



立案登记制与破产案件受理机制改革

王欣新*

摘要 立案登记制改革的实质,是将立案时对实体法律关系的实质性审查改为对立案文件的形式性审查,凡只需要通过形式审查即可确定应否立案的案件,就应适用立案登记制。破产案件立案的关键是债务人是否发生破产原因。据此,当事人申请的破产清算以及和解案件,原则上可以适用立案登记制,申请重整的案件不适用立案登记制。此外,破产案件的立案具有与其他案件不同的特征,其一,破产案件的立案虽然要求具备债务人发生破产原因的实质性条件,但该实质性要求是可以通过形式性审查确认的;其二,立案中形式性审查文件的缺失可以通过对立案实质性条件具备的确认而解决。

关键词 立案登记制 破产案件 实质性审查 形式性审查

2015年4月1日,中央全面深化改革领导小组第十一次会议审议通过了《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》(以下简称《立案登记改革意见》)。4月13日,最高人民法院通过并公布了《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》(以下简称《登记立案规定》)。随着上述2个文件自5月1日起的施行,立案登记制的司法改革大幕在中国拉开,但这两个文件都没有明确规定破产案件是否也实行立案登记制。有的人认为破产案件应包括在内,^[1]一些法官也持这一观点。但也有人认为不应包括在内,如笔者所在的“破人与破事”微信群中谈及这一问题时,一些从事破产审判与实务的群友就认为不应包括在内。广东省深圳市中级人民法院则通过公布《破产案件立案规程》等文件,明确表示破产案件不适用立案登记制。破产案件受理难一直是司法实践中亟待解决的问题,破产案件应否适用或者如何适用立案登记制更需要及时解决,在文件规定不明的情况下存在不同观点也是很正常的现象。不过笔者认为,登记立案只是解决立案难的一种手段,更重要的是应正确理解立案登记制改革的指导思想,改变过去在旧破产法和国有企业政策性破产影响下形成的错误观念和思维定势,纠正错误的操作惯例,调整过去对破产案件要“严把受理关”的旧理念,真正做到依法受理破产案件,“公平清理债权债务,保护债权人和债务人的合法权益,维护社会主义市场经济秩序”。^[2]

一、立案登记制与破产案件的受理

《立案登记改革意见》规定:“有下列情形之一的,应当登记立案:(一)与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织提起的民事诉讼,有明确的被告、具体的诉讼请求和事实依据,属于人民法院主管和受诉人民法院管辖的;……(四)生效法律文书有给付内容且执行标的和被

执行人明确,权利人或其继承人、权利承受人在法定期限内提出申请,属于受申请人民法院管辖的……。有下列情形之一的,不予登记立案:(一)违法起诉或者不符合法定起诉条件的;(二)诉讼已经终结的;(三)涉及危害国家主权和领土完整、危害国家安全、破坏国家统一和民族团结、破坏国家宗教政策的;(四)其他不属于人民法院主管的所诉事项。”《登记立案规定》第1条规定:“人民法院对依法应该受理的一审民事起诉、行政起诉和刑事自诉,实行立案登记制。”第10条规定了与《立案登记改革意见》基本相同的6种不予登记立案的情况。第18条规定:“强制执行和国家赔偿申请登记立案工作,按照本规定执行。上诉、申请再审、刑事申诉、执行复议和国家赔偿申诉案件立案工作,不适用本规定。”从这2个文件的规定看,在应当适用立案登记制的案件范围中,没有直接列明包括破产案件,而在不适用立案登记制的范围中,则明确不包括破产案件。这就使得人们尤其是法官与从事破产管理工作的律师、会计师等中介机构人员颇有些纠结,搞不清依据这两个文件到底破产案件是否应适用立案登记制。

笔者认为,有关文件对破产案件是否适用立案登记制没有明确表态,这主要是因为破产案件的立案较之其他案件更为复杂,难以用“一刀切”的方式统一规定是否适用立案登记制。对立案登记制的改革,我们一定要把握其实质,把握其精髓。实行立案登记制的目的,是“为保障当事人诉权,切实解决人民群众反映的‘立案难’问题,改革法院案件受理制度。”(《立案登记改革意见》)以登记方式立案,只是一种适合大多数案件立案程序的改革原则与手段,但也会有一些例外案件不适合或不完全适合采用简单的登记立案,需要通过其他方法乃至辅以社会综合治理来解决受理难等问题,如《登记立案规定》

*王欣新,中国人民大学法学院教授、博士生导师,中国人民大学破产法研究中心主任,北京市破产法学会会长。

[1]禹爱民、李明耀:“立案登记制如何穿越现实屏障”,载《人民法院报》2015年5月4日第2版。

[2]《企业破产法》第1条规定。

第18条规定,不过这并不意味着这些案件的立案工作就不需要充分保障当事人诉权,不需要改革、完善法院的案件受理制度,破产案件的立案受理也是如此。

立案登记制改革的实质,就是将原来立案时对实体法律关系的实质性审查改为对起诉文件的形式性审查,并体现为主要以登记立案。据此,凡是只需要通过形式审查就可以确定应否立案的案件,就应当适用立案登记制,凡是需要通过实质审查才能确定是否立案的案件,或者立法对立案有其他特别规定(如上诉等)的案件,就不适用立案登记制。具体到破产案件是否适用立案登记制,笔者认为,关键是要看破产案件的立案需要审查哪些要件,对这些要件是否需要实质性审查。根据《企业破产法》的规定,涉及到破产案件立案审查的主要有以下条款。第2条规定:“企业法人不能清偿到期债务,并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的,依照本法规定清理债务。企业法人有前款规定情形,或者有明显丧失清偿能力可能的,可以依照本法规定进行重整。”这规定了破产原因(包括重整原因),是破产案件受理的实质性条件,凡具备此项要件者,法院均应当受理。第3条规定:“破产案件由债务人住所地人民法院管辖。”这表明破产案件属于人民法院主管,并且明确了破产案件的地域管辖法院。第7条、第70条规定了破产案件包括重整案件的申请人。第8条规定提出破产申请时应当提交的文件,包括破产申请书和有关证据,这些申请文件主要是形式审查的对象。第10条规定了债权人提出破产申请时,债务人对破产申请享有的异议权,以及法院对异议的审查。根据上述法律规定,只要是债务人发生破产原因,就应当受理破产案件,通过破产程序解决债务人的债务清偿问题。据此,我们可以认定,破产原因是否存在是影响破产案件受理的唯一实质性条件,各种申请文件的具备仅是形式性要件。只要发生破产原因,即便申请人提交的申请文件有所欠缺,可以通过补充补正解决;部分文件无法提交的,只要不影响对破产原因的认定,法院也应当受理。

广东省深圳市中级人民法院在公告中,表示破产案件不适用立案登记制的理由之一,是“破产案件受理后,债务人的财产和营业事务依法均由管理人接管,债务人的权利能力和行为能力均受到重大影响,故破产案件不适用立案登记制”。应当说,这些因素只能说明破产案件对当事人的权益影响较大,社会影响较大,但并不是立法规定的判断破产案件应否受理的审查内容和立案标准,也不是立案时应当对破产申请进行实质性审查的理由。其他民商事案件也有对当事人权益影响大、社会影响大的,同样可以适用立案登记制,所以以此解释破产案件为什么不适用立案登

记制是不妥的。该院规定破产案件实行形式审和实质审查相结合的原则,也是其认定破产案件不适用立案登记制的理由。如果破产案件的立案都必须进行实质审查,那么的确可以作为其不适用立案登记制的理由。破产原因是破产案件立案应具备的实质性条件,但存在实质性条件的要求,并不表明决定是否立案就一定要经过实质审查。关键是能否不经实质审查而根据对外观证据的形式审查,就合理的认定或推定破产原因的存在,确定案件应否立案受理,如果可以,立案登记制就有适用的条件。

二、破产案件立案时对破产原因的审查^[3]

(一)破产原因与破产申请原因

破产原因,是指导致破产程序发生的原因,即认定债务人丧失清偿能力,当事人得以提出破产申请,法院据以启动破产程序的法律事实。所以,法院受理破产案件需要审查破产原因。我国《企业破产法》第2条第1款规定,破产原因是“企业法人不能清偿到期债务,并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力”。据此,破产原因的实质是债务人丧失清偿能力。对于重整原因,该条第2款规定:“企业法人有前款规定情形,或者明显丧失清偿能力可能的,可以依据本法规定进行重整。”最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定(一)》(以下简称《破产法司法解释(一)》)第1条规定:“债务人不能清偿到期债务并且具有下列情形之一的,人民法院应当认定其具备破产原因:(一)资产不足以清偿全部债务;(二)明显缺乏清偿能力。”从法律规定的文字看,破产原因分为两种情况,即“不能清偿到期债务”加“资不抵债”;“不能清偿到期债务”加“明显缺乏清偿能力”。但是在实践中第二种情况完全可以涵盖第一种情况,而且不能清偿到期债务当然就明显缺乏清偿能力,其本身就足以构成独立的破产原因,所以在实践中以不能清偿到期债务作为破产原因就可以确认债务人丧失清偿能力,解决破产申请的审查标准问题。

在此需注意,破产原因与当事人尤其是债权人可以提出破产申请的原因是不同的概念,两者之间存在一定的差异,不能将破产原因与可以提出破产申请的原因混同。之所以需要对破产原因与破产申请原因加以区别,主要是为了保障债权人的破产申请权,解决其对破产原因举证的客观困难。而在债务人自愿提出破产申请的情况下,破产原因与破产申请原因原则上是一致的。

破产原因的实质是债务人丧失清偿能力,但清偿能力丧失的客观状况是需要通过外在行为表现出来才能为人们所认识和判断的。由于债权人对债务人丧失清偿能力的事实,如以各种方式均不能清偿到期债务、资不抵债

[3]参见王欣新:“破产原因理论与实务研究”,载《天津法学》2010年第1期。



等,往往难以举证证明,所以各国破产法通常规定,债权人提出破产申请的原因,是法律规定的可以对债务人存在破产原因做出推定的事实与行为,这主要是考虑不同当事人在破产原因举证能力与客观条件上的差异。为此破产法规定,在法定情况下可以根据破产申请原因的存在推定债务人存在破产原因,以保障债权人的破产申请权和破产案件的顺利受理。与之相应,对债权人提出的破产申请,各国立法通常设置有债务人的异议程序,如我国《破产法》第10条第1款规定:“债权人提出破产申请的,人民法院应当自收到申请之日起5日内通知债务人。债务人对申请有异议的,应当自收到人民法院的通知之日起7日内向人民法院提出。人民法院应当自异议期满之日起10日内裁定是否受理。”允许债务人对债权人提出的破产申请原因提出异议抗辩,以保障债务人不会在未发生破产原因的情况下违背其意志被拖入破产程序。^[4]

在司法实践中,法院之所以需要对债务人是否存在破产原因进行判定,其前提条件必然是因为存在对债务人的破产申请。对破产申请原因是否存在进行判断,是在破产案件立案时人们面临的首要问题,只有在其解决后才涉及到对破产原因的进一步判断。在债务人自行申请破产的情况下,通常都会依据其未能清偿债务的客观行为和自愿申请破产的主观意愿而认定其破产申请原因充分存在,进而推定其存在破产原因,在无相反证据的情况下,法院即应受理破产案件。在债权人申请的情况下,如果债务人对债权人的申请没有异议,或不能举证推翻对破产申请原因存在的认定,进而推翻对破产原因存在的推定,法院同样应当依法受理案件。这就构成破产案件中至少部分案件可能适用立案登记制的基础。

(二)破产原因与破产申请原因的审查

1.破产案件的立案标准

债务人发生破产原因是破产案件的立案标准。“债务人不能清偿到期债务”(简称不能清偿),是大多数国家破产法普遍适用的破产原因。《破产法司法解释(一)》第2条规定:“下列情形同时存在的,人民法院应当认定债务人不能清偿到期债务:(一)债权债务关系依法成立;(二)债务履行期限已经届满;(三)债务人未完全清偿债务”。但当我们根据这一规定进行分析时就会发现,其所列举的3项条件,只能说明债务人客观上没有清偿到期债务,而不足以说明这是否是因丧失清偿能力而造成的。所以本条规定实际上是将破产法理论上的“不能清偿”,变通解释为“停止支付”。而这种变通规定是考虑到我国现实立法与国情特别是司法

实践需要,在不违背破产法适用原则的情况下做出的。

在破产法理论上,“不能清偿”是指债务人对请求偿还的到期债务因丧失清偿能力而无法偿还的客观状况,强调债务人不能以财产、信用或者能力等任何方法清偿债务才属于丧失清偿能力。这一概念是描述债务人清偿能力丧失的一个客观标准,解决破产原因的界定问题。由于其完全是客观的标准,所以界定的是破产原因在理论上的应然状态。停止支付则是指债务人以其行为向债权人作出不能清偿到期债务的各种明示或默示(如弃企跑路等)的主观意思表示,而不是其财产或清偿能力的客观状况。由于债权人提出破产申请时,无法举证证明债务人的客观财产状况与清偿能力特别是涉及信用、能力的清偿因素是否丧失,故各国立法在以不能清偿作为普遍适用的破产原因时,通常规定债务人停止支付可推定为不能清偿,以合理解释债权人提出破产申请时的举证责任问题。停止支付通常可以认为是债务人丧失清偿能力的外观行为表现即各种实然状态,这便构成当事人的破产申请原因,其解决的是破产申请原因的认定问题。由于我国《破产法》中没有规定停止支付的概念,^[5]而司法实践中又必须解决债权人提出破产申请时的举证责任问题,所以,《破产法司法解释(一)》第2条便将不能清偿概念解释为停止支付,同时这也就使破产立案审查中对破产原因的认定,合理的转化为对破产申请原因的认定。

由于债务人的外观行为表现与客观财产状况之间可能存在一定的差异,所以法院在审查应否受理破产申请阶段对破产原因存在的认定,往往都是要通过破产申请原因存在这一事实而推定得出的。只有在破产申请受理以后,经过对案件的继续审理包括债权的申报确认、对债务人财产的收集、评估与变价等工作,才能逐步验证债务人存在破产原因这一根据实然状态所做的推定,是与法律规定的应然状态相互吻合。从认识论的角度讲,对破产原因这一客观状况的存在,在审查案件应否受理的短暂阶段往往只能通过推定来认定,这也正是司法解释将“不能清偿”的内容直接解释为“停止支付”以保障法律顺利实施的必要性。

2.形式审查与实质审查

在立案审查中,什么是形式审查,什么是实质审查,在破产案件立案中哪些内容的审查属于形式审查,哪些内容的审查属于实质审查,这是必须首先解决的问题。从一般意义上讲,形式审查是指审查法律规定案件立案应当提交的各类申请文件是否齐备,文本是否符合法定形式;实质审查是指审查申请人提交的各类立案申请文件的内容是否真实、合法,是否符合立案的实质要件。在形

[4]同上注。

[5]同注[3]。

式审查中,申请人应当对提交的申请文件和证据材料的真实性负责。而在实质审查中,法院要对立案申请文件是否符合立案实质要件的审查结果负责。

对破产案件的立案,《企业破产法》第8条规定:“向人民法院提出破产申请,应当提交破产申请书和有关证据。破产申请书应当载明下列事项:(一)申请人、被申请人的基本情况;(二)申请目的;(三)申请的事实和理由;(四)人民法院认为应当载明的其他事项。债务人提出申请的,还应当向人民法院提交财产状况说明、债务清册、债权清册、有关财务会计报告、职工安置预案以及职工工资的支付和社会保险费用的缴纳情况。”对此条中规定的当事人提出破产申请应当提交的破产申请书以及相关证据材料的文件审查属于形式审查。如果形式审查就足以认定或推定破产原因或破产申请原因存在,对这些文件内容的真实性与合法性问题,可以在破产程序启动后通过债权申报、债权确认、资产评估、财务审计等方式予以查清。根据《企业破产法》第2条的规定,对债务人是否发生破产原因包括重整原因的审查(如果需要进行)属于实质审查。下面分析对破产原因和破产申请原因的形式审查与实质审查。

第一,破产案件的立案应具备债务人发生破产原因的实质性条件,但存在实质性条件的要求,并不表明每个破产案件的立案都需要经过实质审查,尤其是在司法解释将破产案件立案的审查对象从破产原因转换为破产申请原因后。立案的实质性要求可以通过形式性审查确认,也就是债务人未能清偿到期债务可以通过简单的外观证据认定,这是破产案件立案审查的第一个重要特征,也是部分破产案件可以适用立案登记制的原因之一。对于债务人提出的破产清算申请以及债务人直接向人民法院提出的和解申请(以下合称破产申请),法院对破产原因和破产申请原因的审查原则上采用形式审查。也就是说,一般而言,只要债务人提交的申请文件符合第8条的规定,人民法院就应当立案受理。这也是一些国家普遍适用的原则。对债务人自己提出的破产清算申请,一些国家往往并不对债务人是否存在破产原因进行严格审查。这主要是因为,对全体债权人进行集体清偿的破产清算程序与对债权人进行个别方式清偿,都是一种对债务的清偿。即使是在债务人未发生破产原因的情况下启动破产清算程序,从对债权人的清偿结果看,两者之间也并不会存在实质上的差异。所以,

这些国家的立法认为,出于对自身利益的考虑,申请破产清算的债务人通常都是已经发生破产原因者,但如果债务人在未确定发生破产原因的情况下愿意选择通过破产清算程序清偿债务,法律也无需进行干预,因为这是当事人的选择权利,而且对于其他人并没有什么不利的后果。^[6]如美国破产法就是采取这种态度。“破产法对债务人提出清算申请几乎没有实质方面的要求,无论债务人资产负债状况如何,也无论是否可以支付到期债务,它都可以提出清算申请。而且,债权人既无权反对债务人的清算申请,也无须对该申请作任何答辩。所以,只要债务人的申请符合法律规定的形式要求,申请本身即构成破产宣告。”^[7]据此,无需经过实质审查就可以认定破产案件应当受理,是具有合理性和可行性的。也有的国家立法以不允许未发生破产原因^[8]的债务人选择通过破产清算程序清偿债务为一般原则,这主要是考虑破产程序可能占用的司法资源、社会资源要比个别清偿程序更多,为节省资源、时间、费用等而加以限制。但是,无论采取何种立法原则,即使是在债务人未发生破产原因的情况下规范的适用破产清算程序并不会影响债权人清偿利益这一事实,是不可否认的。

第二,形式性审查文件的缺失可以通过对立案实质性条件具备的确认而解决,这是破产案件申请与受理中的第二个重要特征,也是破产案件适用立案登记制审查时具有的又一特殊性。其他诉讼案件如果应提交的诉状文件等不符合形式审查的要求,则法院对起诉不予受理,但在破产案件的形式审查中,即使法律规定应当附随破产申请书提交的文件有所缺失,在不影响对是否存在破产原因或破产申请原因判定的前提下,并不影响案件的受理。当事人提出破产申请应提交有关证据文件,这是为法院审查是否受理破产申请以及顺利审理破产案件提供有利条件。但当事人未能依法提交全部有关证据材料,无论是债权人因客观条件所限无法提交,还是债务人拒不提交,如果能够根据债务人的外观行为(如未清偿依法成立的到期债务)判定债务人存在破产申请原因,法院就应当受理破产申请。而在司法实践中,申请人未提交全部有关证据材料,通常并不影响对破产申请原因存在的判定,因为债务人能否还债往往是很容易判断的。在此需特别注意的是,法院判定是否受理破产申请的标准,不是申请人等是否提交了法律规定的全部有关证据材料,而是债

[6]同注[3]。

[7]潘琪:《美国破产法》,法律出版社1999年版,第19、20页。

[8]专指以不能清偿到期债务为破产原因的情况,不包括资不抵债的情况。我国最高人民法院《破产法司法解释(一)》第4条规定:“债务人账面资产虽大于负债,但存在下列情形之一的,人民法院应当认定其明显缺乏清偿能力:(一)因资金严重不足或者财产不能变现等原因,无法清偿债务;(二)法定代表人下落不明且无其他人员负责管理财产,无法清偿债务;(三)经人民法院强制执行,无法清偿债务;(四)长期亏损且经营扭亏困难,无法清偿债务;(五)导致债务人丧失清偿能力的其他情形”。据此,资产超过负债并不能构成阻止破产程序启动的原因,不允许因此而不受理破产案件。



务人是否存在破产原因。《企业破产法》第2条第1款明确规定,“企业法人不能清偿到期债务,并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的,依照本法规定清理债务。”也就是说,只要债务人发生破产原因或破产申请原因,法院就应当受理破产申请,与申请人等是否提交了完备的证据材料文件并无对应关系。

在此我们必须厘清立法关于破产申请人、债务人等提交证据材料义务与法院对破产申请的审查与受理之间的关系。过去一直存在一种误解,认为如破产申请人等未能履行提交全部证据材料的义务,法院就可以不受理破产申请,这是不符合立法本意与法理逻辑的错误理解。在申请人包括债务人不能提交或拒不提交有关材料的情况下,只要债务人已经发生破产原因,法院就不得拒绝受理破产案件。在最高人民法院2008年发布的《关于债权人对人员下落不明或者财产状况不清的债务人申请破产清算案件如何处理的批复》中明确指出,债权人对人员下落不明或者财产状况不清的债务人提出破产申请,人民法院应依法予以受理。“债务人能否依据《企业破产法》第11条第2款的规定向人民法院提交财产状况说明、债权债务清册等相关材料,并不影响对债权人申请的受理”。当然,在债权人提出破产申请时,应当提交债务人不能清偿到期债务的有关证据。但依《破产法司法解释(一)》第2条的规定,债权人需举证证明的实际上已不再是不能清偿,而是停止支付,即债权债务关系依法成立、债务履行期限已经届满、债务人未完全清偿债务,其举证责任大为减轻且具有可行性。

对破产案件的立案,实践中一个突出的问题就是一些法院设定诸多法外申请条件及法外受理条件,限制当事人的破产申请权。这里存在一些客观因素的影响,如因一些破产案件可能涉及较多的社会问题,有的法院在立案前就要求申请人提供地方政府的同意函或解决一些社会问题的承诺,或者要逐级报上级法院审批后才能受理,等等。这些问题的产生虽然具有社会保障与社会纠纷解决等辅助机制不健全多方面因素的客观影响,但采取设置法外条件阻止立案的做法是错误的,是侵害当事人诉讼权利的。

三、转变错误观念与旧的思维定势、操作惯例

新的《企业破产法》颁布实施后,在司法实践中,仍存在一些对破产法理解上的错误观念,存在一些旧的思维定势和操作惯例,严重影响破产案件的立案受理,阻碍破产法的顺利实施。要想使破产案件(可适用部分)的立案登记制能够获得实施,就必须纠正这些观念错误。

第一,有的人认为,债务人启动破产程序(尤其是在未发生破产原因时),就是一种破产欺诈行为,是一定会损害

债权人利益的逃债行为。这种观点是不能成立的。是否会发生损害债权人利益的欺诈逃债行为,与破产原因是否存在以及破产程序是否适用无关。无论债务人是否发生破产原因,适用破产程序本身并不会产生欺诈逃债的后果,而规范的破产程序恰恰是制止、纠正债务人欺诈逃债行为最有力的法律保障。破产欺诈逃债行为主要是发生在破产案件受理之前、债务人已经发生破产原因的情况下,因为此时债务人往往已经资不抵债,对其财产已经丧失实际利益,其财产全部用于清偿债权人尚且不足,所以便会发生道德风险,出现隐匿、转移财产、无偿转让财产、以明显不合理的价格进行交易等欺诈行为,或对没有财产担保的债务提供财产担保等对个别债权人的偏袒性清偿行为,损害多数债权人的利益。为此,我国《企业破产法》在第31、32、33条规定了破产撤销权和无效行为的各种情况,以纠正欺诈逃债行为,保护债权人的利益。在债务人发生破产原因的情况下,法院不及时受理破产申请,恰恰是在放纵欺诈逃债行为发生并使其得不到及时纠正。仅仅是债务人进入破产程序,是不可能发生欺诈逃债后果的。即便债务人未发生破产原因,其资产尚超过负债,全部债权人通过破产程序都可以得到有序、公平的全额清偿,剩余的财产依法向股东分配即可。当然,如果破产清算程序本身就不能规范地进行,法院不能严格地执行法律,地方政府放纵甚至恶意策划企业进行隐匿、转移财产等欺诈逃债行为,且得不到纠正,如旧破产法特别是政策性破产实施期间在某些地方出现的违法行为,那么无论债务人是否因发生破产原因而进入破产程序,破产欺诈逃债行为都会严重存在。^[9]破产不是欺诈逃债行为产生的原因。

第二,针对原政策性破产中出现的个别地方政府放纵逃债行为而法院又难以抵制现象,2002年《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》第12条曾规定:“人民法院经审查发现有下列情况的,破产申请不予受理:(一)债务人有隐匿、转移财产等行为,为了逃避债务而申请破产的;(二)债权人借破产申请毁损债务人商业信誉,意图损害公平竞争的。”而《企业破产法》实施后,在政府行政控制的政策性破产已经被废止的情况下,这一规定显然是不妥的,不应继续执行,不允许再以此规定为由阻碍破产案件的受理。其一,“债务人有隐匿、转移财产等行为,为了逃避债务而申请破产”。如前所述,通过破产可以逃债这个结论本身就是错误的,或者说是附有特定条件的。如果债务人隐匿、转移财产后,就能够通过申请破产逃避债务,那恐怕需要做的就不仅仅是不予受理破产申请,而是应当直接把没用的《企业破产法》废除了。其实,对

[9]参见王欣新:《破产法》,中国人民大学出版社2011年版,第33页。

债务人隐匿、转移财产等逃避债务行为,最为有力的纠正措施就是破产程序。因为在破产程序中,债务人将丧失对企业财产和经营的控制权,企业在法院的监督之下由管理人接管,管理人可以通过财务审计等方法查明债务人的逃债行为,并行使对无效行为的财产追回权和对破产欺诈行为的撤销权,保证债权人的利益,打击破产逃债行为。其二,“债权人借破产申请毁损债务人商业信誉,意图损害公平竞争”。破产申请应否受理的关键是看债务人是否发生破产原因,与债权人提出申请时的主观意图没有任何关系。如果债务人没有发生破产原因,债权人申请破产没有毁损债务人商业信誉、损害公平竞争的意图,法院也不应当受理。如果债务人发生了破产原因,就应当启动破产程序,不管对债务人的所谓商业信誉是否造成毁损,是否损害所谓的公平竞争,法院都应当受理破产申请。这两项规定的情况,一个是对破产法调整功能的严重误解,一个是将完全不相关的因素强加进破产案件受理要件中,都是错误的。当然,如前所述,这一规定的出台是有当时所谓国有企业政策性破产特定背景的,因为政策性破产都是经过各级政府行政批准进行的,法院对是否受理一般是没有发言权的。但是个别地方政府出于地方保护等私利,放任甚至策划进行破产欺诈逃债等违法行为,如果法院受理案件,在破产程序中往往是无力对抗并纠正政府主导或放纵的逃债行为,所以便由最高法院提出一些不予受理的情况以求自保。现在政策性破产已经被废除,所以这些本质上错误的规定就不应再继续适用了,这两种情况都不能再作为不受理破产申请的理由。

第三,有的人以债务人用破产申请对抗法院的强制执行作为理由,反对受理债务人(或债权人)提出的破产申请。表面上看,其理由似也成立,而实践中也确实存在债务人等提出破产申请的目的是为了阻止强制执行的情况,但实际上这一理由是完全不能成立的。如果债务人已经发生破产原因,当事人是有权利选择是否适用破产程序的。强制执行的目的是为了使申请执行的债权人获得清偿,如果债务人没有发生破产原因,有足够的清偿能力,所有的债权都能够通过执行得到实现,根本不可能出现通过破产申请阻止债权人强制执行的结果。所以破产申请能够阻止强制执行的前提,必然是债务人已经发生破产原因。而债务人在已经发生破产原因的情况下提出破产申请,是对其法定权利的正当行使,也是在履行其作为清算义务人的义务,即使出现阻止了个别债权人强制执行的后果(但保障了对全体债权人的公平清偿),也是法律所允许的。在这一问题上,需要纠正的是旧的观点与思维定势,而不能是阻止破产案件的受理。有的法院在受理债务人提出的破产申请前,征求债权人如银行债权人

的同意,如果债权人不同意就不受理破产申请,这也是不妥的。债务人提出破产申请是不需要债权人同意的(重整申请如有理由可以除外),债权人提出破产申请也是不需要其他债权人同意的。法院应否受理案件的标准是债务人是否发生破产原因,而不是债权人是否同意。

第四,债务人无财产的破产案件应否受理。债务人无财产的破产案件也应当受理,司法实践中这类案件受理的已经很多了。债务人无财产的破产案件或许对于维护债权人的清偿利益没有什么实际意义,但却是规范企业正常市场退出机制的重要渠道,必须保障其畅通,这对于我国市场经济秩序的建立是具有非常重要意义的。但是,债务人无财产的破产案件受理中涉及到无破产费用、管理人难以取得合理报酬等问题,也需要切实加以解决,有些地方已经通过建立相应的基金制度加以解决。尽管上述情况不是不受理破产案件的理由,但如长期得不到合理解决,也会使对此类案件的受理出现现实阻力。

第五,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第508条规定:“被执行人为公民或者其他组织,在执行程序开始后,被执行人的其他已经取得执行依据的债权人发现被执行人的财产不能清偿所有债权的,可以向人民法院申请参与分配。”据此,原司法实践中对破产法调整对象普遍实施的参与分配被彻底禁止。在过去的实践中,对企业法人等破产法调整对象适用参与分配的做法,严重的干扰了破产案件的立案受理和破产法的实施。今后,法院不得再以进行参与分配为由拒绝受理破产申请,干扰破产法的实施。

第六,法院内部机制问题及相关社会问题的存在,不能作为不受理破产申请的理由。其一,法院的人力不足,破产专业审判能力不足,内部对破产案件办理考核机制不合理等,虽然这些问题的确应当尽快予以解决,但不能成为拒受理破产申请的理由。其二,有的破产案件涉及职工安置、社会集资等可能影响社会稳定的问题,这些问题不是法律规定阻止破产案件受理的因素。这些问题应当由地方政府有关部门负责解决,不能作为拒绝受理破产申请的理由,地方政府也不能将问题推给法院,阻碍法院正常受理破产申请。

四、立案登记制对破产案件的适用

鉴于破产案件具有的特殊性与复杂性,根据上述立案审查原则,笔者认为,一部分破产案件可以适用立案登记制,而另一部分破产案件则不适用立案登记制。

首先,从申请人的角度进行分析。对于债务人申请的破产清算案件以及申请和解的案件,原则上可以适用立案登记制。也就是说,只要债务人的申请符合《企业破产法》第2条、第7条等条的规定,即债务人发生破产原因,其



提交的申请文件符合第8条的规定或足以认定存在破产原因的,人民法院就应当立案受理。对于债权人申请的破产清算案件,债务人经人民法院通知在法定期限内对申请没有提出异议的,原则上也可以适用立案登记制。但债务人在法定期限内对申请提出异议的,在异议符合法律规定可以成立的情况下,应转入对相关争议的实质性审查,不适用立案登记制。

其次,从破产案件的申请类型分析。如上所述,当事人提出申请的破产清算案件、和解案件原则上可以适用立案登记制,但提出重整申请的案件则不适用立案登记制。因为对重整案件的立案审查,除了要求重整申请符合《企业破产法》第2条、第7条、第8条、第70条的规定,还需要审查债务人是否符合适用重整程序挽救的条件、是否具有重整成功的可能性,而这种审查属于案件情况的实质性审查,是通过简单的立案登记方式无法解决的。据此,对于申请重整的案件,无论是债权人、债务人还是股东提出申请,无论债务人有无异议,人民法院均需进行实质审查,不能适用立案登记制。因为重整程序是企业挽救程序,并非仅是单纯的债务清偿程序,适用重整程序的一项重要条件就是债务人在发生重整原因的前提下,必须具有挽救希望与挽救价值。重整程序不适当的启动会使所有债权人受偿权利的行使均被中止。不具备挽救条件的企业适用重整程序,最终难免转入破产清算,只会延误债权人的受偿时间,浪费资源,各方利害关系人的权益可能受到严重的不利影响,这与申请破产清算的案件是完全不同的。所以,人民法院应对重整申请进行实质审查,实质审查的对象主要是债务人是否具备挽救希望与挽救价值即符合重整条件,而不仅是是否存在重整原因。

其他国家(地区)立法对重整申请审查程序的规定虽有差异,但通常都是采用实质审查原则。美国联邦破产法对当事人特别是非债务人如债权人提出的重整申请,允许债务人等利害关系人申请听证,以保证法院的裁判建立在全面充分了解相关信息的基础上。对于重整(日本称公司更生)申请的审查,日本《公司更生法》第39条规定,法院可以经利害关系人申请或依职权,就以下事项颁布调查令:1.破产开始的原因及事实;2.更生程序开始可能存在的消极事由,包括费用缴纳情况、正在进行的对债权人更有利的相关程序、显然不具有重整成功的可能以及重整申请有不当目的或不诚实;3.与启动更生程序有关的公司业务、财产等必要事项。我国台湾地区“公司法”第285条也规定了对重整申请的审查,法院应选任对公司业务具有专门学识和经营经验的非利害关系人为检查人,调查公司业务、财务状况及资

产评估、公司营业状况、依合理财务费用负担标准是否有经营价值,以及公司负责人对于执行业务有无怠忽或不当及应负之责任、声请事项有无虚伪不实情形等,检查人对于公司业务或财务有关之一切簿册、文件及财产,也应加以检查。为保证上述检查事项的顺利进行,该法还对董事、监事等人员的配合义务作了规定,并对虚伪陈述者科以刑罚。与美国立法将法院之判断建立在对当事人听证、充分辩论的基础之上相比,我国台湾地区的规定具有较强的职权主义色彩,两种立法体例反映了不同的法律文化传统。为了弥补法院实质审查重整条件时商业判断能力上的不足,日本、韩国和我国台湾地区立法中还设有征询制度,由法院就重整申请向有关部门征询意见,作为其裁定重整与否的重要参考。日本《公司更生法》第8条规定,就债务人公司或者该公司的更生程序,法院认为有必要时,应将相关情况通知监督公司业务的行政厅和税务部门。《韩国倒产法》第40条规定,法院通过各种方法对是否存在开始条件进行调查,并在收到重整程序开始申请之后,应通知监督公司业务的行政厅、金融监督委员会及管辖公司本店所在地的税务署长。法院认为有必要时,可以要求监督公司业务的行政厅、金融监督委员会和对关于可以依国税征收法或地方税征收法征收的请求权有征收之权限者陈述关于公司重整程序的意见,收集其意见,依其职权进行必要的调查。但法院并不受其意见的拘束。我国台湾地区“公司法”第284条规定,法院在接到重整申请后,应检送申请书副本并征询相应国家机关的意见,包括中央主管机关(经济部)、目的事业主管机关(内政部、交通部、财政部)以及证券管理机关。立法规定征询制度是因为公司有无重整的价值与必要,主管机关因平日对其的监督管理比较熟悉,而目的事业监督机关以及证券管理机关就公司营业及业务状况更知之深切,故法院应征询其意见,作为是否开始重整程序的参考。^[10]我国对重整案件立案的实质审查可以借鉴其他国家和地区的有益经验。

但需注意的是,对重整案件立案的实质审查不能过于严苛,不能要求重整申请人提交超出立案审查阶段需要的材料,不能按照重整计划草案批准的标准审查立案问题。申请人需要说明的是重整具有可行性,即具有成功的可能性,而不是成功的确定性。在司法实践中,有的法院为拒绝受理重整申请,不仅要求申请人在立案审查时就确定新的战略投资者,提交完整的重整计划草案,甚至还要求提交上亿元的所谓重整保证金,这些都是错误的。并不是每一个进入重整程序的企业都能够获得成功,在一些国家,重整成功的企业在申请企业中只占少数,但绝不能因此就拒

[10]参见杨建华:《商事法要论》,台北三民书局1984年版,第157页。

绝给具有挽救可能的企业以挽救机会,将其关在门外。

第三,从债务人的主体性质分析。这主要是因为法律、法规、司法解释或有关指导文件对某些企业主体的破产包括破产申请问题有特别规定,所以不适用立案登记制。其一是金融企业。《企业破产法》第134条第2款规定:“金融机构实施破产的,国务院可以依据本法和有关法律的规定制定实施办法。”根据有关金融机构立法,对商业银行、证券公司、保险公司等金融机构的破产立案,通常需要事先与金融监督管理机构进行必要的沟通,取得其同意,有时还需要进行前置的行政清理工作,所以不适用立案登记制。其二是上市公司。上市公司破产案件的审理不仅涉及到《企业破产法》、《证券法》、《公司法》等法律的适用,还涉及司法程序与证券监管等部门行政程序的衔接问题,需要考虑充分保护债权人、广大投资者和上市公司的合法权益,优化配置社会资源,促进资本市场健康发展等问题。最高人民法院在其2012年下发的《关于审理上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》中,对上市公司破产重整案件的审理包括受理程序作有特别规定。第3条规定,“申请人申请上市公司破产重整的,除提交《企业破产法》第8条规定的材料外,还应当提交关于上市公司具有重整可行性的报告、上市公司住所地省级人民政府向证券监督管理部门的通报情况材料以及证券监督管理部门的意见、上市公司住所地人民政府出具的维稳预案等。上市公司自行申请破产重整的,还应当提交切实可行的职工安置方案”。第4条规定,“债权人提出重整申请,上市公司在法律规定的时间内提出异议,或者债权人、上市公司、出资人分别向人民法院提出破产清算申请和重整申请的,人民法院应当组织召开听证会。人民法院召开听证会的,应当于听证会召开前通知申请人、被申请人,并送达相关申请材料。公司债权人、出资人、实际控制人等利害关系人申请参加听证的,人民法院应当予以准许。人民法院应当就申请人是否具备申请资格、上市公司是否已经发生重整事由、上市公司是否具有重整可行性等内容进行听证。鉴于上市公司破产重整案件较为敏感,不仅涉及企业职工和二级市场众多投资者的利益安排,还涉及与地方政府和证券监管机构的沟通协调。因此,目前人民法院在裁定受理上市公司破产重整申请前,应当将相关材料逐级报送最高人民法院审查。”据此,上市公司破产与重整案件的立案,不适用立案登记制。

五、破产案件立案登记中的程序问题

(一)登记程序

首先,“立案登记”并不是必须以当场登记的方式立

案。《立案登记改革意见》规定:“(一)实行当场登记立案。对符合法律规定的起诉、自诉和申请,一律接收诉状,当场登记立案。对当场不能判定是否符合法律规定的,应当在法律规定的期限内决定是否立案。”据此,“立案登记制”的立案有两种情况:其一,当场登记立案;其二,在法律规定的期限内决定是否立案。所以,不能当场登记,在法律规定的期限内决定是否立案的,也属于立案登记制。以案件立案申请不能当场登记作为否定该类案件属于立案登记制适用范围的主张,是不能成立的。立案登记制对于一般案件的立案,强调当场登记立案,即以当场登记立案为原则,以在法律规定期限内决定是否立案的延后立案为例外。但是对于可以适用立案登记制的破产案件,由于其对申请文件的形式审查也具有一定的复杂性,当场登记立案往往也是难以做到的。破产案件的立案与一般诉讼案件的立案存在重大区别,如一般诉讼案件是在立案之后才向被告人送达诉状,而在债权人申请破产的案件中,需要先通知债务人并向送达破产申请书,看其有无异议才决定是否受理。所以笔者认为,破产案件的立案登记制在实践中适用的原则与例外,可能与一般诉讼案件相反,要以在法律规定的期限内立案为原则,以当场登记立案为例外。

此外,有的学者认为,“对在法律规定的审查期限无法判断是否应当受理的,人民法院应当先行立案”,^[11]以解决在立案上的“久拖不决”现象。笔者认为,这一主张对其他案件的立案或许可以适用,但对于那些可以适用立案登记制的破产案件则不宜适用。因为破产程序与其他案件的诉讼程序不同,具有不可逆性(在进入破产程序一定阶段后),在不能判断应当立案的情况下仓促立案,可能会给当事人造成难以弥补的损失。如果确实出现特殊情况,可以依法申请延长裁定受理的期限(《企业破产法》第10条),或者根据实际需要及时转入实质性审查。

(二)申请材料的审查与补充补正等问题

在破产申请的审查受理上,需要特别注意以下几个问题。

第一,《破产法司法解释(一)》第7条第1款规定,“人民法院收到破产申请,应当向申请人出具收到申请及所附证据的书面凭证”。在过去的司法实践中,有的法院拒不接受破产申请,或收到破产申请及所附证据后拒不出具书面凭证,使申请人无法起算法定受理期间,阻止申请人向上级法院提出上诉。为此,《破产法司法解释(一)》第9条第1款规定,“申请人向人民法院提出破产申请,人民法院未接收其申请,或者未按本规定第七条执行的,申请人可以向上一级人民法院提出破产申请”。据此,如申请

[11] 宋朝武:“立案登记制是践行司法为民的重要举措”,载《人民法院报》2015年5月6日第2版。



人有证据包括书面证据、视听材料等,可以证明法院不接受其破产申请和有关材料,或者未向其出具收到申请及所附证据的书面凭证,或在法定期限内未作出是否受理裁定的,就可以直接向上一级法院提出破产申请。

第二,对申请人提交申请材料的补充与补正。《登记立案规定》第7条规定:“当事人提交的诉状和材料不符合要求的,人民法院应当一次性书面告知在指定期限内补正”。《破产法司法解释(一)》第7条第3款规定,“人民法院认为申请人应当补充、补正相关材料的,应当自收到破产申请之日起5日内告知申请人。当事人补充、补正相关材料的期间不计入企业破产法第10条规定的期限”。在过去的司法实践中,有的法院为拒绝受理破产案件,以不及时告知补充与补正材料,或者对可一次性补充、补正的材料故意分多次告知等方式,恶意拖延受理,以迫使申请人放弃申请。现在上述文件及司法解释明确规定了补充、补正材料的告知期限与方式,即必须在5日内一次性书面告知申请人,对当事人的权利给予充分保障。这里的告知期限是指对所有应当补充、补正材料的统一告知期限。凡在该期限内未告知申请人的,应被视为无需补充、补正相关材料,法院无权再要求申请人补充、补正,除非是对申请人提交的补充、补正材料本身的再次补充、补正。所谓一次性书面告知,强调法院只允许以书面方式告知,而且只允许告知一次。在一次性告知中未要求申请人补充、补正的内容,视为申请材料合格,法院必须受理。此外,在破产申请阶段法院只就应否受理破产申请做出裁定,所以对与案件受理事项即债务人是否存在破产申请原因无关,可以在案件受理后再查明解决的其他问题,法院不得要求申请人在此时就提交证据材料,不得以要求提交与案件受理无关材料的方式阻碍当事人正常行使破产申请权,或作为不受理案件的借口。

(三)实质审查中的异议处理

债务人对债权人提出的破产申请可提出异议,法院应当对提出的异议予以审查。法院在审查中要根据《破产法司法解释(一)》等有关规定确认异议是否成立,异议不能成立者不予支持,法院应当受理破产申请。例如,根据第2条规定,债务人不能清偿依法成立的到期债务,即可推定发生破产原因。所以债务人以其具有清偿能力提出异议,但又不能立即清偿债务或与债权人达成和解的,则其异议不能成立。根据第4条规定,“债务人账面资产虽大于负债,但存在下列情形之一的,人民法院应当认定其明显缺乏清偿能力:(一)因资金严重不足或者财产不能变现等原因,无法清偿债务;(二)法定代表人下落不明且无

其他人员负责管理财产,无法清偿债务;(三)经人民法院强制执行,无法清偿债务;(四)长期亏损且经营扭亏困难,无法清偿债务;(五)导致债务人丧失清偿能力的其他情形”。在其列举的情况下,债务人不能立即清偿债务或与债权人达成和解,仅以资产超过负债作为具有清偿能力的理由提出异议,其异议不成立。根据《诉讼收费办法》第10条、第20条的规定,当事人向法院申请破产,应缴纳申请费,但不由申请人预交,而是在清算后从破产财产中交纳。所以相关当事人以申请人未预先交纳诉讼费用为由,对破产申请提出异议的,法院不予支持。

债务人对债权人申请人是否享有债权提出异议,法院应当依法对相关债权进行审查。如果法院能够依据双方签订的合同、支付凭证、对账单和还款协议等主要证据确定债权存在,且债务人没有相反证据和合理理由反驳,法院对其异议应不予支持。在此需特别注意的是,不能因为债务人对债权提出毫无道理和证据的异议,就不加区别地要求债权人都通过诉讼解决,这将使债务人可以任意阻碍债权人的破产申请,甚至趁机转移财产逃债。此外,债务人对申请人享有的债权数额提出异议时,如存在双方无争议的部分债权数额,且债务人对该数额已丧失清偿能力不能立即清偿,则此项异议因不能否定破产原因的存在,同样不能阻止法院受理破产申请,虽然对双方有争议的那部分债权仍需通过诉讼解决。债务人对债权人的债权是否享有物权担保等存在异议,但如其对债权人的债权无论有无担保均不能清偿,则其对破产申请的异议不能成立,法院应当受理破产申请,债权担保争议问题另案诉讼解决。

(四)当事人申请受阻的救济

《破产法司法解释(一)》第9条规定,“申请人向人民法院提出破产申请,人民法院未接收其申请,或者未按本规定第7条执行的,申请人可以向上一级人民法院提出破产申请。上一级人民法院接到破产申请后,应当责令下级法院依法审查并及时作出是否受理的裁定;下级法院仍不作出是否受理裁定的,上一级人民法院可以径行作出裁定。上一级人民法院裁定受理破产申请的,可以同时指令下级人民法院审理该案件”。本条规定对于强化上级法院对下级法院在破产案件受理方面的审判监督具有重要的意义。在具体执行时需注意,上一级法院在接到破产申请后,应当在法律规定的15日受理期限内责令下级法院依法处理,下级法院应当在15日内做出裁定。下级法院不在法定期限内做出是否受理裁定时,上一级法院应当径行作出是否受理的裁定。^[12]

[12]王欣新:“转换观念完善立法依法受理破产案件”,载《人民法院报》2012年2月8日、15日。