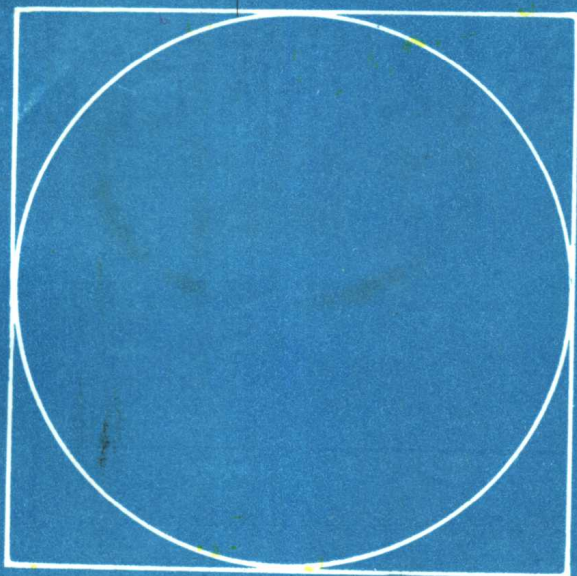


郑州市中级人民法院 编

“执行难”对策谈

——全国首届省会城市中级法院
执行工作研讨会论文集



人民法院出版社

“执行难”对策谈

全国首届省会城市中级法院

执行工作研讨会论文集

郑州市中级人民法院编

人民法院出版社

一九九二年十一月

(京)新登字 051 号

责任编辑：郭继良

技术编辑：姚家清

封面设计：刘承汉

“执行难”对策谈

全国首届省会城市中级法院

执行工作研讨会论文集

郑州市中级人民法院编

人民法院出版社出版发行

新华书店经销

人民卫生出版社印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 5.75 印张 118 千字

1992 年 12 月第 1 版 1992 年 12 月第 1 次印刷

印数：0001—5000

ISBN 7-80056-171-2/D·347 定价 3.00 元

编者的话

为了大力加强和改善人民法院的执行工作，尽快改变困扰法院多年的“执行难”状况，使人民法院的工作更好地为党的“一个中心、两个基本点”的基本路线服务，1991年4月20日至24日，经郑州市中级人民法院倡议发起，在河南省郑州市召开了首届全国省会城市中级法院执行工作研讨会。全国24个省会城市、直辖市、自治区首府城市和计划单列市的中级人民法院院长、执行庭长出席了会议，部分大专院校的教授、专家应邀到会交流指导。与会同志报送了一大批研讨论文，根据我国法律和最高人民法院司法解释，全方位、多侧面地对造成“执行难”的原因和解决“执行难”的有效途径以及人民法院在执行工作中遇到的一些问题，进行了有益的研究和探索。这些论文，从立法、执法、体制、管理及法院自身工作等不同的角度，分析了“执行难”的现状和原因，提出了解决的办法、建议或介绍了行之有效的成功经验。不少论文，既有理论上的探索和思考，又有实践中的经验和良策，很值得广大司法工作者和法律教学、研究人员以及广大法律爱好者一读。为此，我们将其中佳作结集出版，以飨读者。

由于本书内容均系探讨性文章，故难免有偏颇、不足甚至错误之处。为了保持作者观点的完整性，编者基本上未作删改，以期引起各方面的关注，共同对所涉及的问题开展进一步的讨论和深入的研究。本书的编辑，得到全国许多中级

人民法院及河南省、天津市高级人民法院的大力协助，谨向他们表示最衷心的感谢，并借此向一切关心本书内容的读者致以诚挚的敬意！

郑州市中级人民法院

一九九二年八月

目 录

1. 论民事强制执行法律制度
.....郑州市中级人民法院 韩中水 (1)
2. 改善执行工作探微
.....南昌市中级人民法院 (10)
3. 运用多种“变通执行”方式, 积极解决经济纠纷
案件“执行难”问题
.....武汉市中级人民法院 (19)
4. 浅谈执行的变通、和解及跟踪
.....哈尔滨市中级人民法院执行庭
李希中 孙鹏奇 (23)
5. 我们是怎样运用疏导与强制相结合执行疑难案件的
.....长春市中级人民法院 (30)
6. 执行资不抵债案件的几点体会及思考
.....南京市中级人民法院执行庭 (38)
7. 坚持依法办事, 摒弃地方保护主义
——办理外地法院委托执行案件的做法和体会
.....广州市中级人民法院执行庭 (47)
8. 当前经济纠纷案件执行中的困难和对策
.....天津市高级人民法院执行指导组 (55)
9. 浅谈经济案件执行中的有关问题
.....成都市中级人民法院 (60)
10. 行政案件执行的特点
.....重庆市中级人民法院 许以团 (69)

11. “执行难”原因探析
.....郑州市中级人民法院
杨清泉 杜继军(73)
12. “执行难”浅析
.....西安市中级人民法院执行庭 骆绍成(78)
13. “执行难”的剖析及其对策
.....乌鲁木齐市中级人民法院执行庭(86)
14. 浅析执行工作中存在的问题
.....西宁市中级人民法院执行庭(91)
15. 做好执行工作,为社会经济发展服务
.....北京市中级人民法院执行庭(98)
16. 强化自身建设,依法执行,是排除“执行难”的关键
.....济南市中级人民法院 韩明琰(108)
17. 努力做好执行工作,为社会经济发展服务
.....西安市中级人民法院执行庭 骆绍成(114)
18. 积极开展执行活动,维护法律的尊严
.....贵阳市中级人民法院执行庭(118)
19. 我院执行工作概况和做法
.....乌鲁木齐市中级人民法院执行庭(125)
20. 果断强制执行,维护法律尊严
——谈一起房屋纠纷案的执行
.....乌鲁木齐市中级人民法院执行庭(130)
21. 案件执行中的问题和意见
.....济南市中级人民法院执行庭(134)
22. 关于执行工作如何适用刑法第一百五十七条规定的意见
.....天津市高级人民法院执行指导组(140)

23. 关于制订强制执行法的呼唤……………柯昌信(143)
24. 试论法律院校开设强制执行学的必要性
……………西南政法学院 常怡 杨建成(152)
25. 论执行的性质和种类
……………郑州大学法律系 潘永隆(157)
26. 全国省会中级法院执行工作研讨会纪要
(讨论稿)……………(167)

论民事强制执行法律制度

郑州市中级人民法院 韩中水

强制执行法律制度是我国法律制度之一。民事强制执行法律制度是强制执行法律制度的重要组成部分，是以国家的强制力作后盾，运用法律赋予的强制手段，迫使义务人履行法律所规定的义务，以保障有关法律的彻底实施的法定制度。它是具有程序性和显著的强制性的规范。根据目前面临的执行难的状况和乱执行的现象，亟待正确认识这一制度的地位和作用，完善和强化这一法律执行制度，是十分必要的。否则它不仅影响到权益主体实际利益得以实现，而且更重要的是弱化了诉讼机制的强制效果，最终将导致立法、守法、执法、追究法律责任及整个社会主义法律运行机制的破坏。其社会恶果是不可想象的。因此，对民事强制执行法律制度加以探讨，将有助于解决“执行难”的问题，起到稳定社会、促进发展、健全法制的作用。

强制执行法律制度的形成，同其它事物一样，从自由到必然，由低级到高级，经历了一个漫长的文明发展过程。古代社会个人利益受到侵害或者发生争议时，多采用自己的力量予以保护，称自力救济。后来随着阶级的出现，统治阶级为了维护自己的利益，稳定社会秩序，遂用公力救济，就是运用国家权力，保护受到侵犯者或者发生争议的个人利益。随

着社会的进步，由公力救济逐渐发展为强制执行。经过社会实践，丰富了强制执行的内容，形成了强制执行的法律制度，矗立于法学的王国之中。纵观世界各国立法，尽管情况不相同，但都有对于强制执行制度的规定，奥地利、日本都单列成为执行法。

在我国长期的封建社会中，通行刑民不分，诸法合体，由行政长官掌握司法权，兼管裁判和执行；对民事债务的执行多采用以刑代执手段，如把逾期不履行之债称为诈，治以欺诈之罪。随着社会趋向进步，对民事执行已有相当的规定。如《唐律疏议》、《明律·户律》、《大清法规大全》等，亦可见一斑，规定内容渐及完善。本世纪初，随着西方法律的影响，始有执行程序的规定。如清末的《诉讼律草案》、《各级审判厅试办章程》，北洋政府的《民事诉讼执行规则》、《行政执行法》，南京国民政府颁行的十二条《行政执行法》、《强制执行法》等。其中《强制执行法》共8章、142条，包括总则、副则、内容，形式愈加完整，出现了条、节、章、编。

我党领导新民主主义革命时期，在根据地虽然法制很不健全，对执行制度也做了一些规定。如《晋察冀边区租田债务利息条例》第四十四条就规定了当事人向司法机关请求强制执行的问题。《太岳区暂行司法制度》第五十八条、五十九条规定了执行的管辖、执行程序和办法。有的苏区法规还详细规定了执行的根据、组织、措施等。这些法规虽然简单，都在当时起到了积极的作用。建国后，我们党领导中央人民政府，运用马克思主义的法学观，从社会主义制度出发，确定了人民司法的原则。民事执行这一法律制度，在历次制订的民事诉讼方面的法律中，都有所体现。1982年3月颁布的

《中华人民共和国民事诉讼法（试行）》设置专编，共4章、24条，规定了强制执行程序，同时把行政执行也从整体上纳入了执行法律制度的轨道。1991年4月9日颁布的《中华人民共和国民事诉讼法》对强制执行程序作了较大的修改和完善。强制执行法律制度的实施，对于保障法律的彻底贯彻执行，具有促进作用，是推动社会前进的重要因素。强制执行法律制度同样是伴随社会的进步发展而渐趋完善，是社会客观发展的产物，其源远流长。

二

民事强制执行法律制度，在我国是社会主义法律制度的一个重要组成部分，是以社会主义的经济为基础，体现了以工人阶级为领导的全体人民意志，旨在为社会主义建设服务，保证人民法院独立行使审判权和行政机关依法行政，促使义务人及时地完全履行民事法律义务和行政义务，维护权利人的合法权益，保障民事执行和行政执行活动合法、有效地实施，教育公民、法人和其他组织遵守法律。

民事强制执行法律制度在内容上属于程序法的范畴，效力上属于强行法的一种，具有显著的强制性，实施、适用范围上属于国内普通法。目前我国尚未制订颁布独立的强制执行法前，民事强制执行法律制度主要是以民事诉讼法为基础，现行的民事诉讼法第三编执行程序，明文规定4章30条。国务院正在草拟的《行政强制执行条例》分别就执行的一般原则、执行组织和职权、执行的方式、执行的措施、执行的程序、执行的责任等问题，将做相对比较系统的规定。其它有关执行法律规定，多散见于各自的单行法规之中。另外，最高人民法院根据司法实践，作出了不少的批复，下发了若干

意见和通知，补充和丰富了民事强制执行法律制度的内容。上述法律、法规和司法解释构成了我国现行执行制度，或者说从内容上是初具规模的执行法雏形。由于民事强制执行法律制度具有程序法和普通法的特征，因此它与刑法、刑事诉讼法、民事、经济、行政实体法、行政诉讼法和其它法律法规，不仅是同胞姐妹关系，而且相互渗透，相辅相成，互为补充，关系十分密切。

民事诉讼法（试行）颁布实施以来，经过10年来的实践，对于民事强制执行法律制度的规定，证明了这一执行法律制度在司法体系中的地位是十分必要的，体现了国家强制力的严肃性和权威性，起到了法律的综合作用，取得了一定成效。但在实践中也反映出了一些问题，这些问题集中地表现在执行难上。当然，造成执行难的因素是多方面的，但民事强制执行法律制度本身所存在的问题，也是形成执行难的一个不可忽视的重要因素。主要有以下几个方面，一是有些应当明文规定执行权力和事项，没有条文规定，造成明显缺位。如民事案件由人民法院行使执行权的问题，民诉法总则未作规定，执行组织、机构、设置问题，执行程序未作具体规定等；二是有些虽有法律条文规定，但过于原则，疏漏较多，在使用上产生可以这样理解，也可以那样理解，因此在实践中，就不可避免地出现随意性。如委托执行，作为一项司法协助制度内容之一，民诉法第二百一十条只作了原则规定，对于委托和受委托的程序，委托据以执行的生效法律文书确有错误的处理，中止和终结的权限，委托管辖、委托授权的范围以及司法责任等，都没有具体规定，这是造成人民法院之间在委托执行上争执不休的问题，形成文来书往，不利于诉讼活动；三是有些条文规定不适合强制执行的特

征，反而束缚了人民法院的执行活动。如强制执行中对被执行人只使用通知的规定，其效力不能约束被执行人，显得疲软无力，于是常采用传票，误用民事诉讼法第一百条的拘传。对于一般的查封、扣押、冻结等临时性的强制执行措施，也都需经院长签字，而不能及时采取措施，手续过于繁琐，不利于人民法院及时有效地展开执行活动；四是有些规定不够严密。如执行措施和适用的对象不够条理和具体，表述过于概念化。另外相关法律不严密，如刑法第一百五十七条拒不执行法院判决罪和妨碍执行公务罪，在犯罪实体构成和诉讼程序上都规定的不十分缜密，实践中对这类犯罪，虽有法律规定，却无法处理；五是执行程序的条款少，不适应客观实际的需要。我国现行民事诉讼法共有 270 条，其中执行程序条文仅有 30 条，从整体上看，纲多目少，特别是执行程序，仅此仍不能够适应需要。致使目前许多省市和地区，纷纷自行做出了一些执行工作细则，有的多达近百条。对于执行工作中所遇到新情况、新问题，只好由最高人民法院不断地作出司法解释或意见，进行补充。这些规定，或只在一定区域内适用，或只能作为司法机关内部掌握适用，不能公开引用。这样既不完整，又不统一社会透明度不高，也不便人民群众知法、守法，弊端较多。

三

马克思主义的哲学观认为正确的理论来自社会实践的总结，实践丰富了理论，理论又指导了实践。民事强制执行法律制度的内容，是来自历史和我国司法工作实践经验的总结，反过来又运用其来调整、解决司法工作中的问题。近年来，随着我国改革、开放与搞活社会主义经济建设的迅速发展

展，整个社会出现了许多新的情况和新的问题，人们的思想意识随之发生了很大变化。从认识论来说，一般人们的认识往往落后于社会客观实际的发展。由于法律具有相对的稳定性，自然会有些不适应，这就需要及时的补充完善。勿庸讳言，当前，“执行难”的问题，令许多人民法院十分头痛，是司法工作中十分突出的问题。虽然从最高人民法院到地方各级人民法院，经过多方面的努力，取得了一定的成绩。但是“执行难”的局面，仍没有从根本上得到扭转，且有愈加严重的趋势，使目前的强制执行法律制度受到严重的挑战。笔者认为，根本症结在于社会的经济发展与社会法律制度的不平衡，人们的商品意识和法律意识不平衡，也就是说经济基础与上层建筑的不平衡。

这种不平衡性问题的存在，必然会反映在社会各个领域之中，民事强制执行法律制度这一领域同样也会受到折射。如立法滞后的现状，有关强制执行法律制度不健全，不严格，甚至无法可依；司法观念上，长期存在着“重刑轻民”、“重审轻执”的传统意识，这种倾向已成为影响执行工作顺利进行的重要因素之一；司法工作中，只抓案件审判，不重视案件执行，不注重执行工作研究，总结提高，扬长避短，工作安排可有可无；执行机制、组织机构不健全；人员配备数量少，素质低；内部工作环境差，审执不配合，甚至出现脱钩、分离情况。再加上一些案件由于审理中的多种原因，造成“夹生”，使人民法院执行工作这一职能成为“死角”，最终导致难以执行的被动局面。

这种不平衡状况的存在渗透到社会各个方面，助长了极端个人主义、狭隘的本位主义，滋生了地方保护主义并得以蔓延。其表现是多样的，如被执行人自觉履行法律意识不

高，而采取种种规避法律手段，或软磨硬抗不予执行；再加法律约束的疲软，常使人民法院执行人员束手无策；义务协助人不积极协助执行，甚至设置种种障碍，拒绝办理；来自社会的种种干扰迟滞执行，使执行案件积压严重，久执不结，长此势必形成恶性循环。执行愈加困难，使有些执行人员产生急躁情绪，出现畏难不前，或非法蛮干。以拘代执和人民法院之间委托“执行难”的问题也相当突出。

这些问题和现象，不能不引起人们的关注和反思。只有正视这些客观存在的现实，才能做到实事求是，只有实事求是地研究各方面矛盾的内在联系，使思想认识符合客观实际的要求，才能找出其解决的办法。把这些办法，制定成必要的法定制度，再来规范人们的社会行为，推动社会的前进。否则，只采取承认主义或修补的办法，不动手从根本上加以解决，将是难以解决“执行难”的。

四

根据目前执行工作所面临的形势和任务，强化执行法律制度是非常必要的，这也是国家社会主义经济发展，社会主义法制建设的需要。今后随着人们的商品意识、法制意识的增强、观念的更新，这项制度，必将随着法制建设的完善和深入，而充实提高，改革发展。

“执行难”的状况，将孕育着完善立法，即需要制订一部独立、系统、完整的强制执行法。拓宽强制执行的范围，强化民事强制执行法律制度，增强人们法律自我约束意识，约束当事人和执行机关的执行活动。使强制执行法律制度具有统一性、完整性和强制性，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

当前，制定一部全国性的“执行工作细则”，时机已经成熟。首先是民事诉讼法对执行工作作了新的规定，最高人民法院已制定下发了《关于适用民事诉讼法若干问题的意见》；其次部分省、市、人大也通过一些对执行工作的决定或意见；再加上全国许多法院已自行制定了“执行工作细则”。由此，应先行制订比较完善的、适用全国的“执行工作细则”，便于统一执法。这将对于解决执行难问题，对于严肃执法，是非常有益的。通过执行实践，结合今后社会发展实际情况，国家应当在适当时机制定一部执行法。笔者设想该法在结构上应当有总则和分则。总则应确立执行法的基本任务、基本原则；分则应囊括全部强制执行的问题，包括刑事、民事、经济、行政等方面的执行。在机构设置、人员以及执行措施上要以社会主义法律的基本原则为基础，进一步完善、确立强化妨碍强制执行的制裁措施，特别是对委托执行，执行救济和执行的中止、终结，司法责任，都应当明确规定，以完善和相邻法律的配套。只有这样才能在根本上解决“执行难”的问题。

就目前讲，要缓解“执行难”这一局面，应当引起党和国家各级领导机关和人民法院的重视，必须认真改善强制执行的环境。要从两手抓起，一手抓内部环境，一手抓外部环境。内部环境应当首先是抓执行组织机构设施的落实，这是强制执行法律制度的组织基础，如各级法院建立执行庭并配备和任务相适应素质高的人员，健全必要的规章制度，明确职权范围。其次是配置必要的装备，这是物质基础，这是执行工作和审判业务在任务和性质上的不同，具有自己的工作特点决定的。外部环境，即社会环境，包括经济、政治、法律、文化、宣传、教育、金融等管理机制的改善。这是一个综合性

的社会管理工作。这种外部环境越好，执行工作的有效性就越大，而“执行难”的问题相对能够得到缓解。内外环境是相辅相成的，但从两者的主次地位来讲，抓好人民法院的内部环境的改善乃是最主要的，是关键的问题。