

# 个人破产法律资讯

Personal bankruptcy legal information

总第3期-2022年10月刊



深圳市律师协会个人破产法律专业委员会 汇编

主编：杨洲

副主编：别彦豪 陈康康 任燕玲

编委：石倩 黎泰君 梁秀雯 钟丽君

封面拍摄：赵楚龙

# 目 录

## 行业动态

P4

最高院通知要求全国法院学习宣传贯彻党的二十大精神

P6

深圳市破产事务管理署会启动个人破产申请前辅导工作

P7

最高法院民二庭破产审判研究中心（深圳）调研基地揭牌成立并召开个人破产座谈

P9

深圳市市场监管局、市司法局、市国资委签订关于推进破产与信用平台建设协议

P11

深圳打造全国首个破产信息公示机制实现破产信息多渠道公开

P13

《深圳市个人破产管理人名册》编制工作启动

P15

最高人民法院回应 2022 年个人破产制度对债务的豁免并豁免

P17

广东省破产管理人协会：将继续推动个人破产制度完善

P19

广州市中院将探索建立个人债务集中清理工作机制

P22

温州中院与金融机构签订个人债务集中清理协议

## 政策与法规

P24

深圳市个人破产信息登记与公开暂行办法

P31

关于建立破产信息共享与状态公示机制的实施意见

P34

深圳市个人破产管理人名册管理办法(试行)

- P39 镇江市中级人民法院关于开展类个人破产程序试点工作的指引（试行）
- P52 杭州法院个人债务集中清理工作操作指南（试行）
- P61 东营市中级人民法院关于个人债务清理的实施意见（试行）

## 百家视野

- P72 个人破产程序中的税收债权问题研究
- P80 个人破产制度中的个人信息保护检视
- P93 我国个人破产免责制度的构建
- P111 论个人破产中自由财产制度建构——以债务人基本权利保障为视角
- P122 我国破产债权确认程序的审视与改造

个 资  
破 讯

## 最高院通知要求全国法院学习宣传贯彻党的二十大精神

近日，最高人民法院党组发出《关于认真学习宣传贯彻党的二十大精神的通知》，要求全国各级人民法院狠抓学习宣传贯彻党的二十大精神这一首要政治任务落实，深刻认识党的二十大重大意义，深入学习领会党的二十大报告和党章，认真学习贯彻习近平总书记近期重要讲话精神，贯彻落实中央政法委员会全体会议精神，坚持服务大局、司法为民、公正司法，以高质量司法服务全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴。

通知强调，要深入学习宣传贯彻党的二十大精神，更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻习近平法治思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，进一步明确做好新时代新征程人民法院工作的方向目标、思路措施，坚定不移把党的二十大提出的目标任务落实到法院工作具体实践中。

通知强调，要全面准确学习领会党的二十大精神，在全面学习、全面把握、全面落实上下功夫，真正用以武装头脑、指导实践、推动工作。要认真领悟党的二十大提出的新思想新论断、作出的新部署新要求，深刻学习领会党的二十大精神，深刻学习领会过去5年的工作和新时代10年的伟大变革，深刻学习领会开辟马克思主义中国化时代化新境界，深刻学习领会新时代新征程中国共产党的使命任务，深刻学习领会中国式现代化的中国特色和本质要求，深刻学习领会社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面的重大部署，深刻学习领会坚持全面依法治国、推进法治中国建设、建设更高水平的平安中国的重大部署，深刻学习领会国家和社会稳定方面的重大部署，深刻学习领会党的全面领导和全面从严治党的重大部署。

通知强调，要坚持知行合一，结合法院工作实际全面贯彻落实党的二十大精神作出的重大决策部署。坚定不移捍卫“两个确立”，坚决做到“两个维护”，将“两个维护”这一最高政治原则和根本政治规矩落到实处。坚定不移贯彻新发展理念，提高司法服务高质量发展的能力水平。坚定不移贯彻总体国家安全观，推动建设更高水平的平安中国。坚定不移落实全面依法治国重大部署，立足司法职

能加快推进法治中国建设。坚定不移推进全面从严治警，建设绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠的人民法院铁军。

通知强调，要按照党中央部署要求，加强组织领导，精心安排、周密部署，推动学习宣传贯彻工作不断走深走实，迅速兴起学习宣传贯彻党的二十大精神热潮。层层开展学习培训，广泛进行宣讲宣传，统筹推进研究阐释，深入抓好贯彻落实，切实把学习成果转化为真抓实干的精气神和忠诚干净担当的实际行动，确保党的二十大精神在司法领域落地生根。

来源：最高人民法院官网



## 深圳市破产事务管理署会启动个人破产申请前辅导工作

开展个人破产申请前辅导工作是年初市委深改委会议赋予市破产事务管理署的重点任务，也是聚焦解决群众急难愁盼问题、推动个人破产制度改革走深走实的重要举措。经过2个月的筹备，市破产事务管理署于5月20日正式发布了《关于开展个人破产申请前辅导的公告》，6月1日正式接受预约，并于10日启动了首批辅导工作。



申请前辅导目的是帮助申请人了解《深圳经济特区个人破产条例》规定和个人破产申请填报规则。申请前辅导分为集中讲解和面谈两个环节。申请人参加了集中讲解、提交信息采集表和参与一对一面谈后，可取得市破产事务管理署出具的《申请前辅导参加回执》。申请前辅导结束后，市破产事务管理署将信息采集表、面谈记录等与深圳破产法庭进行共享，为个人破产申请审查提供参考，提升立案审查效率。下一步，市破产事务管理署将逐步加大辅导频次、优化辅导内容、提升辅导质量，实现申请前辅导制度化、常态化。

为提升辅导效率，破产事务管理署还编印了《个人破产申请辅导读本》，梳理申请个人破产有关常见问题、典型案例，制作了详细的填报指引以及填报模板。截至目前，破产事务管理署已组织完成25批次合计176人次的申请前辅导，开展破产咨询及援助服务近3000人次。信息来源：深圳市破产管理署

## 最高法院民二庭破产审判研究中心（深圳）调研基地揭牌成立并召开个人破产座谈会



8月25日，最高人民法院民事审判第二庭破产审判研究中心（深圳）调研基地在广东省深圳市中级人民法院揭牌成立。最高人民法院审判委员会副部级专职委员刘贵祥、广东省高级人民法院院长龚稼立共同为调研基地揭牌。

刘贵祥指出，深圳调研基地是首个获批的破产审判研究中心调研基地，既是高起点、高标准推进破产审判专业化建设的重要举措，也是保障供给侧结构性改革的内在需求。一是要提高政治站位，自觉把破产审判融入经济社会发展大局，完善市场主体救治和退出机制，为加快粤港澳大湾区和深圳先行示范区建设提供有力司法服务和保障。二是要加强调查研究，努力打造国际一流的破产审判司法研究基地、学术交流基地、成果转化基地，为进一步推进破产审判专业化建设提供智力支持。三是要坚持先行先试，发挥深圳改革开放前沿的优势，以深化破产审判综合改革试点为牵引，为全国法院破产审判专业化建设提供更多可复制、可推广的改革经验。四是要完善办理破产配套机制，研究与国际接轨的破产审判机

制，健全破产办理体系，助力优化市场化法治化国际化营商环境。

揭牌后，个人破产试点工作座谈会召开。与会人员围绕个人破产试点工作的改革思路和实施情况、个人破产办理程序构建和实践示例、个人破产制度庭前辅导和多元纠纷化解机制、反破产欺诈机制探索等开展研讨交流。

会议充分肯定深圳个人破产试点工作取得的成绩。广东高院、深圳中院坚决落实中央部署、积极推动个人破产试点，从破产实务到破产研究，始终走在全国法院前列，做到政治站位有高度、系统集成有力度、改革举措有新意、审判工作有实效，为建立有中国特色的个人破产制度提供了极有说服力的实践样本。

会议强调，开展个人破产试点工作，必须深刻认识建立个人破产制度的重要意义和牢牢把握个人破产制度发展的历史机遇。

### **一要继续稳妥有序推进个人破产审判工作**

要切实认识到个人破产制度在完善市场主体退出机制、为所有市场主体提供平等保护的重要作用，继续加强破产审判专业化建设，着力锻造一支高水平的破产审判队伍，加强对重大破产案件的探索研究，积极培育一批具有代表性、影响力的典型案例，加大宣传力度，努力开创破产审判服务保障经济社会发展的新局面。

### **二要继续积极配合完善个人破产立法工作**

要牢牢把握个人破产制度发展的历史机遇，发挥好深圳法院在个人破产试点工作中的作用，加强制度规则研究，强化条例适用，继续完善配套制度，增强府院之间的协同联动，同时，加强对实务的总结提炼，为全国立法、司法提供更多鲜活的实践经验。

### **三要继续加强破产审判廉政风险防控**

要认真学习贯彻《最高人民法院关于进一步加强廉政风险防控提高破产审判质量的通知》，不折不扣地落实文件精神，加强纪律作风建设，严格规范办理破产案件，紧盯关键环节，强化责任担当，特别是加强破产管理人的管理，防范化解廉政风险，确保破产审判领域公正高效廉洁司法。

会议由广东高院党组成员、副院长洪适权主持。深圳中院党组书记、院长张应杰汇报了个人破产试点工作的改革思路和实施情况。最高法院、广东高院、深圳中院、深圳破产管理署有关负责人，深圳破产法庭法官代表等参加座谈会。

来源：《人民法院报》和深圳中院微信公众号

## 深圳市市场监管局、市司法局、市国资委 签订关于推进破产事务办理与信用服务平台建设框架协议

为进一步推动破产办理体系与社会信用体系良性互动、积极发挥协作联动优势，10月31日上午，深圳市市场监管局与深圳市司法局、深圳市国资委签订了《关于推进破产事务办理与信用服务平台建设联动的框架协议》（以下简称《协议》）。



深圳市市场监管局党组书记、局长李忠，深圳市司法局党委书记、局长蒋小文，深圳市国资委党委书记、主任王勇健出席签约仪式并致辞。深圳市市场监管局党组成员、副局长李国伟，市司法局政治部主任郑雷，市国资委总经济师王芳成分别代表三方上台签署《协议》。

蒋小文表示，市司法局、市国资委、市市场监管局应积极发挥协作联动优势，建立破产事务办理与信用服务平台建设联动机制。王勇健表示，此次签署

《框架协议》，标志着深圳信用（征信）服务平台从融资服务向支持企业纾困、资产盘活和债务出清领域正式进军，三方将共同推动协议合作内容落地见效。

李忠表示，进一步健全破产信息与信用信息的联动机制，是落实营商环境创新试点、深化破产制度改革创新举措，能更好地促进资源要素高效配置和市场经济健康运行。自深圳地方征信平台正式上线运行以来，深圳建成了央行征信、地方征信、互联网征信“三位一体”的征信服务体系，为“信用+”模式在各行业领域的应用奠定了良好数据基础。下一步，市市场监管局将认真贯彻落实协议内容，与市司法局、国资委通力协作，充分发挥信用平台数据基础优势，加快推进与司法部门破产平台系统对接等建设工作，积极做好企业权益保障，以实际行动为深圳建设中国特色社会主义先行示范区作出更大贡献。

来源：深圳新闻网 记者 胡津玮



## 深圳打造全国首个破产信息公示机制

### 实现破产信息多渠道公开

2022年8月18日，深圳市中级人民法院会同市场监督管理局、市破产事务管理署联合印发《关于建立破产信息共享与状态公示机制的实施意见》，合作共建全国首个破产信息公开公示机制，着力完善破产制度配套机制，实现破产信息全流程、广角度、多渠道公开，加大市场主体信用信息供给，服务保障经济社会高质量发展。

该《意见》通过建立破产信息共享与状态公示机制，全面打通破产信息共享渠道，将企业及个人破产相关信息实时纳入可披露的信用信息范围，将企业破产信息列入可公开查询的企业信用信息中，完善“法人+自然人”大诚信体系建设的基础设施，促进市场主体公平竞争及市场有序出清。

《意见》以建设“法院裁判、机构管理、管理人执行、公众监督”四位一体的现代化破产办理体系为目标，全力构建透明、高效、可追溯的破产信息公开公示制度，确保从破产风险发生、破产案件审理、破产事务办理到破产信用修复的各个阶段，始终贯穿债务人诚信免责的破产理念，确保债权人享有充分的知情权与监督权，拓宽公众对破产制度运行的了解监督渠道。

根据《意见》，市中级人民法院、市市场监督管理局与市破产管理署就破产案件信息、办理破产信息、债务人信用信息形成“三向互动”的深度共享机制。在信息共享的基础上，三方根据各自职能，分别负责以市场主体信用为重点的破产信用信息公开、以破产案件为核心的破产司法信息公开、以债务人为中心的破产事务信息公开。破产信用信息经一方登记，多平台联动，实时、高效、精准公开公示企业和自然人等市场主体的破产信息、破产状态。

《意见》首创破产信息共享和状态公示机制，打破政府与法院间的信息壁垒，推动信息多渠道归集共享，建立多部门双向交流、清晰有效的信息共享规则，减少破产程序中信息不对称性。相关部门依据各自职能，依托现有信息化平台，多层次实现破产信息的司法公开、信用公开、债务信息公开，实现破产信息案件全覆盖、程序全覆盖、主体全覆盖。

《意见》首次建立破产信用修复机制，明确破产信用修复条件、申请主体以及受理部门、修复形式，进入破产程序的企业、个人在符合《意见》规定的条件时，可申请进行相关信息的信用修复，有助于支持债务人破产后信用修复和重建，实现社会信用再生。同时，《意见》依法保障信息主体权益，为信息主体提供了异议和救济通道。

来源：深圳晚报 记者 李超



## 首批《深圳市个人破产管理人名册》编制工作启动

为进一步提升个人破产案件办理质效，深圳市破产事务管理署发布公告，启动第一批次《深圳市个人破产管理人名册》（以下简称《管理人名册》）编制工作。申报时间自 2022 年 10 月 8 日至 2022 年 10 月 23 日。



深圳市破产事务管理署依据《深圳经济特区个人破产条例》《深圳市个人破产管理人名册管理办法（试行）》制定并公布有关规则，申报机构按照自愿原则提交申报材料并对申报材料的完整性、真实性、有效性负责。

根据公告，依法成立二年以上（含二年）并且拥有十名及以上具有法律、会计、金融等专业资质的专职从业人员的律师事务所、会计师事务所以及其他具有法律、会计、金融等专业资质的中介服务机构，可以按照该公告规定提交申报材料。申报机构有下列情形之一的，不予纳入名册：因故意犯罪受过刑事处罚；曾被吊销相关执业证书或者专业资质；受到有关主管部门行政处罚或者行业协会纪律处分未逾三年；因妨害破产程序受到人民法院处罚未逾三年；因涉嫌违纪违法

正在接受有关机关审查调查；从企业破产管理人名册中除名未逾三年；提供虚假申报材料或者有其他弄虚作假行为；法律、行政法规规定或者人民法院、市破产事务管理署认为不宜担任管理人的其他情形。申报机构团队负责人及成员有上述情形的，申报机构不予纳入名册。

据悉，《管理人名册》编制工作采用两轮评审方式择优选取管理人。初审按照 1: 1.2 的比例择优选取机构进入评审；评审择优选取机构纳入《管理人名册（公示名单）》；公示期满后，市破产事务管理署将确认并形成《管理人名册》，通过深圳市个人破产信息公开平台等予以发布，并送人民法院、有关主管部门、行业协会等单位。《管理人名册》规模为不超过 40 家机构。自《管理人名册》生效之日起，深圳市新受理的个人破产案件管理人将从《管理人名册》中指定。《管理人名册》生效前人民法院已经指定管理人的，由原管理人继续履行职责。市破产事务管理署将根据全市个人破产案件办理实际适时分批编制《管理人名册》。

来源：深圳商报 记者 张玮玮



## 最高人民法院回应

### 2022 年个人破产制度对债务的豁免并豁免



2022 年 3 月 10 日，最高人民法院新闻局举办直播访谈，解读 2022 年全国两会《最高人民法院工作报告》，最高人民法院审判委员会副部级专职委员刘贵祥在访谈中对上述问题作出回应。

刘贵祥表示，个人破产制度对债务的豁免并不是绝对无条件，更不是简单的欠钱不用还。其中，具有人身属性的赔偿金和赡养费债务是不能免除的，其他债务即便要免除，也需要具备一定的条件。

比如，在清算程序中，债务人除了保留维持日常生活基本需要的财产以及其他特定财产外，其他财产和收入都应当用来偿还债务，并且还要经过三至五年的免责考察期，没有发生违反规定的行为，并且经法院裁定认可，才可以免于偿还剩余债务。

此前在 2021 年 7 月，深圳法院裁定全国首个个人破产重整案。刘贵祥介绍，在该案中深圳个人债务优化，债务人梁某 2018 年创业，2020 年受新冠疫情

影响，其资产不足以清偿为创业所欠债务。深圳中院受理梁某个人破产申请后，进行破产重整。按重整计划，未来3年，梁某保留生活必需品、基本生活费用，其他收入均用于偿还债务。重整计划执行完毕，债权本金将100%清偿深圳个人债务优化，利息、违约金等免于偿还。

至于“老赖”是否能够通过个人破产制度逃废债，刘贵祥认为，个人破产的目的是要将“诚实而不幸”的债务人从沉重的债务负担中解脱出来，对于那些企图利用破产制度逃废债务的人，要通过制度机制把他们挡在门外，甚至对其追究责任予以惩戒。

“个人破产有其特殊性，也应有防范逃废债的特殊措施，比如规定债务人一并申报家庭财产；规定债务人特殊关系人协助查明债务人财产的义务；严格债务免除的法定条件，并规定在考察期发现逃废债务情况的法律后果；明确信息公开制度，接受债权人及社会监督等，还要有一系列的保障措施，使申请个人破产者对逃废债务不能为、不敢为、不愿为。”刘贵祥表示。

他表示，一些法院的个人破产审判和个人债务清理工作实践也证明，通过一系列的制度措施及严格的司法审查，能够有效防范债务人通过个人破产逃废债。“建立个人破产制度后，他们都可以通过个人破产依法免除债务、实现重生。如果没有个人破产制度为诚实而不幸的人提供法治化的解决债务危机的手段，我们也难言在法律制度上给人以从头再来的机会。”刘贵祥说，正因为如此，深圳出台的《深圳经济特区个人破产条例》，体现了个人破产制度既防止借破产逃废债务，充分保护债权人债权，又保证债务人及家庭的合法权益，宽容失败、鼓励创业、保护企业家精神。

据刘贵祥介绍，除深圳外，浙江、江苏、山东、四川等地人民法院也正在依据现行法律积极探索个人债务集中清理，使长期悬而未决的债权债务关系合法合理地得到解决，为个人破产立法积累实践经验。

针对个人破产制度与我国“父债子还”的传统是不是存在冲突？刘贵祥认为，现代法律体系下，我们更强调个人是责任主体，也就是说谁的责任谁承担，不能搞连坐、诛连，除非存在法律上的连带责任，这从社会发展的角度讲，是一种法治和观念的进步，“当然，如果是儿子主动自愿替父亲还债的，这是一种高尚道德的体现，也是难能可贵的，值得鼓励和赞扬。”

来源：2022年全国两会《最高人民法院工作报告》3月10日直播访谈

## 广东省破产管理人协会：将继续推动个人破产制度完善

8月7日，广东省破产管理人协会发布《广东省破产管理白皮书（2022年）》（以下简称《白皮书》）。发布会以“线上+线下”的方式进行，广东省破产管理人协会会长朱征夫对《白皮书》进行了总体介绍。

《白皮书》是广东省破产管理人协会成立以来，以协会名义发布的第一份管理人行业年度白皮书。它通过资料和大数据分析，回顾全省破产管理人及省市两级协会在2021年度工作的基本情况、主要成绩和问题，分析广东省破产管理人工作的优势与不足，总结管理人工作实践经验和研究促进管理人工作发展的新举措。



2021年，全省各级管理人新收破产和强制清算案件7219件、办结7067件，收结案数量基本稳定。全省管理人服务供给侧结构性改革，全年助力重整成功案件数量、出清“僵尸企业”数量、“执转破”案件数量等均居全国首位。2021年，由广东经天律师事务所担任管理人的深圳梁某某个人破产重整案成为全国“个人破产第一案”。

据介绍，省市两级管理人协会队伍不断壮大，截至 2021 年 12 月 31 日，全省已成立的市一级破产管理人协会共有 9 个，分别为广州市、惠州市、佛山市、江门市、东莞市、中山市、深圳市、珠海市、韶关市等地协会。

在破产信息管理系统建设方面，省破产管理人协会正开发建设管理人破产案件信息平台，通过打造涵盖破产案件办理全流程的可视化系统来提高全省破产案件和管理人工作资讯管理的信息化、科技化水平。此外，省破产管理人协会为贯彻国家政策要求，解决重整投资融资难题，还设立了企业纾困型基金——“广东省企业重整投资基金”。

据介绍，接下来，省破产管理人协会将继续推动个人破产制度完善、推动管理人名册调整、健全相关基金运行机制、推动法院现有财产查控系统建立专人查找财产线索机制等。

来源：信息时报讯 记者：何小敏 通讯员：葛俊



## 广州市中院将探索建立个人债务集中清理工作机制

在超千万人的失信名单中，一些是非诚信的逃废债者，但也有一些是“诚实但不幸”的债务人，确无财产可供执行。“如果没有个人破产程序的特别司法救济，这些被执行人恐怕将永远滞留在‘终本案件’库上无法解脱。”广州市人大代表闵卫国在市十六届人大一次会议期间，提出《关于加快广州市个人破产条例起草和试点的建议》，以期解决客观上不具备执行条件的“执行不能”。

广州中院回复称，目前仅能在现行法律框架内聚焦工作规则探索，推动个人债务集中清理工作，依法维护各方合法权益。同时将加强个人破产制度研究，积极输出立法建议，推动建立个人破产制度。

代表建议：建立个人破产制度有助破解“执行难”

在市十六届人大一次会议期间，广州市人大代表闵卫国提出《关于加快广州市个人破产条例起草和试点的建议》。建议提到，随着不动产登记条例的施行、人民币无纸化和货币支付电子化网络化、个人信用记录的信息建设，加上金融部门、执法部门和中介机构的专业技能提升，为获取个人财产信息和追踪财产流向提供了越来越有利的条件，实施个人破产制度的客观条件正日益成熟。

建议认为，建立个人破产制度有助于破解“执行难”。所谓“执行难”，既包括由于执行措施不力等原因，导致有财产可供执行的执行案件无法得到执行的“执行难”，也包括被执行人丧失履行能力，确无财产可供执行，客观上不具备执行条件而无法执行到位的“执行不能”。这些问题的存在，降低了人们对民商事司法程序的信赖度。

其中，造成“执行难”的原因之一便是处于破产状态的债务人无力偿还债务，但又无可适用的破产机制将其所负债务彻底了断，导致该债务长期悬而未决。

来自最高人民法院的数据显示，全国无财产可供执行案件大约占到全部执行案件的40%至50%，其中个人债务在执行案件中占了70%。

截至2018年9月，共有14647人被判处拒不执行判决裁定罪，另有1211万人上了失信名单。这些人中，有一部分确实是非诚信的逃废债者，但也有一部分

属于“诚实但不幸”的债务人，这些人确实无财产可供执行。如果没有个人破产程序的特别司法救济，这些被执行人恐怕将永远滞留在“终本案件”库上无法解脱。

其次，建立个人破产制度是平等保护市场经济各类主体的需要。破产法不仅要保护有法人资格的企业和公司，而且对非法人组织、个体工商户、农村承包经营户、自然人等也要实行无偏袒的平等保护。制定个人破产法，有利于非法人企业有序退出市场，也有利于为个人免责解困提供合法化渠道，法律平等保护原则得以彰显。

另外，建立个人破产制度，有利于维护社会稳定。债务人陷入债务困境，如果其不能寻求破产法的保护，则各种暴力讨债的现象就难以避免，社会将陷入不安定状态。

建议依据：各地法院不断尝试和探索实施个人破产制度

为破解个人债务清理难的问题，多年来，各地法院在执行工作中不断尝试和探索实施个人破产制度。

2016年8月，广东省高级人民法院率先成立破产审判庭，开始积极探索个人破产制度。广东省深圳市中级人民法院积极启动和筹备深圳先行先试个人破产制度的有关工作。浙江省试行个人债务一次性清理，用和解的方式清理个人债务，类似于破产和解制度。

建议提到，广州应加快个人破产立法和区域试点，建议积极探索在广州市起草和试点个人破产条例，积极向有关司法行政机关征询当前建立个人破产制度所面临的问题、立法难点和实施建议，向社会大众征询建立个人破产制度的建议，不断完善个人破产立法。

广州中院：加强个人破产制度研究 积极输出立法建议

广州市中级人民法院答复道，这个建议对完善我国市场经济法律体系、破解“执行难”、平等保护各类市场主体、维护社会稳定等方面具有很强的现实意义。

建立个人破产制度，有利于保护诚实而不幸的个人债务人和完善执行不能案件有序退出机制，对于打造公平有序的市场竞争环境，全面优化营商环境具有重要意义。

对此，《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》提出要“研究推动建立个人破产制度”。深圳市中级人民法院依据《深圳经济特区个人破产条例》

开展个人破产审判工作，其他多地人民法院也以个人债务清理等形式进行了有益探索。

个人破产制度调整的是债务人、债权人以及其他利害关系人的权利义务关系，属于民事基本制度，且涉及清算、重整、和解等诉讼制度和限制人身自由等惩戒机制，应属于《中华人民共和国立法法》第八条规定的只能制定法律的事项。

目前，除深圳市经全国人大授权开展个人破产制度试点工作外，其他地区包括广州市在内，仅能在现行法律框架内聚焦工作规则探索，开展个人债务清理工作。

对于个人债务清理工作，广州中院积极推动制定《广州市优化营商环境条例》，第八十七条规定：“本市支持人民法院探索建立个人债务集中清理机制，促进诚信债务人经济再生。”

为落实上述工作要求，广州中院坚持以法律为依据，探索建立个人债务集中清理工作机制。制定了《关于开展个人债务集中清理的工作指引（试行）》，对个人债务清理的审查受理、管理人指定、清理程序等方面做出规范，并在实践中积极探索。同时，加强个人破产制度研究，总结实践经验，积极输出立法建议，推动建立个人破产制度。

来源：广州日报



## 温州中院与金融机构签订个人债务集中清理合作协议

5月13日，浙江省温州中级人民法院在金融审判与监管联动会议上与华夏银行温州分行签订个人债务集中清理、金融纠纷多元化解合作协议。会议为金融破产“共享法庭”揭牌。

根据《个人债务集中清理协议》，温州中院与华夏银行温州分行将加大个人债务的核销范围与豁免力度，在债务人选择推荐、金融债权表决障碍等方面创新突破，充分发挥出金融机构在个人债务清理中的积极性作用，实质性化解个人债务人的债务，助推债务人减负前行、脱困重生，全力打造个人债务清理金融豁免的“温州模式”。

据悉，华夏银行温州分行每一自然年度将至少提供5名可进行个人债务清理的债务人名单（含个人对外担保），并在个人债务清理案件中积极参与相关清理工作，提供实质性化解举措，如对有还款意愿的个人债务人豁免部分债务、表决支持、达成和解等，畅通个人债务清理的机制通道；对温州辖区的个人债务清理案件，为个人债务人安排重整贷不少于60万元；对温州辖区的企业重整案件，将为重整企业安排重整贷不少于1100万元，向重整投资人提供信用贷、银保贷、余值贷、科技贷、资能贷等信贷产品。

温州中院将依法提供更为灵活多样、方便有效的金融纠纷解决渠道，为华夏银行温州分行参与个人债务清理工作提供相关法律及政策的解读、宣讲服务，并在该行成功豁免债务人的金融债务后，依照相关规定删除债务人的失信信息。

根据《金融纠纷多元化解合作协议》，温州中院与华夏银行温州分行将通过在金融纠纷诉源治理及多元化解工作方面的协作，建立专业高效、有机衔接、便捷利民的金融纠纷多元化解机制。

华夏银行温州分行及其全市范围内机构将根据金融纠纷案件的实际情况积极选择诉讼外化解或调解、赋强公证、小额诉讼、预查废、支付令等方式主张权利，形成金融纠纷化解方式的有效分流，并进一步完善金融借款协议中有关调解前置、诉讼管辖、送达地址、同意电子送达、小额诉讼程序选择等条款。

温州中院将建立完善金融纠纷先行调解案件的司法确认机制，针对调解未果需进入诉讼程序的金融纠纷案件依法进一步畅通诉讼渠道，为金融债权稳定与安全提供有效司法保障。

温州中院将建立完善金融纠纷先行调解案件的司法确认机制，针对调解未果需进入诉讼程序的金融纠纷案件依法进一步畅通诉讼渠道，为金融债权稳定与安全提供有效司法保障。

据了解，2021年，温州全市法院共受理各类金融纠纷案件32614件，结案31442件，分别同比下降0.45%、5.52%；收案标的额236.91亿元，同比上升9.83%；结案标的额129.37亿元，同比下降38.57%。从2021年金融审判态势看，温州金融运行总体态势平稳。此次召开的金融审判与监管联动会议，将进一步发挥金融监管部门、法院等单位优势，立足破产审判，谋求金融债权保护与个人债务豁免同步并进，在保障全体债权人公平受偿和防范打击逃废债行为的前提下，推动金融机构积极为具有重整价值的困境企业提供重整贷等金融支持，推动金融纠纷多元化解、金融营商环境优化取得更大实效，为温州金融市场营造最优法治环境。

来源：温州市中级人民法院官网



# 深圳市个人破产信息登记与公开暂行办法

## 第一章 总 则

第一条 为规范个人破产信息登记、公开及相关活动，提升个人破产案件办理的透明度和公信力，根据《中华人民共和国个人信息保护法》《深圳经济特区个人破产条例》（以下简称《条例》）及其他有关规定，制定本办法。

第二条 本办法适用于个人破产信息登记、公开及相关管理活动。

本办法所称个人破产信息，是指以电子或者其他方式记录的个人破产管理人（以下简称管理人）、债务人、债权人、利害关系人等与个人破产程序有关的信息。

本办法所称数据，是指任何以电子或者其他方式对信息的记录。

第三条 个人破产信息登记遵循合法、及时、客观、准确原则；个人破产信息公开遵循合法、正当、必要、诚信原则。

个人破产信息涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的，市破产事务管理部门应当依法处理并确保数据安全。

第四条 市破产事务管理部门履行下列职责：

- （一）建立健全个人破产信息登记、公开制度；
- （二）编制个人破产数据归集目录，归集、处理个人破产数据；
- （三）建立、管理个人破产信息登记与公开平台（以下简称个人破产信息平台），开展个人破产信息登记、公开及相关管理工作；
- （四）按照有关规定向人民法院、有关部门共享个人破产信息，向公共信用信息平台等征信机构提供个人破产信息。

人民法院以及协助办理个人破产事务的政府部门、金融机构、征信机构应当依法履行相关职责，并向市破产事务管理部门提供履行职责中获取、制作的与个人破产案件办理相关的数据。

第五条 市破产事务管理部门应当按照本办法规定通过个人破产信息平台公开个人破产信息。

人民法院指定的管理人可以通过个人破产信息平台公开与其履行职责相关的信息。

## 第二章 个人破产信息登记

第六条 市破产事务管理部门应当编制个人破产数据归集目录。个人破产数据归集目录包括下列类别：

（一）人民法院发送市破产事务管理部门的法律文书，包括破产程序中的各类公告、决定及其他裁判文书；

（二）管理人依据《条例》及其他有关规定履行职责并报送市破产事务管理部门的数据，包括管理人依据人民法院有关规定公开的法律文书、履行职责时形成的相关数据；

（三）债务人依据《条例》及其他有关规定向市破产事务管理部门申报的数据，包括个人破产基本情况、重大事项、考察期或者重整计划执行期的相关数据；

（四）市破产事务管理部门履行职责形成的数据，包括监督债务人履行义务、管理人履行职责形成的数据，以及开展个人破产府院联动相关工作形成的数据；

（五）有关部门和金融、征信等机构提供的数据，包括通过监督检查及其他方式形成的与个人破产案件办理有关的数据；

（六）个人破产案件办理形成的其他数据。

向市破产事务管理部门报送、提供的有关数据应当及时、准确、完整。

第七条 市破产事务管理部门应当自获取或者制作本办法第六条规定数据之日起5个工作日内归集数据，并登记下列个人破产信息：

（一）个人破产案件基本信息：

1. 案号、申请时间、受理时间、申请人、债务人、破产程序；
2. 管理人（名称或者姓名、负责人、联系人及联系方式、地址）、管理人更换；
3. 债权人名册、债权数额、债权性质；
4. 行为限制、任职资格限制、解除行为限制；
5. 破产程序转换、破产程序终结、破产宣告；
6. 债务人财产、债权申报、豁免财产清单、财产分配方案以及债务人依法承担的赡养费、抚养费 and 扶养费数额；

7. 重整计划、和解协议；
8. 免责考察期、重整计划执行期、和解协议执行期以及延长免责考察期、延长重整计划执行期；
9. 免除未清偿债务、撤销免除未清偿债务；
10. 债务人因违反《条例》规定被人民法院训诫、拘传、罚款、拘留、追究刑事责任情况；
11. 债务人经人民法院确认的权利和义务履行情况；
12. 市破产事务管理部门发布的与个人破产案件有关的公告、通知等；
13. 其他相关信息。

(二) 管理人信息：

1. 管理人名称或者姓名、案件负责人；
2. 案件联系人及联系方式、案件办理团队其他成员及联系方式、地址；
3. 管理人报酬；
4. 管理人依据《条例》及有关规定开展调查核实等履行职责情况；
5. 市破产事务管理部门管理、监督管理人履行职责情况；
6. 管理人因违反《条例》规定被人民法院训诫、拘传、罚款、拘留、追究刑事责任的情况；
7. 其他相关信息。

(三) 债权人信息：

1. 债权人名册、各债权人债权额、债权性质；
2. 各债权人名称或者姓名、法定代表人或者负责人、住所、联系人及联系方式，自然人债权人身份证号码及性别等；
3. 委托代理人及联系方式；
4. 债权人申报债权的相关数据；
5. 债权人因违反《条例》规定被人民法院训诫、拘传、罚款、拘留、追究刑事责任的情况；
6. 其他相关信息。

(四) 债务人及相关人员信息：

1. 债务人、债务人配偶及子女、共同生活的近亲属、被扶养人、共同抚养人、财产管理人等人员的姓名、性别、身份证号码、联系方式、地址；
2. 考察期、重整计划执行期、和解协议执行期债务人的支出方案；

3. 债务人依法承担的赡养费、抚养费 and 扶养费及支付时间；
4. 债务人雇用人员信息：姓名、身份证号码、联系方式、工资数额及支付方式、支付记录、社保缴纳证明；
5. 债务人涉及的诉讼、仲裁、执行案件；
6. 考察期内债务人每月申报的个人收入、支出和财产状况等信息，重整计划执行期债务人每月收入、支出以及债务清偿的情况；
7. 债务人接受管理人监督的情况；
8. 债务人接受市破产事务管理部门管理、监督的情况；
9. 债务人因违反《条例》规定被人民法院训诫、拘传、罚款、拘留、追究刑事责任的情况；
10. 债务人违反《条例》规定或者未按照《条例》规定履行义务，但未被人民法院处罚的情况；
11. 其他相关信息。

(五) 利害关系人信息：

1. 名称或者姓名、法定代表人或者负责人、住所、联系人、联系方式，自然人利害关系人身份证号码及性别；
2. 与个人破产案件存在利害关系的证明材料；
3. 利害关系人因违反《条例》规定被人民法院训诫、拘传、罚款、拘留、追究刑事责任的情况；
4. 其他相关信息。

(六) 其他与个人破产案件相关的信息。

第八条 归集数据所记载的个人破产信息不一致的，市破产事务管理部门登记个人破产信息时应当以人民法院公告、决定及其他裁判文书、公证机构公证书记载信息为准，但是涉及社保、社会救助、人口、婚姻状况、不动产登记、机动车登记、子女教育、金融账户等信息的，以相关主管部门提供的信息为准。

前款之外的其他信息不一致的，市破产事务管理部门以下列排序在前的数据记载的信息为准：

- (一) 市破产事务管理部门监督检查形成的数据；
- (二) 管理人履行职责形成的数据；
- (三) 债权人、债务人、利害关系人向市破产事务管理部门提交或者申报的数据。

### 第三章 个人破产信息公开

第九条 个人破产信息采用主动公开和依申请公开的方式。

个人破产案件社会影响较大或者有其他需要社会公众广泛知晓情形的，市破产事务管理部门可以通过报刊、广播、电视等新闻媒体公开。

第十条 市破产事务管理部门应当建立健全个人破产信息公开审查机制，指定工作人员负责审查和管理，不得公开未经审查的个人破产信息。

第十一条 市破产事务管理部门应当依法对拟公开的个人破产信息进行审查。

涉及国家秘密或者个人隐私的，依照相关法律、法规规定处理；涉及商业秘密的，查阅人应当签署保密协议并依法承担保密义务。

第十二条 本办法第七条第一项信息由市破产事务管理部门通过个人破产信息平台主动公开。市破产事务管理部门应当自登记上述个人破产信息之日起5个工作日内进行审查并按照下列规定处理后公开：

（一）自然人住址、工作单位、身份证号码、电子邮箱等信息隐匿关键内容；

（二）自然人种族、民族、宗教信仰、生物识别、特定身份、医疗健康、金融账户、行踪轨迹、通讯方式、车牌号码、动产或者不动产权属证书编号等信息不予公开；

（三）未成年人、债务人配偶以及与债务人共同生活的近亲属、被扶养人、其他扶养义务人的个人信息不予公开；

（四）法人和非法人组织的金融账户、车牌号码、动产或者不动产权属证书编号等信息不予公开。

第十三条 本办法第七条第二项至第六项信息实行依申请公开。个人破产案件的管理人、债务人、债权人、利害关系人可以向市破产事务管理部门申请查阅相关案件个人破产信息。

前款规定的个人破产信息，金融机构、征信机构可以依据法律、法规的规定，向市破产事务管理部门申请查阅。

市破产事务管理部门应当设置个人破产信息查阅场所，配备相应的设施、设备，为有关部门、金融机构以及相关个人破产案件的管理人、债务人、债权人、利害关系人等查阅个人破产信息提供便利。

第十四条 向市破产事务管理部门申请查阅个人破产信息的，申请人应当提交书面申请材料，详细列明查阅事项并说明查阅的必要性及正当理由。

市破产事务管理部门应当自收到书面申请之日起3个工作日内决定是否提供查阅并告知申请人。

申请人查阅个人破产信息时，除复制申请人本人的信息外，不得对查阅内容拍照或者复制。

第十五条 债务人可以按照下列规定向市破产事务管理部门申请终止公开本办法第七条第一项规定的个人破产信息：

（一）债务人基于转移财产、恶意逃避债务等不正当目的申请破产，或者在申请破产时有虚假陈述、提供虚假证据等妨害破产程序行为，被人民法院裁定不予受理或者驳回申请满3年的；

（二）人民法院裁定不予免除债务人未清偿债务满3年的，或者债务人被人民法院裁定撤销免除未清偿债务满3年的；

（三）重整计划、和解协议因债务人不执行或者不能执行，或者债务人存在欺诈行为被人民法院裁定终止执行满3年的；

（四）人民法院裁定免除债务人未清偿债务满1年的；

（五）重整计划、和解协议执行期届满后，债务人全面履行责任和义务满1年的；

（六）债务人申请破产，因不符合受理条件被人民法院裁定不予受理或者驳回申请满1年的；

（七）债权人申请债务人破产，人民法院裁定不予受理或者驳回申请的，相关裁定生效后债务人可以向市破产事务管理部门申请终止公开其个人破产信息；

（八）其他个人破产信息自市破产事务管理部门公开之日起满1年的，但债务人其他信息按照本条规定尚不符合终止公开情形的除外。

前款情形自人民法院裁判文书生效之日起计算，或者自债务人被认定有相关行为之日起计算；债务人相关行为处于持续状态的，自行为终止之日起计算。

本办法第七条第一项规定的个人破产信息自终止公开之日起纳入依申请公开范围。管理人、债务人、债权人、利害关系人可以依据本办法规定向市破产事务管理部门申请查阅个人破产信息。

第十六条 向市破产事务管理部门申请终止公开个人破产信息的，申请人应当提交书面申请并附生效法律文书。

市破产事务管理部门应当自收到书面申请之日起 10 个工作日内进行审查。符合本办法规定的，应当在 10 个工作日内终止公开信息并告知申请人；不符合本办法规定的，继续公开信息并告知申请人。

#### 第四章 个人破产信息监管

第十七条 市破产事务管理部门应当依法建立个人破产信息档案工作责任制，依法健全档案管理制度。

市破产事务管理部门应当加强个人破产信息安全管理，完善个人破产信息传输、使用及保存等制度。

第十八条 个人破产信息归集、登记、公开或者更正、补充、删除相应信息的，市破产事务管理部门应当保存相关记录。

依申请公开个人破产信息的，市破产事务管理部门应当保存查阅记录，记载查阅主体、时间和内容。

第十九条 市破产事务管理部门发现公开的信息不完整、不准确或者不符合本办法规定的，应当及时更正、补充。

第二十条 人民法院、相关部门和机构发现向市破产事务管理部门提供的个人破产信息不完整、不准确的，应当及时向市破产事务管理部门重新提供。

管理人、债务人、债权人、利害关系人发现个人破产信息平台公开的个人破产信息不准确的，应当凭生效法律文书或者其他有效证明材料向市破产事务管理部门申请更正、补充。

有本条第一款、第二款规定情形的，市破产事务管理部门应当自收到材料之日起 10 个工作日内更正、补充并更新公开的个人破产信息，及时告知人民法院、相关部门、机构和申请人。

第二十一条 债务人提供虚假、变造材料的，或者隐匿、毁弃、伪造或者变造财务凭证、印章、信函文书、电子文档等材料物件的，或者申报基本信息、重大事项不真实、不全面的，依据《条例》规定追究责任。

#### 第五章 附 则

第二十二条 本办法自 2022 年 1 月 10 日起施行，有效期 3 年。

来源：深圳政府在线官网



# 深圳市中院、深圳市市场监督管理局、深圳市破产事务管理署 关于建立破产信息共享与状态公示机制的实施意见

为推进破产制度综合试点改革，完善市场主体退出机制，提升市场要素配给水平，完善社会信用体系建设，加快打造市场化、法治化、国际化营商环境，深圳市中级人民法院、深圳市市场监督管理局与深圳市破产事务管理署，根据各自职能，合作建立破产信息共享与状态公示机制，结合工作实际，制定本意见。

## 一、工作目标与适用范围

在破产信息共享、破产状态公示、信用修复等方面建立常态化、高效率的协同机制。构建破产信息共享以及破产状态公示机制，实现破产信息多渠道归集、多平台联动公开，及时更新公示企业和个人破产状态。深入推进信用承诺制度，完善与破产程序相关的信用修复机制，完善信用体系建设，促进公平竞争。

破产信息是指企业破产程序、企业强制清算程序以及个人破产程序中的程序节点、行为处罚、管理人履职、事项办理等经信用信息主体同意或者依法律法规公开的信息。

## 二、信息共享与状态公示

市中级人民法院、市市场监督管理局、市破产事务管理署共同制作破产信息共享与公开清单，推动破产信息列入公共信用信息资源目录。

市中级人民法院、市市场监督管理局、市破产事务管理署共同推动深圳法院“破茧”破产综合应用系统、市公共信用信息管理系统与市个人破产信息登记与公开平台的对接，通过政务信息资源共享平台交换信息，实现破产信息和债务人信用信息的共享。

市中级人民法院、市市场监督管理局、市破产事务管理署根据各自职能对破产信息实行联动公开，及时公示企业、个人破产状态：

市中级人民法院根据司法公开要求，在“全国企业破产重整案件信息网”以及“深圳个人破产案件信息网”公开企业和个人破产案件审判信息；

市市场监管局在“深圳信用网”公开企业和个人的破产信用信息，供公众查询；

市破产事务管理署根据《深圳经济特区个人破产条例》的规定，在市个人破产信息登记与公开平台公开个人破产信息。

在破产清算程序终结或者重整程序、和解程序终止前，企业债务人如需办理企业事项登记变更手续，应当经人民法院同意或者由破产管理人申请，市市场监管局方可予以办理。

企业董事、监事或者其他高级管理人员违反忠实义务、勤勉义务，致使所在企业破产，被人民法院判令承担相应责任的，破产管理人凭生效法律文书向市市场监管局 登记相关人员的任职资格限制。

个人债务人因宣告破产被限制任职资格或者任职资格限制被依法解除的，市市场监管局应当根据人民法院推送的生效法律文书，及时登记或者解除登记个人的任职资格限制。

### 三、信用承诺与信用核查

参与破产程序的企业或者个人债务人、破产管理人应当就诚信参与破产程序，履行法定义务等作出信用承诺，并签署诚信承诺书。探索推行法定代表人、股东、负责人、董事在商事主体设立或者变更登记环节，就配合破产程序、履行法定义务作出信用承诺，并签署诚信承诺书。

信用信息主体的信用承诺应当依法向社会公示，接受社会监督。信用承诺信息及履约践诺情况，应当反馈至市公共信用信息管理系统，记入相关主体诚信记录。

市市场监管局根据人民法院、市破产事务管理署办理破产需要，共享债务人信用信息，依法协助核查债务人信用情况，提供《企业公共信用信息查询报告》以及协助查询《个人公共信用报告》等信息。

### 四、信用修复与权益保护

信用信息主体符合以下条件的，可以申请信用修复：

重整计划草案经人民法院裁定批准，企业通过存续经营或者新设企业实现重整的，或者和解协议经人民法院裁定认可，经企业债务人或者破产管理人申请，由市市场监管局标注重整或和解信息，说明情况；

个人债务人已通过免责考察期或者重整计划执行完毕，人民法院裁定免除其未清偿债务的，或者在个人破产和解程序中，人民法院裁定认可和解协议的，经债务人申请或者破产管理人申请，由市市场监管局标注免责信息、说明和解情况；

企业或个人债务人及其他破产程序参与人在破产程序中受到人民法院处罚后，主动更正失信行为，积极配合破产程序，经当事人申请且人民法院出具相关法律文书的，市市场监管局应当在深圳信用网上停止公示相关处罚信息。

因转移财产、破产欺诈、虚构债务等严重妨害破产程序的失信行为，受到人民法院处罚或者免责裁定被依法撤销的，相关信息应当自决定作出之日起公示 3 年。

符合信用修复条件的信用信息主体，可以凭生效法律文书向市市场监管局申请信用修复，市市场监管局应当在十个工作日内予以办理，必要时市中级人民法院、市破产事务管理署应当予以协助。

信用信息主体发现公开的破产信息有误或者未及时更新的，有权向公示平台管理单位提出异议。

异议申请人身份核查无误、异议申请材料齐全的，公示平台管理单位应当予以受理，及时更正；如异议信息确与信息源不一致的，应当转交信息提供单位予以核查，信息提供单位在收到核查通知后应当及时跟进处理，书面反馈核查结果并附相关证明材料，公示平台管理单位依据反馈结果对异议申请进行处理。

异议申请处理完成后，公示平台管理单位将处理结果告知申请人。

## 五、附则

市中级人民法院、市市场监督管理局、市破产事务管理署可根据合作开展情况和遇到的问题，完善相关内容，推动工作有序开展。

本意见经各方签署自 2021 年 8 月 18 日起生效。

来源：深圳市司法局官网



## 深圳市个人破产管理人名册管理办法(试行)

《深圳市个人破产管理人名册管理办法（试行）》是深圳市破产事务管理署根据《深圳经济特区个人破产条例》及有关规定制定的，2022年8月11日印发，将于2022年9月1日起施行。该办法是为了规范个人破产管理人名册的编制及管理，提高个人破产案件办理质量和效率

第一条 为了规范个人破产管理人（以下简称管理人）名册的编制及管理，提高个人破产案件办理质量和效率，根据《深圳经济特区个人破产条例》（以下简称《条例》）及有关规定，制定本办法。

第二条 本办法适用于本市管理人名册的编制和管理。

前款所称管理人，是指符合《条例》及本办法规定，经市破产事务管理部门认可并纳入管理人名册的机构或者个人。

第三条 管理人名册的编制和管理遵循公平、公正、公开、择优选取、动态调整的原则。

第四条 市破产事务管理部门履行下列与管理人名册相关的编制和管理职责：

- （一）确定管理人资质，制定管理人评审标准；
- （二）组织开展申报、评审、确认、发布等工作；
- （三）对管理人名册进行动态管理；
- （四）组织开展管理人业务培训和考核评价。

法律、会计、金融等主管部门、行业协会以及相关单位，应当为管理人名册编制及管理工作提供必要的协助。

第五条 管理人名册包括机构管理人名册和个人管理人名册。

市破产事务管理部门可以根据本市个人破产案件办理需要，确定管理人规模，分批编制管理人名册并进行动态管理。

第六条 律师事务所、会计师事务所以及其他具有法律、会计、金融等专业资质的机构，申请编入机构管理人名册的，应当符合下列基本条件：

- （一）依法成立二年以上（含二年）；
- （二）拥有十名以上（含十名）具有法律、会计、金融等专业资质的专职从业人员。

第七条 编入机构管理人名册的机构中，取得专业资质后连续从事相应工作满五年的律师、注册会计师以及其他具有法律、会计、金融等专业资质的个人，经所在机构推荐可以申请编入个人管理人名册。

第八条 机构或者个人有下列情形之一的，市破产事务管理部门不予纳入管理人名册：

- （一）因故意犯罪受过刑事处罚；
- （二）曾被吊销相关执业证书或者专业资质；
- （三）受到有关主管部门行政处罚或者行业协会纪律处分未逾三年；
- （四）因妨害破产程序受到人民法院处罚未逾三年；
- （五）因涉嫌违纪违法正在接受有关机关审查调查；
- （六）从管理人名册中除名未逾三年；
- （七）提供虚假申报材料或者其他弄虚作假行为；
- （八）法律、行政法规规定或者人民法院、市破产事务管理部门认为不宜担任管理人的其他情形。

第九条 市破产事务管理部门组织开展管理人名册编制工作，应当通过深圳市个人破产信息公开平台等发布管理人名册编制公告。公告包含下列内容：

- （一）申报条件；
- （二）申报材料、途径及截止日期；
- （三）评审程序及评审标准；
- （四）管理人履职要求及相应责任；
- （五）其他需要说明的事项。

第十条 申请编入管理人名册的机构和个人（以下简称申报人）应当按照管理人名册编制公告要求，明确申报类别并提交相应申报材料。

申报材料符合要求的，进入管理人名册初审程序；申报材料不符合要求的，申报人应当按照市破产事务管理部门要求一次性补正全部材料。

市破产事务管理部门可以委托有关行业协会、专业机构等协助接收申报人提交的申报材料。

第十一条 市破产事务管理部门组织成立管理人名册初审小组，根据评审标准对申报人进行评分，差额形成管理人名册初审名单。

评审标准由市破产事务管理部门根据有关基本情况、专业能力、办理破产成本、履职便利程度、履职计划、表彰荣誉等因素确定。

第十二条 市破产事务管理部门组织成立评审委员会，对管理人名册初审名单进行表决或者综合评审，形成管理人名册公示名单。条件成熟且确有必要的，评审委员会还可以通过笔试、面试等方式对申报人进行综合评审。

评审委员会可以由市破产事务管理部门、人民法院、有关主管部门、行业协会代表以及专家学者等组成，成员为单数且不少于七人。

第十三条 市破产事务管理部门应当将管理人名册公示名单通过深圳市个人破产信息公开平台等进行公示，公示期不少于十日。

公示期内，任何单位或者个人对管理人名册公示名单有异议的，应当以书面方式实名提出，并提供相应线索或者材料。

市破产事务管理部门收到异议后应当组织调查核实，并将有关情况以书面方式反馈异议提出人。异议成立且申报人确实不符合规定条件的，市破产事务管理部门不予纳入管理人名册。

第十四条 公示期结束后，市破产事务管理部门确认并形成管理人名册，通过深圳市个人破产信息公开平台等予以发布，并送人民法院、有关主管部门、行业协会等单位。

管理人名册自市破产事务管理部门发布之日起生效。

市破产事务管理部门发布管理人名册时，可以同时发布管理人的基本情况、联系方式、履职情况等信息，为债权人推荐管理人提供便利和参考。

第十五条 市破产事务管理部门应当组织对管理人进行业务培训，提高管理人办理个人破产案件的质量和效率。

第十六条 管理人有下列情形之一的，市破产事务管理部门应当暂停其任职资格：

- （一）怠于履行或者不当履行管理人职责；
- （二）因涉嫌违纪违法正在接受有关机关审查调查；
- （三）累计三次被人民法院采取更换管理人措施；
- （四）在年度考核评价中被评定为不合格；

（五）法律、行政法规规定或者人民法院、市破产事务管理部门认为应当暂停管理人任职资格的其他情形。

暂停管理人任职资格的期限为一年，因接受审查调查被暂停管理人任职资格的，期限至有关审查调查结束之日止。有关期限届满或者审查调查结束且管理人不存在违纪违法情形的，市破产事务管理部门应当恢复管理人任职资格。

第十七条 管理人有下列情形之一的，市破产事务管理部门应当将其从管理人名册中除名：

- （一）因故意犯罪受到刑事处罚；
- （二）注销或者被吊销相关执业证书或者专业资质；
- （三）受到有关主管部门行政处罚或者行业协会纪律处分；
- （四）因违纪违法被有关机关处理；
- （五）因妨害破产程序受到人民法院处罚；
- （六）累计三次被暂停管理人任职资格；
- （七）累计三次无正当理由拒绝有关单位提出、指定其为管理人人选或者辞去管理人职务；
- （八）累计三次在年度考核评价中被评定为不合格；
- （九）无民事行为能力或者限制民事行为能力；
- （十）申请退出管理人名册；
- （十一）法律、行政法规规定或者人民法院、市破产事务管理部门认为应当除名的其他情形。

第十八条 管理人不符合《条例》及本办法规定条件的，应当主动向市破产事务管理部门报告。

市破产事务管理部门负责对管理人资质条件进行抽查检查。有关主管部门、行业协会以及其他相关单位发现管理人存在本办法第八条、第十六条、第十七条规定情形的，应当及时通报市破产事务管理部门。

管理人被暂停任职资格或者从管理人名册中除名的，市破产事务管理部门应当及时公告，对管理人名册进行调整或者标注，并通报人民法院、有关主管部门、行业协会等单位。

第十九条 市破产事务管理部门应当定期对管理人进行考核评价，加强监督管理，督促管理人依法履行职责。有关考核评价具体办法，由市破产事务管理部门另行制定。

第二十条 本办法所称“具有法律、会计、金融等专业资质”的专职从业人员或者个人，是指具有律师、注册会计师等执业资格，或者具有国家职业资格目录规定的法律、会计、金融相关职业资格的个人。

第二十一条 本办法自2022年9月1日起施行，有效期3年。

来源：深圳市司法局官网



## 镇江市中级人民法院 关于开展类个人破产程序试点工作的指引（试行）

为推动开展“与个人破产制度功能相当试点”工作（以下简称类个人破产程序试点工作），促进确无履行能力的诚信被执行人个人依法有序退出民事执行程序，依照《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国企业破产法》等法律、司法解释规定以及《最高人民法院关于深化执行改革健全解决执行难长效机制的意见——人民法院执行工作纲要（2019—2023）》等规范性文件，结合镇江地区实际，制定本指引。

### 一、总则

1. 本指引所称类个人破产程序试点工作，是指在民事执行程序中，人民法院根据申请，依照有关财产调查、参与分配、执行和解、失信惩戒等法律规定，参照企业破产法相关原则和精神，促成债权人与被执行人达成和解并同意对被执行人免责，在免责考察期限届满后终结执行的一项工作。

2. 启动类个人破产程序，应当遵循合法依规、诚实信用、公平保护、公正高效的原则，贯彻宽进严出、循序渐进、逐步推开的工作方针。

3. 在镇江市居住且参加镇江市社会保险连续满三年，资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力，且在镇江市辖区法院有作为被执行人的强制执行案件的，可以依据本指引申请启动类个人破产程序。

申请启动该程序的被执行人个人以从事商事活动的主体为主，其他符合条件的个人被执行人可以参照适用。

申请人的配偶同为法院被执行人的，可以合并提出申请。

4. 同时符合以下条件的，可以向本市人民法院申请启动类个人破产程序：

- （1）不能清偿到期债务，债务总额达到10万元以上；
- （2）住所地或经常居住地、缴纳社会保险所在地在镇江法院辖区内；
- （3）在镇江法院辖区内有作为被执行人的未执行完毕的案件。

上述法院无债务人执行案件的，申请人可以向有权主持参与分配的法院提出申请。

两个以上基层人民法院收到同一被执行人的类个人破产申请，由最先立案的人民法院管辖。

申请人与营利法人共同作为被执行人，且营利法人已被移送破产审查的，个人被执行人的类个人破产申请原则上由同一人民法院“执转破”审判团队审查。

各基层人民法院之间因管辖权发生争议的，报请市中院指定管辖。

## 二、申请

5. 债权人或者被执行人均可以向有管辖权的人民法院提出类个人破产申请，由“执转破”审判团队审查决定是否受理。

人民法院已穷尽财产调查措施，且案件执行不能的，经债权人或者被执行人同意，符合本指引第3条规定条件的，可以移送审查。

6. 提出类个人破产申请应当提交申请书，申请书应当载明：申请人、被申请人的基本情况、申请事项、申请的事实和理由、其他需要说明的情况。

被执行人提出类个人破产申请，应当一并提交下列材料：

- (1) 个人（含配偶、未成年子女）财产情况；
- (2) 个人及配偶收入、社保、纳税情况；
- (3) 债权债务情况；
- (4) 债务发生至今财产变动情况；
- (5) 需要抚养、扶养及赡养的人基本情况；
- (6) 诚信承诺书；
- (7) 配偶、共同生活的近亲属配合调查承诺书；
- (8) 人民法院认为应当提供的其他材料。

债权人提出类个人破产申请，应当一并提交下列材料：

- (1) 生效法律文书或者到期债权证明；
- (2) 被执行人不能清偿到期债务的证明；
- (3) 诚信承诺书；
- (4) 人民法院认为应当提供的其他材料。

申请人的材料不齐全的，应当告知其在指定期限内补齐。

7. 提出类个人破产申请，不需要预交申请费，程序终结后，依照《诉讼费用交纳办法》关于企业破产案件申请费交纳标准的规定交纳。

8. 申请人以书面形式撤回类个人破产申请的，人民法院应当裁定准许。申请人无正当理由，不得在裁定作出之日起一年内就相同被执行人再次提出申请。

## 三、受理

9. 人民法院收到申请人提出的类个人破产申请后，应当编立“执个”案号进行审查，在三十日内裁定是否受理。

10. 人民法院审查债务人提出的类个人破产申请，应当听取债权人的意见，重点对被执行人的财产状况、债务申报情况、有无失信行为、有无违反诚实信用原则等情况进行书面审查；必要时可以组织听证，听证时间不计入审查时间。根据具体情况，向被执行人所在单位或者社区、税务机关、信用管理部门征询意见。

11. 人民法院经审查，发现被执行人有下列情形之一的，应当裁定不予受理：

- (1) 被执行人不符合本指引第4条规定；
- (2) 债务因赌博、挥霍消费等不良行为产生；
- (3) 有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务；
- (4) 存在无正当理由拒不履行执行和解协议等违背诚实信用的情形；
- (5) 出于隐匿、转移财产、逃避债务等不正当目的提出申请；
- (6) 以虚假诉讼、虚假仲裁、虚假陈述、虚假证据等方法妨害案件审理、规避执行；
- (7) 违反限制消费令；
- (8) 在镇江辖区外有作为被告、被执行人或者被申请人的应负或者可能应负金钱给付义务的诉讼、执行、仲裁、公证债权案件；
- (9) 有作为被告、被申请人的可能应负金钱给付义务的正在审理的诉讼、仲裁、公证债权案件，但上述案件在签订债务清偿和解协议前形成生效法律文书的除外；
- (10) 被执行人有其他数额较大债务可能进入诉讼、仲裁、公证等法律程序。

以本条第一款第2至7项规定理由裁定不予受理或者终结类个人破产程序的，申请人三年内不得再次提出类个人破产申请。

12. 人民法院经审查裁定不予受理类个人破产申请的，应当自裁定作出之日起五日内送达申请人。

13. 人民法院裁定受理类个人破产申请的，应当书面通知相关执行法院中止执行。执行案件符合终结本次执行程序条件的，相关执行法院可以裁定终结本次执行程序。

14. 人民法院应当自裁定受理类个人破产申请之日起十五日内，通知已知债权人，并予以公告。通知和公告应当载明下列事项：

**本法律资讯仅用于内部学习交流，如有侵权，请联系深圳市律师协会业务部删除。**

- (1) 被执行人的姓名、居民身份证号码；
- (2) 裁定受理的时间和适用程序；
- (3) 限制被执行人行为的决定；
- (4) 申报债权的期限、方式和注意事项；
- (5) 被执行人的债务或者财产持有人向管理人清偿债务或者交付财产的要求；
- (6) 第一次债权人会议召开的时间、地点和方式；
- (7) 承办法官或者管理人姓名、名称及地址、联系方式；
- (8) 人民法院认为需要通知和公告的其他事项。

15. 人民法院裁定受理类个人破产申请后，应当告知被执行人在类个人破产程序期间，除确因生活和工作需要，经人民法院同意外，不得有《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》第三条禁止的高消费行为。

16. 人民法院裁定受理类个人破产申请后，应当告知被执行人履行下列义务：

- (1) 配合人民法院、管理人的调查询问，如实陈述相关事项；
- (2) 如实提供个人收入及财产变动情况；
- (3) 妥善保管财产，配合财产调查及处置工作；
- (4) 列席债权人会议并如实回答债权人的询问；
- (5) 个人身份信息、通讯号码、住所地发生变动或者需要离开住所地所在设区市时，及时向人民法院、管理人报告；
- (6) 未经人民法院许可，不得出境；
- (7) 配合人民法院、管理人要求的其他事务。

被执行人的配偶、子女、共同生活的近亲属、财产管理人以及其他利害关系人，应当配合人民法院、管理人的调查，协助管理人进行财产清查、接管和分配。

17. 人民法院裁定受理类个人破产申请后，被执行人不得向个别债权人清偿债务。个别清偿属于被执行人正常生活、工作所必需支出或者使被执行人财产受益的情形除外。

#### 四、管理人

18. 人民法院裁定受理类个人破产申请的，一般同时指定管理人。

类个人破产管理事务较少且无需代表债务人参加诉讼等其他法律程序的，可以不指定管理人，由类个人破产案件承办人履行管理人职责。

人民法院指定管理人的，可以通知鉴定管理部门从入库破产管理人中摇号产生，也可以由人民法院发出指定管理人公告，遴选确定符合条件的个人或者机构担任管理人。

被执行人以个人名义借款用于公司经营或者为公司债务提供担保，该公司已经进入破产程序的，由企业破产案件的管理人一并担任类个人破产程序管理人。

债权人、被执行人认为类个人破产管理人不能胜任、不宜担任或者存在应当回避的情形，应当书面申请更换管理人并说明理由。

19. 管理人应当勤勉尽责，忠实履行下列职责：

- (1) 接管被执行人的财产以及其他资料；
- (2) 通知已知符合条件的债权人申报债权，接受债权申报、进行债权审查、编制债权表并提交债权人会议核查；
- (3) 调查被执行人财产状况，制定财产状况报告；
- (4) 监督被执行人的日常开支和其他必要开支；
- (5) 管理和处分被执行人的财产；
- (6) 代表被执行人参加诉讼、仲裁或者其他法律程序；
- (7) 拟定被执行人财产变价方案、财产分配方案；
- (8) 审查被执行人有无预期收入，与被执行人协商并提出债务清偿和解方案；
- (9) 提议召开债权人会议；
- (10) 监督被执行人履行债务清偿和解方案以及债务免责考察期内的行为；
- (11) 人民法院认为管理人应当履行的其他职责。

20. 管理人履行类个人破产案件管理职责，由人民法院参照《最高人民法院关于审理企业破产案件确定管理人报酬的规定》确定报酬。

各基层人民法院可以协调当地主管部门，将破产专项资金使用范围扩大至用于类个人破产程序管理人报酬。

探索建立公益管理人制度，公益管理人担任类个人破产管理人的，不收取报酬。

## 五、被执行人财产

21. 类个人破产申请受理时属于被执行人的全部财产，以及受理后至类个人破产程序裁定终结前被执行人取得的财产，均应纳入类个人破产程序的被执行人财产。

22. 被执行人应当自受理裁定书送达之日起十五日内，向人民法院、管理人如实申报本人及其配偶、未成年子女以及其他共同生活的近亲属名下的财产或财产权益，包括现金、动产、不动产、债权及其他财产权益，并填写财产申报表，对有关情况予以说明。

23. 自裁定受理之日前两年内，被执行人财产发生下列变动的，被执行人应当申报：

- (1) 赠与、转让、出租财产；
- (2) 在财产上设立担保物权等权利负担；
- (3) 放弃债权或者延长债权清偿期限；
- (4) 一次性支出一万元以上大额资金；
- (5) 分割共同财产；
- (6) 提前清偿未到期债务；
- (7) 其他重大财产变动情况。

24. 为保障被执行人及其共同生活家庭成员基本生活及权利，应当为被执行人保留下列财产：

- (1) 被执行人及其所扶养人的生活、学习、医疗必需品和合理费用；
- (2) 因被执行人职业发展需要保留的物品和合理费用；
- (3) 勋章、奖牌、奖杯等具有特殊纪念意义的物品；
- (4) 专属于被执行人的伤残补助金、抚恤金、人身损害赔偿金、社会保险金以及最低生活保障金；
- (5) 根据法律规定或者基于公序良俗不应当用于清偿债务的其他财产。

前款规定的财产，价值较大、不用于清偿债务明显违反公平原则的，不认定为豁免财产。

25. 被执行人应当自受理裁定书送达之日起十五日内，向人民法院、管理人提交豁免财产清单，列明财产对应的价值或者金额，并作出说明。

26. 被执行人应当如实申报债务。债权人未申报，且被执行人故意隐瞒的债务不予免除。

## 六、债权申报

27. 人民法院裁定受理类个人破产申请后，应当确定债权人申报债权的期限。债权申报期限自发布受理类个人破产申请公告之日起计算，最短不得少于三十日，最长不得超过六十日。

债权人申报债权时，应当书面说明债权的数额和有无财产担保，并提交相关证据。申报的债权是连带责任债权的，应当说明。

28. 债权人在债权申报期限内未申报债权的，可在被执行人财产最后分配或者债务清偿和解方案执行完毕前补充申报；补充申报前已分配或者执行完毕的部分，不再对其补充分配。

29. 人民法院或者管理人收到债权申报材料后，应当登记造册，对申报债权进行审查，并编制债权表提交第一次债权人会议核查，债权人、被执行人对债权表记载的债权均无异议的，由人民法院裁定确认。

被执行人、债权人对债权表记载的债权有异议的，自收到债权表之日起十日内向人民法院、管理人提交异议书并说明理由和依据。管理人应及时进行审查复核，对管理人的复核结果仍有异议的，可以提起诉讼。

## 七、债权人会议

30. 依本指引申报债权的，为债权人会议的成员，有权参加债权人会议，享有表决权。

债权尚未确定的债权人，除人民法院能够为其行使表决权而临时确定债权额外，不得行使表决权。

债权人可以委托代理人出席债权人会议，行使表决权。代理人出席债权人会议，应当提交债权人的授权委托书。

31. 债权人会议行使以下职权：

- (1) 核查债权；
- (2) 监督、申请更换管理人；
- (3) 通过表决规则；
- (4) 确认被执行人有无未来可预期收入；
- (5) 通过被执行人财务状况报告；
- (6) 通过被执行人豁免财产清单；
- (7) 通过被执行人财产管理方案；
- (8) 通过被执行人财产变价方案；
- (9) 通过被执行人财产分配方案；
- (10) 通过被执行人债务清偿和解方案；
- (11) 人民法院认为应当由债权人会议行使的其他职权。

债权人会议应当对所议事项作出决议并形成会议记录。

本法律资讯仅用于内部学习交流，如有侵权，请联系深圳市律师协会业务部删除。

32. 人民法院应当在债权申报期限届满后十五日内组织召开第一次债权人会议。

以后的债权人会议，在人民法院认为必要时，或者管理人、占债权总额四分之一以上的债权人向人民法院提议时召开。

33. 债权人会议可以现场、书面或者网络视频形式召开并进行表决。

34. 本指引第 31 条第一款第 3 项的决议，由有表决权的债权人一致同意后通过；本指引第 31 条第一款第 6、10 项的决议，由出席会议的有表决权的债权人超过三分之二同意，并且其所代表的债权额占无财产担保债权总额的三分之二以上通过；本指引第 31 条第一款其他事项的决议，由出席会议的有表决权的债权人过半数同意，并且其所代表的债权额占无财产担保债权总额的二分之一以上通过。债权人会议通过的表决规则另有约定的除外。

债权人会议就任一事项的表决，最多不得超过两次。债权人会议的决议，对于全体债权人均有约束力。

35. 本指引第 31 条第一款第 2、4、5、6、7、8 项所列事项，经债权人会议表决未通过的，由人民法院裁定，并通知债权人、被执行人。

债权人、被执行人对各基层人民法院的上述裁定事项有异议的，可以向市中院申请监督。

#### 八、债务清算与和解清偿

36. 对被执行人财产进行变价处理，应当通过网络进行拍卖、变卖，债权人会议另有决议的除外。

37. 被执行人的财产变价后，按照下列顺序清偿：

- (1) 享有优先受偿权的债权；
- (2) 类个人破产程序费用和共益债务；
- (3) 被执行人欠付的赡养费、抚养费、抚育费、劳动报酬以及人身损害赔偿款；
- (4) 欠缴税款；
- (5) 普通债权。

被执行人财产不足以清偿同一顺序债权的，按照比例分配。

38. 被执行人无财产可供执行，且无预期收入或者预期收入不足以维持其基本生活的，经债权人会议表决通过并由出席会议的债权人签订被执行人免责同意书

后，由管理人向人民法院提交个人财产分配报告。人民法院经审查确认，可以裁定终结类个人破产程序。

被执行人无预期收入或者预期收入不足以维持其基本生活，但有财产可供分配的，其财产按照债权人会议通过的分配方案执行完毕后，经债权人会议表决通过并由出席会议的债权人签订被执行人免责同意书后，人民法院可以裁定终结类个人破产程序。

39. 被执行人有预期收入且可以用于清偿债务的，自人民法院受理裁定书送达之日起十五日内向管理人提交债务清偿和解方案，经管理人审核后，提交债权人会议表决。

债务清偿和解方案应当载明下列事项：

- (1) 债务基本情况及分类；
- (2) 债务清偿期限与方法，分期清偿的，一般不超过五年；
- (3) 财产变价方案；
- (4) 权利恢复请求；
- (5) 有利于债务清偿的其他方案。

债务清偿和解方案经债权人会议通过后，由出席会议的债权人签订债务清偿和解协议及被执行人免责预同意书，终结类个人破产程序。

40. 类个人破产程序期间，被执行人财务状况或者生活条件因意外恶化，导致不能继续履行和解协议，或者被执行人在免责考察期内获得重大资产，管理人、债权人及被执行人可以申请重新议定债务清偿和解方案。

41. 类个人破产程序期间，被执行人存在下列情形之一的，人民法院应当裁定终结类个人破产程序：

- (1) 被执行人死亡；
- (2) 申请人撤回申请；
- (3) 财产分配方案未获得债权人会议通过；
- (4) 债务清偿和解方案或者重新议定的债务清偿和解方案未获得债权人会议通过；
- (5) 全部债务履行完毕；
- (6) 被执行人有能力履行但不履行债务清偿和解协议；
- (7) 被执行人有本指引第 11 条第一款、第 15 条、第 17 条规定，或者违反第 16 条第一款情形。

42. 依照本指引第 37 条规定财产分配完毕的，经债权人会议表决通过并由出席会议的债权人签订被执行人免责同意后，人民法院裁定终结对被执行人的执行。

依照本指引第 38 条规定终结类个人破产程序的，人民法院以和解长期履行裁定终结对被执行人的执行。

依照本指引第 39 条规定被执行人未履行完毕和解协议的，债权人可以申请恢复对原生效法律文书的执行，债权人已经获得的清偿仍然有效。

## 九、考察与免责

43. 被执行人免责考察期，自裁定终结类个人破产程序之日起算，根据债务清偿比例，按照以下方式确定：

- (1) 债务清偿率达到 60% 以上的，考察期为一年；
- (2) 债务清偿率达到 30% 以上不足 60% 的，考察期为二年；
- (3) 债务清偿率达到 20% 以上不足 30% 的，考察期为三年；
- (4) 债务清偿率达到 10% 以上不足 20% 的，考察期为四年；
- (5) 债务清偿率不足 10% 的，考察期为五年。

考察期内，被执行人自愿清偿剩余债务或者债权人自愿放弃剩余债权的，自债务全部清偿之日，视为考察期届满。

债务清偿和解协议履行完毕后，被执行人自愿履行未清偿的债务，自愿履行的金额与和解协议中已履行的金额合并计算后，可以对免责考察期作出相应调整。

44. 除债权人会议另有决议外，被执行人在考察期内不得有下列行为：

- (1) 本指引第 15 条禁止的消费行为；
- (2) 担任公司的法定代表人、董事、监事职务；
- (3) 申请与信用相关的荣誉；
- (4) 从事公益等特定行业的经营行为；
- (5) 人民法院认为被执行人不得从事的其他行为。

45. 在免责考察期内，被执行人应当每半年向管理人或者人民法院报告个人收入、开支、财产等情况，管理人或者人民法院应当向债权人进行通报。

46. 依照本指引第 38 条、第 39 条规定裁定终结类个人破产程序后经过免责考察期的，除不得豁免债务外，被执行人可以向人民法院申请免除剩余债务。

被执行人申请免除剩余债务的，管理人应当向相关法院出具考察报告以及是否同意免除的书面报告。

经人民法院裁定免除剩余债务的，对被执行人的行为限制、信用惩戒予以解除，相关执行案件裁定终结执行。

47. 除债权人自愿放弃或者法律另有规定外，被执行人对下列债务应当继续清偿：

(1) 因故意侵权行为产生的人身损害赔偿债务；

(2) 履行法定赡养、抚养、扶养义务的费用；

(3) 基于雇佣关系欠付的劳动报酬；

(4) 欠缴的罚款、罚金、税款；

(5) 因不可归责于债权人的事由导致未申报债权，被执行人对该债权清偿数额未达到已申报债权清偿比例的部分。

48. 被执行人的保证人以及与被执行人承担连带债务的其他被执行人，对债权人经过类个人破产程序未受清偿的债权，继续承担清偿责任。

49. 免责考察期间或者免责考察期届满后两年内，发现被执行人存在本指引第11条、第15条、第17条、第44条规定，或者违反第16条情形的，人民法院可以依职权，或者依管理人、债权人的申请撤销债务免除裁定。

人民法院撤销免除被执行人未清偿债务裁定的，债权人可以向人民法院申请恢复原生效法律文书执行。

#### 十、简单案件快速审理

50. 债权债务关系明确、被执行人财产状况清楚、案情简单、财产易变现或者无变现财产，且债务数额不超过100万元的，人民法院可以适用快速审理方式，由审判员一人独任审理。

51. 人民法院告知被执行人自受理裁定送达之日起五日内申报财产（包括豁免财产），有预期收入的应当同时提交债务清偿和解方案。

债权申报期限不得少于十五日，最长不得超过三十日。

人民法院决定适用快速审理方式的，应当自裁定受理之日起三个月内审结。

52. 适用快速审理方式的，管理人应当在债权申报期限届满之日起五日内出具被执行人财产状况报告、债务情况及财产分配方案，并提交给债权人及被执行人。

债权人及被执行人对管理人或者人民法院提交的材料明确表示认可的，可以不召开债权人会议，待财产分配完毕后，人民法院裁定终结类个人破产程序，并予以公告。

53. 类个人破产在审理过程中，发生不宜适用快速审理方式的情形，或者人民法院在三个月内未审结的，应当转换为普通方式，组成合议庭进行审理，已经开展的工作继续有效。

## 十一、责任追究

54. 被执行人有下列行为之一的，人民法院可以依法予以训诫、罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

(1) 拒不配合人民法院、管理人、债权人会议的调查询问，作虚假陈述、提供虚假、变造资料；

(2) 拒不提供收入及财产变动情况；

(3) 拒不报告身份信息、通讯号码、住所地变动等情况；

(4) 故意隐匿、转移、毁损财产、损害债权人权益；

(5) 其他妨害类个人破产程序的行为。

55. 被执行人的配偶、共同生活的近亲属拒不配合人民法院、管理人、债权人会议的调查，或者帮助、包庇被执行人实施第 54 条行为之一的，人民法院可以依法予以训诫、罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

56. 管理人怠于履行或者不当履行职责的，给被执行人、债权人或者其他利害关系人造成损失的，应当依法承担赔偿责任。

经人民法院责令改正，管理人仍怠于履行或者不当履行职责的，人民法院可以采取降低管理人报酬、依职权更换管理人等措施。

管理人与他人恶意串通，妨害类个人破产程序和执行程序正常进行的，人民法院可以依法予以训诫、罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

57. 债权人有下列行为之一的，人民法院可以依法予以训诫、罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

(1) 基于损害他人声誉等不当目的提出类个人破产申请；

(2) 虚假申报债权；

(3) 恶意串通行使表决权，扰乱债权人会议秩序，损害他人合法权益；

(4) 其他妨害类个人破产程序和执行程序的行为。

## 十二、附则

58. 建立诚信被执行人（自然人）名录，定期在全市两级法院网站、微信公众号等相关媒体公布，对依照本指引启动类个人破产程序的被执行人进行公示。

公示信息应当包括被执行人基本情况、债务清偿情况、比例、免责考察期限等内容。

建立与社会信用管理部门公示信息共享和发布机制，对被执行人在免责考察期届满前的信用限制和财产情况进行社会监督。

59. 在类个人破产程序中未获清偿的债权人生活困难、符合救助条件的，可以依据相关规定申请司法救助。

60. 本指引自下发之日起实施。法律、司法解释或上级法院规范性文件有新规定的，以新规定为准。



## 杭州法院个人债务集中清理工作操作指南（试行）

依据浙江省高级人民法院颁布实施的《浙江法院个人债务集中清理（类个人破产）工作指引（试行）》的规定，及浙高法明 传（2021）74 号浙江省高级人民法院关于印发《重点突破全面推进个人债务集中清理工作实施方案》的通知，为规范个人债务集中清理工作，合理调整债务人、债权人以及其他利害关系人的权利义务关系，促进诚信债务人经济再生，完善社会主义市场经济体制，结合杭州地区实际情况，制定本指南。

**第一条 【管辖范围】**基层人民法院对符合以下两项条件的自然人可以开展个人债务集中清理工作：

（一）自然人债务人住所地、经常居住地或主要财产所在地，其中之一在该基层人民法院辖区内；

（二）该基层人民法院有以该自然人作为被执行人的强制执行案件。

债务人向两个以上符合条件的人民法院申请的，由最先立案 的人民法院开展个人债务集中清理工作。

**第二条 【申请人资格】**具有杭州市户籍且在杭州市居住，并参加杭州市社会保险或缴纳个人所得税连续满三年的自然人，不能清偿到期债务，资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力，可以依照本指南申请开展个人债务集中清理工作。

个体工商户可以参照进行债务集中清理。

**第三条 【申请材料】**债务人申请个人债务集中清理的，应当由本人提交下列材料，并现场签名：

- （一）个人债务集中清理申请书；
- （二）本人及其配偶、子女及其他共同生活的近亲属信息（包括职业等）；
- （三）财产状况申报；
- （四）债权人清册；
- （五）债务人清册及债务构成的证据材料；
- （六）诚信承诺书；
- （七）法院认为需要的其他材料。

第四条 【财产申报范围】本指南第三条第三项债务人财产状况申报，应包括其本人、配偶、子女及其他共同生活的近亲属名下的财产情况：

（一）收入、银行存款、现金、支付宝和微信等第三方支付工具中的财产、理财产品、有价证券及住房公积金账户资金等现金类资产；

（二）土地使用权、房屋等不动产；

（三）交通运输工具、机器设备、产品、原材料、个人收藏品及非个人生活必需品等动产；

（四）债权、股权、投资权益、基金份额、信托受益权、知识产权等财产性权利；

（五）其他具有处路价值的财产。

债务人的财产已出租、已设立担保物权等权利负担，或者存在共有、权属争议等情形的，应当一并申报。债务人的动产由第三人占有及债务人的不动产、特定动产、其他财产权等登记在第三人名下的，应当一并申报。

债务人申报配偶、子女及其他共同生活的近亲属名下的财产时，应明确说明财产来源。

第五条 【案号设路】基层人民法院根据实际情况确定个人债务集中清理案件办理部门及人员，执行局与相关业务庭应互相协作配合，可以由执行局、相关业务庭共同组成合议庭办理。受理申请审查后，立“执清”案号。

第六条 【申请撤回】人民法院裁定受理个人债务集中清理

申请前，申请人可以请求撤回申请，是否准许由人民法院决定。

第七条 【听证】人民法院在个人债务集中清理案件审查受

理阶段，可以召开已知债权人听证会，向债权人释明个人债务集中清理的程序利益，引导债权人作出附条件的债务免除承诺。

第八条 【驳回申请】人民法院审查申请时，发现有下列情形之一的，可以裁定驳回申请；

（一）债务人不符本指南第二条的规定；

（二）债务人在申请书或者财产申报等文件中，存在不完整、有错误或者其他误导的情况；

（三）债务人基于转移财产、恶意逃避债务、损害他人信誉等不正当目的申请的；

（四）债务人存在赌博、挥霍等情形的；

(五) 多数债权人不同意作出附条件的债务免除承诺的。

第九条 【受理】 人民法院在收到符合条件的个人债务集中清理申请之日起三十日内裁定是否受理。如有特殊情况需要延长的，经本院院长批准后可以延长。

第十条 【管理人指定】 个人债务集中清理工作中，如有必要指定管理人的，可以由债权人及债务人共同协商，在列入名册的机构及执业律师、执业注册会计师或政府部门的公职人员中选定；也可以由人民法院在列入破产管理人名册的社会中介机构及其执业律师、执业注册会计师或政府部门的公职人员中直接指定，也可以在一定范围内参照邀请摇号方式指定。

企业破产案件中，将实际控制人、股东等的个人债务集中清理工作一并纳入的，由破产案件管理人担任个人债务集中清理工作的管理人。

第十一条 【豁免财产申请】 债务人应当自人民法院受理裁定送达之日起五日内向管理人或人民法院提交生活必需品（豁免财产）清单，并列明财产对应的价值或者金额。

第十二条 【豁免财产范围】 人民法院应当保留债务人及所赡养、扶养和抚养的家属的生活必需费用和必需品不受执行，下列财产属于生活必需品：

(一) 债务人及所赡养、扶养和抚养的家庭成员生活、学习、医疗的必需品和合理费用；

(二) 因债务人职业发展需要必须保留的物品和合理费用；

(三) 对债务人有特殊纪念意义（包括勋章或者其他表彰荣誉）的物品；

(四) 不具有财产价值的人身保险；

(五) 专属于债务人的人身损害赔偿金、社会保险金以及最低生活保障金；

(六) 根据法律规定或者基于公序良俗不应当用于清偿债务的其他财产。

前款规定的财产，价值较大、不用于清偿债务明显违反公平原则的，不认定为生活必需品。

第十三条 【公告】 人民法院可以自裁定受理个人债务集中清理申请之日起十五日内在本院公告栏或本院对外网站、杭州市中级人民法院对外网站，本院及上级法院的微信公众号等公开网络平台发布受理公告。公告可以载明下列事项：

(一) 债务人姓名；

(二) 人民法院裁定受理个人债务集中清理申请的时间；

(三) 限制债务人行为的决定；

(四) 申报债权的期限（不少于 10 天）、地点和注意事项；

本法律资讯仅用于内部学习交流，如有侵权，请联系深圳市律师协会业务部删除。

- (五) 管理人姓名（名称）、地址及联系方式；
- (六) 第一次债权人会议召开的时间、地点和方式；
- (七) 人民法院认为需要公告的其他事项。

第十四条 【债务人义务】债务人在债务清理期间，应当履行下列义务：

- (一) 妥善保管其占有和管理的财产、文书资料，并根据管理人要求及时完整移交，不得擅自处分其所有的财产；
- (二) 接受人民法院或者管理人的调查询问，如实全面申报财产及债权债务；
- (三) 出席债权人会议、听证会，接受债权人的质询；
- (四) 未经人民法院许可，不得离开住所地；
- (五) 姓名、联系方式、住址等个人信息发生变动，及时向人民法院、管理人报告；
- (六) 遵守有关限制高消费的规定；
- (七) 不得对债权人进行个别清偿，但个别清偿使债务人财产受益的除外；
- (八) 人民法院认为需要履行的其他义务。

上述第（一）至第（三）项的规定，适用于与债务人共同生活的近亲属或者其他利害关系人。

债务人、与债务人共同生活的近亲属或者其他利害关系人违反上述义务，由人民法院依法予以训诫、拘传、罚款、拘留；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十五条 【财产变动申报】人民法院裁定受理个人债务集中清理申请之日前两年内，债务人财产发生下列变动的，债务人应当如实申报，管理人进行审查，并视情况依法处理：

- (一) 赠与、转让、出租财产；
- (二) 在财产上设立担保物权、地役权等权利负担；
- (三) 放弃债权或者延长债权清偿期限；
- (四) 一次性支出五万元以上大额资金；
- (五) 因离婚、继承而分割共同财产；
- (六) 提前清偿未到期债务；
- (七) 其他重大财产变动情况。

第十六条 【债权申报】债权人申报债权时，应当书面说明债权的数额和有无财产担保，并提交有关证据。申报的债权是连带债权的，应当予以说明。

连带债权人可以由其中一人代表全体连带债权人申报债权，也可以共同申报债权。

附条件、附期限的债权和诉讼、仲裁未决的债权，债权人可以申报。

债务人的保证人或者其他连带债务人已经代替债务人清偿债务的，以其对债务人的求偿权申报债权。债务人的保证人或者其他连带债务人尚未代替债务人清偿债务的，以其对债务人的将来求偿权申报债权。但是，债权人已经向管理人申报全部债权的除外。

**第十七条 【管理人职责】** 管理人履行下列职责：

- （一）调查核实债务人的基本情况；
- （二）通知已知债权人申报债权；
- （三）审查债权，并制作债权表；
- （四）调查核实债务人财产申报情况，并制作债务人财产状况调查报告；
- （五）提出对债务人生活必需品（豁免财产）清单的意见；
- （六）制定财产管理和变价方案；
- （七）制定债权人会议表决规则；
- （八）拟定财产分配方案并实施分配；
- （九）提议、协调召开债权人会议；
- （十）管理、监督债务人在考察期的行为；
- （十一）人民法院认为管理人应当履行的其他职责。

**第十八条 【财产核查】** 管理人对债务人的财产进行全面调查核实，具体调查工作包括但不限于：

- （一）调查债务人家庭人口信息，包括其父母、子女、配偶、兄弟姐妹等；
- （二）调查债务人婚姻状况，如涉离婚，则需了解子女抚养及财产分割情况；
- （三）调查债务人家庭常住人口情况、村集体经济分红情况以及拆迁补偿情况等；
- （四）调查债务人工作情况、工资水平及其福利等情况；
- （五）调查债务人征信情况、银行开户、信用卡办理、贷款、担保、被担保情况、资金存取记录及账户余额；
- （六）调查债务人持股情况以及担任企业职务等情况；

（七）调查债务人名下不动产，车辆，股票，专利权、商标权、著作权等知识产权情况；

（八）调查债务人养老保险、医疗保险缴存、领取情况及公积金存取记录及账户余额；

（九）调查债务人税款缴纳及欠税情况；

（十）调查债务人涉诉案件及其执行情况；

（十一）调查债务人使用支付宝、微信等第三方支付平台有关情况。

必要时，可以对债务人的配偶、子女、共同生活的近亲属的财产进行全面调查。

管理人对债务人财产全面调查核实时，发现存在异常、挥霍消费等行为及与财产持有人收入不匹配、影响或损害债权人利益等的，管理人应报告人民法院和债权人会议。

第十九条 **【表决规则释明】** 管理人制作债权人会议表决规则，可以在接受债权申报时，向债权人释明表决规则，征询债权人意见。

第二十条 **【债权人会议职权】** 债权人会议行使下列职权：

（一）监督管理人；

（二）审查债务人财产状况调查报告；

（三）核查债权；

（四）审议生活必需品（豁免财产）清单；

（五）审议财产管理和变价方案；

（六）审议财产分配方案；

（七）申请人民法院更换管理人，审查管理人的费用和报酬；

（八）人民法院认为应当由债权人会议行使的其他职权。债权人会议应当对所议事项的审议情况作成会议记录。

第二十一条 **【债权人会议表决机制】** 债权人会议可以探索

采用双重表决规则等方式，即首先由全体到会债权人一致同意通过一项表决规则，然后再根据通过的表决规则对财产分配方案等事项进行表决，以有效推进清理程序。

第二十二条 **【第一次债权人会议】** 人民法院裁定受理个人债务集中清理申请之日起三十日内，由人民法院召集第一次债权人会议。会议重点向已知债权人释明个人债务集中清理的程序利益，引导债权人同意或者附条件同意免除债务人的

剩余债务。可以行使债权人会议职权，并就表决规则进行表决。在全体债权人同意通过表决规则后，可以对其他需要表决的事项进行表决。

**第二十三条 【债务清偿顺序】** 债务人财产在优先清偿管理、变价和分配债务人财产的费用和共益债务后，其他债务依照下列顺序清偿：

（一）债务人欠付的赡养费、抚养费、扶养费；

（二）债务人所欠雇佣人员的工资和医疗、伤残补助、抚恤等费用，应当缴入雇佣人员个人账户的基本养老保险、基本医疗保险等社会保险费用，以及依法应当支付给雇佣人员的补偿金；

（三）债务人所欠税款；

（四）普通债权，其中债务人的配偶以及前配偶、共同生活的近亲属以及成年子女不得在其他普通债权人未受完全清偿前，以普通债权人身份获得清偿。

债务人财产不足以清偿同一顺序债权的，按照比例分配。雇佣人员的工资如果超过上一年度本地区同行业从业人员平均工资的，按照该行业从业人员的平均工资计算。

**第二十四条 【债权补充申报】** 在人民法院确定的债权申报期限内，债权人未申报债权的，可在财产最后分配前补充申报并参加后续分配；此前已分配的，不再补充分配。对表决规则视为同意。

**第二十五条 【终止清理程序】** 人民法院已经受理但尚未完成清理程序，发现有下列情形之一的，应当裁定终止清理程序，恢复执行程序：

（一）债务人在申请书或者财产申报等文件中，存在不完整、有错误或者其他误导的情况；

（二）债务人在申请前两年内，进行过低价处臵财产或者恶意的偏颇性清偿行为；

（三）申请人基于转移财产、恶意逃避债务、损害他人信誉等不正当目的申请的；

（四）管理人就债务人申请中的情况询问债务人，债务人未能在规定期限内作出正式的答复；

（五）债务人故意不配合按规定提交生活必需品（豁免财产）清单依据的；

（六）申请人有虚假陈述、提供虚假证据、谎报或瞒报及不如实申报个人财产等妨害程序行为的；

（七）债务人有其他不诚信行为的。

终止个人债务集中清理程序后，符合条件的，人民法院应当依照相关规定对债务人采取纳入失信被执行人名单等强制执行措施。

**第二十六条 【终结清理程序】**有以下情形之一的，管理人应当请求人民法院裁定终结个人债务集中清理程序：

- （一）债务人无财产可供分配的；
- （二）个人债务清理方案经两次表决未获通过或人民法院不予认可的；
- （三）最后分配完毕后，管理人已向人民法院提交债务人财产分配报告。

人民法院应当自收到管理人终结个人债务集中清理程序的请求之日起十五日内作出是否终结个人债务集中清理程序的裁定。

**第二十七条 【行为考察期】**所有债权人均同意免除剩余债务并终结执行的，不设行为考察期。

有债权人不同意免除债务人剩余债务、将设路行为考察期作为同意免除剩余债务的条件，行为考察期为裁定终结个人债务集中清理程序后的五年。

债务人在行为考察期内应当继续履行人民法院作出的限制行为决定规定的义务。

**第二十八条 【执行终结】**人民法院裁定终结个人债务集中清理程序后，对于同意免除债务人剩余债务的执行案件，以《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十七条第六项为由终结对债务人的执行。

对于不同意免除债务人剩余债务的执行案件，在符合设路了五年行为考察期等条件的情况下，可以裁定终结执行。

**第二十九条 【债务人财产处路】**执行案件移送个人债务集中清理的，可在执行程序中先行进行财产变价处路，但财产分配应在个人债务集中清理程序中依法进行。

债务人财产处置可以参照本院《破产程序中财产网络拍卖工作指南（试行）》执行。

债务人财产因变现费用高于财产价值等原因，不宜进行处置和分配的，经征询债权人意见后，管理人报告人民法院，可以放弃处路并归还债务人。

**第三十条 【费用】**申请个人债务集中清理，人民法院不收取申请费用。执行案件的申请费由债务人负担。

管理人执行职务的费用、报酬和聘用工作人员的费用等从各地设立的破产专项资金中列支。

第三十一条 【参照适用】本指南未规定的，按照《浙江法院个人债务集中清理（类个人破产）工作指引（试行）》中的规定执行，并参照《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国企业破产法》及相关司法解释的规定实施。

第三十二条 【施行日期】本指南自公布之日起施行。

来源：杭州市中级人民法院官网



## 东营市中级人民法院 关于个人债务清理的实施意见（试行）

2019年11月29日，东营中院及东营区人民法院被山东省高级人民法院确定为个人破产制度试点法院。自个人破产制度试点工作开展以来，东营中院积极探索推进试点工作，于2020年12月1日在全省市级层面率先出台了《关于个人债务清理的实施意见（试行）》。该实施意见立足当前个人破产立法实证研究和东营经济发展的实际需求，兼顾原则性与灵活性，重点关注对债务人诚信行为的审查监督、债务清理路径设置等问题。该意见共十章62条，涵盖了个人债务清理的概念、范围、条件、程序、方式以及效力等内容。感谢东营市中级人民法院授权中国破产法论坛微信公众号推送《关于个人债务清理的实施意见（试行）》全文。

### 第一章 总则

第一条本意见所指个人债务清理，是指以个人破产法的原则和精神为指引，在现有法律框架内，参照破产和解、执行和解、参与分配等制度，在对债务人清产核资的基础上，按照重整清理和清算清理两种模式，形成个人债务清偿方案，以达到个人债务集中清理、信用修复和债权人受偿的目的。

第二条依照本意见清理债权债务，应当遵循意思自治、诚实信用、公平保护、公正高效的原则。

第三条在东营市辖区居住的，资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力，且符合下列条件之一的自然人，可以依照本意见进行债务清理：

（一）企业法人已进入破产程序或者已经破产，为该企业法人负债提供担保责任的自然人；

（二）因生产经营活动陷入困境不能清偿到期债务且经人民法院强制执行程序执行不能的自然人；

（三）人民法院认为有必要进行个人债务清理的其他自然人。

上述债务人在审理、仲裁、执行和个人债务清理等程序中应当自始至终是诚信的，不存在借个人债务清理名义逃避债务的行为，不存在其他可能影响其履行能力的失信行为。

上述债务人的配偶，可以同时依照本意见申请债务清理。

第四条适用本意见审理的个人债务清理案件由东营市中级人民法院管辖。

## 第二章 申请

第五条债务人除有本意见第三条规定情形之外，还应当符合下列条件：

- （一）债务人及其配偶均已经进行了全面如实的财产申报；
- （二）债务人配偶同意接受人民法院对其财产情况的调查，包括视情对其一定年限的银行流水进行调查；个人债务清理申请人的成年直系亲属或者其他家庭成员在必要时可同意配合财产调查；
- （三）债务人书面承诺不进行《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》第三条禁止的高消费及非生活和工作必需的消费行为；
- （四）债务人申请清理的债务不属于劳动债务。

第六条债务人申请个人债务清理的，应当向人民法院提交下列材料：

- （一）个人债务清理申请书，包括个人债务清理原因及经过说明；
- （二）收入说明、社保证明、纳税记录；
- （三）申请人所有未结债务诉讼案件情况；
- （四）债权债务清单；
- （五）近五年财产变动情况；
- （六）个人财产及夫妻共同财产清册；
- （七）个人债务清理方案；
- （八）所扶养、抚养及赡养人的基本情况；
- （九）诚信承诺书等。

债务人还应提交其过去五年使用其他名字所拥有的资产以及财务和业务交易情况。

第七条诚信承诺书应承诺没有未申报的重大财产，不存在欺诈、恶意减少责任财产或者其他逃废债行为。承诺书作为履行清理方案当然的附属条件。

第八条债务人可以依照本意见规定在企业破产程序中申请一并清理个人担保债务。

第九条人民法院审查个人债务清理申请，一般以书面调查的方式进行；案情复杂的，可以进行听证调查。人民法院进行听证调查的，应当提前三日通知申请人，必要时可以通知相关债权人参加。

## 第三章 受理

第十条人民法院审查申请时，发现有下列情形之一的，应当裁定不予受理：

本法律资讯仅用于内部学习交流，如有侵权，请联系深圳市律师协会业务部删除。

- (一) 申请不符合本意见第三条规定的；
- (二) 申请人基于转移财产、恶意逃避债务等不正当目的提出申请的；
- (三) 申请人有虚假陈述、提供虚假证据等妨害个人债务清理程序行为的；
- (四) 有放弃债权、赌博、挥霍消费等不良行为可能影响债务履行的；
- (五) 因拒不执行生效法律文书而受到过刑事处罚的；
- (六) 曾经为逃避或者拖延执行与债权人达成执行和解且未履行的。

债务清理期间，人民法院经核查发现个人债务清理申请人有前款规定的情形之一的，可以驳回其申请。

第十一条 人民法院应当自受理个人债务清理申请之日起十五日内发布受理公告。公告应当载明下列事项：

- (一) 申请人的姓名；
- (二) 人民法院受理申请的时间；
- (三) 限制债务人相关行为的决定；
- (四) 管理人姓名或者名称及其处理事务的地址；
- (五) 债务人的债务人或者财产持有人向管理人清偿债务或者交付财产的方式；
- (六) 人民法院认为应当通知和公告的其他事项。

第十二条 自人民法院受理申请之日起至作出免除债务人剩余债务的裁定之日止，债务人不得有下列消费行为：

- (一) 乘坐交通工具时，选择飞机商务舱、头等舱、列车软卧、轮船二等以上舱位、G字头高速动车组旅客列车及其他动车组列车一等以上座位；
- (二) 在三星级以上宾馆、酒店、夜总会、高尔夫球场等场所进行消费；
- (三) 购买不动产、机动车辆；
- (四) 新建、扩建、装修房屋；
- (五) 旅游、度假；
- (六) 供子女就读高收费私立学校；
- (七) 租赁高档写字楼、宾馆、公寓等场所办公；
- (八) 支付高额保费购买保险理财产品；
- (九) 其他非生活和工作必需的消费行为。

第十三条 自人民法院受理申请之日起至作出免除债务人剩余债务的裁定之日，债务人应当承担下列义务：

- (一) 完整、真实陈述个人债务清理的原因及经过；
- (二) 提供与个人收入、财产、债权债务相关的清单、凭证等资料；
- (三) 妥善保管债务人财产，配合管理人的财产清查、接管；
- (四) 配合人民法院和管理人的调查询问；
- (五) 列席债权人会议并如实回答债权人询问；
- (六) 个人信息、电话号码、常用地址发生变动时，及时报告管理人；
- (七) 未经人民法院许可，不得出境；
- (八) 配合人民法院和管理人开展与个人债务清理程序有关的其他工作。

债务人的配偶、共同生活的近亲属、财产管理人等利害关系人应当协助人民法院或管理人调查债务人的基本情况、收入及财产状况。

第十四条人民法院受理申请后，债务人不得对个别债权人清偿债务，但个别清偿使债务人财产受益或者属于债务人正常生活所必需的除外。

#### 第四章 管理人

第十五条个人债务清理案件的管理人，由人民法院从入选管理人名册的管理人中指定，或者经债权人、债务人协商一致由债权人会议推选的债权人代表自行组织清理，并履行管理人职责。

因企业法人进入破产程序，对该企业法人负有保证责任的法定代表人、实际控制人及其它职工进入个人债务清理程序的，可以由企业法人破产案件的管理人担任管理人。

第十六条管理人应当履行下列职责：

- (一) 调查核实债务人及其扶养人、抚养人、赡养人的基本情况；
- (二) 接管与债务人财产状况相关的财产清单、凭证及债权债务清册等资料；
- (三) 调查债务人财产状况和受理申请之日起前五年的财产变动情况，制作债务人财产报告；
- (四) 提出对债务人豁免财产范围的意见，调查、接管债务人可供分配的财产；
- (五) 拟定债务人财产分配方案，经债权人会议通过后实施分配；
- (六) 协助债务人制定重整清理方案；
- (七) 提议召开债权人会议；
- (八) 对债务人的免责申请出具书面报告；

(九) 调查核实债务人是否有违反本意见相关规定的行为；

(十) 调查核实债务人是否有应当撤销免责的情形；

(十一) 在人民法院作出解除限制债务人相关行为的决定后，协调有关单位解除对债务人的限制措施；

(十二) 本意见规定以及人民法院认为需要管理人履行的其他职责。

第十七条管理人应当勤勉尽责，及时向人民法院报告工作，并接受债权人的监督。

第十八条管理人的资格、指定、回避、更换等参照《最高人民法院关于审理企业破产案件指定管理人的规定》处理。

第十九条管理人报酬参照《东营市中级人民法院关于企业破产案件管理人报酬的规定》收取。

第二十条管理人的报酬和公告等必要费用优先从债务人的财产中支付。

#### 第五章 债务人财产

第二十一条债务人应当自人民法院受理裁定送达之日起十五日内如实申报本人、配偶、未成年子女及其他共同生活的近亲属下列财产情况：

(一) 工资收入、劳务所得、银行存款、现金、微信和支付宝等第三方支付平台账户资金、住房公积金账户资金等现金类资产；

(二) 投资或者以其他方式持有股票、基金、投资型保险以及其他理财产品等享有的财产权益；

(三) 投资境内外非上市股份有限公司、有限责任公司，注册个体工商户、个人独资企业、合伙企业等财产权益；

(四) 集体经济组织的分红、信托受益权、知识产权等财产权益；

(五) 所有或共有的土地使用权、房屋等不动产；

(六) 交通运输工具、机器设备、产品、原材料等动产；

(七) 文玩字画、个人收藏等贵重物品；

(八) 债务人基于继承、赠与、代持等依法享有的财产权益；

(九) 债务人有理由主张的财产权益；

(十) 债务人在个人债务清理受理前可期待的财产或者财产权益；

(十一) 债务人在境外获得的本条（一）至（十）项规定的财产及财产权益；

(十二) 债务人其他具有处置价值的财产。

第二十二条 人民法院受理个人债务清理申请后，债务人的债务人或者财产持有人应当向管理人清偿债务或者交付财产。

第二十三条 个人债务清理申请受理时属于债务人的财产，以及债务人自申请受理后至获得裁定免责前取得的财产，为债务人财产。

债务人除豁免财产外的全部财产，均应用于清偿债务。

第二十四条 下列财产属于豁免财产：

- （一）债务人及其所抚养人生活、医疗、学习的必需品和合理生活费用；
  - （二）为职业发展需要必须保留的物品或者合理费用；
  - （三）勋章或者其他表彰荣誉物品；
  - （四）没有现金价值的人身保险；
  - （五）专属于债务人的人身损害赔偿金、社会保险金以及最低生活保障金等；
  - （六）依照其他法律、法规或者基于公序良俗不应当用于清偿债务的财产。
- 前款规定的财产，价值较大、不用于清偿债务明显违反公平原则的，不认定为豁免财产。

## 第六章 债权申报

第二十五条 人民法院受理个人债务清理申请时对债务人享有债权的债权人，依照本意见规定的程序行使权利。

第二十六条 管理人应当在人民法院受理申请后十五日内书面通知其他涉及债务人案件的执行法院，并发布债权申报公告。债权申报期限自公告之日起计算，最短三十日，最长六十日。

第二十七条 债权人应当在人民法院确定的申报期限内向管理人申报债权。债权人申报债权时，应当书面说明债权的数额和有无财产担保，并提交有关证据。申报的债权属于连带债权或夫妻共同债务的，应当予以说明。

第二十八条 管理人收到债权申报材料后，应当登记造册，对申报的债权进行审查，编制债权表，并提交债权人会议核查。

## 第七章 债权人会议

第二十九条 依法申报债权的债权人为债权人会议成员，有权参加债权人会议并行使表决权。

第三十条 债权人会议行使下列职权：

- （一）核查债权；

本法律资讯仅用于内部学习交流，如有侵权，请联系深圳市律师协会业务部删除。

- (二) 监督管理人；
- (三) 申请人民法院更换管理人；
- (四) 审查管理人的费用和报酬；
- (五) 通过债务人财产管理和变价方案；
- (六) 通过债权人会议表决规则；
- (七) 通过重整清理方案和财产分配方案；
- (八) 对人民法院认为应当由债权人会议决定的其他事项作出决议。

第三十一条 债权人会议原则上应由全体参与个人债务清理程序的有表决权的债权人一致表决通过。

管理人可以制定债权人会议表决规则，提交债权人会议表决，经全体债权人表决同意后，基于该表决规则通过的事项，对全体债权人发生效力。

第三十二条 债权人会议可以通过现场或者网络等方式召开，可以集中表决，也可以分别表决。

## 第八章 重整清理

第三十三条 符合本意见申请条件、具有经营能力、未来有可预期收入的债务人可以依照本意见的规定，采取重整的方式清理债务。

第三十四条 债务人申请按重整方式清理债务的，应当提出重整清理方案和重整可行性报告。

第三十五条 重整清理方案应当包括下列内容：

- (一) 债权分类；
- (二) 不能免除的债务；
- (三) 债权调整方案；
- (四) 债权受偿方案；
- (五) 可预期收入及预期外收入的分配；
- (六) 重整清理方案的执行期限；
- (七) 有利于债务人重整的其他措施。

第三十六条 重整清理方案应当符合下列要求：

- (一) 清偿期限一般不超过五年；
- (二) 有特定财产担保债权获得全额清偿，其因延期清偿所受的损失将得到公平补偿，并且其担保权未受到实质性损害；
- (三) 同类债权按比例公平清偿；

- (四) 清偿顺序符合《中华人民共和国企业破产法》的规定；
- (五) 用于偿债的可预期收入不得低于三年；
- (六) 清偿比例显著高于清算清理状态下的清偿比例。

第三十七条债权人表决通过重整清理方案后，债务人或者管理人应申请人民法院裁定认可重整清理方案。

人民法院经审查认为符合本意见规定的，裁定认可重整清理方案并终止清理程序，予以公告。

第三十八条重整清理方案未通过的，债务人可以与债权人协商修改方案，自表决未通过之日起十五日内，重新提交债权人会议表决。权益未受影响债权人不再参加表决。

第三十九条重整清理方案未获通过，或者已通过的重整清理方案未获得认可的，人民法院应当裁定终结重整清理程序。

第四十条按照重整方式清理债务期间，有下列情形之一的，经管理人或者利害关系人请求，人民法院应当裁定终结重整清理程序：

- (一) 债务人财产状况继续恶化，缺乏重整的可能性；
- (二) 债务人有欺诈、恶意减少债务人财产或者有其他显著不利于债权人的行为；
- (三) 由于债务人的行为致使管理人无法执行职务；
- (四) 其它应当终结清理程序的情形。

第四十一条重整清理方案由债务人负责执行。

自人民法院裁定认可重整清理方案之日起，在重整清理方案规定的期限内，由管理人管理、协助和监督重整清理方案的执行。债务人应当向管理人报告重整清理方案执行情况和财务状况。

第四十二条执行期届满时，管理人应当向人民法院提交执行报告。自报告提交之日起，管理人的职责终止。

第四十三条经人民法院裁定认可的重整清理方案，对债务人和参与个人债务清理程序的债权人均有约束力。

第四十四条人民法院裁定认可重整清理方案的，应当根据债务人实际情况同时作出从失信被执行人名单剔除、解除限制债务人乘坐飞机、动车等交通工具等相关行为的决定，并将决定书送达债务人，通知有关单位，并予以公告。有关单位应当配合解除对债务人的限制措施。

第四十五条债务人不执行或者不能执行重整清理方案，或者债务人在清理程序中存在欺诈行为的，人民法院应当根据管理人或者利害关系人的申请，裁定终止重整清理方案执行。

第四十六条人民法院裁定终止重整清理方案执行的，债权人在重整清理方案中的债权调整承诺失效。债权人因执行重整清理方案所受的清偿仍然有效。

第四十七条按照重整清理方案减免的债务，自重整清理方案执行完毕时起，债务人不再承担清偿责任。

## 第九章清算清理

第四十八条符合本意见申请条件、未来无可预期收入的债务人可以依照本意见的规定，采取清算的方式清理债务。

第四十九条人民法院依照本意见规定裁定债务人通过清算方式清理债务的，应当自裁定作出之日起五日内送达债务人和管理人，并予以公告。

第五十条清算清理期间，有下列情形之一的，人民法院应当裁定终结清算清理程序，作出解除限制债务人相关行为的决定，并予以公告：

- （一）第三人为债务人清偿全部到期债务的；
- （二）债务人已清偿全部到期债务的。

第五十一条管理人应当及时拟订财产处置变价方案，提交债权人会议讨论。

管理人应当按照债权人会议通过的或者人民法院裁定通过的财产变价方案，适时变价出售债务人财产。

第五十二条财产处置应当通过网络拍卖等有利于实现财产价值最大化的方式进行。但是，债权人会议另有决议或者法律、行政法规规定必须以其他方式处置的除外。

经债权人会议表决通过，拍卖底价可参照市场价确定，也可通过网络询价或定向询价确定，必要时评估确定拍卖底价。

第五十三条债务人财产在优先清偿破产费用和共益债务后，其他债务依照下列顺序清偿：

- （一）有特定财产担保的债权在担保财产价值范围内优先受偿；
- （二）有明确证据证明的债务人欠付的抚养费、抚养费、赡养费；
- （三）债务人所欠雇用人员的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用，包括应当划入雇用人员个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用，以及依法应当支付给雇用人员的补偿金、人身损害赔偿金；

- (四) 税款；
- (五) 普通债权；
- (六) 罚款、罚金、罚息、惩罚性赔偿金等；
- (七) 因个人债务清理程序停止计息造成的利息损失。

债务人财产不足以清偿同一顺序债权的，按照比例分配。

第五十四条管理人应当及时拟订财产分配方案，提交债权人会议讨论。

财产分配方案应当载明下列事项：

- (一) 参加财产分配的债权人名称或者姓名、住所；
- (二) 参加财产分配的债权额；
- (三) 可供分配的财产数额；
- (四) 财产分配的顺序、比例及数额；
- (五) 实施财产分配的方法。

债权人会议通过财产分配方案后，管理人将该方案提请人民法院裁定认可。

人民法院认可分配方案的，应当同时裁定终结个人债务清理程序，并予以公告。

财产分配方案经债权人会议表决未通过的，人民法院应根据管理人申请裁定终结清理程序。

第五十五条债务人免责考察期一般为三年，自人民法院裁定认可财产分配方案并终结个人债务清理程序之日起算。

在个人债务清理程序中和免责考察期内，债务人应当遵守人民法院依照本意见作出的限制债务人相关行为的决定。违反该决定的，人民法院可以决定延长免责考察期，但延长期限不超过两年。

第五十六条在免责考察期内，债务人应当每年定期向管理人报告个人收入、开支、财产等状况。

管理人负责债务人免责考察期内的消费行为监督，审核债务人提交的年度个人收入、开支和财产报告，按照财产分配方案对债务人新发现的破产财产进行接管分配。

第五十七条免责考察期满，债务人可以向人民法院申请免除剩余债务。

管理人应当对债务人是否存在不能免除的债务以及不能免责的情形进行调查，征询债权人意见，并向人民法院出具书面报告。

人民法院根据债务人申请和管理人报告，裁定是否免除剩余债务，并同时作出解除对债务人行为限制的决定。

免除剩余债务的裁定的效力及于参与个人债务清理程序的全体债权人。

第五十八条债权人或者其他利害关系人发现债务人通过欺诈手段获得免除剩余债务的，可以申请人民法院撤销免责裁定。

第五十九条人民法院受理清理申请后，债务人与全体债权人就债权债务的处理自行达成和解协议的，可以请求人民法院裁定认可，并终结清理程序。

## 第十章 附则

第六十条东营区人民法院作为个人破产制度试点法院，开展个人债务清理工作，可以参照本意见执行。

第六十一条本意见由东营市中级人民法院审判委员会负责解释。

第六十二条本意见自印发之日起实施。

来源：东营市中级人民法院官网



# 个人破产程序中的税收债权问题研究

张海征 符佳慧 北京外国语大学法学院

**摘要：** 税收债权是税法调整的内容，也是破产法上破产债权的重要组成部分。税法和破产法从保障国家财政收入和公平清理债权债务的角度安排了税收债权的优先受偿顺位。在我国推进个人破产立法的进程中，妥善设计个人破产清算和重整程序中的税收债权，合理安排税收债权的减免以及构建特殊税务问题处理路径具有重要的现实意义。

**关键词：** 个人破产 税收债权 破产法 税法

税收债权是国家基于税法的规定对纳税人享有的一种请求权。税收债权作为“私法”上的债却具有“公法”上的属性，体现在如下四个方面：一是主张税收债权的主体是代表国家利益的征税机关；二是《税收征管法》第45条赋予的税收优先权与普通的民商事债权有着显著的区别；三是普通的民商事债权受诉讼时效的调整，而税收债权的行使期限有着专门的规定；四是税收债权的争议解决是通过行政救济的方式进行的。将税收债权这一主要由税法调整的内容置入破产程序中，就是使其本质上成为破产债权。虽然从大多数国家的破产立法经验来看，税收债权被赋予了优先受偿地位，但是对作为破产债权的税收债权的实现均未作明确规定。正确认识税收债权在破产程序中的地位，分析税收债权在个人破产程序中的减免以及特殊税务问题的处理，对构建我国个人破产立法具有重要的现实意义。

## 一 税收债权在破产债权中的地位：税收优先权与担保物权的冲突

在征税机关的日常税收清缴过程中，建立了一套专门解决欠税问题的税款征收保障制度——欠税回收保障制度，该制度由一系列具体的制度构成，包括离境清税制度、税收优先权制度、欠税告知制度、代位权与撤销权制度等。但是此处的税收优先权制度不同于破产程序中的税收优先权。按照《税收征管法》第45条规定，在征税机关正常的欠税回收过程中，税收优先于无担保债权，同时优先于产生在其后的担保债权，而且优先于罚款、没收违法所得。而在破产程序中，按照《企业破产法》第109条、第113条规定，破产人所欠的税款仅仅优先于普通

破产债权，即无论担保债权成立于税收之债之前或者之后，其对于该特定财产均优先于税收债权受偿。

国外有些学者认为如果纳税人的税款没有及时清缴，则该债权在税务机关通知之后自动成为有抵押的债权，抵押财产为债务人的全部财产。此种做法实则是将税收债权等同于担保债权，但是其范围更广，所以基本上只要税收抵押财产超过税收债务的价值，税务机关即可得到全部清偿。而在担保债权的范畴内，如果担保债务大于担保物的价值的，超过的债权则成为普通破产债权，所以该种主张对于税务机关而言整体也是优于担保债权受偿的。

此外，我国有学者主张如果债务人的欠税成立在先，其后产生的担保债权的效力则受到税收债权的限制。其认为欠税告知制度是将纳税人欠税情况及其相关重大经济活动向其权利人的告知或者向税务机关报告的制度，该制度有助于充分保护第三人的经济利益和国家的税收利益。而且根据《税收征管法》及其《实施细则》的规定，纳税人有欠税情形而以其财产设定担保的，应当向担保债权人说明其欠税情况，担保债权人也可以请求税务机关提供有关的欠税情况。实质上是认为如果纳税人存在欠税情形的，在其后成立的担保债权应当受其限制，这种观点与我国税收征管领域的税收优先性的原则是相一致的。

但是笔者认为上述观点过度倾向于保护税收债权而忽略了对担保债权的保障。一方面，有欠税情形的债务人的财产并不是法律禁止设立担保债权的财产，只要没有存在其他权利上的负担，担保债权人没有义务去调查债务人是否存在欠税的情形，否则对于担保债权人而言是极大的负担。而仅仅因为债务人存在欠税就认定所欠税款优先于在其后成立的担保债权，则会在一定程度上架空担保债权，使得其失去“担保”的作用，进而使得债权人不愿意再给债务人提供其所需，这对经济生活会产生重大不利影响。另一方面，征税机关享有国家赋予的征税权力，可以通过税收保全、强制执行、纳税担保、预先征收、加收滞纳金、限制纳税人或其法定代表人出境，甚至可以通过行使代位权或者撤销权等方式保障税收债权的实现，而且相对于“私”债权人，税务机关作为公权力机关具有较强的强制性和威慑力，在查人找物上的能力也是一般的私法主体所不能比的。所以正如有学者提出的，在破产程序中过于强调税收的优先权会导致税务机关执法的懈怠，进而可能会造成行政、司法资源的浪费。

## 二 个人破产程序中税收债权的减免

本法律资讯仅用于内部学习交流，如有侵权，请联系深圳市律师协会业务部删除。

## （一）个人破产清算程序中税收债权的减免

个人破产的重大价值就是给予债务人重新开始的机会，而实现该目标的重要手段就是债务免除，即免责制度。通过免责制度拯救那些诚实而不幸的债务人，使其能够重新开始。但是免责并不是绝对的，纵观其他国家的个人破产立法，均规定了不得免责的债务类型，其中几乎均包含了税收债权。但是此处的不得免责也有进一步讨论的空间。

根据《个人所得税法》第5条的规定，有下列情形之一的，可以减征个人所得税，具体幅度和期限，由省、自治区、直辖市人民政府规定，并报同级人民代表大会常务委员会备案：残疾、孤老人员和烈属的所得；因自然灾害遭受重大损失的。国务院也可以规定其他减税情形，报全国人民代表大会常务委员会备案。与个人税收相关的其他税收征管法规中也规定了减税的情况和方式，如《中华人民共和国车船税法实施条例》第10条规定，对受地震、洪涝等严重自然灾害影响纳税困难以及其他特殊原因确需减免税的车船，可以在一定期限内减征或者免征车船税。具体减免期限和数额由省、自治区、直辖市人民政府确定，报国务院备案。

由此可知，并不是绝对不允许对纳税人实施减免税等税收优惠措施，在特定情况下也是可以进行税收减免的，比如说地震，这也是我国很多学者呼吁个人破产法出台的一个重要原因。地震等当事人无法控制的情况可能会导致债务人的财产灭失，无法偿还债务，当事人的生活甚至都无法得到保障，如果还要承担大额税款，无疑是雪上加霜。而且，根据美国的实证研究表明，在个人破产案件中，没有财产担保的债权人在90%的消费者破产案件中无法获得清偿。这对国家、社会和普通债权人都将产生巨大的影响。而征税机关相对于普通个人债权人而言会有更大的机会去弥补在某一债务人处遭受的损失。所以，征税机关在综合考虑如下情况时可以对破产纳税人进行税收减免：破产纳税人的财产状况及其欠债情况，破产纳税人生存能力和现状，纳税人的信用程度等。

## （二）个人破产重整程序中税收债权的减免

根据《企业破产法》第2条的规定，当企业法人不能清偿到期债务，并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力，或者有明显丧失清偿能力可能的，可以申请破产重整。重整的基本目的是要挽救那些仍然具有市场竞争力但陷入财务困境的企业，意味着企业资产整体性与主体资格的维持。而清算则意味着企业财产的拆分变现和企业主体资格的消灭。在个人破产程序中，破产重整一般

是指在个人现有资产不足以清偿所有债务的情况下，依靠将来的收入来实现债务的清偿。在该程序中，债务人依然需要提交一个重整计划，并获得债权人的同意。个人破产重整不同于个人破产清算之处在于其是基本上允许债务人保留其全部财产的基础上用几年时间来对债权人进行清偿，具体的清偿比例依不同债务人、债权人的情况而不相同。但是在债务人提交的破产重整计划中对债权人的债权债务关系已经做了再次调整，一般而言，其债权的清偿比例要高于破产清算中的清偿比例，其中税务债权也包括在内。所以在债权人通过破产重整计划时实则已经对税收债权作出了一次调整。

在个人破产之前发生的税收债权可以参照个人破产清算程序处理。不同于个人破产清算和和解程序，在个人破产重整程序中债务人也会实施一些需要纳税的日常行为，比如其取得工资或者经营所得等其他所得需要缴纳个人所得税。对于重整过程中产生的税收债权能否予以减免值得进一步思考。

首先，税收的征收是建立在纳税人有所得、有利益的基础之上进行的，如果在企业重整中债务人获益且满足纳税条件的理应纳税。但是当个人已届破产情形的时候，已经不再属于正常经营、生活纳税的情形了，对特殊情形应当予以特殊对待。即使是为了达到保证财政收入的目的，税收也必须考虑纳税人的生存权保障。在个人纳税人已经走到破产重整这地步之时，其生存条件可能都难以保障了，征税机关应当权衡好税收收入与保障纳税人的生存权和发展权之间的利益关系，根据不同纳税人的财务状况和生存发展需求对税收债权作出适当的让步。

其次，学者们还认为既然是破产重整中，就不同于破产清算程序，应当给予重整更多的灵活性，以重新调整破产人的债务，为重整成功创造条件。如不违背税收一般原则，不违背税法以及其他法律法规的规定，便可考虑对破产程序中的税收债权作出灵活变通。只要税务机关接受税收的减免，破产人即可在重整程序中获得税收的减免。所以，在破产重整程序中，税收债务依然有可能获得减免。减免的形式可以是税额的减免、税率的降低或者是递延纳税等，具体形式应当根据债务人的具体情况予以确定。

### 三 税收债权在个人破产中的一般处理原则—免责的例外

综观世界大多数国家的个人破产法，破产免责是原则，免责例外是例外，所以法律一般完整且穷尽地列举出了全部属于免责例外的债务。税收债务作为纳税人的法定债务之一，且与国家公共利益直接相关，即使破产法赋予了债务人全新

开始的机会，依然要让步于保护公共财政的目标，因此大多数国家都将税收债务作为不可免责的债务之一。以美国为例，美国破产法规定了免责例外的范围。根据该条的规定，不可免责的税收债务主要有三种：其一是根据第 507 条(a)(3)或者第 507 条(a)(8)规定的具有第三或者第八顺位的税收债务；其二是那些在破产案件启动前未提交法定报税单或者在破产案件启动前 2 年之内或者启动之后迟延提交的报税单所对应的税收债务；其三是那些欺诈申报或者是以任何方式故意偷逃或者阻挠的税收债务。

税收债务的免除不等同于税收的减免。前者是指在以破产人的破产财产清偿一定比例的债务以后，完全且彻底不分情况地免除破产人的税收债务，使得其不再负担该债务。后者则是指在破产人对其债权债务关系进行再调整时，基于人道主义的考量，征税机关等有权机关或者对破产人的纳税额进行一定程度上的减免，或者对其采取一些优惠的税率，或者是延长破产人的纳税期限。第二种做法笔者在前述的个人破产清算和个人破产重整程序中的适用已经针对其合理性、必要性以及可行性得出了结论。而第一种做法具有潜在的风险，只要申请个人破产就能够免除税收债务的话，它可能会使得很多应纳税人通过个人破产来逃避债务，这将会产生很大的道德风险，且不利于对国家利益和社会公共利益的保护。因此，在一般情况下，需要将税收债务纳入原则上不得免除的债务之中。

但是，为了鼓励征税机关积极履行其征税义务，《税收征管法》第 52 条第 1 款规定，因税务机关的责任，致使纳税人、扣缴义务人未缴或者少缴税款的，税务机关在三年内可以要求纳税人、扣缴义务人补缴税款，但是不得加收滞纳金。类似，该法第 86 条规定，违反税收法律、行政法规应当给予行政处罚的行为，在五年内未被发现的，不再给予行政处罚。这两处期限的规定均类似于民法上除斥期间，如果征税机关不在特定的时间积极行使特定的权力，该权力则会消灭。在美国 1966 年破产法颁布前，税收债权不得在破产程序中被免除，在该法案颁布之后，对于破产申请 3 年之前产生的税收债务在非欺诈骗税的情况下可以得到免除。在此情况下，虽然纳税人的税收债务也得到了免除，但是不属于个人破产中的债务免除制度。其法理基础是，超过规定期限进行征税的，纳税人可以权力已消灭进行抗辩。根据《企业破产法》和《税收征管法》的规定，前述 3 年、5 年的期限届满后，债权人的权利随之消灭，此种债权无法被确认为破产债权，所以更谈不上破产债务的免除了。

除此之外，虽然上文已经讨论过征税机关可以在一定程度上让步，对收税债务进行适当减免，但是对于一些恶意的税收债务则应当采取更加严格的标准。根据《税收征管法》第52条第3款的规定，对偷税、抗税、骗税的，税务机关追征其未缴或者少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款、不受前款规定期限的限制。此种情况是纳税人恶意偷逃税的行为，应当加以严肃处置。这也类似于美国破产法规定的税收债务免责例外的第三种情形，针对此种情形，可以借鉴美国的做法。对于该种类型的债务，一般不予免除，而且在对纳税人实施税收优惠政策的时候，也应当谨慎处理。

所以，基于国家财政的需要，同时也借鉴我国《企业破产法》和国外个人破产立法和司法实践的经验，我国个人破产领域中也应当坚持税收债务不免除的一般原则，然后针对个人纳税人的不同情况给予一定的税收优惠。

#### 四 破产财产变现等行为产生的税收债权的处理

在企业破产的司法实践中，人民法院受理破产案件后，债务人可能还会实施一些符合纳税条件的行为，如变卖破产财产产生的税款，或继续营业产生的税款，或因履行尚未履行完毕的合同而产生的税款。这些税收债权应认定为破产费用或共益债务，由破产财产随时清偿。这样的做法是妥当的，也是符合法律规定的。根据《企业破产法》第41条第2项的规定，管理、变价和分配债务人财产的费用为破产费用。同样根据该法第42条第4项的规定，为债务人继续营业而应支付的劳动报酬和社会保险费用以及由此产生的其他债务为共益债务。这些都可由企业财产随时清偿。

但是，《国家税务总局关于企业清算所得税有关问题的通知》（国税函〔2009〕684号）以及《财政部国家税务总局关于企业清算业务企业所得税处理若干问题的通知》（财税〔2009〕60号）对破产企业适用的所得税纳税年度和申报期间进行了微调，要求进入破产程序的纳税人以整个清算期间作为一个纳税年度，其应在注销税务登记前依法清算所得及其应纳税所得；企业应当自清算结束之日起15日内，填报相关资料，向税务机关进行纳税申报；若未按期申报或未按期缴纳的，加收滞纳金。这项规定的可行性值得深思，在企业破产程序中，清算期间结束后，税收债权人再申报税收债权已毫无意义。在个人破产程序中，清算期间结束，债务人已经“重新开始”，如果再以之前的债务来加以阻碍，“重新

开始”的意义何在?所以将该债权确定为破产费用，无须申报，由债务人财产随时清偿，符合破产法的基本原则。

此外，在个人破产程序中，债权人对债务人做出的债务免除是否应当计入破产人的总收入之中，从而进行纳税？根据《个人所得税法》第2条的规定，以下各项个人所得，属于个人应缴纳个人所得税的收入范围：工资、薪金所得；劳务报酬所得；稿酬所得；特许权使用费所得；经营所得；利息、股息、红利所得；财产租赁所得；财产转让所得；偶然所得。虽然该范围没有包括债务免除的部分，但是根据民法相关规定，财产所得包括积极的财产所得和消极的财产所得，而债务的被免除则属于破产人的消极所得，该免除行为可被视为一种在财产转移中的收入的增加，应当缴纳个人所得税。同时，根据税收的征收目的，是对纳税人的所得或者所受利益或者是为了一定的目的征税，所得的证明依据往往是当事人之间的发票、合同等凭证，而这些凭证往往代表着特定物品、特定行为的价值，所以即使后期债权人免去了债务人的债务，但是债务人因此受益的事实并未改变，因此，即使债务得到了免除，纳税人也应当对其进行纳税。但是该原理在破产程序中是否还能适用需要斟酌。笔者认为在通常情况下，债务的免除应当包含在纳税人的总收入之中，但是在破产程序中则需要排除在外，因为在破产清算或重整程序中，纳税人已处在非正常的生产经营和生活环境了，应当予以特殊考虑。

## 五 破产撤销权的行使对税收债权的影响

《企业破产法》第32条规定：“人民法院受理破产申请前六个月内，债务人有本法第二条第一款规定的情形，仍对个别债权人进行清偿的，管理人有权请求人民法院予以撤销。但是，个别清偿使债务人财产受益的除外。”那么，假如在人民法院受理破产申请前六个月内，税务机关对于纳税人的欠税予以强制执行，事后是否有可能被法院撤销？

根据《破产法解释(二)》(法释〔2013〕22号)第15条的规定，债务人经诉讼、仲裁、执行程序对债权人进行的个别清偿，管理人依据《企业破产法》第32条的规定请求撤销的，人民法院不予支持。但是，债务人与债权人恶意串通损害其他债权人利益的除外。根据该规定，经由诉讼、仲裁、执行程序等进行的个别清偿，原则上具有公信力，这种“被动清偿”一般不得撤销。但是对于那些通过虚假诉讼等形式，把主动清偿“包装”成被动清偿，这种情况下管理人可以行使

破产撤销权。根据《税收征管法》第40条的规定，从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人未按照规定的期限缴纳或者解缴税款，纳税担保人未按照规定的期限缴纳所担保的税款，由税务机关责令限期缴纳，逾期仍未缴纳的，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以采取强制执行措施。所以如果税收机关对纳税人的欠税强制执行的，即使是在破产申请前6个月进行的，人民法院依然不得撤销。

而对于债权人主动进行的纳税行为，同样根据《企业破产法》第40条的规定，税务机关可以强制执行，而且根据该法第44条的规定，欠缴税款的纳税人或者他的法定代表人需要出境的，应当在出境前向税务机关结清应纳税款、滞纳金或者提供担保。未结清税款、滞纳金，又不提供担保的，税务机关可以通知出境管理机关阻止其出境。由此可知，纳税人欠税的事实会阻碍其实施其他行为或者导致其声誉受损等，这对其生产经营和生活都可能产生不利影响。因此，根据《企业破产法》第32条“但书”的规定，对于个别清偿使债务人财产受益的情况，人民法院不得撤销。破产人主动纳税的行为实则是一定程度上使债务人受益的行为，所以人民法院不得撤销。因此，破产撤销权实则不适用于税收债权。

但是，对于其他适用破产撤销权的债权，如果在该项债权清偿的过程中产生了应纳税的情形并且当事人已申报清缴完税款，在破产申请受理后人民法院对该债权的清偿行为进行撤销的，已缴纳的税款应当如何处理？《税收征管法》第51条作出了有关税务机关退税的规定。根据该规定，纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还。纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的，可以向税务机关要求退还多缴的税款并加算银行同期存款利息，税务机关及时查实后应当立即退还。涉及从国库中退库的，依照法律、行政法规有关国库管理的规定退还。同样，《中华人民共和国进出口关税条例》第50条和第52条也作出了对海关依法退还纳税人多缴的税款的规定。纳税的基本原理是纳税人获得了财产上的利益，而退税的基本原理则是纳税人实则并未享有该利益。所以，在债务人的清偿行为涉税且已缴清税款而后被人民法院撤销的，税务机关应当返还纳税人已缴纳的相关税款。

原载于北外法学（2021年第1期 总第5期）



# 个人破产制度中的个人信息保护检视

陈蕴哲 武汉大学法学院

**摘要：**个人信息保护制度已逐步在我国各领域推广和适用，在我国开始试点个人破产制度的背景下，对自然人破产人的个人信息保护制度的议定也应当纳入议程。我国社会公众对于个人破产的认知程度并不高，由此容易产生对自然人破产人不合理的偏见，对自然人破产人的后续生产和正常生活造成不利影响，部分自然人破产人在进入个人破产程序后出现了所谓“社会性死亡”现象，即债权人乃至公众因对个人破产不了解从而施加不合理的负面评价。针对这一现象，一方面应当提高和优化社会公众对于个人破产这一制度的认知，另一方面应当从个人信息保护的角度，对自然人破产人的个人信息进行分类保护，并对个人破产过程中产生的不合理信用损害制定信用修复制度。

**关键词：**个人破产制度；个人信息保护；信用修复

## 一、问题的提出

随着社会主义市场经济的发展，我国各主体在市场中的活动愈发活跃，主体进入市场和退出市场成为常态，破产也是市场经济规律下必然存在的一种状态，各市场主体在这一状态中应当享有平等的法治红利。自《中华人民共和国企业破产法》下称《企业破产法》制定以来，随着该法适用的普遍与成熟，主张建立个人破产制度的讨论也愈发热烈，数届全国人大与政协会议上均有代表提出对个人破产法的立法建议。党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中提出“健全破产制度”。2020年8月，深圳出台《深圳经济特区个人破产条例》（下称《深圳条例》），并于2021年3月1日开始实行。该条例系新中国首部关于个人破产制度的法律文件，开启了我国个人破产制度的立法历程。

《深圳条例》共规定十三个章节，从法律结构上参照了《企业破产法》的规定，囊括个人破产制度中大部分程序与实体问题。

值得注意的是，《深圳条例》中并没有规定个人破产者的个人信息保护问题。除了《民法典》中覆盖全体自然人的个人信息保护制度，与个人破产中个人信息处理及保护相关的文件《深圳条例》外，仅有深圳市中级人民法院、深圳市

市场监督管理局和深圳市破产事务管理署联合发布的《关于建立破产信息共享与状态公示机制的实施意见》(下称《实施意见》)。而该文件效力较弱,规定内容较宽泛,仅强调了对破产信用信息的处理以及失信行为的处理,不足以满足个人破产制度中个人信息权益保护需求。更加值得关注的是,因个人破产制度实施的推进而造成个人破产人“社死”现象已初现苗头:一些个人破产人因申请个人破产,其社会信用相对不稳定并易受到其他社会主体的质疑,在生产特别是正常生活当中受到了区别对待甚至是不公正对待,或者因经济或心理上的困窘无法正常生活。这一现象的产生一方面是我国社会对个人破产制度接受程度不高,另一方面则是由于相关规范的不完善。在我国《民法典》对个人信息保护作出制度性规定的背景下,为贯彻实施《民法典》并完善优化个人破产制度的适用,个人破产立法中应针对个人破产人“社死”现象,从个人信息保护的角度作出相关规定。

## 二、个人破产中个人信息保护的必要性

我国《企业破产法》中并未明确规定企业破产过程中的相关主体个人信息保护,也没有强调破产过程中的个人信用的变化问题,一方面是因《企业破产法》立法时间较早,彼时个人信息保护意识不强,社会氛围不足;另一方面是因《企业破产法》相关制度的目的最终聚焦在企业这一主体能够顺利退出市场,对相关自然人主体的权利义务规定难免也会以企业退出市场的需求为中心规定,在此情况下对相关自然人的个人信息保护规定有所缺漏。而事实上,当相关的企业作为一种经营过程或一种交易标的存在时,企业及与其相关自然人的个人信息将难以区分,尤其是在企业清算或者重整的场景下,相关自然人的信息也将裹挟于其中,企业将因破产清算程序退出市场或因重整或和解程序留在市场当中,但相关自然人无论如何都会继续留在市场中进行活动,因此有必要对其个人信息进行保护。

个人破产制度同企业破产制度有所不同,规定并强化对相关自然人的个人信息保护不可或缺,并应从制度本身的适用主体和影响的特殊性以及现行规定的不足进行分析。

### (一) 个人破产的主体和影响的特殊性

《深圳条例》第1条规定该条例的目的在于“为规范个人破产程序,合理调整债务人、债权人和其他利害关系人的权利义务关系,促进诚信债务人经济再生,完善社会主义市场经济体制”。由该条款可以看出,《深圳条例》的目的在

于在促进市场经济发展与优化营商环境的要求下，建立合理的债权债务制度，保障诚信债务人的合理需求。并且，该条强调了“促进诚信债务人经济再生”的目的，表明该目的的重要性至少是与“合理调整债务人、债权人和其他利害关系人权利义务关系”并列的程度。这与世界银行破产处理小组提出的观点一致。此项规定与我国《企业破产法》第1条的规定有所不同，《企业破产法》所明确的立法目的更倾向于“公平清理债权债务”。

个人破产制度的目的并不在于强制或惩罚，其最根本的功能在于提供一个完备的集体清偿与按比例分配体系以服务于更广泛的社会利益。在否认其惩罚性的前提下，为诚信债务人经济再生提供制度保障的目的更为凸显，预示着债务人将以何种面貌重新投入生产生活当中，因此保障债务人的生存权和发展权尤为重要。从国际法层面来看，作为《经济、社会及文化权利国际公约》的缔约国，我国有义务保障每个人公平享有相当生活水准的权利和自主促进自身发展的权利，前者即包含享有“有尊严的生存”的权利。从破产法的发展趋势来看，这也是现代破产法的价值目标和发展趋势，立法者逐渐开始关注对债务人的深层次保护和救济。

个人破产立法中会强调可适用个人破产制度的债务人的“诚信”或“诚实”，有时还会隐含“不幸”的含义。所谓“诚实”或“诚信”，主要是针对债务人欺诈的情形，要求债务人主观及客观上不能有诸如欺诈等损害债权人合法权益的行为，这是社会主义核心价值观对个人伦理道德的要求之一，对债务人提出此要求也是符合社会主义核心价值观的体现。另外，还应当将道德风险的程度和对债务人负债情况的影响纳入考量债务人是否诚实的范围当中。而“不幸”应当是在确定债务人诚信的前提下进行评估，并且可以进一步放宽至“不慎”。因为根据当代心理学和行为经济学的研究，人们容易对未来可能面临的困难产生轻视心理，从而高估某种投资或经营的成功可能性，但在主观上并无恶意，只是一种“乐观的偏见”（optimistic bias）。对这一类债务人，其主观上并无恶意，客观上的失败也有据可循，其“重生”具备合理性。目前我国对于债务人是否“诚实”和“不幸”的评价权力由法院行使，法院应当根据上述的基本原理，就具体情况进行分析，明确导致破产的主要原因有哪些，排除恶意的债务人，只有满足“诚实”和“不幸”的债务人才能得以适用个人破产。对债务人“诚实”和“不幸”的判定是个人破产制度得以合理适用的前提。

在明确合理性的前提下，我国应当建立一种对诚信的自然人债务人的经营失败更为宽容的制度环境，扭转当前对于“欠债不还”这一行为和现象的刻板印象。我国社会甚至于统治者自古以来对商人这一群体就有着强烈的不信任，往往认为“无奸不商”，而欠债在早期又多发生于商人群体中，并且往往存在于熟人之间，带有强烈的人情意味，对诚信等道德要求较为严格和感性，在此情况下的“欠债不还”难以获得社会公众的同情与宽免，无论是什么原因债务人都应当完全清偿债务。另外，早期社会对于欠债不还的处理非常严苛，东西方社会都存在处以人身罚和声誉罚的情况。中国古代债法在调整债权债务关系，特别是涉及“欠债不还”或“无法还”的情形时，历来遵循刑事处理的理念，传统破产有罪主义长期占据主导地位。官方态度影响到了民间态度，社会公众更加认为“欠债不还”无法宽恕。而现在，因经济发展带来的交易类型逐渐丰富的现实，社会对于无法偿还债务的态度逐渐宽容，比起早时对债务人的严苛态度，当下立法更加注重债务人、债权人以及社会利益的平衡，注重促进社会和谐。相应的对破产的“污名化”也应当有所减缓，至少应当减缓对于诚实且不幸的自然人债务人的信用的贬损。如何减缓诚信债务人因财务失败导致的心理压力以及可能产生的信用贬损成为制度建设的一个方面。诚信债务人的心理压力和不当的信用贬损来源多样，其中因破产程序推进而导致的个人信息的不当泄露或粗疏管理致使的社会异样眼光是不可忽视的一个来源点。

“人的因素”是个人破产制度设计的核心。个人破产与企业破产一个关键的区别在于，企业破产的结果是企业将因破产而退出市场，其主体资格也将因破产程序的终结而消灭；但自然人债务人并不会因为破产程序结束致使其主体资格消灭，立法更应当避免因破产导致自然人债务人做出过激行为。在破产结束后，自然人债务人依然需要在社会上生存，因此需要制定专门且完备的规范来保障其生存与发展的需要。

## （二）现行规定的缺漏

《民法典》第111条对自然人个人信息可能遭受的风险以及保护需求作出回应，明确提出自然人个人信息安全可能遭受的风险，并规定其受到法律的保护；第990条将隐私权纳入了人格权的范畴当中；“人格权编”第六章以整个章节的体量来规定对自然人个人信息及其隐私的保护。与过去的相关立法相比，《民法典》使用“个人信息保护”的表述，一定程度上明确了个人信息的法益属性，将个人信息视为一种受到法律保护的利益，对个人信息的保护定位更为明确、体

系更为全面。在个人信息权益与隐私权的保护方面，《民法典》通过设置不同的规则来区分隐私权和个人信息受保护权利的性质与内容。除此之外，我国《民法典》将“信用权”规定在人格权编中，第1029条规定了民事主体对自身信用评价的查询权与异议权。该条实际上确定了民事主体对于信用评价的控制力，一定程度上体现了信用权的内容。信用权的确立、保护对信用经济的发展有重要意义。在现如今的社会经济环境下，信用的重要性不言而喻，它直接影响到市场主体的经营能力以及交易机会，应当对其进行全面保护。而破产，正是会对市场主体信用产生正负面影响的行为。

在破产领域，个人破产制度在《深圳条例》出台前几乎没有制度上的规定，这也是我国《企业破产法》被戏称为“半部破产法”的原因，《企业破产法》及相关司法解释构成了我国现有破产制度的主要内容。《深圳条例》一定程度上在形式上补全了我国的破产制度，但从效力和内容上都“难当其任”。而从个人信息权益保护的角度来看，不论是企业破产制度的相关规定，还是个人破产制度的相关规定，都存在较明显的缺漏。

### 《企业破产法》及相关司法解释的规定

我国《企业破产法》在破产的各个阶段均规定了公告制度：第14条规定人民法院在受理企业破产申请时的公告内容范围；第86条第2款规定破产重整计划通过后的公告要求；第98条规定破产和解协议通过后的公告要求；第107条规定破产清算程序的公告要求；第116条规定破产财产分配方案的公告要求；第120条第3款规定破产程序终结的公告要求。除此以外，第91条第2款确定了利害关系人对破产重整计划监督报告的查阅权；最高人民法院关于适用《中华人民共和国破产法》若干问题的规定（三）（下称《破产法司法解释（三）》）；第10条规定了单个债权人对参与破产程序所必需的债务人财务和经营管理资料的查阅权。

从上述规定可以看出，我国《企业破产法》及相关司法解释相当程度上遵循了强债权人保护主义的立场，绝大多数规定通过赋予债权人权利或者使债权人更易知情来指向债权人得以公平清偿的立法目的。这与企业破产制度的制度目的相契合，但几乎忽视了债务人在这一系列被公告和被查阅过程中的相关权益保护。比如单个债权人在对债务企业财务信息和经营管理信息进行查阅的过程中，可以获得相当丰富的债务企业及相关管理人员的信息，但在《企业破产法》法律责任一章中却没有规定不当或恶意泄漏这些信息的信息，仅在《破产法司法解释》

(三) 第 10 条第 2 款中对涉商业秘密和国家秘密的信息泄漏作出责任承担的规定。这与权利义务责任相匹配的要求并不相符。并且在查阅过程中，即便未获取商业秘密或者国家秘密，单个债权人或利害关系人可能或主动或被动地获取债务企业相关人员的信息，这些信息不仅同破产程序的推进有关，同相关自然人的生产生活也相关，不当泄漏或传播对相关自然人可能产生不利影响。从个人层面考虑，查阅过程中的相关人员个人信息权益保护也应当纳入规制范围之内。这也是努力实现与《民法典》相关制度相呼应的表现。

### 《深圳条例》和《实施意见》的规定

《深圳条例》在相关信息公告的制度内容上沿用了《企业破产法》的相关规定。有所不同的是，第 7 条以一个单独条文提出个人破产制度的建立应当“依法向社会公开个人破产相关信息”。这意味着，相对于企业破产，个人破产中的个人信息公开是一种更加明确也更为重要的要求。但遗憾的是，《深圳条例》仅规定了个人破产相关信息公开，并没有规定在相关信息公开的背景下，自然人破产人的个人信息权益保护制度应当如何设计，既无具体规定，也无引致性的条款。这对于个人破产制度的构建而言无疑是一个巨大的缺漏。

而在《实施意见》中，且先不论该文件的效力强弱，单从内容上看，《实施意见》的规范目标依然聚焦于个人破产信息的共享与公示和相应的信用修复机制。这至少存在两个问题：

(1) “个人破产信息”的范围以及“同意公开”的具体要求。《实施意见》中提出破产信息的范围包括了“企业破产与强制清算程序”和“个人破产程序”中的信用信息，并且要求经信息主体同意或法律法规规定。对于具体的信息类型，该条采用不完全列举的方式举出的类型主要为破产程序中的非债权债务内容。那么对于其他与自然人破产人相关的信息，如其生活境遇，是否能够公开尚且存疑。但一些新闻媒体的报道中并没有特别重视对自然人个人破产信息公开的限度。并且，不光是对于自然人破产人与破产关联不大的个人信息的保护较为粗疏，即便是个人破产信息的公开也应当更为谨慎。个人破产信息因传统社会文化的影响较为敏感，在传统观念中，很多人认为“破产”是一件坏事甚至是有罪的事，其公开带来的耻辱感较之一般个人信息公开对当事人的影响更大，极易影响到其后续生活。而自然人在个人破产程序终结后还将在社会中生活，故具体哪些个人破产信息能够公开、以什么方式公开的问题值得思考。

(2)信用修复机制的有效性。《实施意见》中对自然人破产人的信用修复规定了相应的机制，以停止公示为主要手段。并且，除对失信行为被撤销的公示期限作出规定外，并未说明常规个人破产程序的信息的公示时长，仅规定“符合信用修复的主体可以凭生效法律文书向市场监管局申请信用修复”。这样的规定并不能满足自然人破产人的信用修复需求。

首先，单一的停止公示不能推动信用修复效果的实现。自然人个人破产信息的公开本身将带有一定的“声誉制裁”的意味，这并非是司法机关或执法机关主观意愿所在，而是受传统社会文化的影响，不以制裁为目的却对声誉造成减损的情形确实存在。〔23〕在这种情况下，自然人的公共形象与社会评价不可避免受到影响，自然人主观上极易承受负面的精神体验。此种体验是长期的、具有延续性的，不可能仅靠停止公示这一短暂的、具有节点性措施来实现恢复或者修复。并且，也因此种影响的延续性，信用修复这一理念的可行性也受到质疑。所谓“修复”，不光要求“修补”，还强调“复原”。这要求信用修复机制不光要关注到因公开给自然人破产人造成的损失，还要注意到公开之前自然人破产人的信用状况。此种情况下，停止公示的作用更显“捉襟见肘”了。

其次，并非仅仅是失信信息的公开会对自然人破产人的个人信息权益造成损害。不以制裁为目的的声誉减损存在于个人破产信息公开当中。个人破产信息直接反映了自然人破产人的经济状况。而个人的声誉本身就是嵌入在具体的社会经济语境之下的：当下大众对于个人破产制度的接受程度并不高，绝大多数人依然坚守“欠债还钱”的理念，认为破产无非就是“欠债不还”或者“欠债还不完”，自然而然对自然人破产人产生偏见，减少与其交易的可能，从而对自然人破产人造成不利影响。由此不仅可能引发主观上的精神压力，还可能引起客观上交易机会的减少从而造成交易利益的减损。

通过对《企业破产法》及其司法解释以及《深圳条例》和《实施意见》中与自然人破产人个人信息相关制度和规定的分析，可以发现我国立法及相关文件上对该类型的个人信息权益保护的规定并不完备。在《民法典》已明确个人信息权益保护的背景下，有必要对相关法律法规进行完善以适应《民法典》的实施。个人破产制度的行为主体是自然人，在对其个人信息进行处理时，应当考虑到保护的需求。但也因破产制度中信息需求的特殊性和信息流通的重要性，不宜照搬《民法典》的相关规定，而应当根据个人破产中各方当事人的需求和更高层次的

社会公共利益需要，构建一个具有个人破产制度特色且契合落实《民法典》要求的个人信息保护制度。

### 三、个人破产中自然人个人信息保护的路径完善

因个人破产制度中制度目的和主体的特殊性，兼以更好地配合《民法典》贯彻落实的必要性，应当在个人破产制度中构建完善个人信息保护规范体系。在具体完善要求上，应当从信息分类标准的确立、“告知同意”规则的适用以及个人破产当中与个人信息权益保护密切相关的各主体的责任承担三个方面分析。

#### （一）确立适应个人破产特点的信息分类标准和“告知同意规则”

个人信息本身并不附有特定具体的实体利益，对其进行保护的必要性在于因某些个人信息对特定人身份具有可识别性，其不当公开甚至泄漏可能使特定主体的财产甚至人身利益受到侵犯。209—212 并非任何一种个人信息都会因不当公开或泄漏导致特定当事人的权益受损，并且，自然人保护其个人信息权益不受损害也不是绝对的，法律也应当避免自然人为保护个人信息权益而对信息流通、公众知情权乃至更高层面的社会公共利益的实现造成限制。个人信息本身所具有的公共性属性决定了国家对其进行利用的可能性。因此在具体的制度中，对个人信息进行分类是实现个人信息权益有效保护的前提。

信用产生于市场主体之间的经济交易行为，破产直接影响到的是自然人的经济状况以及履约能力，这两类内容与个人信用密切相关，故个人破产制度中的个人信息公开应当以个人的信用信息为主。个人信用信息是个人信息的子概念，其作用对国家而言在于刻画个人的信用形象以及开展信用规制活动；对于各市场主体而言，其作用则以确定个人信用状态为主。严格意义上来说，自然人的信用信息并不具有明显的公共性，但作为交易主体，个人的信用状态和形象直接影响到其他市场主体对该主体的交易可行性评价，进而影响到交易机会的多少与实现程度。不论破产人为企业还是自然人，破产主要目的依然在于使债权人获得公平受偿，只是说在个人破产制度当中，对债务人的保护应当受到足够的重视。

个人信用信息主要包括个人基本资料、个人经济账户信息、个人公共记录以及不良行为记录。具体到个人破产当中，又以个人账户信息和不良行为记录最为重要：因为破产直接关系到债权人能否实现以及多大范围内实现其债权的问题，个人破产人的经济情况是债权人最关心的事情之一，个人账户信息能直接反映个人破产人的经济情况，有必要将其公开；在不良行为记录这一方面，主要应当公

开的是与经济行为相关的不良行为，如失信记录，公开这一类信息是对债权人知情权实现的保障，有助于债权人对债务人清偿能力和主观心态的全面考量。

至于在个人信息之外的其他个人信息，应当以是否同破产程序推进有关为区分标准进行分类。如与破产程序推进相关，还应当进一步考虑公开该类信息是否会对个人破产人的日常生产生活造成不利影响，如果会，则不应当公开。比如个人破产人的住址，将其公开很有可能使个人破产人的日常生活受到不利阻碍，并且此种阻碍与破产程序的推进和结果的实现并无益处，则不应当公开。

确定个人破产中的个人信息分类标准的目的在于完善破产信息的披露制度，其意旨在于消除各当事人之间的信息不对称，缓解债权人因对债务人现实情形不了解而产生的不安感，从而实现各当事人之间的信息平衡，以推动形成破产共识。

《民法典》第 1035 条第 1 款确立了告知同意规则。所谓告知同意规则，或又可称为知情同意规则，指任何组织或者个人在处理个人信息时都应当对信息主体(个人信息被处理的自然人) 进行告知，并在取得同意后方可从事相应的个人信息处理活动。

考虑到实际情形的不同，应当将个人信息使用区分为个人信息收集阶段的使用和个人信息处理阶段的使用，两个阶段的告知同意规则不能一概而论。在个人破产当中，前者主要指相关行政机关和司法机关对个人破产人申请资料的审查，后者才涉及到内部审查流程结束后具体个人信息的公开。因此，对收集阶段的个人信息使用限制应当弱于使用阶段的限制，在收集阶段以满足相关行政机关和司法机关履职要求为侧重点。如希望实现更为全面的个人信息保护，应当在责任承担问题上明确相关机关和工作人员的职责，并规定违法违规履职时相关主体的责任，可参照《民法典》第 1039 条的规定在个人破产制度中制定更为详细的条款。

而在使用阶段，因涉及具体个人信息公开，则应作出更严格的要求。从人格权的角度来看，个人信息受保护权利的根本目的在于保护信息处理过程中的主体尊严。当个人信息受到侵害时，人格尊严和人格自由都有面临侵害的风险。不论在何种制度当中都应重视这一问题。信息主体有权也应当最大程度地获悉其个人信息被处理的情况，即应当被充分且明确地告知处理可能产生的后果。只有在被充分告知的基础上，信息主体作出的同意才是符合其意愿的真实意思表示。置于个人破产之中，即要求相关行政机关和司法机关在受理个人破产申请之后、作

出公示行为之前，应当明确告知个人破产人可能公示的所有信息，并将公示效力充分说明。至于应当以何种方式作出同意，《民法典》第140条指出意思表示可以以明示或默示的方式作出，而沉默形式必须要存在当事人约定或者符合当事人之间的交易习惯才可适用，沉默本身就是意思表示形式的一种例外形式。个人破产的目的虽然在于平衡债权人与债务人之间的利益关系，但过程的推进依然是公权力机关为主导，在债务人与公权力机关之间不存在所谓的交易习惯，因此个人破产制度中的告知同意规则应当仅限于明示同意。

对于个人信用信息，因其对个人破产程序推进的重要性，除非涉及国家秘密，原则上应当公开；对于其中可能涉及的商业秘密，应在明确告知个人破产人公开效力后，尊重个人破产人的意愿决定是否公开。对于非个人信用信息的个人信息，当其与个人破产程序无关联时，应以不公开为原则，以公开为例外；若与个人破产程序有关联，应先询问个人破产人的意愿，如个人破产人明确不愿公开，当该类信息公开又对个人破产程序的推进有影响，应在不影响个人破产人正常生活的前提下，作模糊化处理后公开。

## （二）构建个人破产信用修复制度

在构建个人破产信用修复制度之前，应当先对在个人破产中适用信用修复制度的合理性和可行性进行分析。

首先，信用修复制度通常情况下多应用于行政领域，并且以失信为前提。但在我国实践中，所谓“失信”往往要求行为人主观上存在过错，甚至限定行为人“非因主观故意”的失信行为才可以修复；又或者是在信用规制过程中发生错误才可以申请信用修复，这种观点和做法过于狭隘。在现实当中，既存在因主观疏忽而造成信用减损的行为人，也存在无惩戒目的、行为不存在过错但造成信用减损的某些公权力行为。个人破产中个人信息公示可能给个人破产人带来的影响就属于“公权力无意给相对人信用造成减损却因某些行为带来了减损后果”的情形。对于这一情形，在存在信用减损的情况下却不予以其救济渠道显然不公，因此有必要在个人破产制度中明确信用修复制度。

其次，从个人破产制度的主体的角度考虑，信用修复不可或缺。我国对于正在破产清算程序中的企业不适用信用修复，这是因为企业在破产程序终结后主体资格消灭，自此退出市场，不再在市场中有活动并从市场中获得益处，换言之不会再从事与信用相关的各种行为，因此信用修复对其意义不大。不过目前亦有观点认为在破产重整或和解程序中的企业应当适用信用修复，理由是重整与和解

的目的并不在于使企业退出市场，而是推动其重生，企业还有在市场中活动的可能，应当适用信用修复以使其更好地重新进入市场。《深圳经济特区社会信用条例》（征求意见稿）第69条和第71条已做出尝试。而在个人破产中，自然人破产人在个人破产程序终结后并不会退出市场，而是重新进入市场进行各种活动。信用对于交易的重要性不言而喻，信用修复对个人破产人的意义重大，因此有必要在个人破产制度中规定信用修复。

再者，从当前社会对个人破产的认识情况来看，信用修复也是必须的。尽管我国已经开始试点个人破产制度，但是公众对于个人破产的认识并不充分。囿于传统观念根深蒂固的影响，我国大众对于破产的理解还是容易误认为这就是一种粗浅的“欠债不还”，而欠债不还本身在我国社会语境下是难以被接受的，债权人难以对债务人有如此高程度的宽容，因自己的债权没有得到充分清偿易对债务人产生不合理的偏见，债务人的信用遭到不合理的损害。债务人在这样的社会环境下，生产生活受到精神上甚至是物理实质上的压力。这种压力来源于“私”，对其纾缓的途径之一，就是从公的角度对其信用进行修复。

另外，《民法典》第1026条已然将民事主体的信用纳入人格权的保护范围当中，足以说明民事主体信用的重要性。个人破产人在民法的调整范围中依然为自然人，属民事主体，其人格权当受到法律保护，在信用受到减损之时，有权主张修复。故出于同《民法典》相关制度衔接的考虑，也应当在个人破产制度中留有信用修复一席之地。

信用修复制度应当从信用修复时限、信用修复方式和修复后法律效果三个方面分析。

信用修复时限：又可理解为信用信息或与信用相关行为的公示时限，指相关行为作出之后，应当经过一定时间的公示才可以进行信用修复的时限。〔37〕信用修复时限的意义在于实现市场秩序维系和信用信息主体权益保护之间的平衡，一方面通过一段时间的公示来维持信息公开措施的稳定性以维护市场秩序，另一方面给予信用信息主体缓冲时间以期之后更好完成信用修复行为从而实现权益保护。国家发展改革委办公厅颁布的《关于进一步完善“信用中国”网站及地方信用门户网站行政处罚信息信用修复机制的通知》（发改办财金〔2019〕527号）（下称《信息信用修复机制通知》）中提出，“涉及一般失信行为的行政处罚信息自行政处罚决定之日起，在信用网站最短公示期限为三个月”“涉及严重失信行为的行政处罚信息自行政处罚决定之日起，在信用网站最短公示期限为六个

月”。在个人破产中可能出现失信行为，对于失信行为的信用修复时限可参考《信息信用修复机制通知》的相关内容规定三个月或六个月的时限；而对于非失信行为的公示，即与个人破产相关的个人信息的公示时限，应当视个人破产程序的推进而定，应尽可能缩短并及时更新以满足债权人与破产人之间信息互通的时效性，其目的以推进个人破产程序进程为主，不应带有对失信行为的惩戒性质。

**信用修复方式：**我国目前使用最多的信用修复方式即为删除相关信息，但该方式的有效性早已遭到质疑，即使信用修复主体在公共平台上将信息删除，也无法保证这些信息在此之前是否被其他主体保存、传播与使用，对传播和使用的范围也无法确定，有可能出现“信息删除影响未消”的情况。特别是对个人破产人来说，其债权人很有可能将债权债务信息和个人破产人财务信息记录下来，这种情况下信用修复主体删除公开信息的举措效果甚微。考虑到这一现实可能，可以丰富信用修复方式的内容，一方面改常规的删除式修复为更改式修复，当个人破产人按个人破产程序的要求完成其任务时，在公共信息平台上对其信息进行更改或标注；另一方面，对于债务额度较小、清偿难度较低的个人破产人，允许其事先采用自主解释式的修复方式，通过提交相关材料证明其在一定时间内的清偿能力，来获得债权人及相关机关的信任，暂缓公示。

**修复效果：**所谓修复，不光要“修”，还得起到“复”的作用。信用修复的法律效果能否使修复行为人的信用状态达到信用受损之前一直是理论界争议颇大的一个话题。从现实情况来看，破产本身就意味着破产人经济状况出现较为严重的问题，对其信用的损害并非一时而是一个长期的影响，同理，恢复也并非一日之功。并且，严格意义上来说，承载信息的数据可以删除或者销毁，但在信息数据的删除或销毁不能做到绝对精准的情况下，信息本身无法不留一丝痕迹。因此，信用修复行为完毕之后的法律效果也应当谨慎分析。有观点认为可以借助时间来实现复原的效果，时间可以促进遗忘；也有观点认为可以借助隐私权的保护方式；还有观点认为可以通过增加正面信息来实现信用修复的目的。三种路径众说纷纭，相比来说，增加正面信用信息的路径更为切实有效。理由在于：首先，对信用信息主体不利的信用信息实际上一经公布，造成的影响是不可逆的，这种影响难以通过时间得以去除，或者说需要足够长的时间才能得以消除或被遗忘，但对于信用信息主体来说在等待的过程中丧失的交易机会过于沉重；其次，适用隐私权的保护规定容易同更为广泛的其他交易主体和公共利益相冲突，如果认为某一信息主体的不利信用信息因出于保护其隐私权而予以屏蔽，那么对于可能与之产生

交易关系的其他主体来说，在考虑和作出判断之时很容易出现信息不全面导致作出不利决策的后果，于社会公共利益不公。而如通过增加正面信用信息的方式，一方面有助于使信用信息主体通过其他方式重新积累正面的信用信息评价；另一方面也有助于其他交易主体对其全面认识，一定程度上可以减轻先前不利信息对其的影响，避免出现被“一棍子打死”的情况。

信用存在于社会当中，才能发挥其作用，凸显其意义。除法律层面的规制外，还应当采取措施以优化社会公众对于个人破产制度的认识，消除社会成见。这一措施应以道德意识方面的引导为主。随着社会经济的发展和思想的进步，我国社会公众的心理中并非没有宽容的心态，也并非对所有的债务人都过分严苛，只是对恶意、故意的债务人怀有愤懑之情。而对于个人破产，社会公众无法接受的也是借个人破产的名义逃避债务的债务人。因此对在破产过程中不诚实的债务人不光要在免责上进行限制，在后续的信用修复当中也应当通过延长公开期限、增加修复要求等方式对其施以更加严格的责任，以此逐渐改变公众对于个人破产制度的抵抗心理。

#### 四、结语

尽管个人破产制度在《企业破产法》立法之时就有学者提出，但对于社会公众来说，个人破产算得上一个新概念，完全接受需要一定的时间。但在公众逐步接受的过程中，我们也应当看到“吃螃蟹的人”可能受到的不合理损害，新近的自然人破产人的“社死”就是一种在制度被接受的过程中出现的不合理损害，其损害影响与个人信息保护有关，并直接指向自然人破产人的信用问题。对于这一问题，一方面应从个人信息保护立法的角度来看，应以对个人信息的分类和相应类别个人信息的告知同意规则的规定为主，以期实现事前对自然人破产人个人信息和信用的妥当保护；另一方面针对已经产生的不合理信用损害，应当从立法上的信用修复制度和社会公众道德引导双管齐下，在维护自然人破产人的合理权益的同时，也要照顾到社会公众心理，从而优化个人破产制度的实施，推动我国社会公众对于个人破产制度的接纳。

原载于太原学院学报（社会科学报）第23卷第5期

# 我国个人破产免责制度的构建

刘冰 华北电力大学人文与社会科学学院

**摘要：**随着国家经济体制改革向纵深发展，调整个人债务关系法律制度不均衡的现象越来越凸显，社会债务体系对个人破产免责制度的需求强烈。但在现有的法律体系中突然嵌入个人破产免责制度，与其他法律衔接存在一定的障碍，处理不好可能导致债务人无法“重新开始”。面对个人破产免责制度构建的系统性需求和嵌入障碍，很难针对某一个具体问题做过多的回应，须采取系统性思维，以信用三维理论为法理基础，从诚信、合规与践约3个维度强化债务人的信用，保障债务人信用资本的恢复能力。在此理论指导下，构建以债务人“诚实而不幸”为破产免责实施前提、以防止债务人滥用免责为破产免责实施保障、以确保债务人“重新开始”为实施目标的总体框架。明确总体框架后，可以采取三维路径，在系统性思维下构建破产免责的具体规则，在整体性思维下构建复权制度，在协同性思维下建设债信文化。

**关键词：**个人破产 破产免责 三维信用 复权

## 一、问题的提出

个人破产免责制度是个人破产制度最核心的内容，大部分人申请破产是以获得免除继续清偿债务的责任为目的的。在我国，关于是否建立个人破产免责制度的讨论由来已久，在酝酿、讨论和起草2007年6月1日起施行的《中华人民共和国企业破产法》（以下简称《企业破产法》）过程中，自然人破产免责制度曾一度被写进立法建议稿中，但遗憾的是最后被删掉了。从中不难看出，我国当时还没有准备好面对或解决个人破产免责制度构建和适用带来的一系列问题。2018年最高人民法院院长周强在《最高人民法院解决“执行难”工作情况的报告》中强调，将会大力推动建立个人破产制度，完善现行破产法。至此，个人破产免责制度因个人破产制度的讨论，被社会各界广泛关注和研究，这波浪潮随着2020年8月31日《深圳经济特区个人破产条例》的颁布被推至高潮。有鉴于此，笔者认为值此《企业破产法》修订之时，构建个人破产免责制度是我国迫切需要考虑及解决的问题。那么，我国应该构建一个怎样的个

人破产免责制度呢？这须立足于我国对个人破产免责制度的需求现状，考虑将个人破产免责制度嵌入现有法律体系可能面临的障碍，探讨构建个人破产免责的法理基础、制度框架和具体措施，才能构建一个符合我国国情的个人破产免责制度。

## 二、我国有关个人破产免责制度的现状

### （一）个人破产免责制度的系统性需求

一直以来，我国个人债务主要依靠民商事法律进行调整，个人债务减免的需求被忽视或者说被压制。随着国家经济体制改革向纵深推进，个人债务积累的信用问题向经济社会各方面传导，带来的负面影响越来越大，破产免责需求重新被重视起来。从整体看这种需求可分解为微观和宏观两个层面。

#### 1. 微观层面债务人亟须缓解偿债压力

从个人负债原因看，主要分为消费型负债和投资型负债。个人消费负债的压力，从国内首份年轻人消费信贷状况报告公布的数据中可以窥见，86.6%的年轻人接触过消费信贷产品，其中负债率为41.7%，实质负债率为12.52%，只有13.4%的年轻人零负债。近些年不堪网贷重负自杀的新闻屡见不鲜，其中固然有不良消费观念的因素，但个人破产免责制度缺位同样引人关注。除了消费负债，投资负债压力同样引人关注。例如，浙江省是民营经济大省，每8个浙江人中就有1个是老板，但2021年浙江省因无法履行债务而被人民法院列入失信被执行名单的自然人有29万人，而浙江省全年只受理了个人债务集中清理案件610件，审结439件。债务豁免需求极度被压制，债务人无法减轻债务压力和修复信用，亟须个人破产免责制度予以纾解。

#### 2. 宏观层面债务体系亟须平衡系统存量

从中国人民银行一份调查报告的数据中，可以更直观地了解我国居民负债问题的复杂性和严重性，城镇居民家庭资产高度集中于房产，金融资产负债率高达44.6%，其中有负债家庭的金融资产负债率均值为85.3%，家庭资产流动性较差，一旦遇到债务问题，变现较为困难。在调查的729户总资产低于10万元的家庭中有106户家庭无房无车，没有稳定收入、负债相对较高，一旦遇到意外情况，债务违约风险较高。以往依靠民间亲朋好友之间约定俗成的债务文化（惯例）和民商事法律就可以平衡经济社会体系中的个人债务风险，但随着传统储蓄和消费观念的转变，调节和平衡风险的手段慢慢失灵或者说边际效果衰

减厉害，需要建立个人破产免责制度为经济社会系统中溢出的债务提供出口，将系统内个人债务存量控制在合理的范围内。

## （二）个人破产免责制度的嵌入难题

### 1. 与其他法律衔接存在障碍

第一，与《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）衔接，自然人破产免责权利缺位。

《民法典》颁布后，其他法律均须以《民法典》为基础解释、修订和创建，个人破产免责制度亦不能例外。衔接中最大的障碍是《民法典》中未规定自然人破产免责权利，破产免责不具备民事权利的外形，没有法律规定的效力，未将自然人实现破产免责利益设定为权利的目标。这导致个人破产免责效力不能自然延伸至《民法典》及其以外其他法律制度中。例如，《民法典》第五编“婚姻家庭”中仅规定了夫妻共同财产制度、共同债务与非共同债务偿还的一般规定，未涉及夫妻一方申请破产免责，是否导致夫妻共同财产制度的解除等，而《瑞士民法典》《意大利民法典》均规定，如果夫妻一方宣告破产，那么可以导致夫妻共同财产制度的解除。

第二，与《企业破产法》衔接，个人破产制度构建方案思路不清。2019年6月22日国家发展和改革委员会等部门联合印发的《加快完善市场主体退出制度改革方案》中提出，“研究建立个人破产制度，重点解决企业破产产生的自然人连带责任担保债务问题。明确自然人因担保等原因而承担与生产经营活动相关的负债可依法合理免责。逐步推进建立……消费负债可依法合理免责，最终建立全面的个人破产制度”。笔者认为该方案存在如下问题：一是“负债免责”概念使用不当。负债免责与破产免责内涵与外延不同，概念使用错误将影响个人破产法律体系的构建。二是构建路径不清晰。自下而上阶段性的创建免责制度，不利于破产免责规则和理论自治。三是适用范围较小。方案中仅提到为破产企业提供担保、承担与生产经营活动相关负债的自然人和因消费负债的自然人依法合理免责，未采用“个人”概念，将个体工商户等排除在外。

第三，与《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）衔接，执行与破产免责之间逻辑混乱。我国长期以来因自然人“破产不能”，导致大量本应通过个人破产程序解决的案件长期阻滞在执行程序中。为了解决“执行难”问题，最高人民法院提出建立个人破产制度。虽然执行程序与个人破产程序均是针对债务人财产的法律程序，但是执行程序是保障个别债权优先偿还的法律

程序，无法依靠自身解决执行不能问题，而个人破产程序可以用免责制度解决剩余债务清偿不能问题。这两个法律程序追求的目标和采用的方法是不同的，实施结果虽有交叉，但两者绝非一方是另一方的“良药”，应正确看待两者之间的关系。

## 2. 破产免责后债务人信用性死亡

美国伊利诺伊大学的泰博教授用社会效用和人道主义等理论论证了破产免责的经济目的，主要在于保护债务人的人格资本，而其中最重要的是社会信用价值。但在现实中债务人即使获得了破产免责，也不得不面临“信用性死亡”的残酷事实。所谓“信用性死亡”主要体现为金融信用和社会信用（社会评价）受损且难以恢复两个方面：一方面，破产免责后债务人金融信用修复困难。从理论上讲债务人破产免责后，可以依据人民法院裁定申请恢复金融信用，实现金融信用的复权，但在现实中金融信用修复有一定的障碍。例如，2021年9月27日中国人民银行发布的

《征信业务管理办法》第20条规定：“征信机构采集的个人不良信息的保存期限，自不良行为或事件终止之日起5年”。也就是说，债务人征信报告中的不良信贷记录、公共记录等，只有在还清全部逾期欠款及罚息5年后才会自动删除。另外，信用修复的原则是“谁记录、谁修改”，中国人民银行征信系统不能单方面修改个人信用数据，由原记录的金融机构修改，但不同地区、机构信用修复政策存在一定的差异，进一步加剧了个人征信修复的难度。另一方面，破产免责后债务人社会信用修复困难。笔者在此对社会信用作狭义解释，仅指无法显性化、量化的社会负面评价和职业障碍。自《深圳经济特区个人破产条例》实施以来，许多债务人在咨询或申请辅助时表示愿意偿还自然人债务，若不清偿则无法回避社会关系中的负面评价。职业障碍是债务人破产免责后面临的又一个社会性问题，以往对“失信人”就业歧视的案例屡见不鲜，如限制担任国企高管、事业单位法人、金融机构高管、社会组织负责人，限制招录为公务人员、党员和入伍等。人民法院发布个人破产受理公告，限制债务人行为后，债务人也可能面临类似于“失信人”的职业困境。

## 三、构建个人破产免责制度的法理基础

面对构建个人破产免责制度的系统性需求和嵌入障碍，很难针对某一个具体问题做过多的回应，因为它们彼此联系、彼此影响，共同构成制度创建的立体环境。

本法律资讯仅用于内部学习交流，如有侵权，请联系深圳市律师协会业务部删除。

构建个人破产免责制度须采取系统性思维，以强化债务人信用为目标。笔者借鉴三维信用理论，提出债务人信用资本理论，债务人在破产前、中、后的不可量化及可量化的内心价值取向、破产规则遵守情况和破产免责后对外信用扩张能力等种种表现共同构成其信用资本，债务人可以凭此重新获得社会的信任和接纳，真正获得“重生”。债务人的信用资本由诚信、合规和践约3个信用维度构成，各维度之间相互支撑、影响和转化。

### （一）债务人申请破产前的信用价值取向

诚实信用是对适格债务人的基本要求，体现债务人的诚信度。这部分由无法量化的道德文化、精神素养、意愿和行为等要素归集为一个或多个具体的判断标准，以此体现债务人的信用价值取向。在个人破产免责制度中债务人诚信维度的逻辑推演，包括以下3个步骤。

第一，诚信度是债务人的信用价值取向。债务人诚实守信的思想意识，与其成长经历、受教

育程度、工作环境等因素息息相关，存在于债务人的潜意识中，是一种精神层面的信用价值取向。债务人的诚信度容易受环境影响，如果社会破产逃债成风，那么这种风气将会引导或刺激部分债务人铤而走险，利用虚假破产逃避债务。如果个人破产免责制度对债务人诚实守信进行正向激励，那么债务人会自觉或不自觉的维护自己的良好信用，避免丧失申请破产免责的资格。债务人的信用价值取向看似飘渺，但却是影响债务人行为的底层思维，不能轻视。

第二，债务人信用价值取向的客观判断条件。信用价值取向作为债务人的一种诚信意识，很难在具体的法律制度中应用，需要将其量化为具体的法定条件，用外在的客观行为代替内在的意识状态，对债务人的信用价值取向做判断。债务人客观的行为，可以反映出其内心的价值取向。例如，债务人是否持续缴纳社保，债务人是否办多张信用卡，并多次或长期违约，债务人是否按时缴纳水电等公共服务费用，债务人是否有能力履行人民法院判决却恶意逃避执行，等等。并非债务人所有的行为都可作为法律层面的判断标准，提炼出最符合破产免责制度需要的、真实反映债务人信用价值取向的法定条件，才是债务人信用价值取向技术性量化追求的目标。

第三，判断债务人具备破产免责资格的诚信条件。可以通过债务人的诸多信用行为判断债务人的诚信度，但不同的监管政策和法律制度对债务人诚信度的要求不同。例如，银行根据自然人的征信判断是否符合贷款发放条件，网络小额消

费贷款公司根据消费者的消费数据、信用评级确定消费贷款额度和利率。那么个人破产免责制度该如何判断债务人是否具备申请的资格呢？这个条件的设置关乎个人破产免责制度实施目标的确定，也就是说，用什么样的诚信条件识别出“诚实而不幸”的债务人。综上，诚信度是债务人信用资本的基础，是一种信用价值取向，成因复杂且易变化，容易受外部环境的影响。如果应用到监管或法律制度中，那么需通过外在的、客观的债务人行为来作判断条件，以达到筛选诚信债务人的目的。

## （二）债务人破产程序中的信用责任履行

尽管对债务人的信用价值取向可以进行技术化处理，外显为法定的条件，但是债务人很容易伪装自己的客观信用行为，掩盖真正的诚信意识状态。为了弥补这个缺点，需要根据第二个信用维度来考察债务人履行信用责任的情况，即债务人的合规度。所谓合规度是指债务人遵守破产程序规则的意愿、能力和行为结果的综合表现，用具体明确的法律规定，硬性约束债务人的行为。合规度不像诚信度那样存在于债务人的内心世界，通过债务人外在的行为很难了解和感知，合规度是完全外显性的，可以通过债务人履行破产程序直接体现出来。如果说诚信度是判断债务人是否具备申请破产免责资格的依据的话，那么合规度即是判断债务人是否滥用破产免责的依据。后者具体表现为以下几点：一是债务人提交材料真实。债务人提交的申请书、破产经历说明、收入状况、财产情况必须真实、准确，不能故意隐瞒或转移财产，不能虚构债务等。二是债务人履行法定义务。债务人有配合破产程序的义务，要接受管理人的监督，协助管理人接管、分配财产，接受债权人会议的询问，未经许可不得擅自出境。从人民法院受理债务人破产申请之日起，债务人即有配合破产程序的法定义务。三是债务人认真执行裁定。如果人民法院裁定认可重整计划、和解协议，那么债务人须严格执行重整计划与和解协议，如果人民法院宣告债务人破产，那么债务人须认真遵守考察期内的种种行为限制规定。

在日常生活中债务人在不同社会规则和法律制度面前所展现的合规度不同。如果债务人以获得破产免责为目标申请破产，那么就需要履行破产程序规定的义务，债务人所展现出来的合规度，须符合个人破产免责制度的要求。

## （三）债务人破产免责后的信用能力扩展

债务人获得破产免责后，能否恢复市场或社会信任的经济资本，在经济活动和社会交往中被信任或接纳，是债务人第三个信用维度的表现，即践约度。践约

度是债务人在个人破产程序中诚信度和合规度的集中体现，是债务人获得破产免责后重新开始的诚信素质和信用形象。债务人自身财务实力和自我约束意识直接关系到债务人破产后经济参与的水平 and 能力，关系到债务人能否重新融入社会，获得周围人的正面评价。债务人3个信用维度相互转化又相互影响，共同构成信用资本。在进行个人破产免责制度设计时，既要考虑如何筛选出具备诚实信用价值取向的债务人，又要设置监督机制和配套的复权制度，考察债务人履行法定或约定义务的信用行为，在债务人获得免责后应及时帮助他们修复信用，给予积极的、正面的评价。

由于债务人“重新开始”是破产免责制度追求的重要目标，因此债务人践约能力既是检验这个目标是否达成的标准，也是债务人信用资本的主要表现。笔者认为个人破产免责制度应具备两个方面的功能：一是保障债务人具有践约能力。如果债务人一直债务缠身，财务情况持续恶化，其践约能力越来越弱直至消失，那么显然违背破产免责制度的立法目标。因此，个人破产免责制度须帮助债务人低成本、高效率地减免债务，才能保障债务人最基本的对外履约能力。二是保障债务人信用能力扩张。须建立个人破产免责制度实施的配套机制，及时帮助债务人修复信用，减少“就业歧视”，消除破产对债务人信用方面的影响，帮助债务人重新建立信用评价。

#### 四、构建个人破产免责制度的框架结构

破产免责制度并非个人破产制度的必要组成部分，个人破产程序归根到底是一个概括清偿机制，重点在于收集、清理债务人的非豁免财产，并公平向债权人分配这些财产，这个过程并不需要破产免责参与。从个人破产的发展历史看，最开始没有破产免责制度，即使后来《安妮法案》确立了破产免责制度，债务人通过破产获得债务豁免的权利仍然受到许多限制。

##### （一）个人破产免责制度的适用前提

无论基于何种理论和政策，都不能罔顾债权人的利益，毫无原则地给予债务人破产免责，债务人须通过行为证明自己是“诚实而不幸”的人，才能有资格申请免除清偿剩余债务，否则破产免责将彻底沦为人道主义泛化的工具和逃债者的庇护伞，整个社会信用的基础将会动摇。

##### 1. 债务人不得故意阻挠债权人追偿

英美法系国家几个世纪的破产免责判例传统，要求债务人在破产申请之前和破产程序中不得故意阻挠债权人追偿的努力，否则不能给予债务人任何免责。认定债务人存在故意阻挠债权人追偿行为要件包括：（1）债务人的财产发生了不当变动。债务人采取转让、转移、损毁、隐匿等行为，使债务人财产被排斥出强制执行或破产执行范围之外，就可以认定债务人财产发生了实际变动。（2）债权人的实际受偿利益受损。因债务人不当财产变动行为，导致在破产程序启动前和进行中用于债权人分配的财产减少，债权人权益受到实际损害。（3）未超过法定的追溯时限。各国对债务人不当财产变动行为的追溯期规定不同，如《美国破产法》第727条（a）（2）规定，只有当欺诈转让发生在破产申请前1年内，债务人不能申请破产免责。但该法第548条规定，管理人的撤销权适用于破产申请之前2年内发生的欺诈行为。撤销权追溯时限的长短是立法考虑的重点，若追溯时限过长则将影响债务人的财产处分权利，若过短则不利于防范破产欺诈。

## 2. 债务人能够圆满地解释财产损失

造成财产损失（包括引起债务）的原因很多，大致可分为4种：（1）投资失败，（2）消费，（3）大病、丧失劳动能力等突发事件，（4）赌博、吸毒、故意伤害等不法行为。有些原因可以获得免责，有些原因是不予免责的事由，下面笔者将对这些原因进行详细分析，尽可能给所谓“圆满”的解释作一个相对清晰的界定。

能够得到破产免责宽宥的投资仅指合法投资，不包括开设赌场、走私、高杠杆购买金融证券等不法投资或投机行为。合法、适度的投资是市场经济的底色，市场投资有风险，失败后产生的财产损失，是具有合理性的。债务人因为消费导致财产损失，不包括奢侈消费。如果债务人的奢侈消费是一种“圆满”解释，那么将会变相鼓励债务人大肆举债、奢侈消费，还不起债破产了事。这会提高消费贷款市场利率和长期发展，因此要合理界定过度消费的尺度。尽管我国社会保障制度建设已趋于完善，但是有许多人因大病、意外等原因在极短的时间内失去财产，负担较重的债务，对这类突发事件导致的财产损失，是可以“圆满”解释的。最后，赌博、吸毒、故意伤害等不法行为产生的财产损失，无论债务人如何解释，都很难做到“圆满”，这些应归为不予免责的事由。

## 3. 债务人履行破产程序规定的义务

履行破产程序规定的义务是债务人获得破产免责的前提，是债务人合作理论的应有之义。笔者认为债务人履行义务可以包括以下几个方面：（1）如实提交材料。这里的“如实”是指真实、准确、完整，不存在虚构、伪造等情况，债务人如实提交所有与破产程序有关材料，是保障破产程序公平的前提，也是获得破产免责的基础。（2）履行配合义务。在个人破产程序中债务人要配合人民法院、管理人、债权人会议和破产事务管理机构的工作和询问，配合财产调查。（3）遵守行为限制规定。所谓行为限制，主要指消费行为限制，从广义上讲属于债务人配合义务的一部分。债务人不能乘坐飞机商务舱、头等舱、列车软卧、动车一等座等，不能购买不动产、机动车辆，不能租赁高档写字楼、公寓等，不能购买高额保险理财产品等非生活和工作需要的消费品。（4）严格执行协议。这里的协议主要指重整计划与和解协议，通常这两种协议的执行期限较长，对债务人履约意识和行为要求较高，是债务人合规度的重要表现。债务人只有严格执行重整计划与和解协议，才有资格获得破产免责。

## （二）个人破产免责制度的适用保障

尽管各国破产法普遍设置了不予免责规则，但是其中不予免责债务的范围、事由类型和时间限制等有所不同。这与一个国家的立法环境息息相关。

### 1. 不予免责的债务范围

各国立法普遍将不予免责债务的主要范围划定为非市场因素形成的债务，因为这部分债务易引发道德风险，故将其列入不予免责的范围。笔者认为非市场因素形成的债务主要有以下几类：（1）因故意实施侵权行为所产生的债务。关于故意侵权行为产生的损害赔偿债务范围可以参考德国法的相关规定，其范围比故意侵犯生命权、人身权、健康权产生的损害赔偿债务范围略大，包括因触犯刑律而产生的刑事附带民事诉讼的侵权责任。（2）因法定义务所产生的赡养费、抚养费 and 扶养费等债务。这部分债务直接影响被赡养人及扶养人的基本生活，如果允许减免那么不仅影响他们的基本权利，还可能动摇家庭婚姻法律关系的经济基础。（3）因劳动关系或雇佣关系所产生的工资、社会保险等债务。根据《中华人民共和国劳动法》第2条、《中华人民共和国劳动合同法》第2条的规定，个体工商户等个体经济组织是劳动法上的“用人单位”，可以签订劳动合同。劳动报酬、社会保险费用等是大多数自然人基本的生存保障，如果允许减免那么将使债务成本转移给普通劳动者，有悖社会公平。（4）惩罚性债务。因违反法律法规及规范性文件所产生的税款、行政罚款、刑事罚金等。并非所有的欠税均是不

得免责的债务，可将债务人偷税、抗税、骗税，被税务机关追征其未缴或者少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款纳入不得免责的范围。与之类似的还有行政罚款、刑事罚金等债务可以列入不得免责的范围，只有这样才有利于维护社会公共管理秩序。（5）违反国家助学政策所产生的债务。

## 2. 不予免责的事由类型

无论是许可免责还是自动免责，都面临不予免责事由的设置问题，不予免责程序意在防范债务人破产欺诈。欺诈行为大致可分为3类：（1）债务人在进入破产程序前故意使自身偿付能力恶化。这具体又可分为两种情形：一是故意或不理性行为致使债务增加或者财产减少，如无偿转让财产，以显著不利条件负担债务，转移、损毁财产，以消费信贷方式购入商品后低价转让，因赌博、吸毒行为致使自身承担重大债务，承认虚假债务等；二是使特定人受益，对特定人承担债务或者在财产上设定负担。（2）债务人在进入破产程序后不履行法定义务。实施隐瞒财产、销毁伪造相关证明材料、以不正当手段妨碍破产管理人执行职务等妨害破产程序进行的行为。（3）滥用免责程序，主要表现为在短期内多次申请破产免责。为防范此种情况，一般破产免责制度会规定免责的间隔期间。人民法院、破产事务管理部门、管理人、债权人或者其他利害关系人发现债务人有上述不予免责事由发生的，人民法院可以裁定不予免责。

## 3. 连续免责的时间限制

连续免责的时间限制是防止滥用破产免责的主要措施之一，也是不予免责的重要事由。各国法律对连续免责的限制条件和时间规定不同，比较复杂的是《美国破产法》。笔者以债务人第二次破产案件适用章节进行分类，以说明美国连续免责时间限制的主旨：一是第二次破产案件适用第13章。如果债务人第一次破产案件适用的是第7、11、12章的规则，并取得了破产免责，那么4年内第二次申请适用第13章破产，不能获得破产免责。如果债务人第一次破产案件适用的是第13章并获得债务免责，那么2年内再次申请第13章，不能获得破产免责。二是第二次破产案件适用第7章。如果债务人第一次破产案件适用的是第7章或第11章并获得过免责，那么8年内第二次破产案件申请适用第7章不能获得破产免责。如果第一次案件适用的是第12章或第13章，那么原则上6年内第二次案件申请适用的是第7章，不能获得破产免责。但有两个例外，债务人可以获得免责。如果债务人在第一次破产案件中偿还了100%无担保债权，无担保债权人没有受到损失，或虽未完成100%清偿，但清偿比例达到7

0%，并且70%清偿是债务人所能清偿的最大比例，那么债务人可以获得概括免责。综上所述，笔者认为我国可从《美国破产法》连续免责的时间限制中得到的启示是，不能简单地规定一种时间限制，可根据债务人的清偿意愿、清偿努力，第一次破产案件适用不同的破产程序，来设置更加公平的连续免责的时间限制。

### （三）个人破产免责制度的适用规则

#### 1. 破产免责的范围

破产免责的范围可以用两种方式来界定：一种方式是根据债务类型确定，不予免责范围之外的债务是破产免责债务；另一种方式是根据债务成立时间确定，破产申请前成立的债务是破产免责债务，破产申请后产生的债务不能免责。如果允许债务人破产申请后发生的债务免于履行清偿责任，那么将会导致债务人不仅重新开始，更加会“提前开始”。但笔者认为债务人不会因此“提前开始”，甚至连重新开始都做不到。因为如果允许破产申请后发生的债务减免，那么将会抑制债务人信用的恢复和强化，进一步恶化债务人重新获得社会信任的环境，进而导致债务人失去践约能力。第一种方式是从债务类型、发生原因等维度进行界定，第二种方式是从债务发生时间的维度进行界定。这两种方式可以确定债务人最终破产免责的范围。

#### 2. 破产免责的方式

各国破产免责的方式大致分为两种：一种是自动免责，另一种是许可免责。自动免责是指破产程序终结后，债务人不需要申请自动获得免责。许可免责是指债务人需提出破产免责的申请，法院审查后作出是否予以免责的裁定。美国采用的是自动免责，德国和日本采用的是许可免责，两种模式各有利弊。美国采取自动免责，是因为美国有完善的法庭外和法庭内债务人考察机制，可以避免破产免责制度被滥用，法庭外考察主要是指“信用咨询”，《美国破产法》要求个人申请破产前必须接受信用咨询。在信用咨询过程中形成的材料是破产程序重要的材料依据，可以证明债务人是否滥用破产免责制度。同样法庭内的考察机制，即正式的破产程序，有一套逻辑严密的审查机制，可以判断债务人是否滥用破产免责。因此，破产程序终结时，债务人不需要提出申请，可以自动获得免责。虽然德国与美国类似，是强制庭外债务清理模式的代表，但是德国却与美国不同，采取的是许可免责方式，债务人提出免责申请时，还须附一份声明，承诺自破产程序启动之日起6年内，工作收入可扣押部分用作债务清偿。也就是说德国在申请

免责的同时需要考察债务人的履行承诺的行为，如果采取自动免责，那么将导致声明沦为一纸空文。

综上所述，笔者认为我国个人破产免责制度应采取许可免责的方式。其理由是：（1）我国建立完善的庭外债务清理机制所需时间长、难度大，暂时不能在个人破产程序前设置一道防止滥用破产免责的防火墙；（2）如果取消人民法院破产免责审查这道程序，那么可能增加债务人等破产程序参与者不道德行为发生的概率；（3）如果将破产免责的监督责任全部交给债权人或管理人，那么只要债权人或管理人未提异议，就视为债务人可以获得破产免责，这样将会增加债权人或管理人的监督责任，有悖公平原则。

### 3. 破产免责的监督

笔者认为，无论是采取自动免责制度还是采取许可免责制度，都应设置免责异议与免责撤销制度作为相应的监督制度，以防范可能出现的债务人欺诈行为。虽然都是破产免责的监督制度，但是免责异议与免责撤销发生的时间不同，适用主体不同。免责异议发生在人民法院做出破产免责裁定后的法定期间内，债权人收到裁定书后，如果对破产免责有异议，那么可以申请复议。如果人民法院做出不予免责的裁定，那么债务人可以自收到裁定书之日起于法定期间内申请复议。在不同的情况下，债权人和债务人均有提出异议的权利。免责撤销是指破产免责裁定发生法律效力后，债权人或利益相关人发现债务人通过欺诈手段获得破产免责的，可以向人民法院申请撤销破产免责裁定。另外，鉴于破产免责涉及债权人的切身利益，破产免责撤销权行使的时间不应受到普通破产撤销权除斥期间的限制，只要债务人曾经行使过破产欺诈行为，债权人或其他利害关系人发现的，就可以提起破产免责的撤销申请，不受时间的限制。

### 4. 破产免责的放弃

个人破产案件比企业破产案件复杂，复杂的不是规则而是情势，在大部分情况下债务人申请破产是想免除部分债务，但对有些债务，债务人并不希望减免，仍愿意偿还。例如，从亲朋好友那里借的债务，破产免责后可以不用偿还，但不偿还可能严重影响债务人的生活环境。因此，笔者认为可以允许债务人有条件地放弃债务豁免。所谓有条件是指：（1）不允许债务人事先放弃免责。债务人不能在破产程序启动之前放弃免责，如果允许债务人事先放弃免责，那么债务人对外经济往来时可能会被要求签订放弃免责的声明。这将影响个人破产免责制度的存在价值。（2）必须获得人民法院批准。债务人在申请破产免责时可以附带申

请放弃部分债务豁免，人民法院接到申请后，重点对放弃理由进行审查。在人民法院对放弃债务豁免的后果充分释明的基础上，没有发现债务人有受胁迫等非自愿情况的，应当裁定同意放弃。在审查中人民法院要对债务人就放弃债务免责的后果进行释明，如果发现债务人有受到胁迫等非自愿情况放弃债务免责的，那么应当裁定不予同意。

## 五、构建个人破产免责制度的三维路径

我国在构建个人破产免责制度时应摒弃线性思维，如果仅思考具体规则该如何构建，那么不仅达不到立法目的，还可能陷入为构建而构建的思维误区。因此，应跳出个人破产免责制度本身的范畴，从系统性、整体性和协同性维度论证我国个人破产免责制度具体规则、复权制度和债信文化的构建进路。这样才能真正把握个人破产免责制度构建的方向，建立一个更加立体、更具弹性的个人破产免责制度。

### （一）系统性思维下具体规则的构建

#### 1. 破产免责的申请

若债务人适用不同的破产程序，则提出破产免责申请的时间不同。债务人适用破产重整程序的，自重整计划执行完毕之日起15日内，债务人可以向人民法院申请免除剩余未偿还的债务。债务人适用破产和解程序的，自和解协议执行完毕之日起15日内，债务人可以向人民法院申请免除剩余未偿还的债务。债务人适用破产清算程序的，考察期满后债务人可以向人民法院申请免除剩余未偿还的债务。关于破产清算程序中免除债务人为清偿债务的考察期，笔者建议：（1）原则上自人民法院宣告债务人破产之日起3年。（2）如果债务人违反人民法院做出限制行为的决定，那么人民法院可以依职权决定延长考察期限，但延长期限不得超过2年。如果债务人已经受到一次延长期限的处罚后，仍未严格遵守人民法院限制行为的决定，那么人民法院可以驳回债务人的免责申请。（3）为了鼓励债务人清偿债务，可以根据债务人偿债比例缩短考察期。债务人偿还所有剩余债务或债权人免除债务人的全部清偿责任的，视为考察期届满。如果债务人偿还剩余债务达到75%，且考察期经过1年的，那么可以视为考察期届满。如果债务人偿还剩余债务达到50%以上不足75%，且考察期经过2年的，那么可以视为考察期届满。

另外，免责考察期内债务人应履行下列义务：（1）每个月在破产事务信息管理系统中申报收入、支出和财产状况等信息，报告住所变动和外地出行信息；（2）收入扣除事先申报的自身及其所抚养、赡养和扶养的家庭成员所需合理开支后的余额交由管理人进行分配；（3）不得出境；（4）不得抛弃或者放弃接受能使破产财产增加的继承、赠与或者其他财产权利；（5）其他应当履行的义务。在免责考察期内，可以允许债务人根据自身情况做一些调整，但这些调整须经管理人审核后，提交人民法院批准。允许调整的事项包括：（1）必要的大额消费、大额借款；（2）增加或减少之前确定的自身及其所抚养、赡养和扶养的家庭成员所需合理开支；（3）从事非财产投资经营行为；（4）其他调整事项。

## 2. 破产免责的审查

人民法院接到债务人的免责申请后，应重点审查债务人是否存在不予免责的事由，如果存在不予免责的事由，那么人民法院将裁定不予免除债务人未清偿债务。笔者认为不予免责的事由可以包括以下内容：（1）故意违反行为禁令2次，或违反行为禁令1次，但收到警告后拒不纠正的；（2）因奢侈消费、赌博、不当投资等行为承担重大债务或者引起财产显著减少；（3）为逃避债务，隐匿、转移、毁损财产，不当处分财产权益或者不当减少财产价值；（4）对特定债权人提供担保或清偿债务，偏颇性清偿侵害其他债权人利益，或实施其他故意行为导致破产财产减少的；（5）对债务人财产与债权人名册作出虚假或有重大遗漏的陈述；（6）隐匿、伪造、变造、销毁与债务人资产状况或债务情况相关的证明材料；（7）在破产调查中，拒绝履行或虚假履行说明义务；（8）以不正当手段妨碍破产管理人执行职务；（9）此次破产前的8年内曾经被宣告破产并获得过免责的，但是在这一次破产申请之前的6年内破产重整程序和破产和解程序中，债务人曾得到免责，但按照计划清偿了无担保的请求权70%以上的不在此限；（10）法律规定不得免除债务的其他情形。在设置不予免责事由时，可以适当扩大债务人不诚实履行破产程序的不免责事由范围，以此督促债务人诚实、守信履行这些规定，增加债务人的合规度。

## 3. 不予免责的债务

笔者建议不得免责的债务可以包括以下内容，但债权人自愿放弃或法律另有规定的，可以免除清偿：（1）故意侵权行为产生的损害赔偿债务，包括债务人故意或重大过失侵害他人人身、财产所产生的损害赔偿请求权，主观上不仅包括

故意还包括重大过失，范围较《日本破产法》规定的范围大；（2）法律规定的赡养费、抚养费 and 扶养费等；（3）基于劳动关系或雇佣关系形成的工资、社会保险、补偿金或劳动报酬请求权等债务；（4）税款；（5）助学贷款；（6）应向政府支付的罚款、罚金等其他具有相同性质的债务；（7）法律规定不得免除的其他债务。另外，如果债务人丧失或者部分丧失劳动能力，那么可以向人民法院申请免除部分或全部债务，还可以根据不得免责债务的性质和债务人自身收入情况，在人民法院和管理人的监督下制定还款计划。因不得免除的债务与可免责债务性质不同，当事人之间沟通协调难度较大，故人民法院应建立一套成熟的解决机制，帮助债务人与相关当事人协调，制定合理、可执行的还款计划。

#### 4. 破产免责的异议与撤销

免责异议的理由无须另外规定，可以参考不予免责的事由。债权人自收到人民法院免除债务人未清偿债务的裁定书之日起15日内可以向人民法院申请复议，债务人自收到人民法院不免除债务人未清偿债务的裁定书之日起15日内可以向人民法院申请复议。

破产免责撤销制度针对的是已经发生法律效力的免除债务人未清偿债务的裁定书，在设置撤销制度的过程中要注意破产免责撤销权利人的范围和撤销事由的界定。笔者认为有权利申请撤销破产免责裁定书的主体可以包括债权人和其他利害关系人，债权人与债务豁免具有直接利害关系，赋予其撤销权利的正当性不言而喻。那么，所谓其他利害关系人，是指不是债权人，但破产免责间接侵害了他们的利益，如债权人的配偶、法定代表人、股东等利益相关人。适当扩大撤销权利人范围，有利于监督破产免责制度的实施。关于撤销免责的事由可以规定得抽象一些，只要能彻底推翻债务人获得破产免责的基础即可，如债务人通过欺诈手段获得的。

#### （二）整体性思维下复权制度的构建

复权制度是与个人破产免责制度对应的一项重要制度，“诚实而不幸”的债务人想要重新开始，不仅需要免除一部分债务，而且还需恢复权利，解除对他的行为限制。这是保障债务人践约度、使债务人重新获得社会信任和被社会接纳的基础。

复权的前提是债务人的失权，有失权才有复权，债务人因何失权？债务人因破产而失权，失权是债务人获得破产免责需要付出的代价之一。进而可以推知，复权的条件是债务人失权的基础不存在了。不存在的原因有两个：一是债务人已

经达到目的，取得了破产免责；二是债务人没有达到目的，人民法院裁定不予免责或者撤销破产免责，债务人继续清偿剩余债务，债务人继续失权不利于偿还债务。尽管这两个原因都将使债务人复权，但是复权的内容不同。第一个原因不仅可以取消债务人因适用破产程序而受到的行为限制，而且还可以取消在其他法律、法规、司法文件、行业规范、法律主体内部规范文件中对他的资格或行为限制，使债务人获得“完整的权利”。债务人因法定事由未取得破产免责或取得后被撤销，说明债务人在破产程序中存在过错，不能完全复权，仅能撤销人民法院对他的行为限制，其他法律或主体对债务人资格或行为的限制不在复权范围内。

笔者认为不宜设置复杂的复权程序，债务人无须单独申请复权，人民法院可以随免责裁定、不予免责和撤销免责裁定一同作出复权的裁定，只是复权的内容有所不同。债务人根据个人破产法规定获得免责后，法律法规、行业规范及其他法律主体因破产对债务人的限制自动失效，恢复债务人的权利至“圆满”状态。不应因债务人破产而在征信、资质许可、行政许可等方面存在限制，用人单位在招聘、聘用条件、薪资和解聘等方面不得存在歧视。如果人民法院最终裁定不予免责或撤销免责裁定，那么可以同时解除人民法院对债务人的行为限制。因为未免除清偿剩余债务的责任，相关债权人可以继续要求债务人清偿，已经不需要破产程序继续介入，由其他法律制度调整，如由强制执行制度调整。至于债务人在银行征信、企业任职等方面的限制，个人破产程序可以不予调整。

### （三）协同性思维下债信文化的建设

我国若想建立相对完善、运行良好的个人破产免责制度绝非一日之功，法律固然能引导债务人的行为，但是从社会运行看，债信文化的影响力不可小视。所谓“债信文化是一种自由交易、欠债还钱、损害赔偿的理念、传统和行为规范，用以支配和调整着人们之间的信用关系和行为”。

我国债信文化历史悠久，有俗语云“好借好还，再借不难”，诚实信用原则更是各国债法的基本原则。为促进我国个人破产免责制度的确立和社会债务体系的良性循环，应重视债信文化的协同作用。笔者认为在协同思维下，个人破产免责制度可以与债信文化协同建设，具体路径如下。

第一，引导个人诚信履约，减少破产欺诈行为。在日常生活中调节个人行为偏好更多地依靠社会共识，也就是我们常说的债信文化。虽然债信文化不像法律、监管措施和行业规则那样显性化，但是它存在于个人意识中，在无形中支配人们的履约态度，进而影响行为。债信文化与个人破产免责制度看似不同，但存

在千丝万缕的内在关系。诚实守信的债信文化可以引导个人诚信履约，营造规范交易的市场环境，减少破产欺诈行为，为社会债务体系的良好运行提供好的基础，进而有利于个人破产免责制度的建立及实施。

第二，促进社会信用体系建设，规范债务人破产行为。社会信用体系是债信文化中最重要的一环，是市场发展的基础。从广义上讲，个人破产免责制度在本质上也是社会信用体系的一部分，债务人在破产程序中的行为同样受信用约束和评价，社会信用体系建设越完善，债务人对破产程序越充满敬畏，知晓破产欺诈或不履行破产程序规定义务的后果，进而可以促进个人破产免责制度的应用。

第三，改变对破产免责的负面评价，帮助债务人重新开始。在信用三维理论下构建破产免责制度的目标是强化债务人的信用，所谓的强化并非指债务人的信用超出以往没有破产的信用状态，而是帮助债务人恢复信用至一般水平。强化债务人的信用不仅依靠法律规定取消各类行为或资格限制，还须社会对破产免责给予一定的正面评价，认可债务人是“诚实的人”，之所以破产是因为“不幸”而非故意或冒失，改变对债务人的负面评价，债务人才能重新融入社会。

综上所述，在现有债信文化和法律体系中嵌入个人破产免责制度，可以预见构建难度较大，需要顾及方方面面的利益。迎合或解决某一具体问题，可能引发新的问题，这就是所谓的系统性难题。为了面对和解决由此产生的系统性问题，笔者认为可以秉持债务人信用三维理论，即债务人信用资本理论，从上至下逐层推演个人破产免责制度的内在逻辑，看似就事论事，其实兼容并蓄、包容万象。先匡定个人破产免责制度的法律轮廓，采取系统性、整体性和协同性思维论证，谨慎构建个人破产免责的具体规则。

## 六、结 语

自2021年3月1日开始实施的《深圳经济特区个人破产条例》是改革进入深水区的一次尝试，但缺乏顶层设计上的通盘考虑，受困于地方立法的位阶，无法与《民法典》《民事诉讼法》《企业破产法》等法律顺畅衔接。要想解决这些问题，首先，要处理好个人破产与企业破产的关系，统一立法口径。可以两个制度“合流”，建立一部统一的“破产法”，或是在修订《企业破产法》章节内容的基础上增加一章个人破产免责和复权的内容，将其他规范个人破产的内容融入企业破产章节，这样可以降低《企业破产法》的修法难度。其次，要明确个人破产制度的适用主体，破产免责制度科学化、精细化须依靠法律部门内容的确定

性，才能找准定位，构建具体规则。最后，要重视债务人信用资本的维护。从个人破产免责制度的内容看，重点是免除债务人剩余未偿还的债务，从目的看，重中之重是维护债务人的信用资本，不能使破产免责制度污名化。

原载于法商研究 2022 年第 5 期总第 211 期



# 论个人破产中自由财产制度建构——以债务人基本权利保障为视角

刘益灯 姚丽昆 中南大学法学院

**摘要：**个人破产程序中的自由财产制度因债务人基本权利保障较债权人实现财产权更具权重而具正当性。自由财产的构建应当展示出对债务人基本权利的关怀，认可债务人在破产前合法范围内转化自由财产的行为效力，一定条件下拥有对自由财产上优先权的撤销权，对于造成偏颇清偿的处分自由财产行为非有利于债务人基本权利的实现不予认可。为实现个人破产制度中自然人主体有序退出市场的目的，将自由财产种类法定化并予以限额是构建我国自由财产制度的基础，对于破产程序中自由财产超额增量部分，应适用膨胀主义原则纳入破产财产之中。

**关键词：**个人破产；自由财产；基本权利；财产豁免；破产债务人

2021年3月1日，《深圳经济特区个人破产条例》作为我国第一个自然人破产法律文件的正式施行，使得我国自然人成为了破产主体。我国并非没有适用自然人破产的基础和必要性，市场经济多样化发展、的过程中，大量的个人直接或间接地作为主体参与市场，自然人主体承担巨额债务不仅成为一种常见的社会现象，同时成为亟待解决的社会风险问题。在司法实践中“自然人担保链”“执行难”等当前法律制度难以解决的问题开始在破产法律制度中寻求答案，个人破产制度在个人主体广泛占有生产资料并承担风险的市场经济中成为迫切需要。

2019年7月，国家发改委、最高人民法院等机构共同发布《加快完善市场主体退出制度改革方案》，其中明确了“扩大破产制度覆盖面”“分步推进建立自然人破产制度”。我国自然人破产法律制度的构建已然具有时代的必然性，个人破产程序实现自然人重新开始(fresh start)的核心功能源于“自由财产”和“财产免责”两项制度设计。当前国内以自由财产制度作为独立课题的研究尚少，自由财产制度往往作为构建个人破产制度的一部分被提出，研究内容以确定自由财产范围为主，缺乏对自由财产制度保障破产债务人生存权、发展权等基本权利独立价值的思考。本文立足于我国市场经济中对个人破产制度的现实需求，探索自由财产制度在个人破产体系中被赋予的制度目标，强调债务人基本权利保

障在自由财产制度中的核心要素地位，并以此为如何在我国建构一个本土化的自由财产制度，如何对自由财产相关行为效力进行判断及自由财产的认识提供理论贡献。

自由财产制度即在破产程序中不以债务人全部财产作为破产财产，而为其保留部分财物，以保障破产债务人及其所扶养人基本生活需要的债务人财产豁免机制。自由财产制度以“自然人”作为其存在的基础，在以商法人作为破产法适用对象的法域中，自由财产并无存在的意义。企业完成破产清算后，以登记注销的方式消灭，其法律人格不再存续，而自然人破产后，仅个人债务得到全面清理，其人格在自然与法律上都将始终存续，自由财产的存在是债务人的生存与发展等基本权利在破产制度中予以考虑的结果。对自由财产制度中自由财产的认识及自由财产相关行为效力的研究，应当以实现自由财产制度之目的、保障债务人的基本权利为逻辑起点。

## 一、自由财产制度的正当性来源

自由财产为债务人留存特定部分不受债权人追索，形成对债权人权利的限制，系保护自然人债务人的重要机制。自由财产的直接效果即多数债权人只能对移除自由财产后的破产财产主张债权，而财产权作为宪法和民法的永恒追求，对财产权的限制将引发对自由财产正当性的质问。尽管关于在我国构建个人破产制度的讨论中，不乏包含对自由财产制度的设想，甚至对自由财产制度价值的理解从保障债务人最低生活需要扩展至对债务人发展权的保护。但这些关于制度应如何构建的设想都回避了自由财产制度是否能够因为保障债务人利益而破坏债权人利益的正当性问题，在我国有债必还的文化土壤中是否能够容忍债务人因基本权利需要保有自由财产，以及基于债务人权利保障形成的财产豁免对一般债权突破的范围边界如何认定的问题。基于对我国法律基本原则和保护取向、自由财产产生的社会价值及我国相关制度背景的分析，来回应自由财产中的以上问题。

### （一）宪法对债务人生命权的保护

自由财产为何存在允许个人债务人留存足够财产以继续日常生活，符合债务人及其所扶养人的最佳利益。当且仅当此处的“利益”意味着与债务人及其所扶养人基本生存相关权利时，其对财产权的限制似乎才有意义。从自然权利角度出发，生命、自由及财产是人生而享有的权利，在各国宪法中也予以确认与保障。当同为宪法权利的两项产生冲突时应当如何适用，现代宪法并未直接给出答案，

但是以保护私有财产至上的社会契约理论显然与我国宪法对财产权与生命权的保护内涵不符。在财富的普遍增长过程中，财产对于个人的意义多元化，财产绝对保护的必要性降低，同时在生产发展的基础上，现代社会对生命权的内涵逐渐丰富为生存权、发展权。生存权保障债务人在破产程序终结后能够继续存续。健康的社会还应当为过度负债的人提供创造社会财富、继续发展的机会，保护债务人的发展权。财产权因私有财产在个人生命维持方面的重要性有所降低，导致宪法对财产的绝对保护态度有所缓和，因此，对生命权的尊重应当高于财产权。由此，自由财产的正当性因生命权较财产权在自然人的人格存在与发展中更具权重而被证明，即债务人基本权利保障能够成为自由财产制度的正当性来源。

此外，同时指明自由财产清单主张的范围仅包括保证债务人人格存在与发展所需的基本生存资料而不得随意扩张，即自由财产的范围应当相对明确，因为这是对债权人财产权进行制约的最高限度。

## （二）强调对诚实信用原则的践行

自由财产制度不仅不是对《民法典》诚实信用原则的背离，诚实信用原则还构成准许自然人进入破产程序、认定自由财产所必须遵循的立法原则。尽管破产法规并未与《民法典》共成一编，但民法作为基本法对破产法仍具有母法地位，破产法规则在法律原则上与《民法典》的一致性符合法律体系的发展要求。

《民法典》第7条规定诚实原则对象为一切民事主体，内涵包括“秉持诚实、恪守承诺”，即在民事行为中应当不为欺诈行为，善意完整地履行契约。个人破产是对“诚实而不幸”债务人的保护与救济。“诚实而不幸”在此处应强调债务人举债原因非恶意，有强烈的还款意愿，无以欺诈等方式恶意避债，而非要求债务人在市场经营、消费中作出绝对理性的判断。对于恶意避债者，个人破产程序可通过特有的破产无效和破产撤销权等制度，对债权人权利进行救济。任意允许个人以破产的方式集中清理债务并拥有对财物提出豁免的权利，将形成债权人对债务人是否履行义务主动性的怀疑，进而影响市场借贷关系形成的积极性，因此自由财产制度必将强调对诚实信用原则的践行。

自由财产制度对契约必守精神的实现也大有裨益。自由财产以债权人暂时性地让渡较小债权利益为条件（尤其涉及无财产可供分配且当前偿付能力很弱的债务人时，自由财产本身对债权人的损害极为有限），使得债务人的清偿能力不丧失，并以实现自身发展权为方式不断创造个人财富。通常，债务人会因强势债权人推动的执行程序成为失信被执行人，其微薄收入会被强制执行，导致其经济窘

困和出行受阻，从而减弱清偿能力。自由财产制度作为个人破产财产制度的重要机制，能够为债务人留存继续劳动的基本工具保障其劳动权，为债务人重新进入市场经济创造社会财产提供机会，既促进债务人继续履行义务，也保障了债权人之间公平受偿。

### （三）保障债务人基本权利的社会利益

就自由财产中最紧张的一对权利关系——债权人的债权利益与债务人的基本权利之间的对抗与促进进行分析，展现自由财产存在的正当性与价值空间。可见，对债务人基本权利保护的外溢效果将为社会产生更为广泛的利益，包括促进经济市场活跃、降低维系债务人生存的社会成本等，而非局限于对债务人的同情与挽救。

社会作为市场经济的载体，债务人获得重生将会对它产生正效益。市场经济体制下，个体参与的私营经济、独资企业、合伙企业已经成为市场经济的重要力量，个人成为占有生产资料并享有收益的经济主体。信贷消费盛行下，普通消费者也广泛地成为信贷法律关系的主体。面临过度负债的商个人及消费者，若无路径清理债务，将形成社会金融风险问题，激化社会矛盾。在规范民间借贷行为，避免过度渲染营销策略从源头上控制风险的基础上，应当为诚实而不幸的个人债务人提供重新回归社会经济的机会。个人破产制度以其集中清理债务的基本功能，能够避免大量债权人反复启动执行程序造成司法浪费，同时通过自由财产制度与财产豁免制度为债务人提供重新开始的机会。如果在破产程序中剥夺债务人的全部财产，债务人继续生存的责任将转嫁由社会承担，沦为最低社会保障的救济对象。自由财产制度为债务人及其所扶养人的基本生存提供保障，不仅使社会免于承担对一无所有债务人的救济责任，还保护了债务人人格尊严，促进债务人主动申请破产，集中清理债务问题，清洁自身信用体系，具有降低社会负债率的作用。

## 二、自由财产有关权属行为的效力问题

自由财产在保护债务人人格尊严、保障债务人生存权等方面与发展权等方面的特殊价值使得自由财产在破产程序中免于向债权人进行清偿，系立法对债务人的基本人权赋予的强制保护。在立法保护下，自由财产范围成为债务人可直接主张的实质权利空间。那么债务人破产前转化财产类别以扩大自由财产数量的行为是否属于合法行为？自由财产经债务人处置导致权属变化其效力如何认定？如，

债务人将自由财产用于个别清偿、在自由财产上设立优先权等。基于保障债务人基本权利需求这一自由财产制度的基本目标进行分析，是对自由财产有关权属行为效力认定的逻辑起点。

### （一）转化财产作为自由财产行为的效力

自由财产的转化即债务人通过将非自由财产转为法定自由财产类别，以扩大自由财产数量的行为。讨论此类行为的效力首先应当证明自由财产转化的正当性。当破产法认可自由财产的转化行为，债务人通过转化行为获得豁免财产边界应当如何划定，以及超出边界的不当转化行为会导致何种法律后果将在下文进一步讨论。

自由财产范围是立法者对保障债务人基本权利与债权人财产权之间平衡的结果，是债权人在个人破产程序中让步的最大范围。以立法方式确认的自由财产制度是债务人用以实现自身基本权利的制度保障，在法定空间内保留自由财产是债务人的既定权利，债务人在自由财产制度内进行的财产转化行为应当被法律宽容对待。既然设立自由财产制度，就应允许破产债务人在破产前合理利用自由财产制度为自己的最大利益进行安排，否则，自由财产就会失去存在的意义。

由于债务人将自由财产扩大化的行为必然导致破产程序中可分配破产财产数额降低，因此正当的自由财产转化行为应当受到设立恰当的法的规制。美国关于自由破产的司法中也倾向于支持债务人在破产之前合法转换财产的行为效力，但是如何认定破产前财产转化的行为仍是美国破产法中的棘手问题。究其根本原因是美国自由财产立法例中为债务人提供的财产豁免规则过于慷慨，债务人依法转化形成的自由财产已经远超自由财产制度所寻求保护的目标——债务人基本权利的保障。债务人通过个人破产制度不仅免除了债务负担，还保持着一如既往的富足生活，这显然不能为社会容忍，只能通过法官“事后”对自由财产是否过量进行判断，因而破产债务人在作出财产转化行为时也处于对自由财产边界不明的状态之中，这对债务人并不公平。因此，合理地法定种类的自由财产设置限制金额十分重要。自由财产数额的设立应当以保障债务人及其所扶养人的生存权、发展权为基本出发点，限制金额包含两层含义，既是对债务人基本权利的保障，也防止债务人滥用权利超出基本权利边界取得财产。因此，债务人的基本权利构成其主张自由财产最大化的权利来源，同时形成对转化自由财产金额的限制。

不当转化自由财产行为导致的直接结果是该部分财产豁免权被剥夺，重新归于破产程序中用于向债权人清偿。域外使不当转化自由财产重新归于破产财产一般通过撤销权的行使予以实现，因此破产撤销制度亦可纠正我国不当转化财产行为产生的不良影响。此外，外国立法中仅见破产撤销制度而无破产无效制度，而破产无效制度作为我国破产法律体系之特色是否可以成为不当转化财产行为的法律后果也应该纳入讨论。不当的自由财产转化行为将导致可供分配的财产减少，阻碍、缩减债权人从破产程序中获得受偿的空间，可能构成我国破产无效制度规制的客体。因此，在我国司法体系中对不当转化行为的救济途径应当包括破产撤销制度与破产无效制度。因主观要件是破产无效制度的核心要素，两者区分适用的关键在于债务人行为时是否具有可被证明的主观恶意。除此之外，不当转化自由财产的行为还可能因为违反免责条款导致不予财产免责的后果。

## （二）清偿行为与自由财产目的之冲突

既然自由财产制度允许债务人通过财产转化增加被豁免财产，而债务人将自由财产用于清偿导致自由财产减少的行为是否被许可呢？肯定说认为自由财产已从破产财产中剥离，系不受限制的绝对权利，债务人可以“自由”地处分自由财产，以其自由财产偿还债务是合法履行义务的行为。否认说认为自由财产可以用于清偿债务的观点认为，债务人以自由财产清偿债务会导致较强的负外部性，不利于保障债务人及其所扶养人的基本人权。还有学者认为应当有限度地允许自由财产用以清偿债务，当且仅当该清偿行为的内在目标与自由财产程序目标指向一致，且不导致债务人及其所扶养人生存权与发展权受损的情况下可以予以认可。肯定说与否定说理论之间的纷争在于债务人生存权保障与债务人财产处分权之间的矛盾，前篇已经论述在价值平衡角度下生存权与发展权的保障应当优先于财产权利。此外，自由财产取得的特殊性，使之与普通财产有所区分，不再享有绝对的处分权。债务人在破产程序开始之初有权选择以何种财产申请保留作为自由财产，因此，纳入自由财产的财物并非真正的自由，应当受到其取得目的之限制。为债务人设立财产豁免的目的在于保障债务人及其所扶养人的生存权与发展权，债务人通过申请的方式取得自由财产时，已将该部分的财产使用目的的处分权利用尽，经确认作为自由财产的财产应仅用于债务人及其所扶养人的生活所需。

允许债务人以自由财产用于清偿即为债务人开拓出个别清偿的路径，将阻碍破产制度最终价值的实现，影响债权人公平受偿。若债务人主动放弃法律为其提供的财产豁免权，在其所扶养人基本权利不受损的情况下，该部分财产基于使用

目的的变更应重新归于破产财产，在所有债权人中进行公平分配，避免违反法律关于偏颇清偿的禁止性规定，即债务人以自由财产清偿债权人的行为应当在破产程序之中进行。综上，以自由财产清偿债务的行为，不利于自由财产制度目的的实现，阻碍破产程序清理债务的公平性与效率性，原则上不应当允许债务人以自由财产清偿债务。仅当清偿债务的行为对债务人及其所扶养人生存权与发展权的实现无损甚至有益时(如支付家庭扶养债权)，可以将自由财产重新回归破产程序中用以清偿债权人。

### (三) 优先权在自由财产中的限制使用

以自由财产为标的的无瑕疵优先权在实现条件满足时，自由财产难免因保障优先权权益而减少。债务人财产被确认豁免之后，不再被纳入破产财产中，免于受到大多数普通债权的追及，甚至即使最终债务人未能在个人破产程序中达到债务免除的效果，也并不影响自由财产免偿效果的实现。然而，因债务人生存权与发展权而生，具有极强排他力的自由财产却受制于担保债权人的强势。豁免保护规则的这一显著弱点，足以损害债务人财产豁免权的政策性目的。在优先权的设立中，债权人掌控议价权，债务人的一切财产都可成为担保债权的标的，进而被排除在自由财产的保护之外。优先权的行使对自由财产制度的破坏显而易见，为全面实现自由财产制度的功能，保障债务人及其所扶养人基本生活、职业工作之需，对优先权进行限制存在必要。赋予债务人撤销权能够破除优先权对自由财产制度的侵害，但债权人基于优先权实现的不确定性可能不再为债务人提供信贷，因而在个人破产程序中限制优先权行使需要在维护市场信用体系与保障债务人基本权利之间寻找利益平衡。

分析我国现有个人债务清理案件，我国对执行豁免财产的范围还是持非常谨慎和保守的态度，设立为自由财产的动产仅为债务人及其所扶养人的生活必需品、职业工具，可预见在我国个人破产制度中自由财产金额的设立也不会过分慷慨。因而市场价值低下的自由财产对债权人利益形成的侵蚀轻微，对债务人而言重新取得该部分财产的成本却高昂，赋予债务人撤销权并不会对社会信用体系形成重大影响，但能够极大满足债务人基本权利的需求。以居住为目的的不动产上设立的优先权是否可以撤销则应当另行论之。设立不动产优先权的撤销权，至少应当满足以下两个要件：其一，该不动产用于家庭居住并被确认为自由财产；其二，优先权并非债务人为获得该不动产而形成。此外，即使债务人可以通过撤销权缓解优先权带来的危机，并不意味着优先权应当无条件地被剥夺，应该考虑通

过在财产分配中提高优先权人的清偿位列、比例，为该不动产进行特殊抵押登记等法律路径，保护优先权人的利益。

### 三、个人破产中自由财产制度的建构路径

我国个人破产制度中自由财产框架的建构，应当始终立足于我国的市场经济对个人破产制度的需求，以实现自由财产制度对债务人基本权利保护的基本目的，体现出对债权人及其所扶养人生存权的关怀，承接现有司法实践在债务清理中的经验，构建本土化的自由财产制度。

#### （一）自由财产类型法定化

个人破产制度设立的市场经济作用在于给自然人主体有序退出市场提供路径，以弥补我国《企业破产法》对非法人主体在市场风险中的保护的长久失位。因而，自由财产制度应当以如何实现自然人主体有序退出市场为设计目的，重视处于市场风险下债务人的保护，帮助其保有重新开始的能力，但又应当防止矫枉过正，形成对债务人极为慷慨的自由财产制度，造成债权人利益落空。

将自由财产的种类法定化，是自由财产制度价值实现的基础。权利法定化既使得破产债务人主张权利有法可依，也便于管理人或其他有权机关在破产程序中对债务人的自由财产情况进行分类监管。以《深圳经济特区个人破产条例》第36条为例，其将自由财产的种类划定为七类。在自由财产类型法定化的基础上，立法还需对各类财产的豁免金额进行限制，我国幅员辽阔、经济发展不平衡，在基本法中建议还是以具有我国法律特色的采用“必要”“适当”“合理”等概括性词汇进行限定，以回应国内区域发展差异导致的地区间自由财产需求不同的问题。为防止法官自由裁量权的扩张，在适用中应参考各地最低生活保障水平、最低工资标准及经济适用房标准等相关因素，形成自由财产额度审核的工作指南文件。

#### （二）类型法定化下自由财产的认识

对自由财产设立法定类别与数额限制构成司法实践中识别自由财产范围的核心要素。恰如其分的自由财产种类划分与认定是维护债务人基本权利与债权人权利实现诉求之间的权衡，是自由财产制度根本目的实现的基础。

满足债务人及其所扶养人生活所需财物是自由财产的基本内涵。这并不意味着债务人可以以维持原有生活水平主张保留自由财产，而应以社会保障的较低水平为依据进行确认。在以基本需求作为认定自由财物标准时，以下三个方面应当

纳入考量:其一,为债务人及其所扶养人基本生活所预留的自由财产应当限制为一段时间,如果预留超长时间的生活所需财物,不利于达到自然人破产制度的立法目的。其二,该部分财产的预留不仅要考虑债务人个人的需求,同时应当考量其对所扶养人应承担的必要经济支出。尤其是当债务人自身对自由财产的取得呈现消极态度,未及时向管理人及有权机关提交自由财产申请清单时,自由财产制度应当为其所扶养人提供救济渠道。即债务人所扶养人或扶养人的监护人有权以债务人应承担的扶养义务为限向管理人或有权机关申请自由财产。不动产的特殊价值属性使其在自由财产制度中备受争议。债务人角度下,以居住为目的的不动产,是家庭生活遮风避雨所需,是祖辈血汗奋斗所留。加之,我国乡土文化中的固定居所与“家”这一抽象概念紧密相连,是个人精神寄托之处。我国关于查封冻结的司法解释中规定,对于生活必需的居住房屋可以查封,但是不得拍卖、变卖或者抵押。我国尚处于社会主义初级阶段,自然人个人所拥有的最高价值财产往往为其住宅,而住宅同时是债权人实现债权利益的主要对象。此外,基于我国土地所有权二元制的客观情况,关于宅基地及地上房屋、承包经营中的生产投入如何处置同样是实践中的重要问题。因此,对不动产是否可以纳入自由财产,本文认为不应一刀切,应尽量协调,使债权人与债务人达成一致意见,无法协商一致时,法院应该发挥主观能动性,决定是否终结破产程序,或强制决定豁免财产去留。

在满足债务人及其所扶养人基本的生存所需之外,债务人为从事社会劳动,创造社会价值有权保留职业必需品。此类财物的认定对管理人及有权机关有较高的专业要求,不应当仅以财物价格作为限制,根据职业类型不同,合理费用的确定标准也存在差异性。具体而言,应当在个案中考量债务人的职业需求与该财物价值之间的相关性与必要性。尽管允许债务人因职业需要保留财物,但债务人纯粹因贵重职业工具在同一职业范围内形成先位优势是债权人及社会善良公序良俗所不能忍受的。当豁免的财物价值高昂且超越同行业一般从业者就业所需,不满足相关性与必要性要求,应当考虑以一般价值水平的同类物品作为替代。此外,对债务人而言具有极强人身专属性的财产,也应属于自由财产的保留之列,此类财产对债务人的精神价值远远超越其对债权人的经济价值。

### (三) 自由财产增量归属适用膨胀主义原则

既有自由财产的增值以及进入破产程序后新取得的财产将引起自由财产数额的直接变动,自由财产的变动超出限额时,超出部分的财产应当纳入破产财产参

与分配还是由债务人自己保留与破产财产的立法制度相关联。进入破产程序之后至破产程序终结这段时间内产生的财产增量的所属问题，理论上将其划分为膨胀主义和固定主义。膨胀主义认为债务人在破产程序期间取得的财产增量应当纳入破产财产；固定主义则认为债务人用于清偿债权人的财产仅以破产程序开始之前债务人的全部财产为限，在固定主义下债务人通过劳动、继承和赠与等方式将实现自由财产的增加。两种立法选择基于保护目标选择的不同以及社会经济发展差异而形成。固定主义形成对债务人的有利保护，加强破产制度实现市场主体不断重生的能力，以持续保持市场经济的高度活跃，因而，为挽救这些有能力继续为社会创造财富的债务人，对其在破产期间劳动取得的财产不会苛刻地纳入破产财产，因为这对于债务人实现重生的意义远大于其对债权人受偿额微薄的增益。此外，固定主义还让债务人免于成为“债务的奴隶”，如果债务人进入破产程序后的全部财产都用于清偿债权，本质上此期间债务人自身的劳动力作为偿付债权人债权的对价，劳动权作为债务人的人身权利将被连带出让。但在膨胀主义的话语体系中，自然人破产的现实原因即财产不足以偿付负债，而自然人不同于商业主体，财产的积累往往是有限的，破产程序之初可供执行的财产已十分有限，如果不将破产程序中债务人获得的财产纳为破产财产，债权人能够实现的权利空间将十分狭窄。为缓解两种取向的局限性，各国无论采取哪一模式，都会通过相应的其他配套制度加以矫正，从而在两者之间表现出一定结果上的趋同，即允许债务人保留部分其在破产程序中通过劳动获得的收益。

综合我国的破产法立法现状、社会经济背景以及历史文化土壤，膨胀主义似乎更加契合我国当前的破产制度需求。因我国破产法将破产终结前的债务人财产均纳入破产财产中，形成了关于我国破产法属于膨胀主义立法例的误解。企业法人在破产程序终结后，企业人格消灭，破产程序期间取得的财产必然全部需要用于清算分配，因此，膨胀主义与固定主义区分只有在对象是自然人时才有意义。虽然，我国企业破产法立法例属于膨胀主义的说法有所欠缺，但是在司法实践中，将债务人进入破产程序后取得的财产认定为破产财产已经形成惯例。此外，我国尚处于社会主义初级阶段，结合目前少量的个人破产案件，进入个人破产程序之初债务人的个人财产有限是常态，债权人的权利实现依赖于债务人给予的未来期间可获得资产用于偿付的承诺。同时，以劳动的方式赚取财富偿还债权人的行为在我国传统文化中也是信守承诺的表现，唐突地移植固定主义理论应用于我国将使得个人破产制度受到大众的质疑，也成为个人破产制度的风险敞口。本

人并不认同将膨胀主义绝对适用，如上所述，自由财产的本质是在个人破产制度中发挥“安全网”的作用，以保护债务人的基本权利。以债务人通过劳动取得劳动报酬为例，债务人的劳动权具有人身属性，债务人基于劳动而享有的求偿权利应当纳入自由财产中的“极强人身专属性财产权利”予以保护，债权人不得代位行使求偿权。当且仅当债务人已经将劳动产生的价值转化成现实的财物时，才有可能被纳入破产财产用以分配，并且在此之前还应当为债务人预留一部分劳动所得以消除膨胀主义的消极影响。预留的劳动所得应当以满足债务人及其所扶养人的生活所需为基础，甚至提升至一定的比例，以激励债务人持续创造财富。对于破产程序中非因劳动形成的财产增量是否纳入自由财产，本人认为应当以固定主义为一般原则，并衡量该部分财产中的数额、类型、用途、人身属性程度等进行判断。

原载于福州大学学报（哲学社会科学版）2022年第5期总第171期



## 我国破产债权确认程序的审视与改造

余澜, 雷鼎 三峡大学 法学与公共管理学院

**摘要:** 比较我国破产法的几次修改文本, 可以发现进一步重视破产债权人的利益保护是我国新一轮破产法修订工作的重要议题。而债权确认作为债权人实现分配请求权的基础, 其程序设计应作为本次修法工作的基础课题予以对待。我国破产法律体系轻视债权人利益保护的傳統通过《企业破产法》的具体规定得以外化, 至于文义解释框架下我国破产债权确认程序呈现出肇端委赖自治、司法有限释明、裁定方式确认、趣旨有效维稳四大特点。司法实践的不当操作, 使得破产债权确认程序所固有的局限性被进一步地放大。径行裁判向书面审理逃逸使得破产程序安排有滋生程序不利益之虞, 通过传统非讼程序确认破产债权的不足之处得以显露。基于课以协力义务与落实间接强制机能的需要而允许人民法院在债权确认程序中适当介入, 决定了对我国破产债权申报程序的改造应重申争讼化与直接化路径, 也决定了实现审理与执行程序与破产债权申报程序相衔接应坚持引导化改造方向。

**关键词:** 破产债权确认程序; 债权人自治; 债权申报; 非讼程序

“ 债权回收率 ” 作为世界银行 “ 办理破产 ” 指标的构成部分, 对我国破产程序的运行施加了国际法治评估层面的压力 [1] ; 优化营商环境, 增强债权人在破产活动中的积极性的要求也对我国破产法律体系的发展指明了新的方向 。 一言以蔽之, 在即将到来的有关《中华人民共和国企业破产法》( 下称《企业破产法》) 的修订周期中, 如何进一步体现对破产债权人的利益保护的重视势必成为立法者的工作议题之一。

纵观我国破产法的更迭史, 债权人的利益保护始终不是我国破产程序设计或运作的重点议题, 新发展格局下的破产法修订工作若要朝着债权人利益的保护方向侧重面临着我国立法传统的阻碍。 早在上世纪 80 年代初, 我国民事诉讼法起草小组就曾提出要在《民事诉讼法草案》第三稿中增加破产程序, 但当时提出这一建议的根本目的是在于适应我国经济体制改革的需要 [2] 40 。 于 1986 年 12 月通过的《中华人民共和国企业破产法( 试行)》( 下称《企业破产法( 试行)》) 为新中国的第一部企业破产法, 但立法者的立法重心彼时更倾向于妥善处理企业职工的失业问题。 新时代的个人破产程序设立预期主要在于适应推动经济高质量发展的

需要、缓解法院“执行难”和保护破产企业家基本人权三个方面,债权人的利益保护仍居于低位阶状态。

在前述立法传统下,我国现行破产法律体系对债权人利益的轻视首先体现在破产债权确认程序中,并透过此一程序的特点得以外化。而债权确认作为破产程序的核心环节,一直被学界视为债权人实现分配请求权的基础,因此对我国破产债权确认程序进行审视和改造是探索重视债权人利益保护途径的基础课题。本文拟从破产债权确认程序的特点入手,探讨此一程序运作方式的不足,进而分析司法适当干预的理论基础,最后提出债权确认程序的改造模式。

## 一、破产债权确认程序的立法特点

在我国现行的法律体系中,破产债权的确认程序主要由《企业破产法》所明定。文义解释框架下,该法有关债权确认程序的规定呈现出不成熟的立法特点,这在一定程度上也为司法在具体实践中的不当操作埋下了隐患。

### 1. 高度委赖自治

一般认为,债权人自治系司法(公力)救济范围内的自治。我国现行《企业破产法》亦引入了债权人自治理念,因此,我国现有的破产清算程序系“债权人自治主导型的债务清理程序”。

立法为体现对债权人的尊重和贯彻债权人自治理念,于《企业破产法》第四十一条赋予了债权人会议核查债权的职权。又,同法第四十八条赋予了管理人受理债权申报的职权。债权人会议与管理人之间相互配合,为人民法院做出债权确认之裁判完成必要的前置工作。审理权在此一程序中由人民法院“下放”至债权人会议,体现了立法对于该团体的高度委赖。

### 司法有限释明

作为非讼程序的债权确认程序不采口头辩论原则,因此公开、对审之构造亦在系属期间不发挥相应机能。债权确认程序的非讼化安排与自治性理念使得人民法院只能在特定情形时——债权人自治难以保证破产程序的目的实现[5]——进行有限的司法干预。根据《企业破产法》第五十八条之规定,对债权表的记载内容有异议时,债权人或债务人可以向人民法院提出异议,法院应当释明其有提起诉讼的权利。又,债权人或债务人基于异议提起破产债权确认诉讼后,人民法院将适用一般诉讼程序进行审理,并践行辩论主义。此间,为避免当事人因“忽略法观点或事实观点提出不完全之事实与证据,使实体法上应享有权利之当事人变为无权利

之人,造成不公平之现象”,释明职责应发挥补救辩论主义,保障当事人实体法上之主观权利之作用,避免突袭裁判[7]。一言以蔽之,当且仅当债权人自治有滋生实体不利益之虞时,司法方有释明之余地。

### 裁定方式确认

受经典民诉理论和非讼程序理论的交叉影响,我国《企业破产法》第五十八条规定,无异议的破产债权确认的方式采用裁定。使用裁定方式确认债权,亦体现了破产程序对效率价值的追求。破产程序中的裁定主要属于人民法院作出的指挥行为,因此一般不准上诉[8]40。质言之,确认破产债权之裁定送达当事人后立即生效,迎合了“效率”这一破产程序所应发挥的关键价值[9]。

### 主旨有效维稳

我国企业破产法草案在1986年提交第六届全国人大常委会第十七次会议审议时并未得到通过,原因便在于委员们对设立破产法后所导致的社会不稳定性因素有着极大的顾虑。尽管在同年12月的第十八次会议中该草案以高票通过,但维护社会稳定成为了后继破产立法者所必须充分考量的因素。

现行《企业破产法》对于维稳因素的考量直接体现在第一百一十三条之规定中。在清偿完破产费用及共益债务后,劳动债权应得到首先清偿。在应然层面中,倡导劳动债权优先于担保债权的声音甚至成为了主流观点。准此,立法对于劳动债权的优先保护理念要求债权人会议在债权核查环节时应予以充分重视。为细化前开理念的实现路径,最高人民法院亦在2016年发布了《关于依法开展破产案件审理积极稳妥推进破产企业救治和清算工作的通知》。该文件明确指出,各地应当根据实际情况,建立“府院企业破产工作统一协调机制”,从而实现“依法处理职工工资、国家税收、担保债权、普通债权的实现顺序和实现方式,审慎协调各方利益。”具有行政干预色彩的“府院协调机制”为《企业破产法》提供了微观加持,释明了债权确认程序的运作导向,弱化了债权人会议的自治机能,重申了有效维稳此一立法趣旨。

## 二、适用非讼程序确认破产债权的不足

现代民事诉讼法强调“程序利益”之概念,改变了向来民事诉讼仅为解决“私权”之诉讼观。准此,保障当事人程序利益已成为各地区立法与司法重点关注之议题。由于非讼程序相较一般诉讼程序简化甚至剔除了包括口头辩论在内的诸多诉讼环节,加之《企业破产法》所设置的债权确认程序经由部分地方法院不当

运作,我国破产立法的局限性得以进一步放大。具体表现为径行裁定债权呈现“书面审理化”趋势,债权确认程序安排滋生程序不利益。

### 径行裁判向书面审理逃逸

从我国民事诉讼法研究现状来看,径行裁判问题的讨论主要活跃在审级制度的审视中[11]。尽管我国民法设立伊始便明确反对书面审理[8]362-363,但由于径行裁判有着“不开庭审理”之外观,使得径行裁判时常与书面审理相提并论,进而导致了实务中二审法院时常背离“开庭为原则,不开庭为例外”的司法运作预期,不开庭审理上诉案件在中级人民法院中成为了普遍现象。

我国破产债权的确认方式面临着同样的问题。《企业破产法》第五十八条规定人民法院可以径行裁定破产债权,但此一规定受制于条文的模糊性与司法解释的失位,在司法实践中径直裁定债权进一步异化为极端的书面审理债权。根据笔者的调研,通过审查管理人提交的债权人会议对于破产债权核查结果的书面报告便作出债权确认裁定是人民法院的普遍做法。此一做法虽符合对《企业破产法》第五十八条的文义解释,但高度委赖自治的立法特点也因此在实践中进一步异化为片面笃信自治的司法惯性。由此不难发现,破产债权的书面审理对象———债权核查报告———与学界批评的“调查询问程序”的中心———庭审笔录———如出一辙;间接主义在债权确认程序中发挥的作用已到了无以复加的地步,立法规范的模糊与司法解释的缺位使得径直裁定债权向“书面审”方向逃逸被披上了合理性外衣。

### 程序安排滋生程序不利益

有学者认为,我国司法中现有的“一裁终局”模式使得破产非讼程序中以裁定确认破产债权的方式剥夺了当事人的两审终审权,导致了对于债权人的程序不利益[14]。此一观点具有较强的规范意义,其证成的前提在于人民法院切实亲力地行使着裁定前的证据调查职责。而根据笔者的考察,前述观点所提出的程序不利益之忧虑更早地发生在债权人会议核查环节。司法实践在破产债权确认程序中将以查明事实。

为基础的径行裁判曲解为以管理人债权核查报告为中心的书面审理,使得债权人会议的债权确认活动成为了实质意义上事实审阶段;相应地,债权人向管理人申报债权的行为也无限趋近于“提起诉讼”。人民法院的案件受理与庭审活动从公意向自治偏移,致使实质审查破产债权的程序安排呈现出低阶化与私力化特征。

我国现有的破产程序安排决定了破产管理人与债权人会议将在债权确认活动中“分饰”“立案庭”与“合议庭”的角色。根据笔者的调研,在债权申报过程中,向管理人直接提交人民法院生效判决和债权清单以证明债权真实存在是债权人的通行与首选做法;对于尚未经人民法院裁判确认的债权,债权人则须提交相应的证据材料予以支撑。然而,若经债权人会议核查后债权仍存有异议,向人民法院另行提起破产债权确认之诉成为了异议债权人的唯一选择。如此一来,原本可以通过自治程式获得快捷救济的债权人被迫经历繁琐的诉讼流程以实现债权确认之目的,间接地增加了债权人的讼累,程序不利益由此滋生。同时由于我国部分地区存在着法官内部考核机制不合理、缺乏专业的破产审判庭等现实情况,破产债权确认案件审限过长,成本消耗过多的现象时有发生。这也是导致我国在国际法治评估中债权“回收率指标”得分较低的重要原因。

### 三、司法干预职责的理论基础

“私人间关系处理,原则上委诸于私人各方的意思,仅有特殊利益亟需保护之时,存在着国家介入之必要。”破产程序尽管为自治色彩鲜明的非讼程序,但司法并非完全没有介入的余地。例如当发生债务人财产管理方案、破产财产变价方案未通过等情形时,人民法院将依照《企业破产法》的相关规定,通过裁判取代债权人自治。而将司法干预的范围延及破产债权确认程序,其正当性在于避免将债权人自治推向绝对化,以保障破产程序多元价值的实现。申言之,课以协力义务与落实间接强制机能需要司法在债权确认程序中适当介入。

#### 课以协力义务的补充

人民法院采用非讼程序处理破产案件,是运用规范课以当事人协力义务的表现。“司法制度之运作必须迅速而且经济,为达成此种诉讼促进之公益上要求,向法院请求权利保护之当事人,应竭力协助使法院之事务负担限缩到必要范围内,以维护国家社会或一般的诉讼制度使用者之利益。”规范意义上的破产程序之首要作用在于保护债权,而基于我国案多人少的现实司法压力,债权人作为破产程序的受益者理应负有消除积案之义务。

接受自治主体——债权人会议与破产管理人——实施的破产债权调查活动,是债权人通过适用非讼程序以践行协力义务的具体方式。而根据笔者的调研,由于前述私主体一般不具备专业的事实查明能力,破产执业水平亦参差不齐,加之破产程序固有的效率价值追求,对申报债权的存在与否或数额多寡作出不适当的认

定是实务中的常见现象。又由于人民法院在实践中通常在书面审理的基础之上对债权作出确认裁定,导致出于认知局限所致的债权不当认定构成具有相当司法效力的“突袭裁判”。

为避免前述“突袭裁判”情形,保障债权人的程序利益,回应公权力课加的协力义务,应当允许司法适当介入以扩大人民法院在破产程序中的指挥职责。课以当事人协力义务,委以裁判所释明职责,不仅回归了“人民法院指挥-管理团体主导-债权人主体自治”的三元破产债权确认程序设计,也是推动协同主义从诉讼程序延及非讼程序的突破路径。

### 间接强制机能的落实

破产债权之失权效肇始由《企业破产法(试行)》第九条所明定——债权人逾期未申报债权即视为放弃债权。于2007年出台实施的《企业破产法》废止此一规定,更为柔和之规定——“债权尚未确定的债权人,除人民法院能够为其行使表决权而临时确定债权额的外,不得行使表决权”——与补充申报制度并行问世,标志着旧法规范之失权效正式消亡。然新法之规定过于宽容,使得债权申报活动始有迁延日久之虞。随着恶意拖延破产债权期日的情形日益增多,有学者提出应对逾期申报债权的原因加以审查,并就一定情形施加不利法律后果。前揭规范与学理皆有间接强制机能之效,目的在于实现程序经济与缩短裁判期日。然而,由于《企业破产法》第二十条规定已经开始而未终结的有关破产债务人的民事诉讼在人民法院受理破产后仅需中止,待管理人介入后诉讼仍可继续审理,导致债权人进入破产债权申报程序的选择完全取决于当事人的意思自治;而当债务人企业经营不善以至于无限濒临破产境地时,债权人往往会进一步启动执行程序以期获得个别清偿,当个别清偿目的落空时还会出现个别债权人担心破产程序繁琐又无益而放弃债权的情况。另,现行有效的《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》第十五条规定,人民法院对于逾期未申报债权的法律后果仅有初步的通知义务,因此后续具体联系债权人,告知其申报债权的工作完全依赖破产管理人的主观能动。这导致了实务中当债权人人数过多时,管理人会在告知督促工作中出现种种纰漏,致使债权人过失地逾期未申报债权。强制机能由此弱化,程序经济追求得以减损。准此,在失权效已为摒弃的前提之下,人民法院应当积极行使释明职责,介入破产债权确认活动。申言之,积极引导诉讼当事人申报破产债权,促使间接强制机能回归落实,乃出于程序经济之考量。

#### 四、破产债权申报程序的改造路径

鉴于在实践中债权申报程序存在着书面审取向与滋生程序不利益之可能,采用司法介入的方式可以予以矫正;又鉴于非讼法理与传统民诉法理的坚实基础,采用裁定方式确认破产债权并无逻辑上的不妥之处。笔者认为,可以在保留裁定方式的前提之下从程序的“过程”与“结果”两个维度着手对我国破产程序进行改造。

##### 过程的争讼化

本世纪初以降,有关非讼程序的程序功能二元分立论———诉讼程序仅能且应适用诉讼法理,非讼程序仅能且应适用非讼法理———遭到了学界的普遍批评。进而,以“为兼顾并调和非讼化之需求及程序保障之需求,应承认争讼性具体化之个别性及阶段性”为核心立场的非讼程序改造论点得以提出。在民商合一的立法体例下,此一学理的优势之处在于揭示了破产事件的民事纠纷的本质,公平之价值得以重新审视。准此,就破产债权确认程序而言,在立法态样与实践现状使得效率需求已得到充分满足的基础之上,出于对程序利益保护和案件事实探明的追求,应对我国破产债权确认程序的运作过程进行争讼化改造。

当事人间的争讼方式之构造主要包括“公开”与“对抗”两个方面。考虑到破产程序运作中的商业秘密保护需要,本文拟从“对抗”角度举隅争讼化的改造方向。

既以对抗之构造为目标,其要义必然在于强调重视当事人于武器平等原则之上展开攻击与防御。此间,口头辩论作为书面审理的反动,理应在前揭改造方向中被奉为圭臬。通过口头辩论,破产主体间利益冲突的紧张关系得以发展,人民法院更容易从中发现案件的真实,迅速确定实体法上的债的关系。而在现有程序框架下,由于人民法院在债权确认中不开口头辩论,债权人只得在债权存有异议时另行起诉。当债权人人数众多时,程序期日有大幅延长之虞,案件真实的统一整理被迫延后。于破产程序中在人民法院主持之下开口头审理主义下的口头辩论,不仅保护破产当事人本人的破产利益,也使得破产本案程序得以顺利且迅速地进行,破产制度的公益性本质得以赓续。

##### 确认的直接化

以“受诉法院直接听取口头辩论与亲为证据调查”为要义的直接主义被我国民诉实践吸收,外化为以“审理者裁判,裁判者负责”为基本要求的司法运作与问责机制。申言之,受诉法院应当亲力开展证据调查活动以实现自我保存与杜绝程

序不正当。而司法实践中人民法院过度委托债权核查报告的做法无疑在造成破产案件有程序违法之嫌的同时，增加了员额法官的办案风险和破产管理人的执业负担。因此，促成确认裁定作出的直接化以践行直接主义实有必要。

综上两点，本文认为在微观层面上，可以对《企业破产法》第五十七条进行修改，将其第二款之规定表述为“债务人、债权人对债权表记载的债权无异议的，由人民法院确认后裁定”，并参照民事诉讼法有关径行裁判之学理，于配套司法解释中明定人民法院做出确认裁定必须立足于事实清楚，课以人民法院会见债权人之职责。

## 五、审执程序转入破产的改造方向

我国传统破产法理论认为破产是在特定情况下所运用的偿债手段。近年来出于“执行难”的司法压力，此一理论作为“执转破”抑或是“审转破”（以下并称“审执转破产”）的法理基础广为学界所提倡。随着浙江省在内的多地区的积极探索，“审执转破产”正在克服重重困难日趋有普遍化适用的趋势。

正如前文所言，司法的有限释明与债权自治理念的局限，使得当事人的意思自治直接左右着审执程序是否能够转入破产程序。在实践中此一现象引起了司法实践的重视，于是运动式推进“审执转破产”的行为——将审执移送破产程序进行债权审查作为内部硬性考核指标——在地方法院中层出不穷。这不仅使得“审执转破产”的运作设计流于形式，破产程序的效率价值追求更无以体现。

本文认为，尽管《民事诉讼法》具有鲜明的公法性质，但“审执转破产”以当事人进入破产程序为程序性结果，债权将无法依照执行程序获得个别清偿，亦即“审执转破产”实际上变相地处分了债权人的实体利益。这不仅有违司法的“被动性”，也使得地方法院的行为具有鲜明的行政命令色彩。

在“审执转破产”的行政色彩的正当性得到充分证成前，本文认为，由于“审执转破产”需要处分债权人的实体利益，则转入行为的实施原则上应委于当事人的意思自治。更符合现代法治理念的做法应当是充分调动人民法院的主观能动性，通过运用法官的释明职责实现审执程序转入破产的引导化改造。尤其应当注意的是，审判庭法官在庭审中应当充分注意债务一方是否具有已经具备或几近具备破产条件，并适时向债权人作出风险释明，从而及时推动“审转执”的完成抑或是发挥缓解执行法官的释法说理工作之机能，以期在司法裁判中构建“审判-执行-破产”三位一体的纠纷实质性化解机制。

## 六、结语：个人破产法对破产债权确认程序的冲击

在 2021 年以前,学界普遍认为我国设立个人破产法是大势所趋。尤其是在 2019 年初《人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》经由最高人民法院发布后,个人破产的立法呼声日益高涨;而后深圳特区率先破冰,进行个人破产立法与实践的探索,个人破产法的颁布似乎已呼之欲出。然而,在深圳中院发布关于呼某晖破产清算案件有关信息后,公众的反应却给了民商法学界当头一棒。根据深圳中院的通报来看,破产人呼某晖将进入为期 3 年的免责考察期,期满后可免 140 万元债务。此消息一出,《深圳经济特区个人条例》被公众评价为老赖的“温床”,深圳中院也被误解为老赖的“保护伞”。于是,学界逐渐有新的声音发出。“在个人破产制度掀起社会讨论热潮的时候,更应冷静思考,厘清当前社会实际状态所蕴含的支撑个人破产制度的立法条件是否达到”。而在众多立法条件中,公众的“破产有罪”观念的转型无疑是一项重要考量因素,此亦是个人破产立法过程中的痛点。

由于“破产有罪”理念在短时间内无法彻底从我国公众心中彻底剥离,且个人破产程序中涉及的债权人主体主要由自然人组成,因此尽可能提高债权的清偿比例,使债权人切实感受到破产程序的“温情”与“力度”成为了重要的过渡性手段。此间,债权确认程序作为债权分配的前置与基础环节,立法者在程序设计要采取更为谨慎的构造思路与方式,例如前文所揭之“维稳”趣旨应自此一环节起始得充分重视。个人破产的立法需要使得我国破产债权确认程序的设计亟需朝着更符合中国本土化特色的方向发展;换言之,在此次破产修法工作中探索破产债权确认程序的改造路径是为个人破产法出台所做的必要铺垫,亦是包括笔者在内的中国破产法学研究者所应重点关注之课题。

原载于三峡大学学报(人文社会科学版)2022年11月第44卷第6期



# 我国个人破产制度的准入规范路径研究

郑奇伟 福建闽荣律师事务所

**摘要：**个人破产准入规范，是个人破产程序开始的前提，也是个人破产制度运行的基础，在平衡债权人和债务人权益的同时，还是法院对个人破产申请的筛选标准。当下，自然人参与市场经济活动的现象屡见不鲜，个人破产相较于企业破产，有相似也有不同，因此，需要结合当前个人破产中存在的破产原因确认不当以及配套制度缺乏的问题，探索个人破产准入规范路径，厘清个人破产的原因，完善债权人申请破产的条件，以真正实现个人破产制度的效用。

**关键词：**个人破产；准入规范；个人财产

## 一、个人破产准入规范的重要性

### （一）个人破产制度运行的前提

从程序上来说，准入规范是否科学合理，对于个人破产制度的整体运行至关重要，因此，准入规范的涉及，是个人破产制度程序的前提。从总体上而言，个人破产的程序与企业相比，二者是保持一致的，在内容上都囊括了和解、重整以及清算三种类型，但是在各类情况的适用范围以及法律责任的分配等内容上，又各有特点。因此，需要构建个人破产的准入机制，来为个人破产程序奠定相应的基础，从而实现个人破产中利益相关人权益的保障。尤其是在商事领域，涉及个人破产的情况，其利益相关人并不都是个人，通常包括企业，因此就个人破产而言，更应当从准入规范上把握其与企业破产之间的限度，以更加针对性地推进破产程序。

从实体上来说，个人破产中债务人的破产免责、财产豁免以及权利的变更等实体部分，都受到准入规范的约束。首先，就破产免责的部分，个人破产免责是指，债务人在经过了和解、清算或者重整等程序之后，就其未清偿的债务，可以予以免除。在企业的破产中，注销登记之后，企业在民事上丧失了权利能力和行为能力，不再具备独立法人的资格，因此当然免责，而自然人个人破产与之不同，即使经过清算程序，自然人仍然享有法律上的独立人格，其民事行为能力并

不丧失，因此其破产免责，是基于法律的规定而不再需要清偿债务。那么对于个人破产的免责，更需要进行严格的限制，在准入规范中设置相应的条件，来实现对于个人破产免责的规制。其次，就豁免财产的部分，这是针对债务人以及其需扶养人而言，为保障他们的基本生活，而在个人破产时为其保留的财产，在清偿债务时，这部分财产不会被利用。通过准入规范的设定，来明确划分豁免财产以及责任财产，从而防止债务人恶意运用豁免财产制度，来实现逃避债务的目的，以损害相关债权人的权益。最后，是权利的变更部分，在经过破产程序之后，可能会引起部分债务人权利的变更或丧失，而在一定的条件下，这些权利又会补足或者恢复，因此，需要通过准入规范来对相应主体资格进行限制，以及保证适格主体的权利内容的规制，以此来作为相关主体的权利变更基准，从而更好推进个人破产制度的运转。

## （二）平衡债权人与债务人的利益

在破产程序中，不可否认的是，债权人的利益会受到一定程度的影响，因此，在个人破产程序中，如何尽量减少债权人的利益损失，同时又兼顾债务人权利的救济，是需要关注的重点问题。个人破产制度准入规范的设置，能够平衡债权人和债务人之间的利益关系，通过对个人破产的准入进行明确，来抽象表述规范具体的操作模式。诚实信用是我国民事活动中的基本原则，然而在我国诚信制度构建并不完善的背景下，道德层面的问题也成为个人破产需要考虑的部分。对于债务人而言，通过不正当手段，以个人破产的途径来解决债务问题的情况屡见不鲜。例如，通过伪造债务的方式，如虚假借贷或者透支大额信用卡等，以此来实现个人破产的法定条件，从而逃避大量的债务，利用个人破产制度损害债权人权益。对于债权人而言，并非所有的债务人都会利用个人破产的途径来解决问题，在债务人不主动申请破产的情况下，若债权人没有按严格的条件申请债务人破产，也会出现权利难以实现的情况。因此，需要构建良好的准入机制，加强对不诚信债务人的限制，同时防止债权人滥用权利，从而有序实现个人破产程序。

## （三）有效化解个人债务纠纷

随着市场经济的不断发展变化，债权债务关系也变得更加复杂多样，个人破产制度的设立，并不能解决所有的个人债务纠纷问题，从根本上而言，利用个人破产程序来解决债务纠纷，当事人都要承担一定的不利后果，即双方的权利都无法完美实现，因此从这个层面上来说，应当对个人破产的适用范围进行限制，明确其定位，应当是解决债务问题的最后司法途径。将常见的滥用破产制度的情形

排除在外，如破产动机不纯、经营和消费方式不当等原因而申请破产的情形，以及债务人财产不足以清偿到期债务的情况，并不当然适用个人破产制度，可以通过其他手段来解决的，将其排除在个人破产之外。同时，在司法力量方面，应当注重对个人破产相关知识的培训，只有当法院能真正理解个人破产制度，并有效对相关案件进行处理的时候，才能最大程度发挥个人破产制度的效用。个人破产相较于企业破产，是法律层面的新兴事物，因此专业处理该类案件的司法人员并不重组，对个人破产申请进行规制，也能加强对个人破产案件的筛选和过滤，从而有效节约司法资源，提升司法效率。

## 二、当前个人破产准入规范的不足

个人破产制度的准入规范，主要包括破产主体、破产的原因以及配套制度三个部分，关于破产主体的确认，根据参与市场经济的性质不同，可以分为商主体和一般主体两种，商主体是指，在经济活动中产生权利义务关系的主体，而一般主体是指自然人，由此，个人破产制度中所涉及的破产主体，为一般主体，当下学术界和理论界对于破产主体部分，也无较大的争议，主要的问题集中在破产原因以及配套制度上。

### （一）个人破产原因范围确定不当

破产原因并不是一个具体的词汇，从根本上来说，其具有抽象性，难以用文字来对个人破产的原因进行穷尽，因此对于破产制度的设计而言，需要较高的技术才能完成，同时，破产原因是判断个人破产是否适格的前提条件，对于后续的部分有着前置性的作用，因此它既是问题，也是门槛，具有双重属性。根据它的特殊属性，首先需要界定清楚的，就是债务人不能清偿债务的限度问题，根据当下我国部分地区制定的个人破产条例的规定，自然人因不能清偿全部债务而申请破产，申请破产条件包括生产经营、生活消费等原因而导致其丧失偿债能力。这款规定存在以下问题：首先，生产经营和生活消费并不是个人所有的活动，也不能涵盖个人破产的所有原因，与企业不同，个人主体还是一个自然人，他除了受经营活动等客观方面的限制，还会出现丧失劳动能力等情形。其次，生活消费的部分包括很多内容，并非所有的生活消费活动所造成的债务清偿，都可以作为个人破产的原因。例如，若是个人的投机消费，或者严重超过其消费能力的奢侈消费等情况，不应该作为个人破产的原因，否则，容易出现债务人不顾债权人权

益，滥用个人破产制度，恶意进行消费，以申请个人破产，不加克制地消费，而损害他人权益的情况。因此，还应当对破产原因进行细化和规制。

## （二）缺乏相关的配套制度

在个人破产申请的案件中，容易出现申报信息不全、怠于申报等情况，甚至包括未如实申报的情况，这为个人破产制度的实践与发展带来困扰。从根本上来说，这是由于不同于企业，其各种生产经营活动能较为直观地查询，企业的财产状况也能较为方便地查询，而个人的相关财务信息，都是较为隐蔽的，对于自然人的财务状况，法院以及债权人是难以清楚对其掌握的，同时，目前的个人信息体系并不完善，各种不诚信的行为仍然较为常见。如，债务人在进行破产申报时，只针对希望免除的部分进行，而针对不想免除的例如亲友债务的部分，则选择隐瞒不申报，或者将其他家庭成员的债务，列入自己的债务一起申报。针对这些不诚信的情形，在严重阻碍司法活动的同时，也会损害其债权人和相关人员的权益。而对于企业法人而言，其在成立之时，就需要以登记来获取相应的权利能力和行为能力，此后的经营情况以及产生的生产经营活动，都会有较为明确的记载，因此相较于自然人而言，企业的不诚信破产申报的问题较少。由此，应当加大对于不诚信申报问题的规制，但是限于当下技术和手段的缺乏，难以杜绝债务人的不诚信行为，法律规定也并不能完全约束其行为，因此需要从准入规则上进行完善。

此外，虽然个人破产制度中，主要涉及到的主体为一般主体，但是在商主体的部分，也存在由个人实质控制的情况，这样的情形下，极易出现人格混同的问题。针对这个问题，企业破产部分已经开始探讨关联企业合并破产制度，那么关联的企业与个人是否能合并破产，目前相关的法规中并未涉及，昆山市人民法院在2021年的一个案例中，将债务人与其公司的资产负债合并处理，也开启了个人破产制度构建的新方向。

## 三、我国个人破产制度的准入规范路径

### （一）厘清个人破产的原因

针对债务人破产原因范围不当的问题，可以从准入规范上予以限制，具体而言，可通过以下途径实现：首先，完善不能清偿债务的情形，除了当下的生产经营、生活消费两条之外，还可以在后面加入“重大变故”而导致其丧失债务清偿能力的情形，对于重大变故的含义，包括了不可抗力以及丧失劳动能力等情形，

将这些情况纳入个人破产的范畴，能够实现对于自然人权益更好的救济，同时，其可以对个人破产的原因进行兜底，给予法官一定的自由裁量权，来解释该条款。其次，应当对“生活消费”的含义进行限缩，具体而言，可以以司法解释的方式来实现，对个人破产程序中，出现了因生活消费而导致债务履行不能的情形，应当将生活消费限制为一般的消费，即为了家庭正常的生活而必需的消费，针对难以判断是否属于正常生活消费的，一般不予纳入个人破产的范围。或者可以直接对文字进行精练，将生活消费限制到“正常生活消费”的范围，再让法官在具体的案件中进行综合判断，其根本目的在于防止债务人的恶意消费。此外，若出现法人与自然人的人格混同，应设置相应的破产程序，可参照关联企业破产的相关规定来进行。

## （二）完善债权人申请的条件

针对个人破产中，“不能清偿”标准的判断，就债权人自身的条件而言，要判断债务人是否具有偿债能力，是较为困难的，针对债权人申请破产的情况，债务人也难以对此提出有效的抗辩，因此，需要对于债务人不能清偿的标准进行完善。具体而言，对于债权人和债务人来说，申请个人破产并不是解决问题的最佳途径，只是作为债权人的债权难以全部实现的最后保障，这是当事人应当明确的一个事实。对于债权人，如果可以通过起诉等手段来实现债务的全部清偿，那么就不需要通过个人破产程序来进行，此时对于债权人的主观目的，就有理由怀疑其是否有损害债务人权益的故意。同时，通过起诉债务人，要求其偿还到期债务，可以给予债务人准备的时间，而通过个人破产程序，债务人不履行生效的法律文书，并不以强制执行债务人的财产为前提，这与担保程序的强制执行不同，消耗太长的时间，会给债务人转移或者隐匿其财产的间隙。因此，在个人破产程序中，把债权人起诉后生效法律文书，作为债权人申请破产的前提，可以避免债务纠纷纳入个人破产的范畴，还能节约司法资源，切实保障双方的权益。

## （三）完善个人信息配套制度

加强对个人信息信用制度的完善，构建科学的个人信息体系，能有效减少债务人滥用个人破产制度，进行虚假申报或怠于申报的情况。具体而言，应当注重对个人财产的登记、相关破产信息的公示等内容的完善。就个人财产而言，自然人的财产主要包括动产、不动产以及存款三个部分，其中，我国当前的不动产登记制度已经较为完善，存款登记的部分，也有《个人存款账户实名制规定》等规章作为行为指引，但是在动产的管理方面，存在较大的困难，一般而言，法院主

要通过对自然人的财产往来等方法，来实现对债务人财产的确定，但是这些财产信息记载于不同的部门，难以穷尽其财产情况，因此，需要完善个人信息配套制度。除了加强社会监督等部分之外，还应当建立相应的信用奖惩机制，包括守信和失信两方面，通过对守信行为的支持和激励，以及对失信行为的告诫和惩罚，来推动自然人自觉地对个人信息进行维护。

#### 四、结语

个人破产制度的构建，对于债务人权利的救济，以及债权人权益的保护，都有着重要的意义，在推动社会利益实现的同时，还能促进司法活动的正常运转。因此，需要加强对于个人破产制度准入机制的构建，以保证个人破产制度的良好运行。针对债务人恶意转移财产等问题，应当完善个人信息管理的制度，从个人财产申报、登记及查询等内容进行完善，健全个人征信系统。同时，要完善相应的社会保障体系，为个人破产后重新开始生活提供支撑，以推动社会和谐发展。

原载于法制博览 2022 年





第十一届

深圳市律师协会

个人破产法律专业委员会























