

完善纳失措施 助推诚信建设

——关于纳入失信被执行人名单措施的调研报告

《人民法院第六个五年改革纲要(2024-2028年)》提出,“完善失信被执行人惩戒制度,细化信用惩戒分级,畅通信用惩戒救济渠道,完善失信被执行人信用修复机制。”为了解失信被执行人惩戒制度实施效果,本文参考中国执行信息公开网发布的相关数据信息,以山东省东营市中级人民法院辖区内2017年1月1日至2024年12月31日采取纳入失信被执行人名单措施情况(简称“纳失措施”)为基本样本,抽样选取个案查阅卷宗,以“解剖麻雀”等方式进行调研,梳理了纳失措施的基本情况,分析了存在的问题及原因,提出了相应对策。

一、基本情况

《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》于2013年7月1日公布,同年10月1日起施行。2017年1月16日,最高人民法院对该规定作了较大幅度的修改,增加了纳失措施一些情形下的二年期限限制、更正、屏蔽和撤销等规定。故本调研数据统计期间为山东省东营市2017年1月1日至2024年12月31日。在此期间,全市法院共纳入失信信息9234条(仅法人和非法人组织)。

(一) 纳失数量逐年减少

全市法院2017年公布3608条,2018年公布1910条,2019年公布1286条,2020年公布540条,2021年公布350条,2022年公布605条,2023年公布570条,2024年公布365条。整体来看,公布数量呈现不断减少的趋势。涉及案件6647件,占同期收案数量5.2%。同期全市法院收案数分别为15674、12275、15691、17000、15720、14691、16535、20432,并没有明显的下降,可见公布失信信息占比也呈现逐年降低的趋势。

(二) 同一主体被重复纳失情况普遍

9234条纳失措施信息涉及被执行人主体3431个,这说明一些被执行人在多个案件被重复采取纳失措施。被执行主体最多的被采取纳失措施达67次,多达2541个被执行主体有纳失措施信息两条以上。这种被重复纳失的情况说明,纳失措施对这些被执行企业并未起到明显的惩戒效果。

(三) 违反财产报告制度被纳失占比最大

《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》第一条规定了六种应采取纳失措施的情形:(一)有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务的;(二)以伪造证据、暴力、威胁等方法妨碍、抗拒执行的;(三)以虚假诉讼、虚假仲裁或者以隐匿、转移财产等方法规避执行的;(四)违反财产报告制度

表 2017年至2024年被采取纳失措施的原因及占比

序号	原因	数量	占比
1	有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务的	809	8.8%
2	以伪造证据、暴力、威胁等方法妨碍、抗拒执行的	16	0.2%
3	以虚假诉讼、虚假仲裁或者以隐匿、转移财产等方法规避执行的	142	1.5%
4	违反财产报告制度的	8102	87.7%
5	违反限制消费令的	31	0.3%
6	无正当理由拒不履行执行和解协议的	134	1.5%

的;(五)违反限制消费令的;(六)无正当理由拒不履行执行和解协议的。因这六种情形被采取纳失措施的数量占全部案件的87.7%,占到了绝大多数。抽样卷宗调研还发现,在因违反财产报告制度被纳失的情形中,95.6%系因未申报财产而被采取纳失措施。

二、存在问题

(一) 被纳失主体和纳失信息数量处于高位运行

采取纳失措施,有利于促进被执行人自觉履行生效法律文书确定的义务,提高司法公信力,推进社会信用体系建设。一段时期以来,纳失措施起到了积极的效果,一大批“难执行”案件,因被执行人被采取纳失措施得以解决。但是,目前全国处于公布中的失信被执行人数量达到了847万(数据来源于中国执行信息公开网“数说执行”),该数字为处于失信状态中的失信主体数量,同一被执行人因多个案件被重复纳失的情形已经扣除,这一庞大的数字,对我国的诚信社会建设和营商环境形象产生了不利影响。

从山东省东营市情况看,仍在公布状态中的纳失信息1151条,涉及主体681个,这一状况,在政府有关部门发布的“城市信用状况监测预警指标”中仍处于高位。

(二) 纳失措施尺度不够统一

从2017年到2024年,纳失措施减

少的因素,既有被执行人对人民法院纳失措施的重视,被执行人虽无履行能力,但积极申报财产,避免因违反财产申报制度被采取纳失措施的情形。还有一部分原因是相应政策导向驱动。随着政府有关部门将企业被执行人失信情况纳入各地“城市信用状况监测预警指标”,各地法院采取纳失措施情形,从“应纳尽纳”转变为“尽可能不纳”。

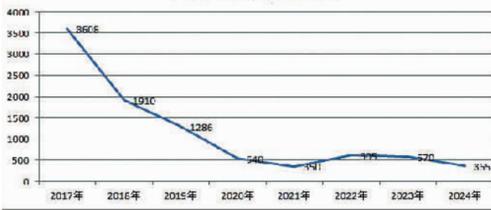
从不同法院来看,纳失信息/案件比,高的达到了7.9%,低的为2.1%;从承办人来看,纳失信息/案件比,高的达到了8.9%,低的仅有0.7%,相差较大。

上述情况说明,纳失措施既存在时间轴纵向的司法尺度不一,也存在不同法院、不同承办人之间横向的司法尺度不一。

(三) 纳失措施的惩戒效果不够明显

2017年1月1日至2024年12月31日,全市消除9236条失信信息,其中因超过二年期限自动屏蔽7768条,以职权撤销708条,因缩短期限、更正、纠正等共计消除760条。上述数字中,以职权撤销因纳失措施对被执行人构成了刚性约束,被执行人履行了其应当履行的法律义务或者与申请执行人达成了和解,说明失信惩戒有一定成效(限于调研时间和资料的有限性,以职权撤销失信信息的,不一定完全是因纳失措施惩戒起到了效果,还有可能是因案件其他因

图 2017年至2024年公布失信被执行人和非法人组织信息数量



素,如查封、冻结财产或者限制高消费等措施的效果),这仅占到了7.7%。而自动屏蔽纳失信息的,说明在二年纳失期限内,纳失措施对被执行人没有起到相应的惩戒效果,这种情形占比较高,达到了84.1%。

(四) 采取纳失措施存在不规范的情形

通过抽样查阅卷宗,发现个别案件存在采取纳失措施不规范的情形,主要有:一是先行告知义务不充分。根据调研情况看,因违反财产报告制度而被采取纳失措施的占到了87.7%。如果因被执行人违反财产报告制度而被采取纳失措施,执行法院应当先行告知被执行人应当申报财产,但在个别案件中,存在财产申报令未有效送达告知的情形。二是对被执行人财产申报审查不规范,尺度不一。个别案件中,被执行人财产申报过于简单,仅仅申报称“银行账户已被冻结,不动产被查封”,即认定完成了申报,因此未对其采取纳失措施,而在其他案件中,可能就会因财产申报不准确而被采取纳失措施。三是纳入失信被执行人名单决定书送达情况堪忧。在抽样卷宗查阅中,有效送达纳入失信被执行人名单决定书的占比不到27.8%。

三、对策建议

(一) 加大对采取纳失措施的督查监督力度

目前,上级法院在执行工作督导检查中,侧重于案款管理、被执行财产的评估、拍卖和处置等与款物直接相关的事项,但对诸如纳失措施、限制高消费(包括临时解除措施)等事项涉及较少,上级法院对辖区下级法院采取纳失措施的情形掌握不够,以至于各地法院在采取纳失措施的司法尺度上把握不一,相差较大。故应当在执行工作监督上增加对纳失措施的检查,进一步统一纳失措施在各地法院和承办人之间的把握尺度。

(二) 进一步规范违反财产报告制度而被采取纳失措施的情形

调研显示,因违反财产报告制度而被采取纳失措施的占到了87.7%。这其中,因未申报财产而被纳失的占到了95.6%。进一步抽样调查显示,多达67.5%是因被执行人已经“人去楼空”成为“僵尸企业”而未申报财产。同时,在被重复采取纳失措施的2541个中,“僵尸企业”占到了83.4%。对于此类被执行人,采取纳失措施并不能起到惩戒效果,只会增加全国失信被执行企业数量,影响我国企业诚信形象。目前,“僵尸企业”不属于法律术语,在司法实践中也难以予以确定,但可以参考被执行企业的工商登记情况,如果被执行人企业已经被吊销营业执照,即可以考虑不再因其未申报财产而对其采取纳失措施。

(三) 开展失信被执行人清理活动

2017年1月16日(同年10月1日开始施行)最高人民法院修改了《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》,该规定第一条规定的六种情形中,除了第(一)中情形外,其他五种情形的纳失期限为二年,存在特殊情形的,可以延长一至三年。但对施行前已经被采取纳失措施的被执行人,将一直处于失信被执行人名单之中,导致我国失信被执行人总体数量长期处于高位,对我国企业诚信和社会诚信形象造成不良影响。从调研看,山东省东营市法院辖区内,仍处于发布状态的1151条失信信息中,上述规定修改施行前发布的862条,占到了74.9%;处于失信状态的681个被执行

主体中,有167个为上述规定修改施行前公布的,占到了24.5%。这些没有屏蔽到日期的失信主体,将长期处于失信被执行人名单之中。

这些主体,长期被采取纳失措施,仍未履行法律义务,说明纳失措施对其未起到惩戒效果。因此,建议开展失信被执行人清理活动,对于按照新规定,纳入失信措施情形有二年限制的,可以从失信被执行人名单中移除,以减少全国失信被执行人总量。

(四) 进一步提高纳失措施惩戒力度和精准度

按照规定,纳失措施会对失信被执行企业在政府采购、招标投标、行政审批、政府扶持、融资信贷、市场准入、资质认定等方面予以信用惩戒,但失信被执行企业是否会在这些受到限制,是由相应部门和单位自行决定,缺少相应的刚性约束。另外,纳失措施由最高人民法院在互联网上统一公布,这虽然增加了权威性,但是这种全网公布模式,也会造成信用惩戒缺少层次、惩戒力度单一的问题。故可以采取分级公布模式,逐级扩大公布范围,同时可根据被执行人失信情况和经营特点,采取定向公布模式,如仅向融资部门、市场准入等部门定向通报,仅惩戒其某一方面的信用,提高精准度。

(五) 建立信用修复机制

失信应当受到惩戒,复信也应当予以“正名”,失信惩戒和信用修复双向发力,可以发挥激励和惩戒的合力,提高措施的叠加效果。因此,对于已经履行了相关法律义务的失信被执行人,在删除其失信信息的同时,予以信用修复。

笔者在调研中了解到,被采取纳失措施的失信主体,履行法律义务后,人民法院在中国执行信息公开网上删除其失信信息后,一些商业性的第三方企业信息搜索和记录平台,仍会保留相关的失信信息。在信用修复方面,应当加强与此类平台的沟通和对接,要求其与中国执行信息公开网保持同步,及时屏蔽已经履行法律义务的被执行人的纳失信息。

(作者单位:山东省东营市中级人民法院)

执行异议案件办理存在的问题及对策

张国微 祝欢

执行异议是当事人、利害关系人对执行行为,案外人对抗执行标的主张自己的权利所提出的不同意见,保障相关主体合法权益的救济手段。近年来,由于相应制度规则不完善,提出异议成本低等原因,以提出执行异议为形式拖延执行、抗拒执行等情况时有发生,执行异议案件数量不断增长,影响了案件的顺利执行和胜诉当事人合法权益的实现。经调研分析,该类案件办理主要存在以下问题:

一是执行异议频遭滥用,造成诉讼拖延。民事诉讼及相关司法解释对执行异议的立案程序无明确规定,申请执行异议无需缴纳诉讼费和提供担保,成本低、限制条件少,且异议被驳回后,异议人一般也不用承担责任,极易成为异议人投机路径。实践中集中表现为针对同一执行标的以不同身份或不合理由反复提出异议、当事人与案外人虚构合同或实际占有的事实意图阻碍房屋拍卖、趁债务人下落不明擅自占有涉案房屋并在拍卖阶段提交虚构的以租抵债合同等情形。此外,异议人在执行异议申请被驳回后,往往申请复议或提起执行异议之诉乃至上诉,执行措施被“合理”拖延。异议人提出执行异议所获得的潜在利益远高于可能承担的风险,即便异议被驳回,也可在一定程度上拖延执行,并且无需承担任何责任,由此衍生出多头案件,造成诉讼拖延,耗费司法资源。

二是执行措施推进不畅,影响执行效率。根据法律规定,案外人可以在执行过程中的任何一阶段就执行标的提出执行异议。人民法院受理案外人异议后,在审查期间不得对执行标的进行处分,这可能导致已经进入评估拍卖阶段的执行案件被依法中止评拍流程,严重影响标的物处置效率。如,在一起强制腾房案件执行过程中,腾房公告明确要求义务人需在15日内将房屋腾空,否则将采取强制措施。而一直居住在房屋内的

案外人明知贴有腾房公告,却在15日期满后才向法院提起执行异议,导致执行措施推进不畅。司法实践中,有些执行人员为避免高成本执行回转或可能导致被执行人、案外人重大财产损失而暂停采取实质性执行手段,客观上延长了执行时长。

三是异议审查难度大,惩戒标准难控。执行的相关规定分布较散,缺乏统一框架,相应地对执行异议案件的审查缺乏针对性的指导。《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》第十二条规定,“人民法院对执行异议和复议案件书面审查。案情复杂、争议较大的,应当进行听证。”故一般而言,执行异议以形式审查为原则,实质审查为例外,这就导致对虚假异议、恶意异议的证据难以固定,加大了审查难度。如被执行人与案外人在不动产上设定虚构的房屋租赁关系、赠与关系,因这类民事合同一般不进行登记公示,法院难以查明其真伪。并且,由于缺乏明确依据,对证据不足的异议申请大多仅作驳回处理,较少采取拘留、罚款等惩戒措施,客观上增加了精准打击难度。

对此,笔者认为,应采取以下措施防范和整治滥用执行异议等行为:

一是强化规则指引,优化异议审查程序。进一步完善执行异议、复议司法解释,严格执行异议立案标准,细化异议主体资格、异议范围、法定事由、异议期限等方面规定,压缩异议权滥用空间。做好执行异议立案筛查,异议人对同一执行行为有多个异议事由的,应当要求其在申请书中一并提出,撤回异议或者被裁定驳回异议后,再次就同一执行行为或标的提出异议的,应当不予受理,避免重复异议。适当增加执行异议申请成本,探索建立执行异议收费制度,制定费用标准,可按照异议标的价值缴纳受理费,发挥其程序引导、案件调解的杠杆作

用,确保执行异议申请的真实性。探索执行异议案件繁简分流机制,创设同案多件异议简易程序,降低对执行进程的影响。

二是加强权利制约,完善滥用惩戒制度。建立滥用异议预防制约机制,明确滥用异议权的判断标准,通过执行异议“预审制”加强审核过滤,立案时对仅提交异议申请书而无法提交证据材料的申请人,加强权利义务告知,及时发出预警和提示。建立异议人具结保证书制度,要求异议人签署承诺书,对滥用异议权的纳入社会信用体系建设。配套建立相应的损害赔偿之诉制度,对执行异议被驳回、造成被执行人财产损失或其他损失的,受害人有权向异议人主张赔偿。完善滥用异议权惩戒体系,对滥用异议、虚假异议行为,根据情节严重程度依法予以罚款、拘留;构成犯罪的,依法移送司法机关追究刑事责任。

三是突出前端预防,推进化解关口前移。构建立案、执行、执行审查部门“立审执”联动机制,从源头化解执行“衍生案件”。立案过程中,加强对不应通过执行异议程序处理案件的引导分流,能通过及时调解或组织协商等方式予以解决的,由执行实施部门先行处理、自行处理。对于不应通过执行异议程序处理的,引导当事人向责任部门反映诉求。对审查后发现异议不足以排除强制执行的情形,应对异议人反馈事实情况,加大法律释明力度,促进异议人服判息诉。同时加强执行规范化建设,在执行过程中明确权责清单,促使执行人员严格按照法定职权和流程办理执行案件,避免因程序不规范、采取强制措施不当而引发异议案件。

(作者单位:浙江省江山市人民法院)

【案情介绍】

2015年起,舟山某食品公司因经营不善停业,对外纠纷众多,除137件劳务、劳动合同纠纷,案涉金额390万元之外,与某银行金融借款合同纠纷金额最大,达1400万元。劳动仲裁后,该公司未履行还款义务,137名员工向法院申请强制执行。执行过程中,发现该公司名下仅有一处休闲农庄,2016年4月评估价值2049.58万元,其中银行优先受偿权部分为1701.93万元,未办产权初始登记部分347.65万元。然而,该农庄经拍卖、变卖后均流拍,银行不同意以物抵债,劳动仲裁案件涉案金额与农庄评估价值差距较大,138名申请执行人同意终结本次执行程序结案。2017年,公司法定代表人虞某甲不幸去世,案件执行陷入僵局。

【法院做法】

2023年,舟山法院开展“终本清仓”专项执行行动,全市4个县(市、区)党委分别成立以县委书记任组长的工作领导小组,形成“县委书记抓总、乡镇书记领办、村社书记具体办”的三级协助执行工作体系,涉该食品公司系列执行案件作为第一批涉企、涉众、涉重大风险防控案件,由属地白泉镇人民政府领办,案件迎来新转机。

镇政府领办案件后,迅速组织承办人研讨,权衡后,将盘活闲置土地资源定为案件化解关键。随后,镇政府和法院联合向区委政法委汇报详情。后续,区政府积极协调,以数据和案例为支撑向银行阐释以物抵债方案优势,并按银行意见进行调整,如重新评估未办产权证房产价值,按变卖比例降至228.63万元,银行终表示接受。同时,与税务、金融监管部门沟通,为银行争取税收优惠,并解决后续资金监管问题。经多次会议,银行同意以1118万元价值以物抵债有抵押权房产,无抵押权部分降至228.63万元,待第三方对农庄整体收购后,由银行支付给法院用于员工工资。

同时,村镇相关领导、法院人员陪同员工到该公司考察,发现原法定代表人儿子在附近经营农庄,其承诺会利用在民宿领域资源优势协助银行推送资产信息。镇政府也迅速行动,精心策划宣传推介方案,拓展招商渠道,为涉案资产觅潜在优质投资人。整个过程中,各方努力协作,为案件妥善解决创造条件,2023年底,在各方的不懈努力和协调下,银行与第三方投资机构达成收购合意,2024年6月,银行按约支付228.631万元用于解决员工工资问题,137名工人在收到大部分工资款后,自愿放弃了剩余债权,截至2024年10月底,案件全部执行完毕。

【典型意义】

涉府、涉企、涉众、涉重大风险防控疑难复杂案件,往往关系复杂、涉及因素多、协调处置难度大,单靠法院一家单打独斗很难化解,政府凭借其广泛的行政权力和丰富的资源调配能力,能够在法律框架内灵活采取多种措施,补法院职能缺位。本案通过属地镇政府领办,依托县、乡、村三级联动协助执行网络,理清138件陈年积案,不仅实现了债权人的合法胜诉权益,同时有效化解基层社会矛盾和风险,实现案件办理与社会治理的统一。

属地政府领办十年旧案执结

沈妙军 曹冬黎