

金融机构

协助执行操作指引

和制度研讨

J INRONG

Jigou Xiezhuzhixing Caozuo

Zhiyin he Zhidu Yantao

主 编 程美芬



中国金融出版社

金融机构

协助执行操作指引

和制度研讨

J INRONG
Jigou Xiezhu Zhixing Caozuo
Zhiyin he Zhidu Yantao

主 编 程美芬



中国金融出版社

责任编辑：张哲强

责任校对：孙蕊

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

金融机构协助执行操作指引和制度研讨 (Jinrong Jigou Xiezhu Zhixing
Caozuo Zhiyin he Zhidu Yantao) /程美芬主编. —北京：中国金融出版社，
2009. 2

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4924 - 0

I. 金… II. 程… III. 金融机构—司法协助—研究—中国
IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 007037 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 20

字数 341 千

版次 2009 年 3 月第 1 版

印次 2009 年 3 月第 1 次印刷

定价 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4924 - 0/F. 4484

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序 言

协助执行形成于 20 世纪 70 年代末期，是计划经济体制下人民银行、人民法院及其他国家机关之间相互协作处理司法事务的一种工作模式，其特点是极高效率 and 排斥程序，其实质则是权力互助。由于这种工作模式与产品经济和快速处理人民内部矛盾的社会形势相适应，且对于树立早期司法权威和完善民事执行制度具有重要意义，所以，1982 年《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》将其上升为一项法定的程序制度，并且一直沿用至今。

随着市场经济的发展，人民银行的金融经营职能早已分解给商业银行、证券公司、保险公司等各类以公司形态存续的金融实体，协助司法机关办案的义务也相应地转移给了这些金融机构。金融机构既然属于公司企业，不具有国家机关的身份，也就不再拥有与司法机关协同互助的平等地位，所以，此后的协助执行实际上变成了一种有权机关指令金融机构等协助人无条件履行特定义务的强制手段。作为一种强制手段，协助执行制度以其简单、高效、排斥程序约束的特性而备受司法机关的推崇和依赖，从而得以在几乎每一次诉讼法律修订时都进行了有针对性的强化，以至于其非程序化的特征越来越突出，金融机构的协助义务则越来越重。

由于缺乏程序约束，司法实践中的协助执行在给有权机关带来便利的同时，更多时候表现为对协助人正当权利的侵害，尤其是金融机构在协助办理存款、证券、保险金等财产的冻结和扣划时，欠缺最基本的自身权利保障机制，随时都面临着被处罚甚至代位承担赔偿责任的危险。协助执行风险已经成为我国金融机构独有的一类不容小觑的操作风险，协助执行制度则已成为我国司法体制中最不符合程序公正理念的一项法定制度。有鉴于此，精通现行法律框架下协助执行的规则和技巧，确保协助执行过程的合规性以及合理利用规则的许可来保护自身利益，对于每一家金融机构都具有十分重要的意义。

本书是一部全面解析我国协助执行制度的著作，也是一部紧密结合金融机构协助执行操作实务和填补理论空白的因应时势之作。全书分为三个部分，第一部分是金融机构办理协助执行事务的操作指引。该部分不仅详细叙述了金融机构办理各项协助事务的操作步骤和注意事项，还将各种可能发生的例外情况一一进行了列举，足以指引每一位有或没有经验的金融从业人员恰到好处地处理各类协助执行事务，堪为金融机构协助执行业务的操作手册。第二部分是金融机构协助执行制度的解构、反思和完善建议。我们阐释了协助执行制度的历史渊源、内在法律关系和制度利弊，剖析了协助执行实务中怪象丛生的根本原因，并且对完善我国协助执行制度提出了中肯建议，此部分可谓深入研究协助执行理论的专著。在本书的第三部分，我们优选了金融机构协助执行过程中实际发生的十个经典案例，以期让各位读者更为切身地体会协助执行的理论与实践。另外还摘录了少量通过公开途径不易查寻的法律依据附在最后，意图彰显本书也可以作为协助执行工具书使用的特质。

本书是多位金融和法律界人士集体智慧的结晶，王强撰写了第一、第二、第三、第四章，侯太领撰写了第五、第六章，下篇由各位作者共同编撰，全书由程美芬审定。在撰写过程中，除参阅专业书籍外，还借鉴了来自多家金融机构的文件、案例、手册等文献，在此一并表示感谢。对于书中的缺陷和不足之处，恳请多多批评指正。

王强

2009年1月

目 录

上篇 金融机构协助执行操作指引

第一章 协助执行存款的规则和技巧	3
第一节 协助查询存款的法律规则及相关问题的处理	4
一、有权查询机关的范围及查询权限	4
二、协助查询的内容	12
三、查询存款时有权机关应提供的信息	12
四、特殊查询要求的处理	13
第二节 协助冻结、扣划的法律规则及相关问题的处理	17
一、有权冻结、扣划机关的范围及其权限	18
二、特殊账户、资金冻结、扣划的限制性要求	26
三、有权机关冻结存款期限的法律规则	41
四、已冻结存款解冻时应注意防范的法律风险	45
五、协助冻结、扣划中特殊问题的处理技巧	49
第三节 协助执行存款时的程序	62
一、协助执行存款的一般程序	63
二、协助执行存款的特殊程序及应当注意的问题	65
第二章 协助执行证券和其他财产的规则和技巧	78
第一节 协助执行证券的规则和技巧	78
一、有权要求协助查询、冻结、扣划证券的国家机关	78
二、不得冻结、扣划的证券	79
三、协助办理冻结、扣划的机构	80
四、协助执行证券的内容和法律程序	80
五、协助执行证券特殊问题的处理	82
第二节 协助执行其他财产的规则和技巧	85
一、协助执行保管箱内财物的规则和技巧	85
二、协助执行保险产品的规则和技巧	89

中篇 金融机构协助执行制度研讨

第三章 金融机构的协助执行义务	97
第一节 协助执行的含义	97
一、民事诉讼法中的协助执行制度	97
二、金融机构的协助执行	100
第二节 金融机构协助执行的法律特征	104
一、协助执行的行为主体是金融机构	104
二、协助执行是有权机关执法行为的一个组成部分， 具有强制性	105
三、协助执行中的被执行人是金融机构的客户， 而非金融机构自身	107
四、金融机构协助执行的标的是被执行人的财产和信息	109
五、协助执行必须严格依照法定的程序进行	110
第三节 金融机构协助执行的分类	111
一、依有权机关行使职权不同可分为协助司法执行和 协助行政执行	111
二、依有权机关所在地不同可分为本地协助执行和 异地协助执行	112
三、依有权机关要求的协助行为不同可分为协助调查、 协助控制和协助处分	114
四、依被执行人不同可分为协助执行单位财产和 协助执行个人财产	116
五、依执行标的的不同可分为协助执行资金、协助 执行有价证券和协助执行其他财产	116
六、依行为的合法合规性不同可分为正当协助与不当协助	116
第四节 金融机构协助执行的范围	118
一、司法程序中的协助执行	118
二、行政程序中的协助执行	118
第五节 金融机构协助执行的经济原因和发展趋势	118
一、金融机构具有信用中介和支付结算功能是承担协助 执行义务的根本原因	119
二、协助执行的发展趋势是金融机构协助义务的不断加重	122

第四章 金融机构协助执行的法律结构及风险防范	125
第一节 协助执行中的多重法律关系	125
一、有权机关与被执行人之间的基础法律关系	125
二、有权机关与金融机构之间的法定协助关系	126
三、金融机构与客户之间的合同法律关系	129
四、监管部门与金融机构之间的监管法律关系	139
五、金融机构与犯罪分子之间的刑事法律关系	142
六、有权机关与监管部门之间的行政协调关系	143
第二节 协助执行中的风险及法律责任	144
一、不当拒绝导致的处罚风险和法律责任	144
二、错误协助和瑕疵协助形成的风险和法律责任	150
第三节 协助执行的风险防范和维权措施	151
一、协助执行风险的事前防范	152
二、协助执行风险的事中防范措施	153
三、协助执行风险的事后防范措施	155
四、协助执行争议产生后的应对措施及权利救济	156
第五章 金融机构协助执行法律制度的反思	158
第一节 协助执行中的突出问题	158
一、手写的协助通知书缺乏规范性	158
二、金融机构办理协助事务的艰难抉择与惨重代价	160
三、罚款、拘留和追加金融机构为被执行人	161
四、《民事诉讼法》加重协助执行人的责任	164
第二节 金融机构与执行法院之间不存在真正的协助关系	168
一、协助本是平等基础之上的协同行为，金融机构并非真正的协助执行人	168
二、金融机构与执行法院之间不是协助关系，而是一种支配与被支配的准行政关系	171
三、金融机构名为协助执行人，实为不享有诉讼权利的被执行人	172
第三节 协助执行制度违背市场经济法制理念	175
一、金融机构的协助义务是法定义务，审查权却是伪权利	175
二、金融机构协助执行的本质是计划经济体制下权力的共同行使	177

三、金融机构作为市场主体不应再承担协助执行的义务	180
第六章 金融机构协助执行法律制度的借鉴和完善	183
第一节 境外法律关于金融机构协助执行的制度设计和共同理念	183
一、法国民事程序法关于金融机构协助执行的规定	183
二、日本民事执行法关于金融机构协助执行的规定	185
三、英国、美国关于金融机构协助执行的规定	185
四、澳门民诉法有关银行协助执行的规定	186
五、境外法律关于金融机构协助执行的共同理念	186
六、境外民事程序中真正的协助执行仅指执行员请求其他 权力机关协同处理公共事务的行为	189
第二节 我国金融机构协助执行制度的完善及立法建议	190
一、以被执行财产的权属关系为标准对现行协助执行 制度进行分解	190
二、以执行被执行人对第三人的债权程序取代现有的 金融机构协助执行程序	193
三、保障金融机构对于被执行财产的优先权	196
四、废除法院对协助执行人的处罚权	198

下篇 经典案例和操作依据

第一部分 经典案例	203
案例一：法院无权要求银行协助扣划汇票项下资金	203
案例二：金融机构擅自解冻公安机关冻结的账户不承担 民事责任	207
案例三：法院无权禁止银行为被执行人开立新账户	210
案例四：金融机构错填协助回执金额不应承担责任	213
案例五：轮候的法院无权改变其他法院的协助执行措施	216
案例六：司法机关持可疑钥匙要求试开保管箱，银行 应否协助	220
案例七：金融机构办理协助执行事务时无权进行实体抗辩	222
案例八：银行不应对协助事项的实质内容进行审查	225
案例九：因缺乏金融专业知识导致产生协助执行冲突	227
案例十：协助执行程序过于简单导致产生诈骗犯罪	230

第二部分 部分操作依据	233
一、协助执行相关基本规定	233
最高人民法院、中国人民银行转发上海市高级人民法院 《关于人民法院执行民事判决向银行调取当事人存款 问题的通知》	233
中国人民银行、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、 司法部关于查询、停止支付和没收个人在银行的存款以及 存款人死亡后的存款过户或支付手续的联合通知	234
最高人民法院、中国人民银行关于查询、冻结和扣划企业 事业单位、机关、团体的银行存款的联合通知	237
中国人民银行、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、 司法部关于没收储蓄存款缴库和公证处查询存款问题 几点补充规定	238
中国人民银行、最高人民法院、最高人民检察院、公安部 关于查询、冻结、扣划企业事业单位、机关、团体银行 存款的通知	239
最高人民法院、中国人民银行关于依法规范人民法院执行和 金融机构协助执行的通知	242
最高人民法院、最高人民检察院、公安部、中国证券监督管理 委员会关于查询冻结扣划证券和证券交易结算资金 问题的通知	244
中国人民银行关于发布《金融机构协助查询、冻结、扣划工作 管理规定》的通知	247
二、协助执行相关司法解释	251
最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、 司法部、全国人大常委会法制工作委员会《关于刑事诉讼法 实施中若干问题的规定》（节录）	251
最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于对冻结、扣划 企业事业单位、机关团体在银行、非银行金融机构存款的 执法活动加强监督的通知	252
最高人民法院、监察部关于执行《中华人民共和国行政监察法》 第二十一条若干问题的规定	253
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	254

最高人民法院关于审理期货纠纷案件若干问题的规定（节录）	256
最高人民法院关于严禁冻结或划拨国有企业下岗职工基本生活保障资金的通知	256
最高人民法院关于在审理和执行民事、经济纠纷案件时不得查封、冻结和扣划社会保险基金的通知	257
最高人民法院关于河南省西华县艾岗粮管所申请执行河南省西平县人民政府、西平县城建设环境保护局一案如何执行问题的复函	258
最高人民法院关于军队单位作为经济纠纷案件的当事人可否对其银行账户上的存款采取诉讼保全和军队费用能否强行划拨偿还债务问题的批复	258
最高人民法院关于审理军队、武警部队、政法机关移交、撤销企业和与党政机关脱钩企业相关纠纷案件若干问题的规定（节录）	259
最高人民法院关于执行《封闭贷款管理暂行办法》和《外经贸企业封闭贷款管理暂行办法》中应注意的几个问题的通知	260
最高人民法院关于对粮棉油政策性收购资金是否可以采取财产保全措施问题的复函	261
最高人民法院关于对粮棉油政策性收购资金形成的粮棉油不宜采取财产保全措施和执行措施的通知	261
最高人民法院关于审理出口退税托管账户质押贷款案件有关问题的规定（节录）	262
最高人民法院关于产业工会、基层工会是否具备社团法人资格和工会经费集中户可否冻结划拨问题的批复	262
最高人民法院关于执行旅行社质量保证金问题的通知	263
最高人民法院关于对企业住房基金执行问题的复函	264
最高人民法院关于人民法院能否对信用证开证保证金采取冻结和扣划措施问题的规定	265
最高人民法院关于民事执行中查封、扣押、冻结财产有关期限问题的答复	265
最高人民法院关于证券监督管理机构申请人民法院冻结资金账户、证券账户的若干规定（节录）	266

最高人民法院关于冻结单位银行存款六个月期限如何计算起止 时间的复函	266
最高人民法院关于法院冻结财产的户名与账号不符银行能否 自行解冻的请示的答复	267
最高人民法院关于银行擅自划拨法院已冻结的款项如何处理 问题的复函	267
最高人民法院关于可否执行当事人邮政储蓄存款的复函	268
最高人民法院关于人民法院可以对商业银行在人民银行的 存款依法采取强制措施的批复	268
最高人民法院关于人民法院依法有权查询、冻结和扣划邮政 储蓄存款问题的批复	269
最高人民法院关于对被执行人存在银行的凭证式国库券可否 采取执行措施问题的批复	269
最高人民法院关于企业法人无力偿还债务时可否执行其分支 机构财产问题的复函	270
最高人民法院关于能否扣划被执行单位投资开办的企业法人的 资金偿还被执行单位债务问题的复函	271
最高人民法院关于冻结、拍卖上市公司国有股和社会法人股 若干问题的规定	271
最高人民法院关于采取民事强制措施不得逐级变更由行为人的 上级机构承担责任的通知	274
最高人民法院关于查封法院全部处分标的物后轮候查封的效力 问题的批复	275
最高人民法院关于人民法院能否提取投保人在保险公司所投的 第三人责任险应得的保险赔偿款问题的复函	276
最高人民法院经济审判庭关于银行应否支付企业存款被冻结 期间利息问题的复函	276
最高人民法院经济审判庭关于广东省江门市富田农工商 经理部诉海南省海南宁赣贸易公司购销合同一案中 法院可否冻结银行承兑汇票问题的复函	277
最高人民法院经济庭关于对军队适用预算外资金执行的 复函	277
最高人民法院研究室关于执行程序中能否扣划离退休人员 离休金退休金清偿其债务问题的答复	278

最高人民法院执行工作办公室法经〔1995〕118号函	278
最高人民法院执行工作办公室关于企业职工建房集资款 不属企业所有问题的函	279
最高人民法院执行工作办公室关于执行股份有限公司发起人 股份问题的复函	280
最高人民法院执行工作办公室对甘肃高院《关于能否强制 执行金昌市东区管委会有关财产的请示的复函》	280
最高人民法院执行工作办公室关于攀枝花市国债服务部与 重庆市涪陵财政国债服务部证券回购纠纷执行请示案的 复函	281
三、协助执行相关规章	281
审计署、中国人民银行关于《审计署、中国人民银行关于审计 机关在审计执法过程中查询被审计单位存款问题的通知》 适用军队审计机关的通知	281
审计署、人民银行、银监会、证监会关于审计机关查询被 审计单位在金融机构账户和存款有关问题的通知	282
国家安全部、人民银行关于国家安全机关向银行查询、要求 停止支付个人在银行的存款事项的通知	284
证监会、人民银行关于查询、冻结从事证券交易当事人和与 被调查事件有关的单位和个人在金融机构账户的通知	285
中国人民银行、中国人民解放军总政治部关于军队保卫部门 查询、冻结、扣划军队单位及有关企事业单位、机关、 团体银行存款的通知	286
中国人民银行、国家税务总局关于查核、暂停支付、扣缴 纳税人、扣缴义务人在金融机构存款的通知	287
中国人民银行关于对金融机构在人民银行的存款采取强制 措施有关问题的通知	288
中国人民银行关于银行协助扣划市政罚款问题的批复	289
中国人民银行关于贯彻落实中共中央政法委《关于司法机关 冻结、扣划银行存款问题的意见》的通知	290
中国人民银行关于金融机构在人民银行准备金存款科目下 账户内资金性质有关问题的通知（节录）	291
中国人民银行办公厅关于司法机关对金融机构外汇结算账户 采取强制措施问题的复函	291

中国人民银行关于对查询、冻结、扣划国库库款有关问题的 复函	292
中国人民银行办公厅对《关于邮政储蓄机构如何适用〈关于查核、 暂停支付、扣缴纳税人、扣缴义务人在金融机构存款的通知〉 问题的函》的复函	292
中国人民银行办公厅关于城市信用社在商业银行存款账户被冻结 问题的复函	293
中国人民银行办公厅关于被冻结存款如何计付逾期利息问题的 复函	294
中国人民银行办公厅关于银行对司法机关只提供户名而未提供 账号的储蓄存款可否协助查询的批复	294
中国人民银行条法司关于对行政监察机关能否查询、冻结被 监察对象在金融机构存款问题的答复	295
中国人民银行条法司关于对军队保卫部门查询、冻结有关 储蓄存款问题的答复	296
中国人民银行关于对《关于对我辖广东省分行开办保管箱 业务有关问题的请示》的复函	296
中国人民银行条法司关于海关、军队保卫、证券监管部门 对个人及单位银行存款查、冻、扣问题的复函	297
中华人民共和国建设部关于对《福建省建设厅关于法院 是否可以扣划房改售房款账户资金问题的请示》的 批复	298
中国保险监督管理委员会《关于保险监督管理机构查询 保险公司在金融机构的存款有关事项的通知》	298
四、协助执行相关党的文件和军事法规	299
中共中央纪委办公厅、监察部办公厅《关于查办案件中 需查询或者冻结被调查对象存款时应以监察机关名义 使用监察文书的通知》	299
中共中央纪委办公厅、监察部办公厅、中国人民解放军 总政治部办公厅关于军队纪检机关查询或者冻结被调查 对象存款有关问题的通知	300



上篇

金融机构协助执行操作指引

第一章 协助执行存款的规则和技巧

存款是存款人将货币资金存入金融机构，金融机构与存款人签订存款合同或向存款人出具存款凭证，承诺按照存款人的要求随时或按约定时间支付本金和利息的业务。存款的法律性质为金融机构的债务。在我国，依法经营存款业务的金融机构（含外资金融机构）包括政策性银行、商业银行、城市和农村信用合作社、财务公司、邮政储蓄机构等（为表述方便，以下统称银行）。存款是银行最主要的负债业务，是银行开展资产业务和中间业务经营的基础和前提。从存款人的角度来看，存款是存款人对金融机构的债权，存款人可以随时或按约定时间要求金融机构履行清偿本金及利息的义务。由于这种债权的实现非常安全、可靠、便捷，也能为社会节约大量的印刷、流通、清点、保管现金钞币等费用，因而是一种最佳的货币存在形式。按照存款的稳定性不同，可以将存款分为活期存款、定期存款和定活两便存款。其中，活期存款是指客户不需预先通知，可以随时提取或支付的存款。由于活期存取自由、便于结算，因此政府机关、企业单位和公民个人均乐于在银行开立活期存款账户，活期存款是银行的主要资金来源。

存款是被执行人最具流动性的财产，有权机关可以根据被执行人存款的相关信息作出执法行为，如冻结存款以防止债权人的债权无法实现，或直接划拨存款以实现债权人的债权。而且，由于许多其他金融服务是在存款业务的基础上开展的，如证券、期货、信托公司不能与客户直接发生现金往来，所有的投资资金必须经由银行账户，故而许多对其他金融产品的执行是建立在执行存款的基础上，或最终会转化为对存款的执行。例如，基金管理公司在协助有权机关强制赎回被执行人的基金后，会将相应款项划拨至被执行人的银行账户，成为被执行人的存款；有权机关再要求银行协助将该款项划拨至指定账户。因此，实践中，存款（尤其是活期存款）是有关机关执法中最主要的执行标的，银行则是最主要的协助执行主体。

为了规范银行协助执行存款活动，银行业监管部门制定了《金融机构协助查询、冻结、扣划工作管理规定》（银发〔2002〕1号）。这是银行办理协助执行存款事务的主要法律依据，银行在协助有权机关查询、冻结、扣划存款时必须严格遵守该规定。银行业监管部门还与其他有权机关沟通协调，共