

广东省高级人民法院

粤高法〔2020〕1号

广东省高级人民法院 关于印发《广东省高级人民法院 关于优先债权执行法院与首先查封保全 法院协调处分查封财产的工作指引》的通知

全省各级人民法院：

现将《关于优先债权执行法院与首先查封保全法院协调处分查封财产的工作指引》及起草说明印发给你们，请认真抓好贯彻落实。执行中遇到的问题，请及时层报省法院执行局执行一处。

特此通知。



广东省高级人民法院

关于优先债权执行法院与首先查封保全法院 协调处分查封财产的工作指引

一、为建立解决执行难的长效机制，完善优先债权执行法院（以下简称执行法院）与首先查封保全法院（以下简称保全法院）之间执行争议协调程序，根据最高人民法院《关于首先查封法院与优先债权执行法院处分查封财产有关问题的批复》（法释〔2016〕6号，以下简称《批复》），制定本工作指引。

二、保全法院首先查封财产后，自查封之日起已超过60日尚未发布拍卖公告或者进入变卖程序的，应根据执行法院的商请，将保全查封的财产移交执行法院处置。但下列情形除外：

（一）保全法院已受理就查封财产提出的案外人执行异议，且该异议或相应的异议诉讼尚未审结；

（二）保全案件的债权性质优先于执行债权或与执行债权为同一受偿顺序的债权；

（三）执行债权的优先权仅及于保全查封财产的其中部分，且与其他部分因客观事实或法律规定不能分别处置；

（四）其他不应移送执行的情形。

保全法院不得以保全申请人不同意或不利于本案处置为理由，不向执行法院移送保全查封的财产。

三、保全法院收到商请移送执行的材料后，应当确定相应的办理部门尽快办理：与保全关联的诉讼案件已经立案执行的，由执行部门办理；尚未立案执行的，由审理诉讼案件的审判部门或者作出保全裁定的部门负责办理，并告知执行法院。审判部门办理时认为确有必要的，可以征求执行部门的意见。

四、保全法院应在收到执行法院的商请移送执行材料后，按照《批复》规定的十五日时限内函复执行法院。不同意移送执行的，应在复函中提出具体依据、说明原因。

五、保全法院不同意移送或者在期限内未函复的，执行法院逐级报请上一级法院协调；未能协商一致的，直至报请共同的上级法院协调。

六、上级法院协调时，由执行部门办理，可以通知保全法院的审判部门、执行部门并邀请本法院相关审判部门的有关人员共同参加协调。

七、保全法院与执行法院经协调形成一致处理意见的，由组织协调的共同上级法院作出案件协调会议纪要。不能形成一致意见的，共同的上级法院应当依照《批复》第四条的规定，作出协调决定书。

八、保全法院与执行法院应当严格执行协调会议纪要或协调决定书，对于执行不力的依照有关规定追究相应责任。

九、保全法院为执行法院的上级法院，不适用《批复》第二条、第三条规定的函商程序，应遵照上下级法院通常的工作行文规则处理。查封财产是否移送执行，以上级法院的意见为准，无需报请共同的上级法院协调。但保全法院的审判部门认为不移送执行的，应先征求本法院执行部门意见。

十、保全法院与执行法院为同一法院的，由执行部门直接函请作出保全裁定的审判部门移送执行，意见不能一致的，报请相关院领导，必要时提交本法院的审判委员会讨论决定。

十一、外省法院与我省法院就保全查封财产发生争议的，由我省法院依据《批复》的规定逐级商请后，层报至省法院执行局协调。

十二、保全法院首先查封超过一年未对被保全财产进行处分的，在先轮候查封的执行法院可以依据《最高人民法院关于办理财产保全案件若干问题的规定》第二十一条的规定，商请保全法院移送执行。商请的程序参照本指引。

十三、本指引自印发之日起施行。

关于《关于优先债权执行法院与首先查封保全法院协调处分查封财产的工作指引》 起草说明

《关于优先债权执行法院与首先查封保全法院协调处分查封财产的工作指引》（下称《指引》）由省法院执行局起草，征求了省法院审管办、立案庭、相关民事审判庭等部门意见。现将起草的情况简要说明如下。

一、起草的原因

1999年7月《最高人民法院关于人民法院执行若干问题的规定》第91条规定：“对参与被执行人财产的分配，应当由首先查封、扣押或冻结的法院主持进行。首先查封、扣押、冻结的法院所采取的执行措施如系为执行财产保全裁定，具体分配应在该院案件审理终结后进行。”这一司法解释明确由首封法院对查封财产进行处置分配。该规则符合司法查封制度的基本原理，有利于调动债权人的积极性，及时发现、控制债务人的财产，保障生效法律文书确定的债权在执行程序中得以实现。

但是在司法实践中，当查封财产存在清偿顺序在先的担保物权以及其他优先权保障的债权（下称优先债权）时，如果首

先查封法院过分迟延处置财产，不仅优先债权人的合法权益无法及时实现，同时因优先债权的迟延履行利息不断增加，加重了债务人的债务负担，其他债权人可分配的债权利益也将因此不断减损。为此，最高人民法院发布了《关于首先查封法院与优先债权执行法院处分查封财产有关问题的批复》（法释〔2016〕6号，下称《批复》），从2016年4月14日起施行。首先查封之日起超过六十日，首先查封法院未就该查封财产发布拍卖公告或进入变卖程序的，应移送优先债权的执行法院执行。

由于《批复》仅四条，规定的相对较为原则，实施中存在一些争议。特别是首封为保全案件的，有的法院审判部门不按照司法解释的规定处理优先债权执行法院的商请移送，导致执行案件无法执结，债权人反映强烈，“首封移送难、协调难”的问题比较突出。我省有的地方法院出台规范性文件在当地实施解决移送难的问题。如深圳市中级人民法院2019年3月26日制订了《关于我市法院间首先查封案件与优先债权执行案件处分查封财产有关问题的意见（试行）》。全省各地法院以多种方式报请我院出台规定予以相应规范。

二、《指引》的原则

《指引》主要体现以下三个方面原则：

一是坚持移送执行的原则，即符合司法解释规定的情形，首封法院均应移送优先债权执行法院执行。根据最高人民法院《批复》第一条规定同时满足四个条件，一是优先债权为生效法律文书所确认，二是优先债权在其他法院进入了执行程序，三是自首先查封之日起已经超过了60日，四是首先查封法院尚未就该查封财产发布拍卖公告或者进入变卖程序。符合上述条件的，首先查封的保全法院应按照司法解释的规定，根据优先债权执行法院的商请，将保全查封的财产移送执行程序处置。

二是坚持主体责任的原则，即由作出保全裁定的部门负责处理移送执行事宜。根据分权原则，在保全程序中一般是由立案庭或审判庭作出财产保全裁定，交由执行局具体实施查封、扣押、冻结的保全措施。在商请移送的过程中，有的保全法院审判部门与执行部门互相推诿，导致主体责任不明。我们认为，是否移送保全查封的财产，与案件审理密切相关，应由作出保全裁定的审判部门负责处理；但拟不移送执行时，可先征求执行部门的意见。

三是坚持补充细化的原则，即补充细化司法解释的规定。司法解释已有的规定，《指引》中不再作重复，体现与司法解释层次上的差异化。例如《批复》对移送执行的条件已作了明确

规定,《指引》不再作具体的规定;《批复》对不移送的情形未明确,《指引》采取列举的方式作了相应的规定。

三、主要的内容

《指引》送审稿共十三条,主要的核心内容有:

一是规定了移送执行的例外情形。第二条第一款具体列举了三种常见的情形,包括案外人执行异议或相关诉讼尚未审结、执行债权并非优先于保全债权、执行债权优先未及于全部查封财产且不可分。该款的兜底情形即其他不应移送执行,主要考虑执行案件情况非常复杂,难以全部罗列穷尽,且有上级法院协调时可以相应审查。第二条第二款明确不得以保全申请人不同意而不移送,或者简单地提出不利于本案处置而不移送执行,主要考虑司法解释并未规定以此作为条件,但是实践中又属于拒绝移送执行的常见情形。

二是规定了保全法院的主办部门。实践中突出的问题是在接到优先法院的商请移送函后,保全法院由哪个部门主办存在争议。《指引》第三条规定了执行立案前由作出保全裁定的审判部门办理,执行立案后由执行部门办理。有意见提出,执行部门负责保全实施,应由执行部门处理保全是否移送执行。经研究认为,执行部门虽然根据保全裁定实施具体的保全行为,但保全债权与执行债权孰先孰后等问题往往涉及实体判断,与案

件审理密切相关；并且依《批复》的规定，移送保全时需告知当事人，由审判庭办理亦更为便捷高效。

三是规定了征求执行部门意见的特别程序。《指引》第三条、第九条规定，审判部门不同意移送的，先征求本法院执行部门的意见。作出这一规定的主要考虑是，《批复》是以移送执行为原则的，征询执行部门的意见，能够促使审判部门更加慎重地作出不移送执行的决定，更好地落实《指引》。有意见提出，如果审判部门与执行部门意见不一致应如何处理？经研究认为，执行部门向主办部门提供的是参考意见，复函是审判部门确定的最终意见。还有意见提出，移送执行后应由首封法院确定预留金额，在移送时作出裁定并通知执行法院协助执行，预留债权金额应扣划至首封法院保管。经研究认为，《批复》第三条规定：“优先债权执行法院对移送的财产变价后，应当按照法律规定的清偿顺序分配，并将相关情况告知首先查封法院。首先查封债权尚未经生效法律确认的，应当按照首先查封债权的清偿顺位，预留相应份额。”由此可见，移送财产变价后，首封债权的分配顺序、分配或预留的具体金额均应由优先债权执行法院确定。保全申请人对执行法院处置查封财产有异议的，可向执行法院行使相应的执行救济权利。

四是规定了争议协调的具体程序。《指引》第四至八条对协

调的启动、流程、主办、结果、落实作了具体的规定。其中第六条规定，执行协调由执行部门办理，可以通知保全法院的审判和执行部门共同参加。从实务来看，上级法院执行部门在协调处理此类争议时，有的没有通知下级法院审判部门参加，有的下级法院审判部门未按通知参加协调，主要是存在业务对口指导的认识障碍。对于函复时限有意见提出，考虑审批流程及征询意见等因素，函复时限两个月较为合理。经研究认为，《批复》第二条第二款确定了十五日的限期，不宜在《指引》中突破。如确有客观因素无法在时限内函复是否移送执行，亦应在限期内向执行法院先行函告进展，并尽快函复结果。

五是规定了争议协调的例外。《指引》第九、十条分别规定了上下级法院、本法院之间出现的保全与执行争议时如何处理的问题。参照最高人民法院刘贵祥、赵晋山、葛洪涛所著的《〈关于首先查封法院与优先债权执行法院处分查封财产的批复〉的理解与适用》，上、下级法院不适用争议协调，下级法院为执行法院，可请示上级法院移送执行，是否移送以上级法院意见为准；上级法院为执行法院的，可指令下级法院移送。同一法院的保全与执行争议，亦可直接在本法院内协调解决，必要时由本法院的审判委员会讨论决定。

六是规定了普通债权执行法院商请移送的参照。《最高人民

《最高人民法院关于办理财产保全案件若干问题的规定》第二十一条规定，保全法院首先查封超过一年未对被保全财产进行处分的，在先轮候查封的执行法院可以商请保全法院移送执行。这一司法解释首次规定了普通债权的执行法院在符合一定条件时，也可商请首先查封的法院移送执行。《指引》第十三条明确了这一商请程序参照本指引。

