



国家智库报告 2016 (1)
National Think Tank

法治指数与法治国情

基本解决执行难评估报告 ——以深圳市中级人民法院为样本

中国社会科学院法学研究所 联合课题组 著
深圳市律师协会

ASSESSMENT REPORT ON THE ACHIEVEMENT OF THE
OBJECTIVE OF BASICALLY OVERCOMING THE DIFFICULTIES
IN THE EXECUTION OF JUDGMENTS: TAKING THE
INTERMEDIATE PEOPLE'S COURT OF SHENZHEN CITY AS
AN EXAMPLE

中国社会科学出版社



国家智库报告 2016 (1)
National Think Tank

法治指数与法治国情

基本解决执行难评估报告 ——以深圳市中级人民法院为样本

中国社会科学院法学研究所 联合课题组 著
深圳市律师协会

ASSESSMENT REPORT ON THE ACHIEVEMENT OF THE
OBJECTIVE OF BASICALLY OVERCOMING THE DIFFICULTIES
IN THE EXECUTION OF JUDGMENTS: TAKING THE
INTERMEDIATE PEOPLE'S COURT OF SHENZHEN CITY AS
AN EXAMPLE

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基本解决执行难评估报告:以深圳市中级人民法院为样本/中国社会科学院法学研究所,深圳市律师协会联合课题组著. —北京:中国社会科学出版社,2016.1

(国家智库报告)

ISBN 978-7-5161-7333-6

I. ①基… II. ①中… ②深… III. ①法院—执行(法律)—研究—中国
IV. ①D926.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第300775号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 马 明
责任校对 郝阳洋
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016年1月第1版
印 次 2016年1月第1次印刷

开 本 787×1092 1/16
印 张 11.25
插 页 2
字 数 95千字
定 价 40.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

课题组负责人：

田 禾 中国社会科学院法学研究所研究员、国家
法治指数研究中心主任

高 树 深圳市律师协会会长

课题组成员：

吕艳滨 张 斌 冯 江 王小梅 章 成

兰才明 张晓东 栗燕杰 徐 斌 刘雁鹏

王 颖 赵千羚 赵 凡 张 誉 慕寿成

刘 迪 杨 芹 马小芳 曹雅楠 周 震

宁 妍 徐 蕾 刘永利 宋君杰

执 笔 人：

田 禾 中国社会科学院法学研究所研究员

王小梅 中国社会科学院法学研究所副研究员

吕艳滨 中国社会科学院法学研究所研究员

张 斌 深圳市律师协会副会长

在调研过程中得到了上海市律师协会、重庆市律师协会、湖南省律师协会、浙江省律师协会、广州市律师协会、杭州市律师协会，以及深圳市广大律师、律师事务所、第三方评估团成员的大力支持，在此一并致谢。

摘要：本报告系中国社会科学院法学研究所与深圳市律师协会共同对《深圳市中级人民法院关于基本解决执行难问题的实施标准》的科学性、可行性以及深圳市中级人民法院的执行工作成效所进行第三方评估的分析报告。评估结果显示，该实施标准严格界定了执行难范畴、建立了执行行业标准、完善了执行管理制度体系、强化了执行审查监督、确立了客观可量化的实体指标，并取得了良好的施行效果，申请人的知情权得到有效保障，强制执行力度大幅提升，终本案件恢复执行程序畅通，执行活动透明规范廉洁，执行效益效果实现双重提升。报告也指出深圳市中级人民法院仍须进一步加强执行惩戒措施和精细化管理，强化被执行人知情权保障以及完善终本结案机制。深圳经验对全国执行工作有一定的借鉴意义，就全国层面而言，要解决执行难，应进一步理顺体制、确立标准、推动立法、加强信息化、完善联动机制、发挥律师作用，以完善司法执行的顶层设计。

关键词：基本解决执行难 执行体制改革 执行联动机制

Abstract: This report is a third-party assessment of the scientificity and the feasibility Of the Standard on the Implementation of the Plan for Basically Overcoming the Difficulties in the Enforcement of Judgments, adopted by the intermediate people's court of Shenzhen City, and of the results of the implementation of this standard by the court. The assessment is jointly conducted by the law institute of Chinese Academy of Social Sciences and Shenzhen Lawyers' Association. The assessment shows that the implementation standard is scientific, as it clearly defines the scope of the difficulties in the enforcement of judgments, establishes the professional standard on enforcement, improves the enforcement management system, strengthens the examination of and supervision over enforcement, and provides for objective and quantifiable substantive indices. As such, it has achieved satisfactory results, as evidenced by the effective safeguarding of the applicant's right to know, a significant increase in the efforts on enforcement, a smooth procedure for the resumption of execution of judgment in cases concluded with the termination of the execution procedure, transparent, standardized, clean and honest enforce-

ment activities, and the improvement of both the efficiency and the effect of enforcement, etc. Despite the above achievements, the court still needs to further strengthen the disciplinary measures for and fine management of enforcement, safeguard the right to know of persons subject to enforcement, and improve the mechanism for the conclusion of cases with the termination of the execution procedure. The Shenzhen experience is of certain reference significance to the improvement of enforcement work at the national level. In order to overcome the difficulties in the enforcement of judgments and to perfect the top level design of judicial enforcement mechanism, China needs to further rationalize institutions, establish standards, promote legislation, strengthen informatization, improve linkage mechanisms and give full play to the role of lawyers.

Keywords: The Objective of Basically Overcoming the Difficulties in the Enforcement of Judgments, Reform of the Enforcement System, Enforcement Linkage Mechanisms

目 录

一	评估背景	(3)
	(一) 最高法院的部署与举措	(3)
	(二) 广东高院的探索与努力	(11)
	(三) 深圳中院分权集约改革	(14)
	(四) 基本解决执行难目标的提出	(23)
二	评估主体、对象与方法	(26)
	(一) 评估主体	(26)
	(二) 评估对象	(27)
	(三) 评估方法	(28)
三	《实施标准》的外部优势	(34)
	(一) 政治保障：党委政府鼎力支持	(34)

(二) 法律护航：地方立法勇于创新 (36)

(三) 环境优化：争创一流法治城市 (37)

四 《实施标准》的科学性..... (40)

(一) 科学界定执行难之范畴 (41)

(二) 尝试构建执行行业标准 (46)

(三) 完善执行管理制度体系 (59)

(四) 强化执行程序审查监督 (63)

(五) 实体指标客观且可量化 (65)

五 《实施标准》的施行效果..... (69)

(一) 有效保障申请人知情权 (71)

(二) 强制执行力度大幅提升 (76)

(三) 终本案件恢复执行程序畅通 (87)

(四) 执行活动透明规范廉洁 (90)

(五) 执行效益效果双重提升 (99)

六 深圳执行面临的问题及建议 (105)

(一) 执行惩戒措施亟须常态化 (105)

(二) 被执行人知情权保障待强化 (107)

(三) 进一步完善终本结案机制	(109)
(四) 数据的精细化管理须提高	(111)
(五) 部分实体指标的设置待调整	(112)
七 从深圳经验看解决执行难的顶层设计	(114)
(一) 提升认识, 拒执对抗法律应严惩	(114)
(二) 改革体制, 确保执行机构的强制力	(117)
(三) 确立标准, 实现执行权运行规范化	(121)
(四) 推动立法, 探索建立个人破产制度	(122)
(五) 互联网+, 完善执行联动机制	(123)
(六) 畅通渠道, 发挥律师的专业作用	(125)
结论	(127)
附件一 深圳市中级人民法院关于基本解决执行难 问题的实施标准 (试行)	(131)
附件二 法官问卷	(152)
附件三 深圳律师问卷	(155)
附件四 其他地区律师问卷	(160)
附件五 案卷抽查问题清单	(164)

党的十八届三中、四中全会对深化司法体制改革作了全面部署，进一步明确了深化司法体制改革的具体要求。深化司法体制改革的重要目标是要维护司法公正、提升司法公信力。司法是实现公平正义的最后一道防线，而执行则是确保司法裁判得以落实、当事人权益得以保障的最后一道关口，直接关系到社会公平正义的实现，关系到司法审判的权威，是提升司法公信力的关键环节。因此，司法体制改革的一个关键问题是如何有效化解执行难。十八届四中全会专门就“切实解决执行难”“依法保障胜诉当事人及时实现权益”提出了具体要求，如进行审判权与执行权相分离体制改革，“制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序”，“加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度”，等等。为此，研究总结司法执行工作的经验做法与成效，分析其存在的问题和面临的困难，为中央进

行顶层制度设计提供参考，非常有必要。深圳市中级人民法院（以下简称“深圳中院”）创新实践，在化解执行难方面进行了大量探索，并于2011年提出“基本解决执行难”的目标。为实现该目标，深圳中院进行了多方面的尝试，并以信息化和标准化为抓手，于2014年出台了《深圳市中级人民法院关于基本解决执行难问题的实施标准》（以下简称《实施标准》）。为了考察《实施标准》的科学性、可行性及成效，中国社会科学院法学研究所与深圳市律师协会组成联合课题组，在梳理已有执行改革实践经验的基础上，对深圳中院的执行标准及工作进行了第三方评估，为全国层面解决执行难提供对策和路径参考。

一 评估背景

通俗地讲，执行难是指民商事案件的生效法律文书得不到执行或难以执行。“执行难”是中国司法实践中的顽疾，其不仅直接影响当事人通过司法途径实现其合法权益，还损害公平正义，降低司法公信力，侵蚀法治权威。执行难的成因颇为复杂，跟经济发展水平有关，跟社会交易诚信体系健全程度有关，也跟当事人的法律意识有待提升有关。为破解执行难，各级法院在中央部署下，从体制到机制、从方法到手段等各个方面进行了努力与尝试。

（一）最高法院的部署与举措

1. 启动执行体制改革

权力运行得好坏，很大程度上取决于是否有一套科学合理的体制。执行体制主要包括执行机构的组建与执行人员的组成、执行机构的管理体制、执行机构的上下级关系等。为了探索与执行权运行相适应的执行体制，最高人民法院不断提出构想、方案，并进行试点，逐步

积累执行体制改革的经验。

1999年，中共中央下发《关于转发〈中共最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告〉的通知》（以下简称“中共中央11号文件”），拉开了执行体制改革的序幕。最高人民法院1999年10月发布《人民法院五年改革纲要》，提出了改革执行体制的总体构想，即“在全国建立起对执行机构统一领导、监督，配合得力，运转高效的执行工作体制”。2000年11月，最高人民法院在广州召开全国法院执行工作座谈会，部署执行工作四个方面改革，其中一项是执行权运行机制改革。2001年4月，最高人民法院确定浙江省绍兴市中级人民法院和福建省厦门市中级人民法院为全国执行机构和执行工作体制改革试点法院，试点结果是改执行庭模式为执行局模式，在领导体制上强调上下级的领导关系。2009年3月，最高人民法院发布了《人民法院第三个五年改革纲要（2009—2013）》，明确提出建立执行裁决权和执行实施权分权制约的执行体制。2009年7月，最高人民法院制定了《关于进一步加强和规范执行工作的若干意见》，要求科学界定执行审查权和执行实施权，由不同的内设机构或者人员行使。党的十八大之后，最高人

民法院制定了《最高人民法院关于切实践行司法为民 大力加强公正司法 不断提高司法公信力的若干意见》（法发〔2013〕9号），提出深化执行制度改革，“建立统一管理、统一协调、分权制约的执行模式，完善执行联动机制”。2015年2月，最高人民法院发布《关于全面深化人民法院改革的意见》（即《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》），提出“深化执行体制改革”，“推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点”。

2. 推进执行查控信息化

解决执行难的关键是查找被执行人及其财产，这单靠法院是无法完成的，需要由各级党委牵头，协调各部门，建立执行联动机制，依托信息化手段对债务人及其财产进行查控。执行联动机制是人民法院为解决执行难而探索和推动的一项工作机制。具体做法是，人民法院联合公安、税务、工商、海关、金融、出入境管理、房地产管理、工程招投标管理、车辆管理等部门，对拒不履行生效裁判确定的给付财产义务的被执行人，通过严格限制其市场交易行为、行政许可与行业准入审批、社会交往活动等方法，促使其自动履行生效裁判。

2010年7月,中央19个单位联合发布《关于建立和完善执行联动机制若干问题的意见》(法发〔2010〕15号),要求检察机关、公安机关、人民银行等单位积极配合执行工作。2010年7月,最高人民法院和中国人民银行联合发布《关于人民法院查询和人民银行协助查询被执行人人民币银行结算账户、开户银行名称的联合通知》(法发〔2010〕27号)。2014年,最高人民法院成立了执行指挥办公室,建成以网络查控为核心,具备远程指挥、信息公开、信用惩戒、监督管理、决策分析等主要功能的覆盖全国法院的执行指挥系统。最高人民法院与20家全国性银行建立“总对总”网络查控体系(即最高人民法院通过中国银行业监督管理委员会金融专网通道与各银行业金融机构总行网络对接),各级人民法院可以通过该系统对被执行人在全国20家银行3000多个网点的财产进行查询与控制,实现了执行查控方式的变革。2015年,随着人民法院信息化建设步入3.0时代,法院执行工作的信息化将进一步得到强化。

3. 推动执行信息公开

司法公开对于满足公众的知情权,保障当事人合法权益,监督司法权运行,避免暗箱操作,提高司法水平

和司法公信力具有重要意义。为了强化对执行工作的监督，最高人民法院出台了一系列文件推动执行公开。2006年，最高人民法院出台了执行公开专项规定，即《最高人民法院关于人民法院执行公开的若干规定》（法发〔2006〕35号）。2013年，最高人民法院出台了《最高人民法院关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》（法发〔2013〕13号），将执行公开作为三大公开平台之一加以推进。2014年，最高人民法院又出台了《最高人民法院关于人民法院执行流程公开的若干意见》，确立执行流程信息“以公开为原则、不公开为例外”的原则，全面推进阳光执行，实现执行案件办理过程全公开、节点全告知、程序全对接、文书全上网的目标。2015年，最高人民法院在《人民法院第四个五年纲要（2014—2018）》中提出“完善执行信息公开平台”，包括“整合各类执行信息，推动实现全国法院在同一平台统一公开执行信息，方便当事人在线了解执行工作进展”，“加强失信被执行人名单信息公布力度，充分发挥其信用惩戒作用，促使被执行人自动履行生效法律文书”，“完善被执行人信息公开系统建设，方便公众了解执行工作，主动接受社会监督”。