[**江苏省高级人民法院关于充分发挥破产审判职能作用服务保障供给侧结构性改革去产能的意见**](https://alphalawyer.cn/ilawregu-search/api/v1/lawregu/redict/4f8824740b49ecb67b850d4e6538cd91)

时效性： 现行有效

发文机关： 江苏省高级人民法院

文号： 苏高发〔2016〕174号

发文日期： 2016年08月10日

施行日期： 2016年08月10日

充分发挥人民法院破产审判职能作用，促进僵尸企业出清，推动过剩产能化解，推进产业结构转型，是人民法院服务保障供给侧结构性改革的首要任务。根据中央决策部署和省委省政府供给侧结构性改革去产能任务要求，提出以下意见。

一、总体要求

1、　全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及省委十二届十次、十一次、十二次会议、省委省政府推进供给侧结构性改革工作会议精神，牢固树立并自觉践行创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持积极推进和稳妥处置相结合、分类处置和综合施策相结合、市场主体和政府支持相结合，运用破产清算、重整、和解手段，积极稳妥处置僵尸企业，退出低效产能，淘汰落后产能，压减过剩产能，加快产业结构改造升级，释放新需求，创造新供给，为实现我省经济长期稳定增长，促进产业向中高端迈进提供有力司法服务和保障。

二、工作原则

2、　积极推进和稳妥处置相结合。推进供给侧结构性改革，是党中央在新形势、新常态下转变经济发展方式、调整优化产业结构、推动经济长期可持续发展的重大战略决策。完善企业市场化救治和退出机制，积极推进僵尸企业破产处置，正是推进供给侧结构性改革的具体要求。全省各级法院务必要将思想行动统一到党中央决策部署上来，更加自觉主动地强化看齐意识，切实增强围绕中心、服务大局的使命感和责任感，决不能因破产审判困难多而不为、有风险而躲避、有阵痛而不前。要以服务市场主体有序退出为出发点，以实现破产审判常态化、法治化、高效化为落脚点，以改革的气魄和改革的方式加快健全完善破产审判机制及各项配套保障机制，依法为实施市场化破产程序创造条件，确保僵尸企业及时有效出清，切实服务保障供给侧结构性改革去产能工作顺利实施。要坚持利益衡平原则，妥善处理企业职工、债权人、债务人、出资人之间的利益冲突，审慎协调个体、集体、全局利益三者关系，努力实现去产能、促发展、保稳定的动态平衡。

3、　分类处置和综合施策相结合。准确领会尽可能多兼并重组、少破产清算这一政策引导，破产重整、破产和解作为仍具有再生价值但陷入困境企业的挽救程序，不仅能够促进社会财富增长，而且有助于社会和谐稳定，这就要求人民法院应当积极引导适用破产挽救程序，但对于确无挽救可能的企业，该破产清算的要依法破产清算，决不能盲目适用挽救程序延误市场退出进程，造成更大损失。充分认识企业破产系统化属性，将破产审判列入人民法院全局性重点工作，统筹企业破产救治和破产清算，同步推进破产债务处置与破产欺诈规制、司法内部衔接与外部协调配合、审判队伍建设和管理人市场培育，切实推动破产审判质效有力提升。

4、　市场主体和政府支持相结合。按照市场主体、司法主导、政府支持原则，妥善处理市场、司法与政府三者关系。企业破产制度根植于市场经济，要切实尊重市场主体地位，遵循市场基本规律，善于用市场机制解决企业破产中面临的问题。市场经济是法治经济，这就要求司法机关切实尊重既有法律规则和市场规则，正确处理落实政策和严格执法的关系，坚持通过严格执行法律、公正高效审判，实现法律效果和社会效果的统一。市场机制也存在盲点，职工民生保障、国有资产保护、社会和谐稳定、金融安全维护等一系列问题有赖于政府介入，要积极争取政府支持配合，抓住供给侧机构性改革去产能这一契机，推动政府更为有效地发挥公共服务和社会管理职能，力争形成企业破产府院联动常态化、长效化机制。

三、依法受理破产申请

5、　做好破产申请受理审查。准确把握破产申请法定受理条件，依法保障产能化解和僵尸企业出清政策有效落实，切实做到“不缺位”、“不越位”。债务企业符合僵尸企业出清政策，具备法定受理条件的，应当依法受理破产申请，做到快立快审快结，推动要素资源尽快释放。债务企业不属于政策出清之列，但具备法定受理条件的，也应当依法受理破产申请，推动企业市场化退出，让债权人得到公平受偿。债务企业符合出清政策，但不具备破产条件的，依法引导以程序外重组、自行清算等方式予以出清。债务企业不具备法定受理条件，以及欺诈破产阻碍执行、转移资产逃废债务的，必须坚决不予受理，已经受理的，必须坚决驳回申请。

6、　加强破产风险预警。建立企业破产风险研判机制，依托属地政府去产能协调平台，高度关注僵尸企业清理决策部署，密切跟踪辖区企业债务风险，提前做好相关应对准备，推动形成破产处置合力。建立个案风险评估预警机制，受理破产申请前，应当全方位多渠道掌握企业破产可能存在的欠薪、欠税、欠费、欠贷、欠息、涉诉、担保等各类矛盾风险，债务企业破产存在重大风险隐患的，必须向属地政府通报情况，取得属地政府支持，协调提前做好府院联动应对预案。

7、　强化破产受理审级监督。上级法院应当切实肩负起监督指导职责，督促下级法院做好破产申请受理审查工作，下大力气解决“受理难”、“受理乱”问题。建立破产申请受理请示报告制度，是否受理破产申请存在争议的，应当向上级法院书面报告，必要时可以层报省法院。上级法院发现下级法院对于应当受理的破产申请不予受理，或者不应当受理的破产申请予以受理的，应当责令下级法院依法及时纠正，发现违法违纪线索的，必须移送查处，依法依规严肃追究责任。

四、积极稳妥开展破产挽救

8、　建立挽救价值和再生可能识别机制。僵尸企业主要依靠政府补贴、税费返还、银行续贷等非市场因素予以维持，无望恢复生气，但资产质量仍存差异。运用破产程序处置僵尸企业，应当先行通过听证、咨询政府相关部门、第三方专业机构等方式，精准识别债务企业是否具备挽救价值和再生可能，是否符合产业发展方向。对于仍具有品牌、市场、资产价值，因资金链面临压力或经营不善导致不能清偿债务的企业，积极引导适用破产重整程序，压缩过剩产能，改善经营管理，推动技术改造，提升供给品质。对于因经营规模较小、虽有挽救必要但重整成本明显高于重整收益的困难企业，积极引导适用和解程序，减轻企业债务负担。对于产能违规违法、低端低效、救助无望的企业，尽快破产清算，坚决避免应当淘汰的产能利用重整程序变相回流。

9、　积极推动企业重整和解。当事人同时申请债务人清算、重整、和解的，要在精准识别的基础上，对于有重整、和解可能的，依法受理重整、和解申请。畅通清算转入重整、和解程序，债务人或出资人申请清算转入重整、和解，符合条件的，应当裁定准许。充分认识破产管理人对于企业重整的重要价值，根据需要选任富有商业经验、管理经验、谈判经验的中介机构担任重整案件管理人。在法律允许的框架内，积极支持债权人、债务人、战略投资人、管理人为挽救企业所作的预重整等相关工作，营造有利于破产挽救的良好司法环境。

10、　稳妥开展重整企业债务处置。债务豁免、转贷、降息、债转股、引入第三方投资人等债务处置方式选择上，应当优先尊重债权人自主意愿，坚持通过协商方式尽力促成各方达成合意。密切关注债转股等债务处置政策要求，结合企业市场前景等因素引导利害关系人审慎选择债务重组方式，避免引发新的连锁债务风险，切实守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。依法引导将债务人股权调整与经营管理、治理结构改善相结合，推动企业经营能力持续优化。

11、　审慎适用重整计划强制批准权。要依法审查重整计划是否充分保护债权人应有权益，确保反对重整计划草案的利害关系人在破产重整中至少可以获得破产清算应当获得的清偿，决不能借挽救企业之名违法审批。切实纠正“重偿债方案、轻经营方案”错误认识，避免让破产重整成为低层次的企业保留，重整计划只规定债务重组方案，未规定营业整合和资产重组方案的，原则上不得行使重整计划强制批准权，确需强制批准的，应当经审判委员会研究决定。

五、做好执行程序与破产程序衔接

12、　依法解除保全措施。受理破产申请后，应当督促管理人尽快通知相关法院解除对债务人财产的保全措施，相关法院应当在收到通知后七日内解除保全措施。省内相关法院不予解除保全措施的，受理破产申请的人民法院可以层报共同上级法院解除保全措施，上级法院收到报请后三日内立案监督，符合解除保全措施条件的，可以在立案后十五日内径行裁定解除保全措施。

13、　依法中止执行程序。受理破产申请后，有关债务人财产的执行程序应当中止，受理破产申请的人民法院应当督促管理人及时通知已知执行法院中止执行。有关债务人财产的执行程序未依法中止的，采取执行措施的人民法院应当及时予以纠正，执行回转的财产应当纳入债务人财产。执行程序未依法中止，造成债权人损失的，依法依规严肃追究采取执行措施的人民法院及相关人员责任。

14、　准确区分执行财产与债务人财产。执行财产拍卖变卖成交裁定送达买受人的，针对拍卖变卖财产的执行程序完毕，相应财产属于执行财产。拍卖变卖所得价款或其他执行款尚未交付申请执行人的，应认定针对相应款项的执行程序尚未完毕，相应款项移交破产管理人，纳入债务人财产统一处置。

15、　推动执行转入破产程序适用。将破产程序作为消化执行积案、缓解执行难的重要途径，切实强化案件执行与破产审判协同配合，按照依法、有序、高效原则，积极稳妥适用执行转入破产程序。被执行人为企业法人的，执行法院要在执行财产分配前，运用执行司法查控系统、全省法院关联案件查询系统等汇集针对同一企业的执行案件信息，依法有序推动符合破产条件的被执行企业转入破产程序。建立全省法院执行转入破产程序审限内控机制，被执行企业住所地人民法院未在法定期限内作出是否受理破产案件裁定的，应当在期限届满后五日内向上一级法院报告情况。省法院将另行制定执行转入破产程序具体规定。

六、加快破产案件审理进度

16、　设立僵尸企业破产处置绿色通道。破产申请、破产衍生案件符合法定受理条件的，应当优先立案受理。当事人不服相关裁决提起上诉，符合法定条件的，应当优先移送上级法院立案受理。当事人申请减交破产案件申请费用，或者债务人提出缓交破产衍生纠纷诉讼费用，符合法定条件的，可予准许。创设破产与执行司法查控系统对接机制，规范对接手续，简化对接流程，实现债务人财产网络远程查控，切实提升破产司法查控效率。切实尊重债权人自主选择，灵活采取网络拍卖、线下拍卖、折价抵偿等方式处置资产，努力实现破产财产处置价值最大化，确保处置过程公正高效。

17、　简化破产案件审理进程。坚持有效率的正义，在法定框架内，简化审理流程，提升审判效率。逐案制定进度计划，确保破产审判环环相扣，有序推进。尽可能压缩债权申报等法定弹性期间，实现程序正义和程序高效的有机统一。在保障债权人知情权的前提下，可以采取通讯、网络等便捷方式征集债权人表决意见，解决债权人会议成本高、周期长问题。对资产数额不大、经营地域不广的债务企业，探索试行破产简易审理。

18、　狠抓破产案件期限跟踪管理。建立破产案件内控审限制度，破产清算及重整案件、破产和解案件、无产可破案件分别超过十二个月、六个月、四个月未审结的，应当在期限届满后五日内向上一级法院报告情况，说明原因及进度计划，超过内控审限六个月仍未审结的，应当在期限届满后五日内向省法院报告情况。建立破产衍生案件审限内控机制，因衍生案件长期未结导致破产案件超过内控审限的，审理破产案件的法院可以层报共同上级法院督促审理。建立破产案件及衍生案件定期清理机制，切实避免人民法院成为僵尸企业“停尸房”。建立全省法院破产衍生案件协调机制，对于因受理破产而中止的衍生案件恢复审理、衍生案件集中管辖等问题，不同法院、同一法院不同部门之间应加强沟通协调，加快受理审理进程。

19、　创设破产案件动态监测平台。以便利监督管理、便利案件审理为原则，加快推进全省法院破产案件动态监测平台建设，划分立案审查、债务清理、破产重整、破产和解、破产清算不同阶段，设置相关节点期限警戒线及审理规范要求，确保实现破产案件实时、全流程监控。要及时逐案录入相关信息，一经发现破产案件未纳入动态监测平台的，省法院将予以通报。

七、高度重视企业破产民生保障

20、　依法保障民生债权。严格按照企业破产法规定的清偿顺序，优先清偿职工债权。破产财产具备先行变价处置条件的，可以先行处置部分财产，提前清偿职工债权。积极争取破产程序参与人、属地政府垫付职工债权，解决职工债权清偿客观迟延问题。抓住中央设立僵尸企业清理转岗专项资金有利契机，积极争取设立企业破产职工安置基金，推动解决职工债权先行垫付及债权补偿资金缺口。积极推动设立企业破产民生保障基金，用于保障因债务企业环境污染、食品安全、道路交通等人身侵权行为形成的破产债权，切实维护民生权益。

21、　依法保障职工参与权。严格遵循企业破产法规定，召开债权人会议应当邀请职工和工会代表参加，切实保障职工和工会代表就涉及职工切身利益事项的意见表达权。设立债权人委员会的，应当确保选任一名职工代表或工会代表作为债权人委员会成员，参与企业破产日常监管。充分尊重职工债权人就重整计划的意见建议，依法设置专门职工债权人组表决重整计划。

22、　推动职工妥善安置。债务企业确无存续可能的，应当督促管理人根据需要及时办理劳动合同解除事宜，避免延误职工签订再就业劳动合同。积极引导将职工安置与资产处置相结合，因地制宜采取“人随资产走”等方式多出路安置职工。重整企业继续保持原经营范围的，应当引导尽可能保证企业原有职工工作岗位，确需裁员的，应当严格履行相应法定程序。强化与劳动人社部门协调对接，推动解决破产企业职工社会保险、创业再就业优惠政策落实等问题。

八、切实保障债权人合法权益

23、　切实保障债权人主体地位。依法维护债权人各项实体性和程序性权利，切实尊重债权人意思自治，涉及债权人利益的重大事项，应当经过债权人会议或债权人委员会决议。科学设置债权人会议和债权人委员会议事规则、表决规则，为债权人实现自身权益提供更为充分的机制保障。妥善应对债务企业非法集资，稳妥处置涉案财物，依法维护利害关系人正当权益。

24、　依法打击欺诈破产逃废债务。督促管理人切实肩负起财产调查职责，依法保障管理人调查权力，促使其努力查找追收债务人财产，最大限度维护债权人利益。对于不当处置企业财产的，依法撤销或者认定无效，追回有关财产。对于出资不实、抽逃出资，以及董事、监事、高级管理人员利用职权从企业获得非正常收入或侵占企业财产的，依法予以追回。推动建立与公安、检察联动打击欺诈破产逃废债务工作机制，发现妨碍清算等犯罪线索的，及时移送侦查机关，形成常态治理整体合力。推动设立破产费用保障基金，保障审计评估、管理人报酬等破产程序运行必要开支，解决欺诈破产者借无费用开展财产调查逃脱法律责任问题。

25、　稳妥开展关联企业合并破产。关联企业不当利用关联关系，造成关联企业成员之间法人人格高度混同，严重损害债权人利益的，可以适用关联企业合并破产制度。审查是否具备合并破产条件过程中，应当依法保障债权人、债务人等利害关系人知情权、参与权和表达权，必要时可以召开听证会。拟适用合并破产的，应当经审判委员会研究决定。关联企业破产分属不同法院管辖的，作出合并破产裁定前应报请共同上级法院指定管辖。

26、　强化清算义务人责任。债务人主要财产、账册、重要文件灭失，或者债务人拒不提交有关材料或者不提交全部材料，导致无法清算或无法全面清算的，应当在破产终结裁定中明确告知债权人可以另行起诉主张有责任的有限责任公司股东、股份有限公司董事、控股股东，以及实际控制人等清算义务人对债务人的债务承担相应清偿责任，切实解决欺诈破产逃废债务问题。

27、　建立企业破产失信人员名单。企业董事、监事或者高级管理人员违反忠实、勤勉义务，致使所在企业破产的，应当纳入企业破产失信人员名单，并向工商行政等企业注册登记管理机关通报，供相关单位依照企业破产法规定，在资格认定上予以惩戒。决定将相关人员纳入破产失信人员名单的，应当制作决定书。相关人员认为决定错误的，可以向作出决定的人民法院申请纠正，申请理由成立的，应当作出决定予以纠正。

28、　全面推进破产审判公开。督促指导管理人依法全面向债权人公开债务企业财务会计、审计评估、债权申报等资料，全流程公开破产审判基本信息，确保债权人能够全面掌握信息开展有效博弈，推动实现企业破产价值最大化。适应“互联网+”时代要求，积极探索运用12368服务热线、手机短信、微博微信、专题网站等创新方式，更为及时有效地满足债权人多元化信息需求，切实提升破产审判透明度和公信力。

九、大力培育中介管理队伍

29、　改革管理人市场准入与选任机制。以切实满足破产管理需要，切实维护债权人利益为出发点，以实现管理人市场充分竞争、优胜劣汰，提升管理人选任透明度和公信力为着力点，按照先行试点，逐步推开原则，放开管理人市场准入，改革现有管理人选任机制。管理人市场准入及选任机制改革试点法院及具体方案，将由省法院另行确定。

说明：管理人市场准入与选任机制改革涉及面广、影响力大，具体方案正在加紧完善和征求意见中，意见仅就改革方向作原则性规定。

30、　推进管理人履职动态管理。建立管理人个案履职评价机制，由债权人及破产审判人员围绕管理人依法履职、接受监督、管理成效等情况进行综合评价，作为择优选任管理人的重要依据。建立全省法院管理人资料库，为相关中介机构和个人建立信息档案，动态录入团队建设、考核评价等情况，切实提升管理人选任和动态管理效果。明确管理人管理内部分工，管理人司法行政管理，由司法鉴定部门负责，管理人个案履职监督管理，由破产审判部门负责。管理人履职动态管理具体方案，由省法院另行制定。

31、　强化管理人履职监督。创设全省法院管理人信息公示平台，向社会公示管理人团队组成、管理履历、联系方式等信息，便利债权人依法监督。建立管理人履职承诺制度，以契约形式约束管理人严格依法履职，管理人违反履职承诺的，应当依约承担相应责任。依法保障债权人会议申请更换管理人权利，更换管理人申请符合法定条件，应予准许，债权人会议就新任管理人或选任标准协商一致，不违反法律及司法解释限制性规定的，可予准许。建立全省法院破产管理人黑名单制度，管理人存在妨碍破产程序正常进行、利用职权或地位获取不当利益等情形的，应当列入黑名单，暂停或取消管理人备选资格。依法理顺中介机构管理人与清算组关系，切实加强清算组履职监督指导，有效解决清算组激励、监管不足问题。

十、加强破产审判队伍建设

32、　强化破产审判专业化建设。将破产审判专门团队建设作为积累审理经验、攻坚疑难问题、强化监督指导、提升破产质效的重要抓手，结合实际，加快推进。具备组建清算和破产庭条件的，应当尽快协调地方编办先行先试，集中审理强制清算、企业破产案件及相关衍生案件，注重积累可复制可推广的探索经验。尚不具备条件的，应当组建专业化破产审判合议庭或审判团队。更多地将纪律意识强、业务素质好、综合能力高的法官配备到破产审判岗位，强化实践积累和业务培训，切实提升破产审判队伍整体素质。

33、　建立破产审判绩效考评机制。兼顾破产审判办案与办事、裁判与谈判、开庭与开会、审判与执行相结合特点，建立符合破产审判规律的绩效考评标准，充分反映法官审理破产案件的实际付出以及承担的各种压力，切实调动工作热情。设立清算和破产审判庭的，破产审判工作应当单独考核。未设立清算和破产审判庭的，应区分案件情况分别处理，不予受理破产申请、无产可破终结破产程序等未进入实质破产程序的案件，可以径行折算普通案件，进入实质破产程序的案件，分阶段折算普通案件。

34、　确保破产审判队伍廉洁。高度重视破产审判审执结合、涉及面广、标的额大、廉政风险高特点，引导破产审判法官切实增强廉洁意识，坚持以“亲”、“清”原则正确处理与债权人、债务企业、破产管理人之间的关系，严守司法底线，排除不当干扰，确保每一件破产案件经得起法律的考验和历史的检验。切实加强管理人指定、委托评估、财产拍卖等重点敏感节点监督管控，严防权力寻租，一经发现违法违纪犯罪线索的，坚决移送查处，决不姑息。

十一、积极争取外部支持

35、　建立健全企业破产处置联席会议机制。积极争取党委领导、政府支持，搭建经信、国资、财政、人社、税务、工商、公安、金融监管等多部门共同参与的企业破产处置联席会议机制，协调解决职工安置、社会保险、稳定维护、税收优惠、保全解除、查控办理、招商引资、企业注销、信用修复、破产费用保障、民生权益保障等方面存在的问题，努力推动个案协调向制度化对接转变，尽力补足阻碍破产程序高效有序运行的各项体制性、机制性、保障性短板。针对企业破产审判中发现的不规范问题，积极向有关部门发送司法建议，更为有效的预防和化解企业破产隐患。

36、　加大破产审判宣传力度。建立江苏破产企业司法处置白皮书制度，积极争取社会各界对于破产审判的认同和支持，营造承认失败、宽容失败的舆论氛围，引导企业家学会运用破产制度依法有序退出市场、重新开展新的经营。通报企业破产成因，通报欺诈破产逃废债务典型案例，以鲜活的事例引导警示企业家切实增强风险意识、规范意识，自觉依法诚信经营。发布破产重整、和解典型案例，引导社会充分认识破产挽救程序价值，为挽救企业提供参照和指引。