

执行调研

□ 俞 巍

执转破适用失信惩戒措施存在的问题与完善建议

——以上海浦东新区法院执行案件公布失信惩戒信息为视角

随着执破衔接机制的加强,执转破案件不断增多。执行程序中的失信惩戒措施在转入破产程序后是继续适用还是应当解除,既是各方关注的热点问题,也是法律适用的难点问题。本文对此进行深入分析,并根据国务院办公厅今年6月印发的《关于进一步完善信用修复制度的实施方案》精神,结合执行工作和破产审判实际提出优化完善建议。

一、问题由来

近年来,执行移送破产不仅成为破产案件的重要来源,而且成为“终本清仓”的有效手段。通过执破衔接,集约优化司法资源,以执助破、以破清执、降本增效,可以最大程度地保护当事人合法权益。在推进执破衔接机制实践中面临的一个突出难点问题是:对执行程序中已被适用信用惩戒和限制消费措施的被执行人,如何处理其进入破产程序后的信用惩戒问题。对此,有观点认为,进入破产程序后,被执行企业被管理人接管,以督促被执行人履行义务为目的的限制消费、信用惩戒措施已无必要,因此受理被执行企业破产申请后,执行法院应当解除对被执行人采取的限制消费和信用惩戒措施。此观点可称为“执转破当然解除说”。然而,该观点未必完全契合破产制度的宗旨和客观实际,被执行人企业一旦进入破产程序即可获得信用修复和解除限制消费的做法容易引发争议。

二、实践分析

(一)“终本”执行案件普遍适用失信惩戒

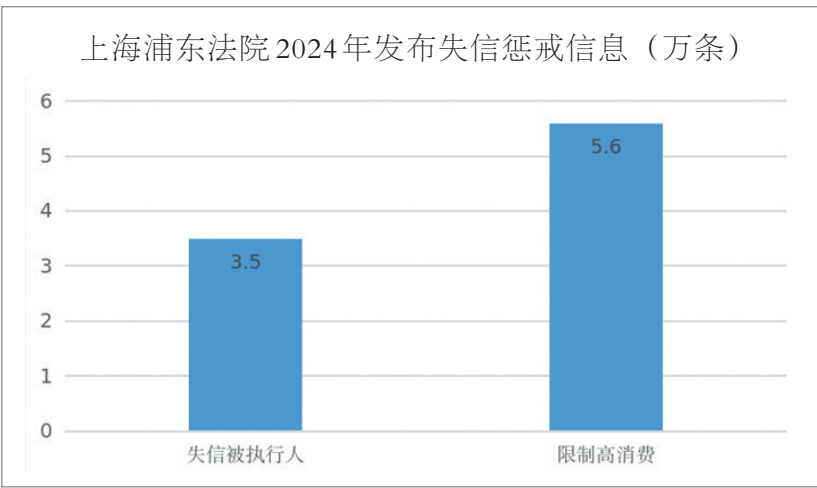
根据《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》,强制执行中对被执行人适用限制消费措施的情形有二:其一,未按执行通知书指定的期间履行生效法律文书确定的给付义务的,执行法院可以适用限制消费令;其二,纳入失信被执行人名单的,执行法院应当适用限制消费措施(即所谓“限高”)。适用限制消费措施的客观要件是被执行人有履行能力,主观要件是被执行人消极履行、规避执行或者抗拒执行。单位被执行人被限制消费后,其法定代表人、主要负责人、实际控制人及直接责任人员不得实施被限制消费行为。同时,根据《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》(以下简称《公布失信

名单规定》),在强制执行中针对以下6种情形适用信用惩戒:有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务;以伪造证据、暴力、威胁等方法妨碍、抗拒执行;以虚假诉讼、虚假仲裁或者以隐匿、转移财产等方法规避执行;违反财产报告制度;违反限制消费令;无正当理由拒不履行执行和解协议。从制度设计的逻辑看,同为间接执行措施的信用惩戒和限制消费,前者的适用条件要高于后者,即被“限高”的被执行人不一定符合信用惩戒的条件,其未必真的“失信”。反之,被纳入失信名单的被执行人,理论上应该已被“限高”。

实践中,面对大量无财产可供执行的案件,往往同时采用上述两种执行措施。一方面,法院根据执行情况和查明事实可以直接认定被执行人严重失信,将其纳入失信名单予以公布;另一方面,根据《最高人民法院关于严格规范终结本次执行程序的规定(试行)》,适用“终本”应当同时符合的5项条件之一为“已向被执行人发出限制消费令,并将符合条件的被执行人纳入失信被执行人名单”。因此,适用“限高”与信用惩戒虽然理论上存在递进关系,实则可以同步实施。以上海市浦东新区人民法院2024年相关数据为例,当年初次执行案件共计33207件,其中终结执行9294件、终结本次执行12849件。同时,全年公布失信被执行人信息3.5万条、限制消费令5.6万条(参见图表)。

(二)被执行人转入破产程序仍有失信可能

破产程序是概括执行程序,是对债务人财产和债权债务的总括清算。人民法院审理破产案件要对债务人资产状况进行全面调查,追究隐匿、转移财产、虚构债务等逃废债行为,还可以运用破产法律制度撤销无偿交易、不公平交易、放弃债权等诈害行为。如果上述行为在执行程序中已被发现,申请执行人可以提起相关诉讼,执行法院也应当对被执行入予以失信惩戒。如果上述行为是在



破产程序中被发现,管理人应当依法使破产撤销权或者请求确认无效破产行为。但由于我国企业破产法未就债务人失信惩戒作出规定,近年来出台的一些司法文件,如《全国法院民商事审判工作会议纪要》《关于推进破产案件依法高效审理的意见》虽然规定了依法拘留、限制出境等若干强制措施,但均未提及失信惩戒措施,因而破产法院是否有权适用失信惩戒措施不无疑问。如果被执行人因“执转破”或者申请破产清算,若按照“执转破当然解除说”,则其原来的失信惩戒和“限高”状态将会被执行法院解除。按此,同一失信被执行人在执行程序与破产程序下的不同对待,可能会给失信企业及其法定代表人、实际控制人提供可乘之机,失之偏颇。

既有实践中,不少进入破产程序的债务人已经历了执行程序。“执转破”前已被适用失信惩戒的债务人,除非能够满足法定条件(相关规规定为《公布失信名单规定》第十条第一款,《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》第16条、第17条),执行程序一般不轻易删除失信名单和解除“限高”。既然被执行人在破产程序前存在失信行为,其在破产程序中同样存在失信的可能。我国企业破产法要求债务人向法院提交财产状况、财务会计报告、债权债

务清册,配合管理人接管财产、账簿等资料,债务人的法定代表人等有关人员要履行配合清算义务。但债务人规避、抗拒接管的现象在破产实践中时有发生,不少破产衍生诉讼的司法裁判认定董事高管、实际控制人违反配合清算义务,应当承担赔偿责任。司法实践对被执行人“失信”还是“失能”的判断并非“非黑即白”,法院依法受理破产申请与债务人是否失信并无必然联系。启动破产程序本身并不能当然制止失信债务人的背信逃债行为。

(三)部分实践对相关规定的理解有所偏差

根据《公布失信名单规定》第十条第一款规定,因审判监督或破产程序,人民法院依法裁定对失信被执行人中止执行的,应当在三个工作日内删除失信信息。司法实践若将此款规定作为“执转破当然解除说”的规范依据,并不妥当。在被执行人进入破产程序后,仍应以符合法定条件为原则,以特殊情况为例外,作为是否解除失信惩戒措施的判断标准。

具言之,根据企业破产法,人民法院受理破产申请可以根据不同情况可进入重整、和解、清算三种程序。在重整、和解案件中,法院裁定批准重整计划或者认可和解协议,后续进入债务人执行阶段。为支持企业能够正常开展经营,便利

企业履行重整计划或和解协议,帮扶企业脱困再生,目前各地都将企业信用修复纳入办理破产府院协调机制之中。因此,对重整、和解成功的债务人,删除失信信息并解除“限高”具有正当性和合理性。如果是破产清算程序,除前述分析外,还可能存在经审查发现债务人不符合破产原因而裁定驳回申请的情形。因此,考量破产审判实践,执行法院删除债务人的失信信息应该在破产法院裁定宣告破产后再进行。就目前上述规定中“因破产程序”之解读,在实务上应当作为“因宣告破产”理解更为合适。

三、完善建议

(一)落实国家完善信用修复制度的最新精神

今年3月21日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于健全社会信用体系的意见》,要求全面强化司法执法体系信用建设,提高虚假诉讼违法失信成本,严格失信被执行人认定程序,优化相关失信惩戒措施。6月22日,国务院办公厅印发《关于进一步完善信用修复制度的实施方案》,对协同推动破产重整、破产和解企业高效修复信用作出部署。方案明确:重整计划或和解协议执行期间,企业持人民法院出具的批准重整计划或认可和解协议的裁定书提出信用修复申请,行业主管部门可以通过暂时屏蔽相关失信信息、添加声明、更新信用评价结果等多种方式积极帮助企业暂时恢复信用,并将相关信息提供给“信用中国”网站,暂时解除相应失信惩戒措施,推动重整计划或和解协议顺利执行。重整计划或和解协议执行完毕后,行业主管部门应当重新评定企业信用状况,及时更新信用信息,并向“信用中国”网站共享更新后的信用信息,保障企业正常经营和后续发展。上述意见和方案对于当前推进执破衔接工作,完善强制执行制度和破产制度,优化完善失信惩戒机制,更好发挥破产制度保护债权人和救治困境企业并重的效能,促进经营主体诚实守信,维护司法公信具有十分重要的指导意义。

(二)优化完善司法适用措施

在完善司法措施方面,人民法院可以组建执破融合团队,对执转破案件和经历过“终本”程序的被执行人进入破产程序后是否可以解除失信惩戒进行评判。经审查后认为存在隐匿、转移财产,无偿或者以不合理的低价转让财产的,上述已采取的措施暂缓解除。对于转入重整或者和解程序的被执行人,经破产法院审查认为有重整价值和和解可能的,可以在实质性推进重整、和解的进程中,适时暂停实施“限高”,助力企业挽救再生。对于重整计划、和解协议获得法院批准认可的债务人,对其采取的“限高”措施应予解除。对于转入破产清算程序的被执行人,其法定代表人、主要负责人、实际控制人能够主动全面移交企业财产、账册等资料,积极履行配合清算义务的,经债权人会议同意,法院可以暂停实施“限高”。

(三)推进完善执行、破产法律制度

在将来司法解释和法律修订方面,可同时在执行程序和破产程序加以完善:

1.在执行程序方面,建议优化《公布失信名单规定》中有关删除失信信息的规定。将该规定第十条第一款第五项修改为“因被执行人被宣告破产,或者被执行人的重整计划获得批准、和解协议获得认可的,应当在破产案件审理法院作出裁定后三个工作日删除失信信息。”同时,建议正在制定的“强制执行法”对此作出规定。

2.在破产程序方面,建议增加规定失信惩戒措施。正在修订的企业破产法可以规定:“债务人违反本法规定的,人民法院可以对其法定代表人、主要负责人、实际控制人和其他直接责任人员采取限制消费措施,纳入国家信用信息失信名单予以公示。”此外,在相关司法文件中还可以规定:“债务人企业的法定代表人、主要负责人、实际控制人确因重整、和解需要,向人民法院申请暂时解除乘坐飞机、高铁限制措施的,经审查批准后可以给予若干天的暂时解除期间。”

(作者单位:上海市浦东新区人民法院)

金融借贷案件的执行难点及对策

□ 肖圣乾 吴雪梅

金融是国民经济的血脉,关系中国式现代化建设全局。党的二十届三中全会《决定》对进一步深化金融体制改革作出重大部署,强调要筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系。然而,随着金融借贷纠纷数量持续攀升,大量金融借贷案件涌入执行程序,金融债权执行面临执行到位率不高、终本案件积压等严峻挑战,司法执行促进信贷资源循环、保障金融体系稳健运行的作用难以充分发挥。经调研分析,当前金融借贷案件执行难主要有以下几点表现:

一是调解机制存在短板导致执行案件积压。金融借贷案件普遍事实清楚、法律关系明确,借款合同、还款记录等书面证据较为完备,争议焦点多集中于债务履行而非法律定性,因此通过非诉渠道化解此类案件有效率高、成本低的显著优势。但由于金融借贷案件涉及抵押物估值、利率计算等专业性问题等原因,在金融监管部门派驻行业调解员到综治中心(社会治安综合治理中心)覆盖率不高的情况下,调解效果大打折扣,此类案件仍大量涌入相对而言周期更长、成本更高的诉讼程序。即便调解成功并通过司法确认,调解协议的实际履行率仍长期低迷,债务人自动履行意愿不高,仍有大量案件进入强制执行程序。

二是金融机构审查缺位导致债权执行难度大。金融机构合同缺陷与审核漏洞形成“双重风险敞口”。一方面表现为合同条款不规范造成“人难找”。金融机构在借贷合同制定中普遍存在条款粗糙的问题,如电子合同中未明确约定借款人送达地址,或仅填写“某街道”的笼统信息,而无具体门牌号。此外,合同中还普遍缺乏对借款人变更住址、联系方式等基本信息的告知约定。另一方面表现为审核流程宽松引发“执行不能”。部分银行为追求放贷规模,降低审核标准,借款人资质审核形式化,未对借款人的资信情况、偿还能力等进行仔细调查,或是贷后疏于管理,未建立

借款人经营状况、还款能力的动态跟踪机制,在违约概率升高的同时也导致法院在执行中难以查控到可供执行的财产,此类案件执行到位率普遍不高。

三是“预查废”适用受阻导致减负效果不佳。“预查废”制度能够通过核销符合条件的不良债务,实现金融借贷执行案件有效减负,但该制度目前适用受限。客观上,适用条件不明确。虽然各地对“预查废”制度进行了有益探索,但是该制度在法律规定上尚未形成统一适用标准。司法实践中,人民法院一般对标的额50万元以下、保证人少于2人的金融借款合同纠纷,符合债务人及保证人因他案“确无财产可供执行”已作出终本裁定或已列入失信名单条件的,出具《预查废证明》,但对于“确无财产可供执行”的认定标准并未统一。主观上,金融机构适用的积极性不足。金融机构核销债权需承担不良贷款考核压力,现行《金融企业呆账核销管理办法》要求金融机构须取得法院终本裁定方可核销债权,而预查废证明非法院生效法律文书,当被执行人满足恢复执行条件时,债权未经司法确认程序的金融机构无法直接凭借预查废证明申请参与分配,导致金融机构更倾向于通过诉讼程序解决纠纷。

针对以上问题,笔者提出如下建议:

一是健全金融借贷执行案件调解机制。提高金融监管部门行业调解员入驻综治中心覆盖面,选派有金融案件审判经验的法官与行业调解员组建“司法+金融”专业化调解队伍,针对事实清楚、证据完备、争议较小的金融借款案件建立“调解优先、诉讼兜底”的分流规则,明确优先调解范围,提高调解效率。在调解过程中充分了解债务人财产情况,合理规划履行方式、履行时限,帮助暂时有履行困难的债务人争取权利人宽限,提升协议确定性和履行的可操作性。在调解协议生效后定期回访、及时督促债务人按照协议履行义务,对于未依约履行的债务人通过电话沟通、上门回访、面谈等方式进行提醒教育,实

现纠纷实质化解,源头上控制执行案件数量。

二是强化司法助力金融机构风险管控。前端服务防范金融风险。对金融机构信贷业务进行“法治体检”,针对涉诉涉执高发问题制定司法建议并加强普法宣传,对合同内容不规范、审核流程宽松等常见问题,结合实践案例提出改进建议。如细化送达地址条款,要求电子合同必须明确约定借款人、担保人的送达地址,具体至门牌号或GPS定位坐标,并设置“地址变更即时告知”义务;严格信贷审核,构建分级风控体系,对高风险客户强制要求提供足额抵押物。后端织密执行联动网络提高执行到位率。横向与各部门联动加大信用惩戒力度,根据债务人违约严重程度实施差异化惩戒,倒逼其履行义务;纵向健全完善县、乡、村三级联动机制,充分发挥基层治理组织在协助方面找物、引导义务人报告财产等方面的作用,提高法院执行实效。

三是完善“预查废”制度。破解当前“预查废”制度面临的困境,首先需要搭建“金融债权协同平台”,整合法院执行查控系统、银行信贷数据库、不动产登记信息、税务社保数据等,实现债务人财产、负债、信用记录实时互通。平台设置财产变动预警功能,如发现债务人在“预查废”审查期间新增财产,如车辆购置、大额转账,自动推送至法院和金融机构。针对“无财产可供执行”案件的审查程序繁琐问题,需通过标准化与自动化实现效率跃升,明确“无财产”认定标准,联合金融监管部门出台细则,将“无工资收入、无可变现资产、无有效担保”三类情形纳入“预查废”适用范围,并制定财产查控清单。建立违约核销通道,对同一金融机构的同类案件允许合并申请、批量出具预查废证明。

(作者单位:浙江省衢州市中级人民法院)

建言献策

一案解双困“先予执行”护航营商无忧

——郑州高新区法院创新司法举措化解涉企纠纷

□ 付加才 窦萌萌

【案情介绍】

郑州某技术公司长期从辽宁某设备公司采购燃气表,双方合作多年,后因一批燃气表存在质量问题,郑州某技术公司将该批设备退回辽宁某设备公司处。数月后,双方因产品货款问题产生纠纷。辽宁某设备公司认为退回的产品经维修后仍具备使用价值,会重新返还给郑州某技术公司,不应在货款中直接扣除该批产品的金额。而郑州某技术公司则认为按照合作惯例,退回的产品属于“退货”范畴,应在货款中直接扣除对应金额,不再接收维修后的产品。

此后,辽宁某设备公司与郑州某技术公司通过往来征询函的方式进行了对账确认,并要求郑州某技术公司及时付款和支付逾期利息。由于双方在付款细节与退回产品的性质问题上争执不下,辽宁某设备公司为收回1400万元货款,将郑州某技术公司诉至河南省郑州高新技术产业开发区人民法院双桥人民法庭,并申请财产保全。

【法院做法】

案件受理后,双桥法庭依法对被告企业的3个银行账户实施冻结,冻结金额达700万余元。但账户冻结直接导致被告企业陷入困境:员工工资无法正常发放、社保缴纳受阻,招投标资格也受到限制,企业正常经营节奏被严重打乱,案件由此陷入“保权益”与“保经营”的矛盾僵局。

在案件办理过程中,双桥法庭承办法官谢天亮对案情展开深入分析,认为若单纯追求原告权益的实现,极有可能对被告企业的生存与发展造成重创。在查明郑州某技术公司对欠款事实并无争议,仅对利息计算存在异议,且因阶段性资金周转困难难以一次性清偿的情况下,决定采取“分阶段执行”策略来办理此案,力求在保障原告权益的同时为被告企业纾困。

随后,法庭依法对已冻结的700万元先行扣划,并支付给辽宁某设备公司,确保原告企业能第一时间实现过半债权,缓解其资金压力。与此同时,法庭接受了郑州某技术公司提供的1400平方米房产作为担保,以此置换并解封企业基本账户,成功实现了“部分执行+经营解封”的双重目标。

【典型意义】

先予执行,作为人民法院在终局判决作出前的重要司法措施,旨在解决权利人生活或生产经营的紧急需求。它根据当事人申请,裁定对方当事人预先履行一定义务,并通过完善的担保机制降低执行风险,从而切实维护胜诉当事人的合法权益。本案中,双桥法庭灵活采取“先予执行”措施,帮助原告企业成功提前收回半数货款,原告在权益得到兑现的同时,主动提出与被告进行和解,并愿意就后续货款的履行期限、利息等方面做出让步,进一步推动了双方当事人之间矛盾纠纷的实质性化解。与此同时,被告企业在基本账户解冻后迅速恢复了正常经营。拖欠的职工工资、社保费用得到及时补缴,稳定了企业的用工队伍,保障了就业民生。不仅如此,企业也重新获得了参与重大项目的投标资格,为其恢复经营能力、拓展业务空间释放了关键能量。从“刚性执行”到“刚柔并济”,双桥法庭的灵活司法成功促使矛盾双方从对抗走向和解,有效避免了“两败俱伤”的诉讼僵局,实现了法律效果和社会效果的有机统一,为法治化营商环境的建设注入了强大动力,也为其他类似案件的处理提供了可借鉴的宝贵经验。

(作者单位:河南省郑州高新技术产业开发区人民法院)

案例评析