

“数”说失信被执行人名单 ——关于“失信被执行人名单”制度 实施情况的统计分析

失信被执行人名单制度从2013年10月1日实施以来,经过近些年不断发展,已经从“新型的执行工作机制”成长为应用最广泛的执行惩戒措施之一,通过限制被执行人的出行、贷款、高消费等,引导被执行人主动履行义务,对破解执行难起到了很大的作用。但是,当前的失信被执行人名单制度也存在着启动程序较为复杂、威慑措施比较单一、惩戒措施衔接存在困难等问题。本文以S市B区法院近四年发布的失信被执行人名单信息为研究对象,对失信被执行人的规模、主体、案由、履行义务比例等数据进行统计分析,探寻失信被执行人名单制度的成效和不足,并提出相应的对策,以期能够更好地发挥失信被执行人名单制度的效能,提高执行效率。

“数”说失信被执行人名单 ——关于“失信被执行人名单”制度实施 情况的统计分析

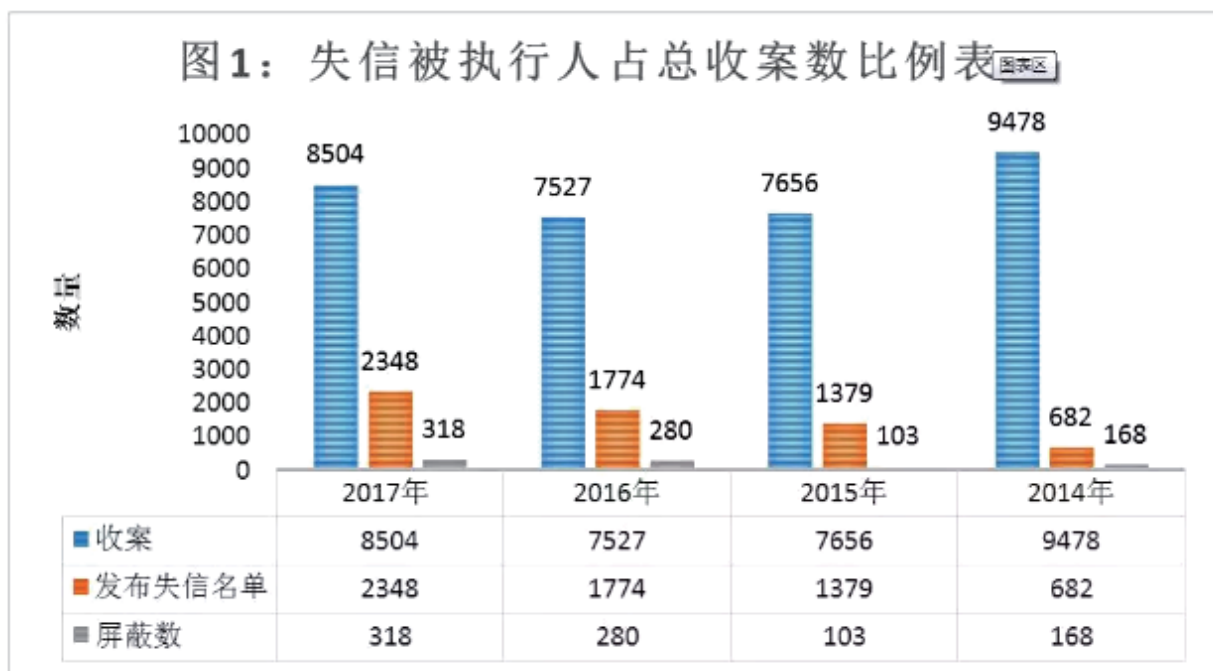
上海市宝山区人民法院 张成双

一、失信被执行人名单制度运行现状分析

(一) 失信被执行人名单制度运行概况

自2014年1月1日起至2017年12月31日止,S市B区法院共收执行案件24664件,公布失信被执行人名单信息6183条,其中法人及非法人组织1609人次,自然

人4574人次,屏蔽869人次。2014年收案9478件,公布失信被执行人名单信息682条;2015年收案7656件,公布失信被执行人名单信息1379条;2016年年收案7527件,公布失信被执行人名单信息1774条;2017年年收案8504件,公布失信被执行人名单信息2348条。详见图1。



从数据分析中可以看出，从2014年至2017年年底，失信被执行人名单信息的发布呈数量大、增长快的特点。

(二) 失信被执行人数量增长趋势

S市B区法院2014年共公布失信被执行人682人次，2015年公布失信被执行人1379人次，同比增长102.20%；2016年

公布失信被执行人1774人次，同比增长28.86%；2017年公布失信被执行人名单2348人次，同比增长32.36%。从数据分析可以看出，从2014年至2017年发布的失信被执行人名单信息数量逐年增加。详见图2。

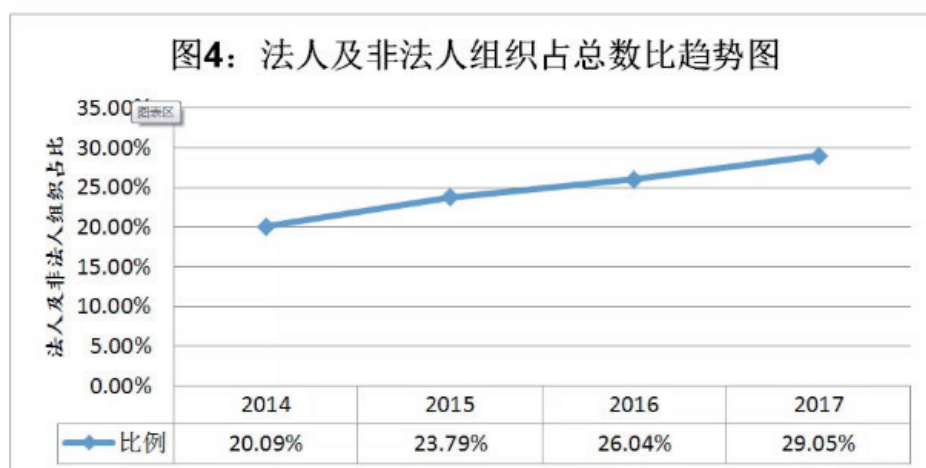
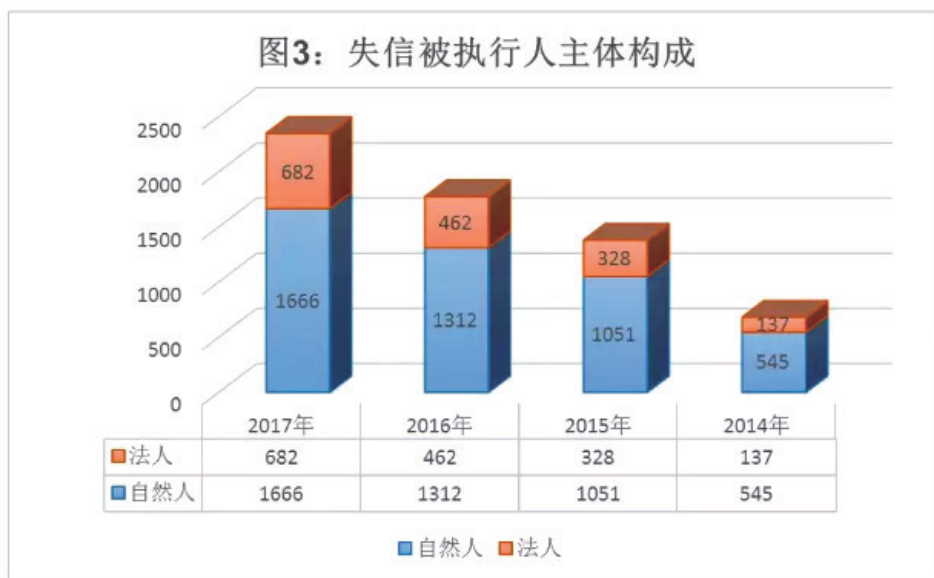


从 2014 年的 682 人次上升到 2017 年的 2348 人次，四年间增长了 244.28%，之所以出现这一“突飞猛进”的现象，是因为从 2016 年开始，基层法院执行法官已经普遍意识到失信被执行人名单的作用，愿意主动启动这一惩戒措施。未来几年被纳入失信被执行人名单的被执行人数量在发展趋势上将是有升有降。

（三）失信被执行人主体构成

按照年份分析，2014 年公布的失信被执行人名单中自然人 545 人次，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 79.91%，法人及非法人组织 137 人次，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 20.09%；2015 年失信被执行人名单中自然人 1051 人

次，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 76.21%，法人及非法人组织 328 人，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 23.79%；2016 年失信被执行人名单中自然人 1312 人次，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 73.96%，法人及非法人组织 462 人次，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 26.04%；2017 年失信被执行人名单中自然人 1666 人次，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 70.95%，法人及非法人组织 682 人次，约占当年发布失信被执行人名单信息总数 29.05%。从数据可以看出，近四年以来，被纳入失信被执行人名单的法人及非法人组织在数量不断增长的同时，占比也不断上升。详见图 3、图 4。

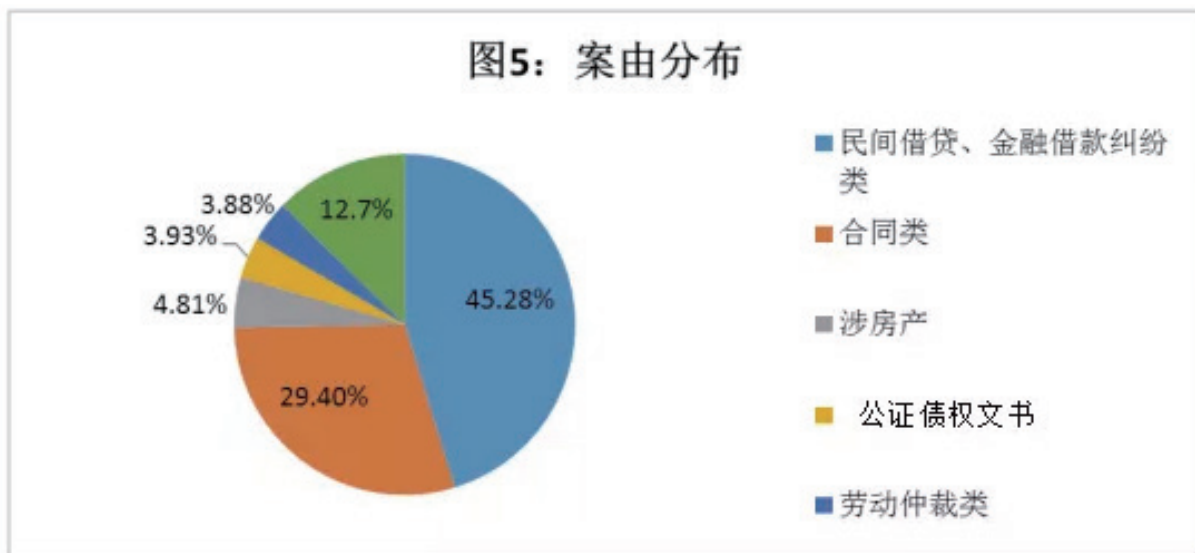


法人及非法人组织占比不断升高，有利亦有弊。有利的一面是，随着失信被执行人名单制度的推进，一大批资质信誉差的企业浮出水面，将这些企业纳入失信被执行人名单能够避免损害更多人的权益。不利的一面是，由于失信被执行人名单的惩戒措施只能对于法人及法定代表人起到一定的惩戒作用，而对于公司股东影响甚微。这样就导致部分法人及非法人组织被纳入失信名单后，可能会慢慢演变为“僵尸法人”，既不履行义务也不开展注销、破产程序，导致申请人权利无法得到维护。虽然在实践中已经开始启动“执转破”程序清除僵尸企业，优化营商环境，但是破

产程序复杂、诉讼成本高、耗时长，很难大规模开展，如何进一步清理失信法人及非法人组织是将来的一大难题。

（四）失信案件案由分布情况

以 2016 年为例，2016 年共纳入失信被执行人名单信息 1774 人次，其中民间借贷纠纷、民间贷款纠纷、借款合同纠纷、金融借款合同纠纷类案件约占整年失信名单总数的 45.28%；其次为合同类（排除借款合同纠纷、金融借款合同纠纷）案件占 29.40%；第三为涉房地产类纠纷占总数比约 4.81%；第四为公证债权文书类案件，约占 3.93%；第五为劳动仲裁类案件，约占 3.88%；其他类合计占 12.7%。详见图 5。

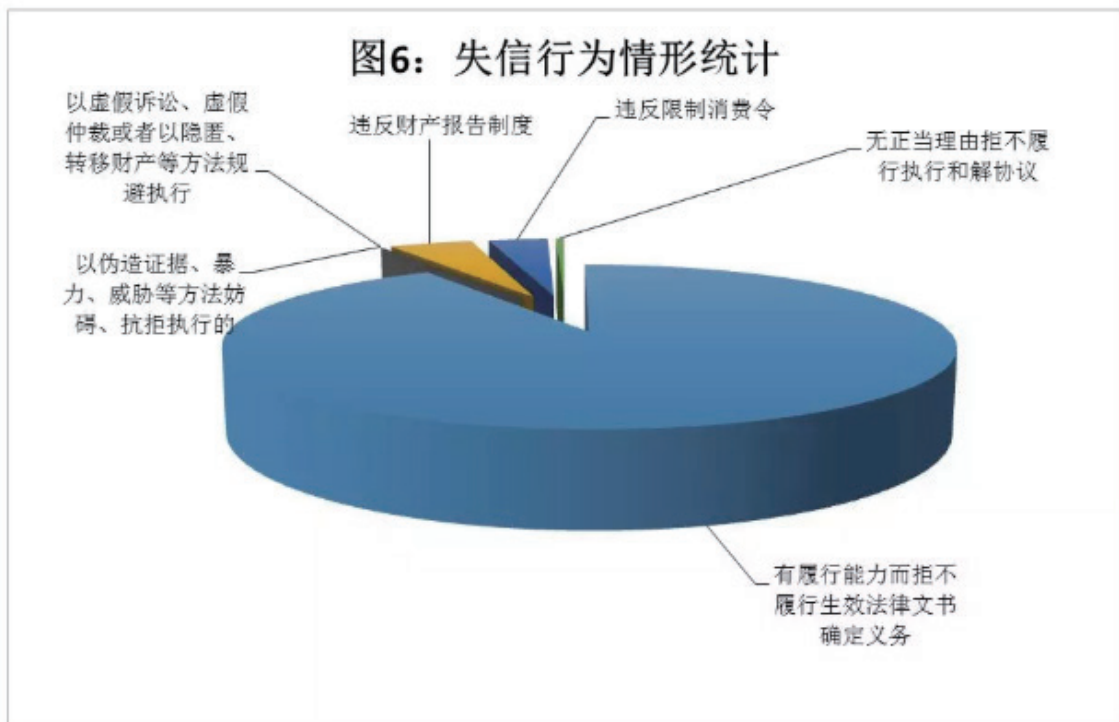


民间借贷类案件一直在执行中占有较高比例。由于其与“套路贷”“高利贷”“诈骗”关系紧密，在执行中多数被执行人不愿意主动履行义务，被纳入失信被执行人名单较多。同时，民间借贷类案件也是适用终结本次执行程序较多的案件，将符合条件的被执行人纳入失信被执行人名单是终结本次执行程序的适用条件之一，这就使得民间借贷类案件失信人数占整年失信总数高达 45.28%。

（五）失信行为情形统计

以 2017 年为例，2017 年共发布失信被执行人信息 2348 条，因为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被执行人名单的 2053 人次，其中自然人 1436 人次，法人及非法人组织 617 人次；因伪造证据、暴力、威胁等方法妨碍、抗拒执行被纳入失信被执行人名单的 0 人次；因虚假诉讼、虚假仲裁或者以隐匿、转移财产等方法规避执行被纳入失信被执行人名单的 0 人次；因违反财产报告制度被纳入失信被执行人名单的 105 人次；因违反

限制消费令被纳入失信被执行人名单的 75 人次；因无正当理由拒不履行执行和解协议被纳入失信被执行人名单的 10 人次；其他 5 人次。详见图 6。



从数据中可以看出，失信情形中因有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务被纳入失信被执行人名单的占绝大多数，接近 90%。

及占比

自 2014 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日，公布失信被执行人名单 6183 人次，屏蔽失信被执行人名单 869 人次，撤销 18 人次，屏蔽率为 13.83%，撤销率为 0.29%。详见图 7。

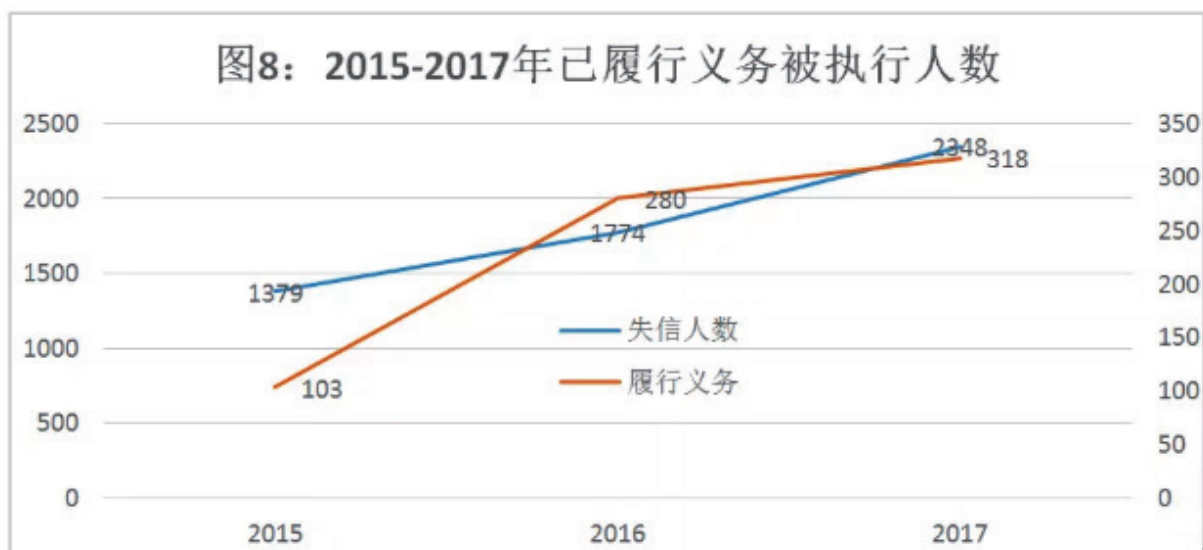
二、失信被执行人名单制度运行效果分析

(一) 已履行义务失信被执行人数量



2014 年立案执行的案件履行义务失信被执行人 168 人次；2015 年立案执行的案件履行义务失信被执行人 103 人次；2016

年立案执行的案件履行义务失信被执行人 280 人次；2017 年立案执行的案件履行义务失信被执行人 318 人次。详见图 8。



从图 8 数据中可以看出，从 2014 年至 2017 年每年履行义务的失信被执行人在不断增加，“失信被执行人名单”制度起到的作用也越来越明显。大量的司法案例表明，失信被执行人名单制度发挥作用需要一定的时间跨度。可以预测，随着社会信用体系的完善和限制限制形式不断增多，将有大量被执行人会主动履行义务。

（二）已履行义务失信被执行人主体分布

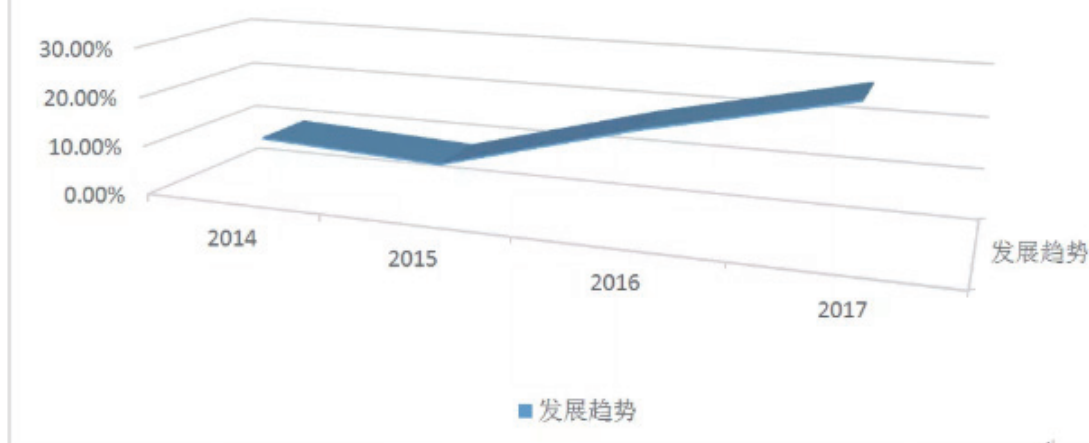
从 2014 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日，已履行义务的失信被执行人共 869 人次，其中，自然人 704 人次，法人及其他非法人组织 165 人次。2014 履行义务的失信被执行人共 168 人次，其中自然人 152

人次，法人及其他非法人组织 16 人次，法人及其他非法人组织占比 10.53%；2015 履行义务的失信被执行人共 103 人次，其中自然人 94 人次，法人及其他非法人组织 9 人次，法人及其他非法人组织占比 8.74%；2016 履行义务的失信被执行人共 280 人次，其中自然人 227 人次，法人及其他非法人组织 53 人次，法人及其他非法人组织占比 18.93%；2017 履行义务的失信被执行人共 318 人次，其中自然人 231 人次，法人及其他非法人组织 87 人次，法人及其他非法人组织占比 27.36%。法人及其他非法人组织履行义务占比呈逐渐增长的趋势。详见图 9、图 10。

图9：已履行义务失信被执行人数量及主体分布



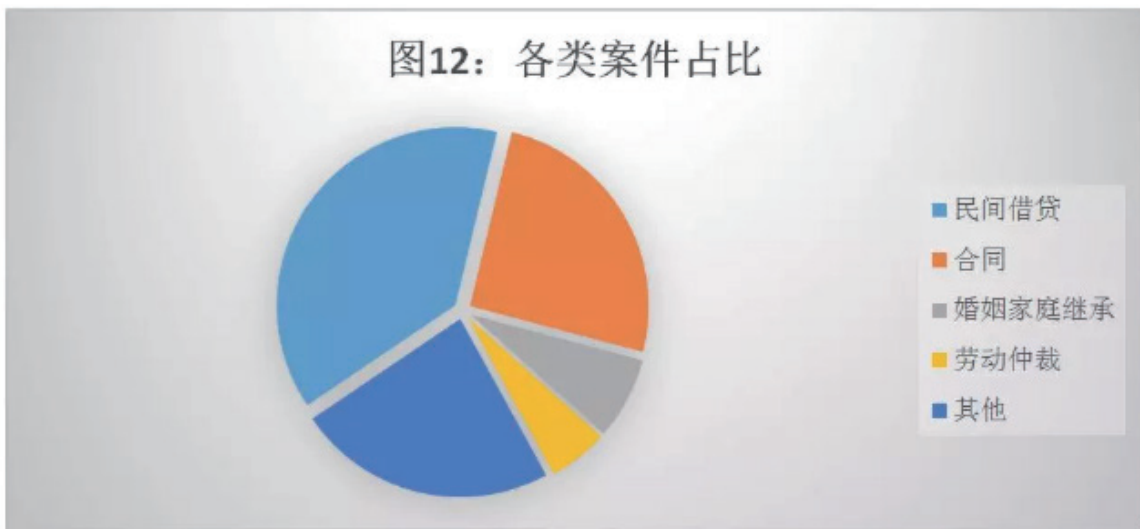
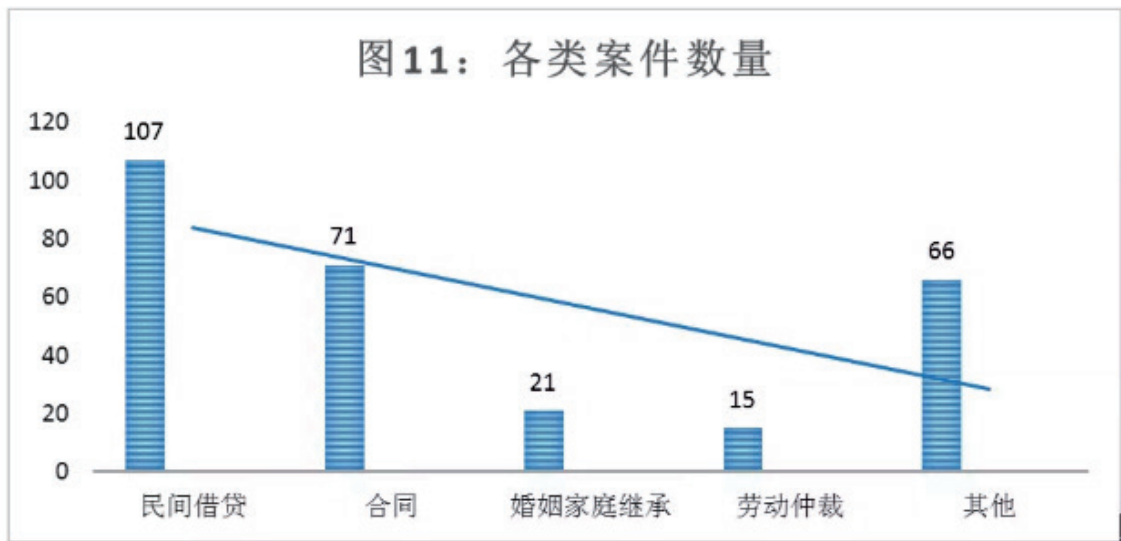
图10：法人及其他非法人组织履行义务占比发展趋势



（三）已履行义务失信案件案由分布

统计显示，在已履行义务的案件中，占比最多的为民间借贷类案件，其次为合同类案件。依然以2016年的数据为例，在履行义务的280人次中，民间借贷类案件

107人次，占38.21%；第二为合同类案件71人次，占25.36%；第三位为婚姻继承类案件21人次，占7.50%；第四为劳动仲裁类案件15人次，占5.36%。其他案由合计占23.57%。详见图11、图12。



三、失信被执行人名单制度存在问题分析

(一) 启动“失信”程序较为繁琐

《若干规定》第五条第三款规定：“人民法院决定将被执行人纳入失信被执行人名单的，应当制作决定书，决定书应当写明纳入失信被执行人名单的理由，有纳入期限的，应当写明纳入期限。决定书由院长签发，自作出之日起生效。决定书应当按照民事诉讼法规定的法律文书送达方式送达当事人。”

据不完全统计，现行需要院长签发的文书有迁出公告、拘留审批表、大额代管

款发放审批表等，司法改革后院长和分管副院长需承担相应的审判任务和处理行政事务。如果所有失信决定书不区分事由与标的，全部由“院长签发”，院长或分管副院长将无法有效处理多达 2000 余份决定书的签发工作，签发程序也将流于形式，无法起到制度设计时预设的效果。

(二) “失信”惩戒范围较窄，惩戒措施衔接不足

当下，对于失信被执行人的限制主要集中在乘坐高铁、飞机、银行贷款、政府采购、融资信贷等方面。对于自然人而言，被纳入失信被执行人名单的当事人在购买

高铁票和机票时都会受到限制，这一措施的效果尤为凸显。而对于法人而言，对于其惩戒主要体现在招投标、融资信贷、资质认定等方面。但是，在现实生活中仍有大量失信被执行人不依靠上述方式经营，很多已经停产的法人也不会进行招投标、融资信贷等活动，纳入失信被执行人名单对于这些群体来说起不到应有的作用。此外，当前我国征信系统的建设还处于初级阶段，人民法院作为信用惩戒工作的先行者，外部条件还不完备。实践中依然大量存在有的地方、有的部门从狭隘的地方利益、部门利益出发，当与利益相关的单位或自然人为被执行人时，不愿意配合法院执行工作，甚至拖延时间，帮助被执行人转移财产。有的部门为了一时的利益，对于失信被执行人名单视而不见，未能给予有效的惩戒，严重影响了失信被执行人名单制度发挥其应有的效能。

（三）失信被执行人名单制度的滥用

自2014年1月1日至2017年12月31日，四年总共公布失信被执行人名单信息6183条，撤销18条，撤销率为0.29%。据了解，个别法院因为错误纳入失信被执行人名单而予以撤销的次数占纳入失信总数的比例高达百分之十几，甚至百分之二十几，这在一定程度上反映出在实践中存在随意将被执行人纳入失信被执行人名单并进行信用惩戒的情况。

第一，实践中存在“以罚代执”的执行观念。有的法院不对被执行人进行甄别，将未履行义务的被执行人全部纳入失信被执行人名单。“这种情况无外乎是基于以下几个情况考虑：一是迫使一些被执行人为了避免惩戒措施带来的不利而想尽办法履行义务；二是对于一些无法实现债权的申请人来说也能实现朴素的正义，起码被执行人被惩戒了，没有逍遥法外；三是可

以通过信用惩戒安抚申请人的情绪。”此种简单的执行理念不但不利于维护生效法律文书的权威，更是损害了执行当事人的基本权利。

第二，不区分失信情形，失信期限大多为无期限。2017年共发布失信被执行人信息2348条，因为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被执行人名单的2053人次，也就是说依据《若干规定》第一条第一款规定的情形而被纳入失信被执行人名单的人数占失信总数的87.44%，依据第二至六款规定情形纳入失信人数之和不到总数的13%。这种对严重程度各不相同的拒不履行义务的行为一律采取同等惩戒措施的做法，背离了司法解释针对不同失信情形设定不同限制期限的初衷。

第三，将纳入失信被执行人名单作为终结本次执行程序的必经程序。《若干规定》第一条明确规定，只有出现法定的六种情形，才能对被执行人进行信用惩戒。但是在实践中有的法院不区分情况将纳入失信被执行人作为终结本次程序的必经步骤，使得很多的确没有履行能力的被执行人也被纳入了失信被执行人名单，此举不但违反了相关规定，而且侵犯了被执行人的基本权利。

四、失信被执行人名单制度完善路径

（一）审批权力有区分性地下放

纳入失信被执行人名单涉及到当事人的基本权利，特定的审批程序是防止这一权利正确适用的有效措施。但是当前的审批程序较为繁琐，必然导致将被执行人纳入失信效率大大降低。针对当前失信被执行人名单制度启动程序繁琐且不具有区分性的问题，可以通过区分案件类型的方式进行解决。对于因《若干规定》第一条第一项规定的情形而纳入失信的，由执行局

长审批，就可纳入失信被执行人名单；对于因具有第一条第二项至第六项规定情形而纳入失信被执行人名单的，则由院长进行审批。另外，根据失信主体的特殊性，国家工作人员、人大代表、政协委员、国家机关、事业单位、国有企业等被纳入失信被执行人名单的，也应由院长进行审批。同时，为了防止出现失信被执行人名单制度被滥用的情形，对应审批签发权力的下沉，失信限高系统也应进行进一步完善，针对不同的签发权力，失信系统最后的审批权限也要对应起来，做到失信惩戒的失信情形、失信期限、审批事项都可视，从而保证失信惩戒措施的正确适用。

（二）扩大失信惩戒范围，完善信息衔接共享制度

失信被执行人名单制度要想发挥其应有的作用，必须要在一定范围内发挥惩戒的作用。根据规定，人民法院应当将失信被执行人名单信息，向政府相关部门、金融监管机构、金融机构、承担行政职能的事业单位及行业协会等通报，供相关单位依照法律、法规和有关规定，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、资质认定等方面对失信被执行人予以信用惩戒。实践过程中相应的惩戒措施还未全方位落实。因此，“当前应当争取政府和社会各界的支持，与银行、公安局、海关、工商局、规划局、建设局、国土局、房管局、司法局共同会签指导性意见，明确相应的职责，严格限制失信被执行人在企业或个人贷款、注册新公司、承揽工程、经营贸易等行为，全面挤压失信被执行人的空间。”

同时，对于不同的联动部门也应根据不同的需求提供不同的失信被执行人名单信息，改变以往仅仅公布被执行人姓名与身份证号码的形式。法院在提供失信被执

行人名单信息方面也要做到“‘供给侧’改革”，向联动部门提供有效信息，提升其配合采取惩戒措施的主动性。对于部分责任部门不重视失信被执行人名单信息的情况，可以建立责任追究机制。对于有协助义务的有关单位和部门，因故意或过失造成法院不能执行的，因承担其造成损失的赔偿责任；对于恶意不协助法院执行的单位应予以处罚；对于有协助执行义务而不协助的有关单位和部门，人民法院可向有关主管部门建议追究其行政责任。总而言之，从多方位多角度联合管控，保证失信被执行人名单制度良好运行。

（三）失信被执行人名单的“精细化”管理

针对实践中失信被执行人名单制度适用不当的情形，需要从纳入失信理念和制度设计两方面入手，推进失信被执行人名单运行的“精细化”。

一方面，建立纳入失信需慎重的理念。在实践中，纳入失信对于自然人和法人影响都很重大，尤其对于企业来说，一旦被纳入失信被执行人名单以后，虽然履行义务后失信系统中已经删除，但是在“企查查”、“天眼查”等第三方平台上依然可以查询到失信记录，此记录对于企业的上市、合并、发展壮大都有较大的影响。因此，在执行中，不能因为暂时没有通知到被执行人或者被执行人没有即刻履行义务就将其纳入失信被执行人名单。同时也要摒弃“以罚代执”的理念，对于部分确无履行能力的“贫困户”、“低保户”等，要区别对待，不能不分情况一律进行信用惩戒。

另一方面，为对失信被执行人名单制度的管理也应“精细化”。一是要不定期核查被执行人身份信息，甄别出信息错误应当撤销、已履行义务应当屏蔽的信息，及时纠正错误信息。二是纳入失信情形多

元化。现行纳入失信的因由多为“有履行能力而拒不履行义务”，其他因由占比很小，应当根据案情区分不同情形对被执行人进行信用惩戒，充分发挥失信被执行入名单的惩戒作用，同时，在延长、缩短失信期限方面也须建立完善的制度。三是建

立问责机制。对于实践中恶意将无关人员或者其他不符合条件的人员纳入失信名单，又不及时纠正、撤销的，要及时问责，以维护执行当事人或者其他利害关系人的正当权益。