

夯实执行失信惩戒的制度基础

肖伟志

- 作为社会信用体系的“运行机制”之一，失信惩戒机制发挥着重要作用。《民事强制执行法（草案）》就法院在执行环节采取失信惩戒措施作出规定，为法院惩戒失信被执行人提供了更加明确、位阶更高的法律依据。
- 根据草案第 57 条和 58 条，法院尚未确定查封财产是否足以清偿，依然可以采取限制消费措施，故可以不再要求法院考察被执行人的主观态度和履行能力，因此建议调整《限制消费若干规定》中相关的考察要求。
- 草案新增规定：被执行人在抢险救灾、疫情防控等特殊时期承担特殊、紧急社会保障职能的，在该特殊时期，一般不得将其纳入失信被执行人名单。

执行失信惩戒机制初构

2007 年《民事诉讼法》修改，新增一个条文，针对不履行法律文书确定的义务的被执行人，法院可以“采取或者通知有关单位协助采取限制出境，在征信系统记录、通过媒体公布不履行义务信息以及法律规定的其他措施”。这是失信惩戒机制与民事诉讼制度的首次衔接。

2010 年，最高院发布《关于限制被执行人高消费的若干规定》，明确规定：“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，人民法院可以采取限制消费措施，限制其高消费及非生活或者经营必需的有关消费”。2013 年，《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》出台，明确纳入失信被执行人名单的六种情形，并就不得纳入的情形、名单期限、纳入程序、名单信息的内容、名单信息的公布和推送、救济措施和责任追究等作出较为完整的规定。2013 年 11 月 14 日，中国人民银行征信中心与最高院执行局就失信被执行人名单信息纳入征信系统签署合作备忘录。2015 年，最高院修改《最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定》，新增“纳入失信被执行人名单的被执行人，法院应当对其采取限制消费措施”的规定，明确限制高消费和纳入失信被执行人名单两者的衔接关系。

2016 年《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》提出“推动司法机关在

‘信用中国’网站公示司法判决、失信被执行人名单等信用信息”。2017 年，最高院修改《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》。自此，经过最高人民法院多年的积极探索和经验总结，一套更加完整、成熟的执行失信惩戒机制被建立起来。

截止 2023 年 02 月 16 日，最高院公布失信被执行人名单 8013698 例。从 2013 年至 2023 年的“新时代十年”，人民法院受理执行案件 6631.7 万件，执结 6485.9 万件，执行到位金额 14 万亿余元，1099 万人迫于信用惩戒压力主动履行义务，联合信用惩戒体系让失信被执行人“一处失信、处处受限”，执行模式发生了根本性的变革和重塑。

限制消费措施的规定及不足

草案共有三编、十七章。失信惩戒的相关规定出现在第一编“总则”第五章“执行程序”，第四节“执行措施”规定“限制消费”，第五节“制裁措施”规定“纳入失信被执行人名单”。

限制消费的规定有两个条文，即第 57 条和第 58 条。这两个条文反映了《限制消费若干规定》的核心内容，明确了限制消费措施的适用情形和解除条件。民事强制执行法草案的规定确实略显简略。具体执行过程中，可以限制怎样的消费行为、具体程序如

何展开等，法院还得依据《限制消费若干规定》予以明确。而且，《限制消费若干规定》对限制消费措施的采取还作出了两项非常重要的指引。一是单位作为被执行人的情形下，其法定代表人、主要负责人、影响债务履行的直接责任人员、实际控制人的消费行为也要受到限制。二是法院作出决定时，应当考虑被执行人是否有消极履行、规避执行或者抗拒执行的行为以及被执行人的履行能力等因素。前一规定涉及限制消费措施适用的主体范围，对公民的权益有着直接的影响，民事强制执行法应当予以明确。后一规定，涉及法院的裁量权以及限制消费与纳入失信被执行人名单两者之间的衔接。“消极履行、规避执行或者抗拒执行的行为”也是“妨碍、抗拒执行行为”，属于纳入失信被执行人名单的适用范围。

此外，根据草案第 57 条，只要出现“被执行人不履行执行依据确定义务”的情形，法院即可采取限制消费措施。草案第 58 条，“被执行人有证据证明查封财产足以清偿债务的，法院可以解除限制消费措施”意味着，即使法院尚未确定查封财产是否足以清偿，依然可以采取限制消费措施。如果再要求法院考察被执行人的主观态度和履行能力，既可能导致法院无所适从，也与限制消费制度设计目的相违背，不利于充分发挥限制消费措施的威慑力，因此建议调整《限制消费若干规定》中相关的考察要求。

失信被执行人名单制度继承与发展

草案第 62 条明确了可以纳入失信被执行人名单的具体情形，以“其他妨碍、抗拒执行”作为兜底，进一步细化妨碍、抗拒行为的具体类型。“妨碍、抗拒执行”作为兜底列举项，表明了这一措施的目的所在，即制裁具有一定主观恶性的被执行人。对于生效法律文书确定的义务的“漠视”，表现出被执行人对“法律系统”本身的“蔑视”，理应加大制裁的力度，方能彰显“法治”的尊严。

此外，草案在认定程序、名单发布与推送、联合信用惩戒、信息删除等方面基本上延续了《失信被执行人名单若干规定》的内容。草案在过惩相当、单位与个人分离、特殊时期例外三个方面有新的规定。首先，为确保过惩相当，兼顾惩戒措施的精度和温度，草案没有采取原有一般情节、严重情节的简单两级划分模式，而是规定人民法院“应当按照失信行为情节轻重确定不同的期限或者等级，并可以根据案件具体情况，在公开前给予一至三个月的宽限期”，延长期限也不仅限于“情节严重”，还包括“有多项失信行为”。

其次，单位与个人之间的连带惩戒可能造成“惩戒失准”，且事实上存在认定难的问题，对此，草案明确规定，如果失信被执行人是法人或者非法人组织，但是其法定代表人、主要负责人、影响债务履行的直接责任人员、实际控制人等不是被执行人的，人民法院不得将前述人员纳入失信被执行人名单。

第三，疫情时期，很多企业因遵守疫情防控措施而出现经营困难，信用惩戒无异雪上加霜，草案新增规定：被执行人在抢险救灾、疫情防控等特殊时期承担特殊、紧急社会保障职能的，在该特殊时期，一般不得将其纳入失信被执行人名单。

“草案”关于执行失信惩戒的规定，是最高人民法院多年来实践摸索的经验总结，既有继承，也有发展；既有不足，也有创新，进一步夯实了执行失信惩戒的制度基础。

（作者系湘潭大学信用风险管理学院副院长、教授、博导）

《对外关系法》：我国对外关系法治化的里程碑

胡程航

众日益增长的良法善治的新期待，也是我国在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家的重要彰显。

规则之争在国际竞争中日益提升的地位要求我国加快涉外法律体系的建设和在全球治理的议题设置及规则制定中发挥“引领者”作用。制定《对外关系法》是我国为各国处理对外关系和全球治理体系变革贡献中国智慧的重要表现。

基本内容与立法定位

“对外关系法”的内容往往是对一国处理对外事务实践的动态反映。我国所制定的《对外关系法》是突出规制重点、彰显中国特色的一部法律。

《草案》分为总则、对外关系职权、发展对外关系目标和任务、对外关系法律制度、发展对外关系的能力建设和保障、附则共六个部分，基本涵盖了对外关系领域的重要内容。《草案》释明了国际条约在国内法中的地位，为我国善意履行条约、协调适用国内法和国际法提供了理据；厘定了我国职能部门对外事权，为协调各部门的权责提供了方案；立足于外交实践，将我国基本的外交政策写入法律，为外交活动的有序开展提供了指引。

此外，《草案》还包含了“气候治理”和“人权保障”等对外关系领域的重点内

容，为维护我国海内外利益、推进对外关系发展提供了保障。

诚然，《对外关系法》旨在调整我国与其他国家及国际组织之间的对外关系，但《对外关系法》并非一部包罗万象、涵盖所有对外关系处理范式的集成法典，而是一部突出规制重点、体现中国特色、为实现对外关系法治化提供概括性指引的法律。

法律的实施路径和实施效果与其立法定位相匹配。故而，对《对外关系法》的定性并分析其与其他法律之间的关系确有必要。

首先，《对外关系法》是依据《宪法》制定的宪法性法律。“宪法性法律”是指具备一般法律基本特征和某些“宪法”特点的法律，是宪法“核心”内容的延伸。《对外关系法》细化了《宪法》中对外职权部分的规定，具有一定的“宪法性”。《宪法》第三章笼统规定了我国国家机构处理对外事务的职权：例如，第六十七条和第八十九条分别规定了全国人大和国务院在对外事务中的基本职权。而《草案》在此基础上以专章形式细化对外职权规定，是对《宪法》中对外事权部分的延伸。

其次，《对外关系法》应是当前组织法的有效衔接而非简单继受。尽管《全国人民代表大会组织法》《国务院组织法》对全国人大和国务院的对外职权也作出了规定，但仍未厘清各职能部门之间的权责边界。因此，《对外关系法》不能简单继受组织法中的对外职权规定，而应依据《宪法》、衔接组织法，结合我

国对外事务的处理经验，为各职能部门协调对外关系事权提供创制性的解决方案。

最后，《对外关系法》可以是对其他专项性对外关系领域立法的补充，可以在对外关系领域发挥填补性作用。近来，我国在对外关系领域制定了诸如《反制裁法》在内的专项性立法。但此类立法在规制内容和调整方法上都有着较强的针对性，容易滞后于国际事态发展的变化，具有一定局限。相对而言，《对外关系法》所提供的概括性规范在对外关系领域具有统筹和填补的作用，有利于处理新兴问题和复杂问题，能最大程度实现对外关系领域的“有法可依”。

《对外关系法》的评价与展望

尽管《草案》不乏具体责任规定缺失、部分法律制度尚待明确等有待完善之处，但仍不失为我国对外关系法治化道路上的重要里程碑。

制定《对外关系法》是统筹推进国内法治和涉外法治、协调推进国内治理和国际治理的客观要求，其回应了对内、对外治理从“相互独立、严格区分”到“以国内法填补国际规则空缺”的实践变迁，破除了传统国际法与国内法两相分离的思维桎梏，为我国处理对外事务、参与全球治理提供规则指引，也为我国维护海内外利益提供了法律保障。

（作者单位：华东政法大学国际法学院）