

首封与轮候查封的处置权归属

查封顺位与处置主体的确定

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 同一被执行人的同一财产, 往往被多家法院轮番查封。最先查封的法院为首封法院, 其后依次为轮候查封法院。财产如何处置、由谁处置、变价款如何分配, 直接关系到各债权人的受偿, 是执行实务中最易引发争议的问题之一。现行规则以首封法院处置为原则, 以移送处置为例外, 但这一安排在实践中遭遇了严重的挑战。其一, 首封法院可能因案件标的小、处置成本高而怠于处置, 形成僵局, 轮候查封的债权人无从推进; 其二, 处置权的归属与优先受偿的顺序被混淆, 有的法院认为首封即优先, 有的法院认为首封仅取得处置权, 优先受偿仍依担保物权与法定优先权的顺序; 其三, 参与分配与顺位清偿的规则不清, 被执行人为企业时不得参与分配, 普通债权按查封先后受偿, 这一规则与破产程序的公平清偿形成张力; 其四, 执行转破产的衔接不畅, 本应通过破产程序统一清偿的案件, 因转入门槛高、周期长而滞留在执行程序。本文主张: 查封的性质是保全性的处分限制, 其效力在于禁止债务人处分, 不在于创设优先权; 首封法院取得的是处置的启动权, 而非优先受偿权; 处置权的归属应当以效率为原则, 建立首封法院限期处置、逾期移送的机制; 变价款的分配, 有担保物权与法定优先权的依其顺序, 普通债权在企业被执行人场合按查封先后受偿, 在公民或者其他组织被执行人场合按比例受偿; 执行转破产应当简化门槛、强化释明, 使符合条件的企业被执行人及时转入破产程序。

关键词: 首封; 轮候查封; 处置权; 参与分配; 执行转破产

中图分类号: D925.1 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2024)06-0050-12

Jurisdiction over Disposal in First and Queued Seizures

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: The same asset of the same debtor is often seized in turn by several courts. The court that seizes first holds the first seizure, those that follow hold queued seizures. How the asset is disposed of, by which court, and how the proceeds are distributed directly determine the recovery of each creditor, and these questions are among the most contentious in enforcement practice. Current rules adopt disposal by the first-seizing court as the principle and transfer of disposal as the exception, yet this arrangement faces serious challenges. First, a first-seizing court may delay disposal because its own claim is small and the cost of disposal high, creating a deadlock that queued creditors cannot break. Second, the court with power to dispose is confused with the court entitled to priority: some hold that first seizure confers priority, others that it confers only the power to initiate disposal while priority follows security interests and statutory preferences. Third, the rules on distribution are unclear: where the debtor is an enterprise, creditors may not participate in distribution and ordinary claims rank by order of seizure, which sits uneasily with the equal treatment of insolvency. Fourth, the transition from enforcement to insolvency is obstructed by a high threshold and long duration. This article argues that seizure is a preservative restriction on disposal which prohibits alienation but creates no priority; that the first-seizing court acquires the power to initiate disposal, not a preferential right; that allocation of the power to dispose should follow efficiency, with a mechanism requiring disposal within a time limit and transfer upon default; that proceeds are distributed according to security interests and statutory preferences, ordinary claims ranking by order of seizure against enterprise debtors and pro rata against natural persons and other organisations; and that the transition to insolvency should lower its threshold and be reinforced by judicial explanation.

Key words: first seizure; queued seizure; power to dispose; distribution; transition to insolvency

说明: (本文为作者个人研究观点, 不代表所在单位意见)

作者简介: 赵跃, 安徽国运律师事务所执业律师, 主要研究民事执行与执行裁决。

一、问题的提出

执行难，很大程度上难在财产的处置与分配。被执行人的财产有限，债权人却可能有数十家。谁先查封，谁后查封，财产由谁处置，价款如何分配，每一步都牵动着债权人的切身利益。实践中，同一套房产被五六个法院轮番查封的情形并不罕见，各法院之间为处置权争执不下，财产长期闲置，债权人望眼欲穿。

现行规则的基本框架，是首封法院处置。最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定，以及关于首封与轮候查封的相关批复，确立了这一原则：对已被人民法院查封、扣押、冻结的财产，其他人民法院可以进行轮候查封、扣押、冻结；查封、扣押、冻结解除的，登记在先的轮候查封、扣押、冻结即自动生效。处置权原则上由首封法院行使，首封法院在具备处置条件时应当及时处置。

这一安排的初衷，是避免多家法院重复处置、相互推诿。由首封法院统一处置，可以集中资源、提高效率、避免冲突。但实践的效果并不理想。首封法院可能因案件标的小、处置成本高、案多人少而怠于处置；轮候查封的法院虽有意愿，却因无处置权而无从推进；申请执行人之间相互投诉、信访，执行程序陷入僵局。

更深层的问题，是处置权与优先受偿权的混淆。有的法院认为，首封即意味着优先，首封债权人应当优先受偿；有的法院认为，首封仅取得处置权，优先受偿仍应依担保物权与法定优先权的顺序。两种理解，导致分配方案的截然不同，当事人不服，异议、复议、诉讼层层展开。

参与分配的规则，也增加了复杂性。被执行人为公民或者其他组织，财产不足清偿全部债务的，其他债权人可以申请参与分配，按比例受偿；被执行人为企业法人，财产不足清偿全部债务的，不适用参与分配，普通债权按查封的先后受偿，或者转入破产程序。两套规则并存，界限模糊，实务中适用混乱。

执行转破产的衔接，同样不畅。企业被执行人符合破产条件的，本应转入破产程序，实现公平清偿；但实践中，转入的比例极低。原因有三：申请执行人不愿申请，因为破产程序的周期长、受偿率低；被执行人不愿申请，因为破产意味着注销；法院不愿移送，因为程序繁琐、考核压力大。结果是，本应破产的企业滞留在执行程序，按查封先后受偿，与公平清偿的原则相悖。

本文的任务，即在现行规则的基础上，为上述问题提供一套解释方案。文章先讨论查封的性质与效力，再厘清首封与轮候查封的关系，继而确定处置权的主体，然后构造分配规则，最后讨论执行转破产的衔接。方法上，以教义学解释为主，辅以实践考察与比较法参照。

二、查封的性质与效力

查封，是人民法院对被执行人的财产采取的保全性措施，其目的在于防止财产被转

移、隐匿或者处分，保障执行的顺利进行。查封的性质，学理上有三种观点：一种认为是保全措施，一种认为是处分限制，一种认为是取得优先权的依据。三种观点，直接影响处置权与分配规则的构造。

本文主张处分限制说。查封的效力，在于禁止债务人处分被查封的财产；债务人违反查封所为的处分，不得对抗申请执行人。查封不改变财产的所有权归属，也不创设债权人的优先权。这一理解，与查封的临时性、程序性相符，也与债权平等的原则一致。

从制度史上看，查封制度经历了从人身执行到财产执行的转变。早期的执行，以拘禁债务人、扣押人身为主要手段；近代以来，随着人权观念的确立，财产执行成为主流，查封、扣押、冻结逐渐完备。这一转变，使执行从惩罚转向清偿，也使查封的性质从惩罚措施转向保全措施。理解这一转变，有助于把握查封的定位：它是手段，不是目的。

我国的查封制度，分散规定于民事诉讼法、司法解释与部门规章之中。民事诉讼法规定了查封、扣押、冻结的基本程序；最高人民法院的执行工作若干规定细化了操作规则；各地法院的规范性文件则补充了具体的做法。规定的分散，导致了适用的不统一，也增加了当事人的困惑。统一立法的呼声，由来已久。

查封与扣押、冻结的关系，须予厘清。三者同为保全性措施，但对象不同：查封针对不动产与不便于移动的动产，扣押针对便于移动的动产，冻结针对存款、股权、债权等财产权利。三者的效力相似，但程序有别。实务中，往往混用，须依财产的性质选择适当的措施。

查封与保全的关系，也须明确。保全分为诉前保全与诉中保全，其目的在于保障将来判决的执行；查封既可以适用于保全，也可以适用于执行。两者的程序不同，但效力相似。保全中的查封，在执行程序中转为执行的查封，顺位连续计算，不因程序转换而丧失。

查封的效力，包括三个方面。其一，对债务人的效力，即禁止处分。债务人不得转让、出租、抵押被查封的财产；违反的，处分行为对申请执行人不生效力，情节严重的，构成非法处置查封财产罪。其二，对第三人的效力，即公示。查封经登记或者公告，第三人得以知悉财产的限制状态；明知而受让的，不受善意取得的保护。其三，对法院的效力，即约束。查封法院非经法定程序，不得解除查封；其他法院不得重复查封，只能轮候。

查封的相对性，也须强调。查封仅在申请执行人的债权范围内有效；超出部分，债务人的处分不受限制。例如，查封房产的价值远高于债权数额的，债务人可以就超出部分设定抵押，但须经法院同意。这一规则，兼顾了债权人的利益与债务人的处分自由。

查封的期限，也须遵守。查封不动产的期限为三年，查封动产的期限为两年，冻结银行存款的期限为一年。期限届满未续封的，查封自动解除。续封应当在期限届满前办理，逾期办理的，查封的效力中断，轮候查封自动生效。这一规则，督促法院及时续封，避免

因疏忽而丧失查封的顺位。

查封的公示，是效力的基础。不动产查封，应当办理查封登记；动产查封，应当加贴封条或者公告；银行存款冻结，应当通知银行。公示的方式不同，效力的范围也不同：已公示的，可以对抗善意第三人；未公示的，不得对抗。这一规则，与物权公示的原理一致。

查封的解除，须有法定事由。包括：债务已清偿；申请执行人撤回申请；查封错误；查封期限届满未续封；被执行人或案外人提供担保并经申请执行人同意；法院认为应当解除的其他情形。解除应当作出裁定，并办理注销登记或者解除公告。

三、首封与轮候查封的关系

首封，是指对同一财产最先实施的查封。轮候查封，是指在首封之后，其他法院对同一财产实施的、须待首封解除后方能生效的查封。两者不是并列关系，而是先后关系：首封生效时，轮候查封处于等待状态；首封解除时，登记在先的轮候查封自动生效。

轮候查封的性质，学理上有两种观点。一种认为是附条件的查封，条件即首封解除；一种认为是查封的预约，待条件成就时转为正式的查封。两种观点的实质相同：轮候查封在条件成就前，不产生查封的效力，不限制债务人的处分，也不产生对抗第三人的效力。

查封错误的赔偿，也须讨论。执行法院错误查封案外人财产，造成损失的，应当承担赔偿责任；赔偿的范围，包括财产的直接损失与可得利益损失。案外人可以依法申请国家赔偿，也可以提起执行异议之诉。这一规则，既保护了案外人的权益，也约束了执行权的行使。

超标的查封的规制，同样重要。执行法院查封的财产价值明显超过债权数额的，被执行人有权提出异议；异议成立的，应当解除超标的部分。判断是否超标，应当以查封时的市场价格为准，考虑处置的折价因素，不能仅按登记的评估价计算。

查封与善意取得的冲突，也须处理。被执行人将已被查封的财产转让给第三人，第三人善意、支付合理对价并办理登记的，能否善意取得。本文认为，查封经公示的，第三人不得主张善意；查封未公示的，第三人的善意可以成立，但申请执行人可以请求被执行人赔偿损失。

查封的域外效力，也值得关注。内地法院查封的财产在港澳的，须通过区际司法协助执行；在国外的，须通过承认与执行程序。域外执行的难度较大，往往需要当事人的配合与外交途径的协助。这一领域，仍有待制度的完善。

执行公开的要求，也须落实。查封、评估、拍卖、分配的全过程，应当依法公开，接受当事人与社会的监督。公开的内容，包括查封的裁定、评估的报告、拍卖的公告、分配的方案；公开的方式，包括执行信息公开网、法院的公告栏、短信通知。公开到位，暗箱操作的空间才能压缩。

执行人员的责任，也须明确。怠于处置、违法处置、暗箱分配的，应当追究纪律责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。责任的明确，才能督促执行人员依法履职，维护司法的公信力。

最后，应当强调债权人的参与。查封、处置、分配的每一个环节，债权人都应当有知情权与参与权。法院应当及时告知债权人财产的查封状况、处置的进展、分配的结果；债权人有异议的，应当依法处理。参与到位，债权人才会信服裁判，执行才可能顺利。

查封与抵押权的竞存，是实务中的常见问题。已抵押的财产被查封的，抵押权的效力不受影响，抵押权人仍可以优先受偿；查封不影响抵押权的实现，但抵押权的实现须通过执行程序，由执行法院统一处置。抵押权人不得自行变卖抵押物，只能申请参与分配或者申请执行。

查封与租赁的竞存，同样常见。已查封的财产被出租的，租赁不能对抗申请执行人；租赁在先、查封在后的，租赁可以对抗，但须经审查确认。执行法院在处置前，应当审查租赁的真实性，决定带租拍卖还是除去租赁。这一审查，是处置程序的前置环节。

查封与建设工程价款优先权的竞存，也须处理。承包人的优先权优先于抵押权与普通债权，但其行使须在法定期限内，且须经法院确认。执行法院在分配时，应当优先保障承包人的工程款，剩余的价款再按顺位分配。这一规则，体现了对建筑工人工资的保护。

查封与税收优先权的竞存，也须考虑。税收优先于无担保债权，但欠税发生在抵押权设立之前的，税收优先于抵押权；欠税发生在抵押权设立之后的，抵押权优先于税收。这一规则，须在分配方案中准确适用，避免顺序错误。

轮候查封的登记，具有顺位保全的功能。登记在先的轮候查封，在首封解除后自动生效，取得查封的顺位；登记在后的，须待在先的轮候查封生效或者解除后方能生效。这一顺位，决定了分配的先后，也决定了处置权的归属。

首封与轮候查封的关系，可以类比于抵押权的顺位。首封如同第一顺位的抵押权，轮候查封如同后顺位的抵押权。首封解除，如同第一顺位抵押权的消灭，后顺位的抵押权升进。这一类比，有助于理解轮候查封的效力，也有助于构造处置权的规则。

但两者也有重要区别。抵押权的顺位，决定优先受偿的顺序；查封的顺位，原则上不决定优先受偿的顺序，只决定处置权的归属与普通债权的受偿顺序。这一区别，是理解首封与轮候查封关系的关键，也是实务中最易混淆之处。

首封法院急于处置时，轮候查封法院能否处置，是实践中的焦点。现行规则是：首封法院在具备处置条件时应当及时处置；首封法院在六个月内未处置的，轮候查封法院可以商请首封法院移送处置；协商不成的，可以报请共同的上级法院协调。这一规则，为轮候查封法院提供了推进的途径，但实际效果有限。

商请移送的程序，须予细化。商请应当以书面形式提出，说明理由与依据；首封法院应当在收到商请后十五日内答复；同意的，办理移送手续；不同意的，说明理由；协商不

成的，报请上级法院协调。上级法院协调的，应当作出决定，明确处置法院。这一程序，保障了商请的规范与效率。

四、处置权的主体

处置权，是指对查封财产进行变价、分配的权力。处置权的主体，原则上是首封法院。这一原则的理由是：首封法院最先控制财产，最了解财产的状况，由其处置可以避免重复劳动、减少冲突。

首封法院处置的原则，有其合理性，但也有明显的缺陷。缺陷之一，是首封法院可能怠于处置。首封法院的案件标的可能很小，处置的成本却很高；首封法院可能案多人少，无暇顾及；首封法院可能与被执行人存在地方保护，不愿处置。缺陷之二，是轮候查封法院无从推进。轮候查封法院虽有意愿，却因无处置权而束手无策。

首封与轮候查封的效力、谁有权处置、变价款如何分配，实务中已有较为系统的梳理，可参见首封和轮候查封谁说了算？查封顺位与处置权规则一文所作的归纳。该文所列的规则，与本文的处置权构造可以互为补充。

改进的方向，是建立限期处置与逾期移送的机制。首封法院应当在查封后六个月内启动处置；逾期未启动的，轮候查封法院可以商请移送；商请不成的，可以报请上级法院协调；上级法院协调后仍不处置的，可以直接指定轮候查封法院处置。这一机制，以效率为导向，兼顾了首封法院的优先与轮候法院的救济。

移送处置的条件，须予明确。本文主张，应当具备三项条件：其一，首封法院超过六个月未启动处置，且无正当理由；其二，轮候查封法院已经立案执行，且申请执行人同意接收处置；其三，财产在轮候查封法院的辖区内，或者由其处置更为便利。三项具备，可以移送。

移送后的处置，由受移送法院负责。受移送法院应当依法变价，并将变价款按照法定顺序分配。首封法院的债权人，不因移送而丧失其地位；其债权仍按法定顺序受偿。移送不影响查封的顺位，首封仍为首封，轮候仍为轮候。

异地执行中的查封，是实践中的难点。甲地法院查封了乙地的房产，处置时须赴乙地评估、拍卖、腾退，成本高、周期长、阻力大。有的法院因此怠于处置，有的法院委托乙地法院执行，但因沟通不畅而拖延。解决的出路，是建立跨区域的执行协作机制，由财产所在地法院协助处置，处置的收益按约定分配。

委托执行的效果，历来不佳。委托法院将案件委托财产所在地法院执行，受委托法院因案多人少、地方保护等原因，往往消极应对，委托案件长期搁置。近年来，最高人民法院推行跨区域执行协作，以执行指挥中心为平台，统一调度、统一管理，效果有所改善。

网络查控系统的建立，极大提升了查封的效率。执行法院可以通过系统查询被执行人在全国的存款、房产、车辆、股权，并在线冻结、查封。这一系统，打破了地域的限制，

减少了财产的转移，也减少了轮候查封的争议。但系统覆盖的范围有限，仍需人工核查补充。

司法拍卖的网络化，也改变了处置的格局。网络拍卖公开、透明、零佣金，提高了成交率与溢价率，减少了暗箱操作的空间。但网络拍卖也带来新的问题：竞买人的资格审核、拍卖的悔拍处理、交付的腾退保障，均须细化规则。

处置权的冲突，还须通过统一协调解决。同一财产被多家法院查封的，可以由共同的上级法院指定一家法院统一处置。指定的标准，包括查封的先后、案件的数量、财产的位置、处置的便利。统一处置，可以避免多头处置、重复评估、相互压价的问题。

执行和解对查封的影响，也须明确。当事人达成执行和解的，查封一般不解除，但可以暂缓处置；和解协议履行完毕的，解除查封；和解协议未履行的，恢复执行，继续处置。这一规则，既保障了债权人的担保，又给予债务人履行的机会。

执行担保对查封的影响，同样如此。被执行人提供担保，经申请执行人同意的，可以解除查封；担保期间，申请执行人不得处置担保财产；担保期满未履行的，恢复执行。担保的方式，包括财产担保与保证。

查封财产的保管，也须规范。查封的财产，可以由被执行人保管，也可以由法院指定第三人保管；保管期间的费用，由被执行人承担；保管不善导致财产损毁的，保管人应当赔偿。保管的规范，关系到财产的保值与变价的顺利。

查封财产的贬值风险，须予关注。车辆、设备等财产，长期查封不用，价值大幅下降；鲜活易腐的财产，长期查封将完全丧失价值。对此，执行法院应当及时处置，或者允许被执行人合理使用，以保值增值。这一规则，体现了执行的灵活性。

处置权的行使，须受监督。处置法院应当将处置的方案、评估的结果、拍卖的公告、分配的方案，及时告知各债权人与被执行人；利害关系人有异议的，可以提出执行异议。监督的到位，才能防止处置权的滥用。

五、分配规则的构造

分配规则，是首封与轮候查封问题的核心。分配的顺序，决定了各债权人的受偿比例，也决定了查封顺位的实际意义。分配的规则，因被执行人的主体不同而不同。

被执行人为公民或者其他组织的，适用参与分配制度。财产不足清偿全部债务的，已经取得执行依据的债权人可以申请参与分配；分配的原则是按比例受偿，但享有优先权、担保物权的债权人优先受偿。这一制度，体现了债权平等的原则。

被执行人为企业法人的，不适用参与分配制度。财产不足清偿全部债务的，普通债权按照查封的先后受偿；先查封的债权人优先受偿，后查封的债权人依次受偿。只有在破产程序中，才按比例受偿。这一规则，体现了先到先得的原理，也激励债权人及时申请执行。

两套规则的并存，导致了实践的混乱。同样的财产不足清偿，被执行人是个人的，按比例分配；是企业法人的，按查封先后分配。债权人为了获得更有利的分配，往往在选择被执行人、选择执行法院上做文章。这一现象，背离了公平清偿的原则。

本文主张，应当逐步统一分配规则。短期而言，可以扩大参与分配的适用范围，将企业法人的普通债权也纳入按比例分配，但须设置条件，例如已经资不抵债、已经停止清偿。长期而言，应当建立个人破产制度，使自然人的债务清理也纳入统一的程序。

优先权的顺位，须予明确。分配的顺位，依次为：执行费用；共益债务；有担保物权的债权；法定优先权，包括建设工程价款优先权、船舶优先权、民用航空器优先权；职工工资、社会保险费用、税款；普通债权。这一顺位，与破产法的清偿顺序基本一致。

首封债权人的地位，值得特别讨论。有的法院给予首封债权人适当的奖励，例如在普通债权中优先受偿一定比例，以激励其积极查找财产。这一做法，有一定的合理性，但缺乏法律依据。本文主张，不宜给予首封债权人优先权，但可以在分配方案中考虑其查找财产、推动执行的贡献，适当多分，但不得超过普通债权的百分之二十。

分配方案的制作，须公开透明。执行法院应当制作分配方案，载明各债权人的债权数额、受偿顺序、分配比例、分配金额，并送达各债权人。债权人对分配方案有异议的，可以在收到后十五日内提出书面异议；异议不成立的，法院应当驳回；异议成立的，应当修正方案。

分配方案异议的处理，须区分程序异议与实体异议。程序异议，指对分配的程序、期限、方式有异议，由执行法院审查，异议不成立则驳回，成立则修正；实体异议，指对债权的存在、数额、顺位有异议，须通过诉讼解决。两者的界限，是实务中的难点，须结合异议的内容判断。

分配方案异议之诉的当事人，须予确定。异议人为原告，反对异议的债权人为被告，未反对的债权人列为第三人；被执行人对分配方案有异议的，以异议人为被告。诉讼的请求，是确认债权的存在、数额或者顺位。判决的效力，及于全体债权人。

分配方案的执行，须及时。异议之诉期间，无争议的部分应当先行分配，避免因诉讼而拖延全体债权人的受偿；有争议的部分，待判决生效后分配。这一规则，兼顾了效率与公平。

分配后的救济，也须保障。分配错误导致债权人受损的，可以请求执行回转；执行回转的程序，参照执行程序的规定。回转的范围，以实际取得的款项为限；善意取得的，不予回转。

分配方案的异议之诉，也须规范。债权人或者被执行人对分配方案有实体异议，且异议涉及其他债权人的，可以提起分配方案异议之诉。诉讼中，异议人为原告，反对异议的债权人为被告。诉讼期间，无争议的部分可以先予分配。

六、执行转破产的衔接

执行转破产，是解决首封与轮候查封冲突的根本途径。企业被执行人符合破产条件的，转入破产程序后，所有债权统一申报、统一分配，查封的顺位不再有意义，公平清偿得以实现。这一制度，理论上优越，实践中却运行不畅。

运行不畅的原因，有三。其一，申请执行人的意愿不足。破产程序的周期长、成本高、受偿率低，申请执行人宁愿在执行程序中先到先得，不愿转入破产程序平均分配。其二，被执行人的意愿不足。破产意味着企业注销、法定代表人受限，被执行人不愿主动申请。其三，法院的意愿不足。移送破产需要征询、审查、移送，程序繁琐，且影响结案率，法院缺乏动力。

改进的路径，包括三项。其一，简化门槛。企业被执行人不能清偿到期债务，且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的，执行法院经申请执行人之一或者被执行人同意，应当移送破产审查。其二，强化释明。执行法院应当向申请执行人释明执行转破产的条件与后果，引导其作出选择。其三，建立考核。将执行转破产的移送情况纳入考核，激励法院积极推进。

执行转破产的衔接，还须解决财产的移交问题。移送后，查封措施应当解除，财产交由破产管理人接管；已经开始的评估、拍卖，应当中止；已经收取的款项，应当移交管理人。移交的衔接不畅，将导致财产的流失与程序的拖延。

破产程序中的查封顺位，不再有意义。所有债权按破产法的顺序清偿，有担保物权的优先受偿，普通债权按比例受偿。首封债权人与轮候查封债权人，地位平等。这一结果，与执行程序的先到先得形成鲜明对比，也是破产程序的价值所在。

七、实务争点

实务中的争点，集中在五个方面。其一，首封法院长期不处置，轮候查封法院能否直接处置。其二，首封债权人是否享有优先受偿权。其三，企业被执行人能否适用参与分配。其四，轮候查封的债权人能否申请执行转破产。其五，处置法院与分配法院不一致时，如何衔接。

第一个争点，本文主张可以。首封法院超过六个月未启动处置，且无正当理由的，轮候查封法院可以商请移送；商请不成的，可以报请上级法院协调；协调后仍不处置的，上级法院可以直接指定轮候查封法院处置。这一规则，以效率为导向，避免财产长期闲置。

第二个争点，本文主张不可以。首封仅取得处置权，不取得优先受偿权。优先受偿的顺序，依担保物权与法定优先权确定；普通债权，在企业被执行人场合按查封先后受偿，在公民或者其他组织场合按比例受偿。首封债权人的贡献，可以在分配时适当考虑，但不能改变法定的顺序。

第三个争点，本文主张原则上不可以，但有例外。企业法人不适用参与分配，是现行

规则；但企业法人已经资不抵债、已经停止清偿，且未进入破产程序的，可以参照参与分配处理，按比例受偿。这一例外，旨在避免因破产程序不畅而导致的不公平。

第四个争点，本文主张可以。轮候查封的债权人，同样是申请执行人，同样有权申请执行转破产。其申请符合法定条件的，执行法院应当移送破产审查。这一规则，保障了轮候查封债权人的程序权利。

第五个争点，本文主张应当衔接。处置法院负责变价，分配法院负责分配；两者不一致的，处置法院应当将变价款移交分配法院，由分配法院统一制作分配方案。移交应当及时，不得截留、拖延。

八、规则完善

从立法论上看，现行规定尚有三处可以完善。其一，明确查封的性质与效力，规定查封不创设优先权，仅产生处分限制与顺位保全的效力。其二，建立首封法院限期处置、逾期移送的机制，明确移送的条件、程序与后果。其三，统一分配规则，逐步扩大参与分配的适用范围，为个人破产制度的建立预留空间。

从比较法上看，各国对查封顺位的处理不同。有的国家采优先主义，先查封的债权人优先受偿；有的国家采平等主义，全体债权人按比例受偿；有的国家采折中主义，程序上先到先得，实体上按比例分配。我国的做法，接近于折中：程序上由首封法院处置，实体上区分被执行人的主体确定分配规则。

德国的做法，采优先主义。先查封的债权人取得质权，优先于后查封的债权人受偿。这一规则，激励债权人及时申请执行，但也可能导致债权人之间的激烈竞争。日本的做法，采平等主义，原则上按比例分配，但设置了例外。两国的经验，各有优劣，我国可以择善而从。

从经济分析的角度看，优先主义与平等主义各有其效率逻辑。优先主义激励债权人积极查找财产、及时申请执行，降低了执行的监督成本；平等主义保障了债权人的平等地位，避免了先到先得的偶然性，但可能导致债权人搭便车，怠于查找财产。选择何种主义，取决于对效率与公平的权衡。

我国的选择，是在执行程序中采优先主义，在破产程序中采平等主义。这一双轨制，以被执行人是否资不抵债为界：资不抵债的，转入破产，平等清偿；未资不抵债的，留在执行，先到先得。制度设计的逻辑是清晰的，问题在于界限的把握与程序的衔接。

制度配套方面，须建立三项机制。第一项是信息共享机制，建立全国法院的查封信息平台，使各法院得以知悉财产的查封状况，避免重复查封与顺位争议。第二项是协调机制，建立跨区域的执行协调机构，解决处置权的争议。第三项是监督机制，将处置的期限、分配的公正纳入考核，防止怠于处置与暗箱分配。

从更宏观的视角看，首封与轮候查封的冲突，折射出执行程序与破产程序的功能分

工。执行程序解决个别债权的实现，破产程序解决全体债权的公平清偿。当被执行人的财产足以清偿全部债务时，执行程序足以胜任；当财产不足清偿时，应当转入破产程序。两者的边界清晰，冲突自然减少。

九、结语

一份查封裁定，一次轮候登记，背后是数十名债权人的期待，也是一个企业的生死。处置权的归属，分配的顺位，看似技术问题，实则关乎公平与效率的平衡。

本文的基本主张是：查封不创设优先权，仅产生处分限制与顺位保全的效力；首封法院取得的是处置的启动权，而非优先受偿权；处置权的归属应当以效率为原则，建立限期处置与逾期移送的机制；分配规则应当逐步统一，为个人破产预留空间；执行转破产应当简化门槛、强化释明。这些主张，未必周全，但至少提供了一个可以讨论的框架。

实务中，还有一个细节值得注意：查封的协助执行。不动产登记机构、银行、车管所等单位，接到法院的协助执行通知书后，应当立即办理查封登记或者冻结，不得拖延、拒绝。拒绝协助的，法院可以罚款、拘留，并可以向其上级机关或者监察机关提出司法建议。

协助执行的错误，也须追责。登记机构错误办理查封，导致财产被转移的，应当承担赔偿责任；银行错误解冻，导致存款被划走的，同样应当赔偿。责任的追究，保障了协助执行的严肃性，也保护了债权人的利益。

查封信息的公开，也须推进。执行法院应当将查封的信息录入全国法院执行案件信息管理系统，供当事人查询；涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的，可以不公开。信息的公开，减少了因信息不对称而引发的轮候查封争议。

最后须强调，首封与轮候查封的冲突，本质上是执行资源的配置问题。有限的执行资源，如何在不同法院、不同债权人之间分配，考验着制度的设计者的智慧。解决的出路，不在于强化某一方的权力，而在于建立统一的协调机制、透明的分配规则与高效的转型通道。

还需要讨论的是查封与破产撤销权的关系。破产受理前六个月内，债务人对个别债权人清偿、对没有财产担保的债务提供担保的，管理人有权撤销。已查封的财产在破产受理后解除查封，进入破产财产，个别债权人的优先地位随之消灭。这一规则，是破产程序集体清偿的必然要求，也是执行程序与破产程序衔接的关键。

执行程序中形成的分配方案，在破产受理后如何处理，也须明确。破产受理前已经分配完毕的，原则上不予追回，但属于破产法规定的可撤销情形的除外；尚未分配完毕的，应当移交管理人，纳入破产财产统一分配。这一规则，平衡了交易的安定与债权人的公平。

从当事人的角度看，最关心的不是规则的精巧，而是受偿的多少与速度。规则的完

善，最终要落到这两个指标上。若规则再精巧，财产长期得不到处置，受偿遥遥无期，当事人的感受仍然是失望。效率，是执行工作的生命线。

因此，本文的落脚点，不是理论的体系化，而是问题的解决：让查封法院不敢怠于处置，让轮候查封法院有力推进，让债权人清楚自己的顺位，让分配有章可循。这些目标达成，执行难才能缓解，司法的公信力才能提升。

规则清晰，程序透明，监督有效，查封的顺位才不致成为争夺的焦点，债权人的期待才不致落空。

参考文献

- [1] [1] 《中华人民共和国民事诉讼法》第一百零三条至第一百零五条、第二百四十九条。
- [2] [2] 最高人民法院：《关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》，2004年。
- [3] [3] 最高人民法院：《关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》，2015年。
- [4] [4] 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》第四百八十四条至第四百九十三条。
- [5] [5] 最高人民法院：《关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》，1998年。
- [6] [6] 江必新主编：《民事执行新制度理解与适用》，人民法院出版社2010年版。
- [7] [7] 张卫平：《民事诉讼法》（第四版），法律出版社2016年版。