

供给侧改革背景下 破产审判存在的问题及对策研究

聂晶,方资

(河北经贸大学,河北石家庄 050061)

摘要: 2017年是《企业破产法》实施十周年,也是供给侧结构性改革的深化之年。在供给侧改革背景下,破产审判工作在促进企业优胜劣汰市场化竞争、优化社会资源配置等方面发挥了不可替代的积极作用,通过破产法律程序处置“僵尸企业”也成为供给侧改革的必由之路。目前,在深化和推进供给侧改革进程中,正确分析和切实解决当前我国破产审判工作中存在的具体问题,总结经验,研究举措,努力为我国破产审判工作找到路径和方法,是本文要旨所在。

关键词: 供给侧改革;僵尸企业;破产审判;破产法;破产管理人

中图分类号: DF718 文献标识码: A 文章编号: 1002-3933(2018)02-0192-09

The Problems and Countermeasures of Bankruptcy Trial in the Context of Supply-side Structural Reforms

NIE Jing, FANG Zi

(Hebei University of Economics and Business, Shijiazhuang 050061 China)

Abstract: 2017 marks the tenth anniversary of the implementation of the Enterprise Bankruptcy Law and is also the deepening year for the supply-side structural reform. In the context of supply-side reform, the bankruptcy trial has played an irreplaceable and positive role in promoting the market-oriented competition of the survival of the

收稿日期: 2017-12-12 该文已由“中国知网”(www.cnki.net)2018年1月3日数字出版,全球发行
基金项目: 河北省社会科学基金2017年度项目《僵尸企业处置中的法律适用与完善问题研究》
(HB17FX018)

作者简介: 聂晶(1990-),女,河北石家庄人,河北经贸大学研究生,河北省高级人民法院法官助理,研究方向:民商法;

方资(1990-),男,河北邢台人,河北经贸大学研究生,河北省人民检察院检察官助理,研究方向:法律史。

fittest , and optimizing the allocation of social resources. The disposal of “zombie enterprises” through insolvency proceedings has also become the only way for supply-side structural reforms . At present , in the course of deepening and advancing supply-side reform , it is the essence of this article to correctly analyze and effectively solve the specific problems that exist in China’s current bankruptcy trial , sum up experiences , study measures , and work hard to find ways and means for China’s bankruptcy trial.

Key words: Supply-side structural reforms; zombie enterprises; bankruptcy trial; bankruptcy law; bankruptcy administrator

一、供给侧改革与破产审判概述

(一) 供给侧改革的提出与发展进程

我国经济发展进入新常态后 ,供给侧能力过剩 ,结构性供求失衡的矛盾日益突出。从农产品供给看 ,高品质农产品和食品供给难以满足国内消费者对安全绿色食品的多样化需求 ,国内农产品和食品的国际竞争力较弱 ,使得国内大量农产品库存积压 ,而进口量逐年增加。从制造业来看 ,一方面 ,我国大量工业产品产量已经高居世界第一 ,多种产品出现明显产能过剩;另一方面 ,包括高端装备、集成电路芯片等高端零部件、高端材料、高端消费品在内的高端制成品 ,由于国内生产水平的局限不得不依赖进口 ,有的高科技产品和设备还受到西方国家的出口管制和封锁。从服务业供给看 ,国内需求增速很快的医疗健康、教育培训、文化娱乐、旅游休闲、法律咨询等高端服务 ,不能很好满足国内需求 ,导致大量高端服务需求转往国际市场 ,我国的服务贸易逆差逐年扩大;而大量低端服务供给却无人问津 ,资源和能力闲置。从基础设施服务水平看 ,尽管我国各领域基础设施投资增速和供给能力明显上升 ,但由于网络化程度不高、相互配套连接不够、基础设施的服务效率不高 ,浪费比较严重。在这种国际国内背景下 ,党的十八大以来 ,以习近平同志为核心的党中央作出了着力推进实施供给侧结构性改革的重大决定 ,并在“十三五”规划纲要中进一步明确将供给侧结构性改革作为整个“十三五”时期发展的主线。近年来 ,我国以去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板为重点 ,开展了各项工作 ,取得了良好的市场成效。

习近平总书记在党的十九大报告中强调 ,建设现代化经济体系 ,“必须坚持质量第一、效益优先 ,以供给侧结构性改革为主线”。这是针对我国经济在供给侧存在的结构性问题提出的根本解决之道。供给侧结构性改革的要义是淘汰过剩产能 ,发展更高层次上的平衡 ,从而使经济进入更高质量、更有效率的境界。在这里就不得不提“僵尸企业” ,“僵尸企业”主要是指那些处于停产或半停产、连年亏损、资不抵债、靠政府补贴和银行续贷而存续的企业。“僵尸企业”是过剩产能问题最严重、最集中的体现 ,而过剩产能又是中国目前“最大的结构问题”。“僵尸企业”占据着大量资金、人力、土地等宝贵资源 ,消耗着大量的社会财富却不产生任何经济效益 ,依赖政府和银行持续输血以维持经营 ,不仅释放大量过剩产能 ,还妨碍了公平竞争市场体系 ,损害了优胜劣汰的市场机制 ,导致优秀企业无法得到应有的市场份额和市场空间 ,更有可能引发系统性金融风险。因此 ,依法稳妥处置“僵尸企业”是供给侧结构性改革

改革的核心和必由之路,而破产法及破产审判机制的运用成为了决定性作用,是处置“僵尸企业”最为有效的法治化手段之一^[1]。

(二) 破产审判概述

1. 破产审判的界定。破产审判是指人民法院对困境企业进入破产法律程序后进行的审判行为,其中包含破产重整、破产清算和破产和解三类法律程序。从广义上讲,破产审判还包括与破产有关的衍生诉讼,即破产债权确认诉讼、别除权诉讼、破产撤销权诉讼等。破产审判有别于民事审判和商事审判,具有较强的综合性和社会性。

2. 破产审判基本情况及特点。《企业破产法》自2007年正式实施,十余年来,破产审判工作对于补齐我国市场主体退出和救治机制短板、开展“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大任务、建立现代企业制度、推进产业转型升级、促进科技进步和深化供给侧改革等方面产生了积极作用^[2]。特别是自2016年8月实行破产案件立案登记制度以来,全国法院依法履行职能,严格依照法定条件进行审查,2016年度共受理企业破产案件5665件,审结3373件,破产审判对服务供给侧改革的司法保障作用进一步凸显。

总的看,近几年破产审判工作呈现以下明显特点:一是审理企业破产案件的数量逐年上升,案件受理数量区域化差别较大。比如,2017年前三季度,广东省、浙江省新收破产案件800多件,江苏省新收破产案件1200多件,而河北省新收破产案件仅200多件,破产案件数量与地域经济发展情况直接相关,这也从一个方面体现出《企业破产法》回应了供给侧改革的现实需要。二是申报债权数额、债权人数量明显增大,国有企业和民营企业都出现了负债超过五十亿元的破产案件,且涉及职工人数众多,法律关系日趋复杂。三是国有企业、集体企业破产案件数量呈下降趋势,民营企业尤其是房地产企业破产案件占比增加,并且主要为债权人申请企业破产。此类案件审理周期普遍较长,债务人基本都有人格混同的关联企业,联合破产案件开始出现。四是与破产有关的衍生诉讼增加,其中劳动纠纷、民间借贷、政策性贷款、不动产争议,以及优先权争议、撤销权争议居多,这些对债务人财产的核定、债权人身份及债权数额的确定均有一定影响。

(三) 破产审判与供给侧改革的关系

破产审判具有依法促进市场主体再生或有序退出,优化社会资源配置、完善优胜劣汰机制的独特功能,是保障供给侧结构性改革、推动化解过剩产能的重要司法途径。具体来说,破产重整制度和破产和解制度更有利于化解债务危机、提升产业层次,破产清算制度更有利于优化资源配置、促进市场出清。破产法律制度实际上解决的是社会经济问题,当企业丧失借贷能力、融资能力导致资产流转不畅,不能清偿到期债务时,才会进入破产审判领域。破产审判是法律、司法与社会、经济最直接的一个连接点。

1. 释放生产要素、化解过剩产能是破产审判与供给侧改革的共同目标。破产审判与供给侧改革都是要解决经济社会资源僵化的问题,即通过解决产能过剩、库存积压、企业僵尸化等问题,实现社会资源的再分配,促进生产要素的有效流动。破产审判中的破产清算程序完全打破企业形态,全面释放各类生产要素进行重新分配,使企业产能全部出清;破产重整

程序与破产和解程序是优化资源配置的最佳选择,通过“腾笼换鸟”等形式完成“凤凰涅槃”实现社会资源的有效利用,产能得以升级,达到供给侧改革的最终目标。

2. 维护我国经济社会稳定、提升国际竞争力是对破产审判与供给侧改革的共同要求。破产审判是综合性审判,与债权确认、债务清偿、税收清缴、职工安置、政府扶持、企业重组、注销解散等问题息息相关,在一定程度上讲,与经济社会关系最为密切,与供给侧改革中去产能、去库存、去杠杆等几项重点任务具有内在实质联系。通过出清过剩产能,淘汰劣质企业,为更为优质的企业提供空间,有益于提升我国整体竞争力,达到供给侧改革的最终要求。

3. 运用破产法律程序处置“僵尸企业”是供给侧改革的必由之路。“僵尸企业”以其僵而不死的状态严重阻碍着供给侧改革的进程,给我国经济发展带来了严重的危害。党的十八届五中全会强调要更加注重运用市场机制、经济手段、法治办法化解产能过剩,加大政策引导力度,完善企业退出机制^①。近两年来的中央经济工作会议多次强调推进供给侧结构性改革,积极稳妥化解过剩产能,依法处置“僵尸企业”。2017年的政府工作报告中,对于“僵尸企业”处置的要求是:灵活运用多种债务处理方式,稳妥实施兼并重组或破产清算。“供给侧结构性改革的重心在于提供市场化的制度供给,这些市场化制度中,破产制度最为重要,是治愈当前经济中产能过剩顽疾的一剂治本良药”^[3]。破产制度提供了企业退出的法治化手段,既可以通过破产清算程序使“僵尸企业”由“僵”转“死”,从而退出市场、释放产能,又可以通过破产重整程序和破产和解程序使“僵尸企业”由“僵”转“活”,从而破除旧形态、以新面貌释放生产活力。可见,破产审判作为法治化处置方式之一,以其制度的独特性和优越性使“僵尸企业”能够快速有效退出市场、释放产能,成为深化供给侧改革中处置“僵尸企业”的必由之路。

二、供给侧改革背景下我国破产审判存在的主要问题

(一) 市场化破产理念不足,无法有效发挥破产法律制度的价值

市场化破产,其本质是指企业是否破产,何时提出破产申请,是由市场内在需求决定的^[4]。市场化破产理念,就是对破产法的立法目的、破产法规范的立法本意、破产法的基本原则的正确理解。在我国,《企业破产法》特别是破产重整制度属于新生事物,由于法律规定原则性较强,实践经验也不丰富,对法律规定的理解与适用不确定性较大,特别是遇到法律规定不够详尽、缺乏先例的情况时更是无所适从。因此,当市场经济出现诸如市场信用下降、交易不安全、活力不足、产能过剩、经济结构不合理等问题,需要通过破产法律程序予以解决时,市场主体回避破产、畏惧破产、抗拒破产的行为就是市场化破产理念不足最直观的表现,这样的落后理念直接导致困境企业无法及时进入破产程序,破产制度的优越性难以发挥。数据显示,2016年度全国法院受理相关破产案件仅5665件,而国家工商总局数据显示,2016年度吊销营业执照的企业达40多万家。可见,市场化破产理念远未深入人心,离有效解决供给侧改革要求的市场出清还有较大的距离。

^① 参见中国共产党十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。

(二) 破产审判队伍水平不均衡,司法应对能力不足

由于我国企业破产案件总体数量较少,案件数量与地域经济发展水平相关,导致各地区法院审理企业破产案件的能力差别较大,不均衡现象突出,既有深圳中院这种在全国破产审判处于领先地位的法院,其案源充足、审判经验丰富,亦有多年来没有受理过破产案件,缺乏破产案件审理经验的一大批法院。此外,还有部分法院设置了破产审判庭专门审理破产案件,专业化程度较高,而大部分法院将破产案件放在民商事审判部门进行审理,规范化程度也不够。上述诸多情况,产生了破产审判队伍水平不均衡的现象。

破产法具有理论性、综合性、社会性、实践性紧密结合的特点,对审理企业破产案件的法官来说具有较一般民商事法官更强专业性和综合素质的要求。审理企业破产案件的部分法官,或对司法程序把握不够精准,或对审理阶段的边界、各期限的节点,以及各类破产会议(比如债权人会议)的组织召开等方面掌握不够严格,导致企业破产案件审理周期较长或存在审理瑕疵,司法应对能力不足成为现实存在的问题。

(三) 破产管理人的业务能力欠缺,缺乏相应的选任机制和约束机制

破产管理人是指人民法院受理企业破产案件后接管债务人财产并负责债务人财产管理和其他事务的专业人员。一方面,破产管理人专业素质普遍无法与破产案件相匹配。破产管理是一项涉及法律关系众多、利害关系复杂交错,并附随着大量社会矛盾的庞大而复杂的工程,属于高度专业化、职业化的行业,要求破产管理人不仅熟悉法律知识,还要具有资本市场、企业经营管理等方面的知识和丰富经验^[5]。但破产法律制度实施时间较短,现有的破产管理人队伍尚未实现真正的专业化、职业化。社会管理人是律师事务所、会计师事务所和破产清算事务所等组成的破产管理人团队,其中大部分未以自己的名义单独担任过破产管理人,业务能力水平不足,无法按照破产法及相关法律的规定,把握、处理好破产中各个环节的法律问题,对一些政策的领会亦不到位,主要表现在如何做好破产企业财产的管理与处置,如何确定企业留用人员及其他工作人员工资待遇,如何解决破产管理人工作中的费用开支等问题,以及是否需要法院批准及定期向法院汇报工作进展等方面。因此,履职时受到债权人、债务人等各方质疑、指责现象时有发生,部分复杂破产案件更是难以选到合适的破产管理人。政府管理人是指国有企业的上级行政主管部门成立破产企业清算组,政府相关部门人员作为破产管理人虽然都能完成工作,但归属意识不强,向法院汇报工作不够积极主动,造成一些问题久拖不决,一定程度上影响人民法院企业破产案件的终结。

另一方面,破产管理人在选任和监管上存在欠缺。《企业破产法》规定,破产管理人由人民法院指定。实践中,人民法院最常使用的是以随机方式指定破产案件管理人,一般通过摇号或者抽签的方式进行。但对破产管理人的随机选任方式并未对其履职能力、在手案件量进行考察,忽视了案件效率因素,十分容易导致被选中的中介机构不合格。在对破产管理人的监管上,由于其总体数量不足,破产管理人之间难以进行正常业内竞争,也无法实现有效的选任及淘汰。目前,对破产管理人的履职情况还未形成动态化考核,对于日常管理监督、定期考核的评审机制和对履职不力破产管理人的问责机制仍未设立。

(四) 破产重整制度成功率低,制度价值无法得到充分体现

“债务人重建与债权人受偿兼顾的制度安排、市场价值与社会价值兼容的制度目标、私权自治与公权强制相济的制度手段,决定了破产重整制度自设立之处便承载了各方的期待和追求。”^[6]然而,从破产重整制度的司法实践看,该制度的优越性未得到充分体现。由于破产重整制度的程序复杂、重整成本较高,债务人、债权人通常又对破产重整制度中企业拯救的价值功能缺乏足够认识,因此,在真正面临抉择时很难做出是否进行破产重整的准确判断,从而使许多本应通过破产重整程序挽救困境企业的案件不得已走向了破产清算程序。加之现有法律规定对破产重整程序申请的条件要求不够明确,导致一些债务人滥用重整申请,经过大量重整预备工作,却仍然未能完成重整任务,不仅耽误时间又浪费司法资源,个别破产重整成功结案的企业破产案件也是投资人变相收购土地开发房地产,这与工作效果的预期产生了较大反差。因此,总结经验教训,进一步完善和明确有关法律政策,提高破产重整案件质效,是摆在人民法院面前的一项紧迫而艰巨的任务。

(五) 破产企业职工安置问题仍需政策支持,政院联动机制不健全

破产审判中所遇到的问题并非完全是法律问题,还涉及很多社会综合性问题,如职工安置,包括养老、医疗、工伤等众多保障性问题,又如业主维稳、国家划拨财产的回收等。这些问题并非人民法院一家可以单独解决,需要与政府各部门相互协调、综合处理。近年来,国有企业破产进入尾声,民营企业破产增长较快,政府介入逐渐减少,不再主持组成清算组,致使人民法院无法指定清算组为破产管理人。国有企业的企业职工安置往往由政府负责,政府在申请困境企业进入破产程序前,已经制定好职工安置预案,甚至先行拨付了安置资金。而民营企业的破产案件,特别是债权人申请企业破产的案件,申请人没有义务安置破产企业职工,有时破产费用也无法支付高额的职工安置费用。企业破产案件缺少政府支持,工作难度明显加大。人民法院在解决破产审判中涉及到社会民生领域的一些难题时,需要一个能够有效承担相关社会职责的综合机构来协调处理,建立起政府—法院联动机制保障其运行,才能够保障企业破产案件的顺利进行。但目前看来,府院联动机制还没有达到应发挥的社会效果。

三、进一步完善供给侧改革背景下破产审判的对策与建议

深化供给侧改革,关键是针对我国经济发展中遇到的一些突出问题,在法律框架和司法实践中找到切实可行的方法和路径加以解决,具体讲,就是要认真把握破产审判中的规律,紧密结合企业破产实践,创新理念、强化能力、提高质效、协调联动,从而达到预期目的。当前,应当主要从以下方面入手开展工作:

(一) 以市场化、法治化为导向,依法受理和审理破产案件

树立市场化、法治化破产审判理念,需要站在遵循破产法的立法目的、法律规定的本意和法律规定基本原则的基础上,解决司法实践难题。人民法院应当积极适应形势与任务要求,严格按照《企业破产法》的有关规定,依法受理各类企业破产案件。在破产案件受理的咨询和审查阶段,要与当地政府及行业主管部门充分沟通情况,提前收集涉案企业的基本情况

和相关资料,做好定量统计和分析,预判各阶段可能发生的情况以及案件最终走向,提前预警,取得政府有效支持。对于破产重整案件要制定破产重整预案,并积极征求债务人、债权人、重整方和潜在投资人的具体意见,必要时召开听证会,落实各项重整条件。在充分调研并做好企业破产案件审理准备的情况下,制定企业破产案件审理方案,认真抓好组织实施。

(二) 加强破产审判专业队伍建设,保障破产审判的职业化和规范化

破产法官的专业水平、职业素质在很大程度上决定着企业破产案件的审理质效,决定着案件的社会效果和法律效果。人民法院应当针对企业破产案件审理的特质,组建一支精通法律业务、政治素质高、综合协调能力强、经验丰富的审判队伍,专门从事破产、强制清算以及破产衍生诉讼案件^[7]。要加强审判业务培训,针对破产审判专业性强的特点,加强对企业破产案件法官、法官助理队伍的专项培训,通过案例讲解、经验交流、走访考察等形式,培养和提升破产法官善于应用法律解释、法律推理、法律论证等方法及时解决复杂问题的能力,培养他们对企业破产案件的把控能力、推动能力。要科学制定绩效考评机制,以设置合理的企业破产案件权重系数为基础,改善符合企业破产案件特点的考评机制,建立企业破产案件、强制清算案件与普通民事案件相区分的绩效考核体系,科学评价企业破产案件审理工作质效,充分调动和保护审理企业破产案件的法官的积极性,从根本上保障绩效考评的公平、公正问题。

(三) 完善破产管理人选任和考核相关制度,提高破产管理人履职能力

建立“管理人分级、案件分类管理”的选任制度,明确将破产管理人分为不同等级,分类分级进行登记,并授予相应的案件管理资质,将案件难易程度与破产管理人等级相挂钩,对破产管理人进行科学选任^[8]。应当按照案件的具体情况采用不同破产管理人的选取方式,以满足个案差异化管理需要,比如,规模较大的债务人、债权债务关系复杂或者存在其他疑难案情的案件,可以通过竞争方式指定破产管理人;案件简单、债务人规模小的,可以通过随机方式指定破产管理人,或者可以先通过竞争方式将选定破产管理人的范围缩小,再通过随机方式指定,从而在提高破产案件效率的同时,让进入破产管理人名册^①的机构能够通过自身努力参与到企业破产案件中,提高破产管理人行业的整体专业化能力,在业内形成良性循环。

在破产管理人考核制度方面,要配套建立破产管理人的监管保障体系和年度考核评价制度,作为破产管理人晋级、降级、淘汰的依据,根据考核评价结果,每年对破产管理人名册进行更新,以调动破产管理人履职积极性,提高破产管理履职能力。

除由人民法院对破产管理人进行考核和监督以外,还可以由破产管理人行业协会实施管理人自治的管理职能和自律监督的机制。行业协会可以根据地区不同的市场发展水平确定符合现状的行业纪律、规则、道德准则,为破产管理人的执业活动提供统一的行为规范,以便形成公平合理的、符合行业习惯的执业过失认定标准等。该机制的建立有助于保障破产

① 破产管理人名册是指人民法院将满足一定条件的律师事务所、会计师事务所、破产清算事务所等社会中介机构编入名册,所有企业破产案件在指定破产管理人时应当从破产管理人名册中选择。

管理的专业化、市场化发展,促进破产管理人水平的整体提高。

(四) 重视和用好破产重整程序,重视对预重整制度的合理适用

企业重整制度作为破产法三大制度之一,是最强有力拯救企业的手段。相较庭外重组具有很大的优势。庭外重组虽然快捷、灵活、成本较低,但需要所有债权人的同意,且新的资金难以进入,没有物权的担保,将会对成功重组产生制约作用。企业破产重整程序相比庭外重组,特点是具有司法强制性。只要债权人会议各表决组及股东组以法定多数通过重整计划,经人民法院批准,重整计划对所有当事人均具有法律效力,就不需经过全体债权人同意。随着现代重整理念的发展变迁,重整方式逐渐呈现多样化趋势,人民法院应重视破产重整程序,利用清算式重整、再建式重整等多种重整模式,对困境企业实施司法救助。

引入预重整制度可以有效提高重整制度的功能价值。将庭外重组快捷、灵活、成本较低的优势引入到破产制度中就形成了预重整制度,即在正式进入破产重整制度之前,部分或全部当事人事先通过法庭外协商制定重整方案,在获得债权人多数同意后再向人民法院正式申请重整。预重整制度有三个核心的特征:一是在困境企业进入重整程序之前已与债权人就得以保证困境企业重生的新契约关系进行商谈;二是新契约关系经全体债权人表决并已获得相当比例的支持;三是将新契约关系以重整计划的形式提交法院确认通过,以对少数持反对意见债权人产生约束力。预重整制度的本质是将重整前重组行为的效力延伸入破产重整程序中来,将破产重整程序中的绝大部分流程移至重整之前,增强了困境企业股东的话语权,减少了其通过重整挽救自身的主观阻碍,同时也充分尊重当事人的意思自治,提高了司法审判效率,节约了司法资源,而且最大限度地减少了司法程序对困境企业生产经营的影响。预重整制度融合了司法程序和自力救济,人民法院应尽快熟悉企业预重整制度的模式和流程,解决预重整制度在法律适用中可能存在的问题,实现预重整制度的优越性。

(五) 构建府院联动机制,优化破产审判环境

建立“政府与法院破产工作统一协调机制”就是针对进入司法程序的困境企业,人民法院要积极与政府及其相关职能部门协调,通过召开破产企业资产处置会、职工协调会、债权人协调会等方式,妥善解决企业破产过程中出现的资产兼并重组、职工安置、社保费用缴纳、土地性质变更等问题,统筹解决企业破产案件审理过程中遇到的矛盾和困难,加快人民法院企业破产案件的审理进度。对于涉及债权数额、债权人数量、职工人数较多的敏感案件,要妥善处理破产企业职工的安置和诉求化解工作,保障职工合法权益,采取人随资产走等多种方式,尽可能做好职工分流。尤其是在破产企业职工养老、医疗等保险停缴、断缴问题上,可通过府院联动机制建议政府给予政策支持,实施豁免政策;对停缴断缴部分,免于加收滞纳金和利息,接续其养老保险关系,保障职工生活;在处置破产企业的土地、房产、设备等资产时,协助减免有关税费、办理过户登记等费用,保障破产企业处置工作有序开展、稳妥推进^[9]。

要推动政府财政设立破产援助专项资金和破产费用保障资金,主要用于保障破产管理人的合理报酬和破产程序运行的必要费用的支付,确保诸如破产财产不足以支付破产费用

的无产可破企业的破产程序能够顺利完成。

(六) 积极创新健全破产审判机制 提高破产审判质效

一是集中管辖新模式。一方面,实行以集中管辖为原则、指定管辖为例外的破产案件管辖新模式。采取中级人民法院集中统一审查受理,重大、复杂、疑难企业破产案件原则上由中级人民法院集中管辖、审理,对案情简单、有利于案件处理和维稳工作需要的案件,指定案发地基层人民法院管辖,逐步建立规范完善的企业破产案件审判工作新机制和相关配套机制。另一方面,以加快企业破产案件审理进程为导向,优化企业破产案件审判机制。针对资产数额小、债权债务关系清楚的企业破产案件或者无产可破案件,探索推广企业破产案件简易审理模式。以简易审理模式为有力抓手,通过指定个人管理人、改进债权人会议制度、创新财产处置等方式,缩短审判时限,加快审判进度。

二是对企业破产案件进行类型化归纳,加强审判指导。一类案件是对于融资规模大、涉及面广、参与人数众多、有关机关尚未定性的房地产企业融资纠纷,人民法院应采取充分研判、慎重受理的方式,在案件审判、执行过程中,发现有引发全局性、系统性风险可能的,及时向党委、省政府和上级法院进行情况汇报。通过正确适用司法强制措施,与金融监管、工商、税务、公安等政府相关部门统筹协调相关案件的处理,对金融行为进行有效地规制、引导和化解。再一类案件是在“去杠杆、去产能”大环境背景下,密切关注钢铁、煤炭行业在化解过剩产能过程中,行业盈亏状态以及关停、倒闭和职工安置情况,根据最高人民法院文件精神,确保奖补资金优先用于职工安置,保障职工债权优先实现,并适时跟进破产清算手段。

参考文献:

- [1] 赵树文,王嘉伟.僵尸企业治理法治化保障研究——以破产法及其实施机制的完善为研究路径[J].河北法学,2017,(2):78-92.
- [2] 杜万华.在“市场化破产高端论坛”上的讲话[R].2017年11月.
- [3] 李曙光.清理僵尸企业:失灵的破产法要灵起来[J].经济参考报,2016-03-22(5).
- [4] 王福祥.论市场化破产及其实施机制[A].市场化破产高峰论坛论文集[C].2017.1-2.
- [5] 王欣新.破产管理人制度立法完善问题研究[J].法治论坛,2010,(4).
- [6] 陆晓燕.运用法治手段化解产能过剩——论破产重整实践之市场化完善[J].法律适用,2016,(11).
- [7] 魏新璋.破产审判与“僵尸企业”处置的实践探索与思考——以衢州法院加大“僵尸企业”司法处置力度助推供给侧改革为观察点[J].法治研究,2017,(2):73.
- [8] 罗书臻.依法开展破产案件审理 稳妥处置“僵尸企业”[N].人民法院报,2016-04-26(2).
- [9] 杜万华.把人民法院当作“生病企业”的医院[J].人民法院报,2016-03-25(2).

(全文共 10,262 字)