

DOI:10.19684/j.cnki.1002-4603.2026.05.004

执破有机衔接背景下个人破产制度的探索

——以浙江法院个人债务集中清理为例

文/伍华红 王 劲

党的二十届四中全会从加快构建高水平社会主义市场经济体制、增强高质量发展动力的高度出发，提出推动司法判决执行与破产制度有机衔接。自2017年最高人民法院《关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》印发以来，以企业为被执行人的执行案件“执转破”已成为一项常态化的工作。以浙江为例，2025年，全省法院执行移送破产审查5632件，受理4540件，约占受理案件总数的70%。与此同时，由于个人破产制度的缺失，以自然人为被执行人的执行案件无法导入破产程序，导致终本案件数量日益庞大。当前全国法院公布的失信被执行人已超过800万，是2013年最高人民法院《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》出台时的近400倍。实践中，广大民营企业、中小企业的股东及其配偶等关联自然人在企业经营过程中为企业债务提供保证、进而承担连带责任已成为常态。即使企业进入破产程序，前述关联自然人的债务也无法化解，实际架空了有限责任制度这一现代公司法的核心制度，不符合包容失败、鼓励创新的社会价值导向。

2025年9月，全国人大常委会首次审议企业破产法（修订草案）并向社会公开征求意见，拟允许为企业债务承担连带责任的自然人股东破产，个人破产立法已经进入关键期。可以预见的是，未来的个人破产制度将同样存在诸多与执行程序的衔接问题。笔者拟通过总结2018年以来浙江法院探索个人债务集中清理的经验和问题，为个人破产

立法落地后的执破衔接打好基础。

一、浙江法院个人债务集中清理的基本情况

自2018年以来，浙江法院积极稳妥推进具有个人破产部分制度功能的个人债务集中清理。2024年1月，浙江省十四届人大二次会议通过《浙江省优化营商环境条例》，在全国范围内率先以地方性法规形式对个人债务集中清理予以明确规定。2021年至2025年，全省法院受理个人债务集中清理案件6832件，审结5606件，涉及债务总额超过200亿元，为“诚实而不幸”的债务人提供了一条制度出路。

二、执破衔接背景下浙江法院个人债务集中清理工作的特点和实效

（一）构建包括执行查控在内的诚信审查机制

“诚实而不幸”是用于描述个人破产制度的适用对象最为普遍的词语。对债务人而言，唯有真正“诚实而不幸”者才属于个人破产制度的保护对象；对债权人而言，唯有确信债务人“诚实而不幸”，才能从内心接受对债务的实质性豁免，积极配合破产程序。从某种意义上看，如何判断一个债务人“诚实而不幸”，是个人破产制度要回答的最重要的问题。

浙江法院采用的是债务人申报、管理人调查、法院和债权人监督三结合的模式。在法院裁定受理个人债务集中清理后，债务人需填写个人财产报告表。债务人是否如实申报本人以及配偶、未成年子女、其他共同生活的近亲属的财产情况，将成为判断债务人是否诚信的基础。财产调查方面，

在当前执行实践中,很多法院由于“案多人少”的办案压力,难以在每个案件中投入大量司法资源。对财产的查控往往采取定时通过“总对总”系统查询的方式进行。而一旦未查询到债务人名下的财产,案件就容易进入终本程序。而个人债务集中清理主要有两个方面的进步:一是引入管理人资源,可以更加全面、彻底地调查债务人的财产状况。如浙江省平阳县人民法院审理的李某某个人债务集中清理案,管理人与县司法局指派的公职管理人组成联合调查组,深入李某某居住的社区、村庄,向村干部、邻居、房东等人了解到李某某生活困难的情况,最终银行同意豁免部分债务。类似的田野调查方法是当前执行程序难以采用的,也是人民法院敢于判断一名债务人是否诚实信用的底气所在。二是财产调查范围扩展到配偶、未成年子女和其他共同生活的近亲属。关于上述主体的财产是否可以成为被执行的对象,在当前的执行实践中还有一定的争议。在个人债务集中清理中,对上述主体财产的调查是债务人证明自身诚信、取得债权人信任和谅解的重要途径。

(二) 企业破产与个人债务集中清理的协同联动

如前所述,执破衔接是以企业为被执行人的执行案件最有效的出清途径之一,因此,企业破产与个人债务集中清理的有效衔接是构建完整的执破衔接机制的重要一环。浙江法院在实践中重点探索与企业破产案件相关的债务人企业实际控制人、股东或者为债务人企业提供担保的自然人的个人债务集中清理工作,形成了两种路径。

一种路径是在企业破产案件与个人债务集中清理案件均已受理的情况下,将两种程序实质合并,浙江省兰溪市人民法院审理的王某、陆某某个人债务集中清理案是典型代表。王某与陆某某系夫妻,多年以来共同经营汽车零部件生意。由于经营遇到困难,2021年以来两人名下的3家企业被法院裁定受理破产清算。经审计分析,3家企业之间,企业与王某、陆某某夫妻之间财务状况都高度混同。在公司经营过程中,因公司经营融资及“互保”需要,王某、陆某某向外借款或提供担保,欠下债务约1亿元,占两人全部债务的81%。法院在举行听证会充分听取债权人意见后,裁定将王某、陆某某个人债务集中清理案与两人名下3家企业破产清算案合并审理。债权人共申报3.4亿元债权,而财产变价款仅4000余万元。管理人通过对债务人财产严格、细致的调查,争取到部分债权人同意分配方案,设置

了5年考察期作为免除剩余债务的条件。

另一种路径是在企业未进入正式破产程序的情况下,基于自愿原则,将企业债务与个人债务合并清理,浙江省杭州市余杭区人民法院审理的崔某某个人债务集中清理案是其典型代表。崔某某夫妻自主创业经营一家门窗公司,受疫情影响工期延误导致公司资金链断裂,崔某某以个人名义陆续向亲朋好友借款以维持日常经营,但公司持续处于亏损状态,并于2022年9月停止经营。债权人向管理人申报的债权中包括多笔公司对外所欠租金、货款及人工费等。崔某某表现出将公司在经营过程中所欠债务在个人债务集中清理程序中一并解决的意愿。经过管理人与债权人的沟通,债权人均同意将公司债务纳入个人债务集中清理程序一并清理,最终形成合并重整方案,并经债权人会议通过。

以上两种路径虽然有所差异,但究其本质均是将企业与个人的财产与债务放入同一个盘子中予以统筹处理。实现债务有效清理的主程序既可以是企业破产程序,也可以是个人债务集中清理程序,这充分说明个人债务集中清理得益于其程序上的灵活性,展现出与企业破产程序极强的耦合性。

(三) 执行强制措施在个人债务集中清理中的应用

在当前执行实践中,纳入失信被执行人名单和限制高消费是最为常见的两种执行措施。事实上,这两项制度的本意并不完全相同。纳入失信被执行人名单的首要条件是有力履行而拒不履行生效法律文书确定的义务,确无履行能力的被执行人如果没有其他应被纳入失信被执行人名单情形的,不应属于失信被执行人。而原则上,所有未在指定期间内履行生效法律文书的被执行人都可以成为限制高消费的对象,与未履行的原因无关,其制度正当性在于被执行人对生效法律文书的履行应当优于个人非生活或经营必需的消费。但由于“失信”的债务人与“失能”的债务人未获得有效区分,纳入失信被执行人名单和限制高消费等措施成为了固定“套餐”。对于为企业债务承担连带责任的债务人而言,这一做法的负面效果明显。即使其仍有意重整旗鼓,东山再起,受限与被纳入失信被执行人名单后处处碰壁,也很难再有大的作为。如在一些民间借贷纠纷导致的执行案件中,虽然债务人在银行没有不良记录,但由于被纳入失信被执行人名单,也无法再从金融机构获取信贷。对于民营企业尤其是中小企业而言,这一影响很有可能是致命的。

个人债务集中清理程序需要解决这一问题,即明确债务人主动申请个人债务集中清理属于主动纠正失信行为,可以依据相关规定提前删除失信信息。需要指出的是,由此并不能当然得出如果清理失败就要重新纳入失信被执行人员名单的结论。如果债务人在个人债务集中清理程序中主动如实申报财产,没有恶意逃废债的行为,则无论清理成功与否,都可以认定债务人属于“失能”而非“失信”。同时,限制高消费措施在个人债务集中清理期间继续存续,甚至可以延伸至清理完成后的考察期内。显然,债务人不可能既希望取得债权人的谅解和豁免,又维持较高的消费水平,这与债务人是否诚信缺乏必然联系。

(四)建立具有破产法特点的生活必需品制度

为债务人保留一定的经济资源,用于保障其基本生存,这是坚持以人为本的司法理念、尊重和保护债务人基本权利的必然要求。民事诉讼法第二百五十五条规定:“被执行人未按执行通知履行法律文书确定的义务,人民法院有权查封、扣押、冻结、拍卖、变卖被执行人应当履行义务部分的财产。但应当保留被执行人及其所扶养家属的生活必需品。”《最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》第3条对生活必需品的含义进行了细化:“人民法院对被执行人的下列财产不得查封、扣押、冻结:(一)被执行人及其所扶养家属生活所必需的衣服、家具、炊具、餐具及其他家庭生活必需的物品;(二)被执行人及其所扶养家属所必需的生活费用。当地有最低生活保障标准的,必需的生活费用依照该标准确定;(三)被执行人及其所扶养家属完成义务教育所必需的物品;(四)未公开的发明或者未发表的著作;(五)被执行人及其所扶养家属用于身体缺陷所必需的辅助工具、医疗物品;(六)被执行人所得的勋章及其他荣誉表彰的物品;(七)根据《中华人民共和国缔结条约程序法》,以中华人民共和国、中华人民共和国政府或者中华人民共和国政府部门名义同外国、国际组织缔结的条约、协定和其他具有条约、协定性质的文件中规定免于查封、扣押、冻结的财产;(八)法律或者司法解释规定的其他不得查封、扣押、冻结的财产。”个人债务集中清理程序基本沿用了执行程序对于生活必需品的规定,并在此基础上进行了符合破产法原则的调整。首先,在生活必需品的种类上纳入了“因债务人职业发展需要必须保留的物品和合理费用”,这给予了债务人一定灵活性。在

个人债务集中清理程序中,需要由债务人向管理人提交生活必需品清单,并列明价值或者金额。对部分中小企业或个体工商户的经营者而言,可以将维持经营所必需的物品和合理费用予以保留,也增加了未来的偿债资源。其次,强调债权人的监督权。管理人审查债务人提交的生活必需品清单并提出意见后,交债权人会议审议。债权人会议审议的结果作为确定民事诉讼法第二百五十五规定的生活必需品范围的重要依据,确保生活必需品范围既灵活又有边界。

(五)个人债务集中清理终结后执行程序的处理

个人债务集中清理作为一项探索性工作,没有法律规定其程序效力。在实践中,针对个人债务集中清理案件,有的法院编立“执清”案号,将其作为一种特殊类型的执行案件;有的法院编立“破申”案号,与企业破产案件相同。但无论如何理解个人债务集中清理的性质,都需要解决应如何在执行程序中体现个人债务集中清理效力的问题。对于债权人同意分配方案、豁免债务的案件,法院应当裁定终结执行,这与现行的执行和解制度中在达成执行和解协议后,法院应当裁定终结执行相比,既相互共通,又有所差异。在执行和解制度中,每一名申请执行人都可以独立与被执行人达成和解,申请执行人之间无需意思联络,和解协议的效力也仅限于协议的当事人。而个人债务集中清理中的“债权人同意”并不能简单理解为债权人一致同意,在个案中可能存在“双重表决”,即先由债权人会议一致同意表决规则,再按照表决规则进行最终表决。较有突破性的是明确在有债权人不同意豁免债务的案件中,在设置5年考察期的情况下,也可以裁定终结执行。这一规定也是在制定《浙江法院个人债务集中清理(类个人破产)工作指引(试行)》(以下简称《工作指引》)的过程中,各方主要存在争议之处。笔者认为,经过个人债务集中清理中债权人申报、管理人调查、法院和债权人监督等一系列程序,可以对债务人的诚信度形成较为准确的判断。在债务人确实缺乏履行能力的情况下,终结执行和终结本次执行对债权人而言并无实质性区别。

(六)对逃废债行为的有力打击

债务人必需诚实信用是个人债务清理贯穿始终的原则。对利用个人债务集中清理逃废债的行为予以打击,既是维护诉讼秩序和司法权威,也是对个人债务集中清理公信力 and 认可度最好的提升。在实践中,确实存在部分债务人不

如实向法院和管理人申报,幻想通过个人债务集中清理逃废债的现象。如浙江省龙游县人民法院审理的王某、蒋某个人债务集中清理案,王某、蒋某系夫妻,因投资经营失败欠下大额债务。在个人债务集中清理中,管理人发现申请人的工资一直发放至其子女的银行账号中。经法院多次督促和释明,申请人也未进行合理的解释。债权人会议上近2/3的债权人投了“不诚信票”,法院裁定终止个人债务集中清理,并恢复相关执行措施。又如胡某、吴某个人债务集中清理案,两人系夫妻,因经营外贸生意不善而背负大额债务。经债权人申报,债务金额达900余万元。管理人经调查,发现申请人对外投资多家公司,但未如实申报,并隐瞒以现金形式领取的工资。债权人会议上无人投“诚信票”,法院裁定终止个人债务集中清理,并恢复相关执行措施。

三、个人破产法与个人债务集中清理发展完善的意见建议

个人债务集中清理工作作为一项有益的探索,在实践中取得了不少成效,但面临的困难同样明显。一是法律制度供给不足的问题日渐突出。《工作指引》已基本穷尽了现行法律框架内法院可行的职权。由于缺乏“债权人会议的多数决制度”和“法院依职权裁定通过清算方案”这两项破产法的核心制度,金融机构债权人参与度低的问题难以得到根本解决,清理成功率偏低。二是配套制度有待完善。个人债务集中清理的管理人身份缺乏法律规定与明确授权,进而影响管理人开立账户、调查财产等履职行为,温州地区试点的公职管理人制度也仍需进一步完善。除此之外,个人债务集中清理也同样存在与企业破产中类似的财产解封、不动产处置、税务等问题。

笔者结合个人债务集中清理工作的经验教训,为下一阶段我国个人破产立法提出以下的意见建议:

一是立法时机已经成熟。目前,企业破产法正在修订中,是否应将个人破产纳入其中成为各方关注的焦点。党的二十届三中全会再次提出探索建立个人破产制度,将这一任务提升至前所未有的高度,充分说明了建立个人破产制度已经在全社会取得一定共识。我们应当克服“谈破色变”的刻板印象,充分认识到个人破产带来的风险是可控的。从深圳、浙江两地试点探索的情况看,在制度建立初期,会迎来一波申请高峰,但只要法院的审查尺度保持稳定,高峰会逐渐退去并回归正常水平。即使面临案件增加带来的审理

压力,也可以通过剥离破产行政事务、提升数字化程度、加强专业化破产审判机构建设等途径加以应对。

二是拓展个人破产制度的适用主体。如果个人破产的适用主体限于商自然人或为企业承担连带担保责任的自然人,在立法、司法两个层面均易产生问题。从立法层面看,我国实行民商合一的立法体例,民法典和各项商事单行法共同构成民商法体系。“商自然人”更多是学理层面的概念,而非制定法的规定。如果对适用主体作如上限制,则需要对民商法进行体系化的修订,牵一发而动全身。从司法层面看,以现行民法典规定的民事法律主体而言,似乎仅有个体工商户或参加合伙的自然人可视为学理意义上的商自然人。商自然人在整个终本案件中仅占少数。况且如果将个人破产的适用主体限于商自然人,无疑会将众多实际上因商事行为而陷入负债的自然人阻挡在破产保护之外。如果拓展到为企业承担连带担保责任的自然人,则有违民法的平等原则,将消费者排除在外缺乏正当性。因此,笔者认为,将全部自然人纳入个人破产适用范围是更为妥当的做法。

三是注重完善个人破产配套法律制度。与企业破产相同,个人破产的顺利开展也高度依赖配套法律制度的完善。我国已经完成了不动产的统一登记,其余常见价值较高的资产如车辆、证券、银行存款等登记制度也较完善,问题主要集中在调查权限和调查范围。目前,管理人直接调查财产困难多,实践中一般采用法院签发调查令、法院运用执行查控系统调查等方式解决,调查范围一般限于本人及其配偶、未成年子女以及其他共同生活的近亲属名下的财产。个人破产立法后,管理人将取得明确的法律授权,其调查权限问题将得以解决;对于调查范围,个人破产立法应明确债务人的配偶、子女、其他共同生活的亲属要接受法院和管理人的调查以及债权人的询问。目前的社会信用制度并未考虑自然人的信用修复,这无疑制约着债务人申请个人破产的积极性。未来随着个人破产立法,社会信用制度应作相应调整,无论是清算、重整或和解程序,只要债务人诚信地配合了破产程序,均应对其信用予以修复。个人债务集中清理实践中,对于人民银行管理的征信系统,参照重整企业的信用修复,在破产案件结束后将债务标记为结清,并在征信中心说明中予以备注。未来个人破产立法后,可以明确法院与主管部门及时互通信息,并由主管部门进行信用修复。

(作者单位:浙江省高级人民法院)