明如下：

一、该批复出台的背景

自 2003 年下半年起，陆续有一些高级人民法院向最高人民法院反映，在基层法院受理的不少民事案件中，法院在按照原告起诉材料中提供的被告住址向被告送达起诉书等诉讼文书时，发现被告下落不明或者并不在此地居住；同时，由于原告往往不聘请律师代理诉讼，当地公安机关也不接受原告对被告户籍资料中记载的住址信息的自行查询。对于所发生的这种情况，法院应当如何处理，各地做法不一，归纳起来有三种做法：（1）按照《民事诉讼法》第一百零八条的规定，原告起诉必须有明确的被告，原告起诉不能提供被告准确的住址情况的，视为没有明确的被告，法院应当裁定驳回原告的起诉。（2）这种情况出现，因涉及是否应当终结诉讼的程序问题，根据有关法律规定，此种情形属于法院依职权调查收集证据的情形，法院可以自行调查取

证。(3) 公民的户籍资料由公安机关保存，根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》，此属于当事人有权申请调查取证的范围，原告必须递交书面申请，法院方可依其申请调查取证。鉴于审判实践中对此处理不一，有些高级人民法院请示要求予以明确。

肖扬院长亲自过问了此事，并批示请研究室会同有关庭研究作出答复，或者就民事诉讼法的某条款作出解释。

二、处理情况

研究室在承办中首先认识到，上述情况和问题有一定的普遍性和典型性，而且不限于被告是自然人的情形，被告是法人等组织体的，也会发生同样的问题。审判实践中对此处理不一，说明对民诉法的有关规定理解不一。这直接关系到正确适用法律和保障司法统一的问题；对当事人来说，既关系到其诉权的切实实现，又关系到其诉讼权利的保障和如何行使。我们应当站在司法为民的高度来认真对待这个问题。

对上述情况和问题，在法律上如何认识，是正确处理该问题的关键所在。审判实践中现已出现的上述做法，不可能都是正确的。那么，哪一种做法符合法律规定呢？让我们逐一分析一下。

第一种做法是依据《民事诉讼法》第一百零八条的规定，认为原告起诉必须有明确的被告，原告起诉不能提供被告准确的住址情况的，视为没有明确的被告，所以法院应当裁定驳回原告的起诉。很明显，这里所指的《民事诉讼法》第一百零八条的规定，应当是其第（二）项的规定，即原告起诉必须符合的起诉条件之一“有明确的被告”。那么，何谓“有明确的被告”呢？或者说原告起诉不能提供被告准确的住址情况的，能否视为没有明确的被告呢？看来，这是确定第一种做法是否符合法律规定的主要问题之所在。一般来说，原告起诉到法院后，就进入了诉讼的第一阶段——立案阶段。此时法院审查原告起诉是否符合

起诉必须符合的起诉条件，是为形式审查，不为实质审查，即仅根据原告提交的起诉材料进行审查。此点决定，此时法院审查原告起诉是否“有明确的被告”，是指原告的起诉书上是否写明了被告的姓名（名称）、住址等基本情况，即被告是谁、在哪里。特殊的，原告甚至于可以在写明被告的住址后，写明被告现在下落不明（当然要求随附下落不明的有关材料）。不可能是指原告写明的被告基本情况必须准确。因为，一方面，法院不可能事先掌握原告所要告的被告的基本情况，只能依据原告提供的信息，被动地向被告为送达或者通知行为。另一方面，在现实生活中的不少情形下，根据当事人之间发生法律关系的具体情况，一方当事人对对方当事人基本情况的了解，仅是从对方当事人所告知的情况或者所提供的书面材料得知的，甚至于仅是从有关的第三方得知的。因此，法律上没有、也不可能要求原告起诉材料中提供的被告基本情况必须准确，法院在此时也无法确认原告起诉材料中提供的被告基本情况是否准确。法院在根据原告起诉材料中提供的被告住址情况向被告为送达或者通知行为时，如果发现被告现实不在此地，不等于被告不在此地，可再次向该被告为送达或者通知行为；如果发现此地无被告此人，则应当告知原告另行提供信息或者由原告表示是否先行撤诉。所以，原告起诉不能提供被告准确的住址情况的，不能视为没有明确的被告，法院不能以此为由裁定驳回原告的起诉。第一种做法对《民事诉讼法》第一零八条“有明确的被告”的规定，在理解上有偏差。另外，被告的住址与案件管辖的确定有着密切的联系。但原告起诉时管辖的确定，法院只能根据原告提供的被告住址信息进行形式审查。经审查认为不该本院管辖的，应当根据《民事诉讼法》第三十六条的规定，移送有管辖权的法院，从而终结该案在本院的诉讼；经按照原告提供的被告住址进行送达时，发生送达不能的情形，依法应当继续让原告提供有关信息或者进行公告送达，并

不能当然确定本院没有管辖权，送达不能的诉讼后果不是终结诉讼或者驳回起诉。

第二种做法认为，此种情形涉及是否应当终结诉讼的程序问题，故根据有关法律规定，属于法院依职权调查收集证据的情形，法院可以自行调查取证。这里的问题是，法院在按照原告起诉材料中提供的被告住址向被告送达起诉书等诉讼文书时，发现被告下落不明或者并不在此地居住，是否属于法律规定的应当终结诉讼的情形。从《民事诉讼法》第一百三十七条规定的四种终结诉讼的情形来看，都是指的一方当事人死亡或者其死亡后没有权利义务承担人。尽管该条规定并不周全，但法院在按照原告提供的被告住址向被告送达诉讼文书时，发现被告下落不明或者并不在此地居住的，根据前一点中已经说明的理由，是不可能也不应当纳入应当终结诉讼的情形中的。因此，由于不存在涉及应当终结诉讼的程序问题，也就不发生根据最高人民法院《关于民事诉讼证据的若干规定》第十五条第（二）项关于涉及终结诉讼等与实体争议无关的程序事项法院应当调查收集的规定，由法院对被告住址自行调查取证的问题。被告下落不明，依照《民事诉讼法》第八十四条的规定，这是适用公告送达方式的法定理由，不是终结诉讼的理由。被告不在此地居住的，应当要求原告另行提供信息或者补充材料，以便再次进行送达，即此属于可以由当事人补正的诉讼行为。所以，第二种做法不可取。

第三种做法认为，公民的户籍资料由公安机关保存，根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》，此属于当事人有权申请调查取证的范围，原告必须递交书面申请，法院方可依其申请调查取证。这种做法有一定的可取之处，但其立论的基础值得商榷。因为，被告的住址如何，不是原告向被告提出的事实主张和诉讼请求，要求原告在起诉时列明被告的住址，目的是为了通知被告参加诉讼活动的客观需要，在本质上不涉及举证责任

的分配以及应负举证责任的当事人申请调查取证的问题，故不发生举证意义上的法院依当事人申请调查取证的问题。但是，被告住在什么地方，毕竟是原告必须向法院提供的诉讼信息，并关系到诉讼管辖的确定，在某种意义上说，它又是原告应当证明的诉讼信息，在当地公安机关不接受当事人自行查询被告户籍资料信息的情况下，原告申请法院查询，从保护当事人的诉权和方便当事人诉讼来说，法院应当接受原告的申请予以查询。在这个意义上说，《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第十七条关于当事人可以申请法院调查收集证据的第（一）、（三）项情形的规定就有了可适用之处。

三、起草中的分歧意义

在对上述问题有了基本认识以后，我们起草了批复稿征求意见。有关庭提出的下列意见需要我们认真对待。

1. 《最高人民法院关于适用简易程序审理民事案件的若干规定》（法释〔2003〕15号）可否解决上述问题。上述问题说的是法院在按照原告起诉时提供的被告住址送达时，发现被告下落不明或者并不在此地居住，原告又无法到当地公安机关自行查询被告户籍资料，应否由法院查询被告户籍资料。这里有两种情况：一是被告下落不明，表明被告住址确实，只是不知被告去向而不能向被告本人送达，《民事诉讼法》第八十四条将此规定为适用公告送达的条件，上述司法解释将此规定为排除适用简易程序的情形之一；二是被告现实不在此地居住，在何地居住不明，需要到当地公安部门查询被告户籍变动情况才能得知，而该查询需要诉讼帮助，出现了“原告提供了被告准确的送达地址，但人民法院无法向被告直接送达或者留置送达”的情形，按照上述司法解释第八条第（一）项的规定，此种情形出现，“应当将案件转入普通程序审理”，也即出现了《民事诉讼法》第八十四条规定的应当公告送达的情形，公告送达正是排除简易程序适用

的条件。因此，司法解释不能解决上述问题。

2. 对于原告是否应当向法院提供被告准确的住址，以及是否应当区分原告提供时的主观不能和客观不能。其实，这不是一个问题，因为，如果要求原告必须向法院提供被告准确的住址，也就不存在被告下落不明的问题，民诉法也就不需要规定公告送达的方式了；要求原告必须，等于要求原告找到被告后才能起诉，这等于剥夺了原告的起诉权。一般来说，原告提供的被告住址不准确应属于客观不能，如果通过审查原告的起诉材料就能够确定是原告主观不能，则当然可以被告不明确为由驳回原告起诉，也就是说，在绝大多数情况下，原告没有理由找一个不存在的被告来起诉，起诉有风险，原告不可能不清楚；即使原告对法律关系的对方当事人认识错误，也只是被告错误，而不是被告不存在。故此，在要求原告提供补充材料或者法院依据原告的申请查询后，法院认为原告起诉的被告仍不明确的，法院完全可以裁定驳回原告的起诉，原告仍然可以再次起诉。

四、本批复的理解和适用

在介绍了上述情况和明确了上述问题后，本批复就不难理解和适用。本批复有三层含义：

1. 指导思想是为了在正确适用法律的基础上，保障当事人行使诉讼权利。事实上，也是在补充民诉法以及有关司法解释在这个环节上规定的不足。

2. 明确了具体处理方法。出现“人民法院依据原告起诉时所提供的被告住址无法直接送达或者留置送达”的情形的，人民法院“应当要求原告补充材料”；对于“原告因客观情况不能补充或者依据原告补充的材料仍不能确定被告住址的”，人民法院“应当依法向被告公告送达诉讼文书”，并强调“人民法院不得仅以原告不能提供真实、准确的被告住址为由裁定驳回起诉或者裁定终结诉讼”

3. 明确了此种情况下的相应救济方法，即“因有关部门不准许当事人自行查询其他当事人的住址信息，原告向人民法院申请查询的，人民法院应当依原告的申请予以查询”。

应注意的是，本批复不限于当事人双方是自然人的情形，也包括当事人一方是法人或者其他民事主体的情形。故此，有关部门也不仅限于公安部门，只要掌握有一方当事人的登记档案资料的部门，不准许当事人自行查询其他当事人的住址等信息的，都属于本批复所指的情形。

最高人民法院 关于冻结、扣划证券交易结算 资金有关问题的通知（略）*

2004 年 11 月 9 日 法 [2004] 239 号

* 本通知的权威解读请参见《最新金融法律文件解读》（2005 年第 1 辑）。

**最高人民法院
关于人民法院民事执行中查封、扣押、
冻结财产的规定**

法释〔2004〕15号

(2004年10月26日最高人民法院审判委员会第1330次
会议通过 2004年11月4日最高人民法院公告公布
自2005年1月1日起施行)

为了进一步规范民事执行中的查封、扣押、冻结措施，维护当事人的合法权益，根据《中华人民共和国民事诉讼法》等法律的规定，结合人民法院民事执行工作的实践经验，制定本规定。

第一条 人民法院查封、扣押、冻结被执行人的动产、不动产及其他财产权，应当作出裁定，并送达被执行人和申请执行人。

采取查封、扣押、冻结措施需要有关单位或者个人协助的，人民法院应当制作协助执行通知书，连同裁定书副本一并送达协助执行人。查封、扣押、冻结裁定书和协助执行通知书送达时发生法律效力。

第二条 人民法院可以查封、扣押、冻结被执行人占有的动产、登记在被执行人名下的不动产、特定动产及其他财产权。

未登记的建筑物和土地使用权，依据土地使用权的审批文件

和其他相关证据确定权属。

对于第三人占有的动产或者登记在第三人名下的不动产、特定动产及其他财产权，第三人书面确认该财产属于被执行人的，人民法院可以查封、扣押、冻结。

第三条 作为执行依据的法律文书生效后至申请执行前，债权人可以向有执行管辖权的人民法院申请保全债务人的财产。人民法院可以参照民事诉讼法第九十二条的规定作出保全裁定，保全裁定应当立即执行。

第四条 诉讼前、诉讼中及仲裁中采取财产保全措施的，进入执行程序后，自动转为执行中的查封、扣押、冻结措施，并适用本规定第二十九条关于查封、扣押、冻结期限的规定。

第五条 人民法院对被执行人下列的财产不得查封、扣押、冻结：

- （一）被执行人及其所扶养家属生活所必需的衣服、家具、炊具、餐具及其他家庭生活必需的物品；
- （二）被执行人及其所扶养家属所必需的生活费用。当地有最低生活保障标准的，必需的生活费用依照该标准确定；
- （三）被执行人及其所扶养家属完成义务教育所必需的物品；
- （四）未公开的发明或者未发表的著作；
- （五）被执行人及其所扶养家属用于身体缺陷所必需的辅助工具、医疗物品；
- （六）被执行人所得的勋章及其他荣誉表彰的物品；
- （七）根据《中华人民共和国缔结条约程序法》，以中华人民共和国、中华人民共和国政府或者中华人民共和国政府部门名义同外国、国际组织缔结的条约、协定和其他具有条约、协定性质的文件中规定免于查封、扣押、冻结的财产；
- （八）法律或者司法解释规定的其他不得查封、扣押、冻结

的财产。

第六条 对被执行人及其所扶养家属生活所必需的居住房屋，人民法院可以查封，但不得拍卖、变卖或者抵债。

第七条 对于超过被执行人及其所扶养家属生活所必需的房屋和生活用品，人民法院根据申请执行人的申请，在保障被执行人及其所扶养家属最低生活标准所必需的居住房屋和普通生活必需品后，可予以执行。

第八条 查封、扣押动产的，人民法院可以直接控制该项财产。人民法院将查封、扣押的动产交付其他人控制的，应当在该动产上加贴封条或者采取其他足以公示查封、扣押的适当方式。

第九条 查封不动产的，人民法院应当张贴封条或者公告，并可以提取保存有关财产权证照。

查封、扣押、冻结已登记的不动产、特定动产及其他财产权，应当通知有关登记机关办理登记手续。未办理登记手续的，不得对抗其他已经办理了登记手续的查封、扣押、冻结行为。

第十条 查封尚未进行权属登记的建筑物时，人民法院应当通知其管理人或者该建筑物的实际占有人，并在显著位置张贴公告。

第十一条 扣押尚未进行权属登记的机动车辆时，人民法院应当在扣押清单上记载该机动车辆的发动机编号。该车辆在扣押期间权利人要求办理权属登记手续的，人民法院应当准许并及时办理相应的扣押登记手续。

第十二条 查封、扣押的财产不宜由人民法院保管的，人民法院可以指定被执行人负责保管；不宜由被执行人保管的，可以委托第三人或者申请执行人保管。

由人民法院指定被执行人保管的财产，如果继续使用对该财产的价值无重大影响，可以允许被执行人继续使用；由人民法院保管或者委托第三人、申请执行人保管的，保管人不得使用。

第十三条 查封、扣押、冻结担保物权人占有的担保财产，

一般应当指定该担保物权人作为保管人；该财产由人民法院保管的，质权、留置权不因转移占有而消灭。

第十四条 对被执行人与其他人共有的财产，人民法院可以查封、扣押、冻结，并及时通知共有人。

共有人协议分割共有财产，并经债权人认可的，人民法院可以认定有效。查封、扣押、冻结的效力及于协议分割后被执行人享有份额内的财产；对其他共有人享有份额内的财产的查封、扣押、冻结，人民法院应当裁定予以解除。

共有人提起析产诉讼或者申请执行人代位提起析产诉讼的，人民法院应当准许。诉讼期间中止对该财产的执行。

第十五条 对第三人为被执行人的利益占有的被执行人的财产，人民法院可以查封、扣押、冻结；该财产被指定给第三人继续保管的，第三人不得将其交付给被执行人。

对第三人为自己的利益依法占有的被执行人的财产，人民法院可以查封、扣押、冻结，第三人可以继续占有和使用该财产，但不得将其交付给被执行人。

第三人无偿借用被执行人的财产的，不受前款规定的限制。

第十六条 被执行人将其财产出卖给第三人，第三人已经支付部分价款并实际占有该财产，但根据合同约定被执行人保留所有权的，人民法院可以查封、扣押、冻结；第三人要求继续履行合同的，应当由第三人在合理期限内向人民法院交付全部余款后，裁定解除查封、扣押、冻结。

第十七条 被执行人将其所有的需要办理过户登记的财产出卖给第三人，第三人已经支付部分或者全部价款并实际占有该财产，但尚未办理产权过户登记手续的，人民法院可以查封、扣押、冻结；第三人已经支付全部价款并实际占有，但未办理过户登记手续的，如果第三人对此没有过错，人民法院不得查封、扣押、冻结。

第十八条 被执行人购买第三人的财产，已经支付部分价款并实际占有该财产，但第三人依合同约定保留所有权，申请执行人已向第三人支付剩余价款或者第三人书面同意剩余价款从该财产变价款中优先支付的，人民法院可以查封、扣押、冻结。

第三人依法解除合同的，人民法院应当准许，已经采取的查封、扣押、冻结措施应当解除，但人民法院可以依据申请执行人的申请，执行被执行人因支付价款而形成的对该第三人的债权。

第十九条 被执行人购买需要办理过户登记的第三人的财产，已经支付部分或者全部价款并实际占有该财产，虽未办理产权过户登记手续，但申请执行人已向第三人支付剩余价款或者第三人同意剩余价款从该财产变价款中优先支付的，人民法院可以查封、扣押、冻结。

第二十条 查封、扣押、冻结被执行人的财产时，执行人员应当制作笔录，载明下列内容：

- （一）执行措施开始及完成的时间；
- （二）财产的所在地、种类、数量；
- （三）财产的保管人；
- （四）其他应当记明的事项。

执行人员及保管人应当在笔录上签名，有民事诉讼法第二百二十四条规定的人员到场的，到场人员也应当在笔录上签名。

第二十一条 查封、扣押、冻结被执行人的财产，以其价额足以清偿法律文书确定的债权额及执行费用为限，不得明显超标的额查封、扣押、冻结。

发现超标的额查封、扣押、冻结的，人民法院应当根据被执行人的申请或者依职权，及时解除对超标的额部分财产的查封、扣押、冻结，但该财产为不可分物且被执行人无其他可供执行的财产或者其他财产不足以清偿债务的除外。

第二十二条 查封、扣押的效力及于查封、扣押物的从物和

天然孳息。

第二十三条 查封地上建筑物的效力及于该地上建筑物使用范围内的土地使用权，查封土地使用权的效力及于地上建筑物，但土地使用权与地上建筑物的所有权分属被执行人与他人的除外。

地上建筑物和土地使用权的登记机关不是同一机关的，应当分别办理查封登记。

第二十四条 查封、扣押、冻结的财产灭失或者毁损的，查封、扣押、冻结的效力及于该财产的替代物、赔偿款。人民法院应当及时作出查封、扣押、冻结该替代物、赔偿款的裁定。

第二十五条 查封、扣押、冻结协助执行通知书在送达登记机关时，登记机关已经受理被执行人转让不动产、特定动产及其他财产的过户登记申请，尚未核准登记的，应当协助人民法院执行。人民法院不得对登记机关已经核准登记的被执行人已转让的财产实施查封、扣押、冻结措施。

查封、扣押、冻结协助执行通知书在送达登记机关时，其他人民法院已向该登记机关送达了过户登记协助执行通知书的，应当优先办理过户登记。

第二十六条 被执行人就已经查封、扣押、冻结的财产所作的移转、设定权利负担或者其他有碍执行的行为，不得对抗申请执行人。

第三人未经人民法院准许占有查封、扣押、冻结的财产或者实施其他有碍执行的行为的，人民法院可以依据申请执行人的申请或者依职权解除其占有或者排除其妨害。

人民法院的查封、扣押、冻结没有公示的，其效力不得对抗善意第三人。

第二十七条 人民法院查封、扣押被执行人设定最高额抵押权的抵押物的，应当通知抵押权人。抵押权人受抵押担保的债权数额自收到人民法院通知时起不再增加。

人民法院虽然没有通知抵押权人，但有证据证明抵押权人知道查封、扣押事实的，受抵押担保的债权数额从其知道该事实时起不再增加。

第二十八条 对已被人民法院查封、扣押、冻结的财产，其他人民法院可以进行轮候查封、扣押、冻结。查封、扣押、冻结解除的，登记在先的轮候查封、扣押、冻结即自动生效。

其他人民法院对已登记的财产进行轮候查封、扣押、冻结的，应当通知有关登记机关协助进行轮候登记，实施查封、扣押、冻结的人民法院应当允许其他人民法院查阅有关文书和记录。

其他人民法院对没有登记的财产进行轮候查封、扣押、冻结的，应当制作笔录，并经实施查封、扣押、冻结的人民法院执行人员及被执行人签字，或者书面通知实施查封、扣押、冻结的人民法院。

第二十九条 人民法院冻结被执行人的银行存款及其他资金的期限不得超过六个月，查封、扣押动产的期限不得超过一年，查封不动产、冻结其他财产权的期限不得超过二年。法律、司法解释另有规定的除外。

申请执行人申请延长期限的，人民法院应当在查封、扣押、冻结期限届满前办理续行查封、扣押、冻结手续，续行期限不得超过前款规定期限的二分之一。

第三十条 查封、扣押、冻结期限届满，人民法院未办理延期手续的，查封、扣押、冻结的效力消灭。

查封、扣押、冻结的财产已经被执行拍卖、变卖或者抵债的，查封、扣押、冻结的效力消灭。

第三十一条 有下列情形之一的，人民法院应当作出解除查封、扣押、冻结裁定，并送达申请执行人、被执行人或者案外人：

- (一) 查封、扣押、冻结案外人财产的；
- (二) 申请执行人撤回执行申请或者放弃债权的；

(三) 查封、扣押、冻结的财产流拍或者变卖不成，申请执行人和其他执行债权人又不同意接受抵债的；

(四) 债务已经清偿的；

(五) 被执行人提供担保且申请执行人同意解除查封、扣押、冻结的；

(六) 人民法院认为应当解除查封、扣押、冻结的其他情形。

解除以登记方式实施的查封、扣押、冻结的，应当向登记机关发出协助执行通知书。

第三十二条 财产保全裁定和先予执行裁定的执行适用本规定。

第三十三条 本规定自 2005 年 1 月 1 日起施行。施行前本院公布的司法解释与本规定不一致的，以本规定为准。

【解读】

解读《关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》

最高人民法院 王飞鸿

为了进一步规范执行程序中的查封、扣押、冻结措施（以下简称查封措施），依法保护执行当事人和案外人的合法权益，最高人民法院审判委员会第 1330 次会议讨论通过了《关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》（以下简称《查封规定》）。《查封规定》共 33 条，内容涉及查封的程序、查封时责任财产的认定、申请执行前的财产保全、禁止查封的财产、禁止查封财产的变通、查封方法、查封时对第三人利益的保护、

轮候查封、查封期限和查封的解除等内容。本文拟就《查封规定》的起草背景、主要内容作一简要介绍，并就具体适用中应当注意的问题谈谈我们的看法。

一、司法解释出台的背景

查封措施是人民法院执行工作中广泛使用的极为重要的执行措施，《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）《关于适用中华人民共和国民事诉讼法若干问题的意见》和《关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》的许多条文涉及查封措施。但是，执行工作是一项操作性、实践性很强的司法活动，执行中遇到的各类问题非常复杂，由于上述法律和司法解释的条文较为原则，不够详细、具体，加之对一些问题未作规定，许多情况下无法可依，导致执行实践中实施查封措施时存在一定程度的随意性和失范，影响了部分案件的执行。为了进一步规范查封措施，维护执行当事人和案外人的合法权益，最高人民法院根据《民事诉讼法》等法律的规定，在广泛征求国家立法机关、行政管理机关、专家学者意见的基础上，结合人民法院执行工作的实践经验，制定了《查封规定》。

在起草过程中，我们坚持贯彻宪法原则，尊重和保障人权，保护民事主体的财产所有权；由于我国政治、经济、文化和社会正处于快速发展时期，在重点解决当前执行实践中存在的问题的同时，又要有一定的超前性；坚持从中国国情出发，又注意吸收其他国家和地区先进的立法成果；既要为解决执行难提供法律措施和手段，也要进一步规范执行秩序，以最大限度地维护执行当事人和案外人的合法权益。

二、《查封规定》的主要内容及适用中应当注意的问题

（一）关于查封时判断财产权属的标准

执行标的物必须是被执行人的财产，执行人员在实施查封时首先面临的一个问题，是如何判断某项财产是否属于被执行人。