

依法处置“僵尸企业” 开创破产审判工作新局面

最高人民法院审判委员会专职委员 杜万华

依法处置“僵尸企业”和开展破产案件审理是供给侧结构性改革的客观需要，对于提升市场主体竞争力和建立社会主义市场经济主体退出机制具有重要意义，是人民法院积极贯彻党的十八届五中全会和中央经济工作会议精神的重要举措。今后一个时期，运用破产法律程序依法处置“僵尸企业”和破产案件审理，将是人民法院的一项重要工作任务，重点应抓好以下六项工作。

一、建立企业清算与破产审判庭。近年来，普通民事商事诉讼案件数量激增，人民法院整体上面临“案多人少”困境。很多法院都将有限的审判力量全部投入到普通案件审判中，未建立专门的破产审判组织。所以在破产工作中就形成了“由于没有专门的审判组织，所以法院不愿或不会处理破产案件；由于不处理破产案件，就更不需要专门的破产审判组织”的不良循环。这种局面十分不利于开展“僵尸企业”司法处置工作。截至目前，只有广东深圳中院、浙江温州中院等少数地方法院成立了专门的企业清算与破产审判庭。实践证明，设立专门审判庭的法院，处理企业清算和破产事务的积极性高、效果好。专门审判庭是企业清算和破产审判工作专业化、常态化的重要保障，也有助于破产审判队伍的专业化建设。

中央高度重视人民法院企业清算与破产审判庭建设工作。最高人民法院正在根据中央要求加紧研究制定有关方案，并将与中央编办协调推动这项工作。各高级人民法院要切实担负起职责，监督指导辖区内中级人民法院立即开展相关工作。各中级人民法院要尽快行动起来，结合本地实际情况启动企业清算与破产审判庭建设工作。省会城市、较大的市和经济较发达城市的中级人民法院，要率先将建立企业清算与破产审判庭作为重点专项工作，立即协调地方编办先行先试、探索经验；在地方编办未审批之前，要调剂使用现有编制，先把专门的清算与破产审判庭成立起来，立即开展工作，不能因审批而耽误工作。

从目前开展企业清算与破产案件审判工作的需要看，企业清算与破产审判庭应承担以下 11 项职能：1.企业破产和企业强制清算案件的立案；2.审理企业破产案件、企业强制清算案件；3.依法处理企业破产案件、企业强制清算案件的善后事宜；4.负责企业破产案件、企业强制清算案件审判工作的有关调研；5.对下级法院企业破产案件和企业强制清算案件审判工作进行业务指导；6.企业破产案件审理法院之间的协调，与政府有关部门的协调；7.破产管理人的管理和培训；8.高级人民法院对本辖区内下级法院破产审判工作进行监督指导；9.最高人民法院对有关司法解释的制定与贯彻实施；10.最高人民法院对全国企业破产大要案审理的监督指导；11.破产档案的管理。上述 11 项职能是否科学全面，可以做进一步研究探讨。

在建立专业化审判机构过程中，人民法院要同步推进破产审判法官队伍和司法辅助人员的专业化建设。已有专门破产审判法官的法院，要加强对在任法官和司法辅助人员的培训，进一步提升法官和司法辅助人员的业务素质；要将纪律意识强、业务素质好、综合能力强的同志配备到破产审判岗位，实现破产审判新生力量补充常态化；要结合破产审判工作特点，做好“传帮带”工作，组建成熟的破产审判团队，切实避免“一人离岗、工作皆停”的情形。目前尚无破产审判法官和司法辅助人员的法院，要加紧发掘、培养专门人才，确保专门审判人员及时到位。同时，在当前司法改革推进法官“员额制”过程中，各地人民法院必须将专门审判庭作为一项内容特别考虑，要在各方面为下一步工作预留空间。各高级人民法院要将当地专门审判庭、破产审判法官和司法辅助人员专业队伍建设情况，在今年 8 月 1 日前报告最高人民法院。中级人民法院清算与

破产审判庭建立后,企业清算、破产案件的管辖会相应发生变化,对此,最高人民法院已着手研究,并将适时予以明确。

二、做好执行程序转入破产程序工作。民事诉讼法司法解释第 513 条至 515 条规定了执行程序转入破产程序的原则,解决了法院内部执行转破产的程序启动问题,拓宽了破产案件受理渠道。对上述司法解释的规定,重庆、深圳、温州等地部分中级法院已开始积极贯彻落实。最高人民法院正在制定执行程序转入破产程序的具体规定。当前,在适用上述规则时需注意以下四个问题:

一是要充分利用已有的执行信息平台和信息资源,及时发现、整合分散在不同法院的针对同一“僵尸企业”的多起执行案件信息。执行法院及其上级法院要依法尽力创造集中管辖、集中执行等有利条件,促进“僵尸企业”及时、顺畅转入破产程序。

二是判断当事人同意移送破产的时间点,既可以是执行不能时,也可以是当事人申请执行时。同时,不仅要考虑债权人的同意,也要关注债务人的申请,尤其要充分考虑债务人对企业重整的申请。在同意的形式上,应采取书面形式。

三是要注意克服地方保护主义。执行法院对依法应当移送破产的执行案件要及时移送,不得故意拖延。破产法院要克服对破产案件的“畏难情绪”,应当依法受理的破产案件要及时受理,切实避免在受理破产案件上“踢皮球”。

四是执行法院将案件移送破产时,应当中止执行程序。企业破产法第 19 条已对此作了明确规定,企业破产法司法解释(二)也作了规定。但是司法实践中还有相当一些地方法院未严格遵守法律和司法解释规定,在破产程序启动后继续对被执行人进行执行和保全。这种情况要坚决予以禁止,严格依法办事。

三、加强破产管理人队伍指导和管理。破产管理人队伍素质直接决定着企业破产工作的质效。人民法院要加强破产管理人队伍指导和管理,提升破产管理人队伍素质。破产管理人队伍建设既要严格依法也要解放思想,要在现有基础上加大对适应企业重整需要的破产管理人才的吸收,把破产重整的需要作为主要的考量因素,充分发挥企业家、经营者、管理者,乃至科技工作人员的作用,不断加大破产管理人工作程序规范化建设。当前,应当做好以下三项工作:

一是要强化破产管理人队伍人才的积聚。人民法院要引导担任破产管理人的传统中介机构吸收擅长企业管理、熟悉科学技术的专门人才,确保对企业破产重整、破产清算能作出准确有效评估。同时,对破产管理人如何管理,各地法院可以以有利于工作开展为原则积极进行探索。

二是要试行破产管理人分级管理制度。破产案件个案之间差异较大。上市公司等大型企业 and 金融机构破产的专业性、技术性较强,事务繁重,而有的小微企业破产则相对简单。从近年破产审判实践情况看,对管理人分级管理,针对不同类型的破产案件从不同级别、资质的管理人名册中指定管理人,既有利于确保破产案件质量的提高和破产程序顺利进行,又有利于管理人队伍的发展壮大和整体素质提升。管理人的分级管理应是当前人民法院在破产管理人管理方面的工作重点。

三是要试行管理人的淘汰、增补和升降级制度。从多数地区情况看,管理人名册自 2007 年建立后就一直未发生变化,既未增加一些符合条件并具有一定破产管理水平的中介机构入册,也未对一些不符合条件的管理人予以除名。这种状况应当根据实际情况作出改变。尤其是在实行管理人分级管理之后,要根据业绩和水平采取管理人的增补、除名、升降级措施。

四、建立破产费用专项资金。很多“僵尸企业”停工停产多年,因无力支付破产费用而无法进入破产程序。破产费用中的诉讼费部分虽可减免,但律师等破产管理人的报酬部分应当支付。目前,务必要克服“僵尸企业”因无力支付破产费用而无法进入破产程序的问题。建议财政部门拨出资金建立破产费用专项资金。人民法院要抓住机遇,积极争取财政部门支持,补充企业破产案件中的破产费用缺口,要保证管理人能够按劳取酬,激发破产管理人工作积极性。已经建立破产费用专项资金的人民法院,要依法依规妥善利用专项资金,做到专款专用。要在使用破产费用专项资金的过程中及时总结经验,做好开源节流,适时推动建立政府财政援助的常规机制,同时

逐步探索企业正常经营中自行提取破产费用资金等措施。

五、慎重适用重整计划强制批准权。在处置“僵尸企业”过程中，相当一批企业会采取破产重整方式实现提质增效。在制定重整计划草案时，应当发挥市场在资源配置中的决定性作用，由重整中的市场参与者协商和谈判，最终重整计划力求由当事人表决通过。“僵尸企业”重整一般应包括债务重组和营业整合两方面内容。如果“僵尸企业”重整计划草案只规定债务重组的有关内容，而不涉及营业整合和资产重组，人民法院在批准这类重整计划时应当谨慎。因为这类重整计划草案可能并未解决导致企业破产的深层次矛盾，企业经营前景和市场空间并不明朗，重整的目的和作用可能只是削减债务，不能真正实现重整让企业提档升级、更加适应市场的目的。因此，人民法院在案件审理中，应当坚持重整计划由债权人等利害关系人按照企业破产法第 87 条第 2 款的规定，通过自由表决决定。如果重整计划未经利害关系人表决通过，人民法院不宜行使强制批准权。

六、积极探索破产案件快审快结程序。破产案件尤其是破产清算案件，要注意快审快结。快审快结包括两个方面要求：第一，对于有挽救希望的企业进行重整时，要严格按照法律规定的程序进行，既不能一味图快，也不能久拖不决；第二，对于没有挽救希望，不需要进入重整的企业，要通过破产清算程序，尽快结案。浙江法院在这方面已经积累了很多有益经验，如简化审理程序，当事人之间对财产评估已协商一致的可以不再鉴定等，其他法院可以学习借鉴。

依法处置“僵尸企业”涉及的问题面宽、政策性强，各级人民法院要强化大局意识、责任意识，要守土有责、守土尽责，依法积极稳妥开展各项工作。上级法院要针对企业清算破产工作特点，依法依规采取审级监督、审判管理、组织监督、纪律监督等综合手段，加强对“僵尸企业”处置工作的监督指导，保障有关工作顺利进行。目前破产案件审判工作面临难得的发展机遇，各地法院要克服畏难情绪，抓住工作机遇，把破产案件审判工作抓实抓好，开创破产审判工作新局面，力争相关各项工作都取得丰硕成果。