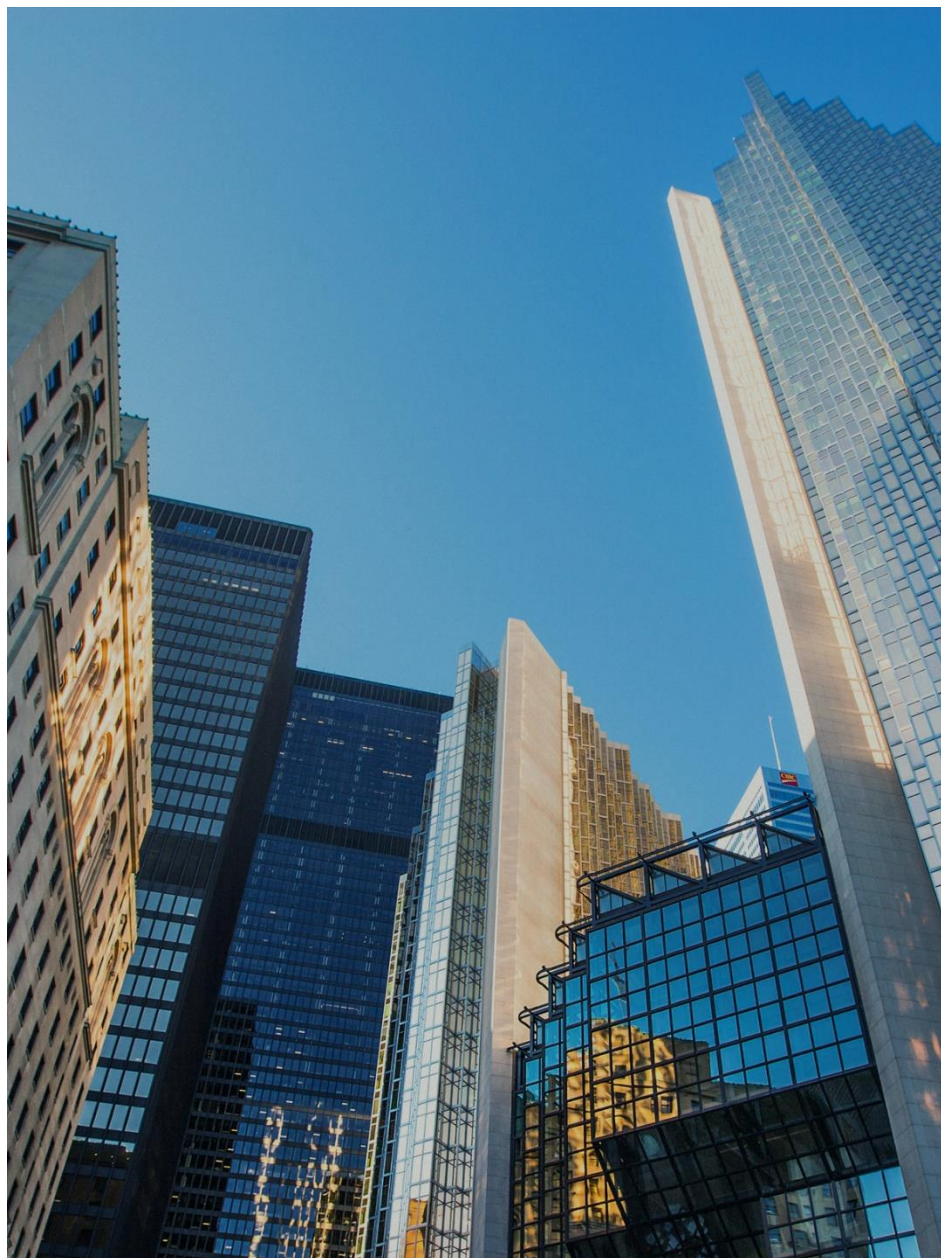


个人破产法律资讯

Personal bankruptcy legal information

总第 6 期-2023 年 2 月刊



由深圳市律师协会个人破产法律专业委员会编写
本法律资讯为内部交流，侵权请联系深圳市律师协会业务部删除

目录

【深圳实践】：深圳破产法庭成立四周年！	3
【深圳实践】：深圳中院推动个人破产工作纪实.....	8
【深圳实践】：保护“诚实而不幸”的人 全国首例个人破产清算案 分析.....	11
【国内探索】：新春走基层 个人债务集中清理的浙江探索..	16
【个人破产试行】：《温州市中级人民法院关于个人债务集中 清理的实施意见（二）》	20
【专业文章】： 浅谈个人破产的制度设计——以《深圳经济特 区个人破产条例》为参考	25
【专业文章】： 对个人破产案件受理难问题的思考	30

【深圳实践】：深圳破产法庭成立四周年！

2019年1月14日，深圳破产法庭正式揭牌，成为全国第一家破产专门审判机构。四年来，深圳破产法庭大胆谋划、勇于担当、积极作为，全力推动各项破产改革试点工作取得突破，不断优化审判职能，切实提升破产审判专业性，以专业化审判服务保障高质量发展。

深圳法院破产制度改革荣膺最高人民法院首届“人民法院改革创新奖”、首届“广东法院改革创新奖”特别奖，相关改革经验被国家发改委纳入47项深圳经济特区创新经验向全国推广。

梁某某个人破产重整案，入选最高人民法院2021年度人民法院十大案件。

森信公司清盘人申请认可和协助香港破产程序案，获评最高人民法院首届“人民法院涉港澳司法合作优秀成果”二等奖。

呼某个人破产清算案、张某个人破产和解案、森信公司清盘人申请认可和协助香港破产程序案等3个案例，获评2021年度十大“全国破产经典案例”。

深圳市中级人民法院裁定个人破产示范性案件，获评2021年度深圳十大法治事件。

提高破产审判质效 促进流通激发市场活力

深圳法院落实党中央“六稳”“六保”工作要求，发挥破产审判及时出清和积极拯救功能，推动市场主体有序退出和有效救治，切实服务经济社会发展大局。

2022年，深圳破产法庭共审结破产各类案件2706件，其中审结企业破产申请案件952件、企业破产案件699件，个人破产申请案件124件、个人破产案件61件，破产衍生诉讼案件845件，强制清算案件18件，司法惩戒案件7件。四年来，深圳破产法庭盘活资产306.77亿元，清偿债权总额311.41亿元，帮助26390名职工稳住就业。

——在精创（深圳）装备有限公司重整案中，创新运用中小微企业快速重整机制，助力企业快速纾困解纷。精创公司是一家专注驱动半导体封装设备的小微企业，获得国家高新技术企业认证。受新冠疫情下行业生态和下游客户回款因素影响，精创公司资金链出现断裂，名下银行账户和设备存货被多家执行法院冻结、查封，订单端、生产端和销售端良性循环被打破，无法兑付公司52名员工工资和140家债权人债权，企业信用陷入不良，处于停产清算边缘。针对精创公司负债金额小、自救意愿强、纾困后可能恢复清偿能力等特点，法院创新运用破产重整简易程序，通过司法拯救“快车道”助力企业重组债务，避免了公司直接进入清算带来的系列问题，有效维护了中小企业市场主体的生存活力。

——在深圳市沃特玛电池有限公司破产清算案中，积极整合纾困资源，百分百清偿职工债权，妥善化解破产企业职工欠薪保障难题。沃特玛公司于2019年11月停工停产进入破产程序，现金流几乎停滞，600多名职工尚未得到妥善安置，涉及职工欠薪高达4000万元，资金缺口巨大。法院迅速启动府院联动，协同深圳市坪山区人力资源局，通过欠薪保障基金垫付方式先行清偿部分职工工资887万余元，保障职工基本生活。同时，指导管理人提前处置沃特玛公司仓储费用高的存货资产，就变现款提前优先清偿职工债权427万余元；协调托管经营方同意用保证金提前清偿其余2630万余元职工债权。截至2021年12月，通过府院企多方联动拓展纾困资源，600多名职工的欠薪问题在破产程序中优先得到了妥善解决。

系统推进个人破产改革 经济重生提振创业者信心

《深圳经济特区个人破产条例》自2021年3月1日施行以来，深圳破产法庭勇担改革重任，营造“鼓励创新、宽容失败”的良性市场环境，保护创业者企业家精神，全力推动个人破产制度落地生根。2022年8月25日，最高法院在市中级法院召开个人破产试点工作座谈会，揭牌成立“最高人民法院民事审判第二庭破产审判研究中心（深圳）研究基地”，充分肯定深圳个人破产试点工作。

自条例实施以来，截至2022年12月31日，法院收到个人破产申请1308件，立案审查171件，审结171件；启动破产程序80件，终结破产程序78件，成功办理个人破产清算、重整、和解程序首案，审结多件夫妻共债重整案，全面激活

个人破产程序制度适用，赢得社会高度关注和广泛肯定，为探索建立有中国特色的个人破产制度提供了丰富数据和实践样本。

——探索“重整和解优先”裁判规则。深圳法院在条例实施中，严把准入关、利益关，要求清偿能力较好的债务人通过重整或者和解程序尽力偿债，提升债权人获得感；严格清算程序启动条件，明确清算免责的救济对象为丧失清偿能力且难以恢复的债务人，防止破产程序滥用和系统性风险发生，保障高质量发展。截至2022年12月31日，在法院启动破产程序的80宗案件中，重整案件69宗，约占86%；和解案件4宗，约占5%；清算案件7宗，约占9%。

——建立申请前辅导机制。深入开展个人破产事务咨询和法律援助服务，推动支持市破产管理署承接申请前的咨询辅导职能，将申请辅导作为独立环节，建立申请前辅导机制。2022年5月20日，市破产管理署发布《关于开展个人破产申请前辅导的公告》，由市破产管理署开展的申请前辅导正式机制化运行。截至2022年12月31日，深圳破产法庭法官一对一面谈辅导申请人642人次，市破产管理署面谈368人次，申请前辅导与法院立案审查衔接运行顺畅。

——制度建设固定改革成果。在总结办案经验的基础上，制定个人破产案件办理规程，形成可推广、可复制的深圳经验。2022年5月17日，深圳破产法庭发布《加强个人破产申请与审查工作的实施意见》，规范个人破产申请，防范破产欺诈行为，提升审判效率，将诚实信用原则贯穿于办理破产案件始终，体现社会主义核心价值观。2022年10月，发布《个人破产案件第一次债权人会议主要议程》《关于制定个人破产重整计划草案的注意事项》等规范指引，规范第一次债权人会议流程，提示管理人、债务人在个人破产重整计划制定中的注意事项，切实兼顾债务人生存保障和债权人利益维护，依法给予破产免责救济与激励债务人尽力担责。

创新破产快审模式“以快破局”助企纾困

面对破产司法需求不断增加，深圳破产法庭以审判质效指标为抓手，建立快审新机制，实现破产申请审查快、僵尸企业出清快、中小微企业拯救快的“三快”成效，加快助企纾困解纷。

推行破产快审机制以来，深圳破产法庭新收破产申请案件1332件，通过快审方式审结破产申请案件1297件；审结简易破产案件343件。300多家僵尸企业通过简易清算有序退出市场，30家危困企业通过简易和解快速纾解债务危机，1家危困小微企业通过简易重整恢复经营，实现市场要素“快进快出”高效释放和重新配置。

——统一破产程序启动标准。组建专门快审团队审理破产申请案件，编撰整理企业破产申请类案审查指南，精准规范针对“僵尸企业”退出的清算程序和针对困境企业拯救的破产重整和解程序，提高破产保护效率。

——府院联动机制前端延伸。与政府部门建立常态化企业风险提醒机制、重大案件沟通机制和破产信息共享机制。对于问题突出、矛盾激化以及债务风险较高的企业，及时在前端采取欠薪垫付、融资支持等措施，统筹解决企业民生保障、员工安置等问题。

——简易案件精准识别和快速审理。建立“系统智能筛查、法官书面审查、管理人履职调查”三层繁简识别机制，准确甄别简易案件，实现繁简分流、快慢分道。对于简易案件，在确保程序参与方法定权利的前提下，合理压缩程序期间、简并同质同类事项，一次性表决重要方案、同步开展财产调查与变价、批量集约指定管理人、区块链平台办理破产事务，高效处理破产程序事项。

深化破产综合配套改革 持续优化营商环境

2022年3月，市委深改委通过破产改革纲领性文件《深圳市全面深化破产制度改革实施方案》，明确了未来3至5年需要推进的8大破产改革任务以及牵头责任单位，全面深化综合配套改革。深圳破产法庭切实发挥各项改革举措作用，突破影响破产质效、制约制度效用的瓶颈，深化综合配套改革，增强系统集成效应，建立健全“法院裁判+机构管理+管理人执行+公众监督”四位一体现代化办理破产体系。

——完善府院联动机制。自破产制度综合改革推进以来，先后出台6个办理破产府院联动工作意见。2020年，出台《破产工作府院联动协调机制的实施意见》《关于合作推进企业破产工作优化营商环境的会议纪要》《关于企业注销有关问题的会商纪要》《企业破产涉税事项办理指南》。2021年，联合市市场监督管理局和市破产管理署出台《关于建立破产信息共享与公开机制的实施意

见》。2022年，联合市发展改革委等26家单位会签《关于创新推动破产事务高效办理进一步优化营商环境的意见》，进一步解决破产事务办理的难点堵点问题，提升破产工作质效。

——完善破产管理人指定、监督、保障机制。完善破产管理人指定和监督规则，进一步加强市场化、法治化良性竞争发展导向。2022年12月4日，市中级人民法院出台《加强企业破产案件管理人指定与监督暂行办法》，从管理人指定、监督和惩戒三向发力，探索协商一致的债权人推荐管理人方式，督促管理人勤勉履职，提高办理破产公信力。推动支持市破产管理署发布《深圳市个人破产管理人名册管理办法（试行）》，建立首部深圳个人破产管理人名册，协同开展首批个人破产管理人履职培训。指导深圳市破产管理人协会完善援助资金的审核和发放；落实完成“便利管理人查询企业财产信息”“便利管理人查询个人破产信息”“优化破产案件财产解封及处置机制”等深圳营商环境创新试点首批改革事项清单改革任务，切实保障管理人在破产程序中依法履职。

——完善反破产欺诈配套机制。从正向机制上，加强破产信息深度多向共享，推动以市场主体信用为重点的信用公开、以破产案件为核心的司法公开、以债务人为中心的事务公开，确保债权人、利害关系人、社会公众及时获知破产信息，有效降低交易风险和交易成本，保护市场交易安全。从反向机制上，严格追究虚报瞒报等不法行为，严厉打击破产欺诈，推动完善反破产欺诈法律责任体系。对未申报额外收入、擅自离开住所地的个人破产债务人闫某处以5000元罚款；对深圳市世纪红贸易有限公司破产清算案的申请人代理人故意隐瞒债权部分获偿、虚假申报的行为，处以10万元罚款。

——信息化提高破产办理效率。配套建设“深破茧”个人破产综合应用系统，首创“小程序+电脑端”同步开发模式，以“开放化+轻量级+区块链”为搭建理念，实现系统建设“一体化”、个破办理“无纸化”和案件流程“阳光化”。“深破茧”上线至今访问量近十万人次，极大提高了个人破产办理效能。

2020年以来，针对疫情防控对破产办理提出的新要求，上线“深圳破产微法庭”小程序，有效推动破产审判工作线上运行。联合深圳市税务局开发上线全国首个“区块链破产事务办理联动云平台”，将破产流程中涉及政府部门的

事务办理、债权申报等事务进行全链条信息化管理，为用户提供可查询、可验证、可追溯的信息化解决方案。

【深圳实践】：深圳中院推动个人破产工作纪实

“收到法院的裁定文书后，感觉工作、生活有了希望。”时隔一年，梁某明显从容了很多，脸上时常挂着笑容。一年里，他把全部精力投入工作，积极还债。

2021年7月19日，梁某接下深圳市中级人民法院送达的裁定文书，成为《深圳经济特区个人破产条例》正式施行后的个人破产“第一人”。

这背后，是市中级法院积极探索个人破产制度改革的不懈努力。在个人破产案件审理中，市中级法院不断完善个人破产配套机制，率先建立“法院裁判、政府监管、管理人执行、公众监督”四位一体的“阳光下破产”办理体系，为我国制定全国性个人破产立法提供基础和实践经验。

保护创业热情，鼓励经济重生

“最糟糕时，一天接到几十通催债电话，精神压力非常大。”申请破产前，梁某每月光借贷产生的利息、罚息高达六七千元，让他和家人心里非常着急。

35岁的梁某，前几年选择蓝牙耳机市场创业，因创业不成功及疫情影响，银行债务越背越多。最终，他无力偿还全部债务。提交申请前，债务总额约75万元。

“感谢个人破产条例，让我的生活没有那么糟糕。”事情在《深圳经济特区个人破产条例》施行后迎来转机。抱着试一试的想法，梁某向市中级法院递交破产申请，决定尝试“个人破产”这种方式能否摆脱债务危机。

深圳法院如何完善个人破产审判制度，更好地保护创业者热情，展现个人破产的司法温度？

对上百宗申请开展面谈辅导和深入研判后，深圳法院主动挖掘、办理具有典型性、代表性的案例，先后裁定审结全国首宗个人重整、和解以及委托和解案件，推出首批促进诚信债务人经济再生的个人破产案例。

“当事人均因创业失败后承受了巨大的债务压力，陷入债务危机。得到个人破产及时救济后，他们开启了新生活。”市中级法院破产法庭庭长曹启选表示。

“深圳是一个鼓励创新创业的城市。”梁某感慨，法院给予创业者实实在在的支持，即使创业者最终失败，个人破产制度也能为他们的身心、生活提供“兜底”的保障。

“首案意义重大，标志着我国个人破产制度从无到有，进入真正的司法运行阶段。个破制度给予债务人‘全新开始’的机会，让其尽快地恢复为有生产力、创造力的社会成员，进而增进社会整体福祉。”中国人民大学破产法研究中心副主任徐阳光表示。

卸下沉重包袱，找到生活希望

一份贷款担保合同，让张某背负债务长达20年。

1986年，辞去高校教师工作，张某决定下海经商“闯一闯”。后因公司未按时还款被起诉，他承担连带清偿责任。公司倒闭后，183万元的债务全压在他身上。退休后，扣除2200元基本生活费外，剩余退休金全被划扣还款，晚年生活愈加艰难。

2021年6月7日，张某颤颤巍巍地走进市中级法院，提交个人破产申请。此时，他已是76岁高龄，担保债务还有97万元。在管理人的协助下，他与债权人达成和解协议，履行5.2万元款项的支付义务后，剩余债务将予以免除。

“我们并不反对他申请个人破产，并建议他去市中级法院和深圳市破产事务管理署寻求司法援助。”张某的债权人平安银行负责人接受采访时表示，经过银行调查和管理人充分核查，张某确实没有能力还款，属于诚实债务人。

“个人破产不同于企业破产，有血有肉的自然人贯穿于案件办理的全过程。”曹启选表示，制度设计既要帮助诚信债务人摆脱债务困境，也要加强信息公开和监督，保护债权人权益。

在《条例》施行的同时，全国首个个人破产业务办理系统“深·破茧”也首次与公众见面。申请人轻松几步即可完成立案申请、财产申报、材料提交等环节，线上就能办理个人破产业务。

同时，为推动建设破产信息公开制度，市中级人民法院联合深圳市市场监督管理局、深圳市破产事务管理署共同出台《关于建立破产信息共享与状态公示机制的实施意见》，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。

随着深圳试点改革探索的不断深入细化，个人破产制度的运行模式与准入标准在司法实践中逐步确立定型，“阳光下破产”办理体系稳步运行。

督促诚实还债，严防破产欺诈

“一直勉力还款，不希望孩子说妈妈是一个‘老赖’。”就在张某摆脱重负一个月后，单亲妈妈呼某接到了市中级人民法院送达的裁定文书，正式宣告破产。

5年前，呼某经营的门店受商场倒闭牵连，这让她背负了480万元的债务。2018年，呼某卖掉唯一住房抵偿债务，但仍有100余万元债务。经查实，自2013年离异后呼某独自抚养女儿，没有固定工作，每月劳务收入仅5000元。

市中级人民法院认定，呼某财产不足以清偿全部债务，符合宣告破产的条件。按规定，她将进入3年免责考察期，除每月必要支出外，剩余收入用于偿还债务。通过免责考察期后，即可免去剩余债务。

个人破产制度是否等于欠钱不还？是否纵容了“老赖”逃废债？自《条例》公布以来，社会公众对于滥用个人破产制度逃废债的担忧一直存在。

显然，个人破产不是、也不会是“老赖”们逃废债的工具。

为此，市中级人民法院做好两手准备。一方面创新面谈辅导机制，由破产法官对申请人一对一面谈辅导，让债务人清晰了解个人破产完整程序、获得救济的成本以及法律后果。

【深圳实践】：保护“诚实而不幸”的人 全国首例个人破产清算案分析

文 《法人》杂志全媒体记者 李韵石

编者按

在推进全面依法治国不断深入的大背景下，企业法治建设持续发展。对关键领域和核心技术的知识产权保护不断加强，对有再生希望的企业进行破产重组，为推动依法合规治企提供指导和借鉴。本刊邀请法学专家、法律学者、专业律师等，针对一些典型案例进行解析，以期对企业法治建设与合规管理、风险防控、健康有序高质量发展提供参考。

2021年3月1日起，全国首部个人破产法规《深圳经济特区个人破产条例》（下称“条例”）正式实施。呼某个人破产清算案，作为国内首例该类案件，明确了个人破产清算案的调查流程和方式，合理平衡了债务人基本生存权益和债权人利益，实现了对“诚实而不幸”债务人的制度救济，为其重新投入社会活动、创造社会价值提供了动力和希望。

呼某于2014年至2016年间在深圳经营一家教育培训机构，后培训机构关闭，呼某负债480余万元。2018年，呼某卖掉唯一住房，所得卖房款260万元全部用于偿还债务。2021年6月9日，因自身资不抵债，呼某向广东省深圳市中级人民法院提交个人破产清算申请。经调查，呼某无固定工作，每月劳务收入约5000元，名下存款少于1000元，拥有家具家电等价值约3950元财产，且离异后独自抚养女儿，深圳中院认定呼某财产不足以清偿全部债务，符合宣告破产的条件。2021年11月8日，深圳中院将文书送达呼某手中，正式裁定宣告其破产。根据裁定书，自宣告破产之日起，呼某将进入免责考察期。为保证呼某正常生活，债权人会议经表决同意了她的豁免财产清单，清单包括沙发、茶几、小米手机等生活学习用品。

考察期内，呼某须按照条例相关规定限制消费行为，同时接受破产管理人和破产事务管理署的监督，每月申报个人收入、支出和财产状况等信息，扣除赡养费、抚养费、生活费等每月必要支出外，剩余收入全部用于偿还债务。

免责考察期满后，深圳中院将根据呼某考察期间表现，裁定是否免除未清偿债务，解除限制行为。

【专家点评】

个人破产过程中的权利和义务

刘 静 北京外国语大学法学院副教授北京外国语大学个人破产法研究中心主任

传统观念里，“欠债还钱”天经地义。但在市场经济下，个人从事商业活动，享受市场经济红利的权利也应当受到法律的保护。在本案中，深圳中院从债务人申请破产、债权人申报债权，到管理人调查核实，确定清偿计划和豁免财产清单，再到债务人在法院、管理人的监督下清偿债务，经过免责考验期的各个环节，首次全面、完整地向社会公众展示了个人破产清算程序的主要流程以及法院如何认定“诚实而不幸”债务人的认定方式，取得了法律效果和社会效果的统一。

目前，个人破产制度在我国处于多地试点状态，如条例第二条就对个人破产案件的适用对象设定了条件：“在深圳经济特区居住，且参加深圳社会保险连续满三年的自然人，因生产经营、生活消费导致丧失清偿债务能力或者资产不足以清偿全部债务的，可以依照本条例进行破产清算、重整或者和解。”个人破产实践案例的丰富，法官、管理人经验的增长，将为在全国范围内推行个人破产制度打下基础。

该案中适用个人破产制度，让债务人的财产“静下来”。从维护债务人生存权益、公平清偿债权的角度，从对债务人财产状况进行调查开始，逐步了解债务人困境形成的原因，核查确认债务人是否存在不诚信行为，以及债务人生活所需的必要开支，并禁止债务人对债权人的个别清偿行为，最终通过集中清偿的方式，向债权人分配财产，债务人接受免责考察期的限制。该案较为完整地体现出了个人破产案件所需要经历的主要流程。相比于企业破产，个人破产提出了新的要求，从而也引出了新的问题。

“诚实而不幸”的判定标准

判断债务人是否符合“诚实而不幸”的标准，是确定债务人能否适用个人破产的首要条件，也是防止债务人逃废债务的重要一环。首先，个人破产制度通过立案审查，对债务人的财产状况进行调查。其次，明确规定了债务人的程序配合义务，并通过多方主体共同监督的制度设计回应了社会对个人破产的主要担忧：债务人逃废债务。以此案为例，在事后对深圳破产法庭曹启选庭长的采访中，曹庭长表示：“这位债务人（呼某），经过我们的清算，经过管理人的调查、债权人的监督，都认为她符合诚实而不幸的债务人标准……法院依法对她宣告破产。”在此过程中，债务人的财产状况经过了多方主体的调查与核实，并全程保证了债权人的知情权与参与权，可以说债务人是在多方主体的全程监督下走过了个人破产程序。在宣告破产后，债务人还要经历免责考察期的考察，才能真正获得余债免责的效果。条例第95条至第99条详细规定了免责考察期的基础时间（三年），并规定了延长考察期甚至无法获得免责的情形。通过事前调查以及事后考察，个人破产制度可以尽最大可能防止债务人恶意逃废债务，并全程考察债务人是否符合“诚实而不幸”的标准。

债权人和债务人利益平衡

个人破产制度既要保护债务人的基本生存权利，也要最大限度地清偿债务，维护债权人的利益。个人破产通过两个关键制度实现二者的平衡，其一是通过上述程序设计从积极层面最大限度地了解债务人的财产状况，从消极层面采取禁止个别清偿、禁止债务人擅自处分财产等措施防止债务人财产的不当减少。其二是自由财产制度，合理确认豁免财产范围，保障债务人基本的生活条件。

相比于债务人的更生程序、和解程序，选择清算程序则表明债务人确实已经无力偿还到期债务，并且缺乏清偿能力。相较于企业破产，个人破产的显著特征之一是债务人并不会像企业一样消灭，而且个人破产制度的主要目的之一是希望债务人重新回归社会。该案中，呼某在免责考察期内依旧用自己扣除基本生活费用后的剩余财产清偿债务，这样的制度安排在一定程度上借鉴了《英国破产法》中的支付承诺和支付令，该种制度安排能够较好地平衡债权人和债务人的利益，并且债务人通过切实的偿债行为，有助于其恢复信用，个人破产程序也更容易得到债权人的支持。

管理人依据呼某本人的偿还能力以及呼某积极的还债意愿，制定了偿债计划。因此在免责考察期内，呼某在扣除基本生活必要支出后，剩余收入将全部用于偿还债务。据呼某的代理律师介绍，债务人的月收入为5000元，每月基本生活必要支出为4400元，那么剩余的600元都要用于偿还债务。假如债务人买彩票中了100万元，那么除去生活必要支出的4400元，剩余的钱也要全部还给债权人。

此外，在免责考察期内，债务人每个月都要及时报告自己最新的收支状况，从而保证法院、破产管理人等各方主体能够有效、动态监管债务人的财产情况，防止债务人逃废债务，并在发现逃废债务行为时及时制止并要求债务人承担相应责任。

个人破产制度更鼓励债务人积极偿还债务，条例第100条至第102条规定了免责考察期届满的相关规定。第100条规定：“债务人清偿剩余债务达到三分之二以上，且考察期经过一年的”，债务人就可以申请考察期视为届满。只要呼某在三年的免责考察期内不违反相关禁止规定，那么三年期满后，破产管理人将依法向法院申请终止考察期，在法院裁定认可之后，债务人的剩余债务就会被免除。

防止成为“失信债务人”温床

条例的出台，意味着我国对个人破产制度正式从立法层面开始探索。但同时，社会上不乏“条例就是‘失信债务人’的避风港”等声音。

事实上，除了财产调查与多方监督，在三年免责考察期内，在不影响债务人经济上复苏的前提下，个人破产制度对其部分权利会进行限制，故债务人在免责考察期内处于“失权”的状态，债务人只有在破产程序中积极履行清偿方案，并配合各方的监督，才能顺利“复权”。我国目前有关债务人“失权”的制度多参照《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》，但在未来应注意对于债务人正常的经济生活，以及合理的改善经济条件的诉求不应过分受到“失权”的限制。

从“失权”到“复权”的筛选机制，正是区分“诚实而不幸的”或“以逃废债务为目的的”债务人的标准。有关“失权”的规定，《浙江法院个人债务

集中清理（类个人破产）工作指引（试行）》中增加了对旅游、度假的限制，《个人破产法（学者建议稿）》第40条、第174条、第175条则从债务人的其他义务、行为限制、职业限制三个角度对债务人提出更细化的限制要求，不仅局限于“高消费”相关，还包括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；债务人不得以其收入实施非生活、工作或者经营必需的高消费、投资行为，不得实施其他可能使债务人承担重大债务或者使其财产显著减少的行为。

“失权”到“复权”的制度设置，是为了帮助债务人重新回到社会，才对其一些不当行为进行限制。

【国内探索】：新春走基层 | 个人债务集中清理的浙江探索

《今日浙江》杂志刊发《个人债务集中清理的浙江探索》一文结合具体实践案例生动展现近年来浙江法院在个人债务集中清理工作中的创新与突破

个人债务集中清理的浙江探索

浙江是民营经济大省，拥有市场主体超930万户，平均每7名浙江人中就有一个老板。但是，不乏有因经营不善、为企业提供连带担保而陷入“债务泥潭”的人，在一定程度上阻碍了经济社会的发展和共同富裕的实现。

近年来，浙江坚持依法合规、推动守正创新、强化宣传引导，通过地区试点有序推进个人债务集中清理工作，帮助更多“诚实而不幸”的债务人摆脱债务枷锁、重回正常生活。

2022年，全省法院共受理个人债务集中清理案件835件，其中，审结688件，成功清理216件，涉案债务总额59.53亿元。

系统推进

2018年，在温州、台州、丽水遂昌等地法院开展类个人破产制度探索试点，并在具有个人破产实质功能的个人债务集中清理案件办理方面实现破冰，如丽水市中级人民法院联合遂昌县人民法院为畅通执行不能案件依法退出路径开展个人债务重整。

在试点基础上，浙江省高院于2020年12月发布《浙江法院个人债务集中清理（类个人破产）工作指引（试行）》，鼓励积极探索通过附条件债务免除、诚信财产申报、合理确定“生活必需品”等途径，以实现破产制度中豁免财产的制度目的，全面推动具有个人破产制度功能的个人债务集中清理。

《指引》还建立了一套有效的区分机制，通过依法审查债务人申请、法院依职权调查核实、引入管理人资源调查核实财产、债务人接受债权人会议质询等措施，将“有履行能力而拒不履行生效法律文书确定义务”的债务人（“老

赖”）与“诚实而不幸”的债务人予以区分，在对前者强制执行的基础上，给后者以相对宽松的制度出路。

之后，各地法院因地制宜出台了关于个人债务集中清理的实施意见、操作规程。2021年4月，浙江省高院对个人债务清理工作特别是《指引》出台后的探索情况进行专题调研，并确定“2+10”法院作为重点推进法院，以点带面推进个人债务集中清理工作。其中，“2”指温州和台州两个地区全域推进，“10”指建德、宁海、桐乡等10家基层法院重点推进。在此基础上，2022年5月又新增临安、余杭、奉化等10家重点推进基层法院，形成了“2+20”法院重点突破的格局。

如今，重点地区法院对个人债务清理的办理程序、方式路径和实体法律问题的把握已相对成熟，案件受理、审结量也取得了显著成效。2022年，“2+20”法院共受理个人债务集中清理案件677件，其中审结546件、成功清理157件，分别在全省案件量中占比81%、79%和73%。

机制创新

诚信审查是个债清理工作的基础和生命线。各地法院聚焦个人债务清理案件受理、审理、监管等各环节、全流程加强诚信审查，切实防范逃废债行为。

从温州两级法院组建个债清理工作专人队伍，到天台法院建立由法官、律所、专业审计机构组成的债务整理团队，再到南浔法院在案件立案之前实行三段式尽职调查，各地法院积极探索个人债务清理专业化工作机制，为有效甄别债务人诚信度提供助力。

在个人债务清理过程中，管理人承担着对债务人的财产、债权债务进行全面公平清理的重要职责。为充分尊重债权人与债务人的意愿需求，各地法院探索建立了多种管理人指定方式，如吴兴法院使用管理人预选机制、新昌法院采取管理人协商确定机制、衢州法院探索“邀请+随机”双向互选机制。温州中院还探索建立了公职管理人机制，有效规避了营利性破产管理人因个人债务集中清理案件报酬低、工作量大而未尽履职的情况。

为破解财产调查难题，各地多措并举提高管理人履职调查的便利性和全面性。衢州法院主动与人民银行、司法局、大数据中心协调畅通信息查询渠道，仙居法院与金融机构建立了信息共享的联动机制，余杭法院还上线了“个人债务集中清理智审平台”，通过对债务人进行精准“数据画像”，辅助判断债务人的诚信度和偿还能力。

强化诚信审查的同时，各地法院还建立了立审执破协同机制，将“债务人主动申请”单项启动模式优化为“债务人主动申请+执行局筛选、破产业务庭审核”双向联动模式，大大提升了个人职务集中清理的质效。此外，部分地区法院更将企业破产与个人债务清理案件联办，成立个人债务清理与在办企业破产案件联办专班，把破产企业提供担保而承担巨额债务的企业股东、法定代表人等作为重点目标群体，实现对企业和企业主的同步帮扶。

典型实践

多年前，杨某夫妇经商失败负债300余万元。后夫妻离婚，杨某独自抚养女儿和偿还债务，每月5000余元的工资中有3000元用于还款。但因债务利息持续增加，让杨某一家不堪重负，生活陷入绝望。

2021年，衢州柯城法院受理了杨某的个人债务集中清理案。为畅通杨某“解困松绑”渠道，法院与金融机构多次沟通协调，最终与银行达成“个人债务集中清理重整贷”战略合作。杨某以父母房产作为抵押担保向银行申请贷款，管理人借此向债权人分配了50%的债权本金，剩余本金及利息由债权人自愿放弃。如今，无“债”一身轻的杨某迎来了人生的“柳暗花明”。

“个人债务集中清理程序设计的初衷，就是为诚信债务人提供债务重组机会，让他们重新参与到社会经济活动中。”浙江省高级人民法院民五庭副庭长王雄飞说，但也有少数债务人瞄准该项制度的人性化特点，试图通过该程序达到恶意逃债目的。

2021年10月，龙游县人民法院收到债务人胡某、吴某的个人债务集中清理申请。胡某、吴某系夫妻，因经营不善欠下巨额债务，被多名债权人起诉至法

院并申请强制执行。二人名下房产与车辆被依法处置之后，便以“不能清偿到期债务且资产不足以清偿全部债务”为由申请个人债务集中清理。

经过法院依职权审查、管理人详尽调查等全方位的核查后发现，胡某和吴某对外投资多家公司未如实申报，更有证据指向申请人有收入未用于清偿执行债务。且二人在管理人的沟通质询中配合度极低，也无正当理由拒绝接受债权人的质询，更没有通过其他方式对调查结果作出合理的解释和说明。鉴于此，法院依法裁定终结胡某、吴某的个人债务集中清理程序，并交由执行部门恢复执行措施，还对二人采取了进一步的惩戒措施。

截至目前，全省个人债务清理案件未发生债权人或其他主体反映经查实的债务人逃废债行为。

【个人破产试行】：《温州市中级人民法院关于个人债务集中清理的实施意见（二）》

温中法〔2021〕95号

为深化个人债务集中清理工作，强化执行程序和个人债务集中清理程序的有效衔接，促进公平、便捷、高效办案，进一步激发市场活力、鼓励创新创业，根据《浙江法院个人债务集中清理(类个人破产)工作指引(试行)》（以下简称《工作指引》），参照《中华人民共和国企业破产法》（以下简称《企业破产法》）的基本原则和立法精神，结合本市实施《温州市中级人民法院关于个人债务集中清理的实施意见(一)》以来的工作实际，制定本意见。

第一条【引导启动程序】对被执行人配合执行的案件，在终结本次执行程序前，应当对申请执行人和被执行人进行移送个人债务集中清理的谈话，加强法律和相关规则的释明，引导当事人同意进入个人债务集中清理程序。

第二条【申请执行人申请】申请执行人申请对被执行人进行个人债务集中清理的，应当征求被执行人意见，被执行人同意进行个人债务集中清理的，其效力与被执行人本人申请相同；被执行人不同意的，人民法院继续强制执行程序。

第三条【依职权启动】如被执行人因生活困难无力偿还债务，且丧失劳动能力的，人民法院可依职权启动个人债务集中清理程序。

第四条【律师参与调查】在执行程序中财产调查核实环节，要尽可能让申请执行人的代理律师参与，人民法院可以以律师调查令的方式授权申请执行人的律师开展调查工作。

第五条【公证悬赏】引入公证力量参与调查，必要时可以采用悬赏方式执行。

第六条【启动前财产报告】对无法偿还全部债务的被执行人，在执行程序转个人债务集中清理前，人民法院应当要求被执行人按照《工作指引》第19条规定对财产进行全面申报；已经申报但不全面的，应当要求补充申报，并重申不如实申报的法律后果。

第七条【启动前核查】执行法院应当对被执行人申报的和调查获取的有关财产信息进行全面、综合分析，根据《工作指引》第30条规定重点审查相关事项，在此基础上形成财产调查报告。

经调查核实，发现被执行人未如实申报的，应该给予相应的惩戒；被执行人如实申报的，启动个人债务集中清理程序，除非清理中新查明其存在失信行为的事实。

第八条【诚信度评估】执行法院加强执行程序与个人债务集中清理的衔接，在个人债务集中清理启动前对被执行人的诚信度进行评估。

第九条【调查报告沿用与补充】人民法院在个人债务集中清理程序启动前三个月内作出的执行财产调查报告，可以作为个人债务集中清理程序的调查报告。

进入个人债务集中清理程序后，没有证据证明被执行人存在逃废债情形的，人民法院一般不再启动调查程序。

管理人认为需要对被执行人财产进行补充调查的，可以自行调查，也可以申请人民法院签发调查令进行调查。补充调查结束后，形成财产补充调查报告。

第十条【移送与衔接】执行程序转个人债务集中清理程序的，由执清案件经办法院通知执行法院，向执清案件经办法院移送相关材料，已经进入执行程序的债权视为已自动申报债权，并由执行法院通知相关申请执行人，告知其申请执行未受偿的债权已经在个人债务清理程序中申报债权。

第十一条【管理人职责】按照本意见第七条至第九条，在强制执行阶段对被执行人财产已进行全面调查核实且债权人会议认可的，个人债务集中清理管理人的职责主要是充分听取债权人意见，制定个人债务集中清理方案，组织表决并付诸实施。

人民法院对管理人指定、债权人表决及实施的个人债务集中清理方案进行审查、监督、指导。

第十二条【清理方案内容】个人债务集中清理方案包括以下内容：

（一）分配方案。对现有可供分配财产制作分配方案。

（二）清偿方案。对财产分配后未受偿的债权制作清偿方案。

（三）信用恢复方案。

第十三条【表决规则】清理方案三方面内容可以一起表决，也可以单独表决，全体无财产担保债权人表决通过，方为有效。

债权人会议可以另行决议确定表决规则，对特定事项由参加债权人会议的债权人过半数通过，且该债权额需占无财产担保债权额三分之二以上，表决即为通过。

第十四条【多数决情形下的实施】清理方案虽未经全体无财产担保债权人表决通过，但对清理方案投赞同票的无财产担保债权人人数超过无财产担保债权人总数的三分之二且其代表的债权额超过无财产担保债权总额的三分之二时，清理方案中的分配方案、清偿方案和信用恢复方案分别作如下处理：

（一）分配方案。经人民法院审查通过的，对全体债权人有效，必要时可由人民法院依职权制作并实施。

（二）清偿方案。人民法院可以依据被执行人的申请，认定该清偿方案对投赞同票的债权人有效，并在该部分债权人范围内实施清偿方案，免除相应债务。

（三）信用恢复方案。人民法院依据被执行人的申请，在赞同信用恢复方案的债权人案件中，删除被执行人失信信息；在个别反对信用恢复方案的债权人案件中，对被执行人积极履行义务或主动纠正失信行为的，依法审查后可以决定提前删除失信信息。

第十五条【不参与清理的执行债权人】清理方案中分配方案应当列明不参加个人债务集中清理的执行债权人，并保留其与其他债权人同等比例的受偿额。不参加个人债务集中清理的执行债权人可以列席会议，但没有表决权。

第十六条【未进入执行程序的债权人】未进入执行程序的债权人在自愿放弃表决权并经其他债权人同意其参与的情况下可以参与个人债务集中清理，经表决通过的清理方案对该债权人有效。未进入执行程序的债权人在参与个人债务集中清理程序后又申请强制执行的，人民法院应当立案执行，立案后终结本

次执行程序，并不得对申请个人债务集中清理的被执行人纳入失信被执行人名单。

个人债务集中清理期间视为诉讼时效或申请执行时效中断，从个人债务集中清理程序终结时起，时效期间重新计算。

第十七条【第三人代为履行】清偿方案中约定由第三人代为履行债务，清偿方案对同意的债权人有效。部分债权人不同意该清偿方案的，不同意的债权人不得要求第三人履行。

第十八条【个人债务重整】参照《企业破产法》的规定和精神，在保证债务人基本生活和生产的前提下，可以以债务人未来五年内的预期收入为基础，优先考虑对被执行人债权债务进行重整。

第十九条【第三方参与重整】在个人债务重整中引入第三方机构，由第三方机构对债务人进行信用评估，与评估合格的债务人签订融资合同，形成以融资款项清偿债务的重整方案。

第二十条【重整方案表决】经表决，对同意重整方案的债权人，按照重整方案执行；对不同意重整方案的债权人，保留其相应份额。

第二十一条【部分连带债务清理】个人债务集中清理程序中，债权人在表决同意部分连带债务人的清偿方案时，可以就该连带债务人应承担份额范围内的剩余债务，保留向其他债务人主张的权利，相关意见在清偿方案中予以列明。

第二十二条【次债权人权利】对个人债务集中清理程序中的债权人享有执行债权的另案申请执行人，可以参与其债务人作为债权人的个人债务集中清理程序并行使表决权，其所代表的债权额以生效法律文书确定享有的债权额中未受偿额度为限。

第二十三条【一次性清理结案方式】一次性清理方案为主要形式的，清理方案履行完毕后，个人债务集中清理程序终结，相关的执行案件裁定终结执行或者裁定对该被执行人终结执行。

第二十四条【长期履行、附条件清理结案方式】长期履行或者附条件的清理方案表决通过后，个人债务集中清理程序终结。债权人申请恢复执行原生效法律文书的，适用申请执行期限的规定。

债权人也可以在清理方案中明确，以考察期为限，期限届满后不再恢复对原生效法律文书的执行。

第二十五条【表决同意债权人的结案方式】按照本意见第十四、十五、十七、十八条方式清理的，裁定终结清理程序，并对同意的债权人执行案件裁定终结执行。

第二十六条【考察期】考察期以信用恢复方案为准，一般为五年。对依照《工作指引》第56条第2款裁定终结执行后、行为考察期届满前，发现被执行人有违反考察期规定的行为的，可以依债权人申请而恢复原判决的执行，也可以延长行为考察期，但延长期限最长不超过两年。

被执行人在案件进入执行后三年内银行账户明细和微信、支付宝账户明细等反映没有超出基本生活所需的消费，个人债务清理终结后，可以不设考察期。未满足三年的，个人债务清理的债权人可以一致表决不设考察期。

第二十七条【法律责任】发现隐瞒、故意转移财产超过个人债务清理豁免财产十分之一以上，或超过五万元的，原申请执行人向人民法院申请恢复执行的，一般应恢复执行。恢复执行的，债务人、担保人及其他承担履行义务的人在个人债务集中清理期间已经作出的履行行为有效。情节显著轻微的，可以不再恢复执行。

第二十八条【行为限制令】个人债务集中清理期间及考察期内，债务人的行为限制参照《工作指引》相关规定。

第二十九条【施行】本意见自下发之日起实施，与本院《关于个人债务集中清理的实施意见（一）》规定不一致的，以本意见为准；与法律、法规及司法解释不一致的，以法律、法规及司法解释为准。

第三十条【解释权】本意见由温州市中级人民法院审判委员会负责解释。

【专业文章】： 浅谈个人破产的制度设计——以《深圳经济特区个人破产条例》为参考

作者：唐斌，郭瑛然 兰台律师事务所

我国现行的《中华人民共和国企业破产法》（以下简称为“破产法”）自2007年实施，至今已有近16个年头。这16年里，我国经济发展迅速，综合国力不断提升，市场经济日臻完善。在经济社会迅速转型的背景下，破产法作为市场经济的基本法律制度，面临着越来越多的挑战，作为市场主体重要退出机制的破产法显露出了更多局限性甚至是制度缺失。

从名称可以看出，现行破产法针对的是企业法人，而自然人、个体工商户、农村承包经营户以及个人合伙则不属于破产法调整范畴，从而导致明显的局限性。例如，针对企业和自然人主体的资不抵债，我国各地在审判实务中，普遍采取企业破产和自然人强制执行的方式，在企业破产中不处理相关自然人债务的问题，自然人债务依靠诉讼加执行的方式解决，当某个自然人债务人有多多个债权人且都为普通债权时，民事诉讼法及司法解释规定了清偿顺序以及参与分配制度，在债务人财产不足的情况下，这种“先到先得”的制度难以保证其他不知情债权人或未到期债权人的利益，有违公平原则及债权的平等性。另外，在执行模式下，被执行财产的数额与申请执行的数额直接相关，其他债权人只能另案起诉，新债权的增加又可能会对原执行标的造成影响，极大增加了当事人以及人民法院的执行成本，降低了效率。财产不足的债务人往往仅能保留必要的生活费用，其余收入一经产生即被执行，很容易因为无休止的偿债而逃避债务甚至铤而走险，在侧重保护债权人利益的同时，债务人的利益往往得不到有效保护。以上种种原因最终造成自然人作为被执行人的案件长期积压无法结案，也是“执行难”的一个重要原因。为了解决“执行难”的问题，节约办案成本，也为了更有效的管理债务人的财产和行为，给诚实但不幸的企业家东山再起的机会，保护企业家精神，更为了平等保护全体债权人的利益，个人破产制度化的必要性显得尤为突出。

全国人大常委会已将破产法修改纳入2022年度立法工作计划。在破产法修改中，一个备受瞩目的焦点问题，是个人破产能否入法、如何入法。深圳市已于2021年颁布实施《深圳经济特区个人破产条例》（以下简称为《条例》），本文以《条例》为基础，浅谈个人破产法立法的具体制度设计。

一、个人破产的主体界定

这里所说的主体包括破产主体和申请主体。

破产主体方面，《条例》仅规定了自然人为破产主体。而中国人民大学法学院汤维建教授等学者的观点认为，除自然人外，承担无限责任的经济实体也应当适用个人破产制度，包括个体工商户、农村承包经营户以及个人合伙，无论从我国当前“执行难”的现状，还是从借鉴国外破产法的角度，这种看法应该还是比较合理的，也能更好的达到“填补空白”的效果。接下来的问题就是其他限定条件，比如破产原因，《条例》规定是经营或消费；符合条件的债务人可以单独破产，其配偶也可以申请一起破产；建立个人破产登记制度等。

申请主体方面，可以参考企业破产制度，由债权人和债务人申请。此外还应当限制其他条件，以防止部分债权人的恶意申请给债务人造成损害，如《条例》规定的债权必须已到期，债权具有一定规模（单独或合计50万元以上），破产法可以从更高的位置出发，对个人破产的申请主体设置其他条件。

二、个人破产的程序设计

在破产程序的设计上，要更符合国情和市场需求。

管辖方面，个人破产案件仍由人民法院管辖最为适宜。《条例》规定深圳市个人破产案件原则上由中院管辖，笔者认为考虑到办理案件的便利性，由经常居住地或住所地基层法院管辖为原则，可以增加中级人民法院为重大复杂案件的管辖法院；

立案方式方面，可以网上立案、邮寄立案等多种方式相结合，既可以减轻当事人负担，缓解立案窗口工作压力，也有利于提高效率；

管理人选任方面，《条例》实施前，对此有两种观点，一种观点认为“个人破产所涉债务人财产一般较少，按照传统的报酬确定规则，管理人获得的报酬较低，因此工作积极性不强，建议由公职人员或部门担任管理人”。另一观

点认为仅由政府担任管理人过于片面，忽略了市场的开放性，也忽略了破产法的调控功能，破产市场应该是开放的市场，良性竞争促进发展的原理也同样适用于管理人，应当增加由债务人参与选定管理人的内容，由熟悉情况的管理人直接切入案件办理更有利于案件推进。《条例》同时采纳了前述两种观点，案件的行政管理职能由人民政府负责，债务人也可以推荐管理人，但需要人民法院同意。两种制度结合的利弊还有待实践去考验，在此不作赘述。如个人破产制度未来上升到法律层面，参考企业破产的做法，还可根据实际情况建立管理人协会、管理人报酬保障基金、管理人奖惩机制等，通过行业自治的方式提高管理人专业性、积极性，解决诸如管理人报酬过低、工作积极性不强之类的问题。

三、个人破产的实体性制度构建

在实体性制度的构建上，由于个人破产的核心目标是帮助符合条件的债务人实现“无债一身轻”，才能尽快“重生”，而企业在破产清算程序终结后就要注销消灭，因而个人破产不能简单套用企业破产的实体制度。

1. 豁免财产制度

在自然人破产情境下，债务人要实现“重生”，最重要的保障是豁免财产制度。豁免财产也叫自由财产，是指自然人债务人破产后可以留存的用以维持基本生活（必要时包括最低业务需要）、不被列入破产财产的财产。个人在破产清算程序终结后仍会继续生存存在，为了维持个人在破产程序终结后的生存，就需要在破产程序中为债务人保留必要的自由财产，这并不是要解决破产人终生的生存问题，而只能是解决破产人在破产终结后一定期间的生存问题[1]。对自由财产的数额和类别，考虑到各地经济水平差异，破产法可以考虑采取概括式的规定，允许各地根据实际情况有所变通。

2. 免责制度

免责制度的构建同样重要。免责制度是指破产人在破产程序终结后尚未清偿的债务在何等情形和范围内予以免除。部分地方在个人破产试点中鼓励债务人在破产清算后还以未来收入继续偿债，甚至以缩短免责监督期为“条件”，导致债务人最后的结果都是无休止地偿债，与个人破产的追求背道而驰。这方

面国外某些制度具有一定的借鉴意义，如《美国破产法》规定，债务人留出最低限度的自由财产后，以剩余全部财产清偿债务，剩余未清偿债务自然免除；破产程序启动后债务人的收入，除债务人主动承认债务外，不再用于偿债。免责制度的构建，使得债务人能够借以减免其所负债务，更好的帮助其重新再来。《条例》仅规定“人民法院可以裁定免除债务人未清偿债务”，但对具体情形、范围等未作细化，破产法可以对此进一步明确，以减少纠纷。

3. 不可免除债务的设置

免责制度的另一个题中应有之义，就是设置不可免除债务，也即某些债务不因债务人进入破产程序而免除。免责制度的立法模式包括当然免责和许可免责，《条例》采取的是许可免责制度，是指债务人在法定的免责考察期届满后向人民法院提出申请，经人民法院同意方可生效。由人民法院决定是否同意免责，可以有效的防止权力滥用，而具体的免责债务类型的设置，应当以倡导诚实守信、维护公共利益为原则，防止严重损害债权人利益。《条例》规定的不可免责债务包括“隐匿、毁弃、伪造或者变造财务凭证的；不当处分财产权益或者不当减少财产价值的；隐匿、转移、损毁财产的”。此外，涉及公共利益的债务如税款，以及某些与人身属性相关的债务如抚养费、赡养费等，都列入了不可免责债务范围。

当然，具体规定还是要从国情出发，不能简单照抄。如教育贷款，在某些国家的个人破产法中属于免责的债务范畴，这是因为，在这些国家高等教育普遍市场化，贷款利率等受市场支配，学生的贷款行为属于市场行为，而我国的高等教育助学贷款受国家调控利率极低，具有很强的公益属性，并且实践中违约率极低，不同的属性当然应当区别对待。破产法在移植制度的同时可以借鉴其他国家的经验教训，合理设置免责条件与不能免责的债务类型，同时对债务人的行为进行一定的限制，既保护和平衡债务人与债权人利益，又防止债务人滥用制度逃避债务。

四、个人破产配套制度的完善

破产业务办理过程中会涉及税务、银行、社保等多个部门，为了提高办案效率，国内一些城市已经推出了一站式查询业务，但这仍远远不够，很多行政事务的办理还需要政府和各部门的协助，协助意愿和重视程度具有极大的不确

定性。《条例》规定深圳市政府建立专门的部门或机构，负责破产案件中行政事务的处理，并且细化规定了该部门的具体职责。破产法则可以采取概括式规定，由各地方根据实际情况细化，从而与人民法院实现府院联动，提高破产案件的办案效率以及专业性。

从国内各地个人破产试点的探索经验来看，还应当建立个人征信体系，并与央行及第三方征信系统相结合，建立健全个人财产登记制度，对破产类商业保险制度进行创新，推动破产信息网络高速公路建设，实现信息共享，真正推动和实现我国破产法的进化，让破产法服务于现代化的市场经济体系。

总而言之，破产法修改涉及的问题很多，上述几个方面只是笔者认为最为重要和关键的部分。我们需要在共性理念的指导下，将国情、市场需求体现在具体制度设计中，才能实现破产法的本土化、市场化，更好地为社会主义市场经济服务。

【专业文章】： 对个人破产案件受理难问题的思考

作者：陈骞 四川发现律师事务所

一、摘要

破产受理制度是个人破产法体系中最为核心的部分，其决定了该部法律的适用范围，即哪些主体能受个人破产法调整。目前我国尚无统一的个人破产立法，在部分地区的试点中，由于受理环节普遍存在受理条件偏严苛，导致案件受理率偏低，其试点效果大打折扣。本文对个人破产案件受理制度进行探讨，找出目前存在于个人破产受理环节的问题，尝试提出解决思路，包括将尽可能多的主体纳入受理范围，完善个人财务制度、个人财产申报制度等配套制度，建立专业高效的个人破产审理团队和管理人团队等，以期未来的《个人破产法》能惠及最广泛的市场主体，真正起到保护“诚实而不幸”的债务人、维护社会经济有序发展之作用。

二、我国个人破产立法及案件受理制度的现状

随着我国社会主义市场经济改革的不断深化，全面建立规范有序的市场主体退出机制显得越来越有必要。破产法作为这一机制的核心法律制度，其立法进程一直广受各界关注。从现状看，目前我国仅有一部《企业破产法》，该法自2006年颁布实行以来已历时十几年，规范主体仅限于企业法人（其后也逐渐纳入了有限合伙企业、农村合作组织等非法人主体），但一直不包括自然人及类自然人主体。然而，随着更多自然人主体参与各类商事活动，因为经营不善资不抵债，无法偿债的现象越来越普遍，却因为没有相关法律规定无法受到破产保护。同时，大量的企业破产案例因为涉及到自然人承担连带担保责任而久拖不决，无法真正实现破产法规范市场主体平稳退出的立法目的。因此，建立个人破产制度的呼声日益高涨。

2019年以来，个人破产法立法进程明显提速。2019年2月27日，《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019-2023）》提到了研究推动建立个人破产制度即相关配套机制。

2019年7月16日，国家发展和改革委员会、国家市场监督管理总局、最高人民法院等13部门联合印发《加快完善市场主体退出制度改革方案》提出分布推进建立自然人破产制度。紧接着，浙江、山东、江苏等地基层法院以实施意见、服务指南、工作指引的形式陆续出台了个人债务集中清理的相关实施办法，虽然没有冠以个人破产的名义，但实际上是在个人破产领域作积极探索。2020年8月31日，《深圳经济特区个人破产条例》发布，并于2021年3月1日起施行。这是我国第一部正式的个人破产地方法规，为《个人破产法》的制定打下了良好的基础。

但是，从实际执行效果看，各地试行的法规由于普遍在受理等环节存在一些问题，导致申报难，受理难。以深圳为例，截至2022年12月，深圳市中级人民法院收到个人破产申请1323人，启动破产程序23件，审结破产案件19件，其中重整11件、和解4件、清算4件，审结案件占申请案件的比例不足2%。而据2022年12月数据，全国法院系统共计宣布被失信执行人2206万例，相对于庞大的个人破产需求来说，被受理的案件只是九牛一毛。因此，有必要对个人破产（个人债务集中清理）案件的受理环节存在的问题进行研究，以期未来的《个人破产法》能覆盖更广泛的市场主体，起到防止社会矛盾激化，维护经济平稳运行之作用。

三、个人破产案件受理条件的立法之争

现有个人破产程序大致包括申请、受理、债权申报、债权人会议、免责考察、失权与复权、程序终结等，这其中申请受理环节最为关键，它不仅直接决定了程序的启动与否，也影响到整个程序能否顺利完成。个人破产案件受理条件，也即个人破产准入规制，在学术界至今仍存在较大争议。目前，世界各国正在实施的个人破产法涉及破产主体时，大致可以分为四种路径，分别是西方主流的一般个人破产主义，即所有个人均有破产能力，而不区分商自然人和非商自然人；英国在最初设立个人破产制度时采用的商自然人破产主义，即除了商自然人外其余自然人及其他类自然人主体皆不可破产；消费者破产主义，即只有消费者才具备破产能力；折中破产主义，即商自然人和非商自然人均具备破产能力，但两者分别适用不同程序。

当前学界对个人破产主体准入规制的争论主要聚焦于，究竟采用适用面最广的一般个人破产主义还是商自然人破产主义。持商自然人破产主义观点学者认为，当前我国立法落后，且市场配套措施，包括个人财务制度、财产申报制度、社会保障制度均未完善，贸然全面推行一般个人破产，会导致债务人恶意逃废债务，引起社会信用体系崩塌，而仅允许商自然人破产可以将这种风险控制最低限度。而持一般个人破产主义观点学者则认为，如果个人破产法无法涵盖除企业破产法规制主体外的所有主体，那么新制定的个人破产法仍是一部“跛脚”法律，而配套制度是可以慢慢完善的。如果现阶段只针对商自然人立法，无疑是对立法资源的一种浪费，也是对社会矛盾的选择性忽视。

那么，对以上两种观点，笔者认为，根据我国目前的发展水平、立法环境等综合分析，个人破产立法针对破产主体部分宜采取一般个人破产主义。现从以下几个维度进行分析。

首先从立法意图来分析，个人破产不同于企业破产之处在于：企业破产主要有三个功能，即公平偿债、企业重生、主体退出，而个人破产不存在主体消亡或解散，因此仅有公平偿债和个人重生两项功能。其中公平偿债保护的是债权，个人重生则是保护公民生存权和发展权。在我国宪法中，明确规定人身权利位阶优于债权。因此，个人破产立法更应强调保护个人的生存权和发展权，个人重整更生、自由财产制度、失权与复权等特色条款的设立便是佐证。那么，这样一部具有普惠意义的法律，如果适用面过窄，无疑不能体现其立法意图。

其次，现阶段很难区分商自然人与消费者。在工业革命前的英国，社会职业相对固化，农民、手工业者、牧人、城镇平民、贵族阶层分明，而商自然人作为联系社会各阶层、各行各业的纽带，其职业特征明显，其承担的风险也明显强于其他职业，因此有必要制定一部专门针对商自然人的个人破产法。而当前我国采用了民商合一的立法体系，也就是说在法律上很难明确区分民事主体和商事主体。而随着社会经济的高速发展，自然人也具有了越来越复杂的属性，消费者和商自然人边界越来越模糊。试举几个例子，无固定职业者投资500万炒股，公司老板购买两套商品房，上班族在银行借100万元消费贷款投资奶茶店，自然人以其家庭财产对公司提供连带责任担保，等等。以上行为均很难用

传统的商事行为和消费行为来区分，如果强行进行区分，将会大量消耗司法行政资源，提高整个社会成本。

再次，即便针对纯粹的消费行为，也需要破产立法予以调整。由于消费金融的高速发展，消费信贷已经深入社会各阶层的日常生活，大到商品房、汽车、出国旅游，小到手机、服饰、美容，皆可借贷消费。近年来由于投资市场萎缩，生产领域信贷风险加大，商业银行均加强了消费信贷拓展力度，而各大互联网巨头旗下的花呗、京东白条等类金融消费信贷也加入了这一领域的争夺。消费信贷的典型特征是客户群体庞大而分散，其风险程度与宏观经济走势呈负相关，一旦经济下行，则存在巨大坏账催收压力。此时，如何处理数量庞大而又分布零散的小额消费信贷坏账，对于大多数金融机构来说均是一个棘手的问题：自行催收会耗费大量人力物力，得不偿失；如走诉讼途径，单个案件的诉讼和执行效率又太低，急需一个高效、公平的偿债机制予以规制。如果将消费者纳入个人破产法的调整范围，将很好地解决当前银行金融机构小额坏账长期挂账无法清理的痼疾。

最后，对于农村居民能否适用个人破产的问题。我国过去是个农业大国，虽然经历了尽三十年的城市化进程，但仍保有数量巨大的农村人口。过去有学者认为农村居民财产权利不明晰，收入不固定，缺乏社会保障，从而论证个人破产程序应该排除农民。实际上，由于我国大力实施乡村振兴、城乡一体化，以上情形近年来已逐渐改善。首先，国家已开始着手农村土地承包经营权、农村宅基地自建房产权等一系列改革，改革的方向就是在权属清晰的前提下，赋予其财产权利的法律地位，对其市场化定价，最终达到可自由流转、可自主处置。其次，随着新农合、新农保等政策的大力推行，农民的养老保险、医疗保障比过去有了较大程度提升，而补充商业保险近年来在农村地区也有了较快增长。至于说收入不固定，这并非农村居民所特有，城市中也有相当数量的灵活就业者，他们也同样存在无固定收入的问题，因此，这不能成为个人破产排除农民的理由。最后，中国的城市化仍在高速进行中，农民身份并非一个固定的符号，农村居民随时可能进城，在农村也可以从事工商业，他们也是社会主义市场经济不可或缺的市场经营主体。因此，笔者认为，农民也应纳入个人破产主体。

实际上，近一年来学术界对个人破产立法采用一般个人破产主义也基本达成了共识。在北京外国语大学刘静教授和深圳大学齐励杰教授共同撰写的《个人破产法》（学者建议稿）中，第一章第三条对适用对象作了如下表述：（一）在中华人民共和国领域内有住所、经常居所、营业场所、重要财产或者其他重大财产利益的自然人；（二）登记注册的个体工商户（三）农村承包经营户，在第四条中规定了夫妻债务可申请共同破产，在第七条中将个人独资企业、合伙企业等非法人组织纳入个人破产法的调整范围。可以看出，这部破产法学者建议稿，几乎将除了企业外的其他市场主体（政府机关除外）列入其中，倘若能获得立法通过，其与《企业破产法》相加便是一部完整的《破产法》。

四、个人破产案件受理条件的实务研讨

相对于学术界的百花争鸣，法律实务界表现得更为谨慎。从各地法院已经发布的《个人破产条例》（《个人债务集中清理办法》）来看，绝大多数对受理对象作出了限制性规定，甚至直接提出了不能受理的负面清单。现试着对最具有代表性的《深圳经济特区个人破产条例》和最新发布的成都市《个人债务集中清理的操作指引（试行）》中受理环节进行剖析。

深圳个破条例第一章第二条对受理范围的表述是：在深圳经济特区居住，且参加深圳社会保险连续满三年的自然人，因生产经营、生活消费导致丧失清偿债务能力或者资产不足以清偿全部债务的，可以依照本条例进行破产清算、重整或者和解。该条例并未对商自然人和消费者进行区分，但“参加深圳社保连续满三年”这条足以将很多人拒之门外。深圳是一座移民城市，固定的本地居民不多，这部分居民因为本地福利优越，创业投资的动力不大，个人破产需求不大。而更多深圳居民属于流动人口，他们有的尚未取得深圳户籍，有的还未在深圳拥有自有住房，因此有更大的投资创业冲动，也存在更大大的个人破产风险。即便是拥有深圳户籍自有住房者，但由于工作流动性，常年在各大城市迁徙，要满足连续三年缴纳社保并非易事。通过对户籍和社保缴纳的限制，深圳条例将众多潜在申请者拒之门外的做法值得商榷。另外，该条例第二章第九条规定，必须“单独或者共同对债务人持有五十万元以上到期债权的债权人”，方可提出破产申请，直接将持有大量小额消费贷款的金融机构排除在外。

而成都市《关于个人债务集中清理的操作指引（试行）》相对与深圳条例有了部分改进，其基础条件仍是“连续三年社保”，但增加了“在成都市登记注册的个体工商户”；对因投资企业、对外担保而负债的自然人适用本条例的问题作了具体规定；对因强制执行后财产不足以清偿全部债务的自然人债务人，经本人同意，可以移送审查。虽然成都指引相较于深圳条例，有了不小的进步，但户籍和社保问题仍是最大的拦路虎。这种情况下如果不能及时出台全国统一的个人破产法，就会造成地域上的不均衡，影响地方条例的实施效果。

除了法律条文的规定，受理条件的限制还体现在法院立案环节对申请材料的严格审查上。对于债务人申请破产的，法院普遍要求债务人提供完善的财产报告和债权债务清册。这类资料具有较强的专业性，一般个人难以独立出具，法院通常要求具有资质的专业人士签字并认可，这也无形中提高了个人申请破产的门槛。类似的隐形条件并不鲜见，甚至有的法院直接对受理范围作了窗口指导，这意味着即使完全符合条文规定的申请者很可能也无法申请成功。

总结一下，现在个人破产案件受理环节大致存在以下几个较为突出问题：

1、受理条件不合理

不合理的受理条件包括显性的不合理条款和隐性的不合理审查条件，前者主要是对地域和户籍的限制，后者则比较复杂，在有的地区表现为对债权种类的限制，有的地区是对申请资料的要式严格审查，有的地区则是对申请主体资格的不合理限制，如受过刑事处罚者不能受理等。

2、受理范围不明晰

前述试点法院发布的条例、办法中，其受理范围多数仅指自然人，而常见的个人破产行为不在现有受理范围之内，包括个人独资企业、个体工商户、农村承包户以及夫妻家庭债务等，而这往往是个人破产的主要情形。

3、受理程序不够明晰

债务人受理被拒绝之后的救济措施不够明确，提出异议的途径没有规定；受理时效的规定、管辖（现在集中于中级法院，导致处理效率低下）等。

4、个人破产受理配套环境不够成熟

缺乏个人财产报告制度，导致管理人、法院审核个人财务状况时缺乏专业判断依据，处于谨慎目的，往往矫枉过正。目前没有针对个人的财务报表、报告，个人财务状况主要依据债务人自己提供。个人征信系统仍不完善，国家层面没有统一的有关个人征信体系方面的政策和法律法规，缺乏针对个人的强制公开信息，个人征信体系覆盖尚不充分

5管理人制度不够完善，缺乏积极性，影响受理效率。目前没有专门的个人破产管理人制度，而是借鉴企业破产管理人制度，但是由于个人破产案件与企业破产案件的差异，导致管理人在个人破产业务上的投入产出太低，影响积极性；债务人由于成本问题，无法聘请律师作为管理人。

可以看出，当前个人破产案件受理环节存在的主要问题还是受理条件偏严，导致申请难、受理少。通过一些现场走访和调研，笔者发现，法院之所以对受理条件普遍偏谨慎，其原因大致有以下几点：1、因为目前仅仅是试点，考虑到管辖权因素，现阶段限制地域本也是正常选择。2、害怕个人破产程序沦为恶意逃废债务的工具，人为设置了准入障碍。3、缺乏专业的破产案件审判法官和破产管理人团队，担心申请案件数量过多无法办理。4、财务会计问题因为没有财会专业人士参与，担心出错而采取“一刀切”。鉴于我国个人破产尚处于立法探索阶段，试点地区法院态度谨慎是可以理解的。但从长远看，过于严苛的申请条件和审查手续，不仅会阻碍经济社会的发展，也无助于改革探索，而适当地放宽准入条件，允许存在误差，其实更利于多角度审视立法偏差，让未来最终定稿的《个人破产法》具备更大的容错空间。

针对当前个人破产案件受理环节存在的问题，综合考量客观现实以及实务界的顾虑，笔者提出以下问题解决思路，以供参考。

1、关于如何避免个人破产法沦为逃废债务工具的建议

当前个人破产立法之所以成为社会热点问题，很大程度是因为社会舆论普遍担心“老赖”会利用个人破产合法逃废债务。在中国人传统观念中，“欠债还钱，天经地义”、“父债子偿”等观念根深蒂固，大多数人在情感上无法接受“人未亡，债已销”。笔者认为，应从舆论引导和制度建设两方面来消除大众的担忧。

首先，大力宣传个人破产立法精神，让社会大众知晓，个人破产致力于保护“诚实而不幸”的债务人，而非“老赖”的保护伞，让失败创业者和遭遇不幸的消费者拥有必要的生存空间和东山再起的机会，有利于整个社会的和谐稳定，有利于经济的创新发展。同时，要让社会意识到，经济社会发展到今天，人人都可能面临破产危机，今天对债务人的宽容，也许明天就是对自己的宽容。

其次，强化恶意申请破产者民事责任和刑事责任，增加恶意逃废债务的成本，从制度上遏制“以破逃债”。目前，涉及恶意逃避债务的刑事法律责任包括拒不执行判决、裁定罪，涉及虚构案情的有虚假诉讼罪。但这两种罪名无论犯罪构成和适用情节与恶意申请破产行为均不是特别匹配，亟需增加刑法相关条款，以加大对这种行为的惩处力度。民事责任方面，一旦发现申请人有虚构事实、故意转移财产、瞒报个人财产等行为，除撤回受理外，可另行规定该申请人五年内不得重新申请破产，同时将申请人信息录入个人征信系统；债权人可直接引用法院出具的相关裁定等文书，要求虚假申请人继续履行还款义务并承担侵权责任。

最后，要正确看待社会舆论对立法行为的监督，不要过分夸大负面影响。鉴于我国政治制度特性，社会对改革领域的制度创新容忍度是较高的，目前公众对个人破产制度的担忧仅仅是停留在观念上，如果后续实践能证明制度的有效性，舆论环境便会逐渐平静。

2、关于加强个人破产审理法官及破产管理人队伍建设的问题

个人破产专业队伍建设的落后，是制约破产受理的另外一个重要因素。个人破产案件办理专业性强，其业务涉及税务、社保、不动产登记、银行等多部门，建议在原有破产法庭基础上，由政府和法院联合设立个人破产事务管理局，成立公共破产管理人制度，由公共管理人对个人破产提供专业法律服务，降低债务人成本。同时，因为申请个人破产的债务人往往没有支付能力，更谈不上承担破产费用，为避免市场化的破产管理人积极性不高的问题，建议设立由政府出资的个人破产基金，专项支出破产费用。

3、明确受理群体范围，明晰受理条件，拟定负面清单

个人破产受理群体适当扩大，对于个人独资等小微企业主的受理，本身是对企业破产的良性补充；破产的范围集中在因为经营而导致的破产。针对过度消费导致的破产，可以设置特别条款加以限制，即消费者自然人必须在遭遇重大变故（丧失劳动能力、自身或家庭成员重大疾病、失业等）情形下，方可申请破产。受理条件明确，对于社保等人身属性条件放开，加强对于信用属性（如人行征信报告）作为依据的审核。根据试点情况，前期重点受理金融机构作为债权人的个人破产申请，后期再扩大到民间借贷。对个人“执转破”案件直接明确写入受理范围。当前“执转破”案件适用的主体是企业法人，但个人债务执行面临同样问题，建议在个人破产法立法中，直接将个人破产申请和执行程序衔接，以优先解决实践中大量存在的个人债务执行纠纷，缓解司法机关执行压力。对公司破产连带责任人直接列入受理范围。企业破产程序中，常出现公司股东、高管因未实际缴纳注册资金、滥用公司独立人格、未承担清算义务等，成为破产连带责任人。如果这部分人个人财产不足以清偿全部债务，这实际上间接消弱了破产作为概括执行程序的公平偿债功能，也会严重阻碍破产进程的推进。为了有效节约司法资源，建议将企业破产程序与个人破产程序直接衔接。制定负面清单，完善对虚假申报和恶意逃债的行政、刑事处罚机制，使得心怀恶意者不想“假”，不敢“假”，不能“假”。

4、完善个人破产配套制度

建立个人破产财务报告制度，以人行征信报告为基础，债务人自行申报为前提，由专业机构（如会计师事务所或者法院指定的专门机构）提供债务人财务报告。

建立全面、高效、共享的个人征信机制。通过立法督促银行、税务、市场监管、民营网络平台公司等部门共建信息共享平台，大力推进个人征信数据共享，拓宽个人信息采集的宽度。当前个人征信内容主要以人民银行征信为主，包括债务人的身份信息、居住信息、职业信息、信贷信息、公共信息等。而人行的征信系统仅仅针对债务人本人，但在商事实践中，家庭成员间、关联自然人之间长期共享财产、资金转移、利益输送等情况较为常见，过于狭窄的信息采集面可能会让破产受理审查者作出错误的判断，从而影响受理工作的正常开展。

建立个人破产状态登记公示机制。个人破产行为在恢复其所受限制权利的过程中，除了接受管理人的监督管理外，还应由征信机构对债务人的消费行为、任职行为、借贷行为进行登记和公示。

健全申请前辅导制度。由于没有个人财务制度，债务人往往缺乏财务管理能力，难以准确全面提供个人和家庭的财产债务材料，这也成为法院审查破产申请的一大难题。当前，深圳中院通过法官“一对一”核实，辅导债务人整理申请、选择适宜程序，下一步将积极探索、支持深圳市破产事务管理署依照《个破条例》设计，承担个人破产的申请辅导职能。

推动构建庭外和解规则。可参照德国等域外经验，探索设置破产和解前置程序，完善与庭内和解、和解协议确认的衔接机制；引入金融机构、专业中介、法律援助，促进债务纠纷多元化解，为债务人提供多样化、便利化的债务清理方式，也为法院审查判断提供有效依据。

五、结语

个人破产法不仅是存在多个债权人且无法全部清偿时的公平偿债机制，更能让债务人获得救赎和重生，改善营商环境，促进社会公平正义。这样一部带有普惠性质的法律，不能因为受理环节存在的问题影响其实施效果。目前我国个人破产制度建设已经迈出具有实质性意义的一步，从地方条例的颁布到实际完成的个人破产清算、破产重整及和解案例，均为个人破产法律制度的建设和完善提供了宝贵经验。我国个人破产法律制度的建设和完善，必将是一个长期持续的过程，在这一过程中肯定会面临各种各样的困难和挑战。面对挑战，我们应该以积极的态度面对，而不是消极地把问题掩盖起来。对于个人破产法案件受理规制问题，笔者认为应积极完善配套措施，大力改善目前受理面过窄的现状，让尽可能多的公民能沐浴到法制的阳光。



第十一届
深圳市律师协会