

# 我国《公司法》修订背景下“僵尸企业”有效退出市场的机制研究

◆ 贾文涛 梁娇昉 于婧御

(中国科学院金属研究所, 辽宁 沈阳 110016)

**【摘要】**目前,国企改革三年行动已经进入收尾阶段,大量“僵尸企业”也进入最后的清理注销阶段。由于该类企业情况各异,且有较多成立于企业治理制度尚不完善时期,无法顺畅地按照现行公司法开展清算及注销工作。即使部分企业进入司法强制清算阶段,最终实现企业工商注销仍困难重重。2021年12月公布的《公司法(修订草案)征求意见稿》,涉及修改的内容颇多,其中关于公司解散与清算部分的修改最为引人关注。本文通过对事业单位投资企业的解散、清算乃至最后注销全流程进行梳理,探讨在公司法修订的背景下“僵尸企业”有效退出市场的机制,有效保护企业股东和债权人的合法权益。

**【关键词】**公司法;“僵尸企业”;退出市场;事业单位

## 一、事业单位投资不良企业清理的背景

2020年下半年,《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》下发,国务院国有资产监督管理委员会对文件具体内容进行详细安排。其中强调,国有企业改革三年行动方案的目的是通过实施具体改革行动,做强做优做大国有企业和国有资本,增强国有经济的竞争、创新、控制、影响和抗风险五个方面的能力。另外明确指出,突出做好国有企业布局优化和结构调整。继续巩固清理工作成效,加快剥离非主业工作内容、梳理低效率甚至无效运行的资产,深入开展僵尸型企业排查和清理。

近年来,事业单位投资的全类型企业快速发展的同时,伴随着一些企业的问题也逐渐暴露出来,包括企业历史遗留问题、企业由于常年不经营或者严重亏损等,使之逐渐成为经营不良企业甚至“僵尸企业”。另外,由于科研单位对市场经济的把控力度较弱,极大提高了国有资产损失的风险。为保障经营性国有产权益,强化投资企业风险管控,按照三年行动方案的要求,事业单位近年来启动了不良企业的专项清理工作。

## 二、事业单位投资不良企业清理的疑难问题

据统计,我国工商登记的企业平均寿命仅为7~8年,大量小企业仅注册成立两年左右就主动或被迫注销,成立20年以上仍屹立不倒的企业凤毛麟角。每年都有近100万家企业关门歇业,随着企业注册门槛越来越低,这一数字呈逐年上升趋势。

实践中,对于事业单位投资的不利企业可通过股权转让、减资重组等可行方式进行市场的有效退出,但是对于“僵尸企业”则清理难度较大。在事业单位清理投资企业中,“僵尸企业”主要集中在以下三类:一是营业期限届

满,未办理注销登记的企业;二是被吊销营业执照但未能组织清算和办理注销的企业;三是长期停产、停业,没有经营和管理活动,却没有正常履行注销程序的企业。其中,以第二类企业数量偏多。

“僵尸企业”清理的疑难问题包括:第一,企业被吊销营业执照或营业期限届满多年,无法与企业其他股东取得联系,难以启动清算工作;第二,企业因多年没有正常经营和管理活动,企业账簿、重要记录文件、财产等无从查找,企业相关人员无法取得联系,清算工作不能有效推进;第三,企业部分股东无法取得联系或者即使取得联系也不予配合,持股比例不足三分之二的情况下无法解散企业,进而无法进行后续清算和注销程序。

## 三、《公司法(修订草案)》征求意见稿对于公司解散清算的新修订

一套完善的公司治理体系,通常由三个阶段构成,分别对公司设立、经营和退出进行了较详细的约束和管理。针对前两个阶段,现行《公司法》相关规定较为完善,而对于公司退出,只给予了部分原则性规定,无法实际指导各类企业不同情形下的清算解散。2005年、2013年和2018年,《公司法》所做的三次修订和修正中,对于公司退出阶段的内容都未进行完善和实质上更改。为完善现代企业制度和企业退出通道,健全市场化经营机制,优化配置相关资源,2021年12月《公司法(修订草案)》征求意见稿对外发布,征求意见稿中在第十二章公司解散和清算部分作了诸多调整和修改。

### (一)增加对解散事由的公示程序

根据现有的法律规定,清算是公司注销工商登记前必须进行的程序,而复杂的清算程序导致公司不愿意主动退出市

场。公司解散事由发生后，必须依法进行有效的清算，本质是通过清算流程处理公司债权和债务，实现登记主体退出时的公平，保护债权人和公司股东的利益。而对于企业的解散，除了被依法吊销营业执照的企业根据《企业信息公示暂行条例》第七条规定，由相关行政部门对于行政处罚的信息进行公示外，公示范围并不包括其他解散事由。《企业信息公示暂行条例》虽然明确企业在年度报告中应当对企业经营状态，包括正常经营、停业、清算等进行公示，但是外界无从知晓企业是否出现解散事由。在该情形下，债权人等利害关系人无法得知企业是否已经发生实质解散，更无法提起强制清算申请，导致其合法权益无法得到保证。

根据其他国家和地区经验，解散作为登记事项被较多在法律中认可和实施。本次《公司法(修订草案)》征求意见稿中，增加一款内容，即公司在出现解散事由后，应在十日内，将解散事由通过统一的企业信息公示系统予以公示。公司解散公示制度的建立，能够使登记机关和利害关系人及时掌握公司解散情况，有效保证公司及时进入下一阶段的清算程序。

#### (二)明确清算义务人

我国现行的《公司法》并未明确规定启动清算程序的主体，仅在第一百八十三条做了简要描述，对于有限责任公司的清算组，其由股东组成，董事或者股东大会确定为股份有限公司清算组的人员构成。在《中华人民共和国民法典》中也是首次提出清算义务人的概念，并未有详细表述。

本次《公司法(修订草案)》征求意见稿在第二百二十八条规定了董事为公司清算义务人，应当在解散事由出现之日起十五日内组成清算组进行清算。该条款对《民法典》的适用问题做了进一步细化，使相关义务主体进一步明确，由谁启动清算程序也从制度层面得到明晰。从实践和法理来看，公司董事作为参与公司经营管理人员，其作为清算义务人最为适合，并且征求意见稿中明确规定，清算义务人未及时履行清算义务，给公司或者其他债权人造成损失的，应当承担赔偿责任。值得关注的是，修订草案中明确了公司清算义务人为董事，而非公司董事会。

#### (三)行政机关可作为强制清算的申请人

“吊销不等同于注销”，很多企业往往存在误区，认为公司被吊销营业执照，无法正常经营，市场主体地位已经灭失，实则不然。吊销系一种行政处罚行为，公司虽不能开展正常的经营和管理活动，但其市场主体地位仍然存在，可以承担相应的法律责任和义务，被吊销营业执照后只有经过清算和注销程序，才视为有效的退出市场。

本次《公司法(修订草案)》征求意见稿中，第二百二十九条明确了利害关系人可以向人民法院依法提起清算申请。笔者认为，此处利害关系人概念较之前已有较大扩展，其范

围应当包括公司的董监高、公司股东、公司员工、公司债权人等。征求意见稿中，首次在该条第二款明确规定，公司因本法第二百五条第一款第四项的规定而发生解散的，包括对企业吊销营业执照、责令关闭或者撤销设立登记，作出相关决定的部门或者公司登记机关，可依法向人民法院申请对该企业进行清算。本次修订中有关强制清算申请主体的扩大，有利于促进“僵尸企业”及时退出市场，推进企业改革，营造良好营商环境。

#### 四、“僵尸企业”有效退出市场的法律完善建议

本次《公司法(修订草案)》征求意见稿中在“公司解散和清算”进行了部分修改和完善，有助于“僵尸企业”有效及时的退出市场，但是部分条款内容仍有待进一步的补充和完善。

##### (一)解散事由公示的完善

公司强制年检制度已经被废止，取而代之的是年报公示制度。随着《公司法》的修订，企业信息公示的内容中对于解散公示亦应当进行相应的增加和补充。

本次《公司法(修订草案)》征求意见稿中明确，公司在出现解散事由后应当进行公示，且应当公示在统一的企业信用信息公示系统中，公示的责任主体为公司本身。如果公司没有履行公示的法定义务，在公司已经解散的情况下，行政机关对其进行行政处罚已无意义，无法有效督促责任主体按照法律规定及时进行公示。笔者认为，根据本次《公司法(修订草案)》征求意见稿，在公司满足解散的条件后，董事作为公司清算义务人应有义务将解散事由对外进行公示，责任主体落实到公司的董事更为合适。对于不主动公示解散信息的，可以追究相关责任人员的法律责任，督促清算义务人及时将解散事由进行公示。

##### (二)清算义务人的完善

本次《公司法(修订草案)》的征求意见稿中对于董事作为清算义务人的规定已与《民法典》相衔接。但根据《公司法》规定的公司解散事由情形，如果公司依法被强制关闭或吊销，此时公司董事作为自然人也许会因严重违法被处罚，又或因失联等各种原因，导致已经不适合或无法启动清算程序。这种情况下，公司股东会可以通过决议的方式启动清算程序并另选他人组成清算组对公司进行清算。在某些特殊情况下，如股东会无法作出有效决议、公司章程又没有事先进行明确约定，加之此时公司董事实际已经不能履行清算义务，股东或持股达到一定比例的股东是否可作为清算义务人有待法律、法规的进一步完善。

(三)行政机关作为强制清算申请人存在的障碍及完善建议

##### 1.清算费用和清算报酬的垫付

关于清算过程中清算费用和清算组报酬的保障，我国现

行的《公司法》及相关司法解释未有明确规定，导致实践中存在诸多的问题。对于久未清算处理的不良企业，特别是“僵尸企业”而言，重要的财务账册及凭证等已经灭失，部分股东已经无法取得联系等。在此类情况下，实践中往往由申请人垫付清算费用和清算报酬，并有可能承担“僵尸企业”可能欠付的税费、员工工资和其他债务。企业经强制清算后，如果有资产，将以企业资产向申请人予以给付。如果企业没有资产或无法进行清算，则已垫付的费用和报酬将由申请人自行承担。

本次《公司法(修订草案)》征求意见稿中，在有关部门或者公司登记机关作出吊销企业营业执照、责令关闭或者撤销决定的，其可作为申请人民法院对企业进行强制清算的申请人。在这种情况下，这类企业通常为“僵尸企业”，公司无法支付清算费用和清算报酬的情况下，如何保证清算组工作的顺利展开，如何能够有效避免司法资源和行政资源的浪费，有待法律法规的进一步完善。

笔者认为，本次《公司法(修订草案)》并未将行政机关的强制注销手段加入本次修改中。对于被吊销营业执照的公司，如果经查证不存在欠缴税款、无在缴社保人员和拖欠工资，无相关资产登记和未完结诉讼的情况下，通过登记机关的强制注销可以有效推动企业优胜劣汰并实现有效退出，强制注销后相关清算义务人仍有义务依法对企业进行有效清算。笔者建议，相关法律法规在后续完善和修订中对行政机关申请法院进行强制清算的情形可作进一步明确和限制。

## 2. 合法保护“僵尸企业”股东和债权人的权益

2005年，《公司法》修订时删除了关于行政主管机关对违法公司责令关闭并组织清算的规定。在具体实施过程中，部分被吊销营业执照、责令关闭的“僵尸企业”股东较多，导致企业自行组成清算组的难度很大，处理不当极易产生纠纷，无法保护债权人和股东的合法权益，如增加行政机关向法院提起强制清算的职权，则有利于推进公司清算程序的有效进行。对于这类企业而言，行政机关申请人、人民法院及清算组应当将清算重点放在如何维护债权人的合法权益上，申请人和清算组均非参与公司经营和管理的相关负责人。如果“僵尸企业”的股东、董事、监事和其他高级管理

人员不予配合或无法与其取得联系的情况下，如何保证债权人和员工合法权益将变得更为重要。

## 3. 清算程序终结后公司工商登记注销的处理

公司工商登记产生的公信力能对善意第三人产生信任，市场主体只有依规注销工商登记后，其主体资格才会终止，而企业自行停业、被吊销等情形出现后并不会认定为退出市场。

我国还存在已经完成清算程序，但是迟迟不办理注销工商登记的情形。公司经解散清算后办理注销登记并不具有行政强制性。在行政机关作为申请人进行的强制清算的案件中，对于因为无法清算而被终结强制清算程序的“僵尸企业”，根据法律规定应当由该“僵尸企业”向登记机关申请办理工商登记注销。因“僵尸企业”已停业多年无相关负责人，很多情况下不能按规定办理注销登记。笔者认为，对于这种情况，法律法规可以赋予申请强制清算的行政机关申请公司注销的权利，或者赋予法院监督权。

## 五、结束语

在国企改革、保障经营性国有产权益的背景下，随着《公司法(修订草案)》征求意见的出台，对于长期停产停业的企业，特别是国有企业中的“僵尸企业”的清理和有效退出市场，有着重要意义。随着公司资本制度的不断变革，对“僵尸企业”解散、清算的法律规制需要更为严格，不断探索制度的创新，才能有效保证公司的设立、运行和退出全流程的顺畅，保护公司股东和债权人的权益，达到立法规制的目的。

## 参考文献：

- [1]陈劲强.登记机关视角初探“僵尸企业”退出机制[J].中国市场监督研究,2019(02):54-57.
- [2]于斐.企业该不该时时心怀恐惧[J].现代企业文化,2012(06):26-27.
- [3]林一英.公司清算制度的修改——以经营异常公司的退出为视角[J].法律适用,2021(07):12-19.

## 作者简介：

贾文涛(1986—),男,汉族,辽宁沈阳人,硕士,工程师,研究方向:投资企业管理。