

[文章编号]1009-3729(2012)03-0052-05

# 民事判决执行难的原因分析

郑世保

(郑州轻工业学院 政法学院, 河南 郑州 450002)

[摘要]民事判决执行难一直是民事诉讼实务界的顽疾,它损害了司法的威信,动摇了人们对法律的信仰。我国民事判决执行难的原因主要是,司法权弱化、执行机构设置不当、执行法律与其他相关法律之间缺乏协调、执行根据不能使人信服、执行措施落后、执行的具体规范不完善、社会信用体系缺失、法制意识淡薄等。对此,应通过制度建构、政治体制改革及道德建设等加以克服,以消除民事判决执行难问题。

[关键词]执行难;社会信用体系;法制意识

[中图分类号]D925.1 [文献标志码]A

民事判决执行难的内涵有广义和狭义之分。广义的执行难是指生效法律文书无法实现的一切情况,这既包括被执行人本人没有履行能力,也包括执行机关采取措施不力、协助执行人懈怠协助、被执行人转移、隐匿财产或暴力抗拒执行、部门或地方保护主义阻挠执行等<sup>[1]</sup>;而狭义的执行难仅仅是指被执行人有履行能力而拒不履行生效法律文书的情况<sup>[2]</sup>。基于研究的需要,本文中的“执行难”取狭义内涵。狭义的民事判决执行难一直是民事诉讼实践中的顽疾,它动摇了人们对法律权威的信仰,甚至危及到社会的稳定。只有认清民事判决执行难产生的原因,才能对这一顽疾予以彻底根除,因此学者们对民事判决执行难产生的原因展开了深入探讨。<sup>[3-5]</sup>本文拟在现有研究成果的基础上结合自己的调研,对导致我国民事判决执行难的原因进行深入的分析研究。

## 一、司法权弱化

司法权是指国家司法机关依据其法定职权和程序、使用审判的形式将相关法律适用于具体案件的专门化活动。从广义上看,司法权包括检察权,但目

前一般采用狭义司法权说,即司法权虽然包括检察权但明显偏重于审判权,或者仅仅指审判权(即以法院为相应机关)。根据现代司法理论,司法权与行政权应该相互独立、相互制衡。虽然我国的宪法、人民法院组织法以及民事诉讼法等相关法律明文规定了“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干预”,但司法实务中由于法院在人事任命、经费拨付等方面受制于地方的党委、人大、政府,因此司法权在权力体系中事实上处于一种从属的地位,缺乏应有的独立性,法院很难做到独立执行民事判决,这不可避免地导致了执行难。

宪法规定,司法权与行政权是并列的权力,二者并无隶属关系。但是由于各级法院的经费来自于同级人民政府,这就决定了法院对于同级政府的依赖性和二者利益上的相关性,司法机关实际上处于从属地位。一些行政主体受自身利益的驱动,在其管辖范围内或明或暗地打压、干涉民事判决执行的现象频频发生,至高无上的司法执行权威受到削弱。<sup>[6]</sup>地方法院更多地倾向于从发展地方经济的角度去行使民事判决的执行权,而很少从法律正义出

[收稿日期]2011-09-06

[基金项目]河南省人民政府决策研究招标课题(2011B904);河南省社会科学规划项目(2008FFX014);郑州轻工业学院博士科研基金资助项目

[作者简介]郑世保(1969—),男,河南省光山县人,郑州轻工业学院副教授,博士,主要研究方向:诉讼法学、司法制度。

发、把国家法制的统一性作为终极追求目标。

在人事制度方面,法院的行政领导职务和审判员的任命均由地方各级权力机关来完成;同时地方党委享有对同级法院主要领导干部的推荐权。这种权力架构上的从属关系,使得各级法院无力抵制地方权力机关对民事判决执行的非法干预。根据法律规定,执行法官对外代表法院行使执行权,但其权力的行使要受到本院领导的节制,而本院领导又经常受到当地权力机关的操控,这就决定了执行法官无法独立执法,很难对行政机关这种被执行人进行强制执行。

由于执行案件存在着层层审批的制度,大量案件的执行由庭长、院长或审判委员会决定,案件执行得好坏与执行法官个人的责任、荣誉不相联系。这种管理方式导致执行法官责任心不强和执行工作的低效率。

## 二、执行机构设置不当

执行机构是将已经发生法律效力判决、裁定付诸实施的机构。1990年代,我国的基层人民法院和中级人民法院都设立了执行庭,高级人民法院设立了执行局,最高人民法院设立了执行办公室,以指导和协调各级人民法院的执行工作。执行机构通常由法院院长、执行庭(局)长、执行法官、执行员、书记员和司法警察组成。执行机构是把判决书变现的机构,如果执行机构的设置存在问题,则必将影响执行效果,导致执行难。我国的执行机构就存在着这类问题。

其一,执行机构设置不合理。根据人民法院组织法和民事诉讼法的相关规定,我国现行的民事执行机构是设在人民法院的执行庭或执行局。这种机构设置忽视了执行工作的行政性,导致执行机构存在以下弊端:首先,执行机构级别配置低,管理权限和范围小,难以建立行政模式所应具备的快速、有力的执行机制;其次,执行权力分配不清,执行庭搞执行,审判庭、人民法庭也搞执行,造成重复劳动,增加诉讼成本;再次,上下级法院之间的监督关系极为松散,上级法院对下级法院的执行工作难以进行有效的管理。<sup>[7]</sup>

其二,执行人员素质不高。执行人员应该达到的素质标准是:有较高的道德素质;有比较丰富和全面的审判知识;有较丰富的理论知识,善于做深入细致的思想工作;具备较高的执行艺术和方法;懂得一

般心理学知识等。<sup>[8]</sup>可见从事执行工作的人员应该是具备综合素质的复合型人才,这是由执行工作的特殊性、艰巨性所决定的。目前我国的执行人员素质与这一标准之间还有很大距离。

其三,执行装备落后。执行不同于民事审判,很多时候需要执行人员到法院外从事执行工作,如送达执行令、调查被执行人财产,采取查封、扣押、冻结等控制性执行措施,以及拍卖、变卖、划拨等处分性执行措施。而实践中,部分法院的交通、通讯等装备落后,不适应人民法院有效示警、有效取证等强制执行的要求,也难以在突发事件面前做出快速、有效的反应,使执行工作效率低下。

## 三、执行法律与其他相关法律之间缺乏协调

我国现有的民事执行法律主要是《民事诉讼法》。现有的执行法律很不完善,漏洞较多,可操作性不强,并且与执行法律相配套的其他法律制度也严重缺乏,甚至二者间相互冲突,这也降低了执行效率,导致了执行难。现以执行法律与公司法、破产法不协调为例加以说明。

其一,执行法律与公司法缺乏协调,导致执行难。首先,我国虽然建立了法人制度,但法人的概念、具体条件规定得相当模糊。这就导致了工商行政管理机关、法院对某个企业是否具有法人资格存在争论,在具体执行时,对于是让该企业承担独立的法人责任还是由其投资人承担个人无限责任,无法断定。其次,企业的注册资本金规定没有认真执行,从而导致有没有财产、有多少财产都可以设立企业。这种企业一旦破产,就为执行难埋下了隐患。再次,法律关于企业终止的规定也同样没有得到遵守,早已破产的企业还可以继续经营,最终造成了更多的债权无法在破产的债主那里兑现。

其二,执行法律与破产法缺乏协调,导致执行难。首先,我国个人破产制度缺失。从国际上看,大多数国家设立有个人破产制度,我国却没有。这样当被执行人是个人而又无力偿还到期债务时,该债务对于被执行人来说是个长期包袱,执行难也因此存在。其次,现有的法人破产制度很不完善。破产制度的核心价值是对于无能力偿还所有债务的企业,通过破产程序公平偿债。在我国,发动破产程序的主体是债权人和债务人,法院没有权力发动破产程序。在执行过程中,如果法院发现债务人已经资

不抵债,也只能进行个别执行,这就造成了债权人的债权无法及时得到公平清偿。

#### 四、执行根据不能使人信服

执行根据是表示存在一定的实体权利同时确定该权利的范围和种类,并宣示可由执行机关执行的一种法律文书。<sup>[9]</sup>它包括法院做出的发生法律效力、裁定、调解书、支付令以及仲裁机构的仲裁裁决书和调解书,还包括经我国法院裁定认定其效力的外国法院做出的判决、裁定和外国仲裁机构做出的仲裁裁决,依法赋予执行效力的公证债权文书,依法规定由执行机关执行的其他法律文书等。通常,如果当事人信服执行根据,其自愿履行判决的可能性就大;如果当事人不信服执行根据,就会想方设法对抗执行。可见一份高质量的执行根据具有重要的意义。而我国执行根据存在的问题影响了民事判决执行的顺利进行,具体表现在以下3个方面。

第一,说理不透彻。判决书最核心的部分应该是说理部分,该部分最能体现法官的法律知识和表达水平。如果一份判决书能够做到逻辑清晰、说理充分、运用法律精当,既讲“法”又讲“理”,能清楚地回答支持当事人请求的原因或驳回当事人请求的理由,就能使当事人或赢得清清楚楚、或输得明明白白。当事人一旦败诉,也会全力履行此判决。但目前许多判决书说理不透彻,难以令人折服。

第二,表述不准确。说理是判决书的核心、实质,表述则是清楚展示说理部分的文字,其最基本的要求就是语句通顺、表达准确。但目前有的判决书语句晦涩、表达歧义,不仅当事人对判决内容有不同的理解,就是执行人员对该判决的理解也不一样,由此导致执行中的无谓争执,执行效率必定降低。

第三,内容偏离客观实际。审判人员制作判决书的最终目的是落实判决文书。这就要求审判人员在制作判决书时应该考虑到该判决书如何具体落实。但实践中有些法官忽视判决书的执行问题,不管案件实际情况如何、债务人履行能力如何,一律判决义务人在判决生效后立即履行。这样的判决当然会产生执行难问题。

#### 五、执行措施落后

执行措施是执行机关实现生效法律文书的方法和手段。当被执行人拒不履行生效法律文书确定的义务时,由执行机关采取强制执行措施就成为实现

法律文书的最后途径。合理的执行措施对民事执行的顺利实现以及民事执行的高效运行具有重大意义。但是我国现行的执行措施存在的问题影响了执行的顺利进行,导致了执行难。

一是现行的执行措施存在滞后性。根据我国民事诉讼法的相关规定,当被执行人拒不履行生效法律文书确定的义务时,法院可以采取如下强制措施:向金融机构查询被执行人的存款情况;冻结、划拨被执行人的存款;从被执行人的工资、奖金、各种有价证券以及其他合法收入中扣留、提取被执行人应当履行义务的部分。但是这些主要是针对有形财产采取的执行措施,具有滞后性。这与制定民事诉讼法时的社会背景有关:当时人们拥有的财富基本是有形财产,且这些有形财产基本位于被执行人的住所范围内。随着改革开放的深入,人们开始大量持有无形财产,且活动的范围已大大超出自己的住所地。民事诉讼法规定的以有形财产为执行对象的执行措施已经远远不能适应人们活动范围的扩大和无形财产增加所带来的变化,导致法院在执行时常常找不到当事人,更找不到当事人的财产。

二是新的执行措施缺乏立法的明确支持。为弥补现行执行措施的不足,一些法院进行了积极探索,创新了一些执行措施,如审计执行、公告执行、限制高消费等。这些执行措施虽然在实践中效果不错,但缺少法律依据,还有待于立法上的明确支持。<sup>[10]</sup>

#### 六、执行的具体规范不完善

民事判决执行的具体规范是指为了完成民事判决执行的任务而在民事执行法中明文规定的法律规范。这些法律规范对于顺利完成民事判决执行任务具有保障作用,但其中也有很多不合理的规范存在,这些不合理的规范也导致了执行难。下面以申请执行期限和执行救济制度为例加以说明。

一是申请执行期限不合理导致执行难。国外关于申请执行时效,短的是5年,长的则为20年。而2007年修改前的我国《民事诉讼法》第219条规定,“申请执行的期限,双方或者一方当事人是公民的为一年,双方是法人或者其他组织的为六个月”。依据此条规定:当事人为了避免超过法定的申请执行期限,即使明知债务人无财产可供执行,也不得不向法院申请执行。其结果只能造成执行积案越来越多,导致人们对法院乃至整个执行制度的失望和不满。为了克服该规定的弊端,2007年修改后的我国

《民事诉讼法》第215条规定,“申请执行的期间为二年。申请执行时效的中止、中断,适用法律有关诉讼时效中止、中断的规定”。修改后的《民事诉讼法》在执行期限上虽然有所延长,但仍然不能满足实践的需要。

二是执行救济制度不完善导致执行难。在执行程序中,当事人或利害关系人的权利受到侵害或无法行使时,国家为其提供一种补救措施,称为执行救济。<sup>[11]</sup>2008年4月1日实施的新《民事诉讼法》和2009年1月1日实施的《关于适用中华人民共和国民事诉讼法执行程序若干问题的解释》进一步完善了我国执行救济制度,包括当事人、利害关系人的执行异议及复议,当事人申请变更执行法院,案外人对执行标的异议及诉讼,分配方案异议之诉等内容。较原《民事诉讼法》第208条“案外人异议”等制度,我国执行救济制度已形成了程序救济和实体救济、向执行法院申请救济和向上级法院申请救济并存的全新格局,起到了进一步规范执行行为、破解执行难题、保障当事人合法权益的作用,这在我国执行法史上具有里程碑式的意义。<sup>[12]</sup>但是我国现有的有关执行救济制度的规定,散见于民事诉讼法和许许多多有关的司法解释中,这些规定无论在内容上还是在形式上都过于简略,多有疏漏且未成体系,无法彻底化解执行难的问题。

## 七、社会信用体系缺失

社会信用体系是指由一系列法律、规则、方法、机构所组成的支持、辅助和保护信用交易得以顺利完成的社会系统。完备的社会信用体系对生效法律文书的自动履行具有积极作用:当债务人不履行生效法律文书所规定的义务时,信用制度中的有关组织就会公布与他的财产有关的信息,使其不仅要履行该义务,还要承担不守信用的名声,进而影响其与其他民事主体的经济往来。显然,由此带来的不良后果要远远大于不履行生效法律文书的后果,因此一些发达国家非常注重信用制度的建设。但我国的信用体系并没有发挥其在执行中应有的作用,这也导致了一些执行难的发生。

我国社会信用机制比较薄弱。在我国掌握财产信息的机构是工商、税务、金融、房地产等机构,一般认为财产信息属于隐私权的范畴,这些机构不得向社会公布该信息,而当被执行人不履行生效法律文书时,这些信息机构必须无条件地向法院公布相关

信息,以便对被执行人采取制裁措施。但是由于这些信息机构制度建设存在缺陷以及运行状况不佳,社会信用机制在执行中的应有作用并没有发挥出来。

我国社会信用机制薄弱的最明显表现就是被执行人的财产难于查找。首先,信用机构缺失导致空壳法人的出现。从理论上讲,工商等机关在对企业进行注册登记、年检、变更、撤销、注销、吊销、清算等管理工作中,应当严格按照有关法律法规进行,彻底搞清企业财产状况。但实践中由于种种原因有关机关对法人的财产状况无法搞清。有的投资人为了逃避债务,将企业的财产全部转移,仅留下一个空壳。这最终导致了执行难。其次,信用机构的惩戒机制没有发挥作用。从理论上讲,如果债务人不履行生效法律文书,将面临着更为严厉的惩戒,遭受更为可怕的后果。但实践中我国的这些逃债者不仅没有受到信用机制的惩罚,有时甚至能从这些机制中获取更大的利益。例如,验资机构本应该严格验资,但是由于种种原因,虚假验资现象时有发生,致使一些弄虚作假的企业破产后照样能够异地办厂。从某种意义上讲,我国的信用机制不仅未能抑制执行难,反而成了执行难的帮凶。

## 八、法制意识淡薄

法制意识是指人们关于法律现象的思想、观点、知识和心理的总称。美国法学家斯蒂芬·布雷耶在《美国的司法独立》一文中指出“尽管有种种体制上的措施来保证法院的判决必须得到遵从,但是认为法官的判决必须有效执行的理由却是文化上的,而不是制度上的,民众理所当然地服从法院的裁定,认为抗拒法院的有效判决是不可接受的行为。这样一个有序的社会才是主要的保障……”<sup>[13]</sup>这就告诉我们,法院判决能够得到落实的根本保障是法制意识,而不是强制执行。

据最高人民法院统计,在1993年,民事判决需要法院强制执行的比例只有30%;在10年之后的2003年,需要法院强制执行的比例上升到52%;到2010年,需要强制执行的比例已经达到60%。<sup>[14]</sup>逐年升高的强制执行比例说明了当事人自动履行生效法律文书的意识逐步淡薄。可见,淡薄的法制意识也是导致我国民事判决执行难的又一原因。

一是被执行人法制意识淡薄。首先,被执行人转移财产。一些被执行人一旦意识到自己将要败

诉,就会转移财产,使法院的判决无法执行。其次,被执行人一走了之。有的被执行人不仅转移了财产,而且人也躲避起来;有的甚至在原告向法院起诉前就已经外出躲债,法院只能缺席判决,更增加了执行的难度。再次,被执行人暴力抗拒执行。暴力抗拒执行分为2种:一种是直接使用暴力来对抗执行人员的执行,甚至造成了执行人员身体的伤害;另一种是采用自杀、自残、自尊等消极手段来对抗执行人员的执行。

二是协助执行人法制意识淡薄。首先,协助执行人消极协助执行甚至阻挠执行。按照法律的规定,有关单位、个人有义务按照法院的协助执行通知予以协助执行,但实践中很多单位、个人并不履行协助义务。其次,有义务协助法院执行的单位与债务人联手对抗法院的执行。这些单位主要是掌握被执行人财产的部门或者是企业的上级主管部门。再次,执行法院间的不协助、不配合。当前,法院执行工作困难重重,到外地执行案件更是难上加难,一个重要的原因是法院间不协助、不配合。究其原因自然很多,除了怕麻烦或因人力、物力困难无法协助执行外,还有的是因本地法院到外地执行时该地法院不配合而采取的“对等待遇”,再就是受地方保护主义思想影响不愿意协助外地法院执行。

地方保护主义是我国经济体制从计划经济向市场经济转轨过程中的产物。随着经济体制改革的推动和深入,地方政府有自己相对独立的经济利益。当国家利益与地方利益发生冲突的时候,由于地方利益才是最直接的、最实惠的利益,很容易产生地方利益至上的思想,地方保护主义就此产生并盛行。在实践中一些地方领导干部基于地方利益的考虑,对法院的执行工作妄加干预或设置障碍,导致了民事判决执行难。例如,地方政府制定与法律精神相冲突的规定或文件借以“挂牌保护”某些企业,对于这些被“挂牌保护”的企业,法院有时根本无法采取强制执行措施。有的当事人还通过各种关系让当地人大、党委、政府甚至本地法院、检察院出面给执行人员打电话、批条子来说情或施加压力,这就更加大了执行的困难。

总之,民事判决执行难一直是民事诉讼实践中一个公认的难题。最高人民法院曾向中共中央专题报告了执行难的问题,中共中央政治局专门听取了汇报,并于1999年下发了11号文件,明确要求各级党委、政府要站在推进社会主义民主和法制建设的

高度,支持司法机关依法独立行使审判权和执行权,依法治理和解决执行难问题。学界、实务界也一直对这一难题予以关注、研究,提出了一系列解决执行难问题的办法。如有的学者从微观制度的建构出发,主张废除现有的执行财产豁免制度<sup>[15]</sup>、完善个人财产登记制度<sup>[16]</sup>;有的学者则从宏观制度的建构出发,主张创立专门的执行机关<sup>[17]</sup>、制定独立的民事强制执行法<sup>[18]</sup>。这些办法有的已在实践中运用,产生了较好的社会效果,但总的来看,这些解决执行难的措施并没有从根本上解决问题。笔者认为,有的执行难问题可以通过宏观和微观的制度建构予以化解(如执行法律间协调问题、执行根据问题、执行措施问题、执行规范问题),有的只能通过政治体制改革的深入来解决(如司法权弱化问题、执行机构的设置问题),而有的只能通过长期的道德建设予以克服(如社会信用体系问题、法制意识问题)。彻底根治执行难将是一个长期的、艰辛的探索历程,需要我们继续努力。

#### [参 考 文 献]

- [1] 杨荣新. 民事诉讼程序改革热点问题研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2001: 506.
- [2] 张锋学. 民事判决“执行难”研究[D]. 广州: 华南师范大学, 2005.
- [3] 杨荣馨. 标本兼治, 解决“执行难”——民事强制执行法专家建议稿起草问题研究[J]. 政法论坛, 2004(4): 138.
- [4] 黄斌, 红梅. 论民事执行难的根源及对策[J]. 前沿, 2005(7): 155.
- [5] 李卫国. 完善我国民事执行制度的立法建议[J]. 河北法学, 2002(1): 41.
- [6] 孙小宝. 论我国现阶段执行难的成因及对策[D]. 北京: 中国政法大学, 2004.
- [7] 童兆洪. 执行改革实践与理论建构[EB/OL]. (2002-04-30) [2011-08-11]. <http://www.chinalawinfo.com/fzdt/NewsContent.aspx?id=6680>.
- [8] 李国强. 浅谈导致执行难的内部原因[N]. 人民法院报, 2000-08-18(12).
- [9] 江伟. 民事诉讼法[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007: 438.
- [10] 童兆洪. 民事执行调查与分析[M]. 北京: 人民法院出版社, 2005: 189.
- [11] 谭秋桂. 民事执行原理研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001: 51.

(下转第75页)

售管理,避免出现断货脱销、积压滞销等商品经营问题。同时,我国零售连锁企业应向国外同行虚心学习,根据自有品牌发展战略,广纳专业人才,迅速建立一支高水平的自有品牌商品营销的运作队伍。

### 三、结语

开发自有品牌可以有效降低比价带来的竞争强度,实现差异化经营,增强消费者忠诚度。开发自有品牌是提高我国零售连锁企业竞争能力和获取更高利润的有效手段,也是企业应对国外零售连锁巨头竞争的必然选择。然而我国零售连锁企业对自有品牌重视不够,品牌营销能力、企业规模、盈利模式、质量监控能力、科技管理手段等方面十分薄弱,阻碍了其发展。我国零售连锁企业应借鉴国外经验,尽快制定自有品牌发展战略,提高品牌营销能力,扩大企业经营规模,转变企业盈利模式,加强质量监控,加大技术投入和专业人才建设,增强企业的竞争力,从而实现自有品牌商品规模与利润的大幅提高。

### [参 考 文 献]

(上接第56页)

- [12] 浙江省高级人民法院联合课题组. 新《民事诉讼法》实施与执行救济制度之完善[J]. 法治研究, 2010(3): 90.
- [13] [美] 斯蒂芬·布雷耶. 美国的司法独立[EB/OL]. (2009-12-16) [2011-08-21]. <http://www.law-thinker.com/news.php?id=3987>.
- [14] 申欣旺. 执行难系司法领域最大顽症 保护主义屡见不鲜[EB/OL]. (2010-08-06) [2011-08-21]. <http://news.sohu.com/20100806/n274023523.shtml>.
- [15] 王春旭. 克服民事执行难的法律思考[J]. 政法论坛, 2008(4): 189.
- [16] 王运慧. 民事执行难问题的原因与对策新探[J]. 中州学刊, 2009(5): 97.
- [17] 汤维建. 执行体制的统一化构建——以解决民事“执行难”为出发点[EB/OL]. (2006-09-29) [2011-08-22]. <http://www.studa.net/minfa/060929/14452887-2.html>.
- [18] 杨荣馨. 审执分立——修改民事诉讼法必作的大动作[J]. 法学家, 2004(3): 5.
- [1] Ghosh A. Retail Management [M]. Chicago: Dryden Press, 1990.
- [2] McGoldrick P J. Retail Marketing [M]. New York: McGraw-Hill Education, 2002.
- [3] 张蕙. 连锁超市发展自有品牌必备条件探析[J]. 中国经贸导刊, 2011(8): 60.
- [4] 李飞, 程丹. 西方零售商自有品牌理论研究综述[J]. 北京工商大学学报: 社会科学版, 2006(1): 1.
- [5] 张庆联. 现代百货自有品牌的发展之路[J]. 国际市场, 2011(4): 30.
- [6] 金名. PB: 洋超市的竞争利器[J]. 上海经济, 2011(1): 50.
- [7] 孙宁. 中、外大型零售企业的竞争力比较分析[J]. 特区经济, 2007(8): 98.
- [8] 兰贵秋, 张玉改. 关注我国连锁超市自有品牌的开发[J]. 江苏商论, 2007(4): 14.