

强制执行程序中当事人最低生活保障制度研究

——以生存权与债权冲突为视角

李超群

山东师范大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2024年9月5日; 录用日期: 2024年9月26日; 发布日期: 2024年10月28日

摘要

当前, 随着经济高质量发展, 我国已经形成了具有中国特色的社会保障制度, 但对于最低的社会生活标准在不同情境下的确定研究相对较少, 其中被执行人的最低生活保障权利容易被忽视。生存是享受其他权利的基础, 在强制执行程序中最低生活保障即生存权与债权冲突后, 不能进行简单的价值位阶判断, 要在个案中作客观和理性的衡量, 确定权利之间的边界, 保护当事人最低生活保障权利。

关键词

最低生活保障, 强制执行, 生存权与债权, 权利冲突

Research on the Minimum Living Allowance System of the Parties in the Compulsory Execution Procedure

—From the Perspective of the Conflict between the Right to Existence and Creditor's Rights

Chaoqun Li

Law School, Shandong Normal University, Jinan Shandong

Received: Sep. 5th, 2024; accepted: Sep. 26th, 2024; published: Oct. 28th, 2024

Abstract

At present, with the high-quality development of China's economy, a social security system with Chinese characteristics has been formed, and there are relatively few studies on the determination of the minimum living allowance in different situations, among which the right of the executed person to the minimum living allowance is easily ignored. Survival is the basis for the enjoyment of other rights. After the conflict between the right of survival and creditor's rights in the enforcement procedure, it is not possible to make a simple judgment of value rank, but an objective and rational measurement should be made in the case to determine the boundary between the rights and protect the parties' right of subsistence.

Keywords

Minimum Living Allowance, Compulsory Execution, Right to Survival and Creditor's Rights, Conflict of Rights

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当前,随着我国经济高质量发展,已经形成了具有中国特色的社会保障制度。但是最低社会保障制度,大家关注更多的是社会保障的广泛度,为了满足社会成员的生活需要,给予的资金或物质帮助,减少不能维持生存之人的数量。对于最低的社会生活标准的底线研究相对较少。根据我国国情,不同区域之间的发展有一定的差异,但这不影响确定一个动态的标准,来设定普适的最低生活标准。在强制执行程序中,经常涉及对当事人最低生活保障标准的判断问题,本文即以法院强制执行程序中当事人最低生存权为视角,探讨最低生活保障标准之底线。

在我国现行法律规范以及司法实践中,有相对完善的法律制度及运行机制,对刑事被告人的权利进行充分保护。究其原因,即长期以来刑事被告人的权利保障理论及司法实践中形成的权利保障理念深入人心。但在法院强制执行工作中被执行人的权利保障关注较少。强制执行案件中的被执行人与刑事案件中的被告人,同样作为国家机关的被强制的一方,其属于弱势地位一方,其基本权利极易受到损害。因刑罚针对犯罪分子的暴力性更易让人普遍重视,而强制执行案件的被执行人往往只是涉及财产权的执行,导致社会的忽视。针对被执行人基本生活条件的保障,有些不足。

生存权是宪法的基础性权利,是人最基本的权力。生存是享受其他权利的基础,生存权是生命权所必须具备的首要条件。日本学者大须贺明教授认为,生存权在于保障国民能过像人那样的生活,在实际社会生活中享受人的尊严,主要是保护帮助生活贫困者和社会的经济上的弱者^[1]。我国在1997年签署并于2001年批准加入了《经济、社会及文化权利国际公约》,其中第11条第1款规定:“本公约缔约各国承认人人有权为他自己和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改善生活条件。”在财产型关系中,往往有一部分被执行人,其基本生存状况相当艰难,但其又必须承担因债之关系而发生的法律义务。“欠债还钱,天经地义”是社会大众最朴素的司法关键观念。至于债务人如何偿还债务,偿还债务是否会导致生活困难与债权人没有任何关系的,甚至是“报应”应得。在我们现

行的社会体制之下,如果任意侵犯被执行人最基本的生存权,会不断激化社会矛盾,不利于经济社会的发展,不符合人道主义精神。

2. 被执行人最低生活保障制度现状分析

2.1. 被执行人最低生活保障制度的立法现状

一般公民生存权的保护,即最基本的生存权,演化在具体的法律制度当中,一般都以最低生活保障制度展现。现行法律中,《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称民事诉讼法)第二百五十条规定了“人民法院有权提取被执行人的收入,但应当保留被执行人及其所扶养家属的生活必需费用”。第二百五十一条规定“查封、扣押被执行人财产时,应当保留被执行人及其所扶养家属的生活必需品”。

在司法解释中,《最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》第三条列举式地规定了,被执行人及其所扶养家属生活所必需的物品,如衣服、家具、炊具、餐具及其他家庭生活必需的物品。第二项说明了所必需的生活费用,对该生活费用有一个相对确定的概念要求,即当地有最低生活保障标准的,必需的生活费用依照该标准确定。

在行政法规方面,关于生存权的表述,国务院1999年10月1日起施行《城市居民最低生活保障条例》,至今未作任何修改。在该条例第六条中规定,城市居民最低生活保障标准,按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用,并考虑日常生活成本支出及未成年子女基本教育费用支出。2019年3月2日国务院对《社会救助暂行办法》进行了部分修改,其中第二章单列章节“最低生活保障”,对最低生活保障标准的认定进行了较为详细的规定,“最低生活保障标准,由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布,并根据当地经济社会发展水平和物价变动情况适时调整”。该办法同时对认定程序进行了规范,“最低生活保障家庭收入状况、财产状况的认定办法,由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照国家有关规定制定”。

在地方性法规方面,少部分省市以立法的形式制定了地方居民最低生活保障标准,如重庆市人民代表大会常务委员会2016年5月1日施行的《重庆市城乡居民最低生活保障条例》,南京市人民代表大会常务委员会2010年11月19日修订的《南京市城乡居民最低生活保障条例》。

然而,我国各个行政区域内的最低生活保障标准更多的是以政府规范性文件的形式来进行规定,广泛而繁多,标准各不相同,每年都有新的标准。中央层面2021年6月,民政部印发《最低生活保障审核确认办法》(民发〔2021〕57号)。2021年9月,山东省民政厅修订了《山东省最低生活保障管理办法》。地市层面,如《济南市最低生活保障管理办法》(济民发〔2022〕11号)文件规定,城市低保标准为995元/月,农村低保标准为770元/月。市中区、槐荫区、天桥区、历城区、济南高新区五区城乡低保标准均为995元/月。

综上,关于最低生活保障标准的制度规范,法律和司法解释较少,在司法适用过程中,能作为援引参考的仅有几条的规定,提供法院作出裁判的法律规范支撑不足。行政法规有《城市居民最低生活保障条例》作为总纲,地方政府制定了大量的行政规范性文件且标准各不相同,为法律适用带来了极大的困难,导致各个地区的司法裁判尺度难以得到统一。

2.2. 被执行人最低生活保障制度的司法实践现状

本文以2015年~2022年度“执行案件”为前提,以“最低生活保障标准”作为关键字,同时限定“执行异议”、“执行复议”案件,在中国裁判文书网上进行了检索。以此三项检索作为标准可以基本确定所检索的案例为执行程序中因预留基本生活费用而引起的相关纷争。“执行案件”可以确定是执行程序中的案件,不是民商事诉讼亦或行政诉讼中的纠纷。“执行异议”可以确定首次执行法院对最低生活保障

标准是否主动认定以及如何认定。“执行复议”可以确定上级法院对首次执行法院认定标准的价值判断。

经过筛选,涉及本文相关研究有效裁判文书 5760 篇,其中基层人民法院 4078 篇,中级人民法院 1596 篇,高级人民法院 78 篇。整体上案件增速迅速,民事执行案件占比大案件数量逐年大幅递增,民事执行案件占绝大多数比例 99.43%,刑事涉财产执行案件、行政非诉执行案件占比极小 0.57%。2015 年涉本文研究文书 130 篇,然而 2021 年该种类文书已经上升到 1300 篇,到 2022 年略有下降为 911 篇。基层人民法院多为首次执行法院,故涉及 4078 件案件多为执行异议程序,其处理了占比 70.7%的预留基本生活费用的执行异议案件,也基本可以认定这 4078 件案件,都没有预留或者没有预留到被执行人其本人所满意的最低生活标准。中级人民法院涉及的 1596 件案件,多为复议案件,极少部分为执行异议案件,大部分维持了基层法院的裁决,较少有改动一审裁判结果。高级人民法院案件数量不多,但是各地区裁判结果差异较大,导致不同地区的法律适用出现部分完全相反的结果。如(2017)甘执复 68 号李某某与杨某某执行异议案和(2021)最高法执复 95 号郜某某与胡某某执行异议案中,不同法院,对待最低生活保障标准的证明责任分配上有着相反的看法,有的法院认为应由主张方提供证据证明自身生活困难,有的法院则认为具体的标准和数额应由法院自身主动依职权进行审查。

3. 现行被执行人最低生活保障制度的困境检视

3.1. 法律依据不足

当前我国被执行人最低生活保障标准制度在运行过程中,遇到最大的难题就是相关法律的缺失,没有较高阶层的法律对最低生活保障的标准进行明文规范。目前,最低生活保障标准制度在实践过程中最主要的依据就是《民事诉讼法》中关于应当预留生活费用的规定,但是对于具体的司法裁判标准、举证责任的分配、法律适用的程序以及标准范围的具体确定没有一套完整的操作范式。

当然,立法机关审慎的立场,也是因为我国社会经济在不同发展阶段,会有不同的实践情况。考虑到标准确定问题的复杂性,将这种自由裁量的权力分配给了实践过程中的法官,但是在法官适用过程中也缺乏相应具体的标准和程序来应对这一问题。无论法官最终采用哪种形式标准,最低生活保障标准的法理基础薄弱和法律依据不足,都会较大影响着裁判结果的正当性。

3.2. 首次执行程序中执行效率原则的优先适用

通过抽样调查的方式对基层人民法院 4078 篇裁判文书进行抽查,一个普遍性现象,全国各地基层法官基本不会主动关注被执行人最低生活保障的需求,也不会主动预留生活费用。在执行被执行人收入这一审查过程当中,一般对被执行人的基本生活费用不予保留。然而针对被执行人的生活必需品及特殊专用用品却基本主动不予执行。究其原因,生活必需品的执行价值普遍不高,执行效率相比于金钱的执行更加便捷。因此,基本上没有出现因生活必需品或者残疾辅助用具而提起执行异议案件。但是关于工资收入基本生活费预留相关的执行异议复议案件却大量存在。执行程序中所秉持效率原则的优先适用,往往导致被执行人的最低生活保障权利受到一定程度的侵犯。

3.3. 执行异议、复议程序考核导向偏离

虽然基层法院执行法官不愿主动审查或预留被执行人基本生活费用,而在异议审理法官或复议程序法院的法官基本都支持了被执行人预留生活费的诉讼请求。换一种角度,即执行法官在首次执行案件当中,在被执行人的生存权和申请执行人的财产权之间选择了倾向于申请执行人的财产权。在异议程序、复议程序中又支持了被执行人的生存权。出现这一状况的原因主要在两个方面:第一,当今人民法院执行工作“执行难”问题成为社会性问题,“教科书式老赖”屡见报端,社会大众对被执行人的抵触情绪不

亚于对刑事被告人，执行法官承担着申请执行人以及社会舆论的巨大压力，故而本应兼顾执行效率和公平正义的执行法官，选择了优先于执行效率。第二，执行工作考核机制导向，对被执行人的权利保护有所欠缺。最高人民法院在“两到三年基本解决执行难”工作中，通过2017年1月中国社会科学院法学研究所发布的《人民法院基本解决执行难第三方评估指标体系及说明》建立了基础性的考核体系，并建立执行指挥中心质效考核平台。但作者在各高级人民法院发布的各种工作报告当中发现，当前人民法院关于对执行工作的考核主要集中在以下几个重点指标上，“执行完毕率”、“实际执行到位率”、“信访办结率”、“终本率”。即一个案件能够执行到位多少金额，对一个案件是否能够获得一个良好的考核效果，至关重要。以致一个案件是否给予被执行人预留生活费，即使被执行人提起执行异议或复议案件，对执行考核指标也产生不了太大的影响。

3.4. 审查标准和程序模糊

审查标准和程序的规范程度，也会严重影响最低生活保障标准制度运行的实际效果。比如上文关于举证责任的分配的实践状况，不同法院对于应当由谁去承担举证责任，出现了截然相反的情况，在一定程度上将会损害司法的权威性。而在最低生活费用范围的审查标准上，哪些生活费用属于维持最低生活保障的费用，也没有一个明确的法律来规制。不同的范围标准，将会产生较大的结果差异，比如在(2021)新执复124号乌鲁木齐市某公司与李某某执行异议审查一案中，法院将被执行人在看病过程中所支付的医疗费用认定为生活所必需的费用。同样，审查标准的一些其他因素也会影响着被执行人最低生活标准的确定。比如最低生活保障标准的预留与被执行人的年龄、劳动能力以及其他财产的存有来作为预留基本生活费用重要的参考依据，这就极大赋予了法官自由裁量权。法官如何运用这种裁量权在司法程序中来应对生存权和债权的冲突，就显得尤为重要。

4. 最低生活保障权与债权的冲突化解

4.1. 生存权与债权的冲突的司法化解

在中国的法治进程中，权利冲突已经成为一个十分普遍的现象，学者们对该命题的理解大致可被归纳为以下三种学说，即“民事权利冲突说”“法律利益冲突说”与“人性需求冲突说”[2]，但如何去处理权利冲突，基本都同意，价值位阶这种判断方法去处理权利的冲突。如果要使用这一种价值位阶处理权利冲突的方法，那么首先就要弄清楚生存权与债权的价值位阶属性到底属于哪一个位阶层次。债权是否属于宪法所保护的财产权范围，有学者认为，2004年修宪之后，所有保护经济利益的私法权利，包括所有权、继承权、其他保护经济利益的私法权利，都被纳入了宪法第13条的保护范围[3]。因此，债权作为财产权属于宪法位阶上的权利。不能仅以债权属于民法上的权利，因此而认为生存权的位阶高于债权。作为基本权力的生存权与宪法权利财产权相比，二者的权利是平等的。

法官在进行利益衡量时，如果仅用权利位阶来判断，并不能完全消除冲突，甚至会将权利割裂起来，此时比例原则更应该作为决策衡量的手段。权力冲突的实质是利益冲突和价值冲突，法官可以在个案中通过利益衡量来确定权利之间的边界，作出相应的选择从而化解冲突[4]。基于对上述裁判文书的分析，发现在最低生活标准的司法适用上各层级、各地区的法官在裁判标准尺度上，有着巨大的差异变化。在某些程度上，法官是为了将矛盾转移到另一司法程序当中去，并不是基于比例原则而采取的合适的限制。

4.2. 民事执行程序中各方当事人最低生活保障标准之确定

当生存权与债权在具体的案件当中特定化之后，再进行分析考量，会有不同的结果。如何去确定低于基本的生活水平，它不仅是涉及法律的判断标准，而且是对某一个案件具体化。这需要确定在当时、

当地的特定数值[5]。在个案中，即申请执行人享受的债权与被执行人的生存权之间的冲突。但是如果申请执行人债权的实现，本身就是保障申请执行人基本生活需要的唯一途径，此时申请执行人债权就是实现生存权的手段。那么此时需要比较的不在是生存权与债权，而是两个不同主体之间的生存权的比较。如(2021)苏02执复143号江苏省无锡市中级人民法院审查的一起案件，申请执行人季某某与被执行人曹某某，发生交通事故纠纷，双方当事人均无劳动能力、无其他收入来源、家庭生活都极度困难。在此案中申请执行人的债权虽然是财产权，在宪法角度上小于被执行人的生存权，但是该债权确实维系其基本生存的唯一途径，且是由于被执行人的原因导致其原有的生存权受到危机。在最终目的追索上，该债权其实质是生存权。在二者的标准确定方面，不能仅以社会地域层面的经济状况确定具体的最低生活保障标准，而应在一定区域内的经济发展状况结合当事人的收入水平确定相互对应的最低生活保障限度。如上述案例，在个案平衡方面，法官发挥了其重要作用，以全面平等保护当事人的生存权原则，为被执行人及其抚养家属留出了必要的生活费用，较为合理地化解了生存权与债权的冲突。

4.3. 受损当事人最低生活保障权利的司法救济

最低生活保障标准确定得相对具体，能够较好地协调生存权与债权的紧张关系，保护好当事人的基本生存权，但是权利的冲突之后的侵犯是难以避免的，以上述立法和实践现状为背景，可以确立司法异议、检查监督、司法救助三个方面来寻求最低生活保障权利的司法救济。

4.3.1. 司法裁决

当其中一方当事人的权利受损，最为直接的手段即是提起司法裁决程序，包括执行异议裁决、执行复议裁决程序。在这种情形下，执行裁决法官将对执行实施法官所采取的财产分配比例，进一步分析论证，作出最终的裁决，以此制衡执行实施程序的执行到位主义。司法裁决的保障手段是最为高效直接，但同时司法裁决系法院内部流程，在特定情形下出现了即是裁判员又是运动员的情况而导致当事人产生一定程度的不信任。

4.3.2. 检察监督

检察监督作为执行监督程序中不可或缺的重要组成部分，是执行救济程序权力制衡的有效补充[6]。相比司法裁决法官个人价值判断倾向性，检察机关作为独立执行个案之外的主体，在公权监督与私权救济两方面发挥着更为客观的积极作用，一方面解决执行程序的不规范，另一方面维护当事人基本的生存权[7]。在司法裁决之后，赋予受损当事人提起监督权利，对基本生存权的保护施以救济，保障在社会经济生活中最基本的生存权利。

4.3.3. 司法救助

在生存权与债权的冲突中，在某些情况下二者的冲突是难以进行司法化解的。我国宪法所确定的生存权的含义，在广义方面包含了劳动权、物质帮助权、教育权等多层内容，其中物质帮助权是生存权的极为重要的一部分[8]。在生存权与债权冲突难以化解的情形下，宪法规定的国家具有保障的义务，可以要求国家机构进行适当的救助，寻求冲突之外的化解方案，亦即通过司法救助进行保障受损当事人的最低生存权。

5. 结语

近些年来，最高法院对被执行人最低生活保障与申请人债权的平衡倾向也在不断发生变化，2015年5月施行修改的《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》第二十条的规定，针对被执行人唯一住房的强制执行，有了新的司法适用，本质上改变了以往唯一住房不能拍卖的规

定。可见，在被执行人的生存权与申请执行人的债权二者之间的平衡，随着经济和社会的发展，也在不断作出新的回应。

2020年1月2日，最高人民法院发布了法发〔2019〕35号《最高人民法院关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》。该文件的出台，体现了最高法院在执行工作中对被执行人合法权利的保护倾向，这里的保护不是指在法律指导层面助长被执行人逃避执行，而是最低程度地去保护其合法的生存权。在一定程度上讲，保证被执行人最低程度的基本生存，其才能有继续创造社会经济价值的可能性，从而有能力承担其所应当承担的债务。

参考文献

- [1] [日]大须贺明. 生存权论[M]. 林浩, 译. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [2] 范进学, 马冲冲. 基本权利冲突命题的追问与反思[J]. 法学杂志, 2023, 44(2): 107-120.
- [3] 谢立斌. 论宪法财产权的保护范围[J]. 中国法学, 2014(4): 119-132.
- [4] 梁迎修. 权利冲突的司法化解[J]. 法学研究, 2014, 36(2): 61-72.
- [5] 黄锴. 论社会救助权的本土塑造——以法律与政策的互动为视角[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2018, 34(6): 58-65.
- [6] 毋爱斌. 民事执行检察监督的立法表达[J]. 国家检察官学院学报, 2024, 32(4): 99-111.
- [7] 肖正磊. 民事执行检察监督的实践探索和制度完善[J]. 国家检察官学院学报, 2024, 32(4): 84-98.
- [8] 游伟. “地摊经济”的宪法原理阐释及证成——以公民生存权为视角[J]. 法治社会, 2023(5): 70-80.