

新破产法框架下国有企业破产机制问题研究

<http://www.crifs.org.cn> 2008年6月18日 国资委企业改组局

2006年8月27日，重新制订的《中华人民共和国企业破产法》（以下简称新破产法）颁布，并于2007年6月1日开始施行。新破产法是建立我国社会主义市场经济体制的基础性法律。它的出台和实施，对进一步深化国有企业改革提出了更高的要求，而且有利于促进国有资本的优化配置，有利于建立国有企业的优胜劣汰市场竞争机制。

按照国务院的有关规定，国有企业政策性破产在2008年底结束，之后国有企业破产将按照新破产法的规定实施。如何在新破产法框架下实施国有企业破产是有关方面非常关注的一个问题，也是本课题要研究的主要内容。从目前情况看，新破产法是一部前瞻性的法律，它实施的效果并不仅仅在于其本身规则的具体与否，重要的是能否与本国经济环境和有关法律法规制度协调。从总体上看，制约我国新破产法实施的社会经济和法律体系环境因素主要有以下几个方面：一是社会保障体系尚不完善；二是劳动力过剩，就业机会不足；三是国有企业在国民经济中的比重大，地位重要；四是信用制度尚未成熟；五是法律体系尚不健全。在当前环境条件下，国有企业尤其是中央监管企业破产，仍然是一个重点和难点问题。解决问题的关键，不在法律规定本身，而在于有关方面要为国有企业依法破产创造良好的环境和条件。本课题着眼于总结前一阶段政策性破产的成功做法和经验，研究分析在新破产法框架下国有企业破产机制和面临的问题，借鉴国外的一些有效的做法和经验，针对国有企业依法破产面临的问题，提出建设性的意见和措施，从国有资产监管机构的角度探索重构国有企业破产机制，从而顺利推进国有企业破产工作，保证社会的稳定。

本课题围绕新破产法框架下如何完善国有企业破产这一主题共分四个部分。

第一部分：国有企业政策性破产的实践和简要评价。主要是回顾国有企业政策性破产的历程，总结十多年来政策性破产工作的基本经验，并简要对其进行评价。国有企业破产是我国企业破产工作中的一个难点问题，也是国有企业改革发展中的一个关键性问题，这个问题处理不好，不仅使一批不适应市场经济要求，濒临破产的企业不能得到及时关闭破产退出，继续浪费社会资源，影响社会稳定与改革的深化，而且间接影响到整个国民经济的发展。从1994年开始到2008年结束的国有企业政策性破产，采取政策措施，基本解决了计划经济体制下遗留的历史问题，探索出了一条在社会保障体系不健全的情况下劣势国有大中型企业退出市场的路子，积累了宝贵的经验。在我国计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中，政策性关闭破产做出了重大历史贡献。

第二部分：新破产法框架下国有企业破产分析和面临的问题。主要是分析新破产法的主要特点，对比国有企业政策性破产，探讨依法破产可能存在的难点问题。2008年年底前全国国有企业政策性关闭破产工作总体规划实施结束后，国有企业破产将转入依法破产的轨道。国有企业破产，不仅是法律问题和经济问题，而且涉及社会保障制度和社会稳定等问题。顺利推进国有企业依法破

产，需要研究解决以下问题。一是目前我国的社会保障体系尚不完善问题；二是新破产法中管理人行为能力弱，国有企业破产组织实施难以展开的问题；三是破产财产变现难，破产财产变现不足以安置职工问题；四是新破产法对职工的具体安置没有明确规定，破产企业职工再就业难度加大问题；五是新破产法对国有企业破产对社会稳定的冲击考虑不足，与政府的衔接缺位问题。

第三部分：国外企业破产比较和借鉴。主要分析了美国、法国、德国破产制度的特点以及对我们的启示。美国破产制度的主要特点：一是注重重整而非清算；二是破产的法律体系健全；三是破产的组织管理体系健全。法国破产制度的主要特点：一是建立了企业破产的预警制度；二是建立企业重整制度，尽量避免企业破产清算；三是明确了企业重整制度程序。德国破产制度的主要特点：一是结合国家实际，逐步统一破产法；二是鼓励尽早申请破产并简化程序；三是增强雇员的参与作用；四是借鉴英美法系建立破产重整制度。

第四部分：新破产法框架下国有企业破产问题的思考与研究。主要是沿着对国有企业破产预警、重整、破产清算，尤其是如何处理破产难点问题这一思路，提出国有企业破产机制的措施和建议。一是建立国有企业破产预警系统，提前防范可能出现的风险；二是尽量通过重整对陷入困境的国有大中型企业实施拯救；三是建立健全国有企业破产的组织体系，形成合力，确保稳定；四是建立国有企业破产基金，保证破产顺利实施；五是妥善安置职工，保障职工合法权益；六是健全产权交易市场，加快破产财产变现，提高破产效率；七是进一步完善社会保障体系。

通过以上四节的分析，我们深深感到，国有企业政策性破产，虽然是解决特定历史时期遗留问题而采取的一种特殊方式，但确给我们留下了很多可以借鉴的宝贵经验和成功做法，回顾这段历史会增强下一步新破产法条件下做好国有企业破产工作的信心。展望未来，在国有企业改革没有完全到位和社会保障体系等外部环境不完善的情况下，国有企业依法破产仍然会面临很多问题，甚至挑战，不可能一帆风顺，但这并不意味着我们要回到国有企业政策性破产的路子上。在不断的探索中，会找到切实可行的解决办法。由于新破产法刚刚实施，新破产法与国有企业政策性破产还有一年多的衔接和过渡，实施过程中的问题并没有完全显现出来，有些问题需要进一步探索，有待在实践中进一步深化、完善。（本课题由国资委企业改组局承担）

文章来源：国资网                      （责任编辑： ZFY）