

破产清算中府院联动协作探讨

贵州泽富律师事务所 肖天赐*

【摘要】破产是一个社会外部性极强的实践性法律，在企业破产程序中除了要解决债务清偿、财产分配、企业挽救等破产法问题外，还会产生一系列需要政府履行职责解决的与破产相关的社会衍生问题，如职工的救济安置、重整企业信用修复、涉破产的税费缴纳与工商注销登记问题等，需要进行大量的社会协调工作。破产程序是一项系统性、综合性工程，需要政府的公共服务和社会管理职能部门的配合，推动建立常态化府院联动协作机制，对摆脱破产清算工作僵局起到至关重要的作用。

【关键词】破产清算 僵尸企业 府院联动机制

习近平总书记在十九大报告中指出，深化供给侧结构性改革，建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向。十八以来我国经济建设取得重大成就，离不开供给侧结构性改革的深入推进。^①供给侧结构性改革是深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，是有效防范化解企业债务风险，助推经济改革的重要手段之一。供给侧改革就是要加快清理僵尸企业，淘汰落后产能，促进经济社会持续健康发展。2018年国家发改委、财政部、市场监管总局等11个部委联合下发了《关于进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作的通知》，要求发挥好政府引导作用，完善与债务处置相关的各项制度与政策，加快建立激励与约束机制，为债务处置创造良好的政策与制度环境，要依据僵尸企业的营业价值、债务清偿能力、资产负债状况等因素，分别采取破产清算、破产重整、债务重组、兼并重组等方式分类处置债务，对符合破产清算的僵尸企业应坚决破产清算，鼓励建立各地方政府法院协调机制。^②

一、我国僵尸企业现状

我国经济发展已由高速增长阶段转向了高质量发展阶段，然而这样的转变不可避免的产生了大量停产、半停产以及连年亏损、资不抵债的企业，俗称“僵尸企业”。2016年7月27日，中国人民大学国家发展与战略研究院发布了国内第一份全面研究僵尸企业的报告《中国僵尸企业研究报告--现状、原因和对策》。报告称，僵尸企业比例最高的五个行业分别是：钢铁(51.43%)、房地产(44.53%)、建筑装饰(31.76%)、商业贸易(28.89%)和综合类(21.95%)。僵尸企业比例最低的五个行业是：银行(0.00%)、传媒(4.12%)、非银金融(4.65%)、计算机(5.23%)和休闲服务(5.88%)。分地区来看，经济发达的沿海省份，例如山东、江苏、浙江、广东，僵尸企业数量最多。经济发展水平较低的中西部省份，例如青海、西藏、甘肃、贵州，僵尸企业数量较少。分所有制统计来看，国有和集体企业中僵尸企业的比例最高，民营企业和港澳台及外商企业中僵尸企业的比例相近，且远低于国有和集体企业中僵尸企业的比例。分规模统计得出，大型企业和中型企业的僵尸企业比例最高，但由于基数比较小，大部分僵尸企业还是小型企业。分年龄统计来看，随着企业年龄的增长，僵尸企业的比例越来越高。成立1-5年的企业中，只有约3%的企业是僵尸企业；而在成立超过三十年的“老”企业中，约有

* 作者简介：肖天赐，女，本科，贵州泽富律师事务所党支部书记、副主任、执业律师，联系电话：18685467771 邮箱：250770768@qq.com

^① 引用《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》

^② 引用（发改财金[2018]1756号）《关于进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债务处置工作的通知》

23%的企业都是僵尸企业。僵尸企业需要银行和政府财政不断输血，大量土地、资金、原材料、劳动力等社会资源被无效占用，造成生产要素配置扭曲，社会资源整体利用效率降低，缺失主动创新、提高效率的动力，破坏市场优胜劣汰的机制和公平竞争的环境，长期脱离监管机构的监管，资产质量差，经常出现产权归属不清、管理混乱的问题，资产管理基本处于失控状态，拖欠职工工资、社保情况严重，职工的切身利益得不到保障，没有足够的资产偿还贷款，不具备偿债能力，损害合法债务人的权益。总之，僵尸企业的存在浪费社会资源、扰乱市场秩序、脱离资产监管、损害职工权益、形成金融风险。^③加快清理僵尸企业迫在眉睫，而企业破产法就是解决僵尸企业问题最直观、快速、有效的法律依据。

二、全国破产案件受理情况分析

1986年12月2日《企业破产法（试行）》发布，我国第一部破产法诞生。2006年8月27日《中华人民共和国企业破产法》（以下简称《企业破产法》）发布，2007年6月1日实施，《企业破产法（试行）》同时废止。2011年9月26日最高人民法院出台《关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（一）》。2013年9月16日最高人民法院出台《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（二）》。2019年3月，最高人民法院出台《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（三）》。从《企业破产法（试行）》实施至今的三十年间，中央和地方共出台六百余篇法律法规来指导司法审判实践。从2014年起至2017年，国务院政府工作报告连续四年提到破产问题，特别是2016年国务院政府工作报告重点工作任务中提到，着力加强供给侧结构性改革。供给侧结构性改革的核心是“三去一降一补”，“三去一降一补”的核心是去产能，去产能的核心是处理僵尸企业，而处理僵尸企业的核心就是让破产法发挥功效。可以说，破产法是供给侧结构性改革核心的核心。根据陕西海普睿城律师事务所任强、张燕、李鑫2020年4月20日发布的《2009至2019年度全国及陕西地区破产大数据报告》显示，2009年至2019年期间，全国范围内各级法院一共受理破产相关案件59768件，2013年前破产案件数量增长较为平缓，自2013年后破产案件受理数量逐年递增，特别是2013年至2014年增幅达到300%，2015年至2016年增幅也很可观，达到58%。直至2016年，破产案件受理数量呈现井喷式爆发，这主要源于供给侧改革、完善企业退出机制妥善处置“僵尸企业”的政策导向。2019年数据达到18781例，达到历史最高值。与破产有关的案例的审理法院所在地域已覆盖全国除港澳台地区外31个省、市、自治区。根据我国破产法及相关司法解释的规定，破产案件由债务人住所地人民法院管辖，基层人民法院一般管辖县、县级市或者区的工商行政管理机关核准登记企业的破产案件；中级人民法院一般管辖地区、地级市（含本级）以上的工商行政管理机关核准登记企业的破产案件，因此受理破产案件较多的一般为基层人民法院。^④笔者以民事案由、破产清算为检索条件，在中国裁判文书网共检索到185643篇文书。从法院层级分布来看，截止2021年8月基层法院发布裁判文书124384篇，占总文书的67%，中级法院发布54685篇，占总文书的29%。从裁判年份来看，自2017年起裁判文书每年递增高达70%以上，2015年至2020年的文书翻了12.59倍。从地域及法院发布文书统计量来看，贵州省仅有3255篇，仅占1.8%，但自2018年起贵州省破产案件曾逐年上升趋势。

三、破产清算案件中资产处置窘境

根据《2009至2019年度全国及陕西地区破产大数据报告》显示，申请破产清算案件的数量占全部破产案件的第二位，破产清算案件是目前破产案件中的主流。基层法院在审理破

^③ 引自百度百科，网址：<https://baike.so.com/doc/5566468-5781583.html>

^④ 引自中国律师网，《2009至2019年度全国及陕西地区破产大数据报告》 网址：<http://www.acla.org.cn/article/page/detailById/28376?from=singlemessage&isappinstalled=0>

产清算案件中，因破产企业在破产清算前，基本处于停产停业状态，企业资产手续不完善、无人管理等情况普遍存在，既使进入破产清算程序，也很难将破产企业资产变现。从当前破产案件行业分类来看，制造业、房地产业、批发和零售业、建筑业等排在破产案件行业分布的前四名，而房地产业破产案件，因其涉及的债务人主体众多，包括税务机关、银行、购房人、职工、建设和施工单位、分包单位、各零售商、政府部门等，是破产案件中较为疑难复杂的案件。同时，在办理房地产业破产案件的中，还可能涉及对广大购房人和高利贷出借人、社会投资人等维稳工作，增加了处理房地产业破产案件的难度。但笔者认为，在大量的破产清算案件中，最关键的仍然还是资产变现问题，破产企业资产变现处理的目的是为了取得现金，用现金分配的方式清偿债务，以保护职工、债权人的合法权益。在破产清算案件中，大部分企业由于在破产前已处于停产停业状态，企业的存款、现金、机械设备、产品、原材料等动产几乎没有，企业资产多为的土地使用权、房屋等不动产，以及股权、投资权益、知识产权等财产性权利。而在破产清算中，企业资产的处置，涉及拍卖、评估、审计、鉴定等多个环节、程序，大量资产存在产权权属不明、手续不完善等情况，而处置瑕疵资产要求破产企业补充手续，补充手续又势必涉及各项费用的补交以及各政府各部门之间对接，更可能存在由于历史原因导致无法补充手续的情形。笔者曾办理过的一起房地产企业破产清算案件中就存在类似问题。因企业停产停业多年，公司只有土地使用权及房屋等不动产，但土地使用权是因股东部分出资得来，未办理土地使用权证分割和变更登记，在清算过程中就面临资产无法进行处置的情况。如果要处置资产，需要变更登记，变更登记又需要核查股东持有的土地使用权证的合法性，但政府各部门之间对股东取得土地使用权的资料保存不完善，对股东用部分土地使用权部分出资情况亦不知情，清算工作一度陷入僵局。在这种情形下，通过审理法院与政府联动，就历史问题召开专题会议研究资产处置完善办法，才使得破产清算工作得以推进。破产企业资产变现是破产清算案件中承前启后的关键阶段，处置结果关系到可供偿债的债务人资产最终价值，影响债权清偿率。若破产财产久久无法变现，有损债权人、债务人的利益，更拖延破产清算案件期限，占用司法资源，企业破产清算程序将陷入僵局，无论管理人如何推动，债权债务计算得如何清晰，都可能导致破产债权无法清偿，破产企业无法破产的窘境。这不仅直接影响破产企业职工的安置、债权清偿，也影响人民法院法院对破产案件的审理，打击管理人工作积极性，增加人民群众、企业对破产程序的不信任感，更影响我国经济发展之大局。

四、建立府院联动机制对破产清算工作的思考

深化供给侧结构性改革，建设现代化经济体系，快速高效清理“僵尸企业”，做好企业破产各项工作，政府及其职能部门不能缺席。虽然破产案件以人民法院审理为核心，由司法权主导，但针对于不动产登记、过户、维稳处理、税费减免、瑕疵资产处理等，仅凭法院和管理人在某些情况下稍显困难，而政府拥有工商、税务、财政、社保、公安、平台公司等各方面管理职能，有能力为破产案件遇到的困难提供帮助和支持。目前，贵州省已建立企业破产处置府院联动机制，贵阳市也出台了常态化府院联动机制工作方案。为进一步解决企业在破产处置工作中的民生保障、社会稳定、财产接管、税收申报、资产处置、信用修复、变更注销、费用保障等问题，为进一步理顺市场秩序、优化营商环境，畅通企业破产退出机制创造了良好条件。但笔者认为，贵州省企业破产府院联动机制仍然是大方向政策规定，下一步还需要针对各地僵尸企业、破产案件的实际情况，建立更为详细的、常态化府院联动机制。以下是笔者针对破产清算中府院联动机制建立的几点思考：

（一）加强政府维稳工作落实

企业破产原因多种多样，既有政府原因、环境影响，也有内部管理、经营等问题，但所

有破产清算企业中不可回避职工安置和债权清偿问题，尤其是重大破产案件中，涉及职工人数众多、债权人众多的情况，因其工资、债权长期得不到保障，维护社会稳定工作就显得尤为重要。府院联动的建立，可以高效解决实践中破产衍生的这一社会问题，更好的缓和社会矛盾，维护社会公平正义，持续提升法治政府和法治社会一体化建设水平，实现政治、经济、社会效益最大化。但在实践中，政府各职能部门，往往害怕处理维稳工作，将大量责任压在法院及管理人身上，将行政权利压在司法权利上，这不仅没有坚决问题，反而会导致问题扩大发展，对破产清算工作造成严重阻碍，细化工作落实就成了当务之急。

（二）加强政府各职能部门对破产法律法规的了解

虽然贵州省政府办公厅印发了《关于建立企业破产处置府院联动机制进一步优化营商环境的通知》的第八、九项主要任务中，要求供电、供水、供气以及税务部门强化破产企业公共服务、积极修复信用及便利账户管理。但在实践中，破产企业若想恢复供电、供水、供气必须先行补交拖欠相关费用及违约金才能恢复，要想查询拖欠的税款，必须先交清不良账户的违约金方可查询，而破产企业在资产未处置前，几乎没有任何流动资金，根本无法办理以上事务，相关部门又因为是企业濒临破产，恐各项费用不能收回，拒绝向管理人申报债权，导致破产工作无法推进。笔者认为，导致上述情形出现的根结所在是职能部门对破产法律知识的不了解，一味用工作指引无视法律规定，府院联动机制建立必须加强政府各职能部门对破产法律法规的了解。

（三）拓宽破产企业资产处置路径

府院联动机制建立，要求盘活整合利用闲置资产，解决破产企业财产处置难、重整投资人招募难的问题，但如何解决破产企业财产处置难的问题呢，笔者建议除按法院司法程序拍卖外，可按照国有资产交易相关制度规定，通过产权交易所进行依法处置。近年来，政府各类平台公司逐步建立，可以充分发挥平台公司的专业优势，运用市场化方式对破产企业财产进行处置，实现破产企业资产价值处理最大化，保障职工、债权人的合法权益，也为顺利推进破产清算工作拓宽路径。

（四）探索建立破产企业工商变更、注销手续跨区域联动工作机制

针对大型企业破产案件而言，破产企业多有子公司、分公司、关联公司存在的情形，其注册地可能不在同一地区，各地变更、注销手续要求不一。工商、税务之间不同的内部规定，导致“破而不销”的现象频繁发生，甚至出现大量母公司、总公司已注销，而分散在各地的子公司、分公司迟迟不能注销的情况。虽然贵州省高院与省税务局联合发布了《关于企业破产程序涉税问题处理的实施意见》，但执行情况并不乐观，仍然存在税务机关等人上门的状态。笔者认为，随着各省、市、区府院联动机制的建立，可以探索建立破产企业工商变更、注销手续跨区域联动工作机制，以便于更高效推进破产程序工作。

习近平总书记曾经说过：法治是最好的营商环境。市场经济大浪淘沙，总有一些企业在竞争中面临困境，优胜劣汰是经济发展的必经之路，而破产不意味着消亡、出局，也可以有效防范化解企业债务风险，促进经济社会持续健康发展。