

# 论我国个人重整制度的程序构建

孙宇晖

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年9月14日; 录用日期: 2023年9月25日; 发布日期: 2023年11月22日

## 摘要

个人重整是个人破产制度中一项重要的破产预防措施, 对平衡债务人与债权人利益、分流破产申请人、降低债务人权利滥用风险有重大价值, 在域外诸多国家的实践中也已展现出较好的效果, 但目前我国对个人破产制度的研究和实践仍主要集中在破产清算领域, 对个人重整制度则缺少针对性的研究与立法。本文从个人重整制度的独有价值出发, 以个人重整制度的程序选择为研究中心, 结合域外立法案例与我国试点中的有益经验, 论证个人破产清算与个人重整的程序设置中, 单轨制与多轨制各自优势与缺点。认为我国应以单轨制为基础, 并保留在特殊情况下的多轨选择余地。并进一步提出我国有必要积极而稳妥地建立一套具有自身特色, 并能与现行执行制度与未来个人破产清算、和解相衔接的个人重整制度。

## 关键词

个人重整, 个人破产, 消费者破产, 债务清偿计划

# On the Procedural Establishment of China's Individual Reorganization System

Yuhui Sun

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Sep. 14<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 25<sup>th</sup>, 2023; published: Nov. 22<sup>nd</sup>, 2023

## Abstract

"Individual reorganization" is an important bankruptcy prevention measure within the personal bankruptcy system, with significant value in balancing the interests of debtors and creditors, diverting bankruptcy applicants, and reducing the risk of debtor rights abuse. It has shown promising results in the practices of many foreign countries. However, in China, current research and practice on the personal bankruptcy system primarily focus on bankruptcy liquidation. This article

argues that, starting from the value of the individual reorganization system and drawing from legislative examples abroad, it is necessary for China to actively and cautiously establish a unique individual reorganization system that aligns with its current enforcement system and future personal bankruptcy liquidation and reconciliation processes.

## Keywords

Personal Reorganization, Personal Bankruptcy, Consumer Bankruptcy, Debt Repayment Plan

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

近十余年来央行数据显示,中国的居民部门杠杆率已经从10年前的20%左右上升到2022年的62.2%左右,日益膨胀的负债是一个极大的潜在危险,近年来也不乏一些严重的严重负债导致的社会问题产生。在这其中一方面是大量确无财产可供执行的“执行不能”案件,同时也是背后许多“资不抵债、不能清偿债务”的个人[1]。个人债权债务纠纷数量的飙升以及代替性措施的实践效果不佳而引发的连锁不良反应使应否建立个人破产相关制度的争论再度升温。个人破产一方面将失去竞争力的主体排除出市场,另一方面由于自然人不似法人在破产后遂告消灭,个人破产也是对这部分债务人生存发展权的保障。

但在这如火如荼的讨论中,个人破产制度中的个人重整制度却始终没有得到足够的重视,《深圳经济特区个人破产条例》等现已出台的试行条例中仅以少量的篇幅对个人重整做出了笼统的规定。个人重整制度源于欧美等国的企业重整制度,在上世纪末逐步被引入个人债务清理中,如美国《联邦破产法》第13章,日本《民事再生法》第13章与德国自1999年开始实行的新《破产法》中均以较为完善的单独章节对个人重整制度做出规定。有鉴于此,笔者拟以个人重整制度的价值与其在个人破产程序中的位置为切入点,参考比较法视野,试分析个人重整制度在我国本土化构建的方式,以期对个人重整制度的立法提供参考。

## 2. 个人重整制度概述与正当性基础

个人重整制度是指在债务人无法偿还债务面临破产的情况下,提出并执行经由法庭或债权人批准的重整计划,通过给予缓冲时间、减免部分债务等形式促使债务人在一定时间内以未来的收入、收益向债权人清偿并获得剩余债务的免责。个人重整制度不同于个人破产清算制度,不以彻底剥夺或限制债务人的部分人身财产权益为代价,或虽然限制但程度相对较轻,其最终价值在于视社会总体利益为首要目标,在保障债权人更多权益的同时,并争取整体经济以及社会的稳定和持续不断发展的生命力[2]。

### 2.1. 兼顾债务人与债权人的利益

1986年,《发展权利宣言》正式将“发展权”作为基本人权予以规定,保障和促进债务人的发展,能更好的给予这部分“诚实而不幸”的债务人以重生的机会。另一方面从债权实现的角度看,债务人财产的功能分为积极功能以及消极功能,积极功能即满足人们的使用或者交换需求的功能,如满足民事主体的生产、生活、交易需要;消极功能即满足责任的功能,如债务负担。债务人财产是实现这两种功能的基础,然而这两种功能是此消彼长的关系[3],若过度以剥夺债务人生存、发展可能性为代价,不仅不

利于债务人重新获取资金以达成债权的实现，甚至存在使得债务人铤而走险违法犯罪，破坏社会整体利益的风险。在债务人剩余财产已无法清偿债务时，由法院通过重整计划平衡债务人的生存发展权与债权人的债权，以期在达成类似清算的效果的同时也能尽可能保障债权人的利益。

## 2.2. 减轻司法负担，分流破产申请人

在美国，全国有 94 个破产法院，破产法官与非破产法官间的人数比例大致达到了 1:2 的程度，并且每一名破产法官均配置有相应数量的破产事务司法辅助人员[4]。再者，据统计美国从事与破产有关的代理律师约为 135.6 万人[5]。我国人口基数巨大而相应法律资源则较为匮乏，个人破产制度的全面实行之后势必会对司法资源产生新的压力。个人重整制度中法庭所担任的更多为协调者与最终裁决者的角色，对具体内容的审查等工作则可交由债权人会议、管理人或其他调解组织，通过分流破产申请人的方式减轻司法机关负担。此外也有学者担忧在个人破产制度实行后申请者中不乏滥诉者，占用过多司法资源、转移法官的注意力、影响其他案件的裁决效率[6]。通过合理设置个人重整制度程序，也可将一部分恶意申请人挡在法庭破产清算程序之外，将有限的司法资源切实利用到“诚实而不幸”的申请人之上。

## 2.3. 降低债务人权利滥用的风险

自个人破产制度在深圳开始试点实施以来，关于债务人利用个人破产制度恶意规避债务、逃脱责任的担忧一直在大众中存在。传统观念中“欠债还钱”的思想深入人心，破产清算制度的免责程序则将债务人的债务一笔勾销，虽于法有据，但这显然与大众的传统认知相悖，

而个人重整制度在执行中虽也会减免债务人的部分债务以提高其重新进入市场的能力，但其主要目的依然在于通过重整计划的制定与执行最大限度的偿还债权人债务，重整计划的批准也需要债权人的同意。更为重视债权人利益与债权实现的重整制度也更与我国大众传统认知相契合，有助于个人破产制度在我国的进一步推广与立法完善。

## 3. 个人重整制度程序模式思辨

### 3.1. 域外立法例比较

在域外的个人破产制度实践中，由于个人趋利避害的特质，大部分破产申请人会更偏向于选择破产清算来直接免除自己的债务。因此在是否将个人重整制度作为个人破产清算的强制前置条件上，在立法上有强制前置与二元双轨道两种模式。

前者以德国为代表，申请人经过多重有严格顺序的流程后方可进入破产清算手续。第一步为庭外协商程序，类似于破产和解制度，这一阶段债务人提出的整理方案需得到全体债权人的同意方可通过，此外债务人还需证明在提交申请前六个月内均未能同债权人就债务整理达成和解。若该阶段失败后则进入庭内协商阶段，债务人需向法院提交包含庭前协商失败原因的简易破产程序申请书与一份记载债务人财产、收入、债权与债权人情况的债务清理计划，随后由法院向债权人送达该计划书并由债权人投票是否通过该债务整理计划。只有在前两项程序均宣告失败的情况下，才会进入第三阶段的简易破产清算程序。

而后者则以美国、日本为代表。美国破产法中，申请人在正式启动破产程序之前可根据自身意愿选择破产清算、重整或和解。但在 2005 年破产法修正案颁布后，申请人需通过“收入测试”，即根据其收入等情况决定是否可进入清算程序，因此美国虽在立法上与强制前置的德国等不同仍属二元双轨制，但也并非属完全自由选择模式。

日本在破产程序选择上则为完全自由选择模式。日本的破产制度称之为“倒产”，其中包含“破产”——即破产清算制度；“再生”“更生”——即个人与企业重整制度两个主要部分，申请人可自由

选择适用何种程序。而在日本的个人再生制度中则有普通民事再生程序，小规模个人再生与工资所得者个人再生三个部分，小规模个人再生要求申请人符合总债务额低于 5000 万日元(约 250 万人民币)，其主要针对的对象为未来可周期性地获得收入，但其可预期收入不稳定、难以预期的群体，如个体经营户、农业从业者等。而与之相对，针对具有较为稳定的可预期未来收入的人群则适用工资所得者再生制度，相较于小规模个人再生，工资所得者再生虽同为民事再生制度的特别条款，但其再生计划无需经过债权人会议的表决，裁定批准与否完全由法院决定。这也是基于在日本社会中工资所得者处于一个相对稳定的工作状态下，其未来预期收入可以在一定程度上保障个人再生计划的可行性。

各国在程序选择上的设置，其本质上取决于各自破产法中的价值取向。基于大陆法系并吸取意大利商港法传统的德国在债务处理上展现出浓厚的债权人主义色彩<sup>[7]</sup>，流程上需经与债权人的两轮重整协商后方可进入破产清算，且债权人在重整方案的裁决上也拥有着较大的权力，破产流程中法庭仅在极少数情况下方可代替债权人做出决定。债权人主义的视角下，债权的最大化保障和实现是第一要务，因此无论是在破产程序准入条件的设置，抑或是流程步骤的选择与重整计划的批准与执行，都在通过提高条件、引导分流等方式促使债务人通过债务重整的方式尽最大程度清偿债务，避免其利用破产清算制度逃避责任。

而美国与二战后深受其影响的日本则更多从保护债务人的角度出发，一方面在流程上给予债务人更大的自由选择权，另一方面在重整阶段也限制了部分债权人的权利以提高破产效率。其原因也在于通过给予债务人更便捷的市场退出机制以此降低信贷成本，增加市场活力。

### 3.2. 我国个人重整制度程序模式选择

在我国目前的实践中，由苏州市吴江区人民法院所制定的《关于个人债务清理的若干规定(试行)》第 7 条第 2 款规定：“有个人收入且超过维持其本人及其抚(扶)养家庭成员基本生活水平的债务人，应以制定债务清偿计划的方式申请债务清理。”这一规定即是特定条件下的强制前置制度，在债务人的收入水平未达到已无法支撑家庭必要生活的情况下不允许其直接申请破产清算。

而与此相对，《深圳经济特区个人破产条例》以及由部分学者提出的《个人破产法(学者建议稿)》均采用多轨制模式，《深圳经济特区个人破产条例》第 2 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。债务人符合前款规定情形，但未来有可预期收入的，可以依照本条例进行重整。前两款规定的债务人的配偶，可以同时依照本条例申请破产清算、和解或者重整。”

笔者认为基于目前信用体系建设情况与域外实践经验，缺乏规范的全面自由选择可能会导致程序的偏废与权利的滥用，对债权人利益的保护与大众接受均有不利影响。因此笔者主张在破产清算程序的直接准入方面设立一定的限制门槛，或在申请人直接申请进入破产清算程序的情况下，则交由破产法庭来研判申请人是否符合直接申请破产清算的条件，仅对于一部分经核查确无重整可能的、失去劳动力或未来不存在收入预期的申请人可予以直接进入破产清算程序，而将大部分还存有重整可能的分流转入重整程序中。具体理由如下：

其一，从破产法目的实现与平衡债务人与债权人利益的角度。《深圳经济特区个人破产条例》第一条规定，个人破产制度制定的目的是为了合理调整债务人、债权人以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。因大部分债务人具备劳动能力，可以创造劳动价值，所以拯救债务人就应是个人破产案件中的优先处理思路<sup>[8]</sup>。因此，放任债务人自由选择程序而最终一破了之，一方面对于部分有重整恢复可能的破产债务人错失了促进其经济再生的可能性；另一方面也不符合平衡债务人与债权人等方面的利益的需求，转而过于偏向债务人利益的保护，使得部分本可获得部分偿还的债权人也失去了

实现债权的最后机会。

其二,为防止重整制度的偏废。在美国在《2005年破产滥用即消费者保护法案》(BAPCPA)引入“收入测评”制度之前,大量破产者相较于选择第13章个人债务整理,更倾向于选择第7章个人清算,据美国破产协会的统计,适用第7章破产案件在1994年为53万多件,而在1998年底,这一数字达到了150万件之巨[9],其“收入测评”制度引入初衷亦在于提高第13章个人债务整理的利用率。这一点同样出现在日本,2021年日本最高法院调查数据显示,当年自然人破产清算申请数量为78,104件,而个人再生申请数量则为12,841件[10],仅有约14%的申请人选择个人重整制度。因此在我国目前的信用体系之下,破产清算所带来的失权尚无法与其可能带来的收益相抗衡,完全自由的程序选择权可能导致重整程序被束之高阁,因利用者聊聊而失去了其实践意义。

然而同时,笔者认为也应当为申请人与破产法庭保留适当自由选择与裁量权。部分学者提出,我国应当效仿德国建立严格的程序限制债务人的自主选择权[11],但过于严格的限制一方面在一定程度上限制了债务人的自愿性,债务的清偿也应当以债务人自愿为基础。而另一方面对于部分明显已失去未来偿还可能性的申请人,若强制要求其遵循流程,在经过多次失败后方才允许进入破产清算程序,损害了债务人的偿还意愿的同时,重复无效的程序也是对司法资源的浪费。因此应当赋予债务人与破产法庭一定程度的自主选择与裁量空间,鼓励申请人直接申请重整程序,同时若经法庭审查,确难以完成重整程序的则允许债务人直接进入清算程序。

## 4. 个人重整制度的程序构建

### 4.1. 个人重整制度的差异化设置

在个人重整制度的制度构建中,笔者认为尤其应当注重个人重整程序于破产清算的差异化设计。域外实践中大多数破产者均倾向于先择清算的很大原因在于相较于选择破产清算所带来的失权影响,债务免除所带来的利益更为诱人。由此在清算与重整制度设计之时,即应一方面适当强化破产清算所带来的后续影响。如在德国的破产清算程序中,债务人在申请免责之后的6年中的工作收入,除去生活所需开支外,可扣押的部分需全部用于偿还债权人,经过6年良好行为期方能获得剩余债务的免责[12]。另一方面针对个人重整程序则可设置较宽的考察要求,并适当降低重整程序所导致的失权,如放宽乘坐高铁等消费限制,亦可尝试引入市场第三方,对债务人在该第三方机构申请信贷给予必要的支持或由经认证具备一定资质的金融公司负责重整人员的金融服务等[13]。由此通过个人重整制度与个人破产清算的差异化,在两者所导致的影响方面产生差别,以此引导申请者针对自身的具体情况做出选择。

### 4.2. 个人破产申请的审查机制

在程序设计方面,除破产者自主选择申请外,应加入由破产法庭或其他相关受理部门主导的初步审查机制,对申请人的资产、偿还能力等做出初步研判后决定是否应当进入重整程序,对存在重整可能性债务人均要求其首先进入重整程序。例如美国在2005年破产法修正案中所增加“收入测试”,即由破产申请的受理部门通过对申请人破产前半年的平均收入、所在地区的平均收入与破产人近期的支出等信息计算,经过测试收入水平确低于该州中等收入以下者方可申请第7章之破产清算,其余申请者则只可申请第13章之个人债务调整程序。该审查阶段可由债务人负责按要求提交的自身近半年或一年内的收入与目前工作情况、职务等信息。在核查阶段,除破产法庭可对相关信息的真实性做出研判并参考当地地生活开支、平均工资等因素决定债务人是否应当进入重整阶段外,还可允许债权人参与审查过程,举证债务人在材料提交等方面是否存在瞒报漏报、伪造隐瞒等情况。对于部分经审查确属生活难以为继且缺乏重整可能性的申请人,则秉持对债务人利益的适当保护与减少司法资源的浪费原则可允许其直接进入破

产清算程序。

### 4.3. 个人重整制度与执行、和解、清算等程序的衔接构想

在与执行制度的关系层面，个人债务“执行难”问题长期以来就是司法实践中的顽疾，许多债务人已经基本丧失了偿债能力，对其强行要求清偿已经失去了可行性。但是通过将这部分执行困难人群引导至重整程序，能有助于打通执行程序与破产重整程序的通道，将执行不能案件通过破产重整制度化化解<sup>[14]</sup>。另一方面，目前我国企业破产层面的“执转破”制度已经实施多年，这为我国建立个人破产层面的“执转破”提供了实践经验等的支撑。“执转破”制度实施以来，各地执行法院为了推进“执转破”工作，配备了专门负责执行案件移送破产的工作人员，这也为基层法院建立相关制度打下了一定的基础<sup>[15]</sup>。

在与和解、破产清算等同属个人破产制度的其他程序衔接方面，则可借鉴德国“和解-重整-清算”的流程关系。由庭外和解程序转入庭内重整程序中的破产人，法庭可参考和解程序中的计划书，在对争议点进行修改的基础上介入适当司法力量，我国个人债务执行与域外实践经验表明，在针对债务人的破产或重整计划中，债权人的参与积极性普遍较低。由此一方面可由法院告知重整失败可能导致的破产清算结果，另一方面在大部分债权人同意的基础上，可赋予法院代表剩余债权人意愿的权利，强制执行对重整的计划的批准权，如《德国破产法》第309条第1款第1句的规定，只要被认定的债权人中一半以上同意债务清偿计划，并且表示同意的债权人所持债权额超过认定的债权额总数的一半，那么法院可以依债权人或者债务人的申请，以拟制的同意取代个别债权人对债务清偿方案的异议，从而通过债务清偿方案<sup>[16]</sup>，通过此种形式可加快重整流程速度，避免债务人的利益长期无法得到保障及减少司法资源的浪费。

而针对部分经破产法庭与债务人、债权人协商后仍无法达成重整计划，或在执行重整计划后因非债务人懈怠等的其他原因执行失败或仍处于困境中的债务人，若重整计划无法执行一定时间或重新申请破产清算的，在经法庭审核确属无法重整的，可将其转入破产清算流程，以保障案件的公平公正并减少程序的僵持空耗。

## 5. 结语

个人破产制度是我国目前破产法体系中亟待完善的部分，而个人重整作为个人破产制度中经过实践证明较为行之有效的一套破产预防程序，也应当得到足够的重视。虽然其他国家已有不少立法与实践经验，但基于我国的国情、配套制度与法律体系来看，我国个人重整制度的构建应当符合本国特色，不可生搬硬套国外制度。应在平衡债务人与债权人利益、保障金融环境与社会整体利益的前提下，构建程序严谨同时便于执行的个人破产法律体系。

## 参考文献

- [1] 李晓燕, 鹿思原. 论我国个人破产制度的构建[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2020, 43(2): 137-144.
- [2] 殷慧芬. 论个人重整[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2012(6): 60-65.
- [3] 宋刚. 论财产责任下的责任财产[J]. 法学评论, 2014(1): 12-14.
- [4] 李曙光. 破产法的转型: 李曙光破产法文选[M]. 北京: 法律出版社, 2013: 135.
- [5] 吴在存. 美国破产重整及管理人制度的考察与启示[J]. 人民司法(应用), 2018(28): 97-104.
- [6] 杨显滨, 陈风润. 个人破产制度的中国式建构[J]. 南京社会科学, 2017(4): 98-104.
- [7] 许德风. 破产法论: 解释与功能比较视角[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 63.
- [8] 胡守鑫. 比较与抉择: 个人破产程序构建之本土化思辨[J]. 甘肃政法大学学报, 2021(6): 57-71.
- [9] 孙颖. 论我国个人破产法律制度的构建[J]. 现代法学, 2006(3): 91-97.

- [10] 日本最高法院. “令和2年司法統計年報概要版1民事·行政編”表12·表13[EB/OL]. <https://www.courts.go.jp/app/files/toukei/894/011894.pdf>, 2021-03-08.
- [11] 赵万一, 高达. 论我国个人破产制度的构建[J]. 法商研究, 2014, 31(3): 81-89.
- [12] 莱茵哈德·波克. 德国破产法导论[M]. 第6版. 王艳柯, 译. 北京: 北京大学出版社, 2014: 199.
- [13] 最高人民法院民二庭课题组, 陈裕琨, 殷慧芬, 阮素静. 司法实践视野下的自然人债务庭外重整程序[J]. 法律适用, 2022(2): 28-35.
- [14] 王雪丹. 试论破产程序与执行程序的竞争与共生[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2018, 51(5): 124-133.
- [15] 刘冰. 论我国个人破产制度的构建[J]. 中国法学, 2019(4): 223-243.
- [16] 何旺翔. 德国个人破产制度及其思考[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2008, 7(6): 60-63.