

企业破产中的政府协调机制研究 (分报告 3)

目录

摘要.....	3
一、当前政府介入企业破产的主要做法	5
(一) 以分类处置为重点, 有序推进地方风险防范与化解	5
(二) 以“两链”问题为中心, 探索有效的风险隔离机制.....	6
(三) 以完善配套服务为核心, 创造良好的破产政策环境	7
(四) 以诚信建设为目标, 建立企业风险联防联控体系	8
二、当前企业破产协调机制中的问题及难点	9
(一) 政府介入方式尚在探索, 程序规范和协调效力难以保障 ..	9
(二) 社会保障制度不健全, 职工安置比较困难	11
(三) 配套要素市场发展滞后, 企业破产服务有待完善	12
(四) 金融管理体制与破产制度不对接, 破产目标难以实现....	15
(五) 企业信用机制不完善, 当事人合法权益得不到体现	17
(六) 税收政策与破产法不对接, 基层部门在处理企业退出问题 时无规可依.....	19
三、政府协调机制的国际经验比较	21
(一) 预重整制度的程序和步骤	21
(二) 预重整机制的特点	23
(三) 预重整机制与我国政府协调机制的比较	24
四、打通制度接口, 推动企业破产法实施的政策建议	26
(一) 正确处理政府和市场的关系, 不缺位、不越位	26
(二) 积极引入预重整制度, 将政府协调机制规范化	27
(三) 积极做好职工安置和再就业工作, 缓解社会矛盾	29
(四) 加快配套市场建设, 为市场出清创造有利条件	30
(五) 进一步完善金融制度, 加强与破产法的对接	31
(六) 出台破产企业信用修复政策, 完善破产重整工作机制	33

摘要

我国经济增长已迈入结构调整的阵痛期，钢铁、煤炭、纺织等行业产能过剩严重，投资增长乏力，部分企业生产经营困难，地区和行业走势分化，金融领域风险隐患不断累积，已经影响了我国经济发展的成效。为应对经济发展中出现的新问题，2016年中央经济工作会议和政府工作报告都明确提出了以供给侧改革的方式加快市场出清，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，推动经济结构调整，并将去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板作为供给侧改革的主要任务，提倡运用企业破产制度加快市场出清。

2007年6月1日，新《企业破产法》正式实施，以通过法治化、市场化的方式解决企业市场退出问题。但因为社会认识不到位和一些体制、机制上的弊病，破产法的执行效果并不理想。全国每年工商注销的企业数量都在几十万家，但法院受理的破产案件仅2、3千件，与立法初衷相去甚远。企业破产是一项复杂的系统性工程，除司法机关的案件审判工作外，还涉及职工安置、债权债务关系协调、破产财产处置变现、涉嫌犯罪的处理等各类复杂问题，处理不好甚至会激发社会矛盾，引发群体性事件。在推进企业破产的进程中，各级地方政府有担当、敢作为，积极利用政府公信力和资源发挥协调作用，因地制宜地创新处置机制，加大政策支持和引导，取得了很好的效果。但在协调中也遇到了很多因为不同部门管理制度与破产法不衔接而导致的问题，给企业破产程序实施带来一些障碍，也降低了政府协调效力。所以在完

善市场出清机制，推动破产法实施的进程中，要注重打通制度接口，在执行环节推动政策落地，把破产法律制度打造成企业危机处理的平台和结构性调整的出口，真正履行中央“三去、一降、一补”的工作任务，把市场资源和机会留给新的生产力，促进新增长点自发形成，最终实现经济转型升级。

正文

一、当前政府介入企业破产的主要做法

自 2011 年下半年以来，以浙江民间借贷风波为标志，企业资金链、担保链风险加剧，企业倒闭破产现象增多，并逐步扩展至全国。与此同时，金融体系不良贷款高企，截至 2015 年末，全国商业银行全行业不良贷款余额已升至 1.27 万亿元，不良贷款率 1.67%，已连续 10 个季度环比上升。为应对不断上升的金融风险压力，各级地方政府积极出台政策措施加快风险处置，从组织保障、分类甄别、资源整合、联防联控等方面探索出了一些成功经验，守住了不发生区域性、系统性风险的底线。

（一）以分类处置为重点，有序推进地方风险防范与化解

坚持“有保有破”差异化处置，按照生产经营、资产负债和信用等情况，划分企业风险情况和处置标准，综合运用淘汰、整合、转移和消化过剩产能等多种方式实行分类处置。一是重点保护型企业，主要是符合产业发展导向、有市场前景，但因暂时困难陷于不良经营，或是受到资金链、担保链影响一时陷入困境的企业。对于这类企业，政府主要采取调节、帮扶、重整等保护性措施帮助企业恢复生产，包括协调债权银行统一行动，尽量不抽贷、不单独采取司法强制措施，为企业喘息预留空间；政府提供转贷资金支持，缓解企业财务压力；积极对接资产重组需求，为企业重组创造条件和环境等。对这类企业，政府一般慎用破产程序，主要是尽量避免破产给企业带来的负面影响，确保企业市场声望和品牌竞

争力，为后续生产恢复创造有利的融资条件。二是资不抵债型企业，主要是已经达到破产条件但仍有部分核心资产可供处置的企业，启动司法破产程序，处置破产财产，清偿债权人。部分地方政府探索出售式重整，保留企业核心资产出售，剩余不良资产予以清算，最大限度提升破产财产的利用价值，减少破产给地方经济和金融稳定带来的冲击。三是僵尸企业，主要是钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃等行业层次偏低、产能过剩严重的企业。对于这类企业先由政府摸排情况，确定认定标准，制定企业名单，然后根据企业生产情况及所属地方经济条件及环境，通过强化安全、环保、节能、技术标准等约束、淘汰一批；通过兼并重组、优化产业布局整合一批；通过加快企业对内对外“走出去”，转移一批；或是以加快新型城镇化为契机，扩大产能过剩行业市场需求，消化一批的方式化解风险。

（二）以“两链”问题为中心，探索有效的风险隔离机制

“资金链、担保链”问题在全国都比较普遍，也是目前造成企业风险的最直接原因。加强对“两链”问题的化解，建立风险隔离机制是风险协调处置体系的重要内容。一是强调资金保障。督促银行对“帮”、“保”类企业不抽贷压贷、不随意压缩企业授信额度、不跟风起诉、不增加超出风险代偿需要的抵押担保、不做变相回报、借新还旧、实行利率优惠等，同时明确土地房产顺位抵押、合同展期、分割抵押等问题的操作路径。二是建立司法协调机制。协调法院在风险多发的特殊时期遵循司法审慎、协调优先的原则，尽量支持对担保企业的帮扶措施。如在受理审理金融债权案件时，从切断担保链，控制风险传导的角度出发，坚持先主体、后担保，先

处置贷款企业资产和主要股东及法人代表等的抵押物，不足部分再向担保企业追偿；在财产保全时，以诉讼金额为限，优先保全主债务人财产、抵押物以及已停产停业担保企业财产；在对担保企业采取司法措施前，建立与相关部门的联系沟通机制，有序维护正常生产经营。三是建立纵向指导、横向分工的协作体系。实行属地负责制，对一般性风险企业，由县（市）政府做好本区域企业的处置工作；对涉及担保企业多、担保金额高、牵连范围广、社会影响大、涉及多个区域的重点风险企业，由市一级负责。按照“先属地办理、再行业协调”的原则，实行主管部门归口负责制，如工业制造业类企业风险由经信部门负责协调帮扶；商贸业、服务业类由商务部门负责协调处置；建筑业、房地产开发类企业由住建部门负责协调解决等。

（三）以完善配套服务为核心，创造良好的破产政策环境

各级政府加强政策支持，完善配套服务，尽最大努力打通制度接口，稳步推动破产工作有序开展。一是通过流程再造优化破产案件审理机制。2015年，全国共受理破产案件约3200件，其中19%集中在浙江，全国审结案件约2400件，浙江占比13%。浙江省高院在推动企业破产程序中建立了“市场导向、司法主导、简易审理、执破结合”的审判新机制，专设金融审判庭、破产审判庭，探索“能动司法”，试行“简易审”、“并联审”等程序，提高破产案件审判效率，基本做到一般破产案件六个月内审结，无任何财产且符合条件的破产案件在裁定受理后三个月内审结。针对浙江企业的实际情况，对股东、债权债务、公司实际运作等方面高度关联性企业的破产

案件采取并案审理机制。二是落实各部门在推动企业破产程序中的责任。各地政府均建立了不同形式的府院联动机制协调破产案件审理的共性问题，建立金融监管、联席审判联动机制衔接金融案件审判中的疑难问题，建立执破衔接制度解决执行程序中的重点问题，并根据问题的核心组织有关部门合力解决。如经信部门负责推进小微企业金融服务平台建设；税务部门负责改进和完善征税方式及条件；金融管理部门及金融机构负责推动银企关系建设，创新资金支持方式等。四是通过资产再挖开辟增信渠道。探索建立房地产“二次抵押登记”机制，即在企业借款合同中，银行不得设定要求抵押人放弃抵押物的价值大于所担保债权余额部分的抵押权，允许抵押物余额部分再次进行抵押。国土、住建（房产）部门按照职能分工，建立顺位抵押登记办理流程，全面启动房地产顺位抵押登记业务，提高企业融资能力。

（四）以诚信建设为目标，建立企业风险联防联控体系

企业恶意逃废债行为是当前金融机构反映较为强烈的问题，也是影响地方信用环境的重要因素。近年来，为维护和建设良好生态，各地政府均不同程度地开展了对企业恶意逃废债行为的联防联控工作。一是建立逃废债预防机制。落实属地责任，加强对重点企业的监控力度，及时发现、报告恶意逃废债苗头性问题和线索。部分地方建立了股权变更审批政银互通机制，企业变更法定代表人、变更股权，须先征求辖内各贷款银行意见，防止企业借用变更登记的方法逃废银行债务。二是建立失信联动惩戒机制。针对法人逃逸、恶意串通虚构租赁关系等逃废债行为，由公安经侦部门联合相关职能部门进行打击，对失信企业及其法定代表人在从事其

他业务时进行限制，达到“一处失信、处处受限”的目的。三是形成“打逃”工作机制。部分地方政府成立了打击逃废债专项整治行动小组，整合部门资源，深入开展集中打击恶意逃废债专项整治行动。公检法加强协作，对涉嫌犯罪的，坚决依法予以打击。对债务金额大、主观恶意明显、社会后果严重的，公安部门加大侦办力度；对涉嫌犯罪逃匿在外的债务人，尤其是出逃至国（境）外的犯罪嫌疑人，采取出国（境）缉捕与规劝相结合的方法，将犯罪嫌疑人抓捕归案，并依法加快立案、审理、判决，加大对相关债务和财产的执行力度，震慑犯罪，维护经济金融秩序。温州市政府还建立了多部门参与的逃废债打击体系，从破产申请审查、管理人清查破产财产、相关人员责任追究等方面对逃废债行为进行规制，2014年以来共受理涉嫌逃废债的破产关联案件76件，审结65件，涉案标的1.51亿元，追回破产企业资产5789.14万元，追究19名债务人及相关责任主体刑事责任。

二、当前企业破产协调机制中的问题及难点

政府协调在推动企业破产程序中发挥了积极作用，在目前中国基层社会治理结构中，除了政府之外，还没有第二个主体可以统筹、调动如此广泛的社会资源，能让各利益主体产生信赖。但目前各地施行的协调机制是政府在风险高发期间探索的应对措施，还不成熟，在实践中也存在很多问题，暴露了部门之间目标、体制、机制对接不畅的矛盾，极大地制约了破产工作的推进。

（一）政府介入方式尚在探索，程序规范和协调效力难以保障

当前各级政府推行的风险协调机制相当于庭外重组，没

有规范化的程序、目标和法规指导，经常是一个企业一套政策，协调效果也取决于案例复杂程度与地方政府的介入方式、力度以及相关部门的配合情况，在协调中出现了很多目标冲突与矛盾。

1. 协调效力难以固化。从各地政府协调机制实践来看，基本以联席会议作为跨部门沟通的主要渠道，一家企业协调要开好几个会，前期协调达成的清偿方案也只能以会议纪要形式确认，没有法律效力，经常遇到债权人在进入司法程序后反悔的情况，导致前期所做的大量工作白费。此外，一些地方出台的临时启封、先处置主债务企业再处置担保企业的处置顺序等应对措施，因为缺乏上位法的支撑和制度保障，很难形成固定的行为规范，协调效率不高。

2. 帮扶措施效果欠佳。企业破产牵扯的利益主体众多，各方利益诉求也不完全一致，有的甚至处于对立状态。这种复杂格局导致政府协调压力很大，没法顾及所有人的诉求，最好的办法就是延续企业生命，尽量帮扶，不到万不得已不鼓励破产，容易导致帮扶、重整措施的滥用。这种以时间换空间的作法没有缓解企业经营的根本性困境，也没有从根源上隔离风险，只是延缓了风险暴露的时间，反而会使企业错过破产的最佳时期，像近几年浙江省内爆发的远东石化、雄盛（雄峰）集团等大型企业风险事件，都是前几年处置失败导致的风险二次爆发。

3. 跨部门政策执行力度不一。当前各级地方政府的风险救助责任由地方自担，但没有明确的归口部门，也没有责任分担机制。一个企业的协调要涉及银行、税务、法院、工商、规划等多个部门，要耗费大量精力去平衡各部门利益，尤其

是当协调政策与各部门条线管理目标、制度存在冲突的时候，矛盾尤为突出。企业为维持生产只能优先清偿水、电部门债权，损害了其他优先债权人的利益，在实践中各方反映较为强烈。

（二）社会保障制度不健全，职工安置比较困难

企业破产不仅仅是企业本身经营资格的消亡，还牵涉到员工就业问题，在当前基本保障制度和再就业体系还不健全的情况下，破产企业职工安置是政府面临的最严峻挑战，尤其是一些资源型省份，企业职工人数众多，处理不慎极易激发社会矛盾，引发群体性事件。

1. 人员安置费用保障难。根据国家政策规定，目前改制、依法破产企业职工的安置费用主要包括几个方面：一是在职职工安置费用；二是离退休人员安置费用；三是抚恤、精简下放人员经常性费用；四是拖欠费用，包括拖欠职工工资、生活费、医药费、社会保险费、住房公积金等。安置费用首先从破产企业依法取得的土地使用权转让所得中拨付，不足部分依次从处置无抵押财产、抵押财产所得中支付，再不足的，按照企业隶属关系由同级人民政府负担。就目前来看，破产企业职工安置较多的地区，基本上都是资源依赖型、传统产业占比较高的地区，土地变价收入有限，职工人数众多，导致政府负担的安置费用年年增长。以山东省为例，截至2015年底，省直审核央属、省属企业改制、依法破产企业667户，涉及职工安置费用86.67亿元。

2. 公共事务社会服务要求承担超出地方承受能力。国有企业企业办社会职能是企业改制之前很普遍的现象，省属国有企业改制或破产时，原有离退休人员管理、宿舍区“三供一

业”设施、党工团组织关系、职工户口、档案等管理职能，应当一并分离移交地市统一管理。但往往因为移交费用不足、所在地社区管理不配套、地市接管机制不健全、对口接收单位不愿接受等因素，一些企业的社会职能难以及时分离。如山东能源 31 个关闭破产项目未移交职能所负担的相关费用就达 15 亿元以上，给地方财政带来很大负担。还有一些偏远的大矿区，职工动辄十几、数十万，没有任何政府基层组织，也没有其他人员，不得不自办职能解决职工看病、子女就学问题，一旦企业破产，这部分职能的对接需要花很大时间、精力协调。

3. 再就业体系不健全。像煤矿、钢铁等资源型企业职工因为长期从事单一工种职业技能有限，再就业机会不多。很多职工年龄 40 岁以上，学习能力和适应性不高，职业转换难度很大。在一些市场化程度不高的地区，职工观念僵化，希望在原企业退休，也不愿意再就业，对企业重组、退出实施阻挠，要政府给“态度”、“说法”。目前，政府对下岗职工的再就业支持包括职业培训补贴、一次性创业补贴、一次性岗位开发补贴、失业金、稳岗补贴、社会保险补贴等，名目繁多。2011 年至 2015 年山东省政府用于下岗分流人员再就业的资金累计达到 95 亿元，年均 20 亿左右，且逐年有较大幅度增长，财政负担很重。

（三）配套要素市场发展滞后，企业破产服务有待完善

在美国等发达国家，完善的市场配套对企业破产成功与否具有不可或缺的作用，除资本市场能拓宽融资渠道外，破产债权可以在专门的债权人市场上买卖，还有专门的管理市场体系和专家负责企业救助，配套机制相对完善。但从我国

情况看，这些专业的市场要素还不成熟，导致破产程序的推进遇到很多困难。

1. 破产财产处置市场不完善。破产财产处置是破产程序中的重要一环，是债权能否顺利清偿、以多少比例清偿的基础。管理人必须先根据破产财产的性质选择有资质的评估机构评估，然后变现。破产财产包括实物资产和非实物资产两类，实物资产的评估相对容易，尤其是企业拥有的土地，属于国有资产，由地方国土资源管理部门评估挂牌出售，价值相对公允。但非实物资产种类多，特点不一，也没有专门的交易市场，价值不明确，很难评估，一般由管理人视情况确定数额报债权人会议确认。像应收账款这类不确定债权，定价以最终能追回的数额入账，在追索前只能大致估算一个范围，很多时候企业为了尽快处置，往往会以很低的价格转让。

2. 破产管理人制度不健全。管理人制度是新《企业破产法》在借鉴其他国家先进经验后引入的，专门规定了管理人资格、职责和责任等内容，以解决破产清算组由于地位不中立、内部指定等诸多弊端。但具体实践中，破产管理人作为一项新制度，还有很多不成熟的地方：一是选任门槛太低。破产法和司法解释对管理人入册的条件规定过于原则，法院在制定管理人名册时也大都侧重于申请中介的资质，很少考察、跟踪管理人的执业能力，导致入册管理人素质良莠不齐，有些被选定的管理人甚至无法适应破产工作的要求。如浙江余杭一家房地产企业的破产，摇号指定的管理人从未从事过相关工作，仅在破产财产确定、债权债务关系甄别方面就耗费了一年多时间，极大地拖累了整个破产程序的进度。二是破产管理人的报酬机制有待改进。现行法律和司法解释规定

管理人报酬由破产财产处置所得支付，财产不足以支付管理人报酬时，终结破产程序，没有提供其它的制度保障。实践中，破产财产不足的情况很普遍，导致管理人行为出现逆向选择，中介机构往往会在指定破产管理人时就开始挑肥拣瘦，还有的在工作进行一半后，觉得投入与产出不成正比就消极怠工，很多有资质的管理人都开始考虑退出管理人名册。如温州几家因处理过多个无产可破案件而主动申请取消管理人资格。三是管理人对法院的依赖性较强。管理人的监督由法院、债权人会议和债权人委员会共同负责，但债权人之间存在利益冲突，行使集体监督权十分困难，很多时候法院承担了监督管理人的主要职责，管理人在开展工作时也会有所顾虑，不愿意也不敢承担过多法律责任，遇事习惯性地向承办法官请示。再加上目前很多部门还不能充分认识管理人制度，管理人在行使职权过程中得不到相关部门认同，尤其是一些会计师事务所承担管理人的案件，在企业信息查询及解除查封等方面职权经常行使不畅，需要法院出具证明，加剧了法院办案压力。

3.破产企业融资困难。现在国家鼓励多兼并重组，少破产清算，但实际上能进入破产重整的企业很少。近年来，浙江省法院受理的破产案件中，绝大多数是清算类案件，重整与和解类案件仅占受理破产企业的 20%左右，其中能重整成功的还不到申请重整企业数量的一半，这其中最突出的是资金来源问题。要重整成功必须要有新的资金注入，在实践中，企业债务重组要获取资金的渠道大致有四种，但都面临一定的限制。一是企业原有股东追加投资，这种方式前提条件在于企业具备一定的规模、管理规范，且股东本身实力较强或

者还有其它实业作为融资渠道，一般中小企业股东基本不具备这样的实力。二是银行资金支持，银行支持分为重组融资和债权减免两种，一般来说，企业重组本身面临的不确定性较大，资金使用期限长，再加上重组企业可能已经没有或仅剩少量资产可供融资担保，贷款偿还风险较大，银行机构对参与企业重组融资态度谨慎。三是政府作为机构投资者向风险企业注资，如浙江纵横集团重组，由绍兴市政府一次性注资4.5亿元，但这种情况仅适用于有重要影响的大型企业，政府提供紧急融资更多的是考虑社会公共利益问题，不具备普遍意义，更多情况下，政府只是提供转贷基金，为企业重组提供短期过桥资金。四是引进外部战略投资者承接企业资产、负债，也是债务重整中最常用的一种方式。但战略投资者的引进前提在于企业有重组价值，要么是资质、要么是技术、要么是渠道，但这对于很多传统行业企业而言恰恰是最缺失的，如浙江近几年远东石化、越红控股、赐富集团、忠诚数码等都是因为无人接盘由破产重整转为清算。

（四）金融管理体制与破产制度不对接，破产目标难以实现

多数破产企业都有银行贷款，且标的金额占比较大，可以说银行已经成为企业破产程序的最主要参与者，但因为当前破产制度和金融制度的不衔接，在实践中出现了很多矛盾。

1. 表决机制与破产程序的矛盾。银行表决机制上的障碍主要体现在和解与重整类案件中，这类案件需要对债权债务关系进行调整，如削减债权或延缓债务履行期限等。根据现行的银行管理体制，凡是涉及债权减免的事项都必须上报总

行审批，基层分支机构没有权限，很多机构都反映表决准备时间不足，经常是当天或提前几天才通知，只能匆忙派人参会，也不敢投赞成票。即使上报总行，根据财政部有关金融债权减免的规定，商业银行对个人、民营企业的债权减免必须非常审慎，也没有具体的标准和操作办法，银行为避免政策风险一般也不可能批准。如果债权人是资产管理公司，则必须根据规定由总部参与表决，很多地方连分支机构都没有，沟通障碍很大，需要不断的协调，有些长期无法解决的案例还需要法院行使强制批准权，效率不高。

2. 不良贷款考核机制与破产程序的矛盾。当前，银行不良资产率高企，为尽快修复资产负债表，各家银行不良核销考核压力很大，要求快速压降、处置，如果进入破产程序，动辄两三年，债权银行不良贷款将长期挂账，有些甚至几年都没法处置。据人行杭州中心支行在温州、绍兴等地对银行的调查问卷显示，分别有 62.5% 和 71.43% 的被调查机构将“司法流程较长，未到达核销要求”列为影响贷款核销的首要因素。债务人不配合以及执行环节的障碍也是导致核销难的重要原因，企业主以各种理由逃避接收法律文书，导致很多案件审理没法进行。还有部分银行反映法院终结裁定书、财产清偿证明、企业注销吊销证明等很难获得，有部分地区法院不愿出具终结（中止）执行书，近四分之一的被调查机构将“达到核销标准，但核销证明难获取”列为影响贷款核销的第二因素。

3. 银行放款机制与撤销权行使的矛盾。破产法规定债权人在破产前一年内对原来没有抵押担保的财产追加抵押担保或对未到期的债务提前清偿的行为无效；在破产前 6 个月

内对个别债权人清偿的行为无效。撤销权行使是为了保障债权清偿的公平，但没有考虑债权人是否主观故意，尤其是银行对贷款追加新的抵押担保或者提前收贷都是正常风险管理行为，不应与其他主观故意行为一概而论。在实践中，有的企业甚至利用撤销权的规定逃废债。以建筑类企业为例，个别企业在银行收贷或申请执行抵押物后立即申请破产，行使撤销权，同时利用在建工程款优先于抵押债权的原则，与承包商协商将建筑款项做大，将破产财产优先受偿于承包商，超额部分双方再实行利益分配，损害银行债权人的利益。还有一些担保企业为逃避代偿责任，先部分代偿，然后向法院申请破产，以达到恶意脱保的目的，在案件审理过程中存在很大争议。

4. 账户管理制度与企业开户的矛盾。在重整计划草案获得债权人会议表决通过后，重整计划执行通常需要一定时间，而银行债权人在重整计划所规定的清偿率得以实现之前，债权是采取挂账的方式。根据《人民币银行结算账户管理办法》规定，存款人必须清偿债务后才能申请撤销账户，如果要撤销基本户必须先撤销一般户，导致企业在重整计划实现过程中遇到账户无法使用的问题，要新设账户必须先将债权结清、撤销原账户，使得管理人的协调经常陷入两难境地，给企业破产重整带来很大困难。

（五）企业信用机制不完善，当事人合法权益得不到体现

企业信用制度是实践中各方呼吁比较强烈的问题之一，包括信用维护和信用修复两方面问题。信用维护最核心的问题是逃废债，尤其是对金融债权的逃废，现在破产问题的处

理中有一种损害金融债权人利益来达到安抚其他债权人的不良倾向。尤其是部分地区金融债权保护工作不到位，打击逃废债力度不够，对逃废金融债权更是“听之任之”，造成很多不良资产无法进行处置。有的担保企业以借款人涉嫌贷款诈骗等为由报案，希望通过法院裁定借款合同无效、中止担保诉讼审理来逃避担保责任；有的虚构租赁关系，对抗银行对抵押房地产的执行；有的拒不履行还款义务，逃避法院对债务的强制执行，占用银行贷款资金创造企业主自身的利润；有的不腾空抵押物，导致抵押物无法处置。自 2013 年以来，浙江省内逃废债现象有所蔓延，部分地区甚至出现了逃废债产业链¹，根据人民银行杭州中支对银行机构的初步调查，截至 2015 年末已确认逃废债的企业有 565 家，债权回收率仅 2.24%。这种逃废债现象极易产生不良示范效应，导致社会对“诚信守法”这一基本道德规范产生怀疑和动摇，在社会交往和经济交易中效仿，使得欺诈、作假等负面行为不断蔓延、扩散，使得银行也开始普遍产生慎贷心理，减弱对当地的资金支持力度，最终不利于地方经济发展。

另外，重整企业修复难也是制约企业破产进程的一个普遍性问题，企业重整成功后在法律上是一个新的主体，代表之前的债权债务关系全部了结，但其他部门没有这样的机制对接，导致企业信用没法修复。一是征信信息修复难。企业重整后组织机构代码不变更，按照相关规定，在代码没有变更的情况下，不能重新给重整企业以新的信用记录。同时根据《征信业管理条例》的规定，企业不良信用永久保存，原

¹ 主要有两种表现形式：一是律所、会计师事务所等中介机构协助债务人通过钻司法空子、隐瞒真实财务信息等方式逃废债，按照逃废债务的金额比例收取提成；二是债务人与银行内部人勾结，由银行以很低的折扣将债务人的不良资产转给资产管理公司，随后债务人以稍高的折扣回收自己的债权，达到打折偿还债务的目的。

企业历史记录仍然会体现在重整企业的信用报告中。再加上市场对重整企业本身就抱有怀疑态度，经常以此为理由拒绝融资申请，使得重整企业的再融资活动很难开展。二是税务系统信用修复难。在破产程序中，税务部门按照法律法规申报税收债权，债权清偿后未结清的税收债权按照税收相关法律法规进行欠税核销。但如果是破产重整，重整后企业仍然保留原先企业的经营主体，根据税务规定，对同一主体的欠税、不予支付的债务豁免应计入应纳税所得额，原企业涉及税收违法偷税行为也需要无限期追缴，只要企业经营主体还在，就必须承担追缴义务，在实践中争议很大。基层税务部门在操作中经常因为没有可供参照的规范不敢轻易做出调整，也不敢出具清税证明，导致重整企业需要变更工商和税务登记时只能先缴清历史欠款。三是法院执行系统信用修复难。在执行过程中，未执行到位的企业被执行人，要被列入失信系统的“黑名单”，尤其是牵扯到外地司法诉讼的企业，重整后记录消除需要待法院完成全部事实确认程序，一般需要半年左右。如果有个别原股东保留但原先有失信行为的，不良记录就不能消除，企业资质认定、招投标等正常经营权利就会受到影响。以温州海城建筑工程有限公司为例，该公司拥有一级建筑资质，在重整计划中引入战略投资方完成重整，公司原股东已经全部更换，但因为法院执行系统没能及时消除，导致公司没法参加优质项目的招投标，损失很大。

（六）税收政策与破产法不对接，基层部门在处理企业退出问题时无规可依

对破产企业涉税问题的适用法律，目前主要根据税收征管法和破产法执行，税收征管法出台时间要早于破产法，其

中并未涉及对破产企业税收特殊处理的说明，后来出台的破产法对破产企业的涉税规定也过于笼统，两法之间对相关问题的矛盾让基层部门在执行时无所适从。

1. 税收优惠无法可依。实践中针对破产企业的税收优惠绝大部分是个案处理，没有形成系统、稳定的税收优惠政策体系。关于企业重整的优惠主要参照《财政部 国家税务总局关于企业重组业务企业所得税处理若干问题的通知》（财税〔2009〕59号），但破产重整和正常改制重组在形式和性质上都存在差异，这类税收减免的优惠政策基本不适用于破产企业，受惠范围和力度都有限。在重整中有涉及债务豁免的，所豁免的金额要确认为债务重组所得，需计入企业应纳税所得，如果无相应的成本和亏损进行抵扣，那么此部分豁免债务就需要按25%的税率缴纳企业所得税，不仅给重整企业造成很大负担，对其他债权人 also 显失公平。

2. 税收优先清偿权与破产法存在矛盾。税收征收管理法规定企业欠缴的税款发生在抵、质押或财产留置之前的，税收先于抵押权、质权、留置权执行。但破产法赋予担保债权以别除权的效力，目的是保护担保债权的合法权益，这与税收管理规定产生了矛盾。税收债权与其他债权之间的清偿顺位反映出实质公平与形式公平之间的冲突和平衡问题，税收债权的优先地位一定程度上损害了其他债权人的利益，特别是在一些破产重整案件中，如果税收债权过于庞大，企业完税后可供分配的资产所剩无几，必然会影响其他债权人通过重整计划的动力，影响重整进程。

3. 税收债权表决权不可调整。对于欠税的破产重整企业，税务机关将作为债权人参与企业的重整计划表决，但如

何参与表决、怎么表决等在税收征管法和其他法规中都没有体现，如果完全按照税收法定原则，税务机关不拥有对税的所有权、支配权和处分权，也没有在重整中对税收的调整权利，导致重整中如有涉及税收减免的部分往往不能通过。也有部分税务机关在表决中保持沉默，既不追征税款，也不明确表示减免税收，这种做法虽然有助于企业破产重整，但会导致税务机关、债务人、债权人、投资人权利义务处于不确定状态，存在法律风险。

三、政府协调机制的国际经验比较

破产制度最早出现于美国，刚出现时只有破产清算的内容，以及时、彻底清理债务的方式实现市场退出。但对于一时陷入困境但仍具有市场前景的企业，如果能采取有效措施延续经营有利于提升社会整体福利。因此 20 世纪 70 年代以来，许多发达国家的破产法都出现了新的发展趋势，采取保护性措施，将和解与重整纳入破产制度框架，立法理念也从以变价分配为目标的清算主义逐渐过渡到以企业拯救为目标的再建主义。但随着经济发达水平的提高，困难企业数量越来越多，债权结构越来越复杂，再建机制要么成本太高，要么执行效果不佳，或多或少都出现了一些问题。于是兼具司法程序与自助程序优点的预重整制度出现，在进入破产程序之前就完成债权债务关系的协调，制定重整计划，经表决通过后提交法院审查、确认。预重整制度是一种介于司法程序和庭外重组之间的混合型救助机制，有利于减轻司法环节的压力，促进企业早日恢复。

（一）预重整制度的程序和步骤

国外预重整制度主要有美国模式和英国模式，两者的区

别在于具体运行程序的差异。英国模式是在主要债权人主导下，由债权人和债务人共同协商得出重整计划。美国模式主要由债务人提起并主导，在通过预重整方案后还要申请启动司法重整程序，将庭外重组和司法重整衔接。

美国预重整制度主要包括几个核心步骤：

1. 制定重整计划。重整方案由债务人拟定，依据《联邦破产法典》第 1123 条规定，重整计划必须包括债权及其他权益的分类、未被削减的债权种类、被削减债权的处理方法、确保重整计划实施的经济手段等重要内容。

2. 信息披露。债务人必须向债权人或股东充分披露重整信息，使债权人对方案作出理性判断，破产法院对信息披露的充分性进行审查，保护债权人的合法权益。

3. 预重整计划表决。需要遵循两个程序上的要求：一是必须把计划方案送达有权投票的所有债权人和股东；二是债权人和股东有充分的时间考虑方案的合理性，提出异议期限不得少于 25 天。在满足上述两项条件后，还必须被持有某类债权总额三分之二以上、人数二分之一以上的债权人所接受，预重整方案才能通过。

4. 申请进入司法重整。重整方案通过后，债务人还要按照一般重整程序要求向法院提起申请进入司法重整阶段。法院会举行听证审议是否批准重整，一旦预先制订的重整计划通过审查，当事人就不得变更或解除该计划。

英国预重整机制主要包括以下步骤：

1. 选任主导债权人，或组建债权人委员会。被选定的债权人或委员会主要负责协调其他债权人，监督债务人营业行为，调查债务人业务，确保重整过程中债权人的利益不受损

害。在英国，这个角色一般由英格兰银行来担任，而在泰国、韩国、印度尼西亚等借鉴英国模式的亚洲国家则是由类似债权人委员会的组织来发挥作用。

2. 暂停债务执行。为了实现企业复苏，提高债权人受偿比例，债权人需暂停针对债务人企业的执行行为。优先受偿权不取消，但主导债权人或债权人委员会会积极发挥作用，劝说优先权利人允许债务人采取延期清偿、分期给付的方式，保证公司拥有足够的资源延续经营。

3. 制定预重整方案。预重整方案在主导债权人或委员会主导下，由债权人和债务人共同制定，包括债权调整和清偿方案、优先清偿顺位、主导债权人地位、重整费用、重整计划终止事由等。

4. 预重整方案表决。英国模式要求重组计划的通过需要所有的权利组均无异议的一致意见。这样的制度设计也使得重整经常陷入困境，多数债权人的意见没法约束少数反对者，为了达成全体一致意见不得不拖延重组时间，使企业错失再建的最好时机。

5. 法院审查。如果所有权利组均接受债务重组计划，那么法院可以直接确认方案的法律效力，如果经两次协商后方案仍未通过，可以请求法院强制批准。

（二）预重整机制的特点

1. 当事人意思自治。美国破产法规定，企业预重整机制由债务人主导完成，不以丧失清偿能力为要件，可随时向法院申请，目的在于鼓励企业尽快把握重整时机。与债权人相比，债务人信息最完整、全面，对于公司重整价值及重整时机的把握更准确，成功概率更高。为促进自愿破产机制发挥

作用，美国破产法针对公司原经营层制定了相应的约束和激励机制，在预重整期间保有管理层对公司的控制权，除非在履职过程中有违法或违反整体利益行为，否则不受政府干涉，以促进债务人在最恰当的时机提出重整。

2. 政府有限干预。美国的破产法注重对私有产权的维护，政府一般不介入企业破产重整，政府和法院只提供规范利害关系方行为和最终解决债权债务关系的程序和场所。即使在金融危机背景下，美国政府对于破产重整的干预也仅限于个别具有系统重要性的企业，如对通用等三大汽车公司的救助，也是考虑到公司的存亡涉及整个行业乃至市场的发展。2008年，美国财政部为通用汽车公司、通用汽车金融公司、克莱斯勒公司及其金融公司提供了近800亿美元的贷款和股权投资，待企业恢复生产后，再通过出售公司股权退出救助。

3. 反欺诈交易。为防止债务人转移财产等欺诈行为，美国专门制定颁布了《统一欺诈交易法》，同时在破产法中对反欺诈交易的适用作了规定。一是只要能从债务人行为中推断债务人具有实际的企图隐藏、延迟或者欺诈的故意，即可行使撤销权；二是只要交易发生在债务人清偿能力丧失期间，且获取的价值少于一般合理交易对价，即使不存在主观故意也可认定欺诈交易。反欺诈交易使破产法提供给所有利益相关人足够的维护自身权利的机制，以法律保障约束债务人逃废债行为。

（三）预重整机制与我国政府协调机制的比较

与英美等发达国家的预重整制度相比，我国的政府协调机制无论是程序还是方式方面都存在比较大的差异。

1. 公权力介入程序差异。预重整往往涉及到公权与私权的问题。从国际一般做法看，预重整一般由当事人自行协商，如果当事人没有向政府要求，政府不会主动干预，即便政府基于社会利益考虑主动要求介入，在没有得到企业同意时也不能以行政主体身份进行干预，即使被允许介入，也一般发生在进入司法程序之后，以重组方的身份参与。也就是说，国外对于政府的公权介入有严格的限制，且程序相对较为统一、规范，但国内政府协调机制的运作缺乏统一的介入程序安排。

2. 介入对象差异。从全球金融危机背景下发达国家对企业破产保护情况看，无论是美国政府对通用、克莱斯勒的救助，还是加拿大对北电网络的救助，均考虑到这些公司的存亡涉及到一个行业，甚至一个市场的发展。与国外参与重整支柱企业不同，国内政府更多从本地区出发，从企业倒闭对本地经济发展、社会稳定甚至是政绩考核等方面考虑，救助层面较为微观，介入面较广。

3. 救助方式差异。从国外情况看，政府无论是以行政主体还是市场主体参与或主导大型企业重整，形式上通常比较单一。在预重整阶段主要以辅助身份参与，主要帮助提供企业紧急贷款等，进入司法程序后，则以市场主体参与，以股权形式向破产企业提供融资，使之部分资产国有化。如通用重组后，美国政府在新 GM 占 60% 的股权，而加拿大将向 GM 提供 95 亿美元贷款，并换取约 12% 股权。也就是说，政府推出的措施都不是“免费午餐”，而我国政府的协调机制到最后大多都会转化为政府兜底，退出渠道狭窄。

四、打通制度接口，推动破产法实施的政策建议

当前，我国经济结构调整已经到了关键时期，破产法作为市场出清、企业保护最有效的法律必须在执行层面有所突破，让政策、目标落地。市场出清涉及方方面面，不仅事关企业个体存废，而且关系整个经济转型发展、关系金融和社会稳定。推进市场出清，要平衡当前与长远、局部与整体利益，综合考虑经济发展与社会承受力，防止因处置不当或者操之过急而引发多米诺骨牌效应，引发区域性、系统性风险。

（一）正确处理政府和市场的关系，不缺位、不越位

在市场出清问题上，在发挥政府作用以及界定政府与市场的边界应该注意两方面内容，一是发挥市场在资源配置中的决定性作用；二是发挥政府的组织协调作用，补充市场的短板。企业债务重组、重整、清算过程中，会遇到很多复杂艰巨的工作，包括职工安置、企业办社会职能的移交、债权债务关系协调、财产变现等，离开地方政府协调没办法完成。企业摊子越大，越需要政府协调，因此政府一定要有为，不能缺位，要切实履行好宏观调控、市场监管、公共服务和社会管理的基本职能，否则市场出清会遇到障碍。但另一方面，地方政府在协调企业改革重整和破产清算工作中，应当遵循市场和法治原则，切实管住政府过度干预的“有形之手”，矫正过去过多依靠行政手段造成的资源配置扭曲。尊重企业作为市场经济主体的决策，激发市场主体活力，让市场主体真正按照市场规律和市场需求组织生产，也要让企业按照市场规律来决定是否实现出清，政府在其中不能越位。政府主要做好几方面工作：

一是加强宣传引导和各部门配合，通过理论研究、个案

分析、实践经验总结等方式加大对破产制度的宣传，构建宽容失败的社会共识，转变害怕破产、不敢破产的传统观念，推动符合条件的企业走破产保护或破产清算之路，以促使企业重生或正常退出市场。二是有效开展风险处置，充分发挥地方政府建立的风险预警机制、工作协调机制和资金保障机制的作用，统筹协调债权登记、工商登记变更、企业档案管理、不动产权证办理等事项，做好相应的维稳、保障民生、管控债务人企业主等工作。三是坚持分类施策，综合处置，不搞“一刀切”。对属于产能落后或已无任何市场竞争力的“僵尸企业”，要综合运用市场、行政、法律等方式坚决予以淘汰；对不属于落后产能且有较好竞争力的企业，鼓励通过兼并重组等方式激发市场竞争力；对属于有希望继续生产但不善经营管理的企业，要通过改进管理、债务重组、减轻包袱等措施提升效率，保护核心生产力。

（二）积极引入预重整制度，将政府协调机制规范化

建议破产法修改的同时将现在实践中行之有效的政府前期协调机制进行立法规定，建立中国本土化的预重整机制，将协调机制规范化、法治化，减轻法院办案压力，提高破产效率。

一是建立预重整司法备案制度，允许政府和法院适度介入。发起预重整的企业在开始时先向有管辖权的法院申请，法院在审查企业符合预重整启动条件后备案，在备案之日起的合理期限内，暂缓对债务人单方面的执行行，以此间接实现破产保护。对于双方未履行完毕的合同，给予管理人一定的选择权，如果选择继续履行，法院应当准许；如果选择解除合同且得到双方当事人同意的，准许解除；双方当事人不

同意的，则将解除合同的意思表示向法院备案后暂缓执行，待法院受理破产申请后解除；若备案的宽限期届满，而法院未受理债务人企业破产申请，债务人应当恢复履行并承担停止履行期间给相对方造成的损失。

二是应允许在预重整期间由债务人自行管理，管理人监督。企业破产的原因是多方面的，在管理层不存在违反信义义务行为或重大过失行为的基础上，将企业财产和经营控制权交给最了解企业情况的管理层，有利于激励管理层及时发现企业困境并进行有效挽救，同时也避免了破产管理人在管理企业过程中面临的经营技巧和经验不足的问题。为避免债务人在管理企业中的逃废债风险，可以制定相应的措施，由法院指定监督型管理人，检查企业运营情况及债务人管理情况。如果债权人认为企业管理层有违法或欺诈行为，可以向法院提出终止债务人的管理权，并追究法律责任。政府要采取行政和司法手段严厉打击假破产、真逃债的行为，各部门在职责范围内，密切关注企业生产、经营、投资等情况，严格管控风险企业账户资金流向，防范不合理的对外投资和转移资金行为，维护各利益方合法权利。

三是赋予预重整一定的法律效力。出台相应的司法解释明确预重整的效力并制定相应的制度和规范，向法院申请破产时，应提交经过前期表决通过的重整计划，对具有可行性的可直接确认效力，不必在进入司法程序后重新表决。在确认效力的同时考虑债权人、债务人的知情权是否满足，是否有做出表决的合理时间；债权人相关信息是否进行了充分的信息公示；债权人和股东是否有合理时间判断方案合理性，如果三方面要素都能满足，那么法院可以直接确认。为避免

在进入司法程序后有当事人反悔的情况，可在预重整过程中附加违约金条款，对因其反悔而造成的程序拖延所带来的损失进行赔偿，确保预重整制度的严肃性。

（三）积极做好职工安置和再就业工作，缓解社会矛盾

坚持职工安置方案和化解过剩产能方案、企业关停并转方案同步制定、同步实施、同步推进，明确职工安置的原则和渠道。对职工安置方案进行细化实化，做到“一企一策、一厂一策、一矿一策”，充分发挥财政资金的引导作用，协调各方关系，妥善处置破产企业职工的安置与就业的社会民生问题。一是要做好职工的安抚工作。地方政府在推进企业破产工作中，既要积极推进、总结经验，又要稳步推进，防止急功近利。要突出引导性，加大政策宣传，及时回应热点，正确引导企业和职工预期。在职工安置实施中，要体现人性化，尽可能维护职工合法权益，避免矛盾激化。二是要做好安置费用的测算和保障。在用好中央两年 1000 亿资金基础上，地方各级政府也要做好资金筹措保障，可配套设专项奖补资金，统筹对化解过剩产能中人员分流安置给予奖补，引导地方加快推动市场出清。三是多措并举做好职工安置工作。鼓励企业挖掘现有潜力，依靠现有场地、设施、技术开辟新的就业岗位，在本企业内部来安置职工。对需要离开本企业的职工，实施就业扶持计划，在职业培训、职业介绍、职业指导等方面给予积极扶持，帮助职工尽快就业创业。对距法定退休年龄五年以内，符合条件的，职工本人自愿，企业同意，可以实行内部退养。对不能实行市场就业的困难职工，政府开辟公益性岗位进行托底安置。四是依法妥善处理企业和职工劳动关系。通过采取减免、缓缴或直接补助企业欠缴的社

会保险费用等措施，保障职工社会保险关系转移接续工作顺利完成。设立专项基金，重点补贴职工养老保险、医疗保险和失业保险统筹接续。五是充分发挥职业教育的作用。积极推动现代职业教育与再就业培训相结合，有关职业院校要面向重点行业企业的职工安置与就业培训需求深入开展调研，结合职业院校实际，努力创新培训模式，有针对性对相关企业的化解过剩产能、人员开展创新创业教育培训，联合开展职工学历和非学历继续教育。鼓励职业院校采用现代学徒制形式，与企业开展企业员工岗前培训和转岗，推动职业院校深入参与到化解人员转岗与再就业工作中。

（四）加快配套市场建设，为市场出清创造有利条件

一是积极推动兼并重组市场发展。加大对企业重组的政策支持和引导，进一步简政放权，认真清理、修订、废止各种不利于企业兼并重组的政策、规定和做法。坚决取消各地自行出台的限制外地企业对本地区企业实施兼并重组的规定。积极探索跨地区企业兼并重组地区间利益共享机制。优化企业兼并重组相关审批流程，推行并联式审批，避免互为前置条件。简化海外并购的外汇管理，改革外汇登记要求，进一步促进投资便利化。

二是要发挥多层次资本市场的价值发现和资源配置作用。研究换股收购、换股合并的重组方式，以股权对价的方式创新资源整合手段。拓宽重整融资渠道，利用区域性股权、产权、金融资产和大宗商品交易平台，支持符合条件的企业通过发行私募债的方式融资，探索合法合规开展破产重整资产证券化业务，针对有价值的待履行合同设计融资方案及交易结构，通过私募发行的方式吸引民间资本参与，同时将有

关债务认定为共益债务，确保投资者资金安全。

三是进一步完善管理人机制。在现有的名单制管理基础上采取资质审查和业务能力审查结合的方式进一步细化管理人等级，同时将破产案件按标的金额、债权人数量、关联关系复杂程度等分类，对应不同等级的管理人梯队，鼓励同层级的管理人自由选择。根据各地破产受理案件、管理人名册编制等情况，以省或地级市为单位，分别设立破产费用基金和管理人报酬基金，作为对管理人报酬过低的弥补，通过对管理人工作成本的审计核定回报。

四是加快建设全国性的破产财产处置市场。建设全国破产企业财产处置、交易平台，将各级法院受理的企业破产案件，按重整、清算类型，破产财产类型，企业行业信息等进行分类，由立案法院提交到平台进行公示，使投资者全面获取信息，扩大知晓范围。制定全国统一的财产处置规则和程序，对拍卖时间、缴款时间、拍卖程序、佣金费率、税收政策、交易登记及过户流程等进行规范，建设标准化的交易市场，累积交易数据，便利破产财产的评估、定价。

（五）进一步完善金融制度，加强与破产法的对接

鉴于银行已经成为破产企业最大的债权人之一，在完善破产制度同时，应当促使其与金融管理制度的对接，争取金融机构的支持和理解，银企互动形成合力，共同推动市场出清。

1. 有效化解担保圈风险。针对当前担保圈大量存在、担保结构复杂、过度担保普遍的情况，积极分类研判风险性质，研究提出化解风险有效措施，建立金融风险“防火墙”。一是指导帮助银行设立债权人委员会，统一各债权银行行动，

因企施策，建立合理有序、共进共退机制，积极配合政府化解处置工作。二是督促复杂担保圈内的企业通过调整担保人、置换抵质押物、降低担保额等手段切断担保链条，逐步拆散、简化存量担保圈。充分发挥国有担保公司作用，为担保圈内核心企业提供担保置换，防止风险蔓延扩散。三是健全风险化解资金救助机制，设立企业应急周转基金，对支持和帮扶的企业给予必要的周转金支持。完善应急周转基金使用管理制度，实行封闭运作、专款专用、确保安全。四是注意转变贷款方式，构建简洁、清晰的债权债务关系，防范风险连带效应。建立企业担保、融资约束机制，建立有关信息系统，记录企业融资金额、银行家数及担保关系，对超额融资、超额担保的企业要坚决予以退出，避免后期风险释放。

2. 完善金融机构关于企业的破产的表决机制。协调有关部委对金融机构债权减免、核销办法进行修订，赋予金融机构参与企业破产重整时减免贷款本息的权利。同时出台专门的金融债权减免标准，详细规定债权减免的适用范围、减免比例、报批程序等方面的操作细则，在促进企业重整成功、提高金融债权回收率的同时也防止金融机构随意减免债权所带来的损失。

3. 引导金融机构积极参与企业破产程序。引导金融机构树立可持续发展目标，始终把支持经济发展作为工作重点和核心内容。深化银企合作理念，妥善把握保全银行资产和维持企业运作的平衡，从提升债务清偿比率的长远利益着手，积极参与破产企业重整计划草案和财产分配方案的制定，发挥中介和渠道优势，充分介入重组方对接和收购兼并过程，转变贷款方式。

4. 将主观故意作为判定可撤销行为的要件。目前，各国破产法关于可撤销行为的构成要件中已经没有单一的客观或主观标准，而是针对不同行为或交易情况，采用客观标准和主观标准相结合的标准。在我国的司法实践中，也应将实践中争议较大的主观恶意与否作为可撤销清偿行为的要件，如果银行能提供非主观恶意的证据，人民法院就应予以支持，维护银行债权人合理诉求。

（六）出台破产企业信用修复政策，完善破产重整工作机制

借助破产法修改的契机，出台有关司法解释，统一各部门处理企业退出问题的标准和程序，明确企业征信信息、税务信息以及司法信息等的修复操作规范，对这些信用修复业务的范围界定、前提条件、实施主体、工作流程、责任义务等方面作出明确具体的表述。

1. 修改《征信业管理条例》，明确信用修复条款。通过修改《征信业管理条例》，进一步充实相关内容，针对信用修复业务的范围界定、前提条件、实施主体、工作流程、责任义务等增加具体表述，并且对征信中心及分中心开展相关业务做出明确的政策指导。针对破产重整企业信用记录导致融资难的问题，企业、金融机构可考虑通过几种方式完善：一是采用“大事记”或“信息主体声明”向人民银行提供资料，由人民银行在征信系统内对破产重整情况进行记载或说明，对确经法院判决的债务偿还，可在征信系统内予以标注或进行债务变更。二是封存原有征信记录，法院批准重整计划以后出具裁定书，封存重整企业原有征信记录，并通知征信管理机构协助执行，如要查询封存记录的，需向征信管理

机构或法院提出申请。三是管理人上传重整计划全文、重整计划执行情况，记入重整企业征信记录，供利害关系人查阅。利害关系人通过查询可以了解重整企业资产、负债、债务清偿方案、经营方案等基本情况，为后续决策提供参考。

2. 完善与破产相关的税收法律体系。出台税收基本法，解决税收立法体系内部矛盾，明确税收债权内部及与其他债权之间的受偿顺序，为税务机关执法提供更切实的法律依据。在税收基本法未出台的情况下，尽快对税收征管法和破产法进行修订，出台企业破产程序中的特殊税收法律规定。建立破产重整的税收减免政策，特别是在债务人被豁免债务时，应免征由此产生的企业所得税；对债务人进入破产重整程序的，免征资产保有环节产生的房产税、城镇土地使用税、耕地占用税等；对企业重整所涉及的企业所得税，区分不同条件免征或减征；处置破产企业不动产时，涉及的营业税、土地增值税、契税建议减半征收；管理人凭人民法院的终结破产程序的裁定，向税务机关申请注销税务登记证的，税务机关应当办理。

3. 完善多部门之间的沟通协调机制。建立法院、破产管理人与银行、税务、工商等部门的沟通交流机制，定期不定期研究会商，多渠道帮助破产重整企业信用修复。在坚持依法的前提下，鼓励担当、宽容失败、允许试错，对改革创新信用修复机制中未能实现预期目标，但属于严格依照有关法律规定和维稳大局决策实施，且勤勉尽责、未牟私利的，按照有关规定免除相关责任。