

二、中國大陸推動信用懲戒措施觀察

國立政治大學政治系副教授蔡中民主稿

- 中共建立網路查控系統，將失信被執行人存款、車輛、不動產等 16 類的 25 項資訊共享，鼓勵黨政、企業、社團等組織使用法院失信被執行人名單資訊，限制各類經濟生活舉措、權利。
- 據統計已拘留失信被執行人 50 萬 6,000 人次，限制出境 3 萬 4,000 人；另有 360 多萬人自動履行義務。
- 中共信用懲戒措施在隱私權、人權維護及機制設計有待完善，未來或自經濟、金融延伸至言論、網路社交、政治等領域。

今年 3 月 12 日中共舉行第十三屆「全國人民代表大會第二次會議」時，最高人民法院院長周強在其工作報告中提到：「2016 年以來推進『基本解決執行難』情況」。該說法主要是回應 2014 年 4 月中國共產黨「十八屆四中全會」提出的「切實解決執行難，依法保障勝訴當事人及時實現權益」，而最高人民法院於 2016 年 3 月提出以 2 到 3 年時間解決這個問題。過去 3 年人民法院受理約 2,000 萬件案件，執行 1,936 萬件，在處理過程中形成一套特別的制度與執行模式，與過往傳統作法不同，關鍵還是在於中共中央辦公廳及國務院辦公廳於 2016 年 9 月所印發的「關於加快推進失信被執行人信用監督、警示和懲戒機制建設的意見」（後稱「意見」），而「失信被執行人」意思就是指這些「具有履行能力而不履行生效法律文書確定義務之人」（依據 2017 年 1 月最高人民法院審判委員會通過的修正案，失信被執行人分為六類，而被納入名單的期限基本為 2 年，可視情況予以延長）。

該「意見」指出：人民法院通過司法程序認定的被執行人失信資訊是社會信用資訊重要組成部分。對失信被執行人進行信用監督、警示和懲戒，有利於促進被執行人自覺履行生效法律文書確定的義務，提高司法公信力，推進社會信用體系建設。對於失信被執行人懲戒的具體措施包含在政府採購、招標投標、行政審批、政府扶持、融資信貸、市場准入、資質認定等方面受到信用懲戒，也不准從事高消費及非生活和工作必須的消費行為（例如搭乘飛機與高鐵、住宿高級飯店、從事高消費旅遊、子女就讀高收費學校等），許多金融行為受到限制。更甚者，失信被執

行人名下的車輛不能行駛高速公路，或是進行房屋裝潢等。有些地方的法院則是與電信業者合作，主動為失信執行人設置來電鈴聲，非經法院同意不得取消，這些失信執行人的朋友向他們打電話時，就會聽到「您好，您撥打的機主因未履行生效法律文書所確定的義務，已被列為失信執行人」的訊息。此外，該「意見」還鼓勵「各級黨政機關、人民團體、社會組織、企事業單位使用失信被執行人名單資訊，結合各自主管領域、業務範圍、經營活動，實施對失信被執行人的信用監督、警示和懲戒」。簡單說來，就是盡可能地防止失信執行人進行經濟活動。

此外，根據「最高人民法院關於公布失信被執行人名單信息的若干規定」（2013年7月通過，2017年1月通過修正案），這些失信被執行人，無論是自然人或是法人，他們的相關資訊都會被對外公布，民眾可以透過網路平台搜尋（中國執行信息公開網，<http://zxgk.court.gov.cn/>），地方法院也會透過公告欄、各種媒體以及召開新聞發布會等方式公告，目前在名單上的知名人士有樂視集團創辦人賈躍亭，前深圳市長許宗衡，OFO小黃車創辦人戴威等。2017年7月最高人民法院執行局與人民網聯合推出了「失信被執行人排行榜」（<http://legal.people.com.cn/sxphb/>），提供涉案金額、立案時間、失信次數的排名，以及發布資訊時的年齡與性別分布等資訊。在自然人方面，最高未履行金額達3億8,000多萬人民幣，時間則早自1990年4月，次數最多者為79次；在法人方面，最高金額為3億3,000多萬元人民幣，最早為1995年2月，次數最多者為170次。就年齡分布來看，30歲至50歲者就占了全體的68%（30歲以下是12%、30-40歲是31%、40-50歲是37%、50-60歲是16%、60歲以上是4%），年齡最大者為95歲。就性別而言，排名前10的省份，男性比例都超過75%。

周強的報告指出為落實綜合治理執行難的任務，此工作將納入地方法治建設與社會治安治理的考核指標，成立領導小組，建立聯席會議，提供制度上的支持。其次就是在操作上要突破找人查物的困境，因此建立網路查控系統，最高法院與公安部、交通運輸部、民政部、人民銀行、自然資源部等16個政府機關及3,900多家銀行與金融機構的網路相連，讓案件被執行人的存款、車輛、不動產等16類的25項資訊共享。最高法院也與國家發展與改革委員會等60個單位合作，推動失信懲戒機制，採取11類共150項措施，也就是「意見」中所列舉的懲戒方式。目的就是在於讓失信被執行人生活中處處都會受到

限制。根據最高人民法院主動公布的消息，至今已有 360 多萬人因受不了壓力而自動履行義務，依據不執行判決裁定罪判處有罪者 1 萬多人，拘留失信被執行人 50 萬 6,000 人次，限制出境 3 萬 4,000 人。

但是在這些執法成績的背後，更值得注意的是「社會信用體系」的建立，讓數以百萬計的「失信人員」被限制購買機票與火車票，數千家企業被限制融資授信也無法取得政府資金支持時，民眾權利是否能充分獲得保障不禁令人起疑。「社會信用體系」是根據國務院 2014 年頒布的「社會信用體系建設規畫綱要（2014-2020 年）」（後稱「綱要」）逐步建立的，涵蓋證物、商務、社會及司法等面向，目的在於「褒揚誠信、懲戒失信」。不過綱要中相對於獎勵誠信來說，更多的篇幅著重在對於懲戒的說明；再者就是如何蒐集資訊以建構信用體系，個人隱私又將如何保護，「綱要」中並未詳細說明。更進一步說，「社會信用體系」的具體管理者為何？個人如何確認自身的社會信用狀態？若有疑義該向哪個機關提出意見？這些問題都還有待釐清。

這樣的制度與西方的信用機制類似，但影響層面更大。在資本主義國家中，無論是政府或是民間都有徵信制度的存在，著重在民眾的經濟行為，確保商業交易安全，例如：美國的社會保險號碼，便具備評斷民眾信用等級的功能。但中國大陸的社會信用體系是將全體國民進行評斷與分級，類似以往曾採用過的「個人檔案」制度，讓人憂慮的是其制度設計似乎超越了單純的信貸，可能會延伸至言論與網路社交等領域，也就是除了金融與經濟資料外，此體系還會蒐集到民眾的政治、社會以及生活中的不同訊息。配合最近新的科技發展，人臉辨識功能的大幅改善，街頭監視器所拍攝到民眾的一舉一動，都可能被納入社會信用體系的資訊來源，如此一來，民眾疑慮自然增加。

簡言之，「社會信用體系」就制度面來看可以發揮促進經濟活動穩定，降低犯罪發生，維護社會安全的作用，信用懲戒措施的具體成效強化了這些正面效果。相對的，隱私權與人權的維護以及機制設計中許多不明之處，也有待中國大陸政府提出更為完善的說明。「褒揚誠信、懲戒失信」的原則為所有社會所共享，但如何能建構一個透明、公平的機制，讓所有民眾信服遵守，才是眼前最大的挑戰。