



僵尸企业治理与破产法的实施

文/王欣新*

内容提要 所谓僵尸企业,是指那些丧失市场自我生存能力,但因获得政府补贴或银行不当续贷等非市场化措施支持而免于倒闭的负债企业。在中国除了僵尸企业外,还存在很多需要退出市场包括借助破产法退出市场的企业。在识别、处置僵尸企业时,应当将那些因市场经济法制不完善而未正常退出市场的企业,如被吊销营业执照或发生其他解散原因而不依法清算的企业、发生破产原因但不提出破产申请或提出申请不被受理而未通过破产程序退出市场的债务困境企业,与僵尸企业相互区别。本文明确了僵尸企业的概念与特征,分析了僵尸企业的特殊社会危害性,指出僵尸企业与其他应退市企业如破产企业的法律区别,并对如何解决僵尸企业问题、如何健全完善与破产法实施相关的社会配套制度提出了建议。

一、僵尸企业的概念与范围

在实施市场化破产的过程中,处置僵尸企业是目前中国破产法面临的一项历史性任务。“僵尸企业”最初是由美国波士顿大学的经济学者彼得·科伊在上世纪80年代提出的一个经济学概念,指那些无望恢复生气,但由于获得放贷者或政府的支持而免于倒闭的负债企业。^①僵尸企业是借助“僵尸”这一形容词以比喻方式表述企业的特定状态而形成的概念。以比喻性的形容定义表述概念,通常都会出现概念之文字与概念欲表达之内容的不完全对应,难免会存在较大的不确定性与模糊性。人们从不同角度对僵尸企业的概念与范围会有不同界定,尤其是在我国的特定国情之下,对什么是僵尸企业、哪些企业属于僵尸企业便存在许多不同的主张。

尽管僵尸企业这一概念难以成为一个严谨的法律概念,但在其已经约定俗成、广泛使用并实际延伸到法律领域,乃至需要运用法律手段处置僵尸企业时,就不得不从法律角度对其加以适当界定了。僵尸企业概念天生的模糊性决定了人们无法通过对“僵尸”这一比喻词来确定相应企业的范围,所以只能根据提出概念者认定的概念特征和使用目的来确定僵尸企业的内涵与外延。在法律上界定、使用僵尸企业的概念需要十分严谨,因为这可能会涉及权益的保护、争议的解决乃至司法强制力的适用。

所谓僵尸,是指那些借助巫术而维持某种形态存活的死尸,通常用来形容丧失活力、腐朽的事物。当用僵尸来形容企业时,自然是指那些丧失了生命力、应当退出但又尚未退出市场者。但是在我国的现实中,应当退出而又尚未退出市场的企业有多种不同的形成原因与表现形态。有的企业发生解散原因,乃至被吊销了营业执照,却不依法清算注销退出市场;有一些企业陷于债务困境,乃至经强制执行仍无法清偿债务,已经发生破产原因,但因当事人不提出破产申请或提出申请不被受理等原因,而不通过或不能通过破产程序退出市场;还有的企业则是已无市场生机,但由于获得政府补贴或银行不当续贷等非市场化措施的支持而免于倒闭破产。由此,对僵尸企业的定义便众说纷纭。有人认为,僵尸企业是指丧失自我修复能力和自我发展能力,必须依赖非市场因素,即政府补贴、银行续贷等生存的企业。^②有人持不同的界定学说,如有纳税说,即纳税额为零的企业就是僵尸企业;有停产说,即常年停产又亏损的企业就是僵尸企业;也有跑路说,即在债务纠纷中找不到负责人的企业就是僵尸企业。还有人认为,僵尸企业一是指企业成立之日起便没有或者经营活动非常少,也不纳税的不活跃企业;一是指对外债台高筑的空壳企业。^③显然,从不同的视角对僵尸企业作出的概念与范围界定是不同的,尽管这些观点的提出可能各有其一定的缘由,但有些其实并不正确。

*王欣新系中国人民大学法学院教授、博士生导师;北京市破产法学会会长。

①“清理‘僵尸企业’需要断舍离”,载2015年10月13日《第一财经日报》。

②陆娅楠、左 娅:“处置僵尸企业不能等”,载2016年1月11日《人民日报》。

③石海城:“推动‘僵尸企业’退出市场”,载《光彩》2015年第11期。

笔者认为,从僵尸企业概念的原始提出与使用目的来看,并非所有应当退出但尚未退出市场的企业都可以归入僵尸企业的范围。我国应当退出但尚未退出市场的企业可以分为两大类。第一类是因市场经济法制不完善如立法、执法的不完善而未正常退出市场的企业,具体包括两种情况:其一是那些被吊销营业执照或发生其他解散原因而不依法清算包括破产清算、退出市场的企业,即在企业年检制度改革后的经营异常企业;其二是那些已经发生破产原因,但因不提出破产申请或提出申请不被受理等原因,而不能通过破产程序退出市场的债务困境企业。这两种企业之间存在一定的交叉重合(为界定僵尸企业的概念与范围,对此类企业以下简称为I型企业)。第二类是那些已经丧失市场自我生存能力,但因获得政府补贴或银行贷款等非市场化措施支持而免于倒闭破产的企业,即必须依赖非市场因素生存并免于退出的企业(此类企业以下简称为II型企业)。必须指出的是,在其他市场经济体制国家包括僵尸企业概念提出者所在的美国,通常是不存在I型企业的,至少并不足以构成独立的社会问题。因为这些国家较为完善的市场经济体制与法制本身就可以解决这些企业正常的市场退出,更不存在破产法不能正常实施的问题,所以,在这些国家将僵尸企业定义为无望恢复生气,但由于获得放贷者或政府的支持而免于倒闭的负债企业,即我国的II型企业,是不会与其他企业混同的。而在我国,由于市场经济体制不健全、法律体制尤其是破产法实施机制不完善,才会畸形地产生I型企业,进而形成了两类都具有一定僵尸化体征的企业,如I型企业中的第一种企业在实践中也往往被称为“植物人公司”等,与僵尸企业之称谓有相似之处。

那么,僵尸企业的概念应当如何界定?哪些企业才是真正意义上的僵尸企业呢?在明确“僵尸”一词无助于定义僵尸企业的概念后,界定这一概念就必须依据僵尸企业的关键性特征了。笔者认为,界定僵尸企业的概念,首先应当尊重概念创立者的提出本意,即其原始定义(目前尚未看到对这一定义有反对者)。如前所述,在概念提出者所在的美国是不存在I型企业的,所以,其提出僵尸企业的概念当然也不会是指这一类企业,而只能是指II型企业。其次,要考虑我国当前引入和使用僵尸企业概念所要解决的实际问题。我们是从消除过剩产能、优化资源配置的角度引入僵尸企业概念的,是要解决由于政府与银行对企业的非市场化支持导致的过剩产能溢出及对社会资源的无效占有,是要解决去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,提高供给体

系质量和效率,提高投资有效性等问题。而I型企业尤其是其中的第一种情况,即被吊销营业执照或发生其他解散原因而不依法清算退出市场的企业,不可能享有政府补贴、获得银行贷款,而且通常已不再占有重要的社会资源,由于其早已停止经营且发生解散原因,对于实现去除过剩产能等社会经济目标更是毫无意义的。据此,僵尸企业的概念应当是指那些丧失市场自我生存能力,但因获得政府补贴或银行不当续贷等非市场化措施支持而免于倒闭的负债企业,即必须依赖非市场化因素这一巫术生存的企业。从这一概念分析,虽然不排除I型企业也具有一定僵尸化的外观特征,但II型企业才是真正需要识别、捕获与处置的僵尸企业。如果仅从丧失生命力而又没有退出市场的角度讲,也可以把I型企业泛称为僵尸企业,不过此僵尸企业决非彼僵尸企业。而且这种对僵尸企业概念过于泛化的混乱使用,明显背离了概念创造者的本意,还会混淆、影响当前使用这一概念所要达到的社会效果与经济目的,所以必须加以澄清。

根据僵尸企业的上述定义,前述的纳税说、停产说、跑路说等,由于没有体现出僵尸企业的本质特征,是明显不能成立的。此外,还有人将成立后没有营业或暂时停业的企业也认定为僵尸企业,这也是错误的。首先,这些企业不具备僵尸企业最本质的特征,即依赖政府或银行的非市场化支持而生存。其次,企业无营业或停业不是构成僵尸企业的要件。企业成立后目前没有营业,但这并不表明其以后也不会或不能进行营业;已经停业的企业也不能排除其以后有恢复营业的可能。关键是这些企业只要没有发生法定的解散原因,在市场条件下还能够继续生存,就应当按照市场的规则由其自行解决,不能将其列入僵尸企业,更不应对其采取强制性的非市场化退出干预。对这些企业需要做的,一方面是对具备市场经营条件但存在经营困难的企业予以指导扶持,让其能够正常营业;另一方面就是要建立企业简易注销程序,方便其能够在必要时自行低成本地迅速退出市场。

此外,尽管I型企业不属于僵尸企业,但当我们不仅考虑去除过剩产能等经济目标,还要实现中央关于健全优胜劣汰市场化退出机制、完善企业破产制度这一更为广泛的社会目标时,对I型与II型这两类企业的市场退出问题都必须通过破产法的普遍实施加以解决。

二、僵尸企业的特征

第一,强调企业免于倒闭或破产、没有退出市场的原因,是因为获得放贷者或政府的支持,即依赖非市场因素生存,这是僵尸企业的基本特征之一。也就是说,僵尸企业的



关键构成要素不是其客观上已经陷于经营与债务困境,或如何陷于困境,而是其实质性陷于经营与债务困境之后仍然可以依赖非市场因素僵尸化地继续生存。据此分析,I型企业未退出市场的原因主要是由于我国市场退出机制不够健全、破产立法不够完善以及破产法不能得到顺利实施,简言之,主要还是市场经济体制之下发生的问题。而II型企业即僵尸企业未退出市场的原因,则是由于在市场经济体制之外地方政府与银行对企业的非市场化支持,即在非市场化因素下发生的问题。必须强调指出,僵尸企业的经营失败可能是由于经营管理不善、劳动成本上涨、产品与技术落后、创新能力不足、错误承担担保责任等各种市场原因,但是其陷入经营与债务困境后能够僵而不退,则是由于其获得政府或银行的非市场化支持,而不是由于其他市场化的原因造成的。有人把市场因素与非市场因素混淆在一起,将僵尸企业的形成部分归于上述市场化的原因,这是错误的。如果放任这种观点流传不加以澄清,必然会影响对僵尸企业的准确判定与正确处置。因为如果真是由于市场化原因造成僵尸企业的存在,那么就不需要对企业行政干预,通过健全市场机制就可以解决企业的淘汰退出问题,不会再使僵尸企业存续下来造成严重的社会危害。但恰恰是因为那些非市场化原因造就了僵尸企业,才使得仅仅依靠市场自身机能无法完全解决问题,也正因此才凸显出僵尸企业的概念提出与处置对我国市场经济改革转型和深入发展的重要意义。

第二,僵尸企业是那些丧失市场自我生存能力的企业。前述的I型企业已经丧失市场生存能力是显性的,通常是无需费力辨别的。那些被吊销营业执照或发生其他解散原因而不依法清算退出市场的企业,已经丧失了法定的经营资格,对它们来说,后事只是如何分配遗产、如何安葬而已。而那些不能顺利通过破产程序退出市场的债务困境企业,由于破产法对企业进入破产程序的破产原因有明确规定,对其是否丧失市场生存能力具有法定识别标准,只要能够切实保障破产法的顺利实施,也是可以解决其市场退出问题的。而典型的僵尸企业的丧失市场自我生存能力则是具有一定隐蔽性和复杂性的,需要正确识别。僵尸企业丧失的是市场自我生存能力,但并不排除其目前仍然可以依赖非市场因素即政府补贴或银行续贷而继续生存,所以要从表面上看似正常生存的企业里将混迹于其中的僵尸企业正确识别出来,关键是在企业生存条件中剔除非市场化因素的政府补贴与银行非正常续贷这一巫术手段。从一般原则上讲,除国家有特殊的鼓励政策(如对科技创新等的鼓励政策)外,如果一个

企业没有因为承担社会责任、完成公益职能而受到营利条件的行政或法律限制,就没有权利得到政府相应的补贴,政府也没有权利利用纳税人的钱去任意补贴一个企业,哪怕它是国有企业。对银行非正常续贷行为的判断则较为复杂,因为其中可能存在债务人企业以倒闭后的巨大贷款损失绑架银行续贷的问题。尽管僵尸企业的认定较为复杂,不过只要基本原则得以确定,具体的识别操作总是有办法的,已经有学者在探讨僵尸企业的认定方法,并提出很好的建议。此外,有人提出,在识别、界定僵尸企业时要谨慎,避免把一些陷入周期性困难的优势产能或必要储备产能的企业也当成僵尸企业错杀,影响国民经济的未来发展根基。并非所有的过剩产能都是落后产能,更不一定是应当淘汰的产能,这也是在经济下行期间界定僵尸企业时必须注意的问题。

第三,僵尸企业是陷于债务困境的企业。在此要正确理解僵尸企业与破产企业的关系,僵尸企业不能等同于破产企业。有一部分僵尸企业尽管在地方政府的扶持之下、银行的输血之下免于立即倒闭,却是已处于停产或半停产的状态,存在现实的破产原因,对到期债务丧失清偿能力。而且许多僵尸企业在去除对其的非市场化支持因素后,都需要适用破产法解决其债务问题。但是,大部分典型的僵尸企业并不是已经现实发生法律规定的破产原因的企业,这从僵尸企业的产生原因就可以看出,典型的僵尸企业是因为获得了政府补贴或银行续贷的非市场化支持才得以形成存在的。在僵尸企业因得到政府补贴可以据此不退出市场的情况下,补贴可以弥补亏损、清偿债务,自然也就不会发生破产原因,甚至还可能因补贴而使亏损企业变为盈利企业,某些上市公司就是明显的例证。而僵尸企业尽管其债务清偿能力实际已经丧失,但在得到其最大的债权人——银行不断续贷输血、不断延长债务清偿期限,乃至实际上处于永远无人讨债、永远不用还债的情况下,也是不会现实地发生破产原因,即对到期债务不能清偿的。要依靠破产法处置僵尸企业,是指在斩断僵尸企业赖以生存的非市场化因素——政府补贴与银行不当续贷之后,这些企业可能大部分都会存在破产原因,需要进行破产清算,或是需要依赖破产重整制度来加以挽救,但这是对僵尸企业处置后出现的结果,而不是僵尸企业的现状。有人认为,僵尸企业就是那些丧失偿付能力,不能清偿到期债务,已经具备破产原因,达到破产法规定的申请破产的条件,但依靠借贷尚在持续运营的企业。把僵尸企业简单混同于已经发生破产原因的企业,这种观点在逻辑上是自相矛盾的,既没有看到僵尸



企业产生与存在的特殊性,也没有看到解决僵尸企业问题的复杂性。将僵尸企业混同于破产企业,就会导致在寻找、确认、处置僵尸企业时仅局限于已经发生破产原因企业的视野范围,而忽视完成去过剩产能等任务最为重要的、也是最为典型的对象——那些在地方政府的补贴扶持之下、银行的贷款输血之下,维持落后过剩产能,尚未现实发生破产原因的僵尸企业。此外,僵尸企业处置的复杂性也并非仅仅靠强化破产法的实施就能解决,因非市场化原因造成的僵尸企业也要靠多方面的综合手段才能去除,仅靠一部市场化的破产法也是难以完全解决的。其实,即使是将那些明显应当退出市场的I型企业也统统视为应当破产的企业,若仔细分析同样是不妥的。

第四,僵尸企业具有特殊的社会危害性。如果说前述I型企业存在的社会危害主要是破坏市场退出秩序、侵害债权人等利害关系人的权益,以及影响破产法的顺利实施的话,僵尸企业的社会危害性则更多体现为对现实实体经济的恶性冲击,对社会资源的浪费,以及对市场经济运行基本规则的严重破坏。典型的僵尸企业往往以维持社会稳定、避免职工失业、防止地方经济GDP与税收下降、避免银行坏账暴露等为借口,以其巨大的沉没成本绑架地方政府和银行,迫使政府补贴救助,并压迫银行或通过政府压迫银行继续贷款。藉此,僵尸企业以过剩落后产能长期占用、消耗各种宝贵的社会资源,降低资源的配置与使用效率,拖欠银行贷款,并积蓄金融风险并最终爆发能量。僵尸企业的存在还会污染正常企业,反噬健康经济,这些体现着过剩落后产能却又能获得政府补贴或银行续贷的成本外部支持的企业之存在,使产品的市场价格在恶性竞争下被压低到不合理的区间,反而使优势企业得不到利润和发展空间,最终造成逆向淘汰。市场经济的发展靠的是不断创新,任何创新都是有社会代价的,随着新技术的推广,旧的技术和生产体系都要被淘汰掉,如数码相机的出现就导致胶片相机与胶卷产业的企业大量破产淘汰。创新在让一批企业崛起的同时,也会迫使一批企业破产,让出占用的社会资源。但僵尸企业的存在打破了创新的社会链条,有限的资金与资源都被僵尸企业占用,被银行用于对其借新还旧了,没有了优势企业的发展资金与资源。而且由此带来的衍生后果是,银行为了补偿僵尸企业造成的利差收益等方面的损失,不得不提高其他企业特别是中小企业的融资成本,使中小企业融资难问题更难以解决,一些本可生存的正常经营企业也渐渐被高息(包括迫不得已借的高利贷)所拖垮。此外,典型的僵尸企

业中主要是国有企业,因为国有企业更容易得到政府的补贴和银行的贷款,尽管其他企业在规模大到一定程度时产生的“太大不能倒”效应也会对政府或银行产生利益绑架问题,所以,僵尸企业问题如不能得到正确的处理,还会影响国有企业改革的进一步深入。

三、僵尸企业的解决方法

要想彻底解决僵尸企业问题,首先必须根除其产生的社会成因,其次是消除其造成的社会恶果。如前所述,僵尸企业形成的首要原因是地方政府的行政干预、补贴支持,其次是银行的非理性贷款与错误的避损行为,此外是对破产制度存在的错误认识等。

一些地方政府支持僵尸企业往往是出于所谓社会政策方面的考虑,如片面强调保持地方经济发展指标、避免职工失业、强调稳定压倒一切等,并进而对可能影响这些政府目标实现的僵尸企业采取错误的保护政策,补贴维持根本没有社会效益的就业,导致银行贷款、社会资源被僵尸企业低价、无效地占用,并通过压制银行进行恶性循环的借新还旧式输血,使僵尸企业得以不退出市场,不惜牺牲长远的、真正的社会稳定与公共利益,去维护一时的、虚假的、表面的所谓稳定与政府利益。

解决僵尸企业问题的关键,是要排除政府或银行对企业不合理的非市场化支持。政府对企业财政补贴(根据国家有关规定发放的特定目的补贴除外)的发放,原则上应当以企业承担相应社会公益职能、导致营利能力受到制约为前提。要制定相应制度制止滥发财政补贴的行为,并追究违反者的责任。对地方政府压制银行续贷或银行自身不当续贷支持僵尸企业的行为,也要规定相应制度解决,尤其要合理建立对个人的责任追究机制。

为实现中央提出的健全优胜劣汰市场化退出机制、完善企业破产制度的目标,在僵尸企业之外,对于前述I型企业中被吊销营业执照或发生其他解散原因而不依法清算退出市场的企业也必须予以解决,以保障债权人利益,维护市场经济秩序。对这些企业主要是通过自行清算、强制清算和破产清算,并实行企业简易注销程序等制度改革,引导其有序退出市场。这些企业本身没有任何兼并重组或破产重整的市场价值,不会享有政府的补贴,更不可能有银行给其贷款,而且通常已经不再占有重要的社会资源,对于实现去除过剩产能等社会目标往往是毫无意义的,多数企业的关闭后人员安置问题已经自行解决,其退出时处理社会问题的难度相对较小。至于那些不能顺利通过破产程序退出市



场的债务困境企业,解决办法是切实保障破产法的顺利实施,并健全相关社会保障等制度。

解决僵尸企业问题,不一定都采取注销关闭或破产清算的方式使其直接退出市场,也可以通过法庭内外的兼并重组、破产重整等方式争取企业或事业的再生。中央经济工作会议公报中为此提出了要尽可能多兼并重组、少破产清算的指导方针,对中央的这一方针必须有正确的理解。首先,这里的兼并重组是在广义上使用,既包括企业正常经营时常态下的兼并重组,即主要适用公司法、证券法、合同法等解决的兼并重组,也包括企业陷于严重债务困境时非常态下适用破产法解决的破产重整,而且在健全市场退出机制、清理僵尸企业的实践过程中,企业的破产重整会占据主导地位。其次,在破产法适用的范围内,多兼并重组、少破产清算中的多与少的关系,不能简单理解为重整与清算企业数量或者比例上的关系。

众所周知,在任何一个制定并实施了破产法的国家,企业破产清算的数量都是绝对大于破产重整的数量的,在我国也同样如此。其一,因为破产重整主要适用于部分大中型企业,小型企业通常是不适用的。重整程序的费用较高、时间较长,各方面的社会成本较大,小型乃至部分中型企业往往不具备重整社会价值,更难以承受其成本。但小型企业在企业总量中是居于多数的,与其费力去挽救不具有多大社会价值的小企业,还不如将其注销再成立一家新的企业,更有利于社会经济价值的提升。其二,那些被吊销了营业执照或发生解散原因、丧失经营资格、早已人去楼空却不依法清算注销退出市场的企业,那些在财产执行程序中丧失清偿能力的企业,大部分都是应当破产清算的企业。这些企业数量巨大,并无重整价值,只能破产清算,未来相当期间内将在破产法的适用主体数量中占据大部分。所以,这里“多”与“少”实际是指一种政策上的引导,即对那些确实具有重整价值与挽救希望的企业,要尽可能优先考虑兼并重组,地方政府与法院对此要予以积极支持。如果将中央的这一政策误解为在适用破产法清理僵尸企业、完善市场退出机制的过程中,兼并重组、破产重整的企业数量要多于破产清算企业的数量,有意无意地排斥破产清算程序的适用,甚至非市场化地滥用兼并重组与重整程序,则无法实现“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,提高供给体系质量和效率,提高投资有效性”的战略目标,甚至可能使重整制度蜕变成僵尸企业的又一形成渠道,造成新的产能过剩。同时,要吸取过去实施所谓政策性破产、严重损害债权人权益的教训,要严格依法实施破产。

向僵尸企业的宣战,是中国在完善市场经济体制、调整产业结构、化解过剩产能和金融系统性风险、健全市场经济法制方面走出的关键一步。地方政府、金融机构、司法机关等要及时更新观念,充分认识僵尸企业的危害性,扭转依赖僵尸企业维持社会稳定、维持所谓政绩的错误做法,排除不当行政干预,积极改革,承受消化企业退出成本,完善破产等市场退出机制。要积极推动企业的破产重整,同时也要防止重整制度被滥用,对不具备挽救条件的企业要坚决地尽早让其破产清算,以减少社会损失。在解决僵尸企业的同时,也必须解决其他企业的破产问题,尤其是利用破产法来完善市场退出机制。地方政府要积极主动地借势利用中央政策和破产法,在阵痛中去实现地方经济的调整转型、清理僵尸企业,真正完善地方金融环境,为地方经济的长远发展打下坚实的基础。

一个企业的破产,不仅会产生债权债务清偿、财产资源再次分配等法律问题,还会产生诸如失业职工就业安置、社会救济、维持稳定等一系列需要政府履行职责解决的社会外部性问题。这些社会问题的解决、破产法的顺利实施,都离不开各级政府的支持与服务。要纠正个别地方政府消极对待破产法实施,在企业市场退出制度方面的懒政、怠政以及不作为、乱作为的行为。在强调使市场在资源配置、市场退出中起决定性作用的同时,还要更好地发挥政府的作用,积极为法院受理和审理破产案件解决社会问题的后顾之忧。

四、解决僵尸企业的相关社会制度建设

1. 政府财政支持出清僵尸企业,保障破产法顺利实施。在今年两会上的政府工作报告中,李克强总理表示,要着力化解过剩产能和降本增效,中央财政将拿出1000亿元奖补资金,重点用于解决僵尸企业退市后的职工安置等社会问题。这表明了中央政府财政支持解决僵尸企业的决心。但是这种措施还是属于临时性措施,要真正健全企业市场化退出机制,保障破产法的顺利实施,还必须建立全国统一的长效资金保障机制。第一,要设置破产企业职工债权保障基金,保障的范围包括职工工资、社保费用、职工安置费用等与职工有关的各类债权和费用,保障职工的合法权益,并确保破产法的实施不受职工债权清偿、救济安置与社会稳定问题的干扰。第二,设置破产费用保障基金,保障管理人的合理报酬和破产程序运行行政费用等的支付,使破产财产不足以支付破产费用即无产可破企业的破产程序与市场退出能够规范顺利完成,并解决实施破产欺诈者借破产企业无钱追究其责任而逃脱法律处罚的可能。第三,设置企业破产人权保障基金,用于对破产企业人身侵权债务



的清偿,保障债权人的生存权、健康权等合法权益和社会实质公平得以实现。比如破产企业的交通事故人身侵权债务,特别是因责任事故产生的大规模人身侵权债务,如环境污染、食品安全等重大责任事故社会侵权债务的清偿。人身侵权债务本应获得优先清偿,但在现行破产法和侵权责任法中都没有相应规定,而且即使将人身侵权债务优先清偿,也存在破产企业财产不足清偿的问题。为解决上述问题,目前在一些城市和地方已经建立了不同模式的保障基金制度,但是无论保障范围还是资金来源均不统一,造成同等债务不能得到同等保护的社会不公平现象,实有必要尽快建立全国统一的保障制度。

2.金融制度的改革与保障。首先,要改革银行的坏账核销等相关制度。一方面要杜绝向僵尸企业等应退出市场之无效企业的不当续贷等行为;另一方面,要完善坏账核销制度,并使下级银行对涉及银行债务减免的企业重整计划草案表决能够获得总行的及时授权,保障企业重整挽救程序能够顺利实施。其次,完善银行业绩考核与责任制度,并建立银行及时主动申请企业进行破产清算或重整、及时进行破产减损的责任制度,并追究未及时履行破产申请职责者的经济责任。再次,要建立重整再生后企业的信用恢复制度,保障其能够正常获得金融支持。最后,由各级政府牵头建立企业挽救基金,以支持企业的重整挽救工作,并保障其市场化运作。

3.税收制度的改革与完善。要及时建立对破产企业尤其是重整企业的税收减免优惠制度。最高人民法院《关于人民法院为企业兼并重组提供司法保障的指导意见》(以下简称《意见》)指出:“要积极协调解决破产程序中企业税款债权问题,要在与税务机关积极沟通的基础上结合实际依法减免相应税款。”目前,要强调纠正一些税务部门对破产企业税收减免的消极拖延乃至抵制态度,破除其不顾大局的部门利益保护主义。此外,在破产清算程序中,有的企业无力清偿所欠税款,这本是正常现象,但在破产程序终结后,一些地方税务部门以税收债权未能得到清偿为由拒绝为破产企业办理税务注销登记,刁难破产程序的终结手续,并因此而影响工商注销登记的办理。对这种恶意阻碍司法程序进行的行为,应当规定相应的法律责任,并切实给予严厉处罚。

4.工商注册登记注销制度改革。目前,在破产程序中,涉及破产企业的工商注销等登记制度与法院的破产审判工作往往不相协调,给破产程序的顺利进行造成障碍。为此需要完善破产企业的工商注销登记制度,在破产程序中积极

推行简易注销制度的适用,并及时建立企业进入破产程序时的工商登记公示制度。

5.确立地方政府配合法院破产工作,积极解决社会问题的职责。破产企业所涉各种社会问题的解决,本来就是地方政府的法定职责。在破产案件中,法院负责审理债权债务等法律问题,并无职责与资源解决职工安置救济、社会维稳等企业破产引发的各种社会问题,这些问题均应由地方政府有关部门主动负责配合解决。彻底解决的方法是立法立规,建立相关具体制度,一方面明确法院不负责解决企业破产的相关社会问题,另一方面,明确地方政府相关部门和人员在有关企业破产事务中的职责范围以及未履行职责的责任追究制度,并保证切实实施。这是解决问题的关键。

6.解决相关司法机关、政府部门与法院在破产程序中的工作协调问题。在企业破产程序中,一直存在相关司法机关、政府部门与法院在破产工作中的协调困难问题,长期未能得到有效解决。主要包括破产案件受理后涉及其他司法机关如公安机关、检察机关和其他政府部门对债务人财产的执行中止以及保全措施的解除,破产程序中涉及破产企业的房地产、股权等财产权变更登记工作的协调解决,以及重整计划执行中相关司法机关、政府部门的配合工作等等。实践中,一些机关出于地方保护主义、谋取非法利益等目的滥用职权,拒绝配合法院破产审判工作,阻碍破产程序顺利进行。为此,需要尽快建立相关制度,明确相关司法机关、政府部门的义务与职责,赋予法院对破产程序中特别是重组计划执行中的相关事务出具协助执行通知书的权力,并对违法者进行责任追究。

7.解决法院内部机构与制度缺陷,鼓励依法受理、审理破产案件。《意见》指出:“有条件的人民法院可以成立企业清算破产案件审判庭或者合议庭,专门审理兼并重组中的企业清算破产案件。要高度重视企业清算破产案件法官的培养和使用,结合实际努力探索科学合理的企业清算破产案件绩效考评机制,充分调动审判人员依法审理企业清算破产案件的积极性。”为此,要取消旧的错误考核指标如破产案件的结案率等,推行破产案件合理的受理机制,解决破产案件受理难等问题。

此外,还要在破产法的适用中继续完善立法与执法,要不断进行破产与重整制度的创新,如出售式重整、预重整、清算式重整等新制度的采用,简易破产程序的适用,并及时立法建立个人破产制度,以保障企业破产制度能够在涉及个人法律责任等方面真正得到落实,进而保障中国的市场经济体制真正得以健全与完善。