

【执行工作政策与精神】

在《强制执行指导与参考》特邀编辑研讨会上的讲话

【案例分析】

中艺进出口实业公司申请执行北京周氏贸易有限公司案

【前沿探索】

民事执行中的证明责任及其分配问题研究

【理论与实务问题研究】

权利与权力抗衡视角下的启示

——海峡两岸强制执行救济制度比较

【调查与分析】

执行中群体性事件的成因分析与对策

总第**13**集

强制执行指导与参考

Reference and Guide to Enforcement

中华人民共和国最高人民法院

执行工作办公室 / 编

2005年第1集·总第13集

强制执行指导与参考

Reference and Guide to Enforcement

中华人民共和国最高人民法院
执行工作办公室 / 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

强制执行指导与参考. 2005年第1集. 总第13集/
最高人民法院执行工作办公室编. —北京: 法律出版社,
2005. 8
ISBN 7-5036-5808-8

I. 强… II. 最… III. 强制执行—法规—中国—参考
资料 IV. D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 097993 号

©法律出版社·中国

责任编辑/伍远超 宋 蕾 肖逢伟

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16

印张/13.5 字数/225 千

版本/2005 年 12 月第 1 版

印次/2005 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号: ISBN 7-5036-5808-8/D·5525

定价: 35.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

2005年第1集·总第13集

强制执行指导与参考

顾问：梁慧星 王利明 江 伟 杨荣新
白绿铉 甘培忠 张卫平 陈桂明

编辑委员会

主任：黄松有

副主任：俞灵雨 鲍圣庆 孙忠志

委员：张甫旗 黄金龙 张小林 裴莹硕
吴宪光

本集执行编辑：赵晋山 范向阳

特邀编辑:

童兆洪 (浙江)	霍力民 (山东)	卢炳建 (吉林)
佟利建 (黑龙江)	罗书平 (四川)	李平君 (辽宁)
乌小青 (重庆)	彭厚信 (贵州)	董振国 (陕西)
苏 和 (内蒙古)	田玉玺 (北京)	席建生 (上海)
孙存福 (天津)	韩过刀 (河北)	冯 强 (山西)
曹卫平 (河南)	陈平安 (湖北)	李兴国 (湖南)
黄敏孙 (江西)	杨贤才 (广东)	杨悍东 (安徽)
刘亚平 (江苏)	陈庆才 (福建)	肖廷金 (海南)
兰生昌 (广西)	谢栓柱 (云南)	吴 峰 (宁夏)
张燕生 (甘肃)	王建生 (青海)	常海滨 (新疆)
巴 登 (西藏)		

强制执行指导与参考(总第13集) 目录

●【执行工作政策与精神】

- 在《强制执行指导与参考》特邀编辑研讨会上的讲话 …… 俞灵雨 001

●【法律法规】

- 全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的
决定 …… 012

●【司法解释】

- 最高人民法院关于对与证券交易所监管职能相关的诉讼案
件管辖与受理问题的规定 …… 015

●【其他规范性文件】

- 最高人民法院关于人民陪审员管理办法(试行) …… 016
最高人民法院关于增强司法能力提高司法水平的若干意见 …… 022
最高人民法院、最高人民检察院关于法官、检察官相互交流
任职不需要再通过国家统一司法考试的通知 …… 031
最高人民法院关于在民事审判和执行工作中依法保护金融
债权防止国有资产流失问题的通知 …… 032
拍卖管理办法 …… 034

●【案例分析】

- 简阳烟草公司执行异议案 …… 刘立新 043
中艺进出口实业公司申请执行北京周氏贸易有限公司案
——执行中股东虚假出资的认定
…… 北京市第二中级人民法院执行工作管理办公室 046
上市国有法人股股权转让和性质界定问题请示案 …… 黄 年 051
因当事人在执行前达成和解协议使债权人未能在法定
期限内申请强制执行如何处理的请示与答复 …… 于 泓 057

●【前沿探索】

- 民事执行中的证明责任及其分配问题研究 …… 常 怡 王书瀚 061

●【理论与实务问题研究】

权利与权力抗衡视角下的启示

——海峡两岸强制执行救济制度比较…………… 吴明童 王晓薇 071

涉及烂尾工程案件执行若干问题研究

——以广州市为研究样本

…………… 广州市中级人民法院课题组 080

论对被执行人股权的执行…………… 唐龙生 胡珏 孙咏 095

对人民法院在执行担保中法律地位的再认识

——兼论我国执行担保制度的完善…………… 杨 军 103

论强制破产制度的创设

——以分析强制执行中对“资不抵债”案件的

处理为基础…………… 金殿军 119

浅析夫妻一方对外所负债务案件的执行

——兼评最高人民法院《关于变更追加执行当事人的

若干规定(征求意见稿)》的有关规定…………… 李 涛 139

●【地方法院调研成果】

昆明中院执行改革中的“两权分立”运行模式的构建

…………… 昆明市中级人民法院调研课题组 146

●【调查与分析】

执行中群体性事件的成因分析与对策…………… 安徽高院执行局 161

●【执行工作动态】

福建省法院系统规范执行和解的工作经验

…………… 福建省高级人民法院执行局 166

●【他山之石】

英国强制执行制度改革述评…………… 齐树洁 陈 莹 171

德国的债务人名册制度…………… 赵秀举 194

德国债务人名册规则…………… 赵秀举译 202

【执行工作政策与精神】

在《强制执行指导与参考》特邀编辑 研讨会上的讲话

◆最高人民法院执行办主任 俞灵雨

(2005年1月18日)

同志们：

今天，我们在这里召开《强制执行指导与参考》特邀编辑研讨会，这次会议的主要目的是给大家提供一个交流的机会，同时，利用这次机会通报一下执行工作的有关情况。下面，我主要讲三个方面的问题。

一、关于执行调研工作

当前，我们要紧紧抓住司法体制改革的时机，抓好执行调研工作，为执行改革创造条件。下一步执行工作如何改革，执行队伍如何管理，执行监督如何加强，执行体制如何确定等都需要进一步调研。经过这几年的努力，改革在这四个层面上都取得了很大进展，但以前的改革主要是法院自己搞起来的，不是中央的统一部署，现在中央成立了司法改革领导小组，要进行更有序的改革。有些人担心，下一步司法改革会不会削弱我们业已进行的执行改革，这种担心为时尚早。现在中央对司法改革包括执行改革都是一些原则性意见，这些原则性意见如何通过我们的努力，通过我们的描绘，把它细化，真正地落实到我们的执行领域中来，这中间不仅需要有一个逐步的发展阶段，而且我认为，空间余地很大。举一个例子讲，执行裁决权要放到执行机构以外的机构，这是中央意见里已经确定的。但对此应如何理解，执行机构以外的机构是哪一个机构，具体怎么来实施裁决权，中央的意见就不是很具体、很明确，而只是规定了一个原则，在这个原则的基础上，我认为可以做不同的探讨，有必要设计出几套方案，在几个不同的地方搞试点。不是说只能有一种思路，只能有一种模式。中央的意见最终如何在实践中加以确认，还是需要通过不同的试点，不同的摸索，比较利弊以后，最终加以

确认。这就需要我们大力加强调查研究,需要有一种改革创新的思路,来探索这些具体的模式。这也是我们2005年执行系统的一项工作重点,最高法院执行办2005年工作计划要点里,也把这一项作为重点工作之一。我相信在座的各位,包括我们代表的各个地方,在这一方面都有很多好的经验、好的体会、好的建议。加强调查研究的第二个内容是为了大力提高执行队伍整体的业务素质 and 水平。我在民事审判第四庭工作过几年,涉外和海事审判队伍相对来说业务素质是比较高的。素质之所以高,当然有先天的条件,有些同志原来基础就好,但也需要后天的努力,也就是给大家创造机会,让大家不断地提高。坦率地说,我们执行队伍确实存在着先天的不足。在执行机构组建的时候,有相当一批同志从现在的角度看并不完全合格,当时根据工作需要,调整到执行队伍中间来了。这些人既有驾驶员甚至于炊事员,也有从其他审判队伍中过来的人,有些人相对来说各方面的素质差一些。经过这几年的不断调整、充实,有一些人已经逐步离开了执行队伍,但还有相当一部分人仍然从事着执行工作。应该讲,我们执行工作还离不开这些人,但我们的执行队伍确实存在着一种先天的不足。同时,我们执行领域中遇到的新情况、新问题越来越多,很多人都有这种体会:一开始以为搞执行工作比较简单,来了以后才发现,其中的法律问题还是很复杂的。面对这些新情况、新问题,如果不加强理论学习,不加强调查研究,是很难开展工作、胜任工作的。所以,我们还是要有一种后天的提高干部素质的渠道。这几年我们执行队伍之所以给人的印象不好,出问题的人不少,我觉得其中一个很重要的原因就是这支队伍的整体素质还有待于提高。为此,今后我们需要为执行系统提高整体素质创造一个条件,创造一个平台。我们有一个初步计划,今天选择在哈尔滨给大家通报,从今年开始,每年举行一次全国执行系统的执行理论研讨会,这也是海事法院的做法。海事法院已经连续十三年了,每年都要举办一次全国海事审判的理论研讨会,我觉得这个经验值得我们借鉴。为什么呢?因为通过这么一种方式,可以动员我们执行系统的人员多学习东西,多钻研东西,多总结经验,形成一个重理论研究、重学习的氛围。今年我们就确定举行第一届执行理论研讨会,动员执行系统近四万名同志,大家都来写文章。每年可以确定不同的主题,由承办会议的高院和最高法院协商确定,提前通知给大家,由各高院负责对提交的论文进行筛选。提交论文的多少,我认为也可以作为衡量一个高级法院执行理论水平高低的标准。每年把这几百篇有价值的论文在学术讨论会上进行交流,最后评选出若干个一等奖、二等奖,由举办方颁发获奖证书和奖金,对好的论文再次筛选,从中挑二三十篇汇成集子,由法律出版社出版。年年这么搞,年年见到成绩。我相信通过这么一种交流

的平台,我们这支执行队伍在业务理论水平上会得到新的飞跃,整体素质也会逐步得到提高。我觉得需要给大家提供这么一个平台,需要提供这么一种机制去激励大家。今年第一届执行系统理论研讨会可以定在北京召开,具体的方案以后再商量,确定什么样的主题,什么时候开、怎么开,等等,事前都会提前通知给大家。第二届可能放在别的地方,全国三十多个高院,可以轮流举办,每年确定一个不同的主题,只要我们坚持下去,整个执行队伍的理论研究和调查研究水平一定会不断得到提高。总之,我们执行领域的调查研究要紧紧围绕着目前的司法体制改革来开展,并且要围绕提高执行队伍的整体素质来进行。这是今天我要讲的第一个问题。

二、关于 2005 年执行办的工作要点

利用这个机会,给大家通报一下执行办今年的工作要点。这个要点随后会以正式的内部文件的形式下发,这次提前通报一下。我觉得我们上下法院之间如何做到信息沟通,对今后的工作是很重要的。我们首先把执行办今年要做什么样的事情向大家予以通报,让大家知道,这样我们工作当中就可以做到相互沟通,相互配合,很多工作就会更有成效。根据已经召开的全国高级人民法院院长会议所确定的 2005 年的工作主题和工作任务,以及最高法院 2005 年的整体工作部署,我们经过研究,确定了执行办 2005 年的工作重点,主要有:

(一)大力推进执行威慑机制的建设

通过去年一年的调查研究,以及与有关部门的协调沟通,目前最高法院已经正式将建设执行威慑机制确定为今年的工作重点,并且也是我们今后工作思路的一个重要方面。这个问题原来在几次会议中都已经谈到过,就不再向大家详细介绍了。这个工作思路调整的基点是,我们认为,这些年来,尤其是中央 11 号文件下发以来,我们采取了很多的改革措施,加大了改革力度,用各种办法来强制执行案件,解决执行难问题,但从目前看,很难取得突破,问题不容乐观。执行问题是一个社会问题,单纯靠我们法院单枪匹马地去拼搏,是很难解决的。因此,需要动员社会各方面力量,通力加以解决,才能真正有效地从根本上扭转局面。为此,我们提出加强执行威慑机制的建设,也就是说把法院的力量和国家相关部门的力量充分结合起来,达到一种全社会合力解决执行难问题的效果。其基点是首先建立执行案件全国统一的信息管理系统,把一年全国 250 余万件执行案件每一件案件的主要信息都记录到信息管理系统中去,以这个管理系统为平台,一方面首先和银行的征

信系统联起手来,凡是在执行信息系统里反映为被执行人,有尚未履行的债务的,银行就将它作为评定客户信用等级的主要依据,一旦有这个信息记录,银行将强制要求不向其发放任何贷款。对我们的信息系统建设,人民银行很积极,因为他们要降低信贷风险,他们认为这是一个很好的平台。这样会使一个被执行人如不履行法院判决,将付出最根本的代价,也就是说他失去了在整个商业经济条件下银行的信贷支持。另一方面以该信息管理系统为基础,和中央机关的一些部门联起手来。现行的出入境管理法明确规定,有未了债务的,法院可以限制其出境,这个法律依据是很充分的。前几天北京一个区法院就限制了一名足球运动员出境,这是有明确法律依据的,法院有权力这么做。有一个判决没有履行的人如想出境,法院可以通知有关部门限制其出境。这个法律手段以前都是单个法院具体在操作,有些用了这个法律手段,更多的法院没有用这个法律手段。而我们想要做的是,全国 250 万件案件的主要信息全都录入信息系统,其记载事项与出入境管理部门的全国联网系统做到完全链接,这 250 万件案件的被执行人就要面临不能出境的风险。上一次在座谈会上,公安部出入境管理局的局长就明确表示,这么做完全有法律依据,而且有配套措施,关键是以前我们没有提出这个要求。他们对建立这个系统完全支持,全力配合。我们为什么要说威慑机制,就是要让不履行法院判决的人付出代价。同时,我们这个系统还要与工商的企业注册登记部门联起手来,一个企业还没有履行完债务,想注册成立一个新的企业,企图转移资产,逃避执行,恐怕是不可能的了,要从机制上限制住。同时,我们还将联手车辆管理部门、房地产管理部门等等,使被执行人的高消费行为也成为不可能。建立这个系统的目的,就是让被执行人自动履行法院判决,如果不履行法院判决,就必须付出惨痛的代价。我们设想,如果我们通过这个机制的建设,能够使当事人自动履行法院判决的比例从现在的 48% 提高到 80%,那么我相信,到那一天,执行难问题就会自然而然地解决了。当然,要达到这样一个目标,也不是一天两天的事,需要各方面的努力,需要这套机制逐步地完善并且发挥作用。但是我想,我们要从机制的建设上来解决执行难的问题,尽管这不是法律问题。目前执行威慑机制的建设作为 2005 年的工作重点,正在全面地着手开展这么几项工作:一是在今年的第一季度要完成执行案件信息管理系统软件的设计。目前我们从地方法院借调了三名同志,配合执行办,与中国法院网联手组成一个小组,正在加班加点地设计这个软件,争取在第一季度把这个软件拿出来,并且在二执会召开之前把它最终确定下来。二是正在着手起草有关信息管理的制度规定,这与软件设计同步进行。需要输入什么样的信息,如何输入,不输入有什么样的后果、怎么监督,每个信息出

问题时如何及时更换,包括每个法院要配备什么样的人员条件、技术条件,等等,都将作出具体规定。三是正在与有关部门进一步加强协调工作。首先我们考虑与人民银行和公安部门,以联合发文的形式,把如何做到系统间的协调配合确定下来。四是准备在一部分条件比较好,积极性比较高,基础设施比较完善的地方先搞试点。现在已经有一部分省明确提出来,希望在他们那个地方搞试点。在试点的基础上,再逐步尽快在全国推开。五是准备继续加大宣传力度,扩大影响,求得社会各界的理解和支持。昨天的《人民法院报》用整版的篇幅,对我们上一次邀请9个部门召开座谈会的内容做了专题报道。我最近到中央电视台《焦点访谈》去做了一期节目,这个节目播出以后,很多人给我打电话,反响还是比较好的。这些至少说明一点:社会各界很欢迎这件事,大家也开始知道最高法院下一步要干什么,这是我们宣传的一个重要方面。

(二)进一步加强司法解释工作

去年经过我们执行系统全体法官的努力,司法解释工作取得了一定的突破,正式出台了两项司法解释,一项是关于查封、扣押、冻结的规定,一项是关于评估、拍卖的规定。我认为,这是规范执行工作的两项重要的司法解释。因为,无论是查封、扣押、冻结,还是评估、拍卖,不规范的情况比较突出,也是出问题较多的工作环节。现在通过司法解释的形式严格它的程序和条件,有了规范的要求和规定,这是一个很大的成绩。从目前情况看,强制执行法在短期内无法出台,形势迫使我们用司法解释的形式尽快地就执行工作相关的问题进行规范。今年我们将继续加大司法解释工作力度,准备出台的司法解释有这样几项:一是关于追加和变更被执行主体的规定。二是关于参与分配的规定。这两项司法解释去年已经正式通过报纸和网络公开向社会征求了意见,相对来说比较成熟。今年一季度我们将根据公开征求的意见进一步进行修改,力争在二执会之前把这两项司法解释正式公布出去。因为,追加和变更被执行主体和参与分配,同样是目前产生问题比较多、产生争议也比较多、当事人反响也比较强的两项工作环节,目前这两项司法解释正待最高法院审判委员会讨论。三是关于执行权分权运行的规定。这一规定原来就有基础,征求过大家的意见,目前需要根据中央关于司法体制改革和工作机制改革的意见来进一步加以修改和完善。我相信这一规定还需要进一步征求大家的意见。四是关于执行领域利息和迟延履行金计算的规定。五是关于已经设定抵押权的房屋如何执行的规定。六是关于执行到期债权的规定。七是关于中止、终结执行的规定。当然这只是一个计划,还要根据工作的轻重缓急量力而行。前两项是我们的工作重点,确保在二执会前公布。说到这里,其中有一个问题利

用这个机会向大家解释一下,提醒一下,也就是关于已经设定抵押权的房屋如何执行的问题。前一段时间关于查封、扣押的规定下发之后,社会反响还是很强烈的,也是很好的,这是要充分肯定的,其中银行业对这个规定的第六、七条反响很大。根据第六条的规定,对被执行人及其所扶养家属生活所必需的居住房屋,人民法院可以查封,但不得拍卖、变卖或者抵债。这个规定严格来讲是源于民事诉讼法本身的原则规定,执行中必须保留被执行人及其所扶养家属的生活必需品。如果一处房屋是被执行人及其所扶养家属生活居所必需的,根据民事诉讼法的规定,我们认为不能把他赶到大街上去,要保护他的生存权。如果把他赶到大街上去,实际上是给社会增加了负担,给社会的稳定增添了不安定因素,最终还是要由国家通过社会救济的方式解决问题。所以,我们这个规定不仅符合民事诉讼法的规定,也符合宪法修改当中关于保护人权和生存权的规定,并且也符合以往的执行实践。在审判委员会讨论的时候,我们提出了两种意见,说明了各自的利与弊,审判委员会最终采纳了目前的规定,执行中还是要保护被执行人及其所扶养家属生活所必需的居住房屋。第七条规定,对于超过被执行人及其所扶养家属生活所必需的房屋和生活用品,可以替代执行。也就是说,只要在保证被执行人及其所扶养家属生活必需品的前提下,就可以执行。现在银行业反响很强烈,因为如果通过银行分期付款,用房屋设定抵押,债务人赖账,不交分期付款的款项时,就涉及银行能否对房屋执行、贷款如何实现的问题。银行把问题提得很高,说现在住房按揭贷款在全国已经有一万七千亿元的盘子了,而且是银行系统最好的、风险最小的资产。他们担心由于我们这样的规定,可能给某些人造成误导,反正只有这一套房子,反正不能执行,使更多的人不愿意还银行贷款。所以他们开了好几次座谈会,对这两条提出了担忧,甚至已经把他们的意见反映到国务院去了。经过我们研究,认为这两条司法解释本身并没有错,是有法律依据的。银行反映的问题是另外一个问题,值得重视,但并不存在要修改这一规定的问题。我们决定正式启动一项司法解释计划,针对银行提出的已经设定抵押权的房屋如何执行的问题,将另行出台司法解释来加以规定。这个问题有其特殊性,因为通过银行的按揭贷款,所有人取得的所有权是有限的所有权,或者是有部分所有权性质的所有权。在这种情况下,房屋所有人拿到的产权证,上面是有注明的,是有他项权利证明的。通常情况下房地产管理部门会给他一个他项权利证明书,拿到这个证明书,可以作为一项财产的权利证明的凭证,但不可能处分这个财产,处分这个财产是受限制的,也不能办理相关的财产转移的手续。因此可以认为这种财产是有限的所有权,并不是全部所有权。那么,对于这种具有有限所有权的财产,我们在执行中

如何来平衡所有权人和抵押权人的利益关系,我觉得是一个值得研究的问题。而且这个问题确实涉及住房按揭制度的正常发展,一定意义上讲涉及广大社会公众住房的改善。所以我们认为这个问题需要单独研究。目前上述第六、第七条的规定,只是对生活必需品予以保留这一法律规定的原则规定,这本身并没有错,但涉及银行有抵押权的按揭住房贷款这种房屋如何执行的问题将另行出台司法解释。所以我们的计划里单独列了这一项司法解释内容,而且在本月底以前已经通知人民银行总行召集各银行在近期抓紧向我们提出具体意见,包括相关问题。我们会抓紧起草,也会征求各地方法院的意见。

(三)做好执行改革的实施工作

执行改革是司法改革的重要组成部分,下一步根据中央关于司法体制和工作机制改革的意见,根据最高法院的统一部署,我们将对执行领域的改革尽快拿出实施意见,并且要考虑在不同的地方、不同的层面搞一些试点,在不断总结试点经验的基础上,对执行改革逐步推开和完善。这个问题刚才解释了,目前只是一个蓝图,中央确定的也只是一个原则意见。那么这个蓝图、这个原则意见如何通过我们的描绘,变成一个现实、具体的东西,就需要靠我们通过调查研究和试点来最后加以确定,而不是说现在就已经决定了。

(四)进一步加大执行监督的力度

在这个问题上有三项考虑:一是在坚持以协调跨省执行争议为重点的案件的基础上加强对下监督。昨天执行办在全办会议上进行讨论时有一个普遍的反映,在这里和大家说一说,可能我们之间有不同的看法。也就是说,在监督案件的时候,最高法院要求各高院在一定期限内要给我们报告的案件,很多地方没有及时报告,甚至有些地方一年两年以后也没有报告。当然有我们自身的原因,有的时候要求报告的时间太短了,来不及。今天正好有这么一个机会,有必要把我们的想法向大家通报一下。昨天我们经过讨论以后认为,如果我们执行系统、执行领域都不能做到上下一致、政令畅通的话,那么我们怎么能说执行与审判是有重大区别的?我们怎么能说成立执行局是有必要的?昨天在执行办全体会议上我们确定了一条:凡正式明确提出高院在一定期限内报告的,如果在期限内没有报告,第一,承办人要充分负起责任来,直接催办。催办情况必须记录附卷,跟谁打的电话,对方怎么回答的,等等,都要有明确的记录。第二,审判长有责任直接打电话给各位局长进行催办,也必须做记录附卷。第三,如果上述措施还不行,由执行办领导出面,负责向各高院分管院长打电话催报。这样层层负责,我们三个层面

都要承担起责任来。我当着全办同志讲,承办人以后不要再抱怨有报告催办不下来,我要问你的是,你催办不下来,向上报告了没有?最后就是由我们分管院长向各高院“一把手”催办。我们执行办催办不成的案件直接报主管院长,要文字报告。我们一定要做到有令则行,有禁则止,否则执行工作怎么开展?我们还要实行通报制度,全年要各高院报告的总数是多少,按时写了报告的是多少,没有按时写出报告的是多少,各高院的情况我们都要用数据通报。让大家自己看一看,如果我们要了10个报告,10个报告都没有按期上报,你应该自己琢磨琢磨。我们执行领域如果做不到这一点的话,那么我觉得我们在座的各位都有责任。实际上对整个工作,既对你们的工作,也对我们的工作,对全国的工作都是不利的。我们还是要从大局出发,从维护我们执行系统的权威和效果出发来考虑这个问题。二是从今年开始,对下级法院执行行为的错误或违法的处理,将更多地用裁定的形式加以纠正。以往我们通常用函的形式,以后要逐步改变为裁定形式。有一次在几个院领导参加的会议上,有人提出这个疑问:执行工作办公室怎么下裁定呢?我当时就跟他们讲,裁定是代表最高法院的,不是代表执行办的,没有任何障碍。从法律上讲,要纠正一个高级法院的错误裁定,用内部函是不合适的,纠正高级法院的裁定,只能用裁定来加以纠正,才符合法律的要求。当然,我们这些年以来通常用内部函,也确实发挥了一定的作用。今后要逐步规范,逐步转变,这是我们下一步加强监督的一个具体措施。三是要重点加强人大代表关注的、中央领导同志批示的、最高法院生效裁判文书执行等重点案件的督办。这里向大家解释一下,去年我们对最高法院自2002年以来所作的裁判文书的执行情况作了一次全面、彻底地摸底。之所以要搞这项工作,因为最高法院生效裁判文书的执行情况到底如何,是比较能够反映执行工作现状的。作为最高法院执行办,首先要了解的就是,最高审判机关作出的裁判文书的执行情况如何,有多少案件执行了,有多少案件没有执行,有多少案件被中止执行,等等。这是基础工作,我们以前没有做。为此,我们把2001年以来的案件全面作了一次调查摸底,这项工作也得到了各高院的大力配合。通过这么一次排查摸底,可以下结论说,最高法院所作的裁判文书的整体执行情况并不好。如果最高法院的裁判文书都不能依法得到有效地执行,那谈何解决执行难?这个材料我们正在进一步作深加工,包括一些典型案件一定要附在后边,准备不仅要向党组汇报,而且要建议党组向更高层面上报。我想这个调查报告是有说服力的,是会引起中央高度重视的。今年加大监督力度的重点之一也是最高法院裁判文书的执行。当然,很多高院对最高法院裁判文书执行的力度是很大的,将其列为重点执行的案件,并且由领导同志专门监督,也取得了很大的成

效,但总体情况并不好。这个材料最终定稿通过以后会发给大家,里面有很多分析,总数是多少,已执行了多少,没有执行的是多少,中止执行了多少等情况,材料里面都有,这里就不一一说了。

(五)加强执行队伍建设

队伍建设的重要内容是廉政建设,但执行办要根据我们自己的职能来确定工作重点,因此廉政问题没有列入工作范围之列,因为我们是就业务进行监督。我们讲执行队伍建设,主要是两项:一是业务培训。今年法官学院已经确定有两期涉及执行的培训。法官学院是专门的培训机构,我们要依照法官学院的培训来做好相关的工作。但仅仅依靠它还不够,尤其是我们这两年可能要陆续出台一些司法解释,所以我们想,有必要在法官学院培训的基础上单独搞培训。今年争取搞两期以上全国性的关于最新执行问题的高级培训,如果条件允许的话,我们将做到每季度搞一期培训,培训的重点主要是针对我们已经出台的司法解释,或者是一些新的相关领域的规定,如近期下发的关于证券资金执行问题的通知。这个文件尽管是以通知形式下发的,但其内容具有很强的专业性,而且是必须严格执行的。对于这样的文件,我们想单独搞培训。二是加强对执行队伍的管理和考核。前年曾经搞过一次全国执行人员的考试,有96%的人通过了考试,而且据我所知,没有考试合格的人也给了一个补考的机会,这些人最后也都合格了。根据我院关于大力加强执行队伍建设的总体意见,我们下一步正在研究在原来的基础上如何进一步改进工作,加大考核力度。换句话讲,不能让考核流于形式,不能给不合格者开方便之门,否则意义就不大了。我们通过考核,不仅要淘汰现在的一些人,而且要使现有人员的整体素质逐步得到提高。考核要有硬措施,比如是不是和执行公务证的发放联系在一起,对考试不合格者,就不能发放执行公务证。我们执行队伍如果不采取硬措施,可能会积重难返,难以真正提高执行人员的业务素质。

(六)继续加强执行宣传

宣传的重点,第一,要宣传我们今年的改革措施,相当一部分改革措施都需要得到社会的广泛支持和理解,不加强宣传,效果就可能会受影响。第二,要加大执行威慑系统的宣传力度,这也是需要得到社会广泛支持的一项工作。第三,要加强对新出台司法解释的宣传力度。今年我们要出台一些司法解释,都涉及社会关心的内容,也需要进一步加大宣传的力度。对我们执行系统中的先进集体、先进个人、先进典型,也需要进一步加大宣传力度,不能让社会公众从报纸舆论上只听到对执行人员不利的消息。我们还要更多地宣传先进的典型、先进的集体。

三、关于《强制执行指导与参考》一书的有关情况

今天要讲的第三个问题,是向大家通报一下《强制执行指导与参考》一书的有关情况,并就下一步的编辑及有关工作进行讨论。为进一步加强执行领域的调查研究和业务建设工作,我们从2002年开始创办了《强制执行指导与参考》这个刊物,在座的各位执行局长都是这个刊物的特邀编辑,这项工作确实需要大家的共同支持。《强制执行指导与参考》是我们重要的理论阵地,是我们共同的刊物。自2002年以来,这本刊物的编辑质量越来越高,发行的数量在稳步增长,影响在逐步加大,对下级法院的指导作用在不断增强。在这本刊物中,我们已经刊登了58个典型案例、26篇最高法院领导关于执行工作的讲话、17篇关于司法解释的解读性文章,同时还刊登了76篇调研报告和文章。但目前这本刊物也还存在不少问题:首先是稿源不足。我们既缺乏下级法院提供的好的典型案例,更缺乏执行领域有理论含量的好的文章。其次是稿件的质量还有待于提高。我们这个刊物反映的稿件应该是理论和实践相结合的、解决实际问题的文章,如果是单纯的理论文章,可能起不到应有的作用,得不到大家的欢迎;但如果是纯粹的实务性的东西,恐怕大家也不爱看,因为大家每天都在做这个事。其实我觉得执行领域中的问题还是很多的,对有些问题还缺乏调查研究,来进行总结。如执行裁判权与实施权应该是分开的,而我们执行领域的好多裁定我认为是有问题的,甚至有很多裁定完全比照诉讼当中的裁定来写,肯定不行。执行中的裁定就性质而言带有命令的性质,与诉讼中为解决某一特定争议,确定某一法律关系的裁定所解决的问题完全是两码事。诉讼中的裁定、判决需要针对当事人提供的事实、证据,就争议事实是否存在及数额的多少来加以确定,而执行中的裁定不需要解决这些问题,需要解决的是已经明确的裁判的内容如何去执行。即便说关于追加和变更主体的裁定,我个人认为,也不能直接比照诉讼中的裁定,这样的裁定依然摆脱不了命令的性质。尽管也需要说理,但说理的角度和基础与诉讼中的裁定依然是不一样的。而且严格来讲,诉讼中的裁定只解决程序问题,而不能解决实体问题。有些人主张裁定扩大化,说我们有些裁定就是解决实体问题的,我认为这是不对的。当年民事诉讼法起草的时候,只有不予受理、驳回起诉和管辖权异议这三种裁定允许上诉,之所以允许上诉,并不是说这些裁定解决了实体问题,而是因为这些裁定的内容直接影响到了实体权利,为了扩大救济的手段,才允许提起上诉。可见,允许上诉并不等于裁定解决了实体问题,裁定只解决程序问题。这个诉讼理论不能改变。所以我们就要研究如何正确地