

应尽快主动为超生家庭摘下“老赖”帽子

□湛中乐

社会抚养费征收制度是特定历史时期的产物，具有极大的时代局限性。随着我国生育政策发生根本性变化，“超生罚款”的时代正式落幕。2021年7月20日公布的《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口均衡发展的决定》（以下简称《决定》）明确，“取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定，将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩”。为落实这一要求，同年8月20日，新修订的《人口与计划生育法》删去社会抚养费相关规定，在法律上宣告了社会抚养费制度的废除。废除社会抚养费制度，是对即将来临的“少子化”时代的回应，与社会发展同频，符合“科学立法、民主立法与依法立法”原则。

随着《人口与计划生育法》的修订，不再有“超生”之说，更无所谓“超生罚款”。然而，废除社会抚养费制度需解决的遗留问题是，在《人口与计划生育法》修订前超生的家庭，是否还应对其继续征收社会抚养费。对于这个问题，《决定》和修订的《人口与计划生育法》并未给出清晰的答案，但国家卫健委发布的《〈中

共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》有关问题解答》明确规定：“关于社会抚养费征收问题，已经作出征收决定但尚未执行完毕的，已经征收部分不予退还，未征收部分不再继续征收。”在社会抚养费制度被废除的背景下，不再继续征收尚未执行完毕的社会抚养费符合《立法法》规定的“有利追溯”原则。《立法法》第104条规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章不溯及既往，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。”依据“不溯及既往”的一般性原则，在《人口与计划生育法》修订前针对“超生”行为作出的社会抚养费征收决定的法律效力应得到维持；但依据“有利追溯”这一例外性原则，将修订后《人口与计划生育法》的法律效力向前溯及，即不再继续征收尚未执行完毕的社会抚养费显然有利于更好地保护公民、法人和其他组织的权益。在此意义上，即便是已因“超生”进入强制执行程序但未执行终结的家庭，也不应继续强制征收社会抚养费。目前的实践中，法院确实未继续向进入强制执行阶段的“超生家庭”催收社会抚养费。

然而，这并不意味着所有遗留问题都得到了妥善解决。对于进入强制执行阶段且被列入失信被执行人名单的“超生家庭”，却没有随着《人口与计划生育法》的修订而被解除失信惩戒。限制消费、出行等失信联合惩戒措施依然影响着这些家庭的正常生活与经济收入。这一现实情况的背后逻辑是，《人口与计划生育法》的修订，不改变之前强制执行法律文书的效力，由这一强制执行法律文书衍生出的失信联合惩戒措施的法律效果仍应得到维持。即便抛开《立法法》第104条中的“有利追溯”原则，从实质化解行政争议的角度，以上现实情况及其背后的观念亦应予以改变。社会抚养费制度的初衷是对超生儿童所占社会资源进行补偿，作为化解行政争议的一环，对“超生家庭”的失信联合惩戒有助于社会抚养费的催收。然而，随着国家人口政策的根本性变化以及社会抚养费制度的废除，催收社会抚养费这一行政争议已然消失，对“超生家庭”失信联合惩戒的正当性基础不复存在。

从实质化解行政争议的角度，应主动为超生家庭摘下“老赖”帽子。对此，实践中存在不同的做法。第一种做法是，由“超生家庭”向检察机关提出申请，由后者向卫生健康部门发送检察

建议，建议其向法院申请撤销强制执行，而法院依据其申请撤销强制执行决定，并解除对“超生家庭”的失信联合惩戒，裁定终结执行程序。第二种做法是，卫生健康部门直接向法院提出撤回强制执行的申请，法院依据其申请撤销强制执行决定，并解除对“超生家庭”的失信联合惩戒，裁定终结执行程序。第三种做法则是基于对涉及社会抚养费征收案件的排查，法院主动撤销强制执行决定，并解除对“超生家庭”的失信联合惩戒，裁定终结执行程序。

以上三种做法虽均符合我国生育政策调整与《人口与计划生育法》修订的基本导向，但后两种做法相较于第一种做法无疑更为高效。第一种做法依赖于“超生家庭”的申请，不仅程序冗长，且“超生家庭”的申请是否为检察机关认可仍有不确定性，后两种做法则无需“超生家庭”申请，由执法、司法部门主动为超生家庭摘下“老赖”帽子。至于具体采取何种做法，未来应在国家层面进行明确，依据统一的标准与程序有序解除对“超生家庭”的失信联合惩戒，裁定终结执行程序。

（作者系北京大学法学院教授、博导，中国行政法学研究会副会长，中国立法学研究会副会长）

新旧法更替后的“超生费”遗留问题谁来解

□王天华

社会抚养费的前身是计划外生育费，俗称超生费，是计划生育背景下，对违法多生育子女的夫妻以增加其抚养成本的方式施以惩戒，达成限制生育效果的“行政性收费”。

随着生育政策的逐步优化，社会抚养费制度于2021年废止。但对此前已经进入非诉执行程序、尚未执行完毕的“超生家庭”，是否应当终结执行，并删除其失信信息，法律实务界有不同意见，各地也有不同做法。时至今日，仍有部分超生家庭因被法院纳入失信被执行人名单，而被限制消费或者控制财产。不仅无法坐高铁、不能向银行贷款，一些家庭名下的汽车也被查封，致使家庭正常生活受到严重影响。

为何这些家庭难以摘下“老赖”的帽子？阻碍摘帽的理由有三。一是“政策还没下来”。社会抚养费无须再缴，因为有相关法律法规及政策文件为依据，但未履行的记录只能保留。二是法院根据当时的法律作出执行决定，“并未错判”，“如若推翻，有损法律的权威”。三是认为给这些超生家庭摘帽“对遵守国策和法律的人不公平”，也有碍社会诚信体系建设。

破解这些理由的关键在于，应当

如何理解法不溯及既往原则？按照传统观点，法不溯及既往就是“从旧兼有利”：“不能将新法适用于旧事实”，除非对公民、法人和其他组织更为有利。超生行为发生于社会抚养费制度废止前，属于旧事实；不给这些超生家庭摘帽，就是不将新法适用于旧事实，符合法不溯及既往原则，所以需要等待相关政策的调整。

但是，在逻辑上，“不能将新法适用于旧事实”并不等同于“在新法施行后还将旧法适用于旧事实”。新法施行与旧法废止是一枚硬币的两面。2016年1月1日修正后的《人口与计划生育法》正式施行后，“二孩”已经为国家所“提倡”，不再属于“超生”范畴；2021年8月20日再次修正的《人口与计划生育法》施行后，“三孩”也为法律所容许，不再构成“超生”。在这种情况下，仍保留对超生家庭的信用惩戒，属于“在新法施行后还将旧法适用于旧事实”。这是“旧法存续”，而非“法不溯及既往”。也就是说，政策不下来，就不给摘帽，并不是理所当然的。

从倡导“二孩”到“放开三孩”，生育政策的逐步优化，伴随着法律精神的变迁。过去是负担，现在是资源；过去是违法，现在是给国家做贡献。从社会抚养费的废止，到

“出生一件事”联办，再到“降低生育、养育、教育成本”，“加强税收、住房等支持政策”（《中共中央、国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》），法律在“二孩”“三孩”问题上体现的价值观已经逆转。仅因为早出生几天，就“冰火两重天”，实在说不过去。不给这些实际上为国家做了贡献的超生家庭摘帽，让旧法存续，已经严重违反新法精神。

在法律技术上，社会抚养费的废止意味着当事人已经没有缴纳它的义务。强制执行措施是手段，法律义务的履行才是目的。皮之不存，毛将焉附？正是由于这个原因，《最高人民法院关于计划生育法律、法规溯及力适用问题的电话答复》（〔2016〕最高法行他2号）早就表态：不宜简单地用“从旧兼有利”处理，“（对）新法实施前已作决定，或者新法实施后发现此前违法生育等情形，行政机关酌情减免的，应予支持”；办理相关非诉执行案件特别是实施强制过程中，要“酌情采取措施或依法中止、终结执行”。这个表态包含着对法不溯及既往的正确理解：以新法即时效力为原则，旧法存续为例外。

在我国现行法下，法不溯及既往是法律适用原则，而非立法原则。新法已经生效，却还要等政策，有消极执行新法之嫌。“对遵守国策和法律的人不公

平”等理由，不过是消极执法的借口而已。何况超生家庭，包括不能控制自己出生的“二孩”“三孩”，作为失信被执行人，已经付出了几年的代价。

所以，问题归结于：谁来解决社会抚养费遗留问题？

理论上，不论是卫生健康主管部门还是法院，都是法律适用机关，都有义务及时为超生家庭“摘帽”。但实践中似乎还各有各的“难处”。卫计委已经变成卫健委，法院原则上“不告不理”。但是，“新官不理旧账”在法律上本就说不上不通，法院在实施信用惩戒时实际上也是在履行行政职能。

如何解决消极执法问题？最高人民检察院发布“2021年度十大行政检察典型案例”之五就是成功先例：由检察院向卫健委等提出检察建议，督促其向法院申请结案。此外，公民还可以根据《立法法》对相关规范性文件包括司法解释，向人大常委会书面提出审查建议。这些都是行之有效的制度。只是，如此一来，消极执法的机关终将陷于被动，还不如审时度势，主动担当及时履职。

（作者系北京航空航天大学法学院教授、博导）

