最高人民法院民二庭负责人就《执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》答记者问

　　《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》（以下简称《指导意见》）已于近日颁布实施。为准确理解和适用《指导意见》，本报记者专访了最高人民法院民二庭负责人，请其就《指导意见》出台的背景和目的、《指导意见》的主要内容、贯彻落实《指导意见》过程中应注意的问题等谈了看法。

　　问：请您谈谈《指导意见》制定的背景和目的是什么？

　　执行案件移送破产审查（以下简称执转破）是人民法院司法工作机制的创新。在2015年2月4日起实施的《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》中正式确立了执转破规则，从制度上打通了执行不能案件通过法院移送进入破产程序的通道。但是囿于民诉法解释的内容、体例和篇幅限制，其对程序繁琐、细节甚多的执转破问题只能作出原则性、概括性规定，更加具体详尽的规则还需要另行细化和明确。这就为制定《指导意见》提供了必要性。在这一前提下，促使我们投入大量精力、下决心尽快制定出台《指导意见》的背景因素有内外两个方面。从外部因素看，最主要的是中央提出了供给侧结构性改革。为供给侧结构性改革提供充分的司法保障，是当前和今后一段时期人民法院服务经济社会发展大局的重要任务。尽快制定执转破的司法政策，大力推进执转破工作的开展，推动破产工作的法治化、专业化、制度化，充分发挥破产制度在拯救生病企业、淘汰落后产能方面的重要功能，是人民法院贯彻中央供给侧结构性改革部署的重要举措。从内部因素看，开展执转破工作，切实构建“能够执行的依法执行，整体执行不能符合破产法定条件的依法破产”的工作格局，是人民法院遵循司法规律，完善司法工作机制，有效化解执行领域的“僵尸案件”的需要。大力开展执转破工作，也是公平保护债权人和债务人合法权益，维护司法公正和司法公信力的需要，是运用破产法治思维和法治方式促进国家治理体系和治理能力现代化的有效方式。正是基于上述背景，民二庭在广泛征求人民法院内外意见的基础上，制定出台了《指导意见》。

　　问：执转破涉及不同法院之间或者同一法院内部不同部门之间的配合、衔接和协调，为保障执转破工作顺利开展，需要严格执转破的条件。《指导意见》对执转破的条件是如何规定的，设定这些条件有何考虑？

　　诚如您所言，执转破的条件是《指导意见》中的核心内容之一。执转破的条件既是执行法院判断是否移送的标准，也是受移送法院审查移送是否合法合规、是否应裁定受理的标准。只有严格把握执转破的条件，才能减少程序转换的随意性，确保执转破机制依法有序高效运行。《指导意见》中明确了执转破的三个要件：一是对象要件，二是意思表示要件，三是破产原因要件，三者缺一不可。执转破的对象要件主要涉及执转破的适用范围。根据民事诉讼法司法解释第五百一十三条的规定，执转破应限于被执行人为企业法人的案件，自然人和企业法人以外的组织作为被执行人的案件不适用执转破规则。执转破的意思表示要件是指，执转破应经过被执行人或者至少一个申请执行人同意。之所以要求这一条件，是由于我国企业破产法规定破产程序启动采取当事人申请主义，以当事人具有启动破产程序的意愿为前提。执转破也应具备当事人具有启动破产程序的意愿这一意思表示要件。当事人主动提出申请，无疑直接表明了其具有启动破产程序的意愿；在当事人未主动提出申请的情况下，经人民法院征询其意见，如当事人同意，也可以表明其具有启动破产程序的意愿。在被执行人或申请执行人均不同意移送破产审查的情况下，人民法院不能依职权主动启动执转破程序，而应按民事诉讼法司法解释第五百一十六条的规定处理，企业法人的其他已经取得执行依据的债权人申请参与分配的，人民法院不予支持。另外应注意的是，此处所说的当事人同意，仅限于明示书面同意。在当事人既不表示同意也不表示反对的情况下，不能采取默示推定认定其同意。在破产原因要件方面，由于执转破也是破产程序启动的一种方式，与当事人自行申请破产时对债务人的经济状况要求并无差别，因此，在执行环节判断是否应将案件移送破产审查时，同样也要以企业破产法第二条的规定作为依据。执行法官在适用时，可以结合执行环节所取得的相关证据对债务人是否具备破产原因进行具体判断。一般而言，只要债务人经强制执行，没有财产或财产无法清偿全部债务，即可以认定为明显缺乏清偿能力，就符合破产原因，即具备转出的实质要件。

　　问：我们注意到，《指导意见》对于执转破案件的管辖有一些新的要求，与以往破产案件的管辖相比有所不同，请您谈谈这种变化的原因是什么？

　　执转破案件的管辖问题意义重大，直接关乎审判管理、审判任务配置、执转破的效率，影响破产审判专业化建设。对于执转破案件的地域管辖，《指导意见》仍坚持了以往的原则，明确由被执行人住所地法院管辖。对于级别管辖，实务当中的认识并不一致。从普通破产案件的级别管辖来看，司法实践中一直是按照之前的司法解释，根据在不同级别的工商机关登记的债务人的不同，分别由基层人民法院和中级人民法院管辖。但目前无论是法院外部情况还是内部情况都发生了一些变化。从外部情况看，随着企业登记制度的改革，企业工商登记权限在很多地方都已经下移，这直接影响到人民法院破产案件任务量的配置；为适应上述情况的变化，执转破案件的级别管辖也应相应调整。因此，《指导意见》中提出，对执转破案件可以积极探索实行以中级人民法院管辖为原则、基层法院管辖为例外的级别管辖制度。将执转破案件主要交由中级人民法院审理，一方面，与中级人民法院设立破产审判庭工作相契合配套，有利于保障中级人民法院的破产案件数量，提高中级人民法院破产审判人员的素质，促进中级法院的破产审判专业化建设；另一方面，主要是考虑全国绝大多数基层法院没有专门的破产审判庭，破产审判人员也凤毛麟角，破产审判专业化程度不高，破产案件多由民商事法官审理，在民商事案件级别管辖下移、案件量大幅增加的情况下，基层法院及其法官很难再有精力处理执转破案件。由中级人民法院审理执转破案件，有利于平衡案件压力，从中级人民法院层面上先行推进破产审判机构和队伍专业化建设。当然，全国也有一部分基层法院，特别是东部沿海省份的基层法院已经建立了专门的破产审判庭，破产审判人员专业水平也较高，具备审理破产案件的能力。对此，可以通过由省级人民法院指定的方式，将执转破案件继续交由相关基层法院审理。

　　问：执转破实质是执行程序和破产程序之间的衔接，为保障这种衔接的顺畅有序，《指导意见》对执转破规定了哪些主要流程？

　　从工作流程上看，执转破主要包括决定程序、移送程序、审查处理程序三个环节。执转破的决定程序主要规范执行部门内部如何做出执转破决定。为了防止执转破的随意性，执转破决定的做出应当经过承办人提出意见、合议庭评议、院领导审签的程序。由于绝大多数执行案件在基层法院，为规范基层法院向异地法院移送案件，基层法院拟向异地法院移送案件时，应先报请其所在地的中级人民法院执行部门审核同意，然后才能移送，以加强对异地移送的监督制约。执行法院决定移送后，应将案件材料移送给受移送法院的立案部门，立案部门经进行形式审查认定材料齐备后，再编制案号，作为破产申请审查案件移送给破产审判部门进行审理。受移送法院对执行法院依法决定移送的案件不得拒绝接受。如其认为移送材料不齐或有误，影响对被执行人是否具备破产原因作出判断的，可以要求补齐、补正；如其认为案件不应由其管辖，可以按移送管辖的程序处理。受移送法院接收移送材料后，应对案件是否具备移送条件进行审查，并作出是否受理的裁定。

　　需要强调的是，执转破程序除涉及案件材料移送外，还包括财产的交接或管理的衔接程序。为了便于受移送法院审查有关材料，固定被执行人财产状况，执行法院做出移送决定后，应当书面通知所有已知执行法院，直至受移送法院裁定是否受理破产案件前，收到移送决定的执行法院应中止对被执行人的执行程序。但是，对被执行人的季节性商品、鲜活、易腐烂变质以及其他不宜长期保存的物品，执行法院应当及时变价处置，处置的价款不作分配。受移送法院裁定受理破产案件的，执行法院应当在收到裁定书之日起七日内，将该价款移交受理破产案件的法院。为防止案件移送后，被执行人的财产处于脱保状态，在受移送法院裁定受理破产案件之前，对被执行人的查封、扣押、冻结措施不解除。查封、扣押、冻结期限在破产审查期间届满的，申请执行人可以向执行法院申请延长期限，由执行法院负责办理。执行法院收到受移送法院受理破产的裁定后,应当于七日内将已经扣划到账的银行存款、实际扣押的动产、有价证券等被执行人财产移交给破产案件的管理人。虽然企业破产法规定法院裁定受理破产申请的，应当同时指定管理人，但实践中往往受理与指定管理人并不完全同步，而是有一个时间差，此时执行法院移交的财产可以由受理破产案件的法院暂时保管。通过拍卖方式执行，拍卖成交裁定已送达买受人的；通过以物抵债偿还债务，以物抵债裁定已送达债权人的，执行程序均已进行完毕，拍卖财产和以物抵债财产已不属于被执行人，故无需移交。执行法院已完成转账、汇款、现金交付的执行款，也属于执行完毕的财产，同样不再移交。

　　问：在下一步贯彻《指导意见》过程中，各地法院应注意哪些问题？

　　据初步统计，执行不能案件中符合执转破条件的案件数量非常庞大，如果这些案件在短时间内全部通过法院移送进入破产审查程序，以全国现有的破产审判力量根本无法承受。因此，在贯彻《指导意见》过程中，要针对执行积案的实际情况，坚持先易后难、循序渐进、逐步推开的方针，注意讲求执转破的工作节奏，防止案件大进大出。当前，全国各级法院要按照杜万华专委、刘贵祥专委在全国法院执转破视频会议上的部署，首先从无财产可供执行的案件中，将企业法人作为被执行人的案件筛选出来，再利用最高法院及地方各级法院的网络查控体系进行一次查询，在此基础上筛选出一批符合破产原因且属于无经营资金、无营业场所和企业管理机构、人员下落不明的案件以及有关当事人申请尽快移送破产审查的案件，率先对其启动执行转破产工作。随着工作的逐步推开，再分批对其他情形的案件启动执转破程序。

　　执行不能的案件移送破产审查后，相当一批企业可能已没有资产或者资产已不足以抵偿破产费用，此时破产费用如何保障，是一个难题。对此，各级法院可以考虑分类解决：对破产案件的诉讼费用，原则上法院可依法依规予以减免；对包括管理人报酬在内的其他破产费用，各地法院可以考虑采取鼓励利害关系人垫付费用、从其他破产案件管理人报酬中提取一定比例解决破产费用、建立管理人报酬保障资金等措施来解决。继广东深圳、浙江温州等地中级人民法院协调当地政府建立专项破产费用保障资金后，今年越来越多的地方法院已经协调政府建立了破产费用保障机制，这对开展破产审理是一个有力促进，实践中效果也较好，值得借鉴推广。