

地方法院人财物省级统管改革与企业破产

——基于破产申请案件的经验证据

丁海 钱雪松 朱文博*

摘要: 本文考察了地方法院人财物省级统管改革对破产案件立案审理的影响。研究发现,改革显著提升了企业破产案件的立案受理概率;该效应在司法环境更差地区、国有企业和清算类破产案件中相对更强。进一步地,基于破产案件判决结果的研究发现,改革后法院作出支持企业破产判决的概率显著提升。本文识别并厘清了地方法院人财物省级统管改革影响市场主体退出的作用机理,对进一步深化司法改革以畅通企业破产退出渠道具有借鉴意义。

关键词: 地方法院人财物省级统管改革;企业破产;司法去地方化

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2024.06.09

一、引言

法治化的营商环境是一个国家和地区经济发展的重要制度基础,也是国际竞争中的核心竞争力。党的二十大报告指出,构建高水平社会主义市场经济体制,需要营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用。其中,如何提升我国市场经济的法治化水平,以破除各类要素流动壁垒,促进正向激励和优胜劣汰,是关系经济高质量发展和现代化经济体系建设的重要任务,也是社会各界关注的热点问题。改革开放以来,我国经济运行的难题之一是低效无效市场主体退出不畅,许多企业困而不变、僵而不死,成为僵尸企业。但与此同时,我国《企业破产法》自2007年实施以来,全国法院每年受理的破产案件数量很少甚至不升反降,由实施前一年的4253件降为2014年的2059件。许多僵尸企业“僵而不死”与破产案件数量偏低两种现象长期并存。破产案件“受理难、审理难”问题成为制约破产审判和影响破产法实施的瓶颈问题。特别地,地方政府出于维稳和政绩需要会对破产审判施加干预,这是导致破产难问题的重要原因之一。为破解导致司法地方化问题的体制机制障碍,2013年党的十八届三中全会提出推动实施省以下地方法院人财物省级统管改革。这一改革使得地方法院在人事和财政方面摆脱了对同级政府的依赖,触及影响地方司法机构独立性的深层次问题。现有关于地方法院人财物省级统管改革的文献主要考察了其对企业投资等行为的影响(赵仁杰和张家凯,2022;

* 丁海,北京大学光华管理学院;钱雪松,华中科技大学经济学院;朱文博,郑州大学商学院。通信作者及地址:朱文博,河南省郑州市高新区科学大道100号,450001;电话:13971375071;E-mail:zhuwenbo@zzu.edu.cn。本文得到中国博士后科学基金面上项目(2023M740128)的资助,文责自负。

吴滋润等,2024;Liu et al., 2022),而未考察其对企业破产的影响。在此背景下,这一司法改革能否减少地方政府干预以畅通企业破产退出通道等问题亟需解答。

基于此,本文将“省以下法院人财物统一管理”改革视为提升地方司法机构独立性的一项自然实验,基于2009—2019年中国公开的破产案件诉讼数据,从各城市实施改革时间的差异性构造实验组和控制组,采用双重差分法考察司法去地方化对企业破产案件立案审理的影响。本文研究发现,地方法院人财物省级统管改革能够有效解决我国破产案件立案难问题,改革后,试点地区企业的破产申请立案受理概率显著提升。异质性分析发现,改革的效应在司法环境更差地区、国有企业和清算类破产案件中相对更强,这进一步说明改革是通过减少地方政府干预的机制影响破产案件的立案受理。基于手工搜集的中级法院院长的简历信息以及地级市财政支出明细数据,我们发现,在改革后,省以下法院的人事任命和财政预算确实实现了省级统一管理。具体而言,在改革实施后,与非试点地区相比,试点地区的中级法院院长由外地调任的概率显著提升,试点城市针对地方法院的财政支出大幅下降。最后,我们还考察了地方法院人财物省级统管改革对法院作出支持企业破产判决的概率的影响。研究发现,改革后,与非试点地区相比,试点地区法院作出支持企业破产判决的概率显著上升。

本文研究主要有以下贡献。

第一,国内外学术研究围绕司法制度所产生的经济效应进行了广泛讨论,但大多基于跨国数据考察司法制度和经济发展的相关性,因果推断实证证据较为缺乏。而且,已有文献主要从司法的可得性、专业性以及效率等维度探讨司法制度的经济效应(Conti and Valentini, 2018; Chemin, 2020),基于司法机构独立性的因果经验证据相对较少。在国内,既有文献主要考察司法去地方化对企业行为的影响(赵仁杰和张家凯,2022;袁淳等,2023;Lai et al., 2023),而对于企业破产审判这一重要领域的研究较为匮乏。本文建立起了司法去地方化改革与破产案件立案审理之间的因果关系,为科学评估司法制度的经济效应提供了新的经验证据。

第二,现有关于企业破产的文献主要关注企业破产带来的经济效应(Gross et al., 2021; Müller, 2022),但鲜有研究探讨制约企业破产的制度因素。识别这些制约企业破产退出的制度因素对于未来制度优化具有重要参考价值。长期以来,在我国官员激励机制和司法地方化背景下,地方政府干预企业破产被视为导致我国企业破产难的重要原因之一,但相关研究大多停留在轶事证据和定性分析层面,基于因果识别的实证证据十分匮乏。本文有助于从实证层面拓展相关研究。

第三,分权与集权如何影响政府治理一直是学术界关注的重要议题,但尚未达成一致结论。一些文献指出,分权会促进地方政府间的竞争,推动地方政府改善公共物品供给,提高监管标准,促进经济增长(Weingast, 1995; Hatfield and Kosec, 2013)。具体到司法领域,地方政府可能会努力维护法治和司法公正以吸引投资。也有一些研究指出,在分权体制下,地方官员缺少自上而下的监督,可能会滥用权力谋取私利(Bardhan, 2002; Boffa et al., 2016)。在司法领域,将地方法院的管理权下放给当地政府可能会导致地方政府为了自身或地方利益而干预法院判决(Li and Wang, 2023)。本文通过评估地方法院省级统

管这一司法集权化改革对司法审判的影响,为上述争论提供了来自司法领域的独特视角和有力证据。

二、制度背景与研究假说

(一) 制度背景

1. 中国企业破产退出难现象

中国大批僵尸企业“僵而不死”与破产案件数量偏低两种现象长期并存,加剧了产能过剩和资源错配,限制了市场优胜劣汰作用的正常发挥。具体来看,2005—2013年间,每年有超过2.5万家规模以上企业是僵尸企业(聂辉华等,2016)。但与此同时,来自最高人民法院的数据显示,我国《企业破产法》自2007年实施以来,全国法院每年受理的破产案件数量很少甚至不升反降,从2007年的3817件下降至2014年的2059件。^①与之相对应的是,根据原国家工商总局的数据统计,工商管理部门每年吊销注销的企业数量均在35万户以上,2014年达到50万余户。这意味着,适用破产程序的企业占有退出市场企业的比例不足0.4%,大部分资不抵债的企业在退出市场时并未适用破产程序,这导致大量难以处理的债权债务关系遗留下来。由此可以看出,我国企业破产法律制度在市场主体退出方面的功能远未发挥,企业破产难问题十分突出。而造成这一现象的原因是多方面的,地方政府干预企业破产是其中一个重要的原因。由于地方政府负责地方法院的人事安排和经费保障,地方法院在案件审理中难以摆脱地方政府的干扰。当地方政府出于维稳和政绩需要阻碍企业破产退出时,地方法院往往不愿受理破产案件或者被迫提高破产案件的审查门槛,进而加剧了企业破产难问题,使得破产制度未能发挥其应有的作用。^②

2. 地方法院人财物省级统管改革进程

为了实现地方司法机构的“去地方化”,2013年,党的十八届三中全会出台《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出要“改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施”,拉开了中国司法去地方化改革的序幕。具体而言,按照中央关于重大改革要先行试点的要求,上述司法体制改革采取了在省级层面分批试点,各试点省份在本省内再分批试点的渐进式改革方式。一方面,从省份试点来看,各省、自治区及直辖市分三个批次开展“地方法院人财物省级统管”试点,为全面推进改革积累经验。具体而言,2014年6月,中央全面深化改革领导小组审议通过《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》,率先选取上海、吉林、湖北、广东、海南、贵州、青海7个省(市)作为首批试点建立“省以下地方法院检察院人财物省级统一管理体制”;2015年5月,中央全面深化改革领导小组第十二次会议确定山西、内蒙古、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、山东、重庆、云

^① 形成鲜明对比的是,美国每年商业性质的破产案件结案数量约为3.93万件,英国年均企业破产数量接近2万件,均远高于我国年均审结企业破产案件数量。

^② 更详细的企业破产退出难的原因剖析详见附录I。限于篇幅,附录未在正文列示,感兴趣的读者可在《经济学》(季刊)官网(<https://ceq.ccer.pku.edu.cn>)下载。

南、宁夏作为第二批改革试点省份;2016年1月,北京等其他13个省(区、市)开展第三批改革试点,这也意味着改革试点在全国普遍推开。另一方面,在省(市)分批试点的同时,各省内部也沿循了先试点再铺开的路径。

(二) 研究假说

在司法去地方化改革后,省以下地方法院的人事任命和财政预算不再由同级政府负责,而是由省级政府统一管理,这极大缓解了地方法院对同级行政机关的依赖。具体地,一方面,此次改革建立了法官统一由省提名、管理并按法定程序任免的机制。按照改革的设计要求,地方法院的主要领导以及普通法官的任免和晋升考核均由省级机关(省委组织部和省高院)负责(左卫民,2015)。具体地,对于初任法官而言,初任法官的人选由省一级法官遴选委员会在专业上进行把关,统一由省级提名并按法定程序任免,而法官助理由省级公务员主管部门会同高级人民法院统一招录;对于存量法官而言,在改革后,其后续的晋升考核同样由省级部门统一负责管理。这样一来,改革后,试点地区的市、县政府就难以通过控制地方法院的人事任免和晋升考核来干预司法判决,进而有助于促进司法公正。另一方面,此次改革建立了省以下地方法院经费由省级政府财政部门统一管理的机制。在法院运行经费管理上,省以下地方法院经费由省级政府财政部门统一管理,地方各级法院收取的诉讼费、罚金和没收的财产以及追缴的赃款赃物等统一上缴省级国库。具体地,省、市、县三级法院均为省级政府财政部门的一级独立预算单位,向省级政府财政部门编报预算,预算资金通过国库集中支付系统拨付。^① 基于上述机制设计,改革后,地方司法机关的法官统一由省里提名、管理并按法定程序任免,在财政方面也摆脱了对同级行政机关的依赖。

综上,通过将地方法院人财物上划省级统一管理,司法去地方化改革导致地方政府对地方法院运行的控制力降低,地方法院受到的干预减少。司法去地方化改革前,中国各级地方人民法院,尤其是省以下各级人民法院形成了同级党委管理人事和同级政府保障经费的管理特征,这导致地方党委和政府对地方法院具有较强的影响力。当地方政府通过干预破产案件的立案审判来阻止辖区企业破产退出时,地方法院难以保持审判的公正性,这导致辖区企业破产申请的立案门槛高以及以宣告破产为结果的案件数量少,企业破产退出难问题较为严重。而当地方法院的人事任命权和财政预算权不再由当地政府控制时,地方法院更能摆脱地方政府对破产案件立案审理的干预,进而在破产案件审理中作出公正裁决。^②

^① 海南省的改革案例能够更加具体地展现地方法院财政省级统管的改革内容。截至2015年9月,海南省全省法院已全部实现财物统一上划省级财政管理,彻底打破了由市县财政分管的格局。根据海南省委政法委的报告,自2015年7月起,海南陆续将各地方法院的财政经费上划省级财政管理。与此同时,海南省财政厅按照先清理再划转的原则,聘请会计师事务所对全省地方法院截至2014年年底的资产和负债进行了清查。结果经各级政府确认并由省财政厅复核后,资产与负债上划省级管理。同时,为便于地方法院非税收入上缴省级国库管理,海南已启用统一规范的政府非税收入征管信息系统。

^② 改革前后全国破产案件数量的变化也为我们上述论证提供了来自特征事实的直观证据。根据最高人民法院报告,司法去地方化改革实施之前(2006—2013),全国各地法院受理的破产案件数量由2006年的4253件下降到2013年的1998件,年均增长率为-10.23%,总体呈下降态势。但在改革实施的当年(2014年)出现了明显转折,破产案件数量开始止跌反增,2014年是2059件,2015年有3568件。特别地,与改革前相比,改革后八年(2014—2021),破产案件数量年均增长率高达57.47%。上述趋势变化直观反映了司法去地方化改革在畅通企业破产退出通道中的重要作用。

基于此,我们预期,司法去地方化改革实施后,与非试点地区相比,试点地区企业破产难问题得到有效缓解,具体表现为破产案件的立案门槛下降,以宣告破产为结果的案件数量显著增加。具体地,我们提出如下假说:

假说1 司法去地方化改革实施后,与控制组地区相比,实验组地区企业破产案件的立案受理概率显著提升。

假说2 司法去地方化改革实施后,与控制组地区相比,实验组地区法院作出支持企业破产判决的概率显著提升。

三、研究设计

(一) 数据样本

本文主要使用以下数据集进行实证研究:2009—2019年中国公开的破产案件诉讼数据、各城市实施司法去地方化改革数据、《中国城市统计年鉴》的城市特征数据和中国工商企业注册数据库中的公司特征数据。^①

(二) 变量定义与数据描述

1. 企业破产申请立案受理

考虑到企业破产程序“启动难”是制约我国破产审判和影响破产法实施的瓶颈问题之一,本文一个重要的因变量是企业破产申请是否被法院立案受理(*Case_File*)。若企业的破产申请被当地法院立案受理则取值为1,若法院作出不予受理的决定,则取值为0。

2. 企业破产判决结果

地方法院在立案受理后,经过进一步审查证据和了解情况会作出“驳回申请”或者“宣告破产”的判决结果。当法院支持企业破产申请进而作出“宣告破产”的判决时,企业可以成功破产退出,若法院驳回破产申请,则企业无法破产。因此,本文基于法院立案受理的破产案件构造当地法院作出是否支持企业破产判决的变量(*Bankrupt*),具体地,若企业破产申请最终得到法院支持,则取值为1,反之,若法院驳回企业破产申请,则取值为0。

3. 司法去地方化改革

本文核心自变量为司法去地方化改革(*Jud_Reform*)。我们将试点城市宣布启动司法改革的年份确定为改革时间。如果第*i*个城市在第*t*年宣布启动该项试点,那么该城市在第*t*年及以后年份赋值为1,反之则为0。

4. 控制变量

本文控制变量主要包括企业和城市层面的变量。其一,我们控制了企业层面的特征变量,包括企业年龄和企业规模。此外,为了控制某些不可观测变量的干扰,我们进一步引入了行业固定效应和企业所有权固定效应。其二,为了排除试点选择标准对因果识别的干扰,我们引入了反映地区经济发展水平、财政情况、法院审理负担、社会发展水平以及

^① 数据的具体获取与处理过程详见附录II。

地理特征的一系列经济社会特征变量。主要变量定义和描述性统计见表1。为了消除极端值的影响,主要的连续变量在1%的水平上进行缩尾处理。

表1 主要变量定义与描述性统计

变量名	变量定义	平均值	标准差
<i>Case_File</i>	是否受理,案件被法院立案受理取值为1,不予受理取值为0	0.652	0.396
<i>Bankrupt</i>	若法院作出支持企业破产申请的判决,取值为1,驳回取值为0	0.786	0.325
<i>Jud_Reform</i>	司法去地方化改革,某城市实施司法去地方化改革的当期及此后各期取值为1,否则为0	0.831	0.362
<i>lnAge</i>	企业年龄,破产申请年份与企业成立年份之差的对数值	2.461	0.637
<i>lnSize</i>	企业规模,企业注册资本的对数值	6.934	1.965
<i>lnGDP_Per</i>	人均GDP,人均生产总值的对数值	10.440	0.565
<i>Growth</i>	经济增长率,人均生产总值的增长率	12.349	1.977
<i>Second</i>	第二产业发展水平,第二产业增加值占生产总值的比重	51.181	10.302
<i>Third</i>	第三产业发展水平,第三产业增加值占生产总值的比重	35.707	8.959
<i>lnInvest</i>	固定资产投资水平,全社会固定资产投资额的对数值	6.793	0.812
<i>Fis_Gap</i>	财政压力,财政支出与财政收入的差值占财政收入比重	2.736	1.802
<i>Unemploy</i>	失业率,城镇登记失业率	3.258	0.710
<i>lnCases</i>	法院审理负担,法院案件审理数量的对数值	9.076	1.122
<i>lnPop</i>	人口规模,城市常住人口的对数值	5.854	0.771
<i>lnFirms</i>	经济主体活跃度,新增市场主体数量的对数值	9.959	0.764
<i>lnFDI</i>	FDI,外商直接投资额的对数值	11.866	1.831
<i>Internet</i>	互联网普及率,互联网接入用户数与年底总户数的比值	35.576	18.536
<i>lnCollege</i>	受教育水平,每万人在校大学生数量	5.032	0.658
<i>lnDist_Cap</i>	城市与省会城市的距离	4.649	1.687
<i>Coastal</i>	是否是沿海城市,沿海取值为1,否则为0	0.156	0.363

(三) 识别策略与模型设定

本文运用渐进性双重差分法识别司法去地方化改革对企业破产案件立案受理的影响,并构建如下模型:

$$Case_File_{i,c,t} = \alpha + \beta Jud_Reform_{c,t} + \phi Treat_c \times T + (S_c \times f(t))' \theta + \mu_c + v_t + \delta_{ind} + \sigma_{owner} + \epsilon_{i,t}, \quad (1)$$

其中, i 为破产案件编码, c 为审理法院所在地级市, t 表示法院判决时间。具体地, $Case_File_{i,c,t}$ 为因变量,表示企业破产案件 i 是否被当地法院立案受理,若案件 i 被立案受理则取值为1,不予受理则为0。 $Jud_Reform_{c,t}$ 为核心自变量, c 城市在实施司法去地方化改革当年及其后各年取值为1,否则取值为0。

为了排除试点选择内生性问题的干扰,借鉴最新研究的进展(Gentzkow, 2006; Li et al., 2016),我们引入改革前城市初始特征变量与各类时间趋势项的交乘项 $S_c \times f(t)$ 以

给予更为灵活的时间趋势假定。其中, S_c 表示一系列可能影响试点城市选择的经济社会特征变量,我们以改革前三年的均值衡量,具体如上节所述。 $f(t)$ 表示各类灵活的时间趋势项,包括时间趋势 T 的三阶多项式函数以及年份虚拟变量 $Year\ dummy$ 。具体地,引入时间趋势 T 的三阶多项式函数与城市特征变量的交乘项可以允许试点选择标准对因变量的影响遵循特定的时间趋势(包括线性时间趋势 T 以及非线性时间趋势 T^2 和 T^3);引入 $S_c \times Year\ dummy$ 可以允许最为灵活的时间趋势假定,允许试点选择标准对因变量的影响在不同年份存在不同的时间趋势。此外,考虑到实验组与控制组本身存在的潜在差异及其变化趋势可能会对估计结果产生干扰,借鉴相关文献做法,我们引入交互项 $Treat_c \times T$ 以控制实验组与控制组随年份变化的时间趋势。其中, $Treat_c$ 为虚拟变量,若城市为实验组则取值为1,若城市为控制组则取值为0; T 为线性时间趋势项。经过上述控制,由试点城市和非试点城市本身差异带来的内生性问题进一步缓解,这使得双重差分法的假设条件更加容易满足(Heckman et al., 1997; Abadie, 2005)。

另外,为了控制不可观测因素影响,我们引入了一系列固定效应: μ_c 为城市固定效应,控制城市不随时间变化的固有特征影响(比如地区制度文化等); v_t 为年份固定效应,控制全国层面经济社会趋势及宏观政策冲击的影响; δ_{ind} 为行业固定效应,控制行业固有特征对破产受理率的影响;此外,为了控制企业所有权差异的影响,我们引入企业所有权属性固定效应 σ_{owner} ; $\epsilon_{i,t}$ 为残差项。考虑到同一地区的残差项可能存在序列相关,我们在城市层面对标准误实施聚类。

四、实证分析结果

(一) 基准回归结果

我们基于模型(1)考察司法去地方化改革对当地企业破产案件立案受理的影响,回归结果如表2所示。表2第(1)列仅控制了试点城市时间趋势以及城市和年份固定效应,结果显示, Jud_Reform 的系数估计值显著为正。第(2)列加入了企业层面控制变量, Jud_Reform 依然显著为正。第(3)—(5)列中,我们进一步引入一系列城市初始的经济社会特征变量($City\ traits$)与各类时间趋势的交乘项。具体地,在第(3)列中我们引入了时间趋势 T 的三阶多项式函数与城市初始特征变量的交乘项,结果显示, Jud_Reform 的系数估计值依然为正,且在1%水平显著。在此基础上,为了进一步放松时间趋势假定,第(4)列引入年份固定效应与城市初始特征变量的交乘项, Jud_Reform 的系数估计值依然显著为正。最后,第(5)列引入了所有权属性以及行业固定效应, Jud_Reform 的系数估计值变化不大,且依然在1%水平显著。

上述结果表明,在控制了试点城市特定时间趋势以及潜在试点选择变量对估计结果的影响后,与未实施改革的地区相比,实施改革的地区的破产案件立案受理的概率显著提升30%左右。换言之,改革后企业破产申请不予受理率显著下降,破产退出通道更加畅通。

表2 司法去地方化改革对企业破产退出的影响:基于破产案件立案受理的经验分析

	因变量:Case_File				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Jud_Reform</i>	0.153*	0.153*	0.216***	0.369***	0.361***
	(0.091)	(0.092)	(0.073)	(0.045)	(0.045)
<i>Treat</i> × <i>T</i>	是	是	是	是	是
<i>Firm-Level Controls</i>		是	是	是	是
<i>City traits</i> × <i>T</i>			是		
<i>City traits</i> × <i>T</i> ²			是		
<i>City traits</i> × <i>T</i> ³			是		
<i>City traits</i> × <i>Year FE</i>				是	是
<i>City FE</i>	是	是	是	是	是
<i>Year FE</i>	是	是	是	是	是
<i>Ownership FE</i>					是
<i>Industry FE</i>					是
<i>Observations</i>	9 421	9 421	9 421	9 421	9 421
Adj. R-squared	0.346	0.349	0.372	0.393	0.398

注:括号内为聚类到城市层面的稳健标准误,*、**和***分别代表在10%、5%和1%的水平上显著,下同。

(二) 平行趋势检验与稳健性检验

1. 平行趋势检验

利用双重差分方法进行政策效应评估时,需要对改革影响当地企业破产案件受理概率的平行趋势进行检验。平行趋势检验结果如图1所示。可以看出,其一,改革前各年的估计系数与零值没有显著差异,说明在实施改革之前,实验组与控制组地区的企业破产案件受理概率不存在系统性差异,即满足平行趋势假设;其二,实施改革的当期,实验组地区企业的破产案件受理概率迅速增加,这意味着,改革能够对改善地方破产法制环境起到立竿见影的效果;其三,司法去地方化改革对企业破产案件受理概率的正向影响持续显现且不断增强。^①

2. 异质性稳健 DID 估计量

为了缓解多期 DID 估计中由异质性处理效应对估计结果的影响,在附录 III,我们运用 Sun and Abraham(2021)提出的估计方法进行动态效应检验。结果显示,在考虑异质性处理效应后,我们的结果依然十分稳健。

3. 政策非随机性讨论

在基准回归中,我们引入一系列城市经济社会特征与时间趋势的交互项来排除潜在的政策选择标准对估计结果的影响,在附录 III 中,我们进一步分别使用 PSM-DID、只保

① 平行趋势检验的实证估计模型详见附录 III。

留试点城市的方法来进行进一步排除不同城市社会经济发展水平对试点城市选择的影响。结果表明,在剔除实验组和对照组城市特征差异的影响后,基准回归结论仍然成立。此外,我们还基于安慰剂检验发现基准回归结果不是由遗漏变量或者随机因素导致的。

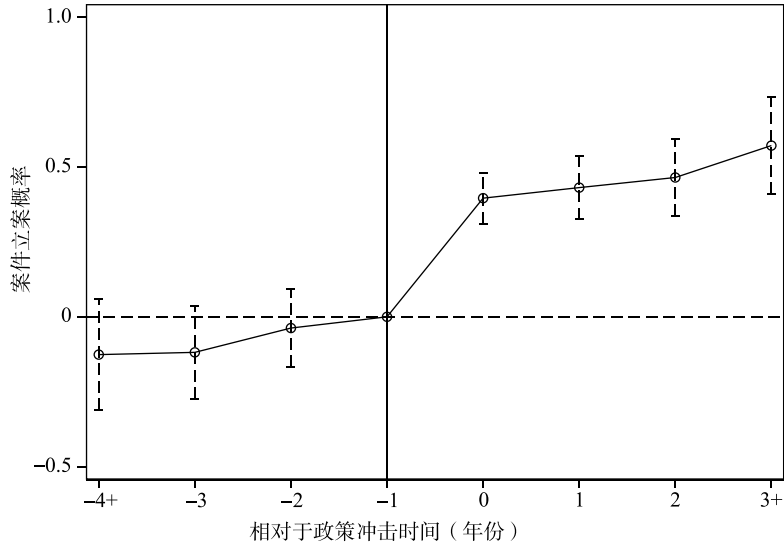


图1 平行趋势

4. 其他稳健性检验

我们还进行了其他的稳健性检验,包括更换估计方法、改变聚类层级、控制省份-年份固定效应、更换估计样本等,结果均表明基准回归结果是稳健的。^①此外,我们在附录Ⅲ中进一步说明了估计结果不受法院管辖权引致的潜在样本选择问题的干扰。

(三) 异质性分析

本文的基准结果显示,司法去地方化改革能够显著促进破产申请受理概率的提升,企业破产退出门槛下降。根据前文理论分析,我们认为其中的作用机制是,在进行司法去地方化改革后,省以下地方政府对同级法院的人事任免和运行经费的控制权大幅降低,这导致地方政府对法院司法审判的干预能力下降。尽管我们难以直接检验上述机制,但在不同情境下,地方政府干预法院审判的能力和意愿存在差异。基于此,通过异质性分析,我们可以提供一些启发式证据,进而证明司法去地方化改革是通过削弱地方政府的司法干预能力这一机制而非其他机制影响破产案件的受理概率。因此,本文通过异质性分析考察司法去地方化改革对不同地区、不同类型企业以及不同破产方式案件的影响。

1. 基于地区司法质量的异质性分析

我国不同省份之间的司法系统公正性和效率均存在显著差距(Cull and Xu, 2005)。特别地,对法制环境落后地区而言,由于法制体系不完善,地方政府对司法的干预更加普遍,地方法院在受理企业破产申请时会面临更大的阻碍,改革所产生的司法改善边际效应

^① 有关平行趋势检验与稳健性检验的详情,请见附录Ⅲ。

更加显著。因此,在法制环境落后地区,司法去地方化改革对企业破产案例受理概率的提升作用越大。基于此,我们考察地方法院人财物省级统管改革的效果是否会在不同法制环境地区之间存在显著差异。

首先,我们使用王小鲁等编制的中国各省份市场化指数(2017)中的市场中介组织的发育和法律制度环境指数作为法制环境的划分依据,在此基础上构造法制环境变量(*Weak_Law*)。如果某地区该指数低于全国的中位数水平,则取值为1,否则取值为0。表3第(1)列显示,交乘项 $Jud_Reform \times Weak_Law$ 的估计系数显著为正,这意味着,地方法院人财物省级统管改革对企业破产案件受理概率的促进作用在法制环境较差地区更明显。

表3 基于地区层面的异质性分析

	因变量: <i>Case_File</i>		
	法制环境	司法干预	司法透明度
	(1)	(2)	(3)
$Jud_Reform \times Weak_Law$	0.303*** (0.082)		
$Jud_Reform \times Jud_Interfere$		0.186** (0.080)	
$Jud_Reform \times Jud_Transp$			0.251*** (0.095)
Jud_Reform	0.223*** (0.062)	0.275*** (0.057)	0.247*** (0.067)
$Treat \times T$	是	是	是
<i>Firm-Level Controls</i>	是	是	是
$City\ traits \times Year\ FE$	是	是	是
<i>City FE</i>	是	是	是
<i>Year FE</i>	是	是	是
<i>Ownership FE</i>	是	是	是
<i>Industry FE</i>	是	是	是
<i>Observations</i>	9 421	9 421	9 421
Adj. R-squared	0.401	0.400	0.401

其次,我们进一步基于世界银行调查数据构造了城市层面司法质量的代理指标。具体地,2005年世界银行的报告《政府治理、投资环境与和谐社会:中国120个城市竞争力的提升》调查了企业家对当地司法系统的信任程度,这一指标被广泛用于度量地方政府的司法干预程度(陈德球等,2012;Zhang et al., 2019)。我们根据该指标构造 $Jud_Interfere$,如果某城市该指数低于全国的中位数水平,则取值为1,表示该城市存在较为严重的司法干预现象,民众司法信任度低,否则取值为0。回归结果如表3第(2)列所示。结果显示,交乘项 $Jud_Reform \times Jud_Interfere$ 的估计系数显著为正,即司法去地方化改革对司法干预较严重城市的司法改善作用更大。

最后,我们考察了司法去地方化改革的效果是否会在不同司法透明度地区之间存在

显著差异。一般而言,在司法透明度较低的地区,媒体、律师协会等第三方机构难以根据披露的信息发挥必要的监督作用,司法干预行为难以得到有效约束。而在司法透明度较高的地区,由于信息披露比较充分,如果地方政府实施司法干预导致法院或者法官存在审判不公正的行为,媒体等第三方机构会对此加以报道和监督,进而对地方政府干预司法行为产生一定的约束和震慑作用。基于此,我们预期,与司法透明度较高的地区相比,改革对司法透明度较低的地地区的司法改善作用相对更大。

为考察这一问题,借鉴潘越等(2015)的指标构造方法,基于李林和田禾(2013)编制的《中国法治发展报告》中的各省司法透明度指数,本文构造了度量各地区司法透明度的指标(Jud_Transp)。如果某省份该指数低于全国的中位数水平,则取值为1,表示该地区司法透明度较差,否则取值为0。回归结果如表3第(3)列所示。结果显示,交乘项 $Jud_Reform \times Jud_Transp$ 的估计系数显著为正,即改革对低司法透明度地区的司法改善作用更大。

2. 基于企业所有权属性的异质性分析

司法去地方化改革对破产申请受理概率的正向影响可能会在不同所有制企业之间呈现差异。国有企业往往是当地的经济支柱,承担着保障就业、维护社会稳定和维持当地财政收入的功能。因此,与非国有企业相比,国有企业在进行破产申请时通常会面临更大阻力,地方政府通过干预司法阻止国有企业破产的意愿更加强烈。基于此,我们预期,与非国有企业相比,在司法去地方化改革实施后,国有企业破产申请的受理概率提升幅度更大。

基于此,我们构造了企业所有制属性变量(SOE),若破产申请企业是国有企业,则取值为1,否则取值为0。回归结果如表4第(1)列所示。结果显示,交乘项 $Jud_Reform \times SOE$ 的估计系数显著为正,即与非国有企业相比,改革对国有企业破产申请受理概率的正向效应更大。

3. 基于企业破产类型的异质性分析

不同破产类型下的企业破产退出对当地经济的影响不同,地方政府实施干预的意愿也存在差异,因此,司法去地方化改革可能会对不同类型破产案件的受理概率施加不同影响。具体地,我国2007年颁布的《企业破产法》规定了三类破产类型,分别为破产清算、破产重整和破产和解。破产清算是指宣告企业破产以后,由清算组接管公司,对破产财产进行清算、处理和分配。破产重整是指不对破产企业立即进行清算,在法院主持下由债务人与债权人达成协议,制定重整计划,规定在一定期限内,债务人按一定方式全部或部分清偿债务,同时债务人可以继续经营其业务。与破产清算不同的是,破产重整可以使面临困境但有挽救希望的企业避免关门清算,从而获得恢复生机的机会。破产和解,是指在法院受理破产案件后,在破产程序终结前,债务人与债权人之间就延期偿还和减免债务问题达成协议,中止破产程序的一种方法。值得指出的是,与破产重整和破产和解相比,破产清算虽然可以加快低效率企业退出市场,但也不可避免会对当地经济和就业等产生一定的负面冲击。因此,地方政府通常不希望辖区企业通过破产清算退出市场,因而对这类破产类型案件的司法干预更加普遍。基于此,我们预期,相比重整和和解这两类破产申请,司

法去地方化改革对清算类型的破产申请受理概率的提升作用更加明显。

为了考察这一问题,我们通过文本分析方法识别破产申请的不同类型,在此基础上构造了企业破产类型变量(*Liquid*)。若企业申请破产程序为破产清算,则取值为1,若为破产重整或破产和解,则取值为0。回归结果如表4第(2)列所示, $Jud_Reform \times Liquid$ 的估计系数显著为正,即与非清算类破产申请相比,改革对清算类破产申请受理概率的正向影响更大。

表4 基于企业所有权和案件类型的异质性分析

	因变量: <i>Case_File</i>	
	企业所有权	破产程序类型
	(1)	(2)
$Jud_Reform \times SOE$	0.158** (0.066)	
$Jud_Reform \times Liquid$		0.066* (0.038)
Jud_Reform	0.338*** (0.045)	0.303*** (0.055)
$Liquid$		-0.011 (0.017)
$Treat \times T$	是	是
$Firm-Level Controls$	是	是
$City\ traits \times Year\ FE$	是	是
$City\ FE$	是	是
$Year\ FE$	是	是
$Ownership\ FE$	是	是
$Industry\ FE$	是	是
$Observations$	9 421	9 421
Adj. R -squared	0.400	0.399

五、扩展性检验

(一) 司法去地方化改革的有效性检验^①

为了验证改革的有效性,在附录IV中,我们实证考察地方法院的人事任命和财政预算是否真正实现了省级统管。其一,基于手工搜集的中级人民法院院长的简历信息,我们提取出中级法院院长换届数据,通过实证估计发现,改革之后省政府对省以下法院的人事任命权显著增强。其二,我们基于地级市政府的财政支出明细数据,通过实证研究发现在司

^① 感谢审稿专家的建设性意见。

法去地方化改革后,地级市的法院财政预算权确实收归省政府。综上,司法去地方化改革实施后,省以下法院的人事任命和财政预算均实现了省级统一管理。

(二) 基于破产案件判决结果的实证分析

前文中,我们发现司法去地方化改革促进当地企业的破产申请立案受理概率显著提升,企业破产程序“启动难”问题得到有效缓解。那么,一个自然的问题是,这一司法改革能否促进试点法院作出支持企业破产申请的判决。在司法实践中,破产案件立案受理后,法院经过进一步审查证据和了解情况可以作出“驳回申请”或者“宣告破产”的判决,如果司法去地方化改革能够减少地方政府对辖区企业破产案件审理的干预行为,我们预期此次改革能够显著提升法院支持企业破产的概率。

基于此,本节我们进一步从破产案件判决结果切入,考察司法去地方化改革实施后,试点地区法院支持企业破产退出(即法院作出“宣告破产”判决)的概率是否显著提升。具体地,本文基于法院立案受理的破产案件构造企业是否成功破产退出(*Bankrupt*)变量,若企业破产申请最终得到法院支持,则取值为 1,反之,若法院驳回企业破产申请,则取值为 0。实证估计结果如表 5 所示,在控制不同的固定效应的情况下,*Jud_Reform* 的系数估计值均显著为正。因此,上述结果揭示出,司法去地方化改革实施后,与非试点地区相比,试点地区企业的破产申请立案受理概率不仅显著提升,而且法院更倾向于作出支持企业破产退出的判决。进一步地,我们还在附录 V 中基于城市层面破产企业数量数据发现司法去地方化改革实施后,与非试点城市相比,试点城市每年成功破产的企业数量显著增加。上述结果表明,司法去地方化改革能够有效解决政府干预下的企业破产退出难问题,对于畅通市场主体破产退出渠道、完善优胜劣汰的市场机制具有重要作用。

表 5 司法去地方化改革对企业破产退出的影响:基于破产案件判决结果的经验分析

	因变量: <i>Bankrupt</i>				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Jud_Reform</i>	0.210*** (0.066)	0.210*** (0.066)	0.192** (0.077)	0.364*** (0.106)	0.392*** (0.105)
<i>Treat</i> × <i>T</i>	是	是	是	是	是
<i>Firm-Level Controls</i>		是	是	是	是
<i>City traits</i> × <i>T</i>			是		
<i>City traits</i> × <i>T</i> ²			是		
<i>City traits</i> × <i>T</i> ³			是		
<i>City traits</i> × <i>Year dummy</i>				是	是
<i>City FE</i>	是	是	是	是	是
<i>Year FE</i>	是	是	是	是	是
<i>Ownership FE</i>					是
<i>Industry FE</i>					是
<i>Observations</i>	1 640	1 640	1 640	1 640	1 640
Adj. <i>R</i> -squared	0.190	0.190	0.223	0.270	0.284

六、政策含义和未来拓展

本文研究结果对于建立市场化、法治化的营商环境具有重要的政策含义。其一,建立健全市场主体退出制度,促进市场主体优胜劣汰和资源优化配置,需要更好发挥政府作用。本文研究发现,司法去地方化改革通过约束地方政府干预司法行为能有效畅通市场主体破产退出渠道。在企业破产退出过程中,地方政府要遵循市场化、法治化原则,斩断行政干预之手,让市场发挥决定性作用。与此同时,地方政府要创新调控、监管、服务方式,建立市场化、法治化的营商环境,为市场主体依法退出营造良好的制度环境。只有逐步建立起高效有序的经济主体退出制度,提高市场重组、出清的质量和效率,才能为经济高质量发展和现代化经济体系建设提供有力支撑。其二,应进一步健全公正执法司法体制机制,营造法制化的营商环境,为实现经济高质量发展创造良好环境和提供有效保障。企业的生存与发展离不开良好的法治环境,本文识别出地方法院人财物省级统管改革能够显著促进低效市场主体破产退出,改善当地法治环境,激发市场活力,为推进市场化和法治化导向的司法改革提供了经验支撑。

本文主要是从企业退出视角切入,考察地方法院人财物省级统管改革的效果,而此次改革对企业其他的生产经营决策以及治理行为等会产生怎样的影响同样是未来需要探究的方向。在未来研究中,可以进一步考察地方司法独立性提升对企业的进入决策、生产经营活动以及公司治理的影响,这有助于更加全面地认识和理解司法改革对微观企业的影响和作用机理。此外,此次改革更广泛的经济社会影响有待进一步考察。受到数据和研究视角限制,本文并未对相关问题展开探讨。在未来,如果能够获得相关数据,可以更深入地研究地方法院人财物省级统管改革如何影响地区法治环境、促进社会治理。

参考文献

- [1] Abadie, A., "Semiparametric Difference-in-Differences Estimators", *The Review of Economic Studies*, 2005, 72(1), 1-19.
- [2] Bardhan, P., "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives*, 2002, 16(4), 185-205.
- [3] Boffa, F., A. Piolatto, and G. A. M. Ponzetto, "Political Centralization and Government Accountability", *The Quarterly Journal of Economics*, 2016, 131(1), 381-422.
- [4] 陈德球、李思飞、钟昉珈, "政府质量、投资与资本配置效率", 《世界经济》, 2012年第3期, 第89—110页。
- [5] Chemin, M., "Judicial Efficiency and Firm Productivity: Evidence from a World Database of Judicial Reforms", *The Review of Economics and Statistics*, 2020, 102(1), 49-64.
- [6] Conti, R., and G. Valentini, "Super Partes? Assessing the Effect of Judicial Independence on Entry", *Management Science*, 2018, 64(8), 3517-3535.
- [7] Cull, R., and L. Xu, "Institutions, Ownership, and Finance: The Determinants of Profit Reinvestment among Chinese Firms", *Journal of Financial Economics*, 2005, 77(1), 117-146.
- [8] Gentzkow, M., "Television and Voter Turnout", *The Quarterly Journal of Economics*, 2006, 121(3), 931-972.
- [9] Gross, T., R. Kluender, F. Liu, M. J. Notowidigdo, and J. Wang, "The Economic Consequences of Bankruptcy

- Reform”, *American Economic Review*, 2021, 111(7), 2309-2341.
- [10] Hatfield, J. W., and K. Kosec, “Federal Competition and Economic Growth”, *Journal of Public Economics*, 2013, 97, 144-159.
- [11] Heckman, J. J., H. Ichimura, and P. E. Todd, “Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme”, *The Review of Economic Studies*, 1997, 64(4), 605-654.
- [12] Lai, S., L. Yang, Q. Wang, and H. D. Anderson, “Judicial Independence and Corporate Innovation: Evidence from the Establishment of Circuit Courts”, *Journal of Corporate Finance*, 2023, 80, 102424.
- [13] 李林、田禾,《中国法治发展报告》。北京:社会科学文献出版社,2013年。
- [14] Li, P., Y. Lu, and J. Wang, “Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China”, *Journal of Development Economics*, 2016, 123, 18-37.
- [15] Li, Z., and Z. Wang, “Judicial Recentralization as Political Control: Evidence from the Judicial Leader Rotation in China”, *Social Science Quarterly*, 2023, 104(4), 669-683.
- [16] Liu, E., Y. Lu, W. Peng, S. Wang, “Judicial Independence, Local Protectionism, and Economic Integration: Evidence from China”, *National Bureau of Economic Research*, 2022.
- [17] Müller, K., “Busy Bankruptcy Courts and the Cost of Credit”, *Journal of Financial Economics*, 2022, 143(2), 824-845.
- [18] 聂辉华、江艇、张雨潇、方明月,《中国僵尸企业研究报告——现状、原因和对策》。北京:中国社会科学出版社,2016年。
- [19] 潘越、潘健平、戴亦一,“公司诉讼风险、司法地方保护主义与企业创新”,《经济研究》,2015年第3期,第131—145页。
- [20] Sun, L., and S. Abraham, “Estimating Dynamic Treatment Effects in Event Studies with Heterogeneous Treatment Effects”, *Journal of Econometrics*, 2021, 225(2), 175-199.
- [21] 王小鲁、樊纲、余静文,《中国分省份市场化指数报告(2016)》。北京:社会科学文献出版社,2017年。
- [22] 吴滋润、李青原、赵仁杰、王红建,“地方法院人财物省级统管促进了跨地区投资”,《经济学》(季刊),2024年第4期,第1308—1324页。
- [23] Weingast, B. R., “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, 11(1), 1-31.
- [24] 袁淳、耿春晓、从阡匀、肖土盛,“地区司法水平与产业结构升级——来自巡回法庭设立的证据”,《经济研究》,2023年第9期,第171—189页。
- [25] 赵仁杰、张家凯,“地方司法体制改革与企业投资——来自地方法院人财物省级统管的证据”,《经济学》(季刊),2022年第2期,第505—526页。
- [26] 左卫民,“省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析”,《法学研究》,2015年第4期,第23—40页。
- [27] Zhang, Q., Z. Yu, and D. Kong, “The Real Effect of Legal Institutions: Environmental Courts and Firm Environmental Protection Expenditure”, *Journal of Environmental Economics and Management*, 2019, 98, 102254.

The Reform of Universal Management of People and Property in the Local Courts Below Province and Enterprise Bankruptcy: Evidence from Bankruptcy Cases

DING Hai

(Peking University)

QIAN Xuesong

(Huazhong University of Science and Technology)

ZHU Wenbo*

(Zhengzhou University)

Abstract: We examine the impact of the reform of universal management in the local courts below province-level on bankruptcy case filings. We find that the reform significantly increases the likelihood of bankruptcy case acceptance, with stronger effects in regions with weaker judicial environments, among state-owned enterprises, and in liquidation cases. Additionally, the probability of courts ruling in favor of bankruptcy increased significantly post-reform. Our findings clarify the mechanisms through which the reform of universal management in the local courts below province-level influences exits of market entities, offering valuable insights for further judicial reforms to improve bankruptcy exit channels.

Keywords: reform of universal management of people and property in the local courts below province; bankruptcy; judicial de-localization

JEL Classification: K10, K42, G33

* Corresponding Author: ZHU Wenbo, Zhengzhou University, No. 100 Science Avenue, Gaoxin District, Zhengzhou, Henan 450001, China; Tel: 86-13971375071; E-mail: zhuwenbo@zzu.edu.cn.