**破产审判推进法院参与社会治理的思考与探索**

**——以房地产企业破产重整为视角**

**倪妞妮[[1]](#footnote-0)**

摘要：

房地产企业破产会涉及到购房人、银行以及建筑商等多方利益。法院破产审判参与社会治理具有服务公共利益、优化营商环境、维护社会稳定的优势。法院利用企业破产重整化解民生困境，展现了法院通过破产审判智慧参与社会治理的能力。房地产企业破产重整实践中存在重整周期长、投资人引入难、进程推动难等问题，社会治理视野下促进重整成功，有待常态化府院联动、打造专业化队伍、加大破产宣传力度等。

关键词：破产审判、房地产企业、重整、社会治理

引言

2022年初，一则业主买了燕郊房，因还不起房贷而选择断供的事件刷屏，关于房贷暂缓、房贷延期等讨论开始增多，形成了断供潮现象，在给房地产业带来巨大冲击的同时也影响到社会稳定，给社会治理带来挑战。随着社会矛盾加剧，大量诉讼涌入法院，既有来自银行、建筑公司、业主等各方债权人而提起民事诉讼，又有房地产企业资不抵债进入破产程序。房地产企业破产案件数量受多方面因素影响大幅增长，烂尾房已成为百姓之痛，而此类案例的社会危害更大、民生问题更加突出，成为破产案例中最难啃的“硬骨头”。党的十九届四中全会指出，要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，强调社会治理是国家治理的重要方面，必须加强和创新社会治理，建设社会治理共同体。法院司法作为维护社会公平正义的最后一道防线，为推进社会治理现代化提供了坚实保障，要充分发挥法院司法职能作用。本文旨在以房地产企业破产对社会治理带来的影响及法院办理房地产企业破产审判实践出发，探索如何充分发法院破产审判职能的价值，以防范化解重大企业破产社会风险隐患，推动社会治理现代化进程。

一、房地产企业破产对社会治理的影响

房地产行业作为国民经济的支柱产业和重要基础性产业，发展适当超前，有利于拉动宏观经济，但超前太多，又会对宏观经济发展产生负面作用，大量烂尾楼的产生便是其中之一，破坏城市的良好形象，浪费我国土地资源，同时也破坏投资者的信心，损害业主权益。房地产行业不同于其他行业，具有以下特点：第一，房地产行业的破产危机通常源于资金周转出现问题，如果能够及时注入资金或者变现资金，大部分企业能够避免破产。第二，房地产企业的财产变现受市场、政策及周边区域环境的影响较大，诸多因素导致房产价值不确定。第三，房地产企业的开发商通常是以开发项目及其所占用的土地向银行抵押，获取部分资金进行运作。第四，房地产的运行与建筑公司、相关材料供应商关系密切，房地产企业破产将影响关联产业的经营。第五，房地产业与人民生活息息相关，破产所引发的社会问题最为复杂，如购房者权益保障引发上访，影响社会稳定。

房地产企业一旦破产，往往会涉及到购房人、银行以及建筑商等多方利益，若破产企业过多，还会影响金融秩序稳定性。具体而言，房地产企业破产对社会治理的影响体现在以下方面：

**（一）危及购房人生存权保障。**大多数购房者花费半生积蓄才换得一套安身的居所，如果开发商破产，购房人大半辈子的积蓄甚至家庭几代人的积蓄可能就此打了水漂，因此在正式导入破产程序之前，政府往往已面临着较大的维稳压力。尽管在房地产企业破产程序中，基于保障购房人生存权和维护社会稳定的考虑，购房者作为一个较为特殊的群体，被给予一定的优先权，但在破产案件办理过程中,如果处理不当将引发严重的社会性群体事件。

**（二）工程款优先权受限制。**伴随房地产企业破产而来的是未竣工验收的烂尾楼，继而涉及建设工程价款债权和取回权、抵押权的冲突问题。《合同法》第286条规定承包人对建设工程价款的优先受偿权，最高人民法院《关于建设工程价款优先受偿问题的批复》（法释 ［2002］16号） 第1 条、第2条则规定工程价款优先受偿权优于抵押权和其他债权，但不得对抗已付全部或者大部分购房款的消费者。上述法律及司法解释作为物权优先效力的例外规定成为在购房人取回权、工程价款优先受偿权、抵押权在破产程序中发生冲突时的解决规则。[[2]](#footnote-1)承包人的工程款优先权受限制，进一步影响到农民工工资发放。

**（三）银行面临较高风险。**银行是房地产企业最大的债权人，通常也是最大的直接受损者。我国现阶段，开发商获取资金的途径以自筹资金、国内贷款为主，其中，自筹资金的占比较小，多数资金均由银行提供，据统计，信贷资金的占比往往能够达到60%-70%，存在过于依赖银行的问题。银行的资产结构以贷款为主，居民购房按揭贷款被银行视为低风险、高收益、可持续的优良资产，在开发商普遍面临资金压力的情况下，如果购房者持续“断供”，银行在损失贷款利息收入的同时，还可能损失贷款本金，资产不良率提高，风险增大。

**（四）社会矛盾纠纷面广。**房地产业与我国的各个行业都有着错综复杂的关系，如果大量的房企倒闭，其它行业也会跟着受影响，轻则资金损失，重则社会经济不稳。一方面，社会上从事房地产和房地产相关行业的人将不可避免地遭受减薪，甚至失业，同时也将间接影响其他行业人员饭碗；另一方面，房地产企业破产影响到多方债权人的权利实现问题，债权得不到保障，社会矛盾大量产生。

二、烂尾楼复工续建的启示

**（一）“网红”楼盘烂尾复工续建**

2015年，位于重庆市沙坪坝区大学城的大型住宅项目“金阳•第一农场”开盘，开发商是重庆南恒置业有限公司（以下简称南恒公司）。该项目于2014年开工建设，占地面积16.85万平方米。因项目中有一个可供玩乐的农场，属于优质中小学划片区域，且紧邻公园，开盘后销售火爆，成为重庆的“网红”楼盘。[[3]](#footnote-2)从2018年开始，受关联公司资金链断裂影响，南恒公司出现资金问题，经营陷入困境，项目停工，所有已售房屋均无法按期交房，1600余名购房户为此不断集访、上访。2020年，受新冠肺炎疫情影响，部分购房户被迫住进烂尾楼，引发了社会的高度关注。2019年，法院受理南恒公司的破产重整申请，同时指定管理人。历经两年，期间三次召开债权人会议，法院最终裁定批准了重整计划草案。同时，为成功引进投资方，法院通过多渠道招募和竞选战略投资人，最终引入战略投资达5.5亿元，给烂尾楼项目的续建复工提供了资金支持。之后，烂尾许多年的楼盘获得了拯救，广大购房人看到了收房的希望。

该案是法院发挥破产审判职能，通过破产重整解决民生难点、防范化解重大风险、维护社会大局稳定的一个经典案例，展现了法院通过破产审判智慧解决烂尾楼疑难杂症、兼顾各方利益、扫清重重障碍参与社会治理的能力。

1. **法院破产审判推进社会治理的可行性**

法院参与基层社会治理，是现代社会治理的需求。所谓社会治理，是指政府、企业和公众等多元主体参与的为规范和维持社会秩序、预防和化解社会矛盾、维护社会稳定、保障国家和社会安全、促进社会公平正义、协调社会关系、增进社会和谐、激发社会活力、推动社会进步的活动。作为法院审判工作的重要方面，破产审判工作是深化供给侧结构性改革的重要举措，是完善社会主义市场经济体制的客观要求，是坚决打好防范化解重大风险攻坚战的必然要求，是解决执行难问题的有效手段。[[4]](#footnote-3)法院通过破产审判工作参与社会治理，是推进社会治理现代化的必然要求。

首先，社会治理的目标是建立社会秩序，激发社会活力，实现社会的公平和正义，保持社会和谐。法院作为国家审判机关，是平衡国家利益与个人利益、社会利益与公民利益、公民与公民之间利益的社会管理机构，本身即具有社会治理方面的功能与职责。法院破产审判工作，旨在依法清理“僵尸企业”，对于推动高质量发展、深化供给侧结构性改革、防范化解重大风险，意义重大。

其次，伴随经济基础的发展，基层社会治理已经从传统观念上的政府治理转变到现在的多元化社会治理。企业一旦出现资金链断裂，自有流动资金不足，将陷入困境，引发一系列系统风险。这就需要法院破产审判力量加入到社会治理中来，通过破产清算公平清理债权债务、定纷止争，清退僵尸企业，提升市场主体数据质量，净化市场经营环境，通过破产重整化解企业危机、优化资源配置、促进产业升级方面，建立和维持良治。

最后，完成十九大报告中关于加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平的目标，也要求法院通过破产审判积极参与到社会治理中来。

**（三）法院破产审判推进社会治理的优势**

法律所具有的指引、评价、预测、教育、强制等基本功能决定了在社会综合治理模式下，司法必将成为社会治理的重要一环，破产审判工作具有以下几个方面的优势：

第一，法院破产审判参与社会治理具有服务公共利益的优势。市场经济条件下，市场在资源配置中起决定性作用，企业退出是常态。企业破产法的目标在于对破产的损失进行公平分配的前提下，并尽可能地以减少所有关系人损失并提升公司价值的方式保护公司运营价值，这必然会产生面向社会公共领域的“溢出价值”，对公共利益产生影响。

第二，法院破产审判参与社会治理具有优化营商环境的优势。法治是最好的营商环境，破产案件审理既是优化营商环境考核指标之一，也事关区域经济的发展和稳定。随着供给侧结构性改革的不断深化，淘汰社会落后产能，优化资源配置，实现“三去一降一补”、优化市场营商环境成为破产审判的目标之一。

第三，法院破产审判参与社会治理具有维护社会稳定的优势。如前文所述，企业经营困难、资不抵债影响的不仅是企业自身的可持续发展，更牵连到众多债权人的利益，债权不能得到全额清偿，违约情形增加。譬如房地产企业，不仅数量众多的个人购房者的权益受到影响，银行业房地产贷款回收也将存在巨大风险，直接影响经济秩序的良性运行和社会秩序的稳定。

三、法院推进社会治理的重要路径——破产重整

**（一）破产清算与破产重整的比较**

破产是市场竞争的必然产物。破产清算制度是各国破产法的重要组成部分，它通过一系列的实体规范和程序规范，使公司能够按照正常的途径中止和终结，是迅速解决僵尸企业，盘活企业剩余资产的最快捷方式。在破产清算程序中，人民法院受理企业破产申请，破产程序开始，按照法定程序对破产财产进行管理、变价和分配，当出现破产财产分配完结、破产人无财产可供分配或不足以清偿破产费用、债权人同意、第三人提供担保或代为清偿或者债务人全部清偿、和解协议履行完毕等情况时，破产程序终结。与重整相比，它不需要制定、批准和执行重整计划，不需要过多地和债权人进行协调，更多地是一种法院的强制性管理、变价和分配活动，因此效率更高，破产成本也就更小。

破产清算在迅速理清解决债权债务关系的同时，其先天性的弊端也不容忽视，破产清算将造成社会资源和秩序的重组，具有独立人格的法人在存续期间已形成的一系列社会关系将遭到彻底的破坏，包括与材料供应商、雇佣者、投资者、购房者等之间的关系。以下两个问题尤为突出：首先，一个企业资产价值的组成是多种多样的，既包括固定资产等有形资产，也包括企业的人力资本和以企业的品牌价值为基础构建起的信用价值。企业一旦破产清算，意味着企业建立好的人力资源结构解体，品牌价值不复存在，企业资产价值流失，造成社会资源的巨大浪费。其次，企业遭遇破产困境时，往往已经资不抵债，甚至出现变现所有财产也不足以偿还债款的情况，此时对企业进行破产清算将注定使债权人的到期债权无充分偿还的可能，仅能要求通过变卖剩余财产来实现部分债权，债权清偿率较低。

**（二）破产重整的社会利益本位**

从整个破产制度看，重整制度最能体现国家权力的强势介入。每个人都是自己权利的最大维护者，而社会整体利益缺乏天然的利益关心主体。我国《企业破产法》中的重整制度体现了注重社会利益本位的价值取向，在对债务人进行革新的同时，使社会资源得到更充分利用，利益相关人都有获得足额补偿的希望。企业的存亡不仅涉及债权人和债务人，还关乎众多劳动者和关联企业，甚至国家的税收收入、区域经济增长和社会保障等。因此，重整能使各方债权人获得最大的清偿率，将各方损失降到最低，在助力企业获得新生的同时维护社会整体利益。

房地产开发企业作为独立法人，破产时股东以出资额为限对其债务承担有限责任，这也恰是债权人和社会的悲剧。房地产企业破产后，在建工程往往都需由政府兜底，否则难以得到圆满解决。破产房地产企业与施工方签订工程施工合同，施工方层层分包，合同终止最终损害广大施工者，尤其是农民工的利益。在我国商品房预售许可制下，购房合同终止后如得不到相应补偿，对购房者将带来致命打击。简单地拍卖在建工程无法实现债务人财产价值最大化，如若进入破产重整，引进投资方继续履行施工合同，使其完工，可以更好地保护购房者的合法权益，维护社会公共利益。

**（三）破产重整的制度价值初衷**

破产法律制度是基于法律权利理论的一种升华，其重点是清理债权债务关系，解决权利的界定、平衡和保护问题。而在破产重整制度中，分配不再是第一要义，挽救并帮助企业渡过危机，让困难企业实现凤凰涅槃成为重整的重要目标。破产重整制度不仅可以实现企业债权的清偿，使债权人获取相较于破产清算更高的清偿率，还可以通过重整使企业重生，在企业再生与债务清偿之间搭建桥梁。不同于单纯的清理“僵尸企业”，利用破产的压力，促进企业改善经营管理，提高经济效益。通过破产重整制度，可以优化社会资源的配置与使用，调整社会的产业与产品结构等，对市场经济的发展与完善具有重要意义，在提高社会就业率、维持社会稳定、促进社会资源的有效配置、增加政府财政等方面具有明显的制度优势。加强重整制度建设，通过市场化、法治化的重整来挽救困境企业，是实现使人民法院成为“生病企业”医院这一目标的关键。

四、房地产企业破产重整实践中存在的问题

**（一）破产重整周期长。**破产案件普遍工作量大，权利义务关系复杂，对破产企业资产的清理、评估，以及债权债务的调查、确认等费时费力，工作难度大，不仅涉及债权人、债务人之间的法律关系，还涉及与工商、税务、劳动等行政管理部门之间的管理关系。一般破产案件的办理期限长达2年，个别案件办理期限长达3年之久，破产重整之路尤为漫长。破产重整程序中对各方利害关系人权益影响最大的是重整计划草案。为避免破产清算对社会稳定造成的影响，给予债务人更多重生拯救机会，法律赋予人民法院在特定条件下对重整计划草案强行批准权，以司法公权力介入债权债务的调整。但即便重整计划草案通过，在重整计划执行期间仍需要做大量工作。

**（二）债权人清偿顺位复杂。**破产债权清偿顺序是房地产企业破产重整中首先要解决的问题，不同类型的债权人都希望权利得到充分、优先的保护。如何做到平衡各方利益，维护社会稳定以及金融安全是法院在办理破产案件中要考虑的重要问题。为帮助债权人了解法律的底线，客观对待自身的利益，明晰房地产开发企业破产债权清偿顺序，需要向社会加强对企业破产法律规定的宣传。同时，司法实务界对破产债权清偿顺序的认识也不统一，增加了市场规则的不可预见性。

**（三）战略投资人引入难。**在房地产企业破产重整案件中，如何成功引入续建（重整）资金，并对续建资金的有效保障是整个重整工作的关键问题。[[5]](#footnote-4)房地产企业破产通常涉及烂尾楼，烂，有的虽已经法院判决，但执行起来还存在较，使得接盘投资者不得不慎重权衡。

**（四）破产重整进程推动难。**一方面法院通过摇号随机选定管理人，管理人责任心及工作水平参差不齐，有的管理人在履职中对权责划分认识不清，经验不足，不能配合法院推进破产案件进程；另一方面破产重整案件本身特殊，通过破产重整程序不能兼顾到不同种类债权人的最大利益，个别债权人抵触情绪大，工作不易展开。

**（五）社会性矛盾尖锐。**企业破产波及个人切身利益，相关债权涉及生存权时，易引发尖锐的社会矛盾，有效化解存在诸多障碍。在房地产企业破产案件中，往往涉及购房债权人的住房保障，极易引发信访群访事件，影响社会稳定，即便法院做了大量释法明理工作，也难解决实际问题。

五、社会治理视野下促进重整成功的探索

**（一）常态化府院联动，贯穿破产重整全过程。**

一方面要充分发挥法院企业破产审判在“僵尸企业”处置中的独特法律功能，另一方面要进一步发挥政府有关职能部门的行政优势，积极协助法院和管理人办理破产处置工作中涉及的行政事项。通过府院联动，形成优势互补，保障破产清算程序高效、有序推进。在企业重整案件中，更有助于化解企业债务危机，实现重整成功。例如，某A房企项目债务危机爆发后，债权人及购房群体集中上访事件频发，政府高度重视，迅速成立领导小组，组建工作专班，在进入重整前做了大量工作；进入重整程序后，工作专班与法院进行有机联动，就社会稳定问题，以及重整过程中涉及的房屋查封、抵押、税款等问题，与房管、不动产登记、税务、社保等相关职能部门积极沟通协调，为确保重整项目顺利推进、债务人顺利给购房债权人交房办证等作出了巨大贡献。通过重整程序，公平清理了债权债务，保护了债权人和债务人的合法权益，让该公司重获新生。

**（二）重视社会效果，积极做好信访维稳工作。**

破产重整案件涉及面广、利益牵涉复杂，要树立维稳意识，拟定破产案件风险防控预案，提前做好相关方面的沟通工作，一旦出现信访投诉，应第一时间予以处理，及时回应或解决信访人的诉求，防患风险升级。在上述A房企破产重整案中，专班人员长期驻守项目现场，对信访苗头早预判，对购房人关注的问题积极通报和释疑，稳定购房人情绪，使得重整过程平稳有序进行。又如B房企破产清算一案，涉及工程优先债权、抵押债权、购房债权、普通债权等多方群体，资不抵债严重，各方利益冲突，各类债权人反复多次信访，法院加强向政府部门的汇报，积极争取支持，承办法官不厌其烦多次接访释法明理，定期与普通债权人代表沟通协调，引导债权人依法维权，将矛盾纠纷解决在萌芽状态。法院高度重视社会效果，在案件办理过程中，涉访群体始终处于可控状态。

**（三）打造专业化队伍，优化管理人工作机制。**

一是坚持破产审判队伍正规化、专业化，建立由具有破产案件审判工作经验的法官组成的审判团队，注重人才梯队培养，组织开展破产审判业务培训，积极推动破产审判队伍专业能力全面提升，同时要认真贯彻落实院庭长带头办理破产案件工作要求，探索建立新型办案模式，发挥院庭长协调解决破产难点问题重要作用。二是优化管理人工作机制，正向激励。依法依规合理运用管理人选任工作机制，从管理人名单中选任出大局意识责任意识强、工作能力协调能力好的中介机构担任管理人，明确法院与管理人之间的权责界限，规范管理人办理破产行为。三是法院要加强对管理人指导监督，增强管理人依法履职的责任感和积极性，对管理人存在业务能力不足时，法院要积极给予业务指导，协助管理人与银行、政府等第三方联系，畅通办事流程，并严格要求管理人按工作计划规定的时间进度办理破产案件。

**（四）加大破产宣传力度，减轻政府企业的负担。**

虽然近几年破产案件有所增长，但破产案件数量仍然相对较少。国有“僵尸企业”一般依托于政府主管部门集中清理。民营企业主动申请破产清算的数量不多。对于执行转破产审查程序的运用，法院、申请人、被执行人的积极性均有待提高。市场主体对破产制度缺乏了解，不仅令企业自身长期陷于困境，也给政府带来较大负担。这就需要人民法院持续加大破产审判宣传力度。一方面，大力宣传破产制度对营造稳定、公平、透明、可预期的法治营商环境、完善市场主体救治和退出机制的重要作用，使市场主体和社会公众认识到破产工作是市场主体优胜劣汰、新陈代谢的必然要求，争取社会公众对破产工作更大限度的理解与支持；另一方面，广泛宣讲破产法律法规，定期发布破产审判典型案例，让市场主体和社会公众了解破产制度，看到通过破产程序对维护职工权益、挽回债权人损失、彻底清理债务人企业纠纷的良好效果，推动企业规范健康发展。

1. 作者：倪妞妮.武汉市青山区人民法院综合审判庭.法官助理.法学硕士. [↑](#footnote-ref-0)
2. 池伟宏.《房地产企业破产重整中的权利顺位再思考》.法律适用. [↑](#footnote-ref-1)
3. 刘洋.重庆沙坪坝：办理房产企业破产案“套路多”.人民法院报.2021 [↑](#footnote-ref-2)
4. 周强院长在全国法院破产审判工作会议上的讲话. [↑](#footnote-ref-3)
5. 曹园，于娟.房地产企业破产重整若干实务问题探讨.第十二届“中部崛起法治论坛”. [↑](#footnote-ref-4)