



漢坤律師事務所

汉坤法律评述



融贯中西·务实创新

2016年4月15日

争议解决

最高法院统一执行案件中优先处置权与优先受偿权冲突的处理规则

争议解决组

最高人民法院于2016年4月12日发布了《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》，并于2016年4月14日正式实施。尽管该批复是针对福建省高级人民法院的请示所作出，但其经过最高人民法院审判委员会讨论通过，是具有普遍约束力的司法解释。这一司法解释的出台在全国范围内统一了在特定情况下突破首封法院优先处置权的规则，解决了各地司法性文件不一致和难以衔接的问题，有助于解决“执行难”的问题。

一、 出台背景

根据最高人民法院1998年发布的《人民法院执行工作若干问题的规定(试行)》(下称“《**执行规定**》”)第91条规定，对债务人财产首先采取查封措施的法院对该财产取得优先处置权。在此情况下，如果该财产上面已经设定了担保物权，担保物权人依法对该财产处置所得享有优先受偿权。因此，在设有担保物权的财产被普通债权人首先查封的情况下，如若首封普通债权人预见到标的财产拍卖所得只能满足(甚至不足以满足)担保债权的情况下，其往往没有动力推进标的资产的拍卖，但又不愿意放弃首封的法律地位。

在此情况下，若首封债权人怠于推进标的财产的评估、拍卖工作，则担保权人对标的资产的优先受偿权将无从实现。由此，我国多年的执行实践中形成了一种有权处置标的物的债权人没动力处置、有动力处置标的物的债权人无权处置，进而导致债务人在这一矛盾中对标的物继续占有、使用、收益，债权人却相互成为对方实现债权羁绊的现象。

近年来，各地法院逐渐意识到首封法院优先处置原则的局限性和对优先债权制度这一实体法制度的不利影响，纷纷以地方性司法文件的方式对首封法院优先处置权进行了一定程度的突破，根据突破程度大小，我们将各地实践作法归纳如下：

地区	规范性文件	概述
福建省高级人民法院	关于依法规范金融案件审理和执行的若干意见（试行）第25条（2014年10月29日）	取消首封法院优先处置权，首封法院在收到优先受偿权执行法院的移交通知后10个工作日内，将标的物移交其负责拍卖和主持分配。
上海市高级人民法院	关于在先查封法院与优先受偿债权执行法院处分查封财产有关问题的解答（2014年10月29日）	原则上由已经进入终局执行且享有在先优先受偿权的债权的执行法院负责查封财产的处分，但首封法院已进入财产变现程序且清偿优先债权及执行费用后有剩余的除外。
江苏省高级人民法院	1. 关于执行工作若干疑难问题的解答（2014年5月27日） 2. 关于首查封普通债权法院与轮候查封优先债权执行法院之间处分查封房地产等相关问题的解答（2015年11月24日）	1. 2014年文件以首封法院优先处置为原则，以优先债权执行法院处置为例外，例外情况仅限于首封法院怠于处置（即在执行查封生效后1个月内无正当理由未启动处置程序）的唯一情况； 2. 2015年文件确立了与上海类似的原则，由已经进入执行程序且享有优先债权的在先轮候执行法院负责查封房屋的处分，但首封法院已启动评估或拍卖程序且在扣除执行费用、优先债权后有剩余分配变价款的除外。
浙江省高级人民法院	关于多个债权人对同一被执行人申请执行和执行异议处理中若干疑难问题的解答（2012年4月20日）	规定优先债权执行法院享有优先处置权的情形：（1）查封物价值小于或者等于担保债权范围的；（2）首封法院怠于处分查封物的；（3）首封案件当事人以以执行和解等为由要求暂不处分财产的。
广东省高级人民法院	对12个执行案件适用法律适用疑难问题提出的统一解答意见（2016年3月3日）	以首封法院优先处置为原则，但首封法院尚未进入执行程序，或首封法院案件依法暂缓执行或进入执行程序之日起二个月内没有启动处置程序的，应由优先受偿权执行法院处分查封财产。
山东省高级人民法院	关于处理在先查封法院与优先受偿债权执行法院处分查封财产执行争议若干问题的规定（2015年10月26日）	以首封法院优先处置为原则，但优先受偿权执行法院在四种情况下可突破首封优先权：（1）优先债权进入执行程序而首封债权尚未进入执行程序；（2）均进入执行程序但首封案件申请人拒不配合处置；（3）均进入执行程序但首封案件当事人达成执行和解尚未过履行期；（4）均进入执行程序但首封案件被暂缓执行或终止执行的。
北京市高级人民法院	北京市法院执行案件办理流程与执行公开指南（2014年4月18日）	以首封法院优先处置为原则，市内法院之间亦可协商由非首封的法院主持进行。

通过以上各地的司法性文件，可见在特定情况下限制首封法院的优先处置权已经逐渐成为各地法院的共识和趋势。但上述文件的相继出台并未在全国范围解决首封与优先权在执行程序中的矛盾，特别是在遇到跨省执行时，各地区的执法不统一、标准不统一、高位阶规范性文件缺失等问题的存在直接导致已逐渐形成的良性机制无法全面推行。此次最高院司法解释的出台是及时回应司法实践的需求，在总结各地的经验基础上并将其上升为统一规则，以在全国范围内解决这一普遍性问题。

二、主要内容

本次司法解释共包括四个条文，主要内容如下：

第一条是本次司法解释最核心的实体性规则，在明确由首封法院负责处分查封财产的原则下设定了优先债权执行法院可请求将查封财产移送执行的四大条件，这四大条件需同时满足：（1）优先债权为生效法律文书所确认；（2）优先债权执行法院进入了执行程序；（3）自首先查封之日起已经超过了 60 日；（4）首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。

第二条规定移送执行的程序性规则，以保证第一条实体性规则的实现。移送过程首先由优先债权执行法院出具《商请移送执行函》，首封法院在收到该函之日起 15 日内出具《移送执行函》，将查封财产移送优先债权执行法院执行，并告知当事人。

第三条规定了优先债权执行法院对查封财产的处分和分配。优先债权执行法院可持《移送执行函》办理处分或继续查封的手续，实现与协助登记机关的程序衔接，在财产变价以后则按法律规定的清偿顺序分配。最高人民法院执行局负责人在就该司法解释答记者问中对如何理解“按法律规定的清偿顺序分配”做了进一步的解读：“财产上存在的各个债权，无论是优先债权还是普通债权，都应该予以清偿”；“‘分配’是在广义上使用的，并非狭义的‘参与分配’概念，也涵盖多个债权人对于同一债务人申请执行而不符合参与分配条件的情形”。

第四条规定了首封法院与优先债权执行法院发生争议时的协调解决程序和判断原则。发生争议时应逐级报请双方共同的上级法院来协调，上级法院将综合考虑“首先查封债权所处的诉讼阶段”、“查封财产的种类及所在地”、“各债权数额与首先查封财产价值之间的关系”等具体情况来指定执行法院。

三、简要评述

本次司法解释是在总结各地执行实践之基础上出台的，将各地成熟有益的经验上升为统一规则，具有如下有效推进执行难问题的亮点：

1. 注重执行效率，保障优先债权制度的实现。

本次司法解释中的首先查封并未区分是保全程序还是执行程序中的查封，也就是说，无论是在保全还是执行阶段，只要首先查封之日起 60 日内未处置财产的则构成移送执行的前提条

件之一。而此前有部分地方性法院将“怠于执行”界定为执行查封生效之日起1个月内未处置财产的，这客观上可能造成优先债权执行法院还需等待首封法院审结案件和进入执行程序后判断其是否构成怠于执行。

2. 细化概念和程序，增强可操作性。

本次司法解释对于首封法院移送执行的条件之一明确为“首封法院尚未就该查封财产发布拍卖公告或进入变卖程序”这样一个时间节点，而未采用此前部分地方性司法文件中的“变价程序”或“处置程序”。这一考虑的初衷主要在于，“变价程序”或“处置程序”的含义较为宽泛，容易引起理解上的歧义，并在实践中容易造成首封案件当事人以资产评估或履行其他前期程序为由故意拖延拍卖程序的推进的现象。

3. 为跨省级行政区域移送执行提供衔接规则，有助于在全国范围内推进执行。

此前，地方性司法文件中主要适用于省级行政区域范围内，由各省高级人民法院协调省内的移送执行问题。一旦执行标的物的首封法院和优先债权执行法院跨省级行政辖区时，如何进行衔接缺乏统一规则，发生争议时也没有明确的解决方案，导致优先债权执行法院难以实现跨区域处分首封法院控制的执行标的。此次司法解释的出台无疑为优先债权执行法院跨省执行被查封的资产提供了明确的规则指引。如发生争议的，则可以通过逐级上报并由最高院作出指定执行决定的方式解决法院之间的矛盾，避免执行程序陷入僵局。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请发送邮件至 dispute.list@hankunlaw.com。