

## 中文摘要

执行程序作为司法的最后一道屏障，维护着法律的底线和尊严，能否做好执行工作，关乎国家司法的结果是否能够落实，与人民的根本利益息息相关。能够做好执行工作，就能为社会伸张正义，就能让老百姓的权益得到保护。但基于我国的客观情况，“执行难”成为我国推进依法治国，切实落实司法审判成果的“病疮”。我国学者以及法律行业从业人员已经充分认识到了切实解决“执行难”问题的重要性。笔者经过阅读相关内容的文献资料了解到，我国针对解决“执行难”问题已经做了很多研究和实质性的工作，推进解决“执行难”的现状正在逐步由理论向实践，从顶层向终端延伸。所以对基层法院“执行难”问题的探讨和研究符合我国当前法治环境，更适应我国解决“执行难”问题的研究进展阶段。本文选取吉林省T县人民法院为研究对象，调取T县人民法院执行数据、对执行法官进行走访面谈等方式搜集所需信息，通过实地踏查和数据分析，结合自己亲身工作经历，研究T县人民法院的执行工作现状，分析“执行难”的原因、探讨解决对策，为全国基层法院解决“执行难”问题提供参考和借鉴。T县法院民事案件“执行难”的主要表现为法官人均承办案件量大、被执行人难找、财产难查、标的物处置难等。T县人民法院具有一定的代表性，有全国大多数基层法院面临的共通的问题。也有其独特性，具有农林业案件涉及较多、地方人情关系网复杂等特别之处。解决“执行难”的道路我们已经走出了很远，只有做好眼前的研究，才能在未来的司法工作中有底气面对新的困难和挑战。

### 关键词：

基层法院 民事执行 执行难 对策

## **Abstract**

As the last barrier of justice, the execution procedure maintains the bottom line and dignity of the law. Whether the execution can be done well or not is closely related to the implementation of the national judicial results and the fundamental interests of the people. If we can do a good job in implementation, we can achieve justice for the society and protect the rights and interests of the people. However, based on the objective situation of our country, "difficulty in judicial enforcement" has become the obstruction of promoting the rule of law and implementing the achievements of judicial adjudication. Chinese scholars and practitioners in the legal industry have fully realized the importance of solving the problem of "difficulty in judicial enforcement". After reading the relevant literature, the author has learned that China has done a lot of research and substantive work to solve this problem, and this work is gradually extended from theory to practice, from the top to the end. Therefore, the discussion and research on the problem in the grassroots courts are in line with the current legal environment in China, and more suitable for the research progress stage of solving this problem in China. This paper mainly takes the T County People's Court in Jilin Province as the research object, collects the relevant data by collecting and studying the civil enforcement case data of the T County People's Court and visiting the enforcement staff, and studies the implementation status of the T County People's Court through field inspection and data analysis. Combined with the author's working experience, it analyzes the reasons why it is hard to realize judicial enforcement. It provides the reference for the national grassroots courts to solve this problem. The "difficulty in judicial enforcement" of civil cases in the T County People's Court includes the large number of enforcement cases, the difficulty in finding the person subjected to enforcement, the difficulty in investigating the property of the person subjected to enforcement, and the difficulty in disposing of property. The problems in T County People's Court are typical, but there are also some common problems faced by most grassroots courts in China. It is also unique, which is characterized by many

agricultural and forestry cases involved and the complexity of local human relations network. We have gone a long way to solve the problem of "difficulty in judicial enforcement". Only by solving the problems at hand, can we have the confidence to face new difficulties and challenges in the future work.

**Key words:**

grassroots courts Civil Execution Difficulty in Judicial Enforcement  
countermeasures

# 目 录

绪 论 .....	1
(一) 课题研究的背景和意义 .....	1
1. 选题背景 .....	1
2. 研究意义 .....	2
(二) 文献综述 .....	2
(三) 核心概念 .....	7
1. 民事执行 .....	7
2. “执行难”概念、表现 .....	8
(四) 研究方法 .....	9
(五) 研究创新及不足部分 .....	9
一、T县人民法院民事案件“执行难”现状分析 .....	11
(一) T县人民法院民事案件执行的数据分析 .....	11
1. 实际执结率 .....	11
2. 执行完毕率 .....	12
3. 执行完毕案件结案平均用时 .....	12
4. 终本率 .....	13
5. 终结率 .....	14
6. 执行标的到位率 .....	15
7. 未结率 .....	16
8. 平均结案用时 .....	16
9. 数据的总体分析 .....	17
(二) T县人民法院民事案件“执行难”的具体表现 .....	18
1. 执行法官人均承办案件数量偏多 .....	18
2. 被执行人难找 .....	18
3. 被执行人收入不稳定, 财产查询难 .....	19
4. 标的物形式多样, 价值相对难以评估 .....	20
二、T县人民法院“执行难”原因分析 .....	21
(一) 国家层面 .....	21
1. 执行立法不完备, 执行体制存在缺陷 .....	21

2. 我国信用制度不健全 .....	22
(二) 地方层面 .....	23
1. 执行法官选择性执行 .....	23
2. 辖区山脉环绕、涉农案件多 .....	24
3. 执法人员数量缺口大、专业素质难以满足实际需求 .....	24
(三) 当事人层面 .....	25
1. 社会关系网复杂 .....	25
2. 申请执行人原因 .....	26
3. 被执行人原因 .....	26
三、T 县人民法院破解“执行难”的对策 .....	28
(一) 国家层面 .....	28
1. 完善执行相关法律法规 .....	28
2. 健全信用机制，增强维信观念，创造司法氛围 .....	28
3. 做好执行资源保障 .....	30
4. 打造行之有效的管理体系 .....	30
(二) 地方层面 .....	31
1. 设置合理的团队模式 .....	31
2. 拓宽查控渠道，与域内相关部门增强联动 .....	32
3. 加强执行队伍建设，提高业务素质 .....	33
4. 活用执行案件智能系统和智能执法设备 .....	34
5. 切实推进政法教育整顿，杜绝人情干预司法 .....	35
(三) 当事人层面 .....	35
结    语 .....	37
参考文献 .....	38
致    谢 .....	43

## 绪 论

### (一) 课题研究的背景和意义

#### 1. 选题背景

改革开放以来我国经济发展日趋活跃，随之而来的是民事诉讼案件数量大幅增长，一些审判和调解结果得不到落实，这种现象被人民群众称为“执行难”。多年来，专家学者对解决“执行难”问题进行了大量的研究和探索，但是目前为止“执行难”问题还没有得到根本解决。

#### 政策角度

习近平总书记在中央政治局全面依法治国委员会第三次会议上曾讲过，“中国特色社会主义实践向前推进一步，法治建设就要跟进一步”。随着我国社会经济发展，中央一直聚焦民事审判结果的落实问题。最高人民法院院长周强在第十二届全国人大常委会四次会议期间汇报最高人民法院工作情况时明确提出，“用两到三年基本解决执行难问题”<sup>[1]</sup>。解决“执行难”问题已逐渐成为我国推进司法体制改革、维护社会公平正义的关键一环。2019年3月，最高人民法院宣告实现“基本解决执行难”，同时提出“基本解决执行难”这一阶段性目标的实现与党中央提出的“切实解决执行难”目标是有差距的<sup>[2]</sup>。此次报告意味着，从2019年开始我国执行工作由“基本解决”向“切实解决”转换，这对执行工作的细致化、深入化提出了更高的要求。

#### 实践维度

近年来，全国各级法院在政府机关和社会群众双重支持下，思索解决“执行难”的路径，多角度强化执行相关工作，确保审判后的结果得以落实，努力让公平正义贯彻到每一个关乎人民群众切身利益的司法案件中。吉林省T县人民法院积极推进解决“执行难”相关探索，但由于基层执行问题繁冗复杂，还需要T县人民法院适

---

<sup>[1]</sup>中华人民共和国最高人民法院网.“最高人民法院关于落实‘用两到三年时间基本解决执行难问题’的工作纲要”[EB/OL].(2016-05-11)[2021-12-03].<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-20752.html>.

<sup>[2]</sup>中华人民共和国最高人民法院网.最高人民法院工作报告(2019)[EB/OL].(2019-03-19)[2021-12-03].<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-146802.html>.

应地方特色和民情民意，充分利用政策支持优势，活用信息化执行系统，发挥干警主观能动性，全面推进解决“执行难”相关问题。

综上所述，本文针对吉林省 T 县人民法院面对的“执行难”问题进行剖析，并根据实际执行过程中的困难提出解决对策。

## 2. 研究意义

司法权威是指司法权力具有使人顺从和信服的威压和公信力<sup>[1]</sup>。在当代中国，法律的作用随着经济建设的发展逐渐向基层下沉，人们产生纠纷不再以老想法老做派解决，而是普遍愿意接受司法的裁决和审判。但是目前为止，司法的权威性在我国还未得到群众广泛认同。司法权威是以实现司法裁判结果为目的，人民群众对法律的信任源于司法的公正和权威，而审判后的执行作为维护审判结果的有力保障变得尤为重要，“执行难”因此引起了国内外诸多学者和从业者的关注。肖建国指出，民事强制执行是法律司法与社会环境、理论研究与生活实际等各种复杂关系和权利冲突最为集中和激烈的领域。关系到整个社会的公共事务和权利保护，十分关键<sup>[2]</sup>。解决不了执行问题，民事诉讼就毫无意义。

从实践角度来说，虽然针对“执行难”问题方面的研究已经长达数十年，但是大多是理论性研究或者是对经济发达地区的民事案件的分析。基层法院作为司法体制的终端，其面临的“执行难”问题将直接触及与群众利益息息相关的社会问题，并且“执行难”不仅是司法问题，更是综合性较强的社会问题。吉林省 T 县作为一个东北小城，位于长白山南麓，四面环山，T 县法院推进执行难的工作既有基层执行难的普遍性特点，又有因其独特地理位置和民俗风情产生的独特之处，分析 T 县人民法院民事案件的执行现状，不仅可以针对现在 T 县人民法院“执行难”现状提出合理化建议，更能直接向其他基层法院的执行工作输送有价值的经验，为我国解决“执行难”提供切实有力的助力。

## （二）文献综述

近二十年间，国内对解决“执行难”问题的研究依托于众多理论成果的应用发

<sup>[1]</sup>张晗.论司法权威[J].法制博览,2020,(29): 93-94

<sup>[2]</sup>高执办.国外执行机构概览[J].人民司法,2001(03):46-50.DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2001.03.019.

生了巨大变化。

“执行难”定义和表现方面的研究。“执行难”一词最早出现在1988年最高法院工作报告<sup>[1]</sup>，自此“执行难”正式进入中国人民的视野。1999年最高法提出难以执行的“四种情形”是对“执行难”这一现象的初步描述。2000年景汉朝、卢子娟《“执行难”及其对策》一文中提出社会公众与法院执行员所理解的“执行难”不同，前者认为判决结果无法实现就是“执行难”；后者关注点更职业化，倾向于执行过程的困难<sup>[2]</sup>。2006年最高法院副院长黄松有提出执行难主要表现的四个方面：特殊主体难以执行、财产难找、财产难处置、协执困难<sup>[3]</sup>。2020年司法部研究室主任王公义在《裁判执行的基本理论及现实实践》对执行社会职能进行了深度分析，他强调执行不是裁判行为而是行政行为<sup>[4]</sup>。关于执行难的概念国内学界基本可以形成统一的认识。执行难一般是指在被执行人有财产的情况下，由于多种综合因素的原因导致生效的法律文书无法落实的情况。具体表现为执行过程受阻、判决结果无法完全实现、执行效率不高等等<sup>[5]</sup>。2000年清华大学法学院教授王亚新通过对说服教育的研究透视强制执行对我国法治社会建设的重要性<sup>[6]</sup>。2010年原最高法院副院长江必新在《民事执行新制度理解与适用》中对民事执行的种类、民事执行法的性质等做了详细分析<sup>[7]</sup>。2023年罗志红、陈静在《民事“执行难”成因及解决路径探析》文中将“执行难”的历史分为四个阶段，第一阶段是新中国成立至改革开放“执行难”问题还未显现；第二个阶段是改革开放至1998年，“执行难”问题接连爆发；1987年“执行难”一次首次应用在官方报告；第三个阶段是1999年—2009年“执行难”问题得到缓解；最后是2010年至今我国“执行难”形势还未根本扭转，“执行难”案件难度还在不断增加<sup>[8]</sup>。执行难和执行不能是两种概念。被执行人没有财产可以处置且没有能力履行执行文书裁定的义务，属于执行不能。定义“执行难”是解决“执行难”问题的第一步，对后续剖析本质提出对策打下了夯实的理论基础。

“执行难”原因和对策方面的研究。1995年江伟、肖建国在《民事执行制度若

<sup>[1]</sup>侯学宾,陈越瓿.人民法院的运动式治理偏好——基于人民法院解决“执行难”行动的分析[J].吉林大学社会科学学报,2020,60(06):70-84+232-233.

<sup>[2]</sup>景汉朝,卢子娟.“执行难”及其对策[J].法学研究,2000(05):124-131.

<sup>[3]</sup>黄松有.当前解决人民法院执行难问题的对策[J].诉讼法论丛,2006(00):328-337.

<sup>[4]</sup>王公义.裁判执行的基本理论及现实实践[J].中国司法,2020(02):109-112.

<sup>[5]</sup>于龙刚.基层法院的执行生态与非均衡执行[J].法学研究,2020,42(03):102-12.

<sup>[6]</sup>王亚新.强制执行与说服教育辨析[J].中国社会科学,2000(02):110-119+207.

<sup>[7]</sup>江必新主编.民事执行新制度理解与适用[M].北京:人民法院出版社.2010.

<sup>[8]</sup>罗志红,陈静.民事“执行难”成因及解决路径探析[J].法制博览,2023,No.898(02):34-36.



干问题的探讨》一文中提出我国自身司法制度和法律法规的制定直接影响“执行难”问题<sup>[1]</sup>。1997年齐树洁教授针对我国执行问题进行原因分析和解决对策探讨<sup>[2]</sup>。2012年栗峥在《中国民事执行的当下境遇》一文提出从社会问题的角度去解析“执行难”的来源<sup>[3]</sup>。2000年常怡、崔婕在《完善民事强制执行立法若干问题研究》一文中提出解决“执行难”可以从机构管理、权责划分等角度进行探究<sup>[4]</sup>。2003年童兆洪在《论民事执行权的构造》一文中提出通过剖析执行权的构造以从司法的角度解决“执行难”<sup>[5]</sup>。2007年汤维建在《关于破解“执行难”的理性反思——以执行体制的独立化构建为中心》一文中提出独立执行机构，通过审执分离，创新执行机构管理方法解决“执行难”<sup>[6]</sup>。2010年原最高法院副院长江必新在《民事强制执行操作规程》总结了人民法院在执行实践过程中行之有效的经验和做法<sup>[7]</sup>。2013年郭瑞、江河在《破产程序：破解执行难问题的路径选择：以无财产可供执行案件为视角》一文中提出让破产程序与执行程序衔接，通过标的分配实现执行目的<sup>[8]</sup>。国内针对执行难的研究是在理论中找现实问题的解决办法，也是从实践中探索适应新形势的理论。目前我国对解决“执行难”问题的探索逐步加入了信息化元素，2016年江必新在《标本兼治破解执行难逐步实现执行体系和执行能力现代化》一文中提出与社会资源形成联动，让执行工作更职业、更科学、更智能、更规范<sup>[9]</sup>。同年，北京高院张美欣法官从后续管理的角度对终本案件进行了解析<sup>[10]</sup>。2017年黄忠顺在《民事执行机构改革实践之反思》提出从执行相关权利的归属、配置、权能的角度去分析执行机构的改革思路<sup>[11]</sup>。2018年“中国执行模式的发展现状与展望”研讨会中，众多学者肯定了我国法院近年的执行工作，并对执行模式、执行信息化、执行权力配置等问题开展了研讨<sup>[12]</sup>。2019年最高人民法院将执行阶段性目标从“基本”定位到“切实”，

<sup>[1]</sup>江伟,肖建国.民事执行制度若干问题的探讨[J].中国法学,1995(01):68-74.DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.1995.01.011.

<sup>[2]</sup>齐树洁,马昌明.完善我国强制执行法若干问题的探讨[J].法学评论,1997(03):35-43.DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.1997.03.007.

<sup>[3]</sup>栗峥.中国民事执行的当下境遇[J].政法论坛,2012(2).

<sup>[4]</sup>常怡,崔婕.完善民事强制执行立法若干问题研究[J].中国法学,2000(01):98-107.DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2000.01.011.

<sup>[5]</sup>童兆洪.论民事执行权的构造[J].法律适用,2003(11):27-31.

<sup>[6]</sup>汤维建.关于破解“执行难”的理性反思——以执行体制的独立化构建为中心[J].学习与探索,2007(05):90-95+2.

<sup>[7]</sup>江必新主编.民事强制执行操作规程[M].北京:人民法院出版社,2010.

<sup>[8]</sup>郭瑞,江河.破产程序:破解执行难问题的路径选择:以无财产可供执行案件为视角[J].法律适用,2013,(1): 68-71

<sup>[9]</sup>江必新.标本兼治破解执行难逐步实现执行体系和执行能力现代化[J].人民司法(应用),2016,(10): 17-22

<sup>[10]</sup>张美欣.终结本次执行程序案件的彻底终结制度研究[J].法律适用,2016(04):75-81.

<sup>[11]</sup>黄忠顺.民事执行机构改革实践之反思[J].现代法学,2017,39(02):3-18.

<sup>[12]</sup>韩煦,孙超.中国执行模式的发展现状与展望[J].法律适用,2018(23):123-131.

意味着我国解决执行难的路径，从立法、体制、队伍建设扩展到了源头治理和执行环境<sup>[1]</sup>。2021年安徽省高院与人大联合提出了完善执行工作长效机制构建的一些思考<sup>[2]</sup>。同年，中国人民大学肖建国在《民事强制执行立法的中国选择》一文中分析了强制执行形式化原则的制度效应，强调我国形式化原则需要结合我国执行实践回答本土问题<sup>[3]</sup>。2022年左卫民在《中国“执行难”应对模式的实证研究基于区域经验的分析》一文中提出进一步打造包括构建长期、稳定与充足的人财物配备制度、完善执行组织和执行权内部权力构造等体现国家治理现代化的执行新模式<sup>[4]</sup>。近些年国内学者又对执行工作的偏好和层级问题进行了深入研究，2020年侯学宾、陈越瓯在《人民法院的运动式治理偏好——基于人民法院解决“执行难”行动的分析》一文中提出执行难的顶层设计属性以及与之配合的压力逐级传导机制，使低级别法院与基层执行人员承受了极大的办案压力<sup>[5]</sup>。为了切实解决“执行难”问题，我国学者对其成因和解决对策进行了大量研究。笔者将其概括为三个方面：一是立法和政策体制因素，包括执行相关法律法规不完善、社会征信体系不健全等。二是执行机能因素，包括执行人员素质不高、执行手段不灵活等；三是环境和客观因素，包括外界的不良干预、地方的袒护主义、政府的不当干预等。在解决“执行难”的理论研究中，随着顶层设计逐渐走向成熟，基层法院执行难的问题亟待解决。

西方世界主流国家“执行难”问题并不突出<sup>[6]</sup>，但在执行方面仍配套了相应的制度和措施。美国基于联邦体制，其强制执行制度以各州各自的立法为准。以地方或联邦行政工作人员为执行主体，执行令程序为核心，辅以执行制度保障执行质效<sup>[7]</sup>。其执行过程大致可以分为两方面，一是对财产的执行，由执行令程序、辅助执行程序、补充程序等构成，以执行依据为参考，扩宽渠道查控财产。二是对人身的执行。对藐视法庭、拒不履行法律义务的被执行人采取拘禁的强制措施<sup>[8]</sup>。美国之所以没有“执行难”问题，在体制上归功于藐视法庭制裁、财产开示和判决留置三大制度，

<sup>[1]</sup>王雪琪. 执行难的源分析[D].燕山大学,2020.DOI:10.27440/d.cnki.gysdu.2020.000589.

<sup>[2]</sup>安徽省高级人民法院中国人民大学联合课题组.董开军,肖建国.完善执行工作长效机制建设的问题与思考[J].人民司法,2021(22):56-61.DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2021.22.01

<sup>[3]</sup>肖建国.民事强制执行立法的中国选择[J].华东政法大学学报,2021,24(02):5.

<sup>[4]</sup>左卫民.中国“执行难”应对模式的实证研究——基于区域经验的分析[J].中外法学,2022,34(06):1445-1463.

<sup>[5]</sup>侯学宾,陈越瓯.人民法院的运动式治理偏好——基于人民法院解决“执行难”行动的分析[J].吉林大学社会科学学报,2020,60(06):70-84+232-233.

<sup>[6]</sup>景汉朝,卢子娟.“执行难”及其对策[J].法学研究,2000(05):124-131.

<sup>[7]</sup>张晓冰.美国强制执行制度中的执行令程序及其借鉴意义[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2015,第44卷(3):120-130

<sup>[8]</sup>刘荣军.美国的强制执行制度[J].政治与法律,1998(05):6-7.DOI:10.15984/j.cnki.1005-9512.1998.05.004.

对比我国执行体制可知其执行程序已被我国广泛借鉴和参考。美国学者史蒂文·苏本曾指出“美国大多数当事人都会自觉地履行判决或者命令”<sup>[1]</sup>，可见良好的司法氛围促使很多民事案件不需执行，债务人会自动履行义务。英国执行工作也有很多值得借鉴的地方。首先是债权的处置措施。一是金钱债权的执行依靠扣押令状、执行令、扣发工资令、财产扣押令等强制法令。二是汽车等动产的执行。债权人无需依据特定的执行文书可以根据裁定直接执行。三是土地等不动产的执行。法院依据债权人申请的占有令状对被非法占有的土地进行处置。四是通过扣押财产、拘押收监等强制手段达成行为裁判的执行<sup>[2]</sup>。挪威的安德纳斯教授在《英格兰和威尔士的判决执行》一文中从金钱执行的角度解析了英国的强制执法机构、执行方式和执行质效<sup>[3]</sup>。其次是债务人的制裁。其将债务人分为抗拒执行和没有能力履行两类人进行区别对待。最后是英国执行机构。英国将执行机构分为公共和私人两个部门，高等法院的执行官是独立的职业法律人，隶属于私人部门，而郡法院执达吏属于政府的公务员<sup>[4]</sup>。执行私立部门以市场化机制加以运行，有效回避了拖延执行的问题，执行官在利益驱使下对执行工作都有较强的主动意识，但同时私人部门的执行监管问题也在英国层出不穷。此外英国对常见案由也进行制定了一系列简化制度，如欠租扣押制度，为了不占用司法资源，欠租案件的执行无需执行令状，债权人无需承担费用<sup>[5]</sup>。英国执行权的改革为我国提供了有益借鉴，例如我国学者在执行实践研究过程中通过分析执行权构造来指导执行机构的改革。W. A. 肯尼特教授在《欧洲判决的执行》重点对欧洲各国民事执行程序进行了比较法研究<sup>[6]</sup>。法国的执行工作开展模式是法院掌握决定权、法官掌握裁判权、执达员掌握实施权。德国与英国一样实行分权型执行，以“代宣誓制度”和“债务人名簿制度”为核心，并建立执达官制度。《德国民诉法》规定了财产释明这一强制措施。财产释明制度与我国财产登记制度有一定的相同之处，都是要求债务人主观申报个人财产。区别在于德国财产释明制度作出了财

[1] (美) 史蒂文·苏本 (Stephen N.Subrin)，(美) 玛格瑞特 (绮剑)·伍 (Margaret Y.K.Woo) 著；蔡彦敏，徐卉译. 美国民事诉讼的真谛 从历史、文化、实务的视角[M]. 北京：法律出版社, 2002

[2] 宫雪. 英国民事执行权的运行与控制[D]. 华东政法大学, 2015.

[3] Andenas M. Civil Enforcement in England and Wales[J]. Eur. Bus. L. Rev., 2006, 17: 619.

[4] Ministry of Justice, National Standards for Enforcement Agents[EB/OL]. (2014-04-06)[2022-11-25]. <http://www.justice.gov.uk/downloads/courts/bailiffs-enforcement-officers/national-standards-enforcement-agents.pdf>.

[5] Lord Chancellors Department. Enforcement Review Consultation Paper 5: Distress for Rent[EB/OL]. (2009-01-17)[2022-11-25]. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/consult/distress/distrent.htm>.

[6] Kennett W A. Enforcement of judgments in Europe[M]. Oxford University Press on Demand, 2000.

产开示的前提条件，即债权不能清偿、债务人拒绝搜查、找不到债务人等情况<sup>[1]</sup>，而我国的财产报告位于执行程序前端，要求被执行人收到执行通知书和报告财产令后限期内报告财产。根据笔者对所查阅资料的总结，不同国家对执行工作的探索有其各自特点亦有共通之处。一是利用制度维护执行效能。二是强化执行实施主体司法权能。三是扩大被执行人财产线索查控渠道。

### （三）核心概念

基层法院“执行难”问题研究的理论基础应从“执行难”研究历史、核心概念、执行依据和执行功能定位来探讨。关于“执行难”研究历史和功能定位，笔者在文中多处都有体现，解决“执行难”问题的历史演变过程简单概括为定义执行难、剖析原因提出对策、纳入信息化元素、细化基层操作实务、常态化治理等。执行功能定位可以从两个角度去理解。一是源于司法权威性的规范警示功能，二是源于国家力量的强制执行功能。现重点对解决“执行难”问题的核心概念进行论述。

#### 1. 民事执行

我国法院体系分为四级，从上到下是最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院和基层法院。基层法院一般是指县区级、不设区的市级的法院，其案件量占全国的80%以上<sup>[2]</sup>，由此可见我国基层法院背负司法能动、纠纷实质性化解等历史重任，他们对执行政策的理解与支持程度关系到社会治理的成败。

#### 民事执行

在研究执行问题之前，有必要先了解民事裁判。民事裁判是指人民法院在民事案件的审理中，根据民事案件的证据事实和我国的相关法律法规，按照法律程序处理案件<sup>[3]</sup>。与民事裁判相对应的是刑事裁判、行政裁判等。狭义的民事裁判是指人民法院下达的判决、裁定和决定，广义的民事裁判除上述内容还包括相关的调解协议。在民事执行过程中，我们采用的是广义概念的民事裁定，即民事调解书亦可作为案件的执行依据。

民事执行是一种以实现审判目的的司法行政行为，对于执行的概念每个学者都

<sup>[1]</sup>杨柳.德国民事执行之财产释明制度研究[D].南京理工大学,2012.

<sup>[2]</sup>宋朝武.我国四级法院审级职能定位改革的发展方向[J].政法论丛,2021(06):62-72.

<sup>[3]</sup>吴庆宝主编;包旭芳等撰稿.民事裁判标准规范[M].北京:人民法院出版社,2006

有自己的看法和侧重点。齐树洁教授提出，强制执行是指法院依照法律规定的程序，运用国家强制力强制义务人履行义务，实现已经发生法律效力判决、裁定及其他法律文书确定的内容的行为，其目的在于实现债权人之私权<sup>[1]</sup>。江伟教授将民事执行定义为在债权人的申请的前提下，国家机关依据执行依据，运用国家强制力，强制债务人履行义务，以实现债权人的民事权利的活动<sup>[2]</sup>。强制执行程序的本质将国家强制力赋予司法程序中，让申请执行人能够通过合法有效的方式实现债权。强制执行的目的是落实司法裁判结果，维护宪法和法律的尊严。

## 执行依据

在执行程序中，债权人在申请执行前，需要先取得给付性的执行依据，以确定其债权及其范围。所以，有效的执行依据是开始民事执行程序的必要条件。执行依据一般是指司法机关实施执行所依据的法律文书，其内容中载明债权人、债务人、事由、债权细节等，债权人可据以申请执行。江伟、肖建国曾强调执行依据对民事强制执行的意義。人民法院应当按执行根据所载明的权利范围、内容、种类、债务人的履行期限等强制执行。无执行根据则不得开始执行程序<sup>[3]</sup>。常怡、崔婕提到执行机构应按照执行依据执行，且无权对其审查，无权变更其内容<sup>[4]</sup>。在实际执行过程中，如果执行依据因某种原因不可执行，也需要下达执行依据的庭室进行变更或撤销。由此可见执行依据在执行过程中的重量。

## 2. “执行难”概念、表现

“执行难”一词对待不同人群有不一样的概念。对于申请执行人来说执行难就是官司赢了实际上却没有得到维权。对于法官来说执行难就是案子在手里，却难以伸张正义。对于社会群众来说，执行难意味着国家司法形同虚设，法律有空可钻。

“执行难”这一概念从20世纪80年代开始逐渐出现在了公众的视野。“执行难”即法院在强制执行生效法律文书的过程中诸多原因导致法律裁判无法落实。黄松有法官提出，执行难应当是被执行人有履行能力的前提下，由于种种原因生效法律文

<sup>[1]</sup>齐树洁主编.民事程序法[M].厦门:厦门大学出版社,2003

<sup>[2]</sup>江伟主编.民事诉讼法第2版[M].北京:高等教育出版社,2000

<sup>[3]</sup>江伟,肖建国.民事执行制度若干问题的探讨[J].中国法学,1995(01):68-74.DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.1995.01.011.

<sup>[4]</sup>常怡,崔婕.完善民事强制执行立法若干问题研究[J].中国法学,2000(01):98-107.DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2000.01.011.

书得不到执行的情形<sup>[1]</sup>。

“执行难”的表现形式非常多样，而且根据每个地区的不同实际情况变化。一般的“执行难”的表现有：被执行人难找、被执行人的财产难以查询、被执行人财产难以处置等等。

#### （四）研究方法

文献研究法。通过文献搜集整理与分析对既有研究成果进行了初步的梳理与总结，确定了研究目的、明确了研究内容。希望能够更加全面、系统、深入地了解民事执行的相关理论，进而为本文研究做好材料和理论准备。

案例分析法。本文以 T 县人民法院在推动解决执行难相关问题的发展现状为研究对象，详细收集了该法院执行局的相关案例资料，通过对方式方法和成果效果的对比分析，认真剖析了取得成效的原因，以及当前存在的问题，并根据矛盾普遍性和特殊性的原理提出了对策建议，为基层法院在未来解决“执行难”的过程中，提供更科学合理且能够发挥作用的案例支撑。

实地调研法。在论文制作过程中，作者对基层法院进行实地走访调研，与一线执法人员对 T 县人民法院的执行工作推进现状、存在问题及原因进行了探讨，并深入了解了当事人对基层法院在推动民事执行过程中发挥作用的现实期望。

规范研究法。本文以 T 县人民法院民事执行现状为研究基础，按照逻辑推理，采用定性、科学、经验的方法，研究基层法院在推动民事执行工作中应该采取何种做法，为今后基层法院推动执行工作提供了有益参考。

#### （五）研究创新及不足部分

我国对“执行难”的上层研究很多并且较深入，但是从公共管理的角度对基层法院执行工作进行的研究很少。本文以吉林省 T 县人民法院执行为视角，引用基层法院真实执行数据指标，带入实例进行举例分析，将执行难现状立体地展示出来。通过数据分析、与执行员额法官探讨，结合作者执行工作经验，分析该院“执行难”

---

<sup>[1]</sup>黄松有.当前解决人民法院执行难问题的对策[J].诉讼法论丛,2006(00):328-337.

现状，发掘深层次原因。从实践角度提出当前基层法院执行工作的普遍性问题及有针对性的解决对策。在对策研究的过程中，本人打破了一开始理论研究宏观分析的思路，着手从基层法院实际执行现状和工作需求的角度，对应原因分析部分提出有一定实践价值的对策。

本文以吉林省 T 县人民法院为研究点进行分析，需要大量的数据和时间支撑，这就导致不足之处有以下几个方面：一是由于本人资历尚浅，对执行工作的理解不够深入，所以本人的研究可能不够透彻。二是数据分析不够专业，本文从对比和同比的角度进行观察和分析，没有最直观地反映出 T 县人民法院的“执行难”现状。三是作者本人理论知识不够丰富、文笔水平不到位，可能无法通过语言叙述对执行实际情况进行客观准确详尽的表述。

## 一、T县人民法院民事案件“执行难”现状分析

### (一) T县人民法院民事案件执行的数据分析

近几年，T县人民法院在最高院、省高院、市中院的领导和支持下，大力推进解决“执行难”问题，建立了执行指挥中心等一系列最新的执行配置，增加了执行局的工作人员的编制数并使其年轻化。但是执行工作纷繁复杂，仍然面临严峻的执行难现状。

终结本次执行程序制度的正式确立在我国民事执行理论与实务发展过程中具有举足轻重的地位<sup>[1]</sup>。终结本次执行通过穷尽财产查询手段等环节保证了司法程序的完整，但是其在发挥作用的同时产生了诸多问题，如执行不能案件的大量沉积。申请执行人申请恢复执行终本案件，一般是发现了被执行人的可处理财产，所以一般以终结本次执行方式结案的案子恢复后大部分是可以以执行完毕的方式结案的。这种情形实际上对法院每一年的总体指标有影响，所以本文只讨论首执案件的相关数据，以准确反映执行“难”的程度。本人调取2018年1月-2021年11月止，T县人民法院案件7项重要数据，用以分析该院执行现状。

#### 1.实际执结率

实际执结率，是实际执行结案率的简称，实际执结率是反映域内法院实际工作成果的重要指标，我们可以从一个法院的执结率中看出该地区的“执行难”现状。T县人民法院2018年实际执结率64.31%。2019年实际执结率79.45%，同比增长64.31%。2020年实际执结率67.56%，同比减少14.97%。2021年实际执结率75.31%，同比增长11.47%。从四年数据来看，T县法院的实际执结率其实是稳步增长的，2020年之所以有下降趋势，是因为2019年的实际执结率突高。但是70%左右的执结率就意味着有将近三成的申请执行人权益难以得到保障，“执行难”可见一斑。

---

<sup>[1]</sup>张美欣.终结本次执行程序案件的彻底终结制度研究[J].法律适用,2016(04):75-81.



表 2.1 2018—2021 年 T 县人民法院实际执结率

项目 年份	2018	2019	2020	2021
T 县法院实际执结率 (%)	64.31	79.45	67.56	75.31
同比增幅 (%)		23.54	-14.97	11.47

## 2. 执行完毕率

执行完毕率，是指一个法院执行案件以执行完毕的方式结案的比例。执行完毕作为一次性完成执行依据确定的义务，是众多结案方式中最能令人满意的一种。执行完毕率高就意味着案件执行的效果好。T 县人民法院 2018 年执行完毕率 17.28%。2019 年执行完毕率 52.65%，同比增长 2.05%。2020 年执行完毕率 58.24%，同比减少 0.11%。2021 年执行完毕率 58.88%，同比增长 0.01%。由四年同比增长率可见，当案件的执行完毕率达到 50% 以上就很难再有提高。也就是以案件数量为计算基准，该院有一半的执行案件可以执行完毕，但是想解决另一半非常困难。

表 2.2 2018—2021 年 T 县人民法院执行案件执行完毕率

项目 年份	2018	2019	2020	2021
执行完毕率 (%)	17.28	52.65	58.24	58.88
同比增幅 (%)		2.05	0.11	0.01

## 3. 执行完毕案件结案平均用时

执行完毕案件结案平均耗时，可以与执行完毕率结合来看。在基层法院执行完毕案件多为小额金融借款合同、民间借贷和交通肇事等类型的案件。此类案件易于办理，因为标的额小，被执行人一般具有一次性履行义务的能力。所以结案平均耗时较少。那么执行完毕案件结案平均耗时对我们的意义是什么呢，我们可以通过将其与执行完毕率结合来看，虽然近三年的执行完毕率没有显著提高，但是执行完毕

案件结案平均耗时逐年降低，这意味着基层法院还是通过自己的努力，来积极促成执行案件执行完毕并且已经有了一定的成效。

表 2.3 2018—2021 年 T 县人民法院执行完毕案件结案平均用时

年份 \ 项目	2018	2019	2020	2021
执行完毕案件结案平均用时（天/件）	125.69	20.43	16.47	13.13
同比增幅（%）		-0.84	-0.19	-0.20

#### 4. 终本率

终结本次执行作为一种特殊的结案方式被广泛关注，执行案件终本是一种按阶段分权责的执行模式，司法原则上停止执行程序，申请执行人自行承担财产发现财产的责任<sup>[1]</sup>。2022年4月发布的《民诉法解释》中提到，经申请执行人同意或者合议庭核实并经院长批准后，无可供执行的财产的执行案件可以以终本结案。申请执行人发现可供执行财产后可申请恢复执行，恢复执行不受时效限制<sup>[2]</sup>。也就是说适用终结本次执行程序的案件是暂时难以执行的案件，这种案件在未来可能有机会推进，也可能数年之内都无法解决。在实践中，“无财产可供执行”案件的具体情形又可以概括为法院穷尽调查及相应措施后，没有发现被执行人名下财产、发现的财产无法处置、发现的财产不足以清偿债权三种。无论何种情形，终本率高都意味着申请执行人的合法权益不能完全达成。所以我们可以根据终结本次执行这种结案方式的性质，认定可以通过终本率判定该法院民事案件难以执行的程度。T县法院2018年终本率8.19%；2019年终本率18.86%，同比增幅130.28%；2020年终本率32.26%，同比增幅71.05%；2021年终本率18.54%，同比增幅-42.53%。数据可见终本率逐年高升，2021年通过法院执行工作人员的不懈努力，将其维持在了一定的水平线上。终结本次执行与其他结案方式不同，其本质上是人民法院在穷尽财产调查措施后无法实现执行依据的内容，通过终本结案来完整司法的程序性。显而易见这种方式结

<sup>[1]</sup>张美欣. 终结本次执行程序案件的彻底终结制度研究[J]. 法律适用, 2016(04): 75-81.

<sup>[2]</sup>最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释[N]. 人民法院报, 2022-04-08(002). DOI: 10.28650/n.cnki.nrmfy.2022.001229.

案就意味着债权无法实现，申请执行人的权益无法保障，执行目的和实际执行效果产生偏差。如果没有后续的恢复执行措施保障终本案件的后续执行，以终本案件结案案件将会逐年累积，形成一道执行攻坚难以跨越的鸿沟。

表 2.4 2018—2021 年 T 县人民法院终本率

项目 年份	2018	2019	2020	2021
T 县法院终本率 (%)	8.19	18.86	32.26	18.54
同比增幅 (%)		130.28	71.05	-42.53

## 5. 终结率

在基层法院的执行过程中，终结执行一般情况下是当事人主动撤销执行申请、执行依据被撤销、被执行人死亡且没有其他义务承担人三种情形，案件终结率可以直接反映出执行工作复杂程度。终结执行作为一种特殊的结案方式意味着执行程序的终结，一直以来专家学者都对终结执行案件有一定的讨论，最高院曾在 2019 年发布过一篇文章，其作者认为终结执行是执行案件的一种彻底性退出方式。笔者认同的观点是终结执行本身是解决“执行不能”的一种结案方法，根据其实际情形可再次申请执行，而不同于终结本次执行的申请恢复执行。同时以终结执行方式结案的执行案件易于产生信访纠纷，其原因是申请执行人不了解终结执行的意义，或者法院的执行官没有做好司法解释工作。所以在执行工作中，执行法官普遍慎用这种结案方式。T 县法院从 2018 年开始终结率逐年降低，但是在 2021 年又重新反弹到 16.34%，可见基层法院执行案件里的特殊情形多且复杂，尽管执行法官已经从主观上刻意避免以此种方式结案，仍有较多案件必须以终结执行结案。

表 2.5 2018—2021 年 T 县人民法院执行案件终结率

项目 年份	2018	2019	2020	2021
终结率 (%)	45.57	26.3	8.96	16.34
同比增幅 (%)		-0.42	-0.66	0.82

## 6. 执行标的到位率

执行标的到位率，是指通过执行程序为申请执行人追回的标的额与立案标的额的比值。执行标的到位率的高低，是衡量执行案件完成情况的一个重要指标。执行到位标的率越高，意味着该院越能保障申请执行人的基本权益。基层法院受理的涉民生案件较多，典型的民生案件如拖欠农民工工资，执行标的到位率就变得尤其重要。T县人民法院2018年执行标的到位率23.37%，2019年执行标的到位率27.32%，同比增幅16.9%。2020年执行标的到位率48.8%，同比增幅78.62%。2021年执行标的到位率23.63%，同比增幅-51.58%。执行到位标的率一直难以提升，趋于一个较低的水平。这是因为在民事执行工作中，存在一种普遍的现象，标的额越大越难以执行到位。基层法院在执行过程中，小标的额类的合同纠纷、劳动报酬、交通肇事等案件往往可以很快执结，小额标的到位多对最终全院的执行标的到位率影响微乎其微。标的额在50万元以上的案件普遍难以执行，这种现象有很多的客观原因，比如企业资金难以回转、案件涉及面广、多案交织、多债权人等等，但这并不是法院执行效果不理想的理由。执行标的到位率低，就说明执行结果在比例上不尽如人意，在一定程度上没有为申请执行人保障合法权益。

表 2.6 2018—2021 年 T 县人民法院执行到位率

项目 年份	2018	2019	2020	2021
T 县法院执行到位率 (%)	23.37	27.32	48.8	23.63
同比增幅 (%)		16.90	78.62	-51.58

## 7.未结率

未结案件的数量和占比可以直接反映出一个地区的执行难程度。未结率越高意味着执行工作越难以开展。从未结率纳入全国法院质效考核体系开始，T县法院就一直试图在年末将未结率降到最低。因此图表中除2021年数据由于是截至11月份，从2018年—2020年的数据来看，基层法院每年都在尽可能地将未结率降到最低，但是又始终无法做到归零。现如今为了清理积案，进一步完整执行程序性，结案方式几乎可以涵盖任何情形的执行案件。在结案方式全覆盖，基层法院有意愿在年末将案件全部办结的情形下，依然有案件未结。

表 2.7 2018—2021 年 T 县人民法院执行案件未结率

项目 年份	2018	2019	2020	2021
未结率 (%)	27.5	1.69	0.18	6.15
同比增幅 (%)		-0.94	-0.89	33.17

## 8.平均结案用时

结案平均用时的数据分析不能只看数字层面。一方面与执行到位标的的数据情况类似，结案平均用时有可能与实际情况有一定的偏差。如企业清偿一批申请执行人工资，案件数量多，标的额小，易于执行，甚至可以当天立案当天结案。另一方面，同一时间承办几十个案件是执行法官的工作常态。在这种情形下，平均结案用时需要与其他数据结合分析。如T县人民法院四年中最好的平均结案用时数据是2021年的33.49天结案一件，同年接收首次执行和恢复执行案件总数1434件，执行团队有5个，意味着每个法官一年承办约287个执行案件。综合以上数据看来，平均结案耗时只能在一定程度上体现执行效率，并不能直接反映出该院执行工作质效。T县人民法院2018年平均结一件案子用时188.49天，2019年平均结一件案子用时75.93天，同比减少59.72%，2020年平均结一件案子用时37.67天，同比减少50.39%，2021年平均结一件案子用时33.49天，同比减少11.1%。2018年到2021年T县人民法院该项数据持续逐年递减，执行效率明显提升。

表 2.8 2018—2021 年 T 县人民法院结案平均用时（天/件）

项目 年份	2018	2019	2020	2021
T 县法院结案平均 用时（天/件）	188.49	75.93	37.67	33.49
同比增幅（%）		-59.72	-50.39	-11.10

## 9.数据的总体分析

本文所提及的实际执结率、执行完毕率、执行完毕案件结案平均用时、终本率、终结率、执行标的到位率、未结率、平均结案用时八项数据基本可以有效地体现出一个法院的执行工作现状。其中未结率、终本率和终结率越高，判决实现的程度越差；实际执结率、执行完毕率、执行标的到位率越高，说明申请执行人的权益得到维护的程度越大；执行完毕案件结案平均用时、平均结案用时越低，说明法院的执行效率越高。

在这八种数据中，执行完毕率和平均结案用时可以直接体现一个法院的执行质效。由于基层法院偏向于在年底强制结案以提升全院年度考核结果，作者认为这种刻意的行为会影响真实的数据指标，所以节选 2021 年 1—11 月份进行数据对比。2021 年 1—11 月份数据显示 T 县人民法院执行完毕率为 58.88%，该市平均数据为 53.22%。该院此项数据在全市 7 个县市区中排名第一，第二名为 58.37%，最后一名为 43.39%。T 县人民法院平均结案用时数据为 33.49 天/件，该市平均数据为 39.49 天/件，第一名为 32.55 天/件，最后一名为 48.38 天/件。通过观察以上数据，T 县人民法院在执行工作中在全市范围内表现突出，可见其在执行工作上下了功夫且值得肯定的。但是当我们从理论研究的角度去看待这些数据则有不一样的反思，作为全市执行工作表现优异的基层法院，其全年的执行完毕率不到 60%。结合实际执行过程中选择执行情况来考虑，案件的实际情况远比数据要难看，能够以执行完毕结案的往往是执行标的较小的易结案件，而难以推进的都是大案要案，这与我国切实解决执行难的愿景相距甚远。结案平均用时为 33.49 天/件，不仅意味着执行案件难以处理，法官工作压力巨大，更让人深刻到感受到申请执行人维护自身合法权益的煎熬。考虑到部分案件在实际过程中可能当天立案当天执结，且执行系统中对执行案件有时限，

法院主观上愿意快速结案，法官在办案时甚至通过不合理方式促成结案，可见基层法院在执行工作中存在难以规避的执行困难。我国切实“解决难”仍然任重道远。

以T县人民法院为例，可以看出基层法院的“执行难”特点，一是申请执行人权益无法得到完全保护，比如实际执结率不高。此种情形一方面是执行标的到位率不够，另一方面反映了借贷利息等额外的标的形式可能频繁地被抹去。二是执行案件繁多复杂，比如终本率、终结率高。终本率高意味着申请执行人的权益一时无法得到满足，可能需要延期执行或者分期执行。实际执行过程中财产难查、被执行人找不到等情况都是导致终本率高的直接原因。终结执行是因申请人撤销、执行依据问题等原因终结执行，终结率高间接反映出执行过程中执行案件案情十分繁琐。三是强制执行存在难点痛点，比如未结率。未结案件的情形一般有申请执行人不同意以任何方式结案、案件在走委托程序等等。然而在法院系统内部有硬性指标考核全年执行案件未结率，也就是说基层法院为了结案会穷尽措施。在T县人民法院未结率高有一项重要原因，就是案件在走委托评估或拍卖程序，这种情况是由当地特色决定的，如以中草药材、林木、农牧器具为标的物的案件，评估困难，拍卖难以达成，财产转换成现金难。T县人民法院执行工作的这几项数据是基层法院的缩影，具有参考和借鉴的价值。<sup>[1]</sup>

## （二）T县人民法院民事案件“执行难”的具体表现

### 1. 执行法官人均承办案件数量偏多

以T县人民法院2021年为例，截至2021年11月份，T县人民法院执行案件总数1888件。执行局工作人员共33人。员额法官8人，因为执行局还要承担执行保全、执行信访等相关工作，实际处理民事执行案件的法官仅有5人，每位执行法官年平均承担案件约378件左右，2021年排除节假日和双休日实际工作日共有250天，法官人均日结案0.7128件。实际操作上一位执行法官可能同一时间承办几十件执行案件。

### 2. 被执行人难找

吉林省T县，群山环绕，乡镇和村屯距离县城较远，很多路程无法通过导航查

<sup>[1]</sup>以上数据均来自吉林省T县法院执行质效系统

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/617135030026006046>