

# 简化完善执行通知制度的路径探索

宁波海事法院 夏洪波、马钦媛

**摘要：**执行通知制度自设立之初，其功能和作用一直备受争议，随着《民事诉讼法》和相关司法解释的修改，历经调整，仍沿用至今。在民法典实施、《民事强制执行法》起草和切实解决执行难的背景下，执行通知制度与现行执行规范对于执行效率的价值追求冲突愈发明显，相较于强制执行措施，执行通知书往往“先发后至”，其“通知”执行和“督促”履行的作用已消失弱化，但仍具有一定的保障被执行人异议和抗辩权利，以及赋予执行正当性的程序价值。民法典实施后，可以通过修改相关法律、司法解释和执行规范，合并执行通知和财产申报程序，保留执行通知制度部分功能价值，简化执行程序，进一步提高执行效率。

**关键词：**执行通知书；程序价值；简化完善

## 引言

执行通知是现行执行程序中的一环必要环节，始设于1982年《民事诉讼法（试行）》，1991年颁布的《中华人民共和国民事诉讼法》（简称《民事诉讼法》）延续1982年《民事诉讼法（试行）》关于执行通知的规定，并首次提出“执行通知”，其后《民事诉讼法》的历次

修改中均为被修改的条款之一。<sup>1</sup>自其诞生之初，便争议不止，“有的同志针对执行通知在实践中存在的问题，建议提请立法机关取消民事诉讼法关于执行通知的规定。”<sup>2</sup>“建议上级人民法院对此应明文规定予以制止。”<sup>3</sup>后执行通知制度虽有调整，但仍伴随着争议延续至今。在民法典实施、《民事强制执行法》起草和法院切实解决执行难的背景之下，执行通知制度也应顺应司法实践的发展，回应实践中存在的争议和问题，适时修改完善。

## 一、现状检视：执行通知制度的问题

### 1. 执行通知制度的功能变革

从规定的历史变革看，1991年《民事诉讼法》第220条规定和1992年《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条规定，初步确定了人民法院先通知后强制执行的执行通知制度。彼时，执行通知书功能定位中的“通知”功能要强于“督促”功能，还兼具强制执行措施的“启动”功能，即执行通知是采取强制执行措施的先决条件。后几经变革，至2012年修订的《民事诉讼法》第240条规定，“执行员接到申请执行书或移交执行书，应当向被执行人发出执行通知，并可以立即采取强制执行措施。”实质上取消了此前先通知后执行的作法，将发出通知和执行措施作为并行关系。2017年修订的《民事诉讼法》同样沿袭了该规定。可见，根据现行《民事诉讼法》，仅部分执行措施的作出可与发出执行通知

1. 参见陈志鑫：《执行通知制度废除研究》，载《福建法学》2015年第2期，第76-77页。

2. 黄金龙：《采取执行措施前应依法向被执行人发出执行通知》，载《人民司法》1997年第2期，第46页。

3. 张晓军：《向被执行人送达限期履行通知书的做法不妥》，载《人民司法》1996年第10期，第21页。

书同时进行。

## 2.对“通知”功能的质疑

执行通知书的一项重要功能是告知债务人法院公权力介入实现债权人债权，起到通知的作用。而自执行通知制度确立之初，其“通知”作用即饱受诟病，也深受实务工作者的质疑，“判决、裁定或调解书中已经明确了被执行人履行义务的期限，如被执行人逾期未履行义务，即具有强制执行效力”<sup>4</sup>；“现有裁判文书中对被告履行义务的期限均有明确规定，但根据民事诉讼法及其司法解释的规定，进入执行程序后仍需送达执行通知书，这就意味着生效法律文书确定的履行义务不具有告知效力，还需要进一步借助执行通知书的送达来告知被执行人履行义务，有损于生效法律文书的法律权威性”<sup>5</sup>，甚至提出将执行通知制度前置到审判阶段<sup>6</sup>。但是这种执行通知前置的制度设计并不具有普适性，对于需要当事人双方合意的调解书和仲裁裁决，以及公证债权文书的执行并不合适，且直接涉及法院执行立案相关制度，笔者对此持否定态度。

如上文所述，2017年新修订的《民事诉讼法》和《执行规范》，将发出通知和执行措施作为并行关系，其“通知”功能实质上已经丧失。虽然两部法规中发出执行通知书仍是部分执行措施的前置条件，但司法实践中，法院在启动强制执行程序的时候，更倾向于遵从《民事诉讼法》第240条规定，即发出执行通知书的同时，立即采取强制执行

---

4. 同前注[3]，张晓军：《向被执行人送达限期履行通知书的做法不妥》，第21页。

5. 白月涛、白雪梅：《将执行通知和财产报告程序前置的思考》，载《人民法院报》2018年第008版，第1页。

6. 同前注[5]，白月涛、白雪梅：《将执行通知和财产报告程序前置的思考》，第2页。

措施，执行通知书承担的通知功能处于可有可无的尴尬境地。

如 2019 年制定的《浙江省高级人民法院关于进一步强化强制执行措施的若干意见（试行）》第一条即规定，执行机构在收到执行案件后，应当立即启动执行程序，并在 10 日内完成以下事项：1.向被执行人发出《执行通知书》；2.向被执行人发出《报告财产令》《限制消费令》；3.财产网上查控以及被执行人户籍、婚姻、持有的证照、出入境记录等信息的调查。显然，在解决执行难的背景之下，该规定充分贯彻了执行效率优先的价值取向。限制消费、财产网上查控等这类线上执行措施比邮寄送达的执行通知书效率更高，速度更快，很可能先于执行通知书送达被执行人之前已实际发生作用，此时，执行措施已以其实际效力和影响先于执行通知书到达被执行人，此种“告知”方式比执行通知书更有力度，更能引起当事人的重视。此时，执行通知书便显得多余，在被执行人银行账户已被冻结、高消费已被限制后，执行通知书再姗姗来迟，反而影响法律和判决的严肃性。

### 3. 对“督促”功能的争议

执行通知书的另一主要功能是督促被执行人履行债务，起到一定的警示作用。“执行通知制度的立法本意在于当被执行人未在法律文书规定的期限履行时，再给其自动履行的机会，让其有充分的时间筹集资金，合理安排生活或生产经营活动，这种制度安排符合我国传统‘先礼后兵’的行为习惯，也是我国民事诉讼法执行程序中强制与教育相结合原则的体现”。<sup>7</sup>

---

7. 王建：《关于执行通知制度的几点思考》，载《山东审判》2015年第2期，第55页。

实践中执行通知书是否真能起到督促被执行人自动履行的作用，以及能起到多少作用一直备受争议。对于有意愿且有能力履行的债务人而言，其自动履行无需特别的程序进行督促，执行通知书的作用仅在于告知履行的内容和方式，而非“督促”。而对于不愿或者无能力履行的被执行人，一纸通知并不能改变其履行意愿，改善其履行能力。“全国法院执行案件的自动履行率从 1995 年的 70%、2008 年的 40%，降到 2010 年的不足 30%，许多基层法院不足 20%”<sup>8</sup>，以浙江省司法实践来看，2020 年全省法院民事裁判自动履行率平均为 26.57%<sup>9</sup>，执行通知书的“督促”作用随着市场经济的快速发展和社会信用体系建设的滞后，逐渐弱化。

#### **4.执行通知制度的消极影响**

执行通知制度在其实际功能逐渐弱化的同时，其负面影响却一直存在。如增大执行难度，增加被执行人转移财产，逃避执行的机会和可能性，贻误执行时机；降低执行效率，发送执行通知书面临送达困难，送达率不高等问题，浪费司法资源；增加执行成本，拖长实际执行时间；增加程序环节，提高瑕疵可能，在解决执行难行动之前，漏发执行通知书的情况时有发生，容易造成执行程序瑕疵。

## **二、制度考量：执行通知程序的价值**

### **1.执行程序的价值取向**

关于执行程序的价值取向虽无定说，但却有一定的共识。有学者

---

8. 数据来源于肖建国：《关于规避、逃避执行的对策调研报告》，2009 年最高人民法院重点调研课题。转自王建：《关于执行通知制度的几点思考》，载《山东审判》2015 年第 2 期，第 55 页。

9. 数据来源为通过浙江法院审判执行分析系统 2021 年 3 月 31 日查询数据。民事裁判自动履行率：指报告期民事判决和调节案件中自动履行的案件数占同期一审民事判决和调解结案数的比例。民事判决调解案件包含司法确认和支付令案件。

认为如何有效实现申请人的债权是执行机构应当考虑的首要问题，因为强制执行的直接目的是实现申请人的债权。离开申请人的债权保护，谈被执行人及案外人的权益保护只能是舍末逐末<sup>10</sup>。有学者提出实现债权人在生效法律文书中所被判定的权利，是执行程序法的出发点和归宿，执行程序的价值取向，是“对逃债赖债等背德失信行为的不宽容态度”，是“‘债权人中心主义’的执行程序观”，是“执行效率至上的价值取向”，应当旗帜鲜明地奉行“执行当事人不平等原则”。<sup>11</sup>有学者提出强制执行的执行价值在于执行公正和执行效率<sup>12</sup>。还有学者提出执行的执行价值应为迅速及时、执行效益和经济、和谐、严格按法定程序执行和统筹兼顾<sup>13</sup>，等等。纵观国内关于强制执行价值的学说，虽观点不一，但均认可效率为执行的执行价值之一。2012年《民事诉讼法》关于执行通知制度的修改，取消了履行期限，允许未经执行通知而采取强制措施，便是立法上关于执行以效率为导向的体现。<sup>14</sup>

在《民事强制执行法》起草和切实解决执行难的背景下，如何快速维护申请执行人的合法权益，如何快速确保生效法律文书所确定的义务得到履行、法律的权威得以维护，才是强制执行立法与司法更应重点关注的问题。现有的执行通知制度与当前的执行情势不相契合，执行通知制度应当顺应执行程序的价值追求和前执行工作的重心及

---

10. 江必新著：《新诉讼法讲义：执行的理念、制度与机制》，法律出版社2013年版，第22页。

11. 参见肖建国：《执行程序修订的价值共识与展望——兼评〈民事诉讼法修正案〉的相关条款》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2012年第6期。

12. 王娣著：《强制执行权竞合研究》，中国人民公安大学出版社2009年版，第87-101页；童兆洪著：《民事执行权研究》，法律出版社2004年版，第33-40页。

13. 董少谋著：《民事强制执行法论纲——理论与制度的深层分析》，厦门大学出版社2009年版，第29-32页。

14. 陈志鑫：《执行通知制度废除研究》，载《福建法学》2015年第2期，第82页。

时修改完善。

## 2. 保障被执行人合法权益

执行程序的主动性和单向性，决定了执行程序出现公权力侵害私人合法权益的可能性。<sup>15</sup>基于此，虽然执行程序有执行效率的内在追求，但一些学者提出对执行措施要有一定的限制，“对于不自愿履行判决所命令的义务的债务人，不得已强制其履行，但是，对即使懈怠履行的人，也应保障债务人及其家属作为人的最低限度的生活，所以为债权人而进行的强制执行也应有一定的限度。”<sup>16</sup>有的学者认为执行程序与审判程序都遵循债权人和债务人平等原则，原因在于“任何人都不能因为欠债而受歧视”，主张债权人与债务人不平等有违“法律公平原则”<sup>17</sup>，还有学者提出应保障被执行人的合法权益，要赋予被执行人以相应的救济途径。而这种救济途径，必须首先通过执行通知告知被执行人执行程序已经启动，给予其提出异议的权利，保障执行程序的正当化。<sup>18</sup>进而提出执行通知在保障被执行人债务异议权、管辖异议权和执行时效抗辩权等方面具有重要意义。<sup>19</sup>

需要注意的是，如上文所述，2012年及2017年修订的《民事诉讼法》第240条规定与该法第二十一章执行措施部分规定存在差异。2017年最高人民法院执行局《人民法院办理执行案件规范》（以下简称《执行规范》）也有类似规定。《执行规范》第321条参照了2012

---

15. 邵长茂、周青松：《论执行通知制度之完善》，载《法律适用》2021年第1期108页。

16. [日]竹下守夫著：《日本民事执行制度概况》，白绿铨译，载《人民司法》2001年第6期，第53页。

17. 参见肖建国：《执行程序修订的价值共识与展望》，载《法律科学（西北政法大学学报）》2012年第6期，第189页。另见杨荣新、谭秋桂：《执行改革与强制执行立法》，《执行改革理论与实证》人民法院出版社2002年版，第205—206页。

18. 肖建国主编：《民事执行法》，中国人民大学出版社2014年版，第59-60页。

19. 邵长茂、周青松：《论执行通知制度之完善》，载《法律适用》2021年第1期108页。

年《民事诉讼法》第 240 条规定，“执行人员接到申请执行书或者移交执行书后，应当向被执行人发出执行通知，并可以立即采取强制措施”。但在第 215 条限制消费规定中，将“被执行人未按执行通知书指定的期间履行生效法律文书确定的给付义务的”设置为前提，在第 333 条人民法院调查的一般规定中将“被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务”设置为前提。而在第 196 条限制出境，第 201 条信用惩戒，第 202 条纳入失信人名单等规定中，以“被执行人不履行法律文书确定的义务”为前提。可见，不同执行措施的前置条件不同。在不以“被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务”为前提即可采取执行措施的执行程序中，执行通知书对于告知被执行人执行程序已经启动，保障被执行人异议权和抗辩权等方面的作用并不明显。

### 3. 赋予执行程序正当性

强制执行是国家对私人权利的强制性实现。对于义务人而言，强制执行意味着国家以暴力为后盾强制其履行义务，这一过程伴随着国家公权力对私人财产权、甚至人身权的限制，因而执行程序应有正当性的要求和根据。

在实行执行文制度的国家，执行启动的要件判定，通过签发执行文来实现。如德、日等国均是通过执行文的授予来在强制执行启动前完成对其实质启动要件的审查，从而确保强制执行的正当性。<sup>20</sup>《德国民事诉讼法》第 724 条规定：“强制执行，依据已被授予执行文的判决之正本（具有执行力的正本）而实施。”《日本民事执行法》第

---

20. 刘颖：《执行文的历史源流、制度模式与中国图景》，载《中外法学》2020 年第 1 期



25 条前段规定：“强制执行，依据已被授予执行文的执行名义之正本而实施。”我国没有确立执行文制度，执行程序能否开始，则建立在执行立案受理程序之中。受理执行案件，既意味着执行申请符合执行启动的要件，也意味着执行程序的正式启动。发出执行通知，告知被执行人执行程序已经启动，发挥着公示执行启动正当化的作用，有利于保障执行程序的正当性、公正性。<sup>21</sup>

### 三、路径探索：执行通知制度的简化完善

通过上文分析可见，执行通知制度仍有一定的“保障被执行人权利”“执行程序正当化”等程序性价值，但“通知”和“督促”的功能已无太多实际意义，却带来明显的负面影响。基于这样的认识和判断，对执行通知制度的修改应尽量保留其程序价值，减弱其负面作用。

#### 1.完善统一相关执行规定

在民法典实施和《民事强制执行法》起草背景下，修改并统一《民事诉讼法》和《执行规范》有关执行措施的规定。《民事诉讼法》第二十一章有关执行措施的规定，有些以“被执行人不履行法律文书确定的义务”为前置条件，有些以“被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务”为前置条件，不同措施采取不同的前置条件并无区分的必要和意义，反而造成前后规定逻辑跳跃，且与第 240 条规定发生冲突。建议以“被执行人不履行法律文书确定的义务”取代第 241 条第至 244 条，以及第 252 条规定中的“被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务”，统一作为第二十一章各项执行措施的前置条件，以

---

21. 邵长茂、周青松：《论执行通知制度之完善》，载《法律适用》2021 年第 1 期 107-108 页。

对应第 240 条规定，使前后规定逻辑贯通。

同时，对应修改《执行规定》有关财产调查和执行措施的规定。以“被执行人不履行法律文书确定的义务”统一作为各项执行措施的前置条件，如第 215 条、第 333 条；并在其他各项执行规定中，替换或删除“执行通知”的节点。如第 327 条，将“被执行人自收到执行通知之日前一年至提交书面财产报告之日”修改为“被执行人自收到财产报告令之日前一年至提交书面财产报告之日”，根据第 324 条规定：“金钱债权执行中，报告财产令应当与执行通知同时发出。”故以财产报告令替代执行通知的修改不影响被执行人权利，且更贴合该章节有关财产报告令规定的语境。同理，在《民事强制执行法》中涉及执行措施，也应作同样的设置。

## 2. 简化合并执行通知程序

合并执行通知和财产申报制度，以发送报告财产令这类相对温和的执行手段，取代原有执行通知书的功能。参照《执行规范》第 321 条和 325 条规定，将执行通知中的履行内容、方式、风险提示等必要内容，并入报告财产令中，取消发送执行通知书的程序。执行员仅需向被执行人发送报告财产令，在完成“通知”执行和“督促”履行作用的同时，完成对被执行人的初步接触和了解，又便于当被执行人拒不配合履行时快速进入到下一步强制执行的阶段，采取相应更有力的强制执行措施。对于被执行人而言，在收到财产报告令后，仅需在一定时间内向法院汇报财产情况或履行完毕生效法律文书确定的义务，其实体权利尚未受到法院公权力的实质影响，且仍有时间提出异议和抗辩。

合并发送执行通知书和报告财产令，简化单独发送执行通知书的冗余程序，仅保留其必要事项告知功能，既提高了执行效率，缓解了执行通知书先发后至的尴尬，同时保留了执行通知制度对被执行人程序性权利的保障作用。《执行规范》第 324 条财产报告程序的启动规定<sup>22</sup>，也为两者的合并提供了依据和可能，两份文书合并为一份文书发出，恰满足规定中关于“同时发出”的要求。

### 3.妥善运用财产报告制度

在合并发送执行通知书和报告财产令的基础上，充分发挥并妥善运用财产报告制度的功能。

#### (1) 从宽把握财产报告制度规定

财产报告制度在域外许多国家的规定中是有条件地实行。如奥地利允许判决债权人在无法找到特定财产、在债务人的房屋内无法找到足够价值的没有负担的财产以及可扣押的收入时，请求法庭发出命令质问债务人。<sup>23</sup>但在解决执行难背景下和执行效率优先的导向下，《执行规范》中对于财产报告程序的启动，尤其是对于金钱债权执行程序中的财产报告程序的启动，并未设置条件，且与执行通知同时发出，一定程度上影响了被执行人的异议和抗辩权利。因此，应当在财产报告令送达到被执行人后，赋予其充分的救济权利，对于《执行规范》330 条规定中“虚假报告”的定性和第 332 条报告程序终结第（四）

---

22. 《执行规范》第 324 条第一款规定：人民法院以申请执行人的申请或依职权责令被执行人报告财产情况的，应当向其发出报告财产令。金钱债权执行中，报告财产令应当与执行通知同时发出。

23. 杨春华：《被执行人财产报告制度研究》，载《环球法律评论》2008 年第 3 期，第 81 页；参见[美]基思·E. 亨德森、薇琳·奥斯曼：《为了裁判的公正与有效执行：全球主要研究概览和从拉丁美洲的视角看改革措施的最佳实践》，提交“执行程序改革国际研讨会”的论文，昆明，2005 年 7 月 11 日至 13 日，第 129 页。

款规定中的“人民法院认为财产报告程序应当终结的其他情形”宜从宽把握。

## （2）平衡法院和被执行人有关财产报告的权责关系

另一方面，《执行规范》关于财产报告制度的内容和核实程序的规定，应平衡法院和被执行人的权责关系。《执行规范》第 325 条规定，报告财产令应附财产调查表，被执行人必须按照要求逐项填写。被执行人的报告义务仅是做泛泛的填表或做宣誓报告。而第 329 条规定，对于被执行人报告的财产情况，人民法院应当及时调查核实，必要时可以组织当事人进行听证。对于被执行人填报的内容，法院须投入大量精力进行核实，不利于执行效率的提升。对于不尊重法院裁判，不主动履行生效法律文书确定义务的被执行人，应给予其更多的责任义务，要求其对于填报的主要财产自行提供相关证明材料，如登记证书、照片等，协助法院和申请执行人核实其财产。对此，英美等国家的务实主义提供了一个很好的借鉴，在美国，法律赋予了判决债权人对判决债务人进行详细检查的权利，包括个人听证会、交叉盘问和检查账簿及其他经济记录。法律强制债务人提供税务回执、银行记录和营业记录，包括不动产、动产和最近向他人转移财产利益的信息。债权人及其律师可以详细检查这些信息。并且，债权人在一定条件下，特别是发现可能存在的向这些人转移资产从而对债权人隐瞒资产时，经过法庭允许，可以检查债务人的配偶、亲戚、受扶养人以及除了债务人之外的他们的抚养人。<sup>24</sup>

---

24. 同前注[23]，杨春华：《被执行人财产报告制度研究》，第 82 页；参见[美]基思·E. 亨德森、薇琳·奥斯曼：《为了裁判的公正与有效执行：全球主要研究概览和从拉丁美洲的视角看改革措施的最佳实践》，第

### （3）丰富法律文书送达方式

报告财产令也同样面临着执行通知书的送达问题。在通讯技术快速发展，深化司法改革和智慧法院建设背景下，应丰富法律文书送达的方式。一方面将现有的通讯手段充分应用到法律文书送达中，扩大文书送达方式，如短信通知送达、常用网络通讯平台送达、移动微法院送达等；一方面扩大传统邮寄送达方式送达地址的确认渠道。如从传统的查询身份证地址、工商登记地址、户口本地址等渠道确认送达地址，扩大到适用常用快递送达地址、使用中的银行账户开户行送达地址登记信息等地址作为送达地址，提高包括报告财产令在内的法律文书送达效率。

## 结 论

执行通知制度设立至今，几经变革，其程序价值尚存，但“副作用”明显，争议不断，在许多规定和程序中，愈显冗余。应借民法典实施，《民事强制执行法》起草，相关法律和司法解释亟需修改衔接之机，及时修改《民事诉讼法》和《执行规定》，以及相关司法解释中有关执行通知的规定，合并执行通知和财产报告程序，理顺逻辑，去糟取精，简化程序，提高效率，以适应切实解决执行难的时代任务。