

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 一般课题

立 项 编 号 BZ24YB142

学 科 分 类 法 学

课 题 名 称 巴中法院“执转破”程序研究

项 目 负 责 人 朱晨瑜

项 目 参 与 人 林园芬、魏晓琼

负责人所在单位 南江县人民法院

联 系 电 话 19911790332

巴中市社会科学界联合会 制

“执转破”程序研究

摘 要：最高人民法院印发的《关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》及《全国法院破产审判工作会议纪要》，为“执转破”程序确立了明确的特征和规范化的操作流程。该程序以其高效、公正和多样化的处理手段，成为贯彻中央供给侧结构性改革、清除“僵尸企业”、促进市场经济健康发展的关键机制。然而，受限于制度设计局限，“执转破”在实践中并未全面释放其应有效能。对此，本文建议从以下几个维度进行优化：调整审级管辖，立足源头促进“执转破”程序运用；构建“立转破”制度，破产审查前置，实现与立案登记受理程序的深度融合；加强破产审判的专业化建设，提升法官及相关人员的专业素养和审判能力；建立科学的考核惩戒机制，合理量化法官工作绩效；推动府院联动和信息共享机制，通过跨部门合作和信息技术的运用，提升程序的透明度和执行效率。

关键词：执转破 职权辅导 绩效考核 府院联动
破产管理人 程序适用

引言

《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》（简称《民诉法解释》）中，第 513 条至第 516 条首次系统性地引入“执转破”程序，即当执行程序中发现债务人符合破产条件时，可将案件转交破产审查，并对满足特定条件的案件进行破产处理。这一程序的设立旨在更有效地处理债务问题，然而，其实施效果却受到一定程度的制约。首先，《民诉法解释》关于“执转破”程序的规定相对简略，缺乏具体的操作细则，导致在实践中难以充分落实。其次，我国破产司法实践中，破产案件的受理一直面临诸多挑战，这也使得“执转破”程序的执行遭遇瓶颈。

为应对这一困境，最高人民法院于 2016 年底召开全国法院执转破工作视频会议，并于 2017 年 2 月 6 日发布《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》（简称《指导意见》）。此外，最高人民法院选取“浙江安吉同泰皮革有限公司执行转破产清算案”作为推动供给侧结构性改革的典型案列，以此为样本指导全国法院工作，促进“执转破”程序在司法实践中得到更广泛的应用。尽管如此，过去五年最高人民法院的工作成效显示，“执转破”程序在启动阶段遭遇结构性障碍，启动机制不足以提供充分动力。同时，程序启动的各阶段缺乏统一和详尽的操作规范，“执转破”程序应用更多地依赖于运动式推广，而非其自身在执行和破产程序中的竞争力。^①因此，为充分发挥“执转破”程

^①王欣新：《破产法》，第 58 页，中国人民大学出版社，第 2020 版。

序在挽救危困企业中的关键作用，必须解决如何引导濒临破产的企业顺利从执行程序过渡到破产程序的问题。这不仅是“执转破”程序有效运作的前提，也是发挥司法效能、解决企业债务纠纷的基石。

一、现状扫描：“执转破”启动的司法现状及问题

（一）“执转破”启动的司法现状

1.破产案件启动激励有限。自 2015 年《民诉法解释》实施以来，尽管我国破产案件数量呈现上升趋势，如图 1 所示，但相较于庞大的市场退出需求，这一增长仍显不足。具体而言，从 2017 年至 2023 年，破产案件收案数量虽逐年稳定上升，每年新增案件接近 1 万件，然而，这一数字与我国庞大的企业基数及实际经营困境企业数量相比，仍显杯水车薪。

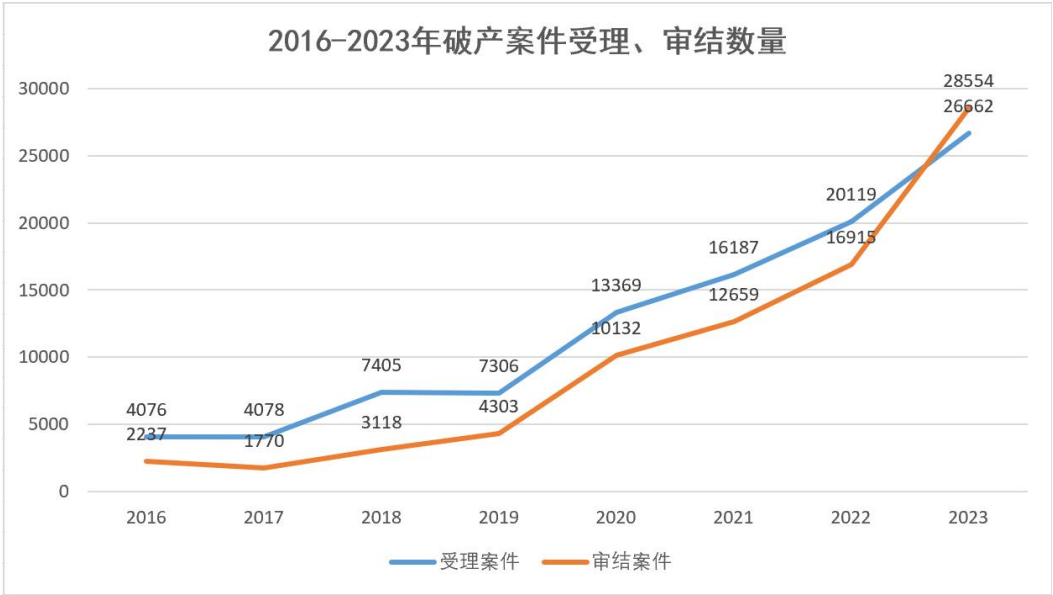


图 1 2016-2023 年全国破产案件受理、审结数量折线图

回顾历史数据，自 2007 年《企业破产法》实施以来，我国年度破产案件数量长期徘徊在约 3000 件的低位。尽管随着供给侧结构性改革的深入，市场主体挽救与退出机制逐步

建立与完善，破产案件数量有所增长，但增长幅度远未能满足市场实际需求。据统计，我国平均每天新增企业数量超过万户，而中小微企业的平均寿命仅为 2.9 年，每年约有 100 万家企业面临倒闭风险，大型企业集团的平均寿命也不过 7.8 年^①。这意味着，每年有大量企业因经营不善而需要退出市场，但真正通过破产程序实现有序退出的却只是少数。

更为严峻的是，据 2022 年的调查数据显示，我国每天有 2740 家企业破产倒闭，平均每小时就有 114 家企业破产，每分钟就有近两家企业面临破产命运^②。然而，与此形成鲜明对比的是，我国法院每年受理的破产案件数量长期维持在三千件左右，远低于实际需要退出市场的企业数量。尽管近年来“执转破”程序的引入在一定程度上推动了破产案件数量的增长，使案件量突破了每年一万件的大关，但这一数字与庞大的市场需求相比，依然存在着显著的差距。

这一现状凸显了破产案件启动激励的有限性。一方面，破产程序的复杂性和高昂的成本使得许多企业望而却步；另一方面，法院在破产案件受理上的审慎态度以及破产管理人资源的不足，也进一步限制了破产案件的启动。因此，如何增强破产案件的启动激励，提高破产程序的效率和可及性，成为当前亟待解决的问题。

2.化解执行积案能力受限。本文整理了近年我国民商事执行案件的统计数据，如表 1 所示。

^①中原网：《98%的中小企业将会死 4 大死亡定律你占了几条》，载环球网，<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJWTRM>，访问时间 2024 年 6 月 11 日。

^②岳一禾：《大厂纷纷裁员，如何避免被“毕业”？3000 字干货给你讲透》，载 MBA 智库资讯，<https://news.mbalib.com/story/253692>，访问时间 2024 年 7 月 8 日。

表 1 2017-2023 年民商事执行案件统计表

年份	执行案件收案量	未结案件量	裁定终本案件量
2017	10963	11661	7301
2018	22211	19100	16122
2019	21797	22030	17399
2020	39376	28475	35102
2021	49426	34171	42560
2022	75,664	42,587	68,733
2023	115,831	53,076	111,002

近年来，我国民商事执行案件数量急剧攀升，从表 1 的数据可以清晰看出，从 2017 年到 2023 年，每年新受理的执行案件数量从 10963 件猛增到 115831 件，法院面临的执行压力显著增加。与此同时，未结案件量也呈现同步增长的态势，特别是在 2022 年和 2023 年，这一趋势尤为显著。新受理案件数量的快速增长远远超出法院现有的处理能力，导致未结案件量不断累积，形成庞大的执行积案。

尽管“执转破”程序作为一种创新性的解决方案，在推动破产案件处理方面取得了一定成效，但面对庞大的执行积案，其化解能力仍显不足。具体来说，“执转破”程序虽然能够引导部分符合条件的执行案件转入破产程序，但其覆盖范围有限，难以全面覆盖所有积压的执行案件。

此外，即便是在“执转破”程序适用范围内，由于种种原因，如债权人之间的利益协调困难、债务人财产的复杂性和隐匿性、破产管理人的专业能力不足等，也可能导致“执转破”程序的实际效果大打折扣。在这些因素共同作用下，使得“执转破”程序在化解执行积案方面的能力受到限制，难以完全满足实际需求。

3.裁判文书存在实践难题。为深入探究“执转破”在司法实践中的具体运行情况，本研究在2021年依托中国裁判文书网，以“执行转移破产审查”和“执行移送破产审查”为关键检索词，开展文献检索。经严格筛选与整合，最终整理得到534份与“执转破”程序相关的裁定书。

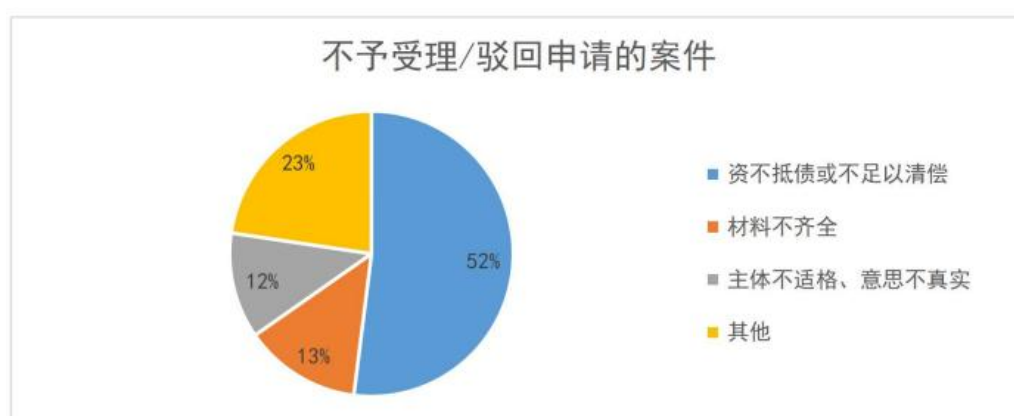


图2 不予受理及驳回申请的案件^①

在公开案例中，75起“执转破”案件被驳回，如图2所示。驳回案例中，39起源于证据不足，具体表现为缺乏确凿证据来支持被执行人资产无法清偿债务或缺乏偿债能力的主张。另有10起案件因“材料不齐全”被驳回，其中9起因申请人提交的材料不符合受理标准而被拒绝。这表明，在“执

^① 数据来源：整理自中国裁判文书网共534份相关裁判文书。

转破”案件中，某些申请人在未彻底证实被执行人资不抵债的情况下，便急忙向法院提出破产申请。此外，这亦表明，在征询各方对“执转破”程序的看法时，执行法院可能未完全尽到应尽的职责。另外，如（2020）黔 05 破申 19 号裁定书所揭示，^①部分法院在执行阶段向破产程序转交案件材料时，未能严格遵循法定程序，存在材料不全或遗漏的问题，一定程度上反映法院对“执转破”程序规则的掌握存在不足。

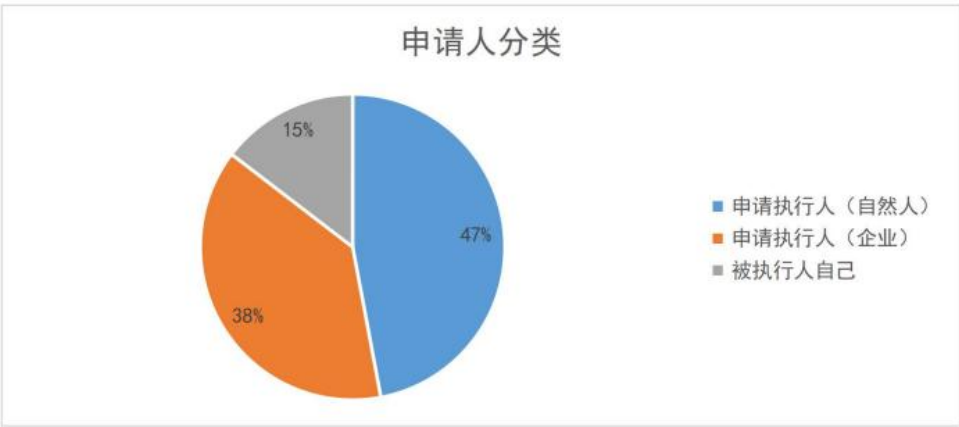


图 3 申请人分类^②

图 3 所示，“执转破”申请人类型及其申请结果存在显著差异。具体而言，在债权人或执行申请人中，共有 254 位自然人及 207 个法人或非法人组织同意启动执行转移破产审查。经法院严格审核，自然人申请中有 30 件不符合要求被驳回，法人或非法人组织的申请中亦有 33 件未获通过。与之形成鲜明对比的是，作为被执行人的企业，其主动或被动同意将案件转移至破产审查的数量仅为 79 件，且其中有 15 件未能被受理。这表明：相较于债权人，被执行企业在启动

①（2020）黔 05 破申 19 号。中国裁判文书网[DB/OL].<https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXSK4/index.html?docId=fbadf50c422541eeb7cfaca0016b5213>.2021.6.8.

② 数据来源：整理自中国裁判文书网共 534 份相关裁判文书。

“执转破”程序上明显缺乏积极性。即使在被执行企业主动提出的“执转破”案件中，如（2020）鲁民终 2462 号案例所示，部分企业的真实动机并非出于对法律规定的遵守和诚实信用的原则，而是试图通过该程序来延缓执行进度，甚至利用关联企业混同、有效资产转移等手段来规避债务责任。

在审视“执转破”程序启动难的现状时不难发现，困境并非是孤立存在，而是多重因素交织、累积的结果。为从根源上解决这一问题，必须从现状出发，深入剖析其背后的复杂成因，这不仅是理解问题本质的关键，更是探索解决之道、推动“执转破”程序顺利进行的必由之路。

（二）“执转破”启动中存在的问题

1.启动条件设置欠妥与参与分配不当适用。当前，我国市场主体的进入与退出比例严重失衡，这不仅暴露出企业破产自治机制的失灵，也反映了执转破程序及其配套制度框架的不健全，对破产自治的核心原则造成了严重冲击。对此，迫切需要从合理设定破产启动门槛和优化参与分配机制这两个关键层面进行深入分析和重构，以恢复并增强破产制度的自治功能和公正价值。

审视“执转破”之破产启动要件，《指导意见》第 2 条所确立的实质门槛，即“被执行人债务到期未偿且资不抵债或显著缺乏清偿力”，虽与《企业破产法》相呼应，但在执行程序后续阶段，仍对各方参与者构筑了较高的进入壁垒。尽管司法解释如《破产法解释（一）》第 4 条，尝试通过“显著缺乏清偿力”的界定来软化此门槛，但从整体架构审视，

“执转破”程序的启动条件仍显严苛，未能充分彰显其作为独立程序的价值内涵，致使该机制在法律框架内虽获确立，却在实际操作中面临落地难的困境，挑战了制度设计的初衷与效能。这种设置忽略了“执转破”程序作为独立法律程序的本质要求，未能充分发挥其作为化解执行难、优化市场资源配置的潜在作用。反映出在制度设计上，对于程序衔接与转换的灵活性、效率性以及公正性的考量尚显不足，亟需通过进一步的改革与创新，以平衡各方利益，促进破产法精神的真正实现。

其次，深入探讨参与分配制度层面，发现《指导意见》和《执行问题规定》虽然划定了“执转破”程序和参与分配制度的适用范围，明确规定企业法人不直接适用于参与分配制度。然而，《执行问题规定》中的第96条也提出一个“例外条款”，即允许在特定条件下，企业法人可以间接地利用参与分配制度。“例外条款”中对“歇业”状态的界定不明确，导致债权人在企业法人的执行程序中可能会不正当地利用这一制度漏洞，从而影响“执转破”程序的正常运行，违背了破产法旨在促进企业有序退出、优化资源配置的初衷。在面对债权人通过申诉信访等方式施加的外部压力，以及考虑到破产程序本身可能耗时较长的内部因素，法院通常会默许或允许参与分配制度的适用范围被不适当地扩大。这种做法导致了“执转破”程序与参与分配制度之间的衔接机制效力减弱，同时也损害了司法权威和公信力。

2. 人民法院职权限定与现实需求不匹配。《民诉法解释》

初行之际，多数公众对“执转破”制度尚感陌生，这一新兴机制在实践中遭遇了前所未有的冷遇。执行法院因秉持中立原则或顾虑额外负担，往往未能主动向当事人普及并征询其对于移送破产审查的意愿，进一步加剧了制度的边缘化。

为打破这一僵局，最高人民法院随后出台的《指导意见》第4条明确了执行法院的新职责——必须积极、主动地询问申请人与被执行人，探讨案件移送破产审查的可行性，这标志着法院在“执转破”过程中开始扮演更为积极的角色。同时，《评估体系》的引入，更是将“征询意见”设为关键评估指标，强调了法院主动沟通、释明法律义务的重要性。

《工作纪要》第40条的深化，则进一步强调了执行法院在“执转破”中的特殊“释明义务”，即不仅要征询当事人意见，还需详尽阐述相关法律后果，将这一职责提升为执行法官的法定尽职义务。这一转变，被视为“执转破”在启动模式上的一大突破，即从单纯的当事人申请主义向更为积极的法院职权主义迈进，试图通过增强法院的介入力度，来激活破产程序的启动机制。

然而，现行规范性文件虽已迈出重要一步，但在破产启动的最终决定权上，仍保留了高度的当事人自主权。实践中，不少当事人出于各种考量，如担心程序复杂、成本高昂或利益受损，往往拒绝将案件移送破产审查，即便是那些其债权处于查封、冻结、扣押优先地位的债权人也不例外。

鉴于此，为真正打破“执转破”与破产启动之间的衔接僵局，有必要对人民法院在“执转破”中的角色定位进行根

本性调整，进一步强化其职权主义作用。这不仅是对当前做法的微调，而是需要构建一个全新的、更加高效的破产启动路径，确保在尊重当事人意愿的同时，也能有效发挥司法机关在优化资源配置、促进市场出清方面的积极作用。

3.破产原因的甄别存在难度。《民事诉讼法解释》第513条确立了执行程序与破产程序衔接的三个关键要素：首先，被执行人必须具备破产能力，仅限于企业法人；其次，需得到至少一位申请执行人或被执行人的明确同意；最后，必须确认被执行人已经满足破产的实质条件。在这三个要素中，破产能力的判断和当事人意愿的确认相对直接和明确，而破产原因的认定则成为实际操作中的难点和挑战。根据最高人民法院民事审判第二庭对《指导意见》的详尽解读，执行阶段对“执转破”可能性的评估标准，应与受移送法院在破产审查及受理决定阶段所应用的标准保持高度的一致性和连贯性。

具体来说，《企业破产法》第2条第1款与最高人民法院《破产法解释（一）》第4条共同构成企业破产原因的法定评判标准，这也是破产申请受理的关键审查依据。在传统的破产司法实践中，破产法官通过严谨的听证程序，深入分析债务人的财务状况、资产与负债的比例、员工权益保障计划等关键因素，以综合判断企业是否确实处于资不抵债或失去清偿能力的境地。然而，在“执转破”的背景下，这种深入的分析 and 综合评估过程被前置到执行阶段，要求执行法官在决定是否移送案件时，要承担起类似的高标准评估任务，

这既确保了破产程序启动的高效率，也维护了其严谨性。

以深圳市某投资公司的“执转破”案例，由深圳中院审理，深刻展现了执行与破产程序衔接过程中的复杂性和挑战。在本案执行阶段，发现债务人的资产主要限于特定的对外股权，而其他可执行的财产极为有限。据此，执行法官依法征求债权人的意见，讨论是否继续承担评估费用并启动股权拍卖程序。然而，基于对股权潜在价值的保守评估，债权人决定改变策略，申请将案件转送破产审查。

在后续的破产审查阶段，情况发生了逆转。债务人提交了有力的证据，表明其持有的武汉某公司股权具有相当的价值，且该股权正处于另一司法程序中的评估和拍卖流程，从而对其是否符合资不抵债的破产条件提出了有力的质疑。经过合议庭全面审查双方提交的证据和主张，并经过严格的评议过程，最终裁定驳回该“执转破”案件的受理。此案例深刻反映出执行与破产衔接过程中，执行法官在有限信息下对破产原因进行初步判断的局限性。尽管执行法官的决策在程序与实体上均遵循了法律规定，但财产信息不全面、债务人主体缺位及债权人调查能力受限等现实因素，无疑增加了判断难度。

二、寻根溯源：“执转破”程序启动难的归因

（一）利益主体对“执转破”的积极性不强

《民事诉讼法解释》第512条与《指导意见》第9条共同确立了执转破程序启动的单一主体原则，规定只有申请执行人或被执行人的任一方有权启动该程序。在这一框架下，

法院作为执行机关，在将执行无果的案件移送破产程序时，其角色被严格限定为执行者的角色，而非程序启动的决策者，因此没有自行启动该程序的法定权限。即便当事人基于各种考虑拒绝移送破产，法院作为传统意义上的审判机关，也没有权力越权行事，自行启动破产程序。这种制度设计虽然体现了对当事人意思自治的尊重，但在实际操作中却导致“执转破”程序启动的难题。对此，本文将从债权人、债务人视角分别阐释其不愿意移送案件破产审查的原因。

1.债权人方面的原因。首先，尽管破产程序理论上为普通债权人提供了按比例公平受偿的途径，但其在清偿序列中的后置地位，紧随税款与职工债权之后，加之被执行人往往已符合《企业破产法》第2条之资不抵债标准，实际可供分配的财产寥寥无几。这一现实情况使得普通债权人在权衡利弊后，普遍担忧其债权可能无法获得有效清偿，进而产生强烈的心理不平衡感。特别是观察到享有优先受偿权的债权人却能因此获得额外利益时，普通债权人更易于陷入一种“为他人作嫁衣”的消极心态，从而缺乏主动推动“执转破”程序的积极性^①。

其次，在民事执行程序中，拥有优先受偿权的债权人可直接通过担保物或留置物来实现其债权，而无需等待破产程序中更为复杂的财产分配流程，这一直接且高效的受偿路径显著区别于破产程序。因此，从效率与利益最大化的角度出发，享有优先受偿权的债权人往往缺乏启动破产程序的内在

^① 浙江省温州市瓯海区人民法院课题组：《从“执转破”到“破涉执”——执破双向互通联动机制之司法探索》，载《法律适用》，2019年第3期，第51-58页。

动力。

最后，针对享有优先受偿权的债权人而言，其在执行阶段便能基于担保物或留置物直接行使优先受偿权，这一过程相较于破产程序中复杂的财产分配流程更为迅速与高效。加之破产程序往往不设立简易程序，审理周期长且成本高昂，使得此类债权人在权衡时间、精力与预期收益后，更倾向于选择执行程序以实现其债权，而非启动破产程序。同样地，普通债权人在面临繁琐且耗时的破产审理程序时，同样会表现出明显的规避态度。其深知破产程序不仅流程复杂，且时间成本与经济成本均较高，这与其在执行程序中通过诉讼、仲裁等手段辛苦获取的债权确认成果形成鲜明对比。因此，在执行程序能够依据“先到先得”原则提供相对更高清偿率的情况下，普通债权人自然倾向于继续执行程序，而非冒险进入破产程序，以避免因程序繁琐而可能导致的利益减损。

2.债务人方面的原因。债务人作为最熟悉企业运营状况的一方，具备初步判断企业是否触及破产边缘的能力，因而理论上应成为执行转破产程序的首要发起者，能够最准确地评估企业是否已触及破产的临界点。但据统计分析，全球范围内，超过90%的破产程序启动源自债务人的主动申请，而反观我国，债务人自发提起的破产申请却显得凤毛麟角。以2020年为例，在各级法院公开披露的共计238起破产案例中，债权人驱动的破产申请占据主导地位，有116例，占比56.9%；由债务人提出的有81例，占比39.7%。对此进行分析，主要是源于以下几点原因：

第一，部分企业在日常运营中，财务管理制度不健全，甚至涉及逃税、漏税等违法违规行为。一旦进入破产程序，这些隐蔽的问题将无可避免地暴露于公众视野，引发法律追责。因此，为避免承担由此产生的法律责任，企业负责人往往选择规避破产程序，以保持现状，从而延误了必要的债务重组与清算时机^①。

第二，尽管《企业破产法》第125条明确规定了企业董事、监事及高级管理人员（以下简称“董、监、高”）因违反忠实勤勉义务导致企业破产所面临的职业限制，即三年内不得担任同类职务，但现实是，该法律条款在敦促其及时申报破产方面存在明显不足。具体而言，对于“董、监、高”未能在适当时机启动破产程序的行为，现行法律并未设定明确的法律责任，这种法律漏洞无疑削弱了其主动申报破产的动机，导致其在面对企业困境时，更倾向于采取拖延策略。

第三，公司法人制度的有限责任原则，虽为股东提供了风险隔离的屏障，却也在一定程度上扭曲了股东在企业濒临破产时的决策逻辑。面对可能的破产清算，股东往往担忧，经破产程序清偿债务后，企业剩余资产将不足以支撑股东分配，加之企业高管薪酬将依职工平均工资水平调整，这一双重经济压力促使部分股东及企业负责人非但不主动申请破产，反而可能铤而走险，通过借取高利贷等高风险手段企图挽救企业，其结果往往适得其反，不仅加速了企业的衰败，还对社会经济稳定构成了潜在威胁，加剧了市场的不确定性

^① 王富博：《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的解读》，载《法律适用》，2017年第11期，第2-10页。

与风险。

（二）审判压力大且周期长

相较于传统诉讼，破产案件所特有的争议焦点社会化、审判过程复杂化及案件处理周期长期化的特性，成为阻碍其顺利启动的关键因素。在我国，尽管已采取一系列措施强化破产案件的审判能力，如设立专业破产法庭、清算与破产审判庭以及专项审判机构，并配备专门的员额法官，但上述努力在面对日益增长的破产案件数量时，仍显得力不从心。

1.审判过程的复杂化。近年来，随着供给侧结构性改革的推进和企业退出机制的完善，企业破产案件数量呈现爆发式增长。2007年至2020年间，各级法院共受理破产案件59604件，审结48045件。特别是2016年后，破产案件数量明显增加，从2016年的4076件增至2020年的13369件。与此同时，破产案件涉及面广，涉及的法律关系错综复杂，交织着人与人、事与物、财与权的多元维度，以及法律规则与情感因素的微妙平衡，审理难度较大。这要求法官不仅要有深厚的法律知识，还需具备财务、管理等多学科的专业知识。然而，当前破产审判资源相对有限，虽然我国法院已经建立97个专业化的清算与破产审判庭，但仍难以满足日益增长的破产案件审理需求。^①此外，破产案件中的财产清查、债权确认、方案制定等环节均需耗费大量时间与精力，进一步延长了程序启动的周期。

2.案件周期的长期化。由于破产案件处理周期长，法官

^① 黄茂骥：《协同主义在执行转破产中的阐释与应用》，载《烟台大学学报(哲学社会科学版)》，2023年第3期，第34-46页。

需要长期跟踪案件进展，这不仅占用了大量司法资源，也影响了法官处理其他案件的效率。截至 2022 年，为有效应对破产案件的增加，全国范围内已设立 14 个专业的破产法庭，近 100 个清算与破产审判庭，以及由专业合议庭构成的专项审判机构。在上述审判机构中，有 417 名员额法官专门承担破产案件的审判工作。这些举措一定程度上提升了破产案件的审理能力，但与庞大的潜在破产案件数量相比，现有的审判力量仍显捉襟见肘。据统计，2021 年全国法院系统共受理破产案件高达 49426 件，倘若将这一庞大的案件量平均分配至 417 名专责破产审判的法官，意味着每位法官需在一年内处理约 118 件破产案件。在案件积压严重的情况下，法院可能会优先考虑审理其他更为紧急或相对简单的案件，而将破产案件置于次要位置，如此就延缓了执转破程序的启动。

3.法官体制和心态的双重困境。一方面，执行转破产的相关配套制度尚不完善，法院在人力资源、物质资源和财政资源等方面面临诸多限制，难以充分应对破产案件的审理需求。另一方面，部分法院和法官对破产案件存在畏难情绪，主观上缺乏处理此类案件的积极性和动力。这种心态上的抵触情绪进一步削弱了法院启动执转破程序的意愿和能力。

对于执行法官而言，结案率作为核心考核指标，促使他们更倾向于对无法执行到位的案件采取“终本”处理，以快速达成结案目标并获取绩效。此决策忽略了“执转破”程序的潜在价值与深远影响，加之该程序启动需耗费大量精力甄别企业财产与诉讼状况，以及协调跨部门的复杂沟通，执行

法官面临的前期投入与潜在退回风险，无疑加剧了其对“终本”路径的偏好。

反观破产法官，面对破产案件固有的长周期、重任务特性，其绩效考核却未能充分反映此类案件的复杂性与独特性。继续沿用民商事案件的考核体系，不仅未能合理评价破产法官在处理复杂经济纠纷中的专业贡献，反而可能挫伤其工作积极性，进而阻碍破产程序的积极推进。特别是在江西省高院所揭示的案例中，超过半数破产案件审理周期超过一年，这一现状更凸显了现行考核体系与破产案件实际需求之间的不匹配。

（三）缺乏科学的激励机制

在当前法院系统的考核机制中，主要依赖案件结案数量作为评价标准，未考虑到破产案件与执行案件在案件复杂性和工作投入上的本质不同。“一刀切”的考核方式，不仅未能精准反映司法实践的真实面貌，同时也影响了“执转破”的启动与实施。

1.考核机制忽视案件差异性，低估破产案件复杂性。当前法院系统的绩效考核机制主要侧重于案件结案数量的统计，未能充分考虑到不同案件类型间的本质差异和复杂性。特别是破产案件，审理过程涉及多个复杂环节，如企业资产清算、债权债务关系梳理、重整计划制定与执行等，远非执行案件可以相比。然而，在考核机制中，破产案件与执行案件往往被赋予同等的分值，“一刀切”的做法忽视了破产案件的独特性和高投入特性，导致法官在处理此类案件时难以

获得与其工作量和难度相匹配的绩效认可。

2.考核机制影响法官积极性，阻碍执转破程序启动。由于现行考核机制未能准确反映破产案件的复杂性和审理难度，法官在处理此类案件时可能面临工作成果被低估的困境。这种心理落差和资源分配的不均衡，削弱了法官处理破产案件的积极性和动力。在面对繁重的审理任务和有限的司法资源时，法官会倾向于选择处理相对简单、直接且能够快速结案的执行案件，而对于需要投入大量时间和精力和精力的破产案件则可能产生畏难情绪。这种心态上的抵触和行动上的迟疑，进一步阻碍了执转破程序的顺利启动和高效运行，影响了司法资源的合理配置和债权人权益的有效保护。

（四）破产审判专业化建设不够

1.各地区发展不均衡。破产程序还涉及到多个利益相关方之间的平衡，这要求法官必须具备卓越的综合素养和判断能力。然而由于各种原因，破产程序的进展总是存在着重重阻碍。为加强破产审判工作，最高人民法院于2016年6月21日发布《关于在中级人民法院设立清算与破产审判庭的工作方案》的通知，对各省、直辖市在设立清算与破产审判庭时应遵循的原则进行了明确。尽管如此，从实际情况来看，各地区的发展并不均衡。许多地区的破产审判庭只是名义上的存在，与真正的专业化标准仍有较大差距。

2.资源配置不足。资源配置不足也是当前破产审判工作面临巨大压力的关键原因。随着法官员额制改革的深入推进，法官队伍规模有所缩减，与此同时，法院内部机构的调

整也导致部分地方法院的破产审判庭被撤销，这显著加剧了破产审判资源的紧张程度。特别是在“执转破”数量不断增加的背景下，破产审判机构的工作负担愈发沉重。^①目前，我国在打造专业化的破产审判团队方面仍面临供需严重失衡的困境，专业化的进程仍然艰难且充满挑战。尽管各直辖市已经在法律框架下设立了破产法庭，但在地级市层面，这样的法庭仍较为罕见。鉴于此，加速推进破产审判的专业化改造变得尤为关键，这是确保难以执行的案件能够有效转入破产程序的必要条件。

三、求解路径：解决“执转破”程序适用难的规制措施

基于对当前司法实践的分析，针对“执转破”程序启动中存在的瓶颈与挑战，提出以下对策建议，以期提高“执转破”的启动效能，促进市场经济的健康发展。

（一）调整审级管辖，立足源头促进“执转破”程序运用

1.调整审级管辖。当前，“执转破”案件的管辖模式在实践中已分化为三种典型模式：深圳模式，其特点在于中级人民法院统一负责审查与审理，展现集中管辖的高效率；江浙模式，根据债务人企业的地理位置，将审查与审理权下放至基层法院，体现属地管辖的灵活性；试点模式，作为一种创新性尝试，由中级人民法院集中进行审查并启动程序，然后根据债务人企业的地域特性，指定相应的基层法院进行审理，这种模式有效结合集中审查与分散审理的优点，为“执转破”案

^①刘贵祥：《在全国法院执行案件移送破产审查工作视频会议上的讲话》，2016年12月。

件的管辖机制提供了新的思路。

在深入分析这三种模式的基础上，本文主张结合江浙模式与试点模式的“执转破”管辖策略，构建更为合理的管辖权分配机制。即在启动“执转破”程序初，审慎考量基层法院的司法辖区范围，特别关注是否涉及跨中级法院辖区的情况。基于审查结果，灵活调整破产案件的审理范围，以此更好地适应省级以下中基层法院的工作实际，显著提升破产案件审理的效率和效果。

2.构建“立转破”制度。现行经济纠纷的司法解决路径通常遵循“立案—审判—执行”这一基础框架，但针对企业法人债务清偿困境，该流程需额外扩展至“破产”程序。在企业进入破产程序前，法院系统中通常已经积累大量与该企业相关的诉讼案件。为高效处理案件，可引入信息化与智能化手段于审理流程中，通过高级筛选与智能识别，精准剖析企业财务状况，进而科学评估其是否满足破产法定要件。

例如，江苏省启东市人民法院发布的《关于诉讼程序与破产程序相衔接的若干意见（试行）》及创新设立的“诉讼转破产”制度，就是将原本在破产程序启动后进行的移送审查程序提前的措施，涵盖从诉讼程序中转移到破产程序的基本原则、工作机制、适用主体、破产预申请、暂缓清偿、依职权移送等方面的内容，^①并已获得最高人民法院的支持。

为进一步深化司法制度改革，本研究认为，可以通过立法路径优化现行的破产案件移送审查程序，并从源头治理的

^①《关于诉讼程序与破产程序相衔接的若干意见(试行)》由江苏省启东市人民法院于2016年4月20日出台，全文共28条。

角度出发，对破产案件流程进行简化和分流。具体而言，可以在《企业破产法》修订之际，构建“立转破”新机制，将破产案件的关键环节，包括筛选、咨询、申请、移送、审查及受理等，前置融入立案流程，实现与案件起诉、登记、导诉及受理等程序的深度融合与无缝衔接。此机制提议在立案系统框架内，集成智能化案件检索功能，横跨关联案件与执行案件，耦合财产查控系统，并融入传统诉前证据保全与财产保全措施，以科技赋能，实现对破产预兆的初步精准甄别。借此机制，提前将执行案件引导至破产审查程序，为当事人开辟一条更加高效的权利实现途径，如图 4 所示。

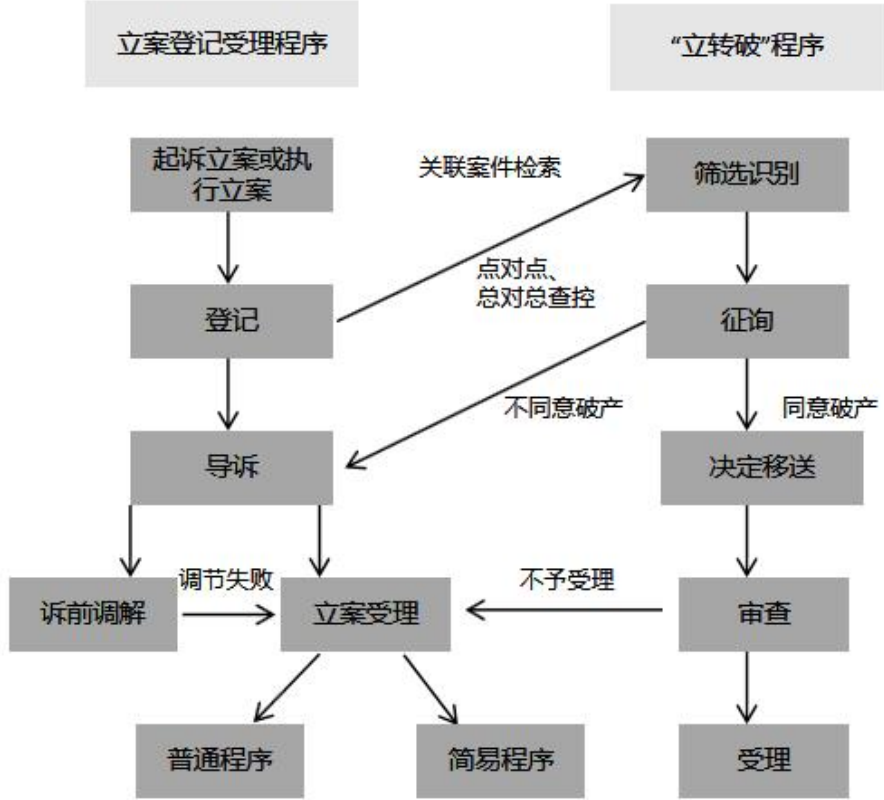


图 4 “立转破”与立案登记程序对接流程图^①

^① 陈唤忠：《“执转破”常态化实施路径优化研究》，载《法律适用》，2020 年第 3 期，第 133-141 页。

（二）整合执行与破产程序，创建执破一体办案团队

为提高破产审法官的专业素质，确保对破产法律条文有深刻的理解且能准确应用，应不断加强对审法官在破产法领域的专业知识培训。为达到上述目标，应对法官资源进行优化配置，建立专门化的“执转破”审查审理团队。

1.建立专门负责破产审判部门。为积极响应最高人民法院的倡议，巴中市中级人民法院应作为核心引领，原则上设立专业化的破产审判部门，以凸显对破产案件处理的专门化与体系化。同时，鉴于基层法院面临的破产案件量激增的现状，亟需构建以资深法官为核心的专业审判团队或合议庭，以此通过精细化的专业分工与高效的团队协作，确保每一破产案件均能得到精准而高效的审理，确保案件审理的专业性和效率。

2.采取灵活且高效的运作模式团队建设方面，对于简单案件可采用独任制以提高审理效率；对于复杂案件，建议采用“1+1+N”模式，^①即一名审判法官、一名执行法官以及多名法官助理和书记员共同工作，以确保案件审理的细致性和全面性。同时，“执转破”审查审理合议庭可以采用“3+2”模式，^②即三名审法官和两名专业陪审员共同审理，以融合不同领域的专业知识，提升判决的公正性和权威性。

3.成立专门的破产审判庭。构建破产审判庭专门负责“执转破”案件的筛选、征询、移送和审查受理工作，以此打造一支具有深厚专业素养、充满热情、敢于担当且坚守底线的

① “1+1+N”模式:1名审判法官加1名执行法官加多名法官助理及书记员。

② “3 + 2”模式:3名审法官加2名专业陪审员。

破产审判专业队伍。以荣县人民法院执破融合中心为例，其为四川省基层法院首个执破融合中心，实行资源共享的新办案模式，有效改变以往涉执企业启动破产程序难的问题，通过大数据筛查精准识别危困企业，由专业的执破融合团队会商审查危困企业状况，细化破产、重整方案，靶向救治涉执危困企业，实现对危困企业“当破则破、应救尽救”。

（三）建立科学的考核惩戒机制，合理量化法官工作绩效

1.科学评估“执转破”法官工作量。执行法官每成功移送一起“执转破”案件时，其工作量应至少按等同于0.5件执行实施类案件的标准进行计算。若该“执转破”案件最终被裁定受理，鉴于其在案件移送及初步审查中所付出的额外努力，工作量应加倍计算，即等同于1件执行实施类案件的工作量。对于涉及巨额标的、众多当事人、跨省移送等复杂因素的重大疑难案件，由于对法官的专业能力和时间投入提出了更高的要求，建议将其视为特殊案件，由省级法院根据案件具体情况制定个性化的考核评估标准。对于“执转破”审判法官而言，鉴于破产案件审理程序的复杂性和长期性，建议采用分阶段折算的方法来评估其工作量。在每个审理阶段，应根据债权人数、破产财产价值等因素，对案件数量进行适当加成，以真实反映法官在案件审理过程中的实际投入和贡献。^①通过上述量化标准的制定和实施，可更加科学、客观地评估“执转破”法官的工作量，进而为其绩效考核和激

^① 韩长印、张旭东、何心月：《破产疑难案例研习报告》，第135页，中国政法大学出版社，2020年12页。

励机制提供有力支持，具体如图 5 所示。



图 5 破产清单案件工作量折算

2.建立严格惩戒机制和异议救济制度。为防止执行法院在“执转破”程序中利用时间差延迟中止执行，构建一套惩戒制度显得尤为迫切和必要。鉴于《全国法院民商事审判工作会议纪要》第 109 条的相关指导，当前在司法实践中对于执行法官行为的定性存在主观意图与客观性质两种视角。多数司法实践倾向于从主观意图出发，区分“善意执行”与“恶意执行”，并据此构建相应的惩戒与救济体系。

如果执行法官明知他院已作破产移送或受理申请，仍故意隐瞒并继续执行，致债务人财产重大损失，这种行为应被严格认定为“恶意执行”。对此，须采取严厉措施，将相关责任人员移送至监察机关接受纪律处分，并由法院依职权执行回转，确保受损权益得到及时修复。

对于“善意执行”的情形，即执行法官在执行过程中无主观恶意，但由于客观因素或信息不畅导致的执行行为，应允许相关利害关系人提出执行异议。通过设立完善的执行异议程序，为受影响的当事人提供合法、有效的救济途径，确保其在“执转破”程序中的合法权益得到充分保障。

（四）府院联动，积极推进信息共享机制

1.信息化技术破解府院联动跨部门沟通障碍。信息化技术的引入能有效解决府院联动机制在跨部门沟通上的障碍。

例如，在执行程序中，对债务人的全面调查及信息录入“执转破”系统时，涉及市场监管部门的企业信息查询、税务部门的税收记录核查、社保部门的职工安置协助等多项工作。这些工作因其地点分散、效力各异和程序繁琐，通常使执行法官面临逐一处理的困境，极大消耗了时间和精力。而信息化技术的应用则可有效缓解这一问题，通过构建统一的信息平台，各部门能够实时共享数据、协同作业，从而切实提高工作效率，降低沟通成本。^①其次，信息化还能实现信息的标准化和规范化处理，进一步确保信息的准确性和一致性。不仅优化了“执转破”程序的衔接，也为府院联动机制注入了新的活力，使破产案件审理更加高效、便捷。

2.搭建大数据破产研判平台。针对执行受阻的企业，法院应主动强化与党政机关的沟通协调机制，确保案件执行动态信息的及时传递，争取将此类案件顺利转入破产程序审查的行政支持。通过深化府院联动模式，有效突破破产启动前后因税务、劳工权益、融资状况等关键信息缺失所构成的障碍。此外，建议政府主导建立跨部门大数据整合与分析机制，定期对政府与司法领域的数据进行深度挖掘与剖析，精准识别诱发企业债务困境的核心要素与数据指标，进而构建动态更新的困境企业名录，作为风险预警系统的核心组成部分，提前干预，防范企业危机蔓延。

在深入分析法院破产审判实践的基础上，还应着眼于揭示区域经济发展中的薄弱环节，鼓励经济主体与行业协会积

^① 张世君、李雨芊：《“执破衔接”实施的困境反思与制度改进——以破产启动职权主义为视角》，载《河南财经政法大学学报》，2020年第3期，第93页。

极参与，通过专家研讨、政策建议等形式，为地方政府制定经济发展策略与风险防控政策提供科学严谨、前瞻性的决策参考。这一过程不仅促进了司法与经济的深度融合，也提升了政策制定的精准性与有效性，为区域经济的稳健发展筑牢了法治基石。

结 语

综上所述，“执转破”程序的启动问题，实质上是跨越执行程序与实体审理程序的综合性法律议题。为促进“执转破”程序的高效运行，不仅要确保法律程序间的无缝衔接，还需深刻理解和遵循市场经济中企业救治与清退的规则。以市场为导向，确保符合条件的案件能够迅速、准确地进入破产程序，实现对企业生存的合理救助和必要淘汰。在中国，法官承担着在司法实践中不断探索、推动相关立法完善的重任，其工作不仅关乎个体企业的命运，更对经济的整体高质量发展具有深远的影响。因此，需要持续推动司法实践与立法的深度融合，构建更为完善、高效的“执转破”法律体系，以此为市场经济的健康运行提供坚实的司法保障。