

民事执行制度改革应以债权实现为中心

刘荣军

2025年6月10日，中共中央办公厅、国务院办公厅公布了《关于深入推进深圳综合改革试点深化改革创新扩大开放的意见》（以下简称“中办国办关于深圳的意见”），其中强调在民事执行制度领域“在民事诉讼法框架下，探索简易执行案件快立快执、简易执行异议案件法官独任制办理。”这两项涉及民事执行制度重要措施的实施，必将对民事执行立法、司法以及今后的制度走向产生深远的影响。

民事执行效率对于债权实现的意义

民事执行制度的首要功能，在于实现生效裁判文书或者具有执行效力的法律文书中确定的债权人的债权，避免债权人权益的落空。这不仅彰显了司法的权威和实效，也是法治在具体制度中的体现，更是国家和社会秩序安定的有力保障。

不过，在我国司法制度的建构中，执行制度成为了明显的短板和软肋。过去的三十年，执行制度先后出现了执行乱、执行难的现象，即使经过整改，对于债权的实现而言，执行慢的问题仍然不可忽视。

执行慢，实际上是执行实效的问题。换言之，就是执行是否能产生实际效果。这里所说的执行实效，涉及时间效果、实体效果。时间效果意味着执行的及时性和效率性，即执行能否在理想的时间内实施，从而确保债权的实现；而实体效果则要求在有效的时间内实现债权。如此而言，所谓的执行慢对于执行实效而言其产生的影响是实质性的。

从债权人的角度看，若遭遇执行慢的问题，会产生以下负面影响：首先是对资金和资产运作的影响。个人或者企业的权益中，对外债权无疑是其权益构成的重要组成部分。如果债权不能及时回收，则意味着其资产乃至资金的运作出现障碍，由此会产生资金链断裂等问题。其次，执行慢势必增加债权实现的成本和风险。众所周知，由于司法程序的特性使然，无论如何都会耗费一定的时间，通过诉讼途径实现债权当然会造成企业运营成本和风险的增高，如果诉讼时日延迟，则企业运营的各种风险（融资、生产等）也会相应增高。再次，市场连锁效应的出现。市场经济中的资产运作往往与债权债务伴生，当企业同时持有债权债务，甚至是多边的债权债务关系时，只要其中一方的债权不能实现，则在这条利益链中的其他企业也会陷入债权实现和企业运营的困难状态。

最高法院刘贵祥专委曾披露：与2012年相比，2024年执行收案增长260.1%，年均增长12.1%；2024年人均办案928件。一些法院执行工作难免疲于应付、质效不高，特别是在面临疑难复杂案件时。

相关文献表明，债权债务关系一旦陷入纠纷状态，只要能够迅速确定债权，半年内能够实现的债权比例为80%左右；如果超过半年，一年内能实现的债权比例则降为40%左右；如果超过一

- 民事执行制度的首要功能，在于实现生效裁判文书或者具有执行效力的法律文书中确定的债权人的债权，避免债权人权益的落空。而在当下，除了执行难等问题，执行慢的问题同样不可忽视。
- 尽管经历了多次调整，但我国民事执行制度仍有一定缺陷，主要表现为：在裁判与执行上的制度安排存在缝隙，执行重心偏移，执行权无序扩大化。这些都需要通过对民事执行制度的进一步改革予以完善。
- 基于《民事诉讼法》和最高法院的司法解释，结合“中办国办关于深圳的意见”的精神，建议应该在简易执行案件的改革试点中确立以下的原则：实效性原则、程序审查原则、债权人保护为主的原则以及灵活性原则。

年，债权实现的比例则在10%左右，甚至更低。由此可见，迅速的民事执行对于债权实现的实效性意义重大。

现有民事执行制度对债权实现的作用与局限

在我国法律体系中，债权人的债权实现主要通过三种途径：第一种是债务人按照与债权人的约定自动履行；第二种是通过法律程序确定债权之后债务人的程序履行；第三种是债务人及被执行人不能自动履行义务前提下的强制执行。无疑，在双方当事人权利义务关系出现纠纷的情形下，最有效的权利保护方式就是诉讼和仲裁。

在我国民事诉讼制度中，主要通过保全、裁判来确保债权的实现。而在执行制度中，债权的实现则通过各种执行措施进行，包括查封、扣押、冻结、追加被执行人等。一般认为，我国民事执行强调的是实体与程序、债权人与债务人、效率性与公正性、合法性与适当性等多方面的结合。因此，在民事执行制度中，除了保障债权人的权利实现之外，同样设置了执行异议等诸多程序，保障被执行人以及案外人的利益。从法治的角度而言，公正程序的保障对于各方权益人权利的实现具有重要的意义。不过，从司法实践的视角看，各种保障被执行人权益的程序如何运用，其实并未在制度上得到有效安排，因此对债权人权益的实现形成了制度性的障碍，也凸显了我国民事执行制度的缺陷。

其一，在裁判与执行上的制度安排存在的缝隙。从制度整体结构而言，执行程序是裁判程序的候补程序。换言之，只有裁判确定的当事人权利（债权）没有得到实现，才有可能启用执行程序。而在司法实践中，当被执行人或者案外人利用程序缝隙（漏洞）向生效判决或者执行依据挑战，即可启动相关审查程序。需要注意的是，此处用“审查”主要是因为执行中的各种程序是为实现裁判或者生效法律文书确定的债权而设置，并非要审查生效法律文书本身。因此，“审查”与“裁判”并非同一语境下适用。但是，在制度的安排下，“审查”有可能演变为“裁判”。例如，将“执行异议”与“执行异议之诉”放在一起，在执行程序中予以规定，尽管在程序设置上似乎有区别，但是却忽视了“执行异议之诉”中“诉”的要义和功能。由此会造成“异议”与“诉”的混同。执行慢的原因之一，在于执行程序的安排无形中“对抗”了

“裁判”程序，造成执行程序采用裁判程序的标准对执行事项进行“裁判”而非审查。

其二，执行重心的偏移。既然民事执行主要为实现当事人的合法权利（债权）而设置，其任务重心必然是确保生效裁判以及法律文书确定权利的实现。因此，执行程序的候补性和一定程度的独立性固然要强调，但是更应该强调的是其实现债权人权益的功能，以及迅速性、及时性、效履性和实效性。尽管《民事执行法》草案审议过程中强调“比例原则”，但其实更应该注意执行过程中执行程序与裁判程序、生效法律文书形成程序之间的关联性，适当强调债权人债权实现的实效性，这比强调对生效法律文书质疑的“公正性”更符合民事执行的客观规律。因此，贯彻“债权人中心主义”，应该作为民事执行的重要原则。

其三，执行权的无序扩大化。执行权的无序扩大化，源于执行权与审判权的高度结合。在我国司法体系中的民事执行制度发展过程中，关于执行权的行使，经历了从审执结合的执行到专门机构（执行庭、执行局）执行的变化，为执行权的扩张形成了组织基础，而为了解决执行争议设置的各种权限，为执行权的分化和扩张提供了现实条件。但是，无论从执行权的本质还是其实施来看，执行权都应该在法律规定的范围内运行。党中央在《关于进一步全面深化改革、推动中国式现代化的决定》中明确指出：“深化审判权和执行权分离改革、健全国家执行体制。”最高法院在《关于进一步完善执行权制约机制 加强执行监督的意见》中也明确要求，深化审判权与执行权。很明显，这是对执行权行使乱象的回应。

正是由于上述缺陷的存在，使得民事执行制度从执行难、到执行乱，再到执行慢的现象层叠出现，对执行的实效性产生了消极的影响。因此，通过执行立法的完善，对上述现象进一步加以遏制、乃至克服，为立法、司法和社会各界所期待。

民事执行制度改革需要确立的原则

“中办国办关于深圳的意见”针对执行制度问题所作出的改革决定中，涉及建议执行案件快立快执、简易执行异议案件的法官独任制办理的改革措施。从政策层面，可以理解为对大量积压的执行案件分流，提升民事执行效率的重

要措施；而从民事诉讼的制度结构而言，是就民事执行制度存在的问题，针对不同的执行案件划分出普通执行案件、简易执行案件实施不同执行措施的重要制度改革。笔者以为，基于《民事诉讼法》和最高法院的司法解释，结合“中办国办关于深圳的意见”的精神，应该在简易执行案件的改革试点中确立以下的原则：

一是实效性原则。公正、高效和迅速是民事诉讼法遵循的基本理念和原则。在民事审判中，公正被置于高效和迅速的理念之上。而在民事执行中，只要没有证据证明裁判以及生效法律文书的公正性受到损害，就应该将高效和迅速置于首位。而笔者结合高效和迅速理念，主张确立实效性原则，在于贯彻前文所主张的“债权人中心主义”。民事执行的目的在于实现债权人的债权，而随着程序的简化，其实现的有效性将会大大增强；反之，则大打折扣。而要简化执行程序，对执行案件进行繁简分流实属必要。

二是程序审查原则。与诉讼不同，执行程序主要是针对执行法律文书的审查，以及根据执行法律文书确定的权益采取有效的措施予以落实。因此，在一般情况下，民事执行中要求执行人员在程序上就执行文书的来源、内容等加以确认即可。在此情形下，执行中针对生效法律文书主要是审查，而非以“诉”的方式进行。因此，只有涉及执行标的的实体权利义务关系的情况下，才有可能针对当事人的“执行异议之诉”进行审理。

三是债权人保护为主的原则。尽管债务人的权益在执行程序中需要一定程度的保护，但是根据《民事诉讼法》和司法解释的规定，确保债权人债权的有效实现是民事执行制度的重中之重。同时，必须在一定情况下兼顾债务人的权益保护和救济，如通过执行和解、债权分配、破产重整制度和程序进行。

四是灵活性原则。对民事执行案件实施繁简分流，必须明确一定的标准。尽管各地法院陆续出台了一些关于民事执行案件繁简分流、快立快执的规定，然而标准各异，实施效果也有待检验。对此，有必要借鉴《民事诉讼法》关于适用简易程序和小额程序案件的做法，既要在标的、金额、案件难简程度上下功夫，也应该注意执行案件的繁简、难易之间的标准划分以及繁简、难易之间转化条件，灵活运用制度的功能强化执行实效性。

总而言之，民事执行制度的改革正在进行之中，在立法暂时搁置的背景下，当前，应根据中央和最高法的意见进一步探索和完善民事执行制度，尤其是繁简分流、快立快执措施的实验。

（作者系北京师范大学法学院教授、博士生导师，中国法学会民事诉讼法学研究会副会长）



扫描左侧二维码关注