

# 破产与不良资产 法律 ● 资讯

编委会：

● 主任

李凯

● 副主任

郝朝晖

黄艳

姚华

● 编辑排版

王涵

上海市律师协会

破产与不良资产专业委员会

二〇二五年 三月刊

# 目录

## 一、前沿规则

1.国家市场监督管理总局与国家档案局联合发布的《经营主体登记档案管理办法》 .....1

2.证监会发布《上市公司监管指引第 11 号——上市公司破产重整相关事项》 .....11

## 二、新闻资讯

1.金融监管总局局长李云泽：去年共处置不良资产 3.8 万亿元 创历年之最 .....14

2.中国信达首席研究员：2025 年不良资产聚焦地产不良 ..... 16

## 三、行业动态

1.全国两会这样谈“破产” .....22

## 四、专业研究

1.关于破产保护法律制度的若干思考 .....27

## 市场监管总局、国家档案局联合出台

### 《经营主体登记档案管理办法》

- 信息来源：中华人民共和国国家档案局      施行日期：2025 年 3 月 20 日
- 访问链接：

- <https://www.saac.gov.cn/daj/bhkf/202502/9b091469f0df45fc9547f6d4a734442d.shtml>

第一条 为了加强经营主体登记档案的规范化管理，有效保护和利用经营主体登记档案，充分发挥其在促进和服务社会经济发展中的作用，根据《中华人民共和国档案法》《中华人民共和国档案法实施条例》《中华人民共和国市场主体登记管理条例》等法律法规，制定本办法。

第二条 本办法所称经营主体登记档案（以下简称登记档案），是指承担经营主体登记工作的部门（以下称登记机关）依法在经营主体登记注册过程中直接形成的具有保存价值的文字、图表、声像等不同形式的记录。

第三条 登记档案管理坚持统一标准、分级管理、集中保管原则。

国家市场监督管理总局主管全国登记档案管理工作，制定登记档案管理制度，推进登记档案管理标准化、规范化，指导地方登记机关依法有序开展登记档案管理工作。

县级以上登记机关负责本级登记档案管理工作，依法履行登记档案管理职责。

各级档案主管部门依法对登记档案工作进行监督、指导和检查。

第四条 登记档案包括依法登记注册的公司、非公司企业法人及其分支机构，个人独资企业、合伙企业及其分支机构，农民专业合作社（联合社）及其分支机构，个体工商户，外国公司分支机构和法律、行政法规规定的其他经营主体的登记档案。

第五条 登记档案归档范围包括经营主体在登记、备案等过程中形成的下列文件材料：

- （一）经营主体向登记机关提交的申请材料；
- （二）登记机关作出登记决定时出具的审核文件；
- （三）股权出质登记材料、法院协助执行通知书等其他材料。

具体文件材料归档范围和档案保管期限表由国家市场监督管理总局另行制定。

第六条 登记档案的整理遵循一户一档、一档多卷的原则，主要包括组卷、排列、编页、编目、编号、装订、装盒等。立卷时应当确保文件材料齐全，图文字迹清晰，格式标准统一，遵循文件的形成规律，保持文件之间的有机联系。

登记档案归档时应当按照《中华人民共和国居民身份证法》《中华人民共和国个人信息保护法》等法律规定，对涉及个人身份信息的页面进行专门标注或者处理，做好个人信息保护。

登记机关内分设经营主体登记机构和档案管理机构，应当做好归档文件材料的移交工作。

第七条 登记机关应当加强登记档案基础设施建设，配置适宜安全保存登记档案的库房，配备防盗、防火、防水等必要设施和登记档案管理所需的工作设备。

登记机关应当完善登记档案管理制度，建立健全登记档案安全工作机制，配备登记档案管理工作人员，提高登记档案安全应急处置能力。

第八条 登记机关委托第三方开展登记档案整理、寄存和数字化等工作的，应当严格审核服务提供方业务能力，严格控制登记档案服务外包范围，严格执行服务外包标准规范，加强登记档案服务外包安全管理。

第九条 经营主体存续期间，登记档案应当持续保存。经营主体注销后，登记档案保管期限一般为 20 年，自其注销之日起计算。经营主体因被合并而注销的，其登记档案并入合并后的经营主体的登记档案。

第十条 登记机关应当定期对保管期限届满的登记档案进行鉴定，经鉴定需要销毁的登记档案，应当按照国家有关规定销毁。经鉴定仍有保存价值的登记档案，登记机关应当重新划定保管期限并作出标注，其中具有永久保存价值的，经与同级国家综合档案馆协商同意后可以向其移交。

第十一条 登记机关通过计算机等电子设备形成、办理、传输、存储的登记或者备案材料，符合国家电子档案管理要求的，可以以电子形式归档和移交，不再以纸质形式归档和移交。法律、行政法规另有规定的除外。

电子登记档案和传统载体登记档案具有同等法律效力，可以以电子形式作为凭证使用。

第十二条 电子登记文件归档一般采用在线实时归档方式，不具备在线归档条件的，可以采用离线归档方式。离线归档应当在登记事项办理完毕后的六十日内完成。

电子登记文件归档格式应当符合国家标准规范，并且通用、开放、不绑定软硬件。

第十三条 国家市场监督管理总局应当推进登记档案信息资源共享一体化服务平台建设，推动登记档案信息资源跨区域、跨部门共享利用。

各级登记机关应当加强登记档案管理信息化建设，以统一社会信用代码为索引，推动登记档案电子化、影像化，保障电子登记档案、纸质登记档案数字化副本的安全保存和有效利用。

各级登记机关应当做好本级电子登记档案管理工作，确保电子登记档案的真实性、完整性、可用性、安全性，并做好数据备份。

第十四条 经营主体因变更住所（主要经营场所、经营场所）、主体类型等原因需要迁移登记档案的，应当在迁入新住所（主要经营场所、经营场所）前，向迁入地登记机关申请办理变更登记、迁入登记档案。

迁入地登记机关认为可以迁入的，应当向迁出地登记机关开具迁入调档函，申请人无需向迁出地登记机关提出登记档案迁出申请。

迁出地登记机关应当自收到迁入调档函之日起三十日内将所有登记档案移交迁入地登记机关。迁入地、迁出地登记机关不得限制、妨碍登记档案的迁移，法律、行政法规规定不得迁移的情形除外。

第十五条 迁入地登记机关和迁出地登记机关应当就登记档案迁移做好对接。迁出地登记机关移交登记档案时应当编制登记档案移交清单，列明移交登记档案的名称、卷号、时间、页码、形式等内容，加盖迁出地登记机关公章或者档案管理专用印章。迁入地登记机关接收登记档案后，应当根据移交清单清点核对登记档案，在移交清单上加盖迁入地登记机关公章或者档案管理专用印章后，送交迁出地登记机关。

第十六条 移交纸质登记档案的，迁出地登记机关应当通过专人送取、挂号信或者中国邮政特快专递的方式将登记档案移交至迁入地登记机关，不得交由经营主体自行携带。邮寄移交时应当对登记档案资料进行密封并加盖迁出地登记机关公章或者档案管理专用印章。

移交电子登记档案的，迁出地登记机关要将登记档案的全部电子数据迁移至迁入地登记机关。电子登记档案无法实现数据对接的，迁出地登记机关应当打印迁移的纸质登记档案并加盖登记机关公章或者档案管理专用印章，按照纸质登记档案移交要求移交至迁入地登记机关。迁出地登记机关应当留存迁出经营主体的电子登记档案备查。

迁出地登记机关应当加强和迁入地登记机关的联系、配合，跟踪、掌握登记档案迁移情况。



第十七条 登记机关应当持续优化登记档案迁移程序，加快登记档案迁移数据共享、信息联通，推行登记档案迁移网上办理。

迁入地登记机关可以通过网络调阅登记档案的，迁移期间经营主体可以直接在迁入地登记机关办理登记业务。

第十八条 登记机关应当依法提供登记档案查询服务，维护登记档案的完整与安全，便于社会各方面利用。

第十九条 公安机关、国家安全机关、检察机关、审判机关、纪检监察机关、审计机关等根据工作需要依法查询与本机关职责相关的登记档案，查询人员应当出具所在机关公函或者相关文书，以及本人的有效工作证件。

第二十条 相关公民、法人或者其他组织可以根据自身生产经营、工作生活需要，向登记机关申请查询下列登记档案：

（一）经营主体可以查询自身的登记档案；

（二）经营主体有效登记在册的相关人员，包括公司的法定代表人、有限责任公司和非上市股份有限公司股东、非公司企业法人的法定代表人和出资人、农民专业合作社（联合社）的法定代表人和成员，合伙企业合伙人、个人独资企业投资人、个体工商户经营者、各类分支机构的负责人等，可以查询其个人任职或者出资的经营主体的登记档案；

（三）受当事人委托的律师可以查询与其受委托事项相关的登记档案；

（四）公证、仲裁、司法鉴定等机构可以查询与其工作内容相关的登记档案；

（五）破产管理人可以查询其负责破产清算经营主体的登记档案。

有关档案查询申请不符合法律、法规、规章规定，或者可能危害国家安全、社会公共利益的，登记机关不予查询并说明理由。

登记机关作出登记决定时出具的审核文件，仅限公安机关、国家安全机关、检察机关、审判机关、纪检监察机关、审计机关等办理涉及登记机关的案件时进行查阅。

第二十一条 登记档案信息实行实名查询，查询人员应当出具本人有效身份证件并配合登记机关核验身份信息。

申请查询登记档案，应当提交查询档案申请表以及以下材料：

（一）经营主体指定的查询人员应当出具经营主体的授权委托书或者有效介绍信，以及加盖公章的营业执照复印件或者电子营业执照，未刻制公章的个体工商户提交由经营者签名的营业执照复印件或者电子营业执照；

（二）经营主体有效登记在册的相关人员查询、查阅个人任职或者出资的经营主体的登记档案，应当出具合法有效的主体资格文件，非上市股份有限公司股东还应当出示股票凭证或者股东名册等能表明其资格的文件；

（三）律师应当出具本人的执业证书、载明其承办法律事务具体信息的律师事务所证明以及查询承诺书；

（四）公证、仲裁等机构工作人员应当出具所在机构证明以及本人执业证件；司法鉴定机构工作人员应当出具有关单位委托其鉴定的委托书、加盖鉴定机构公章的介绍信或者公函；

（五）破产管理人指定的查询人员应当出具破产管理人的授权委托书、人民法院破产案件受理裁定书以及指定管理人决定书。

第二十二条 登记机关应当为社会提供登记档案记载的登记事项信息查询服务。任何组织和个人均可以向登记机关申请查询登记事项信息。

登记机关应当根据申请人的需要在登记事项信息查询结果上加盖档案查询专用章。

第二十三条 鼓励登记机关加快推进登记档案电子化，实现以登记档案数字化副本代替原件，提供互联网自助查询、下载服务。



通过互联网自助查询登记档案的，按照本办法第十九条、第二十条、第二十一条的规定执行。

第二十四条 登记档案数字化副本应当为符合国家标准的版式文件，与原件内容保持一致，逐页加载登记机关相关标识或者档案查询电子印章，逐页标注查询人员相关信息水印标识，防止副本被非法利用。

相关登记档案数字化副本已经加载登记机关相关标识或者档案查询电子印章的，下载后可自行打印使用，打印文件无需另行加盖相关印章。

第二十五条 查询人不得以不正当方式获取、利用登记档案或者牟取不正当利益。

前款所称不正当方式包括但不限于提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实申请查询登记档案。

查询登记档案，不得在案卷上修改、涂抹、标注，不得拆取、损毁或者违规抄录、公布、带离登记档案资料。

第二十六条 登记档案内容涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息等内容的，其保管和利用应当按照国家有关规定办理。

登记机关应当加强对相关资料文件或者信息的分类保管和利用，遵守国家有关规定。

第二十七条 行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织违反《中华人民共和国反垄断法》《公平竞争审查条例》等法律法规规章的规定，限制、妨碍经营主体登记档案迁移的，应当依法予以处理。

第二十八条 登记档案管理部门工作人员有下列行为之一，县级以上登记档案管理部门可以对直接责任人员和负有管理责任的主管人员依法依规给予处分；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

（一）丢失登记档案的；

（二）违规提供、抄录、复制登记档案的；

- (三) 买卖或者非法转让登记档案的；
- (四) 篡改、损毁、伪造或者擅自销毁登记档案的；
- (五) 将登记档案出卖、赠送给外国人或者外国组织的；
- (六) 不按规定归档或者不按期移交登记档案，被责令改正而拒不改正的；
- (七) 不按规定向社会提供利用登记档案的；
- (八) 明知登记档案存在安全隐患而不采取补救措施，造成登记档案损毁、灭失，或者存在安全隐患逾期未整改的；
- (九) 发生登记档案安全事故后，不采取抢救措施或者隐瞒不报、拒绝调查的；
- (十) 玩忽职守，造成登记档案损毁、遗失的；
- (十一) 其他依法应当给予处分的行为。

相关组织和个人在查阅和利用登记档案时，故意造成登记档案丢失、损毁，或者有其他损害登记档案实体和信息安全的行为，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

第二十九条 各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团市场监督管理部门可以根据本办法，结合当地实际情况，制定本地区的具体实施细则。

第三十条 外国企业常驻代表机构的登记档案管理参照本办法执行。

第三十一条 本办法自 2025 年 3 月 20 日起施行。

## 证监会发布《上市公司监管指引第11号——上市公司破产重整相关事项》

- 信息来源：中国证券监督管理委员会      日期：2025年3月14日
- 访问链接：

<http://www.csrc.gov.cn/csrc/cl00028/c7544550/content.shtml>

第一条 为加强上市公司破产重整监管，有效化解上市公司风险，推动提升上市公司质量，促进证券市场资源的优化配置，根据《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）、《中华人民共和国企业破产法》《关于切实审理好上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》（以下简称《座谈会纪要》），制定本指引。

第二条 中国证券监督管理委员会（以下简称中国证监会）依法建立健全与人民法院关于上市公司破产重整的协作机制，对上市公司破产重整中涉及证券市场相关事项进行监督管理。

证券交易所依法制定上市公司破产重整信息披露规则，对上市公司破产重整中的信息披露行为进行自律管理。

第三条 上市公司住所地省级人民政府按照《座谈会纪要》向中国证监会通报情况的，可以包括公司陷入困境的原因，目前的资产负债情况、偿债能力分析、是否存在退市风险，重整必要性、重整实现目标等内容。

第四条 上市公司申请或者被申请破产重整的，应当对是否存在下列情况进行自查并对外披露：

（一）涉及国家安全、公共安全、生态安全、生产安全和公众健康安全等领域的重大违法行为，可能被证券交易所强制退市；

（二）涉及欺诈发行、重大信息披露违法或者其他严重损害证券市场秩序的重大违法行为，可能被证券交易所强制退市；

(三)涉及信息披露或者规范运作等方面的重大缺陷，可能被证券交易所强制退市；

(四)控股股东、实际控制人及其他关联方违规占用上市公司资金、利用上市公司为其提供担保；

(五)其他违反证券监管法律法规，导致上市公司丧失重整价值。

第五条 上市公司及其控股股东、实际控制人、董事、高级管理人员、破产管理人及其成员、债权人、重整投资人等破产重整相关方应当按照法律、行政法规、中国证监会规定和证券交易所业务规则，及时、公平地披露或者提供涉及上市公司破产重整的信息，保证所披露或者提供信息真实、准确、完整，不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

第六条 上市公司及其控股股东、实际控制人、董事、高级管理人员、破产管理人及其成员、债权人、重整投资人、为破产重整事项提供有关服务的中介机构及有关各方，对所知悉的破产重整事项在依法依规披露前负有保密义务。

上市公司及相关各方应当严格遵守中国证监会以及证券交易所关于内幕信息知情人登记及内幕交易防控的要求。

任何单位和个人不得利用破产重整相关信息从事内幕交易、操纵证券市场等违法活动。

第七条 重整计划草案中出资人权益调整方案涉及资本公积金转增股本的，应当充分说明实施资本公积金转增股本的原因、必要性及合理性，根据转增股票用途及目的审慎确定资本公积金转增股本数量，资本公积金转增比例不得超过每十股转增十五股。可供转增的资本公积金应当以最近一期经审计的年度报告、半年度报告或者季度报告为准。

第八条 重整计划草案涉及引入重整投资人的，应当明确重整投资人相关信息及其参与重整的条件、获得的股份数量和价格，合理确定重整投资人投入资金的用途。重整投资人相关信息，包括姓名或者名称、实际控制人情况、与上市公司及其董事、高级管理人员、控股股东、实际控制人等是否存在关联关系或者一致行动关系等。

重整投资人获得股份的价格，不得低于市场参考价的百分之五十。市场参考价为重整投资协议签订日前二十、六十或者一百二十个交易日的公司股票交易均价之一。

破产重整中涉及重整投资人、债权人、股东等持有上市公司股份权益变动的，相关方应当按照《证券法》《上市公司收购管理办法》等规定履行相关义务。重整投资人应当披露是否存在代他人持有上市公司股份的情形，不得违反法律、行政法规的规定代持上市公司股票。

重整投资人取得上市公司股份涉及国家产业政策、行业准入等事项的，应当说明是否需要取得相关部门批准及其批准情况。重整完成后，上市公司的控股股东、实际控制人、第一大股东不得属于契约型基金、信托计划或者资产管理计划。

第九条 重整计划草案应当对相关方持股期限作出约束，以确保重整后公司股权、经营相对稳定。

重整投资人自根据重整计划取得股份之日起十二个月内，不得转让或者委托他人管理其直接和间接持有的上市公司股份。重整投资人成为上市公司的控股股东、实际控制人的，上述期限为三十六个月，其一致行动人应当一同遵守前述锁定要求。

重整后上市公司控制权未发生变更的，控股股东、实际控制人自重整计划裁定批准之日起三十六个月内不得转让或者委托他人管理其直接和间接持有的上市公司原有股份。控股股东、实际控制人根据重整计划新取得的股份，自取得之日起三十六个月内，不得转让或者委托他人管理。控股股东、实际控制人的一致行动人应当一同遵守前述锁定要求。

按照重整计划对股权调整完毕后，上市公司披露无控股股东、实际控制人的，其第一大股东应当比照控股股东、实际控制人遵守上述股份锁定期的相关规定，但是第一大股东持股比例不足百分之五的除外。

第十条 上市公司不得在重整计划实施的重大不确定性消除前，提前确认债务重组收益。在判断重整计划执行过程及结果是否存在重大不确定性时，上市公司应当综合考虑以下事实和情况：

（一）全体重整投资人是否按照重整计划约定将认购股份的全部款项支付至上市公司或者上市公司管理人账户；

（二）债权人是否已按重整计划获得偿付或者偿付给债权人的偿债资源是否已划转到管理人账户；

（三）根据重整计划新取得的股份是否已在证券登记结算机构办理登记过户并披露；

（四）其他与判断重整计划执行过程及结果是否存在重大不确定性相关的事实和情况。

负责审计的会计师事务所应当勤勉尽责、规范执业，高度关注债务重组收益确认时点的合理性，履行充分、必要的程序，获取充分、适当的证据，审慎发表专业意见。

第十一条 上市公司前期重大资产重组中涉及的业绩补偿承诺，不得通过重整计划予以变更。

上市公司或者破产管理人应当通过提起诉讼、申请保全等方式，及时向业绩补偿承诺方主张权利，督促其严格履行作出的承诺。

第十二条 上市公司重整计划涉及盈利预测的，应当客观、审慎，充分说明盈利预测的依据、理由、合理性及其可实现性，是否与业绩补偿承诺相关，并应当聘请财务顾问出具专项核查意见。盈利预测应当以上市公司重整后保留的业务开展情况为基础，不得以资产重组等不确定事项作为预测依据。



第十三条 上市公司及其董事、高级管理人员，破产管理人及其成员，重整投资人，债权人及有关各方违反本指引规定的，中国证监会根据违规行为性质、情节轻重依法给予行政处罚或者采取行政监管措施。

第十四条 本指引自公布之日起施行。

## 金融监管总局局长李云泽：

### 去年共处置不良资产 3.8 万亿元 创历年之最

● 信息来源：中国青年报

日期：2025 年 3 月 5 日

● 访问链接：

● <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1825724838560795258&wfr=spider&for=pc>

今天，国家金融监督管理总局局长李云泽在十四届全国人大三次会议首场“部长通道”上表示，2024 年，金融监管总局加大了不良资产的处置力度，全年共处置不良资产 3.8 万亿元，创历年之最，守住了不发生系统性风险的底线。

#### 不良贷款率下降到了 1.5%

李云泽表示，去年是金融监管总局全面履职的第一个完整年度，统筹推进防风险、强监管、促发展，“稳”的态势和“进”的步伐都更加明显。

在他看来，“稳”主要体现在三个方面：

一是金融行业稳健运行，主要监管指标都处于健康区间，银行资本充足率提高到 16%，保险偿付能力上升至 200%，不良贷款率下降到了 1.5%。

二是金融风险稳步收敛。中小金融机构存量风险在有序处置，增量风险得到了明显遏制。尤其去年加大了不良资产的处置力度，全年共处置不良资产 3.8 万亿，创历年之最，守住了不发生系统性风险的底线。

三是金融改革稳妥推进，党的领导全面加强，监管改革平稳运行，央地协同得到显著增强，强监管、严监管持续深化。

#### 下大力气解决民营和小微企业融资难题

李云泽提到，去年金融监管总局牵头建立的房地产和小微企业两项融资协调机制主要是从供需两端发力，统筹解决企业融资难和银行放贷难，为促进房地产市场止跌回稳和小微企业纾困解难提供了重要支撑。

李云泽透露，下一步，国家金融监管总局将按照政府工作报告的要求持续做好相关的工作。

一是支持稳楼市，持续推动融资协调机制扩维增效，拉长白名单，让更多符合条件的项目拿到贷款，坚决做好保交房工作。二是配合促转型，抓紧研究制定配套融资制度，支持房地产发展新模式的构建，促进房地产市场持续健康发展。

在支持小微企业发展方面，李云泽表示，去年已指导区县设立专班，深入开展千企万户大走访活动，致力打通融资的堵点和卡点，从去年10月以来，专班累计走访超过5000万户，授信总额超过10万亿，初步实现了直达基层、快速便捷、利率适宜的目标。“目前，我国民营企业占企业总数的92%以上，占小微企业的比重更高。所以可以这样说，支持小微企业就是支持民营企业。”

李云泽表示，将下大力气解决民营和小微企业融资难题，从一增一减两个方面推动协调机制发挥更大效应。一增就是增加信贷投放，使机制扩大到更多民营企业，努力做到应贷尽贷，应续尽续。一减就是减少中间环节，降低综合融资成本，努力使企业得到更多实惠。

## 中国信达首席研究员：2025 年不良资产聚焦地产不良

● 信息来源：财经头条

日期：2025 年 2 月 27 日

● 访问链接：[https://finance.sina.com.cn/cj/2025-02-27/doc-](https://finance.sina.com.cn/cj/2025-02-27/doc-inemwynp6603362.shtml)

[inemwynp6603362.shtml](https://finance.sina.com.cn/cj/2025-02-27/doc-inemwynp6603362.shtml)

2024 年，我国经济增长实现预定目标，同时伴随新旧动能转换加快和外部环境变化带来的不利影响加深，宏观各部门资产负债表深刻调整，不良资产处置、问题企业纾困、存量资产盘活需求旺盛。2025 年，金融资产管理公司进入改革发展新阶段，将进一步强化功能定位，为防范化解风险和服务实体经济发挥更大作用。

### 一、重点领域风险化解聚焦房地产风险

近三年的中央经济工作会议均将有效防范化解房地产等重点领域风险作为年度重点任务。2024 年，面对各类风险交织和相互影响的形势，风险化解思路更加完善。一是将房地产风险化解放在首位，明确提出稳住楼市股市，通过稳住经济金融核心价格，稳住金融和实体经济部门资产负债表。二是风险化解更加注重统筹安排，增加用于风险化解的公共资源。新增 10 万亿元化债资源，夯实地方政府及地方融资平台资产负债表；人民银行设立 3000 亿元保障性住房再贷款支持地方国有企业收储；财政部等部门支持地方政府使用专项债券回收闲置存量土地和收购存量商品房用作保障性住房，从化解房地产风险入手化解地方债务风险；《国务院关于金融工作情况的报告》提出，稳妥化解重点中小金融机构风险，将中小金融机构化险纳入各省（自治区、直辖市）防范化解地方债务风险一揽子方案；中央经济工作会议提出，用好新增地方政府专项债等政策，着力解决拖欠企业账款问题，阻断债务风险在地方政府和非金融企业之间的传导。

2025 年，房地产市场调整进入到第五年，市场进入新稳态的动能持续累积，部分区域的估值逐步趋于合理水平。同时，房地产市场走势仍然受到宏观环境等多方面因素影响。持续用力推动房地产市场止跌回稳，仍将是牢牢守住不发生系统性风险底线的关键任务。

### 二、金融不良资产转让市场继续扩容

宏观资产负债表调整伴随金融不良资产供给增加。银行加大资产处置力度，拓宽外部处置渠道，提升资产经营能力，提高资产处置效率。2024 年，银行业连续第五年处置不良资产超过 3 万亿元。其中，贷款核销 1.33 万亿元；对公不良资产批量转让市场成交本息额超过 5000 亿元；银登中心单户对公和批量个人不良贷款业务成交本息额分别为 325 亿元和 1584 亿元；不良贷款 ABS 发行 509 亿元，本息费合计 3189 亿元；以上各项均较上年继续增长。大型银行等健康银行在监管政策支持下，探索转让符合条件的风险资产，金融资产管理公司的功能从处置不良拓展到盘活存量，助力银行提高资金使用效率。不良资产处置是中小银行改革重组的重要环节，通过转让方式集中剥离百亿元以上不良资产包的案例增多，涉及股份制银行、城商行和农商行，金融资产管理公司在其中发挥不良资产剥离和处置双重功能。

2025 年，预计金融不良资产转让市场的规模和效率进一步提升。一是随着收购资产范围拓展和市场竞争加强，金融资产管理公司将围绕底层资产和问题机构价值挖掘，增加主动收购和自主处置占比，探索收购未计入不良资产的重组资产和减值资产，从被动型投资转向主动型投资，提升业务价值。二是银行或将加大核销资产转让力度，既能够满足监管要求，也有助于缓释管理压力、平滑经营业绩。三是针对涉房类不良资产规模较大、处置需求迫切的情况，银行和金融资产管理公司将加强处置合作，通过底层资产管理运营来修复盘活价值的交易或增多。

### 三、中小金融机构改革化险更加注重长期质效

随着经营环境变化、不良资产增加，部分中小金融机构劣变为高风险机构。2023 年末，人民银行披露的银行业高风险机构共 357 家，资产规模 7.05 万亿元，较二季度末高风险机构数量和资产规模均有反弹。2024 年，高风险银行集聚地区均已形成改革化险方案，按“一省一策”稳步实施。据企业预警通统计，全年解散、合并或工商注销的中小银行数量多达 207 家。中小金融机构处置具有三个特点：一是合并重组为主要方式，破产数量较少。二是由于风险演化、损失分担等原因，改革重组包括不良资产处置或需要分步、多次进行。三是国有银行改革采用的好银行/坏银行模式在中小银行改革重组中也在运用，“以时间换空间”的化险思路在当前阶段仍然必要。

金融监管总局已连续两年将推进中小金融机构改革化险作为首要任务，2025 年强调处置高风险机构要促进治理重塑、管理重构、业务重组，更加注重

改革化险的中长期质效。考虑到房地产和地方债务风险暴露及大型企业、普惠金融不良资产增加，中小金融机构风险化解任务仍然繁重。中小金融机构从重组化险到改革发展，无论在整体还是个体层面，都将是较为长期的过程，这为金融资产管理公司带来了持续、多样的业务机会。金融资产管理公司将在监管部门支持下，紧密对接地方政府和有关机构，相机开展投资业务和中间业务，深度支持中小金融机构改革化险。

### 四、并购重组市场重回活跃

并购重组是结构调整和企业纾困的重要手段。2024 年，监管部门推出多项政策支持上市公司并购重组，提高制度包容性。全年 A 股 IPO 数量仅 100 家，不足上年三分之一，非上市企业股权投资也需要更多地通过并购重组实现退出。2024 年下半年开始，中国并购重组市场重回活跃期。据万得统计，2024 年，中国并购市场共披露 8378 起并购事件，交易规模 2.02 万亿元，同比上升 1.61%。上市公司披露并购重组交易 2131 单。中国船舶吸收合并中国重工是当年交易规模最大的并购事件，两家公司均为金融资产管理公司和金融资产投资公司的市场化债转股业务对象。并购重组不仅涉及诸多企业纾困，也是金融不良资产业务运作的延伸，促进不良资产从价值修复到价值提升和价值实现。

2025 年，预计基于问题资产或问题企业的并购重组仍将是市场热点。一是 2024 年工业企业利润下降、应收账款增加、周转放慢，亏损上市公司增多，逐渐形成较多纾困并购需求，部分企业需要持续救助。二是国有企业并购整合提速。央地国企持续推进战略性重组和专业化整合，加大国有资本在战略性新兴产业布局。中央企业按照国务院国资委要求从并购重组等方面做好控股上市公司市值管理工作，会涉及大量“两非”“两资”剥离处置及优质资产并购。三是能源资源等周期性行业应对景气下行、优化资本结构需求较高，市场化债转股具有较多业务机会。

### 五、破产投资市场进一步成熟

经济和产业结构调整期，部分企业最终走向破产。党的二十届三中全会将健全企业破产机制、完善企业退出制度作为构建高水平社会主义市场经济体制的重要内容。2024 年，据无破数据统计，全国公开各类破产案件首次突破 10 万件，涉及企业超过 5.5 万家。企业破产领域从传统行业延伸至新能源、高科



技等新兴行业。全年 11 家上市公司重整计划被法院裁定批准并执行完毕，年末总市值为 995.43 亿元，上市公司重整成为千亿元规模的投资市场。重整投资多数实现较高收益率，也有 5 家完成重整的上市公司退市。政策层面，监管部门深化退市制度改革，加快形成应退尽退、及时出清的常态化退市格局；最高人民法院、证监会联合发布《关于切实审理好上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》，明确重整预期，规范重整要求，加强市场监管，推动上市公司重整从规模增加向质量提升转变。

2025 年，破产重整市场或呈现三个趋势。一是市场将聚焦具有重整价值和市场前景的上市公司和大型企业。近期已有多家大型企业集团被申请破产重整或正式进入破产重整程序。二是考虑上市公司经营压力增大，部分上市公司未在 2024 年底前完成重整程序或仍处于预重整阶段，预计上市公司重整机会增多。三是随着市场透明度提升和竞争加强，金融资产管理公司将以收购债权、咨询顾问、财务投资、为产业投资人提供资金支持乃至产业投资等更加多元的方式介入，发挥专业和资源优势，助力企业重整重生。

## 六、房地产企业纾困进入关键阶段

2024 年，房企行业性困难局面尚未根本扭转。全年商品房销售额 9.68 万亿元，比上年下降 10.6%，回到 2016 年之前的水平。从法拍房市场观察，供给量明显增加，成交率、成交均价和成交均价折扣率均下降，显示单边市场迹象。由于资产缩水和收入下降，部分头部房企形成大额亏损。房企债务重组的策略从展期为主转向通过折价赎回债券和强制转股等方式实现债务削减。房地产风险转化为金融风险。即使是工行、农行、中行、建行和交行五大国有银行，2024 年 6 月末的对公房地产贷款不良率均在 5% 附近，明显高于其全部贷款不良率。在 2024 年信托和债券违约金额中，房地产占比分别达到 69% 和 75%。

2025 年，房企资产负债表脆弱化问题难以回避。项目层面，要继续推动问题项目盘活，加快推动资不抵债项目的司法处置。主体层面，市场和政府层面的救助已经展开，方式选择和成本分担成为政策难点和影响救助成效的关键因素。需要加强三个结合，凝聚共识、创新思路、形成合力。一是项目层面和主体层面风险化解的结合，二是房企救助方案与房地产收储等行业政策的结合，

三是救助房企与稳定房地产市场的结合。部分大型房企进入实质性资不抵债状态，破产（重整）或将成为重要选项。金科股份重整等大型房企风险处置将对行业出清风险起到示范作用。

### 七、盘活存量推动升级不良资产业务模式

中央经济工作会议要求统筹好做优增量和盘活存量的关系，盘活存量成为金融服务实体经济的重要方向。房地产是经济金融体系的基础性资产，也是盘活存量资产的重点领域，政策明确盘活存量用地和商办用房，推进处置存量商品房工作。除此之外，大量的盘活存量需求来自实体企业。房地产纾困、地方化债、中小金融机构改革化险、国有企业改革重组、企业破产重组等，均和盘活存量资产密切相关。金融资产管理公司通过参与盘活存量资产，扩大业务范围，优化升级业务模式，更深层次服务企业需求。

2024年，在房地产纾困方面，金融资产管理公司通过收购债权、追加投资、代管代建、封闭运营、优化管理、注入品牌等手段，推动一批问题项目盘活。地方化债方面，在地方融资平台负债端压力阶段性缓解的情况下，金融资产管理公司围绕资产端盘活，协同地方政府、产业资本共同赋能底层资产，有效压降债务规模、化解债务风险。金融资产管理公司和国资系统资产管理公司参与的多个项目入选国家发展改革委第二批“盘活存量资产扩大有效投资”典型案例。这些经验可推广应用于盘活各类资产和机构。2025年，金融资产管理公司将围绕存量盘活和市场出清的需求，进一步发力基于债务重组的资产重组、资本重组，提升防范化解风险、服务实体经济质效。

### 八、金融资产管理公司制度体系更趋完善

2024年，党的二十届三中全会提出制定金融法，作为金融领域的“基本法”；建立风险早期纠正硬约束制度，筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系。金融监管总局发布《金融资产管理公司不良资产业务管理办法》，适应市场需要，结合金融资产管理公司已有业务实践，有序拓宽收购资产范围，允许开展与不良资产相关的咨询顾问、受托处置、托管清算等轻资本业务，引导金融资产管理公司专注不良资产主业，提高收购、管理、处置专业能力，推动风险早暴露、早处置和全流程、系统化处置。《办法》与正在制定中的《金融稳定法》等法律和监管制度形成衔接，强化了不良资产业务在金融风险防控法律和监管制度体系中的适配性和规范性。

2025 年，预计《金融资产管理公司条例》修订继续推进，金融资产管理公司在不良资产细分领域的业务规则进一步健全，逐步形成更加完整、与时俱进的金融资产管理公司法律和监管制度体系，强化金融资产管理公司机构定位和业务功能，更好发挥其作用。

### 九、不良资产行业在坚守中有望迎来突破

2024 年，金融资产管理公司聚焦主责主业，继续压降收购重组业务规模，提高收购经营业务占比，保持资产规模稳步增长。中信金融资产重组后转型发展取得积极成效，探索以母公司集团协同和优质股权投资支持不良资产业务开展。地方资产管理公司分化加大，逐步形成当地化、特色化经营。金融资产投资公司扩大股权投资业务试点，预计业务布局将有所调整。

2025 年，金融资产管理公司进入改革发展新阶段，将进一步强化主业优势，拓展市场领域，有效释放长期积累的不良资产处置专业经验、人才队伍、经营网络和工具手段潜能，增强金融救助和逆周期调节功能，更大力度参与不良资产处置和问题机构纾困，发挥金融风险承接、隔离、分散和处置主体作用，助力宏观资产负债表修复和经济持续回升向好，并在不良资产细分市场培育差异化核心竞争力，推动发展模式重塑。

## 全国两会这样谈“破产”

- 信息来源：大连市破产管理人协会 日期：2025 年 3 月 13 日
  - 访问链接：<https://mp.weixin.qq.com/s/tNubT1cVf11Q4rWvyr-fnQ>
- 

中国人民政治协商会议第十四届全国委员会第三次会议于 2025 年 3 月 4 日在北京召开。

中华人民共和国第十四届全国人民代表大会第三次会议于 2025 年 3 月 5 日在北京召开。

去年，朱征夫、李连祥、景柱、李正国、张奎代表就营商环境、破产债权人权益保护、银行破产等主题发表了提案。今年，代表、委员们将目光聚焦于个人破产法、破产立案制度、跨境破产、与破产相关的司法程序衔接等话题，提出尽快推进自然人个人破产立法工作、落实企业破产申请“立案登记制”等建议。以下是按发布时间顺序整理的具体新闻报道。

破产制度为市场竞争中的困境企业提供了法治化的退出渠道，有助于企业“涅槃重生”，但实践中，一些困境企业却面临破产立案难的问题。全国人大代表朱征夫呼吁改革破产申请案件立案方式，对企业破产申请严格落实“立案登记制”，从“实质审查”转变为“形式审查”，大幅度降低破产受理门槛，从而充分发挥破产程序的制度优势。

2016 年 7 月 28 日，最高人民法院作出《最高人民法院关于破产案件立案受理有关问题的通知》，对于破产案件的登记立案作出规定：对于债权人、债务人等法定主体提出的破产申请材料，人民法院立案部门应一律接受并出具书面凭证，然后根据企业破产法第八条的规定进行形式审查。立案部门经审查认为申请人提交的材料符合法律规定的，应当场登记立案。

朱征夫发现，从全国的情况看，实践中有些法院并没有按规定要求对破产案件公开、合法、及时地立案。有些法院只对公司体量小、情况简单的破产清算案件进行立案，对中、大型企业申请重整的案件常常反复审查，迟迟不立案。最终，体量大、情况相对复杂但有重整价值的中、大型

企业往往难以进入破产程序获得司法拯救，从而因为错过最佳重整时机而走向清算，破产申请权的行使受到了严重阻碍。

“此外，破产案件审查期限过长，受理案件标准不清晰，破产案件立案难已经成为破产实践中最为突出的问题。”朱征夫提到，虽然破产法及司法解释对破产界限作出了明确规定，但实践中各地法院对于破产案件受案逻辑和尺度并不一致，除了以“可清偿到期债务”、“资大于债”、“未明显缺乏清偿能力”等理由驳回破产申请以外，还会以债务人提供账册不全、涉及债权人人数过多等，人为设置高于破产法规定的条件，导致破产案件受理难上加难。其次，根据企业破产法第十条的规定，人民法院在收到破产申请后，至多应在三十日内裁定是否受理，但在实践中，法院常常会基于各种原因延长受理审查的时间。

为此，朱征夫建议，应改变破产立案模式，对破产申请案件严格适用“立案登记制”。他表示，只要申请材料符合企业破产法第八条规定的形式要求，并且是真实意思的表示，就应当当场登记立案并及时裁定受理，禁止设定任何法律规定以外的立案门槛。

他还建议，改变破产审查模式，变“实质审查”为“形式审查”。根据《企业破产法司法解释一》规定，由债权人申请破产的，只要能证明到期债务未完全清偿，法院就应当裁定受理。对于债务人自行申请破产的，法院应当放低审查门槛，在没有债权人异议的情况下，直接推定债务人企业符合破产要求并裁定受理。

“因为一方面，考虑到破产所带来的巨大后果，没有债务人会无故申请破产；另一方面，对于为逃债等不正当理由而申请破产的债务人，更好的做法是通过破产程序确认逃债事实并追究责任，而不是将其排除在破产程序之外不闻不问。”朱征夫称。

在全国两会召开之际，全国人大代表、清华大学国家金融研究院院长田轩提交了关于尽快推进商自然人个人破产法立法工作的建议。

近年来，我国高度重视创新创业发展，但目前尚未出台全国性的个人破产法律法规，导致商自然人在企业经营失败时，因承担无限连带责任而



陷入困境，这不仅抑制了创业积极性，也与国家鼓励创新创业的政策导向背道而驰。

对此，田轩表示，推进个人破产法立法工作，对于保护创新创业和企业家精神具有重要意义。

一是建议尽快启动《中华人民共和国个人破产法》立法程序。明确立法目标，以保护“诚实而不幸”的商自然人为核心，为其提供债务豁免机制，激发创新创业活力。立法应明确适用主体范围，限定为与企业经营相关的商自然人，包括个体工商户、农村承包经营户等。同时，建立合理的免责制度，明确免责条件和范围，优化破产程序，设立简化版程序，降低申请门槛，建立专门的破产管理人制度，确保破产程序的公正性和透明性。

二是加快完善配套制度建设。应完善个人信用体系，加快建设全国统一的个人信用信息平台，整合信用数据，建立信用评级和修复机制。优化财产登记制度，建立统一的个人财产登记系统，完善夫妻共同财产处置规则。设立破产辅导与援助机制，为商自然人提供专业的破产咨询和辅导服务，确保其能够顺利进入破产程序。

三是建议推动金融机构支持个人破产改革。修订《贷款通则》及相关规定，允许金融机构在个人破产案件中对个人贷款进行减免或豁免，建立免责机制。加强金融机构与法院的协作，建立常态化工作机制，促进信息共享与沟通协调。

作为会计税务专家，今年，朱建弟依旧将视线锁定在税制改革上。

“今年我准备了优化上市公司并购重组相关所得税政策的建议。”在朱建弟看来，关于企业并购重组所得税处理的税收政策，部分规定已不能有效匹配目前上市公司面临的复杂情况和业务结构。

因此，他建议有关部门充分调研了解上市公司需求，稳步有序地解决上市公司并购重组税收问题，支持上市公司向新质生产力方向转型升级，引导更多资源要素向新质生产力方向聚集，助力上市公司实施高质量并购重组。



司法改革也是朱建弟关注的议题。在司法实践中，一些法律法规如破产管理等，还存在需要进一步完善的地方。通过自身的实践和调研，朱建弟发现破产重整过程中存在一些共性问题，比如在执行过程中如何把握好机制和政策、如何提高效率确保重整的顺利实施等。

“这些问题如果处理不好，不仅会影响政府管理重整的成本，还会对中小股东的利益造成损害。因此，我希望能够通过全国两会对相关部门提交建议，推动法院在破产重整方面的法规制度更加健全和完善。”朱建弟说。

同时，朱建弟希望金融立法进程进一步加速和完善。“我国的金融法已经列入今年的立法程序。这是一部非常重要的综合性法律，希望通过金融法的制定，为金融改革开放提供坚实的法治保障。”他说。

贾文勤表示，特别代表人诉讼制度的“默示加入、明示退出”参与规则，有利于高效化解群体性纠纷，提高资本市场违法犯罪成本。为充分发挥特别代表人诉讼的制度优势，更好地保护投资者的合法权益，针对特别代表人诉讼在启动程序、启动主体、与其他司法程序衔接等方面的不足，建议进一步修改完善特别代表人诉讼制度，加大特别代表人诉讼的适用力度，推动特别代表人诉讼常态化开展。

一是简化特别代表人诉讼启动程序。依据现行规定，特别代表人诉讼需由普通代表人诉讼转化而来，建议健全普通代表人诉讼激励机制，支持投资者依法提起普通代表人诉讼。对于无人愿意发起、有难度的，但对保护投资者合法权益、促进资本市场健康发展具有重要意义的案件，为投保机构提起特别代表人诉讼提供特别支持。

二是扩大特别代表人诉讼的启动主体。结合投资者民事维权的实务需要，参考国际成熟经验，适当扩大可提起特别代表人诉讼的主体范围。同时，健全完善特别代表人诉讼实施细则和监督机制，对代表人的选择、诉讼参与、诉讼费用的支付进行监督。

三是健全完善特别代表人诉讼与破产等其他司法程序的衔接机制。特别代表人诉讼与破产等程序交叉时，明确投保机构等主体参与破产重整、

破产清算以及执行程序等的职权和职责内容，支持投保机构等主体依法妥善履行不同司法程序中的代表人职责，更好保护投资者的合法权益。

此外，贾文勤建议进一步加大对特别代表人诉讼等民事维权途径的宣传力度，面向市场机构、投资者、地方政府等主体阐明实施特别代表人诉讼的重要意义，进一步凝聚共识、形成合力，营造有利于特别代表人诉讼实施舆论氛围。

粤港澳大湾区具备“两种制度、三个法域”的优势，有利于为来自不同法律制度国家的企业提供重组服务。香港的普通法制度与世界接轨，是世界最受欢迎的仲裁地点之一，加上国际调解院总部将落户香港，《关于建立国际调解院的公约》今年也将在香港签署，她认为机遇当前，香港大有可为。

梁美芬提到，通过推动跨境破产规则衔接，如推行“一次检验、两地认可”模式、设立庭外债务重组机制、引入“先调解、后破产”程序等，希望能进一步巩固香港国际法律、金融中心的地位，助力提升区域经济韧性，为整个大湾区高质量发展注入新动能。

## 关于破产保护法律制度的若干思考

- 信息来源：《中国应用法学》 作者：杜万华
- 访问链接：[https://mp.weixin.qq.com/s/An8h5KMbk\\_kc5TM\\_p181YA](https://mp.weixin.qq.com/s/An8h5KMbk_kc5TM_p181YA)

**【内容提要】** 破产保护法律制度中存在的理念认识问题，导致对破产法律保护制度的功能和作用产生误解。必须清晰认识到破产保护法律制度对社会主义市场经济建设的重要性。建立和完善破产保护法律制度，可以补齐当前我国社会主义市场经济制度的短板，可以为市场在资源配置中发挥决定性作用搭建工作平台，可以通过挽救危困企业和其他市场主体，稳住我国当前经济发展的基本盘，推动我国经济高质量健康发展。因此，要贯彻落实习近平法治思想，建立和完善我国个人破产保护法律制度、非法人组织破产保护法律制度、管理人制度、府院联动协调制度、执行与破产协调制度等破产保护法律制度体系，加强破产保护法律文化建设，发挥破产制度的功效。

**关键词：**破产保护 社会主义市场经济 破产法律制度 破产法律文化

### 引言

关于破产，在法律技术方面的探讨很多，如破产清算、债权申报、债权人会议、实质合并破产、预重整、管理人问题等，但是横亘在破产审判工作中最大的问题可能是认识问题、理念问题。目前，我国破产法律制度社会地位不高，甚至有些地方的党委、政府、社会团体、新闻媒体、企业家、一般群众等，对破产法律制度的功能和作用还存在误读、误解的现象。习近平总书记多次提到，要深入开展法制宣传教育，在全社会弘扬社会主义法治精神，传播法律知识，培养法律意识。因此，关于破产的“认识”问题，亟待解决。

### 一、破产制度是市场经济发展的产物

#### （一）破产现象和破产制度

破产是与商品经济相伴随的经济现象。第三次社会大分工以后，出现了债务人在经营中资不抵债，不能偿还到期债务的经济现象，这种经济现象就是破产。

随着商业的出现，人们建立起了一系列的社会关系，其中最突出的有三种社会关系：一是借贷关系，二是货物买卖关系，三是服务社会关系。由于国家和法律的产生，受到法律保护的这三大社会关系，成为三大法律关系。在这三大法律关系中，通常是正常的经济现象和法律关系的运作情况，但是也会出现非正常现象，如借钱不还、拖欠货款、拖欠报酬等。在这三大法律关系不能实现的时候，便出现了独特的经济现象，即破产现象。为应对破产现象，产生了相应的法律对策，如“卖身为奴偿债”“用子女、妻子抵债”等，即出现了以物抵债和以人抵债。这种特殊的偿债制度，实际上就是最古老的破产制度。

### （二）近代意义破产法律制度的产生

近代意义的破产制度，产生于英国 1705 年颁布的《安娜法案》，该法案的宗旨是解决那些“善良而不幸”的债务人问题。具体是解决守法但又因各种不幸而陷入债务泥潭不能自拔的债务人问题，把他们从债务中解脱出来。至于有意躲债、有钱不还的恶意债务人，则不在此列。《安娜法案》确定了三条原则：全面清算原则、债权人按比例平均受偿原则、豁免原则。一是对债务人现有的所有财产进行全面清算原则。即将债务人的债权、债务全部清算后，若债务人的现有资产大于或者等于其债务，则将这些资产偿还给债权人，债权人与债务人之间的债权债务关系消灭。二是将债务人的财产在债权人中间按比例平等受偿原则。在全面清算原则的基础上，如果债务人欠的债务大于债务人的净资产，确定债务人现有财产的分配原则，按照债务人欠债权人债务的比例平等进行分配，所有债权人都可以按一定比例获得清偿。三是剩余不能清偿的债务对债务人豁免的原则。如果债务人的现有财产对债务人清偿以后，还有大量的债务不能清偿，而财产又不够，剩余债务对债务人豁免。在出现破产现象以后，这三大处理原则与以前那种特殊偿债方式相比较，发生了革命性的变化。债务人不再受债务的困扰，从债务的泥淖中被“解放”出来了，可以重新创造财富。《安娜法案》所解决的破产现象，是个人破产现象，因为那时候还没有出现工厂制度，也没有公司制度和法人制度。

### （三）西方资本主义国家破产法律制度的发展

随着公司的出现，与自然人制度完全不一样的新的市场主体制度——法人制度产生了。法人制度产生以后，便出现了无限责任公司、有限责任公司、同时存在有限责任股东和无限责任股东的两合公司、股份有限公司。随着法人制度的出现，破产制度也相应地发生着巨大变化。主要有个人合伙的破产处理、有限责任

公司的破产处理、有限责任公司和股份有限公司的破产处理、两合公司的破产处理。一是个人合伙的破产制度。个人合伙，其主体依然是自然人。如果发生破产现象，在全面清算合伙财产的基础上，先以合伙财产对外部债权人进行清偿；合伙财产不足以清偿债务时，由合伙人用个人财产履行清偿责任；合伙人个人财产不足以清偿债务时，采用个人破产的方式，剩余债务对个人豁免。二是无限责任公司的破产制度。如果公司出现破产现象，在全面清算的基础上，先以无限责任公司的财产对外部债权人清偿债务；公司的财产不足以清偿债务时，由无限责任公司的股东承担清偿责任；股东的个人财产还不足以清偿债务时，剩余债务采用个人破产的方式，对债务予以豁免。三是有限责任公司的破产制度。如果公司出现破产现象，在全面清算的基础上，由有限责任公司用全部财产对外部债权人清偿债务；公司的财产不足以清偿时，如果股东已经按照股东协议的约定和公司章程的要求，全部履行了出资义务的，股东不再对有限责任公司的债务履行清偿义务；如果股东没有按照规定和要求履行出资义务，则应当在未出资的范围内，向公司履行出资义务或者向外部债权人履行清偿义务。这里的有限责任，就是有限责任公司以股东的出资和在出资基础上经营所形成的全部财产，对外部债权人承担有限责任，不足以清偿的剩余债务，对有限责任公司豁免。公司股东以其承诺出资为限对公司承担有限责任，公司对外不能履行的债务，对股东豁免。四是股份有限公司的破产制度，其与有限责任公司破产制度相同。五是两合公司的破产制度。所谓两合公司，是指由有限责任股东和无限责任股东共同组建的公司。如果出现两合公司的破产，在全面清算的基础上，先以公司的财产对外部债权人进行清偿；公司财产不足以清偿债务时，由无限责任股东个人财产清偿，有限责任股东如果按照规定履行了出资义务，不再承担清偿责任；无限责任股东个人财产不足以履行清偿债务时，按照个人破产制度的规定，剩余债务对无限责任股东豁免，可以不向债权人履行。

在破产法律制度体系中，个人破产制度是整个破产法律制度体系的基础性制度。整个西方国家的破产制度是从个人破产制度中逐渐孕育发展而来。这种破产制度的发展和完善，始终伴随着资本主义的不断发展，伴随着市场主体的不断更新和多元化。除了市场主体的多元化发展导致破产主体的多元化以外，破产制度还根据商品经济或者市场经济发展的需要，从单一的破产清算形式逐渐发展到重整、和解，形成了一个医治破产现象的多元形式，司法重整和司法和解制度也得到了逐步的发展和完善。破产形式就形成了一个以破产清算为基础，司法重整与司法和解为主要形式的制度体系。这种制度的建立和完善，是对市场经济主体制



度的进一步发展和完善。破产法律保护制度体系的完善与否,成为判断市场经济国家营商环境是否良好的重要标志。法院能否依法给予破产法律保护,也成为判断市场主体营商环境是否良好的一个重要判断标准。

### (四) 西方破产法律制度的发展给予我们的启示

第一点启示:商品经济出现以后,破产现象就成为商品经济的伴生物。它与商品经济或者市场经济的发展规律密切联系,与市场主体或者债务人的道德价值理念不发生必然联系。破产现象的出现是一种结果,原因则是多方面的。

第二点启示:破产法律制度对债务人的财产进行全面清算后,债务人对债权人的债权应当按比例平等清偿,而不是谁先抢到财产谁受益,对债权人的债权要予以平等保护。

第三点启示:陷入破产境地的市场主体或者债务人的债务,未经债权人同意或者特定的破产程序不能豁免。在债务人的现有财产对债权人进行清偿后,对仍然不能清偿的债务,除了债权人主动豁免以外,未经特定的破产程序不能豁免债务。

第四点启示:《安娜法案》所创立的破产制度是个人破产制度,之后出现的法人破产制度是在个人破产制度基础上逐渐发展和完善的。破产制度是以个人破产制度为基础,与法人破产制度、非法人组织破产制度,共同组建形成完整的破产制度体系。

第五点启示:在个人破产制度基础上发展而来的法人破产制度,是市场经济制度的重要组成部分。它对降低投资者的投资风险、分散投资风险、鼓励投资者的投资积极性有重要作用。同时,它对债权人的谨慎投资、谨慎交易也发挥了积极的作用。

第六点启示:破产制度从破产清算到司法重整与司法和解的发展,不仅构建了市场主体的退出机制,还构建了市场主体的救治制度,即构建了破产保护制度。建立了让市场在资源配置中发挥决定性作用的平台,让资源在这个平台上作出最佳配置,让市场主体在市场竞争中取得最佳的经济效益。

第七点启示:西方社会的破产制度是市场经济发展需求中逐渐孕育出来的法律制度。在这种制度的不断发展过程中,与之相应的破产保护法律文化也孕育而生。这种破产保护法律文化,成为西方社会破产法律制度不断深化、提高、传播的一个重要力量。



以上七点启示,是建立和完善社会主义市场经济制度中可资借鉴的经验。虽然社会主义市场经济与资本主义市场经济是不相同的,但同时也应当看到,我国的社会主义市场经济具有一般市场经济所具有的共同特征,所以,市场经济发展中所具有的共同特征是可以被我们借鉴的,而破产保护法律制度就是其中的一个重要方面。必须立足我国具体实际、立足我国的价值共识,去回答和解决社会主义市场经济条件下面临的民商法问题。

## ■ 二、我国长期以来形成的债务特殊处理方式和破产制度的形成

### （一）我国长期以来形成的债务特殊处理方式

从周秦以来,我国就形成了以自然经济为主、商品经济为辅的封建经济社会,这一经济社会延续长达数千年。在这种社会经济结构形态基础之上,我国一直存在着古老的破产经济现象和债务的特殊处理方式,如以物抵债和以人抵债。且在前述社会经济形态和法律制度基础之上,形成了传统的特殊偿债法律文化和法律意识,如债务人交由债权人任意处置直到杀死的情形,再如卖身为奴、以人抵债、典妻抵债的做法。随着社会的发展,中国社会中非人道主义的特殊偿债方式不断弱化,中华人民共和国成立以后,这些非人道化的特殊偿债方式完全消灭。但是,夫债妻还、父债子还,人死债不烂的传统特殊偿债意识和观念还存在。改革开放以来,这些传统的法律意识和习惯,与我们现代的社会主义市场经济社会形成了强烈的对比和反差,并与我国当前社会主义正在形成的破产保护法律文化产生了强烈的对抗和冲突。

### （二）中国破产制度的形成

中国特色社会主义国家制度和法律制度是在长期实践探索中形成的。我国没有经历过资本主义社会,与这一社会相适应的破产制度也并没有真正意义上形成。中华人民共和国成立以后到改革开放时期,我国的经济形态基本上是以计划经济为主导。计划经济时代,企业不是独立的经济主体,并不独立承担相应经济责任和法律责任,便无法产生破产制度。

1986年,我国第一部《中华人民共和国企业破产法(试行)》通过。这部法律只适用于全民所有制企业,也就是国营企业;其他的企业,如外资、中外合资都不适用。2006年,我国正式通过了《中华人民共和国企业破产法》(以下简称

《企业破产法》)。这部法律取消了1986年的“试行”二字,将适用范围扩大到所有法人组织。《企业破产法》出台以后,由于相关配套法律制度的缺失、制度供应的缺失,每年受理的破产案件并不多,大量企业即使陷入了破产,也是以“僵尸企业”的形式留存在社会中。党的十八大以后,党中央决定要清理“僵尸企业”,在党中央和最高人民法院的推动下,《企业破产法》实施的力度开始逐渐加大。张军院长提出,审判工作现代化,最首要的、最关键的是审判理念现代化,以审判理念现代化统领、引导、促进各项工作现代化。人民法院以做深做实新时代能动司法把习近平法治思想落到实处,受理的破产案件数量逐渐增多,让案件处理达到“三个效果”有机统一,不断发挥破产制度的功效。

### (三) 我国历史上的偿债制度和破产制度形成的特点

一是我国历史上形成的特殊偿债制度与西方国家的债务人应向债权人承担特殊偿债的法定义务是相同的。债权人如果不放弃债权,法律上不能免除债务人的法定义务。借债还钱、人死账不烂的理念与《安娜法案》出台之前的欧洲国家流行的理念是相同的,而对债务人的非人道主义的惩罚,欧洲国家更为严厉。

二是以自然经济为基础的超稳定性封建社会及改革开放以前的中国,没有出现现代意义上的个人破产保护法律制度和法人破产制度。传统的偿债制度习惯一直存在,直至中国破产制度的出现。

三是中国破产制度是伴随着中国社会主义市场经济的产生而产生的,是在没有个人破产制度基础上的跨越式发展。中国的破产制度不是在个人破产制度基础上自下而上孕育发展起来的,而是通过国家立法自上而下推进的。当前,中国破产法律制度的最大特点是跨越式发展。而破产法律制度要完善,则需建立一个完整的体系,让各项制度有机配合,形成良好的制度效应。

四是中国破产制度不完全是随着市场主体制度发展而孕育的,它缺乏相关制度的配套。在国家自上而下推进的时候,制度供给不足,单靠《企业破产法》提供的制度,难以适应法律适用的需要。在这个配套制度中,最重要的应当是如何建立完善的管理人制度。破产制度要真正有效落地,要取得良好的政治效果、法律效果和社会效果,则需要完整的管理人制度、专业化的管理人队伍、良好的管理人工作运行机制。

五是在制定破产法律制度时,对我国的破产法律应当保护的内容还不清晰。破产法律保护的内容应当从四个方面来认识:第一,保护债权人债权的平等受偿

权。当债务人无力偿债以后，由于没有破产法律保护，债权人抢先起诉，抢先审判，抢先执行的情况愈演愈烈。如何平等保护债权人的债权，是破产法律保护的任务。第二，要保护善良、守法债务人的债务豁免权。在社会主义市场经济条件下，经济要发展，必须保证投资的活跃。面对经济全球化，我们始终坚持实行全面对外开放政策，欢迎世界各国到中国投资。我们要推进高水平对外开放，依托我国超大规模市场优势，以国内大循环吸引全球资源要素，既要把优质存量外资留下来，还要把更多高质量外资吸引过来，提升贸易投资合作质量和水平。世界各国要到中国投资，则需要考虑是否存在好的营商环境。在市场经济国家中，判断营商环境良好与否，最重要的标准之一就是破产法律制度是否完善，司法是否能够保证破产法律制度的落实。第三，保护善良、守法的债务人接受社会救治的权利。如果债务人企业是生病企业，经过救治以后，能够适应市场经济，则需运用司法重整和司法和解的方式，对危困企业或者生病企业进行救治。以市场化和法制化的方式进行救治，实际上就是对市场资源进行重新配置，是在促进市场经济的健康发展。第四，要保护债务人雇员的权利，或者说保护债务人员工的权利。在债务人陷入破产以后，债务人雇员或者员工权利的保护往往涉及社会稳定，处理不好，会让整个社会陷入动荡。因此要保护员工的工资和劳动福利，保护失业救济和社会保险，以及员工的再就业。

六是中国的破产法律制度缺乏相应的破产保护法律文化与之相适应。目前对破产法律问题的研究主要集中在实务研究，对于法律文化的理论研究、宣传普及等方面，尤其是如何正确认识长期存在的特殊偿债文化传统，还没有更多的理性甄别。进行实务性质的研究非常必要，但是宏观上的问题不认识清楚，技术层面的操作便会迷失方向。目前，破产保护法律文化的积淀不厚、理论研究不深，导致对社会主义市场经济需要破产保护法律制度的重要性、紧迫性的认识严重不足，对破产保护法律文化推动破产制度建设和推动社会主义市场经济制度建设重要性的认识不清晰，对产生于自然经济基础上的传统偿债制度的历史局限性缺乏理性的甄别。

### ■ 三、破产保护法律制度在社会主义市场经济中的地位和作用

第一，建立和完善破产保护法律制度，可以补齐当前我国社会主义市场经济制度的短板。经过几十年的法律制度建设，尤其是《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）的制定，社会主义市场经济制度体系在《民法典》中已经基

本宣告完成，正式确立了社会主义基本经济制度的法律地位。民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要地位，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律。在《中华人民共和国宪法》《民法典》和其他一系列法律中，都明确地对社会主义基本经济制度作出了规定，“国家坚持和完善公有制为主体，多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度”“国家巩固和发展公有制经济，鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”“国家实行社会主义市场经济，保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利”。《民法典》中规定了完整的物权制度，这是社会主义市场经济制度中的基本制度，包括所有权、用益物权、担保物权制度。我国在所有权与所有权权能可以分离这一理论实践的基础上，土地使用权、土地承包经营权、矿产资源使用权、地役权、居住权等用益物权制度的建立，是中国物权制度对世界物权制度的重大贡献。国家建立了基本完善的知识产权保护制度和较完善的市场经济交易制度及市场管理制度。市场交易制度最重要的是合同制度，这是市场交易制度中最核心的法律制度。《民法典》的施行，特别是合同编和其他单行民事法律，将中国完整的合同制度体系建立起来了。《民法典》建立了完整的民事主体类型，其中主要的是三大基本市场主体类型：自然人、法人、非法人组织。法人组织中有营利法人、非营利法人、特别法人。我国还通过法律和行政法规建立和完善了市场主体的准入制度（资格制度）。通过破产法和其他法律、法规，也建立了市场主体的退出制度和救治制度。虽然市场主体的退出制度和救治制度已经建立，但它在社会主义市场经济制度体系中依然是短板。因为我们虽然有《企业破产法》，对市场主体的退出制度和救治制度作了粗略规定，但仍不完善。在破产保护法律制度中，只有法人破产制度，没有建立个人破产保护法律制度，也没有非法人组织的破产保护法律制度。在破产保护法律制度中，个人破产保护法律制度和非法人组织破产保护法律制度是短板。只有把这项制度建立完善，与社会主义基本经济制度、物权制度和知识产权制度、市场交易制度共同组成完整的社会主义市场经济制度体系，我们的市场主体制度才是有资格、有生、有死、有救的完整制度体系。

第二，建立和完善破产保护法律制度，可以为市场在资源配置中发挥决定性作用搭建工作平台。党的十八届三中全会提到，中国的社会主义市场经济体制改革，就是要让市场在资源配置中发挥决定性作用。从生产的角度而言，资本、技术、土地、管理、劳动力、市场交易、数据信息等各类资源的配置，大都是通过企业这个平台来配置的。企业能把各种市场资源要素结合起来，其配置的成果是



商品和商品交易的实现。破产清算、司法重整，是为市场配置资源服务的。具体来说，破产清算就是把企业平台打烂，将其拥有的市场资源放到社会中去进行配置；司法重整和司法和解则是不打烂企业平台，吸纳新的市场资源和企业原有的资源重新进行整合，改造企业资源配置的平台，从而形成适应市场需求的新组合。

第三，建立和完善破产保护法律制度，可以通过挽救危困企业和其他市场主体，稳住我国当前经济发展的基本盘。俄乌战争、防疫抗疫及西方国家对我国经济发展的遏制，对我国经济的发展产生了不小影响。如何稳住我国经济发展的基本盘，是当前经济工作的重要任务。目前来讲，我们有 1.6 亿个市场经济主体，其中个体工商户就占了 1.1 个亿以上。这 1.1 个亿的基本盘，对于稳住我国的就业率、稳住国家税收会发挥很大的作用，对于稳住大中型企业发挥着江河源头供给水源、湿地涵养水源的作用。如何稳住市场主体，对于建立国内大循环、国内国际双循环的经济发展格局十分重要。严格意义上讲，个体工商户属于自然人主体，而我国目前还没有个人破产保护法律制度。《企业破产法》正在修改，若修改成《破产法》，不仅仅适用于企业法人制度，还适用于自然人主体、非法人组织，则三大基本类型的市场主体对于自己利益的维护将更有保障，人民法院的审判工作对我国经济发展也将大有作为。

第四，破产保护法律制度可以通过破产职能的发挥，服务于产业结构调整和新旧动能转换，在第四次科技革命成果及其导致的工业革命中，推动我国经济高质量健康发展。党的十八大以来，提出要转换新旧动能，要调整产业结构，要迎接第四次科技革命成果催生产业革命的重大历史契机。第四次科技革命成果的核心是新能源、人工智能、网络信息、生物制药等。这些科技成果有的已经转化成生产力，有的正在转化成生产力，有的还没有转化成生产力；有的科技成果还正在形成之中。必须继续坚持改革开放，坚持走社会主义市场经济的道路，坚持经济全球化的方向，坚持构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的经济发展战略格局。除此之外，完善社会主义市场经济制度，建立破产保护法律制度也是很重要的任务。破产保护法律制度对旧企业的革命，不仅仅是打碎旧企业，更是催生新的现代企业，它对一个国家和地区的经济不是破坏，而是通过特殊的、新的招商引资形式，迎接和催生新的产业革命，为建成中国社会主义现代化国家奠定扎实的经济基础。通过重整、和解、破产清算等方式，让新的技术、新的管理模式与旧的生产要素重新组合，催生代表新产业的企业，并让从事传统产业的企业提档升级、更新换代，保证我国在新的产业革命中能够跟上时代步伐，加速我国社会主义现代化经济的发展。

#### ■ 四、怎样建立和完善我国的破产保护法律制度

第一，尽快建立我国的个人破产保护法律制度，完善我国的破产保护法律制度体系。这是当前完善我国破产保护法律制度的重要而紧迫的任务。目前我国破产保护法律制度只有企业破产制度，还不完善。随着时代发展和改革推进，国家治理现代化对科学完备的法律规范体系的要求越来越迫切。建立个人破产制度，应采取积极稳妥的方式。所谓积极，就是要尽快通过立法的形式建立个人破产保护法律制度，不能拖也不能等，不能光说不做，不能怕这怕那。所谓稳妥，就是在立法中先规定基本的规则和基本程序，不要追求大而全，先将制度建立起来。至于细节，可以在实践中结合中国的实际，慢慢细化。坚持从实际出发，突出中国特色、实践特色、时代特色。

第二，建立我国的非法人组织破产保护法律制度。《民法典》规定了专门的“非法人组织”，其作为三大基本市场主体之一，破产保护法律制度应当将其纳入自己的保护范围。具体可以参照个人破产保护和企业破产保护的思路，结合非法人组织的特点确定。

第三，进一步建立和完善我国的管理人制度。管理人制度是整个破产保护法律制度体系中很重要的配套制度，若该制度不完善，破产保护法律制度难以实施。经过多年的努力，各地都在进行探索，应当对管理人制度采用法律的形式予以固定化、规范化。管理人制度的建立应当遵循职业化和专业化的方向，应当与破产保护法律制度实施的常态化相适应。需要明确管理人的职责，管理人的组织和使用，管理人的工作程序，管理人和人民法院的关系，以及制定管理人协会制度和管理人的资格、奖励、处罚、培训等相关制度。

第四，建立和完善我国的府院联动协调制度。破产保护法律制度的实施不单是法院的事情，它涉及大量政府的职能，如政府职能的确定、政府职能的实施、政府职能和法院职能行使的协调、管理人与政府工作的衔接等。这些都要通过法律来明确，破产保护法律制度才能完善。

第五，建立执行与破产协调制度。执行和破产是法院民商事司法工作运行机制中的两个环节。人民法院民商事司法工作运行机制应当如何确立和运行，应当注意以下几个方面：一是立案。这是案件的入口，立案涉及对外服务群众、对内服务法官的问题。二是审判。审判的职能是依据事实和法律，划定当事人之间的



权利和义务边界。三是执行。若当事人有财产而不愿意履行判决和裁定，权利人向人民法院提出申请，人民法院应当依法强制其履行裁判所确定的法定义务。不少案件的当事人没有财产可供执行，结果出现了大量执行不能的案件。因此需要建立一个新的环节，即破产环节。只有建立了破产环节，那些执行不能或者整体执行不能的案件，才可以通过破产保护法律制度来解决问题。进入破产保护法律程序后，如果被申请人是“死亡企业”，就通过破产清算实现市场出清；如果该企业是“危困企业”，就通过司法重整和司法和解救活企业。死的办“丧事”，病的送“医院”。只有补齐了这个环节，民事纠纷才能够有一个入口顺利、出口通畅的民商司法工作运行机制。

破产审判工作开展的时间较短，相对较弱，而执行工作开展时间长，相对较强。但两者之间的工作又有密切联系，需要在实践中做好协调工作。因此，要保证执行和破产审判工作在实践中做好协调，应当在法律上规定一些基本规则，以便实践中便于操作。最近，全国人大正在讨论“强制执行法”，协调执行和破产两个程序需要引起注意。举例来说，债务人的现有财产对一个或者少数债权人可以履行，但如果要向全体债权人履行，其现有财产则不够。如果在此情况下不注意协调，通过执行环节对债务人采用强制执行，便会出现谁先抢到财产谁的利益就先实现的情况，那其他债权人的权利则无法保障。另外，如果走执行程序，个别申请执行人执行到了财产，可能被“救活”的被执行企业可能因此而“死亡”；如果不走执行程序，通过司法重整和司法和解，该被执行的企业可能重新走上“新生”。在此情况下，如何协调执行和破产两个程序的关系，便是“强制执行法”和“破产法”都应当关注的问题，协调不好将会影响法律的社会效果。要不断深化思考，更新理念，勇于实践，善于总结，在理论和实践相结合上不断开拓创新，通过正确的能动司法破解法院工作高质量发展中的难题新题，真正做实做好为大局服务、为人民司法，以审判工作现代化服务保障中国式现代化。

第六，要进一步加强、推动破产保护法律文化建设，为我国破产法律制度建设提供理论支撑和思想文化氛围。这项工作在我国破产法律制度建设中最应当引起重视。我国当前进行个人破产立法的关键问题之一是需要大力转换传统个人破产观中的错误文化与观念，缓解、消除各方对个人破产法尤其是债务免责制度的误解，使个人破产立法得以顺利启动。目前，我国破产法律制度的研究，在法学界、律师、法官中比较热，在管理人中也比较热。但这仅限于圈子以内，可以说是“圈内热、圈外凉”“墙内开花墙内香”。除了业内人士以外，绝大多数人对破产保护法律制度不了解，也不理解，甚至还存在许多误解、误读、以致抵触的

情况。所以,做好破产保护法律制度的宣传工作,是我们当前很重要的一个任务。从事破产法律业务的法官、律师、法律工作者、法学工作者,是治疗生病市场主体的医生,是市场资源的调配师,是社会主义市场经济制度的完善者、实施者。因此,大家所干的事不是“破事”,是完善实施社会主义市场经济制度,治疗生病的市场主体的“好事”,是在按照市场化、法治化的要求,整合市场资源,为社会招商引资的“正事”,是在推动我国经济的新旧动能转换、产业结构调整的“大事”。在推动实务性研究的同时,应当围绕“破产保护法律文化”建设,进一步加强破产保护法律理论研究,加强“破产保护法律文化”宣传。加强破产保护法律制度和文化的宣传,作为社会主义市场经济制度体系中重要组成部分的破产法保护律制度,才能发挥更大的作用。