

· 诉讼法文化 ·

间接强制与当代中国民事“执行难”问题的出路选择

程 林*

摘 要:本文通过对比分析现代法治国家与我国在民事间接强制执行制度指导思想、具体措施、程序设置等方面立法规定与理论基础之主要差异,提出完善我国民事诉讼立法有关执行措施的规定、设置专门的间接强制执行措施之具体建议,以期缓解直接强制执行措施无法有效解决民事“执行难”问题所带来的压力。

关键词:执行难;间接强制;执行措施

目 次

- 一、当代中国民事“执行难”问题的突出表现
- 二、以民事间接强制措施化解“执行难”问题的域外经验
- 三、我国民事间接强制执行制度适用的历史可行性与现实困境
- 四、对完善我国民事间接强制执行制度的具体建议

一、当代中国民事“执行难”问题的突出表现

中国社会进入转型期以来,社会信用体系的不健全与民事执行措施的不完备,逐渐催生出我国民事司法领域的一种怪现象:一些生效法律文书确定的债务人,明明有履行能力,甚至动辄邀请友人享受饕餮盛宴,或赴境外游山玩水、一掷千金,却故意拖延,拒不履行到期债务,致使债权人生产生活难以为继,身心承受巨大压力,而执行机关竟

*程林,杭州师范大学沈钧儒法学院讲师,法学博士。

也无计可施。久而久之,这类债务人在法律上已有了特定称谓——“老赖”,并成为令债权人、执行机关乃至整个社会头痛不已的特殊群体。

“老赖”们拒不履行判决的恶劣行径,不仅给债权人的生产生活与执行机关的司法活动带来了诸多现实困扰,也为生效法律文书确定的权利义务关系之实现与被破坏的法律秩序之修复设置了人为障碍,而且也对司法公信力、司法权威提出了极大挑战,对善良风俗、道德底线给予了无情讽刺。其社会危害性之大,影响之深远,足以让人心生畏惧。

鉴于“老赖”们的行为已经造成严重后果,且听之任之必将进一步加重“执行难”的局面,导致问题积重难返,近十多年来,各级立法机关、司法机关纷纷开始采取措施,重拳出击,加以整治。

立法层面,2007年全国人大常委会第一次修订《民事诉讼法》,确立了立即执行、财产报告制度,新增了限制出境、在征信系统记录和媒体公布不履行义务信息等措施,提高了对不履行判决、裁定的个人与单位的罚款数额;2012年全国人大常委会第二次修订《民事诉讼法》,针对一些被执行人隐匿、转移财产的情况,进一步规定执行员接到申请执行书或者移交执行书,应当向被执行人发出执行通知,并可以立即采取强制措施。2010年最高人民法院公布《关于限制被执行人高消费的若干规定》,将有清偿能力但拒不履行的被执行人列入限制高消费的对象范畴,同时明确了限制高消费的范围、程序、法律责任等;2015年,最高人民法院根据形势需要,将其修改为《关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》,将限制消费的范围扩大至“高消费及非生活或者经营必需的有关消费”,并将“乘坐G字头动车组列车全部座位、其他动车组列车一等以上座位等”明确列入“非生活和工作必需”的消费行为,此外还对人民法院决定采取限制消费措施的程序予以了细化完善。2013年,最高人民法院又制定《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》,将以伪造证据、暴力、威胁等方法妨碍、抗拒执行,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,违反财产报告制度,违反限制消费令,无正当理由拒不履行执行和解协议等六种情形的被执行人纳入失信被执行人名单,并对其进行相应的信用惩戒;2017年,最高人民法院根据实践中遇到的问题,对该《规定》的内容进行了部分调整,增加了纳入失信被执行人名单的期限,细化了被执行人失信信息撤销、更正、删除的有关规定。

在司法层面,近年来全国多次开展大规模集中清理执行积案活动,上至最高法院,

下至基层法院,每隔几年就要自我加压,集中火力,啃下一批疑难案、“骨头案”;最近几年,各地法院更是在相关部门的配合下,频频使用“边控”撒手锏,限制“老赖”出境,或集中曝光“老赖”名单,限制其进行高消费。在执行过程中,各级法院还特别注重利用现代信息技术手段,通过网络、手机短信平台等多种方式公开执行信息。目前,最高法院早已建立完成了执行案件信息管理系统,开通了“中国执行信息公开网”,并向社会开通了“全国法院被执行人信息查询平台”,社会公众可通过该平台查询被执行人的基本信息。此外,还在推动包括“点对点”网络查控、执行指挥中心在内的信息化建设,通过执行信息化建设的不断推进,一方面提高执行效率,另一方面实现执行案件从立案、财产查控、处分、清偿、分配各个环节和节点的充分公开……凡此种种,其主要目的都是通过对拒不履行的被执行人处以财产或人身上的不利益,以对其形成一定程度的心理压迫,从而迫使其主动履行义务。

然而,上述多方并举的措施自实施以来,虽然在一定程度上压缩了拒不履行的被执行人之社会生存空间,但是由于其缺乏系统性和规范性,故而并未能终结“老赖”与执行机关之间“猫捉老鼠”的游戏,也并未从根本上解决“执行难”问题,相反还进一步加剧了“执行乱”现象。而随着这些措施适用广度与强度的不断增加,相关争论和质疑也开始甚嚣尘上——公布被执行人信息、限制出境、限制高消费是否涉及对人权的侵犯?对“老赖”的心理压迫,可否通过对其人身采取强制措施予以实现?如何在迅速执行与人权保障之间寻找到合适的平衡点?诸如此类,不胜枚举。

二、以民事间接强制措施化解“执行难”问题的域外经验

以迫使“老赖”主动履行为初衷,密集出台多项间接强制执行举措,且投入大量财力、物力、人力打造相关部门联动配合的落实机制,而实际效果却捉襟见肘,甚至遭遇诸多诟病,原因何在?究其根本,在于立法机关与司法机关尚未理性、深入、系统地认识此类措施之基本性质,及其所依附的理念土壤,因此也未能厘清此类措施的适用范围、基本原则、具体措施、程序设置、救济手段等理论问题,故而只能揪住眼前的棘手问题“头痛医头,脚痛医脚”。

事实上,作为确保生效法律文书确定的给付内容得以实现的一种重要手段,间接强制并非现代社会的产物,而是发端于人类社会法律制度发展的初期,有着悠久的历史传统,承载着丰富的文化内涵。在古罗马时期,著名的《十二铜表法》在第3表“债务法”

的第3条中就曾规定:“若债务人仍未自动执行法庭判决,且在受讯时无人代他解脱责任,则原告人得把他带到私宅,给他们带上足枷或手铐,其重量不轻于十五磅,而且假如愿意,还可以加重。”^①此后,在由法兰克王国的习惯法和国王法令汇编而成的《萨利克法典》以及中世纪后期欧洲的民事司法活动中,也出现过通过加重对债务人的金钱处罚或占有、变卖债务人被放逐于法外的财产等手段迫使债务人履行之间接执行方式。^②

及至近现代,为了应对日益复杂的执行实践,特别是解决债务人恶意拖延、逃避履行等共性问题,法、德、日、英、美等国也纷纷于法治化进程中,在继承固有执行法律传统或借鉴他国相关法律规定的基础上,创设了更为科学、合理的现代间接强制执行制度,并发展、沿用至今:法国1991年《民事执行程序法》第33条规定了“逾期罚款”制度,即“任何法官,为确保其裁判决定的执行,均可命令,甚至依职权命令逾期罚款。如具体情形表明有此必要,执行法官得对另一法官作出的裁判决定附加规定预期罚款”;德国自1877年《民事诉讼法》明确罚金、拘留等间接强制执行措施的法律地位后,又通过多次法律修订,逐渐形成了目前包括强制拘禁、强制罚款、秩序拘禁、秩序罚款、代宣誓保证、债务人名簿等多项具体措施在内的间接强制执行措施体系;^③日本1979年《民事诉讼法》在借鉴法、德两国立法经验的基础上,创设了“支付迟延金”制度,即根据该法第172条的规定,当债务人迟延履行时,执行法院可以根据债权人的申请,在法律许可的范围内,裁定债务人支付一定数额的金钱给债权人,以从心理上迫使其尽快履行义务;英国在20世纪整合判例法诸多成果、构筑成文法体系的同时,在混合立法体例之下,以1999年《民事诉讼规则》为中心,确立了以罚款、拘留、暂时扣押财产、禁制令为主要内容的较为详细的间接强制执行制度规范;美国在1938年《联邦民事诉讼规则》中,率先确立了对特定行为的间接强制执行措施,即扣押、临时强制管理以及藐视法庭,此后,很多州都在此基础上,于各自制定的民事诉讼规则中作出了相应规范,从而推动了美国民事间接强制执行制度的建立与发展。^④

西方法治国家的现代民事间接强制执行制度,虽然是在不同的经济、政治、人文环境与法律传统条件下逐渐形成的,在指导思想、基本原则、适用范围、具体措施等方面表

①虞政平:“罗马法债权理念的一般发展”,载《政法论坛》2001年第6期。

②张希孔:“从《萨利克法典》看法兰克王国初期的社会制度”,载《历史教学》1982年第8期。

③德国有关民事间接强制执行制度的立法规定,相对集中于《德国民事诉讼法》第八编有关行为请求权的执行部分,以及利用信誉压力迫使债务人清偿债务的债务人名簿制度立法中。

④沈达明:《比较强制执行法初论》,对外贸易教育出版社1994版,第75页。

现出诸多差异,但是其中体现出的普遍规律性应引起重视与思考。首先,各国对于间接强制执行措施的积极作用均持肯定态度,所以在种类设置、适用范围上也呈现出多样化、扩大化趋势。其次,在指导思想上,一般力求在迅速、完全实现债权人权利与尊重债务人人格之间寻求到平衡点,即为了迅速、完全实现债权人权利,可以运用牺牲债务人额外利益的非常手段,但应以确保债务人及其家属作为人之最低限度的生活为限,并确保债务人的人身自由处于法律的当然保护之下。最后,在具体措施设置上,主要采取金钱罚(如逾期罚款、支付迟延金)与人身罚(如拘禁)两种手段。其中,有些国家认为现代民事诉讼的基本精神无法容忍以拘押债务人来代替财产执行,间接强制应仅限于心理强制的范畴,故此将其适用范围严格控制在了金钱罚的框架之内;而另一些国家则认为,严格按照执行依据所确定的债务内容予以执行,以确保债权人的权利得以实现、司法权威得以维护,是执行制度的灵魂所在,因此纵然所采取之措施会对债务人的人格有所强制,亦在所不辞,故此金钱罚、人身罚均可成为间接强制执行之具体举措。

三、我国民事间接强制执行制度适用的历史可行性与现实困境

从我国诉讼法制发展历程来看,虽然在清末传统法制走向解体以前,明确统一的执行制度始终未能建立起来,但是对于间接强制执行措施,古代诉讼制度中却也多有涉及。如在宋代,民事诉讼中败诉的当事人若拒不履行判决,官府可处以刑惩。^①至明代,明律“违禁取利”条专门规定了对借私债违约不还的执行办法:“其负欠私债,五贯以上,违三月,笞一十。每一月加一等,罪止笞四十。五十贯以上,违三月,笞二十,每一月加一等,罪止笞五十。二百五十贯以上,违三月,笞三十,每一月加一等,罪止杖六十。并追本利给主。”即根据所借钱物多少及拖欠时间,分别处以不同的体罚,直至交还本利。此外,对于拒不履行义务的当事人,还可将其关进监狱,直至赔偿完毕,是为追监。^②上述制度的出现,对于推进民事执行程序的正常进行、保障民事权利顺利实现而言,具有非常重要的现实意义。然而,其在执行过程中带来的不可避免的刑惩手段,却也是封建法制落后的体现,因此在清末民初,随着西方民事诉讼制度的引进与实施,这些制度逐渐被抛弃、废止,并为现代民事间接强制执行制度所取代。1922年,北洋政府

^①张晋藩主编:《中国民事诉讼制度史》,巴蜀书社1999年版,第94页。

^②张晋藩主编:《中国民事诉讼制度史》,巴蜀书社1999年版,第170页。

颁布的《民事诉讼执行规则》中就已明确提出,执行机关可以通过采取管收债务人、对债务人处以过怠金等措施,强制其履行债务(第88条、第89条)。

中华人民共和国成立以后,现代民事间接强制执行制度在现实司法需求的带动下,虽历经反复、发展缓慢,却也在不断充实、完善。早在1951年,沈阳市人民政府与东北人民政府司法部于其分别颁布的《沈阳市人民法院民事强制执行暂行办法》《关于加强民事强制执行的指示》中就都曾规定,对于故意拖延、隐匿财产或企图潜逃的债务人,应使其提供担保,不提供时,得加以管收,管收期间一般不超过一个月,且债务人并不因被管收而免除履行债务之义务。但此后相当长的一段时期内,间接强制执行制度并未受到重视,甚至在1982年颁布的《民事诉讼法(试行)》当中,也没有提及。直至1991年现行民事诉讼法颁布,支付迟延履行利息与迟延履行金等间接强制执行措施才正式为法律所确认。此后,最高人民法院于1992年、1998年分别颁布的《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》《关于人民法院执行工作若干问题的规定(试行)》都规定,对于只能由被执行人完成的行为,但被执行人拒不履行的,人民法院可以按照妨害执行行为的有关规定处理,即对责任人员适用拘留、罚款等措施,构成犯罪的依法追究刑事责任。至此,以支付迟延履行利息和迟延履行金、拘留、罚款为主体的间接强制执行措施体系正式建立起来。进入21世纪以后,随着“执行难”问题的不断加剧,立即执行、财产报告、限制出境、在征信系统记录和媒体公布不履行义务信息、限制高消费等多种措施又被陆续加入进来,而我国民事间接执行制度也因此得到充实与完善。

尽管在我国立法上,有关民事间接强制执行制度已规定了丰富的内容,堪与西方法治国家的相关制度相媲美,但是受传统法制观念的深刻影响,其在理念认识上,却还存在着相当严重的问题。具体而言,我国古代间接强制执行的对象,长期以来(直至清末)都是债务人的人身,即主要是通过对债务人进行刑罚、剥夺其人身自由甚至损害其健康、剥夺其生命的方式,来实现间接强制的目的,既缺乏剥夺权利范围的必要限制,又表现出手段残酷、野蛮的特点。而西方国家的间接强制执行制度在经历了最初的对人身直接强制外,至近代就已普遍发展为对债务人的部分人身权利进行限制,即在内容和范围上是对其生命权、健康权、人格权、名誉权等基本权利之外的权利予以限制或剥夺,且在强度和手段上也不包括对其人身直接进行损害或伤害。

正是由于存在此种差异,在当代中国,很多当事人、社会公众乃至立法、司法机关对

间接强制执行措施都还心存疑虑,担心其适用可能导致过度侵犯人权,造成利益保护的失衡。而受此影响,立法机关在相关法律规则的设置上,也往往“犹抱琵琶半遮面”,不敢直言,以致我国现行间接强制执行制度在规范的清楚性和监督的有效性方面都很薄弱,不仅适用原则十分模糊,而且程序规则体系性、逻辑性很差,程序保障或救济规则亦严重缺失。此种背景之下,在司法实践中,执行机关也只能根据实际情况,自主选择确定的间接强制执行措施的种类、适用顺序、具体程序等,而适用效果不佳、“执行乱”频发也就难以避免。

四、对完善我国民事间接强制执行制度的具体建议

以前述对比为参照,如何在消除中国古代传统法制观念影响与吸收西方现代法律制度精神的基础上,改良我国现有的民事间接强制执行制度,值得思量。笔者认为,为了消除社会公众的思想误区,规范司法机关的执行行为,首要任务是明确间接强制执行的法律地位,同时设置以基本原则、适用程序、救济制度为主体的规范体系。具体而言,就是在整合现行《民事诉讼法》第二十一章“执行措施”相关内容的基础上,设置若干条专门的间接强制执行措施条款,放置于该章的最后部分。内容主要包括:一是被执行人拖延、逃避履行或者拒不执行的,人民法院可以根据申请执行人的申请,适用间接强制执行措施;二是人民法院接到当事人申请后,需对适用间接强制执行措施的必要性、可行性进行初步审查,并以裁定方式确定是否适用;三是对于裁定适用的,可以单独或同时适用支付迟延履行债务的利息和迟延履行金、在征信系统记录、通过媒体公布不履行义务信息、限制高消费、限制出境、不得参与社会公共事务管理、罚款等措施。若被执行人仍不履行,还可以对其进行拘传、拘留;四是被执行人在接到人民法院的裁定后,可在一周的法定期间内提出书面抗告,载明误认事实、特殊情况等理由,并由人民法院依职权调查理由是否成立以及决定是否采纳,但调查期间不停止间接强制执行措施的适用。除此以外,立法机关还应对每一项间接强制执行措施的适用条件和程序作出明确规定,如迟延履行金、罚款之数额与拘留之期限,不得参与社会公共事务管理之范围,限制出境之具体流程等。唯有从法律规范上进一步完善间接强制执行制度的具体内容,才能遏制“执行乱”问题的发生,也才能真正发挥该制度的强大优势,消除“执行难”问题的困扰。

[责任编辑:佟金玲]