



大会

Distr.
GENERAL

A/CN.9/462/Add.1
13 April 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国国际贸易法委员会
第三十二届会议
1999年5月17日至6月4日，维也纳

破产法

破产法领域未来可能的工作澳大利亚的建议

导言

1. 澳大利亚建议联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)设立一个工作组，制订公司破产示范法，以促进并鼓励采用有效的国内公司破产制度。
2. 鉴于区域性金融危机，显然存在着加强国内破产制度的严重而紧迫的必要性，不仅将这种制度作为一种防止危机的手段，而且将其作为危机管理手段。在这方面，澳大利亚总理设立的国际金融改革专门工作组¹已经表示，强有力、高效率的破产制度，是在公司的困难不断积累以致酿成全面经济危机之前解决债务累累的公司的财政问题的关键。
3. 澳大利亚认为，在贸易法委员会通过制定《跨国界破产示范法》在破产领域中已经进行的宝贵工作的基础上，应当作为高度优先事项，通过着手制定国内公司破产示范法，进一步推进并改进这项工作。
4. 行之有效的破产法带来的益处，已经普遍为大多数国家承认并接受。行之有效的破产法律和程序，是保持财政纪律和确保在经济中有效地分配资源的主要手段之一。它们提供一种可以预见的法律程序，可以籍此在陷入困境的公司不断积累的财政困难引发全经济范围的支付危机之前解决这些公司的财政困难，因此有助于防止危机的发生。这些法律和程序还为有效的结构调整或有条不紊地清理陷入困境的公司提供必要的框架。当债权人面对陷入财政困境的借款人时，可以通过促进债权人之间的合作，减少因借款人不履约而给债权人造成的总体损失。此种法律程序力图兼顾受影响各方的权利和利益，以符合国家经济和社会目标(例如，保持就业机会和保护职工队伍成员)的方式分担破产造成的负担。破产法还可改善公司的管理，提高公司职员积极性。破产法通常都允许私方债权人撤换陷入困境的公司的管理班子，从而对于公司的妥善经营提供强有力的刺激。破产法提供机会，对造成破产的具体情况以及破产公司的雇员的行为进行审查，可能因此而揭露出对公司破产负有责任者应受惩罚的行为，发现对财产的不公平处置，或查明有可能追回的财产。
5. 整个九十年代期间，破产法和惯例的功效是各种国际论坛中经常论及的主题和主要关注的问题。亚洲及其他地区的金融危机暴露了受波及国家的破产制度和债务人—债权人法律中的薄弱环节和国际金融系统结构中的薄弱环节。国际机构及其成员愈益把有效的破产制度看作是防止危机的一个组成部分和一种对付金融危机的

基本机制。

6. 30 年来,世界经济已发生天翻地复的变化。全球资本市场的发展和组合,既带来巨大的机会,也潜伏着新的风险。在全球化和技术变革的进程中,国际货币流量的增加屡创新高,投资和贸易获得前所未有的扩展,债权人和债务人的人数和多样性不断增加,经济上的相互依赖性日益加深。全球化为所有国家提高本国的生活水平提供了巨大的机会。然而,全球化也会带来不稳定性的新危险,为此要求所有国家都推行健全的经济政策并进行结构改革。健全而可靠的破产法和惯例,是各国政府和管理层改进全球金融系统运作的关键。效率低、陈旧过时或设计不当的破产法和惯例势必造成不确定、变化无常、不公平甚至是狭隘片面的结果,危及全球化的益处。它们有可能严重妨碍贸易自由化,阻碍资本的国际流动。

有关国际金融系统的考虑

7. 最近发表的一些报告突出强调了建立强有力的本国破产制度的重要性,其中包括为 22 国集团编写的《国际金融危机问题工作组的报告》,该集团由 22 个在体制上具重要性的经济体的代表组成,1998 年 3 月在华盛顿开会审查了与加强国际金融结构有关的问题。这份报告认为有必要在三个方面加强国际金融系统:增进透明度和责任制;加强国内金融系统;管理国际金融危机。报告的结论认为,强有力的破产和债务人—债权人制度是防止或控制金融危机并促进迅速而有条不紊地摆脱债务过重问题的重要手段。它们是有条不紊地解决支付危机的关键,当公司债务成为影响一国宏观经济稳定性的主要根源时,尤其如此。报告认为,行之有效的国内破产制度有助于防止危机,因为这种制度提供了可预测的法律框架,可以籍此在公司部门的财政困难日积月累酿成波及全经济范围的支付危机之前着手解决陷入困境的公司的财政困难。此外,报告指出,这样一种可预测的框架也是有条不紊地解决公司财政困难的关键,因而也是任何有步骤的合作式危机管理制度的一个基本组成部分。对于与国际破产专业人员联合会协商制定的破产制度八项重要原则和特点,报告表示赞同。

努力制定一项国内破产示范法

8. 关于用何种方式促使采用与报告赞同的原则和特点相一致的破产制度,国际金融危机问题工作组的报告没有提出任何具体的建议。相反,按照工作组的设想,一些论坛目前审议的经过改进的国际监督方法将审查各国的破产制度,同时,国际货币基金组织和世界银行提供的技术援助,加上资本市场的监督,会有助于鼓励改进。尽管如此,工作组还是敦促有关论坛考虑制订更多的方法和刺激手段,鼓励推行行之有效的破产制度。

9. 以往曾努力通过全球一级、甚至是区域一级的各种国际论坛来讨论破产法律和政策问题,但取得的结果则忧喜参半。破产法的统一协调困难重重,这有多方面的原因。破产法通常与其他国内法和政策相互制约。破产法的适用与一个国家有关财产、合同、公司、合伙关系、抵押和担保的其他法律规则和法律条文有着密切的关系。在有些管辖区域,破产法构成了其他政策框架中的一个关键部分,例如,在金融机构中保护储蓄人,税收的征缴,某些种类的债权人对其他人(如雇员)有优先权的规定,等等。另外,为了行之有效,破产法还必须在管理和执行上建立起适当而有效的体制框架(如法院和法庭、一支专业化和廉洁的破产从业人员队伍和管理人员)作为支柱。破产法还必须与当地有关的法律、商业和文化基础相一致。

10. 澳大利亚认识到,各国的破产法在功能、国家目标和公共政策目标上存在着显著的差别。从担保权益的有效性、保护和优先权来看,各国法律制度也存在着差异。这些不同的法律制度是无法实现合理化的统一或联结的,也不可能因某种破产法律制度在某一管辖区域内运作成功而不加修改地采用之,以为此种制度在另一管辖区域内也会行之有效。

11. 尽管如此,还是有可能从成功的破产制度中提炼出一些必不可少的基本原则,使之体现到一个国家的破产法规之内。澳大利亚认为,在此基础上,可以进而勾画出某些具体特征,这些特征可使各国试图通过破产法律实现的公共和国际政策目标发挥最大的作用。制定一种可以灵活运用的破产示范法,对于推动各国进行这一领域的改革,可能成为一种宝贵的补充动力。

拟议示范法的特征

12. 一项示范法或框架并非谋求协调各国的破产法律，确立统一的做法，或制定一套“固定的”条文。相反，示范法应载列涉及各种事项(如清算、妥协和重组等)的一系列法律措施，各国可以从中作出选择，并根据本国的具体情况作出修改。作为制定一项示范法的基础，可以采用 22 国集团国际金融危机问题工作组报告中所确定的行之有效的破产制度的重要原则和特点。拟议设立的贸易法委员会工作组的目标，是使这些原则和特点进一步具体化，制定对法律措施及其他措施的具体选择办法，这些选择办法一旦被采纳，就有可能促进制定行之有效的破产制度。

13. 按照设想，示范法只涉及商业公司的破产，而不扩大到有关金融机构破产的特殊规则和安排。对于这些需要特殊处理的公司的破产，尚有一些应适用的重要政策考虑。

贸易法委员会在制定破产示范法方面的作用

14. 澳大利亚认为，贸易法委员会特别适合执行一项如此复杂、影响面如此广泛的项目，而且已在某个有关领域中取得了公认的记录。1997 年 5 月，经历了不到两年的编拟过程(对这样一项任务来说，时间是较短的)，贸易法委员会通过了《跨国界破产示范法》。

15. 在制定该示范法的过程中，贸易法委员会与破产领域中的其他重要参与方建立了联系。贸易法委员会与从业人员进行了大量的磋商并与法官和国家官员举行了联合讨论会。与会者代表了不同文化和法律制度的各类国家。因此，贸易法委员会秘书处和成员已经熟谙各国与破产有关的许多政策问题。这些因素趋向于促使贸易法委员会成为制定国内破产法律框架的论坛。

16. 为制定示范法而设立一个贸易法委员会工作组，不仅仅会促进就各国建立破产制度的做法应包括那些技术内容取得一致意见。这样一个工作组的存在及其未来工作的成果，还将提高发展中国家对这个问题重要性的认识。它还有助于各国更为优先地考虑进行破产法改革。另外，它还会使制订破产法律的某种做法产生有益的国际影响，使之有可能成为多边透明度报告和监督的基准。因此，这样一个工作组会有助于在国际上大力推行更好的破产惯例。

17. 最后，澳大利亚促请贸易法委员会设立一个工作组，负责制定公司破产示范法，以促进并鼓励采用有效的国内公司破产制度。

注

¹ 1998 年 10 月 22 日，总理任命了一个专门工作组，由国库部长担任主席，就澳大利亚如何对国际金融改革作出贡献提出建议。这个专门工作组由澳大利亚银行和金融部门的高级代表组成，其成员还包括有一些政府部门的负责人和储备银行行长。专门工作组的报告于 1998 年 12 月完成。