

民商事审判政策与精神

认清形势 提高认识 努力实践公正与效率世纪主题 开拓民商事审判工作新局面

——在全国法院民商事审判工作会议上的讲话

最高人民法院副院长 李国光

(2001年11月13日)

同志们：

经最高人民法院党组批准，全国法院民商事审判工作会议今天在烟台召开了。这次会议是在全党全国人民认真学习和贯彻落实中共十五届六中全会和江泽民总书记“七·一”重要讲话精神，我国改革开放和社会主义现代化建设事业进入新阶段的形势下召开的。会议的主要任务是：以江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，回顾和总结1998年全国经济审判工作座谈会以来的工作，分析当前民商事审判工作面临的新形势，确定今后一个时期的工作重点和应当注意的主要问题，进一步开拓民商事审判工作的新局面，为改革开放和经济建设提供更有力的司法保障。

一、三年来民商事审判工作的简要回顾和总结

自1998年全国经济审判工作座谈会以来，各级法院在各级党委的领导下，在同级人大和上级法院的监督下，坚决贯彻实施依法治国方略，积极发挥民商事审判工作在保障改革开放、促进经济建设、维护社会稳定的宏伟事业中的作用，取得了明显的成绩。同时，通过三年的审判实践，锻炼了队伍，积累了经验，建立和健全了各项审判制度，全国法院民商事审判工作日益规范化、制度化，展现出新的发展前景。可以说，这三年是民商事审判工作勇于探索、开拓创新的三年，是保障改革、促进建设的三年，是日趋成熟、稳步发展的三年。

三年来，民商事审判工作始终围绕党和国家的工作大局，依法审理了大量民商事案件，审判质量和效率不断提高，保障和促进了社会主义市场经济发展。截至今年8月份，三年来全国法院共受理一审民商事纠纷案件503万余件，涉案总标的数额达18231亿元；审结492.2万件，结案标的数额达17835亿元，年平均结案数164.1万件，年平均结案标的数额5945亿元。其中，受理购销合同纠纷案件126.9万件，审结125.1万件，结案标的数额2587亿元；受理企业破产纠纷案件2.63万件，审结1.92万件，结案标的数额2168亿元；受理股票、票据、债券纠纷案件2.89万件，审结2.76万件，结案标的数额352.5亿元；受理农村承包纠纷案件17.3万件，审结16.9万件，结案标的数额113.1亿元。人民法院通过审判活动，推动国企改革，防范金融风险，规范证券期货市场，深化农村改革，保护农民的合法权利，积极发挥民商事审判职能作用，有力地促进了社会主义市场经济的健康顺利发展。同时，各级法院采取多种有力措施，努力提高办案效率，绝大多数案件在审限内结案，进一步提高了人民法院审判工作公正高效的形象。

三年来，各级法院积极深化审判方式改革，努力规范审判活动。全国法院认真贯彻实施《人民法院五年改革纲要》，坚持建立公正、公平、高效、廉洁的民商事审判运行机制的方向，以落实公

开审判为重心，通过继续深化民商事审判方式改革，不断地强化庭审功能、强化当事人举证责任、强化合议庭职权，大大提高了审判活动的科学性和透明度。一是全面落实以公开举证、质证、辩论、认证、裁判为主要内容的新的庭审方式，使庭审真正成为审判的中心，当事人抗辩意识显著增强，法官驾驭庭审的能力明显提高。二是积极完善民商事诉讼证据制度，试行民商事审判举证时限制度以及重大、复杂、疑难民商事案件的庭前证据展示、交换制度，制定民商事诉讼程序规则和证据规则等，体现了程序公正和司法资源的有效配置，使当事人真正成为诉讼主体。三是实行合议庭负责制，实现审理与裁判合一，除重大、疑难案件由审判委员会决定外，其他案件的裁判均由合议庭决定，充分体现合议庭的独立审判作用和明确的审判责任；各级法院主管民商事审判工作的副院长、庭长亲自担任审判长审理案件，对强化合议庭职责发挥了重要作用。四是改革和规范裁判文书，增强裁判文书的逻辑性和说理性，展现了司法公正和司法权威，提高了人民法院裁判的公信度等。

三年来，调查研究和司法解释工作取得显著成绩，对民商事审判活动的指导和规范不断加强。全国法院紧紧围绕审判这个中心，结合民商事审判工作遇到的新问题，积极开展各种形式的调研活动。大多数调研资料翔实、观点鲜明、分析透彻，提出很多有价值的意见和建议，为最高人民法院制定相关司法解释和规范性文件奠定了良好的基础，更为法院领导决策提供了建议和思路。三年来，在全国法院共同努力下，最高人民法院共制定颁布了民商事审判方面的司法解释 73 件。特别是关于适用合同法、票据法、担保法和审理存单纠纷案件等司法解释，对于指导和规范审判工作，发挥了重要的作用。

三年来，民商事审判队伍建设不断加强，法官素质显著提高。各级法院通过执法大检查、“三讲”教育和目前正在开展的“一教育三整顿”活动，突出“为谁办案，为谁掌权，为谁服务”主题，对广大审判人员进行了树立正确的世界观、人生观、价值观和反腐倡廉教育，树立正面典型，严肃处理违法审判人员，民商事审判队

伍政治、道德素质有了新的提高。与此同时，最高人民法院适时制定并认真组织实施法官培训条例和全国法院干部教育培训规划，国家法官学院连续举办了高级民商事法官和审判长的岗位培训、民商法专业培训，西部地区基层法院院长业务培训等培训班；最高人民法院民二庭配合有关法院重点加大了对民商事司法解释适用的培训力度，派出审判人员讲授合同法、担保法等重要民商事司法解释；各级法院也通过举办培训班、研讨会等多种形式大力开展民商事审判业务培训和交流，大大提高了法官的业务素质，为圆满完成繁重的审判任务提供了智力支持。

为了使人民法院的审判工作更好地适应我国加入世界贸易组织后的新形势，与刑事、民事、行政三大诉讼法相适应，最高人民法院进行了建立民事审判新格局的审判机构改革，撤销原来的民庭、经济庭、知识产权庭、交通庭，组建四个民事审判庭，形成了民事审判新格局，完善了我国刑事、民事、行政审判体系，使人民法院审判机构设置更加趋于科学合理，更加符合审判规律，更加有利于维护社会主义法制的统一和权威。改革后的民事审判第二庭承接了原经济审判庭的主要职能，审理涉及国内法人之间、法人和其他组织之间，以及其他组织之间的合同纠纷案件和侵权纠纷，还审理涉及公司、证券、期货、票据、保险、陆路航空运输等方面的商事纠纷案件。实践证明，最高人民法院在民事审判机构方面的改革是正确的，对全国法院机构改革起到了示范作用，为人民法院下一步深层次的改革探索了道路，奠定了良好的基础。

总之，三年来全国法院民商事审判工作取得了较大成绩和长足发展，队伍建设有了新的提高，制度改革有了新的突破，民商事审判工作呈现出蓬勃发展的局面。审判实践证明，从党和国家工作大局出发，保障改革、发展和稳定，实现公正和效率，是民商事审判工作的正确方向，是民商事审判工作的永恒主题和根本要求；坚持办案法律效果和社会效果的统一，对新形势、新问题进行不倦地探索，对审判机制和审判方式进行不断地创新，是保障民商事审判工作与时俱进的动力；毫不放松地提高审判人员的政治、道德、作

风、业务素质，大力加强队伍建设，是做好民商事审判工作的保证。实践也充分证明，我们民商事审判队伍是一支顾全大局、勇挑重担、埋头苦干队伍；是一支善于探索、勇于创新、有战斗力的队伍；是一支立足中国国情、顺应发展潮流、完全可以信赖的队伍。在此，我代表最高人民法院，向多年来始终为中国民商事审判事业努力工作、无私奉献的广大法官和其他工作人员表示亲切的慰问，并致以崇高的敬意！

同志们，我们在成绩面前必须保持清醒和冷静的头脑，必须认识到，民商事审判工作还不能完全适应新形势发展的需要，离党和人民的要求尚有一定的差距。主要是：有些法院和法官不能自觉抵制来自各方面的干扰，受地方保护主义和利益驱动的影响，不能公正和高效司法；少数法院和法官片面强调客观困难，工作中无所作为、畏缩不前；少数案件办案质量不高，有一定数量案件超过审限；极少数审判人员违法审判，违法乱纪，影响人民法院的公正形象等等。这些问题应当引起各级法院领导和全体民商事审判人员的高度重视，要通过不断加强学习，全面提高素质，强化监督制约机制，继续深化改革，切实予以解决。

二、民商事审判工作面临的形势和基本任务

当前，我们处在大变革和大发展的重要时期。我国胜利实现了现代化建设的前两步战略目标，以启动“十五”计划为标志，开始实施第三步战略部署，进入全面建设小康社会并加快推进现代化建设的新阶段。国民经济继续保持平稳增长态势，经济运行质量继续提高，经济结构有所改善，市场机制在经济生活中作用增强，良性循环格局进一步巩固；经济体制改革全面推进，以公有制为主体多种经济成分并存的局面正在形成，社会主义市场经济体制初步建立；党中央关于西部大开发的战略决策已经进入实施阶段；对外开放日益扩大，全方位对外开放格局基本形成，我国已经正式成为世贸组织成员，面临着加入世贸组织所带来的机遇和挑战。

我国市场经济还存在一些比较突出的问题。由于复杂的社会经

济原因，一些领域中市场经济秩序混乱，假冒伪劣产品充斥市场，偷税、骗税、骗汇和走私活动屡禁不止，银行、证券、保险机构的违法违规经营活动严重，商业欺诈、逃废债务现象不断发生，工程建设领域招投标弄虚作假、工程质量粗糙低劣，给国家和人民群众利益造成重大损害，严重影响国民经济的健康运行，整顿和规范市场经济秩序成为当务之急；证券资本市场监管进入攻坚阶段，保护中小投资者的利益，维护投资者的信心，保证公正、公平、公开的投资环境，是证券市场监管工作中的“重中之重”；国有企业改革任务仍然十分艰巨而复杂，经过三年的改革与脱困，目前国有企业形势正在好转，并取得了重大进展，但是，国企脱困基础尚不稳固、经营机制转变还不到位、国民经济结构性矛盾仍然突出，以及外部宏观经济环境日益趋紧等，都将给正在“上台阶”的国企改革和发展带来直接影响。这些表明，我国的经济领域面临着美好发展前景与艰巨困难并存的新局面。

民商事审判工作日益成为社会各界关注的热点。民商事纠纷案件涉及到市场经济的诸多方面，是市场经济运行中各种矛盾的集中体现。这类案件具有类型多、难度大、主体广等特点，处理结果直接关系到市场主体的切身利益，甚至关系到市场主体的存亡。在市场经济快速发展的今天，人民群众尤其是案件当事人通过各种渠道，对人民法院的民商事审判工作提出了殷切的希望和更高的要求，同时也使社会各界对民商事案件的审判倾注了更多的关注。人大加强了对人民法院工作的监督；党委、政府更多地通过人民法院的司法手段化解社会矛盾；检察机关加大对民商事审判的监督力度；人民法院对民商事纠纷案件的审理经常见诸媒体。这些都使人民法院的民商事审判工作成为社会的热点，从事民商事审判的法官必须清醒地认识到这种形势给我们带来的机遇和更加艰巨的工作任务。

民商事审判工作事关国家经济兴衰、社会政治稳定的大局，事关人民法院能否完成保护先进生产力和最广大人民根本利益以及促进先进文化发展的根本任务。这就要求我们要以江泽民同志“三个

代表”重要思想为指导，站在全局的高度，认清国家政治经济的宏观形势，依法公正高效地审理民商事纠纷案件，充分发挥民商事审判职能作用，为党和国家的工作大局提供可靠的司法保障。为此，民商事审判工作在今后一个时期的主要任务是：

（一）提高认识、更新观念

随着社会主义市场经济的建立和发展，人民法院民商事审判工作的地位越来越重要，民商事审判已经成为市场经济的主要调节手段和化解社会矛盾、维护社会稳定的重要途径，尤其是我国加入世贸组织后，民商事审判的职能作用将在更广阔的空间和更深的程度上得到更大的发挥。有的同志担心，在机构改革中，撤销原经济审判庭，将原来的经济审判工作纳入民事审判工作范围，是否会削弱民商事审判职能。我们认为，这种担心是不必要的。民事审判新格局的形成，将原来的经济审判工作变更为民商事审判工作，不仅不意味着人民法院调节经济活动职能弱化了，而是使这种审判职能的发挥更加适应我国的诉讼体系和国际传统习惯做法，从这个意义上说，民事审判工作新格局的建立，是我国现代民事审判制度形成的重要标志之一，是人民法院调节经济活动职能科学化、规范化的重要体现。由于民商事审判工作的质量和效率直接关系到人民法院公正、高效的形象和权威，直接影响到党在人民群众心目中的威信和市场经济的健康发展，因此，我们必须丢掉一切疑虑，统一思想，提高认识，努力工作，积极进取，以最佳的办案法律效果和社会效果，充分发挥民商事审判工作维护社会稳定、促进社会主义市场经济发展的职能作用。

民商事审判的对象是作为市场平等主体的商品生产者、经营者之间从事以营利为目的的民商事行为过程中发生的纠纷案件。在市场经济中，市场主体所从事的民商事行为无不是为了营利，而市场的发展是瞬息万变的，交易的快速和安全是其达到营利目的的必要条件。因而，民商事审判的宗旨就在于规范市场主体的行为，保障交易的快捷和安全，从而维护市场秩序。这就要求我们在审判活动中必须充分尊重当事人的意思表示，严格按照法律规定准确认定合

同的效力；还要求我们必须提高审判效率，防止办案超审限，减少当事人因诉讼期间过长而造成的损失。民商事审判人员必须牢固树立市场经济是信用经济和效益经济的观念，通过依法公正、高效的审判促进安全、快捷交易，维护市场主体的合法权益，保证社会主义市场经济的健康有序地发展。

（二）依法审理民商事案件，为党和国家工作大局提供司法保障

充分发挥民商事审判的职能作用，依法公正审理民商事案件，是人民法院服务大局的重要手段。在审理各类民商事案件中，必须坚持法律效果与社会效果的有机统一。既要严格按照法律规定办事，又要注意掌握运用政策；既要在正确适用法律基础上贯彻执行好政策，又要防止突破法律界限，切实把办案的法律效果与社会效果统一到依法支持和保障整顿规范市场经济秩序、维护社会经济政治稳定、维护当事人合法权益上来。

当前，人民法院民商事审判工作特别要强调为整顿和规范市场经济秩序提供司法保障，这是人民法院坚持为党和国家工作大局服务指导思想的必然要求，是人民法院民商事审判工作必须始终坚持的正确政治方向。各级法院一定要充分认识到这项工作的重要性和紧迫性，以饱满的政治热情和高度的政治责任感，积极投入到整顿和规范市场经济秩序工作中，要全面审理好与整顿和规范市场经济秩序有关的各类民商事案件，为确保整顿和规范市场经济秩序取得阶段性成果作出应有的贡献。

（三）坚持创新，将民商事审判机制改革推向纵深

民商事审判方式改革是一个循序渐进、不断发展的过程，各级法院要在总结经验的基础上，继续坚持确保实体公正和程序公正的宗旨，以合理配置司法资源、提高办案质量和审判效率、降低诉讼成本为中心，将民商事审判方式改革作为突破口，推进审判机制改革和创新。要进一步落实《人民法院五年改革纲要》，完善民事诉讼的庭前准备程序，继续试行举证时限制度；探索当事人主义为主、职权主义为辅的庭审模式，完善合议庭评议规范，进一步提高

审判活动的透明度和诉讼效率；继续进行裁判文书改革，注重对证据的分析和认定，强化对法律适用的解释，增强裁判文书的逻辑严密性和说理透彻性，切实做到案件审理“事实清、道理明、裁决公、人心服”，以化解社会矛盾，展现司法公正，提高人民法院在全社会的威信。

（四）加强队伍建设，努力建设一支高素质的民商事法官队伍

面临新形势和新任务给民商事审判工作带来的重要发展机遇和严峻挑战，最高人民法院将培养一支志存高远、与时俱进的高素质民商事法官队伍，特别是培养专家型和复合型优秀法官队伍作为法院整体建设中一项刻不容缓的根本性、全局性的战略任务。提高民商事审判法官的整体素质，既是全面落实依法治国方略的关键，也是维护司法公正、发挥民商事审判职能的根本保证。为此，我们要造就一支政治素质过硬的队伍，每位法官必须努力实践“三个代表”重要思想，解决好为谁办案、为谁掌权、为谁服务的问题。我们要造就一支职业道德良好的队伍，每位法官要真正成为社会上遵守道德规范的最优秀的人，切实树立公正廉洁的形象。我们要造就一支业务精通的队伍，每位法官必须具备党的基本理论素养，熟练掌握民商法律和政策，多办案，办好案，办大案、难案和新案，确保办案质量，扩大办案效果。必须指出，法官是国家法律的忠实执行者，是社会正义的化身，如果说司法公正是维护社会正义的最后一道屏障，那么法官的整体素质就是确保司法公正的最后一道屏障，因此，建设一支高素质的民商事审判队伍，不仅是适应新形势和完成新任务的基石，而且永远是民商事审判工作的重点任务之一。

三、当前民商事审判工作应当注意的主要问题

民商事审判工作显著特点之一，就是与国家的改革开放和经济建设紧密相连，国家经济体制改革的每一步骤，经济领域中的每一重大政策出台，都必然对民商事审判工作产生影响，在我们审理的案件中有所反映。这里，我对当前民商事审判工作亟待明确的几个

问题提出初步意见，供大家讨论。

（一）关于审理涉及整顿和规范金融秩序案件的问题

金融作为国民经济的核心，在国家实行宏观经济调控，促进国民经济发展和维护社会稳定方面具有重要的作用。在经济全球化的趋势下，在我国经济模式转型的特定时期，我国金融在健康稳健运作的同时，面临着非法金融活动比较严重，不良资产比例过高等问题，处于金融风险易发时期。因此，整顿金融秩序，防范和化解金融风险，保障金融安全，已成为当前整顿和规范市场经济秩序的重要任务，也是人民法院民商事审判工作为国家改革开放和经济建设服务的重要方面。目前，人民法院在审理金融案件时，要特别注意处理好以下几方面的问题：

第一，审理涉及被清理整顿的信托投资公司案件的问题。为解决我国信托行业因流动资金严重匮乏等原因而出现的支付危机，最大限度地保护存款人和其他债权人的利益，保障社会稳定和经济发展，党中央和国务院作出清理整顿信托投资公司的重大决策。清理整顿活动的目的，在于实现信托业与银行业、证券业严格的分业经营、分业管理，保留少量规模较大、管理严格、真正从事受托理财业务的信托投资公司，规范运作，健全监管，切实化解信托业金融风险，进一步完善金融服务体系。这对深化金融改革，整顿金融秩序，防范金融风险，促进信托业健康发展有重大意义。为保障中央部署的顺利进行，根据国务院的决定及中国人民银行的具体安排，最高人民法院已六次发出通知，对有关经中国人民银行批准进行重组、决定撤销或者关闭的信托投资公司的经济纠纷案件，在受理、审理、执行等方面问题作出了安排。各级法院一定要从全局的高度认识这一问题，积极支持、配合中央的总体部署，按照最高人民法院的安排，为信托投资公司清理整顿工作提供有力的司法保障。

第二，审理涉及金融资产管理公司清收债权案件的问题。为了减少和处置国有商业银行不良资产，防范和化解金融风险，确保国有商业银行的竞争实力和兑付能力，根据中央和国务院的决定而组建的中国华融、长城、东方和信达四家资产管理公司，自 1999 年

下半年开始对口收购、管理、处置四家国有商业银行剥离的不良资产，迄今其接受的商业银行不良资产总额达到 15769 亿元。当前，四家资产管理公司在进行盘活沉淀资产工作的同时，正在积极通过诉讼方式清收对外债权。由于金融资产管理公司经营管理的不良资产是由四家国有商业银行转让而取得的，因此在通过诉讼手段追讨债权的过程中，其作为新型民事主体而涉诉的案件在实体法和程序法的适用方面出现一些新问题，增加了人民法院审理相关案件的难度。为此，最高人民法院制定并发布了《关于审理涉及金融资产管理公司收购、管理、处置国有银行不良贷款形成的案件适用法律若干问题的规定》，针对金融资产管理公司在追讨债权诉讼中涉及的法律适用问题，诸如诉讼主体及其变更、诉讼保全的担保、管辖地的确定、债权转让的通知、最高额抵押的主合同转让、以及诉讼时效的中断等，作出比较明确的规定。各级法院要严格执行该司法解释，认真审理好相关案件，保障金融资产管理公司清收债权工作的顺利进行；同时应当注意，这部司法解释的针对性很强，不能随意扩大适用范围。

最高人民法院的上述司法解释第 10 条“原债权银行在全国或省级有影响的报纸上发布的债权转让公告或通知中，有催收债权内容的，该公告或通知可以作为诉讼时效中断的证据”的规定，在适用过程中，有两个问题需要明确。一是金融资产管理公司在报纸上发布的有催收内容的债权转让公告或通知所构成的诉讼时效中断，是否可以溯及至金融资产管理公司受让原债权银行债权之日。二是金融资产管理公司对已接收的债权可否以催收公告方式取得诉讼时效中断的证据。我们认为，组建金融资产管理公司对口收购、管理和处置国有商业银行的不良资产，是中央和国务院为防范和化解金融风险、确保国有商业银行的竞争实力而做出的重大决策。为了最大限度地保全国有金融资产，充分发挥该司法解释在保全债权时效方面的作用，人民法院应当承认金融资产管理公司在报纸上发布的有催收内容的债权转让公告或通知所构成的诉讼时效中断，可以溯及至金融资产管理公司受让原债权银行债权之日；金融资产管理公

司对已承接的债权可以在省级报纸上以发布催收公告的方式取得诉讼时效中断（主张权利）的证据。

第三，审理清理整顿农村合作基金会纠纷的问题。鉴于不少农村合作基金会的管理很不规范，违背原来设立的宗旨而非法办理存贷款业务，不能及时兑付农户的到期集资股金，有些已经存在恐慌、挤兑等严重影响社会稳定的问题，为了有效防范和化解金融风险，保持农村经济和社会的稳定，各地政府正在根据统一部署、分别处理、风险自担、稳步推进的原则，积极进行全面清理整顿。人民法院在审理涉及农村合作基金会的纠纷案件时，要贯彻审慎处理、维护稳定的原则。对于以农村基金会为被告的纠纷，人民法院仍应暂不受理，由政府主管机关清理。对于农村合作基金会作为原告的纠纷，人民法院应当受理，并保护其合法权益。由于 2000 年后农村合作基金会已不复存在，其旧存的债权债务由清偿机构接管，因而在审判实践中存在是否承认清偿机构的诉讼地位的问题。我们认为，为了保障农村合作基金会债权债务清理工作的顺利进行，遏制债务悬空和恶意逃债现象的蔓延，对于符合受理条件的涉及农村合作基金会的纠纷案件，人民法院应当确认已成立的清偿机构具备代理农村合作基金会诉讼的主体资格，不宜拒绝受理其诉讼主张。

（二）关于审理涉及国有企业改制案件的问题

近几年来，随着国有企业改革的不断深化，与国企改制有关的民商事纠纷案件大量增加，由于现行法律、法规对多数国企改制的法律形式及实施程序没有进行界定，实践中操作不规范，政府行为与民事行为相互交织，加之许多国企改制合同的名称与内容不符，合同条款前后矛盾，致使人民法院审理该类案件的难度加大，尤其是对有关合同效力、违约责任、被改制企业遗留、遗漏债务的承担问题，各地裁量标准不统一，一定程度上影响了审理此类案件的社会效果。因此，有必要就审理国企改制案件中的一些问题统一认识。

第一，国企改制合同的效力认定问题。我国国企改制采取了企

业公司制和股份合作制改造、债权转股权、小型企业出售、企业兼并、企业分立等多种形式，除企业分立及企业兼并中的吸收合并、新设合并等改制形式可以依据公司法的有关规定处理外，现行法律对其他形式的国企改制均无相应的具体规定。因此，人民法院在确认改制合同效力时，要十分慎重，不要轻易认定有关合同无效。一方面要适用民法通则、合同法、公司法等民商事法律规范，另一方面要特别注意适用改制行为发生时国家有关国企改制的政策、部门规章及规范性文件，严格把握政策界限。对违反法律、法规及国务院有关政策的地方性改制文件，尤其是具有地方保护色彩的“土政策”不能作为审理案件的依据，特别是不能作为确认合同效力的依据。对违反国家政策、国务院有关主管部门的规章及规范性文件的强制性规定的国企改制行为，可以认定改制合同无效。例如，凡是改制行为发生时，国务院有关主管部门的文件明确规定必须履行特定的审批手续，而未履行审批手续，且事后又未补办审批手续的改制行为，以及当事人双方恶意串通，损害国家或债权人利益的改制行为，均应认定无效。

第二，改制合同继续履行的问题。鉴于企业改制案件的特殊性，即便是在确认有关企业改制合同有效的前提下，对于合同是否应当继续实际履行，也要根据改制行为发生以后的实际情况，被改制企业的现实状况，有关方面的现实履行能力等情况，综合考虑是否应当继续履行合同。对于那些合同虽然被确认为有效，但是由于种种变化了的客观原因已经无法继续履行，或者继续履行合同会产生更大范围的反复，造成国有资产重大损失，引起社会不稳定等不良后果的，则不宜判决合同继续履行，可以依法采取追究违约方责任的方式处理。

第三，被改制企业遗留、遗漏债务的处理问题。国企改制无论采取何种形式，均可引起被改制企业的变动，而被改制企业变动后其遗留、遗漏的债务由谁承担，则成为审理国企改制案件的难点。我这里仅就企业出售提出两项处理原则：一是尊重当事人约定原则。对于被出售企业遗留的债务，当事人之间约定了新的债务承担

人，并经债权人同意的，只要不违反法律强制性和禁止性规定，不损害国家利益的，应依当事人的约定。二是债务随企业资产变动原则。在当事人对企业遗留债务的承担没有约定或者虽有约定但没有经债权人同意以及出现隐瞒、遗漏债务的情况下，如果企业出售后，该企业还作为一个独立法人存在，且受让方未转移该企业资产的，仍应由该企业承担其遗留债务，而不应将受让方作为共同被告；如果受让方将该企业部分资产剥离后入股到其他企业，应将被出售企业及受让方作为共同被告，判令受让方在其所持股份范围内承担连带责任；如果受让方以其他形式处分被出售企业的资产，受让方应在其所处分资产的范围内与被出售企业承担连带责任；如果被出售企业被改造为有限责任公司或股份有限公司后被注销的，受让方应以其在新建公司中的股权为限承担责任。应当强调指出的是，在出让方隐瞒或者遗漏债务的情况下，受让方不能以出让方隐瞒或者遗漏债务为由对抗有关债权人，而应当依照债务随企业资产变动原则，根据不同情况承担相应的责任，同时，出让方也应以其出让企业所得的范围内承担相应的责任。各级法院在处理其他形式的国企改革纠纷时，可参照上述两项原则办理。

（三）关于审理企业破产纠纷案件的问题

自 1998 年全国法院审理企业破产案件工作座谈会以来，各级法院依法规范企业破产案件的审理工作，取得了比较明显的成效，积累了不少宝贵的审判经验。当前企业破产案件审理工作中存在的主要问题是：一些法院因地方保护主义的干扰而不能有效地抑制假破产、真逃债现象的发生；不能严格依照法定程序而违规操作；不能准确把握政策界限而放任违规“搭车”；因程序成本过高而影响债权人的受偿率等。对这些问题，必须引起高度重视，认真加以解决。对此，我再重申和强调几点。

第一，加强组织领导，上下沟通协调。在破产案件逐年增加，审理难度不断加大，规范性要求日益提高的形势下，对于破产案件尤其是国有大中型企业的破产案件，要加强组织领导与协调工作。首先，各级法院院长要亲自过问，主管副院长要具体组织实施，审

理任务重的法院要配备政治强、业务精、经验丰富的审判人员组成专门合议庭审理破产案件，加强对重大案件审理工作的跟踪指导和对破产案件的总体分析研究工作。其次，上级法院要切实加强对下级法院的指导监督，及时发现并纠正破产裁定及操作程序中的错误。最后，要继续落实 1998 年座谈会和最高人民法院最近发出的《关于人民法院审理企业破产和改制案件中切实防止债务人逃废债务的紧急通知》提出的要求，即各高级人民法院必须每半年书面报告一次本辖区审理企业破产案件工作的进展情况，并随时报告典型案例和重大情况，以便于最高人民法院对相关问题的处理和协调。

第二，勇于排除非法干扰，杜绝“假破产、真逃债”现象。由于地方保护主义的干扰，当前“假破产、真逃债”现象屡禁不止，有的地区相当严重，已引起中央领导同志的高度重视。最近，国务院联合调查组对四川省中江县丝绸公司违法破产案进行了调查处理，中江县委有关主要领导因操纵、指使中江县丝绸公司违法破产、逃废银行债务受到撤职处分，中江县法院因严重违反破产程序、违法处理破产财产，负有直接责任的有关领导也受到撤职处分。各级法院务必要引以为戒，在审理破产案件时要坚决排除各种干扰，严肃执法。要抓紧对本辖区法院所审理的破产案件进行一次认真检查，采取有力措施及时纠正审理破产案件中的违规、违法现象。最高人民法院下发的紧急通知特别强调，要坚决抵制地方保护主义干扰，杜绝假借破产名义逃废、悬空债务的现象，并提出了一系列的相应措施。各级法院一定要认真组织学习，贯彻落实。

第三，严格破产程序，加强规范操作。严格遵循法定的破产程序，是人民法院依法审理破产案件的最基本保证。首先，严禁随意简化或变通审理程序。对于债务人申请破产的案件，若发现债务人有巨额财产下落不明且其不能合理解释财产去向的，或者先剥离企业有效资产而后申请破产的，均应裁定驳回破产申请。对于列入计划的国企破产案件，如果其未完善有关手续或经审查不符合其他法定条件的，也不应裁定进入破产程序。最高人民法院下发的紧急通知提出，债权人或债务人对宣告破产裁定有异议的，可以在人民法

院宣告破产后十日内，向上一级人民法院申请复议。设置申请复议程序的目的，在于加强上级法院对下级法院审理破产案件的监督指导，纠正破产案件一审终结所产生的弊端，同时亦给各级法院抵制地方保护主义的干扰开辟一条途径。该复议程序主要是审查企业破产是否符合法律规定和相关国家政策规定的破产条件，通常仅仅限于对现有资料进行形式审查并统一通过裁定的方式做出复议决定。其次，要加强对清算组的监督和指导。人民法院在注意对清算组人员进行适当的法律和业务培训的同时，应加强对清算组财务运作的监督，控制清算过程中不必要的开支，及时纠正清算组越权或不当处置破产企业财产的行为，尽可能地提高清偿率，保护债权人的权益。特别要严格控制变现资金，可以将资金保管于法院设立的财务专户，由清算组申请并出具收据领回所需资金，并督促清算组设立收支账目备查，防止破产财产损失和资金流失。最后，最高人民法院即将发布的《关于审理企业破产案件若干问题的规定》对破产程序的各个环节做出更加具体和明确的规定，规定颁布之后，各级法院应认真遵照执行。

（四）关于审理证券民事纠纷案件的问题

我国的证券市场在优化资源配置、调整经济结构、筹集社会资金、孵化高新技术企业、促进国民经济发展等方面发挥了重要作用。前一个时期，不少法院审理了许多证券民事纠纷案件，诸如国债回购纠纷，企业债券发行、承销纠纷以及证券经营机构与客户因委托进行股票交易发生的纠纷，内部职工股发行、转让纠纷等，取得了较好的法律效果和社会效果，并积累了一定的审判经验。我们要在认真总结审判经验的基础上，继续积极、稳妥地审理好上述各种类型的证券民事纠纷案件，为加强对证券市场的监管提供有效的司法保障。当前，在审理证券民事纠纷案件方面，出现了一些新情况，应当特别引起注意。我在这里重点提示以下几个问题：

第一，国有股、社会法人股冻结、拍卖问题。近几年来，一些法院在处理一般债权债务纠纷过程中对上市公司的国有股、法人股采取冻结、拍卖措施时，出现不少问题，主要是：未区分上市公司

与股东身份，对非案件当事人的上市公司采取财产保全措施；裁定冻结上市公司相关股权后，未将裁定书送达给股份持有人或所有权人，而仅送达给上市公司；在债务人具有其他偿还能力的情况下冻结其持有的国有股；不能平等地保护债权人和债务人的合法权益，在评估机构和拍卖机构的选定、拍卖底价的确定上，未给债务人意思表示的机会等。为此，最高人民法院发布了《关于对上市公司国有股和社会法人股冻结、拍卖若干问题的规定》，对冻结国家股、法人股的条件、期限、程序及评估机构、拍卖机构的选定等作了较为系统的规定，对于规范人民法院在冻结、拍卖国家股、法人股中的司法行为，提高民商事审判的透明度、公正性具有重要作用。各级法院要切实贯彻执行。

第二，对证券营业部的保全和执行措施问题。最高人民法院于1997年12月2日、1998年7月2日两次发出通知，要求各级法院在对证券经营机构采取冻结、划拨措施前必须查明其账户资金的性质，在证券经营机构自营账户与代客户经营账户不分的情况下，只能对已查明的确属证券经营机构的自有资金，依法采取冻结、划拨措施。该通知下发以来，冻结证券经营机构存放客户资金的现象虽然得到了一定的遏制，但并未根本杜绝，仍然不时发生。由于采取不适当冻结、划拨措施，造成一些证券营业部无法正常代客户经营，甚至造成客户大规模恐慌性挤提资金的情况。因此，有必要重申，各级法院必须严格执行该通知的规定，对证券经营机构采取冻结、划拨措施，要十分慎重。

第三，证券民事赔偿责任问题。我们在前一时期所审理的证券纠纷案件，涉及的民事责任多属合同法中的违约责任，有相应的具体法律规范及合同约定可资依据，也不存在诉讼程序上的障碍。近年来，证券民事纠纷呈现新的发展趋势，出现大量新类型的案件。由于我国的证券市场尚处于不断发育和完善的过程，目前市场的成熟度不高，有关法律法规不够健全，一些市场主体操作不够规范，市场监管不够有力，加之其他经济、社会原因，操纵股价，内幕交易，虚假陈述等证券违法行为不仅扰乱了证券市场秩序，影响了证