



民事执行 改革研究

MINSHI ZHIXING
GAIGE YANJIU

童 心 © 编著

系统阐述民事执行改革现实背景、
宏观考察、体制改革进程、
机构改革完善
以及民事执行权行使的高效机制、
公正机制和强化机制

人民法院出版社

民事执行改革研究

童 心 编著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民事执行改革研究/童心编著. —北京: 人民法院出版社,
2010. 8

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0123 - 2

I. ①民… II. ①童… III. ①民事诉讼 - 执行 (法律) -
司法制度 - 改革 - 研究 - 中国 IV. ①D925. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 159972 号

民事执行改革研究

童 心 编著

责任编辑 钱小红

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) 67550520 (责任编辑) 67550516 (出版部)
67550551 67550558 (发行部)

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

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 234 千字

印 张 9.125

版 次 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0123 - 2

定 价 23.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

“执行难”问题是长期困扰司法工作的突出问题，也是人民群众反映强烈、社会各界极为关注的热点问题。大量生效法律文书难以执行，严重损害了当事人的合法权益，损害了法律尊严和司法权威，影响了党和国家威信，动摇了人民群众对依法治国、建设社会主义法治国家的信念，严重影响了社会和谐稳定的大局。^① 党中央十分重视执行难问题的解决，继1999年7月7日转发最高人民法院党组《关于解决人民法院“执行难”问题的报告》（中发〔1999〕11号）后，2002年11月党的十六大报告明确提出要“切实解决执行难问题”。2006年10月党的十六届六中全会作出的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出，“完善执行工作机制，加强和改进执行工作”。2007年10月党的十七大报告要求“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度”。2007年10月28日，针对解决执行难问题，十届全国人大常委会第三十次会议对《中华人民共和国民事诉讼法》执行篇进行大幅度修改。2008年12月5日，中共中央转发的中央政法委员会《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》，以及2009年3月17日最高人民法院印发的《人民法院第三个五年改革纲要（2009～2013）》，就深化包括执行体制在内

^① 《人民法院报》社论：《服务大局全力攻克执行难》，载《人民法院报》2008年11月20日。

的司法体制和工作机制改革提出要求。尤其是经党中央批准,从2008年8月份开始,中央政法委员会和最高人民法院在全国范围内组织了全国集中清理执行积案活动。^①这些都充分表明党和国家把解决执行难问题列入了“依法治国,建设社会主义法治国家”的重要议程。

全国各级人民法院根据中央的部署和要求,在最高人民法院的组织下,以解决执行难为目标而展开的民事执行改革已历时多年,执行改革的推进,规范了执行行为,加大了执行力度,丰富了执行方法,积累了执行经验,完善了执行制度,在相当程度上缓解了执行难问题,民事执行改革所产生的现实效应是显而易见的。

但应当看到,执行难问题犹如沉痾,一些法院执行未结案件数量仍居高不下,形势依然严峻,执行难问题仍未从根本上解决。民事案件平均实际到位率仅42.97%,特别是侵权纠纷类案件实际到位率仅36.31%,刑事附带民事案件到位率只有34.11%。^②那么,为什么以往的民事执行改革未能从根本上解决执行难问题呢?笔者认为,可以从以下三方面分析其原因:

第一,执行难成因极具复杂性。分析执行难的成因,呈现出明显的多因并存、彼此交错的特点,可谓“多因一果”。^③执行

① 根据中央政法委员会和最高人民法院工作方案,全国集中清理执行积案活动准备、部署、实施、总结四个阶段,从2008年8月份开始。活动目标是实现2007年12月31日前受理的有财产可供执行的案件基本执结;因案件未能执行引发的信访案件数量大幅度减少;建立健全党委政法委组织协调、人民法院主办、有关部门联动、社会各界参与的执行工作长效机制。参见《人民法院报》2008年11月20日。

② 杨宜中:《全国人大常委会热议关于加强民事执行工作报告总结成绩实事求是分析问题态度诚恳》,载《人民法院报》2009年11月2日。

③ 中央政治局常委、中央政法委书记周永康同志于2008年11月19日在全国集中清理执行积案活动电视电话会议上的讲话中指出:“由于我国整体上还处于社会主义初级阶段,市场经济体制还不完善,个别社会成员法治意识比较淡薄、社会诚信体系尚不健全,部分当事人抗拒执行、逃避执行、无财产可执行等原因,生效裁判的执行率总体上还不高,各级人民法院累积了一批执行积案”。参见《人民法院报》2008年11月20日。

难涉及历史、经济、社会、制度、观念和道德等方方面面的原因，而在每一方面又存在多层次多种类的原因组合，如制度原因包括审判制度、执行制度以及其他部门法律制度等层次。执行难问题的根本解决，既有赖于制度的全面完善和配套，也有赖于执行环境的全面好转。在目前的经济社会和社会诚信状况下，尚不具备彻底解决执行难问题的前提和条件。民事执行改革只是消除执行难制度成因的努力和尝试，即使通过改革有所改善，其他成因并不会随之消失。可见，期待通过民事执行改革而一劳永逸地解决执行难问题，乃是一种不切实际的“法制浪漫主义”。

第二，执行改革具有“分散性”。应当肯定，最高人民法院1999年、2005年和2009年制定了三个《人民法院五年改革纲要》，确立的民事执行改革总体方向和要求，对执行改革的有效推进意义重大。但同时也应看到，民事执行改革设计总体上缺乏整体性、系统性和长远性的考量，可操作性还不够强。尤其是我国长期以来重审判轻执行，民事执行改革的启动和推进尚未具备充分的理论准备基础，欠缺理论正当性和可行性的论证，因此一些改革措施付诸实践后往往不能产生预期的效果。同时，以往的民事执行改革还存在“分散性”的现象，不论是执行工作统一管理体制改革、还是执行机构重设以及执行权分权运行配置，都是在地方法院先行试点基础上“自下而上”推动的，而不是“自上而下”推行的，这种“分散性”现象的一个重要弊端就是容易出现各地自搞一套，改革方案不同，实行力度有别，产生效果不一。而解决执行难作为一项全局性问题和系统工程，有赖于统一的制度安排和整体部署，各自为政的改革举措显然不利于执行难问题的有效解决。

第三，执行改革存在局限性。首先，以往的民事执行改革是在现行司法制度框架下展开的，一旦走向纵深必然会涉及司法制度方面的改革。从实践看，如果司法制度改革的一些重大问题得不到深度推进，势必制约民事执行改革的深化。其次，以往的执

行改革是在已经施行 16 年的《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）尚未修改前提下展开的，许多在理论上合理在实践中可行的执行改革措施，因不具备合法性而无法付诸实施。可见，以往的执行改革在深度和力度上具有明显的局限性，对于解决执行难问题所能够起到的作用自然有限。可喜的是，近年来，全国人大及其常委会、最高人民法院积极推进强制执行法律制度的修改与完善，2007 年十届全国人大常委会第三十次会议通过《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》，其中关于执行法律制度的修正有 11 个条文，最高人民法院也公布了涉及执行方面的一系列司法解释。这一方面将实践中的民事执行改革成果上升到法律层面，另一方面也为下一步的执行改革提供了法律依据。

简言之，以往的民事执行改革虽然没有从根本上破解执行难问题，但瑕不掩瑜，其积极意义和历史作用值得充分肯定。尽管不能期待下一步的民事执行改革能够很快使执行难问题成为历史，但我们完全有理由相信，在党的十七大关于建立公正高效权威的社会主义司法制度的精神指引下，通过认真贯彻修改后的《民事诉讼法》，切实落实中央政法委员会有关深化司法体制和工作机制改革的工作要求精神，下一步民事执行改革应当而且能够向纵深推进，从而进一步缓解执行难问题，为彻底解决该难题开创新格局。笔者以为，以解决执行难为目标的民事执行改革要取得明显效果，关键在于使改革方案符合如下三个方面的要求：

第一，目标设定合理。如上所述，执行难问题的解决是一项长期而艰巨的目标，这一目标的实现不能仅凭法院一己之力，需要多方面条件的配合。在法院外部，有赖于社会主义市场经济体制的健全，有赖于民主法治的推进，有赖于社会诚信体系的完善；在法院内部，除需要进一步推进司法制度改革外，还必须适当定位民事执行改革的目标。目标太高，则改革方案会因缺乏各方面条件的支持而不具有现实可行性；目标太低，虽具有可行

性，但效果有限。未来民事执行改革目标的设定，应当注重可行性与有效性的有机结合，首要者应当以克服狭义的执行难为目标。狭义的执行难，是相对于广义的执行难而言的，是专业人员特别是执行人员视野中的执行难，指的是有条件执行的案件由于种种原因致使债权实现受阻，这种执行难主要是由于执行制度缺陷所致。而广义的执行难则是公众视野中的执行难，泛指债权无法通过执行程序得到实现的所有情形。包括因债务人没有履行能力而导致债权不能实现的情形，有人称之为“执行不能”，这意味着债权从一开始就注定无法通过强制执行而得到实现，期待通过民事执行改革解决“执行不能”问题是不现实的。正如2010年1月28日，最高人民法院王胜俊院长在听取全国集中清理执行积案活动验收检查组汇报工作时所指出的，无财产可供执行案件在未结案件中占有很大比重，主要原因是交通肇事案件、刑事附带民事赔偿案件、追索赡养费案件等被执行人无财产的情况较为普遍，这不是执行人员主观意志所能扭转的，即使法院执行力度再大，也难以做到全部执行到位。^①因此，将解决狭义的执行难设定为未来民事执行改革的目标，是一种实事求是的选择。

第二，路径选择正确。在将解决狭义的执行难设定为民事执行改革目标的前提下，改革路径的选择至关重要。有一种观点认为，执行难问题主要是由于执行力度不够以及执行方法不当造成的，只要加大执行力度并改善执行方法，问题将迎刃而解。这种看法固然有一定的合理性，或许有一时一事之功，但绝无根治之效。狭义的执行难产生的根源在于执行制度的不合理，而执行制度的不合理集中体现为执行体制的不合理。据此，消除狭义执行难的“病灶”，必须进一步改革民事执行体制，完善现行民事执

^① 王胜俊：《在听取全国集中清理执行积案活动验收检查组汇报工作时的讲话》，载最高人民法院执行局编：《执行工作指导》（总第33辑），人民法院出版社2010年版，第2页。

行制度。可以说,传统的民事执行体制是沿用审判体制建立的,尤其是民事执行权运行机制有悖民事执行工作特点和规律,民事执行权的行使缺乏有效的监督和制约,执行资源整体不足且配置不合理,严重抑制了执行功能的有效发挥。如果不消除传统民事执行体制的弊端,则局部、具体的改革举措只能是治标不能治本,甚至这种改革举措本身也难以有效实施。因此,未来的民事执行改革必须紧紧围绕执行体制和机制深化改革而展开,以构建符合执行工作特点和规律的民事执行体制和机制,进一步推动执行难问题的有效解决。

第三,理论研究深化。理论是实践的先导。与刑事、民事和行政审判相比较,执行工作起步较晚,执行理论研究相对薄弱。总体而言,我国的执行理论研究整体水平还处在初级阶段,理论研究的全面性、系统性都不够,执行理论中还有许多疑难问题没有解决,执行实务中还有许多问题都缺乏理论上论证和支持,更缺乏对强制执行制度全方位、深层次的思考。可以说,我国尚未建立起一套科学完整的现代民事执行理论体系。这种状况,不仅与执行制度在整个法律体系中应有的地位极不相称,也与执行工作在社会经济生活中的实际作用不相吻合。执行理论研究的整体水平有待进一步深化提高。近年来,理论界和实务界在执行难问题的界定、执行权性质、执行权行使主体、执行权构造、执行异议、执行复议、执行和解、强制执行立法以及执行与相关法律的关系等方面展开广泛研究,取得了大量的理论研究成果,对执行制度的具体设计和执行实务的有效运作产生了相当大的影响,为执行改革推进提供了理论支持。理论和实践的良性互动是执行工作发展与改革的有力手段。因此,加强执行理论研究有着更为重要的现实意义。从执行立法看,单行的强制执行法还没有出台,执行法律制度还不完备,有必要通过加强执行理论研究,为执行立法提供系统的理论论证;从执行改革看,执行体制和工作机制改革的进一步深化,也需要更为成熟的理论指导和理论支持;从

执行实务看，执行工作中出现的新情况、新问题，需要通过新的理论探索转化为新的制度和规则。执行实践中积累的宝贵经验，也亟待通过深入、系统的理论研究进行整理和归纳。执行理论研究的过程就是不断创新的过程，就是通过创新不断解决新矛盾、新问题的过程。通过理论创新推动体制、机制创新、制度创新、方法创新以及其他各方面的创新，确保执行理论研究的生机与活力。

目 录

上篇 民事执行工作改革综述

第一章 民事执行改革现实背景	(2)
一、执行难问题的凸现	(2)
(一) 执行难现实表征	(2)
(二) 执行难成因剖析	(6)
(三) 执行难理性认知	(14)
二、执行失范行为影响	(18)
(一) “消极型”失范行为	(19)
(二) “积极型”失范行为	(20)
(三) “违法型”失范行为	(22)
三、传统执行体制缺陷	(24)
(一) 沿用审判体制模式	(25)
(二) 权力运行高度集中	(26)
(三) 执行机构名不符实	(27)
第二章 民事执行改革宏观考察	(28)
一、民事执行制度演进	(28)
(一) 第一阶段：1949 年至 1978 年	(29)
(二) 第二阶段：1979 年至 1998 年	(31)
(三) 第三阶段：1999 年以来	(34)
二、民事执行改革论证	(39)

(一) 机遇论证: 司法改革整体发展的助推	(39)
(二) 实践论证: 推进民事执行改革的样本	(44)
(三) 理论论证: 民事执行改革启动的依据	(47)
三、民事执行改革目标	(49)
(一) 整合力量实现执行高效	(50)
(二) 严格司法体现执行公正	(53)
(三) 取信于民树立执行权威	(59)
第三章 民事执行体制改革进程	(64)
一、民事执行体制改革轨迹	(64)
(一) 探索实践阶段: 1999 年~2000 年	(65)
(二) 全面推进阶段: 2001 年~2007 年	(68)
(三) 巩固提高阶段: 2008 年以后	(73)
二、民事执行体制改革内容	(76)
(一) 执行工作统一部署	(77)
(二) 执行案件统一管理	(79)
(三) 执行力量统一调度	(87)
(四) 执行装备和经费统一保障	(88)
三、民事执行体制改革探索	(89)
(一) 民事执行体制与审判独立	(90)
(二) 民事执行体制与审判体制	(91)
(三) 民事执行体制改革与制度完善	(92)
第四章 民事执行机构改革完善	(97)
一、民事执行机构改革历程	(97)
(一) 执行机构历史沿革	(97)
(二) 执行机构称谓革新	(100)
(三) 执行机构改革模式	(103)
二、民事执行机构内设部门	(105)
(一) 设置依据分析	(105)
(二) 相关部门设置	(107)

三、民事执行机构改革构想	(109)
(一) 执行机构人员构成	(109)
(二) 执行机构组织运作	(112)
(三) 执行机构内外关系	(117)
(四) 执行机构发展探讨	(124)

下篇 民事执行机制改革构建

第五章 民事执行权行使的高效机制	(128)
一、民事执行联动机制	(128)
(一) 概述	(129)
(二) 共享相关信息	(132)
(三) 集约查控财产	(143)
(四) 协助执行网络	(146)
(五) 相关问题思考	(149)
二、民事执行强制机制	(152)
(一) 概述	(152)
(二) 执行方法运用	(156)
(三) 强制措施适用	(173)
(四) 违法行为惩戒	(178)
三、民事执行救助机制	(190)
(一) 概述	(190)
(二) 相关理论基础	(191)
(三) 实践运作现状	(195)
第六章 民事执行权行使的公正机制	(199)
一、民事执行救济机制	(199)
(一) 概述	(200)
(二) 执行程序救济	(201)
(三) 执行实体救济	(204)

二、民事执行监督机制	(207)
(一) 概述	(207)
(二) 优化权力配置	(209)
(三) 强化执行公开	(217)
(四) 完善监督方式	(223)
三、民事执行考评机制	(225)
(一) 概述	(225)
(二) 综治责任考评	(227)
(三) 法院系统考评	(229)
第七章 民事执行权行使的强化机制	(233)
一、民事执行领导机制	(233)
(一) 概述	(233)
(二) 加强工作领导	(235)
(三) 协调重大事项	(237)
二、民事执行宣传机制	(245)
(一) 概述	(245)
(二) 执行功能宣传	(248)
(三) 执行法律宣传	(250)
(四) 执行案例宣传	(251)
三、民事执行保障机制	(252)
(一) 概述	(252)
(二) 完善工作制度	(255)
(三) 加强队伍建设	(264)
(四) 经费装备保障	(266)
结语	(267)
主要参考文献	(273)
后记	(276)

上 篇

民事执行工作改革综述

导语：20 世纪 80 年代末以来，在我国经济社会转型背景下，我国司法工作中执行难和执行乱问题突发。正是在执行难和执行乱问题突发的阵痛中，党中央认为执行难“到了非解决不可的时候”，分发了中共中央《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》（以下简称中央 11 号文件），继而在全国范围展开了轰轰烈烈的执行改革。可以说，我国现代意义上的执行改革，发端于 1999 年的中央 11 号文件，也正是中央 11 号文件针对解决执行难和执行乱问题，吹响了我国执行改革的号角。在中央部署下，全国各级法院按照最高人民法院的要求，启动执行体制改革，探索建立新的执行工作管理体制；开展执行机构改革，根据当前执行机构的现状和发展趋势，新执行机构可统称为执行局。执行改革的推进，规范了执行行为，加大了执行力度，丰富了执行方法，积累了执行经验，完善了执行制度，在相当程度上缓解了执行难问题，民事执行改革所产生的现实效应是显而易见的。

第一章 民事执行改革现实背景

民事执行改革作为司法改革的重要组成部分，是在什么历史条件下展开的，与民事执行改革相关的执行难问题如何正确认知，执行失范行为对民事执行改革有何影响，传统民事执行体制、机构有哪些缺陷，如何在司法改革整体推进中进行民事执行改革，本章将围绕以上问题展开论述。

一、执行难问题的凸现

在我国，“执行难”一词何时在何文字载体上首先出现难以考证。^①但大致时间是在20世纪80年代末，即党的十一届三中全会以后，社会转型背景下出现的。在民事案件执行难问题成为社会广泛关注的热点问题的同时，执行难也成为人民法院的难点问题。执行难在实践中有何表征？执行难的成因何在？如何看待执行难？这是研究民事执行改革发展需要解决的基础性问题。

（一）执行难现实表征

从一般概念上讲，执行难是对法院执行工作整体状况的描述，既反映了执行工作面临的困境，也反映了申请执行的债权人

① 经查阅相关资料，最高人民法院1987年6月在北京召开的第十三次全国法院工作会议，曾专门讨论过民事案件执行难问题。1988年4月，时任最高人民法院院长郑天翔在第七届全国人民代表大会第一次会议上作的《最高人民法院工作报告》中，首次使用了“执行难”一词。以后历年的法院工作报告、历次全国性法院院长会议以及有关会议文件，均提及执行难及解决执行难问题的相关内容。参见童兆洪主编：《民事执行调查与分析》，人民法院出版社2005年版，第2页。

实现债权面临的困难。从因果关系上讲,执行难问题的产生并存在,是民事执行改革的直接动因,而有效解决执行难问题,是改革要实现的重要目标。实践中,执行难主要表现在以下六个方面:^①

第一,被执行人难找。一些被执行人(主要是自然人)欠债后,为逃避执行外出躲藏或与执行人员“捉迷藏”,有的甚至在原告起诉前就已外出避债。特别是一些案件的双方当事人本来并不熟识,如道路交通事故人身损害赔偿、刑事附带民事赔偿等案件,不少在审判阶段就只能缺席判决、公告送达,进入执行程序后对被执行人下落更是无从掌握。执行法院为了找到被执行人,往往要几次甚至几十次到其住所地等处查找,耗费大量的人力物力。若找不到被执行人,法律文书难以送达,财产状况难以查明,执行措施难以实施,执行活动难以正常进行。被执行人难找,是当前执行工作中较为突出的问题。

第二,执行财产难寻。为逃避债务,一些被执行人在败诉后甚至在诉讼之前就开始采取种种手段转移、隐匿、处分自己的财产,在诉讼程序结束、执行程序开始前的一段时间内尤为突出。具体表现有:有的被执行人为逃避债务,多头开户、账外设账,

① 1999年7月下发的中央11号文件,对执行难问题是这样表述的:“人民法院的执行工作是在相当困难的条件下进行的。被执行人难找,执行财产难寻,协助执行人难求,应执行财产难动等问题不断加剧。”“人民法院在个案执行中遇到的抗拒、阻碍、干预执行的问题令人触目惊心:有的肆意撕毁人民法院的查封令、扣押令,擅自处置被执行的财产;有的恶意串通,搞假破产、假抵押,逃避债务;有的将人民法院依法扣押被执行人财产当作‘抢劫’案件处理,或者重复查封、扣押、冻结人民法院执行的标的物,划拨人民法院冻结的款项;有的具有法定协助执行义务的单位和个人不配合、不协助,刁难执行,甚至为当事人通风报信,帮助当事人藏匿、转移财产;有的暴力抗拒执行,殴打、围攻、非法关押甚至杀害执行人员等等。‘执行难’问题目前已成为困扰人民法院工作的突出问题,在社会上引起了强烈反响,已到了非解决不可的时候。”参见唐德华主编:《人民法院执行办案手册》,人民法院出版社2006年版,第125~132页。