

执行调研

李波 肖锐

# 构建全流程防控机制 实现执行查封精准化规范化

## ——湖南法院关于超标的查封问题的调研报告

执行工作是实现公平正义的“最后一公里”。最高人民法院高度重视执行规范化建设,明确强调“善意文明执行”理念,要求严格按照法定程序采取查封、扣押、冻结等措施。然而超标的查封问题在司法实践中仍时有发生。究其原因,是因为随着市场经济发展,财产形态日趋多元,股权、数据资产等新型财产的出现,加剧了查封标的选择与价值认定的难度;同时,“应活封却死封”“形式合法实质超标”等新失范样态的滋生,容易导致企业经营受阻、救济程序繁琐等连锁反应,与法治化营商环境建设要求相悖。

为深入剖析问题根源,探寻治理路径,本文选取湖南法院2021年至2025年5月涉及超标的查封的354份执行异议裁定书、188份执行复议裁定书、26份国家赔偿决定书及湖南省检察院近两年相关检察建议书为样本,深入剖析当前超标的查封在财产类型、查封方式及程序控制上的新表征及缘由,提出构建全流程程序防控机制,并推行“四步审查法”量化认定标准,以实现执行查封的精准化与规范化。

### 一、基本情况:超标的查封现状与主要表征

从调研数据来看,超标的查封已不再局限于简单的“多查封”,而是呈现出财产形态复杂化、保全阶段高发化等新特征。

(一)财产类型多元加剧“选择困境”  
查封财产已由传统的现金、房产、车辆等,向股权、数据资产、知识产权、新型机器设备等延伸。湖南法院涉超标的查封案件中,各类财产占比如图所示。

新型财产的出现导致执行法院面临“选择困境”:一方面,股权等资产缺乏公开交易市场,价值受经营状况影响波动极大,难以准确判断是否“足以清偿债权”;另一方面,新型财产往往与企业经营整体有强关联,单独查封难以变现,整体查封又极易构成超标的。

(二)保全程序成为超标的查封“重灾区”

数据分析显示,保全程序中的查封争议尤为突出。在湖南法院因超标的引发的执行异议案件中,涉及保全程序的有140件,占比24.5%。值得注意的是,这些保全异议案件中最终被认定为超标的并解除查封的比例高达44.2%(62件),远高于执行程序中32%的认定率。这反映出保全阶段因审查标准相对宽松、申请执行人风险转嫁意愿强,极易导致“形式合法但实质超标”的现象。

(三)“隐性超标的”与“死封”现象并存

除直观的查封财产总值远超债权额度的“显性超标的”外,调研发现“隐性超标的”问题突出,原因在于:一是判决生效后标的额减少(如部分履行),但保全措施未及时解除;二是未

及时剔除轮候查封失效或抵押解除后的财产价值变化。同时,“应活封却死封”问题依然存在。部分执行人员为规避财产贬值引发的追责风险仍倾向于采取“一刀切”的查封扣押措施,致使企业陷入“查封即停产”困境。

### 二、成因分析:认定标准缺失与程序衔接不畅

超标的查封问题既有财产价值评估客观困难的现实难题,也有认定标准模糊、责任机制不健全等多重因素。

(一)“明显超标”标准缺乏量化,审查尺度不一

《最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》第十九条中明确提出“不得明显超标的查封、扣押、冻结”,但对何为“明显”缺乏量化指导,导致实践中出现难题:一是比例标准缺失。部分地方法院内部掌握“不超过标的额30%”的尺度,但因缺乏法律明文规定,导致个案裁判中法官自由裁量权过大,同案不同判现象时有发生。

二是举证责任分配混乱。异议审查中,有的法院要求异议人(被执行人)承担全部举证责任,若无法提供评估报告即驳回异议;有的法院则认为申请执行人负有“合理执行”的举证义务,应主动依职权审查。调研案例中,简单以“异议人未提交充分证据”为由驳回的案并不鲜见。

(二)财产价值评估难与分割处置分歧

准确估值是认定是否超标的前提,但实际操作困难重重。

一方面,估值参考体系不健全,对查封财产价值的认定时点与依据存在多种观点:有以查封时市场价为准,有

湖南法院2021年至2025年5月涉超标的查封案件的财产类型分布



以网络询价为准,也有以最终成交价(往往低于评估价)为准。对于无公开市场的股权,部分法院认为价值无法确定,从而拒绝认定超标的。另一方面,不动产“可分性”存在争议。针对土地、厂房等不动产,能否分割和查封存在分歧。约22.6%的案件中,法院以“物理不可分”为由维持整体查封;而另有案例支持在“价值可分”的前提下,协调相关部门办理分割登记。标准不一直接影响了被执行人的财产盘活。

(三)救济机制滞后,解封顺位丧失

一是解封顺位规则缺失。解除查封在多项财产并存时缺乏明确的顺位规则。实践中常出现保留土地、房产等难变现资产,而解除现金冻结的情况,虽符合申请执行人利益,却可能损害被执行人经营能力。二是国家赔偿认定严苛。尽管司法解释将明显超标的查封列为国家赔偿情形,但26份相关国家赔偿决定书中,涉超标的申请均被驳回。法院常以“因果关系

不明”或“损失无法确定”为由不予支持,导致事后救济难以发挥作用。

三是外部监督响应滞后。检察监督多遵循“救济穷尽”原则,需等待法院内部异议、复议程序终结。这种滞后性导致在监督介入时,因查封造成的不利后果往往难以逆转。

### 三、对策建议:构建全流程机制与量化审查体系

治理超标的查封问题,不能仅靠事后纠错,必须建立从保全到执行的全流程风险防控机制,并以量化标准规范裁量权。

(一)强化源头治理,完善保全与执行的程序防控

建立保全阶段的“风险提示与初步估值”机制。在实施保全查封时,应要求申请执行人提供财产价值线索或初步评估依据。法院在查封后七日内,应向双方当事人送达告知书,明确查封财产清单及初步估值。若初步估值明显高于保全金额,经释明后申请执

行人不同意解封的,应明确告知其可能承担的诉讼风险及赔偿责任。

规范财产核价与选择程序。执行实施人员应在控制财产后合理期限内完成财产核价。针对多项财产,建立“当事人协商优先,法院依顺位指定为辅”的机制。协商不成的,法院应遵循“现金/金融资产优先,动产次之、不动产再次且对生产经营影响最小”的顺位原则。

落实查封措施动态调整与担保置换。建立查封财产的动态管理机制。随着案款部分依职权或依申请及时解封相应价值的财产。大力推广执行担保制度,允许被执行人提供反担保(如银行保函、其他足值抵押物)置换核心经营资产的查封,实现“活封活扣”。

(二)确立“合理容忍”原则与“四步审查法”

鉴于执行中的市场风险与估值误差,建议在制度上确认“合理超标的查封容忍度”,并在此基础上通过“四步审查法”对“明显超标的”进行精准认定。设定“合理容忍”区间。考虑到拍卖降价、利息增长及执行费用等因素,应允许查封财产价值在一定比例内高于执行标的额。建议明确:若查封财产价值未超过债权总额(含本金、利息、费用)的130%,原则上不认定为明显超标的查封。这一标准既保障了债权人安全,也为执行人员设定了明确的操作边界。

推行“四步审查法”操作指引。为统一审查尺度,建议在全省法院推广以下四个步骤进行量化审查:

第一步:固定债权总额。以生效法律文书确定的债权本金为基数,加上迟延履行利息、执行费及必要的变现费用,并扣除已履行部分,得出精确的“应执行金额”。

第二步:界定查封财产净值。制作《查封财产清单》,剔除轮候查封(无益查

封)、权属不清等财产。对有抵押、质押等优先权的财产,必须按“评估价值-优先债权金额”计算其实际可受偿价值,严禁直接按财产全额计算。

第三步:科学评估变现价值。优先采用当事人议价、定向询价、网络询价等低成本方式确定参考价。对于无市场价财产,可参照同类资产近期司法拍卖成交价及折价率进行折算,而非简单依据账面价值。

第四步:计算比例与例外调整。比例=(查封财产净值/应执行金额)。若比例超过130%,初步认定为“明显超标的”。同时设置例外调整情形:如财产为不可分物且分割将严重减损价值的,已有其他债权人申请参与分配的,可适当放宽比例限制,但应在裁定中详细说明理由。

(三)优化救济路径,强化协同治理

合理分配举证责任。明确执行法院在查封时的“初步估值义务”。在异议审查程序中,执行机构应先就查封的合理性(如财产存在权利负担、估值不确定性等)进行说明。在此基础上,异议人主张超标的,应提供询价结果或专业意见作为初步证据,即视为完成初步举证责任。

推动检察监督适时介入。针对明显超标的查封且可能造成企业停产停业等重大损害的案件,探索检察机关提前介入机制。建议规定:若被执行人提出异议后,法院在7日内既不受理也未纠正,或者超标的额度巨大、涉及公共利益的,检察机关可不受“救济穷尽”限制,直接制发检察建议,督促法院进行必要性审查。

激活国家赔偿规范功能。对于经异议、复议认定为明显超标的查封,且因查封行为直接导致被执行人丧失交易机会、毁损易腐货物等实际损失的,应依法适用国家赔偿。通过发布典型案例形成示范效应,倒逼执行人员在前端采取更加审慎、精准的查封措施。

(作者单位:湖南省高级人民法院)

# 落实年度审计机制 规范执行案款管理

于浩

执行案款管理关系着人民群众切身利益和司法公信力。近年来,最高人民法院建立执行案款年度审计常态化工作机制,借“外力”练“内功”,以审计促规范,推动了全国法院执行案款管理水平再上新台阶。

### 一、认识执行案款年度审计工作的三重价值

开展执行案款年度审计的首要价值在于维护人民群众合法权益。每年度对执行案款进行审计,能够全面核查案款进出账情况,对发放至案外人、进行案款分配、长期滞留在账等特殊或异常情形进行“体外检测”,确认执行案款是否准确发放至权利人,纠正错误和瑕疵案款发放行为。

开展执行案款年度审计的核心价值在于防范执行领域腐败滋生。引入专业监督力量定期审计执行案款,不仅能够及时发现私自收款、违规发放等严重违法违规行为,更能使执行人员形成受监督的意识,时刻绷紧廉洁这根弦。

开展执行案款年度审计的长期价值在于查改执行案款管理漏洞。案款审计能够深入人民法院案款监管盲区,聚焦执行案款管理制度不健全和落实不到位的具体问题表现。同时,执行案款年度审计机制要求人民法院上报审计工作成果,上级法院通过审阅审计报告和整改情况能够有针对性地推动问题切实整改。

### 二、发挥执行案款年度审计实效的四项基础

严格依法选聘审计机构,避免审计工作流于形式。人民法院应严格依法依规选聘资质齐备、忠实勤勉、信誉良好的审计机构承接执行案款审计业务,隔绝其他因素对选聘过程和结果的干预。采取公开招标方式选聘审计机构的,要注意甄别是否存在“串标”“围标”“关系标”等情形。在招投标过程中发现法院干警、招标代理机构、投标人有违法违规行为的,依法追究或移送有关单位追究法律责任。

明确审计依据与标准,推动审计工作

统一标准。人民法院应及时向审计机构提供上级和本级法院制定的执行案款管理规定等审计依据,细致解答审计机构相关问题,确保人民法院和审计机构就执行案款审计工作对象对表、同频共振。上级法院还应结合往年审计实践,明确同一执行案件存在不同类型的多笔案款等特殊情形的填报规则,统一数据统计口径,推动本市、本省乃至全国执行案款审计工作成果标准化。

全力配合审计机构工作,及时全面提供审计资料。人民法院应深刻领会执行案款审计的重要意义,避免产生“走过场”“添麻烦”的错误认识,指定精通业务、责任心强、敢于与审计机构保持密切沟通,及时收集、整理和提供执行案款相关会计凭证、审批手续、案卷档案、系统日志等资料,确保审计工作走深走实。同时,人民法院应当要求审计机构履行保密义务,不得非法复制、留存、散播或使用审计工作中掌握的信息数据。

强化法院内部沟通协作,各司其职形成工作合力。执行案款审计涉及人民法院执行、财务、督查等多个工作领域。人民法院应根据最高人民法院列明的重点审计内容,对执行案款年度审计工作任务进行合理分配,厘清职责分工的模糊地带,打造各部门各司其职、通力协作的工作格局。人民法院可以探索试行以督查部门作为落实执行案款年度审计机制牵头部门的分工安排,将外部审计作为内部监督的有力手段。

### 三、用好执行案款年度审计成果的三维路径

聚焦长期未发执行案款,及时兑现当事人权益。人民法院应就审计机构反馈进账一年以上的在账案款和提存案款清单,逐案、逐笔核查延缓发放事由或提存事由是否已经消除。对具备发放条件的执行案款立即办理发放手续,尽快兑现当事人合法权益;对尚不具备发放条件的在账执行案款,研判预计发放期限并据此决定继续存放人民法院账户或按规定办理提存手续;对尚不具备发放条件的提存案款,与提存部门核对进账信息,确保提存案款安

全。此外,对进账三年以上且仍不具备发放条件的在账案款和提存案款,应逐案、逐笔查明仍不具备发放条件的具体原因和详细情形,报上一级人民法院备案,作为案款管理交叉评查的工作重点。

聚焦执行案款管理漏洞,完善全程监督管理机制。对审计机构反馈的制度缺失或落实不到位的具体问题,人民法院应开展“清单式”整改。案款管理制度缺失或不完善的,要尽快建立健全相关规范,填补规则空白或漏洞;落实不到位的,要抓住领导干部这个“关键少数”,让其发挥关键作用,深刻认识执行案款规范化管理的重要性,牢固树立“案款发放无小事”理念,坚决杜绝执行案款管理制度制定和落实中的形式主义,以身作则带头把案款管理规定落到实处。上级法院应梳理归纳、分析研判辖区法院审计发现的共性问题,视情况建立统一的制度规范并定期督导检查。

聚焦审计反馈的问题线索,强化监督问责和震慑效应。在审计工作中发现执行干警存在违反执行案款管理规定甚至严重违法违纪行为或相关问题线索的,一律依法依规追究责任,妥善运用“四种形态”处理,压实直接责任和领导责任。同时,人民法院还应建立审计机构反馈问题线索基础上,深度挖掘审计中发现的以“其他正当理由”批准延缓发放或提存案款占比畸高等异常数据,深入自查延缓发放和提存审批过程中是否存在审批不严、将具有审批权限的个人账号交由他人代为操作甚至在报请延期发放或提存过程中弄虚作假等违法违规问题,依法问责有关责任人。

各级人民法院应充分认真开展执行案款年度审计工作的重要意义,以执行案款年度审计常态化助力执行案款管理规范化,推动新时代人民法院执行工作高质量发展。

(作者单位:天津市高级人民法院)

# 执行担保与第三人自愿代履行的识别和认定

叶文宝

执行程序中,执行担保与第三人自愿代履行是两项重要制度。因两者具有某些共同特点,产生的法律效果有相似之处,实践中易产生混淆。为充分保护当事人和案外人的合法权益,应遵循多维全面审查的路径和方法,准确识别,依法适用,有效减少执行争议。

### 一、执行担保与第三人自愿代履行的概念及共同之处

执行担保是基于担保法律关系,担保人对申请执行人的胜诉债权承担的担保责任。被担保的债权数额、担保范围、担保方式、承担的责任等以担保书的内容确定。案外人担保不是被执行人,也不得被变更、追加为被执行人。被执行人不履行义务时,人民法院可直接裁定执行担保财产或者保证人的财产,担保人承担担保责任后,可向被执行人追偿。

第三人自愿代履行不问第三人代履行的原因,只要代履行的条件具备时,申请执行人即可不经审判直接申请变更、追加其为被执行人,在承诺范围内承担责任。对债权人实现权利更便捷。第三人自愿代履行后,是否可以向被执行人追偿,取决于双方的约定。

两者相同之处是:第一,适用的领域都限定于执行程序中,且仅针对生效法律文书的履行;第二,除被执行人自行提供财产担保的情形外(本文仅探讨案外人介入执行的情形),都是案外人自愿加入到执行程序中,为生效法律文书履行向申请执行人承担被执行人的责任,是自愿原则和处分原则在执行领域的体现,该意思自治并不以经实体裁判为案外人承担责任的前提;第三,都是向人民法院提出书面担保或作出承诺,足以产生公法上的效力。这也是案外人违背承诺时,法院可将其直接作为执行对象的理由。

### 二、执行担保与第三人自愿代履行的核心法律特征

准确识别的前提在于深入把握两项制度的法定构成要件与核心特征。执行担保有如下特征:一是案件进入执行程序,对履行生效法律文书的担保;二是担保的事项是被执行人在一定期限内履行全部或者部分义务;三是向人民法院提交担保书;四是自愿接受直接强制执行的承诺;五是只执行担保财产或者保证人的财产,不得将担保人变更、追加为被执行人。

第三人自愿代履行的法律特征为:一是适用于执行程序中;二是第三人自愿代履行人履行生效法律文书确定的债务;三是第三人向执行法院书面承诺;四是第三人自愿履行承诺,申请执行人可申请变更、追加其为被执行人。

### 三、执行担保与第三人自愿代履行的识别

(一)初步审查,从案外人介入案件执行的途径识别。案外人介入执行程序原因多样,如被执行人主动向法院要求

由案外人帮助解决困境;申请执行人为实现胜诉权益要求案外人加入承担责任;或案外人因利益相关主动申请介入;或法院从妥善化解纠纷角度,建议案外人参与到案件中来。此类情形下,通常以案外人自认或表示的方式区分两种制度。但仅靠案外人介入的途径和方式尚不足以明确区分,还需要结合其他途径综合评判。

(二)核心证据:从案外人向法院出具的文书内容识别。案外人向法院提交的担保书、承诺书等文书,或者经法院笔录记载确认案外人担保、承诺的意思表示是区分两种制度的核心证据。如果没有向法院提供书面文书,也没有经法院笔录确认其向法院提供担保或明确向法院表示自愿代履行人履行的承诺,自然无继续审查的余地。可以认定既不是执行担保,也不是第三人自愿代履行。

文书名称也可作为识别的指引,有的文书直接写明担保书、保证书或承诺书、自愿履行保证书,可分别按执行担保或第三人自愿代履行的构成要件进一步审查。有的文书无名称,只能从文书的表意审查识别。当文书名称和表意不一致时,应从文书的内容出发,依照法律对两种制度构成要件的规定,准确探求案外人的真实意思,正确理解文书表意,判断和识别其性质。

(三)综合评判:从申请执行人的主张和被执行人的陈述中识别。通过听取各方当事人的意见,结合文书内容和各方对文书的理解,从案件执行的经过、案外人介入的方式、介入后对案件的影响等多维度全面审查,坚持法定标准,准确甄别,认定其性质。如申请执行人、被执行人、案外人各执一词,应以案外人表意为主要依据判定案外人介入的法律性质。

### 四、执行和解中的执行担保与第三人自愿代履行的识别

执行担保与第三人自愿代履行常与执行和解相伴产生。执行和解协议中涉及案外人执行担保、第三人自愿代履行的仍按前述两种制度的法律规定识别和认定,不因出现在执行和解中而区别对待。如执行和解协议中案外人执行担保、第三人自愿代履行的意思表示未向法院提交文书或作出明确表示,则不以执行担保与第三人自愿代履行对待处理。

综上所述,区分执行担保与第三人自愿代履行,必须经形式审查与实质探究相结合的原则,牢牢把握“是否接受直接强制执行”与“是否同意被追加为被执行人”这两项核心法律效果的差异,唯此,方能精准适用法律。

(作者单位:甘肃省武威市中级人民法院)

