

# 河南省高级人民法院

豫高法〔2019〕319号

## 河南省高级人民法院关于印发《河南法院全面提升司法水平优化法治化营商环境工作方案》的通知

全省各中级人民法院、基层人民法院，本院各部门，各直属单位：

经省法院党组研究，现将《河南法院全面提升司法水平优化法治化营商环境工作方案》印发给你们，请结合工作实际，认真贯彻执行。

河南省高级人民法院

2019年11月21日

# 河南法院全面提升司法水平

## 优化法治化营商环境工作方案

为认真贯彻中央、省委关于优化营商环境的决策部署，充分发挥人民法院审判职能作用，全面提升司法水平，优化提升全省法治化营商环境，根据国务院《优化营商环境条例》，国务院办公厅《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》《关于做好优化营商环境改革举措复制推广借鉴工作的通知》，最高人民法院《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》，省委办公厅、省政府办公厅《河南省优化营商环境三年行动方案(2018—2020年)》《河南省2019年营商环境评价实施方案》和省优化营商环境工作领导小组办公室《河南省2019年优化营商环境工作要点》，借鉴中国科学院地理科学与资源研究所《河南省营商环境评价报告》，结合全省法院工作实际，制定如下实施方案。

### 一、充分认识人民法院在优化营商环境中的重要作用

营商环境是一个国家和地区的重要软实力和核心竞争力，法治环境是营商环境的基础和重要保障。习近平总书记指出：“法治是最好的营商环境”，“一个案例胜过一打文件”。司法是法治的生命线，是法治建设的主力军之一，是经济社会发展的晴雨表，是营造法治化营商环境的重要职能部门。司法裁判的终局性和权威性，也很大程度决定了营商环境是否公开透明和可预期，能否让各类市场主体安身、安心、安业。人民法院作为营商环境评价的直接对象，在营造法治化营商环境方面承担着重要使命，评价结果直接体现法治营商环境和法院工作质效水平。

营商环境评价是人民法院改进司法工作、提升司法水平的良好契机，全省法院要高度重视，全面检视司法工作水平，找准法院工作短板，采取更加有力措施，尽快迎头赶上国内先进地区法院水平。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决落实习近平总书记关于法治化营商环境建设的一系列重要指示精神和中央、省委工作部署，把优化营商环境作为一项政治任务，作为人民法院服务大局的重要抓手，为进一步优化我省营商环境、促进我省经济高质量发展提供有力的司法服务和保障。要围绕建设一流法治化营商环境的目标，进一步提高思想认识、提升政治站位，切实增强工作责任心和紧迫感，通过司法为民、公正司法，充分发挥审判职能作用，推动在理念、体系、机制、方式上实现迭代升级，在服务保障大局方面及时跟上、深度回应、积极作为，依法维护各类市场主体合法权益，切实承担起法治化营商环境建设的主力军职责。要将营商环境相关知识纳入党组、审委会和法官教育培训的学习内容，邀请有关专家讲授营商环境评价知识，成立专门的课题组，深入研究人民法院在营造法治化营商环境中的地位作用和具体措施。要按照国务院通知要求，认真学习借鉴京沪等地在建立“基本解决执行难”联动机制、推行法院网上立案与司法数据常态化公开、推行全流程网络化办案、构建诉讼服务平台方面改革举措的先进经验做法。要立足当地实际情况，从立案、质量、效率等各个维度，找准本地工作短板，积极优化商事纠纷案件的审理程序。要特别加强企业破产案件审理，综合运用重整、和解等方法，促进生产要素优化组合及产业转型升级。要加强知识产权保护，完善知识产权保护机制，优化知识产权行政保护与司法保护的衔接，平等保护知识产权权利人和相关权利人的合法权益。要严控案件审限，严格案件发回重审标准，切实降低当事人诉讼成本、时间成本。要完善院庭长审判监

督管理，促进法律统一适用，保证案件处理法律效果、社会效果、政治效果的有机统一。要通过推行“网上立案”、“随机分案制度”、“电子送达一体化平台”、“网络执行查控系统”，“多元化解机制”等多项改革，积极改善营商环境评价相关指标。

**责任单位：**各中基层法院党组，省法院各部门、各直属单位

## **二、充分发挥司法职能，营造公平公正开放竞争的法治化市场环境**

### **（一）牢固树立依法平等全面保护的司法理念**

1. 全体法官要增强优化法治化营商环境的责任感和使命感，牢固树立谦抑、审慎、善意、文明、规范的司法办案理念。始终坚持依法保护原则，准确把握国家法律和司法政策的精神和原则，依法处理涉及企业的各类案件。始终坚持平等保护原则，依法平等对待各类市场主体，平等保护本地企业和外地企业利益，平等保护国有企业和民营企业利益，平等保护国内企业和外资企业利益，平等保护大型企业和中小微企业利益，保障各类市场主体依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任。始终坚持全面保护原则，依法全面保护商事主体的物权、债权、知识产权、自主经营权等各种财产权；依法全面保护实体经济、虚拟经济等各种经济体系；依法全面保护各类企业、企业家及其从业人员的合法权益。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各部门、各直属单位

### **（二）依法正确审理涉及各类市场主体的刑事案件**

2. 依法打击侵犯各类市场主体及其经营者合法权益的刑事犯罪。深入开展扫黑除恶专项斗争，依法惩治黑恶势力以暴力、胁迫等方式向各类市场主体及其经营者收取“保护费”、欺行霸市、强买强卖等犯罪；依法惩治盗窃、抢夺、敲诈勒索、哄抢各类市场主体及其经营者财物等犯罪；依法惩治利用职务便利侵占、挪用企业财产等犯罪；依法惩治由经济纠纷引发的暴力讨债、绑架、非法拘禁等犯罪，营造平安稳定的经营环境。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各刑事审判庭、少年审判庭

3. 依法正确审理破坏市场秩序的经济犯罪。依法惩治侵犯各类市场主体及其经营者合法权益的金融诈骗、合同诈骗、商业贿赂等破坏市场经济秩序的犯罪；依法惩治强揽工程、串通投标、强迫交易、官商勾结垄断经营以及故意损害商业信誉等破坏公平竞争的犯罪；依法惩治利用互联网金融平台、打着金融创新旗号从事非法金融活动等犯罪行为，维护公平竞争、健康有序的市场秩序。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各刑事审判庭、少年审判庭

4. 依法打击虚假诉讼、恶意诉讼行为。对恶意利用诉讼打击竞争对手、破坏竞争对手信誉、谋取不正当利益的，要区分情况依法处理。对虚假诉讼参与人，要依法采取罚款、拘留等民事强制措施；虚假诉讼侵害各类市场主体及其经营者民事权益，受害人起诉要求侵权人承担赔偿责任的，应予支持；涉嫌犯罪的，移送侦查机关依法追究刑事责任。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各刑事审判庭、少年审判庭

### **（三）依法准确审慎适用民事强制措施**

5. 依法规范适用保全措施。不得查封、扣押、冻结与案件无关的财产，对因宏观经济形势变化、产业政策调整引起诉讼，或因生产经营出现资金暂时周转困难无法及时履行债务、尚有经营发展前景的民营企业，依法审慎适用查封、扣押、冻结、划拨等民事强制措施。对一方当事人的申请要认真审查，根据可能产生的后果，要求申请人提供适当的担保，对明显超标的、超范围申请查封、扣押、冻结涉案财物或恶意申请保全的，要依法审查、调整，作出与案件胜诉权利相一致的保全决定，并尽可能采取不影响企业生产经营的保全措施，最大限度降低保全对企业正常生产经营的影响。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭、执行局、执行监督庭

### **（四）维护公平竞争的市场秩序**

6. 严格按照法律、司法解释规定认定合同性质、效力，以及可变更、可撤销、可解除等情形，尊重意思自治，强化契约意识，保护诚实守信，维护公平竞争。通过公正司法营造公平、公正、开放的竞争环境，推动形成平等有序、充满活力的现代化、法治化营商环境。妥善审理反不正当竞争纠纷案件，依法制止占有市场支配地位的市场主体滥用垄断地位，为经济高质量发展营造统一开放、竞争有序的市场环境。依法认定合同无效的范围，对法律、行政法规规定应当办理批准、登记手续生效的合同，当事人能在判决前补办批准、

登记手续、合同目的能够实现的，要依法维护交易安全，保护合法交易。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭

#### **（五）依法审理各类合同纠纷案件**

7. 依法审理与各类市场主体相关的买卖、借款、建筑、加工承揽等合同纠纷案件，正确划分当事人合同责任，保护各类投资主体的合法权利。要正确理解、识别和适用合同法第五十二条第（五）项中的“违反法律、行政法规的强制性规定”，注意区分效力性强制规定和管理性强制规定。正确处理意思自治与行政审批的关系，对法律、行政法规规定应当办理批准、登记等手续生效的合同，应当根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释

（一）》，正确认定合同效力。严格限制认定合同无效的范围。当事人一方要求解除合同的，应当严格依照合同法第九十三条、第九十四条，审查合同是否具备解除条件，防止不诚信一方当事人通过解除合同逃避债务，依法防止违约方因违约而获得不当利益。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭

#### **（六）依法公正审理涉及企业的知识产权案件**

8. 加大知识产权保护力度，依法惩处各类侵犯知识产权行为，加大对链条式、产业化、重复性知识产权犯罪惩治力度，切实解决维权成本高、侵权成本低问题。完善知识产权侵权损害赔偿制度，建立以知识产权市场价值为指引，补偿为主、惩罚为辅的侵权损害司法认定机制，正确适用惩罚性赔偿制度，提高知识产权侵权成本。充分发挥司法保护知识

产权主导作用，依法支持民营企业科技创新、经营创新，大力营造科技创新法治环境，强化自我保护意识，助力企业打造驰名商标、知名品牌。

**责任单位：**各中基层法院，省法院民三庭

### **（七）加强涉外商事审判**

9. 围绕“一带一路”、自贸试验区等战略实施，加强涉外商事审判，完善涉外贸易司法规则，提供优质高效司法服务；加强对发展贸易新业态新模式、开展服务贸易创新发展试点、设立跨境电商综合试验区相关案件的审判，完善涉互联网金融案件的审理，提升涉外金融审判能力，构建公平竞争制度；结合国家全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度等政策，坚持严格依法平等保护中外当事人合法权益，促进贸易和投资国际化、自由化、便利化。

**责任单位：**各中基层法院，省法院民三庭

## **三、坚持综合施策，最大程度提高合同案件审判执行效率**

10. 加强诉讼全流程管理。进一步强化对诉讼全流程的精细化管理，有效压缩立案审查、诉调对接、和解调解、委托司法鉴定、审计、评估等中介行为的办理时间和各环节周转时间。严格执行法律、司法解释规定的诉讼文书送达、案卷移送的期限规定，严格规范上诉、发回重审、指令再审、提审、分案等上下级法院、各院立案部门与审判业务部门之间卷宗移送的期限和流程，全面提高案卷移送工作效率。

**责任单位：**各中基层法院，省法院立案庭、审管办、信息处

11. 严格控制案件审理期限。除审限变更经审批外，案件的审理期限不得超过审判流程系统设定的法定审限。诉讼法有明确的审限、执限规定的，要在审限内办结，并努力提高审判执行效率，对于诉讼法没有明确审限规定的案件和审判执行事务性工作，要在内部管理中确定合理的办理时限，并加强考核管理，定期进行审限、执限过长案件的评查、问责、通报。

**责任单位：**各中基层法院，各民事审判庭、省法院审管办

12. 严格审限变更审批程序。严格执行最高法院、省法院有关规定，明确延长、中止、暂停、扣除审限的条件，符合条件的案件，承办法官应当通过案件信息系统及时提交审限变更申请，报有权审批人批准。落实院庭长、审判长、员额法官层级审限管理职责，认真审查审限变更申请。所有审批手续一律录入电子卷宗，坚决杜绝随意延长审限、扣除审限的现象，杜绝案件不符合结案标准而随意报结的现象。审限变更信息要通过审判流程管理公开平台自动推送，无法完成推送的，由承办法官告知当事人或诉讼代理人。

**责任单位：**各中基层法院，各民事审判庭、省法院审管办

13. 加强程序性事项审批。案件审理过程中遇到的下列程序性问题均应由合议庭评议，并按照权限及时签发实施：

（1）采取诉讼保全、证据保全、先予执行措施；（2）追加

或变更当事人；（3）增加或变更诉讼请求；（4）相关证据材料的审计、鉴定；（5）依职权调取证据材料；（6）案件延期审理；（7）案件中止审理；（8）诉讼费的减缓免补；（9）复庭审理、询问当事人；（10）其他须由合议庭评议的程序性问题。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭

14. 加强效率管理，及时妥善清理长期未结案件。把长期未结案件清理实效作为院领导落实审判管理职责的硬指标，并在部门及员额法官的考核中设定相关考评项。加大对下级法院、本院业务部门长期未结诉讼案件的监管通报力度，以公正高效为目标，常态化对长期未结案件进行评查、问责、清理，防止边清边积。

**责任单位：**各中基层法院，省法院审管办、各民事审判庭

15. 进一步推进执行工作信息化建设，提升执行案件流程管理智能化水平，进一步缩短案件执行周期。完善执行指挥中心实体化运行机制，探索执行工作集约化管理，进一步提高执行工作效率。立案、执行各部门、上下级法院之间，要严格执行案件流转的时限规定，及时向被执行人发出执行通知书、履行裁判文书告知书、报告财产令、交款通知书（一案一账号）使用规定，责令被执行人履行义务，申请执行人急迫、被执行人有能力履行义务的，应当立即采取执行措施。

**责任单位：**各中基层法院，省法院执行局、执行监督庭

16. 执行案件经立案部门立案后，应立即进行网络财产查控，并将网络财产查控情况与卷宗材料一并转交执行团队。

对于通过网络执行查控系统查询到的被执行人的财产，能通过网络执行查控系统实施线上控制的以及需要线下采取现场查封、实际扣押、冻结、扣留、提取、临柜扣划等控制措施的，都必须在规定时间内采取控制措施。如无法在规定时间内完成控制措施的，执行人员应向执行部门领导或法院分管领导书面说明原因并提出延缓申请，经批准后尽快实施。

**责任单位：**各中基层法院，省法院立案庭、执行局、执行监督庭

17. 执行人员应当于接到相关部门反馈查控信息后及时向申请执行人反馈。网络查控完成后执行人员应及时对查控结果进行综合分析，并按照繁简分流的原则决定采取执行措施。对于经网络查控，无足额财产的案件，应及时启动传统查控程序。被执行人有可供执行财产的，执行人员应在规定时限内采取查封、扣押、冻结、扣留、禁止交付等执行措施。

**责任单位：**各中基层法院，省法院执行局、执行监督庭

18. 法院控制的执行财产需要评估的，应及时启动评估程序，收到评估报告之日起，及时发送当事人。需要拍卖的，及时启动拍卖。

**责任单位：**各中基层法院，省法院执行局、执行监督庭

#### **四、坚持司法为民，最大程度降低商事审判成本**

19. 建立商事纠纷多元化解机制。坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，完善和解、调解、仲裁、公正、行政裁决、行政复议与诉讼有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，提升多元化纠纷解决的行业化、专业化水平。完善诉调对接

机制，进一步整合资源，推动诉调对接平台与银行、证券、期货、知识产权、商事调解组织等相关平台的对接，落实委派调解、委托调解制度，提高商事纠纷司法审判和执行效率。进一步强化现代信息技术在多元化纠纷解决领域的深度运用，运用好在线调解平台，研发微调解平台，打造线上、线下同步运行、规范高效的诉讼、仲裁、调解一站式纠纷解决服务平台。

**责任单位：**各中基层法院，省法院立案庭、各民事审判庭

20. 加强立案环节繁简分流。中级和基层人民法院要根据法律规定，具体制定简单案件与复杂案件的区分标准和分流规则，探索建立信息化自动识别分案系统，立案、审判及审判管理部门要及时会商沟通，实现分案工作的有序高效。

**责任单位：**各中基层法院，省法院立案庭、信息处、审管办

21. 加强审判环节繁简分流。不断优化送达、庭前准备、庭审、裁判文书制作等各环节的繁简分流工作机制。依法快速审理简单案件，严格规范审理复杂案件。根据案件具体情况，做到该繁则繁、当简则简，努力以较小的司法成本取得最大的法律效果；要坚持调判结合，注重通过商事审判强化规则意识和契约精神，促成当事人和解或达成调解协议。鼓励当事人申请支付令快速解决纠纷，积极引导双方当事人约定适用简易程序、速裁程序审理，运用电子方式送达；充分发挥庭前会议作用，通过庭前会议确认无争议事实和证据，提高当庭宣判率；探索实行示范诉讼方式，通过个案示范处理带动批量案件高效解决。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭

22. 推行商事案件裁判文书繁简分流。根据法院审级、案件类型、庭审情况等，对裁判文书的体例结构及说理部分进行繁简分流。复杂案件的裁判文书应当围绕争议焦点进行有针对性的说理。对新类型案件、具有指导意义的案件，要加强说理；其他简单案件可以使用令状式、要素式、表格式等简式裁判文书，简化说理。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭

23. 全面推行网上立案、办案。严格执行“立案进网、办案在网、痕迹留网”的信息化流程管理规定，坚持随机分案、统一扎口结案，开庭、合议、送达、期限变更等主要节点全部由流程管理系统智能控制，促进法官严格按照规程办案，实现司法活动自动化、静默化管理。

**责任单位：**各中基层法院，省法院信息处、审管办

24. 全面推进电子卷宗随案生成和深度应用。案件立案、审理、执行等各个流程和各个诉讼环节制作的诉讼文件、实施的诉讼活动，都要在网上进行并同步转化为电子卷宗。结案归档时以电子卷宗为主、纸质卷宗为辅，纸质卷宗与电子卷宗内容、顺序完全一致。加强电子卷宗深度应用。推广建立文书智能辅助系统，嵌入法律法规和同类案件强制检索推送、裁判文书纠错、裁判结果偏离度提醒等智能化应用软件。

**责任单位：**各中基层法院，省法院信息处、立案庭、办公室

25. 推行庭审记录方式改革。积极开发利用智能语音识别技术，实现庭审语音同步转化为文字并生成法庭笔录。落实庭审活动全程录音录像的要求，对适用简易程序审理民事案件的录音录像，经当事人同意的，可以替代法庭笔录。

**责任单位：**各中基层法院，省法院信息处

## **五、不断探索制度机制创新，全面提升企业破产审判质效**

### **（一）进一步健全破产审判工作机制**

26. 依法及时受理破产案件。对债权人、债务人申请破产的，应当根据破产法相关规定进行形式审查，不得在法定条件之外设置障碍。对符合法律规定的，以“破申”作为案件类型代字编制案号登记立案，并在五日内移送负责审理破产案件的审判业务部门；对于提交材料不完整的，应当一次性告知应补充提交的材料清单；对符合受理条件的破产衍生案件，应当及时依法登记立案。案件受理后，经审查符合破产法第二条规定的，应及时裁定宣告破产；对企业出资人、主要债权人和破产企业都有重整意愿且有重整价值和希望的，积极推动企业重整；申请强制清算的，一般应当召开听证会，按要求通知申请人、被申请人，送达相关申请材料，并应当在听证会召开之日或者自异议期满之日起十日内，依法作出是否受理强制清算申请的裁定。

**责任单位：**省法院民二庭、执行局，各中基层法院

27. 着力提高破产审判效率。完善破产案件繁简分流机制，落实《河南省高级人民法院关于探索繁简分流建立简单破产案件快速审理机制的意见》，做好对简易破产案件的识

别，积极运用破产简化程序，加快破产案件办理进程，打通简易破产案件的“快车道”。对简单案件在听证、公告、债权人会议、财产清偿、程序终结等环节实行标准化作业、格式化处理，缩短时限、快审快结，努力实现“无产可破”案件3个月内审结，其他简单案件6个月内审结，其他一般案件12个月内审结，重大复杂案件一般24个月内审结。

**责任单位：**省法院民二庭、执行局，各中基层法院

28. 加快建立执行案件转破产审查工作长效机制。加强执行程序与破产程序的有效衔接，立案、执行和破产审判部门密切配合，解决“执转破”程序启动难问题。进一步做好执行转破产案件选取和移送工作，对无财产可供执行的企业及时分类梳理，引导当事人提出破产申请，依法尽快将符合破产条件的被执行企业转入破产程序。

**责任单位：**省法院民二庭、执行局，各中基层法院

## **（二）努力提高破产财产清偿比例**

29. 破产处置应以价值最大化为原则，兼顾处置效率和效益，最大限度降低破产程序成本，实现破产财产保值增值，提升破产财产变价率，提高破产财产清偿率。提升破产处置的信息化水平，探索推行债权人会议电子签到、电子表决，在门户网站和官方微信专门设置债权网上申报系统等举措。在评估环节，优先指定有评估资质的大数据平台公司快速询价评估；在拍卖环节，原则上都应通过网络拍卖处置资产，提交破产财产变现价值；加强对共益债务、管理人聘用其他人员费用负担的审查和监督，防止破产财产不当贬值和非法流失。

**责任单位：**省法院民二庭，各中基层法院

30. 督促指导破产管理人按照破产法相关规定，坚持公平公正处理债权的司法理念，依法确认有效债权、重大破产财产的权属，否认无效债权；加强对资金入账、管理和使用的信息公开，加大隐形资产清查和保全、追收力度；严格审查破产前债务人资产处置行为的合法性，依法正确行使破产撤销权，制止少数债务人采取向关联企业通过不正当关联交易转移有效资产、提前清偿、单独清偿、以企业主要资产设定担保等手段恶意处置资产、将经营损失转嫁给债权人等违法行为，防止少数企业进行破产欺诈，借破产逃废债务。

**责任单位：**省法院民二庭，各中基层法院

31. 依法保护各类别普通债权人的利益，依法适用违约金调减等法律规定，核减个别债权人的不当利益，探索高额利息核减机制，对高息民间借贷实行“往息抵本”，平等保护普通债权人利益；探索“分段清偿”分配机制，对同一普通债权人的不同区间债权，以同等比例清偿、下调；探索对普通破产债权的自然人小额债权按数额大小采“分档累进递减法”方式进行清偿，适当提高小额自然人债权的清偿比例。

**责任单位：**省法院民二庭，各中基层法院

### **（三）进一步推动破产审判配套机制建设**

32. 完善司法与行政协调机制，紧紧依靠各级党委的领导，密切与各级政府部门沟通协调，协调解决破产过程中维护社会稳定、经费保障、信用修复、维持企业经营保值、加快企业注销、资产恢复利用等问题，为破产案件推进创造良好外部环境。大力推动破产管理人培育、管理、监督机制

建设。细化完善管理人职责，建立和优化管理人选任和报酬制度，建立竞争选定管理人工作机制，逐步推进管理人全部由社会中介机构担任。中级人民法院要积极推动成立破产管理人协会，依托协会开展管理人履职能力培训工作，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，推动管理人执业素养和技能不断提升。

**责任单位：**各中基层法院，省法院民二庭、司法技术鉴定处

#### **（四）加强破产审判专业化建设**

33. 根据各地审判实践需要，在条件成熟的法院推动成立清算与破产审判庭，各中院可在基层法院探索建立破产案件集中管辖制度；尊重司法规律，建立与破产审判工作实际相符合、与破产审判法官工作量相匹配的绩效考核评价机制，充分调动破产法官和审判辅助人员的工作积极性；定期组织破产审判业务培训，加强破产审判业务调研指导，进一步提高破产审判人员能力素质和业务水平。

**责任单位：**各中基层法院，省法院政治部、民二庭

#### **（五）进一步加大长期未结破产案件清理力度**

34. 严格落实破产案件“专网”管理制度。充分认识破产案件长期未结带来的职工无法安置、破产财产折损消耗、资金缺口不断扩大等一系列消极影响，直面问题、解决问题。实行全部破产案件信息化管理，建立三年以上未结破产案件专案管理。明确审结时限，挂图作战，逐案清理、限期办结。主要领导要切实负起责任，做好外部协调工作，争取多方支持，解决瓶颈问题，形成破产案件收结案良性循环。

**责任单位：**各中基层法院，省法院民二庭、审管办

#### **（六）善始善终抓好“僵尸企业”破产后续处置**

35. 开展“僵尸企业”破产处置“回头看”活动，以资产处置工作为重点，加快推进僵尸企业破产案件后续问题处理。对虽然破产程序已经终结，但尚有遗留问题需要处理的案件，审理法院要与政府相关部门继续保持密切配合，推动资产处置、财产分配尽快到位，职工债权及时清偿，切实维护企业职工、债权人合法权益；指导、督促管理人继续积极履职，做好债权清收、工商和税务注销、财产追加分配等工作。建立完善破产工作府院联动机制，积极加强与税务、征信部门的沟通，推动解决相关疑难复杂问题，形成有利于破产工作健康发展的制度机制，尽早实现“资产处置到位、债务化解到位、人员安置到位”。

**责任单位：**各中基层法院，省法院民二庭

### **六、加强行政审判工作，监督支持“放管服”改革**

36. 依法审理各类市场主体与政府之间的行政协议案件。妥善审理政府招商引资合同纠纷案件，监督行政机关诚实守信，履行政府文件和合同约定的义务。依法认定政府与各类市场主体签订的合同效力，对政府违反承诺，特别是因政府换届、领导人员更替等原因违约、毁约的，依法支持各类市场主体的合理诉求；已经违约且客观上不能履约的，依法支持各类市场主体的赔偿请求。妥善审理政府采购、委托拍卖过程中发生的合同纠纷案件，落实各类市场主体平等待遇。妥善审理各类市场主体提起的涉及市场准入、工商管理、质

量监督、项目规划、税收征管、土地房屋征收征用等方面的行政案件，保障各类市场主体在公共领域受到平等对待。

**责任单位：**各中基层法院，省法院行政庭、环资庭、赔偿办

37. 依法审理好涉行政许可诉讼案件，监督行政机关不能添加法律之外的许可条件，平等对待许可申请人；办理好涉行政处罚诉讼案件，监督行政机关在法律范围内处罚，对选择性执法、违背合理性原则的具体行政处罚行为，要给予否定性评价并向其上级行政机关发出司法建议；审理好涉行政强制诉讼案件，坚持以比例原则等审查行政强制措施，确保以最小的损失实现尽可能大的公共利益。

**责任单位：**各中基层法院，省法院行政庭、环资庭、赔偿办

38. 对涉及企业的行政非诉执行案件及时受理，执行过程中以解决争议为出发点，加大协调力度；对涉及企业的诉讼案件快速审判，严格依照法律程序、在法定期限内快速办理涉企业行政案件；对于不能快速办理的案件，要查明原因，明确办理时限，及时向当地党委和上级法院报告，坚决杜绝久拖不决的现象；建立与行政机关、检察机关的协调工作机制，对于涉企业行政案件，受理一起，审判一起，执行一起。

**责任单位：**各中基层法院，省法院行政庭、环资庭、赔偿办

39. 做好本辖区涉企业行政案件的筛查、审判、执行等工作，在当地党委的领导下，同各行政机关协调配合，信息共享，形成工作合力。建立涉企业案件信息季报制度。定期

通过司法大数据分析、发出司法建议等各种形式，帮助政府及职能部门完善市场调节、行政监管的漏洞。

**责任单位：**各中基层法院，省法院行政庭、环资庭、赔偿办

## **七、坚持“四化”干部标准，加强商事审判队伍建设**

40. 提升人案配比科学性。在精确测算人员、案件数量和工作量的基础上，对不同法院、不同审判部门的审判力量进行动态调整。根据法院审级、案件繁简等相关因素，合理确定法官、法官助理、书记员的配置比例，科学界定各自职能定位及其相互关系，最大程度地发挥审判团队优势。

**责任单位：**各中基层法院，省法院司改办（研究室）、政治部人事处、法官管理处

41. 推动队伍建设专业化。省法院各商事审判业务部门要加强对本条线业务的深入调研和归口指导，定期组织开展破产、建筑工程合同、金融以及其他重点商事审判业务培训，提高法官的专业水平。有条件的中级法院和基层法院应当建立专业审判团队，提高法官的专业能力，努力打造专家型商事审判队伍。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭

42. 强化员额法官会议和专业法官会议制度。充分发挥员额法官会议和专业法官会议对案件质量把关的指导作用，完善商事合同案件审判质量的管理机制。院庭长要密切关注商事合同案件的审判进程，及时跟踪、发现、研判、处置商

事合同案件审判中遇到的各类问题，强化规范院庭长对“四类案件”的监督管理权。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各民事审判庭

## **八、持续转变司法作风，切实提高商事主体司法获得感**

43. 进一步改进司法作风。进一步端正工作态度，改进司法作风，提高审判执行工作质效和服务水平，以“不忘初心、牢记使命”主题教育为契机，深入开展形式主义、官僚主义集中整治活动，以求真务实的作风推进营商环境建设。进一步规范司法行为，强化督导检查与责任追究，对错误裁判、拖延办案、违法办案的，要严格问责处理。严查破坏营商环境的违纪违法行为，坚决防止损害各类市场主体诉讼权利和营商环境建设的不规范行为。进一步提高服务意识，延伸司法服务职能，从案件受理、文书送达、财产保全、审理执行等各个环节，畅通绿色诉讼服务渠道，快速、便捷、高效地进行全方位法律服务，在司法过程中根据各类市场主体需求，转变司法理念，引导广大法官严守审判纪律和办案纪律，养成规范有序、严谨负责的司法作风。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各部门、各直属单位

44. 严格规范司法办案方式方法。慎重选择办案方式和时机，对涉企业的刑事犯罪、民事行政案件的调查取证活动，严格限定相关人员范围，不对非涉案当事人、非涉案项目和非涉案财务账册进行“普遍化”排查、调查和取证；传唤、拘传、搜查时，尽量避免在公众场合进行；到涉案企业调查取证，一般不开警车。严格规范涉案财产处置，严格区分违法所得和合法财产，严格区分个人财产和企业财产，严格区

分涉案人员个人财产和家庭成员财产。积极做好办案风险防控，避免因司法办案不当引发和加剧民营企业经营风险，引发群体性、突发性事件。办案过程中，不得故意损害企业、企业家声誉。防止机械司法、就案办案，努力实现“三个效果”有机统一。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各审判业务部门、各直属单位

45. 进一步强化司法公开。对标国家、我省评价标准，建立司法绩效评估数据常态化公开平台，定期向社会公开与案件处置时间、结案率等司法绩效相关的数据，保障当事人的知情权，提高司法大数据的可利用性，提升社会公众对法治化营商环境的满意度。

**责任单位：**各中基层法院，省法院审管办、信息处

46. 持续提升司法公信力。进一步着力解决影响法治环境、制约营商环境健康发展的执法司法不公问题，切实保障投资者的人身权、财产权和经营权，对在案件审理中不作为、乱作为，未依法保护各类市场主体合法权益，或存在违法审判情形，导致冤错案件发生的，依法依规严肃问责追责。进一步加强审判管理，严格控制随意发回重审的案件，进一步规范申请再审案件审查制度，加强对发回重审、指令再审案件的监管力度，实现对发回重审、指令再审案件自动关联的监督管理，用更优质高效的司法活动，维护人民群众的合法权益。

**责任单位：**各中基层法院，省法院各部门、各直属单位

47. 加强法治化营商环境建设舆论宣传。加强对网上立案、随机自动分案、电子送达等司法创新实践的宣传。通过《诉讼须知》、诉讼服务平台、司法公开平台、“豫法阳光”微信公众号等多种媒体渠道，广泛宣传河南法院推进法治化营商环境建设的做法和成效，让涉诉当事人和社会公众及时全面了解河南法院推出的创新举措，对司法的公开透明和便捷服务有更多获得感。

**责任单位：**各中基层法院，省法院政治部宣教处

48. 加强与营商环境建设评价负责单位的沟通协调。继续加强与省优化营商环境工作领导小组办公室、省发改委营商环境工作处、中国科学院地理科学与资源研究所等营商环境牵头部门、评价机构的沟通对接，在最高人民法院和省有关部门的指导下，积极做好涉及法治化营商环境评价的数据核验、政策磋商等工作，确保相关工作举措的针对性和实效性。涉及法律调整等事项，及时做好意见建议的收集和上报。

**责任单位：**各中基层法院，省法院研究室、民二庭

49. 全省法院要按照实施方案要求，主动担当作为、狠抓工作落实，切实把服务营商环境建设的政治责任落实到具体的司法办案和司法管理中，各责任单位要制定具体落实措施，推进各项任务落地落实。要坚持全省法院工作“一盘棋”，建立健全联动机制，确保三级法院统一发力、一体推进。要加强督查问责，对关键环节和重点任务进行专项督查，切实疏通工作落实的“中梗阻”，确保各个环节有效衔接、高效运转。对于工作不实、落实不力，延误全省法院营商环境评价工作并造成严重后果的，严肃追究有关领导和人员的责任。

**责任单位：**各中基层法院，省法院监察局

附件：1. 营商环境评价基本指标体系和评价方法

2. 营商环境评价中涉及法院的指标

## 营商环境评价基本指标体系和评价方法

世界银行于 2002 年建立营商环境评价体系，主要包括 10 个重要指标，分别是“开办企业、办理施工许可、获得电力供应、登记财产、获得信贷、投资者保护、缴纳税款、跨境贸易、合同执行、办理破产”，采取当年评价前一年度营商环境的办法，截至目前已经公布了 17 期《营商环境报告》。

我国目前采用的营商环境评价指标体系，是国家发展改革委同有关部门和地区，将世界银行指标全部纳入的基础上，借鉴国际经验，从衡量企业全生命周期、反映城市投资吸引力、体现城市高质量发展水平三个维度，初步构建的一套包含 18 个重要指标的体系。国家运用该指标体系在北京、天津、上海、深圳等 22 个城市分两批进行了试评价，并在 2018 年 8 月 27 日召开的全国营商环境评价现场会暨优化营商环境工作推进会上公布了试评价结果。国家拟于明年开始，对全国各省、市营商环境进行一年一度的评价，评价指标体系包括两部分：一是世界银行采用的全部指标，二是从国情出发补充增加的指标。评价项目设计全部采用量化分值，每个项目所得分值为“本地区该项工作水平”与“该项工作最前沿（先进）地区水平”的比值，该项工作最前沿地区又包括国内最前沿地区和全世界最前沿地区。项目所得分数体现的是本地区该项工作与该项工作最先进地区的差距与差值。

我省为深入贯彻落实党中央、国务院关于评价和优化营商环境的工作部署要求，2019 年 1 月，省发改委委托中国科学院地理科学与资源研究所牵头，组织了地理信息系统、产业经济、区域经济、法律、城市规划、城市地理等领域的 20

多名专家学者组成营商环境评价指标体系研究项目组，开展河南省营商环境第三方评价研究。此次评价全面对标世界银行和国家权威评价指标体系，紧紧围绕“法治化、国际化、便利化和市场化”四个内涵，以法治化为基础，以国际化为参考，以便利化为手段，以市场化为导向，既吸纳了世界银行基于“企业全生命周期流程”，从“办事效率”和“监管质量”两个角度开展评价的逻辑，又继承了国家发改委从“衡量企业生命周期流程、反映城市投资吸引能力、体现城市监管与服务质量”开展评价的三个维度，构建了包含 18 个一级指标 100 个二级指标与 500 余项三级指标的河南省营商环境评价指标体系。

我省此次评价按照国际通行、地市参评、量化评估的要求，以提高市场主体和百姓的获得感和满意度为导向，沿用世界银行和国家的评价方法论，采用国际通用的前沿距离法，测算参评地市各项指标的前沿距离得分和营商环境排名。本次评价主要通过部门调研座谈、企业家访谈、企业问卷调查和大数据分析相结合的方式多渠道采集数据，主要包括政府部门调查表、企业调查问卷、中介机构数据采集、部门系统业务数据采集、网络大数据抓取等，注重佐证材料和数据可核验，强调企业评价的重要地位。本次评价对象包括全省 18 个省辖市、郑州航空港经济综合实验区（不参与排名）及省直有关部门，将实行评价结果与年度目标考核绩效奖金、评先树优、领导班子和干部考核“三挂钩”。

## 附件 2

# 营商环境评价中涉及法院的指标

就法院工作而言，评价指标体系中，有三个一级指标(保护中小投资者、执行合同、办理破产)涉及法院(具体见下表)。“保护中小投资者”指标，包括信息披露透明度、公司透明度、董事责任制度、诉讼便利度、股东权利、所有权和管理人权控制等六个二级指标；“执行合同”指标，包括解决商业纠纷的耗时、成本和司法程序质量指数三个二级指标；“办理破产”指标，包括收回债务所需时间、所需成本、债权人回收率和破产法律框架力度指数四个二级指标。其中，“办理破产”指标中的二级指标“债权人回收率”，我省在2019年评价中得分不高。

评估机构通过调研座谈、企业家访谈、政府部门调查表、企业问卷调查、中介机构数据采集、部门系统业务数据采集和网络大数据抓取等渠道，对相关数据进行比对分析统计，按一定公式计算得出分数。评估方要求各中院报送的数据口径相同，包括债权收回数额、债权总额、债权回收率等。通过比对，各市办理破产的评价指标中，债权人回收率是按债权收回数额占债权总额的比值计算的。但世界银行公布的“债权人回收率”指标是以破产程序的时间、成本、结果及贷款利率为基础数据，依下列公式计算得出的：回收率

$$= (100 \times GC + 70 \times (1 - GC) - \text{cost} - A \times 20\% \times \text{Time}) / [(1 + \text{lendingrate})^{\wedge} \text{Time}]$$

其中，GC(持续经营，GoingConcern)是指公司是否继续经营，“是”为1(包括重整成功和企业资产整体转移)，“否”为0，该项目对回收率影响最大；cost是指回收债务所需的成本在债务人不动产价值中的占比；A是指固定资产

占资产总额的比重；Time 是回收债务所需时间；lendingrate 是指贷款利率(从国际货币基金组织、各国央行和《经济学人》公布数据获取)。

| 一级指标                     | 二级指标           | 三级指标                |
|--------------------------|----------------|---------------------|
| 保护中小投资者(含6项二级指标中,两项涉及法院) | 股东责任程度指标       | 少数投资者对董事的诉讼或问责权利    |
|                          |                | 法律救济情况              |
|                          | 股东诉讼便利度指标      | 获得公司内部文件            |
|                          |                | 庭审期间可获得的证据          |
|                          |                | 诉讼费用划拨              |
|                          |                |                     |
| 执行合同(含3项二级指标)            | 通过法院强制执行合同所需时间 | 提交和送达案件的时间          |
|                          |                | 案件审理和作出判决的时间        |
|                          |                | 执行判决的时间             |
|                          | 通过法院强制执行合同所需成本 | 平均律师费               |
|                          |                | 诉讼成本                |
|                          |                | 强制执行成本              |
|                          | 司法程序质量指数       | 专业商业法庭及法院部门或科室的可用性  |
|                          |                | 小额索赔法庭及小额索赔简化程序的可用性 |
|                          |                | 审判前财产扣押令的可用性        |
|                          |                | 为法官分配案件的随机性         |
|                          |                | 女性证词的证明力度           |
|                          |                | 主要案件时间标准相关法规        |

|                         |            |                        |
|-------------------------|------------|------------------------|
|                         |            | 休庭和延期的相关法规             |
|                         |            | 绩效考核机制的可用性             |
|                         |            | 庭前会议的可用性               |
|                         |            | 电子案件系统对法官的可用性          |
|                         |            | 电子案件系统对律师的可用性          |
|                         |            | 以电子方式送达初始投诉的能力         |
|                         |            | 以电子方式支付诉讼费的能力          |
|                         |            | 判决公布情况                 |
|                         |            | 采用仲裁解决纠纷               |
|                         |            | 自愿调解与调停                |
| 办理破产<br>(含 4 项<br>二级指标) | 收回债务所需时间   | 收回债务所需时间               |
|                         | 收回债务所需成本   | 收回债务所需成本               |
|                         | 债权人回收率     | 债权人回收率                 |
|                         | 破产法律框架质量指数 | 债权人和债务人清算和重组的可用性       |
|                         |            | 破产诉讼程序启动标准             |
|                         |            | 破产期间合同的继续履行和拒绝履行       |
|                         |            | 避免优先交易和被低估交易           |
|                         |            | 诉讼启动后融资                |
|                         |            | 重整计划的审批和内容             |
|                         |            | 债务人清算和重组程序期间债权人的参与度和权利 |