

报批义务人拒绝履行报批义务判决的 民事法律后果探讨

● 陈竟怡



[摘要] 2023年,最高人民法院发布了“2023年《合同编通则司法解释》”。笔者认为2023年《合同编通则司法解释》第12条第2款并不完全妥当。在执行措施方面,人民法院应该基于报批后获得准予行政许可的可能性非常高、非常低、适中三种类型,分别采取执行措施。在赔偿损失的性质方面,它不应属于缔约过错责任,应属于违约责任。在赔偿损失的范围方面,它不应完全根据违约责任确定,而应基于违约责任和获得准予行政许可的可能性确定。

[关键词] 批准生效的合同;拒绝履行;解除合同;赔偿损失

批准生效合同的特征、问题的提出

依据《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第502条第2款,批准生效的合同(即只有获得行政许可,才能生效的合同)的特征如下:(1)它是一个合同。因此,它与“合同联立”存在本质区别。(2)它由两类条款组成。其一是“报批义务及相关条款”(它又分为“报批义务”条款、“与报批义务相关的违约责任条款”“其他与报批义务有关的条款”);其二是非“报批义务及相关条款”的条款。因此,它与“类型融合合同”类似。(3)两类条款效力有别。“报批义务及相关条款”已经生效;非“报批义务及相关条款”尚“未生效”(即效力待定)。只有“报批义务”得到履行、行政机关最终作出“准予行政许可的书面决定”(《中华人民共和国行政许可法》第38条第1款)才能生效。

依据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉合同编通则若干问题的解释》(法释〔2023〕13号)(以下简称“2023年《合同编通则司法解释》”)第12条第1款前段,如果报批义务人违反报批义务且报批权利人请求“继续履行”,人民法院则应予以支持。该条第2款规定,“人民法院判决当事人一方履行报批义务后,其仍不履行,对方主张解除合同并参照违反合同的违约责任请求其承担赔偿责任的,人民法院应予支持。”笔者拟就2023年《合同编通则司法解释》第12条第2款中存在的问题进行分析。

“解除合同”:应被废除

(一)报批义务判决具有可执行性

2023年《合同编通则司法解释》第12条第2款规定的“仍不履行”,应该缩小解释为“经人民法院强制执行仍不履行”。其理由如下:(1)报批义务判决具有可执行性。最高人民法院民事审判第二庭、研究室(以下简称最高人民法院)指出,“有一种观点认为,报批义务需要义务人有所作为,而义务人是否从事某种行为涉及行为自由问题,不具有可执行性,因而不能强制执行报批义务。我们认为,此种观点混淆了人身自由与行为自由,是错误的……要求转让人履行报批义务尽管在一定程度上限制了行为人的行为自由,但并未侵害其人身自由,因而可以请求强制实际履行。”(2)有先例。《全国法院民商事审判工作会议纪要》第40条前段规定,“人民法院判决一方履行报批义务后,该当事人拒绝履行,经人民法院强制执行仍未履行,对方请求其承担合同违约责任的,人民法院依法予以支持……”。

(二)执行措施

依据《民法典》第581条,2003年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称“2003年《民事诉讼法》”)第21章“执行措施”,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉执行程序若干问题的解释》第26条第1款和第2款,2022年修正的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第503条第1款,执行措施包括以下四类:直接强制、代替执行、准间接强制、妨害民事诉讼的强制措施。

最高人民法院指出,“《合同法司法解释(二)》第8条进一步规定:经批准才能生效的合同,人民法院可以根据案件

的具体情况和相对人的请求，判决相对人自己办理有关手续，由怠于履行报批义务的当事人承担相关费用及损失……但在报批义务人拒不配合的情况下，相对人的自行申报行为往往难以备齐批准所需的文件，最终很难获得批准，导致这一规定仍难以落地。”这说明，对于报批义务不宜采取代替执行措施。然而，最高人民法院并未指明可以采取哪些其他执行措施。

从立法论而言，应该对报批义务获得准予行政许可的可能性予以科学分类，并设置不同的执行措施。

1. “报批后获得批准的可能性非常高”的类型

最高人民法院指出，“如果报批义务是整个交易中最关键的环节，并且依据交易惯例报批后获得批准的可能性非常高的情况下，违反报批义务的缔约过错责任可以非常接近于违约责任”。因此，在实践中存在“报批后获得批准的可能性非常高”（如85%以上）这一类型。在此情况下，人民法院应该采取旨在转移权利的直接强制措施，理由如下。

（1）法律并未要求数学意义上的精准。例如，2018年修正的《刑事诉讼法》第55条第2款规定了“排除合理怀疑”制度。再如，《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》（法释〔2001〕33号）第73条第1款规定了优势证据制度。因此，执行机构可将“报批后获得批准的可能性非常高”视为完全可能。同时，这也有利于督促报批义务人履行报批义务。这是因为仍然存在较小的未获准予行政许可的可能性。

（2）采取准间接强制措施、妨害民事诉讼的强制措施并无实益。报批义务即向行政机关提出行政许可申请的义务。在形式上无疑属于2003年《民事诉讼法》第263条规定的“法律文书指定的行为”。因此，对于报批义务人可以采取准间接强制措施、妨害民事诉讼的强制措施。然而，在“报批后获得批准的可能性非常高”的情况下，即使报批义务人迫于执行措施而履行报批义务，也会得到准予行政许可。

（3）报批义务与转让财产权利密切相关。最高人民法院指出，从司法实践的情况看，常见的批准生效合同主要包括以下情形：一是金融企业超过法定比例的股权转让合同；二是国有资产转让；三是探矿权采矿权转让。

只有报批义务人履行报批义务，行政机关才有可能作出准予行政许可的决定。只有作出准许的决定，非“报批义务及相关条款”的条款才能生效。只有它生效，报批权利人才请求报批义务人转让上述权利。从这一角度而言，报批义务是工具、是手段。在“报批后获得批准的可能性非常高”的情况下，报批义务在实质上属于2003年《民事诉讼法》第260条第1款规定的“法律文书指定交付的财物”。对此完全可以采取直接强制措施。

2. 报批后获得批准的可能性非常低的类型

从逻辑上说，既然在实践中存在“报批后获得批准的可能性非常高”这一类型，就会存在报批后获得批准的可能性非常低的类型。在此情况下，人民法院不应采取任何执行措施，理由如下：（1）法律并未要求数学意义上的精准。（2）采取准间接强制措施、妨害民事诉讼的强制措施并无实益。在报批后获得批准的可能性非常低的情况下，即使报批义务人迫于执行措施而履行报批义务，也不会获得准予行政许可的决定。（3）报批义务与转让财产权利密切相关。如果行政机关根本不会作出准予行政许可的决定，报批义务人就不会承担转让金融企业超过法定比例的股权、国有资产、探矿权采矿权的债务。因此，无需为了执行报批义务的判决而执行判决。（4）这也会减轻执行机构的负担。

3. 报批后获得批准的可能性适中的类型

从逻辑上说，既然在实践中存在“报批后获得批准的可能性非常高”、报批后获得批准的可能性非常低这两种类型，就必然存在介于两者之间的报批后获得批准的可能性适中的类型。在此情况下，人民法院应该先后采取以下两类强制措施。

第一，应该采取准间接强制措施、妨害民事诉讼的强制措施，理由如下：（1）报批义务在形式上属于2003年《民事诉讼法》第263条规定的“法律文书指定的行为”。（2）报批义务人履行报批义务对其自己有利。在报批义务人向行政机关提出行政许可申请的情况下，既有可能获得准予行政许可，也有可能未获得准予行政许可。在后一情况下，报批义务人不会承担转让金融企业超过法定比例的股权、国有资产、探矿权采矿权的债务。（3）这也可以避免人民法院采取直接强制措施。

第二，如果采取准间接强制措施、妨害民事诉讼的强制措施无果，则采取旨在赔偿损失的直接强制措施，理由如下：（1）不能采取旨在转让金融企业超过法定比例的股权、国有资产、探矿权采矿权的直接强制措施。既然报批义务未被履行、行政机关无从作出准予行政许可的决定、非“报批义务及相关条款”的条款并未生效，报批义务人就尚未承担转让金融企业超过法定比例的股权、国有资产、探矿权采矿权的债务。（2）在实际上拒绝履行报批义务导致履行利益损失。只有报批义务得到履行，行政机关才能作出准予行政许可的决定，非“报批义务及相关条款”的条款才能生效并履行。

采取旨在赔偿损失的损害赔偿金应该基于以下两个因素确定：一是违反非“报批义务及相关条款”的条款造成何种损失。违反报批义务的实质是，阻止非“报批义务及相关条款”的条款生效，从而不承担债务；这与债务生效之后拒绝履行、迟延履行在实质上相同。二是应乘以一定的系

数。报批义务即使得到履行,“审批机关能否批准某一具体的交易具有一定程度的不确定性”。顺便指出,人民法院在制定报批义务的判决时,应该附带地确定若执行未果则应赔偿损失的金额,理由如下:(1)报批义务在形式上属于“法律文书指定的行为”。为了维护报批义务人的人格尊严,不能采取直接强制措施。(2)这可以预防执行无果后报批权利人再次起诉,从而维护社会资源、国家资源。

Q 赔偿责任的性质:应属违约责任

最高人民法院指出,2023年《合同编通则司法解释》第12条第2款规定的“赔偿责任”属于“缔约过失责任”。其理论基础是,非“报批义务及相关条款”的条款“未生效”;“即便《民法典》第502条明确规定了报批义务,也不能否认其本质上属于基于诚信原则产生的可以独立请求的先合同义务”。

2023年《合同编通则司法解释》第12条第2款规定的“赔偿责任”应该属于“违约责任”。其理由如下:(1)报批义务并非基于诚信原则产生。最高人民法院指出,“在合同审批中,审批机关介入的是当事人之间的私法交易,审批结果是否同意当事人的申请,间接影响了合同效力”。最高人民法院还指出,合同未获批准,则整个合同未生效。未生效合同不是有效合同,也不是无效合同,报批义务及相关条款独立生效。很显然,报批义务是基于当事人的协议产生的义务,是意思表示的产物。(2)报批义务并非合同义务。既然“报批义务及相关条款独立生效”,报批义务就属于合同债务。依据《民法典》第577条,既然它属于合同债务,违反此类债务就应引起违约责任。

Q 赔偿范围:应该适用关于违约赔偿损失的一般规定

最高人民法院指出,就(赔偿)责任范围而言,参照违约责任处理。也就是说,报批义务人依据非“报批义务及相关条款”的条款承担多少违约损害赔偿,就应承担多少缔约过错赔偿责任。其理论基础是:在“迟延履行报批义务”的情况下,“义务人承担的是缔约过错责任,其责任可能接近于违约责任,但从理论上说仍然要轻于违约责任”。然而,在报批义务人被“判令报批后仍然拒绝履行报批义务”的情况下,报批义务人的过错更大。

报批义务人应该依据关于违约赔偿损失的一般规定赔偿损失。其理由如下:(1)缔约过错的程度与赔偿责任范围无关。“过错分为故意和过失”。过失分为“重大过失”和轻

微过失。轻微过失分为具体的轻过失和抽象的轻过失。在赔偿责任的范围上,“缔约过失责任的赔偿范围以受损害的当事人的信赖利益的损失为限。”依据《民法典》第500条,“缔约过失责任的赔偿范围”并未基于过错程度予以区别对待。(2)“迟延履行报批义务”与拒绝履行报批义务判决均属无过错责任。《民法典》第577条规定的违约责任属于无过错责任。因此,迟延履行无需具备过错这一要件。同时,2023年《合同编通则司法解释》第12条第2款并未要求“仍不履行”具备“过错”这一要件。因此,它也属于无过错责任。(3)行政机关是否作出准予行政许可的决定具有不确定性。因此,即使根据违约责任范围确定缔约过错责任范围,也应乘以一定的系数。

Q 结束语

综上所述,2023年《合同编通则司法解释》第12条第2款存在三个方面的问题。(1)它虽然暗示不宜采取代替执行的执行措施,但并未指明应该采取哪些其他执行措施。从立法论而言,执行措施应分为以下三类:①在“报批后获得批准的可能性非常高”的情况下,人民法院应该采取旨在转移权利的直接强制措施。②在“报批后获得批准的可能性非常低”的情况下,人民法院不应采取任何强制措施。③在“报批后获得批准的可能性适中”的情况下,人民法院先应该采取准间接强制措施、妨害民事诉讼的强制措施。然后,如果采取措施未果,则采取旨在赔偿损失的直接强制措施。(2)它规定赔偿损失责任属于缔约过错责任。从立法论而言,它应该属于违约责任。(3)它规定赔偿范围应该根据违约责任范围确定。从立法论而言,赔偿范围应该依据一般的关于赔偿损失的违约责任制度确定(即违约责任乘以系数)。

参考文献

- [1]尹潇潇.不履行报批义务的损害赔偿责任研究[D].郑州:郑州大学,2022.
- [2]罗雯雯.未履行报批义务的合同责任[D].武汉:中南财经政法大学,2023.
- [3]周维.论违反报批义务的民事责任[D].重庆:西南政法大学,2021.

作者简介:

陈竟怡(2003—),女,汉族,浙江宁波人,硕士研究生,苏州大学法学院,研究方向:民商法学。