

“执转破”案件审查体系的二元建构

——以实体标准与程序流程的协同适用为中心

文/徐岩岩 徐璐璐

内容提要 近年来,各地法院“执转破”案件审查后裁定受理率呈稳步提升态势,但依然存在审查标准不统一的问题。应尝试以法律规范为基础,构建一套以实体标准与程序流程的协同适用为中心的“执转破”案件审查体系。实体审查维度锚定“明显缺乏清偿能力”的适用边界,确保案件具备移送破产审查的实质要件;程序审查维度以规范细化告知征询程序为重点,保障“执转破”程序的高效顺畅推进。在此基础上,进一步提炼形成一套实务指引,以期进一步畅通执破衔接,推进“执转破”程序向更为规范化、精细化的方向发展。

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.05.009

执破衔接是促进优化营商环境、促进资源有效配置、服务高质量发展的重要举措,是保障债权人合法权益、实质性化解矛盾纠纷、维护社会稳定的重要举措。我国在自2015年2月4日起施行的最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释〔2015〕5号,以下简称《民诉法解释》)中确立执行案件移送破产审查(以下简称“执转破”)机制,到2017年1月20日公布施行《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》(法发〔2017〕2号,以下简称《指导意见》),为“执转破”程序的适用提供了规范依据。尽管各地法院执破衔接工作稳慎有序开展,但依然存在“执转破”案件审查后裁定受理率情况各异、审查标准不尽统一的问题。

诚然,在执行程序与破产审查程序中,判断是否符合

“执转破”适用条件的要件,确实面临证据基础不同、程序关注重点各异等客观现实,但在“执破衔接”机制持续推进、强调程序协同的背景下,“执转破”案件的实质判断标准理应保持统一。此外,从法律规范层面审视,相关规定对“执转破”案件的要件认定本就秉持一致性原则,并未因程序阶段的差异作出差异化设定。基于上述考量,构建一套清晰、统一的“执转破”案件审查体系,成为进一步畅通“执破衔接”、提升制度运行效能的必要举措。

一、个案锚点:“执转破”案件审查标准的实践溯源

(一)“执转破”审查标准的个案样本和价值启示

笔者通过一则债权人申请“执转破”但最终未进入“执转破”程序的典型案例为分析样本,以此展开后续研究。

案例:某实业公司经法院判决确定欠付某消防工程公司

工程款及违约金共计约 15 万元，判决生效后，某实业公司未履行付款义务，某消防工程公司遂向法院申请强制执行。执行过程中，法院经查控发现某实业公司经营困难，已停业多时，除一栋办公楼及一台老旧面包车外，无其他可供执行财产，仅扣划到存款 8000 余元，明显缺乏足额清偿债务的能力。某消防工程公司向法院提出对某实业公司进行“执转破”的申请，某实业公司则表达了强烈的生存意愿和希望获得缓冲时间的诉求。执行法官通过精准识别与风险评估，发现某实业公司在多起执行案件中均主动履行义务，并非恶意失信企业，若直接导入破产清算，其核心资产（办公楼）将被处置，公司将彻底丧失经营基础，数百名员工面临失业危机，且某消防工程公司的债权在扣除破产费用后实际受偿率也极低。执行法官将上述风险及破产可能带来的“双输”后果向某消防工程公司进行了分析，同时引入某区企业家协会开展协调工作。在多方努力下，经过“面对面”“背靠背”调解，某消防工程公司同意撤回“执转破”申请，某实业公司则积极筹措资金，通过先期支付 4 万余元、剩余款项于年底前一次性付清的方式，达成执行和解协议。某实业公司于约定期限前如数支付了全部拖欠的工程款及违约金，本案纠纷得以圆满解决。^①

本案值得关注的是，申请执行人书面同意将执行案件移送破产审查，且被执行人已存在未能清偿债务、缺乏清偿能力的情形。如按《指导意见》第 2 条规定的形式要件审查，该案符合“执转破”的移送条件。但执行法院结合多重要素对债务人是否符合“执转破”实质要件开展了全面审查，最终以债权人撤回“执转破”申请、各方达成执行和解的方式审结该案。而这一案例，既为“执转破”审查标准提供了实践探索的样本，亦充分彰显了审查过程中价值权衡的深层意义。

（二）“执转破”制度的核心价值与功能定位

构建“执转破”案件审查体系的目的是让执行法院筛查“执转破”案件的标准与破产审查的标准具有同一性，而该体系构建的前提则是二者对“执转破”制度的核心价值与功能定位认知同一且清晰充分。由此，有必要对“执转破”制度的核心价值与功能定位予以明确。

首先是公平价值。执行程序与破产程序在债权受偿方面具有天然的制度差异：执行程序是个别执行的制度，原则上必须严格贯彻普通债权“先到先得”的清偿原则；破产程序是概括执行的制度，贯彻普通债权平等受偿原则。^②其次是效率价值。破产程序中，破产管理人可通过破产撤销权、无效行为、出资义务加速到期、高管非正常收入的追回等制度措施来实现债务人财产价值的最大化。更重要的是，破产程序能够一次性对债务人所有的债务进行集中、批量且有序的清理，让积压的“抽屉案件”得到兜底性解决。再次是公共价值。将执行案件转入破产程序后，破产清算程序能够加快出清过剩产能，处置“僵尸企业”，破产重整、破产和解程序则具备对债务人进行必要挽救与救济的功能。上述不同破产程序既结束了债务人与债权人之间久拖不决的纠纷，也进一步优化了市场资源配置，避免了资源的闲置与浪费，真正实现了个体利益与社会利益的有机统一。^③此外，“执转破”能够通过府院联动机制形成化解复杂矛盾纠纷的合力，同时还能更好地解决职工安置等问题，其价值可延伸至社会公共利益与市场经济秩序维护。

有鉴于此，公平、效率与公共价值不仅仅是“执转破”制度设计的核心要旨，亦应成为该类案件审查体系构建的价值衡量准则。

二、第一维度：“执转破”案件的实体审查标准

（一）问题的提出

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（一）》（法释〔2011〕22 号，以下简称《破产法解释一》）第 1 条的规定，破产原因的认定需满足“债务人不能清偿到期债务，并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力”。实践中，“债务人不能清偿到期债务”以及“资产不足以清偿全部债务”要件的认定，依据《破产法解释一》第 2 条、第 3 条并无太大争议，但关于认定“明显缺乏清偿能力”则存在认识不一的问题。

尽管《破产法解释一》第 4 条对于“明显缺乏清偿能力”的认定列举了具体情形，但“执转破”的司法实践中，执行法院为提高移送审查效率，多依据该条第（3）项即“经人民法院强制执行，无法清偿债务”这一情形，直接

①“湖北省高级人民法院首次发布执破融合典型案例”，载 <http://hubeigy.hbfy.gov.cn/article/detail/2025/12/id/9131627.shtml>，2026 年 1 月 18 日访问。

②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。

③刘旭东：“执破衔接视阈下‘执转破’要点透视及规范进阶”，载《河北法学》2019 年第 4 期。

认定债务人明显缺乏清偿能力,进而认定其具备破产原因。由于在该情形下,被执行人往往已在执行程序中经过了财产调查程序,此时债务仍无法清偿或无法全部清偿,似乎被认定“明显缺乏清偿能力”理所当然。然而,以“明显缺乏清偿能力”为由被认定具备破产原因的债务人多为账面资产大于负债的主体,故必须以谨慎态度认定该项标准。实践中,部分案件在审查认定时仅停留于形式要件,并未深入探究“经人民法院强制执行,无法清偿债务”的实质成因,致使案件进入破产程序后,出现被认定不符合破产实质条件或申请人撤回破产申请等“程序回转”问题。笔者认为,应清晰界定这类破产原因背后的深层成因,并将此作为认定债务人是否符合破产原因的前置要件。

(二)把握三个维度认定破产原因

法律层面,主要从两个维度设定明显缺乏清偿能力的认定标准:其一为经人民法院强制执行;其二为无法清偿债务。从文义解释角度分析,该两项要素被规定为认定“明显缺乏清偿能力”的参考依据。但在司法实践中,如若仅聚焦于该两项要素而忽略“明显缺乏清偿能力”的实质标准审查,则极易出现认定方向的偏差。有鉴于此,笔者认为,应当将“明显缺乏清偿能力”与前述两项要素并列作为独立的审查要件,以认定债务人是否具备破产原因。关于这三个要件的认定则应把握以下要求:

1. 严格审查终结本次执行程序的适用缘由。通常而言,移送破产审查的执行案件,其结案方式多为终结本次执行程序或终结执行。而司法实践中,争议焦点主要集中于终结本次执行程序的适用条件认定。对此,2022年修正的《民事诉讼法》第517条以及最高人民法院《关于严格规范终结本次执行程序的规定(试行)》(法〔2016〕373号)第1条均进行了规定。尽管相关规范已作出明确界定,但是在具体执行工作中,针对每一种情形的适用标准不尽统一。例如,“确无财产可供执行”之“确无”、“人民法院穷尽财产调查措施”之“穷尽”、“不便强制执行”之“不便”、“不宜强制执行”之“不宜”、“发现的财产不能处置”之“不能”等,各地人民法院在执行实践中掌握的适用标准宽严不一。^①若未穷尽财产调查措施,或未对债务人财产采取充分的处置手段,则无法全面、客观地判断债务清偿的最终情况,亦难以据此作出债务人“明显缺乏清偿能力”的准

确定。

此外,还需严格区分终结本次执行程序与延期执行情形下的执行中止程序的适用边界。二者的核心分野在于,需判断被执行人是短期内暂时性无财产可供执行,还是可预见的较长时间内持续无财产可供执行。若属于前者,理应适用执行中止程序,且暂不具备引导进入“执转破”程序的条件;若属于后者,则符合“执转破”程序的启动条件。正如本文第一部分所援引的案例,执行法院经审查认定,债务人虽当前处于无财产可供执行状态,但具备短期内偿付的可能性,因此,未将案件引导进入“执转破”程序。

2. 全面审查被执行人无法清偿的债务情况。如前文所述,“执转破”制度在债务清偿领域具有独特的司法价值,其核心逻辑在于,对执行不能的案件,作为执行环节的个别清偿的司法功能就应当中止,要将执行案件转入破产环节,通过破产环节的概括清偿司法功能,实现对所有债权人的公平清偿。^②因此,在认定“无法清偿债务”时,不能仅局限于法院已受理执行案件中的未清偿债务情况,还需全面排查尚未进入执行程序的审理中案件以及未诉至法院的纠纷等隐形债务规模。实践中的典型情形为,债务人虽与个别申请执行人达成执行和解,但仍背负大额未进入执行程序的债务,若此时未引导案件进入“执转破”程序,极易损害其他债权人的公平受偿权。

3. 实质审查债务人清偿能力的明显缺乏情形。在审查这一要素时,需精准把握两个维度:一是“债务人”的主体范围界定。实践中,大量存在名义债务人自身无偿债能力,但可以通过股东、实际控制人等关联主体代为偿债的情况,对此应结合代偿主体的具体情况分类处理。若代偿主体符合最高人民法院《关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》(2020年修正)中列明的可追加为被执行人的情形,应先依法追加其为被执行人,再综合判断各被执行人的整体清偿能力。若代偿主体的代偿款项足以覆盖全部或大部分到期债务,说明债务人的债务清偿具备保障,一般不宜认定其具备破产原因并移送破产审查;若代偿款项仅能部分清偿债务,无法通过代偿实现全部或大部分债务清偿,则可启动“执转破”程序,同时结合代偿主体的身份及债务性质,视情形并审查是否符合个人破产的适用条件。二是“明显”的程度判断标准。实践中,对于“明显”程度的把握存在尺

^①韩煦:“我国终结本次执行程序的制度建构与具体实施”,载《法律适用》2022年第9期。

^②张艳丽:“执行案件移送破产的审查机制”,载《人民司法》2019年第4期。

度较宽的倾向和风险,对于债务人仅有1件执行终本案件的情况,也认定具备缺乏清偿能力的要素。此时仍应综合债务人的债务规模、偿债意愿、偿债能力综合判断是否已“明显”缺乏清偿能力。若债务人仅存在个别案件无法清偿,但结合该债务人其他案件的执行情况、短期内的偿债能力及偿债意愿等要素,可认定“无法清偿债务”并非确定性或高概率状态,则可依法给予延期执行的机会,暂缓启动“执转破”程序。上文案例中的债务人即为缺乏清偿能力但并不明显的情形,故而不符合“执转破”条件。相反,即使债务人执行案件数量较少、债务规模不大,但短期内已无法通过自身能力进行偿债,则依然可以导入“执转破”程序。

三、第二维度:“执转破”案件的程序审查重点

(一)问题的提出

“执转破”案件的程序审查环节,是指执行法院经审查认定案件已初步符合“执转破”移送条件后所应遵循的程序。根据《指导意见》第4条、第5条、第6条的规定,上述程序被具体划分为告知和征询程序、内部决定程序以及移送衔接程序。其中,告知和征询程序是决定执行案件是否确定移送破产审查的前置环节,不仅关乎程序推进的合法性与正当性,更直接影响后续审查工作的效率与效果,因此,有必要构建该程序规范化的审查标准。

具体分析《指导意见》第4条规定,告知和征询程序的核心指向在于询问申请执行人、被执行人是否同意将案件移送破产审查,但对于告知的具体范围、征询的核心内容并未明确作出规定。从司法实践来看,债权人和债务人因利益诉求差异,往往就移送破产审查难以达成一致意见,而移送破产审查本身亦不要求以申请人、被申请人达成一致意见为前提,故该流程极易出现告知不充分、征询形式化的问题。以上问题极易产生“执转破”后申请人撤回申请、被申请人提出合理性异议等实践障碍,具体会因破产申请主体的不同而呈现差异情况。

一方面,在债权人申请破产的情形下,如未征询债务人意见即进入破产审查,容易引发债权人又撤回破产申请甚至个别清偿的风险。实践中,不乏债权人在案件执行陷入僵局时将“执转破”作为与债务人谈判博弈的筹码,而部分债务人在进入破产审查程序后,通过提出程序异议、与申请“执转破”的债权人达成偿债和解等方式,促使债权人撤回破产申请。一些法院对于上述情形下的撤回破产申请

予以准许,但该种处理方式潜藏着诸多法律风险。首先是对“执转破”程序规范性和严肃性的严重损害,更剥夺了其他债权人通过“执转破”程序得到公平清偿的机会;其次,债务人往往是因破产审查信息披露所造成的负面影响而“被动”与债权人进行和解,而破产审查信息对处于经营低谷期的企业而言无异于“雪上加霜”,甚至会进一步削弱其后续的债务清偿能力。

另一方面,在债务人申请破产的情形下,如未充分征询债权人意见即进入破产审查,容易引发债权人对于债务人借破产之名逃废债务的怀疑,进而导致债权人对法院适用“执转破”程序正当性产生质疑。

基于此,需要构建一套明确、规范、完整的告知和征询标准,其核心意义在于通过规范开展告知和征询工作,获取更全面的案件信息,精准排查“执转破”程序的除外适用情形,从源头规避程序适用偏差、减少信息不对称问题,进而高效推进“执转破”程序,提前化解各方矛盾,平等保障各方主体的合法权益。

(二)告知和征询程序的核心环节

基于告知和征询程序的核心意义,笔者认为,该程序应囊括告知信息、听取意见、法律释明三大核心环节。

在告知信息环节,应将被执行人的案件执行情况、债务情况、资产情况及处置状态、是否符合移送破产审查的初步条件等信息全面告知双方。该环节是为了保障双方的知情权与参与权,保证双方能够充分发表意见。

在听取意见环节,如系债权人申请破产,则应听取被执行人对于进入破产审查的意见。如被执行人不同意进入破产审查,则应当要求其提交具体可行的偿债方案;如被执行人拒不提供或无法提供偿债方案,则明确告知下一步法律后果。如系债务人申请破产,则应听取债权人对于案件转入破产审查的意见,以确定债权人是否还有遗漏的财产线索未提供、债务人是否存在逃废债意图、对债务清偿是否存在合理诉求等特殊情形。

在法律释明环节,主要是对就破产制度、“执转破”程序存在理解偏差的当事人做好法律释明工作,使其明确知晓程序转换的法律后果与权利义务,以确保各利害关系人对于司法程序的变更予以知情并准确理解内涵。

四、体系构建:“执转破”案件审查体系的适用指引

至此,“执转破”案件的审查体系已完成构建。其一是

实体审查维度,在对破产原因认定时应严格把握“明显缺乏清偿能力”的适用边界,确保案件具备移送破产审查的实质要件;其二是程序审查维度,重点在于规范充分告知信息、听取意见、法律释明,以最大程度防止“执转破”程序回转。结合司法实践现状及各程序环节的衔接需求,笔者建议,可通过以下指引进一步落实上述审查要求。

其一,建立“执转破”告知书和申请书前置送达程序,为后续可能转为破产审查程序奠定基础。执行立案后,向被执行人送达《执行通知书》《报告财产令》等法律文书的同时,向申请执行人、被执行人送达“执转破”告知书和申请书。告知书侧重对“执转破”制度内涵、适用条件、程序流程、法律后果以及双方享有的权利义务进行告知。申请书则采用标准化制式文书格式,列明申请主体、案件基本信息、申请理由等核心要素,并附填写指引,方便当事人直接填写后提交法院。

其二,建立“执转破”案件书面预听证制度,为审查决策提供充分依据。如执行法院在收到“执转破”申请后,认定执行案件已初步符合“执转破”条件,可制作专项告知书,向申请执行人及被执行人告知相关信息。由于预听证并不代表执行法院已作出“执转破”的决定,而是将其作为决策的参考依据之一,故应将预听证的功能明确载明于专项告知书。具体告知的信息应包括如下四方面:一是债务人不能清偿到期债务的具体情况,包括已进入执行程序但未获清偿的案件数量及标的金额、已经生效判决确认但尚未进入执行程序的案件数量及标的金额;二是债务人资产情况,涵盖执行法院已查控及处置的资产明细、资产负债表载明的资产总额、资产权属及现状等;三是债务人隐性债务的核查情况,包括未经审判的纠纷案件、已发生但尚未立案的债务情况、资产负债表中记载的其他隐性债务情况等。

如执行法院认定被执行人初步满足“明显缺乏清偿能力”的条件,亦可将符合情形载明于告知书;四是程序指引,包括各方当事人行使异议权的具体方式、异议期限,明确当事人需提交异议材料及对应证据的范围、时限与要求,引导当事人规范行使权利。

其三,建立异议期满移送破产审查制度。实践中,可根据被执行人案件数量、债务规模确定1至3个月的异议期。如债务人在收到上述告知书后对于“执转破”提出异议,则应在异议期内提出具体、可行的偿债方案,供执行法院和债权人审查。如债务人提出异议后怠于提交有效偿债方案,异议期届满后,执行法院可将案件移送破产审查。需特别说明的是,在经过上述程序后案件进入破产审查,债务人与申请破产的债权人达成个别清偿的协议,债权人据此申请撤回破产申请的,原则上不再予以准许。如债权人对于债务人申请“执转破”提出异议,则应明确异议具体事由,如仅因对破产制度、“执转破”程序存在认知偏差而提出的异议,执行法院可进一步释明,但并不构成阻碍移送破产审查的正当事由。如经过释明仍提出异议的,应将该异议情况在移送材料中予以载明。

结语

本文以“执转破”程序的运行实践为视角,构建以实体审查标准与程序审查流程协同适用为中心的二元审查体系。前者以精准认定破产原因为关键,锚定“明显缺乏清偿能力”的适用边界;后者以规范告知和征询程序为重点,让程序衔接的更为流畅。该审查体系的实践价值在于,推进“执转破”程序向更为规范化、精细化的方向发展,实现“应转尽转、当破则破”。

(作者单位:江苏省南京市中级人民法院 江苏省江宁经济技术开发区人民法院)