


# 公司解散与破产清算法律资讯

2018年2月期



本法律资讯为内部交流，由深圳市律师协会  
公司解散与破产清算法律专业委员会编写。

# 目 录

---

全国法院破产审判工作会议纪要.....	1
最高院：全国破产审判十大典型案例.....	15
破产法视野中的担保物权问题 .....	32
府院联动机制与破产案件审理 .....	54
僵尸企业破产处置与我国重整制度的完善 .....	59

# 全国法院破产审判工作会议纪要

---

2018年3月6日，最高人民法院举办人民法院优化企业破产法治环境、服务经济高质量发展新闻发布会。会议中介绍了人民法院破产审判工作情况，发布了《全国法院破产审判工作会议纪要》。纪要共计50条，强调了破产审判重要意义，对破产审判涉及的专业化建设、管理人制度完善、破产重整、破产清算、关联企业破产、执行与破产程序衔接、破产信息化建设、跨境破产等问题进行明确解析，为当下破产审判重大性、普遍性、瓶颈性问题指明了方向。以下为纪要全文：

---

为落实党的十九大报告提出的贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的要求，紧紧围绕高质量发展这条主线，服务和保障供给侧结构性改革，充分发挥人民法院破产审判工作在完善社会主义市场经济主体拯救和退出机制中的积极作用，为决胜全面建成小康社会提供更加有力的司法保障，2017年12月25日，最高人民法院在广东省深圳市召开了全国法院破产审判工作会议。各省、自治区、直辖市高级人民法院、设立破产审判庭的市中级人民法院的代表参加了会议。与会代表经认真讨论，对人民法院破产审判涉及的主要问题达成共识。现纪要如下：

## 一、破产审判的总体要求

会议认为，人民法院要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻认识破产法治对决胜全面建成小康社会的重要意

义，以更加有力的举措开展破产审判工作，为经济社会持续健康发展提供更加有力的司法保障。当前和今后一个时期，破产审判工作总的要求是：

**一要发挥破产审判功能，助推建设现代化经济体系。**人民法院要通过破产工作实现资源重新配置，用好企业破产中权益、经营管理、资产、技术等重大调整的有利契机，对不同企业分类处置，把科技、资本、劳动力和人力资源等生产要素调动好、配置好、协同好，促进实体经济和产业体系优质高效。

**二要着力服务构建新的经济体制，完善市场主体救治和退出机制。**要充分运用重整、和解法律手段实现市场主体的有效救治，帮助企业提质增效；运用清算手段促使丧失经营价值的企业和产能及时退出市场，实现优胜劣汰，从而完善社会主义市场主体的救治和退出机制。

**三要健全破产审判工作机制，最大限度释放破产审判的价值。**要进一步完善破产重整企业识别、政府与法院协调、案件信息沟通、合法有序的利益衡平四项破产审判工作机制，推动破产审判工作良性运行，彰显破产审判工作的制度价值和社会责任。

**四要完善执行与破产工作的有序衔接，推动解决“执行难”。**要将破产审判作为与立案、审判、执行既相互衔接、又相对独立的一个重要环节，充分发挥破产审判对化解执行积案的促进功能，消除执行转破产的障碍，从司法工作机制上探索解决“执行难”的有效途径。

## **二、破产审判的专业化建设**

审判专业化是破产审判工作取得实质性进展的关键环节。各级法院要大力加强破产审判专业化建设，努力实现审判机构专业化、审判队伍专业化、审判程序规范化、裁判规则标准化、绩效考评科学化。

1. **推进破产审判机构专业化建设。**省会城市、副省级城市所在地中级人民法院要根据最高人民法院《关于在中级人民法院设立清算与破产审判庭的工作方案》（法〔2016〕209号），抓紧设立清算与破产审判庭。其他各级法院可根据本地工作实际需求决定设立清算与破产审判庭或专门的合议庭，培养熟悉清算与破产审判的专业法官，以适应破产审判工作的需求。

2. **合理配置审判任务。**要根据破产案件数量、案件难易程度、审判力量等情况，合理分配各级法院的审判任务。对于债权债务关系复杂、审理难度大的破产案件，高级人民法院可以探索实行中级人民法院集中管辖为原则、基层人民法院管辖为例外的管辖制度；对于债权债务关系简单、审理难度不大的破产案件，可以主要由基层人民法院管辖，通过快速审理程序高效审结。

3. **建立科学的绩效考评体系。**要尽快完善清算与破产审判工作绩效考评体系，在充分尊重司法规律的基础上确定绩效考评标准，避免将办理清算破产案件与普通案件简单对比、等量齐观、同等考核。

### **三、管理人制度的完善**

管理人是破产程序的主要推动者和破产事务的具体执行者。管理人的能力和素质不仅影响破产审判工作的质量，还关系到破产企业的命运与未来发展。要加快完善管理人制度，大力提升管理人职业素养和执业能力，强化对管理人的履职保障和有效监督，为改善企业经营、优化产业结构提供有力制度保障。

4. **完善管理人队伍结构。**人民法院要指导编入管理人名册的中介机构采取适当方式吸收具有专业技术知识、企业经营能力的人员充实到管理人队伍中来，促进管理人队伍内在结构更加合理，充分发挥和提升管理人在企业病因诊断、资源整合等方面的重要作用。

**5. 探索管理人跨区域执业。**除从本地名册选择管理人外，各地法院还可以探索从外省、市管理人名册中选任管理人，确保重大破产案件能够遴选出最佳管理人。两家以上具备资质的中介机构请求联合担任同一破产案件管理人的，人民法院经审查符合自愿协商、优势互补、权责一致要求且确有必要的，可以准许。

**6. 实行管理人分级管理。**高级人民法院或者自行编制管理人名册的中级人民法院可以综合考虑管理人的专业水准、工作经验、执业操守、工作绩效、勤勉程度等因素，合理确定管理人等级，对管理人实行分级管理、定期考评。对债务人财产数量不多、债权债务关系简单的破产案件，可以在相应等级的管理人中采取轮候、抽签、摇号等随机方式指定管理人。

**7. 建立竞争选定管理人工作机制。**破产案件中可以引入竞争机制选任管理人，提升破产管理质量。上市公司破产案件、在本地有重大影响的破产案件或者债权债务关系复杂，涉及债权人、职工以及利害关系人人数较多的破产案件，在指定管理人时，一般应当通过竞争方式依法选定。

**8. 合理划分法院和管理人的职能范围。**人民法院应当支持和保障管理人依法履行职责，不得代替管理人作出本应由管理人自己作出的决定。管理人应当依法管理和处分债务人财产，审慎决定债务人内部管理事务，不得将自己的职责全部或者部分转让给他人。

**9. 进一步落实管理人职责。**在债务人自行管理的重整程序中，人民法院要督促管理人制订监督债务人的具体制度。在重整计划规定的监督期内，管理人应当代表债务人参加监督期开始前已经启动而尚未终结的诉讼、仲裁活动。重整程序、和解程序转入破产清算程序后，管理人应当按照破产清算程序继续履行管理人职责。

**10. 发挥管理人报酬的激励和约束作用。** 人民法院可以根据破产案件的不同情况确定管理人报酬的支付方式，发挥管理人报酬在激励、约束管理人勤勉履职方面的积极作用。管理人报酬原则上应当根据破产案件审理进度和管理人履职情况分期支付。案情简单、耗时较短的破产案件，可以在破产程序终结后一次性向管理人支付报酬。

**11. 管理人聘用其他人员费用负担的规制。** 管理人经人民法院许可聘用企业经营管理人，或者管理人确有必要聘请其他社会中介机构或人员处理重大诉讼、仲裁、执行或审计等专业性较强工作，如所需费用需要列入破产费用的，应当经债权人会议同意。

**12. 推动建立破产费用的综合保障制度。** 各地法院要积极争取财政部门支持，或采取从其他破产案件管理人报酬中提取一定比例等方式，推动设立破产费用保障资金，建立破产费用保障长效机制，解决因债务人财产不足以支付破产费用而影响破产程序启动的问题。

**13. 支持和引导成立管理人协会。** 人民法院应当支持、引导、推动本辖区范围内管理人名册中的社会中介机构、个人成立管理人协会，加强对管理人的管理和约束，维护管理人的合法权益，逐步形成规范、稳定和自律的行业组织，确保管理人队伍既充满活力又规范有序发展。

#### **四、破产重整**

会议认为，重整制度集中体现了破产法的拯救功能，代表了现代破产法的发展趋势，全国各级法院要高度重视重整工作，妥善审理企业重整案件，通过市场化、法治化途径挽救困境企业，不断完善社会主义市场经济主体救治机制。

**14. 重整企业的识别审查。** 破产重整的对象应当是具有挽救价值和可能的困境企业；对于僵尸企业，应通过破产清算，果断实现市场出清。人民法院在审查重整申请时，根据债务人的资产状况、技术工

艺、生产销售、行业前景等因素，能够认定债务人明显不具备重整价值以及拯救可能性的，应裁定不予受理。

**15. 重整案件的听证程序。**对于债权债务关系复杂、债务规模较大，或者涉及上市公司重整的案件，人民法院在审查重整申请时，可以组织申请人、被申请人听证。债权人、出资人、重整投资人等利害关系人经人民法院准许，也可以参加听证。听证期间不计入重整申请审查期限。

**16. 重整计划的制定及沟通协调。**人民法院要加强与管理人或债务人的沟通，引导其分析债务人陷于困境的原因，有针对性地制定重整计划草案，促使企业重新获得盈利能力，提高重整成功率。人民法院要与政府建立沟通协调机制，帮助管理人或债务人解决重整计划草案制定中的困难和问题。

**17. 重整计划的审查与批准。**重整不限于债务减免和财务调整，重整的重点是维持企业的营运价值。人民法院在审查重整计划时，除合法性审查外，还应审查其中的经营方案是否具有可行性。重整计划中关于企业重新获得盈利能力的经营方案具有可行性、表决程序合法、内容不损害各表决组中反对者的清偿利益的，人民法院应当自收到申请之日起三十日内裁定批准重整计划。

**18. 重整计划草案强制批准的条件。**人民法院应当审慎适用企业破产法第八十七条第二款，不得滥用强制批准权。确需强制批准重整计划草案的，重整计划草案除应当符合企业破产法第八十七条第二款规定外，如债权人分多组的，还应当至少有一组已经通过重整计划草案，且各表决组中反对者能够获得的清偿利益不低于依照破产清算程序所能获得的利益。



**19. 重整计划执行中的变更条件和程序。** 债务人应严格执行重整计划，但因出现国家政策调整、法律修改变化等特殊情况的，导致原重整计划无法执行的，债务人或管理人可以申请变更重整计划一次。债权人会议决议同意变更重整计划的，应自决议通过之日起十日内提请人民法院批准。债权人会议决议不同意或者人民法院不批准变更申请的，人民法院经管理人或者利害关系人请求，应当裁定终止重整计划的执行，并宣告债务人破产。

**20. 重整计划变更后的重新表决与裁定批准。** 人民法院裁定同意变更重整计划的，债务人或者管理人应当在六个月内提出新的重整计划。变更后的重整计划应提交给因重整计划变更而遭受不利影响的债权人组和出资人组进行表决。表决、申请人民法院批准以及人民法院裁定是否批准的程序与原重整计划的相同。

**21. 重整后企业正常生产经营的保障。** 企业重整后，投资主体、股权结构、公司治理模式、经营方式等与原企业相比，往往发生了根本变化，人民法院要通过加强与政府的沟通协调，帮助重整企业修复信用记录，依法获取税收优惠，以利于重整企业恢复正常生产经营。

**22. 探索推行庭外重组与庭内重整制度的衔接。** 在企业进入重整程序之前，可以先由债权人与债务人、出资人等利害关系人通过庭外商业谈判，拟定重组方案。重整程序启动后，可以重组方案为依据拟定重整计划草案提交人民法院依法审查批准。

## **五、破产清算**

会议认为，破产清算作为破产制度的重要组成部分，具有淘汰落后产能、优化市场资源配置的直接作用。对于缺乏拯救价值和可能性的债务人，要及时通过破产清算程序对债权债务关系进行全面清理，

重新配置社会资源，提升社会有效供给的质量和水平，增强企业破产法对市场经济发展的引领作用。

**23. 破产宣告的条件。**人民法院受理破产清算申请后，第一次债权人会议上无人提出重整或和解申请的，管理人应当在债权审核确认和必要的审计、资产评估后，及时向人民法院提出宣告破产的申请。人民法院受理破产和解或重整申请后，债务人出现应当宣告破产的法定原因时，人民法院应当依法宣告债务人破产。

**24. 破产宣告的程序及转换限制。**相关主体向人民法院提出宣告破产申请的，人民法院应当自收到申请之日起七日内作出破产宣告裁定并进行公告。债务人被宣告破产后，不得再转入重整程序或和解程序。

**25. 担保权人权利的行使与限制。**在破产清算和破产和解程序中，对债务人特定财产享有担保权的债权人可以随时向管理人主张就该特定财产变价处置行使优先受偿权，管理人应及时变价处置，不得以须经债权人会议决议等为由拒绝。但因单独处置担保财产会降低其他破产财产的价值而应整体处置的除外。

**26. 破产财产的处置。**破产财产处置应当以价值最大化为原则，兼顾处置效率。人民法院要积极探索更为有效的破产财产处置方式和渠道，最大限度提升破产财产变价率。采用拍卖方式进行处置的，拍卖所得预计不足以支付评估拍卖费用，或者拍卖不成的，经债权人会议决议，可以采取作价变卖或实物分配方式。变卖或实物分配的方案经债权人会议两次表决仍未通过的，由人民法院裁定处理。

**27. 企业破产与职工权益保护。**破产程序中要依法妥善处理劳动关系，推动完善职工欠薪保障机制，依法保护职工生存权。由第三方垫付的职工债权，原则上按照垫付的职工债权性质进行清偿；由欠薪

保障基金垫付的，应按照企业破产法第一百一十三条第一款第二项的顺序清偿。债务人欠缴的住房公积金，按照债务人拖欠的职工工资性质清偿。

**28. 破产债权的清偿原则和顺序。**对于法律没有明确规定清偿顺序的债权，人民法院可以按照人身损害赔偿债权优先于财产性债权、私法债权优先于公法债权、补偿性债权优先于惩罚性债权的原则合理确定清偿顺序。因债务人侵权行为造成的人身损害赔偿，可以参照企业破产法第一百一十三条第一款第一项规定的顺序清偿，但其中涉及的惩罚性赔偿除外。破产财产依照企业破产法第一百一十三条规定的顺序清偿后仍有剩余的，可依次用于清偿破产受理前产生的民事惩罚性赔偿金、行政罚款、刑事罚金等惩罚性债权。

**29. 建立破产案件审理的繁简分流机制。**人民法院审理破产案件应当提升审判效率，在确保利害关系人程序和实体权利不受损害的前提下，建立破产案件审理的繁简分流机制。对于债权债务关系明确、债务人财产状况清楚的破产案件，可以通过缩短程序时间、简化流程等方式加快案件审理进程，但不得突破法律规定的最低期限。

**30. 破产清算程序的终结。**人民法院终结破产清算程序应当以查明债务人财产状况、明确债务人财产的分配方案、确保破产债权获得依法清偿为基础。破产申请受理后，经管理人调查，债务人财产不足以清偿破产费用且无人代为清偿或垫付的，人民法院应当依管理人申请宣告破产并裁定终结破产清算程序。

**31. 保证人的清偿责任和求偿权的限制。**破产程序终结前，已向债权人承担了保证责任的保证人，可以要求债务人向其转付已申报债权的债权人在破产程序中应得清偿部分。破产程序终结后，债权人就破产程序中未受清偿部分要求保证人承担保证责任的，应在破产程序

终结后六个月内提出。保证人承担保证责任后，不得再向和解或重整后的债务人行使求偿权。

## 六、关联企业破产

会议认为，人民法院审理关联企业破产案件时，要立足于破产关联企业之间的具体关系模式，采取不同方式予以处理。既要通过实质合并审理方式处理法人人格高度混同的关联关系，确保全体债权人公平清偿，也要避免不当采用实质合并审理方式损害相关利益主体的合法权益。

**32. 关联企业实质合并破产的审慎适用。**人民法院在审理企业破产案件时，应当尊重企业法人人格的独立性，以对关联企业成员的破产原因进行单独判断并适用单个破产程序为基本原则。当关联企业成员之间存在法人人格高度混同、区分各关联企业成员财产的成本过高、严重损害债权人公平清偿利益时，可例外适用关联企业实质合并破产方式进行审理。

**33. 实质合并申请的审查。**人民法院收到实质合并申请后，应当及时通知相关利害关系人并组织听证，听证时间不计入审查时间。人民法院在审查实质合并申请过程中，可以综合考虑关联企业之间资产的混同程度及其持续时间、各企业之间的利益关系、债权人整体清偿利益、增加企业重整的可能性等因素，在收到申请之日起三十日内作出是否实质合并审理的裁定。

**34. 裁定实质合并时利害关系人的权利救济。**相关利害关系人对受理法院作出的实质合并审理裁定不服的，可以自裁定书送达之日起十五日内向受理法院的上一级人民法院申请复议。

**35. 实质合并审理的管辖原则与冲突解决。**采用实质合并方式审理关联企业破产案件的，应由关联企业中的核心控制企业住所地人民

法院管辖。核心控制企业不明确的，由关联企业主要财产所在地人民法院管辖。多个法院之间对管辖权发生争议的，应当报请共同的上级人民法院指定管辖。

**36. 实质合并审理的法律后果。** 人民法院裁定采用实质合并方式审理破产案件的，各关联企业成员之间的债权债务归于消灭，各成员的财产作为合并后统一的破产财产，由各成员的债权人在同一程序中按照法定顺序公平受偿。采用实质合并方式进行重整的，重整计划草案中应当制定统一的债权分类、债权调整和债权受偿方案。

**37. 实质合并审理后的企业成员存续。** 适用实质合并规则进行破产清算的，破产程序终结后各关联企业成员均应予以注销。适用实质合并规则进行和解或重整的，各关联企业原则上应当合并为一个企业。根据和解协议或重整计划，确有需要保持个别企业独立的，应当依照企业分立的有关规则单独处理。

**38. 关联企业破产案件的协调审理与管辖原则。** 多个关联企业成员均存在破产原因但不符合实质合并条件的，人民法院可根据相关主体的申请对多个破产程序进行协调审理，并可根据程序协调的需要，综合考虑破产案件审理的效率、破产申请的先后顺序、成员负债规模大小、核心控制企业住所地等因素，由共同的上级法院确定一家法院集中管辖。

**39. 协调审理的法律后果。** 协调审理不消灭关联企业成员之间的债权债务关系，不对关联企业成员的财产进行合并，各关联企业成员的债权人仍以该企业成员财产为限依法获得清偿。但关联企业成员之间不当利用关联关系形成的债权，应当劣后于其他普通债权顺序清偿，且该劣后债权人不得就其他关联企业成员提供的特定财产优先受偿。

## 七、执行程序与破产程序的衔接

执行程序与破产程序的有效衔接是全面推进破产审判工作的有力抓手，也是破解“执行难”的重要举措。全国各级法院要深刻认识执行转破产工作的重要意义，大力推动符合破产条件的执行案件，包括执行不能案件进入破产程序，充分发挥破产程序的制度价值。

**40. 执行法院的审查告知、释明义务和移送职责。**执行部门要高度重视执行与破产的衔接工作，推动符合条件的执行案件向破产程序移转。执行法院发现作为被执行人的企业法人符合企业破产法第二条规定的，应当及时询问当事人是否同意将案件移送破产审查并释明法律后果。执行法院作出移送决定后，应当书面通知所有已知执行法院，执行法院均应中止对被执行人的执行程序。

**41. 执行转破产案件的移送和接收。**执行法院与受移送法院应加强移送环节的协调配合，提升工作实效。执行法院移送案件时，应当确保材料完备，内容、形式符合规定。受移送法院应当认真审核并及时反馈意见，不得无故不予接收或暂缓立案。

**42. 破产案件受理后查封措施的解除或查封财产的移送。**执行法院收到破产受理裁定后，应当解除对债务人财产的查封、扣押、冻结措施；或者根据破产受理法院的要求，出具函件将查封、扣押、冻结财产的处置权交破产受理法院。破产受理法院可以持执行法院的移送处置函件进行续行查封、扣押、冻结，解除查封、扣押、冻结，或者予以处置。

执行法院收到破产受理裁定拒不解除查封、扣押、冻结措施的，破产受理法院可以请求执行法院的上级法院依法予以纠正。

**43. 破产审判部门与执行部门的信息共享。**破产受理法院可以利用执行查控系统查控债务人财产，提高破产审判工作效率，执行部门应予以配合。

各地法院要树立线上线下法律程序同步化的观念，逐步实现符合移送条件的执行案件网上移送，提升移送工作的透明度，提高案件移送、通知、送达、沟通协调等相关工作的效率。

**44. 强化执行转破产工作的考核与管理。**各级法院要结合实际建立执行转破产工作考核机制，科学设置考核指标，推动执行转破产工作开展。对应当征询当事人意见不征询、应当提交移送审查不提交、受移送法院违反相关规定拒不接收执行转破产材料或者拒绝立案的，除应当纳入绩效考核和业绩考评体系外，还应当公开通报和严肃追究相关人员的责任。

## 八、破产信息化建设

会议认为，全国法院要进一步加强破产审判的信息化建设，提升破产案件审理的透明度和公信力，增进破产案件审理质效，促进企业重整再生。

**45. 充分发挥破产重整案件信息平台对破产审判工作的推动作用。**各级法院要按照最高人民法院相关规定，通过破产重整案件信息平台规范破产案件审理，全程公开、步步留痕。要进一步强化信息网的数据统计、数据检索等功能，分析研判企业破产案件情况，及时发现新情况，解决新问题，提升破产案件审判水平。

**46. 不断加大破产重整案件的信息公开力度。**要增加对债务人企业信息的公开内容，吸引潜在投资者，促进资本、技术、管理能力等要素自由流动和有效配置，帮助企业重整再生。要确保债权人等利害关系人及时、充分了解案件进程和债务人相关财务、重整计划草案、重整计划执行等情况，维护债权人等利害关系人的知情权、程序参与权。

**47. 运用信息化手段提高破产案件处理的质量与效率。**要适应信息化发展趋势，积极引导以网络拍卖方式处置破产财产，提升破产财产处置效益。鼓励和规范通过网络方式召开债权人会议，提高效率，降低破产费用，确保债权人等主体参与破产程序的权利。

**48. 进一步发挥人民法院破产重整案件信息网的枢纽作用。**要不断完善和推广使用破产重整案件信息网，在确保增量数据及时录入信息网的同时，加快填充有关存量数据，确立信息网在企业破产大数据方面的枢纽地位，发挥信息网的宣传、交流功能，扩大各方运用信息网的积极性。

## 九、跨境破产

**49. 对跨境破产与互惠原则。**人民法院在处理跨境破产案件时，要妥善解决跨境破产中的法律冲突与矛盾，合理确定跨境破产案件中的管辖权。在坚持同类债权平等保护的原则下，协调好外国债权人利益与我国债权人利益的平衡，合理保护我国境内职工债权、税收债权等优先权的清偿利益。积极参与、推动跨境破产国际条约的协商与签订，探索互惠原则适用的新方式，加强我国法院和管理人在跨境破产领域的合作，推进国际投资健康有序发展。

**50. 跨境破产案件中的权利保护与利益平衡。**依照企业破产法第五条的规定，开展跨境破产协作。人民法院认可外国法院作出的破产案件的判决、裁定后，债务人在中华人民共和国境内的财产在全额清偿境内的担保权人、职工债权和社会保险费用、所欠税款等优先权后，剩余财产可以按照该外国法院的规定进行分配。



# 最高院：全国破产审判十大典型案例

来源：最高人民法院网

## 案例 1：浙江南方石化工业有限公司等三家公司破产清算案

### （一）基本案情

浙江南方石化工业有限公司（以下简称南方石化）、浙江南方控股集团有限公司、浙江中波实业股份有限公司系绍兴地区最早一批集化纤、纺织、经贸为一体的民营企业，三家公司受同一实际控制人控制。其中南方石化年产值 20 亿余元，纳税近 2 亿元，曾入选中国民营企业 500 强。由于受行业周期性低谷及互保等影响，2016 年上述三家公司出现债务危机。2016 年 11 月 1 日，浙江省绍兴市柯桥区人民法院（以下简称柯桥法院）裁定分别受理上述三家公司的破产清算申请，并通过竞争方式指定联合管理人。

### （二）审理情况

由于南方石化等三公司单体规模大、债务规模大，难以通过重整方式招募投资人，但具有完整的生产产能、较高的技术能力，具备产业转型和招商引资的基础。据此，本案采取“破产不停产、招商引资”的方案，在破产清算的制度框架内，有效清理企业的债务负担，阻却担保链蔓延；后由政府根据地方产业转型升级需要，以招商引资的方式，引入战略性买家，实现“产能重整”。

三家企业共接受债权申报 54.96 亿元，裁定确认 30.55 亿元，临时确认 24.41 亿元。其中南方石化接受债权申报 18.58 亿元，裁定确认 9.24 亿元，临时确认 9.34 亿元。鉴于三家企业存在关联关系、主要债权人高度重合、资产独立、分散以及南方石化“破产不停产”等实际情况，柯桥法院指导管理人在充分尊重债权人权利的

基础上，积极扩展债权人会议职能，并确定三家企业“合并开会、分别表决”的方案。2017年1月14日，柯桥法院召开南方石化等三家企业第一次债权人会议，高票通过了各项方案。2017年2月23日，柯桥法院宣告南方石化等三家企业破产。

2017年3月10日，破产财产进行网络司法拍卖，三家企业550亩土地、26万平方米厂房及相关石化设备等破产财产以6.88亿余元一次拍卖成交。根据通过的《破产财产分配方案》，职工债权获全额清偿，普通债权的清偿率达14.74%。破产财产买受人以不低于原工作待遇的方式接受员工，1310余名员工中1100余人留任，一线员工全部安置。本案从宣告破产到拍卖成交，仅用时54天；从立案受理到完成财产分配仅用时10个半月。

### （三）典型意义

本案是在清算程序中保留有效生产力，维持职工就业，实现区域产业整合和转型升级的典型案。审理中，通过运用政府的产业和招商政策，利用闲置土地70余亩，增加数亿投入上马年产50万吨FDY差别化纤维项目，并通过托管和委托加工方式，确保“破产不停产”，维持职工就业；资产处置中，通过债权人会议授权管理人将三家企业资产可单独或合并打包，实现资产快速市场化处置和实质性的重整效果。此外，本案也是通过程序集约，以非实质合并方式审理的关联企业系列破产清算案件。对于尚未达到法人格高度混同的关联企业破产案件，采取联合管理人履职模式，探索对重大程序性事项尤其是债权人会议进行合并，提高审理效率。

## 案例2：松晖实业（深圳）有限公司执行转破产清算案

### （一）基本案情

松晖实业（深圳）有限公司（以下简称“松晖公司”）成立于2002年12月10日，主要经营工程塑料、塑胶模具等生产、批发业务。2015年5月，松晖公司因经营不善、资金链断裂等问题被迫停业，继而引发1384宗案件经诉讼或仲裁后相继进入强制执行程序。在执行过程中，深圳市宝安区人民法院（以下简称宝安法院）查明，松晖公司名下的财产除银行存款3483.13元和机器设备拍卖款1620000元外，无可其他供执行的财产，459名员工债权因查封顺序在后，拍卖款受偿无望，执行程序陷入僵局。2017年2月23日宝安法院征得申请执行人深圳市宝安区人力资源局同意后，将其所涉松晖公司执行案移送破产审查。2017年4月5日，广东省深圳市中级人民法院（以下简称深圳中院）裁定受理松晖公司破产清算案，松晖公司其他执行案件相应中止，所涉债权债务关系统一纳入破产清算程序中处理。

## （二）审理情况

深圳中院受理松晖公司破产清算申请后，立即在报纸上刊登受理公告并依法指定管理人开展工作。经管理人对松晖公司的资产、负债及经营情况进行全面调查、审核后发现，松晖公司因欠薪倒闭停业多年，除银行存款3483.13元和机器设备拍卖款1620000元外，已无可变现资产，而负债规模高达1205.93万元，严重资不抵债。2017年6月28日，深圳中院依法宣告松晖公司破产。按照通过的破产财产分配方案，可供分配的破产财产1623645.48元，优先支付破产费用685012.59元后，剩余938632.89元全部用于清偿职工债权11347789.79元。2017年12月29日，深圳中院依法裁定终结松晖公司破产清算程序。

## （三）典型意义

本案是通过执行不能案件移送破产审查，从而有效化解执行积案、公平保护相关利益方的合法权益、精准解决“执行难”问题的典型案例。由于松晖公司财产不足以清偿全部债权，债权人之间的利益冲突激烈，尤其是涉及的 459 名员工权益，在执行程序中很难平衡。通过充分发挥执行转破产工作机制，一是及时移送、快速审查、依法审结，直接消化执行积案 1384 宗，及时让 459 名员工的劳动力资源重新回归市场，让闲置的一批机器设备重新投入使用，有效地利用破产程序打通解决了执行难问题的“最后一公里”，实现对所有债权的公平清偿，其中职工债权依法得到优先受偿；二是通过积极疏导和化解劳资矛盾，避免了职工集体闹访、上访情况的发生，切实有效的保障了职工的权益，维护了社会秩序，充分彰显了破产制度价值和破产审判的社会责任；三是通过执行与破产的有序衔接，对生病企业进行分类甄别、精准救治、及时清理，梳理出了盘错结节的社会资源，尽快释放经济活力，使执行和破产两种制度的价值得到最充分、最有效地发挥。

### 案例 3：重庆钢铁股份有限公司破产重整案

#### （一）基本案情

重庆钢铁股份有限公司（以下简称重庆钢铁）于 1997 年 8 月 11 日登记注册，主要从事钢铁生产、加工和销售，其股票分别在香港联合交易所（以下简称联交所）和上海证券交易所（以下简称上交所）挂牌交易。截至 2016 年 12 月 31 日，重庆钢铁合并报表资产总额为 364.38 亿元，负债总额为 365.45 亿元，净资产为-1.07 亿元。因连续两年亏损，重庆钢铁股票于 2017 年 4 月 5 日被上交所实施退市风险警示。经债权人申请，重庆市第一中级人民法院（以下

简称重庆一中法院)于2017年7月3日依法裁定受理重庆钢铁重整一案。

## (二) 审理情况

在法院的监督指导下,管理人以市场化为手段,立足于依托主营业务,优化企业内涵,化解债务危机,提升盈利能力的思路制定了重整计划草案。该重整计划通过控股股东全部让渡所持股份用于引入我国第一支钢铁产业结构调整基金作为重组方;针对企业“病因”制定从根本上重塑其产业竞争力的经营方案;处置无效低效资产所得收益用于债务清偿、资本公积金转增股份抵偿债务等措施,维护重庆钢铁1万余名职工、2700余户债权人(其中申报债权人1400余户)、17万余户中小股东,以及企业自身等多方利益。重整计划草案最终获得各表决组的高票通过。

2017年11月20日,重庆一中法院裁定批准重整计划并终止重整程序;12月29日,裁定确认重整计划执行完毕。据重庆钢铁发布的2017年年度报告显示,通过成功实施重整计划,其2017年度获得归属于上市公司股东的净利润为3.2亿元,已实现扭亏为盈

## (三) 典型意义

重庆钢铁重整案是以市场化、法治化方式化解企业债务危机,从根本上实现企业提质增效的典型案列。该案因系目前全国涉及资产及债务规模最大的国有控股上市公司重整、首例股票同时在上交所和联交所挂牌交易的“A+H”股上市公司重整、首家钢铁行业上市公司重整,而被认为属于“特别重大且无先例”。该案中,人民法院发挥重整程序的拯救作用,找准企业“病因”并“对症下药”,以市场化方式成功剥离企业低效无效资产,引入产业结构调整基金,利用资本市场配合企业重组,实现了企业治理结构、资产结构、产品结构、工艺流程、管理制度等的全面优化。另外,人民法

院在准确把握破产法精神实质的基础上积极作为，协同创新，促成了重整程序中上交所首次调整资本公积金转增除权参考价格计算公式、联交所首次对召开类别股东大会进行豁免、第三方担保问题成功并案解决，既维护了社会和谐稳定，又实现了各方利益共赢，为上市公司重整提供了可复制的范例。

## 案例 4：江苏省纺织工业（集团）进出口有限公司 等六家公司破产重整案

### （一）基本案情

江苏省纺织工业（集团）进出口有限公司（以下简称省纺织进出口公司）及其下属的五家控股子公司江苏省纺织工业（集团）轻纺进出口有限公司、江苏省纺织工业（集团）服装进出口有限公司、江苏省纺织工业（集团）机电进出口有限公司、江苏省纺织工业（集团）针织进出口有限公司、无锡新苏纺国际贸易有限公司，是江苏省纺织及外贸行业内有较高影响力的企业，经营范围主要为自营和代理各种进出口业务及国内贸易。在国际油价大幅下跌的背景下，因代理进口化工业务的委托方涉嫌违法及自身经营管理等原因，省纺织进出口公司及其五家子公司出现总额高达 20 余亿元的巨额负债，其中 80%以上为金融债务，而六公司经审计总资产仅为 6000 余万元，资产已不足以清偿全部债务。

### （二）审理情况

根据债权人的申请，江苏省南京市中级人民法院（以下简称南京中院）分别于 2017 年 1 月 24 日、2017 年 6 月 14 日裁定受理省纺织进出口公司及五家子公司（其中无锡新苏纺国际贸易有限公司经请示江苏省高级人民法院指定南京中院管辖）重整案，并指定同

一管理人接管六家公司。管理人对六家公司清理后认为，六家公司存在人员、财务、业务、资产等人格高度混同的情形，据此申请对六家公司进行合并重整。南京中院在全面听证、审查后于2017年9月29日裁定省纺织进出口公司与五家子公司合并重整。基于六家公司在纺织及外贸行业的影响力及经营前景，管理人通过谈判，分别引入江苏省纺织集团有限公司及其母公司等作为战略投资人，投入股权等优质资产增资近12亿元，对债务人进行重整并进行资产重组，同时整合省纺织进出口公司与子公司的业务资源，采用“现金清偿+以股抵债”的方式清偿债权。2017年11月22日，合并重整债权人会议及出资人组会议经过分组表决，各组均高票或全票通过管理人提交的合并重整计划草案。经管理人申请，南京中院审查后于2017年12月8日裁定批准省纺织进出口公司及五家子公司的合并重整计划；终止省纺织进出口公司及五家子公司的合并重整程序。

### （三）典型意义

该案是探索关联企业实质合并重整、实现企业集团整体脱困重生的典型案例。对分别进入重整程序的母子公司，首先在程序上进行合并审理，在确认关联企业人格高度混同、资产和负债无法区分或区分成本过高以致严重损害债权人利益，并全面听取各方意见后，将关联企业进行实质合并重整。合并重整中，通过合并清理债权债务、整合关联企业优质资源，同时综合运用“现金清偿+以股抵债”、重整的同时进行资产重组等方式对危困企业进行“综合诊治”，不仅使案件审理效率大为提升，债权人的整体清偿利益得到有效维护，还化解了20余亿元的债务危机，有效防范了金融风险，实现了六家企业整体脱困重生，凸显了破产审判的制度功能与社会价值，为国有企业深化改革提供有益经验。

## 案例 5：云南煤化工集团有限公司等五家公司破产重整案

### （一）基本案情

云南煤化工集团有限公司（以下简称煤化工集团）系云南省国资委于 2005 年 8 月组建成立的省属大型集团企业，下辖近百家企事业单位，并系上市公司云南云维股份有限公司（以下简称云维股份）的控股股东。2012 至 2015 年煤化工集团经营性亏损合计超过 100 亿元，涉及经营性债权人 1000 余家，整个集团公司债务约 650 亿元，云维股份则面临终止上市的紧迫情形。如债权人维权行为集中爆发，煤化工集团进入破产清算，集团旗下 4.3 万名职工中大多数将被迫离开工作岗位，72 亿元债券面临违约，数百亿金融债权将损失惨重。

### （二）审理情况

2016 年，债权人先后分别申请煤化工集团及下属四家企业（分别为云维集团、云维股份、云南大为、曲靖大为）重整。基于五公司的内部关联关系和不符合实质性合并条件等客观情况，云南省高级人民法院决定分别受理上述系列案件，并指定云南省昆明市中级人民法院（以下简称昆明中院）集中管辖。2016 年 8 月 23 日，昆明中院裁定受理了上述五家企业破产案件，确保了该系列案的统一协调、系统处理和整体推进，提升了破产案件的处理效率，减少了破产费用。

由于煤化工集团五家公司之间存在四级股权关系，债权结构复杂，偿债资源分布不均匀，呈现出“自下而上，债务总额越来越大，偿债资源越来越少”的趋势。为了最大化实现债权人在煤化工



集团多家重整主体的整体利益，该系列重整案确定了“自下而上”的重整顺序，由子公司先完成重整，保证了下层公司通过偿还上层公司内部借款，向上输送偿债资源，解决了债务和偿债资源不匹配的问题，奠定了成功实现重整整体目标的基础。云维股份及其子公司率先完成重整，确保云维股份保壳成功，同时通过资本公积金转增股票向云维集团和煤化工集团提供股票，并通过债务关系、担保关系实现偿债资源的有序输送，使得两家公司能够制定最为合理的重整计划，绝大部分金融债权能够获得100%兜底清偿。该系列重整案前后历时十个月，五公司重整方案均获得债权人会议表决通过，重整计划付诸实际执行，系列重整案件基本圆满落幕。

### （三）典型意义

本案是在供给侧结构性改革及“去产能、调结构”背景下，人民法院切实发挥破产审判功能，积极化解产能过剩，保障地方就业稳定，并最终实现困境企业涅槃重生的典型案例。通过重整程序，集团旗下关闭煤矿18家，清理过剩煤炭产能357万吨/年，分流安置职工14552人，化解债务危机的同时为企业后续持续健康发展奠定基础，得到了债权人、债务人、股东、职工的高度肯定和支持。

## 案例6：北京理工中兴科技股份有限公司破产重整案

### （一）基本案情

北京理工中兴科技股份有限公司（以下简称京中兴公司）现系在全国中小企业股转系统代办股份转让的非上市公众公司，成立于1992年12月1日，注册资本2.5亿余元。1993年4月，经海南省证券管理办公室批准，公司定向募集1.2亿股在中国证券交易系统（NET系统）上市交易，流通股17090万股，股东达1.4万余名。截至2017年，公司资产总额979.66万元，负债总额近亿元，已严

重资不抵债。债权人以不能清偿到期债务为由，向北京市第一中级人民法院（以下简称北京一中院）申请京中兴公司破产重整，该院于2017年9月15日裁定受理。

## （二）审理情况

为提高重整成功率，北京一中院采用预重整模式，以听证形式多次组织相关主体开展谈判协商，并在对公司是否具有重整价值和挽救可能进行有效识别的基础上，引导主要债权人与债务人、投资方签署“预重整工作备忘录”等文件，就债权调整、经营方案以及重整路径等主要问题达成初步意向。同时，还通过预先摇号方式选定管理人提前开展工作。

通过有效对接预重整工作成果，加快审理节奏，本案在受理八十余天便召开债权人会议表决重整计划草案，债权人组100%表决通过（申报债权均为普通债权），出资人组经现场和网络投票，通过率亦超87%。2017年12月21日，北京一中院裁定批准破产重整计划，终止重整程序。根据重整计划，投资人承诺在受让京中兴公司1万股后，注入不低于8亿元的优质旅游资产并转增股份用于偿还公司债务，预计债权清偿率达69.25%（不含复牌后可能溢价的部分）。

截至2018年2月底，投资人已实际受让1万股，并完成对注入资产的审计评估工作，重大资产重组的相关工作亦进展顺利。

## （三）典型意义

本案系全国首例在全国证券交易自动报价系统（STAQ系统）和NET系统（以下简称“两网”系统）流通转让股票的股份公司破产重整案。1999年9月，上述“两网”系统停止运行后，“两网”公司普遍存在经营困难、股份流动性差等问题，但由于存在着可能申请公开发行的政策优势，因而仍具有一定的重整价值。本案中，京

中兴公司通过重整引入优质旅游资产，实现社会资源的重新整合配置，培育了发展新动能，并为公司符合法律规定条件时申请公开发行奠定了基础，也为其他“两网”公司通过重整重返资本市场提供了借鉴。同时，对拓宽企业投融资渠道，落实北京金融工作会议关于“促进首都多层次金融市场体系建设，把企业上市作为一个重要增长点来抓”的要求，对于营造稳定公平透明、可预期的首都营商环境亦具有积极意义。

此外，本案中北京一中院采用预重整方式，通过对识别机制、重整听证程序、沟通协调机制的综合运用，大大提高重整的效率和成功率，充分发挥了预重整的成本优势和效率优势，实现了多方利益的共赢。

## 案例 7：庄吉集团有限公司等四家公司破产重整案

### （一）基本案情

庄吉服装是温州地区知名服装品牌，庄吉集团有限公司（以下简称庄吉集团）、温州庄吉集团工业园区有限公司（以下简称园区公司）、温州庄吉服装销售有限公司（以下简称销售公司）、温州庄吉服装有限公司服装公司（以下简称服装公司）四企业长期经营服装业务，且服装业务一直经营良好。但因盲目扩张，投资了并不熟悉的造船行业，2014 年受整体经济下行影响，不但导致投入造船业的巨额资金血本无归，更引发了债务人的银行信用危机。2014 年 10 月 9 日，除服装公司外，其余三家公司向浙江省温州市中级人民法院（以下简称温州中院）申请破产重整。

### （二）审理情况

2015年2月27日,温州中院裁定受理庄吉集团、园区公司、销售公司三企业的重整申请,并根据企业关联程度较高的情况,指定同一管理人。本案中债权人共有41人,申报债权约20亿元,确认约18亿元。2015年8月20日,管理人请求温州中院将重整计划草案提交期限延长三个月。2016年1月27日,服装公司亦进入重整程序。由于四企业存在人格高度混同的情形,符合合并重整的基础条件,且合并重整有利于公平清偿债务,符合《破产法》的立法宗旨。温州中院在经债权人会议决议通过四企业合并重整的基础上,经过该院审委会讨论决定,对管理人提出的实质合并重整申请予以准许。随后管理人制定整体性的重整计划草案,并在债权人会议表决的过程中获得了绝大部分债权人的认可,仅出资人组部分股东不同意。经与持反对意见的股东沟通,其之所以反对主要是对大股东经营决策失误有怨言,对重整计划本身并无多大意见。2016年3月17日,温州中院强制裁定批准该重整计划草案。在重整计划草案通过后,温州中院及时根据《中共温州市委专题会议纪要》[(2016)9号文件]对重整企业进行信用修复,使得重整企业隔断历史不良征信记录、恢复正常使用包括基本户在内的银行账户、正常开展税务活动、解除法院执行部门的相关执行措施,为重整企业营造了良好的经营环境。

### (三) 典型意义

本案是法院依法审慎适用重整计划草案强制批准权、积极协调保障企业重整后正常经营的典型案例。实践中,一些企业在重整计划通过后,因相关配套制度的缺失又重新陷入困境。因此,重整是否成功,并不仅仅体现在重整计划的通过上,虽然重整司法程序在法院裁定批准后终止,但重整后的企业能否迅速恢复生机,还需要在信用修复、适当的税收优惠等方面予以支持,使其顺利恢复生产经营活动,才是完整发挥重整制度价值的关键。本案中,在庄吉服装系列公司重整计划通过后,温州中院积极协调,为重整后的庄吉服装系列

公司赢得良好经营环境。此外，法院依法审慎适用强制批准权，维护了各方主体利益平衡以及整体利益最大化，庄吉服装系列公司在重整成功后的第一个年度即成为当地第一纳税大户。

## 案例 8：福建安溪铁观音集团股份有限公司 及其关联企业破产重整案

### （一）基本案情

福建省安溪茶厂有限公司（以下简称安溪茶厂）成立于 1952 年，是我国历史最为悠久的三大国营茶厂之一，系福建安溪铁观音集团股份有限公司（以下简称铁观音集团）全资子公司。铁观音集团成立后，投入大量资金启动上市计划并于 2012 年 6 月进行 IPO 预披露，由于国家政策及市场变动等因素，2013 年铁观音集团终止上市计划。之后随着国家宏观经济下行、消费环境变化和市场调整等不利因素的影响，尤其是担保链断裂等因素，铁观音集团和安溪茶厂陷入资金和经营困境。2016 年 1 月份，债权人分别申请铁观音集团和安溪茶厂重整，泉州市中级人民法院（以下简称泉州中院）、安溪县人民法院（以下简称安溪法院）分别受理两个案件。安溪法院受理后以案件疑难复杂为由将案件移送泉州中院审理。

### （二）审理情况

泉州中院受理后，共裁定确认铁观音集团债权 41 家合计约 4.78 亿元、安溪茶厂债权 137 家合计约 3.32 亿元（其中茶农债权人 83 名，债权金额合计约 776 万元）。管理人采用公开遴选的方式，引入投资人向铁观音集团增资 2.2 亿元，持有铁观音集团股权 76.2%，原股东的股权稀释为 23.8%；铁观音集团普通债权清偿率 7.54%（其中 10 万元以下部分清偿率 30%），比清算条件下的清偿

率提高三倍；安溪茶厂普通债权清偿率 16%（其中 10 万元以下部分清偿率 40%），两案重整计划草案均获得高票通过。2016 年 11 月 3 日，泉州中院裁定批准重整计划，终止重整程序。2017 年 8 月 31 日重组方投资全部到位，2017 年 10 月 31 日，泉州中院裁定确认两案的重整计划执行完毕。

### （三）典型意义

本案是通过破产重整制度促进传统农业企业转型升级的典型案。安溪茶厂、铁观音集团等企业共同形成了茶叶种植、生产、研发、销售的产、供、销一体化涉农企业。重整成功使“安溪铁观音集团”这一著名商号得以保留，带动茶农、茶配套生产商、茶叶营销加盟商相关产业发展；且投资方“互联网+”思维模式、合伙制商业模式、“制茶大师工作室”等创新模式的引入，对传统农业企业从营销模式、产品定位、科研创新等方面进行升级转型，同时化解了金融债权约 5.8 亿元，有效防控金融风险。此外，本案中，经审计机构和管理人调查，两家企业在主要财产、交易渠道、账册等方面不存在高度混同情形，故未采用实质性合并重整的方式，而是采取分中有合、合中有分的审理模式对于安溪茶厂和铁观音集团两个关联企业进行重整。基于两家企业母子公司的关系，招募同一个投资人作为重整案件的重组方，最大限度整合两家企业的资源，提高重整的价值，实现债务人和债权人利益最大化。

## 案例 9：中顺汽车控股有限公司破产重整案

### （一）基本案情

中顺汽车控股有限公司（以下简称中顺汽车）成立于 2002 年，主要业务为轻型客车的制造、销售。受 2008 年全球金融危机和市场竞争加剧等因素影响，企业陷入困境。2009 年开始停产，诉讼集中

爆发，职工大规模上访。至 2017 年 1 月，累计负债 27 亿元，其中拖欠职工工资、社保 1440 人，普通债权人 130 余家，相关执行案件 130 余件，严重资不抵债。2017 年 1 月 13 日，辽宁省沈阳市中级人民法院(以下简称沈阳中院)根据债权人申请，裁定受理中顺汽车破产重整案件。

## (二) 审理情况

法院裁定受理后，基于该企业停产时间长、社会稳定压力突出、协调审批事项复杂等现实情况，法院通过“沈阳工业企业依法破产（重整）工作小组”会商后决定指定清算组担任管理人。在重整工作中，法院牵头抓总，主导重整程序推进；清算组除管理人基本职责外，侧重解决职工安置、维护稳定，协调、审批，产业政策把握等事务。

针对企业的困境成因，在重整计划草案制定中，一方面立足于化解债务问题，保证公平清偿；另一方面着眼于促进企业提质增效，增强盈利能力。在重整投资人引入过程中，采用市场化招募方式，将引入新能源产业作为目标，指导管理人利用全国企业破产重整案件信息网发布招募公告，将符合国家政策支持导向并具有技术创新能力作为核心要件，通过严格的招募遴选程序，从报名的主体中择优选定威马汽车制造温州有限公司及其子公司沈阳思博智能汽车技术有限公司作为重整投资人。威马汽车作为致力于新能源汽车研发、生产的企业，给中顺汽车注入活力，构建绿色出行，智慧出行，实现了中顺汽车由传统汽车制造企业向新能源汽车产业基地的转型升级。2017 年 6 月 30 日，债权人会议各组均表决通过重整计划草案。2017 年 7 月 6 日，沈阳中院裁定批准重整计划。2018 年 1 月，中顺汽车管理人提交重整计划执行完毕报告。

## (三) 典型意义

中顺汽车重整案是充分发挥政府与法院协调机制的优势，以常态化工作平台有针对性指导个案，同步化解困境企业债务和经营问题，促进实体经济转型升级、实现振兴的典型案。中顺汽车案件审理中，充分利用“沈阳工业企业依法破产（重整）工作小组”平台优势，判断企业的救治价值和可能性，把握重整产业发展方向，搭建引资平台，促进项目落地，并在重整计划执行阶段，督促、协调有关部门快速完成变更、审批事项，在法院依法完成程序推进工作的基础上，共同实现成功重整，助力老工业基地产业结构调整。

## 案例 10：桂林广维文华旅游文化产业有限公司破产重整案

### （一）基本案情

桂林广维文华旅游文化产业有限公司（以下简称广维公司）拥有全球第一部山水实景演出、广西旅游活名片、阳朔旅游晴雨表的《印象·刘三姐》剧目。该公司为股东及其关联控制人代偿或担保债务涉及总额超过 15 亿元，导致不能清偿到期债务且资不抵债，据此提出破产重整申请。

### （二）审理情况

2017 年 8 月 15 日，广西壮族自治区高级人民法院（以下简称广西高院）裁定受理本案并指定管理人。管理人采取邀请招标方式并经公开开标，从交纳投标保证金、具体重整方案的细化可行性情况确定北京天创文投演艺有限公司（以下简称“文投公司”）以 7.5 亿元出资额成为重整投资方。2017 年 11 月 8 日，第一次债权人会议召开，重整计划草案确定相关债权数额并将出资人权益调整为零，明确文投公司义务。享有担保权的债权组，代表债权金额 275,892,800.36 元，表决通过该草案；普通债权组过半数同意，代表债权金额 761,128,974.33 元，占该组债权总额的 77.30%，超过



三分之二以上；出资人组表决未通过该草案。2017年12月4日，广西高院裁定批准重整计划草案，终止重整程序。2018年1月份，文投公司出资资金到位；1月26日，广西高院裁定确认柳州银行股份有限公司等15位债权人债权共计1,469,526,673.18元，其受偿金额分配共计589,207,646.36元；2月中旬，文投公司完成股权过户。

### （三）典型意义

本案系全国首个直接由高级人民法院受理的破产重整案件。由于考虑到公司经营项目为国际知名大型实景《印象·刘三姐》剧目，对广西旅游业、地方经济影响较大，且公司所有资产被国内、区内数十家法院查封、涉及职工人数众多且成分复杂等情况，广西高院依据我国《企业破产法》第四条、《民事诉讼法》第三十八条第一款之规定，将本案作为全区重大有影响案件裁定立案受理。为确保《印象·刘三姐》剧目演出不受破产重整影响，本案实行演出相关业务自行经营、管理人监督、法院总协调的模式，确保重整期间公司正常经营，各项收入不减反增。该案历经3个月21天顺利终结并进入重整计划执行阶段，广维公司摆脱债务困境重焕活力，确保800多名演职人员就业机会也解决关联公司548名职工安置问题，相关产业通过《印象·刘三姐》项目实现升级改造，推动了地方经济发展。

# 破产法视野中的担保物权问题

徐阳光

内容提要：破产法中的担保物权处理需关注担保法与破产法的交互影响，核心在于抵押权、质押权在破产程序中的限制和保护问题。担保物权的限制主要体现在破产法中的担保权暂停行使，我国破产法借鉴了国外的中止（暂停）理论，确立了重整程序中的担保物权暂停行使的抽象规则，但对破产清算程序如何处理存在争议，亟须立法明确，同时，担保物权人的救济措施问题重要性凸显。担保物权的保护主要体现为担保物权优先受偿的确认，破产法在清偿顺位上应坚守担保物权优先受偿的地位，尤其是在担保物权与劳动债权、税收债权的关系处理上，应当坚持物权与债权的划分并严格遵循物权特定原则，对于一般优先权的处理，则遵循优先权的法定原则且不得违背破产法确立的基本清偿顺位规则。

关键词：担保物权；破产清算；破产重整；自动中止；优先受偿

《中华人民共和国企业破产法》（以下简称《企业破产法》）自 2006 年颁布至今已逾十载，为我国供给侧结构性改革和市场经济法治国家的建设做出了积极的贡献，但也遇到了因经济环境的变化以及法本身的不完备和配套制度的不健全带来的挑战。在中共十八届三中全会确立的“健全优胜劣汰市场化退出机制，完善企业破产制度”改革背景下，总结和反思企业破产法实施的经验与问题，完善相关立法和司法制度，已是当下中国之重要改革任务。其中，破产程序（包括破产清算、破产和解与重整程序）中的担保物权（侧

重抵押权和质押权) 理当成为特别关注的对象, 不仅是因为物权与债权相比具有优先性, 更是因为担保物权人在破产程序中往往发挥着举足轻重的作用, 司法实践也反复揭示在别除权等理论上重塑担保物权保护和限制之规则体系的重要性。本文以破产法与担保法的交互影响为分析背景, 侧重对担保物权的暂停行使、担保物权的优先受偿问题进行解释论分析, 并从立法论上提出制度改进的建议。

## 一、破产法与担保法的交互影响

破产与担保均是源于罗马法的古老法律制度, 当今世界各国有关破产和担保的立法均存在较大的差异。彼此在看似各自独立发展的演进过程中, 实则在有形或无形中发生着重要的交互影响, 或是担保制度的变化带来破产立法的跟进, 或是破产制度的突破倒逼担保立法的修正, 此种交互影响或直接反映在立法文本中, 或间接体现在司法实践中。因此, 关注破产程序中的担保物权问题, 势必应从破产法与担保法(侧重物权担保)发展的交互影响开始, 并从解释论和立法论的双重维度进行分析。

### (一) 担保法的发展对破产法的挑战

担保制度的基本内容较为稳定, 但在形式上变化多样, 整体而言, 担保制度的发展主要呈现出三个明显的趋势: 一是担保物权的范围日益广泛; 二是非典型担保形态发展迅速; 三是担保物权实现的程序渐趋简化。

首先, 担保物权范围从权利形态到担保物的种类都呈现日益丰富的发展趋势。以中国法上的物权担保为例, 其发展历程经历了《经济合同法》(1981年)、《民法通则》(1986年)、《担保法》(1995年)以及《物权法》(2007年)等多个立法阶段, 最终确立了包括抵押权、质押权、留置权在内的担保物权体系。《物权

法》一方面坚守物权法定原则，另一方面则放宽了抵押物和质押物的范围，在增加列举的可抵押物的同时，明确“法律、行政法规未禁止抵押的其他财产”均可设定抵押，“抵押人可以将前款所列财产一并抵押”（《物权法》第180条）。不仅如此，我国以大陆法传统为特色的物权法还大胆引进了英国法上的动产浮动抵押权制度，同时允许动产抵押权和动产质押权并存。从立法发展趋势来看，担保物的范围仍有进一步扩大的趋势。

其次，非典型担保形态发展迅速。学界一般将担保法、物权法规定的担保形态称为“典型担保”（即成文法有明确规定、法律适用清楚、担保效力易于确定、担保权利义务稳定的担保形态），除此之外，具有担保性质的融资方式则被称之为“非典型担保”。非典型担保主要包括三种类型：一是有物的担保内容的非典型担保，如按揭、所有权保留、附让与担保内容的证券回购等；二是无物的担保内容的合同型非典型担保，如附回购条款的保理等；三是混合型非典型担保，如融资担保。这些新型的融资担保方式突破了传统典型担保的条框约束，程序简便、操作灵活且更具效率，在现实生活中大放异彩，但“在秉承概念体系的大陆法系国家，这些实践创生的担保方式与原有的典型担保理念格格不入，甚至动摇了原有的概念体系……在既有的理论框架下对各种新型非典型担保做出合理解释是个颇费思量的问题”。在破产程序中，因各种债权清偿顺位的张力集中凸显，这个“颇费思量的问题”也就变得更为尖锐。

最后，担保物权实现程序简易化。为提高实现担保物权案件的诉讼效率，我国新《民事诉讼法》增加了“实现担保物权案件”的特别程序（第196条、第197条），由人民法院裁定拍卖、变卖担保财产，担保物权人依据该裁定可以向人民法院申请执行。但是，在人民法院受理破产申请后，担保物权人只能通过破产程序依法实现其优先受偿权，鉴于我国现行立法中对破产清算程序启动后担保

权是否暂停行使存在争议，破产程序启动之前的担保物权实现程序也同样面临是否中止的问题，此外，还包括破产程序启动后担保权人是否以及在何种情形下可以选择适用这种特别程序的问题。

担保制度的发展对破产法的挑战，除破产法原则上需要承认物权法、担保法确立的担保物权的范围及法律效力之外，同时还会面临更多新的问题：第一，破产法关于担保物权的限制需要根据不同类型的担保物权和不同种类的标的物进行区分，概括的限制性规则可能会不同程度地损害担保权人的正当权益。第二，担保物的估值将会面临更大的挑战，而这恰好是破产程序中担保物权保护的关键环节，这个问题既存在于破产撤销权的行使过程中，也体现在重整程序中对担保财产的估值和对担保权人的充分保护之中。第三，日益丰富的担保物权范围也将对破产重整程序中的分组表决规则产生影响。我国现行企业破产法将担保债权归为一组，可能难以满足现实的发展需要。第四，担保物权范围的扩充导致企业可供偿债的无担保财产锐减，重整融资中的“超级优先权”问题也因此更值得我们关注。第五，担保物的处置方式和表决规则也应当多元化发展，以因应日益丰富的担保物权范围。第六，对于基于金融创新所创设的新型担保权，破产法需考虑是否应该及何种条件下予以承认其破产隔离的效力，新型担保方式也对现有物债两分法也带来了挑战。

此外，更重要的挑战可能来自于间接层面却又是整体性的冲击，那就是担保制度的“与时俱进”带来的可能是另一个层面上的“无产可破”问题。担保物权范围的日益丰富、行权程序的渐趋简易，加上市场经济发展过程中不可避免的信息不对称问题，造成了贷款结构的变化，财产担保的贷款比重上升，造成企业进入破产程序时几乎没有未设定担保的财产，破产程序也因此沦为为担保权实现而进行的司法程序。如学者所言：“在绝大多数国家，随着担保制度的完善和担保物范围的扩张，企业破产时，其绝大多数资产上

通常都会附有各种各样的担保物权。在这一背景下，破产程序中最重要的工作之一，就是清理和实现担保物权。”在此种情形下，管理人报酬的确定和支付、管理费用和其他优先债权的偿付都面临新的问题。

## （二）破产法的发展对担保法的影响

担保物权为融资而产生，亦为防范破产风险而存在。从债务人视角考察，“鉴于担保物权的实现常会造成担保物价值之外的其他损失，如必要设备或厂房被拍卖会增加额外的停产与重置成本，因此，若仍具有清偿能力，债务人通常不会选择让债权人实现其担保权的请求……担保物权实现之时多是债务人陷入破产、无力腾挪之时”。正因为如此，破产法对于担保权而言，实则具有“试金石”之功效，若担保物权不能在企业破产时得到有效的维护，势必损害担保制度之本质。但是，现代破产法经历了理念变迁和规则重构之后，对担保制度的发展也产生了重要影响。

首先，破产法的立法本位发生了变迁。破产法最初的立法目的是为了保护债权人的利益，其立法宗旨与担保法类似。但随着社会的发展与进步，破产法的立法宗旨经历了从债权人本位到债权人与债务人利益平衡，再到社会利益本位的平衡协调。发展至今，当代世界各国破产法都十分重视大型公众企业的挽救问题，其典型制度变化就是国家通过司法权对私权利进行了必要的干预。在此过程中，发展出了对担保权暂停行使等限制性规则，以平衡担保权人与普通债权人之间的利益关系。

其次，破产重整制度的诞生打破了传统破产法的格局。传统的破产法就是破产清算制度，以收集财产和清偿债务为目标，而重整制度诞生之后，破产法的拯救功能日益突出，既包括直接启动重整程序挽救企业和事业，也包括在破产清算程序中考虑是否有挽救价

值以及时转入重整程序。“现代破产法，包括破产清算、和解和重整三套程序且可依法转换。破产法是警醒正常市场主体‘向死而生’之法，是帮助困境企业‘涅槃重生’之法，是促使失败企业、‘僵尸企业’规范退出之法。”现代破产法原则上尊重和承认担保物权的法律规定，但为实现挽救企业之立法目的，亦不同程度地确立了限制担保物权的规则，包括管理人接管债务人财产（包括担保财产）、担保权行权（自动）中止、重整期间暂停行使等诸多限制。

最后，破产法的“终极性”特征决定了优先权的冲突比非破产程序更为激烈，对担保物权造成了清偿顺位上的冲击。破产程序的启动，意味着与债务人相关的所有债权债务关系将彻底清理，最终结果是债务人的彻底消灭（破产清算）或涅槃重生（破产重整和破产和解），此即破产程序终极性之关键。因此，我国《企业破产法》第46条规定：“未到期的债权，在破产申请受理时视为到期”，“附利息的债权自破产申请受理时起停止计息”。此外，银行债权人也会在企业面临破产危机时启动贷款加速到期条款，并采取“扣款抵债”等手段维护其利益。由此造成了担保物权与所有破产债权的竞争关系，再加上破产法本身和其他法律规定的优先顺位也交集在一起，担保物权的优先受偿因此受到了挑战。

此外，破产法对担保法的影响还体现在以下几个方面：第一，面对破产程序启动后停止计算利息的规定，担保法应考虑是否规定保证担保的范围涵盖利息损失？第二，担保物权受限的规则是完全交给破产法来解决，还是借鉴德国《强制拍卖与强制管理法》的规定在担保法中做出必要的规定？第三，担保法如何根据经济发展变化，对非典型担保（所有权保留买卖、融资租赁、以物抵债等交易形态）的效力及时做出立法回应，对于秘密担保权的效力，担保法

如何在登记规则和对抗效力方面做出有效的规定，为破产程序中认定债权效力和确定清偿顺位提供实体法的支撑？

总之，破产法与担保法的交互影响体现在诸多方面，囿于篇幅，本文主要探讨其中的担保物权暂停行使与优先受偿问题，旨在为破产法中担保物权的限制与保护问题提供一种解决思路。

## 二、破产法中的担保物权暂停行使问题

破产程序是一种概括性的执行程序，旨在公平清理全部债权债务关系，为此，程序启动前后为个别债权人利益所采取的诉讼和执行程序都要受到特别的处理。如《联合国国际贸易法委员会破产立法指南》（以下简称《破产立法指南》）所言，有效破产法的关键目标是保护破产财产的价值不会因破产程序各方主体的行动而缩减，破产程序最需要防范的主体是债务人及其债权人。就债权人而言，现代破产法基本上都有一套用以保护破产财产价值的机制，不仅防止债权人在破产清算和重整程序中的部分阶段或全过程中通过法律救济手段启动强制行权程序，而且中止（暂停）已在进行中的针对债务人的诉讼和执行程序，其中，所谓“中止”是指“暂停所有的行动和延缓启动新的行动”。

上述中止（暂停）理论最主要的适用对象就是担保物权人，因破产清算与重整程序的差异，各国破产法分别采取了不同的处理规则，我国企业破产法同样借鉴了中止（暂停）理论，在重整程序中明确规定担保权暂停行使，但在破产清算中则语焉不详，由此导致理论与实务中存在较大分歧。

### （一）破产重整程序中的担保物权暂停行使问题

《企业破产法》第75条第1款规定：“在重整期间，对债务人的特定财产享有的担保权暂停行使。但是，担保物有损坏或者价值明显减少的可能，足以危害担保权人权利的，担保权人可以向人民



法院请求恢复行使担保权。”该条款确立了破产重整程序中的担保物权自动中止（冻结）制度，对物权法、担保法中确立的行权规则做出明确的限制。实践中，该条款的适用有效促进了重整程序的顺利进行，但也因条文规定过于抽象产生了理解上的分歧，出现了一些过度损害担保权人利益却无充分保护和有效救济措施的现象。为此，笔者从以下三个方面来分析破产重整中的担保权暂停行使问题。

首先，立法目的的正确解读。担保物权暂停行使的规则，表现为阻止担保债权人行使权利，其所蕴涵的立法意旨在于：“为了给企业重整创造良好的外部条件，避免因担保财产的执行而影响企业的挽救与生产经营。”易言之，在重整程序中的担保物权暂停行使，“有助于企业的继续经营，使得债务人获得整顿业务的喘息空间，有时间制定和批准重整计划，并能采取其他措施”，“而且能为鼓励债务人发起重整程序提供重要的动力”。此外，虽然破产重整原则上并不会对全部或者主要财产进行清算变现，但在重整模式多样化的趋势下，也出现了全部或大部分资产整体出售的“出售式重整”、“清算式重整”模式，担保物权的暂停行使客观上有助于提升这种整体资产处置的财产价值。尽管如此，重整程序中的担保物权暂停行使仍应坚守挽救企业和有助于企业继续经营的立法宗旨，但不宜过度伤害担保权人利益。因此，担保物权暂停行使的范围必须根据企业重整是否需要使用该项担保财产来确定，对非重整所必需的财产就不必暂停担保物权的行使，而应当及时清偿担保债权人。所谓“担保权暂停行使”，只是在程序权利（行权时间）上加以限制，而不影响担保权的实体权利（如担保物权效力和优先受偿属性）。实践中，有些重整的个案要求所有担保物权不加区分地一律暂停行使，甚至认为担保权的暂停行使也包括优先受偿权的暂

停行使，这些做法是对担保物权暂停行使规则的误读，也严重损害了担保物权人的正当权益。

其次，担保权暂停行使范围的理解。依据我国物权法和担保法的规定，“对债务人的特定财产享有的担保权”至少包括抵押权、质押权、留置权，其中“质权自出质人交付质押财产时设立”、留置权则以事先合法占有债务人的财产为前提。担保权暂停行使的规则如何适用于这两种担保物权形态？有学者认为，从担保权保护的角度看，凡是担保财产因占有转移回债务人而将失去担保权的担保方式，均不应暂停担保权的行使，而且在司法实践中，抵押担保和不转移质押权利凭证的质押担保这两种情况在担保中占大多数，其担保财产往往也是企业生产经营所必需的，通常也就可以解决原企业中重整需要财产的使用问题。但也有人对此提出批评，认为留置物可能恰恰是破产企业继续经营所需要的重要资产，而债务人尚无力完全清偿或提供令担保债权人单方满意的担保；管理人（或自行管理中的债务人）可能因为过于绝对的预判与过度刚性的规则而丧失对重整成功而言颇具价值的财产。笔者认为，这种批评缺乏法律依据和法理基础。我国《企业破产法》第37条规定“人民法院受理破产申请后，管理人可以通过清偿债务或者提供为债权人接受的担保，取回质物、留置物”，考虑到了留置物可能为重整所需的问题，而且，取回质物和留置物的条件并不存在“过度刚性”的问题，后文即将述及的美国法上的“充分保护”也与之类似。如果放宽条件允许管理人在无充分保护的前提下取回担保物，既是对物权制度的破坏，也违背了破产法自动中止的利益衡平原则，如《破产立法指南》所言：“（通过适用中止来保护破产财产）必须平衡兼顾通过实施广泛的中止以限制债权人的行动而使债务人得到的眼前利益和通过限制中止干扰债务人与债权人尤其是担保债权人之间的合同关系的程度而可能产生的长远利益。”

最后，担保物权暂停行使的“充分保护”问题。我国《企业破产法》仅在第 75 条就担保物可能贬损的情况做出了规定（担保物有损坏或者价值明显减少的可能，足以危害担保权人权利的，担保权人可以向人民法院请求恢复行使担保权），在第 87 条第 2 款第

(1) 项有重整期间担保权“因延期清偿所受的损失将得到公平补偿”这种过于抽象的规定，与美国法上的周全的救济措施相比差距甚远。美国作为判例法国家，却在担保物权制度方面有着超越大陆法系国家的立法，即《统一商法典（UCC）》第 9 编，为美国破产法中的担保权暂停行使提供了坚实的实体法基础。美国《破产法》中规定的“自动中止”针对事实行为、法律行为、司法行为及行政行为等各种情形，涵盖面非常广，而就担保权而言，从财产范围来看，所有破产财产都要受到暂停行使制度变卖的约束，包括所有权保留的情况。这一严格的“自动中止”制度之所以能够良性运转，得益于自动中止的解除规则，其中缺乏“充分保护”是解除司法冻结的重要理由。充分保护是指无论担保物权人的债权是否进入破产程序都必须获得同样的保护。美国《破产法》第 361 条规定了三种非排他性的充分保护方式：一是现金支付，即债务人通过向担保物权人支付现金的方式补偿担保物价值损失，可定期或一次性支付；二是替代优先权，即提供额外或替代性担保；三是可使担保债权人在财产上的权益得到绝对同等实现的其他保护。充分保护是重整案件中早期就需要进行判断的重要事项，其可能影响债务人重整及债权人求偿的最终结果。美国联邦第八巡回法庭在审理 Martin 一案中进一步揭示了判断某种利益是否受到充分保护的基本步骤：一是确立担保物权人利益的价值；二是确定上述价值的风险；三是判断债务人提议的对上述价值的充分保护是否可以近似地抵消这种风险。不难看出，在充分保护的判断中，居于核心的往往是担保财产的估值问题，为此，美国法院使用了一系列不同的估值标准，包括清算

价值标准、运营价值标准以及不同的市场标准。由此可见，破产重整中的担保权暂停行使规则的设计，不是单纯的阻止担保物权人行权那样简单，需要在利益衡平原则之下设计精确的辅助规则。我国企业破产法在这方面存在明显不足，未来可以参考美国经验，在自动冻结的解除、充分保护的判断和财产估值方法等方面做出更为科学合理的制度设计。

## （二）破产清算程序中的担保物权暂停行使问题

从解释论视角分析，中国法上的破产清算程序中担保权是否暂停行使问题，法律规定不明确，由此形成了两种观点：一种观点认为，根据我国《企业破产法》第 19 条（执行程序应当中止）、第 109 条（对破产人的特定财产享有担保权的权利人，对该特定财产享有优先受偿的权利）的规定，破产程序启动前的担保物权实现程序属于执行程序应予中止，破产程序启动后担保物权行权冻结直至破产宣告为止，因为根据第 107 条的规定，只有宣告破产后，“债务人”方成为第 109 条所指的“破产人”，据此反推，在债务人未成为破产人之前，担保物权暂停行使。实践中，亦有法官撰文指出：“自人民法院受理破产申请后，担保物权人不能直接行使其担保权将担保财产变现用于清偿自己的债权。”另一种观点则认为，《企业破产法》明确了重整期间担保物权暂停行使，未规定破产清算程序中担保物权暂停行使，由此反论，在破产清算程序中因为法律没有做限制性的规定，所以原则上是不停止担保权行使。因此，破产清算程序中担保物权原则上不受第 19 条“执行程序应当中止”的限制。台湾学者陈计男亦认为：“有别除权之债权人，不依破产程序而行使其权利……如有别除权之债权人于破产宣告前，业已实行别除权而经执行法院开始强制执行程序者，其执行程序不受影响，可继续进行，自不待言。”

《最高人民法院关于企业破产法司法解释理解与适用》曾对此问题做了回应：“有担保的债权人即别除权人就担保物提起的执行程序，原则上不受中止效力的约束，除非当事人申请的是重整程序。立法规定中止个别执行的目的，是保障全体债权人的公平清偿。中止别除权人就担保物提起的执行程序，并不能起到保障普通债权人公平受偿的作用，所以，中止执行的效力一般不及于别除权人就担保物提起的执行程序。”虽是如此，争论依然存在，因为不少人坚持认为，如果没有类似的担保物权限制，债权人会在债务人（濒临）破产时竭力抢夺和瓜分其现存财产而忽略债务人企业的继续经营价值，产生所谓的“公共池塘”问题，使通过破产程序实现清理债务人财产的目的丧失了必要的基础。此外，还有一个可能的疑问在于，《企业破产法》未对破产清算程序中的担保物权限制做规定，却在第96条对破产和解程序中的担保物权行权问题做了规定，是否可以反推认为法院裁定破产清算之日起担保物权人不得行使权利？

从立法论审视，我国破产法确有必要反思如何系统全面地借鉴国外自动中止（暂停）制度，对破产清算中担保物权是否受限的问题做出明确规定。笔者认为，担保物权在破产清算程序中应当受到一定的限制，但必须与重整程序限制担保物权的理论基础区别开来，并在立法方式、限制期限、救济措施等方面加以规范。

首先，关于破产清算程序中担保物权受限的理论基础。破产清算程序侧重财产的全面清理和债务的公平清偿，破产重整则以挽救企业（事业）为己任，两者存在价值追求上的差异，对担保物权的限制也当有所区别。此外，破产清算程序还有可能转入破产重整程序，这种程序上的关联也当纳入考虑的范畴，但不能以此将重整程序中的限制规则简单套用到破产清算程序中。《破产立法指南》在指引“通过适用中止来保护破产财产”的制度设计时，也明确区分

了两种程序。具体而言，重整程序中适用中止旨在实现企业的继续经营，破产清算程序中适用中止则在于“确保对程序进行公平和有序的管理，为破产管理人提供足够的时间，以免强行变卖导致无法实现清算资产的最大价值，同时又可在资产总体价值可能大于以零打碎敲的方式出售的价值时提供作为营运资产将其出售的机会”

诚然，担保物权的设置使其可能会与债务人的其他财产有所关联，当担保权人行使担保权的时候，有可能会影响到破产清算中对其他财产的维护、运用和处置。因此，即使是在清算程序中，为了保护债务人财产，保证它的价值以及升值，法律也会在权利行使方面对担保权人设有一定的限制，因为它受到财产上捆绑效应的影响。破产清算程序限制担保物权行权有两个目标：一是尽可能实现破产财产价值最大化；二是为管理人进行财产状况调查和做出是否具有挽救价值的判断提供一定的时间和空间。这两个目标的追求都应当避免过度伤害担保物权人的权益，需在立法方式和救济措施上做出考量。

其次，关于破产清算程序中担保物权受限的立法方式。从立法例考察，破产清算程序中的担保物权受限，在立法方式上呈现出三种模式：一是中止措施自动适用的模式，典型者如美国。美国《破产法》第 362 条规定，破产申请一经提出，即可触发自动中止，违反自动中止的行为归于无效，行为人要赔偿债务人或其他相关当事人的实际损失，在特定情形下，还可能被判处惩罚性赔偿。二是中止措施酌定适用模式，即根据具体案件的需要适用中止，避免不必要地适用中止和不必要地干涉担保物权人的权利，德国采取的就是这种模式。德国《破产法》第 89 条第 1 款规定，破产程序开始后，破产债权人便不得再对破产财产进行强制执行，但该条规定并不能约束抵押权人，因为前述所指债权人并不包括别除权人。如果抵押物的变现干扰了破产程序的有序进行，破产管理人可以根据德国

《民事诉讼法》、《强制拍卖与强制管理法》的规定，主张对担保物权人的权利进行限制。三是自动适用与酌定适用相结合的模式，即为了最大限度地减少延误，协助实现资产价值的最大化，确保破产程序公平有序和具有透明度、可预测性而提出的替代做法，规定（在申请或程序启动时）中止措施可自动适用于具体指定的行为，经法院酌定可扩大该中止措施范围而适用于其他行动。《联合国国际贸易法委员会跨境破产示范法》采取了这种做法。

具体到中国选择何种立法模式的问题，笔者建议在前两种模式中考虑，但要充分认识两种模式各自的利弊。自动适用模式的优点在于覆盖面广、自动中止措施生效简捷，其弊端在于必须辅之以完善的救济措施，否则容易出现债务人滥用破产程序以阻却执行程序的现象。酌定适用模式的优点在于可以较好地维护担保物权人的利益，充分体现破产法对物权法、担保法的尊重，有助于交易安全和市场秩序的维护，其弊端则是加重了管理人的举证责任，对法院的及时审查和判断能力提出了较高的要求。从实践效果来看，管理人从职业规范和风险防范的角度出发，原则上只要第一次债权人会议尚未召开，一般都会提出暂时中止的申请，限制抵押权人的变现权，加之管理人的请求仅在会“严重影响”<sup>⑦</sup>抵押权人经济利益的情况下才可能被法院拒绝。鉴于中国目前管理人制度尚在培育发展中，加之前述担保物权范围日益丰富的发展趋势，债务人财产往往在破产之时均已设定了担保，如果选择酌定适用的模式，可能会给管理人带来大量的工作负担。因此，笔者建议选择中止措施自动适用的模式，但必须在中止期限和救济措施方面做出周全的设计。

再次，关于中止期限的规定。从国外立法经验来看，美国和德国的中止措施均从破产申请时开始，但这种规定是建立在破产司法的市场化、法治化基础之上的，而且辅之以临时管理人来监督中止效力的实施情况。笔者认为，鉴于中国目前破产申请和受理受制于

诸多外在因素，加之临时管理人制度的缺失，不宜以破产申请作为中止的起点。此外，中止措施效力至何时为止？《破产立法指南》介绍了两种可能的模式：一是规定一个确切的期限，从采取这种做法的国家立法来看，期限自30日至60日不等，在担保物对企业营运资产整体出售至关重要的情况下，可以延长适用期限；二是在整个破产清算期间对担保债权人适用中止，但如果证据表明抵押资产的价值已受到侵蚀，无法予以维持，法院可下达解除令。笔者认为，第二种模式等同于重整程序中的担保权暂停行使，没有体现出重整与破产清算的程序差异，故建议在第一种模式的基础上进行改造，具体而言：规定一个中止适用的期限，在此期限内担保物权原则上受限，解除受限的动议得到法院认可的除外，超过该期限的担保物权原则上不受限，管理人提出担保物对程序进行至关重要的动议并得到法院认可的除外。关于具体的期限，建议原则上与第一次债权人会议召开的时间保持一致。如德国，在第一次债权人会议召开之前，管理人几乎会针对所有的抵押权提出暂时中止的申请，而第一次债权人会议召开之后，则仅限于三种情形：一是债权人会议决定继续营业或整体出售资产，有关抵押物不可或缺；二是抵押物对于执行破产计划至关重要；三是不中止抵押物的变现会对破产财产的合理变现产生严重的负面影响。此种制度设计可倒逼第一次债权人会议对与担保物权密切相关的问题及时作出决议，亦有助于推动破产清算程序的有效进行。

最后，关于担保物权人的救济措施。自动中止模式下必须要对担保物权人的救济措施做出周全的规则设计。现行中国法上的条文无法得出公认的担保物权在破产清算程序中自动中止的结论，一个重要的原因即在于担保物权人救济措施的缺失。笔者建议借鉴美国的立法经验，将以下情形列为破产清算和重整程序中担保物权人可提出自动中止解除动议的理由：一是债务人重整对此财产不存在权



益，或者此财产对有效的重整来说并非必要；二是债务人或管理人无法为担保权人提供前述的“充分保护”，包括无法提供必要的利息补偿；三是债务人恶意申请破产的情形。美国《破产法》第 362 条规定，恶意提出破产申请属于获得救济的独立理由，即使存在充分保护，并且也不存在证明应予救济的其他理由，仅恶意申请本身就可以引发冻结的解除。虽然恶意申请存在判断的难度，但美国法院还是提出了一些可以认定“滥用司法程序和重整程序的意图”的因素，包括申请的时间、债务人是否正遭受“财务困难”、提出申请是否确实为规避正在审理的诉讼、申请的提出是否仅仅为逃避某个无利可图的合同。在此制度设计中，充分保护以及与之相关的财产估值等问题值得特别重视。

### 三、破产法中的担保物权优先受偿问题

担保物权的优先受偿与别除权理论相关。别除权（Exemption Right）是指债权人因其债权设有物权担保或享有法定特别优先权，而在破产程序中就债务人特定财产享有的优先受偿权利。别除权旨在保护担保物权，其主要体现在优先受偿权上，这种优先受偿权来自民法的规定。各国民法基本都承认，债务人特定财产上原已存在的担保物权或特别优先权具有优先受偿效力，约定担保物权是最为常见的情形。我国《物权法》第 170 条规定：“担保物权人在债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现担保物权的情形，依法享有就担保财产优先受偿的权利，但法律另有规定的除外。”但在破产程序中，担保物权的优先受偿权属性将面临来自劳动债权、税收债权等方面的挑战。

#### （一）担保物权与劳动债权的权衡

担保物权与劳动债权的冲突在企业破产立法中得到了充分的体现。对此，学界存在两种观点：一种观点认为，劳动债权只在无担

保财产中具有优先受偿的第一顺位，而不应优先于担保物权受偿。

“劳动债权虽应优先保护，但是，将职工债权全部放在物权担保债权之前清偿则是不妥的，而仅靠采取这一种措施解决破产企业拖欠职工债权问题更是不够的，也是不公平的。”另一种观点认为，劳动债权属于“法定优先权”，所以应将劳动债权置于担保物权之前，即赋予“超级优先的法律地位”，从而根本解决破产企业职工劳动工资优先于抵押受偿的问题。王利明教授曾指出，“所有的劳动债权都要优先于担保物权受偿”的观点旨在强化对劳动者利益的保护，其出发点是很好的，但劳动者权益保护的问题应当通过社会保障法等法律来解决，如果我们的破产法采用劳动债权优先于担保债权实现的方式，不仅与国际上通行的做法不符，而且也将会产生危害交易安全、破坏物权法原则、损害金融秩序等不良后果。

面对上述争论，我国立法最终采取了变通处理的方案。《企业破产法》第132条做了折中规定：“本法施行后，破产人在本法公布之日前所欠职工的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用，所欠的应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用，以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金，依照本法第一百一十三条的规定清偿后不足以清偿的部分，以本法第一百零九条规定的特定财产优先于对该特定财产享有担保权的权利人受偿。”易言之，破产人在本法公布之日后所欠的劳动债权不能优先于担保物权。

笔者认为，劳动法律关系不同于一般民事法律关系，劳动者与企业之间带有人身依附性和情感纽带，所以在破产程序中赋予劳动债权第一顺位清偿权合乎情理，但当其与担保物权发生冲突时，由于担保物权所具有的公示公信力和对世权属性，一味地为维护社会稳定的需要而牺牲担保物权人的利益，使有财产担保债权被隐形置换了受偿序位，显然有失偏颇。从德国、日本与韩国的立法实践可

以看出，在社会保障体系比较完善的国家，通常会通过完善社会保险法与劳动法等形式来保护劳动者的权益，而不是采用赋予劳动债权“绝对优先权”的方式。

近年来，西方国家对“失业者”已经建构起比较完善的社会保障制度，并且弱化了破产程序中劳动债权的优先受偿性。如澳大利亚、德国、奥地利等国已经取消了工资优先受偿权，而用完备的社会保障制度来保障其清偿权益。可见，解决破产企业的劳动债权保障问题的根本出路不是赋予劳动债权以“超级优先权”，而是在于完善社会保险制度、建立工资保障基金。我国目前并未建立全国性的劳动债权保障基金，但已有地方试点探索经验。例如，深圳欠薪保障基金的实践经验，就是由政府主导设立劳动债权保障基金，企业一旦被宣告破产，立刻由劳动者劳动债权保障基金会作为代位权人参加清偿，劳动者不必等到企业财产变卖时才得到清偿，从而避免破产案件受理时间过长导致劳动债权迟迟难以受偿的问题。同时，应当加大公共财政对社会保障的投入，支持建立种类齐全、覆盖面广的社会保障体系，逐步建立政府主导的劳动债权保障保险制度，以使破产企业职工劳动债权可以获得最终清偿，促进市场经济的发展与诚信社会的建立。

## （二）担保物权与税收债权的抉择

担保物权与税收债权的清偿顺序如何处理？在理论界存在两种观点：一种观点认为，税收债权优先受偿，因为税收债权属于公法之债，关系国家财政利益，理应优先于私法之债受偿；另一种观点认为，担保物权优先受偿，因为担保物权具有对世性和绝对性，对维护交易安全与市场诚信体系具有重要意义。两种观点各有其道理，关键看立法机关如何选择。

从立法论的角度分析，税收优先权并非亘古不变的真理，更不是理所当然的事情。如学者所言：“由于税收的发生缺乏公示性和确定性，第三人无从知晓其存在及具体数额，税收优先权会对民事交易安全构成威胁，损害其他债权人的合理期待利益。另外，税收的公益性和风险性并不必然支持税收优先权。在世界范围内，税收优先权制度呈弱化趋势，有的国家甚至早已将其取消。”实际上，澳大利亚早已废止了税收优先权规定，事实证明不仅没有给税收带来损害，反而促使征税机关积极运用税务保全、税收强制措施来保障税款及时征缴入库。不少国家和地区即便没有废止税收优先权，但在税收优先权的效力登记、适用范围、适用形式等方面也呈现弱化的趋势。当然，立法论的分析只能供现行法律的修改完善参考，而现实问题的解决则必须依靠解释论。

从现行立法来看，解决这个问题的关键在于处理好《税收征收管理法》第45条与《企业破产法》第109条之间的冲突。《税收征收管理法》第45条规定：“税务机关征收税款，税收优先于无担保债权，法律另有规定的除外；纳税人欠缴的税款发生在纳税人以其财产设定抵押、质押或者纳税人的财产被留置之前的，税收应当先于抵押权、质权、留置权执行。”“纳税人欠缴税款，同时又被行政机关决定处以罚款、没收违法所得的，税收优先于罚款、没收违法所得。”这是税收债权优先受偿（或曰税收优先权）的唯一的法律规定。《企业破产法》第109条规定：“对破产人的特定财产享有担保权的权利人，对该特定财产享有优先受偿的权利。”根据《企业破产法》第109条和第113条的规定，破产程序中的债权清偿顺序应为：担保物权→破产费用→共益债务→职工债权→税收债权→普通债权。而根据《税收征收管理法》第45条的规定，纳税人既欠缴税款同时又欠有其他债权人债务，没有能力同时清偿时，当其他债权属于担保债权时，税收债权与担保债权处于平等地位，按

各自发生时间的先后决定执行的顺序，据此形成了完全违背《企业破产法》第113条规定的债权清偿顺位：税收债权→担保债权→破产费用→共益债务→职工债权→普通债权。

从解释论分析，优先顺位被打乱并形成循环怪圈的法律事实已然发生，且两部法律均由全国人大常委会制定，不存在上位法和下位法的关系，意欲解决这个困境，只有依据《立法法》关于同位阶法律冲突的处理原则来解决。对此，又存在三种解读的可能：第一，《企业破产法》的颁布时间晚于《税收征收管理法》，应当依据“新法优先于旧法”的原则，优先适用《企业破产法》的规定。第二，《税收征收管理法》是面向纳税人正常状态进行的税收征收管理所做的规定，属于“一般规定”；《企业破产法》是面向企业非正常状态（即陷入破产程序）所做的规定，属于“特别规定”。因此，应当依照“特别法优先于一般法”的原则，优先适用《企业破产法》的规定。第三，《企业破产法》是对全体债权进行公平清偿所做的规定，但其颁布时间在后，属于“新的一般规定”；《税收征收管理法》是专门对税收债权优先顺位的规定，制定时间在前，属于“旧的特别规定”。根据《立法法》第94条的规定：“法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。”

对于上述三种解读如何取舍，取决于选择者对两部法律的特殊性的认识。我国的税收法律制度基本面向纳税人正常状态来拟定，很少考虑企业破产时的课税问题，而破产法是专为陷入财务危机的企业设定的法律制度。虽然《税收征收管理法》第45条重在明确税收优先权，但实际上涉及税收优先权与担保物权、无担保债权、罚款等各类债权的处理，不能构成特殊规定；《企业破产法》则是制定在后的专门针对困境企业债权债务处理的特殊规定。税收优先权属于一般优先权，并非针对债务人特定财产设置的权利，不符合担

保物权的一般特征，在破产程序中更不具有优先于担保物权的超级优先权。《企业破产法》规定可以在一定范围内享有优先于别除权的超级优先债权，仅限于该法第132条规定的职工债权。加之，循目的论之解释方法，《企业破产法》未规定税收债权优先于担保物权，是对其他立法上所设优先权的特殊调整措施，体现了对其他债权人的保护，体现了“国家不与民争利”的原则。考虑到在破产程序外，税收债权有强大的实现手段，而且已经有优先于无担保债权受偿的权利，发生在物权担保设置前欠缴的税款甚至有优先于担保物权受偿的权利，本可以优先实现，但其怠于行使其权利，实际上是消极地放弃权利，所以在破产程序中不应再给予其特殊保护。

基于此，笔者建议严格执行《企业破产法》的规定，担保物权优先于税收债权清偿，《税收征收管理法》第45条依照时间先后处理的规定应仅限于非破产程序之中。征税机关意欲取得税收债权在破产程序中优先于担保物权的效果，应当依据《税收征收管理法》的规定采取纳税担保的方式并按担保权设定的时间先后顺序来实现，否则，纳税担保制度就失去了存在的价值和意义。此外，即便是在诉讼、执行等非破产程序中按照《税收征收管理法》第45条的规定处理担保物权与税收债权清偿顺位问题，也需要完善以欠税公告为基础的税收优先权公示制度，将经过公示程序的税收债权赋予优先权，对未经公示的税收债权列为普通债权与其他无担保债权同序，以此平衡公私法益。

#### 四、结论

破产法与担保法是互为影响的重要法律制度，破产法中的担保物权处理，重点在于两个层面的问题：一是根据破产法的特性，在债务人与债权人权益之间进行平衡，在担保物权人与普通债权人之间进行平衡。为了使破产程序有效进行，破产法中对担保物权做出

必要的限制已成各国破产立法的普遍现象，但破产清算与破产重整程序中的担保物权限制应有所区别，而且限制应建立在保障（充分保护和救济措施）的基础之上。二是破产程序中的担保物权处理涉及物权与债权、普通债权与优先债权等多方关系，由于我国既有物权与债权严格区分的理论，又有法定一般优先权规则，导致传统民法制度中出现了物权有时候要让位于一般优先权的情形。我们应坚持物权与债权的划分和严格遵循物权特定原则，坚守“物权优位于债权”的基本原理来处理担保物权与债权的关系；对于一般优先权的处理，则遵循优先权的法定原则且不得违背破产法确立的基本清偿顺位的规则，这既是对民商法原理的统一贯彻，也是对破产法清偿顺位规则的尊重。从立法论分析，“我国破产法对优先受偿的债权的列举也不是封闭的，更不是穷尽的，完全可以根据社会需要予以添加和调整……优先受偿的债权能否优先于有担保的债权的问题，是一个立法考量的问题”。

# 府院联动机制与破产案件审理

原文出处：《人民法院报》2018年2月7日第7版

府院联动机制是目前在破产审判工作中解决企业破产衍生社会问题的一种新生机制。要想正确地理解、适用并完善府院联动机制，就必须从破产法的市场经济属性及其市场化、法治化实施谈起。破产是任何一个以市场经济为基础（不管其有何种演变或附加属性）的社会必然会出现的现象。虽然这是不以人的意志为转移的客观规律，但这是从历史长河发展的时间维度去考察，而在某个特定的时期内，人的意志和努力却是可以影响到历史规律发挥作用的早晚、快慢、深浅和范围的。中国破产法的产生与实施便是如此。

中国的破产法是在计划经济体制向市场经济体制成功转轨的过程中诞生的，尤其是2006年企业破产法是一个以市场经济为基础制定的法律。作为市场经济之法律，其实施必然要求市场化的实施，而市场经济乃是法治化的经济，市场化的破产也必然是法治化的破产。所以，只有做到市场化、法治化的实施，才能真正实现破产法的立法目的。

破产法是一个社会外部性极强的实践性法律，在企业破产程序中除了要解决债务清偿、财产分配、企业挽救等破产法问题外，还会产生一系列需要政府履行职责解决的与破产相关的社会衍生问题，如职工的救济安置、重整企业信用修复、涉破产的税费缴纳与工商注销登记问题等，需要进行大量的社会协调工作。这就决定了破产审判工作尤其是重大破产案件的审判工作往往离不开外部支持，尤其是地方党委与政府的支持。破产法的市场化、法治化实施，必然要受到社会环境尤其是相关社会配套法律制度等外部因素的影响与制约，同时其实施也会对市场经济与社会制度产生多方面



深远的重要影响。所以破产法除具有重要的直接法律调整作用，如规范企业的市场退出机制、公平清偿债务、挽救债务人企业与事业之外，往往还承担着或被赋予了更多的社会意义与功能，如我国目前强调的深化供给侧结构性改革、优胜劣汰、处置僵尸企业、实现“三降一去一补”目标、国企改革等等。正因为如此，中央这几年特别重视破产法问题，屡发文件强调其重要意义，并促使破产法的实施出现转折性的进展。2017年12月25日，最高人民法院在深圳召开了全国法院破产审判工作会议，周强院长出席会议并发表讲话，指出加强破产审判工作，清理“僵尸企业”，对于推动高质量发展、深化供给侧结构性改革、防范化解重大风险，具有十分重要的意义。各级法院要站在我国经济发展进入新时代、我国社会主要矛盾发生变化的高度，深刻把握做好破产审判工作的重要意义，进一步统一思想、提高认识，切实增强做好破产审判工作的自觉性、主动性。

破产法的市场化实施是以有一个较为完善的市场化社会体系为前提和基础的，即取决于其所面对的整个社会的市场化程度，市场化是一个难以割裂的社会整体性的概念。为此，2015年中央经济工作会议公报强调指出，“要依法为实施市场化破产程序创造条件”。我曾发文指出，目前在中国要想完全市场化的实施破产程序还有待努力创造条件。在许多市场经济国家中，经过长期的发展，诸多破产衍生社会问题都已由通过制定相应的法律和制度予以制度化、社会化、常态化地解决，不需要再借道破产程序。而目前我国有关破产法市场化实施的各种社会配套法律与制度远未建立完善，一些与破产相关的法律和制度往往仅着眼于对正常经营的常态企业的调整，而缺乏对处于债务困境与破产程序中的非常态企业进行常态化调整的理念和措施，其与破产法之间的生态关系处于隔离、缺失乃至冲突的状态，如税收法律、信用制度等，不仅不能对破产法

的实施起到有机配套、衔接与融合的保障效应，其制度缺陷反而成为破产法市场化实施的障碍。所以，目前要想使破产法能够逐步做到市场化、法治化实施，就离不开各级政府在解决破产衍生社会问题方面直接或间接的支持与服务。由于立法与制度的供给不足，目前这种支持主要是以“府院联动”的方式进行。这就是府院联动机制产生的社会原因，而破产法调整功能泛化产生的社会化、复杂化，也促使我们要更加重视府院联动机制在现阶段的作用与意义。

“府院联动”作为目前司法实践中创造出的解决企业破产相关衍生社会问题的有效机制，有助于较为高效地解决实际问题，应当予以提倡。同时，我们对府院联动机制如何正确实施、向何方向发展，也要有全面、清醒的认识。

首先，府院联动机制建立与实施的宗旨，是要完成中央“为实施市场化破产程序创造条件”的任务，是要在当前努力保障破产法的市场化、法治化实施，而不能演化成为政府不当干预破产审理的理由与渠道，不能将政府重新推回非市场化、非法治化的“政策性破产”即计划内破产的老路。“府院联动”机制适用的目标，是使政府在破产审判之外更好地发挥其社会调整作用，最终通过建立、完善破产法社会配套法律与制度，“为实施市场化破产程序创造条件”。为此要把握好司法权与行政权各自在破产法实施中的边界。破产案件的审理是法院的职权领域，而企业破产案件处理中涉及或衍生的社会问题的解决，则是政府的职责领域。政府既不能够缺位，也不能够越位，法院更不能够让位。我们要注意，由于地位与职责的不同，法院实施破产法要实现的目标与地方政府在企业破产案件中要实现的目标之间，有时可能会存在落差，所以还要注意防范地方政府可能时时出现的不当利益冲动。

其次，从长远看，我们不能满足于现有的府院联动机制并止步于此，在承认其具有的积极作用的同时，也要清醒看到其存在的体制性缺陷。从某种意义上讲，目前实践中的府院联动在许多方面还是更接近于人治而非法治的非制度化的个案解决方式，属于过渡性措施，依赖于人与人之间以及以人为代表的机构之间的协调，能否协调解决问题则取决于人的态度而非制度，有时府院联动的建立与运行主要依靠“一把手”的重视程度，可能出现人一走茶就凉、换人就换政策的现象，具有较大的不确定性风险。所以我们必须在充分总结实践经验的基础上进一步完善府院联动机制，并使之法律化、制度化，从而最终使企业破产衍生的社会问题能够完全依靠法律与制度解决，真正建立起市场化、法治化、常态化的解决机制。例如浙江省以及温州市、绍兴市等一些地方将府院联动过程中的经验总结并制定成政府有关文件，使之可以规范地、可复制地普遍适用。府院联动机制的产生，就是因为目前没有制度化、法律化的社会问题解决渠道，所以当相关法律与制度真正健全之时，也就是府院联动机制完成其历史使命之日。为此，在府院联动机制的实施中，要逐步用制度和法律去约束人，要推动目前以联席会议、人际协商的方式向以制度和法律解决问题发展转化。

为此，要使各级政府充分重视破产法市场化、法治化实施的重要社会意义和影响，认识到解决破产衍生社会问题本来是其法定职责内的工作，要建立有解决问题实效而非仅形式上的府院联动，积极、主动地协调解决相关问题。各级政府还要在其权限范围内主动承担起可能的立法建制的责任，以解决破产衍生问题的常态化、规范化调整，例如建立保障无产可破案件破产费用与管理人报酬的破产基金、保障职工债权清偿的工资保障基金，挽救破产企业的税收优惠，重整企业信用修复等制度。各级政府还要将在破产法实施中需要中央政府和国家立法机关解决的问题积极、主动、及时地以正

规渠道向上反映，使下情得以上传，并传导改革压力，督促相关机关重视并及时修改那些影响、阻碍破产法市场化实施的法律与制度，争取早日以国家法律制定与建设全国统一制度的方式彻底解决市场化实施破产程序的问题。

# 僵尸企业破产处置与我国重整制度的完善

作者单位：首都经济贸易大学法学院

原文出处：人民法院报 2018 年 2 月 14 日第 7 版

近年来，我国经济运行进入新常态，“去产能”与“调结构”成为当下经济工作的主要着力点。与此相伴，相当数量的企业开始出现停产半停产、长期亏损、扭亏无望、资不抵债、濒临倒闭，主要依赖政府财政补贴或者银行贷款维持经营的困难局面，官方文件将其称之为“僵尸企业”。对此，习近平总书记在 2017 年 12 月中旬召开的中央经济工作会议上明确提出要大力破除无效供给，把处置“僵尸企业”作为重要抓手，推动化解过剩产能。考虑到中国当前的特殊国情，预防企业破产和帮助濒临倒闭企业复苏重建远比实施破产清算更有社会政治经济意义。而重整制度以其本身特有的功能和价值在促使有破产危险的困境企业复苏，进而清理债务、保护债权人利益、维护经济秩序等方面发挥着无可比拟的作用。因此，应当考虑通过法律上的破产重整制度推动僵尸企业债务重组，使其走上复兴之路。

我国 2006 年颁布的《中华人民共和国企业破产法》设“重整”单章专门规范濒临倒闭企业的拯救问题，内容涉及重整的申请与开始、重整计划的制定与表决、重整的执行与终止等各项内容。但是，作为一个全新的破产法律制度，我国现有重整制度中所存在的某些缺陷，使得其于企业再建过程中并未发挥出人们所期待的客观效果。具体而言，我国破产重整制度在应对僵尸企业抑或困境企业处置方面，主要有以下三个方面的不足。

首先，在破产重整申请的受理阶段，现有破产立法未能给法官提供充分的制度保障，极大地限制了重整制度的适用。僵尸企业能否顺利进入重整程序，取决于人民法院对当事人破产重整申请的审查。法官将从形式与实质等各方面对债务人能否适用重整程序的资格、条件进行严格审查并作出裁定。但恰是在这个问题上，我国的破产法没有给法官提供清晰的裁判指引，关于重整申请审查的表述仅有少数条文，很多重要问题并未涉及，使法官在作出裁定之前颇费思量。例如，重整制度的立法本意在于挽救企业，债务人能否适用重整程序的一个极为重要的判断标准就是考量其企业是否具有继续经营的价值，是否具有恢复营业的希望。如果债务人已没有任何复兴的希望，法院裁定进入重整程序只会给债权人带来更多损失。但判断债务人是否具有经营价值更是一个商业判断问题，而非一个法律判断问题。特别是对于僵尸企业而言，其形成原因甚为复杂，既有经营者管理水平的因素，也有可能是政策调整乃至市场环境变化的结果。判断僵尸企业是应破产清算还是更加适合于破产重整，更多需要商业上的考虑，对于非商业人士的法官而言绝非易事。因此，为更好地帮助法官进行判断，以应对僵尸企业的重整申请，我国应于破产法律制度中增设“重整的征询制度”。

所谓重整的征询，是指当法院收到重整申请时，应将申请书副本送相应的政府机关并征询意见。采取如此行为，是因为债务人有无重整的价值与必要，相应的政府主管机关如企业登记机关、税务稽查机关、国有资产管理机关、行业管理机关等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意见参考，但法院并不受其意见的拘束。在我国，建议人民法院受理重整申请后，应向政府机关检送申请书副本并征询其意见，具体征询的对象则可依据企业性质不同而有所区分，但大体上应包括主管企业设立、变更、年检等登记事项的工商管理机关，主管企业纳

税情况的税务征收管理机关，不同行业的上级主管机关、银监会、保监会、证监会等金融监管机关，涉及到国有出资的还要征询国有资产管理部门的意见。

其次，现行破产法中关于重整计划的相关制度设计不完善，易于损害僵尸企业债权人的利益，客观上增加了债权人反对重整的阻力。当前，积极采用重整制度拯救僵尸企业成为众多债务人和地方政府的首选。但令人遗憾的是，由于破产立法的疏漏，本应担负起重建企业并恢复企业经营和偿债能力的重整制度，却成为不少债务人逃避债务特别是银行债务的有效方式，客观上增加了债权人尤其是银行债权人抵触破产重整制度的阻力。例如，重整的顺利进行必须依据一个良好的重整计划来推动，重整计划的合理性与可行性关系重整的成败，也关系着债权人的切身利益。但比较遗憾的，依据我国企业破产法第八十条之规定，我国采取的是由重整机构或债务人提交重整计划的做法，这就剥夺了债权人参与重整计划拟订的权利。由于银行等债权人难以介入到重整计划草案的制定过程中，重整计划草案对债权人的利益保护难免乏力。实践中债务人的重整方案不乏以牺牲银行债权为前提，以此来保护企业投资者、职工以及地方政府的利益。

另外，破产重整案件的管辖法院是企业所在地的人民法院，在债权人否决重整计划草案的情况下，地方政府可能会干预法院工作，促使法院依据企业破产法第八十七条作出强制裁定，批准通过重整计划草案，使债权人的合法权益受到侵害。如果债权人表决不同意重整计划草案，而法院强制裁定通过了重整计划草案，对此，债权人则无相应的救济途径。现实生活中，绝大部分僵尸企业依赖于银行贷款维持，强制批准通过重整计划将导致大量金融债权无法实现，这其实对于维护金融秩序、消弭金融风险也未必是一件好事。因此，笔者认为，僵尸企业的破产处置是债务人、债权人、地

方政府利益与共、相互协助的过程，应当吸收相关的利害关系人参加重整计划的拟订工作。以美国破产法为例，如果债务人在 120 天的法定期限内没有提出重整计划或者提出的重整计划没有在法院作出重整裁定后的 180 天内为权利人所接受，那么任何利害关系人，包括债务人、受托人、债权人委员会、股权持有人委员会、债权人、股东都可以提出重整计划草案。此类做法，值得我们学习和借鉴。

最后，重整制度的适用是以巨大的制度成本为前提，这种与生俱来的固有缺陷使得重整制度的灵活性有所欠缺，并限制了它的广泛适用。重整制度在社会生活中扮演着重要的功能，但绝非灵丹妙药，其适用的经济代价巨大。单就重整制度的实施成本而言，就包括申请重整的费用，支付的律师、会计师、评估师费用，以及重整人和管理人获得的报酬等等。同时，重整制度的适用耗时费力，时间上的拖延会导致重整成本不断积累，最终损害债务人的财产价值。重整也决不会令所有的僵尸企业一经适用就收立竿见影之功效，相反，重整案件可能会归于失败。此时对债权人等利害关系人来说必将遭受重大损失。但遗憾的是，我国的企业破产法似乎忽视了问题的存在，没有考虑到重整制度适用的局限性，特别是其所耗费的时间、费用与代价，这就使得破产重整制度在处置濒临倒闭企业过程中并没有发挥出预想的实际效果，其功能的发挥客观上大打折扣。

要克服重整制度的自身局限性，预先重整制度不啻为一值得考虑的途径。所谓预先重整制度，亦可称预重整，是指部分或全部当事人在正式向法院申请进入破产重整之前，已经就重整计划草案进行协商并就重整计划的全部或部分方案达成了共识，然后再向法院正式申请重整。预先重整制度一方面吸收了和解制度的优点，要求当事人在提出破产重整申请之前就拟定好重整计划，并与债权人进



行多轮的协商后才进入破产法上的重整，债权人基本都会同意重整计划，法院认可的可能性也大大增加，这就使原先花费的时间与成本大幅度减少。另一方面，将其规定为一种正式的制度，也避免债务人利用重整程序保护自己，滥用重整制度逃避债务，在申请重整的同时提出重整计划也彰显了债务人自己的诚意。预先重整，是在美国破产法实践中发展出来的一种重整制度的改良机制，克服了传统重整制度的弊端，引起了破产法学界的广泛关注。我国破产法上对于预先重整制度并未规定，但由于预先重整制度是结合了当事人的协商自治与正式重整程序的最佳特质所作的制度安排，克服了传统破产重整制度的固有缺陷，更适合僵尸企业处置机制的多元化、市场化需要，因此，建议于破产法中积极探索我国预先重整制度的构建。