

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

陈帆

上海市律师协会

破产与不良资产专业委员会

二〇二六年 八月刊

目录

一、前沿规则

1.广东省高级人民法院 广东省发展和改革委员会关于印发《协同解决困境企业救治保护突出问题若干措施》的通知.....	1
---	---

二、新闻资讯

2.广州市中级人民法院依法受理恒大地产集团有限公司破产清算案.....	17
-------------------------------------	----

三、行业动态

3.平顶山中院发布“执破衔接”典型案例.....	18
4.河南首家破产法庭正式揭牌成立.....	24
5.研究会 市管协破产和解业务研究委员会召开 2026 年度第一次工作会议.....	25

四、专业研究

6.张世君 郑侠 破产启动职权主义及其在我国法上的实现.....	27
------------------------------------	----

广东省高级人民法院 广东省发展和改革委员会关于 印发《协同解决困境企业救治保护突出问题若干措施》的通知

● 信息来源：广东法院网 日期：2026 年 8 月 6 日

● 访问链接：https://www.gdcourts.gov.cn/gsxx/quanweifabu/guifanwenjian/content/mpost_1843811.html

广东省高级人民法院 广东省发展和改革委员会

关于印发《协同解决困境企业救治保护突出问题若干措施》的通知

各地级以上市人民政府、省困境企业分级救治保护工作机制各成员单位：

为贯彻落实省政府办公厅《关于建立广东省困境企业分级救治保护工作机制的通知》（粤办函〔2026〕38 号，下称《通知》）精神，切实推动困境企业分级救治保护机制实质化、高效化运转，精准破解困境企业救治保护中的堵点难点问题，经报省工作机制总召集人同意，现将《协同解决困境企业救治保护突出问题若干措施》印发给你们，并就有关事项通知如下：

一、切实提高认识。协同解决资产处置、财产解封、职工安置、涉税处理、金融支持、涉刑问题、信用修复、破产经费、信访维稳、档案保管、管理人履职等突出问题，是推动困境企业分级救治保护工作机制实质化运转的关键环节。各成员单位要高度重视，将其作为落实《通知》精神、优化营商环境的重要举措抓实抓细。

二、强化协同配合。《协同解决困境企业救治保护突出问题若干措施》已逐项明确了牵头单位和配合单位。各牵头单位要切实负起责任，主动加强与相关单位的沟通协调；各配合单位要积极配合，按照职责分工抓好落实。各单位在具体工作中遇到的职责不清、衔接不畅等问题，可依照《通知》规定，及时提请省法院、省发展改革委召开专题会议或联络员会议协调解决。

三、狠抓任务落实。省法院将按照《通知》确定的“分批化解难案”要求，定期梳理并分批推出需各成员单位协调解决的案件清单，并按照行业主管部门分工，明确具体个案牵头单位和配合单位。请各有关单位对照清单，主动认领任务，积极对接协调，逐案研究提出解决方案，推动相关案件取得实质性进

展。各有关单位要协调指导相关地市落实属地责任，妥善解决案件相关问题，推动困境企业重生更新或规范出清。

四、加强跟踪问效。省法院、省发展改革委将建立工作台账，对各责任单位落实协同解决事项、推进重点案件情况进行跟踪督办。各有关单位在落实过程中的重要情况、经验做法和困难问题，请及时报送省法院和省发展改革委。

广东省高级人民法院

广东省发展和改革委员会

2026年3月23日

协同解决困境企业救治保护突出问题若干措施

一、协调解决资产处置问题

（一）划拨土地使用权处置

人民法院受理破产申请后，管理人将划拨土地权属状况及破产事项书面函告自然资源主管部门，自然资源主管部门应在十五个工作日内书面回复是否无偿收回。自然资源主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，决定收回划拨土地使用权的，应当及时办理收回手续，并依法依规对划拨土地上建筑物、其他附着物进行补偿。划拨土地此前已被政府实际使用的，需及时完善征收或收储手续。有批准权的人民政府决定不收回且同意办理出让手续的，管理人可申请开展地价评估，由有批准权的人民政府批准同意转让并组织有关部门审定应缴政府土地收益。管理人应在拍卖公告中披露应补缴土地出让金。拍卖后，由受让方持成交确认书等文件，与自然资源主管部门签订土地出让合同，并交纳出让金。管理人和受让方完善用地手续后，可持相关材料申请办理土地权属登记。（省自然资源厅牵头负责，省财政厅、省税务局配合）

（二）超期未动工和到期土地处置

管理人拟处置破产企业名下超期未动工土地或已届出让期限土地使用权的，应依法征求自然资源主管部门意见，自然资源主管部门应在十五个工作日内书面回复是否收回并明确管理人处置的具体条件。（省自然资源厅牵头负责，省财政厅、省税务局配合）

（三）在建工程处置

破产企业名下在建工程符合竣工验收条件，但因管理人未能接管到破产企业印章和账簿、文书等资料，或者接管到的账簿、文书等资料中办理竣工验收手续材料缺失，或者第三方机构（如施工、设计、勘察、监理等单位）不配合竣工验收等情形导致无法办理竣工验收手续的，管理人或其他办理主体可委托依法设立的房屋安全鉴定机构鉴定，出具的鉴定合格意见书报住房城乡建设主管部门备案后，作为房屋已竣工的材料申请办理不动产登记，支持管理人加快破产企业财产处置。符合办理不动产权登记手续条件的，自然资源主管部门应当在十五个工作日内予以办理；不符合条件的，自然资源主管部门应在十五个工作日内书面答复不能办理不动产权证的具体原因，或出具办理不动产权证工作指引。（省住房城乡建设厅牵头负责，省自然资源厅配合）

（四）改建扩建超建建筑物处置

破产企业名下建筑物未按建设工程规划许可建设的，对不符合规划部分应当采取改正措施消除影响，限期改正；无法消除影响的，限期拆除；确实无法拆除的，由自然资源主管部门对超占超建改建部分形成认定意见，由规划执法部门对超占超建改建部分依法处置后，自然资源主管部门对符合规划部分出具规划核实意见。相关意见可作为工程符合规划材料申请不动产登记。不动产登记时能区分超占超建位置的，应当在宗地图和房屋楼层平面图中标明位置和面积；未能区分超占超建改建位置的，应当注明面积。（省自然资源厅牵头负责，省住房城乡建设厅配合）

（五）房地产企业的不动产处置

房地产企业办理首次登记后进入破产程序，管理人未能接管完整的房屋交易资料的，购房人经人民法院判决或管理人核查确认并加盖管理人印章后，可以办理转移登记。房地产企业进入破产程序前未办理首次登记的，管理人代表破产企业代缴相关费用并完善相关手续后，依法依规申请办理首次登记；如管理人或破产企业无能力支付土地出让金的，可列为共益债务并预留资金，先予

办理首次登记手续，待破产企业资产处置时再依法支付。（省自然资源厅牵头负责，省财政厅、省住房城乡建设厅、省税务局配合）

（六）历史遗留不动产处置

破产企业名下不动产，因涉及历史遗留问题造成“登记难”的，适用《广东省自然资源厅关于加快解决国有建设用地上不动产登记若干历史遗留问题的指导意见》（粤自然资规字〔2025〕2号），由市、县级人民政府及相关职能部门依上述规定妥善解决。管理人多次拍卖未成交的，协调有关企业按照市场化原则自愿出资购买。管理人可就在破产企业历史遗留不动产能否办理不动产权证以及所需手续等征求自然资源主管部门意见，自然资源主管部门应在十五个工作日内书面答复并给出办理不动产权证工作指引。（省自然资源厅牵头负责，省住房城乡建设厅、省国资委、省国动办、省税务局、广东金融监管局、深圳金融监管局、省法院配合）

（七）不动产分割转让

管理人对破产企业具备独立分宗条件的不动产申请分割转让的，在确保分宗后各自能满足消防等安全要求、土地用途不改变的前提下，自然资源主管部门应当依法及时批准，不予批准的须及时作出书面决定并告知不予批准的理由。（省自然资源厅负责）

（八）土地用途调整

破产企业在原用途为教育、医疗卫生、办公、工业等划拨土地上已建安置房、棚改房、保障性住房等项目的，已取得建设工程规划许可但未按规定及时办理改变土地用途手续，且符合国土空间规划的，自然资源主管部门拟定处置方案报经所在地政府同意后，可在补办用地手续后进行实地规划核实，按现状出具规划核实意见。相关意见可作为工程符合规划材料申请不动产登记。（省自然资源厅负责）

（九）不动产权属认定

破产企业名下不动产权属界线重叠或界址不清导致存在权属争议的，由管理人向自然资源主管部门提交权属争议调处书面申请，自然资源主管部门应当积极协调相关主体查验历史权属来源材料、实地勘测等，通过协商、调解、调处等方式依法明晰权属。权属争议解决后，由管理人向自然资源主管部门申请办理不动产登记。宗地范围内房屋占地部分无权属异议具备办理登记条件的，

经权利人同意可先行分割办理。涉及权属争议，且协调、调解、调处无法解决的，引导当事人向有关人民政府申请确权处理；当事人对有关人民政府的处理决定不服的，引导当事人通过行政复议、诉讼解决，凭生效法律文书依法办理不动产登记。（省自然资源厅牵头负责，省司法厅、省法院配合）

（十）机动车处置

人民法院可以参照适用《广东省高级人民法院、广东省公安厅关于加强查人扣车、推进切实解决执行难工作的通知》（粤高法〔2021〕132号），申请公安机关查扣破产企业名下省内下落不明的车辆，公安机关应当积极协助查询并反馈相关车辆的活动轨迹；公安机关在办理相关业务过程中发现上述机动车的，应当协助人民法院暂时扣押车辆，并通知人民法院及时处理。破产企业处置机动车的，由管理人与买受人持破产受理裁定书、指定管理人决定书、二手车销售统一发票即可申请办理过户，无需人民法院出具过户裁定及协助执行通知书。管理人持破产受理裁定书、指定管理人决定书提出申请，交管部门对于破产企业名下下落不明的机动车暂停办理抵押或者解除抵押、质押或者解除质押、转让登记等业务。管理人处置破产企业名下车辆，申请办理车辆过户登记、移交手续的，对于无法查实机动车驾驶人的交通违法记录，由管理人向交管部门申请按规定处理，并办理过户手续；无法提供行驶证导致未办理年检的，管理人应向交管部门申请补办车辆行驶证，并按规定办理车辆年检。（省公安厅牵头负责，省法院配合）

二、协调解决财产解封问题

（十一）依法及时办理解除保全

破产企业财产被税务机关、公安机关、海关、纪检监察机关等其他具有强制执行权力的国家机关采取保全措施的，人民法院协调上述机关同意解除财产保全措施后，管理人可以持人民法院出具的相关文书向有关职能部门、金融机构申请解除对债务人财产的保全措施，各职能部门、金融机构应当依法予以配合并及时办理。（省法院牵头负责，各相关部门配合）

（十二）股权变更登记

管理人处置破产企业对外投资企业的股权，管理人与买受人持受理破产裁定书、指定管理人决定书和成交确认书即可向市场监管部门申请办理股权变更登记，市场监管部门应当依法办理，不得违反规定要求额外提供证明文件，或

者以目标公司不配合、法定代表人或负责人下落不明等为由拒绝办理。（省市场监管局牵头负责，广东证监局、深圳证监局配合）

（十三）注销抵质押登记

管理人处置设有抵押、质押登记等担保权利限制的财产，申请办理该财产的抵押、质押登记注销手续的，应当持担保债权人同意注销抵押、质押登记的证明文件及委托管理人办理注销抵押、质押登记的委托书，或者持可证明抵押权、质押权的清偿方案在破产程序中已依法处理的民事裁定书进行办理，破产案件受理法院可根据管理人申请出具协助执行通知书。各职能部门、金融机构应当配合办理抵押、质押登记注销手续，不得以禁止委托第三方办理为由拒绝办理。破产事项涉及上市证券的，依据相关法律法规、证券监管部门的部门规章、规范性文件及相关业务规则办理。（省市场监管局牵头负责，省公安厅、省自然资源厅、广东金融监管局、广东证监局、深圳金融监管局、深圳证监局配合）

（十四）查封财产处置

人民法院受理破产申请后，由管理人直接或向人民法院申请通知查封单位进行财产解封，查封单位应及时依法解封，不适宜解封的需及时书面说明理由。破产财产不宜直接解封的，查封单位应当在接到破产受理法院的通知后移送破产财产处置权。处置后，由管理人持破产受理法院出具的解除查封协助执行通知书、案件受理裁定书、指定管理人决定书、合法受让人的身份证明及财产转移材料等，协助买受人办理解封及相关过户手续，相关部门应予办理。资产处置所得价款经与查封单位协调一致后，由管理人依据《企业破产法》在企业破产程序中依法分配。（省法院牵头负责，各相关部门配合）

（十五）海关监管货物处置

管理人申请接管、处置海关监管货物的，应当依法先行办结检验、检疫和申请许可证等手续，海关应当对管理人办理相关手续提供便利并予以指导，发现破产企业存在历史欠税未完税、欠缴滞纳金、罚款、尚未缴纳的应追回已退（免）税款等属于破产债权的，应当依法在破产程序中申报债权，不得以此为由拒绝办理。依法必须由海关进行监管或者处置的进出口货物，依照相关法律法规规定执行。涉及海关依法行政产生的新增或具有优先受偿性质的债权、费用，可以一并向管理人主张。（海关总署广东分署牵头负责，省税务局配合）

三、协调解决职工安置问题

（十六）国企职工安置

根据相关政策，指导国有企业落实主体责任，做好职工劳动关系处理和就业工作。国有破产企业上级国有企业或受托监管企业及时做好退休人员的安置工作，落实相关主体负责办理退休人员移交社会化管理工作。对移交社会化管理的退休人员，由相关主体承接并按照社会化管理相关政策保障服务。职工集资款按《企业破产法》及重整、清算方案依法处置，其上级国企或主管部门可按政策给予必要支持。对职工持有的房改房、集资房，允许其按成本价补缴土地出让金取得完全产权，或经权利人同意按评估价有偿收储后纳入保障性住房体系。存量房存在需要对居住职工进行安置问题的，由破产企业的主管单位和相关职能部门负责安置。集体企业参照适用上述规定。（省国资委牵头负责，省人力资源社会保障厅配合）

（十七）职工劳动权益保障

加强职工劳动权益保障，压实企业主体责任，在破产申请前提交依法依规制定的职工安置方案，在破产受理后依法依规进行修改完善，确保职工工资、社保等债权依法优先受偿。鼓励有条件的地市设立职工权益保障专项基金，由属地政府统筹，国有资产监督管理、财政部门按比例出资，用于支付企业拖欠的一定比例或数额的职工劳动报酬、企业破产受理前的社保欠费等，对因社保欠费产生的滞纳金采取挂账等方式处理。应由企业负担部分的社保费（不含滞纳金），可由个人垫缴，个人垫缴费用列入破产债权优先清偿。对于符合退休条件或要求转出养老保险关系的破产企业职工，如果职工个人同意补缴本人及企业应负担的全额欠费，可由个人先行缴纳后办理退休或转移手续。对于符合领取失业保险待遇条件的下岗职工，可依法申领失业保险待遇。企业未按时足额缴费，造成职工不能享受职工基本医疗保险和生育保险待遇的，由企业按照参保地规定的待遇标准支付相关费用。企业欠缴的职工基本医疗保险（含生育保险）费以及支付职工基本医疗保险、生育保险待遇的费用，列入破产债权优先清偿。（省人力资源社会保障厅牵头负责，省国资委、省医保局、省税务局配合）

（十八）再就业扶持

运用失业保险、最低生活保障等制度政策保障职工基本权益，对因破产清算而解除劳动合同的职工及时引导办理失业登记，符合享受失业保险金条件的，按规定发放失业保险金。鼓励失业人员自主创业或灵活就业，落实各项培训就业扶持政策。符合条件的，按规定纳入最低生活保障、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭等社会救助范围。（省人力资源社会保障厅牵头负责，省民政厅配合）

四、协调解决企业涉税（费）问题

（十九）必要发票供应

人民法院受理破产申请后，在破产程序中因履行合同、处置破产企业财产或者继续营业确需使用发票，管理人可以以破产企业名义按规定向主管税务机关申请发票，并按规定缴纳税款。税务机关在督促破产企业就新产生的纳税义务足额纳税的同时，按照有关规定满足其合理发票使用需要。（省税务局负责）

（二十）及时申报债权

税务机关收到申报债权通知后，应当依法清查、核实税务机关管辖范围内的企业欠缴税款、税务机关负责征收并掌握的欠缴非税收入、税务机关掌握的社会保险费欠费、滞纳金及罚款，以及因特别纳税调整产生的利息，并在法院确定的债权申报期限内申报债权，提供收取债权分配款的账号，同时告知可申请退还的多缴税费信息。由税务机关征收的非税收入，税务机关会同相关部门协调确定申报单位和申报金额，依法申报债权。未在债权申报期限内申报的税收和社会保险费债权，可以在破产财产最后分配前补充申报。企业所欠税收和社会保险费滞纳金、罚款，以及因特别纳税调整产生的利息，以人民法院裁定受理破产申请之日为截止日计算确定。管理人对税务机关申报的债权有异议的，应在作出不予确认决定之前，及时向税务机关提出书面意见。税务机关收到管理人的书面意见后，应对管理人提出的异议进行复查并在十个工作日内书面回复管理人。若认为管理人提出的异议成立的，可变更申报债权的金额或种类；若认为管理人提出的异议不能成立的，应向管理人提供异议部分债权的计算方式和征收依据。（省税务局负责）

除已划转税务机关征收的政府非税收入外，相关非税收入执收单位在收到债权申报通知或知悉人民法院发布受理破产申请公告后，应主动清查、核实所

辖范围内企业欠缴行政事业性收费、政府性基金等非税收入的情况，并参照前款涉税债权的处理方式申报债权。（相关政府非税收入执收单位负责）

（二十一）新增税费随时清偿

破产申请受理后，管理人经人民法院许可，为债权人利益继续营业，或者在使用、处置破产企业财产过程中产生的应当由破产企业缴纳的税费，由管理人以破产企业名义进行申报。相关税费依法认定为破产费用或者共益债务，由破产财产随时清偿。（省税务局负责）

（二十二）落实税收优惠

企业依照有关法律法规规定实施破产，符合条件条件的可以享受增值税、房产税、城镇土地使用税、契税、土地增值税、印花税等优惠政策。企业重整、和解过程中发生的债务重组所得，符合条件条件的，可以适用特殊性税务处理；对于破产企业，根据资产处置结果，人民法院裁定批准或认可的重整计划、和解协议中确定的资产损失，依照税法规定进行资产损失扣除。企业实施资产重组，通过合并、分立、出售、置换等方式，将全部或者部分实物资产以及与其相关联的债权、负债和劳动力一并转让给其他单位和个人，其中涉及的货物、不动产、土地使用权转让符合条件条件的，不征收增值税。企业依法进入破产程序或歇业连续6个月及以上，管理人可以向主管税务机关申请房产税和城镇土地使用税困难减免。允许企业所欠税费在重整计划中分期缴纳。税务机关对管理人提出的税收优惠、减免申请，应当核实情况、依法处理。（省税务局负责）

（二十三）落实“证缴分离”

符合“证缴分离”有关规定要求的，管理人可以以破产企业名义先行开具发票办理产权证，所产生的税费依法纳入共益债务或破产费用，由破产财产随时清偿，主管税务机关无需另行申报债权，由管理人直接申报缴纳。（省税务局牵头负责，省自然资源厅配合）

（二十四）非正常户申报

企业在人民法院裁定受理破产前被税务机关认定为非正常户的，管理人应当自人民法院裁定受理破产申请之日起至债权申报截止日前，持人民法院受理破产申请的裁定书、指定管理人的决定书，向税务机关办理非正常户解除。企业就逾期未申报行为接受处罚、补办纳税缴费申报，税务机关解除非正常状

态，逾期未申报行为产生的罚款，税务机关依法申报债权。管理人未接管破产企业账簿资料、不掌握破产企业在破产申请受理前的非正常状态期间的实际情况、未发现破产企业有应税行为的，可暂按零申报补办纳税申报并批量办理。在破产程序中，管理人发现破产企业在破产申请受理前的非正常状态期间有缴纳税（费）义务的，或破产企业有涉嫌漏报少缴税（费）款的，应当及时向税务机关据实申报。税务机关在申报债权时，发现破产企业处于非正常状态的，应当依职权调取系统中的纳税缴费申报表，及时通知管理人在债权申报截止日前到主管税务机关办理相关涉税费事项。（省税务局负责）

（二十五）税款核销和注销

税务、海关等部门在破产程序（包括破产清算、重整、和解）中，按照人民法院裁定认可的财产分配方案中确定的受偿比例依法受偿破产企业欠缴的税（费）本金、滞纳金、罚款后，办理欠缴税（费）本金、滞纳金、罚款的入库。经人民法院裁定宣告破产的企业，管理人持人民法院终结破产程序裁定书申请税务注销的，无需提供终结裁定外的其他材料，税务机关即时出具清税文书，按照有关规定核销“死欠”，不得违反规定要求额外提供证明文件，或以税款未获全部清偿为由拒绝办理。没有破产财产可供分配的，在人民法院出具终结破产程序或强制清算程序裁定后，即可直接进行税务登记注销。（省税务局牵头负责，海关总署广东分署配合）

（二十六）税收咨询服务

管理人为推进破产程序，向主管税务机关提出查询破产企业税（费）申报、税种、计算方式、缴纳和接受处罚等涉税（费）信息、税收优惠、减免政策咨询的，主管税务机关应当及时提供。管理人向税务机关进行财产处置询价的，税务机关应当予以配合并及时书面回复。对人民法院裁定受理的重大重整案件，税务机关指派联络员或专业团队靠前服务，为破产重整企业提供政策咨询、办税辅导、税费估算、意见建议等服务，助力企业重组重生。（省税务局负责）

五、协调解决金融支持问题

（二十七）账户信息查询和业务办理

管理人或清算组可凭人民法院破产申请裁定书和指定管理人决定书、受理强制清算申请裁定书和指定清算组决定书前往金融机构依法依规办理破产企业

账户资金划转，非正常户激活或注销，司法冻结状态等账户信息、交易明细查询等业务。（人民银行广东省分行牵头负责，广东金融监管局、人民银行深圳市分行、深圳金融监管局配合）

（二十八）高效行使表决权

支持金融机构债权人积极参与并推进企业破产程序，争取上级金融机构支持，完善内部决策流程，按照市场化、法治化路径探索简化重整程序中金融机构债权人减免破产企业债务所需履行手续，推动金融机构债权人依法高效参与破产程序，督促金融机构提升破产债权、重整计划、和解协议等事项表决效率。协调金融机构在重整期间依法依规暂停行使担保权。（广东金融监管局牵头负责，深圳金融监管局、人民银行广东省分行、人民银行深圳市分行配合）

（二十九）提供融资支持

财政部门应当加强政策支持，统筹用好现有风险补偿基金、贴息、政府性融资担保等政策予以支持，鼓励金融机构在依法依规、风险可控的前提下为重整后符合新质生产力发展方向的企业提供融资支持，推动金融机构敢于为具有营运价值的破产重整企业提供必要的纾困融资，为重整企业恢复生产经营提供现金流支持。支持私募股权投资基金、产业投资基金、不良资产处置基金等各类基金向符合国家产业政策方向的重整企业提供融资支持，支持资产管理公司等非银行金融机构合法参与企业破产重整。鼓励银行业金融机构为符合条件的破产财产拍卖处置的买受人提供信贷支持，推动提高破产财产拍卖成功率。涉及上市公司破产的，积极协调证监会办理相关手续。（省委金融办、省财政厅、人民银行广东省分行、广东金融监管局、广东证监局、人民银行深圳市分行、深圳金融监管局、深圳证监局负责）

（三十）加强战投招募

鼓励各地将破产财产处置、重整投资招募纳入招商引资范围，有针对性地推介破产企业和破产财产，优先引入科技创新型、绿色低碳型战略投资人，并给予相应政策支持。对“烂尾楼”项目因资金断裂、产权纠纷停滞，由政府牵头组建共益债资金池或协调国企收购或引入代建单位续建。鼓励管理人处理财产优先采取网络拍卖、网络竞价等公开出售方式，视情形通过整体营业转让、多项财产打包处置等适当方式，依托各地公共资产交易中心、产权交易所等专业交易平台，充分发挥交易市场的价格发现、价值实现功能。鼓励产权市场发挥

好服务上市公司的功能，利用产权市场招募重整投资人，实现证券市场和产权市场双轮驱动、协同并进，合力增加金融服务有效供给，促进上市公司高质量发展。（各有关行业主管部门牵头负责，广东证监局、深圳证监局及各行业主管部门配合）

六、协调解决涉刑问题

（三十一）依法打击“逃废债”

加大对“逃废债”的打击力度，公安机关对人民法院移送、管理人报案的与企业破产相关的挪用资金、职务侵占、虚假诉讼、虚假破产、隐匿或故意销毁会计凭证和会计账簿、妨害清算等线索，应当在依法及时受理、审查并决定是否立案，并依法追赃挽回。人民法院在根据《企业破产法》第一百二十九条开展工作时，需要掌握破产企业有关人员的住所地及所在地信息的，可以向公安机关提出查询需求，公安机关应及时反馈。加快破产关联刑事案件办理进度，避免因刑事案件拖慢破产办理节奏。对管理人就上述案件进展的函询，在不影响侦查工作的基础上，可参照报案人，适时予以回复。人民法院向公安机关移送线索后未得到及时依法处理的，应当向检察机关通报情况，由检察机关开展立案监督。管理人在办理破产案件过程中要落实好防范逃废债务的主体责任，依法勤勉履职，认真做好清产核资、财产追收等工作，发现存在假借破产逃废金融债务等情形的，应及时向债权人会议及人民法院报告，必要时向公安机关移送犯罪线索。（省公安厅牵头负责，省法院、省检察院、省破产管理人协会配合）

（三十二）支持查询复制资料

破产企业的账务账簿等资料因涉及刑事案件被公安机关查封扣押期间，管理人因办理破产案件需要查询、复制相关材料的，可以持人民法院出具的受理破产申请裁定书和指定管理人决定书，向相应的公安机关办理查阅或者复制手续。在不影响案件侦办及遵守保密等规定前提下，公安机关应当为管理人查阅、复制相关资料提供必要便利。（省公安厅负责）

（三十三）支持接管财产

严格甄别刑事涉案财产与破产企业财产，对于刑事涉案财产以外的破产企业财产，在人民法院受理企业破产申请后，应当及时解除采取的保全措施，积

极配合管理人依法实施财产接收、管理和处分事务。（省公安厅牵头负责，省法院、省检察院配合）

七、协调解决信用修复问题

（三十四）信用修复渠道

依托“信用广东”网站开设破产重整案件信息公示专栏，集中公示企业破产程序种类、程序启动和切换，以及管理人联系方式等信息。支持管理人通过“信用中国”网站或者广东法院网等线上渠道代为提交破产重整、和解企业信用修复申请。通过线上查询、手机短信提示等多样化方式供管理人和破产重整、和解企业了解办理进度、获取修复证明文件。重整计划或和解协议执行期间，企业持人民法院出具的批准重整计划或认可和解协议的裁定书提出信用修复申请，行业主管部门可以通过暂时屏蔽相关失信信息、添加声明、更新信用评价结果等多种方式积极帮助企业暂时恢复信用，并将相关信息提供给“信用中国”网站，暂时解除相应失信惩戒措施，推动重整计划或和解协议顺利执行。（省发展改革委、省法院牵头负责）

（三十五）纳税信用修复

重整或者和解程序中，税务机关依法受偿后，管理人或者破产企业可以凭人民法院批准重整计划裁定书或者人民法院认可和解协议书裁定书，向税务机关提出纳税信用修复申请。税务机关按规定受理，符合条件的及时完成审核并反馈。已被列为重大税收违法失信主体并进行信息公示的破产企业，符合条件条件的，可以向税务机关申请提前停止公布，并在向联合惩戒管理部门推送的公布清单中撤出。（省税务局牵头负责，省法院配合）

（三十六）金融信用修复

人民法院裁定批准重整计划、认可和解协议后，重整企业或管理人可以依据人民法院的裁定书在金融信息基础数据库中添加信息主体声明，及时反映重整或和解进展。金融机构在破产程序中受偿后，根据与破产重整、和解企业的债权债务关系、还款约定等实际情况，按照《征信业管理条例》相关规定报送信贷信息。推动商业银行等各类金融机构对破产重整、和解企业的合理融资需求和担保需求，参照正常企业标准依法依规予以审批，不宜仅因征信系统内原失信信息进行“一票否决”。引导推动商业银行通过查询信用信息公示平台公示的列入原因，及时解除前期被列入严重失信名单后冻结企业基本户的重整企业

基本户冻结状态。（人民银行广东省分行牵头负责，广东金融监管局、人民银行深圳市分行、深圳金融监管局配合）

（三十七）市场监管领域信用修复

人民法院裁定批准重整计划、认可和解协议后，管理人或破产重整企业可以凭信用修复申请书、人民法院批准重整计划裁定书或认可和解协议裁定书，向登记地市场监管部门申请信用修复。市场监管部门应当自收到申请之日起在规定时间内，按照最小必要原则，临时屏蔽相关违法失信信息，临时解除可能影响重整计划或者和解协议执行的管理措施。重整计划或者和解协议未执行成功的企业，市场监管部门应当恢复其原有违法失信信息公示。市场监管部门对破产企业作出的罚款已经按照人民法院裁定批准的重整计划所确认的清偿比例得到清偿的，市场监管部门凭人民法院出具的重整裁定书和说明相关情况的函件，在受理破产企业信用修复申请时视为企业已经履行缴纳罚款义务。人民法院裁定批准的重整计划依法将相关罚款列为劣后债权，且重整裁定作出时的破产企业财产明显不能全额清偿前序债权的，应当认定相关罚款的清偿比率为零。（省市场监管局牵头负责，省发展改革委、省法院配合）

（三十八）招标投标领域信用修复

人民法院批准破产重整计划或认可和解协议后，政府投资建设工程的招标人不得以存在失信信息为由，直接排除重整或和解企业参与招标投标资格。加强“信用广东”网站对破产重整信息的公示共享，鼓励各类社会资本建设项目招标人主动查询企业破产重整或和解信息，允许破产重整或和解企业参与招标投标。（招标投标行政监督部门负责）

八、协调解决破产经费不足问题

（三十九）破产费用保障

推动建立全省无产可破企业的破产费用援助机制，解决破产财产不足以支付破产费用问题，保障管理人高效、经济办理案件。（省法院牵头负责，省财政厅、省破产管理人协会配合）

九、协调解决信访维稳问题

（四十）维稳和舆情应对

积极做好企业破产立案、财产接管、债权人会议、财产处置等风险评估、维稳预案和秩序管理工作；及时受理、审查、甄别涉破产信访事项，扎实做好信访答复和政策解释等工作，联合有关部门解决破产案件中突出信访问题；及时出警处置涉及破产企业相关人员的抢控财产、人身伤害、散布谣言等事件；加强突发事件监测预警，协同做好应对。（省委网信办、省公安厅、省法院、省信访局负责）

十、协调解决档案保管问题

（四十一）规范档案保管

加强对国有企业破产档案工作的组织协调，监督和指导国有破产企业编制档案处置方案，明确档案归属与流向，优化档案处置流程，做好经费保障。指导各地做好所辖范围内非国有破产企业档案的处置工作。（省档案局牵头负责，省国资委、省档案馆配合）

十一、支持管理人依法履职

（四十二）加强管理人队伍建设

支持破产管理人协会加强规范化建设，推动地市层面建立管理人协会，完善管理人行为规范和执业规则，加强行业自律管理。加强破产管理人行业培育，完善管理人业务培训体系，提高管理人执业能力。强化对管理人的监督和指导，完善管理人名册动态调整机制，落实管理人惩戒办法，对于担任管理人的律师事务所、会计师事务所等中介机构在履职过程中出现的违法违规执业行为，依照过错与情节严重程度，依法依规采取警告、暂停分案、降级和除名等方式予以处理，强化管理人责任约束。（省法院牵头负责，省民政厅、省破产管理人协会配合）

（四十三）便利管理人履职

积极主动保障管理人依法履行职责，围绕本部门职责范围推出一批便利化改革举措，为管理人更好履职创造条件。充分运用信息化手段提高破产案件办理质效，进一步完善“企业破产信息核查一件事”系统，拓展管理人查询范围，优化办理流程，切实解决管理人办事慢、多次跑、成本高、材料多等问题。

（省政务和数据局牵头负责，省公安厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省市场监管局、省税务局、省医保局、海关总署广东分署、省法院、省破产管理人协会配合）

广州市中级人民法院依法受理恒大地产集团有限公司 破产清算案

- 信息来源：广州市中级人民法院 日期：2026 年 8 月 21 日
- 访问链接：https://mp.weixin.qq.com/s/hzZC7oVfem06_hWJUezFDQ

广州农村商业银行股份有限公司华夏支行以恒大地产集团有限公司不能清偿到期债务，并且资产不足以清偿全部债务为由，向法院申请对恒大地产集团有限公司破产清算。广东省广州市中级人民法院经审查认为，该申请符合《中华人民共和国企业破产法》第二条第一款的规定，于 2026 年 8 月 21 日裁定受理广州农村商业银行股份有限公司华夏支行对恒大地产集团有限公司的破产清算申请。

平顶山中院发布“执破衔接”典型案例

- 信息来源：平顶山中级人民法院
 - 日期：2026 年 8 月 11 日
 - 访问链接：https://mp.weixin.qq.com/s/v72xnWFeoz7_bwe-mrXN2A
-

【编者按】“十五五”规划纲要提出，要“健全国家执行体制，有效解决‘执行难’问题”“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”是打通执行与破产程序壁垒，实现两类程序深度融合、协同发力的机制，能够实现执行积案批量清理、债权公平受偿与危困企业挽救、僵尸企业出清等多重目标。为进一步发挥“执破衔接”机制的职能作用，平顶山中院选取五起具有代表性的典型案例予以发布。

案例一

河南某科技有限公司执行转破产清算案——依托执破衔接机制，化解存量执行积案

【基本案情】

河南某科技有限公司成立于 2015 年 10 月，是一家集研发、生产、销售、培训为一体的科技性新型建材企业。公司成立初期依靠产品技术优势，在省内具备较高的市场竞争力。后因成本上升、经营不善，企业长期停产停业，无法按时履行多笔到期债务，引发大量诉讼纠纷，生产设备等主要资产被多轮查封。2025 年 6 月，根据申请执行人的申请，将该公司移送舞钢市法院进行破产审查。截止移送破产审查时，该公司共涉及 21 起执行案件，涉案总金额达 1971.58 万元。

【审理情况】

舞钢市法院受理后经审查，因停产多年，企业建筑物、生产设备、存货等主要资产均已被多轮查封，执行程序中，不同案件申请执行人对财产处置及清偿意见不一，企业资产面临持续贬值的风险。为追求破产财产价值最大化，最大限度保护债权人的合法权益，舞钢市法院指导管理人一是依据《执行案件移送破产审

查评估表》，同步查阅原执行卷宗，调取财产核查处置资料，准确快速提取该公司的财产、负债、经营、涉诉涉执等信息。二是拟定破产财产管理变价方案，将各执行案件中难以处置的企业资产一体归拢，最终拍卖变现 401.62 万元。2025 年 9 月，管理人制定破产财产分配方案经债权人会议表决通过后，分配完毕。2025 年 12 月 26 日，舞钢市法院裁定终结该公司破产清算程序。

【典型意义】

本案依托执破衔接工作机制，一次性办结存量执行积案 21 件，推动终本案件库出清，凸显执破衔接在优化营商环境、盘活闲置资源方面的制度优势。一是打破程序壁垒，高效化解执行难。依托执破信息共享、双向发力，将分散在不同执行案件中的债权债务、企业资产统一纳入破产程序，破解个案执行多头查封、处置低效、清偿不公等难题。二是规范市场出清，盘活低效闲置资源。借助破产市场化处置路径，立足破产财产处置方案，及时处置企业闲置土地、厂房、设备等沉睡资产，避免企业资产因查封导致持续贬损，实现低效市场资源再利用。

案例二

河南某桥梁有限公司执行转破产重整案——灵活处置无形资产，探索重整新路径

【基本案情】

河南某桥梁有限公司成立于 2009 年 10 月 28 日，是集桥梁钢结构设计、制造、安装服务于一体的系统产品供应商与技术服务商，具有“钢结构工程专业承包二级”资质。因不能清偿到期债务，某资产管理公司河南分公司向平顶山中院提出执行案件移送破产审查申请。经审查，平顶山中院裁定受理某资产管理公司河南分公司对河南某桥梁有限公司的破产清算申请。

【审理情况】

根据审计和评估报告，河南某桥梁有限公司的主要资产为应收账款，实现回款的可能性极低，固定资产主要为机器设备和办公设备，变现价值极低，无形资产虽有评估价值，但大多为实用新型、发明和商标，与行业的依存度极高，单独市场变现率不强。如果单一走破产清算、注销，企业的施工资质、行业业绩、企业荣誉等无形资产的价值极有可能归零。平顶山中院在研判基础上指导管理人采取“出售型重整”模式：即将债务人企业的资质、施工业绩、知识产权等具有活力和盈利能力的无形资产分隔处置，设立全资子公司，将上述资产转移至子公司，

通过招募投资人对河南某桥梁有限公司持有的子公司 100%股权进行拍卖，转让子公司股权所得价款和原有的其他资产用于清偿债务。本案从裁定受理到批准重整计划、终止重整程序，历时 5 个月，通过采取“出售式重整”，共化解执行案件 31 件，消除公司限高信息 36 条。

【典型意义】

破产财产处置的目标是以破产财产价值最大化实现对债权人清偿的最大化，在充分发挥市场对资源配置的前提下，应开拓思路，提高破产财产处置的效率和价值。平顶山中院一是多维路径化解，根据企业具体情况研判有无重整或和解可行性，分情况制定方案，通过破产清算、重整、和解等方式有效化解债务危机，提高债权清偿率。二是灵活处置无形资产，针对企业无形资产优势和评估难、处置难的困境，采取设置子公司承继和拍卖股权方式进行清偿，充分挖掘企业的潜在价值，发挥无形资产的社会效益，保障了全体债权人利益。

案例三

平顶山某运输公司执行转破产和解案——从“执行不能”到“破产和解”，实现债权全部清偿

【基本案情】

平顶山某运输公司成立于 2019 年 4 月 25 日，注册资本 3000 万元，主营业务涵盖道路普通货物运输、专用集装箱及冷藏车运输，兼营机械设备销售、建材批发以及土石方工程服务等。作为一家区域性物流运输企业，该公司在成立初期具备一定的市场竞争力和发展潜力，但近年来，由于运营成本上升、业务量下滑，导致资金链断裂，无法按时履行多笔到期债务，多起执行案件推进未果。2025 年 6 月 24 日，平顶山中院裁定受理某运输公司执转破一案并移交湛河区法院审理。

【审理情况】

湛河区法院受理后，一是利用执行案件信息共享平台，获取企业前期财产线索，快速、全面掌握企业资产信息；二是通过跨区域协作破解账户冻结难题，促成账户解封并归入破产财产，为后续清偿奠定基础；三是积极推动破产和解，召开债权人会议，债务人提出分期清偿的和解方案，以追回资产为基础，一次性实现普通债权 100%清偿。和解协议获得全体债权人一致通过，2025 年 12 月 15 日，湛河区法院依法裁定认可和解协议，终结破产程序。

【典型意义】

本案通过执行与破产程序的有机衔接，实现从“执行不能”到“破产和解”的高效转化。长期以来，“执行难”问题突出表现为大量终本案件沉积，消耗司法资源。本案一是通过执转破程序及时识别破产原因，快速移送破产审查，体现了执破程序在信息、资源、行动上的深度融合，提升财产处置效率。二是用好破产和解程序，助力中小微企业“涅槃重生”。本案中，某运输公司虽短期资不抵债，但其行业资质、客户资源及部分车辆资产仍具运营潜力，通过和解程序，不仅实现债权100%清偿，更让企业摆脱债务枷锁，重获发展机会，让原本陷入“执行难”的系列纠纷一揽子化解，所有债权实现全额清偿，企业主体得以保留，为后续恢复经营创造条件。

案例四

平顶山某商贸有限公司执行转破产和解案——简案快审+自动履行，助力企业“起死回生”

【基本案情】

平顶山某商贸有限公司成立于2021年，注册资本100万元整，经营范围：机械设备销售，五金产品批发，电线、电缆经营等。因资金周转困难，不能清偿到期债务，经债权人某机械制造公司申请和执行法院审查，将平顶山某商贸有限公司执行案件移送破产审查，2026年6月24日，平顶山中院裁定受理平顶山某商贸有限公司破产清算一案并指定管理人。

【审理情况】

经管理人初步调查，该公司债权债务关系清楚，争议不大，债权人债务人有达成和解的意愿和可能性。在平顶山中院清算与破产庭的指导下，本案适用快速审理机制，推动债权人和债务人和解，化解潜在信访隐患。平顶山某商贸有限公司与债权人达成和解协议。2026年7月，平顶山某商贸有限公司向法院申请和解并提交了和解协议草案。债权人、债务人对和解协议的履行方式及期限进行了约定，并在约定期限内将和解协议履行完毕。2026年7月31日，平顶山中院裁定认可和解协议、终止和解程序。

【典型意义】

破产和解是债务人与普通债权人自愿协商达成的债权清偿计划或协议，具有

快速厘定债务清偿方案的独特优势。针对本案债权金额不大、债权债务关系简单的实际情况，平顶山中院一方面在执转破程序中灵活运用快速审理机制，快速、全面、准确掌握企业情况，简化执转破移送审查流程，提高审理效率，有效降低程序成本和审理周期。另一方面及时推动破产和解，为实质性化解矛盾纠纷，合议庭与各方当事人反复沟通，引导债务人与债权人在破产程序中自行达成和解协议并快速履行，有效平衡各方主体的利益诉求，实现了债权快速清偿与债务人企业保留运营的双赢效果。

案例五

河南某旅行社执行转破产清算案——多措并举归集破产财产，打破债权零清偿困境

【基本案情】

河南某旅行社成立于2017年11月，主要经营国内旅游业务，会议与展览服务，旅客票务代理等。2020年5月，旅行社因经营不善、资金链断裂等问题被迫停业，被申请强制执行。在执行过程中，法院查明旅行社名下无可供执行的财产，工商登记地址无经营公司，也未联系到该公司法定代表人、主要负责人或其他工作人员，执行工作陷入僵局。经向申请执行人薛某释明并征得同意后，卫东区法院于2025年7月22日将该执行案件移送破产审查。

【审理情况】

卫东区法院受理破产清算申请后，立即发布公告并依法指定管理人开展工作。管理人对旅行社的资产、负债及经营情况全面调查后，发现除了旅行社在银行开设的质量保证金账户外，无其他财产。后通过查找相关法律依据，管理人协助旅游管理部门及银行，将上述款项扣划至管理人银行账户，并对债权人进行分配，2025年12月29日，卫东区法院依法宣告该旅行社破产，裁定终结破产清算程序。

【典型意义】

根据《中华人民共和国旅游法》《旅行社条例》的相关规定，旅行社质量保证金优先适用于旅行社损害旅游者合法权益的情形。本案在此前执行程序中未扣划该质量保证金，进入破产程序后，管理人经过与旅游管理部门沟通核查，出具无旅客争议的情况说明，与查封法院到银行办理账户解封手续，及时

扣划该质量保证金，确保该财产可以有效分配，实现了破产财产从无到有的转变，提升了债权人对执转破司法程序的信心和满意度。

河南首家破产法庭正式揭牌成立

- 信息来源：郑州中院
- 日期：2026 年 8 月 12 日
- 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/ZcgrXwdhQvoG29vC6e2eHA>

2026 年 8 月 12 日上午，河南省首家破产法庭——郑州破产法庭揭牌仪式在郑州市中级人民法院举行。河南省高级人民法院党组成员、副院长李志增，郑州市中级人民法院党组书记周志刚、郑州市委政法委副书记毛保国，郑州市中级人民法院党组副书记、副院长袁小刚共同为郑州破产法庭揭牌。

破产审判是服务供给侧结构性改革、完善市场主体救治与退出机制、护航经济社会平稳健康发展的重要抓手。为持续提升破产审判专业化、职业化水平，优化法治化营商环境，经正式批复，郑州市中级人民法院清算与破产审判庭更名为郑州破产法庭。郑州破产法庭主要负责审理清算和破产案件，以及依法受理各类破产衍生诉讼案件等。郑州破产法庭的正式成立，对进一步厘清审判职能、细化司法权责，实现破产案件专业化审理、规范化办理具有积极作用。下一步，郑州破产法庭将紧扣发展大局、聚焦主责主业，持续深化破产审判机制改革，不断提升破产审判工作专业化、规范化、精细化水平。统筹凝聚司法、行政等多方合力，高效推进市场主体精准救治与有序退出、化解市场风险等重点工作，积极探索破产审判创新举措，打造可复制、可推广的破产审判“郑州经验”，为中国式现代化建设郑州实践提供更加有力的司法服务和保障。

研究会 | 市管协破产和解业务研究委员会召开 2026 年度第一次工作会议

- 信息来源：上海市破产管理人协会
- 日期：2026 年 7 月 24 日
- 访问链接：https://mp.weixin.qq.com/s/_7Cts0CGvvzCax3c4_AI_Q

2026 年 7 月 24 日上午，市管协破产和解业务研究委员会（以下简称“和解研究会”）在上海市汇业律师事务所召开 2026 年度第一次工作会议。会议由和解研究会主任罗雪红主持，市管协副会长方俊，和解研究会副主任夏晓萍、陈梓源及委员共 7 人参加会议。

会议聚焦和解研究会 2026 年度重点工作展开。罗雪红主任首先介绍了和解研究会年度工作整体规划，系统梳理了各项工作的推进进展和实施安排；随后重点就破产和解案例汇编工作的初步方案作专题说明，对工作背景和目标、案例征集范围、汇编呈现形式、推进节点等进行了逐一阐释。

方俊副会长对和解研究会的工作谋划与前期筹备予以充分肯定，并结合当前破产案件实践与管理人行业建设的宏观背景，对 2026 年度工作提出指导意见与部署要求。方俊副会长表示，研究会各项工作的有序推进，离不开全体委员深耕实务、倾力付出，他对大家在破产和解实务研究及研究会建设中作出的贡献表示衷心感谢。针对破产和解案例汇编工作，方俊副会长强调，汇编工作要立足管理人履职视角，紧扣实务实操需求，重点提炼和解工作方法与实操经验，切实发挥和解案例的引导、启发与示范作用，充分彰显上海市破产管理人工作的专业水平与实践特色，力争形成可供全市管理人参考使用的破产和解案例资源库。

在交流环节，各位主任、委员围绕汇编方案展开深入讨论，就案例征集边界、遴选评审标准、内容编写体例以及和解实务中的重点难点问题提出了诸多建议。经充分讨论与集体研判，会议进一步明确了汇编方案的优化完善方向，推动方案更贴合管理人履职实际，有效提升案例成果的参考价值与可操作性。

本次会议进一步明确了和解研究会 2026 年度工作方向和实施路径，下一步，破产和解业务研究委员会将严格落实市管协各项工作部署，按照本

次会议确定的方向与要求，稳步推进破产和解案例汇编等各项重点工作，着力形成具有上海管理人特色、可借鉴、可推广的破产和解专业成果。

张世君 郑侠 | 破产启动职权主义及其在我国法上的实现

● 信息来源：苏州大学学报法学版

日期：2026 年第 3 期

● 访 问 链 接 :

https://mp.weixin.qq.com/s/eOMtkVk9AzIiDNOVfUQr_A?click_id=512839695

内容摘要：职权主义可溯源至诉讼法理论，其主要阐释了法院在诉讼程序中对当事人诉讼自由的适度干预。我国现行立法所确立的破产程序启动当事人主义模式相对保守，难以有效应对破产程序启动难的现实问题。应在国家干预、社会控制以及司法能动等理论的基础上，探索构建法院依职权启动破产程序的职权主义模式，作为对当事人主义模式的补强。其中，确立当事人申请为主、法院职权启动为辅的启动模式并界定二者的适用边界。明确职权启动的适用情形及适用条件，促使已具备破产原因的企业及时进入法律程序，克服当事人主义模式下私权自治的弊端，维护社会公共利益。

关键词：破产程序；职权主义；当事人主义；执行转破产；企业破产法

DOI:10.19563/j.cnki.sdfx.2026.03.009

破产法是市场机制不可或缺的基础性法律，其有助于企业形成良好的财务危机处理机制和有序的市场退出机制。在市场主体退出的通路中，破产启动是破产程序开启与进行的必经环节，破产启动以破产宣告为标志。破产程序的开启因启动主体的不同形成不同的模式。其中，破产启动当事人主义模式（又称为破产申请主义模式），指的是法院需要依据债权人或债务人提出的申请，审查发现符合法律规定的破产原因时，依法受理破产案件并作出宣告，无权自行宣告企业破产。与当事人主义模式相比，破产启动职权主义模式指的是，当债务人发生破产原因并符合法定条件时，法院依据职权启动程序。职权主义模式强调公权力，特别是法院职权的介入，对民商事活动予以干预。由此，破产程序中的法院具有了较强的主观能动性 with 较大的自由裁量权。

我国现行破产立法采取当事人申请主义模式，但早在 20 世纪 90 年代，就曾有个别学者主张借鉴域外破产法治经验，适度扩充我国破产程序启动主体的

范围，增加部分公权力机关的破产程序启动主体资格，遗憾的是，该观点并未得到理论界与实务界的广泛认可。近年来，为推进营商环境持续优化，解决供给侧结构性改革背景下的执行难问题，有学者再次提出了构建破产程序启动的职权主义模式。破产启动职权主义模式如何发展而来，其确立的现实基础和理论依据为何，尚需学界为之深入阐释。时值《中华人民共和国企业破产法》

（以下简称《企业破产法》）面临修改之际，本文拟对该问题作一全面研究，并对如何在我国法律上构造破产程序启动的职权主义模式提出个人浅见。

—

破产启动职权主义的“源”与“流”

（一）破产启动职权主义的溯源及发展

职权主义作为诉讼程序的基本法律模式之一，其以公权力干预为主要特征并扎根于诉讼法学理论中，用以概括法院对当事人诉讼自由所实施的适度干预。在诉讼程序中，职权主义有不同的表现。其一为职权干预主义，是法院对当事人所提出的实体请求或权利主张的控制，主要适用于当私权主体的纠纷超越了私人利益，可能危及不特定的多数人利益、国家利益或者社会公共利益时，法院依据职权限制当事人的私权处分权。其二为职权探知主义，表现为法院对实体要件、事实及其证据的控制，即法官有权依职权调取证据并决定是否予以采信。其三为职权进行主义，表现为法院对诉讼程序进程的把控，由法院决定或者主导程序进行的节奏。就法官职权行使所产生的影响来看，前两种是对诉讼程序中当事人实体权利的控制，后一种则是对程序节奏的把握。据此可知，在职权主义模式下，法院将主导程序进行，并以社会公共利益为价值导向、国家权力为中心、实现实体真实为目标，采取适当的手段限制当事人权利以实现诉讼价值。

职权主义强调法官在诉讼程序中作用的发挥。法官可以依据案件审理情况，适当限制当事人的意思表示，维护国家、社会公共利益或者不特定多数人的利益；亦可以依职权发现或调取更多有助于案件审理的证据；乃至法官可以主动启动、推进、终结程序或者对当事人提出的申请作出裁定，以避免当事人因犹豫不决造成的程序拖沓。基于破产案件中包含除私益之外的公益内容以及破产程序的程序结构与一般的民事诉讼程序的相似性，在破产程序中，当法院面对除当事人之外的不特定多数主体的利益可能受损时，可依据职权对当事人的实体权利或程序权利作出适当限制，以克服当事人出于追求私利而产生的

不利后果，由此催生了破产程序中的职权主义。当然，这一过程并非一蹴而就，而是经由漫长历史逐渐演变而成。

资料显示，及至中世纪“破产有罪”的观念盛行，破产不仅意味着债务人经济崩溃，更被视为对社会秩序的威胁。破产一旦发生，官厅或法院可依据职权主动追诉、惩戒债务人，无需当事人申请。这一时期的破产实践表明，即便是解决债权债务关系的私人性的、独立的程序，也存在不同程度的公权力干预。近代以来，个人主义思潮逐渐兴起。人们普遍认为破产事件所解决的主要是私人主体之间的债权债务问题，而职权主义所体现出的是法院对私权处置过程的影响，这远超于个体之间的意思自治范畴。所以提倡在尊重私权的背景下，国家权力应当保持谦抑。欧陆各国破产立法纷纷肯定当事人在破产程序中的地位与作用，进而确立起破产程序启动的当事人主义模式，即破产程序不依职权而依申请启动。破产法逐步独立化、程序化。

伴随着资本主义商品经济的发展，生产关系、交易结构出现不同程度的复杂化，破产案件所牵涉的主体不再局限于债权人与债务人，而是日趋多元化的利益主体。正如金泽良雄所言，今日之企业不再是单纯的私有领域，而是关乎社会制度的重要组成部分，具有公共性。破产法也在不断寻求多元利益之间的平衡。破产程序逐步对原有的当事人主义模式进行改造，形成了以当事人申请启动为主、法院职权宣告启动为辅的启动机制，部分国家的破产程序随之进行了调整。如法国《困境企业司法重整与司法清算法》（1985年颁布，2001年编入《法国商法典》第六卷）第621-2条规定，法庭可以依职权或检察官的申请立案。又如，日本在《破产法》《公司更生法》中规定，通常情况下法院作出破产宣告的裁定是依据当事人的申请，但出现特殊情形时，法院则可依职权宣告破产。再如，韩国《债务人重整与破产法》第305条规定，债务人无力偿债时，法院可应请求或依职权宣布其破产。

通览域外职权主义的演化历程可以发现，不同社会经济条件与法律传统下国家权力与社会关系的互动程度不同。以“破产有罪”观念为基础的中世纪，含有行政权、司法权等性质的国家公权力均可介入予以干预。近代以来，破产程序的私权性质愈加凸显，纠纷解决更注重程序化。职权主义中的行政权力收缩、司法权得以保留，当事人主义成为主流模式。近现代的破产活动将公共利益纳入考量，正式确立起当事人主义模式，部分未完全摒弃职权主义的国家，则选择将司法权介入干预的职权主义作为必要辅助。

（二）我国破产启动职权主义的形成与流变

我国破产法领域在启动层面的职权主义，肇始于清末的法律变革。此次变革催生了具有现代意义的审判组织，法院制度开始发展起来。法院建制为职权主义立法提供了制度基础。1933年南京国民政府颁行的《商人债务清理暂行条例》中可以看到涉及职权主义的部分条文：当商人无法清偿自身债务时，可以主动向法院提出申请，予以清理。法院在诉讼或执行程序中若发现债务人不能清偿债务的，也可以主动依据职权宣告对其予以清理。1935年，南京国民政府于《破产法》中明文规定，破产可因债权人、债务人或继承人遗产管理人及遗嘱执行人的声请予以宣告，以法院职权宣告破产为补充。例如在民事诉讼程序或民事执行程序进行中，法院查悉债务人不能清偿债务时，在和解不成立或未经认可或未经撤销时，法院均应依职权宣告债务人破产。据此可知，当时的立法就确立了破产程序启动的模式，以申请主义为主，以职权主义为补充。前者以私法“不告不理”为原则，以相关当事人申请为依据；后者以公力救济为原则，法院可以依据职权宣告破产。

新中国成立后颁行的第一部破产法是1986年《中华人民共和国企业破产法（试行）》（以下简称《破产法（试行）》），破产程序内的公权力结构发生显著变化，适应了计划经济向市场经济转型的需要。由于适用范围相对狭隘，全民所有制企业的破产启动问题，在多数情形下并不完全由当事人决定，而是需要报经上级批准。征询行政机关意见成为法院受理破产程序的前置程序，导致了实践中行政权力对司法权力的倾轧。出于对行政权力过度介入市场经济的担忧，2006年《企业破产法》出台时取消了《破产法（试行）》中的行政审批程序，规定债权人、债务人以及负有清算责任的人有权申请破产，以及金融监管机构可以对金融机构提出破产清算或破产重整。2006年的《企业破产法》厘清并修正了以往公权力（特别是行政权力）的活动范围，确立了当事人在破产程序中的基础性地位。近年来，为解决执行与破产程序衔接不畅的问题，学界与实务界重新关注职权主义的制度价值。2022年《中华人民共和国民事诉讼法（草案）》第80、82条规定，在当事人同意调整或法院审查核实的基础上，可以终结本次执行，当被执行人案件终本或出现破产法规定的债务清理情形时，法院可以依职权移送案件至破产法院，破产法院原则上应当受理。这一立法动向表明，在畅通市场退出机制的驱动下，司法权呈现出审慎扩张趋势。

综上所述，同为公权力介入破产程序，职权主义所蕴含的权力内容与性质却各有不同。时至今日，职权主义已然从古代法治语境下的行政主导、强制干

预，逐步演变为现代法治语境下的司法主导、审慎裁量。因而，本文所探讨的“职权主义”，便是司法主导的职权主义。根据我国现行《企业破产法》的规定，有权提出破产申请的主体主要还是债权人等私法主体，仅在特定的金融破产案件中，方允许国家公权力机关（主要指金融监管机构）成为破产程序的申请人。因此，即便法院在一般的民事程序或执行程序中发现企业具备破产原因，符合《企业破产法》第2条的规定，也不能依据职权启动破产程序。2006年的《企业破产法》适用至今已有近二十载，面对瞬息万变的市场经济及司法实践中层出不穷的破产难题，学界与业界不得不对既有制度进行反思：当前我国的破产启动模式相对而言，是否趋于保守？

二

破产启动职权主义的“立”与“破”

（一）破产启动职权主义确立的动因

1. 我国确立破产启动职权主义模式的现实需求

一般来说，破产法通过立法形式确认的市场驱动下私权主导破产程序的运行体制，宣示着对当事人私权的尊重与重视。然而，当债权人获知债务人资不抵债时，为了能够保有债权将来受偿的机会，往往不会要求立即清偿，而是被动等待债务人经营状况的好转。考虑到债务人一旦进入破产清算程序则意味着企业的彻底失败，其主体资格将随着破产程序的终结而消灭，对企业经营负有责任的董事、监事、高级管理人作出决策时的利己主义倾向更为明显，甚或为了保全私利在市场交易中竭力伪装，苟延残喘，贻误清算。如，“湖南汨罗某建筑劳务有限公司违规注销案”。公司唯一股东陈某，也即实际控制人，负有担保债务30余万元。公司因偿债不能与债权人达成调解协议，随后在明知债务未履行完毕，清偿不能未依法进行破产清算的情形下径直注销，恶意逃债。

上述“申请懈怠”的现象，在破产重整案件中亦有可能出现。如，“渤海钢铁集团有限公司破产案”。渤海钢铁作为天津市属大型钢铁企业集团，年营收高、员工规模庞大，其经营状况直接关系到区域产业链的稳定、数万家庭的生计乃至地方金融安全。2016年前后，该企业因债务规模超千亿元出现破产原因。因企业内部管理失序、股权结构复杂、债权人数量众多，地方政府、监管部门虽曾多次介入协调，却始终无法促使企业及其利益相关者就债务处置问题达成合意。其中，企业债权人或出于破产重整程序周期长、和解程序效果难以预测、债权受偿率不确定等考量不愿申请破产，债务人及其实际控制人或因担

忧丧失企业控制权而产生抵触心理。两年后，随着庭外协商失败，企业营运价值持续耗散，多家债权银行不良率攀升，区域金融风险隐患加剧，上万名员工面临失业压力，债权人向法院提出破产重整申请。就债权债务的法律关系来看，企业债务问题确是商事主体之间的自治范畴，但是从社会影响来看，债务危机具有负外部性，会借由产业链、金融借贷关系、劳资关系蔓延至整个社会。仅依靠当事人谈判与行政协调，难以从根源上化解大规模债务积累对社会公共利益产生的风险。尤其是涉及资源能源、公共事业供给、区域金融稳定、生态环境保护等影响较大的企业，很有可能因经济形势变化、公共用品供给不到位、区域性金融风险、环境治理落空等诱发一系列社会问题，损害社会公共利益。

不仅如此，最高人民法院发布的《司法统计公报》数据显示，自破产法实施以来，执行案件数量以前所未有的速度增加，特别是2016年后呈现出暴增趋势。其中急需清理的、无可供执行的案件数量稳居高位，且这个数值与僵尸企业占比基本吻合。为了提高执行案件的处置效率、清理滞留于市场退出通道中的僵尸企业，学界与业界将注意力集中于执行案件向破产程序的疏导，并创设出具有时代意义的“执破衔接”制度。以“执破衔接”与破产程序启动之间的关联性为线索，拓宽破产程序启动的手段与途径。然而，我国多数地区的“执破衔接”制度在实施过程中仍然面临着巨大的困境，如申请主体积极性不高、破产财产分配激励不足等，导致执行转破产程序的启动较难，受案量低迷，实效发挥乏力。

“执破衔接”所面临的困境，影响着执行案件的处理效率，也制约着破产案件的启动率。详言之，“执破衔接”制度作为法院化解执行难问题的制度创新，涉及破产、执行两种法律程序，两者所体现和维护的核心法律价值存在重大差异。其中，执行程序作为个别执行制度，追求单一价值，而破产程序是概括执行制度，追求多元价值。执行程序是法院依据债权人的申请实现其个人利益的法律程序，体现效率与个别正义；而破产程序追求的是对债权人的平等保护，侧重维护公平和一般正义。在现行民事诉讼体制与破产规范的约束下，执破衔接主要有两种方式，一是当事人主动申请启动执行案件移送破产审查程序；二是经法官告知、释明并征询，只有当事人同意，才能启动执行案件移送破产审查程序。而无论哪种方式，都要以当事人的意志为前提，一旦当事人无意“执行转破产”，后续程序就无法启动，制度设计的目的也随之落空。

至此，难题再次回到破产程序难以启动的环节。究其根源，我国破产法的形成与本土经济发展过程并不协调，破产意识的社会基础薄弱，导致市场经济在脱离计划经济转轨时出现了某种程度的不适应。这种不适应，使得处于市场竞争中的主体没有将破产内化为一种行为习惯加以执行，也与市场经济体制下企业参与竞争的正常现象相去甚远。当事人因自身缺乏激励而怠于提出清算或挽救申请时，必然出现“当破而不破”“应救而不及”的现象。因此，职权主义启动模式之需求，不仅仅体现在僵尸企业清理的清算维度，而且延伸至挽救企业价值，防范社会危机的保障维度。破产启动机制也应当从借助外力而转向求诸自身，以“执破衔接”为线索，从破产启动主体入手，不失时机地确立起法院在破产案件中的主导作用，更符合事物的发展规律。

2. 破产启动职权主义的理论证成

从破产法上职权主义的发展历程可窥知，法院介入破产程序的强度与社会经济发展环境密切相关。一般地，私权主体基于逐利本能与自主决策，可促进市场效率。所以，在契约自由、意思自治等民法精神的影响下，债权人利益的保护始终是破产法实施的重要目标。循此，破产法赋予破产案件的当事人（债权人、债务人等）申请启动破产程序的权利。此时的法院更多扮演着裁判者、见证者的角色。然而，个体理性难以汇集成有效的集体理性，私权行为时常面临破产申请缺位的问题，导致制度失灵。为修正私权自治的负外部性，国家不得不借助公权力予以干预。

历史上，职权主义大规模渗透进破产法正是在自由资本主义向垄断资本主义过渡时期，这也是破产法立法目的发生重大转折的时间。当传统破产法难以有效协调多元主体间的利益关系，无法维护市场秩序、经济发展等抽象的社会整体性利益时，公权力开始介入破产程序，创设出破产程序启动的职权主义模式以及挽救危困企业的重整程序等一系列具有明显公法色彩的破产法律制度。

市场经济的发展与繁荣，离不开创新与突破，更离不开稳定的社会环境与社会秩序。社会秩序的建立与维持，需要将社会控制置于重要位置。以庞德为代表的法社会学派将法律看作是社会控制的首要工具，法律能够对市场经济的发展起到重要的调节作用，保障各方利益特别是维护社会公共利益。从法院本身来看，其系统的、有秩序的职权行为正是国家参与社会治理实践的最具典型性的社会控制方式。例如，民事公益诉讼审理中，法院负有防止公共利益受损的职责。法院不能被动、消极地放任，应当主动干预，主导程序。同理，在破

产程序中，法院作为各方利益的均衡者，理应强化职权应用，将各方利益主体的行为都纳入法律调整的范围，对其中部分主体存在的盲目利己行为进行控制，以构建和维护一个相对稳定的秩序环境。

由此观之，破产领域内职权主义模式得以确认的核心动因在于修正“私权自治”产生的“负外部性”，并调和其与“社会公益”之间的冲突。具体来说，为克服市场失灵对破产程序的不利影响，法院作为法定的司法裁判机关，可通过其职能行使弥补当事人申请模式的结构性缺陷，进而发挥出社会治理的功能。此处，职权主义的引入并不否认当事人意志，而是通过司法权力对私人决策失灵进行必要的纠偏，将企业退出或再生过程中可能产生的超出私人决策范围的社会成本予以内部化，进而实现在更大范围内债权人公平受偿、债务人有序退出与挽救、公共利益维护的多元目标。而这正是“法律作为社会控制工具”在破产法中的具体呈现，也是司法权介入下的意思自治与秩序维护的动态平衡。

法院依职权行为启动破产程序，亦是司法能动主义理论在破产法领域的重要实践。它能够契合我国诉讼模式运行的实际状况，借由法院主动作为实现法律所追求的公平、正义等重要价值，从而修正将司法权简单等同于被动裁判的固有认知。在破产启动方面，法院由依据申请审查、受理破产案件到依据职权探查并宣告启动破产程序的转变，凸显了法院的能动作用，有助于及时发现和清理不具有再生价值的企业，提升市场退出效率。此间，法官的司法能动性主要体现为对案件事实的主动探知与对程序进程的合理把控，而依职权调取证据、查明事实以及主导程序等行为也是职权主义模式的典型特征。这也解释了我国破产领域中的“执破衔接”被冠以“准”破产启动职权主义的原因。

（二）破产启动职权主义的隐忧及其破除

权力天然具有扩张与滥用的本性，这是亘古不变的经验。尽管破产启动职权主义能够得到较为充分的理论证成，具有正当性与合法性，也即法院作为国家公权力机关，通过介入破产程序的方式，平衡多元主体的利益关系，维护社会整体利益是合理且正当的，但究其本质，破产程序作为民事诉讼程序中的特别程序，应当强调程序本身的私法精神。职权主义相关制度构建不能突破私权自治的底线，这也是职权主义提出至今，最为有力的反对观点。观点交锋的过程中传递出对破产启动职权主义的隐忧：依职权启动破产程序的行为是否会侵扰当事人权利的自由行使，以及如何划定职权行为的行使边界？

以“执破衔接”为例，依据2014年发布、2022年修订的《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》第511条—513条规定，

“执转破”机制实现的主要手段是法院对当事人的引导和释明。由于我国法律并未对释明权的范围作出界定，如果法官行使职权的方式和介入案件的程序缺乏相对清晰的边界，不仅会影响到当事人的意思自治和个人权利的行使，也会影响破产机制的运行，徒增制度成本。特别是在府院联动的背景下，法院获取债务人经营、财产信息变得容易，出于维护不特定多数主体利益的目的，如职工的保护，很可能因对债务人发展判断的短视行为导致资源浪费。其间，法官一旦行权不当，很容易与当事人的意思表示背道而驰：法院认为破产是最优选择，而当事人并不认同。甚或法院在一般的民事诉讼程序中，发现债务人具备破产原因便可对相关案件当事人进行释明、引导并依据职权对其进行破产，从而令与该案件相关的其他债权人一同进入破产程序，这有可能对司法审判的中立性构成损害，引发对泛破产化情形的担忧。

事实上，一定的程序模式取决于一定的程序目的。破产启动职权主义模式的目的在于及时开启破产程序，实现宪法所规定的加强经济立法与宏观调控，以及破产法所规定的维护社会主义市场经济体制之国家任务。社会主义市场经济秩序维护是经济建设的条件。破产启动职权主义因市场退出问题而生，其制度安排就不能单纯考虑债权债务关系主体之间的争议，而要着眼于市场优胜劣汰与资源配置之运转，并将发展社会主义市场经济作为终极目的，将能否助推社会主义市场经济高质量发展作为衡量破产启动职权主义规则的标准。基于依职权启动的破产案件所维护权益的公益性，为实现上述目的，作为公共利益代表的国家有必要赋予人民法院一定职权，在程序的推进上发挥主导作用，弥补当事人因客观原因或主观不足导致的程序启动积极性不高、破产原因证明困难、破产财产分配激励不足等现实问题，促使具备破产原因的企业进入破产通道，或重整再生，或清算退出。

长期以来，之所以谈“职权主义”而色变的原因在于对传统职权主义的误解。早期确有国家权力介入破产程序、扰乱司法秩序的个例，若因此过度忌惮职权主义而美化当事人主义，并将法官中立摆在与当事人相对立的位置，未免因噎废食。在模式限度界定过程中，需要认识到，在极端当事人主义与极端职权主义之间存在无数个能够表达二者比重的点位，如苏联的强职权主义模式、大陆法系的诉讼模式、英美法系的当事人诉讼模式，均是介于两个极端之间的点位，也是当事人主义与职权主义两种模式采用不同配比的典型结果。我国破

产法规范所建立的职权主义是尊重并保障当事人所享有的实体处分权与程序选择权，在当事人权利最大化的立场下，以“助推社会主义市场经济高质量发展”为标准，充分探知企业资产债务、涉执涉诉等情况，从而形成对该企业破产与否的综合认识与判断。

循此，破产程序启动职权主义的隐忧，并非无法破除，而是需要在职权主义模式构建过程中始终保持必要的限度。在职权主义模式的实现过程中可引入公法领域的“比例原则”。比例原则的内涵包括适当性原则、必要性原则与均衡性原则。其中，适当性原则主要考察手段与目的的相关性，即破产启动职权主义行权的目的是更大范围的社会公共利益，如防范区域性金融风险、避免环境损害持续发生等。必要性原则主要考察手段，即职权主义的启动手段应当对私权的限制或损害最小。换言之，法院应当在穷尽引导、释明等非强制手段并确保无其他有效途径时方可行使。而法益均衡性则要求手段促成的目的与手段造成的限制成比例。考虑到均衡性原则本身内容含混，为防止公权力滥用，应当在价值层面对权力干预提出更高的要求。即，破产语境下依职权启动的程序，其所实现的公共利益必须明显大于其所牺牲的私人权益。经此，职权主义便可实现从抽象的权力判断转向相对具体的理性裁量。

综上所述，本文所主张的职权主义是要从法官的职权入手，激发法官灵活运用自由裁量权，判断案件在何时、以何种方式进入破产程序，重在对破产案件事实的发现与判断。破产启动职权主义不能限制当事人申请破产的权利，亦不能勉强当事人作出违背主体意思表示的决定，不能以牺牲当事人自由为代价，不能动辄以公共利益作为行权口号。是故，我国破产程序启动职权主义模式的构建尚需在“式”与“术”两个层面进行考量与设计，前者是指与破产程序启动当事人主义模式的关系处理，后者是指具体启动主体及制度设计。

三

破产启动职权主义实现的“式”与“术”

（一）破产程序启动的主辅结合模式

现代破产法的立法目标更倾向于多元主体能够通过破产机制实现利益平衡，实现市场主体有序退出，所以一味要求法官被动受理案件并非明智之选。特别是面对当前司法实践中出现的大量执行积案以及僵尸案件的问题，严守当事人主义，将所有包括提出申请和举证等诉讼风险与诉讼成本交由当事人负担

时，法官应当如何行使职权，关乎不特定多数人的利益以及市场秩序的有序运行。所以，法院可以将更多未申请单独执行程序的债权人纳入破产程序，不必执着于个别执行案件的处理，而是对破产案件作出相对合理与全面的判断。

就我国而言，完全可以在“执行转破产”司法实践取得较为丰富经验的基础上，将破产程序中的权利重心由当事人向公权力机关倾斜，以弥补当事人主义模式存在的缺陷，构建起适度的破产启动职权主义模式。其中，“适度”是指要求当事人在破产案件中发挥应有作用的同时，鼓励法院承担起当事人主义模式下的程序推进与监督的职能，并在破产申请的审查过程中主动调查、论证破产的可行性，以满足破产审判的现实需要。职权主义介入破产程序的行为，不应当改变当事人在原有诉讼程序中的基础性地位，而是在某些方面以职权行为对当事人主义予以补强。换言之，在自愿破产与私权启动仍为当前世界范围内破产程序启动主流模式的背景之下，我们所倡导的职权主义始终定位为破产程序启动的辅助模式。

其辅助性体现在以下三个层面。其一，启动顺位层面，当事人破产申请优先，法院职权启动作为补充。法院尊重当事人的破产申请权与程序选择权，仅在当事人无正当理由拒不申请或明显缺位且社会公共利益遭受损失时，方可审慎行使职权。其间，法院须就破产后果履行充分释明义务，引导当事人自主提出申请。其二，启动条件层面，职权启动应限定为社会公共利益遭受损失或面临紧迫威胁，且无法通过行政监管等途径予以救济，避免公共利益的泛化使用。其三，程序控制层面，应当设置听证程序并建立上级法院备案审查机制，通过正当程序约束司法裁量行为，确保职权启动决策的科学性，从而实现职权补强、例外与最后手段的辅助价值。

在破产案件审理过程中，法官应当重视案件审理的社会效果，发挥法官在调查取证和事实认定等方面的主动作用，注意平衡各方当事人的诉讼能力；应当遵循审判权的运作规律和相关法律规定，在程序进行过程中审慎使用职权，防止审判权的滥用。应当认识到，职权主义并非对私权自治的彻底否定，而是在尊重私权基础上的对公权力的理性拓展，旨在实现实质正义、提高程序效率。同时，警惕司法权过度介入当事人活动的专断行为。概言之，我们应该秉持辩证的立场、客观的态度，否定极端职权主义，而不否定司法权的合理作用；既坚持当事人申请主义的主导地位，也允许职权启动在特定情形下发挥辅助功能。

（二）破产启动职权主义的主体厘清

破产司法实践中，能够参与到破产活动中的公权力主体主要包括，人民法院、人民检察院、税务机关及以金融监管机关等为代表的行业管理机关。其中，人民检察院、税务机关及金融监管机关等其他公权力机关依法享有破产申请权，是基于其法定职责与社会公共利益维护之需要，向法院提出程序启动请求的行为，在性质上仍属于申请行为而非启动决策。

世界范围内，承认检察院拥有破产程序启动主体资格的国家主要包括意大利、荷兰、法国。法国法规定除当事人享有破产申请权之外，检察官也依法享有破产申请权。意大利、荷兰等国立法规定，检察长可以依据社会公益理论，对特定的企业提出破产申请。就我国而言，人民检察院是国家法律监督机关。法律监督是检察权的本质特征与要求，司法权与行政权的行使都要接受来自检察机关的监督。特别是，法律赋予检察机关提起公益诉讼的权力，就是对检察机关所代表的社会公共利益的法律确认。所以当破产案件中有涉及犯罪情形的，如混杂有破产诈骗罪、破产贿赂罪等犯罪行为，或破产案件所涉及的人数众多、影响范围广、债权债务数额大且无人提出破产申请时，检察院可以基于维护社会公共利益的需要，申请债务人破产；或涉及国家经济秩序稳定的情形，以及其他检察院认为有必要提出破产申请的案件。此时检察院的身份，不仅是破产申请人，而且是对破产程序进行监督的社会公共利益的代表者。可以说，伴随着检察院职能的创新，赋予检察院破产申请权不仅符合经济发展形势，也能够弥补单一破产申请主体的空缺，成为当事人怠于行使破产申请权时的重要补充。

税务机关依据税收债权提出的破产申请，其行为逻辑在当事人主义的框架之中。税务机关在穷尽税务处罚、税收保全及税收强制执行等措施的前提下，对于欠税较为严重且税务机关无法通过税收征收管理办法予以实现征收的企业，可向人民法院提出破产申请。经过人民法院审查，对符合法定情形的企业予以受理，以“温州国税局申请温州某服饰有限公司破产清算案”为例。法院受理破产案件后，税务机关应当按照破产法规定及时申报税收债权，完成具体债权债务关系的清理，并在破产程序终结后，由破产管理人或相关责任人持法院终结裁定向税务机关核销纳税资质。据此可知，税务机关作为债权人有权提出破产申请，而非有权主导破产程序的开启、中止或终结。并且，税务机关申请企业破产也不必然导致企业清算，对于符合重整、和解条件的企业亦应予以

挽救。与破产程序中税收征收管理机关地位类似的，还有社会保险费用管理机关、劳动保障部门、住房公积金管理部门等，这些公法主体作为破产债权人参与破产活动时，亦应当接受破产法的调整。

现行立法对金融机构破产问题形成了相对规范的体系架构，为金融机构市场退出提供了制度支持。在当事人不宜进行意思自治且延迟处置将引发系统性金融风险时，金融监管机关基于金融活动的特殊性与宏观调控的需要，依法向人民法院提出破产申请，以保护普遍的、经济性的、公共性的利益。在金融机构破产语境下，金融监管机关的监管行为是以启动破产程序为目的的、特殊的公权力行使。至于程序开启与否，由人民法院审查决定。不难得见，尽管金融监管机关申请启动破产程序，具有正当性与可行性，但其所行使的权力亦在“破产申请权”之列，也即破产申请主体多元化的具体表现，与法院职权启动行为存在本质区别。

综上所述，人民检察院、税务机关、金融监管机关等公权力主体参与破产活动的正当性源于社会公共利益的维护、经济秩序的稳定以及系统性风险的防范。其参与破产活动的行为逻辑体现了破产法在尊重市场自治基础上，有限公权介入弥补私权启动不足的法律效果，是对现行法中破产申请适格主体范畴予以拓宽的实践。需要明确的是，对申请进行审查并作出是否受理的裁定，进而正式开启破产程序的权力专属于人民法院。这反映出破产程序的启动不仅涉及私权处分，更是一项关乎债权人公平受偿、债务人市场主体资格存续乃至社会经济秩序稳定的司法裁判行为。司法权的终局性与权威性，决定了人民法院在破产程序启动中居于核心地位，也是破产启动职权主义的应然主体。因而，本文所探讨的“破产启动职权主义”，特指人民法院在符合法定条件时，依职权直接开启破产程序的司法行为。

（三）破产启动职权主义实现的若干技术问题

1. 职权主义的适用情形

将当前我国人民法院审判实践中破产程序启动的情形予以归纳，大致可以分为以下三种情形：第一种，秉承破产启动当事人主义，对于一般的破产案件，人民法院在法定期限内对当事人提出的破产申请进行形式审查与实质审查，作出是否受理的裁定。对于符合法定条件的，予以受理，不符合法定条件的或者申请理由不成立的，作出裁定驳回破产申请。第二种，对司法实践中涉及其他民商事纠纷的案件所采用的“诉破结合”方式。当出现针对同一企业法

人为被告、同时为数起诉讼或者同一时间段连续遭受诉讼的现象时，法院可以根据案件审理情形运用职权调取相关证据并进行判断，当被告确有破产迹象时，可对利害关系人所享有的破产申请权予以告知、说明，引导其申请该被告破产。第三种是“执破衔接”的案件，执行法院在执行阶段穷尽一切必要手段后确认被执行人无财产可供执行的，若经过宽限期后确认具有相当大可能性无法再恢复执行的案件，人民法院依据职权在对申请执行人或被执行人进行充分解释、说明的基础上，引导其申请破产。可以发现，除第一种情形是当事人申请启动之外，均需要法院告知、释明与引导。而法院的引导与释明是在行使诉讼指挥权，程序启动仍需以当事人（申请执行人或被执行人）的申请或同意为前提。

就人民法院而言，我国《企业破产法》引入破产程序启动职权辅助主义，应当考虑改革的“路径依赖”问题。借由破产法修法之际，应当增加规定在案件执行不能的情况下或在民商事诉讼程序进行中发现破产迹象时，法院可以告知债权人、债务人及其他利害关系人自行申请破产，也可以依职权启动执行案件以及将正在进行的诉讼案件移送破产审查程序。详言之：“执破衔接”的案件，在符合法定条件的前提下，对于执行过程中发现执行不能，即债务人不足以清偿所有债务并具备破产条件的，可以由执行庭作出决议，移送进行破产立案，同时原执行案件中中止执行。对于“诉破结合”的案件，在法院审理多起以同一企业为被告的民商事诉讼的过程中，如发现该企业存在破产迹象，可由审理法院予以引导或释明，促推案件移送破产审查。上述权力的行使并非越位，而是对诉讼当事人、利益相关人等因信息不对称或对破产认识不到位而出现的“申请缺位”的必要干预。此时，人民法院所发挥的功能已然不是纯粹的个案裁判，而是一揽子纠纷化解的社会治理。

2. 职权主义的适用条件

承前所述，破产程序启动过程中人民法院的职权行为，本质是公权力对市场机制与当事人自治的修正。权力行使的正当性来源于其所维护的社会公共利益。是故，立法应当设定严格的实体条件与程序机制对法院职权行为予以约束。

其一，实体条件方面。在涉破产的案件中，法院应当重视案件审理的社会效果，充分发挥法官在调查取证和事实认定等方面的主动作用，注意平衡各方当事人的诉讼能力。首先，适用前提为当事人申请缺位。法院在职权启动程序

之前，应当先行求证适格主体是否提出破产申请。已有债权人、债务人或其他利害关系人依法提出申请的，无需依据职权启动程序。而在穷尽征询、释明、引导等非强制手段后，确无适格主体或当事人无正当理由拒不申请时，方可依据职权启动程序。

其次，职权启动的关键在于，社会公共利益是否遭受重大损害或面临紧迫威胁。在当事人提出的实体请求不足以保护公共利益或当事人对实体权益的处分有损公共利益时，法院可依据职权超出或替换当事人确定的诉讼标的或诉讼请求进行审理与裁判。若债务人的存续状态已经或即将导致社会公共利益受到重大、持续的损害，特别是涉及公共事业供给、区域金融稳定、生态环境保护等影响较大的企业，很有可能因公共用品供给不到位、区域性金融风险、环境治理落空等诱发一系列社会问题，法院应当依据职权介入。

此外，建议最高人民法院通过发布指导案例、新增入库案例等方式，对破产案件中可能导致的“社会公共利益受重大损害”的具体情形予以细化，以增强职权行使的可操作性与裁判统一性。其中，可明确几类典型情况：针对公共服务中断类，即承担供水、供电、供气、公共交通等基本公共服务的企业，因持续停止服务影响范围覆盖该服务区域用户基本生活，且客观上无其他企业能够及时替代供给。针对金融风险外溢类，即金融机构出现严重流动性风险，资产负债缺口持续扩大，已引发区域性挤兑或关联企业债务违约，且金融监管部门已出具书面风险提示或处置建议。针对持续性环境损害类，即高污染企业未取得环评许可或长期超标排放，已造成土壤、水体等重大污染，经环保部门责令整改后仍未有效遏制，损害状态持续或呈现扩大趋势。针对群体性事件关联类，即企业因拖欠劳动报酬、非法集资、销售伪劣产品等行为，已引发大规模群体性上访、诉讼或社会舆情，影响社会稳定，且通过个别执行程序无法实现债权平等清偿等。

最后，为确保权力的行使在必要且合理的范围之内，应当严格落实比例原则的方法论，即职权启动行为当有助于实现社会公共利益维护的目的；当采取对当事人权益影响最小的方式进行；其所实现的公共利益明显大于其所牺牲的私人权益。在具体案件的裁断中，将依据比例原则形成的审查意见载入裁判文书，令职权行为具备可监督性。

其二，程序机制方面。应当遵循审判权的运作规律和相关法律规定，审慎使用职权。在程序启动前，（1）法院应当通过听证、征询或公示催告等方式，

向已知或潜在的债权人、债务人及其利益相关人督促、核实其是否申请破产程序，并将不予申请破产的理由记录在案。经合理期限并穷尽上述方式后，方可认定“申请缺位”。（2）建立职权启动的事前报备制度，防止滥用职权启动程序。对于拟依职权启动破产程序的，受理法院应当详细记录基本案情、审查意见、拟启动方案及法律依据，形成书面报告报送上一级人民法院备案。上级法院认为启动条件不充分的，可以提出指导意见；必要时，上级法院可提级审理。（3）组织听证程序，对于涉及公共服务中断、金融风险外溢、持续性环境损害、群体性事件关联等重大公共利益情形的，法院应当组织听证程序。听证由合议庭主持，通知已知债权人、债务人、相关主管部门、行业专家等参加。法院应当出示所调取的证据材料（专业报告、第三方评估意见、审计报告、舆情监测资料等），说明破产原因、申请缺位的事实以及不启动程序可能造成的社会公共利益损失。在确保事实清楚、依据充分、程序正当的基础上启动破产程序。

程序启动过程中，考虑到职权启动的重大性与严肃性，可将权力交由审判委员会。审判委员会应当就破产原因是否成立、公共利益受损是否达到重大程度、是否存在替代救济途径、比例原则运用是否得当等核心问题进行充分审议，并形成书面决议，以集体智慧克服个人裁量过程中的主观恣意。同时，裁定文书中应当载明如下内容：当事人申请缺位的具体事实，债务人具备破产原因的认定依据，社会公共利益受到重大损害或面临紧迫威胁的具体情形，比例原则的审查意见（适当性、必要性、均衡性），以及听证程序中各方意见的采纳与回应情况等。

此外，法院依据职权启动破产程序的裁定属于程序性裁定，裁定一经作出，即产生破产程序启动的法律效果，涉及债务人财产的保全、管理人指定、债权申报通知等一系列程序、事项安排。为保障利害关系人的破产权利，同时兼顾破产程序的效率要求，应当赋予利害关系人对该裁定申请复议的救济权利。具言之，债务人、债权人及其他利害关系人（对债务人财产享有担保物权或取回权的利害关系人）认为职权启动裁定损害其合法权益的，可依法提出复议申请。可参考《全国法院破产审判工作会议纪要》第34条关于利害关系人复议申请的规定，自裁定宣布之日或者收到通知之日起15日内向作出裁定的上一级人民法院申请复议。复议期间不停止原裁定的执行。

综上所述，在“执破衔接”“诉破结合”等具体情形下，人民法院依职权探查事实、启动破产程序，既是对市场失灵与当事人申请缺位的必要回应，也是司法能动理念在破产领域的生动实践。为确保职权行使的正当性与适度性，实体层面应当设定适用前提、公共利益标准与比例原则约束；程序层面当设置启动前的听证与报备、启动中的集体决策与充分说理、启动后的异议救济等规则。如此一来，既实现了对当事人程序选择权的尊重与保障，又实现了司法的适度干预，形成对当事人主义模式的补强，从而有效破解破产程序启动难、执行转破产不畅等现实困境，为市场主体有序退出与危困企业及时挽救提供更为完善的法治保障。

四

结语

市场化大生产牵引着企业的市场活动，处于退出状态的企业资源配置必须依靠破产法来解决。但我国破产法距离所追求的市场经济、法治经济的目标仍然存在一定差距。从某种程度上讲，我们在努力摆脱旧体制的阴影，却依然徘徊于制度发展的周身，乃至而今的破产法制度建设始终面临考验，一个突出表现是破产程序如何能够最大效率地启动并运行。在明确破产法的公权介入与私权自治双重属性相互交织的前提下，吸收职权主义的合理内核，构建以当事人申请启动为主、职权启动为辅的破产启动机制，对于完善我国破产法治将大有裨益。