

论法院的执行威慑机制 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_AE_BA_E6_B3_95_E9_99_A2_E7_c122_480537.htm

内容提要：从理论上讲，执行威慑机制是指国家立法和司法机关通过加大执行力度、增加被执行人责任、提高被执行人强制执行成本等途径，增强对尚未进入执行程序的债务人的威慑力，促使其自动履行债务，使绝大多数生效裁判通过债务人主动履行而不是强制执行实现，以提高生效裁判履行率，节省司法资源，维护司法权威和社会稳定，最终在全社会解决执行难的法律机制。执行威慑机制分为内部威慑机制和外部威慑机制。内部威慑机制是指法院系统内部的威慑机制的总和，包括审执分离、执行公开、风险告知、执行听证等软性威慑机制，外部威慑机制是指法院以外的其他机关、团体和公众参与而形成的威慑机制。2006年12月29日，最高人民法院办公厅副主任、新闻发言人倪寿明向媒体表示：全国法院执行案件信息管理系统2007年1月1日起正式运行，这将有助于推进解决“执行难”这一老大难问题。在本文中，笔者拟从建立执行威慑机制的必要性、执行工作中存在的问题、如何构建执行威慑机制等几方面浅谈自己的看法。

一 法院建立执行威慑机制的必要性

第一，执行威慑机制是司法公开原则的体现。司法公开作为一项法律原则在我国宪法和法律中早已得到确立。作为一种最能体现现代司法民主的重要原则，司法公开要求人民法院应尽可能将民意有序地融入司法，通过公开司法裁判的过程和结论，促进司法的公正。民事执行作为法院司法活动的重要组成部分，其司法活动的本质决定了在不同法律价值

目标相冲突的情况下，其过程应尽可能地体现公开和透明。建立执行威慑机制，将执行案件的信息向社会公众开放，这种举措为民众监督司法提供了更为广阔的平台，从某种意义上说，是审判公开原则的延续，也是实现司法民主和促进司法效率的重要方式，其基本精神完全符合宪法和法律关于司法公开原则。【1】

第二，建立强制执行威慑机制是节省司法资源、保证发挥有限的执行力量的需要。在由计划经济向市场经济、乡土社会向法治社会迅速转型的过程中，人民群众权利意识迅猛高涨，司法权在纠纷解决机制中的位置前移。结果是诉诸司法的各类案件迅猛增长，法官人手顿时明显不足。这一过程在执行工作中表现最为突出：1998年至2002年5年间，人民法院执行结案2962万件，较上一个五年增长83%。增长的幅度是五年结案总数的近4倍，是一审民事结案总数的4倍多，是一审刑事结案总数的近5倍。大量案件涌至人民法院，法官疲于奔命，不堪重负。对人民法院执行工作影响较大的三大问题——“执行乱”、执行不力和执行超期，都和没有建立强制执行威慑机制（其后果是导致债务人自动履行率低）有重要关系。如果有一个行之有效的威慑机制，70%的生效裁判能够通过债务人自动履行或和解实现，法院集中精力和资源处理因涉及破产、清算、多个债权人参与分配、致使债务人无法自动履行生效裁决、必须启动强制执行程序的案件，以及极少数债务人拒不履行生效裁判的案件，人民法院年收执行案件可有一定幅度的下降，上述问题自可得到根本性的缓解。

第三，建立强制执行威慑机制可以有效解决“执行难”问题。“执行难”主要表现为“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”。执

行难的原因虽说多种多样，但除了当事人因缺少履行能力外，最主要的就是公民法律信仰缺失和执行威慑机制的缺位。当强制执行没有应有的权威时，人民法院名义上是国家司法机关，实质上和普通讨债人无异。被执行人运用其占有的、不属于申请执行人的财力，调动各方面的社会关系和社会力量与法院对抗，法院不占有任何优势，当然该找的找不到，该动的动不了。解决这方面问题，最主要的就是要提升司法权威，而司法权威的提升有赖于司法威慑力的提高，其重要途径就是建立起执行威慑机制。第四，建立强制执行威慑机制是提高生效裁判履行率、在全社会解决“执行难”的需要。按照经中共中央批转的、最高人民法院《关于解决人民法院“执行难”问题的报告》，“执行难”主要表现为“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”。当强制执行没有应有的权威时，人民法院名义上是国家司法机关，实质上和普通讨债人无异。被执行人运用其占有的、不属于申请执行人的财力，调动各方面的社会关系和社会力量和法院对抗，法院不占有任何优势，当然该找的找不到，该动的动不了。解决这方面问题，当然离不开加大执行力度，扼制地方保护主义和部门保护主义，提升司法权威。第五，建立执行威慑机制是建立社会主义法治国家的需要。法治国家不仅表现为法律制度的健全和社会秩序的良好，更重要的是市民法律素养的良好。由于我国“社会主义法治国家”的命题从一开始就从属于“社会主义初级阶段”的命题，我国社会主义从一开始也是“中国特色的社会主义”，所以，目前不能寄望于和成熟的法治国家一样，依靠民众对法律的信仰和对法院的尊崇，保证其自觉遵守法律和自动履

行生效裁判。但“法治国家”一定程度上也有超越社会意识形态和政治制度的共性。因此，即使是社会主义初级阶段，即使是素无法治传统的中国，既然“法治国家”成为奋斗目标，则法律亦应被自觉遵守，法院生效裁判亦应被自动履行。论其动因则是由内在觉悟，改为外在震慑而已。第六，目前全国法院执结案件中自动履行和和解结案的在100万件以上，通过强制执行威慑机制使其前移从而提高自动履行率完全具有可行性。据统计，1997年人民法院执行结案173万件，其中自动履行和和解结案114万件，占66%。以后这一比率逐年下降，1998年为61%，1999年为58%，2000年为54%，2001年为53%，2003年为45%，共106万件。一百多万件案件的自动履行与和解不是在执行程序外完成，而是在执行过程中完成，说明强制力必不可少。【2】

二 法院执行工作中存在的问题

虽然执行威慑机制尚未完全建立起来，但在试运行过程中也暴露出了一些问题，特别是在构建执行威慑机制时仍存在着许多障碍。这些问题毫无疑问会影响到执行威慑机制功能的发挥，甚至在一定程度上会使该制度虚置，有待在今后的工作中予以逐步解决：一是人权保障和部门利益问题。在构建和实施执行威慑机制的过程中，公权和私权的冲突不可避免，在关于执行威慑机制的法律规定尚不完善的情况下，执行权可能被滥用，同时，对有履行能力而拒不履行生效裁判的，通过执行案件信息管理系统将其曝光，在没有法律授权时会造成当事人人格或者名誉的贬损。尤其是，个人数据，在何种程度上以何种方式，公开到什么样的程度，可利用到什么程度，一定要有国家立法机关明确授权才可以轻易地来做，否则的话，这些行为在某种程度上都会触及到一个法律

的底线，就是公民基本权利的保护。因此，执行威慑机制的真正有效的实行还需配套的强制执行法的明确授权和执行救济制度的完善。执行威慑机制的协助部门一般是行政机关或者企事业单位，有着自己的本职工作，对法院请求协助的工作，要么不配合，要么消极配合，法院却无法对其采取强制措施。这主要是因为各个部门实际上都有一个为自己部门利益去考虑的一个因素在里面，包括我们国家还有很多地方利益的因素在里面。二是法律保障问题。一方面，执行威慑是一种法律机制。它既不是法律规范，也不是社会规范。它是围绕着解决法院“执行难”而人为构建的一种法律机制。所以从法治的角度来看，它存在的合法性与正当性都是值得怀疑的。另一方面，我们也看到，近年来，最高法院陆续出台了一系列执行方面的司法解释，但都不够系统和完善，一些新问题、新情况往往找不到对应的法律规定和处理依据。特别是现行法律对“拒执罪”规定不一致，导致该罪在司法实践中极少得到运用。所以执行威慑机制的“有法可依”是目前我们所要解决的首要问题。三是适用范围问题。我们发现，执行威慑机制特别是执行案件信息管理系统有效适用的地域范围主要是城市地区，对象范围主要是工商企业及其业主，对广大农村地区的农民基本是不适用或者很难发挥作用。而涉农执行案件占了案件总数的很大部分，如果不解决这一问题，执行威慑机制的总体功能发挥以及“执行难”问题的解决都是值得怀疑的。【3】四是基层法院建立执行威慑机制缺乏必备的条件。例如：执行案件网络信息管理系统基本上没有建立。执行案件网络信息管理系统是执行威慑机制的基础。然而现在许多基层法院都没有建立这个系统；基层法

院执行局的人员少、经费非常紧张，抽不出专门的人员和资金投入执行威慑机制的建立；基础法院领导重视的不够，执行人员的素质不高。【4】五是以结案率作为考核法院执行人员的标准带有行政化的色彩，不利于司法的专业化发展，不符合司法发展的规律。以结案率作为考核法院工作和执行人员的标准，不利于提高法官的司法水平和司法能力，一定程度上阻碍了执行威慑机制的构建。六是审执分立的两极格局不利于执行威慑机制的建立。法院内部审判庭和执行局一般相互独立，审判人员在办案时应当充分考虑到生效裁判能否得到执行，当事人的合法权益能否得以兑现，否则生效裁判就成了“空头支票”。审判庭要多用调解，提高裁判文书的质量，增强文书的说理性，重视判后答疑工作，加强诉讼保全和先予执行。审执结合有利于从源头上解决“执行难”。

三 如何构建法院的执行威慑机制 在笔者看来，建立并实施执行威慑机制是一项涵盖面很广的工作，应当分阶段、分步骤地进行，不可急于求成。这可以从内外两个方面来理解法院执行威慑机制的构建。（一）从法院系统内部来说，应做好以下几项工作：

建立健全流程管理制度。立案庭立案后，由立案庭对执行案件进行监督，其它部门予以协助。其监督的主要内容是执行期限。对欲超期的，给予预警告知；已超期的，责令案件承办人报告情况，预防迟来的“公正”。

建立执行风险告知、财产申报、廉政监督制度。立案庭决定立案后，向申请执行人送达执行风险告知书、执行人员廉政监督卡、文明执行监督卡，告知其提供可供执行的财产或提供执行线索，人民法院查实被执行人无可供执行财产的，执行不能的风险由申请执行人承担；要求申请执行人对执行

人员的廉政、文明执行行为等进行监督。执行人员在向被执行人送达执行通知书时，同时送达财产申报表、执行人员廉政监督卡、文明执行监卡，将其权利与义务明白地告知被执行人，以便其履行权利和义务。

健全监督机制。要充分发挥法院内部纪检、监察部门的作用，对当事人及社会各界反映的执行不公；不执行或拖延执行；办关系案、人情案、金钱案等违规违纪违法的行为，要一查到底，决不姑息迁就，更不能姑息养奸。该给予纪律处分的给予处分，对不宜从事法院工作的清除法院队伍，触犯刑律的，依法追究其刑事责任，并向当事人及社会各界公布处理结果，使当事人满意，社会各界放心。

建立执行案件综合信息管理系统。建立该系统的目的旨在将各法院执行案件信息纳入统一管理，并为有关部门进行企业征信查询提供参考。考虑到最高法院目前正着手建立全国法院执行案件统一管理系统，为既便于将来与最高法院的系统对接，也便于掌握全市的执行动态和执行案件情况，可借鉴现有的法院综合信息管理系统，设计专门的软件，将全市法院的执行案件信息纳入统一管理。具体设想：各基层法院和中院依托目前已开通的法院内部网站，通过开发出的执行案件综合管理系统，固定由本院执行局综合机构或内勤负责将本院全部执行案件的收结案情况、近年来中止执行案件情况统一录入，建立起全市法院执行案件信息数据库。该系统暂时只在法院内部作执行案件区域性司法统计、上下级法院信息交流使用，应金融机构等有关部门要求，可以为其提供信息查询，暂不向社会开放，将来视最高法院相关规定的出台情况，再作调整。今后，法院通过执行案件信息管理系统，将被执行人的基本信息与工商登记、税务

、房地产管理、出入境管理、车辆管理、工程招投标以及金融、保险等信息数据库系统相链接，实现信息共享与措施联动机制，形成执行威慑机制。通过限制或禁止被执行人贷款、出入境、处置资产、日常消费等手段，限制被执行人经济活动和社会活动，促使被执行人自动履行义务。建立向社会开放的执行案件信息查询网站。目的旨在通过网站这种既便于查询又便于更新的载体有选择的将一些不按期履行债务的执行案件情况向社会公布，迫使被执行人因担心被曝光而在执行期限内自动履行义务。全市法院的执行案件信息将放置在即将开通的“泰安市中级法院因特网站”上，作为一个相对独立的网页向社会开放查询。由于执行威慑机制还是一个新生事物，实施过程中难免会有一些不可预料的事情发生，因此，应当对进入网站的执行案件信息进行一定控制。执行案件进入公开网站的范围：依托执行案件信息管理系统提供的案件统计数据自动生成。【5】(二)从法院外部来说，应当做好的工作是以下几方面。立法机关应制定强制执行法。立法的理由有三条：一是法院的执行工作在形式上可分为刑事执行工作、民商事执行工作及行政执行工作，而民商事执行是难度最大，对抗性最强，数量最多。最高人民法院为解决执行难和执行滥，制定了人民法院执行工作若干问题的规定（试行），对从事民商事执行工作的同志来说莫不欢心鼓舞，但仍然不能满足执行工作的需要。二是人民法院执行工作依据的三个诉讼法都有规定，尤其在刑事、行政执行过程中，刑事诉讼法、行政诉讼法均有参照民事诉讼法的规定，法院操作起来也比较繁琐，当事人对法律的理解也比较困难，不便于法制的宣传。三是为解决执行难，人民法院在

不但地探索新的执行方式方法，合不合法暂且不论，它首先浪费了有限的司法资源，其次有些方式方法没有法律依据，有的甚至违法。因此，制定强制执行法就显得十分必要了。强制执行法应将三个诉讼法中关于执行的规定融为一体，制定一部符合我国国情、结构比较合理、内容比较完整的执行法典。在内容上尤其要加大对拒不履行法律义务人的制裁力度，扩充强制执行措施的内容等。如被执行人未履行法律文书确定的义务，可限制其出国旅游、考察、定居等，为执行威慑机制的建立提供法律依据。 在现代社会，应当建立健全网络机制 随着社会的发展和进步，电脑越来越成为人们生活中不可缺的物质，它给人们提供信息量远远大于新闻媒体公开的信息，人们在网上随时可以查找到自己需要的资料。建议建立向社会开放的执行案件信息查询网站，其目的旨在通过网站这种既便于查询又便于更新的载体有选择的将一些不按期履行债务的执行案件情况向社会公布，迫使被执行人因担心被曝光而在执行期限内自动履行义务。由于执行威慑机制还是一个新生事物，实施过程中难免会有一些不可预料的事情发生，因此，应当对进入网站的执行案件信息进行一定控制。执行案件进入公开网站的范围：依托执行案件信息管理系统提供的案件统计数据自动生成。 建立健全法院系统外部的协助执行机制。法院在执行过程中，需要外单位协助执行的事项较多。在执行过程中，涉及到协助执行的单位很多，主要有金融、房管、土地、工商、税务、财政、公安、海关、边防等部门。只要各协助部门能同力协作，被执行人就无可乘之机。关于有关单协助执行问题。金融单位协助查询、冻结、划拨存款，证券交易所等单位协助查询股票等

，保险单位协助查询投保、赔保等问题；有关单位协助提取或划拨被执行人未提取的收入；交警部门协助查询车辆等有远问题；房管部门协助房产登记、过户等事项；土地部门协助查询土地使用权等事项；工商部门协助查询经商者经营登记等情况；财政部门协助查询、冻结、划拨被执行人的财政周转金等事项；公安部门协助查询户口、未清偿债务拒绝办理出国护照等事项；海关、边防部门协助扣留被限制出国人出国等事项。

强化外部监督机制。外部的监督从被监督对象上可分为两个部分，一是对法院监督，一是对被执行主体的监督；从监督的主体上分可分为立法机关的监督，其它机关、单位的监督，人民群众的监督；从监督内容上分可分为对法院执法行为的监督，对被执行主体行为的监督。外部监督主要体现在对法院执法行为的监督，对被执行主体的监督。在对法院执法行为的监督上。除当事人对法院执行行为的监督外，法院的执行行为还需要其他单位、人民群众的监督。只要全社会主动参与监督，法院的执法行为就能规范，就能公正、文明、高效执法。在对被执行主体的监督上。监督主体主要是人民群众和新闻媒体，被执行主体身边的人民群众对其信誉、执行能力等都比较了解，他们的监督最重要，能随时向法院提供比较可靠的执行信息。其实人民群众对不讲信誉的人也是恨之入骨，他们的主动参与，是建立在对法院执法信赖的基础上，前面已提到过法院要建立阳光执行机制就是这个道理。人民群众积极主动地参与了，就能给被执行主体精神上产生强大的压力，即使其能逃避履行法律义务，也由于舆论压力而迫使自己去履行义务。新闻媒体的监督主要是对被执行主体形成外部舆论压力，扩大社会的影响面

，让他走到哪里，都受到人民群众的监督，舆论的谴责，逼其履行法律义务，以实现全社会的诚信。【6】 切实加强法制宣传。由于我国人民群众的法律意识比较低，守法观念淡薄，加大法制的宣传很有必要。法律的种类较多，法律法规又不断变化，不加大宣传力度，很难提高人们的法律意识，人们不知法，就不可能守法。宣传的目的，就是要提高人们的法律意识，以达知法、懂法和守法，实现全社会的和谐。由最高法院统一部署的全国法院集中清理执行积案开展以来，全国法院列入重点清理范围的执行积案共计81万多件，涉及金额2722亿元。从2006年起，最高人民法院确定了北京、黑龙江、山东、福建、重庆5个高级法院及其所辖的中级、基层法院共119个法院为试点法院。试点法院已于今年9月8日开始，将9月1日以后新收的执行案件录入全国法院执行案件信息管理系统。全国法院执行案件信息管理系统是建立国家执行威慑机制的基础性信息支撑平台。国家执行威慑机制是指人民法院联合公安、工商、银行、出入境管理、房地产管理等部门，对拒不履行生效裁判确定的给付财产义务的被执行人，通过限制工商登记、限制贷款、限制投资、限制出境等办法，促使其自动履行生效裁判。【7】 近年来，在社会各方面的支持配合和法院自身的不懈努力下，各基层法院的执行工作取得了可喜成绩，为维护社会主义法制尊严、维护改革发展稳定大局、维护人民群众合法权益、维护司法权威和构建社会主义和谐社会，发挥了应有的司法职能作用。但我们也清醒地看到，目前，基层法院案件的执行形势依然相当严峻，执行难度大、执行成本高、执行效率低等问题依然困扰着基层法院。中央政法委员会于2006年初发出《关于切实解决人民法

院执行难问题的通知》（以下简称《通知》）。《通知》要求，最高人民法院正在建立的人民法院执行案件信息管理系统，要与人民银行、工商行政管理、房地产管理、工程招标投标管理、出入境管理、车辆管理等部门信息管理系统链接，实现信息共享，建立国家执行威慑机制，通过限制或禁止被执行人融资、置产、出境、日常高消费等手段，促使被执行人自动履行义务。《通知》要求，各级人民法院要积极开展人民法院执行工作专项检查活动和清理执行积案专项活动，积极推进人民法院执行体制和工作机制改革，建立统一管理、统一协调、高效运行的执行工作体制。《通知》强调，要动员全社会的力量，配合人民法院做好执行工作。各地社会治安综合治理部门要将法院执行工作纳入县（市、区）、乡镇（街道）综治目标责任考核范围，建立基层协助执行工作网络。各地要在党委、政府统一领导下，综治部门组织协调，各部门各司其职，社会组织、中介机构共同参与下，建立健全多元化纠纷解决机制，缓解人民法院的诉讼压力，从源头上化解执行难。各级公安、检察机关要与人民法院密切配合，运用法律严厉打击暴力抗拒法院执行的违法犯罪行为。综上所述，笔者认为，建立执行威慑机制是司法专业化发展的要求，借鉴了成功的司法经验，是符合司法发展的自身规律而做出的选择，因此这个选择是明智的、是正确的。建立执行威慑机制，是社会主义法治建设中的一项重要手段，各部门理应按照各自的职责分工，各司其职，各尽其责，互相配合，密切配合，共同努力，为构建社会主义和谐社会提供良好的社会诚信体系和法治环境，从而进一步为构建社会主义和谐社会发挥各自应有的作用！注释：【1】参见《执行

威慑机制可行性研究》。【2】胡志超：《论执行威慑机制》【3】参见临海市人民法院：《关于执行威慑机制运行情况的调查与思考》。【4】李立峰：《论基层法院执行威慑机制之构建》2006年12月1日。【5】泰安市中级人民法院执行局：《执行威慑机制可行性研究》【6】吕光平：《论执行威慑机制之构建》【7】《119个法院试行执行威慑机制 全面挤压“老赖”生存空间》，载于《光明日报》，2006年9月26日。（作者：刘晓芬，湖南省茶陵县人民法院）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