**关于《深圳经济特区个人破产条例**

**（征求意见稿）》的说明**

为了规范个人破产程序，调整债务人和债权人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，市人大常委会法制工作委员会组织起草了《深圳经济特区个人破产条例（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

**（一）率先建立个人破产制度，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，“完善经济领域法律法规体系，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，建立健全金融机构市场化退出法规，实现市场主体有序退出。”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，世界上一些市场经济发展比较成熟的国家和地区如英国、美国、德国、日本等国家以及我国香港、台湾地区都制定了个人破产方面的法律法规。因此，从建立个人破产制度入手，完善我国破产制度，有利于实现市场主体退出规则制度与国际接轨，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。

**（二）率先建立个人破产制度，是健全市场退出机制，激发商事主体的竞争力和创造力的需要**

近年来，除个体经营者以外，大量自然人以个人名义直接参与到商事活动中，成为规模、形式和经营性质多元化的商事主体。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、自由职业者等形式存在。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，需要以个人名义负担无限债务责任，不能获得与企业同等的破产保护，无法实现从市场的退出和再生。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、促进创新创业，为社会经济带来新的活力和发展动力，也是保障深圳经济持续稳定高质量增长的必然选择。

**（三）率先建立个人破产制度，是防范化解金融风险，完善社会信用体系建设的需要**

受各种社会历史因素影响，债务往往被看作是家庭、企业或者团体的集体责任，反映在具体金融实践中，无论是企业还是个人作为商事主体，金融机构或者资金出借方往往要求经营者以个人或者家庭财产作为担保。由于个人破产制度的缺失，企业经营风险由此无限转移到个人和家庭，突破了法人有限责任原则和现代企业制度精神，同时也给高利贷、地下钱庄等非法融资渠道创造了生存空间。因此，建立个人破产制度，能够有效厘清框定市场主体承担风险的责任，促使金融机构完善信贷评估和风险防控制度以提高金融活动的价值；能够引导企业和社会公众增强对信用价值的认识，在社会交往和经济活动中诚实守信，循规蹈矩，从而推动和完善社会信用体系的建立。

**（四）率先建立个人破产制度，是建设诚信社会，保障基本权利和社会公共利益的需要**

通过发挥破产制度对个人的保护作用，能够从多个角度维护和保障公民基本权利，激发微观经济活力和创业热情，推动建设诚信社会，增加社会整体公共利益。通过破产制度对个人债务进行集中清理，既能够防止债务追索中发生侵犯个人权益的恶性事件，又能够有效降低单一债权实现的成本，避免财产处置中的价值破坏，更加高效地实现资源再分配。同时，破产保护也能够防止过度负债的个人债务人陷入绝境，降低因疾病、犯罪和失业产生的社会成本。当诚实个人债务人通过破产免责制度获得经济再生时，能够再次投入创新创业、生产经营之中，对社会经济生活产生广泛的效益。

二、立法的指导思想

**（一）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比较完善、比较成熟的地区，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退出机制。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。

**（二）妥善清理债权债务，公平保护各方当事人利益**

在现代社会，个人不论是参与生产经营或者生活消费，都可能产生一定的债权债务关系。如果这种债权债务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。实践中，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从而引发更多的矛盾和问题。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。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。

**（三）遵循诚实信用原则，救济诚实而不幸的债务人**

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。而对于那些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。

**（四）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、全球标杆城市，要求我们在个人破产立法中必须具有国际视野，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。

三、《征求意见稿》的主要内容

《征求意见稿》分为十三章，包括总则、申请与受理、管理人、债务人财产、破产费用与共益债务、债权申报、债权人会议、重整、和解、破产清算、简易程序、法律责任和附则，共计一百五十七条。

**（一）关于债务人申请破产的条件**

关于条例适用范围，《征求意见稿》第二条规定，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、生活消费导致资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的，依照本条例进行破产清算或者和解。本条规定主要考虑以下几个因素：一是，将申请破产的债务条件限定为因生产经营和生活消费导致资不抵债或者明显缺乏清偿能力的，如果是违法经营或者过度消费导致不能清偿债务的，不能适用本条例。二是，深圳是移民城市，实际居住人口数量远远超出户籍人口数量。作为特区立法，应当将满足一定条件的实际居住人口纳入适用范围，即个人参加社会保险连续满三年，已为特区经济发展做出一定贡献，且与其相关的财产登记、社会保障等信息已基本完善。因此，条例以“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”作为适用对象。三是夫妻共同破产的适用。考虑到夫妻共同财产的密切关联性，如夫妻中一方已在深圳进入个人破产程序，其配偶也申请个人破产的，可以合并审理，而不再要求另一方符合居住地和缴纳社保的条件。

**（二）关于债权人申请债务人破产的条件**

关于债权人谁有权申请个人破产，是调研和征求意见过程中各方关注的问题。我们研究认为，当今世界各国一般都赋予债权人申请债务人破产的权利，只是有些国家对债权人持有的债权数额加以规定，以防止小额债权人滥用破产程序。深圳经济特区试行个人破产制度，应当与国际惯例接轨，赋予债权人申请债务人破产的权利，并通过对持有债权数额加以限定的方式，避免破产程序被滥用。因此，《征求意见稿》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可以向人民法院提出对债务人进行破产清算的申请。

**（三）关于避免恶意逃避债务**

《征求意见稿》通过一系列制度设计来避免恶意逃债：一是对于具有破产欺诈行为的债务人，不允许其适用破产免责规则，同时还要追究其法律责任。《征求意见稿》规定了不予免除的债务、不予免责的行为、延长免责考察期、撤销免责等制度，以实现防范和惩戒破产欺诈行为的目的；二是严格限制免除债务的条件，即只有债务人如实申报财产，遵循诚实信用原则，主动移交财产并配合处置，履行应尽义务、遵守相关行为限制决定，才能依法获得剩余债务免除；三是将免除债务人债务和解除对其相关行为限制的节点设定为免责考察期届满而非破产宣告时，且设置了相对较长的免责考察期；四是规定债务人通过个人破产获得债务免责利益的同时，将面临破产失权的限制, 受到消费、职业资格、收入分配等诸多方面的相关行为限制；个人破产的相关信息会及时推送公共信用信息系统，有关单位、个人可以依法查询使用。五是建立鼓励清偿制度保障债权人权益，即在免责考察期内，债务人主动清偿剩余债务并达到一定比例的，可以提前结束免责考察期，解除相关行为限制（《征求意见稿》第十九条至第二十条、第一百三十六条至第一百四十四条）。

**（四）关于债务人进入破产程序后的相关行为限制以及权利恢复**

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，世界各国的破产法都有相关规定。《征求意见稿》第十九条、第二十条主要从限制消费行为和限制职业资格两个方面对债务人相关行为作出限制。在限制消费行为方面，主要参考了《最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定》并根据经济社会发展情况而有所调整。在限制职业资格方面，规定自人民法院受理破产申请之日起至人民法院作出免除债务人剩余债务的裁定之日止，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，不得从事法律、行政法规禁止从事的职业。

与债务人失权相对应的是权利恢复。《征求意见稿》第一百四十条规定，免责考察期满，破产人可以向人民法院申请免除剩余债务。人民法院根据破产人申请和管理人报告，裁定是否免除剩余债务，并同时作出解除对破产人行为限制的决定。

**（五）关于破产清算和重整程序**

个人破产程序包括破产清算和重整两个程序。与企业破产法规定的企业破产程序相比，《征求意见稿》设计的个人破产程序主要有以下不同：一是赋予债务人程序选择权，债务人既可以申请启动破产清算程序，也可以申请启动重整程序。在人民法院受理对债务人的破产清算申请后、宣告破产前，债务人也可以向人民法院申请重整。（《征求意见稿》第十三条、第八十八条）。二是对重整计划草案设定法定标准。包括清偿期限不超过三年，且每次清偿间隔不得超过三个月等。同时，为充分尊重当事人意思自治，规定了债权人自愿放弃其权利的，可以不受上述限制（《征求意见稿》第九十八条）。此外，考虑到特区立法难以对所有破产程序问题作出详尽规定，《征求意见稿》在附则中规定，本条例没有规定的，适用《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国企业破产法》和其他法律法规的有关规定（《征求意见稿》第一百五十六条）。

**（六）关于豁免财产制度**

豁免财产即不用于清偿债务的债务人财产。豁免财产制度是个人破产制度特有的制度之一。《征求意见稿》主要从两个方面规定豁免财产制度：

一是《征求意见稿》第四十六条第一款明确了豁免财产的范围。同时，出于公平考虑，设定了第二款，对豁免财产范围做了反向限制，即“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”。

二是《征求意见稿》第四十七条明确豁免财产的确定程序。首先，由债务人向管理人提交财产申报报告和豁免财产清单；其次，管理人负责审查制作债务人财产报告，对债务人豁免财产清单提出意见，并提交债权人会议表决；再次，豁免财产清单未获债权人会议表决通过的，由人民法院裁定。

**（七）关于破产免责和考察期限**

破产免责是破产制度的一项主要功能。关于债务人获得免责的方式，《征求意见稿》采取了许可免责模式，并设计了以下程序：一是必须由破产人提出免责申请，明确其意思表示，程序的启动节点和依据更加清晰、正当。二是由管理人对破产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，征询债权人和破产事务管理部门意见，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，并同时作出解除对破产人行为限制的决定。程序审查更加充分，能够更好地保护债权人利益。三是债权人可以对免责裁定申请复议，这样能更好地维护当事人的程序权利（《征求意见稿》第一百三十六条、第一百三十七条、第一百四十条、第一百四十一条）。

债务人用于清偿债务的财产与免责时点密切相关。考虑到个人破产立法在国内尚属首次，从社会接受程度和风险防控而言，宜谨慎稳妥、逐步推进。因此，我们将免责时点设定为免责考察期届满（自人民法院宣告债务人破产之日起三年），破产人才可以申请免责。但同时也作出激励性规定，如破产人主动清偿剩余债务达到一定比例的，可以提前申请结束免责考察期，解除相关行为限制（《征求意见稿》第一百三十五条、第一百三十九条）。此外，《征求意见稿》还规定了追溯制度，即债权人或者其他利害关系人发现破产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（《征求意见稿》第一百四十二条）。