

破产法实施动向 及其引发的新建议

曹思源

内容提要: 作者认为,我国的破产法在实施过程中,遇到了三个难点。为了保证破产法的顺利实施,首先必须设立失业安置基金来解决破产企业职工的后安置问题;其次,要加强司法工作的独立性,减少行政机关对法院工作的干涉;最后,设立区域人民法院,克服破产司法过程中的地方保护主义。

关键词: 破产法 失业安置基金 中央法院体系

作者简介: 1946年1月生,高级经济师,现任思源兼并与破产咨询事务所所长,四通社会发展研究所所长。

一、破产法正在由冷变热

中华人民共和国企业破产法(试行)1986年12月2日问世,1988年11月1日生效,至今已经实施六年了。这六年破产法的运行轨迹,呈现一个马鞍形。在最初一段时间,正逢中国改革处于高潮时期,破产法迅速发挥作用,1989年头五个月内,各级人民法院受理破产案件便达98件。1989年6月以后,中国经济以调整为主,改革居于第二位,问世不久的破产法便面临着一个冷冻期,以致1990年全年破产立案下降到32件。

然而,社会经济生活需要破产法。在国有企业大面积长期亏损和三角债的严重困扰面前,人们需要寻求各种解决办法,不可避免又想起了破产法。客观规律的力量是如此之奇妙,它不仅决定了破产法冲破重重阻力而出台,也决定了破产法必然要从束之高阁的状态中挣脱出来干预生活。正因为如此,全国破产案件立案总数1991年转而上升到117件,1992年上升到428件,超过历年总和。1993年达到710件,再次超过了此前历年总和。五年内全国破产案件立案共计1385件。破产法的实施在逐渐升温。而加速升温的过程则发生在1993年的秋天。

从1994年初开始,国家选择若干城市进行“优化资本结构,增强企业实力”的试点,将“破产”列为试点的首要内容。过去破产制度试点工作各地大都望而生畏,这次由于国家采纳了我们关于提高银行呆账损失准备金比例的建议,为解决企业破产的历史包袱开了一条可创价值70亿元人民币的渠道,因而出现了许多城市争着搞“破产”试点的可喜局面,试点由原定10个城市不得不扩大到18个城市。1994年6月2—4日,在重庆召开了十八城市企业破产试点工作会。这是由政府召开的有关破产问题的空前盛会。北京思源事务所作为与会的唯一的民

间机构,提出了设立国有企业职工失业安置基金的建议和防止破产欺诈的建议,引起了与会者的高度重视。会后,不仅试点城市,而且非试点地区破产法实施的力度都普遍加大了。

现在我们不妨借用一句套话来概括——“破产工作形势大好”。在破产法由冷变热的过程中,各方的“破产积极性”开始萌发出来了。一些事实上早已破产、却迟迟未能进入破产程序的企业已经看出,宣告破产不是一条死胡同,而一条出路;许多银行,包括上海市工商银行最近也频频向我们询问,在破产程序中如何保护债权人的合法权益;一些地方政府、经济管理部门终于发现,破产程序是放下沉重的财政补贴包袱、激励企业优胜劣汰的好办法;舆论界的破产话题正在越来越热……。我们有理由预测:随着国务院关于破产试点文件的贯彻和修订后新破产法的颁布,破产法的实施将在 1995 和 1996 年进入高潮。

二、三个难点与三项建议

破产法试行六年,如今终于有了一个可能较为充分发挥作用的局面。但这个局面中还存在着一些难点。每一个难点后面都存在着克服难点的对策,而找出这些对策,则需要我们大家来共同努力。

第一个难点是职工失业的安置问题。

职工失业问题的研究重点是国有企业,尤其是破产的国有企业职工失业的善后办法。善后办法需要两项基金:一是失业救济基金,二是失业安置基金。救济基金早已有了。1986 年 1 月 31 日国务院第 99 次常务会议审议通过企业破产法草案的同时,就通过了有关救济的规定。按照修改后的现行《国有企业职工待业保险规定》,职工失业后 1—2 年内,可以按一定办法领取失业救济金,生活不致于完全无着落。但这笔按月领取的救济金,只够吃饭,对安置就业帮助不大。现在急需解决的是失业安置基金。工人两手空空重新寻找工作很难,如果给他一笔钱,比如说 2 万元安置费,路子就要宽多了。他可以与人合伙开小店,或搞个体户等等,这也是就业。这样对失业者的压力减轻了,对社会的压力也减轻了。

我认为国有企业职工失业安置费的发放要坚持两项基本原则:第一项原则是与工龄挂钩。一般说来,工龄越长的过去对国家的贡献越多,失业时年龄越大,重新就业越困难,安置费理应多一些。第二项原则是与国有企业脱钩。失业者领取安置费之前,须签署一份申明,与国有企业脱离关系,不再保留全民所有制职工待遇。这样有利于就业结构的调整,降低铁饭碗比重,增加泥饭碗比重,逐步建立起与市场经济相适应、以市场调节为主的就业体制。从这个意义上说,国有企业职工失业安置费,也是一笔大锅饭体制的断奶费。

职工失业安置基金如此之妙,那么,钱从何处来呢?显然不能无条件地向银行要,不能从企业的债权人那儿拿。任何人也不能强拿债权人的钱去解决债务人的职工安置问题。我主张,国有企业职工失业安置基金主要应从出售国有土地使用权的收入中提取。出让土地使用权得到的收入是地方政府的收入,而职工处于失业状态之下构成的社会压力主要也是地方承担。因此,地方政府用它的这笔收入来解决当地职工失业的安置问题,减轻自己在这方面的压力,应该讲也是一种平衡,是完全合理的。

具体而言,不同企业的职工人数与国土面积的比例各不相同。有的厂区面积大而职工少,

有的厂区面积小却职工多。显然不能将某厂的失业职工安置费与该厂的国有土地使用权转让费直接挂钩。而应以市或县为单位,将国有土地使用权转让费集中起来,设立国有企业职工失业安置基金,然后按照一定的管理办法,对失业者发放安置费。

目前看来,国家手中能够直接掌握的资金是很有限的。国有土地使用权的出售所得十分宝贵,这笔钱决不能乱花。我主张以这笔钱作为职工失业安置基金的主要来源。此外还有一些可以开辟的来源,如在国有企业产权出让的收入中,提取一定比例用于职工失业安置,等等。

第二个难点是行政机关对法院工作的干涉问题。

破产程序是一个法律程序,离不开法院工作的独立与公正。虽然我国宪法第126条早已写明:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,”但是落实这一宪法原则的前提条件目前还有待于创造。

在调查研究中,我们曾经听到一位县人民法院院长的一段诉苦——县长刚刚给这位院长来过电话,说昨天受理的那个经济案件的被告是本县的利税大户,如果这家企业败诉,就要影响县财政收入中很大一块,到时候我们县政府没钱发工资,也没钱给你们法院发工资。院长这下就犯难了:如果依法公断,那家企业就该败诉,其后果不要说法院的工资受到威胁,上个月送给县财政局的法院职工宿舍修建报告也肯定没戏了。于是我们的法院院长只好违心地枉法裁判。这就如同侯宝林说的一段相声“关公战秦琼”。你说三国的关公不可能跟唐朝的秦琼打仗,他说叫你打你就打,不打不管饭啊,你有什么办法?

办法当然还是有的。这就要从根本上改变法院、检察院、人大、政协等机关都必须向政府财政部门作揖要钱的体制。我建议全国人大和地方各级人大设立拨款委员会,该委员会根据本级人民代表大会通过的年度财政预算,执行财政支出的“切块”任务。全国人大拨款委员会可以把“大蛋糕”大致切成六块:人大常委会、政协、国务院、国家军委、法院、检察院各一块,国家机动财力保留在拨款委员会手中。地方财政没有国防费用开支,就只需切成五块,各管各一块,都对人民代表大会负责。

我国宪法规定各级人民代表大会是国家权力机关,各级人民政府、人民法院、人民检察院都是人大产生的。这里提出由人大行使拨款权,统管财政支出的大盘子,名正言顺,有利于理顺机构相互之间的关系,使它们各司其职,避免不必要的交叉、干涉和内耗。这项改革受益的当然不仅仅是企业破产制度,而是整个国家的法治。

第三个难点是地方保护主义。

最近,我们接触到这样一个破产欺诈案件(由于众所周知的原因姑且不点出破产企业所在地名):那是一个大城市的百货批发站,长期以来经营不善、严重亏损、资不抵债,早就到了不能清偿到期债务的地步。其债权人(主要是京、津、沪、穗等外地的百货公司)自1991年8月起,就债务问题多次提起诉讼。而该百货站一面假意应付,表示愿意分期还款或以商品抵偿,一面策划抽逃资金,逃避债务。其手段是将该企业现有资金的95%,即2217万元抽出去另行注册一家新的企业法人,新企业的全部营业场所、设备、工作人员均出自老企业,老企业的法人代表也就变成了新企业的法人代表。老企业就只剩下一个空壳了。此时它便以经过变更后剩下的5%的资产,向本市中级法院申请宣告破产,企图通过金蝉脱壳之计,从已经损失惨重、正在焦急等待分配破产财产的外地债权人眼皮底下,抽逃几乎所有值得分配的财产。

问题的严重性在于:这起抽逃资金的破产欺诈案,并非百货站自作主张,它经过该市人民

政府商业委员会、市工商局和市国有资产管理局三个机关批准认可。更为严重的是,这一明显的破产犯罪行为居然得到该破产案件主审法官的支持。在第一次债权人会议上,众多债权人根据企业破产法第13条规定,一再要求破产企业的法定代表人回答债权人询问。法官不予理睬,而由自己越俎代庖,对债权人的询问进行回答和解释。这就违反了起码的司法程序,法官由公断人变成了一方当事人的辩护人,激起债权人会议近千名与会者的强烈不满。不少人愤愤然道:“法官都吃了偏饭,天底下还有公道吗?”另一位百货公司经理说:“我回去马上就到我们市中级人民法院申请宣告破产,保证叫你们外地债权人个个血本无归。”果真如此竞相效尤、互相欺诈的话,那就要搞乱全国的经济秩序了。幸亏最高人民法院及时掌握了我们提供的信息,迅速制止了上述法官的做法。而这个案例暴露出司法机关的地方保护主义弊病,恰好引发我们去寻找相应的改革措施。

我建议改革现行的法院管辖制度。凡诉讼当事人分属不同行政区域的一审案件,由诉讼当事人共同所在地区的人民法院受理。具体地说,两个企业如果分别位于不同的乡镇,其诉讼案件由县人民法院受理;如果它们分属于不同的专区,则由省高级人民法院受理;如果它们是跨省市自治区的,那就由最高人民法院直接受理。

考虑到最高人民法院工作量太大,建议建立两套法院体系。一套是地方法院体系,基本上保持目前省、地(市)、县三级法院不变;另一套是中央法院体系,首批组建最高人民法院东北分院、华北分院、西北分院、华东分院、中南分院和西南分院,以后再根据情况逐步增设跨区域分院,由修改后的人民法院组织赋予这些分院作为一级法院的独立审判权。分院的经费由最高人民法院直接拨付,人员由最高人民法院调遣,定期轮换,不受地方控制。这种两套法院体系的构想与我国刚刚开始实行的国家税务局、地方税务局这样两套税务体系的思路有相通之处,同时也有某些国外司法制度可资借鉴。

考虑到最高人民法院跨区域分院一审的案件需要有上诉渠道,建议最高人民法院为此组建专门的上诉法院。也许有人担心,照此改革方案,将来破产案件地方法院一个也插不上手了,其实不尽然。并非所有的县、市工商业如小豆腐厂、小被服厂的债权债务关系全都跨省市自治区的。也许有人担心这一改革方案需要国家花很多钱,其实也未必。因为大部分民事案件和经济案件的办案费用,都是可以在诉讼费中得到补偿的。对于诉讼当事人来说,无论在何种法院管辖制度下,都避免不了一定的费用。同样是花钱,在没有地方偏见的上一级法院打官司,比起对方当事人所在地法院打官司心里总要踏实得多。

我自知改革法院管辖制度动作太大、难度太大,但是它的意义也实在太大,大到叫人难以舍弃。因为不作此项改革,我们的人民法院便无从摆脱地方保护主义。而司法机关的地方保护主义比起行政机关保护主义来,其危害性要严重一千倍!这决不是危言耸听。在现代法治国家里,地方利益的矛盾,可以通过法律手段、司法程序及时予以调整。而如果法院也染上了地方保护主义,那就意味着解决问题的合法渠道被堵塞了。地方与地方的矛盾积累到一定程度,就难免要通过非法渠道解决,走上暴力冲突和国家分裂的道路,后果不堪设想。与那种可能付出的惨痛代价相比,我们主动改革法院管辖制度的困难就不足挂齿了。

责任编辑:胡平生

责任校对:封明

SOME ABSTRACTS

The Trends of Executing Bankrupt Law and New Proposals Derived from Its (by Cao Siyuan)

When the bankrupt law is put into effect in China, there three difficult points will exist. As a response, in order to guarantee the execution of bankrupt law, we first must set up an unemployed settlement fund to solve the problem of settlement for the bankrupt enterprise's workers; secondly, should strengthen the independence of judicature, reducing the interference in the work of court from administration; finally set up regional courts against local protectionism during judicial process over bankruptcy.

Keywords: Bankrupt Law, Unemployed Settlement Funds, Central Courts System.

An Analysis of the Dynamic Process of Gross Demand Expansion (by Tang Jianren)

By analysing the dynamic process of gross demand expansion, this paper sets a hypothesis that prices cannot change suddenly, and presents a differential equation to describe the dynamic process of gross demand expansion. A solution of it is found and it's also analysed.

Key words: Gross Demand Expansion, Dynamic Process, Sudden Charge

Deep Thinking of Current Inflation in China (by Zhuang Junhong)

To the Characteristics and causes of current inflation in China, this paper gives a deep analysis. It points out that the basic cause of current inflation is still the gross expansion; the primary cure for inflation is strictly to control the expansion of investment demand, consumption and social credit demand.

Key words: Inflation, Investment Expansion, Consumption, Overdistribution.

The Issues of Dealing well with State-owned Enterprises (by Wei Xinghua)

The state-owned enterprises can be certainly dealt well, but the key point is that we should well understand the real meaning of "property clearing", and on the basis of different kinds of state-owned enterprises, make different and suitable decisions.

Key words: State-owned Enterprise, Property Clearing Unity, Difference.