

保全新规，对谁利好？

作者：高苹、章剑舟、潘琳琳

引言：《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》（本文中简称“新规”），已于今日开始施行了，这部新规在实务界反响很大，亮点颇多，让律师来带你看看，在纠纷中的债权人或债务人，新规究竟对谁利好？

财产保全是为保障生效裁判的顺利执行、避免胜诉债权人权利遭受损失，而对当事人处分相关财产予以限制的一种诉讼保障制度。这项制度在保证民事诉讼顺利进行、保护当事人合法权益、缓解执行难、维护司法权威方面发挥着重要作用。但实践中，因财产保全设置的要求偏高、司法实践中执法尺度难以统一、操作不规范等引发的保全难和保全乱问题比较突出，难以保障债权、有效遏制债务人隐匿、转移财产，难以平衡保护债务人合法权益。为充分发挥保全制度应有的作用，以保全促和解、以保全促执行，从源头上缓解执行难，最高人民法院在总结审判执行实践经验的基础上，出台了这部司法解释。

一、对债权人的利好消息

从保障债权人实现债权的角度，新规有不少突出的亮点，体现了对债权人的保护。

1、及时性，明确了裁定和执行的时限

为防止债务人转移、隐匿财产，债权人一般会在起诉时一并提出财产保全申请。《民事诉讼法》中对非紧急情况下法院作出保全裁定和执行保全的期限没有明确规定，承办法官虽然会为诉讼保全优先调整工作安排，但在法院案件数量巨大的形势下，法定时限的缺位就可能会导致保全无法及时完成，那么债权人申请保全的目的就会落空。新规针对这个问题，对作出裁定和执行保全的时限明确规定为“5 日内”，确保了财产保全的及时性，是债权人实现债权的有利保障。

2、效益性，担保数额不超过保全数额的 30%

《民事诉讼法》对诉讼保全的担保数额未作规定，实践中通行做法是提供全额担保。实际上，全额担保的数额通常远远高于可能对被保全一方造成的财产损失，导致担保要求过高，使得部分债权人可能无力提供全额担保，保全适用比例较低，保全作用难以有效发挥。各地法院在此方面已做了有益探索，北京法院“以全额担保为原则，不低于标的数额 20%的现金担保为例外”的做法，取得了良好的效果。新规对保全担保数额予以合理确定，规定诉讼保全的担保数额不超过请求保全数额或争议标的财产价值的 30%，大大降低了债权人申请保全的成本，提高了申请保全的效益性。同时，新规还规定法院有权责令追加担保，以弥补担保数额过低可能导致的损失，以平衡保护各方当事人的合法权益。

3、多样性，接受财产保险方式提供担保

新规在《民事诉讼法》原认可的传统担保方式基础上，对各地法院的创新做法予以吸收，承认了当事人向保险公司购买财产保全责任保险、由保险公司为其财产保全提供担保书的担保方式。这种新的担保方式，有助于增强债权人的担保能力，进一步降低保全门槛，提高保全适用比例，受到了债权人的欢迎。新规刚刚实施，已有不少当事人迫不及待主张要采用此种方式进行担保，期待新规能尽早在各地法院全面落地实施。

4、豁免性，多种情形下可不提供担保

《民事诉讼法》上就保全是否需要提供担保仅表述为“根据案件的具体情况决定”，而在缺乏明确判断标准的情况下，法官为了保险起见几乎都要求申请人提供担保，这就使得一些经济困难的债权人望而却步，不得不放弃申请保全。新规第一次以列举的形式明确了不提供担保的情形，这就使得追索赡养费、扶养费、抚育费、抚恤金、医疗费用、劳动报酬、工伤赔偿、交通事故人身损害赔偿的当事人，婚姻家庭纠纷案件中遭遇家庭暴力且经济困难的当事人，因见义勇为遭受侵害请求损害赔偿的当事人等弱势群体也可以轻松拿起财产保全这个诉讼利器保护自身权益。同时，对于人民检察院提起的公益诉讼涉及损害赔偿的，申请人为有清偿能力的金融机构的，也因申请主体的特殊性而获得了担保豁免权。值得注意的是，新规还在上述“案由+主体”的列举之外规定了一项类似兜底条款的规定，即“案件事实清楚、权利义务关系明确，发生保全错误可能性较小的”，也可以不提供担保。

5、科技性，网络执行查控系统可在保全阶段使用

《民事诉讼法》要求保全申请人提供被保全人明确的财产线索和财产信息，这就对偶发交易、侵权纠纷中的债权人提出了与生活常理不符的过高要求，对其申请保全造成了极大的技术障碍，常使债权落空。而近年来人民法院的信息化发展突飞猛进，建立起了网络执行查控系统。法院执行部门可以在很短的时间内，通过互联网查控被执行人遍布全国范围内的存款、车辆等主要财产，极大提高了查找被执行人财产的能力和效率。新规对在保全阶段使用该系统查询财产信息开通了法定权限，这无疑是对信息不对称的债权人的重大福利。应当注意的是，申请法院去动用该科技化手段有一个前提，是申请人需首先能够提供“具体的财产线索”，笔者理解为申请人至少应该能提供财产类型、产权登记机关、被保全人身份信息，并达到法院能够通过定向查询检索到明确财产信息的程度。

6、实质性，保全特殊动产需核实现状

在以往的操作实践中，因保管难度、费用较高等因素，人民法院对汽车、航空器等特殊动产实施保全措施，一般仅是到登记管理部门进行转让冻结，采用扣押手段实施保全的做法在实践中较为少见。这种保全方式只能防止债务人转让所有权，对于特殊动产的占有、使用情况很难控制，甚至连状态信息都无法获知。这就可能让特殊动产的保全流于形式，如若特殊动产毁损、灭失，债权人的利益仍无法实现。新规要求除被保全人下落不明的以外，人民

法院应当责令被保全人书面报告该动产的权属和占有、使用等情况，并予以核实，这就使得特殊动产的保全更具有实质化意义。

二、对债务人的利好消息

从平衡保护债务人利益的角度，新规也呈现了相应的规制，为债务人争取了一些主动。

1、保密性，财产信息不得泄露

新规为债权人便利允许在保全实施阶段应用网络执行查控系统来查询债务人的财产信息，同时也考虑到平衡保护债务人的需要，避免债权人因滥诉使用查控系统进而损害债务人利益，新规对法院的保密义务进行了专门规定，保密性条款大大减少了债务人的隐忧。人民法院对查询到的被保全人财产信息，应当依法保密。除依法保全的财产外，不得泄露被保全人其他财产信息，也不得在财产保全、强制执行以外使用相关信息。

2、克制性，减少对债务人产权的影响

新规在确保实现保全目的的情况下，对限制债务人的产权方面采取了克制的态度，以最小影响的原则依法保护债务人产权，体现了对债务人的尊重，保障其生产经营的基本需要。新规明确，被保全人有多项财产可供保全的，在能够实现保全目的的情况下，人民法院应当选择对其生产经营活动影响较小的财产进行保全，对厂房、机器设备等生产经营性财产进行保全时，指定被保全人保管的，应当允许其继续使用。财产保全期间，在不损害债权人合法权益的情况下，允许债务人对被保全财产自行处分。

3、严谨性，杜绝超范围保全

为防止债权人恶意保全、明显超标的保全导致债务人生产生活困难，对司法实践中的保全乱象进行针对性规制，新规对禁止超范围保全进行强调：可供保全的土地、房屋等不动产的整体价值明显高于保全裁定载明金额的，人民法院应当对该不动产的相应价值部分采取查封、扣押、冻结措施，但该不动产在使用上不可分或者分割会严重减损其价值的除外。对银行账户内资金采取冻结措施的，人民法院应当明确具体的冻结数额。

4、必要性，及时解除保全

保全措施是对债务人产权的极大限制，需以必要性为实施原则，当继续保全不再具有必要性时，债权人应当及时申请法院解除保全，否则将对债务人承担赔偿责任。同时，新规也赋予了债务人申请解除保全的主动权。当被保全人能够提供充分有效的担保时，债务人有权申请解除保全，但对作为争议标的的财产申请解除保全的，须经申请保全人同意；当债权人在采取诉前财产保全措施后三十日内不依法提起诉讼或者申请仲裁的，仲裁机构不予受理仲裁申请、准许撤回仲裁申请或者按撤回仲裁申请处理的，仲裁申请或者请求被仲裁裁决驳回的，其他人民法院对起诉不予受理、准许撤诉或者按撤诉处理的，起诉或者诉讼请求被其他人民法院生效裁判驳回的以及其他应该的这六种情形下，申请人有义务及时申请解除保全，被保全人也可以申请解除保全。

5、救济性，防止保全违法错误

在财产保全的语境下，被保全人并非是无力的、被动的，新规以三个条文分别规定了保全当事人和案外人的三种救济途径：申请保全人和被保全人有权就财产保全裁定向裁定法院提出复议一次；申请保全人、被保全人、利害关系人有权就保全裁定实施过程中的执行行为违反法律规定提出书面异议；案外人和申请人还有权最终通过执行异议之诉。对于这些异议和诉讼，人民法院必须予以审查、审理，多措并举全面防止发生保全违法和保全错误，保护各方当事人的合法权益。

除了以上两个方面的安排，新规还用多条衔接性规定妥善处理了法院裁定部门和执行部门、法院与协助执行的单位、保全法院与在先轮候查封的执行法院、保全程序与执行程序、再审案件与保全申请等多对矛盾之间的关系，形成了一个完备的规制体系，大大提升了诉讼保全制度的规范化效果，对平衡保护纠纷中债权人和债务人的利益将发挥重要的作用。