民商审判政策与精神

规范企业破产案件审理　促进现代企业制度建立　为社会主义市场经济的健康发展提供有力司法保障

——在全国法院审理企业破产案件工作座谈会上的讲话

最高人民法院原副院长　李国光

（2003年4月17日）

同志们：

经最高人民法院党组批准，全国法院审理企业破产案件工作座谈会今天召开了。这次会议是在全党全国人民认真学习和深入贯彻党的十六大和十届全国人大一次会议精神，全面建设小康社会，推进我国改革开放和开创中国特色社会主义事业新局面的形势下召开的。这次会议的任务是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，回顾和总结五年来全国法院审理企业破产案件的工作和经验，分析当前审理企业破产案件工作面临的形势，明确今后一个时期审理企业破产案件的基本原则和应当注意的问题，依法进一步规范企业破产审判工作，为推进国企改革，建立现代企业制度，促进国民经济的持续快速健康发展提供有力的司法保障。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、五年来企业破产案件审判工作的基本情况

企业破产是企业法人退出市场的主要途径和形式，国有企业破产是我国改革开放过程中发生的重要经济现象，也是社会主义市场经济发展的必然要求。五年来，全国法院始终把依法审理好企业破产案件，作为促进产业结构调整，建立现代企业制度，维护社会稳定，保障社会主义市场经济健康运行的一项重要任务。在破产案件特别是国有企业破产案件大幅上升、适用法律及政策问题十分复杂、破产债权清偿率较低以及破产企业职工安置问题突出的情况下，各级法院依靠党的领导，与各级政府协调配合，严格依照法律和政策的规定，充分发挥审判职能作用，妥善审理了一大批企业破产案件，为保护当事人合法权益，促进产业结构的调整和资本结构的优化，实施国企改革和重组战略，维护社会稳定，推动社会主义市场经济健康发展提供了有力的司法保障。

(一)依法审理了大量企业破产案件

五年来，全国法院共受理企业破产案件 38 342 件，审结 30 837 件，年平均结案 6167 件，结案率为 80.4%。其中，受理国有企业破产案件 20 622 件，占全部收案的 53.8%，审结 16 277 件，审结列入国家计划调整的国有企业破产案件 1700 余件。人民法院通过审判活动，对推动产业结构调整、保障国家经济安全以及维护社会稳定，发挥了重要作用。主要表现在，一是通过审理企业破产案件，逐步形成了企业优胜劣汰机制，疏通了劣势企业退出市场的通道，促进了市场主体的自我完善和国有经济整体素质的提高。对 1997 年至 2002 年间国有及国有控股企业资产负债率下降 4.85%，净利润增加 1520 亿元发挥了积极作用。二是通过审理企业破产案件，促进了国有大中型企业三年脱困目标的实现和重点行业的结构调整。1997 年底亏损的 6599 户国有大中型企业，到 2000 年底减少了 4799 户，其中通过关闭破产减少了 1415 户。三是通过审理企业破产案件，保护了金融债权。五年来，四家国有商业银行通过企业破产还债程序共实现债权 50.44 亿元，在一定程度上对化

解金融风险，维护国家经济安全，起到了积极作用。特别应当指出的是，历时四年多的广东国际信托投资公司系列破产案的成功审结，堪称人民法院企业破产审判工作在维护金融安全方面的典范。四是通过审理企业破产案件，妥善安置破产企业职工总计三百余万人，有效地维护了社会稳定。

（二）及时制定了一批急需的司法解释

为适应审理企业破产案件的需要，最高人民法院早在 1991 年就制定了适用企业破产法（试行）的司法解释，成为当时人民法院审理企业破产案件的重要法律依据。此后，随着新修订的民事诉讼法的颁布和国务院计划调整破产政策的实施，出现了全民所有制企业破产和其他法人破产还债两套破产程序并存、以国家计划调整适用特殊政策的国有企业破产和非计划适用法律的企业破产两种处理方式并列的复杂局面，人民法院审理破产案件适用法律的难度不断加大，针对企业破产法（试行）和 1991 年司法解释已经难以满足破产案件审判实践需要的情况，一些高级、中级人民法院结合本地区的实际情况，制定了相关规范性意见，以指导辖区内企业破产案件的审理。为统一司法政策，规范案件审理标准，最高人民法院在充分调查研究的基础上，根据法律和政策规定，先后制定下发了《关于当前人民法院审理企业破产案件应当注意的几个问题的通知》、《关于人民法院在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》等文件，以规范企业破产案件的审理，防止借破产之机逃废债务，并先后召开了全国法院审理企业破产案件工作座谈会和全国法院民商事审判工作会议，统一认识，统一政策，狠抓贯彻落实。最高人民法院还及时总结审判经验，注意吸收各地法院相关规范性意见的合理内容，同时借鉴国外立法与司法方面的成功做法，在充分调研和广泛论证的基础上，制定颁布了《关于审理企业破产案件若干问题的规定》（以下简称《若干规定》）。这个司法解释具有较强的操作性，更加细化了破产程序，突出了破产程序的公开、公平、公正与效率原则，为人民法院审理企业破产案件提供了更加系统和完整的程序规范。此外，最高人民法院还制定了

一系列与企业破产相关的其他司法解释，如审理企业改制案件适用法律的司法解释和适用担保法的司法解释。五年来最高人民法院共出台涉及审理企业破产案件的司法解释 12 件。这些司法解释与我国破产法律为我国现阶段人民法院审理企业破产案件提供了较为系统、全面的司法依据。

（三）锻炼了一批专业化的审理企业破产案件的法官

几年来，最高人民法院以实施法官法修正案为契机，明确提出法官队伍职业化建设的要求，将培养一支高素质职业化法官队伍作为法院建设的一项刻不容缓的带有根本性、全局性的战略任务来抓。法官队伍职业化建设的一个重要内容就是要求法官对专业技能的熟练掌握与运用。企业破产案件具有当事人多、法律关系复杂、专业性和政策性强、案件审理时间长等特点，这就要求审理破产案件的法官不仅要有高度的政治责任心和深厚的法学理论功底，而且应具备较高的政策理论水平和丰富的审判经验。为此，不少法院设立破产案件审判庭或者专门合议庭，选配政治强、业务精、经验丰富的审判人员审理破产案件，加强对重大案件审理工作的跟踪指导和对辖区内破产案件的总体分析工作；许多法院采取措施，保持审理企业破产案件法官队伍的相对稳定，保证了破产案件审判的连续性。与此同时，一些法院通过举办各种形式的业务培训班、研讨班，加大对审理企业破产案件法官的培训力度，着力提高审判人员的业务素质和政策水平。最高人民法院民二庭与国家法官学院联合举办了多次专业培训班，讲授对破产法（试行）司法解释的理解与适用以及政策性破产中应当注意的问题等。经过全国法院的不懈努力和审判实践的不断锤炼，一支专业能力较强、法律政策水平较高的审理企业破产案件的法官队伍已初步形成，为人民法院较好地完成日益繁重的破产案件的审理任务提供了组织保障。

(四)积累了审理企业破产案件的宝贵经验

五年来，全国法院在审理大量企业破产案件的过程中，坚持解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新的思想路线，不断研究新问题，提出新思路，推进新举措，有力地推动了审理企业破产案件

工作的开展，积累了许多成功经验。认真总结这些宝贵经验，对于我们今后更加科学规范地审理企业破产案件，具有十分重要的意义。这些经验主要有：第一，始终加强对审理企业破产案件工作的领导、监督和协调。许多法院成立了审理企业破产案件工作领导小组，由院长或主管副院长亲自负责；不少法院主管副院长和庭长亲自担任合议庭审判长，及时解决审判过程中出现的问题，确保企业破产案件审理工作坚持公开、公平、公正的法律原则，平等保护境内外债权人的合法权益。针对政府是国有企业破产的决策者、商业银行是主要债权人以及职工安置影响较大等特点，许多法院把审理企业破产案件工作置于国企改革的全局高度认真研究和部署。一些优化资本结构试点城市的法院领导参加当地企业兼并破产和职工再就业协调小组，注意与工商、税务、财政、审计、劳动、国资、银行等有关部门的沟通和协调；有的法院坚持在立案前将破产企业职工由主管部门安排在再就业中心培训，使审判工作与职工安置分离，减少社会矛盾对审判工作的干扰；有的法院领导亲自出面与当地政府负责人沟通情况，进行工作协调，努力防止和减缓企业破产的负面效应和可能发生的社会不稳定因素。各级法院通过加强对审理企业破产案件的领导、监督和协调，保证了审理企业破产案件工作的顺利开展。第二，始终严把企业破产案件的“政策关”和“立案关”。审理企业破产案件，除了始终严格依照企业破产法（试行）、民事诉讼法和司法解释办案外，还要认真执行国务院制定的一系列行政法规和政策性规定，这是现阶段审理企业破产案件的特点。人民法院认真审查当事人的破产申请是否符合有关法律和政策规定，严格适用列入国家计划的企业破产对职工安置的特殊政策，严禁非计划内破产套用或变相套用计划内破产的特殊政策，防止破产“搭车”现象。通过对破产申请的严格审查，严格甄别破产还债与破产逃债的界限，从总体上较为有效地防止了假破产、真逃债的现象发生，保障了审理企业破产案件工作的有序进行。第三，始终将“提高债权清偿率”作为审理企业破产案件工作的中心任务。能否尽最大努力提高破产债权清偿率，是衡量破产债权人合法权益实

需要全本请访问 www.ertongbook.com

现程度的重要标准之一。各级法院采取各种措施提高破产债权清偿率，最大限度地保护破产债权人的合法权益。通过监督指导清算组审查核对破产企业资产，依法确认债权、界定破产财产的范围；通过集中审理、集中执行的方式，加大力度追收破产企业对外债权，清收破产企业在外的财产和投资；通过加强对中介机构的监督指导，坚持由国有资产行政管理部门认证的资产评估机构对破产企业财产进行评估，努力为破产财产顺利变现奠定良好的基础；通过坚持以拍卖形式为主的变现方式，提高资产变现的公正性和透明度，实现破产财产价值的最大化；通过提高审理企业破产案件的效率，减收企业破产案件受理费，降低破产成本，尽可能维护债权人的合法权益。第四，始终坚持完善审理企业破产案件的操作规范。严格遵循法定的破产程序，是人民法院依法公正审理企业破产案件的基本保证。最高人民法院和地方各级人民法院始终高度重视破产案件的规范化审理，通过不断制定相关的司法解释和规范性文件，逐步形成了破产案件申请与受理、案件管辖、申报和确定破产债权、破产财产范围界定、破产和解与破产企业整顿、破产宣告、债权人会议、破产财产的变现与分配、破产终结等方面的规范化操作规则，这对于依法维护破产案件当事人的合法权益，保障审理企业破产案件工作合法、有序进行，发挥了重要作用。第五，始终重视企业破产案件审判队伍的政治业务素质建设和作风建设。通过教育培训，不断提高审理企业破产案件法官的政治业务素质和法律政策水平，为企业破产案件的公正审理提供了良好的组织保证。全国法院经过不断探索和努力所形成的这些宝贵经验，为今后更好地审理企业破产案件打下了坚实的基础，也为进一步完善中国破产法律制度提供了宝贵的素材。

总之，五年来全国法院破产案件审判工作取得了较大成绩和长足发展，破产审判机制不断创新，审判程序逐步规范，审判队伍日益加强，审判经验更加丰富，破产案件审判工作呈现出良好的发展态势。实践证明，人民法院破产案件审判工作走过的五年，是发挥审判职能、保障国企改革、促进产业结构调整、建立现代企业制

度、保障国家经济安全、取得丰硕成果的五年；是全体从事企业破产审判的法官勇于探索、锐意创新的五年；是企业破产案件审判日趋成熟、稳步发展的五年；是人民法院企业破产审判发展过程中奠定发展基础、释放生机活力的五年。在此，我代表最高人民法院，向辛勤战斗在企业破产审判工作第一线的广大法官和其他法院工作人员表示诚挚的慰问和衷心的感谢！

同志们，我们在取得成绩的同时也应当清醒地看到，目前，企业破产审判工作仍然存在一些突出的问题和困难，主要是：一些法院对审理企业破产案件工作的指导思想还不够明确，认识上存在偏差，受地方保护主义的影响，不能有效地抑制假破产、真逃债现象的发生；一些法院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违规“搭车”；少数法院在审理破产案件中，随意认定抵押权无效，剥夺相关债权人的优先受偿权；因程序成本过高而影响债权人的受偿率；个别法院审理企业破产案件不规范，引发群体事端或债权人不满；专业化审理企业破产案件的法官仍然缺乏，制约了破产案件审判的质量；职工安置难、破产企业财产变现难的状况还没有得到根本的改变；破产企业资产评估中仍然存在高值低估、低值高估的现象；清算组、债权人会议的作用还未能得到充分有效地发挥；和解整顿机制尚不健全等等。这些问题应当引起我们高度重视，我们必须以高度的责任心、强烈的使命感，分析产生问题的根源，有针对性地采取得力措施，切实加以解决。

二、当前企业破产审判工作面临的形势

党的十六大提出了本世纪头二十年我国全面建设小康社会的奋斗目标，为开创中国特色社会主义事业新局面指明了方向。十届全国人大一次会议选举出的新一届政府将推进产业结构调整、推进国有企业规范化的公司制改革和股份制改造、整顿和规范市场经济秩序、扩大就业和社会保障工作作为今年的重要工作来抓。在这样的历史形势下，人民法院审理企业破产案件工作既面临着更加繁重的任务，同时也具有前所未有的有利条件。

保障国有经济健康发展的任务将更加繁重。党的十六大明确提出走新型工业化道路，推进产业结构优化升级，坚持和完善基本经济制度，继续调整国有经济的布局和结构，深化国有资产管理体制改革。朱镕基同志在十届全国人大一次会议所作的政府工作报告中再次指明了国有企业改革的方向，强调要按照建立现代企业制度的要求，继续推进国有企业规范的公司制改革和股份制改造，完善监督机制，积极支持符合条件的大企业到境外去上市，继续完成电力、电信、民航等行业的改革。自上而下、有序地进行国有资产管理体制改革，将资不抵债，已无市场竞争能力的企业实施关闭破产，是国企进行战略性改组，推进产业结构优化升级的重要内容。作为国企改革重要措施之一的国有企业政策性破产尽管已经实施了几年，取得了一定的效果，但是目前仍有相当一批难以继续生存的国有大中型特困企业和资源枯竭的矿山没有退出市场。据统计，目前全国这类企业有 2500 多户，需要通过政策性关闭破产退出市场，拟核销呆账 2400 多亿元。目前这些企业经营状况十分困难，拖欠职工工资、生活费、医疗费和集资款、住房公积金等，一些职工只能享受社会最低生活保障金。这就决定了在今后一段时期，国有企业政策性破产还将继续进行，它对于扭转困难企业经营状况和实施经济不发达地区国有企业战略性重组至关重要。

提高市场主体的素质和维护社会稳定的任务更加艰巨。今后一个时期，我国将继续坚持“引进来”和“走出去”相结合的战略，在更大范围、更广领域和更高层次上参与国际经济技术合作和竞争，充分利用国际国内两个市场，优化资源配置，拓宽发展空间，以开放促改革，以改革促发展。由于我国一些企业仍然存在着产权不明晰、治理结构不科学、内部管理不规范、适应市场能力差等问题，难以应对我国加入 WTO 之后更加激烈的市场竞争。不仅一些成本高、管理差、技术含量低的企业将在竞争中被兼并重组或者关闭破产，而且一些目前仍处于垄断地位的金融、电信等行业，随着市场的逐步开放，也将成为外资的主要竞争对手。在激烈的市场竞争中，不仅各类市场主体面临生存和发展的考验，而且也因利益格

局的调整、碰撞，增加社会矛盾的复杂性，影响社会稳定的因素相应增多。我国原有的社会保障制度已经随着经济体制的改革而被打破，过去那种由国家负责、单位包办、层次单一、缺乏效率的社会保障制度正在被责任共担、基本保障多层次的社会化、开放型社会保障制度所取代，目前在这种新型社会保障制度最终形成前，企业下岗人员的安置与再就业仍将是审理企业破产案件中影响社会稳定的主要难题。因此，人民法院审理企业破产案件工作在促进社会主义市场经济健康有序地发展和维护社会稳定方面的任务将十分艰巨和重大。

维护国家金融安全的任务更加突出。金融是国民经济的核心，国有银行是金融的重心，证券期货是金融的重要组成部分。在经济全球化的趋势下，在我国经济模式转型的特定时期，我国金融业在健康稳健运作的同时，仍然面临着严峻的形势。首先，国际金融形势日益复杂，尤其是最近两年增添了不少新变数，美国全面复苏尚待时日，日本经济至今没有明显起色，欧盟不少成员国失业率高，国际股市、汇市动荡加剧，国际资本流动更具不确定性。今年是我国加入世界贸易组织的第二年，金融业对外开放程度将进一步提高，国内金融市场与国际金融市场的联系将越来越紧密，不稳定的国际金融形势对我国金融市场的影响将会更加直接。依法保护银行在破产企业中的债权，尽最大可能提高债权人的破产财产清偿率，维护国家金融安全是人民法院义不容辞的责任。其次，金融机构多年来形成的巨额不良资产仍然是影响我国金融安全的一大隐患。迄今为止，按照国际通行的五级分类法，国有四大商业银行不良资产率已达到 25%左右，其中，实际已形成的损失占相当大的比例。产生巨额不良贷款的主要原因之一就是不少企业借改制破产之机，行逃废银行债务之实。因此，加大金融债权清收力度，严厉惩处各种逃废银行债务的行为，努力降低银行不良贷款比例，不仅是金融行业的重要工作，也是当前人民法院民商事审判的一项突出任务。再次，我国信托业在过去 20 来年的发展过程中也积存了诸多问题，不少信托投资公司高息揽存、违规拆借、盲目投资、乱办金融业

务、扰乱金融秩序，形成了大量的不良资产，甚至出现严重的支付危机。随着广东国际信托投资公司的关闭破产，中国人民银行加大了对信托业的管理力度，并将关闭、合并若干信托投资公司，其中一些被关闭的信托投资公司将通过破产程序退出市场。此外，随着银行体制改革的进程，越来越多的地方股份制商业银行应运而生，其中个别商业银行由于内部管理混乱、负责人渎职犯罪、违规操作等原因造成大量呆坏账，现金流链条断裂，不能支付到期债务，也可能会进入破产清算程序。最后，作为金融行业重要组成部分的证券业，由于市场的不确定性和自身存在的问题，一些证券公司在一定程度上已经出现经营恶化，个别企业已经提出破产清算申请。面对上述这些严峻的形势，人民法院审理企业破产案件工作在化解金融风险、维护国家金融安全方面将担负着重要使命并将发挥更加积极的作用。

建设一支成熟的审理企业破产案件的专业化法官队伍的任务更加迫切。党的十六大提出将建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍，作为推进司法体制改革的一项重要内容。全国法院经过多年努力，初步建立了一支具有一定专业素质的审理企业破产案件的法官队伍，较为出色地完成了企业破产审判任务。但是我们应当看到，目前这支队伍的现状还不够理想，尚有一些突出的问题需要继续解决：其一，民商事审判法官的整体素质与党和人民的要求及实际工作的需要还有相当大的差距。其二，专业从事企业破产案件审判的法官数量少，很多法院没有专门的审理企业破产案件的合议庭，能够胜任审理企业破产案件工作的法官不多，难以承担繁重的审判任务。其三，从事审理企业破产案件的法官尚不稳定。在机构改革过程中，有些法院采取刑事、民事、行政等各个审判庭大轮岗的方式交流审判人员，致使一些比较熟悉企业破产法律政策的法官脱离了这一岗位，割裂了企业破产案件审判的连续性，在一定程度上影响了案件的审判质量。加之，当前严格的法官录用和法官选任制度尚待完善，法官依法独立公正行使审判权的职业保障机制尚未真正确立，法官管理和监督体系仍待加强，专

门职业培养和继续教育制度尚需进一步落实等因素的存在，使建设一支从事企业破产案件审判的专业化法官队伍成为今后一段时期法官职业化建设的重要而紧迫的任务。

问题客观存在，任务依然繁重，形势发展有利，机遇稍纵即逝。只要我们在党的十六大精神指引下，开拓进取、踏实工作，挑战就会转变成机遇，不利因素就会转化为有利因素，人民法院企业破产案件审判工作的新局面就一定能够形成。

三、提高认识，进一步做好审理企业破产案件工作

按照党的十六大、十届全国人大一次会议精神和第十八次全国法院工作会议的部署，今后一个时期，人民法院审理企业破产案件工作要重点在提高认识、坚持原则、规范审理、提高清偿率、提高审理效率、加强监督指导等六个方面做好工作。

(一)要提高认识

随着我国经济体制改革的不断深化和现代企业制度的逐步建立，审理企业破产案件的工作已经成为人民法院履行民商事审判职能，保障社会主义市场经济健康发展的重要手段之一。从总体上说，当前绝大多数法院领导对审理企业破产案件工作的重要性已有了明确的认识，工作是抓得紧的，但是必须看到，一些法院领导和法官对审理企业破产案件工作重要性的认识还没有完全解决，受地方保护主义的影响，仍然存在畏难情绪。主要表现为：一是“怕”，由于企业破产案件法律关系复杂、审理周期长、矛盾多，加之审判力量不足，对符合法定受理条件的破产案件害怕受理，避免“引火烧身”。二是“拖”，由于有畏难情绪，对于破产申请，能拖就拖，即使受理了，亦不能及时审理，致使破产费用增加，甚至出现矛盾激化。三是“惟命是从”，认为企业破产由地方政府决策和组织实施，法院只是履行手续，完全听命于地方政府，丧失了审判的独立性。四是“走一步看一步”，审判目标不明确，心中无数，缺乏计划，程序混乱。以上几种错误认识和消极行为在一定程度上造成合法债权被逃废、债权人的利益不能得到充分保护，损害了人民法院

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的公正司法形象。

企业破产从本质上讲，是通过对债务人经营结果的否定，实现社会资源的重新配置，它必然会对社会各种利益主体带来深刻和实质上的影响，对社会架构的稳定带来某种程度的触动。为了公平、合理地解决众多债权人之间的利害冲突以及债权人与债务人的利益关系，人民法院应当通过法定破产还债程序，组织清理债权债务关系，依法切实保护债权人和债务人的合法权益。当前，因债务人破产，债权人在破产程序中遭受损失的原因，主要是债务人资产质量差、经营亏损严重，这在一定程度上也是市场主体在市场经营活动中的风险所致，甚至是在推进现代企业制度建立过程中所付出的改革代价，除此以外，一些地方和部门存在的损害国家和他人利益的狭隘地方和部门保护主义，也是造成债权人利益进一步受到损害的重要原因。各级法院的领导和法官必须清醒认识依法审理好企业破产案件的重要性和迫切性。人民法院依法审理好企业破产案件，最大限度地减少债权人所受到的损失，从法律上减轻和化解建立现代企业制度和社会主义市场经济发展过程中的社会震荡，这是人民法院实践“三个代表”重要思想的具体体现，是实践“公正与效率”法院工作主题的内在要求。全国法院的领导和广大法官应当提高认识、树立信心、克服困难、摒弃畏难情绪、排除地方和部门保护主义的干扰，为开创企业破产案件审判工作新局面打下坚实的思想基础。

（二）要坚持原则

人民法院在审理企业破产案件工作中要着重确立并严格坚持以下几项基本原则：

一是依法独立行使审判权原则。我国宪法第 126 条规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。民事诉讼法第 6 条也作了相同的规定。党对法院工作的领导主要是路线、方针、政策的领导，法律集中体现了执政党的方针、政策。从这个意义上说，人民法院严格依法办案，就是体现了党的领导作用。

企业破产程序属于司法程序，人民法院审理企业破产案件，严格适用法定的企业破产还债程序，是行使国家司法权的体现。在审理企业破产案件中，人民法院必须严格贯彻宪法规定的依法独立审判的原则，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。具体表现在：对是否受理破产申请，人民法院享有独立的审查决定权；破产程序的进行，由人民法院全过程行使指挥权和监督权；对破产清算组和债权人会议等程序机构的组建和运行应当在人民法院监督和指导下实施；和解与重整程序的开展应当在人民法院的监督指导下进行等等。人民法院应当妥善处理好独立行使审判权与其他有关部门履行社会职责之间的关系。要注意把握行使审判权的事项范围，坚持破产程序从当事人提出申请到破产程序的终结始终处于人民法院的控制之下，不这样做，就是失职，就是违法审理。当然，人民法院在行使审判权时，也不能与其他职能部门所应当履行的社会职责相混淆，不能越俎代庖。人民法院对企业破产案件行使审判权主要是确保破产程序的正当性和合法性，及时正确地解决当事人之间的权利纷争，监督指导清算组依法行使清算职能，指导债权人会议履行监督职责。对安置破产企业职工等社会性问题，按照企业破产法（试行）的规定应当由政府负责。人民法院的职责是依法审查职工安置方案的合法性和可行性，以决定能否立案，启动破产程序，防止发生社会不稳定，不能代替政府制定和执行职工安置方案。债权人呆坏账的核销需要法院依法作出裁定，但不能违反法定破产程序，随意制作法律文书，更不能为迁就地方和部门利益，惟命是从，丧失原则，客观上帮助搞假破产，逃废债务。

二是债权人自治原则。企业破产案件是总体解决当事人债权债务关系的非诉讼案件，破产程序是在人民法院的监督和指挥下，由债权人和债务人清理和处置债权债务关系的活动和过程。基于企业破产案件所具有的私权纠纷的属性和特点，人民法院在审理企业破产案件中应当坚持债权人自治的原则，即由债权人对破产程序中涉及的实体和程序问题，通过债权人会议及其选任的债权人代表行使决定权和监督权，在一定程度和范围内实行自我管理。债权人自治

原则要求人民法院在审理破产案件中应当尊重债权人运用破产程序实现其合法权益的选择权，一方面要通过正确行使审判权来切实维护破产程序的正当性，防止因剥夺当事人的程序权利而损害当事人的实体权利；另一方面要将审判权的行使主要集中在对破产程序的监督和指挥上，依法制约债权人的自治权，防止债权人滥用破产程序，从而实现债权人和债务人的权益平衡。

三是公平原则。公平既是审理企业破产案件工作应当实现的最重要的价值目标，也是审理企业破产案件所应当坚持的基本原则。公平原则体现在债权人和债务人两个方面。对债权人而言，公平原则一方面要求对所有债权人在事实上一视同仁，允许各个债权人平等行使债权申报权，作为债权人会议的成员，行使知情权、表决权、异议权、监督权以及对破产财产按比例受偿等重要实体权利和程序权利；另一方面公平原则要求在实体上对不同性质的债权人依法做到区别对待，形成破产财产先后分配受偿顺序，严格落实破产费用、别除权、取回权、劳动者工资与其他费用、国家税款、抵销权、普通债权的顺位，体现实体法的立法精神和原则。对债务人而言，公平原则要求在保障债权人公平受偿的前提下，兼顾对债务人合法权益以及企业再生能力的维护，包括债务人的破产申请权、和解权、重整权等程序权利和实体权利。此外，还应当注意对破产程序关系人合法权益的保护，诸如对中介机构、清算组成员等特殊破产机构或人员的权限和报酬予以合理地保护。总之，公平原则是审理企业破产案件中处理各种法律关系主体合法权益的基本理念和制度。

四是保障国家金融安全原则。金融对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、确保国家经济安全具有重要作用。在企业破产案件中，金融债权通常占破产债权绝大部分，这就决定了审理企业破产案件工作的重要任务之一就是保护金融债权，保障金融安全。应当认识到，缺乏有序和有效的破产程序，就可能使金融债权落空，金融债权如果因为破产程序的无序和无效而无法回收，不仅会动摇金融债权人对扩大信贷和重组债权的信心，而且

会直接损害金融债权和信贷的未来可用性，也不利于金融服务体系的完善，更可能影响国家对整个国民经济运行的监控。各级法院一定要从全局的高度认识维护国家金融安全的重要性，有效防止假破产、逃废债务行为的发生，充分发挥审判职能作用，积极配合中央的总体部署，确保国家经济秩序稳定和金融安全。

五是维护社会稳定原则。经济稳定是社会稳定的基础，社会稳定是经济持续健康发展的保证。企业破产案件涉及非常复杂的利益关系，企业体制的深层次矛盾和企业内部的利益冲突将在案件审理过程中凸现出来，如果不能妥善地处理好各方利益，破产事件就有可能超出经济事件的范围，引发群体性、突发性和恶性事件，影响社会政治和经济稳定。当前，比较突出的是国有企业破产后的职工安置问题，以及破产企业拥有的职工住房和医院、学校、幼托园所等社区福利设施的妥善处理问题。人民法院在处理这些问题时，要增强政治意识、大局意识、责任意识，坚持维护社会稳定的原则，充分发挥司法对社会利益关系的规范、引导、调节和保障作用，注意协调，调动各方力量，耐心细致地做好工作，切实做到“化解矛盾、理顺关系、安定人心、维护秩序”，维护国家改革、发展和稳定的大局。

（三）要规范审理

2002 年 9 月 1 日施行的《若干规定》，依照企业破产法（试行）和民事诉讼法企业破产还债程序的规定，全面系统地规定了企业破产程序的各个环节，是各级人民法院审理企业破产案件的基本规范。全国法院审理企业破产案件的法官应当认真学习、深入理解、熟练掌握并正确适用这个司法解释，以确保破产案件审理程序和实体的全面公正。在贯彻执行这个司法解释时，要特别注意以下几个问题：

第一，在立案受理阶段，要严格审查债务人资产和经营状况。受理破产申请是破产程序的启动阶段，严格依法受理破产申请是规范审理企业破产案件工作的前提。审查重点主要有三个方面：一是严格审查债务人的破产申请是否符合法律、司法解释规定的破产条

件和破产资格，并决定是否受理其申请。二是严格审查破产企业职工安置方案是否违反法律和有关政策的禁止性规定，是否侵害债权人的利益和职工的合法权益，是否切实可行。三是严格审查改制后的企业申请破产财产的真实性。对于进行改制的企业申请破产的，人民法院应当主动审查在改制过程中是否存在转移有效资产、空壳破产的问题，并严格依照《若干规定》第 12 条的规定，决定是否受理破产申请。

第二，在清理财产、确认债权阶段，要监督指导清算组工作。首先，人民法院应当在法定期限内抓紧组建清算组，并尽可能地在宣告破产的同时，指定清算组接管破产企业，以保障破产企业财产的完整与安全。其次，在清算组人员的构成方面，要特别注意邀请当地人民银行的有关人员参加，聘请有资质的中介机构的专业人员参加评估清算，着力提高清算质量和效率。再次，人民法院要正确实施对清算组的监督指导。既要发挥清算组在破产程序中的重要作用，使其独立开展工作，又要健全对清算工作的监督机制。清算组对破产企业重大权利的处分必须经人民法院的审查同意，以确保破产程序依法公正有序地进行。最后，对破产企业的财产设定有担保物权效力的审查，必须严格依照担保法及有关司法解释的规定，不得随意认定担保物权无效，确保债权人的担保利益得以实现。

第三，对涉及程序和实体权利的处置，要重视破产受理公告，严格按规定召开债权人会议。要依法进行企业破产受理公告。企业破产受理公告不仅应当在法院公告栏张贴，也应当在破产企业张贴，并按照规定在有关报刊上登载。对债权人、债务人较多，涉及面较广的大中型企业的破产公告，应当在《人民法院报》或其他全国性报刊上发布。要严格按规定召开债权人会议。召开债权人会议的目的在于使全体债权人享有知情权，参与破产程序并监督破产程序进行，实现债权人意思自治。第一次债权人会议应当在债权申报期限届满后 15 日内召开，人民法院不得提前或无故推迟甚至取消会议的召开。债权人申报的债权数额和债权性质是否客观真实，必须经过债权人会议审核和人民法院确认。对于债权人对债权人会议

决议提出的异议，人民法院应当采用书面或者开庭的方式进行审查。异议成立的，应当裁定撤销该项决议；异议不成立的，应当裁定驳回异议申请。

第四，对破产财产的清理、评估和变现，要公开、公平、公正。要全面清理破产企业的破产财产，既要清收破产企业的债权，又要清理破产企业的投资权益，尽量保证破产财产的完整性，应聘请有相应评估资质的评估机构对破产企业的财产进行评估，并以评估价格作为处理破产财产的基本依据。人民法院应对评估行为进行监督，防止低值高估或高值低估。破产财产的变现应以拍卖为主要方式，严格依照拍卖法规定的程序进行，保证拍卖程序的公开、公平、公正，坚决杜绝借拍卖之名行低价变卖之实，严重损害债权人利益的行为。

(四)要切实提高清偿率

兼顾债权人和债务人的合法权益是破产法（试行）的立法宗旨。值得注意的是，近几年来，破产债权清偿率不高是企业破产审理工作中普遍存在的问题。破产债权清偿率不高的原因是多方面的，一是破产企业原经营管理不善，导致企业资产大量流失，可供清偿债务的破产财产所剩无几；二是破产企业的资产在破产期间因管理不善、评估不公等原因而大量流失，导致清偿债务能力下降；三是因历史原因，破产企业职工安置费用来源单一，几乎占空了破产财产，导致其他债权无法清偿或不能得到充分清偿；四是破产费用过高；五是借企业改制之机，掏空破产企业的财产，使破产企业无财产可供清偿；六是破产企业的债权清收不力等。总之，破产债权清偿率不高，既有破产企业本身资产恶化的因素，也有破产程序操作不规范所带来的后果。因此，保护债权人的合法权益，防止借企业改制之机，悬空、逃废债务，千方百计提高破产债权清偿率是当前审理企业破产案件工作中应当引起高度重视的问题。

提高破产债权清偿率，应当从立案审查阶段抓起，对那些以“资产重组”为名，行“大船搁浅，舢板逃生”之实，将大量债务和不良资产保留在原企业，以有效资产组建新的经济实体，申请原

需要全本请访问 www.ertongbook.com