



财经法治视点

法 庭 外 债 务 重 组

(第1辑)

Out-of-Court
Debt Restructuring

Volume 1

国际研究趋势 英美发展现状 日韩规则架构 国内最新实务

| 王卫国 郑志斌 | 主编 |



法律出版社 | LAW PRESS

法 庭 外 债 务 重 组

(第1辑)

Out-of-Court
Debt Restructuring

Volume 1

国际研究趋势 英美发展现状 日韩规则架构 国内最新实务

| 王卫国 郑志斌 | 主编 |



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

法庭外债务重组(第1辑)/王卫国,郑志斌主编. —
北京:法律出版社,2016.8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9936 - 1

I. ①法… II. ①王…②郑… III. ①债务重组—研究
IV. ①F271.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第205406号

法庭外债务重组(第1辑)

王卫国 郑志斌 主编

编辑统筹 财经出版分社
策划编辑 沈小英
责任编辑 沈小英 刘晓萌
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 吕亚莉

开本 720毫米×960毫米 1/16

印张 28.5

字数 484千

版本 2017年1月第1版

印次 2017年1月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9936-1

定价:86.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

专家委员会成员

王卫国 中国法学会银行法学研究会会长，中国政法大学教授

张劲松 中国银行业监督管理委员会法规部副主任

高木新二郎 日本法庭外债务重组指南委员长

郑志斌 北京大成律师事务所高级合伙人

金 春 日本同志社大学法学院教授

陈景善 中国政法大学民商经济法学院教授

胡利玲 中国政法大学民商经济法学院教授

苏洁澈 中国政法大学民商经济法学院副教授

张 婷 北京大成律师事务所高级合伙人

曹春烨 毕马威企业咨询（中国）有限公司合伙人

序言：建立多层次的债务重组制度体系

按照世界银行及国际通行的惯例,困境企业的拯救方式以司法介入程度为标准,可分为法庭外重组与司法重整两类。前者是指在法院外通过当事人自愿协商进行重组,也称非正式重组、法庭外重组;后者则指依据破产法通过破产重整程序,在法院主导下进行企业拯救。前者主要是依靠企业自身与债权人、投资人进行谈判,在合同法、公司法、证券法等法律的框架下,对企业进行债务调整和资产重组;后者是依托司法权的介入和保护,按照破产法规定的程序,对资产、负债和经营等进行有序整理。实践中,当事人可以根据自身困境情况以及外在经济条件,选择不同的风险化解机制。司法重整固然具备司法保护、程序规范透明以及重整计划具有普遍约束力的优势,但也存在一定的局限性,包括对公司自治的限制、对债权人权利行使的约束、企业负面信息的公开、较高的成本,以及重整失败后直接转入破产清算的风险等。因此,司法重整不是企业重组的唯一选择,尤其是在早期拯救和小企业拯救的情况下,司法重整往往不是优先选择。

相比之下,法庭外重组具有一定的优越性:强调当事人意思自治,较少司法干预,程序便捷,方法灵活,成本较低,对企业商誉和商业秘密的影响较小,谈判失败后可以通过破产重整等司法程序再谋拯救。正是这些优势的存

在,法庭外重组在各国的困境企业拯救实践中扮演着越来越重要的角色。近年来,我国有越来越多的企业通过法庭外债务重组缓解财务压力,减轻债务负担,实现了“浴火重生”。例如,熔盛重工、中钢集团均通过多种债务重组手段“以时间换空间”,在减轻企业债务负担的同时,维护了投资者和债权人的利益,实现了多方共赢。

世界各国对于法庭外重组建立了诸多规则,以完善相关的制度体系。与此相比较,我国在法庭外重组的制度构建上还有一定差距。例如,债权人委员会的设立及运行机制、庭外程序与庭内程序的有效衔接、庭外重组的金融工具等问题,均有待明确和规范。为适应和满足我国目前大规模的企业拯救需求,对法庭外重组的制度化进行全面深入研究是非常有必要的。

为了解决上述问题,特编辑出版本书,旨在借鉴国内外权威学者及实务界专业人士的研究成果,结合我国的立法规定和实践经验,探讨法庭外重组解决方案,提出完善法庭外重组制度的建议,寻求化解债务危机的路径和方法。

本书首先以世界银行《法庭外债务重组》展示国际法庭外重组的最新研究及趋势,随后以国内法庭外重组的制度及实务研究成果,呈现庭外重组在国内的发展和经验。其中,《预重整的制度框架分析和实践摸索》探讨了当前法庭外重组的先进应用模式,以及法庭外重组与司法重整的衔接模式;《金融机构债权人委员会制度在国内债务重组运行中的机制研究》介绍了金融债权人作为法庭外重组的重要主体在参与重组过程中的制度性管理和建设;《困境企业的法庭外债务重组》分析了法庭外重组在危机企业救治中的应用;《中国二重债务重组模式的启示》以“二重模式”为样本,分析了法庭外重组在国内的最新实务。

本书还提供了两篇文献翻译稿,以反映英美法国家法庭外重组的发展及现况。其中,《“系统重要性”金融公司的重组》介绍了美国于2010年通过的影响金融服务业的法案。新法案旨在提高金融稳定性,降低风险,以减少系统性崩溃的可能性,对于我国目前金融不良资产的处置有着重要的借鉴意义。《庭外处置》则以美国《破产法典》的条款为基础,从借贷双方的角度分析了法庭外重组的利弊。

本书提供了由长期参与庭外重组实践的专家介绍日本和韩国法庭外重组规则的资料。其中,在日本的资料中可以看到:关于日本政府 in 泡沫经济崩溃后发布“紧急经济对策”并成立“有关法庭外债务重组指导方针研究会”的情况;关于

最新的事业再生 ADR 程序法的详细说明与分析,尤其是在庭外重组中导入多数决原则的做法;关于庭外重组规则与法定重整制度之间的协调以及政府参与和民间自律性组织机构发挥的作用,等等。尤其是最新推出的日本庭外重组指南的框架,可以给我国构建庭外重组制度带来有益的启发。韩国的资料重点介绍了《企业结构调整促进法》的立法变化历程。该法经多次修订,将适用范围扩大到所有类型的企业,基于该法参加法庭外债务重组程序的债权人范围也扩大到所有的金融机构,以实现通过企业结构调整改善金融市场稳定的目的。

目前,我国在经历过 20 世纪 90 年代大规模企业困境和企业拯救高潮之后,再次面临在经济结构调整背景下凸显的企业困境问题的严峻挑战。而现行立法除了《企业破产法》所建立的司法重整、和解与清算制度以外,还没有就法庭外重组建立完整的制度体系。与此同时,在实务层面,法庭外重组正在企业、银行和政府的参与下如火如荼地展开,并取得了良好的成效。可以肯定,实现法庭外债务重组的规范化制度化,已经是时不我待,势在必行。本书从国际惯例、国内现状及各国立法及实务的视野,围绕法庭外重组中发生的诸多深层次问题,结合立法规定与实践经验,探讨如何建立多层次的债务重组体系,所提供的信息和意见对于我们推动法庭外债务重组立法具有很高的参考价值,对于我国正在开展的企业拯救实践也具有一定的借鉴意义。

是为序。



2016 年 8 月 22 日

目 录

中国 20 世纪 90 年代的企业拯救实践	王卫国	1
-----------------------------	-----	---

世界银行法庭外债务重组研究资料

法庭外债务重组	郑志斌 刘 玥 译 贺 丹 审校	41
---------------	------------------	----

国内实务研究

预重整的制度框架分析和实践模式探索	金 春 任一民 池伟宏	105
金融机构债权人委员会制度在国内债务重组运行中的机制研究	沙 涛	128
困境企业的法庭外债务重组	胡利玲	140
中国二重债务重组模式的启示	张 婷	169

英美文献

“系统重要性”金融公司的重组

——对《多德 - 弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》第二章:有序 清算职权的分析	[美] 迈克·麦克德莫特 (Marka Mcdermott) 大卫·图莱斯基 (Davidm Turetsky) 著 苏洁澈 姚起慧 刘 诚 田 彧 译 苏洁澈 刘 诚 校	181
---	---	-----

庭外处置 …… [美]康拉德-杜伯斯坦(Honorable Conrad B. Duberstein) 著
苏洁澈 胡悦 译 苏洁澈 校 236

日本文献与规则

事业再生程序中多数决的适用
…………… [日]高木新二郎 著 吴色君 席修举 陈景善 译 255

法庭外再生程序
——“事业再生 ADR 程序”
…………… [日]濑户英雄 著 吴色君 席修举 芦超 译 262

《法庭外债务重组指引》的框架
…………… [日]今川嘉文 著 崔延花 译 270

事业再生 ADR 的指引
…………… [日]清水祐介 著 席修举 吴色君 陈景善 译 283

《以特别认证 ADR 程序为基础的企业再生程序规则》
…………… 王茵茹 邓琪 陈景善 译 298

《非诉讼纠纷解决程序利用与促进法》…………… 邓琪 陈景善 译 318

《非诉讼纠纷解决程序利用与促进法施行规则》
…………… 邓琪 陈景善 译 330

《产业竞争力强化法》…………… 吴色君 陈景善 译 338

《经营者担保准则》…………… 席修举 陈景善 译 361

韩国研究及规则

韩国法庭外债务重组制度 …………… 陈景善 377

《企业重组促进法》
…………… 吴守根 整理 朴文峰 李慧璟 译 陈景善 审校 389

会议纪要

第一届中国法庭外债务重组论坛纪实 …………… 409

中国 20 世纪 90 年代的企业拯救实践

王卫国*

一、国有企业债务问题概况

(一) 企业资产负债情况

在 20 世纪 90 年代,国有企业的债务困境问题成为制约国有企业改革和发展的一个突出问题。1994 年国有资产管理局在对国有企业(含商业、金融企业)进行的一次清产核资中表明国有企业资产负债率为 75.1%,约 63.9% 的国企处于高负债经营(资产负债率在 60% ~ 100%)的状况,约 22.5% 的企业已进入资不抵债的境地,并孕育着巨大的支付不能的风险。^①

另据 1995 年全国一项比较全面的调查统计,30.2 万户国有企业的资产负债率平均为 69.3%,扣除资产损失和潜亏挂账后的实际资产负债率为 76.1%。而在 1980 年,这些企业的资产负债率平均只有 38.7%。也就是

* 中国政法大学教授,现任中国银行法学研究会会长。

本文是作者在 2001 年受国家经济贸易委员会委托、世界银行资助完成的《困境企业债务重组的替代方法研究》项目成果的摘编。该项目成果的全文发表于周放生主编的《国企债务重组》一书(北京大学出版社 2003 年版)。

^① 吴晓灵主编:《中国国有经济债务重组研究报告》,中国金融出版社 1997 年版,第 1~2 页。

说,它们的资产负债率在15年内翻了一番。在这批企业中,资产负债率达到100%以上的有5.1万户,而在资产负债率低于100%的企业中,有6.1万户的损失挂账大于所有者权益,实际上已经处于资不抵债的状态,两者合计11.2万户,占总户数的37.1%。^②

表1 1996年国有企业数量与信贷比重

国有企业户数	总计(万户)	11.38
	其中:大型国有企业(%)	5.97
	中型国有企业(%)	13.18
	小型国有企业(%)	80.85
信贷	对国有企业信贷占国内总信贷比重(%)	81.37
资产	国有企业资产占国内总资产比重(%)	58.61

资料来源:《中国统计年鉴》(1996年);《中国金融年鉴》(1997年)。

表2 1995年国有工业企业债务规模分布情况

企业类型	负债总额(亿元)	占全部负债比重(%)
大型企业	18,611.04	59.7
中型企业	6771.12	21.8
小型企业	5766.94	18.5
合计	31,149.10	100

资料来源:《中国统计年鉴》(1996年)。

由表1可以看出,国有企业信贷在国内总信贷中的比重大大高于其资产在国内总资产中的比重。也就是说,全国约80%的信贷资产的保全取决于占全国总资产约60%的国有企业资产。因此,解决国有企业的债务困境,提高国有企业的资产质量,对于我国银行信贷资产的质量和安全有着十分重要的影响。

由表2可以看出,尽管中小型国有企业的负债率较高,但在整个国有企业负债中所占比重只占40%左右。从国际经验来看,大型企业重整复苏的成功率远远高于中小企业。因此,我们可以理解这些年来我国扶持大型国有企业和通过

^② 张云亭著:《国有企业债务重组》,上海财经大学出版社2000年版,第68页。有关这一时期国有企业资产负债情况的统计数字,还可参见鲁利玲、沈莹著:《国有企业改组中的债务处理》,经济科学出版社1997年版,第2~13页;张春霖:“论国有企业的债务问题”,载北京天则经济研究所编《中国经济学1996》,上海人民出版社1997年版,第1页。

重组、兼并组建大型企业集团,对于从全局上缓解企业债务问题所做的重要贡献,也可以理解我国经济为什么在企业债务困境普遍比较严重的情况下能够保持持续增长。

(二) 银行不良资产情况

与国有企业债务困境问题密切相关的是国有商业银行的不良资产状况。改革开放以来,我国银行与企业信用关系的发展与银行不良资产的形成,大体经历了三个阶段。

第一阶段是 1983 年以前。当时,经济改革刚刚起步,还没有商业银行的概念。银行不过是财政的出纳。国有企业的固定资产投资和流动资金都由财政拨款,只有超出定额的部分和个别固定资产投资项目才由银行贷款。1981 年全国工业企业的贷款只有 487 亿元,1982 年增加到 527 亿元,1983 年增加到 597 亿元,银行没有因对企业贷款形成不良资产。

第二阶段是 1984 ~ 1990 年。在此期间,市场经济成分逐渐提高,出现了银行与企业间的信用关系和商业银行概念。“拨改贷”就是财政投资体制改革的一个重大举措。由于企业资金来源转为主要依靠银行贷款,银行信贷规模迅速扩大,不良贷款也随之出现。在这一时期的大多数年份,银行不良资产的比率为 10% 以下,直到 20 世纪 80 年代末才上升到近 15% (不良资产总额不超过 2000 亿元)。

第三阶段是 1991 ~ 1998 年。这是银行不良资产增加较快的时期。据专家测算,1991 ~ 1995 年,国有企业的不良债务额分别为 2133 亿元、4206 亿元、5477 亿元、8534 亿元和 10,598 亿元,5 年间增加了 5 倍。与此相对应的是,5 年间 4 家国有商业银行的不良资产增加了近 4 倍。在 5 年间新增加的银行不良资产中,32% 是由 1992 ~ 1993 年经济过热中的房地产“泡沫”和股市“泡沫”所致,48% 是由国有企业的债务困境所致。在国有企业债务困境导致的这部分不良资产中,1/3 左右为依照行政命令向困境企业发放的“安定团结贷款”,1/3 左右为挽救企业而发放的生产性贷款沦为呆账,超过 1/6 为企业破产废掉的债务,1/6 左右为银行工作失误、盲目放贷所致的呆账。^③

^③ 樊纲主编:《金融发展与企业改革》,经济科学出版社 2000 年版,第 102 ~ 103 页。

据专家估计,1994年国有企业的负债总额中,2/3为银行债务。^④据1996年《中国金融年鉴》对国家信贷资金运用情况的统计,1995年各项贷款中,对国有企业的贷款占58.73%。而1996年《中国经济年鉴》显示,国有独立核算工业企业的资金利税率,1980年为24.8%,1985年为23.8%,1990年降至12.4%,1995年仅为8.01%。也就是说,近60%的信贷资产投入了低效运转和效益滑坡的国有企业中。

据调查表明,1995年国有商业银行的信贷资产中,不良债权占同期贷款余额的比重平均为22.65%。在不良贷款中,逾期贷款占同期贷款余额的13.99%,呆滞贷款占6.67%,呆账贷款占1.99%。而实际情况比数字显示的要严重得多。据典型调查,有相当数量的贷款是靠借新贷还旧贷的方式滚动运转,没有计入不良贷款。而且,在呆滞贷款中,约60%已经成为呆账贷款,据此测算,呆账贷款的实际比重已达到5.99%。^⑤

1995年我国颁布了《商业银行法》,对银行的资产安全性规定了法律要求。中国人民银行针对商业银行不良资产大量增加的现状,加强了金融监管,于1996年要求各商业银行的不良债权每年下降2~3个百分点。在这种压力下,商业银行采取了两项“对策”。一是“倒票”,即以发新贷还旧贷的办法,从账面上掩盖不良资产的存在。这实际上是在积累潜在的金融危机。二是“惜贷”,即若无十足把握,宁可不贷。“惜贷”行为不仅造成商业银行的大量存差利损(其中一部分利息损失通过增大缴存准备金而转嫁给了中央银行),而且加剧了企业的困境,而企业困境加剧的最终结果必将是银行的资产损失。

在1997年和1998年,银行不良资产的高比例是泰国、韩国、马来西亚和印度尼西亚受到金融风暴严重冲击的一个重要原因。我国在亚洲金融风暴期间,由于金融市场的相对封闭性等原因而幸免于难,但仍不免忍受了数年经济低迷的困扰。因此,努力解决企业债务问题,提高银行资产质量,对于保证我国未来经济的稳定健康发展,具有重要的意义。

④ 樊纲主编:《金融发展与企业改革》,经济科学出版社2000年版,第64页。

⑤ 鲁利玲、沈莹著:《国有企业改组中的债务处理》,经济科学出版社1997年版,第16~17页。

二、政府治理企业困境的行动

在认识到国企高负债经营对国民经济健康稳定发展和国有经济制度创新的严重不利影响后,政府开始下决心解决大量的不良债务问题,希望通过国有经济的债务重组“一揽子”解决债务、人员和社会负担三大包袱问题,以便实质性推进国有企业和金融体制的改革,实现国有经济的战略性调整,建立和发展社会主义市场经济。

(一)清理“三角债”

实际上,中国政府从宏观上治理国有企业债务问题的努力早在 1988 年第三季度就开始了。当时,以地方政府和专业银行为主开展了较大规模的清理“三角债”活动。1990 年以后,国务院专门成立了清理“三角债”办公室,动用各种行政手段,由财政和银行投入大量清欠启动资金(仅 1991 年就投入 330.5 亿元),希望依次解开债务链。这种有组织的集中行政清债政策在短期内收到了一定的效果(1991 年投入 1 元资金清理了 4.1 元拖欠款),但是由于这种治标措施低估了债务根源的复杂性,无法阻止新的债务链的发生,最后行政清债在一定程度上演变成了财政注资。于是,1993 年中国人民银行停止了“注资清欠”的做法。不过,清理“三角债”唤起了人们对企业债务问题的关注,成了中国在政策和法律层面研究治理企业债务问题的起点。活动中出现的一些市场化机构如辽宁的“债务交易信用中心”等,至今仍然在债务清理方面发挥着一定的作用。

直至 20 世纪 90 年代,我国国有企业之间的相互拖欠问题仍然十分严重。许多国有企业的账上都记载有大量长期收不回来的“应收款”和长期拖欠未付的“应付款”。据估计,全国国有企业相互拖欠的负债达 8000 亿元。^⑥

(二)优化资本结构计划下的兼并、破产

中央政府真正大规模进行债务重组是从 1994 年在 18 个大城市推行的“优化资本结构计划”开始的。由于受到 1989 年以来企业兼并成功实践的激励,在

^⑥ 张云亭著:《国有企业债务重组》,上海财经大学出版社 2000 年版,第 138 页。

该计划下发布的一系列行政法规和部门规章强调了规范破产、鼓励兼并的政策,并为其提供各种政策优惠。这种债务重组综合运用了几种方法,即破产、兼并、财政注资、银行销债、将“拨改贷”还原为“贷改投”。此外,国家对债务较重又缺乏兼并条件的企业进行实行了减人减息政策。国家在1996年年底之前将242亿元“拨改贷”资金本息转为了国家资本金,对特殊行业(煤炭、军工、水电等)实行了一次性处理。中央财政每年还拿出三四百亿元弥补国企亏损。

1994年7月1日起,国家在试点城市实施国有工业企业补充生产经营资金的办法。该办法要求企业在提取盈余公积金之前将税后利润的一定比例用于补充企业的生产经营资金,并在此基础上由同级财政部门将企业上缴所得收入的15%拨给企业用于补充生产经营资金,甚至很多城市将所得税100%返还企业。但是,这种单独进行的用财政增量资金直接注资的做法,效果并不理想。

1994年10月国务院发布《关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》(国发[1994]59号),决定对18个“优化资本结构”试点城市的国有工业企业,实行以“实施企业破产必须首先安置好破产企业职工”为指导方针的“规范破产”,并就破产企业土地使用权的处置、破产财产的处置、破产企业职工安置、银行因企业破产受到贷款损失的处理、破产企业的整体接收、濒临破产企业的重组、实施企业破产的组织领导等问题作了具体规定。这意味着,中央政府决定动用国有土地使用权和国有银行的增量(甚至存量)净资产,以企业破产的方式来偿付历史欠账,包括企业的隐性债务,如养老金、放弃国企职工身份的补偿以及基于国企职工身份的其他“再就业”权利等。其具体做法是,将企业土地和破产财产的变现所得用于职工安置,银行损失用中国人民银行和国家经贸委控制使用的呆坏账准备金“额度”予以核销。同年11月,最高人民法院发出《关于人民法院审理企业破产案件若干问题的紧急通知》,对贯彻国务院59号文件作出了规定。^⑦由此,在现行立法设立的破产程序之外,实际上建立了一套被人们称作“计划破产”的程序。

这种做法逐渐在全国铺开:试点城市在1996年增加到56个,在1997年增加到111个;核销额度从1995年的70亿元增加到1996年的200亿元,之后又增加

^⑦ 1997年3月6日最高人民法院又发出《关于当前人民法院审理企业破产案件应当注意的几个问题的通知》(法发[1997]2号),对贯彻国务院有关文件作出了进一步的规定。

到 1997 年的 300 亿元和 1998 年的 400 亿元。

与此同时,中央政府颁布了一系列规范性文件,对“优化资本结构”下的破产程序作了具体规定。1996 年 7 月,国家经贸委、中国人民银行发布《关于试行国有企业兼并破产中若干问题的通知》(国经贸企[1996]492 号),就建立“兼并破产、减员增效”机制、挽救濒临破产企业、银行代表参加政府制定破产预案、安置破产企业职工、呆坏账冲销、内外贸企业破产、部门间协调等问题作出了规定。该文件还颇有争议地规定了抵押物也可用于破产企业职工安置。1997 年 3 月,国务院发布《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》(国发[1997]10 号),对试点破产的组织领导、计划审批、预案制订、资产评估、财产处置、职工安置、呆坏账核销、破产责任追究、下岗分流、减免利息等问题作了规定。^⑧

值得注意的是,在这些文件中,企业兼并被作为一种单独的或者与破产相配合的重要措施,受到了相当的重视。兼并方承接的债务可以享受停息、免息或将偿债款在所得税前列支、延期偿债等优惠,进入优化资本结构计划内的企业还可以按批准的额度冲销债务。实践中,各地对濒临破产企业又采取了“先破后兼”、“兼破结合(整体收购)”、“先分立、后破产”等方式,使债权银行在企业破产时的受偿率很低,行政分配的债务冲销额度远远不足,银行呆账明显增多。在各大商业银行的一再要求下,国发[1997]10 号文不鼓励通过“整体收购”进行破产,对不涉及兼并的破产和不符合冲销资格要求的破产进行规模压缩,同时扩大了优

^⑧ 相关的文件还有:财政部《国有企业试行破产有关财务问题的暂行规定》(财工字[1996]226 号);国家经贸委《关于下达核销呆坏账准备金预分配规模的编制企业兼并破产和职工再就业工作计划的通知》(国经企[1997]257 号);财政部《关于试行破产的国有企业清偿中央基本建设预算内资金债务的若干规定》(财基字[1997]15 号);财政部《企业兼并有关财务问题的暂行规定》(财工字[1996]224 号);劳动部《关于做好困难企业职工生活保障、生产自救和分流安置工作的通知》(劳部发[1996]7 号);中国人民银行、国家经贸委、财政部《关于鼓励和支持 18 个试点城市优势国有企业兼并困难国有工业生产企业后有关银行贷款及利息处理问题的通知》(银发[1995]130 号);财政部《关于优势国有企业兼并困难国有工业生产企业后有关银行贷款利息会计处理的通知》(财会字[1995]19 号);劳动部《关于全面实施〈再就业工程〉的通知》(劳部发[1995]43 号);国家经贸委、国家教委、劳动部、财政部、卫生部《关于若干城市分离企业办社会职能分流富余人员的意见》(国经贸企[1995]184 号);国家国有资产管理局《关于做好企业破产过程中国有资产管理工作的通知》(国资发[1994]90 号);财政部、国家税务总局《关于企业所得税若干优惠政策的通知》(财税字[1994]001 号);国家体改委、国家计委、财政部、国家国有资产管理局《关于企业兼并的暂行办法》(体改经[1989]38 号),等等。

化资本结构计划试点城市的范围,增加了核销额度。这实际上在遏制“破产逃债”的同时鼓励了兼并形式的重组。在承债式并购基础上,实践中进一步出现购买式并购、吸收股份式并购、控股式并购等市场化并购方式,推动了企业债务重组的进行。同时,在国务院59号文件的鼓励下,通过企业分立挽救有效资产的做法也被广泛运用。^⑨当然,一批缺乏真正重整和违反程序规定的“兼并逃债”、“分立逃债”也随之出现了。为此,1999年的《合同法》第90条对合并、分立后的债务承担问题作出了明确和严格的规定,彻底封锁了企业通过合并、分立逃废债务的途径。^⑩

1998年年初,国务院提出:要用3年左右时间,通过改革、改组、改造和加强管理,使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境。1999年9月中共中央十五届四中全会关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定,提出了“增加银行核销呆坏账准备金,主要用于国有大中型企业的兼并破产和资源枯竭矿山的关闭,并向重点行业倾斜”的要求。于是,破产又一次得到重视。不过,1999~2000年优化资本结构计划有了较大的修改:不再设定冲销额度,四大商业银行总行可以与国家经贸委谈判决定破产企业名单。1999年实际冲销总额为180亿元,集中使用在亏损的大型国有企业的破产个案中。

据国家经贸委掌握的数据,1996~2000年全国依照“优化资本结构计划”破产的国有企业共3365户。而上述统计显示,1997~2000年全国国有企业破产案的结案数是12,181户。也就是说,70%以上的国有企业破产不是按照“优化资本结构计划”的政策规定实施的。这也说明,“计划破产”对国企破产的规模控制力是有限的。

在实施“计划破产”的过程中,银行系统表示了强烈的不满。1996年11月全国金融债权管理行长联席会议指出:根据对35个省的145户国企破产案件的调查,破产企业负债率普遍很高,一般为165%左右;债权清偿比例普遍较低,名义清偿率平均为9.2%,其中国家银行损失最大。会议反映的突出问题有:(1)企业

^⑨ 国发[1994]59号文件第8条规定:“濒临破产的企业在申请破产前,经拥有三分之二以上债权额的债权人同意,并经企业所在地的市或者市辖区、县的人民政府批准,可以将企业效益好的部分同企业分立。分立后的企业,应当按照商定的比例承担原企业的债务。”

^⑩ 1999年10月生效的《合同法》第90条规定:“当事人订立合同后合并的,有合并后的法人或者其他组织行使合同权利,履行合同义务。当事人订立合同后分立的,除债权人和债务人另有约定的以外,由分立的法人或者其他组织对合同的权利和义务享有连带债权、承担连带债务。”