

企业改革与管理

编者按

国务院于日前下发了《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》(国发[1997]10号,以下简称《补充通知》),指出国有企业要规范破产,鼓励兼并,调整产业结构,减人增效,大力实施再就业工程。这是一项非常巨大而又复杂的系统工程,涉及面宽,政策性强,仅《补充通知》提到的文件和法规就多达10余个。我协会为协助省工业厅做好这项工作,深刻领会文件精神,熟悉和掌握政策,将《补充通知》涉及的政策文件汇编成《试点城市规范破产、鼓励兼并、实施再就业工作》专刊,供参考。

海南省企业管理协会 主办
海南省工业厅企业处 协办
1997年5月8日

试点城市规范破产、鼓励兼并、实施再就业工作专刊

企业改革与管理

编者按

国务院于日前下发了《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》(国发[1997]10号,以下简称《补充通知》),指出国有企业要规范破产,鼓励兼并,调整产业结构,减人增效,大力实施再就业工程。这是一项非常巨大而又复杂的系统工程,涉及面宽,政策性强,仅《补充通知》提到的文件和法规多达10余条。我馆为协助省工业厅做好这项工作,深刻领会文件精神,熟悉并掌握政策,将《补充通知》涉及的政策文件汇编成《试点城市规范破产、鼓励兼并、实施再就业工作》专刊,供参考。

江苏工业学院图书馆
藏书章

海南省企业管理协会 主办
海南省工业厅企业处 协办
1997年5月8日

试点城市规范破产、鼓励兼
并、实施再就业工作专刊

目 录

国务院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)	1
规范破产 鼓励兼并 大力实施再就业工程——人民日报评论员	11
国务院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)	19
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 (国发[1995]130号)	23
国家经贸委、中国人民银行关于试行国有企业兼并破产中若干问题的通知 (国经贸[1996]492号)	25
财政部关于修订《关于国家专业银行建立贷款呆帐准备金的暂行规定》的通知 (财商字[1992]232号)	29
财政部关于印发《国有企业试行破产有关财务问题的暂行规定》的通知 (财工字[1996]226号)	31
最高人民法院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)	38
中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步解决部分企业职工生活困难问题的通知 (中办发[1996]29号)	42
中华人民共和国破产法(试行)	47
中华人民共和国民事诉讼法(节选)	58
中华人民共和国商业银行法	60
中华人民共和国担保法	78

国务院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

(1997年3月2日 国发[1997]10号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

根据《中华人民共和国企业破产法(试行)》(以下简称《破产法》)、《国务院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)的精神和有关规定，企业兼并破产工作已逐步展开，工作是有成绩的。但是，也出现了一些城市和地区违反国发[1994]59号文件适用范围实施企业破产的问题。国务院强调：国发[1994]59号文件中有有关破产方面的政策，只适用于国务院确定的企业“优化资本结构”试点城市(以下简称试点城市，名单见附件)范围内的国有工业企业。非试点城市和地区的国有企业破产，只能按照《破产法》的规定实施，即破产企业财产处置所得，必须用于按比例清偿债务，安置破产企业职工的费用只能从当地政府补贴、民政救济和社会保障等渠道解决。非国有企业的破产，要严格按照《中华人民共和国民事诉讼法》实施。为规范企业破产，鼓励企业兼并，对国有企业富余职工实施再就业工程、促进产业结构调整、企业优化资本结构和转换经营机制，现就试点城市国有企业(以下简称企业)兼并破产和职工再就业有问题补充通知如下：

一、企业兼并破产和职工再就业工作的组织领导

国家经贸委负责全国企业兼并破产和职工再就业的组织协调工作。为加强对试点城市企业兼并破产和职工再就业工作的组织领导,成立全国企业兼并破产和职工再就业工作领导小组(以下简称全国领导小组),由国家经贸委(组长)、国家体改委、财政部、劳动部、中国人民银行、国家土地局、国家国有资产管理局等部门组成,并邀请全国人大法工委、最高人民法院参加。其主要职责是:负责全国试点城市企业兼并破产和职工再就业工作的组织领导与协调;制订《企业兼并破产和职工再就业工作计划》的编制办法;下达省、自治区、直辖市(以下简称省、区、市)核销呆、坏帐准备金的预分配规模;审核省、区、市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》;指导省、区、市企业兼并破产和职工再就业工作协调小组(以下简称省、区、市协调小组)的工作;制订《全国企业兼并破产和职工再就业工作计划》并监督执行。全国领导小组的日常工作由国家经贸委负责,有关部门要通力合作,协调一致,重大问题提交国务院国有企业改革工作联席会议讨论决定。

省、区、市成立由经贸委(经委、计经委,下同)为组长,有关部门组成,并邀请省、区、市人大法工委、高级人民法院参加的省、区、市协调小组。其主要职责是:负责本地区试点城市企业兼并破产和职工再就业工作的组织协调;审核试点城市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》,制订本省、区、市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》。

试点城市成立由市经贸委(组长)、体改委、财政局、中国人民银行和各债权银行分行、劳动局、土地局、国有资产管理局等部门组成,

并邀请市人大法工委、人民法院参加的试点城市企业兼并破产和职工再就业工作协调小组(以下简称试点城市协调小组)。其主要职责是:负责企业兼并及进入破产程序前、终结后和职工再就业工作的组织协调;制订本市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》;负责制订企业破产预案;组织实施企业兼并和职工再就业工作;监督、查处、纠正不规范的做法。

二、《企业兼并破产和职工再就业工作计划》的制订与审批

各试点城市协调小组要在深入调查研究、充分听取主要债权银行意见的基础上,提出兼并、破产和解困企业名单(中央、省属企业要由主管部门商国家经贸委及地方经贸委后提出),按照下达的核销呆、坏帐准备金的预分配规模,制订本市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》。各债权银行总行派人或总行授权当地分行参加计划编制,财政部门、银行要对企业兼并破产和职工再就业拟核销的银行呆、坏帐准备金进行审核。

试点城市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》每年编制一次。试点城市要在11月底以前将下一年度本市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》报省、区协调小组;由省、区协调小组审核汇总后,在12月底以前报全国领导小组。全国领导小组在审核省、区、市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》的基础上,统筹研究制订当年《全国企业兼并破产和职工再就业工作计划》,报国务院国有企业改革工作联席会议审议,一般应于2月底以前下达。《全国企业兼并破产和职工再就业工作计划》下达后,由全国领导小组会同有关部门和省、区、市人民政府,对各试点城市计划的执行情况负责检查落实。

各试点城市《企业兼并破产和职工再就业工作计划》批准下达

后,在执行中不得突破经过批准的计划规模,需要在计划规模内进行调整的,由省、区、市协调小组审核并汇总后,报全国领导小组审定。

各省、区、市和试点城市协调小组每季度要向全国领导小组报告一次企业兼并破产和职工再就业工作计划执行情况;中国人民银行总行每季度要向国务院国有企业改革工作联席会议报告一次呆、坏帐准备金核销情况。

三、企业破产预案的制订

各试点城市要依据《全国企业兼并破产和职工再就业工作计划》,由拟破产企业主管部门负责向试点城市协调小组提供制订企业破产预案所需材料。其主要内容包括:企业概况,会计报表及亏损情况说明,债权、债务状况,资产处置方案,职工安置渠道及费用标准,拟核销呆、坏帐准备金数额等。

试点城市协调小组制订企业破产预案后,方可进入破产程序,并报省、区、市协调小组备案。主要债权银行对企业破产预案有异议的,须提请省、区、市协调小组决定、同时将情况报全国领导小组备案。经省、区、市协调小组协调仍不能形成决议的,报全国领导小组决定。

四、资产评估机构资格及破产财产处置

企业破产财产处置前,应由破产清算组委托具有国务院国有资产管理行政主管部门认证的资产评估机构进行评估,并由国有资产管理行政主管部门确认评估结果。其中,涉及以划拨方式取得的土地使用权或涉及改变出让合同条件的土地使用权价格评估的,须由具有土地估价能力的资产评估机构进行评估,并由土地行政主管部门确认评估结果后,并入整体资产评估结果。资产评估及地价评估

要努力降低评估费用,不得重复收取评估费用。凡确认有误的,须承担相应的行政和经济责任。

企业破产财产应以评估确认的价格为依据,按国家有关规定确定底价,以拍卖方式为主,依照有关法律、法规转让。转让价格由市场确定。

五、妥善安置破产企业职工

各试点城市人民政府要积极推广上海市实施再就业工程的经验,结合劳动就业、社会保障制度的改革和当地的具本情况,从上到下建立再就业服务中心,积极开拓就业门路,关心破产企业职工生活,妥善安置破产企业职工,保持社会稳定。

安置破产企业职工的费用,从破产企业依法取得的土地使用权转让所得中拨付。破产企业以土地使用权为抵押物的,其转让所得也应首先用于安置职工,不足以支付的,不足部分从处置无抵押财产、抵押财产所得中依次支付。破产企业财产拍卖所得安置职工仍不足的,按照企业隶属关系,由同级人民政府负担。

职工安置费一律拨付到再就业服务中心,统筹使用。安置费标准,原则上按照破产企业所在试点城市的企业职工上年平均工资收入的3倍计算,试点城市人民政府根据当地实际情况从严掌握,不得随意突破。暂时尚未就业的职工,由再就业服务中心发给基本生活费,再就业后即停止拨付。自谋职业的可一次性付给安置费,标准不高于试点城市的企业职工上年平均工资收入的3倍。

破产企业离退休职工的离退休费和医疗费由当地社会养老、医疗保险机构负责管理。破产企业参加养老保险、医疗保险基金社会统筹的,其离退休费、医疗费由所在试点城市社会养老、医疗保险机

构分别从养老保险、医疗保险基金社会统筹中支付。没有参加养老、医疗保险基金社会统筹或者养老保险、医疗保险基金社会统筹不足的,从企业土地使用权出让所得中支付;处置土地使用权所得不足以支付的,不足部分从处置无抵押财产、抵押财产所得中依次支付。

破产企业进入破产程序后,职工的生活费从破产清算费中支付,具体支付办法按照财政部《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)执行。

破产企业财产处置所得,在支付安置职工的费用后,其剩余部分按照《破产法》的规定,按比例清偿债务。

六、简化呆、坏帐核销手续

因实施《全国企业兼并破产和职工再就业工作计划》而形成的银行贷款本金、利息损失需核销呆、坏帐准备金的,由各债权银行总行依照《中华人民共和国商业银行》和有关规定,在国务院确定的用于企业兼并破产和职工再就业工作的银行呆、坏帐准备金总规模内审批并核销。具体办法按照《财政部关于修订(关于国家专业银行建立贷款呆帐准备金的暂行规定)的通知》((92)财商字 232 字)执行。

要简化银行呆、坏帐准备金的核销手续。具体操作办法由中国人民银行总行会同各债权银行总行商国家经贸委、财政部等有关部门提出,经全国领导小组批准,在本通知发布后 2 个月内下发。

七、破产责任的追究

企业被宣告破产后,政府有关部门应按照《破产法》的有关规定,对企业破产原因和责任进行调查和审计,依据情节轻重严肃处理。对企业破产负有重要责任的法定代表人,不得再担任其他企业的负责人;构成犯罪的,要依法追究刑事责任。对企业破产负有重要责

任、情节严重的企业主管部门负责人,也要追究责任。对利用企业破产逃废债务的,一经查实,要依法追究相应责任。对于企业被宣告破产后,企业的组织机构、人员不变,仍在原场地继续生产的,要坚决制止并予以纠正。

八、严格按照有关文件规定规范企业破产

国发[1994]59号文件及本通知有关破产方面的政策,适用于试点城市市区内的国有工业企业和试点城市管辖的县(市)内的市属以上(含市属)国有工业企业,不包括试点城市管辖的县(市)属企业。非试点城市和地区以及试点城市的非国有工业企业擅自使用试点城市有关破产法规政策的,要依法予以纠正,由政府有关部门采取善后措施。对因越权超范围使用有关文件政策而形成的银行呆、坏帐损失不予核销,该损失由银行在其上缴当地的营业税中抵扣,处理结果报全国领导小组。

只有破产企业真正做到停产关闭(取消法人资格)、土地使用权及企业财产被拍卖变现、职工得到妥善安置的,其银行贷款本金和利息损失,方可按照国发[1994]59号文件及本通知有关规定,从银行提取的呆、坏帐准备金中核销。

九、加大鼓励企业兼并的政策办度

国家鼓励优势企业兼并困难企业,兼并企业要全部承担被兼并企业的债务并负责人员安置,不能搞“假破产、真逃债”的“整体接收”或“整体收购”方式。被兼并企业的富余职工也要实行下岗分流,下岗职工进入兼并企业再就业服务中心。兼并企业承担被兼并企业的全部债务,其中银行债务可按《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)的有关规定精神,享受免除利息、分年还本的优惠。优势企业(包括国有控股企业)兼并连续3年亏损的企业,经银行核准,可免除被兼并企业原欠贷款利息;被兼并企业原欠贷款本金分5个还清,如5个内还本仍有困难,可给予1至2年的宽限期。在宽限期和计划还款期内,对被兼并企业原贷款本金免息,不能按约定计划还款部分,恢复计息,对免除利息造成的损失,在银行提取的坏帐准备金中核销,坏帐准备金不足,可用呆帐准备金核销。

有关企业兼并政策的适用范围可以扩大到:试点城市内国有内贸、外贸、建筑和安装企业;兼并和被兼并企业有一方属于国务院确定的大中型重点企业或被兼并方属于试点城市的企业。对缺乏兼并条件而又需要进行兼并的企业,须由省、区、市协调小组报全国领导小组审批。

借用外国政府贷款或转贷款,偿还任务尚未落实的企业,不适用此项规定。

十、以产定人,下岗分流,适当减免贷款利息,缓解企业困难

对那些产品有市场、企业经营管理比较好,但债务负担较重,又缺乏兼并破产条件的亏损企业,也要列入《企业兼并破产和职工再就业工作计划》,采取在一定期限内不同程度减免银行贷款利息,实施再就业工程的办法,缓解企业困难。

要把以产定人,富余职工下岗分流作为缓解企业困难的基本做法,把实施再就业工程与缓解企业困难工作紧密结合起来,富余职工下岗后,可进入再就业服务中心,领取基本生活费,通过再就业培训,帮助下岗职工逐步重新就业。

对一些生产经营十分困难、确无支付职工工资能力的企业,按照《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步解决部分企业职工生活困难问题的通知》(中办发[1996]29号)规定,经当地政府主管机构核定,实行地方财政贴息、企业主管部门调剂一部分资金、银行提供一部分工资性贷款的“三家抬”办法解决职工的基本生活费。

除上述规定外,有关企业破产案件的审理程序、法律适用问题,按照《破产法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国民事诉讼法》和《最高人民法院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)执行。

有关企业兼并破产和职工再就业政策方面的实施细则,各有关部门提出后一律由国务院国有企业改革工作联席会议审定后下发。

附件:国务院确定的企业“优化资本结构”试点城市名单

附件:

国务院确定的企业“优化资本结构” 试点城市名单(共 111 个)

上海 天津 齐齐哈尔 哈尔滨 长春 沈阳 唐山
太原 青岛 淄博 常州 蚌埠 武汉 株洲 柳州
成都 重庆 宝鸡 北京 石家庄 呼和浩特 大连
南京 杭州 宁波 合肥 福州 厦门 南昌
济南 郑州 长沙 广州 深圳 南宁 海口 贵阳
昆明 西安 兰州 西宁 乌鲁木齐 银川 鞍山
抚顺 本溪 洛阳 吉林 包头 大同 芜湖 黄石
九江 佛山 绵阳 自贡 牡丹江 佳木斯 韶关
湛江 汕头 锦州 丹东 营口 乐山 内江 烟台
潍坊 徐州 无锡 南通 襄樊 十堰 宜昌 安阳
平顶山 开封 邯郸 保定 秦皇岛 铜陵 安庆
滁州 四平 通化 湖州 嘉兴 桂林 梧州 长治
阳泉 赤峰 乌海 湘潭 岳阳 个旧 曲靖 鸡西
伊春 三明 南平 景德镇 新余 咸阳 渭南
天水 白银 六盘水 石河子 拉萨 石嘴山

规范破产 鼓励兼并 大力实施再就业工程

——人民日报评论员

(新华社北就4月20日)

为加快国民经济结构调整,进一步搞好国有企业,国务院于日前下发了《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部门的补充通知》(以下简称《补充通知》),进一步规定了一系列政策措施。这是今年以来党中央、国务院为把搞好国有企业放在更加突出地位而采取的一项重大举措。

《补充通知》要求各级干部认真贯彻江泽民总书记关于搞好国有企业改革的重要讲话精神和李鹏总理在今年《政府工作报告》中提出的搞好国有企业的六项措施,坚决实施规范破产、鼓励兼并、推进再就业工程。

一、结构调整,势在必行

在改革深化、开放扩大的进程中,部分国有企业的困难有所加剧。对此,我们一方面要高度重视,另一方面也不要过分夸大。目前国有企业的困难是经济体制改革和产业结构升级过程中的必然现象,世界上几乎所有国家在经济结构大规模调整时期都发生过类似情况。只要我们坚定信心,转变观念,统一认识,对症下药,国有企业的困难就一定能够解决。

解决国有企业的困难,决不能再走外延扩张、增加投入的老路。我国已经告别了短缺经济时代,由于多年来重复建设的影响,目前,

大部分工业产品的生产能力已经超过市场需求,市场约束已经成为国有企业面临的最硬约束。国有企业要摆脱困境,必须面向市场,实行“两个根本性转变”,重新配置存量资产和劳动力资源,加速结构调整。舍此另无他途。

二、规范破产,鼓励兼并,加速资产存量结构调整

对那些长期亏损,资不抵债而又扭亏无望的国有企业,按法定程序实施破产清算,既是加速结构调整的重要途径,也是保护债权人权益,主要是国有银行资产,免受更大损失的积极措施。这些企业每存在一天,都要占用和消耗社会的大量资源。如果总是怕国有资产受损失,不断增加投入进行“抢救”,不敢实行破产,结果就得长期受损失,而且会遭受更大的损失。为了实现资源的合理配置,最大限度地减少损失,只能对这些企业依法进行破产清算,使之从市场上完全退出。

在我国目前的条件下,国有企业破产决非易事。主要的难点在于社会保障体系尚不完善,标准也很低,致使破产企业的职工难以妥善安置。同时,破产企业一般都大量拖欠银行债务,而银行的信贷资金大部分来自居民储蓄,居民的存款是一定要还本付息的,因此,冲销银行债务等于增加国家财政负担。但是,如不冲销银行债务,使破产企业资产(包括土地使用权)变现的收入能首先用于安置破产企业职工,企业破产就几乎不可能。然而,用冲销银行债务的办法来安置破产企业职工,是不得已而为之,必须考虑国家的承受能力。因此,国有企业按这种办法破产,必须遵照国务院规定,在试点城市国有工业企业这个有限的范围内进行,冲销银行债务的数额必须实行总量控制。

必须注意的是，一个时期以来，在进行破产的试点工作中，一些非试点城市擅自利用试点城市破产政策，争先恐后搞破产，抹掉银行的债务，以致于许多不久前尚且“谈破色变”的地方骤然间也破产成风。此风不刹，危害甚大。《补充通知》再次明确规定了破产政策的适用范围，是十分必要和及时的，各级政府要不折不扣地按国务院规定、规范破产。

按《补充通知》的要求规范破产的另一项重要任务，就是要坚决制止“整体接收”或“整体收购”。有些地方以“整体接收”为名，搞“破产解困”，“破产”企业的产品不变，班子不换，机器不停，职工不减，至多只是改换门庭，便堂而皇之地甩掉了企业原来的全部“债务包袱”。此种做法名曰“先破产、后兼并”，实为“假破产、真逃债”，若不坚决制止，后患无穷。不了解内情的人们可能觉得，企业破产后由另一企业连人带资产“整体接收”，不失为解决职工安置问题的捷径。实际上，这只是一种表面现象。这些借废债而“新生”的企业多数早已失去生命力，其存在价值已被市场所否定。它们“新生”之后，机制没有转换，技术没有改造，产品没有更新，事实上根本不可能起死回生，更难在市场上找到一席之地，只能靠吃冲销国家银行资产的“好处”而暂时勉强维持，最后还是继续亏损下去。因此，国务院进一步明确不能搞“假破产、真逃债”的整体接收或“整体收购”，这是为保证破产试点成功而采取的一项重要措施，各地要坚决贯彻执行。企业破产必须按《补充通知》要求，做到“资产变现，关门走人”，彻底退出市场，停止浪费和消耗资源。有的地方把“关门走人”现解为对破产企业下岗职工推出不管，这是一种误解。妥善安排下岗职工推出不管，这是一种误解。妥善安排下岗职工，是企业能否实施破产的前提。“走人”不

是一推了之，而是走入新的工作单位，或者进入本企业成立的“职工再就业服务中心”，按政策规定发给基本生活费用，然后再逐步就业。国务院《补充通知》已经规定一系列政策来帮助下岗职工再就业，而且要负责到底。

还有相当一部分企业负债率高、亏损严重，但没有完全失去生命力。这些企业若被其他优势企业兼并，可以使其有效部分恢复市场竞争力，收到减少社会震动、最大限度保护债权人利益的效果。因此，国务院一贯强调“多兼并、少破产”的方针。兼并与“整体接收”或“整体收购”的根本区别在于，兼并方要承担被兼并方的全部债务并负责人员安置。为了提高优势企业兼并困难企业的积极性，国务院有关部门已经出台了一系列政策措施。《补充通知》对这些政策措施进行了重申、补充和扩展，扩大了适用范围，加大了鼓励兼并的政策力度。

按《补充通知》规定，试点城市中的国有内贸、外贸、建筑、安装企业与工业企业一样可以适用兼并政策，兼并和被兼并企业有一方属于国务院确定的大中型重点企业或被兼并方属于试点城市的企业，也适用兼并政策。国有或国有控股的企业兼并连续3年亏损的国有企业，经银行核准，可免除被兼并企业原欠贷款利息；被兼并企业原欠贷款本金分5年还清，如5年内还本仍有困难，可给予1至2年的宽限期。应当说，这次出台的兼并政策是相当优惠的，力度是很大的，国家将要支付的改革成本也是很高的。各级政府对此要倍加珍惜，按照国务院的部署，积极完善配套措施，大力鼓励企业兼并。特别需要强调的是，兼并企业在享受国家优惠政策的同时，也必须对被兼并企业的富余人员实行下岗分流，这是使被兼并企业恢复竞争力