

# 关于《深圳经济特区个人破产条例》的创新变通说明

## 一、立法的必要性

**（一）是贯彻落实十九届四中全会精神和中共中央、国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》的需要**

党的十九届四中全会通过的《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》提出“加快完善社会主义市场经济体制。健全破产制度”。中共中央、国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》再次明确提出，健全破产制度，改革完善企业破产法律制度，推动个人破产立法，实现市场主体有序退出。深圳先行一步，在国内首次进行个人破产立法的尝试，对于构建完整的现代破产制度和市场退出制度，营造稳定、公平、透明、可预期的国际一流法治化营商环境有着重大的意义。

**（二）是推动深圳构建高质量发展体制机制，率先建设体现高质量发展要求的现代化经济体系的需要**

个人与企业一样，也是市场经济活动的重要参与者。据统计，截至2020年1月底，在深圳登记设立的商事主体已达329.8万户，其中个体工商户123.6万户，占比为37.5%。

除此之外，还有大量自我雇用的商事主体以微商、电商、自由职业者等形式广泛参与市场经济活动。由于个人破产制度长期缺失，这部分商事主体一旦遭遇市场风险，需要以个人名义承担无限债务责任，无法实现从市场有序退出和再生。因此，建立完善个人破产制度，为诚实但不幸的市场主体提供遭遇债务危机的后续保障，能够为个人创业者解除后顾之忧，促进大众创业、万众创新，推动深圳在构建高质量发展体制机制上走在全国前列。

### **（三）是深圳作为中国特色社会主义先行示范区立足先行先试，为国家立法探索和积累经验的需要**

从国外破产制度发展历程来看，破产制度的基础和源头是个人破产制度，市场经济发展比较成熟的国家和地区如英国、美国、德国、日本以及我国香港、台湾地区都制定了个人破产方面的法律法规。个人破产条例出台后将是我国第一部有关个人破产的立法，尽管是地方立法，但具有十分重要的意义。据了解，全国人大法工委正在研究修订《企业破产法》，拟在该法中就个人破产制度作原则性的规定。深圳制定个人破产条例可以使个人破产制度更加具有可操作性，也可以为国家将来专门制定个人破产法探索和积累经验，充分发挥深圳作为中国特色社会主义先行示范区的示范作用。

## **二、立法总体思路**

### **（一）引导市场主体有序退出，激励个人市场主体创业创新**

在现代社会，个人不论是参与生产经营或者生活消费，

都可能产生债权债务关系，如果这种关系长期得不到妥善清理，必然会妨害正常的社会经济秩序。个人债权债务关系有时表现得较为复杂，既有债务人恶意逃避债务的情况，也有债权人之间得不到公平清偿而引发更多矛盾和问题。因此，个人破产立法要全面规范个人破产程序，通过科学合理的制度设计，依法清理债权债务关系，引导市场主体有序退出，有效激励个人市场主体创新创业。同时，注重公平保障债权人、债务人和其他利害关系人的合法权益，努力实现个人破产制度的核心价值目标。

### **（二）救济诚实而不幸的债务人，防止恶意逃债**

救济是个人破产制度最本质的意义和属性。个人破产制度从某种意义上来说，是为诚实而不幸的债务人提供了一种可期待、可信赖的保障。因此，个人破产立法要树立的基本价值导向是，只有诚实守信的债务人，在不幸陷入债务危机时，才能获得个人破产制度的保护，并帮助其从债务危机中解脱出来，重新参与社会经济活动，创造更多财富。对于恶意逃债或者实施破产欺诈的债务人，不仅不能通过破产逃避债务，还要通过法律手段加以预防和惩治。

### **（三）学习借鉴市场经济发展比较成熟的国家和地区的破产立法经验，开展制度创新**

深圳要打造高质量发展高地、法治城市示范，建成现代化国际化创新型城市、具有全球影响力的创新创业创意之都，成为竞争力、创新力、影响力卓著的全球标杆城市，要求我们在个人破产立法中具有国际视野，从实际出发，虚心

学习借鉴英国、美国、德国、日本以及我国香港、台湾等市场经济发展比较成熟的国家和地区的破产立法经验，利用特区立法权优势，开展个人破产制度创新。

#### **（四）立足特区实际，充分体现深圳特色**

深圳经济特区是我国市场经济体系发展较为完善和成熟的地区，对市场机制法治化有着更为急迫的需求，而个人破产制度是成熟市场经济环境应有的救济机制。建立个人破产制度，要最大限度解除创业者的后顾之忧，激发市场主体的创业热情，鼓励创新，宽容失败，让创业创新持续成为深圳经济发展最根本的推动力。

### **三、起草、审议和修改过程**

伟中书记高度重视个人破产条例立法，明确要求立足先行示范，加快立法步伐，高质量完成立法任务，为国家立法探索和积累经验。市人大常委会认真落实伟中书记要求，及时成立了由监察司法工委牵头，法工委、市中级人民法院共同参与的起草小组。起草小组广泛开展调查研究，组织召开多场座谈会，认真听取各方面意见，形成了征求意见稿。3月20日，市人大常委会法工委向全国人大常委会法工委请示汇报，并通过市中级人民法院征求了最高人民法院的意见。全国人大常委会法工委正式复函，认为深圳经济特区探索建立个人破产制度，符合我国破产法律制度的发展方向，具有积极意义，表示支持，同时对征求意见稿提出了一些修改意见。4月10日至17日，骆文智主任亲自主持召开了三场征求意见座谈会，分别听取市政府相关部门、相关驻深单位和金融机

构、资产管理机构，以及部分常委会委员、市人大代表、律师、注册会计师、专家学者的意见建议，在充分调研和广泛征求意见基础上，经过反复研究论证，形成了《深圳经济特区个人破产条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》），并于4月28日提请市六届人大常委会第四十一次会议审议。

会后，法工委根据审议意见对《条例（草案）》进行了修改完善。5月6日，骆文智主任再次主持召开专题座谈会，听取部分常委会组成人员、市中级人民法院及有关部门的意见。6月2日，市人大常委会法工委依法向社会公开征求意见，截至6月18日，收到许多人民群众的邮件与来电，除纷纷表达对深圳个人破产立法工作的支持外，也提出了一些修改意见和建议。市人大常委会法工委还专门征求了中国社会科学院、中国政法大学、中国人民大学、深圳大学、青岛大学等国内破产法领域著名专家的意见和建议，均得到积极回应，并提出了很多非常专业的修改意见和建议。在全国人大法工委、最高人民法院的大力支持和悉心指导下，市人大常委会法工委根据常委会审议意见和公开征求意见的情况再次进行修改完善，形成了《深圳经济特区个人破产条例（草案修改一稿）》（以下简称《条例（草案修改一稿）》），并于6月28日经市六届人大常委会第四十二次会议审议。

法工委根据审议意见对《条例（草案修改一稿）》进行了修改完善。7月6日，市人大常委会办公厅正式发函征求市政府办公厅、市政协办公厅、市纪委监委办公厅，以及市中级人民法院、市检察院、各区人大常委会、大鹏新区管委会的

意见。7月28日、8月6日，骆文智主任再次组织法工委、市中级法院根据各方面的意见建议进行反复研究修改，形成《深圳经济特区个人破产条例（草案修改二稿）》（以下简称《条例（草案修改二稿）》），并再次征求全国人大法工委和最高人民法院意见。

#### **四、主要内容和制度创新**

##### **（一）适用对象**

《条例（草案修改二稿）》明确规定，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，可以申请破产清算、重整或者和解。主要考虑申请破产的自然人已经在深圳形成稳定的工作、生活和财产关系，与其相关的财产登记、社会保障等信息已基本完善。同时规定，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，也可以向人民法院申请对债务人进行破产清算，即债务人和债权人均可向人民法院申请破产清算。（第二条、第八条、第九条）

##### **（二）破产程序**

《条例（草案修改二稿）》规定破产程序分为破产清算、重整、和解三种：**一是**破产清算，即债务人通过破产清算程序，除依法保留的豁免财产以外，将全部财产分配给债权人用于清偿债务。经过考察期，遵守行为限制、没有破产欺诈的“诚实且不幸”的债务人，可以依法免除未清偿债务；**二是**重整，即债务人有未来可预期收入的，提出合理合法的重

整计划方案，经人民法院批准后由债务人执行，以实现债务清理和经济重生；**三是和解**，即债务人通过庭外和解或者庭内和解，与债权人自愿就债务减免和清偿达成和解协议，法院依照法定程序对和解协议进行实质和形式的合法性审查后，对和解协议的效力予以认可，实现债务清理。（第七章、第八章、第九章）

### **（三）债务人行为限制**

对进入破产程序的债务人进行相关行为限制，是国际通行的惯例，即债务人通过个人破产获得债务免责的同时，也将受到消费、职业资格、收入分配等相关行为的限制。《条例（草案修改二稿）》主要从三个方面限制债务人行为。一是限制消费行为，第二十三条规定了八种禁止消费行为，主要参考《最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定》；二是限制职业资格，自人民法院宣告债务人破产之日起至依照本条例免除债务人未清偿债务之日止，债务人不得担任上市公司、非上市公众公司和金融机构的董事、监事和高级管理人员职务；三是限制借贷额度，进入破产程序后，债务人借款一千元以上或者申请等额信用额度时，应当向出借人或者授信人声明本人破产状况。（第二十一条、第二十三条、第八十六条）

### **（四）豁免财产**

豁免财产是为保障债务人及其所抚养人的基本生活及权利而为其保留的财产。《条例（草案修改二稿）》在对债务人行为进行限制的同时，参照美国、英国等通行做法，采取

规定财产类别加封顶数额的模式。条例第三十六条列出了七种豁免财产类别，同时规定，除勋章或者其他表彰荣誉的物品、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外，豁免财产累计总价值不超过二十万元，以保障债务人及其家庭在无房产情况下的一段时间内基本生活需要，包括租房费用、基本生活费用和基本生活资料。（第三十六条）

### **（五）考察期**

自人民法院宣告债务人破产之日起至依照条例免除债务人未清偿债务之日止，为免除债务人未清偿债务的考察期限，即考察期。《条例（草案修改二稿）》规定考察期为三年，考察期间，债务人应当遵守条例第九十六条列举的三项规定，如果违反规定，人民法院可以决定延长考察期，但延长期限不超过二年。同时，第九十七条列举了八种不得免除的债务，第九十八条列举了六种不得免除未清偿债务的情形。此外，条例建立了鼓励提前清偿债务制度，第一百条规定了三种视为考察期届满的情形，即债务人主动清偿剩余债务并达到一定比例的，可以提前结束考察期。（第九十五条至第九十八条、第一百条）

### **（六）破产欺诈的处理**

为避免债务人恶意逃避债务，《条例（草案修改二稿）》设计了一系列制度：一是建立个人破产登记制度，及时、准确登记条例第二十一条第五项规定的个人破产重大事项，并依法向社会公开个人破产相关信息；二是规定在人民法院审



查破产申请时，发现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破产的，或者有虚假陈述、提供虚假证据等妨害破产程序行为的，人民法院应当裁定不予受理破产申请；**三是在**人民法院已经受理但尚未宣告破产时，发现申请人有前述情形的，人民法院应当裁定驳回破产申请；**四是**债权人或者其他利害关系人在任何时候发现债务人通过欺诈手段获得免除未清偿债务的，均可以申请人民法院撤销免除未清偿债务的裁定；**五是**债务人违反条例规定，存在第一百六十七条规定七种行为的，由人民法院依法予以训诫、拘传、罚款或者拘留，构成犯罪的，依法追究刑事责任。（第七条、第十四条、第一百零三条、第一百六十七条）

## **（七）破产事务管理**

### **1. 破产事务管理部门**

将行政事务与审判事务相分离是国际上通行的做法，《条例（草案修改二稿）》规定成立破产事务管理部门，承担破产办理中的行政事务，明确个人破产事务的行政管理职责由市人民政府确定的工作部门或者机构行使，主要职责包括确定管理人资质，建立管理人名册；推荐管理人的人选；管理、监督管理人履行职责；提供破产事务咨询和援助服务；协助调查破产欺诈和相关违法行为；实施破产信息登记和公开制度；建立完善政府各相关部门办理破产的协调机制等。（第六条、第一百五十五条）

### **2. 管理人**

《条例（草案修改二稿）》规定自人民法院公开破产申

请之日起十五日内，债权人可以单独或共同向人民法院推荐管理人。债权人未推荐管理人人选或者人民法院认为债权人推荐的人选不宜担任管理人的，由破产事务管理部门提出管理人人选。条例还明确规定律师、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或者相关中介服务机构，经破产事务管理部门认可，可以担任管理人。管理人的职责包括，调查核实债务人及其所扶养人、雇用人员的基本情况；接管与债务人财产状况相关的财产清单、凭证以及债权债务清册等资料；拟定债务人破产财产分配方案；管理、监督、协助重整计划或者和解协议的执行；管理、监督债务人在考察期的行为等。（第十六条、第十八条、第一百五十七条、第一百六十一条）

专此说明。

市人大常委会法工委

2020年8月24日