

论企业破产中政府债权保护法律制度构建

周 陈^{*}

摘 要:企业破产中政府债权是破产债权中的公法之债。政府债权的典型类型包括政府税收债权、政府社保债权、政府环境债权、政府惩罚债权等。权利本位与权力本位是法律本位研究的两大范式。企业破产中,应矫正政府债权保护的法律本位,确立政府债权保护的社会本位,并明确政府债权保护的基本目标。构建政府债权保护法律制度,须从以下几个方面入手:合理配置社会公共利益,划定市场经济底线以及遵循比例原则;明确政府债权在破产程序中的参与地位,确定政府机关可适用的破产通用程序范式以及特殊程序范式;建立多重外部代偿机制,包括构建企业生命全周期监管机制、设置政府债权专项保障基金以及夯实破产法实施的基础设施。

关键词:政府债权 社会本位 社会公共利益 政府债权参与地位 代偿机制

一、问题的提出

破产债权是指在破产程序启动前业已存在的,经法定程序确认后,债权人享有的从企业破产财产中得到偿还的财产请求权。^①在企业破产中,政府机关对于破产人得请求为基于权力关系而产生的特定货币给付之权利,可称为政府债权。^②作为破产债权项下的一个门类,政府债权不是特别法人在市民社会交往范畴中享有的私法之债,而是一种政府机关在国家治理意义上享有的公法之债。这是因为政府债权的产生源于政府机关公权力的行使,而非源自市场机制下当事人间的对等给付。政府债权人可实现的财产性利益不为某个政府机关所有,而是作为公共财产归入国家金库或者公共账户。政府债权的外延可涵盖政府税收债权、政府社保债权、政府环境债权、政府惩罚债权等基于公权力产生并附着于政府机关的债权。

较之于一般的民事主体,政府机关具有行动上的客观强势地位,以至于参与破产程序被视为

^{*} 上海政法学院上海司法研究所讲师

基金项目:国家社会科学基金资助项目(23&ZD157)

^① 参见李曙光、宋晓明主编:《〈中华人民共和国企业破产法〉制度设计与操作指引》,人民法院出版社2006年版,第110页。

^② 参见韩长印:《破产优先权的公共政策基础》,《中国法学》2002年第3期。

一种“与民争利”的行为。^①然而,根据法治政府的理念,在企业破产中,政府机关无权利用公权力干预破产程序的分配结果,政府机关在破产法中处于以下应然的法律地位:其一,破产法的自动中止机制迫使政府债权人所作的诉讼或执行在破产案件受理时暂停;其二,破产法的破产免责机制迫使政府债权人在顺位求偿秩序中接受破产财产分配不能的事实;其三,破产法的司法裁判体系迫使政府债权人放弃过往单打独斗的债权实现路径转而参与破产程序。因此,政府债权作为一类破产债权亦应受正当保护。

法律本位是我国自20世纪上半叶以来法学界提出的应以何种价值或理念对待法律的重要命题。^②在企业破产中,政府债权的保护应当坚持一种什么样的法律本位观,是破产法如何处理公法之债与私法之债之间关系的关键问题。2023年9月7日,十四届全国人大常委会立法规划公布,《中华人民共和国企业破产法》(以下简称《企业破产法》)修改被列为第一类立法项目。^③党的二十届三中全会亦将健全破产机制作为推进中国式现代化的重要改革举措。有鉴于此,笔者拟探究企业破产中政府债权保护的法治本位观,寻找构建企业破产中政府债权保护法律制度的具体路径,希冀为《企业破产法》的修订提供一种可行的思路。

二、企业破产中政府债权的典型类型

确定破产债权的“核心困难在于确定在破产背景下需要证明的非破产债权的结构,在这种情况下,重点总是放在债权的实质上,而不是根据法律附在债权上的标签……无论它的标签是什么,如果持有人对债务人的资产拥有权力,它就具有以破产为目的的债权”。^④政府债权的实质是不同国家治理场景中公权力作用在企业之上形成的给付关系。政府债权在企业破产中有如下若干典型类型。

(一)政府税收债权

“政府税收债权”是指作为税收债权人的政府机关在企业破产中得请求作为税收债务人的纳税人企业履行缴纳税款这一货币给付义务的请求权。^⑤税收债权包括主债权——“应纳税款”,以及从债权——“罚款、滞纳金、利息、文化事业建设费、教育费附加、地方教育附加等规费”。税收债权基于税收法律规定的义务而非基于传统民商事主体意定的借贷关系而产生。它一头牵着国计,一头连着基层民生,是国家治理现代化的重要组成部分。^⑥因此,税收债权总被视为政府机关以确保税收收入和维护税收制度的完整性而必须追索的债权。^⑦

① 参见陈夏红:《破产法札记》,法律出版社2021年版,第121页。

② 参见童之伟:《20世纪上半叶法本位研究之得失》,《法商研究》(中南政法学院学报)2000年第6期。

③ 参见《十四届全国人大常委会立法规划》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2023年第6号。

④ [美]托马斯·H.杰克逊:《破产法的逻辑与限制》,马学荣译,陕西人民出版社2023年版,第32~33页。

⑤ 参见施正文:《税收债权法论》,中国政法大学出版社2008年版,第7页。

⑥ 参见袁娇、成文倩、王成展:《中国税收治理现代化:构建法治与数治双翼治理新格局》,《税务研究》2023年第10期。

⑦ See Jack F. Williams, Rethinking Bankruptcy and Tax Policy, 3 American Bankruptcy Institute Law Review, 153 (1995).

关于税收的本质,早期持“税收权力关系说”者认为,政府有向公民征税的强制力,公民有义务向政府纳税。在公共财政理念普及的当下,“税收债务关系说”是关于税收法律关系性质的主流学说,持该说者认为税收是公法上的债权债务关系。^① 所谓“公”,是指只要满足税收要素,税收债务即纳税义务就产生了。所谓“法”,是指政府须遵守税收法定原则。税收法定原则贯穿于税收的立法、执法、司法和守法等各个环节,其最基本的内涵是指所有税收要素都应当由法律规定,政府机关不享有任意征税的权力。^② 所谓“债权债务关系”,是指政府机关与纳税人互负债权债务关系。纳税人在履行缴税义务的同时,有权要求政府机关给付公共物品。政府机关无须按照市场交易原则给予纳税人相应回报,只能通过税收法定原则和量能课税原则获取征税的正当性。因此,税收在本质上是无对价的公法之债。^③ “税收债务关系说”的出现不仅成功地使税法从行政法律部门独立出来,凸显了税法学的自主学科意识,而且更重要的是激发了纳税人的权利意识。

在企业正常经营时,税收债权的实现内容、方式、手段等往往不存在当事人的协商空间。^④ 一方面,企业缴纳税款乃其必须依法履行的义务。另一方面,政府机关实现税收债权所凭借的保全、强制执行等自力征管措施均受到法律的严格约束。但是,企业一旦陷入破产,政府机关就将面临颗粒无收的困境。政府机关不得不考虑穷尽法庭内外的救济,以缓解企业的财务困境并最大限度地保护税收债权。这就可能包括与企业采取协商的方式,如制定分期支付计划、减免部分税款、延期缴纳税款等灵活的安排,帮助企业渡过难关并保障税收利益。特别是企业破产程序中的税收争议不再通过行政救济的途径解决,而是通过破产衍生诉讼、破产表决程序、破产分配程序等途径解决。

(二)政府环境债权

对生态环境实施侵害行为的企业进入破产程序或者破产企业对生态环境实施侵害行为时均会涉及“政府环境债权”的清偿问题。所谓政府环境债权,是指由企业实施生态环境侵权行为导致的,在企业破产中由政府机关作为债权人要求债务人企业给付一定货币的请求权。政府环境债权是“涉环境债权”的一个子门类。所谓涉环境债权,是指在企业破产中由债务人企业实施生态环境侵权或环境合同违约等行为所导致的,由债权人要求债务人企业给付一定货币的请求权。^⑤ 它可细分为生态环境损害赔偿债权、环境侵权人身损害赔偿债权、环境侵权财产损害赔偿债权、环境合同违约债权、环境侵权惩罚性赔偿债权、环境行政罚款和刑事罚金债权。^⑥ 可见,涉环境债权的请求权基础依据既有以环境法为代表的公法部门,也有民商事法律等私法部门。在众多涉环境债权中,只有生态环境损害赔偿债权和环境行政罚款的债权人为政府机关。因而,政府环境债权包括主债权(“生态环境损害赔偿债权”),及由此产生的从债权(“环境行政罚款”)。

政府环境债权的形成意味着生态环境遭受了不同程度的功能损害。生态环境系统主要由生

① 参见翟继光:《“税收债务关系说”产生的社会基础与现实意义》,载李明发主编:《安徽大学法律评论》(2007年第1辑),安徽大学出版社2007年版,第126页。

② 参见覃有土、刘乃忠、李刚:《论税收法定主义》,《现代法学》2000年第3期。

③ 参见丛中笑:《税的本质探析》,《法制与社会发展》2006年第6期。

④ 参见施正文:《税收债权论》,中国政法大学出版社2008年版,第10页。

⑤ 参见张钦昱:《企业破产中环境债权之保护》,《政治与法律》2016年第2期。

⑥ 参见李传轩:《绿色破产法理念下环境债权的优先受偿及其顺位重构》,《法学论坛》2023年第5期。

态要素和环境要素两个部分构成。企业实施污染生态环境的行为所造成的损害结果,是对环境要素或生态要素的不利改变。^① 政府机关代表社会公共利益追索企业对此承担的赔偿责任。^② 因此,政府环境债权本质上是一种企业对不特定社会公共利益的侵权之债,这就将企业侵害生态环境致他人人身或财产性损失形成的赔偿债权排除在外。

政府环境债权保护是生态文明建设的关键一环。生态文明建设作为“五位一体”总体布局之一,与我国生态治理体系和治理能力现代化的事业密切相关。资源短缺、环境污染等生态环境现代化风险有赖于生态文明建设来降低,人民群众对清新空气、清澈水质、清洁环境等生态产品的需求也亟待满足。^③ 因此,《企业破产法》的修订对政府环境债权的保护须给予有效回应,这也是促进生态文明建设的题中之义。

(三)政府社保债权

“政府社保债权”是指由企业欠缴职工养老保险等社会保险费用导致的,在企业破产中由政府机关作为债权人要求债务人企业给付这部分货币的请求权。政府社保债权是“社会保险债权”的一个子门类。所谓社会保险债权,是指在企业破产中由企业欠缴社会保险费用或社会保险待遇给付所导致的,由债权人要求债务人企业给付一定货币的请求权。社会保险债权具体包含企业欠缴社会保险基金的社会保险费、向企业职工承担的部分社会保险待遇给付(病假工资或疾病救济费、实际工资高于生育津贴的差额、停工留薪期的工资福利待遇)、未缴纳社会保险费向企业职工赔偿、欠缴社会保险费的罚款及滞纳金。^④ 其中,只有企业欠缴的社会保险费和欠缴社会保险费的罚款及滞纳金之债权人为政府机关。这些资金应归入统筹地区的统筹社会保险基金账户,而非职工的个人账户。因而,政府社保债权具体包括主债权(“企业欠缴的社会保险费”),及由此产生的从债权(“企业欠缴的社会保险费的罚款及滞纳金”)。

改善民生福祉是国家治理的重要任务。^⑤ 社会保障基金通过收入的再分配,展现出显著的统筹互济性特征,使社会民生得到基本保障。^⑥ 政府社保债权作为一种公法之债,建立在所有社会成员对于“支持承诺长期收益的关系时承担短期的损失”^⑦的认同之上。政府社保债权的形成具有国家法定性与法律强制性。政府机关与企业之间存在社会保险征缴法律关系,企业不仅需要为职工办理社会保险登记,还负有社会保险费的缴纳义务。政府机关对此可以采取诸如罚款、收取滞纳金等行政处罚及强制措施予以保障。不过,政府社保债权的形成不以企业是否为职工登记参保缴费为前置性条件。自企业与职工劳动关系建立伊始,企业就必须依据法律规定为职工参缴社会保险,且参缴基数和比例不存在意思自治的空间。此外,政府债权人与企业职工之间存在社会保障基金给付关系。政府机关不仅在道义上对全体公民负有照料保障义务,还依据社

① 参见《生态环境损害赔偿管理规定》第4条。

② 参见《生态环境损害赔偿管理规定》第6条。

③ 参见王红帅、董战峰:《生态环境治理体系和治理能力现代化:内涵特征、推进思路 and 关键任务》,《改革》2023年第12期。

④ 参见范围:《社会保险债权破产清偿顺序的重构》,《法学》2022年第9期。

⑤ 参见徐汉明:《关于提升社会治理法治化水平的再思考》,载陆丹主编:《中国治理评论》(2023年第2期),社会科学文献出版社2023年版,第18页。

⑥ 参见宋明岷编著:《社会保障基金管理:理论、实践与案例》,复旦大学出版社2012年版,第16页。

⑦ [美]查尔斯·蒂利:《身份、边界与社会联系》,谢岳译,上海人民出版社2008年版,第53页。

会保障法等法律规范,负有向企业和职工征收社会保险费的权力和给付相关社会保险待遇的义务。

政府社保债权与职工社保债权不同。职工社保债权是职工要求企业给付部分社会保险待遇以及企业在未缴纳社保费用时向职工赔偿的请求权。职工社保债权实现与否仅涉及职工个人账户的盈缺。其中,划入职工个人账户的基本养老保险费和基本医疗保险费与职工工资在本质上类似,职工虽然不拥有对个人账户缴存的社保费用绝对的处分权,但可在法定条件下支取该社会保险费用。这也是《企业破产法》第 113 条将两者同等保护的法理基础。此外,企业本应为员工缴存的住房公积金不属于政府社保债权的客体范围。虽然住房公积金缴纳的对象是作为政府机关的住房公积金管理中心,但住房公积金由职工专户管理,而非由统筹账户管理。

(四)政府惩罚债权

“政府惩罚债权”是指企业因违反法律法规而由税务、环保部门等政府机关施加的经济惩罚所产生的,在企业破产中由政府机关作为债权人要求企业给付这部分货币的请求权。政府惩罚债权一般是以一种政府债权的从债权的形式存在的,具有单方面直接克减债务人利益的法律效果。它所克减的利益包括企业的非法利润和预期利益,^①可以在城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、应急管理、农业等领域规范企业经营。^② 政府惩罚债权通常由企业欠缴政府机关的行政罚款、滞纳金等内容组成。

政府惩罚债权的请求权基础是政府机关的经济惩罚决定。它以公权力制裁债务人企业的违法违规行为、消除不利影响为直接驱动,以债务人企业的私有财产为责任媒介,却不以填补实际损害为主要目的。^③ 经济惩罚只有得到确实的执行才能达到惩罚违法、教育群众、维护社会公共利益的目的。因此,政府机关必须具备强有力的措施来保证经济惩罚的执行。当企业进入破产程序以后,政府机关经济惩罚的制裁、威慑功能并不丧失,而是通过政府惩罚债权的清偿予以实现。

政府惩罚债权的破产债权属性在司法实践中曾被否定。^④ 破产程序是一种企业经营的压力机制,而非企业逃避违法违规责任的“免死金牌”。在行政法领域,尚无被处以罚款等行政处罚的企业陷入破产境地就可免除相关行政责任的先例。在企业破产中,若法律不予认定政府惩罚债权为破产债权,则实质上相当于豁免了企业对该类债权的清偿责任,极易滋生道德风险。企业将只对商业利益共同体的债务负责,而不必理会政府惩罚债权是否清偿,破产程序反而会沦为违法违规企业的“保护伞”。因此,承认政府惩罚债权的破产债权属性,严格认定债务人企业的经济惩罚责任,设计合理的政府惩罚债权清偿顺位,有利于企业的利益相关人对企业经营风险形成正确认知。

三、构建企业破产中政府债权保护法律制度的逻辑理路

权利本位与权力本位是法律本位研究的两大基本范式。^⑤ 但是,在政府债权保障中,笔者认

① 参见邹弈:《行政处罚之惩罚性的界定》,《行政法学研究》2022 年第 2 期。

② 参见《中华人民共和国行政处罚法》第 18 条。

③ 参见许德风:《论破产债权的顺序》,《当代法学》2013 年第 2 期。

④ 参见《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》第 61 条。

⑤ 参见童之伟:《法权中心的猜想与证明——兼答刘旺洪教授》,《中国法学》2001 年第 6 期。

为两者均有不足。应矫正政府债权保护的法治本位,并确定政府债权保护的基本目标,为政府债权保护法律制度的构建提供法理基础。

(一)矫正政府债权保护的法治本位

1.政府债权保护权利本位观的检讨

在传统私法体系内,当企业不能履行债之给付时,债权人存在个案矫正成本以及债权人执行竞逐的社会成本问题。破产法首先昭示了一种在该体系之外的债权保护权利观,即债权保护的法治本位。破产法的调整对象限于平等主体间的债权债务关系。^① 权利本位在提倡债之平等性的基础上,重构债权实现层面的平等性,以达到公平清理债权债务关系的目的。^② 但是,政府债权保护的法治本位观存在如下缺陷。

第一,平等保护债权理念的偏颇。权利本位仅为主体提供权利实现过程上的机会均等而不注重结果上的公平分配,因而仅仅是形式平等。^③ 《〈企业破产法〉实施情况的评估报告》指出,在司法实践中,即使企业进入破产程序,程序也未能依据破产法的明文规定有效推进。^④ 政府债权是否能获得清偿、是否在破产程序中受到公平对待不在权利本位的考虑范畴中。此外,政府债权人可否按《企业破产法》规定的程序参与其中本身存疑。例如,税务机关是否享有破产申请主体地位需要个案商议而非立法定论。^⑤

第二,主体非匀质性认识的欠缺。平等且匀质的理性人假设是传统私法的运行基石。^⑥ 权利本位着眼于“具有普遍意义的法律角色”的权利。^⑦ 可是,较之于其他债权,政府债权的异质性源于公权行使而非市场交易。其权力面向附带的国家治理意图,须通过破产程序予以回应。当前,《企业破产法》第113条已达权利本位规范表达的极限,不仅缺少可覆盖全部政府债权的顺位设计,而且缺乏明确统一的政府债权“破产操作指引”。

第三,公法债权救济范式的局限。在企业破产中,法庭内的破产程序成为私权争利的“主战场”,具有公法性质的政府债权难免陷入“与民争利”的舆论漩涡。究其缘由,除了法庭内政府债权保护的法治本位执拗亟待克服外,也说明政府机关缺少在法庭外可有效保护政府债权的正当救济途径。

2.政府债权保护权力本位观的检讨

传统公法较为清晰地赋予了政府机关自力强制以及借助司法机关实现公法之债的法效果。在企业破产中,以政府机关权力主张为先的制度安排可称为政府债权保护的权力本位观。权力本位固然可从理论上最大限度地实现政府机关既有的治理目标,但在根本上将破坏破产机制的

① 参见李曙光:《论〈企业破产法〉与〈民法总则〉的契合》,载卢建平主编:《京师法律评论》(第11卷),中国法制出版社2017年版,第4页。

② 参见许德风:《破产法基本原则再认识》,《法学》2009年第8期。

③ 参见[日]大须贺明:《生存权论》,林浩译,法律出版社2001年版,第33页。

④ 参见最高人民法院、中国政法大学破产法与企业重组研究中心:《〈企业破产法〉实施情况的评估报告》,载李曙光、刘延岭主编:《破产法评论:营商环境与破产重组》(第2卷),法律出版社2020年版,第31页。

⑤ 参见蔡景像、周浩、董晓岩:《维护国家税收权益——温州国税主动向法院提起企业破产清算》,《中国税务报》2016年8月24日。

⑥ 参见王全兴、管斌:《民商法与经济法关系论纲》,《法商研究》(中南政法学院学报)2000年第5期。

⑦ 参见郑成良:《权利本位论——兼与封日贤同志商榷》,《中国法学》1991年第1期。

内在逻辑。

第一,债权人参与地位的异化。(1)权力本位使政府债权人的破产程序参与地位模糊。政府机关依据上位公法而非破产法来制定部门规章或其他规范性文件,试图消弭破产法对其参与地位未作明确规定的影。规范供给的稀缺性和模糊性反倒加重了政府债权人的参与受限程度。在实践中,仅有个别较为明晰的全国性政府债权保护规则。^① 往往是地方人民法院和相关政府机关仅就个别政府债权保护出台特别规范。^② (2)权力本位使政府债权人的破产程序参与模式僵化。“公权力的作用有赖于普遍的、事先确定的标准,并依据固定的规则实施。”^③ 然而,重整制度则需要所有利益相关人能动地创造、改善企业的资本结构,有效实现私益与公益之间的平衡。^④ 政府债权人是否积极参与企业经营方案的设计、决定战略投资人的引进以及关心市场环境的变化等,关系着重整计划的质量好坏及其实。实施成败。

第二,追求债权回收率的极端化。世界各大经济体历来重视破产程序的债权回收率指标。^⑤ 如果政府机关普遍拥有绝对优先级的破产清偿顺位,那么政府机关的公权力实施效果虽然得以最大化,但优先级较低的债权人清偿空间将受到严重挤压。对政府债权长期极端化的保护,不仅影响其他债权人的市场预期,而且会严重地危及整个市场经济体系的稳定性。

第三,与法治政府理念的背离。政府机关权力尽管可延伸到经济生活的细枝末节,^⑥ 但是“法律与权力比值关系的观念力量”^⑦ 蕴含在法治政府理念当中。破产程序如被作为政府机关可挑拣的政策手段,则构成对司法程序的滥权干预。现代法治国家定位之一是“评估国家”,即通过评估提升国家权力的运作绩效。^⑧ 我国长期以世界银行营商环境评估项目来对照破产法的改革,并对排名给予厚望。权力本位的政府债权保护不利于法治政府理念的塑造,更影响到与国际上的优秀破产法蓝本与实践的接轨。

3. 政府债权保护社会本位观的提出

“与政府机关及管理部门相比,我们每个人都是弱势群体,倘要沿着这个思路走下去,最终只能陷入‘全体论’或‘相对主义’的泥沼,实际上是否认了弱势群体的存在。”^⑨ 如果政府机关无权肆意干预企业破产已成共识,政府机关又存在程序处处受限的客观事实,那么政府债权人及其背后利益归属者何尝不是一种弱势群体? 因此,构建政府债权保护法律制度的社会本位观呼之欲出。所谓社会本位,是指社会在与个人、国家以及其他组织的关系中居于根本性、基础性和主导

① 参见《国家税务总局关于税收征管若干事项的公告》(国家税务总局公告 2019 年第 48 号)第 4 条。

② 参见《国家税务总局北京市税务局关于进一步推进破产便利化 优化营商环境的公告》(2020 年第 4 号);《上海市高级人民法院 国家税务总局上海市税务局印发〈关于优化企业破产程序中涉税事项办理的实施意见〉的通知》(沪高法〔2020〕222 号)以及国家税务总局上海市税务局出台的《企业破产涉税事项办理操作指南 2.0》等。

③ [德]奥托·迈耶:《德国行政法》,刘飞译,商务印书馆 2013 年版,第 78 页。

④ 参见李曙光、王佐发:《中国破产法实施的法律经济分析》,《政法论坛》2007 年第 1 期。

⑤ 参见张钦昱:《我国破产法的系统性反思与重构——以世界银行〈营商环境报告〉之“办理破产”指标为视角》,《法商研究》2020 年第 6 期。

⑥ 参见[法]米歇尔·福柯:《规训与惩罚:监狱的诞生》,刘北成、杨远婴译,生活·读书·新知三联书店 1999 年版,第 222 页。

⑦ 徐显明:《论“法治”构成要件——兼及法治的某些原则及观念》,《法学研究》1996 年第 3 期。

⑧ 参见徐国冲、卢之卿:《“评估国家”:21 世纪行政国家的新趋向》,《学术月刊》2023 年第 12 期。

⑨ 余少祥:《弱者的权利:社会弱势群体保护的法理研究》,社会科学文献出版社 2008 年版,第 16 页。

性的地位,并强调每个社会主体都应承担起维护社会公共利益的责任。在企业破产中,政府债权的保护以保护社会公共利益为立法准绳。^①

第一,政府债权代表“沉默”的社会公共利益。政府机关存在的最大意义就是实现社会公共利益。^②但是广大社会公共利益的归属者面对破产程序望而却步,因为他们与企业之间并无明确、直接的债权债务法律关系勾连,他们只能依赖社会公共利益代表机关的积极行动。社会学研究发现,若社会公共利益的诉求不能被正确表达,则这些诉求不仅会石沉大海,而且会构成个体私人利益诉求的增势。^③当正当保护论的观点总被曲解时,舆论场上社会公共利益诉求的声量就会愈发弱小。之所以强调政府债权保护的社会本位,正是因为政府债权人具有社会公共利益的代表性,其有资格积极参与破产程序,从而获得企业破产财产的正当分配。

第二,政府债权保护的社会本位与破产法的社会本位存在根本差别。破产法的社会本位强调以社会公共利益作为整部法律的立法宗旨。如此,政府债权在实体清偿顺位上具有绝对优先性,在法治化、市场化的营商环境下,至少将对经济体的招商引资构成严重的制度壁垒。学术界在讨论破产法的社会本位议题时,也多是强调重整制度对被救治企业的供应链、产业链及关联方的积极意义。^④当谈及政府债权清偿顺位问题时,则仅限于与某类私益债权作比较。^⑤实际上,政府债权保护的社会本位并非试图将社会本位拓展到整部破产法,因为这种做法缺乏可行性、科学性及必要性。

第三,政府债权的保护具有连带性与发展性。(1)政府债权利益归属的连带性。社会是人与其他要素共生的实体,而非人的简单加总。^⑥“以社会为本位的法亦可以是权利本位法。”^⑦政府债权保护的社会本位只是反对破产法将保护个体利益作为唯一目的,社会公共利益不由单个权利人或部分集体继受。因此,其他债权的实现不以政府债权的让渡为必要。(2)政府债权客体内容的发展性。“财富和收入的相对状况,以及蛋糕的大小,都处于连续的动态变化之中。”^⑧政治体制的凝聚力、突发事件的应变能力、领导艺术的个性等政府综合治理能力生成主观上的社会公共利益。^⑨要素市场、生态环境、科学技术等无形资产以及自然资源、公共物品等有形资产构成客观上的社会公共利益。社会公共利益随着政府债权在企业破产中的不同实现状况而改变。

(二)确定政府债权保护的基本目标

在企业破产中,政府债权保护的立场从对政府机关自身利益的保护向政府机关所持有债权

① 参见韩龙河:《社会本位视角下之近代中国所得税立法——〈所得税发达史〉述论》,《政法论坛》2024年第2期。

② 参见[英]边沁:《道德与立法原理导论》,时殷弘译,商务印书馆2000年版,第58页。

③ 参见[德]伊丽莎白·诺尔—诺依曼:《沉默的螺旋:舆论——我们的社会皮肤》,董璐译,北京大学出版社2013年版,第59页。

④ 参见季奎明:《论困境企业的预先重整》,《上海财经大学学报》2013年第4期。

⑤ 参见李传轩:《绿色破产法理念下环境债权的优先受偿及其顺位重构》,《法学论坛》2023年第5期。

⑥ 参见童星、罗军:《网络社会:一种新的、现实的社会存在方式》,《江苏社会科学》2001年第5期。

⑦ 张文显:《“权利本位”之语义和意义分析——兼论社会主义法是新型的权利本位法》,《中国法学》1990年第4期。

⑧ [德]柯武刚、[德]史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆2000年版,第393页。

⑨ 参见施雪华:《政府综合治理能力论》,《浙江社会科学》1995年第5期。

保护的方向转变。这种转变体现出法律对社会公共利益的聚焦,旨在实现如下基本目标。

1. 政府机关行为受破产法评价

政府机关在破产程序中的身份为社会公共利益的代表机关,对其债权的保护意味着对社会公共利益的关照,对社会公共服务与福利的维系。换言之,政府机关基于自身利益而形成的债权不是政府债权,它不包含社会公共利益,与其他民商事债权在本质上无异。持有非政府债权的政府机关作为破产债权人,受债权保护的權利本位观而非社会本位观指导。这就限定了政府债权保护社会本位观的适用范围,避免社会本位观在破产法律制度中被不当地扩大或类推适用。在法律未明确授权的情况下,持有非政府债权的政府机关无权代表社会公共利益与其他债权人作任何协商。这就为杜绝政府机关非法干预破产程序提供了重要抓手,政府机关在破产程序中的一切行为都须接受破产法的规范和评价。

2. 破产法的功能底色得以维系

政府债权人在企业破产前的治理秩序系基于行政自制的控权逻辑,而破产司法裁判秩序以债权人的权利伸张而维系。破产法的功能底色是概括执行。^① 执行程序原则上应尊重申请执行者的意思自治,这在破产法规范上体现为破产申请、主动申报债权、出席债权人会议、参与债权人会议表决,等等。因此,破产程序是债权人们伸张实体与程序权利的“主秀场”。因为政府机关具有天然的权力扩张性,所以如果破产法无法要求政府机关与其他债权人一同参与破产程序,那么“很难预期行政机关在这种‘行政自制’的控权逻辑下会将自己的决策主导权拱手让人”。^② 如果允许为政府机关在破产程序外另开辟一个专供政府债权实现的清偿程序,那么将有违市场化破产法之公平清偿理念,破坏其他债权人对市场法则的稳定预期。既然如此,那么破产法不仅需要令政府机关撤去上位者的行动思路,转以破产债权人身份与其他债权人一道共同决定破产程序的走向,而且需要保障政府债权人与其他债权人同样的权利伸张能力。

3. 国家治理效益得到良性延续

推进国家治理体系的现代化以注重实现实质正义理念的法治为目标导向。^③ 实质正义理念的内涵通常是指国家积极地对弱势群体采取倾斜性资源配置,以矫正、扭转基于社会主体禀赋、社会原因、自然条件等因素形成的不公平的社会经济关系,并调整全局性利益关系。^④ 实质正义是相对于形式平等而言的,它构成市场经济法律体系的内在品格。“现在的社会,无论从哪一方面看,除了平等的信条外,再没有别的基础。但这并不妨碍我们认为:不平等仍然占统治地位。”^⑤ 因此,实质正义理念的核心就是国家矫正与扭转市场主体之间不平等的社会经济关系。在企业日常经营中,政府机关通过监督检查、制止、主动调查、处罚、征收税款等一系列积极的治理行为贯彻实质正义理念。当企业陷入困境时,政府机关的治理行为因破产程序而被迫中断。一旦政府债权实现受阻,就无法满足政府机关的治理预期。因此,通过构建企业破产中的政府债权保护法律制度,融贯破产程序内外的实质正义理念,可以使国家治理效益得到延续。

① 参见韩长印主编:《破产法学》(第二版),中国政法大学出版社 2016 年版,第 8 页。

② 喻少如:《权力清单制度中的公众参与研究——兼论权力清单之制度定位》,《南京社会科学》2016 年第 1 期。

③ 参见邱水平:《论习近平法治思想的法理学创新》,《中国法学》2022 年第 3 期。

④ 参见史际春、邓峰:《经济法总论》(第二版),法律出版社 2008 年版,第 140~141 页。

⑤ [法]皮埃尔·勒鲁:《论平等》,王允道译,商务印书馆 2009 年版,“序言”第 5 页。

4. 社会公共信用价值得到提升

社会信用是社会主体履行义务的一种状态,是市场经济运行的基石,它由公共信用和市场信用共同组成。^① 政府债权的产生可引起债务人社会公共信用的变动。破产法是恢复受损社会信用的一项法律制度。^② 破产法需要为债务人在破产受理前对所有债权人未履行完毕义务的状态给出一个最终的法律交代。对诚实而不幸的企业家们来说,无论是被迫无奈暂时退出市场,还是被批准获得一个即时东山再起的机会,如何能不耽误日后与债权人人们正常交往?这就要求破产法不仅应修复企业与非政府债权人之间受损的市场信用,还应修复企业与政府债权人之间受损的公共信用。破产法通过给予政府债权正当的保护,以填补债务人社会公共信用的缺失,重塑债务人的社会信用关系。只有这样,法律才不会对破产程序终结后的企业或个人给予任何否定性信用评价,以避免影响他们往后的正常市场交易和社会活动。

5. 非政府债权人承担社会责任

法律允许政府债权在企业破产中依序受偿,意味着其他债权人需要在清偿安排中承担一定的损失,以支持破产企业的市场退出或救治。“为国家尽自己的义务,人才会和国家产生特别的联系。”^③ 社会责任本是一种旨在制裁侵犯社会公共利益的行为并以惩罚性为主的责任样态。^④ 在企业破产中,非政府债权人在主观上可能并不具有针对社会公共利益的侵害故意,却被迫作为私人利益归属者与作为社会公共利益代表的政府机关展开竞争。非政府债权人承担的社会责任类似于公司法上的社会责任,即在谋取最大经济利益的同时,强调从国民经济和社会发展的角度,对它们课加一些社会义务。^⑤ 破产法可通过一些特殊的制度设计,如破产优先权、表决分组等规则,使政府债权人在行权与分配上得到法定优待。而这些优待必然是其他债权人让渡权益的结果。

四、构建企业破产中政府债权保护法律制度的具体路径

企业破产中政府债权保护法律制度的构建可以从以下 3 个层面展开。

(一) 合理配置社会公共利益

政府债权人代表的社会公共利益与其他债权人享有的利益之间是一种“相依相存”的连带关系。“连带关系是一种永恒不变的事实,它本身往往是同一的,并且是一切社会集团不可排斥的组成要素。”^⑥ 每个人都不可能脱离社会独善其身,人们不断对社会产生依赖并互相合作,国家则负有维护、巩固并加强社会连带的义务。^⑦ 在社会连带学说中,国家的定位不是绝对意志的象征,而是政府为了社会公共利益所实施公共服务的总和。^⑧ 法律因此为政府机关的权力背书,确

① 参见罗培新:《遏制公权与保护私益:社会信用立法论略》,《政法论坛》2018 年第 6 期。

② 参见李曙光:《新破产法的制定与中国信用文化和信用制度》,《法学家》2005 年第 2 期。

③ [日]长谷部恭男:《法律是什么? 法哲学的思辨旅程》,郭怡青译,中国政法大学出版社 2015 年版,第 7 页。

④ 参见薛克鹏:《论经济法的社会本位理念及其实现》,《现代法学》2006 年第 6 期。

⑤ 参见张士元、刘丽:《论公司的社会责任》,《法商研究》(中南政法学院学报)2001 年第 6 期。

⑥ [法]莱翁·狄骥:《宪法论(第一卷)——法律规则和国家问题》,钱克新译,商务印书馆 1959 年版,第 64 页。

⑦ 参见陈天昊:《在公共服务与市场竞争之间 法国行政合同制度的起源与流变》,《中外法学》2015 年第 6 期。

⑧ 参见[法]狄骥:《公法的变迁》,郑戈译,商务印书馆 2013 年版,第 202 页。

认政府机关能够合法合理地在市场经济中积极作为。

“不得损害社会公共利益”是司法确认一项行为合法性的若干基本标准之一。^①一般而言,债务的清偿行为如果损害社会公共利益,那么将得不到法律的正当性评价。然而,破产法的集体性债务清偿属性决定了任何利益都存在无法完整得到实现的可能。在破产法的债权清偿顺位机制中配置社会公共利益,是一种最直观不过的违法阻却手段。明确政府债权在若干债权清偿顺位中的位次,将确保政府机关有权在企业破产中依序获得其应得的资金。政府机关通过债权资金的比例回收,确保有相当的公共财政收入可用于公共服务和社会福利项目,从而保证国家治理体系的运转。同时,追求利益的平衡是任何法律部门的理想目标。^②在企业破产中,政府债权人所代表的社会公共利益与其他债权人利益之间的平衡,须通过政府债权与其他债权之间清偿顺位的确定予以固定。可如何证明某种清偿顺位安排已达利益的平衡状态,抑或是已对社会公共利益进行合理配置了呢?

配置社会公共利益应划定市场经济的基本底线。市场机制是资源配置的有效手段。一旦破产法对社会公共利益的配置不合理,私人市场主体就将畏惧企业破产法的适用,进而威胁到在日常经营中与企业的市场交往,阻碍市场机制的正常运转。因此,社会公共利益的配置不以失去企业破产市场化功能定位为前提。例如,明确担保债权的超级优先地位,即使对担保债权的行使采取限制,也应建立在充分保护的基础之上。^③这是因为现代信用经济依赖于市场参与者获取和自由处置财产的能力,以及为获取更有利的信贷条件而向债权人提供担保的能力。在高效的市场经济体系中,担保交易发挥着至关重要的作用。

配置社会公共利益应遵循比例原则。由于受破产法强制性集体清偿机制约束,债务人必须被迫暂停它的偿还行为,等待破产法清偿顺位的安排来解决它们之间利益孰先孰后的难题。当前,比例原则已成为利益衡量的一种基本研究范式。^④它可以分为 3 个步骤来确定两个比较利益之间的位阶,即 A 利益是否值得优位于 B 利益:(1)确定 B 利益不能被实现的损害结果;(2)确定实现 A 利益的重要性;(3)确定实现 A 利益的重要性是否大于 B 利益的损害结果。^⑤因此,社会公共利益优位的现实基础是实现社会公共利益的重要性大于其他债权人利益的损害结果。“通过与普通债权人的比较,如果一类债权人代表的利益属于社会利益或国家利益,那么优先清偿该类债权人的做法即为正当。”^⑥因此,在担保债权、破产费用以及共益债务之下,普通债权顺位之上,构建政府债权的基本优先保护模式很有必要。严格来说,担保债权、破产费用以及共益债务均不属于破产债权,因为它们原则上享有随时从债务人财产清偿的权利。社会公共利益的连带伦理价值决定了社会公共利益受到损害时所有市场主体的利益均会不同程度地受到牵连。

① 参见吴义龙:《如何界定社会公共利益——以“电梯劝烟猝死案”切入》,《南大法学》2020 年第 2 期。

② 参见[美]E.博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社 1999 年版,第 148 页。

③ 参见司伟:《世界银行营商环境成熟度指标视野下破产程序中的担保权保护再审视》,《法学杂志》2024 年第 4 期。

④ 参见樊力源:《后果主义裁判的后果可靠性危机及其解决机制》,《法律方法》2022 年第 2 期。

⑤ See Robert Alexy, On the Structure of Legal Principles, 13 Ratio Juris, 294(2000).

⑥ 张钦昱:《破产优先权之限制理论研究》,法律出版社 2016 年版,第 123 页。

但是,社会公共利益的优位配置不得滥用。^①例如,政府惩罚债权所蕴含的社会公共利益建立在政府对机关监管行为的一种主观秩序上的维护的基础上,而非以客观经济价值的贬损来衡量。若对其采取优先或平行于普通债权的保护,则变相向全体债权人转移债务人的惩罚责任,不但让非政府债权人接受起来较为困难,还缺乏足够的人文关怀。因此,有必要谨防政府机关极力追求所谓的社会公共利益最大化,进而挤压其他非政府债权人在破产程序中的利益分配。

(二)明确政府债权参与地位

在现代法治社会,政府机关的行为须同时遵守两套规范标准,即技术层面的规范标准以及制度权力层面的规范标准。^②前者属于“术”的范畴,是帮助政府机关快速寻找实现国家治理目标的各种可行路径。而后者则是“道”的范畴,是保障政府机关在治理过程中不偏离法治轨道的各项制度约束。这两套规范标准在企业破产程序中对政府机关依然适用。破产法欢迎政府机关高风亮节地主动支持破产案件的事务性工作,以解决破产案件涉及的环境保护、上下游供应链完整、企业信用修复、职工安置及社会稳定等社会衍生问题,但同时破产法也须防备市场经济退出秩序被政府机关破坏。不难发现,在企业破产中,政府机关的角色往往是被需求方。2018年最高人民法院发布的《全国法院破产审判工作会议纪要》第16条特别倡议债务人或者管理人在重整程序中计划草案制定过程中遇到难题时,人民法院应与政府机关建立沟通协调机制来帮助解决。自此,各地相继出现的“府院联动”“府院协调”等司法实践甚至早已不限于重整程序,而是涵盖了破产程序的方方面面。由于过多考虑司法机关的需求,实践中政府机关自身的治理需求长期被克制而得不到释放,政府债权在实现路径上没有得到正常关照,因此政府机关所遵从的“术”与“道”均应扩展。在“术”的层面,破产法既应规范政府机关的破产事务性工作,也应畅通政府债权的实现路径,激励政府机关积极通过司法程序获得债权清偿;在“道”的层面,破产法不但要一如既往地堵住政府机关滥用权力干预司法的漏洞,还应提倡政府机关以债权人身份参与破产程序,保障社会公共利益。

司法程序是一个以共同价值观为取向的系统,它具有行为规范调节的作用。^③破产程序作为一种司法程序,所有债权人之间公平清偿的价值取向非常明晰。不过,司法程序如何调节政府机关行为规范是一个难题。政府机关参与破产程序实现其债权的法律依据有时候会出现“打架”的情况,企业破产中的政府机关行为究竟是依据破产法还是日常治理中所依据的其他部门法呢?按照法的解释学理论,冲突可通过“新法优于旧法”“上位法优于下位法”“特别法优于一般法”等解释路径解决。然而,法律语言描述的相对性,使得规范的冲突解决原则本身也可能存在一定冲突。^④甚至全国人大常委会制定的新法能否优于全国人大制定的旧法都有学理上的争论。^⑤上述争议对政府机关在破产程序中的依法作为构成掣肘。基于法律不完备的现实情况,政府机关将选择趋利避害,以破产程序获得清偿的动力逐渐式微,清偿结果也将愈发不尽如人意。此外,政府机关由于缺少专门编制,每每须临时调取一定的人力、物力来参与破产程序。政府机关得不

① 参见王利明:《民法上的利益位阶及其考量》,《法学家》2014年第1期。

② 参见马怀德主编:《行政法学》(第三版),中国政法大学出版社2019年版,第127页。

③ 参见周叶中:《司法行为模式论——以行为理论为视角》,《河南财经政法大学学报》2012年第1期。

④ 参见刘志刚:《法律规范冲突解决规则间的冲突及解决》,《政法论丛》2015年第4期。

⑤ 参见韩大元:《全国人大常委会新法能否优于全国人大旧法》,《法学》2008年第10期。

偿失的现实情况将诱发其在破产法外操纵破产案件的风险。同时,市场主体也将缺乏硬预算约束保障,从而导致整个市场机制失灵。^①

现代国家治理改革的趋势是,政府机关应充分利用司法程序来实现其保障社会公共利益的目标,并受到司法程序的规范性约束。^② 随着法治程度的不断提高,政府机关参与各类诉讼、非诉案件的频率也越来越高。司法程序的规范设计应当考虑政府机关的行为适配度,以满足政府机关广泛参与司法的需求。破产程序应当就政府债权人的参与规范考虑如下:(1)政府债权人可适用的破产通用程序范式。政府债权是众多破产债权中的一类债权,政府债权人和其他债权人在寻求破产财产分配这一点上并没有质的区分。政府债权人可按照其他债权人正常参与破产程序的步骤,具备独立完成破产申请、破产申报、债权核查、出席债权人会议、加入债权人委员会、参与破产案件议事决策等事项的能力。通用的程序范式可以节约破产成本,降低管理人和人民法院在破产案件办理上出错的概率。(2)政府债权人须适用的破产特殊程序范式。破产程序的设计应当关怀政府机关独有的与市场经济中的市场主体相异的个性表征,如组织形式、行动方式、应变能力、职业属性等。例如,在破产案件中,政府机关作为债权人对债权人会议决定的以物抵债或债转股等商业经营管理及分配方案往往缺乏执行可能性,这就需要法律课加人民法院或者相关当事人在其中的适当注意义务予以调适。需要注意的是,对政府机关的程序设计应当考虑设置的必要性。如果政府机关的特殊性没有达到不能克服的程度,其有能力做到与其他普通债权人均可完成的程序性事项,那么可认为破产法没有必要特别规定特殊的参与程序。但是,破产法应当至少明确政府债权人对通用程序范式的可适用性,以降低政府机关参与破产程序的不确定性。

(三)建立多重外部代偿机制

当某一部法律或者某一部法律的某一部分规范出现问题时,采取及时更新替换某一部分规范的方式,是一种既经济安全又有效的代偿选择。如果修法时机不成熟,暂时没有法律规范可供替换,那么依据现代国家治理的法治路径,对社会公共利益的追求可从治国理念、路线及经验的政策化方式上启动。^③ 在严谨的策略制定方案下,政策可作为一种法的渊源,有效避免法律的故步自封,具有一定的法治价值。^④

“一定的政策总是要实现一定的目标,具有明确的方向性。同时,政策又在特定的历史时期内起作用,具有时效性,政策不是无意识或者偶然性的行为。”^⑤ 当前,破产政策成为多种处理损失分配冲突因素的综合体。在企业破产中,保护政府债权的终极目标是维护社会公共利益。但是,企业破产中债务人资产已几近枯竭总是不争的事实。正如学者在质疑职工债权破产优先权时指出的那样:“破产法不能涸泽而渔,不能以劳动者利益为中心而忽略了整个企业界获取资本的长期难易程度;也不能顾此失彼,一味地强调劳动者利益至上而漠视其他市场参与主体的合法利益。”^⑥ 就政府债权的保护而言,这些道理均是相通的。不能指望破产法毕其功于一役地解决

① 参见张钦昱:《软预算约束视角下破产清算程序之反思及重构》,《法商研究》2016年第3期。

② 参见何增科:《政府治理现代化与政府治理改革》,《行政科学论坛》2014年第2期。

③ 参见张文显:《法治与国家治理现代化》,《中国法学》2014年第4期。

④ 参见史际春、胡丽文:《政策作为法的渊源及其法治价值》,《兰州大学学报》(社会科学版)2018年第4期。

⑤ 陈振明主编:《政策科学:公共政策分析导论》(第二版),中国人民大学出版社2003年版,第50页。

⑥ 张钦昱:《破产优先权之限制理论研究》,法律出版社2016年版,第171页。

政府债权保护的所有问题。除了重整制度,破产法可能变不出什么能使财产增值的戏法来满足政府债权人。但即使就重整制度而言,它也极大地依赖于企业的营运价值,重整计划的制定、通过与实施更是“天时地利人和”缺一不可。总之,政府债权人指望通过单一的破产程序完整收回债权的难度极高。因此,现实的做法是,政府债权人不妨尝试在破产财产分配机制之外再寻觅可行的代偿路径,来弥补政府债权在企业破产中的社会公共利益损失。

第一,构建企业生命全周期监管机制。政府机关可根据企业生命周期不同阶段的不同特征制定不同代偿方案。在事前预防层面,政府机关可以加强对企业的监管和监督,确保其合规经营。通过建立企业破产预警机制,强化信息披露,推动信息共享,加强对债务风险的监测和提示,及时发现和解决潜在的经营风险和财务问题。在事中控制层面,政府机关对企业从事的逃废债行为予以监管。对企业在重整经营中的涉刑案件,政府机关应协助检察机关依据相关适用条件,督促企业针对刑事风险控制方面的漏洞积极进行整改。在事后追责层面,政府机关可依法对破产管理人、企业管理层、相关责任人以及政府机关内部人员进行追责,如果发现其存在违法行为或过失导致企业破产的情况,那么依法对其予以处罚。强有力的全周期代偿方案有利于发现全过程的破产欺诈风险,降低社会稳定风险概率。

第二,建立政府债权专项保障基金。例如,解决企业破产过程中政府环境债权问题的一种有效途径是创立一个专项的政府环境债权保护基金。^① 具体而言:(1)建立资金来源双轨制。企业通过预缴保证金形成风险共担机制,政府设立财政专项预算构建托底保障制度,两者结合起来既拓宽融资渠道又控制财政风险。(2)实行“穷尽救济”偿付原则。政府债权人须先行通过破产程序主张权利,经司法确认无法受偿后,方可启动基金补偿程序。该模式设置双重验证机制,通过前置司法审查有效防范道德风险,同时建立资金使用的负面清单,明确排除企业经营性债务的救济资格。(3)资金管理采用差异化策略。企业预缴资金实行浮动费率制,根据政府债权违约风险等级动态调整,并建立公共信用联动机制;财政资金严格限定于如突发环境事件等特殊情形,执行同级人大专项审批程序。通过构建市场化运作与政府监管相结合的治理体系,既保障某一类政府债权偿付需求,又避免加重企业负担或引发公共资金滥用风险。

第三,夯实破产法实施的基础设施。基础设施建设包含物质资本投资、人力资本投资及其他基础制度或公共政策支持。高效稳健的基础设施可提升一个经济体的投资边际生产率。^② 世界银行《营商环境供给》商事破产“公共服务”指标为破产基础设施既指明了数字化、专业化的硬件设施配套,也提出了以社会效益为要义的软件制度改造。^③ 在破产数字化转型、破产法院建设、破产管理人培训以及公职管理人设置等方面,应渗透政府债权保护的社会本位理念。由于政策往往具有层级性和多头属性,因此在制定政府债权保护代偿机制时应当由统筹机关予以统筹制定,避免陷入碎片化。^④ 上述破产政策经过一定时间的实践检验以后须及时上升为法律,从而更好地保护政府债权人的合法权益。

① 参见张钦昱:《企业破产中环境债权之保护》,《政治与法律》2016年第2期。

② See Hongbin Cai, Daniel Treisman, Does Competition for Capital Discipline Governments? ——Decentralization, Globalization, and Public Policy, 95 American Economic Review, 817(2005).

③ 参见周陈:《破产公共服务供给的本土化重构——以世行营商环境供给商事破产“公共服务”指标为视角》,《中国政法大学学报》2023年第6期。

④ 参见贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

五、结 语

企业破产法既是市场经济的宪法,也是全面依法治国的关键一环。政府机关在履职过程中对企业享有的政府债权具有政府治理功能。企业破产以后政府治理功能如何维系,治理目标如何实现,是摆在我们面前的现实问题。在法治政府理念下,政府机关无权单方干预企业破产程序案件。政府债权所代表的利益并非其机关利益,而是“沉默”的社会公共利益,具有重要的保护价值。随着《企业破产法》的修订工作已步入快车道,有必要确立正确的政府债权保护理念。“法律本位是对法律调整系统价值指向的一种比较通俗易懂和约定俗成的概括,是指在两种或两种以上的价值目标中的侧重点,表明一个法律体系的终极关怀是什么或应该是什么的问题。”^①政府债权保护的主基调应从权利(力)本位转向社会本位。构建企业破产中政府债权保护法律制度,应从社会公共利益的合理配置、政府债权参与地位的明确以及多重外部代偿机制的建立等方面入手,为企业破产法处理政府债权问题提供一种保护思路。

Abstract: In corporate bankruptcy, government claims represent public law debts within the category of bankruptcy claims. Typical types of government claims include government tax claims, government social security claims, government environmental claims and government punitive claims. Rights-based and power-based paradigms are the two major frameworks in the study of legal orientations. In corporate bankruptcy, the legal orientation of government claims protection should be rectified to establish a social-oriented legal standard, with clear articulation of the fundamental objectives for protecting government claims. To construct a legal system for safeguarding government claims, the following approaches must be adopted: rationally allocating social public interests, defining the bottom line of the market economy and adhering to the principle of proportionality; clarifying the participatory status of government claims in bankruptcy proceedings, determining the applicability of general bankruptcy procedures and special procedural frameworks for government entities; establishing multi-layered external compensation mechanisms, including the implementation of a full-lifecycle supervision mechanism for enterprises, the creation of a dedicated government claims guarantee fund, and the reinforcement of foundational infrastructure for the enforcement of bankruptcy law.

Key Words: government claims, social orientation, social public interests, participatory status of government claims, compensation mechanisms

责任编辑 翟中鞠

^① 葛洪义:《法律·权利·权利本位——新时期法学视角的转换及其意义》,《社会科学》1991年第3期。