

对完善《中华人民共和国企业破产法》的若干意见 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/481/2021_2022__E5_AF_B9_E5_AE_8C_E5_96_84_E3_c122_481422.htm

从中国改革开放以来1986年8月3日中国第一例企业破产案件沈阳市人民政府宣告沈阳市防爆器材厂破产,到今天国有企业破产重组,《企业破产法（试行）》以试行十五年。大量的破产案件的司法实践暴露出我国《企业破产法（试行）》的困惑和不足。如现行破产法的适用范围，破产案件的行政干预，破产案件的债权人利益保护，破产企业职工的安置，企业破产过程中的重生，中介组织参与破产清算等问题，于今天的法制体制和原则极不协调。随之市场经济的深入发展，现代企业制度的推行，迫切需要一部规范市场主体消亡的法律《企业破产法》。而现有的破产法有很多不全面，不完善的地方。因此上说，我国对破产案件的司法实践，和市场经济运行体制，对修改和完善《中华人民共和国企业破产法（试行）》提出了迫切要求。下面结合司法实践谈几点意见：制定一部统一的《企业破产法》是一部统一的《企业破产法》是发展市场紧急的客观要求，虽然我国在在1986年12月2日颁布并于1988年11月1日试行《中华人民共和国企业破产法（试行）》，但依据该法第2条规定，该法制是用于全民所有制企业，其他性质的企业破产适用《中华人民共和国民事诉讼法》中企业法人破产还债程序的规定。我们知道，商品经济发展到市场经济阶段，作为市场主体由三种形式，公司（企业法人），合伙，个体。因此，作为市场经济主体不应再有国有，集体，合资和股份制（联营和合营）的区别。各种性质的企业都是公平竞争

的市场主体。公有制可以有多种实现形式。按照竞争的自然法则，优胜劣汰，市场主体的产生，运转，消亡应遵循统一的法律规定。由于我国多年来奉行按企业性质划分适用不同法律规定，造成现有的《企业破产法》适用畸形。一种情况是大部分国有企业破产案件都是在中央和地方各级人民政府直接干预下进行的。为此，1994年10月25日国务院发布了《关于在若干城市试行国有企业兼并破产和职工再就业有关问题的补充通知》。政府行政机关直接干预企业破产案件的处理，固然是表现了中央和地方各级政府推进国有企业经营机制转换，建立现代企业制度，使市场主体消亡走向制度化、法制化的决心和力度。同时，有利于破产企业职工的安置等善后事宜的解决。但，另一方面也暴露处在一个法制社会中，司法权的不统一。推进和实施《企业破产法》是司法机关的事，行政机关应当更多的把精力集中到国家经济和社会管理上。而国家机关干预企业破产案件处理，往往由于行政机关不熟悉相关法律，也因为行政机关干预企业破产案件处理有悖法律规定。最终影响司法机关依法处理破产案件以上说明。我国的破产法作为一部统一是用于各类型企业破产的市场主体消亡法还很不完善，不具有可操作性。1987年2月17日南昌市中级人民法院受理了南昌副食品批发公司申请南昌地下商场破产案。这是破产法颁布后，由人民法院依法独立处理的第一起国有企业破产案。由人民法院处理的非国有企业破产案相对较多。这样我国的企业破产案件就出现了，司法机关依职权处理企业破产案和行政机关参与处理破产案件，司法机关和行政机关共同行使国家司法权的局面。这是严重违反《宪法》国家机关分权而治的原则的行为。由于各类性

质企业破产案件适用法律的不统一，实践中一些企业搞“假破产”，逃避银行和对外债务。如哈尔滨百货批发站的破产欺诈案，以及许多企业的莫名其妙消失、让债权人望洋兴叹等。因此，把各类性质的企业破产统一于一部法律，使其具有适用范围广，更具有司法实践可操作性，排除政府对破产案件的行政干预。企业破产案件中债权人利益的保新陈代谢是一般生命有机体的客观必然规律。企业作为商品经济的基本组织（细胞）必然有其产生，发展，消亡的规律性。企业破产使企业对外债务的偿还不能引起，因而破产企业的债权人利益保护显得尤为重要。企业破产是指作为债务人的企业法人不能清偿到期债务已是客观事实，已很难再进行正常的生产经营活动。在此情况下，对债务人强制清偿所欠债务而后免债的特定法律程序。其实质是市场主体的企业公平清偿其所欠债务并归于终结的特殊手段和方式。所以有人说“破产免债。破产无罪”。只是对企业破产的片面认识。事实上，企业破产是处于保护债权人利益，避免其损失进一步扩大而设置的最后屏障。然而在司法实践中，我国现行的企业破产法实施的最大障碍就是债权人利益难于保护。在计划经济时代，国家的各类专业银行向国有企业投入了大批贷款，在这些企业破产的情况下，银行的债权难以保障。在此一些处于破产状态的企业，由于银行债权的关系，在国家机关干预下不得不终止破产程序。如海南省首例破产案海南物资供应总公司破产案中，银行强烈抵制并要挟，最终政府出面干预，该破产案无法进行。另一方面，一些企业为逃避巨额债务，搞投机“假破产，真逃债”。如前文所述哈尔滨百货批发站的破产案，实际上是逃避债务的幌子。企业破产的依法

进行，既是转换企业经营机制的需要，也是市场经济依法治国的需要。以上债权人利益难以保护，客观上造成了政府行政干预企业破产，行政权侵占司法权。同时影响了《企业破产法》的正常实施。《商业银行法》对银行等金融机构经营不善，业不抵债依法破产做了规定。《企业破产法》应当对保护债权人利益做出更明确的法律规定。应当对企业破产的界定，破产财产的界定，破产债权得的同志、申报办法、期限，破产债权的公平分配方案，程序，侵害债权人利益的补救措施等做出更为具体严格的规定。要严格依照《企业破产法》规定，对破产宣告前6个月或一定期间内擅自处理、私分或无偿转让的行为，或抽出资金建立其他企业、子公司的投资行为，均应依法予以追回，并依据最高人民法院的司法解释，对破产企业投资行为形成的财产及相关收益纳入破产企业财产范围。对一些大不到破产法规定的实质要件而搞假破产，逃避对外债务的，除依法纠正外，追究器皿时，行政，直至刑事责任。这样才能使市场主体消亡走上正常化，法制化轨道，切实保护债权人利益，公平破产企业债务清偿。

破产企业失业职工的再就业安置 《中华人民共和国企业破产法（试行）》在1988年11月1日试行之初，便面对了国有企业破产过程中大批失业，下岗工人聚众围攻政府，闹事，引发社会动荡等。因此企业破产法的试行一直处于中断。随着国有企业改革的深入发展，对一些业不抵债的企业依法进行破产已是势在必行。为此，1994年10月25日国务院发布了《关于在若干城市实行国有企业破产有关问题的通知》。1997年4月20日又发布了《关于在若干城市试行国有企业兼并和职工再就业的有关问题的补充通知》。在这些政策规定指导下，各级政

府具体牵头组织实施了企业破产法，对企业破产案件做了半行政性处理，企业破产试点中风起云涌的大批失业工人集会、游行、示威活动冲击着政府机关和人民法院，企业破产案件司法机关很难依《企业破产法处理》。政府直接参与企业破产案件的处理虽然有利于落实破产企业失业职工的安置，但因此造成了行政权侵占司法权，说明了现行的破产法对破产企业职工再就业这一点的严重缺陷。没有对企业职工安置费用及安置途径做出更为有效的法律规定。而传统的各个企业组织法中对企业解散破产后企业职工安置也没有做出有效的法律规定。同样劳动法中也没有对这一问题做出保护性规定。固然劳动力就业属于劳动法规定范畴，但对破产企业失业职工就不宜做出更具体的规定。这些职工是企业、为社会较场使劲做出贡献的劳动者。目前，我国的社会保障制度还很不完善。国有企业职工在过去几十年为企业，为国家做出了巨大贡献。在企业破产情况下，对他们不能很好安置，迫于生活这些人必然抵制企业破产，进行集会，示威引发社会动荡。因此，推行企业破产制度不仅仅是企业经营机制的转换，也是广大人民群众的思想观念的转变，相关企业破产配套法律法规健全的过程。现有的破产法由于对破产企业职工安置者以法律规定过于简单，加上配套法律跟不上，造成企业破产法推行障碍。大多数企业破产都是在政府主导下，对职工安置问题做出善后处理后，法院从中处理的。这就自然侵占了人民法院的司法权，与司法独立相矛盾。当然，破产法中对职工安置规定过于具体，也有悖于人民法院独立行使国家司法权。对破产企业职工安置文提除了扎进制定《社会劳动保障法》，《再就业救济法》等给予保护外。在企业

破产法中对职工安置做出保护性规定，应当体现在企业破产的过程中破产，和解，整顿，重整这些阶段。如把破产企业职工安置方案作为一个企业破产，和解，整顿，重整的必要条件。在处理破产企业债权中，把破产企业职工安置放在突出位置，对侵犯破产企业职工利益的，初给予坠毁，补偿外，并给予法律制裁。破产企业的重整企业破产引发了一系列社会问题，如大量失业工人引起的社会动荡，债权人利益的不到保护等。实际上，企业破产把责任推给了社会。虽然说企业破产是市场经济竞争的必然结果，但大量企业破产无疑增加了社会负担。一个股份制企业经营状况好的时候，股东可分利益。破产时企业以法人财产对外承担责任。造成的失业工人确实社会不稳定的隐患。而破产法立法的本意是为了避免债权人利益进一步扩大，在企业难以清偿对外债务客观情况下，国家通过强制手段公平分配企业对外所欠债务的一种法律救济途径。如果能使处于破产过程的企业，通过充足，和解，整顿，拍卖，兼并等方式获得重生，即使破产企业债权得意清偿或清偿保证，又能使企业职工失业问题得以解决，最终避免破产企业债权人利益无法保障，破产企业财产不合理变价处理造成资源浪费，职工安置等问题。现行的企业破产法规定，企业经债权人申请破产后，在人民法院受理案件的三个月内，破产企业的主管部门可以申请对破产企业的整顿重组，期限不超过两年。具体程序是整顿申请提出后，有破产企业向债权人会议提出和解协议的，人民法院应当中止破产程序。《民事诉讼法》企业法人破产还债程序也有类似规定。在国外有关企业破产过程中重整的法律是由专门法律规定的。如法国有《困境企业司法重整与情算法

》1985年第85-98号，日本有《公司更生法》，我国台湾在《公司法》中规定了公司重制度。应当说明重制度和和解整顿有本质的区别。和解整顿只是对破产企业的一种挽救措施，它最终能是否挽救企业破产的命运，还要看破产企业在一定期限内能否重生。而重整则是在法律上规定一系列解决破产债权，失业职工安置等问题，而是企业避免破产，获得重生的一种法律制度。也就是说，破产企业重整远远大于拓本舍得社会意义。现阶段，我国破产法规定的和解整顿还不完善，不规范。和解整顿主要是有企业主管部门，即行政机关提出，不是依照法律规定由人民法院主持依法进行。整顿的唯一办法是破产企业债权人和债务人达成和解协议。而重整制度则要求吸收原有和解整顿经验基础上，总结国有企业破产、兼并，改制等的经验，借鉴国外先进的司法制度，挽救破产企业的重整制度。在破产法中规定破产企业的重整制度，对破产企业进行招标、拍卖，兼并合并，整顿等改组重生措施进行法律规定，在规定实体重整措施办法的同时，对破产企业职工安置，岁前债务的处理，操作程序，时间，和执行机关及违法操作的法律责任均应做出具体规定，时破产企业重整制度作为破产法的一部分。最终是一些处于破产过程中的企业避免破产，减少企业破产对社会带来的危害。中介组织参与破产清算 中介组织参与破产清算是指为方便人民法院处理破产案件，一些专业的社会服务组织参与破产企业的债权债务核算处理等工作。按照《企业破产法》第24条规定，破产企业经人民法院破产宣告后，便进入破产清算阶段。根据该条及相关司法解释清算组人员由人民法院商同同级人民政府从企业主管部门；政府财政；工商行政；计委；审计、

税务、物价、劳动、人事等部门和专业人员中用公函指定清算组成员，组成破产企业清算工作。司法实践中，由于这些临时拼凑的清算人员各自专业性质所限制，对法律知识知道较少，且有临时应付之感，工作效果不理想。影响人民法院依法处理破产案件的正常进行。事实上破产企业清算需要的是专业精通法律，财会的专业人员参与方能做到，准确无误地核算破产企业债权、债务及破产企业财产状况，提出公平合法的破产财产分配方案，最终达到公平合理地处理破产企业债权债务。针对清算组在企业破产案件中工作不理想的现状，一些地方做出了有益的探索，如天津市在企业破产案件处理过程中，在清算阶段成立了专业的破产清算事务所，使中介组织能够参与破产清算。从而大大提高了清算工作效率，节约了时间，使破产案件处理效率得到更大提高。成立破产清算小组事务所的做法值得立法思考。但我们应当慎重视之，专业清算组织需要一定人力，物力、财力投入，而现实中破产企业的数量又总体上有限。这样如果各地纷纷效仿成立破产清算中介组织，也应浪费人力，物力之嫌。毕竟中介组织参与破产清算也是破产案件处理规范化、科学化、专业化的表现。为此立法是否可以分两种情况成立中介组织，一是破产清算这一中介组织不接地域设置，而是根据区位优势经济发展水平设置。另一种情况是授权委托一些具备条件的其它社会中介组织人事破产企业清算工作。如会计师事务所，审计事务所，律师事务所等。总之，中介组织参与破企业清算工作在实践上，理论上都有重大意义，建议完善《企业破产法》时给其纳入进去。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com