

法治经纬

个人破产制度为“诚信但不幸”的人提供帮助

本报记者 徐艳红



实施个人破产制度的受益者。

目前，我国已有多省在探索建立个人破产制度，但在国家层面建立相关法律体系仍困难重重。实践中，民众对企业破产已不陌生，但对个人破产的认知却甚少。

通俗地说，个人破产制度就是指欠债的人没有任何能力按时还款，跟债主无法和解的情况下，向法院申请破产，并按照法律程序清偿债务的过程。然而，这一制度与我国自古就有的“欠债还钱”“父债子偿”的传统观念相冲突，个人破产制度真的有必要建立吗？

为什么要建立个人破产制度？

我国现行企业破产法因仅规定了企业破产程序而被称为“半部”破产法，也就是说，一直以来，企业可以申请破产，个人则不能。

那么，我国能否建立个人破产制度？该制度有何意义？全国政协委员、天津律师协会会长、天津金诺律师事务所律师高级合伙人牛同栩表示，“个人破产制度最重要的意义是为市场经济提供一种风险释放和个体救济的机制，让债务缠身但有愿望重返正常社会生活的个人有了重新开始的机会。”个人债务产生的原因是多方面的，有时不以个人意志为转移，如果没有个人破产制度，债务人可能终身陷于债务，无法回到正常的生活中去。类比公司，很多创业者都是经历多次创业失败后才取得成功，正是由于公司股东的有限责任制度，让创业者多次创业成为可能。同理，从社会角度看，个人承担了自身无法承受的债务，如果能够获得破产清算或者破产重整，就有了“重生”的机会，有利于正向激励他们努力工作，减少了因债务问题导致的社会不稳定因素。

个人破产制度至少给了创业者试错的机会，其本质上是对债务人的纾解、救济。当然，不是所有人都能申请破产，“诚实”“不幸”是申请破产的两个关键词。因此，建立完善个人破产制度，当“诚实但不幸”的债务人陷入债务危机时，可帮助他们从债务危机中解脱出来，给他们东山再起的机会，以免他们因创业失败而陷入永久困顿。

因此，建立个人破产制度是健全市场退出机制，优化营商环境，激发商事主体的竞争力和创造力的需要，也是防范化解金融风险，完善社会信用体系建设的需要。

个人破产制度在我国较大范围推广仍障碍重重

目前，个人破产制度在我国还处于小范围试点阶段，牛同栩表示，从发展状况看，较大范围推广的确还不具备条件。原因是多方面的，个人破产制度本身就是一个复杂的系统工程，涉及社会认知、社会信用环境、配套法律等多个层面。在社会认知层面，个人破产制度与“欠债还钱，天经地义”“人死债不烂”等根深蒂固的传统观念存在一定冲突，提升个人破产制度的社会接受度和认可度需要时间。在社会信用环境方面，现实中确实存在不诚信的债务人转移财产、恶意逃债的情况，人们担心个人破产制度被滥用，成为逃废债的工具。在配套制度层面，现行裁判执行、财产查明、失信制裁等制度也均有完善空间。

江苏省宿迁市政协常委王咏江认为，当前建立个人破产制度的困难首先是观念障碍。破产的法律文化是余债豁免、宽容失败。企业破产程序终结后，无法继续经营创造价值，注销退出市场后主体不复存在，而个人破产后债务人还在，债权人不会轻易同意豁免债务。

其次是制度障碍。我国信用体系建设尚不完善，也使很多人担心个人破产法会成为逃废债的工具，进而成为反对个人破产立法的理由。

再次是金融障碍。随着房地产市场的调整，不少人担心个人破产制度的实施，会导致大量不良贷款，进而威胁金融安全。

最后是司法障碍。案多人少是我国法院系统长期以来面临的难题，破产审判专业化队伍也未完全建立。个人破产制度施行后，大量个人破产案件将涌入法院，如何快速有效办理也会成为司法难题。

逃废债本身与个人破产制度并不直接相关

个人破产制度会不会成为“假破产、真逃债”的工具？

这个问题在牛同栩看来，有担忧是可以理解的。个人破产制度在某种程度上为债务人提供了一种法律上的债务减免或重组途径，如果制度设计不当或执行不严，就有可能被一些不诚信的债务人利用来逃废债，从而损害债权人的合法权益。但牛同栩也表示，“我们不能因噎废食。公司破产制度被社会普遍认为是合理的，同理，个人破产制度同样有它的合理性。个人逃废债本身与个人破产制度并不直接相关，而是与具有法律强制力的社会信用机制能否发挥作用有关。”

对于担心个人破产制度会导致有人逃废债，王咏江认为大可不必担心，因为适用个人破产法清理债务的前提是债务人诚实守信，只是不幸陷入债务危机。对于有履行能力拒不履行、隐瞒财产、恶意转移财产以及因为赌博、挥霍负债的债务人都应当

受到个人破产制度的保护。在审查过程中，应当全面查控债务人的财产、银行流水、电子支付记录等来综合判断债务人是否符合适用个人破产制度的条件。通过完善相关配套制度可以保障个人破产制度的实施，避免成为一些人逃废债的工具。

事实上，并不是谁欠钱都可以申请破产。王咏江解释，个人破产制度保护的是“诚信但不幸”的人，主要包括贷款创业遭遇挫折、贷款治病等情况。对于贷款高消费或者不理性投资行为，则不能申请个人破产保护。以深圳为例，自2021年3月1日至2023年6月9日，深圳中院共收到个人破产申请1635件，因各种原因未立案审查的有1164件，已立案审查411件，法院裁定受理破产申请117件。这表明，《条例》施行以来，约有71%的申请未获立案审查。

个人破产法是为那些“诚实但不幸”的人提供兜底保障，有着非常严苛的制度设计。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，还会通过法律手段加以预防和惩治。例如，债务人故意隐匿、转移、毁损、不当处分债务人财产，或者虚构债务、承认不真实债务的，将由人民法院依法处理。构成刑事犯罪的，依法追究刑事责任。王咏江说。

此外，法律还可规定追溯制度，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。总之，个人破产制度的建立一定要有完善配套的制度。

应成立专门的破产行政管理机构保障个人破产制度的实施

建立个人破产制度需要注意哪些问题？牛同栩建议，一要找准制度定位。个人破产制度应被明确为市场经济中不可或缺的一部分，旨在为陷入严重财务困境的个人获得正常生活的机会，同时保护债权人的合法权益，维护社会经济秩序的稳定性。二要完善制度体系。首先，应严格界定个人破产的适用条件和程序，对申请个人破产的债务人进行严格的审查，并在破产过程中加强监督；其次要加强个人信用信息建设，完善个人信用信息的采集、整合、共享和使用机制，提高个人信用信息的准确性和可信度。三要强化法律责任追究，对于利用个人破产制度逃废债的行为，应依法严格追责。四要平衡各方利益，个人破产制度的立法应充分考虑平衡各方利益，在保护债务人合法权益的同时，也要充分保障债权人的正当利益不受损害。

王咏江建议，首先个人破产的适用主体范围应该逐步从包括个体工商户、个人独资企业等从事商业活动的商自然人扩展到所有自然人。

其次，破产是宽容失败的制度，对于在债务清偿考察期内采取权利限制的类型应当以不影响个人社交、发展为原则，限制期限也不宜过长，符合一定条件后应当及时恢复权利。

此外，要设立配套机构。企业破产需要指定社会中介机构作为管理人，接管、处分债务人的财产，并从可分配的财产中获得报酬。个人破产程序中可用以清偿债务的资产较少，很难以市场化的方式推动，应当考虑成立专门的破产行政管理机构保障个人破产制度的实施。

实，要求其执行而拒不执行的，可以认定其有能力执行而拒不执行，情节严重，以拒不执行判决、裁定罪追究刑事责任。

四是明确案外人帮助隐藏、转移财产，可以共同犯罪追究刑事责任。

五是明确从重、从轻情节。关于从重情节，《解释》规定，拒不执行支付赡养费、扶养费、抚养费、抚恤金、医疗费用、劳动报酬等判决、裁定，构成犯罪的，应当依法从重处罚。关于从轻情节，《解释》规定，在提起公诉前，履行全部或者部分执行义务，犯罪情节轻微的，可以依法从轻或者免除处罚。

六是明确追赃挽损程序。《解释》规定，对被告人以拒不执行判决、裁定罪追诉时，对其故意毁损、无偿处分、以明显不合理价格处分、虚假转让等方式违法处分的财产，应当依法予以追缴或者责令退赔，交由执行法院依法处置。

2024年4月，司法部制定印发《关于进一步加强行政复议调解工作推动行政争议实质性化解的意见》。11月19日，为进一步加强行政复议调解和化解工作，促进行政争议多元化解，司法部发布第四批贯彻实施新修订的行政复议法典型案例，其中文某、宋某不服四川省某市自然资源和规划局不予行政许可决定行政复议案入选。

老旧小区加装电梯申请被拒申请行政复议

案情显示，申请人文某、宋某等人系某老旧小区业主，因出行不便，向被申请人四川省某市自然资源和规划局提出增设电梯申请。被申请人受理后，认为申请人增设的电梯临街面，且突出于建筑主体立面，按照某市住房和城乡建设局等七部门《关于进一步推进既有住宅电梯增设工作的实施意见》（以下简称《意见》）要求，作出暂不能批复同意的回复。申请人对回复不服，认为增设电梯位置虽临街面，但并不破坏建筑立面整体风格，且充分考虑老旧小区的实际状况，遂向市政府申请行政复议，请求撤销被申请人作出的回复，并对增设电梯申请重新审查。

行政复议机构组织调解中及时适用行政复议中止工作机制

行政复议机构认为，老旧小区增设电梯是群众急难愁盼的民生事项。为有效解决行政争议，行政复议机构现场调查并听取意见，了解到拟增设电梯单元老年人居民占比达60%，增设电梯意愿非常强烈，且已征得相邻权人同意。通过现场勘察发现，拟增设电梯单元与临街道并非城市主要道路，单元楼与街道之间有围墙遮挡，且与街道不平行，对城市风貌影响不大。行政复议机构进一步听取被申请人意见，了解到导致被申请人不能批复同意的原因是《意见》第五条关于“原则上不得在建筑临街面设置电梯”的规定。调查中，行政复议机构还了解到，该《意见》正在修订之中。为实质化解行政争议，行政复议机构决定组织双方进行调解。行政复议机构适用新修订行政复议法相关规定，在取得当事人同意后中止该起案件审理，为调解工作提供时间保证。

案件中止调解期间，行政复议机构向申请人释明，被申请人不予审批同意并未违反现有文件规定；同时向被申请人指出，行政主体实施行政行为应当兼顾实现行政目标和保护相对人权益，将不利影响限制在尽可能小的范围和限度之内。针对《意见》正在修订的情况，敦促行政机关对第五条作出相应修改完善。行政复议机构提出问题经双方沟通，由申请人进一步优化设计方案，保持外墙风格与街道风格总体一致，重新向被申请人提交增设电梯申请；被申请人尽快完成对《意见》的修订，并及时审查申请人重新提交的设计方案，双方当事人均予认可。后行政复议机构指导被申请人将《意见》第五条修改为“原则上不得在建筑临街面设置电梯”的规定，可临街设置，但不得破坏建筑立面整体风格，电梯外观材质应采用高品质材质”。被申请人按照新的《意见》审查通过了申请人重新报送的设计方案。因当事人和解，行政复议中止原因消除，行政

司法部发布第四批贯彻实施新修订的行政复议法典型案例 老旧小区增设电梯案的温情调解

本报记者 徐艳红

复议机构依法恢复案件审理，申请人撤回行政复议申请，行政复议终止。

从个案监督到类案规范，行政复议提升社会治理效能方面有独特作用

中国政法大学比较法学研究院院长、教授解志勇表示，新修订的行政复议法将行政复议调解作为一项基本原则写入总则，要求行政复议机关在案件办理全流程、各环节有针对性地加强调解工作。本案中，行政复议机构积极引导和促进当事人通过调解方式达成共识，并正确适用行政复议中止工作机制，及时化解行政纠纷，具有一定的示范作用。“正确适用行政复议中止机制，不仅能够避免因时间紧迫而可能导致的调解不彻底或调解失败，行政复议机构还能更深入地了解双方当事人诉求和分歧，从而更有针对性地开展调解工作。这是行政复议机构灵活运用程序规定，实质性化解行政争议的重要体现。”

此外，从个案监督到类案规范“监督和保障行政机关依法行使职权”是新修订行政复议法规定的行政复议功能之一。行政复议机关在依法强化个案监督的同时，应当坚持“办理一案、规范一片”，充分发挥行政复议“抓前端、治未病”的制度功能，倒逼各级行政执法机关提升依法行政水平，推动法治政府建设。解志勇说，本案中，导致被申请人不能批复同意增设电梯的原因是《意见》中关于“原则上不得在建筑临街面设置电梯”的规定。行政复议机构积极指导行政机关结合实际对相关条款进行修订与完善，不仅解决了申请人的具体需求，也为解决类似案件提供了更加合理的政策依据，体现了行政复议在提升社会治理效能方面的独特作用。



落实政协委员建议 加强化妆品质量监管

江西省新余市渝水区市场监管局积极落实区政协委员《关于切实加强化妆品市场监管的建议》提案，组织执法人员对辖区化妆品专营店、大型商超、药店等开展冬季化妆品质量安全专项检查，严厉打击假冒伪劣、虚假宣传、侵犯注册商标专用权等违法违规行为，切实保障消费者用妆安全。图为日前，该局执法人员在一家化妆品专营店进行检查。 廖海金 摄

“两高”发布司法解释惩治拒不执行判决、裁定犯罪

本报讯（记者 高志民 徐艳红）为严厉打击群众反映强烈的拒不执行犯罪行为，切实保障胜诉当事人合法权益，维护司法权威和司法公信。11月18日，最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》），自2024年12月1日起施行。

《解释》共十六条，主要包括以下内容：

一是明确“有能力执行而拒不执行，情节严重”的情形。在《全国人民代表大会常务委员会关于〈中华人民共和国刑法〉第三百一十三条的解释》基础上，《解释》进一步列举了十项“有能力执行而拒不执行，情节严重”的情形，主

要包括以放弃债权、放弃债权担保等方式恶意无偿处分财产权益，或者恶意延长到期债权的履行期限，或者以虚假和解、虚假转让等方式处分财产权益，致使判决、裁定无法执行的；实施以明显不合理的高价受让他人财产、为他人的债务提供担保等恶意减损责任财产的行为，致使判决、裁定无法执行的；经采取罚款、拘留等强制措施后仍拒不履行协助他人人身权益等义务，致使判决、裁定无法执行，情节恶劣的；以恐吓、辱骂、聚众哄闹、威胁等方法阻碍执法人员进入执行现场，致使执行工作无法进行，情节恶劣的；等等。

二是明确“情节特别严重”的情形。《解释》规定了五项负有执行义务

的人有能力执行而拒不执行，“情节特别严重”的情形，主要包括通过虚假诉讼、虚假仲裁、虚假公证等方式妨害执行，致使判决、裁定无法执行的；聚众冲击执行现场，致使执行工作无法进行的；以围攻、扣押、殴打等暴力方法对执行人员进行人身攻击，致使执行工作无法进行的；因拒不执行，致使申请执行人自杀、自残或者造成其他严重后果的；其他情节特别严重的情形。

三是明确判决、裁定生效后隐藏、转移财产的，可以构成拒不执行判决、裁定罪。《解释》规定，行为人为逃避执行义务，在诉讼开始后、裁判生效前实施隐藏、转移财产等行为，在判决、裁定生效后经查证属