

# 国有企业破产中存在的难题及对策

○王进荣刚

近年来,随着结构调整步伐的加快,山东省国有企业破产力度逐步加大,成效日益显著,但是由于企业历史包袱较重,社会保障机制不健全,法规制度不完善,难以及时解决破产过程中遇到的突出困难和问题,严重阻碍了企业破产的规范实施,给政府和社会带来很大压力。因此,认真研究和解决企业破产过程中的难题,对于规范国有企业破产行为,推动国有经济布局调整,推进国有企业战略性改组,维护社会稳定具有十分重要的现实意义。

## 一、山东省国有企业破产基本情况

1996年以来,山东省先后有济南、青岛、淄博、潍坊和烟台五市被国家列入优化资本结构试点城市。试点城

市按照《破产法》的要求,从本地实际出发,充分利用国家的优惠政策,积极开展破产工作,取得了一定成效。据统计,1997年到1999年三年间,试点城市计划内实施破产终结的企业22户,涉及资产12.65亿元,负债21.76亿元(其中银行贷款14.95亿元),原有在职职工23941人,离退休职工7378人。通过实施破产和再就业,盘活有效资产5.37亿元,核销银行呆坏账准备金7.29亿元,重新安置职工19530人,其中破产后接收安置11695人。1999年底,枣庄、朱子埠、汤庄和坊子4家国有煤矿被列入国家破产计划,将涉及在职职工18027人,离退休人员13943人,资产4.9亿元,负债4.6亿元。

山东省国有企业破产工作基本按照

“积极稳妥、先易后难、先小后大”的原则运作,其主要特点:一是破产企业规模普遍较小,集中于纺织、轻工、建材等行业的国有中小企业。破产前长期亏损,拖欠职工工资,严重资不抵债,多数企业处于关停状态。二是在破产形式上,整体接收型居多。为解决职工安置问题,大多数企业实施破产的先决条件必须由主管部门或当地政府确定好接收单位,并由接收单位负责安置破产企业全部或部分职工。三是在破产终结方面,破产财产变现能力较差,变现资金优先用于职工安置,银行债务清偿率普遍较低,一般在9%以下。四是破产过程中,财政和社会保障部门参与力度普遍较小,专项用于国有企业破产安置的基本保障性资金较少,难以满足破产安置工作

撤销或者确认该具体行政行为违法的,可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为:(1)主要事实不清、证据不足的;(2)适用依据错误的;(3)违反法定程序的;(4)超越或滥用职权的;(5)具体行政行为明显不当的。4、被申请人不按照行政复议法的规定提出书面答复、提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的,视为该具体行政行为没有证据、依据,决定撤销该具体行政行为。在本起行政复议案

件中,虽然某省专员办认定事实是清楚的,但是在作出行政处罚决定时适用依据错误,因此,财政部在审理该起行政复议案件时,依据行政复议法第二十八条的规定,作出撤销某省专员办作出的行政处罚决定,有充分适当的法律依据,是正确的,既纠正了某省专员办违法的具体行政行为,又保护了G市金库的合法权益。

(三)有关国家金库管理的法规亟需修订完善。目前,国务院发布的《中华人民共和国国家金库管理条例》以

及财政部、中国人民银行发布的《国家金库条例实施细则》等有关国有金库管理的法规,许多方面已经不能适应经济体制改革的需要,不能适应当前预算管理改革的实际情况,特别是在违反国家金库管理行为的处罚方面没有具体的规定,以至在检查出国家金库管理中存在违法行为时,由于没有具体的、相应的处罚规定,而无法实施有效的行政处罚。建议有关立法机关尽快修订国家金库管理法规。

(作者单位:财政部条法司)

的需要。

## 二、国有企业破产过程中的主要难题

当前,国有企业破产过程中存在问题有很多,概括来讲,主要表现为“四难一大”。

(一)职工安置难。破产企业大多为国有老企业,固定制职工、离退休人员和富余人员多,文化程度和技能水平偏低,择业观念陈旧。加之企业欠发职工工资、欠报医药费、欠缴职工养老保险金等问题十分严重,职工人心涣散,心理承受力差,对破产工作抵触情绪大。职工安置已成为当前企业破产面临的最大难题,这一点在国有煤炭企业中表现得尤为突出。今年山东省拟破产的4家国有煤矿涉及在册职工近3万人,大多地处偏远山区,远离城市,就业渠道狭窄,且所在城市经济结构单一,经济发展普遍落后,职工安置难上加难。为了确保社会稳定,有的地方政府部门不得不通过行政手段,协调或指定接收单位整体接收破产企业职工,给接收方背上了沉重的人员安置包袱,影响了破产工作的规范运作和顺利实施。

(二)资产变现难。由于企业破产前长期亏损,人员更换频繁,资产管理十分混乱。有的企业应收账款长期不清理,土地房产重复抵押,有的至今未办理土地使用权确认手续,还有的企业原始档案、财务资料残缺不全,造成账实严重不符,应收账款大量损失,财产清理困难重重。在破产财产拍卖过程中,破产企业生产设备陈旧、专用性强,积压报废产品多,加之地处偏远,土地开发利用价值低,造成评估价值低,财产实际变现难。同时,部分地区实行的整体接收的破产办法,把人员安置作为资产变现的附加条件,也使有收购意向的单位望而却步,使拍卖财产长期无人问津,职工安置没有资金来源。据统计,全省计划内22户已破产企业,资

产评估值占账面资产值比例为65.4%,实际变现值仅占账面值的42.4%。拟破产的4家国有煤矿,固定资产大多属井下资产,其井筒、巷道及大部分专用设备,破产关闭后难以利用,预计资产变现值仅占账面值的6.9%。

(三)债务清偿难。由于破产财产变现率低,企业在优先支付清算费用、职工安置费和清偿职工个人款项后,对一般债权人的清偿基本没有保证。从破产终结情况看,银行一般为企业最大的债权人,企业一旦破产,对银行债务的清偿率微乎其微。虽然目前各商业银行已普遍实行抵押贷款和担保贷款,应予优先受偿,但多数破产企业变现收入在支付清算费用和职工安置费后已所剩无几,银行贷款根本无力归还,使银行成为损失最大的债权人,这是长期以来银行部门对企业破产缺少积极性的主要原因。

(四)财务处理难。在破产实际操作中,一些企业财务处理问题因缺少具体的政策依据而难以操作。一是应收账款难清收。破产企业普遍存在大量潜亏,清算组对各类财产损失的审批缺乏明确依据,应收账款清收难度大。破产终结后,应收账款追偿的责任主体不明确,导致资产大量流失。二是住房挂账难核销。现行以房改价出售职工住房的政策,使企业“住房周转金”科目出现了大量的赤字。企业破产时,由于缺少具体的政策规定,对住房赤字难以核销,给破产工作带来一定障碍。三是安置费账务难处理。财政部关于《国有企业试行破产有关财务问题的暂行规定》中要求,“接收方收到的安置费在资本公积中单独反映”,但从实际执行看,接收单位安置费用在二三年内就已支付完毕,但资本公积却不能冲减,处理规定明显不合理。

(五)财政支出压力大。在社会保障体系不完善、社会保障资金不足、破产财产变现值低的情况下,职工安置费用普遍存有较大资金缺口,各级

财政不得不承担起沉重的“兜底”任务。同时,企业从宣告破产到最终终结,程序复杂,周期较长,一般短则半年,长则二到三年,这期间职工基本生活费、医疗费等基本保障支出没有资金来源,职工意见很大,影响社会稳定,地方政府及财政部门也面临较大的压力。如济南市五环集团和泉润提花织物公司1999年实施破产终结,因资产长期不能变现,职工安置费及离退休人员医药费资金缺口达4000万元,最终全部由市级财政负担。

## 三、进一步推进国有企业破产工作的对策与建议

(一)切实加强破产工作的组织领导。国有企业破产工作,政策性强,涉及面广,程序复杂,操作难度大,事关改革、发展、稳定的大局,必须在各级政府的统一领导下,有计划、分步骤、按程序组织实施。国有企业破产涉及职工切身利益和债权人权益,实施起来不能操之过急,要在确保稳定的前提下,坚持“先易后难、成熟一家、实施一家”的原则,积极稳妥地推进国有企业破产工作。财政部门要从大局出发,充分发挥自身职能作用,严格掌握政策界限,积极主动做好破产预案编制、破产费用测算及职工安置善后工作,推动破产工作规范运行。

(二)妥善做好破产企业职工安置工作。破产工作能否顺利实施,职工安置是关键。要根据国家的统一政策,结合破产企业职工的特点,加大政府扶持力度,拓宽就业门路,实施多渠道安置,尽早实现职工再就业。一是企业社会职能部门职工移交地方政府管理。学校、医院以及供电、供水供气等企业所属福利单位的正式职工,随单位建制移交地方政府管理,并对负担较重的地方政府给予适当补助。二是鼓励职工自谋职业。对自谋职业的原固定职工可一次性发放不高于所在地城市企业职工上年平均工资3倍的安

置费,解除劳动关系;对原合同制职工给予一次性补偿金后,解除劳动合同。三是按政策规定办理提前退休手续。破产企业距离法定退休年龄不足5年的职工,经本人申请,可以提前退休,移交社保部门管理。四是分立经营单位安置职工。经多数债权人同意,对破产企业所属效益较好的独立法人企业可继续分立经营,职工随其安置。五是收购单位承担部分安置任务。在资产变现重组过程中,由收购单位负责安置部分职工。六是充分发挥再就业服务中心的作用。对暂不能安置的职工,可移交再就业中心管理,发放基本生活费,两年内逐步安置。

(三)积极筹措破产企业保障资金。从各地实践看,财政和社保部门对国有企业破产工作主动参与较少,在解决职工安置资金缺口问题上十分被动,往往以借款或垫支形式临时应付,已经无法满足破产工作的需要,难以适应经济结构调整的要求。今后,随着国有经济布局调整力度的加大,国有破产企业将日益增加,职工安置资金供求矛盾将更加突出。财政和社保部门必须正视国有企业破产过程中的困难和问题,切实承担起职工安置资金的“托底”责任。加快财政支出结构调整,逐步建立破产准备金制度,加大破产保障资金投入。在年度预算中可根据国家下达的破产计划,在具体测算破产费用的基础上,安排适当破产准备金,专项用于国有破产企业职工安置。

(四)进一步规范破产企业的财务行为。财政部门要认真履行监督职能,依法对企业破产中的各项财务活动实施管理和监督。要积极参与破产清算组工作,协助清算组做好各项资产清理登记工作和资产损失核查工作,防止有效资产流失。针对国有企业破产过程中遇到的财务问题,应尽快制定和完善有关企业破产的配套性法规制度,规范破产企业财务行为,为破产企业

## 从锄草到种草的嬗变

——河北省栾城县农业结构调整初见成效



○本刊记者 石化龙  
○《河北财会》记者 谷明印

去年以来,河北省栾城县认真贯彻中央加快农村经济发展的方针政策,以设施农业为重点,以生态农业、观赏农业为特色,在保证粮食生产的同时,开始了较大规模的结构调整,并取得了初步成效。目前,全县新发展草坪1.3万余亩,花卉苗木2万余亩,设施蔬菜1.7万余亩,高效林网2万亩。全县的粮食和经济作物种植比例由1992年的88:12调整到74:26,1999年实现财政收入1.6亿元,比上年增长23.1%。

### 嬗变:从市场逼出来的观念转变中萌发

“俺做梦也没有想到,种了大半辈子地,锄了大半辈子草,如今却撒下庄稼侍弄起草来。”这是栾城镇农民白老四见到前来采访的记者时总爱说的第

一句话。

对农民的这种“离经叛道”,县委、政府表示了认同,他们说,从锄草到种草,这是市场逼出来的选择。

栾城县是我国北方传统的小麦高产县,去年粮食总产量达到31万吨,人均、亩均向国家贡献小麦连续17年位居全省之首。可是,农民收入增加缓慢。如何让农民增收,首先必须让农民转变思想观念,调整种植结构。去年7月19日至8月20日,该县组织县级干部带队、县直涉农部门和乡镇干部参加的工作组,搞了“农民增收百村行”,分12路对全县194个村逐村进行调研指导,宣传农业生产面临的形势和市场信息,帮助各村谋划发展思路,研究种植结构调整的途径和措施,解决结构调整中的实际困难和问题,对种植结构调整和农村工作的顺

提供可靠的制度保障。如对破产企业的应收账款,应制定具体管理办法,明确责任主体,建立追偿制度,做到账销案存,防止资产流失;对住房周转金赤字挂账,可参照清产核资的办法,制定明确的核销办法,使清算组

有法可依;对接收单位的安置费处理问题,应从实际出发,修订有关政策规定,允许接收企业作为负债处理,明确支付财务处理办法,确保安置费专款专用。

(作者单位:山东省财政厅工交处)