

新修訂《破產法》釐清政府市場界限

企業管治



何順文
李莎

全國人大常委會於今年八月二十七日正式通過《破產法》，至此歷時長達十二年的破產法修改工作告成。從一九八六年內地出台針對國有企業的《企業破產法(試行)》，破產法的施行和修改就成為內地市場經濟發展的一個重要風向標。即使與企業組織的基本法律規範《公司法》相比，內地《破產法》也更具有代表性；出台更早、修改更為徹底、適用企業主體更廣、涉及利益主體也更多。

強調企業重整

作為國際破產法中的核心事件，破產管理人制度和企業重整制度於二〇〇四年被正式引入內地企業破產法草案之中。因為內地長期實行法院主導下企業破產制度，法院不僅作為中立者主持所有的重要程序，還作為積極行動者甚至是利益佔有者實際控制了主要的企業管理活動；同時，原有的企業破產程序也強調政府的行政部門的作用，常常造成地方政府策劃下，法院和主管國企的行政機關合謀進行維護地方利益、損害企業債權人的逃債式破產。

新企業破產法對於破產管理人制度進行全面規範。不僅明確規定了破產管理人的任職資格情況，還規定個人擔任破產管理人的，應當參加執業責任保險，

以規避管理人的失職風險、保障債權人的利益。

對於破產管理人的合資格人選，新破產法有了針對性的突破，強調聘請律師事務所、會計師事務所、破產清算事務所等社會中介機構擔任。雖然保留了破產管理人由人民法院指定的規定，但債權人會議認為管理人不能依法、公正執行職務或者有其他不能勝任職務情形的，可以申請人民法院予以更換。同時，規定破產管理人應當勤勉盡責，忠實執行職務。

作為國際上的先進經驗，企業重整制度首次引入內地企業破產法。破產法規定，無論是債權人還是債務人，均可以向人民法院提出重整申請，從而在破產清算外，為企業解決經營困難提出了另一條途徑。企業一旦重整成功，能夠有效避免破產清算帶來的企業解體、工人失業以及其他經濟主體受到連鎖反應倒閉等消極的社會和經濟問題。這也符合全球範圍的破產法發展方向；更加注重企業法人，特別是上市公司這樣的大型公司，通過和解或重整的方式獲得新生，為此很多國家甚至直接將破產法命名為企業破產與重整法，以彰顯重整制度的重大價值。

內地破產法此次修訂最大的成就，也許應該算作是對於破產法適用範圍的規定。首先，破產法突破了原先單純適用於國有企業的狹窄模式，擴大到適用於所有類型的企業。這一適用範圍擴張，不僅領先於公司法和企業所得稅法，實現了對於不同類型和不同所有制企業的統一化和公平化，而且在事實上取消了國有企業在企業經營上所享有的最後一塊制度性保護；犧牲外部債權人利益尤其其銀行債權利益，以彌補國企對職工利益歷史欠

賬的政策性破產。

如何保證國有企業及其職工的穩定，一直是這部新破產法審議的重點，也是法律遲遲不能出台的一個重要因素。國有企業政策性關閉破產一九九四年開始實施，其與一般企業破產的最大區別就在於，政策性破產時企業清算後的所有資產首先用於安置職工，而不是清償銀行債務。此外，還有一些財政補助措施。作為國有企業「最後保護傘」的政策性關閉破產將於二〇〇八年底退出歷史舞台，這就意味着，今後國企只能依據企業破產法，選擇市場化的退出機制。

建構物權制度

其次，此次破產法在一般企業破產之外，對金融機構破產做出原則性規定：內地金融監管機構可以根據情況向法院提出金融機構破產申請。內地金融機構的破產一直帶有強烈的行政色彩，被業內人士稱為「計劃性」破產。但隨着金融機構破產案例的增多，建立更加程序化、市場化、法制化的破產機制已是大勢所趨。

最後，在個人破產問題，這次破產法仍未涉及，一般人認為個人破產制度的建立，需要完善的物權制度和信用體制，這樣才能界定破產財產和破產債權的範圍。然而，內地物權法尚在審議之中，物權制度還不完備，個人信用體制也不健全。

中國已經處於漸進式改革路徑的戰略性轉折點。這個轉折點實際上就是由政府行政主導一切方式轉向以法律調整、個體決策為主方式的歷史轉折點，其標誌就是

大量限制政府行政權力、賦予民眾自我選擇權利的法律出台。從這個角度看，《破產法》的出台具有特殊的歷史意義和現實意義。政府掌握的控制企業退出市場的權力，應通過規範的法治方式直接界定給市場，雖然如前所述，這種權力(權利)轉移並不完整。但是，在這種建立在司法中立和個體自主基礎上的制度模式下，市場將成為制度變遷的主導驅動力，政府和市場的界限將更為清晰。

何順文 浸會大學工商管理學院院長兼教授



破產法的施行和修改，成為內地市場經濟發展的一個重要風向標。

(彭博圖片)