

周继业 主 编

褚红军 副主编
刁海峰

QIANGZHI ZHIXING
XIN SHIJIAN

强 制 执 行 新 实 践

江苏省高级人民法院 编

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

周继业 主 编

褚红军 副主编
刁海峰

QIANGZHI ZHIXING

XIN SHIJIAN

强 制 执 行 新 实 践

江苏省高级人民法院 编

图书在版编目(CIP)数据

强制执行新实践 / 周继业主编. -- 北京: 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2813 - 7

I. ①强… II. ①周… 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(2018)第 240706 号

强制执行新实践
QIANGZHI ZHIXING XINSHIJIAN

周继业 主编

策划编辑 邢艳萍
责任编辑 邢艳萍
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 天津嘉恒印务有限公司
责任校对 马丽
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法律应用·大众出版第二分社
开本 720毫米×960毫米 1/16
印张 32.25
字数 560千
版本 2018年11月第1版
印次 2018年11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)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-6399796

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

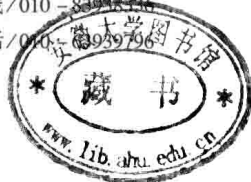
第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995



书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2813 - 7

定价:98.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

代序：十八大以来民事强制执行领域的改革、创新和发展

习近平总书记在党的十九大报告中指出，过去的五年，是党和国家发展进程中极不平凡的五年，成就是全方位的、开创性的，变革是深层次的、根本性的。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视依法治国，强调落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。人民法院在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，忠实履行宪法法律赋予的司法职责，各项工作尤其是民事强制执行工作，也伴随着法治中国建设的历史进程，取得了根本性的变革和质的飞跃。

一、坚持党的领导，推动形成综合治理执行难工作大格局

执行工作作为人民法院工作的重要组成部分，不仅是实现胜诉当事人权益的基本方式，也是制裁违法行为、守护社会诚信底线的重要手段，更是加强权利司法保障的最后和关键一环，是建设法治国家、法治政府、法治社会的一项基础性工作，对于维护国家法制的统一、尊严和权威，深化依法治国实践，实现国家治理体系和治理能力现代化都具有非常重要的意义。

执行难问题，党中央高度重视，人民群众反映强烈，社会各界十分关注。党的十八届四中全会出台中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，要切实解决执行难，依法保障胜诉当事人及时实现胜诉权益，将“切实解决执

行难”列为全面依法治国的目标任务之一。为贯彻落实党中央重大决策部署,最高人民法院提出要用两到三年时间,基本解决执行难问题,破除实现公平正义的最后一道樊篱。江苏全省各级人民法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,毫不动摇地把坚持党的领导作为人民法院执行工作始终沿着正确方向前进的根本政治保证,作为攻坚基本解决执行难、维护和实现社会公平正义的最大政治优势。江苏省委、省人大、省政府、省政协及社会各界高度关心、支持人民法院推进“基本解决执行难”工作。省高级人民法院党组向省委提交关于“基本解决执行难”工作的报告,时任省委主要领导作出批示,要求相关部门加强配合,共同解决执行工作面临的突出问题。省委主要领导和省委政法委主要领导先后视察江苏省高级人民法院执行工作并给予肯定和指导。2017年2月,江苏省委办公厅、省政府办公厅下发《关于建立对失信被执行人联合惩戒机制的实施意见》,联合实施单位达到55家,重点实施68项联动惩戒措施,涵盖30多个重点领域。2017年11月和2018年5月,省人大常委会专题审议全省法院执行工作的报告及整改反馈报告。各级人大代表、政协委员应邀深入执行一线,现场参与执行活动近4000人次。全省13个设区市均以市委、市政府名义召开“基本解决执行难”推进会议,并下发了支持人民法院“基本解决执行难”的实施意见,形成了“党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与”的综合治理执行难工作大格局。

二、坚持司法为民,树立正确的执行工作理念

司法为民是人民法院执行工作的根本宗旨。党的十九大报告在论述我国社会的矛盾时提出,人民群众不仅在物质文化生活方面提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面提出了更高要求。基本解决执行难从根本上说,就是要确保有财产可供执行的案件得到及时有效执行,最大限度地维护申请执行人的合法权益,同时要严格依法规范执行,防止损害案外人合法权益,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

尊重执行工作规律,树立正确的执行工作理念,是完成好这一目标任务的前提和基础。

法谚云:“强制执行乃法律之终局及果实也。”执行是人民法院的主要职能之一,是以国家强制力为后盾,实现生效法律文书确定的权利义务的活动。双方当事人地位的不平等,执行人员的不中立,执行措施的强制性,是执行程序的鲜明特征。执行权行使的首要目的,是实现当事人经由生效法律文书确定的权利。权利与义务是相对应的,权利的实现有赖于义务人的履行,当义务人不履行债务时,强制执行成为实现权利最后且最为有效的救济方法。因此,强制执行在公力救济中占有重要地位。对于当事人来说,无论判决多公正,生效法律文书执行不下去,当事人的合法权益就

不能真正得到维护,也就无法完全体现公平正义。法律的生命在于实施。判决只是实现了主观权利到客观权利的转变,而从客观权利到现实权利的转变则需要依靠执行来完成,因此,执行是司法的最后环节,是法律获得生命必不可少的形式与途径,同时,也是践行司法为民、维护社会公共秩序的必然要求。就胜诉当事人而言,只有生效裁判得到实际执行和兑现,才能真正感受到公平正义。对于社会而言,社会主体对于法律秩序的尊重和对交易安全的信赖,是稳固社会正常秩序的基础。司法机关通过对不履行法定义务的当事人予以强制执行,对逃避债务、规避执行、妨碍执行的行为予以制裁打击,在实现了权利人合法权益的同时,也维护了国家法律的权威和尊严,对于促进全民法治意识的提升,形成诚信守法的社会秩序具有重要意义。

如果说诉讼程序上的目的,主要在于确定权利是否存在,确保裁判的公平与妥当,那么执行程序的主要目的,则是使权利得到事实上的实现,从合目的性考量,着重于执行的确定、迅速与经济。因此,寻求权利兑现最大化和执行效率最大化应当成为执行工作所秉持的基本理念。

所谓权利兑现最大化,意味着尽最大可能、穷尽最多措施、最大限度地实现生效法律文书确定的权利。要实现权利兑现的最大化,必须解决两个问题:一是发现被执行人财产的手段要多。进行财产调查要拓宽思路、丰富手段、加大措施,最大限度地防止被执行人通过转移隐匿财产、虚假交易、虚假诉讼等方式抗拒和规避执行。二是要防止消极执行、拖延执行、选择性执行和乱执行。要针对“不给好处不办事,给了好处乱办事”等消极执行、拖延执行、选择性执行和违法执行行为,建立健全各项制度,将执行权“关进制度的笼子”,通过制度切实保障执行权的正当行使,规范执行行为。

所谓执行效率最大化,意味着执行工作必须快速和高效。如果说“迟来的裁判就是拒绝裁判”,那么“迟到的执行等于拒绝执行”。在执行程序中,双方当事人的权利义务关系已经由生效法律文书加以确定,基本没有争议或争议不大。执行工作的主要任务就是用国家强制力帮助债权人实现客观权利。执行有了速度,债权人才能感受到国家公权力的保障,债务人才能感受到被约束,从而不敢轻易欠债,欠债也会尽可能主动履行,执行的价值和目的才能得以体现。为了提高执行工作效率,执行程序应尽可能便捷,因为烦琐的程序必然影响效率。《民事诉讼法》的最新修改也正是贯彻了追求执行效率最大化的理念,其中担保物权的非诉实现、发出执行通知的同时立即采取强制执行措施等内容的规定,正是通过简化和便捷执行程序来实现对执行效率最大化的追求。

应当说,新《民事诉讼法》关于执行程序的规定,体现了“两个最大化”的理念,这主要表现在执行程序的几个基本原则。一是执行依据法定原则。案件进入执行程序,由国家强制力保障实现债权,必须有法定的执行依据,国家公权力不对未经法定程序取得法定依据的权利义务关系进行干涉。二是当事人地位不对等原则。在执行

程序中,双方当事人地位不对等,法院不再是居中裁判者的角色,而是帮助债权人实现对债务人的债务的角色,法院的职责是最大限度地维护和实现债权人的合法权益。三是强制原则。执行权本质上是国家公权力,天然带有强制性特征,债权人通过执行程序实现债权,依靠的正是国家权力的强制性保障。因此,在执行程序中,法院应依法及时采取强制执行措施,通过强制力促使被执行人履行义务,打击抗拒规避执行行为,帮助债权人实现合法债权。四是执行经济原则。法院要尽可能降低执行成本,以最少的执行成本最大限度地实现当事人的合法权益,同时,在成本分担上,合理处理国家成本和个人成本的分担问题,禁止乱收费。五是比例原则。执行目的与执行手段要相适应、要均衡,执行机构所采取的执行措施必须是有助于达成执行目的,且对被执行人造成较小侵害的行为。

当然,司法作为一种事后救济性手段,它对受到侵害的权利的救济是补偿性的,受被执行人履行能力的影响,胜诉的权利不可能百分之百地得到实现。因被执行人没有财产可供执行导致客观执行不能,在实践中不可避免,而且占有全部执行实施案件近40%的比例,这也是执行规律,是我们制定相关制度时必须考虑的客观因素。关键是要把工作做到位,使有执行条件的案件得以及时执行。

三、变革执行模式,大力推进执行信息化

“执行难”之所以成为长期制约人民法院工作发展的老、大、难问题,除了案多人少的客观因素,主要原因是发现被执行人下落及财产线索的手段和能力有限,反规避执行的措施不力,导致执行既缺乏力度,也没有效率。就法院外部而言,制度缺失,社会诚信体系建设滞后,也是制约执行工作的重要因素。

一是社会诚信体系和执行联动机制建设滞后。由于申请执行人的财产调查能力有限,难以提供有效线索,《民事诉讼法》规定的被执行人财产申报制度,也无法得到很好执行,实践中,执行财产查找等工作仍然主要依靠法院依职权调查。我国在工商、税务、金融、房地产、个人信息等方面的一系列制度尚不健全,财产信息透明度低,致使查寻并控制被执行财产成为一项庞大而复杂的工作,执行人员常常力不从心,“被执行人难找”“被执行财产难寻”困境仍然突出。执行联动机制在很多地方并没有真正建立起来,有的地方尽管联合签署了文件,但大多流于形式,缺乏真正以网络化、技术化为支撑的实际运作,联而不动。

二是协助执行人支持配合不够。一些协助义务人不积极履行协助执行义务,消极协助、刁难执行现象比较普遍,对人民法院的协助执行通知能推则推,能拖则拖,甚至对人民法院正当的执行工作设置障碍。

三是执行立法滞后。执行工作可适用的法律规范缺乏有效供给,造成执法标准不统一、疑难问题难破解。《民事诉讼法》规定笼统,可操作性不强,最高人民法院司

法解释不够系统、完善,有的过于粗疏甚至存在法律空白,如执行退出机制、对规避执行行为的调查程序和制裁措施、参与分配、强制管理、重复查封的处置、执行程序与破产程序的衔接等,有的不尽合理,甚至束缚了执行工作的开展。

四是新类型强制措施缺乏可操作性。限制出境、限制高消费、在征信系统记录、通过媒体公布不履行义务信息等新的执行措施,缺乏相应的配套制度,其作用难以充分发挥。据统计,2008~2012年,江苏全省人民法院每年采取这些措施的数量为,媒体公布被执行人不履行义务信息3000件左右,限制出境不足700件,限制高消费不足300件,向人行征信系统提供案件数1060件,实际予以限制贷款仅84件。

五是缺乏制裁逃避债务履行、规避执行的法定手段。被执行人以各种手段规避执行,是造成“执行难”的主要原因之一。据统计,在每年执结的案件中,有财产的被执行人80%以上存在逃避、规避甚至暴力抗拒执行的行为,自动履行的不到5%,消极等待执行的约占15%。对于愈演愈烈、手段多样的规避执行现象,由于缺乏法定的认定程序和制裁手段,往往难以打击和制裁。尽管江苏省高级人民法院2011年在全国率先制定下发《关于认定和处理规避执行行为若干问题的规定》,但因其中一些规定缺少上位法依据,法院在实践中不敢大胆运用,实施1年认定为规避执行行为的仅有191件,远未达到预期效果。打击、制裁不力,客观上助长了逃债赖债、抗拒执行之风。

为了改变这一状况,江苏省人民法院在建立“点对点”银行查控平台的基础上,自2013年起全面推进以执行指挥中心为平台的执行信息化建设。本着“边开发、边使用、边完善”的原则,至2015年年底,全省三级人民法院执行指挥中心全部建成并投入使用,并配备专职副主任和专职技术、警务人员负责运行和维护。2016年,江苏进一步推进执行指挥中心实体化运行,提出“最强大脑(执行指挥中心)+最强团队(执行团队)”的工作思路,将执行指挥中心打造成集多种功能于一体、以服务执行团队为核心任务的数据化、信息化、实体化平台。这些举措使强制执行的工作模式发生了根本性的变革。

(一) 不断拓展执行指挥中心信息源,努力提升网络查控能力

两套查控系统同步使用。全省三级人民法院全部启用最高人民法院“总对总”查控系统,至2018年6月,已实现在3509家银行对被执行人的存款进行网上查询、2299家银行网上冻结、750家银行网上扣划,对被执行人在20个省会城市和沿海、旅游城市的不动产进行网上查询。2018年上半年,查询到银行存款1.79万亿元、冻结存款133.19亿元,扣划存款11.23亿元。同时,不等不靠,在省内不断健全完善全方位、多领域、立体化的“点对点”查控系统,查控信息源拓展到工商、国土、房产、人口、民政、车辆、地税、公积金、养老金、支付宝、余额宝、保险理财产品等17个领域,各类信息源接口达到172个。2017年1月,三级法院“点对点”查控系统全部迁移到江苏“法院

云”的“执行云”平台,通过计算资源和存储资源的按需分配、弹性扩充,实现所有信息源在云上共享,所有查控指令在云上快速受理、快速反馈,使执行网络查控系统消除了“信息孤岛”、疏通了“信息拥堵”,真正成为四通八达、畅通无阻的高速公路。2018年上半年,通过“点对点”网络查控系统开展各类查询逾1000万次。

执行网络查控系统向诉讼保全案件开放,并全面推行执行保全保险制度,推进“以保全促执行”。全省人民法院受理保全执行案件数量2017年同比上升177.70%,达到6.91万件,保全到位金额591.73亿元,同比上升192.47%;2018年上半年已受理5.58万件,保全到位金额489.79亿元,同比分别上升92.41%和113.03%,保全率达到27.78%。

(二) 强力推进执行指挥中心实体化建设,强化指挥、管理和服务功能

一是通过远程指挥、视频会商协调,实现了全省执行力量的统一调度。全省人民法院执行条线配备4G单兵系统719台、执行指挥车113辆,全省任意一家法院的执行指挥中心都可以与全省任意一台4G单兵系统连线,任意两家法院之间均可进行视频会商。2017年,仅江苏省高级人民法院就已使用视频会商系统与各级人民法院连线会商案件、组织培训、召开会议近500次。

二是强化执行举报线索的快速有效处置。三级人民法院举报电话向社会公开,一旦接报并核实,各级执行指挥中心即向距离被执行人或其财产最近的法院或执行人员下达指令,第一时间出警实施有效控制。江苏省高级人民法院执行指挥中心建立举报电话指挥调度系统,实现自动接报、自动存储、自动对接执行案件管理系统、自动识别、自动向就近法院下达执行指令。2018年上半年,仅江苏省高级人民法院执行指挥中心就处理举报电话接警151次,拘人扣车成功率达到100%,从接报,到出警,再到现场控制,最快只需10分钟。

三是推行执行指挥中心实体化运行“854模式”,推动实现集约化、精细化、规范化。各级法院执行指挥中心集中办理立案信息核对和初次接待、制作发送格式化文书、网络查控、网络拍卖、接待来访、接处举报电话、收发委托执行请求8类事务性工作,有力提供视频会商、4G单兵连通、执行公开、舆情监督、决策分析5类技术服务,切实承担起繁简分流管理、流程节点管理、终本案件管理、执行案款管理4项管理职责。“854”模式的运行,使执行指挥中心成为执行工作的“最强大脑”和管理中枢,将一线办案人员彻底解放出来,使他们能够集中精力于研判案情、制定执行方案、采取现场措施等工作,现有执行力量的潜力得以进一步挖掘,办案效率得到切实提升。

(三) 推进联合信用惩戒,震慑失信被执行人

失信被执行人信息通过江苏省高级人民法院执行指挥中心,以网络对接方式,直接嵌入省公共信用信息中心、中国人民银行南京分行、省工商局、省住建厅等联动单位的工作平台,进行自动比对、自动拦截、自动锁定,自动启动对被执行人贷款、投资、

担任企业高管、参加招投标等活动的限制。为贯彻落实江苏省委办公厅、省政府办公厅《关于建立对失信被执行人联合惩戒机制的实施意见》，江苏省高级人民法院与江苏省社会信用体系建设领导小组办公室、发改委、经信委、科技厅、财政厅、住建厅、交通厅、水利厅、商务厅、政务服务管理办公室 12 家单位还联合制定了《关于在公共资源交易领域的招标投标活动中建立对失信被执行人联合惩戒机制的实施意见》。从 2013 年 10 月 1 日起至 2018 年 6 月底，全省法院累计发布失信被执行人信息 119.58 万人次，累计促使 27.2 万名被执行人主动履行了义务。各地人民法院还通过繁华地带大屏幕、公交地铁视频、互联网、手机微信、村居委会公告栏、菜场集市广告栏等载体公布“黑名单”，形成了有效的失信惩戒威慑态势。

此外，2016 年年底至 2017 年年初各级人大、政协换届期间，全省人民法院主动配合组织、人大、政协、统战等部门，对具有失信行为的代表、委员候选人进行全面筛查并督促其主动履行义务。经督促，257 名代表、委员候选人涉及的 563 件执行案件中，有 78 件全部履行完毕，65 件部分履行，20 件达成和解协议。有 51 名人大代表候选人、30 名政协委员候选人因存在失信行为被取消候选人资格。

（四）不断深化网络拍卖机制改革

江苏自 2014 年 1 月 1 日起全面推行网络司法拍卖，2015 年在全国率先实现“三个全部两个零”。“三个全部”是指所有法院全部入驻网络拍卖平台、所有需要变现资产全部网上拍卖、所有拍卖环节全部网上公开。司法网拍的全面推行，实现了“两个零”的效果，一是所有拍卖实行零佣金；二是司法网拍领域实现零投诉。至 2018 年 6 月，上网拍品已累计逾 10 万件，成交总金额超过 1600 亿元，除传统的房产、车辆、机器设备、股权等拍卖标的外，还成功拍卖了商标权、加油站经营权、生猪、金龙鱼、苏州园林等特殊拍品。

2017 年以来，在落实最高人民法院《关于人民法院网络司法拍卖若干问题的规定》的基础上，江苏重点解决“保留价难评估”“竞买人难融资”“流拍标的难处理”“网拍信息难获知”等问题，促进拍卖价值和效率的最大化。克服“评估依赖症”，将当事人协商，向物价、房管、二手车市场等机关或社会机构询价，参考同类标的物市场成交价等作为确定保留价的重要方式。至 2018 年第一季度，已有 25% 的拍卖标的通过议价、询价方式确定保留价，吴江等法院这一比例达到 60%。同时将拍卖标的物成交与否和是否收取评估费关联，不成交就不收费，防止保留价与实际市场价格的脱节。推动金融机构开展“易拍贷”等业务，为参拍人提供贷款支持，仅中国银行一家 2016 年就发放贷款 940 笔，累计金额 9.37 亿元。全省人民法院还通过对首轮网拍无法变现资产进行“二轮网拍”，推进拍品“清零”；通过将网拍宣传工作委托给专业传媒公司，提高网拍社会关注度；通过推广 VR 虚拟现实技术展示拍品，让参拍人身临其境；通过将部分拍卖事务性工作外包给第三方，减轻执行人员工作压力，提升拍卖服务质量；

出台有关集体土地上房屋、国有土地上无证房屋、预售商品房、共有财产处置以及执行文书送达等疑难问题解答,破解影响财产处置的法律障碍。

由图1可知,全省人民法院2017年上网拍品30,537件,同比上升38.23%,一拍成交率达到41.06%,成交金额高达621亿元,位列全国第二,约占全国成交总额的1/3。2018年上半年,全省法院上网拍卖标的物19,038件,成交金额306亿元,是2014年全年成交额的两倍多,同比分别上升59.23%和31.36%,成交金额位列全国各省市第二,约占全国的1/7。2017年8月10日,盐城中级人民法院拍卖一块土地,起拍价16亿元,经过901轮竞拍,最终以26.33亿元成交,刷新当时全国司法拍卖单品成交价最高纪录。本次拍卖标的未经评估,而是通过询价方式确定起拍价,仅评估费就为当事人节省数千万元。

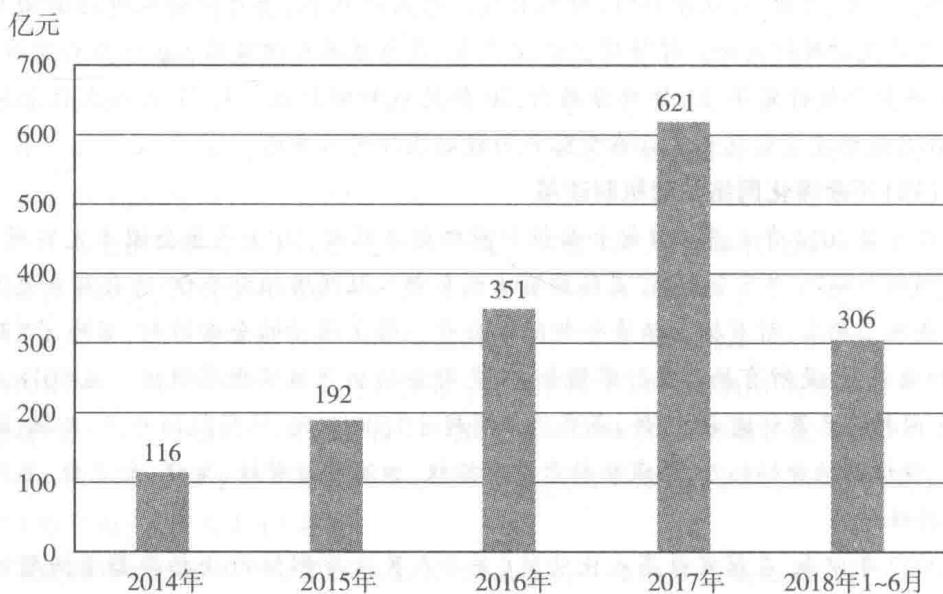


图1 2014~2018年6月江苏全省人民法院网络司法拍卖成交金额

四、突出强制性,集中执行常态化

江苏重点针对信息化手段难以施展的地区和案件,集中执行力量以“踏遍千山万水、走遍千家万户”的现场执行方式,强化运用搜查、拘传、拘留等传统手段,在被执行人及其财产可能出现的现场,常年开展“夜间执行”“凌晨执行”“假日执行”。有的大型集中执行活动,一次性集中出动警力超过500人,并使用现场指挥车、无人机等高科技装备监控指挥、固定证据。2017年,全省人民法院开展集中执行活动6483次,出动执行人员逾10万人次,实施搜查8496次,拘留16,389人次,罚款1133人次,罚款金额3021.51万元。2018年上半年,全省人民法院开展集中执行活动3360次,出动

执行人员逾 5.8 万人次,实施搜查 6061 次,拘传 13,591 人次,拘留 7780 人次,罚款 702 人次,罚款金额 1680 万元。

与集中执行常态化相呼应,全省法院还积极探索各种新型执行调查手段。江苏省高级人民法院与人保江苏分公司合作,在全省推行执行悬赏保险制度,在“中国江苏网”设立江苏法院“执行悬赏举报”平台,并在全国率先全面推行律师调查令制度。2018 年上半年,全省法院发布悬赏公告 1128 件,通过悬赏查控下落不明被执行人 155 人、机动车 74 辆,发放悬赏金 101 万元,制发律师调查令 2945 件。无锡市中级人民法院研发“被执行人履行能力大数据智能分析系统”,运用海量数据,动态描述被执行人社会关系、资金往来、财产信息等综合状况,以全景视图形式呈现被执行人综合履行能力,并形成翔实的报告。该系统荣获“江苏省政法工作优秀创新成果”二等奖,并将在全省法院推广。

五、创新执行管理考核机制,加强执行规范化建设

(一) 强化案件流程管理

江苏省三级人民法院全面运行“人民法院执行案件流程节点管理系统”,并全部与最高人民法院成功对接,目前每 2 分钟向最高人民法院推送一次数据,可实现对执行案件 37 个节点全流程监控。全省配备执法记录仪 3164 台,基本做到一线执行人员人手一台。执行过程中,现场查封、扣押、搜查、款物交接等主要节点均通过执法记录仪形成视频记录,导入系统形成电子卷宗。

(二) 强化对终结本次执行程序案件管理

实行集中动态专门管理机制改革。专门开发的终本案件管理系统全面投入使用,目前已将历年累积的 113 万件终本案件全部录入该系统。进入终本系统的案件,从原承办人手中剥离,交由执行指挥中心集中管理,通过系统定期自动发起财产网络查询,一旦发现财产立即提示恢复执行。这项工作已经成为执行指挥中心的日常职责。2017 年,全省法院发现被执行人财产后恢复执行的终本案件 70,049 件,执结 55,691 件,同比分别增长 29.07%、37.42%;2018 年上半年恢复执行 44,777 件,同比增长 19.84%,执结 33,402 件,同比增长 25.94%,执行到位金额 110.68 亿元。

(三) 强化执行案款管理

改进管理方法,开发专门软件进行智能化管理,防止账目混杂、台账不清、前清后积。江苏全省所有法院已全部启用“一案一人一账号”的执行案款管理系统,为每个案件每个当事人配置专属虚拟账号,案款进出全程留痕。当事人还可通过网银转账、手机转账等多种方式支付。2018 年上半年已通过该系统到账执行款 23.16 万笔,金额 515.05 亿元,已发放 419.55 亿元,每一笔执行款的来源、去向都做到有迹可查。

(四) 建立符合执行工作规律的考核指标体系

实行“集约化、扁平化、可视化”管理模式。考核指标包括两个方面的内容：一是对执行法院的案件质效和执行综合管理的考核；二是对执行人员的绩效考核，实行分级、分类考核，实现考评考核的精准化、精细化。目的是发挥考核的导向作用和激励功能，促进执行管理、规范执行行为、提高执行质效。

六、创新符合执行规律的公开模式和方法，推进阳光执行

阳光执行要求执行过程和执行结果都要公开，双重透明。长期以来，当事人和社会公众对执行工作不满的重要原因之一是执行工作不公开、不透明，不清楚案件的办理进展，以及法院采取了哪些执行措施。但客观地说，执行活动时间、空间上的不确定性和碎片化特性，也为执行公开，特别是过程公开增加了很大难度。在江苏案多人少压力不断加大的情况下，要求执行人员与每一个案件当事人进行面对面的充分沟通也不现实，必须探索符合执行工作规律的执行公开模式和方法。最高人民法院司法公开三大平台建设，为建立开放、动态、透明、便民的执行公开机制打下了制度基础和实践基础。至2017年11月，中国执行信息网公开执行信息5349万条。^①江苏在此基础上，进行了进一步的探索。

一是借助信息化平台，创新执行公开模式。通过短信、手机客户端、网站等平台，主动向当事人公开重要执行进展等执行信息。申请执行人还可通过密码在全省三级人民法院互联网平台，对执行立案、执行人员、执行程序变更、执行措施特别是对被执行人财产查控情况、执行财产处置情况、执行裁决、执行案款分配、执行结案信息，以及暂缓执行、中止执行、终结执行、执行过程中执法记录仪形成的音视频记录等信息进行查询。

二是以常态化集中执行为切入点，尝试将执行活动的全程现场公开。江苏省高级人民法院大胆探索宣传新途径，联合电视、报纸、网络等各类媒体，通过互联网对集中执行行动进行6~24小时全程不间断直播，向社会展示了执行活动的细节和难度。2016年以来，已在常熟、徐州、无锡、苏州、盐城等地先后组织了5次全媒体网络直播法院“抓老赖”活动，累计吸引了4100万网民围观，344万人参与网络互动评论。仅2017年5月11日在盐城组织的“盐阜飓风”直播活动，至6小时直播结束时，围观网民已超1500万人次，回放访问量达200余万人次，参与直播的媒体达到24家，覆盖了央视网、人民网、新华网等中央及地方核心媒体和网易、新浪五大门户网站，赢得社会舆论的理解、认同和支持，同时也对被执行人造成强大的舆论压力，迫使部分被执行

^① 周强：《最高人民法院关于人民法院全面深化司法改革情况的报告——2017年11月1日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上》，载《人民法院报》2017年11月2日，第2版。

人主动履行义务。

此举初步探索出一种更高层次的执行公开模式：一是突破了媒介壁垒，24家中央、地方核心媒体和网易、新浪等五大门户网站各展所长合作共赢，形成了全方位立体式的传播方式，实现了影响力的最大化。二是突破了沟通局限，实现网上网下双向沟通。参与人数之多，评论支持率之高，超出预期。三是突破了执行即时公开难题，实现了公开的实时性和互动性，为执行公开和人民群众关注、了解司法执行活动提供了新的途径。最高人民法院周强院长对全媒体网络直播攻坚“执行难”的江苏经验批示“效果好，反响大”，江必新副院长、刘贵祥专委均对直播活动给予高度评价，并要求总结经验在全国推广。江苏省高级人民法院因全媒体直播的影响力，被中国政法大学法治传播中心评为“年度法院客户端学院奖”，被网易评为“最具传播力政务号”，被腾讯评为“2016年司法系统优秀运营奖”。

为加大执行公开的广度和深度，江苏人民法院还通过其他方式加强宣传。2016年以来，中央、省级媒体对江苏各级人民法院执行工作报告2000多次，央视“焦点访谈”“经济与法”等栏目多次进行专题报道。江苏省高级人民法院制作的《失去诚信的人生将无法上映》等公益广告在微信平台传播、市中心广告屏滚动播放，社会反响热烈，执行工作的强制性、规范性得到充分体现，司法威信进一步彰显。

七、坚持问题导向，重点攻坚

江苏围绕“四个基本”工作目标，坚持“问题导向”，找短板补差距，集中精力对有财产可供执行案件加大执行力度，对影响执行工作全局的老、大、难问题进行重点突破。

一是清理关联案件，打破执行僵局。江苏省高级人民法院执行指挥中心根据关联案件查询系统，对全省同一被执行人涉及关联未结（含终本）案件超过100件的情况进行定期筛查，并将此类案件集中交由中级以上人民法院执行，以打破财产处置权分散、执行款分配困难的执行僵局。2017年，江苏省高级人民法院提级执行4起关联案件，共涉及案件3671件。其中，一个被执行人涉案1300多件，案件涉及全省75家法院，长期陷入执行僵局无法推进，提级执行后，目前已取得明显进展。

二是严把终本结案质量关。组织开展“万起终本案件回头看”专项活动，各级法院共检查2016年12月1日至2017年年初结案的终本案件20,932件，占同期终本案件总数27%。检查中严格掌握终本案件结案标准，共对不符合终本条件的案件恢复执行5702件。江苏省高级人民法院和各市中级人民法院还抽取其中部分案件进行复查，每个中级人民法院均对检查情况制作了PPT向高级人民法院汇报，深入剖析发现的问题。评查后，对存在问题较多地区的中级人民法院院领导进行了约谈。

三是开展集中救助，化解历史遗留问题。在省委政法委的领导下，争取财政专项资金，开展执行救助专项活动，对在涉民生案件中因被执行人无履行能力而陷入生活

困难的申请执行人进行集中救助。2017年全省法院共发放救助资金5190万元,救助3811人次,解决案件2965件。

四是全面推进“执行转破产”。江苏转变工作理念,加强组织领导,创新工作机制,开展执行案件移送破产专项活动,对符合“执转破”条件的案件进行全面梳理统计,“执转破”工作取得了积极进展,在建立“府院协调”工作机制、设立破产专项基金、引入公益管理人和个人管理人、探索“执转破”类破产案件简易审理等方面,取得了明显效果。2017年全省法院执行局将423个企业被执行人移送破产审查,涉及执行案件逾1.3万件,有222个企业进入破产程序。2017年1~5月全省法院执行局移送破产的被执行企业298个,较2017年同期翻了一番,涉及执行案件9920件,已有137个企业进入破产程序。要求有条件的法院将“执转破”案件集中交由执行裁判庭办理,并探索“执转破”案件的简易破产程序,确定徐州市中级人民法院、苏州市吴江区人民法院等8家法院作为试点法院。在试点基础上,江苏省高级人民法院制定下发《关于规范执行案件移送破产的若干规定》《关于“执转破”案件简化审理的指导意见》《“执转破”案件法律文书样式》,向江苏省委提交《关于充分发挥企业破产制度功能推动经济更高质量发展的报告》,积极争取府院联动、破产管理人保障基金、破产企业职工安置基金、破产税收优惠等政策支持。“执转破”工作的“吴江经验”受到最高人民法院周强院长高度肯定,批示要求在全国推广。

五是加大拒执犯罪打击力度。江苏省高级人民法院与省公安厅、省检察院联合下发《关于办理拒不执行判决、裁定犯罪案件若干问题的指导意见(试行)》,进一步加强了公、检、法办理拒执罪公诉案件的协作;制定下发《关于拒不执行判决、裁定刑事案件自诉程序相关问题的意见》,进一步畅通了申请执行人提起刑事自诉的渠道。2017年拒执犯罪嫌疑人移送1472件、1576人次,以拒不执行判决、裁定罪追究刑事责任107人,以非法查封、扣押、冻结财产罪追究刑事责任20人,合计追究刑事责任人数同比上升35.92%,并向社会公布了两批共20件拒执罪典型案例。

八、深化执行工作体制机制改革,优化职权配置

以推进审执分离执行体制改革为契机,进一步完善执行工作机制,优化执行资源配置,为基本解决执行难提供有力的保障。

一是充实执行人员,升格执行机构。全省法院在编执行人员达到3343人,占法院在编人员总数的比例从2015年的不到13%提高到20.78%;还从其他部门临时抽调828人投入执行。全省除江苏省高级人民法院和南京市中级人民法院因在编人员基数过大外,其余法院执行人员占在编人员比例均已超过15%。在省委主要领导的直接关心下,已明确中级、基层人民法院执行局的建制规格按照副局级配备,纳入省市领导职数预审库,这一历史遗留问题得到解决。

二是设立与执行局相分离的执行裁判庭。至2018年6月,江苏省高级人民法院、全部13个中级人民法院和44个基层人民法院设立了执行裁判庭,其余基层人民法院在其他审判庭加挂执行裁判庭牌子,负责办理执行异议复议、执行监督(对消极执行监督除外)、案外人异议和异议之诉案件。2017年,全省人民法院受理执行异议案件11,643件、执行复议案件1893件、涉及违法执行的执行监督案件3207件,同比分别增长57.27%、33.40%和52.50%,当事人的法定救济渠道更加畅通,对执行实施行为的监督得到强化,有效促进了执行规范化。全省人民法院还审理了大量案外人异议诉讼案件,有效化解了大量涉执实体性争议。

三是调整三级人民法院执行局职能定位。确立执行局在纵向上行使司法监督和行政管理的双重职能,在横向上建立跨地区案件协调执行工作机制。要求高级、中级人民法院执行局把工作重心调整为对下监督、指导、管理和指挥,把自身执行力量集中用于提级执行下级法院执行不了、执行不好、关联案件众多和形成执行僵局的案件,将普通自执案件下放给基层人民法院执行。

四是实行执行人员分类管理和执行团队办案模式。截至2018年6月,全省中级、基层人民法院配备从事执行工作的员额法官共计1052名,占员额法官总数的16.13%,为执行办案的合法性和规范性提供了基本人员保障。下发《推行执行团队办案模式的指导意见(试行)》,以执行人员分类管理为基础,推行法官主导下的法官助理、书记员、司法警察分工协作的团队办案模式。根据这一模式,团队成员的权力和责任明晰,有判断性质的裁定、决定和命令由法官作出,裁决的具体实施由法官助理、书记员、司法警察根据法官指令完成,最大化发挥了各成员的积极性,能够实现“1+1>2”的团队整体效能。从该模式的运行情况来看,1名法官带领的4~6人团队,一年可保质保量结案600~800件。截至2018年8月,全省法院已建立执行实施团队675个。

五是实行繁简分流。将查控端口迁移至执行案件立案后、分案前,根据查控结果,以有无现金财产可供足额执行为标准对案件进行繁简分流。对于查控到的现金资产足以满足执行的,作为简单案件交由快速执行团队执行,以提高执行效率。

九、基本解决执行难工作取得重大进展

江苏是案件大省,以全国1/20的执行人员,承担了全国1/10以上的执行案件。五年来,执行质量、效率、效果逐年提升。

尤其是2016年以来,为贯彻落实最高人民法院关于“用两到三年时间基本解决执行难问题”的决策部署,江苏各级人民法院高度统一思想,加强组织领导,举全省法院之力攻坚克难,完成了基本解决执行难阶段性任务。2016年,全省法院受理执行案件572,618件,同比增长18.97%。2017年同比又增长23.62%,受理案件数量达到

707,861 件,连续第 5 年位居全国第一(见图 2);其中,新收 556,100 件,同比增长 19.14%。全省法院 2016 年执结案件 421,018 件,同比增长 12.16%;2017 年执结 543,043 万件,同比又增长 28.98%。人民法院的执行工作整体呈现出良好的发展态势。

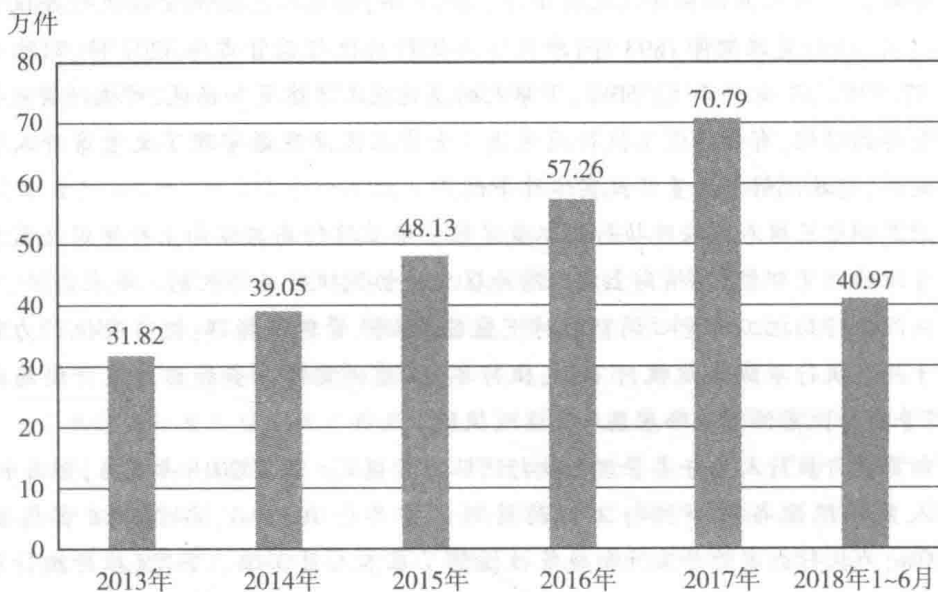


图 2 2013~2018 年 6 月江苏全省法院受理执行案件数

五年来,执行工作之所以能取得巨大成果,关键在于党中央的正确领导和各级党委的领导、重视和支持,总览全局、协调各方,从而汇聚全社会力量,形成“党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会参与”的综合治理执行难工作大格局。党的十八届四中全会明确提出“要切实解决执行难”。2016 年,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》,显示了中央对执行工作的高度重视。2017 年 10 月 27 日,44 个国家部委、中央机关联署发布《关于印发对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录的通知》(以下简称《备忘录》),《备忘录》共提出八类 55 项惩戒措施,对失信被执行人设立金融机构、从事民商事行为、享受优惠政策、担任重要职务等全面进行限制,有效推动了执行联动机制和社会诚信体制的完善和发展。

2018 年是基本解决执行难的攻坚决胜之年。江苏法院距离实现基本解决执行难“四个基本”的总目标仍有较大差距,工作中仍面临一些困难和问题:截至 2018 年 6 月 15 日,全省法院未结首次执行案件还有 201,636 件,绝对数量庞大,局部地区更为突出,2018 年第一季度,首次执行案件结案率仅 42.88%,大量有财产可供执行案件不能在法定期限内执行到位。究其主要原因,一是社会诚信缺失的情况仍较严重。有的被执行人从诉讼阶段就开始转移财产、逃避债务,而法院目前仍缺乏有力打击此类

行为的手段。二是部分领域执行联动难推进。尤其是“被执行人难找”的问题仍未能取得突破,需要从政策层面解决公安部门协助查控被执行人、查扣车辆,通信管理部门及运营商协助提供被执行人手机定位信息等问题。三是打击拒执犯罪的力度有待进一步加大。目前全省判处拒执罪案件的数量与执行案件总量的比例在全国排名靠后,公、检、法之间的协调需进一步加强。四是特殊主体主动履行义务的意识有待进一步加强。五是案多人少矛盾仍然是阻碍执行工作健康发展的“瓶颈”。执行人员数量虽有一定增加,但仍然无法适应持续高速增长的案件量,一线办案人员工作量长期处于“超饱和”状态。同时,消极执行、拖延执行、选择性执行、不规范执行等问题尚未彻底根除。

举世瞩目的中国共产党第十九次全国代表大会,作出了中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主义主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治论断,确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位,提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标,对新时代推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程作出了全面部署。党的十九大报告提出,要深化依法治国实践,成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。并进一步要求深化司法责任制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。新时代、新矛盾、新思想、新方略、新任务、新征程,对人民法院工作提出了新的更高的要求。我们要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作,忠实履行宪法和法律赋予的职责。

具体到执行工作,江苏全省各级人民法院将以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神为动力,紧紧依靠党的领导和各界支持,全力以赴,刻苦攻坚,坚决打赢“基本解决执行难”这场硬仗:一是全面对照《人民法院基本解决执行难第三方评估指标体系》,查找短板、补齐短板;二是重点推进、精准攻坚,打好“清理积案歼灭战”“终本达标歼灭战”“财产处置攻坚战”,强力推进“执行转破产”,整合三级人民法院执行力量,协同作战,全力攻坚克难;三是进一步推进执行信息化和执行指挥中心实体化建设,打造“最强大脑”;四是进一步加强执行队伍政治业务建设,探索完善以法官为主导的执行团队运作模式,锻造“最强团队”,实现“最强大脑”与“最强团队”有机结合;五是以执行指挥中心实体化运行为抓手,切实加强执行案件管理,实现执行集约化、精细化、规范化,强化监督考核,确保如期完成基本解决执行难的目标任务。

目 录

上编 执行体制机制改革

专题一	“执行难”的产生、演变、表现及成因	3
专题二	审判权和执行权相分离体制改革试点的实践探索	48
专题三	以执行指挥中心为抓手的执行信息化建设	57
专题四	执行公开制度的创新与发展	86
专题五	执行权运行机制：从“统一管理”“分权集约”到“最强大脑 + 最强团队”	102
专题六	突出执行强制性的实践探索	142
专题七	常态化集中执行	178
专题八	法院自主进行网络司法拍卖的改革实践	191
专题九	终结本次执行案件管理机制	219
专题十	执行转破产机制	237
专题十一	集中执行全媒体直播的宣传模式创新	266
专题十二	执行工作单独考核机制	277

下编 执行法律适用疑难问题研究

专题一	抵押权非讼实现中的问题及程序完善	296
专题二	被执行人到期债权的强制执行	314
专题三	被执行人“唯一住房”的强制执行	345

专题四 执行和解制度的实践及其问题	360
专题五 执行救济制度实施中的实务问题	408
附 篇 江苏省高级人民法院强制执行规范性文件汇编	491
后 记	492

PART

上编 执行体制机制改革

专题一 “执行难”的产生、演变、表现及成因

解决“执行难”,首先应深入分析到底什么是“执行难”,它是如何产生和演变的,有哪些具体的表现形式,又是由哪些原因造成的。以此为基础,方可对症下药,就如何解决“执行难”探寻具有针对性和可行性的实践进路。

一、“执行难”问题的产生及演变

对“执行难”的分析,首先应对这一概念进行科学界定。“执行难”一词由谁提出,何时提出,已难以考证。有的观点认为,通常所说的“执行难”,其实是个笼统用语,具体可分三个层次:有条件执行但执行不力、欠缺履行能力而无法执行、有履行条件但难以执行。^①有的观点认为,有条件执行但执行不力和欠缺履行能力而无法执行这两种情形并非真正意义上的“执行难”。“执行难”应当是被执行人有履行条件,但法院难以执行的情形。也有观点将“执行难”区分为广义和狭义,广义的“执行难”是指“人民法院在执行程序中,因受到社会、政治、经济、舆论等诸多方面的非法干预和影响,而使其组织实施执行措施不能或实施的执行措施失去功效,致使执行当事人的合法权益受到损害、执行秩序遭受破坏的司法过程”;狭义的“执行难”是指“执行员在执行个案中,因某种来自内部或外部的非法对抗执行的行为,而使其不能实施执行行为或实施的执行行为不能继续进行的执行过程”。^②还有

^① 王基信、毛煜焕、邓兴广:《执行联动机制:执行难的多元化协作破解》,载江必新主编:《执行工作指导》2006年第3辑(总第19辑),人民法院出版社2006年版,第170页。

^② 高执办:《“执行难”新议》,载《人民司法》2001年第5期。

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件宣传广告页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



观点认为,“执行难”作为一种客观存在的现象,其具体内涵可以分为如下几个层次:“首先,‘执行难’就其实质内容来看就是‘权益实现难’。其次,根据权益是否最终得以实现,‘执行难’又可以分为‘权益未实现’和‘权益实现过程难’,前者是指权利人就执行依据所确认的权益在义务人未自觉履行的情况下向人民法院申请执行并经强制执行后未能得到充分的实现;后者是指申请执行人的权益虽然最终得以实现,但因执行程序耗时过长,人力、财力和时间等花费过多而回顾起来认为权益实现难。最后,根据被执行人有无履行能力,‘权益未实现’又可以分为因被执行人无履行能力而无法实现权益和被执行人虽有履行能力但由于各种原因权益未得到实现。”^①

目前对“执行难”最为权威的表述,是在中共中央《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》(中发[1999]11号)中。该通知将“执行难”概括为四句话,即“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”。此外,最高人民法院执行局曾将“特殊主体难碰,特殊财产难分配”两种情形也列为“执行难”的表现形式。^②

笔者认为,“执行难”并非法学概念,而是对一种特殊社会现象进行描述的社会学概念。正如有观念认为,作为我国社会经济转型期、过渡期一种特殊的法律现象,“‘执行难’可以被理解为一种功能相当有限的法律程序直接面对过于复杂的社会现实,不得不处理远超过其制度容量的问题时不堪重负而引起的制度扭曲或制度紧张”。^③“执行难”既是一个结果性的概念,也是一个过程性的概念。从结果性的角度来看,“执行难”最直接的含义就是已生效的法律文书难以得到有效执行。但由于诉讼和执行都是事后的救济制度,而市场活动中的交易风险与社会生活中的社会风险客观存在、难以避免,这些风险债权人无论是否提起诉讼、是否胜诉都必须面对,就算法院穷尽一切手段,也不可能保证每一个胜诉当事人受损的权益都完全恢复。因此,应当将因被执行人没有履行能力的“执行不能”情形从“执行难”的概念外延中予以剔除,以厘清执行不能与被执行人有履行能力而未予执行之间在法律上的边界。从过程性的角度来看,“执行难”主要是指执行机构在执行活动中遇到的被执行人难找、执行财产难寻、协助执行人难求、应执行财产难动等工作开展上的困难。综上,“执行难”可以归纳为执行机关(人民法院)在执行活动过程中,因遇到主客观等因素的阻碍,导致执行目的无法实现的现象。

作为社会学概念的“执行难”,也需要用社会学的思维方式对其进行分析,即以实证主义方法,从变动着的社会系统的整体出发,通过分析相关社会主体(尤其是人民

① 沈志先主编:《强制执行》,法律出版社2012年版,第32~33页。

② 最高人民法院执行局编:《法院执行理论与实务讲座》,国家行政学院出版社2010年版,第66~68页。

③ 邹川宁:《民事强制执行基本问题研究》,中国法制出版社2004年版,第45页。

法院)的社会关系、社会行为与整个社会系统的有机联系和互动关系,来研究“执行难”这一现象发生和发展的规律。我们尝试以人民法院的视角,对“执行难”问题的产生、发展和演变过程加以梳理,认为这一过程大致分为四个阶段:

(一) 第一阶段(中华人民共和国成立后至改革开放初期):前“执行难”时期

在这一阶段,限于当时特定的政治、经济和社会原因,日后所谓的“执行难”问题尚未出现。究其原因,主要有以下几点:

一是国家实行高度集中的计划经济体制,生产资料的所有制形式以公有制为主(全民所有制和集体所有制),私人所有的生活资料尚不丰富,民事关系、经济关系相对比较简单,发生民商事纠纷的概率相对较小,即使发生也大多通过行政途径而不是司法途径解决,因此民商事案件总量极小。从1980年10月至1981年9月,地方各级人民法院处理的一审民事案件仅有63.2万余件(其中婚姻家庭纠纷36.5万余件,财产权益纠纷26.7万余件);处理的经济案件仅有1.46万余件,其中大部分是经济纠纷案件,也有一部分是与这类纠纷有关的刑事犯罪案件。^①

二是政策和调解工作的力量强大,有限的民事案件主要是以自动履行或谅解的方式得到最终解决,强制执行并未成为法院裁判实现的主流途径。其实早在中华人民共和国成立初期,我国就已认识到了执行程序的独立价值,如1954年颁布的《人民法院组织法》第38条明确规定:“地方各级人民法院设执行员,办理民事案件判决和裁定的执行事项,办理刑事案件判决和裁定中关于财产部分的执行事项。”最高人民法院1956年下发的《各级人民法院民事案件审判程序总结》也将“执行”作为一个章节列出。然而,上述法律和文件并未在实践中得到很好的落实。至1963年,第一次全国民事审判工作会议提出“调查研究,就地解决,调解为主”的民事审判工作方针,^②“就地解决”成为民事权益兑现的主要方式,甚至到1984年,最高人民法院工作报告仍反映“(民事审判工作)就地解决的案件,在审结的案件中,占80%左右”。^③执行工作由此失去用武之地,自然也就不存在“执行难”的问题。

三是在高度集中的计划经济模式下,全国的经济活动纳入中央计划之中,地方机动性和灵活性很小,除了1957年至1961年短暂的“财政放权”,地方财政总体上附属于国家财政。如在第一个五年计划(1953~1958年)期间,中央财政收入占总收入的80%,占总支出的75%,省一级财政收入只有5%的农业税附加、3%的总预备费以及

^① 参见1981年12月7日江华在第五届全国人民代表大会第四次会议上所作的最高人民法院工作报告。

^② 此后这一方针进一步发展完善为“依靠群众、调查研究、调解为主、就地解决”,参见1964年谢觉哉向第三届全国人民代表大会第一次会议所作的最高人民法院工作报告。

^③ 参见1984年5月26日郑天翔在第六届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

自筹部分资金,三项收入数额都有限。^①因此,地方党政机关出于地方或部门保护的目而干预或干扰执行的问题尚未出现。

(二) 第二阶段(改革开放初期~1998年):“执行难”出现和爆发时期

1. “执行难”问题的出现及爆发

在这一阶段,随着国家经济体制由计划经济向市场经济全面转变,各种经济纠纷不断增多,法院收案数急剧膨胀,而实际执行到位的案件比例一直在低位徘徊。“执行难”问题在经济纠纷领域首先出现并爆发,随后逐步蔓延到传统民事纠纷、行政纠纷等领域,最终发展成为人民法院不得不长期面对而又无法根本解决的重大难题,成为社会关注的焦点之一。

从这一时期最高人民法院的工作报告来看,提及执行工作最早是在1984年:“……同时加强了执行工作,维护了法律的严肃性,受到了人民群众的欢迎。”^②之后,“执行难”问题首先在经济纠纷领域出现:“在经济活动领域内,一些干部不是将法律作为保护人民合法权益和国家利益的武器,而是实用主义地对待法律,把法律当成保护本地区局部利益的工具……甚至阻挠法院对一些案件的受理、判决和执行。”^③1987年最高人民法院工作报告,首次将“有的判决和裁定没有得到执行”^④作为人民法院工作的缺点和问题提出。1987年,“执行难”已经成为经济审判工作中最突出的问题,“……经济纠纷案件判决后未能执行的,1985年、1986年均约为20%左右,1987年上升到30%左右,有的省高达40%以上”。^⑤在同年召开的全国法院工作会议上,首次对执行难问题进行了专门讨论,最高人民法院工作报告更是明确要求“大力扭转执行难的局面”。^⑥这是最高人民法院在工作报告中首次使用“执行难”一词。

此后数年,最高人民法院工作报告陆续提及离婚等传统民事案件和行政诉讼等新类型案件的执行困难。1991年的工作报告中,已经将“一部分经济纠纷和民事案件判决的‘执行难’”,定性为“多年来困扰法院工作的一个突出问题。”^⑦从此以后,最高

① 张千帆:《中央与地方财政分权——中国经验、问题与出路》,载《政法论坛》2011年第5期。

② 参见1984年5月26日郑天翔在第六届全国人民代表大会第二次会议上所作的最高人民法院工作报告。

③ 参见1986年4月8日郑天翔在第六届全国人民代表大会第四次会议上所作的最高人民法院工作报告。

④ 参见1987年4月6日郑天翔在第六届全国人民代表大会第五次会议上所作的最高人民法院工作报告。

⑤ 参见1988年4月1日郑天翔在第七届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

⑥ 参见1988年4月1日郑天翔在第七届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

⑦ 参见1991年4月3日任建新在第七届全国人民代表大会第四次会议上所作的最高人民法院工作报告。

人民法院历年的工作报告中几乎都会提及执行难及如何解决执行难的问题,一直延续到20世纪末(见表1-1)。

表1-1 最高人民法院工作报告关于“执行难”的表述

年份	表述
1993	“执行难”的问题仍然比较突出
1994	各级人民法院针对当前存在的“执行难”问题,普遍建立了执行机构,充实了执行力量,强化了执行措施
1995	在各方面的支持、配合下,大力解决“执行难”的问题
1996	近几年来,“执行难”问题一直困扰着人民法院
1998	当前“执行难”的问题仍很突出
1999	“执行难”问题仍然存在

执行工作在最高人民法院工作报告中所占篇幅也逐年增加,最初仅在经济审判部分顺带提及,1990年首次将执行工作单独列为工作报告的一小节,1998年首次将执行工作单列为报告的一个部分,与刑事、民事、经济、行政和国家赔偿等业务领域并列。

在这一时期的执行案件,出现了两方面的重大变化:

一是执行案件数量高速增长。1991年全国法院执行案件结案数为885,756件,1993年为912,354件,1995年激增至1,337,168件,1997年已达到1,702,775件,1999年达到2,645,341件,将近是1991年的3倍(见图1-1)。

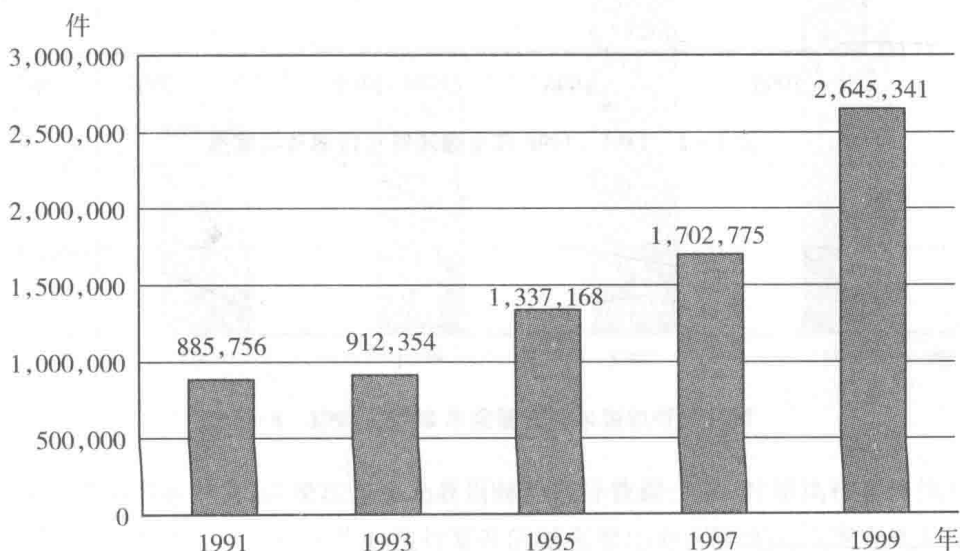


图1-1 1991~1999年全国法院执行案件结案数

二是执行到位案件的比例逐年降低。从这一时期执行案件结案率的变化来看,总体呈逐年降低的趋势,至1998年已降至80%以下,而1998年各类案件合计的结案率为94.23%,两者形成了鲜明对比(见图1-2)。以自动履行、和解、强制执行三种方式结案的案件占有所有已结执行案件的比例,这一年也下降到了78.81%(见图1-3)。这意味着法院受理的执行案件中,仅有62.65%执行到位。而且,由于当时执行案件的结案标准参照诉讼案件,即只有执行到位或终结方能结案,还没有“终结本次执行程序”等执行退出的结案方式,导致每年均有大量的案件因未能执行到位而积压,1995年为240,601件,至1998年已达到536,338件(见图1-4)。截至1998年年底,全国法院共积存未执行案件53万余件,标的金额总计1000多亿元人民币。^①

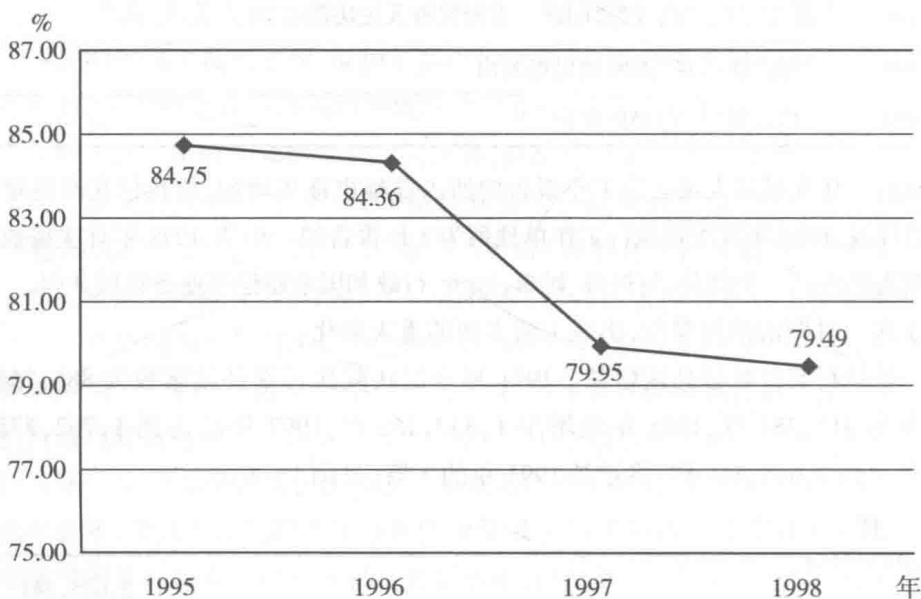


图1-2 1995~1998年全国法院执行案件结案率

^① 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》(中发[1999]11号)。

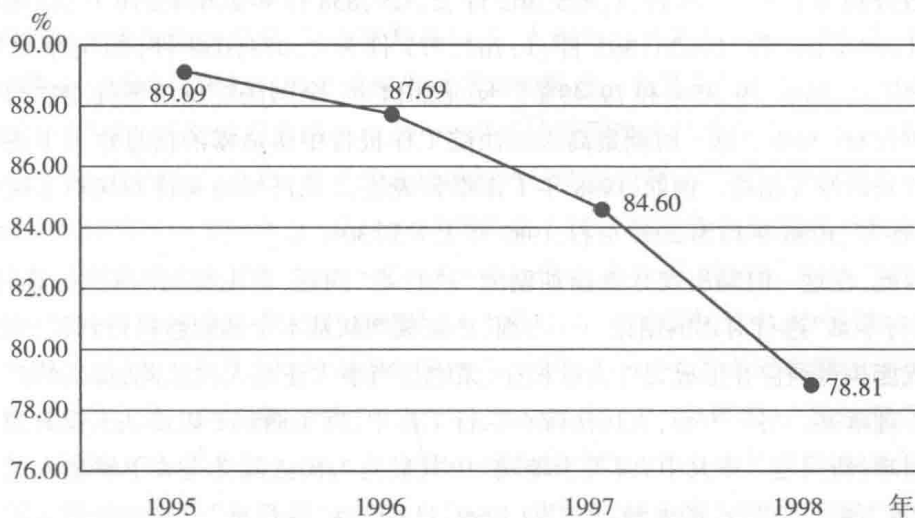


图 1-3 1995~1998 年全国法院以自动履行、和解、强制执行三种方式结案的案件占有所有执行到位案件的比例

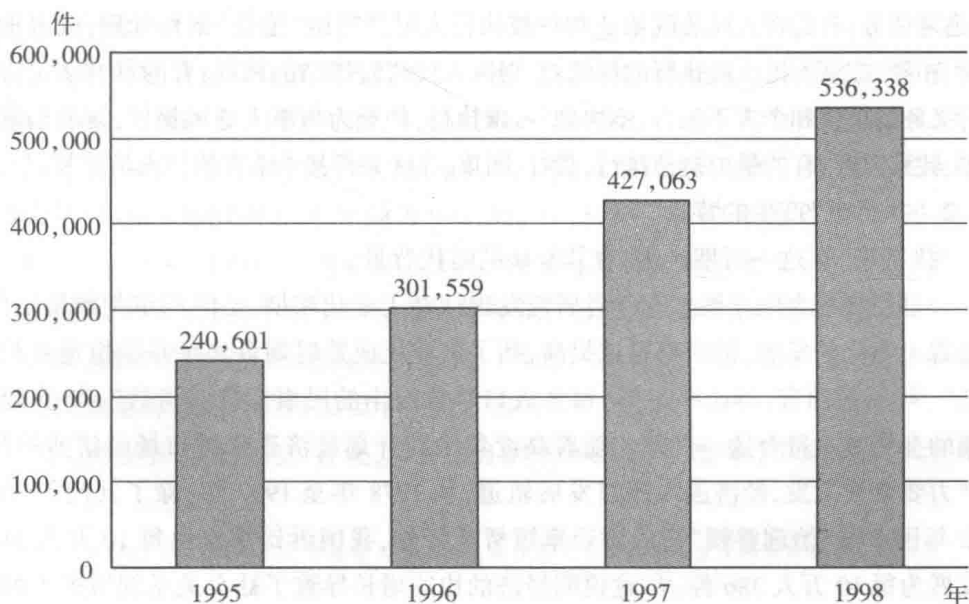


图 1-4 1995~1998 年全国法院未结执行案件数

然而值得注意的是,以现在的眼光看当时的统计数据,这一时期执行案件执行到位的比例其实并不算低。由于当时执行案件的结案套用诉讼案件的结案方式和统计方法,案件执行到位的才能结案,因此从当时的“结案率”大体可以了解执行案件实际执行到位的比例。根据最高人民法院提供的数据,1995~1998年,全国法院执行案件

受理数分别为 1,577,769 件、1,928,362 件、2,129,838 件和 2,614,376 件,结案数分别为 1,337,168 件、1,626,803 件、1,702,775 件和 2,078,038 件,结案率分别为 84.75%、84.36%、79.95% 和 79.49%。反观 2014 年,全国法院执结案件中执行到位的比例仅 66.33%。这一时期最高人民法院工作报告中所透露的信息也与上述统计数据反映的情况相符。例如,1988 年工作报告表述,“经济纠纷案件判决后未能执行的,1985 年、1986 年均 20% 左右,1987 年上升到 30% 左右”。^①

因此,在这一时期出现并逐渐加剧的“执行难”问题,首先是与“前执行难时期”的“执行不难”进行对比的结论。一方面,法院裁判从基本全部能够执行到位,到仅有六七成能执行到位并形成案件大量积存,无论是当事人还是人民法院,都必然产生明显的心理落差。另一方面,人民法院在执行工作中,确实遇到了以往从来没有遇到过的新困难、新问题。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》(中发[1999]11 号)将“执行难”形象地概括为被执行人难找、执行财产难寻、协助执行人难求、应执行财产难动,并列出了以下突出的表现:“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做‘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。”

2. “执行难”产生的背景

“执行难”在这一时期产生,有其复杂的时代背景。

一是经济社会的发展。有学者研究发现,“在工业化初期,法院的审判数量较低;但随着工业化的发展,诉讼率迅速提高;到了工业化成熟时期诉讼率开始稳定并趋于降低”。^② 一般而言,诉讼率是指“每个人口单位提出的民事案件的指数”。^③ 我国诉讼率的变化基本符合这一规律。随着高度集中的计划经济逐步被市场经济所取代,生产力要素被激发,经济进入高速发展轨道,从 1978 年至 1997 年,除了其间 1990 ~ 1992 年因市场“治理整顿”造成诉讼率短暂下降外,我国诉讼率也由每 10 万人 31.2 件发展为每 10 万人 386 件。^④ 这说明经济的快速增长导致了社会关系领域极大的调整、重构,改革产生的冲突与矛盾推动着诉讼率的上升。同时,经济发展引起的社会

^① 参见 1988 年 4 月 1 日郑天翔在第七届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

^② 汤鸣、李浩:《民事诉讼率:主要影响因素之分析》,载《法学家》2006 年第 3 期。

^③ [美]埃尔蒙:《比较法律文化》,贺卫方、高鸿钧译,生活·读书·新知三联书店 1990 年版,第 158 页。

^④ 汤鸣、李浩:《民事诉讼率:主要影响因素之分析》,载《法学家》2006 年第 3 期。

观念变迁,使人们生活、交往的习惯发生变化。我国传统法律文化虽然长期将诉讼作为一种消极的价值加以否定,但改革开放以来,人们的权利意识日渐觉醒,大规模的立法也使通过诉讼保障权利的渠道越来越宽阔和畅通。尤其在法治建设的初期,“为权利而斗争”成为极有号召力的口号,并形成了鼓励诉讼的社会氛围,这使越来越多的人倾向于借助国家公权力,通过诉讼和强制执行实现权利。

诉讼案件数量的大幅上升,是这一时期最高人民法院工作报告的重点内容。例如,“人民法院民事收案逐年大量上升,1979年比1978年上升29.6%,1980年比1979年上升45%,1981年上半年比1980年同期上升27%。民事收案中,不仅婚姻家庭、继承、房屋、宅基地、损害赔偿等案件显著增多,而且新增加了许多因不履行合同和为争山林、水利、农具、耕畜、肥料而发生的案件”(1981年);^①“五年来,人民法院受理的民事案件逐年大幅度上升。1982年全国一审民事收案77万多件,比1981年上升17%,比1978年上升了1.7倍”(1983年);^②“近年来,民事案件中债务案件增长最快,而且逐年增长。1987年,全国法院受理的债务案件达到256,432件,比1983年增长了七倍多”(1988年);“1983年全国地方法院普遍建立了经济审判庭后,审理的经济纠纷案件逐年成倍地增长,1987年,达到365,848件,比上年增加18.63%,比1983年上升8倍多”(1988年)。^③

这种案件数量持续高速增长的气势一直延续到20世纪末。全国法院审结的民事案件,1983~1987年的五年间为4,634,822件;1988~1992年为8,936,284件,增长92.81%;1993~1997年,共审结13,515,156件,又增长51.24%。全国法院审结的经济案件,1983~1987年的五年间为994,302件;1988~1992年为2,996,496件,增长201.16%;1993~1997年,共审结6,168,398件,又增长105.85%。^④然而,市场活动中的交易风险与社会生活中的社会风险客观存在、难以避免,市场活动与社会生活越是活跃,这种风险发生的绝对量就越大。因此,“执行难”问题的产生,是经济社会发展与民商事诉讼案件持续大幅增长的必然结果。

二是利益格局的分化。首先,多种所有制主体的出现,改变了以往国有和集体公

^① 参见1981年12月7日江华在第五届全国人民代表大会第四次会议上所作的最高人民法院工作报告。

^② 参见1983年6月7日江华在第六届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

^③ 参见1988年4月1日郑天翔在第七届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

^④ 以上数据参见1988年4月1日郑天翔在第七届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告、1993年3月22日任建新在第八届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告和1998年3月10日任建新在第九届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

有制经济一统天下的局面,不同的利益主体出现,使各方主体的利益出现根本性冲突的情况成为常态,强制执行便由此成为实现一方当事人权益的重要方式。其次,一些党政机关经商办的企业与开办单位脱钩后遗留的债务问题无人问津,也是产生执行难的最初原因之一。例如,1988年最高人民法院工作报告反映:“1984年下半年以及1985年上半年,许多‘四无公司’一哄而起,一些党政机关和事业单位也纷纷经商办企业……经过整顿,一些‘四无公司’的执照被取消了,党政机关与所办企业脱钩了,但这些‘公司’、企业遗留下的债务纠纷很多,起诉到法院后,有的找不到被告;有的‘要钱没有,要命一条’;有的主管机关不负责清偿债务。对这样的纠纷,法院判决后,无法执行。”^①其实,早在1980年中央就开始实行划分收支、分级包干的“分灶吃饭”的财税体制,扩大企业自主权,也使地方政府控制的资源越来越多,地方利益、部门利益开始分化,长期干扰法院执行工作的地方保护、部门保护开始出现。1986年最高人民法院工作报告就指出:“在经济活动领域内,一些干部……如果法院判决本地应偿还外地的债务,就不高兴,就指责法院‘胳膊肘往外拐’;甚至阻挠法院对一些案件的受理、判决和执行。”^②又如,1990年最高人民法院工作报告指出:“目前仍有相当一部分案件的判决执行不了,经济纠纷案件‘执行难’的情况尤为突出。造成执行难的因素很多,其中主要是地方保护主义和本位主义的干扰。”^③直到1998年分税制改革实行5年后,最高人民法院工作报告还将地方保护主义作为造成执行难的主要原因提出:“尽管执行工作取得了进展,但是当前‘执行难’的问题仍很突出,其主要原因是当事人法制观念淡薄,地方和部门保护主义的干扰严重……”^④

三是替代解决机制的萎缩。美国学者格鲁克曼(Gluckman)提出简单关系和复杂关系的划分,认为在复杂关系中,当事人有很多相互控制的方法,因此较少采用诉讼的方式解决争端;而在简单关系中,诉讼则是解决争端的主要方法。^⑤我国随着工业化、城市化程度的提高,人口流动变得普遍,传统农业社会逐渐被现代商业社会所取代,人与人之间的关系越来越疏远,人际关系趋于简单化,因此人们越来越倾向于通过诉讼以及强制执行解决争端、实现权益。与此同时,诉讼和强制执行的传统替代性解决机制如人民调解,则日渐式微。人民调解解决的纠纷数由1991年的713万件锐减到

① 参见1988年4月1日郑天翔在第七届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

② 参见1986年4月8日郑天翔在第六届全国人民代表大会第四次会议上所作的最高人民法院工作报告。

③ 参见1990年3月29日任建新在第七届全国人民代表大会第三次会议上所作的最高人民法院工作报告。

④ 参见1998年3月10日任建新在第九届全国人民代表大会第一次会议上所作的最高人民法院工作报告。

⑤ 汤鸣、李浩:《民事訴訟率:主要影响因素之分析》,载《法学家》2006年第3期。