

关于指定执行、提级执行的法律规定,既是针对执行法院消极执行赋予申请执行人的相应救济途径,又是上级法院对下级法院管辖的执行案件进行监督的具体措施。但在执行实务中,指定执行、提级执行等措施落地执行的难度大导致应用频率并不高。从最高人民法院最近大力推动交叉执行制度,也能侧面反映出指定执行、提级执行等措施在过往司法实务中收效并不理想。那么,指定执行、提级执行在实施过程中存在着哪些问题?本文针对指定执行、提级执行的相关规定和存在的问题等进行简要梳理分析,以供读者参考。

指定执行、提级执行的法律适用及存在的问题

一、指定执行、提级执行的概念

《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十七条规定:“人民法院自收到申请执行书之日起超过六个月未执行的,申请执行人可以向上一级人民法院申请执行。上一级人民法院经审查,可以责令原人民法院在一定期限内执行,也可以决定由本院执行或者指令其他人民法院执行。”

《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)(2020年修正)》第74条第2款:“对下级法院长期未能执结的案件,确有必要的,上级法院可以决定由本院执行或与下级法院共同执行,也可以指定本辖区其他法院执行。”

1. 指定执行

指定执行,是指上级人民法院对执行管辖权转移的案件,指令本辖区内的其他下级人民法院执行。指定执行属于执行管辖权转移的一种方式,其有别于一般案件的执行,是对执行管辖的突破。因此,指定执行应当具备一定的条件,否则,将会导致对正常执行管辖权的破坏。

指定执行一般适用于:被执行人虽有履行能力,但是有管辖权的人民法院在执行过程中,遇有难以克服的阻力,使案件难以执行;或者有执行管辖权的人民法院怠于行使执行权,使案件久拖不执、久执不结。

2. 提级执行

对于前述消极执行或不执行行为,申请执行人可以申请提级执行,但是法院可能会责令执行法院限期执行,如果执行法院在责令期间内无正当理由仍旧未执行完结的,上一级法院才会依职权提级执行。

二、关于指定执行、提级执行的相关规定

(一)最高人民法院为了规范各级法院的执行行为,在《人民法院办理执行案件规范(第二版)》中对指定执行、提级执行进行了规定:

1. 上级人民法院对下级人民法院的执行案件,认为需要提级执行、指定执行的,可以裁定提级执行、指定执行。高级人民法院、中级人民法院对本院的执行案件,认为需要指定下级人民法院执行的,可以指定执行。高级人民法院对最高人民法院函示指定执行、提级执行的案件,中级人民法院对高级人民法院函示指定执行、提级执行的案件,应当裁定指定执行、提级执行。基层人民法院和中级人民法院管辖的执行案件,因特殊情况需要由上级人民法院执行的,可以报请上级人民法院执行。

2. 上级人民法院对下级人民法院的下列案件可以裁定提级执行:上级人民法院指令下级人民法院限期执结,逾期未执结需要提级执行的;下级人民法院报请上级人民法院提级执行,上级人民法院认为应当提级执行的;疑难、重大和复杂的案件,上级人民法院认为应当提级执行的。

3. 受托法院未能在六个月内将受托案件执结的,申请执行人有权请求受托法院的上一级人民法院提级执行或者指定执行,上一级人民法院应当立案审查,发现受

托法院无正当理由不予执行的,应当限期执行或者作出裁定提级执行或者指定执行。

(二)重庆市高级人民法院的相关规定《重庆市高级人民法院关于提级执行、指定执行和共同执行的暂行办法》第一条规定,上级人民法院对于下级人民法院受理的以下案件,可以依法决定提级执行、指定执行、共同执行:

1. 重大、复杂、疑难案件;
2. 无正当理由超过法定执行期限未执结的案件;
3. 下级人民法院拒不接受上级人民法院执行监督意见的案件;
4. 最高人民法院函示提级执行的案件;
5. 确有地方和部门保护主义干扰,致



使难以如期执结的案件;

6. 上级人民法院认为其他应当提级、指定、共同执行的案件。

三、指定执行在实务中存在的问题

在执行实务中,指定执行等措施在落地过程中存在一定的问题。

1. 可能存在执行案件被随意指定的情形

对于什么情况下可以或应当指定执行,最高法没有明确的规定,目前仅在北京高院《关于进一步规范指定执行、提级执行工作的若干规定》、上海高院《关于加强本市各级法院指定执行、提级执行工作的意见(试行)》和重庆高院《关于提级执行、指定执行和共同执行的暂行办法》中有相关具体规定。

在指定执行的司法实务中,上级法院一般基于如下因素将案件指定给下级法院执行:第一种因素是被执行人的主要财产所在地在下级法院辖区;第二种因素是为便于协调、执行此案。然而,具体哪些案件可以由上级法院指定给下级法院执行,我国现有制度却缺乏规定。由于立法上的缺失,导致指定执行“五花八门”,缺乏统一性。

具体表现为:有个别上级法院将自己所有受理的执行案件指定给下级法院承办;有的上级法院一律把仲裁案件、刑事附带民事案件、执行标的额较小等执行案件指定给下级法院执行;有的上级法院为了防止案件超期,将长期未结的执行案件指定给下级法院执行等。由于基层法院普遍存在人案矛盾,加上指定的随意性,导致基层法院负担加重。

2. 指定执行案件缺乏有效的监督机制

虽然案件被指定下去了,但是由于缺乏相应的办理流程与办理期限,导致指定执行实践中存在办理的随意性。有的上级法院不跟进办理流程,有的被指定案件长期未立案,导致一些申请执行人的胜诉权益迟迟得不到保障。有的上级法院指定案件存在被下级法院消极执行、拖延执行、选

四、对指定执行不服,能否提出执行异议?

指定执行系人民法院内部关于执行案件管辖权的调整,并非人民法院的执行行为,不属于执行异议受理及审查范围。当事人和利害关系人对指定执行不服的,不能提出异议。

依照《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》第一条、第八条规定,高级人民法院可以依职权或依当事人申请,决定对本院或下级法院的执行案件指定执行。指定执行是上一级人民法院统一管理辖区内执行工作的方式,是出于方便执行、利于执行等目的,结合辖区内工作整体部署情况而做出的决定。

依据《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》第七条的规定,可以提出异议的“执行行为”,主要是指查封、扣押、冻结等各类执行措施,执行的顺序、期间等应当遵守的法定程序,以及人民法院在执行过程中作出的侵害当事人、利害关系人合法权益的其他行为。

指定执行作为上级法院对本辖区内执行案件的统一管理行为,不属于具体执行措施或具体执行行为,因此不属于上述法律规定的可提出执行异议的范围。

五、提级执行与执行异议

在司法实践中,很多当事人会混淆执行异议程序和提级执行程序,从而因权利行使的方法不当,导致申请被法院裁定驳回。

不同于执行异议程序,提级执行的申请书应直接提交上一级法院,上一级法院收到当事人的提级执行申请经审查后可以责令原人民法院在一定期限内执行,也可以决定由本院执行或者指令其他人民法院执行,但并不一定书面告知被执行人。

执行异议的有关规定见于《中华人民共和国民事诉讼法》第二百三十六条,当事人、利害关系人认为执行行为违反法律规定的,可以向负责执行的人民法院提出书面异议。

依据《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定(2020修正)》第七条,可以提出执行行为异议的范围主要包括:查封、扣押、冻结、拍卖、变卖、以物抵债、暂缓执行、中止执行、终结执行等执行措施;执行的期间、顺序等应当遵守的法定程序;人民法院作出的侵害当事人、利害关系人合法权益的其他行为。

据此,法律只赋予当事人、利害关系人对执行法院作出的违反法律和有关司法解释规定的上述具体执行措施提出异议。提级执行系上级法院执行机构对本院及辖区法院的执行工作统一管理、指挥和监督,体现的是上级法院的执行管理和监督权,其性质属于执行管理权范畴,应当适用执行督促或监督程序,而非提出执行异议。

综上所述,二者的立法目的存在本质差别,提级执行适用执行监督程序,而非执行异议程序,实务中应当区分二者适用上的区别。(重庆合庆律师事务所)