



QIANGZHI ZHIXING LIUCHENG DAOLUN

强制执行流程导论

——兼论走出“案件累积—清理
—再累积—再清理”怪圈

JIANLUNZOUCHU
ANJIANLEIJI-QINGLI-ZAILEIJI-
ZAIQINGLI GUAIQUAN

董振国 编著

QIANGZHI ZHIXING LIUCHENG DAOLUN

强制执行流程导论

——兼论走出“案件累积—清理
一再累积—再清理”怪圈

JIANLUNZOUCHU
ANJIANLEIJI-QINGLI-ZAILEIJI-
ZAIQINGLI GUAIGUAN

董振国 编著

图书在版编目 (CIP) 数据

强制执行流程导论/董振国编著. —北京:人民法院出版社,2010. 12

ISBN 978-7-5109-0172-0

I. ①强… II. ①董… III. ①强制执行-研究-中国 IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 236197 号

强制执行流程导论

董振国 编著

责任编辑 陈燕华

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) 67550583 (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 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 553 千字

印 张 30.5

版 次 2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5109-0172-0

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

周永康书记讲话摘录

解决“执行难”问题，是一项长期的任务，不可能毕其功于一役。在集中清理执行积案活动中，既要立足当前，下大力气解决历史积案，又要着眼长远，深入分析产生执行积案的深层次原因，健全和完善执行工作长效机制，努力防止产生新的积案，坚决扭转“案件大量累积——组织集中清理——案件再累积——再集中清理”的被动局面。

——摘自中央政法委周永康书记于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。

卷首引言二

王胜俊院长讲话摘录

强化措施，多管齐下，最大限度解决无财产执行积案

无财产可供执行案件在未结执行案件总量中占有很大比重，类型多样，原因也比较复杂。这类问题在重复涉诉信访中占有一定比例。中央政法委和最高法院对这一问题高度重视，先后组织专门力量进行专题调研。前不久，永康同志作出重要批示，要求研究落实解决意见。最高法院正在积极组织研究，尽快出台规范性指导意见。对于大量无财产案件，不能束手无策，要积极探索，穷尽一切办法，最大限度地保护申请执行人的合法权益。当前要努力做到“七个一批”：一是严格实施破产制度，处置一批。不少被执行人早已资不抵债，但由于种种原因无法破产，债务不能了结，大量执行案件进退两难。通过被执行人破产，可以将这批案件终结执行；二是在穷尽财产调查手段、穷尽各种必要的执行措施的基础上，说服申请执行人撤回申请，销掉一批；三是财政出钱，偿还一批。主要是指有关政府及其组成部门特别是乡镇政府、村民委员会作为被执行人的案件；四是设立专项资金，救助一批。对申请执行人是刑事附带民事案件权利人、道路交通肇事受害人、人身伤害被害人等特困群体，被执行人又确无财产可供执行的，在通过执行救助，解决他们的生计问题之后，终结本次执行程序；五是通过制定长期还款计划，和

解一批；六是执行被执行人的劳务收入，稳控一批。刑事附带民事案件，罪犯有劳动收入的，可以按一定比例执行；七是严格条件和程序，退出一批。对那些被执行人确无财产可供执行、客观上无法执行、长期滞留在执行程序中的案件，依照规定的条件和程序终结执行，作结案统计。关于这项工作的指导意见下发后，各地要严格按照要求，认真解决好无财产可供执行积案问题。

——摘自最高人民法院王胜俊院长于2009年4月8日在全国第二次清理执行积案电视电话会议上的讲话——《再接再厉 攻坚克难 推动全国集中清理执行积案活动向纵深开展》。

卷首引言三

江必新副院长讲话摘录

多管齐下，努力探索无财产案件的解决途径和办法

通过开展此次全国清积活动，不仅要达到有财产案件基本执结的目标，还要对无财产案件如何解决进行探索和尝试。据统计，目前全国各级法院多年积累下来的无财产可供执行的案件近 400 万件。这部分案件如何处理，不仅对当前清积活动已取得成果的巩固和扩大有重要意义，而且牵涉面更广，影响更大，更能体现执法为民、以人为本。近日，周永康同志分别在全国清积活动专报第 19 期和北京市清积工作情况报告上批示，要求着力研究解决无财产案件的问题，分类处理，努力卸掉历史包袱。中央政法委和最高人民法院对这一问题高度重视，先后组织专门力量进行专题调研，并形成了基本处理思路，力争尽快出台规范性指导意见。

一、严格无财产可供执行案件的界定标准

案件有无财产可供执行，直接关系到当事人权利能否实现，因此必须加以严格界定。强化执行法院的财产调查责任，是界定无财产案件的重要前提，只有在穷尽了调查措施又没有发现可供执行的财产，才能将其界定为无财产案件。关于穷尽调查措施的标准，《通知》^① 中

^① 即是指中央政法委、最高人民法院《关于规范集中清理执行积案结案标准的通知》（法发〔2009〕15号）（2009.3.19）。

已经作了明确规定，要求执行法院区分被执行人情况，完成规定的各项财产调查行为。今后，要进一步结合执行工作实践，不断创新财产调查手段：一是财产调查令制度。即依当事人的申请，法院向申请执行人的代理律师签发财产调查令，由其持调查令在有关部门调查被执行人的财产状况和线索；二是悬赏举报制度。对于提供被执行人财产或者财产线索，经查证属实的，给予一定的奖励，以此鼓励社会公众举报被执行人财产线索；三是审计执行制度。对被执行人拒不报告、虚假报告财产状况，或者具有隐匿、转移财产行为的，组织或者委托有关部门进行审计；四是全面查询人民币银行结算账户管理系统。加强与中国人民银行协商，建立规范、长效的查询制度，将查询对象扩大到自然人和其他组织，简化查询程序，提高工作效率；五是开通查询公民身份证信息管理系统。利用该系统提供的信息，与有关部门密切配合，尽快查找被执行人及其财产；六是财产监管制度。限制企业任意转移资金，严格登记变更手续，堵塞非法转移财产的制度漏洞；七是查找财产的协作机制。尽快实现全国法院执行网络系统与金融、工商、国土、房管、出入境等部门的联网，提高执行机构查证财产线索的能力。

二、实施“七个一批”，解决无财产执行积案

对于无财产可供执行案件，最高人民法院王胜俊院长在全国集中清理执行积案活动第二次电视电话会议上提出了“七个一批”的工作要求，这是我们解决无财产执行积案的基本指导方针，要在今后的工作中认真加以贯彻落实：一是严格实施破产制度，处置一批。对于早已资不抵债，甚至长期停产、歇业、注销，完全符合破产条件的被执行企业，裁定被执行人进入破产程序，通过破产还债程序，

了结债务，依法终结执行相关案件；二是政府债务由政府调配财政资金或其他资源，偿还一批。对于以有关政府及其组成部门特别是乡镇政府、村民委员会作为被执行人的案件，由各级政府在调查统计、掌握欠债主体和债务规模的前提下，根据具体情况制定还款计划，调配、调剂各种资源，尽最大努力筹措资金偿还债务。不能按时完成清偿任务的，应当缩减其财政支出，用于还债；三是建立国家救助体系，设立专项资金，救助一批。对于刑事附带民事案件权利人、道路交通肇事受害人、人身伤害被害人等特困群体、弱势群体为申请人的案件，纳入国家救助体系，通过稳定救助资金来源，统一救助标准，规范救助程序，解决他们生计问题；四是说服申请执行人放弃权利，申请撤回一批。对被执行人没有履行能力的案件，人民法院在穷尽财产调查手段、穷尽各种必要的执行措施的基础上，将调查的全过程向申请执行人公开，并将调查过程和结果告知当事人。确无履行可能的，说服申请执行人放弃权利，撤回执行申请；五是制定长期还款计划，执行和解一批。在执行中找准矛盾焦点，通过法律宣传和思想工作，尽量促使当事人达成执行和解协议，以化解社会矛盾。尤其在当前金融危机形势下，被执行人履行能力普遍降低，对双方有继续合作可能的，尽量促成双方当事人达成还款协议，和解结案；六是执行被执行人的劳务收入，稳控一批。对于被执行人在监狱服刑，且无其他财产可供执行的案件，可以按一定比例执行被执行人在服刑期间的劳动收入，稳定申请执行人的情绪；七是严格条件和程序，终结执行一批。对那些被执行人确无财产可供执行、客观上无法执行、长期滞留在执行程序中的案件，经多方努力仍无法解决的，应当依照规定的条件和程序终结执行，作

结案处理。这样做，一是符合执行案件的客观情况。人民法院每年受理的 200 多万件执行案件中，确有部分案件先天不具备执行条件，应当使其合理退出，不形成新的积案；二是节约司法资源。将这些案件退出执行程序，防止无谓占用司法资源，集中精力执行那些有条件的案件；三是有利于建立科学的绩效考评机制，防止虚报执结率，引导执行工作健康发展；四是便于对执行人员进行考核。债权虽然没有完全受偿，但执行人员做了大量工作，应当计算工作量进行考核；五是便于各级党委做好申诉信访工作。六是便于完善法院内部的监督制约机制。

三、尽快建立常态无财产执行积案退出机制

中央政法委和最高人民法院联合下发的《通知》，规定了穷尽执行措施的标准，明确了退出条件和程序，为无财产执行积案退出机制的建立奠定了基础。今后，各级法院应当在总结经验的基础上，严格条件和程序，对确无财产可供执行的案件终结本次执行程序，作结案处理，以建立常态的退出机制，必须防止案件退出权的滥用，除严格规定退出条件和程序外，还要加强对退出执行案件的质量评查，聘请执行监督员进行监督、由陪审员参与执行裁决等措施完善监督制约机制。最高人民法院拟向全国人大常委会建议，对《民事诉讼法》第二百三十三条第（六）项作出立法解释，争取为建立无财产案件退出机制提供明确法律依据，各地也要随着工作的逐步深入，不断探索新的解决渠道和办法。

——摘自江必新副院长于 2009 年 6 月 12 日在全国高级法院执行工作座谈会上的讲话。

序

民商事强制执行，是法院运用国家公权力强制被执行人履行生效法律文书确定的给付义务的一种司法行为，是“夺”与“予”的衡平，它是整个民事诉讼的最后一道环节。强制执行作为人民法院的主要职能之一，与审判工作共同构筑了人民法院中心工作的“两翼”，共同落实着司法的公正与高效，维护着法律的权威与尊严。正因为如此，我国法院的强制执行从诞生之日起，便被社会、国家、人民寄予厚望，承载着保障胜诉人权利，实现社会公平正义，维护社会、经济秩序等多种功能。

近年来，“执行难”及其执行积案成为困扰各级人民法院的一大难题，也是社会各界普遍关注的热点问题之一。究其原因，除了社会的因素、立法的因素、当事人及其他社会主体法律意识的因素等诸多原因外，不能不承认我国强制执行理论研究的相对滞后、薄弱和脱离实际，使强制执行在某种程度上走进了机械论、绝对化的误区，导致强制执行走不出执行积案累积、清理、再累积、再清理的恶性循环的“怪圈”，导致强制执行力先天不足，后天乏力，运行不畅，“积案”挡道，受到了社会各方面的批评甚或非议。

毛泽东同志在《改造我们的学习》一文中阐述：“‘实事’就是客观存在着的一切事物，‘是’就是客观事物的内在联系，即规律性，‘求’就是去研究”。近九年多来，本书作者正是秉承这一思想理念，从执行工作的大环境、大趋势及基本事实出发，在借鉴前人研究成果的

基础上,将被执行人的财产状态区分为有足够可供执行财产、无分文可供执行财产、有部分可供执行财产等“三种状态”;针对后两种财产状态在国内理论界首先提出了“执行不能”及其风险后果承担的理念;进而提炼抽象出执行案件运行的若干规律,即:“实现申请执行人胜诉债权与维护法律权威相结合的规律”、“被执行人是否有可供执行财产的条件性规律”、“可供执行财产在人民法院主导下由相关执行主体合力查明的规律”、“对被执行人财产分阶段逐步查明的规律”、“人民法院穷尽一切财产调查和执行措施的规律”、“穷尽执行措施后裁定终结本次执行程序”等六大规律,并一一进行了初步的理论阐释。接着,作者运用系统论的研究方法,将执行案件的进入程序、流程推进、退出程序诸环节作为一个系统加以研究,发现执行立案、执行结案相互照应,相互依存,执行依据在未进入执行程序前其所派生出来的申请执行权是一个静态的、完整的、未然的量;一个案件一旦作为执行案件立案运作,众多被执行人则分别显现出有完全履行能力、有部分履行能力、完全没有履行能力的状况,还由于被执行人可供执行财产在多数情况下是分阶段、一部分一部分先后被查明或者产生的,是一个变化着的量,这就决定了许多执行依据所载明债权的实现在多数情况下是一个执行立案、推进(穷尽调查、执行措施)、结案,再立案、再推进(穷尽调查、执行措施)、再结案……的循环往复数次的漫长过程;更有甚者,因受市场风险的影响,广大债权人的部分胜诉债权能够实现,而另一部分胜诉债权是永远没有条件完全实现的,有的胜诉债权甚至于是完全不能够实现的。

进而,作者通过对中外关于执行案件进入程序、流程推进、退出程序法律规范及其实践进行比较研究,发现了我国现行强制执行法律的某些“缺陷”,继而通过对我国一些法院近年来在这方面探索成果的利弊得失分析后,对我国民商事强制执行立法及司法解释提出了一些创新性的设想和建议,即:首先,在执行立案程序方面,应当将“申请执行人提供被执行人可供执行的财产或财产线索”作为执行立案的实质要件之一加以规定;同时,应当摒弃“一个执行依据只能立一个执行案件”

的机械、教条的做法，提出了“根据申请执行人每次能够提供得出的可供执行的财产或财产线索的数量情况，确立‘一个执行依据可以分次（多次）立案’”的设想；与上述两点相适应，建议应当在法律中确立执行立案审查过程中人民法院对被执行人可供执行财产的查证制度以及执行立案前的“执行依据登记备案制度”，以解决申请执行人实现胜诉债权与执行法定申请执行期限的冲突。其次，在执行结案程序方面，作者建议“制定人民法院执行案件‘穷尽’财产调查和执行措施的标准”，规定一个执行案件在人民法院执行到穷尽了执行措施，被执行人再无财产可供执行且中止执行经过一定法定期间的情况下，执行法院有权迳行“裁定终结本次执行程序”结案；俟再发现被执行人有可供执行财产时再向法院申请立案，予以执行。再次，作者还通过对中外执行立法例的比较研究，大胆地提出了构建我国执行依据的“有效执行期限法律制度”的建议，即：针对作为被执行人的法人、自然人及其他组织在第一次申请执行立案后，无财产可供执行的时间经过一定时段（比如二年或五年、十年以至于二十年的中止执行期），法院穷尽执行调查和执行措施后，仍无可供执行财产，且无望取得新财产的，人民法院即可以作出裁定退出本次执行程序（最短时效），或者执行依据的执行有效期限届满（最长执行时效），执行法院不再给予强制执行的法律制度。作者倾向于“因被执行人无财产而中止执行期限满两年即裁定终结本次执行程序；从第一次执行立案之日起满20年且执行法院已穷尽一切财产调查和执行措施后，被执行人仍无财产可供执行的，执行依据的执行期限届满，整个执行程序裁定终结”。

总之，作者为解决执行难、为解决执行积案所提出的执行工作的新理论、新思路、新方法传统的执行理论方法相比较，使人耳目一新。这种创新精神难能可贵，对执行实践也极富启示意义，作者将本书名之为“强制执行流程导论”也名符其实。

实践是检验真理的标准。研究强制执行理论不仅需要深厚理论的积淀，亦需要实践经验的积累，更需要接受执行实践的检验和批判。本书作者在从事繁重执行实务工作之余，潜心研究我国民商事强制执行制度

的现实困境与发展前景，提出的一系列新观点、新理论、新方法，如将被执行人财产分为有足额财产、有部分财产及无可供执行财产的“三种状态”以及“执行不能”的概念，如“穷尽执行调查、执行措施的标准，以及穷尽执行措施后的裁定退出本次执行程序”的建议，已经被中央政法委、最高人民法院于2009年3月19日法发（2009）15号文件所吸收或采用，这些具有前瞻性、可操作性的思路和方法，已经并将进一步对推动我国执行工作体制及机制改革，健全和完善执行法律制度建设，提高法院执行能力无疑具有积极意义。对于作者这种刻苦钻研的治学精神及奋发向上的工作态度，我由衷地表示赞赏。

当然，本书也难免存在一些纰漏、不足甚或错误之处，许多问题的探讨还只是初步的，有些观点也还值得进一步商榷，特别是作者有关执行立法的若干建议，还有待于执行实践的检验。但是，这些不足和缺欠，与整部作品的积极价值相比，与作品折射出来的作者的勤勉敬业及令人敬佩的责任感相比，都显得无关宏旨，并且都可以得到读者的理解与宽宥。

是为序。

江必新

二〇一〇年十一月

目 录

一、执行理念编

论执行不能及其风险后果承担*	(3)
试论执行不能	(8)
民事主体应当知晓和防范执行不能的市场风险	(12)
加大清理执行积案力度 努力实现收结案的良性循环	(25)
调查研究 建章立制 理顺关系 努力开创全省法院 执行工作新局面	(27)
关于建立执行裁决权、执行实施权分权运行机制	(29)
试论中止执行案件的法律性质及其流程走向	(33)
关于民事强制执行中克服不当执行行为 防止矛盾激化	(36)
关于在强制执行程序中实施限制被执行人高消费的思考	(41)
关于涉金融执行积案的清理问题(节录)	(44)
关于全省法院在强制执行中为国有企业改制创造良好司法 环境的几点意见	(49)
加强执行案件管理是“三统一”体制下亟待解决的问题	(52)
关于指导全省法院穷尽被执行人财产调查措施	(60)
关于省内执行工作的两个“三统一”与各级法院的责任	(64)
改进评价工作标准 实现全省法院执行工作良性循环	(68)

* 1. 目录中凡未标明作者姓名的篇目,均为本书编著者写作;凡附录、编入其他作者的著作,均标明作者姓名。

2. 凡录入本书的作品、规章制度,一般按照时间先后顺序编排。

关于开展“执行工作良性循环法院”活动及清理执行

积案工作答记者问	(71)
试论一个执行依据的多次立案	(73)
扎实开展清理执行积案活动 努力实现执行工作良性循环目标	(80)
完善民商事执行案件退出程序研究	(86)
关于健全我国民商事执行案件进入退出程序研究	(95)
给俞灵雨局长的一封信	(141)
健全我国民商事执行案件进入退出程序的几个问题	(142)
关于如何从整体上解决无财产可供执行案件问题的 调研报告	田平利 (163)

附 录：陕西省高级人民法院

关于完善执行工作监督审查机制

若干问题的规定（试行）	陕高法〔2008〕474号 (177)
关于退出执行程序与建立监督审查机制	(187)
建立健全执行工作监督审查机制 满足人民群众 对执行工作新期盼	田平利 (189)

附 录：关于陕西加强建立执行工作监督审查机制	俞灵雨 (196)
再论一个执行依据的分次立案	(198)
三论一个执行依据的分次立案	(205)
认真贯彻《清积结案标准》 搞好已报结案件质量核查	(210)

附录一：陕西省高级人民法院

关于报送《关于无财产可供执行中止案件退出程序

操作办法（试行）》备案的报告 … 陕高法〔2007〕110号 (213)

附录二：陕西省高级人民法院

关于印发《关于无财产可供执行中止案件退出程序

操作办法（试行）》的通知 … 陕高法〔2006〕307号 (215)

附录三：陕西省高级人民法院

关于印发《关于在民商事执行案件中穷尽执行措施

的具体规定（试行）》的通知 …〔2007〕陕高法执字第7号 (219)

附录四：关于确无财产的执行积案的结案标准问题	俞灵雨 (224)
-------------------------------------	-----------

附录五：中央政法委 最高人民法院

关于规范集中清理执行积案结案标准 的通知	法发 [2009] 15 号 (226)
附录六：严格规范结案标准 确保执结案件质量	俞灵雨 (231)
附录七：陕西省高级人民法院	
关于在全省法院开展对清积活动中已报结执行 积案质量进行核查活动的通知	陕高法 [2009] 78 号 (241)
附录八：陕西省高级人民法院	
关于全省法院开展已报结执行积案质量核查 活动情况的报告	陕高法 [2009] 214 号 (246)
无财产可供执行案件结案问题探析	张 工 (256)
试论穷尽执行措施的概念、特征及其功能	(265)
关于“裁定终结本次执行程序结案”的“三个效果”	(276)
关于“裁定终结本次执行程序”时对特困申请人案件的特别处理	(279)
关于谨防对“裁定终结本次执行程序”结案方式的滥用	(283)
关于“执行到位率”与“穷尽执行措施率”指标的适用范畴	(288)
试论由“中止执行”向“裁定终结本次执行程序” 过渡须满两年期限的法理依据	(294)
是“治积案”，还是应当“治未积案”？ ——关于解决执行积案的路径思考	(302)
采取系统性措施 有针对性地解决执行积案 ——关于八年多来解决执行积案问题回顾	(308)

二、执行实务编

本编说明	(327)
陕西省集中清理执行积案活动工作情况汇报	
陕西省集中清理执行积案活动领导 小组副组长、省高级人民法院院长 安 东	(330)
对陕西省开展集中清案活动情况的反馈意见	王继平 (339)
陕西省高级人民法院执行局	
关于印发《全省法院二〇〇二年执行工作要点》	