

论建立我国企业破产制度

刘 晓 星

当法人组织特别是作为经济活动主体的企业法人,在经济交往中无能力清偿所欠债务时,就存在该法人组织清产还债的问题。规定法人组织清产还债程序的法律叫做破产法。从我国社会主义经济制度建立一直到开始大规模进行经济管理体制改革为止,许多人可能从未想到在社会主义经济中还存在“破产”二字,更不会想到“企业破产法”(以下简称破产法)在社会主义法律体系中还应有一席之地。但是,我国社会主义经济建设发展的现实,毫无偏见地提出了这个使我们不得不正视的问题。

从一定意义上说,古罗马就有关于破产的规定。这些规定连同中世纪西班牙著名的法典《七章律》、英国1543年的《取缔破产法案》、法国1673年的商事敕令等法律文件中关于破产的规定,是形成近代破产法的历史来源。近代破产制度的建立是以资本主义经济的高度发展为前提的。在资本主义生产过程中,资本主义经济弱肉强食的竞争原则,决定了一部分资本主义企业在竞争中被挤垮,陷入破产境地。为了维护资产阶级统治和资本主义经济发展所必需的秩序,资产阶级国家就建立了破产制度,并以破产法的形式加以肯定和确认下来,以此对企业的清产还债进行统一调整。在现代西方资产阶级国家中,除少数国家是在民事诉讼法典和商法典中规定破产制度外,大多数国家均采用单行的破产法来调整清产还债引起的法律关系。长期以来,我们一直认为破产法是资产阶级国家所特有的法律。就是在经济改革的浪潮将现实生活中的破产问题推到我们面前的时候,法学界和经济学界仍在相当长的一段时期内对此保持沉默。只是在近两年,才有人公开提出建立我国社会主义企业的破产程序^①和《企业破产整顿法》的问题^②。但是,对于社会主义条件下制定破产法的客观必然性,应当建立什么样的破产制度等问题,还没有人展开更深入的讨论和研究,拙文拟在这方面作些初步探讨。

在我国,破产主要是针对经营性的企业而言。企业破产作为社会主义经济中的一个问题,是在经济改革、破除“大锅饭”局面,企业享有相对独立的权利并承担相应经济责任这一条件下提出来的。因此,对企业破产问题进行讨论首先就涉及到法人的财产责任范围问题。在我国,法人的形式多种多样,仅就企业法人而言,就有作为所有权主体的集体企业法人和不作为所有权主体的集体企业法人(如农村乡镇企业)、国营企业法人以及经济联合体法人。对于这些法人的财产责任范围,法学界尚有不同认识。我个人认为,当这些法人作为平等的民

^① 马俊驹在《试论我国法人独立财产和有限责任》一文中,有保留地提出了建立破产程序的问题,但否定国营企业的破产问题。参见《北京政法学院学报》,1982年第3期。

^② 曹思源《试论长期亏损企业的破产处理问题》,载《瞭望》1984年第9期。

事主体参与民事法律关系时，各主体的财产责任范围是不应有区别的。即参与经济活动的各个企业都应以该企业的财产来承担责任，而不一定必须对其财产享有所有权。这对于作为所有权主体的企业来说，其道理是不言而喻的。就那些不是作为所有权主体的集体企业、国营企业、联合企业而言，它们拥有的财产，是由所有权主体通过法定的形式授权给它们占有、使用、处分，并成为它们参与经济活动的基础。当它们作为民事主体并以这些财产参与经济活动时，根据我国法律中权利义务一致的原则，企业同时也就应该以这些财产承担经济责任。当然，其责任也是以此为限，所有权主体不另承担超出这些财产以外的债务。在我国的现实经济生活中，由于国家对大多数企业特别是国营企业的财产责任范围没有在法律上作出明确规定，因而出现了一些无能力清偿债务的长期亏损企业，这不仅影响了作为债权人的其它企业的经济利益，而且成为国家的长期负担，在一定程度上影响了整个国民经济的发展。国家在经济改革的过程中，对有些企业实行了关、停、并、转的政策，取得了较大的成效。但是，一方面有必要将关、停、并、转的政策精神以法律的形式体现出来，另一方面，关、停、并、转的政策措施还不十分完备，因而制定我国社会主义破产法就成为必要。随着对外经济交流的扩大，以单个的企业为主体独立地对外进行经济合作交流的情况将会不断增多。我们建立了企业破产制度，既可以取信于外商，增加其交易的安全感，从而有利于扩大交流，又可避免一旦交易失策或出现其它情况，企业的风险转归国家，使国家遭受更大的损失。

二

破产法的重点在于规定企业清产还债的程序。破产法虽然具有很多实体法的内容，但更主要的是程序法的内容。因此，制定我国的破产法应规定总则、破产的申请和审查、破产的宣告、破产事务、破产的终结等主要内容。

总则中应明确规定制定我国破产法的根本目的和基本原则。制定破产法的目的在于保护社会主义企业之间的正常竞争，维护企业的正当权益，调动企业的积极性，促进四化建设。这个目的决定了我们所要制定的破产法，不能照搬西方国家的破产法，而必须是具有中国特色的社会主义性质的破产法。为了保证这个目的的实现，还应规定一系列贯穿于破产法中并且反映社会主义破产法特点的基本原则。怎样表述这些原则，可以进一步探讨，但无论如何应包括三个方面的内容，即保护社会主义国家财产、服从国家计划和维护债权人的正当权益。除了这些内容以外，总则中还应规定破产法适用的对象只能是社会主义企业（包括国营、集体、联合企业）。行政机关或其它非经营性组织虽然可以作为法人参与民事活动，但不存在破产问题，因而也就不能成为破产法适用的对象。此外，还应对破产法的适用范围作出排除性的规定，即排除不适用破产法的企业。不适用破产法的企业所包括的，第一种是非经营性的亏损企业。所谓非经营性亏损包括几种情况：（1）政策性亏损；（2）国家计划或政策失误而造成的亏损；（3）因上级行政领导机关不适当的干预而造成的亏损。这些亏损责任不应由企业来承担，因此，这类亏损企业不适用破产法。第二种是影响国计民生以及国家经济发展的重要企业。我国是以计划经济为主的国家，如果允许一些在社会主义经济生活中处于重要地位的企业破产，就会影响整个国家计划的完成，影响人民生活或国家经济的发展。因此，这类企业也不适用破产法。

在破产的申请和审查这一部分中，首先应鲜明地表现出反对破产私法主义的观点。在一些资产阶级国家的法律中，认为破产是债权人与债务人之间的关系，他们可以私下协商解决。

破产的有关问题而不适用破产程序。这是自由资本主义经济在法律上的表现，与以计划经济为主的社会主义经济水火不相容。在我国，破产的申请可以由破产企业、该企业的上级主管机关、国家财务监督机关提起，也可以由债权人提起。但是否宣告破产，应由各级经济计划和监督部门联合审查或由人民法院审查决定。值得研究的是，审查机关究竟采用什么标准，即企业亏损到什么程度才能被宣告破产。在西方国家有两种不同的观点。一种认为只有当企业的全部财产不足清偿债务时，才构成破产的条件；另一种认为，虽然从企业的帐面上来看，并非是资不抵债，但企业确实无力清偿到期债务，亦构成破产条件。有的国家的立法仅采用其中一种观点，有的则是两者兼采，因为在资本主义经济中，存在着无限公司和有限公司等责任范围大相径庭的多种法人形式，需要适用不同的破产条件。就我国的情况看，我认为在现阶段的情况下宜采用资不抵债作为破产标准。这样可以避免破产现象的大量出现而引起经济秩序的混乱。再则，这个标准在实践中也较容易掌握。当然，随着经济改革的深入，以后可以逐渐扩大适用范围。现在对于那些并非是资不抵债，但实际上已无力清偿债务的企业，可以先实行清产整顿的制度，力求防止这些企业陷于破产。

破产审查之后，应决定是否宣告企业破产。破产自宣告之日起生效。宣告之后，企业在法律上即成为破产人，不再享有作为法人而享有的行为能力；其财产全部冻结等待清理，企业职工的劳动人事关系也一并冻结。宣告破产的这些法律后果表明了破产与企业清产整顿、企业的归并等其它法律制度的区别。同时，还应当允许破产人对破产宣告提出异议，例如提出不属于经营性亏损等理由。破产人的异议由上一级有关机关审查并及时作出裁定。

破产宣告之后，应由破产宣告机关和债权人共同组成破产事务管理组织，管理破产事务。在进行管理的事务中，主要是有关财产的清理及债务清偿。首先是确定破产财产。我国企业的财产构成可分为固定资产、流动资金、专项基金、企业基金和利润留成，这些财产均可作为破产财产。确定破产财产的时间界限从何时开始，各国法例不大统一，有的规定为破产宣告之日，有的规定为破产申请之日。我国可以根据实际情况规定从破产宣告之日起，企业的一切财产即属破产财产。为了防止破产人规避破产法的适用，破产法还应赋予债权人以否决权。债权人可以通过行使这项权利，要求破产宣告机关撤销破产人在破产宣告以前对其财产所为的有损于债权人的行为，以保证债权人的合法权益。当然，在规定否决权的同时，还应规定否决权所溯及的期间，即临界期限。破产财产的估价也是一个重要问题。财产估价应由有关专家组成的班子进行，估价之后按优先权和平等权相结合的原则确定债务清偿的顺序和方法。债务清偿的顺序应与民事诉讼法第一百八十条的规定相一致，即（1）工资、生活费，（2）国家税收；（3）国家银行和信用合作社贷款；（4）其它债务。债务在某一顺序不足清偿时，同一顺序的债权人按比例得到清偿。由于破产企业的债权人主要是国家税务机关、银行和其它社会主义企业，因此，不允许债权人之间就债务清偿顺序和方法达成有悖于破产法规定的私下协议。

除此之外，我国破产法还应规定一定的罚则，即通常所说的惩罚条款。虽然我们不必象一些资本主义国家那样规定“刑事破产”，但对造成企业破产而给国家财产带来较大损失的直接责任者，应明确规定适用刑法的某些条款，给予制裁。

三

制定出适合我国社会主义经济建设特点的企业破产法，是一件极其困难的工作，但要实

施这样的破产法却是更不容易的事情。一般说来，在任何国家，一个企业的破产都不仅在一定意义上意味着社会生产力在一定范围的破坏，社会财富在一定程度上上的浪费，而且也意味着带来了一定的社会问题。这些问题就是资产阶级国家也不会视而不见，撒手不管，我们社会主义国家当然更不会不予重视。因此，我们在制定破产法的同时，要考虑从法律上和政策上采取一些与之相应的措施或补救办法，以保证最大限度地减少破产现象，减小破产的副作用，以符合制订破产法的根本目的。

第一，应重视清产整顿制度。资产阶级国家将这种制度称为“重整”或“预防破产”，即注意在企业达到破产条件以前及时采取预防破产的措施。也就是说，当企业出现亏损，但尚未达到破产条件以前，有关机关应及时督促和监督企业查找亏损原因，及时排除妨碍。如果属于经营性亏损，应采用停产整顿，撤换厂长、经理，限期扭亏为盈等手段，保证企业正常经营，力求避免使企业陷入破产境地，避免给国家财产造成更大的损失。

第二，对于不适用破产法的企业，如计划失误或上级行政领导机关不适当干预而造成亏损的企业，政策性亏损企业，以及已达破产条件但因其在国家计划环节中和国民经济建设中的重要地位而不适用破产法的企业，一方面应查明亏损原因，明确责任，给责任人及时的处理；另一方面，也应分清情况，对企业采用不同的补救措施。一般说来，可考虑采用豁免、国家财政补贴以及企业有限清偿或分期清偿的方法。

第三，应建立相应的劳动保险和破产后企业职工的社会救济等补救制度，以保证社会秩序的安定。保险公司可办理与破产相应的保险业务，企业在正常经营的情况下，每年从企业利润或留成利润中按适当的比例提取一定的保险费。企业破产后，由保险公司按职工原工资的一定比例发放生活费。职工的工作由地方或有关机关安排，并鼓励自谋职业。

在资本主义发展的历史进程中，资产阶级国家曾有效地利用破产制度来促进企业资本的集中，在一定程度上达到经济发展的平衡。破产制度对资本主义经济的发展起到了不可否认的作用。我国社会主义公有制的建立已解决了资金集中的问题，社会主义计划管理体制的作用已排除了通过“破产”来达到经济发展平衡的必要。但是，我国建立破产制度，将会有利于促进企业的经营管理，有利于维护正常的社会主义经济秩序，促进社会主义经济的发展。制订破产法在公有制国家已有先例，波兰已制订并实施了《关于国营经济的改善及国营企业破产的法令》。我们应加强研究，促使尽早制订出具有中国特色的为四化建设服务的企业破产法。

