编者按

在今年全国两会期间，“进一步优化营商环境”成为代表委员热议的话题。法治是最好的营商环境。近年来，各地政法机关把服务保障法治化营商环境摆在突出位置，持续发力，取得了积极成效，也积累了一些经验。今天，本版刊发一组相关稿件，与读者共同交流探讨如何助力法治化营商环境不断优化。

“执破融合”改革促进公平竞争

蔡绍刚
江苏省苏州市中级人民法院
党组书记、院长

近年来，江苏省苏州市两级法院充分认识优化法治化营商环境的重要意义，持续探索推进“执破融合”改革，将执行程序与破产程序深度融合，更好发挥市场主体挽救和涉企执行案件清理作用，促进市场主体公平竞争和社会诚信体系建设，助力优化法治化营商环境。

一、聚焦“三个有利于”，准确把握开展“执破融合”改革的现实意义

执行与破产两项制度在功能定位和价值追求上存在明显不同，前者是个别清偿程序，以效率为首要价值追求，后者是概括清偿程序，以公平为首要价值追求，二者仅通过“执转破”机制产生关联。虽然“执转破”机制对于破解“执行难”问题产生了积极作用，但由于其本质上并未打破程序间的壁垒，所以难免存在涉企案件“出清”效果不佳、市场主体挽救功能缺失等问题。而“执破融合”改革能有效破除法院内部机构设置、职能分工的壁垒和阻碍，让执行与破产两种程序的优势在涉企案件清偿处置中交互叠加、充分释放。

一是有利于有效激发市场主体活力。开展“执破融合”改革，可以及时发挥破产重整、和解程序的保护挽救功能，帮助具备破产原因但有营运价值的企业盘活整体资产，摆脱困境重生。

二是有利于服务深化供给侧结构性改革。通过“执破融合”改革，还可以精准甄别企业作为被执行人的案件，对具有挽救价值的危困企业，及时予以救治；对资不抵债、扭亏无望的“僵尸企业”，则依法转入破产清算程序并快速出清，从而将大量闲置的土地、设备、人才等生产要素释放出来，实现市场资源的有效配置，有助于推动产业转型升级。

三是有利于推动切实解决执行难。在实践中，因被执行企业无财产可供执行而终本的案件数量持续增长。而大量终本案件的管理挤占了本就紧张的司法资源，成为执行工作的沉重包袱。依托“执破融合”机制，让债务人丧失清偿能力的案件从执行程序转入破产程序，让执行不能案件从执行程序中有序退出，可以从源头上分流减少执行案件，从而把有限资源集中到有财产可供执行案件上来。

二、聚焦“四个融合”，彰显“执破融合”改革效能

苏州中院深入总结苏州工业园区人民法院先期探索经验，在全市法院推行“执破融合”改革，出台改革方案和办案指引，推动执行与破产两种程序关系由“单向转化、前后衔接”变为“双向互促、一体推进”，探索形成涉企债务集中清理大格局。

办案理念上坚持清偿程序效率与公平价值的融合。一方面，在执行程序中强化公平理念，将债权人多元利益诉求与债务清理路径选择有机结合起来，对于被执行企业资不抵债且通过执行程序难以平衡各方利益的案件当破则破，更好发挥破产程序的处置彻底性和分配公平性优势。如昆山市人民法院在执行某大型商务综合体过程中，由“执破融合”团队导入破产程序，妥善化解抵押权人、购房人、轮候查封债权人的利益冲突。另一方面，在破产程序中强化效率理念，明确特定情形下执行与破产可并行推进，破产程序可沿用执行程序中的工作成果，适用简化审程序，避免程序空转和资源重复消耗，促进破产审判能快则快。

办案资源上加强两个领域专业力量的融合。立足实际条件，抽调执行和破产部门骨干力量组成专业团队，负责集中办理“执破融合”案件的甄别、审查、立案、审理工作，努力打造一支既善执行又懂破产的专业化队伍。制定规范化工作指引，明确案件适用范围、业务流程和办案规则，指导团队高效顺畅开展工作。定期组织执行、破产办案人员联合开展学习培训和交流研讨，不断融合办案理念。

办案手段上注重两种程序制度优势的融合。强化“以破促执”，参照破产程序在执行案件中引入“执行管理人”机制，实现涉案财产有效监管，充分保障债权人的合法权益。强化“以执助破”，在破产程序中直接承接执行程序中财产查封、扣押、处置等成果，并利用执行财产变现平台和规则处置破产财产，提高破产财产的处置效率和债权清偿率。

办案效果上突显市场主体出清与挽救功能的融合。通过前移破产原因识别时点、提升案件甄别主动性、简化移送手续及流程等措施，切实破解“执转破”机制中长期存在的“移不出、立不了、破不掉”等问题，让相关执行案件彻底退出执行程序。借助“放水养鱼”、执行和解、破产重整等方式，对产业前景良好、暂时陷入经营困难的企业“应保尽保”。

三、聚焦“四个重点”，推动“执破融合”改革行稳致远

“执破融合”作为一项全新的改革探索，没有现成的经验可以借鉴，探索初期难免存在一些问题和不足。在法院内部，理念、人员融合深度还不够，科技赋能成效还不够突出；在法院外部，当事人对“执破融合”的运行机理仍不够了解，府院联动等外部支持体系仍有待健全。下一步，苏州市两级法院将坚持改革方向不动摇，着力破解上述困难和问题，促进“执破融合”改革走深走实。

不断健全完善改革配套机制。鼓励基层首创精神，注重总结提炼改革实践中行之有效的工作方法，健全完善案件甄别、以执助破、以破促执等改革配套机制。加强理论实证研究，回应社会关切和实践需求，形成一批高质量的理论研究成果，以更好地指导司法实践。

加快推进一体化办案平台建设。打破执行案件管理系统与破产案件管理系统之间的信息壁垒，实现信息互通、功能共享。执行程序中能便捷获取破产企业名单及破产案件审理状态，破产程序中能借助网络执行查控系统全面核查破产企业名下财产状况。

深度整合两个领域的府院联动资源。积极争取在税收优惠、公益基金等方面的支持，建立涉稳企业风险防范化解联动工作机制以及危困中小微企业“分类预警+快速重整+信用修复”综合挽救工作机制，为债务清偿和清算重整事务有序推进提供保障。

着力打造专业化人才队伍。探索设立破产管理人实训基地、执行与破产司法调研基地，常态化开展业务培训和实践交流。以专业化人才队伍的打造，带动执行与破产业务的深度交融，最终实现改革从人员融合到部门协作再到全院协同的层进式发展。

法治有力保障一流营商环境

韦庆强
广西壮族自治区百色市委常委、
政法委书记

广西壮族自治区百色市政法机关聚焦左右江革命老区振兴规划核心城市、广西百色重点开发开放试验区建设和壮大工业经济、开放经济、县域经济、生态经济、消费经济总体布局，坚持把优化法治化营商环境作为一项政治工程、法治工程、系统工程、民心工程抓紧抓实，以一流法治化营商环境助力百色经济高质量发展。

一、坚持把优化法治化营商环境作为一项政治工程，在强引领上坚定不移

法治是最好的营商环境。百色市政法机关立足新发展阶段、贯彻新发展理念，不断深化对法治化营商环境重要性的认识，切实扛起政治责任，强化责任担当，使命担当，全力打造一流法治化营商环境。

提高政治站位。始终站在“国之大者”的政治高度，不断增强全面创优法治化营商环境的政治自觉、思想自觉和行动自觉，以坐不住的紧迫感、慢不得的危机感、等不起的责任感，全力推动法治化营商环境建设。

筑牢领导干部法治思想根基。紧盯领导干部这个“关键少数”，推进领导干部“首课”学法常态化、制度化、规范化，进一步提高各级领导干部运用法治思维和法治方式破解难题、推动发展的能力。

严格落实领导责任制。持续推进党政主要负责人抓法治建设工作问题、任务、责任“三张清单”，全面压紧压实法治建设第一责任人职责。建立健全政法机关督办协调、督查落实、考评激励、责任追究等工作机制，将优化营商环境工作纳入党委政法委员会委员述职内容，纳入平安建设考核范围，加大督促指导力度，推动工作落地见效。

二、坚持把优化法治化营商环境作为一项法治工程，在护稳定上久久为功

法治是一种基本的思维方式和工作方式，法治化环境最能聚人聚财、最有利于发展。全市政法机关坚持用法治思维和法治方式营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境。

推动高质量立法。深入分析高质量发展对立法的需求，围绕优化法治化营商环境，通过“小切口”“小快灵”立法，增强法规制度的针对性、适用性和可操作性。按照“谁制定谁清理”的原则，开展涉及营商环境建设的地方性法规、政府规章和行政规范性文件清理工作，对不适应高质量发展要求的制度文件，及时修改或废止。

严打涉企违法犯罪。持续开展“护航企业”专项行动，依法严惩涉及非法集资、电信网络诈骗、破坏金融管理秩序、职务侵占等领域的违法犯罪活动；依法严惩针对民营企业的不正当竞争、强迫交易、套路贷、侵犯知识产权等违法犯罪行为，加强行政执法与刑事司法的衔接，切实维护好市场经济秩序。强化涉企案件立审执服务，畅通“绿色通道”，大力推行“诉前调解+类案集中审+专项执行”模式，高效审执涉企案件。

优化执法司法供给。充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，聚焦重大项目、重大工程，着力在风险评估、执法司法协同、完善法律服务等方面增加执法司法供给。变事后处置为主动防范，用好“府院联动”“府检联动”机制，从源头上促进群众依法办事、企业合规经营、基层良法善治，全力服务保障经济高质量发展。

三、坚持把优化法治化营商环境作为一项系统工程，在提效能上持续用力

优化法治化营商环境是一项系统性、全局性、长期性的工程，涉及各部门各领域。全市政法系统要切实发挥整体效应和协同效应，系统推进、纵深推进。

强化机制联建。坚持和完善市县乡三级书记抓优化法治化营商环境的推进机制，全面构建党委领导、政府负责、各方参与的优化法治化营商环境大格局。建立健全跨地区、跨部门、跨层级的联动响应和协同监管机制，推动部门与部门、部门与县市之间整体联动，以完备的机制体系保障法治化营商环境建设。

强化政企联动。健全完善政法机关联系服务企业制度，常态化、制度化联系服务重点企业和重大项目，畅通政企沟通渠道，精准掌握各类市场主体需求，积极提供更广泛、更有质量的专项法律服务。

强化问题联治。坚持和发展新时代“枫桥经验”，将诉源治理工作与优化法治化营商环境有机融合，针对企业生产经营中遇到的各类矛盾风险，“一企一策”制定化解计划，落实化解责任，促使涉企矛盾止于未发、解于萌芽。

四、坚持把优化法治化营商环境作为一项民心工程，在优服务上用心用情

优化法治化营商环境，护航企业健康发展，既是民生工作，也是民心工程；既是党委、政府的庄严承诺，也是做好“六稳六保”工作的现实需要。全市政法机关要始终树牢宗旨意识，认真履职尽责，做到将心比心助企发展。

深化政法改革。持续深化“放管服”和“证照分离”改革，持续开展“减证便企”行动，进一步精简行政审批事项，简化审批手续，深化“互联网+”政务服务，总结推广“网上办、马上办、一次办”“不见面办”等好经验好做法，不断提升服务效率、降低企业成本。

提升服务能力。着力强化政法队伍政治、能力、作风建设，进一步提升干警政治站位，规范干警执法行为。要完善政法干警权力清单、责任清单、负面清单，明确政法干警履职义务和权力边界，做到“到位不越位、服务不添乱、无事不插手、有事不放手”。强化监督问效，用好政治督察、纪律作风督查巡查、执法监督等制度“利剑”，加强对优化法治化营商环境系列工作的监督检查，真正以一支高质高效高能的“硬核”政法队伍服务于民、取信于民。

深化普法宣传。以开展“八五”普法为契机，围绕企业关注的政策法规热点，多维度、多频次开展普法活动。要聚焦企业需求，为企业量身定制普法课程，开展“订单式”普法，切实提升企业依法参与市场竞争、风险防范和依法维权意识。要广泛宣传推广优化营商环境的政策举措，形成“人人都是营商环境、人人参与营商环境”的良好氛围。

提升司法效率增强企业获得感

周志刚
河南省许昌市中级人民法院
党组书记、院长

近年来，河南省许昌市中级人民法院坚持系统思维，不断延伸司法职能，助力民营经济提质增效。

一、坚持问题导向，用司法精度让企业安心

民营经济是推动社会主义市场经济发展的重要力量。司法助力民营经济发展，关键是要深入了解企业想要什么，找准司法能做什么，打通民营经济发展的“梗阻”。

针对涉企纠纷，许昌市两级法院坚持问题导向，聚焦立案、审判、执行、司法鉴定、破产办理等关键环节，依法平等保护民营企业和企业家合法权益。开展“万人助企联乡帮村”活动、畅通投资者诉求反映渠道；制定《关于为优化营商环境提供司法保障的实施意见》等文件，发布一大批典型案例，引导民营企业守法诚信经营、实现健康发展。

要进一步强化法治理念、底线思维，以有力的法治保障和法律服务助力民营企业改革创新、转型升级，坚定发展信心。坚持各类市场主体诉讼地位平等、法律适用平等、法律责任平等，依法保护诚实守信、公平竞争；全面保护涉案民营企业的物权、债权、知识产权、自主经营权及其他各种无形财产权，依法保护企业家人身权利和财产权利；严格落实罪刑法定原则，正确区分正当融资与非法集资、合同纠纷与合同诈骗的界限，坚决防止将经济纠纷当作犯罪处理、将民事责任变为刑事责任；对企业家依法慎用拘留、逮捕等强制措施，对涉民营企业案件的犯罪嫌疑人或者被告人积极适用认罪认罚从宽制度，营造有利于市场主体的开放透明、稳定预期的营商环境。

二、压缩诉讼成本，用司法效率让企业省心

效率是企业的生命线，只有多元提升司法效率，全方位为企业降本减负，才能不断增强市场主体获得感。

许昌市两级法院推动“网上工商联”与“智慧法院”对接，努力实现信息共享、网上联动，上线运行多元化解e中心，探索建立一站式多元解纷运行模式，通过非诉方式有效节约诉讼时间，降低企业诉讼成本；大力推进在线诉讼，依托移动微法院、电子送达平台等线上服务系统，推行跨域立案，提供立案、缴退费、调解、审判、送达等诉讼全流程线上办理服务，减少企业往来奔波；优化涉企民商事案件繁简分流方案，完善集中送达和扫描等辅助事务，充分释放速裁快审工作效能；出台《规范和管控全市法院买卖合同案件办理工作细则》，提高全市法院买卖合同案件审判执行质效，全面压缩商事合同纠纷办理用时，最大程度减轻企业诉讼负累；深入推进执行权运行机制改革，集约化办理财产查控、财产处置等事务性工作，缩短关键环节耗时，提升涉企案件执行效率。

人民法院要立足审判工作实际，不断提高审判效率与水平，积极回应企业发展与创新的内生需求，为众多民营企业尤其是高新技术企业的技术创新、产品创新、管理创新提供切实有效的司法保障。

三、深化府院联动，用司法力度让企业放心

凝聚府院联动高效合力，发挥行政机关组织优势和法院专业优势，变企业“往返跑腿”为府院对话协商，是打造法治化营商环境的有力抓手。

许昌市两级法院充分发挥常态化府院联动机制，探索政策性挽救与司法介入挽救相结合的方式，一揽子解决企业发展难题。认真贯彻实施《河南省矛盾纠纷多元预防化解条例》，及时主动向党委政法委进行专项汇报，推动诉调对接工作从“法院主推”上升为“党委主抓”，以党委科学决策打破部门壁垒，不断满足涉企纠纷多元化解和有效化解的实际需求；推动市县两级行政争议化解平台实体化运行，确保人员、编制“双到位”，坚持涉企行政争议前端化解、实质化解；会同市金融监管部门联合出台《许昌市建立健全金融监管与司法协作工作意见》，推动涉党政机关未履行生效判决案融违法犯罪协作机制，高压遏制高利转贷、虚假诉讼、违法放贷等行为，有效缓解企业融资难、融资贵；紧盯法院提请政府部门支持事项款纳入财政预算，一次性或分批次执行到位，有力保障胜诉企业合法权益；联合市政府发布《许昌市关于建立企业破产府院联动机制的意见》，统筹协调解决企业破产处置工作中的各类重难点问题，借力借智政府招商引资优势，助力民营企业转型升级。

四、关注服务细节，用司法温度让企业暖心

法律有尺度，司法有温度。为营造一流法治化营商环境，许昌市两级法院积极运用司法手段破解企业急难愁盼问题。

细化服务举措，规范12368诉讼服务热线工作，扩大专职座席员数量，强化问题处理能力，及时发现、沟通、化解市场主体反映的共性问题；开展知识产权民事、行政、刑事审判“三合一”，推行证据妨碍、行为保全、技术调查官制度，有效破解知识产权案件举证难、周期长、赔偿低、成本高难题；出台暖企护企司法措施，实行涉企案件经济影响评估，坚决防止利用刑事手段干预经济纠纷；突出善意文明执行理念，加强涉企案件经济影响评估，开展失信企业专项治理行动，严格规范企业基本账户“查、扣、冻”措施，最大程度降低对中小微企业生产经营的不利影响；着力打造“生产不停、职工不散、税源不断”破产重整模式，加大长期未结案件清理和指导督办力度，帮助具有挽救希望和挽救价值的困境企业脱困重生，最大限度让市场主体留得下、活起来、发展好。

司法质量效率是公正高效法治环境的应有之义。许昌市两级法院要坚持公正、高效、便捷解决涉及民营企业的各类案件，深化营商环境司法改革与实践，增强市场主体诉讼获得感与司法体验感，营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境，提高司法服务效率，助力经济高质量发展。

以“合”为线推动市域社会治理现代化

陈献森
北京市东城区委常委、政法委书记

践行新时代“枫桥经验”，推进市域社会治理现代化，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。近年来，北京市东城区政法机关在市域社会治理工作中把党建引领作为根本，以共建共治共享作为路径，把“五治融合”（即政治、自治、德治、法治、智治）作为抓手，把以人为本作为重点，积极打造“大城善治·四合一家”新时代首都核心区市域社会治理现代化新模式，构建起“党群合、资源合、德法合、民民合”的新时代首都核心区善治格局。

一、以党建为引领、以人民为中心，实现“党群合”

在推进市域社会治理现代化工作中，要始终坚持党的全面领导，把加强党组织的建设摆在市域治理的首位。

东城区政法机关坚持以党建为引领、以人民为中心，创新党建工作与群众工作深度融合机制，推动矛盾纠纷化解从碎片化治理向集成式治理转变，形成全域共治的“引力场”，实现“党群合”。

在日常工作中，建立“一中心、五级、多元”的纠纷化解“责任链”，以街道党工委为中心，形成“街道工委—社区党委—网格党支部—院落党小组—党员”五级联动的基层党组织架构，充分整合和调度区域内各类群众资源，有效开展矛盾纠纷化解工作。同时，通过深化各类党组织、在职党员“双报到”工作，激活基层党组织的最小红色“神经元”；探索实施“余晖卫士”工程，成立北京市第一家区级睦邻公益法律服务项目“法治直通车”，发挥政法单位离退休党员的积极作用，使他们成为党和政府掌握社情民意的“千里眼”、传播政策法规的“广播站”、化解矛盾纠纷的“缓冲垫”、维护社会和谐的“老管家”。

二、以统合为手段、以科技为支撑，实现“资源合”

在推进市域社会治理现代化工作中，必须把以人为本作为重点，强化智慧治理，充分运用信息化新技术，拓展现代科技手段与市域社会治理融合的广度和深度，推动传统经验管理向现代智慧治理转变，增强社会治理的预见性、精准性、实效性。

针对新形势下矛盾风险跨界性、关联性、穿透性更强的新特点，我们以统合为手段、以科技为支撑，推进区、街、社区、网格四级治理体系的组织架构、运行机制、工作流程进行智慧化再造，以智能化运用提升决策科学性，以共享融通提升治理协同性，以大数据分析提升风险预见性，以此实现“资源合”。

在日常工作中，充分运用大数据、云计算、区块链等新技术，形成“突出矛盾风险”工作台账，建立以社情、警情、案情、舆情为基础的“平安指数”，加强风险问题的动态感知、矛盾纠纷的精准分析，推动矛盾纠纷由事后应对向源头防范转型。此外，借助智能化系统，整合多渠道线索，搭建“市域社会治理监测应用数智中枢”，实现跨地区、跨部门、跨层级工作协同。

三、以秩序为抓手、以聚力为路径，实现“德法合”

在推进市域社会治理现代化工作中，必须把“五治融合”作为抓手，坚持源头治理与专项治理、系统治理、综合治理、依法治理相结合，强化政治引领、法治保障、德治教化、自治强基和智治支撑。

为实现“德法合”，我们以秩序为抓手、以聚力为路径，在积极引导社区居民运用法治思维、法治方式主张权利、解决纠纷的同时，充分发挥德治化育的作用，实现和谐之治与文明之治相统一。

为了让群众遇到矛盾纠纷时可以快捷地找到地方说理，近年来，我们调动人民法院、行政机关、调解组织等解纷力量，在街道、商圈设立“和立方”工作站，推行一站式诉前调解模式。同时，整合法律咨询、公证等法律服务资源，构建15分钟服务圈。在以规立德、以文养德方面，积极培育和践行社会主义核心价值观，弘扬雷锋精神、修订“居民公约”“社区成员文明行为准则”，涵养社区正气充盈、和美与共的文明生态。

四、以善治为准则、以参与为核心，实现“民民合”

在推进市域社会治理现代化工作中，必须把共建共治共享作为路径，强化统筹治理，以此实现共同建设治理体系、共同实施治理活动、共同分享治理成果，真正把社区、街道层级想解决又解决不了的社会治理难题解决在市域。

为最大限度实现治理过程居民参与、成效群众评判、成果百姓共享，东城区以善治为准则、以参与为核心，从家庭、邻里、街区三个维度入手，充分发扬民主、广泛汇聚民智、有效激发民力，以此实现“民民合”。

“家庭和”“邻里和”“街区和”是“民民合”的重要组成部分。我们立足家庭这一基本细胞，由检察院、法院成立专门机构，深入开展精准帮教罪错未成年人、保护救助未成年被害人、法治宣传教育等工作，全力帮扶未成年人。同时，加大对家庭暴力的打击力度，积极构建和美家庭。

在最靠近居民生活的小区、胡同和楼门院落内，广泛搭建协商议事平台，让广大居民实现“我的实事我做主”，鼓励、支持和引导社区居民、社会组织等力量参与楼院自治，就地解决矛盾纠纷。整合楼门院长、治安志愿者等专群力量，招募多名居民义务担任“小巷管家”，参与平安建设工作，筑牢群防群治严密防线。

党的二十大报告提出，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能。东城区将深入学习贯彻党的二十大精神和全国两会精神，不断创新组织群众、发动群众以及为民谋利、为民办事、为民解忧的机制，把资源、服务、管理放到基层，把矛盾解决在基层，推动平安东城、法治东城建设迈上新台阶。