

破产案件审理中司法权与行政权的边界

曹文兵

(武汉大学 法学院 湖北 武汉 430072)

摘要:司法权及破产案件自身固有的特质与市场这只“看不见的手”固有的缺陷决定了行政权应当适度介入破产案件的审理。破产审判工作是一项系统工程,关乎经济发展、民生保障与社会和谐稳定,需要司法权和行政权各司其职,各尽其能,明确各自的权力边界。积极探索构建行政权尊重司法权、行政权服务和保障司法权的有序运行机制,保证行政权与司法权的顺畅衔接,企业破产程序才能顺利推进。

关键词:破产案件;破产程序;司法权;行政权

中图分类号:DF0 文献标识码:A 文章编号:1004-941(2018)01-0101-06

DOI:10.13501/j.cnki.42-1328/c.2018.01.017

2007年企业破产法实施以来每年进入法院的破产案件数量偏少的原因除了思想观念、现行体制、机制等外,另外一个不容忽视的因素在于政府与法院的沟通协调机制不健全、不完善,更深层次的原因在于企业破产的社会转轨成本政府负担缺失^[1],它在很大程度上掣肘了批量破产案件的依法受理。如何有效地处理法院司法权^①与政府行政权的关系,已然成为破产审判破解企业破产案件受理难,确保企业破产程序顺利推进亟待解决的重大理论和现实课题。

一、破产案件中行政权适当介入的必要性

破产审判中行政权的适当介入主要基于以下几个方面的考虑。

(一)司法权固有的特质决定了法院难以解决企业破产所引发的社会问题

诚如汉密尔顿所言“司法权在构成国家权力体系的立法权、行政权和司法权中是最弱的一个权力。司法部门既无强制又无意志,而只有判断;而且实施其判断亦需借助于行政部门的力量。”^[2]“司法权的本质属性是判断权。”^[3]司法权具有被动性、中立性的特征,以公平与公正优先为价值取向,只服从于法律,从而确保它的行使不受其他力量的影响,排除非法律力量的干涉。司法权的这些特性也决定了法院在其职能范围内仅仅审理涉及债务清偿的问题,并不具有调配、整合社会资源及社会动员能力,仅凭法院的司法裁判难以统筹解决破产审判中常常会遇到的诸如企业风险处置、资产变现、职工安置、

税费减免、引入战略投资人、为企业提供政策帮扶等社会层面的行政事务性问题。司法权在解决企业破产所引发的社会问题方面存在着相当的局限性。而行政管理发生在社会生活的全过程,它不一定以争端的存在为前提,其职责内容可以包括组织、管制、警示、命令、劝阻、服务、准许、协调等行动。^[3]政府行政权具有主动性和扩张性,以效率优先为价值取向,偏向于积极主动干预社会公众的经济和生活,其目的是“维护社会的安全秩序与普遍的社会福利与公共服务”。^[4]企业破产衍生的系列社会问题显然属于政府应尽的职责,无论是维护职工队伍的稳定,还是与债权人的沟通、投资人的谈判,政府都具有其得天独厚的条件,而且政府还具有在劳动社会保障、金融监管、工商、税务、公安等方面的职能资源优势^[5],政府具有公共服务和社会管理的职能,应当依法为实施市场化破产程序创造条件。行政权力只在破产法外部为其创造良好的社会环境和法制环境,使破产程序突破行政权力的瓶颈,真正实现司法权指导下的私权自治。^[6]

(二)破产案件自身的固有特质决定了行政权应当适度介入

企业破产案件往往表现出法律关系多元化、触及的利益主体多、矛盾纠纷复杂化、法律适用与企业管理复合化、社会影响巨大等特征。它不仅牵涉到破产企业与其债权人、债务人之间的各类债权债务关系,还涉及到物权、股权、知识产权、证券、保险等法律问题,甚至还涉及劳动、土地、税务、工商等行政

收稿日期:2017-09-30

作者简介:曹文兵(1980-),男,湖北大冶市人,博士研究生,主要研究方向为法学理论、公司法、破产法、劳动法。

① 在我国,司法权包括法院行使审判权和检察院行使检察权,本文所称司法权仅就法院行使审判权而言。

管理部门之间错综复杂的管理关系,具有开庭与开会相结合、办案与办事相结合、裁判与谈判相结合的特点,加上我国计划经济体制历史遗留问题复杂,不可避免地嵌入着政府行政管理职能的内容,这也就决定了破产案件的审理不仅仅是一个单一的事实认定与法律适用问题,而且是一项需要统筹兼顾、多方协调、整体推进的多元化系统工程。企业破产必然会对包括债权人、职工、出资人或股东、消费者、破产管理人等在内的破产企业利益相关者产生重大而深刻的影响。我国现行社会保障制度的不健全以及现行破产法的规定都不足以充分有效地平衡与保护破产企业各利益相关者的利益,他们的利益若得不到妥当解决,必然会影响经济社会稳定,这就客观上必然要求政府行政权进行适当干预,藉以弥补市场失灵。因为“政府有能力在破产企业的有限资源之外调动其他各种社会资源,解决人民法院、债权人会议、债权人委员会和破产管理人无法解决的问题。”^[7]“政府职能部门行使社会管理职能和促进经济发展职能,其中包含了涉及企业主体退出、依法破产的相关内容,政府职能部门发挥协调作用是其职责。”^[8]

(三) 市场这只“看不见的手”固有的缺陷决定了行政权有适度介入之必要

企业破产是一种市场行为,是市场经济条件下企业竞争的必然结果,是企业参与市场竞争、接受优胜劣汰、优化产业结构、实现资源合理配置、提升市场率的一种有效途径。企业破产并不仅仅是市场效率的体现,有时恰恰是市场失灵——市场不能保证宏观经济的稳定的体现。^[7]企业破产尤其是金融机构、上市公司、大型国有企业等重大企业的破产不仅涉及到一个企业的生死存亡,涉及众多债权人的经济利益,而且与企业职工的切身利益紧密相联。职工安置、社会维稳等问题处理稍有不妥,极易引发群体性事件,会对经济安全、社会稳定产生巨大影响。

在旧破产法架构下,行政机关主导的清算组对因破产引发社会问题的解决在一定程度上曾起到了积极作用。但是这种过于僵化、行政命令式、强制性、政策性极强的企业清出方式完全不适用我国市场经济发展的要求。2007年企业破产法以市场化、法治化为导向,以保障债权人与债务人利益、促进市场竞争机制良好运行为立法宗旨,借鉴国际先进立法经验首次引进了破产管理人制度,明确规定了破产管理人的一系列职责,贯彻了管理人中心主义理念,但并未明确规定解决社会层面问题的专门机构,大幅度地削减了政府行政权对破产案件的影响,政

府亦就破产引发的社会问题的处理缺乏积极性。企业破产的市场化改革导向并不排斥政府保障法律实施的职能^[1],亦并不意味着完全忽视和绝对弱化政府的职能作用,因为众多破产案件的审理亟需政府解决相关社会问题,完全切断或绝对回避政府行政干预几无可能,也不符合我国当前的现实国情。申言之,绝非完全摒弃行政权对破产案件的干预和介入,而是顺势引导和合理规范行政权在破产程序中的界限,将行政权的介入控制在合理的范围之内,充分发挥政府行政权对破产法实施的促进作用,减少其不利影响。“为此破产法的实施过程必须引入经济法的理念,需要国家的适当介入,从社会本位角度维护社会整体利益,解决各种社会资源配置的合理调控,才能完成现代破产法的历史使命。”^[10]“需要国家干预理论”是政府行政权介入破产审判的理论基石。从这种意义上讲,政府参与破产审判程序其本质上就是一种“国家干预”,这种干预是建立良好市场秩序所必需的,是国家调控与市场经济发展相协调的有效保障,亦是社会主义市场经济发展的应有之义。

(四) 域外破产立法例为我国政府行政权适当介入破产审判提供了有益经验

当今世界,不少成熟市场经济国家和地区,政府常常采取例如提供专项财政资金、设立公共服务机构、指导建立基金等诸多形式介入破产案件的审理,确保了破产案件的顺利推进。美国1978年破产法改革中设置了新的联邦政府机构——联邦托管人机构,该机构承担了破产案件中的行政管理职能,其主要的职责之一——是确保在破产案件中公共利益得到保障。^[11]英国设置破产署,其主要职能在于:监管破产执业者、负责处理企业清盘程序、负责使用国家保险基金支付失业雇员的遣散费等等。俄罗斯政府于1992年设立了独立的联邦企业重整与破产管理局,同时在各大区和地区设立了相应的垂直领导的分支机构,该局的主要职能是:提出有关破产的法律、规范性法律文件以及相关政策的建议;在破产案件中行使国家债权人的职能;培训和管理仲裁管理人等。^[12]德国则设立了由企业主缴纳、国家控制的劳动保障基金,企业破产时由该基金清偿职工的债权。^[10]香港破产管理署的职能主要包括:根据法院或债权人的任命提供破产管理服务,变现资产,裁定债权人的债权,以及分配财产;为那些资产不足以支付清盘费用的企业破产个案提供公众服务等。^[13]上述国家和地区的成功经验为我国政府行政权如何适当介入破产审判提供了可资借鉴的宝贵材料。

二、法院司法权在破产程序中的主导作用

“在发达的市场经济中,企业是否破产有一套明确的规则,实施规则的主要机构也是法院,而不是行政当局。”^[14]破产程序本质上属于清偿债务的司法程序,目的在于通过公平、公正的程序使得债务人的债权人获得公平集体清偿,具有化解企业债务风险的作用。法院作为破产程序的组织者、主导者和裁判者应当对每一个环节或程序进行司法审查和全程监督指导,要秉持公正与中立,确保破产程序推进的透明与公正,抑制行政权的不当干预,从而实现对破产企业各利益相关者的利益平衡与保护。法院在破产程序中居于主导地位绝非意味着法院可以就破产案件所涉及的任何事项发挥决定性作用。法院作为居中裁判者,囿于人财物的限制,实无必要参与具体而繁琐的破产财产管理和清算事务,避免从程序的督导推动者沦为破产事务的具体操作者。法院应当在破产程序中找准角色定位,要明确自己的具体职责,既不能越俎代庖,擅自代替管理人或债权人会议作出决策,也不可疏于对破产程序进行监督与指导,更不能忽视与政府的沟通、协调和联动。

(一) 法院在程序方面的职责

在破产案件审理过程中,法院在程序方面的职责主要涵括以下几个方面:第一,审查破产申请人提出的破产申请,裁定案件是否受理。在破产程序启动后,及时指定破产管理人并决定管理人的更换;第二,公告、通知债权人申报债权,召集第一次债权人会议;第三,中止对债务人已发生的诉讼程序、执行程序,维护债务人财产的完整性、安全性、合法性;第四,对破产管理人管理债务人行为的合法性和正当性进行监督与指导;第五,依法裁定终结破产程序等等。

(二) 法院在实体方面的职责

在破产案件审理过程中,法院在实体方面的职责主要包括以下几个方面:第一,对债权人、债务人或清算责任人申请破产所提出的破产原因及可能存在的破产障碍进行依法审查和认定,尽可能避免“虚假破产、真逃债”现象的发生;第二,确定破产管理人的报酬;第三,依法集中管辖并审理债务人之诉,对债务人不当处置财产行为予以撤销;第四,对当事人之间关于行使破产抵销权、别除权、取回权等方面进行裁决;第五,对于债务人提出的和解程序裁定是否批准,裁定确认经债权人会议表决通过的和解协议;第六,依法裁定是否准许债务人重整,审查重整计划时应当坚持对所有债权人既得利益在重整中不得予以损害原则,采取形式审查和实质审查相

结合的审查方法,着重审查重整计划的合法性和可行性,并依法决定是否行使强制批准权;第七,对于债务人重整失败、和解失败的情形,及时宣告债务人破产并公告,裁定确认经债权人会议表决通过的破产财产变价方案与分配方案。对于表决未能通过的破产财产变价方案与分配方案依法决定是否行使强制批准权。

(三) 法院在协调方面的职责

在破产案件审理过程中,法院在协调方面的职责主要包括以下几个方面。

第一,协调解除其他法院、执法机关对债务人财产已采取的司法强制措施或行政强制措施。破产程序具有排他性,法院受理破产案件后,对于债务人财产所采取的保全措施和执行程序都应当自动解除和终止。若不及时解除已采取的强制措施,破产财产就无法进行变价和分配,若不中止已采取的执行程序,就会有损于全体债权人公平受偿。但是,在破产审判实践中,受到地方保护主义及部门保护主义的影响,其他法院、执法机关往往对破产案件受案法院发出的终止执行程序或解除强制措施的要求要么置若罔闻,要么不积极配合,严重阻碍了破产程序的顺利进行。因此,受案法院一方面要积极协调其他法院解除或终止已采取的保全措施或执行程序,另一方面也要积极与其他执法机关沟通协调及时解除对破产企业已采取的强制措施,支持和配合破产程序的顺利推进。

第二,协调与政府的关系。在破产程序正式启动前,法院应当积极配合破产企业所在地政府,做好破产程序启动前期调研,掌握破产企业的情况及相关行业政策,充分研判企业破产程序一旦正式启动后可能出现的各种维稳风险,提前制定合理的应对预案及风险防控措施,协调政府及其相关职能部门解决职工安置、资金垫付、维护社会稳定等方面的问题,避免引发群体性事件,为破产程序的顺利进行奠定良好基础。在破产案件审理过程中,法院应当主动地就破产程序中涉及到的职工权益保障、破产财产变现、税费减免、破产重整企业信用修复、战略投资人的引进等社会问题,通过召开联席会或重大信息通报会等多种方式,与政府相关职能部门进行磋商、沟通与协调,争取政府的全力支持与配合,更好地推进破产审判工作。

第三,协调与破产管理人的关系。厘清法院与破产管理人的职责界限,确立破产管理人在日常管理及商业判断事务中的决策权、对债权人会议的决议及法院的决定的执行权,充分发挥破产管理人的

主观能动性,凸显破产管理人的核心地位。“对于破产程序中的事务性工作,不论《企业破产法》有无具体规定应当由管理人负责,都应当解释为管理人的职责范围内的事务,这不是应当由法院认为或者决定的事情。”^[15]法院作为破产程序的主导者、组织者及主持者应当明确其职责范围,避免全面介入具体而繁琐的破产财产管理和清算事务,正确行使破产程序主持权、法律规定事项的决策权及对破产管理人的指导与监督权。但是,对于破产管理人因履职能力欠缺,确实需要法院予以协助的,法院可以向破产管理人施以协助,为其履职打开绿色通道。

三、政府行政权在破产程序中的协调辅助功能

在我国破产审判实践中,政府的角色定位往往会呈现出两个极端:要么政府行政权对破产审判进行过度干预和不当介入,政府支持力度大于配合,致使法院在破产程序中无法起到主导作用;要么政府以企业破产不属于政府法定职责为由消极不作为,撒手不管,不积极履行职责解决企业破产所涉及的社会问题,将本应由政府解决的社会问题推诿给法院承担。司法权效力的终极性特质决定了行政权必须接受司法权的终极性,亦决定了政府在企业破产程序中要充分尊重法院司法权在破产程序中的主导作用。政府行政权的缺位和越位在很大程度上影响了破产审判效率,阻碍了破产案件的顺利推进。因此,政府要明确自己在企业破产程序中角色及具体职责,要摒弃破产案件受理后把所有社会问题踢给法院的错误理念,应当和市场保持适当距离,有限地对濒临破产的企业实施拯救,妥当处理好行政权与司法权的关系,做到有所为,有所不为,既不缺位,也不越位。

(一) 政府行政权应有所为:不缺位

1. 政府在前期企业风险处置中的职责

企业破产通常会涉及到债权债务清偿、职工安置、资金垫付、税费减免、土地处置、企业信用的修复、引进战略投资人、维护社会稳定等诸多方面的问题,需要财政部门、税务部门、社保部门、国土部门、规划部门、工商部门、公安机关等多个政府职能部门相互协调配合才能得以解决。破产审判实践中,一些地方政府为支持和配合法院破产审判工作先后成立了临时性的工作组,专司本辖区企业风险处置工作,但是因其职责范围缺乏法律明文规定,政府与法院之间信息沟通不畅,协调事项不够到位,很大程度上影响了各自职能的有效发挥。因此,我国可以借鉴美国、英国、德国、俄罗斯、香港等国家和地区的成功经验,设置破产行政管理机构,专门负责协调化解

破产企业风险,承担企业破产过程中的行政管理职责,协调解决破产企业财产扣押解除、破产财产追回、税费减免、房屋土地产权确认、土地功能和性质的变更、工商登记注销、职工社会保险金缴纳、银行对不良资产的核销、破产财产变现、战略投资人引进、股权变更、破产清算和重整企业信用评级等问题,积极构建与破产程序对接的常态化企业风险处置机制。

2. 政府在破产程序启动后的职责

第一,职工权益保护问题。依法优先保护劳动者合法权益既符合企业破产法的立法旨趣,也是企业破产法的重要价值取向。企业破产,尤其是大型国有企业、集体企业的破产,与企业职工的切身利益密切相关,职工权益保护问题成为困扰破产案件审理的重大障碍和难点。对职工权益的保护其实不仅仅限于对职工债权的保护以及对职工各种程序性权利的保护,还包括对职工的再就业安置、职工各种福利设施的社会化移交以及对国有企业老职工超额贡献的补偿。^[7]职工权益保护问题能否妥善解决,既影响到社会的和谐稳定,也直接影响到破产程序能否顺利推进。职工权益保护问题仅靠法院自身力量根本无法解决,政府作为社会管理者在破产案件中应当肩负起提供社会保障和维护社会安全的重任。破产程序一旦启动,法院应当及时联络协调政府相关部门,积极争取政府相关部门的支持。对于企业破产后符合领取失业保险的职工,社会保险机构应及时组织好相关资金用于向破产企业职工发放失业保险。对于破产财产不能全额兑现职工的欠发工资或者欠缴社保费用而又无力补缴的破产企业,政府可以通过设立储备金或者鼓励第三方垫款的方式优先解决破产企业职工的安置问题,政府民政部门应组织好相关资金用于向破产企业职工发放最低生活保障。“从表面上看,政府代替企业进行工资的垫付,是替经营不良的企业承担了一定的责任,但站在更高的行政管理角度而言,……实际上就是保障了社会整体利益。”^[15]政府和第三方就职工债权的垫付款转化成了相应的债权,在破产案件中取得代位求偿权,当然可以在破产程序中按照职工债权的受偿顺序优先获得清偿。此外,政府相关部门应当积极协调、引导、妥善解决职工的再就业问题,实现人力资源的合理开发、利用与配置。

第二,资产变现问题。破产财产变现难是制约破产案件审判效率、阻碍债权清偿程度的极其关键因素。破产财产的变现往往涉及到土地及地上附着物的处置问题。主要体现在两个方面:其一、国有企

业、集体企业土地使用权大多属于划拨土地,以划拨方式取得的国有土地使用权不属于破产财产,而划拨土地上的附着物却属于破产财产。其二、土地及地上附着物因未办理登记手续或手续不完备、产权不明晰、征地补偿等历史遗留问题而无法进行拍卖。这些无疑给破产企业的财产变现带来了非常棘手的难题。划拨土地性质的变更、划拨土地及地上附着物的回购(收储)、土地及地上附着物产权不清障碍的清除无一例外地需要政府相关职能部门的通力合作、密切配合。

第三 税费减免问题。根据税法等相关法律的规定,企业应缴纳的税费通常包括营业税、增值税、企业所得税、流转税、印花税、房产税、契税等。国家向企业征税一方面是为了维持国家机器的正常运转,另一方面也是服务于市场和企业的重要方式。破产企业往往资不抵债,濒临倒闭,困难重重,在此种境况下,若国家再向破产财产的处置行为进行征税,就丧失了税收行为的正当性,损伤了税收之根基,严重背离了税收“取之于民,用之于民”的宗旨。它不仅会进一步加重企业的负担,降低破产清偿率,影响企业破产重整的成功,而且会变相地将破产企业的纳税义务转嫁到全体债权人身上,极大地损害全体债权人的利益,甚至还会引发影响社会稳定的严重问题。税收优惠是指国家给予财政目的以外的特别目的,通过税法上之例外或特别规定,给予特定纳税人减轻或免除税收债务之利益的各种措施的总称。^[16]破产财产的管理与处置必然触及各种税费问题,税收优惠政策在破产清算程序中能够起到促进清算和提高债权人受偿率之功效。在企业破产重整过程中,若能够对破产企业施之以税收优惠政策,则有利于破产企业轻装上阵,直接降低企业重整成本,增加重整后的预期收益,有益于破产企业重整成功,有助于形成一个规模有序的破产企业营业市场,实现资源的有效配置。政府应当充分发挥税收优惠政策在企业破产重整中的作用,通过政府税收政策的干预引导破产企业营业交易市场的建立和运行,并利用这一市场进行宏观调控,最终实现企业破产重整制度价值的最大化、市场机制的效果充分化、宏观调控能力的强化。^[17]因此,政府税务部门应当平衡国家利益与债权人利益及不损害国家利益的前提下,在坚持现有税收优惠政策的基础上进一步扩大破产企业税收优惠政策受益主体的适用范围,尤其要适当倾向于破产清偿率低、社会重大影响的破产企业,在法律和政策允许的范围内制定与推行更多的缓、减、免相关税费的优惠政策,进一步扩展税收

优惠期间,扩大优惠税种范围,提高破产清偿率,实现全体债权人利益的最大化,促进企业成功重整,实现企业更生再建。

第四 破产重整企业信用修复问题。重整企业信用修复制度是指重整或重整成功后的企业,企业的法定代表人或责任人,在征信机构、法院、政府、管理人和债权人等的共同参与下,按照一定的法律程序和规定的条件,被获准消除其原有失信记录,重建其信用的法律制度。^[18]破产重整企业信用修复主要包括以下两种类型:一种是金融机构不良信贷信息修复,另一种是不良公共信用信息修复。重整企业信用修复涉及的具体内容通常涵括银行、工商部门、税务部门、质监部门、食药部门、环保部门、司法机关等公共征信机构的信用记录,其中以银行征信信息的信用修复最为繁杂。破产重整企业不良信贷信息修复的诉求主要来自两个方面:一是企业进入破产重整后,重整计划可能涉及到银行融资,但它在银行的贷款早已或即将逾期,已被银行列入不良贷款客户名单,基本上不可能再从银行融资;二是在重整计划通过、重整程序终结后,企业在人行征集系统的信用报告上仍有逾期欠款信息,在重整计划执行完毕前逾期欠款信息可能导致企业无法融资。^[19]破产重整企业能否获得再生与再建在很大程度上取决于或依赖于重整企业信用修复制度的构建和完善。破产重整企业往往资不抵债,在银行、工商部门、税务部门、质监部门、食药部门、环保部门、司法机关存有失信记录,这些不良记录若不能被及时清除必然会影响到破产重整企业向金融机构的再融资行为,加大战略投资人引进的难度,进而阻滞企业营业事务的顺利开展,最终影响破产重整企业取得实质性重整成功。因此,人民银行、工商部门、税务部门等征信机构应当对破产重整企业推行宽松的资信认定标准,果断地清除破产重整企业旧有的失信记录,录入全新的信用信息,助推破产重整取得实质性成功。

第五 战略投资人的引进问题。企业破产重整往往涉及重大的资产重组、经营模式的选择、引入战略投资人等商业运作的内容。战略投资人的引入在整个破产重整程序中尤为重要。战略投资人引进难题的妥当解决对于重整能否取得实质性成功具有决定性作用。我国市场化的管理人模式尚处于培育阶段,不少中介机构管理人能力和经验相对欠缺,难以完全胜任引进战略投资人的职责,而政府以其固有的公共服务职能、独特的资源配置优势、超强的沟通协调能力,应当通过建立企业破产资产招商交易平台的方式,积极地配合管理人做好引进战略投资人

的工作,确保企业重整成功。

第六,设立破产费用援助基金。现代破产程序具有纠正债务人欺诈行为、检索债务人财产、保障债权人清偿利益的多重功能。无产可破案件不宜简单地径行裁定终结业已成为共识,因为“简单地终结破产程序,将反而促使债务人作出逆向选择——债务人通过欺诈行为将财产转移得越多,支付破产费用的可能性就越低,破产程序进行的可能性就越低,欺诈行为被追究的可能性也就越小,债务人也越安全。”^[20]但是,无产可破案件的审理通常会产生诸如案件受理费、管理人报酬、职工基本安置费等费用,上述费用的支付问题倘若未能有效解决,必然降低债权人和债务人申请破产以及破产管理人履职的积极性,破产程序也无法继续推进。我国可以借鉴英国等国家成功经验,政府可以通过适当比例的财政拨款补贴、鼓励债权人及债务人的出资人等利害关系人垫资、提取其他案件管理人一定比例的报酬、对企业征收部分破产资金等多种形式设立专门的破产费用援助基金,用以解决无产可破案件中破产费用、管理人报酬、职工基本安置费等经费的来源问题,从而为破产程序的顺利推进扫清障碍,最终实现破产程序的社会目的。浙江、广东等地对设立破产费用援助专项基金进行了有益的探索,并取得了良好的效果。这些地区的成功实践为下一步在全国范围内设立破产费用援助专项基金制度提供了鲜活的素材,积淀了弥足珍贵的案例资源。

(二) 政府行政权有所不为: 不越位

政府作为社会经济的宏观管理者,在破产案件的审理中,遵循“政府只有在必须出现的时候才出现的原则”,不宜过多介入破产案件所涉及的法律问题,应当扮演着协调者的角色,充分发挥其公共管理及社会服务职能,积极协助法院解决企业破产所引发的系列复杂的社会问题,若行政权过多介入或不当介入就属于越位行为,则会破坏市场规则。“当行政力量过度膨胀时,不仅破产法的实施效果被扭曲,而且市场力量的空间被挤压,受到损害的不仅是破产法,而且是整个市场健康发展的基础。”^[21]因此,在破产案件审理中,政府行政权不宜过多或过度介入,行政权应当充分尊重司法最终裁判权,不得恣意挤压法院司法权发挥作用的空间。

四、结语

破产审判工作是一项系统工程,事关经济发展、民生保障与社会和谐稳定,需要司法权和行政权各司其职,各尽其能,明确各自的权力边界。积极探索

构建行政权尊重司法权、行政权服务和保障司法权的有序运行机制,保证行政权与司法权的顺畅衔接,唯有如此,企业破产程序才能顺利推进。

参考文献:

- [1] 王欣新,王斐民.政府与市场之间的经济法——以政府保障破产法实施为例[M]//史际春.经济法学评论(第十二卷).北京:中国法制出版社,2012:39.
- [2] (美)汉密尔顿,杰伊,麦迪逊.联邦党人文集[M].程逢如,等,译.北京:商务印书馆,1980:391.
- [3] 孙笑侠.司法权的本质是判断权——司法权与行政权的十大区别[J].法学,1998(08).
- [4] 季涛.行政权的扩张与控制:行政法核心理念的新尝试[J].中国法学,1997(04).
- [5] 蒋馨叶.无锡尚德太阳能电力有限公司破产重整案评析[M]//王欣新,郑志斌.破产法论坛(第10辑).北京:法律出版社,2015:25.
- [6] 董灿.论破产法中行政权力的定位[J].经纪人学报,2006(03).
- [7] 尹正友.企业破产与政府职责[M].北京:法律出版社,2010:84.
- [8] 姚明.法院受理破产案件与政府协调作用的发挥[J].中国律师,2010(10).
- [9] 王欣新.论破产法在市场资源配置中的重要作用[J].中共杭州市委党校学报,2014(06).
- [10] 尹正友,张兴祥.中美破产法律制度比较研究[M].北京:法律出版社,2009:89.
- [11] 李飞.当代外国破产法[M].北京:中国法制出版社,2006:138.
- [12] 董文彬.如何规制我国破产程序中的行政权[N].江苏经济报,2009-06-17(B03).
- [13] (美)德怀特·铂金斯.中国经济的增长前景及其面临的挑战[M]//吴敬莲.比较(第15期).北京:中信出版社,2004:28.
- [14] 邹海林.破产法——程序理念与制度结构解析[M].北京:中国社会科学出版社,2016:185.
- [15] 戴晶莹.论风险社会下司法权与行政权在破产机制中的协调——以政府先行垫付破产企业工资问题研究为切入[M]//王欣新,郑志斌.破产法论坛(第10辑).北京:法律出版社,2015:403.
- [16] 陈少英.税法基本理论专题研究[M].北京:北京大学出版社,2009:212.
- [17] 张文辉.论税收优惠政策与企业破产重整制度的结合[M]//王欣新,尹正友.破产法论坛(第7辑).北京:法律出版社,2012:324.
- [18] 宋玉鑫.实施破产重整企业信用修复制度[J].人民法治,2016(09).
- [19] 南单婵.破产重整企业信用修复研究[J].上海金融,2016(04).
- [20] 宋晓明.在全国法院审理企业破产案件工作座谈会上的总结讲话[M]//最高人民法院民事审判第二庭.商事审判指导(第27辑).北京:人民法院出版社,2012:19.
- [21] 李曙光,王佐发.中国破产法实施三年的实证分析——立法预期与司法实践的差距及其解决路径[J].中国政法大学学报,2011(02).

责任编辑:胡晓