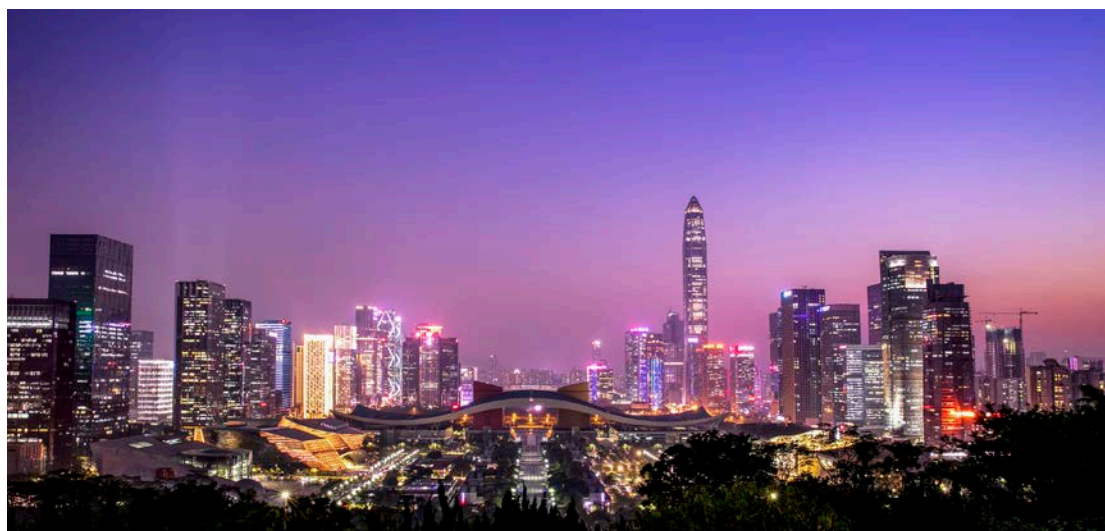


公司解散与破产清算

法律资讯

2019 年 7 月期



本资讯为内部交流·由深圳市律师协会
公司解散与破产清算法律专业委员会编写

目录

1. 上海高院 市场监管局 关于企业注销若干问题的会商纪要·····	3
2. 市场监管总局 关于撤销冒用他人身份信息取得公司登记的指导意见·····	5
3. 协会新闻 重庆市破产实务研讨主题培训顺利举行·····	8
4. 南京法院 破产审判白皮书及十大破产典型案例·····	9
5. 周强 充分发挥民商事审判职能作用 为经济高质量发展提供高水平司法服务和保障·····	19
6. 海淀法院 推进破产审判工作 助力优化营商环境新闻发布会·····	22
7. 广西高院 成立广西法院破产审判工作领导小组·····	25
8. 新闻 南通中院 税务局 管理人协会共建涉税协调联动工作机制·····	27
9. 江山法院 展示破产审判江山样本 全力营造最优营商环境—破产审判新闻发布会·····	29
10. 国家发改委 《优化营商环境条例（征求意见稿）》·····	36
11. 联合发文 发改委：加快完善市场主体退出制度改革方案（全文）·····	52
12. 海南 海南省优化营商环境行动计划(2019-2020年)·····	61
13. 新闻 浙江丽水市破产管理人协会成立·····	65
14. 新闻 最高法院到温州调研个人债务集中清理相关工作·····	68
15. 新闻 最高法院到台州调研个人债务清理创新工作·····	71
16. 会议新闻 第二届京津冀破产审判研讨会在邯郸举办·····	74
17. 河北高院 发布《破产案件审理规程（试行）》 《执行案件移送破产审查规程（试行）》·····	79
18. 邯郸中院 关于成立邯郸赵都破产费用援助基金会的发布说明·····	82
19. 河北破产管理人协会 发布《重整案件工作指引》等四个业务工作指引·····	84
20. 国家发改委 解读《加快完善市场主体退出制度改革方案》·····	88
21. 国家发改委 2019年降低企业杠杆率工作要点 完善破产退出保障机制·····	90
22. 中共中央政治局 加快“僵尸企业”出清·····	94
23. 福建高院 发布 2015-2018 年度福建法院破产审判白皮书·····	96

上海高院 市场监管局 | 关于企业注销若干问题的会商纪要

上海高院研究室 中国破产法论坛 7月2日

市第一、第二中级人民法院，第三中级人民法院（知识产权法院、铁路运输中级法院），海事法院，金融法院，各区人民法院，铁路运输法院；各区市场监管局，市市场监管局机场分局：

为进一步完善市场主体退出机制，充分发挥市场监管部门与人民法院各自职能作用，增强府院协调联动，上海市高级人民法院、上海市市场监督管理局就公司强制清算、企业破产清算所涉注销登记等问题达成共识，形成《上海市高级人民法院 上海市市场监督管理局关于企业注销若干问题的会商纪要》。现印发给你们，请遵照执行。

特此通知。

上海市市场监督管理局

上海市高级人民法院

2019年6月14日

**上海市高级人民法院
上海市市场监督管理局
关于企业注销若干问题的会商纪要**

为进一步完善市场主体退出机制，打通企业注销瓶颈，发挥市场监管部门与人民法院各自职能作用，增强府院协调联动，2018年9月20日，上海市高级人民法院与上海市市场监督管理局进行会商，根据《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国企业破产法》及其司法解释等规定，对公司强制清算、企业破产清算所涉注销登记等问题形成共识。现纪要如下：

一、关于强制清算后注销登记

公司出现解散事由但逾期未成立清算组进行清算，或者虽然成立清算组但故意拖延清算、违法清算可能严重损害债权人或者股东利益的，公司股东或债权人可以申请人民法院指定清算组进行清算。人民法院受理强制清算申请，指定清算组依法清算后，清算组持人民法院指定清算组决定书、终结强制清算程序的民事裁定书申请办理公司注销登记，登记机关应予办理。

对于公司主要财产、账册、重要文件等灭失，或者公司人员下落不明的强制清算案件，清算组已履行查找的必要义务，人民法院向有关责任人员释明或者采取民事制裁措施后，仍无法清算或者无法全面清算的，人民法院作出终结强制清算程序的民事裁定书应当载明上述情况以及债权人可依法向公司清算义务人主张有关权利的内容。

公司强制清算中，清算组发现公司财产不足以清偿债务，应依据公司法第一百八十七条和企业破产法第七条第三款的规定向人民法院申请破产清算。

二、关于破产清算后注销登记

经破产清算程序，破产企业财产最后分配完毕或者确无财产可供分配的，人民法院根据管理人的提请裁定终结破产程序。管理人持人民法院指定管理人决定书、宣告破产和终结破产清算程序的民事裁定书申请办理注销登记，登记机关应予办理。

对于企业主要财产、账册、重要文件等灭失，或者企业人员下落不明的破产清算案件，管理人已履行查找的必要义务，人民法院向有关责任人员释明或者采取民事制裁措施后，仍无法清算或无法全面清算的，人民法院作出的终结破产清算程序的民事裁定书应当载明上述情况以及债务人的有关人员不履行法定义务，其行为导致无法清算或者造成损失的，债权人有权起诉其承担相应民事责任的内容。

属于上述情形的破产企业如无法取得税务部门开具的清税证明文件的，登记机关可以办理注销登记。

三、关于企业的分支机构、对外投资的处理

企业设有分支机构和对外投资设立子公司的，一般应当在自行清算、强制清算、破产清算程序中对其分支机构、对外投资作出相应处理后，方可终结清算程序。

原文出处：中国上海司法智库 2019 年 7 月 2 日

公号责编：朱琳薇

文章链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/wPpp4AY0mf6cPXz9MpJfJQ>

市场监管总局 | 关于撤销冒用他人身份信息取得公司登记的指导意见

市场监管总局 中国破产法论坛 7月2日

市场监管总局关于撤销冒用他人身份信息取得公司登记的指导意见 国市监信〔2019〕128号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团市场监管局（厅、委）：

商事制度改革以来，各级市场监管部门深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，着力提高市场准入便利化程度，降低制度性交易成本，营商环境得到显著优化，创新创业活力得到有效释放，群众满意度和获得感明显增强。与此同时，少数不法分子违背诚实信用原则，冒用他人身份信息取得公司登记（以下简称冒名登记），干扰了正常的公司登记注册秩序，群众反映强烈，社会高度关注。

市场监管部门作为法定的企业登记机关，必须牢固树立以人民为中心的发展理念，想群众之所想，急群众之所急，扎实开展撤销冒名登记工作，有效回应公众期待和社会关切，切实维护商事登记权威性和“放管服”改革成果，切实保障广大人民群众合法权益。

为做好撤销冒名登记工作，现提出如下指导意见：

一、积极应对群众诉求

对于被冒用身份信息取得公司登记的人民群众（以下简称被冒用人）撤销冒名登记的反映，各级市场监管部门应积极应对负责。撤销冒名登记工作由作出该次登记决定的市场监管部门（以下简称登记机关）负责。登记机关发生过变更的，由现登记机关负责撤销。

被冒用人本人向登记机关反映被冒名登记情况的，登记机关及时做好记录。被冒用人本人不能到场反映的，登记机关应对其进行远程身份核验。

登记机关要认真核验被冒用人本人签字的撤销登记申请及其身份证件复印件（本人到场的，核实原件）。被冒用人还可以一并提供身份证件丢失报警回执、身份证件遗失公告、银行挂失身份证件记录、由专业机构出具的笔迹鉴定报告等有助于认定冒名登记基本事实的文件材料。

二、做好公示和调查工作

登记机关应将公司涉嫌冒名登记的情况（包括被冒名登记时间、具体登记事项、登记机关联系方式等）通过国家企业信用信息公示系统（以下简称公示系统）及时向社会公示。公示期45日。公示期内调查终结并作出调查结论的，终止公示。

登记机关要通过查阅冒名登记行为涉及的档案材料，对公司住所或经营场所进行现场检查，询问公司相关人员、登记代理人或利害关系人等方式，对冒名登记基本事实进行调查，并根据需要征询公安、税务、金融、人力资源社会保障等相关部门意见。

利害关系人主张与冒名登记相关的民事权利正在诉讼过程中，人民法院尚未作出判决、裁定或生效判决、裁定尚未执行完毕的；或者有证据证明冒名登记涉及的股权存在争议，各方尚未达成一致的，登记机关应中止调查，并相应延长公示期。

三、审慎作出撤销登记决定

登记机关在调查终结或公示期满后作出调查结论，并据此作出撤销或不予撤销登记的决定。公司在调查前已被吊销营业执照的，不影响登记机关作出撤销登记的决定，但因提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得公司登记、被吊销营业执照的除外。

登记机关调查认定冒名登记基本事实清楚，或者公司和相关人员无法取得联系或不配合调查且公示期内无利害关系人提出异议，登记机关认为冒名登记成立的，应依法作出撤销登记决定。

有证据证明被冒用人对该次登记知情或事后曾予追认，或者公示期内利害关系人提出异议经调查属实，登记机关认为冒名登记不成立的，应依法作出不予撤销登记决定。

人民法院生效判决或裁定已认定冒名登记事实的，登记机关应作出撤销登记决定。公安、税务、金融、人力资源社会保障等相关部门出具书面意见不同意撤销登记，或者撤销登记可能对公共利益造成重大损害的，登记机关应作出不予撤销登记决定。

登记机关应将撤销（不予撤销）登记决定送达冒名登记的公司及被冒用人。在调查过程中已发现公司通过登记住所或经营场所无法联系的，可以直接采取公告方式送达该公司。

四、准确公示撤销信息

登记机关作出撤销登记决定后，应在登记注册系统标注作出撤销决定的状态，并通过公示系统向社会公示。撤销公司设立登记的，公示公司名称、成立日期、被撤销登记日期和原因、作出撤销决定的登记机关等基本信息。撤销公司变更登记的，恢复公示冒名登记前的信息，同时公示撤销冒名登记相关信息。撤销公司注销登记的，公示注销前的信息，并标注“已撤销注销登记，恢复主体资格”。

撤销冒名登记所形成的全部材料，要单独立卷，归入公司登记档案。

五、强化信用惩戒

总局建立全国虚假登记责任人数据库。登记机关负责将冒名登记的直接责任人录入虚假登记责任人数据库。对再次提交登记申请材料或作为登记申请人的，可以进行严格审查。对虚构事实或提交虚假证明材料，逃避债务、偷漏税款或进行其他违法犯罪活动的，登记机关配合有关部门进行查处，并实施信用惩戒。

对冒名取得公司变更或注销登记，被撤销登记的，应按照《严重违法失信企业名单管理暂行办法》的规定，将所涉公司列入严重违法失信企业名单。

六、做好后续处理工作

冒名登记被撤销后，因冒名登记导致的被冒用人相关信用惩戒和市场禁入措施停止执行。登记机关应及时更新数据，解除信用约束措施。

登记机关或其上级机关认定撤销登记的决定错误的，可以撤销该决定，恢复公司原登记状态，并通过公示系统进行公示。

七、加强部门协调配合

各级市场监管部门要在地方党委政府的领导下，加强与公安、税务等相关政府部门和司法机关的协调配合。在撤销冒名登记工作中发现的其他违法行为线索，应当移送有管辖权的部门处理；涉嫌犯罪的，应当移送公安机关。要做好部门间信息共享工作，及时推送撤销冒名登记相关数据，推进被冒用人无辜受限问题的解决。

八、做好工作保障

各省（区、市）市场监管部门要结合实际，制定撤销冒名登记的细化措施，明确撤销冒名登记工作的职责分工、工作流程、审批权限、档案管理等。要按照总局相关技术方案的要求做好公示系统优化改造，及时调整登记注册系统，为撤销冒名登记工作提供有效支撑。

撤销冒用他人身份信息取得个人独资企业、合伙企业、非公司制企业、农民专业合作社、个体工商户等市场主体的登记，以及撤销冒用他人身份取得公司董事、监事、高级管理人员、清算组成员等备案的，参照本意见执行。

在撤销冒名登记工作中遇到的问题，请及时报告总局相关司局。

原文出处：国家市场监督管理总局官网 2019 年 6 月 28 日

公号责编：朱琳薇

文章链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/5HL-ofz0idJfwkQpumt8Zw>

协会新闻 | 重庆市破产实务研讨主题培训顺利举行

邓伟 中国破产法论坛 7月2日

“破产实务研讨”主题培训顺利举行

6月29日，市破产管理人协会、市律协破产清算与重整专委会在市律协第四会议室举办了“破产实务研讨”主题培训。讲座分别由市破产管理人协会会长、市律协副会长**徐丽霞**，市破产管理人协会秘书长、市律协破产清算与重整专委会主任**张涌**主持。重庆丽达律师事务所合伙人**彭蔚**，曾任重庆市第五中级人民法院副院长、市五中院审判委员会委员、高级法官**郭瑞**，大信会计师事务所（特殊普通合伙）重庆分所清算中心副总经理**尹斌**，市五中院民二庭副庭长**陈秀良**分别担任主讲嘉宾。

徐丽霞副会长对本次培训的背景和目的作了简要介绍，并表示市破产管理人协会和市律协破产清算与重整专委会将举办更多类似的优质培训，优化管理人队伍结构，储备和发展专业人才力量，提升破产管理实力，在服务全市经济发展中彰显社会责任和专业价值。

上午，**彭蔚**律师分别从“大数据检索”、“破产解除权的行使条件”、“破产解除权的行使时间”、“合同继续履行及解除的法律后果”等几个方面展开对管理人行使破产管理权的实务探讨。市五中院前副院长**郭瑞**以“关于破产案件几个热点问题的思考”为题，就“破产债权审查问题”、“管理人延伸诉讼问题”、“《破产法司法解释三》”等几个热点问题与参训律师做了深入的交流与探讨。

下午，**尹斌**副总经理以“破产管理人与破产审计关系”为分享主题，通过对破产管理人、审计双方各自的职责，履约过程中二者的互动以及审计成果的运用等几个方面进行了深层次的剖析与讲解。**陈秀良**副庭长则从“管理人与法院关系”这一问题角度，理顺二者间的法律关系，同时还结合自身经验，运用理论结合实际的方式分享了在破产实务中的热点问题。两位主讲人还为各参会人员一一答疑解惑，提供了众多专业经验，现场气氛热烈。与会人员纷纷表示受益匪浅。

本次讲座内容丰富，紧贴实务，吸引到全市的学者、律师、会计师、清算师等破产从业人员共计200余人到场学习，参训人员纷纷表示希望以后多举办此类培训活动，丰富我市破产管理人在处理破产清算案件中的实务经验，促进破产管理行业更好发展。

原文出处：西部律师网 2019年7月1日

公号责编：朱琳薇

文章链接：https://mp.weixin.qq.com/s/orSWuBEsIv_YAVVnKCqbrA

南京法院 | 破产审判白皮书及十大破产典型案例

南京中院 中国破产法论坛 7月3日

南京法院破产审判白皮书 二〇一九年六月

在供给侧结构性改革深入推进的背景下，积极运用破产法治思维和方式推进“三去一降一补”工作，妥善处置低效劣势企业，完善中国特色市场退出机制，是深化供给侧结构性改革的重要举措，是推动高质量发展的必然要求，是建设现代化经济体系的应有之义，也是破产司法所肩负的时代使命和职责担当。

围绕供给侧结构性改革主线，南京法院以市场化、法治化为导向，不断强化破产审判工作，于2017年4月设立全省首家中级法院层面的清算与破产审判庭，通过依法审理破产案件、清理低效劣势企业、构建破产案件繁简分流机制、推进专业化建设、完善破产管理人制度，努力提升破产审判质效，打造破产审判品牌，切实运用法治化方式加快实现市场出清，为深入推进供给侧结构性改革，优化本市营商法治环境提供了优质的司法服务，有力保障了地方经济社会持续健康发展。

（一）收结案数量持续增长

南京法院深入推进破产审判机制改革，畅通破产案件受理通道，2017年以来新收破产类案件1252件，审结1043件，相较前五年（2012-2016）分别增长121.59%和143.69%。市法院破产案件收结案数量稳居全省中院首位，2018年破产案件收案数占全省中院收案量的31%。通过破产审判累计化解企业债务近180亿元、妥善安置职工4000余人、盘活土地厂房面积120余万平方米，为地方经济转型升级提供了强有力的司法服务和保障。

（二）破产审判全面提速

南京法院着眼提升破产类案件审判质效，率先探索破产案件繁简分流工作机制，简易程序适用比例大幅提升，推动破产类案件高效审结。自市法院清算与破产庭成立以来，全市法院共审结新收破产类案件782件，平均结案周期213天，适用简易程序案件70件，平均结案周期106天。其中市法院新收破产类案件平均结案周期196天，适用简易程序案件平均结案周期102天。

（三）破产成本大幅下降

南京法院多措并举，大幅降低破产成本，有效提升审理效率，破产成本占比从 22%下降至 11%。在送达环节，对于无法送达的债务人，采用关联送达、现场张贴及信息化等多种方式，通过全国企业破产重整案件信息网发布系列公告。推动通过网拍高效处置资产，降低财产处置成本。尝试运用互联网技术，通过现场与微信视频会议同步方式召开债权人会议，运用互联网技术打破时空限制，让债权人便捷地参加会议，保障全体债权人的知情权和参与权，提高破产案件的办理效率。

（四）债务企业类型日益丰富

随着全社会破产法治意识的增强以及市场退出制度的常态化，中小微企业和“三高两低”企业逐渐成为市场退出主流。2017 年以来，南京法院审理的破产类案件中涉及大型企业的有 149 件，占比 11.9%，涉及中小微型企业的有 1103 件，占比 88.1%。从行业分布上看，受国家产业政策调整、产业结构升级以及部分行业整体不景气的影响，债务企业主要集中在船舶、轻纺、机电等传统制造行业，涉及案件 770 件，占比 65%。另外也包括信托、期货、担保公司等金融机构，电子信息、生物技术等科技创新型企业。由于宏观调控政策及企业资金链断裂等原因，房地产企业进入破产及强制清算程序的案件有 49 件。

（五）低效劣势企业清理成效显著

在供给侧结构性改革深入推进的背景下，南京法院积极运用破产法治思维和方式，加大清理低效劣势企业力度，2017 年以来，集中处置低效劣势企业 120 家，停业时间最长的企业已经滞留市场 23 年。其中以产业集团为单位首批集中受理的 4 起破产清算案件在 2 个半月内全部审结，南京通用塑胶厂破产清算案仅用时 2 个月即宣告破产并终结破产程序。通过快速规范处置低效劣势企业，促进企业降本提质增效，提高资产利用效率。

（六）破产审判品牌效应持续扩大

在立足破产审判工作的同时，着力塑造精品案件，提炼工作经验，打造南京破产审判品牌。共有两件案件入选年度全国十大民事行政案件，一件案件入选全国法院十大破产典型案例，一件案件入选全省法院十大“执转破”优秀案例，四件案件入选全省十大破产案例。市法院被最高法院指定为破产审判机制改革试点法院，创造了破产审判领域数个首创。妥善审结首例退市央企重整成功后重新上市案，首例上市公司重大资产重组与重整并行案，区域首例国企关联实质合并重整案，区域首例“执转破”破产清算案。率先构建符合审判规律的破产案件繁简分流机制，率先建立合理的破产审判绩效考评机制。首创设立管理人协会和援助基金会并行的管理人行业自治“南京模式”。顺利完成最高法院调研课题，12 篇论文发表于核心期刊，14 篇论文荣获国家级、省级奖励。撰写的案例分别荣获全国法院优秀案例评析一等奖、全省法院“金法槌”特等奖。破产法官多次应邀参加破产法相关司法解释文件的起草论证、破产法修订完善的研讨，为国家法官学院破产培训班授课，为破产立法、司法的完善贡献“南京智慧”。

（一）贯彻发展新理念，精准提供司法服务

全面落实中央和省、市委相关部署要求，围绕市委、市政府“推进供给侧结构性改革”的重点任务，按照“分期分批、先易后难”的原则，采取“集中+简化”模式，在法律框架内简化程序环节，加快审理进度，稳妥有序地集中处理低效劣势企业出清。先期与相关国资集团就国有低效劣势企业出清举行专题座谈，针对职工安置、风险排查及企业分批处置等前期准备工作提出指导建议，同时列明案件审查要素，明确应提供的材料，为受理案件后高效出清打下良好基础，为优化本市营商环境提供优质的司法服务和保障。

（二）以提高审判质效为中心，构建繁简分流机制

在深入调研的基础上制订《关于推进破产案件繁简分流的实施意见》，率先建立破产案件繁简分流机制，作为正面案例被市优化营商环境工作领导小组推广。立足“案件分类、程序分流”，将案件难易与程序繁简相匹配，根据不同的案件类型适用相应的审理规则、选任相应管理人，实现“简案快审、繁案精审”。

（三）因企施策，探索多种企业挽救模式

充分发挥破产机制功能作用，帮助具有挽救希望和价值的困境企业，提高破产财产处置效益，实现社会资源的有效整合。

1. 探索债务重整与重大资产重组并行的重整模式。审理的江苏舜天船舶股份有限公司破产重整案在实施重整过程中同步进行重大资产重组，开创了我国上市公司破产重整实践先河，成为我国首例上市公司同步实施破产重整与重大资产重组的案件。在重整中探索与重组双线并进，将重大资产重组方案纳入重整计划草案作为经营方案的重要组成，同时注入优质资产，调整企业经营结构，提升企业盈利能力，恢复造血功能，争取企业施救的宝贵时机，避免退市风险。同时，首次在破产司法实践中启动最高法院与证监会会商机制，有效实现了司法程序与行政程序的衔接。

2. 发挥预重整效率优势，提升企业重整效果。率先尝试“部分预重整”模式推进破产重整程序。审理的中国长江航运集团南京油运股份有限公司破产重整案，不仅是我国首例央企退市重整案，也是A股史上退市后重新上市的第一例。先期以会议纪要形式将重整计划框架性内容予以固定，并作为申请材料提交法院审查。法院通过召开听证会并按照债权分类组织召开专项会议征求各组别意见，进一步细化和完善重整计划草案，在债权人会议中获高票通过。该案充分发挥了预重整的效率优势，在重整程序内通过简化工作环节和流程，仅用四个月零十天审结，重整成功后长航油运公司于2019年1月8日重新上市。

3. 规范适用关联企业实质合并，充分保护债权人利益。在前期破产审判经验总结的基础上，形成关联企业实质合并重整的程序规范和适用标准，对于存在资产高度混同且具有拯救价值的关联企业适用实质合并重整，最大限度维护债权人整体利益。审理的区域内首例国有企业实质合并重整案江苏省纺织工业（集团）进出口有限公司“1+5”合并重整案，为提升集团公司成员企业重整的实际效果，首先将关联企业程序合并，指定相同管理

人进行清产核资，指定专业机构对关联企业进行审计，在确认关联的成员企业之间的资产与债务混同，无法区分或区分成本过大以致可能损害债权人利益的情况下，全面听取债权人、债务人、审计机构、管理人各方意见，将集团公司关联的成员企业进行实质合并重整，有效整合各成员企业的优质资源，对投资、偿债、经营等进行集约化安排，重整的法律效果与社会效果达到高度统一。

4. 运用反向操作出售式重整，挖掘和保留营运价值。探索通过采取“保壳”重整，使原企业存续，同时将企业其他资产变价处置以清偿债务的“反向出售式重整”模式。审理的“瑞桓系”企业合并破产案中，债权人起初提出破产清算申请，案件受理后发现部分企业具有部分领域和行业的市场准入资质等稀缺性资源，具备重整条件及价值，引导当事人申请将仍有营运价值的企业转入重整，其他无价值的企业则继续清算。该模式保留了以企业存续为前提的经营资质、品牌声誉等资源，引入战略投资者，恢复生产经营；同时将其他资产整体打包处置，所得对价及原企业债务均纳入其他关联企业的破产清算程序中进行清偿，有效挖掘和保留了企业的营运价值。

5. 通过重整式清算，实现资源利用最大化。针对破产企业资产的特点，在破产清算程序中引入重整思维，通过招募投资人、整体出售等方式推进资产变现，实现破产企业资产的有效利用。审理的某互联文化股份有限公司破产清算案中，公司的核心资产系高新区内的工业用地及在建工程，为充分利用企业资产，按照重整式清算的方式处置财产，参照重整程序中招募投资人的方式推进资产变现，最终拍卖成交价较评估价溢价 30.84%，实现了多方共赢。

（四）监督与保障并行，率先建立管理人“两会”并行模式

在市委、市政府的大力支持下，于 2017 年 12 月在全国首创设金陵破产管理人援助基金会，同时成立破产管理人协会，以“两会”并行模式将行业自律管理与监督保障统一纳入管理人行业自治范畴，在组织法的框架下规范管理人行业自治组织的运行。两会的同时成立，形成了协会负责业务培训、基金会负责破产援助基金管理使用的新模式，开创了破产管理人资金援助和行业管理既独立运行又相辅相成的“南京模式”，工作经验被省法院及最高法院转发推广。基金会成立一年多来，累计向 29 起案件的管理人发放援助基金 100 余万元，有效发挥了基金会的保障作用。

（五）加强专业化建设，提升破产审判能力

按照审判机构专门化、审判队伍专业化的要求，成立市法院清算与破产审判庭，由具有丰富审判经验和较高综合素质的 4 名员额法官及法官助理组成专业化审判团队，审判人员年龄结构合理，均具有硕士以上学位，一人为江苏审判业务专家。创新“执转破”审理机制，组成“破产法官+执行法官”的合议庭，发挥执行与破产合力。制订《破产案件审理规范指引》，建立程序节点期限警戒线机制，把控案件审理进度，实现破产审理流程的常态化管控。

（六）尊重审判规律，构建合理的破产审判绩效考评及审判管理机制

率先建立合理的破产审判绩效考评机制，客观反映破产审判工作量，激发办理破产案件的积极性。区分申请审查类案件与实体审理类案件，对于申请审查类案件比照普通民商事案件确定折算比例，对于实体受理类案件根据繁简分流机制在案件分类基础上实行考核分等，分别设置不同折算系数。建立合理的破产案件审理周期评价管理制度，将长期未结破产类案件纳入专项统计和通报，严控未结案件增量，特长期案件实现了清零，多措并举的清案模式被省法院推广。

一是强化破产审判专业化水平。加强破产审判专业化建设。推动基层法院建立破产审判团队，实行基层法官及助理定期挂职轮训，培养专业破产法官，储备破产审判队伍。加强破产审判调研。针对破产审判中出现的新问题组织调研，将调研成果转化为实践指引。**二是提高破产审判效率。**积极落实破产审判繁简分流机制，做好案件识别分类、加快案件清理效率，推动破产案件高效审结。加强执破程序衔接和信息共享，加快推进破产程序。**三是提升管理人执业能力。**强化管理人履职监督和评价，建立健全管理人动态管理和综合考核工作机制。指导管理人协会加强行业自律和自治，有效发挥协会行业自治功能，积极发挥基金会保障作用。**四是营造破产审判良好外部环境。**充分发挥府院联动机制对破产审判的促进作用，形成推进破产案件依法高效审理的合力，推动企业破产综合处置工作的常态化、规范化，确保破产工作有序健康发展。加大宣传力度，强化司法引导，拓展示范效果，营造良好的破产环境和文化。

目前社会公众对于破产法律制度在认识上有一定的误区，影响了破产制度的有效发挥，针对实践中出现的问题，向相关破产参与人给予如下提示：

（一）对经营出现困难的债务企业的提示

1. 在企业出现债务困境或已经发生破产原因时，应当积极面对，不能“一跑了之”。破产是一种合法、彻底清理债务的方式，对“诚实而不幸”的企业家而言是最好的止损线。破产制度中存在着破产清算与破产重整、破产和解等不同程序选择，破产清算可以使企业在彻底清理债权债务后合法退出市场，而对于仍具有挽救价值的企业来说，破产重整、破产和解可以实现企业重生。企业家应当正确认识破产程序的功能，通过合法方式应对经营困境。

2. 债务企业的法定代表人、财务管理人员、其他经营管理人员应当妥善保管财产、账册、文件等，在人民法院裁定债务企业进入清算程序后，应当及时向管理人移交财产、印章和账簿、文书等资料，对于违反法律规定

的债务人，人民法院可以对直接责任人员依法处以罚款。如江苏卓典建筑技术开发有限公司破产清算案中，在法院和管理人多次通知、释明的情况下，公司法定代表人拒不履行前述义务，导致对公司无法进行清算，法院对其依法处以罚款。

3. 破产不是逃废债务，对于有隐匿、转移企业财产等行为而申请破产的，人民法院依法不予受理。在裁定受理破产后，人民法院指定管理人全面接管破产企业，调查企业财产状况，对于股东未缴出资及被非法转移的债务人财产予以追收并追究相应法律责任。

4. 公司的股东、实际控制人等作为清算义务人，应当在公司出现解散事由后十五日内成立清算组进行清算，如清算义务人怠于履行清算义务，有可能存在承担相应法律风险的风险。

（二）对未获清偿的债权人的提示

1. 申请企业破产并不等于免除企业债务，通过破产程序能够全面清理债务企业的资产，对所有债权债务关系进行清理、公平清偿。

2. 对已进入执行程序的债务企业，债权人可以向法院申请将执行案件移送破产审查，在破产程序中通过股东出资加速到期、行使破产撤销权等措施提高债权清偿率。对于执行程序中的后位债权人，“执转破”程序可以保障其依法公平受偿的权利。

（三）对国有企业及相关部门的提示

1. 按照“优胜劣汰”市场原则，对于长期处于停业状态的低效劣势企业和去产能企业应当制定处置计划，结合企业实际情况，做好职工安置，通过吸收合并、协议清算、股权转让、债务重组、破产清算等多种方式分类处置。

2. 根据法律规定，管理人是破产程序中具体事务的执行人，负责接管债务人企业，调查、管理债务人财产，代表债务人参加诉讼、仲裁等，企业在进入破产程序后，其管理人员及主管部门应当依法配合和保障管理人依法履职，共同推进破产程序。

南京法院十大破产典型案例

目录

○

一、中国长江航运集团南京油运股份有限公司破产重整案——首例央企退市重整案，A股史上退市后重新上市第一例

○

○

二、江苏舜天船舶股份有限公司破产重整案——首例上市公司破产重整与重大资产重组同步实施案

○

○

三、江苏省纺织工业（集团）进出口有限公司及其五家子公司 1+5 实质合并重整案——区域内首例国有企业实质合并重整案

○

○

四、瑞桓系剥离式重整与实质合并清算案——剥离式重整与实质合并清算结合的典型案例

○

○

五、南京仙人湖度假村有限公司破产清算转重整案——覆盖破产类案件全流程的典型案例

○

○

六、南京王者之风建筑装饰股份有限公司破产重整案——区域内首例新三板企业破产重整案

○

○

七、江苏宁企担保有限公司破产清算案——区域内首例“执转破”案

○

○

八、江苏卓典建筑技术开发有限公司破产清算案——打击逃废债的典型案例

○

○

九、南京通用塑胶厂等 4 家国有低效劣势企业破产清算案——集中清理国有低效劣势企业的典型案例

○

○

十、江苏空港建设开发有限公司破产清算案——快速清理国有低效劣势企业的典型案例

○

1

中国长江航运集团南京油运股份有限公司 破产重整案

中国长江航运集团南京油运股份有限公司系上海证券交易所挂牌上市的企业，曾是境内规模最大的油运企业。作为我国首例央企退市重整案，在南京中院主导下，成功实现了 100% 的债权清偿率，同时安置职工 3064 名，维护了 12.1 万户股东利益。通过逐步改善和恢复持续盈利及经营能力，2019 年 1 月 8 日，长航油运在上海证券交易所再次敲响上市钟声，成为 A

股史上退市后重新上市的第一例。长航油运破产重整，为国有大型企业危机处理、市场化退出机制建设积累了宝贵经验，也为推动资本市场健康发展以及改善地方金融生态环境提供了有益示范。

2

江苏舜天船舶股份有限公司破产重整案

江苏舜天船舶股份有限公司系江苏最大国有上市船企，因经营困难，公司股票曾被处以“退市风险警示”特别处理，面临退市风险。南京中院在对其实施重整过程中同步进行重大资产重组，开创了我国上市公司破产重整实践先河，首次采用层报最高院启动与证监会的会商机制，有效解决上市公司重整中涉及的司法程序与行政程序的衔接问题，为我国上市公司重整案件的审理提供了值得借鉴的样板。通过首创式同步操作，高效化解了企业危机，近 86 亿元债务均得到 100% 清偿，创下历年上市公司重整最高债权清偿率。通过提升资产盈利能力，实施市场化债转股，全案近 55.86 亿元金融债权得到全额保护，有效维护了 3.1 万户股东利益，为国家挽回税款 2 亿元，维护了民生和地方发展。该案荣获全国法院 2017 年度优秀案例分析一等奖，也成为《最高人民法院公报》刊发的首例破产重整案例。

3

江苏省纺织工业（集团）进出口有限公司及其五家子公司 1+5 实质合并重整案

江苏省纺织工业（集团）进出口有限公司及其五家子公司合并重整案是区域内首例国有企业实质合并重整案，该案综合运用“实质合并重整”“现金清偿+以股抵债”“破产重整+资产重组”等方式对危困企业进行“综合诊治”，化解 20 亿余元债务，有效防范金融风险，六家企业实现整体脱困重生，从而使重整投资、债务清偿、经营安排等形成一体化操作，为国有企业深化改革提供有益经验。该案入选 2018 年度全国法院十大破产典型案例、2017 年度江苏法院十大破产案例。

4

瑞桓系剥离式重整与实质合并清算案

江苏瑞桓建设有限公司等八家公司是采用剥离式重整与实质合并清算相结合方式助力供给侧结构性改革的典型案。八家公司系关联企业，其中淮安市政公司和瑞桓公司具有相应的资质，采用剥离的方法“保壳”重整，将两公司的债权债务剥离至枫太公司，原公司在重整中保留其资质，再次“轻身”进入资本市场，促进了地方经济发展，优化了营商环境。同时对枫太公司等六家公司进行实质合并破产清算，打破关联企业破产时的形式公平，对债权人的整体公平清偿，实现实质公平。

5

南京仙人湖度假村有限公司 破产清算转重整案

南京仙人湖度假村有限公司破产重整案是“覆盖强制清算、破产清算、破产重整全流程”的典型案件，该案成功解决程序转换、清算组与管理人衔接、重整可行性分析、投资人招募、生产经营恢复等重点和难点问题，为不同程序之间的转换提供有益示范。该案入选 2018 年全省法院十大破产案件。

6

南京王者之风建筑装饰股份有限公司 破产重整案

南京王者之风建筑装饰股份有限公司破产重整案是区域内首例新三板企业破产重整案，该公司在全国中小企业股份转让系统挂牌，是南京市第二家在新三板挂牌上市的装饰公司，浦口区唯一一家拥有装饰工程施工一级、设计甲级的装饰公司。该案中，浦口法院发挥府院联动机制作用，协调解决职工稳定、政策处理、涉税财务处理、股权变更、信用修复等问题，有效提升各方对于重整的信心，帮助民营企业恢复生机、重返市场。

7

江苏宁企担保有限公司破产清算案

江苏宁企担保有限公司破产清算案系区域内首例“执转破”案件，是典型的无财产、无账簿、无人员“三无企业”执转破案件。司法实践中，长期不经营，法定代表人等有关人员和公司证照、印鉴、财务账簿等下落不明，没有可供分配执行财产的“三无企业”在执行和破产案件中占据了相当大的比例。如何运用执行转破产程序高效清理该类企业，化解执行积案，是实践中的重要问题。南京中院积极探索执破程序对接和信息共享，运用破产简易审理机制，合并程序事项，高效推进案件审理进程。该案仅用三月余审结，高效化解执行案件 176 件，债务近 5 亿元，取得良好效果。该案入选 2018 年全省法院十大破产案件、全省法院十大“执转破”优秀案例。

8

江苏卓典建筑技术开发有限公司破产清算案

江苏卓典建筑技术开发有限公司法定代表人拒不履行清算义务，导致对公司无法进行清算，南京中院对相关直接责任人员依法处以罚款，并在终

结裁定中告知债权人可依法追究清算义务人相关责任。借此通过强化清算责任制度运用，打击恶意逃废债务违法行为，依法制裁漠视和损害债权人利益的相关责任人，对促进市场主体诚信经营，弘扬竞争伦理和商业道德，增强企业经营者社会责任起到示范作用。该案入选 2017 年度江苏法院十大破产案例。

9

南京通用塑胶厂等 4 家国有低效劣势企业 破产清算案

在推进低效劣质企业的破产清理工作中，南京中院与新工投资集团主动对接，梳理低效劣质企业，对南京通用塑胶厂等 4 家符合司法清理条件的低效劣势企业集中启动破产清算程序。按照“分期分批、先易后难”的原则，采取“集中+简化”模式，在法律框架内简化程序环节，简化审查流程、加快审理进度，为深入推进供给侧结构性改革，高效推动国有低效劣质企业有序退出市场，优化南京市营商环境提供了有力司法保障，四起案件在 2 个半月内全部终结，其中，南京通用塑胶厂破产清算案仅用时 2 个月即宣告破产并终结破产程序。

10

江苏空港建设开发有限公司破产清算案

江苏空港建设开发有限公司破产清算案是供给侧结构性改革背景下，快速清理国有低效劣势企业的典型案例。该案将自行清算与破产清算有序衔接，在进入破产程序之前债务人主管单位暨股东已妥善安置职工、完成资产负债审计等工作，为后续破产程序高效推进奠定了良好基础。为降低程序成本、维护债权人利益，同时保证程序效率，本案适用破产简易程序审理，经债权人同意，在聘请中介机构复核后继续沿用原先的审计报告，并结合管理人调查情况，对企业资产负债进行全面清理，最终仅用两月余顺利终结破产程序，有效降低破产成本，提高破产审判效率。

感谢南京市中级人民法院供稿！

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/yP28oxqT3Px7789zsLe7jA>

周强 | 充分发挥民商事审判职能作用 为经济高质量发展提供高水平司法服务和保障

中国破产法论坛 7月5日

周强出席全国法院民商事审判工作会议强调 充分发挥民商事审判职能作用 为经济高质量发展提供高水平司法服务和保障 张庆伟致辞

7月3日，全国法院民商事审判工作会议召开，最高人民法院党组书记、院长周强出席会议并讲话。周强强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不忘初心、牢记使命，充分发挥民商事审判职能作用，坚持服务大局、司法为民、公正司法，为经济高质量发展提供高水平司法服务和保障。黑龙江省委书记、省人大常委会主任张庆伟出席会议并致辞

会议指出，党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，人民法院民商事审判工作认真贯彻新发展理念，围绕中心、服务大局，审判质效有了新提高，营造法治化营商环境取得新进展，产权司法保护取得新成绩，金融审判工作实现新突破，破产审判工作开创新局面。

会议指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生变化，经济转向高质量发展阶段，面对国际国内新形势提出的新挑战、经济高质量发展提出的新要求、优化营商环境提出的新机遇新任务，要积极主动作为，努力解决审判理念亟待更新、司法能力亟待提高、工作体制机制亟待健全、队伍建设亟待加强等问题，不断提升民商事审判工作能力和水平。

会议指出，做好当前和今后一个时期人民法院民商事审判工作总的要求是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会以及中央经济工作会议、中央政法工作会议、全国金融工作会议精神，坚持稳中求进工作总基调，贯彻新发展理念，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标，坚持服务大局、司法为民、公正司法，以营造法治化营商环境为工作重心，重点抓好产权保护、金融审判和破产审判三项工作，建设过硬民商事审判队伍，充分发挥民商事审判职能作用，为经济高质量发展提供高水平司法服务和保障。

会议要求，要进一步营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。要坚决把习近平总书记“法治是最好的营商环境”重要指示落到实处，确保党和国家事业推进到哪里，司法服务保障就跟进到哪里。要认真贯彻落实党中央关于优化营商环境的决策部署，找准司法服务的切入点、着力

点，突出重点，着力加强产权司法保护、维护公平市场交易秩序、完善破产审判机制、促进社会诚信建设、提升审判质效以及提升诉讼自动化便利化透明化程度等工作。要进一步健全审判工作机制，大力推进多元化纠纷解决机制和现代化诉讼服务体系建设，加快实现人工智能、5G、区块链技术等现代科技与民商事审判深度融合。要紧紧依靠党委领导，支持由政府牵头的优化营商环境协调机制建设，建立与工商联、行业协会等沟通联络长效机制，努力满足市场主体司法需求。

会议强调，要进一步提高产权司法保护水平。要深入贯彻落实习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，以高度的政治责任感，坚持全面、依法、平等保护产权，切实增强各类市场主体人身和财产安全感，激发全社会创新创业创造活力。要依法平等保护、平等对待各类市场交易主体，严格区分经济纠纷与刑事犯罪，牢固树立谦抑、审慎、善意理念，坚决避免因采取措施不当影响企业正常生产经营活动，严防侵害企业合法权益行为，让企业家专心创业、放心投资、安心经营。要全面清理司法解释，对涉民营企业的不平等规定一律废止。要加强合同、担保类案件审理，保护投资和交易安全。要加强公司案件审理，促进公司治理规范化，让交易更加高效有序。

会议强调，要进一步加强金融审判工作。要促进金融服务实体经济，严格遵循金融规律和审判规律，依法妥善化解金融纠纷，依法审理各类借贷案件，进一步规范投融资市场秩序，降低实体经济融资成本，促进把更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节。要努力防范化解金融风险，妥善审理 P2P 等涉众型案件，依法严惩非法集资犯罪行为，平等保护金融消费者、投资者及金融机构的合法权益。要积极服务金融体制改革，支持、促进金融监管机构依法履职，支持自律监管组织采取公平合理自律措施，促进提高金融市场治理水平。

会议强调，要进一步加强破产审判工作。要进一步明确破产审判工作思路和重点，围绕供给侧结构性改革，以处置“僵尸企业”为重点，推动完善市场主体救治和退出机制，促进企业优胜劣汰和市场资源高效配置。要持续深化破产审判机制改革，加强“执行转破产”工作，探索破产案件繁简分流机制，推进破产审判专业化建设。要积极推动完善破产法制及配套机制建设，配合破产法修法工作，推动成立全国统一的破产管理人协会，推动设立破产费用专项基金，推进健全破产工作统一协调机制。

会议强调，要进一步建设过硬民商事审判队伍。要扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，坚持把党的政治建设摆在首位，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定不移推进队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设。要把能力建设放在更加突出位置，加强教育培训和业务交流，加强涉外法律知识储备和技能培养。要坚持不懈抓好党风廉政建设，坚持从严治党、从严治院，以零容忍态度严惩司法腐败，以清正廉洁保障公正司法。

张庆伟 在致辞中表示，党的十八大以来，黑龙江坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的十八届四中全会精神，深入贯彻习近平总书记对黑龙江省提出的“法治环境最能聚人聚财、最有利于发展”的重要论述，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，

扎实做好科学立法、严格执法、公正司法、全民守法各项工作，积极开展“法治建设年”活动，加快推进法治黑龙江建设，着力打造全面振兴好环境。这次全国法院民商事审判工作会议的召开，对保障经济社会持续健康发展具有重要意义。我们将认真贯彻落实这次会议精神，加强党对法治建设的领导，全力支持审判机关依法履行职责、开展工作，进一步改进和加强新形势下民商事审判工作，不断开创全省法院工作新局面，为推动龙江振兴发展提供坚强法治保障。

最高人民法院审判委员会专职委员 **刘贵祥** 主持会议。黑龙江省委常委、政法委书记甘荣坤，省高级人民法院院长石时态，全国人大代表车捷、田立坤、冯帆、孙宪忠、李亚兰、李宗胜、杨松、杨晶、杨震、冷友斌、魏春，全国政协委员李正国、郭文圣、黄廉熙，中央有关部门同志，部分最高人民法院特约监督员、专家学者，最高人民法院有关部门负责人，各高级人民法院分管民商事审判工作的领导在哈尔滨主会场出席会议。地方各级法院领导和民商事审判法官在各地分会场参加会议。

原文出处：人民法院新闻传媒总社 2019 年 7 月 3 日

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/9Za4RQ1w3HPu3XJ5bSnb3w>

海淀法院 | 推进破产审判工作 助力优化营商环境新闻发布会

北京海淀法院 中国破产法论坛 7月12日

北京市海淀区人民法院 推进破产审判工作 助力优化营商环境 新闻发布会

中国营商环境，每年都要接受一次第三方考察，它就是世界银行的营商环境测评，办理破产就是考察对象之一。作为北京受理破产案件最多的法院之一，海淀法院于7月11日召开了一场以破产审判为主题的发布会，助力优化营商环境。

新闻发布会由党组成员、政治部主任、新闻发言人 **戴国** 主持。据介绍，出席发布会的除了法院相关部门负责人、资深破产审判法官外，更有市区两级人大代表、以及来自机关、律协、高校的代表出席，可谓阵容强大。

政治部副主任 **葛玲** 介绍了破产审判专业化建设工作情况，海淀法院在内设机构改革过程中设立专门的破产审判庭，目前共有人员26人，其中员额法官8名，在管理上推进对破产法官实行单独考核，推动破产审判工作更加规范、高效。

截至2019年6月30日，海淀法院受理破产案件已达260余件，民事审判三庭（破产审判庭）庭长 **杨靖** 介绍了破产审判工作机制建设情况。**一是推行破产清算案件的繁简分流机制。**对丧失竞争能力的僵尸企业及时退出市场开辟绿色通道。对具备市场价值和挽救可能的困境企业，通过适用重整、和解程序进行积极挽救。**二是多方协调、联动，形成审判合力。**与海淀市场监管局建立联动协调机制：为企业市场退出提供法制宣传和咨询服务；建立信息互通、共享机制；推动建立企业信用预警机制；简化注销登记程序，提升市场退出效率。与海淀税务局建立信息共享机制，依法保护税收债权，共同推进破解破产企业税务注销难题；搭建专门针对破产法理论与实务交流互动的直接平台，提供理论支撑。**三是建立对破产管理人的个案考评机制。**研究制作了管理人个案考评表，为每个案件管理人的履职表现建立考评档案；加强对管理人的履职保障，尊重市场规律，提高管理人履职积极性。**四是充分利用破产审判信息化建设成果。**依托全国企业破产重整案件信息网，在全部案件审理过程中，一律通过该平台发布各种公告；债务人财产处置，以网络拍卖优先为原则，提高财产处置效益；在官方微博、微信公众号等平台发布清算与破产案件立案指引手册，为申请人

提供便利。**五是延伸破产审判职能。**在批准重整计划并终结重整程序后，重视对重整计划执行的监督与协助，建立对重整后企业的回访帮扶机制。

发布会上，海淀法院分别与海淀市场监管局签署工作备忘录，与北京市破产法学会签订共建协议。

民事审判三庭（破产审判庭）副庭长邹玉玲通报了一起高科技医药企业破产重整案的审理情况。北京兴大医药研究有限责任公司通过重整程序起死回生。截至 2018 年 4 月 30 日，兴大公司资产约 5.07 亿元，负债约 9.44 亿元。法院审查发现，兴大公司的核心资产包括“双环铂”抗癌化疗新药证书。经过查询市场前景、分析困境成因。法院认定兴大公司具备市场价值和拯救可能。经过深入协商，在法院引导下各方达成一致。海淀法院还首次尝试在全国范围内通过公开竞争方式选任管理人，为提高重整成功率奠定了管理人基础。

李海龙 海淀区工商联副主席

李海龙指出，海淀区工商联一直在为民营企业的发展和僵尸企业出清做出努力。推进破产审判工作，是助力优化营商环境的重大举措。对于社会稳定及促进就业，社会财富的最大化，有很大的贡献。

白二平 海淀区国资委副主任

白二平指出，海淀国企总体保持健康平稳发展，对于亏损企业采取了退出机制。在破解民营企业融资难、推动企业发展的问题上海淀区国资委做了一系列工作。国有经济应带动民营经济，做好自身结构优化，通过多种方式与民营、高科技企业共同推进发展。

尹正友

北京市律师协会破产与清算法律专业委员会主任

尹正友指出，企业发展就像河流，要有足够的水量，即有相当的市场价值；要有落差，即企业有明显的价差。河流是弯曲的，是因为遇到了阻碍，作为破产管理人在工作中遇到难题要设计结构解决。开展好管理基础工作，做好信息披露、坦诚沟通，平衡和保护各方价值。

徐阳光

**中国人民大学法学院教授、博士生导师
北京市破产法学会副会长兼秘书长**

徐阳光指出，今天的签约是建立在长期交流合作基础上的产物。人大法学院与海淀法院签订了长期的合作共建协议，并于 2014 年举行人才互聘仪式。2015 年共同举办破产重整专题研讨会。海淀法院的破产审判工作在破产清算、和解与重整方面都推出过典型案例，并在课题研究和论文撰写方面积累了大量的成果。本次签约是北京市破产法学会首次对外与法院签订破产审判合作协议，希望今后在疑难案件处理及总结研究方面开展合作。

**潘朝辉
北京市、海淀区人大代表
北京建工集团监事办副主任**

潘朝辉指出，海淀区有其特点，海淀法院审判的新类型案件比较多，审判难度很大。破产清算是对投资者创业者的保护制度，以前大家顾虑比较多，导致企业启动破产工作很慢，包袱沉重。目前加快破产审判，有助于增强市场活力。建议全社会、金融机构对创新企业的支持保护应走在破产审判的之前。

**张丽君
北京市、海淀区人大代表
北京海淀置业集团有限公司党委书记、董事长**

张丽君指出，加强破产审判有利于保护职工和创业者的利益，为僵尸企业出清，企业再生创造条件。加强对破产方式等知识的宣传，会为企业经营提供良好条件。

最后，审委会委员 **李盛荣** 做了总结发言。她表示，海淀法院将进一步加大推进破产审判工作力度，发挥破产审判资源配置的作用，维护市场经济秩序，化解金融风险，加强府院联动、对标营商环境指标要求、强化破产法治宣传，切实为保障经济高质量的发展、供给侧结构性改革的落实、营商环境的优化作出积极贡献。

原文出处：北京海淀法院微信公众号 2019 年 7 月 11 日

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/wku1M-wnXVkkjpDUW8BHVw>

广西高院 | 成立广西法院破产审判工作领导小组

广西高院 中国破产法论坛 7月12日

**广西壮族自治区高级人民法院
关于成立广西法院破产审判工作领导小组的通知**

全区各级人民法院：

为进一步贯彻落实《最高人民法院办公厅转发的〈关于进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作的通知〉的通知》（法办〔2018〕278号）和《自治区发改委、自治区工信厅、自治区国资委关于印发进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作方案的通知》（桂发改财金〔2019〕126号）的精神，建立市场化、法治化、常态化、信息化的破产审判机制，加强对企业精准识别，利用破产重整、和解、清算程序对市场主体有效拯救和有序出清，助推企业转型升级，用高质量破产审判服务高质量营商环境推动经济高质量发展，经研究决定，成立广西法院破产审判工作领导小组，确保广西法院破产审判工作高效有序推进，开创广西破产审判新局面。现将有关事项通知如下：

一、领导小组组成人员

组长

黄海龙

自治区高级人民法院党组书记、院长

副组长

戴红兵

自治区高级人民法院副院长

梁梅

自治区高级人民法院党组成员、副院长

成员

蒋太仁

自治区高级人民法院民事审判第二庭庭长

王永明

自治区高级人民法院执行局综合管理处处长

周家开

自治区高级人民法院执行裁判庭副庭长

韦向明

自治区高级人民法院司法行政装备管理处处长

费文彬

自治区高级人民法院宣传处处长

领导小组下设办公室，办公室设在民事审判第二庭，负责领导小组的日常工作。

办公室主任

蒋太仁（兼）

办公室副主任

黄朵成

自治区高级人民法院研究室副主任

李 娜

自治区高级人民法院民事审判第二庭四级高级法官

办公室工作人员从民事审判第二庭、执行裁判庭、执行局、宣传处中抽调。

二、工作职责

（一）指导、协调、监督全区范围内重大疑难破产案件的审理，为案件高质量高效率审理提供有力的组织保障。

（二）建立、完善全区法院破产审判工作机制。发挥“府院联动”长效机制作用，加强法院与党委政府及相关部门的联动协调，推动建立和完善相关配套制度；推动成立破产费用保障专项基金机制，为破产程序的启动提供基础保障。

（三）加强总结研究，完善破产案件的立案、审理、执行等方面的规范制度，形成统一标准，指导全区法院破产审判工作。

广西壮族自治区高级人民法院

2019年7月2日

公号责编：朱琳薇

文章网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/QUqxEHXKS3-W59BzunYyqA>

新闻 | 南通中院 税务局 管理人协会 共建涉税协调联动工作机制

南通中院金融庭 中国破产法论坛 7月12日

南通市中级人民法院
南通市税务局
南通市破产管理人协会
共建涉税协调联动工作机制

2019年7月4日，南通市中级人民法院、国家税务总局南通市税务局、南通市破产管理人协会在市中院联合召开企业破产涉税工作座谈会，共商破产税收事宜的解困之策。南通市中级人民法院 **李莹** 副院长、市税务局 **董正兴** 副局长、市破产管理人协会 **石金荣** 会长及相关单位部门负责人近二十人参加了会议。

会议由市中院金融庭庭长 **马晓春** 主持。

会上，市中院李莹副院长、市税务局董正兴副局长、市破产管理人协会石金荣会长共同签署《关于建立企业破产涉税协调联动工作机制的意见（试行）》及《企业破产涉税问题处理办法（一）》。

董正兴 副局长表示，上述两份文件经过多次磋商、反复探讨适时出台，既符合政策文件的要求，又是创新举措。它充分考虑了税务部门的需求及管理人的诉求，灵活变通地统一了市县两个层面对破产企业涉税事项的处理办法，有利于规避破产企业涉税风险、国家税收流失的风险及管理人尽职的风险，也有利于提高破产案件的处理效率。下一步将传达好文件精神，不断完善新举措，及时总结成效，争取树立南通样板、创造南通经验。

石金荣 会长认为，两份文件政治站位高、可操作性强，是积极响应供给侧结构性改革的有力举措，是打好长期未结破产案件“攻坚战”的重要保障，一定会取得良好的社会效果。

李莹 副院长对市税务局及破产管理人协会对全市两级法院破产审判工作的支持表示感谢。她指出，破产涉税立法相对滞后，影响了破产审判工作的效率和破产案件办理的社会效果，为解决供给侧结构性改革工作中的痛点，三部精诚合作，打破部门之间的壁垒，创造性地出台了具有很强操作性的规范性文件，突破了此前破产涉税事项“一事一议”的模式，部分解决了全市企业破产涉税事项的共性问题，必将有效提升企业破产涉税问题的处置效率。李莹副院长希望全市两级法院破产条线务必要认真学习、落实两份文件精神，加强与全市税务机关、破产管理人交流、合作，在实际工作中不断发现问题，解决问题，丰富破产涉税问题素材，不断完善企业破产涉税工作机制，努力探索具有南通特色的企业破产涉税问题解决路径，形成符合南通实际的企业破产涉税问题系统解决方案，为南通的供给侧结构性改革、经济社会高质量发展贡献共同的智慧。

与会人员还就企业破产涉税工作中遇到的其他问题进行了充分沟通、交流。

原文出处：南通市中级人民法院微信公众号 2019 年 7 月 5 日

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/7Dt5Q2ZEGmYiuLph63Q0LA>

江山法院 | 展示破产审判江山样本 全力营造最优营商环境—破产审判新闻发布会

江山法院 中国破产法论坛 7月14日

江山市人民法院破产审判新闻发布会 (2015-2018年)

2019年7月12日,江山法院召开“展示破产审判江山样本,全力营造最优营商环境”破产审判新闻发布会,发布破产审判十大案例。江山法院党组成员、副院长徐根才、破产金融审判庭庭长姜涛、法官汪颖出席发布会并接受新闻媒体提问。

发布会现场

一、破产审判情况介绍

多年来,江山法院在市委的坚强领导、上级法院悉心指导、人大有力监督、政府、政协及社会各界的大力支持下,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大精神,坚决贯彻习近平总书记关于全面依法治国的重要论述,有效推进供给侧结构性改革,把人民法院作为生病企业的医院,有力推动破产审判,加大对僵尸企业的处置力度,让有挽救可能的企业重焕生机,让无挽救可能和无挽救必要的企业实现市场出清,为江山经济高质量发展提供优质高效的司法服务和保障。本次新闻发布会是继2015年6月之后,江山法院再一次召开破产审判新闻发布会。江山法院在前五年的基础上,无论从案件的审理、制度的创新、理论的总结、成果的分享,又迈出了可喜的一步。

1

近年破产审判的“道与行”

2015-2018年,受理破产案件67件,审结破产案件67件,促成21家企业重新焕发生机、46家企业有序退出市场,累计盘活资产近24.01亿元,化解债务总额53.84亿元,化解金融债务31.25亿元,安置职工1880人,释放工业土地809.3亩、厂房建筑面积35.53万平方米,新增产值17.94亿元,新增利税1.58亿元。通过处置银行不良资产,引进重整投资人等方式,化解债务。江山辖区内金融机构不良贷款率从2016年末衢州地区最高的3.76%,回落到2018年末的1.17%,实现了在衢州各县市区最低,有效地修复了金融生态,诠释了“法治是最好的营商环境”。

2

破立结合传导的“光与热”

1. **府院联动，司法程序之外的配合给力。**2016年，江山法院与市政府联合出台《关于“府院联动”加快处置“僵尸企业”助推经济转型升级的意见》，在此基础上逐步建立了四项制度，推动破产联动机制的构建。

2. **司法能动，助力打造最优营商环境。**2015年以来，先后出台《关于加强破产审判依法处置“僵尸企业”促进经济转型升级的报告》等5个文件，积极发挥破产审判在防范金融风险、破解企业“两链”难题等方面的作用。

3. **建章立制，着力提升破产审判规范化水平。**从实践中总结经验，把行之有效的经验上升为制度，由制度巩固实践成果，不断提高破产审判工作效率。

4. **及时总结，推动经验性做法广泛传播。**积极撰写案例，“三星铜材等五公司破产重整案”入选2017年浙江法院十大破产审判典型案例。多篇学术论文为《破产法论坛》《破产法茶座》《破产法实务前沿》专辑收入。破产法官撰写的《破产法实践指南》，已第二版发行。

5. **加强交流，切磋技艺分享经验相互提高。**以开放包容的心态积极与人分享经验，相互取长补短，共同提高破产审判的能力和水平。

6. **重视法院与法院之间的学习交流。**近年来，山东、安徽、江苏、湖南、浙江、上海、福建、江西、河南、四川等40多家法院计200多人次前来考察交流破产案件审理工作，分享审理方式改革试点经验，并就破产案件审理中遇到的问题、对策等进行交流探讨。还应邀对多地法官、律师培训班进行讲座。

3

破产审判未来的“诗与歌”

1. **破产申请的常态化受理与多元化解决。**一方面依法受理各类企业破产案件，尊重当事人的意愿，做到破产案件受理不设门槛，使应得到救治的企业及时得到救治，应退出市场的主体及时出清。另一方面，鼓励庭外重整、企业重组、自行清算、简易注销等多种方式实现供给侧结构性改革，使破产法的功能得到最大发挥。

2. **破产审判专业化之路。**江山法院一直注重破产审判人才的培养，在破产审判庭成立前就已梯队培养破产审判团队，确保专业的人做专业的事。

3. **加大破产管理人的市场培育。**破产审判的效率依赖于管理人的能力和水平，但从目前的破产审判实践中发现，破产管理人的市场培育度还不够。针对此种情况，江山法院出台了《江山市人民法院破产管理人工作操作规程》，规范管理人工作。

4. 充分发挥府院联动机制。充分发挥破产府院联动机制，利用政府的招商平台、信息资源、人才资源，在市场化导向下，借助政府力量，加快资产的处置以及投资人的引进，争取税收及招商优惠政策，实现各方利益保护的最大化。

二、答记者问

今日江山：江山法院的破产审判工作有哪些创新？

徐根才：一是江山法院从 2010 年第一个破产案件起就建立了府院联动机制，后来这一成功的经验被浙江省高院总结认可为“法院是破产程序的主导者，政府是破产事件的协调者和风险的处置者”，并推广了这一机制。二是最早在 2015 年的破产审判新闻发布会上提出将法院比作“生病企业的医院”。三是多次进行“破产清算达到重整之目的”有益探索，在安泰房地产有限公司、金山虎电工器材有限公司等破产案件中成功实践。除此之外，江山法院还进行了许多的机制和理念的创新。

衢州日报：江山法院的破产审判工作对江山经济发展、社会稳定有哪些贡献？

姜涛：一方面，通过破产审判，可以有效的防范金融风险、破解企业“两链”难题。2016 年以来，江山法院审结的万商集团、三星铜材公司、长河公司、日尚门业、国鑫房产等一些在江山本地影响力较大企业的破产清算案件或者重整案件。在审理过程中，通过处置银行不良资产，引进重整投资人等方式，化解债务。江山辖区内金融机构不良贷款率，通过几年的努力实现了在衢州各县市区最低，有效地修复了金融生态。另一方面，通过优化资源配置，盘活企业的同时又可以起到安置职工就业的良好效果。2015 年以来通过破产审判安置了职工 1800 多人，达到了良好的社会效果。

三、破产审判十大典型案例

1

江山市纺织有限公司破产清算案

该案系债权人数众多、类型复杂、社会影响面广、企业性质特殊的破产清算案件，涉及刑民交叉、关联公司的清算、无偿划拨土地却捆绑企业职工安置的问题处理，以及职工遗属抚恤、劳动模范的政策落实与相关部门的衔接，特殊困难债权人安抚等。其亮点有：

1. 创设了破产审判府院联动机制。该案的审理，江山法院探索创设了破产审判的府院联动机制，浙江省高院给予认可为“法院是破产程序的主导

者，政府是破产事件的协调者和风险的处置者”，并推广了这一机制。现府院联动机制在全国各地生根开花，有力的推进了破产审判。

2. 创新分配，达到公平和谐。本案的债权人人数众多、诉求不一，且请求激烈，如何在公平清偿的同时照顾到职工的亲友、棉农等中小额相对弱势的债权人的利益，是分配方案得以通过的关键，也是达到和谐与稳定的关键。江山法院指导管理人制订了“创新+公平=和谐”的分档累进递减分配方案。通过这个方案，不管是自然人还是法人应有的平均清偿率都得到满足，弱势群体通过法人自愿减让分配以及政府的税收返还提高了清偿率。最后，分配方案高票通过，各方面的债权人都比较满意，事后无一信访，做到了和谐破产。

3. “腾笼换鸟”，优化资源配置。江山法院在审理江纺公司破产案件中，对江纺企业的状况与政府工作组进行了认真的调查分析，从市场的角度论证该企业厂房设备落后，属于该淘汰企业，无挽救可能。对此，在指导管理人制定破产财产变价方案中，充分考虑“腾笼换鸟”，工作组通过招商引资的方式，鼓励适合的战略投资者来参与竞拍。对企业有一定的知名度的“江山”牌及“傲亨”牌商标专用权也进行了评估一并拍卖，尽量把有效的资源发掘出来。通过拍卖，江山市航宇文体用品有限公司以最高价拍得，如今的江山市航宇文体用品有限公司购得后，已改造成漂亮的新厂区，如鱼得水，生产红红火火。

注：浙江省十大破产案件典型案例、《人民法院案例选（2013□第4辑）》收入。

2

江山市安泰房地产有限公司破产清算案

该案是江山法院第一次探索“破产清算最终却达到重整之目的”的案例，即破产企业无力清偿债务的情况下，对其房地产开发的项目工程整体出售，通过竞争的方式——拍卖确定愿意而且有能力的接盘人——新的房地产企业，由新的房地产企业把破产人未完成的开发“事业”继续完成，达到了换“人”却不妨碍“事”目的，实现了“破”中有“产”。

该案也是第一次尝试由管理人向银行贷款，完成“东景苑”的后续施工并交付了房屋。通过行使撤销权等方式，变现资金用来清偿借款。创新了把购房债权人作为单独债权组，召开购房债权人单独债权人会议，并探索总结了购房债权人会议的职能，为房地产企业破产的案件审理提供了有益的借鉴。

安泰房地产有限公司召开第一次债权人会议

3

江山市金山虎电工器材有限公司等三公司 实质合并破产清算案

该案采用实质合并破产清算、破产案件简易审方式审理，从裁定受理破产申请到企业整体拍卖成交，用了不到4个月的时间。从破产财产的分

类，资源的有效整合，符合市场化的分类处置，实现了较高的效率和资产价值最大化。该案对企业的有效资源进行了整合处置，通过机械设备及其所需要的土地厂房、劳动力、销售渠道的保留和衔接，使新的投资者受让企业后能够及时恢复生产，原有的生产力得到维持，并借助投资者追加的投资得到了进一步的发展。该案还注重知识产权的保护，对“金山虎”商标权进行了转让，使原有企业的品牌效益延续到投资者受让后的成立的新企业。

金山虎电工器材有限公司等三公司破产清算案债权人会议

4

江市麦克摩尔高分子材料有限公司破产清算案

该案适用“执破结合案件简易审”方式审理，由两名破产法官和一名执行法官组成合议庭，充分利用执行查控等措施，梳理债务人债权债务，从而极大缩短审理时间，提高效率。同时，开创了破产财产在执行中的拍卖成果导入破产程序变价出售环节的模式。破产财产评估、拍卖在进入破产程序后，执行程序继续进行，其成果直接归入破产程序；破产程序中可以与执行程序并行与合并的环节，执行程序可以继续并最终可以为破产程序所吸收。减少了资产重复评估的拍卖费用，提高了债权清偿率。同时，还尝试了一次债权人会议完成破产程序中要通过债权人会议完成的事项，实现破产案件审理的快捷、高效、公正。

江市麦克摩尔高分子材料有限公司破产清算案债权人会议

5

江山三星铜材线缆有限公司等五公司破产重整案

该案是通过核心资产重组、清算资产剥离模式盘活破产工业企业的典型案例。三星系公司中只有“三星”和“星翔”两家公司仍在生产营利，且该两家公司经过多年经营，积累了较好的口碑和较强的市场竞争力，同时其主要客户资源和核心经营管理团队均保存完整，即便在当前经济下行的环境中，还是具备一定的盈利能力。鉴于此，本案以优化重整企业资源，盘活生产要素为目标，积极引入战略投资者重整上述两家企业仍具活力的主营业务，并做到了重整不停产，产销两旺、工人不散。同时剥离劣质资产，将两家公司的非重整资产并入其他三家公司的资产，进入破产清算，达到市场出清、优化资源配置。

江山三星铜材线缆有限公司等五公司破产重整案债权人会议

6

浙江长河房地产有限公司重整案

本案为跨省、跨地区，靠债务人内生力量成功重整的典型案例。江山法院创造性地指导管理人适用《公司法》延伸管理人的手臂，实现对宿迁长河公司实质意义上的“合并处理”。重整程序中注重系统思维、社会本

位。江山法院指导管理人在制定重整计划草案中，通过债务归并、替代担保后，解除查封和注销登记的资产（释放土地房产价值约 1.2 亿元）以满足衢江长河公司开发的“长河□绿江南”二、三期项目施工的资金需求，并在通过竣工验收后把房屋交付给购房户。这样，既保障了银行的合法权利（由于在建工程款优先，其虽然查封但不能满足清偿），也未损害其他债权人的合法利益，又实现衢江长河总公司、宿迁长河公司两地开发的房地产正常建设，完成房屋交付，保障了购房户的合法权益。长河案件重整成功，既成功的清偿了江山本地为主的债权人的债权，又保证了衢江、江苏两地购房户的合法权益，实现了一地虽未合并破产，但保障了跨省市其他利害关系人的利益。

浙江长河房地产有限公司重整案第一次债权人会议

7

万商集团等 8 家公司重整案

该案是对过度扩张型企业进行“留干梳枝”瘦身式重整的有效探索。万商集团等 8 家公司通过重整程序，保留 6 家公司，2 家进入清算。对万商城以外的非重组资产进行变价出售，整体搬迁万购超市，引入行政服务中心，采用担保债权人联合体续贷模式，争取两年的喘息机会，实现层推式重整。重整后企业的运营事业得以保留，1700 多个债权人偿权得到清偿。

万商集团等 8 家公司重整案第二次债权人会议

8

浙江日尚门业有限公司等 5 公司破产清算案

该案中，法院将重整价值理念运用到破产清算程序之中。该案虽由重整程序转入破产清算程序，债务人企业通过破产程序注销出清，但投资人注册成立了浙江康侨智能家居有限公司，承接了原破产企业的人力资源、生产能力、销售渠道、经营事业，原优质资产与专业技术资源在新的企业中得以优化，焕发新的活力，破产清算功能与重整再生目标在本案中得到统一，体现了很好的法律效果。

浙江日尚门业有限公司等 5 公司破产清算案第二次债权人会议

9

浙江中数科技有限公司破产清算案

该案系破产审判充分发挥府院联动机制的作用，保民生，助力“基本解决执行难”的典型案。中数科技公司主要资产均已经设定抵押，江山法院争取政府和抵押权人垫资 442 万元，用于支付 249 名职工基本工资，保障职工权益，有效避免了群体性事件的发生。同时，通过破产程序归并可利用程序，吸收执行程序中已确认债权、资产处置等成果，采取破产案件简易审，仅用了 70 天就审结，有效缩短破产案件审理期限，实现“僵尸企

业”出清，释放土地、厂房等生产要素，优化资源配置，直接化解执行积案 365 件。

10

浙江国鑫房地产有限公司破产清算案

该案是衢州地区涉案标的最大、购房人人数最多的房地产企业破产案件。通过府院联动机制的有效运转，协调落实在建工程恢复施工事宜；争取银行资金支持，续建烂尾项目，完成了后续工程的竣工验收，保证房屋顺利交付，并完成了尾房的销售。数千名购房人的利益得到保护，解决了重大民生问题，维护了社会的稳定，也实现了法律效果和社会效果的有机统一。

后语

“道且阻长，行者将至”。下一步，江山法院将进一步探索破产案件审判的繁简分流，特别是对执转破案件的简易审的探索，以提高破产的审判效率。加大对重整企业的甄别力度，提高重整的成功率。同时，要加大打击破产中逃废债的力度，推进诚信体系建设。通过更新、更实、更快捷高效的方式来推进供给侧结构性改革，提供更加便捷的司法途径和有力的法律保障。

感谢江山市人民法院授权推送！

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/fZritXvx5YUzkSByXdEoiQ>

国家发改委 | 《优化营商环境条例（征求意见稿）》

国家发展改革委 中国破产法论坛 7月15日

关于《优化营商环境条例（征求意见稿）》
公开征求意见的公告

为认真贯彻落实国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境的决策部署，推动政府职能深刻转变，加快营造稳定公平透明、可预期的营商环境，更大激发市场活力和社会创造力，根据《国务院 2019 年立法工作计划》，在国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组的指导下，经过前期调研、专家论证、广泛征求意见，国家发展改革委牵头会同有关部门研究起草了《优化营商环境条例（征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。

欢迎有关单位和社会各界人士在 2019 年 8 月 12 日前，登陆国家发展改革委门户网站（<http://www.ndrc.gov.cn>）首页“意见征求”专栏，进入“《优化营商环境条例（征求意见稿）》公开征求意见”栏目，提出宝贵意见建议。

感谢您的参与和支持！

附件：

1. 《优化营商环境条例（征求意见稿）》
2. 《优化营商环境条例（征求意见稿）》起草说明

国家发展改革委
2019 年 7 月 14 日

附件 1

优化营商环境条例
（征求意见稿）

第一章 总 则

第一条 【立法目的】为了持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，深刻转变政府职能，营造稳定公平透明、可预期的营商环境，释放全社会创新创业创造动能，激发市场活力，推动高质量发展，制定本条例。

第二条 【概念界定】本条例所称营商环境是指企业以及其他从事生产经营活动的组织和个人（以下统称市场主体）在市场准入、生产经营、退出市场等过程中涉及的有关外部因素和条件。

第三条 【基本原则】优化营商环境应当遵循市场化、法治化、国际化的原则，坚持各类市场主体权利平等、机会平等、规则平等，按照规则公开透明、监管公平公正、服务便利高效、依法保护各类市场主体合法权益的要求，对标国际一流水平，建立统一开放、竞争有序的现代市场体系，为各类市场主体投资兴业创造良好发展环境。

第四条 【管理职责】各级人民政府应当加强对本行政区域内优化营商环境工作的组织领导，统筹推进、指导协调、督促落实优化营商环境相关改革，协调解决出现的重大问题。

各级人民政府有关部门按照职责分工做好相关行业和领域优化营商环境工作。

第五条 【鼓励改革】国家鼓励各地区、各部门结合实际依法探索创新优化营商环境的改革举措。有关单位和个人在推进优化营商环境改革过程中，工作出现偏差失误、未实现预期目标，但未违反法律法规的强制性规定、符合国家确定的改革方向、决策和实施程序符合规定，且勤勉尽责、未谋取私利、未损害公共利益的，依法免于追究责任。

各级人民政府及其有关部门应当加强对优化营商环境政策措施的宣传解读，及时总结和推广典型经验。

第六条 【社会参与和舆论监督】公民、法人和其他组织依法享有参与和监督营商环境建设的权利，有权对优化营商环境工作反映情况或者提出意见建议。

国家支持新闻媒体对营商环境进行舆论监督。新闻媒体及其从业人员进行涉及市场主体的新闻报道，应当真实、全面、客观、公正，不得编发和刊载未经核实的信息，不得利用新闻报道谋取不正当利益。

各级人民政府及其有关部门应当建立舆情收集和回应机制，及时调查处理损害营商环境的行为，并向社会公开调查处理结果。

第七条 【营商环境评价】国家建立全国统一标准的营商环境评价体系，定期开展全国营商环境评价，推动各地区、各部门持续深化营商环境改革，促进地区间形成优化营商环境的良性竞争。

地方各级人民政府及其有关部门应当积极支持配合全国营商环境评价，不得违规干预或者弄虚作假。

任何组织和个人不得冒用国家机关名义开展营商环境评价，不得利用营商环境评价弄虚作假、谋取不正当利益。

第二章 市场主体

第一节 平等对待各类市场主体

第八条 【市场准入】国家实行全国统一的市场准入负面清单制度，市场准入负面清单以外的行业、领域、业务，各类市场主体均可依法平等进入。

第九条 【平等获取要素】国家保障各类所有制市场主体依法平等获取人力资源、资金、土地使用权和自然资源等生产要素，公平参与市场竞争。

各地区、各部门应当依法保障各类所有制和不同地区市场主体在政府资金投向、土地供应、税收优惠、费用减免、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定等方面的公平待遇，禁止滥用行政权力排除、限制竞争。

第十条 【招标投标和政府采购】招标投标和政府采购应当公开透明、公平公正，对各类所有制和不同地区市场主体平等对待，不得以不合理条件进行限制或者排斥。各级人民政府有关部门应当加强招标投标和政府采购监管，依法纠正和查处违法违规行为。

县级以上人民政府及其有关部门应当加快推进公共资源电子化交易。已经实行电子化交易的，原则上不得要求市场主体另行提交纸质材料。

各级公共资源交易平台应当依法公开交易目录和交易信息，保障各类市场主体及时获取有关信息并平等参与交易活动。

第二节 保护市场主体合法权益

第十一条 【保护自主经营权】国家依法保护市场主体自主开展生产经营活动的权利，除法律、法规另有规定外，任何单位及个人不得干涉。

第十二条 【保护财产权】国家依法保护各类所有制市场主体财产权和其他合法权益。市场主体存在一般违法行为的，依法审慎采取行政强制措施，最大限度降低对市场主体正常生产经营活动的不利影响。

第十三条 【保护知识产权】国家加强知识产权保护，依法严厉惩治侵犯知识产权的违法犯罪行为，推动建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，充分保障知识产权权利人的合法权益。

有关部门应当建立健全知识产权纠纷多元化解机制和知识产权维权援助机制，完善知识产权快速审查、快速确权、快速维权机制，加大对小微企业知识产权保护援助力度。

第十四条 【保护中小投资者】国家积极促进公司治理规范化，依法加强股东权益保护，特别是中小股东权益保护，便利股东依法维护自身权益，增强社会投资积极性。各级人民政府及其有关部门应当与各级法院积极沟通协调，加强对中小股东权益的保护。

第十五条 【治理拖欠企业账款】行政机关、事业单位和具有市场优势地位的企业不得违约拖欠中小企业的货物、工程、服务款项。中小企业有权依法要求拖欠方支付拖欠款并对拖欠造成的损失进行赔偿。

第十六条 【完善纠纷解决机制】各级人民政府及其有关部门应当整合律师、公证、司法鉴定、人民调解、仲裁等法律服务资源，为市场主体提供法律咨询、法律援助和法律救济等服务，引导和帮助市场主体依法维权。

各级人民政府及其有关部门应当推动建立调解、行政复议、仲裁、诉讼有效衔接、相互协调的市场主体纠纷多元化解机制。将依法认定的拒不履行合同的行為，纳入有关市场主体信用记录。

第三章 市场环境

第一节 便利生产经营

第十七条 【企业开办】国家实行统一的市场主体登记制度，规范市场主体登记形式审查标准，完善虚假登记追责机制，提高登记审查效率，减少并规范登记机关自由裁量权。

各级人民政府及其有关部门应当简化市场主体从设立到具备一般性经营条件所需办理事项，压缩办理环节和时间。各级人民政府及其有关部门应当依托全国统一身份认证系统和电子营业执照系统，实行一次认证、全网通办，避免市场主体在不同地区和部门政务服务平台重复注册验证。

第十八条 【投资项目审批】各级人民政府应当按照国家规定，规范政府投资项目审批、企业投资项目核准的前置条件，公开与投资相关的规划、产业政策，以及项目审批、核准的办理流程，并为项目单位提供相关咨询服务。对《政府核准的投资项目目录》以外的企业投资项目，实行备案管理。

第十九条 【工程建设项目报建审批】设区的市级以上人民政府应当按照全国统一标准编制并公布本级工程建设项目报建审批事项清单，明确审批事项名称、适用范围、前置条件、申请材料和审批时限，并实行动态管理。

县级以上地方人民政府在依法设立的开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域可以实施区域评估制度，由政府统一组织对法定评估评价事项按照区域进行统一评估，并在土地出让或划拨前，告知建设单位相关建设要求。已经实施区域评估的，有关部门在审批工程建设项目时，不得要求市场主体重复开展相关评估评价或者承担评估评价费用。法律、法规另有规定的除外。

县级以上人民政府有关部门应当对建设工程专项验收事项实行联合验收，统一竣工验收图纸和验收标准，统一出具验收意见。

第二十条 【登记财产】国家实行不动产统一登记制度。各级人民政府应当整合和优化不动产登记流程，加强部门协作和信息互联互通，减少办理环节，压缩办理时限，提高服务效率。

国家推动建立动产和权利担保统一登记制度和动产抵押登记平台，便利市场主体运用生产设备、原材料、半成品、产品、机动车等动产以及应收账款、知识产权等权利进行担保融资。

第二十一条 【跨境贸易】有关部门应当依托电子口岸平台，推进信息共享和业务协同，实行口岸和国际贸易领域相关业务统一通过国际贸易“单一窗口”办理，为市场主体提供便捷的口岸通关服务。省、自治区、直辖市人民政府应当制定并公开通关流程及口岸经营服务作业时限，公布口岸收费目录清单。

有关部门应当加强“经认证的经营者”国际互认合作，并给予互认企业相关便利措施。

没有法律、行政法规依据，任何单位和个人不得创设进出口环节监管证件，不得在通关环节进行验核。

第二十二条 【办理破产】县级以上地方人民政府应当与有关人民法院建立破产工作统一协调机制，统筹推进破产程序中的业务协调、信息共享等工作。

第二十三条 【企业变更和注销】各级人民政府有关部门应当优化企业变更和注销办理流程，精简申请材料，压缩办理时间，降低办理成本。符合设立

后未开展经营活动或者无债权债务等规定情形的，可以由企业自主选择按照简易注销程序办理。

第二节 规范税费办理

第二十四条 【纳税】各级税务机关应当持续优化纳税服务，精简办税资料和流程，简并申报缴税次数，压缩纳税时间，逐步实行全程网上办税，不断扩大电子发票使用范围。

第二十五条 【社会保险费】国家统筹考虑保障职工、企业合法权益、经济社会发展水平以及基金收支状况，依法合理确定社会保险费率，统一和规范社会保险费政策。

第二十六条 【规范涉企收费】各级人民政府及其有关部门、行业协会商会应当按照规定对外公示本地区执行的涉企行政事业性收费、政府性基金、行政审批中介服务收费和实行政府定价的经营服务性收费目录清单。清单以外，行政机关、事业单位、社会组织、企业等依法实施行政管理、提供公共服务不得收取任何费用。

任何单位未经法定程序，不得设置行政事业性收费项目，不得以任何形式将政府行政管理职能转化为有偿经营服务。行政机关委托事业单位、社会组织或者其他组织从事相关管理活动的，应当采取政府购买服务等方式进行，不得以任何方式向企业转嫁收费。

各级人民政府及其有关部门对实行市场调节价的服务收费项目，应当引入竞争机制，加强行业管理和行业自律，引导收费主体诚信经营、合理定价；对实行政府定价或者政府指导价的服务收费项目，应当严格核定服务成本，制定服务标准和价格，监督收费主体严格执行。

严禁收费主体擅自对涉企行政事业性收费、政府性基金、实行政府定价或者政府指导价的经营服务性收费提高收费标准、扩大收费范围或者额外收费。严禁以各种方式强制企业赞助捐赠、订购报刊、参加培训、加入社团。严禁中介机构利用行政资源强制收取费用等行为。

任何组织和个人不得强制或者变相强制市场主体参加评比达标表彰活动，不得利用评比达标表彰活动向市场主体收费或者变相收费。

第三节 公用事业、融资与人才服务

第二十七条 【公用事业服务】供水、供电、供热、供气、排水与污水处理、通信、邮政等公用事业企业，应当按照规定向社会公开服务标准、服务流程、办理时限、资费标准等信息，向市场主体提供安全、方便、快捷、稳定和价格合理的服务，不得实施滥用市场支配地位行为。

供水、供电、供气等公用事业企业应当优化报装审批流程，精简报装材料，压缩办理时间，降低水电气接入和使用成本，配合行政机关依法清理向转供电用户不合理加价售电、附加收费等行为。有条件的地区应当应用移动互联网提供线上咨询、报装、查询、缴费、报修等综合服务。

有关行政机关应当优化水电气接入相关行政审批流程，压缩审批时限，建立健全与供水、供电、供气等公用事业企业的信息共享机制，加强对报装环节相关中介服务的管理。

第二十八条 【融资服务】国家引导金融机构加大对民营企业、小微企业的支持力度，提供针对性金融产品和服务。国家支持符合条件的民营企业扩大直接融资规模，完善股票发行和再融资制度，支持民营企业发行债券，鼓励金融机构加大民营企业债券投资力度。

金融管理部门应当加强对金融机构支持民营企业、小微企业工作的指导和监督。

金融机构对同等申请条件下各类所有制市场主体的贷款利率和贷款条件应当保持一致，不得对不同所有制市场主体设置贷款审批歧视性规定。

金融机构应当规范收费行为，不得向市场主体违规收取服务费用。

第二十九条 【鼓励创新创业】各级人民政府及其有关部门应当尊重、保护、鼓励创新，支持市场主体开展创新创业活动，创新科技金融服务，多渠道增加创新投入，推动科技成果转化应用，鼓励发展创业孵化和科技成果转化服务平台，降低创新创业成本。

第三十条 【人才服务】国家建立健全统一规范、竞争有序的人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割，消除身份、性别歧视，引导和促进人才的合理流动。

国家对外国人来华工作简化申请材料，优化审批流程，规范申请标准，依法保障在华工作外国人合法权益。

各级人民政府及其有关部门应当尊重市场经济规律和人才成长规律，尊重各类市场主体在人才培养、引进、使用、评价和激励等方面的自主权。

第三十一条 【规范行业协会商会】市场主体依法享有自主加入和退出行业协会商会的权利，任何单位和个人不得强制或者变相强制市场主体入会、退会。

行业协会商会不得对已取消的资格资质变相进行认定，不得出具虚假证明或者报告，不得干扰市场主体正常生产经营或者扰乱市场秩序，不得组织市场主体从事法律法规禁止的垄断行为，不得依靠代行政府职能或者利用行政资源擅自设立收费项目、提高收费标准。

第四章 政务服务

第一节 融合线上线下服务

第三十二条 【政务服务大厅】地方各级人民政府已设立综合性政务服务大厅的，除因安全、便民等特殊考虑外，一般应当将本行政区域内各类政务服务事项进驻本级综合性政务服务大厅统一办理。鼓励中央垂直管理部门将其实施的政务服务事项纳入所在地方综合性政务服务大厅集中办理。

政务服务大厅应当按照“前台综合受理、后台分类审批、综合窗口出件”的工作模式，实行一个窗口受理、后台集成服务。地方各级人民政府应当推动政务服务大厅与政务服务平台业务融合，整合信息系统，统筹服务资源，统

一服务标准，为市场主体提供渠道多样、简便易用的政务服务。对于已在各级政务服务大厅办理的事项，不得要求申请人在政务服务平台重复办理。

第三十三条 【政务服务平台】国家建设以国家政务服务平台为总枢纽，以国务院有关部门政务服务平台和各地区政务服务平台为基础的全国一体化在线政务服务平台。各级人民政府应当依托全国一体化在线政务服务平台整合各类网上政务服务系统，推进“一网通办”。除法律、法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外，政务服务事项应当纳入全国一体化在线政务服务平台办理。

国家政务服务平台建设面向市场主体和群众的政务服务移动端。鼓励有条件的地区和部门应用移动互联网，为市场主体提供方便可及的政务服务。

第三十四条 【政务服务数据共享交换】国家构建全国统一、多级互联的政务服务数据共享交换平台体系，统一明确信息共享的种类、标准、范围、流程，实现跨层级、跨地区、跨系统、跨部门、跨业务数据信息可靠交换与安全共享，并依法依规向社会开放。

各级人民政府及其有关部门应当通过全国一体化在线政务服务平台查询、核验市场主体信息，对平台已经采集的信息，不得要求申请人重复提交。

第三十五条 【电子印章和电子证照】国家建立权威、规范、可信的统一电子印章系统。国务院有关部门、地方人民政府及其有关部门使用国家统一电子印章系统制发的电子印章。电子印章与实物印章具有同等法律效力。国家推广使用电子营业执照等电子证照、电子证件、电子证明，推动电子证照、电子证件、电子证明跨部门跨地区互认共享。电子证照、电子证件、电子证明与纸质版本具有同等法律效力，是市场主体取得相关资格的合法凭证。

除法律、行政法规另有规定外，电子证照、电子证件、电子证明、加盖电子印章或者使用符合《中华人民共和国电子签名法》要求的可靠电子签名进行签名的电子材料，可以作为办理政务服务事项的依据。

第二节 提升政务服务水平

第三十六条 【政务服务事项标准化】县级以上人民政府及其有关部门应当推行政务服务事项标准化，为市场主体提供规范、透明、高效的政务服务。没有法律、法规、规章依据，不得增设办理条件和环节。

第三十七条 【规范行政许可和备案】对依法设定的行政许可事项，应当实行清单管理，逐项明确事项名称、设定依据、实施机关、实施范围、许可条件、申请材料、许可程序、办理时限、许可有效期、收费情况等，并对清单进行动态调整。清单以外，任何行政机关不得违法实施行政许可，不得以备案、目录、计划、规划、登记、注册、年检、年报、监制、认定、认证、审定等形式，变相设定和实施行政许可。

没有法律、法规、规章依据，或者所需采集的信息可以通过政府信息共享、行政机关主动采集等方式获取的，行政机关不得设定和实施针对市场主体的备案事项。

第三十八条 【相对集中行政许可权改革】在履行《中华人民共和国行政许可法》第二十五条规定的程序，并明确审批与监管职责分工后，地方各级人民政府应当按照省级人民政府批准的方案，将部分行政许可权集中到一个部门

行使。行使相对集中行政许可权的行政机关作出的行政许可决定具有法律效力，原主管部门不得再要求市场主体加盖本部门印章。

行使相对集中行政许可权的行政机关，应当接受上级人民政府有关部门的业务指导，以本机关名义实施行政许可，对审批结果负责，并与依法履行事中事后监管职责的行政机关做好衔接工作。

第三十九条 【“证照分离”“多证合一”改革】国家实行统一社会信用代码制度，依法对涉企业经营许可事项采取直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务等改革方式，逐步整合涉企证照，减少涉企证照数量，提高行政服务效率。

国务院有关部门、地方各级人民政府应当将信息采集、记载公示、管理备查类的一般经营项目涉企证照事项以及企业登记信息能够满足行政管理需要的涉企证照事项整合到营业执照上，不再发放被整合的证照。没有法律、行政法规依据，任何部门不得设置涉企证照事项。

第四十条 【减证便民】各级人民政府及其有关部门设定证明事项应当具备法律、法规依据，并加强互认共享，减少不必要的重复举证。

下列事项不得设定证明：

- (一) 自然规律及定理，众所周知或者可以推定的事实；
- (二) 法院生效裁判、仲裁机关生效仲裁裁决以及公证机构公证文书所认定的事实；
- (三) 有关部门自身产生的或者通过部门共享能够实时获取、核验的信息；
- (四) 能够通过申请人现有证照来证明或者能够被其他材料涵盖替代的事项。

各级人民政府及其有关部门应当公布依法保留的证明事项清单，逐项列明设定依据、开具单位、办事指南等，并逐步简化办理流程，提高办证效率。

第四十一条 【优化服务流程】各级人民政府及其有关部门对在一定时间内需由两个以上同级部门分别实施的具有关联性的行政审批等政务服务事项，可以实行由一个部门统一接收、转送申请材料，各相关部门同步审批、分别作出审批决定的并联审批方式。除法律、法规明确规定外，任何单位不得将一个行政审批事项的办理结果设置为另一个行政审批事项的前置条件。对依法设定的行政许可事项，能够通过事中事后监管纠正不符合行政许可条件的行为且不会产生严重危害后果的，可以按照有关规定实行告知承诺制办理，但不得与法律、行政法规的规定相抵触。

对行政机关要求申请人提供的证明，能够通过事中事后监管纠正虚假承诺行为且不会产生严重危害后果的，行政机关可以决定实行告知承诺制办理。

对实行告知承诺制办理的行政许可事项和证明事项，行政机关应当将办理规定、监管规则、违反承诺的法律责任一次性书面告知申请人，并提供告知承诺书示范文本。申请人自愿选择实行告知承诺制办理的，行政机关应当直接依据书面承诺办理行政许可等相关事项。

除法律、法规规定外，当事人持有法院相关变更登记判项内容的生效判决即可自行办理行政登记变更事项，登记机构不得要求当事人先向法院申请强制执行。涉及不动产登记事项，法院生效裁判中已经有变更登记判项内容，在各方当事人无履行争议或者判项内容是基于确权类等无给付内容的，登记机构应当直接办理变更登记。

第四十二条 【审批服务便民化】行政相对人提交的政务服务事项申请材料齐全、符合法定形式的，行政机关能够当场作出决定，应当当场作出书面决定，并逐步减少现场等候时间；无法当场作出书面决定，符合法定受理条件、申请材料齐全的，原则上应当一次办结；申请材料不齐全的，应当一次性告知需要补正的内容。需要现场踏勘、专业技术审查、集体讨论、专家论证、听证等的事项，应当限时安排。

各级人民政府及其有关部门对于面向个人、办理量大的政务服务事项，应当将相关事项办理权限或者受理环节依法授权或委托乡（镇）人民政府、街道办事处或者村（居）民委员会，实行就近办理或者受理。

各级人民政府及其有关部门应当对政务服务事项实行限时办结制，明确办理时限并在受理窗口或者平台公布。法律、法规、规章对办理期限有规定的，应当在法定期限内办结；法律、法规、规章没有规定的，应当按照合理、高效的原则确定办理期限，并按时办结。

第四十三条 【规范审批中介服务】县级以上人民政府应当依法规范行政审批中介服务行为，编制并公布行政审批中介服务事项清单。未纳入清单的中介服务事项，不得作为行政审批等政务服务的受理条件。行政机关应当制定完善中介服务的规范和标准，指导监督中介服务机构建立服务承诺、限时办结、执业公示、一次性告知、执业记录等制度。中介服务机构应当明确并公布办理时限、工作流程、申报条件、收费标准等信息。

对既可由申请人按要求自行编制，也可委托有关机构编制的材料，审批部门应当在办事指南中明确说明，并提供审查要点和示范文本，引导申请人自行编制相关材料。

第四十四条 【规范中介服务机构】行政机关不得与中介服务机构存在隶属关系或者利益关联。除法律、行政法规另有规定外，行政审批部门所属事业单位、主管的社会组织及其举办的企业，不得开展与本部门行政审批相关的面向市场主体收费的中介服务。

除法律、行政法规另有规定外，行政机关在行政审批过程中委托开展的技术性服务，应当通过竞争方式选择中介服务机构并支付服务费用，不得增加或者变相增加申请人负担。各级人民政府及其有关部门不得强制市场主体接受中介服务，不得强制指定或者变相指定中介服务机构，不得限额管理中介服务机构数量，不得在区域、行业和部门间违法设定中介服务机构执业限制。

第三节 诉求处理与监督评价

第四十五条 【政企沟通机制】各级人民政府及其有关部门应当建立畅通有效的政企沟通机制，听取市场主体意见建议，及时了解并依法帮助解决市场主体生产经营活动中遇到的问题。

第四十六条 【诉求处理机制】各级人民政府及其有关部门应当建立营商环境诉求处理长效机制。对有关营商环境的投诉、举报，有关部门应当依法及时受理，并依法为投诉人、举报人保密；投诉、举报事项办结后，及时将办理结果告知投诉人、举报人。

第四十七条 【政务服务监督】各级人民政府及其有关部门 应当在本级政务服务大厅和本单位门户网站显著位置设置监督 窗口或者监督平台，主动听取意见建议并及时反馈，接受社会监 督。

第四十八条 【政务服务评价】县级以上地方人民政府及其有关部门应当建立政务服务评价制度，将服务对象对政务服务的评价纳入对有关行政机关及其内设机构的绩效考核。

第五章 监管执法

第一节 落实监管责任

第四十九条 【监管职责】各级人民政府及其有关部门应当 全面履行事中事后监管职责。

行政机关在履行对市场主体监督检查职责过程中，根据需要 可以向无隶属关系的其他行政机关提出协助请求，被请求机关应 当及时、尽责提供相关协助。被请求机关的上级机关对提供行政 协助有规定的，被请求机关应当遵守相关规定。

第五十条 【综合监管执法和联合检查】各级人民政府应当 统筹配置行政执法职能和执法资源，在市场监管、生态环境保护、 农业农村、交通运输、文化市场、城市管理等重点领域实行综合 监管执法，减少执法主体和层级，整合精简执法队伍，强化基层 监管力量，提高基层执法能力。

有关部门对同一检查对象的多个检查事项，能够合并事项或 者联合实施的，应当合并事项或者联合实施，减少对市场主体生 产经营活动的影响。

第五十一条 【包容审慎监管】国家对新产业、新业态、新技术、新模式，按照鼓励创新、包容审慎的原则，有针对性地确定监管方式和标准规范，依法保护创新，同时坚守安全和质量底 线，对出现的问题及时引导或者处置，促进规范健康发展，严禁 以创新的名义实施违法行为。

第二节 创新监管方式

第五十二条 【“双随机、一公开”监管】除特殊重点领域 外，日常监管领域原则上应当实行监管过程中随机抽取检查对 象、随机选派执法检查人员、抽查检查结果及时向社会公开的“双 随机、一公开”监管模式。

第五十三条 【重点监管】对直接涉及公共安全和人民群众 生命健康等特殊重点领域，应当强化全过程质量安全管理与风险 监控，依法依规实行全覆盖的重点监管模式。对通过投诉举报、 数据监测等发现的具体问题，应当进行有针对性的检查。地方各 级人民政府应当严格控制重点监管事项数量，规范重点 监管程 序。

第五十四条 【信用监管】国家建立以信用为基础的监管机 制。行政机关应当针对不同风险等级、信用水平的监管对象采取 差异化分类监管措施，合理确定、动态调整抽查比例、频次。对 诚信守法、风险较低的监管对象，适当降低抽查比例和频次；对 失信违法、风险较高的监管对象，适当提高抽查比例和 频次。

各级人民政府及其有关部门应当引导市场主体依法开展生产经营活动，遵守社会公德、商业道德，诚实守信，履行社会责任。对严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序的失信主体，由有关部门和单位依法依规实施联合惩戒。失信主体在规定期限内纠正失信行为、消除不良影响并按规定完成信用修复的，不再将其作为联合惩戒对象。

国家依法建立权威、统一、可查询的市场主体信用记录，加强互联互通和信息共享。地方各级人民政府及其有关部门应当按照国家统一标准和规范，依法及时公示和共享市场主体信用信息。

第五十五条 【“互联网+监管”】国家建立统一的“互联网+监管”系统，各级人民政府及其有关部门的监管事项、设定依据、监管流程、监管结果、监管行为均应当纳入系统，推进监管信息跨部门、跨地区共享，实现监管事项全覆盖、监管过程全记录、监管风险可发现。

第三节 规范执法行为

第五十六条 【规范行政执法】行政机关开展行政执法应当做到事实清楚、证据确凿、手续完备、程序合法、定性准确、处理恰当。行政机关应当全面准确及时主动公开行政执法主体、人员、职责、权限、依据、程序、救济渠道和随机抽查事项清单等信息。

行政执法人员在对市场主体实施行政检查时应当主动出示行政执法证件，不出示行政执法证件的，市场主体有权拒绝接受检查。行政检查结束后，应当向被检查对象作出书面决定或者结论。实施行政检查，不得非法妨碍市场主体正常的生产经营活动，不得索取或者收受财物，不得谋取非法利益。

行政机关作出重大行政执法决定前，应当严格进行法制审核，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。

第五十七条 【规范自由裁量权】行政机关行使自由裁量权应当符合法律目的、具有合理性，排除不相关因素干扰，所采取的措施和手段应当必要、适当，并在行政执法决定中说明理由。

第六章 法治保障

第一节 政策制定与施行

第五十八条 【政策制定】各级人民政府及其有关部门制定规章、规范性文件，没有法律、法规依据，不得减损市场主体的合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体的正常生产经营活动。

行政机关制定对市场主体切身利益或者权利义务有重大影响的规章、规范性文件，应当充分听取市场主体、行业协会商会以及律师协会的意见。除依法需要保密的外，对规章以及对市场主体权利义务有重大影响的规范性文件，应当通过网络、报纸等向社会公开征求意见。

行政机关制定市场准入、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件及其他政策文件时，应当进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响，防止排除、限制

市场竞争。未经审查或者经审查具有排除、限制竞争效果的，不得出台或者提交审议。

各级人民政府及其有关部门应当建立规范性文件合法性审核机制，由承担合法性审核职责的部门、机构或者人员对规范性文件统一进行审核。未经合法性审核或者经审核不合法的规范性文件，不得提交集体审议。

各级人民政府应当建立规章、规范性文件及其他政策文件制定发布的统筹协调机制，结合经济社会发展总体形势，科学进行制度设计，合理把握出台节奏，全面评估政策效应，避免相互之间矛盾冲突或者政策叠加对市场主体正常生产经营活动造成负面影响。

行政机关应当保持法规政策的连续稳定，制定或者修改规章、规范性文件，除特别紧急情形外，应当在公布后预留合理时间，以便市场主体做好施行相关准备工作。

第五十九条 【法规政策公布和解读咨询】 行政机关应当及时将本机关执行和制定的法律、法规、规章、规范性文件，通过政府公报、政府门户网站、政务服务大厅、政务新媒体等渠道向社会公开。

各级人民政府应当依托本级政府门户网站，集中发布本级政府及其有关部门制发的规章、规范性文件，特别是涉及市场主体的各类优惠政策，并提供便捷、免费的在线检索服务。未经公开发布的规章和规范性文件，不得作为行政管理依据。

对涉及市场主体权利义务的行政法规、规章、规范性文件，行政机关应当在公布时同步开展宣传解读，提高市场主体对法规政策的知晓度。

行政机关应当建立法规政策咨询和解答机制，通过政府门户网站、政务服务大厅、政务服务平台、政务服务热线等，接收公民、法人和其他组织通过网络、邮寄、电话或者当面提交的涉及自身权益的咨询申请，并限期给予解答。

第六十条 【政策评估和清理】 各级人民政府及其有关部门应当建立规章、规范性文件定期评估和清理制度，评估结果作为修改、废止有关规章、规范性文件的重要参考。发现违反上位法规定、相互之间矛盾冲突、妨碍市场公平竞争、侵害市场主体合法权益等情形的，应当及时修改或者废止。

第六十一条 【政务诚信】 各级人民政府及其有关部门向市场主体作出政策承诺应当严格依法依规，不得违法违规承诺优惠条件；作为民事主体参与民事活动时，应当平等行使权利、履行义务、承担责任。

各级人民政府及其有关部门应当认真履行依法作出的政策承诺和签订的合同、协议，不得以政府换届、部门或者人员更替、政策调整等为由违约。确因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要改变政策承诺和合同协议的，应当严格依照法定权限和程序进行，并对相关市场主体的财产损失依法予以公平合理补偿。

第二节 法律责任

第六十二条 【政府责任】 各级人民政府及其有关部门和工作人员在履职过程中，因失信违约损害营商环境被司法裁判、行政处罚、纪律处分、问责处理的，相关信息应当纳入政务失信记录。对造成政务失信行为的主要责任人依法依规追究责任。

各级人民政府及其有关部门不履行优化营商环境工作职责，有下列情形之一的，由上级机关责令改正；情节严重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）拒绝、推诿、拖延履行法定职责的；

（二）违法限制市场主体准入或者退出，违法干涉市场主体自主开展生产经营活动、平等获取生产要素，违法侵害市场主体财产权和其他合法权益，违约拖欠企业账款的；

（三）禁止、限制不同所有制或者不同地区市场主体到本地从事生产经营活动、参与招标投标和政府采购，禁止、限制外地商品、服务进入本地市场，滥用行政权力排除、限制竞争的；

（四）向市场主体强制或者变相收取不合理费用，违规设置收费项目、提高收费标准、扩大收费范围或者额外收费，将政府行政管理职能转化为有偿经营服务，或者将应当由行政机关自身承担的费用转嫁给市场主体承担的；

（五）违反规定设定和实施针对市场主体的行政许可、备案、证照、证明事项，违反规定设置政务服务事项办理条件、申请材料、办理环节，违反法定办理程序或者未在办理时限内办结的；

（六）违反规定设定行政审批中介服务事项，允许存在隶属关系或者利益关联的组织开展与本部门行政审批相关的面向市场主体收费的中介服务，强制市场主体接受中介服务，强制指定或者变相指定中介服务机构，限额管理中介服务机构数量，违法设定中介服务机构执业限制的；

（七）未按照规定及时处理投诉、举报事项，泄露投诉人、举报人信息，以及对投诉人、举报人打击报复的；

（八）对其他行政机关提出的行政协助请求，无正当理由未及时、尽责提供相关协助的；

（九）未按照规定开展行政执法，妨碍市场主体正常经营活动的；

（十）实施行政审批、行政检查时，索取或者收受财物、谋取非法利益的；

（十一）未落实公平竞争审查、合法性审核等制度，出台具有排除、限制竞争效果或者违法的规章、规范性文件及其他政策文件的；

（十二）对市场主体作出违背有关法律、法规或者超出自身法定权限的政策承诺，或者未经法定程序改变承诺事项的；

（十三）不履行、不完全履行或者单方面强制要求以特定方式履行与市场主体签订的有关合同、协议的；

（十四）按照国家有关规定应当追究责任的其他情形。

第六十三条 【行业协会商会责任】行业协会商会有下列行为之一的，由有关部门按照职责分工给予警告，责令限期改正，可以停止其活动，责令撤换直接负责的主管人员；有违法所得的，予以没收，可以并处违法所得三倍以上五倍以下的罚款；情节严重的，予以撤销登记；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）对已被有关部门取消的资格资质变相进行认定的；

（二）违规收取费用、出具虚假证明或者报告、谋取不正当利益、扰乱市场秩序的；

（三）未经法律、行政法规授权，强制或者变相强制市场主体入会、退会的；

(四) 依靠代行政府职能或者利用行政资源擅自设立收费项目、提高收费标准、强制服务并收费的;

(五) 侵害市场主体合法权益的其他行为。法律另有规定的,从其规定。

第六十四条 【中介机构责任】中介机构违反本条例规定,违规收取费用、出具虚假证明或者报告、谋取不正当利益、扰乱市场秩序的,由有关部门予以警告并责令限期改正;拒不改正或者情节严重的,对其违法行为予以通报,并限期禁止在相关行政区域内执业;情节特别严重的,依法吊销营业执照并承担相应民事责任;涉嫌违法犯罪的,依法移送司法机关处理。

第六十五条 【公用事业企业责任】公用事业企业违反本条例规定、损害营商环境的,由有关部门依照有关法律、法规给予行政处罚,记入信用记录,并依法予以公示。情节严重的,对企业负责人、直接责任人依法给予处分。

第六十六条 【市场主体强制退出制度】对于提交虚假材料骗取登记、冒用他人身份证虚假注册、无法通过登记的住所取得联系、长期吊销未注销、被列入严重违法失信企业名单且违法行为情节比较严重、利用简易注销程序逃废债务等违法失信市场主体,不能持续满足生产许可、安全生产条件或者不具备生产许可、安全生产能力的市场主体,以及发生严重质量安全事故的市场主体,依照法定程序实施强制退出,三年内不得再进入相关市场,其法定代表人、负责人三年内不得担任其他企业的法定代表人、负责人。

第七章 附则

第六十七条 【特殊适用情形】法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,适用本条例关于行政机关的规定。

第六十八条 【施行日期】本条例自2019年 月 日起施行。

附件2

《优化营商环境条例(征求意见稿)》

起草说明

为认真贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境的决策部署,推动政府职能深刻转变,加快营造稳定公平透明、可预期的营商环境,更大激发市场活力和社会创造力,根据《国务院2019年立法工作计划》,在国务院推进政府职能转变和“放管服”改革协调小组的指导下,经过前期调研、专家论证、广泛征求意见,国家发展改革委牵头会同有关部门起草了《优化营商环境条例(征求意见稿)》(以下简称《条例》)。现将有关情况说明如下:

一、立法的必要性

(一) 制定《条例》是贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境决策部署的必然要求。党中央、国务院高度重视为各类市场主体创造良好的营商环境。习近平总书记强调,要增强微观主体活力,发挥企业和企业家主观能动性,建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境。李克强总理要求,要坚持市场化、法治化、国际化原则,深化“放管服”改革、优化营商环境。近年来,党中央、国务院围绕深化“放管服”改革、

优化营商环境作出了一系列重大决策部署，通过制定《条例》，有利于更加全面系统贯彻落实这些决策部署，更加有力推动优化营商环境工作。

(二) 制定《条例》是提升营商环境法治化水平的重要举措。习近平总书记强调，法治是最好的营商环境。李克强总理在全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议上明确要求，抓紧研究制定优化营商环境的法规规则。近年来，各地区各部门落实党中央、国务院决策部署，在优化营商环境改革实践中形成了一批成熟经验，迫切需要通过立法予以系统固化。同时也有一些实践证明有效的改革举措，由于缺乏明确的法律法规依据，无法进一步复制推广。制定《条例》，有利于将优化营商环境工作纳入法治化轨道，积极发挥法治引导、推动、规范、保障改革的作用。

(三) 制定《条例》是破解当前营商环境痛点堵点难点问题 的迫切需要。营商环境只有更好，没有最好。近年来，我国营商环境改革取得明显成效，但对标国际一流水平仍然存在一定差距，一些长期困扰市场主体的痛点难点问题仍然突出，迫切需要通过法治化手段予以解决。通过制定《条例》，保护市场主体权益，净化市场环境，优化政务服务，规范监管执法，加强法治保障，有利于彰显党中央、国务院持续优化营商环境的坚定决心，积极回应社会关切，广泛凝聚社会共识，切实增强市场主体信心和获得感。

二、起草的主要思路

《条例》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，对标对表党中央精神，全面落实近年来党中央、国务院关于深化“放管服”改革、优化营商环境、促进民营经济健康发展等一系列重大方针政策，系统总结各地区各部门优化营商环境改革举措，参考部分省市先行先试出台的优化营商环境地方性法规的有益内容，借鉴国际组织和国外的有效做法。起草过程中，坚持三个结合。

(一) 坚持问题导向和目标导向相结合。一方面，聚焦当前市场主体反映强烈的营商环境突出问题，研究提出制度性解决方案。另一方面，对标国际一流标准，推广国内最佳实践，明确各领域优化营商环境的改革方向和目标。

(二) 坚持巩固改革成果和鼓励持续创新相结合。对各地区各部门已经普遍实行的成熟经验和有益探索进行归纳提炼，上升到制度层面予以固化。对实践证明行之有效、但缺乏明确法律依据的做法，通过相关制度设计，为改革提供法律法规支撑。对具体程序和条件的规定相对原则，为改革创新留出空间。

(三) 坚持政府主导和社会共治相结合。进一步明确各级政府及其有关部门优化营商环境的职责，严格规范和约束政府行为。同时，贯彻社会共治理念，注重发挥市场主体、行业协会商会、新闻媒体、社会监督等各方面作用。

三、征求意见稿的主要内容

《条例》分为总则、市场主体、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障、附则 7 章，共 68 条。

第一章“总则”，主要对立法目的、概念界定、基本原则、管理职责、鼓励改革、社会参与和舆论监督、营商环境评价等内容进行了规定。

第二章“市场主体”，主要从平等对待各类市场主体和保护市场主体合法权益两个方面，对市场准入、平等获取要素、招标投标和政府采购，以及保护自主经营权、保护财产权、保护知识产权、保护中小投资者、治理拖欠企业账款、完善纠纷解决机制等内容进行了规定。

第三章“市场环境”，主要围绕破解市场主体生产经营活动中可能遇到的痛点难点堵点问题，从便利生产经营，规范税费办理，公用事业、融资与人才服务三个方面，对企业开办、投资项目审批、工程建设项目报建审批、登记财产、跨境贸易、办理破产、企业变更和注销，纳税、社会保险费、规范涉企收费，以及公用事业服务、融资服务、鼓励创新创业、人才服务、规范行业协会商会等内容进行了规定。

第四章“政务服务”，主要围绕打造公平、公开、透明、高效的政府运行体系，按照融合线上线下服务、提升政务服务水平、诉求处理与监督评价三个方面，对政务服务大厅、政务服务平台、政务服务数据共享交换、电子印章和电子证照，政务服务事项标准化、规范行政许可和备案、相对集中行政许可权改革、“证照分离”“多证合一”改革、减证便民、优化服务流程、审批服务便民化、规范审批中介服务、规范中介服务机构，以及政企沟通机制、诉求处理机制、政务服务监督、政务服务评价等内容进行了规定。

第五章“监管执法”，主要突出公正监管，从落实监管责任、创新监管方式、规范执法行为三个方面，对监管职责、综合监管执法和联合检查、包容审慎监管，“双随机、一公开”监管、重点监管、信用监管、“互联网+监管”，以及规范行政执法、规范自由裁量权等内容进行了规定。

第六章“法治保障”，主要围绕推进法治政府建设，从政策制定与施行和法律责任两个方面，对政策制定、法规政策公布和解读咨询、政策评估和清理、政务诚信，以及政府责任、行业协会商会责任、中介服务机构责任、公用事业企业责任、市场主体强制退出制度等内容进行了规定。

第七章“附则”，规定了《条例》的特殊适用情形和施行日期。

原文出处：中华人民共和国国家发展和改革委员会

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/k9niFaKdJMEv-Vug1U2DvQ>

联合发文 | 发改委：加快完善市场主体退出制度改革方案（全文）

国家发展改革委等 中国破产法论坛 7月16日

按语：2019年7月16日上午10点，国家发改委就宏观经济运行情况举行新闻发布会，国家发改委政策研究室副主任兼新闻发言人孟玮主持发布会。与此同时，《加快完善市场主体退出制度改革方案》（简称《方案》）在国家发改委的门户网站正式对外公布，《方案》由国家发展改革委、最高人民法院、工业和信息化部、民政部、司法部、财政部、人力资源社会保障部、人民银行、国资委、税务总局、市场监管总局、银保监会、证监会等13部门联合发布。新闻发言人孟玮指出，市场主体退出是市场机制优胜劣汰的必然结果。当前，在我国市场退出实践的过程中，我们面临的突出问题主要是主体退出的渠道不通畅、激励约束的机制不健全、配套的措施不完善、退出的成本比较高，使得退出的主体比例是明显偏低的，从而影响了市场机制作用的发挥，也不利于实现资源的有效配置。《方案》明确了我国市场主体退出制度改革的指导思想、基本原则和总体目标，提出了完善各类退出方式的制度建设任务以及相关的权益保障机制和配套政策，对于促进市场主体优胜劣汰、推动经济高质量发展和建设现代化市场经济体系都具有十分重要的意义。第一，有利于深化供给侧结构性改革。《方案》对有效破除低效无效市场主体退出难题、推动低效无效市场主体退出，作了全面制度性安排。《方案》将为推进优化存量、防范化解产能过剩、加快僵尸企业出清等供给侧结构性改革任务创造良好的制度环境，有力推动资源配置效率、生产率和潜在增长率的提升。第二，有利于优化营商环境。近年来我国营商环境得到明显改善，但破产制度相对滞后，在世界银行营商环境评价中的排名明显低于总体排名，成为营商环境中的短板。《方案》提出了进一步完善我国破产制度的具体举措，以及分步推进建立自然人破产制度等重大改革任务，将使我国破产制度更加适应经济社会发展和社会进步的需要，对完善营商环境发挥更大作用。第三，有利于完善社会主义市场经济体制。与近年来我国在市场准入等领域取得的显著改革成效相比，市场主体退出方面的制度供给明显不足。《方案》明确了建立全面覆盖各类市场主体的退出制度体系的目标，提出了优化退出方式、完善退出程序、提高退出效率的一系列措施，将推动社会主义市场经济体制的完善，为市场机制在资源配置中发挥决定性作用，奠定更为坚实的基础。

中国破产法论坛微信公众号第一时间推送《方案》全文，期待《方案》的出台助推市场主体退出制度的综合改革，让政府和法院在“办理破产”中各司其职、密切协作，推动破产法的市场化法治化常态化实施。

关于印发《加快完善市场主体退出制度改革方案》的通知
发改财金〔2019〕1104号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，畅通市场主体退出渠道，降低市场主体退出成本，激发市场主体竞争活力，完善优胜劣汰的市场机制，推动经济高质量发展，经国务院同意，现将《加快完善市场主体退出制度改革方案》印发你们，请认真组织实施，抓好任务落实。

国家发展改革委
最高人民法院
工业和信息化部
民政部
司法部
财政部
人力资源社会保障部
人民银行
国资委
税务总局
市场监管总局
银保监会
证监会
2019年6月22日

加快完善市场主体退出制度改革方案

市场主体退出制度是现代化经济体系的重要组成部分。为进一步畅通市场主体退出渠道，降低市场主体退出成本，激发市场主体竞争活力，完善优胜劣汰的市场机制，推动经济高质量发展，经国务院同意，现就加快完善市场主体退出制度提出如下改革方案。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，以促进资源优化配置和提高资源使用效率为目标，按照市场化、法治化原则，建立健全市场主体退出制度，提高市场重组、出清的质量和效率，促进市场主体优胜劣汰和资源优化配置，推动经济高质量发展和现代化经济体系建设。

（二）基本原则

——**坚持市场化改革**。充分发挥市场配置资源的决定性作用，规范市场竞争秩序，减少市场扭曲，完善优胜劣汰的市场机制，促进生产要素和资源由无效低效市场主体向高效市场主体流动，最大程度发挥各类要素和资源潜力。更好发挥政府作用，创新调控、监管、服务方式，为市场主体依法退出营造良好的制度环境。

——**坚持法治化方向**。加快完善市场主体退出的法律法规，尊重和保障市场主体自主经营权利。有效衔接各类法律法规和相关政策，有效降低市场主体退出交易成本。在市场机制不能有效发挥作用的领域，通过合理运用公共政策，引导或强制低效无效市场主体依法有序退出，同时畅通退出权利救济途径。

——**坚持约束与激励并举**。强化市场纪律，促进市场主体审慎经营，防止盲目激进经营和过度负债。对经营失败的诚实市场主体给予适当宽容，使退出市场主体承担合理有限责任，保留再创业机会，保护创新创业的积极性。

——**坚持保护各方合理权益**。处理好企业职工、各类债权人、股东以及其他利益相关方之间的权利义务关系，切实防范逃废债等道德风险，确保各方依法公平合理分担退出成本，保障市场主体退出稳妥有序、风险可控。同时着眼全局和长期利益，提高退出效率，防止因利益纠葛久拖不决导致多输局面。

（三）总体目标

逐步建立起与现代化经济体系相适应，覆盖企业等营利法人、非营利法人、非法人组织、农民专业合作社、个体工商户、自然人等各类市场主体的便利、高效、有序的退出制度，市场主体退出渠道进一步畅通，市场主体退出成本明显下降，无效低效市场主体加快退出，为构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制提供有力支撑。

二、规范市场主体退出方式

按照市场化法治化原则，进一步明确市场主体退出方式，完善规范退出的条件、标准和具体程序，使各类市场主体均有适当的退出方式和渠道。

（一）**规范自愿解散退出**。企业等营利法人、非营利法人和非法人组织在其设立章程中应按照意思自治原则依法对解散事由作出约定，当解散事由出现时，除法律另有规定外，由市场主体按照治理程序决议解散，自愿退出市场。

（二）**建立健全破产退出渠道**。在进一步完善企业破产制度的基础上，研究建立非营利法人、非法人组织、个体工商户、自然人等市场主体的破产制度，扩大破产制度覆盖面，畅通存在债权债务关系的市场主体退出渠道。

（三）**稳妥实施强制解散退出**。严格限定市场主体因政府公共政策规定而强制解散退出的条件，稳妥处置退出后相关事宜，依法保护市场主体产权。统一市场主体强制解散退出的标准和程序。对强制解散退出应设定救济程序，依法保障退出市场主体和利益相关方的合法权益。

（四）**明确特定领域退出规则**。因公共安全、产业调控、区域发展、技术标准、环境保护等公共利益需要，有关机关可以依法强制或引导市场主体从特定生产领域、业务领域退出。研究在相关法规和政策中进一步明确特定领域退出的触发条件、补偿机制。

三、健全清算注销制度

市场主体出现解散事由，应按程序依法组织清算组开展清算。市场主体无法就自行清算达成一致或相关责任主体怠于履行清算义务的，企业等市场主体的股东或债权人可以依法申请法院指定清算组进行强制清算。清算结束后，清算组应依法及时申请注销登记。清算过程中符合破产条件的，应依法及时转入破产程序。

（一）完善市场主体清算机制

强化市场主体履行清算义务的责任，根据市场主体不同性质和类型，明确清算程序的启动条件和清算期限、清算义务人的权利义务。建立清算义务人怠于履行清算义务时的法律责任追究机制。完善公司解散清算与破产清算程序的衔接机制。（最高人民法院、国家发展改革委、司法部、市场监管总局等按职责分工负责）

（二）完善注销登记制度

提高注销登记制度的便利程度，加大技术平台投入，利用现代信息技术减少或取消现场办理环节，大幅降低市场主体退出的交易成本。进一步探索简化普通注销程序，研究通过改革清算公告发布渠道、减少公告等待时间、对符合条件的市场主体豁免提交清算报告等方式，进一步完善普通注销制度。研究探索在法律法规中增加关于企业简易注销登记程序等相关规定的必要性和可行性。研究建立市场主体强制退出制度，完善相关法律法规，对因经营异常、违法失信而被吊销营业执照、责令关闭的企业和个体工商户等市场主体，依照法定程序实施强制退出。（市场监管总局牵头负责）

四、完善破产法律制度

市场主体达到法定破产条件，应当依法通过破产程序进行清理，或推动利益相关方庭外协议重组，以尽快盘活存量资产，释放资源要素。对陷入财务困境但仍具有经营价值和再生希望的企业，支持债权人、债务人及利益相关方利用破产重整或庭外协议重组等方式，推动企业债务、股权结构和业务重组，恢复生产经营。对丧失经营价值和再生无望的企业，要及时通过破产程序实现市场出清。

（一）完善企业破产制度

完善企业破产启动与审理程序。完善破产程序启动制度，厘清政府、法院、债务人、债权人和破产管理人在破产程序中的权利义务。企业符合破产条件时，应依法及时启动破产程序，不得设定超出法律规定的条件和程序。研究规定企业和企业高级管理人员等相关责任主体在企业陷入财务困境时负有及时申请破产清算或重整义务的必要性 and 可行性。总结执行转破产实践经验，明确执行转破产制度的法律地位。完善破产程序中债权清偿顺位规则。建立破产简易程序，实行破产案件繁简分流。完善跨境破产和关联企业破产规则，推动解决跨境破产、复杂主体破产难题。完善破产企业有关人员法律责任制度，严厉打击恶意逃废债等违法违规行为。（最高人民法院、国家发展改革委、司法部、中国银保监会等按职责分工负责）

研究建立预重整和庭外重组制度。完善金融机构债权人委员会制度，明确金融机构债权人委员会制度和庭内债权人委员会制度的程序转换和决议效力认可机制。研究建立预重整制度，实现庭外重组制度、预重整制度与破产重整制度的有效衔接，强化庭外重组的公信力和约束力，明确预重整的法律地位和制

度内容。（最高人民法院、国家发展改革委、司法部、中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等按职责分工负责）

完善企业破产重整制度。倡导积极重建的破产重整理念，切实解决企业破产污名化问题，充分利用破产重整制度促进企业重组重生。细化完善重整程序实施规则，明确强制批准重整计划的审查标准和法律依据，规范法院对重整计划的强制批准权。完善重整程序中的分组表决机制。优化管理人制度和管理模式，明确管理人与债务人、债权人之间的权利界限，合理发挥债务人在重整程序中的作用。建立吸收具备专业资质能力的人员参与重整企业经营管理的机制，促进重整企业保持经营价值。（最高人民法院、国家发展改革委、司法部、中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等按职责分工负责）

（二）分步推进建立自然人破产制度

研究建立个人破产制度，重点解决企业破产产生的自然人连带责任担保债务问题。明确自然人因担保等原因而承担与生产经营活动相关的负债可依法合理免责。逐步推进建立自然人符合条件的消费负债可依法合理免责，最终建立全面的个人破产制度。（国家发展改革委、司法部、中国人民银行、中国银保监会等按职责分工负责）

（三）加强司法与行政协调配合

完善司法与行政协调机制。地方各级人民政府应积极支持陷入财务困境、符合破产条件的企业进行重整或破产清算。鼓励地方各级人民政府建立常态化的司法与行政协调机制，依法发挥政府在企业破产程序中的作用，协调解决破产过程中维护社会稳定、经费保障、信用修复、企业注销等问题，同时避免对破产司法事务的不当干预。（各地方人民政府负责）

明确政府部门破产行政管理职能。在总结完善司法与行政协调机制实践经验的基础上，进一步明确政府部门承担破产管理人监督管理、政府各相关部门协调、债权人利益保护、特殊破产案件清算以及防范恶意逃废债等破产行政管理职责。（各地方人民政府负责）

（四）加强司法能力及中介机构建设

加强破产审判能力建设。深化破产审判机制改革，根据各地审判实践需要，在条件成熟的中级人民法院积极推动组建破产案件专业审判团队，优化破产案件专业审判团队的职责和内部管理体系。加强对破产审判专业人员的培训和专业队伍的建设，完善对破产审判法官的考核机制。（各省级人民政府、最高人民法院等按职责分工负责）

大力培育破产管理人队伍。进一步细化完善管理人职责，明确管理人履职过程中发现恶意逃废债等违法行为时依法提请法院移送侦查的职责，进一步优化破产管理人名册制度、管理人选任机制和管理人报酬制度，积极开展管理人履职能力培训工作，支持和推动管理人行业自律组织建设，强化对管理人的履职考核和动态监督管理，督促管理人提高责任意识和履职能力。（国家发展改革委、最高人民法院等按职责分工负责）

五、完善特殊类型市场主体退出和特定领域退出制度

（一）建立健全金融机构市场化退出机制

完善金融机构市场化退出的程序和路径。完善相关法律法规，明确对问题金融机构退出过程中接管、重组、撤销、破产处置程序和机制，探索建立金融机构主体依法自主退出机制和多层次退出路径。及时有效发挥存款保险制度和相关行业保障基金的作用。（[财政部、中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等按职责分工负责](#)）

完善金融机构资产、负债、业务的概括转移制度。依托存款保险制度和保险保障基金、证券投资者保障基金、信托业保障基金等相关行业保障基金，进一步完善金融机构强制退出时的储蓄存款合同、保险合同、证券业务合同、资产管理业务合同、信托财产和信托事务等各类合同和业务的转移接续。（[中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等按职责分工负责](#)）

建立金融机构风险预警及处置机制。明确风险处置的触发条件，制定退出风险处置预案，丰富风险处置工具箱，建立健全信息共享机制。完善金融机构市场化退出损失分担机制，明确股东和无担保债权人应先于公共资金承担损失。（[财政部、中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等按职责分工负责](#)）

（二）完善国有企业退出机制

推动国有“僵尸企业”破产退出。对符合破产等退出条件的国有企业，各相关方不得以任何方式阻碍其退出，防止形成“僵尸企业”。不得通过违规提供政府补贴、贷款等方式维系“僵尸企业”生存，有效解决国有“僵尸企业”不愿退出的问题。国有企业退出时，金融机构等债权人不得要求政府承担超出出资额之外的债务清偿责任。（[各地方人民政府、最高人民法院、国家发展改革委、财政部、中国人民银行、国务院国资委、中国银保监会等按职责分工负责](#)）

完善特殊类型国有企业退出制度。针对全民所有制企业、厂办集体企业存在的出资人已注销、工商登记出资人与实际控制人不符、账务账册资料严重缺失等问题，明确市场退出相关规定，加快推动符合条件企业退出市场，必要时通过强制清算等方式实行强制退出。（[国务院国资委、国家发展改革委牵头，有关部门按职责分工负责](#)）

（三）健全非营利法人和非法人组织等退出机制

进一步细化非营利法人、非法人组织解散清算制度，推动非营利法人、非法人组织及时注销。参考企业法人破产制度，推动建立非营利法人、农民专业合作社、合伙企业等非法人组织破产制度。（[最高人民法院、市场监管总局、民政部等按职责分工负责](#)）

（四）完善特定领域退出机制

规范特定领域退出程序。建立政策成本效益和成本有效性分析制度，审慎评估因公共利益而要求经营者退出特定生产或业务领域的必要性，按照比例原则以成本最小化的方式达成政策目标，尽量避免影响市场主体正常生产经营活动。（[国家发展改革委、工业和信息化部、中国人民银行、中国银保监会等按职责分工负责](#)）

完善特定领域依法退出机制。对竞争性领域，审慎使用强制退出方式，主要通过激励性措施引导实现特定领域退出；因公共利益确需强制退出的，应依法建立补偿机制，保障退出市场主体和其利益相关方的合法权益。对垄断性行

业和其他实行许可管理的行业，应在行业监管规则中明确经营者退出标准，并定期开展审查，经营者达到退出标准的，应依法退出特定生产或业务领域；行业监管规则中应同时明确因公共利益需退出的事由、程序和补偿标准，作为经营者准入条件，当事由出现时，应按法定程序退出并按标准进行补偿。（国家发展改革委、工业和信息化部、中国人民银行、中国银保监会等按职责分工负责）

六、健全市场主体退出甄别和预警机制

（一）完善市场主体优劣甄别机制

加强社会信用体系建设。大力弘扬诚信文化，使市场主体树立守法诚实经营理念，自觉遵守商业道德，加强守信联合激励和失信联合惩戒等机制建设，使守信者处处畅通、失信者寸步难行。（国家发展改革委、中国人民银行牵头负责）

完善竞争政策。加强对实施垄断、开展不正当竞争行为的监管，严格依法查处各类垄断行为和滥用行政权力排除、限制竞争行为，提高市场竞争的充分性与公平性。（市场监管总局牵头负责）

规范产业政策。针对市场不能有效发挥作用的领域制定有关政策规定，突出功能性、预测性，审慎使用可能造成市场扭曲的政策工具，对出台涉及市场主体经济活动的政策措施，严格进行公平竞争审查，完善市场竞争环境和营商环境，防止由政府越位和过度干预造成逆向选择。（国家发展改革委、工业和信息化部、市场监管总局等按职责分工负责）

（二）建立市场主体退出预警机制

强化企业信息披露义务。提高企业财务和经营信息透明度，强化信息披露义务主体对信息披露真实性、准确性、完整性的责任要求。公众公司应依法向公众披露财务和经营信息。非公众公司应及时向股东和债权人披露财务和经营信息。鼓励非公众公司特别是大型企业集团、国有企业参照公众公司要求公开相关信息。强化企业在陷入财务困境时及时向股东、债权人等利益相关方的信息披露义务。（各地方人民政府、国家发展改革委、中国人民银行、市场监管总局、国务院国资委、中国银保监会、中国证监会等按职责分工负责）

建立企业信用综合评价机制。推动信用评级行业规范健康发展，支持信用评级机构开展企业综合信用评价。鼓励引导有关行业主管部门、行业协会商会、高等院校、科研机构以及信息中介机构研究建立反映市场主体财务状况和经营效率的评价指标。（国家发展改革委、中国人民银行牵头负责）

建立企业债务风险监测预警机制。依托全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统和金融信用信息基础数据库、失信被执行人数据库等信用信息平台，整合相关数据信息，加强对一定债务规模以上企业债务风险的监测，加快一定债务规模以上企业的负债、担保、涉诉等信息在一定范围内依法公开和部门间共享，鼓励企业自主对外披露更多利于债务风险判断的信息。（国家发展改革委牵头，最高人民法院、中国人民银行、市场监管总局、中国银保监会等按职责分工负责）

建立自然人债务风险监测预警机制。加强对居民部门债务水平和债务结构的分析监测，完善自然人债务风险评价指标和预警机制，建立社会公众财务风险管理及理财能力教育培训机制，防范自然人过度负债风险，处理好债权人权

益保护与债务人生存权保护之间的关系。（国家发展改革委、中国人民银行、中国银保监会等按职责分工负责）

七、完善市场主体退出关联权益保障机制

（一）建立健全社会安全网

指导退出企业做好劳动关系处理，积极稳妥解决社会保险关系转移接续、拖欠职工工资等问题，切实保障退出企业职工的合法权益。（各地方人民政府、人力资源和社会保障部等按职责分工负责）

（二）依法保护金融债权人利益

明确金融债权人委员会法律地位。推动银行、证券、保险、信托等领域的金融债权人组建相对统一的金融债权人委员会。明确金融债权人委员会的法律地位、议事规则和程序，通过统一的金融债权人委员会加强与债务人的沟通协调，避免金融债务过度累积，防范恶意逃废债，有效监控债务风险，维护金融债权人合法权益。（中国银保监会牵头，中国人民银行、国家发展改革委、中国证监会等按职责分工负责）

促进金融债权人积极推动市场主体退出。鼓励银行、证券、保险、信托等领域的金融债权人积极参与破产程序，支持金融债权人加强对企业等市场主体债务风险的监测，推动金融债权人积极化解市场主体债务风险，促进市场主体及时出清。（中国银保监会牵头，中国人民银行、国家发展改革委、中国证监会等按职责分工负责）

（三）切实防范国有资产流失

按照市场化法治化原则，完善国有资产价值发现和监督机制，进一步健全完善国有资产流失责任认定及追究制度，规范国有资产登记、转让、清算、退出等程序和交易行为，发挥专业化中介机构作用，涉及资产评估的，应当依法履行资产评估程序。在市场主体退出过程中，坚持国有资产市场化定价原则，鼓励通过产权、股权、证券市场发现和合理确定资产价格，促进国有资产保值增值。优化国有资产退出审批机制和程序，提高审批效率，强化信息公开，加强社会监督，防止因内部人控制、利益输送等造成国有资产流失。（各地方人民政府、财政部、国务院国资委等按职责分工负责）

八、完善市场主体退出配套政策

（一）完善信用记录与信用修复制度

完善重整企业信用修复机制。进一步健全和完善相关制度，使重整成功的企业不再被纳入金融、税务、市场监管、司法等系统的黑名单，实现企业信用重建。（国家发展改革委、中国人民银行牵头负责，最高人民法院、市场监管总局、税务总局等按职责分工负责）

完善市场主体退出责任人信用记录机制。对市场主体退出过程中恶意逃废债特别是恶意逃废职工债务、过失导致国有资产流失、未按规定及时履行清算义务等违法违规行为责任人，建立信用记录，纳入全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统和金融信用信息基础数据库。建立直接责任人员失信行为联合惩戒机制。结合自然人破产制度建设，建立健全自然人破产信用记录及信用修复制度，形成以信用为核心的自然人市场行为正向激励约束机制。

（国家发展改革委、中国人民银行牵头，最高人民法院、市场监管总局、税务总局、中国银保监会等按职责分工负责）

（二）完善市场主体退出相关财政税收政策

优化企业破产重整税收政策环境。梳理企业破产重整税收支持政策，做好政策宣传解读工作，落实好亏损弥补和特殊性税务处理等税收政策，为企业破产重整营造良好环境。（财政部牵头，税务总局按职责分工负责）

探索研究破产经费筹措机制。鼓励有条件的地方探索建立破产经费筹措机制，对破产财产不足以支付破产费用的市场主体，可通过筹措经费帮助支付有关费用。（各地方人民政府牵头负责）

（三）完善市场主体退出资产资源优化利用制度

构建多元化资产流转平台。引导各类资产进入产权交易市场，充分发挥产权交易市场的价格发现、价值实现功能，为市场主体退出过程中资产流转和变现创造良好市场基础。（各地方人民政府、国家发展改革委、国务院国资委、中国证监会等按职责分工负责）

完善市场主体退出涉及的市场交易制度。依法支持上市公司通过并购重组实现退出。依法支持重整上市公司通过重大资产交易安排、股份发行等方式开展融资，规范上市公司股东减持行为。完善上市公司退市监管制度，畅通市场主体的上市和退市渠道。（中国证监会、最高人民法院牵头负责）

（四）健全社会公示和监督制度

健全社会公示。依托全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统，建立健全市场主体主动注销和强制退出的公告、异议等制度。推进部门共享市场主体退出相关信息，完善市场主体退出公示制度和退出后相关责任人失信惩戒记录公示制度。（国家发展改革委、市场监管总局牵头负责）

推动社会监督。对不依法办理注销登记的市场主体、被吊销营业执照的市场主体以及不依法清算的市场主体，依法及时向社会公示，接受社会监督。（国家发展改革委、民政部、市场监管总局等按职责分工负责）

九、组织实施

（一）加强党的领导。各地区、各部门要充分认识完善市场主体退出制度的重要意义，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真落实党中央、国务院有关决策部署，加快完善市场主体退出制度，促进市场主体优胜劣汰和资源优化配置。

（二）完善法律体系。市场主体退出制度体系涉及多领域法律法规，要及时启动各相关领域法律法规的立法修订程序，切实形成协同一致、相互支撑的法律体系，为市场主体依法退出提供充分的法律保障。

（三）落实工作责任。国家发展改革委要做好统筹协调工作，各地区、各部门要按照职能划分，抓紧落实改革方案，拟定工作计划，确保相关改革事项按时完成。

原文出处：国家发展和改革委员会官网

公号责编：朱琳薇

网址：https://mp.weixin.qq.com/s/Rj_ljxmnLrngzcqGZfEzsA

海南 | 海南省优化营商环境行动计划(2019-2020年)

海南省人民政府 中国破产法论坛 7月17日

海南省人民政府办公厅关于印发 《海南省优化营商环境行动计划(2019-2020年)》的通知 琼府办函〔2019〕234号

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

《海南省优化营商环境行动计划(2019-2020年)》已经省政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

海南省人民政府办公厅
2019年7月11日

海南省优化营商环境行动计划 (2019-2020年)

为加快形成法治化、国际化、便利化营商环境，推动海南自由贸易试验区和中国特色自由贸易港建设，结合海南实际，制定本行动计划。

一、开办企业

1. 进一步扩大“证照分离”改革事项，扩大旅游业、现代服务业、高新技术产业等领域改革事项范围。(责任单位：省市场监管局、各行业主管部门；完成时限：2020年6月)

2. 推进“移动互联网+政务”的功能创新，统筹整合网页端、手机移动端政务服务功能，首创全省范围内统一的、涵盖各部门功能、打通跨部门数据的政务服务总门户，实现“一网通办”“全岛通办”。(责任单位：省大数据管理局、省政府政务服务中心；完成时限：2020年6月)

3. 进一步加大对重点产业领域的开放，推动琼港澳进一步合作创新。以互联网、文化等重点产业为突破口，创新监管措施，提升综合执法水平。(责任单位：省工业和信息化厅、省旅游和文化广电体育厅、省商务厅；完成时限：2020年6月)

二、获得施工许可

4. 针对符合特定条件的施工项目取消施工图审查,探索“设计人员终身负责制”制度建设。(责任单位:省住房城乡建设厅;完成时限:2020年6月)

5. 率先在海口、三亚等地试点放宽建筑工程设计事务所准入,鼓励支持国内外一流建筑工程设计事务所来琼设立分支机构,支持国外事务所与国内有资质的设计事务所联营安排,全面推进工程建设领域的咨询服务产业发展。(责任单位:省住房城乡建设厅、海口市政府、三亚市政府;完成时限:2020年6月)

6. 在海南省重点产业园区内探索实施企业投资项目“标准地+承诺制+代办制”联动。(责任单位:各市县市政府;完成时限:2020年6月)

三、获得电力和电信服务

7. 推动国际海底光缆海南站点的建设,借助与至香港等地的国际海底光缆的连接,为海南参与粤港澳大湾区与“一带一路”沿线的数字经济、信息技术等合作提供网络基础设施支撑。(责任单位:省工业和信息化厅;完成时限:2020年6月)

8. 在全省扩大建设5G站点,加快推动全岛5G网络覆盖,全面开展5G商用网络建设,形成5G示范效应。(责任单位:省工业和信息化厅;完成时限:2020年6月)

9. 全省优化办电流程、提升供电服务水平,并减少办电时间、降低接电成本。实现海南省所有地级市的100-200千伏安小微企业低压供电,低压非居民、高压单电源客户平均接电时间分别控制在10天、60天内。(责任单位:海南电网公司;完成时限:2019年12月)

10. 充分发挥智慧电网的作用,提高供电可靠性,实现全省用电客户年均停电时间压缩至15小时内。(责任单位:海南电网公司;完成时限:2020年6月)

四、财产登记

11. 提高办理不动产登记的网络化水平,试点并推广不动产登记费的网上支付。(责任单位:省自然资源和规划厅、省财政厅、各市县市政府;完成时限:2020年6月)

12. 推动不动产登记机构与银行间数据共享,在全省推广互设不动产登记便民服务点,在试点银行网点推广“一站式”不动产抵押贷款和抵押权登记业务。(责任单位:省自然资源和规划厅、银保监会海南监管局、各市县市政府;完成时限:2020年6月)

13. 探索建立区块链不动产登记模式,逐步实现不动产登记与多部门的数据联动。(责任单位:省自然资源和规划厅、省工业和信息化厅、各市县市政府;完成时限:2020年6月)

五、获得信贷和改善融资环境

14. 结合海南当地业务实践情况，建立客户白名单体制，开展本外币账户一体化改革试点，落实好“一线便利，二线管理”的 FT 账户制度设计，推动资本自由流动和货币可自由兑换。（责任单位：省地方金融监管局、人行海口中心支行；完成时限：2020 年 6 月）

15. 建设自由贸易试验区信用信息共享平台，实现多部门信息共享整合，形成机制和常态化跟踪。依托信用信息共享平台，构建公共资源交易领域和行政“审批一张网”，实施失信惩戒。（责任单位：省发展改革委、省大数据管理局、省税务局、省高级法院；完成时限：2020 年 6 月）

16. 创新银企融资服务对接方式，加快综合金融服务平台建设，整合政府、银行、税收、担保等各类资源，整合政府采购合同融资功能，打造一站式金融服务企业平台，为中小微企业提供便利化融资环境。（责任单位：省地方金融监管局、省发展改革委、省工业和信息化厅、人行海口中心支行、银保监会海南监管局、证监会海南监管局；完成时限：2020 年 6 月）

17. 建立中小企业政产融一体化促进体系，为中小企业的创立和发展提供多层次、多渠道、低成本的服务。（责任单位：省工业和信息化厅；完成时限：2020 年 6 月）

六、纳税便利化

18. 深入推进税务“一网办”“一门办”“一次办”和“全省通办”，持续更新办税事项“最多跑一次”清单，推动“最多跑一次”全省覆盖，基本实现主要涉税服务事项网上办理。（责任单位：省税务局；完成时限：2020 年 12 月）

七、跨境贸易

19. 制定并发布海南特色的跨境服务贸易的负面清单，进一步提升海南在医疗、教育、互联网、商务服务等现代服务业领域的国际化水平。（责任单位：省商务厅；完成时限：2019 年 12 月）

20. 继续深化国际贸易“单一窗口”建设，开发、完善离岛免税等具有海南特色的业务功能板块，实现政府部门、口岸监管单位、银行、企业等数据的互联互通。（责任单位：省商务厅、海口海关；完成时限：2020 年 6 月）

21. 全面深化海关业务改革，允许企业自主选择“一次申报、分步处置”与“两步申报”，提升口岸监管服务水平、国际贸易便利和安全性。（责任单位：海口海关、省商务厅；完成时限：2020 年 6 月）

22. 建立健全进出岛的人流、物流、资金流的“三流”大数据精准管控信息系统，实现“三流”精准管控。（责任单位：省大数据管理局、省公安

厅、省交通运输厅、人行海口中心支行、省地方金融监管局；完成时限：2020年6月)

八、保护投资者

23. 建立健全知识产权审判中的专家陪审制度、技术调查官制度、咨询专家库，进一步完善知识产权案件技术事实查明机制。(责任单位：省高级人民法院、省司法厅；完成时限：2019年12月)

24. “以创新的方式保护创新”，探索适用人工智能、大数据等前沿技术，在全省探索引入智慧庭审系统提升庭审流畅度和效率。(责任单位：省高级人民法院、省司法厅；完成时限：2020年6月)

九、执行合同

25. 促进多元化纠纷解决方式的智能化。依托专业院校、境外法律查明机构的资源，合作共建专业的域外法第三方查明平台；促进建立健全“开放式”委托调解机制，制定在线调解试点工作方案，开发运用在线调解平台。(责任单位：省高级人民法院；完成时限：2020年6月)

26. 在司法征信查询的基础上，实施全省法院范围内的涉司法风险体系分级管理，针对涉司法重点风险进行动态跟踪研判，推动涉司法风险预警的科学化、智能化、精确化。(责任单位：省高级人民法院；完成时限：2020年6月)

十、办理破产

27. 明确破产管理人报酬确定和支取管理制度，探索设立破产人管理协会及破产费用保障基金，保障管理人合理收益权，提高管理人积极性。(责任单位：省高级人民法院、省财政厅；完成时限：2020年12月)

28. 探索实行多元化的破产机制，针对不同案件试行通常型、简审型破产程序。(责任单位：省高级人民法院；完成时限：2020年6月)

十一、建设服务型政府

29. 根据各园区产业定位落实“一园一策”，创新园区管理体制机制，完善“法定机构+市场主体”运行模式，推动园区打造成法治化、国际化、便利化一流营商环境的重要窗口。(责任单位：省发展改革委、各市县政府、各行业主管部门；完成时限：2019年12月)

本行动计划提出的政策措施，凡涉及调整现行法律或行政法规的，经依法授权后实施。

来源：海南省人民政府网 2019年7月15日

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/snewjZEHvVQ6g-vLrmXV4A>

新闻 | 浙江丽水市破产管理人协会成立

丽水管理人协会 中国破产法论坛 1 周前

践行浙西南革命精神 打造丽水最优营商环境 暨丽水市破产管理人协会成立大会

2019年7月18日上午，丽水市中级人民法院、丽水市破产管理人协会主办的“践行浙西南革命精神，打造丽水最优营商环境”暨丽水市破产管理人协会成立大会在丽水东方文廷酒店万华厅举行。丽水市人大常委会**邹培书**副主任、丽水市中级人民法院**蒋卫宇**院长、丽水市委政法委**罗明**副书记、丽水市经信局**翁伟荣**局长、浙江省破产管理人协会**任一民**会长、浙江省律师协会**杨康乐**副会长、丽水市民政局**周利平**副调研员，以及丽水市僵尸企业处置领导小组成员单位领导及丽水各基层法院分管破产审判的领导和部门负责人、丽水市破产管理人协会28家会员单位的代表及8家名誉会员代表参加会议。

丽水市人大常委会**邹培书**副主任、丽水市中级人民法院**蒋卫宇**院长、浙江省破产管理人协会**任一民**会长分别向大会致辞。

邹培书副主任期望管理人不断提升专业素质，在服务经济发展、推动法治建设、保障民生方面上有更大的作为。在市委市政府的领导下，进一步提升政治站位，改革创新、锐意进取，全面开创新时代破产管理人工作新局面，为服务保障丽水市“两个高水平”建设作出新的更大贡献。

蒋卫宇院长提出，虽然丽水破产审判工作起步较晚，但我们充分认识到破产审判是服务绿色高质量发展，深化供给侧结构性改革的重要举措；是优化营商环境，破除各类要素流动壁垒，促进正向激励和优胜劣汰的必然要求；也是防范化解重大风险的有效手段。我们凝聚共识、把握机遇、精准发力，努力把后发优势转化为发展优势、赶超态势。希望市破产管理人协会成立后，不忘初心，铭记“法之信仰；依法履职，铭记“责之所重”；廉洁自律，铭记“廉之所贵”。努力把我市的管理人群体建设成为一支政治可靠、业务精湛、作风扎实、清廉履职、团结奋进的队伍。

任一民 会长分析了浙江目前的破产审判形势，分享了最高院正在进行《中华人民共和国企业破产法》修法调研及温州正在试行个人破产制度的信息，表示我国的破产事业将进入全新的时期。希望丽水市破产管理人协会在高效、良好、文明的司法环境，长效、常态、可协同的府院联动机制下，发挥协会平台交流、行业自律、系统培训、风险防范等方面的积极作用，进一步健全破产协调机制，为丽水的营商环境建设作出更大贡献。

大会审议通过了《丽水市破产管理人协会章程》《会费管理办法》《会员大会选举办法》，选举产生了**第一届理事会 10 名理事和 1 名执行监事**。随后召开的丽水市破产管理人协会第一届第一次理事会，选举产生了以**王健**为会长，**涂勇妙**为执行会长，**娄丽伟、尹芙蓉、应进强、范治平**为副会长的第一届领导班子成员，并聘任**应相业**律师为秘书长。

王健 会长表示，协会将从以下几个方面开展工作：1、提高政治站位，将管理人的工作与市委党委的中心工作结合起来，提升服务水平，助力丽水高质量绿色经济发展。2、加强学习和交流，针对丽水管理人队伍薄弱之处，取长补短，打造更加专业的管理人队伍。3、加强协会平台的建设，在现有的制度基础上，进一步完善工作架构，发挥协会的最高效用，更好地为会员服务。

为了丽水市破产管理人协会健康长效发展，打造更加专业的管理人队伍，**丽水市破产管理人协会与浙江京衡律师事务所、浙江六和律师事务所、浙江智仁律师事务所、浙江嘉瑞成律师事务所、浙江光正大律师事务所、浙江人民联合律师事务所、浙江震瓯律师事务所、温州中源立德会计师事务所有限责任公司**八家名誉会员达成了帮扶互助意向，并签订了《帮扶互助协议》。

丽水市中级人民法院 **李裁标** 副院长，代表主管单位致辞。

李裁标副院长回顾了近年来丽水破产审判事业的发展历程，对法院与管理人的工作表示充分的肯定，并对协会的工作提出四点意见：

一、健全机制，充分发挥协会的职能作用。以提升管理人履行能力水平，增强行业凝聚力和规范执业行为、维持行业秩序等要求建立健全工作机制，不断提高管理和服务水平，推动破产管理人职业共同体建设。

二、注重学习，提高广大管理人的业务素养。注重专业人才的培养，优化队伍人员层次结构，提高核心竞争力，努力打造本土管理人品牌。

三、加强自律，严格规范管理人执业行为。协会要发挥监督作用，要确保管理人依法执业，承担社会责任，开展良性竞争。

四、勇于创新，打造破产审判丽水经验样本。我市破产管理人的荣誉会员和观察会员制度，属全国范围内首创。希望在今后的破产工作中，所有的破产事务工作者一起发扬后发优势，创造有丽水特色的破产审判样本。

丽水市破产管理人协会的成立，标志着丽水的破产事业迈上了新的台阶，踏上了规范化、标准化、程序化的道路。作为新时代的管理人自律组织，将紧跟时代的步伐，承担行业职责，谋取更大的作为，为丽水打造最优营商环境献力献策，为丽水破产事业的发展添砖加瓦。

感谢丽水市破产管理人协会供稿！

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/McaFdEb3yj03B-0ffJJ0Gw>

新闻 | 最高法院到温州调研个人债务集中清理相关工作

温州中院 中国破产法论坛 1 周前

最高人民法院民二庭副庭长关丽一行 到温州调研个人债务集中清理相关工作

2019 年 7 月 16 日-17 日，由最高法院民二庭关丽副庭长带队，最高法院民二庭审判团队、最高法院研修学者刘静副教授及学术团队一行来温开展了为期两天的个人债务集中清理相关调研工作。

16 日下午，刘静副教授、齐砺杰副教授受温州中院邀请，为全市法院执行、破产条线负责人及业务骨干、温州市破产管理人协会成员等 300 余人进行破产业务培训。

刘静副教授、齐砺杰副教授分别就中国个人破产法研究的发展情况、个人破产法实践过程中的制度安排和难点问题、美国等境外个人破产法的相关立法发展及实践等热点问题进行了现场授课，学员们反响热烈、获益匪浅。

17 日上午，关丽副庭长一行至温州市人大与市人大常委会葛益平主任就个人破产试点工作进行专题面商，对开展个人破产制度试点工作的必要性、合理性、可行性广泛听取意见，温州中院徐亚农院长、党组成员、执行局陈卫国局长参加会议并发言。

17 日下午，关丽副庭长一行至温州中院就个人债务集中清理相关问题进行座谈交流，陈卫国局长陪同，市人大法工委、市建行等相关同志参会。

陈卫国局长对温州中院探索个人债务集中清理机制的工作情况做了汇报：一是个人债务集中清理是执行中的特别程序，在个人破产立法前的空档期探索该机制，可为推动建立个人破产制度打下实践基础；二是温州地区探索建立个人债务集中清理机制的有利条件，包括天然的破产文化基因、丰富的破产审判经验和良好的执破衔接机制、党委政府的领导支持；三是探索建立个人债务集中清理机制的主要内容及进展情况。经多方协调努力，温州中院已于近日推动出台关于个人债务集中清理试点工作的府院联席会议纪要并完成温州中院关于个人债务集中清理的实施意见的初稿。

关丽 副庭长对温州中院在探索个人债务集中清理工作中的努力做了高度评价，对该项工作的顺利开展很有信心，并表示温州当地党委政府的大力支持和高度重视，是对温州开展个人债务集中清理工作的强力支撑。

背景链接

1 自然人破产定义

自然人破产是指当自然人支付能力不足，陷入长期资不抵债或者难以清偿所有到期债务的状态时，有权利自愿或者由债权人依法向人民法院申请适用破产程序，进行统一还债进而从长期财务困境中解脱出来的制度。

通过破产程序，债务人可以“一揽子”地解决所有债务，防止债权人个别地、无限制地、甚至暴力讨债，与此同时债务人还有权保留法律允许范围内的财产以维持今后的生活和工作。如果债务人符合“余债免除”程序的适用条件，还能通过此制度免除剩余债务，这意味着债务人今后不再负有未偿还债务的法定义务，将来的收入和财产归自己所有，可达到最大限度地激励债务人申请破产、再生产、再创造的意愿和能力，真正为债务人达到“东山再起”提供制度上的保障。

债权人通过申请破产程序可以防止债务人不公平地个别清偿，以维护各债权人之间平等地位；别除权、撤销权、异议权等将最大限度地防止债务人恶意转移、减损破产财产，以达到债权最大程度地得以清偿的目的；统一的破产程序还将极大地减轻债权人追偿债务的人力成本、时间成本和财务成本，避免债权人无效地或者低效的追偿行为。

2 我国的破产制度现状

从世界范围的破产立法来看，绝大多数的国家都将自然人破产囊括在了整个破产法体系当中，承认对个人可以进行破产。我国至今仅有《企业破产法》，而匮乏《个人破产法》，这不仅导致作为个人的自然人无法进入破产程序，而且使得不具有法人资格的企业和团体也不能通过破产了结其债权债务关系。

3 最新动态

2019年6月11日，最高法院召开《人民法院执行工作纲要（2019-2023）》新闻发布会，专门提到，“开展与个人破产制度相当功能的试点工作，为建立个人破产制度打下实践基础”。

2019年7月16日，国家发展与改革委员会网站公布《加快完善市场主体退出制度改革方案》（以下简称《方案》）。《方案》由国家发改委联合最高人民法院等13个部门发布，旨在进一步畅通市场主体退出渠道，降低市场主体退出成本，激发市场主体竞争活力。《方案》在第四部分“完善破产法律制度”中提出“分步推进建立自然人破产制度。”详细条文如下：

二、规范市场主体退出方式

(二) 建立健全破产退出渠道。在进一步完善企业破产制度的基础上，研究建立非营利法人、非法人组织、个体工商户、自然人等市场主体的破产制度，扩大破产制度覆盖面，畅通存在债权债务关系的市场主体退出渠道。

四、完善破产法律制度

(二) 分步推进建立自然人破产制度。

研究建立个人破产制度，重点解决企业破产产生的自然人连带责任担保债务问题。明确自然人因担保等原因而承担与生产经营活动相关的负债可依法合理免责。逐步推进建立自然人符合条件的消费负债可依法合理免责，最终建立全面的个人破产制度。（国家发展改革委、司法部、中国人民银行、中国银保监会等按职责分工负责）

八、完善市场主体退出配套政策

完善市场主体退出责任人信用记录机制。对市场主体退出过程中恶意逃废债特别是恶意逃废职工债务、过失导致国有资产流失、未按规定及时履行清算义务等违法违规行为责任人，建立信用记录，纳入全国信用信息共享平台、国家企业信用信息公示系统和金融信用信息基础数据库。建立直接责任人员失信行为联合惩戒机制。结合自然人破产制度建设，建立健全自然人破产信用记录及信用修复制度，形成以信用为核心的自然人市场行为正向激励约束机制。

原文出处：温州市中级人民法院微信公众号 2019 年 7 月 19 日

公号责编：朱琳薇

网址：https://mp.weixin.qq.com/s/EpvEgjT3WlmItlAsNiH_7A

新闻 | 最高法院到台州调研个人债务清理创新工作

台州中院 中国破产法论坛 1 周前

最高人民法院民二庭在浙江台州 调研个人债务清理创新工作

2019年7月18日上午，最高法院民二庭副庭长关丽一行来台州中院调研个人债务清理创新工作推进情况并召开座谈会。台州中院院长王中毅及政治部主任黄崇才参加调研活动。

调研个人债务清理创新工作

当天上午的座谈会上，台州中院民二庭副庭长钱为民就台州法院出台《执行程序转个人债务清理程序审理规程（暂行）》及个人债务清理案件审理情况、存在问题及对个人破产立法的思考作总体工作汇报。

参与创新试点工作的法院、管理人及金融机构代表分别从案件审理、管理人清算、金融债权处置方面作了汇报。

最高法院民二庭副庭长关丽一行及专家组成员与参与调研的法官、管理人和金融机构代表进行了深入的讨论，一致认为台州法院个人债务清理创新工作内容丰富，案件涉及面广，有些制度已走在理论的前面，为今后最高法院推进个人破产制度提供很好的台州实践。

当天下午，台州中院召开“台州法院个人债务清理创新工作推进会”，全市两级法院院长、分管副院长、执行局及破产审判业务庭负责人参加推进会。

王中毅 院长强调了推进个人债务清理创新工作对推动个人破产立法的重要意义，要求在全市法院全面推进该项创新工作，加强组织领导和破产审判团队建设，并做好上下内外对接，协同推进该项工作。

关丽 副庭长对台州中院在全国率先开展个人债务清理创新工作予以肯定，要求在试点工作中既要积极大胆探索，又要审慎推进，同时要从正反两方面加强对个人债务清理制度的宣传工作。

个人债务清理机制的运行与作用

设置严密程序，给予诚信债务人“新生”

台州中院于 2019 年 4 月出台《执行程序转个人债务清理程序审理规程（暂行）》，是全国首个个人债务清理审理规程，兼具个人破产及执转破机制的特点。

1. 对于经过强制执行程序，仍然无财产或财产不足清偿债务的个人债务人，经审查，其遵守强制执行相关要求，能够如实申报财产的，启动对该债务人进行债务清理或债务整理程序。

2. 依法指定管理人，由管理人在执行程序查找财产的基础上，对债务人在一定时期内的财产和债权债务进行全面调查。

3. 经管理人调查后，债务人无财产或财产不足清偿债务，且未来没有稳定预期收入的，提请法院裁定终结债务清理程序；或者债务人无财产或财产不足以清偿债务，但未来有预期收入的，在法院主持下进行债务整理，达成分期还债计划。

4. 债务人完成债务清理后，其在债务清理期间没有违反相关规定，或者债权人与债务人达成还债计划，法院执行部门裁定终结执行案件。

5. 设置诚信考验期，在终结债务清理后，由法院对债务人作出行为禁止令，规定债务人在债务清理结束后的四到六年期间，禁止其为一定行为并限制其相关身份资格。

6. 债务清理结束后，法院编制债务人债务清理名册向社会公开债务清理信息。

对失信债务人，绝不轻饶

必须要强调的是，为了防止债务人借助债务清理程序逃避债务，对于债务形成有赌博挥霍消费原因、不如实申报财产、不能合理说明财产去向、不配合债务清理工作、未经报告擅自离开住所地、有转移隐匿财产行为、提供虚假信息行为的，法院不受理债务人债务清理的申请。

为了防止债务人在债务清理期间逃避债务清理，规程规定对债务人下列行为加强民事制裁和刑事追究力度：

（1）擅离住所地，不配合债务清理的，予以训诫、罚款和拘留；

（2）不提供相关财产资料、伪造债权债务材料或作虚假陈述，予以罚款和拘留，构成犯罪的依法追究刑事责任；

（3）转移、隐匿财产，逃避执行和债务清理，构成拒不执行判决、裁定罪的，依法移送公安机关处理。

同时，法院对有上述行为的债务人终结债务清理程序，债务人不得退出执行程序，并对其恢复强制执行措施，防止债务人借债务清理程序逃避债务。

司法实践中，部分债务人因失信重回执行程序。

台州两级法院目前已受理一批个人债务清理案件。从案件审结情况看，约65%的案件经清理后因债务人存在不配合调查、隐匿财产及其他失信行为而终结清理程序，交由执行部门恢复强制执行措施，个别案件在清理中发现债务人存在违法行为，目前正在调查取证中，将根据调查结果追究其民事或刑事责任。其余案件的债务人经清理后，管理人认为不存在失信等行为，符合债务清理要求的，提请法院终结清理程序后退出执行程序。

原文出处：台州中院微信公众号 2019 年 7 月 19 日

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/mChX09Fd4GG4aTNYJ5c7tA>

会议新闻 | 第二届京津冀破产审判研讨会在邯郸举办

河北高院 中国破产法论坛 4 天前

第二届京津冀破产审判研讨会在邯郸举办

2019 年 7 月 26 日至 27 日，由河北省高级人民法院主办、邯郸市中级人民法院承办的第二届京津冀破产审判研讨会在邯郸召开。会议旨在进一步推动破产理论和破产实务双向互动发展，进一步加强京津冀法院破产审判工作交流，合力营造京津冀公平透明、可预期的营商环境，助力现代化经济体系建设。来自最高人民法院、破产法研究领域的专家学者，京津冀三地高院及部分中、基层法院领导、从事破产审判业务的法官，以及破产管理人等 400 余人参加会议。

在研讨会上，举行了河北高院法院《破产案件审理规程》《执行案件移送破产审查规程》两个文件，河北省企业破产管理人协会《管理人承办破产重整案件工作指引》等四个工作指引，邯郸中院“邯郸赵都破产费用援助基金会”的发布仪式。与会人员首先就“深化三地区域协作助力优化营商环境”进行了深入交流，并围绕“上市公司、集团公司及关联企业的破产重整”“执转破与府院联动”“管理人履职的风险防范”三个主题，进行了充分研讨。期间，京津冀三地部分法院领导和相关破产审判业务庭负责人，专门召开了京津冀破产审判协作推进会，就周强院长在全国法院民商事审判工作会议上的讲话精神，以及进一步加强三地法院破产审判交流协作进行了深入研讨。

河北高院副院长 **杨宝森**、邯郸市市委副书记 **薛永纯** 出席开幕式并致辞，河北高院审判委员会专职委员 **宋瑞良** 主持会议。

以下是本届研讨会的详细报道：

一、开幕致辞

杨宝森 副院长首先代表河北省高级人民法院对与会嘉宾的到来表示热烈的欢迎。杨宝森副院长指出，举办这次研讨会目的，是为了贯彻党中央《加快完善市场主体退出制度改革方案》，根据全国法院民商事审判工作会议的新部署、新要求、新举措，进一步深化京津冀三地区域协作，助力优化营商环境，加强京津冀法院破产审判工作交流，合力营造京津冀公平透明、可预期的营商环境，助力现代化经济体系建设。要充分利用本次研讨会提供的契机，积极发挥《京津冀三省（市）中院推进区域清算与破产案件审理工作协作机制（试行）》的作用，群策群力，深入研讨，紧密合

作，积极作为，探索新形势下破产审判的思路和方法，充分发挥破产审判职能作用，为京津冀经济高质量发展、营商环境改善提供服务和保障！

薛永纯 副书记代表邯郸市委、市政府，向此次会议的举办表示热烈祝贺，向参加会议的各位领导和来宾表示诚挚欢迎，向长期以来给予邯郸经济社会发展特别是法治建设关心支持的各级领导，表示衷心感谢。薛永纯副书记指出，邯郸市是全国文明城市、国家历史文化名城、中国成语典故之都和太极之乡。邯郸作为建国初期国家重点布局的老工业基地，经济转型升级任务繁重，邯郸将以此次会议为契机，认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，为畅通市场主体退出渠道，降低市场退出成本，激发市场主体竞争活力，进一步完善优胜劣汰的市场机制，不断提升法治工作队伍的综合素质和服务能力，为助力京津冀营商环境的进一步优化作出更大贡献！

二、发布仪式

此次研讨会上，河北省高级人民法院发布了《**破产案件审理规程**》《**执行案件移送破产审查规程**》两个文件，对于规范、指导破产审判工作，解破产审判实践中的实际问题具有重要意义。河北省企业破产管理人协会发布了《**管理人承办破产重整案件工作指引**》《**破产债权申报登记与审查工作指引**》《**财产调查与管理工作指引**》《**债权人会议工作指引**》等四个工作指引，为管理人的工作提供了具体的操作指南，为降低管理人的执业风险，提高破产案件的审理质效提供了重要支撑。邯郸中院举行了“**邯郸赵都破产费用援助基金会**”发布仪式，由邯郸市财政首期拨付 200 万元专项资金作为原始资金，设立邯郸赵都破产费用援助基金会，有效解决了因费用不足导致破产程序启动难的问题。河北省高级人民法院民二庭庭长 **陈振杰**、河北省企业破产管理人协会副会长 **甄玉波**、邯郸市中级人民法院副院长 **杨海民** 分别在发布会上作了说明。

三、主旨演讲

最高人民法院民二庭 **王雄飞**，中国人民大学法学院教授、破产法研究中心主任，北京市破产法学会会长 **王欣新**，北京市高级人民法院民二庭庭长 **薛强**，天津市高级人民法院民二庭庭长 **王庆娟**，河北省企业破产管理人协会会长 **王强**，北京市第一中级人民法院院长 **吴在存**，天津市第二中级人民法院副院长 **余正琼**，邢台市中级人民法院院长 **李霖**，沧州市中级人民法院院长 **闫杰**，石家庄市中级人民法院审委会专职委员 **杨爱军** 等嘉宾应邀在研讨会上做主旨演讲。主旨演讲环节由中国人民大学法学院教授、破产法研究中心副主任、北京市破产法学会副会长兼秘书长 **徐阳光**，邯郸市中级人民法院院长 **戴景月** 主持。

四、京津冀破产审判协作推进会

会议期间，期间，京津冀三地部分法院领导和相关破产审判业务庭负责人，专门召开了京津冀破产审判协作推进会，就周强院长在全国法院民商事审判工作会议上的讲话精神和关于破产部分的内容进行了学习讨论，就进一步加强三地法院破产审判交流协作进行了深入研讨，就如何细化和落实《京津冀三省（市）中院推进区域清算与破产案件审理工作协调机制（试行）》文件内容，交流了意见建议。

会议由河北省高级人民法院审委会专职委员 **宋瑞良** 主持，河北省高级人民法院副院长 **杨宝森**、北京市高级人民法院民二庭庭长 **薛强**、天津市高级人民法院民二庭庭长 **王庆娟**、河北省高级人民法院民二庭庭长 **陈振杰**、北京市第一中级人民法院院长 **吴在存**、天津市第二中级人民法院副院长 **余正琼**、天津市第三中级人民法院副院长 **吴立群**、沧州市中级人民法院院长 **闫杰**、邢台市中级人民法院院长 **李霖**、邯郸市中级人民法院院长 **戴景月**、石家庄市中级人民法院审委会专职委员 **杨爱军** 参加了会议。

五、专题研讨

（一）上市公司、集团公司以及关联企业的破产重整

第一单元的主题研讨由河北省邢台市中级人民法院副院长 **田国英** 主持。河北省高级人民法院法官 **王倩**、河北经贸大学法学院教授 **梁小惠** 作为评议嘉宾对嘉宾的发言进行了评议。

北京市朝阳区人民法院民四庭副庭长 **刘燕** 的发言题目为“集团公司非实质合并破产重整的路径思考”；天津市第二中级人民法院法官 **刘爱民** 的发言题目为“上市公司重整有关问题”；唐山市中级人民法院副院长 **胡永军** 的发言题目为“上市公司重整案的特点、难点和审理思路”；北京金杜律师事务所合伙人 **郝朝晖** 的发言题目为“上市公司重整程序中管理人履职的注意事项”；河北三和时代律师事务所合伙人 **李闯** 的发言题目为“关联企业实质合并破产案件的债权认定问题”。

（二）执转破与府院联动

第二单元的主题研讨由天津市第二中级人民法院清算与破产审判庭庭长 **李萍** 主持。河北大学法学院教授 **刘志刚**、河北金融学院法统计学研究中心主任 **周明勇** 作为评议嘉宾对嘉宾的发言进行了评议。

北京市第一中级人民法院清算与破产审判庭副庭长 **邹明宇** 的发言题目为“执转破案件的审理机制及相关法律问题探讨”；邢台市中级人民法院破产重整审判庭庭长 **李明达** 的发言题目为“府院联动机制存在问题及展望”；廊坊市中级人民法院民三庭副庭长 **刘德璋** 的发言题目为“破产案件审理中府院联动机制探讨”；黄骅市人民法院院长 **张金旭** 的发言题目为“府院联动共担当，运用执转破快速处置烂尾楼盘探究”；邯郸市中级人民法院民四庭庭长 **杜海波** 的发言题目为“深化府院联动，加快市场主体退出”。

（三）管理人履职的风险防范

第三单元的主题研讨由北京市石景山区人民法院民二庭庭长 **施舟骏** 主持，保定市中级人民法院民四庭庭长 **梁曙光**、河北科技大学教授 **王丽静** 作为评议嘉宾对嘉宾的发言进行了评议。

天津市第二中级人民法院法官助理 **李雷雷** 的发言题目为“破产管理人的履职风险防范若干问题”；国浩律师（石家庄）事务所主任 **谷景生** 的发言题目为“找准定位，专业尽职，强化管理人队伍建设”；河北紫微星律师事务所主任 **刘延廷** 的发言题目为“浅谈规范管理人履职尽责—以制度设计和监督为视角”；阿里巴巴创新事业部司法拍卖专家 **姜天萃** 的发言题目为“资产处置中的管理人履职风险防范”；中国人保河北省分公司法律部合规部总经理 **徐海东** 的发言题目为“破产管理人执业风险转移机制的实践和探索”

六、开放式交流

开放式交流环节由河北省高级人民法院民二庭副庭长 **郭连胜** 主持，中国人民大学法学院教授、破产法研究中心主任，北京市破产法学会会长 **王欣新**，北京市第一中级人民法院清算与破产审判庭副庭长 **邹明宇**，天津第二中级人民法院清算与破产审判庭副庭长 **狄建庆**，河北省企业破产管理人协会会长 **王强**，邯郸市中级人民法院民四庭副庭长 **张颖**，河北政法职业学院教授 **潘志瀛**，河北博海清算事务所有限公司总经理 **赵艳辰**，河北若石律师事务所主任 **李侠** 作为交流嘉宾就与会人员提出的问题进行了交流。

七、专题讲座

会议期间，中国人民大学法学院教授、破产法研究中心副主任、北京市破产法学会副会长兼秘书长 **徐阳光** 还就“重整制度的司法适用”进行了授课，专题讲座由邯郸市中级人民法院副院长 **赵万举** 主持。

八、会议总结

总结仪式由河北省高级人民法院民二庭庭长 **陈振杰** 主持，河北省高级人民法院审委会专职委员 **宋瑞良** 对研讨会进行了总结。

宋瑞良 指出：本次研讨会立足服务党和国家工作大局，服务京津冀协同发展，坚持问题导向，成果显著，成效斐然。河北省高级人民法院发布的两个审理规程，河北省企业破产管理人协会发布的四个工作指引，邯郸中院成立的“邯郸赵都破产费用援助基金会”，都是围绕着解决破产审判的实践问题，为下一步破产审判的工作打开了新局面。本次研讨会研讨主题突出，目标明确。上市公司、集团公司及关联企业的破产重整，执转破与府院联动，管理人履职的风险防范均是当前破产审判实践中非常重要的问题。我们一定要充分运用好“京津冀推进区域清算与破产案件审理工作协作机制”，加快“执转破”效率，提高破产审判工作的质效，提高破产审判法官和管理人的专业化程度。我省管理人协会是全国第一个省级管理人协会，要担负起更多的责任，发挥更大的作用。

宋瑞良 强调，要围绕着《加快完善市场主体退出制度改革方案》开展破产审判工作，充分发挥利用好“京津冀推进区域清算与破产案件审理工作协作机制”的作用，在破产审判实践中要始终坚持市场化、法治化原则，要在实践中积极有益探索，为优化营商环境提供有力保障。

最后，**宋瑞良** 对参会嘉宾特别是京津两地的代表表示衷心的感谢。

原文出处：河北省企业破产管理人协会微信公众号 2019 年 7 月 28 日

公号责编：朱琳薇

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/RPIbTu-U2N9fnqpddeiQ0Q>

河北高院 | 发布《破产案件审理规程（试行）》《执行案件移送破产审查规程（试行）》

陈振杰 中国破产法论坛 4 天前

7 月 26 日至 27 日，由河北省高级人民法院主办、邯郸市中级人民法院承办的第二届京津冀破产审判研讨会在邯郸召开。此次研讨会上，河北省高级人民法院发布了《破产案件审理规程》《执行案件移送破产审查规程》两个文件，对于规范、指导破产审判工作，解破产审判实践中的实际问题具有重要意义。河北省企业破产管理人协会发布了《管理人承办破产重整案件工作指引》《破产债权申报登记与审查工作指引》《财产调查与管理工作的指引》《债权人会议工作指引》等四个工作指引，为管理人的工作提供了具体的操作指南，为降低管理人的执业风险，提高破产案件的审理质效提供了重要支撑。邯郸中院举行了“邯郸赵都破产费用援助基金会”发布仪式，由邯郸市财政首期拨付 200 万元专项资金作为原始资金，设立邯郸赵都破产费用援助基金会，有效解决了因费用不足导致破产程序启动难的问题。

以下为读者推送的是河北省高级人民法院关于《破产案件审理规程（试行）》《执行案件移送破产审查规程（试行）》的发布说明。

河北省高级人民法院 关于《破产案件审理规程（试行）》 《执行案件移送破产审查规程（试行）》的 发布说明

（2019 年 7 月 26 日，陈振杰）

尊敬的各位领导、各位来宾：

大家好！为进一步规范河北省法院企业破产案件审判程序，提高破产案件审判质效，构建执行程序与破产程序有序衔接机制，保障执行案件移送破产审查工作的顺利开展，河北省高级人民法院研究制定了《破产案件审理规程（试行）》《执行案件移送破产审查规程（试行）》。现在，我将上述两个《规程》介绍给大家。

一、起草目的

《中华人民共和国企业破产法》及相关司法解释，虽对破产案件审理程序作出了一些原则性规定，但我省各中基层法院在破产案件审理中，经常遇到一些法律没有明确规定的具体问题，这些问题在理论和实务界还存在一定争议。这些问题如不能妥善解决，势必会影响到破产案件程序的顺利推进。近年来，我省法院破产案件逐年增加，但熟悉破产审判业务的法官相对较少，审理经验相对不足。为进一步推动我省法院破产案件审判工作，规范办案程序，统一裁判标准，充分发挥破产制度调节市场经济秩序的职能作用，促进我省法院破产审判的健康发展，省法院在现有法律框架基础上，研究制定了上述两个《规程》。

二、起草过程

在省法院民二庭主持下，邀请各中级法院破产审判庭庭长或破产合议庭业务骨干、部分破产管理人、专家学者共同组成起草小组，开始起草工作。2018年6月，形成初稿。随后在“全省法院破产审判工作会议暨破产审判业务培训班”上，组织有关法院及破产管理人代表进行了充分研讨论证。2018年9月，在邢台召开的“全省法院破产审判业务研讨会”上，对修改稿再次组织各中院庭长及业务骨干、管理人代表进行讨论修改。2019年1月，在省法院与省破产管理人协会共同举办的“全省破产审判基层基础业务培训班”上再次讨论并征求意见。2019年5月，省法院民二庭组织召开座谈会，邀请部分中级法院、破产管理人代表和专家学者对两个《规程》进行了第四次讨论并形成送审稿。2019年7月，经省法院审判委员会讨论，原则通过了两个《规程》。

三、主要依据

在起草过程中，我们认真学习了《中华人民共和国企业破产法》《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定》（一）、（二）、（三）三个司法解释、《全国法院破产审判工作会议纪要》《最高人民法院关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》及最高人民法院相关批复、答复等规范性文件。对上述法律法规、司法解释、规范性文件已有明确规定的，进行了归纳和整理；对法律法规、司法解释、规范性文件尚无明确规定，但兄弟省市法院指导性意见已有类似规定的，予以借鉴参考；对我省法院在破产审判实践中的一些成熟做法进行了总结；对一些疑难问题进行梳理并作出统一规定，在不违背立法本意的前提下，根据破产案件特点，侧重于可操作性。

四、主要内容

《破产案件审理规程（试行）》共十四章，138条。**第一章，总则**，规定了破产案件的管辖、不同企业主体的破产能力等基本问题。**第二章，申请与受理**，着重明确了不同类别的申请主体需要提交的审查材料。**第三章，管理人**，将破产案件分类与管理人分级写入规程，明确了管理人的级别应与三类案件相匹配；倡导联合管理人的模式；规定了管理人的指定和评审方式，对管理人的选定方式予以规范。**第四章，债务人财产**，细化债务人财产的界定与分类；对企业破产法未作出规定但实践中已达成一致的认定写入规程；对解除保全措施等问题做出了可操作性的规定；明确了破产撤销权、取回权等相关权利的行使。**第五章，破产费用和共益债务**，总结我省已率先建立起的破产费用基金经验，明确提出各级法院应当会同相关部

门建立企业破产费用保障基金，积极落实最高法院指示精神；根据新发布的司法解释（三），对经营借款的清偿顺位予以明确。**第六章，债权申报**，细化了债权申报的审查程序、不同债权的审查方法、实质审查原则、审查期限、异议债权的处理及提起债权确认之诉的期限等内容。**第七章，债权人会议**，详细规定了债权人表决权的确定与表决方式；债权人会议决议的撤销与重新作出程序；依照司法解释（三），规定了重大财产处分行为的表决、报告制度与人民法院的有效监督。**第八章，重整**，积极贯彻落实《全国破产审判工作会议纪要》和《加快完善市场主体退出机制改革方案》精神，探索庭外重组与庭内重整的衔接，规定了庭外重组制度，确定了临时管理人、债权人、债务人的权利义务，临时管理人的选聘与回避，确立了预重整制度；确立了重整识别机制、细化债务人自行管理模式适用条件、债转股适用条件、出资人权益调整、强制批准重整计划的条件等重要问题；针对实践中重整后企业股权变更难题，明确规定管理人可以依据人民法院批准重整计划裁定书申请强制股权变更登记。**第九章和第十章，规定了破产清算与和解**。**第十一章，简易程序**，进一步规范破产案件简易程序，缩短审理周期；对简易程序的适用范围、审判组织、审理期限、债权人会议的召开、财产调查期限等作出规定。**第十二章至第十四章，分别规定了衍生诉讼案件，府院联动和信息化建设，附则**。

《执行案件移送破产审查规程（试行）》共 37 条。主要是在《最高人民法院关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》的基础上，结合《企业破产法》及最高人民法院有关批复，借鉴其他省市法院“执转破”相关规定，对“执转破”的办案流程进行了较为细化的规定。

上述两个《规程》将在进一步文字完善后，予以印发。希望两个《规程》的实施，对全省法院破产审判工作起到积极地推动作用。实施中发现的问题，请及时向省法院反馈。

谢谢大家！

公号责编：朱琳薇

网址：https://mp.weixin.qq.com/s/HS84ywgXDv_Z_XC3WSGTUg

邯郸中院 | 关于成立邯郸赵都破产费用援助基金会的发布说明

杨海民 中国破产法论坛 4 天前

7月26日至27日，由河北省高级人民法院主办、邯郸市中级人民法院承办的第二届京津冀破产审判研讨会在邯郸召开。此次研讨会上，河北省高级人民法院发布了《破产案件审理规程》《执行案件移送破产审查规程》两个文件，对于规范、指导破产审判工作，解破产审判实践中的实际问题具有重要意义。河北省企业破产管理人协会发布了《管理人承办破产重整案件工作指引》《破产债权申报登记与审查工作指引》《财产调查与管理工作指引》《债权人会议工作指引》等四个工作指引，为管理人的工作提供了具体的操作指南，为降低管理人的执业风险，提高破产案件的审理质效提供了重要支撑。邯郸中院举行了“邯郸赵都破产费用援助基金会”发布仪式，由邯郸市财政首期拨付200万元专项资金作为原始资金，设立邯郸赵都破产费用援助基金会，有效解决了因费用不足导致破产程序启动难的问题。

以下为读者推送的是邯郸市中级人民法院关于成立邯郸赵都破产费用援助基金会的发布说明。

邯郸市中级人民法院 关于成立邯郸赵都破产费用援助基金会的 发布说明

(2019年7月26日，杨海民)

各位领导、各位来宾、朋友们：

今天，“第二届京津冀破产审判研讨会”在邯郸召开，借此机会，我们在这里正式宣布“邯郸赵都破产费用援助基金会”筹备成立。首先，请允许我代表邯郸市中级人民法院向邯郸市委、市政府对基金会的关心，河北省高级人民法院对基金会的领导和支持，社会各界对基金会的帮助，表示衷心地感谢！同时也向参加今天大会的各位领导和嘉宾表示热烈地欢迎！

根据习近平总书记“法治是最好的营商环境”的重要指示，最高人民法院院长周强在今年全国法院民商事审判工作会议上强调，营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境是当前法院工作的重要任务。同时会议还强

调，要进一步加强破产审判工作，围绕供给侧结构性改革，以处置“僵尸企业”为重点，推动完善市场主体救治和退出机制，推动成立全国统一的破产管理人协会，推动设立破产费用专项基金，推进健全破产工作统一协调机制等工作的开展。近日，国家发改委、最高人民法院等十三部委印发的《加快完善市场主体退出制度改革方案》明确指出，按照市场化、法治化原则，建立健全市场主体退出制度，提高市场重组、出清的质量和效率，促进市场主体优胜劣汰和资源优化配置，推动经济高质量发展和现代经济体系建设。

今年初，河北省高级人民法院院长卫彦明在河北省第十三届人民代表大会第二次会议上的工作报告中提出，试点设立破产费用保障基金，有效解决因费用不足导致破产程序启动难问题。我市在府院联动的大背景下成立邯郸赵都破产费用援助基金会，通过政府拨款、民间捐赠等多种渠道，筹措资金建立破产费用援助基金，通过基金的有效使用，一方面将有利于助推破产程序，丰富破产审判实践，另一方面也为切实优化我市营商环境提供保障。

去年以来，我院倡议筹备设立破产费用援助基金会，得到邯郸市委、市政府的大力支持，市财政首期拨付专项资金 200 万元作为基金会的原始基金，并提供后续资金的持续性支持。基金会由我院等 7 家单位发起设立，吸收本市及部分外地管理人作为理事成员，在河北省民政厅的指导下，设立邯郸赵都破产费用援助基金会，建立起破产费用援助的长效机制。基金会的宗旨是：遵守宪法、法律、法规和国家政策，践行社会主义核心价值观，遵守社会道德风尚。以发展公益事业为目的，动员社会各界力量，对无产可破的企业实施破产费用资金援助，保障破产管理人依法履职，提高破产事务工作效率，协助审判机关推动僵尸企业有序退出市场，促进和维护本市经济健康发展和社会稳定。

邯郸赵都破产费用援助基金会的成立在邯郸市企业破产领域具有里程碑意义，标志着因费用不足破产程序启动难、推动难的“死结”已经打开。基金会不仅对无产可破的破产案件提供资金援助，还将为虽有一定财产，但财产变价困难、现金流短缺的破产案件提供临时性资金帮助。破产费用援助基金的经费保障作用，为构建繁简分流工作机制，激发管理人的工作积极性，进一步提高破产审判质效奠定了基础。在 7 月 7 日召开的基金会理事会上，除通过了基金会章程、推选了基金会组织机构外，理事会还发出倡议书，倡议在基金会资金不足时，管理人从已经终结的破产案件而获得的管理人报酬中，自愿捐赠一定比例的资金，确保基金会的正常运行。理事会还呼吁律师事务所、会计师事务所、清算事务所等中介机构，积极参与基金会建设，积极参与无产可破的破产案件，认真履行职责，为充分发挥企业破产法的社会功能，助推供给侧结构性改革，付出新努力、做出新贡献。

再一次感谢各位对破产审判工作的关心，对基金会工作的支持，感谢在场的每一位领导和嘉宾！

最后，祝愿“邯郸赵都破产费用援助基金会”的工作顺利开展！祝愿本次会议圆满成功！

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/TxzEranhUaqSziTVo4fe-g>

河北破产管理人协会 | 发布《重整案件工作指引》等四个业务工作指引

河北管理人协会 中国破产法论坛 4 天前

7月26日至27日，由河北省高级人民法院主办、邯郸市中级人民法院承办的第二届京津冀破产审判研讨会在邯郸召开。此次研讨会上，河北省高级人民法院发布了《破产案件审理规程》《执行案件移送破产审查规程》两个文件，对于规范、指导破产审判工作，解破产审判实践中的实际问题具有重要意义。河北省企业破产管理人协会发布了《管理人承办破产重整案件工作指引》《破产债权申报登记与审查工作指引》《财产调查与管理工作指引》《债权人会议工作指引》等四个工作指引，为管理人的工作提供了具体的操作指南，为降低管理人的执业风险，提高破产案件的审理质效提供了重要支撑。邯郸中院举行了“邯郸赵都破产费用援助基金会”发布仪式，由邯郸市财政首期拨付200万元专项资金作为原始资金，设立邯郸赵都破产费用援助基金会，有效解决了因费用不足导致破产程序启动难的问题。

以下为读者推送的是河北省企业破产管理人协会关于《重整案件工作指引》等四个业务工作指引的发布说明。

**河北省企业破产管理人协会
关于《重整案件工作指引》等四个业务工作指引的发布说明**

（2019年7月26日，甄玉波）

尊敬的各位领导，各位来宾：

大家上午好！在第二届《京津冀破产审判研讨会》召开之际，河北省企业破产管理人协会决定发布《管理人承办破产重整案件工作指引》《破产债权申报登记与审查工作指引》《财产调查与管理工作指引》《债权人会议工作指引》等四个业务指引。现在，我代表河北省企业破产管理人协会，对四个指引的制定背景、过程和主要内容作一简要介绍。

一、制定背景

近年来，随着供给侧结构性改革深入和执转破工作的快速推进，我省破产案件数量大幅上升，管理人队伍随破产案件增多而发展壮大，尤其是2015年我省成立全国第一家省级破产管理人协会以来，在省法院领导

下，管理人队伍学习、培训、考核、交流等都做到了有章可循，履职能力显著提高，行业自律得到了大力加强，取得了一定的工作成果。

由于破产案件法律关系复杂、企业破产法规定简约，亟需解决管理人履职过程中的实务问题，总结实务成果。协会希望通过总结实践经验、制定业务指引，为管理人承办破产案件提供帮助，以规范执业行为，提升履职能力，降低执业风险。

二、制定过程

按省高院工作要求，协会于 2018 年初启动指引起草工作，成立了由省高院有关领导、破产审判骨干，协会领导及业务专家组成的起草委员会，对业务指引的制定进行了规划安排。之后，协会组织了省内资深管理人和高校专家学者，设立了六个起草小组。2018 年上半年，完成了今天发布的四个指引和《管理人承办破产清算案件工作指引》《破产案件资产审计与评估工作指引》等六个业务指引的初稿，并对四个成熟的指引初稿多层次地进行协商、讨论、修改，其中包括征求会员意见、听取法院建议、组织专家学者论证等。

2019 年 1 月，在河北省破产业务培训会上，四个起草小组负责人对修改后的讨论稿作了阐述说明，期间又收到了 30 余条修改意见。2019 年 6 月 5 日至 6 日，协会召开了各起草小组负责人和有关专家参加的定稿会，对四个指引又进行了反复讨论。在省高院民二庭的指导下，经统稿最终形成指引草案，于 2019 年 7 月 21 日由协会理事会审议表决通过。

三、主要内容

（一）《管理人承办重整案件工作指引》

《指引》共 10 章、150 条，包括总则、重整申请、预重整、管理人职责、关联企业合并重整、重整方招募与选择、重整计划的制定与批准，重整计划执行、变更与终止，重整配套措施机制和附则等。主要内容为：

1. 明确承办重整案件的原则。对具有挽救价值与重整可能的债务人优先适用重整；承办重整案件应当遵循依法审慎、勤勉忠实、严格保密、效率节约、及时报告和接受监督等基本原则。

2. 汇总细化了重整工作内容。对认定债务人具有重整原因的规定进行了汇总，并重点对重整价值与可行性作了专节规定；同时，对重整申请人提交的文件，区分不同的主体进行了细化。

3. 规定了预重整制度。按建立预重整和庭外重组制度的规定精神，明确了临时管理人、债务人、债权人的权利义务，并就重组方案与重整计划草案的衔接作了详细规定。

4. 进一步明确重整管理人职责。对管理人接管调查、债权审查、会议职责、财产管理和营业管理等阶段的职责作了细化规定，特别对债务人自行管理阶段的管理人职责作了明确规定。

5. 专章对关联企业合并重整作出规定。现行法律对关联企业合并重整案件中管理人的履职及听证规则等缺乏系统性规定，指引对法人人格混同、实质合并要件、实质合并重整听证规则、前后衔接等方面作出了规定。

6. 对重整方招募与选择提出了具体指导意见。重整方招募与选择，是重整工作的关键环节。指引对重整投资人引进、确定方式、招募方案准备、招募公告基本要求、招募文件制作、意向重整投资人资料要求、保证、选定重整投资人的规则等方面作了规定，指导管理人做好重整方招募与选择工作。

7. 细化了管理人制定重整计划职责的内容。对管理人制定重整计划草案的原则、内容、沟通机制、提交期限、表决机制等工作内容作了细化规定，对债转股的操作专节提出了指导意见。

8. 强调重整配套措施机制的重要性。法律对于重整的配套措施及机制未作明确规定，而信用信息公开、企业信用修复及涉税问题直接制约和影响着重整案件的质效。指引对重整配套措施及机制作了提示性规定，指导管理人更好地履行职责。

（二）《破产债权申报登记与审查工作指引》

《指引》共4章、48条，包括债权申报登记、审查、债会核查债权和附则等。主要内容为：

1. 明确申报登记程序及申报文件形式要件。对通知、申报、形式审查等按时间顺序作了指导，对债权人证明主体资格材料、债权发生事实及数额资料、送达地址确认书等提出了明确要求，对重整、和解、清算等不同程序的补充申报工作作了规定。

2. 规定了不同债权的审查方法。除规定一般审查原则、依据、程序和方法外，对时效、利息、违约金、罚息或滞纳金、外币债权、生效文书确认的债权及未决债权等债权的审查方法作了详细规定，区分债务人为保证人、为债务人提供保证担保、有财产担保、工程债权、职工债权、税款债权、可撤销行为和无效行为、抵销权等不同类别债权，提出了相应的审查方法。

3. 细化债会核查债权程序。通过明确核查材料备置、核查方式、异议程序、确认之诉等程序内容，细化了债会核查债权的程序。

（三）《财产调查与管理工作指引》

《指引》共5章、66条，包括总则、接管、调查、财产状况报告、管理方案、财产管理和附则等。主要内容为：

1. 进一步完善对债务人财产范围的界定。除对债务人财产和非债务人财产界定外，还对融资租赁物、划拨土地、扣划执行款、经济性和经营性资源进行了单独的规定。

2. 细化了接管工作的操作程序。对接管范围、财产类别、接管原则、期限、方式等作了详细规定，对接管方案和接管报告作了具体要求。对债务人分公司及子公司的接管方式作了特别规定。针对紧急保全、接管妨碍以及解除保全和中止执行等事项作了提示性规定。

3. 规定了财产调查方法。债务人财产具有多样性，指引对常见的15种财产规定了相应的调查方法。

4. 对财产管理措施提出指导意见。债务人财产是债权人最终获得清偿的基础，指引重点对维护措施、财产的处分、追回、取回、抵销等作了具体规定。

（四）《债权人会议工作指引》

《指引》共 7 章、58 条，包括总则、会前通知和准备、主要流程、重整和和解债会的特殊内容、债委会、网络会议和附则等。主要内容为：

1. 强调债权人会议的重要性。除规定了会议方式外，强调了债会决议的重要意义，细化了会议决议的撤销情形，并提示了管理人筹备会议避免撤销事由发生的注意事项。

2. 细化会前通知和准备工作内容。对管理人筹备会议的会前通知、参会人员、现场准备、应急准备等作了规定，并特别提示会议中管理人和法院需要预备的文件资料内容。

3. 明确了债会主要流程。指引规定了 18 项具体流程内容，并对会议表决的程序性内容作了重点提示。

4. 明确了重整、和解案件债会的特殊内容。针对重整案件债会分组表决以及和解案件灵活协商的特点，专章对两类案件的债会筹备所涉特殊内容作了详细提示。

5. 强调了接受债会和债委会监督。通过明确债委会的产生、成员、职权、议事规则、议事记录等内容，强调了重大财产处分的监督权及管理人报告汇报接受监督的义务。

6. 对网络会议作了专章规定。网络会议相比现场会议有节约成本、提交效率的优势。指引专章对网络会议的筹备、注意事项、通知规则、表决统计等工作内容提出了指导意见。

各位领导、各位来宾，河北省企业破产管理人协会发布的四个指引，我们称之为“2019 版”，将在实践中持续完善，欢迎各位提出批评、完善意见。对正在制订中的清算指引、破产案件审计报告编制指引、评估报告编制指引，也请各位给予关注和指导。

谢谢大家！

公号责编：胡姝娴

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/Ahsos0TUbDoNw3nDPtqIEw>

国家发改委 | 解读《加快完善市场主体退出制度改革方案》

发改委 中国破产法论坛 4 天前

国家发展改革委等部门近日联合印发《加快完善市场主体退出制度改革方案》，引发广泛关注。改革方案出台的背景和意义是什么？有哪些关键举措？提出逐步建立自然人破产制度的考虑是什么？新华社记者安蓓就此采访了国家发改委财金司有关负责人。

发改委财金司有关负责人解读《加快完善市场主体退出制度改革方案》

加快推进市场主体退出制度改革

问：改革方案出台的背景和意义是什么？

答：党中央、国务院对加快完善市场主体退出制度高度重视。当前，我国市场主体退出实践面临市场主体退出比例低、与市场主体规模和经济运行周期不相适应等突出问题。伴随我国经济进入增速换挡期和结构转型期，市场主体退出数量和效率都无法与加速出清的需求相匹配。同时，随着居民债快速增长，与自然人相关债务问题愈发严重，一些社会问题亟待解决。

这其中有关市场主体自身的问题，但更重要的是市场主体退出制度和相关配套措施不健全、不完善，包括应退主体不明、退出渠道不畅、退出成本过高等深层次问题。有必要完善市场主体退出制度供给，加快推进市场主体退出制度改革。

改革方案是完善市场主体退出制度供给顶层设计的文件，对促进我国经济社会持续健康发展有重要意义。

一是为深化供给侧结构性改革提供重要制度保障。改革方案将有效推动各类陷入困境的市场主体、不符合产业政策发展要求的市场主体和违法违规市场主体依法及时启动退出程序，实现生产要素合理流动和配置，为供给侧结构性改革创造良好制度环境。

二是促进有效健全社会主义市场经济体制。市场主体退出制度是市场经济制度体系的重要组成部分。改革方案明确了建立全面覆盖各类市场主体类型的退出制度体系这一目标，重点对破产退出、清算注销退出、特殊主体退出中的制度改革和配套制度建设做了系统设计，为市场在资源配置中起决定性作用奠定坚实基础。

三是将推动优化营商环境。市场主体退出制度特别是其中的破产制度是营商环境的重要组成部分，改革方案提出进一步完善破产制度的具体举措，将有力补齐我国营商环境短板，进一步优化营商环境。

推动破产制度建设的**关键举措**

问：改革方案中推动破产制度建设的关键举措**有哪些？**

答：一是完善破产法律制度。破产程序是市场主体退出的主要方式之一。在破产法实施中，新问题不断出现，对新程序、新制度的客观要求不断增强。改革方案提出四方面改革举措：完善企业破产制度，分步推进建立自然人破产制度，加强司法与行政协调配合，加强司法能力及中介机构建设。此外突出强调了对与破产法配套的相关法律制度的健全与完善。

二是建立庭外重组和预重整制度。从有效利用有限司法资源、维护企业营运价值、降低重组成本和提高重组灵活性等方面考虑，有必要建立庭外重组和预重整制度，并在一定条件下实现与法庭内程序有效衔接。改革方案提出明确要求和具体安排。

三是做好破产配套的制度建设。在市场主体退出过程中，除破产司法审判外，涉及相关方利益保护、清算注销、信用修复、人员安排等诸多行政性工作。改革方案提出，要完善司法与行政协调机制，明确政府部门破产行政管理职能，以便理顺市场主体退出过程中的司法与行政关系。同时，加强破产审判专业人员和破产管理人队伍能力建设，将为化解破产案件受理难、审判难提供重要保障。目前全国破产管理人协会正在积极筹备中。

在充分建立社会共识基础上推动个人破产立法

问：提出逐步建立自然人破产制度的考虑**是什么？**

答：随着市场经济活动不断深入，民营企业、创业企业股东或实际控制人往往为企业债务承担连带担保责任，在自然人破产制度缺失的情况下，企业股东或实际控制人不堪企业破产导致的债务重负，致使部分企业应退不退。

此外，受银行风险偏好变化、居民投资消费观念转变、金融服务可及性提高等因素影响，承担无限偿还责任的自然人债务迅速累积，居民部门债务水平不断攀升。由于缺乏合理免责机制，自然人债务问题导致一些暴力催收、当事人犯罪跑路自杀等恶性事件。

这些问题需在制度层面加以解决。改革方案提出分步推进建立自然人破产制度。需要强调两点：首先，个人破产制度是为陷入严重财务困境但诚实守信的个人提供债务重组机会，促进债务人继续创新创业，同时起到防范居民部门债务风险、维护社会稳定的作用，前提是任何人不得恶意逃废债；其次，建立个人破产制度是一项涉及面广、复杂程度高的系统性工作，需立法先行而后逐步推开，当前重点任务是在充分建立社会共识基础上推动个人破产立法。

社会信用体系建设是完善市场主体退出制度的重要支撑。一方面可更好地对企业债务风险进行预警，另一方面有助于强化对企业、个人的综合信用评级，形成以信用为基础的对市场主体退出责任人的约束惩戒机制，进而引导市场主体守法诚信经营，形成守信者处处畅通、失信者寸步难行的大环境。

（原文出处：新华网客户端 2019 年 7 月 26 日；原标题为《完善市场主体退出制度供给的顶层设计——国家发改委财金司有关负责人就〈加快完善市场主体退出制度改革方案〉答记者问》）

公号责编：胡姝娴

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/mhN5BheQR6CGL-q0W3YTVw>

国家发改委 | 2019 年降低企业杠杆率工作要点 完善破产退出保障机制

国家发改委 中国破产法论坛 前天

关于印发《2019 年降低企业杠杆率工作要点》的通知

发改财金〔2019〕1276 号

各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府，新疆生产建设兵团，积极稳妥降低企业杠杆率工作部际联席会议各成员部门和单位、审计署，国有大型商业银行、股份制商业银行：

为深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实中央经济工作会议和政府工作报告各项部署，打好防范化解重大风险攻坚战，使宏观杠杆率得到有效控制。经国务院同意，现将《2019 年降低企业杠杆率工作要点》印发你们，请认真组织实施，抓好任务落实。

国家发展改革委
人 民 银 行
财 政 部
银 保 监 会
2019 年 7 月 26 日

2019 年降低企业杠杆率工作要点

为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，认真落实中央经济工作会议和政府工作报告各项部署，按照《国务院关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》（国发〔2016〕54 号）、《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于加强国有企业资产负债约束的指导意见〉的通知》要求，现提出 2019 年降低企业杠杆率工作要点如下。

一、加大力度推动市场化法治化债转股增量扩面提质

（一）推动金融资产投资公司发挥市场化债转股主力军作用。设立金融资产投资公司的商业银行要进一步加强行司联动，扩大金融资产投资公

司编制，充实金融资产投资人才队伍，建立符合股权投资特点的绩效评价和薪酬管理体系。（各设立金融资产投资公司的商业银行负责，完成时间：2019年9月底前）

（二）拓宽社会资本参与市场化债转股渠道。出台金融资产投资公司发起设立资管产品备案制度。（银保监会负责，完成时间：2019年9月底前）将市场化债转股资管产品列入保险资金等长期限资金允许投资的白名单。（银保监会负责，完成时间：2019年9月底前）探索提出允许在满足一定条件下公募资管产品依法合规参与优质企业债转股。（人民银行、银保监会、国家发展改革委、证监会按职责分工负责，完成时间：2019年底前）

（三）加快股份制商业银行定向降准资金使用。支持符合条件的股份制商业银行利用所属具有股权投资功能的子公司、同一金融控股集团的现有股权投资机构或拟开展合作的具有股权投资功能的机构参与市场化债转股。（银保监会、国家发展改革委、人民银行、财政部按职责分工负责，完成时间：持续推进）推动符合条件的股份制商业银行单独或联合设立金融资产投资公司。（银保监会负责，完成时间：持续推进）

（四）加强对商业银行定向降准资金使用情况的评估考核。进一步推动商业银行调动全行资源用好定向降准资金支持市场化债转股。（人民银行负责，完成时间：持续推进）

（五）采取多种措施解决市场化债转股资本占用过多问题。支持商业银行发行永续债补充资本。鼓励外资依法合规入股金融资产投资公司等债转股实施机构。（人民银行、银保监会按职责分工负责，完成时间：持续推进）妥善解决金融资产投资公司等机构持有债转股股权风险权重较高、资本占用较多问题。（银保监会负责，完成时间：2019年底前）

（六）加快推进市场化债转股资产交易。推动具备条件的各类交易场所依法合规开展转股资产交易，尽快选择若干家交易场所开展相对集中交易试点。（人民银行、证监会按职责分工负责，完成时间：2019年底前）

（七）鼓励对优质企业开展市场化债转股。鼓励对品牌知名度高、市场竞争力强、经营运转正常的高杠杆优质企业或企业集团内优质子公司及业务板块优先实施市场化债转股，增强优质企业资本实力，降低债务风险，提高抗冲击能力。（国家发展改革委、人民银行、财政部、国务院国资委、银保监会按职责分工负责，完成时间：持续推进）

（八）支持对民营企业实施市场化债转股。鼓励和支持实施机构对符合政策和条件的民营企业实施市场化债转股，降低民营企业债务风险，促进民营经济发展。（国家发展改革委、人民银行、财政部、银保监会按职责分工负责，完成时间：持续推进）

（九）大力开展债转优先股试点。鼓励依法合规以优先股方式开展市场化债转股，扩大非上市非公众股份公司债转优先股试点范围。（国家发展改革委、人民银行、财政部、国务院国资委、银保监会按职责分工负责，完成时间：持续推进）

（十）进一步提高市场化债转股资产定价市场化水平。对市场化债转股过程中涉及的国有资产定价问题进行深入调研，找准问题，提出解决方

案。有效完善国有企业、债转股实施机构等尽职免责办法，解除相关主体后顾之忧。（国务院国资委、财政部、银保监会、国家发展改革委、人民银行、审计署按职责分工负责，完成时间：2019年9月底前）

（十一）强化公司治理和社会资本权益保护。引导实施机构依法向转股对象企业派驻董事、监事，实质性参与公司治理，积极推动企业转型升级；促进市场化债转股与混合所有制改革等有机结合，优化股权结构，推动完善现代企业制度。（国家发展改革委、国务院国资委牵头，人民银行、财政部、银保监会、证监会参与按职责分工负责，完成时间：持续推进）

二、综合运用各类降杠杆措施

（十二）推进企业战略重组与结构调整。鼓励通过兼并重组整合资源，出清过剩产能，提高产业集中度，减少同质化无序竞争和资源浪费；鼓励有效整合企业内部优质资源，提升内部资源配置效率，提高优质业务板块股权融资能力。（工业和信息化部、国家发展改革委、国务院国资委、财政部、人民银行、银保监会、证监会按职责分工负责，完成时间：持续推进）

（十三）加快“僵尸企业”债务处置。对已列入处置名单的“僵尸企业”，积极推动银企双方按照相关政策加快债务清理和处置；符合破产等退出条件的，各相关方不得以任何方式阻碍其退出，相关企业不得通过转移资产等方式恶意逃废债务。切实履行好维稳、政策协调、职工权益保障等公共服务职能，做好与人民法院破产案件审理工作的对接，为“僵尸企业”债务处置创造良好环境。（各地区负责，完成时间：持续推进）

（十四）完善破产退出相关保障机制。依法解决企业拖欠职工薪金社保费以及欠税、破产案件受理后相关部门保全措施解除等重点难点问题，鼓励有条件的地方政府支持人民法院破产审判队伍专业化、职业化建设，探索建立破产经费筹措机制，优化破产管理人选任机制和名册、报酬制度，推动成立全国破产管理人行业协会。（国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、最高人民法院、税务总局按职责分工负责，完成时间：持续推进）

（十五）大力发展股权融资。完善交易所市场股权融资功能，改革股票发行制度，提升上市公司质量；加强对中小投资者权益的保护，增强投资者信心；按照投资者适当性原则，有序促进社会储蓄转化为股权投资，拓宽企业资本补充渠道；鼓励私募股权投资基金等多元化投资主体发展，丰富股权融资市场投资者群体。（证监会、人民银行、银保监会按职责分工负责，完成时间：持续推进）

三、进一步完善企业债务风险防控机制

（十六）完善企业债务风险监测预警机制。建立覆盖全部国有企业法人单位的债务风险监测系统，分行业、分地区定期对企业杠杆率和债务风险进行动态监测。重点做好大型企业债务风险监测，加强涉企信息整合和共享。（国家发展改革委、国务院国资委、财政部、人民银行、银保监会及各地区按职责分工负责，完成时间：持续推进）

(十七) 加强金融机构对企业的负债融资约束。通过债权人委员会、联合授信等机制以及银行对企业客户开展债务风险评估等方式, 加强授信管理, 限制高负债企业过度债务融资。(银保监会、人民银行牵头, 国家发展改革委、国务院国资委、财政部、证监会按职责分工负责, 完成时间: 持续推进)

(十八) 充实国有企业资本。拓宽国有企业资本补充渠道, 鼓励国有企业通过发行普通股和优先股充实资本金, 进一步规范国有企业资本管理, 防止虚假降杠杆。(国务院国资委、国家发展改革委牵头, 人民银行、财政部、银保监会按职责分工负责, 完成时间: 持续推进)

(十九) 及时处置企业债务风险。在企业债务风险暴露初期及时介入, 积极引导各市场主体按照市场化法治化原则协商处置, 对扭亏无望的企业慎用减息停息、借新还旧等金融手段, 避免债务风险越拖越大。对潜在影响较大的债务风险事件, 相关部门联合开展协调, 提高处置效率并确保依法合规, 防止风险蔓延。(国家发展改革委、银保监会、人民银行、财政部、国务院国资委及各地区按职责分工负责, 完成时间: 持续推进)

四、做好组织协调和服务监督

(二十) 持续深入开展政策解读。在全国范围组织降低企业杠杆率、市场化债转股政策宣讲与项目对接会, 推动地方政府、市场化债转股实施机构、企业等相关主体, 通过法律法规和政策方针解读、具体案例剖析、潜在项目推介等形式, 面对面解决疑难问题, 提高各相关主体对降低企业杠杆率、市场化债转股工作的认识水平和工作能力。(国家发展改革委、人民银行、财政部、银保监会等积极稳妥降低企业杠杆率工作部际联席会议成员单位及各地区按职责分工负责, 完成时间: 2019 年底前)

(二十一) 建立市场化债转股项目评估检查机制。加强市场化债转股全过程监管。定期就市场化债转股项目在降低企业资产负债率、改善公司治理、完善现代企业制度等方面落实情况进行现场调研、评估和监督检查, 防止借债转股名义掩盖不良债权, 粉饰资产负债表, 确保业务流程合法合规。(国家发展改革委、人民银行、财政部、银保监会等部际联席会议成员单位及各地区按职责分工负责, 完成时间: 持续推进)

公号责编: 朱琳薇

网址: https://mp.weixin.qq.com/s/yg0vLq-47hHxd_QyVPV6aA

中共中央政治局 | 加快“僵尸企业”出清

央视新闻 中国破产法论坛 昨天

中共中央政治局会议 加快“僵尸企业”出清

中共中央政治局 7 月 30 日召开会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作，审议《中国共产党问责条例》和《关于十九届中央第三轮巡视情况的综合报告》。中共中央总书记习近平主持会议。

会议认为，今年以来，面对国内外风险挑战明显增多的复杂局面，各地区各部门贯彻党中央决策部署，打好三大攻坚战，适时适度实施宏观政策逆周期调节，有力推动高质量发展。上半年经济运行延续了总体平稳、稳中有进的发展态势，主要宏观经济指标保持在合理区间，供给侧结构性改革持续推进，改革开放继续深化，就业比较充分，精准脱贫有序推进，人民生活水平和质量继续提高，推动高质量发展的积极因素增多。

会议指出，当前我国经济发展面临新的风险挑战，国内经济下行压力加大，必须增强忧患意识，把握长期大势，抓住主要矛盾，善于化危为机，办好自己的事。

会议强调，做好下半年经济工作意义重大。要坚持稳中求进工作总基调，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持新发展理念、推动高质量发展，坚持推进改革开放，坚持宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底的总体思路，统筹国内国际两个大局，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，促进经济持续健康发展。要实施好积极的财政政策和稳健的货币政策。财政政策要加力提效，继续落实落细减税降费政策。货币政策要松紧适度，保持流动性合理充裕。

会议要求，要紧紧围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，深化供给侧结构性改革，提升产业基础能力和产业链水平。深挖国内需求潜力，拓展扩大最终需求，有效启动农村市场，多用改革办法扩大消费。稳定制造业投资，实施城镇老旧小区改造、城市停车场、城乡冷链物流设施建设等补短板工程，加快推进信息网络等新型基础设施建设。深化体制机制改革，增添经济发展活力和动力，加快重大战略实施步伐，提升城市群功

能。采取具体措施支持民营企业发展，建立长效机制解决拖欠账款问题。加快“僵尸企业”出清。有效应对经贸摩擦，全面做好“六稳”工作。加大对外开放，加紧落实一系列重大开放举措。推进金融供给侧结构性改革，引导金融机构增加对制造业、民营企业的中长期融资，把握好风险处置节奏和力度，压实金融机构、地方政府、金融监管部门责任。科创板要坚守定位，落实好以信息披露为核心的注册制，提高上市公司质量。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，落实房地产长效管理机制，不将房地产作为短期刺激经济的手段。巩固拓展脱贫成果。实施好就业优先政策，做好高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业工作。保障市场供应和物价基本稳定。高度重视安全生产，加强自然灾害防治。各级党委和政府要坚决贯彻党中央决策部署，尽心尽责做好各项工作，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立 70 周年。

会议指出，为深入贯彻党的十九大精神，落实中央党内法规制定工作五年规划，党中央对《中国共产党问责条例》进行修订。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻新时代党的建设总要求，把“两个维护”作为根本原则和首要任务，督促各级党组织和党的领导干部牢记党的初心使命、负责守责尽责、忠诚干净担当，始终同党中央保持高度一致，保证党的路线方针政策和党中央重大决策部署贯彻执行。

会议强调，全面从严治党必须坚持严字当头，做到失责必问、问责必严，把制度的刚性立起来。各级党委（党组）要负起主体责任，纪委要履行好监督专责。党的工作机关要立足本职，敢于问责、善于问责，提高制度化、规范化水平。要坚持严管厚爱结合、激励约束并重，对受到问责、过后表现突出的干部，符合条件该使用的可继续使用，树立鲜明的干事导向。

会议指出，党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视巡视工作，对深化政治巡视、建立巡视巡察上下联动的监督网作出明确部署。中央巡视工作领导小组深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决落实党中央要求，已组织开展 3 轮巡视，完成了对中管企业的全覆盖，取得明显成效。

会议强调，从巡视情况看，中管企业管党治党意识和责任明显增强，改革发展取得明显成效，为推动经济社会发展、科技进步、国防建设、民生改善作出了重大贡献，但还存在一些突出问题。要抓好巡视整改和成果运用，强化整改主体责任和监督责任，把整改与“不忘初心、牢记使命”主题教育结合起来，督促党组（党委）提高政治站位，履行党和国家赋予的责任使命，紧密结合实际加强党的建设，贯彻落实新发展理念，推进供给侧结构性改革，实施创新驱动发展战略，有效防范化解各类风险。把整改与日常监督结合起来，依规依纪依法处置问题线索，保持惩治腐败的高压态势，锲而不舍纠治“四风”，举一反三、查找漏洞，健全监督制度，把全面从严治党要求落实到企业各层级各领域。把整改同深化改革结合起来，综合用好巡视成果，不断增强改革的系统性、整体性、协同性，推动中管企业高质量发展。

原文出处：央视新闻微信公众号 2019 年 7 月 30 日原文标题：《中共中央政治局会议：不将房地产作为短期刺激经济的手段》

公号责编：胡姝娴

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/k6srUrJ5BTB-gzh0wqQJLA>

福建高院 | 发布 2015-2018 年度福建法院破产审判白皮书

福建高院 中国破产法论坛 昨天

2015—2018 年度福建法院破产审判白皮书

2019 年 7 月 30 日上午，福建省高级人民法院召开福建法院金融破产审判工作新闻发布会，公开发布《2015-2018 年福建法院涉金融审判白皮书》《2015-2018 年福建法院破产审判白皮书》和 2018 年度破产审判典型案例。下面对《2015-2018 年福建法院破产审判白皮书》进行推送，感谢福建高院微信公众号的授权。

党的十八届五中全会提出“要更加注重运用市场机制、经济手段、法治办法化解产能过剩，加大政策引导力度，完善企业退出机制”。省委十届五次全会部署 2018 年经济工作时强调，深化市场决定要素配置机制改革，持续推进“三去一降一补”，大力破除无效供给。最高人民法院在全国法院破产审判工作会议中指出，要充分发挥人民法院破产审判工作在完善社会主义市场经济主体拯救和退出机制中的积极作用。全省法院近年来全面贯彻落实中央、省委和最高人民法院部署，大胆探索，积极创新，建立健全破产审判机制，制定破产审判规范指引，设置专门破产审判机构，依法妥善审理一批具有重大影响的企业破产重整案件，为服务党和国家经济工作大局，保障供给侧结构性改革，推动经济社会全面协调可持续发展，提供了有力司法保障。

一、案件审理概况

（一）收结情况

2015 至 2018 年，全省法院共受理破产案件 651 件，审结 436 件。案件的收结数呈两大特点：一是受理数逐年上升。2015 至 2018 年分别受理 45 件、96 件、163 件、347 件，其中 2018 年收案数超过前三年总和。二是地区分布明显不均。主要集中在福厦泉三地，最多的厦门达到 154 件，最少的莆田地区受理 22 件。

收案上升的主要原因：一是经济结构转型升级、经济政策及产业结构调整。一批不符合环保、能耗、质量、安全等相关法律法规和标准、产能过剩的企业，处于产业链低端、技术落后的企业以及因市场需求状况发生变化出现库存过多、资金链断裂又缺乏外部救助的企业，依法通过破产程序退出市场。二是政府加大“僵尸企业”处置力度。连年亏损、资不抵债，主要依靠政府补贴或银行续贷维持经营的企业进入破产程序。2015年以来，全省法院受理“僵尸企业”破产案件106件，占破产案件受理总数的38.27%，推动了市场主体的有序退出和有效救治。三是受国内外经济形势影响。一些管理混乱、市场竞争力弱、存在高成本融资的中小企业陷入经营困境、债务危机而进入破产清算。四是因被执行人资不抵债、缺乏履行能力而产生的执行转破产案件上升迅猛。各级法院2017年下半年以来积极推动“执转破”工作，“执转破”案件占2018年收案数一半以上。五是2017年下半年以来资本市场融资环境收紧及市场风险偏好下降，在政策宽松时依赖债务融资过度扩张的企业陆续出现债券违约，导致企业破产。如泉州中院受理的国泰君安证券股份有限公司申请富贵鸟股份有限公司破产重整案。

（二）案件主要特点

涉及行业广。福建是民营企业大省。2015年以来受理的破产案件中，破产企业以民营企业居多，国有企业占比较小，只有3家。从企业规模看，中小企业占比大，但近年来也有像夏新电子股份有限公司、富贵鸟股份有限公司、福建安溪铁观音集团股份有限公司等大型企业进入破产程序。所涉及的行业包括能源化工、制造、建筑、信息产业、房地产、住宿餐饮、批发零售等。前几年经济下行产生的压力尚未减轻，融资担保公司、典当行等金融企业陷入资金链断裂危机，已经出现通过破产程序退出市场的情况。如福州中院受理的福建省新盛融资担保有限公司破产清算案、宁德中院受理的福建省中信融资担保有限公司破产清算案、德化法院受理的福建省立信融资担保有限公司破产清算案等。

债权人申请的多。申请启动破产程序的多为破产企业的债权人，债务人申请的较少。2015至2018年全省法院受理的277件破产案件（不含破产立案审查案件）中，债权人提出破产申请的272件，占比98.2%。债务人提出破产申请的仅5件，占比1.8%，且均请求进行破产重整。随着“执转破”工作的推进，作为债权人的申请执行人申请企业破产的数量将持续增多。

清偿率低。大多存在涉及人数众多、债务清偿率低的问题。在受理的破产案件中，尤其涉及民间融资的，往往债权人人数较多，大部分破产企业在前期借款中已将主要资产设定抵押，或在后期经营中资产流失严重，进入破产程序后可实际用于清偿普通债权的财产所剩无几，导致社会矛盾尖锐，维稳压力较大。

程序多样。其中以破产清算为主。2015至2018年受理的277件破产案件（不含破产立案审查案件）中有208件为清算案件，占75.1%，重整和和解的案件只有69件。

二、主要做法和成效

（一）建立完善破产审判工作机制

制定指导性意见，规范破产审判工作。2015年以来，省高院先后出台了《福建省高级人民法院关于依法审理企业破产案件为推进供给侧结构性改革提供司法保障的意见》《福建省高级人民法院关于企业破产案件简化审理程序的指导意见（试行）》等一系列破产审判指导性意见。厦门、泉州、三明等地中院也相继出台本地区审理破产案件的工作规范。

建立完善“执转破”工作机制，助力解决执行难。为进一步规范“执转破”工作，依法推动企业破产案件审理，省高院及时制定出台了《福建省高级人民法院关于“执转破”案件简化审理的指导意见（试行）》《福建省高级人民法院关于执行案件移送破产审查的操作指引（试行）》《福建省高级人民法院关于执行移送破产案件管理人工作指引（试行）》等，确立有序开展、稳妥推进的“执转破”工作总基调。省高院民五庭与执行局联合对全省法院“执转破”工作实行每月通报，加强督促、指导，切实做好执行与破产衔接工作。2015至2018年，全省通过“执转破”，化解执行案件3535件，涉案标的额近百亿。

完善破产管理人制度，推动建立管理人协会。在省高院《关于规范企业破产案件管理人工作的若干意见》基础上，全省各地法院积极探索管理人选定的新方式和管理人激励机制，不断提高管理人整体业务水平和工作效率。目前，全省九个中院均已编制了本辖区内的破产管理人名册。厦门中院推动成立全省首家、全国第四家市级破产管理人行业协会，在推动管理人队伍的能动建设、分级管理、行业规范等方面走在全省前列。泉州、福州也相继成立了破产管理人协会。在破产管理人的选任方式上，泉州中院开展破产企业清算组中介机构竞争性选任，通过竞争性选任管理人，择优选取专家顾问组管理人，同时首创由中选顾问组与本地管理人结对合作的工作模式，实现管理人的“传、帮、带”。莆田中院在重大破产案件中采用本地管理人与外地管理人“1+1”模式，培养提高本地管理人业务能力水平。龙岩中院积极探索管理人分类管理，协助培训管理人的业务知识和各种能力，培育和壮大管理人队伍。

（二）探索创新破产审判工作方式

优化战略投资人选择方式。泉州中院在审理旗牌王(中国)纺织服饰有限公司及其关联企业合并破产重整案时，指导管理人先制定没有重组方的重整计划草案，再充分利用淘宝网司法拍卖平台拍卖竞价的优势，将最高竞价者确定为最终的战略投资人。这种做法既保证困境企业的驰名商标等资产的重整价值不减损，又有助于吸引更多意向投资人以市场化方式自由博弈，公开、公平、公正地竞拍获得投资机会，确保债权人利益最大化，加快案件审理进度。

试行关联企业破产重整程序性合并审理模式。泉州中院在审理福建安溪铁观音集团股份有限公司、福建省安溪茶厂有限公司破产重整案中，采取分中有合、合中有分的审理模式。经审计机构和管理人调查，两家企业在主要财产、交易渠道、账册等方面不存在高度混同情形，决定不采用实质性合并重整的方式，由泉州中院和安溪法院分别受理，同时考虑到两家企业母子公司的关系，指定成员相同的清算组作为管理人，招募同一个投资人作为重整案件的重组方，最大限度整合两家企业的资源，提高重整的价值，实现债权人、债务人利益最大化。

简化破产案件审理流程。厦门中院运用“三合并”审理原则，仅用 40 天就审结了厦门福也餐饮服务合伙（有限合伙）执行转破产清算案。具体做法是：案件受理前召集债务人、债权人、利害关系人合并开一次听证会，明确简化审理、效率优先、统筹推进的审理原则；审理过程中，在指导管理人统筹做好财产状况调查、债权登记核查确认等准备工作的基础上，与债权人进行充分沟通，将资产处置和分配方案等所有事项合并，由债权人会议一次表决。审理终结前，坚持快速分配原则，明确分配时间、步骤和方式，一次性进行财产分配，实现案件快审快结。

运用“预和解”模式创新破产和解工作。厦门中院受理厦门嘉利得置业有限公司“执转破”案件后，考虑到债务人公司经营项目的地域优势、对区域经济产生的积极作用等，以挽救“危困企业”作为出发点，在不突破法律规定的情况下，在全国首次运用“预和解”模式，将债权人是否同意和解的预投票结果作为案件是继续推进和解程序还是考虑采取其他破产程序的参考，而非直接通过和解协议的依据，避免法律的刚性规定对和解工作的冲击。经多方协调，该案最终转入和解，实现执行积案化解、市场主体救治和社会资源最大化利用。

（三）通过破产重整盘活优势资源

用好重整程序，实现债权债务关系清理和生产经营、资本结构调整，给有继续经营价值、重整可能或必要的企业一次恢复生机的机会。如长乐法院受理福建鑫海冶金有限公司及其关联企业破产申请后，认为鑫海系公司虽资不抵债但市场前景良好，且具备重整成功的条件，遂根据管理人的申请，裁定将鑫海系公司合并破产重整。重整计划通过不到一个月，鑫海系公司之一的福建大东海实业集团有限公司顺利恢复生产。该案从受理到重整计划通过，用时不到半年，债务清偿率高达 97.25%。同时最大限度地保全了鑫海系企业的优质产能，使三家濒临破产企业得以涅槃重生。

案件通过“执转破”机制由执行程序转入破产程序后，不再将破产清算作为唯一选择，而是综合考量债务人资产、债权债务关系、重整投资人意向等因素，对采用重整程序更有利于挽救企业危困局面，维护债权人整体利益的，及时由破产清算程序转入重整程序。如厦门市东林电子有限公司“执转破”案件中，经管理人清产核资，认为该公司仍具有较高重整价值、进行重整有利于妥善解决公司债务，遂申请清算转重整。厦门中院裁定予以准许，并采用出售式重整方案，公开招募战略投资人。该案成功实

现了“执转破转重整”，职工债权的清偿率达到 100%，供应商债权亦获得了更高的清偿率，有效化解了社会矛盾。

利用“再生与破产还债并存”的“清算式重整”优化企业供给结构，去除多余产能，最大限度保留发挥品牌价值。如旗牌王(中国)纺织服饰有限公司及其关联企业合并破产重整案中，泉州中院对具有活力的实物资产和无形资产以债转股的方式处理，使得债务人及其经营事务得以存续；对战略投资人不感兴趣或要求剥离的其他资产、权益，通过资产转让、出售、拍卖等方式处置，所得款项用以清偿公司债务，从而实现拟存续之企业法人重生，不具有存续重生必要的企业出清。

对已经进入清算程序的案件，一旦发现企业具有重整的可能和条件，及时转入重整程序，不仅挽救了濒临破产的企业，也提高了债务清偿率。如建阳法院受理福建省金汇投资有限公司破产清算案后，根据管理人申请，认为公司的主要资产为商品房开发用地，且公司进入破产程序之前，已与他人签订《合作协议》，进一步开发可较大的提升资产价值，结合项目地理位置、企业实施重整计划的能力等，裁定同意转入重整程序。重整计划草案通过并实施一年多，房地产项目基本完成开发，企业也摆脱困境走上正轨。

(四) 加大府院协调推动破产工作开展

完善落实府院联席会议制度，不断拓宽法院与政府及其相关部门之间的良性互动渠道。一是省高院与省金融办加强协作，会同省检察院、公安厅、自然资源厅、银保监局等职能部门，建立常态化“企业破产和信贷风险处置工作统一协调机制”，定期召开协调会议，及时研判把握我省金融风险态势，共同研究解决审理企业破产案件和处置企业信贷风险过程中出现的各种问题。厦门中院推动成立府院联动协调破产工作领导小组，由市场监督管理局、国土、财政、税务、海关等多部门共同参与，利用府院对接平台，每年至少召开一次会议，根据需要不定期召开专项对接会议，研究和协调有关重大事项，及时通报、协调重点案件处置情况，形成破产联动协调工作合力，并开展重点课题联合调研，综合研判企业破产风险，共同识别、诊疗破产企业，研讨对策，实现沟通联络常态化。二是针对破产处置涉及债权人、债务人多、社会影响大的个案，积极争取政府支持，共同解决破产企业职工安置，税费减免、信用修复以及企业注销等方面问题，保障破产案件审理工作顺利开展，实现法律效果和社会效果的统一。如泉州中院拟定《关于加快推进企业破产处置的工作措施》意见稿并报送市委市政府，保障破产重整工作和“僵尸企业”清理工作高效推进，切实提升营商环境。三明中院联合市金融监管局出台《关于加强府院联动推进企业破产处置工作的意见》，建立企业破产和信贷风险处置工作统一协调机制，下设办公室，通过书面函告、个别协调、联席会议等工作机制，负责协调破产企业处置涉及的重点难点问题。三是争取当地财政对破产费用保障支持，解决破产案件的经费保障问题。厦门、泉州、漳州、龙岩等地都获得政府批准设立了专项资金，为无产可破案件的启动提供了资金保障，有力推动案件审判进程。

（五）加强破产审判专业化、信息化建设

设置专门机构，确保人员到位。2017年4月底省高院成立民事审判第五庭专门负责金融、破产案件的审理、协调和指导工作。全省各中级法院基本都成立了专门的金融破产审判庭或合议庭，夯实专业审判的队伍基础。通过机构专门化、案件类型化，促进审判规范化，确保破产审判质量和效率。

强化教育培训，提升能力素质。2018年6月，省高院举办金融破产审判司法能力提升班，组织全省80多名从事破产审判工作的法官前往中国人民大学学习培训，提高金融破产审判司法水平。厦门和泉州中院通过举办破产法研讨会或论坛的方式，邀请全国各地理论界和实务界的专家、学者参加，加强知识交流和经验互动，拓宽本地破产审判法官的知识面和实操能力，提升综合素质。

加强调研指导，提升全省审判水平。省高院和省金融办共同编撰了《金融（企业）信贷风险化解与破产审判实务指南》一书，收录近年来福建省政府出台的规范性指导意见和全省法院金融破产审判实践成果，包括16篇调研报告及理论成果、10篇经验做法、27篇典型案例、31份规范性文件等，对提高我省金融破产审判工作规范化、专业化水平，统一金融案件裁判尺度起到了有力促进作用。省高院深入福州、厦门、泉州、龙岩等重点地区开展调研工作，实地了解情况，及时把握全省企业破产审判动态，全面分析研判，推动重点案件审理。在充分调研的基础上，出台了《福建法院服务发展行动方案》《关于充分发挥审判职能 防控风险服务发展的意见》等指导性意见，对加强破产案件审理提出了目标要求和具体措施。

有效利用信息化手段，强化破产审判数据应用。针对破产审判流程的特殊性，最高法院2016年8月正式开通了“全国企业破产重整案件信息平台”。省高院第一时间组织全省法院破产法官学习平台操作流程，进行信息录入。在此后的破产案件审理中，全省各级法院通过平台公开破产重整企业信息，最大限度向当事人公开相关法律文书、审判流程，并推广管理人利用平台进行网络债权申报、信息公告等。平台的有效应用不仅增强破产审判工作的透明度和外部监督力度，也能及时梳理破产案件受理、审理情况，分析破产审判态势发展，实现破产案件动态管理。

三、存在的主要问题

1. 对破产制度功能和价值认识的社会共识尚未全面形成。目前，社会公众对破产法律制度的了解比较有限，普遍认为破产就意味着“倒闭”、“倒霉”，未意识到破产还具有保护挽救债务人以及保护债权人平等受偿、保障市场主体依法有序退出、优化市场资源配置等功能，当企业经营困难面临破产时，未能尽早启动破产程序，利用破产重整制度予以挽救，以致陷入僵局，失去获得重生的机会。有的债权人将破产程序视为债务人逃废债行为，认为破产程序阻却了执行，对破产程序怀有对抗情绪。有的

地方政府将破产案件等同于普通民商事案件，缺乏与法院相互协同做好企业破产工作的主动性、积极性，甚至出于维稳和政绩需要，人为干预企业破产。相关职能部门对破产法律制度缺乏认识，不认可破产管理人地位，造成管理人履职困难，无法独立开展破产企业财产调查、变现等工作，导致法院工作量增加，破产程序进展缓慢。

2. “僵尸企业”破产、“执转破”启动难。“僵尸企业”一般早已人去楼空，大多为“无财产、无账簿、无人员”的三无企业，企业主担心承担破产责任，不愿提起破产清算。有的“僵尸企业”依靠划拨地或厂房、店面出租等收入解决遗留人员的退休养老问题，如果进入破产程序，则面临着土地等被拍卖后如何解决职工安置问题，对此政府部门往往不愿触及，导致企业长期处于“僵尸”状态。“执转破”工作中，现有的各项审判执行流程相互割裂，未能形成有效衔接机制。不少法院的执行人员不能完全理解“执转破”制度，以及如何妥善运用该制度化解执行难，缺乏“执转破”工作主动性。部分“执转破”案件中的企业债务由企业主或自然人股东等提供连带责任担保，即使企业移送破产也无法解决担保人个人的执行问题，导致执行移送破产的积极性不高。多数申请执行人特别是受偿顺位在先的申请执行人不愿意让执行案件进入破产程序。执行转破产程序的被动、拖延，使得大部分债务人资产已经基本处置完毕，失去了进行破产重整的有利时机。

3. 外部配套制度不健全。破产审判是一项系统性工程，不可避免要触及各种社会问题，需与兄弟法院、政府职能部门协同配合。但现有的破产审判长效工作机制不健全、不完善：对拒不移送破产财产，故意隐匿销毁破产企业账册等行为缺乏有效惩戒措施；根据相关的管辖规定，破产案件的受理法院较为分散，办案力量配置、专业化水平参差不齐，影响破产案件的审理质效；有的法院迫于执行压力，或对执行财产、破产财产的界线划分有误区，不愿将执行财产移送受理破产案件的法院；现有的税收制度下，破产企业有限的财产还需负担可观的税费支出，重整工作障碍重重；法院虽已作出终结破产程序的裁定，但因破产企业税费、滞纳金未结清，税务难以核销，破产企业无法进行注销登记，退出市场；破产企业房地产权证照不全或内页资料缺失，相关政府部门缺乏相应补救制度，导致破产企业资产拍卖成交后办理过户手续难；土地处置需要与土地、规划等多部门协调，涉及面广、时间长，导致相当部分破产财产难以及时变现；部分地区的破产援助资金配套政策未落实，且很多企业无力支付管理人报酬等破产费用，破产程序难以启动。有些地区虽然已经筹集了破产援助资金，但资金数额有限，随着无产可破案件的大幅增长，案件启动资金依然难以保障；重整企业在商业银行的企业信贷等级以及在人民银行、工商、税务等部门征信系统中的信用记录难以及时修复，导致重整企业在后续经营中无法正常融资、参加招投标等活动。

4. 管理人制度建设滞后。企业在进入破产程序后，破产进程的推进、破产重整成功与否，很大一部分取决于破产管理人的工作能力和水平。目前的问题是：采用随机摇号方式指定管理人的，虽然可以避免人为干扰，确保选定程序的公平，但也存在弊端，即案件的复杂程序与管理人能力、执业水平出现不匹配。管理人的资质认定存在困难。破产案件特点决定了对

管理人的能力要求高于一般的律师、会计师，目前全国尚未有统一的管理人执业资格考核制度，各地法院在编制和使用、更新管理人名册造成困难。法律对管理人的监管未作出细化规定，目前仍由法院作为本地管理人的主管部门，而法院审判力量有限，对管理人的监督管理难以周全，对管理人怠于履行职责、滥用职权等行为难以实施动态监管。

四、态势预判

从案件数量来看，随着供给侧结构性改革的进一步深化，政府处置“僵尸企业”进程加快；经济下行压力短期内难以缓解，尤其是中美贸易摩擦导致出口型民营企业经营困难。不少陷入困境的实体企业“起死回生”的机会不大；巩固基本解决执行难工作成果，“执转破”工作继续推进等，预计今后几年内我省的破产案件将呈持续上升态势。

部分上市公司控股股东股权质押比例过高，大股东经营性资金占用数额增大，主营业务经营发生困难，极易引发连锁反应，陷入僵局。

部分上市公司股权质押引发银行断贷或提前收贷、供应商断货等，可能触发债券提前回购。从证券监管部门了解的情况来看，2018年福建省又有两家上市公司相继出现公司债违约。特别是房地产行业持续走低，民营房地产类债券发行人资产负债率较高，发行人还本付息的压力较大，预计债券违约导致的新类型破产案件可能陆续出现。

随着国家房地产调控政策的持续推进，许多房地产企业尤其是中小企业普遍面临因后续融资难导致的困境，不少企业将走向破产重整或清算。

《个人破产法》的制定已提上议事日程，预计随着该法的出台，执行转破产案件会明显增长，可能呈井喷状态。

地方性金融机构监管手段不足，部分融资担保、融资租赁公司经营管理不规范，在面对经济下行压力时，抵御风险能力差，或资金链断裂，或因与P2P平台进行业务合作受平台“暴雷”波及，出现经营困难，不能清偿到期债务，陷入破产。

部分网贷机构不符合网贷行业监管要求，缺乏经验，资金管理不善，存在恶性竞争、网络安全漏洞等，有的甚至涉嫌诈骗、套钱炒股炒楼，极易发生供血不足、资金链断裂的境况，从而因资不抵债进入破产。

五、举措与建议

2018年底中央经济工作会议上强调：“要稳步推进企业优胜劣汰，加快处置‘僵尸企业’，制定退出实施办法，促进新技术、新组织形式、新产业集群形成和发展。”随着供给侧结构性改革的不断深入和经济高质量发展的不断推进，“僵尸企业”出清进程加快，破产案件数量持续增多，破产审判工作任重道远。

一要加大破产审判宣传力度。做好破产案件审理工作的同时，要大力加强对问题企业、债权人及其他当事人的释明工作，明确程序要求，说明救济途径。通过案件受理、审理中的释法说理宣传，让更多的人了解、接受破产法律制度，合理运用破产程序保护自身合法权益。在与政府相关部

门、代表委员沟通联络中，有意识地宣传破产理念，通报破产审判新情况，取得各方对破产审判工作的理解并提供相关制度配套和政策支持。执行工作与破产审判衔接过程中，对立案、执行法官加强破产法的学习宣传，消除执行和破产基本理念差异，进一步理顺立案、审判、执行、破产等相关审判部门的职责分工，建立“立审执破”有效衔接机制。此外，可以借助新闻媒体，发布近年来我省法院成功审结的重大企业破产典型案例，以案说法，提高社会公众对破产制度的认识度。

二要继续推动“僵尸企业”处置工作。规范破产案件立案审查，引导“僵尸企业”破产案件快速、便捷、高效进入破产程序；加大“僵尸企业”破产案件的繁简分流力度，扩大破产简易程序的适用范围；根据企业负债情况、核心竞争力等，结合财务、经营情况、行业特点，对照环保、能耗、质量、安全等法律法规，推动政府制定“僵尸企业”的标准和识别机制；对于尚有运营价值的“僵尸企业”，积极推进破产重整或和解工作。

三要提升对破产管理人的监管水平。推广破产管理人业绩考核分级管理制度。根据管理人的经验、水平、既往履职评价等将管理人分为不同级别，确保不同复杂程度的破产案件分别从不同级别、资质的管理人中快速指定。改变单纯依靠摇号选聘管理人的方式。对摇号产生的管理人不能满足破产项目实际需要的，加大通过竞争方式选聘管理人的尝试。推行管理人选任市场化竞争机制。在实行管理人分级管理基础上，试行管理人淘汰、增补和升级制度。强化管理人队伍的人才积累。引导管理人机构吸收有企业管理经验、专门领域、科学技术等方面的专门人才加入，提升管理人对企业实行破产重整或清算的有效评估能力。建立省级破产管理人行业协会，作为管理人的自律组织，把现有的法院直接指导、监管，转变为由协会自治规范，法院统筹指导、监督，逐步推动管理人队伍建设的规模化、规范化。

四要建立完善破产审判的相关配套机制。完善常态化府院联动机制。按照最高人民法院关于建立“法院和政府企业破产工作统一协调机制”的要求，完善“福建省企业破产和信贷风险处置工作统一协调机制”，推动落实地方政府的属地责任，协调解决破产案件审理中的税费减免、企业注销、重整企业融资和信用修复及企业信息登记变更等事项。通过府院联动机制，用好用足中央和省政府的相关政策，改善破产审判的外部环境。建立健全破产援助资金使用制度。制定企业破产援助资金管理 and 使用办法，依法依规妥善用好专项资金，解决因无力支付破产费用而导致难以通过破产程序实现市场出清的问题。针对已设立破产援助资金，但款项来源没有最终落实的，继续争取当地政府和财政部门支持，筹足企业破产援助资金。与相关职能部门建立破产审判长效机制。加强与发改委、检察院、金融监管局、工信厅、经信委、公安厅、财政厅、人社厅、自然资源厅、住建厅、市场监督管理局、税务局、司法厅、人行福州中心支行、银保监局等相关职能部门沟通协调，争取通过规范性文件、会议纪要、操作指引等方式，建立税收优惠、信用修复、职工安置、企业注销、打击“假破产真逃债”等一系列破产审判配套机制，畅通企业退出市场渠道。建立配套惩戒机

制。针对破产企业隐匿账册、提供虚假材料，破产案件受理难、破产财产移送难等问题，建立一套行之有效的内外部惩戒机制。

五要提高破产案件审判效率。加大繁简分流力度，对事实清楚、债权债务关系明确、争议不大，且债权人人数较少或债务人财产可能不足以支付全部破产费用的，债务人企业没有提供账册或账册严重不齐全的，强制清算转化为破产清算的，以及申请人、被申请人及其他主要破产参与人协商一致同意并申请适用简化程序的案件，可以适用简易程序。对批量的无经营、无财产、无账册的“三无企业”破产案件，可考虑一定数量打包后通过摇号指定一家管理人接手办理，统一处置。在法律规定的底线期限内提前、压缩债权申报、债权人会议召开、宣告破产等环节，加速破产重整进程。充分利用全国法院破产重整信息平台，促使当事人通过网络提交材料、申报债权、召开债权人会议，并通过网络司法拍卖方式处置破产财产，降低破产案件的诉讼成本，提高审判效率。强化破产案件审理的流程管控，加强审限监督。

六要提升破产审判队伍专业化水平。继续通过会议培训、研讨交流、上下级法院挂职锻炼、“传帮带”等方式，加强交流学习，进一步提升破产审判法官的业务素质。组织相关法院撰写典型案例，总结提炼破产审判经验，指导和推动全省破产审判实践。对各地行之有效的机制、措施及时予以推广。结合破产案件特点，尽快建立全省统一的破产案件单独考核指导意见，通过科学的绩效管理，充分调动法院、法官的积极性。

公号责编：胡姝娴

网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/kPXFhtqMM-EiSqaQ18wQZQ>

完