

# 信息参考

## 聚焦“僵尸企业”

专题信息

8

2016



广西壮族自治区图书馆主办

2016年07月25日

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参考。

# 目录

## CONTENTS

### 热点聚焦

“僵尸企业”解读·····	2
如何识别“僵尸企业”·····	4
注意合理划定“僵尸企业”的边界·····	6
清理“僵尸企业”至少面临四重阻力·····	7
处理“僵尸企业”可重点关注三类企业·····	8
如何做好“僵尸企业”的清理？·····	11
多地出台“僵尸企业”处置办法·····	15

### 他山之石

活用破产程序清理“僵尸企业”案 深圳率先解决破产企业注销难题·····	19
重庆机电“僵尸企业”造血重生·····	22
银行出清“僵尸企业”的温州探索样本·····	24
美国、日本处置“僵尸企业”的经验教训·····	28

### 延伸阅读

处置“僵尸企业” 政府和市场应各负其责·····	30
财政资金重在花钱买机制·····	31
我国处置“僵尸企业”的主要措施·····	32
吴晓灵：完善破产制度 实现“僵尸企业”依法有序出清·····	39

主办单位：广西壮族自治区图书馆  
编辑出版：广西壮族自治区图书馆  
信息服务部

主 编：韦 江  
副 主 编：黄 艳  
编 委：何玉英 周有猛 马小红  
本期责编：何玉英

地 址：南宁市民族大道 61 号  
邮 编：530022  
电 话：0771-5860411  
传 真：0771-5860397  
电子邮箱：gxtsgxxfbw@163.com

**编者按：**随着产能过剩问题的日益加剧，“僵尸企业”作为热词被频频提及。“僵尸企业”首次在中央层面被提及是在2015年11月4日，国务院总理李克强在主持召开国务院常务会议时首次明确提出要加快推进“僵尸企业”重组整合或退出市场，加大支持国企解决历史包袱。12月2日，李克强在主持召开经济工作专家座谈会时重申，要加快落后产能淘汰和“僵尸企业”退出，促进企业效益和资源配置效率回升。12月9日，李克强主持召开国务院常务会议，在部署促进中央企业增效升级时指出，对不符合国家能耗、环保、质量、安全等标准和长期亏损的产能过剩行业企业实行关停并转或剥离重组，对持续亏损三年以上且不符合结构调整方向的企业采取资产重组、产权转让、关闭破产等方式予以“出清”，清理处置“僵尸企业”，到2017年末实现经营性亏损企业亏损额显著下降。短短二个多月内，李克强数次强调清理处置“僵尸企业”，足见中央对这一问题的高度重视。

“去产能”是2015年12月中央经济工作会议确定的2016年五大结构性改革任务之首。清理处置“僵尸企业”被看做是“去产能”的“牛鼻子”。这些债台高筑、冗员充斥、有名无实的“僵尸企业”是经济发展的“痛点”。它们占据了土地、资金、能源、劳动力等重要资源，却不能产生与之匹配的经济社会效益。“僵尸企业”的大量存在，不只给企业的投资者、债权人带来极其不利的影响，而且导致宏观经济运行风险的增加，致使资源无法向收益更高的部门流动，进而阻碍经济的转型升级和产业结构的有效调整，还有可能触发严重的债务违约，使大量的到期债务无法清偿，严重影响整个国家的市场及金融生态环境，成为拖累经济发展和社会安定的巨大隐患。因此，清理处置“僵尸企业”，是化解产能过剩、深化企业改革的一个突破口，更是加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率的必然要求。

## 热点聚焦

### “僵尸企业”解读<sup>①</sup>

#### 何谓“僵尸企业”？

“僵尸企业”一词最早出现于对 20 世纪 90 年代早期日本资产价格崩盘后漫长经济衰退的研究中，意指接受信贷补贴的企业或没有利润的借贷企业。结合已有的学术研究成果和我国的国情，我们认为“僵尸企业”是指不具有自生能力，主要依靠政府补贴、银行贷款、资本市场融资或借债而勉强维持运营的企业<sup>②</sup>。

“僵尸企业”的主要表现为：无效地占用大量资金、土地等资源，却不能产生与之匹配的经济效益，本应被市场竞争淘汰出局，却依靠银行输血、政府补贴和政策支持而勉强维持生产经营，形成“僵而不死”的奇特现象。

#### “僵尸企业”有哪些基本特征？

从我国“僵尸企业”目前的情况看，大体有以下三大特征：

1. 企业规模较大。“僵尸企业”大多为规模较大、员工较多的国有企业。这些国有企业在地方经济中占有比较重要的地位，政府出于维稳考虑，既不让其破产，也难以使其获得新生，只能通过银行或政府的不断输血维持现状。

2. 行业产能过剩。“僵尸企业”大多是产能过剩的钢铁、水泥、家电等行业。这些行业因盲目扩大生产，造成产能过剩，最终导致产品积压、员工失业率上升。

3. 产业领域低端。从产业来看，“僵尸企业”基本属于产品附加值较低、利润空间小的制造业领域。这些产业由于技术含量低、转型升级困难，导致债务负担沉重，最终形成资不抵债局面。

<sup>①</sup>康萍,如何有效防范“僵尸企业”金融风险[N/OL].企业家日报,2016-03-04(03).  
[http://cjb.newssc.org/html/2016-03/04/content\\_2284835.htm](http://cjb.newssc.org/html/2016-03/04/content_2284835.htm).

<sup>②</sup>黄群慧,李晓华.“僵尸企业”的成因与处置策略[N/OL].光明日报,2016-04-13(15).  
[http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2016-04/13/nw.D110000gmrB\\_20160413\\_1-15.htm](http://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2016-04/13/nw.D110000gmrB_20160413_1-15.htm).

## “僵尸企业”因何形成？

1. 政府过度保护因素。地方政府为了拉动本地经济，不断鼓励企业投资公用事业和竞争性领域，当这些同质化投资遭遇经济下行，很快成为企业的负累，而政府出于政绩和社会稳定的考虑，不愿企业倒闭破产，持续利用财政补贴和银行支持等手段，寄希望于风险不在短期内暴露，不断累积的负债导致成为“僵尸企业”。

2. 结构调整因素。一些低端产业的企业、高污染高能耗企业、“低小散”企业，由于技术含量低、产品附加值低、转型升级难，在产业结构调整的影响下，无法实现资源合理配置，不能提供社会需要的产品、服务以及劳动者充分就业的机会，持续经营困难导致成为“僵尸企业”。

3. 市场竞争因素。一些企业在激烈市场竞争下，由于企业缺乏自主创新意识，旗下产品和服务比较优势不明显，无法抢占市场先机，继而出现产品无市场、经营无利润，连年亏损，债务堆积，被市场“抛弃”导致成为“僵尸企业”。

## “僵尸企业”存在哪些危害？

1. 浪费社会资源。“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。

2. 扰乱市场秩序。“僵尸企业”抢占了其他健康企业的资源与机会，缺失主动创新、提高效率的动力，还会产生劣币驱逐良币的效应，破坏了市场优胜劣汰的机制和公平竞争的环境。

3. 脱离资产监管。“僵尸企业”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，国有资产保值增值责任无从落实。

4. 损害职工权益。“僵尸企业”失去收入来源的情况下，拖欠职工工资、社保情况严重，职工的切身利益得不到保障，工作积极性不

高，严重影响职工队伍稳定。

5. 形成金融风险。“僵尸企业”不具备偿债能力，也没有足够的资产偿还贷款，造成银行不良贷款高速增加，甚至可能导致系统性金融风险。

### 哪些地域容易出现“僵尸企业”<sup>①</sup>

中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长、财新传媒首席经济学家何帆认为，从地域分布规律来看，西部地区企业更多靠中央政府和东部地区的转移支付，因而“僵尸企业”出现比例更高；东北三省、山西省，无论是从政府还是银行角度考察，出现“僵尸企业”的概率都比较高；中部地区、中等发达地区，河北、湖南、广西、云南等，出现比例高于东部和发达地区。这些“僵尸企业”出现数量较多的地区，主要是产业结构高度单一、经济欠发达的地区。

### 如何识别“僵尸企业”<sup>②</sup>

中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长、财新传媒首席经济学家何帆认为，目前主要采用三种方法识别“僵尸企业”：

第一种方法由国务院提出，具体表述是“不符合国家能耗、环保、质量、安全等标准，持续亏损三年以上且不符合结构调整方向的企业”。满足这些条件的企业就可以被定为“僵尸企业”，国务院要求对这些企业实行关停并转或剥离重组。相较于此前的表述，此次国务院给出的识别方法已经相当明确，可操作性也更强，但同时也存在值得商榷的地方。例如，如果以“连续亏损三年”为标准，那么上市公司中不可能存在“僵尸企业”，因为连续亏损三年的上市公司必须退市。但事实上，某些处于产能过剩行业的上市公司，很有可能就是“僵

<sup>①</sup> “僵尸企业”生与死[N/OL].新华社每日电讯,2016-05-17(06).  
[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-05/17/c\\_135364181.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-05/17/c_135364181.htm).

<sup>②</sup> 何帆,朱鹤.僵尸企业的识别与应对[J].中国金融,2016(05):20-22.

尸企业”。此外，能耗、环保等标准都有很强的弹性，可操作性远不如财务指标，而且贸然制定相关标准，还有可能出现“管制俘获”现象。

第二种方法由武汉科技大学董登新提出，具体表述是“扣除非经常损益后，每股收益连续三年为负数的企业”。应该说，这是在第一种标准基础之上进行的改进。政府补贴、税费返还等费用都会计入企业的非经常损益，也就是除正常的经营活动之外、具有偶然性的收入。显然，这种扣除非经常损益后的每股收益更能反映企业的实际经营状况。但是，第二种标准没有考虑到银行在“僵尸企业”形成过程中所起的作用。从国际经验来看，银行才是造成“僵尸企业”问题的根源，也是“僵尸企业”最核心的盟友。

第三种方法由经济学家卡巴雷罗（Caballero）、霍西（Hoshi）和凯夏普（Kashyap）共同提出。在他们看来，“僵尸企业”企业得到了来自银行的补贴。这种方法简称“CHK方法”，主要分为两步。第一步，计算出最优利率，这个利率是所有企业在现有条件下可能享受到的最低利率。第二步，将最优利率与企业实际支付的利率进行对比，那些实际支付利率比最优利率还低的企业就有可能成为“僵尸企业”。随后，有学者通过引入盈利指标和负债指标，对CHK方法进行了改进。CHK方法强调了银行在“僵尸企业”形成过程中的核心作用，但没有考虑政府在其中扮演的角色。

总之，三种识别“僵尸企业”的方法侧重点不同，各有利弊。目前，学术界普遍采用CHK方法识别“僵尸企业”。究其原因，是因为CHK方法立足于“僵尸企业”的生存机制，即银行不断为“僵尸企业”提供资金。不光银行，政府有时也会给“僵尸企业”提供资金以保证“僵尸企业”的存活，这种情形在中国比较常见。

## 注意合理划定“僵尸企业”的边界<sup>①②</sup>

国务院发展研究中心企业所副所长张永伟在接受《经济日报》访谈时指出，“僵尸企业”并没有严格定义。很多学者都按照“持续亏损三年以上且不符合经济结构调整方向”的标准来测算。比如，长期停产并占用大量社会资源、靠政府补贴过日子的企业，肯定属于“僵尸企业”了；技术落后、环境污染、资不抵债、为了地方政绩等目标完全依靠银行贷款维持的，被界定为“僵尸企业”也不该存在争议。但是，光靠经营收入、利润等财务指标并不能完全判定一个企业是否还能生存，还需从行业发展前景、企业竞争力、内部机制等多个角度进行评估，在实际工作中主要是看这家企业还有没有生存的希望。评估工作的复杂性和专业性决定了政府有关部门不能过于简单地将一个企业划定为“僵尸企业”，进而依此对其进行停贷、停扶，或过早地让其破产。要认识到，并非产能过剩就叫“僵尸企业”，产能过剩是全行业的问题，即便是夕阳行业，仍然会有优秀的公司，不能因为行业产能过剩，就随便划到“僵尸企业”名单里去。

新华社资深记者刘荒认为：除了中央企业由国资委负责外，各地“僵尸企业”的摸底排查工作，主要由地方政府推动完成。这种自行认定方式仍属于行政手段，虽有利于调动各方积极性，但易受政府和部门的自身利益、短期目标所左右，造成“僵尸企业”定义模糊、标准不一。

记者调研中发现，有的部门将注册未开业或自行停业的休眠企业当成“僵尸”、有的把大企业专为投标注册设立的“空壳”公司视为“僵尸”、有的地方将三年无所得税入库的市场主体看作“僵尸”……不仅底数不清、数量成谜，多数地方政府对谁是“僵尸企业”更是讳莫如深。谁是“僵尸”应该由市场说了算。

<sup>①</sup>马志刚.破解“僵尸企业”难题[N/OL].经济日报,2016-05-03(15).  
[http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-05/03/content\\_299790.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-05/03/content_299790.htm).

<sup>②</sup>“僵尸企业”生与死[N/OL].新华每日电讯,2016-05-17(6).  
[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-05/17/c\\_135364181.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-05/17/c_135364181.htm).



## 清理“僵尸企业”至少面临四重阻力<sup>①</sup>

首先是来自政府层面的阻力。长期以来，政府扮演着制度设计者、资源调动者、变革推动者、利益协调者多重角色，由此产生许多难以解决的矛盾：政府既是改革的主体，同时又是改革的客体。改革进入深水区，核心标志之一是政府日益成为改革的对象，这并非易事。

尤其是对于地方政府来说，企业破产退出，意味着地区生产总值减少、财政收入下降、区域产业结构改变、就业压力上升、社会不稳定因素增加。因此，一般情况下地方政府总是希望能够尽可能维持企业持续经营，而不是推动企业破产退出，甚至存在部分地方政府干预司法与信贷，以避免因为司法与信贷行为导致“僵尸企业”破产退出。

因此在清理“僵尸企业”的过程中，地方政府可能会存在规避或扭曲改革的主观意图。退一步说，即使各级官员具有不折不扣贯彻中央意志的主观愿望，也可能由于对中央核心精神把握不准或忽视因地制宜，出现改革的失真和扭曲。

其次是来自于企业的阻力。事实上，兼并主体与被兼并者可能会联合反对。为什么不想兼并，因为“僵尸企业”自身的资产状况非常差，尤其是那些本身不占有特定资源的“僵尸企业”，并购的价值更低。此外，兼并相对容易，但后期的整合重组却困难重重。从“僵尸企业”来说，一旦被并购，不仅会丧失经营自主权，而且会失去长期以来享有的特定行政级别以及与此相对应的特定待遇；尤其是那些临近退休的特困国企负责人，其维持独立运营、反对兼并重组的动力最为明显。对国有“僵尸企业”来说，员工主要担心的是随着并购的发生，可能会导致员工身份发生改变，从而影响到未来工作的稳定性和待遇的可预期性，特困民企的员工也会表现出明显的反并购倾向。

还有一点不得不提。在当前 IPO 制度及并购重组炒作热潮的推动下，我国上市公司存在特殊的壳价值，一些具有较好盈利能力与发展

<sup>①</sup>李锦.清理僵尸企业需破除多重阻力[J].瞭望,2016(12):34-39

前景的企业由于短期内难以自己通过直接 IPO 上市,往往转向寻求借助对上市公司的并购重组来完成上市;这时候,那些长期亏损却又能够借助现行退市制度不健全而占据上市资源的企业,也就成了那些急于上市企业的并购首选目标:付出相对较低的并购成本,就能够快速实现上市。这些企业同样是“僵尸企业”“僵而不死”的支撑之一。

再者是来自于银行的阻力。银行往往是“僵尸企业”最主要的债权人,企业一旦破产退出,银行负债将彻底失去回收的可能性。为了维持“僵尸企业”的继续生存,部分债权银行甚至不惜继续为原本已经扭亏无望的“僵尸企业”继续提供融资,以临时性解决其持续运行问题。

而从实际操作来看,推进“僵尸企业”破产退出,也可能会遭遇无法注销的困境。目前在各地仍存在部分长期无实质性经营活动,并且已经严重资不抵债的“僵尸企业”,无法依法注销,被迫在名义上继续存续。这类企业往往都是因陷入经营困境而被大型国有企业集团托管的中小型国有企业,这些企业本来应该依法破产,然后进行注销。但由于历史遗留下来的欠税问题,以及难以厘清的债权债务问题,尽管托管方一直努力采取措施对上述问题进行相关处理,但往往难以满足公司注销的法律要求,无法完整提供公司注销所需要的各种材料,导致被迫勉强继续维持这些被长期托管、无实质性存在价值与意义的“僵尸企业”继续在名义上存活运行。

## 处理“僵尸企业”可重点关注三类企业<sup>①</sup>

### 长期停产且占用社会资源的企业

该类企业的基本特点是:停产 1 年以上,经营骨干基本流失;企业资不抵债;占用土地、房产等资源;债权债务关系复杂。该类企业

<sup>①</sup>马骏,袁东明,马晓白.处理“僵尸企业”可重点关注三类企业[N].中国经济时报,2016-04-18(005).

既包括国有企业中存在的大量“壳企业”，也包括民营企业中的“跑路企业”。过去几年我国经济增速放缓，因经营性亏损而停产的企业大量增加，在钢铁、煤炭、有色、化工等基础性行业尤其突出，如钢铁行业，先后有山西海鑫、唐山迁安松汀等大型钢铁企业停产，中小型钢铁企业停产多达上百家。

此类企业名存实亡，但由于体制、政策等方面原因难以从法律上注销实现“入土为安”。随着时间的推移，此类企业越积越多，如同肌体内垃圾难以排出一样，必然降低经济体的活力。一是大量的土地、房产、设备等生产要素长期闲置，形成巨大浪费；二是职工权益受到不同程度的损害；三是债权债务关系锁死，形成难以解开的三角债，拖累其他企业的发展；四是成为上级企业的负担，如中盐株化于 2014 年下半年停产以来，中盐总公司每个月为其支付 1000 多万元资金，用于维持职工稳定。

解决该类企业的思路是“让破产企业破得了”。我国企业破产难是一个长期存在的问题，每年全国破产案件仅有两三千件。原因来自多个方面，包括：企业主或管理层因担心破产审计和查税而不愿走司法渠道；银行等债权人不愿让隐形损失显性化，担心影响经营业绩或追究决策者的责任；破产程序复杂，地方法院受理破产案件的能力有限，平均周期在 2 年左右；地方政府因担心地区声誉受损等原因不愿配合；土地性质不明或性质复杂，处理起来难度大，或者缺乏政策依据；国有企业职工安置难度大，主管部门宁愿拖着也不愿“找事”。因此，解决此类企业的问题需要远近结合。近期，建议各地尽快摸排统计本地区内停产超过 1 年且复产无望的企业数量，由主要领导牵头，组织地方国土、劳动、法院、银行等相关机构协同配合，集中处理一批停产企业破产。远期，应逐步完善土地、债务、职工安置、企业破产等方面的制度，提升行政能力，提高市场效率。

### 环保安全不达标且无力转型升级的重化工企业

该类企业的基本特点是：负债率高，如河北有些民营钢铁企业负债率超过 100%；环保、安全等方面达不到国家标准；拖欠职工工资、社保费用和税费；盈利能力弱，无力转型升级。该类企业之所以垂而不死，一个关键因素是地方政府出于当地 GDP、就业等考虑，以环境和安全为代价，容忍企业的不合规、不合法行为，甚至以税费减免等方式变相给予补贴。

这类企业“死不掉”、“等不起”，对社会环境和产业发展都有很大的破坏力。这类企业继续生存下去，会导致市场无序、低价竞争，“劣币驱逐良币”，阻碍产业升级，与调结构、促升级的思路相违背。这类企业存活时间越长，行业产能过剩的问题就会拖得越久，对生态环境的破坏也就越大。

解决该类企业的思路是要以破为主。该类企业不适用“多重组、少破产”的原则，因为所在行业严重过剩，企业兼并重组的积极性不高。建议有关部门严格执行国家环保法规，有序安排这些企业破产，逐步释放产能过剩的风险，化大震为小震。对山西、河北等部分省内一些重化工业集中的地区，建议国家有关部门帮助它们制定专门的区域转型政策，重点解决下岗失业职工的再就业问题和社会保障问题，包括通过劳动力转移、“双创”等措施增加就业机会，通过免费培训提升下岗职工的就业技能，通过专项资金加强社会救助。

### **历史包袱沉重、连续亏损的国有企业**

该类企业的基本特点是：连续亏损 3 年以上；由于企业办社会、兼并亏损企业等原因背负沉重历史包袱；人员过多，劳动生产率远低于平均水平；负债率高，且隐形负债较重；市场化改革滞后。典型案例是东北地区最大的煤炭企业龙煤集团，共有 24 万在职职工，人均产量不及国内平均水平的一半，另外还有 18 万离退休职工、14 万依附主业的集体职工以及大量企业办社会的负担，2012 年、2013 年、2014 年分别亏损 8 亿元、23 亿元、60 亿元，有关部门已经着手解决

企业面临的困境。

这类企业的危害性在于其占用和消耗资源的强度非常大。过去有些地方和部门倾向于采用花钱买平安而不是改革的方式解决长期亏损的国有企业问题，如以各种方式给予直接或间接补贴，安排盈利企业投资或兼并亏损企业。国有企业也利用其融资的便利条件，不断提高负债水平，大量投资房地产等热点领域，但随着经济增速的下滑，新投资的效益也难以保障。

解决该类企业有赖于国有企业改革深化。以往“让好企业背差企业”的做法是不成功的，反而拖累、拖垮了好企业。考虑到国企改革是一项长期任务，建议近期由中央及地方国资管理部门全面梳理监管范围内的国企经营状况，列出一批优先处理的企业清单，对于积重难返的企业，要敢于破产，重整一批、关闭一批。为防范企业破产带来的社会风险，地方政府和企业母公司要通力协作、密切配合，地方政府尤其要在职工培训、分流安置等方面发挥作用。中央及地方国有资本经营预算可安排专门资金，用于破产过程中的职工安置、解决历史遗留问题等方面的支出。

## 如何做好“僵尸企业”的清理？<sup>①</sup>

### 构建科学完备的动力机制

清理“僵尸企业”是一个系统工程，其中包括如何有效凝聚社会主流共识形成上下同心的改革合力，如何形成有效的试错和纠偏机制，如何建立对不作为者的问责机制，如何在后帕累托改进阶段，让各利益相关方公平公开良性博弈，进而主动推进改革，如此方可形成可持续的内生驱动的改革动力。

其一，思想教育要到位，让各级政府认清趋势，看到希望。目前

<sup>①</sup>李锦.清理僵尸企业需破除多重阻力[J].瞭望,2016(12):34-39

中国经济正处在增长速度降低阶段，部分行业处于供给成熟和供给老化阶段。供给侧改革最终要通过创新来提供新供给，通过改革来构建新动力。支持经济增长特别是长期增长的要素，使得“动力源”活跃起来。清理“僵尸企业”于国、于企、于家都是有益的。

对不适应、不适合甚至违背新发展理念的认识要立即调整，坚决纠正，彻底摒弃。要在推进改革的过程中防止国资流失，但不能以防流失为理由而拖延改革。更不能以防流失为理由而拖延清理“僵尸企业”。

其二，基础数据测算要准确，做好“分类”和“排队”，分类确定轻重，排队确定缓急。当务之急就是尽快确定哪些是“僵尸企业”，并将其出清。现在，“僵尸企业”的概念并不清晰，地方如何界定“僵尸企业”有较大的弹性，统计口径并不统一。一些地方已在政府工作报告中确定了自己的目标，但值得注意的是，多省表示已经淘汰和未来淘汰的仍是“落后”产能。落后的产能实际上已经很少了，如何处置过剩但并不落后的产能需要更多的评价维度。防止决而不明、行而不公挫伤积极性。

其三，责任主体要清楚，建立国企“一把手”牵头的工作机制。目前出现的“僵尸企业”大多也是国有企业。国有企业具有计划性与市场性的双层特征，发挥政府对国企“一把手”的掌控能力，抓住国企“一把手”这个责任主体是重要的。现在国资委放权给集团公司，哪些是“僵尸企业”，哪些不是，就应该由集团公司定，而不是国资委来定。集团公司是处置“僵尸企业”的责任主体，牵头的主要负责人也指的是央企的“一把手”。对这个“一把手”确定的职责要具体化，做到可督促、可检查、能问责，才能让改革落地生根，防止决而不行、行而不实。

其四，部门动作要联动，革新利益协调机制，打“组合拳”，形成联合动力。现在，去产能不是一个行业、一个部门在做，而是一个

国家在做。然而由于部门利益追求不同，利益关系纵横交错，对立和冲突也不可避免，这就需要建立一种机制来协调各种利益矛盾。

其五，奖罚政策要有效。2016年1月22日的国务院常务会议明确了化解过剩产能的基本原则和钢铁行业的大指标。与以往普惠性政策不同，此番提出的专项资金，首度以奖补的形式发放，将对在人员分流安置“走在前面”“做得好”的地方进行奖补；另外，措施在“呆账核销”“资产处置”等方面对金融机构“松绑”，有助于促进金融机构更好地参与产能化解工作。一方面要设立奖金和基金奖励地方政府去产能；另一方面需要在财政税收、公务员分级考核等方面作出政策调整。对考核结果先进的去产能企业在评先评优、表彰奖励时优先考虑，在分配财政与税收去产能资金和社会帮扶资金时予以倾斜。

其六，国企改革与供给侧改革要联动，相辅相成、相互促进，产权体制要为产业结构改革提供动力。供给侧改革中去产能过程，特别是清理“僵尸企业”牵涉到大量产权交易。国有企业改革，就是解决资源重新配置问题的。国企改革要为供给侧改革和整个“十三五”规划提供动力，提供改革红利。2015年国企改革提出的投资经营公司、职工持股、混合所有制改革等等，很多事情还没有做。国企改革是以产权为主要内容的体制改革，国企供给侧改革是以产业结构为主要内容的改革，是相辅相成的两种改革。2016年，国企改革由单纯的体制改革向产权体制与产业结构二重奏改革转变。国企改革与产业结构的改革同步进行，相辅相成、相互促进、相得益彰。

### **监管部门要主动作为**

首先，监管渠道要通畅，可督促、可检查、能问责，实行挂牌督导的监管。国资委提出对去产能重点企业挂牌督导将使清理更有力度，为了便于执行，国资委把“僵尸企业”清理工作纳入监事会重点监督检查范围。强调要以攻关克难、动真碰硬的精神积极推进。按照务实管用、可操作、可检查的基本要求，一企一策具体安排。要挂牌

督导、强化问责。定期跟踪工作进展，对处置不力的企业要在业绩考核和领导班子、领导人员综合考核上予以问责。这是一种监管的创新。创新包括对去产能攻坚重视不够、工作不力或年度考核结果排名位于本片区末位的，由上级进行约谈提醒或诫勉谈话，督促整改。采取自查复查、随机抽查和综合考评的考核程序。对被纪检监察机关、审计部门发现并查处去产能领域造成国有资产流失的，或被媒体曝光、造成恶劣影响的，视情节轻重扣减考核得分。

此外，考核评价有新说法，通过新标准来调动干部结构调整积极性。政绩考核，是指挥棒、红绿灯，能够倒逼干部真去产能的举措，这是保证清理“僵尸企业”顺利推进的关键一招。企业破产退出现象的发生，意味着地区生产总值的减少、财政收入的下降、区域就业压力的上升。是否要出台文件，明确将“去产能”实绩作为干部选拔任用的重要依据之一。是否可以按照“精准导向、分类评价、定性定量、激励约束”的原则，建立了一套实绩考核体系。考核办法要导向鲜明，明确将考核结果与干部考核、激励约束、工作问责、去产能退出等挂钩运用。

最后，防治风险要有底线，化解矛盾要有力度，减少社会动荡，为去产能减少后顾之忧。社会转型最突出的特点是异质性，期间不可避免地会出现部分群体特别是弱势群体利益受到影响甚至损害的问题，进而引发他们的不满，造成利益矛盾扩大化和利益冲突显性化等态势。监管部门要做好保驾护航，要拿出一系列科学有效的手段和途径，着力化解全面深化改革进程中遇到的诸多突出性矛盾。政府运用公共权力来保护弱势群体的利益，安装社会公平的“调节器”、社会转型的“减震器”和深化改革的“稳压器”，即构建系统完善的利益保障机制。企业家要增强去产能的责任感和自觉性，提高风险监测防控能力，做到守土有责、主动负责、勇于担当，积极主动防范风险、发现风险、消除风险。



## 多地出台“僵尸企业”处置办法

在去产能过程中，不少地方提出了清退“僵尸企业”的时间表。

### 广东：2018年底基本实现“僵尸企业”市场出清<sup>①</sup>

2016年4月8日，广东省政府率先出台了《关于全省国企出清重组“僵尸企业”促进国资结构优化的指导意见》（以下简称《意见》）和《省属国企出清重组“僵尸企业”促进国资结构优化的实施方案》（以下简称《实施方案》），为广东省国有“僵尸企业”出清重组攻坚战定下了明确目标和措施。

对于国有“僵尸企业”的处置，《意见》提出，按照精准发力、精准处置的要求，各地级以上市政府和省属国企要全面摸清关停企业和特困企业家底。各地市和省属国企制定可操作性实施方案，对号入座、分类施策，采取“两个一批”（兼并重组一批、关闭破产一批）加快关停企业出清，“四个一批”（兼并重组盘活一批、资本运营做实一批、创新发展提升一批、关闭破产退出一批）加快特困企业重组。

对于省属“僵尸企业”的处置，《实施方案》提出，吸引社会资本优化重组省属“僵尸企业”。一是引入社会资本。鼓励社会资本积极参与出清重组“僵尸企业”工作。二是积极探索企业员工持股。鼓励特困企业的职工采用分期付款方式购买原企业经评估后的资产或净资产（带负债）。《实施方案》还明确，以省股权托管中心为专业化处置平台，集中实施关停企业出清和委托特困企业退出，实现处置阳光化、效率最优化、效益最大化，确保国有资产安全。

广东明确了“僵尸企业”处置的时间表。到2016年底，广东将实现全省国有关停企业基本出清，300户以上特困企业脱困，亏损总额2015年减少30%以上；到2017年底，实现600户以上特困企业脱困，亏损总额较2015年减少60%以上，总体上全省国有特困企业基

<sup>①</sup>图解:打赢国有“僵尸企业”出清重组攻坚战[EB/OL]. 2016-04-22.  
[http://www.gd.gov.cn/govpub/zfwj/zcjd/zxcjd/201604/t20160425\\_227919.htm](http://www.gd.gov.cn/govpub/zfwj/zcjd/zxcjd/201604/t20160425_227919.htm).

本脱困；到 2018 年底，全省国有资本结构不断优化，国有资本 65% 以上集中到重要行业和关键领域，以及未来可能形成主导产业的行业。

为有序有效出清重组国有“僵尸企业”，广东省国资委提出，将有针对性地抓住妥善安置职工、有效处置资产、确保规范操作、滚动排查统计四个关键环节。目前，广东省已初步建立非国有规模以上工业“僵尸企业”数据库。据省经信委有关负责人介绍，采取各地市摸查报送的方式，目前第一批非国有规模以上工业“僵尸企业”约 90 家。已明确建立定期报送制度，今后 3 年每季度对企业名单和相关数据进行动态更新<sup>①</sup>。

**浙江：2016 年力争处置“僵尸企业”450 家，2018 年基本实现市场出清<sup>②</sup>**

浙江省经济和信息化委员会 2016 年 6 月 27 日在其官网发布《关于处置“僵尸企业”的指导意见》（以下简称《指导意见》）：2016 年该省争取处置“僵尸企业”450 家以上；到 2018 年，全省“僵尸企业”基本实现市场出清，企业市场化退出长效机制基本健全。

《指导意见》由浙江省促进企业兼并重组工作部门联席会议办公室，以及省发改委、经信委、司法厅、财政厅等联合制定，它将“僵尸企业”界定为以下规模以上工业企业：连续一年以上停止生产经营活动且未缴增值税，或资产负债率超过 100%且连续三年以上亏损且主要靠政府补贴维持生产经营，或连续三年以上欠薪、欠税、欠息、欠费，或陷入“两链”（资金链、担保链）风险导致资不抵债且解套无望、长期停产且复产无望、已有投资但投产无望的。

对“僵尸企业”，浙江强调分类有序处置。《指导意见》建议可细分为“兼并重组类”、“债务重组类”、“破产重组类”和“破产

<sup>①</sup>广东争当供给侧结构性改革排头兵[N/OL].南方日报,2016-05-17(A01).  
[http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2016-05/20/content\\_7548673.htm](http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2016-05/20/content_7548673.htm)

<sup>②</sup>浙江发布处置“僵尸企业”指导意见,2016 年实现市场出清[EB/OL]. 2016-06-28.  
[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1490609](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1490609).

清算类”，分批分类开展处置：

引导上市企业、行业龙头企业通过产权转让、资产置换等方式兼并重组，尽快盘活有效资产；

对“债务重组类”企业，建立债权人会商制度，发挥金融资产管理公司等的作用，通过担保替换、平移代偿、授信聚拢等快速收缩担保圈，促进债务重组，尽快帮助其恢复生产；

对“破产重组类”企业，要尽可能地推进出售式重组，维护核心商业渠道和大部分职工就业；

对“破产清算类”企业，政府要停止财政补贴和不同形式的保护，债权银行要协同加快不良贷款处置，法院要依法实行简易破产程序（包括预重整）加快破产清算，注意保护企业运营价值，尽快实现市场出清。

在妥善安置职工方面，《指导意见》要求支持兼并重组、债务重组后的新企业更多吸纳原企业职工，采取协商薪酬、灵活工时、培训转岗等方式稳定现有工作岗位。确需与职工解除劳动关系的，应依法支付经济补偿金，偿还拖欠职工在岗期间的工资，补缴欠缴的社会保险费用，并做好社会保险关系转移接续等工作。对“僵尸企业”处置后的失业人员，要实施再就业帮扶。

### **湖北：力争到 2020 年全省“僵尸企业”基本退出<sup>①</sup>**

2016 年 4 月 13 日，湖北省人民政府发布的《湖北省推动产业重组处置僵尸企业专项行动方案》（以下简称《方案》）提出，力争到 2020 年，全省“僵尸企业”基本退出，重点行业产能利用率基本合理，全省企业市场化退出长效机制基本建立，资源利用效率明显提高，经济活力明显增强，实现经济发展质量和效益整体提升。

《方案》提出认定“僵尸企业”的参考标准：生产经营困难造成停产半年以上或半停产 1 年以上；资产负债率高且连续亏损 3 年及以

<sup>①</sup>“僵尸企业”如何出清[N/OL].湖北日报,2016-04-26(4).  
<http://hbrb.cnhubei.com/html/hbrb/20160426/hbrb2888543.html>.

上；主要靠政府补贴或银行续贷等方案维持生产经营；长期欠薪、欠税、欠息、欠费。“满足以上任何两项及以上条件，中型及以上规模的工业企业，即为‘僵尸企业’。”省发改委相关人士表示。

《方案》提出，今年将以钢铁、煤炭行业为重点，制定政策措施，以兼并重组、破产重整、破产清算为主要途径，推动处置“僵尸企业”取得突破。

《方案》同时提出了“停、帮、引、保、奖”五个方面的处置措施，建立健全企业市场化退出机制。针对财政补贴，方案提出“停”的处置方案——停止对“僵尸企业”的财政补贴，停止对“僵尸企业”续贷，建立银行债权处置机制。

“僵尸企业”退出后，职工怎么办？“帮”的处置措施提出：“僵尸企业”退出的划拨用地，政府土地收储机构参照土地评估价值确定补偿金，补偿金主要用于职工和债务处置；政府收回国有土地使用权后的出让收入，优先支付破产国有企业职工安置费用。“僵尸企业”退出的工业用地，在符合城乡规划的前提下，可转产发展第三产业，政府收取的土地出让金，有限用于职工安置和债务处置。“引”，建立有利于优势企业兼并重组“僵尸企业”的引导机制，采用市场化方式，引导社会资本参与“僵尸企业”战略性重组；出台优惠政策，鼓励上市公司参与我省“僵尸企业”重组等。“保”，建立有利于退出企业员工平稳安置的兜底机制，将“僵尸企业”退出需安置人员纳入社会保障体系，落实处置过程中稳岗补贴政策。“奖”，建立有利于调动地方政府处置“僵尸企业”积极性的激励机制，将处置“僵尸企业”、安置职工等内容纳入地方政府政绩考核范围。

## 他山之石

### 活用破产程序清理“僵尸企业”案 深圳率先解决破产企业注销难题<sup>①</sup>

来自广东省深圳市中级人民法院的统计数据显示,仅2011年,深圳被吊销营业执照的公司就有14095家,但在工商部门办理注销登记的仅有5620宗。“僵尸企业”占用了市场管理资源,带来不少信用、债务风险,严重破坏市场自身的新陈代谢,困扰破产案件的审判。

近年来,深圳中院积极推行小额破产案件简易审理程序、管理人援助资金制度、执行程序与破产程序衔接转换、司法程序和行政程序相互配套等措施,形成一套行之有效的清理“僵尸企业”审判模式,为清理“僵尸企业”,维护市场健康发挥了重要作用。

#### 简易程序提高审判质效

为提升“僵尸”案件审判效率、确保审理质量,深圳中院在现行法律框架内,通过固定审理模式、适用最短限期、采取便捷方式创设简易破产程序,明确简易程序适用范围为:债务人不属于国有企业,且财产价值总额不超过100万元;债务人的主要财产、账册、重要文件等灭失,或者债务人人员下落不明,未发现存在巨额财产下落不明情形;债权债务关系简单,不存在重大维稳隐患。3个条件满足一项即可适用简易程序。

深圳中院同时明确适用简易程序应履行的程序,即应当向相关权利人进行告知和提示,合议庭应在破产立案审查时决定是否适用简易程序,决定适用的由主审法官制作决定书,报合议庭审签。适用简易程序的破产案件,法官助理应在案件受理公告中载明该案适用简易程序。

<sup>①</sup>游春亮,王东兴.活用破产程序清理“僵尸”企业案 深圳率先解决破产企业注销难题[N/OL].法制日报,2016-06-16(03).<http://epaper.legaldaily.com.cn/fzrb/content/20160616/Article03004GN.htm>.

对于那些审理中发现确不宜适用简易程序的案件,深圳中院规定,可以转换为普通清算案件继续审理。主审法官可以根据合议庭决定制作程序转换通知书,经合议庭签署后交法官助理送达债务人、管理人和相关权利人。

### **创新管理人援助金制度**

无财产企业破产费用如何支付,是一个世界性难题。由于“僵尸企业”往往早已人去楼空,管理人接到法院指定后,不仅要白白付出劳动,而且要垫支诸如公告、邮寄、刻制公章、案件调查等相关费用,严重挫伤其投入破产工作的积极性。

如果管理人援助制度不能正常实施,管理人制度亦无法正常运行,将严重影响破产制度的顺利推行和市场退出机制的健康运行,损害本地区市场的健康和活力。

为解决无财产企业破产案件管理人费用问题,深圳中院建立管理人援助资金制度。

2012年,深圳中院多方呼吁,争取到财政每年拨付200万元专项资金,用于破产管理人援助资金。同时在正常审理的破产案件管理人报酬中提留,不超过100万元(含本数,下同)的,按4%确定;超过100万元至300万元的部分,按4.5%确定;超过300万元至500万元的部分,按5%确定;超过500万元至1000万元的部分,按5.5%确定;超过1000万元的部分,按6%确定,管理人所得报酬不足10万元的,不提取援助资金,管理人应得报酬超过10万元,但依照前款规定提取援助资金后少于10万元的,低于10万元的部分不收取。

深圳中院专门制定《破产案件管理人援助资金管理 and 使用办法》,规定了资金的申领、审批、标准和核销,为的是管好、用好这笔资金。

### **出台意见促执行转破产**

执行程序中被执行人无可供执行的财产或者可供执行的财产不足以清偿全部执行债权的执行案件应当转破产程序,这类案件可以称

之为执行不能案件。其中,被执行人为法人的相当部分属于“僵尸企业”。如何将执行中发现的这些企业转入破产程序,通过破产清算使其退出市场,是清理“僵尸企业”过程中亟待解决的问题。

我国破产法实行当事人主张,破产程序的启动必须经当事人申请。2015年出台的民事诉讼法司法解释虽然给出了执行转破产路径,但再次明确应经申请执行人之一或被执行人同意才能启动。在清理“僵尸企业”过程中,因被执行人下落不明,申请执行人对于此类案件通常比较消极,要其主动同意转程序通常较难。

针对这一问题,深圳中院出台关于执行不能案件转破产程序的若干意见,为尽早发现和处理“僵尸企业”创造了良好条件。经过近一年的试行,已经处理16件执行转破产案件,从实践中积累了经验。

#### 行政司法配合解注销难

破产程序终结后,破产企业作为民事法律主体的资格即告终止,在法律意义上已经“死亡”。由于无法注销或注销不及时,破产企业在向社会公开的工商登记信息依然存在,为市场主体判断企业实际状况带来很大困扰。破产企业无法注销,使得市场退出机制存在漏洞,市场主体的状态很不明确,严重影响市场判断,市场秩序受到很大影响。

根据企业破产法第121条的规定,管理人应当自破产程序终结之日起10日内,持人民法院终结破产程序的裁定,向破产人的原登记机关办理注销登记。实践中,管理人向破产企业登记机关申请办理注销登记时,除了法院裁定,还须根据工商行政管理机关的要求,提供一系列相关文件,其中,税务注销证明绝大多数管理人无法提供。

据了解,税务注销证明是税务机关出具的,证明破产企业已经办理完结税务注销手续的证明文件。根据税务机关的规定,办理企业的税务注销,需要由税务机关进行专项税务审计。由于破产企业在账册编制、债务清偿比例及顺序、税款滞纳金的处理等问题上与一般企业

有很大不同,破产企业的税务审计又没有统一可操作的规范,税务机关基本无法完成对破产企业的税务审计,导致管理人无法获得税务机关出具的税务注销证明,从而无法办理破产企业注销登记。且“僵尸企业”一般均长期不运作,税务、财会资料缺失严重,更无法进行税务审计并形成结论。

为解决这一问题,深圳中院通过司法建议的形式,向深圳市政府明确提出,破产程序终结后,工商行政管理部门应当配合注销企业。其后,又与深圳市市场监督局确定,注销企业需要提供破产管理人签署的公司注销登记申请书、破产管理人签署的指定代表或者共同委托代理人的证明、人民法院的指定管理人决定书等7项文件,在全国率先解决破产企业注销问题,为清理“僵尸企业”使其彻底退出市场畅通了渠道。

## 重庆机电“僵尸企业”造血重生<sup>①</sup>

如何处置“僵尸企业”确保国有资产不流失,重庆机电集团旗下的华浩冶炼有限公司,作为机电集团的“僵尸企业”之一,于2014年就开始探索,通过引资重组,探索了一条改革之路。

华浩冶炼最早叫綦江电话厂,曾出过7个院士,中国第一块电冶铜出自它,解放后更名重庆冶炼集团,代号是103,后几经改制成现在的重庆华浩冶炼有限公司,是重庆机电的全资子公司,产品曾一时在全国产销量位居第二。但在市场大潮的洗礼下,由于偏居一隅,设备老化、人员繁冗、研发滞后、管理成本等费用居高,已远远跟不上铜冶炼市场的步伐,其辉煌的历史已不复存在。

截止到2013年年底,华浩公司已经连续三年亏损,负债率超过百分之百,根本不能实现国有资产的保值增值,成了一个名副其实的

<sup>①</sup>庄冠蓉,周晓梨.重庆机电“僵尸企业”造血重生[N/OL].中国经济时报,2016-04-12(007).  
[http://jjsb.cet.com.cn/show\\_473560.html](http://jjsb.cet.com.cn/show_473560.html).



“僵尸企业”。

华浩还能存活吗？

面对僵局，机电集团痛下决心，决定对其进行改革，以结束输血，寻求造血点。

经过几番深入调研，积极寻求合作者，最后与北京有研粉末集团一拍即合，2014年年初，华浩的重组拉开了序幕。

北京有研粉末集团铜粉产销量在中国第一，控股股东是北京有色金属研究总院，在技术工艺和研发上都有强大的支撑，刚好弥补华浩的短板。而有研也看到了华浩厚重的历史和品牌效应，认为协调作战有利于行业的发展。

国企改革是一个“摸着石头过河”的“试错”过程，要清理“僵尸企业”，实现起死回生，对其进行改制重组，特别是进行混合所有制改造是必由之路。但要实现改组可谓困难重重：如股东持股比例、员工是否持股、债务重组、职工分流等问题都决定改革成败。

华浩公司直面问题，逐一解决，稳步推进。

首先是确定合作方式。通过协商，重庆机电将华浩公司有一定技术底蕴和市场前景的粉底材料以及相关的设备，作为资本入股占比41.5%，北京有研现金入股占51%，同时引进管理层持股（22位高管、中层干部和骨干持股），占7.5%的股份。几方共同出资8000万元成立了重庆有研重冶新材料有限公司。

接着分流安置职工。确认了合作方向后，就着手分流安置职工。新公司定编定岗，共提供160个工作岗位，这就意味着华浩公司有近200人将下岗分流。据重庆有研重冶新材料有限公司总裁潘华介绍，重庆机电按照国企改革的相关法律法规制订方案，妥善安置职工：首先是愿意到新公司上岗的，劳动关系转移到新公司，劳动合同继续履行；其次是工作年限满30年及其以上的，或者离法定退休年龄不足5年的职工，准予歇岗休养；第三是不符合以上两个条件的，给予转

岗培训，培训期满仍不能上岗的，依法解除劳动合同，由企业按规定支付经济补偿。

采访中，潘华回忆，职工的安置过程中有很多困难，很多职工不能理解，写投诉信的也很多，有时候他们做两三天的工作还不如员工的一句话。但是不改就等死，改革才有生机。潘华说，公司在合法合规合理的前提下，尽量满足职工的诉求，比如对于歇岗职工给予国家最低生活保障。最后约 100 人到新公司工作，约 140 人歇岗，剩余解除劳动合同关系。最后职工结构中一线员工由原来的 130—150 人变为现在的 120—130 人，而二线由原来的 200 人变为现在不到 40 人。大大减少了管理成本。

最后实施债务重组。由于华浩公司经营效果一直不理想，造成外借债务比较多，如何处理债务问题，切实关系到改制重组的成败。潘华介绍，由于华浩公司的债权人主要是银行和机电股份公司，于是股份公司先代还负债，然后把华浩资产对外投资的股权进行处理，一部分公开挂牌转让，其收入用于偿还其他债务；一部分用于抵债形式进行融资，抵偿机电股份的债务。其余资产按规定进行处置。

通过以上工作，2014 年 7 月新公司——北京有研粉末有限公司工商注册，并于 8 月恢复生产，整个重组过程不到半年时间。据潘华介绍，有研重冶在 2015 年已实现 2.35 亿元的销售总值，并实现利润 820 万元。

## 银行出清“僵尸企业”的温州探索样本<sup>①</sup>

当前全国“僵尸企业”出清迫在眉睫，银行不良贷款回收成为老大难问题。作为许多大型“僵尸企业”的最大债权人，银行资产质量在 2016 年上半年已经承受巨大压力。根据银监会数据显示，2016 年

<sup>①</sup> 宋易康.银行出清“僵尸企业”的温州探索样本[N/OL].第一财经.2016-06-30.  
<http://www.yicai.com/news/5036080.html>.

一季度以来，大型商业银行业不良率已上升至 1.72%，股份制银行业上升至 1.61%。

面对“僵尸企业”欠下大量不良贷款，作为最大债权人的银行一般有两种选择，一是通过法律诉讼申请执行保全回收不良贷款；另一种则是走法院破产清算程序，在破产和解、破产清算、以及破产重整中三选一。

记者在温州调研发现，对于无抵押贷款走破产程序的话，清偿率明显高于普通诉讼程序，其中又以破产重整清偿率最高。随着“‘僵尸企业’与其跑路，不如申请破产保护”的观念逐渐深入人心，金额在一个亿以上的企业债权，银行已经逐渐接受通过破产清偿或破产重整的方式回收不良贷款。数据显示，2015 年该市已清理企业债权债务 166.79 亿，化解不良资产 80.21 亿元。

### 破产重整清偿率更高

在温州，中城建设集团公司(中城建)曾是当地一家龙头企业，由于种种原因去年面临资金链断裂濒临倒闭风险。当时中城建债务规模总计 17 亿，除了 1 个亿有抵押债权，16 亿普通债权中银行债权占绝大多数，仅当地建设银行一家就有 3 个亿的未抵押贷款。

债务人申请破产后，温州瓯海法院对中城建破产清算与破产重整的清偿率进行了预估，结果分别为，重整后债权人清偿率在 5.45%，破产出清债权人清偿率-0.03%。也就是对于建设银行而言，3 亿多的无抵押贷款最终还能追回一千多万。

但如果对企业进行破产清算，-0.03%的清偿率对于银行而言不但企业钱不够还，还差一部分钱。“走破产清算的话，银行就没有任何财产可以分配了。”温州瓯海法院法官郑拓说。

那么，如果银行拒绝企业申请破产，希望直接通过普通法院诉讼执行，清偿率也很低，主要原因是执行不下去。郑拓介绍，在温州当地，“僵尸企业”债务额在一个亿以上的，银行都比较愿意企业申请破产程序。因为当债务额度达到一个亿以上时，说明企业经营存在不

规范、内部管理混乱、矛盾错综复杂等诸多问题。如果仅是诉讼执行，单单靠法院执行法官根本无法操作。

以中城建为例，当时该企业所有的财产都已经被各个法院查封了，管理人可以用于执行的财产只有几百万，郑拓预测，如果法院执行，对于银行的清偿率几乎为零。

那么破产重整清偿率何以有 5.45%，两个亿的可供执行财产从何而来？

郑拓介绍说，如果破产重整，在重整计划之前，法院可以对公司股权进行预拍卖，当时中城建股权溢价拍卖了五千八百万，多出来的部分相应增加到清偿率中，所以最终的清偿率为 5.45%。这还包括 5 千多万的处置拍卖权，以及各个法院查封的账目，公司的应收账款，以及银行保证金抵扣的款项等。

据了解，中城建于去年经过破产重整后焕然一新，使得该市唯一的建设集团 500 强特级资质得以保存。此外，公司的员工也避免了丢饭碗的风险。现任中城建设集团有限公司总经理汪一新表示，中城建的 500 强特级资质需要长时间的信誉积累和市场认可，这次破产重整给了他绝好的投资机会。

按照法律程序对濒临倒闭的企业进行破产重整，虽然过程曲折，结果却让很可能是一条让包括企业、银行、以及整个利益链条上的各相关方均受益的最佳选择。

### **仍面临金融债权之难**

事实上，从破产处理的实践来看，如何平衡债权人和债务人关系是破产程序中一对绕不开的主要矛盾。

“企业担一点，银行让一点，政府帮一点，司法快一点。”这是温州市政府相关负责人向记者介绍当地以破产程序去产能、出清“僵尸企业”的心得体会。但事实上，希望企业破产过程中“银行让一点”并非易事。

据了解，破产重整程序中涉及债权人表决的事项不少，其中最重

要的重整计划草案需要债权人进行分组表决，银行债权人通常都是最大债权人，却由于各种原因很少投同意票。“实践中法院对强制批准程序的适用特别谨慎，因此重整计划表决通过难的问题仍普遍存在，影响了破产工作的顺利推进。”温州市中级人民法院院长徐建新表示。

银行人士指出，在企业破产案件处理过程中，金融债权受偿率不高。破产程序是对破产企业所有债权人进行公平授偿。破产财产需优先支付破产费用、企业职工债权、社保税款等各种费用以后，才对涉有抵押的担保股东贷款进行授偿，并且是按照债权比例进行分配的。另外，一旦进入破产程序，已经采取保全措施要予以解除。执行措施要终止，这对已经申请诉讼保全，并查封冻结的有效资产的银行非常不利，银行缺乏解除付偿申请的动力，这是第一点困难。

银行现在不愿意走破产程序的第二个原因，在郑拓看来是担心破产审理期限太久影响不良处置。如果银行诉讼，法院启动执行程序，银行可能没有钱分到，核销可能会速度快一些。温州法院相关负责人指出，目前困扰银行的第二点因素在于，按照贷款通则的规定，豁免贷款的权利归国务院，所以如果说银行同意重整，债权要核销的话，这个债就是豁免掉了，这时地方银行无权决定，需要层层上报到总行进行审批。

但记者了解到，在一些省、市的特殊情况是，各地对于银行不良率核销也有额度限制，单凭有法院执行裁定书，一些不良也核销不了，温州法院目前希望通过破产裁定书从第二个渠道核销不良。

此外，温州法院相关负责人认为，普通程序起诉了以后，也不一定意味着时间的节省。假如被告不服，上诉就是二审，二审如果遇到事实不清，还要发回重审，那个程序走起来可能时间更长。但是破产是一裁终局，破产案件不存在上诉问题，所以从这个角度来讲，可能它的财产处置速度还会更快。

目前温州法院正在努力缩短破产程序所需要的时间。但大部分案件还是要七八个月，问题复杂的案需要两三年。

企业一旦进入破产程序后，所有银行诉讼都不能再立案。这使得银行担心债务人通过申请破产逃债。“有的企业‘假破产’，想拖延时间，假破产真逃债。有些企业动用了各种手段，以资不抵债为由向法院申请破产，借此拖延债务清偿时间。这样因为破产立案以后，企业就把利息暂停了。”银行人士指出。

## 美国、日本处置“僵尸企业”的经验教训<sup>①</sup>

### 美国处置“僵尸企业”的经验教训

美国在对“僵尸企业”的处置上既有经验也有教训。20世纪90年代末，受高油价、经营环境日益恶化、企业兼并重组等因素影响，美国部分航空公司开始陆续申请破产保护。1989年3月，美国东方航空公司实施破产。美国大陆航空公司于1990年12月申请破产，随后在1991年1月，美国泛美航空公司也因无力清偿巨额债务而申请破产。美国政府对航空业的“僵尸企业”最先采取了一些破产保护措施，这令航空业的亏损状况进一步恶化。随后，政策虽有调整，但受航空市场需求疲软、航油价格高企等因素影响，美国不断有航空公司申请破产保护，致使美国航空业长期处于低迷状态。

美国政府对汽车业“僵尸企业”的处置被认为是成功处置“僵尸企业”的典型。2008年的国际金融危机沉重打击了美国的汽车业，美国汽车业的三巨头——通用、福特和克莱斯勒都遭遇了困境。这些车企一方面选择停产进行应对，一方面积极向政府申请救助。美国政府最终实施了带有严格条件的救助措施。第一，美国政府严格评估这些公司的基本情况，只有那些状况较好、在政府救助下可以重新运作的企业才能获得救助。第二，救助企业进行破产重组的计划需得到政府专家的审核批准，同时，如果企业重组失败面临破产清算，必须偿

<sup>①</sup>熊爱宗.美国、日本处置“僵尸企业”的经验教训[N].中国财经报,2016-01-30(006).

还政府贷款的本息，从而降低政府救助风险。经过专家的审核评估，美国联邦政府始向通用、克莱斯勒和包括美国国际集团在内的多家大型金融机构注资。其中，美国政府以 495 亿美元援助贷款获得已经连续三年亏损的通用汽车公司 9.12 亿股，持股比例相当于 60.8%。2010 年，通用汽车公司净利润为 47 亿美元，实现扭亏为盈；2011 年，公司净利润进一步增长到 76 亿美元<sup>①</sup>。由于政府的救助，美国汽车业较快实现了复苏，并创造了大量的就业岗位。

### 日本处置“僵尸企业”的教训

上世纪 90 年代，由于房市和股市的暴跌，日本开始了长达数年的经济萧条期。随着经济增长速度的减慢，许多企业出现了不同程度的经营困难甚至破产，并直接带动银行出现大量的不良债权，日本各大企业及银行纷纷陷入资不抵债的境地。然而，日本政府并没有及时处理这一问题。银行继续努力通过追加贷款暂时缓解了不良债权问题，使欠债企业免于裁员，帮助企业维持，其结果是本应退出市场的大量“僵尸企业”存活下来。这最终导致在上世纪 90 年代后期，日本银行业长期积累的问题集中爆发，大批大型银行和金融机构破产和倒闭，日本的金融体系出现剧烈震荡。

为救助濒危企业，加速银行不良债权的处置，2003 年日本根据《日本产业再生机构法》成立了日本产业再生机构。该机构成立的目的在于应对上世纪 90 年代日本经济持续低迷造成的金融不良债权和企业困境，希望通过该机构主导的企业重组来拯救那些濒临倒闭的日本企业，以实现产业重振计划。然而，日本政府虽然动用了巨额财政资金，成立了专门处置机构，但并未带来经济的发展。这些“僵尸银行”和“僵尸企业”既无经济活力，也未倒闭，不但未能对经济增长形成支持，还不断地占用着社会资源，极大地阻碍了经济增长。

<sup>①</sup> “僵尸企业”处置 国际案例[N].浙江日报,2016-06-29(00017).  
[http://zjrb.zjol.com.cn/html/2016-06/29/content\\_2983944.htm?div=-1](http://zjrb.zjol.com.cn/html/2016-06/29/content_2983944.htm?div=-1).

## 延伸阅读

### 处置“僵尸企业” 政府和市场应各负其责<sup>①</sup>

国务院发展研究中心企业所副所长张永伟认为,划定“僵尸企业”时政府不要大包大揽。中央已明确了相关政策思路,下一步需对实施中的一些现实和具体问题进行更深入研究:如政府如何认定“僵尸企业”,哪些是政府要重点处置的对象,用什么办法来处置“僵尸企业”。从过去处理过剩和落后产能等的情况看,如果对“僵尸企业”划定过宽,很容易让一些本来可以依靠自身力量调整过来的企业一下子被贴上“僵尸企业”标签,导致自我调整中断。如果政府在处置过程中大包大揽,行政主导色彩过重,或者过度迁就企业,就很容易被企业绑架,结果是政府出了钱,企业却不停地要求加码,最后解决不了什么大问题。在市场出清过程中,早期宜先从窄划定“僵尸企业”,防止政府大包大揽,防止把市场包袱变成政府包袱。政府工作的重点要以“大僵尸”为主,对多数长期亏损且盈利无望的中小企业,主要是民营企业,其退出要更多地依靠市场机制,不宜将之纳入需要政府帮助处置的“僵尸企业”名单中;对通过给出路、给政策就有希望调整的企业,不宜将之作为政府帮助处置的“僵尸企业”。很多陷入困难的企业如果能改革内部机制,或者进行重组,进行资产变现,进行内部减员增效等,这些都有可能使企业迎来新的发展机会。之前很多企业不愿这样做,一个重要原因就是不到不得已的时候下不了决心,现在倒逼其改革的时机到了,政府就必须利用外部环境形成的压力逼着这些企业转型、改革,甚至自生自灭。不能因为政府过早出手,让这些企业再生幻想。对大集团内部自有的“僵尸企业”,应主要依靠集团自己来解决,不应推给政府。

<sup>①</sup>马志刚.破解“僵尸企业”难题[N/OL].经济日报, 2016-05-03(15).  
[http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-05/03/content\\_299790.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-05/03/content_299790.htm).



同时，要认识到，即使是对“僵尸企业”，或者是过剩产能，依照物权法也不能政府想关就关。若要让其退出，必须依法依规进行。依法，要点之一是完善和落实破产法，强化破产机制，让企业通过破产方式退出；要点之二是完善劳动合同法、担保法等，建立与当前转型发展需要相适应的劳动关系，从源头上治理金融扭曲。依规，就是制定以外部性要求为主的各类行业和企业标准，包括技术、环保、安全、能效、质量标准等，尤其是环保、能效、安全这三个外部性效应明显的标准应成为依规淘汰落后和“僵尸”的主要手段。更为重要的是，要公平执法，让所有企业都平等地遵守这些标准，不达标者坚决退出。

政府与市场不是替代关系，而是互为补充，互为条件。在处置“僵尸企业”中，政府的一项重要职责是为让市场发挥作用创造条件。当前工作的重点应为建立市场化退出机制创造条件，努力构建“保底线、可流动、再就业”于一体的企业退出保障体系。保底线，就是政府要对下岗失业人员提供基本保障，守住社会稳定底线；可流动，就是加快社保制度改革，实现养老金等可携带，让人员有流动性，同时研究完善劳动合同法，给企业尤其是国有企业在困难时能对用工自我调整的权利，以求得再生，这对员工总体和全社会是有益的；再就业，就是政府要提供就业培训，创造更多就业机会。

### 财政资金重在花钱买机制<sup>①</sup>

对于在处置“僵尸企业”中，如何把有限的财政资金花在“刀刃”上，防止掉入“无底洞”？国务院发展研究中心企业所副所长张永伟认为，财政资金重在花钱买机制。

由于“僵尸企业”量大面广，须建立常态化工作理念，不搞大把

<sup>①</sup>马志刚.破解“僵尸企业”难题[N/OL].经济日报,2016-05-03(15).  
[http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-05/03/content\\_299790.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2016-05/03/content_299790.htm).

花钱、短期、运动化的处置，否则后遗症就会很大。财政要支持产能退出和处置“僵尸企业”，但国家为此拿出的上千亿将来甚至会更多的财政资金，不能简单用于养人，而重在建机制。如果直接将钱补给职工，短期内可解决一些现实问题，但后遗症多，会为以后解决此类问题制造障碍。目前一些企业已经出现员工不断要求补贴加码、企业间互相攀比、企业虚报人数的情况，甚至一些已经离开企业多年早已再就业甚至创业成功的人，也纷纷回来加入到争取高额补贴的队伍中，政府的压力越来越大，非常被动。这种直接发放补贴的做法实质上就是养人，政府希望职工拿钱走人，但往往事与愿违。因此财政资金的使用，除按法律规定对人员清退进行合理补偿外，其余资金要用在解决这些人的社会保障上，人员要真正交给社会。

处置“僵尸企业”要把握好时机，以求尽量减少财政支出。对长期亏损、靠政府和银行输血维持生存的“大僵尸”要果断出手，及时停贷、停补、停担保；对大集团内部的一些“僵尸企业”，宜先由集团自己处理，政府不要急于介入；鼓励企业先走破产程序，在司法框架下明确债权债务关系和劳动关系，然后政府再择机介入，防止掉入“无底洞”。

## 我国处置“僵尸企业”的主要措施<sup>①</sup>

### 1. 并购重组

并购重组是一次性整体解决“僵尸企业”问题的重要方式。采取并购重组来解决“僵尸企业”问题的前提是，“僵尸企业”现有资产和资源仍具有一定价值，而且对并购主体来说存在有进行资源与资产整合以提升企业经营效益的空间。对并购主体来说，通过低成本的并购，获得了企业发展所需要的资源或资产；对“僵尸企业”来说，通

<sup>①</sup>刘兴国.对“僵尸企业”国内外有哪些处置办法[N].上海证券报,2016-01-16(006).

过并入并购主体成为其新的子公司或分公司，在妥善解决员工安置问题的基础上，可以有效解决原来的经营困难问题。

2015年前三季度，306家上市央企及其旗下子公司中出现亏损的达67家，占比约为21%。在国企改革大背景下，并购重组已成为助力国企摆脱亏损困境的一剂良方。针对煤炭行业的整体性困境，国家发展改革委也指出，要加快推进小煤矿关闭淘汰和兼并重组，总结和推广一些地区行业有效的经验，鼓励大型煤炭企业对中小型煤矿进行兼并重组，以推动解决煤炭行业“僵尸企业”问题。

调研中发现，通过并购重组手段解决“僵尸企业”问题，在各地都有广泛运用，而且地方政府也在推动优势企业并购重组“僵尸企业”方面采取了诸多配套举措，以降低并购重组的资金成本与时间成本，推动并购主体加快并购重组进程。厦门合兴包装印刷股份有限公司对浙江越州纸品有限公司的兼并重组是通过并购重组解决“僵尸企业”问题的一个典型案例，不但有效盘活了原经营困难企业的设备与土地等资产，解决了原企业职工就业问题，而且帮助上市公司扩大了产能与市场，实现了并购重组双方与地方政府的共赢。

## 2. 托管经营

所谓托管，是指企业所有者将企业的经营管理权由具有较强经营管理能力，并能够承担相应经营风险的法人或自然人去有偿经营，以明晰企业所有者、经营者、生产者责权利关系的一种经营方式。也就是通过契约形式，受托方有条件地接受管理和经营委托方的资产，以有效实现资产的保值、增值。托管经营通过“外在于”企业的经营者投入一定数量的启动资金，并把有效的经营机制、科学的管理手段、科技成果、优质品牌等引入企业，对企业实施有效管理。同时，托管经营过程中受托方凭借自身的管理和资金优势获取一定的经济回报。

托管经营适用于一些经营恶化、挽救乏术、濒于倒闭的企业，比如一些产品、技术、设备、人员老化，鲜有市场竞争力的企业，一些

债务负担沉重甚至资不抵债而又告贷无门的企业，一些经过多次和多种方式整顿而无效的企业等。也适用于一些暂时能够维持运转但已明显感到经营管理力不从心的企业；企业的原始产权主体既无力自我经营企业，又不愿放弃或不愿轻易放弃企业所有权，托管就可能成为最佳的重组方式。

或者是当运用其他方式（如兼并、收购、破产等）进行企业重组存在体制性障碍时，可通过托管方式暂缓原始产权的转让，而先将法人产权让渡出去，一方面先努力救活企业，另一方面设法予受托方更优惠的经营条件，以满足受托方的利益要求。当适用其他方式进行企业重组存在资金投入过大的障碍时，可考虑托管办法。此时托管可有效地缓解买方主体的资金压力，因而它可暂不进行原始产权的变更，进而可暂时免交购买这项产权的费用。或者是当买方主体一时说不准购买目标企业的未来前景，亦或本不想购买目标企业原始产权时，可通过托管方式在一定程度上减小这项投资的风险。

在 20 世纪 90 年代的国有企业改革中，国有资产与国有企业托管经营，曾经作为国有企业脱困的手段广泛采用。托管脱困的关键在于，要为“僵尸企业”找到一个具有较好资金投入能力和优秀管理能力的托管方。但在实践中，找到一个合适的托管方可能并不容易。

国家开发投资公司曾经先后托管处置了大量中小特困国有企业，在这方面积累的丰富经验。根据国资委的批复，国资委将部分中央企业或其整体上市后的非上市资产、非主业资产、不良资产及所属经营不善的企业等，通过托管、无偿划转、收购、资产置换等方式移交给国投公司，由国投公司按照市场原则和有关规定，进行持股经营或清理处置。截至 2004 年底，国家开发投资公司累计处置资产管理类项目近 500 个，回收资金 40 亿元。

2005 年以来，按国资委部署，国家开发投资公司又先后托管了中国包装总公司、中国高新投资集团公司等经营困难企业。经过多年

努力，国家开发投资公司圆满完成了对中国包装总公司、中国高新集团的托管任务，成功化解高新张铜危机。2010年2月，中国包装总公司并入中国诚通控股集团有限公司，成为其全资子公司。2010年12月，中国高新投资集团公司整体并入国家开发投资公司，成为其全资子公司。

调研发现，虽然托管确实在特定时期在处置国有“僵尸企业”方面发挥了重要作用，但各地也存在大量“僵尸企业”长期托管经营却既难以扭转经营困境也难以有效退出的问题。广东省广物控股集团有限公司所托管的几十家省属特困国有中小企业，由于历史遗留的欠税与职工安置等问题，绝大多数企业仍然没有得到有效处置。

### 3. 扶持发展

针对那些因为突发性问题而陷入经营困境，但其资产质量较好、市场前景明朗的企业，可以采取必要的帮扶措施，帮助企业重新焕发发展活力，以发展实现自我脱困。对这类具备自我发展脱困的企业来说，所需要的就是为他们止血和输血。

从多年来国有企业改革历程中扶持国有企业脱困发展的经验看，所谓止血，也就是要想方设法减少“僵尸企业”的经营压力；包括临时性、适当减免“僵尸企业”税收，暂缓征缴或适当减免“僵尸企业”五险一金费用，减免“僵尸企业”利息或暂缓还本付息，减免“僵尸企业”各类费用征收；同时，政府部门应积极协调银行及其他债权人，暂时冻结与企业相关的诉讼与执行，避免企业经营状况进一步恶化。

所谓输血，就是根据企业持续发展需要，继续为企业提供信贷支持，避免抽贷压贷；或者是对符合一定条件的企业，采取债转股的方式，一次性解决企业负债率过高与还本付息压力过大等问题；或者是帮助企业通过发行债券等渠道筹措发展所需资金；或为企业产品结构调整、技术研发等提供必要支持，以帮助“僵尸企业”顺利渡过难关；或者推动企业尤其是国有企业深入进行改革，加快建立现代企业制

度。

20世纪90年代中期,国企拖经济改革后腿的状况变得日益明显,11000家国企中有63%的企业亏损。采取措施扶持国有企业发展成为当时最为紧迫的任务之一,正因为如此,三年脱困的国有企业改革应运而生。在三年脱困时期,政府出台了一系列扶持国有企业持续发展自我脱困的举措,取得了显著成效,为新世纪国有企业的进一步发展壮大奠定了坚实基础。

国有大中型骨干企业进行规范的公司制改革取得积极进展,1994年开始进行现代企业制度试点的2473家国有企业,到1999年底,已有2016家按《公司法》改为公司制企业,中央管理的94家国有企业有38家进行了改制,520家国家重点企业中,有257家上市或部分上市。通过建立现代企业制度,国有企业内部改革普遍加快了步伐,内部的管理水平普遍得到了提高。债转股、技术改造贷款贴息等政策,直接促进了企业扭亏脱困和经济效益的提高。

同时,政府积极整顿市场秩序,严禁向企业乱收费、乱罚款和乱摊派,改善了企业发展的外部环境。经过各方面的艰苦努力,1999年国有企业改革与脱困出现了转折性变化,国有及国有控股工业实现利润达到967亿元,比1998年增长84.2%,创五年来最高水平。1997年底的6599户国有大中型亏损企业,到1999年7月末,有3648户在政府的大力扶持下通过自我发展实现了脱困。

#### 4. 破产退出

目前看,无法持续经营的“僵尸企业”往往采取如下四种方式退出市场。第一种是,直接向工商部门提出申请注销企业,但前提条件是企业股东必须作出企业无债务的承诺。第二种是,企业债务缠身、经营困难,又长期不履行年检等义务,被相关部门吊销营业执照。第三种是,企业既不申请注销,也未被工商部门吊销营业执照,而是选择了一种极端的方法,企业经营者“跑路”逃废债务。第四种是,通

过司法程序破产退出，包括破产重整和破产清算。

所谓破产，是指当债务人的全部资产无法清偿到期债务时，债权人通过一定程序将债务人的全部资产供其平均受偿，从而使债务人免除不能清偿的其他债务。在法律上，破产是指债务人不能清偿到期债务时，为保护多数债权人和兼顾债务人的利益，而由法院对债务人的总财产进行分配的一种程序。1986年12月，《中华人民共和国企业破产法（试行）》在全国人大获得通过；自此以来，破产退出成为解决“僵尸企业”的重要路径之一。2006年8月27日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《中华人民共和国企业破产法》，自2007年6月1日起施行。

针对国有企业的破产退出问题国家还出台了一些具体规定。1994年10月，国务院发布了《关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》，对国有企业破产退出做出了具体安排，提出了具体政策要求。1996年8月，财政部制定了《国有企业试行破产有关财务问题的暂行规定》，就国有企业破产退出过程中的财产处置问题做出了规定。为此，为加快推进国有企业的政策性破产退出，国务院成立了全国企业兼并破产和职工再就业工作领导小组，该领导小组先后发布了《关于做好关闭破产国有企业职工安置等前期准备工作的通知》、《关于进一步做好国有企业政策性关闭破产工作的意见》等文件，对国有企业的破产退出进行了规范与推进。

在国有企业改革进程中，除了兼并重组之外，确实也通过政策性破产退出淘汰了一批小企业。自1994年实施国有企业政策性破产退出以来，截至2000年底，北京共实施国有企业破产项目122个，涉及企业资产总额约54亿元人民币，负债总额约78亿元，职工总数约6.8万人。财政部透露，1994年至2007年底，全国共实行政策性关闭破产的国有企业达4936户，核销的金融债务3872亿元，安置关闭破产企业职工949万人，需要退出市场的国有大中型“僵尸企业”和

资源枯竭矿山，有近三分之二实施了关闭破产。2008年国有企业政策性破产工作全面停止以来，与非公企业一样，国有企业也走上了市场化破产退出道路；在各级国资委的推动下，部分经营不善的国有企业实现了依法破产退出。

对严重资不抵债的“僵尸企业”来说，按照《企业破产法》的规定申请破产，通过司法渠道依法退出，是一个可行的选择。但事实上，长期陷入经营困境的企业中只有很少一部分真正实施了破产退出。

据最高人民法院统计，全国每年经工商部门注销的企业超过300万家，而全国法院每年受理的破产案仅几千件；近10年来，全国法院审理的破产案件一直在下降，2003年至今，全国法院审理的破产案件以超过12%的比例逐年下降，2013年只有1998件，通过司法渠道破产退出的企业不足1%。

在依法破产退出渠道选择上，国有企业稍好于非公企业；在申请破产企业中，国有企业和集体企业占绝大多数，2003年到2012年全国审结的40483起破产案中，国有企业占55.75%，集体企业占25.67%。企业退出市场为何不走正规的破产程序？其原因可能在于：一方面，在企业主看来，破产不但“丢面子”，同时还有一种更大的担心：一旦进入破产程序，企业在经营中存在的种种不规范、甚至违法问题会暴露并被追究责任，一些人因此宁可选择“跑路”，也不愿申请破产。另一方面，债权人也不愿接受破产的事实，他们普遍认为，企业如申请破产，资产就会拍卖，所有债权人一哄而上，利益就会受损。而且，破产程序复杂，处理起来时间较长，影响了债权人和企业申请破产退出的积极性。



## 吴晓灵：完善破产制度 实现“僵尸企业”依法有序出清<sup>①</sup>

全国人大财经委副主任委员、央行前副行长吴晓灵 4 月 29 日在“2016 金融街论坛”上发表演讲时指出，优胜劣汰恰恰是市场经济活力的源泉，要实现出清“僵尸企业”、促进企业新陈代谢，就必须遵循市场规律、在法制的轨道上运行。

吴晓灵提出要在观念上增强对破产制度的认识，给企业家试错的机会，给予宽松的创业环境和“再来一次”的机会。应完善破产制度，变《企业破产法》为《破产法》，引入个人破产、庭外和解和预重整等制度，降低破产的成本。同时，要吸引更多市场主体进入不良贷款处置市场，提高市场的活跃度。

### “僵尸企业”为何僵而不死？

吴晓灵列举了几方面原因：

第一，不恰当的政绩考核和维稳压力，使得地方政府尽力在资金上维持“僵尸企业”的生存，因为 GDP 的考核依旧是地方政府无形的压力。国企的市场退出又面临职工下岗的问题，出于维稳的考虑地方政府也会继续给困境企业输血。

第二，不当的业绩考核体系和追责机制，使得部分商业银行继续给“僵尸企业”输血。银行对利润增速有考核，不良资产的处置和冲销是对利润的侵蚀。而对信贷的业务员来说，并不是说尽职了就可以免责，如果发生了不良贷款，很多时候是要终身追责的。在这样的机制下，银行就会继续给“僵尸企业”贷款，使企业能维持多久就维持多久。

第三，我国的破产制度尚不健全，社保等配套制度也不完善，使得政府、企业、银行和法院对通过破产实现“僵尸企业”的出清望而生畏。现行《企业破产法》是 2007 年正式实施的，在 2006 年全国尚

<sup>①</sup>吴晓灵:完善破产制度 实现僵尸企业依法有序出清[EB/OL]. 2016-05-30.  
[http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-05/30/c\\_129025225.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-05/30/c_129025225.htm).

有 4000 多起企业破产案件，但新破产法实施后破产案件数量却减少了，而且呈逐渐下降的态势，2013 年甚至不足 2000 件。

在此次论坛上，清华大学国家金融研究院联合中国政法大学破产法与企业重组研究中心共同发布了题为《加强破产法实施，依法促进市场出清》的研究报告。

中国政法大学研究生院院长、破产法与企业重组研究中心主任李曙光表示，根据国家工商总局的数据，近年来，从市场退出的企业每年在七、八十万家，主要是通过行政上的注销、吊销程序退出的，与破产企业案件受理数量形成了鲜明的反差。《企业破产法》实施 9 年来，效果并不理想，破产制度在我国仍然是失灵的。

吴晓灵强调：“我们应该加强对破产制度的认识。市场经济的基石，就是契约精神和对财产权的保护，而破产就是契约的依法终结。而现代破产制度引入了破产重整，在保护债权人利益的同时，力求让债务人的财产价值最大化，是在更深层次上保护了债权人的利益。”

### 债转股不是“免费的午餐”

吴晓灵认为，要实现“僵尸企业”的有效市场出清，第一要完善破产制度以及相关配套措施。最重要的原则是，要正确处理政府与市场的关系，不缺位、不越位。在配套制度还不健全的情况下，有时行政干预看起来效率比较高，但实际上这是破坏了市场自我修复的机制。政府应该为市场出清创造良好的环境，而不是亲自下场比赛。

第二，要引入预重整和庭外和解等先进制度。这些制度的优点是低成本、高效率，但现有法律并没有给其应有的地位。

第三，完善破产的程序。要在部分省高院和市中院设立破产与金融审判庭，专司破产与金融案件。建议设立破产管理局，作为司法部代管的国家局或内设局。同时，改变现行管理人选任以法院为主导的模式，改为债权人委员会选任。

第四，完善破产法，将《企业破产法》改为《破产法》，增加预

重整制度、个人破产制度和经营性事业单位的破产制度。中国的很多企业治理结构不规范，个人财产和企业财产高度混同，因此建立个人破产制度就显得尤为迫切。没有对个人财产的充分保护，企业家就没有安全感，只能跑路和逃废债。

除了完善市场退出的司法制度，吴晓灵也就不良贷款的市场化处置提出了建议。她认为，不良贷款交易市场要更加多元化，吸引金融机构、民间资本和境外投资者投资不良贷款市场，提高市场的活跃度。

对于债转股，吴晓灵认为要对有价值的企业以市场化的方式进行债转股，绝不能成为“免费的午餐”。而对于明显缺乏拯救价值和市场前景的“僵尸企业”，应直接进入破产清算程序，加快市场出清。

关于不良资产证券化，吴晓灵强调应先通过专业机构收购不良资产。在专业机构将不良资产进行重整后，通过私募发行的方式使之证券化，卖给合格投资者，绝不能卖给普通公众。因为不良资产的风险较高，资产评估的难度也较大。