

执行 调研

朱劭纯 沈丽 马亚龙

以“双向互促”健全市场主体救治和退出机制

——关于苏州法院推进“执破融合”机制改革情况的调研报告

2022年7月以来,针对“执转破”制度在启动方式、程序衔接和资源共享等方面存在的问题,江苏省苏州法院启动“执破融合”机制改革,探索推动执行和破产两种程序从“单向转化、前后衔接”变为“双向互促、一体推进”,充分发挥执行程序的强制功能与破产程序的清算、重整功能,助力和保障市场主体出清和重生。改革后,“执破融合”机制成效如何?运行中还存在哪些堵点和痛点?如何进一步深化改革,健全市场主体救治和退出机制,促进执行难源头治理,优化法治化营商环境?对此,江苏省苏州市中级人民法院成立课题组,对2022年至2024年全市法院“执破融合”机制改革推进情况进行了专项调研。

一、基本情况

2022年7月至2024年12月,苏州法院共受理“执破融合”案件2391件,占同期全市法院受理破产案件数的74%,其中2022年(7月至12月)340件,2023年1012件,2024年1039件,呈明显上升趋势。19个“执破融合”案例入选上级法院发布的相关典型案例。“执破融合”机制改革调研报告被中国社会科学院《法治蓝皮书》收录。在中国营商环境评价中,苏州“商业纠纷解决”“办理破产”指标获评全国标杆。

一是理念融合,追求债务清理效果最优解。在执行程序中融入破产挽救理念,最大程度挽救困境企业。在案件执行中,通过主动甄别,对于暂时陷入困境但还有营运价值的被执行企业,尽量避免对其核心资产采取强制执行措施,而是及时将案件转入破产重整、和解程序,努力帮助企业维持运转、脱困重生。为更好实现困境企业的有效救治,2024年5月,在全面整合企业庭外债务重组指引中心、企业重组投资人库等各类企业挽救纾困平台功能基础上,苏州两级法院均成立了企业重整中心,为困境企业提供庭外重组、自行和解、破产重整一站式全方位纾困服务。改革以来,适用破产

重整、和解程序帮助153家企业脱困重生。强化资源优化配置理念,促进涉企终本案件出清。树立“企业被执行人无终本”理念,针对大量缺乏挽救必要的被执行企业持续消耗社会资源、执行资源问题,主动对涉企终本案件进行甄别排查,对于符合破产清算条件的被执行企业,有序推进涉企终本案件出清。依托“执破融合”机制,全市法院累计消化诉讼案件12215件、执行案件37811件,清理破产企业债务577亿元,出清“僵尸企业”1276家,盘活土地、房产239.75万平方米,安置职工10133人。

二是业务融合,有效整合办案资源。推进办案专业化。在执行机构内设置由执行法官和破产法官组成的“执破融合”团队,负责集中办理“执破融合”案件的甄别、审查、立案、审理等工作,实现审判人员专业化、审判工作专业化。通过组建“执破融合”团队,充分发挥破产法官的专业审判优势和执行法官的调查优势,从而准确把握破产启动时机,促进执行程序与破产程序实现与破产程序的概括清偿功能一体融合。2022年至2024年,全市法院裁定受理的“执转破”案件中,案件终本前移送破产程序的占比由16%上升到40%。制定“执破融合”工作指引,明确“执破融合”案件的适用范围、

业务规则和工作标准,简化执行案件移送破产要求,统筹推进执破协作配合的具体内容,推行标准化流程、模板化文书,让“执转破”案件办理全流程有章可循,确保高效规范。人才培养常态化。建立破产审判专业人才培养库,常态化开展业务培训,通过案例交流、实践交流,培养既善执行又懂破产的复合型人才。举办“执破融合”机制改革交流会,成立苏州法院执行智库,为“执破融合”改革提供理论支撑和智力支持。改革以来,苏州两级法院开展破产法官和执行法官同堂培训100余次,40余篇学术论文在全国法院学术讨论会、中国破产法论坛、江苏省法学会执行法学会研究会等征文活动中获奖,1项工作经验入选江苏法院司法改革典型案例。

三是手段融合,充分释放叠加效能。注重以破促执。针对采用拍卖、变卖等传统执行手段处置特殊类型执行财产效果不理想问题,参考破产的思维和方法,提升债务整体清偿效果。如在某油品公司执行案中,借鉴破产重整方式,促成第三方对加油站及成品油零售资质进行整体收购,破解了执行中难以客观评估经营资质价值问题,该案入选人民法院助力中小微企业发展典型案例。注重以执促破。在审理破产案件时,充分运用

执行程序中作出的评估、鉴定或审计报告等工作成果,减少不同程序间的转换、协调成本,提高工作效率。强化拘传、罚款、拘留、清场等强制措施在破产案件办理中的运用,实现“控人、控物、控印章、控账册”,为破产程序推进扫清障碍,帮助破产管理人顺利接管破产财产。同时充分利用执行财产变现平台和规则处置破产财产,提高破产财产处置效率和债权清偿率。

四是资源融合,府院联动凝聚工作合力。苏州法院注重依托综合治理执行难工作大格局,构建“执破融合”工作府院联动机制,加强与市场监管、税务、人社、信用等部门常态化沟通协作,统筹推进解决破产程序中工商注销、税款缴纳、职工安置、信用修复等难题。如:昆山法院在涉某置业公司系列执行案办理中,面对被执行人名下主要财产是“烂尾楼”且债权人众多、利益难以平衡的执行困境,该院引导债权人申请“执转破”。进入破产清算程序后,该院依托府院联动机制,积极与市场监管部门沟通协作,恢复了被执行公司的营业执照。此后法院裁定将清算程序转为重整程序,并推动引入投资用于债务偿还、工程续建,最终实现“保交楼、稳民生”目标。

五是路径融合,积极推进个人债务集中清理。将“执破融合”机制延伸适用于个人债务集中清理工作中,一体推进企业破产和类个人破产,构建债务集中清理大格局,完善执行案件退出路径。发挥执行部门“债务人筛选”优势,优先从终本案件库中筛选被执行人现有财产不足以清偿所有债务且不存在违背诚信情形的案件,开展个人债务清理,从而降低受理门槛和程序成本,让试点工作积极稳妥推进。截至2024年底,全市法院共受理个人债务清理案件383件,结案267件,累计清偿债务总额2195万元,消化一批涉及自然人的无财产可供执行案件。根据债务人负债金额、债权人数量等状况,通过缩短债权申报期,减少公告环节和期

间、简化债权人会议流程等方式,最大限度地提升案件办理效率。

二、问题审视

一是债务人申请企业破产动力不足。从苏州地区看,不少企业经营者为企业债务提供连带担保,当企业陷入破产时,并不能免除经营者个人债务,故对申请企业破产态度消极,导致“僵尸企业”难以“应转尽转、当破必破”。从过去三年苏州法院“执转破”案件的申请主体看,债务人主动申请的比例不到2%,有3家基层法院办理的“执转破”案件中甚至没有债务人主动申请。

二是破产挽救功能发挥还不够充分。虽然依托“执破融合”机制前移了破产审查和移送节点,但2022年至2024年,全市法院大多数执行程序仍在终本后移送,而在执行程序前移送的比例仅为6.1%。另外,适用破产重整、和解程序的案件仅占全部“执破融合”案件数的6.4%。这说明破产程序对市场主体的救治功能发挥还不够。

三是个人债务清理试点效果有限。由于缺乏个人破产法律制度支撑,导致个人债务清理工作只能在参与分配、执行和解等现有制度框架内“闪转腾挪”“迂回前进”,无法适用“多数决”规则强制约束持异议的债权人,而银行、地方金融机构受审批权限、考核要求、合规管理等因素影响,参与个人债务清理的积极性也不高,导致个人债务清理成功率较低。试点以来,全市法院个人债务清理案件13人,此外,社会公众对个人债务清理功能认识不足也是影响试点效果的重要因素。

四是执行和破产办案信息共享仍然存在壁垒。执行案件无法便捷获取破产案件受理信息,容易出现债务人已进入破产程序,但法院仍受理其作为被执行人的执行案件,影响源头治理工作效果。同样,破产法官不能直接使用网络查控系统实时获取债务人财产信息,仍需破产管理人持法院调查令以线下方式进行财产清查工作,制约破产办案效率的提升。

三、对策建议

针对上述问题,为补齐市场主体救治和退出机制的短板,建议从以下几个方面深化“执破融合”机制改革,促进市场有序出清、盘活资源,推进解决执行案件高位运行的问题。

一是探索建立个人破产制度。建议国家立法机关在总结类个人破产试点经验做法的基础上,建立中国特色的个人破产法律制度,补齐市场主体救治和退出机制短板,让更多“诚实而不幸”的债务人有“经济重生”的机会,从制度上解决企业破产中部分债务人申请破产意愿不强的问题,为自然人作为被执行人无财产可供执行案件建立出口。同时,加强宣传引导,消除债权人的顾虑以及债务人的心理压力,引导社会公众对个人破产制度的了解和认同,营造“诚信可重生、失信必惩戒”的社会氛围。

二是进一步发挥破产程序的挽救功能。深刻认识破产制度本质上是保护性法律制度,是保护善良守法的债务人债务豁免和接受社会救治权利的制度。完善困境企业重整价值识别机制,及时发现运行异常企业、风险企业,提供重整指引、融资支持,促进尽早恢复健康发展。探索建立困境企业“分类预警+快速重整+信用修复”综合挽救工作机制,为债务清偿和清算重整事务有序推进提供保障。积极探索将破产审查关口前移,通过立案前关联案件审查,推进“立转破”“诉转破”工作,尽早救治有营运价值的企业。

三是推进执行破产信息互通共享。建议以“一张网”建设为契机,努力打通立案、审判、执行、破产相关系统数据壁垒,努力实现同一法院内部和不同法院之间关联案件、财产查询结果、财产评估结果等信息资源共享互通。在此基础上,逐步探索与工商、税务等部门相关业务系统的有效对接,实现被执行人身份信息、税费情况、职工安置等“执破融合”信息的跨部门联动共享,有效提升案件办理效率和效果。(作者单位:江苏省苏州市中级人民法院)



精准识别重整价值 盘活破产企业资源

——浙江开化法院“执破融合”助力企业“涅槃重生”

周凌云 汪昕 徐晰莉

【案情介绍】

某建设公司成立于1999年,注册资本8018万元,主要经营范围包括房屋建筑工程、水利工程、园林工程等,具有建筑工程施工总承包壹级、市政公用工程施工总承包壹级等多项建筑企业资质。

自2015年起,某建设公司频繁发生建设工程施工合同纠纷,大量垫付的工程款无法及时收回,导致公司出现债务危机,经营陷入困境。后因公司法定代表人犯非法吸收公众存款罪被追究刑事责任,公司经营情况进一步恶化。截至破产受理前,某建设公司在浙江省开化县人民法院有被执行案件25件,执行标的总额2657万余元,均未能履行完毕,故债权人向开化法院申请启动“执转破”程序。

2023年4月,开化法院裁定受理某建设公司破产重整案。案件审理过程中发现,该破产案件债权人涉及及高薪职工、集资参与人、材料供应商、实际施工主体等各类人员共200余户,涉及债权金额总计4.08亿元。各方之间利益冲突明显、矛盾尖锐,而公司固定资产严重不足,重整推进困难。

【法院做法】

一、执破融合,维护重整资产保值增值。一是坚持善意文明执行理念。开化法院对某建设公司的厂房、工程车辆等经营性资产采取“活封活扣”措施,即查封后公司可以继续经营使用,最大限度减少执行措施对企业正常生产经营的影响。二是加强组织保障。开化法院成立由刑事、破产、执行等部门业务骨干组成合议庭,打破部门壁垒,协同化解企业刑事退赔、资产处置等难题,提高破产审判效率。三是加强业务指导。合议庭指导破产管理人及时对公司应收账款清单进行审计,并主动联系外地法院执行局了解该公司作为债权人的案

件进度,收回应收项目工程款尾款1100余万元,为后续引入重整投资人及进行有效清偿工作打下坚实基础。

二、化解矛盾,激发债权人重整积极性。一是依法公平清偿各类债权。开化法院引导未在“非破”案件中申报债权的集资参与人依法在破产程序中申报债权,确定涉刑债权与普通民事债权同顺位清偿。二是有效缓解各方矛盾。合议庭在第一次债权人会议上详细介绍了某建设公司资产负债状况、经营信息及财务信息,耐心解释如果重整不成功转入破产清算程序,清偿比例极低,债权人利益将受到极大的损失,从而维护和激发债权人的重整积极性。三是公开透明发布信息发布机制。开化法院充分保障债权人的知情权,引导债权人深度参与重整工作。在重整计划表决前,法院召集破产管理人和债权人代表举行答疑会,就重整计划清偿方案和表决机制等专题说明并答疑解惑,积极回应债权人的不同诉求,最终促使各方债权人表决通过重整计划。

三、府院联动,有效提高企业重整效率。一方面,开化法院依托府院联动机制,邀请行业主管部门列席重整投资人评选会,参与意向投资人的遴选工作。通过多方考察,周密调研,鼓励联合参与重整投资的方式,最终确认由衢州当地建筑业企业与浙江省建筑业龙头企业联合作为意向投资人,为破产企业注入新的优质资源。另一方面,开化法院创设共益债务,盘活企业核心资产。针对某建设公司的建筑企业资质即将到期问题,组织召开专题研判会,联系住建部门指导相关办理流程,为公司开辟“绿色通道”,助力公司及时完成资质续期维护。组织召开债权人会议,确定由意向投资人出资对企业资质进行续期维护,并确认若重整失败该部分资金可列为共益债务优先受偿。通过多部门协同配合,高效作战,破产管理人和意向投资人签订了重整投资协议,成功引进投资资金3900万元。

历经9个多月的努力,某建设公司通过破产重整保留企业优质资源,不仅62名职工债权人得到全额清偿,普通债权人也获得了较高比例的清偿,重整计划草案获高票通过。2024年2月1日,开化法院裁定批准某建设公司重整计划,终止重整程序,企业重新焕发生机活力。

【典型意义】

党的二十届三中全会提出,必须更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,实现资源配置效率最优化和效益最大化,既“放得活”又“管得住”,更好维护市场秩序、弥补市场失灵,畅通国民经济循环,激发全社会内生动力和创新活力。

某建设公司作为当地老牌建筑企业,是行业重点单位,对县域基础设施建设和劳动就业保障具有重要意义。开化法院充分利用“执破融合”机制的优势,构建“立审执破”一体化衔接机制,形成妥善化解破产案件的强大合力。一方面,在执行措施的选择上,坚持善意文明执行,采用“活封活扣”措施,最大限度降低执行措施对当事人的不利影响,减少社会资源浪费。另一方面,充分发挥府院联动机制,以“维护市场稳定,激发市场活力”为目标,凝聚破产处置各方力量,保住建筑企业施工资质这一优质无形资产。

此外,开化法院精准识别重整价值,在重整过程中,将施工资质这一无形资产纳入到企业重整价值识别中以及重整投资人招募过程中,成功引入省内行业优质投资人,实现企业起死回生、接续经营,为县域经济高质量发展贡献法院智慧和力量。

(作者单位:浙江省衢州市中级人民法院;浙江省开化县人民法院)

拆除违章设施,恢复原状是执行中较为常见的行为类执行请求。统计分析发现,此类案件的执行完毕率较高,但背后常常需要耗费大量的司法资源,处理不当还容易引发风险。拆违、修复类案件强制执行往往遇到以下难点。

第一,多由相邻纠纷引发,双方矛盾逐步积累。此类案件强制执行前一般都会经历自行协商→居委协调→公安调解→法院诉讼的过程,随着程序的推进,双方的矛盾进一步加深,到了执行阶段就成了一个矛盾总爆发点。从申请执行人角度来看,其容易表现出“得理不饶人”,强烈要求法院加大执行力度;而被执行方面,其囿于自己的思维逻辑,表现出对法院判决的抵触、不认可。

第二,执行依据不甚明确,是否履行认定难。例如,判决要求修复漏水地埋管道,确保不再漏水,被执行人认为修复成本过高,通过物理阻断的方法确保地埋管道无法使用,但申请执行人仍要求修复,是否可以认定被执行人履行完毕?又如,判决要求将门恢复为窗,被执行人改门为窗后,双方关于窗的尺寸大小存在争议,但判决内容没有关于窗尺寸大小的认定。上述问题如何抉择,考验执行人员的智慧。

第三,执行完毕后,容易出现反复。与金钱债权案件执行完毕的终局性不同,此类案件容易出现反复。迫于法院执行压力,被执行人按照判决要求履行了拆违、修复等义务,但容易出现被执行人采取新的妨碍行为,重新回到执行之前的状态。

第四,部分案件履行费用过高,代履行费用来源难。部分案件被执行人下落不明或名下无可执行的财产,但拆违、修复成本高,申请执行人又不愿意垫付相关代履行费用,导致执行程序陷入僵局。

面对上述难点,笔者认为可以从以下四个方面完善拆违、修复类案件的强制执行。

首先,刚柔并济,发挥中华传统美德的作用。处理相邻纠纷应当秉持有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则,讲好六尺巷故事,发挥中华民族传统美德中相互礼让、以和为贵的精神。执行人员可以通过了解纠纷的由来,发挥基层群众自治组织的作用,利用执行和解等制度,化解当事人内心的纠葛,督促被执行人自己履行。对于执行完毕后,被执行人又采取妨碍行为,回复到执行前的状态,可以参照司法解释的规定,如果在执行终结六个月内,权利人可以申请恢复执行;查证属实的,法院还可以对其进行处罚。

其次,间接威慑,发挥迟延履行金等间接执行措施的作用。经过法院前期说服的工作,被执行人仍不履行的,可以通过要求被执行人按日支付一定数额的迟延履行金,或者对其采取限制消费、纳入失信被执行人名单,甚至拘留罚款等间接执行措施迫使被执行人主动履行。

再次,因案施策,发挥代履行制度的作用。通过法院的督促履行等措施后,被执行人还不履行的,经申请执行人同意并垫付代履行费用后,执行法院可以选定符合资格的代履行人实施拆违、修复行为,以实现生效执行依据确定的债权。

最后,审慎兼顾,发挥预备性判决的作用。诉讼阶段,法官经审理查明原告的拆违、修复等诉讼请求可能存在执行不能风险或履行成本过高、不符合比例原则等情形时,可以释明原告提出损害赔偿等预备性诉讼请求,从而作出预备性判决。如此,当执行不能时,申请执行人无须另行起诉主张损害赔偿,预备性判决可以起到防止程序空转,减轻当事人诉累,推动纠纷一次性化解的作用。(作者单位:上海市黄浦区人民法院)

拆违修复类案件强制执行难点及对策

陈丽军