

个人破产法律资讯

Personal bankruptcy legal information

总第 19 期-2024 年 3 月刊



深圳市律师协会个人破产法律专业委员会 汇编

轮值编委：霍陆华 刘岸

目录

↑

资

破

讯

行业动态

P2

促诚信债务人实现经济再生

P5

深圳市破产事务管理改革专家咨询委员会成立

P13

今天！深圳市破产事务管理署“三岁”啦

政策与法规

P21

深圳市个人破产债务人清偿能力评估试行办法（征求意见稿）

P30

深圳市破产事务管理署组织个人破产庭外和解工作规程（试行）
（征求意见稿）

百家视野

P54

构建个人破产制度的若干思考

——以深圳探索经验为视角

促诚信债务人实现经济再生

《深圳经济特区个人破产条例》自 2021 年 3 月实施以来，在全国率先建立了现代破产办理体系，打造个人破产制度改革“试验田”。三年来，深圳市中级人民法院累计受理破产申请 227 件，审结个人破产案件 184 件，促进更多诚信债务人实现经济再生。

延先生由于公司经营不善，欠下了 40 万元个人债务。由于没有偿还能力，被纳入了失信人名单，无法再就业和创业。经过个人破产重整，法院裁定免除延先生剩余未偿还的利息和滞纳金。

法院在审理时发现，在个人破产中，多数债务人的债务具有“企业经营债”性质，约有 65%的债务人因生产经营，通过控股股东个人提供担保的方式借款，最终创业失败背负债务。个人破产制度让“诚实而不幸者”有机会重头再来，对有清偿能力的债务人，引导其通过重整或者和解程序尽力提高债务清偿率，防止债务人滥用破产清算程序“躺平”。



深圳破产法庭副庭长胡曲云介绍称：“在已裁定受理的个人破产案件中，清算只占 3%，扭转了公众“破产就是清算免债”的认识误区。”

《深圳经济特区个人破产条例》实施三年以来，积极探索创新个人破产的审判机制、协同办理机制。2023 年 7 月，“深破通”破产保护综合服务平台上线，平台启动与市场监督管理局、税务局等 26 部门和机构的一键查询和一网通办对接。2023 年 12 月，深圳破产法庭

与破产管理署建立交流会商机制，实现府院联动的常态化、制度化运行。形成“法院裁判+政府管理+管理人办理+公众监督”的现代破产案件办理体系。



“可以更好地化解企业及经营者的债务危机，免除企业家创新创业的后顾之忧，进一步激发市场活力，营造鼓励创新、宽容失败、支持重生，可破产、可重整、可再创业的法治化营商环境。”胡曲云说道。

在刚刚闭幕的十四届全国人大二次会议上，最高人民法院工作报告点赞了深圳的个人破产改革试点工作，提到了在深圳审结执结的我国境内首宗个人破产案，并指出个人可破产、可重整，更可再创业。

“通过地方立法，让个人破产制度从想法到实施，能够为全国层面的改革积累‘深圳经验’，为优化法治化营商环境，打造法治先行示范城市，提供了有力保障。”深圳市人大代表陈雄英表示。

深圳市破产事务管理改革专家咨询委员会成立

2021年3月1日,《深圳经济特区个人破产条例》(简称《条例》)正式实施,内地首家破产事务管理机构——深圳市破产事务管理署成立运作,深圳在全国率先构建起“法院裁判+政府管理+管理人执行+公众监督”四位一体的现代破产办理体系。



为持续推动个人破产改革创新
发展,2024年2月29日上午,
深圳市破产事务管理署举办
“深圳市破产事务管理署成立
三周年暨深圳市破产事务管理

改革专家咨询委员会成立仪式”活动,邀请来自法治建设和破产领域的40名资深专家组成深圳市破产事务管理改革专家咨询委员会,并向有关专家代表颁发聘书。



深圳市人大常委会监察和司法工委主任任彤、深圳市司法局政治部主任郑雷、深圳市中级人民法院深圳破产法庭庭长曹启选出席活动

并讲话。活动由深圳市破产事务管理署署长张洁波主持，近 30 名专家代表以及来自深圳市人大常委会、深圳市委政法委、深圳市委改革办、深圳市中级人民法院、深圳市个人破产事务管理领导小组各成员单位的近 70 名代表参加活动。

任彤指出，自 2021 年 3 月《条例》正式实施以来，深圳市破产事务管理署与深圳市中级人民法院紧密协作，推出了十余项全国创新举措，实现了个人破产制度从立法设计到稳步实施的历史性突破。希望深圳市破产事务管理署充分发挥好咨询专家的“智囊团”和“思想库”作用，助力深圳个人破产改革试点更上一层楼。

郑雷表示，今年是《条例》实施暨深圳市破产事务管理署成立三周年，值此关键时机组建深圳市破产事务管理改革专家咨询委员会，是我们持之以恒推进个人破产制度改革、以高水平法治护航高质量发展的实际行动。未来，恳请各位专家高度关注、大力支持、深度参与个人破产改革工作。希望深圳市破产事务管理署持续优化服务保障机制，充分发挥好各位专家的专业和资源优势，为国家建立和推广个人破产制度贡献更多“深圳经验”！

曹启选强调，《条例》实施以来，深圳破产法庭成功审理了破产清算、重整、和解这三类示范性案件，个人破产制度的探索取得了重大突破。展望未来，希望咨询专家们奉献更多智慧和研究成果，为完善个人破产制度做出更大的贡献。

活动中，深圳市破产事务管理署还邀请了最高人民法院咨询委员会秘书长、审判委员会原副部级专职委员、二级大法官杜万华作主题

演讲，中国人民大学法学教授、中国人民大学破产法研究中心主任王欣新作为专家代表发言。



今天！深圳市破产事务管理署“三岁”啦

2021年3月，深圳以《深圳经济特区个人破产条例》实施为契机，设立内地首家破产事务管理机构——深圳市破产事务管理署，率先确立了“法院裁判+政府管理+管理人执行+公众监督”四位一体的破产办理体系。



2021年3月1日，深圳市破产事务管理署挂牌成立

起步于一间办公室

到如今迁入新址稳步运作

深圳市破产事务管理署成立三年

坚持守正创新，推出十余项改革创新举措

为我国个人破产改革的进程

积累了丰富鲜活、先行示范的深圳经验

Part1 加强管理人队伍专业化建设，推进管理人制度改革

管理人在个人破产案件办理中扮演重要角色，承担债权审查、财产调查、破产财产分配执行等多项职责。为组建专业、高效的个人破产管理人队伍，深圳市破产事务管理署印发了《深圳市个人破产管理人名册管理办法（试行）》，并根据办法编制了首部个人破产管理人名册。这是探索破产案件审判权与破产行政管理权相分离的重要创新尝试，为政府机构实施管理人管理提供了范例。



深圳市破产事务管理署在此基础上，继续探索管理人管理工作的新思路，于2023年1月开始组织个人破产管理人推荐工作，

并于同年5月印发《提出个人破产管理人人选工作规则（试行）》。截至2024年2月底，深圳市破产事务管理署已就156宗个人破产案件提出138名管理人人选。



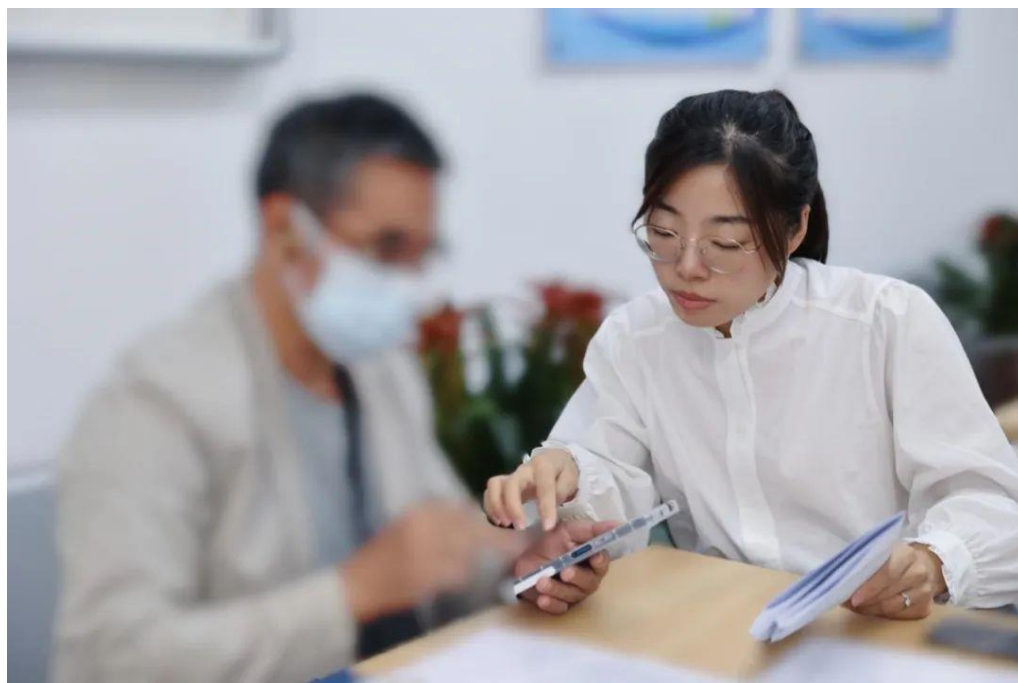
2023年8月3日，香港破产署应深圳市破产事务管理署邀请为个人破产管理人授课

深圳市破产事务管理署于 2023 年 8 月印发《深圳市个人破产管理人业务操作指引（试行）》，为管理人提供详实的业务指南。同时，对编入名册的管理人积极开展业务指导工作，2022 年 12 月、2023 年 8 月两次举办管理人业务培训活动，取得良好成效。

2023 年 10 月，国家发改委、司法部等七部门联合发文，“出台个人破产管理人名册管理办法”“建立个人破产申请前辅导机制”两项举措列入 2023 年深圳综合改革试点创新举措和典型经验予以全国推广。

Part2 优化咨询服务质效，解决群众急难愁盼的问题

“感谢你们耐心细致的帮助与指导！”郭先生在与深圳市破产事务管理署工作人员的道谢中完成了他的咨询。



深圳市破产事务管理署工作人员正在为郭先生提供一对一咨询服务

2022年5月，深圳市破产事务管理署创新建立国内首个破产申请前辅导机制，建立“集中讲解+一对一面谈”的辅导模式，为申请人普及个人破产相关知识，引导其合理选择破产程序，提供规范申请指引，极大提升法院审查个人破产申请效率。作为深圳市破产事务管理署的第10000名咨询服务对象，郭先生年事已高，不熟悉个人破产申请小程序的操作。像郭先生这样的申请人并不少见，不少申请人不够了解申请条件，对个人破产制度也没有全面认识，无法规范填写和准备申请材料。对此，深圳市破产事务管理署面向群众提供免费的个人破产咨询服务。

深圳市破产事务管理署组建了以正式工作人员和法律援助律师为主体的专业咨询服务团队，通过电话、现场等方式提供咨询服务。开设了个人破产咨询热线，实现办公时间咨询服务“不打烊”。

截至2024年2月底，深圳市破产事务管理署共组织完成辅导2888人次。

为进一步优化申请前辅导机制，2024年1月16日，深圳市破产事务管理署正式启用个人破产申请前辅导新址。新址位于深圳市公共法律服务中心一楼，设置了1间讲解室、4间面谈室，并配备了休息区、存包柜、饮水机等便民服务设施。新址各项功能布局更加高效便民、服务环境更显温馨。



位于深圳市公共法律服务中心一楼的讲解室

未来，深圳市破产事务管理署还将推出个人破产心理辅导服务，启用申请前辅导“线上+线下”预约新模式，进一步提升服务的便利度和群众满意度。

Part3 切实防范个人破产欺诈，拯救诚实而不幸的债务人

个人破产制度的目的在于拯救“诚实而不幸”的债务人，为其提供救济的同时，也必须切实防范个人破产欺诈行为。

| 申请与受理信息 | | 债务人行行为限制 | |
|---------|-----------------|------------|-------------|
| 【受理信息】 | (4452*****0984) | 2023-02-17 | 【限制清理费用为决定】 |
| 【受理信息】 | (4270*****0311) | 2023-02-17 | 【限制清理费用为决定】 |
| 【受理信息】 | (2310*****3735) | 2023-02-17 | 【限制清理费用为决定】 |
| 【受理信息】 | (4452*****0787) | 2023-02-09 | 【限制清理费用为决定】 |

| 清算及考察期信息 | | 重整与和解信息 | |
|----------|-----------------|------------|--------|
| 【清算信息】 | (2705*****2927) | 2022-08-02 | 【重整信息】 |
| 【清算信息】 | (3202*****0211) | 2022-08-02 | 【重整信息】 |
| 【考察期信息】 | (8926*****0827) | 2021-11-17 | 【重整信息】 |
| 【考察期信息】 | (8128*****0827) | 2021-11-17 | 【重整信息】 |
| 【考察期信息】 | (4202*****4029) | 2021-08-17 | 【重整信息】 |

深圳市破产事务管理署建立个人破产信息登记公示制度。实现个人破产信息登记、申报、公开环环相扣。此外，不断拓展信息公开渠道，通过个人破

产信息公开平台、“i深圳”APP、微信公众号等渠道，对个人破产信息进行全流程登记、公开。

为健全个人破产债务人监督制度，深圳市破产事务管理署每年 11 月启动债务人专项监督，通过实地走访和查阅债务人信息，督促引导债务人自觉履行破产程序义务。

在深圳市个人破产事务管理领导小组的议事协调推动下，深圳市破产事务管理署持续以信息互联互通为突破口，努力实现债务人财产信息的“一键查询”。2023 年 12 月，“个人破产事务智慧管理系统”建设完成，实现与多部门的数据共享及破产事务的智慧化管理。2024 年 1 月，深圳市破产事务管理署与深圳市民政局联合完成首例个人破产债务人家庭经济状况信息化核对。

通过不断加强信息的互联互通，深圳市破产事务管理署逐渐建立起高效、便捷的个人破产事务协同办理机制。

Part4 积累丰富案例样本，打造个人破产深圳模式

“真正地感觉到我的人生从今天开始，又开启了崭新的一页。”内地首宗个人破产重整案的当事人梁先生，在拿到民事裁定书后接受采访时说。

从 2021 年 3 月提出个人破产申请，到 2023 年 6 月案件正式执行完毕，个人破产制度让梁先生结束了背负巨额债务的高压模式，生活得以喘息。梁先生专心工作，按照重整计划定期还款。最终在提前履行完重整计划后，他得以免除利息。

在制度实施的初期，许多人对《深圳经济特区个人破产条例》有着不同的看法。但梁先生的个人破产案，首次完成了个

人破产程序首尾衔接的程序闭环，为个人破产制度的可行性提供了有力印证。

2022年8月，深圳“智慧+个人破产事务管理”标准化工作获批入选国家2022年度社会管理和公共服务综合标准化试点（司法行政领域）项目。目前深圳市破产事务管理署已编制印发8项业务标准，将逐步建立涵盖技术支撑、业务应用、业务管理的多层次一体化标准体系。



“智慧+个人破产事务管理”标准化试点项目入选国家2022年度社会管理和公共服务综合标准化试点（司法行政领域）

建立个人破产制度是服务保障社会主义市场经济高质量发展，维护社会公共利益，优化法治营商环境，促进社会诚信体系建设的现实需要。

从“试点”到“示范”，深圳市破产事务管理署贯彻落实高质量发展要求，以组建优质人才队伍、提升便民服务质

效、推进信息公开与共享等创新举措，持续深化个人破产改革。

2024年2月29日上午，深圳市破产事务管理署举办深圳市破产事务管理改革专家咨询委员会成立仪式，邀请法治建设领域和破产领域40名资深专家，组成破产事务管理改革专家咨询委员会，以提升破产事务管理决策的科学化和民主化水平。

个人破产改革需优秀法律人才作为支撑。为此，2024年2月29日下午，深圳市破产事务管理署与中国人民大学破产法研究中心、深圳大学法学院共同签署合作意向书。三方将推进破产实务与教学科研有效对接、司法资源和高校资源共享互补，打造全方位、多领域、高质量发展的合作新格局。

未来

深圳市破产事务管理署

将持续推出更多的改革创新举措

协同各方力量深入推进个人破产改革

为我国建立个人破产制度

贡献更多“深圳经验”！



深圳市个人破产债务人清偿能力评估

试行办法

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条【目的依据】为了深入推进个人破产制度改革试点，协助人民法院中立、客观评估个人破产债务人（以下简称债务人）清偿债务能力（以下简称清偿能力），依照《深圳经济特区个人破产条例》（以下简称《条例》）有关规定，制定本办法。

第二条【适用范围】本办法适用于市破产事务管理署接受人民法院委托，组织专家开展债务人清偿能力评估工作。

本办法所称专家，是指纳入市破产事务管理署组建的本市债务人清偿能力评估专家库（以下简称专家库），为债务人清偿能力评估提供评估意见的专业人员。

第三条【职责分工】市破产事务管理署履行下列与债务人清偿能力评估相关的职责：

- （一）会同人民法院建立债务人清偿能力评估制度；
- （二）组建专家库，对专家库和专家实施动态管理；
- （三）组织召开债务人清偿能力专家评估会议，抽选或者邀请专家对债务人清偿能力进行评估；
- （四）将专家签字确认的债务人清偿能力评估意见（以下简称评估意见）发送人民法院，并抄送对应的债务人、管理人。

法律、金融、会计、审计、心理健康、人民调解等的主管部门、行业协会以及相关单位，为市破产事务管理署组织开展债务人清偿能力评估工作提供必要的协助。

第四条【工作原则】市破产事务管理署组织开展债务人清偿能力评估工作，应当遵循下列原则：

- （一）中立客观、公平公正；
- （二）程序规范、高效透明；
- （三）不得损害国家利益、社会公共利益及他人合法权益；
- （四）不得违背法律、法规、规章及有关规定。

第二章 评估专家

第五条【组建专家库】专家库由市破产事务管理署组建，主要由法律、金融、会计、审计、心理健康等方面专业人士及人民调解员组成，专家总人数不少于 100 人。

第六条【专家资质】进入专家库的专家应当具备下列条件：

- （一）从事相关专业领域工作 5 年以上；
- （二）身体健康，年龄在 30 周岁以上 65 周岁以下；
- （三）熟悉个人破产有关法律、法规、规章及政策文件；
- （四）公道正派，热心为债务人清偿能力评估工作服务；
- （五）遵守纪律、服从管理，自觉接受监督。

申请进入专家库的人员有下列情形之一的，市破产事务管理署不予纳入专家库：

- （一）因故意犯罪受过刑事处罚；
- （二）曾被吊销相关执业资格证书或者专业资质；

(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的；

(四) 因涉嫌违纪违法正在接受有关机关审查调查；

(五) 提供虚假申请材料或存在其他弄虚作假行为；

(六) 市破产事务管理署认为不宜担任专家的其他情形。

第七条【专家遴选】进入专家库的专家按下列程序确定：

(一) 市破产事务管理署发出遴选专家有关公告；

(二) 本人自荐或者有关单位、行业协会推荐专家；

(三) 市破产事务管理署组织对专家进行资格审查；

(四) 市破产事务管理署组织对专家进行综合评审；

(五) 市破产事务管理署提请审定专家名单；

(六) 市破产事务管理署颁发专家聘书，录入专家库。

专家聘期一般为三年。专家聘期结束仍符合本办法第六条规定条件的，经专家自愿申请，市破产事务管理署可以续聘。

第八条【专家退出】录入专家库的专家有下列情形之一的，市破产事务管理署应当将其从专家库中移除：

(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) 在债务人清偿能力评估工作中存在违法违规行为的；

(六) 无民事行为能力或者限制民事行为能力；

(七) 申请退出专家库；

(八) 市破产事务管理署认为应当移除的其他情形。

第三章 评估组织

第九条【委托情形】个人破产案件具有下列情形之一的，人民法院商市破产事务管理署同意后，可以委托市破产事务管理署对债务人清偿能力进行评估：

(一) 个人破产清算案件；

(二) 重整计划草案规定债务人债务清偿额度为本金 100%以下的案件。

【申请阶段委托评估】人民法院在审查个人破产申请阶段，确有必要对债务人清偿能力进行评估的，可以委托市破产事务管理署对债务人家庭经济状况进行信息化核对。市破产事务管理署将有关核对结果反馈人民法院。

第十条【委托材料】人民法院委托市破产事务管理署对债务人清偿能力进行评估的，向市破产事务管理署移送下列材料：

(一) 委托函；

(二) 裁定受理个人破产申请有关文书；

(三) 债务人提出破产申请时提交的全套材料；

(四) 管理人依法履职的阶段性报告（如有）；

(五) 与债务人清偿能力评估相关的其他材料。

人民法院委托市破产事务管理署对债务人家庭经济状况进行信息化核对的，向市破产事务管理署移送下列材料：

(一) 委托函；

(二) 破产申请书；

(三) 债务人及其共同生活的家庭成员签署的同意进行家庭经济状况核对的授权文件；

(四) 与债务人家庭经济状况核对相关的其他材料。

第十一条【组织债务人面谈】市破产事务管理署收到人民法院移送材料后五个工作日内组织债务人面谈并开展下列工作：

(一) 告知债务人清偿能力评估程序及要求；

(二) 组织债务人及其家庭成员签署居民家庭经济状况核对有关授权文件；

(三) 了解债务人破产原因及经过、财产状况、收入状况及个人或者家庭支出等各方面情况；

(四) 了解与债务人清偿能力评估相关的其他必要事项。

市破产事务管理署组织债务人面谈，应当指派两名以上工作人员参加。面谈以现场或者视频会议形式进行，由市破产事务管理署形成面谈笔录并交债务人逐页签名确认。

【管理人面谈】市破产事务管理署根据债务人清偿能力评估工作需要，可以组织管理人面谈或者要求管理人提交依法履职的阶段性报告，了解债务人清偿能力及相关情况。

第十二条【债务人经济状况核对】市破产事务管理署可以委托市居民家庭经济状况核对机构对债务人经济状况进行核对，并按照规定将核对结果告知相应债务人。

债务人对核对结果提出异议的，应当自收到核对结果之日起五个工作日内，向市破产事务管理署申请复核并提供相关证明文

件或者材料。债务人对核对结果没有异议的，核对结果作为专家评估债务人清偿能力的重要参考。

第十三条 **【评估方式】** 债务人清偿能力评估工作采用专家评估会议（包括现场、网络、视频和电话会议）的方式进行。

市破产事务管理署原则上邀请 5 名专家组成专家组，对债务人清偿能力进行评估。对于影响面较广、争议性较强或者特别复杂、敏感的个人破产案件，应当抽选 7 名以上（含 7 名）单数专家组成专家组，对债务人清偿能力进行评估。

第十四条 **【抽选专家】** 市破产事务管理署组织召开债务人清偿能力专家评估会议，从专家库中邀请专家，应当包含法律、金融、会计或者审计、心理健康等专业人士各 1 名。

【专家回避规则】 被邀请的专家与被评估债务人或者其管理人、债权人存在直接利害关系或者有其他关系可能影响公正评估的，应当主动向市破产事务管理署提出回避申请。

第十五条 **【专家权利】** 专家享有下列权利：

（一）查阅债务人有关破产申请材料、经济状况核对报告等与债务人清偿能力评估有关的材料；

（二）听取债务人关于破产原因及经过、财产状况、收入状况及个人或者家庭支出等各方面情况的报告；

（三）听取管理人关于债务人清偿能力的调查报告；

（四）就有关疑问要求债务人、管理人解答或者澄清；

（五）依法独立签署或者出具评估意见。

【专家义务】 专家应当履行下列义务：

(一) 根据专家抽选结果，在市破产事务管理署的组织下参加债务人清偿能力专家评估会议；

(二) 准时出席债务人清偿能力专家评估会议；

(三) 签署《承诺书》，保证公正评估，与债务人、管理人或者案件债权人有利害关系的，主动申请回避；

(四) 遵守评估纪律，对有关会议材料及评估情况保密；

(五) 及时向市破产事务管理署反映或举报评估过程中出现的违法违规行为或不正常现象。

第十六条【评估会议程序】债务人清偿能力专家评估会议由专家组组长主持召开，按照下列程序进行：

(一) 市破产事务管理署介绍会议背景及目标；

(二) 市破产事务管理署组织专家推选专家组组长；

(三) 债务人陈述破产原因及经过、财产状况、收入状况、个人或者家庭支出状况、本人清偿能力等情况，提出偿债计划；

(四) 管理人（如有）通报前期关于债务人清偿能力的调查结果；

(五) 市破产事务管理署通报债务人经济状况核对结果；

(六) 专家就有关疑问要求债务人、管理人解答或者澄清，其他参会人员经专家组组长同意可以发问；

(七) 专家组组长组织专家形成并签署评估意见。

经债权人申请或者确有必要的，市破产事务管理署可以邀请债权人列席债务人清偿能力专家评估会议。

第十七条【评估意见】评估意见应当就债务人清偿能力、偿债计划可行性等提出结论性意见。

评估意见经全体参会专家签名后提交市破产事务管理署。无法现场参会的专家，可以单独签署评估意见并提交。

【异议处理】部分专家对评估意见持不同意见的，可以不在评估意见上签名，但应当提交书面不同意见作为评估意见的附件。已经签名的专家，也可以提交书面补充意见作为评估意见的附件。

第十八条【评估意见发送】市破产事务管理署收到全体参会专家签名的评估意见后，及时将评估意见发送人民法院参考，并抄送对应的债务人、管理人。

第四章 监督管理

第十九条【保密要求】市破产事务管理署、参会专家等接触债务人清偿能力评估有关材料或者信息的人员，应当对知悉的材料或者信息保密，不得向与评估工作无关的组织或者个人泄露，不得将评估材料或者信息用于与评估工作无关的用途。

第二十条【档案管理】市破产事务管理署应当按照有关档案管理的规定，建立债务人清偿能力评估工作档案管理制度。

第五章 附则

第二十一条【解释】本办法由市破产事务管理署负责解释。

第二十二条【实施时间及有效期】本办法自2024年XX月XX日起试行，有效期三年。

深圳市破产事务管理署组织个人破产庭外和解工作规程

（试行）

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条【目的依据】为了建立健全个人破产庭外和解制度，规范个人破产庭外和解活动，提高个人破产庭外和解工作效率及公信力，依照《深圳经济特区个人破产条例》（以下简称《条例》）有关规定，结合工作实际，制定本规程。

第二条【基本释义】本规程所称个人破产庭外和解，是指符合《条例》第二条规定的债务人，与债权人在庭外自行委托市破产事务管理署就债务清理组织和解。

第三条【适用范围】本规程适用于本市个人破产庭外和解的委托、组织以及和解协议的签署、申请确认、执行监督等活动。

第四条【基本原则】市破产事务管理署组织开展个人破产庭外和解工作，应当遵循下列原则：

- （一）在当事人自愿平等的基础上促成和解；
- （二）坚持信息充分公开、程序规范完整、过程公正透明；
- （三）不得损害国家利益、社会公共利益及他人合法权益；
- （四）不得违背法律、法规、规章及有关规定。

债务人与债权人委托市破产事务管理署组织和解的，应当遵循诚信原则，严格恪守承诺，依法配合调查，如实申报信息、说

明情况和提交材料，就和解协议的拟定、表决、执行等进行充分协商。

第五条【和解收费】市破产事务管理署接受委托组织个人破产债务庭外和解的，可以遵循非营利原则收取服务费用。有关收费标准，应当按照有关规定确定并向社会公示。

市破产事务管理署根据和解工作需要，可以依托《深圳市个人破产管理人名册》中的专业机构协助开展相关和解工作。

第二章 委托和解

第六条【申请条件】符合《条例》第二条规定的债务人，已经参加市破产事务管理署组织的申请前辅导并取得回执的，可以申请市破产事务管理署就本人个人破产相关债务组织和解。

人民法院在个人破产申请审查阶段认为债务人和债权人有可能和解的，可以指引其申请市破产事务管理署组织和解。

第七条【申请材料】债务人委托市破产事务管理署就本人债务组织和解的，应当提交下列申请材料：

（一）委托书；

（二）破产（和解）申请书；

（三）本人居住证明、社会保险缴纳证明；

（四）个人破产申请前辅导相关材料（含《个人破产申请前辅导信息采集表》《债权债务清册》《负债原因及经过》《个人破产申请前辅导面谈记录》《个人破产申请前辅导参加回执》）；

（五）本人收入、支出、纳税情况及相应证明材料；

（六）本人征信报告、诚信承诺书；

(七) 和解协议草案；

(八) 推动庭外和解工作所需的其他材料。

第八条【意见征询】市破产事务管理署自收到债务人齐全且符合要求的申请材料后五个工作日内，征询全体已知债权人意见。全体已知债权人均同意委托市破产事务管理署组织和解且出具《委托书》的，市破产事务管理署启动庭外和解工作。

已知债权人就委托市破产事务管理署组织和解提出异议或者未在规定时限内出具《委托书》的，市破产事务管理署将相关情况告知债务人，并指引其按照《条例》申请个人破产。

第三章 组织和解

第九条【发布公告】市破产事务管理署决定启动个人破产庭外和解工作的，应当出具《接受委托通知书》，并在出具后五个工作日内，通过市个人破产信息公开平台等发布和解公告，通知已知债权人申报债权。

和解公告应当载明下列事项：

- (一) 债务人姓名、身份证号码（经脱敏处理）；
- (二) 债务人自述的负债原因、负债总金额；
- (三) 组织和解的机构名称、接受委托时间；
- (四) 债权申报的方式、期限及要求；
- (五) 债务人应当履行的义务及监督途径；
- (六) 市破产事务管理署认为应当载明的其他事项。

债权申报期限不得少于三十日。债权人应当在公告确定的期限内向市破产事务管理署申报债权，并提交有关证明材料。

第十条【组织面谈】市破产事务管理署发布和解公告后，应当及时组织债务人面谈并开展下列工作：

- （一）书面告知债务人应当履行的义务；
- （二）书面通知债务人按照要求进行财产申报；
- （三）详细了解债务人破产原因及经过，以及债务人收入、支出及偿债能力，指导债务人完善和解协议草案；
- （四）了解与庭外和解相关的其他必要事项。

市破产事务管理署组织债务人面谈，应当指派两名以上（含两名）工作人员参加。面谈可以以现场或者网络形式进行，面谈应当形成笔录并交债务人逐页签名确认。

第十一条【财产申报】债务人应当自收到和解机构有关财产申报的书面通知后十日内，按照《条例》规定及市破产事务管理署要求，如实申报本人及其家庭成员名下所有的财产、财产权益及相关情况，提交债务人财产报告及相应的证明材料。

前款所称共同生活家庭成员，包括下列人员：

- （一）配偶；
- （二）父母和未成年子女；
- （三）已成年但不能独立生活的子女；
- （四）其他具有法定赡养、扶养、抚养义务关系的人员。

第十二条【财产核查】市破产事务管理署组织个人破产庭外和解的，可以根据工作需要委托市居民家庭经济状况核对机构对债务人家庭经济状况进行信息化查询核对。

市破产事务管理署还可以采取书面问询、要求当事人提交证明材料、信函索证、组织面谈、现场走访等方式对债务人财产进行核查。市破产事务管理署组织开展现场走访等工作，应当指派两名以上（含两名）工作人员参加，并出示工作证件。

第十三条【债权审核】市破产事务管理署收到债权申报材料后，应当组织对申报的债权进行审核，并编制债权人名册。

债权人名册应当载明全体债权人的姓名或者名称、债权金额、债权性质、有无财产担保、是否连带债权人等情况。

第十四条【和解协议草案】债务人应当自债权申报期限届满之日起七日内，根据本人债务规模、财产状况、收入支出、偿债能力等情况，完善和解协议草案并提交市破产事务管理署。

和解协议草案应当包含下列内容：

- （一）债务人基本信息；
- （二）债务人财产状况；
- （三）债务人收入状况；
- （四）债权人基本情况；
- （五）债权调整及清偿方案；
- （六）和解协议执行期限；
- （七）和解协议的生效条件；
- （八）需要说明的其他事项。

第十五条【组织和解会议】和解会议由市破产事务管理署组织召开，可以以现场、书面或者网络形式召开。依法申报债权并经市破产事务管理署编入债权人名册的债权人有权参加和解会议。

市破产事务管理署组织召开和解会议，应当提前十五日通过市个人破产信息公开平台等发布和解会议公告，通知债务人、债权人参加和解会议，并将和解协议草案、债权人名册等发送债权人征询意见。

第十六条【和解会议程序】和解会议按照下列程序进行：

（一）市破产事务管理署通报和解工作开展情况；

（二）债务人报告本人基本情况、负债原因及经过，报告债务人财产报告、和解协议草案主要内容；

（三）市破产事务管理署通报债权人名册，并就债务人财产报告、和解协议草案发表意见；

（四）债权人根据需要向债务人提问；

（五）债权人审议债务人财产报告；

（六）债务人和债权人审核债权人名册；

（七）债务人和债权人表决和解协议草案；

（八）市破产事务管理署组织形成会议记录。

第十七条【与全体债权人和解】债务人和全体债权人均表决同意和解协议草案的，市破产事务管理署通过市个人破产信息公开平台等公示和解协议草案主要内容，公示期不少于十日。公示期内未收到有关异议的，市破产事务管理署组织债务人和全体债权人签署《和解协议》。

【与多数债权人和解】出席和解会议的债权人过半数同意和解协议草案，并且其所代表的债权额占债权总额的三分之二以上的，市破产事务管理署协助债务人在和解协议草案基础上形成重

重整计划草案，指引其按照《条例》规定向人民法院提出重整申请，并将有关前期开展工作情况形成书面材料报送人民法院。

【不可撤销承诺】债务人和债权人在市破产事务管理署组织下达成和解协议、重整计划的，市破产事务管理署应当同时组织债务人和相关债权人签署《不可撤销承诺函》，承诺其表决意见在后续的认可、确认等程序中不可撤销。

第十八条 【和解终止】个人破产庭外和解过程中出现下列情形之一的，市破产事务管理署应当终止和解工作：

- （一）债务人偿债能力较差缺乏和解可行性的；
- （二）债务人拒不配合或者故意妨碍和解工作的；
- （三）债务人涉嫌虚假陈述、提供虚假证据的；
- （四）债务人与债权人无法达成和解协议的；
- （五）出具《接受委托通知书》之日起三个月未达成和解的；
- （六）市破产事务管理署认为应当终止的其他情形。

庭外和解工作出现前款规定情形的，市破产事务管理署应当向债务人、债权人出具《终止委托和解通知》，并通过市个人破产信息公开平台等予以公告。

第四章 和解协议的可认可与执行

第十九条 【和解协议认可】债务人和全体债权人达成和解协议的，债务人可以按照《条例》第一百三十七条规定申请人民法院认可和和解协议，并向人民法院提交下列材料：

- （一）申请书；
- （二）和解协议；

- (三) 债权人名册；
- (四) 债务人财产报告；
- (五) 债务人有关债务说明；
- (六) 和解情况说明；
- (七) 人民法院认为需要提交的其他材料。

债务人申请人民法院认可和解协议的，应当同时将有关材料报送市破产事务管理署。市破产事务管理署根据人民法院要求提交和解工作开展情况说明及有关材料。

第二十条【和解协议执行】人民法院裁定认可和解协议的，将有关裁定文书送达债务人，并通知市破产事务管理署。

和解协议由债务人负责执行。在和解协议约定的执行期限内，债务人应当按期执行和解协议，每年通过市破产事务管理署指定系统登记申报个人收入、支出及债务清偿情况。

第二十一条【和解协议执行完毕】自和解协议执行完毕之日起十五日内，债务人可以按照《条例》第一百四十二条规定向人民法院申请免除其未清偿的债务。

债务人申请免除其未清偿的债务，应当同时将有关申请材料报送市破产事务管理署。市破产事务管理署根据人民法院要求，反馈债务人在和解协议执行期间申报信息相关情况。

第二十二条【和解协议无法执行】在和解协议约定的执行期限内，债务人不执行或者不能执行和解协议，或者债务人存在破产欺诈及相关违法行为的，债务人或者债权人可以申请人民法院终止和解协议执行。

人民法院裁定终止和解协议执行的，将有关裁定文书送达债务人，并通知市破产事务管理署。市破产事务管理署通过市个人破产信息公开平台等予以公告。

第五章 附则

第二十三条【参照适用】特邀调解组织、人民调解委员会、特邀调解员等接受债务人和债权人委托组织进行个人破产庭外和解的，可以参照本规程进行。

市破产事务管理署、特邀调解组织、人民调解委员会、特邀调解员等接受人民法院委托组织办理个人破产和解案件的，可以参照本规程有关程序进行。本规程规定的时限与《条例》规定不一致的，按照《条例》有关规定执行。

第二十四条【未尽事项】本规程未尽事项，适用《中华人民共和国企业破产法》《条例》的有关规定。

第二十五条【解释】本规程由市破产事务管理署负责解释。

第二十六条【实施时间及有效期】本规程自2024年XX月XX日起试行，有效期三年。



构建个人破产制度的若干思考

——以深圳探索经验为视角¹

深圳市中级人民法院深圳破产法庭庭长、二级高级法官 曹启选

本文从深圳个人破产试点实践出发，通过实证分析，探讨市场主体对个人破产制度的现实需求，总结个人破产申请特点，梳理个人破产实施所需的机制配套，概括制度运行情况，为构建符合中国国情的个人破产制度、完善个人破产办理体系提供思路和建议。

一、建立个人破产制度的现实需求

在市场经济背景下，需要健全破产制度，为陷入财务困境的创业者、经营者提供化解债务危机的法治化路径。建立个人破产制度，完善企业破产制度，以法治方式处理债务问题，有利于促进市场主体诚信经营，保障市场良性有序竞争。从依法妥善解决个人及企业债务问题、公平保护各类市场主体，以及完善社会信用体系建设等需求出发，需要加快推动个人破产制度的立法进程。

（一）完善企业破产制度的需要

公开数据显示，自2007年企业破产法实施以来至2015年，全国法院每年受理的破产案件数量约为3000件。随着供给侧结构性改革持续深化，加快建立和完善市场主体挽救和退出机

¹ 因篇幅限制，注释等有删减。

制，破产案件数量有了较快速度的上升，2017年至2020年受理的破产案件达到企业破产法实施以来收案总量的54%。但是，相较于每年企业注销的数据以及强制企业履行债务的执行案件数量，企业破产程序的应用明显不足。

这固然与企业破产制度仍不尽完善有关，也与个人破产制度缺失有很大关联。很多小微企业融资难、融资贵，处于债务和担保链条中的控股股东实际承担的是无限连带责任。财务危机企业在财产过度抵押的情况下，想获得融资也只能通过控股股东个人提供担保的方式获得民间贷款、小额贷款，当企业陷入破产时，企业家面临不能免责的问题。由于缺乏个人破产免责机制，很多企业家对企业破产程序采取了消极应对方式，现实中出现不少企业经营者卷款跑路的现象。

另外，由于缺乏个人破产制度，尽管启动了企业破产程序，但在企业破产涉及个人债务的情况下，无法彻底清理债务，企业破产涉及的经营者的家庭无法完全摆脱财务困境，对后续经营生活仍有困扰。这既与公司法和现代企业制度的精神不符，也不利于化解困境企业所面临的真实经营和财务问题。

（二）公平保护各类市场主体的需要

承上述，个人破产制度建设直接关系到小微企业及其经营者的债务纾困问题。实践中，小微企业治理结构中经营权与所有权高度同一，企业运营很大程度上依赖于企业主，小微企业

破产容易引发个人破产问题。“从制度衔接角度来说，个人破产制度缺位，影响了小微企业的重整申请。”

在《条例》实施过程中，深圳中院收到的个人破产申请多数涉及“企业经营债”，债务人在申请个人破产时，其经营的企业也处于经营停滞、融资困难的困境。在启动个人破产程序的 227 件案件中，债务人作为小微企业（包括个体工商户）股东或主要经营者，所负债务 75%以上属于为企业经营融资或创业失败背负的债务。

小微企业是市场机体的“毛细血管”，关系到市场活力和广大群体的就业问题。个人破产制度的建立可以更好地化解企业及其经营者的债务危机，免除企业家创新创业的后顾之忧，消解现实中存在的暴力催收等问题，进一步释放市场活力。

（三）建立个人破产债务清理法治化路径的需要

个人破产程序启动，将为债务人提供破产保护，禁止债权人对债务人进行破坏性的个别追偿。通过法定的集体程序清理债权债务，最终“诚实且不幸”的债务人将在重整计划、和解协议履行完毕或经过清算程序的免责考察期后依法获得债务减免，能够防止因债权人无限追索债权而导致对债务人人身权益的严重侵犯，能够有效降低单一债权实现的成本，更加高效地实现资源再分配。

这种分配程序的法定化，将有效调整信用经济下债权债务的实现和追偿方式。从债务人角度来说，能够改变债务人以其

个人担保形式为经营和市场风险承担无限责任的现状,有效厘清框定市场主体承担风险的责任,保护和激发个人创业者的竞争力和创造力;同时推动企业家完善公司治理结构,依法从事经营活动,防止法人与股东、实际控制人混同经营。从债权人角度来说,稳定合理的个人破产制度可以减少全体债权人在债务人无法清偿全部债务时将会受到的损失,帮助全体债权人实现效益最大化,符合公共池塘理论。尤其是对金融债权人来说,将促使金融机构完善信贷审查评估、贷款发放管理、预期违约管理、债务追收清偿以及减免核销等制度,从而推动市场经济资源和生产要素的高效重组。

(四) 完善社会信用体系建设的需要

个人破产制度将诚实信用原则贯穿于债务人申请破产以及破产程序始终。债务人应如实陈述,如实申报财产及债务状况,禁止个别清偿,并严格遵守其他法定义务。债务人必须保证其披露的破产相关信息的真实性,确保个人破产程序的信息真实内核。同时,个人破产制度规定了严格的免除剩余未清偿债务的法定条件,并规定了在免除债务后发现逃废债务情况的法律后果,加大违反诚信义务成本,实现宽容的个人破产免责与激励债务人负起责任的双重目标。与之配套的破产信息公开公示制度和信用修复机制,依法、及时、准确登记个人破产重大事项,依法向社会公示个人破产相关信息,并为符合法定条

件的债务人在破产免责后予以金融信用修复、税务信用修复等信用修复机制，进一步推动社会信用体系建设完善。

通过树立债务人诚信申请个人破产并依法获得免责的导向，引导社会诚信经营，企业经营者或消费者在出现财务困境时能够积极面对，依法妥善处理债务问题，让“诚实且不幸”的债务人获得经济重生，让恶意逃废债的债务人得到法律制裁，形成以信用为核心的社会行为激励约束机制，推动诚信社会建设，增加社会整体公共利益。

总之，建立个人破产制度，公平保护各类市场主体，是优化法治营商环境、促进市场竞争活力的有力措施。从现实需求出发，需要建立个人破产制度，为陷入财务困境的小微企业及其经营者化解债务危机提供法律渠道，在破产程序中一体解决经营者为企业债务提供担保问题，以法治化方式有效化解企业债务链条，完善社会信用制度，助力“诚实而不幸”的企业家东山再起，重新创业，为小微企业营造公平竞争的法治环境，推动市场主体诚信经营。

二、深圳个人破产制度的探索与经验

个人破产制度在中国社会仍是个新生事物，需要立足于探索与实践，不断改革创新、优化迭代。深圳个人破产试点以“鼓励创新、宽容失败、支持重生”为价值导向，构建了更为密切的府院联动方式、破产信息登记与公开公示制度等配套保障机制。通过鲜活生动的地方实践，检验个人破产价值宗旨与我国

经济社会运行的契合程度，并在实践中发现问题、总结经验、校准规则，逐步建立起可复制、可推广的个人破产制度模式。

（一）申请前辅导与立案审查

试点初期，债务人对个人破产制度认识存在偏差，财务整理能力不足，普遍存在申报材料不齐、内容不实等情况，导致不少具有劳动能力和收入、可通过破产重整或和解程序解决债务问题的债务人最终选择破产清算程序清理债务。2021年，债务人申请破产清算的比例达80%以上，导致个人破产的申请审查难度大、退补多、周期长等问题。对此，深圳中院开始探索面谈辅导机制，即在收到个人破产申请后先行安排破产法官对债务人进行面谈辅导，指导债务人准备相关材料，引导债务人选择合理的破产程序，阐明债务人应履行如实披露破产信息等法定义务以及虚假陈述、破产欺诈的法律后果。

经过一年的实践，深圳探索构建常态化的申请前辅导机制。深圳中院于2022年5月17日发布《加强个人破产申请与审查工作的实施意见》（以下简称《实施意见》），规定申请人在提出个人破产申请前应当经过破产事务管理部门的专门面谈辅导。自2022年6月1日起，深圳市破产事务管理署（以下简称破产管理署）负责面谈辅导工作。面谈辅导机制的常态化运行，明显提升了个人破产申请材料的规范性，显著增强了债务人诚信申报、如实披露的意识，有力提升了法院审查个人破产申请的工作效率。

（二）引导债务人合理选择破产程序清理债务

《条例》未明确破产清算、重整、和解这三类程序的准入规则。在总结个人破产实践经验的基础上，《实施意见》明确规定，债务人应当根据自身资产状况和债务清偿能力依法合理选择破产程序清理个人债务；债务人个人破产申请时选择破产清算程序的，应当以丧失债务清偿能力且难以恢复为条件；债务人和债权人同时提出个人破产申请的，应当以债务人为申请人进行立案审查；债务人可以通过破产重整或和解程序清理个人债务的，则引导其选择破产重整或和解程序。这一规定旨在推动债务清偿能力较好的债务人通过破产重整或和解程序尽力偿债，尽量提高债务清偿率，增强债权人和债务人的司法获得感，防止破产清算程序的滥用和系统性风险的发生，充分发挥个人破产制度的拯救价值。个人有明显丧失清偿能力的可能性，但尚未达到丧失清偿债务能力且清偿能力难以恢复的条件，意味着债务人没有完全丧失清偿能力。“此时通过启动重整（或和解）程序，债务人能够积极采取各种措施挽救债务危机，保留良好发展的机会。”

《实施意见》发布后，债务人提出个人破产申请时选择破产重整或和解程序的比例大幅上升，从常态化面谈辅导机制建立前的 27% 增至 2023 年度的 80%；选择破产清算程序的比例从常态化面谈辅导机制建立前的 73% 下降至 2023 年度的 20%。常态化面谈辅导机制成功树立了通过重整或和解程序清理债

务的良好导向,扭转了公众关于“破产就是清算免债”的认识误区。

（三）细化裁判规则和办理流程

2021年,个人破产清算、重整、和解三类程序的“首案”成功审结,个人破产程序适用全面激活。此后,深圳中院认真执行《条例》相关规定,陆续审结不予受理破产申请、驳回破产申请、夫妻共同债务合并重整、裁定认可委托和解协议、基于重整计划草案未能形成或未获批准而终结重整程序等各类案件,并及时总结实践经验,提炼裁判规则,推进个人破产制度试点探索。

2022年,《实施意见》《个人破产申请类案审查指南》陆续出台,进一步细化了个人破产申请审查规则,规范了不同程序的申请审查标准、办理流程和文书格式。实践中,法院全面审查债务人是否如实陈述、是否具备破产原因、是否尽力偿债、是否具备清偿能力等事项,将诚实信用原则贯穿于破产程序始终,努力防范破产欺诈等违法行为。对仍具有较强偿债能力的债务人排除适用破产清算程序;对未如实陈述、未尽力偿债的债务人,不予受理或驳回其个人破产清算申请。

2023年,《关于审理个人破产重整案件的工作指引》出台,对重整程序中的各个环节作出规定,明确了债务人申报破产信息范围、破产信息公开、重整事项调查、债权人权益保障、重整计划执行监督、免除债务审查标准、债务人信用修复等事项,为债务人个人破产的申请、债权人权利的行使、管理人职

责的履行提供全面指引,有力规范了个人破产重整案件的办理流程。

（四）建立协同高效的配套机制

个人破产制度是一个涉及面广泛的复杂系统,相关子系统和实施配套规则众多。深圳积极探索破产信息公开、破产服务平台、破产办理体系等配套机制的构建。

第一,建立科学的个人破产办理体系。2021年3月1日,深圳成立破产管理署,建立起“法院裁判+政府管理+管理人办理+公众监督”四位一体现代破产机制。2022年6月1日,申请前面谈辅导工作转入常态化运行,个人破产申请日趋规范,进而提高法院对个人破产案件立案工作的审查质效。

第二,建立个人破产综合服务平台。2021年3月1日,个人破产综合应用“深破茧”系统正式上线运行,为当事人提供便捷的诉讼服务指引,实现破产申请100%在线提交、破产案件全程在线审理、破产信息实时传送、异议材料同步接收、破产信息及时登记公开。截至2023年12月31日,“深破茧”系统访问已超过17万人次,深圳个人破产案件信息网访问已超过60万人次,日均访问量过千。

第三,建立个人破产信息公开公示制度。依托“深破茧”系统,个人破产相关信息能被及时推送至深圳个人破产案件信息网,依法公开个人破产案件流程状态,设置“异议”入口接收利害关系人的异议和社会公众对破产欺诈等违法行为的投

诉。2021年8月，深圳中院会同深圳市市场监督管理局（以下简称市场监管局）、破产管理署联合发布《关于建立破产信息共享与状态公示机制的实施意见》（以下简称《信息共享意见》），通过司法公开、社会信用公开、破产事务公开等多个渠道，将市场主体的个人破产信用信息置于公众监督之下，及时提示债务和破产风险，维护市场交易安全。

第四，建立个人破产委托和解及认可和解协议制度。在个人破产和解案件中，法院依法委托破产管理署等调解组织进行调解，并依照《条例》有关规定裁定认可债务人与债权人达成的和解协议。债务人与债权人还可以就债务清理在庭外自行委托第三方进行和解，达成和解协议的，可以直接请求法院裁定认可和解协议。2023年，深圳中院推动深圳市破产管理人协会上线破产保护综合服务平台——“深破通”，债务人与债权人可以在庭外自行委托深圳市破产管理人协会指定的在册管理人进行和解。根据《条例》规定，债务人就其与全体债权人达成的和解协议，可以依法请求人民法院裁定认可。

第五，建立常态化府院联动工作机制。深圳中院与破产管理署在探索个人破产申请前面谈辅导、破产信息登记公开、个人破产管理人任用、委托和解、常态化交流会商等机制上取得突破性进展。除前述深圳中院与市场监管局、破产管理署联合发布《信息共享意见》，并建立常态化的个人破产申请前辅导制度外，2022年12月，深圳中院、破产管理署等26家单位共同签署《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》，解决破产事务办理中的财产接管、资产处置、涉税事项处理、涉金融事项办理、破产费用保障、破产风险防范等突出问题。2023年12月，深圳破产法庭与破产管理署签署《关于建立破产办理常态化工作交流会商机制的实施意见》，建立府院联动办理破产工作交流会商机制，合力破解破产办理的难点堵点问题。

三、个人破产案件的审判实践

深圳个人破产制度实施是首次在内地司法实践中落地运行，经过近三年来的实践，已积累了相当体量的个人破产申请和案例样本。以全样本实践数据为基础，分析个人破产申请特点，研判规则设计与实际需求的契合程度，为地方试点经验提炼至高层级的制度设计提供实证参考。

（一）个人破产申请的审查现状

自2021年3月1日至2023年12月31日，深圳中院共收到个人破产申请2273件。其中，深圳中院依法立案审查819件，其余1454件因申请人未按规定提交有关材料、主要信息漏报、选择程序不当等情形，未予立案并退回申请人补充或改正。目前，深圳中院已裁定受理个人破产申请227件，包括破产重整案件217件、破产和解案件4件、破产清算案件6件；不予受理破产申请503件。

（二）个人破产案件的审理现状

自 2021 年 3 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日，深圳中院审结个人破产案件 184 件。其中，2021 年审结 17 件，2022 年审结 61 件，2023 年审结 106 件。在已审结案件中，裁定批准重整计划 116 件，包括 2021 年 7 件、2022 年 39 件、2023 年 70 件；因债务人未提交重整计划草案、重整计划草案未获批准等事由终结破产程序 56 件，包括 2021 年 7 件、2022 年 21 件、2023 年 28 件；裁定认可和解协议 2 件；裁定宣告债务人破产并进入免责考察期 1 件；驳回破产申请 9 件。

（三）个人破产申请的特点

通过对 2021 年 3 月 1 日至 2023 年 12 月 31 日收到的 2273 件个人破产申请以及案件审理情况进行分析，个人破产申请具有以下五个主要特点：

第一，多数个人破产申请不规范或债务人不符合《条例》规定的条件。在收到的 2273 件个人破产申请中，因不符合申请条件、材料不齐、主要信息漏报、选择程序不当等情形被退回的有 1454 件，占比 64%。从申请主体来看，债务人自行申请破产 2207 件，多数申请程序为破产清算程序；债权人申请债务人破产 66 件，这类申请中，债务人或下落不明，或自称仍有偿债能力，不希望进入个人破产程序。

第二，债务人债务规模与其负债原因呈相关性。债务人自行申请破产的 2207 件中，负债在 300 万元以下的债务人有 1819 人，占比约 82.4%，负债总额约 25.7 亿元；负债在 300

万元以上的债务人有 388 人，占比约 17.6%，负债总额约 117.2 亿元。对负债 300 万元以下债务人的债务总额进行分析，生产经营、投资失败导致负债和生活消费负债的金额大致相当；对负债在 300 万元以上债务人的债务总额进行分析，负债原因主要为生产经营、投资失败或连带担保责任的承担。

第三，多数债务人的债务兼具“企业经营债”性质。从债务人提出破产的 2207 件申请来看，有 65% 的人申报其因生产经营导致负债。从深圳中院已受理的 227 件个人破产案件来看，有 170 名债务人为小微企业（包括个体工商户）股东或主要经营者，其所负担的债务多数属于为企业经营融资或创业失败所背负的债务。大多数小微企业经营者或个体工商户债务人在申请个人破产时，其经营已基本陷入停滞，濒临破产困境，急需解决债务危机。

第四，债务人申报债务的主要类型为金融机构债务，小额金融债权人数量较多。在深圳中院已立案审查的 819 件个人破产申请中，债务人申报债务包括信用卡借款、小额贷借款、银行贷款、民间借贷等类型。其中，涉信用卡借款、小额贷借款、银行贷款的债务规模大，占比 85% 以上。小额金融债权人数量多，债务人的债务涉数十家金融机构，债权人遍布全国。

第五，多数债务人偿债能力较差，但具有偿债意愿。多数债务人的财产处在 5000 元至 300000 元的价值区间，且收入处于较低水平，债权清偿比例低。在已申报经济状况的 1943 名申请人中，大部分债务人有未来可预期收入，有固定工作的

为 1360 人，占比约 70%；无业的为 490 人；领取失业救济金的为 86 人。多数债务人表示愿意继续偿债，希望减免债务、延缓偿债期限，但难以与债权人达成合意。

四、个人破产制度的构想

个人破产制度是保障市场经济健康运行的重要制度，事关市场经济制度建设和运行全局。立足深圳实践经验，在从地方试点到国家立法的制度路径中，需要从制度准入性、体系性和保障性等多维度全面考量，夯实个人破产制度的根基，构建完整、高效现代化破产办理体系。

（一）准入性：防止个人破产制度的滥用

长期以来，社会各界一直担忧个人破产制度会被滥用。特别是在信用体系尚不完善的情况下，个人破产制度甚至有可能沦为逃废债的工具。如何既能让陷入财务困境的债务人通过个人破产程序解决债务问题，同时又能避免个人破产制度被滥用，是个人破产制度在适用过程中面临的重大考验。在试点过程中，深圳中院深入探索个人破产清算、重整、和解程序的适用条件，对个人破产清算程序规定了严格的准入标准，要求仍有清偿能力的债务人通过重整、和解程序尽力偿债，逐步形成“以重整和解类再建型破产为主导，以清算类分配型破产为兜底”的审判思路。

1. 防止个人破产清算程序滥用

通过个人破产清算程序清理债务，对债权人、利害关系人、社会总体利益的影响极大，如果制度上不加以限制，不积极引导债务人选择合理的破产程序，多数债务人可能倾向于选择个人破产清算程序，以期获得直接免责的救济。对此，立法设计一方面应严格限定债务人可以选择破产清算程序解决的债务范围，排除债务人选择破产清算程序解决过度消费、过度投机等因素导致债务的权利。另一方面，要防止出现具有预期收入或者短期内清偿能力即可恢复的债务人不积极承担偿债责任，利用破产清算程序免除债务的“躺平”导向。

建议明确规定个人破产清算程序的准入条件和审查规则。在个人破产清算程序的规定中，明确排除适用的范围、债务人的义务、债务免除的条件、对个人信用的影响等事项。债务人的个人破产清算申请不符合破产清算条件或债务人违反相关规定的，应裁定不予受理；已受理破产清算申请的，应裁定终结破产程序、不予免除未清偿债务的责任。如果立法不作出明确规定，大多数债务人将倾向于选择个人破产清算程序清理债务，进而对经济社会发展产生负面影响。

2. 确立再建型破产导向

“我们一直坚持，在个人破产改革初期应‘多重整，少清算’，将来可以探索建立重整和解前置模式。”在《条例》实施过程中，法院逐步明确个人破产重整程序的启动标准，引导债务人通过个人破产重整、和解程序清理债务，个人破产重整、和解的申请比例逐步提升，取得了良好的实践效果。

立足于我国现阶段国情，建议个人破产立法应明确不同个人破产程序的准入标准，设置严格的个人破产清算程序准入标准，引导债务人通过个人破产重整或和解程序化解债务问题，明确破产重整、和解程序清理债务为个人破产主要模式，形成以债务处置为主要目标导向的个人破产制度，充分发挥破产重整、和解程序纾缓个人债务的救济功能，防止出现个人破产清算程序被滥用而产生的负面效应。《实施意见》明确，债务人应当根据自身资产状况和债务清偿能力依法选择合理的破产程序清理个人债务；债务人申请个人破产清算的，应当符合丧失债务清偿能力且债务清偿能力难以恢复这一条件。

事实上，许多国家也在逐步加强再建型破产程序在个人破产领域的适用。如英国的个人破产程序中，个人自愿安排就具有个人重整性质的程序，陷入财务困境的债务人可以通过该程序对银行和建房互助协会贷款、信用卡债务、个人借款、商店赊购卡、预售购物产生的债务、税收债务、欠缴的电费和燃气费等债务提出延期清偿或适当减免的方案。美国 2005 年修改破产法时，使更多的债务人能够适用个人破产重整程序清理债务。

（二）体系性：确保个人破产制度落地见效

完善个人破产配套制度，对于个人破产制度顺利实施，最大程度发挥个人破产制度的经济和社会效益，至关重要。“徒

法不足以自行”，个人破产制度的建立，并非局限于个人破产法的制定，还需要建立辅助法律制度。

1. 建立个人破产申请前辅导制度

个人破产申请前辅导制度是破产申请的前置程序。债务人在该前置程序，需要完成个人破产申请的信息采集、资料填写、财务教育等破产申请前准备事项。个人破产案件审理涉及债务人的破产原因、破产经过、财产状况、债权债务真实性等问题，内容庞杂，时间跨度大。大多数债务人存在不符合申请条件、提交材料不全面、漏报破产信息、不实陈述等情形，债务人往往不能精确掌握不同个人破产程序的要求和影响，导致法院难以判断债务人是否具备个人破产条件，直接降低个人破产审判工作效率。前置程序设定的目的主要在于减轻司法系统的负担，降低破产程序的成本。

深圳已构建常态化个人破产面谈辅导机制，该机制运行良好。从2022年6月1日破产管理署负责面谈辅导工作至今，破产管理署共组织2619人参加辅导，并向1329人发放辅导回执，约49.3%的申请人接受辅导后自愿放弃或暂缓个人破产申请，选择个人破产重整或和解程序的比例不断上升。此外，个人破产申请材料也逐渐趋于规范化。

申请前辅导制度的建立，为陷入债务困境的债务人提供了公共便民服务，有助于保障个人破产申请立案审查工作的顺利进行。在辅导阶段中，压实个人破产申请人的诚信陈述义务，促使债务人如实披露个人破产信息，有利于进一步提升个人破

产审判公信力，防范个人破产欺诈行为。建议将申请前辅导规定为个人破产前置程序，可以由破产管理部门或者人民调解委员会、金融调解委员会等专业组织开展辅导工作，在辅导阶段将债务人陈述、申报信息、破产申请及相应证明材料等内容固定化，债务人确认其陈述及材料的真实性。深圳中院在《实施意见》中明确，申请人在个人破产申请提出前应当参加破产事务管理部门的专门面谈辅导；申请人在面谈辅导中提供虚假、变造资料，申报不实信息，作虚假陈述或者误导性陈述，导致人民法院作出错误裁判的，应当依法承担相应的法律责任。

2. 建立个人破产信息依法登记与公开制度

个人破产案件审理，涉及债务人、债权人以及其他利害关系人利益的调整，依法登记和公开个人破产相关信息，既是公平保护各方权益、保障利害关系人知情权、监督权的需要，也是社会信用体系建设的需要。个人破产信息公开制度的建立，有利于加强对债务人的监督，便于债权人及时行使权利。在试点探索中，深圳中院上线个人破产综合应用“深破茧”系统，建立深圳个人破产案件信息网，全面录入个人破产申请信息，依法公开个人破产案件流程状态，设立“异议栏”以接收利害关系人的异议和社会公众对破产违法行为的投诉。深圳中院与市场监管局、破产管理署联合发布的《信息共享意见》，涵盖破产信用承诺、信用核查、破产限制事项登记等内容，进一步弥补了公众监督渠道不足的问题。

在个人破产程序中构建破产信息共享和公示机制时，需要明确公示共享范围和个人信息保护之间的边界。实施个人破产信息登记公开制度，应当依法分类别、分层级公开个人破产相关信息，区分在办案件中应向社会公开的信息、债权人可查询的信息和公众可查询的信息，明确个人破产信息登记公开的实施主体、范围和期限，防止有关部门超越职权公开个人破产信息，侵犯利害关系人的隐私权。在实施个人破产信息登记公开制度的同时，应加快完善个人破产信用修复制度，将债务人在个人破产程序中的诚信状况、偿债表现等与其个人征信实际挂钩。

3. 建立金融机构小额债权代位行使制度

个人破产法在保护诚信的债务人的同时，亦须重视债权人的基本利益和程序权利。在深圳中院立案审查的 819 件个人破产申请中，债务构成包括信用卡借款、小额贷借款、银行贷款以及民间借贷等，涉信用卡借款、小额贷借款、银行贷款的债务规模较大，占有所有债务总额的 85% 以上，且小额金融债权人数量众多。金融债务是债务人申报最多且最希望获得减免的个人债务，但金融机构在个人债务纾困中的参与度并不高。一方面，金融机构作为小额债权人，参与个人破产程序的成本高；另一方面，金融机构受制于金融监管要求和总行内控考核管理体系，缺乏个人债务清理配套政策和相应免责权限，难以通过弹性灵活的方式进行展期或进行债务减免谈判。

大多数个人破产案件都涉及金融机构。个人破产制度的适用,应充分考虑金融机构债权人行使权利的成本和金融监管要求。建议明确金融机构小额债权可以统一由不良资产处置机构或其他组织行使的法律路径,由有关机构或组织参与个人破产程序,从而降低个人破产成本,有效保护金融机构债权。

4. 建立个人破产庭外和解制度

鼓励非正式的协商和解决是正式破产系统的一个重要功能,即债权人和债务人“在破产阴影下的讨价还价”。很多债务人希望在不进入司法程序的情况下获得暂停催债、暂停计息的“喘息空间”,协商新的还债方案,低成本、高效率化解个人债务问题。以立法形式明确允许债务人可以自行委托第三方组织达成和解协议,并可以请求法院确认符合法律规定的和解协议的效力,是实现各方利益最大化的有效方式。

破产管理部门在开展申请前辅导工作的过程中,对于存在个人破产和解可能的,可以依法开展庭外和解工作,通知债权人申报债权,组织债务人与债权人进行调解。根据《条例》规定,债务人与债权人可以就债务清理在庭外自行委托人民调解委员会、特邀调解员、特邀调解组织或者破产事务管理部门等组织进行调解,达成和解协议的,可以直接请求人民法院裁定认可和解协议。这是深圳个人破产立法的重大创新,也补齐了破产制度的短板。破产管理部门具有多元化职能,除了发挥破产事务的行政管理职能外,还应当被赋予进行非司法型调处破产案件的职能和权限。在制定个人破产立法时,建议明确和解

机构、庭外和解的程序,以及庭外和解协议的审查程序和要件,确保庭外和解制度的有效实施。

(三) 保障性: 赋权破产管理部门

“在世界银行营商环境评估中,办理破产指标位列十大一级指标,很多具体指标的提升都离不开政府部门的大力支持。”法治化公共服务基础设施服务是世行营商环境新指标体系三大支柱之一。由破产管理部门或机构专门承担个人破产事务行政管理的职能,负责破产风险监测工作,为依法办理个人破产事务提供服务保障,能够以较低的集约化成本实现专业化的公共服务供给,优化营商环境建设,防范和打击破产欺诈以及其他违法行为。建议明确由政府工作部门或专门机构行使破产事务行政管理以及其他相关职能。《条例》规定,个人破产事务的行政管理职能由深圳市人民政府确定的工作部门或者机构行使。结合试点经验,建议破产管理部门的职责主要包括:

第一,确定个人破产管理人资质,负责管理人职业操守和执业能力评价。破产管理部门具有行政机关职能属性,负责确定管理人资质,以及管理人职业操守和执业能力评价工作。破产管理部门收到法院、债权人、公众对管理人资质及执业相关问题的投诉或建议,应当依法进行调查处理。《条例》规定,破产管理部门负责“确定管理人资质”“管理、监督管理人履行职责”。

第二，提供个人破产事务咨询和援助服务。破产管理部门具有公益性职责，应为公众提供个人破产事务咨询和援助服务，并为难以承担破产费用的债务人提供办理个人破产援助服务，担任其管理人或者为其安排公职管理人办理个人破产案件。申请个人破产的大多数债务人生活已陷入困境，难以承担破产费用。《条例》规定，破产管理部门应负责“提供破产事务咨询和援助服务”。破产管理署除提供个人破产事务咨询服务外，还开展个人破产申请前辅导工作。

第三，负责调查个人破产欺诈和相关违法行为。一些个人破产业务从业人员以及相关部门人员受利益驱使，加之相关法律规定尚在完善之中，导致个人破产欺诈以及其他违法行为多发。防止破产欺诈，打击破产违法行为，是保障破产制度顺利实施的一项必要措施。《条例》规定，破产管理部门应当“协助调查破产欺诈和相关违法行为”。因此，应赋予破产管理部门对破产相关违法行为的调查处理权以及牵头完善反破产欺诈和追究破产违法犯罪工作机制的职责。

第四，开展个人破产庭外和解工作。2021年2月，中央在《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》中提出，“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”。毫无疑问，办理个人破产是市场经济的现实需要。通过司法程序解决个人债务问题，成本高昂，大多数债务人的个人债务可以通过庭外和解机制妥善解决。运用市场化法治化方式处理，加之行政部门负责推动，有利于快速化解个人破产债务问题。破

产管理部门应负责推动庭外和解机制建设，牵头制定庭外和解工作流程，组织债务人与债权人在司法程序外进行债务协商。

第五，承担个人破产事务办理服务保障职责。个人破产事务办理涉及面广，具体事项的办理往往牵涉多个相关部门，需要各部门联动配合。《条例》规定，破产管理部门应当负责“建立完善政府各相关部门办理破产事务的协调机制”。破产管理部门应在破产事务办理中发挥“牵线搭桥”的沟通作用，协调推动政府各相关部门落实办理破产事务职责，建立常态化府院联动工作机制，保证破产事务办理高效进行，推进法治化营商环境建设。

第六，负责个人破产风险监测工作。个人破产风险监测和预防，是政府的一项重点工作。一些国家建立了个人破产风险监测机制，如法国设立了作为独立行政机构的过度负债委员会，即在债务人申请个人破产时，该委员会向放贷人发出警告，有效避免债务的恶性膨胀或者挤兑。个人破产涉及债务人、债权人以及其他利害关系人的利益，对金融行业和金融机构债权的影响大，且各地区经济发展不平衡，情况复杂，应当充分研究个人破产风险监测问题，稳妥推进个人破产债务风险处置工作。

结语

“市场经济是信用经济。”个人破产制度是维护社会稳定、焕发市场活力的基础性制度，是以归集方式一揽子解决个人和小微企业债务问题的关键途径，是平等保护市场主体和优化营

商环境的重要举措。以深圳个人破产试点实施为经验支持，立足我国司法实践，建议个人破产立法应充分发挥个人破产重整、和解程序纾缓个人债务的救济功能，建立个人破产申请前辅导、个人破产信息依法登记与公开、金融机构小额债权代位行使、个人破产庭外和解、个人破产事务管理等配套协同机制，建立完善、高效、现代化的个人破产办理体系，稳步推进个人破产制度实施，为个人破产债务人妥善解决个人债务问题提供法律渠道，促进营商环境建设，服务新发展格局，实现破产立法的社会利益本位目标。

原载《中国应用法学》2024年第1期





第十一届

深圳市律师协会

个人破产法律专业委员会