

# 三峡重庆库区搬迁企业破产关闭法律问题思考

胡一进, 张 翀

(重庆市高级人民法院, 重庆 401147)

**摘要:**随着国务院对三峡工程库区移民政策和库区企业搬迁政策作出了调整,库区的搬迁企业将会实施大规模的破产和关闭,而破产和关闭中存在的许多法律问题亟待解决。本文论证了库区企业破产、关闭的必要性,破产、关闭的范围和基本条件以及法院审理搬迁企业破产案件的程序和应注意的几个法律问题。

**关键词:**三峡库区;搬迁企业;破产关闭;法律问题

**中图分类号:**D905.2;D632.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2000)04-0072-04

## Thinking on the Law Problems of Bankruptcy and Closing Down of Removing Enterprises in Three-gorges Reservoir Area

HU Yi-jin, ZHANG Chong

(Higher People's Court of Chongqing, Chongqing 401147, China)

**Abstract:** With the State Council adjusting the policies of migrations and removing enterprises in Three-gorges reservoir area, the removing enterprises will implement the policy of bankruptcy and closing down at a large scale, but many existed law problems demand prompt solution. This paper discusses the necessities, scope and basic conditions of bankruptcy and closing down of removing enterprises, as well as the procedure of trying the bankruptcy cases in court and some law problems which should be paid attention to.

**Key words:** reservoir area; removing enterprise; bankruptcy and close down; law problem

国务院1999年5月召开的三峡移民工作会议,对三峡工程库区移民政策和库区企业搬迁政策作出了调整,即变就地后靠、以土为本的安置农村移民政策为鼓励和引导更多的农村移民外迁安置;变库区工矿企业搬迁要与结构调整相结合,加大企业组织结构、所有制结构和产品结构的调整力度,绝不搞原样搬迁,对污染严重、产品无市场和资不抵债的国有、集体搬迁企业,要坚决实行破产或关闭,只对产品有市场、资产质量好、领导班子强的企业,通过对口支援与名优企业合作、合资,进行组合搬迁的政策。

### 一、库区搬迁企业破产关闭的必要性

根据长江水利委员会1992年调查提供的淹没实物指标,三峡工程重庆库区受淹企业1378个,它们的主要特点是:第一,规模小,产业结构不合理。从重庆库区搬迁企业的规模看,仅有6个大型企业,占0.44%;固定资产1000万元的一类企业95个,占6.9%;固定资产在1000万元以下的二类企业1135个,占82.4%。其他规模更小的约占10%。从搬迁企业的产业结构来看,第二产业比重仅占库区国内生产总值的30%左右,表明工业化水平比较低。第二,产业结构单一,布局分散。库区搬迁工矿企业分布零散,未形成以拳头产品为龙头的工业小区或产业带,在管理上又被若干部门所分割,

使其生存和发展受到极大的限制。第三,产品单一,无市场竞争力。搬迁企业以采掘、原料和普通加工工业,矿产品及农牧业的初级加工为主,达80%以上,且产品单一,优质产品只占10%左右,很难适应竞争激烈的市场经济发展的需求。第四,历史包袱沉重,生存艰难。由于三峡工程几十年不上不下,国家对该地区投入甚少,库区长期处于“水位线以下不准建,水位线上不能建”的两难境地。现有工业一部分是“以粮为纲”时代的支农工业或农产品的简单加工工业,另一部分则是改革开放以来扩展的地方加工工业。因此,多数企业投入甚少,运转艰难,且由于“拨改贷”体制的转变,给企业遗留下沉重的历史负担,相当数量的企业已资不抵债。第五,设备陈旧,技术落后,经营状况差。由于对企业投入少,企业设备陈旧,起点低,又不能对淹没线以下企业进行技术改造,致使搬迁企业工艺落后,产品技术含量低,市场竞争力极弱,生产经营困难,效益低下,企业亏损面不断扩大,不仅使企业难以为继,也增加了地方财政的困难,严重制约着地方经济的发展。第六,搬迁、调整难度大,制约因素多。淹没工矿企业的搬迁和调整,除受上述五个因素的制约外,还必将受以下两个因素的制约和困扰。其一,库区地理条件差,异地搬迁成本高,投资大。在所需搬迁的企业中,有相当数量的企

收稿日期:2000-09-25

作者简介:胡一进(1942-),男,江苏赣榆人,重庆市高级人民法院研究室主任,副研究员,主要从事法律实例研究。

业要搬迁到自然条件极差的 35°—40°以上坡地上,基础设施投资大,无疑将增大搬迁成本,且异地搬迁成本高昂。目前国家下拨的工矿企业补偿费极为有限。其二,搬迁时间紧、任务重。按照三峡工程建设进度的要求,将在 2009 年工程全部建成。为满足工程的进度,重庆库区的全部搬迁企业必须在 2008 年以前完成搬迁任务。这项任务十分繁重,完成任务的时间也相当紧迫。

综上所述,一方面说明加快三峡工程重庆库区工矿企业搬迁和结构调整的紧迫性和艰巨性,另一方面也说明国务院对污染严重,产品无市场和资不抵债的工矿企业坚决实行破产或关闭政策的正确性。如对此类工矿企业不实行破产关闭政策,就无法使其从沉重的债务下解脱出来,仍然制约库区经济的发展,加大库区各级政府的财政负担,最终使搬得走、安得住、逐步能致富的开发性移民政策落空。

## 二、搬迁企业破产关闭的范围及基本条件

国务院办公厅(1999)年 53 号文件,即《国务院办公厅关于三峡工程库区移民若干问题的通知》规定:三峡工程库区污染严重,产品无市场和资不抵债的国有、集体工矿企业实施破产关闭。在通知中明确规定实施破产关闭的企业只包括库区的国有、集体工矿企业,不包括其他产业如商贸、运输等国有、集体企业及其他性质的企业法人。该通知中也明确规定了污染严重、产品无市场、资不抵债作为三峡工程库区国有、集体工矿企业破产关闭的基本条件。因此,从逻辑学的角度来讲,国务院办公厅(1999)年 53 号文件所制定的三个条件是淹没企业破产关闭的充分条件,即库区淹没企业只要具备三个条件中的一个就必须实施破产关闭。首先,关于污染严重问题。认定符合污染严重条件的搬迁企业应以国家有关环境保护的法律法规为基本依据,并考虑三峡工程库区环境保护的实际需要,由环境保护部门依法查明,出具淹没企业属何种性质的污染及污染程度已达到或已超过法定标准的证明。其次,关于产品无市场的问题。认定符合产品无市场条件的搬迁企业应从三个方面加以考查:一是产品单一,技术落后或产品属于国家淘汰或禁止继续生产的;二是生产成本过高,无市场竞争力;三是无资金或无必要进行技术改造。其三,关于资不抵债的问题。认定符合资不抵债条件的搬迁企业应以《中华人民共和国企业破产法(试行)》和《民事诉讼法》即企业法人破产还债程序的有关规定为依据。其基本条件:企业因经营管理不善造成严重亏损,不能清偿到期债务的。具体讲就是企业财产(包括企业商标、专利等无形财产及债权在内的所有财产)已无力支付企业到期债务。

搬迁企业实施破产关闭还应严格依法实施破产、关闭程序。《重庆市三峡库区淹没企业破产关闭试行办法(讨论稿)》中将三峡工程重庆库区淹没企业的性质作为区分淹没企业适用破产程序还是适用关闭程序的标准。即库区淹没的国有企业不能清偿到期债务,依法实施破产;库区淹没的集体企业由政府(企业主管部门)依照法律、法规对其终止企业经营活动,依法清偿债务,由工商部门依法注销解体。这

样的规定混淆了破产与关闭的实质性差别。容易给搬迁企业破产关闭工作带来较大的难度和社会不稳定及遗留问题而产生诉讼。如搬迁企业中的集体企业都是由政府进行关闭,即政府运用行政手段予以关闭,就有可能因集体企业或企业职工因不服政府的关闭行为引发纠纷甚至引起行政诉讼。因此,库区搬迁企业具体到各个企业是采取破产或关闭,不能简单地以企业性质来划分,应遵循法律、法规的有关规定进行。我们知道,终结企业有两种法律方式,一是破产,二是关闭。现代法律制度中的企业破产制度是随着现代企业制度的建立而出现的,其主要目的是更好的保护企业债权人的利益,使他们能平等地受偿。而其主要作用是通过一定的法律程序将破产企业的财产公平的分配给债权人,了结债权债务关系,并使破产企业丧失其进行生产经营的资格,即法人资格。从而实现市场的优胜劣汰,促进经济的健康发展。而企业实施破产的条件不是其企业性质、规模等,是企业经营严重亏损,不能偿还到期债务。企业关闭又可分为两种形态,一是企业的所有者或经营者自行关闭;二是政府(市场的管理者)强制关闭。前者可能的原因有企业已达到企业设立的目的、所有者或经营者不愿继续经营等等;后者可能的原因有企业违背市场规则、违背社会总体发展目标、危害社会生存条件等等。但无论是何种形式的关闭,在关闭前都必须对被关闭企业的资产进行清算,偿还债务,分配剩余财产。如在清算中发现被关闭企业的财产不足以偿还其所欠债务,应终止关闭程序,进入破产程序,因为当企业资不抵债时,只有经过法定的破产程序,使债权人平等受偿,才能在法律上终结企业,了结债权债务。而其他一切方式都是非法的。由此可见,在三峡工程库区搬迁企业实施破产关闭时,不能简单或主观地依企业性质或其他标准进行划分。应严格依照法律的规定进行。我们认为,搬迁企业实施破产或关闭应以其是否有足够的财产偿还其债务为标准。只要该企业的财产不足以偿还债务,不论其属国有企业还是集体企业,也不论其是否造成环境污染或产品有无市场,都适用《破产法》或《民事诉讼法》的规定适用破产程序。而对于财产能够偿还债务,尚资可抵债的企业,如其生产危害到库区生态环境,污染严重,不论国有、集体企业均应由政府依据环保法律、法规实施强制关闭;对于产品无市场的国有企业也因政府代表其所有者(国家)行使管理权可由政府实施关闭,集体企业因其所有者是集体企业的劳动者,政府不应直接实施关闭,应引导集体企业的所有者,并通过职工大会或职工代表大会作出关闭决定。

## 三、库区搬迁企业破产关闭程序

库区淹没企业的破产关闭,必须严格按《破产法》或《民事诉讼法(企业法人破产还债程序)》所规定的程序进行处理,切实作到以程序公正保证实体公正。以确保国家三峡工程重庆库区搬迁企业破产关闭政策的落实。

### (一)库区搬迁企业的破产程序

首先,由企业法人向人民法院申请破产,并提交以下资

料:书面申请书;企业亏损情况的说明(包括企业资不抵债的审计报告);会计报表(包括企业至破产申请日上月末的资产负债表、资产负债表等);企业财产状况明细表(包括有形财产及其处所,无形财产,财产的抵押情况等);企业投资、债权和债务情况(包括投资数额、状况,债权债务数额、债权人债务人名单、住所、开户银行,企业为他人提供担保情况,诉讼情况等);破产企业主管部门或政府授权部门同意其申请破产的意见(包括企业已纳入库区淹没企业破产规划的文件)。

其次,人民法院收到破产申请后,依照《破产法》、《民事诉讼法》及有关的司法解释和有关库区淹没企业破产关闭的政策进行形式和实质审查,并在七日内决定是否受理。

其三,人民法院受理破产案件后,应当在十日内通知债务人和已知的债权人,并发出公告。基于移民工作的紧迫性,法院在办理淹没企业破产案件时可特事特办,但必须依法保证债权人申报债权的时间,也必须依法按期召开债权人会议。第一次债权人会议由法院召集,以后的债权人会议由破产企业债权人会议主席或人民法院认为必要时召开。

其四,人民法院裁定宣告企业破产,并在十五日内成立清算组,接管破产企业。清算组负责破产财产的保管、清理、估价、处理和分配,以及对人员进行补偿安置。清算组可以依法进行必要的民事活动。清算组成员由法院与同级人民政府协商从企业主管部门、财政(国资)部门、工商、劳动、社保等有关部门及专业人员中指定。清算组向法院负责并报告工作。

其五,破产企业的法定代表人及相关部门的负责人在破产程序终结以前,按法院或清算组的要求进行工作,不得擅自离职守。

其六,破产财产由下列财产构成:破产企业的移民补偿金(企业、企业职工的生活补偿金除外)、可搬迁的实物资产、淹没前的残值资产和无形资产;企业破产程序终结以前取得的财产;破产企业行使的其他财产权利。

其七,破产费用应从破产财产中优先支付。破产费用包括:破产财产的管理、评估、变卖、分配所需要的费用;清算组的办公费、为债权人的共同利益在破产程序中支付的其他费用。

其八,破产财产在优先支付破产费用后,按以下顺序清偿:破产企业职工生产安置费;破产企业欠缴的职工社会保险基金和所欠职工的工资;有别除权的债权人的债权;企业所欠的税款;破产债权。破产财产不足清偿同一顺序要求的,按比例分配。

其九,破产财产分配完毕,由清算组提请人民法院终结破产程序。破产程序终结后,未得清偿的债权不再清偿。

最后,破产程序终结后,由清算组向破产企业原登记机关办理注销登记。

#### (二)库区淹没企业关闭程序

企业关闭程序应由政府主持,由政府相关部门的人员及关闭企业的职工代表组成清算组,对关闭企业的财产进行清算,并参照上述企业破产中清偿顺序予以清偿。清偿完毕后,如有剩余财产应返回给企业的所有者。在所有企业财产分配

完毕后,由清算组向关闭企业原登记机关办理注销登记。

#### 四、库区淹没企业破产案件法律适用的问题

库区淹没工矿企业的破产关闭,是社会主义市场经济发展的必然要求,同时又涉及到千万职工的切身利益,因此,库区各级人民政府和各级人民法院正确适用法律、法规及政策,处理好库区淹没工矿企业的破产关闭,既是党和国家对其保证移民工作顺利进行的政治要求,也是我国依法治国战略的法律要求。

##### (一)审理库区淹没企业破产案件的指导思想

审理库区搬迁企业破产案件,应以国家对三峡工程企业搬迁工作的精神为指导,按照搬迁不搞重复建设、不搞原样搬迁、不搞污染源、不搞亏损源的总体要求,充分利用政策机遇,依据国家有关法律、法规和政策,加大企业破产关闭力度,妥善安置企业职工,妥善处理债权债务,促进库区经济健康发展。人民法院在审理库区搬迁企业破产案件时,应严格按照《中华人民共和国企业破产法(试行)》和《中华人民共和国民事诉讼法》(企业法人破产还债程序)的规定进行审理,对于上述法律未规定、规定不明确和库区移民搬迁企业特殊情况的,应按照国办发(1999)53号文件的精神,依照国发(1994)59号和国发(1997)10号文件的有关规定进行审理。对于在审理搬迁企业破产案件时,法律、法规和政策都未规定的,应依据有利于移民搬迁工作的顺利进行,有利于库区经济的发展和库区人民生活水平的提高,有利于库区社会稳定,以及公平公正的原则处理。

##### (二)破产案件的管辖权确认

库区搬迁企业破产案件的管辖应根据《中华人民共和国企业破产法(试行)》及《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》的有关规定执行。即企业破产案件由债务人主要办事机构所在地人民法院管辖。县、县级市或区的工商行政管理机关核准登记企业的破产案件由基层人民法院管辖;地区、地级市(含本级)以上工商行政管理机关核准登记企业的破产案件由中级人民法院管辖;上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的破产案件,也可以把本院管辖的破产案件交下级人民法院管辖;下级人民法院对它所管辖的破产案件,认为需要由上级人民法院管辖的,可报请上级人民法院管辖。

##### (三)破产案件的法律适用

根据我国《破产法》和《民事诉讼法》即企业法人破产还债程序和有关司法解释的规定,全民所有制企业的破产适用《破产法》,其他具有法人资格的集体企业、联营企业(联营各方均为全民所有制企业的联营企业除外)、私营企业以及设在中国领域内的中外合资经营企业、中外合作经营企业和外贸企业等适用《民事诉讼法》企业法人破产还债程序。从法律规定来看,我国只有全民所有制企业和具有法人资格的其他企业才能实施破产,不具有法人资格的非全民所有制企业不能实施破产。根据国家的有关规定,库区污染严重、产品无市场和资不抵债的工矿企业才可实行破产或关闭。因此,

人民法院在审理破产案件时,应注意准确地适用法律,即国有企业的破产案件适用《中华人民共和国企业破产法(试行)》的规定;具有法人资格的集体企业破产适用《中华人民共和国民事诉讼法》关于企业法人破产还债程序的规定,不具有法人资格的集体企业不能适用破产程序予以破产。

#### (四)企业职工安置费及职工工资、劳动保险费用

我国国有、集体企业的财产大致可区分为生产经营财产和职工生活财产。前者包括土地使用权、厂房、机器设备等用于生产经营的财产;而后者是指“企业办社会”兴建的职工住房、学校、托幼院(所)、医院等福利性生活设施。库区搬迁企业的移民补偿费也可大致分为两部分,一部分为企业生产设施的补偿费,即生产安置费;一部分是对生活设施的补偿费,即生活安置费。当搬迁企业进行全部搬迁时,所有的移民补偿费都要用于移民搬迁,恢复搬迁企业的生产设施和职工的生活设施,职工仍在原企业就业,不存在生产安置费问题。而当搬迁企业实行破产关闭,企业职工就需要重新就业或自谋职业,需要给职工一次性生产安置费。对于恢复职工生活设施部分的生活补偿费还必须用于兴建职工的生活设施,以保证企业职工生活的安置。因此,人民法院在审理搬迁企业破产案件时,应注重处理好职工安置费中的几个问题:一是根据《中华人民共和国企业破产法(试行)》第四条的规定:“国家通过各种途径妥善安排破产企业职工重新就业,并保障他们重新就业前的基本生活需要,具体办法由国务院另行规定”。并鉴于其他的法律、法规都未对破产企业职工的安置问题作出规定。人民法院在审理搬迁企业破产案件中应依据国务院有关库区搬迁企业破产关闭和关于企业破产的国办发(1999)53号、国发(1994)59号、国发(1997)10号文件的规定,企业破产首先妥善安置职工,保持社会稳定。二是破产企业移民补偿费中属于职工住房等生活性设施的部分,应划拨给破产企业的主管部门或所在地的市、市辖区、县的人民政府,专项用于破产企业职工住房等生活性设施的复建,不能列入破产财产。但是,对于一些如学校、医院等设施没有必要复建的,可将其移民补偿费列入破产财产。在保证破产企业职工生活安置的情况下,企业破产应发给职工生产安置费,以利于破产企业职工重新就业或自谋职业以及就业前的基本生活保障。三是职工的生产安置费的经费来源主要是破产企业的破产财产,即移民补偿费首先用于支付职工生产安置,不足部分从处置无抵押财产、抵押财产中支付,如企业所有财产都不足以支付职工生产安置费的,由当地政府调剂补足。四是破产企业职工安置费的标准可参照国务院关于破产企业职工安置费的标准执行,即安置费标准原则上是破产企业所在区县的企业职工上年平均工资收入的3倍。同时,应注意搬迁企业破产的特殊性,即还应参照移民搬迁生产安置费的标准,发放给企业职工的生产安置费应不低于同类地区农村移民的生产安置费。具体标准可由各有关政府规定。五是破产企业职工在领取了一次性生产安置费后,应与破产企业清算组签订解除劳动关系协议,不再保留国有

或集体企业职工身份。六是劳动债权是指破产企业所欠职工的工资和劳动保险费用所形成的债务。劳动债权应与职工生产安置费同一顺序清偿,从破产财产中优先支付企业欠缴的社会保险费用和欠发职工的工资。对于企业在破产前为维持生产经营,向职工筹借的款项,视为破产企业所欠职工工资处理,借款利息按照借款实际使用的时间和银行同期存款利率计算。但职工在企业破产前作为资本金投资的款项,应视为破产财产,不能按职工工资处理。七是离退休职工可将其生产安置费划缴社会保险机构,由社会保险机构直接发放养老金和按规定报销医疗费。

#### (五)明确取回权、别除权和抵销权

取回权是指从清算人接管的财产中取回不属于破产人财产的请求权。该请求权的主体是标的物的所有人,其行使的依据是对标的物的所有权。人民法院在审理搬迁企业破产案件时,应依据《企业破产法》第29条的规定,保护权利人正当行使取回权,不能因破产企业严重亏损、财产较少,禁止权利人行使取回权,清算组更不得妨碍权利人行使取回权。

别除权是指债权人不依破产程序,而就破产财产中的特定财产单独优先受偿的权利。即破产宣告以前成立的有财产担保的债权,债权人享有就该担保物优先受偿的权利。抵押权、质权、留置权是别除权的基础权利。权益人行使别除权,不受破产程序的约束。但别除权人放弃优先受偿的权利,应将其债权视为破产债权予以清偿。在搬迁企业破产案件中,根据国办发(1999)53号文件的精神,对搬迁企业破产造成的银行债务损失,可按国发(1994)59号和国发(1997)10号文件的规定予以核销,并经国家有关部门审核后,按年度纳入全国呆坏帐核销总规模。该规定是国家为了保证移民搬迁顺利进行,保证库区经济的发展,给库区的优惠政策。而从法律的角度来讲,是由国家承担银行的债务损失,由国家代表银行在搬迁企业破产中放弃优先受偿的权利,将搬迁企业的银行债权都列入破产债权,依照《企业破产法》的规定清偿顺序受偿。当然,在审理搬迁企业破产案件中,不能剥夺所有别除权人的权利,除别除权人是银行以外的其他别除权人的别除权应依法予以保护,保证其行使优先受偿的权利。

抵销权是指破产债权人在破产宣告前对破产人负有债务的,不论其种类和到期时间,须在清算分配前以破产债权抵销其所负债务的权利。在审理搬迁企业破产案件中,应严格依法进行抵销权的认定和审查,保证抵销权人的合法权利。但我们认为,在此类案件的审理中,国家给予了一定的优惠政策,即允许在破产案件中银行的债务损失在全国呆坏帐核销总规模中予以核销。因此,为了库区的社会的稳定和经济的发展,对搬迁企业破产财产严重不足的,银行行使抵销权,可不予主张。以保证足够的财产发放和偿付职工安置费和劳动债权。

总之,三峡工程库区搬迁企业破产关闭的政策性强,法律问题多,情况复杂,涉及面宽,矛盾突出,必须结合库区搬迁企业破产关闭的实际,深入调查研究,及时调整法律适用问题,确保破产关闭工作进行顺利。