Advances in Economics and Management 经济与管理前沿, 2026, 4(1), 1-6
Published Online March 2026.
http://www.ufascience.com/journal.aspx?ProID=8

新质生产力视阈下企业破产府院联动机制探索——以南充市为例

翟玥
川北医学院，南充 637000，四川，中国

摘要：在新质生产力发展的宏观背景下，企业破产制度已转型为优化要素流转与促进创新动能重塑的法治保障。本文以南充市为典型样本，分析了该市在支柱产业转型过程中，通过构建“1+N”常态化府院联动体系，在资产处置、职工安置及信用修复方面取得的实践成效。研究发现，南充市当前的联动机制仍面临司法权与行政权边界模糊、信用修复存在信息孤岛、重整税负沉重以及机制运作呈现人治特征等现实困境。为此，本文提出应确立“司法主导、行政辅助”的原则，推动联动机制由传统的维稳型向赋能型转变。通过构建重整企业信用修复与税务协同路径、设立新质生产力重整引导基金以及搭建数智化常态化平台，旨在破解困境企业的要素流转障碍。本研究不仅为南充市优化营商环境提供了理论支撑，也为成渝地区双城经济圈通过法治手段释放存量资源、培育新动能提供了经验借鉴。

关键词：新质生产力；府院联动；南充市；企业破产；资源配置

Government-Court Collaboration: A Case Study of Nanchong City

Yue Zhai
North Sichuan Medical College, Nanchong 637000, Sichuan, China

Abstract: Under the macro-background of the development of new-quality productivity, the enterprise bankruptcy system has transformed into a legal guarantee for optimizing factor flow and promoting the reshaping of innovation momentum. This paper takes Nanchong City as a typical sample, analyzing the practical achievements of the city in asset disposal, employee resettlement, and credit repair through the construction of a "1+N" normalized government-court collaboration system during the transformation of its pillar industries. The study finds that Nanchong City's current collaboration mechanism still faces practical difficulties such as blurred boundaries between judicial and administrative powers, information silos in credit repair, heavy tax burdens on reorganization, and the influence of personal rule in its operation. Therefore, this paper proposes to establish the principle of "judicial leadership and administrative assistance," promoting the transformation of the collaboration mechanism from a traditional stability-maintenance model to an empowering model. By constructing a collaborative path for credit repair and taxation of reorganized enterprises, establishing a new-quality productivity reorganization guidance fund, and building a digital and intelligent normalized platform, the aim is to overcome the obstacles to factor flow for distressed enterprises. This study not only provides theoretical support for Nanchong City to optimize its business environment but also

Copyright © 2026 by author(s) and Ufascience Publisher.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution international License (CC By 4.0)
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
OPEN ACCESS

文章引用: 翟玥. 新质生产力视阈下企业破产府院联动机制探索——以南充市为例[J]. 经济与管理前沿, 2026, 4(1): 1-6.
DOI: https://doi.org/10.61784/aem2001

provides experience and lessons for the Chengdu-Chongqing economic circle to release existing resources and cultivate new momentum through legal means.

Keywords: New-type productivity; government-court collaboration; Nanchong City; corporate bankruptcy; resource allocation

一、引言

（一）研究背景与意义

随着新时代经济高质量发展的深入推进，新质生产力已成为引领产业变革与资源优化配置的核心引擎。新质生产力不仅要求技术上的革命性突破，更强调生产要素的创新性配置以及产业结构的深层次转型 [1]。在这一宏观视阈下，企业破产制度不再仅仅被视为落后产能的终结者，而更多地承担起优化生产要素流转、释放存量资源、促进创新动能重塑的法治保障功能。破产法作为具有强外部性的法律，其市场化实施高度依赖于配套法律制度的支撑。然而，在处理复杂的利益博弈及衍生社会问题（如职工安置、税收债权核销、信用修复等）时，单纯的司法程序往往表现出职能局限性，亟需行政权力的深度协同 [2]。

府院联动机制作为中国特色破产制度的重要创新，通过政府与法院的互联互通、协调配合，能够有效降低制度性交易成本，破解破产程序中的行政与司法壁垒 [3]。在探索新质生产力的路径中，如何通过府院联动实现困境企业的要素再生而非简单的破产清算，已成为提升全要素生产率的关键课题。

新质生产力以全要素生产率的大幅提升为核心标志，其实现路径不仅依赖于颠覆性技术的突破，更取决于制度环境对生产要素流转障碍的清理。企业破产制度通过司法程序强制终止无效或低效的合同关系，使沉淀在“僵尸企业”中的土地、资本、特许经营权等存量资源得以重新进入市场。府院联动机制则是在此过程中，通过行政权与司法权的协同，降低破产程序中的交易成本，确保具有创新潜力的生产要素不因企业财务困境而发生价值折损 [4]。

从生产力变革视角看，府院联动本质上是生产关系的适时调整 [5]。在南充市推进产业集群化发展的进程中，单纯依赖法院的破产审判往往难以解决税收债权减免、信用修复、职工安置等行政性难题。通过深度联动，政府的资源整合优势与法院的规则治理优势得以互补，从而实现对科创型、资源型困境企业的精准施策。新质生产力强调生产要素的创新性配置，要求破产审判从单纯出清向资源要素优化配置职能转型。

（二）南充市的实践背景与地方特性

南充市作为成渝地区双城经济圈北部中心城市，在四川省域经济布局中具有重要的战略地位。当前，南充正处于工业转型升级的深水期，形成了以汽车汽配、油气化工、桑蚕丝绸等为代表的传统支柱产业集群。随着产业向数字化、绿色化转型，部分处于产业链低端的企业面临严重的财务困境与产能过剩压力。

南充市近年来在府院联动机制上进行了积极探索，旨在统筹解决企业破产处置中的民生保障、资产处置、信用修复等共性问题。然而，在对接新质生产力发展的诉求时，南充的实践仍面临显著挑战。首先，南充作为老工业基地，部分资源型与传统制造型企业资产结构复杂，涉及大量抵押财产与关联债务，导致管理人接管与财产调查职能履行受阻。其次，南充的中小企业在破产重整中，其核心的技术专利、数据资产及高素质人力资本往往因缺乏精准的价值修复机制而流失，未能实现新质要素的保活与再生。此外，南充市在破产重整企业信用修复方面仍存在信息孤岛，银行征信与工商监管记录的滞后性严重制约了企业在重整期间的融资与招投标活动。

（三）研究目的与主要内容

鉴于此，本文立足于新质生产力的时代要求，以南充市为典型样本，深入探讨府院联动机制在服务产业转

型升级中的逻辑机理与实践路径。研究旨在回答：在司法权为主导、行政权提供公共服务的原则下，如何通过机制创新破解南充市企业破产中的融资梗阻与信用壁垒？

本文通过对府院联动职能边界的厘定，提出从维稳型联动向赋能型联动转型的策略方案。主要内容包括：一是分析新质生产力视角下生产要素重组的理论依据；二是剖析南充市在处理重点产业破产案件中的职能协同现状；三是针对信用修复、税收优惠及重整融资等核心障碍，提出构建智慧联动平台与产业引导基金的对策建议。通过本研究，力求为南充乃至成渝地区通过法治化手段优化营商环境、培育新动能提供有益的经验借鉴与理论支撑。

二、南充市破产府院联动机制的运行现状

（一）组织架构与常态化协同机制

南充市在推进企业破产处置过程中，构建了以政府主导风险管理、法院主导司法程序为核心的府院联动架构。该机制由市政府相关领导担任总召集人，市中级人民法院与市发展改革委共同担任副总召集人，并下设常态化办公室负责日常事务的处理。这种组织形式打破了传统的“一事一议”临时性协作，转向制度化、常态化的工作格局。目前，南充市已形成了涵盖税务、金融、自然资源、人社等 20 余个职能部门的“1+N”联动体系，确保跨部门信息互联互通与业务高效协同。

通过定期召开联席会议及专题会议，府院双方能够统筹研究破产处置中的重大事项，如资产处置、民生保障和社会稳定等关键问题 [6]。对于影响重大的疑难案件，南充市采取重点案件专班机制，由受理法院与属地政府联合成立工作专班，专项推进解决企业债务风险。

（二）核心任务的执行路径与职能履行

在破产财产处置与要素再造方面，南充市将破产财产招商纳入地方政府招商引资范围，利用政务资源有针对性地推介破产企业资产，旨在盘活闲置资源。针对房地产及工业企业破产中常见的烂尾或产权争议问题，联动机制通过简化竣工验收程序、允许土地房产分割转让等手段，加快了不动产权属的变更登记。

在社会治理与民生保障领域，府院联动机制重点协调破产企业职工的安置与社会保险关系的转移接续。南充市利用失业保险、最低生活保障等政策工具，为清算企业职工提供托底保障，并鼓励失业人员自主创业或灵活就业，有效对冲了落后产能出清带来的社会风险。

涉税事务处理是机制运行中的高频环节。税务机关在联动框架下，负责申报税收债权、核销滞纳金并落实重整企业的税收优惠政策。目前，南充市探索将企业重整期间作为独立纳税年度计算清算所得，以减轻困境企业在价值修复阶段的税务负担。

（三）信用修复与金融支持的实践

针对重整企业普遍面临的融资障碍，南充市府院联动机制致力于破除信用壁垒。通过协调人民银行、市场监管及税务等部门，对符合条件的重整或和解企业及时采取措施修复其纳税、信贷等不良征信信息。在实践中，允许重整企业在撤销原非正常户后重新开立基本账户，为其恢复正常生产经营争取时间红利。

金融支持层面，南充市积极引导私募股权基金、不良资产处置基金等社会资本参与重整融资。机制鼓励金融机构简化重整程序中的债务减免手续，并支持通过共益债务等方式向符合产业政策方向的企业提供流动性支持。这种做法将行政的救助意愿转化为市场的投资信心，为新质生产力要素的重新导入创造了基础。

（四）信息化建设与数字化监管

南充市正稳步推动破产处置的信息化建设，试图实现法院审判系统与政务数据平台的深度对接。通过构建

以信息共享为核心的大数据研判机制，联动平台可以实时监测重点企业的经营异常情况。这种数智化手段不仅提高了跨部门信息知晓的便利度，也为精准识别僵尸企业与具有再生价值的企业提供了技术支撑。

此外，联动机制还加强了对破产管理人的培育与监督，通过建立管理人行业协会和动态管理名册，提升了破产事务处理的专业化水平。各成员单位在联动框架下充分认可管理人的法律地位，保障其依法行使接管财产、调查财务状况等法定职权，从而确保破产程序在法治轨道上平稳运行 [7]。

三、南充市破产府院联动机制存在的主要问题

（一）司法权与行政权的职能边界模糊及衔接不畅

在联动机制运行过程中，司法权与行政权在价值追求上的差异往往导致职能履行的协调冲突。法院在审理破产案件时，核心目标在于通过公平、中立的程序实现债权清偿与资源再配置；而行政机关在介入过程中，往往更侧重于社会维稳、就业保障及地方经济指标的维持。这种价值偏差在南充市部分重点产业重整中表现为，行政力量有时过度干预司法审判的独立性，将破产重整视为解决职工安置等社会保障问题的廉价手段，导致破产法的市场化功能被扭曲。此外，由于法律未对联动中的主导权作出明确规定，实践中常出现行政权不当介入或消极不作为的极端现象，影响了破产审判的高效推进 [8]。

（二）重整企业的信用修复壁垒与信息孤岛

新质生产力的培育高度依赖于企业的持续经营能力，但重整企业普遍面临严峻的信用修复障碍。南充市重整企业在破产程序终结后，其不良信用记录往往仍保留在人民银行征信系统、工商管理部门异常名录及税务信用评价体系中 [9]。由于各职能部门之间的信用信息尚未实现完全闭环修复，重整企业在参与招投标、申请银行贷款及开立基本账户时，仍被视为失信主体，导致重整计划的执行陷入二次困境。这种部门间的信息隔离与评价机制缺失，实质上形成了重整价值再造的制度性粘性。

（三）破产程序中的税负压力与涉税处置僵局

对于资产负债结构复杂的南充困境企业而言，重整过程中的税负支出已成为资源优化的重大负担。现行税收法律制度主要立足于正常经营企业，缺乏针对破产重整这一特殊法律状态的制度回应。具体表现为：

重整企业在获得债务豁免时，往往需按规定计征大额企业所得税，这与破产保护的理念背道而驰。

破产财产处置中产生的流转税清偿顺序不明确，税务机关出于执法风险考量，常要求全额清偿税收债权，否则拒绝通过重整计划草案。

针对重整企业的资产损失税前扣除及亏损弥补政策适用条件极其严苛，重整企业很难真正享受到政策红利。

（四）联动机制的非制度化与常态化缺失

目前南充市的府院联动在很大程度上仍表现为“一案一议”或“就事论事”的临时性协调，缺乏具有法律约束力的常态化工作规程。联动机构的法律主体地位不明确，其发布的会议纪要或通知在效力等级上存在争议，难以在全国范围内形成普适性的操作指引。工作机制的运行过度依赖行政领导的重视程度，呈现出显著的“人治”特征，缺乏长效稳定的制度保障。缺乏专门的重整融资保障机制，市场化招募投资人制度不完善，导致战略投资者对具有新质生产力潜力的困境企业持观望态度，融资通道长期受阻。

四、新质生产力视阈下南充市府院联动机制的优化对策

（一）从行政保障转向公共服务赋能

新质生产力视阈下的府院联动应超越传统的社会维稳范畴，向政府为破产法运行提供公共服务的理念提升。

南充市应确立“司法主导、行政辅助”的原则，明确行政权服务于企业破产中的行政管理事项。确保法院在破产程序中的主导地位，防止行政权对司法裁判权的过度干预，维护破产程序的法治化与市场化 [10]。

将政府在破产程序中涉及的税收优惠、信用修复、规划调整等职能转化为标准化的公共服务清单，降低企业的制度性交易成本。

（二）构建重整企业信用修复与税务协同路径

针对重整企业复兴的痛点，南充市应通过府院协同建立高效的要素保障机制。推动法院破产平台与人行征信、市场监管及税务系统对接，确保法院重整裁定生效后，相关部门能及时、精准地修复企业信用记录。落实重整企业债务豁免所得税减免政策，将破产财产处置中的税收负担纳入联动协调范畴，探索建立破产重整纳税评价机制 [11]。

（三）创新“重整引导基金”与人力资本保护

新质生产力的培育离不开金融资本与人才要素的持续投入。由南充市政府引导基金牵头，吸引社会资本成立新质生产力重整基金，为具有挽救价值的高新技术企业提供共益债务融资。联动人社部门，针对重整企业的核心技术团队提供专项补贴或转岗培训，防止创新要素在破产程序中流失，保住企业的创新基因。

（四）搭建“数智化”府院联动常态化平台

利用数字化手段提升联动机制的运行效率，是实现生产要素创新配置的技术前提。建议南充市设立独立的府院联动常设机构或专门办公室，明确其法律主体地位，负责跨部门的日常协调与监督。整合工商、税务、电力等政务大数据，构建困境企业识别模型，实现对重点产业链风险的早发现、早介入 [12]。

（五）细化联动运行规则与监督体系

通过规则的细化确保府院联动在法治轨道上运行，避免人治风险。细化联动各方的职责清单、办理时限及工作流程，确保行政权与司法权的顺畅衔接。将府院联动工作的成效纳入政府行政效能考核，并同步建立司法监督与社会公众监督机制，确保机制运行的透明与公正 [13]。

五、结论

在新质生产力发展的时代背景下，企业破产制度的功能已从传统的债务清偿转型为要素资源优化配置。南充市作为成渝地区双城经济圈的重要节点，其产业转型升级高度依赖困境企业存量资源的法治化释放。通过对南充实践的剖析可见，府院联动机制在缓解行政与司法壁垒、保障社会稳定方面发挥了不可替代的作用。然而，机制运行中暴露出的职能边界模糊、信用修复滞后、税收负担沉重及常态化程度不足等问题，仍制约着生产要素的创新性配置。

未来，南充市应坚持“司法主导、行政赋能”的共治理念，推动府院联动机制从被动维稳向主动服务转型。通过搭建数智化协同平台、设立产业引导型重整基金以及完善精细化的信用修复与税收优惠制度，南充市能够为新质生产力要素的快速流转提供高效的制度供给。这不仅是优化区域营商环境的关键举措，更是实现治理体系和治理能力现代化的必由之路。

项目基金

南充市哲学社会科学规划研究项目（NC25B216）。

参考文献

[1] 王欣新. 府院联动机制与破产案件审理. 人民法院报, 2018(7).

[2] 郁琳. 破产程序中管理人职责履行的强化与监督完善——以管理人的法律地位和制度架构为视角. 法律适用, 2017(15): 37-46.

[3] 陆晓燕. “府院联动”的建构与边界——围绕后疫情时代市场化破产中的政府定位展开. 法律适用, 2020(17): 89-99.

[4] 范志勇. 从单向走向互动的破产府院联动机制——以我国法院的破产能动司法为中心. 中国政法大学学报, 2021(01): 146-161.

[5] 王毓莹. 论我国上市公司重整中的“府院失衡现象”及其协调. 法学评论, 2022, 40(02): 91-99.

[6] 王佐发. 世界银行营商环境评估新指标下“府院联动”的理念提升与制度改革. 中国政法大学学报, 2023(06): 90-103.

[7] 赵林. 我国破产重整制度中府院联动机制研究. 西南政法大学, 2019.

[8] 张晓. 破产程序中“府院联动”机制的完善研究. 昆明理工大学, 2024.

[9] 最高人民法院. 关于印发《全国法院破产审判工作会议纪要》的通知: 法发〔2018〕53号. 最高人民法院. 2018.

[10] 国务院. 《优化营商环境条例》. 国务院. 2019.

[11] Sharma A, Singh R. The Insolvency and Bankruptcy Code (IBC) in Practice: Examining Judicial Trends and Efficacy in Corporate Debt Resolution. International Journal of Research in Management, 2025, 15(4): 105-118.

[12] Pandey P, Priya S. Comparative Study of Bankruptcy Costs and Taxation Effects on Capital Structure in Developed vs. Emerging African Markets. International Journal of Research in Commerce, Management and Social Sciences, 2025, 7(5): 45-62.

[13] Singh P, Kumar D. Effect of Access to Finance and Investment Climate on Resource Misallocation and Productivity of Small and Medium Enterprises (SMEs) in India. Global Business Review, 2025, 26(8): 1-22.