

# “执行难”及其对策

景汉朝 卢子娟\*

---

**内容提要:**执行难应当是指按照法律规定应当执行、可以执行的案件难以执行。在现阶段,执行难有其必然性,其最主要的原因是“地缘关系”和“人缘关系”的干扰。解决的方案,是实行在高级法院辖区内对不同的案件采取委托执行、异地执行、交叉执行、提级执行和统一执行制度。而要彻底解决执行难问题,则有赖于改革司法体制,消除司法权地方化,切断法院、执行人员与当地政府、周围环境之间非必要的联系。

**关键词:**执行 问题 对策

---

当前,“执行难”问题非常突出,<sup>[1]</sup>已成为全社会关注的焦点之一,同时也是困扰法院工作和影响司法公正的重要因素。从去年“执行年”以来,<sup>[2]</sup>“执行难”问题得到了初步缓解,在社会上形成了较好的影响。但是,解决“执行难”是个大课题,决非朝夕之功,其中许多基本问题还需要进一步地深入研究,如究竟什么是“执行难”?导致“执行难”的主要原因到底是什么?解决“执行难”应当采取哪些对策等等。本文试图在这些方面作一探讨。

究竟什么是“执行难”?这是解决“执行难”首先要搞清楚的问题。而实际上这个问题至今还没有一个统一的、比较准确的答案。社会上理解的“执行难”和法院、执行人员讲的“执行难”,其含义有较大的差异。社会公众尤其是当事人,站在维护和实现自己合法权益的立场上,认为凡是合法权益都应当无一例外地予以保护和实现。人民法院发生法律效力判决、调解、裁定所确定的当事人的权益,更应当全部“兑现”。凡是“没有”“兑现”的,无论什么原因,都属于“执行难”。这其中有些应该中止执行、终结执行,甚至是不予执行,有一些义务人根本就没有

---

\* 景汉朝,河北省高级人民法院副院长,西南政法大学博士生;卢子娟,河北电视台总编室副主任,主任编辑。

[1] 据有关部门透露,到1999年6月底,全国法院系统未执行案件达85万多件,涉及标的金额2590多亿元。引自金永熙:《法院执行实务新论》,人民法院出版社2000年版,第486页。

[2] 1999年3月10日,最高人民法院发出《通知》,决定在全国法院开展“执行年”活动。从此全国各级法院开展了大规模的以清理执行积案为主要内容的“执行年”活动。

偿付能力等等,均不在其考虑的范围之内。站在当事人的角度考虑问题,这种理解有一定道理,但这不是科学意义上的“执行难”。而法院、执行人员理解的“执行难”与此不同,其着眼点是具体执行过程中遇到的各种困难和阻力,如当地政府的干预、当事人的逃避和抗拒、协助执行单位不协助,甚至某些群众的围攻等等。这是目前“执行难”的表现之一,但不是问题的全部,它与社会公众理解的“执行难”,内容上有一定交叉,但着眼点不同,差异较大。如果把解决“执行难”的重点仅仅放在这方面,最终将难以满足社会公众的要求。

笔者提出第三种意见,即现在要解决的“执行难”,其着眼点是要排除各种干扰和阻力,下大力解决那些依法应当执行、被执行人又有偿付能力而因为种种原因没有执行的案件。就案件来说,它必须具备这样几个条件:(1)判决、调解、裁定等已经发生法律效力,并且已过自动履行期,进入执行程序;(2)被执行人有相应的偿付能力;(3)该案未予执行。这样的案件才能列入“执行难”的范围。就未予执行的原因来说,它可能是来自法院外部的各种干预、当事人逃避或抗拒等,也可能是法院内部工作拖拉、不重视,甚至是“人情”、“关系”所致。要搞清楚“执行难”的含义,还必须明确这样几点:第一,正确认识被执行人没有偿付能力的案件。被执行人具有偿付能力是执行的前提条件,如果被执行人除了其生活所需之外,没有任何财产,那就不属于“执行难”,而是正常的商业风险。作为市场主体,任何人都可能会遇到这种风险,而且应当承担这种风险。这里有一个生存权和债权的关系问题,生存权是人权中的基本权利,生存权重于债权,当两种权利发生冲突不能兼顾的时候,就只有“两利相权取其重”了。但需要特别指出的是,实践中有一些被执行人并不是真正没有偿付能力,而是由于“地缘”、“人缘”等因素,个别执行人员将其认定为无偿付能力,从而使其达到逃避执行的目的,这是违法的。当然,也有一些被执行人实际上有偿付能力,但由于其隐匿财产难以发现,虽经法院搜查等亦无法找到其可供执行的财产。对此,申请执行人应当提供其财产线索,否则只能以无偿付能力对待。第二,目前受整个经济大气候的影响,不少企业经营不善,有的甚至濒临倒闭。对此国家正在采取各种措施进行治理整顿,诸如重组、兼并、破产等。对这类企业的执行要区别不同情况分别对待。有些虽然经营不善,但并未完全陷入没有偿付能力的境地,申请执行人要求执行的,应当列入“执行难”的范围,想办法予以执行;有些企业严重经营不善,确实不能偿还到期债务,符合破产条件的,债权人或债务人都可以申请其破产。依据破产程序,所有债权人根据自己享有的债权数额按照一定的比例分割债务人的财产。这种情况下债权人只能满足很少的一部分债权,有的甚至得不到偿付。这不应再认为是“执行难”要求法院执行;还有一类企业,确实经营不善,濒临倒闭,但有关部门正在采取措施予以重整,想尽一切办法使其“起死回生”。对此债权人应当将眼光放长远一点,适当给其一定的时间,待其情况好转后再申请执行,或者与其达成执行和解协议,分期偿付。第三,依法应当中止执行、终结执行和不予执行的,不应列入“执行难”的范围。根据民事诉讼法的规定,并不是所有的判决、裁定、调解无一例外地都必须执行。如案外人对执行标的提出确有理由的异议的,作为一方当事人的公民死亡,需要等待继承人继承权利或者承担义务的,作为一方当事人的法人或者其他组织终止,尚未确定权利义务承受人的等,应当裁定中止执行(民事诉讼法第234条);据以执行的法律文书被撤消的,作为被执行人的公民死亡,无遗产可供执行,又无义务承担人的,作为被执行人的公民因生活困难无力偿还借款,无收入来源,又丧失劳动能力的等,应当裁定终结执行(民事诉讼法第235条);仲裁裁决

属于当事人在合同中沒有签订仲裁条款或者事后沒有达成书面仲裁协议的,仲裁的事项不属于仲裁协议的范围或者仲裁机构无权仲裁的,仲裁庭的组成或者仲裁的程序违反法定程序的,仲裁裁决认定事实的主要证据不足或适用法律确有错误的等,应裁定不予执行(民事诉讼法第217条)。所有这些均不应列入“执行难”的范围。

## 二

笔者认为,“执行难”是一种客观的必然现象,是“转型”时期不可避免的,它并不是某一部门或某一方面的问题。为什么我国计划经济时代沒有“执行难”?为什么在市场经济比较发达的西方国家“执行难”的问题不突出?我们应该放开眼界,将“执行难”问题放在社会发展的历史进程中,放在政治、经济、文化的大背景下来考察。在计划经济时代,全社会的经济交往和经济生活都由国家计划来安排,每个企业面对的都是国家计划,而不是市场。在这种体制下,社会主体与主体之间的经济交往都是“按部就班”的,沒有这么多的纠纷案件,也沒有这么多判决需要执行,当然就不存在“执行难”问题。西方国家多是比较发达的市场经济、法治社会。市场经济是一种信用经济。诚实信用原则是市场经济条件下人们普遍认同的一个基本原则。同时,法治社会中人们的法制观念较强,法官是社会的精英群体,有很高的公信度,司法在全社会具有特殊的权威。一般来说,即便当事人不同意判决结果,他也认为判决是应当履行的,进入执行程序的案件较少,“执行难”问题自然也不突出。而我们现在是从计划经济向市场经济的过渡阶段,是从非法治社会向法治社会的过渡时期。在这个阶段,既摆脱了原来的计划经济,又没有形成完善的市场经济,社会主体之间的经济交往日益频繁,真正的信用意识又没有完全形成,经济纠纷大量增加。同时,我们的社会、民众、官员等都沒有足够的法制意识,司法也沒有应有的权威,有些人判决了也不履行,甚至执行时又想尽一切办法逃避或对抗,再加上其它因素的影响,“执行难”是难以避免的。因此,“执行难”问题有其深刻的社会历史背景,解决这一问题是一项长期的、艰巨的任务,不可能一蹴而就。

要解决“执行难”问题,必须搞清导致“执行难”的原因。对此,不少学者进行了系统的研究,有的归纳为:人们执行法律的意识不强,地方或部门保护主义严重、执行人员素质不高、重审判轻执行、义务协助单位不积极协助、不重视委托执行、对抗法行为查处不力等等。<sup>[3]</sup>其中,最主要的原因一般都认为是地方保护主义,并大力倡导克服之。<sup>[4]</sup>对此笔者认为有值得进一步探讨的必要。

首先,什么是地方保护主义?地方保护主义是个比较模糊的概念,并没有明确的定义。实际上我们将它理解得太宽泛,可以说“地方保护主义是个筐,什么都往里边装”。比如,有的法院到外地去执行案件,要求当地法院协助,被执行人通过各种关系找到当地法院说情,导致这个案件未能执行。又如外地法院到某县去执行案件,该县县长是被执行人的亲戚,由于他的干扰此案未能执行。这些都被认为是地方保护主义。其实,类似情况根本不属于地方保护主义,

[3] 前引[1],金永熙书,第487页以下。

[4] 参见陈光中主编:《依法治国 司法公正》,上海社会科学院出版社2000年版,第545页。

实际是“地缘”、“人缘”关系的影响,个别的还可能是“关系案”、“人情案”。搞地方保护主义的人不应当是为了自己的“关系”、“人情”而干扰执行,而应当是出于“公心”,确实是为了保护某个地方的利益。比如某法院去外地执行某个大企业,该企业的职工闹事、围攻、阻塞交通等,当地有关领导不去做企业职工的思想工作,教育其依法行事,偿还债务,而是依仗职权不让法院执行,这种情况才属于地方保护主义。实践中,把一些因为“人情”、“关系”等因素而导致判决不能执行的情况归于地方保护主义,混淆了概念,扩大了其范围,不利于正确分析把握导致“执行难”的真正原因,这是十分有害的。

其次,地方保护主义有它存在的客观必然性。从一定意义上说,只要有区域经济就会有地方保护主义。区域经济的存在决定了当地的经济状况与其利益直接相关,也与当地老百姓的切身利益密不可分。而当地领导也自然要维护当地的利益,比如说县长是由县人民代表大会选举产生的,人民代表又是当地人民选举的,县长、代表必须代表、维护当地人民的利益,否则,人们就不会选举他,选举了也有权罢免,所以他千方百计保护地方利益也是自然的。再比如说地方法院。所谓地方法院,理论上讲它应当是国家设在地方上的法院,是国家的而不是地方的法院,执行的是国家统一的法律,平等地保护每一个当事人的合法权益而不受地方的干预。但实际上,地方法院的人、财、物都属于地方,机构产生于地方,院长是地方人民代表大会选举的,经费也是同级政府拨付的。在这种体制下,它不受地方的干预是不可能的,保护地方利益也在所难免。所以从一定意义上讲,地方保护主义是一种客观的必然现象,简单讲“克服”之恐怕难以奏效。

再次,一说到地方保护主义,人们往往会对有的地方各级领导对执行工作的干扰“谈虎色变”。确实,实践中这种干预是比较常见的,而且在我国目前情况下,它的影响较大,对执行乃至整个司法活动有相当的负面作用。而且,由于体制等多方面的原因,这种负作用的“繁殖力”和“生命力”很强,要想根除十分困难。这一点已经引起有关层面的重视,并在努力克服之,这是非常重要的。对此我们除了作定性分析以外,还应作定量分析。从量上进行统计,在未执行案件当中,因为领导干预而没有执行的比例并不高。<sup>[5]</sup>而且地方领导批示的案件,有一些确实是他真正关心不让执行的,也有一些是碍于老朋友、老同事、老上级的面子而应付这些关系的。这样分析下来,“领导干预”是不是导致“执行难”最主要的原因?确实值得深思。经济案件当中还有一个重要原因,就是有些企业并不是一点偿付能力也没有,但是你要执行,它的职工就要闹事、下岗,影响社会稳定,法院不敢执行。这在经济案件执行当中遇到的比较多。而这个问题不是单靠法院自身所能解决的,所以中央提出要全党、全社会抓执行。

那么,造成“执行难”最主要的原因究竟是什么?笔者认为以往为人们所忽视的多年来形成的“地缘”、“人缘”关系对执行工作的影响,是造成“执行难”最主要的原因。所谓“地缘”、“人缘”关系,就是说法院、执行人员长期工作、生活在一定区域,客观上必然形成各种各样的社会关系,比如法院要经费建法庭、买交通工具、干警发工资等,要和当地政府发生许多关系;法院、执行人员的工作要和当地企业等发生许多关系;甚至执行人员的日常生活也会与周围发生各种关系,如孩子上学、家属就业等等。这些关系从四面八方包围着法院、执行人员,不可能完全

[5] 据有的法院调查统计,因地方领导干预致使案件不能执行的,一般在7%以下。

摆脱。现在一个非常普遍的现象,案件一旦要执行,就会有各种关系找上门来,“说情”、“疏通”、“协调”,干预执行。实践中没有几个案件不受这种影响,尤其是在基层法院和人民法庭,它们所涉及的“地缘”、“人缘”范围较小,这些“关系”无孔不入。有些地方回避制度很难落实,一个案件换多少承办人都脱离不了“关系”。另外,这种“地缘”、“人缘”关系不仅直接影响着法院、执行人员,也影响着执行过程中的许多环节。如银行是非常重要的执行协助单位,款项的冻结、划拨等都离不开它,而实际上在执行过程中银行不依法协助的情况比较普遍。究其原因,主要是被执行人长期在该银行开户,二者之间也形成了一定的“地缘”、“人缘”关系,法院一旦要冻结、划拨该单位的存款,银行就以“缘”为重,有的给被执行人通风报信,有的不协助法院查询,有的甚至擅自解冻、转移法院已冻结的款项,致使执行工作受阻,甚至“落空”。实践证明,在未结执行案件中,由于这种“地缘”、“人缘”关系的影响,致使案件不能执行或不能顺利执行的比例最大。<sup>[6]</sup>由此可以得出结论,“地缘”、“人缘”关系的影响是造成“执行难”的最主要的原因。而在目前机制下,单纯要求执行人员“公正执法”、“刚正不阿”、“保持中立”等等是不全面的,也不能从根本上解决问题。

### 三

根据党中央的决定和最高人民法院的决策,目前全国关于解决“执行难”问题,已经和正在采取的对策主要有三个方面:改革执行工作管理体制、<sup>[7]</sup>大力推行委托执行、<sup>[8]</sup>组织执行大会战。<sup>[9]</sup>

1. 改革执行工作管理体制。改革执行工作管理体制,即将执行工作由原来各级法院的分级管理改为由高级法院对其辖区内各级法院的执行工作实行统一管理和协调的新体制。笔者将其概括为“五统一”——统一管理、统一协调、统一部署、统一调度、统一指挥。统一管理,即由高级法院对全省法院执行案件的收、执、结进行统一动态管理,对跨中院辖区及跨省的委托执行案件进行统一管理。统一协调,即由高级法院统一协调省内跨市及跨省委托执行案件的协调督办工作,统一协调处理省内跨市及跨省的执行争议案件,统一协调处理全省法院与其他部门的关系。统一部署,即由高级法院统一部署全省法院的执行工作任务、工作重点、集中清理活动及其他重大事项。统一调度,即由高级法院统一调度使用全省的执行力量和装备,统一调度全省的委托执行等。统一指挥,即由高级法院统一指挥全省重大案件的执行和全省性的执行行动。执行工作管理体制的这一重大改革,使各高级法院把辖区内的执行工作“统”起来,形成一盘棋,在相当程度上为解决下级法院执行工作中遇到的困难和阻力提供了有利条件。但就目前来说,这一改革还需要进一步完善,现在的改革基本上是管事不管人,高级法院只是统一管理协调执行工作,并没有人事权。这样下级法院在许多问题上就难以排除地方利益而完全服从上级法院的统一协调和管理,这就会使这项改革的作用大打折扣。管事和管人应该

[6] 据有的法院调查统计,96%以上的案件都受到“地缘”、“人缘”关系的影响。

[7] 参见前引[4]。

[8] 参见《最高人民法院关于加强和改进委托执行工作的若干规定》。

[9] 参见1999年最高人民法院关于执行“大会战”通知。

统一起来,这样才能充分发挥统一管理和协调机制的作用。笔者认为,高级法院应当对全辖区特别是中级法院的执行人员进行统一监管,即由高级法院统一规定执行庭的进入条件,下一级法院往执行庭调人、任命执行庭正、副庭长,要经上一级法院批准,上一级法院发现下一级法院执行庭人员不合格或认为下一级法院执行庭庭长、副庭长不称职的,有权予以调整、调离或者免职。

2. 委托执行。委托执行是指被执行人或被执行财产在外地的案件,不再由出具判决的法院自己去执行,而由该法院委托被执行人或被执行财产所在地的法院执行。按照最高人民法院的规定,凡是在本省(自治区、直辖市)辖区内的执行案件,除少数特殊情况,经所在高级人民法院批准可以跨辖区执行外,都应当在高级人民法院的统一指挥下委托执行;被执行人或被执行财产在外省(自治区、直辖市)的,亦应以委托执行为主。<sup>(10)</sup>应该说搞委托执行是有相当根据的。一是有法律依据。民事诉讼法第210条规定:“被执行人或者被执行的财产在外地的,可以委托当地人民法院代为执行。受委托人民法院收到委托函件后,必须在十五日内开始执行,不得拒绝……受委托人民法院自收到委托函件之日起十五日内不执行的,委托人民法院可以请求受委托人民法院的上级人民法院指令受委托人民法院执行。”二是理论上是成立的。全国法院“一盘棋”,无论什么地方法院都是代表国家的,都应当执行一个法律,无论哪个法院出具的判决,其他法院都应当毫无例外地予以执行。三是原来实行的异地执行效果不佳,全国法院“大串联”,外地法院到当地去,当地法院到外地去,一般都会遇到种种阻力,而且大大增加了执行成本,无谓地加大了国家和当事人的经济负担。另外,由于执行工作的特殊性,申请执行人一般也要到达执行现场,难免和执行人员搞“三同”,影响司法中立、公正形象,加剧被执行人的对立情绪,降低执行效果。

但实践证明一律实行委托执行的弊端也是比较明显的。第一,使当地法院与当地利益及有关机关形成对立,不利于法院的“生存”与发展。如前所述,所谓委托执行,就是所有案件都由被执行人或者被执行财产所在地法院执行,那就意味着只要涉及到外地的案件,当地法院只负责执行本地当事人欠外地当事人债务的案件,而外地当事人欠本地当事人债务的案件,即使是本地法院判决的,也全由外地法院去执行,客观上形成所有执行法院都是“胳膊肘往外拐”。这样各地法院在当地党委、人大、政府、公众当中的形象会受到很大影响,他们会认为法院都是“毫不利己、专门利人”,司法不公。而法院的人、财、物等统归地方,长此以往,法院将“难以为继”,不仅政府难以保障其经费,院长也可能被罢免。这是很现实的问题。当然如果全国所有的法院都实现了委托执行的良性循环,这个问题就不存在了,可这要有很长的路程要走。第二,使执行法院陷入“地缘”、“人缘”关系之中,造成更大的执行难,形成恶性循环。如前所分析的那样,“地缘”、“人缘”关系是造成当前“执行难”最主要的原因。外地法院搞异地执行,虽然也有种种弊端,但在冲破“地缘”、“人缘”关系这一点上却效果明显。如果将所有被执行人或被执行财产在外地的案件都委托其当地法院执行,这无异于将这类案件往“地缘”、“人缘”关系网中推,必然形成更多的外来干扰,造成更大的“执行难”。第三,申请执行人持反对态度。委托执行会给申请执行人造成许多不便,而且委托执行的效果不佳,实践中委托执行工作受到申请

(10) 参见前引[8]。

执行人的普遍反对,有的甚至认为法院是“踢皮球”。这种认识固然不当,但在当前的社会环境中,债权人是“孙子”,债务人是“爷爷”的现实普遍为人们所认可。申请执行人本来就处于“弱势”,还让其到外地法院“跑”执行,确实是“弱上加弱”。第四,受委托法院不积极。现在各级地方法院尤其是基层法院和中级法院的执行任务都较重,其自身的案件压力本来就较大,外地法院委托的案件往往被视为“额外负担”,加之一些客观原因,委托执行案件的执行率普遍较低,在法定期限内执行的更少。

笔者主张,实行委托执行不宜搞“一刀切”,因分别不同情况区别对待。在高级法院辖区内采取委托执行、异地执行、交叉执行、提级执行和统一执行等相结合的多管尽下的办法可能效果更好。所谓异地执行,是指传统的执行方式,即出具判决的执行法院直接到被执行人所在地或被执行财产所在地去执行。这种执行方式的缺点主要是执行成本较高,易受地方保护主义的干扰。其优点是执行法院与被执行人所在地或被执行财产所在地人际关系少,受“地缘”、“人缘”关系影响较小,执行力度较大。它一般适用于执行法院与执行地点相距不太远、被执行人有便于执行的财产的案件。所谓交叉执行,就是在高级法院的统一协调指挥下,省内不同地区的法院相互交叉,甲地的案件由乙地法院执行;乙地的案件由甲地或丙地法院执行。它既包括被执行人或被执行财产在外地的案件,也包括被执行人或被执行财产在本地的案件。这样做虽然也有它的不足之处,比如增大执行成本、仍有地方保护主义干扰等等,但相对来说,优势也是比较明显的:一是可以在相当程度上打破“地缘”、“人缘”关系的干扰,这是非常重要的;二是主要在高级法院辖区内实施,并尽可能避免远距离交叉,使执行成本的加大控制在一定范围内;三是由高级法院统一协调指挥,地方保护主义的对抗力度较之过去各地“自行其事”的异地执行要减弱许多。这种执行方式一般适用于两类案件,一类是虽然被执行人或被执行财产在本地,但由于当地领导干预严重,长期不能执行,这种情况可由上级法院指定另一法院去执行;另一类案件是被执行人或被执行财产在外地,且与执行法院相距较远,异地执行成本太高,但又不便于委托当地法院执行的案件。这类案件也可由上级法院指定一个距执行地点较近的第三者法院去执行。有些法院实践的结果表明,这种办法在目前情况下,还是比较可行的。所谓提级执行,就是将本来应由下级法院执行的案件提到上一级法院执行。地方保护主义、执行中的种种阻力、“地缘”、“人缘”关系等等,都是越往下越严重,上级法院跳出了下级法院所在的那个“小圈子”,级别高,影响力大,突破了原来的“地缘”、“人缘”关系,执行起来阻力相对小一些。但这种办法主要应在基层法院和中级法院之间实施,高级法院和最高法院应把主要精力放在统一管理、协调和指导上。所谓统一执行,是指对一些有特殊阻力、影响较大的案件,由高级法院调集辖区内的执行人员和装备,统一指挥,统一执行。但这类案件不宜过多,此办法只能在比较特殊的情况下适用。对于那些被执行人或被执行财产在外地,且离执行法院较远,异地执行成本太高,被执行人又没有便于执行的财产,执行地没有外来干预或干预较小的案件,则可以采取委托执行的办法。

跨省区的案件一般可以实行委托执行,但应当由被执行人或者被执行财产所在地的中级法院执行。一是因为跨省区的案件异地执行一般距离较远,执行成本太高;二是为了尽可能地限制前述委托执行的负面效应,受委托法院的级别高一些,受当地有关机关的干扰和“地缘”、“人缘”关系的影响相对较小,而且由于跨省区的案件相对较少,由中级法院执行力量上也能够

承受。

3. 执行大会战。搞执行“大会战”是形势所迫,大量的执行积案结不出去,其它措施又“远水不解近渴”,执行“大会战”可以说是“短、平、快”的办法,动作快捷,立竿见影,社会效果不错。但这种办法不是长久之计,也难以治本。

从长远来看,要彻底解决“执行难”问题,必须从改革体制上下功夫,解决司法权地方化和“地缘”、“人缘”关系问题,切断法院、执行人员与当地政府、周围环境之间非必要的联系,在他们之间建立一定的“屏障”,形成必要的距离。比如,法院的经费由国家统一列支,不再“吃”同级财政,建立必要的执行人员交流制度,提高执行人员的待遇,使他们经常处于陌生的环境当中,减少与外围的交往等等。需要强调的是,解决“地缘”、“人缘”关系问题非常重要,有的学者只强调上下级法院之间的“垂直”,其实这不能解决全部问题。比如几大专业银行分别是一个法人,各地方银行都是总行的分支机构,可以说比“垂直”还“垂直”,但多少年来同样形成了大量的不良贷款,究其原因仍然是没有摆脱各分支机构所在地“地缘”、“人缘”关系(与当地政府实际上也形成了这种关系)的影响。又如税务、工商等部门是“垂直”的,但同样不能完全摆脱当地的影响。总之,解决“执行难”是一项庞大的系统工程,既需要行之有效的当前措施,也应当研究设计长远的改革方案,使之随着市场经济的逐步建立、完善,依法治国、建设社会主义法治国家进程的不断推进而逐步得到解决。

---

**Abstract :**The difficulty of execution means that court judgements of cases that should be executed according to law are difficult to execute. At present ,the difficulty of execution is inevitable and the main reasons are the interference of “ regional relations ”and “ human relations ”. It is necessary to adopt a system to resolve this problem. However ,the resolution of the question of difficult execution once for all depends on reforming judicial system ,eliminating the localization of judicial power ,and cutting off the unnecessary ties of the courts and executors with governments at the same level and social environments.

---