

# 云浮法院破产审判白皮书

( 2018-2022 )

近年来，云浮市中级人民法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想，在地方党委政府的大力支持和上级法院的全面指导下，紧紧围绕地方经济发展、产业转型升级和法治建设的要求，主动服务，重点着眼深化府院联动机制、探索数字化审判模式、助力营商环境优化等工作，充分发挥破产审判职能，不断完善市场经济主体的退出和救治机制，为地区产业结构转型升级保驾护航，为优化全市营商环境提供优质司法服务和保障。

## 一、破产审判工作概况

### (一) 受理破产案件的数量和类型

1. 2018年至2022年，云浮两级法院共受理破产类案件121件，其中2018年受理38件，2019年受理7件，2020年受理41件，2021年受理16件，2022年受理19件。案件类型中，申请破产清算80件，申请强制清算1件，申请破产清算二审案件5件；进入破产清算33件，强制清算2件。

2. 2018年至2022年，云浮两级法院共审结破产案件（含旧存）90件，其中申请破产清算79件，破产清算6件，申请强制清算2件，强制清算2件，申请破产重整1件。

3. 2018年至2022年，云浮两级法院共受理16件破产衍生诉讼案件。按照案由分类，破产债权确认纠纷案件15件，一般取回权纠纷1件，云浮破产衍生诉讼案件以破产债权确认纠纷为主。

### (二) 破产案件的特点

1. 国企破产案件占比大。该类企业均为债务人自行申请破

产，背景为地方政府按照国务院有关政策性破产文件，开展以调整产业结构、优化企业资本结构、转换经营机制为目标的国有企业兼并破产工作。除国企破产案件外，云浮法院受理的破产案件债务人企业多为中小企业，组织形式主要为有限责任公司，且集中于传统制造业，如造纸、水泥、陶瓷等。企业破产原因方面，因债务人抗风险能力较弱，受产业政策调整、经济结构变化、经营者决策失误、资金链断裂、行业准入政策变更以及疫情影响等是企业破产的常见原因。加之产业结构调整背景下一些落后产能或者过剩产能无法跟上时代变化，行业自身存在优胜劣汰的过程，经济大环境整体压力，一些未能转型升级的企业逐渐被市场淘汰走向破产。

**2. 案由分布较为集中。**从案由上来看，破产案件以破产清算案件为主，占据 94%左右，破产重整案件仅占 6%，没有申请和解案件。云浮破产案件主要是破产清算案件，这与破产企业地理区位、行业地位、经营规模等因素有关。云浮地区申请破产企业基本上都是民营中小微企业，这些企业行业地位、经营资质、资产结构优势不明显，投资人对资产运作保值升值预期不强，在企业发生经营困难后难以引入投资人进行重整，因此重整类案件大大少于清算类案件。

**3. 债权清偿率低且不均衡。**多数破产企业从出现债务危机到破产立案时间跨度长，债务庞大，许多破产企业除抵押资产外几乎没有其他财产。部分企业资产经长期搁置后价值低，处置难度大，在支付职工工资、税收及破产费用外几乎无财产可供分配，普通债权清偿率极低。主要原因在于：一是有财产担保债权的担保物较为足值，担保权人行权及时，担保物处置效果较好；二是职工债权和税收债权清偿顺序靠前，仅清偿顺序在前的债权清偿率有相对保障；三是破产企业的优质资产大多被抵质押，非抵质

押资产少且变现困难，加之部分破产企业进入破产程序不及时，大量偿债资源被消耗，清偿顺位在后的普通债权清偿率低。

**4. 案件审理周期普遍较长。**破产案件法律关系复杂，不仅涉及破产企业与其债权人、债务人之间的法律关系，往往还牵涉到工商、税务、社保、建设、土地、卫生等政府部门之间的行政管理关系，甚至有的企业因常年拖欠职工的社保、医保，面临严重的维稳风险。这一系列的问题错综复杂，牵一发而动全身，加之专业法官少、事务性工作较多、破产管理人工作效率不高等因素，破产案件推进相对缓慢。近五年审结的破产案件中，审理周期最短的 358 天，周期最长的长达 875 天，平均审理周期约为 706 天。全市法院办理时间超过 3 年以上的案件就有 13 件。这些破产企业存续时间长，债权、债务的调查、确认工作量大，破产审判工作推进缓慢。

## **二、破产审判的主要工作举措及成效**

### **（一）强化建章立制，保障破产审判工作良性运转**

**1. 规范破产案件的受理审查。**打破破产案件“进门难”状况，对破产案件实行立案登记，规范破产案件受理审查要点，依法审查破产申请案件，对达到破产条件的企业，及时启动破产程序。推进执行案件移送破产审查，2022 年出台《云浮市中级人民法院关于执行案件移送破产审查的实施细则（试行）》，明确执行案件转破产的形式、实质条件及移送程序，强化执行和破产工作的协调配合，打通解决执行难“最后一公里”，健全市场主体退出机制。

**2. 细化破产案件的审判流程。**2022 年云浮市中级人民法院出台《云浮市中级人民法院审理企业重整案件的工作指引（试行）》，并起草了《企业破产案件审理规程（试行）》，从破产案件受理、管理人选任及履职范围、债权申报与审查、债权人会议、债务人

财产认定与处置，以及清算、重整、和解不同程序等作出详细指引，指导全市法院破产案件依法规范办理，为应对破产案件增长、提高破产案件办理质效打下坚实基础。案件办理过程中，打破破产案件周期长难监管的现状，以流程节点为抓手，加强破产审判管理，定期通报破产案件推进情况，突出长期未结破产案件监管，严控未结案件增量，加快破产案件办理。

**3. 推进破产案件繁简分流。**针对破产案件审理周期偏长的问题，云浮中院制定《推进破产案件快速审理的工作指引（试行）》，针对事实清楚、债权债务关系明确、债务人财产状况清晰的简易破产案件，采用缩短程序时间、简化审理流程、并联破产事项等方式，及时高效完成破产程序。构建简易破产案件程序，试行破产案件繁简分流、快慢分道，对破产案件适用简易程序审理的适用条件、程序衔接等方面建立统一适用标准，在法律限度内尽可能简化破产程序，缩短期限，提高破产案件审判效率，逐渐形成“繁案精审，简案快审”的繁简分流审理机制。

## **（二）加强府院联动，疏通破产审判工作堵点**

近年来，云浮法院准确把握司法权、行政权在破产法实施中的边界，积极争取地方党委、政府对破产工作的支持，全面建立府院联动机制。云浮中院先后就债务人财产追收、税务办理、工商注销、信用修复等与政府相关部门联系沟通，共同破解破产程序中存在的体制机制性障碍。

2022年，云浮市人民政府出台《云浮市企业破产处置府院联动机制工作方案》，市委市政府对破产工作提供了坚强领导和大力支持，形成了政府主导风险防控与事务协调、法院主导司法程序的一体化处理模式，优化了破产审判外部环境。如云浮市宝利硫酸有限责任公司、云浮市银利化工有限公司破产重整案，在市政府及相关县市区政府的大力支持和各职能部门的积极配合下，

信访、税务、资产处置、职工安置等问题快速得到妥善处理，案件审理平稳推进。

2022年1月，云浮市中级人民法院与中国人民银行云浮市中心支行、云浮银保监分局联合出台《关于进一步提升破产程序质效、合作优化营商环境的实施意见》，发挥破产审判在完善市场主体救治和退出机制中的重要作用，防范和化解重大金融风险；2022年1月，云浮市中级人民法院与云浮市市场监督管理局联合印发《关于推进破产企业退出市场工作的实施意见》，进一步优化营商环境建设，完善市场主体退出机制；2022年2月，云浮市中级人民法院与国家税务总局云浮市税务局联合印发《关于破产程序中涉税问题的若干处理意见（试行）》，切实解决破产案件中涉及税务的难点、堵点问题。

### **（三）强化队伍建设，打造破产审判“内核支撑”**

根据云浮市机构编制委员会云机编[2006]43号文的规定，云浮市中级人民法院设立民三庭，负责审理破产案件、涉外及知识产权案件。为加强破产审判工作，云浮市中级人民法院2021年设立了专门审理破产案件的合议庭，由3名破产审判经验丰富的员额法官，以及法官助理、书记员组成，云浮法院逐步建立起一支专业化的破产审判队伍。

为加强对破产管理人的监督指导，优化管理人选任和管理，云浮中院制定《云浮法院企业破产案件管理人工作监督办法（试行）》《云浮市中级人民法院破产管理人考核办法（试行）》《云浮市中级人民法院关于在破产案件中推荐破产管理人的工作指引（试行）》等文件，理顺法院与管理人关系，做到支持保障不缺位、督促监督不越位；健全完善管理人个案履职评价和年度考核评价相结合的评价体系，奖惩结合，促进管理人队伍责任意识和规范意识提升，形成了法院+管理人共筑破产审判良性互动的

“生态圈”。

为解决部分破产案件中因债务人无财产而影响破产程序启动和推进问题，设立管理人费用专项援助基金，出台《云浮市破产管理人财政专项援助资金管理使用办法（试行）》，用于解决“无产可破”案件的管理人报酬、管理人执行职务费用、处置债务人财产费用等，从根本上解决了“无产可破”案件的管理人费用瓶颈，激发了管理人履职积极性。

#### **（四）依托信息化手段，建立破产一体化管理平台**

云浮法院充分发挥“全国企业破产重整案件信息网”面向全社会的辐射作用，通过平台进行网上送达、发布破产公告，有效节约程序费用。对于企业破产法及相关司法解释规定需要公告的事项，及时通过全国企业破产重整案件信息网进行公告。重视破产案件信息的及时录入和裁判文书的及时公开，监督管理人依法履职，及时填报工作日志，实现破产案件公开透明。

2022年，云浮中院与平安银行签订《办理破产法银合作框架协议》，积极探索运用“智慧破产”模式，运用信息化手段赋能破产案件办理，打造了破产一体化管理平台，实现网络债权人会议、管理人工作全流程网络化，打破了地域限制，降低债权人成本，提高规范化水平。通过网络会议形式召开债权人会议，让当事人免于长途奔波；系统自动统计数据，减少了人工统计的时间和误差，真正实现全程留痕。该平台整合债权申报、债权人会议、资产管理、资金监管、管理人履职评价等功能，全面管控办理时间、成本、效果，实现对破产案件全流程动态监督和管理，并实现法官对管理人工作全流程的及时指导和动态监督，有效提升办理破产事务质效，大幅降低破产成本。

### **三、破产审判工作存在的困难和问题**

#### **（一）社会认知不足，破产审判推进难**

虽然企业破产法已经实施多年，但是社会各方对企业破产制度的认识上还存在很多不足。一些企业经营者对破产制度的保障市场主体依法退出、保护挽救债务人功能认识不足，在经营困难、债务风险已经处于临界点时，不是主动申请破产寻求保护，而是不断通过借贷资金勉强维持企业经营，最终因资金链断裂、债务诉讼缠身、资不抵债走向破产。在进入了破产程序以后，一些企业的经营者对破产工作抵触，不配合人民法院和管理人开展破产工作。企业职工害怕企业破产以后自己的权利无法保障，从而阻挠破产工作开展，甚至进行上访，影响社会稳定。一些债权人认为破产程序阻却了执行工作，债务人会因此逃避债务，想方设法阻碍人民法院开展破产工作。个别行政部门理念保守，片面以为破产会影响当地经济和营商环境；破产工作中政府协调工作尚停留在“一事一议”的被动层面，没有将个案形成的解决方案类化到同类型案件中形成可普遍适用的工作措施和政策。

## **（二）破产审判队伍素养有待提高**

由于本地区破产案件总量较少，破产审判工作经验积累不足，机制不够完善，破产审判规范化程度不高，专业化破产法官配置不足，高素质审判力量与破产工作实际需要还存在矛盾。破产类案件的特点与普通民事案件不同，需要培养政治站位高、大局意识强、专业知识精，同时懂经济、善协调的高素质复合型人才；破产审判法律关系复杂，一个破产案件同时会涉及到从物权到债权，从人身关系到财产关系，从劳动争议到合同争议等诸多法律关系，还有大量的工作需要与相关行政部门沟通协调。当前，破产审判专业化力量不足、破产管理人队伍专业化程度低的问题是制约我市破产工作高质量发展的主要瓶颈，破产案件办理用时、回收成本，与珠三角地区仍有较大差距。

## **（三）破产重整工作推进难**

虽然企业破产法中规定了破产企业可以依法进行清算和重整，但破产重整案件数量远远低于破产清算案件数量，体现在司法实践中，破产重整工作推进十分困难。由于多数破产企业在进入破产程序前已经停工停产，企业生产经营陷于瘫痪，缺乏重整的基本价值基础。虽然市委、市政府在优化社会资源配置、调整社会产业结构、拯救危困企业方面积极支持引导，但大多数企业生产技术水平落后、管理能力滞后、供给的产品或服务已经被新材料、新技术、新工艺、新方式生产的产品或服务替代，企业丧失了重整的时间窗口或市场基础，无法吸引战略投资人为破产企业注入资金，使企业破产重整和拯救工作异常困难。

#### **（四）破产财产变现难**

破产财产处置是破产工作的重点也是难点，是变价和分配的前提。破产企业在市场竞争中逐渐丧失优势，即使进入拍卖程序也很难变现。主要原因包括：一是行业不景气，产能过剩严重，实际价值及预期盈利较低，难以吸引有效投资。二是部分破产企业存在租赁问题，这些企业在陷入经营困境后便将厂房予以租赁，实际处置中障碍较多。三是破产企业资产体量大，由此产生的交易税费等数额较大，增加了交易成本，降低了投资人的购买意愿。四是许多破产企业长时间处于停产或半停产的状态，其管理非常混乱，对外应收债权由于形成时间较长，债权原始依据丧失；债务人无清偿能力或者下落不明等原因，导致破产企业应收债权往往因超过诉讼时效或缺乏原始依据而难以追收，从而使破产企业的债权无法实现，导致清偿率低，债权人的权利无法得到保障。

#### **（五）职工维稳工作推进难**

部分破产企业未及时发放职工工资、给职工如期缴纳社会保险费用，导致企业职工无法享受社保权利。这些破产企业的资产



在偿还依法享有担保权、优先受偿的债权后，所剩资产寥寥无几，职工债权难以受偿。因此，职工债权矛盾突出，容易引发社会不稳定因素，给地方带来巨大的维稳压力。

#### **（六）破产管理人素质参差不齐，破产程序推进难**

破产管理人在破产程序中有着举足轻重的地位，破产案件推进是否顺利，很大程度上取决于管理人的业务能力和执业操守。现行法律没有对破产管理人的监管进行细化的规定，人民法院也无法全程监督管理人的工作。目前，破产管理人地位和身份的社会认同感不高，影响破产审判工作的开展。截止 2022 年底，云浮市辖区共有 4 家破产管理人，仅 1 家具备二级管理人资质，其余皆为三级管理人。全市法院办理的破产案件中，选任的管理人业务能力参差不齐。部分管理人执业能力不够强、实践经验不足，独立完成破产事务的能力仍需提高，破产管理工作推进效率低，严重滞后了破产审判工作的开展。

### **四、下一步破产审判工作重点**

#### **（一）补短板，着力提高破产案件审判效率**

##### **1. 加强案件研判，办理破产清算案件高效化**

破产案件审理周期长，掣肘破产审判工作综合质效，影响人民群众对破产审判工作的满意度。一是清积案减存量，加大长期未结案件的清理工作，加强分析研判，找准症结点，坚决啃下硬骨头。二是强管理提效率，继续落实破产审判繁简分流机制，加强破产案件节点管控，科学设置每个节点时长，保证每个节点工作如期完成，达到规范高效审结案件的目的。同时严格破产审判监督，选优配齐破产审判人员，选好、用好、管好破产管理人，充分发挥破产的市场出清和救治功能。

##### **2. 强化稳定意识，完善研判机制**

对存在不稳定因素的破产案件，主动向党委汇报，寻求支持。

及时做好处置预案，向各方当事人做好法制宣传和沟通解释工作，实现案件快速平稳审结。同时，充分听取管理人、债权人、债务人的意见，对存在的问题要及时研判，逐一解决。重大疑难法律问题通过专业法官会议、审委会尽快讨论决定。

## **（二）强能力，不断提升破产案件法官、管理人专业化素质**

破产审判法官、管理人是破产审判工作的“两翼”，破产审判工作的高度取决于破产审判法官、管理人的能力素质。云浮法院将持续推进破产审判专业化建设，提升破产审判法官、管理人专业化素质。

### **1. 夯实基础，进一步提升破产审判专业化水平**

强化对破产审判队伍知识和履职能力培训。积极“走出去”，云浮中院破产审判团队先后到佛山、广州等地破产法庭考察交流学习。坚持定期召开全庭会议，研究审判疑难问题，统一裁判尺度和操作规程。定期组织全市破产审判业务培训，推进破产审判法官与管理人、管理人之间业务交流，坚持问题导向，加强理论和实务研究，服务破产审判工作需要。

### **2. 强化管理人监管，调动管理人履职积极性**

推动形成“双向互通机制”，管理人和法院的沟通交流机制要畅通，一方面管理人要定期向法院汇报案件的进程和存在的问题，另一方面法院要主动向管理人提出具体工作要求。进一步完善破产管理人动态管理和综合考核工作机制，对管理人履职进行有效的监督和评价，避免因管理人行为不当或过失、故意而给债权人、债务人及其他利害关系人利益造成损害，管理人以往的履职情况，将作为未来择优选任管理人的重要依据。加强对管理人报酬保障机制，对于审理周期长的案件，可分阶段支付管理人报酬，加大对无产可破案件中管理人报酬的保障力度，通过深化府院联动常态化机制，切实解决影响管理人履职的相关障碍问题。

### **（三）拓思路，持续优化破产案件办理的外部环境**

办理破产案件，需要社会对破产的正确认知，需要法院与政府联动。

#### **1. 完善配套机制，推动“府院联动”机制常态化**

对破产审判中涉及多部门交叉管理的难点、堵点问题，持续加强与市政府相关部门、各县（市、区）政府的沟通协调，推动府院联动工作常态化、规范化，采用定期和不定期相结合的方式开展召开联席会议，就破产案件中需要协调的新情况、新问题与相关部门共同研究，达成共识，协商解决，细化与各部门联系的相关机制，进一步丰富府院联动实践经验，巩固联动成果。尤其是在招商引资、税收优惠、信用修复、工商登记等方面，确保实质化运行。下一步将在管理人工作便利化、瑕疵资产处置等问题上，加强与相关政府部门的沟通协调，广开思路，持续优化破产案件办理的外部环境。

#### **2. 加强破产审判宣传引导，全面提升社会认知**

破产制度通过破产清算打通主体退出市场的“最后一公里”，畅通市场主体退出的机制，推动市场出清，有效化解产能过剩，服务供给侧结构性改革和经济转型升级。进一步加强破产制度救治功能和保护理念的法治宣传，消除社会公众、企业经营者、职工、政府相关部门等对破产的认识误区，通过破产典型案例发布等多种方式，切实建立破产法律制度的社会正向认知，引导债权人、债务人及其他利益相关主体通过破产程序依法维护自身权益，充分发挥破产审判工作的制度价值。一方面注重在个案中释法普法，办理一批典型案例形成示范效应；另一方面主动走进企业，深入基层，普及破产法律知识，帮助企业经营者、债权人等树立正确观念。

### **（四）抓建设，探索完善破产审判有益机制**

云浮法院将立足破产审判实践，加强破产审判机制建设，探索完善破产审判制度，营造公平透明、可预期的法治化营商环境。

### **1. 抓好制度建设，深化破产审判机制**

落实破产审判繁简分流机制，实现“三无企业”“僵尸企业”等无产可破案件集约专办、简案快办、繁案精办，降低市场主体退出成本。加大“执转破”工作力度，落实“执破互通”机制，畅通移送渠道，提升破产案件办理质效。预重整、庭外重整具有有效降低成本、提高效率、促进破产案件快速开展以及缓解法院审理压力的优势，探索完善破产重整案件的识别机制和预重整工作制度，挽救具有价值的危困企业，实现债权人、债务人、股东、社会多方利益共赢。完善破产程序衔接，加强内外上下联动，积极借助各方力量，扩大重整投资人招募的平台和机会，为破产程序推进创造良好条件。

### **2. 运用信息技术，降低破产审判成本**

信息技术的发展，特别是破产重整案件工作平台的广泛应用，极大提升了破产审判效率，在财产查询、破产案件审理、与管理人沟通交流等方面发挥了重要作用。下一步，云浮破产法庭将推动信息技术在破产审判各个环节的深度应用，在具备条件的案件中，积极采用召开云端债权人会议、网络司法拍卖、网络战略投资人招募等方式，进一步降低破产案件审判成本，缩短办案时间，最大限度促进资本与破产企业相关资产结合，全面提升破产审判质效。

## **五、破产审判工作的司法提示**

### **（一）政府侧**

企业破产涉及面广，关注度高，影响力大，政府各部门与法院之间要加强统筹，密切协作，不断提高办理破产执行力。一是加强各方协同配合，发挥政府各相关部门和法院的职能作用，协

调解决破产工作中涉及的职工安置、税收优惠、信用修复、企业注销、金融机构参与、破产费用保障以及刑民交叉等重点难点问题。二是推动建立破产企业信息与区域招商引资衔接机制，排查破产程序中尚未处置的土地、房产等不动产、机械设备等动产以及特许经营资质、专利等无形资产信息情况，协调建立破产企业资源数据库，建立更完善的破产信息平台，加大推进招商引资工作的力度，高效实现破产财产快速变现，实现破产程序释放资源与市场需求有序对接。三是统筹协调政府相关部门与人民法院的协调配合，建立常态化的府院联动机制，明确责任，共同研究解决破产工作中社保欠费、税收优惠、企业注销、职工安置等方面的问题，推动破产审判工作依法合规、高效进行。

## **（二）社会侧**

现代社会应遵循优胜劣汰、公平竞争的市场规律。破产是助力经济社会高质量发展、优化法治化营商环境、保障市场主体合法权益、防范重大社会风险的重要抓手。企业在激烈的市场竞争中遭遇淘汰，走向破产，符合现代企业制度和市场规律，也是激发市场活力、释放生产要素的积极方式。破产审判更加注重拯救功能，通过破产重整、和解、清算程序，给“诚实而不幸”的经营者带来重生的希望。企业在市场竞争中遵循优胜劣汰的规律，不仅能够保障市场的秩序与活力，还能实现对破产企业的保护，从而达到市场资源的优化配置。现代企业破产制度的良性运转需要全社会的理解、包容和支持，需要社会大众摒弃偏见，正确认识破产功能，全社会共同努力，才能发挥破产制度在市场经济中的重要作用。

## **（三）企业侧**

市场经济主体应按照现代企业制度建立健全公司内部管理制度和风险防控机制。在企业成立之初，重视市场风险分析，找

到合适的市场定位，树立品牌效应，顺应市场发展规律；在企业经营过程中，加强管理风险防控和资信风险管控，合规经营，签订合同要进行严格审核，对潜在风险纠纷进行预判，提高债务危机的应对能力，避免盲目扩张，避免掉入融资陷阱，审慎办理信贷业务或作出担保承诺；在企业遭遇经营风险时，提高债务危机的应对能力，依法积极运用各种化解债务危机的自救手段，同时也要认识到破产制度对企业的保护作用，充分运用破产制度来实现挽救企业或实现企业退出市场的目的。

云浮中院将在未来工作中，进一步贯彻党中央、省委、市委决策部署和上级法院工作要求，不断完善破产审判工作机制，加强专业化队伍建设，结合司法实践努力探索，加强宣传，切实推进破产审判法治化、专业化和信息化建设，为深化供给侧结构性改革，为云浮经济社会高质量发展提供有力司法服务和保障。