

陕甘宁边区的破产立法

肖周录*

超源于罗马法的破产法律制度,在19世纪末传播到了东方,并为日本、中国等亚洲国家所接受。据典籍记载,1906年(光绪三十二年)清政府始仿日本法制,制定了破产律。中华民国时期,1915年曾拟定破产律草案,1934年颁布商人债务清理暂行条例,1935年公布破产法,1937年曾加以修订。^①最近发现的史料证明,抗日战争时期,陕甘宁边区政府也曾运用破产法律手段处理社会经济事务。边区政府在一些重要的法律法规中增加了关于破产问题处理的条款,边区高等法院专门制定了《陕甘宁边区破产处理办法》(以下简称《破产办法》),成为审理此类案件的直接法律依据。笔者依据新近发现的有关史料,对边区破产立法的制定及主要内容作一简介。^②

一、《破产办法》的制定背景

抗日战争时期,由于国共两党第二次合作局面的形成,陕甘宁边区处在相对和平的环境中,这就为边区农业、工业、商业以及财政金融事业的发展提供了有利的条件。当时,陕甘宁边区对私人资本主义采取保护的方针,鼓励其发展。边区的私人资本主义主要是商业。据史料记载,由于边区政府的鼓励和支持,陕甘宁边区的私人商业发展很快。以延安市为例,1937年150家,1940年280家,1941年355家,1944年473家,资本总额十万万零七百一十三万元(不算产业资本只算流通资本),其中大商户数占3.4%,资本额占23.9%;中商户数占28.7%,资本额占49.1%;小商户数占67.9%,资本额占27%。^③而同年延安市67家公营商店的资本大约也是十万万。这个数字说明,到抗日战争胜利前夕的1944年底,延安市473家私人商店所拥有的资本已大致与公营商店的资本相等。

* 陕西省社会科学院法学研究所副研究员。

① 参见《中国大百科全书》(法学),中国大百科全书出版社1984年版,第456页。

② 《陕甘宁边区破产处理办法》及立法的说明书《为什么要制定破产处理办法》刊登在《陕甘宁边区政府文件选编》第九辑,第449页至453页。这套丛书由陕西省档案馆、陕西省社会科学院联合编写,1990年由档案出版社公开出版。丛书的编纂者在整理这份文献时,虽然找到了边区破产处理办法及立法说明书的全文条款,但没有详细考证这份文献由什么机关、在1945年的什么时候制定,只是落款为1945年。那么,边区破产处理办法究竟是在什么样的历史背景下,在1945年什么时候由什么机关制定的?依据该书提供的线索,笔者到陕西省档案馆打到原件和相关史料,进行了研究。本文即是在这个基础上写成的。

③ 参见《抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编》(四),陕西人民出版社1981年版,第301页。

1945年8月,日本投降后,由于国统区经济情况的变化,特别是物价猛跌,对陕甘宁边区的经济建设和物价带来了很大影响。一是边区物价也跟着暴跌。延安市8月10日码子布每尺券币90元,麦子每斗券币1300元,到9月10日,分别跌至券币20元和425元。黄金8月10日每两币250万元,到9月4日跌至90万元。二是由于国统区的物价跌落比边区快,以致区外物资大量渗入边区,使边区生产的商品更难销售,导致边区部分自给性工业不得不停工减产。三是由于物价下跌,销售困难,商业信用发生危机。据边区银行的统计,1945年9月,边区物价“续跌百分之四五十,本币退藏,工商业停滞,特别是工厂工业与合作社发生了严重的困难”。^④对边区内的商号商民来说,损失同样严重。原因在于,抗战期间,由于物资匮乏,物价不断上涨,只要一抓到货就可赚钱,因而,各地商民商号争相抢购,以期发财。正值热潮之中,忽然日本投降,物价狂跌,负债商人的存货贬值,难以抵偿所欠债务;同时别人欠他的债务也难以追回,各地债务纠纷大量增加,形势日益严重。据延安市地方法院的统计,自1945年8月至10月,该院接收债务纠纷案达82件,亏损大者,已经危及家产生命。延安市商号已破产者有十家;有破产危险者,已知的就有六、七家;逃跑的就有五、六家。估计延安市当时所发生纠纷的债务在20万万元以上。^⑤在农村地区,债务纠纷也极为严重。一方面因粮价大跌,农民还债困难;另一方面,随着物价猛跌,货物大量由城镇市场转入农村,店家将货物赊给小贩及合作社,小贩及合作社又赊给农民,赊出的货价有的竟高出市场价一倍以上。因而农村中除了旧帐之外,又增加了许多新帐。有的债务人无力还债便出逃他乡,甚至出现了自杀现象。

为了安定社会秩序,解脱破产商民债务负累,保护社会各阶层利益,陕甘宁边区高等法院在征得政府同意之后,于1945年10月召集边区审判员联席会议,制定了《陕甘宁边区破产处理办法》。后经修改于同年12月6日由边区高等法院代院长王子宜签署意见,正式上报边区政务委员会,拟请以边区政府的名义公布实施。12月18日,边区政府召开第117次政务会议,专门研究高等法院呈报的破产处理办法。会议由边区政府主席林伯渠主持,政务委员刘景范、李维汉等14人参加,边区参议会负责人谢觉哉等4人列席会议。大家经过讨论认为,边区破产处理办法自制定以来,在前一段试行中社会各界反响良好,以后仍可由高等法院作为办理此类案件之依据,不需再以边区政府名义颁行。最后,会议决定:在边区债务处理办法中增列关于破产处理一项,以作为破产处理办法配套使用之法律规定。

二、《破产办法》的指导思想

陕甘宁边区高等法院从当时的社会经济实际出发,确定了破产处理办法的基本指导思想。边区高等法院在关于《为什么要制定破产处理办法》^⑥的说明中指出:“本办法的基本精神是要安定社会秩序,防止狡诈之徒随便破产,……其次是照顾各阶层利益”。

1. 安定社会秩序

从上述关于制定破产处理办法的社会背景可以看出,当时社会秩序的安定已受到严重危害。如果不采用破产办法,将债务人从沉重的债务中拯救出来,他们就会一辈子不得翻身,债

^④ 参见杨天希等主编:《陕甘宁边区金融史》,中国金融出版社1992年版,第196页。

^⑤ 参见《陕甘宁边区政府文件选编》(第九辑),第300页。

^⑥ 同上,第451页以下。

权人的债权也将难以实现,社会秩序必然会发生紊乱。但另一方面,由于社会的传统看法,债务人一旦被宣告破产,就意味着他将失去信用,所以,许多债务人又不希望被宣告破产。对于债权人来讲,债务人被宣告破产,其债权也只能部分实现或全部不能实现,因而,他们中的一些人也不情愿让债务人破产。这些都可能成为实行破产时,影响社会安定的因素。因此,陕甘宁边区高等法院对破产采取了极为慎重的态度。例如在《破产办法》的第一条,严格规定适用破产的条件,只限于债务人现有总财产,不能清偿债务全部,其不足清偿的数额很大者和双方或一方受损害在继续状态中两种情况。第二条规定“在破产宣告前,得进行调解”。从而,使许多破产纠纷,可尽量通过调解解决,不使债务人破产。

2. 防止狡诈之徒随便破产

当时的破产债务人中,以小商人债务居多。他们中的一部分人企图在物价下跌中骗帐,将比较值钱的东西隐藏,宣布破产。如果让这些狡诈之徒的企图得逞,必然会损害债权人的利益,影响社会秩序之安定。因此,陕甘宁边区高等法院就把防止狡诈之徒随便破产作为制定破产处理办法的指导思想。这一指导思想在《破产办法》中得到了很好的体现。《破产办法》第1条规定,债务人现有之总财产,不能清偿债务全部,不足清偿额很大者或者双方或一方受损害在继续状态中者,债务人得依本办法规定申请破产。但同时该条第2款又明文规定“前项规定以债务人无隐藏财产,欺诈行为或其他不法之行为者为限”。第3条规定“债务人依第1条申请破产后,应提出财产状况说明书及债权人债务人清册”。第6条规定“如有对破产人之财产及业务状况不明时,得传唤破产人及破产人之亲戚或其他关系人讯问之。破产人经传唤不到者,得予以拘提”。这就为防止债务人隐匿财产提供了有力的法律措施。第20条规定,“破产宣告前一年内,债务人之欺诈行为专以损害债权人为目的者,处以三年以下有期徒刑,如有浪费赌博或投机行为,致负过重之债务者,处以一年以下有期徒刑”。第21条规定,“破产宣告一年内,发现债务人有隐匿财产者,经证实后,得再分配于债权人,其不分配者,没收之,并按其情节轻重予以处罚”。

3. 照顾各阶层利益

当时的债务纠纷量大面广,涉及社会各阶层利益。既有公与公之间,公与私之间,也有私与私之间的;而其中以农民和小商贩负债最多。因此,处理破产问题,也须照顾各阶层利益,才能安定社会秩序。这一指导思想体现于《破产办法》中对债权人和债务人利益的全面保护及其二者的协调。如第9条关于破产范围的规定,明确规定债务人及其家属一个月以上、六个月以下的生活必需品,生产上必要的工具,债务人所受他人供给的生活费或救济费,因亲属关系而得的扶养费等不属于破产范围。这就保证了破产债务人及其家属破产后有生活与生产必需品,为其渡过难关提供了可能。第14条规定,“未到期附有利息之债权,在破产宣告时,视为已到期,其利息不论是否付出,或付出多少,一律截止之。未到期之债权,名义上虽无利息,而实际上已预先附加于物价内者,得扣除自破产宣告时起至到期时止之法定利息”。第15条规定,“破产债权已得到利息足够原本者,本利一并消灭,其利息不足原本之半数者,除利算本”。这两条的基本精神就是“保本除息”,从而使债权人的基本债权得以实现,又使债务人的负债得以适当减轻,达到二者利益的兼顾。第16条规定,“以劳动力而取得债权者,有不受折扣之优先清偿权”。这是保护广大劳工阶级利益的具体体现。第19条规定,“破产财产之分配,得视债权人经济状况与债权性质按等合理分配之”。这条规定,不是以债权数额作为分配破产的标的,而以债权人经济状况与债权性质按等合理分配,其目的就是为了照顾贫苦群众之利益。

第17条关于享有担保权之债权人可就担保物优先受偿权利的规定;第18条关于破产宣告时,债权人对债务人负有债务者得相互抵销的规定,都体现了照顾各阶层利益的精神。

陕甘宁边区高等法院上述处理破产问题的基本指导思想,不仅在制定《破产办法》时得到了反映,而且在司法实践中也得到了很好的贯彻。如延安市法院1945年5—11月共处理破产案件11件,其中1件为假破产。他们的处理原则就是:经营事业亏损,确无窝藏财产行为及全部财产不能清偿债务者才许破产。由法院和债权人清理债务人财产,然后将全部财产除保留其家庭半年的生活必需外,公平摊还债务。

三、《破产办法》的主要内容

《破产办法》共有23条,包括破产的条件、破产宣告的程序、破产财产的范围、破产管理人的责任、债务人在破产中的义务、债权清偿与破产财产分配、债务人破产诈骗行为的制裁等等。

破产的基本条件是债务人现有之总财产不能清偿全体债务。具体来讲,包括两种情形:一是债务人之财产不足清偿数额很大者,二是双方或一方受损害在继续状态中者。符合其中一种情形,而且债务人无隐匿财产、欺诈行为或其他不法行为,债务人就可以申请破产。

破产宣告的程序。《破产办法》只规定了破产由债务人申请,即自愿破产。债务人在申请破产后,应提出财产状况说明书,及债权人、债务人清册。司法机关在宣告破产前应进行调解。宣告破产时得任命破产管理人,司法机关并应决定申报债权期间、债权人会议日期、宣告破产年月日及破产管理人姓名住址。经债权人申报债权,并对债务财产、帐目审查后,破产管理人编制债权表与破产人之资产表,任利害关系人自由阅览。然后由债权人会议对破产之财产作出处理决定,如债权人会议无处理决定时,得予以拍卖。最后,由法院以判决形式确定破产财产的分配额。此判决为终审判决,当事人不得提起上诉。破产管理人按照判决确定的份额,将财产分配完结后,应向法院提出报告。至此,破产宣告程序就结束。

破产财产指债务人的现有财产,但下列财产不属于破产之范围:(1)债务人及其家属一个月以上、六个月以下之生活必需品;(2)生产上必要的工具;(3)债务人所受他人供给的生活费;(4)因亲属关系而得的扶养费。

破产管理人的权利和责任主要有:(1)对破产人之财产,应负善良保管责任;必要时对该财产应提供担保。(2)对债务人所为的损害债权人权利的行为有向司法机关报告的职责。(3)对破产人有就其财产及业务询问的权利。(4)有编造债权表与破产人资产表,并供利害关系人阅览的职责。(5)如需要报酬,由司法机关确定,其报酬费有优先受清偿的权利。(6)负责破产财产的最终分配,并于分配完结后,向司法机关提出报告。

债务人在破产过程中的义务主要有:(1)在破产中,不得为赠与或自由清偿债务,亦不得以较市价过低价格处分其财产。(2)对破产管理人、司法机关为查明其财产状况的询问有答复的义务。(3)受破产宣告后,对其财产丧失管理权与处分权,同时不得收受债务人之清偿。(4)不得为隐匿财产、欺诈或其他不法行为。

债权清偿与破产财产分配的主要内容有:(1)未到期附有利息之债权,在破产宣告时,视为已到期,其利息不论是否付出,或付出多少,一律截止;未到期之债权,名义上虽无利息,而实际上已预先附加于物价内者,得扣除自破产宣告时起至到期时止之法定利息。(2)破产债权已得利息足够原本者,本利一并消灭,其利息不足原来之半数者,除利算本。(3)以劳力而取得债权

者,不受折扣优先清偿。(4) 债权人之别除权,即破产宣告前,债务人对债权人有以其动产、不动产作担保者,债权人得就其担保物优先受清偿;但乘人之危而取得担保物者,不得优先受清偿。(5) 破产宣告时,债权人对债务人负有债务者得相互抵销。(6) 破产财产之分配,得视债权人经济状况与债权性质按等分配。

关于破产债务人诈欺行为处罚的规定主要有:(1) 破产宣告前一年内,债务人之诈欺行为专以损害债权人之目的者,处以三年以下有期徒刑。如有浪费赌博或投机行为,致负过重之债务者,处以一年以下有期徒刑。(2) 破产宣告一年内,债务人有隐匿财产者,经证实后,得再分配于债权人,其不分配者,没收之,并按其情节轻重予以处罚。这里的“再分配于债权人”是对原破产债务的民事处理;“其不分配者没收之”则是对犯有藏匿财产罪的债务人的刑事处罚,即给予没收财产的刑罚处罚。对此,陕甘宁边区高等法院关于《为什么要制定破产处理办法》中指出,“为什么破产要附以罚则?破产是一种特殊情形,不适宜于在普通刑法内规定,所以另设专条(第20条、第21条)。同样是为了制裁狡猾的债务人”。由此可见,这两条是特别刑事条款。这说明,当时对破产诈欺行为的处罚是多么的严厉。

四、与破产处理有关的其他规定

考察破产法律制度在陕甘宁边区的形成和发展,我们会发现,除了1945年边区高等法院制定的《破产处理办法》之外,有关破产问题处理的法律规定,还分别体现在《陕甘宁边区民事诉讼条例草案》(1942年)、《陕甘宁边区债之处理办法草案》(1945年)等重要民事立法之中。

1. 《陕甘宁边区民事诉讼条例草案》关于破产问题处理的规定

1941年11月陕甘宁边区第二届参议会在延安召开。会议期间,通过了雷经天、何思敬等代表关于起草边区急需之民刑事法规的提案。会后,边区政府委托李木庵依据《陕甘宁边区施政纲领》及《陕甘宁边区保障人权财权条例》之规定,起草了陕甘宁边区《刑事诉讼条例草案》和《民事诉讼条例草案》。^⑦《民事诉讼条例草案》共有总则、第一审诉讼程序、上诉程序、再审程序、执行程序等5章50条。关于破产一项,该条例第27条规定,“债务人声请破产者,法庭得依其声请,用公示程序,催告各债权人于一个月内在公示机关申报权利予以判决”。关于债务破产案件判决的执行,该条例明确规定:(1) 强制履行。第43条规定,“当事人有不履行确定判决之义务者,执行机关得用强制力执行之,但判决确定之案经调解人在外调解成立,呈经原判机关销案者,停止其执行”。(2) 查封。第25条规定,“债务人有逃亡之虞,而又无保可交者,法庭得依债权人声请宣告假执行,查封其财产”。第42条规定,“查封拍卖债务人之动产或不动产,应酌留债务人及其家属生活费用与其必要之生活器具,由执行机关酌定之,债务人职业所必需之物应酌留为债务人职业上之使用”。(3) 拍卖。第45条规定,“拍卖动产或不动产,由执行机关评定价额,当众拍卖,拍卖之卖得金,除偿还债务外,有余者返还债务人”。第46条规定,“拍卖动产或不动产成立之后,司法机关应给与权利移转之书据交买受人收执其由案内,债权人买受者亦同”。第47条规定,“共有物之拍卖,应将价额通知其他共有人优先买受,如共有人不买时,再由他人买受”。后来,陕甘宁边区高等法院为了解决此类案件在司法实践中执行

^⑦ 民刑事条例草案成后,为慎重起见,陕甘宁边区政府决定,先在内部试行,作为办案之参考,不得公开引用,发现问题,随时进行修改,待成熟之后,再正式颁行。因此,这两个条例在当时没有正式公布——笔者注。

难的问题,在《边区民事审判大纲》中再次明确规定,对破产案件的执行,应该采取这些行之有效的措施。即查封、拍卖和强制履行。

2.《陕甘宁边区政府关于处理探买探卖问题的原则》中关于破产问题处理的规定^⑧

探买青苗原是一种高利贷的剥削方式。在边区土改前,这种现象很普遍,抗战期间部分地区仍存在这种现象。其原因主要是一些地区集市缺乏,交换不便,农民急需时,出售剩余农产品,换取货币或日用品;有的农民还不得不出卖青苗。因此,就发生了若干投机商人乘机大批探买,借图高利,致使大批卖主(农民)遭受严重损失。针对这种情况,边区各级政府一方面大力兴建集市,减除交换的困难,帮助有紧急需要的农民获得信用借款,以减少投机商贩乘机操纵和高利探买的机会。另一方面在1945年8月制定了《关于处理探买探卖问题的原则》,对于探卖行为给以限制,要点如下:(1)绝对禁止做投机探买高利剥削的行为(特别是滚利转探),如有故意违犯者,其探买行为无效,并酌以处罚。(2)无论公私商贩,凡公平探买之青苗,在收回实物时,如因天旱或其它变化而使农户有破产的损失者,应减少其收回的实物至农民不致破产的程度。如有强迫催收者,卖主得随时报告当地政府,当地政府应根据以上原则酌量情形处理。(3)在农户虽不致破产,但因金融物价变动过大,而遭受过重损失时,各地政府应按上列原则酌情调处,或按现时物价由买主补足价后取回实物,或酌给利息归还用款(最高利息不得超过当地信用贷款的利率)。

3.《陕甘宁边区债之处理办法草案》^⑨中关于破产问题处理的规定

1945年11月,在制定边区债之处理办法过程中,边区政府办公厅曾对延安市及附近地区债务纠纷情况做过详细调查。从抗战胜利后这些地方发生之债务纠纷的性质来看,主要分为三种类型:第一类:商业来往及赊欠、暂借、暂欠等债务关系。第二类:信用社存、放款。这种情况主要是在农村,经过合作社集中起来而又分散出去的债务关系,而且凡成为滥帐者,大都数目比较大,不易收回。第三类:政府发放给工厂和群众的贷款,尤其是许多工厂因亏本停业,贷款收不回来。从当时债务纠纷的特点来看,其中大部分是从市场到农村,由店家经过小贩到农民成为连锁关系,中间如有一人赖帐,即牵连到许多人不能还帐。解决这种债务链纠纷的有效办法,就是破产处理。只要将其中一个债务人宣告破产,并依法清理其债权债务,由其制约的债务链就会立即被打开,其他债务人或债权人也会得以解脱。根据以上情况,边区办公厅提出《债之处理办法草案》。其中关于破产问题,该办法规定,“非因事业遭受损失,确无隐藏财产,而全部财产不足抵偿债务者,不许破产。无故骗债和假破产,应受法律制裁。处理破产时,须按债务人的家庭情况,酌量保留其必要的生产工具和一定时间内的生活必需品(粮食、衣物等)”。但是“凡公营商店及机关部队生产部门欠人之债务,一概不得引用此项规定”。同时,为了照顾各阶层利益,协调债权人与债务人的关系,力争使债务人在今后经济上能有翻身的机会,该办法对债务破产过程中双方的权利义务作了规定。第2条规定,“债权人不得以非法手段强迫债务人履行债务,其因此而使债务人受有损害者,债权人负赔偿之责。”第4条则规定,“债务人故意不履行债务,致债权人受损害者,应对债权人负因不履行债务所受之损害”。第7条又规定,“债务人如因贫穷而不能履行债务时,得减少其履行额或分期偿还之。但因债务人浪费而至于不能履行者,得依破产办法之规定处理。”这些规定地体现了边区政府在处理债务

^⑧ 同〔5〕引书,第246页。

^⑨ 同〔5〕引书,第421页。

破产问题中既保护债权人的利益,又照顾到债务人,特别是贫苦群众的利益。

五、历史的几点启示

陕甘宁边区破产立法的史实证明,早在民主革命时期,我们党领导的边区政府就已经运用破产法律手段处理社会经济事务,解除商民的债务负累,实现了边区社会的安定。在半个多世纪后的今天,重温陕甘宁边区破产立法的指导思想和基本内容,仍给我们以深刻的启示:

1. 破产制度的实行与社会稳定是辩证统一的

破产法律制度同商品经济的发展密切联系。从当时陕甘宁边区债务纠纷所涉及的社会经济关系来看主要是商品经济关系。其纠纷类型以商业来往及赊欠、暂借等关系为主,负债者多为商人、小贩和农民;其形式有买卖、投资、短欠、承包、工资、损失等。这些纠纷发生的直接原因在于商品竞争和市场风险。一些商品竞争者经受不了市场风险的打击而破产。对此,如果不加以妥善解决,就会引起经济秩序的紊乱和社会的动荡不安。破产处理办法正是处理社会经济矛盾,实现社会稳定的行之有效的办法。有鉴于此,陕甘宁边区在一些重要的民事法规中增加了破产问题处理的条款,并及时地制定了《陕甘宁边区破产处理办法》,防止狡诈之徒随便破产,照顾社会各阶层利益。这一史实证明了陕甘宁边区政府以“安定社会秩序”为破产立法的重要指导思想的正确性与先进性,揭示了实行破产法律制度与维护社会稳定的辩证统一关系。

2. 对进一步完善我国的破产立法有重要的借鉴意义

从近现代世界各国破产法实施的情况来看,其适用范围已发生了很大变化。1807年《法国商法典》第3卷规定的破产法,仅适用于商人,只能对商人宣告破产。现代意义上的破产法,不仅适用于商人,而且也适用于非商人。1986年我国颁布的破产法,适用范围仅限于全民所有制企业。从我国现行破产法制定的社会背景来看,当时虽然已经开始了改革开放,但经济体制仍以计划经济为主。党的十四大以来,有两项根本性的发展方针已经被我国的宪法所明确肯定,一是经济体制必须沿着社会主义市场经济的方向进行改革,二是政治体制必须沿着依法治国,建设社会主义法治国家的方向发展。在社会主义市场经济条件下,商品生产和交换的主体不仅有企业法人,而且有公民个人。由于破产对商品经济的主体是普遍适用的,所以,作为商品经济主体的企业法人或公民个人,都可以开展公平的竞争,都要承担竞争的风险。换言之,在市场经济优胜劣汰的客观规律面前,他们都有破产失败的可能性。陕甘宁边区破产处理办法主要是针对商民、小贩以及农民等债务人制定的,主要用于处理小商品生产者的个人债务的破产问题,并且取得了很好的社会效果。这段实践告诉我们,对个人债务人的债务纠纷,也可以运用破产的办法来处理。有鉴于此,我们说,现行的全民所有制企业破产法,已不适应我国经济发展的客观需要。在社会主义市场经济的体制下,为了保证不同经济主体的公平竞争,有效地处理公民个人的债务纠纷,维护社会的安定团结,我们不但要有全民所有制企业破产法,还应该制定有关个体工商户、个人合伙及其他个人债务人的破产法规。从这一点讲,陕甘宁边区的破产立法为我们提供了极为有益的历史借鉴。