



漢坤律師事務所

# 汉坤法律评述

融贯中西·务实创新

2017年3月3日

## 争议解决

### 又一波组合拳来袭——最高人民法院出台三部执行程序规范性文件进一步惩戒“老赖”、规范执行

张亚兴 | 廖海清

2017年3月1日，最高人民法院出台《关于民事执行中财产调查若干问题的规定》、《关于修改〈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〉的决定》两个司法解释和《关于执行款物管理工作的规定》一项规范性文件。

在此之前，最高人民法院曾发布《最高人民法院关于人民法院办理财产保全案件若干问题的规定》、《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》、《最高人民法院关于严格规范终结本次执行程序的规定（试行）》（有关上述三项规定的相关法律评论，请见我们于2016年11月10日发布的“全面‘围剿’执行难司法现状——最高人民法院同时出台三部规定完善执行规范体系”一文）已于2016年12月1日施行；《最高人民法院关于人民法院网络司法拍卖若干问题的规定》（有关该规定的相关法律评论，请见我们于2016年8月8日发布的“司法拍卖全面‘触网’——《最高人民法院关于人民法院网络司法拍卖若干问题的规定》出台”一文）已于2017年1月1日起施行。

结合本次出台的三部规范性文件，充分体现最高人民法院彻底解决“执行难”这一顽疾的坚定信心。以下我们将分别列举《最高人民法院关于民事执行中财产调查若干问题的规定》（以下简称“《财产调查规定》”）以及本次修订后的《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》（下称“《失信规定》”）中值得关注的新变化。

考虑到《关于执行款物管理工作的规定》重点倾向于规范人民法院内部对执行款物管控和流程化管理，对该规范性文件本文不再详述。

#### 一、《财产调查规定》

《财产调查规定》全文共二十六条，其最核心的亮点在于进一步严格规范了被执行人的财产报告义务、明确了网络查控和电子法律文书的法律地位和法律效力、为实践中已经存在的审计调查制度和悬赏公告制度提供了法律依据。具体说明如下：

## 1. 确立财产调查三大主要途径，合理分配调查责任

《财产调查规定》第一条确立了申请执行人提供财产线索、被执行人报告财产和人民法院依职权网络查控这三大主要财产调查途径。从全文的具体规定来看，调查责任的分配上体现出以被执行人报告为主、人民法院调查为辅、鼓励倡导申请执行人提供财产线索的特征。

为鼓励申请执行人提供财产线索的积极性，《财产调查规定》第二条规定人民法院有义务在七日（紧急情况为三日）内对其提供的财产线索进行核实，且一经确定即应立即采取执行措施。受限于目前实际情况，申请执行人调查财产的途径有限，人民法院网络查控系统覆盖的财产范围亦有限，被执行人进行报告财产仍是最主要的财产查明途径，并在《财产调查规定》中被作为重点规制。

## 2. 细化被执行人财产报告义务，明确被执行人财产报告责任

被执行人最清楚自身资产状况，但对于财产报告却存在天然抗拒，由于此前财产报告制度规定过于概括，这一制度自确立以来就因缺乏可操作性而未能发挥应有作用，敷衍或拒绝申报的情况较为普遍。为强化被执行人财产报告义务，此次《财产调查规定》第三条至第十一条具体规定了报告财产令的内容、报告财产的范围、补充报告义务、核实程序、不履行报告义务的法律责任等问题，我们将其中的亮点内容概述如下：

### 1) 财产报告范围广泛

- 报告范围不仅包括收入、存款、理财产品、证券等现金类资产，不动产，动产，还包括债券、股权、基金份额、信托收益权、知识产权等各类财产性权利；
- 财产涉及共有、权利负担、权属争议的，被第三人占有或登记在第三人名下的均应一并报告；
- 自收到执行通知之日前一年至提交报告之间的财产变动情况应一并报告；
- 提交报告之后的财产变动情况应补充报告，即便裁定终结本次执行程序，仍应继续履行补充报告义务。

### 2) 拒绝或虚假报告、逾期报告的法律明确

- 对被执行人或其法定代理人予以罚款、拘留；构成犯罪的追究刑事责任；
- 被执行人为单位的，可对主要负责人或直接责任人予以上述惩戒；
- 纳入失信被执行人名单予以惩戒。

## 3. 附条件地保障申请执行人对被执行人财产情况的知情权

本次《财产调查规定》第八条明确规定申请执行人有权查询被执行人报告的财产情况；第十二条同时规定，申请执行人在获得人民法院准许的情况下，可以查询人民法院调查到的被执行人财产信息。与此同时，要求申请执行人及其代理人对获悉的被执行人财产信息均应负保密义务。

上述规定充分保护申请执行人的知情权，同时又兼顾了人民法院的自由裁量权以及被执行人的隐私权，很好地平衡了各方权益。

#### 4. 加强信息化和执行联动机制，高效全面查人找物

随着近年来人民法院执行信息化的发展，覆盖全国的网络查控系统日趋完善，网络查询有利于克服了传统模式下查人找物效率低、成本高的缺点。为解决网络查询的法律效力问题，《财产调查规定》第十三条明确网络查控与现场调查具有同等法律效力，网络查控中作出的电子法律文书与纸质法律文书具有同等效力。

由于网络查控覆盖的财产形式有限，尤其是执行到位仍离不开各方力量的支持，本次《财产调查规定》中第十五条和第十六条明确规定了相关部门和单位的协助执行义务。具体而言，对于受到人民法院传唤或拘传而拒不到场、下落不明的人员和对于已办理查封登记但尚未实际扣押的特定动产，人民法院有权通知有关单位协助查找。

#### 5. 设立审计调查制度和悬赏公告制度，丰富调查手段

审计调查虽此前存在个案实践，但从未在司法解释层面作出规定，《财产调查规定》第十七条至第二十条对此项具有突破意义的亮点制度作出如下细化规定：

- 启动审计申请的条件：较为宽松，申请执行人只要主观上认为（而非必须提供相关证据证明）被执行人存在拒绝、虚假报告，隐匿、转移财产，其股东、出资人出资不实、抽逃出资等情形的，即可以书面申请人民法院委托审计机构对被执行人进行审计。
- 调查程序和制度保障：人民法院应在收到申请的十日内决定是否准许，一旦人民法院决定审计的，将随机确定审计机构，并责令被执行人提交会计凭证、会计账簿、财务会计报告等与审计事项有关的资料，被执行人有义务提供上述资料并配合审计工作。对于妨碍和阻挠审计工作的，人民法院不仅有权采取搜查措施，还可对被执行人或主要负责人、直接责任人采取罚款、拘留措施。
- 审计费用的合理分配：为防止该项制度被申请执行人滥用，影响被执行人的正常经营，审计费用由申请执行人预交，经审计如被执行人存在报告不实情形的，审计费用由被执行人承担，反之则由申请执行人承担。

悬赏公告是《财产调查规定》借助社会力量促进执行的特色制度，第二十一条至第二十四条对悬赏公告的内容、发布方式、悬赏金的领取和支付等问题予以规范。其中，悬赏金需从执行款中予以扣减，如涉及特定物交付执行或存在无法扣减情形的，则由申请执行人另行支付。为避免诱发道德风险，申请执行人的代理人以及有义务提供财产线索的人不属于有权领取悬赏金的范围。

## 二、《失信规定》

除出台《财产调查规定》外，本次最高人民法院同时对《失信规定》也进行了修订，以进一步规范失信被执行人名单制度在实践中遇到的问题，其核心内容如下：

## 1. 明确“有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”情形的界限

在现行《失信规定》中“其他有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”在实践中被作为一项应纳入失信被执行人名单的“兜底条款”，被部分法院“扣”在被执行人头上，使之沦为任意惩戒被执行人的“尚方宝剑”。本次修订后的《失信规定》将上述情形中的“其他”二字去除，并将其置于第一条第一项，使列入失信被执行人名单的法定情形不再具有“兜底条款”作用，任何超出《失信规定》第一条明确规定的事由，都不能成为将被执行人列入失信名单的理由。

除此之外，修订后的《失信规定》第三条列明了不应认定为“有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”的四种情形，具体包括：

- 提供了充分有效担保的；
- 已被采取查封、扣押、冻结等措施的财产足以清偿生效法律文书确定债务的；
- 被执行人履行顺序在后，对其依法不应强制执行的；
- 其他不属于有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务的情形。

## 2. 增设纳入失信被执行人名单的期限

结合司法实践中失信名单“宽进严出”的现象，为切实履行生效裁判文书义务的被执行人造成了不应有的负面影响，本次修订后的《失信规定》第二条增设了列入失信被执行人名单的期限，常规情况下为两年，但以暴力、威胁方法妨碍、抗拒执行情节严重或具有多项失信行为的，可延长到三年至五年。失信被执行人积极履行债务清偿义务或主动纠正失信行为的，人民法院可以决定提前删除失信信息。同时，根据修订后的《失信规定》第十条第二款之规定，纳入期限届满后三个工作日内，人民法院应当删除失信信息。

需要特别说明的是，上述期限仅针对《失信规定》第一条中除“有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”以外的其他五种情形，“有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”之情形不适用上述期限的规定。

## 3. 失信信息的删除

与失信名单的“纳入”相对应，修订后的《失信规定》也明确了失信名单的“删除”。根据不同情形，也规定了不同的“删除条件”，具体而言：

### 1) 因“有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”而被纳入失信名单的删除

因此等情形被纳入失信名单的，根据修订后的《失信规定》第十条第一款之规定，于下列七种情形发生时，人民法院将删除失信信息：

- 被执行人已履行生效法律文书确定的义务或人民法院已执行完毕的；
- 当事人达成执行和解协议且已履行完毕的；
- 申请执行人书面申请删除失信信息，人民法院审查同意的；
- 终结本次执行程序后，通过网络执行查控系统查询被执行人财产两次以上，

未发现有可供执行财产，且申请执行人或者其他入未提供有效财产线索的；

- 因审判监督或破产程序，人民法院依法裁定对失信被执行人中止执行的；
- 人民法院依法裁定不予执行的；
- 人民法院依法裁定终结执行的。

## 2) 因“有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”以外的原因被纳入失信名单的删除

即因修订后的《失信规定》第一条第（二）至（六）项之情形而被列入失信名单的，因其具有“纳入期限”，故而原则上应当依据修订后的《失信规定》第十条第二款之规定于“纳入期限届满后三个工作日内”删除。

此外，依据修订后的《失信规定》第二条第二款之规定，失信被执行人积极履行债务清偿义务或主动纠正失信行为，经人民法院决定的，也可以在期限届满前提前删除失信信息。

## 3) 错误纳入失信名单的删除

根据修订后的《失信规定》第十一条之规定，“不应纳入失信被执行人名单的”主体提出申请经法院确认的，亦应予以删除。根据修订后的《失信规定》第十二条之规定，执行法院应当自收到异议主体提出的书面纠正申请之日起十五日内审查，理由成立的，应当在三个工作日内纠正；理由不成立的，决定驳回。异议主体有权申请复议，复议期间不停止原决定的执行。

## 4. 其他亮点

除上述核心修订内容外，修订后的《失信规定》中如下规定也值得关注：

- 未成年人不列入失信名单。
- 明确人民法院审查申请执行人提出的关于将被执行人纳入失信名单的期限为十五日。
- 纳入失信被执行人决定书必须由院长签发。
- 明确申请执行人书面申请删除失信信息，人民法院审查同意并予以删除后六个月内，申请执行人又申请将被执行人纳入名单的，人民法院不予支持。

看到最高人民法院对执行难这一顽疾问题的解决既有坚定信心，又有脚踏实地的行动，我们作为法律执业人员感到非常欣慰。相信一次次的重拳出击，必将使“老赖”无处遁形，使社会信誉体系的构建日趋完善，为营造诚信、和谐的社会环境提供充分保障。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与汉坤张亚兴律师（+8610-85254642；[yaxing.zhang@hankunlaw.com](mailto:yaxing.zhang@hankunlaw.com)）联系。