



府院联动助力破产企业重整高效推进 全国人大常委会企业破产法执法检查组在吉林、山西检查侧记

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

5月31日至6月5日,全国人大常委会副委员长郝明金率全国人大常委会企业破产法执法检查组先后赴吉林省和山西省开展企业破产法执法检查。

6天时间里,检查组先后赴长春市、太原市、大同市,检查企业破产法实施、企业破产清算、破产重整等情况,并召开座谈会,听取有关部门负责同志、法官、企业代表、专家学者等对贯彻实施企业破产法的有关意见和建议。

郝明金强调,企业破产法是市场经济的基础性法律,自2007年颁布实施以来,对于规范企业破产程序,促进市场竞争优胜劣汰,推动我国经济转型升级,促进社会主义市场经济健康发展发挥了重要作用。

法治宣传提高企业法治意识

“当前不少市场主体对破产还存在认识偏差和排斥心理,对企业破产法的功能作用认识不够。”执法检查期间,执法检查组成员、全国人大常委会副委员长郝明金多次提出,要深入学习企业破产法,宣传普及好企业破产法,这为企业破产法的实施提供良好的法治环境,有助于推动企业破产法的贯彻落实。

吉林省副省长李伟对此深有体会,在作工作汇报时指出,很多企业还是比较抵触谈及破产问题,认为破产就宣告了企业的“死亡”,对企业破产缺乏正确认识。对此,吉林省采取了多种措施加大对企业破产法的宣传力度。通过定期组织开展法律进机关、进企业活动,及时安排企业破产法等普法培训,提高行政人员、市场主体对破产制度的理解。同时,针对企业生产经营、破产兼并重组、大项目法律风险等法律法规问题,以专题讲座形式为企业经营管理人员授课,帮助企业提高依法经营、依法管理的能力和水平。

吉林省还充分发挥新媒体的作用,利用吉林日报手机报“普法掌上宝”,及时推送企业经营管理和风险防范预警等方面的法律常识,建立“风险防控”微信群。

山西省则严格落实“谁执法谁普法”普法责任制,将企业破产法纳入年度省级部门普法责任清单,从普法主体、内容、形式、对象等方面进行明确,推动各相关部门开展普法宣传。利用国家宪法日等重要宣传节点,采取普法讲座、旁听庭审、座谈交流等方式开展普法宣传工作,不断增强各方对企业破产法的认识,营造知法懂法用法的良好氛围。

山西省副省长王一新介绍说,通过普法教育,



6月1日下午,全国人大常委会企业破产法执法检查组在吉林省长春市中级人民法院执法检查并座谈。

市场主体在遭遇竞争失败时逐渐懂得用企业破产法来实现规范退出或者重生。据统计,2017年至2020年,全省法院受理破产案件数分别为23件、257件、130件和273件,破产案件增长趋势明显。

充分发挥府院联合作用

此次执法检查组选择的吉林省和山西省都是国家老工业基地,近年来也审理过一批具有社会影响力的企业破产案件。郝明金指出,企业破产法的实施涉及面广、影响大,是一项系统性很强的工作,需要政府、法院多部门有效协同配合。

从反馈的情况来看,各省在府院联动机制的建设方面,均取得了一定成效。

组建于1994年的吉林森工集团,是吉林省重点企业。近年来,由于投资失误、经营不善等因素影响,集团面临破产重整。重整过程中,吉林省高院和长春市中院响应府院联动机制,与政府相关部门协调对接,健全完善企业资产保全、信用修复等制度机制。通过规范管理人工作,召开网络债权人会议,将森工财务公司实质合并重整等举措,依法公平、有序、高效审理,顺利通过了重整计划。

“加强政府与法院的工作联动,有利于行政和司法的良性互动。”李伟介绍说,2010年1月9日,吉林省政府和省法院联合印发了《关于建立府院联动机制的意见》,建立破产工作联席会议制度,重大破产府院协调机制等11项具体制度。目前,全省各级政府与法院均建立了由相关部门组成的联席会议,在工作协同上,建立了

“1+N”工作机制,“1”指省政府和省法院联合印发的《关于建立府院联动机制的意见》,“N”是省法院分别与省发改委、市场监管厅、税务局等部门,针对推进企业破产办理工作,联合出台的意见或通知,“点对点”建立联动机制。

“对于一些债务规模大、受众影响广的破产案件,需要政府积极发挥在职工安置、招募引进投资人、信用修复等方面的作用。”王一新认为,形成府院联动工作机制,有利于稳妥解决企业破产难题,促进社会稳定。

永泰能源破产重整案就是山西省府院联动的典型案例。2020年,山西省晋中市中级人民法院承办了永泰能源股份有限公司破产重整案,晋中院仅历时97天便审结该案,是目前审理千亿级资产规模上市公司重整案用时最短的案件。

永泰能源破产重整案成功审结的一个重要原因就是府院联动的推动。副省长对重整提出了十条指导意见,晋中市委市政府成立了市委书记、市长任“双组长”的重整处置协调领导小组,并制定下发企业破产重整实施方案,统筹协调重整工作。市委领导多次主持重整协调推进会,解决重整中遇到的资产处置、子公司协议重组等难题。

各地府院联动机制的建设给执法检查组留下了深刻印象。郝明金强调,要加强政府与法院协调配合,积极支持陷入财务困境、符合破产条件的企业进行重整或清算,提高破产案件办理质效,推进依法化解债务,主动防范化解重点领域重大风险,筑牢发展的安全基础。

尽管各地在府院联动机制方面进行了诸多

探索,但当前企业破产法中对相关工作并没有明确规定。李伟建议加强顶层设计,将这一机制制度化、规范化,建立常态化府院联动机制。

探索管理人选任制度

破产管理人是企业破产的重要操作者,也是破产程序中利益矛盾冲突的交集点,对于畅通市场主体退出渠道发挥着极为关键的作用。

从此次执法检查情况来看,各地将管理人队伍建设作为做好破产工作,完善破产制度的重要内容,在管理人制度建设上进行了诸多探索。

企业破产法规定,管理人可以由有关部门、机构的人员组成的清算组或者依法设立的律师事务所、会计师事务所、破产清算事务所等社会中介机构担任。管理人由人民法院指定。

在司法实践中,考虑到管理人的水平差异、公平竞争等因素,法院大多会采用轮换、竞争、当事人协商、摇号等方式确定管理人。

为应对各中院管理人制度建设情况不平衡,部分地区管理人数量过少等问题,吉林省高院于今年3月23日印发了《吉林省高级人民法院关于规范企业破产案件管理人选任与监督管理办法(试行)》,确立了建立全省统一破产管理人分级管理的基本制度,明确了随机与轮换相结合的管理人选任原则。

“新的规定是否打破了管理人的地域限制?”执法检查组成员、全国人大常委会副主任委员熊群力问道。

“在省内打破了管理人的地域限制。”吉林省高院二庭庭长付丽介绍说,新规将入选名册的机构根据不同条件分为一、二、三级管理人,使管理人能力与破产案件办理难度相适应。明确一级机构管理人可以在全省范围内执业,各中院可以根据实际情况,在全省破产管理人册中的二、三级管理人中指定管理人。

在管理人制度建设上,山西省也在不断推进。2018年,山西省高院主持编制了山西省破产管理人册。目前,晋中市、太原市、山西省忻州市均成立了破产管理人协会。

晋中院还提出了“三个1+1联合模式”,即本地加外地联合、律师事务所加会计师事务所联合、一件有产可破案件加一件无产可破案件联合的模式。这种管理人联合模式有利于为破产工作提供综合、全面、有效的支持和服务,实现优势互补。

尽管各地管理人队伍已经初步建立,但在实际工作中,各地反映,仍存在管理人业务能力亟待提高,素质参差不齐,竞争不充分等问题。

□ 本报记者 赵晨熙

“在审理破产案件中,有哪些实际困难?”对于执法检查组成员、全国人大常委会副委员长郝明金提出的问题,吉林省吉林市中级人民法院副院长孙兴华坦言,当前法院的破产审判队伍亟待强化。

以吉林市中院为例,目前在环保庭设立破产案件合议庭,专门办理破产案件,配备人员有副院长兼审判长1人,员额法官2人,法官助理2人(其中1人调转),1名书记员已辞职,破产审判队伍存在较大缺口。

破产审判力量薄弱的问题已成为各地法院,尤其是基层法院审理破产案件的难点之一。在此次执法检查中,吉林省和山西省两地的各级法院均提出了强化审判力量,建立专业化破产审判队伍的期望。

重视审判队伍建设

破产审判队伍的建设,是开展破产审判工作的组织保障和人员保障,从此次执法检查的情况来看,各地法院很重视破产审判队伍的建设。

2017年以来,山西省法院高度重视培养和专业化破产审判队伍,目前,太原、晋城、运城、大同四个中院已经设立了专门的破产案件审判庭。在审判人员队伍上,山西省、市两级法院现有破产案件审判人员108人,2018年以来,山西省高院每年组织破产案件审判业务培训,全省三级法院,省国资委等机关工作人员1000余人参与了培训。

在吉林省,长春市中级人民法院在破产审判队伍的建设上走在前列。长春中院院长程凤义介绍说,2016年6月,长春中院率先在全省成立清算与破产审判庭,将优秀员额法官充实到破产审判队伍中,着重培养和优化破产法官的知识结构,并搭建两级法院多元学习交流的平台,定期组织资深法官进行专业授课,总结审判实践中的心得与经验。

审判力量的强化,带来的结果也是显著的。2020年,长春中院受理的清算与破产类案件数量同比增长4.29倍,结案数量同比增长3.38倍。

缘何人才缺口较大

尽管一些法院在破产审判队伍建设上取得了一定成效,但人才缺口大仍然是很多法院,尤其是基层法院面临的重大难题。

吉林省德惠市人民法院院长孙召银说,目前省内基层法院尚未建立专门的破产审判团队,缺乏办理破产案件的专业庭室,一些基层法院仅有一到两名法官负责破产案件的审理。

基层法院的人才缺口问题也直接影响着各地中院在破产审判工作上的推行。孙兴华介绍说,吉林省目前实行破产案件由中院集中审理,但中院法官按照现规定只能从基层遴选,基层破产法官人数稀缺,很多基层法官都没有办理过破产案件,而破产案件对法官的业务能力、综合协调能力又要求很高,导致现在破产法官队伍后继乏人。

“为什么很多法官不愿意从事破产审判工作?”听完法院的介绍,熊群力提了这样一个问题。

孙兴华指出,破产审判涉及的法律关系和利益分配相对复杂,还有大量衍生诉讼的发生,加之案件涉及的信访因素较多,许多法官不愿意干。

长春汽车经济技术开发区人民法院院长姚建新补充指出,破产案件审理周期长,在考核机制上缺乏合理的绩效计算方法,一些法院在绩效考核中一件破产案件只按一件普通民事案件计算,导致法官对破产案件的审理动力严重缺乏。

建立绩效激励机制

对于各地法院提出的专业审判力量不足的问题,执法检查组成员、全国人大常委会副委员长郝明金指出,这是必须要解决的问题。

破产案件涉涉内容多、难度大、审理周期长,单纯按照案件审理数量计算绩效,既不公平也不合理,对此,2019年3月,最高人民法院发布了《关于强制清算与破产案件单独绩效考核的通知》。

长春中院在此基础上于2020年7月出台了《吉林省长春市中级人民法院破产、清算案件单独绩效考核办法(试行)》,根据不同案件类型依照一定的比例对法官的基础工作量进行折算。

对于审理破产案件的考核激励机制,山西省太原市中级人民法院也作出完善,目前,一个破产案件或公司强制清算案件与普通案件的审判质效折抵比例为1:25,以此来解决审判组织和审判队伍专业化建设的需要。

“破产审判工作推行好的地区均设立了破产法庭或破产审判庭。”孙兴华认为,破产审判既需要专业的破产法官,也亟需设立专门的破产审判庭。

吉林省高级人民法院副院长张启文建议,视情况在某省或地区设立专门的破产法院或破产法庭,专业集中办理辖区内的破产案件,这样既能够以专业化审判保证破产处理的效率,又在一定程度上防止潜在的地方保护主义。

对于基层法院设立专门的破产审判庭,孙召银认为在实践中还存在难度,但应鼓励设立单独、专门的破产审判团队,以减少破产法官的流动性,推进破产审判的专

破产法官人才缺口较大
亟待建立专业化破产审判队伍

执法检查同修法相结合统筹谋划联动推进 应建立破产保障金制度解决企业“无产可破”问题

□ 本报记者 赵晨熙

“此次执法检查的一项创新就是同企业破产法修改相结合,统筹谋划,联动推进。”在介绍此次执法检查的目的时,全国人大常委会企业破产法执法检查组成员、全国人大常委会副委员长郝明金指出,开展执法检查是协同推进企业破产法修改的现实需要。

企业破产法自2007年6月1日起施行以来,至今已过去14年,十三届全国人大常委会将修改企业破产法纳入立法规划,今年拟安排进行初次审议。

全国人大常委会副委员长郝明金强调,企业破产法修改具有很强的实践性和政策性,既要全面总结法律实施的成效,也要查找法律实施中存在的问题,结合实际,完善相关制度。

执法检查期间,吉林省和山西省两地的政府、法院、企业、专家学者等针对法律实施的成效和存在的问题,提出有针对性的修法建议,为修法工作提供借鉴参考。

建立破产保障基金制度

吉林省和山西省各部门提出的修法建议中,如何进一步完善破产管理人制度是一项重点内容,除了建议将地方探索的建立管理人统一名册、管理人分级制度等纳入其中外,山西省高级人民法院建议设立临时管理人制度。

山西省高级人民法院副院长张应时指出,企业破产法第十三条规定,人民法院裁定破产案件

受理之日就要同时指定管理人,但实践中往往无法在案件受理时立即指定管理人。建议设立临时管理人制度,法院裁定受理破产案件后先行指定临时管理人,之后通过管理人选任程序确定正式管理人。

建立破产保障基金制度也被多次提及。“没有资金作为保证,是当前推进破产案件审理的难点之一。”吉林省通化市中级人民法院审判委员会专职委员孙明伟提出,一些企业面临“无产可破”局面,因为无法保证必要报酬,没有管理人愿意主动参与此类案件,使得一些无产可破企业难以进入破产程序。建议研究制定破产保障基金制度。

“破产保障基金制度的资金从哪里来?”执法检查组成员、全国人大常委会副委员长郝明金指出,资金来源可由政府财政预算解决,或从破产管理人的报酬中按一定比例提取,多渠道、多维度筹措资金。

吉林省长春市已经对此进行了探索。为保障无产可破案件工作经费支出,长春市财政局拨款100万元专项资金,长春中院联合市司法局出台了《破产案件管理人财政专项援助资金管理使用办法(试行)》,规范该笔款项支出,保障管理人履职。

亟待建立预重整制度

司法重整是企业化解债务危机,“起死回生”的重要途径,两省针对重整制度均提出了修法建议。山西省大同市中级人民法院院长白永旺认

为,企业破产法中单一的庭内正式重整程序已经不能满足现实需要,建立预重整制度,是企业破产法修订中亟待解决的问题。

白永旺指出,预重整是在庭外重组和破产重整两种制度的基础上融合创新产生的一种企业挽救辅助性模式,其设置目的是通过两种模式进行先后有的有机衔接、优势互补,发挥各自优势,市场化、法治化地解决债务与经营困境企业的挽救再生。

企业破产法第七十九条规定,债务人或管理人应当自法院裁定债务人重整之日起六个月内提交重整计划草案,经债权人或管理人请求,有正当理由的,可以裁定延期三个月,未按期提出重整计划草案的,法院应裁定终止重整程序,宣告债务人破产。

长春市中级人民法院院长程凤义指出,实践中一些规模较大的企业,因关联公司多、资产混乱等原因,在财务审计评估工作上存在困难,在批准延期的三个月内仍难以提交重整计划草案。

程凤义认为,审计评估工作时间不应被纳入提交重整计划草案的期限计算。企业破产法中并未对此明确规定,依据企业破产法规定,本法没有规定的,适用民事诉讼法的有关规定。民诉法及相关司法解释则规定计算相关期限应扣除鉴定及审计评估时间。建议在修法过程中,对该问题予以明确。

针对重整计划草案的内容,吉林大学法学院教授齐明建议在修法中将公平性、合法性和可行性作为草案提交给债权人会议表决的前置条件,由管理人或法院负责审查。重整计划草案通过后

就要付诸实践,如果通过后才发现重整计划存在违法或事实上执行不能,将导致司法程序的浪费。

“重整计划草案是企业重整的核心,完善相关规定很有必要。”执法检查组成员、全国人大常委会副委员长郝明金指出,完善相关规定很有必要。

加强法律之间衔接配套

从审判实践来看,破产案件涉及利益主体繁杂,法律衔接协调较多。在实践中,各地法院普遍遇到的法律衔接问题便是企业破产法与税收征收管理法之间存在矛盾,导致实践中司法标准不一。

企业破产法第一百零九条规定,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。税收征收管理法第四十五条规定,税务机关征收税款,税收优先于无担保债权;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。

由此造成企业破产法与税收征收管理法对税收债权和担保债权清偿顺序的规定不一致。程凤义认为,在破产程序中,应当优先适用企业破产法的相关规定,因为两部法律位阶相同,企业破产法对于调整破产程序更具有针对性,具有特别规定的属性。此外,从破产财产的清偿顺序来看,破产程序中,税收债权作为公益性权利也应当让位于私利性权利。

针对这些修法建议,执法检查组成员表示,将在企业破产法的修改工作中认真考虑。