



法院审判理论
与
实务研究丛书



执行威慑机制研究

胡志超◎著

人民法院出版社

The People's Court Press

法院审判理论与实务研究丛书

执行威慑机制研究

胡志超 著

人民法院出版社

图书在版编目(CIP)数据

执行威慑机制研究/胡志超著. —北京:人民法院出版社,2008.4

(法院审判理论与实务研究丛书)

ISBN 978-7-80217-651-5

I. 执… II. 胡… III. 法院—执行(法律)—研究—中国 IV. D926.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 036835 号

执行威慑机制研究

胡志超 著

责任编辑 赵作棟

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)

电 话 (010) 85250526(责任编辑) 85250516(出版部)
85250558 85250559(发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市恒艺印务公司

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

出 版 数 310 千字

印 张 11.5

版 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-80217-651-5

定 价 27.00 元

版权所有 侵权必究

序

近十年来，执行难一直是中国司法的难以承受之痛。作为一个具体的司法问题，党中央专门下发了〔1999〕11号文件部署解决；中纪委、中央政法委等国家机关下发了中纪发〔1999〕17号、中纪发〔2006〕16号、政法〔2005〕52号等文件支持解决。2002年党的十六大报告明确提出“切实解决执行难问题”。2006年十六届六中全会通过的《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》进一步要求“完善执行工作机制，加强和改进执行工作。”党中央直接重视，全社会共同关心，人民法院艰苦卓绝地努力，历时数年，执行难有了一定程度的缓解，但尚未得到根本扭转。如此艰难困苦，一方面，固然说明执行难问题确实复杂，不失为“司法第一难”；另一方面，似也说明以往解决执行难的路子还不够准，方法还不够多。

法治发达国家和地区没有普遍意义上的执行难。究其因，首先，社会公众对强制执行的性质和功能有着正确的定位，对于被执行人确无履行能力导致生效裁判不能履行能够理性接受，从而把这一部分执行不能剔除在“执行难”的范畴之外。其次，社会公众有着良好的法治素养和敬畏法律、尊崇法院、尊重判决的传统，对于生效法律文书普遍能够自觉履行、主动履行，从而使大部分生效法律文书实现在强制执行程序之外。第三，对于少数拒不自动履行的债务人，国家有

着足够的司法权威、健全的法律体系、良好的社会财产查询系统和社会协助执行系统、完备的社会保障体系，保证被执行人财产能查得到、查到后动得了。这之中，债务人自动履行生效裁判是釜底抽薪的治本之策。法治发达国家和地区的成熟经验昭示了中国解决执行难问题的必由之路——建立国家民事执行威慑机制，变国家司法机关凭借法律赋予的强制力强制执行被执行人财产为国家司法机关运用执行威慑机制迫使被执行人自动履行债务，实现由传统执行制度向现代执行制度的重要转型。

自最高人民法院 2004 年提出建立执行威慑机制、解决执行难以来，执行威慑机制作为近年来中国民事强制执行制度最重要的制度创新之一，受到了全国各级法院的高度重视，得到了积极实践。随着中央政法委下发政法〔2005〕52 号文件明确提出“建立执行威慑机制”、随着最高人民法院全国法院执行案件信息管理系统的建成和投入使用、随着河南高院、陕西高院、西安中院、南京中院、扬州中院等地法院执行联动制约机制的相继推出，执行威慑机制成为 2005 年以来全国法院执行工作的主旋律、法院工作的风景线，催人努力，引人探索，令人振奋，使人遐想。尤其是党的十七大报告提出“维护社会主义法制的统一、尊严、权威”和“建设公正高效权威的社会主义司法制度”，为社会主义法治国家建设和深化司法体制改革指明了方向，人民法院生效裁判的权威和强制执行制度的权威势必进一步引起全社会的关注，得到新的加强。2007 年 10 月 28 日第十届全国人大常委会第三十次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》，将建立国家执行威慑机制正式以立法的形式进行了确立，这是国家最高立法机关对人民法院近年来着力构建的国家执行威慑机制的充分肯定和大力支持，是国家执行威慑机制建设最直接、最有力的法律保障，势必有力推动国家执行

威慑机制各项建设快速开展，促使国家执行威慑机制建设全面提速。可以说，全社会迎来了继 1999 年中央 11 号文件之后的、解决执行难的又一个春天。

但是，执行威慑机制毕竟是最高人民法院和地方各级法院为切实解决执行难而探索的一项创新性举措。作为一项制度创新，执行威慑机制和其他实践创新一样，存在实践呼唤理论、理论落后于实践的问题。目前对执行威慑机制的理论研究尚显薄弱。该制度的一些基本理论问题和重要实践问题，如该机制对中国民事强制执行制度、中国司法制度乃至中国社会的影响；该机制和现有司法理念、司法资源乃至民众心理的整合；该机制的概念和内涵；该机制的构建步骤、构建方法和配套制度等，都需要作进一步的深入探讨。

我欣喜地看到，《民事诉讼法》修正案将执行威慑机制入法后仅仅几天，广东省高级人民法院胡志超法官就拿出了他的《执行威慑机制研究》的书稿。胡志超同志 2004 年开始研究执行威慑机制，当年撰写的《论执行威慑机制》的论文获全国法院系统第 16 届学术讨论会论文二等奖。此后他在这一领域继续探索，并与其他研究成果相继发表。在这本书稿中，作者追溯了最高人民法院的探索之旅和地方人民法院的实践之路，明确了执行威慑机制的概念和其区别于传统执行机制的诸特点，分析了在当前中国建立执行威慑机制的必要性和可行性，阐明了全社会尊重债权保护债权和人民法院积极实现债权的理念，提出要正确处理职权主义和当事人主义的关系、程序公正和实体公正的关系、依法执行和维护稳定的关系、保护债权人债权和维护债务人生存权的关系、说服教育和依法制裁的关系、依靠党委领导和人民法院自身努力解决执行难的关系，妥善协调各种利益。书稿不仅从法院对人执行、法院对物执行、全社会建立长效机制三方面阐明了在当前中国构建执行威慑机制的具体路径，而且对执行威慑机制

视野中的被执行人和案外人的救济原则作了论述，提出要平衡各方面利益，减少执行威慑机制的负面影响，维护社会和谐和稳定。作为研究执行威慑机制的探索性专著，书中的错误和可商榷的内容在所难免。但是，作者的总体思路和基本观点，相信能对建立和完善国家执行威慑机制提供一些有益的参考。

执行难在中国已经成为社会性问题。社会问题需要全社会努力方能解决。这之中，广大执行法官应当起到主力军的作用。目前解决执行难已经到了最关键的时期。希望有更多的“执行人”积极行动起来，大胆探索，积极实践，以天下事为自己事，直面“第一难”而不畏难，通过踏实而富有创新精神的工作，推动全社会最终解决执行难。

是为序。

黄松有

2007年11月15日

目 录

第一章 执行威慑机制的产生和发展 ·····	(1)
一、最高人民法院的探索之旅·····	(1)
二、地方人民法院的实践之路·····	(4)
第二章 执行威慑机制的概念和特点 ·····	(9)
一、执行威慑机制的概念·····	(9)
二、执行威慑机制的特点·····	(11)
第三章 建立执行威慑机制的必要性和可行性 ·····	(27)
一、建立执行威慑机制的必要性·····	(27)
二、建立执行威慑机制的可行性·····	(43)
第四章 执行威慑机制与执行理念 ·····	(48)
一、全社会尊重债权保护债权的理念·····	(48)
二、人民法院执行工作优质高效为债权人服务的理念·····	(56)
三、正确处理若干关系妥善协调各种利益的理念·····	(60)
第五章 执行威慑机制与对物执行 ·····	(80)
一、我国对物执行制度现状与问题·····	(81)
二、加强对被执行人财产的发现·····	(94)
三、加大执行力度提高债权实现率·····	(109)
四、提高被执行人强制执行成本·····	(122)
五、建立以被执行人为中心的责任体系·····	(131)
第六章 执行威慑机制与对人执行 ·····	(145)
一、对人执行的概念和种类·····	(145)
二、我国对人执行制度的现状与问题·····	(151)
三、建立现代对人执行制度的理论依据·····	(158)
四、建立现代对人执行制度的具体途径·····	(168)

第七章 执行威慑机制与解决执行难的长效机制…………… (185)

一、建立解决执行难长效机制的社会意义…………… (185)

二、社会财产登记和公示体系…………… (189)

三、社会协助执行体系…………… (196)

四、建立社会信用信息体系…………… (201)

第八章 执行威慑机制与执行救济…………… (214)

一、对被执行人的适度救济原则…………… (214)

二、确立适度救济原则的必要性…………… (222)

三、适度救济原则的实施…………… (229)

四、对案外人的全面救济原则…………… (246)

五、全面救济原则的实施…………… (248)

附录

河南省高级人民法院 河南省发展和改革委员会 河南省人民政府国有资产监督管理委员会 河南省国土资源厅 河南省建设厅 河南省审计厅 河南省工商行政管理局 河南省地方税务局 中国人民银行郑州中心支行

关于建立联动制约机制切实解决人民法院执行难问题的意见…………… (256)

中共陕西省纪律检查委员会 陕西省高级人民法院 陕西省人民检察院 陕西省监察厅 陕西省发展和改革委员会 陕西省人民政府国有资产监督管理委员会 陕西省公安厅 陕西省国土资源厅 陕西省建设厅 陕西省审计厅 陕西省工商行政管理局 陕西省地方税务局 中国人民银行西安分行

关于建立全省人民法院执行工作国家威慑联动机制的通知…………… (261)

西安市中级人民法院 西安市公安局 西安市发展和改革委员会 西安市城乡建设委员会 西安市工商行政管理局 西安市国土资源局 西安市规划局 西安

市房屋管理局

关于建立人民法院“执行威慑机制”的联合通知…… (270)

陕西省西安市中级人民法院 陕西省银行同业协会

关于建立人民法院“执行威慑机制”的联合通知…… (272)

中共青岛市委政法委

关于建立法院执行工作协调联动机制的实施

意见(试行)…… (274)

浙江省台州市中级人民法院

关于建立执行威慑机制的若干规定(试行)…… (282)

江苏省无锡市中级人民法院 无锡市房产管理局

关于建立人民法院“执行工作联动机制”及“执行威慑机制”的联合通知…… (287)

重庆市高级人民法院

关于对被执行人财产举报奖励制度(试行)…… (293)

浙江省高级人民法院

关于实行悬赏执行措施的规定(试行)…… (295)

广东省广州市中级人民法院

举报被执行人财产奖励办法(试行)…… (297)

深圳市中级人民法院

关于民事执行中实行悬赏执行制度的规定(试行)…… (300)

上海市高级人民法院

关于在执行程序中使用调查令的若干规定(试行)…… (302)

北京市高级人民法院

关于委托调查制度的若干意见(试行)…… (306)

海南省高级人民法院

关于执行工作中被执行人财产申报的规定…… (314)

浙江省高级人民法院

关于执行中强制被执行人申报财产的规定(试行)…… (316)

重庆市高级人民法院

关于限制被执行人高消费、出国、出境的暂行规定…… (319)

江西省萍乡市中级人民法院	
关于限制被执行人高消费的规定·····	(321)
江苏省常州市中级人民法院	
关于执行中限制债务人高消费的实施办法(试行)·····	(323)
湖北省宜昌市中级人民法院	
关于在执行工作中实施限制被执行人高消费制度的	
若干规定(试行)·····	(326)
安徽省芜湖县人民法院	
限制被执行人高消费及对举报人予以奖励的(暂行)	
办法·····	(329)
海南省高级人民法院	
关于执行工作中新闻媒体公告曝光规定·····	(332)
广东省深圳市中级人民法院	
关于被执行人信息披露工作的若干规定(试行)·····	(334)
浙江省舟山市中级人民法院	
关于公布被执行人名录的实施办法(试行)·····	(336)
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)·····	(339)
中共广东省委政法委员会	
关于党委政法委挂牌督办人民法院“老大难”执行	
案件的通知·····	(342)
深圳市人民代表大会常务委员会	
关于加强人民法院民事执行工作若干问题的决定·····	(344)
北京市高级人民法院 北京市民政局	
关于解决执行难案件中困难人员生活救助问题的	
意见(试行)·····	(349)
广东省汕头市龙湖区人民法院	
关于实施执行救助基金暂行规定·····	(352)
主要参考文献·····	(354)
后记·····	(356)

第一章 执行威慑机制的产生和发展

执行威慑机制是人民法院执行工作改革和发展的产物，是全国法院广大执行法官关于执行工作的重要理论创新和制度创新。追根溯源，这一创新在最高人民法院始于建立全国法院执行案件信息管理系统的探索和努力；在地方各级法院始于陕西省西安市中级人民法院建立执行联动机制的实践。

一、最高人民法院的探索之旅

2004年6月2日，最高人民法院执行办公室主任俞灵雨在全国高级人民法院执行局（庭）长座谈会上提出：“下决心建立全国统一的执行案件信息系统”，“把四级法院执行案件的所有信息，包括收案情况、结案情况、未结案情况、中止执行等所有相关信息都在这个系统内随时得到反映。”俞灵雨主任指出：“这个系统的建立……最终的目的是把它和银行的征信系统联合起来。也就是说，执行信息系统所反映出来的信息最终将作为银行评定客户信用等级的重要依据。这样，使被执行人拒不执行法院判决、裁定所付出的代价达到最大化，促使被执行人不敢轻易拒不执行法院的判决、裁定。”俞灵雨主任透露：“关于建立这个系统的有关方案正在设计之中。”^①2004年7月29日，俞灵雨在

^① 俞灵雨：《在全国高级人民法院执行局（庭）长座谈会上的总结讲话》，载最高人民法院执行工作办公室编：《强制执行指导与参考》总第10辑，法律出版社2004年版，第21页。

全国法院执行信息管理现场会上发表讲话，再次明确提出：“我们要在建立全国法院执行信息管理系统的基础上，与国家相关部门联手，全面清剿债务人，使债务人无处可逃，最终的目的，是要使中国这个社会建立起一个机制，让债务人自己去履行法院的判决，而不是像现在这样大量的判决靠强制执行。”^① 俞灵雨主任的两次讲话披露了最高人民法院建立执行威慑机制的最初设想：在强制执行被执行人的财产清偿债务的基础上，另建一套机制，促使债务人自动履行债务。

最高人民法院首次使用“执行威慑机制”这一概念，始于2004年12月15日。该日，最高人民法院召开“建立执行威慑机制，构筑社会信用体系”座谈会，就建立人民法院执行案件信息管理系统，形成执行威慑机制，构筑和完善社会信用体系，与中央政法委、中国人民银行、国土资源部、建设部、国家工商总局、公安部和银监会等有关部门同志进行研讨。最高人民法院黄松有副院长介绍说，建立执行案件信息管理系统就是把全国各级法院每年200多万件执行案件，从立案到终结的每一个步骤、程序、措施都及时录入到执行案件信息管理系统的数据库中，包括案号、执行法院、执行法官、执行依据、执行当事人、执行标的额、执行进程和委托执行、中止执行、暂缓执行、结案方式、实际执行到位款项、债权凭证发放等内容。以此系统提供的客观、全面、权威的信息为基石，通过与银行的征信系统相链接，并借助与工商登记、房地产管理、工程招投标管理、出入境管理、车辆管理等部门建立的联动机制，最终形成一种执行威慑机制。只要被执行人进入这个系统，就说明其资信出现了严重问题。在没有履行法律义务之前，其向金融机构融资将遇到极大困难，注册新公司、购买车辆、购地置产、承揽工程、经营贸易、出境等将

^① 俞灵雨：《在全国法院执行信息管理现场会上的讲话》，载最高人民法院执行工作办公室编：《强制执行指导与参考》总第11辑，法律出版社2005年版，第9页。

受到严格限制，甚至会严重影响被执行人及其高管人员的个人消费。^①

2005年初，最高人民法院肖扬院长向全国人大作法院工作报告时，提出人民法院求解执行难顽症的新思路：“改革执行工作体制，积极参与社会信用体系建设，完善执行案件信息管理系统，促进当事人自动履行生效裁判。”^② 2005年10月26日，最高人民法院下发《人民法院第二个五年改革纲要》（2004—2008）。《纲要》第19条要求：“建立全国法院执行案件信息管理系统，参与社会信用体系建设，建立执行督促机制，促使被执行人自动履行义务。”上述两份重要的司法文件都没有提及“执行威慑机制”的概念，但其内容，都是要求建立执行威慑机制。

2005年12月26日，中央政法委下发《关于切实解决人民法院执行难问题的通知》（政法〔2005〕52号），明确提出：“建立国家执行威慑机制。由最高人民法院将正在建立的‘人民法院执行案件信息管理系统’有关被执行人的基本信息，与人民银行的企业和个人信用信息数据库系统及工商行政管理、房地产管理、工程招投标管理、出入境管理、车辆管理等部门信息管理系统链接形成联动机制，建立国家执行威慑机制，通过限制或禁止被执行人融资、置产、出境、日常消费等手段，促使被执行人自动履行义务。”《通知》以党的重要文件的形式肯定了“执行威慑机制”建设的探索和努力，执行威慑机制成为解决执行难的一支全新的生力军。

按照最高人民法院的规划，全国法院执行案件信息管理系统是一个长期的、复杂的、需分两步建设的系统工程。第一步，是建成独立的、完备的执行案件信息公示系统，相当于建立一个全国统一的《债务人名册》。建成后的系统尽管有着对债务人曝光、

^① 《最高人民法院召开座谈会 建立执行威慑机制 构筑社会信用体系》，载《人民法院报》2004年12月15日。

^② 田雨：《破解执行难有新思路》，载《新华每日电讯》2005年3月11日第6版。

促使其履行债务的作用，但其更重要的意义不在于此，而在于为下一步建立社会信用信息体系，建设执行威慑机制奠定基础。2006年6月27日，最高人民法院举办北京、黑龙江、山东、福建、重庆五省、市试点中院及北京地区试点法院全国法院执行案件信息管理系统培训班，全国法院执行案件信息管理系统在试点法院开始试运行。2007年1月1日，全国法院执行案件信息管理系统在全国法院正式运行。最高人民法院建立执行威慑机制的第一步顺利迈出。截至2007年《民事诉讼法》修订时，该平台运行良好，除军事法院外，全国3482个地方法院都已进入本系统进行使用，登记注册用户共有50811人，录入案件近180万件，涉及约400万当事人的相关信息。^①

2007年10月28日，第十届全国人大常委会第三十次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》，其第18条规定，增加一条，作为第231条：“被执行人不履行法律文书确定的义务的，人民法院可以对其采取或者通知有关单位协助采取限制出境，在征信系统记录、通过媒体公布不履行义务信息以及法律规定的其他措施。”从而将建立国家执行威慑机制正式以立法的形式进行了确立，这既是国家最高立法机关对人民法院近年来着力构建的国家执行威慑机制的充分肯定和大力支持，又是国家执行威慑机制的直接依据和有力保障。

二、地方人民法院的实践之路

2005年8月2日，陕西省西安市中级人民法院与西安市发改委、城建委、公安局、工商局、国土资源局、规划局、房管局及陕西省银行同业协会八部门联合发布《关于建立人民法院“执行威慑机制”的联合通知》，在全国率先启动人民法院与政府相

^① 陈虹伟：《破解执行难将全面提速——访最高人民法院副院长黄松有》，载《法制日报》2007年11月4日。

关管理部门、金融机构、新闻媒体有效配合，采取法律的、行政的、经济的综合手段，迫使赖账的被执行人履行法律义务的执行威慑机制（实际上是执行联动制约机制），在全国法院执行案件信息管理系统之外，为执行威慑机制增添了一种新的形式。《联合通知》明确指出执行威慑机制的“目的是通过对被执行人在一定范围内的经营活动、行为自由加以限制，使其社会信誉受到影响，迫使被执行人履行生效法律文书确定的义务。”《联合通知》规定，有下列情形之一的案件，人民法院可以启动“执行威慑机制”：（1）被执行人在人民法院规定的期限内未履行义务；（2）被执行人有隐匿、转移、毁损财产及对抗人民法院执行的行为；（3）被执行人或法定代表人在法定执行期限内下落不明；（4）其他需启动“执行威慑机制”的情形。对人民法院启动“执行威慑机制”的案件，上述各部门按照西安市辖区内执行法院协助执行通知书内容的要求，分别对被执行人采取以下措施：（1）限制被执行人、被执行人的法定代表人或负责人出国出境；（2）停止给被执行人及其法定代表人办理一切项目的备案、核准、审批等相关手续；（3）停止给被执行人及其法定代表人办理施工许可等有关审批手续；（4）停止给被执行人办理股权转让和动产抵押等有关审批手续；（5）停止给被执行人办理土地使用权转移、变更、抵押等有关审批手续；（6）停止给被执行人及其法定代表人办理规划项目审批手续；（7）停止给被执行人办理房产登记、过户等有关审批手续。

西安市中级人民法院的实践在全国引起了热烈反响，江苏省南京市中级人民法院、扬州市中级人民法院、无锡市中级人民法院、浙江省杭州市中级人民法院、台州市中级人民法院、山东省临沂市中级人民法院、威海市中级人民法院、辽宁省鞍山市中级人民法院、沈阳市中级人民法院、广东省深圳市中级人民法院、佛山市中级人民法院、河南省周口市中级人民法院、陕西省咸阳市中级人民法院、云南省昆明市中级人民法院、江西省抚州市中级人民法院等纷纷与相关部门沟通协调，出台了深圳市《关于加

强人民法院民事执行工作若干问题的决定》、沈阳市《民事执行联动威慑机制实施意见》、昆明市《关于建立健全人民法院执行联动机制的实施意见》、周口市《关于依法规范人民法院执行行为和有关部门协助执行若干问题的规定》、南京市《关于建立人民法院执行工作联动机制及执行威慑机制的联合通知》、台州市《关于建立执行威慑机制的若干规定（试行）》、无锡市《关于建立人民法院“执行工作联动机制”及“执行威慑机制”的联合通知》等地方性法规和规范性文件；中共青岛市委政法委出台了《关于建立法院执行工作协调联动机制的实施意见（试行）》，建立执行威慑机制和执行联动制约机制，全国地方人民法院建立执行威慑机制的实践揭开了序幕。

2006年6月23日，山东省委政法委、综治委联合下发《关于进一步加强人民法院执行工作切实解决执行难问题的通知》，明确要求18个部门与人民法院共同建立解决执行难联动制约机制。2006年8月8日，河南省高级人民法院、省发展和改革委员会、省人民政府国有资产监督管理委员会、省国土资源厅、省建设厅、省审计厅、省工商行政管理局、省地方税务局、中国人民银行郑州中心支行等9家单位联合发布《关于建立联动制约机制切实解决人民法院执行难问题的意见》，规定在解决执行难工作中，人民法院和相关部门要加强沟通协调，密切配合，充分发挥各自职能作用，通过限制被执行人融资、置产、投资等经济活动，促使其自动履行生效裁判文书确定义务。2007年6月21日，中共陕西省纪律检查委员会、陕西省高级人民法院、陕西省人民检察院、陕西省监察厅、陕西省发展和改革委员会、陕西省人民政府国有资产监督管理委员会、陕西省公安厅、陕西省国土资源厅、陕西省建设厅、陕西省审计厅、陕西省工商行政管理局、陕西省地方税务局、中国人民银行西安分行等13部门联合发出《关于建立全省人民法院执行工作国家威慑联动机制的通知》，共建执行威慑机制。地方人民法院建立执行威慑机制的实践从中级人民法院发展到高级人民法院。其中，河南省《关于建