

转观念、换方式、提效率——

# 温州探索出清“僵尸企业”

本报记者 陈果赫

去产能是“十三五”期间五大任务之一,出清“僵尸企业”更是其中的关键一步。这些“僵尸企业”长期依赖政府补贴、银行续贷,却连年亏损,偃而不倒,极大浪费社会资源,积累金融风险。然而,出清“僵尸企业”却并不是简单地一关了之,需要转观念、换方式、提效率,更亟需一系列配套制度的完善。在以市场化、法治化手段破解“僵尸企业”问题上,浙江逐步探索出了“温州样本”。记者近期深入浙江企业调查采访,探寻究竟。

## 转观念：谈“破”不再色变

过去,“企业不愿破”是温州在处置“僵尸企业”面临的首要问题。然而现在,在看到温州海鹤药业有限公司等多家企业“破茧重生”之后,当地企业对“破产”有了新的认识。

走进海鹤药业,看到眼前一派繁忙景象,谁能相信这家百年老字号制药企业曾一度濒临倒闭。企业在经历起死回生后,今年计划再新建厂区扩大生产。

2012年,因大股东涉足民间借贷,并将巨额资金挪作投资炒作,海鹤药业身负12亿元重债。类似情况也发生在温州不少民营企业身上,2011年至2013年,因经营不善、投资失误、资金链担保链风险蔓延等问题的叠加,导致温州一大批民营企业面临前所未有的困境。面对困境,不少老板选择“失联跑路”,甚至付出生命代价。

“当时不少企业的观念转不过来,认为破产是一件‘没面子’的事情。”温州中级人民法院院长徐建新告诉《经济日报》记者,不仅企业不愿意申请破产,由于破产案件一般耗时较长,不少地方法院也不愿意接手破产案件。“办一件破产案件用去的时间,能办几十件普通诉讼案件,甚至上百件。”

然而,大量“僵尸企业”的存在严重阻碍经济发展,已经到了不得不解决的地步。“僵尸企业”名存实亡,债权人权益悬而不决、企业剩余资产闲置、尚存优质资产的企业因为无法清偿债务而陷入停产停工等一系列问题,一度影响着温州经济秩序的稳定。

“‘依法治僵’是去产能的关键一步。加大法治化处置力度,‘护送’那些亏损严重、资不抵债且无力生还的‘僵尸企业’依法退出市场;同时帮助那些尚存优质资产的企业,重整盘活资源,实现重生。”徐建新说。

2012年6月,温州市中院受理海鹤药业司法重整案,仅用了10个月的时间,就帮助海鹤药业、兴瓯药业两家企业实现了合并重整,并以资金流向和用途作为确认股东个人债务与债务人企业是否有关联



在处置“僵尸企业”中,温州坚持“一行一企一策”分类原则。温州中城建设集团有限公司在破产重整中,单独成立了中城企业管理公司和“新中城”——温州城建集团有限公司。图为温州城建集团有限公司工人正在施工。

倪张江摄



右图 海鹤药业有限公司研发部门工作人员正在进行试验。

王新为摄

的界定标准,创新企业和股东债权、债务合并清理的模式。

重整期间,经过公开竞价,引入北京美福润医药科技股份有限公司作为战略投资者,该公司以3550万元竞得海鹤药业100%的股权,承接了GMP(药品生产质量管理规范)认证、51个药准字批文以及“海鹤”品牌等无形资产。

目前,海鹤药业运转正常,并已扭亏为盈,最大债权银行浙商银行7000多万元的本金已收回6000多万元。“当初决定接盘,看中的是海鹤这一品牌,更重要的是其51个药准字批文,现在海鹤的新厂区正在建设当中,下一步打算扩大产品生产和销路,部分药品计划面向全国销售。”北京美福润医药科技股份有限公司董事长马元良说。

## 换方式：市场化手段为主导

在处置“僵尸企业”中,政府应该扮演什么角色?温州市政府的定位是“帮扶”,这就意味着政府在其中的主要工作是协调和服务,而不是用“下指标、定任务、拉单子”等行政化手段。

在温州,“民营基因”为当地实现市场

化手段处置“僵尸企业”打下了基础。用当地人的话说,温州人做生意都是“自负盈亏”,企业出了问题,不是找市长,而是找市场。按照市场规律办事,有基本的法治观念。

如何协调?这对当地政府的能力提出了挑战。首要原则是不能“一刀切”,而是坚持“一行一企一策”分类处置。一位温州市政府人士表示,“一刀切”的办法看似有标准,执行起来容易,但在现实中却根本行不通。每个企业情况不同,每笔贷款的期限、抵押物等也都不同,如果统一标准,就不是按照市场化原则,各方利益也无法平衡。

因此,温州坚持在处置中协调各方利益共进退,企业担一点,银行让一点,政府帮一点,司法快一点,利益共同分担。对无拯救价值的企业加快司法处置,对值得挽救的企业积极重整,对逃废债的企业坚决打击。

“一企一策”体现在温州中城建设集团有限公司的破产重整。该破产重整案的管理人、律师瞿韶军介绍,由于中城集团债务关系复杂,数额巨大,当时只好用清算加剥离的方式重整。“初期资产核定是25亿元债务、账面资产10亿元,能够回收的资产比例相当低。如果我们把所有旧资产都放在中城集团名下,重整起来相当困难。”瞿韶军说,中城公司又是一个特级资质企业,其产值、税收需要满足各方面要求。

因此,最好的办法是把新账、旧账分开。把资不抵债部分剥离出去,把核心优势资产留下来。瞿韶军说,对剥离出来的部分,单独成立了中城企业管理公司,对原公司债权债务进行处理。“这样一来,重整后的‘新中城’——温州城建集团有限公司就可以‘甩掉包袱’正常运营,债权债务也能得到妥善处理。”

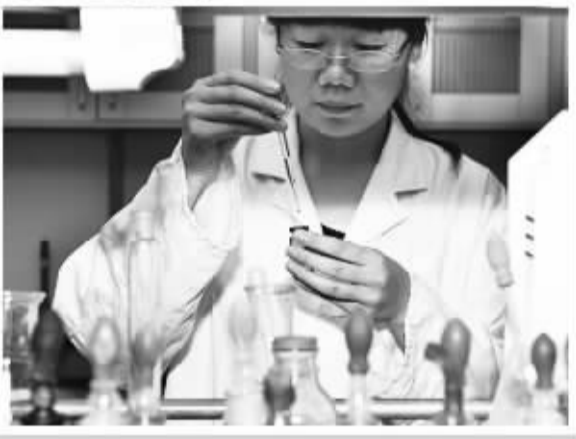
温州市政府的另一“角色”是做各部门间的“协调人”。2014年,温州成立了由市长担任组长、常务副市长和法院院长任副组长,公安、国土、住建、财税、工商、经信委等部门负责人为成员的企业破产处置工作领导小组,并起草出台了《企业破产处置工作联席会议纪要》,进一步完善破产协同处置平台。

在相关配套措施上,也需要地方财政的支持。一些根本“无产可破”的企业通常无能力支付包括破产管理人报酬在内的一系列必要费用。温州市中院破产审判庭庭长方飞潮说,为解决钱的问题,温州两级财政设立了共计895万元破产专项资金,当企业无力支付时,就动用这一

曾一度濒临倒闭的温州海鹤药业,经过破产重整后,目前运转正常,并已扭亏为盈。

左图 海鹤药业生产车间。

王新为摄



基金来支付必要费用。截至去年底,这一基金共向管理人支付相关费用及报酬221.7万元。

## 提效率：让破产服务“快起来”

一般情况下,破产案件的平均审理周期都要两三年,长达十几年并不罕见,这对于企业、法院和社会来说,都是挑战。对企业而言,耗时耗力的司法破产程序,让人望而却步;对法院来说,企业破产案件审理是难啃的硬骨头;对社会来讲,破产程序每延长一天,待清偿财产的有形损耗、无形损耗和流失风险就会增加一分。

从2013年到2015年,温州法院一共审结“僵尸企业”破产案件425件,审结比例占浙江省的一半以上。这一“不可能的任务”是如何完成的?

答案是,温州从破产程序开始“动刀子”。2013年3月,温州出台《关于试行简化破产案件审理程序的会议纪要》,明确一般的破产案件应在6个月内审结,无任何财产且符合条件的破产案件应在裁定受理后3个月内审结,最大限度压缩破产案件审理周期。普通破产案件平均审限从原有的平均2年多压缩至7个月左右,如派克制衣公司仅用38天即完成破产清算。

在破产案件审理中,也着力提升效率。通过改革内部审判模式,温州市法院全面设立审理破产案件的专门合议庭,建立破产案件集中审理机制。2015年5月,温州中院率先全省之先正式挂牌成立温州中院破产审判庭,至今共有6个基层法院设立专门的破产审判庭。

为提高破产财产处置效率和溢价率,财产拍卖实现“互联网+”,温州建立了破产财产优先适用网拍处置机制。如在瑞安东沿食品公司破产清算案件中,经债权人会议决议,管理人向法院申请通过司法网拍平台对公司名下的财产进行变价,后涉案破产财产在“淘宝网司法拍卖平台”上以308.1万元的价格起拍,最终以724.1万元成交,溢价率达135%。

“即使简化程序、特事特办,温州始终遵循市场化原则处置‘僵尸企业’,不跳出法律的‘大框架’。”温州市政府人士表示。

据统计,2013年至2015年,温州市两级法院共受理破产案件554件,审结425件,分别占全省法院的43.79%和53.59%;激活土地面积1888.02亩,激活厂房面积111.47万平方米,化解不良资产80.21亿元。

尽管温州在通过破产程序化解产能过剩上作出了探索,但也同样反映出企业“破产难”、《企业破产法》实施难等一系列问题。“温州样本”能否在全国复制推广?加快出清“僵尸企业”的关键在哪儿?记者就此采访了中国政法大学法学教授、破产法与企业重组研究中心主任李曙光。

记者:温州通过简化破产程序,提升破产服务效率,在处置“僵尸企业”方面作出了探索,您认为“温州样本”在全国是否具有借鉴意义?能否复制推广?

李曙光:目前,包括温州在内,不少地方都在积极探索通过破产程序化解“僵尸企业”问题。值得肯定的是,这些探索对推动我国通过市场化、法治化手段出清“僵尸企业”、化解产能过剩有着积极意义。

但也要看到,我国东中西部经济发展水平差异较大,各地政府的能力、财政状况等均有差别。相对而言,东部一些经济发达地区比产能过剩严重、重工业集聚的中西部,在解决“僵尸企业”问题上更有优势。也就是说,把一地的经验直接简单复制到另一地难度较大。

在目前的一些探索中,一些地方坚持市场化、法治化手段处置“僵尸企业”,这是当前化解产能过剩的重要原则,也是在新一轮经济结构调整和供给侧改革过程中,必须要坚持的。

记者:当前我国经济下行压力仍然较大,在调结构、去产能过程中,必然有大量的市场主体要退出,您认为加快出清“僵尸企业”的关键在哪儿?

李曙光:最关键的是顶层设计,是破产制度的完善。在供给侧改革中,制度的供给一定要跟上。经济改革的推动力最终来自对市场发展的需求。经济发展中的矛盾及问题的解决办法必须在改革中寻找,供给侧结构性改革的重心在于提供市场化的制度供给。

在所有的市场经济制度中,破产制度是最为重要的制度,可以说是市场经济的宪法和基本法。债务的及时清偿,或者说债权的有效实现,是商业活动得以继续流转和市场信用的基础。

然而,我国《企业破产法》实施9年来的情况并不理想。从数据看,2007年《企业破产法》实施后,破产案件数量不升反降。2006年,全国各地法院受理的破产案件尚有4253件,但2007年至2013年,全国企业破产案件受理数量分别为3817件、3139件、3128件、3567件、2531件、2100件和1998件。案件数量呈逐年下降的态势。

形成鲜明对比的是,根据国家工商总局的数据统计,近年来,从市场退出的企业每年在70万至80万左右,这表明企业主要是通过行政上注销、吊销程序退出的。

记者:您认为企业“破产难”、法律实施难究竟难在哪儿?该如何解决?

李曙光:破产是一项系统性工程,破产法难以实施的原因也是多方面的:第一,《企业破产法》本身是不完整的,破产制度的适用范围并未与我国市场经济发展同步。我国尚未建立起个人破产制度。缺乏个人破产制度容易导致债务人由于缺乏债务清理机制,陷入债务泥潭不能自拔,再没有翻身机会。第二,地方政府干预企业破产。一些地方政府害怕破产案件多会带来社会不稳定,或出于政绩需要,干预企业破产或继续对企业进行输血,导致地方法院受理破产案件难,还占用了大量的社会资源,向市场释放错误信号。第三,法院受理破产案件的积极性不高。破产案件一般较为复杂,审理周期长,费时费力,法官办理破产案件动力不足;破产案件对于债权清偿的执行也很困难。第四,市场缺乏专业队伍。在破产管理人的选任上,《企业破产法》规定可以由有关部门、机构的人员组成清算组或者依法设立的律师事务所、会计师事务所、破产清算事务所等社会中介机构担任。尽管有的法院建立了破产管理人名录并从中通过摇号方式选取破产管理人,但政府机构主导的清算组却是实践中的主要模式,这就造成了破产程序的运转专业性不强,挤压了市场中介组织发挥作用的空間。

建议启动现行《企业破产法》的修改程序。一是扩大适用范围,建立个人破产制度。在破产法中有必要规定允许事业单位的破产,并对其作出規制。二是明晰法院角色,激发市场活力。建立专门的破产法庭;取消法院指定管理人的权力,改由债权人会议任免,由人民法院认可;重整中,债务人自行管理由法院批准改为债权人会议批准,法院对重整计划的审查权应予限制。三是建立破产管理局,推动法律的实施。建议《企业破产法》增设一条关于破产管理局的规定,由其作为国务院直属的一个政府部门来负责推动破产法的实施,管理破产方面的行政事务,从而理清政府职责。四是规定重整前程序,降低交易成本。建议在《企业破产法》“重整”一章中增加重整前程序即庭外重组和预重整的相关规则,允许债务人以自愿重组为目的进行庭外谈判。五是设立“金融机构破产”专章,明确相关条例上位法源。

本版编辑 许跃芝 张虎  
电子邮箱 jirbyxdc@163.com

## 调查手记

作为民营经济发达地区,温州在探索化解产能过剩、破解“僵尸企业”问题上带有特殊的示范意味。“温州样本”展现出的最大亮点是,目前我国已基本具备用市场化、法治化手段化解产能过剩和出清“僵尸企业”的条件,今后更须进一步完善优胜劣汰的市场良性循环机制。

这也是“十三五”规划的重要内容之一。“十三五”规划提出,调整各类扭曲的政策和制度安排,完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制,最大限度激发微观活力,优化要素配置。优胜劣汰是市场经

济发展的活力源泉,打通企业的退出通道,是中国经济增强活力的制度安排,也是中国市场经济成熟的表现。

要达到这一目标,首要的是完善破产制度建设。当前我国经济下行压力仍然较大,在经济结构调整、转型升级之路上,未来必然会有相当数量的市场主体需要退出。过去,使用行政化手段出清“僵尸企业”是由于相关法律法规并不健全,各种配套机制也不完善,多属无奈之举。现在,《企业破产法》实施已满9年,可以说,出清“僵尸企业”的基础已经初步建立,接下来需要进一步完

善,如建立个人破产制度和经营性事业的单位破产制度、增加预重整制度、设立国家破产管理局等。

同时,处理好“有形之手”与“无形之手”的关系。地方政府要找准自己的定位,不能既当裁判员,又当运动员。应明确政府的主要职责是服务,建立适当的激励机制、创造相关利益方谈判的必要条件、设立谈判的协调机制,而不是去直接决定重组和谈判结果。

破产制度并非仅仅是一部《企业破产法》所能涵盖的,其他一系列配套措施也必须跟上。如破产重整后,企业信用如何

修复;企业破产重整过程中,有针对性的税收优惠政策如何设计;债务重组与减免能否交还给金融机构自己决定等等。

需要认识到,从“企业不愿破、政府不敢破、法院不会破”到“愿破、敢破、会破”,观念转变不难,难的是制度建设与配套措施的逐步完善。虽然道阻且长,但深化改革的一系列措施表明,市场化是改革坚定不移的方向,在此背景下,市场化的退出机制是确保我国经济能够良性新陈代谢的基础。在这场改革中,一定会有阵痛,但却值得我们努力并坚持。

## 用好市场化法治化手段

陈原