

破产与不良资产 法律 ● 资讯

编委会：

● 主任

李凯

● 副主任

郝朝晖

黄艳

姚华

● 编辑排版

陈帆

上海市律师协会

破产与不良资产专业委员会

二〇二五年 二月刊

目录

一、前沿规则

1.国家市场监管总局发布《关于实施〈中华人民共和国公司法〉强制注销公司登记制度的规定（征求意见稿）》	1
2.最高人民法院关于外币及港澳台货币逾期付款利息计算标准的批复.....	5

二、新闻资讯

1.上海连续第八年发布优化营商环境行动方案	7
2.溧水法院受理首例“立转破”案件，为破产司法实践开新篇	18
3.上海破产法庭发布 2024 年度审判数据	19

三、行业动态

1.广西破产管理人协会发布《广西破产管理人协会 2024 年度工作》	22
--	----

四、专业研究

1.法律融贯论视角下房地产企业重整融资债权超级优先权模式的构建.....	30
2.企业破产法与社会法的理念融合及制度衔接——基于职工权益保障的视角	45

关于实施《中华人民共和国公司法》强制注销公司登记制度的规定（征求意见稿）

● 信息来源：国家市场监督管理总局 日期：2025 年 2 月 14 日

● 访问链接：

● https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/art/2025/art_ee87ccf20302408ca3c712343e8bc21b.html

第一条【立法目的】为了完善公司退出制度，规范强制注销公司登记，根据《中华人民共和国公司法》和《国务院关于实施〈中华人民共和国公司法〉注册资本登记管理制度的规定》，制定本规定。

第二条【适用范围】公司自被吊销营业执照、责令关闭或者被撤销之日起，满三年未向公司登记机关申请注销公司登记的，公司登记机关可以依据《中华人民共和国公司法》第二百四十一条和《国务院关于实施〈中华人民共和国公司法〉注册资本登记管理制度的规定》第八条规定强制注销公司登记。

法律、行政法规或者国务院决定规定公司在注销登记前须经批准的，不适用强制注销公司登记。

第三条【公告程序】公司登记机关拟强制注销公司登记的，应当通过国家企业信用信息公示系统公告，并记于企业名下。公告可以采取批量方式，公告期限不少于六十日。

公告内容包括公司名称、住所、法定代表人、统一社会信用代码/注册号、强制注销法定事由、拟注销登记意见、异议方式、公告起止日期等。

第四条【异议程序】公告期内，相关部门、债权人以及其他利害关系人对拟强制注销公司登记有异议的，应当通过国家企业信用信息公示系统或者以书面形式向公司登记机关提出。

相关部门提出异议的，应当提供异议理由和相关材料。

债权人、其他利害关系人提出异议的，应当提供下列材料：

（一）异议人的姓名或者名称、身份证明、联系方式；

- (二) 异议人与拟强制注销公司存在债权债务关系或其他利害关系证明；
- (三) 异议理由和相关材料。

第五条【异议处置】异议符合下列情形之一的，公司登记机关终止强制注销程序，通过国家企业信用信息公示系统公告。

- (一) 公司处于破产、重整、清算程序中的；
- (二) 公司处于诉讼、仲裁、调解、执行程序中的；
- (三) 公司正在被立案调查或者采取行政强制措施的；
- (四) 公司存在股权被冻结、出质或者不动产、动产抵押的；
- (五) 强制注销可能对国家利益或者社会公共利益造成重大损害的；
- (六) 法律、行政法规规定的其他情形。

因前款原因终止强制注销程序满3年，公司仍未申请注销登记的，公司登记机关可以重启强制注销程序。

第六条【注销决定】公告期限届满后无异议或者异议不成立的，公司登记机关应当强制注销公司登记。

公司登记机关决定强制注销公司登记的，应当在十个工作日内作出决定，并制作强制注销登记决定书。

决定书内容包括公司名称、住所、法定代表人、统一社会信用代码/注册号、强制注销法定事由、法律依据、法律后果、救济途径、决定机关、决定日期等。

第七条【决定公告】强制注销登记决定书通过国家企业信用信息公示系统公告。

第八条【状态标注】公司被强制注销登记后，公司登记机关在国家企业信用信息公示系统将其标注为强制注销，并向社会公示。

第九条【法律后果】公司被强制注销登记后，原公司股东、清算义务人的责任不受影响。相关部门、债权人以及其他利害关系人主张相关权利的，应当直接向原公司股东、清算义务人提出。

公司被强制注销登记后其名称使用应当符合《企业名称登记管理规定》等相关规定。

第十条【依申请恢复登记】相关部门、债权人以及其他利害关系人发现存在本规定第五条所列情形之一，可以在强制注销登记决定公告之日起一年内，向公司登记机关提出申请恢复公司登记。

相关部门申请恢复登记的，应当提供恢复登记理由和相关材料。

债权人、其他利害关系人申请恢复登记的，应当提供下列材料：

- （一）申请人的姓名或者名称、身份证明、联系方式；
- （二）申请人与被强制注销公司存在债权关系或其他利害关系证明；
- （三）恢复登记理由和相关材料。

第十一条【依职权恢复登记】公司被强制注销登记后，公司登记机关发现强制注销可能对国家利益或者社会公共利益造成重大损害的，应当恢复公司登记。

第十二条【恢复登记后果】公司登记机关恢复公司登记的，通过国家企业信用信息公示系统将其标注恢复为注销前状态，并向社会公示。

恢复登记的公司名称已被第三人注册使用的，只恢复其统一社会信用代码/注册号，不再保留公司名称。

第十三条【信息共享】公司登记机关应当加强国家企业信用信息公示系统、登记注册系统、执法办案系统等之间的互联互通。

公司登记机关应当加强与其他部门的信息共享，及时推送强制注销公司登记信息。

国家市场监管总局根据本规定制定统一的注销公司登记数据规范和系统建设规范。

第十四条【档案管理】执行本规定过程中形成的文件、资料等，按照有关公司登记档案管理的规定，予以保存。

第十五条【文书范本】强制注销公司登记公告、异议、决定等相关文书格式范本由国家市场监管总局统一制定。

第十六条【参照适用】公司登记机关强制注销分公司登记可以参照适用本规定。

第十七条【实施日期】本规定自 年 月 日起施行。

最高人民法院关于外币及港澳台货币逾期付款利息计算标准的批复

- 信息来源：最高人民法院 施行日期：2025 年 2 月 13 日
- 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/pyfoyc-DfqxK8SuAZ4Tw4w>

各省、自治区、直辖市高级人民法院，解放军军事法院，新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院：

近来，部分高级人民法院就外币及港澳台货币逾期付款计算利息损失时如何确定相关利率提出请示。经研究，批复如下：

一、外币逾期付款情形下，当事人就逾期付款主张利息损失时，对利率计算标准有约定的，按当事人约定处理。但是双方约定的利率计算标准超过案涉纠纷适用的准据法规定上限的，对超过的部分不予支持。

二、当事人没有约定利率计算标准或者约定不明时，依据下列方式确定逾期付款利息的计算标准：

（一）对于美元逾期付款利息的计算标准，可以依据中国人民银行官网定期公开发布的《中国货币政策执行报告》附表中公布的 3 个月以内、3（含）至 6 个月、6（含）至 12 个月、1 年、1 年以上美元贷款平均利率，由人民法院根据案件具体情况予以确定。

（二）对于欧元、英镑、日元、澳大利亚元、瑞士法郎、加拿大元、新西兰元、新加坡元逾期付款利息的计算标准，可以分别参考欧元银行间同业拆借利率（EURIBOR）、英镑隔夜平均利率（SONIA）、东京隔夜平均利率（TONA）、澳大利亚元银行票据利率（BBSW）、瑞士法郎担保隔夜利率（SARON）、加拿大元担保隔夜利率（CORRA）、新西兰元银行票据利率（BKBM）、新加坡元无担保隔夜利率（SORA）确定。

（三）对于其他外币逾期付款利息的计算标准，可以参考相关国家中央银行官方网站公布的该币种基准利率确定。

三、对于港币、澳门元、新台币逾期付款利息的计算标准，当事人有约定的，参照本批复第一条的规定执行。当事人没有约定或者约定不明的，可以分

别参考香港银行间同业拆借利率、澳门元综合利率、新台币基本放款利率确定。

上海连续第八年发布优化营商环境行动方案

——《上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案》

- 信息来源：上海市人民政府 日期：2025 年 2 月 5 日
- 访问链接：

<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20250205/3d81242974c24a8abd589acbf33c5774.html>

上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案

率先打造市场化、法治化、国际化一流营商环境，是党中央、国务院交给上海的重要任务。现就我市聚焦提升企业感受，持续打造国际一流营商环境，制定本方案。

一、深化世界银行对标改革

（一）市场准入

针对企业登记重复填报资料等问题，推进“上海企业登记在线”数智化升级，强化申请表单智能预填、申请材料智能生成、申请条件智能预检等功能。推广应用企业住所标准化登记信息库，推进企业名称智能申报、跨区经营场所备案和企业分支机构登记集中办理等改革举措。丰富电子营业执照和经营主体身份码（企业码）应用场景。（责任单位：市市场监管局）

（二）获取经营场所

强化重大工程审批专人服务、全程帮办、容缺受理、“服务包”机制等服务保障。支持重点产业项目参照重大工程进行管理。探索制订区域空间生态环境管理清单和重点项目审批名录，对未纳入重点项目审批名录且符合区域空间生态环境管理清单要求的建设项目，按照规定可免于办理环评手续。优化不动产登记服务流程，提升不动产登记网办比例。进一步深化区级审批审查中心实体化运作，提升“一个中心”统筹协调和一站式集中服务能力。提升“一站式施工许可”“一站式综合竣工验收”等改革成效。推广应用“建筑师负责

制”，优化制度规则和配套举措。（责任单位：市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市生态环境局）

（三）公用基础设施服务

推广电力接入服务包和契约制接电服务，适度超前建设电力基础设施，加快电力接入。制订公共供水企业信息公开管理规定。强化园区和商务楼宇通信配套设施建设管理，保障企业自主选择宽带资源接入，实现移动网络共同覆盖。（责任单位：市经济信息化委、市水务局、市通信管理局）

（四）劳动就业服务

开展平台企业用工指导和新就业形态劳动者权益保护。升级上海公共就业招聘平台，推进“15分钟就业服务圈”建设，高质量建成500个社区就业服务站点，为就业群体和用人单位提供供需匹配、能力提升、援助帮扶、创业指导等服务。支持更多符合条件的企业结合实际需要自主开展技能人才评价。深化劳动监察仲裁改革，探索案前化解机制，推进劳动纠纷柔性化解。（责任单位：市人力资源社会保障局）

（五）金融服务

鼓励更多金融机构参与，推动更多企业开展环境信息披露。开展上海银行业金融机构绿色金融评价。探索建立以不动产、股权等作为信托财产的登记及配套机制。（责任单位：中国人民银行上海总部、上海金融监管局、市委金融办）

（六）国际贸易

完善国际经贸规则咨询服务机制，支持行业协会、国际贸易促进组织等提供便捷专业的服务。扩大高新技术货物布控查验模式享惠范围，优化研发检测用物品进口试点。落实好提前申报、先放后检、电子放货、多式联运、电子证书应用等改革举措，提升通关便利化水平。优化全链条服务，提升上海船舶服务能级。（责任单位：市商务委、上海海关、市交通委）

（七）纳税

落实税收事先裁定管理办法，进一步提升税收服务水平。优化“纳税缴费”一件事功能应用和多语种多渠道税费咨询服务体系。深化“税路通”跨境税收服务品牌建设，为跨境纳税人提供全周期、全方位、全流程涉税服务。推

广应用全面数字化电子发票，积极响应信用良好、风险较低企业的数字化电子发票用票需求，提升企业用票便利度。（责任单位：市税务局）

（八）解决商业纠纷

深化数字法院建设，赋能司法办案提质增效。优化临时仲裁制度机制，强化对仲裁的司法支持与监督。加快培育国际一流仲裁机构，推动与境外知名仲裁及争议解决机构建立资讯互通、研究互动、推介互利等合作机制。支持商事调解组织按照市场化运作的方式提供专业解纷服务，完善商事调解配套制度，提升商事调解的可及性及专业服务水平。（责任单位：市高院、市司法局、市贸促会）

（九）促进市场竞争

严格落实公平竞争审查制度，对滥用行政权力排除、限制竞争行为严格执法，破除地方保护、市场分割。完善招投标和政府采购全过程监管，明确资格预审项目准入范围，在政府采购工程中预留份额专门面向中小企业招标。保障民营建筑企业公平参与竞争，将企业外省市工程业绩和处罚信息纳入建筑业企业信用评价。优化知识产权公共服务，实施知识产权公共服务普惠工程，促进“一站式”知识产权集成服务平台优化升级。（责任单位：市市场监管局、市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市知识产权局）

（十）办理破产

完善办理破产府院联动机制和配套制度，加强企业破产行政事务协调。完善重组和破产重整机制，支持以市场化方式开展庭外重组。进一步优化破产案件全流程网上办案平台，探索向相关主管部门在线共享破产案件受理等信息。拓宽破产管理人在线查询破产企业信息范围，提升查询便利度。（责任单位：市高院、市发展改革委、市司法局、市规划资源局、市市场监管局、市税务局、市数据局）

二、优化为企业整体服务

（一）政务服务

1. 高效办成一件事。以国家“高效办成一件事”重点事项清单为牵引，完善重点事项清单管理和常态化推进机制，围绕人才引进、政策扶持、项目审批等重点领域和高频事项，新推出一批“一件事”改革事项，打造覆盖企业、个

人全生命周期的“一件事”服务体系。推动“一业一证”全程网办，建立电子证照数据异议处理机制。（责任单位：市政府办公厅、市数据局、各区政府）

2. 拓展告知承诺制。完善告知承诺信用信息无感核查和归集应用机制，压减企业办事材料，优化办事流程。探索开展告知承诺制“叠加式”改革，对特定行业、特定区域准营项目实施“一次承诺、一次审批”。（责任单位：市政府办公厅、市司法局、市数据局、各区政府）

3. 智慧好办服务。开展“人工智能+政务服务”行动，推进政务服务事项智能审批和申报服务，实现高频事项“线上专业人工帮办”全覆盖，提升申报预填比例、首办成功率、线上人工帮办接通率、一分钟内首次响应率、办件满意率。（责任单位：市政府办公厅、市数据局、各区政府）

4. 线上线下融合。推进政务服务标准化、规范化、便利化建设，依托线上智能化服务系统提升线下服务水平。依托线上线下政务服务渠道，为企业和群众提供一站式法律服务、金融服务、人才服务、科创服务、国际贸易服务等增值服务。（责任单位：市政府办公厅、各相关部门、各区政府）

5. 便利异地办理。减少跨区域经营企业对同一事项的重复办理，推动各级政务服务场所按需开设远程窗口，运用远程身份核验、音视频交互、屏幕共享等技术为企业和群众提供远程帮办服务，实现更多政务服务事项市内通办、长三角跨省通办。（责任单位：市政府办公厅、市数据局、各区政府）

6. 完善热线服务。优化12345为企业服务网上专项通道，提供“点点通”企业版和知识库信息查询服务，便利企业办事、求助、投诉和政策咨询。做强“线上人工帮办”服务，实现企业高频依申请办事事项直连业务审批部门，助力企业高效办事。（责任单位：市信访办、市政府办公厅、各相关部门、各区政府）

（二）政策服务

1. 政策评估。对经济政策和非经济性政策开展宏观政策取向一致性评估，推进涉企的法规规章、行政规范性文件、政策的常态化评估清理，同向发力支持企业和产业发展。（责任单位：市发展改革委、市政府办公厅、市司法局、各相关部门、各区政府）

2. 政策制订。落实涉企政策制订充分听取经营主体和商协会意见的工作要求，普惠性政策听取意见原则上中小企业比例不低于50%。提高政策易读性，

新出台的惠企政策文本力求短小精悍、通俗易懂、直奔主题。（责任单位：市政府办公厅、市发展改革委、各相关部门、各区政府）

3. 政策解读。建立“处长（科长）讲政策”制度，加大重点惠企政策辅导力度。建立常态长效的政社合作机制，充分发挥行业协会、商会、产业园区等社会组织和专业机构作用，增强政策解读的针对性和实效性。探索通过短视频解读、政策直播等新模式和“政策公开讲”“政策会客厅”等平台开展惠企政策解读，扩大有效传播。（责任单位：市政府办公厅、市发展改革委、各相关部门、各区政府）

4. 政策申兑。落实政策发布前对政策申报条件、申请材料、评审规则等审查要点进行全量精准标注的工作要求，保障政策精准推送和申报提醒等智能服务。优化“一网通办”惠企政策精准服务平台，推进项目申报统一入口、统一取码、凭码核拨资金等闭环管理。拓展政策“免申即享”“直达快享”覆盖面。（责任单位：市政府办公厅、市财政局、市数据局、各相关部门、各区政府）

5. 政策指导。指导各区科学制订产业扶持政策，规范招商引资行为，及时纠正地区之间不良竞争行为，进一步深化对企业跨区迁移的管理和服务。（责任单位：市经济信息化委、各相关部门、各区政府）

（三）要素保障服务

1. 中小企业融资支持。推动政策性融资担保基金不断扩大覆盖面，常态化开展“商会批次贷”等银企对接活动，全面落实中小微企业无缝续贷、无还本续贷政策。推广涉诉企业信息澄清机制及司法信用数据共享共治机制，降低企业因涉诉被停贷、抽贷的风险。（责任单位：市财政局、市工商联、上海金融监管局、市委金融办、市经济信息化委、市高院）

2. 融资增信服务。优化市融资信用平台功能，健全信用信息归集共享长效机制，深化数据开发利用，推动金融机构加大信用融资产品创新研发和供给，助力银企对接和融资撮合更便捷。（责任单位：市发展改革委、市委金融办、市数据局、上海金融监管局、中国人民银行上海总部）

3. 融资对接服务。建设融资服务中心，优化金融惠企“政策包”和“服务包”，吸引各类金融服务机构入驻融资服务中心，全面提升金融服务质效。（责任单位：市委金融办、上海金融监管局、中国人民银行上海总部、各区政府）

4. 人才服务。积极打造“海聚英才”赛会平台，深化全周期人才服务“一件事”改革，优化人才创新创业生态。落实特殊人才引进工作，充分发挥重点企业在人才引进落户中的主导作用，由其自主认定企业发展急需紧缺的各类人才。（责任单位：市人才局）

5. 职业技能培训。制订实施多方参与的上海职业技能培训方案，及时更新急需紧缺高技能人才职业（工种）目录和新技能培训项目目录。聚焦重点产业强化急需紧缺技能人才培养。（责任单位：市人力资源社会保障局、市教委）

6. 老旧商务楼宇更新。综合运用规划、土地、财政、税收、产业、环保等支持政策，加快中心城区能级较低、空置率较高的老旧商务楼宇更新，提高商务楼宇资源适配度。（责任单位：各区政府、市规划资源局、各相关部门）

7. 租赁住房保障。聚焦新市民、青年人的租赁需求堵点、痛点和难点，完善多层次保障性租赁住房供应，加大各类人才公寓、租赁房和过渡性“客栈”等供给，打造一批“新时代城市建设者管理者之家”，为各类人才和一线职工提供安居保障。（责任单位：市房屋管理局、市人才局、各区政府）

8. 跨境数据流动。制订中国(上海)自由贸易试验区及临港新片区数据出境负面清单及操作指引，指导企业开展跨境数据流动，推动更多领域先行探索。（责任单位：市委网信办、市数据局、浦东新区政府（上海自贸试验区管委会）、临港新片区管委会）

（四）涉外服务

1. 上海国际服务门户。依托“上海国际服务门户”及海内外媒体平台开展多语种营商资讯和涉外政策发布，通过图解、视频、“专家宣讲团”等多种形式，开展“可视化”、生动活泼的政策解读，便于外籍人员理解。（责任单位：市政府外办、市政府办公厅、市数据局、各相关部门）

2. 促进外资项目落地。面向全球开展“潮涌浦江、投资上海”等营商环境宣介和招商投资促进活动，推动重大外资项目尽快落地建设。（责任单位：市发展改革委、市商务委、市经济信息化委）

3. 拓展涉外专业服务。升级“一带一路”综合服务中心功能，支持专业服务机构在“一带一路”国家设立“走出去”服务网点，优化境外投资项目咨询服务专窗。建设涉外律师细分人才库，支持律师事务所等法律服务机构拓展涉

外法律服务海外网络，为企业提供优质涉外法律服务。（责任单位：市发展改革委、市商务委、市司法局）

4. 签证及出入境便利。优化浦东、虹桥国际机场外籍人员一站式综合服务中心功能，打造入境服务第一站。优化企业商贸出访审批流程，服务好“走出去”。（责任单位：市政府外办）

5. 外籍人员综合服务。着力解决外籍人员在沪经商、工作、生活中的难点堵点问题，推广外国人永久居留身份证应用，推出便利化举措。完善交通枢纽、城市主要道路、重要公共区域和重点景区的双（多）语标识。扩大离境退税“即买即退”集中退付模式受理范围。开展各级各类国际化文体会展活动，彰显城市魅力和吸引力。（责任单位：市政府外办、市交通委、市税务局、市公安局、市商务委、市文化旅游局、市体育局、各区政府）

三、优化涉企监管检查

（一）创新监管方式

1. 推行跨部门综合监管。优化协同监管机制，在餐饮、药品、危险化学品、燃气、特种设备、建筑工程质量等重点行业领域深入开展跨部门综合监管，提高监管效能。（责任单位：市政府办公厅、各相关部门）

2. 强化信用监管。深化重点行业领域分级分类监管，构建“采信、评信、用信”信用监管闭环机制。全面实施行政处罚决定书和信用修复提示函“两书同达”，帮助企业及时开展信用修复。制订电子商务平台信用风险评价指南等地方标准，对电商平台开展分级分类信用监管。（责任单位：市发展改革委、市市场监管局、市政府办公厅、各相关部门）

3. 深化包容审慎监管。依法拓展市场监管、交通运输、文化市场等领域的轻微违法不罚事项，细化减轻处罚情形，减少实施查封、扣押等强制措施。强化服务优化监管，支持“一江一河”沿线等符合条件的区域发展文旅特色集市、街头艺人等新型业态。（责任单位：市司法局、市市场监管局、市交通委、市文化旅游局、各相关部门）

4. 指导企业合规经营。聚焦重点领域、重点环节、重点事项，梳理企业法定义务、细化明确行政管理要求、生产经营常见法律问题，编制企业合规经营手册指引，主动开展企业经营合规指导。（责任单位：市司法局、市市场监管局、市工商联、各相关部门）

（二）提升检查质效

1. 推行涉企行政“检查码”。全面推行涉企行政“检查码”，实现无码不检查、检查必亮码、查后可评价，避免重复查、多头查，实现涉企行政检查减量提质不扰企。（责任单位：市司法局、市数据局、各相关部门、各区政府）

2. 实施“双无”清单机制。各行业领域形成“无感监测”对象清单和“无事不扰”事项清单，对清单内的企业和事项原则上不主动开展现场检查，只做触发式检查。（责任单位：各相关部门、各区政府）

3. 强化分级分类检查。运用大数据等技术手段优化评价模型，实行差异化的检查频次和抽查比例，对综合评价高的企业原则上少检查，对综合评价低的企业严检查。（责任单位：各相关部门、各区政府）

4. 拓展非现场检查手段。综合运用大数据筛查、自动巡检、智能预警、态势感知等手段，主动发现识别违法违规线索，减少现场检查频次。对可以通过非现场检查方式达到行政检查目的、且未发现违法行为的，一般不再进行现场检查。（责任单位：各相关部门、各区政府）

（三）保护企业合法权益

1. 规范牟利性职业举报。制订管理办法，强化部门协同，建立“黑名单”制度，有效遏制恶意滥用举报权利的职业索赔行为。（责任单位：市委政法委、市高院、市司法局、市市场监管局）

2. 营造清朗的舆论环境。指导网站平台规范开展涉企信息举报受理工作，对编造传播虚假不实信息、以处置负面信息为由要挟企业等问题开展专项整治，集中打击并惩治涉企造谣传谣违法犯罪行为，支持企业安心谋发展。（责任单位：市委网信办、市公安局、市检察院）

3. 强化知识产权保护和运用。健全海外知识产权维权援助机制，强化跨区域知识产权保护协同和司法协作。推动商业秘密保护创新试点工作，强化商业秘密侵权案件查办。加大对重点领域、关键环节侵犯知识产权行为和重复侵权行为的打击力度。促进高校和科研机构存量专利盘活，推动专利密集型产品和产业快速发展。（责任单位：市知识产权局、市公安局、市市场监管局、市高院、市检察院、市科委、市教委、市卫生健康委、市经济信息化委）

4. 严格规范涉企案件办理。严格执行涉案财物处置程序规定，严防“超权限、超范围、超期限”查封、扣押、冻结。归口接收审核异地公安机关刑事办案协作请求，支持商协会和法律服务专业机构参与，促进跨区域执法公平公正。（责任单位：市公安局、市司法局）

5. 强化法治护企。深化“沪企管家、护企有我”线上专窗建设，与“蓝鲸”护企工作站线下服务融合，完善涉企风险防范提示。开展“检察护航法治化营商环境”等司法护航工作，纠正涉企“小案重罚”“过罚不当”等监管执法行政违法行为。（责任单位：市公安局、市检察院、市司法局、市高院、市工商联）

6. 清理拖欠企业账款。完善拖欠账款投诉处理和监督问责机制，开展政府机关和事业单位拖欠企业账款问题全面排查。指导国有企业加大债务清偿化解力度。（责任单位：市经济信息化委、市国资委、市财政局）

四、夯实营商基层基础

（一）区域特色营商环境创建

1. 打造一区一品。在各级政府门户网站拓展营商环境专栏功能，推介特色产业区域和楼宇园区的服务信息。支持各区结合自身产业特色、企业需求，创建“一区一品”“一街一品”“一镇一品”，推动落实“有求必应，无事不扰”理念。集中宣传推广基层首创的优化营商环境典型经验。支持浦东新区、临港新片区、虹桥国际中央商务区等开展营商环境改革先行先试。（责任单位：市发展改革委、临港新片区管委会、虹桥国际中央商务区管委会、各区政府）

2. 提升产业营商环境。支持各区围绕特色产业发展，集成政府服务、专业服务、要素保障、场景应用、监管服务等，定制覆盖产业全链条的特色产业营商环境“一业一方案”。开展企业服务专员培训，优化“窗口+直通车”服务模式，促进营商和投资促进协同联动。（责任单位：各相关部门、各区政府）

3. 拓展园区专业服务。制订园区营商环境建设导则，打造一批国际一流园区营商环境品牌。支持园区联手专业服务机构建设高质量孵化器，为企业提供个性化增值服务，联合“链主”企业共同打造产业生态。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市科委、各区政府）

（二）支持街镇营商环境建设

1. 开展反向评价。推行“街镇吹哨、部门报到”工作机制，对市、区各部门支持基层营商环境建设的情况，面向街镇开展反向评价，合力推动街镇项目落地和企业诉求解决。（责任单位：各相关部门、各区政府）

2. 优化派单机制。对多次重复涉企投诉、街镇无力解决的疑难杂症和历史遗留等问题，各区在派单分工时加以甄别，分类处置，涉及条线部门职权的原则上以条线部门为主，避免街镇行政力量反复低效运转。（责任单位：各区政府、市信访办）

3. 建设活力街区。鼓励街镇在监管创新、交通管理、商户和居民协调等方面探索创新，有序发展集市活动、户外餐饮、夜间经济等业态，进一步降低管理成本和经营主体负担，激活城市烟火气。优化对特色集市、外摆位、疏导点、管控点等街面环境治理，科学制定执法检查方案，调整监管模式和检查频次。（责任单位：市城管执法局、市绿化市容局、各相关部门、各区政府）

五、营造良好社会氛围

（一）强化政企沟通

发挥好市长国际企业家咨询会议、外资企业圆桌会议、民营企业座谈会、重点企业定期走访、企业服务专员、营商环境体验官等各级各类政企沟通机制作用。建立商协会与行政执法部门的沟通对话机制，合力推进宽严相济“有温度”的执法。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市商务委、市政府外办、市司法局、市工商联、各区政府）

（二）解决涉企诉求

协同完善高效畅通的12345涉企热点诉求闭环解决机制，在随申办企业云APP“12345专区”设立“诉求提交”功能，提升涉企“一类事”解决效能。探索建立营商环境监测点机制，发挥市企业联合会、市外商投资企业投诉中心等商协会和专业机构作用，合力解决企业诉求。（责任单位：市信访办、市发展改革委、市经济信息化委、市商务委、各区政府）

（三）实施评价“晾晒”

依托第三方机构对重点任务事项，开展实施效果跟踪评价和企业感受度评价“晾晒”，促进改革举措不断优化。优化各区营商环境考核，切实推动以评促建。（责任单位：市发展改革委、各相关部门、各区政府）

（四）开展典型宣传

完善“媒体观察员”机制，建立常态化、体系化的营商环境品牌宣传矩阵。积极弘扬企业家精神，开展营商环境优秀案例征集，推出“街镇营商漫步”系列活动，讲好营商环境的“上海实践”。（责任单位：市委宣传部、市发展改革委、市政府新闻办、各区政府）

溧水法院受理首例“立转破”案件，为破产司法实践开新篇

● 信息来源：南京市溧水区人民法院

日期：2025 年 1 月 26 日

● 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/JQmOCT1L3OijxYsZQaVMcQ>

溧水法院裁定受理崔某等五名职工对某酒店公司的破产申请。该案是溧水法院首次在诉讼立案阶段发现债务人企业存在破产原因引导当事人申请破产并成功受理的案例。该案的成功受理，展现了溧水法院在破产案件处理中的创新思维，为处理群体性诉讼提供的新的化解思路，同时为辖区内面临困境企业脱困提供了一条新的解决路径。

1 月 6 日，溧水法院同时收到崔某等 5 名职工起诉某酒店公司的劳动争议案件，经询问案件的代理人获知某酒店公司因资金链断裂拖欠大批员工工资已经停业。经查询关联案件，发现法院已经受理数起涉及某酒店公司的诉讼案件，后续可能还会有大量的案件。溧水法院对涉某酒店案件进行分析研判，发现该公司已经出现破产原因，且因资产状况不佳存在程序空转可能，后续可能因员工讨薪引发不稳定因素，如及时进行“立转破”，将案件导入破产程序能够一体化解这些问题。

这批劳动争议案件的当事人经法院释明后同意申请“立转破”。收到职工提交的破产申请后，溧水法院通知某酒店公司到庭告知职工申请其破产并听取企业意见，该企业表示因银行账户被查封，资金链断裂，酒店已暂停营业，拖欠 200 余名工作人员 300 余万元工资无法支付，另有房屋租金、供应商货款等大量债务无法清偿，同意进入破产程序。为了公正高效办理本案，溧水法院组建了由破产、劳动争议、执行实施等相关专业法官组成的跨部门合议庭，对该案进行审查并依法裁定受理。在该案审查过程中，溧水法院充分发挥府院联动机制的优势，与辖区政府及相关职能部门及时沟通、充分了解某酒店公司的经营及资产负债情况，为案件的成功受理打下了坚实基础。

上海破产法庭发布 2024 年度审判数据

- 信息来源：上海市第三中级人民法院 日期：2025 年 1 月 24 日
- 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/np74c9vXIyd8G0CnFMRDjw>

2024 年，上海破产法庭受理各类案件 5050 件，同比上升 2.83%，审结 5082 件，同比上升 2.75%，收结案再创历史新高。

服务大局 持续助力优化营商环境

加强民营企业和中小微企业破产保护和挽救。发布中小微企业破产保护典型案例，促成 29 家企业重整成功，39 家企业从破产清算转和解成功。

精心办理典型案例。上海国际株式会社申请承认与协助日本民事再生程序案等 4 个案例获评 2023 年度“全国破产经典案例”及提名奖。《上海三中院为 300 余名农民工拿回 1600 万元欠薪》《烂尾广场起死回生的“密码”》《千余租户小额债权全额受偿》等案例被央视新闻、人民法院报等媒体报道。

全力投入世界银行和国际货币基金组织的营商环境“办理破产”和 FSAP “破产和债务重组”迎评工作，参加市发改委指导组织的“大咖聊营商”系列活动。

推动庭外重组和特殊资产交易市场机制建设。与北外滩企业庭外重组中心签署《关于庭外重组工作协作机制的备忘录》，指导召开“构建特殊资产统一大市场研讨会”、破产案件特殊资产项目推介会。

积极开展“法护民企向阳行”系列活动。与市工商联联合举办破产法治宣讲、送法进园区、重整企业回访等活动，“向阳”法律服务站入选“上海法院第一批创新项目”。

提质增效 着力健全办理破产工作机制

推进简易案件集约化快速审机制。通过集中审查、集中受理，管理人集中指定、集中督导，实现案件、办案团队、管理人的集约化管理。2024 年，破产案件平均审理天数 306.2 天，较 2023 年明显下降。

建立破产衍生纠纷、庭外重组与仲裁衔接新机制。先后与上海仲裁委、市管协签署《关于加强破产案件衍生纠纷与仲裁衔接工作机制的会商纪要》（点

击精彩回顾），与上海贸促会签署《关于建立庭外重组协作及破产衍生纠纷与仲裁衔接工作机制的备忘录》。

完善管理人督导机制。评选 2023 年度十佳管理人优秀履职案例和十个优秀履职案例提名奖，向市管协通报管理人履职中的问题，召开管理人工作交流会（点击精彩回顾），制定《关于破产案件确定管理人报酬操作规范（试行）》《破产案件管理人账户监督管理规范（试行）》，促进管理人勤勉、高效履职。

推动府院联动工作。推动银行等金融机构支持管理人履职取得积极成效，与市人社局会签《关于落实企业破产欠薪保障金垫付与追偿机制的操作规程》，维护破产企业劳动者合法权益。

探索破产审判与环境司法保护协同新机制。贯彻绿色发展原则，将环境污染治理作为提升企业重整价值的考量因素，严格落实环境责任，三岔港公司重整案入选最高法院“十年环境资源审判有重大影响力案件”。

数字赋能 科技助力破产审判新发展

优化升级破产全流程网上办案系统。协同市高院持续拓展管理人在线查询债务人信息范围，在破产全流程网上办案系统中开发管理人查询、下载破产案件卷宗、管理人在线查询债务人企业涉诉卷宗等功能，提升办理破产便利度。

开发应用场景建设。8 项场景推广应用，“破产或强清案件及时指定管理人或清算组提示预警”“随机指定管理人后管理人信息回填提示预警”“债权人会议后督促无异议债权确认提示预警”“企业法人被受理破产后作为被执行人进入执行程序提示预警”等场景嵌入审判系统，其中 2 项应用场景被评为“上海数字法院优秀应用场景”。

强基固本 打造忠诚专业的破产审判队伍

坚持以政治建设为引领。开展“同上一堂党课”主题党日活动，创建“乘风‘破浪’”党建品牌，推行“党建+重点工作”项目化运作，获评上海法院党建融合发展“十佳优秀案例”。

加强专业化能力建设。举办“企业庭外重组与司法重整工作”“破产案件责令股东出资加速到期方式”“破产法修改背景下建设工程涉破产疑难问题”

（点击精彩回顾）等专题研讨会。赴本市和外地兄弟法院、政府部门学习调研，见贤思齐，推进工作。

坚持廉政教育不松懈。坚持新年院党组书记上廉政教育第一课，开展“学纪法、知敬畏、作表率”廉政教育月活动，通过参观见学、座谈交流、节日廉政提醒等活动，筑牢拒腐防变思想根基。

广西破产管理人协会发布《广西破产管理人协会 2024 年度工作》

- 信息来源：广西破产管理人协会 日期：2025 年 2 月 19 日
- 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/vRyohw4pCye74IQEmaWR3A>

广西破产管理人协会 2024 年度工作

（2025 年 2 月）

广西破产管理人协会

目录

前言

一、加强协会组织机构建设

二、进一步制定业务指引，规范管理人执业标准

三、加强业务技能培训，提高管理人执业能力

四、提升管理人规范执业、廉洁守纪意识

五、加强学习和交流

六、积极推动府院联动机制建设

七、加强破产法律文化宣传

八、统一购置管理人会员执业责任保险，降低入册会员执业风险

九、积极推进重整投资人招募、破产财产处置难题的化解

十、换届年特别工作计划

结束语

前言

2024 年，在广西壮族自治区高级人民法院（以下简称“广西高院”）的正确领导、指导和帮助下，在登记备案机关广西壮族自治区民政厅的关心、关怀下，广西破产管理人协会（以下简称“协会”）全体领导班子成员、理事、监事，各工作/业务委员会委员，全体会员及秘书处工作人员，坚持以习

近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习领会“两个确立”的决定性意义，深入贯彻落实习近平法治思想，全面贯彻落实党的十九大和二十大精神，紧紧围绕自治区党委、政府和广西高院的中心工作以及《广西破产管理人协会“一五”工作规划》《广西破产管理人协会章程》规定的任务和职责，同舟共济，踔厉奋发，推动全区破产管理行业朝着自律化、规范化、程序化、专业化的轨道大步迈进。本年度是换届之年，协会全面完成了《广西破产管理人协会 2024 年度工作计划》确定的各项任务，在组织机构建设、业务规范制定、专业技能培训、规范执业意识提升等方面取得了显著成效。协会的努力不仅赢得了广西高院的高度评价，也得到了广大会员的充分认可。

为系统总结协会 2024 年度的工作成效，分享经验做法，进一步提升社会公众对破产审判在服务经济社会发展中的重要作用的认识，弘扬破产保护法律文化，特编制并发布本白皮书。

一、加强协会组织机构建设

1. 会员队伍不断扩大

协会积极扩充会员队伍，截至目前，协会会员总数已达到 316 家，其中：管理人会员 227 家（具体为：一级管理人 41 家，二级管理人 102 家，三级管理人 84 家）；非管理人会员 79 家；团体会员 10 家。

2. 入库投资人队伍不断扩大

截至目前，共有 20 家（其中：广西 14 家，广西之外 6 家）有意从事广西破产项目投资的机构投资人加入广西危困企业挽救和破产财产投资入库，意向投资总额累计达到 103.5 亿元人民币。

3. 预备管理人队伍不断扩大

协会积极扩充企业破产案件预备管理人队伍，截至目前，已有 22 家社会中介机构正式成为协会预备管理人。

4. 内设破产团队信息备案进一步优化

在入册管理人机构内设固定破产团队备案方面，严格并优化审核机制和流程，提升材料提交便利度及审核效率。截至目前，已有 228 家入册管理人机构在协会完成信息备案工作，每家入册管理人机构有 1—3 个内设固定破产团队，累计备案的内设破产团队达到 290 个。

5. 秘书处工作有序开展

协会秘书处日常工作有序高效开展，为协会的正常运转提供了有力支持和充分的后勤保障。

6. 多次召开集体会议，研究部署各项工作

协会先后召开 5 次理事会、2 次监事会、12 次会长办公会、1 次各工作/业务委员会主任联席会议，审慎研究、周密部署各项工作。

7. 各工作/业务委员会、主任、副主任、委员均考核合格，部分还被评为优秀

为督促协会工作委员会、业务委员会高效履职，协会根据《协会 2024 年度工作计划》《广西破产管理人协会工作委员会及业务委员会主任、副主任、委员年度考核办法》《广西破产管理人协会工作委员会、业务委员会年度考核办法》的规定，对协会各工作委员会、各业务委员会和主任、副主任、委员 2024 年度工作进行考核。各工作/业务委员会和主任、副主任、委员的考核结果均为合格。经评选，考核与奖惩委员会、业务指引审查委员会、投资人招募及财产处置委员会、债务人接收与管理委员会、审计评估及财税委员会被评为优秀委员会，5 位委员会主任被评选为优秀主任；5 位委员会副主任被评选为优秀副主任；22 位委员会委员被评为优秀委员。

8. 加强信息化、数字化建设，为协会管理赋能

协会秘书处自成立以来，使用钉钉办公平台开展协会各项日常工作，开通并运维协会官网、协会官方微信公众号，统一对外发布官方信息；组建理事会理事群、监事会监事群、会长办公会群、工作委员会及业务委员会主任群、各工作/业务委员会群，方便协会内部沟通联络。2024 年 3 月，广西破产管理人协会、京东资产交易平台签署《战略合作协议》，标志着双方合作迈向了一个新的阶段，旨在构筑一个高效、透明、公正的资产交易环境。实现了资源共享、经验交流和互利共赢的目标，有助于推动广西破产项目投融资市场的健康发展和经济结构的优化升级。

2024 年 6 月 19 日召开广西破产审判办公平台建设座谈会，计划启动一项有关破产审判的办公平台，目的是推动广西壮族自治区破产管理工作的信息化、数智化、规范化和标准化。本计划主要由广西高院主导，协会全力协助，致力于打造一个高效、透明、便捷的破产审判专属办公平台。

二、进一步制定业务指引，规范管理人执业标准

在协会业务指引审查委员会的统筹、指导下，各业务委员会积极努力，制定《接管工作报告》《债权申报通知书》《授权委托书》等 26 项广西破产管理人常用法律文书模板，并编制《预重整管理人接管工作指引》《企业预重整临时管理人工作指引》《破产企业应收账款追收和处置工作指引》《企业破产涉税事项办理操作指引》等 4 项广西破产管理人业务指引。于 2024 年 2 月向全体会员发布施行。这些常用法律文书模板以及管理人工作指引的发布，将进一步提升广西管理人执业的标准化、规范化水平，大大提高广西破产审判的质效。

三、加强业务技能培训，提高管理人执业能力

协会组织了多场大型业务培训、交流活动，增强了管理人的专业知识与业务技能，促进了管理人之间相互学习和交流。2024 年 1 月 13 日，协会举办广西破产管理人实务操作培训活动；2024 年 3 月 23 日，协会举办广西破产项目投融资经验交流暨资产推介会；2024 年 4 月 7 日，协会与桂林管协联合召开破产管理人业务操作培训会；2024 年 5 月 30 日，协会举办破产程序中的财税问题“沙龙”研讨会；2024 年 9 月 21 日，协会举办广西破产审判及管理人业务讲座；2024 年 9 月 22 日，协会与广西商法研究会、广西民族大学法学院、广西师范大学法学院，南宁市破产事务管理人协会联合举办首届北部湾破产法论坛；

2024 年 12 月 21 日，协会举办全区破产管理人廉政谈话会。

四、提升管理人规范执业、廉洁守纪意识

协会在不断推进管理人执业行为规范化、标准化建设的同时，加大对不规范执业行为的监督，提升破产管理人执业美誉度。2024 年 4 月 22 日，协会第一届理事会第十六次会议表决通过了《广西破产管理人协会会员投诉处理办法》。上述建章立制工作，大幅提升协会管理的制度化、流程化水平。

为维护全区管理人执业秩序及相关各方的合法权益，强化全区管理人依法执业、规范执业意识，协会 2024 年度对收到的针对管理人违反法律法规政策及/或管理人执业规范的 12 起投诉，经投诉处理小组对投诉材料以及被投诉人的初步答辩意见进行审查，不符合受理条件决定不予受理的 8 起，符合立案条件并决定受理的 3 起。严格按照《广西破产管理人协会会员投诉处

理办法》的规定，进行调查核实，并作出处理决定。在处理投诉案件中，本着治病救人、妥善处理分歧的原则，协会充分运用协商、调解、单独谈话等手段，尽可能化解、管控投诉人与管理人之间的误解和分歧，也督促管理人主动纠正错误或不当行为。

五、加强学习和交流

协会 2024 年度先后组织会员，到浙江、广东、重庆、湖北、四川等地，参加中国破产法论坛、湖北珞珈破产法论坛、西部破产法论坛以及其他全国性或区域性知名破产法或不良资产相关论坛，拓宽视野，广泛互动交流。除上述外，协会还不断加强与其他协会、投资机构的沟通、交流工作，具体如下：2024 年 3 月 15 日，协会接待贵州省破产管理人协会到访，双方就破产案件处理、制定业务指引、编撰文书模板、管理人培训、会员服务、会员考核、成立投资人库、打造招商平台等方面的运营经验展开交流、互相学习先进经验。2024 年 5 月 22 日，协会领导带队拜访广东省破产管理人协会，就企业重整投资基金和管理人扶助基金的设立、破产管理人考试制度的相关情况、破产案件选任管理人的机制、“元生”破产案件信息管理系统建设以及其他相关事宜，向广东省破产管理人协会广泛取经。2024 年 5 月 23 日，协会领导带队到访广州市破产管理人协会，就破产管理人选任机制、执行破产管理人考试制度、破产管理人报酬收取标准及支付情况，尤其抵押财产对应管理人报酬的收取、使用省协会与银行联动开发的破产信息化平台情况以及其他相关事宜考察、调研，学习先进经验。2023 年 9 月 9 日，协会接待江西省企业破产管理人协会到访。双方就监事会的职责分工及监督机制、监事会如何参与到协会工作及决策过程以及如何通过该机制提升协会工作的透明度和公信力、如何制定和实施管理人培训计划等方面充分交换意见。2024 年 9 月 23 日，协会接待湖南省破产管理人协会到访。双方就为管理人购买执业责任保险的引入背景、承保模式、运行机制；破产财产投资人库的筹建背景、管理模式、组织架构、运行机制；如何引导管理人开展投融资业务；如何引导资本进入破产项目，专业委员会在办理破产管理业务中的工作经验、各委员会的职责范围以及议事规则；如何搭建管理人与投资人沟通平台和机制、破产管理人如何与其他融资类社会中介机构合作、破产项目如何并购及重组、如何解决破产项目融资难等进行了深邃的探讨和交流。2024 年 10 月 18 日—19

日，协会受邀参加广州市破产管理人协会成立十周年庆典活动。未来，两广兄弟协会将继续加强交流协作，携手并进，共创佳绩。

2024年11月，为进一步推动广西破产案件的投资人招募及财产处置工作，扩大破产生态圈，实现债权人、债务人、投资人利益的互利共赢、和谐共生，广西破产管理人协会与北部湾产权交易所集团股份有限公司签订《广西企业破产资产处置综合服务平台建设运营合作协议》。

六、积极推动府院联动机制建设

协会充分发挥自身桥梁纽带作用，通过组织专题研讨会议、开展实地调研、建立沟通联络小组等多种形式，积极协助广西高院推动常态化府院联动机制建设。在双方的共同努力下，该机制在优化司法资源配置、提升行政争议化解效率、促进依法行政等方面取得显著成效，为广西地区的法治建设与社会和谐稳定发展注入强劲动力。

七、加强破产法律文化宣传

协会组织会员充分利用座谈、培训、授课等机会，积极向破产审判相关政府机构、各级工商联、各类型行业协会、各行业或区域商会、各类型企业及社会大众，宣讲破产法律知识，宣传破产法对企业的保护功能，弘扬破产保护法律文化，让社会公众了解破产法，接受破产法，并积极行使破产法赋予的相关合法权益。

2024年5月，协会委托广西广播电视台负责“立足破产保护文化 广西破产审判服务广西经济发展”系列专题报道融媒体视频的拍摄、制作和推广等工作。为进一步提升破产审判服务经济发展贡献度，锚定破产审判目标定位，在服务供给侧结构性改革，助推新质生产力发展，防范化解重大风险等方面及时跟进、有所作为，持续建设市场化、法治化、国际化一流营商环境，广西破产管理人协会与广西广播电视台综艺旅游频道《法治最前线》栏目将采制播出《立足破产保护文化广西破产审判服务广西经济发展系列专题报道》。

八、统一购置管理人会员执业责任保险，降低入册会员执业风险

协会积极为各入册会员统一购买执业责任保险，降低管理人执业风险。2024年11月因与平安财险合同终止服务，2024年11月1日协会发出《关于公开竞标执业责任保险机构的公告》，重新竞标破产管理人执业责任保险

服务商。最终确定由中国人寿财产保险股份有限公司南宁市中心支公司作为承保服务商，为管理人执业风险保驾护航。

九、积极推进重整投资人招募、破产财产处置难题的化解

协会积极扩充入库投资人队伍，通过多渠道招募，协会成功引入了一批具有专业背景和丰富经验的投资人机构作为协会投资人库的成员。截至目前，共有 20 家（其中：广西 14 家，广西之外 6 家）有意从事广西破产项目投资的机构投资人加入广西危困企业挽救和破产财产投资人库，意向投资总额累计达到 103.5 亿元人民币。

广西危困企业挽救和破产财产投资人库成功组建后，协会秘书处不定期向投资人库推送投资项目信息，举办项目推介会。先后举办多场广西破产项目投资专场“沙龙”，举办入库投资人专场培训班，联合阿里巴巴共建广西破产项目投融资专属平台，并举办线下线上同步的专场大型推介会。

十、换届年特别工作计划

1. 组织业务培训会

积极开展管理人培训，进一步规范管理人的履职行为、提高破产管理工作的专业化。2024 年 9 月 21 日，开展广西破产审判及管理人业务讲座，特邀请王欣新老师、徐阳光老师进行授课，此次讲座为管理人分析和解决破产实践中遇到的问题提供了新的视角和解决方案。

2024 年 12 月 21 日，开展破产管理人廉政谈话会，特邀广西高院审判委员会专职委员梁炳扬进行授课培训，此次内容主要是就管理人履职风险防范做培训。

2. 组织举办大型论坛

2024 年 9 月 22 日，首届北部湾破产法论坛在广西南宁成功举办。本届论坛由广西高院指导，广西破产管理人协会、广西商法研究会、广西民族大学法学院、广西师范大学法学院联合主办，南宁市破产事务管理人协会承办，招商银行股份有限公司南宁分行协办，五坤咨询（广西）集团有限公司、广西桂三力律师事务所、广西汇力律师事务所、北京市华泰（南宁）律师事务所、广西邦泰律师事务所、广西银正律师事务所、华税税务师事务所（广西）有限公司、广西宏栎房地产土地资产评估咨询有限公司提供专项支持。来自

中国人民大学、武汉大学、西南政法大学、华东政法大学、浙江大学等知名高校专家学者，全国 14 个省、自治区、直辖市从事破产审判的法官、破产管理人、检察官、负责营商环境的相关政府部门领导以及破产领域专业服务机构代表等共计 600 多位嘉宾齐聚邕城南宁。

3. 换届工作圆满完成

2024 年 12 月 21 日，举办广西破产管理人协会换届会员大会。大会表决通过了《广西破产管理人协会章程》《换届会员大会选举办法》《广西破产管理人协会会费收取和使用管理办法》等议案，并选举产生理事 50 名，监事 9 名。同日，协会召开第二届理事会第一次会议和第二届监事会第一次会议，理事会选举产生会长 1 名、副会长 5 名，监事会选举产生监事会主席 1 名、副主席 2 名。理事会选聘了秘书长 1 名，促进协会秘书处日常工作、对外交流工作有序高效开展，为法院与管理人搭建沟通的桥梁，为协会的正常运转提供了有力支持和保障。

结束语

2024 年，协会圆满完成各项工作任务，是乘风破浪、笃行不怠的一年。协会在管理人业务指引完善、管理人执业能力提升、对外交流、破产案件质效提高、破产法文化宣传、重整投资人招募及破产财产处置难题化解等方面，均取得突破性的进展。新时代赋予新使命，新征程呼唤新作为。2024 年是换届之年，广西破产管理人协会将在新一届理事会、监事会的带领下，在广大会员共同努力下，在广西高院的指导和监督下，协会将沿着既定的目标踏步前进，手握破产之钥，解决百业之难。不断开创新局面、取得新成效、作出新贡献！

法律融贯论视角下房地产企业重整融资债权超级优先权模式的构建

● 信息来源：人民司法

作者：俞巍 李业亮

● 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/Y2NTkBQeLAQvxx3K2375sw>

内容提要

困境房地产企业对重整融资“输血”的需求非常急迫，而重整融资优先权顺位的确定是破产程序中容易引发冲突的问题之一，包括担保物权优先受偿与共益债随时清偿的冲突，表现为破产法、民法典关于共益债与担保债权顺位规定的不融贯。可通过体系化解释明确重整融资的共益债性质，进而实现条文融贯。在房地产企业重整优先权体系中，购房人优先权、建设工程价款优先权以及抵押权有较为明确的权利顺位，重整融资债权的法定优先性虽在民法典中无直接规定，但可在破产法中实现条文融贯，并且实践中可通过合理确定抵押权优先受偿范围以及与建设工程价款优先权的有效协同实现体系融贯。坚持生存利益优先是实现民法典与破产法理念融贯的基础，在重整融资债权超级优先权的构建上，可参照购置款抵押超级优先权赋予重整融资债权在民法典体系中的优先顺位，通过清算价值保障原则实现担保物权优先受偿与共益债随时清偿的统一，进而采用标准化方法确定重整融资债权优先级。

目录

一、问题的提出：担保物权优先受偿与共益债随时清偿的冲突

二、条文的融贯：明确房地产企业重整融资债权性质

三、体系的融贯：厘清重整融资债权优先权顺位

四、理念的融贯：重整融资超级优先权模式构建

近年来，许多房地产企业销售回款不畅、新增融资受阻进而引发资金链断裂，有的出现工程建设停工、楼盘逾期交付等情况，进而因无力偿债进入破产程序。在“保交楼、防烂尾、稳预期”的背景下，对于已进入破产程序的房地产企业，在其具有挽救可能时应尽可能通过破产重整方式对所涉在建工程项目进行续建，以满足购房者的交房需求，维护社会稳定。

融资作为破产重整成功的第一要素，若无新资金注入，则难以达到再生之目的。当房地产企业进入破产程序后，其自身的现金流通常已不足以支撑工程项目的运作，而工程项目的复工续建又需要充足的流动资金投入，因此续建资金的融资问题成为破产重整能否成功的关键所在。

一、问题的提出：担保物权优先受偿与共益债随时清偿的冲突

重整融资的投资人为确保资金的安全，往往要求明确重整融资的性质和优先顺位，进而实现“后进先出”为入场前提，重整融资如果不能保本保息退出，则可能没有资金愿意进入。对此问题，地方司法实践中的操作往往以担保物权人同意为前提。例如，2020年陕西省高级人民法院《破产案件审理规程（试行）》第104条规定，基于债务人继续营业发生的借款，如果该项借款可以使担保物获得添附或者使担保物的财产价值获得增长，则管理人或者自行管理的债务人在事先征得担保物权人的同意后，亦可将所借款项优先于该担保物进行清偿。

（一）重整融资“后进先出”问题

对于重整融资“后进先出”问题，实践中往往有两种处理方式：第一种为行政化的方式，由政府协调，通过纾困资金等方式进入，开设专门账户，专款专用，退出时也通过协调方式，以共益债的形式随时清偿；第二种即为担保物权人权利让渡，将重整融资列入重整计划以对权利让渡及共益债随时清偿进行明确。笔者从2019年以来的64份上市公司重整计划中，随机抽取20份，对重整中担保物权及共益债的顺位及清偿问题进行分析，得出如下结论：一是所有重整计划都列明了担保物权和共益债的清偿。多数重整计划仅笼统列明共益债按法律规定和约定随时清偿，仅有一份重整计划中，明确了重整融资的共益债性质和利率，并列明了在计划不能执行并宣告破产后，共益债务在破产程序中优先清偿。另有一份重整计划中仅明确了融资的共益债务性质和金额。二是担保物权留债清偿的比例较高。有11份重整计划列明了留债清偿，关于留债清偿中担保物权的优先受偿范围，有以对应的担保财产清算价值确定、以担保财产评估价值确定、以担保财产的市场价值确定等不同做法，清偿最长时间为10年。有的重整计划中，仅列明重整拟保留之经营性资产的，其债权在重整程序中暂不清偿，由重整后的债务人根据经营情况逐步清偿，但未列明具体清偿方式。三是有一份重整计划列明了建设工程价款优先受偿权参照有财产担保债权的调整及受偿方案予以清偿。四是有

的重整计划中列明，债权人对共益债务有异议的，可以依法提出，债权人对共益债务的异议不影响重整计划的表决结果及表决效力。

司法解释虽对重整融资“后进先出”有原则性规定，但由于实践中权利冲突较为复杂，往往有赖于其他优先权人的同意和让渡，该同意和让渡也有赖于重整方案的通过，这会导致协商成本过高、程序拖延时间过长等问题，进而影响破产法关于重整融资共益债规定的实施效果。有学者指出，我国企业破产法并未明确规定贷款人的退出优先权，贷款人的退出缺乏法律保障，严重抑制了其重整企业提供新资金的内在动力。另一方面，从上述重整计划中也可以看出，重整计划中对重整经营性资产的判断较为主观、担保物权的留债清偿时间较长、清偿范围不确定，也影响民法典中担保物权保护的实施效果。

（二）民法典与破产法在重整融资优先权上的融贯性问题

造成上述问题的主要原因，在于担保物权优先受偿与共益债随时清偿的冲突，主要表现为破产法、民法典关于共益债与担保债权顺位规定的不融贯等。法律体系的不融贯性是一个客观存在的现象，在很多国家的立法中都可能存在，它属于广义上的法律漏洞。

法律融贯论包括关于法律体系的融贯(coherence in the legal system)和关于法律论证的融贯(coherence in legal reasoning)。法律体系的融贯关注的是在一个法律体系内，如何将其各个组成部分融贯为一个整体，为司法决定提供支持。而法律论证的融贯则仅仅关注在一个论证过程中，如何将理由融贯联结并推导出裁判结果。整体性的融贯应当是法官在衡量多元利益诉求过程中必须遵循的基本原则。

法律体系的融贯性有3个层次：第一个层次是条文的融贯，即逻辑一致性和连贯性，不存在法律条文的形式冲突，这是最低层次的融贯性要求。第二个层次是体系的融贯，包括法律部门内部在某项具体制度的规定、判例等之间不存在法律规范效果的冲突以及不同法律部门之间在某项制度上不存在法律规范效果的冲突。第三个层次是理念的融贯，即法律体系证立的价值基础的融贯，这是法律体系融贯性的最高要求，这样一套政治与道德理念能够融贯地用来阐释原本显得不融贯的法律体系规定。

法律体系的融贯性是法律思维的规范性要求与逻辑前提。法律论证的融贯是司法裁判的基本要求，也是一种应当严格遵循的裁判方法。合法、合理的判决都是各种法律推理方法以符合融贯性要求的方式在司法实践中进行运作的结果。法官通过适用法律在实现法律体系融贯方面发挥着独特作用：通过体系解释排除矛盾规范，推动法律条文层面的一致性；通过目的解释消除违背法律文义的除外漏洞，推动评价体系的一致性；通过司法活动实现法律体系内外的一致性，使民法典、破产法等得以融贯，使法律制度实现应有的目的，并更好地维护法律的权威。

相较于私法制度的全域融贯，特定制度的融贯性更容易实现。本文试从法律融贯论的视角，对重整融资债权优先权的融贯性进行分析，以在规范之科学性与实践之无矛盾性间寻求体系效益的获致，进而对超级优先权模式构造进行初步探索。

二、条文的融贯：明确房地产企业重整融资债权性质

关于重整融资债权，司法解释虽明确为共益债性质，但由于其规定为“参照”，实践中仍需要结合企业破产法的规定进一步明确，而这一过程可借助法学方法论中的体系解释和目的解释加以实现。

（一）重整融资债权性质的体系化解释

共益债务是指破产程序开始后，为全体债权人的共同利益而对第三人所负担的债务，其本质特征是产生在破产申请受理之后，为全体债权人的共同利益发生。企业破产法第四十二条分别规定了破产费用和共益债务，并在第四十三条规定了共益债务在破产费用之后随时清偿。最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（三）》（以下简称《破产法解释三》）第2条规定，破产申请受理后，经债权人会议通过，或者第一次债权人会议召开前经人民法院许可，管理人或者自行管理的债务人可以为债务人继续营业而借款。提供借款的债权人主张参照企业破产法第四十二条第（四）项的规定优先于普通破产债权清偿的，人民法院应予支持，但其主张优先于此前已就债务人特定财产享有担保的债权清偿的，人民法院不予支持。《破产法解释三》第2条第1款将为债务人继续经营而借款的相应债务，参照企业破产法第四十二条第（四）项关于共益债务规定的“为债务人继续营业而应支付的劳动报酬和社会保险费用以及由此产生的其他债务”处理。在此之前，司法实务中，如果将破产程序中的借款认定为共益债务，一

般也将其纳入共益债务第（四）项中。虽然《破产法解释三》将几番征求意见稿中的“按照”和“作为共益债务优先清偿”改为“参照”有一定的政策考量（主要包括将启动后的融资这一市场化行为后果留给破产参与人谈判协商，由债权人会议和贷款人自行决定等），但是司法解释与企业破产法的规定难免产生一定的不融贯：第一，企业破产法第四十二条规定，为债务人继续营业而应支付的劳动报酬和社会保险费用以及由此产生的其他债务，为共益债务。对于共益债务到底是与劳动报酬和社会保险费用有关，还是与继续营业有关，结合前述共益债务的本质特征，笔者认为，应当是与继续营业有关。并且司法实践中，也是根据企业破产法的该项规定认定重整融资为共益债务。因此，在处理《破产法解释三》规定的是否“参照”的问题上，应回归企业破产法的规定，原则上认定重整融资为共益债务。第二，《破产法解释三》中“优先于普通破产债权清偿”的规定，会让人误以为重整融资只优先于第三顺位的普通债权，不优先于税收、职工和社会保险债权。从体系解释上看，对于共益债融资的优先顺位，司法解释规定中的普通破产债权，是对应企业破产法第一百零九条规定的抵押担保债权而言的。而《破产法解释三》中的普通破产债权，包含职工债权、税收债权等，只是此类债权在普通破产债权的清偿顺位上有一定的优先性，虽然此种优先性并未有明确依据，因此，作为共益债的重整融资应优先于税收、职工和社会保险债权。

（二）实践中的具体操作

实践中，往往通过管理人申请、法院复函的形式，明确重整融资的共益债属性。共益债权因发生于破产程序开始后，故无需申报，并不依破产程序而可以随时受偿，这是其区别于破产债权的重要特征之一。对于共益债融资优先性的确认，有观点认为，需要经债权人会议决议通过，或第一次债权人会议召开前经人民法院许可。只要决议或许可，后续的清偿就不需要再报债权人委员会。另外共益债务不属于破产债权，不需要列入债权表。因有企业破产法第六十九条的规定，管理人先行清偿共益债务的，应属“对债权人利益有重大影响的其他财产处分行为”，因而应当及时报告债权人委员会，由债权人委员会按照《破产法解释三》第15条的规定行权。

三、体系的融贯：厘清重整融资债权优先权顺位

优先权制度在罗马法中即已存在，近代民法中，法国民法典设立优先权制度，并为日本法律所继受，称为先取特权，其中就包括属于一般先取特权

的共益费用先取特权（如破产费用等）。在抵押权与先取特权发生冲突时，一般情况下，先取特权人享有优于抵押权人的权利。房地产企业重整是重整融资债权与购房人权利、建设工程价款优先权、抵押权等存在冲突最为剧烈的场域。在民法典中列举基本原则是体系融贯性的要求。虽然可通过对破产法体系解释方式解决条文融贯的问题，但对于重整融资的优先顺位，则需要借助民法典公平、诚信等基本原则，运用目的解释等方法，实现破产法与民法典在重整融资债权优先权顺位的确定上不存在法律规范效果的冲突，进而实现民法典外在体系的逻辑一致性和内在体系的价值理念统一性。

（一）对购房人权利特别保护

为了保护作为消费者的购房人，最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》（以下简称《担保制度解释》）对抵押权的追及效力进行了适当限制，明确规定在商品房预售或者销售中，已经支付全部或者大部分款项的消费者主张其权利优先于已在建设用地使用权或者建筑物上设定的抵押权的，人民法院应予支持。当然，为了降低由此可能给银行等债权人带来的风险，《担保制度解释》同时规定，抵押权人请求抵押人将转让所得的价款向抵押权人提前清偿债务或者提存的，人民法院也应予以支持。对此，有观点认为，消费者权利均可排除优先受偿权，无论其是否善意。在处理优先受偿权、消费者权利与约定抵押权三者关系时，应秉持“消费者权利>优先受偿权>约定抵押权”的立场。

实践中，有以下问题需要厘清：一是预告登记购房人能否认定为债权人？笔者认为，预告登记是担保对于未来物的请求权，请求权基础是债法，预告登记的房屋属于破产财产范围，已进行预告登记的购房人在破产程序中应认定为债权人，享有债权人相关权益。二是网签但未办理预告登记的购房人，是否有房屋交付请求权？笔者认为，在最高人民法院《关于商品房消费者权利保护问题的批复》（法释〔2023〕1号，以下简称《1号批复》）出台以前，司法实践中适用最高人民法院《关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》（以下简称《办理执行异议和复议案件解释》），通过购房人付款比例、是否唯一住房等标准判断购房人是否有房屋交付请求权。《1号批复》出台后，实际上放宽了标准，不再要求是购房人唯一住房，也放宽了房款支付节点。司法实践中，一般允许这类购房人通过补交剩余购房款，从而获得优先保护地位。补交全部房款后，房屋交付请求权优先于建设工程

价款优先受偿权、抵押权以及其他债权。三是解除合同后购房人的购房款返还请求权，应按照什么性质的债权认定？笔者认为，要做到两个区分：一方面，要区分消费型购房人与一般购房人，对于一般购房人的价款返还请求权，按普通债权确认。对于消费型购房人的价款返还请求权，还要进行第二个区分，即区分该债权确认时，房屋有无交付可能：破产案件受理前，依法确认解除购房合同，并返还价款的，可认定为无法明确后续有无交付可能，故购房人的价款返还请求权，可以认定为具有优先性，优先于建设工程价款优先受偿权、抵押权以及其他债权；对于破产重整案件受理后，由于各方已在推动重整工作，可视为商品房有交付可能，购房人若仍坚持主张解除合同、返还价款，或在管理人通知其缴付价款余款期限内及催告后，均不能缴清余款的，其价款返还请求权不具有优先性，按普通债权确认。

（二）建设工程价款优先权优先于抵押权和其他债权

关于建设工程价款优先权的性质，存在 3 种观点：一是法定优先权说，是因建设工程价款涉及大量建筑工人的劳动债权，而给予的法定保障；二是法定抵押权说，是立法赋予承包人的抵押权；三是不动产留置权说，是基于建设工程合同属于特殊的以不动产为标的的承揽合同，故比照承揽合同中的动产留置权，而产生不动产留置权。笔者赞同性质上类似法定抵押权说，这可以在德国民法典中找到相应的规则。而对于建设工程价款优先权这一类似法定抵押权与意定抵押权的权利顺位问题，有观点认为，因为法定抵押权有其优先保护的目，这一目的不应被意定抵押权改变，故法定抵押权优先。最高人民法院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》第 36 条亦规定，承包人根据民法典第八百零七条规定享有的建设工程价款优先受偿权优于抵押权和其他债权。

实践中，有以下问题需要厘清：一是工程承包人对续建部分的工程款是否属于共益债务？对此，有观点认为，工程承包人对续建部分新增工程款仍将基于共益债务和建设工程价款优先受偿权双重优先权，先于在建工程抵押权。破产受理后破产管理人因管理在建工程产生的债务，包括清偿续建工程款的债务，作为共益债务，也应优先受偿。二是工程承包人对续建开始后、在破产程序前已签署购房协议的购房人向管理人继续支付的剩余房款，是否享有优先受偿权？笔者认为，购房人的价款返还请求权优先于建设工程价款优先权，因此，应充分考虑如果重整不成功转入清算程序，则仍需要返还给

购房人，故实践中应充分考虑并保障购房人权利。三是续建前的工程承包人对于工程因续建而产生的增值部分是否享有优先受偿权？参照《担保制度解释》第51条第2款的规定，若续建前的工程承包人继续参与了后续的工程续建，则自然对于后续续建部分的权益有优先受偿权。但若续建前的工程承包人未再继续参与后续的工程续建，则其优先受偿权仅限于续建前的部分。

（三）合理确定抵押权优先受偿范围

企业破产法和《破产法解释三》规定，在重整期间，债务人或者管理人为继续营业而借款的，可以为该借款设定抵押担保，抵押物在破产申请受理前已为其他债权人设定抵押的，债权人主张按照民法典第四百一十四条规定的顺序清偿，人民法院应予支持。该规定延续了传统民法上的担保物权效力顺位制度，因此，如重整融资设定了抵押担保，则重整融资既享有担保物权的优先受偿权，还可以按照共益债务清偿，也即享有法定优先权。该担保债权可以在行使担保物权的优先受偿权或按照共益债务清偿的法定优先权的顺序上自由进行选择，而且因担保物不能足额清偿而转化为无担保债权的部分，仍可享有参照共益债务清偿的优先权。另外，根据《担保制度解释》第51条第2款的规定，在建建筑物抵押权的效力范围仅及于已办理抵押登记的部分，不包括续建部分、新增建筑物以及规划中尚未建造的建筑物。重整融资享有担保物权的范围，一般限于续建部分、新增建筑物以及规划中尚未建造的建筑物。对于续建或装修部分所产生的增值部分，应当认定为无担保财产部分，属于共益债权人可受偿的范围。

实践中，如何确定抵押权优先受偿的范围？对此，笔者认为，抵押权是一种价值权，在抵押物发生添附或分离等物质形态变化而当事人又未约定或另行达成一致的情况下，应依据法律规定。在清算及和解程序中，别除权行使一般不受限制，抵押权优先受偿的范围原则上应为抵押财产的处置价值。而在重整程序中，对于重整营业有关的财产，别除权的行使受到限制，需要对续建前后的财产范围进行区分。区分的时间点可根据实际情况确定为重整受理日或《担保制度解释》实施日等，可以通过两个方面进行区分：一方面，通过评估、公证等方式，确定重整受理日建筑物的状态和价值以及续建完成后的状态和价值；另一方面，通过借款合同、建筑施工合同明确借款用途、续建项目。对于可能存在的重整转清算的情况，应在重整计划草案中明确担保物权和共益债的清偿顺位。

（四）特定情况下重整融资债权优先于抵押权

理论和实践中有观点认为，对于因实际劳动、建筑材料等定向投入担保物使其价值得以维持或增加而新增的债权，应可参照建设工程价款优先权规则，基于该等投入增益特定担保财产价值而享有优先权。而未定向投入并使得特定担保财产增值的新增负债，除非通过债权人会议决议或符合批准重整计划中的预决条件，否则不能享有优先于担保物权人对特定财产优先受偿的权利。

实践中，有通过续建工程价款优先权实现重整融资债权优先于抵押权受偿的探索，主要路径为：重整融资专款用于续建工程，续建工程价款有共益债和建设工程价款优先权双重优先权，并且优先于在先的抵押权，故重整融资可通过建设工程价款优先权实现其优先顺位。具体来说，对于已售房源部分的所退房屋变价款（销售款），按比例给予重整融资优先权，即对该房屋在重整融资进入前的建设工程价值进行评估（即“烂尾房”价值评估），所评估值占该房屋变价款（销售款）的比例部分，由（破产前发生的、依法确认的）建设工程价款债权优先受偿，剩余比例部分对应的变价款（销售款），作为共益债融资带来的续建增值，实际上也是共益债融资支付续建工程款后，对应的建筑物续建增值，由共益债融资优先受偿。

四、理念的融贯：重整融资超级优先权模式构建

通过上文分析，在房地产企业重整优先权体系中，购房人优先权、建设工程价款优先权以及抵押权有较为明确的权利顺位，重整融资债权的法定优先性虽在民法典中无直接规定，但已在企业破产法中实现了条文融贯，并且实践中可通过合理确定抵押权优先受偿范围以及与建设工程价款优先权的有效协同实现体系融贯。

优先权制度背后体现了利益的平衡，以及保护弱者、实现社会公正的需要。有学者认为，我国民法典应当确认共益费用优先于其他任何债权包括有担保物权的债权。也有学者指出，应在破产法中构建超级优先权，使其优先于既存担保债权。超级优先权系对优先权的排序，不同的取舍体现了价值理念的要求。一方面，规定于企业破产法中的重整融资优先权与主要规定于民法典中的其他优先权实现理念融贯是现实要求；另一方面，坚持理念融贯是构建重整融资超级优先权模式的前提，超级优先权模式建构的价值选择是其确立的基本遵循，具体体现为构建该模式应坚持的原则。

（一）现有超级优先权模式评析

现有关于重整融资超级优先权模式的讨论，多围绕美国模式展开。美国模式对继续经营融资债权的顺位及确定程序进行专门规定，有一定的借鉴意义。但美国法上的“超级优先权”也是打引号的，在确认融资债权优于在先担保物权上，有严格的适用程序。

1. 实体要求

《美国联邦破产法》第 364(d) 条规定的主要内容为：一是授权管理人将继续营业中的借款认定为管理费用；二是管理人在证明无法获得借款时，授权管理人将继续营业借款在管理费用中优先清偿，或可以在破产财产上为继续营业借款设立担保（含无担保财产或者在有担保财产上设立次级优先权担保）；三是在管理人证明无法通过其他方式获得信贷、并给予担保权人利益充分保护时，可以为继续经营借款设立并列或优于现有担保权人的担保；四是善意的借款人的担保权不因后续程序而受影响。

《美国联邦破产法》第 364 条的立法目的部分在于激励贷款人向破产公司提供授信，鼓励当事人就市场化协议进行协商，并确保协议条款为在特定案件中申请后融资所必须，而不致对其他利害关系人的权利造成不利影响。由于现行充分保护标准的存在，尽管债务人可能无法对其申请前担保债权进行调整，而往往只能与申请前担保债权人就申请后融资进行协商。

2. 程序要求

在诉讼程序上，《美国联邦破产程序规则》第 4001(c) 条专门规定了获得信贷的程序规则，主要内容为：一是管理人应提交包含拟议贷款协议（包括利率、到期日、违约事件、优先权、借款限额和借款条件）以及裁定(order)模板的动议，并明确：授予优先顺位或破产财产上的担保权；为破产案件启动前成立的债权提供充分保护或优先顺位；就破产案件启动前成立的债权或担保权的有效性、可执行性或金额所作的认定；设置提交重整计划、批准披露声明、就计划的批准举行听证或正式裁定批准计划的截止日期等。二是动议应送达债权人委员会委员或相关债权人以及法院指定的其他实体。三是法院可在申请被准予获取信贷的动议被送达后的 14 日后就该动议启动最终听证。法院可在动议被送达后的 14 日期间届满前举行初步听证，但若信贷的获取对于避免对破产实体造成直接且不可弥补的损害是必要的，则在举行最

终听证期间，法院可准予其在必要范围内获取信贷。四是听证通知应向上述主体及法院指定的其他主体发出。

美国破产法虽然对借款的优先权顺位及清偿有较为完善的规定，但借款超级优先权的前提仍然是对担保权人利益充分保护。另外，《美国联邦破产程序规则》第 7001 条规定，就财产上担保权或其他权益的有效性、优先性或范围进行认定的程序属于对抗制诉讼程序，对裁定有异议的债权人，有权提起对抗制诉讼程序。

3. 充分保护

美国破产重整制度改革调研报告认为，重整融资中，充分保护的目的在于平衡担保债权人的申请前权利与《美国联邦破产法》的申请后再生目标。如果债务人基于申请后融资协议或作为其一部分，试图对申请前担保债权人的权益进行预先调整，根据《美国联邦破产法》第 361 条，债务人应为担保债权人在财产上的权益提供充分保护。充分保护是指尽管债务人由于其在第 11 章案件中对担保财产的使用所导致的担保债权人权益价值的贬值或减损，而向担保债权人提供的补偿。提供充分保护的方式为：现金支付、替代优先权、可使担保债权人在财产上的权益得到绝对同等实现的其他保护。根据《美国联邦破产法》第 361 条，为保护担保债权人在债务人财产上的权益，充分保护所要求的数额应当根据其担保财产的担保拍卖价予以判断。

（二）坚持生存利益优先是实现民法典与破产法理念融贯的基础

在房地产企业重整案件中，消费者物权期待权基于生存权保护，抵押权虽为物权，但目的是保障债权的实现，本质为财产权，权衡两种权利的价值位阶，更应当保护消费者的生存利益。从交易成本支出和交易风险分配的角度分析，抵押权人更有能力控制房企的销售行为，且其实施各种控制行为的成本更为低廉、效果更为直接，故将房企违约（私自收取售房款）的风险分配给抵押权人更符合公平原则。根据《办理执行异议和复议案件解释》第 29 条，已经设定抵押权的房屋被业主购买，由于涉及个人基本居住权保护问题，抵押权的追及效力应当受到一定限制。作为消费者的购房人购买的房屋用于自住，而且没有其他居住的房屋，抵押权不能追及的原因主要在于生存利益高于财产利益，必须优先维护被执行人及其抚养家属生存权。法律要优先保障生存利益，既包括住宅承租人的居住利益，也包括不动产商业承租人的商业维持利益。

在房地产企业重整案件中,是否重整成功,关系到消费者生存权的实现,也关系到企业的拯救和生存。在重整程序中,尽管并不否认实现存在的担保权的效力,但是基于重整计划的需要,有权要求担保债权人中止担保权的实现。另外,破产案件的办理承担了宏观监管功能,例如,国际货币基金组织在报告中呼吁,要在危机背景下积极为企业提供财政救助,缓解大规模破产的社会价值大于其私人价值。“可持续经营”以及“利益平衡”的“二元论”重整价值理念要求促进债务人获得融资,最大化债务人财产,维持企业“营运价值”;优先保护重整中新资金提供方的权益;对其权利可能因重整融资受到影响的债权人进行适当保护。在利益平衡中应把握好破产法的社会价值和强制性属性,无论法律的效力层级如何,强制性规范都优先于任意性规范,因此,破产法对担保权人设置的权利限制就优先于担保法赋予担保权人的权利。

房地产企业的重整对于消费者购房人的生存权以及困境企业的拯救至关重要,重整融资往往又是房地产企业能否重整成功的关键,因此,对于破产程序启动后债务人企业获得的新债权,应当予以特殊保障,赋予其优先受偿权具有历史发展的必然性和逻辑自洽性,体现了法的公平、效率、利益平衡等基本价值。如果不赋予重整过程中发生的债权相对于其他债权的优先地位,人们就不会愿意与债务人发生经济上的往来,这样就会阻止企业的复兴,从而最终损害债权人利益,因此,对新借款与原有物权担保债权之间的清偿顺位,应当根据借款用途、受益人是谁确定。如果新借款全部或者一部分是用于提升特定担保物的价值,为担保债权人的利益而发生的,遵循“谁受益、谁付费”的公平原则,该项借款或者该部分借款应当优先于该担保债权受偿。

（三）理念融贯下超级优先权模式构造

超级优先权模式的构造要坚持生存利益优先原则,注重可持续经营和利益平衡,借鉴域外经验,即在实体上坚持顺位在先权利的充分保护,在程序上给予利害关系人充分救济。

1. 参照购置款抵押超级优先权赋予重整融资债权在民法典体系中的优先顺位

民法典第四百一十六条规定,动产抵押担保的主债权是抵押物的价款,标的物交付后10日内办理抵押登记的,该抵押权人优先于抵押物买受人的其他担保物权人受偿,但是留置权人除外。有观点认为,民法典购置款抵押

超级优先权没有把重整融资债权纳入该优先权对应的主债权,故该制度的适用范围不包括重整融资债权。笔者认为,可以借鉴民法典第四百零四条关于“以动产抵押的,不得对抗正常经营活动中已经支付合理价款并取得抵押财产的买受人”的规定可以类推适用于自专门从事房地产开发的经营者处取得不动产的消费者的观点,坚持生存利益优先,尝试探索拓宽民法典购置款抵押超级优先权这一新规定在实践中的适用空间。

美国法上也有关于购置款超级优先权的规定,《美国统一商法典》第9编赋予购置款权益以优先次序,《统一附条件买卖法》第7条明确赋予不动产附着物上的购置款权益以绝对的优先次序。购置款优先次序规定暗含的政策是“新资金”优先于“旧资金”,因为新资金用于购买财产,而这些财产从来不是最初担保财产的一部分,同时旧资金权益也不计算在内,如此可以提升负债企业的盈利能力。价款超级优先权旨在打破民法典第四百一十四条的清偿顺序,赋予后设立的抵押权优先于先设立的浮动抵押权的效力,从而增强了抵押人的再融资能力,其正当性是不言而喻的。浮动抵押权人虽然不情愿看到购置款抵押权获得超级优先效力,但他的利益并不因此受损。因此,在房地产企业重整续建中,可以对因续建获得添附的部分的债权,参照购置款抵押超级优先权的规定,给予优先于其他担保物权的顺位。只要重整融资专款用于工程续建,则其清偿顺位即优先于其他担保物权。

2. 通过清算价值保障原则实现担保物权优先受偿与共益债随时清偿的统一

企业破产法第七十五条关于担保物权人恢复行使担保权、第八十七条给予担保物权人公平补偿、第一百零九条关于担保权人优先受偿以及《破产法解释三》第2条新债权不能优先于此前就债务人特定财产享有担保的债权清偿等规定,都体现了对担保物权的充分保护原则。实践中,该原则主要体现为:厘清有财产担保债权暂停行使的范围;允许债务人提供替代担保与合理补偿;规范担保物变现款的处理规则;合理界定担保债权在中止期间的补偿标准;强化有财产担保债权在重整计划执行中的参与权。

另外,《破产法解释二》第3条第1款规定,债务人已依法设定担保物权的特定财产,人民法院应当认定为债务人财产。因此,担保财产属于破产财产。根据企业破产法第七十五条的规定,重整中应保障重整对于担保物使用的需要。企业破产法第一百一十条规定,物权担保权人就担保物优先受偿

后未结清的债权作为普通债权，其放弃优先受偿的，所享有的债权作为普通债权。该规定对担保债权的清偿进行了规定，因此，我国企业破产法的重整程序中只存在担保物权而不存在别除权，和解程序中存在受限制的别除权，只有清算程序中才有完整的别除权。在重整程序中，对企业重整所必须的担保财产，担保债权人优先受偿权中的变现权暂停行使，对非必须的担保财产可继续行使权利。

在重整程序中，担保物权优先受偿与共益债随时清偿的统一具有可行性。一是坚持清算价值保障原则，保障担保物权人利益。清算价值保障原则保障的是进入破产重整的每一组债权人根据破产分配的计划获得的利益最终将高于他们在企业破产清算时所能获得的利益，如果清算价值保障原则不能被满足，重整计划就不能被强制批准。

实践中，往往在重整计划中对模拟清算情况下的清偿比例进行明确，从中可以看出，重整计划中的清偿不会少于清算状态下全体债权人的清偿。以下可视为给予担保权人权利充分保护：替代担保、现金清偿、其他等价财产清偿。二是应通过重整方案的形式，来认定抵押担保财产是否属于营业需要，如属于营业需要，则可对抵押权人的延期清偿进行安排。重整融资债权可根据企业破产法第四十二条的规定，作为共益债务随时清偿。三是实践中可以借鉴“伦敦规则”（已经形成一套成熟的法庭外重组的框架，并被世界银行在全世界范围内推广），发挥政府部门、银行等在推动重整中的作用，引导其与债务人进行谈判，通过庭外重组方式明确抵押权人的让渡、重整融资的性质及清偿等，进而加强庭外重组、预重整与重整程序的衔接，增强重整的拯救功能。

3. 采用标准化方法确定重整融资债权优先级

有学者认为，在修订法律层面，破产法需要突破民法上的规定，依照破产法的特别属性，制定债权清偿顺序的特别规则。可借鉴《美国联邦破产法》第364条，确定标准化的债务优先级和金额，规定对重整融资贷款人因其贷款而获得的补偿划分为不同的必要性梯度，进而为重整融资债权人的贷款成本和风险设定明确的界限。在必要时，对重整企业新融资所形成的债权给予更高级别的优先保护，从一般优先权扩展至超级优先权，从优先于无担保债权扩展至优先于既存担保债权，从破产重整中的优先权扩展到程序转换后的

退出优先权。另外，应按照正当程序的要求，在他人利益被剥夺时确保其有权知悉理由、陈述意见和申请听审。

具体来说，该模式应体现人民法院在审理重整案件中，债务人在无法获得继续经营借款时，如给予担保权人利益充分保护，则人民法院可依管理人申请，裁定准许继续经营融资债权优于抵押权人的受偿权。另外，人民法院在收到申请后，应当通知相关利害关系人并组织听证，并综合考虑继续经营借款是否有利于全体债权人、继续经营借款的必要性、重整价值等因素，在收到申请之日起一定期限内作出是否准许的裁定。并且规定，相关利害关系人对裁定不服的，可以自裁定书送达之日起一定期限内向受理法院的上一级人民法院申请复议。

企业破产法与社会法的理念融合及制度衔接——基于职工权益保障的视角

● 信息来源：《法学》

作者：陈科林

● 访问链接：https://mp.weixin.qq.com/s/9_3lsbcO-lOJTZnFS08lGg

【内容摘要】 作为营商环境法治化中的两大法律制度，企业破产法与社会法统合于实质公平理念，通过共建社会安全网体系，共同作用于破产企业职工权益保障。实现职工权益救济效果的最大化亟待促进两法救济功能的优化组合及加强制度的协同效应，其中两法的理念融合既是制度衔接的基础，也是破产法市场化实施的重要支撑。就职工权益保障而言，企业破产法的功能有限，主要是基于倾斜保护弱势群体的理念完善债权清偿的顺位规则。社会法的制度建设则应充分考虑企业破产因素，健全劳动法律法规，通过破产法中府院协调机制的拓展，进一步推进社会保险基金筹措的社会化，加强社会救助制度的兜底功能，在承认和尊重人格尊严的基础上有力保障职工基本权益的实现，从而完成两法层面的制度闭环。

【关键词】 企业破产法 社会法 职工权益保障 社会安全网

世界银行于 2022 年、2023 年、2024 年分别发布新一轮的营商环境评价指标概念说明书（Business Enabling Environment）及评价方法论手册（Business Ready Methodology Handbook），评价要点主要集中在“企业灵活性”（Firm Flexibility）与“社会效益性”（Social Benefits）两个方面。在“商事破产”（Business Insolvency）一级指标中，涉及职工权益的子指标包括“职工债权的优先性”（Priority of Labor Claims）与“职工债权实现的专门制度”（Special Regime for Labor Claims），前者在企业灵活性与社会效益性两方面进行评估，后者仅在社会效益性方面进行评估，体现出职工权益保护的社会公共性，与一般债权清偿存在质的差异。我国《公司法》（2023 年修订）第 1 条将职工合法权益保护设为立法目标，第 20 条第 1 款将公司应当承担的社会责任细化为维护职工利益、消费者利益及保护生态环境，当利益相关者存在冲突时，人权和基本自由处于压倒一切的优先位置。公司从营利性目的向共益性目的方向进化，既是落实职工参与公司治理的时代要求，也充分体现了职工权益保障在市场经济发展中的重要地位。

如何保障职工权益是企业破产中无法回避的问题，其曾左右破产立法工作：在《企业破产法（试行）》起草时，由于立法者对职工安置问题难以达成一致意见，一度让该法面临“胎死腹中”的风险；在《企业破产法》立法阶段，如何调整职工权益的问题同样存在，法学界对此还展开过激烈论战。上述现象凸显了职工权益保障的争议性。随着我国市场经济体制的完善，破产法的核心价值已经转变为公平清理债权债务、保障债权人有序受偿，除此之外的其他法律关系应当交由相关法律制度进行调整，避免企业破产社会配套制度与破产法的生态关系产生割裂与冲突。破产法的市场化实施要求职工权益保障问题在企业破产中逐渐从核心走向边缘，然而，阻碍这一目标实现的制度因素目前仍未完全消除，“僵尸企业”的存在即是例证。一些地方政府为了维持劳动者就业，避免出现失业潮，对银行向“僵尸企业”提供借贷采取宽松的监管政策，造成企业长期处于“应破而未破”或“应破而不能破”的状态。这凸显了企业破产法与社会法之间存在一定的隔离、缺失及冲突。一方面，社会法立法及运行未充分考虑企业破产之情形；另一方面，企业破产法的实施对社会法的制度供给利用不足。具体表现为：（1）理论上未阐明两法在理念上的冲突及融合，也未释明两法功能之异同；（2）对劳动合同关系的调整忽视了不同破产程序类型的差异性，经济补偿金的标准设置不周延，企业破产法亦未明确界定可优先清偿的职工工资范围；（3）企业破产法对职工社会保险债权的清偿安排欠缺合理性，且社会保险法的功能在企业破产中被弱化；（4）社会救助法对破产企业职工生存保障及就业激励的制度供给不足，难以消除职工的后顾之忧。

鉴于此，本文从职工权益保障的角度切入，通过解析职工权益保障及公平清偿债权的难点，指出企业破产法与社会法各自的不足，以及二者之间衔接不畅之处；通过探索破产法治与社会法治的契合点，矫正侧重个案解决的实践逻辑，以两法衔接的制度化来缓解整体性失范的困境，并将职工失业后的社会维稳问题转变为法律问题，探索符合实际需要的制度完善方案。质言之，本文旨在突出两法之间的理念融合与功能异同，明确企业破产与职工权益保障的关系，实现两法在职工权益保障问题中的功能优化组合，促进两法之间的分工合作，进而在规范化、常态化的制度框架下化解社会矛盾，便利法院、政府、管理人等主体推进破产实务工作，最终达到共筑社会安全网体系的效果。

一、企业破产法与社会法的理念融合及功能比较

法律制度的构建与实施围绕法理念展开,不同法律部门之间的法理念存在差异及冲突。依托领域法学的研究视角及系统整体论的思维范式,有利于解析两法之间的分工合作关系。领域法学以问题为导向,跨越多个法律部门,其提炼特定领域中具有共性的法律现象进行研究。系统整体论强调系统在中产生要素所不具有的新的整体性质、功能、行为和规律,且无法用任一要素的性质、功能、行为及规律进行解释,即“整体大于部分之和”。两法在职工权益保障方面存在共性与个性,应首先明确两法存在的理念冲突及融合空间,通过优化两法功能组合,在共性上齐头并进,在个性上实现互补。

(一) 两法的理念冲突与融合

法理念是人们对法律内在本质与客观规律的理性认识,表达了人们对法的主观追求,指向法的应然性,并以公平正义为最高层次、最基础的理念。不同的法对公平正义的追求和实现的角度及方式不同,以体现不同的具体化的法理念。对于企业破产法与社会法在应然性上存在的差异,应先厘清两法的理念冲突,再积极探索二者理念融合的要点。

1. 两法的理念冲突:经济安全与社会安全

企业破产法与社会法在倾斜保护职工权益的性质与程度上存在理念冲突。在经济社会化的背景下,市场主体之间的联系愈加紧密,形成了相互依赖的关系,各市场主体之间债权债务的相关性较强。任一环节的市场主体陷入债务困境并发生破产原因将对相关市场内其他市场主体产生负面影响,集中表现为土地、劳动力、资产、技术等生产要素流通受限,交易成本增加。同时,债务风险的扩张有损市场稳定性,破坏主体参与市场活动的预期。企业破产法作为市场经济的基础法律制度,以市场经济的正常运转及市场经济秩序的稳定为最终依归,确保债务关系在债务人丧失清偿能力时可以有序、公平实现。企业破产法关注各类型债权人能否在概括清理债权债务中得到公平对待,追求提高债权人集体的受偿比例,而非个别债权人的受偿额;关注秩序整体,清除已被市场淘汰的主体,释放闲置的市场资源,促进资源有效配置,防止因债务人破产导致市场风险扩散,引发经济秩序混乱。破产重整制度更被誉为“经济振兴法”,给予具备继续经营价值的企业重生的机会,避免经济崩溃与解体。在此意义上,企业破产法核心理念在于维护经济安全,增进社会整体的经济效益。公权力干预在该理念下侧重于维护债权债务清理秩序的整体稳定,减少因企业破产对市场经济秩序的负面影响。联合国国际贸易法委员会《破产法立法指南》曾指出,为市场提供确定性以促进

经济稳定和增长、资产价值最大化、确保对处境相同的债权人的公平待遇、及时高效解决破产事务、应尽可能立足于商业交易的考虑来明确优先债权的排序等属于破产法的关键目标。职工在企业破产法视野中仅是具备一定优先性的债权人类型，企业破产法更需考虑的是平衡协调好各类不同的利益，过于维护职工权益反而有违市场化逻辑。有学者提出，虽然职工在企业破产中享有合法权益，但在有损企业经济前景的情况下，让破产企业承担保护职工利益的义务显然并不现实。在企业重整中，职工债权规模大小及职工权益实现程度将影响市场潜在投资人的投资意愿，关涉是否可以实现企业重整价值的最大化。另外，企业破产虽是激发企业与职工矛盾的因素，但企业破产法并非化解该矛盾的最有效或主要的制度工具。为推进企业破产处置工作，畅通市场退出渠道，企业破产法的实施客观上存在难以保障职工权益的可能性。例如，债务人财产在清偿破产费用及共益债务后，剩余财产不足以清偿职工债权，致使职工债权清偿率为零。

而社会法源于对弱者生活安全的保障。现代社会将人与人之间的契约关系转变为具有强弱鲜明对比的新型身份关系，该关系被纳入社会法的调整范围，即社会法关注被救济之人相对其他主体的身份，其调整形式上平等但实质上不平等的社会关系，弥补与矫正契约自由给弱者带来的负面后果。社会法力求实现社会效益，并以社会安全为主要的法理念。也有观点认为，社会保护是社会法的核心理念，其范畴相对于社会保障更宽泛。社会保护的要义主要包括：贯彻以人为本的实质公平，提高个人应对市场风险的能力、突出支持弱势群体的政策目标。在实现弱者基本保障的意义上，社会安全与社会保护是相近的概念，保护弱者的目的是帮助其获得安全保障。劳动分工与社会化大生产促使社会成员依据其自身禀赋及专业能力参与市场经济活动，并承担市场竞争的后果，由此产生社会成员个体之间明显的强弱差异。社会成员经初次分配后不能获得满足其基本生存及发展需要的物质资料时，就须通过再分配乃至第三次分配进行社会调剂，通过追求社会的团结及整合，提高社会各成员或组织之间的合作能力与再生能力。在劳动关系中，职工对企业的人身依附性决定了职工的弱者地位，社会法在资源、利益分配过程中向职工倾斜，优先保障职工基本人权并共享发展成果，因此，其在实现职工权益方面的公权力干预程度较高。另外，职工对企业的人身依附性促使其以自身劳动力投入企业生产经营时难以再开展其他同等程度的投资，因而在遭遇企业破产时受到的负面影响会更加猛烈。从社会法的立法理念及制度功能的角度来看，企业此时应根据劳动合同约定及其承担的社会保障义务来全面实现职工权益，帮助职工对抗市场风险，避免发生大规模的职工群体维权事件。但是，

债务人财产的有限性决定其不可能完全落实社会法的强制性规定,纯粹追求社会安全及社会效益的实现将导致企业破产中各主体之间利益失衡,有损企业破产法的公平价值,破坏债权债务集中清理的整体秩序。

2. 两法的理念融合: 信守实质公平

两法的理念差异与冲突具体表现为对职工权益的保障范围及程度不同,企业破产法仅将职工债权列为具有一定优先性的债权,着重维系债权债务集中清偿秩序,社会法则将职工权益保障视为其主要目的,要求国家、社会及企业全面实现职工合法权益。故此,要实现两法的理念融合,须信守实质公平理念,形成协调市场机制与社会保护矛盾的协同行为,既要尊重市场经济运行的逻辑,也要防止市场机制对社会弱势群体合法权益的侵蚀。

第一,资源的有效配置是市场经济高质量发展的内在要求,需要贯彻实质公平。市场经济环境下的实质公平是公权力干预的公平,两法应以积极促进“有效市场”的形成作为主要调整目标。一方面,自由与平等是市场逻辑运行的基本伦理,但形式意义上,市场自由交换与主体平等反而导致不自由与不平等。因为形式的自由与平等并非面向所有的市场主体,仅限于在市场交易中拥有话语权的主体,该范围之外的市场主体往往陷入愈加贫困的陷阱,由此体现市场经济各主体之间的差异性。两法应当在认清市场经济运行产生的客观结果的基础上,以实质公平为理念追求进行公权力干预,突出利益配置的层次性及差异性。另一方面,“有效市场”的主要内涵在于寻求资源最优配置方案,此过程中应由各企业开展充分竞争,给予企业家不断试错与学习的机会。企业破产法与社会法既是降低企业家试错成本及社会总成本的制度工具,也是企业家创新生产经营模式及积极参与市场竞争的制度保障。企业破产法为企业提供市场退出路径与挽救事业的机会,社会法则维系企业家及企业职工的基本人权,减少企业家及企业职工参与市场经济活动的后顾之忧。

第二,两法的共同旨趣在于矫正市场失灵,应避免产生传统私法平等对待“抽象之人”的弊病,须将“抽象之人”转变为“具体之人”,“对处于社会劣势地位的人给予特别的关怀与救助”,坚守底线公平。一方面,企业破产对职工的特殊影响凸显社会法对职工进行社会保护的重要价值,《劳动法》《劳动合同法》强调维护劳动者的合法权益,《社会保险法》《社会救助暂行办法》通过共享发展成果及保障社会成员的基本人权来实现社会的和谐稳定。质言之,社会法采取利益倾斜性配置的方式来化解职工经初次分配后产生的生存及发展困境,实现实

质公平。另一方面，企业破产法在尊重各债权人在企业破产前的合法权益的基础上，按照各债权所承载法益的重要性进行排序清偿，由此形成的债权清偿顺位规则是企业破产法促进实质公平的具象化，但这一做法需要社会法的保驾护航。也就是说，职工权益保障应由企业破产法与社会法共同发挥作用，协同实现利益分配的结果公平，确保在企业破产后获得其应得部分。企业破产法是在维护债务清理秩序的意义上践行实质公平，以期在各主体之间达到利益平衡。从债权人与债务人的关系来看，除存在连带责任人或保证人，以及财产追加分配的情形外，债权人在债务人财产上未能受偿的部分被企业破产法“剥夺”，故企业破产法应在有限资源中保障底线公平，这亟须配套社会法的制度工具，辅助证成企业破产法“剥夺”行为的正当性。社会法也蕴含着对弱势群体的底线公平，在企业破产中有效实施社会法有利于缓解来自社会的压力，减少社会层面对企业破产的阻力。社会法的有序运行也是政府开展再分配及促进第三次分配的具体手段，企业破产触发了社会法的保障功能与救济功能，避免了因企业竞争失败而直接损害职工权益。

（二）两法的救济功能比较

企业破产法与社会法均属于公私融合法，两法的理念冲突与融合塑造了制度功能之间的相似性与差异性，通过梳理两法救济功能的异同来找准两法的互补性，可以为制度衔接奠定理论基础。

1. 两法救济功能的相似性

实质公平理念要求企业破产法与社会法关注市场竞争的后果，并在理念融合中注重构建社会安全网体系。狭义的社会安全网指向以社会法规范为核心的社会保护体系，而融入企业破产法的社会安全网则从宏观的角度来定义“社会安全”——“社会安全是社会系统能够稳定保持良性运行和协调发展、最小化不安全因素及其影响、社会各个群体能够通过社会建构稳定持续地得到安全保障的能力和机制，是客观的安全性、主观的安全感和过程的安全化三个维度的统一。”在此意义上，企业破产法“就像马戏团里的安全网一样，鼓励冒险，减轻失败的后果——从高空秋千上掉下来并不意味着丢掉性命”，意指其有助于为竞争失败的主体提供底线保护，将破产的负面影响降至最低，增强主体应对危机的信心。

失业是经济危机向社会危机传导的主要渠道及关键因素。劳动者以劳动力参与市场交换，获取生活来源，但当生产过剩、金融危机等市场经济固有弊端出现时，首先侵害的是劳动者利益。卡尔·波兰尼指出，市场机制弱化了传统家庭

及社群对成员的保护功能,让民众进入竞争激烈的劳动力市场,由此激发反向的社会保护运动,国家与社会应采取各项措施为民众提供风险防范的新制度。企业破产法与社会法均属于为民众提供风险防范的制度。

第一,现代破产法是救济型法律,注重对当事人利益与社会利益的平衡救济,而职工权益处于当事人利益与社会利益交叉的领域。由于“担保债权绝对优先”“普通债权平等受偿”的民法规则在企业破产中可能会造成结果的不公平及无效率,所以破产法对不同类型的债权进行了排序清偿。一类债权相对于另一类债权优先的正当性是其承载的利益对人的作用更为基础。我国《企业破产法》第113条第1款明确了职工债权具有一定的优先性,优先范围包括“破产人所欠职工的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用,所欠的应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用,以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金”。这些债权与职工在失业期间的生活来源息息相关,其可获得优先受偿的正当性在于职工的生存利益高于其他无担保债权人的利益。

第二,社会法在市场不能满足职工基本需要之处进行有序拓补,要求政府对失业者采取相应的保障措施,履行社会保障义务,充分发挥公权力救济的保险作用,实现失业者的基本人权,防止其陷入生存困境,彰显社会法“以人为本”的精神。

综观两法,职工债权的实质客体是个人的生存利益,即维系个人的自然及社会存在的最基本利益,职工在失业期间可从企业破产法与社会法中获得生存权保障方面的救济,这也凸显了两法之间相互促进、并行不悖的关系。

2. 两法救济功能的差异性与互补性

两法存在差异性与互补性是功能组合优化的重要条件。相较于企业破产法,社会法更为全面地承担着保障职工生存和发展的职能。两法在救济逻辑、责任主体、救济类型及水平方面的差异构成了两法相互补充的基础。

第一,提供救济的底层逻辑不同。企业破产法围绕债务人财产运行,通过债权清偿来体现对职工权益的保障。职工债权与其前顺位债权存在利益冲突,债权受偿“此消彼长”,对职工权益的救济取决于债务人财产规模以及清偿顺位在前的债权规模。相对而言,社会法是一般法,其在职工权益救济上既是核心之法,也是“兜底”之法。在劳资关系中,职工是否有条件让渡劳动力使用权系由企业决定,对于市场化及私法化所产生的劳动者弱势地位和社会风险问题,依靠个人

本位的法律思维及逻辑既不能从中实现个人权益，也无法化解困境。社会法的介入是以社会本位修正个人本位，新型身份关系将职工还原为具体个人，由社会法提供一般性保护，并在企业破产法未竟之处提供“兜底”保护，促使现代法对人的救济落到实处。

第二，责任主体差异。我国《企业破产法》以法院、管理人为责任主体，法院在裁判涉及财产分配、债权受偿等事项时，应当依法保障职工债权，及时处理职工异议。管理人主要从财产价值最大化、公平清偿债权债务两个方面实现职工权益，并尊重职工的知情权与表达权。而社会法保障职工权益的责任由用人单位、职工及政府共担，其中，由于监管与救助天然政府的义务，所以政府是最主要的责任主体。此外，主体承担责任须付出相应的成本，两法的互补性集中表现为以两法运行成本的最小化来实现职工权益的最大化，关键在于提高两法的配合度，优化成本结构，提高制度效益。

第三，救济类型及水平差异。企业破产法最主要的目标是对不同类型的债权进行概括清偿，化解“公共池塘”困境。其对职工权益的关照体现为对职工债权的优先清偿安排，债权实现程度既限于债务人所欠范围，也受到财产变现及清偿顺位规则的影响。此外，《全国法院破产审判工作会议纪要》（法〔2018〕53号）第27条明确应依法保护职工生存权，表明企业破产法的制度安排须止步于职工的发展需求，否则将不当侵蚀有限的债务人财产，损害其他债权人的合法权益。相较而言，社会法结合“他助”与“自助”两种方式，不仅解决失业者在当下的生存困境，更为失业者提供能力提升及平等就业的机会，帮助失业者重新利用劳动力获取生活资料，其可细化为一般救济与特殊救济。在特殊救济中，社会保险法旨在解决职工未来可能遇到的风险，属于预防型救济；社会救助法旨在解决职工当下的问题，属于应急型救济，如职工因失业导致生活水平急剧下降，无法保障其基本生存时，政府将采取社会救助措施，给予最低的生活保障。

整体来看，企业破产仅是职工权益保障的介入因素，“破产法以非破产法（nonbankruptcy law）为基础”，企业破产法应尊重社会法构建的职工权益保障秩序，并在与社会法的分工合作中明确破产企业职工“应得”。这主要包含三个层次：一是企业财产分配；二是社会保险待遇给付；三是在前两者均无法满足职工基本生存和发展的情形下，由政府进行兜底保护。这要求职工配合其他责任主体形成事前预防、事中债权受偿、事后补救三个层次的综合权益救济路径。在

制度层面，亟须厘清两法的救济逻辑，加强两法的衔接与调适，根据不同权益的救济需要完成制度对接，实现两法救济组合的优化。

二、企业破产法与劳动法的制度衔接

我国《劳动法》《劳动合同法》的出台标志着市场已经替代计划成为主流和普遍的劳动力资源配置机制，劳动法不仅是劳动者保护法，还成为劳动力资源市场配置法。党的二十大报告提出，健全劳动法律法规，完善劳动者权益保障制度。结合企业破产情形完善《劳动法》与《劳动合同法》，减少市场风险对劳动者权利的侵蚀，是健全劳动法律法规的重要抓手。根据现行制度框架及破产案件的审判实践，应从企业破产情形下的劳动合同关系调整、经济补偿金标准拓补及优先清偿的工资范围等方面展开制度衔接。

（一）企业破产中劳动合同的变更与终止

劳动合同是维系职工与企业劳动关系的依据，也是证明职工权益范围的重要凭证，在企业破产中，其面临着变更与终止的问题。劳动合同变更主要存在于破产和解案件，劳动合同终止主要存在于破产清算、重整案件，可细分为终止时间与终止方式两个问题。考虑到目前企业破产实践主要聚焦在破产清算、重整中的劳动合同终止，故先阐述劳动合同终止时间与终止方式问题。

1. 企业破产中劳动合同终止时间之辩

有观点将劳动合同终止时间称为劳动合同终止基准日，认为“职工与破产企业之间的劳动合同是职工权益的载体，而作为核算权益的基础，对劳动合同终止基准日的确定因现行法的不协调成为审判实践中的难点”。实际上，考察劳动合同的终止时间可从多角度切入：第一，从法律规范的角度来看，《劳动合同法》第44条第（四）项规定，劳动合同自用人单位被依法宣告破产时终止。第二，从管理人履职的角度来看，管理人对破产企业事务具有管理权利，《企业破产法》第18条第1款赋予管理人待履行合同选择权，劳动合同属于双方未履行完毕的合同，管理人有权决定解除或者继续履行，当管理人将解除劳动合同的决定告知职工时，破产企业与职工的劳动关系终止。第三，从债权申报的角度来看，《企业破产法》明确破产债权形成于法院受理破产申请时，因此破产企业所欠的职工权益于法院受理破产申请时变成破产债权，为固定职工破产债权的范围，劳动合同应当于法院受理破产申请时终止。

上述结论有其合理性，但亦存在弊端。例如，若企业被宣告破产后才能终止劳动合同，那么在进入破产程序至宣告破产期间，企业仍然需要继续支付职工工资，这将进一步扩大职工债权范围，从而损害其他债权人利益。而劳动合同在法院受理破产申请时即终止，又会削弱《企业破产法》清算程序转重整程序的制度价值。因为企业重整需要投入劳动力，若职工在法院受理破产申请时即自由离去，则难以开展企业重整程序，除非企业与职工再次签订劳动合同。有学者从区分劳动合同终止基准日与劳动合同终止的法定事由角度出发，认为如果将破产宣告日或破产申请受理日视为解除劳动合同法定终止的基准日，那么合同到期终止，职工就可以不管企业是否继续营业，扔下工作就走，这显然并不可行。所以，劳动合同法的规定只是确定了劳动合同终止的一项法定事由，而不是绝对化的终止基准日，具体合同何时解除，应取决于管理人在法定事由发生后何时与职工办理相关手续。从此角度来说，根本不存在所谓劳动合同终止的“基准日”。对此观点，诚值赞同。

此外，当企业无重整价值时，以“用人单位被依法宣告破产”为法定事由容易导致额外增加职工债权的后果，建议将法定事由变更为“人民法院受理用人单位破产申请”。

2. 企业破产中劳动合同的终止方式

第一，根据《企业破产法》第18条的规定，管理人对待履行合同享有解除权，可以通知职工解除劳动合同并终止劳动关系，但这种做法容易产生随意性，实践中职工很可能将矛盾转向管理人，这对破产程序的顺利推进不利。理论上，管理人的合同选择履行权并不适用于所有待履行合同，劳动合同不属于一般商事合同，其是一种私法主导兼具公法性质的复合性质的合同类型。是否终止应由债权人会议决定，管理人对职工提出劳动合同终止在本质上是根据债权人会议决议履行的职责，而非行使待履行合同解除权。因为解除劳动合同关系企业是否能够继续营业，而决定是否继续营业是债权人会议的职权，劳动合同的解除属于企业是否继续营业的范畴，管理人不能径自解除。

第二，重整企业在满足程序要件的前提下可以裁减人员，但应区分管理模式来处理劳动合同终止问题。企业重整分为债务人自行管理模式与管理人管理模式，不同模式中负责管理企业事务的主体不同。在前者的管理模式下，企业原管理层可以对特定的职工提出终止劳动合同；在后者的管理模式下，则应由管理人负责对职工提出终止劳动合同。

3. 企业破产和解中的劳动合同变更

实践中,破产和解案件尚未出现争议较大的劳动合同纠纷。企业进入破产和解程序的前提是其债务规模相对可控,可通过和解方式获得纾困空间,且企业与包括职工在内的债权人之间的矛盾并非不可调和,双方自主协商的空间较大。理论上,和解程序的特性为劳动合同协商一致变更奠定了基础,尤其是在小微企业破产的情形下,主要表现为调整职工工资待遇或岗位,配合企业继续生产经营。

可进行劳动合同变更的情形有二:一是双方协商一致且采用书面形式;二是口头约定的合同变更满足履行时限且不违反法律、行政法规及公序良俗两个要件。同时,若劳动合同订立时依据的客观情况发生了重大变化,致使劳动合同无法履行的,企业与职工可以协商变更合同内容,不解除劳动合同。从类型上看,劳动合同变更分为有利变更、中性变更及不利变更,其中,有利变更主要是指提高职工的工资及相应岗位待遇,完善职工的劳动条件,反之则是不利变更。在破产和解中,若企业与职工通过协商一致的方式降低工资待遇及相应劳动条件,节约企业成本,推动企业继续经营,避免企业破产清算及职工失业,则该劳动合同变更不能被机械地认定为不利变更。对劳动合同变更的合法性、合理性审查,应当结合企业破产和解注重意思自治的因素作出解释。注重判断劳动合同变更是否有利于企业纾困以及稳岗,是否产生于企业与职工的协商一致,应当纳入劳动法领域中“有利于劳动者”的基本理念与价值观的范畴。

(二) 企业破产中经济补偿金标准的拓补

我国《劳动合同法》第46条规定,因企业重整或宣告破产导致劳动合同终止的,应当支付经济补偿金;第47条明确了月工资是计算经济补偿金标准的重要基数,但是对月工资的定义未考虑企业破产这一特殊情形。例如,“僵尸企业”普遍具备破产原因并已停产、停业多年,职工在此期间或仅能领取基本生活补助,而基本生活补助不等于工资。根据《劳动合同法实施条例》第27条规定,劳动者在劳动合同解除或终止前12个月的平均工资低于当地最低工资标准的,按照当地最低工资标准计算。在文义解释上,该规定不适用于“僵尸企业”破产案件,不能涵盖职工原平均工资可能高于最低标准但企业已经停产、停业12个月以上,职工实际只领取基本生活补助的情形。因此,应当结合企业破产因素对经济补偿金标准进行拓补,可考虑先从企业破产的角度来反思经济补偿金的性质,这对于连通企业破产法、劳动法及社会保险法具有重要意义。

关于经济补偿金的性质,学界的代表性学说包括劳动贡献补偿说、法定违约金说、社会保障说及用人单位帮助义务说,这些学说基于不同角度对经济补偿金的解读,均有其合理性及不足。实际上,不同场合下的经济补偿具有不同的性质和功能,无须寻求统一或概括性的答案,且前述学说也难以准确诠释企业破产场合中的经济补偿金。具体来说,劳动贡献补偿说及用人单位帮助义务说须建立在企业“资大于债”的基础上,而企业破产难以为“对劳动者贡献的肯定”或“用人单位应当帮助劳动者”证成。法定违约金说则不利于保护破产企业职工权益,根据债权清偿顺位规则,违约金的清偿不具备优先性,无优先性的债权在实践中普遍无法清偿或不能完全清偿。若将经济补偿金定位为基于社会保障价值而给予劳动者的资助,则与失业保险功能重合,将逐渐被失业保险所取代。本质上,给付经济补偿金不仅增加企业成本,而且在一定程度上是企业代替国家承担社会责任,故此,在为企业“减负”的同时,应由社会保障制度来“接盘”。尤其在企业破产中,职工侧重关注经济补偿金能否受偿以及受偿比例的问题,当破产财产不足以清偿时,职工往往将矛盾点引向破产程序本身,从而加深对破产法的误解。从国外经验来看,英国、法国及德国等国家将对职工权益保障的重心转移到社会保障制度,表现为通过设立社会计划或社会保险基金的形式来满足职工权益保障需求的做法,诚值参考与借鉴。

经济补偿向广覆盖、低标准方向发展是不断完善社会保障制度产生的效果,这既有利于保障广大劳动者的基本生活,也有助于减轻企业负担,使之与企业破产实践相协调。综合考虑企业破产因素以及经济补偿金与失业保险金的关系,可尝试从制定短期对策与完善长期制度两个阶段对经济补偿金标准进行调整及拓补。在制定短期对策方面,对于已经停产、停业并具有破产原因的企业,应增设计算经济补偿金的特殊规定,保证劳动者的基本生活,并使经济补偿与企业生产经营状况挂钩。建议在《劳动合同法》第47条增补第4款“劳动合同解除或者终止前12个月内,企业已经停产停业的,经济补偿金按照当地最低工资标准计算”。在完善长期制度方面,应厘清经济补偿与失业保险之间的制度逻辑,降低救济成本,由失业保险金替代经济补偿金来负担破产企业职工在失业期间的生活救济成本。

(三) 界定具有优先清偿顺位的工资范围

《企业破产法》第113条第1款第(一)项将工资列为职工债权予以优先清偿,但这仅回应了职工工资的清偿顺位问题,难以解决工资范围在企业破产因素

介入后的特殊调整问题。故此，还应结合企业破产法与劳动法界定破产情形下的职工工资范围。

工资范围的界定主要受类型与时间两个方面的影响。在类型方面，《关于工资总额组成的规定》（国家统计局令第1号）第4条列举了职工工资类型，包括计时工资、计件工资、奖金、津贴和补贴、加班加点工资及特殊情况下支付的工资。其中，应注意判断奖金的来源，即丧失拯救价值的破产企业普遍停工停产且拖欠工资，如果职工奖金与业务绩效相关，那么该奖金因“企业绩效为零”而不应作为工资债权优先清偿。在时间方面，主要是指工资债权的请求权受时间限制，包括诉讼时效与强制执行期间，若职工工资债权超出诉讼时效或经过强制执行期间，债务人可以据此提出抗辩。企业破产中的债务清偿具有终局性，债务人继续清偿前述债权的行为有损其他债权人的利益，有违公平清偿原则。管理人也不应确认前述债权，以免减少债权人集体的受偿比例，否则有违反勤勉义务之虞。

此外，从比较法的角度来看，其他国家和地区将破产前一定时期内的劳动债权列入优先清偿范围。例如，《日本破产法》第149条第2款将破产程序前3个月的工资债权及与其额度相当的退职金债权列入财团债权优先清偿。我国台湾地区“劳动基准法”第28条第1款规定，雇主于劳动契约所积欠工资未满6个月的部分应最优先受偿。也有国家设置了时间及数额的双重限制，如美国《破产法典》规定，截止到破产申请之时或债务人停止经营之日之间的较早者，之前180日内成立的雇员工资债权，但不得超过12475美元/人。相对而言，我国对职工工资的时间限制强调债权请求或强制执行“期间是否经过”，而未对工资本身的计算时间作出限制。根据《宪法》规定的按劳分配原则，我国不应以破产前的时间点来限制工资的优先清偿范围，在劳动合同存续期或法定期间内的工资均应优先清偿。

三、企业破产法与社会保险法的制度衔接

社会保险制度不完备是破产法市场化实施不畅的主要原因之一，原属于社会保险法调整的内容被不当转介到企业破产法中。在政策性破产阶段，职工社会保障待遇与工作岗位密切联系，迫使立法者在处理国有企业破产问题时优先考虑职工安置问题，破产立法偏重对社会性问题的关照。加强企业破产法与社会保险法的制度衔接，根本上是防止政策性破产阶段的制度惯性延续至市场化破产阶段，在还原破产法功能的前提下充分保障职工权益。这需要在明确社会保险债权性质的基础上分析既有制度存在的问题，开拓权利实现的新路径。

（一）职工社会保险债权的优先权原理及其省思

优先权是立法赋予某些债权的特殊效力，被赋予优先权的债权近似贴上了一种“标签”，仅在债权需要排序清偿的情形下具有实质意义。优先权原理与债务人财产的有限性相契合，各类债权根据清偿顺位规则“排队”受偿。职工社会保险债权的清偿顺位虽居于无担保债权的前列，但社会保险债权作为职工社会保障权的重要形态，集合了公权力运行与私部门义务履行，其本原范围实际上要广于在债务人财产中可优先实现的部分。故此，有必要先厘清社会保险债权清偿的底层逻辑，反思社会保险债权的清偿规则。

1. 社会保险债权清偿的底层逻辑

社会保险债权是社会化的国家之债，对应政府的社会保障责任，主要包括基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险及生育保险的给付。《社会保险法》基于“社会保障基本权”的人权保障理念而生，旨在保障公民有尊严地开展生产生活。学界对社会保障权的定义不尽相同，但对于社会保障权属于基本人权的观点存在共识。有学者从广义范畴界定社会保障权，认为社会保障权是涵盖维护人的生存、发展权利的权利束。社会保障权经历自然权利到法定权利再到实然权利的过程，其本质是一种社会权，包含民事、行政、劳动等多种法律属性的综合性权利，国家是社会保障权的第一及最终的义务主体。综合来看，社会保障权不同于社会保险权，其近似《宪法》规定的物质帮助权，是社会保险权的上位范畴。社会保障权、社会保险权与社会保险债权三者是逐层下降的逻辑关系，即职工的社会保险债权源于其享有的社会保险权，而社会保险权是社会保障权的组成部分。在此意义上，社会保险债权的实现可上升到保障职工基本人权的高度，统合于《宪法》对公民基本权利的保障。与社会保险债权实现相关的法律部门应以《宪法》规范为顶层设计，以政府可协调的资源为依托，从各自的立法宗旨及功能定位保障社会保险的给付，加强制度衔接并形成合力，着力实现职工社会保险待遇的完全给付。

在债权清偿层面，基于职工对企业的人身依附性以及企业破产的基本架构，企业破产触发了部分社会保险的给付条件，但社会保险待遇给付以缴纳社会保险费用为前置要件，后者与企业的财产状况密切相关，企业破产可能造成职工社会保险的给付困境，亟待企业破产法对有限的财产作出合理安排，依据其预设的逻辑秩序清偿债务。此外，对于职工因企业破产因素介入而未完全实现社会保险权

的衍生问题，企业破产法的市场化实施要求由外部法律与社会制度解决，其既不能也不应完全依赖企业破产法的制度供给。

2. 社会保险债权优先清偿规则的省思

破产法依其性质不能为当事人创设实体权利，而应采取行动确保维护现有权利，最大限度地将债务人的财产转移给债权人。基于此，《企业破产法》仅能作用于为何种债权施加优先效力，其对职工社会保险债权的实现区分为两个层面，分别对应第113条第1款第（一）项与第（二）项。第（一）项将破产人所欠的应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用纳入职工债权范围，除了破产费用、共益债务外，以第一顺位优先于其他无担保债权清偿。第（二）项将其他社会保险费用作为第二顺位清偿，包括统筹账户的基本养老保险、基本医疗保险以及单位应当缴纳的失业保险、工伤保险、生育保险等费用。《企业破产法》对第一层面的职工社会保险债权的保障具有直接效果，对第二层面则相对间接，破产财产的支付对象是社会保险费用征收部门，而非职工，唯有企业缴清费用时，职工才能获得相应的社会保险待遇。

《企业破产法》根据债权类型及重要性进行排序的初衷是突出对债权人保护的实质公平，但是当职工获得相应保险待遇的条件成就时，各项保险孰先孰后恐难以判断。若破产财产不能清偿第二顺位的社会保险费用，职工将无法获得相应的社会保险待遇，如失业保险，也就不能顺利办理社会保险关系的转接，妨碍职工在新工作岗位上延续社会保险。该现象普遍存在于民营企业的破产情形。当下的融资环境要求民营企业提供财产担保，但其几乎不存在无担保财产，实现担保债权后，剩余财产难以清偿职工债权及后顺位的社会保险费用债权。为此，深圳市、温州市等地陆续探索形成了府院协调机制，旨在通过政府职能部门的介入来缓解职工社会保险权实现的困境。在现行的制度框架下，社会保险债权的优先性仅在无担保财产数量较多，足以清偿前顺位债权的前提下发挥效用，否则其是否优先并无实益，最终仍需相关职能部门的介入来解决个案问题。

此外，实践中法院对于实现农民工社会保险债权的偏向更为明显，将农民工的失业保险赔偿金列为职工债权优先清偿，以此突破现行规定。究其原因，农民工的风险应对能力较弱，相对于其他债权人更需要获得优先清偿，以保障其在企业破产后的基本生存和发展。社会保险制度若缺失对广大农民工的保障，则无法彰显其基本公平和正义价值。换个角度看，强调对农民工社会保险权的保障也是防止发生群体性事件，维护社会稳定的重要途径之一。但问题是，完全依托破

产法来实现农民工社会保险权的做法显然混淆了破产法的功能定位。在坚持市场化破产的基础上,应当逐渐弱化社会保险债权的优先性,以健全社会保险制度的方式,尤其是通过政府在事前的依法履职,助力破产法的市场化实施。

(二) 职工社会保险债权的实现路径

职工社会保险债权的实现应当建立在各法律部门功能区分的基础上,调整不同主体的行为及其后果。“必须注意,自从规范颁布之后,价值观与立法所调整的事实结构可能已经发生变化。对一条最初有意义的法律规范而言,它所追求的规范目的也会‘死去’。”故应适时调整社会保险债权的清偿顺位,发挥破产法的倒逼作用,在非破产法中形成有效的社会安全网,矫正社会保险法律关系主体的不当行为,维系企业破产法与社会保险法的融洽性。

第一,矫正社会保险费用与税收债权列为同一清偿顺位的规则,将所有涉及职工社会保险待遇实现的社会保险费用列为第二顺位,税收债权为第三顺位,社会保险法的修订同步跟进。

其一,部分社会保险区分统筹账户与个人账户的做法本身备受争议,个人账户在实践中存在“空账”现象,且个人账户的存在弱化了社会保险的互助共济功能,对此,应适当调整社会保险制度,使之与《企业破产法》的矫正债权清偿顺位规则相互回应。另外,基本养老保险、基本医疗保险及失业保险依法由企业 with 职工共同缴纳,而职工应缴纳的费用依法由企业代扣代缴,若企业未代扣代缴,将增加职工权益实现的难度。有观点认为,应当以国家给付的公法之债替代单位给付的私法之债,企业未缴费或者未足额缴费的,不能免除国家对职工的给付义务,职工仍得获得社会保险待遇。社会保险费征缴关系与社会保险关系不可等同,职工是否获得社会保险待遇取决于社会保险关系是否有效形成,而非企业是否足额缴纳了社会保险费用。该观点明确了社会保险关系的内涵,有利于督促政府部门依法及时征缴社会保险费用,但落地实施恐有难度。因为企业缴纳的社会保险费用是社会保险基金的重要来源,在未改变社会保险基金筹措渠道之前,取缔社会保险费用征缴在社会保险关系中的位置,会增加社会保险基金及政府财政的负担,亦不利于社会保险基金的预算审计及会计制度实施。与其在实践中通过突破规则的方式倾斜保护劳动者,不如在规范层面作出改变,促进法律逻辑秩序与实践秩序相统一。其二,《企业破产法》将社会保险费用债权与税收债权列为同一清偿顺位,更多是基于社会保险费用征缴关系与税款征收关系同为公法关系且均涉及公共利益的考虑。但如前所述,社会保险费用债权关涉职工能否获得

社会保险待遇,社会保险待遇、社会保险关系转移与职工债权都关乎职工的切身利益,社会保险债权应一体优先于税收债权,以此彰显我国现代化法治中以人民权益为中心加强人权法治保障的精神。从比较法的角度观察,破产立法相对成熟的国家及地区普遍将涉及职工工资待遇、福利的债权优先于税收债权清偿。例如,让更多利益主体“分享财富”而不是让税收债权“吞噬”整个破产财团是美国国会明确的政策决定,有些国家甚至取消了税收债权的优先权,并通过其他制度来保障税收的公共利益。

第二,持续推进社会保险资金筹措的社会化,优化社会保险资金筹资结构,从根本上扩充社会保险基金池,助力实现职工的社会保险待遇。充盈的社会保险基金池是职工及时获得社会保险待遇的保障,其以保费为主要来源,以国家补贴为补充,整体而言,国家的预算补贴所占比重较小,故社会保险基金筹措的关注点在于保费本身。而社会保险基金筹措渠道单一、统筹层次较低等弊端,造成企业和职工的负担过重,使企业及职工规避参保义务,进而削弱了社会保险帮扶弱势群体的功能,同时也限制了劳动力的自由流动,加剧了地区间基金收支的不平衡。唯有促进社会保险基金筹措社会化,提高统筹层次,推动社会保险基金可持续发展,才能化解职工在企业破产后的社会保险给付困境,为债务人财产“减负”,并为《企业破产法》逐步缩小债权优先权范围奠定制度基础。

一方面,基金管理的社会化要求采取充实基金的措施及促使基金保值增值的方法。明确“社会保险基金体系的本质属性是社会筹资机制,是国家、市场与社会在筹资领域责任划分的社会制度性安排机制”,建立量能负担的筹资机制和多缴多得的缴费激励机制,在社会化进程中利用市场媒介扩大社会保险基金池,推动结余基金在确保安全基础上的保值增值。另一方面,着力提高社会保险基金统筹层次,社会保险基金结余取决于所在地区的经济水平及人口结构。社会连带机制推动财富资源有序地从富裕地区向相对贫困地区转移,形成富裕地区与相对贫困地区间的社会连带关系,实现不同地区间的互助共济。此举也因应了逐步实现基本养老保险全国统筹,其他社会保险省级统筹,最终实现各项社会保险全国统筹的目标,减少因社会保险待遇给付或社会保险关系转接困境对企业破产处置及劳动力流动的阻碍。

第三,强化社会保险监督检查,从源头上遏制企业欠缴社会保险费用的不当行为,包括对企业管理层与政府部门两个主体的行为规制,落实“企业管理层—政府部门”的责任设计,完成制度闭环。实践中,民营企业未依法缴纳社会保险

费用的问题较为突出,职工不仅难以及时获得相应的社会保险待遇,且缺少救济手段。《社会保险法》对企业违法行为以行政处罚手段为主,不能直接解决职工实现社会保险权益的问题。相关政府部门对于未及时征缴社会保险费用造成企业财产最终无法偿还的后果,应当承担相应责任,但现行立法未体现政府的问责机制。

一方面,应当强化《社会保险法》等法律制度对企业开设职工社会保险账户、缴纳社会保险费用义务的监督检查及责任规制。建议在《社会保险法》第84条中新增第2款,规定“用人单位不办理社会保险登记,设立职工社会保险账户,或者不依法缴纳社会保险费,造成个人损失的,直接负责的主管人员和其他直接责任人员应当承担连带赔偿责任”。另一方面,对于有责任督促、检查企业缴纳社会保险费用的政府部门,由相关主管人员承担行政处分的责任。建议在《社会保险法》第86条新增一款,强化政府责任,规定“社会保险费征收机构未依法履行职责,导致个人在用人单位经营状态发生变更时遭受损失的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予从重处分”。

四、企业破产法与社会救助法的制度衔接

企业破产法与社会救助法的制度衔接产生于如下情境:(1)职工虽可以获得债权清偿及社会保险待遇,但仍无法应对职工及家庭成员生活水平下降的困境;(2)该职工因工作能力等因素短期内难以得到再就业机会。社会救助权具有受益权功能,对应国家积极义务,职工在符合法律规定的情形下有权要求国家为其基本权利的实现提供给付或者服务。关键是在企业破产法与社会救助法中合理配置以个人生存权、发展权两项基本人权实现为中心的法权关系,充分调动社会法资源,推动破产法的市场化实施。

(一) 破产企业职工的个人生存权保障问题

社会救助法是职工权益保障的制度底线,应着力化解因企业破产衍生的职工及其家庭成员的生存困境。社会救助理念变革是制度完善的基础,通过辨析社会救助理念,有利于提高制度运行效率,充分实现个人生存权。

1. 社会救助中“最低生活保障”向“基本生活保障”的理念转变

社会救助制度的正当性源于对个人生存权的保障,其发挥着重要的社会政策民生兜底作用,被视为最后一道“社会安全网”。与职工及其家庭成员生存权保障直接相关的社会救助是“最低生活保障”,关乎人最基础的尊严。“人的尊严

中所包含的‘维持具有人性尊严的生活’，直接与弱者的合理保护有关，并且首先是和弱者能够改变其生活条件有关。” 《社会救助暂行办法》第9条规定，国家对共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准，且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的家庭，给予最低生活保障，其强调两个要件，但均以当地最低生活保障标准为参照。这是否能实现文明社会中维护人的尊严的目标？该救助理念是否有利于缓解企业破产的阻力？质言之，社会救助制度面临社会救助理念的变革问题。“最低生活保障”的规范表达在本质上仍无法跨越“个人获得社会救助是人道主义救助”的藩篱，而社会救助立法发展已经从人道向权利转变。康德提出：“在全部被造物之中，人所愿欲的和他能够支配的一切东西都只能被用作手段；唯有人，以及与他一起，每一个理性的造物，才是目的本身。”以人为目的的社会救助制度构建，亟须关注社会救助是否充分维护人的尊严。

在现代化语境中，社会救助权是公民的宪法权利，社会救助立法是权利型立法，而“最低生活保障”的理念不仅无法充分回应维护人的尊严的需要，而且难以彰显社会救助的权利观。受救助者作为社会上的“最不利者”，容易遭受排挤或歧视，其尊严更需法律的全面保障，避免物质帮助沦为一种“施舍”，降低受救助者的人格尊严。具备现代性的社会救济制度逐步完成功能转变，从传统维护政治秩序或经济秩序的工具性功能转变为现代调整利益配置、协调社会力量及维护整体秩序动态平衡的整合性功能，对人的尊严的维护须内嵌于社会整合性功能中，这要求国家供给相对充分的物质帮助及完备的公共服务，为保障人的尊严奠定物质基础。换个角度看，国家对受救助者尊严的维护代表着整体的保护水平，若对受救助者的尊严予以全面维护，那么一般人的尊严也更能得到保障。

故此，应将《社会救助暂行办法》中的“最低生活保障”改为“基本生活保障”。一方面，最低生活保障制度原是为绝对贫困群体提供生活保障，但当下我国脱贫攻坚战已经取得全面胜利，绝对贫困得以消除，区域性整体贫困得到解决，以“最低生活保障”为理念的制度构造已然不符合我国实际。职工及其家庭成员因企业破产或其自身债务困境导致生活水平下降，仅能获得“最低生活保障”的结果恐难以维系职工及其家庭成员的基本生活，且人的尊严并未因此得到恢复或维护，可能导致形成其在制度选择上的反向激励。我国社会救助的目标现已定位于“弱有所扶”，相对贫困群体的基本生活保障也应纳入，遂“基本生活保障”更具有包容性。另一方面，法律制度的功能表达需要通过语言进行，“法与语言间的不可分割的紧密联系同时也表明语言对法的制定和适用产生的影响：法的

优劣直接取决于表达并传播法的语言的优劣。”“基本生活保障”相对于“最低生活保障”能更为充分地展现现代社会救助制度的本原样貌，契合社会法的生存保障原则，即保障社会中弱者可以获得基本生存的物质条件，使其生活质量随着经济发展不断提升，并以此逐渐提升生存保障的底线。在此意义上，基本生存的物质条件摒弃“最低生存”标准，帮助受助者进一步获得发展，使其逐步脱离社会救助的范围，实现自我发展，由此也促进社会救助制度中从生存权保障到发展权保障的衔接，突出社会救助制度内的协调性。

2. 破产企业职工基本生活保障的制度回应

政府对失业者及其家庭成员供给“基本生活保障”应遵循社会救助的“救急难”“托底线”基本原则。“救急难”是为避免产生英国“斯品汉姆兰法令”施行时的道德退化问题；“托底线”则是个人穷尽自身条件仍不能满足其基本生活保障时，最终由政府给予个人物质帮助。社会救助“救急难”“托底线”与企业破产制度的衔接存在于企业破产后职工及其家庭成员对基本生活物质基础的需求，具体区分为实体与程序两个层面。

在实体上，两法衔接应注意查明职工及其家庭成员在丧失工资收入及相应岗位待遇后的生活水平，关键是考察职工家庭是否满足社会救助制度的适用条件。社会救助表现为政府通过公共财政能力化解个人及其家庭成员的当下困境，本质上是通过风险共担的方式将部分风险向广大纳税人转移，唯存在需要“救急难”“托底线”的情形时，该风险配置模式才具有正当性。企业破产并不必然招致职工及其家庭成员陷入生存困境，社会救助法也未将企业破产或职工失业列入适用要件，受救助对象是满足《社会救助暂行办法》规定要件的社会成员，具有一般性、常态化的特点，既不局限于企业职工身份，也不受其他因素的影响。企业破产因素的介入是将政府对职工及其家庭成员的救助嵌入维护社会稳定、推进办理破产进程的环境中，减少来自职工群体的阻力。一方面，职工及其家庭成员与受救助对象重合时，说明《企业破产法》优先清偿职工债权的安排以及《社会保险法》支付的社会保险待遇也不能满足职工及其家庭成员的基本生活需要，且职工个人掌握的专业技术及资源决定其穷尽方法也难以保障基本生活，需要社会救助制度共同发挥作用。另一方面，应关注职工及其家庭成员所承担的消费债务，格雷伯提出“消费者债务是我们经济的血液”，一个人在参与市场经济活动时兼具劳动者与消费者双重身份，职工通过劳动获取报酬并根据收入情况安排清偿消费债务，而失业可能让其陷入债务困境，职工家庭仅能从本已不足的资源中提取部

分继续清偿债务，削减原属于基本生活的用度。在职工重新获得工作岗位及稳定收入之前，亟待政府开展救助工作，依法为职工及其家庭成员提供生活保障金。

在程序上，职工因企业破产而丧失稳定收入来源的事实有利于政府部门判断其是否符合接受社会救助的要件。结合《关于改革完善社会救助制度的意见》（2020年）的精神，责任单位应主动关注造成职工大规模失业的企业破产案件，尤其是企业财产不足以清偿职工债权，或因企业未履行前置义务导致职工难以获取社会保险待遇的情形。同时，《企业破产法》第8条第3款规定，债务人拟向法院提出破产申请时，应梳理涉及职工权益的事项，职工满足接受社会救助条件的，债务人应及时报告有关部门，由有关部门指导债务人制定职工安置预案，这是破产法中府院协调机制在社会法领域的拓展。

（二）破产企业职工的发展权保障问题

再就业难度较高是职工抵触企业破产的另一重要原因。即便因企业重整被裁减的人员在同等条件下享有就业优先权，但若企业经过6个月后再招录职工，或者故意提高就业条件，则无法适用该条款。此外，当职工成为受救助对象时，表明其存在人力资本方面的不足，表现为缺乏劳动技能、工作经历有限、学历层次低等，在企业破产后难以重新适应劳动力市场的需要，具有代表性的是劳动力密集型企业破产。同时，对于原已负担较多消费债务或需接受生活救助的职工，若制度设计不能帮助其继续从事劳动创造获取收入，则难以从根本上提高职工及其家庭成员的生活水平。因此，职工发展权保障的关键是增强职工再就业能力，拓宽职工再就业渠道，助力职工获取平等就业机会，并抵消用人单位实施对策行为的负面效应。在促进经济高质量发展的新时代下，应建立有针对性的、终身性的专业技能培训渠道和制度，着力提升职工的就业和创业能力。

具体可从两个方面着手进行：第一，树立“以人为本”的再就业指导思想，将承认并尊重人的价值与尊严嵌入社会救助“造血”机制。平衡公平与效率是社会救助制度建设的内在要求，对受救助对象进行物质帮助是坚持实质公平的具体做法，也是社会救助作为兜底性保障制度，强调底线公平的重要体现。但从效率的角度来看，制度供给应激励受救助对象通过重新投入劳动力市场开展自我救助，可持续地提高其及家庭成员的生活水平。另外，所谓“兜底”应区分两个层面——“以国家对公民生存照顾的积极责任为‘兜’，以人格尊严中个人自我负责为‘底’”，失业者应通过再就业获取稳定的收入来源，在国家给予物质帮助的基础上，为个人及家庭成员生活水平的提高承担最终责任。厘清社会救助再

就业的理念是提高再就业水平以及开展制度调适的重要前提。因企业破产而失业的职工对于维护个人价值及尊严的需求更为明显,该需求源自职工丧失稳定收入来源的不安全感,以及因受救助而形成的阶层区分对失业者社会关系的影响。若不矫正社会救助的再就业理念,将降低职工对企业破产的配合度。在此意义上,彰显“以人为本”理念是提高企业破产法与社会救助法衔接效率的必由之路。

第二,加快再就业的社会化进程,构建“政府—社会中间层—市场”三位一体的再就业体系,通过优化组合多元主体的功能,以实现各方利益衡平与最优配置。在公权力适度介入的基础上,加强再就业的信息化建设,充分引入社会组织的力量,提高再就业的效率及水平。

一方面,政府与市场在解决再就业问题上可能存在“双失灵”现象。政府不可能获得所有相关信息,并且信息的获取具有时滞性;同时,政府处理信息能力具有一定的局限性,其作为一个集体,决策时间往往较长,导致决策时滞,使得制定的政策已不符合当时的经济条件。政府即便掌握包括公共财政在内的行政资源,其在面对大规模的失业问题时仍显捉襟见肘,尤其在将失业者接受救助转换为自助的节点上,不同类型的失业者对应的就业需求有所不同,政府难以针对性地一一回应。对此,可考虑采用工会组织或产业工会组织介入的方式,协助政府开展再就业的公共服务,探索失业者再就业的新路径。由工会组织对失业者的再就业需求及其劳动技能进行信息披露与交互,填补政府处理信息能力的不足,并在事后进行再就业情况的追踪与监测。而市场失灵则体现为市场主体的逐利性与再就业的公益需求无法直接匹配,且再就业服务供给本应属于政府的职能范畴。应从另一个层面利用市场机制,如政府通过委托、承包或采购等方式面向社会购买服务,培育就业培训市场,通过市场优胜劣汰机制,提高就业培训机构的服务质量,促进“国助民营、民办公助”格局的形成。

另一方面,《社会救助暂行办法》第42条概括性限定公权力在就业救助上介入的限度,包含“贷款贴息、社会保险补贴、岗位补贴、培训补贴、费用减免、公益性岗位安置”,第44条则规定公共就业服务机构应当为受救助对象提供免费的就业服务,包括提供就业岗位信息、职业介绍及职业指导。但这些规定相对粗糙,且未突出社会救助立法的发展性。仅有“培训补贴”一项未能满足提高再就业者劳动技能及能力的迫切需求,也无法与《劳动法》规定的发展职业培训事业相呼应。同时,促进再就业不能局限于就业培训和公益劳动,应进一步精准识别就业需求。根据失业者的实际劳动能力,连通市场就业需求与就业培训内

容,帮助失业者尽早适应新的劳动需求,找准就业岗位,凭借自身劳动能力重新参与市场经济活动,增加可支配财产,有效地化解失业者及其家庭成员的生活困境。

五、结语

破产企业职工权益保障在我国破产法中占有重要一席,但在市场化、法治化破产的趋势下,职工权益保障既不能局限于债权清偿,也不能由企业破产法完全承担职工权益保障的功能。倾斜保护弱者的实质公平要求结合企业破产因素,建立职工权益保护的其他机制,以此补充职工债权优先性弱化的空缺。其主要指向调动更为广泛的制度资源,包括劳动制度、社会保障制度以及社会救助制度,改变以往将企业与职工的利益矛盾集中到破产程序中处理的惯性做法,做好企业破产法与社会法的制度衔接,在解决方案上体现各自的制度价值。本文的分析源于对破产法原理的反思,横跨企业破产法与社会法两个领域,在具体规则设计上,仍需破产法及社会法学界的深入分析及论证。希望通过抛砖引玉,期待更多的同仁投入破产程序中社会法问题的研究。