



# 全力推动破产审判工作现代化



孙海龙 重庆市高级人民法院党组成员、副院长

近年来,人民法院破产案件不断增加,给司法审判工作提出了更高要求。破产案件涉及多方利益,关乎区域经济发展、民生福祉和社会稳定。构建破产审判已成为服务大局的重要方面,不仅是构建高水平社会主义市场经济体制的重要环节,而且是防范化解重大风险、营造法治化营商环境的有力举措。在推动法院工作现代化的背景下,只有不断推动破产审判工作现代化,才能更好服务产业结构转型升级、护航经济高质量发展。

## 一、完善破产审判工作机制的重庆探索

重庆法院注重从优化营商环境评估评价中吸收借鉴好方法,树立整体协同的现代化司法理念,并通过制度、技术、文化三位一体融合发展,着力提升破产审判体系和审判能力现代化,为经济社会高质量发展提供精准有效的司法服务保障。

强化破产拯救和破产保护理念,充分发挥破产审判拯救与出清功效,推进破产程序高效运行。为进一步提高破产审判质效,我们将破产衍生诉讼一审案件交由辖区三个基层法院分别集中管辖,确保

破产法庭将主要精力集中于破产案件的专业化审判。同时,对产能过剩企业、“僵尸企业”等没有市场前景的企业,实现有序退出,使市场资源得以盘活释放。

探索构建“1+N”专业化审判组织,加强各级法院之间的协作配合,不断提升破产审判专业化水平。重庆市三级法院协同共建,形成专业化破产审判组织体系:即重庆市高级人民法院二庭成立专门破产审判合议庭,强化破产审判工作监督指导;重庆市第五中级人民法院设立专门破产审判庭,集中管辖全市范围内的破产案件和强制清算案件;各重大破产案件的债务人所在地基层法院派员到破产法庭协助办理相关案件,从而真正实现重庆市全部破产案件的集中管辖、专业化审理。

践行法治化理念,将加强制度建设和完善规则,作为破产审判现代化的重中之重。我们重视从法院内外两个方面加强破产审判制度建设,坚持以法治化为保障,注重将积累的审判经验成果固化为制度,制定《破产案件审理指南》等,从破产案件办理流程、程序参与各主体、全方位多角度规范破产案件办理,加强府院协调工作机制建设,与政府有关部门联合出台化解破产审判堵点、难点的系列制度。

坚持科技赋能,加强破产审判信息化建设,按照“让数据多跑路,群众少跑腿,为法官减负,为审判赋能”工作思路,打造破产审判平台。平台具备从立案到审结全流程案件办理所需各项功能,全面管控破产案件办理时间、成本、效果,实现对破产案件全流程动态监督和管理,进一步提升破产案件办理质效,大幅降低破产成本。自主研发应用破产案件关联提示系统,实现破产案件与其他诉讼、执行关

联案件信息互通、程序协调。

深化内涵式发展,充分发挥调查研究是谋事之基、成事之道的重要作用。近年来,我们将司法调研工作作为破产审判工作的基础性工程和根本方法,贯穿破产审判工作的各环节、各领域,着力构建优秀判决的案例产出机制。

## 二、破产审判工作现代化面临的问题和不足

在实践中,我们也发现当前的破产审判工作面临着一些现实问题和不足,主要表现为:破产法律制度供给不足;我国小微企业破产程序及个人破产等制度缺失;房地产企业破产等特殊类型破产案件办理缺乏统一的裁判规则,预重整、跨境破产也存在法律空白。

破产逃废债现象不容忽视。破产程序中,部分债务人及其利害关系人企图利用破产程序逃废债务,但目前破产审判实践中,对破产逃废债的打击手段还不多,打击力度还不够。

破产案件监管存在漏洞。破产疑难复杂案件多,案件办理周期长,审判监督管理难度大。如重整案件结束后,因重整计划执行不能而转为破产清算的案件,以及破产清算案件结束后,存在继续追收破产财产,追加分配破产财产情形的案件,涉及程序转换衔接、资产拍卖处置、财产分配等事项,程序复杂、环节较多,存在一些监管漏洞。

## 三、进一步推进破产审判工作现代化的路径思考

我们需要准确把握破产案件的新特点和发展规律,牢固树立整体司法观,主动将破产审判工作与党中央重大决策部署深度融合,从维护整体大局利益出发,坚持目标导向、问题导向,不断深化破产审判改革,有效解决破产审判实践中的难点堵点。

要加快推进法律法规修改,健全完善破产法律制度,持续提升司法保障能力。从立法层面设计专门适用于小微企业的,更便捷、灵活、高效、低成本的破产规则,解决小微企业主债务免责问题,激发小微企业申请破产保护积极性。畅通庭外重组与庭内重整的衔接渠道,提高企业挽救的可能性;填补跨境破产法律适用空白,依法保障境内外债权人、债务人、投资者的合法权益,助力实现更高层次的对外开放。

要强化整体协同理念,整合内外资源,构建协同联动的破产工作体系。破产审判千头万绪,唯有构建上下联动、左右互通、全面覆盖的破产审判体系,有效整合各方面力量资源,才能形成强大合力,共破难题。一方面,法院内部力量要整体发力,上级法院的条线指导职责要进一步强化,同时,各地法院之间加强协同联动,债务人所在地法院与破产受理法院之间相互支持,全国各破产法庭之间加强交流协作;另一方面,法院在办理破产案件过程中要主动与地方政府保持有效沟通,通过建立健全“府院联动”机制等方式推动形成内外合力,切实解决涉民生、涉稳定、涉经济发展的破产衍生难题。

要不断加强破产审判队伍建设,切实提升破产审判专业化水平。打造一支更高层次的正规化、专业化、职业化的破产审判队伍,要建立有针对性的学习培训机制,切实增强法官严格依法裁判、化解社会矛盾、处理应急事务、协调各方利益的综合素质。同时,进一步完善破产管理人制度,强化对管理人的履职监督和业务指导,把好管理人选任关和管理人报酬关,推动管理人联合执业和跨地区选任,培育全国统一的管理人市场,全面提升管理人素质。



杨泽民 江西省新余市委常委、市纪委书记,市监委主任

纪检监察机关是党内监督和监察专责机关,纪检监察工作是党和国家工作的重要组成部分。党的二十大通过的党章赋予纪委“推动完善党和国家监督体系”重大任务。纪检监察机关作为党进行自我革命的重要力量,必须忠诚履行好党章和宪法赋予的职责使命,以法治思维和法治方式正风肃纪反腐,促进国家治理体系和治理能力现代化,更加有力服务保障党和国家事业发展。

## 一、强化理论武装,始终保持正确政治方向

推进全面依法治国国家治理的一场深刻变革,必须以科学理论为指导,总结好、运用好关于新时代加强法治建设的思想理论成果,更好指导纪检监察各项工作。江西省新余市纪委监委持续优化“第一议题”制度,创新提炼“大专题+小切口+深交流”学习方式,引导纪检监察干部更好运用法治思维和法治方式谋划工作、处理问题。

用好深学习、实调研,抓落实工作方法,聚焦“推动审查调查高质量发展”等重点课题,通过领导领题、部门联动、下沉一线提高调研质量,切实把学习调研成果转化为严格依规依纪依法履职尽责,不断推动纪检监察工作高质量发展的实际成效。

## 二、强化贯通融合,切实增强治理腐败效能

当前,反腐败斗争形势依然严峻复杂,遏制增量、清除存量的任务依然艰巨,必须深化标本兼治、系统治理,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。新余市纪委监委机关通过健全完善监督体系,强化贯通融合,着力提升反腐败工作法治化水平,不断增强治理腐败效能。

加强反腐败组织协调,坚持党对反腐败工作的统一领导,充分发挥党的政治优势、组织优势、制度优势,建立健全各部门单位的协作机制,加大政策衔接、工作协同、信息互通力度,在提升线索移交质效、依法高效使用调查措施等方面持续发力,形成惩治腐败强大合力,把反腐败协同工作制度优势转化为治理效能。

做实问题线索处置管理,出台《关于加强和改进问题线索工作的意见》等,以“办、拓、研”深化线索全周期管理,在拓宽问题线索来源,更加有力遏制增量,更加有效清除存量的同时,从甄别和筛选、流转、分发、处置等各环节强化闭环监督管理,构建模式创新、流程规范、标准统一、安全保密的问题线索处置机制,扎实开展案件质量评查,建立“审评同步”机制,对移送案件同步开展案件质量评查,通过一案一评分、一案一晒分、一对一反馈等方式,督促问题案件立行立改,倒逼案件承办部门进一步树牢案件质量意识,确保每一案件都经得起实践、人民和历史的检验。

做好办案件“后半篇文章”,完善“三书一报告”制度,由留置人员撰写个人忏悔书、廉洁告知书,整改建议书,办案人员撰写案件剖析报告,让“剧中人”分析“剧中事”,查找政治生态和党风廉政建设存在的风险点,深入剖析深层次共性性问题,深化以案促改,以案促建,以案促治,推动个案查处向修复性政治生态转化。

## 三、强化机制建设,扎紧纪检监察制度笼子

纪检监察权是“治权之权”,必须自觉接受最严格的约束和监督,以强化机制建设,确保纪检监察权力始终在法治轨道上规范运行。新余市纪委监委高度重视机制建设,通过严格执行党内法规制度和国家法律法规,严守监督执纪执法权力边界,以法治思维和法治方式推进监督、惩治腐败。

不断提升程序意识,出台《关于加强县区纪委监委领导的意见(试行)》等规定,严格执行请示报告制度,重大事项、重大案件、重要工作及及时主动向省纪委监委和市委请示报告,持续加强对县区纪委监委的领导,严格依照权限、规则、程序开展工作,在受理举报、线索处置等环节依规依法办理,规范业务流程,做到该请示的请示,该汇报的汇报。

持续加强制度建设,出台《关于推动审查调查高质量发展的实施意见》《关于进一步加强和改进巡察工作的若干举措》《关于加强和改进党风政风监督工作的若干举措》《关于加强乡镇纪委工作的意见》等一系列制度体系,持续完善内控机制,切实把监督执纪执法权关进制度的笼子。

强化监督检查,优化“方案+时限+调度”压茬做法,以下沉督导、座谈交流等方式,不定期开展制度执行情况“回头看”,对落实不力的强化督办,对制度漏洞及时修订,合力打通制度规范和操作执行的堵点。深入查找履职担当、规范运行等方面的短板弱项,全面排查整治执纪执法中的突出问题和风险隐患,执行安全监管周报制度,以彻底的自我革命精神持续曝光各类细微问题,推动依规依法依纪依法文明办案,守牢办案安全底线。

## 四、强化队伍建设,增强纪检监察双师本领

党的二十大报告提出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。当前,纪检监察工作要在高质量发展上下更大功夫,离不开一支高素质的纪检监察干部队伍。

新余市纪委监委要持续涵养“小市大作为”情怀,突出做好“力量全统筹”文章,努力以更宽视野、更实举措、更严格要求抓好队伍建设“一把手工程”。

用好平台学,通过“大学习大讨论”平台分期分批组织党纪法规知识专题培训,规范权力运行专题培训,业务知识集中轮训,以及加强巡察干部岗前教育等方式,持续加强规范化法治化正规化建设,不断提高纪检监察双师守的能力水平。深入一线练,着力提升纪检监察干部尤其是年轻干部执纪执法实战能力,持续加大上挂跟班跟案、交叉轮岗锻炼力度,统筹调配干部到办案一线经世面、经风雨、强筋骨,帮助提升履职本领,练就铁肩膀、铁肩膀、真本事,同时,着力防范执纪违纪、执法违法,失职失责等问题,积极打造一支自身正、自身硬、自身净的纪检监察铁军。

# 不断提高纪检监察工作法治化水平

## 编者按

司法是生态环境保护的重要力量。近年来,各地司法机关坚持能动司法,强化多元协作,用最严密法治守护绿水青山,取得了积极成效,也积累了一些好经验好做法。今年8月15日是我国首个全国生态日,今年的活动主题是“绿水青山就是金山银山”。如何用法治手段进一步深化“绿水青山就是金山银山”实践,本版今天刊发一组相关文章,与读者一同交流探讨。



刘娟 陕西省安康市中级人民法院党组书记、院长

近年来,陕西省安康市中级人民法院牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念,坚持能动司法,强化多元协作,全面加强生态环境保护司法保护,促进人与自然和谐共生,努力为推进美丽中国建设贡献司法力量。

## 一、深化思想认识,切实增强做好生态环境司法保护工作的责任感和使命感

建设生态文明,关系人民福祉,关乎民族未来,做好生态环境保护司法保护工作是司法机关义不容辞的责任。

我们要深刻认识到做好生态环境司法保护工作是服务保障发展大局的重要举措。绿水青山既是自然财富,也是经济财富。生态环境问题事关经济社会发展大局,事关中华民族伟大复兴,经济社会高质量发展离不开良好的生态环境。保护生态环境就是保护生产力,改善生态环境就是发展生产力。安康两级法院要充分发挥审判职能作用,为经济社会高质量发展营造良好生态环境。

要深刻认识到做好生态环境司法保护工作是落实司法为民、增进民生福祉的关键路径。生态环境保护既是重大的政治问题、经济问题,也是重大的民生问题,良好的生态环境是最普惠的民生福祉。当前,人民群众对优美生态环境的需求日益增长,对解决生态环境问题的要求愈加强烈。我们要加大生态环境司法保护力度,严惩各类破坏生态环境违法犯罪,用环境改善的“含绿量”提升民生改善的“含金量”。

## 二、坚持能动履职,全面筑牢生态环境司法保护屏障

实践证明,只有实行最严格制度、最严密法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。

环境资源审判专业性较强,建立专门的审判机构,提升专业化审判能力水平,是加强环境司法保护的重要基础。自2016年起,陕西省就依托西安铁路运输两级法院,在西安、安康两市开展环境资源案件集中管辖改革,有力推动了环境资源审判的法治化进程。我们要持续推进环境资源审判专业化建设,健全环境资源审判组织体系,规范案件范围,完善集中管辖机制,推进环境资源刑事、民事、行政审判职能“三合一”走深走实,强化高素质专业化审判队伍建设,全面提升环境资源审判体系和审判能力现代化水平。

在实践中,我们积极探索创新,推进环境资源

审判理念转变。比如,安康铁路运输法院坚持修复性司法理念,在审判中探索引入“碳汇”补偿替代性修复方式,联合相关单位设立安康生态司法林业碳汇教育实践基地,既为破坏生态环境资源的当事人以替代性修复方式补植复绿提供场所,又打造生态司法警示教育平台,有效传递司法生态保护的正向效应。

我们要全面贯彻预防和恢复性司法理念,注重采用消除危险、停止侵害、排除妨碍、恢复原状等责任方式,积极探索替代性修复、异地恢复、补种复绿等责任方式,着力解决环境污染治理和生态损害预防、修复等突出问题。强化对绿色技术创新的知识产权保护,依法妥善审理涉碳绿色信贷、绿色金融等新型案件,探索创新认购碳汇、技改抵扣、劳务代偿等多种环境资源审判裁判执行方式,推进绿色低碳经济的合法规范健康发展。

要协同推进环境资源审判源头治理。司法的事后救济并不是环境保护的最优选择。要始终坚持“抓前端、治未病”,积极探索环境资源审判多元化化解机制,实现多数纠纷通过非诉方式及时解

决,少量诉讼通过调解速裁快审快结,疑难案件通过精细化审判解决;依法延伸司法职能,对环境资源案件审理过程中发现的普遍性、倾向性、苗头性问题,及时发出司法建议,从源头上堵塞漏洞;充分发挥司法裁判引领作用,大力开展巡回审判,定期发布典型案例,引导群众自觉培育生态道德和行为习惯。

## 三、强化联动协作,全力构建多元共治的生态环境司法保护大格局

环境资源纠纷具有侵害地域范围广、涉及人数众多、因果关系链条复杂以及专业技术性强等特点。因此,在环境资源保护领域建立多元共治机制尤为重要。

今年上半年,安康中院与西铁中院签署《安康市域秦巴汉水区域环境资源保护司法协作框架协议》,将西铁法院环境资源审判专业优势与安康法院组织体系架构相结合,共建纠纷诉前协同止纷、诉中协同解纷、判后协同息诉机制,着力构建起区域性联建生态环境司法保护新模式。

要持续加强跨部门协作。加大环境资源审判专业化法院与地方法院之间的司法协作,建立生态环境司法保护工作协作机制,通过优势互补,在诉源治理、审判协作等方面持续发力,及时高效化解环境资源司法纠纷。

要持续加强跨部门联动。建立健全审判机关与行政执法机关生态环境执法协作机制,发挥“林长、河长+警长+检察长+法院院长”环境司法合作,常态化联系协商、信息共享等协作机制作用,探索环境刑事案件与行政处罚衔接,环境民事案件和公益诉讼诉调对接,生态环境损害赔偿磋商衔接等机制,推动行政机关环境执法与司法保护双向提升。

要持续加强跨区域协作。法院案件管辖有区域之分,而山川、河流、空气的延续是无界的,安康两级法院要继续加强与西铁两级法院以及周边地区生态环境保护司法协作,建立跨区域送达、调查取证、异地审判和信息共享等工作机制,推动重点流域和特殊区域生态环境系统治理。

生态环境司法保护功在当代,利在千秋。我们将聚焦新时代新征程生态文明建设新要求,聚焦人民群众对生态环境保护司法的新需求,加快推进环境资源审判法治化、专业化、现代化进程,为生态文明建设提供更有力的司法保障。



黄辉 浙江省湖州市人民检察院党组书记、检察长

浙江湖州是绿水青山就是金山银山理念诞生地,也是中国美丽乡村发源地。近年来,湖州市检察机关深入贯彻习近平生态文明思想,肩负服务保障生态文明建设的政治责任和法治责任,充分发挥生态检察工作在守护生态环境中的积极作用,用最严密法治守护绿水青山,共建美丽家园。

在司法实践中,我们积累了一些经验和做法,通过“刑事+公益”同步履职,“办案+调研”“办案+治理”两个融合,将生态检察一体化的制度优势切实转化为生态治理的效能提升。

## 一、“刑事+公益”同步履职,提升案件办理质效

2022年,湖州市检察机关在办理全国首例添加“COD去除剂”干扰自动监测设施污染刑事案件过程中,针对案件暴露出来的污水处理厂治理反效问题,连续高规格行政处罚罚款仍未有效制止违法排污行为等问题,深挖背后潜在的违法犯罪原因,推动全市污水处理厂体制机制进一步健全完善。此案是打击危险废物环境违法犯罪的重点和难点,也是湖州市检察机关生态检察融合履职助力社会治理的一次有益实践。

案件中的污水处理厂是一家日处理能力1万吨,工业废水占比60%以上的民营企业,三次因超标排放被罚款。该公司先后7次购买“COD去除剂”,投加在污水处理末端,干扰自动监测设施,以降低COD自动监测数据,排放化学需氧量污染物。经了解,“COD去除剂”干扰检测情况在全国其他地区也有发现,但以行政处罚等手段处理。

针对上述情况,湖州市人民检察院立即成立办案组,由检察长担任主办案检察官,办案组在核实全部案件事实与证据后,向市中级人民法院提起公诉。经法院开庭审理,检察机关量刑建议被全部采纳,针对外包装缺少相关标识、危化品经营单位无生产经营资质等问题,长兴县人民检察院分别向相关行政单位制发行政公益诉讼检察建议书。相关单位开展专项行动,就化工企业经营危化品资质问题进行排查,并对3家企业立案处罚。针对该公司违法投加“COD去除剂”造成环境损害这一情况,我们委托浙江省生态环境科学设计研究院作出鉴定评估,为民事公益诉讼诉讼证据奠定基础。

## 二、“办案+调研”融合,探清案件背后深层次问题

湖州市检察机关聚焦社会综合治理难题,探索运用“调查报告+社会治理”模式,实现靶向施治,全力做好案件“后半篇文章”,当好党委、政府的法治参谋,推动生态环境保护高质量发展。

为深入了解案件背后可能存在的污水处理体制机制问题,我们在相关行政单位的支持下,用好“三查融合”(即审查、调查、侦查)手段,对全市重点排污单位及污水处理厂的运营情况进行排摸,走访了全市两级相关部门和20个乡镇,实地查看27家污水处理厂,与62名行政机关工作人员、乡镇干部、污水处理厂负责人进行座谈交流,形成专题调研报告。调研发现,乡镇污水处理厂占全市污水处理厂的三分之二,由于历史等原因,违法排放情况相对突出,普遍缺乏技术团队支持,管理能力较弱;乡镇政府作为属地管理主体有所力不从心;乡镇污水处理厂盈利驱动与公益性要求存在明显的矛盾冲突,我们认为,只有从源头上,体制机制上破题,才能真正有效防范乡镇污水处理厂的违法排放。

## 三、“办案+治理”融合,推动体制机制健全完善

污水处理厂是水治理的重要环节,决定着区域环境的质量和污水总量减排目标能否实现。针对调研发现的全市乡镇污水处理厂经营和管理体制问题,我们向市住建局发出社会治理检察建议,提出全市污水处理厂规范、科学的运营和监管建议,助力政府启动全市污水处理厂布局和运行变革,从源头上治理以污水处理厂为主体的环境污染问题。

在社会治理检察建议提出后,我们积极开展跟踪落实,一是向市委、市政府和上级检察院专题汇报调研和检察建议相关情况,得到有关方面的大力支持。

二是参加市政府专题研究会议,从检察机关角度提出对策建议。市政府有关领导多次召集职能部门召开会议,研究从体制机制、规范管理上实现源头治理。市咨调委牵头组织相关职能部门联合开展调研组,对市本级给排水系统建设运营管理现状、趋势及存在的问题进行调研,形成了《湖州市本级给排水系统建设运营管理现状及对策建议》。同时,我们从办案角度提出了有针对性的意见建议,得到采纳。

三是与相关行政单位保持紧密联系,积极推动检察建议落地落实。在今年市“两会”政府工作报告中,全市污水处理厂综合整治提升被列入重点事项,突出布局优化、资产整合、监管提升等方面。截至目前,一家投资约3.5亿元、日处理能力为5万吨的污水处理厂已完工;一家投资约18亿元、一期日处理能力为10万吨的污水处理厂已在选址中;4座具有较大管理风险的乡镇污水处理厂已由政府收购,实行“民转公”运营,城镇工业污水处理厂已着手研究建设;另外,住建部门每季度部署开展污水处理厂安全生产检查,并计划在今年年内实现47座污水处理厂清污排放标准执行全覆盖。

绿色,是高质量发展的底色。湖州市检察机关将不断探索,深入践行绿水青山就是金山银山理念,主动融入党委、政府工作大局,坚持以人民为中心的发展思想,聚焦生态环境和资源保护等领域,依法能动履职,通过个案办理推动类案监督,努力实现社会治理的良好效果,为加快建设人与自然和谐共生的现代化作出检察贡献。

# 发挥生态检察作用助力社会治理