

公司解散与破产清算

法律资讯

2019 年 2 月期



本资讯为内部交流·由深圳市律师协会
公司解散与破产清算法律专业委员会编写

目录

1. 人民法院报 | 池州中院：僵尸企业处置的司法路径·····3
2. 人民法院报 | 人大代表建议让僵尸企业出清更快更有力·····5
3. 浙江省政府 | 关于进一步推动企业兼并重组的实施意见·····6
4. 成都中院 | 破产案件管理人考核评价办法（试行）·····11
5. 瓯海法院 | 执破双向互通联动机制之司法探索·····20
6. 人民法院报 | 广西法院护航民企发展纪实·····28
7. 温州经验 4 | 市政府关于推进预重整工作的联席会议纪要·····31
8. 人民法院报 | 破产法庭：给“病企”挂“专家号”·····33
9. 人民政协报 | 董振班：破产财产处置的发票开具问题亟待解决·····35
10. 两会时间 | 民进中央提案建议破产重整强裁设置禁止性红线·····37
11. 最高法院 | “五五改革纲要”发布 研究推动建立个人破产制度·····39
12. 浙江高院 | 李占国：解决执行难长效机制刍议·····41
13. 衢州中院 | 关于民间借贷纠纷案件审理情况的调研报告·····45

人民法院报 | 池州中院：僵尸企业处置的司法路径

唐金法中国破产法论坛2月15日

僵尸企业处置的司法路径

唐金法

处置“僵尸企业”，事关控杠杆、去产能进程，是牵一发而动全身的“牛鼻子”。三年来，安徽省池州市两级法院受理破产清算案件17件，涉案标的额9.1亿元，化解银行不良资产7.2亿元，盘活资产总数2.85亿元。

调研发现，造成“僵尸企业”的主要原因有：

市场竞争力不足。在激烈的市场竞争下，一些企业由于缺乏市场竞争的意识和理念，产品和服务比较优势不明显，无法抢占市场先机，继而出现产品无市场、经营无利润，连年亏损、债务堆积的情况。

技术含量不高。一些企业产品附加值低、人才资源累积不足，在产业结构调整的影响下，无法实现资源合理配置，不能提供社会需要的产品、服务以及劳动者充分就业的机会，难以接入新的社会产业链和价值链，进而经营困难。

政府或银行的过度保护。面对“僵尸企业”的负累，政府出于政绩和社会稳定的考虑，不愿让企业倒闭破产，持续利用财政补贴或动员债权银行支持等手段，寄望于风险在短期内不暴露，不断累积的负债和产出效率的下降，最终导致亏损企业成为“僵尸企业”。

为此，池州中院建议：

一要科学立法。建立公平开放透明的市场规则，健全优胜劣汰市场化退出机制，完善企业破产制度。鉴于企业破产法的实施效果还不够理想，因此应当及时修订，明确破产原因和程序启动标准，选择利用“预重整”“债转股”等制度，完善金融机构破产程序，构建简易破产程序。

二要严格执法。应重点排查涉及产能过剩、盲目多元扩张、负债率高或民间借贷依存度高的企业，全面摸底本地企业风险状况，形成困难企业分类名单。对确无帮扶价值的企业，要及时下决心通过破产清算等法律手段进行处置，盘活土地、设施等存量资产。要重视发挥债权人的作用，通过市场手段，合理评估企业是否存在帮扶价值。彻底切断地方政府、金融机构与其的利益链条和输血渠道，严格执行环保、能耗、质量、技术等法律法规和标准，逐步净化和培育有效竞争的市场，着力提升供给体系的效率和质量。积极引导企业转型升级，实现产业结构的调整优化。

三要公正司法。处置“僵尸企业”应当避免过度依赖行政手段，强调企业清算和破产程序的司法属性，充分发挥法院的司法审判职能，积极构建依法处置的良好司法环境。其一，依法识别“僵尸企业”，加强评估和分类处置，恰当运用企业强制清算、破产清算或重整等程序，引导和督促市场主体有序退出；其二，建立企业清算与破产审判庭，推进破产审判法官队伍和破产管理人团队的专业化建设，实现企业清算和破产审判工

作规范化、法治化；其三，积极推动“执行转破产”，建立健全程序衔接与协调机制，切实解决法院执行难和企业破产难问题；其四，慎重适用重整计划强制批准权，避免债务重组和营业整合“拉郎配”，充分保障当事人的合法权益。

原文出处：《人民法院报》2019年2月12日，第06版。

公号责编：朱琳薇

文章网址：https://mp.weixin.qq.com/s/xF_AV2VZC91E82caJg5qUg

人民法院报 | 人大代表建议让僵尸企业出清更快更有力

严剑漪 张巧雨 中国破产法论坛 2月15日

全国人大代表 徐珏慧—— 让“僵尸企业”出清更快更有力

记者|严剑漪 通讯员|张巧雨

图为徐珏慧参观上海破产法庭。仇银根 摄

2月1日，全国人大代表徐珏慧来到新成立的上海破产法庭，现场观看上海法院破产案件大数据分析系统的演示，并参观上海破产法庭诉讼服务中心。

徐珏慧充分肯定了上海破产法庭设立的重要意义，结合长期与企业打交道的工作经历，她感叹道：“人民法院开展破产清算、重整案件审理工作，对于依法保护广大债权人的利益、防控金融风险有非常重要的作用。”

参观过程中，徐珏慧详细询问了这些年上海法院的破产审判工作，了解到自企业破产法实施以来，上海法院先后依法受理并成功审结了华源股份、华源发展两家央企破产重整案，首例上市公司发债违约的超日公司破产重整案以及中福证券破产清算案等，她还注意到，近两年上海法院破产案件的受理数量有大幅增加，其中以民营企业为主体的案件占多数，“这些数据是比较反映现实的，对总结分析破产案件有很大的帮助。”她表示希望借着上海破产法庭成立的契机，上海法院能更加公正高效地审理好破产案件，用好新技术，对标高水平，让“僵尸企业”出清更快更有力，为营造法治化营商环境提供强有力的保障。

原文出处：《人民法院报》2019年2月13日，第01版。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/C1LDNEw8CJ--phlG-nx7CA>

浙江省政府 | 关于进一步推动企业兼并重组的实施意见

浙江省政府 中国破产法论坛 2 月 15 日



浙江省人民政府
The People's Government of Zhejiang Province

首页 | 了解浙江 | 政务公开 | 政民互动 | 政务服务 | 办公入口 | 2019年2月14日 星期四

当前位置: 首页 >> 省政府办公厅 >> 省政府工作规则、省政府及办公厅文件 >> 规范性文件

索引号:	000014349/2019-00042	主题分类:	经济体制改革
发布机构:	省政府办公厅	公开日期:	2019-01-25
文号:	浙政办发〔2019〕2号	主题词:	
统一编号:	ZJSP01-2019-0001	有效性:	有效

浙江省人民政府办公厅关于进一步推动企业兼并重组的实施意见

ZJSP01 - 2019 - 0001

浙江省人民政府办公厅文件

浙政办发[2019] 2 号

浙江省人民政府办公厅关于进一步推动 企业兼并重组的实施意见


各市、县(市、区)人民政府,省政府直属各单位:

为进一步推动企业兼并重组,促进企业做强做优,经省政府同意,现提出如下实施意见:

一、总体要求。践行新发展理念,聚焦聚力高质量、竞争力、现代化,坚持政府引导、企业主体、市场运作原则,支持企业兼并重组,做强做优,提升企业综合实力和核心竞争力,促进资源优化配置和产业转型升级,推动我省经济高质量发展。

二、适用范围。适用在省内发生的,且符合我省产业政策导向,有利于提升产业竞争力,具有合理商业目的的企业兼并重组。

三、加强产业政策引导。同一设区市范围内的企业兼并重组,

 中国破产法论坛

可以合并被兼并重组企业的用水、用能和排污总量。兼并高耗能行业企业,须制定产能等量或减量置换方案,实施排污总量、产能总量的等量或减量置换。被兼并重组企业原来享受的高新技术企业、省级重点企业研究院、资源综合利用等优惠政策,兼并重组后仍符合相关条件的,经有关主管部门审核确认后,可由实施兼并重组企业按规定继续享受。

四、加大财税支持。在省内发生的有利于优化产业结构的重大并购活动,当地政府可给予奖励。兼并重组后企业实施的研发创新、技术改造、“两化”融合等符合产业政策的项目,当地政府可给予资(补)助和奖励。在资产重组过程中,通过合并、分立、出售、置换等方式,转让全部或者部分实物资产,以及与其相关联的债权、债务和劳动力的,其中涉及的货物、不动产、土地使用权转让行为符合条件的不征收增值税。兼并重组后存续企业的性质、适用税费优惠条件及纳税渠道未发生改变的,可按规定继续享受兼并重组前该企业剩余期限的税收优惠政策。

五、落实土地政策。被兼并重组企业的房产和土地等权证资料不全的,在符合产业导向、布局规划、项目建设、工程质量、消防安全的前提下,可按有关规定补办规划、用地等相关手续,依法办理不动产权证。在符合城镇控制性详细规划、不改变土地用途的前提下,兼并重组后企业扩大生产性用房,或通过新建、扩建工业厂房,经批准提高现有工业用地容积率的,不再增收土地价款,城市基础设施配套费在 2019 年 12 月 31 日前按现行收费标准的 70% 征收,但建成后转让的除外。对企业兼并重组过程中涉及需

要开发建设的,按照相关规定可重新约定开发利用要求。

六、提升金融服务。各地要鼓励商业银行积极开展并购贷款,扩大并购贷款规模,合理确定贷款期限。对被兼并重组企业银行债务以及重组中划转的贷款,鼓励金融机构给予利率优惠。积极支持符合条件的企业通过发行优先股、定向发行可转换债券等方式筹集兼并重组资金。支持有条件的市、县(市、区)设立兼并重组基金,引导资产管理公司、股权投资基金、产业投资基金等机构参与企业兼并重组,向企业提供融资及顾问、咨询等金融支持。

七、妥善安置职工。各地要指导兼并重组企业及时为在职职工缴纳或接续基本养老、医疗等社会保险,引导与企业解除劳动关系的职工办理续保缴费,做好因兼并重组而解除或终止劳动关系的职工失业登记,确保符合条件的失业人员及时领取失业保险金。被兼并重组企业拖欠职工的各项费用应在实施兼并重组前予以结清,不足部分由实施兼并重组企业清偿。被兼并重组企业因退出土地从政府土地储备机构取得的土地补偿费,可用于企业职工安置。对依法缴纳失业保险费并采取有效措施稳定职工队伍的兼并重组企业,按规定给予稳定岗位补贴,所需资金从失业保险基金中列支。

八、支持企业化解风险。积极鼓励主业突出的优质企业,对同行业中面临阶段性困难的企业开展兼并重组。鼓励相关政府产业基金参与化解企业风险的兼并重组业务。

九、强化服务和管理。健全企业兼并重组工作推进机制,统筹协调企业兼并重组中的重大问题,由省经信厅牵头做好协调服务

工作。各地、各部门要严格按照兼并重组的有关法律法规政策,加强对企业兼并重组行为的监督和管理,有效防范和打击内幕交易、市场操纵、恶意收购及借兼并重组之名偷逃税款、逃废债务等行为,依法保护各方合法权益。各地要强化企业并购前的指导、并购中的协调和并购后的服务,提高企业并购的质量。兼并重组过程中,建设项目的性质、规模、地址、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施未发生重大变动且符合相关规定的,环评、安评、能评、排污、施工等文件无须重新报批。要宣传推广企业兼并重组典型做法和经验,营造良好舆论氛围和社会环境。

本实施意见自2019年2月15日起施行。省政府已公布的相关政策与本实施意见不一致的,以本实施意见为准;实施过程中,国家出台新的规定,按新规定执行。

浙江省人民政府办公厅

2019年1月15日

(此件公开发布)

抄送:省委各部门,省人大常委会、省政协办公厅,省军区,省监委,省法院,省检察院。

浙江省人民政府办公厅

2019年1月25日印发

— 4 —



公号责编:朱琳薇

文章网址: <https://mp.weixin.qq.com/s/1EdvadarHf0bHClWquGxIg>

成都中院 | 破产案件管理人考核评价办法（试行）

成都中院中国破产法论坛2月15日

成都市中级人民法院 破产案件管理人考核评价办法（试行）

为完善管理人履职监督管理制度体系，建立与管理人规范履职要求相适应的考核评价机制，推动破产审判“四位”一体抓办案，根据《中华人民共和国企业破产法》及其司法解释的有关规定和最高人民法院的具体工作要求，结合破产审判工作实际，制定本办法。

第一章 总则

第一条 在全市法院破产案件中被依法指定的管理人，根据本办法进行考评。

第二条 对本院《企业破产案件管理人名册》中的管理人的考评，采取个案实时考评和年度考评相结合的方式进行，个案实时考评结果作为确定管理人该案报酬和年度考评的重要依据。

对未编入本院《企业破产案件管理人名册》的管理人，仅进行个案考评，考评结果作为确定管理人该案报酬的主要依据，及其参与竞争产生管理人的考量因素。

第三条 本院设立考评小组和考评委员会。

考评小组由本院清算破产审判团队员额法官组成，主要负责审定个案考评结果。

考评委员会由本院分管破产审判工作的院领导、破产案件审判业务庭负责人、本院清算破产审判团队的员额法官及基层法院破产案件审判业务庭负责人代表组成，人数不低于7名且为单数，负责审定年度考评意见，决定优质管理人和升降级、淘汰、除名。

第四条 考评委员会至少每年度召开工作会议一次。考评结果由考评委员会成员多数意见形成。

对涉及管理人除名等重大突发事件，由考评小组及时提出处理意见，报考评委员会决定，并将处理结果报相关部门备案。

第五条 年度考评结果，系管理人分级管理的主要依据。

（一）晋级。当年度考评得分在本级别中排名前两名的管理人，晋级为上一个级别的管理人；连续三年获得“优秀”等次的二、三级管理人，可对应晋级到上一个级别，该晋级不受名额限制。

（二）优质管理人。连续三年个案考评均在90分以上且年度考评均为优秀的管理人，授予“优质管理人”，直接晋升为一级管理人，且不受一级管理人名额限制。

(三) 降级。当年度考评等次为不合格的一、二级管理人, 降级到下一个级别, 该降级不受名额限制; 除考评不合格的管理人外, 当年度考评得分在本级别中排名末尾的一级管理人、排名倒数两名的二级管理人, 降到下一个级别。

(四) 淘汰。当年度考评等次为不合格的三级管理人, 从管理人名册中淘汰; 除考评不合格的三级管理人外, 当年度考评得分排名末尾的两名三级管理人, 从管理人名册中淘汰; 当年度出现三件个案考评未达 60 分的管理人, 直接从管理人名册中淘汰。

(五) 除名。符合除名情形的管理人, 立即停止执行职务, 由人民法院及时更换管理人, 三年内不得编入管理人名册。

第二章 个案考评

第六条 个案考评采用负面清单方式进行。

个案考评由实时考核和个案综合评价两部分组成, 按 100 分计, 实时考核 80 分, 综合评价 20 分。

第七条 个案考评主要针对管理人办理案件过程中整体流程及各个节点, 考评管理人案件办理中事务工作开展的具体情况, 考评分值根据各个流程以及具体内容进行量化。

第八条 案件承办人根据《企业破产案件个案实时考评负面清单》, 在办理具体破产案件的过程中根据管理人的履职情况进行实时扣分。

第九条 案件承办人在案件办结后, 根据管理人办理案件的质量、效率和效果, 填写《企业破产案件个案综合评价负面清单》。

第十条 案件承办人填写两份《负面清单》进行初评, 由合议庭复核后, 报考评小组审定。

第十一条 基层人民法院审理破产案件的个案考评, 由办理破产案件的审判组织负责, 《企业破产案件个案实时考核负面清单》和《企业破产案件个案综合评价负面清单》于个案评分完成后 15 日内提交市中院考评小组。

第十二条 个案考评应在案件审结后 30 日内完成。

第三章 年度考评

第十三条 年度考评由年度案件考评和年度履职评价两部分构成, 满分为 100 分。其中, 年度案件考评 70 分, 年度履职评价 30 分。

第十四条 年度案件考评计分方式为该年度管理人所办案件的个案考评平均分, 权重为 70%。

年度内办结的案件以个案考评得分计入年度案件考评基础分值; 未办结案件以当前得分计入年度案件考评基础分值。

未被指定的入册管理人, 不参与年度考评, 保留其管理人资格及所在级别。

全市基层法院的未结案件, 应于当年 12 月 31 日前形成年度案件考评分数, 并报市中院考评小组。

第十五条 年度履职评价主要对管理人的团队建设、规模发展、工作效果、专业素养以及社会工作等要素进行考评。

年度履职评价由中院考评小组负责召集，基层法院负责破产案件审理的业务庭派员参加。考核方式为由案件所在法院的派员代表填写《管理人年度综合评价表》。管理人的年度履职评价得分为综合评价得分的平均分，按权重 30% 计算。

第十六条 管理人应于每年 12 月底向中院提交该年度书面履职报告。报告应包括但不限于以下内容：

- (一) 管理人年度案件办理情况、办理效果、取得的经验和教训；
- (二) 本年度管理人机构规模变化情况、专业人员队伍建设情况；
- (三) 本年度管理人机构在破产、重组事务上所取得的荣誉和成绩；
- (四) 本年度管理人专业团队对于破产法理论和实务的研究成果；
- (五) 本年度管理人参加破产管理人协会工作、互助金交纳等履行会员义务的情况；
- (六) 对破产工作的意见建议；
- (七) 对工作中不足的梳理及下一步打算；
- (八) 其他管理人认为应当报告的事项。

专业人员队伍，指负责办理破产事务的团队人员，需要取得相应执业资格的，应取得执业资格。

对第（一）（二）项，应附有案件清单和人员清单；第（三）至（五）项应附相关证明材料、凭证。

第十七条 考评小组确定管理人的年度考评分数后，形成初步考核意见，提交考评委员会审定考评等级。

第十八条 年度考评结果分为优秀、良好、合格和不合格四个等级：

（一）年度考评得分在 90 分以上（含本数）且没有个案考评不合格的，该年度考评等级为优秀；

（二）年度考评得分在 80 分以上（含本数）且没有个案考评不合格的，该年度考评等级为良好；

（三）年度考评得分在 60 分以上（含本数）、80 分以下，或得分在 80 分以上但有 1 个或 1 个以上个案考评 60 分以下的，该年度考评等级为合格；

（四）年度考评得分未到达 60 分，或年度内有两件以上个案考评未达 60 分的，该年度考评等级为不合格。

第十九条 年度考评原则上在次年 1 月底完成。

第四章 附则

第二十条 在全市法院强制清算案件中担任清算组成员的中介机构，参照本办法执行。

第二十一条 本办法由本院审判委员会负责解释。

第二十二条 本办法自公布之日起施行。

附：

1. 《破产案件个案实时考核负面清单》
2. 《破产案件个案综合评价负面清单》
3. 《管理人年度综合评价表》

成都市中级人民法院

2019年2月13日

破产案件个案实时考核负面清单 ()川破号				
管理人：		承办人：		
	事项	评分标准	上限	扣分及情形
一、除名事项	1	履职中存在弄虚作假且情节严重。		在案件办理过程中，出现前述情形的，直接提请考评委员会将该管理人从名册中除名，并由法院直接更换管理人。
	2	拒绝法院指定，或未经法院许可擅自辞去职务。		
	3	利用管理人身份为本机构或他人谋取不正当利益且情节严重，以及其他严重违法行为。		
	4	未经许可将管理人应当履行的职责全部或者部分转给他人办理。		
二、团队组建与内部管理	团队组建	1. 管理人团队组成人员有应回避而未及时调整的，发现一名成员扣0.5分。	2	
		2. 收到指定管理人决定书三个工作日内，无正当理由未向法院备案管理人工作团队组建情况的，扣1分。	2	
		3. 管理人成员有未取得法律或会计执业资格的人员，发现一名成员扣1分。工作人员除外。	3	
		4. 管理人团队中主要工作人员发生变化但未及时告知法院，发现一次扣1分。	4	
	制度管理	1. 收到指定管理人决定书七个工作日内，无正当理由未报备、延迟报备规章制度的扣1分。	1	
		2. 无正当理由，规章制度不完备的，一项制度扣一分。管理人规章制度应包括：管理工作规程、会议议事规则、财务收支管理制度、证照和印章管理制度、档案管理制度、保密制度等。	1	
	维稳预案	有维稳事件发生可能的，未及时报告、未制定预案或未及时妥善处理的，出现1起，扣4分，造成严重后果的，扣6分；后果特别严重的，在综合评价部分再次评价。	12	
	印章管理	1. 收到指定决定书十个工作日内，无正当理由未提交或延迟提交管理人印章封样备案的，扣2分。	2	
		2. 无印章使用登记记录的，一经发现，一次扣1分。违法使用管理人印鉴、接管的债务人印鉴，造成严重后果的，根据具体情形处理。	4	
		3. 终止职务后，无正当理由未将管理人印章销毁证明报法院备案的，扣2分。	2	
	财务管理	1. 无正当理由未及时开立管理人账户，造成不利影响的，视情形在2分以内扣分。	2	
		2. 债务人的存款、债务人财产变价款等款项未统一划入管理人账户进行管理的，发现1次扣2分。	6	
		3. 未按照财政部《企业破产清算有关会计处理规定》进行记账处理的，扣2分。	2	
		4. 执行职务费用的列支未严格履行内部审批程序；或大额支出未经法院审核批准，扣2分。	2	

		5. 差旅费用未严格控制在报备的团队组成人员范围内, 或破产费用支出无明显依据, 根据金额大小, 每笔扣 1-3 分, 扣分无限制; 将破产费用挪用于其他事项, 在个案综评部分再次扣分。	不限分	
		6. 未按季度向法院提交书面财务收支情况报告的, 一次扣 2 分。	2	
三、接管		1. 接受指定后, 无正当理由未及时将接管方案报法院备案的, 扣 1 分。	1	
		2. 指定管理人后 30 日内, 无正当理由未完成对债务人财产、印章和账簿、文书等资料的全面接管的, 扣 3 分。	3	
		3. 接管时未进行清点, 未制作交接清单、接管笔录, 无交接各方签字确认, 视情形扣 1-4 分。	4	
		4. 未及时提请对债务人财产采取查封或解封措施, 扣 2 分; 造成不良后果, 扣 4 分; 造成债务人财产损失等重大后果, 在个案综评部分再次扣分。	4	
		5. 未及时代表债务人参与已经开始的诉讼、仲裁、执行程序, 造成不良后果, 视情形扣 1-5。	5	
		6. 未及时将接管情况、公告情况报法院备案的, 扣 1 分。	1	
四、尽职调查	常规调查	1. 未对债务人情况进行全面调查的, 视情形扣 1-5 分; 无正当理由未及时向法院提交调查报告, 扣 1 分。	6	
		2. 未制作调查笔录或调查工作记录, 扣 2 分; 笔录或记录上无相关人员签字确认的, 扣 1 分。	2	
		3. 无正当理由在一债会之前未完成调查工作的, 扣 2 分。	2	
		4. 无正当理由未及时制作财产状况报告, 影响债权人会议审查的, 扣 2 分。	2	
	财务清查	1. 未编制公司债权、债务和财产清册, 未根据需要对债务人财务账册进行审计并出具审计结论, 或无账册情况下未制作财产状况说明的, 视情形扣 1-5 分。	2	
		2. 发现债务人有关人员在案件受理前有隐匿或故意销毁财务资料等情形, 未及时向法院报告的, 扣 1 分。	1	
		3. 未主动关注公司注册资金、对外投资、资金流向等相关情况, 扣 1-2 分; 发现债务人存在通过制作虚假财务账册达到转移、隐匿财产或虚假破产情形, 未及时报告法院的, 扣 1-2 分	2	
五、财产管理		1. 无正当理由未制作财产管理方案提交债权人会议审查的, 扣 2 分。	2	
		2. 未及时处置债务人易损、鲜活易腐、易贬值、保管费用较高以及其他必须及时处置的财产, 导致资产严重贬值等情形, 视情形扣 1-8 分。	8	
		3. 未严格按照《四川省高级人民法院关于规范破产案件审理中对外委托鉴定、评估、拍卖和变卖有关问题的通知》要求的方式对债务人财产进行审计、鉴定、评估的, 视情形扣 1-8 分	8	
		4. 未能准确判断债务人是否需要继续生产经营, 造成重大社会影响或重大损失, 视情形扣 1-10 分。	10	
		5. 未经报告债委会或人民法院即实施: 1. 涉及土地、房屋等不动产权益的转让; 2. 探矿权、采矿权、知识产权等财产权的转让; 3. 全部库存或者营业的转让; 4. 借款; 5. 设定财产担保; 6. 债权和有价证券的转让; 7. 履行债务人和对方当事人均未履行完毕的合同; 8. 放弃权利; 9. 担保物的取回; 10. 对债权人利益有重大影响的其他财产处分行为, 且造成不良后果的, 视情形扣 1-20 分。	20	
		6. 未能准确判断是否需要继续履行或解除合同, 造成不良后果的, 视情形扣 1-4 分。	4	
		7. 未对债务人的分支机构、无形资产等进行清理, 造成重大影响或重大损失的, 视情形扣 1-10 分。	10	
六、财产追收		1. 未及时向债务人的债务人或财产持有人发出书面通知的, 每次扣 1 分。	4	
		2. 发现债务人存在企业破产法第三十一条、第三十二条或第三十三条规定行为, 未及时主张权利、采取相关措施, 造成不良后果的, 视情形扣 1-10 分。	10	
		3. 未能主动关注公司注册资金、掌握出资到位情况, 或发现出资瑕疵时, 无正当理由不及时向出资人追收出资、采取相关措施, 造成不良后果的, 视情形扣 1-8 分。	8	

	4. 未能主动关注公司董、监、高收入情况, 或发现有非正常收入及被侵占财产未及时追收或采取有关措施, 造成不良后果的, 视情形扣 1-6 分。	6	
	5. 未及时审核取回权、抵销权, 导致案件相关权利人权益受损的, 视情形扣 1-8 分。	8	
	6. 对涉及债务人的诉讼, 在诉讼活动中出现失误, 未造成不良后果, 每次扣 1 分; 出现重大失误, 造成重大不良后果的, 每次扣 1-3 分。	10	
	7. 未及时清理债务人的对外投资, 每项投资扣 2 分, 造成不良后果的, 视情形加扣 1-8 分。	12	
	8. 掌握相关财产线索后, 未经过充分调查核实, 或核实后未及时采取措施, 或随意放弃追收财产, 造成不良后果的, 视情形加扣 1-10 分。	10	
七、 债权 审核	1. 未根据债权性质、清偿顺序对申报债权进行分类登记造册的, 扣 2 分。	2	
	2. 未列出职工债权清单并予以公示, 扣 2 分; 公示后未对异议人进行释明或无释明记录, 造成不良后果的, 视情形扣 0.5-2 分。	4	
	3. 未主动查询、了解企业欠缴社保、欠税情况, 或未在在一债会前书面通知相关机构申报债权的, 每次扣 1 分。	2	
	4. 未及时对申报的债权性质进行审查, 导致案件相关权利人权益受损的, 视情形扣 1-2 分, 出现重大维稳事件的, 视情形加扣 1-6 分。	2	
	5. 在一债会前未编制规范的债权表, 或编制的债权表无债权结构、债权构成、债权性质等内容的, 扣 1-2 分。	2	
	6. 未及时处理对债权表所载债权的异议, 或在异议不成立时未及时告知异议人救济途径, 导致权利人权益受损的, 每笔债权扣 1-2 分。	10	
	7. 一债会前未及时向法院申请确定未决债权债权额, 对当事人权益造成不良影响的, 每笔债权扣 1-2 分。	6	
八、 债权人 会议	1. 未按法院要求积极协助筹备一债会, 未及时提交一债会相关资料, 导致出现债权人会议质量不高、债权人会议延期等情形的, 视情形扣 1-4 分。	4	
	2. 未按法院要求形成会务预案的, 扣 1-2 分。	2	
	3. 未及时提请法院指定债权人会议主席, 或未能视案件具体情况提请设立债权人委员会的, 每项扣 1 分。	2	
	4. 未全面完成通知与会人员、核对参会人员身份、会议记录、保存会议记录、会议文件材料等会务工作的, 每项扣 1 分。	5	
	5. 债权人会议材料内容不能详实反映管理人工作、文字表述不准确的, 视情形扣 0.5-4 分。	4	
	6. 债权人会议组织混乱无序, 债权人会议效率受到影响的, 视情形扣 1-3 分。	3	
	7. 债权人会议结束后三日内, 无正当理由未按时将债权人会议的到会情况、表决情况、会议纪要及决议结果书面报告法院的, 视情形扣 1-2 分。	2	
	8. 对债权人会议表决未通过债务人财产管理方案、破产财产变价方案, 或经债权人会议二次表决仍未通过破产财产分配方案的, 无正当理由未及时申请法院裁定的, 每次扣 1 分。	5	
九、 重整	1. 未经许可, 擅自聘请债务人的经营管理人员负责营业事务的, 视情形扣 1-4 分。	4	
	2. 擅自协助债务人的股东或者持有债务人股权的董事、监事、高级管理人员助办股权转让手续的, 扣 4-10 分; 导致重整程序受影响, 视情形加扣 1-10 分, 且在个案综评部分再次扣分。	20	
	3. 擅自允许出资人分配投资收益的, 或监督不到位的, 扣 4-10 分; 导致资金无法追回等情形, 对债权人及债务人利益造成重大影响或产生不良后果的, 视情形加扣 1-10 分, 且在个案综评部分再次扣分。	10	
	4. 擅自准许担保权人行使担保权的, 或未妥善保管, 导致毁损灭失等情形、导致债务人、债权人权益受损, 视情形扣 4-10 分; 造成重大影响或不良后果的, 在个案综评部分再次扣分。	10	
	5. 未经审慎审查, 擅自许可取回权人取回财产, 并造成不良后果的, 视情形扣 1-10 分。	10	
	6. 擅自为继续营业借款并为该借款设立担保的, 视情形扣 1-6 分。	6	

		7. 未向法院报告, 直接与职工解除劳动关系的, 视情形扣 1-2 分。	2	
		8. 到期不能提交重整计划, 且既未申请延期又未申请破产清算的, 扣 4 分; 管理人对债务人制定的重整计划草案未做合法性和可行性分析的, 或在提交债权人会议表决前未书面报告法院的, 扣 4 分。	4	
		9. 因管理人原因未及时将用于清偿债务的资金划入管理人账户, 造成不良后果的, 视情形扣 1-8 分。	8	
		10. 裁定批准重整计划后, 未及时制定监督计划、未及时提交监督报告等报法院备案的, 每项扣 1 分。	2	
		11. 未能及时申请延长计划执行期限、变更重整计划, 扣 2 分。	2	
		14. 重整计划执行完毕后十五日内, 未及时申请裁定确认重整计划执行完毕并终结破产程序的, 扣 1 分。	1	
		15. 债务人自行管理财产和营业事务的, 未及时向债务人移交已接管的债务人的财产和营业事务, 未能准确履行监督职能, 出现不良后果的, 视情形扣 1-10 分。	10	
十、和解		1. 未及时针对债务人提出的和解协议草案形成可行性报告交法院备案的, 视情形扣 1-4 分。	4	
		2. 擅自准许担保权人行使担保权或协助债务人股东办理股权转让手续的, 每项视情形扣 1-10 分; 导致和解程序受重大影响的, 视情形扣 1-10 分。	4	
		3. 裁定认可和和解协议并终止和解程序后, 未及时向法院提交执行职务报告或报告内容不全面的, 视情形扣 1-2 分。	2	
		4. 和解协议执行完毕后十五日内, 未及时申请裁定终结破产程序的, 扣 1 分。	1	
		5. 裁定终止和解程序、终止和解协议的执行或者裁定和解协议无效, 并宣告债务人破产后, 管理人未及时接管债务人财产和营业事务, 导致债务人财产被转移、灭失等减损的, 视情形扣 2-10 分。	10	
十一、变价与分配		1. 法院宣告债务人破产后, 未及时书面通知债务人的全体职工终止劳动合同, 扣 1 分。	1	
		2. 未及时拟定破产财产变价方案提交债权人会议表决的, 扣 2 分。	2	
		3. 未及时对债务人财产进行评估或拍卖, 造成不良后果的, 视情形扣 1-4 分。	4	
		4. 变价以拍卖方式为原则, 擅自改变处置方式且未提前报法院审查或未提交债权人会议表决的, 视情形扣 1-3 分。	3	
		5. 未参照评估价或债权人会议(含债权人会议授权债委会)确定的情况制定拍卖保留价的, 视情形扣 1-3 分。	3	
		6. 制定的分配方案存在明显瑕疵的, 扣 2 分。	3	
		7. 未严格按照债权人会议通过的分配方案分配破产财产的, 视情形扣 1-6 分。	6	
		8. 对法律规定需要提存的财产, 管理人未及时提存, 造成不良影响的, 视情形扣 1-4 分。	4	
十二、终结程序职责		1. 分配完毕后, 无正当理由未及时提交破产财产分配报告并提请裁定终结破产程序的, 扣 1 分。	1	
		2. 债务人财产不足以清偿破产费用且无人垫付费用或者垫付的费用仍不足以支付破产费用的, 无正当理由未及时提请裁定宣告债务人破产并终结破产程序的, 扣 1 分。	1	
		3. 在破产程序终结之日起十日内, 无正当理由未向破产人的原登记机关办理注销登记的, 扣 2 分。	2	
		4. 未及时向法院报告破产人注销情况的, 扣 2 分。	2	
		5. 依法终止执行职务前, 未向法院提交履职情况报告的, 扣 2 分。	2	
十三、其他	常规工作	1. 未按照最高法院发布的文书样式制作管理人文书的, 视情形扣 0.5-2 分。	2	
		2. 未全面使用破产工作平台的, 视情形扣 0.5-4 分。	4	
		3. 无客观正当理由, 案件超过 18 个月未结的, 视情形扣 1-4 分。	4	
	档案管理	1. 未及时将执行职务过程中形成的卷宗材料装订成册, 未形成电子档案的, 扣 2 分。	2	

	2. 未妥善保管债务人印章和账簿、文书等资料，在案件终结前出现损毁或遗失的，扣 2 分。	2
合计扣分		

说明：此表总分 80 分，扣完为止。

说明：此表总分 80 分，扣完为止。

破产案件个案综合评价负面清单				
() 川 破 号				
管理人：		承办人：		
事项	具体内容	上限	评价	
1	程序推进	应严格依法开展破产工作，能够完全按照法律规定的程序完成案件涉及的各项工作。若出现程序错误、节点超期等情形的，视案件办理具体情况在 5 分以内扣分。	5	
2	接受监督	应自觉接受人民法院和债权人会议、债权人委员会的监督，对于案件重大工作事项及时报告、请示。未按规定办理的，视案件中的具体情况在 5 分以内扣分。	5	
3	资产清理	资产调查工作应准确到位，形成材料扎实，能准确采取措施，妥善保管资产，处置方案建议合理可行。未做好资产清理工作的，视案件具体情况在 10 分以内扣分。	10	
4	法律适用	对案涉法律关系应把握准确，能准确援引法律、参考判例对具体纠纷、问题作出正确处理。未正确适用法律的，视案件具体情况在 5 分以内扣分。	5	
5	维护稳定	应积极维护利害关系人权益，能妥善应对群体性事件，化解社会矛盾，能正确行使诉讼权利，妥善处理重大、敏感的破产衍生诉讼案件。维稳工作不到位的，视案件具体情况在 6 分以内扣分。	6	
6	职业道德	应遵守法律、执业纪律或职业道德，合理支出破产费用，合理收取相关费用，无利用管理人身份为自己和他人谋取非法利益的情形。有违反职业道德行为的，视案件具体情况在 10 分以内扣分。	10	
合计	分			
备注				

说明：此表总分 20 分，扣完为止。

管理人年度综合评价表（正向得分制）	
中介机构名称：	填表单位：

	事项	具体内容	分数	评价
1	敬业勤勉	根据管理人本年度案件办理效率、质量、效果进行评价。	4	
2	队伍建设	根据管理人本年度的机构规模变化情况、专业人员队伍建设情况进行评价。	3	
3	表彰奖励	根据本年度管理人机构、专业人员在破产、重组事务上所取得的荣誉、专项成就等进行评价	4	
4	专业建设	根据本年度管理人专业人员对于破产法理论和实务的研究成果情况进行评价。	4	
5	社会工作	根据本年度管理人参加破产管理人协会工作、互助金交纳等履行会员义务的情况进行评价。	5	
6	职业道德	根据管理人及专业人员在履职过程中有无违法违纪等情况进行评价。	6	
7	其他	人民法院认为可以得分的其他情形	4	
合计	分			
备注				

说明：此表总分 30 分，得分不超过 30 分。

原文出处：成都法院网，2019 年 2 月 13 日。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/Z63DQGUDfLlhRigQg5Usg>

瓯海法院 | 执破双向互通联动机制之司法探索

瓯海法院课题组 中国破产法论坛2月16日

作者简介：浙江省温州市瓯海区人民法院课题组，课题组负责人：蔡雄强。课题组成员：蔡雄强，浙江省温州市瓯海区人民法院副院长；缪心毫，温州大学法政学院副院长；夏旭丽，浙江省温州市瓯海区人民法院民二庭庭长；郑拓，浙江省温州市瓯海区人民法院民二庭法官；黄千格，浙江省温州市瓯海区人民法院民二庭法官助理。

原文出处：原载《法律适用》2019年第3期，感谢作者授权中国破产法论坛微信公众号推送。

从“执转破”到“破涉执” ——执破双向互通联动机制之司法探索

浙江省温州市瓯海区人民法院课题组

“

摘要：执行程序不具有市场主体的出清功能，当出现被执行企业资不抵债的情况时，转移到破产审判审理是必要的选择。瓯海区法院在司法实践中，基本实现了执转破程序的单向衔接。但是仅仅打通案件由执行向破产流动的单向通道是远远不够的，为了产生执破结合的良性循环，在破产案件的审理中也需要执行部门的充分配合。只有实现两个程序间的相互贯通，促使两个部门间的相互合作，才能使执行案件的办理提质加速、破产案件的审结简化高效。

关键词：执转破；破涉执；执破双向互通

”

“执转破”程序使执行程序与破产程序两者实现了有效的衔接，在一定程度上解决被执行企业资不抵债的问题。然而，司法实践中“执转破”程序仍然面临着当事人意愿不强、破产财产分配激励不足、无产可破等制约因素，客观上需要建立执行程序与破产程序的有效双向互通机制，实现执破结合、相互贯通的良性循环。浙江省温州市瓯海区人民法院（以下简称“瓯海区法院”）对“执转破”及“破涉执”程序展开了理论层面的探索以及司法实践层面的尝试，力求完善执破双向互通联动机制。

一、从单向到双向：

执破双向互通的现实需求

（一）从不通到单向：执转破单向打通的合理性与合法性

1. 执转破的合理性基础

民事强制执行程序和破产程序皆为债权的实现方式，两者的区别在于：执行程序是对个别债权有针对性的单一清偿，破产程序则是对所有债权的概括性集中清偿。近年来，法院执行案件大量积压、化解难度大，执行程序转破产程序的衔接启动势在必行。

(1) “多”的困境：执行端积案过多，难以化解

由于执行程序不具有市场主体的出清功能，大量的被执行企业既不能清偿债务，又不能退出市场，成为所谓的“僵尸企业”。当僵尸企业已明显无财产可供执行且当事人不肯实体结案，或虽然有部分资产，但处置困难且所负债务众多，涉及复杂的分配工作，此时法院的执行程序就会陷入两难。长此以往，“僵尸企业”堆积在执行程序中，无财产可供执行却“僵而不死”，导致执行案件大量积压，形成“积案——清理——再积案——再清理”的恶性循环，化解难度大，造成司法资源的大量浪费，而案件的“执行难”又导致社会大众对法院产生负面印象。

进言之，即使执行能够得到有效的推进，由于执行程序实施个别清偿而无视其他债权人的利益要求，不能做到公平有序的清偿，亦无法考虑“壳”价值，不能依法消灭债权，不能确认股东、高管、控制人等主体责任，也无法对被执行企业的投资、应收款行使追回权。如上执行程序中的种种不足可能在破产程序中得到弥补，因此当出现被执行企业资不抵债的情况时，转移到破产审判审理是合理的选择。

(2) “少”的窘境：破产端案数不足，公平清偿不足

与执行相对应的是，破产法的立法目的是实现有限财产在多数债权人之间的公平清偿，其终极目标是厘清企业的市场退出机制，以维护正常的市场经济秩序。从当前的司法实践看，对于已经进入破产程序的案件，公平清偿债务的目的基本可以保证。但是，相对于执行案件的快速增长，破产案数过少严重制约了其公平清偿债务功能的发挥。依据《中华人民共和国企业破产法》，破产程序的启动须由债务人、债权人、负有清算责任的人提出申请。当前，当事人主动申请破产的案件少之又少，对于债权人而言，雨露均沾式的公平清偿导致债权人申请破产的积极性不高，符合破产条件的被执行企业则对破产程序认为“申请破产”是极为不光彩的事，对此较为抵触。破产案件过少，让破产程序常常无用武之地。

2. 执转破的合法性基础

2015年，最高人民法院发布《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（以下简称《解释》）。《解释》第513条规定，执行法院在执行过程中发现企业符合破产条件的，经申请执行人之一或者被执行人同意，应中止执行程序，将案件移送被执行人住所地人民法院。执行转破产程序开始进入人们的视野。该规定为执转破提供了合法性的途径。

在执行过程中，执行法院穷尽财产调查措施并采取强制措施后，被执行人仍然无法清偿债务，经执行法院向当事人告知和征询后，根据当事人（申请执行人或被执行人均可）申请，执行法院启动破产衔接工作，由商事审判庭进入破产审判程序。为减少异地法院之间移送的随意性，基层法院在将执行案件异地移送破产审查之前，应先报请所在地的中级人民法院执行部门审核同意，然后再向受移送法院移送相关破产审查材料、被执行人的财产状况、已分配财产清单及相关材料、被执行人的债务清单等。受移送法院对移送材料进行破产审查，作出裁定受理或不予受理、驳回申请的处理。执行法院可函请受移送法院的上一级法院进行监督。

执行法院作出移送决定后，执行程序中止。为了保护当事人权益，对于鲜活、易腐变质、季节性商品以及其他不宜长期保存的物品，执行法院应对其及时的变价处置

，所得价款不用于分配，待受移送法院裁定受理破产案件后，与被执行人已经扣划的银行存款、实际扣押的动产、有价证券等被执行人财产一并移交给受理破产案件的法院或管理人。

为了确保财产保全措施的连续性，保证程序的顺利进行，在执行法院作出移送决定，受理法院裁定受理破产案件之前，虽然执行程序要暂停，但对被执行人查封、扣押、冻结措施不予解除。若受移送法院作出不予受理或驳回申请的处理，相关材料和被执行人财产退回执行法院，执行程序恢复。

尽管执转破机制的实施具有合理性与合法性基础，我国法院在司法实践中也作出了大量的探索，甚至出台了较为详细的指导性、规范性文件，但执转破工作尚未达到所期待的理想效果，其制度功能未能在实践中得到很好的发挥。[1]

(二) 执转破的制约因素：执转破单向打通的局限性

1. 执转破启动的制约因素：当事人申请主义

我国破产程序启动为当事人申请主义，执行转破产程序亦不例外。《最高人民法院关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》也明确指出执行案件移送破产审查的，“必须经由被执行人或者有关被执行人的任何一个执行案件的申请执行人书面同意”。虽然上述规定叠加了司法职权主义的色彩，“并不改变当事人申请主义的主导地位”。[2]这导致执转破程序面临与导致破产案件过少一样的原因，即当事人申请破产的意愿不足，所以执转破仍然没有解决破产案件数量过少的问题。基于此，许多学者提出应扩大法院在启动执转破程序中的作用，以解决现在执转破数量不足的问题，或者认为应在特殊情况下辅之以法院有限的职权启动其程序，[3]甚至主张所有执转破程序均应由法院依职权启动。[4]

2. 执转破效果的制约因素：破产财产分配激励不足

对于可优先受偿的债权人而言，执行程序或破产程序对其优先受偿权并无影响。根据《解释》第 516 条的规定，当事人不同意移送破产或者被执行人住所地人民法院不受理破产案件，仍然可以保障优先债权人的优先受偿权，而且执行程序效率更高，故执转破机制对优先债权人而言并无吸引力，其没有启动执转破机制的动力。

而对于普通债权人而言，破产债权的公平清偿模式导致无论是通过执行程序还是破产程序，其对抵押财产享有的优先受偿权均不受影响，而且对无优先受偿权或轮候查封或未申请保全的一般债权人而言，只有在债务人财产大于优先受偿权时，才有申请破产的动力。

3. 执转破推进的制约因素：无法继续破产

司法实践中，在破产审查时会发现某些情况下无法继续进行破产，需要回转到执行程序：

(1) 仍有可处置财产并且可在执行程序中处置的情形

与执行程序相比，破产程序的优势在于可以使债权得到公平的清偿，但从目前管理人履职的情况来看，执行阶段法院的强制力能够使执行程序中的财产处置更为高效。因此有必要整合两个程序的各自优势，可处置的财产应先在执行程序中予以变现，待分配时再转入破产程序以实现公平清偿更为妥当。

(2) 没有可处置的财产但被执行人有能力和解的情形

在执破衔接的过程中，通过破产案件的前置送达程序，被申请企业的股东在得知企业可能进入破产程序后，有可能会愿意主动偿还债务。产生这一情况有主观及客观两方面的原因。主观上，部分企业经营者心理上仍不愿意接受企业陷入破产境况；客观上，企业在执行中被列为被执行人时并不影响股东等相关人员，导致不讲信用而逃废债的行为比较普遍，但若进入破产程序，股东很大可能也需要承担相应责任，因此愿意出面还款。

但是对于这类情况，还要充分考虑被申请人的具体情况。对于已知破产债权人人数较少，且债权标的额不大，可以一次性短期偿付的，宜退回执行局予以执行和解结案，既能通过破产申请的方式督促债务人履行法定义务，又能针对债权人少标的额不大的案件通过简易的方式予以处置节约司法资源。

二、破涉执：

从破产到执行反向打通的可行性与障碍

如前所述，仅仅打通案件由执行向破产流动的单向通道是远远不够的。为了产生执破结合的良性循环，在破产案件的审理中也需要执行部门的充分配合。只有实现两个程序间的取长补短、相互贯通，促使两个部门间群策群力、相互合作，才能使执行案件的办理提质加速、破产案件的审结简化高效。

（一）借助执行调查结果促进破产财产调查

破产案件中，法院指定中介机构担任债务人的管理人，调查债务人的财产状况，以便后续能够妥善地进行管理与处分。为履行管理人职责，破产管理人有责任对于债务人名下的所有财产、债权债务等有关事项有一个全面的了解。一般当事人申请的案件，破产管理人需要到市场监管局、国土局、不动产登记中心、车管所、银行等有关部门查询债务人公司情况、名下财产状况等信息，同时也要到各级法院了解债务人的涉诉涉执情况。

但相对于申请人自己申请的案件而言，执行移送破产清算的案件能够借助执行的平台更为充分、迅速、细致地了解债务人的有关情况。

1. 债务人作为申请执行人的执行案件情况

债务人的对外应收账款原应在债务人企业的财务账册资料中有明确体现，但由于一些案件债务人企业的法定代表人、股东或财会人员无法联系或由于现有民营企业自身经营的局限性导致企业账目混乱甚至没有账册资料，管理人往往无法接管到完整的财务会计凭证。因此，在破产案件中如何使管理人对债务人的对外应收债权情况有一个了解变成了需要解决的问题。在执行移送破产的案件中，可以通过执行系统查询债务人作为申请执行人、原告的案件，来了解债务人已经涉诉涉执的对外应收账款情况。

2. 债务人作为被执行人的执行案件情况

除了对外应收款项，管理人在没有账册文书等材料的情况下，还需要掌握已知债权人的信息。而通过执行局查询已知债权人信息，除了能够提高调查效率，同时还能够掌握债务人履行债务的具体情况，汇总院内所有执行案件，得出申请执行标的额，已经分配的提交分配方案，对于管理人全面联系债权人申报债权以及后续债权审核均具有积极作用。

3. 债务人动产、不动产查封、扣押、冻结情况

在债务人债权债务的调查之外，债务人的财产状况同样也是破产案件办理中重要的部分，管理人需要穷尽方式进行查询，摸清债务人现有资产情况，包括动产如机器设备、存货、车辆，不动产如房屋、土地，以及债务人名下的银行账户余额及交易往来明细等。一般案件中，管理人可以通过走访债务人注册地、联系政府有关部门了解债务人资产状况，但执行局在执行过程中的查封、扣押、冻结情况能够提供更加具体的资产状况。如执行局可就债务人开户的所有银行及银行账户制作一张详单，以便管理人在目前中国人民银行系统无法提供债务人名下所有银行开户行及账户的情形下，调取相应的证据；又如执行局对于本院案件查封扣押冻结情况的汇总、是否系轮候查封情况亦能有详细说明，便于管理人就债务人资产调查、处置的后续开展。

（二）借助执行部门促进破产财产交付

1. 债务人财产下落不明的情形

破产管理人一般为律师事务所、会计师事务所或者专门的清算公司，这类中介机构属于商业主体，不具备全方位调查核实债务人状况的能力和条件，而人民法院的执行系统经过近几年的飞速发展，利用网络化、信息化技术，已经具备了迅速、准确、全方位调查债务人的能力。为此，若管理人在接管债务人之前，债务人在法院执行系统有执行案件的，由法院执行部门将债务人的基本信息、股东信息、财产信息等一并调查清楚后形成书面材料移交破产审判部门，将极大的加快企业破产审判的效率，充分保障债权人的利益。

2. 债务人拒不向管理人移交财产的情形

从我国目前破产法实施的情况来看，债务人的法定代表人、实际控制人、股东等普遍对向管理人交付债务人财产存在抗拒心理，没有形成债务人财产属于公司财产应依法移交给管理人的普遍共识，仍朴素地认为债务人的财产为个人私产，应由其自行控制。因此在破产案件审理过程中，经常出现债务人的法定代表人、实际控制人、股东拒绝或者不配合向管理人移交存货、机器设备、车辆、现金等动产。对此，管理人虽然可根据法律相关规定通过诉讼执行的方式最终取得对债务人财产的控制权，但是通过一审二审执行的诉讼方式费时费力，动产在诉讼期间极易贬损、灭失，给债权人造成无法挽回的损失。最高人民法院原《关于审理企业破产案件若干问题的规定》（法释〔2002〕23号）第73条第3款规定，破产企业的债务人和财产持有人在收到通知后既不向清算组清偿债务或者交付财产，又没有正当理由不在规定的异议期内提出异议的，由清算组向人民法院提出申请，经人民法院裁定后强制执行。但2006年颁布的《企业破产法》对于管理人是否有权就债务人和财产持有人拒不向管理人交付财产的行为直接申请人民法院强制执行没有规定，从而导致实务中管理人是否可以对破产企业的债务人和财产持有人在收到通知后既不向管理人清偿债务或者交付财产，又没有正当理由不在规定的异议期内提出异议的情形直接向人民法院申请强制执行存在困惑。

（三）借助执行部门促进破产财产处置

破产过程中可以通过执行部门协调外地法院解除对债务人财产的强制执行措施。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（二）》第5条规定，破产申请受理后，有关债务人财产的执行程序未依照《企业破产法》第19条的规定中止的，采取执行措施的相关单位应当依法予以纠正。依法执行回转的财产，人民法院应当认定为债务人财产。司法实务中，由于全国各地的部分人民法院对于企业破产法的认识不深，以及对已查控债务人财产的责任感，导致即使债务人进入破产程序后，债务人的财产仍被其他法院查封、冻结和扣押，例如瓯海区法院审理的温州中城建设集

团有限公司破产重整案件于2014年5月12日受理，2015年3月18日裁定终止重整程序，但时至今日，沿海某法院仍然扣划着该公司的300多万元现金拒不移交给受理法院。该案经办人、管理人、债务人的员工多次前往该法院，但是收效甚微。

三、执破双向互通机制的完善思路：

基于瓯海区法院实践的分析

瓯海区法院在司法实践中，通过执行移送破产的程序，实现了执破程序的单向衔接，对于化解执行难、清退僵尸企业都带来良好的司法效果与社会意义。为落实《浙江省高级人民法院关于执行程序与破产程序衔接若干问题的纪要》和《温州市中级人民法院关于执行程序和破产程序衔接的会议纪要》，根据企业破产法、民事诉讼法及其司法解释的规定，在总结司法经验、结合本院实际的基础上，瓯海区法院制定了《关于落实执行程序与破产程序衔接工作的实施细则》（以下简称《细则》），为执破双向互通机制的完善提供了良好的探索思路。

（一）从执到破：实现执行转破产机制的规范化、常态化

1. 规范执破移送操作流程

《细则》规定了在执行阶段执行部门对申请人的告知、引导、释明的操作，并且对执行部门与破产审判部门案件交接的人员、流程、材料作出了具体规定，对于执行中财产的处置、破产受理后执行案件的程序运行也作了相应要求。《细则》的出台明确了各部门之间的分工，尤其是对部门移送衔接作了详尽规定，有助于部门之间权责的确定以及推进移送工作顺利有效的进行。

在上述做法的基础上，瓯海区法院拟进一步探索建立依职权启动执转破的可行性以弥补现行当事人申请主义的不足。在满足前置程序要求的前提下，法院依职权启动执转破程序，一是在执行阶段穷尽一切必要手段后认定被执行人确无财产可供执行；二是在履行解释告知义务后，当事人均不提出申请，且案件确属执行不能。[5]除此以外，将严格限定依职权启动执转破的案件类型，如可限定为：（1）类型简单、基本事实和争议清楚的纠纷；（2）人数众多、涉及公共利益的群体性案件；（3）涉及僵尸企业等。

2. 成立执行移送破产程序案件预审小组

瓯海区法院由立案、执行和破产审判部门人员共同组成“执行移送破产程序案件预审小组”，共同预审执行部门经过筛选移送的案件，及时发现和补正移送材料等方面的不足。执行局根据案件类型、特点及企业经营情况等因素对执行案件进行筛选分类，结合查控取得的企业财产清单对企业运营情况进行评估，梳理符合执破结合特征的企业，做好被执行企业的思想工作，同时制作统一的《执行移送破产程序案件移送申请书》，载明执行案号、申请人、执行标的、执行依据及移送理由等内容，明确申请执行人之一或被执行企业在申请书上签章后，即属于符合《解释》第513条规定的“申请执行人同意”的情形，即视为同意移送破产程序，通过简化移交手续，一次性数据交接，包括：执行移送破产程序申请书、申请人同意移送破产申请书、被申请企业法人的工商登记材料和股东信息、被申请企业法人的资产情况总表、中止或者终结本次执行程序的民事裁定书、执行立案信息表及申请执行人申请执行的申请书、执行依据及其生效证明书、被申请人在法院（涉诉）涉执案件材料、查封扣押冻结被执行财产材料、调查被执行人财产情况材料、对被执行人财产进行处置的材料。

3. 明确移送案件筛选条件

执行移送破产既是解决执行难的一种有效手段，又是有效清退僵尸企业、营造良好经济环境的有力措施。为了兼顾这两个目标，对待移送的执行案件的筛选显得尤为关键。为了执破衔接工作的快速顺利推进，在执破衔接工作开展之初，瓯海区法院即确立“先易后难、稳步推进”的思路，前期选择移送破产的执行案件主要要求具备以下条件：一是作为债务人的企业对应的执行案件数量较多的；二是经执行未发现财产或有财产但难以在执行程序中妥善处置的；三是仅有债务人作为被执行人，无其他共同被执行人的。因为这些类型案件的移送，通过破产审理既能快速批量办结执行案件，又能让涉及执行不能“僵尸案件”的企业经法律程序有序退出市场。

（二）从破到执：实现破产转执行机制的探索与建议

目前，对于已立案执行的债务人的破产财产调查借助执行调查结果并未存在障碍，但对于未立案执行的债务人的财产调查、债务人的财产交付、破产财产处置方面如何借助执行部门的配合方面仍然存在问题。基于瓯海区法院的实践，现就破产转执行机制的完善提出如下建议：

1. 参照执行系统实现破产财产查询的完善

现阶段的执行系统仅用于查询已立案执行的债务人，无法查询未立案执行的债务人，该类债务人财产信息的查询，需要法院开具调查令，由破产管理人利用传统方式前往市场监管局、国土局、不动产登记中心、车管所、银行等有关部门查询债务人房产信息、银行账户信息、车辆信息等财产信息，严重影响破产案件的审理效率和效果。考虑到破产程序的本质系概括性的执行程序，因此建议在现有执行系统的基础上，开通破产审判专门通道，由破产审判法官对已经立案的破产案件的债务人进行查询相关财产信息（包括但不限于浙江法院点对点执行查控系统、全国法院网络查控系统等），提高破产案件审理效率和效果。破产审判法官具备相应的执行查询权限后，执行部门移送破产案件时也可逐步简化移送资料，对于破产审判法官可以查询的债务人身份信息、财产信息可由破产审判法官自行查询，减轻执行系统压力，进一步解决现阶段法院的执行难问题。

2. 借助执行程序实现破产财产处置的完善

破产审判在执行系统中开通权限后，可以进一步在全国法院执行系统内建立协调机制，专门协调解决债务人破产受理后相关财产移交工作。破产审判法官可在执行系统内直接提示对债务人采取强制措施的相关法院解除对已进入破产程序债务人财产的查封、冻结或者扣押措施，或提示执行法院尽快向管理人移交债务人已被扣押、冻结的财产，系统自动限定时间要求执行法院予以办理，若执行法院对相应的提示有异议的，可直接申请共同上一级人民法院进行协调，由共同上一级人民法院根据破产受理法院、执行法院系统内提交的资料进行审查并最终作出是否进行移送的决定，实现破产、执行工作中有关债务人财产移交协调的电子化、网络化处理，大大提高工作效率，极大减轻人民法院内部系统之间的协调难度，从而促进破产案件的迅速推进和执行案件的案结事了。

3. 借助执行程序实现破产财产交付的完善

根据《企业破产法》第25条规定，管理人履行管理和处分债务人的财产的职责。但是现实中，破产管理人处置的债务人财产往往并不掌握在债务人手中，比如存在债务人的厂房被非法占用、车辆等动产被他人恶意占有拒不返还、债务人拒不向管理人移交财产的情形，若参考最高人民法院原《关于审理企业破产案件若干问题的规定》第73条规定，清算组可以申请法院裁定强制执行。由于《企业破产法》对此没有规定，管理人又不具备强制执行权力，只能通过诉讼、法院执行方式取回财产，极大地浪费司法资源，同时在漫长的诉讼、执行程序进行期间，容易出现财产灭失，以及如车辆交通事故等动产

使用过程中造成的损失进一步扩大，从而损害债权人的利益，也给管理人处置破产财产造成极大的困难，且通过上述方式取回的财产对于占用人而言并未付出相应的惩罚成本，导致在破产案件中越来越多的出现破产财产无法移交管理人的情形。针对该情况，建议将最高人民法院原《关于审理企业破产案件若干问题的规定》的第73条规定更新后沿用至新破产法，给予管理人对于拒不移交破产财产的情形可直接申请人民法院强制执行的权利，通过人民法院的强制执行措施帮助管理人及时接管债务人财产。经管理人申请，法院作出强制执行财产的裁定后，实际占有债务人财产的当事人有异议的，可以根据《民事诉讼法》规定的执行异议程序处理。

注释：

- [1]程品方主编：《人民法院企业破产审判实务疑难问题解析》，法律出版社2016年版，第100-101页。
- [2]刘旭东、陆晓燕：“效益法则框架下‘执转破’之功能透视及其制度建构”，载《法律适用》2017年第11期，第40页。
- [3]韩亮：“对执行程序转换破产程序之制度设计的再思考”，载《山西政法管理干部学院学报》2016年第3期，第193-194页。
- [4]李帅：“论执行案件中法院职权主义破产启动程序的构建”，载《法律适用》2015年第11期，第52-53页。
- [5]廖丽环：“执行转破产制度的路径优化”，载《北京理工大学学报》2018年第2期，第150页。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/tiC5evlNEJ097lmdIUzoUw>

人民法院报 | 广西法院护航民企发展纪实

费文彬 黄明强 中国破产法论坛 2月16日

司法服务强起来 营商环境暖起来 ——广西法院护航民企发展纪实

记者 费文彬 黄明强 通讯员 卢林峰

“生产总值增长 6.8%，财政收入增长 7.1%；固定资产投资增长 10.8%，新增市场主体 53.2 万户，新增高新企业 600 家以上，总数超过 1800 家……”这是记者 2019 年 1 月 26 日从广西壮族自治区第十三届人民代表大会第二次会议上获得的最新数据。

2018 年，广西全区开展优化营商环境调研，出台“1+4”优化营商环境政策措施，有效防控金融机构风险，持续打击非法集资、非法互联网金融等活动，实现经济发展总体平稳、稳中提质、稳中有进。这其中包含着全区法院广大干警大力优化营商环境付出的艰辛努力。

制定意见强化营商环境建设

2018 年 7 月，广西壮族自治区高级人民法院民二庭法官通过努力，成功调解一起超 7 亿元的金融纠纷案，促成当事人按约清偿银行借款。

2014 年 3 月，中国华融资产管理股份有限公司广西分公司（简称华融广西分公司）基于债权转让，享有对湖南智成化工有限公司的 4.1 亿元债权，所涉本金、利息以及违约金近 7.4 亿元；柳化集团公司、融水柳化公司、柳化氯碱公司为该笔债务提供抵押及保证担保。债务履行过程中，湖南智成化工有限公司仅支付了部分款项、担保人亦未履行担保责任，华融广西分公司遂向法院起诉。

“该案标的额巨大、当事人较多、案情复杂，如果直接判决，很可能引发群体性事件。”广西高院民二庭法官张国华介绍说。在收到该案后，考虑到径直下判难以达到预期效果，法官多次做当事人的思想工作，想尽一切办法成功调解该案，最终达到案结事了。

为营造稳定公平透明、可预期的营商环境，促进全区经济社会持续健康发展，2018 年 6 月，广西高院出台了《关于为深化改革创新优化营商环境提供优质高效司法服务和保障的实施意见》，推动和指导全区法院为供给侧结构性改革添彩助力。

同年 12 月，广西高院结合实际出台《关于为我区民营经济发展壮大提供司法服务和保障的意见》，《意见》共七项 28 条，充分运用司法手段，为全区民营经济发展壮大提供有力司法服务和保障。

贺州市中级人民法院主动当好全市法院司法服务的“设计师”。先后出台了《关于为贺州市培育“两个千亿元产业”提供司法服务和保障的若干意见》《关于充分发挥审判职能作用积极服务和保障实体经济发展的意见》等指导意见，确保全市法院工作始终与大局同频共振、同向同行。

崇左市两级法院及时出台《为崇左糖料蔗生产发展提供司法服务和保障的意见》，为崇左糖业的转型升级和健康发展保驾护航。两年来，共受理糖业生产的各类案件共计 129 件，涉案标的额超过 5 亿元；审结 122 件，结案率为 94.6%，其中调解结案 118 件，调解率高达 96.7%。切实护航现代特色农业建设，助推“中国糖都”经济健康发展。

南宁市兴宁区人民法院从依法行使审判职能加大平等产权保护，到创新服务理念特色司法服务，再到“暖企行动”陪护企业发展，一系列的举措成为兴宁区法院护航辖区民营经济健康成长和优化营商环境的“法治名片”。

据统计，2018 年，全区法院审理金融、股权、期货、小额信贷、民间借贷等案件 75665 件，妥善处置企业资金链断裂引发的相关纠纷，防范化解金融风险。

司法重整助力市场资源配置

2018 年 11 月 23 日，柳州市中级人民法院收到柳化股份管理人批准重整计划的申请，经审查后依法予以裁定批准，标志着柳州第一起上市公司重整案件重整成功。

早些年，柳化股份陷入经营与债务危机。因 2015 年、2016 年连续两年亏损，公司股票被实施退市风险警示，且存在暂停上市风险，公司一度走到退市及破产清算边缘。

根据债权人的申请，柳州中院认定柳化股份因不能清偿到期债务且明显缺乏清偿能力，于 2018 年 1 月 31 日依法裁定受理柳化股份重整一案，并指定管理人开展工作。在广西高院民二庭的指导下，柳化股份司法重整将进入执行阶段，危机得到化解、债务负担将被消除，公司即将翻开崭新一页。

近年来，广西法院高度重视充分发挥人民法院职能作用，重点突出司法重整与清算在优化营商环境方面的关键作用。一方面，积极优化相关制度措施，重点要求加强企业破产案件审理，综合运用重整、和解等方法，促进生产要素优化组合及产业转型升级。另一方面，以点带面，以个案推动全区破产审判工作。

“专业化、专门化的审判庭、审判团队及合议庭在全区的广泛组建，使得全区破产案件审判力量得到质的提升，全区范围内多个重大司法重整案件得到有效推进并取得良好社会效果。”广西高院民二庭庭长蒋太仁说。

从涉及上百亿资产的广西有色金属集团，到广西知名品牌睡宝床垫集团；从广西旅游最亮丽的名片“印象·刘三姐”演艺公司，到停工 8 年而得以复工的阳朔—鹿寨高速公路公司，再到广西主要上市公司柳州化工股份公司。到目前为止，广西高院民二庭已经审结的涉及 50 多家关联公司的广西知名民企柳州正菱集团，通过重大司法重整，为全区一些重要市场主体注血换颜，使其轻装上阵、涅槃重生，切实有效地优化了全区市场资源配置环境，促进了产业质量提升与结构优化。

平等保护为民营企业撑腰

2019年1月7日上午，广西高院依法对华普公司及法人代表翟某合同诈骗案公开开庭宣判，宣告华普公司、翟某无罪，并依法当庭释放被羁押的翟某。

因为被指控在履行一起合同过程中，采取虚构事实，隐瞒真相的手段，隐瞒其历年真实收入，骗取另一公司2013年至2015年的分成款共计7519559.53元，华普公司及法人代表翟某被提起公诉。

广西高院刑一庭依法组成合议庭公开开庭审理，经合议庭评议及审委会讨论认为，该案构成合同诈骗罪的事实不清，证据不足，并提出七条理由详细阐释法理。

“法律是公平公正的，感谢自治区高院，感谢法官，是你们还了我一个清白……”释放当日，翟某激动地对法官说。

2018年以来，广西高院刑一庭在审理涉民营企业犯罪案件中，充分发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用，严格坚持证据裁判原则。对证据不足不能认定有罪的，坚决依法改判无罪。该庭共依法宣告民营企业无罪案件两起，进一步优化营商环境，为民营企业健康发展依法提供司法保障。

一段时间以来，企业“搭便车”坐享同行业创新成果，损害了创新者的合法权益，扰乱了市场秩序。

2018年，全区法院加强产权司法保护，服务保障创新发展，坚持平等全面依法保护，妥善处理产权纠纷案件。

因为商标权侵权引发纠纷，2018年，广西玉柴机器集团有限公司将玉柴职业技术学院、广西良才教育投资有限公司告上法庭，要求停止侵权并赔偿50万元。

玉林市中级人民法院受理后，判决玉柴职业技术学院立即停止侵权行为，同时判令玉柴职业技术学院和广西良才教育投资有限公司共同赔偿经济损失10万元，驳回了广西玉柴机器集团有限公司的其他诉讼请求。

自2018年12月5日以来，南宁市中级人民法院开展了多次知识产权侵权案件夜间专项执行行动，截至当月30日，投入执行干警近80人次，出动执行车辆32台次，实际执结涉及KTV等娱乐场所的知识产权案件188件，有力保障知识产权案件权利人的合法权益。

一年来，全区法院审结商标、专利、著作权、不正当竞争等纠纷案件2103件，制裁侵权违约，激发创新活力，加大对中小企业创新和名特优新品牌保护力度，为实现可预期的法治营商环境提供了坚实保障。

原文出处：《人民法院报》2019年2月15日第01版。

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/CG1elrfZNOVsZwnIqdvE4g>

温州经验 4 | 市政府关于推进预重整工作的联席会议纪要

温州市政府中国破产法论坛1 周前

温州市人民政府办公室关于印发 企业金融风险处置工作府院联席会议纪要的通知

各县（市、区）人民政府，市各有关单位：

《企业金融风险处置工作府院联席会议纪要》已经市政府、市法院同意，现印发给你们，请遵照执行。

温州市人民政府办公室

2018年12月27日

企业金融风险处置工作府院联席会议纪要

温政办函〔2018〕41号

2018年12月13日，市政府副市长殷志军主持召开企业金融风险处置工作府院联席会议，就推进预重整工作相关问题进行协调。参加会议的有市法院潘光林、方飞潮，市委政法委杨柏林，市经信委陈文平，市公安局陈光林，市财政局黄亮，市国土资源局王永力，市住建委叶伟绩，市商务局陈海聪，市法制办金一，市市场监管局徐劲，市处置办陈国作，市税务局王哲，市人行宋征威，温州银监分局周青冥，省联社温州办事处郑锋等。

一、会议听取了市处置办关于企业金融风险处置工作情况、市法院关于推进预重整工作意见的汇报。会议指出，我市借力温州金融综合改革，探索建立金融风险防范体制机制，全力化解企业债务风险，全市企业金融风险继续保持稳中有降的态势。政府主导下的预重整机制是我市推动市场化破产程序的有益尝试，更是我市企业风险处置工作中的一项重要创举。会议要求，市各有关部门要敢于担当、勇于探索、积极配合、加强联动，进一步坚持和完善预重整机制，助推我市企业金融风险处置工作创新发展。

二、会议就推进预重整工作有关问题明确如下：

（一）预重整应坚持市场化和当事人自治原则。

（二）进入预重整程序的企业应为符合国家产业政策，行业前景较好，具有挽救价值的当地核心优质企业。

（三）预重整程序由属地政府启动，并指定入选人民法院管理人名册的中介机构负责具体工作；人民法院对相关工作进行指导和监督。

（四）债务人企业进入预重整程序应由属地政府发布书面文件予以确认。发布文件的时间作为预重整程序正式启动的时间。

(五) 人民法院根据政府文件由立案部门立“引调”案号交破产审判业务庭；破产审判业务庭负责预重整阶段的法律指导和监督。

(六) 预重整阶段由政府参照关于管理人指定的相关法律规定和文件指定管理人，并征求债务人和主要债权人意见。管理人应向属地政府、债权人会议和法院报告预重整工作情况，接受监督与指导。

(七) 预重整阶段，政府应召集主要债权人成立债权人会议，并制定议事规则，由债权人会议对预重整阶段的相关工作行使表决权。

(八) 预重整期间通常不超过6个月，如到期确有必要延长的，经债务人或者管理人请求，属地政府可以决定延长3个月。

(九) 重整计划草案由债务人或管理人制定，并提交债权人会议进行预表决。同意重整计划草案的表决票效力可以带入重整程序。

(十) 如需引进战略投资人，属地政府、管理人、债务人等均应积极参与，聚集各方资源提高引进效率和成功率。

(十一) 预重整期间结束，债务人或管理人未能提交重整计划草案或提交的重整计划草案最终未能通过预表决，则预重整工作结束。法院的“引调”号案件也同时结案。重整计划草案获得预表决通过，则债务人或债权人向法院提出对债务人进行重整的申请。法院对符合受理条件的申请应及时裁定受理。

(十二) 预重整期间，应优先保障债务人的重整，由属地政府与相关法院协调，暂缓采取可能影响债务人重整的执行措施。

(十三) 预重整转入重整程序的，原则上应指定预重整阶段的管理人继续担任管理人。

(十四) 预重整失败的，由债务人向管理人支付合理报酬。债务人向管理人支付合理报酬不属于偏颇性清偿。预重整转入重整程序的，管理人报酬在破产程序中由法院一并决定，不再单独计算预重整阶段的管理人报酬。

(十五) 预重整阶段的工作参照《中华人民共和国企业破产法》及相关法律规定进行。

温州市人民政府办公室

2018年12月28日印发

公号责编：朱琳薇

文章网址：https://mp.weixin.qq.com/s/tqet5JvKz0Xe_jaoXyEbWFA

人民法院报 | 破产法庭：给“病企”挂“专家号”

周凌云 毛林飞 中国破产法论坛1 周前

破产法庭：给“病企”挂“专家号”

周凌云 毛林飞

成立专门的破产法庭，“病企”一旦进入破产法庭，就相当于挂了个“专家号”，其在示范、引领等方面的价值不言而喻。

据报道，自2019年1月14日全国首家独立运作的破产法庭——深圳破产法庭揭牌成立以来，北京破产法庭、上海破产法庭也相继挂牌并很快进入实体运作阶段。

近年来，国内经济下行压力加大，企业资金链、担保链断裂等问题多发频发，停工、倒闭的“僵尸企业”数量也不少。针对上述问题，法院必须以破产审判为抓手，进一步完善市场主体救治和退出机制，更多运用市场化、法治化手段，依法加快“僵尸企业”司法处置，更加有效化解过剩产能、推动新旧动能转换。可以说，破产审判，是人民法院服务保障供给侧结构性改革的一个最直接、最有效的手段。

破产程序是用法律手段让企业去芜存菁、除旧革新，破产审判对调节社会主义市场经济关系，促进经济健康有序发展具有重要意义，特别是在完善企业优胜劣汰竞争机制、优化社会资源配置、调整社会产业结构方面的作用越来越明显，也越来越重要。人们常说的腾笼换鸟、浴火重生、脱胎换骨，都是破产审判功能在外观上的形象比喻。

在业界，有“人民法院是生病企业的医院”的譬喻，意思是说，企业法人是法律拟制的人，既然是“人”，就没有长生不老的，企业也有“生老病死”，无非企业的最终表现是出现危机、陷入困境。在实践中，根据企业病情的轻重，法院可以“望闻问切”，精准识别“病因”，分别导入和解、重整、清算等破产程序，给“病企”提供一个最优的“治疗方案”。

相较民商事、行政、刑事等领域的审判工作，破产审判对专业的要求更高，可供借鉴学习的经验做法更少。在司法实践中，许多法院尤其是欠发达地区法院受制于专业人才短缺、配套机制不完善等问题，往往把企业破产视为“烫手山芋”。

当然，我们也欣慰地看到，在部分市场经济活跃的地区，当地法院以司法体制改革和内设机构改革为契机，内部挖掘潜力，外部多方借力，进一步健全破产案件审判组织，配齐配强破产案件专业审判力量，通过推行“让专业的人专注做专业的事”，破产案件审理速度更快、效果更好，为当地经济社会高质量发展提供了强有力的司法保障，也受到了党委政府的肯定和社会各界的好评。

笔者以为，成立专门的破产法庭，配置专业的人才、健全的机制等做保障，“病企”一旦进入破产法庭，就相当于挂了个“专家号”，其在示范、引领等方面的价值不言而喻。期待三家破产法庭在专业化的破产审判道路上，不断实践、

不断探索，进而总结提炼出更多在全国范围内可复制、可推广的破产审判经验和样本。

原文出处：《人民法院报》2019年2月21日第2版。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/5jTy9scF6CYCBKvZv316kw>

人民政协报 | 董振班：破产财产处置的发票开具问题亟待解决

董振班中国破产法论坛1周前

作者简介：董振班 江苏省宿迁市政协常委、民进宿迁市委会副主委。

原文出处：《人民政协报》2019年2月19日第12版。

破产财产处置的发票开具问题亟待解决

董振班

2018年12月19日至21日召开的中央经济工作会议提出，要加快处置“僵尸企业”。处置僵尸企业必然涉及企业破产财产的处置，而破产财产的处置就会产生纳税义务，同时也会产生开具发票的需求。但是，**破产企业往往基于先前的欠税等税收违法行为，导致税务机关收缴和停供发票，从而在破产清算程序中无法顺利开具发票，破产财产特别是不动产处置的发票开具已经成为困扰破产案件办理的“老大难”问题，严重影响破产案件的审理进度和社会效果。**

2016年9月，江苏义扬律师事务所接受江苏省宿迁市中级人民法院指定，担任江苏固丰管桩集团有限公司破产管理人。2018年10月，管理人依法变卖了一批钢结构材料，成交价格为169.8万元，买受人为江苏鼎盛防护设备有限公司，该公司要求管理人就此次交易提供增值税专用发票。因江苏固丰管桩集团有限公司长期歇业未进行税务申报，早已被税务机关列为税收征管的“非正常户”，税务机关要求管理人一是就长期未进行税务申报等违法行为缴纳罚款，二是补齐未申报期间的月报、年报等各类税务报表，才可以恢复为“正常户”。对于发票申领，税务机关还提出管理人须将前期欠缴税款以及滞纳金补缴后方可领取发票。无奈之下，管理人缴纳了罚款、补齐了相关税务申报资料后，固丰公司才恢复成为“正常户”。税务机关出于确保后期税款能按时足额缴纳等考虑，仅允许管理人每月领取3张发票且每张发票额度为10万元。可这额度对于近170万元的交易来说，差得实在太多。

按照税收征管法第72条规定，税务机关在恢复供应发票之前，破产企业应当先就税收违法行为接受处理处罚。因此，有的税务机关要求破产企业将先前的所欠税款包括滞纳金缴齐、对先行违法违章处理后才可恢复为正常户、提供发票。而依据破产法，人民法院裁定受理破产案件后，禁止对包括税款在内的相关债权单独清偿，只能在《破产财产分配方案》生效后，统一进行清偿；清偿后仍有剩余的，才可依次用于清偿破产受理前产生的民事惩罚性赔偿金、行政罚款、刑事罚金等惩罚性债权。**税务违法行为所进行的罚款就属于行政罚款，这样就形成一个“死结”：依据税收征管法，要想开具发票，就得缴齐税款（包括罚款），而缴纳罚款则又违反破产法。**

2018年，江苏省沭阳县人民法院指定江苏八面锋律师事务所担任沭阳华丰金属材料有限公司破产管理人。2018年12月，管理人在拍卖该公司机器设备后，也遇到难以开具发票问题。沭阳县税务局要求管理人缴纳未进行税务申报等违法行为罚款、纠正违法行为后，才可以恢复为正常户，目前此事还在协调中。

虽然实践中，管理人可通过向主管税务机关申请代开普通发票来解决部分问题，但按照现行税法规定，一般纳税人不能申请代开增值税专用发票，只能申请代开普通发票。全面“营改增”之后，仅申请代开增值税普通发票远远不能满足购买方的进项税额抵扣需求。

针对上述问题，笔者提出如下建议：

一是税务系统要进一步加强破产法的学习与研究。树立破产法治理念，在制定和执行各项税收规则时，对“破产”这一特殊场域秉承谦抑的态度，逐步消除与实务界在认识上的分歧；

二是国家税务总局当加强与最高人民法院、住建部等部门的沟通协调，进一步完善破产企业财产处置等所涉税收征管及发票的管理措施，为依法破产和重整提供更多便利，同时也为基层税务机关提供明确、可操作性的解决办法，避免机械执法；

三是借助近期全国人大将对税收征管法、破产法等法律修订的契机，消除各个部门法之间的“冲突”，促进税法与破产法的“两法融合”，推动破产涉税等诸多问题的解决。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/wSmQi9cOL2KYdIku-PPViA>

两会时间 | 民进中央提案建议破产重整强裁设置禁止性红线

华夏时报中国破产法论坛5天前

民进中央提案： 进一步降低增值税税率 破产重整强裁设置禁止性红线

华夏时报 记者刘诗萌

两会前夕，各个民主党派纷纷公布了拟提交全国政协十三届二次会议的党派提案。

《华夏时报》记者从民进中央了解到，2019年两会期间，民进中央将提交46件党派提案至全国政协十三届二次会议，其中教育、文化、出版类的有17件，经济建设类10件，科技医疗卫生类7件，资源环境类7件，社会法治类5件。

具体来看，针对减税降费这一热点问题，民进中央建议首先进一步统筹规划我国的税制改革，将长期减税政策与临时性减税政策进行优化组合；其次，落实“营改增”改革的减税政策目标，目前“营改增”后企业税负水平依然较高，随着税收征管能力提升，企业压力可能会持续增大，建议适当考虑进一步降低增值税的法定税率；再次，明确减税政策的主要受益对象，及时评估与落实政策效果；另外，做好各项到期税收优惠政策的衔接工作；最后，既要研究降低社保费率，又要研究合理确定社保的缴费基数。

中央将防范化解重大风险置于三大攻坚战之首，金融风险更被普遍认为是需要防范化解的“首要风险”。22日习近平在中央政治局集体学习中还强调要深化金融供给侧结构性改革。民进中央认为，当前金融风险最突出的问题主要有金融风险交叉传导且波及面广，改革风险在金融体系内不断累积，地方政府各类债务风险叠加，企业债务违约加剧，民企陷入融资困境等。针对上述问题，提出以下建议：在统一的监管框架下完善金融混业监管体系，包括有序推进资管改革、及时有效监管新兴金融业态、跨境业务纳入监管范畴防止境内外市场风险蔓延传导；进一步高质量“去杠杆”，包括企业“去杠杆”、政府“去杠杆”、居民房地产贷款“去杠杆”；内外兼修，疏解民企困境；建立风险追偿机制，保护投资者权益。

与之相关的一个建议是防范扶贫小额信贷分贷统还风险。民进中央指出，当前扶贫小额信贷分贷统还面临金融风险隐患大、部分协议约定内容与现行法律法规相冲突、将企业经营中的分散风险扩大为集中风险、贫困农户出现集体失信的信用风险等问题。因此，建议传导压实各级各部门的工作责任，县级政府承担扶贫小额信贷风险防控的主体责任，建立定期会商研判机制，逐级逐月通报机制等；加大对分贷统还经营主体的帮扶力度，避免出现贫困农户集体失信的危险等。

此外，**民进中央还就慎用破产重整强裁问题提出了提案。鉴于当前破产重整案件仍存在多家子公司和关联公司债务互为担保、程序透明度低、国有资产有流失隐患等问题**

，建议应立法明确普通债权相对于出资人的优先权，设立强制裁定通过的重整计划的禁止性红线，并引入监督机制。

此外，民进中央还就推动通用航空业发展、家庭消费升级供给、解决农村集体经济突出问题、推进土地制度改革、提升产业扶贫效、助推乡村振兴战略实施等问题提出提案。

原文出处：华夏时报网，2019年2月27日。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/RwvjbNItPYwH7NcKpFIx8A>

最高法院 | “五五改革纲要”发布 研究推动建立个人破产制度

21 世纪经济报道 中国破产法论坛 5 天前

个人破产不等于恶意逃债 最高法研究推动建立个人破产制度

究竟申请破产人有多少财产，可能债权人、法院都没法彻底搞清楚；破产人隐匿、转移财产，也往往难以证明，即使证明了，也不会承担严重的法律责任。

21 世纪经济报道 21 财经 APP 王峰北京报道

《五五改革纲要》中有很多首次出现的新表述、新举措，如“研究推动建立个人破产制度”。

施行十几年来，《企业破产法》一直被法学界戏称为“半部破产法”，这是因为其只对企业破产进行规定。现在，建立个人破产制度的呼声又起。

最高人民法院 2 月 27 日上午召开新闻发布会，发布《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见暨人民法院第五个五年改革纲要（2019-2023）》（下称《五五改革纲要》）。

最高人民法院副院长李少平介绍，纲要中有很多首次出现的新表述、新举措，如“研究推动建立个人破产制度”。

李少平介绍，围绕供给侧结构性改革，纲要提出进一步完善执行转破产机制，加强破产审判专业化建设，今年年初已推动在北京、上海、深圳设立了破产法庭。

最高法院是建立个人破产制度的积极推动者。1 月 22 日在上海举行的世界执行大会，最高人民法院被报道正在推动出台强制执行法，推动建立个人破产制度，完善企业破产制度。

2018 年 10 月 31 日，最高人民法院咨询委员会副主任杜万华撰文指出，从维护我国企业法人有限责任制度的科学性考虑，从有效推动以自然人为特征的市场主体制度的完善入手，从彻底解决执行难的角度出发，从维护我国婚姻家庭制度的稳定性着想，我国都应当建立个人破产制度。

之前的 10 月 24 日，最高人民法院院长周强在第十三届全国人大常委会第六次会议上作人民法院解决“执行难”工作情况的报告时建议，推动建立个人破产制度，完善现行破产法，畅通“执行不能”案件依法退出路径。

个人破产有利于债务人的“新生”。对于诚信的破产人，破产后可以免除其剩余的债务。此外，通过个人破产，还可以保护破产人的自由财产，也就是保障最低

生活需求的财产。通过个人破产，还可以对债务个人进行拯救，恢复其生产经营的能力。

国际上大多通过破产处理“执行不能”案件，解决债权人和债务人的负担。但在并无破产传统的我国，个人破产首先面对的质疑是，破了产欠的债就不用还了？

中国人民大学法学院教授汤维建对 21 世纪经济报道记者表示，与建立个人破产制度相关的个人财产报告制度、信用体系还不健全。究竟申请破产人有多少财产，可能债权人、法院都没法彻底搞清楚；破产人隐匿、转移财产，也往往难以证明，即使证明了，也不会承担严重的法律责任。这种情况下，个人破产法就有变成“个人逃债法”的风险。所以，构建个人破产制度时，破产免责一定是针对诚信的破产人。

但总体上，汤维建认为制定个人破产法的条件已经比较成熟了。

一方面，相关的配套制度在逐步健全，比如法院在执行工作中积累了一定的经验，建立了“黑名单”制度，限制“老赖”的高消费等，不动产登记等个人财产登记制度也在逐渐完备。

另一方面，建立个人破产制度与完善配套制度应该同时推进，不能等到配套制度完善了再启动个人破产制度，而且也没有一项制度是尽善尽美的，需要不断去推动完善。

原文出处：21 世纪经济报道，2019 年 2 月 27 日。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/R3cK97iGnasRr8tn0zGtpA>

浙江高院 | 李占国：解决执行难长效机制刍议

李占国 中国破产法论坛 4 天前

解决执行难长效机制刍议

浙江省高级人民法院院长 李占国

“

从根本上说，“基本解决执行难”工作就是要做到“两个确保”：确保有财产可供执行的案件得到及时有效执行，最大限度实现申请执行人的合法权益；确保无财产可供执行的案件得到及时规范执行，努力让人民群众在每一个执行案件中感受到公平正义。党的十八届四中全会将“切实解决执行难”列为全面依法治国的目标任务之一，最高人民法院提出“要用两到三年时间基本解决执行难问题”，贯彻落实党中央重大决策部署。客观地说，人民法院执行工作取得了显著成效。但是，如何使“基本解决执行难”工作长效进行，个人认为还是应当从制度上下大力气，在全面依法治国框架下全面依法治理执行难。

”

强制执行立法，为解决执行难工作固本培元

1998 年最高人民法院公布了《关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》，此后尤其是近三年，最高人民法院密集出台了涉执行调查、处置、救济等方面 37 个重要司法解释和规范性文件。但是，目前的法律规则体系还有以下几个问题需要解决：（1）一些根本性的问题需要廓清，比如民事执行权的性质和构成，这是构建民事强制执行制度并进行民事强制执行立法的基础。民事执行权的性质和构成决定民事执行机构的设置和民事强制执行程序的构建，以及民事执行人员的身份、法律地位。（2）规则体系的效力层级需要上升到法律层面，目前民事诉讼法中“执行程序”编 35 个条文远远不能满足执行工作实践的需要，措施少、力度弱。（3）系统性、协同性需要提升，当前执行实践中各级法院需要从大量的司法解释、最高人民法院的批复、案例中寻找案件办理的法律依据，耗时费力。因此，从长远来看，强制执行立法不可或缺，也是“基本解决执行难”的一项基础工作。

从执行实践的角度，应当依据现有的法律制度框架，努力实现“三个标准”，为强制执行立法提供实践样本。

(1) 流程标准化。确立执行流程三原则，一是**顺序执行原则**，即在主办法官的主导下，按照立案执行的先后顺序执行，不得跳号、加塞。二是**不间断执行原则**，即执行程序持续不间断推进，直至财产处分和分配，除非出现法定的执行“中止”“终结”或转入其他程序情形。三是**首问责任制原则**，执行案件由首次分案的执行人员负责，责、权、利相对应。

(2) 查控标准化。建立“排除式”查找财产的理念和机制，查找财产按照既定项目一一将“无”排除。“排除式”强调必须去完成，是事先设定好的、不可选择的。“排除式”查控需要事先针对不同的企业、组织、自然人，自然人中城镇、农村，具有党员、公务员、人大代表、政协委员等身份的不同，一层一层“剥洋葱”式调查，设定好刚性的调查项目和内容，被执行人主体的财产调查全覆盖，不因执行人员的能力水平以及主观意愿而“遗漏”。

(3) 措施标准化。任何阻却执行情形的出现，都会触发一定的法律后果，并依法采取执行措施予以排除或制裁，减少人为的判断和自由裁量空间。一是**措施的触发标准化**，什么时间、什么节点应当采取什么样的执行措施不以人的意志为转移；二是**措施的强度标准化**，严格区分当事人主义和职权行为，严格按照法律规定采取相应的执行措施，牢固树立财产执行理念，慎用人身强制措施，依法保护申请人、被执行人和案外人的合法权益，不过不枉；三是**部分事务性工作适度社会化**，特定财产的调查和控制、特殊财产的评估和鉴定、执行财产的拍卖变卖等，委托（外包）第三方专业社会中介机构办理。

完善破产制度，使得履行不能者市场化、规范化退出

要解决执行难，除了加大执行力度、规范执行行为，还需要给“执行不能”的案件找到制度出口，这个出口就是破产制度，同时法院应当构建起立案、审判、执行、破产的完整链条。

其一，建立个人破产制度，为履行不能的自然人打通“重生”路径。近年来，因国家产业整体结构改革和产业政策调整，大量的民营企业企业家为企业融资担保或直接以个人名义举债，大量的民间借贷、P2P等爆发债权债务纠纷，引发严重的社会问题。个人破产制度在保护债权人利益的基础上，给予诚实的陷入债务困境的个人免除一定债务并回归正常生产生活，鼓励诚信守法，对于保护社会整体经济利益和秩序具有基础性作用。在我国尚未出台个人破产法的情况下，浙江黄岩法院实行“履行不能”被执行人“宣誓”制度，成为类“个人破产制度”的有益尝试。即在确认被执行人无可供执行财产的前提下，法院依职权启动“无财产可供执行”认定“宣誓”程序。虽有财产但请求暂不予执行的，也可申请启动“宣誓”程序。被执行人在法庭，面对法徽，手按宪法，在申请执行人、人大代表、政协委员、村居干部等人见证下宣誓：（1）保证向法院主动、如实报告全部财产。（2）保证今后如有履行能力立即向法院报告，并将财产移交法院执行。（3）本人保证不实施法律规定的高消费及非生活和工作必需的消费行为。（4）如有违反上述誓言，愿意接受法律制裁。履行不能、终身负债既缺乏人文关怀，也进一步加剧被执行人与法院的对立，加剧社会矛盾和不稳定因素。“宣誓”的方式既是承诺，也是对被执行人财产状况的一次清算，在法官的见证下使被执行人的行为得到申请执行人一定的谅解，初步具备了使被执行人重生的“破产”机理。“宣誓”制度还强调法院中立和人文关怀的立场，引导被执行人如实报告财产，配合法院执行；引导申请执行人确

立“履行不能”的风险意识；引导社会主体强化交易风险意识，从而减少不必要的债务风险。

其二，建立企业破产法中的简易破产程序。当前企业破产法针对所有的企业法人不区分情形只有一种常规程序，从破产案件受理到债权申报、债权人会议、财产分配等耗时费力，而大部分资产数额不大、债权债务关系相对清晰的中小企业破产案件，甚至还有不少数量的“无产可破”案件需要相对简易的破产程序，提高案件审理效率。执行与破产两个程序虽然在权力性质上具有区别，执行程序系公权力的个案执行，破产程序则是由管理人（社会中介机构）来具体承担接受债权申报、清理债权债务、变现处置破产财产并进行分配等事务性工作，但从功能上来讲，破产程序系概括执行程序，执行程序与破产程序在财产的查封、控制和处置上的功能是一致的。两个程序的核心功能区别在于财产的分配程序，执行程序旨在满足个别债权人的债权利益；破产程序旨在全体债权人之间的公平分配。基于此，浙江法院积极探索通过执行程序来完成财产的查询、控制和处置：**（1）探索执行员额法官与破产审判法官组成联合合议庭，对于执行移送破产审查的案件进行前期审查，对于基本能够确定是进入清算程序的案件，在执行阶段先行进行财产处置。****（2）运用执行“点对点”“总对总”等网络查控系统以及执行与公安等布控措施的对接，进行查人找物，解决破产程序中查人找物措施强制性不足、效果不佳的问题。****（3）探索执行中限制高消费措施、列入失信人员名单等执行措施与破产程序的对接。**财产处置后，财产分配程序放到破产程序中，真正实现执行和破产程序的有效、有序衔接，充分发挥两个制度的合力。2017年浙江法院全年执行移送破产审查案件1655件，审查后正式立案受理1254件，比2016年上升221.5%；执行移送破产审查受理案件数占全部破产案件的76%；共化解执行积案26831件，比2016年上升302.7%。

构建社会信用体系，使得有财产而不主动履行者处处受限

社会信用体系的完善是解决执行难的最根本路径。目前失信被执行人的联合信用惩戒的司法实践日益丰富。以浙江为例，由省信用浙江建设领导小组办公室（设在省发改委）作为牵头单位对失信被执行人实施信用联合惩戒，并专门制定了《2018浙江省失信被执行人联合惩戒实施方案》，对推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设明确分工和时间表，涉及37家联动单位。目前，省民政厅、省工商局已经将失信被执行人名单嵌入工作系统，省公共信用信息服务平台已实现企业投资项目在线平台2.0版的嵌入应用。省工商局系统已经与国家工商总局对接成功，在企业申请办理法定代表人等变更、备案登记时，会自动比对失信被执行人名单，自动实施拦截。被执行人失信信息已纳入省发改委正在推进的“531X”信用模型项目，该项目完成后将实现被执行人失信信息嵌入所有省级部门业务系统。但是，信用立法方面总体相对滞后。除了一些政策性规范文件外，国家层级上的法律、行政法规缺失，偶见一些省份制定了单行条例，不但在形式上未出台统一的信用管理法律，现有立法还表现出调控能力不足、信用保障机制不充分、信用激励机制不完善等缺陷。各地在与地方相关部门建立失信惩戒机制时，不可避免会遭遇无法可依的尴尬局面，许多单位也往往以此为借口不愿配合法院实施惩戒措施。

在信息化社会的背景下，市场主体的资产负债情况、违约失信记录、司法信息等不再是简单的个人资料，市场主体的信用信息公开成为信息化、社会化和市场化时代的新要求。互联网等现代信息技术的出现也使得收集、整理、使用大范围的

市场主体的信用信息成为可能。20 世纪 70 年代以来，在发达市场经济国家，信用信息公开立法、对信用中介机构业务的规范和信用的社会责任机制等现代信用法律制度逐步趋于成熟和完善，成为国家信用交易和信用管理行业得以健康发展的根本保证。完备的信用法律体系是信用行业健康规范发展的基础和必然要求，健全的信用法律体系，可以在客观上为信用的实现提供一种支撑的社会平台，使人们不能为、不敢为失信行为，更遑论不主动履行生效判决。结合解决执行难工作，应该从（1）信用信息公开、管理法律制度；（2）信用中介机构准入、监管法律制度；（3）信用责任法律制度，主要包括失信的惩戒机制和守信的激励机制等三个方面来进行建构。在对失信企业予以严惩的同时，亦应当明确规定对于信用良好、信用等级较高的企业在股票和企业债券发行中给予优先安排，可以获得银行较高的信用额度和更为优惠的利率价格等。

完善社会救助体系，重点解决涉民生案件执行难问题

确无履行能力的当事人大量存在是客观事实，法律上称之为执行不能。执行不能案件有的属于商业风险、交易风险、借贷风险，法院判决后，确无可供执行财产。但是也有相当一部分是刑事诉讼被害人、道路交通事故受害人等弱势群体，不能将这部分人通过诉讼、执行后拿不到赔偿款简单归入商业、交易风险和法律风险的范围。这一类涉及民生的案件，如果被执行人确无履行能力，受害人、申请执行人又极度困难，政府应当承担社会管理责任和社会救助义务。结合宁波市成为全国首个国家保险创新试验区，宁波中院积极探索司法援助保险。2017 年 12 月 26 日，宁波中院与中国人寿财险宁波市分公司签订宁波市司法援助保险合同，标志着全国首个司法援助保险项目正式在宁波落地。保险合同由政府安排专项资金，以宁波中院为投保人，以涉人身损害赔偿的刑事附带民事案件申请执行人为受益人。受益人依据已生效判决书确定的人身损害赔偿金执行穷尽后未执行到位部分，保险人根据保险合同的约定进行赔偿，顶格赔付额可达人民币 8 万元。目前试点效果良好，已在全省推广。除刑事诉讼的被害人外，我们还建议能将该机制的适用范围扩展至“执行不能”的道路交通事故案件中的受害人。道路交通安全法设立了“道路交通事故社会救助基金”，该救助基金实际使用的比例很低，每年结余的数额很大。可以考虑将该基金以商业化运作的方式，购买司法援助保险，专门用于救助道路交通事故中的执行不能案件。在追索劳动报酬、赡养费、抚养费、扶养费等涉民生案件中也同样要加强社会救助。

原文出处：《人民法院报》2019 年 2 月 28 日第 5 版。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/idN8GYNKZwOH02y4zHoDqw>

衢州中院 | 关于民间借贷纠纷案件审理情况的调研报告

衢州中院中国破产法论坛4天前

全面规范民间融资 从严规制职业放贷 ——衢州中院关于民间借贷纠纷案件审理情况的调研报告

任庆原 汪佳 姜晓晟 徐琦

为有效规范民间借贷行为，引导民间融资健康发展，浙江省衢州市中级人民法院课题组对2014年至2018年衢州两级法院审理的民间借贷纠纷案件进行了专题调研。

一、基本情况

2014年至2018年五年间，衢州全市法院受理一审民间借贷纠纷案件数量分别为5553件、6881件、7566件、8797件和10654件，年均增长率17%；收案标的总额分别为23.62亿元、33.58亿元、38.91亿元、31.83亿元和28.8亿元。2018年与2014年相比，收案标的总额上升21.93%，结案标的总额上升41.08%。调撤率从2014年的45.32%增长到2018年的56.71%，这与近年来大力推行繁简分流、诉调衔接机制密不可分，大量纠纷通过调解、和解等途径得以化解。柯城、江山、龙游收结案数相对较高，仅柯城就占全市的近30%，一定程度上体现了当地社会经济发达程度和民间资本的活跃度。具体来说，该类案件具有以下特点：

1. 职业放贷人参与较多。借款和还款均通过“中间人”完成，通常采用格式化借条。高利贷较为普遍，部分月利三分以上，且借据载明的利率与实际利率不符的情况较多。收取高息的方式隐蔽，多以现金支付或者通过第三方收取。

2. 一些民营企业涉足民间借贷。全市一审民间借贷纠纷案件中涉企案件占比约5%，二审案件占比13.80%。上述比例尚不包括有些股东或法定代表人以个人名义融资用于公司经营的情况。

3. 借贷事实较难查清。有些出借人通常会采取预扣利息、实际利息高于借据利息、重新出具借条计算复利、以高额介绍费或服务费方式收回本金等手段刻意规避法律规定，手段隐蔽增加了查明难度。

4. 债务人下落不明或拒不应诉情况较多。在随机抽取的柯城法院近三年已结的400多件民间借贷纠纷案件中，因被告未到庭而缺席判决的高达70%，适用公告送达的案件占缺席案件的50%。

5. 互联网金融纠纷不断显现。2017年下半年开始，衢江、开化等地陆续出现近百件涉P2P平台案件。此类案件多数标的额不大，具有送达难、公告率高、上诉率低等共性特点。

6. 虚假诉讼有抬头趋势。2018年，全市两级法院向公安机关和检察机关移送涉嫌犯罪案件或者线索30余件，对11名当事人因虚假陈述、涂改证据、虚假诉讼等妨害民事诉讼行为采取了民事制裁措施。

二、原因分析

1. **民营企业普遍面临融资困难。**由于民营经济大多为中小型企业，现代企业制度尚未完善，财务状况透明度低，盈利水平可持续性不高，向金融机构融资较为困难，只能转向民间借贷市场。但民间借贷市场的高息远超过一般行业的盈利水平，短期拆借尚可，如果依赖民间借贷维持企业长期运转，极易引发资金链断裂的连锁反应。

2. **民间资本丰厚但投资渠道过窄。**我国城乡居民的储蓄存款余额逐年增长，民间资本充裕。由于传统产业收益率低，资本市场发育不健全，基础建设等领域未向民间资本开放等原因，民间巨大的资本财富与狭窄的投资渠道不相称。

3. **失信成本较低。**目前社会信用体系尚不完备，失信违法成本较低，导致民间借贷纠纷案件数量逐年攀升，个别当事人甚至企图借助诉讼途径，牟取不正当利益。而且，由于民间借贷存在交易不公开，不规范等特点，容易引发各类非法集资、高利转贷、虚假诉讼、“套路贷”暴力催收等违法犯罪行为。

4. **当事人证据意识薄弱。**当事人通常以双方关系好为由不制作和留存相关凭证，导致现金交付或者还本付息通过第三人进行等事实难以及时固定，在诉讼中难以证明。

三、对策建议

1. **拓展投融资渠道。**要重视解决民营企业特别是中小企业融资难问题，鼓励金融机构加大对民营企业的资金支持力度，制定个性化的金融产品，满足民营企业多层次融资需求。适当放宽民间投资领域限制，加快私募基金业发展，促进民间资本合理流动并转化为产业资本，促进实体经济发展。

2. **加强互联网金融整治。**要坚决取缔和打击非法从业机构，涉嫌犯罪的移送司法机关处理。同时，督促从业机构严格落实监管要求，逐步化解存量不合规业务，从源头上防范和化解互联网金融风险。

3. **健全投融资风险防范机制。**按照政府主导、市场运作的方法，建立民间借贷平台服务机构，将民间借贷纳入监管范围。加大监管力度，对民间借贷资金投向、借款方式、利率浮动、风险防范等实时监控，同时加强对各金融机构资金流向的监管，防止信贷资金流入地下金融市场。

4. **从严规制职业放贷人行为。**建立职业放贷人名录，强化案件事实和证据的审查，精准打击违法借贷、高利贷、“套路贷”和虚假诉讼行为。对于职业放贷人为申请人的执行案件，对被执行人慎用拘留、罚款、布控等措施，执行到位的本金和利息由税务部门依法征税。

5. **健全协同治理机制。**建立法院与公安机关、检察机关等相关部门的协同治理机制，对于存在虚增债务、伪造证据、集资诈骗等犯罪嫌疑的，及时移送公安或者检察机关。加大民事制裁力度，对于伪造证据、妨害作证、冒充他人诉讼、虚假陈述等行为，通过罚款、拘留等手段予以制裁。加强日常征信数据的采集，将虚假诉讼等失信行为纳入社会诚信体系。扩大征信体系服务范围，将服务对象由国家机关、金融机构延伸到公民个人。

原文出处：《人民法院报》2019年2月28日第8版。

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/SX6nJgcDJCiWeaNEgWROGA>