

# 破产审判中的“府院联动”工作的改进途径分析

赵瑜

河南路德律师事务所

**[摘要]**“府院联动”机制是我国各级人民法院和地方政府在破产实践过程中，为解决因企业破产所产生的一系列衍生社会问题而应运而生的一种新型制度。本文通过对我国“府院联动”形成的背景及现状分析入手，针对现有“府院联动”机制存在的不足之处，探索“府院联动”机制的发展趋势和方向。

**[关键词]**府院联动；破产审判；营商环境

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.10.2707

## 一、“府院联动”机制建立的历史背景

“府院联动”机制是我国各级人民法院和地方政府在破产实践过程中，为解决因企业破产所产生的一系列衍生社会问题而应运而生的一种新型制度。“附院联动”的产生，究其本源在于破产法的特殊性。众所周知，企业破产法是一部实践性很强的法律，法院在审理破产案件的过程中，不仅需要解决债务人企业与各债权人之间的债务清偿、财产分配、重整计划执行和监督等法律问题，更需要解决随之而来的大量的非法院职能之外的衍生社会问题，包括破产企业的工商登记注销问题、企业新老股东的股权变更问题、重整企业的税费优惠和减免问题、投资人投资基金的保障及优先权问题、重整企业的金融融资监管问题、重整企业的信用修复问题、重整企业的职工安置补偿和救济问题、土地性质变更问题、破产财产的产权过户问题、债务人企业的整体或部分规划调整问题、地方政府招商引资政策配套问题、涉债务人企业的信访稳定问题、国有资产的监管问题、环境保护等诸多行政事务，这些行政事务可能涉及到工商部门、税务部门、财政部门、人民银行、社保部门、自然资源局以及房管部门、国资监管部门、环保部门、征信部门、公安检查部门等行政部门，需要进行大量的跨部门协调和联动处理工作。上述社会衍生问题多属于地方政府职能范畴，系政府工作的重要组成部分，这就决定了破产审判工作，尤其是重大疑难复杂的破产案件的审判工作，天然的离不开政府的支持。因此“府院联动”制定必然的登上了历史的舞台。

## 二、“府院联动”机制的正式提出与发展

1、“府院联动”概念的初步提出。“府院联动”的最初提出应当是为了解决1986年《企业破产法（试行）》中政策性破产中所急需解决的“国企办社会问题”。1986年，我国颁布实施了《企业破产法（试行）》，旨在配合当时国情下的国企改革需要。由于当时各项社会保障制度尚不完善，我国的市场经济体系尚不完全健全，失业保险、医疗保险、生育保险、养老保险、住房公积金建设等现有“五险一金”体系尚未建立健全，国家要求国有企业承担了大量的社会责任，国企办社会现象普遍。如何解决企业破产尤其是国有企业破产可能导致的职工下岗、国办企业（尤其是幼儿园、学校）等现实问题尚无配套机制，故《企业破产法（试行）》第4条对国务院作了立法授权，明确规定“国家通过各种途径妥善安排破产企业职工重新就业，并保障他们重新就业前的基本生活需要，具体办法由国务院规定”。<sup>[1]</sup>国务院据此在《关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》和

《关于在若干城市试行国有企业兼并破产和职工再就业有关问题的补充通知》等文件中，强调了政府对企业破产的组织领导及其相关部门的协调合作。上述文件的出台，被认为是我国“府院联动”机制的初步提出，但是在当时，其主要是为了处理国企改革而实施的“一案一议”，人为协调，尚不能成为一种机制。

2、“府院联动”的发展。随着我国社会主义市场经济体系的进一步建立和发展完善，全国人大适应我国国情，于2007年颁布实施了新《企业破产法》，同时废止了1986年的《企业破产法（试行）》。我国迎来了市场经济条件下的新破产时代。近年来，随着我国供给侧结构性改革的进一步发展，政府加大了“僵尸企业”处置的推进，同时为了适应世界银行“企业营商环境指标”要求，市场化破产在我国蓬勃发展起来。而“府院联动”机制亦作为在当前在破产审判工作中解决企业破产所产生的一系列衍生社会问题的一个重要措施<sup>[2]</sup>，在地方政府层面渐渐形成一种常态机制。近年来，各地陆续出台省级“府院联动”制度性文件，例如：2016年11月，浙江省人民政府与浙江省高级人民法院联合出台了《关于成立省级“僵尸企业”处置府院联动机制的通知》，建立了由浙江省高级人民法院、浙江省发展和改革委员会等20个成员单位组成的、全国首个省级“府院联动”平台；2017年8月，最高人民法院在《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》中在法院系统明确提出要“推进府院联动破产工作统一协调机制”；2018年，甘肃省人民政府和甘肃省高级人民法院联合签署《关于建立企业破产“府院联动”工作机制的意见》；2021年，江西省人民政府办公厅出台《江西省企业破产处置府院联动机制工作方案》。至此，我国已经初步形成适应《优化营商环境条例》、《加快完善市场主体退出制度改革方案》具体要求，以供给侧结构性改革为主线，以“政府+法院”为重大破产事务沟通协作机制的适应市场化破产的“府院联动”机制。

## 三、现有“府院联动”机制的不足

经过十数年的发展，尤其是近几年营商环境建设的进步，我国“府院联动”机制取得了重大发展和卓有成效的社会效应。但是，不可否认，我国现行“府院联动”机制仍然处于探索和不断发展完善阶段，仍然存在着缺憾和不足之处。我们只有正视现有制度的不足之处，才能更好的推动其走向新的顶峰。笔者认为，目前来看，我国现有“府院联动”机制仍存在以下不足。

1、现有“府院联动”机制仍然存在适用面过窄的现象。

纵观目前各地出台的“府院联动”文件，从其标题不难看出，多以解决国有企业或者国有控股、国有参股企业为主。大多涉及“僵尸企业”处置、“问题楼盘”处置、“税收配套机制”等有针对性的版块，不具有普遍性和通用性。民营企业可适用的文件相对较少。且已出台的文件多以框架类文件为主，政策导向性较为明显，可落地的实操性实施方案和细则较少，这就使得在实务操作中，只有原则规定，没有规章可依，相关部门一句“没有明文规定”就是其成一纸空文。故此，我国的“附院联动”机制目前只能算是初步形成阶段，尚未形成较为完整的，系统性的全方位协调机制，尚有较为广阔的领域和范畴未被列入“府院联动”机制的调整范围。

2、“府院联动”机制的措施较为单一，组织较为松散，未形成专业的部门化常设机构。目前我国的府院联动机制的组织实施多以“处置小组”、“部门联席会”、“专项协调会”等临时组织形式出现，且多为临时抽调政府各个部门公职人员兼任，尚不是部门化的常设机构。现有多数“府院联动”机制仍然存在“出现一个问题，成立一个小组；解决一个问题，解散一个小组”的以事件为导向的松散调节状态。由于没有常设政府机构，因此临时性“府院联动”部门工作成果的好坏很大程度上取决于临时部门负责人或小组组长的重视程度。且由于工作小组的组员绝大多数系从各个政府部门临时抽调到府院联动小组的，小组成员一般均担任部门职务，本职工作多无法交接，这就导致小组成员要多承担一份工作任务，只能是挤时间加班处理“府院联动”工作事项。这样的临时小组不仅增加了小组成员的工作负担，也会导致工作效率和工作积极性的降低，非长久之计。

3、破产专业化人才建设仍相对滞后，“府院联动”自觉性主动性认识不足。随着近年来我国破产案件的大爆发，法院系统涌现了一大批精通破产的专业法官，使得我国破产案件办理的数量和质量均有了飞速发展和提高。但是相比于井喷式增长的破产案件而言，仍然无法满足现有破产案件审判的需求，部分法官对破产的实质性把握仍然存在这偏差，对“府院联动”更是认识不足，缺乏与政府的沟通自觉性和主动性。而政府府院联动小组成员多为各职能部门人才，缺乏对破产司法审判的关注和研究，在法律理解和适用上无法与法院经验丰富的审判法院做到“心有灵犀”，增加了双方沟通的时间成本。

#### 4、事前缺乏预判机制

对于政府机构而言，关于工商税务、经济以及劳动社保等方面存在着较大的信息资源优势，可以高效了解企业的相关经营和发展信息，这些信息是其天然的资源优势。比如，如果企业存在欠缴职工工资或者企业纳税情况，税务局和劳动监察大队等相关部门可以及时对其进行监测，对于银行和银监局等金融部门而言，可以对企业的欠缴贷款以及对外担保等问题进行及时监控。同时，由于大数据技术的不断发展，有效借助信息化技术以及大数据技术能够为处置“僵尸企业”以及法院破产审判提供了较大的便利性，对于相关智能部门而言，需要有效承担起桥梁作用，不断将大数据和企业所涉及的相关问题和司法执行有效结合起来，通过这

种方式能够全方位研判和掌握企业的实际经营情况，甚至还能分析企业破产会出现的社会问题。但从当前的发展现状来看，在政府所掌握的信息资源中，未能有效和司法审判执行所使用的数据形成共享机制，无法满足信息和数据共享的需求，严重影响了事前预判。

#### 四、“府院联动”机制完善发展的建议

##### 1、进一步扩大“府院联动”机制的适用面

“府院联动”作为一种常态化机制，要公平对待所有市场主体，而不仅仅局限于国有企业、大型企业、重点企业，更不应按照企业所属行业性质而选择性的适用或不适用。

##### 2、在立法层面建设完善“府院联动”机制

“府院联动”机制的出现，归根结底是因为我国市场化经济体系尚不发达，配套立法制度或者说是各项法律制度之间的衔接尚存在缺陷，故此在过渡阶段出现的一个临时性的产物。当我国的立法制度十分完备时，“府院联动”机制必将归于消灭，他将体现在诸多法律体系之内，无形中影响着社会的方方面面，而不再单单是为了破产而存在。当然，这将是一个漫长的过程，在现阶段，我们仍然要致力于先出台一部国家层面的“府院联动”法规，以期系统全面的调节政府与法院的职责分工和协同问题。目前，我国存在着大量的跨地市、跨省域甚至是跨国公司，但是目前我们所能看到的最高级别的“府院联动”文件仅为省级文件，那么当出现跨省域办理业务时，常常会出现“一个问题两种规定”的情况。笔者认为国家层面“府院联动”法规的出台是短期内快速解决此类问题的有力措施。

##### 3、专业化人才建设是“府院联动”机制的重要基石

随着社会经济技术的充分大战，专业化分工是必然趋势。只有让“专业的人做专业的事”，才能事半功倍。笔者建议一方面应当加快破产专业法庭和破产专业法官的培养，另一方面应当在政府机构内部常设“府院联动”部门，通过考核方式选拔一批具有政府部门实务处理经验的法律专业人员，专职从事与法院的府院协调工作。

#### 结语

对于破产处置过程中有效构建府院联动机制，实际是当前我国经济运行体制以及现行的破产法所创造出来的一种制度成果，同时也是一种行政权适度介入法院破产审判的重要表现形式。这种方式除了能够满足我国当前主要强调的供给侧结构性改革的发展需求外，同时还是构建市场经济稳定、健康发展的必然要求，但在发展的过程中仍然需要不断采取探索措施，进行相关经验的总结，进而以此方式来完善破产法相关规定。

#### 参考文献

[1]陆晓燕，《“府院联动”的建构与边界——围绕后疫情时代市场化破产中的政府定位展开》，《法律适用》，2020年第17期。

[2]王欣新，《府院联动机制与破产案件审理》，人民法院报。

#### 作者简介：

赵瑜，女（1981.08-），汉族，河南 郑州，本科，研究方向：民商法。