

上市公司破产重整受理程序的改良: 听证的构造逻辑与框架展开*

张拓方**

摘要:上市公司破产重整听证程序具有对司法权与行政权的耦合价值,可以优化重整受理决定权的分配,通过嵌入公共理性确保法院对受理的实质判断。地方政府应承担一定程度信息供给义务,重整利益相关方以及证券监管机构应当作为听证参与主体展开理性协商和监督制约。听证制度的范式革新应当强调法院的司法能动性,引导利益相关者理性博弈,敦促地方政府针对听证内容及时反馈,通过专业人员的辅助机制完成对结论的最终审查。

关键词:上市公司 破产重整 地方政府
听证

* 本文系 2023 年国家社会科学基金重大项目“防范系统性风险与健全金融稳定长效法律机制研究”(23&ZD157)的阶段成果。

** 华南理工大学法学院助理研究员,法学博士。

一、地方政府参与下上市公司破产重整受理的优化空间

（一）上市公司破产重整受理的运行现状

破产重整制度为公共政策和经济外部因素的介入提供了机会,^{〔1〕}也为行政权的参与预留了口径。上市公司破产重整与地方政府关系的密切性更为行政权介入提供了激励,^{〔2〕}由于参与机制尚待完善,行政权的作用发挥仍有优化空间。在破产法市场化法治化的呼声之下,地方政府介入在破产程序中以“行政前置程序”的形式施加影响。^{〔3〕}以地方政府前置审批为前提的上市公司破产重整受理程序便是典型代表之一。

在规范层面,除《中华人民共和国企业破产法》(以下简称《企业破产法》)外,上市公司破产重整受理的相关规定还体现在最高人民法院2024年出台的《关于切实审理好上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》(以下简称新版《重整座谈会纪要》)和最高人民法院2018年出台的《全国法院破产审判工作会议纪要》(以下简称《破产审判纪要》)中,政府和证券监管机构的沟通协调是其中的重要内容,新版《重整座谈会纪要》完善和丰富了2012年《关于审理上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》(以下简称旧版《重整座谈会纪要》)的相关内容,旧版《重整座谈会纪要》第3条和第4条规定的协调机制主要表现为申请人需提交“上市公司住所地省级人民政府向证券监督管理部门的通报情况材料以及证券监督管理部门的意见”,法院在受理前应当将材料逐级报送至最高人民法院,体现了一种层级式审批流程。而新版《重整座谈会纪要》则将其明确升级为协同联动机制,建立了更为系统化的协作框架,申请人向法院提出申请后,省级政府须同步向证监会通报并提交维稳预案及相

〔1〕 参见李曙光:《我国破产重整制度的多维解构及其改进》,载《法学评论》2022年第3期。

〔2〕 参见丁燕:《上市公司重整中行政权运行的偏离与矫正——以45家破产重组之上市公司为研究样本》,载《法学论坛》2016年第2期。

〔3〕 参见张世君:《破产行政化的理论阐释、功能反思与制度应对》,载《政法论坛》2023年第2期。

关协议,证监会则就上市公司重整价值等实质性事项出具意见并同步通报最高法。这一变化反映了从被动型沟通向主动型协同的转变,不仅明确了各方职责与信息传递路径,还强化了证监会对重整价值的专业判断作用,形成了更加透明的府院联动机制。在实践层面,我国上市公司破产重整申请受理程序呈现出“双线”审批的特征,即上市公司重整案件受理前需经过行政审批程序和司法审批程序。上市公司破产重整除需满足《企业破产法》第2条所规定的条件之外,还需要满足政府审批的额外要求,若地方政府不予出具法院受理所必要的材料和文件,重整申请将面临失败的结果。^{〔4〕} 实践中相关案例也佐证了该项结论,通过考察2020年1月1日至2024年7月31日的上市公司重整申请失败的案例,绝大多数公司未能进入重整程序的原因均包含缺乏政府或监管部门的审批意见,尤其是证监会的无异议函或地方政府的批准意见。^{〔5〕} 例如,*ST蓝盾的破产重整申请未能成功,理由是申请人未能提交四川省政府相关证券监督管理部门的通报情况材料以及证券监督管理部门的意见。重整可行性也是影响重整受理的重要因素,如退市金钰和*ST腾邦的重整申请未能成功的部分原因是法院认为即使受理重整也难以实现有效的重整目标,然而这一情形也不能充分证明法院拥有对重整申请的决定权,因为退市金钰和*ST腾邦同时也存在审批材料缺失的问题。由以上案例的基本情况可以推断出地方政府在上市公司破产重整受理过程中扮演“把关人”角色。

地方政府主导上市公司破产重整受理背后有较为深厚的历史根源,体现了历史经验施加到当下路径依赖。^{〔6〕} 早在1986年《破产法》的实施阶段,政府就通过清算组的形式处置破产案件,尽管该做法存在争议,但基于国有企业的特殊考虑保留至今。上市公司重整中政府职能也在

〔4〕 上市公司破产重整申请人还需要提交省级人民政府向证券监督管理部门的通报情况材料以及证券监督管理部门的意见等材料,这些材料的获取都以政府的支持为前提。

〔5〕 通过检索此期间上交所和深交所的上市公司公告和全国企业破产重整案件信息网的裁判文书,除*ST奇信的法院不予受理理由不明确之外,其余重整申请失败的上市公司均不同程度缺失政府审批材料。

〔6〕 参见[美]道格拉斯·诺思:《理解经济变迁过程》,钟正生等译,中国人民大学出版社2013年版,第14~21页。

规则中延续下来,如 2005 年国务院批转证监会《关于提高上市公司质量的意见》便明确指出地方政府有处置本地上市公司风险的责任,该规定将地方政府与上市公司绑定起来,强化了二者的共同体属性。相较非上市公司而言,上市公司破产重整具有更广泛的社会影响,地方政府对其关注也更为密切。^[7]

在制度付诸实践取得正向反馈之后,初始路径会陷入自我强化的锁定状态。^[8] 法院受理上市公司重整案件需要地方政府先向证监会出具承诺函和维稳工作预案,证监会再回函地方政府并抄送最高人民法院。这一制度安排实质上将上市公司重整受理的决定权交给了地方政府,在地方政府不出具相关材料的情形下,上市公司重整不会得到法院受理。以深圳市中级人民法院受理上市公司重整案件的审批程序为例,若深圳市中级人民法院经过初步审查同意受理该案件,需要向深圳市政府出具拟同意受理的重整案件函,深圳市政府若不同意法院审查的结果则会函复法院重新审查。^[9]

总体而言,地方政府权威在上市公司破产重整受理的相关规定中有所显现,并在受理流程中得到了贯彻和加强,地方政府不仅在上市公司重整案件受理中具有实质上的决定权,还可以通过复函对人民法院施加影响,是上市公司破产重整受理的实质控制者。

(二) 地方政府的主体协同机制运行不畅

鉴于地方政府不可或缺的角色,我国上市公司破产重整受理程序需要嵌入对地方政府的约束机制。地方政府权威的社会连续性离不开“信念、制度和组织的相互作用”,^[10]有必要从上市公司重整的各方主体的相互作用层面优化协作关系。法院在重整受理中应当有所作为,重整受

[7] 实证数据统计显示,与私人控制的公司相比,国家控股或参股的上市公司的重整中请更容易得到政府的批准。参见赵惠妙:《上市公司重整中政府角色的实证研究》,载《兰州学刊》2017 年第 12 期。

[8] 参见石路、马戈旭:《基层治理创新异化的生成与纾解》,载《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2024 年第 3 期。

[9] 参见广东省深圳市中级人民法院民七庭课题组:《关于我国上市公司破产重整程序中的法律问题调研》,载奚晓明主编:《商事审判指导》(2010 年第 4 辑),人民法院出版社 2011 年版。

[10] 同前注[6],第 47~49 页。

理属于司法判断事项,应当由法院掌握最终审查权。但因为法院自身商业判断能力有限,难以独立完成上市公司重整受理的审查判断。为了确保法院对重整受理的准确判断,促进地方政府在重整受理过程中更规范地发挥作用,利益相关方的广泛参与和充分表达至关重要。

听证制度作为上市公司重整利益相关方的表达平台,与破产重整制度具有天然的契合性,应当予以充分利用。多元主体参与决策的听证制度有助于地方政府与其他主体的良性互动,^[11]可以通过主体间的相互作用实现制约效果。听证作为司法公开的有机组成部分,^[12]有利于提升上市公司重整受理程序的透明度与协同效率。我国上市公司破产重整受理听证中的多元协作机制还有完善空间,《破产审判纪要》和新版《重整座谈会纪要》均未对法院组织召开的形式和流程等展开说明,留给法院广泛的自由安排空间,也为约束地方政府决定带来了不确定性。加强地方政府在听证中的参与有助于提高府院协同效率与决策质量,为充分发挥听证制度的实质功能,需要从制度逻辑和构造层面进行改造。

二、上市公司破产重整受理程序的听证制度嵌入

(一) 听证制度的功能配置

1. 优化破产重整受理决定权

上市公司重整受理程序的双线运行生动地展示出行政权与司法权的互动关系,听证制度作为行政权与司法权运行的协调机制,既可以调和二者的运行冲突,又具有重新分配重整受理决定权的独特功能。

听证制度为行政权的行使提供正当性的同时,也具有重新分配重整受理决定权的功能。虽然前置审批的单方性和强制性是基于行政权创设的效率考量,但行政权的决策也需要更多元化的参与,亟需通过制度安排平衡行政权效率与公正价值之间的紧张关系。作为表达意见和协

[11] 参见章剑生:《行政听证制度研究》,浙江大学出版社2010年版,第1~10页。

[12] 参见陈玉忠:《中国司法的实质公开及其保障》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期。

商解决的公共平台,听证制度可以平衡地方政府对重整受理决定权的主导作用。地方政府前置审批实质上是行政权力对破产程序的直接介入,^[13]听证制度为利益相关者的参与和法院对地方政府的制约提供了基础。从上市公司重整受理流程来看,地方政府对受理的前置审批会在法院召开听证会之前,法院在主持引导听证过程中可以对地方政府的决定和依据展开讨论。上市公司重整申请案件涉及数量众多的利益相关者,听证制度不仅可以畅通破产重整利益相关者的意见表达渠道,还对重整案件有重要的调查作用。^[14]

2. 围绕公共理性的监督制约

基于理性交往的商谈是公共理性嵌入治理的重要方式,听证制度可以以平等协商对话形式促进多方参与,实现上市公司重整受理过程的公共理性。上市公司重整受理审批程序的封闭性不仅加剧了对话的不平等,还强化了地方政府对重整受理话语权的集中,阻碍了外部监督的实现。听证制度的信息披露功能正是促进交流的重要手段,能够推动地方政府在审查决策中广纳意见,避免其在自利动机驱使下对重整过度支持。

作为上市公司国有股的直接控制人,地方政府的单方面介入往往倾向于维护其自身利益。^[15]由于当前权利救济途径难以充分发挥作用,可以考虑通过强化地方政府的义务,尤其是信息披露义务,为各方创造更为平等的博弈条件。^[16]披露理由的过程将使地方政府更加审慎,以确保其决策的合理性和审慎性。利益相关者通过听证参与协商,能够将其意见转化为“交往权力”,^[17]进而对地方政府的决策形成外部制衡,实现多元表达对单一权力的有效约束。

上市公司重整受理听证的核心在于对地方政府决策理由的质询和

[13] 同前注[3]。

[14] 参见张世君、郑侠:《破产企业重整价值的法律识别》,载《法律适用》2023年第10期。

[15] 参见王毓莹:《论我国上市公司重整中的“府院失衡现象”及其协调》,载《法学评论》2022年第2期。

[16] 参见张钦昱:《新型权利之检讨与义务之勃兴——群体性权利的视角》,载《思想战线》2021年第1期。

[17] 参见[德]J.哈贝马斯:《关于公共领域问题的答问》,载《社会学研究》1999年第3期。

论辩,通过听证,各类利益群体能够在博弈过程中形成对地方政府的实质性约束,使地方政府的决定更加贴近公共利益。同时,司法权也在破产重整程序中发挥着至关重要的作用,法院主导下的听证能够通过引导参与者的论辩,检验地方政府的理由合理性,并有效矫正其决策中的利益偏差,从而实现对上市公司重整受理程序的实质监督和制约。

(二) 听证制度的主体协同运行模式

1. 通过政府参与强化信息供给

在上市公司重整受理过程中,地方政府的说明理由义务需要得到强化。为了填补公开说明理由义务在重整受理程序中的空缺,有必要提炼说明理由义务的要素。我国已确立行政机关说明理由制度,实现了从附条件说明理由到普遍性说明理由的跨越。^[18]以《湖南省行政程序规定》第78条为代表的说明理由模式具有较为广泛的影响力,根据该规定,行政机关需要从证据采信、依据选择和决定裁量三方面详细说明理由。^[19]该要素排列与法治较为发达的国家立法遥相呼应,从形式上来看,地方政府说明理由应当包含如下要素:事实依据、法律根据以及裁量的依据和结论,如德国《联邦行政程序法》(Verwaltungsverfahrensgesetz, Vwvfg)第39条规定政府作出决定时需要说明事实构成、法律上的理由以及行使裁量权的依据。^[20]美国《联邦行政程序法》(Administrative Procedure Act, APA)第557节第(c)款也明文要求政府需要说明其作出决定的事实和法律层面的理由和根据,还要说明裁量过程中的发现以及最终的结论。

行政机关说明理由并非只需要符合形式要求,还需要针对不同的情况补充说理。美国的司法案例对说理的充分性要求有详细展开,在Chamber of Commerce v. SEC一案中,美国商会对美国证券交易委员会(SEC)的共同基金公司治理规则提

[18] 参见赵鹏、张硕:《论自动化行政决定的说明义务》,载《山西大学学报(哲学社会科学版)》2024年第2期。

[19] 《湖南省行政程序规定》第78条:“行政执法决定文书应当充分说明决定的理由,说明理由包括证据采信理由、依据选择理由和决定裁量理由。行政执法决定文书不说理理由,仅简要记载当事人的行为事实和引用执法依据的,当事人有权要求行政机关予以说明。”

[20] 参见于安编著:《德国行政法》,清华大学出版社1999年版,第123页。

出质疑,法院认为 SEC 未能充分考虑规则制定和实施的成本和可行性,违反了 APA 的说明理由要求。此外,回应公众意见也构成说明理由的一部分,SEC 在发布最终规则之前未能充分回应公众评论中的重要问题,尤其是关于成本和替代方案的评论,存在说理不足的缺陷,哥伦比亚特区巡回法院最终裁定支持商会的诉求。^[21]

在我国上市公司重整受理语境下,法院应在债权人提出重整申请,且上市公司提出异议,或债权人、上市公司、出资人分别提出破产清算与重整申请的情况下组织召开听证会。政府需要以清晰的逻辑结构附上己方决定的事实和法律依据,必要时还应对困境企业挽救的必要性和拯救可能性展开说明。在听证过程中,地方政府的公开说明理由义务不局限于对己方初步结论的陈述和说明,还需要回应其他利益相关者提出的质疑。在涉及社会公共利益相关事项时,地方政府则需要补充说明其决定的公共利益考量和依据。在听证结束后,地方政府还需要对听证过程中的新情况予以核实和调查,对听证过程中的争议点展开回应。

2. 通过利益相关者参与内化信息交换成本

其一,利益相关者的参与是弥补信息缺失的快捷方式。地方政府在做决定之前往往需要进行成本收益分析,将公司重整带来的社会成本和收益纳入考量范围。重整受理决定的理由披露可以充分保障听证参与者的知情权,地方政府往往掌握上市公司对本地区经济和就业的贡献度等重要数据,^[22]这类信息的披露有利于增进利益相关者对重整情况的了解。此外,重整参与人意思自治也有利于快速实现重整价值评估。^[23]听证程序中,公司债权人、出资人、实际控制人等利害关系人围绕自身利益展开辩论,快速整合了分散的信息,使法院和地方政府对于上市公司的重整情况有更清晰的认知。

其二,利益相关者的参与契合了信息披露的灵活需要。上市公司破产重整的信息披露处于证券监管与破产重整的复合地带,受到双重约

[21] See *Chamber of Commerce of U.S. v. S.E.C.*, 443 F.3d 890 (D.C. Cir. 2006).

[22] 参见芮媛媛、李梦瑶:《破产企业重整价值识别机制的理性建构——以“广东科利安公司破产重整案”为例》,载张善斌主编:《新发展理念下破产制度的改革与完善》,武汉大学出版社 2023 年版,第 219~231 页。

[23] 参见高丝敏:《重整计划强制批准规则的误读与重释》,载《中外法学》2018 年第 1 期。

束。证券监管领域高度结构化的正式信息披露为上市公司带来了巨大的合规压力,再加之申请重整的上市公司自身财务状况不佳,无暇顾及繁重的信息披露要求。^[24] 听证作为各方利益群体的博弈平台,承载着信息交换的功能,通过沟通互动的环节创造“理想交谈情境”,参加对话的主体机会均等、谈论自由,^[25] 新版《重整座谈会纪要》也体现了鼓励利益相关者对话的制度倾向,该纪要第8条规定法院应当准许公司债权人、出资人、实际控制人等利害关系人参与听证,这一沟通过程可以避免许多正式信息披露过程中的额外约束,以低成本的方式促成集体共识。

3. 通过监管机构参与实现有效监督介入

听证实质上是一种以对话形式实现公共理性的制度渠道。对话在公共领域常常遭受不平等的扭曲,^[26] 为确保听证的实施效果,需要监管机构适度介入。上市公司重整听证内容具有一定专业门槛,听证参与主体面临专业知识匮乏、内部利益难以协调统一的低效率困境。不同的利害关系人论辩能力不平衡,处于弱势地位的群体未必能有足够的能力阐明清楚自己的观点。只有申请人、被申请人和相关利害关系人参与的重整听证制度会带来参与的不平等,最终导致公共协商的不平等。^[27]

监管机构的参与能够补全利益相关者协商能力的欠缺,^[28] 更好地代表社会公共利益,增强听证维护社会公共利益的制度功能。^[29] 据此,证监会应当有权作为受理听证的参与主体,充分发挥作为证券监管机构的职责。目前我国《关于切实审理好上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》仅规定涉及法院应当在涉及证券监管事项时听取证监会派出机构的意见,并未明确证监会可以作为听证的参与主体。以高度发达的美国证券监管实践为例,SEC 在上市公司重整过程中发挥着重要作用。1938

[24] 参见高丝敏:《论破产重整中信息披露制度的建构》,载《山西大学学报(哲学社会科学版)》2021年第3期。

[25] 参见[德]考夫曼:《法律哲学》,刘幸义等译,法律出版社2004年版,第382~385页。

[26] 参见[美]詹姆斯·博曼:《公共协商:多元主义、复杂性与民主》,黄相怀译,中央编译出版社2006年版,第96~105页。

[27] 参见董石桃:《公民参与和民主发展——当代西方参与式民主研究》,人民出版社2017年版,第319~324页。

[28] 参见何包钢:《民主理论:困境和出路》,法律出版社2008年版,第257~260页。

[29] 参见张钦昱:《证券法的权利观》,载《中国政法大学学报》2022年第2期。

年《钱德勒法》(*Chandler Act*)的出台赋予了 SEC 审查公众公司重整的法庭顾问角色,可以对重整实施实质监督。虽然 1978 年以后美国《破产改革法》(*Bankruptcy Reform Act*)削弱了 SEC 实质监督的审查权力,但其依然可以作为利益相关方提出意见和异议。^[30] 例如,在重整案件涉及证券法重大问题时,SEC 可以通过提交法庭之友陈述(*amicus curiae brief*)表达关切,法庭之友陈述有助于法院对证券法的正确理解和适用,从而确保投资者在法律框架内获得应有保护。^[31]

在我国证券交易市场投资者呈现分散性的情况下,投资者的利益很难在听证过程中综合呈现出来。监管机构的互动参与可以改善利益相关者群体思维的局限性,如债权人往往对上市公司重整中的社会公共利益问题选择性忽视,监管机构可以在听证中将社会公共利益问题提上台面,使“讨价还价”层面的对话升级为纠正偏差获得共识的有效沟通。

三、上市公司破产重整受理的法院主导型听证框架

(一) 法院主导下司法能动性的双轨实现

1. 司法能动性的主动发挥

法院组织听证对于实现程序的引导控制不可或缺,法院原则上应当组织听证,为利害关系人提供沟通平台。各地法院针对重整受理听证展开了积极探索,如广东省高级人民法院发布的《关于审理企业破产案件若干问题的指引》第 14 条便展示出法院主导听证程序召开的倾向,根据该规定,上市公司破产重整受理前,法院应当组织听证,^[32] 该规定还将

[30] 参见姜沅伯:《证券监管机构在上市公司重整中的职能探析——基于美国制度演变的经验》,载郭锋主编:《证券法律评论》(2022 年卷),人民法院出版社,第 614~631 页。

[31] 参见[美]戴维·S.鲁德:《美国证券交易委员会在证券法律发展进程中的作用》,侯风坤等译,载《经济社会体制比较》2001 年第 3 期。

[32] 参见《广东省高级人民法院关于审理企业破产案件若干问题的指引》第 14 条:“破产申请的审查原则上采取书面形式。申请重整、和解、实质合并破产以及证券公司、银行、保险公司等金融机构、上市公司破产清算的,人民法院应当组织申请人、债权人代表、债务人以及其他利害关系人听证。通知申请人听证,申请人无正当理由拒不参加听证的,按撤回申请处理。听证通知发出至听证结束,为听证期间。听证期间原则上不得超过 30 日。”

听证期间限制在 30 日内,在保障法院与地方政府良性互动的同时,避免过分拖沓减损效率。法院应当发挥适度的司法能动性,针对不同主体的特点主持引导听证过程中各方的信息交换,法院还可以依职权在听证过程中引入专家证人针对专业问题发表相关意见,听证参与人可以围绕专家论证意见展开询问和辩论。

法院应当主持引导地方政府的理由披露,使听证参与人有机会展开观察与评价。上市公司重整案件一旦受理,若处置不当极易引起群体性事件。地方政府的判断理由往往也会包含上市公司重整之后的工作安排,如处理突发事件的风险预警安排和协调各部门行政审批事项的工作安排。在云南煤化工集团重整案中,地方政府的支持起到了重要作用。地方政府的支持工作包括筹措经营资金、“债券平移”接盘人的引入、对省属国资企业债权人放弃现金清偿而以股份形式清偿的协调等。^[33] 地方政府的工作会实质影响上市公司重整效率和可行性,信息披露可以为法院判断上市公司的重整可行性提供有价值的参考。

2. 司法能动性的被动激活

企业的重整价值是法院受理判断的重要考量,为优化法院与地方政府的决策协同,需要厘清上市公司重整价值的判断标准。根据《破产审判纪要》第 14 条,“明显不具备重整价值及拯救可能性”的企业被排除在受理范围外。此种判断标准模式实质上是一种“负面清单”式的标准,^[34] 上市公司相较普通企业而言牵涉利益面更广,重整启动后将耗费大量社会资源,需要以更严格的判断审查标准激发法院的调查动力,仅将“明显”不具备重整价值的上市公司排除在外并不足以保障法院结论的科学性。

对于上市公司的重整价值判断,应当设立更高层次的标准,可以参考企业的“再生希望”标准的审查内容。“再生希望”标准下法院需要对债务人企业的资产负债表和现金流实行详细审查。^[35] 更严格的审查标

[33] 参见王欣新:《绝境再生——破产法市场化法治化实施之路》,法律出版社 2022 年版,第 375~378 页。

[34] 参见吴亦伟:《破产重整原因的重构与制度配给》,人民法院出版社 2023 年版,第 115~119 页。

[35] 参见雷兴虎、刘浩然:《论司法权介入重整视角下的债权人利益保护》,载《政法学刊》2017 年第 3 期。

准可以倒逼法院发挥能动性,对困境企业的财务状况、困境企业独特的营业价值、企业可持续发展的前景等方面展开调查。^[36]除企业自身的状况外,法院还需要充分考虑政府协助安排的作用。由于我国没有统一的破产行政管理机构,各地通常由地方政府牵头组建“专项破产处置政府领导小组”来协调工商、税务、财政等部门,保障破产重整的顺利进行。^[37]为充分探究重整可行性,法院应当与地方政府充分沟通后续工作安排,推动地方政府补充上述工作安排的依据。

进一步扩大听证适用范围将有助于法院更好地发挥司法能动性。当前规定的适用情形主要在债权人提出重整申请且上市公司提出异议或债权人、上市公司、出资人分别提出破产清算与重整申请的情况下要求法院组织召开听证会,该规定未充分覆盖上市公司破产重整的实际,例如对于上市公司自行申请重整且无明显争议的情形,通过听证程序仍然可以使各方利益相关者充分表达意见,帮助地方政府更全面地了解市场反应,优化其配套支持举措。因此,听证的适用范围应当适当拓展,该趋势亦在地方实践探索中有所体现。^[38]可考虑将此听证适用范围扩展至所有上市公司重整申请案件。这种扩展既能为地方政府提供更多信息支持、提升决策科学性,也有利于增强府院协同机制的透明度,促进行政权力在破产重整程序中的高效运行。

(二) 对话引导与信息反馈的互动构造

1. 法院引导的理性对话博弈

听证作为利益相关者协商的共益平台,需要借助公共利益和法院引导改善利益表达的对话机制,促进个体对共同利益的反思,实现个人利益和公共利益之间的平衡。^[39]

听证中的意见博弈为利益相关方的特殊利益提供了协商渠道。听

[36] 参见吴磊、李冠颖:《论破产重整中司法权运行的现实困境与重构路径——以破产重整市场化为背景》,载张善斌主编:《破产法改革与破产法治环境优化》,武汉大学出版社2022年版,第130~142页。

[37] 参见陆晓燕:《“市场化破产”的法治内蕴》,法律出版社2020年版,第140页。

[38] 例如广东省的规定则将听证适用情形扩展。参见《广东省高级人民法院关于审理企业破产案件若干问题的指引》第14条。

[39] 参见[澳]约翰·S.德雷泽克:《协商民主及其超越:自由与批判的视角》,丁开杰等译,中央编译出版社2006年版,第731~733页。

证参加者之间的差异会影响听证沟通的互动模式,需要法院结合博弈特点引导对话。受到地方政府决定不利影响的当事人会对理由和依据展开质疑,因此地方政府与其他利益相关者的沟通过程会更多地呈现出“对抗性”的特质。利益相关方与地方政府之间的对抗可以减少法院受理判断的难度,利益相关方在据理力争的同时会提供案件有关的新的证据,支持重整的利益相关方甚至有动力去挖掘上市公司继续经营的可行性,^[40]针对公司的壳资源、上市公司的行业地位及前景、公司的品牌价值等层面展开分析。^[41]在听证过程中发现的新情况会为法院判断提供更充足的信息,法院应当积极引导各方展开论辩。

地方政府以外的利益相关者之间的博弈互动则更加倾向于达成最低程度的共识。听证程序不可能从根源上扭转利益相关方的基本立场,法院应当厘清利益相关者主体之间的共同利益,促成对话并创造最低限度的“合意空间”。法院引导下的理性沟通有利于提升各方的意见认同,缓和不同主体间的利益冲突。虽然当事人之间的谈判具有效率优势,但各方当事人的有限理性会带来“囚徒困境”的风险,^[42]不能做出理性选择。法院作为博弈过程的外部观察者,可以通过提炼争议焦点,引导利益相关方有序博弈,^[43]如法院可以引导债权人与债务人围绕上市公司重整价值进行事实层面的协商,不同类型的债权人可以对己方感兴趣的方面展开询问,债务人企业应当诚实回答。法院主导下的听证论辩可以帮助法院快速厘清相关事实与争议,实现对上市公司重整价值的最终判断。

2. 政府反馈的最终结论审查

上市公司破产重整受理的决定权体现在法院对听证结论的最终审

[40] 参见[美]大卫·爱泼斯坦等:《美国破产法》,韩长印等译,中国政法大学出版社2003年版,第731~733页。

[41] 参见苏子轩、李凯、张宏敏主编:《上市公司破产重整关键点案例分析》,中国财政经济出版社2023年版,第47~54页。

[42] 参见张钦昱:《上市公司适用破产和解程序的误区与矫正——以我国首起上市公司破产和解案为例》,载蔡建春、刘绍统主编:《证券法苑》(第36卷),法律出版社2022年版。

[43] 参见[美]詹姆斯·M.布坎南:《制度契约与自由——政治经济学家的视角》,王金良译,中国社会科学出版社2013年版,第71~82页。

查判断。重整受理涉及社会公共利益,可能导致部分主体利益受损,需要对相关事实进行充分调查。^[44]

地方政府的信息反馈是法院有效审查的重要保障。在听证会后,地方政府应围绕论辩焦点展开调查,并对相关问题作出回应。听证的意义不仅在于让地方政府听取利益相关方的意见,还在于促使其深入分析和完善决策。通过信息反馈,地方政府能够全面考虑听证中讨论的核心问题,使论辩意见得到落实。同时,对异议的充分论证和回应可以提升决策的正当性,既保障行政决策的科学性,又增强行政决策的灵活性。^[45]

地方政府的信息反馈不仅是对听证过程中各方意见的整理,也是对自身受理决定的论证补充。法院通过开放且回应性的理由体系,对地方政府的受理决定进行实质性审查。在此过程中,法院关注证据判断的充分性以及结论与理由的逻辑关联性。法院的实质审查具有双重功能,一方面,它有助于优化地方政府决策的科学性,确保听证制度发挥实质作用;另一方面,它能确保结论的合理性,因为程序正义并不必然意味着结论正确,仍需结合具体事实加以验证。

3. 法院判断的意见决策辅助

法律框架不能涵盖上市公司破产重整中可能涉及的商业任务,这就需要借助专家的知识来辅助法院审查。法院一定程度上欠缺上市公司商业判断的相关知识,^[46]应由掌握上市公司财务状况的证券监管部门以及知晓债务人企业财务状况的专业人员对上市公司的商业情况发表意见,为法官判断提供必要的专业性信息。在英国,法院在决定是否启动重整程序时高度依赖破产执业者出具的评估报告,确保债务人的重整可行性。^[47]但专业人士的判断也会有局限性,法院应当基于地方政府反馈的信息以及专家咨询意见综合决定受理事宜。

[44] 参见张艳丽:《破产重整制度有效运行的问题与出路》,载《法学杂志》2016年第6期。

[45] 参见王宝治、张伟英:《行政协议争端解决机制建构的可行性——以京津冀为样本》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。

[46] 参见周陈、张钦昱:《企业合规从宽与破产重整制度并行的现实问题与完善路径》,载《河南社会科学》2023年第6期。

[47] 参见[美]杰伊·劳伦斯·韦斯特布鲁克等:《商事破产:全球视野下的比较分析》,王之洲译,中国政法大学出版社2018年版,第120页。

我国破产实践已经展开了专业人员辅助审查的有益探索。2022年6月,苏州市吴中区人民法院首创预破产机制,其出台的《关于审理预破产案件的工作指引》引入了临时管理人作为企业继续经营的监督主体,并在监督过程中同时履行调查职责,^[48]为专业人士在听证中发挥辅助作用提供了可行路径。德国《破产法》为法官依职权调查构建了完善的辅助机制,可以为我国法院的实质审查工作提供制度参考。根据德国《破产法》的规定,法官可以指定临时管理人作为证人或专业鉴定人,对企业继续经营的前景进行审查,^[49]为企业重整的价值判断提供有价值的帮助。法官还可以要求债务人、公司的业务执行人及监事会、会计人员等主体告知关于公司经营的必要情况,紧急情况下还可以强制要求告知。^[50]从以上规定可以提炼出专家辅助审查机制的构造要点:法院对专业人员的指定以及法院对公司经营情况的问询。法院应当有权指定专业鉴定人对上市公司的经营状况展开调查,为了确保鉴定结论的中立性,专业鉴定人应当是具有专业知识且与上市公司重整无利害关系的人员。还应当强化债务人、业务执行人、会计师等相关主体对法院的如实告知义务,必要时上述人员还需要接受法院对上市公司重整相关情况的问询,以确保法院对上市公司整体情况的充分把握。

四、结语

听证是激发公共治理效应的制度利器。在行政审批前置的前提下,

[48] 苏州市吴中区人民法院《关于审理预破产案件的工作指引》第6条:“临时管理人在预破产阶段应履行以下职责:‘(一)调查债务人财产状况,制作财产状况报告;(二)核查债务人债权债务情况;(三)根据债务人资产状况选聘审计、评估机构分别进行审计、评估;(四)监督债务人自行管理财产和营业事务;(五)协助有重整价值的债务人寻找潜在投资人并参与谈判、拟定重整方案;(六)监督债务人参加诉讼、仲裁;(七)本院认为临时管理人应当履行的其他职责。’”

[49] 参见[德]莱因哈德·波克:《德国破产法导论(第六版)》,王艳柯译,北京大学出版社2014年版,第188页。

[50] 参见[德]乌尔里希·福尔斯特:《德国破产法》,张宇晖译,中国法制出版社2020年版,第79~80页。

强势的行政权掌握了我国上市公司重整受理的决定权,而听证制度却无法对其展开约束,不能发挥其独特的功能效用。听证制度完善的突破口在于对重整受理决定权的分配,这便要适度对地方政府展开制约,强化法院的职能。在上市公司重整受理前,听证利益相关者的广泛参与可以打破行政过程的封闭性,强化地方政府的自我约束和外部约束,实现上市公司重整受理决定权的合理配置。在法院行使职权受阻时,听证制度也应当为法院履职提供相应的便利,确保法院实现结论的最终审查,如商业判断在认定上市公司重整价值的过程中不可或缺,听证程序中的专家意见可以辅助法院最终判断。上市公司重整受理判断涉及广泛的利益群体,需要通过科学的制度构造确保听证有序运行,可以从法院对程序的控制引导、地方政府的义务约束、公共利益的干预介入以及法院判断的辅助审查机制等方面弥补空缺,为法院有效行使重整受理决定权保驾护航,提升上市公司重整受理结果的公正性。

(编辑:沈子宜 姜沅伯)