

回顾企业破产法（试行）出台始末

——民主立法的范例

■ 世文

在全国人大常委会的立法史上，企业破产法草案从最初不同意见的激烈争论、展开博弈，经过反复协商，到最后总体上达成共识、高票通过，生动地展示了立法民主精神，堪称一个民主立法范例。

企业破产法草案是在推进经济体制改革的背景下提出的。

过去，国有企业长期吃国家的“大锅饭”，一旦陷入困境就依靠国家财政和行政手段关、停、并、转，把濒危的穷厂并到富厂，继而又把富厂吃穷，形成恶性循环。1986年6月，国务院向全国人大常委会提请审议企业破产法草案。这部法律的立法原意，是为市场竞争确立一个优胜劣汰的企业退出机制，稳定市场秩序，维护相关当事人的合法权益。

早在1984年5月，针对不少国有企业存在经营管理不善、亏损严重、资不抵债的严重现象，有些全国人大代表在六届全国人大二次会议上就提出了制定企业破产法的建议。1985年7月，国务院决定启动企业破产法的起草。1986年1月，国务院常务会议原则通过企业破产法草案。3月，草案向各省、自治区、直辖市和中央有关部门征求意见。经进一步修改，6月，正式列入六届全国人大常委会第十六次会议日程进行初审。

1986年8月27日至9月5日，六届全国人大常委会举行第十七次会议，对企业破产法草案（法律委员会修改稿）继续审议。常委会组成人员在制定这部法律的条件是否具备问题上仍有不同意见。8月19日至21日，法律委员会连续3天开会，对草案进行审议，部分常委会委员和财经委员会委员列席会议。审议结果，法律委员会多数委员赞成现在制定企业破产法。8月20日，财经委员

会开会，对草案进行审议，参加会议的11名委员中有9人也不同意现在制定企业破产法。

面临这种局面，国务院派专人找时任全国人大常委会委员长的彭真，说明国务院主要领导人很重视这部法律，意在通过建立企业破产制度，“倒逼”国有企业改革，改善管理，提高效益。由于大多数常委会组成人员认为当时制定企业破产法的条件尚不具备，根据彭真的提议，从9月3日开始，常委会连续3天召开联组会议对草案进行讨论。中央电视台对会议讨论情况进行了现场直播，社会反响很大。

联组会这种审议议案的方式，萌芽于五届全国人大常委会中后期，盛行于六届全国人大常委会。联组会议是在分组审议基础上，各组合在一起开会，交流分组会议审议情况，就议案中的主要问题展开讨论，不同意见进行“交锋”，直至找到问题症结，力求在矛盾焦点上画出“杠杠”，达成共识，形成较为一致的意见。

9月的3次联组会议是在人民大会堂厅举行的。当时，会场里的沙发椅按座谈会形式摆放，不摆桌签，不设主席台，只设主持人的位子。常委会组成人员入场后自选座位，形成一个半圆形座谈会式会场。大家的发言是自由的，没有既定顺序，可以有准备地发言，也可以即席发言。相同的意见可以相互补充，不同的意见可以相互辩论。在审议过程中，彭真多次申明：“我的话又算又不算，对的就算，不对的就不算；大家赞成就算，大家不赞成就重来。”会上，各种意见充分展开交锋，气氛相当活跃。

争辩是理清分歧的最好方式。在联组会议一次又一次的交锋中，双方观点越辩越明。

反对的意见认为：一、国有企业亏损招致破产的原因很复杂，政府决策、部门干预、建厂失误、企业负担重、原材料涨价，如此等等，这些外部原因是第一位的，企业经营管理不善是第二位的。二、当前，国有企业经营自主权尚未落实，政企分开尚未实现，政府对企业的干预仍然不少，企业亏损不能以破产的方式完全

由企业承担责任。三、迄今为止，价格体系尚未理顺，平等的竞争条件尚不具备，以破产方式让企业承担责任是不公平的。四、职工因企业破产而待业的问题如何解决尚无实践经验，职工缺乏思想准备，一旦失业了，生活无保障，可能会闹事，影响社会安定。五、按照常理，应该先有国有企业法，然后再制定企业破产法。

支持的意见认为：一、从促进经济发展考虑，对制定企业破产法不应采取怀疑或过于慎重的态度。二、企业亏损有客观原因，但如果等到所有客观原因都消除了，再搞企业破产法，就晚了。三、不能因为不少企业存在困难，就让“大锅饭”照常吃下去。确立破产制度，可以推动企业整顿，加快技术革新，促使企业改善经营管理，提高效益。

在意见分歧严重的情况下，国务院再次派专人找彭真，说：“彭真同志，您德高望重，还是请您老人家做做工作。您说句话嘛！”彭真回答：“全国人大常委会委员是讲民主的，人人有平等的发言权，包括我这个委员长。”

鉴于常委会组成人员对企业破产法草案有重要的不同意见，委员长会议建议，为慎重起见，第十七次会议暂不付表决。这个建议得到常委会组成人员的一致同意。

那段日子，彭真查阅了大量国外有关企业破产法的规定，包括破产的条件、破产动议的提出、避免破产的措施、破产的实施及其法律后果、清偿财产等，亲自认真研究。他认为，要不要制定企业破产法，这部法律究竟要解决哪几个关键问题，还需要同地方的同志面对面进行座谈，听听他们的意见。按照彭真的要求，常委会法工委从10月25日到11月1日，专门邀请北京、上海、天津、山东、江苏、浙江、福建、沈阳、重庆、太原、广州、武汉等12个省、市人大常委会及政府有关部门的负责人，就企业破产法草案举行了为期一周的座谈会，听取意见。

座谈会上，地方与会人员还是存在不同意见。赞成或基本赞成制定企业破产法的有9个地方，他们是北京、山东、

江苏、浙江、福建、沈阳、重庆、广州和武汉。这些地方的同志认为：一、制定企业破产法，有助于打破“大锅饭”，推动企业改革，调动企业的积极性，促进企业提高效益，是个促进法。二、事实上，破产的企业只可能是少数，没有大的危险。三、按照破产条件的规定，破产的只不过是些小企业，对大企业不会有多大的震动。四、不必过于担心破产企业的职工安置问题。按照国务院的规定，破产企业职工是可以得到救济的。五、对企业破产，态度要积极，步骤要稳妥。如果认为没有很大把握，可以先行试点，待取得经验后再全面实施。

不赞成或不完全赞成制定企业破产法的地方是上海、天津和太原。他们的主要理由是：一、国有企业至今缺乏经营自主权。二、妥善安置破产企业职工没有保障。三、配套的国有企业法等重要法律尚未制定，实施企业破产法的条件尚不成熟。

在充分听取地方同志的意见后，彭真建议对草案规定的破产条件再作认真研究，不要简单地规定企业资不抵债就破产，能挽救的还是要挽救，尤其是公用事业和与国计民生有重大关系的企业。他还认为，由于我们在企业破产法律制度实践方面还缺乏经验，先试行再铺开是有道理的。

常委会第十七次会议闭幕后，常委会法工委根据常委会组成人员的审议意见和地方的意见，经过认真研究，对企业破产法草案反复进行修改，其中引人注目的修改有两项：一是将本法的名称修改为“企业破产法（试行）”，并明确规定本法的使用范围限于全民所有制企业，也就是本法不适用于三资企业、集体企业和私人企业。二是规定“本法自全民所有制工业企业法实施满三个月之日起试行，试行的具体部署和步骤由国务院规定”。

11月15日到12月2日，六届全国人大常委会第十八次会议再次审议修改后的企业破产法（试行）草案，并同时听取了关于全民所有制工业企业法草案的说明。在分组审议中，多数常委会委员对



▲1986年6月16日，时任国家经委副主任张彦宁（中）在六届全国人大常委会第十六次会议上作关于提请审议《中华人民共和国企业破产法（草案）》的说明。左一为彭真，右一为陈丕显。

►1986年8月3日，辽宁省沈阳市人民政府举行新闻发布会，宣告沈阳市防爆器械厂正式破产。



修改后的草案表示赞成，建议本次会议通过。但是，彭真并不完全放心，还在思考着企业破产的有关重大问题。11月18日，他一夜未眠，凌晨三时，披衣下床，写信给王汉斌并陈丕显、彭冲：企业破产法是关系各种经济的有关单位及其负责人和职工及债权人债务人等切身利益关系的一个复杂的法。上次会议中和会后各方面意见这样不一致，反映这样强烈，这是近年立法过程中少有的。这点必须足够重视。彭真提议：集中几天时间，深入讨论企业破产法。请有关同志把常委会、财经、法律委员会同志，中央有关部门和省、自治区、直辖市党委和其他市和企业同志的意见（现有的原始材料）汇集印发给大家参考，以便提出其中重要问题，集中讨论，好在高度民主基础上统一认识。因为情况明，才好下决心，决心才能正确。

11月26日、29日，常委会又接连两天举行联组会议，经对修改后的草案进行讨

论、协商，终于达成比较一致的意见。韩哲一委员的发言是有代表性的。他说，常委会第十七次会议审议企业破产法草案，我不赞成。这次会议审议的修改后的草案规定，全民所有制工业企业法实施三个月后企业破产法才开始实施，并且是先搞试行，改得好，我投赞成票。

时任全国总工会副主席的顾大椿委员，曾对实行企业破产制度顾虑很多，担忧破产企业职工生活无着落。这次对修改后的草案表示赞同。他说，常委会讨论企业破产法草案，前后有三次，充分体现了人大常委会深入调查研究、倾听不同意见、严肃立法的精神，真正做到了决策民主化和科学化。中央媒体直播联组会议讨论情况，反映很好，很强烈，意义远过企业破产法本身。

企业破产法（试行）最终在六届全国人大常委会第十八次会议上表决通过，出席会议的常委会组成人员110人，101票赞成，9票弃权。（据《中国人大》）

■ 翟峰（四川）

1982年年底，刚满28岁的我，被调到四川省苍溪县人大常委会办公室工作。来到人大常委会机关，一种向往，一种敬佩，一份认真，还有一份执着，开始陪伴着我一路见证人民代表大会制度在地方各级人大走过的历程。

我调入人大常委会机关工作之后，充分利用人大工作眼界宽的优势勤奋学习、刻苦钻研，不仅很快成为人大常委会机关的工作骨干，而且也为我先后当选广元市人大代表和四川省人大代表暨广元市人大常委会委员之后的依法履职工作奠定了较为坚实的认知基础。

我在地方人大及其常委会工作的这36年，结合本职工作认真调研且笔耕不辍，不仅在全国各地有关报刊和网站发表了3000余篇与宣传人大制度、民主法治建设等有关的各类文稿，而且其中有300余篇调研报告、立法建议、探索性文稿还得到了国家和省、市有关方面的重视和采纳。

近十年来，我根据党的十八大以来多次明确提出的“健全社会主义协商民主制度”的原则要求，并结合自己长期从事地方人大及其常委会机关工作的践行体会，在认真学习、深入调研的基础上，探析和撰写了若干篇人大制度中的社会领域协商民主有关论文和调研报告。

特别值得一提的是，我在近20年省、市人大代表依法履职、为民履职的工作实践中，撰写并向省、市人大常委会提交了近900件、约300万字代表议案和建议。其中，有近40件立法案得到了四川省人大常委会的及时采纳，并最终作为省级地方性立法的重要参考；200余件民生建议也在当年或在来年得到了省、市“一府两院”的基本落实；还有28件建议在被省人大常委会和省“一府两院”确定为重点办理的代表建议之后，当年即得以全部落实。

我在四川省、广元市两级人大代表的任期中，为更广泛地联系群众，还尝试使用代表博客、微博为民履职。为此，我曾于多年前陆续在人民网、中国网、新华网、光明网以及新浪、凤凰、腾讯等网站先后设置了10多个实名制代表博客和微博，并因此得到全国各地网民的关注。当时，我的电子信箱每天都会收到不少基层人大代表和网民提出的好意见和建议，从而为我依法履行代表议案、建议提出权和广泛联系网民暨各界群众，创造了良好条件。

正是由于我结合社会实际和社会责任的需求，通过现场和网络等多种调研途径反映民声民意，发挥代表作用，切实维护民众的生态和环境利益，所以我还先后被中国互联网协会、人民网、中国网等共同评选为“中国首届十大社会责任博客”；而我撰写并领衔提交的有关议案，也被网民们评选为“地方最具影响力的代表议案”。

大家把我比喻成辛勤为民履职而不懈劳作的蜜蜂，认为笔耕不辍和持续上网是我采蜜的方式，社会调研和网信采集是我采蜜的花架，我发表的各类体裁的文稿、出版的相关文集，特别是我通过深入调研而精心撰写的代表议案和建议，就是我辛勤采撷的蜂蜜。

如今，我已退休多年，每当回忆起这近20年的代表履职经历，既让我重温体会到了我国人大制度的优势所在，又使我更为深刻地领悟到习近平总书记在全国人大工作会议上特别强调的“人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保障人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度”的丰富内涵所在，并使我由此而真正懂得了什么叫人民代表大会制度，什么叫为民履职，什么叫依法履职。

回顾我这漫长而又难忘的人大常委会机关工作及代表履职工作经历，我深深感到，自己能长期从事地方人大工作是非常幸运的。所以我要借写该文的这个难得机会，特别由衷地说一声：“我爱人大工作！”

我和代表报的故事

岁月如歌 未来可期

邱从仁 湖南省汝城县人大常委会



我于1995年在乡镇基层工作，有幸与《人民代表报》相识、相知、相交，皆缘于一次工作偶遇。那天，乡人大邓主席拿着几份代表报给我，交代赶写一位代表典型材料。我当时有点蒙，不知从何落笔，急切翻阅《人民代表报》寻求灵感。刚好代表风采栏目有几篇可资借鉴的文章，我依葫芦画瓢如期交稿，居然获领导肯定并向上推荐利用。初战告捷，心中那股甜蜜劲儿，着实欢喜了好几天。我自此后缘际会成为了一名基层人大工作者，亦喜欢上了《人民代表报》，从中学习领会人民代表

大会制度、民主法治建设发展进程中的理论要义、方针政策和基层典型推介，读懂读透人民当家作主真谛、现实意义和生动实践，不断增强了做好基层人大工作的本领和才干。

及至我走上乡镇人大副主席岗位，《人民代表报》更成为我工作中的良师益友。在日常履职监督、代表选举特别是乡镇人代会遇到诸多实操性困惑或难题，《人民代表报》都能紧随形势任务、当前工作予以传经送宝、指点迷津，我们只需按图索骥稍稍加工，即可为我所用依此推进各项工作。有一年，乡里拟开展一次站所工作评议，因是大姑娘上花轿——头一遭，全乡人民都紧盯着，千万不能作秀而失信于民。我们仔细研讨论借借鉴《人民代表报》有关人大评议的经验做法，从民意调查、制发方案、民主测评、站所选取、调查走访、述评大会、交办意见等方面做足了功课，并严格依法依规、公开公正实施，评议工作达到了预期效果，既整治了陈规陋习，改进了为民作风，又

解决了群众期盼已久的焦点难点问题，老百姓好评如潮。

岁月如歌，未来可期！2015年，我调入湖南省汝城县人大常委会办公室工作，并成功当选县人大代表。《人民代表报》亦经历了数次改版升级，全方位实施现代传媒发展战略，纸媒、网站、微信公众号、微博、客户端，凡所应有，无所不有，内容形式更趋丰富多彩，吸睛“圈粉”，成为全国各级人大代表、人大工作者和广大读者心中挚爱和精神食粮。浸润其中，思辨其中，参悟其中，阅读《人民代表报》已然成为我日常学习、工作、生活的重要组成部分，有了她的帮助和指导，我撰写的人大工作报告、理论文稿、代表风采、典型推介等如鱼得水、创作颇丰，我也结识了《人民代表报》的各位编辑老师，发稿质量和数量均有突破。

《人民代表报》是我的学习港湾和温馨家园，谢谢您伴我成长，我也将一如既往知您、恋您、爱您如故！



张红斌 山东青岛即墨市人大常委会

回忆起这些年我和《人民代表报》的缘分，心中不免感慨万分，履职路上代表报与我相伴，亦师亦友亦知己，半尊半慕半倾心。

师者如光，微以致远。2019年，我从山东省东阿县总工会调任东阿县人大常委会法工委副主任。怀着激动与忐忑，我步入了人大这个新家庭。隔行如隔山，一切要从零开始。在我毫无头绪，不知该从何处入手的时候，一份《人民代表报》映入眼帘。纸香墨韵，恰如春风拂面。得遇良师，人生至幸！《人民代表报》涵盖了最新的理论政策，新闻时讯，各地人大先进经验做法，内涵丰富、图文结合、亮点纷呈，为我提供了更多的工作指引。

我钟情于《人民代表报》，缘于这份报纸博采众长、百家争鸣。理论实践、代表履职、立法聚焦、人大时评、热点专题……一篇又一篇好文章是滋养我的思想甘露、文化清泉，以事论理，以物喻人，短小精悍，言简意赅，引人沉思，让人顿悟。不拘风格、不限地域，巨大的信息量，广泛的覆盖面，读《人民代表报》不仅有获取信息的充实感，还有一种阅读的愉悦享受。

我钟情于《人民代表报》，缘于这份报纸的独特品格和魅力。《人民代表报》是全国人大系统唯一公开发行的报纸，是全国各地人大常委会机关和人大代表交流学习的重要平台，具有广泛的传播力和影

响力。《人民代表报》坚持为人民服务、为人大代表服务、为人大工作服务、为社会主义法治体系建设服务的办报宗旨，讲好新时代人大故事，讲好中国民主故事。通过《人民代表报》，我们既可以及时、全面、深刻地了解全国各地人大动态和经验，又能够在她的引领下，与时俱进、登高望远。

我钟情于《人民代表报》，缘于这份报纸的海纳百川、谦逊包容。她是我们密切联系各级人大的桥梁纽带。通过她，我们可以互通有无、取长补短、共享资源；也可以取经问道，吸收各地先进的工作经验和创新做法；还可以传经送宝，推广并宣传自身工作亮点，让其他县市区人大了解我们的工作。

他山之石，可以攻玉。《人民代表报》是我汲取知识的宝藏之地，当我对理论政策不熟悉时，当我不知道如何开展某项工作时，当我打不开思路格局时，我都会认真品读案头的《人民代表报》，总能从中找到答案、寻到方法、打开思路。

《人民代表报》是宣传人大代表，倾听人大故事的窗口平台，“真者，精诚之至也。不精不诚，不能动人。”《人民代表报》之于我，犹如绿洲之于沙漠，天空之于飞鸟，大海之于游鱼，我时常在这片知识的海洋里畅游。

2022年10月25日，《东阿县人大常委会调研全县电信反诈工作》一文被《人民代表报》刊发，我欣喜

若狂。之后的我带着这份激励和自信，慢慢总结工作中的经验做法，反复推敲琢磨，思考概括提炼。精诚所至，金石为开。《东阿人大：充分发挥案审查“法治体检”作用》于2023年2月16日在《人民代表报》三版刊登；《努力交出一份人民满意的“履职答卷”》于3月18日在八版专栏刊发。3月7日，河南省武陟县人大常委会致电东阿县人大常委会，通过《人民代表报》了解到东阿县人大规范性文件备案审查的先进经验，慕名而来进行学习考察。我们因此结识了更多的朋友，加强了交流和沟通，收获满满。

往昔如昨，历历在目。《人民代表报》现在已是我的师长，我们日日相守，情深谊长。如果有一种力量可以指引人生的方向，其中一定有她的光芒；如果有一种声音可以影响一个人的思想，其中一定有她的回响。

怀瑾握瑜，风禾尽起，心栖梦归处，不负韶华年。