

编者按 2025 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出，推动司法判决执行与破产制度有机衔接，依法有效盘活被查封冻结财产。执破衔接是打通执行程序与破产程序、充分发挥两种制度优势的重要改革举措，是深化要素市场化配置改革背景下促推市场要素动能释放的重要制度保障。我国自 2015 年确立“执转破”制度至今已有 10 余年，各地法院积极探索，积累了不少执破衔接机制构建的经验，2025 年，最高人民法院也适时发布了关于执破衔接的指导性案例，展现了创新成效。在“十五五”开局之年，有必要总结执破衔接工作的经验和成效，结合在实体和程序方面还存在的问题，进一步深化司法判决执行与破产制度有机衔接问题研究，以期在理论上和实践中凝聚共识。

执破衔接机制的全流程优化路径探索

——以广东省佛山法院的实践为样本

文/黎健毅 周相聪

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.05.013

一、执破衔接机制运行情况概述

（一）深入推进执破衔接的重要性

2025 年，党的二十届四中全会审议通过的“十五五”规划建议明确提出，推动司法判决执行与破产制度有机衔接，依法有效盘活被查封冻结资产。围绕贯彻落实党的二十届四中全会重大部署，应充分认识到执破衔接在促推要素市场化配置、保障债权人公平受偿和服务经济高质量发展等方面的重要作用。从执行与破产的法理界分来看，执行程序解决的是债务人有履行能力而未履行的问题，破产程序解决的是债务人丧失履行能力无法履行的问题，因此一旦发生债务人出现资不抵债的情况，应当积极推动执行程序向破产程序转化。^①执破衔接是执行和破产程序的双向互通，只有两个程序间相互合作、协调配合，才能使执行案件的办理提质增速，彻底解决企业法人执行不能困局，才能

使破产案件的审理简化高效，切实发挥淘汰落后市场主体、优化资源配置的功能。^②广东省佛山市作为粤港澳大湾区重要的制造业中心，是我国民营经济最活跃的地区之一，也是国务院确定的要素市场化配置综合改革试点城市之一，其产业转型升级及经济高质量发展决定了深入推进执破衔接的现实紧迫性与客观必要性，具体体现在两个方面：

1. 出清“僵尸企业”，释放市场要素的现实需求。截至 2025 年，佛山已拥有经营主体 172.26 万户，年均增长 11.49%，其中企业有 66.4 万户，民营企业占比超 96%。^③陶瓷、家电、金属加工等传统制造业是佛山的支柱产业。我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，佛山作为制造业大市，也正经历深刻变革。在向高质量发展转型过程中，部分传统制造企业因产能落后、经营不善陷入资不抵债状态，成为“僵尸企业”，此类企业

①徐阳光：“执行与破产之功能界分与制度衔接”，载《法律适用》2017年第11期。

②徐蓬勇、施国强：“检视与重塑：执破衔接的实践困境与完善进路”，载《北方法学》2021年第1期。

③“超172万户！谁在佛山当‘老板’？”，载<https://mp.weixin.qq.com/s/q4jVVimVJRLPXyURchsz2w>，2026年2月3日访问；“以‘二次创业’奋斗姿态谱写‘再造一个新佛山’新篇章”，载<https://mp.weixin.qq.com/s/d3-uYSeBBGiv6Bw5x16-Xg>，2026年2月3日访问。

虽丧失经营能力,却仍占用土地、厂房、设备等核心生产要素,导致要素资源无法向优质企业、新兴产业流动,严重制约了佛山要素市场化配置效率的提升。通过执破衔接机制,将符合条件的“僵尸企业”依法导入破产清算程序,实现其市场主体资格的有序注销,能够有效释放被占用的土地、厂房、技术、人力等资源,为佛山制造业转型升级、新兴产业培育提供要素保障,推动产业结构优化升级。

2. 挽救危困企业,实现多方利益共赢的客观需要。佛山产业转型过程中,部分企业并非因核心竞争力丧失陷入经营危机,而是因转型升级资金投入过大、市场环境波动、债务链断裂等暂时性因素出现破产原因,此类企业仍拥有优质的生产技术、品牌资源、销售渠道或核心资产,具备重整挽救的价值。若单纯通过执行程序对企业核心资产进行拍卖处置,不仅会导致债权人的受偿比例较低,还可能造成企业零散倒闭、员工失业等连锁反应;而通过执破衔接将其导入破产重整或和解程序,能够整合社会资本、优化企业治理结构、化解企业债务,实现企业的重生与发展。这一过程既“做大了资产蛋糕”,降低了企业资产处置的整体成本,又能最大限度提高债权人的受偿比例,同时保障员工就业、维护产业链供应链稳定,实现债权人、债务人、员工、地方经济发展的多方共赢。

(二)佛山执破衔接机制运行现状

近年来,佛山法院积极落实上级法院部署要求,深入推进执破衔接机制改革,形成了横向联动、上下互通的工作格局,全市法院呈现出“移送量大幅提升、审理质效显著优化、资源盘活与风险化解成效突出”的特征。2024年至2025年,佛山法院共移送破产审查企业675家,涉及执行案件约1.2万件,破产受理476家,执转破案件移送量同比上升160%,通过执破衔接消解执行案件近1万件。佛山“企业破产”指标连续多年在省营商环境评价中位居地级市第一,2025年历史性排名全省第一。佛山市禅城区人民法院作为全省执破衔接专项行动试点法院,构建的“三化一体”执破融合机制受到最高人民法院、广东省高级人民法院的充分肯定。

佛山法院围绕服务打造一流营商环境和助力“终本清仓”两个目标同向发力,执破衔接工作取得突出实效。通

过执破衔接,既让有价值的企业“活下来”,也让“僵尸企业”有序“退出去”。近两年,通过破产重整、和解机制成功挽救具有核心价值重点企业14家,安置职工700余人,盘活土地不动产资产750多万平方米,累计化解企业债务近300亿元;通过破产清算,依法宣告企业破产300余家,为新产业、新项目腾出发展空间。如佛山某汽车部件公司通过采取“先表决通过重整计划草案、后公开选定投资商”的方式推进重整成功,共化解了50余户债权人13亿余元债务,盘活了52亩工业用地和3.7万平方米厂房,为企业恢复生产运营奠定基础。

二、执破衔接机制的全流程审视

执破衔接机制运行包含移送、受理、审理等环节,从佛山及其他一些地区的司法实践来看,执破衔接机制在实际运行中仍存在诸多堵点与难点,各环节的问题相互交织,导致制度功能未能充分发挥,具体如下:

(一)移送阶段:多重因素制约,启动难度较大

移送阶段是执破衔接的“入口”,也是当前执破衔接实践中最突出的难点环节,大量符合破产条件的执行案件因多重因素制约,无法顺利进入破产审查程序,形成执破衔接第一道堵点。具体制约原因主要有:

1. 申请人的利益考量。企业破产法关于破产案件申请主体严格遵循当事人主义,最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第513条、《关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》第4条赋予执行案件申请执行人、被执行人排他的破产自主选择权。作为被执行人的债务人在面临破产可能时,决策受“损失厌恶”效应影响,相对于盈利时的稳妥和风险规避,反而倾向于冒险投机、隐匿财产、弃企外逃、规避执行,更不愿主动申请破产。^①债权人作为执转破的主要申请主体,其申请意愿直接影响制度启动效果。实践中,相当数量的债权人对破产程序的受偿效果缺乏信心,认为破产程序耗时久、受偿比例低,而执行程序虽可能陷入“终本”状态,但仍存在恢复执行、实现个别清偿的希望。同时,债权人无法直观看破破产程序中的自身可得利益,对破产程序的流程与结果存在信息不对称,导致其宁愿选择继续等待执行,也不愿主动申请将案件移送破产审查,形成“执而不破”的僵局。

^①周圣:“执行案件移送破产审查制度的法经济学探索——基于上海法院‘执转破’运行态势之实证考察”,载《中山大学法律评论》2022年第20卷第2期。

2. 破产衍生的风险顾虑。破产企业所涉及的各种社会问题与案件的办理密不可分,比如房地产企业破产涉及各方利害关系主体的权益,甚至会衍生影响到民生保障、社会稳定、金融安全等问题,如果不解决这些问题,贸然启动“执转破”程序可能难以控制案件办理效果,难以实现“三个效果”的有机统一。因企业破产涉及相关社会问题的处理往往并不在法院的职权范围内,所以要借助于府院协调机制,^①由于制度化、法治化的破产工作协调配套机制仍不够完善,在地方政府对辖区内重点企业启动破产程序存在风险顾虑时,法院往往需要个案协调政府相关职能部门处理相关社会问题,相关企业的破产程序能否启动也因此受到影响。

3. 法院办案力量不足。破产审判具有专业性强、办案周期长、协调难度大的特点,在“执转破”案件数量大幅提升的情况下,法院破产审判力量不足的问题逐步凸显。例如,佛山市中级人民法院及5个区法院虽已组建专业“执转破”办案团队,但相较于快速增长的“执转破”案件需求,仍存在办案力量缺口,佛山全市法院破产案件收案数从2022年的663件增加到2024年的954件,增长43.9%,人案矛盾愈发突出。司法力量的不足导致存在案件无法及时处理造成积压的担忧,一定程度上影响了“执转破”案件移送的积极性。

(二) 受理阶段: 判断标准不一, 影响衔接效率

受理阶段是执破衔接的“关口”,核心是企业是否符合破产条件的判断,在执行程序中,债务人是否“不能清偿到期债务”容易判断,但至于是否资不抵债、是否明显缺乏清偿能力则判断标准不一。实务中,对企业是否具备破产原因采用实质审查标准还是形式审查标准尚无统一论,这也给部分破产审判经验不足的法院提供了不受理其他法院移送的破产审查案件的理由。^②若需要结合企业的资产负债表、审计报告、评估报告等来实质判断是否资不抵债或明显缺乏清偿能力,这对执行法官提出了非常高的要求,执行法官一般没有条件在移送破产审查前将债务人的财务资料进行全盘审查。而在破产审查中,破产法官则需要结合债

务人的资产负债表、审计报告、评估报告等进行全面实质审查。从实践来看,破产部门与执行部门在受理标准的判断上存在分歧,导致案件移送后可能出现“反复沟通、久拖不立”的问题,降低了执破衔接效率。

(三) 审理阶段: 协同运作需细化, 融合深度不足

1. 外部协调缺乏稳定性。企业破产具有外部性,而人民法院无法独立处理司法权之外的问题,因此,政府各职能部门的联动与配合实属必要。^③就我国的具体国情和办案实践来看,政府在破产程序中适当地介入并承担破产行政管理权是合理的,也是必要的。^④由于府院联动协调机制的制度化进程缓慢,在缺乏明确系统的制度规则的背景下,破产案件办理过程中外部协同效果缺乏稳定性。例如,在处置破产企业资产涉及的税款核算和相关资质核定许可,以及办理破产企业税务、工商注销时,不同政府部门工作人员缺乏统一认识,法院在审理过程中常需逐一与各部门沟通协调,协调成本高、难度大,且最终效果缺乏稳定预期。

2. 执破措施内部衔接不够深入。一方面,执行部门在案件移送前已开展了财产查控、债权统计、被执行人调查等工作,形成了大量调查成果,但破产部门在审理过程中,因对执行成果的有效利用机制还不成熟,往往需要对上述内容进行重复调查,增加了办案周期与司法成本。另一方面,执行程序中的查控、限制高消费、失信惩戒等措施与破产程序中的财产保全、管理人履职等措施衔接运行还不完善,部分案件在移送破产后,执行查控措施未及时解除,影响破产管理人对企业资产的处置与盘活;而部分破产案件需要的财产线索,执行部门的查控平台无法为破产部门提供全面支持,导致破产部门难以及时掌握债务人财产状况,影响审理效率。

三、佛山法院的执破衔接探索

面对执破衔接机制运行中的诸多难点堵点,佛山法院立足本地经济社会发展实际,坚持问题导向、需求导向,从机制构建、资源保障、关口前移、分类办理等方面进行了全方位、系统性的创新探索,形成了具有佛山特色的执破衔接实践模式。

①王欣新:“房地产企业破产之府院协调与权利清偿顺位”,载2025年12月3日《法治日报》。

②徐蓬勇、施国强:“检视与重塑:执破衔接的实践困境与完善进路”,载《北方法学》2021年第1期。

③广东省破产管理人协会:“加强府院联动协调机制,提升破产工作质效——以深圳市26家单位关于创新推动破产事务高效办理进一步优化营商环境的意见为借鉴”,载<https://mp.weixin.qq.com/s/VyeVfxCJkKpNCLM2hA9a3g>,2026年2月3日访问。

④胡精书:“企业破产法修法背景下破产事务行政管理职责定位思考和实践价值”,载<https://mp.weixin.qq.com/s/HMXDlglUlxpbJp1mHOOfZ6w>,2026年2月3日访问。

(一)建机制:组建“中心+团队+平台”,打破壁垒促协同

1.成立执破衔接专项领导小组和工作专班。由法院分管院领导牵头,统筹执行局、破产审判庭力量,在中院和全部区人民法院均组建执破衔接工作专班,经省高院批准将执转破案件的管辖权授权给全部基层法院,因地制宜成立“执破融合中心”“执破一体化中心”,由执行法官与破产法官组成执破衔接联合合议庭,探索执行法官参与破产案件审理以及破产法官提前介入执转破的移送审查。2025年,佛山法院执行法官参与办理破产案件161件,独立办理破产案件32件。

2.制定“执转破”系列操作指引,推进重点企业进入破产程序。制定《执行移送破产操作指引》《立审执转破产业务流程节点图》,规范流程节点、移送环节,执行法官对所办案件开展前期工作,定期从终本库中筛选涉及重点企业、“僵尸企业”案件导入破产程序;破产审判法官提前介入、精准甄别,避免进入破产程序案件空转。近两年,佛山法院重点排查“一个被执行人企业涉及100个终本案件的案件清单”“被执行人企业涉及50个终本案件(单一被执行人)以上的案件清单”“被执行企业涉及20个终本案件(单一被执行人)以上的企业清单”“被执行人企业涉及10至19个终本案件(单一被执行人)以上的企业清单”这4张清单,通过筛查共推动251家企业进入破产程序,累计出清终本案件5000余件。

3.搭建“执转破平台”“佛山市智汇云破产审判管理系统”等,实现了执行、立案和破产审判三大案件管理系统无缝对接,通过信息化手段推进破产案件在线办理。去年,在广东某生物科技有限公司执行案中,执行法官发现企业符合资不抵债的情况,运用执破快速联动机制,最大限度保障了包括56名员工在内的债权人权益,获评广东法院执破衔接典型案例。

(二)强保障:汇聚多方资源,筑牢根基提效能

1.健全府院联动机制。联合发改、税务、镇街等21个部门设立“企业纾困治理司法服务中心”,在行政服务中心大厅开设“破产事务集约办理专窗”,为涉诉涉执具有重整价值的企业解决税务、注销、信用修复等难题,实现涉企事务“一窗通办”;探索与相关部门协作打造“市场主体经营态势感知平台”,实现信息共享。

2.创新优化破产事务办理配套机制。启用全省首个破

产与清算事务协同中心,完善“庭前重整辅导”机制,创新构建“预警—引导—重整”企业救治机制,打造集“府院联动、公共服务、企业纾困、预防破产、打击逃废债”“五位一体”的一站式破产事务办理平台。搭建管理人履职平台,由佛山市破产管理人协会成立工作组派驻至执破衔接事务中心,对有重整价值的企业开展重整辅导,提高破产质效。

3.完善破产费用保障机制。积极应对案件增幅大,大部分执转破案件无财产、无破产费用问题,实施“肥瘦搭配、打包摇珠”的执转破案件管理人选任规则,将有财产与无财产的破产案件打包交由同一管理人处理,调动管理人履职积极性,并组建“执转破”案件摇珠池,推进“执转破”案件公益管理人摇珠池定期更新,保障无产可破“执转破”案件顺利推进,有效缓解破产费用不足问题。

(三)早介入:把好识别关口,尽早挽救保价值

1.早筛查,在执行实施时就“贴标签”。制作《立审执转破产业务流程节点图》《立审执转破产业务流程节点图》,将破产识别、救治关口前移,执行法官首次接触案件时,同步开展“破产可能性评估”,避免一执到底、一破了之。对涉企执行案件,开发“执破一体化”案件智能筛选模型,通过“被执行人是否单独企业法人”“住所地是否在管辖范围”等核心条件自动识别,形成动态案件库,执破一体化团队从入库案件中精准识别移送执转破案件。

2.早沟通,在财产查控时就“听诉求”。创新破产案件执行法官“一办到底”,充分发挥执行法官在执行阶段对财产调查、债权债务统计的延续性优势,避免程序空转和资源浪费。建立“查控—筛选—执行—审判”全流程闭环管理机制,执行阶段查控案件清单由执行指挥中心统一推送,经智能化筛选后,交由执破一体化团队全流程跟踪办理。如执破团队在办理佛山市某旅行社被执行系列案件时,发现企业有良好口碑,有充足客户资源,只是因疫情使业务受到影响,执破团队通过与62家债权人沟通,最终促成破产和解,实现了债权人与债务人双赢共赢。

3.早研判,在终本前就“定方向”。对拟终本的涉企案件,先经执行局长阅核进行把关,判断是否符合“执转破”条件,对不符合条件的,才允许直接终本,符合条件的先行依法办理执转破移送手续。

(四)分类办:定制差异化方案,精准施策破难题

佛山法院根据企业规模、行业属性、经营状况,将涉执

企业进行分类，定制差异化的“执转破”方案，做到“一类企业一套打法”。

1. 快速处置型企业。对于这类符合债权债务关系明晰、债务人财产状况清楚、不存在重大风险隐患的企业，建立简易破产案件快速审理机制，制定《简易操作指引20条》等制度，明确简易案件的适用范围、业务流程、办案规则，降低破产财产处置成本。通过持续做细工作流程，优化程序融合，力争无资产企业快审快结率达到100%。

2. 有挽救价值型企业。这类企业有挽救价值但债务复杂，优先采取重整或和解模式，“以破引商”，帮助“危机”企业谋求“新机”。如成功推动停工7年的佛山最高“烂尾楼”威达大厦复工复建，化解107件诉讼执行案件，一次性彻底解决超过14亿元的历史债务，盘活不动产资产超10万平方米，实现了闲置资产的市场化盘活与高效利用，保住了重要产业平台和数百个就业岗位，维护了上下游产业链的稳定。

3. “复杂疑难型”企业。这类企业涉及职工多、债权债务关系复杂，需成立专项攻坚团队，联合辖区镇街、职能部门向“一案一策”攻坚，同步推进“资产处置、职工安置、债权清偿”。如通过出售式重整，高效化解了鄱阳城项目重大风险，7天完成8万多平方米物业交割，依法保障涉及1300多位村民的村集体利益不受损，同时以确认共益债务的方式保障1300多户商铺及公寓业主的合法权益，推进公寓业主继续持有物业使用权及商铺业主分期收回本金。

四、执破衔接机制的优化路径构建

（一）建立制度化协同机制

在推动破产事务行政管理权与破产审判司法裁判权分工协作的“两权分离”改革背景下，应有专门的破产事务行政管理机构，或者至少有专门的团队才能常态化地履行破产事务行政管理职责。如果只是确定现有政府部门牵头履行破产事务行政管理职责，最多是在牵头府院协调机制方面发挥一定的作用，难以胜任破产事务行政管理的具体职责。^①组建破产事务行政管理机构有利于法院从繁杂的破产行政管理事务中脱离，专注于涉案企业的破产移送受理和审判工作，如此可实现“司法审判+行政管理”分工协同的良性模式，实现从“个案协调”到“制度化协同”的转变。目前，大多数地方政府还在起步探索建立破产工作协调机制，短期内可能难以组建专门的破产事务行政管理机构，可

考虑先成立破产事务行政管理团队作为过渡。破产事务管理团队（机构）的职能应包括对破产管理人的管理，破产事务咨询与宣传，破产前预警和辅导，统筹解决破产涉及的税务处理、信用修复、过户或注销登记、职工安置、维稳信访等问题。

（二）强化执行与破产程序的双向赋能

1. 建立执行成果直接利用机制。执行部门在案件移送时，应一次性向破产审判部门移交执行程序中形成的财产查控、关联案件情况、财产评估等成果，为破产案件审理提供基础支撑。完善“执转破”材料的补正机制，通过书面指引明确破产部门在审判期间可要求移送执行部门补充证明涉案企业财务状况等相关材料，执行部门应予配合。

2. 深化执行查控措施与破产程序的共享。推动执行查控系统向破产审判部门与破产管理人开放，允许破产程序在法定条件下使用执行查控平台，查询债务人企业的银行存款、房产、车辆、股权等财产线索，提升破产部门的财产清查效率。同时建立财产查控的联动机制，破产部门在审理过程中发现新的财产线索，可请求执行部门协助查控，实现财产查控的全域覆盖。执行部门可根据破产审判部门的书面请求，通过限制出境、拘传、拘留、搜查等执行措施，为破产程序开展“控人、控屋、控印章、控账册”，保障破产管理人依法履职。

3. 加强信息化建设。以全国法院“一张网”建设完善为契机，开发“关联执行案件提示破产审理进度”“破产受理后执行款发放预警”等应用场景，^②打通执行与破产程序的数据壁垒，对被执行人是否进入破产程序进行智能甄别，一旦发现被执行人已进入破产程序，系统立即向执行法官推送预警提示信息，保障破产程序的公平清偿秩序。

（三）完善配套保障体系

1. 科学调整考核评价体系。可以考虑将执破衔接工作适度纳入法院与行政部门的绩效考核体系，建立差异化的评价标准。对法院而言，将“执转破”案件移送、受理、资产盘活、债务化解的情况等纳入办案团队业绩考核，同时将“执转破”移送和协助办理破产案件折算案件量；对行政部门而言，将府院联动配合情况、破产事务办理效率、破产宣传成果等纳入考核，强化行政部门的协同责任。

（下转第045页）

^①徐阳光：“中国破产法年度观察（2024-2025）”，载《法律适用》2026年第1期。

^②周青松：“为‘执破衔接’装上‘智’通车”，载https://mp.weixin.qq.com/s/Zc_qbylxRox55yn_Orx1KQ，2026年2月3日访问。

(上接第 028 页)

2. 优化办案力量配置,实现区域均衡发展。结合当地实际,可将“执转破”案件的管辖权授权给基层法院,充分发挥基层法院的属地优势;建立全市破产审判人才库,整合全市法院的破产审判与执行办案力量,积极探索执行法官办理简易破产案件,综合运用指令执行、集中执行、提级办理破产案件等手段,统筹“执转破”案件中执行与破产案件的办理,解决部分基层法院办案人数或骨干力量不足的问题,推动执破衔接办案能力的均衡发展。加强办案人员的专业培训,与高校、破产管理人协会合作,开展执破衔接专业培训与案例研讨,提升办案人员的专业素养。

3. 完善破产费用保障机制。推进“财政支持+案件收

益+社会捐助”的多元化破产费用保障机制,争取财政安排专项资金支持,用于支付无财产破产案件的办案费用;将有财产破产案件的破产费用按比例纳入专项基金,实现基金的自我循环;鼓励社会力量对破产费用专项基金进行捐助,拓宽基金来源。同时规范破产费用的收取与使用,降低破产案件的办案成本。

4. 加强执破衔接的社会宣传。多渠道、多平台宣传执破衔接的价值与意义,发布执破衔接典型案例,展示制度成效,提升社会公众对执破衔接的认知度与认可度。加强对企业经营者的宣传,引导企业树立正确的破产观念,营造全社会理解、支持、参与执破衔接工作的良好氛围。

(作者单位:广东省佛山市中级人民法院)