

发扬枫桥经验 创新“执转破”工作协同治理模式

——福建宁德蕉城法院关于“执转破”案件的调研报告

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，构建高水平社会主义市场经济体制，并强调，健全企业破产机制，探索建立个人破产制度，推进企业注销配套改革，完善企业退出制度。健全社会信用体系和监管制度。“执转破”制度对于加快建立和完善市场主体挽救和退出机制，进一步提升执行质效，助力营造“稳定、公平、透明、可预期”的法治化营商环境具有重要意义。但在实践中也出现启动程序难、制度功能未能有效发挥、资产清偿率低等问题。针对上述问题，福建省宁德市蕉城区人民法院在近年来的司法实践中，传承枫桥经验，为“执转破”案件处理注入创新动能，从而构建新时代“执转破”工作的协同治理模式。

一、现实困境：“执转破”案件现状

“执转破”制度通过执行法院介入执行双方，释明并引导其选择破产程序，充分发挥破产制度的利益平衡功能，有效保护债权人和债务人的合法权益。然而在司法实务中，通过对蕉城区法院2021年以来“执转破”案件进行调研分析，发现“执转破”转化成效并不显著（如图2所示）。具体表现为：

1. 启动模式具有局限性

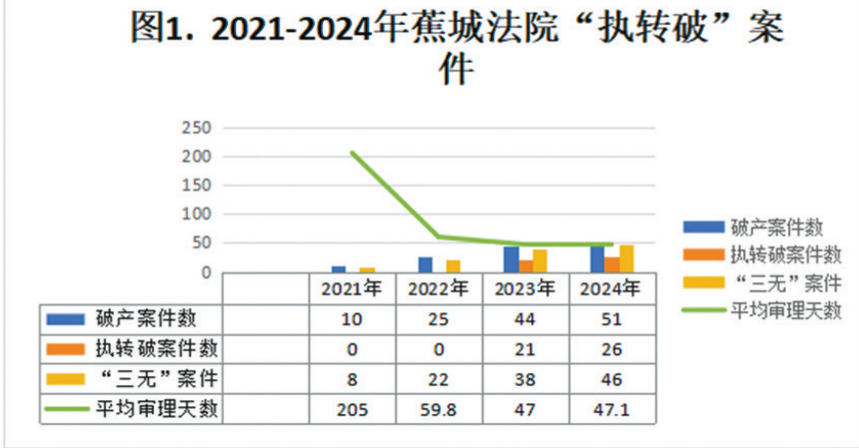
从蕉城区法院2021年以来“执转破”受理案件数来看，虽然案件数逐年上升，但总体案件占比仍不高。究其原因，现有制度下“执转破”的启动模式为当事人申请主义启动模式，法院不能依职权启动破产程序。在执行程序中，当事人或因利益纠葛不明、债务偿付预期不满、司法引导与释明机制不足等多重现实因素叠加导致“执转破”法定路径未能充分激活。

2. 审理周期长且调解成功率低

如图1所示，蕉城区法院四年间审结的破产案件平均审理天数用时89.7天，最短用时38天。经过繁简分流后适用快速审理程序的破产案件0件，相较于民事普通程序审理期限6个月，破产案件普通程序审理周期偏长。蕉城区法院破产法庭近四年破产衍生诉讼案件收案数共计165件，其中2021年收案21件，2022年收案35件，2023年收案48件，2024年收案61件。破产衍生诉讼案件呈现出几何式快速增长，案件类型呈现出分散且多样化，案件案由种类繁多，涉众型纠纷呈现显著高发特征，信访维稳工作面临严峻挑战。其中，当事人同意进入诉讼程序的案件数量仅2件，占比不到2%。

3. 破产企业财产清偿率低，资产变现成本高

如图1所示，蕉城区法院2021年



以来无财产、无账册、无人员“三无”案件的债权清偿率为0，2021年审结三无案件8件，占比80%，2022年审结三无案件22件，占比88%，2023年审结三无案件38件，占比84%，2024年审结三无案件46件，占比90%。四年来审结三无案件占比85.5%。破产企业资产清理方式主要包括资产拍卖、对外追收债权、变卖企业资质等，其中土地、厂房、机器设备、机动车辆、库存产品、专利、商标等破产资产采用网络拍卖方式，占可供分配财产的96.97%；长期对外投资、应收账款、投资预期收益等破产资产通常由管理人接管企业后采取对外追收债权的方式，占可供分配财产的比例为3.03%。

二、问题分析：“执转破”困境成因

（一）传统偿债观念制约

中国传统社会基于“礼治秩序”形成的“欠债偿钱”债务伦理观，引发债务人对破产申请的排斥。根据蕉城区法院大数据统计显示，70%破产案件涉及民间借贷，债权人多为亲友熟人。这种“情法交织”的局面导致

债权人宁可私下追债也不愿启动法律程序，债务人则因“失信于亲朋”的心理压力拒绝主动申请破产。

（二）府院协调机制不健全

现行破产程序中司法权和行政权的运行边界还存在模糊不清，府院尚无法形成有效联动，以共同推进破产案件审理，化解社会矛盾。比如，矛盾纠纷调解需要政府专业的调解人员和法律顾问，但在很多地方，这些专业力量严重不足，基层调解人员大多是兼职，缺乏系统的培训和实践经验，难以胜任复杂的调解工作。同时，调解过程中所需的财力、物力支持不足，影响了工作的顺利开展。同时很多地方的信息共享机制尚未建立，部门之间的信息壁垒严重，导致信息传递不及时、不准确，无法实现多部门联动，共同化解矛盾。

（三）配套措施有待完善

首先，“执转破”工作所需的法律、政策支持不够全面。尽管有一些地方性法规和政策对“执转破”工作进行了规定，但从国家层面缺乏统一的法律规范和政策指引，导致各地在执行过程中标准不一，甚至出现政策真空的情况。其次，“执转破”工作中的人力资源配置不足。枫桥经验强调矛盾纠纷就地化

解，但在实际操作中，基层单位常常面临人员紧缺、专业能力不足的问题。很多基层调解员和执法人员缺乏系统的培训和专业知识，难以胜任复杂的矛盾调解和纠纷解决工作。同时，破产费用保障制度缺失，基层法院内部设置的相关制度和经费发挥作用则十分有限。司法实践中，常见债权人不愿另行支付其他费用增加追债成本，而债务人更无力支付破产费用。此外，“执转破”工作的技术和信息化支持不足。现代社会信息化程度高，很多矛盾纠纷的解决需要依赖于现代信息技术的支持。但在实际操作中，很多地方的信息化建设滞后，缺乏统一的矛盾纠纷信息管理系统和高效的信息交流平台，导致信息传递不及时、不准确，影响了矛盾纠纷的及时化解。同时，基层工作人员对现代信息技术的掌握和应用能力不足，也制约了信息化手段在“执转破”工作中的有效运用。

三、破局之道：“执转破”创新模式探究

（一）优化制度设计，推进执破融合

首先，建立以当事人申请为原

则、法院依职权启动为例外的方式，明确法院依职权启动破产程序的法律依据和操作流程，确保该制度的合法性和可操作性。其次，打通内部衔接壁垒。蕉城区法院通过构建法院内部“立审执破”全流程贯通工作机制，“立审执破”部门联动，实现“立转破”“审转破”“执转破”的有效衔接。特别是针对破产程序“财产接管难、处置周期慢”的痛点，融合执破程序共通的“查、卖、分”（查控、拍卖、分配财产）三项流程，探索“2+1>3”的“二执一破”工作模式（即执行部门主要负责财产查控和拍卖，破产部门主要负责分配财产），有效避免程序空转和资源浪费，全方位提升破产办案质量。

（二）坚持群众路线，推动源头治理

坚持走群众路线，从群众中来，到群众中去，将司法服务延伸到重点企业、产业园区、行业协会等行业领域，第一时间为当地困境企业提供破产法律指导，把破产矛盾化解在基层、把破产危机解决在当地、把隐患消除在萌芽状态。

蕉城区法院近四年来积极开展“千名执行干警进千企”活动，执行

干警积极参与，深入支柱产业、新兴产业、外贸、出口型企业等80家企业，采取实地走访、座谈交流、普法解惑等多种形式，详细了解企业生产经营状况、产业发展情况、面临的具体困难等问题，收集意见建议、帮助解决困难10余件。同时加大涉企执行重点案件攻坚力度，全面排查梳理涉企执行存在的突出问题，严格落实工作责任，加强释法析理，推动实质化解涉企执行疑难复杂案件，实现了政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

（三）加强府院联动，形成叠加效应

法院与政府部门应当形成合力保障破产程序高效有序推进。近几年，蕉城区法院积极探索枫桥经验在“执转破”中的创新实践。首先，建立法院、政府部门和破产管理人三方常态化沟通交流机制，通过组织召开辖区“联合共益执破”专项工作会议等，畅通各方互联互通渠道，推动执行与破产工作由法院“单打作战”变为全市各机关、企业、破产管理人“共同参战”，实现从后端治理向前端发力延伸。其次，建立并完善信息共享机制，通过整合法院、银行、税务、工商等多部门的信息，实现对债务人财产状况的全面掌握。同时，蕉城区法院还优化“企业破产信息核查一件事”服务，将破产办案系统与执行查控系统有机链接，实现破产企业财产信息快速查控，有效解决各方主体信息不对称、查询处置效率低、沟通不畅等难题。通过建立执行、破产双向信息互通机制，搭建破产案件一体化管理平台，实现不动产、银行存款、车辆、证券、保险等财产快速查控，提升破产案件甄别准确性和办案效率，“执转破”案件审查后裁定受理率高达96.93%。

（作者单位：福建省宁德市蕉城区人民法院）

执行和解制度适用的主要问题及规避路径

□ 高 骏 周凌云

执行和解，是双方当事人自愿协商达成和解协议，依法变更生效法律文书确定的权利义务主体、履行标的、期限、地点和方式等内容，并经人民法院审查确认后结束本次强制执行程序的制度。毋庸置疑，执行和解制度具有缓和矛盾、促进实质履行、节约司法资源等重要作用，但实践中执行和解后“和而不服”“二次执行”等问题频发，甚至成为被执行人逃避执行的手段，严重影响人民群众司法获得感 and 法律权威，应当引起重视。笔者经调研分析，执行和解制度适用主要存在以下问题：

一是协议效力不确定引发执行困境。在形式上，主要表现为执行外和解协议不规范，甚至存在以口头协议、电子记录等未固化的证据形式代替纸质和解协议的情况，且有的当事人未按规定将和解协议提交法院审核，在被执行人拒不履行的情况下，协议存在被法院认定为无效的风险。在内容上，虽然当事人可以依法变更生效法律文书确定的履行标的、期限、方式等，但由于实践中双方意思合意的随意性较大，易引发条款歧义或条款无效风险。而关于加速到期、违约赔偿等涉及申请执行人后续实质权利条款，存在起草内容过于简单或遗漏等不规范现象，导致后续恢复执行或另行起诉时缺乏依据。

二是违约成本低导致“二次执行”高发。对申请执行而言，当被执行人不履行和解协议时，虽然享有申请恢复执行或另行起诉的权利，但协议履行阶段只能依靠当事人的自觉，风险较大而权利保障力度相对较弱，瑕疵履行救济渠道有限，缺乏对被执行人违约的直接惩戒措施，且另行起诉的时间成本相对较高，存在因“一事不再理”原则被驳回的风险。从被执行人角度看，其违约所付出的“代价”只是恢复原生效法律文书的执行或要求继续履行和解协议，其在时间上得到了“缓冲期”，却缺乏违约后附加的实质性严重后果，故实践中执行和解后未实质履行、足额履行导致的“二次执行”现象易发、高发。

三是解除强制措施引发债务人恶意逃废债风险。根据规定，在执行和解条件下，申请执行人同意解除强制措施并向法院申请，在被执行人部分履行，甚至未履行情况下存在解除强制措施的较大可能性。实践中该“权利”过大且缺乏制约，易被别有用心的人利用，甚至出现“钻空子”。主要表现为通过执行和解“架空”执行权以逃避惩戒；或在申请解除执行强制措施后转移财产以规避执行。

针对以上风险，笔者提出如下规避建议：

一是规范执行和解协议内容和格式。建立和解协议可行性评估机制，通过推行和解协议模板、范式等方式提升当事人提交和解协议的规范性和可审查性。倡导以法院见证和解或协议提交法院审核方式为主，以执行外当事人自行和解为例外，尽量避免口头和解等不规范形式。注重对可执行性关键条款的提示和审查，对于“加速到期条款”“惩罚性违约金”等反制措施条款，适当扩大适用范围以压实被执行人履约责任。同时设置违反公序良俗、规避执行、损害他人合法权益等关键要素的实质审查规定，确保和解协议合理合法合规，避免让协议瑕疵影响实体权益。在执行和解协议达成后，应严格限制随意变更和解协议情况，尤其要设置变更后协议不提交法院审查的负面后果，比如将随意变更主要条款、删减申请执行人权益且未提交法院审核的和解协议视为无效，切实维护和解协议的权威性和稳定性。

二是探索建立执行和解期间动态财产报告制度。为了有效防止被执

财产报告制度。一旦被执行人有房子、车子等具有重要价值的财产发生变化，即要求实时向法院报告，同步告知申请执行人，法院核实后，在征求申请执行人意见基础上，视财产变化情况灵活采取相应强制措施。如发现被执行人未履行定期报告义务，可视情解除执行和解协议或加速到期履行期限；情节严重并造成执行不能后果的，依法追究其拒不执行判决、裁定的刑事责任。

三是探索建立执行和解部分实质履行前置程序。为有效减少“二次执行”等程序空转现象，应探索将部分实质履行作为执行和解的前提条件，根据执行标的、案件类型、被执行人履约能力等酌情分段设置先予支付比例，避免被执行人“空手套白狼”及利用执行和解规避执行情况。比如，可以明确进行执行和解前需支付一定比例的标的金额，此外将申请执行纳入法院执行机构实质审查范畴，结合在执行系统中对被执行人的“背调”情况，畅通审查风险提示渠道，切实减少被执行人通过“虚假和解”逃避执行的可能性，节约宝贵执行资源。

四是建立履约情况与强制措施动态更新机制。实践中需进一步明确执行和解中强制措施解除的标准，应结合实际履行情况，从促进履行目的出发，阶梯式设置强制措施的解除条件。比如主动履行标的额一半以上的，可申请解除最后一项强制措施。探索建立在执行和解中保留最低强制措施机制，限制和解后未履行立即申请解除所有强制措施情况，且应建立解除强制措施后转移财产的预担保机制，持续强化执行威慑，促进和解协议主动自觉履行。同时要畅通强制措施“可进可出”通道，根据和解协议的履行情况灵活决定强制措施的采取和解除，依法及时维护申请执行人的合法权益。

（作者单位：浙江省江山市人民法院；浙江省衢州市中级人民法院）

建言献策

【案情介绍】

东台市某盛置业有限公司将某建设工程发包给江苏某圣建设有限公司、江苏某达建设有限公司施工。2024年10月，江苏某圣建设有限公司、江苏某达建设有限公司以竣工验收合格但发包方未及时支付工程款为由，将东台市某盛置业有限公司诉讼至江苏省东台市人民法院并申请财产保全。根据江苏某圣建设有限公司、江苏某达建设有限公司财产保全申请，东台法院于2024年11月2日作出两份裁定，分别裁定冻结被申请人东台市某盛置业有限公司银行存款1500万元、360万元或查封、扣押其等值财产。裁定作出后，东台法院依法冻结东台市某盛置业有限公司银行账户并查封其名下房产。财产保全措施实施完毕后，东台市某盛置业有限公司以冻结其基本账户无法维持日常运转为由，向东台法院申请解除冻结其名下企业基本账户，并同意将该账户内40余万元存款划拨至法院冻结的其他账户内，但是江苏某圣建设有限公司、江苏某达建设有限公司不同意解除冻结企业基本账户。

【法院做法】

当前，关于企业银行基本账户的财产保全问题，尚缺乏法律规定，执行实务领域存在不同做法，理论研究存在认识分歧。实践中，在财产保全完毕后，被保全人提出解除冻结企业基本账户申请，而申请保全人不同意解除冻结时，应当如何处理是一个值得深入研究的问题。东台法院认为，如果在保全阶段已足额控制被保全人其他财产，经人民法院执行部门审查，解除对企业基本账户的冻结不影响保全目的实现的，人民法院执行部门应以执行保全案号作出解除裁定，准许予以解除冻结。具体做法如下：

一是核实企业基本账户真实性。企业基本账户是企业单位办理转账结算和现金收付的主办账户。针对东台市某盛置业有限公司主张的基本账户性质，为排除其借基本账户之名规避执行的嫌疑，东台法院主动调取账户交易记录，核查近半年的账户流水，确认工资发放、社保扣缴、税款缴纳等高频次、规律性支出记录，并比对开户许可证、企业营业执照信息，结合企业员工名册、社保缴纳名单、税务申报表等材料，形成账户用途的完整证据链，最终确认账户登记性质。

二是分析冻结企业基本账户风险。企业基本账户担负着为职工发放工资、缴纳社保等功能，关系着企业生产经营和职工生活的正常维系，冻结企业基本账户不利于经济发展和社会稳定，与打造法治化营商环境要求和“影响最小”的善意文明执行理念相悖。根据东台市某盛置业有限公司提交的工资表、社保缴纳凭证，在测算次月需支付的工资、社保金额后，东台法院确认冻结基本账户可能会引发员工权益受损、社保断缴等连锁风险。

三是找准“保障债权人权益”与“维持企业生存”的利益平衡点。一方面，东台法院将企业基本账户现有资金划转至其他冻结账户，并核查、评估其他账户余额及查封房产价值，确认已保全财产已足额覆盖保全标的；另一方面，东台法院要求东台市某盛置业有限公司出具承诺书，保证不恶意转移财产，并向其释明恶意转移财产将承担法律责任。最终，东台法院基于保全目的已通过查封房产实现账户解封不影响债权清偿，且优先保护企业生存权符合善意文明执行理念的裁判逻辑，裁定解除基本账户的冻结。

【典型意义】

法治是最好的营商环境。人民法院在办理财产保全案件中，应当最大限度降低对企业正常经营活动的影响，要坚持善意文明的执行理念。如果申请保全人不同意解除企业基本账户冻结，但已足额保全控制被保全人其他财产，人民法院可根据被保全人申请裁定解除冻结。本案中，人民法院精准把握财产保全制度的双重价值，既确保生效裁判顺利执行，又防止过度保全影响企业正常经营。人民法院在确保债权人利益不受损害的前提下，及时解除影响企业生存的基本账户的冻结，体现了“保护债权”与“挽救企业”的辩证统一。该裁判运用法治思维手段平等保护各类市场主体合法权益，充分发挥了司法助力优化营商环境的内在功能，实现了政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

（作者单位：江苏省东台市人民法院）

案例评析