

破产法治建设 一次令人瞩目的地方立法实践

学习《上海市优化营商环境条例》有感

□俞 魏

以 2006 年《中华人民共和国企业破产法》为基础的我国市场化破产法治建设，近年来在各方面日益重视和众多法律界人士的大力推动下取得了长足进步。作为中国市场化程度最高的国际化大都市和世界银行营商环境评估的样板城市，北京、上海近日都不约而同地为营商环境建设专门立法，首次以地方性法规的形式规范了破产法治保障的相关内容。

2020年4月10日,上海市第十五届人大常委会第二十次会议全票通过了《上海市优化营商环境条例》,当天发布即开始实施。其中破产法治建设的相关内容规定在第六章“法治保障”和第七章“法律责任”。虽然条文只涉及第70条、第71条、第72条以及第79条中的一项,但内涵十分丰富,涵盖府院联动、重整拯救、繁简分流、财产查询、财产处置、职工社保、税务处理、注销登记、债权人权益维护、管理人队伍建设等多项机制举措。尤其是在人民法院依法办案、破产管理人依法履职的法律建树方面,规定得较为详尽,保障力度可谓前所未有。这一立法实践值得充分关注和肯定,对今后的工作实践更是充满期待。通读学习条例有关“办理破产”的各条规定,笔者认为条例的这部分内容突出体现了三个鲜明特色,意义十分重大,后续实施过程中还需要在三个方面着力加快落地落实的步伐。

三个鲜明特色

一是把前期探索实践的破产审判机制和配套工作机制上升为法律规范。近年来,我国深入推进供给侧结构性改革,高度重视世界银行营商环境评估。依法设置“僵尸企业”是“三去一降一补”的改革重点之一,“办理破产”是我国在全球经济体营商环境指标中的薄弱环节。在国际国内两大背景下,最高人民法院以及北京、上海、江苏、浙江、广东、重庆等地方法院,陆续出台了一系列优化完善破产审判体制机制的改革举措,取得了一定成效。例如,2018年《全国法院破产审判工作会议纪要》提出了破产案件繁简分流、重整企业识别、重整计划变更、庭外重组与庭内重整衔接、关联企业破产、破产费用综合保障等新机制;上海高院出台简化审理办案指引,并先后商市财政局就破产工作经费保障问题,与市市场监管局就破产企业办理注销登记问题,与市人力社保局就企业破产欠薪保障金垫付和追偿问题,与人民银行上海总部就破产企业账户资金查控、重整融资、信用修复问题等形成工作机制。这些机制举措基本上是以会议纪要、会商纪要、管理办法、政策口径的形式出现,严格意义上说还缺乏现行法上的依据,有些做法在实践中也与其他部门规章相冲突,具体实施的法律约束力明显不足。这次条例在调研总结各地探索、实践经验的基础上,将前期许多行之有效的工作机制上升为地方立法,某些方面相比已有的机制更是一种拓展。例如:明确规定“探索建立重整识别、预重整等破产拯救机制,探索破产案件繁简分流、简易破产案件快速审理等机制,简化破产流程”;明确规定市场监管部门根据人民法院终结破产程序裁定书和管理人提出申请,依法办理破产企业注销登记;明确规定建立破产企业职工权益保障机制,社保部门应当协调解决职工社保关系转移等事项;明确规定企业登记、社保、银行、规土、房产、公安等多个相关部门和机构有义务配合做好破产办理中各类财产的查控工作。

二是对标最高标准将破产法司法解释的最新规定纳入地方立法。最高人民法院2019年3月发布实施的《破产法司法解释(三)》的两项内容被条例移植纳入,规定“建立重整计划草案由权益受到调整或者影响的债权人或者股东参加表决的机制”,“破产管理人处分破产企业重大财产

的,应当经债权人会议逐项表决通过”。这两项是司法解释针对世行“办理破产”指标下“破产框架力”中的重整程序指数和债权人参与指数的评分标准,在我国现行破产法基础上做了细化和优化。但由于世行认为中国破产法并未剥夺任何确定债权人的表决权,也未赋予债权人对实际出售重大资产有具体实施行动的机制,故2020世行营商环境评估对该两项指标的评价保持不变。条例这次主动将司法解释最新规定纳入其中,是上海积极对标国际最高标准、吸收采纳国际先进经验的一个宣示,也是地方立法的一次最新尝试。同时,条例对处分重大资产的规范比司法解释规定得更加精细,以“经债权人会议逐项表决”的量化用词,更好表达出世行评估标准中关于“出售大额资产是否须经债权人批准”的采分标准之意图。这种细化程度在以往人大立法上是不多见的。当然,另从专业角度看,对于设定担保物权的重大资产是否需要经债权人会议表决通过才能处置的问题,必须与物权法、破产法的相关规定对接,以免在认识上产生误区,使担保权利人合法权益受到不应有的影响。这一点在实践中不论是执行司法解释还是实施本条例,需要引起重视。

三是突出破产管理人履职权利和保障，强调妨碍其依法履职的法律责任。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，在破产制度上具有主体地位，发挥着极其重要的作用。但由于长期以来不少部门和企业对于管理人的主体地位和作用认识不清，由人民法院依法指定担任管理人的社会中介机构以管理人身份执行职务时，往往处于“调查难”的现实境遇，造成法官不得不充当管理人角色，天津海北地地赶赴各处调查取证，破产法规定的法官职责与管理人职责在实践中严重混淆。更为严重的后果是，在破产案件大幅上升的形势下，势必严重影响破产办理效率，不利于保护众多破产参与人的合法权益，与营造一流营商环境目标显然也是背道而驰的。因此，条例直面现实，以问题和需求为导向，详列破产管理人依法调查履职的权利和相关部门的配合义务，并在法律责任中单设一项“妨碍破产管理人依法履职的”法律责任，在我国破产立法上是一个突破，亮点十分突出，对于破产法治和营商环境建设具有加分的作用。



资料图片

三个着力落实

一是升级落实府院破产工作协调机制。2018年9月，上海高院与市发改委等近20家政府部门会签了《关于构建常态化府院破产统一协调机制的实施意见（试行）》的框架性文件，标志着本市企业破产工作协调机制在市层面初步形成。条例这次明确规定“建立市人民政府和高级人民法院牵头、相关部门参加的企业破产工作协调机制，统筹推进企业破产处置工作，依法支持市场化债务重组，及时沟通解决企业破产过程中的问题”，府院协调机制将迎来升级版。如果参照浙江温州等地区早些年建立至今的破产处置工作联席会议机制，由市长或常务副市长、法院院长任组长、副组长，相关职能部门负责人组成领导小组，上海的府院协调机制组成层级将会令人期待和瞩目。高层领导亲自挂帅领导，对于统筹协调解决破产处置中的许多现实难题，特别是在涉及重大破产案件处置的系统性问题上，将发挥显而易见的作用。破产处置作为一项系统工程，既有案件办理中常见的协调问题，也有重大案件中的专项特殊问题。府院双方今后既要为解决各种常见问题落地落实常规工作机制，也要为特殊问题及时启动专项工作方案。政府职能部门当然不只局限于现有框架内的这些部门，更不能被理解为仅限于条例中所涉及的负有配合调查义务的部门。府院协调机制不同于过去指令性政策性破

产条件下的府院联动，而是坚持市场化法治化原则下的府院配合，应当避免对破产司法事务的不当干预。

二是加快落实涉重整企业信用修复、税务优惠的政策操作。进入破产程序的企业通过司法重组获得拯救再生,是破产审判工作贯彻中央“尽可能多兼并重整,少破产清算”精神的主要体现。近年来,随着社会对市场化法治化破产制度的认识深化和需求加大,重整企业的信用修复、税收优惠减免问题,越来越成为阻碍重整成功的堵点难点问题,有的企业重整计划虽然获得通过批准,但由于金融监管、税收征管政策方面的原因,执行中负担成本大量增加,有的甚至只能前功尽弃。条例规定“破产企业按照有关规定履行相关义务后,自动解除企业非正常户认定状态。企业因重整取得的税务重组收入,依照国家有关规定适用企业所得税相关政策。对于破产企业涉及的房产税、城镇土地使用税等,税务机关应当依法予以减免。”对此,笔者理解有三层含义:第一,为重整企业的征信记录获得调整提供法律依据;第二,为税务机关针对企业债务、股权、资产重组产生的企业所得税,按财政部、国家税务总局制定的“特殊性税务处理”照顾政策进行操作提供法律指引;第三,为涉重整企业应缴的房产税、城镇土地使用税等地方税种的征收依法减免提供法律授权。应该

说，上述规定对于最大程度释放破产重整制度价值，促进具有营运价值企业获得新生，是一个实实在在的“大礼包”。

三是大力加强提升破产管理人履职能力和水平乃当务之急。如前所述,条例对破产管理人依法履职的法律保障十分突出,在履职不畅的外部环境日益改善的情况下,破产管理人大力加强自身队伍建设的任务更为艰巨。部分专业水准、执业技能、责任担当始终没有得到很好改观进步的管理人团队,更应当清醒认识到形势比人强氛围下的能力不足危机。优胜劣汰的市场竞争规律,在下一步优化破产管理人制度的发展进程中必然会得到印证。由此看来,条例明确要求破产管理人协会加强行业自律,加大破产管理人培训力度,提高破产管理人履职能力和水平,在當前建设一流营商环境的大背景下,显得尤为重要。

以上是笔者对条例涉及破产法治保障相关内容的六点体会。而事实上破产法治体系的完善还涉及更多重要制度的修订补充,涉及多部门领域法律的支撑协调,这显然不是依靠制定地方性法规所能完成的。但这次地方立法在不与上位法相抵触的前提下,对破产制度运行中的现实问题迎难而上、主动作为的积极效应不容小觑,它也为下一步国家层面修订完善破产法拉开了序幕。

(作者系上海铁路运输法院副院长、三级高级法官,上海市法学会理事、上海市法学会破产法研究会常务理事)