

江苏省高级人民法院关于印发《关于进一步规范查封、扣押、冻结财产工作指引》的通知

(苏高法〔2022〕21号)

各市中级人民法院，南京海事法院，徐州铁路运输法院，各基层人民法院：

为进一步规范民事诉讼保全和执行案件查封、扣押、冻结财产行为，强化善意文明执行理念，保障当事人、利害关系人合法权益，省法院制定了《关于进一步规范查封、扣押、冻结财产工作指引》，已于2022年1月18日经省法院审判委员会第3次全体委员会讨论通过。

现予以印发。请各级法院认真组织学习，遵照执行。

江苏省高级人民法院

2022年2月15日

江苏省高级人民法院关于进一步规范查封、扣押、冻结财产工作指引

为进一步规范民事诉讼保全和执行案件查封、扣押、冻结财产行为，强化善意文明执行理念，保障当事人、利害关系人合法权益，优化营商环境，根据《中华人民共和国民事诉讼法》《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》《最高人民法院关于人民法院办理财产保全案件若干问题的规定》《最高人民法院关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》等法律和司法解释的规定，结合全省法院工作实际，制定本指引。

一、一般要求

1. 人民法院在办理民事诉讼保全或者执行案件时，应当在民事诉讼保全裁定或者执行依据确定的金额范围内依法及时采取查封、扣押、冻结措施，不得明显超标的额查封、扣押、冻结财产。

人民法院应当坚持平等保护各方当事人合法权益。发现超标的额查封、扣押、冻结的，应当依申请或者依职权，依法及时解除明显超标的额部分财产的查封、扣押、冻结措施，或者变更查封、扣押、冻结的财产。

2. 人民法院采取查封、扣押、冻结措施时，应当对查封、扣押、冻结财产的价值及其可用于清偿本案债权的金额进行大致估算。因情况紧急一时难以估算的，可以先行查封、扣押、冻结，但应当及时进行事后估算，并根据估算情况合理调整查封、扣押、冻结的财产。

3. 有多项财产可供查封、扣押、冻结的，人民法院应当贯彻善意文明执行理念，合理选择对被执行人或被保全人生产生活影响较小且方便执行的财产执行。

4. 查封、扣押、冻结的财产为不可分物，或者虽为可分物但分割查封、扣押、冻结会严重减损其价值的，人民法院可以整体查封、扣押、冻结。

对登记在同一权利证书下的不动产整体查封后，被保全人或被执行人以超标的额查封为由申请分割查封的，人民法院应告知其先向相关部门提出分割登记申请，并及时协调相关部门办理分割登记，在分割登记后解除对超标的额部分的查封。

二、保全裁定与保全实施的衔接

5. 立案、审判部门审查财产保全申请，应当依照最高人民法院《关于人民法院办理财产保全案件若干问题的规定》第一条和十条规定，要求申请保全人提供明确的被保全财产信息或者线索、注明被保全财产的预估价值，并审查是否明显超过申请保全标的额；明显超过标的额的，应当要求申请保全人调整被保全财产。

立案、审判部门移送执行机构实施保全裁定的，应当同时移送保全财产清单。执行机构应当自收到案卷材料之日起三日内开始执行。情况紧急的，应当立即开始执行。

6. 财产保全裁定仅载明保全金额的，执行机构应当按照立案、审判部门移送的财产清单，在保全金额范围内采取保全措施；未移送财产清单，或者财产清单中财产价值尚未达到保全金额的，执行机构可以根据申请保全人提供的财产信息或者线索，采取保全措施。

裁定保全的财产为特定标的物的，执行机构不得对其他财产采取保全措施。

申请保全人书面申请使用网络执行查控系统查询被保全人财产的，执行机构应当严格依照最高人民法院的相关规定办理。

三、依法及时采取查封、扣押、冻结措施

7. 办理执行案件时，执行机构收到立案部门移送的执行案件卷宗后，应当在二十四小时内通过网络执行查控系统发起查询。

网络执行查控系统反馈被执行人名下有 1000 元以上存款或价值 1000 元以上其他可供执行财产的，应当在查询结果反馈后二十四小时内采取查封、冻结措施。无法通过网络执行查控系统采取查封、扣押、冻结措施的，应当在收到反馈结果后三日内线下采取相应措施。

8. 办理执行案件时，对于申请执行人提供的财产线索，能通过网络执行查控系统核查的，应当在收到财产线索之日起三日内发起网络核查。如发起网络核查后满十五日未收到反馈结果的，应当在三日内进行线下核查。

对于不能通过网络执行查控系统核查的财产线索，应当在收到财产线索之日起七日内进行线下核查；情况紧急的，应当在三日内进行线下核查。

四、查封、扣押、冻结财产价值的估算

9. 人民法院在保全案件中对已查封、扣押、冻结财产是否超标的额的认定，原则上应以查封、扣押、冻结该财产时的实际价值为准，一般无需考虑财产处置时是否降价问题。

10. 执行案件中执行标的金额为案件债权额及执行费用总额。案件债权额包括生效法律文书确定的债权、迟延履行期间的债务利息、诉讼费用等；执行费用包括申请执行费及询价评估费、拍卖辅助费、保管费、代履行费用等实际支出的必要费用。适用参与分配程序的，执行标的金额应当包括全体参与分配申请人对债务人享有的债权额。

对执行案件中已查封、扣押、冻结财产是否超标的额的认定，应当综合财产性质、财产价值、执行变现过程中可能出现的流拍降价、利息增加等因素进行衡量。

11. 查封、扣押、冻结财产的价值，一般应根据下列情形估算：

（1）冻结银行存款、公积金等资金账户的，以实际冻结的金额（含冻结后转入的金额）计算；

(2) 查封住宅、商铺类房产的，参照同地段、同条件房产的市场价格估算。查封房屋为一手房的，参照房地产开发企业的销售价格、当地房地产管理部门发布的指导价格，以及同类房屋买卖合同备案价估算；查封房屋为二手房的，参照同地段或相近地段的房屋司法拍卖成交价、二手房市场成交价、房产中介机构发布的二手房报价、司法网络询价、该房屋抵押时所用评估报告载明的价格等，并结合装修情况估算；

(3) 查封工业用房地产的，参照周边土地及工业用厂房市场价格、税务机关核定价格，结合建设规划调整等因素估算；

(4) 查封土地使用权的，参照土地出让合同记载的出让金额，并结合相近地段同类土地使用权的市场价格估算；

(5) 预查封在建工程的，参照该工程投资额、完成工程量、销售情况、工程欠款、拆迁安置、欠缴税费等估算；

(6) 查封车辆、船舶等特殊动产并实际扣押的，参照二手市场同类型动产报价估算；

(7) 查封机器设备、成品和半成品、原材料等动产并已实际控制该动产的，以发票上载明的购买价格或新品出厂价格，结合使用年限等综合因素估算；

(8) 冻结投资型保险、基金、信托收益等的，参照票面价值、市场价值估算；

(9) 冻结到期债权的，以生效法律文书确定的债权数额或者第三人确认的到期债权数额，并结合执行可能性估算；

(10) 冻结上市公司股票的，以冻结前一交易日收盘价为准，结合股票市场行情估算；

(11) 冻结上市公司股票以外的其他有价证券，该有价证券有公开交易市场的，参照冻结上市公司股票的方法估算实际冻结到位金额；该有价证券无公开交易市场的，以票面价值估算；

(12) 冻结有限责任公司股权、非上市股份有限公司股权的，参照公司最近一期财务报表载明的所有者权益总额及实际出资额估算；无法获取财务报表的，以该公司股东实际出资额估算；

(13) 查封、扣押、冻结其他财产或权益的，以能证明该财产或权益价值的相关材料估算。

除银行存款外，当事人对查封、扣押、冻结财产的价值有约定的，可以参照当事人的约定估算。

12. 估算查封、扣押、冻结财产的价值，应当考虑查封、扣押、冻结财产的从物价值和孳息。

查封、扣押、冻结的财产灭失、毁损或被依法征收的，该财产的价值以该财产的替代物、赔偿款（物）或征收补偿款（物）确定。

13. 查封、扣押、冻结的财产具有下列情形的，该财产价值原则上不计入实际查控到位金额：

(1) 银行存款账户系为他人设置的保证金账户，但该账户内承担保证金功能之外的剩余资金，应计入实际查控到位金额；

(2) 查封但未实际扣押的机动车、船舶等特殊动产；

(3) 查封、扣押、冻结设有其他建设工程价款优先受偿权、抵押权、质权、留置权等已知受偿顺位在先的优先债权的财产；

(4) 轮候查封、扣押、冻结的财产，但该财产转为首轮查封、扣押、冻结的，应计入实际查控到位金额；

(5) 执行他人到期债权，他人未确认或者虽确认但明显不能清偿的债权数额。

被查封、扣押、冻结的财产系与他人按份共有的，按照被保全人或被执行人享有的份额计算实际查控到位金额；与他人共同共有的，除有相反证据证明外，按照各共有人平均份额计算实际查控到位金额。

14. 季节性商品、鲜活、易腐烂变质以及其他不宜长期保存的物品价值，以同期市场价格计算。

人民法院裁定对季节性商品、鲜活、易腐烂变质以及其他不宜长期保存的物品采取保全措施的，应当责令当事人限期处理，将价款交付人民法院；必要时，立案、审判部门可以作出变卖及保存价款裁定，由执行机构实施。

15. 参照本指引第 11、12、13 条以及其他相关财产信息，仍然难以估算财产价值的，可以通过询价或评估方式确定财产价值。

财产保全中，人民法院应当根据当事人提供的证明申请保全财产价值的证据及该财产实际情况确定该财产价值。执行案件中，人民法院应当根据财产的估算价值采取查封、扣押、冻结措施；申请执行人提供相应证据主张查封、扣押、冻结财产价值不足以清偿本案债权的，人民法院应当及时审查并采取相应措施。

五、查封、扣押、冻结措施的变更、解除及财产置换

16. 被保全人或第三人请求以其他等值财产置换被保全财产，或者提供充分有效担保请求解除保全的，分别由下列部门或机构审查处理：

(1) 诉前财产保全所涉案件尚未立案，由立案部门依法审查处理；

(2) 财产保全所涉案件正在审理或者已经审结尚未立案执行，由审判部门依法审查处理；

(3) 财产保全所涉案件已经立案执行，由执行机构依法审查处理。

前款中由审判部门审查处理的事项，财产保全所涉审判案件已经进入二审、再审程序的，由当前程序审判部门审查处理。

17. 执行案件办理中，被执行人请求以其他等值财产置换，或者提供充分有效担保请求解除被查封、扣押、冻结财产的，由执行机构依法审查处理。

18. 被保全人或被执行人提出置换或解除被查封、扣押、冻结财产申请的，人民法院应当事先征求申请保全人或申请执行人意见。申请保全人或申请执行人同意的，可以直接裁定置换或解除；不同意的，应当严格审查申请理由的合理性以及提供担保的合法性、充分性、可执行性、可变现性、变现难易程度、价值稳定性等，并依法作出是否准许的决定。

当事人对是否置换或解除被查封、扣押、冻结财产争议较大的，人民法院应当组织双方当事人进行听证。

19. 对被保全人或被执行人提出的置换或解除被查封、扣押、冻结财产申请，根据下列情形决定是否准许：

（1）为盘活资产、缓解生产经营或生活困难，提供充分有效担保的，应予准许；

（2）被冻结账户内资金已达到保全或执行金额，申请将相应数额资金划转至其他账户予以冻结，同时解除该账户冻结的，应予准许；

（3）被保全人通过银行、保险公司、证券公司等提供独立保函、信用担保等，申请解除保全的，应予准许；

（4）申请以被查封、扣押、冻结财产融资，并用融资款置换被查封、扣押、冻结财产的，在确保能够严格控制相应融资款的前提下，可以准许，但人民法院应当监督被保全人按照合理价格融资，并协调有关部门做好财产解封、抵押或质押登记等事宜；

（5）冻结上市公司股票后，被保全人申请将冻结措施变更为可售性冻结的，应予准许，但应当提前对被保全人在证券公司的资金账户采取明确具体的限额冻结措施；在执行过程中，被执行人申请通过二级市场交易方式自行变卖股票清偿债务的，人民法院可以按照前述规定办理，但应当要求其在十个交易日内变卖完毕；

（6）申请自行变卖被查封、扣押、冻结财产，人民法院在确保变价款汇入法院指定账户或通过其他方式能够控制变价款的前提下，可以准许。但人民法院应当监督被保全人或被执行人在六十日内按照合理价格变卖，并控制相应价款。

申请对作为案涉争议标的的被查封、扣押、冻结财产自行变卖或解除查封、扣押、冻结的，须经申请保全人同意。

被保全人或者被执行人以及第三人为置换被查封、扣押、冻结财产而提供的担保财产，其价额明显高于裁定保全标的额或者执行标的额的，不视为超标的额查封、扣押、冻结。

20. 对商品房预售资金监管账户、农民工工资专用账户和工资保证金账户内资金，应当依法审慎采取保全、执行措施，支持保障相关部门防范应对房地产项目逾期交付风险，维护购房者合法权益，确保农民工工资支付到位。冻结商品房预售资金监管账户的，应当及时通知当地住房和城乡建设主管部门；除当事人申请执行因建设该商品房项目而产生的工程建设进度款、材料款、设备款等债权案件外，在商品房项目完成房屋所有权首次登记前，对于预售资金监管账户中监管额度内的款项，不得采取扣划措施，不得影响账户内资金依法依规使用。除法律另有专门规定外，不得以支付为本项目提供劳动的农民工工资之外的原因冻结或者扣划农民工工资专用账户和工资保证金账户资金；为办理案件需要，人民法院可以对前述两类账户采取预冻结措施。

21. 商品房预售资金监管账户被人民法院冻结后，房地产开发企业、商品房建设工程款债权人、材料款债权人、租赁设备款债权人等请求以预售资金监管账户资金支付工程建设进度款、材料款、设备款等项目建设所需资金，或者购房人因购房合同解除申请退还购房款，经项目所在地住房和城乡建设主管部门审核同意，监管银行予以支付的，不视为擅自支付，但监管银行应当将付款情况及时向人民法院报告。

22. 商品房预售资金监管账户、农民工工资专用账户和工资保证金账户等具有特定用途的账户，或者他人具有优先权的账户，除确有证据证明提供担保的账户有多余资金可供保全或执行外，不得作为变更保全的担保账户。

被保全人或案外人申请用账户资金置换被保全财产的，对该账户的性质以及是否有多余资金可供保全或执行，应当提供相应证据予以证明。

六、违法违规查封、扣押、冻结的救济程序

23. 执行案件中，被执行人、利害关系人认为人民法院违法违规查封、扣押、冻结的，可以向执行机构申请纠正，也可以向执行裁判部门提出执行异议。

向执行机构申请纠正的，执行机构经审查，认为确实存在违法违规查封、扣押、冻结的，应当依法及时纠正；执行机构认为不存在违法违规查封、扣押、冻结的，应当向当事人释明可以向执行裁判部门申请审查，也可以将有关材料于七日内移送执行裁判部门审查。

向执行裁判部门提出执行异议的，执行裁判部门应将案件受理情况告知执行机构。执行机构在执行异议审查期间自行纠正违法违规查封、扣押、冻结行为，异议申请人不撤回异议申请的，执行裁判部门应当裁定驳回异议申请。异议申请人对执行机构的纠正行为另行提起执行异议的，人民法院应当依法受理。

执行裁判部门经审查作出解除查封、扣押、冻结裁定的，应在三日内交执行机构实施。

24. 财产保全所涉审判案件尚未进入执行程序，被执行人、利害关系人主张违法违规查封、扣押、冻结的，由实施保全裁定的部门参照本指引第 23 条处理。

被保全人、利害关系人主张保全裁定超出诉讼标的额或者有其他违法违规问题的，由作出财产保全裁定的立案或者审判部门审查。案件已经进入下一程序的，由有关程序对应的受理部门负责审查。

25. 被保全人或被执行人、利害关系人主张违法违规查封、扣押、冻结的，人民法院应当向其释明由其提供证据证明其主张。

一方当事人以超标的额查封为由提出执行异议，争议较大的，人民法院可以根据当事人申请进行评估。

26. 被查封、扣押、冻结财产不是诉讼争议标的物，案外人基于实体权利主张保全裁定或者查封、扣押、冻结措施违法，要求解除查封、扣押、冻结措施的，由执行裁判部门根据民事诉讼法 第二百三十四条的规定审查并作出裁定。

27. 被保全人或被执行人、利害关系人主张超标的额查封、扣押、冻结的，人民法院应当征求申请保全人或申请执行人意见。

28. 人民法院经审查认定属于超标的额查封、扣押、冻结财产的，应当合理选择查封、扣押、冻结的财产，并裁定解除超标的额部分的查封、扣押、冻结措施。