

破产与不良资产 法律 ● 资讯

编委会：

● 主任

李凯

● 副主任

郝朝晖

黄艳

姚华

● 编辑排版

郑嘉轩

上海市律师协会

破产与不良资产专业委员会

二〇二六年 五月刊

目录

一、前沿规则

[1.深圳市个人破产管理人履职考核办法](#).....**错误!未定义书签。**

二、新闻资讯

[1.2026 年“十大攻坚突破任务”发布，上海营商环境再发力](#).....5

三、行业动态

[1.上海庭外重组中心成功推动全国首例商业地产自救式庭外重组项目落地](#)
..... 11

[2.市管协召开二届十四次会长会议](#)..... 15

四、专业研究

[1. “执转破” 案件审查体系的二元建构](#)..... 16

[2.破产涉税新规实施中的若干要点问题](#).....27

深圳市个人破产管理人履职考核办法

- 信息来源：深圳市破产事务管理署 日期：2026 年 5 月 11 日
 - 访问链接：https://sf.sz.gov.cn/szsgRPCXXGKPT/XGZY/content/post_12779569.html
-

各有关单位：

为加强个人破产管理人（以下简称管理人）履职监督，促进管理人勤勉尽责，依法执行职务，依照《深圳经济特区个人破产条例》有关规定，我署制定了《深圳市个人破产管理人履职考核办法》，现予以印发。

特此通知。

深圳市破产事务管理署

2026 年 5 月 11 日

深圳市个人破产管理人履职考核办法

第一条 为了促进个人破产管理人（以下简称管理人）依法、公正、忠实、勤勉履职，进一步提高破产案件办理质效，依据《深圳经济特区个人破产条例》（以下简称《条例》），结合工作实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于深圳市破产事务管理署（以下简称市破产管理署）对《深圳市个人破产管理人名册》（以下简称《管理人名册》）内管理人履职情况的考核。

第三条 管理人履职考核（以下简称考核）工作遵循依法合规、公正公开、实事求是的原则，客观反映管理人在考核周期内的履职情况、专业能力和工作效果。

第四条 考核内容包括下列事项：

前沿规则

- （一）团队稳定性、专业性及团队管理的规范性；
- （二）依据《条例》及有关规定在个人破产案件中履职的情况；
- （三）受司法奖惩、行政奖惩、行业奖惩等情况；
- （四）研究能力、创新能力；
- （五）依法配合人民法院、市破产事务管理署开展工作的情况；
- （六）其他体现管理人履职情况、专业能力和工作效果的事项。

第五条 考核工作每年度开展一次。

市破产管理署应当制定考核方案，明确考核时间、考核内容、考核指标及相应评价细则、材料申报流程等内容，并在每年开展考核工作前征求人民法院和管理人意见。

第六条 市破产管理署应当于六月底前设立考核委员会，由考核委员会对上一年度管理人履职情况进行评审并确定考核结果。

考核委员会成员为单数且不少于七人，由市破产管理署、人民法院等有关单位以及行业协会代表、专家学者代表等组成。

第七条 考核中存在分歧意见的事项，应当经考核委员会过半数决议通过后确定。

第八条 考核按照下列流程进行：

- （一）管理人根据考核方案及考核指标申报材料；
- （二）市破产管理署查询管理人履职信息；
- （三）市破产管理署组织考核委员会开展评审，并向考核委员会报告前期工作开展情况；
- （四）考核委员会评审并确定考核结果；
- （五）市破产管理署公开考核结果。

前沿规则

第九条 市破产管理署向人民法院、有关主管部门和行业协会查询上一年度内管理人接受奖惩情况、办理个人破产案件的期限以及其他与管理人履职情况、专业能力和工作效果有关的管理人履职信息，查询获得的管理人履职信息作为考核委员会评审的依据之一。

第十条 考核基础分为 100 分。考核得分计算公式：考核得分=基础分数 100 分-扣分分值+加分分值。

考核委员会主要依据下列材料，对照考核指标进行评审计分：

- （一）管理人申报材料；
- （二）市破产管理署管理、监督管理人履职过程中统计、获取、制作的信息；
- （三）市破产管理署向有关单位查询获得的管理人履职信息；
- （四）其他与考核有关的信息。

第十一条 考核结果分为合格和不合格两个等级。

考核得分达到六十分及以上的，考核委员会评定其考核结果为合格；低于六十分的，考核结果为不合格。

第十二条 考核委员会评审形成初步考核结果后，市破产管理署进行为期 5 日的公示。

公示期间未收到异议的，市破产管理署应当自公示期届满之日起 5 日内公开考核结果，并通报人民法院、有关主管部门和行业协会。管理人对初步考核结果有异议的，可以在公示期间向市破产管理署提出书面复查申请。市破产管理署应当自收到复查申请之日起 5 日内提请考核委员会进行复查，并在考核委员会提出复查意见之日起 5 日内书面答复管理人，公开考核结果并通报人民法院、有关主管部门和行业协会。

第十三条 管理人应当积极配合考核工作。管理人怠于履行配合义务导

前沿规则

致考核工作无法按时开展，或者申报材料存在弄虚作假的，考核结果评定为不合格，并由市破产管理署依据有关规定处理。

第十四条 考核结果作为市破产管理署开展管理人名册动态调整、案件提出人选、提出报酬调整意见等工作的参考因素。

第十五条 市破产管理署可以根据考核结果对管理人进行分类指导。考核结果为不合格的，市破产管理署应当进行约谈、提出整改要求，并依据有关规定处理。

第十六条 本办法自印发之日起生效，有效期五年。

2026 年“十大攻坚突破任务”发布，上海营商环境再发力

- 信息来源：上海市发展和改革委员会 日期：2026 年 5 月 7 日
- 访问链接：https://fgw.sh.gov.cn/fgw_yshjjs/20260507/225444a3d18c4af8be087aa089c41371.html

各相关单位：

为聚焦重点领域攻坚突破，全面优化营商环境，切实提升企业感受，2026 年继续实施十大攻坚突破，重点协调推进、重点跟踪问效、重点宣介推广，确保年内取得明显进展。具体事项如下：

一、优化惠企政策全流程服务

持续提升惠企政策的整体性、清晰性、便利性、实效性。加强惠企政策市区上下协同，推进去中介化。主要任务：健全惠企政策文件制发“三同步”审核把关机制，修订完善惠企政策相关办法。强化惠企政策整体协同，推动相关部门抓好产业政策体系的顶层设计与统筹衔接，及时完善政策工具箱，实现政策更有效集成出台、组合落地。推动各区制定差异化、互补性惠企政策措施，提升市区政策目标效应的一致性。制作“处长讲政策”系列视频，面向基层加强政策宣介。拓展“免申即享”“直达快享”范围，推动普惠性政策全面纳入“免申即享”。对于不具备条件实施“免申即享”的惠企政策，推动“减繁琐申报”，降低主观条件占比，简化非必要的专家评审，推进专家评审规则清晰可量化。强化市区惠企政策协同体系建设，推动“随申兑”平台实现国家、市、区三级申报类惠企政策全覆盖。组织开展惠企政策效果专项评估，加强资金扶持类惠企政策绩效管理，按照政策实施周期进行绩效评估。（责任单位：市政府办公厅、市发展改革委、市财政局、市数据局）

二、优化涉企行政检查

新闻资讯

全面推进涉企行政检查提质升级，努力做到查得少、查得好、管得住。主要任务：全面完成检查事项库、检查对象库建设，同步建立检查对象库信息动态更新机制，在开展行政检查时自动收集地址信息，推动“一企多址”类客体库建设。实现“风险+信用”分级分类全覆盖，建立健全信用与风险信息动态调整机制，及时更新分级分类结果。推动市级执法部门完善“无事不扰”事项清单和“无感监管”对象清单，并持续动态调整。推动信用监管共性支撑系统与统一综合执法系统互联互通，实现企业信用评价、风险预警、执法记录、监管结果等信息共享。持续推进联合检查，打造以综合监管场景为主的联合检查模式，并通过“检查码”加强撮合。建立“申码前查询历史检查记录”的工作机制，尽量避免多头检查和重复检查。探索建立检查次数超限“熔断”机制。推动市级行政执法部门建立合规经营指南，并依托“一网通办”优化合规指引发布和查询服务，做到检查标准双透明。推动市级行政执法部门探索应用非现场检查模式，完善非现场检查工作机制。研究出台本市非现场检查制度规范。（责任单位：市发展改革委、市司法局、市政府办公厅、市市场监督管理局、市数据局）

三、优化中小企业融资服务

围绕促进银企信息撮合，助力中小企业融资增信，优化融资服务，降低中小企业融资综合成本。主要任务：优化市融资信用平台功能，强化信用信息归集共享长效机制，助力中小企业融资增信。建设全市统一的中小企业融资服务平台“随申融”，强化政策集成、产品发布、需求响应、咨询帮办等服务，推进线上服务向线下站点延伸和融合。规范融资中介服务，打击非法中介，降低企业融资综合成本。全面落实无缝续贷、无还本续贷政策。推动涉诉企业信息澄清机制和司法信用数据共享共治机制落地，防止因企业诉讼引发不当抽贷、断贷。推动融资服务中心功能提升，强化融资对接，提升小微企业融资便利性和可得性。（责任单位：市委金融办、上海金融监管局、市发展改革委、市公安局、市高院）

新闻资讯

四、规范招投标和政府采购

针对招投标和政府采购领域存在的异常低价、围标串标、利益输送等问题，强化行业监管，促进公平竞争。主要任务：制定本国产品标准政策实施细则，保障各类主体平等参加政府采购活动，落实政府采购领域外资企业国民待遇。健全完善建设工程招投标异常低价甄别处置机制，防范恶意低价竞争，保障工程质量和市场秩序。推动解决政府采购异常低价问题，防范内卷式竞争。研究制定我市机关事业单位使用财政性资金的小额货物、服务和工程采购项目的监管工作指引，压实采购人主体责任和对所委托代理机构的管理责任。开展工程建设项目招标代理机构统一登记和信息公示工作，完善本市代理行为记录办法，健全招标代理机构信用管理制度。建设政府采购监管智能体，推动人工智能技术在工程招投标中的应用，试点AI智能体辅助评标，提升智慧监管水平。（责任单位：市住房城乡建设管理委、市财政局）

五、优化网络营商环境

围绕当前涉企网络侵权的新特点，进一步加强维权工具触达，提升企业维权实效。主要任务：整治涉企侵权网络乱象，营造清朗网络环境。重点整治抹黑诋毁企业和企业家形象、恶意集纳放大企业和行业负面信息、在企业上市融资等时间节点发布负面信息胁迫商务合作、传播虚假不实测评信息以及利用AI技术编造涉企谣言等问题。督促网站平台持续完善涉企信息审核机制，提高投诉响应和处置效率，降低企业维权成本。升级涉企侵权信息处理服务包，推进各区涉企侵权信息受理服务站、守沪e站、网络检察空间站工作协同，健全快速处置和协同打击机制。（责任单位：市委网信办、市公安局、市检察院、市高院）

六、强化办理破产府院联动

围绕统筹协调企业破产行政事务，推进破产清算便利化，提升破产重整质效。主要任务：充分发挥企业破产行政事务协调机制作用，强化市级层面

新闻资讯

统筹协调和业务指导，各区完善协同共治的区级办理破产工作机制，推动重点破产个案的属地化解决。加强业务培训，推动各有关部门建立与法院、市管协的培训合作机制，选派业务骨干对本系统及破产管理人进行系统培训，明确办事口径和操作标准，确保政策细则落地见效。完善跨境破产工作机制，制定本市跨境破产司法协作操作手册，优化沪港跨境破产案件互认与协作机制，提升跨境破产事务办理效率。优化办理破产信息“核查一件事”查询系统，便利破产管理人高效办事，探索财产处置、信用修复等高频事项在线办理。探索建立破产预警工作机制，加强跨部门协调，助力庭外重组市场健康发展，满足困境企业庭外重组需求。（责任单位：市高院、市发展改革委）

七、加强知识产权保护

针对知识产权保护维权周期长、举证难、赔偿低等问题，加强知识产权保护制度建设。主要任务：发布上海法院知识产权惩罚性赔偿典型案例及裁判要旨，制定知识产权惩罚性赔偿类案办案要件指南，指导各级法院依法准确适用惩罚性赔偿。开展知识产权类型化纠纷“示范性诉讼+批量化调解”试点工作。深化跨区域司法和执法协作，充分发挥仲裁、调解在化解知识产权纠纷中的积极作用。健全重点产业专利快速预审机制，推动新一代信息技术、高端装备、生物医药、新材料、节能环保领域专利快速预审工作提质增效。深化数据产品知识产权登记试点。完善新兴领域保护制度，编制生物医药领域知识产权保护研究报告和工作指引，形成人工智能领域知识产权快速协同保护指南。加强涉外知识产权保护，健全海外知识产权风险监测和纠纷应对指导机制。健全公共服务体系。推动组建标准必要专利创新联盟。（责任单位：市知识产权局、市公安局、市高院、市检察院、市司法局）

八、加强园区、楼宇基层营商环境建设

强化基层园区、楼宇营商环境建设，畅通企业服务的“最后一公里”，切实提升企业感受度。主要任务：坚持网格化党建与营商环境建设深度融合，加强政企交流，构建产业生态。发布园区、楼宇营商环境建设指引，以

新闻资讯

制度建设引领园区楼宇服务升级。编制发布《上海市营商环境实务一本通》，整体赋能基层专员服务触达企业。加强基层街镇园区楼宇服务专员培训，全面提升实战实务能力。支持园区、楼宇打造特色产业生态，开展园区楼宇营商环境标杆品牌推介、“基层营商漫步”主题宣传等活动。支持街镇查询相关数据，依托“随申办”政务云建设完善“一企一档”应用，归集市场与政务数据，实现分级分类精准授权，赋能基层营商服务持续提升。（责任单位：市发展改革委、市数据局）

九、完善涉企诉求解决机制

畅通涉企诉求解决渠道、强化闭环管理，精准高效解决企业诉求。主要任务：开展企业服务专员能力培训，提升政策宣传精准度和时效性，加强涉企诉求解决能力。加强各渠道涉企诉求统计分析，分析研判企业诉求热点。加强12345平台企业专席和为企业服务在线客服宣传，强化12345平台知识库建设，推动最新政策和常见问题加快同步更新。借鉴深圳“企事速办”、浙江“企呼我应”平台经验，研究建设涉企诉求统一服务平台。（责任单位：市发展改革委、市热线办、市经济信息化委）

十、优化新业态监管服务

针对新兴经济领域行业主管职责不清、监管审批要求缺失等问题，优化新业态行业监管，既守牢安全底线，又激发市场活力。主要任务：依托各政企沟通渠道和政务服务窗口，强化新经济业态主动发现机制，做好新业态主体诉求分析。针对反映集中的新经济业态，加强新业态监管职责协调会商，及时厘清监管主体责任，推动强化监管执法工作协同。针对短剧等新兴领域，加紧研究出台制度规则，优化监管审批流程和时效。（责任单位：市发展改革委、市委编办、市政府办公厅、市委宣传部、市文化旅游局）

新闻资讯

市营商环境建设专班将加强常态化跟踪调度，定期向市领导报告工作进展。同时还将结合推进情况，依托“媒体观察员”共建机制，开展立体宣介。

特此通知。

上海市发展和改革委员会

2026年5月6日

上海庭外重组中心成功推动全国首例商业地产自救式庭外重组项目落地

- 信息来源：上海东方国际商事调解院
 - 日期：2026 年 5 月 22 日
 - 访问链接：https://mp.weixin.qq.com/s/TzCpXdd_P_nUZ2sAaNIJfA
-

近日，随着上海市第三中级人民法院裁定批准重整方案，一起以商业不动产为主要资产的企业（“需求企业”）债务重组顺利落地。本项目针对“承债收购+高杠杆持有不动产”叠加后期市场承压所引发的债务危机，形成了一套以自救型重组为核心的解决方案，并通过“庭外重组衔接司法重整”的机制，成功助力企业化解债务危机并修复信用，为恢复正常经营创造空间。上海庭外重组中心致力于探索市场化庭外重组的综合解决方案，希望用本案为庭外重组专业服务的发展贡献实践样本。

困境成因——承债式收购的隐患

需求企业核心资产是某商业楼宇，该楼宇于十多年前建成开业，楼内租户以酒店住宿、银行网点等业态为主。之后该资产由现实控人收购，当时采用了承债式并购结构，在取得资产的同时承接了高存量负债，此类并购模式对于稳定的租金现金流有高度依赖。实控人在随后的经营过程中，由于宏观环境多重情形变化的叠加，商业物业租金水平与出租率双降，资产现金流持续弱化，与此同时融资机构风险偏好收紧导致再融资渠道受阻，公司不得已通过短期高息融资“借新还旧”，债务结构明显劣化、财务成本快速攀升，最终出现现金流危机，需求企业债务违约及诉讼执行集中爆发。

行业动态

此类“承债开发或承债收购商业物业”并以高杠杆持有不动产的交易模式在实践中具有一定普遍性，这种模式在上行周期中会有收益增强的特征，但一旦市场环境出现下行调整趋势时，风险也会集中暴露。

庭外重组脱困——与时间赛跑的自救式重组

该需求企业在寻求庭外重组前面临着紧迫的风险临界点，主要融资机构债权人拟启动对标的商业楼宇的拍卖，标的资产价值面临折损，而 30 多名普通债权人的债权清偿测算结果是无限接近于零，且需求企业实控人也面临着 20 多年打拼积累可能归零的结局。除此之外，商业楼宇拍卖还将加剧各租户经营的不稳定性，导致楼宇空置率上升、短期内所在区域可能会出现商业活力消散的风险。

在此危急时刻，企业和主要债权人于 2025 年 6 月主动联系上海东方国际商事调解院（“上调院”）下设的上海庭外重组中心，寻求开展庭外重组。上海庭外重组中心（“重组中心”），是专注于科创、金融、房地产等特定领域需求企业风险化解，并提供中立性系统化重组解决方案的服务平台。

该项目于 2025 年 7 月正式受理，庭外重组中心经征求意见后指定上海市方达律师事务所担任独立重组顾问。在庭外重组过程中，重组中心充分赋能独立重组顾问，一方面，协调债权人同意暂缓追索，并对接执行法院争取暂缓拍卖程序，有效维护核心资产、争取到短暂的关键时间窗口；另一方面，重组中心秉持专业审慎精神监督独立重组顾问工作，推动有财产担保债权人、普通债权人、债务人在庭外重组过程中全流程透明沟通，并达成整体解决多数共识，为后续方案落地奠定基础。

2025 年 12 月底，在庭外重组工作基本完成的基础上，该项目依法申请进入司法重整程序，重组中心依照上调院与上海市第三中级人民法院（“三中院”）签署的《关于企业庭外重组工作衔接备忘录》积极推进司法衔接，三中院于当月受理预重整申请，并于 2026 年 3 月裁定需求企业进入重整程序，经依

行业动态

法全面审查最终于5月初批准重整计划，实现庭外重组成果向司法程序的顺利转化。

自救型庭外重组方案

特别值得关注的是，本案重组方案在结构设计上具有较强创新性。针对债权结构、项目特点及当事各方意愿，方案未采取传统引入外部投资人的路径，而是构建了以自救型重组为核心的安排：一、对具有抵押担保的融资机构债权人采取分阶段留债清偿方式；二、对普通债权人提供债转股和留债清偿两种方案选择，避免清算导致的零清偿风险，最大程度维护普通债权人的清偿利益；三、原实际控制人则调整为劣后地位，继续在利害关系方监督下承担项目运营职责，并为其保留了在选择债转股的普通债权人悉数受偿后行使股权回购的权利。该结构在实现风险收益重新分配的同时，强化了各方激励约束关系，有效避免了困境折价处置带来的价值流失后果。

在当前商业地产市场环境下，该模式为同类资产的风险化解提供了具备实操性的落地案例。该重组方案具备可行性的核心在于改变了单纯依赖外部注资拯救的惯行做法，而是通过科学的方案设计，统筹存量资产盘活、债权人预期管理与未来治理架构，构建各方认可且可落地的方案。针对本项目债权结构的特点并结合商业楼宇整体经营情况，自救型重组结构有利于保持商业项目运营的连续性，保障债权人从未来经营改善所带来的增值收益中优先受益。

典型意义

随着国务院公布的《商事调解条例》在2026年5月1日正式实施，庭外重组作为商事调解在复杂商事领域的重要延伸，为多方利益主体提供了更加灵活、高效的协商谈判平台。相关实践亦与世界银行指出的国际经验相契合，被普遍认为有助于提升困境企业重组效率，降低社会整体处置成本。

在庭外重组衔接过程中，上海庭外重组中心在三中院指导下，就庭外重组与司法重整的衔接机制开展了有益探索，三中院在庭外重组相关工作成果的衔

行业动态

接准入流程及实质审查标准层面提供了大量专业务实的指导意见。本项目为市场化重组成果顺利衔接进入司法程序提供了成功借鉴范本与可落地的路径经验参考。

总体来看，本案通过庭外重组与司法程序的有机衔接，成功避免了核心资产被动处置，实现了企业运营稳定、债权人预期改善及区域商业环境维护的多重目标。下一步，上海庭外重组中心将持续发挥平台与机制优势，深化市场化、法治化重组实践，更好服务实体经济发展，助力营造稳定、公平、可预期的营商环境。

● 市管协召开二届十四次会长会议

- 信息来源：上海市破产管理人协会
 - 日期：2026 年 5 月 26 日
 - 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/YuprErZTQbJ3lvzC5r1twQ>
-

会议首先集中学习了上海司法行政系统 2026 年第二次工作会议精神和中共中央政治局关于分析研究当前经济形势、部署经济工作会议精神。会议指出，要深刻领会当前经济工作稳中求进、服务实体经济、防范化解风险的核心要义，切实把思想和行动统一到党中央对当前经济形势的分析判断和决策部署上来。协会将进一步加强管理人队伍建设，引领管理人强化责任担当，提升履职能力，坚守执业底线，主动服务经济高质量发展中心大局，助推上海打造国际一流法治化营商环境。

为认真做好二届四次会员大会的筹备工作，会议认真讨论了大会筹备方案以及拟提交理事会审议的《市管协第二届理事会 2025 年度工作报告（稿）》《市管协 2025 年度会费预算执行情况报告（稿）》《市管协 2026 年度会费预算报告（稿）》等文件和事项。

同时，为充分保障协会两委会各项职能的有效发挥，会议讨论通过了部分专门委员会及研究会增补委员、干事名单。

为贯彻落实国家关于涉外法治人才培养的总体部署，服务上海市持续推进市场化、法治化、国际化营商环境建设目标，会议讨论部署了跨境破产专题培训的筹备工作。

会议还讨论研究了协会吉祥物形象征集、法律科技软件调研报告、上海管理人执业规范指引汇编等事宜。

徐岩岩 徐璐璐： “执转破” 案件审查体系的二元建构

- 信息来源：人民司法杂志社 日期：2025 年 5 月 12 日
- 作者：徐岩岩 徐璐璐
- 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/OZ60PLHZrxKTeUQLjrIoNw>

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

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

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。

目次

- 一、个案锚点：“执转破”案件审查标准的实践溯源
- 二、第一维度：“执转破”案件的实体审查标准
- 三、第二维度：“执转破”案件的程序审查重点
- 四、体系构建：“执转破”案件审查体系的适用指引

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。

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。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。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《民事诉讼法解释》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。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”的准确认定。

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。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”。

来源：《人民司法》2026年第5期特别策划：司法服务保障“十五五”之深化执破衔接问题研究。

聚焦“破产涉税新规” | 欧平：破产涉税新规实施中的若干要点问题

- 信息来源：法律适用 日期：2026 年 5 月 20 日
- 作者：欧平 江苏省昆山市人民法院党组成员、企业重整服务中心主任
- 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/VCNhfy4O9kP8vFaQkv9Apw>

党的二十届三中全会明确提出“健全企业破产机制”。为发挥破产制度稳预期、利长远、鼓励投资、优化资源配置作用，国家税务总局与最高人民法院于 2025 年 11 月 27 日联合印发《国家税务总局 最高人民法院关于企业破产程序中若干税费征管事项的公告》（以下简称《公告》），对税费债权分类、新生税费定性、部门协同推进、信用修复等多个问题进行了明确，在落地实施过程中须注意相关问题。

一、破产涉税新规要点

《公告》以问题为导向，在税费债权界定、院税协调、信用修复等方面着力，形成了常用破产涉税问题处置框架，核心点主要体现在以下几个方面。

（一）税费债权申报规则

《公告》第 1 条划分税费债权范围，为债权申报提供了指引。破产实务中，教育费附加、地方教育附加、税款滞纳金、非税收入等税费债权因性质不明引发清偿顺位争议。一是关于教育费附加、地方教育附加。此前有观点认为教育费附加和地方教育附加在性质上均属于非税收入，不属于税款，应认定为普通债权。《公告》第 1 条规定税务机关向管理人申报企业所欠税款（含教育费附加、地方教育附加），并明确按照企业破产法相关规定单独申报。从《公告》文义来看，将教育费附加、地方教育附加按照税款债权对待，有一定道理。二是关于税款滞纳金。《国家税务总局关于税收优先权包括滞纳金问题的批复》申明，《税收征管法》第 45 条规定的税收优先权执行时包括税款及其滞

纳金。而《最高人民法院关于税务机关就破产企业欠缴税款产生的滞纳金提起的债权确认之诉应否受理问题的批复》规定破产企业在破产案件受理前因欠缴税款产生的滞纳金属于普通破产债权。本次《公告》第1条明确“企业所欠的税款滞纳金、利息按照普通破产债权申报。”三是关于非税收入。《公告》第1条规定“税务机关征收的，法律责任和政策依据明确的非税收入及其滞纳金（违约金），由各地税务机关一并申报债权”。税费债权申报规则有所明晰，但也存在仍需要进一步明确之处，如社保债权滞纳金性质，由税务机关征收的土地出让金及违约金性质，税收滞纳金不超过税款本金等问题尚未提及。

（二）破产受理后的新生税费

《公告》第2条将“人民法院裁定受理破产申请之日”设定为税费债权计算的统一截止时点，同时明确“在人民法院裁定受理破产申请前已发生的纳税、缴费义务，但法定申报期限未届满的视为到期，企业应当依法办理税费申报”。这一规则为房地产企业土地增值税清算等争议提供了规范依据。若房地产开发企业在破产前，其开发项目已符合土地增值税清算条件但未启动清算程序，破产受理后完成清算的土地增值税应征税款，将被认定为税收债权，而非破产费用。此举有利于平衡保障债权人权益，推进破产程序。但该规则在具体适用过程中，可能仍需要厘清相关特殊问题。例如，房地产企业在破产前销售了其所开发房产的60%，在破产后销售了剩余40%房产，在破产程序中进行了土地增值税的清算，该土地增值税清算税款属于何种性质，新规实施过程中仍需明晰。

（三）破产债权计算时点

《公告》第2条所确立的规则为跨破产受理日的纳税申报定性提供了依据。例如，某企业的正常纳税申报期为次月15日。2026年1月10日，法院裁定受理该企业的破产申请。该企业2025年12月份发生了应纳增值税10万元，应在2026年1月15日前申报缴纳。但由于12月份的纳税义务发生在破产受理日之前，因此10万元增值税属于“受理破产申请前已发生的纳税义务”。虽然其法定申报期限2026年1月15日在破产受理日尚未届满，但根据规定，该10

万元债权在 2026 年 1 月 10 日即视为到期。管理人应将这 10 万元税款作为破产债权予以认定。

（四）强化院税协调

《公告》打通了部门壁垒，建立常态化协调机制。一方面，《公告》第 1 条明确税务机关“通过信息共享等方式，及时获取人民法院裁定受理破产申请的信息”，《公告》第 2 条规定“收到受理破产申请裁定书和指定管理人决定书后，应当依法解除对企业财产的查封、扣押、冻结等保全措施和中止强制执行措施”，从源头上解决了税收保全影响破产财产处置的问题。另一方面，

《公告》第 1 条明确“人民法院或者管理人可以根据需要向税务机关查询破产企业涉税信息，税务机关应当予以配合”，为管理人清查企业资产、排查税务风险提供了便利，一定程度改变了多头跑、反复沟通的低效模式。院税协调不再局限于个案协调，形成了信息互通、程序互认的制度支持。

（五）重整和解企业信用修复

《公告》第 5 条明确“重整、和解程序中，税务机关在依法受偿后，依据重整计划或者和解协议仍有未获清偿的税款滞纳金、罚款、因特别纳税调整产生的利息的，不影响企业申请纳税缴费信用修复和后续纳税缴费信用评价，不影响企业办理迁移、注销等涉税事宜”，同时，破产清算企业“持人民法院终结破产程序裁定书向税务机关申请税务注销的，税务机关即时出具清税文书，按照有关规定核销‘死欠’”。这一规则帮助重整和解企业消除历史包袱、恢复经营能力，避免企业在办理涉税业务时因信用评级过低无法通过审批，体现了“惩戒”与“拯救”的平衡；同时为破产清算企业经营者脱离企业债务影响提供支持。但是，该条规定未明确税务机关是否核销或者不予征收重整和解企业未清偿的税款滞纳金。

二、破产涉税新规的实践价值

《公告》回应了破产程序中企业、管理人、税务机关等多方主体的实践需求，提升破产程序的效率与质量，有助于推动市场主体“有序退出”与“有效

再生”。

（一）支持破产管理人履职

管理人在处理破产企业涉税工作中面临一些困难，部分破产企业因纳税信用等级低被限制开票，导致资产处置后无法及时提供发票，影响破产程序推进；办理涉税业务时因缺少债务人公章，需要反复沟通；无产可破案件中，存在管理人自掏腰包支付解除非正常户罚款后完成税务注销的情形，影响破产管理人履职积极性。^[1]《公告》的出台较好解决了管理人履职过程中的问题。权限上，赋予管理人在破产程序中的法定涉税代理地位，涵盖报税、开票、注销等事项；工具上，管理人印章的替代效力得到认可，避免因印章问题影响办税；渠道上，线上线下涉税信息查询通道的开通，让管理人能快速掌握企业欠税、发票使用等情况，排查税务风险。《公告》出台后，税务罚款作为劣后债权处理，不再让管理人既费力又出钱，让破产工作得到更多支持。

（二）稳定重整投资者预期

对困境企业而言，清晰的税费规则为其制作重整、和解方案提供了支持。对潜在投资人而言，明确的风险边界是其参与重整的考量因素。投资人的顾虑主要集中在两方面，一是由于新生税费的清偿顺位不明导致投入资金可能被优先用于缴纳税费，二是由于历史欠税导致企业信用修复困难无法开展正常经营。《公告》对克服这些疑虑作了相应的支持。一方面，明确“处置债务人财产的税费为破产费用，继续营业的税费为共益债务，破产之前产生的税费为破产债权”，为投资人提供了可预期的破产涉税处置方案。另一方面，信用修复宽容规则让企业在完成重整、和解后即可脱离未清偿滞纳金、罚款的信用影响，快速恢复信用等级。

（三）厘清税务机关权责边界

对人民法院而言，《公告》的分类清偿规则让债权审核有了统一标准。统一的税费征管规则减少了破产审判中的不确定性，减少了税费债权性质争议，提升了重整计划草案、财产分配方案表决效率。对税务机关而言，《公告》明

确了其在破产程序中的权责边界。在债权申报方面,《公告》第3条规定税务机关需在债权申报期限内对受理前的涉税费违法行为作出处理并申报债权,逾期则需在债权人会议第一次表决破产财产分配方案、重整计划草案、和解协议草案前补充申报债权,既保障国家税收债权,又防止延迟申报。在程序衔接方面,《公告》第2条解除保全、中止执行的法定要求与《企业破产法(修订草案)》第24条规定一致,让税务机关的执法行为有了明确的破产程序适配规则。《公告》建立的协同框架则为“院税协调”提供了指引,有利于对重整和解企业“跟踪康复”,有效恢复企业运行机能,真正发挥破产制度盘活资源、挽救企业的价值功能。

三、新规落地实施中需要注意的几个问题

《公告》回应了实践需求,但在落地实施过程中需准确把握新规精神,实现政策有效落地。

(一) 房地产企业土地增值税的法律性质

《公告》第2条明确破产受理前已发生但未到期的纳税义务视为到期,但未覆盖土地增值税清算的特殊处理。《公告》第4条规定,“因处置债务人财产发生的相关税费为破产费用,因继续营业发生的相关税费为共益债务”,土地增值税清算产生的税费是否属于“处置财产”的破产费用?根据《土地增值税暂行条例》,房地产开发项目清算可能涉及大额税款,若按处置财产形成破产费用处理将优先于担保债权受偿,可能引发债权人之间的争议。特别是破产受理之前出售了部分房屋,未达到土地增值税清算标准,在破产受理后又销售或者处置了房屋,在破产程序中如何对土地增值税的债权性质进行认定,需要达成共识。具体来说,土地增值税的纳税义务从转让合同签订起即确立,应税行为持续至清算完成,在房地产开发项目清算后确认实际计算金额。破产案件中,房地产开发项目需要按照具体房产各自发生的纳税义务时间确定属性,即与销售时应预缴土地增值税税款所属期一致。破产前销售的房屋对应的土地增值税扣除已经预缴的土地增值税税款为破产债权,破产后处置的房屋所对应的土地增值税为破产费用,而不应一概按照破产费用处理。

（二）破产受理后产生的房产税、城镇土地使用税的征免规则

《公告》第4条是否适用于企业破产后产生的房土两税尚有讨论空间。例如，贵州省高级人民法院与国家税务总局贵州省税务局联合发布的《关于企业破产程序涉税问题处理的实施意见》规定：“破产清算期间，企业名下不动产涉及的房产税、城镇土地使用税由管理人以企业名义申报缴纳，相关税款依法按照共益债务或者破产费用，由破产财产随时清偿。”事实上，共益债务，又称财团债务或财团债权，是在破产程序中为全体债权人利益而由债务人财产负担的债务总称。^[2]企业破产后产生的房土两税大多是破产程序中处置财产因时间经过而形成的税收，并非经营所生税费，并不属于对全体债权人有利的债务，一般不宜作为共益债务处理。此外，关于房土两税税收优惠问题，各地规定不一致。例如，浙江省高级人民法院和浙江省税务局联合印发的《关于优化企业破产涉税事项办理的纪要》规定“破产清算期间应缴纳的房产税、城镇土地使用税，确有困难的，可申请免征”，国家税务总局重庆市税务局《关于房产税和城镇土地使用税困难减免税有关事项的公告》规定企业破产后符合条件的，可以申请困难减免房产税和城镇土地使用税。是故，税费新规中免征、减征以及减免程度标准仍需进一步明确。

（三）信用修复的操作流程

《公告》第5条明确未获清偿的税款滞纳金、罚款不影响企业信用修复，但回避了未获清偿的税款滞纳金、罚款予以核销、豁免还是不予征收，也未规定修复的具体时点、所需材料。从修复时点来看，企业是在重整计划批准后即可申请，还是待计划执行完毕后申请尚需确定。此外，纳税信用修复依申请即时完成为佳，避免按年度开展信用评价和修复，影响重整和解企业快速恢复经营、融资、招投标等工作。从所需材料来看，2025年7月1日起实施的《纳税缴费信用管理办法》第25条第2款规定：“申请按照破产重整企业适用的修复标准开展信用修复的，应当提供人民法院批准的重整计划或者认可的和解协议。”为提高信用修复精准度，材料清单和相关要求应进一步细化和简化。建议在此基础上制定破产企业信用修复专项修复指南，明确申请流程及税务机关

的审核时限等内容。

（四）税收征管系统的完善更新

《公告》第2条明确管理人可使用印章替代债务人公章办理涉税事项，且要求税务机关为管理人开放电子税务局查询权限。相关的办税系统需要同步跟进，让管理人能够实践操作。在《公告》第5条规定信用修复的基础上，税收征管系统和信用修复系统须协同更新，优化信用修复规则、明确信用修复评价的具体时点和材料要求，及时按照规范修复、评定并且持续进行企业信用的动态监测。

注释

[1]《国家税务总局关于税收征管若干事项的公告》第3条规定，已认定为非正常户的纳税人，就其逾期未申报行为接受处罚、缴纳罚款，并补办纳税申报的，税收征管系统自动解除非正常状态。实践中依据该条规定，破产清算程序中，在破产企业无任何财产的情况下，存在管理人自行垫付罚款完成税务注销的情况。

[2]王欣新：《破产法》（第4版），中国人民大学出版社2019年版，第353页。