

被执行人财产调查制度的缺陷与完善 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E8_A2_AB_E6_89_A7_E8_A1_8C_E4_c122_479924.htm

强制执行中“执行难”是一直困扰人民法院工作的难题之一，而“执行难”的一个主要表现就是“被执行财产难寻”。据调查，由于“被执行财产难寻”导致难以及时执结的案件在全部难以执行的案件中占相当大的比重。之所以出现“被执行财产难寻”问题，除了被执行人法制观念淡薄、诚信意识较差、债权人缺乏风险意识等因素外，现行的强制执行法律体系中缺乏完备的被执行财产调查制度也是一个非常重要的原因。本文拟通过对我国现行法律中关于被执行财产的调查制度的分析，提出建立和完善我国有关被执行财产调查制度的意见和建议。

一、我国现行法律关于被执行财产调查的规定及其司法实践

关于对被执行财产的调查，我国《民事诉讼法》只在第二百二十七条中明确了执行中可以采取搜查措施，以查明被执行人隐匿的财产。最高人民法院《关于适用若干问题的意见》(以下简称《意见》)就被执行财产的调查未作出任何规定。为解决被执行人财产难找的问题，最高人民法院在总结各地法院执行工作实践经验的基础上，在《关于人民法院执行工作若干问题的规定(试行)》(以下简称《执行规定》)中用了第二十八、二十九条，规定了申请执行人在申请执行时应当向人民法院提供其所了解的被执行人的财产状况或线索。被执行人必须如实向人民法院报告其财产状况；人民法院在执行中有权向被执行人、有关单位、社会团体、企事业单位或公民个人，调查了解被执行人的财产状况，可以传唤被执行人或

被执行人的法定代表人或负责人到人民法院接受询问。从上述条文可以看出，我国现行法律规定的被执行财产的调查途径有三种：一是申请人提供被执行人的财产线索；二是被执行人报告其财产状况；三是人民法院依职权查明，包括传唤被执行人到庭接受询问和对隐匿财产的处所采取搜查措施。首先，我国关于被执行人财产的查明途径的法律规定不仅过于概括笼统，实际中难以操作，而且内容不全，没有明确当事人、人民法院所承担义务的范围，致使因查不到被执行人财产导致案件难以执行的责任承担难以划分。同时，由于我国法律只规定了当事人的义务，没有违反义务所应承担后果的规定，致使法律缺乏完善的制度保障，规定形同虚设。比如，《执行规定》只是明确了债权人应当提供被执行人的财产线索，但没有规定债权人不提供、提供不出应如何处理；只是规定了被执行人应当报告财产状况，但没有规定报告的形式、期限、具体内容，更没有规定债务人不报告、不如实报告财产状况应如何处理。再有，尽管法院可以传唤被执行人到庭接受询问，甚至可以把被执行人拘传到庭，但被执行人不回答、不如实回答执行人员所要调查的问题应如何处理，法律同样没有具体的规定。为解决“被执行财产调查难”问题，多年来，全国各地法院在如何查明被执行人财产方面不断探索，总结出了不少经验和做法，如申请执行人举证制度、执行申请预登记制度、被执行人申报财产制度、提供被执行人财产线索奖赏制度、审计执行制度等。但是，这些制度中，由于缺乏有力的理论或法律上的支持，要么使得一些制度制定得过于极端，要么使得一些制度无法或难以真正有效实施。如执行实践中一些法院过分强调申请人的举证责任

，明确规定申请人提供不出被执行人的财产线索，法院就不采取执行措施，导致一部分案件在法院依职权可以查明但未查明、申请人无法也无能力查明的情况下长期积压，甚至丧失执行的有利时机；又如，对于确定被执行人在其他企业持有股权价值的大小问题，由于法律没有明确规定其他企业不履行协助义务时法院如何认定股权价值等问题，使得当事人和人民法院对于查明被执行人财产价值大小的活动难以顺利开展。

二、建立和完善被执行人财产调查制度之架构设想

(一)对被执行人财产的调查应坚持当事人举证和人民法院依职权调查并重的原则。当前，为摆脱“执行难”给人民法院执行工作造成的压力，在法院内部关于被执行人财产的调查是推行当事人主义还是职权主义成为一个讨论的热点问题，并形成了两种不同的意见。一种意见认为执行中应当推行当事人主义，理由是：债权人与债务人有一定的经济交往，其了解也应当了解债务人的经济状况，而且民事诉讼的原则是谁主张谁举证。因此，申请人申请人民法院对被执行人的财产进行强制执行，就应当提供被执行人的财产状况，提供不出被执行人财产线索导致案件不能执结的责任也只能由债权人承担。第二种意见认为，执行中的财产调查应推行职权主义，理由是：执行不同于审判，它是人民法院执行机构运用国家法律赋予的强制力将生效法律文书的内容付诸实施，以落实法律文书的效力，实现债权人的权利。因此，执行机构的立场不可能、也不应该中立。负有履行义务的一方如果不履行生效法律文书确定的义务，受损害的不仅仅是权利人的利益，更重要的是由法律文书的权威所体现的公共利益。因此，执行机关在执行中不应具有超然中立的地位，执行工作应

该具有职权干预、职权推进的形态。笔者认为，对被执行人的财产调查应坚持当事人举证和人民法院依职权调查并重的原则。理由是：1、当事人要求法院对被执行人的财产进行强制执行，必须提供出被执行人的财产线索，这既合乎民事诉讼谁主张谁举证的理论，又可以提高执行工作效率，有利于保护其合法权益及时得到实现。2、“职权主义”和“当事人主义”是两种不同的审判方式，区分的标准是法官在庭审过程中就审理程序的推进所持的中立态度的程度。而执行是独立于审判程序之外的专门程序，执行工作有其自身的特点。正如第二种观点所言，在当事人申请执行之后，执行程序的职权主义色彩比较浓厚。3、判决生效后执行率偏低是世界各国普遍存在的一个现实问题，其原因较多，其中最重要的因素是债务人的偿债能力问题。即使在经济和法制比较先进的美国，一些法院判决的执结率仅为25%，部分执结率为7%；在德国，一些法院案件的执结率也没有超过20%。但是在这些国家，没有人喊叫“执行难”。在我国“执行难”问题之所以比较突出，不是因为案件的执结率不高引起了人们的关注，而是因为债务人有偿债能力但由于地方干预、法院自身原因导致不能执结的案件数量太多引起了群众的不满。在此情况下，要探讨、解决的主要问题应是如何建立完善司法独立体制以及如何提高法官自身素质等问题，而不应是执行过程中“谁应当承担被执行人财产调查的责任”问题，更不当以债权人提供不出被执行人财产为理由采摆脱“执行难”问题给法院工作所带来的压力。（二）明确债权人负有提供被执行人财产线索义务和承担因被执行人无财产可供执行导致案件无法执行的责任，但不能过分加重债权人的负担。我

们知道，有交易就有风险。要避免市场交易中的风险，在交易前或交易中就要对交易对方的情况尽足够的注意义务。发生纠纷后要减小风险，更应尽一切努力，了解并向法庭提供对方的财产状况，以便通过诉讼中的财产保全或法院的强制执行实现自己的权益。然而，现实生活中，债权人的债权之所以难以实现，一个重要的原因就是债权人缺乏对交易对方的了解，缺乏市场风险意识。发生纠纷进入诉讼或执行程序后，更是对法院产生依赖思想，案件执行不了便对法院产生不满情绪，把案件不能执结的责任全部强加在法院身上。这样做对法院是极其不合理的。因为强制执行的本质是在因债务人拒绝履行义务而导致债权实现受阻时，法院提供给债权人的一种公力救济方式，而不是为债权实现提供的保证。与法院的执行义务相对应的是债权人的申请执行权，而不是债权本身，与债权本身相对应的只能是债务人的履行义务。因此，执行机构是否尽到了法定职责，不能以债务人是否履行了义务为衡量标准，只要执行机构按法定程序进行了执行操作，采取了必要的执行措施，即使债权最终不能全部甚至完全没有实现，也应视为已经完成了法定职责。鉴于上述理由，笔者认为：1、在强制执行立法中，应首先明确债权人对自己的执行申请负有提供被执行人财产线索的义务。对于债权人提供不出被执行人的财产线索，人民法院依职权调查后仍查找不到被执行人财产的，可以依法中止案件的执行，或通过发放债权凭证的途径裁定终结案件的执行。为避免当事人因案件执行不了对法院产生不满问题的发生，在债权人申请执行时，应告知债权人所要承担的风险责任。2、为保障债权人足够的时间查找被执行人的财产，更好地保护债权人的

合法权益，建议将当事人申请执行的期限由现在的一年或六个月延长至五年，以避免被执行人无财产可供执行的案件大量进入执行程序，加重人民法院执行工作的压力。

3、未来的《强制执行法》应赋予债权人请求法院传唤债务人到庭接受债权人询问的权利。由执行法官通知被执行人到庭，回答申请人就被执行人偿债能力问题所提询问并提交相应的证据。被执行人不能回答申请人所提问题或对自己的回答提供不出相应证据的，视为有偿债能力，执行法官应责令其限期履行义务。逾期不履行则依拒不执行法院判决裁定罪进行处罚。这样做一方面有利于查明被执行人的财产，督促被执行人自动履行义务，另一方面也有利于平衡申请人的心理。

4、借鉴国外做法，建议未来的《强制执行法》中应明确规定人民法院可以授权债权人的代理律师到有关机构调查被执行人的财产线索，以减轻人民法院的工作压力。

(三)确立被执行人如实定期报告财产状况的制度，明确拒不申报、虚假报告的法律后果。被执行人接到人民法院关于要求限期履行生效法律文书确定义务的通知后，必须按照执行通知书限定的履行期限、履行方式、履行数额向债权人履行义务。当其不能或不能完全履行义务时，应当向人民法院报告不能或不能完全履行义务的原因及证据（这里的证据主要指的是被执行人的财产状况证明）。被执行人应报告财产的范围，是法人的一般应包括：现有的固定资产、交通工具、银行存款、库存产品、原材料、对外债权、在其他企业持有的股权和投资权益等。为确保所报告财产状况的真实性，被执行人应提交其会计账簿、资产明细表、利润分配表、各种纳税报表、与对外债权相关的合同、还款协议等等。被执行人为自然人的，应

报告其家庭成员、住房、家庭收入来源、银行存款、对外投资等财产状况。由于案件的执行需要一定的期限，而在一定的期限内被执行人的财产状况往往会不断发生变化，因此，执行中被执行人应定期向法院报告其财产状况，特别是在所定期限内的生产、销售、资金收入、支出、个人消费等情况。期限的长短则由执行法官根据被执行人的情况具体确定。尽管《执行规定》明确了被执行人应如实报告其财产状况，但是由于对被执行人不如实报告财产的处罚没有作出具体的规定，致使被执行人、特别是一些法人单位在这种报告义务面前，没有任何实质性和紧迫性的压力，执行实践中被执行人不报告特别是不如实报告的情况十分突出。因此，建立和完善对被?执行人不如实报告财产状况的惩罚制度就显得非常必要。笔者建议，《强制执行法》应明确被执行人不如实报告财产的法律 responsibility，对被执行人不报告、不如实报告其财产状况的，可以隐匿财产为由，依照《民事诉讼法》第一百零二条之规定进行处罚，直至追究其刑事责任。(四)强化法院依职权调查的作用，弥补债权人举证能力的不足。被执行人接到人民法院责令限期履行义务通知后拒不履行生效法律文书确定义务的行为，不仅损害了债权人的利益，更重要的是损害了由法律文书的权威所体现的公共利益广；是对国家法制的挑战。因此，法律. 明确规定人民法院依法强制被执行人履行义务体现了国家对依其法律所作判决的态度。在强制执行法律关系中，法院负有依照债权人的申请，根据法律规定的程序对被执行人进行强制执行的权利和义务，作为强制执行的一个环节，查清被执行人财产状况，自然也是法院的一项权利和义务，这也是基于强制执行的公力救济性质所决

定的。近几年来，上海、昆明等几个中级法院在执行机构内部设立了财产调查小组，专司被执行人的财产调查工作，而且取得了明显效果。关于对被执行人的财产调查途径，现行法律作出了一些规定，包括：对有关单位和个人进行调查，传唤被执行人到庭接受询问，对可能隐匿财产的处所进行搜查等等。但与复杂的执行工作情况相比，这些措施已难以适应现实需要。目前的调查，主要是查阅被执行人会计账簿(审计)，向金融机构、房产、车辆管理部门调查被执行人的存款、房地产以及车辆等情况。由于被执行人采取两本账簿、多头开立账户、公款私存等形式对抗法院执行，使得传统的调查方法难以起到有效作用。因此，必须扩大法院依职权调查被执行人财产的范围，诸如可以向税务部门了解被执行人的纳税情况，向电力、自来水、电信等部门了解被执行人的缴费情况，可以向被执行人享有投资权益的企业调查被执行人的收益分配情况，必要时还可以对所投资企业的资产进行审计等等。关于向有关单位和公民调查了解被执行人的财产状况，《民事诉讼法》及其《意见》均没有明确规定，《执行规定》只是笼统地做了规定。但是，由于司法解释的效力与国家其他大法相比效力层次较低，加之各种立法冲突较多，地方和部门保护主义的突出存在，往往使得人民法院向有关机构的调查受到重重阻碍。因此，对有关机构的协助执行问题，必须在《强制执行法》中予以具体明确，以确保人民法院依职权调查活动顺利进行。(五)确立有关第三人提供被执行人财产线索的举报奖励制度。被执行人不履行生效法律文书确定义务，损害的不仅是债权人的利益，而且损害了社会公共利益。因此，作为社会公众的任何一个公民，都有权利

对被执行人履行生效法律确定义务的行为进行监督。针对当前我国缺乏完善的征信制度的形势，推行第三人提供被执行人财产线索奖励制度有利于及时准确查找被执行人财产线索，在执行实务中也产生了明显效果。举报奖励一般是与公告执行相联系的，使被执行人的财产状况置于社会公众的监督之下，举报奖励的费用因被执行人逃避法律义务而产生，作为执行实际支出费用，由被执行人承担也是合理的，而且有助于督促被执行人自动履行生效法律文书确定的义务。至于费用的征收标准和具体数额，可由执行法官根据案件的具体情况确定，但一般不宜超过案件标的金额的百分之一。(六) 建立健全有关被执行人财产的信息网络。高度发达的市场经济，离不开健全的诚信制度。诚信制度使得被执行人的财产、信誉等级置于社会的监督之下，有利于债权人及法院及时准确查明被执行人的财产。这种制度的建立是一个复杂而庞大的系统工程，在当前我国尚未建立该项制度的情况下，建议由最高人民法院牵头，在全国法院系统建立被执行人财产的信息网络，由各地法院将所受理和执行的被执行人的财产状况输入电脑系统，供其他法院在执行案件中参考。同时，建议由最高人民法院牵头，与检察、公安、司法行政、银行、房地产、工商、税务等机构联合，在不同的职能部门和管理机构间建立广泛的信息资源共享体系，为准确了解被执行人财产状况，提高执行效率奠定良好的基础。编辑：汤昊

haot@acla.org.cn 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com