

《执行监督 Q&A | 办案手记》

前言

2012年,《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)修订后于第二百三十五条赋予检察机关对人民法院执行活动的监督权。随后,2016年底出台的《最高人民法院、最高人民检察院关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》进一步细化了检察院监督民事执行活动的相关规定。自此,检察院对民事执行的监督已具备扎实的制度基础及行权规范,可称完备。但相较而言,法院的执行监督规定在《民事诉讼法》中却几无体现,除2007年修定后的《民事诉讼法》新增督促执行条款外,至今未再确立相关制度或提及近似概念。此外,由于相关立法文件又较为分散且时间跨度较大,难以统合,然而实践中法院执行监督又有不可或缺的程序价值,需求广泛,应予关注。据此,本文拟对现行有关执行监督的相关概念及成文规定进行汇总与梳理,为相关案件的办理提供初步的思路。另,如无明确说明,本文所指执行监督仅为法院内部监督,不包括检察监督。

一、什么是执行监督?

执行监督有广义与狭义之分。广义的执行监督指的是有法律监督权的国家机关、组织和个人依法对执行机关履行职务的行为

进行合法性、合理性评价并对违法行为加以纠正的活动。[1]根据实施主体的不同分为：上级法院对下级法院执行工作的监督、法院内部其他部门对本院执行工作的监督、执行机构的内部监督、检察机关的监督，还有人大的监督、党的纪律检察机关的监督、新闻媒体的监督以及社会舆论的监督等。而狭义的执行监督应仅指法院内部的监督。

在立法层面，《民事诉讼法》中虽未对该制度予以规定，但于现行法律规定当中对其定义仍有迹可循。根据 1998 年 7 月 8 日施行的《最高人民法院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》）第 129 条之规定“上级人民法院依法监督下级人民法院的执行工作。最高人民法院依法监督地方各级人民法院和专门法院的执行工作。”2015 年 1 月 1 日起施行的《最高人民法院关于执行案件立案、结案若干问题的意见》（以下简称《立案、结案若干问题的意见》）在第十一条规定“上级人民法院对下级人民法院，最高人民法院对地方各级人民法院依法进行监督的案件，应当按照执行监督案件予以立案。”因此，实践中所广泛运用的执行监督应指上级法院对下级法院执行工作的依法监督行为。

二、执行救济？执行监督？

根据《民事诉讼法》的规定，我国执行救济制度由程序及实

体两部分构成，包括：执行异议、执行异议之诉以及执行回转。

[2]由于执行监督的范围与执行救济存在重叠，因此对两者关系应如何定义存在不同观点。根据近期一些地方法院的态度，执行监督应属于执行救济。如《广东省高级人民法院关于办理执行监督案件的指引》粤高法〔2018〕243号（以下简称《广东指引》）中第一条规定“本指引所称的执行监督，是指对执行实施、执行审查等各类执行案件进行监督审查的执行救济制度，包括上级法院对下级法院进行执行监督和本院自行启动执行监督。”山东省高级人民法院发布的《执行监督案件指南》中，山东高院亦认为执行监督属于执行救济制度的组成部分。又如《重庆市高级人民法院关于办理执行监督案件若干问题的暂行办法》（以下简称《重庆办法》）第一条规定“执行监督是指因下级人民法院错误执行、不当执行或怠于执行等对当事人或案外人的实体权利或程序权利造成侵害时，上级人民法院依法进行督促、救济的司法活动。”虽然上述法院观点均将执行监督归为执行救济的范畴，但笔者认为，当前的执行监督应与执行救济存在差别。

从特征上看，执行监督与执行救济存在区别：1. 性质不同。执行救济以“权利制约权力”为宗旨，当事人、利害关系人及案外人可以参与处理程序，其请求也应得到执行机关的依规处理；而执行监督属于“权力制约权力”，是介于上下级法院之间的内

部纠错机制，其处理过程一般并不向申诉人公开，申诉人的参与度也十分有限。2. 启动主体不同。对执行救济的启动，当事人、利害关系人及案外人占据更大的主动性；而执行监督中，当事人及案外人仅能向上级法院反映情况，介入程度十分有限，结果最终由法院决定。

从法律变迁上看，执行监督应与执行救济相区别。执行监督制度确立于1998年，彼时《民事诉讼法》的执行救济制度仅有第二百零八条所规定的“案外人异议”，而“执行行为异议”及“案外人执行异议之诉”直到2007年《民事诉讼法》修订后才见规定。因此在较长的一段时间内，执行监督担负起了为当事人实现执行救济之目的的使命。如《执行规定》第130第1款规定“上级法院发现下级法院在执行中作出的裁定、决定、通知或具体执行行为不当或有错误的，应当及时指令下级法院纠正，并可以通知有关法院暂缓执行。”2000年颁布的《最高人民法院关于高级人民法院统一管理执行工作若干问题的规定》（以下简称《统一管理执行工作规定》）第五条规定“高级人民法院有权对下级人民法院的违法、错误的执行裁定、执行行为函告下级法院自行纠正或直接下达裁定、决定予以纠正。”此外，2008年最高人民法院在《最高人民法院关于执行工作中正确适用修改后民事诉讼法第202条、第204条规定的通知》（以下简称《适用通知》）第

一条规定“当事人、利害关系人根据民事诉讼法第 202 条的规定，提出异议或申请复议，只适用于发生在 2008 年 4 月 1 日后作出的执行行为；对于 2008 年 4 月 1 日前发生的执行行为，当事人、利害关系人可以依法提起申诉，按监督案件处理。”通过上述对法律规定的引述，可见在立法层面上，由于执行监督制度的主要监督内容与执行救济制度确有重叠，加之在一定时期内执行救济制度并不完善，使得执行监督与执行救济在功能上的确难以区别。但是，随着执行救济制度在立法层面不断的丰富及完善，当前执行监督与执行救济的界线已渐清晰。在最高人民法院执行局出版的《人民法院办理执行案件规范》（以下简称《执行案件规范》）“执行监督”一章中，于第 987 条第 1 款规定“当事人、利害关系人、案外人直接向上级法院申诉，请求执行监督，其请求事项符合民事诉讼法第二百二十五条、第二百二十七条规定情形的，由执行法院按照相关规定处理，上级法院不予受理。不符合上述规定情形的，由上级法院决定是否启动执行监督程序。”在《广东指引》第十三条第一款第（二）项规定“可以依法提出执行申请、执行异议、执行复议、执行异议诉讼或者可以依照其他法定程序予以救济的，告知其另循法定途径解决；”又如《江苏省高级人民法院关于执行监督案件办理流程的若干规定》（以下简称《江苏规定》）第一条第二款规定“当事人或利害关系人直接向执行法院申请监督，如符合《中华人民共和国民事诉讼法》

（笔者注：2008年修订版）第二百零二条规定情形的，执行法院应当按照执行异议的有关规定处理；不符合上述规定情形的，执行法院应当按照执行权分权制约机制的相关规定审查处理。”可见，在救济当事人、利害关系人以及案外人的层面，执行监督已让位于执行异议制度等其他执行救济方式，而仅在当事人已穷尽或不能通过法定救济途径维护自身权益时方可启动（如申诉人对法院依据民事诉讼法第二百二十五条作出的复议不服或因不可归责于申诉人的事由造成其未能及时提出执行异议的情形）。这样的制度设计理顺了执行监督与执行救济的关系，也规范了当事人、利害关系人以及案外人的救济活动。

综上所述，因早期执行救济制度的不完善使得执行监督成为了当事人及案外人在执行过程中寻求救济的重要渠道。但是一定时期内功能的交叠不能将执行监督与执行救济画上等号。随着立法的不断完善，执行监督的范围通过相关法律法规的规定已呈现出收敛之势，体现了立法者将执行监督与执行救济相区隔的立法态度，引导申诉人合理选择维权路径。由于执行监督归根结底是法院内部自查自纠的审查机制，区别于执行救济的“权利”性质，自始就以权力的形态存在，且结合各地法院的实践来看，在处理执行监督案件的方式上亦有“行政管理”的色彩。因此执行监督与执行救济于“权源”上就相互区分，不应有从属关系。但值得

一提的是,《立案、结案若干问题的意见》出台以后进一步规范了执行监督案件的办理,更多地强调执行监督权的司法性而非行政性。促使执行机关更多地通过调卷、询问、听证等方式让当事人、利害关系人及案外人参与到处理过程中去。[3]因此将执行监督与执行救济统一于更大的“救济”范畴,合理协调二者之间关系对于维护当事人、利害关系人及案外人的合法权益亦具有现实意义。

三、执行监督就是“信访”吗?

根据各地法院的实践来看,执行监督案件的来源大致分为以下几个方面:上级法院交办、本院领导交办、本院依职权监督、检察院或其他机关转送、以及由信访转办或申诉人直接信访。由于执行监督属于一种内部自查机制,因此主动权掌握在法院手中。[4]而就当事人、利害关系人以及案外人层面,若想促成执行监督的启动只能进行申诉信访,通过直接向执行法院或其上级人民法院反映情况来实现。根据2016年颁行的《最高人民法院关于人民法院办理执行信访案件若干问题的意见》(以下简称《办理信访案件若干意见》)第15条的规定“当事人、利害关系人不服《民事诉讼法》第二百二十五条所规定执行复议裁定,向上一级人民法院申诉信访,上一级人民法院应当作为执行监督案件立案审查,以裁定方式作出结论。”第16条规定“当事人、利害关

系人在异议期限之内已经提出异议，但是执行法院未予立案审查，如果当事人、利害关系人在异议期限之后继续申诉信访，执行法院应当作为执行监督案件立案审查，以裁定方式作出结论。当事人、利害关系人不服前款所规定执行监督裁定，向上一级人民法院继续申诉信访，上一级人民法院应当作为执行监督案件立案审查，以裁定方式作出结论。”在《执行案件规范》第985条规定“执行案件的当事人、利害关系人、案外人认为执行法院的执行行为不当或确有错误，侵害其合法权益的，可以向上级法院申诉，上级法院审查后决定是否启动执行监督程序。”[5]因此，申诉是申诉人促成执行监督实现的主要甚至是唯一路径，实践中将信访与执行监督相混淆的情况时有发生。

四、执行监督的申诉主体及期限是否有限制？

1. 申诉主体

根据《执行案件规范》“执行监督案件”一章，第974条第一款第（二）项的规定，“执行案件的当事人、利害关系人、案外人向上级法院申诉，上级法院认为确有必要并决定执行监督的”人民法院应当按执行监督案件立案审查。因此，当事人、利害关系人、案外人均可作为执行监督的申诉主体。

2. 申诉期限

目前暂无关于申诉人申请执行监督期限限制的法律规定。

五、执行监督的范围包括什么？

根据《执行规定》，上级法院主要对下级法院的执行行为进行监督，包括不当执行行为以及不作为。同时结合《办理信访案件若干意见》《适用通知》以及《广东指引》的相关规定，执行监督的范围还应当包括：（1）不服执行异议裁定，因不能归责于申诉人的事由而未在法定期限内申请执行复议或者提起执行异议诉讼的；（2）不服《民事诉讼法》第二百二十五条规定的执行复议裁定提出申诉的；（3）认为2008年4月1日之前的执行行为错误提出申诉的；（4）当事人、利害关系人在异议期限之内已经提出异议，但是执行法院未予立案审查，当事人、利害关系人在异议期限之后继续申诉信访的；（5）当事人、利害关系人不服上一级法院依“4”之情形所作执行监督裁定，向上一级人民法院继续申诉信访的；（6）反映执行行为违法又无其他法定执行救济程序提出申诉的。需明确的是，上述对执行监督范围的圈定系对新旧立法总结之产物，由于前文已述及法律制度的完善变动了执行监督与执行救济各自的调整范围，因此建议在实操的过程中尽量以2007年《民事诉讼法》出台后颁行的有关规定为基准。

六、执行监督应向哪级法院提出？

1. 向上级法院提出申诉

《执行规定》于第 129 条最先确立了上级法院监督下级法院，最高法监督各地法院及专门法院执行工作的制度。随后，《统一管理执行工作若干问题的规定》第一条规定“高级人民法院在最高人民法院的监督和指导下，对本辖区执行工作的整体部署、执行案件的监督和协调、执行力量的调度以及执行装备的使用等，实行统一管理。地方各级人民法院办理执行案件，应当依照法律规定分级负责。”第五条规定“高级人民法院有权对下级人民法院的违法、错误的执行裁定、执行行为函告下级法院自行纠正或直接下达裁定、决定予以纠正。”进一步明确了最高法院及高级法院的分工，但仍未触动“上级法院监督下级法院”这一基调。直至 2015 年颁行的《关于执行案件立案、结案若干问题的意见》对《执行规定》第 129 条的再次重申，“执行法院的所有上级法院对其进行执行监督”这一原则在立法层面已予明确。但在 2016 年颁行的《办理执行信访案件若干问题的意见》第 14 条却规定“信访当事人向上级人民法院申诉信访，主张下级人民法院执行行为违反法律规定或对执行标的主张实体权利，如案件尚未经过异议程序或执行监督程序处理，上级人民法院一般不进行实质性审查，按照如下方式处理：…（2）通过信访制度交办督办，责令下级人民法院按照异议程序或执行监督程序审查；”根据该规定，申诉人通过越级反映情况倒逼执行监督的启动时，上级法院并不会依照业已确立的制度安排启动执行监督。此外，实

践中对可否“越级监督”各地法院亦有不同意见。如《广东指引》第五条及第六条明确了“逐级监督”的原则。结合该指引的说明部分，广东省高院认为明确“逐级监督原则”主要考量有二：“第一是不鼓励当事人越级申请执行监督；第二是基层法院的监督管理职责应当主要由中级法院负责，省法院主要负责监督中级法院执行案件。”但在《重庆办法》第二条则规定“高级人民法院依法监督中级人民法院和基层人民法院的执行工作。中级人民法院依法监督辖区基层人民法院的执行工作。人民法庭的执行工作由基层人民法院执行机构负责指导、监督。”《江苏规定》的做法比较综合，首先于第二条明确“上级法院发现下级法院执行行为可能错误或明显不当的应当进行监督。”将上下级法院之间的监督与被监督关系予以确认。第四条又规定“省高级人民法院、各市中级人民法院对本辖区内人民法院执行案件进行监督。执行监督原则上应逐级进行，省高级人民法院认为有必要时，可直接对基层人民法院的执行案件进行监督，但应通知相关中级人民法院。相关中级人民法院应对省高级人民法院的监督意见负责监督落实。”考虑到了执行监督程序在法院内部运转的适配问题。

2. 向执行法院申诉

除向上级人民法院进行申诉外，执行法院亦可自行启动执行监督程序。在《执行规定》中并未明确执行法院可否对执行行为

自行启动执行监督。而在其颁行后不久，最高法于 1998 年 7 月 30 日即公布《最高人民法院关于人民法院发现本院作出的诉前保全裁定和在执行程序中作出的裁定确有错误以及人民检察院对人民法院作出的诉前保全裁定提出抗诉人民法院应当如何处理的批复》法释【1998】17 号，明确“人民法院院长对本院已经发生法律效力诉前保全裁定和执行程序中作出的裁定，发现确有错误，认为需要撤销的，应当提交审判委员会讨论决定后，裁定撤销原裁定。”而《执行案件规范》第 974 条第 1 款第（五）项规定即参照该批复，规定“执行法院发现本院执行行为确有错误需要纠正，决定进行执行监督的”人民法院应当按执行监督案件立案审查。《广东指引》第七条亦规定“各级法院可以对符合本指引规定条件的本院案件启动执行监督程序。”

综上，执行监督管辖虽然在制度层面上的最初设计为执行法院的所有上级法院，但考虑到申诉人与执行监督的结合主要依托信访，且执行监督属内部自查机制涉及行政考量，在实践中对能否越级申诉存在不同意见。因此建议在办理执行监督案件时应先向执行法院及其上一级法院提出申诉，在不获准许的情况下可再向更高级别的法院提出申诉。

七、执行监督案件的案件编号是什么？

《立案、结案若干问题的意见》第八条第（三）项明确了执

行监督案件应以执“监”字作为案件编号。但经检索，截止 2016 年年底，执行监督类案件在最高院仍在执行“申”字作为其案件编号。此外，值得一提的是，有关督促执行法院执行行为的执行监督类案件在高级人民法院及下级人民法院中亦有使用执“督”字作为其案件编号的。因此建议在检索相关案例时不应局限于执“监”字编号的案件，应结合法院裁判时所引据的法律条文，充分检索。

八、执行监督的处理结果

1. 结案方式包括哪些？

根据《立案、结案若干问题的意见》第二十六条有关执行监督案件的结案方式的相关规定，法院对申诉人提交的执行监督申请一般包括如下处理结果：（1）驳回申请；（2）指令执行法院限期改正；（3）撤销执行法院的裁定并直接改正；（4）由上级人民法院决定提级自行执行；（5）由上级人民法院决定指定其他法院执行。

另需提及的是《执行监督》第 131 条规定“上级法院发现下级法院执行的非诉讼生效法律文书有不予执行事由，应当依法作出不予执行裁定而不制作的，可以责令下级法院在指定时限内作出裁定，必要时可直接裁定不予执行。”从文义解释的角度进行理解，针对该种情形上级法院的处置措施分别为指定限期改正或

直接作出裁定，不完全与前述第三种处理方式相重叠。此外需注意，根据《最高人民法院执行事务规范（下）》第三版中有关“执行裁定书（上级法院直接裁定不予执行非诉法律文书用）”的说明部分，就该第 131 条所规定的情形，上级法院在作出裁定前，应当先函示下级法院仲裁裁决或公证债权文书有不予执行事由，应当裁定不予执行；只有当下级法院不作出裁定时，方可启动监督程序，依法裁定。该种安排为执行监督的启动增设了内部前置程序，因此在办案时应注意程序节点及所获取的文书性质，避免药不对症。

2. 是否停止执行？

《执行案件规范》第 991 条把对是否停止执行的回答指向有关复议的规定。根据该规范第 971 条的规定“执行异议审查和复议期间，不停止执行。被执行人、利害关系人提供充分、有效的担保请求停止相应处分措施的，人民法院可以准许；申请执行人提供充分、有效的担保请求继续执行的，应当继续执行。” [6] 此外，根据《执行规定》第 130 条的规定“上级法院发现下级法院在执行中作出的裁定、决定、通知或具体执行行为不当或有错误的，应当及时指令下级法院纠正，并可以通知有关法院暂缓执行。”第 133 条规定“上级法院在监督、指导、协调下级法院执行案件中，发现据以执行的生效法律文书确有错误的，应当书面

通知下级法院暂缓执行，并按照审判监督程序处理。”

综上，执行监督期间原则上不停止执行，仅在特殊情况下才停止执行，包括申诉人提供担保后可中止执行的、上级法院认为可以暂缓执行的或执行依据确有错误时应当暂缓执行的。

3. 不服执行监督结果应如何救济？

目前在法律规定层面对不服执行监督结果应如何救济并不明确，唯一一处明确规定出现在《办理执行信访案件若干问题的意见》第16条的第2款，即当事人、利害关系人在异议期内已提出异议但执行法院未立案审查的案件如对执行法院经执行监督所作裁定仍不服的，可向上一级人民法院继续申诉信访。除此之外，再无因不服执行监督处理结果申诉人应如何救济的明确规定。但是通过相关的判例检索可以发现，在实践中不乏当事人因不服下级法院作出的《执行监督裁定书》等执行结论而向其上一级人民法院继续提出申诉的案例。[7]此外，参考《广东指引》第三十条的规定“对本院自行监督所作的纠错执行监督裁定不服，原案为可以提起执行异议、申请复议或者提起执行异议诉讼救济的，当事人仍享有原案的执行救济权利；原案裁定为执行复议裁定的，可以向上一级法院申诉。依前款可以对执行监督裁定提起执行异议、申请复议或者提起执行异议诉讼的，应当在执行监督裁定中书面告知当事人。”广东省高院对此规定所作的说明

是“过去的实践做法，通过执行监督程序撤销或变更原执行裁定后，一般不允许当事人再对执行监督裁定提出异议、复议或者异议诉讼等救济。我们认为，如果通过执行监督程序撤销或变更了原裁定，是对当事人原已确认的权利义务关系作出了新的调整，当事人对此不服的，仍享有法定的执行异议、复议及异议诉讼等救济权利。”

综上，不服执行监督处理结果应如何救济在法律规定上并不明确，但已经作出的执行监督结论如果存在查明事实不清或确有错误的情况下，向作出该结论的上一级人民法院继续申诉具有可操作性。此外，当事人、利害关系人及案外人根据《中华人民共和国民事诉讼法》《人民检察院民事诉讼监督规则(试行)》《最高人民法院、最高人民检察院关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》的相关规定，通过检察监督实现对执行行为的纠正仍然可行。但需注意的是，针对不同的处理结果在各地的实践当中亦有出现救济途径循环或重置的可能性（参考《广东指引》第三十条之规定），因此还需在办案当中仔细查明当地的相关规定，做到有的放矢。另需注意的是《办理执行信访案件若干问题的意见》第20条针对经执行监督程序审查已驳回申诉人请求，申诉人仍反复申诉、缠访闹访的情形赋予了高院及最高院直接终结信访的权力。因此在办案过程中建议应掌握节奏及效率避免救济夭折。

执行监督的确立已有较长时间，但相关规定比较分散，且制度设计上仍处于比较概括的阶段。2009年，最高人民法院印发《关于进一步加强和规范执行工作的若干意见》的通知，通知第四部分规定了强化执行监督制约机制，指出在通过分权制衡原则合理配置执行权的基础上，加大上级人民法院对下级人民法院的监督力度，通过提级执行、指定执行、交叉执行等途径，纠正违法执行和消极执行行为。虽然如今的执行监督在立法层面确有明显发展，但针对其已暴露的问题而言，仍无法回避、亟待解决。因此，希冀执行监督制度能在立法层面能更加细化与完善，为申诉人在以此维护自身权益时提供明确的方向及有力的依靠，促成以执行救济制度为主体，执行监督制度为补充的关系格局最终实现。

九、执行监督相关的法规整理

为方便快捷办案，笔者将主要法律规定依照其内容分类汇总于下表。需说明的是由于地方性法律规定或文件不具备普适性因此于下表中不再体现。

注：为统一格式，上述条文序号统一用阿拉伯数字整理，不再沿用各法律规定原先的序号。

另附法规简称对照表：

注释：

[1]参考汤唯、孙季萍：《法律监督论纲》，北京：北京大学出版社，2001年版，第4页。

[2]我国执行救济制度应如何划分学界存在不同观点，但总体而言对程序性及实体性的二分法有态度一致。仅在具体执行救济方式的归属上存在不同意见，如执行回转是否属于执行救济的一部。

[3]参考王莉《现行执行监督的主要方式》，中国法院网。

[4]同上。

[5]申诉在不同的诉讼程序当中有不同的功能定位，但是根据《最高人民法院关于人民法院办理执行信访案件若干问题的意见》及《最高人民法院执行局关于办理涉执申诉信访案件办理流程规范》的相关规定来看，“申诉”与“信访”在涉执案件的办理层面应具备相同含义。

[6]该规定《执行案件规范》引自最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》执行程序若干问题的解释，第十条。

[7]如（2015）执监字第200号、（2015）执监字第146号、（2015）川执监字第48号等。