

台湾的强制执行救济制度 及对大陆的借鉴意义

福建省厦门大学法律系 潘天涛

国家权力既是个人权利的保护神,又是个人权利最大最危险的侵害者。^①当执行法院运用国家权力实施强制执行时,难免会发生违法或不当的执行行为,例如对依法不应执行的债务人财产采取强制执行措施,将第三人所有的财产当作执行标的物加以执行等。这些都侵犯和损害了执行当事人或第三人的合法权益。因此,在法律上设计适当的执行救济制度,以矫正执行法院违法或不当的执行行为,保护执行当事人及第三人的合法权益就显得十分必要。在这方面,我国台湾省的立法颇为合理和完善,许多地方对大陆修改和完善执行救济制度不无借鉴和参考价值。

一、台湾强制执行救济制度剖析

台湾强制执行救济制度规定于《强制执行法》。该法设立了一般和特殊两类救济方法。^②其中,一般救济方法又分为程序上的救济方法(亦称“执行异议”,用于解决程序事项)和实体上的救济方法(又称“异议之诉”,用来解决实体事项)。兹分述如下:

(一)程序上的救济(执行异议)。它是指执行当事人或利害关系人对执行行为的程序不服(即认为不合法或不当)时,要求原执行机关为一定行为或除去已为的程序或处分的意思表示,包括声请和声明异议。所谓“声请”,是指机关怠于为某种行为时,当事人或利害关系人请求其积极为之的意思表示,也称“积极的救济方法”。例如,对查封物价格不易确定的贵重物品,债权人请求执行法院命鉴定人鉴定其价格,而执行法院未发布这种命令时,债权人可声请其颁发。“声明异议”和声请则相反,是“消极的救济方法”,是指当事人或利害关系人对执行法院已为的处分表示反对并请求其予以变更或撤销的意思表示。比如债务人认为执行法院所定的拍卖物底价太低,可声明异议要求重定。

根据强制执行法第12、13条的规定,提出声请或声明异议,必须具备下述几个条件:

第一,提出执行异议的主体限于执行当事人(包括执行债权人和执行债务人)或利害关系人。与执行行为仅有事实上的关系而无法律上利害关系的人无权提出

执行异议。如工厂被查封时,其员工不能以有失业之虞为由,声明异议。^③

第二,可提起的事由限于:(1)强制执行的命令。对执行法院应发而未发布的命令,可以声请;对不应发而发布的,可声明异议。(2)强制执行的方法。如在查封动产时,应以标封、烙印或火漆印等方法进行,而执行法院不按此类方法查封时,当事人可声明异议。(3)强制执行应遵守的程序。例如,法院未经拍卖程序即将拍卖物作价交债权人承受,便是违反执行程序,债务人可声明异议。(4)其他侵害利益之情况,是指除上述三种事由之外的任何侵害执行当事人或第三人利益的情形。例如,强制执行超过了执行名义(大陆称执行根据)的范围,债务人可声明异议。

第三,执行异议最迟应在执行程序终结前提出。至于何时可开始提出执行异议,法无规定。学者们大多主张应在执行程序开始后提出,因为在此之前尚无侵害利益之事可谈。

第四,执行异议应向有管辖权的法院——执行法院提出。在台湾,强制执行案件由执行法院主管。在委托执行的情况下,受托法院就其所为的执行行为,为执行法院。

当执行法院接到执行当事人或利害关系人提出的执行异议(书面或口头)后,执行法官或其他法官应对之迅速作出裁判。如果认为执行异议不合法或无理由,应裁定撤销或更正原处分。执行当事人或利害关系人对该裁判如有不服时,可在裁判后的5日内提起抗告。抗告法院认为抗告不合法或无理由,裁定驳回;抗告有理由,则废弃原裁定,将原处分或程序予以撤销或更正。如果当事人或利害关系人对抗告法院所为裁定仍有不服时,还可在5日内提起再抗告,但再抗告受到上诉利益的限制。^④为了防止执行当事人(主要是执行债务人)或利害关系人滥用异议权,妨碍执行程序的顺利进行,台湾强制执行法特别规定,强制执行不因当事人或利害关系人提出声请或声明异议而停止。

(二)实体上的救济方法(异议之诉)。它是指债务

人或第三人对债权人的请求存有实体上的争议,而要求对争议的实体法律关系加以裁判,以排除强制执行的救济方法。依提起的主体不同,可分为债务人异议之诉和第三人异议之诉两种。

1. 债务人异议之诉。它是指债务人对执行名义所表彰的请求权主张实体上的异议,请求宣告不许强制执行从而排除执行名义执行力的诉讼。提起债务人异议之诉,须具备以下条件:(1)要有合格的当事人。原告应为执行债务人或其继承人。此外,实务中允许债务人的债权人代位提起本诉;^⑤被告为执行债权人。(2)须有消灭或妨碍债权人请求的事由发生。所谓“消灭之事由”,指可使执行名义所载的实体上的请求权全部或一部分失去存在的事由。例如,因清偿、提存、免除、抵销、混同等绝对消灭或因债权让与、债务承担等相对消灭即是。所谓“妨碍之事由”,指可使执行名义所载的请求之全部或一部分暂时难以行使的事由。比如债权人允许延期清偿、债务人行使留置权、同时履行抗辩权或先诉抗辩权等。(3)异议的原因必须是发生在执行名义成立之后。如果异议事由在执行名义成立前就已存在,债务人可通过上诉或其他方法阻碍执行名义成立。不过,强制执行法规定,以裁判为执行名义时,其为异议原因的事实发生在前诉讼言词辩论终结后,可提起本诉讼。(4)必须在执行程序终结前提出。执行程序终结是对执行名义的整个程序结束,如只是对某一标的物的执行结束并不影响债务人提起本诉讼。但是,对该异议之诉所作有理由的判决,只能对未执行结束部分的债权有排除执行的效力,而不能撤销已结束的执行处分。

至于提起诉讼的形式,强制执行法第44条规定,可准用民事诉讼法的有关规定,即书面或口头形式均可。对管辖法院,强制执行法未作规定,这不能不说是一个缺漏。实务中一般依据便于当事人诉讼和法院审判的原则由执行法院管辖。法院受诉后,按通常的民事诉讼程序加以审理,原告对所提主张负举证责任。经过审理,法院认为诉不合法的,裁定驳回;认为诉无理由的,判决驳回。在此两种情况下,如果执行程序因担保而停止,则应恢复执行。如果认为诉有理由的,则判决宣告不得强制执行。判决一经确定,执行程序即应终止,并撤销已为的执行处分;但如执行程序已结束的,即无以撤销,除非另有执行名义,法院不得为之恢复执行前的原状。

2. 第三人异议之诉。它是指第三人就执行标的物有足以排除强制执行的权力,请求法院判决不许就该物执行的实体救济方法。和债务人异议之诉相比,该诉有如下特征:(1)原告为第三人,包括标的物所有权人或对之有管理权或处分权的第三人。此外,第三人的债权人也可代位提起该诉。被告为声请执行的债权人(包

括继受债权人地位的续行执行人)。如果债务人也否认第三人权利时,可以债务人为共同被告。(2)提起该诉的事由是第三人对执行标的物有足以排除强制执行的权力。这种权利在性质上应是因强制执行受到侵害且能对抗执行债权人的权利。^⑥例如,所有权、抵押权等。(3)该诉的目的在于排除对特定执行标的物的强制执行,而非排除执行名义的执行力。(4)该诉应于执行程序终结前提出。在此执行程序终结非指强制执行程序结束,而是指对执行标的物的强制执行程序结束。(5)该诉由执行法院管辖,即由执行法院的普通审判庭审理。

综上所述,我们不难发现,台湾执行救济制度从方法上看,既有程序上的救济方法,又有实体上的救济方法;从保护的对象看,不仅保护执行债权人和第三人的合法权益,而且注重保护执行债务人的合法利益;从保护权利的对象看,既保护程序上的权利,也保护实体上的权利。总之,执行异议和异议之诉两种方法既各自独立,又相互结合,共同构建了一个颇为完整、合理的执行救济制度体系,从而较充分、及时、公正地保护执行当事人及利害关系人的合法权益。

二、海峡两岸强制执行救济制度比较

大陆的民事强制执行救济制度也称“执行异议”,主要由民事诉讼法的规定及最高人民法院的有关司法解释构成。民事诉讼法第208条规定:执行过程中,案外人对执行标的提出异议的,执行员应当按照法定程序进行审查。理由不成立的予以驳回;理由成立的,由院长批准中止执行。如果发现判决、裁定确有错误,按审判监督程序处理。从本条立法内容来看,大陆的执行异议和台湾的执行异议名称虽同,实质却大相径庭,主要体现在:(1)提出的主体不同。大陆的执行异议只能由案外人提出。“案外人”相当于台湾的“利害关系人”。台湾的执行异议除利害关系人可以提出外,执行当事人也可提出。(2)提出的事由不同。大陆执行异议提出的事由须是案外人对执行标的之全部或部分主张实体权利。所谓“执行标的”应指财物或行为,^⑦所主张的实体权利可以是全部或部分所有权、担保物权或其他实体权利。而台湾的执行异议是因执行当事人或利害关系人对执行法院的执行行为有所不服而提出的。(3)两种制度设计的目的不同。大陆的执行异议旨在排除对特定执行标的的强制执行,着重解决实体事项,属实体上的救济方法;台湾执行异议制度其目的在于要求原执行机关积极地为一定行为或除去已为的不当处分或程序,属程序上救济手段。(4)二者处理的机关和方式不同。大陆的执行异议由执行员按法定程序审查。经审查,异议理由不成立的,通知驳回;^⑧如异议理由成立的,报院长批准,裁定中止执行;如发现人民法院的

判决、裁定确有错误的,按审判监督程序处理。台湾的执行异议是由执行法院的执行法官或其他法官以裁定的方式作出处理。

可见,两岸的执行异议在内容和性质上相去甚远。相反,大陆的执行异议与台湾的第三人异议之诉倒是很相近。这是因为二者在设立的目的、提起的主体、原因及时期限等方面存在相同之处,即二者都是为了保护案外人合法权益而设立的实体救济方法,都是由案外人因对执行标的享有足以排除强制执行的权利而在执行程序终结前提出,目的都在于排除对特定标的的强制执行。当然,二者的差异也是明显的:首先,二者处理的机关不同。大陆的执行异议由执行员审查处理;台湾的第三人异议之诉由执行法院审判庭审理。其次,二者处理的方式不同。大陆对执行异议用通知和裁定处理;台湾对第三人异议之诉则用裁定和判决处理。最后,是否引起诉讼程序不同。台湾的第三人异议之诉是一个独立的诉讼(尽管对该诉的性质看法不一),^⑤法院依通常的民事诉讼程序审理;而大陆的执行异议并不必然引起诉讼程序,只有当人民法院发现判决、裁定确有错误时,才依审判监督程序——再审程序处理。

三、台湾的强制执行救济制度对大陆的借鉴意义

由以上比较可知,大陆的执行异议既不同于台湾的执行异议,也有别于第三人异议之诉。如果进一步分析这些差异,我们会发现,大陆的执行救济制度无论在制度体系上还是制度内容上,都存在着较为明显的缺漏,具体表现在以下几方面:

首先,现行的执行异议制度不能给案外人以充分的救济和保护,究其原因是:(1)审理制度很不合理。执行员的职权限于处理对执行程序事项的异议,而无权就案外人的实体主张加以裁判。案外人提出的执行异议属于实体权利的争议,理应通过通常的民事诉讼程序解决,而民事诉讼却规定由执行员审查处理,显然剥夺了案外人以诉讼程序来维护自己合法权益的权利。退一步说,即使执行员可以审查处理,这种审查也具有很大的随意性。虽然法律规定按“法定程序”审查,但这种“法定程序”究竟为何种程序,至今未见法律作出规定,其结果必然是按执行员的“意志”审查。而台湾第三人异议之诉规定由执行法院审判庭按诉讼程序处理,无疑是合理的。(2)以通知和裁定方式处理执行异议对案外人显然不利。在大陆,通知并不是正式的法律文书,当事人对通知既不能申请复议,也不能上诉;而裁定一般用来处理程序事项,用它来解决实体问题无异剥夺了当事人的诉权。因此,这两种处理方式损害了案外人的合法权益。(3)以再审作为判断执行异议是否有理由的标准缺乏科学根据。依民事诉讼法规定,执行异议有理由的,先中止执行,然后对执行根据审查。如发现执

行根据确有错误(指判决、裁定),才启动再审程序,否则不能再审,而原来的中止执行必然要恢复执行,相应地逻辑结果便是执行异议无理由,但这种逻辑是不符合事实的。例如,在实践中,有时侵害第三人利益的情形并非出于执行根据存在错误,而是因为法院未经详细审查,误将第三人财产当作债务人财产加以执行。如按上述标准,第三人权利无法得到切实保护。

其次,缺乏程序上的救济制度,对执行法院程序上违法或不当的执行行为缺乏相应的矫正手段,致使执行当事人的合法权益因此而受侵害时救济无门。例如,在实践中,对执行标的变卖时随意抬价或压价,该拍卖的却采用变卖方式,本可暂缓执行的不予暂缓执行,而采用“杀鸡取卵”的方式,这种现象严重影响了社会生产力的发展和社会秩序的安定。

最后,没有规定对被执行人的实体救济方法,致使其合法权益难以保障。众所周知,强制执行者在实现执行根据所载定的实体请求权,但有时这种实体请求权在执行时并不存在,比如债务人已清偿了债务。对此,一方面执行机关无权加以审查,另一方面执行根据的强制执行力并未丧失,债权人如依执行根据申请执行时,法院不能拒绝受理。但仍按执行根据强制执行,势必侵害债务人的合法权益。因此设立债务人异议之诉诚有必要。但有人认为,债务人因有再审程序可资救济,因而不得提起异议之诉。^⑥笔者认为,这一观点实质上是再程序与债务人异议之诉混为一谈。再审是对已生效的判决、裁定或调解书发现确有错误而由人民法院进行再次审查的程序;而债务人异议之诉的含义已如前述,二者的制度内容和功能不同,故不可替代。还有人认为,我国目前“执行难”的问题还相当突出,如把执行程序规定得过于复杂,并不利于有效保护债权人的合法权利,不利于克服执行中的地方保护主义。因而,对修改民事诉讼法时设立债务人异议之诉的建议并未采纳。^⑦对这种立法思想,笔者不敢苟同。诚然,法律应当加强对债权人合法权利的保护,但不能因此漠视债权人的正当权益。否则,法律平等原则在此只是一句空谈。况且造成“执行难”现象的原因是复杂多样的,靠从立法上牺牲债务人利益的做法并不能有效地解决这一问题。从近几年的执行实践看,地方保护主义之风依然盛行,“执行难”的问题仍是困扰执行机关的一大“顽症”。在这种状况下,一方面债权人的合法权利难以实现,另一方面又屡屡发生因执行违法或不当而损害债务人的合法权利且得不到救济的不正常现象。

鉴于上述理由,笔者认为,大陆现行执行救济制度不能充分保护案外人的合法权益,忽视了被执行人的正当利益,因此,对之进行修改和完(下转第37页)

他人资金创造自己的经济效益,把水搅混,反映假情况,把人民法院依法采取的强制措施,说成是“人质促执行”,并以此要挟法院,编造舆论,欺骗公众四处告状。

(四)一些领导干部从本地、本部门、本单位利益出发,偏听偏信一方当事人的反映后批条子,打电话指责法院。一些当事人拿着领导的“手令”,传着领导的“口谕”,跑法院、跑新闻单位,发动群众,蛊惑人心,大造舆论,使一些本来是依法采取的拘、捕措施,也因此而蒙上了“人质促执行”的阴影。

(五)法院有些执行干警素质不高。适用拘、捕措施没有依据事实和法律严格程序,拘、捕人的事实不清,适用法律不准的现象确实存在;或是把一些可采取、可不采取拘、捕措施的轻易采用了拘、捕措施;或有极少数执行干警在执行中拘、捕人时,把关不严,甚至“先斩后奏”。好事不出门,坏事传千里,一个法院依法执行千件、万件案件,不一定有人知晓,而一、两件出了问题,整个法院就可能同遭非议,蒙受不清不白的阴影。

解决这个问题的出路在哪里?笔者认为:

一要加强宣传,提高广大干部、公民、法人的法律知识水平。人民法院的执行机构,早在50年代初曾设立过,后来中断了,社会各届对各级人民法院的审判程序比较了解,对执行程序则了解甚少,特别是对执行措施了解就更少。笔者在调查中遇到一些干部甚至是中、高级干部和公民、法人提出,人民法院的执行庭是干什么的?执行中还能捉人吗等执行程序中的许多问题,当

(上接第44页)善势在必行。至于修改的思路和完善的目标,台湾省的做法值得参考和借鉴。具体可从以下几方面考虑:

(1)完善现行的案外人执行救济制度。如执行异议的处理机关应由执行员审查改为由执行法院的审判庭审理;处理程序应按普通民事诉讼程序;处理的方式应改通知、裁定为判决、判决,即执行异议不合法的,裁定驳回;无理的,判决驳回;有理由的,由判决宣告撤销或更正原执行处分。此外,将“执行异议”改为“第三人异议之诉”,突出体现其诉的性质,同时也防止名称的混乱。

(2)增设“债务人异议之诉”制度,与上述“第三人异议之诉”相并列。对于债务人异议之诉的条件,可参照台湾的上述做法,既保护债务人的合法权益,又防止其滥诉权。

(3)设立程序上的救济制度——“执行异议”,用于解决程序事项,以促使法院的执行行为依法进行。

注:

①刘军宁等编《市场逻辑与国家观念》三联书店,1995年

然也就更不了解什么是依法拘、捕人,什么是“人质促执行”了。要通过宣传,让全社会广泛认识“人质促执行”与依法采取强制措施的界限。

二要严肃执法。中央书记处书记、中央政法委员会书记、最高人民法院院长任建新在第一次全国法院执行工作会议上指出:“严肃执法是党和国家赋予人民法院的神圣职责,是一切审判活动的出发点,也是衡量法院工作的基本准则,法律是党的路线、方针、政策和国家根本利益以及人民意志的集中体现。”毋容质疑,严肃执法也就成了党和国家的全体干部、公民和法人的共同神圣职责了。实践证明,只有人民法院严肃执法,各级党委、人大、政府和广大公民、法人也都严格依法办事,全社会都遵循“有法必依,执法必严,违法必究”的法制原则,才能有效地维护国家法制的权威和统一,保证党的路线、方针、政策的贯彻实施,保证国家法律的正确执行,保证人民群众的合法权益得到充分保护,保证改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。

三要提高执行干警素质。毛泽东曾反复告诫我们:“政治路线确定之后,干部就是决定的因素。”江泽民总书记要求在新的历史条件下要“建设一支高素质的干部队伍”,以保证“改革、发展、稳定”方针的顺利实现。同理,一部好的法律也需要一支高素质执法队伍才能保证其有效地实施,因此建设一支政治坚定,业务精通,纪律严明,作风过硬,反映快速,执行有力,善于严肃执法的执行法官队伍是非常必要的。笔者坚信,这样一支执行法官队伍建成,严肃执法就有了坚实的基础。

11月,第4页。

②台湾现行强制执行法关于执行救济方法中的特殊方法是指在各执行程序中就特别事件所规定的方法。例如,该法第36、39条有关参与分配及价金分配表而声明的即是。本文限于讨论一般方法。

③杨与龄《强制执行法论》,三民书局第160页。

④参见《台湾民事诉讼法》第466条。

⑤台高等法院1969年法律座谈会结果。见林格《强制执行法理论与实务》五南图书出版公司,1983年8月,第276—277页。

⑥同(6)引书,第257页。

⑦⑧见最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第254、257条。

⑨关于第三人异议之诉的性质,台湾法学界有三种主张:

①确认之诉,②给付之诉,③形成之诉。其中,以第③种主张最有力。

⑩江伟、肖建国《民事执行制度若干问题的探讨》,《中国法学》1995年第1期,第73页。

⑪马原主编《民事诉讼法的修改与适用》,人民法院出版社,1991年7月,第228页。