

# 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

王峰

上海市律师协会

破产与不良资产专业委员会

二〇二六年 一月刊

# 目录

## 一、前沿规则

1. 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市加快打造国际一流营商环境行动方案（2026年）》的通知 ..... 1
2. 深圳破产法庭关于审理关联主体合并破产案件的工作指引 ..... 10

## 二、新闻资讯

3. 上海东方国际商事调解院首届首批调解员大会暨商事调解研讨会成功举办 ..... 18

## 三、行业动态

4. 市管协举办管理人履职风险防范专题培训 ..... 22

## 四、专业研究

5. 人民法院报 | 王欣新：企业破产法（修订草案）第二章“申请与受理”部分评析 ..... 25
6. 年度综述 | 徐阳光：中国破产法年度观察（2024—2025） ..... 31
7. 从《企业破产法（修订草案）》看税收债权异议的处理程序——在破产法与税收征管法之间的选择 ..... 51

# 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市加快打造国际一流营商环境行动方案（2026年）》的通知

● 信息来源：上海市人民政府办公厅

日期：2025年1月1日

● 访问链接：<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20260104/0b80134b5fa944eea6c12e586bfec06e.html>

## 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市加快打造国际一流营商环境行动方案（2026年）》的通知

沪府办发〔2026〕1号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

《上海市加快打造国际一流营商环境行动方案（2026年）》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2026年1月1日

### 上海市加快打造国际一流营商环境行动方案（2026年）

为加快打造国际一流营商环境，坚持以市场化营商环境激发活力，以法治化营商环境护航发展，以国际化营商环境融通世界，围绕政务服务、市场竞争、产业生态、社会共治等方面，整体推动营商环境建设提质增效，制定本方案。

#### 一、打造高效便捷的政务服务环境

##### （一）拓展“一件事”集成服务

强化“高效办成一件事”事项常态化运行机制，围绕企业全生命周期，实施新一批重点事项。强化已上线重点事项成效评价反馈，完善“一件事”服务场景。深化“开店一件事”集成服务，强化审批、监管、服务联动，提升企业开店便利。优化涉企报表审批机制，推动更多涉企报表纳入企业数据填报“一件事”，实现

更多涉企报表数据共享复用。

### （二）完善惠企政策全流程服务

持续优化惠企政策申请、受理、审核、兑现等全流程服务。市、区两级惠企政策全量上线“一网通办”“随申兑”专区。普惠性政策原则上全部纳入“免申即享”。简化非必要的专家评审，探索批量审批模式，推动政策红利直达快享。依托“政策公开讲”“处长（科长）讲政策”等机制开展惠企政策解读。推动开展全链条产业政策梳理，提高政策协同性。分类制定“惠企政策集成包”，依托街镇、园区楼宇推动政策触达。

### （三）优化智慧好办

推进高频事项智能申报、智能审批，升级智能客服“小申”，优化“一网通办”智能帮办功能。推动人工智能赋能经营主体登记注册，实现名称智能帮办、经营范围智能推荐、文书自动生成等功能融合。深化企业办税“申报智能自检”服务。深化“数字报关厅”建设，为企业提供全程在线、智能高效、便捷可预期的货物通关服务。打造企业服务智能体，提升企业服务云效能。

### （四）提升线上线下服务体验

鼓励各区融合政务服务和企业服务功能，提供融资、人才、法律、出海等增值服务。推动“一网通办”PC端、移动端功能升级，优化移动端高频事项操作流程和用户体验。完善企业商事登记全程网办“线上预审”服务。优化“线上预审、线下交件”等业务事项，推动更多符合条件的政务服务实现全程网办。依托电子营业执照开展“政策速递”精准推送。支持各区探索电子营业执照和“经营主体身份码”应用新场景。

### （五）拓展“引进来”服务

推动跨国公司地区总部和外资研发中心增能升级，促进外商投资境内再投资。做优东方枢纽国际商务合作区“入境第一站”综合服务。拓展“入境通”平台服

务功能，扩大上海国际服务门户资讯传播，提升外籍人员在沪工作生活消费便利度。拓展电子口岸签证服务，深化外国人永久居留身份证应用。将更多企业和新品纳入首发经济进口消费品“白名单”，持续扩大应用首发进口消费品检验便利化措施的规模。

### （六）做强“走出去”服务

支持浦东新区、临港新片区、虹桥国际中央商务区率先构建支持企业国际化运营的机制和服务体系。做强企业“走出去”综合服务平台和上海企业海外合作联盟。加强培训，提升境外投资项目咨询服务能力。完善涉外法律综合服务、跨境税收服务，加强企业“走出去”风险提示，数据出境负面清单适用范围拓展至全市，助力企业合规经营。提升涉外文书办理感受度，为“走出去”企业提供一站式涉外文书服务。

### （七）完善诉求解决机制

优化12345市民服务热线涉企诉求分办机制，发挥好市外商投资企业投诉中心等专业机构作用。聚焦企业反映问题，强化政务服务“好差评”，完善以评促改闭环管理机制。构建覆盖“收集—响应—解决—提升”全过程、统一受理、高效联动的涉企诉求办理机制，推动从“一件事”到“一类事”的制度完善。

## 二、打造公平公正的市场竞争环境

### （一）促进公平竞争

健全公平竞争审查工作机制，加强公平竞争审查的刚性约束。加强对垄断和不正当竞争行为的监管执法，深化整治“内卷式”竞争。持续开展招投标和政府采购领域专项整治，强化阳光交易制度有效落地。协同治理招标代理机构不合规行为，加强行业管理，提升智慧穿透监管水平。优化评标评审机制，防止恶意低价中标，强化对中标方履约的全过程监管。加强平台算法治理，规范网络平台经营活动，推动平台企业和平台内经营者、劳动者共赢发展。加大产品质量抽查和

结果公开力度，推动企业提升产品质量。明确各类经营主体参与公共数据运营的资质条件和公平准入路径，提升数据要素市场化配置效率。持续开展园区楼宇宽带接入市场整治，探索实施资费方案报备公示，更好保护宽带用户知情权和选择权。

### （二）优化监管检查

持续规范“检查码”应用，推进跨部门联合检查，推动跨部门综合监管提质增效。健全“综合+行业”企业信用评价体系，推动“信用+风险”分级分类监管，对信用好的企业、风险低的事项最大限度减少现场检查频次。动态调整“无感监管”对象清单和“无事不扰”事项清单，拓展风险预警范围。应用数据筛查等方式，拓展非现场检查场景应用范围。依托“一网通办”优化合规指引发布和查询服务。

### （三）保护知识产权

强化对恶意、重复侵权和恶意诉讼等行为的规制，打击“傍名牌”“蹭热度”等侵权行为。畅通电子商务平台、展会等场景的维权渠道，加强跨区域协同，提升纠纷化解质效。规范知识产权鉴定、代理等服务。优化知识产权海外风险预警监测和纠纷指导体系。深化数据产品知识产权登记试点。

### （四）规制牟利性职业举报

健全投诉举报异常名录的管理、共享和应用机制，压减职业索赔、职业举报牟利空间。强化信息共享及同类型问题分析应对，聚焦餐饮、零售等领域，依托行业商协会加强对经营主体的指导，提升合规经营和风险识别能力。

### （五）营造清朗网络环境

升级涉企侵权信息处理服务包，加强涉企侵权信息受理服务站、守沪 e 站、网络检察空间站工作协同，持续打击涉企网络谣言、舆情敲诈和“网络水军”等违法行为。重点整治在企业上市等时间节点发布涉企虚假不实信息、胁迫企业开展商务合作等行为。压实网站平台主体责任，提升涉企网络侵权处置质效。

### （六）清理拖欠企业账款

健全防范和化解拖欠账款协同共治机制，确保机关、事业单位零拖欠。加强监督考核，指导国有企业加大债务清偿化解力度。推动大型企业优化供应链管理，提高账款支付效率。推动行业协会和相关第三方机构建立账期信息定期披露制度。

### （七）畅通企业退出

强化跨部门信息共享和工作联动，构建高效规范的经营主体退出渠道。做实企业破产行政事务协调机制，推动办理破产便利化。完善跨境破产工作机制，提升跨境破产事务办理效率。建立破产预警工作机制，助力庭外重组市场健康发展。优化办理破产信息查询系统，探索高频事项在线办理。防范问题企业“恶意注销”，依法规制“职业闭店人”。

### （八）完善法律服务

完善“蓝鲸”护企线上线下服务功能，深化园区“法治副园长”机制，为企业提供法律咨询、风险防范、内控堵漏、出海护航等全方位指导。加强诉讼、调解、仲裁等事项联动，为企业提供一站式商事纠纷解决服务。严格落实立案登记和审限管理制度，推进商事调解，持续提升商事案件立案、审判、执行质效。完善仲裁境外服务网络，提升上海仲裁跨境服务能力。

## 三、打造友好适配的产业生态环境

### （一）加强空间载体保障

探索标地营造制度，构建土地分类开发体系，强化土地供给与产业功能之间的精准匹配。推进“多审合一、多证合一、多测合一、多验合一”改革，优化“多图联审”模式和“测算合一”工作流程。深化容缺审批，推广告知承诺和容缺受理事项清单模式。推行商务楼宇更新“线下一口咨询、线上一口受理”服务机制。支持以企业承诺、园区楼宇推荐等方式加快符合条件的产业项目落地。优化“工业上楼”模式，鼓励基于企业生产需求进行定制化建设，提升空间载体使用效率。

### （二）便利融资服务

完善支持小微企业融资协调工作机制，帮助解决小微企业实际融资困难。优化市融资信用平台功能，强化信用信息归集共享长效机制，助力中小企业融资增信。建设全市统一的中小企业融资服务平台“随申融”，强化政策集成、产品发布、需求响应、咨询帮办等服务，推进线上服务向线下站点延伸和融合。规范融资中介服务，打击非法中介，降低企业融资综合成本。全面落实无缝续贷、无还本续贷政策。推动涉诉企业信息澄清机制和司法信用数据共享共治机制落地，防止因企业诉讼引发不当抽贷、断贷。

### （三）提升人力资源服务

升级“乐业上海第一站”平台功能，集成“就业、创业、培训”一站式服务，依托大模型应用优化简历分析和人岗智能匹配。加强企业用工保障和职业技能培训，提升劳动纠纷处理的便捷度和效率。优化人才引进落户和安居政策，完善人才综合服务体系。以“海聚英才”“创青春”等赛会平台集聚创新创业人才，强化创业资源链接，降低创业综合成本，加强创业社群交流，打造青年创业友好生态。鼓励建设“创业首站”，提供一站式创业辅导、政策支持和帮办服务。

### （四）强化园区楼宇服务

优化完善园区管理体制机制，推动园区规模化集约化发展。发布园区楼宇营商环境建设导则，发挥标杆园区楼宇示范引领作用。支持有条件的园区楼宇建立涵盖政策服务、融资服务、物业载体、场景应用、诉求解决等功能于一体的一站式综合服务平台。强化各类政务服务和企业服务数智工具应用，加强园区楼宇服务专员培训，提升服务企业能力。支持特色产业园区加强概念验证平台、专业孵化器、中试平台等成果转化和服务促进机构建设。深入开展“信号升格”专项行动，持续提升园区及商务楼宇移动通信网络覆盖质量。

### （五）优化产业生态

促进产业聚集、空间聚集、要素聚集，因地制宜打造产业发展更适配、创新创业更友好的产业生态。推动在招投标和政府采购活动中首台（套）重大技术装备、首批新材料等新品应用。探索以党建引领促进多元共治，搭建产业链链主与上下游企业常态化交流平台，促进产业对接、合作共赢。聚焦产业链条和监管审批环节，制定优化重点产业营商环境的特色举措。按照领域归口、业务相近原则，明确短剧、二次元活动等新业态新模式的监管职能分工，提高监管透明度和审批时效性，支持新兴产业发展。

### （六）打造营商环境品牌

鼓励各区立足资源禀赋、发挥比较优势，加强特色产业集聚发展，完善宜业宜居配套环境，提升“一区一品”影响力与辨识度。围绕为企业集成服务、产业场景落地、社区园区共建等，打造独树一帜的“一街一品”“一镇一品”。聚焦主导产业、深耕细分赛道，打造特色产业“一园一品”“一楼一品”。

## 四、打造多元协同的社会共治环境

### （一）加强政企沟通

持续拓宽常态化沟通渠道，发挥好市长国际企业家咨询会议、外资企业圆桌

会议、民营企业座谈会等沟通机制作用。健全营商环境体验官制度，在集团化经营、连锁经营等领域设立监测联络点，实现“实地体验—意见收集—改进提升”闭环。

### （二）强化赋能街镇

推动“街镇吹哨、部门报到”机制常态化运行，保障项目落地和企业诉求解决。促进街区党建与优化营商环境深度融合。将改进作风、服务基层纳入市级部门常态化培训。加强基层营商队伍建设，支持街镇查询相关数据，赋能基层营商服务持续提升。

### （三）建设活力街区

优化外摆设摊、户外广告、户外招牌等监管审批，助力首发经济、夜间经济发展，持续提升街区活力和“烟火气”。鼓励以文体场馆、演艺剧院、高校校区为核心，辐射集聚专业机构和创业企业，打造创意生态街区。

### （四）深化协同共建

支持各类商协会参与政策制定、宣传解读和评估反馈，听取中小企业意见建议。推进新就业形态劳动者权益协商协调，促进行业规范健康可持续发展。深化完善“媒体观察员”共建机制，构建全方位、立体式传播矩阵，总结提炼各领域各区域营商环境特色，讲好营商环境生动实践。依托高校、智库开展营商环境政策研究。

### （五）营造良好氛围

大力弘扬开放创新包容的城市品格，传承守规则、重契约的商业文明，厚植尊商、亲商、重商的文化土壤。践行“有求必应、无事不扰”理念，实施包容审

慎“有温度”的监管执法，主动服务企业急难愁盼。支持企业参与环境社会治理，积极履行社会责任。加强面向创业者和中小企业管理层的培训辅导，提升企业合规经营能力，助力企业发展。弘扬企业家精神，讲好企业与城市共发展的故事，营造尊重和激励企业家干事创业的社会氛围。

各区、各部门、各单位要主动作为，密切配合，进一步加强工作指导、典型案例宣介和已出台政策的评估督导，动态形成事项清单和问题清单，确保各项任务举措落到实处。

---

## 深圳破产法庭 | 关于审理关联主体合并破产案件的工作指引

- 信息来源：深圳市破产管理人协会 日期：2026年1月9日
- 访问链接：[https://mp.weixin.qq.com/s/SnSxOQi952dGwr7CQLVPAQ?scene=1&click\\_id=30](https://mp.weixin.qq.com/s/SnSxOQi952dGwr7CQLVPAQ?scene=1&click_id=30)

### 深圳破产法庭关于审理关联主体合并破产案件的工作指引

#### 第一章 总 则

第一条 为规范审理企业及个人破产案件，公平、高效清理关联主体债权债务，保护债权人、债务人以及利害关系人的合法权益，根据《中华人民共和国企业破产法》《深圳经济特区个人破产条例》等相关法律、法规和司法解释的规定，结合审判实践，制定本指引。

第二条 下列关联主体的破产案件，人民法院可以采用合并破产方式审理：

- （一）关联企业；
- （二）个人和关联企业；
- （三）夫妻。

第三条 人民法院审理关联主体合并破产案件，应当结合关联主体具体情况，采用实质合并破产方式或者协调审理方式。

第四条 人民法院审理关联主体破产案件，应当尊重关联主体人格的独立性，以对关联主体的破产原因进行单独判断并适用协调审理方式为原则，适用实质合并破产方式为例外。

第五条 人民法院对实质合并破产申请进行审查，应当综合考虑关联主体之间资产的混同程度及其持续时间、各主体之间的利益关系、债权人整体清偿利益等因素。

第六条 申请人提出实质合并破产申请后，人民法院应当及时通知已知利害关系人，并将申请事项予以公告。公告期不少于十日。

利害关系人对申请有异议的，应当在公告期届满前以书面方式提出。利害关系人提出异议的，人民法院应当组织听证。

第七条 采用实质合并破产方式审理破产案件的，各关联主体整体上作为单一破产主体，各关联主体之间的债权债务归于消灭，各关联主体的财产作为合并后统一的债务人财产。

采用实质合并重整方式审理破产案件的，重整计划草案中应当制定统一的债权分类、债权调整和债权受偿方案，各关联主体的债权人在同一程序中按照重整计划规定的债权受偿方案公平受偿。

采用实质合并清算方式审理破产案件的，各关联主体的财产处置后统一纳入破产财产，破产财产分配方案中应当列明全部的破产费用、共益债务和各类破产债权的清偿顺位，各关联主体的债权人在同一程序中按照破产财产分配方案列明的法定顺序公平受偿。

第八条 人民法院审查关联主体实质合并破产申请，应当结合单个主体是否符合破产条件、各关联主体是否达到实质合并破产条件，分别作出裁定：

（一）分别受理，裁定合并。各关联主体分别进入破产程序，经申请人申请，人民法院经审查认为符合实质合并破产条件的，应当裁定对关联主体实质合并破产；

（二）先后受理，裁定合并。关联主体中部分先进入破产程序，其他未进入破产程序，申请人申请对未进入破产程序的关联主体一并适用实质合并破产程序，人民法院经审查认为其他关联主体具有破产原因且符合实质合并破产条件的，应当裁定受理破产申请并裁定对关联主体实质合并破产；

（三）统一受理，裁定合并。关联主体均未进入破产程序，申请人直接申请关联主体实质合并破产，人民法院经审查认为关联主体均具有破产原因且符合实质合并破产条件的，应裁定受理破产申请并裁定对关联主体实质合并破产。

第九条 人民法院在实质合并破产裁定作出后，应及时将裁定送达申请人及利害关系人，并进行公告。利害关系人对裁定不服的，可以自裁定送达之日起十五日内向上一级人民法院申请复议。

第十条 关联主体先后进入破产程序的，实质合并破产后，原则上应当以各关联主体被裁定受理破产申请日作为破产基准日，有关破产程序的期限起算按照

各关联主体进入破产程序的时间分别起算。但实质合并重整案件中，重整计划草案的提交期限应当自人民法院裁定实质合并重整之日起重新起算。

实质合并破产前各关联主体破产案件中已完成的债权申报、资产评估等继续有效。实质合并破产前发生的破产费用、共益债务，作为实质合并破产案件的破产费用和共益债务。

第十一条 关联主体均存在破产原因但不符合实质合并破产条件的，为提升审理效率、降低破产成本或增加关联主体的拯救可能，人民法院可以对关联主体破产案件进行协调审理。

协调审理不消灭关联主体之间的债权债务关系，不对关联主体的财产进行合并，各关联主体保持人格和资产、债务的独立。协调审理关联主体破产案件，应统一协调各破产案件的程序步骤，统筹制定清算方案、重整计划或和解协议。

第十二条 协调审理破产案件，各关联主体的债权人以该关联主体的财产为限依法受偿，但关联主体之间不当利用关联关系形成的债权，应当劣后于其他普通债权顺序清偿，且该劣后债权人不得就其他关联主体提供的特定财产优先受偿。

第十三条 关联主体实质合并破产案件，应指定同一合议庭审理；不同合议庭协调审理关联主体破产案件的，应加强联动沟通，协同统筹推进。

第十四条 关联主体合并破产的，可以按照以下情形指定管理人：

（一）关联主体同时进入破产程序，应指定同一管理人担任合并破产案件的管理人。个人和关联企业合并破产的，指定的管理人应当同时具有办理企业破产案件和个人破产案件的资质；

（二）关联主体先后进入破产程序，已指定的管理人原则上担任合并破产案件的管理人。但根据案件实际，应当依法另行指定管理人的除外；

（三）多个关联企业主体已分别进入破产程序，并已分别指定管理人，实质合并后，可以由核心控制企业的管理人担任实质合并破产案件的管理人。但根据案件实际，应当依法另行指定管理人的除外；

（四）多个关联企业主体已分别进入破产程序，并已分别指定管理人，协调审理时，应加强管理人之间的联动沟通，协同统筹推进。

因另行指定管理人，原管理人不再担任破产案件管理人职务的，可申请法院

适当计算报酬。

人民法院根据前款规定指定和更换管理人的，应当符合《广东省高级人民法院关于规范企业破产案件管理人选任与监督工作的若干意见》《深圳市中级人民法院加强企业破产案件管理人指定和监督暂行办法》和《深圳市破产事务管理署提出个人破产管理人人选工作规则》等相关规定。

第十五条 关联主体合并重整后，关联企业或者个人可以持人民法院批准重整计划的民事裁定书向人民银行、金融机构、税务机关、市场监督管理机关等相关部门申请信用修复。必要时，人民法院可予以协助。个人经破产清算程序清理债务后，可以持人民法院作出的免除债务人未清偿债务的民事裁定书，参照本条第一款的规定申请信用修复。

## 第二章 关联企业合并破产

第十六条 关联企业、债权人、清算义务人、出资人可以依据企业破产法的相关规定，向人民法院提出对关联企业合并破产的申请。

关联企业已经进入破产程序的，管理人可以提出对关联企业合并破产的申请。

第十七条 关联企业、清算义务人、出资人、管理人申请关联企业实质合并破产的，应当提供能够证明关联企业之间法人人格高度混同、区分各关联企业财产的成本过高、严重损害债权人公平受偿利益或者关联企业基于欺诈目的成立的初步证据。

债权人申请实质合并破产的，应当提供能够证明关联企业单独破产损害其公平受偿利益的初步证据。

第十八条 各关联企业均具备破产原因，且存在关联企业之间法人人格高度混同、区分各关联企业成员财产的成本过高、严重损害债权人公平受偿利益情形或者关联企业基于欺诈目的成立的，可以适用实质合并破产程序。

核心控制企业及大多数关联企业已具有破产原因，个别或少数关联企业虽然不具有破产原因，但各关联企业之间法人人格高度混同，且整体上已经资不抵债或者明显缺乏清偿能力，不实质合并破产可能严重损害债权人公平清偿利益的，

可以适用实质合并破产程序。

第十九条 关联企业之间持续、普遍存在下列情形的，可以认定法人人格高度混同：

- （一）主要生产性、经营性财产难以区分；
- （二）财务凭证难以区分或者帐户混同使用；
- （三）生产经营场所未明确区分；
- （四）主营业务相同，交易行为、交易方式、交易价格等受控制企业支配；
- （五）相互担保或交叉持股；
- （六）董事、监事或高级管理人员交叉兼职；

（七）受同一实际控制人控制，关联企业成员对人事任免、经营管理等重大决策事项不履行必要程序；

- （八）其他导致关联企业成员丧失财产独立性且无法体现独立意志的情形。

第二十条 实质合并破产案件应当由关联企业中的核心控制企业住所地人民法院管辖。核心控制企业不明确的，由关联企业主要财产所在地人民法院管辖。多个人民法院对管辖权发生争议的，应当报请共同的上级人民法院指定管辖。

第二十一条 多个人民法院已经分别裁定受理关联企业破产案件的，核心控制企业住所地或者关联企业主要财产所在地有管辖权的人民法院作出实质合并破产裁定后，已经受理关联企业破产案件的法院，应当裁定将案件移送到实质合并破产案件的管辖法院审理。

第二十二条 实质合并重整后，各关联企业原则上应当合并为一个企业继续存续，非存续的其他关联企业应当办理企业注销登记。但根据重整计划安排，确有必要保留部分企业继续营业的，应当依照《中华人民共和国公司法》关于企业分立的有关规定处理。

第二十三条 各关联企业均存在破产原因，但不符合实质合并破产条件，为提升审理效率、降低破产成本，可以对关联企业进行协调审理。

第二十四条 已进入破产程序的关联企业不符合实质合并破产条件的，受理破产案件的人民法院可以对关联企业破产案件进行协调审理。确有必要的，可以

根据协调审理的需要，由核心控制企业住所地人民法院集中管辖。核心控制企业不明确的，由关联企业主要财产所在地人民法院集中管辖。多个人民法院对管辖权发生争议的，应当报请共同的上级人民法院指定管辖。

第二十五条 多个人民法院已经分别裁定受理关联企业破产案件，根据协调审理的需要或者上级法院的指定管辖，由核心控制企业住所地或者关联企业主要财产所在地人民法院集中管辖关联企业破产案件的，已经受理关联企业破产案件的法院，应当裁定将案件移送协调审理破产案件的管辖法院审理。

第二十六条 人民法院协调审理关联企业破产案件的，应对各关联企业的重整价值和市场前景进行识别。对不具有重整价值和市场前景的企业，可适用破产清算程序，清理企业债权债务，优化要素资源配置，促进企业规范退出市场；对有重整价值和市场前景的企业，可适用重整程序，通过股权结构、经营业务、治理模式等调整，实质性改善企业经营能力，优化主营业务和资产结构，恢复企业持续经营和盈利能力。

### 第三章 个人和关联企业合并破产

第二十七条 本章规定的个人和关联企业，适用于个人及其设立的一人有限责任公司、个人及其实际控制的有限责任公司、夫妻及其共同设立的有限责任公司。

第二十八条 个人因经营关联企业负债，个人、关联企业、债权人可以依据《中华人民共和国企业破产法》和《深圳经济特区个人破产条例》的相关规定，向人民法院申请个人和关联企业合并破产。

个人和关联企业已分别进入破产程序的，管理人可以提出对个人和关联企业合并破产的申请。

第二十九条 个人和关联企业存在下列情形的，人民法院可以裁定个人和关联企业实质合并破产：

- （一）个人符合《深圳经济特区个人破产条例》第二条的规定；
- （二）企业符合《中华人民共和国企业破产法》第二条的规定；

(三) 个人和关联企业存在资产负债混同、难以区分情形;

(四) 不实质合并破产将严重损害债权人公平清偿利益。

第三十条 采用实质合并破产方式审理破产案件的,个人和关联企业之间的债权债务归于消灭,个人和关联企业的财产作为统一的财产,个人和关联企业的债权人按照法定顺序公平受偿。

个人与关联企业实质合并重整的,重整计划草案中应包括统一的债权分类、债权调整和债权受偿方案,并按照《深圳经济特区个人破产条例》第九十七条的规定列明个人不得免除的债务。

个人与关联企业实质合并清算的,应当依照《深圳经济特区个人破产条例》第三十六条的规定为个人保留豁免财产。

第三十一条 个人与关联企业合并重整,个人为关联企业的出资人,对企业继续经营具有重要价值,同意将企业未来一定期限内的预期可支配收入用于偿还债务的,重整计划草案可以保留其全部或者部分股权和控制权。

第三十二条 个人和关联企业均存在破产原因,但不符合实质合并破产条件的,人民法院可以对个人和关联企业的破产案件进行协调审理。第三十三条 人民法院协调审理个人和关联企业合并破产案件时,对具有重整价值和市场前景的关联企业,可通过招募重整投资人、调整股权结构等,实现企业和个人经济再生;对不具有重整价值和市场前景的企业,可适用破产清算程序,与个人破产清算或者重整程序进行协调审理,企业清算后退出,个人实现债务减免。

## 第四章 夫妻共同破产

第三十四条 夫妻在婚姻关系存续期间,同时存在下列情形的,应当共同破产:

(一) 全部债务或者主要债务为夫妻共同债务;

(二) 夫妻未约定婚姻关系存续期间所得的财产归各自所有,或者虽有约定但债权人不知道该约定的;

(三) 不共同破产将严重损害债权人公平清偿利益。

第三十五条 夫妻在婚姻关系存续期间，双方或一方符合《深圳经济特区个人破产条例》第二条规定的情形，可以向人民法院申请夫妻共同破产。

单独或者共同对夫妻双方或一方持有五十万元以上到期债权的债权人，可以向人民法院申请夫妻共同破产清算。

第三十六条 夫妻一方申请破产，申报债务为夫妻共同债务的，夫妻双方应当申请共同破产。夫妻一方申请的，人民法院释明另一方应当申请共同破产后，夫妻另一方不同意申请的，人民法院应当裁定不予受理一方申请，已经裁定受理的，应当裁定驳回申请。

但符合下列情形的，夫妻一方可以申请重整：

（一）夫妻一方名下债务包括夫妻共同债务，另一方名下无个人债务，愿意共同偿还债务，且制定的重整计划草案能公平保护债权人合法权益的；

（二）夫妻一方名下债务包括夫妻共同债务，另一方名下有未超出家庭日常生活需要的小额债务且尚未逾期，愿意共同偿还债务，且制定的重整计划草案能公平保护债权人合法权益的。

第三十七条 夫妻双方共同或一方提出破产申请的，除应当向人民法院提交《深圳经济特区个人破产条例》第八条、第一百零六条、第一百三十三条规定的材料外，夫妻双方对财产或者债务有特别约定的，应当提交相关协议。

第三十八条 人民法院裁定夫妻共同破产申请后，夫妻双方名下的财产以及夫妻双方对外负债均统一处理，根据财产分配方案、重整计划或者和解协议在同一程序中依照法定顺序向债权人公平清偿。

第三十九条 夫妻约定分别财产制的，夫妻双方均存在破产原因，无夫妻共同债务，夫妻双方共同申请破产，人民法院可以协调审理。第四十条 夫妻约定分别财产制的，夫妻一方申请破产，申报债务仅有个人债务的，应当提供证据证明夫妻在婚姻关系存续期间约定所得的财产归各自所有且其债权人知道该约定，或者提交认定其申报债务为个人债务的生效法律文书。人民法院裁定受理其破产申请的，由申请一方的个人财产及其在夫妻共同财产中的个人份额清偿债务。

## 第五章 附 则

第四十一条 本指引自 2026 年 1 月 9 日发布之日起施行。

## 上海东方国际商事调解院首届首批调解员大会 暨商事调解研讨会成功举办

● 信息来源：上海市破产管理人协会                      日期：2026年1月23日

● 访问链接：[https://mp.weixin.qq.com/s/8W1hr4oZajbWvM-LirdGVQ?scene=1&click\\_id=31](https://mp.weixin.qq.com/s/8W1hr4oZajbWvM-LirdGVQ?scene=1&click_id=31)

### 上海东方国际商事调解院首届首批调解员大会暨商事调解研讨会成功举办

2026年1月18日下午，上海东方国际商事调解院（以下简称“上调院”）首届首批调解员大会暨“新规·新机·新生态：商事调解条例实施与未来发展展望”研讨会在华东政法大学缘法厅隆重举行。本次大会汇聚了来自法律、商业、学术等领域的权威专家、学者及首批受聘调解员，共同见证上调院发展的重要里程碑，并深入探讨在《商事调解条例》正式实施背景下，我国商事调解事业发展的新机遇与新路径。

大会由上海东方国际商事调解院理事兼主任汪怡群主持。出席大会的领导包括：上海东方国际商事调解院理事长盛勇强，上海东方国际商事调解院战略指导委员会主席刘晓红，上海东方国际商事调解院专业工作委员会主席沈国明，华东政法大学副校长洪冬英等。

会议在庄严热烈的氛围中拉开帷幕。盛勇强理事长首先致辞，代表上调院对全体与会者表示欢迎与祝贺。他指出，本次大会是贯彻落实《商事调解条例》、加强队伍建设和提升公信力的重要举措，并围绕“商事争议解决的服务者”、“商业交易合作谈判的促进者”、“市场化、法治化、国际化营商环境建设的实践者”的“三者”定位，对调解员队伍提出期望，强调这支专业化、国际化队伍是上调院发展的核心力量。

刘晓红主席在致辞中祝贺大会召开，并阐述了上调院坚持非营利、专业化、市场化、国际化的发展战略。她表示，战略指导委员会为调解员的高标准遴选提

供了关键支持，此次组建的队伍是实践战略目标的基础，勉励调解员恪守职业伦理，精进专业，创造价值。

沈国明主席在致辞中向全体调解员表示欢迎与祝贺。他强调了解调解员专业能力对事业发展的根本性作用，介绍了专业工作委员会下设各专项小组的建设规划，并表示将全力为调解员提供专业支持与交流平台，助力提升服务水准，共同践行“法商融合”。

洪冬英副校长代表校方致辞祝贺。她肯定了上调院实践对国家商事调解制度建设的示范意义，并分享了对总结“东方经验”、培育“调解优先”文化、加速国际化发展的三点展望。她表示，未来双方将持续深化在人才培养、理论研究、平台共建等领域的协同合作，共同推动商事调解事业高质量发展。

在随后举行的聘书颁发仪式上，盛勇强理事长为各调解员代表，包括最高人民法院原庭长、调解员刘竹梅，上海市政协常委、法制委副主任、上海市科技企业联合会会长、市高院、市检察院监督员、中国干细胞集团有限公司董事长、调解员章毅，上海市破产管理人协会会长、调解员季诺，罗德律师事务所合伙人、调解员 Ralph Vigo Koppitz 等颁发了聘书，这标志着上调院首届首批调解员队伍正式履职。各调解员代表分别作发言分享。

会议期间，汪怡群主任亦对上调院整体情况作全面介绍。随后，中德国际调解中心总召集人李慧妮、上海非银金融调解中心主任孙瑜、上海庭外重组中心秘书长何定宇，分别围绕各中心职能定位与发展规划进行了专项说明。同时，上调院主任助理邓文嘉系统阐释了《我院商事调解规则和相关工作流程》，主任助理兼合规部副部长孙哲则详细解读了《我院调解员守则与合规审核重点》。

在最后的圆桌讨论环节，围绕“新规·新机·新生态：商事调解条例实施与未来发展展望”主题，在汪怡群主任的主持下，华东政法大学国际法学院院长、调解员杜涛，江苏省企业法制工作协会副会长兼秘书长、调解员薛兴华，中国德国商会华东及华中地区副执行董事、调解员朱晶晶，上汽安吉物流股份有限公司党委书记、调解员陈茜茜，英国史密斯集团亚太区总法律顾问兼首席合规官、调解员赵震宇，以及新加坡律师公会调解委主任兼外事委（中国部）主任、新加坡德尊律所争议解决董事、调解员徐振洋，围绕主题展开了深入对话与交流，从多维度探讨了条例实施后的行业发展前景。

本次大会的成功举办，标志着上海东方国际商事调解院在组织与人才建设上

迈出关键一步，汇聚了推动行业高质量发展的广泛共识。上调院将与全体调解员及合作伙伴携手，把握法规新机遇，深化专业与国际合作，致力于为市场主体提供优质争议解决服务，为上海建设国际法律服务中心、优化营商环境、提升中国在国际商事争议解决领域的影响力贡献力量。

### 季诺会长作为调解员代表在上调院首届首批调解员大会暨商事调解条例研讨会上致辞

尊敬的盛理事长、刘主席、沈主席、洪校长：

尊敬的各位领导、各界朋友，各位同仁：

大家好！非常荣幸获聘调解员，也非常荣幸作为调解员代表做个简短的发言。

在大学本科求学期间，中国法制史中“无讼为贵”“调处息争”是我调解的初步启蒙，研究生阶段研究民事审判方式改革逐步对调解有更多的认识。2001年参加中国贸促会调解中心首期培训班并成为调解员，后面又参加了多个调解机构的培训与交流。在法律服务实践中作为调解员也承办了一些调解案件，即使不是担任调解员的案件，而是作为律师、仲裁员或者破产管理人，我也比较喜欢尝试运用调解思维来解决复杂疑难争议。2019年我担任上海律师协会会长后，建议将原来的争议解决专业委员会分拆为诉讼、仲裁、调解三个专业委员会，调解在上海开始成为一个独立的专业委员会。调解专业委员会进行了一些非常有质量的研究和培训，相关部门也给予了较高的评价和认可。同时，我也非常有幸参与了一些关于调解立法的座谈会、调研会，提了一些建议，其中一个：基于目前的立法和实践，调解可以分类划分为人民调解、民事调解和商事调解，而不宜分类太复杂，太细致。人民调解由国家保障经费，民事调解合理收费解决民事主体中小纠纷，商事调解市场决定费用并考虑对接国际化轨道。另外，从2019年开始，我也争取每年都参加“新加坡公约周”的活动，紧密跟踪《新加坡调解公约》及国际商事争议解决机制的最新动态。

调解在我国具有天然的传统优势与社会土壤，具有独特的文化基因和历史积淀，也是中华法系法治智慧的重要结晶。如何将这一东方智慧，转化为现代商事主体认可的程序自治、意思主导、保密高效的制度设计和市场实践？如何将商事调解打造成为上海市场化、法治化和国际化营商环境的标志和名片？这就是上

海东方国际商事调解院所承载的使命和任务，上海东方国际商事调解院作为全国首家司法行政部门赋码登记机构，是中国商事调解制度的重要机构和重要标志，具有里程碑意义。同时，我还注意到上海东方国际商事调解院还设立了三大中心，中德国际商事调解中心、上海非银金融调解中心、上海庭外重组中心，非常有体系，有创新。在多元解纷机制下，争议解决应该包括调解、诉讼、仲裁、执行、破产在内的全链条制度供给和法律服务。调解既可以是一个独立的程序，也可以在其他四个程序中发挥作用，向前延伸至诉讼与仲裁，向后链接执行与破产。如果实施成功，既打通了全流程，也体现国际趋势新发展。现代商事调解不再是孤立的“和解”，而是现代商事争议解决体系的关键枢纽。

最后我想说的是，对于调解的学习永远在路上，感谢上海东方国际商事调解院把我们聚合在一起，在各位老师的指导下和优秀的同行一起努力，我们一定能有所作为。

谢谢大家！

来源：上海东方国际商事调解院

编辑：陈仕畅

校对：谢抒言



年来办理破产主要情况，梳理了管理人在破产程序中的定位和职责，结合上海破产法庭近期发布的相关规范性文件展开评述。黄庭长提出，管理人与法院之间的关系应当是履职监督与履职保障、支持并重，共同助力构建资产价值最大化、重组与出清并重、市场确定性强、融资渠道通畅、就业环境良好的破产制度。

在“管理人队伍建设和执业能力建设”专题环节，张铭副处长结合全市管理人考核工作有关情况，围绕“以考核促发展，以规范防风险，全面提升管理人队伍建设和履职能力”这一主题做了交流。她指出，管理人作为优化营商环境，保障市场主体合法权益、维护社会经济秩序的重要专业力量，要持续提升思想认识，端正职业定位，进一步优化队伍结构，完善内部规范化管理，强化履职能力和执业纪律，更好锻造符合上海城市定位的一流管理人队伍。

市管协纪律委赵敏主任、刘一龙副主任分别就管理人履职风险防范体系建设与纪律规范、典型案例解析进行交流。围绕风险识别与应对机制构建，对成员身份、与买受人争议等进行归纳并提出相应风控防控建议；从“人、财、物”三个方面，提醒各管理人机构加强日常培训学习交流，规范和强化工作制度和流程，持续提高管理人团队稳定性、专业性、协作能力，提高风险防范意识，严守执业纪律，筑牢底线意识。

市管协刘正东监事长在会议总结中表示，管理人始终注重专业能力的培养和提升是不断适应破产法治发展的必然要求，要以专业化支撑规范化、以规范化防范风险。管理人机构应当注意机构业务团队和具体案件团队的稳定性和协作性问题，必须平衡好管理人工作市场化和公益性之间的利益关系，努力做到办理破产案件在政治效果、法律效果、社会效果方面的有机统一。

本次培训聚焦管理人履职风险防范，取得了扎实成效。通过司法、行政与行业自律的多维指导，剖析了利害关系冲突、财务监管、程序合规等关键风险点，并提供了切实可行的防范策略与内部治理优化建议，显著提升了管理人的风险识别与应对能力，对规范执业操作、强化履职保障具有直接推动作用，也为维护破产案件办理质效、促进行业健康有序发展奠定了重要基础。

供稿：市管协业务培训与对外交流委员会

执笔：周逸文 上海邦信阳律师事务所

编辑：陈仕畅

校对：谢抒言

## 人民法院报 | 王欣新：企业破产法（修订草案）第二章“申请与受理”部分评析

● 信息来源：人民法院报

日期：2026年1月1日

● 访问链接：[https://www.rmfyb.com/content/202601/01/article\\_1008064\\_1391575006\\_6430408.html](https://www.rmfyb.com/content/202601/01/article_1008064_1391575006_6430408.html)

### 企业破产法（修订草案）第二章“申请与受理”部分评析

王欣新

中国人民大学教授

《中华人民共和国企业破产法（修订草案）》（以下简称《修订草案》）第二章是对“申请与受理”的规定。在本章的修订过程中，不仅对原有的规定进行了全面的完善，而且增加了许多新的内容，例如，债务人发生破产原因后，其董事、高级管理人员应采取合理措施避免企业状况继续恶化和财产减损；申请人提出破产申请后至人民法院作出裁定前，债务人的财产存在贬值或者被恶意转移等紧急情况的，债权人、债务人可以申请对债务人财产采取中止执行或者保全措施等。本文在此介绍本章修订内容，并对一些重要问题提出继续健全、完善的建议。

#### 一、对待履行合同之选择履行权的修订与完善

《修订草案》第二十二條规定：“人民法院受理破产申请后，管理人对破产申请受理前成立而债务人和对方当事人均未履行完毕的合同有权决定是否继续履行，并通知对方当事人。管理人自破产申请受理之日起二个月内未通知对方当事人，或者自收到对方当事人催告之日起三十日内未答复的，视为拒绝履行，但双方协商一致的除外。许可人进入破产程序的知识产权许可合同，出租人进入破产程序的用于生活居住的房屋租赁合同、对承租人营业有重大影响的不动产租赁合同，不适用前款规定。管理人决定继续履行合同的，对方当事人应当履行；但是，对方当事人有权要求管理人提供担保。管理人不提供担保的，视为拒绝履行。经对方当事人同意，管理人可以一并转让合同的权利义务。”

待履行合同的履行权问题，对当事人的权益具有重要的影响。在债务人进入破产程序后，因情势变迁可能已丧失对待履行合同的继续履行能力，或失去继续履行的必要，或可能使继续履行出现不公平的情况，故需要解除待履行合同。而选择继续履行合同，则有助于促成债务人的重整挽救成功。所以，现行破产法规定，管理人可以单方面强制选择解除合同或继续履行合同，以避免债务人财产因破产程序启动而扩大损失。管理人选择解除或者继续履行合同，以保障债权人权益最大化为主要遵循原则，同时应当兼顾公平维护合同对方的正当权益。

《修订草案》对待履行合同的履行权，有几点重要的修改创新。第一，明确规定不得适用选择履行权的具体合同范围，即本条第二款中提及的符合法定条件的知识产权许可合同、房屋租赁合同以及不动产租赁合同。立法目的是通过禁止拒绝履行合同，以维护合同对方的特定正当权益不受侵害，保障选择履行权行使的实质公平。

第二，将选择履行权行使方式中的“解除合同”修改为“拒绝履行合同”。在管理人选择不再履行合同时，各国使用的概念有“解除合同”与“拒绝履行”之别，两者的法律内涵和实施效果是不同的，选用何种概念以适用本国国情为原则。《修订草案》使用拒绝履行概念的目的，是要取消在解除合同概念之下对合同双方已经履行部分恢复原状的复杂法律程序与债权债务关系，降低司法成本，提高办案效率，促使破产程序更为顺利的进行。

第三，借鉴其他国家的有益经验，规定“经对方当事人同意，管理人可以一并转让合同的权利义务。”在待履行合同的继续履行结果会使债务人获得利益的情况下，如果债务人无法继续履行合同，便只能选择拒绝履行合同，这将使债务人的可得利益受到损失。为了实现对债务人财产利益的保全，一些国家的立法允许管理人一并转让合同的权利义务，并在转让中获得相应利益。我国立法借鉴此经验，对选择履行权的行使方式在继续履行、拒绝履行之外增加了转让合同权利义务，以更好地维护债务人及其背后的全体债权人的正当权益。

不过,《修订草案》对此条规定的修改也存在有待继续健全完善之处。问题主要出现在第一款中规定的,管理人未在法定期间内通知或回复合同对方是否继续履行合同,即“视为拒绝履行,但双方协商一致的除外”一句上。

第一,选择履行权是由管理人单方行使的强制性权利,无论其如何行使选择履行权,都是不需要与对方协商一致即可生效的。管理人未在法定期间通知或答复合同对方视为拒绝履行,是对选择履行权的推定行使,同样无须与对方协商一致。该款规定修改后,在视为拒绝履行之后增加“但双方协商一致的除外”,不仅改变了法律规定的管理人对选择履行权行使的单方强制性属性,而且侵害了合同对方在法定情况下直接取得继续履行效力的权利。

管理人行使选择履行权只有一次性机会,不得反向再次行使,如选择继续履行合同后又拒绝履行,不仅违背诚实信用原则,而且会严重损害合同对方的正当权益。为防止管理人拖延行使选择履行权给合同对方造成损失,现行破产法规定,管理人在法定期间内未通知或答复对方当事人是否继续履行合同,视为拒绝履行。民法典第一百四十四条第一款规定,行为人可以明示或者默示作出意思表示。对管理人行使选择履行权,也应当根据其是否以明示或者默示的方式作出继续履行合同的意思表示来判断。所以,虽然法律规定通知或答复的法定期间已过,可以“视为拒绝履行”,但要得出这一确切结论,还必须排除管理人已经通过行为表示或默示确认继续履行合同效力的情况。

实践中,一些管理人一方面通过自己的行为作出继续履行合同的意思表示,接受对方对合同的继续履行、财产交付等,享受因合同继续履行而产生的各种利益;另一方面,又以自己在法定期限内未作通知或答复,主张合同已经推定解除为由,将对方因实际继续履行产生的债权作为破产债权只做比例清偿,而不是全额清偿,侵害对方债权作为共益债权优先清偿的正当权益。依照民法典的规定,在管理人的行为已经足以确认其选择继续履行合同时,合同对方当事人就已经取得了继续履行合同的权力。而《修订草案》却在这种情况下,又附加上“但双方协商一致的除外”这一“画蛇添足”的条件,使合同对方本已得到法律确认的继续履行合同权

利，因不可能与管理人协商一致被剥夺。所以，建议此处修改为：“债务人以其行为表示或默认合同继续履行的除外”，而不能规定为“双方协商一致除外”。

第二，有的人认为，在合同被“视为拒绝履行”后，就禁止双方再继续履行合同，这也是错误的。即使管理人在法定期限未通知或答复对方当事人，可以因推定而被“视为拒绝履行”，也并不意味着此后就禁止合同双方继续履行。在选择履行权已经失去适用效力后，只要双方依据民法典自愿协商一致，仍可以继续履行合同，只不过这时管理人不再享有单方强制性要求继续履行合同的权力。

第三，从实践情况看，目前法律规定管理人对行使选择履行权的通知或答复的法定期间有些短，部分案件没有给管理人留出足够的时间认真作出选择，故建议适当延长上述法定期间。

综上，《修订草案》的此项规定存在明显的逻辑适用不当，一方面将通知或答复的法定期间超过后要继续履行合合同时必须具备的“双方协商一致”条件，嫁接到了“视为拒绝履行”之后，消除了法律明文规定的管理人选择履行权的强制性。另一方面，使法律规定的“视为拒绝履行”的推定性质事项，变成了只有“双方协商一致”才可能例外推翻的事项，在管理人已经以其行为确认继续履行合同事实的情况下，剥夺了合同对方已经依法得到的主张继续履行合同的权力。故建议对第二十二项规定中存在的问题予以纠正，保障选择履行权的公平、公正行使。

## 二、破产申请受理后中止的诉讼与仲裁继续进行的条件

《修订草案》第二十五条对应现行破产法的第二十条。该条规定：“人民法院受理破产申请后，已经开始而尚未终结的有关债务人的民事诉讼或者仲裁应当中止；在管理人接管债务人的财产后，该诉讼或者仲裁继续进行。”《修订草案》没有对此条进行修改，但其存在逻辑错误的问题。

该条之所以规定，“人民法院受理破产申请后，已经开始而尚未终结的有关债务人的民事诉讼或者仲裁应当中止”，其原因是破产申请受理后，债务人

对原由其进行的诉讼或者仲裁案件丧失了管理权与处分权，应由管理人接管并继续进行。但管理人继续进行这些诉讼或者仲裁事务，是需要一定时间熟悉案情和做好准备工作的，所以应当暂时予以中止。既然中止的原因是等待管理人接管诉讼或者仲裁事务，这些事项恢复进行的条件当然也应当是管理人接管了诉讼或者仲裁事务。

本条规定的错误在于，诉讼或者仲裁中止的原因与其应恢复进行的事由，法律的规定不相对应。管理人接管债务人财产与其接管诉讼或者仲裁事务，是不同的概念和事项，两者之间不存在可以相互取代的逻辑关系。而且，在破产程序中管理人接管这两个不同事项的法定时间也不相同。法院指定管理人后，管理人就应当立刻接管债务人财产。但管理人接管并掌握诉讼或者仲裁事务，往往不是在被指定后就能够立刻开始、即刻完成的。由于接管这两个不同事项的时间点是不同的，实践中已经出现受理诉讼的法院、受理仲裁案件的仲裁机构，在破产程序开始后就以管理人已经接管债务人财产为由，要求立刻恢复与之并无关联的诉讼或者仲裁事务的案件。立法中不应当出现这样明显的逻辑错误，建议予以修改。

《全国法院民商事审判工作会议纪要》出台时对这一问题已经作出了修改调整，其第110条中规定，“人民法院受理破产申请后，已经开始而尚未终结的有关债务人的民事诉讼，在管理人接管债务人财产和诉讼事务后继续进行。”但该条没有删除“接管债务人财产”的内容，而只是增加了管理人对“诉讼事务”的接管，这是因为考虑到作为一般性司法文件的会议纪要，增加必要的内容是可以理解的，但不宜对破产法直接进行删除修改。

### 三、破产申请受理后的中止执行与解除保全措施

《修订草案》第二十四条规定：“人民法院受理破产申请后，有关债务人财产的保全措施应当解除，执行程序应当中止。管理人可依据受理破产裁定书和指定管理人决定书申请解除保全措施和中止执行，相关机关应当向管理人移交债务人财产或者其处分权。前款规定的保全措施、执行程序包括人民法院在民事、行政诉讼中采取的保全措施和执行程序，人民法院、行政机关行政强制中为实现债务人财产给付的强制措施和强制执行，税务机关、海关采取的税收保全措施、强制执行。”

在破产申请受理后，对债务人的财产中止执行与解除保全措施的落实，一直是司法实践中的难题。为解决这一问题，本条首先明确了申请解除保全措施和中止执行的负责人是管理人，而不是受理破产案件的法院，赋予管理人重要的履职权力，统一了司法实践中的做法。而在此前的法律规定中，没有明确规定是由管理人还是法院负责申请（或要求）解除保全措施和中止执行。申请时，管理人应当提交受理破产裁定书和指定管理人决定书。相关机关接到申请后，应当向管理人移交债务人财产或者其处分权，履行法律明确规定的义务。

本条第二款明确了应当依法解除保全措施和中止执行的具体范围，包括人民法院在民事、行政诉讼中采取的保全措施和执行程序，人民法院、行政机关行政强制中为实现债务人财产给付的强制措施和强制执行，税务机关、海关采取的税收保全措施、强制执行。

但是《修订草案》的规定仍有继续完善的必要。第一，立法未将刑事诉讼中对债务人财产的解除保全措施和中止执行程序的问题包括在内，也没有规定对两种司法程序应如何协调适用。这一问题如不能解决，将使与刑事程序并行的破产程序难以正常进行，建议作出相应规定。

第二，建议增加对违法机关与违法者追究相应法律责任包括民事赔偿责任的规定。实践中之所以屡屡发生拒不依法解除保全措施和中止执行的行为，关键原因就是违法者缺乏追究责任的明确规定。

第三，在征求意见的过程中有人建议，应当规定管理人在提出申请后超过一定期间仍得不到解决，受理破产案件的法院可以直接采取相应措施解除保全措施和中止执行，必要时采取执行回转措施。笔者认为，如果追究违法者法律责任的建议不能落实，该建议的采纳就非常有其必要性。

## 徐阳光：中国破产法年度观察（2024—2025）

● 信息来源：法律适用

日期：2026年1月19日

● 访问链接：[https://mp.weixin.qq.com/s/TYR81iQh8aSz1Qae2Qce1g?scene=1&click\\_id=33](https://mp.weixin.qq.com/s/TYR81iQh8aSz1Qae2Qce1g?scene=1&click_id=33)

### 编辑提示

习近平总书记指出，“推进理论的体系化、学理化，是理论创新的内在要求和重要途径。”在系统思维指导下，《法律适用》自2024年始刊发年度观察文章，以系统梳理助力构建中国法学自主知识体系。《法律适用》2024年第4期刊发的《中国破产法年度观察（2022—2023）》、2025年第3期刊发的《续章与新篇章：中国人工智能法治研究2024年度观察》分别就破产法学和人工智能法学热点问题进行了深度探讨，对我国破产法与人工智能法的研究和实践影响深远。本期《法律适用》就相关专业组织专家考量热点问题汇总年度观察，以飨读者。

### 徐阳光

中国人民大学民商事法律科学研究中心研究员、中国人民大学法学院教授、北京市破产法学会会长。

### 摘要

中国破产法在2024—2025年度内的发展堪比一场多方协奏的交响乐。立法机关加速推进企业破产法修订工作，探索建立个人破产制度；各级法院在最高人民法院的系统指导下，凝心聚力推进破产法的市场化法治化实施；国务院及地方各级政府部门通过营商环境优化改革，系统协同支持破产法的改革与实施；管理人协会队伍继续扩大，活动方式继续创新，但协会的法律地位和管理体制依然是尚未解决的难题。此外，世界银行营商环境评估、庭外重组、破产与仲裁、跨境破产、破产检察监督等年度热词，反映出了破产法发展的最新动态，也折射出破产法的外部环境之变化，需要立法机关和司法机关特别关注和认真对待。

关键词：企业破产 个人破产 府院协调机制 庭外重组 管理人协会

岁月不居，天道前行。当 2026 年的钟声叩响法治经济的门扉，中国破产法在 2024—2025 年度的发展概况正以一幕幕鲜活画面浮现在我脑海之中，既有最高立法机关修订企业破产法的主流奔涌，也有地方试点探索个人破产制度的支流润泽；既有司法裁判的河床塑造，也有行政协同的堤岸加固；既有八方来聚的千人大论坛，也有聚焦关键问题的闭门小研讨；既有大案要案的风险处置，也有小微企业的债务救济；既有大法庭内居中裁判的庭审威严，也有直播间帮助债务人卖螃蟹的司法温情……凡此种种，不一而足。正是这一幕幕酸甜苦辣的破产实践场景凝聚成多方协同的合力，奠定了系统性的破产制度重构之基础。中国破产法的年度发展就像一场大型协奏曲：立法机关深耕调研、精研立法，开启破产制度变革的新篇章；司法机关以专业化和智能化审理，奏响提质增效的进行曲；政府部门则从被动应对转向搭建社会配套“安全网”的主动设计；管理人时常在资产负债的废墟上测绘重生的蓝图，成为了市场经济新陈代谢中最微观而真实的法治注脚。作为一名纯粹的破产法学者，笔者时常在理想与现实中穿梭，在理论与实践的张力中前行，经常为破产法的统摄力度所震撼，又因破产法的人文温度而感动。我坚信，每一部破产案件的卷宗背后，都是一个经济生命的悲欢与重生；而每一次破产制度的革新，都是中国市场经济法治基因的深刻表达。值此岁末年初之际，特此撰文总结中国破产法在 2024—2025 年度的发展情况，从立法、司法、行政、协会四个维度做一个不完备的观察，向所有为破产法发展贡献力量的同仁致敬。

### 一、立法叙事：在制度的“断层线”上开辟新篇

党的二十届三中全会决定将破产制度列为市场经济基础制度，并提出了“健全企业破产机制，探索建立个人破产制度”的改革任务。党的二十届四中全会进一步提出“加快完善要素市场化配置体制机制”。全国人大常委会以及地方立法机关在破产法领域所做的努力，实则是践行党中央决定的具体行动。从哲学思辨的角度分析，企业破产法已实施 18 年，社会经济与法律环境已巨变，修法即是在“旧法框架”与“新需求”之间的断层线上进行系统重构。

#### （一）企业破产法变革：历时十八载的“成人礼”与制度突围

全国人大常委会在 2024—2025 年度继续推进企业破产法修订的立法工作。全国人大财经委反复打磨修订草案，终在 2025 年 9 月 8 日提请十四届全国人大常委会第十七次会议首次审议企业破产法（修订草案），并在 9 月 12 日公开征

求意见，这意味着实施 18 年之久的现行企业破产法正式迎来了首次大修。“一石激起千层浪”，全国各地法学院校、研究机构、协会组织纷纷建言献策像雪花般飘入最高立法机关。可以毫不夸张地说，企业破产法修订是近年来最受社会各界关注的立法之一，各方媒体也不惜篇幅重点报道，“打破破产耻辱标签，助力困境企业涅槃”“企业破产法大修助力企业‘向死而生’”“完善破产法律制度推动高质量发展”等标题陆续见诸报刊顶端。

企业破产法（修订草案）以具体条款落实党中央关于“完善市场经济基础制度”和“构建高水平社会主义市场经济体制”的改革要求，同时又密切关注世界银行最新营商环境评价指标的考察内容，主要修改变化体现在以下三个方面：

首先，有条件地开放个人破产，有序扩大企业破产法的适用范围。《企业破产法（修订草案）》第 2 条第 3 款规定：“企业法人已经进入破产程序，该企业的自然人股东，因为企业债务承担连带责任而出现前两款情形的，可以依照本法规定清理债务。”虽然修订草案未能按照起草组最初的设想在全国层面构建面向全体自然人的个人破产制度，没能实现立法上“从 0 到 1”的突破，但在社会各界对个人破产制度认识不够全面、深入、准确的现实情况下，“从 0 到 0.5”也是了不起的进步。企业破产法修订立法工作仍在进行中，我们可以继续对个人破产制度构建提出意见和建议，既供立法参考的同时，也为最高人民法院后期制定相关司法解释提供重要参考。

其次，有针对性地设立专章，对特殊主体和特殊领域做出特别规范。企业破产法（修订草案）新设第十一章“小型微型企业破产程序的特别规定”，既是对世界银行最新营商环境考察内容的立法回应，也是对《联合国国际贸易法委员会小微企业破产立法建议》的合理吸收；新设第十二章“合并破产”，是对企业破产法实施 18 年间大量实质合并破产司法实践案例的系统总结和经验提炼；新设第十三章“金融机构破产”，将现行《企业破产法》第 134 条扩展为专章，但依然存在如何界定“金融机构”的范围以及如何处理本章与金融法尤其是正在立法审议中的金融稳定法之间的关系等难点问题；新设第十四章“跨国破产的司法合作”，将现行《企业破产法》第 5 条扩展为专章，既体现了对联合国国际贸易法委员会《跨国界破产示范法》《关于承认和执行与破产有关判决的示范法》等国际规则的合理采纳，也对我国跨境破产司法实践尤其是《最高人民法院和香港特别行政区政府关于内地与香港特别行政区法院相互认可和协助破产程序的会议纪要》《最高人民法院关于开展认可和协助香港特别行政区破产程序试点工作的

意见》实施情况的经验做了总结。

最后，改革现行破产法中的具体制度，体现破产法的市场化法治化理念。例如，针对管理人制度，有限开放可担任管理人的机构类型，设立破产基金，增设管理人履职的保障机制，都是对管理人制度实施情况的总结。针对重整制度，遵循市场化理念，确立预重整的地位，建立庭外重组与庭内重整程序的衔接机制；遵循法治化理念，强化债权人的知情权，突出投资人的地位和权利，并重点完善了重整计划正常批准与强制批准的条件。针对破产债权制度，确立了优先债权、普通债权、劣后债权的体系，从立法层面宣告正式摒弃除斥债权模式。

企业破产法（修订草案）虽然还存在不足之处，但整体而言是值得肯定的。我们每个人内心都有一部完美破产法的图景，但立法完善是一个循序渐进的过程，不能以己之思去苛求立法机关。任何一部法律的立、改、废都绝非易事，它既是一场需要精妙把控的平衡艺术，也是一个充满利益博弈的复杂过程：立法机关需要综合权衡各方诉求，协调多元利益格局，任何一项制度的出台都难以面面俱到，无法毕其功于一役。正因为如此，立法工作需要社会各界持之以恒地关注、支持和共同努力。

### （二）探索建立个人破产制度：从孤身奋战到并肩作战的制度演进

个人破产制度虽然是与企业破产制度相对而言的概念，但两者实际上有机联系在一起，个人破产制度的缺失不仅造成大量严重过度负债的自然人无法获得有效救济，而且导致企业破产制度的价值功能无法得到充分有效地实现。为此，我国理论界从未停止过推动个人破产立法的努力，实务界则经历了从《深圳经济特区个人破产条例》出台后的孤军奋战到《厦门经济特区个人破产保护条例》通过后的并肩作战，当然还有不容忽视的浙江、江苏等地个人债务集中清理的司法实践探索。

首先，深圳继续稳步推进个人破产试点工作。《深圳经济特区个人破产条例》实施4年有余，一系列代表性案例得到了社会各界的关注和好评。2025年11月25日，深圳市中级人民法院发布公告：呼某的未清偿债务自2025年11月9日起予以免除，同时解除对呼某消费行为的限制。至此，我国境内首宗个人破产清算案画上了完美的句号。深圳市人大常委会在2023年就启动了《深圳经济特区个人破产条例》执法检查工作，深圳破产法庭和深圳市破产事务管理署一直在建章立制，在常态化实施的基础上打造典型案例。深圳破产法庭2025年7月发布的《关于审理个人破产重整转清算案件的工作指引》，是理顺个人破产清算与重

整程序的积极举措。总之，深圳作为个人破产试点第一城，其在个人破产制度试点的道路上，每一步探索和每一个进步都难能可贵。

其次，厦门成为全国试点个人破产立法第二城。2024年3月，厦门市人大常委会正式启动个人破产试点立法工作，首次采用“立法专班+专家组”模式，委托中国人民大学破产法研究中心和北京市破产法学会牵头起草，整合市人大法制委、监察司法委，市中级人民法院、市司法局等多方力量，邀请专家组成起草组，形成“理论与实务双轮驱动”的立法格局。立法专班多次赴京向全国人大常委会法工委、最高人民法院等部委汇报沟通，并赴深圳、温州、杭州等地调研，力求立法既紧扣国家大局，又贴合厦门实际。2025年8月26日，厦门市十六届人大常委会第三十一次会议表决全票通过《厦门经济特区个人破产保护条例》，自2025年11月1日起正式施行。这是一部为“诚实而不幸者”破局和开创纾困重生路的地方立法，体现了特区“敢为人先”的勇气和“立法为民”的温度。2025年11月3日，《厦门经济特区个人破产保护条例》实施后的首个工作日，厦门市破产事务管理局迎来了“忙碌的开局”——对6名债务人开展了面谈辅导，完成了3起个人破产辅导咨询，接待现场咨询27人次、电话咨询88人次，登记线上咨询65人次。同时，在前期充分准备的基础上，多名经咨询辅导的债务人已于当日向厦门市中级人民法院正式提交个人破产申请。2025年11月3日，厦门市中级人民法院正式立案审查厦门市首例个人破产申请，标志着厦门个人破产保护制度从立法走向实践迈出重要一步。

最后，浙江等地继续开展关于个人破产制度的实践探索。浙江是全国最早开展个人债务集中清理司法实践探索的地方，虽然尚未进行地方个人破产试点立法，但浙江省人大2024年1月通过《浙江省优化营商环境条例》，是全国首次在地方性法规中明确规定个人债务集中清理制度，为个人债务集中清理工作的开展提供了更加坚实的制度基础。

## 二、司法实践：专业队伍建设与司法机制创新的双重奏

人民法院是破产法实施的主力军，因为破产案件的办理本质上是一个司法过程。最高人民法院和地方各级法院在2024—2025年度中为破产法的市场化法治化常态化实施做出的重要贡献，既体现在每年3万多宗破产案件之中，也体现在每一份及时管用的司法文件和每一次切中时弊的专题会议之中。

### （一）最高人民法院：从规则制定到系统集成的司法治理升级

首先，司法解释和司法政策文件陆续出台。2024年12月，最高人民法院与中国证券监督管理委员会共同印发《关于切实审理好上市公司破产重整案件工作座谈会纪要》，这是对近年来上市公司重整案件的审理情况进行了总结、梳理、讨论，进一步完善和统一规则适用的成果，对于切实审理好上市公司破产重整案件具有十分重要的指导作用。2025年7月，最高人民法院发布《最高人民法院关于审理执行异议之诉案件适用法律问题的解释》，虽然旨在统一执行异议之诉的裁判规则，但其中对于所购商品房系用于满足家庭居住生活需要的商品房消费者的认定，对不动产买受人向预售资金监管账户交付价款、将价款交付执行以及办理预购商品房买卖合同预告登记形成排除执行的效力规定，同样适用于破产案件办理中的相关衍生诉讼处理，在稳定预期、化解风险、提振市场信心和引导规范市场行为方面具有重要的意义。

其次，破产审判专业化建设继续推进。《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》（2025年2月8日）指出：“完善法治化营商环境。……加强破产审判工作，推动完善市场主体退出制度，促进资源优化配置”“加强专业化审判队伍建设，健全法官职业培训体系，加大金融、涉外、破产、知识产权、环境资源等专业审判人才培养力度”。最高人民法院早在2016年就发布了《关于在中级人民法院设立清算与破产审判庭的工作方案》，在全国范围内推动组建清算与破产审判庭，之后自2019年1月起，批准建立了一批破产法庭，全国第十八家破产法庭——合肥破产法庭于2024年8月在安徽（合肥）创新法务区挂牌成立，第十九家破产法庭——长沙破产法庭也呼之欲出。与此同时，最高人民法院民事审判第二庭持续加强对下指导，通过定期培训、业务交流、案件评查等方式提升全国破产法官业务水平，贯彻落实党中央提出的“专业化审判队伍建设”和“专业审判人才培养力度”任务

最后，执行与破产程序衔接的司法实践深入推进。我国司法实践在执行端面临解决执行难的问题，而破产端则依然存在程序启动难的问题。为此，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》中确立了执破衔接的机制，并在2017年制定了《关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》，提出了“立审执破”一体化思维理念。在此背景之下，江苏法院提出了“执破融合”“执破一体化”概念，福建法院提出了“执破直通”等概念，并在具体的机

制创新方面进行了探索。最高人民法院 2024 年印发《关于加强立审执协调配合推动矛盾纠纷执前化解的工作指引》，要求对有发展潜力和经营价值的营利法人被执行人，审判部门应引导当事人在破产程序中提出重整或者和解申请，并联动属地市场监管、税务、金融监管等部门，最大限度保护债权人和债务人合法权益；对耗费社会资源、透支社会信用、缺乏运营价值的“僵尸企业”，通过“执破融合”推动“出清”。2025 年 2 月，全国法院“执破融合”工作现场会在江苏省徐州市召开，全国各地随即开始了更大范围更大力度的执破衔接机制改革。

以上司法实践探索对于化解执行难和推动破产法的常态化实施，具有十分重要的意义，但我们有必要从以下几个方面理顺执行与破产的关系：第一，执行并不必然导致破产。我们一方面要推动符合条件的执行案件依法进入破产程序，此即“以执促破”，江苏、浙江、福建等地的经验具有代表性；另一方面也要关注如何在执行程序中促进当事人之间的和解，并适时引入专业人士和外部资金来帮助被执行人走出财务困境进而避免破产，此即“以执防破”，北京金融法院等单位在这方面的探索值得我们认真总结。第二，执行与破产并不存在必然的先后关系。全国各地探索的“执破衔接”体现的主要是执行导入破产的逻辑思路，但并非只有到执行阶段才可以与破产程序进行衔接，诉讼流程中的诉前保全、立案、审理、执行等各个环节，都可以实现与破产程序的有效衔接。江苏、浙江等地较早开始探索了立案、诉讼程序与破产程序的衔接实践，四川省荣县人民法院推进“保立审执破融合”机制建设取得了不错的成绩，这些都是值得我们认真总结的地方智慧。第三，司法实践需要探索的是执行与破产制度（程序）的衔接，而不是追求将破产（部门）纳入执行（部门）或者反其道而行之，因为并非所有的破产案件都是从执行程序移送过来，即便执行案件移送到破产程序，法院受理之后也就成为了破产案件而非执行案件。我们应当客观看待执行与破产的制度功能，两者存在相似之处，但却是两套独立的制度体系，我们要做到合理界分两者的制度功能进而实现彼此之间的有效衔接。第四，我们应当更新执破衔接机制的理念。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出：“推动司法判决执行与破产制度有机衔接，依法有效盘活被查封冻结财产。”中国法学会审判理论研究会商事审判理论专业委员会 2025 年年会在江西景德镇举行，最高人民法院相关负责人在会上详细解读了党中央的最新政策要求，这必将对全国法院执行与破产审判工作提供重要的指引。

### （二）地方法院：在多元场景中拓展破产司法的功能边界

全国各地各级人民法院在 2024—2025 年度的破产审判工作情况，呈现“稳中有新、实处见效”的鲜明特征。首先，案件态势方面表现为数量趋稳与结构优化并行。2024 年全国法院受理破产案件超过 3 万件，2025 年数据尚未公布，但预测应该不会少于 2024 年。案件结构优化主要表现为两方面：一是重整与破产和解案件数量占比似乎有上升的趋势。虽然官方并未公布完整的数据，但从一些地方法院发布的年度破产审判典型案例来看，重整与破产和解的案件数量不在少数。二是大中型企业破产与小微企业破产并重的格局日渐形成，各级法院既高度重视破产领域的大案要案审理（如恒某系地产公司、中某系公司等集团案件的处理），又在小微企业破产方面不断创新，通过办理小微企业破产案件得出实践经验进而提炼成规范性文件的法院不在少数。其次，制度创新方面体现出规则细化与协同深化同步。各地法院在预重整、小微企业破产、管理人监督管理、投融资市场培育等方面的规范性文件日益细化，上海、重庆等地不断优化预重整指引，北京、广州、温州等地深入探索中小微企业破产规则。与此同时，各地法院在数字化、信息化方面的制度机制构建则以协同深化为目标追求。例如，“多维合一”的破产审判数字化改革、个人债务集中清理智审平台、重整价值识别的数字系统等创新事例层出不穷。最后，一些重点领域的破产审判工作得到了社会各界的关注和好评。例如，在房地产领域，各地法院勇于担当，坚决完成“保交房”任务，赢得了广大业主和社会的信赖；在生态环境保护领域，破产审判的价值功能日益受到重视，“绿色破产”成为了一个热议的话题。

总体而言，全国各地法院的破产审判工作精彩纷呈，背后是破产审判法官、管理人艰苦卓绝的努力，当然还有政府部门的大力支持。我们在看到成绩的同时，也需要直面现实中存在的问题。比如，破产审判专业化建设还有待加强，可以考虑继续推进设立“破产法庭”和破产审判庭；破产涉税问题依然难以很好地解决，需要推动破产法与税法领域的相关立法修改；府院协调机制建立容易落地难的问题依然存在；破产企业的信用修复依然艰难；管理人队伍建设任重道远，自律管理机制依然没有实质性的突破……总之，破产审判依然是道阻且长，需要我们在全社会进一步普及宣传破产法的理念知识，并在修订企业破产法的同时，推动解决破产法与相关法律法规的衔接协调问题，为全国各地各级法院的破产审判工作营造更加市场化法治化的外部环境。

### 三、行政协同：从府院协调到破产事务管理现代化

2025年4月，国家发展和改革委员会发布《中国营商环境发展报告(2025)》，按照企业从设立到退出的全生命周期，分5个部分展示2024年全国层面营商环境各领域进展成效。“企业退出”部分重点介绍健全企业破产机制、优化企业注销登记流程等方面情况，总体描述为：“企业退出制度是现代化经济体系的重要组成部分。我国加快完善企业退出制度，健全企业破产机制，推进企业注销配套改革，建设企业注销‘一网服务’平台，加强信息共享和流程再造，不断畅通退出渠道，降低退出成本。”我们可以从以下两个方面梳理行政机关设计领域的具体工作情况：

#### （一）国家层面：营商环境优化中的“破产关切”

国务院和各级地方政府在2024—2025年度深入开展营商环境优化建设工作，在“办理破产”领域也不乏改革创新之举。“企业破产信息核查一件事”是国务院层面的工作亮点之一。2024年1月，在《国务院关于进一步优化政务服务提升行政效能推动“高效办成一件事”的指导意见》中要求各地把“高效办成一件事”作为优化政务服务、提升行政效能的重要抓手，推动解决管理人办事慢、多次跑、成本高、材料多等问题，促进破产办理提质增效，切实提升群众满意度，优化市场化法治化国际化营商环境，其中，“企业破产信息核查一件事”是年度内应当完成的“高效办成一件事”中的重点事项之一。此外，政府层面支持破产法改革与实施的代表性事件还包括：1.国务院新闻办公室在2024年2月举行营造市场化法治化国际化一流营商环境国务院政策例行吹风会，国家市场监督管理总局介绍了“加快健全市场准入退出制度规则”和“持续完善便利化规范化市场准入退出措施”；2.中国证券监督管理委员会在2024年4月发布《关于严格执行退市制度的意见》，明确提出“大力削减‘壳’资源价值……对于不具有重整价值的公司，坚决出清”，在2024年发布《上市公司监管指引第11号——上市公司破产重整相关事项（征求意见稿）》；3.国家税务总局在2025年12月与最高人民法院联合印发《关于企业破产程序中若干税费征管事项的公告》，对企业破产程序涉及的税费债权申报、征收管理、纳税缴费信用修复等关键事项予以明确，在学术界与实务界引发广泛关注。多位专家指出，此举直击破产程序中的长期痛点，不仅有助于规范破产征管程序、保障各方权益，更对健全市场机制、优

化营商环境、建设全国统一大市场具有重要意义。

各级地方政府在破产法改革与实施领域的作为也是可圈可点。例如，2024年3月，北京市发展和改革委员会等21部门联合印发《北京市深化破产制度改革优化营商环境的若干措施》，着力“完善破产企业财产处置机制”“构建信用修复协同机制”“优化涉税服务”“健全企业注销登记制度”“构建破产信息查询一站式服务体系”“多举措强化企业救助服务与风险化解”“多渠道支持企业重整”“保障管理人依法履职”；2025年1月，上海市人民政府办公厅印发《上海市聚焦提升企业感受持续打造国际一流营商环境行动方案》，强调“完善办理破产府院联动机制和配套制度，加强企业破产行政事务协调。完善重组和破产重整机制，支持以市场化方式开展庭外重组。进一步优化破产案件全流程网上办案平台，探索向相关主管部门在线共享破产案件受理等信息。拓宽破产管理人在线查询破产企业信息的范围，提升查询便利度”。地方政府推进破产制度综合改革，建立健全府院协调机制，既是营商环境优化建设的现实要求，也是解决我国破产法与相关法律法规衔接不畅问题的有效举措。

### （二）地方创新：破产事务管理机构的“实验田”与“样本间”

深圳市破产事务管理署作为内地第一家专门的破产事务管理机构，在2024—2025年度内继续推进制度机制建立健全。一方面，严格依法履职推进个人破产制度试点改革。2024年1月与香港破产署签订《合作安排》，以加强港深破产法律事务合作。2024年2月举办深圳市破产事务管理改革专家咨询委员会成立仪式，并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，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。2024年5月印发《深圳市个人破产债务人清偿能力评估试行办法》，探索建立“政府组织+管理人协助调查+债务人陈述+专家评估”相结合的债务人清偿能力评估制度。2024年8月上线深圳市破产事务智慧管理系统，在政府端首次实现了个人破产案件从申请前辅导到执行监督的全流程线上管理，实现了破产事务行政管理工作从传统模式到智慧管理的“蜕变”升级。2024年10月发布内地首部个人破产领域公共法律服务地方标准——《个人破产申请前辅导服务规范》。2025年3月印发《深圳市个人破产管理人报酬管理暂行办法》，解决管理人报酬无从支付的难题。2025年12月印发《深圳市个人破产信息登记与公示办法》，规范个人破产信息登记和公示活动，协助

防范个人破产欺诈。另一方面，主动担当作为服务企业破产法的实施。2024年6月与深圳破产法庭联合发布《关于加强府院联动协同 服务小微企业重整的行动方案》，充分发挥破产制度保护与拯救功能，支持和帮助陷入财务困境的小微企业“重获新生”。2025年6月会同深圳市住房公积金管理中心、深圳破产法庭联合印发《关于破产涉住房公积金事务高效办理的实施意见》，率先建立“个人+企业”破产涉住房公积金事务高效办理机制。

厦门市破产事务管理局是内地第二家专门的破产事务管理机构。2025年9月，厦门市人民政府作出《关于市司法局作为个人破产事务管理机构的批复》，旨在确保《厦门经济特区个人破产保护条例》顺利施行。2025年10月31日，厦门市破产事务管理局正式成立，与此同时，厦门市破产信息平台也将于11月1日上线试运行，为债务人提供便捷的线上线下一体化服务。厦门市破产事务管理局承担的职责包括：负责个人破产事务协调机制的日常运行，推动法院、政府部门等多方协同；建立健全个人破产事务管理制度和机制，完善配套政策体系；为债务人和债权人提供破产事务咨询服务，引导当事人依法申请个人破产等。

北京市企业破产和市场主体退出工作联席会议办公室（以下简称“北京市企业退出办”）也是值得特别关注的破产事务管理部门，其主要负责组织开展相关制度、政策创新研究并提出对策建议，统筹推进相关主管部门协调落实市场主体退出的有关工作，承办市领导交办的相关协调任务。2024年，北京市企业退出办承担了《北京市营商环境发展报告（2019—2024）》的编制工作，系统梳理了北京市优化营商环境改革的历程，破产制度改革是其中的重要内容。2025年，北京市企业退出办编制了《北京市企业退出与挽救改革案例手册》，总结提炼北京在法治化市场退出、市场化资源配置、常态化府院协调等方面的突破性实践，为办理破产和优化营商环境提供“北京样本”。

之所以不惜笔墨梳理上述破产事务行政管理部门的工作成绩，一方面是希望能够让大家看到“两权分离”（破产事务行政管理权与破产审判司法裁判权分工协作）的改革实践，另一方面是希望在企业破产法修订的背景下引发大家对立法如何回应“两权分离”改革的问题。《企业破产法（修订草案）》第7条第1款拟规定：“县级以上地方人民政府建立破产工作协调机制，确定牵头履行破产事务行政管理职责的部门，统筹协调本行政区域内破产工作中社会稳定、资产处置、信用修复、变更注销等行政事务。”“履行破产事务行政管理职责的部门”的表述也多次出现在企业破产法（修订草案）关于管理人选任、管理人履职的相关条

款之中，似乎为我们描绘了一幅破产事务行政管理机构发展的美好图景。然而，在全国绝大部分地区没有成立专门的破产事务行政管理机构的前提下，“履行破产事务行政管理职责的部门”难以蔚然成风，县级以上人民政府如果只是确定现有政府部门牵头履行破产事务行政管理职责，最多是在牵头府院协调机制方面发挥一定的作用，难以胜任破产事务行政管理的具体职责，更何况企业破产法（修订草案）通篇并未规定“履行破产事务行政管理职责的部门”的具体职责。此外，即便如深圳、厦门、北京等地已经有了专门的破产事务行政管理机构，也无法让这类机构在破产案件办理中担任公职管理人，一是因为编制力量和专业能力不允许，二是由政府部门担任公职管理人并非当下全球破产案件办理和破产事务行政管理制度的发展趋势。希望全国人大常委会在审议企业破产法（修订草案）时能够认真对待和妥善处理破产事务行政管理与府院协调机制的建立健全问题。

#### 四、行业生态：管理人职业共同体的形成与身份焦虑

管理人是“破产程序的主要推动者和破产事务的具体执行者”，管理人协会组织在 2024—2025 年度内继续发展壮大，但也面临着制度供给不足与身份认同焦虑的问题。

##### （一）版图扩张：省级协会与民族地区组织的进一步拓展

全国第一家破产管理人协会是 2014 年成立的广州破产管理人协会，该协会是由在广东省广州市民政局注册登记的全国首个破产管理人自治组织。自此以来，全国各地破产管理人协会如雨后春笋般涌现。在 2024—2025 年度，全国破产管理人协会的队伍进一步扩大。

首先，按地域成立的协会涵盖省级和地市级两个层面。省级协会新成员为福建省破产管理人协会，成立于 2023 年 7 月 30 日，福建省高级人民法院为主管单位。在 2024—2025 年度宣告成立的地市级城市的管理人协会大约 12 家，分别为：天水市破产管理人协会（2024 年 3 月 1 日）、咸阳市破产管理人协会（2024 年 8 月 6 日）、巴彦淖尔市破产管理人协会（2024 年 11 月 18 日）、临夏州破产管理人协会（2024 年 11 月 29 日）、攀枝花市破产管理人协会（2024 年 12 月 18 日）、昌吉州破产管理人协会（2025 年 2 月 22 日）、庆阳市破产管理人协会（2025 年 3 月 10 日）、宜春市破产管理人协会（2025 年 6 月 6 日）、拉萨市破产管理人协会（2025 年 7 月 4 日）、甘孜藏族自治州破产管理人协会（2025 年 7 月 31 日）、钦州市破产管理人协会（2025 年 7 月 31 日）和白银市破产管理人协会（2025 年 11 月 8 日）。

其次，四川天府新区中央法务区破产管理人协会的成立开创了一种新的协会组织模式。2025年11月1日，四川天府新区中央法务区破产管理人协会揭牌成立，同时发布了《运用破产保护司法重整机制助企纾困行动宣言》。该协会有两个特点：一是由政法委直接主管，有别于传统由法院或者司法局主管的管理人协会；二是加入协会的管理人机构不限于天府新区辖区内注册的管理人结构，体现了“功能区型”的协会特色。

### （二）活动创新：区域性合作与专业化培训的“双向赋能”

在全国的破产法研讨活动中，除了最具影响力的“中国破产法论坛”，全国各地举办的各类论坛和研讨会，大部分都有当地管理人协会的贡献。例如，厦门市破产管理人协会在厦门市中级人民法院支持下创办的“东南破产法论坛”，广东省破产管理人协会在广东省高级人民法院支持下创办的大湾区“跨境破产法国际论坛”，广西壮族自治区破产管理人协会在广西壮族自治区高级人民法院支持下创办的“北部湾破产法论坛”。尤其值得关注的是，管理人协会的跨地区联合取得了很好的效果。例如，北京、天津、河北三地省级管理人协会共同举办“京津冀破产管理人协同发展论坛”，上海、江苏、浙江、安徽四地省级管理人协会共同举办“长三角破产管理人协会会长圆桌会议”。此外，四川省内先后推出了各地级市管理人协会轮流举办的川南、川北、川西片区破产法实务研讨和培训会；深圳和长沙两地管理人协会签订战略合作协议，共同举办双城联动管理人履职保障沙龙活动。

### （三）发展反思：主管单位多元与全国性组织缺位的深层矛盾

笔者非常高兴看到全国各地管理人协会成立的新闻，并十分关注和支持各地管理人协会组织的研讨与培训活动，因为“管理人是破产程序的主要推动者和破产事务的具体执行者。管理人的能力和素质不仅影响破产审判工作的质量，还关系到破产企业的命运与未来发展”，“人民法院应当支持、引导、推动本辖区范围内管理人名册中的社会中介机构、个人成立管理人协会，加强对管理人的管理和约束，维护管理人的合法权益，逐步形成规范、稳定和自律的行业组织，确保管理人队伍既充满活力又规范有序发展。”

管理人协会组织的蓬勃发展也面临着制度层面的障碍，遭遇发展中的困境，突出表现在以下两个方面：一是全国各地管理人协会业务主管单位不统一。虽然全国各地管理人协会都在当地民政部门注册为社团法人，但业务主管单位不一，有的是当地法院为业务主管单位，有的则由当地司法行政部门为业务主管单位。

两种管理模式各有优劣,我们有必要在总结全国各地实践经验的基础上选择更为合适的业务主管单位。二是全国层面的管理人协会至今未能成立,管理人协会的行业地位缺乏法律依据。笔者曾在参与企业破产法修订工作过程中提出立法建言,建议在管理人制度章节增设一条,明确管理人协会是管理人的自律性组织,建议全国设立管理人协会,省、自治区、直辖市以及设区的市根据需要设立地方管理人协会。遗憾的是,立法机关最终没有采纳该建议,“管理人协会”的字样都未曾在企业破产法(修订草案)中出现。笔者在此继续呼吁建议设立全国层面的管理人协会,并且明确管理人协会作为行业协会的法律地位,明确其自律管理的职责。如果无法实现这一点,退而求其次,希望能够将《企业破产法(修订草案)》第38条“国务院及县级以上地方人民政府有关部门按照职责对担任管理人的机构和个人依法加强监督管理”修改为:“国务院及县级以上地方人民政府、各级人民法院依法对担任管理人的机构、个人以及管理人行业协会进行监督管理。”

### 五、年度热词:折射制度演进与外部环境的“多维镜鉴”

中国破产法的发展总有年度内的热点词汇值得关注,而年度热词背后总是能够反映最新的问题与趋势,折射制度演进与外部环境之变化。笔者在此撷取B-Ready 营商环境评估、庭外重组、破产+仲裁、跨境破产、破产检察监督等关键词并作简要评析,以反映破产制度改革与发展过程中的外部环境之变化。

#### (一) B-Ready 评估

世界银行自2023年起,以Business Ready评估(以下简称“B-Ready评估”)取代了2019年之前的DB(doing business)评估,并在2024年10月发布了《2024营商环境成熟度评估报告》。世界银行在报告中指出,高效的破产制度能够促进新企业的诞生;金融体系的稳定也取决于破产框架的效率,因为只有那些无法生存的公司能够迅速进行清算,而那些有生存能力的公司能够以可持续方式进行重组的情况下,投资者才会愿意作出贷款承诺。世界银行出于审慎角度考虑,2024年发布的报告仅涵盖50个经济体,2025年的报告(但至今尚未见正式发布)将包括100多个经济体,到2026年则将覆盖大约180个经济体。

“商事破产”作为世界银行B-Ready评估的十大指标之一,主要从下列三个评价维度对破产制度的主要特征进行了评估:一是司法破产程序相关法规的质量,涵盖了结构化债务化解程序必要监管框架的法律特征,并对小微企业破产和跨境

破产做专门的考察；二是破产程序制度性和经营性基础设施的质量，同时评估破产解决机制的事实方面，以及实施法庭内清算和重组程序相应法律框架所需的基础设施，具体评估内容包括破产法院或破产法官的数字化和专业化及法院的自动化特征、清算和重组程序数量和期限信息的可用性、破产管理人公共登记簿的完备性等；三是实施司法破产程序的实际便利度（时间和成本），旨在确定破产纠纷解决过程中的官僚主义障碍，并倡导高效债务化解机制。

我们应当高度重视世界银行 B-Ready 评估。虽然世界银行目前只是选取上海（我国人口最多的商业城市）作为评估样本城市，但其他城市应当对标世界银行评价指标，并结合自身实际来确定科学合理的营商环境评价指标。就商事破产指标而言，世界银行对破产制度系统的考察、对小微企业破产和跨境破产制度的专门考察、对专业队伍建设和电子信息化技术运用的考察，都值得我们认真研究和跟进改革。

需要特别指出的是，除了世界银行开展的 B-Ready 评估，国际货币基金组织进行的金融部门评估规划（FSAP）同样值得我们破产法同仁关注。FSAP 是国际货币基金组织金融监督工作的重要组成部分，它包括金融机构“压力测试”、金融部门监管质量评估以及危机管理框架评估，旨在帮助各国最大限度地降低爆发金融危机的可能性和危机的严重程度。迄今为止，FSAP 已对超过四分之三的 IMF 成员国进行了评估，但破产法同仁关注较少。笔者在 2024 年初参加了国际货币基金组织评估专家的面谈，了解到破产立法情况、个人破产制度、破产中的担保制度、破产中的债券（包括政府债券）处置等问题，都是 FSAP 评估的重要考察内容。透过这一评估，我们可以从另一个维度认识和推动破产制度的改革与发展，也可以更好地感受到破产法与金融稳定之间的密切关系。

### （二）庭外重组

“庭外重组”在 2024—2025 年度特别火热。据不完全统计，全国各种类型的庭外重组机构（平台）至少在 30 家以上，大体上可以分为以下几种类型：一是政府牵头成立的庭外重组机构（平台）。典型如深圳市破产事务管理署、深圳市中小企业服务局、深圳市破产管理人协会在 2025 年共同组建的深圳市庭外重组服务中心，这是全国首个由政府机构发起设立、同时覆盖企业庭外重组与个人破产公共服务的平台。二是法院牵头设立的企业重组中心。典型如 2023 年成立的昆山市企业重整服务中心，这是全国首家事业单位性质的企业重整服务机构，设在昆山市人民法院。昆山企业重整服务中心这一创新做法被写入《最高人民法

院工作报告》（2025年3月），成为全国两会上的热点话题。此外，苏州市吴江区人民法院在2025年3月成立企业重整和个人债务清理服务中心，将靠前提供破产法律制度咨询、挽救方案建议等服务，开展困境企业破产申请前及个人债务集中清理申请辅导，帮助困境企业及早准确选择庭外和解、债务重组、破产清算等方式解决债务问题，帮助“诚实而不幸”的自然人债务人再出发。三是由民间机构发起并注册为独立法人的庭外重组机构（平台）。典型如2024年成立的北外滩企业庭外重组中心，其在民政部门登记注册为民办非企业组织，主管单位为上海市虹口区司法局。2025年3月25日，由北外滩企业庭外重组中心协助的某地产公司重整申请获得法院受理，标志着全国首例庭外重组与司法程序衔接项目成功落地，为化解困境企业债务危机、激活企业再生能力提供了全新范本。此外，2025年8月，上海闵行新明天企业庭外重组中心在民政部门登记注册，是全国首家以律师为主体组建的、具有民办非企业组织性质的庭外重组组织。2025年11月21日，浦东东方庭外重组中心在上海市浦东新区民政局登记成立为民办非企业单位，由上海市浦东新区司法局主管，采取“政府引导、市场运作、司法托底”原则，系浦东首个通过“法院+政府+社会组织”联动机制实现府院协同的企业纾困平台。四是由法院或者行业协会等组织成立的但并非实体化运行的庭外重组中心。典型如粤港澳大湾区企业庭外重组中心、广州市湾区国际重组中心、浙江省企业债务重组中心、吉林省企业庭外重组中心、西安市企业重整服务中心、黄石市企业庭外重组指引中心、诸暨市企业重整服务中心等机构（平台）。

以上“五花八门”的庭外重组机构（平台），成立时间几乎都是在2024—2025年期间。为何突然间涌现出如此多的庭外重组机构（平台）？笔者揣测，世界银行B-Read评估指标中明确提出考察破产前程序可能是一个重要原因，但更主要的原因应该还是在以下三个方面：一是党中央、国务院日益重视助企纾困，强调前期风险监测预警和早期拯救治疗；二是法院破产审判的案件数量持续增加，对长期未结案件的考核要求日益严格，也有着希望企业困境拯救先在庭外进行谈判待成功后再进入司法程序来予以确认的意愿；三是管理人机构有着强烈的借助庭外重组机构（平台）来寻找目标客户并为其提供挽救服务的动机。

无论是基于何种意愿和动机，庭外重组机构（平台）的“遍地开花”都是一个值得肯定的可喜现象，意味着市场经营主体将有集中的平台可以获得债务救济，而且有专业的队伍为其提供法律、财务等方面的支持。然而，庭外重组机构（平台）的稳健发展，还需要重点考虑以下问题：第一，庭外重组机构（平台）设立的目的何在？是承接我们早就熟悉的预重整案件，还是另有其他的困境拯救方式？

第二，庭外重组程序与庭内重整程序的边界何在？第三，庭外重组程序能够采取多数决吗？多数决是否需要接受司法审查？人民法院如何对多数决形成的谈判成果进行司法审查？第四，庭外重组案件如何选定重组专家（临时管理人）？是否需要遵守最高人民法院关于管理人选任的规则？如何实现庭外转入庭内程序时管理人指定的衔接？第五，庭外重组是否需要发布债权申报公告？第六，庭外重组中的投资人招募是否需要公开进行？第七，如何在庭外重组市场中防止垄断和不正当竞争？第八，企业破产法修改是否应当以及在何种程度上需要关注庭外重组的问题？凡此问题，不一而足。总体而言：一方面，每一个庭外重组中心（平台）都应该考虑清楚自己想做什么、能做什么以及如何做；另一方面，企业破产法应当合理区分庭外重组与庭内重整的边界，做到既要明确区分又要有效衔接，这是一个艰难的挑战。抉择难以做出的时候，包容发展，静观其变，可能是一个明智的选择。

### （三）破产+仲裁

“破产+仲裁”应当是2024—2025年度破产法领域的一个热议话题。2024年11月，上海市第三中级人民法院与上海仲裁委员会、上海市破产管理人协会达成《关于加强破产案件衍生纠纷与仲裁衔接工作机制的会商纪要》，法院积极引导破产衍生诉讼当事人达成仲裁条款提交仲裁，仲裁委员会则开辟绿色通道及时受理并指定特定院部审理破产衍生诉讼，破产管理人协会则为管理人的履职和案件的专业处理提供支持。2025年4月，上海仲裁委员会受理了上海首例破产衍生仲裁案件并以速裁快审的方式作出裁决，确认申请人沈某对被申请人某交易公司享有普通破产债权。2024年12月，上海市第三中级人民法院与上海国际贸易促进委员会共同签订《关于建立庭外重组协作及破产衍生纠纷与仲裁衔接工作机制的备忘录》，建立破产衍生纠纷与仲裁衔接机制。2025年7月，上海国际贸易促进委员会国际商事调解中心成功调解首例破产衍生纠纷并出具仲裁裁决书。自此之后，大连、福州、扬州等地破产审判部门与仲裁机构都在考虑借鉴上海的做法，研究制定加强破产衍生纠纷诉讼与仲裁衔接推动破产衍生纠纷多元化解的实施意见，推进破产审判与仲裁机制的结合，构建破产衍生纠纷多元化解机制、推动“办理破产”的降本增效。

破产案件的办理需要妥善解决破产衍生诉讼，破产衍生诉讼的案件数量增加和审理周期的不确定，都直接影响破产审判的质效提升，引入仲裁机制化解破产衍生诉讼一定程度上可以解决这些问题。然而，在推进“破产+仲裁”的解纷模

式中，我们需要思考以下几个问题：第一，管理人是否有权签订仲裁条款。进入破产程序的企业，大多都由法院指定的管理人接管债务人财产和营业事务，管理人在衍生诉讼来临时与诉讼相对方签订仲裁条款，并不具备充足的法律依据。相反，《企业破产法》第21条明确规定“人民法院受理破产申请后，有关债务人的民事诉讼，只能向受理破产申请的人民法院提起”。据此来看，破产衍生诉讼的起诉方可以基于破产申请受理前就已经存在的仲裁约定申请仲裁，但在破产申请受理后，管理人与诉讼相对方签订仲裁条款则存在法律依据缺失和权利来源不足的问题。当然，我们可以考虑由债权人会议或者债权人委员会通过决议进行授权，但如何保护债权人中的反对者利益是另一个重要的问题。第二，仲裁机构是否有能力胜任破产衍生诉讼的裁决？全国各地仲裁委员会都有一个仲裁员名录，但名录中的仲裁员专业水平可能参差不齐。面对非常专业的破产法问题，仲裁委员会是否有足够专业的人才储备供当事人选择？现实中有债权人反对管理人与衍生诉讼相对方签订仲裁条款，一个重要的考虑就是相信破产案件审理法院的专业能力，宁愿接受一审和二审带来的较长的诉讼周期，也不愿意将衍生诉讼问题交由仲裁庭解决。仲裁机制的优点是一裁终局，但缺点也可能在于一裁终局。因此，破产与仲裁的结合可能还需要进行更为周全地考量。

#### （四）跨境破产

“跨境破产”无疑也是2024—2025年度的热词，一方面是因为最高人民法院与香港特别行政区政府在2021年签订的《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和协助破产程序的会谈纪要》正在进一步落实之中。2025年5月，上海某公司的破产程序成功获得香港高等法院的认可与协助，这也是上述纪要签署后，上海地区破产程序获得香港高等法院认可与协助的首案。厦门市中级人民法院在2024年4月出台《关于申请认可和协助香港特别行政区破产程序的工作指引（试行）》，在2025年6月审结了福建省首例跨境破产和解案件。另一方面是因为企业破产法（修订草案）增设“跨国界破产的司法合作”专章，引发了大家的关注和热议。

笔者一直支持完善我国企业破产法中的跨境破产制度，建议企业破产法的修订旗帜鲜明地提升跨境破产制度在破产法制度体系中的地位，彰显我国破产立法对跨境破产制度的重视，展现我国在跨境破产事务中的大国风范，同时也主张充分吸收联合国国际贸易法委员会《跨国界破产示范法》的合理规则。因此，笔者对企业破产法（修订草案）增设“跨国界破产合作”专章持肯定和支持的态度。

遗憾的是，企业破产法（修订草案）虽然设立了专章，但条文过于单薄而且不具有可操作性，尚需实现“宜粗不宜细”向“宜细不宜粗”的理念转变。更为重要的是，无论是最高人民法院与香港特别行政区政府签订的会谈纪要，还是企业破产法（修订草案）中的“跨国界破产的司法合作”专章，都没有对跨境破产申请的审理流程设置法定期限，必然会导致有关申请主体无法进行合理的预期，影响我国跨境破产制度的良性发展。

### （五）破产检察监督

“破产检察监督”早在苏州等地已经进行了多年的探索，但在 2024—2025 年度内成为了大家关注的热词，主要原因可能包括：一是中国人民大学破产法研究中心与苏州市人民检察院签约共建破产检察监督教学科研实践基地，并推出了《苏州市人民检察院破产检察监督案件审查指引（试行）》，为大家关注和讨论破产检察监督提供了系统的参考资料；二是企业破产法（修订草案）总则中增设了第 5 条：“人民检察院依法对债务人破产程序实行法律监督”，引发了社会各界的热议。

或许有观点对破产检察监督持排斥态度，但破产检察监督有其必要性与合理性。我们难以抗拒作为新生事物的破产检察监督，建议调整观念和认知，以积极的姿态拥抱破产检察监督。从检察机关角度而言，应当尽快培养懂破产法的专业队伍，调整工作方式和工作内容，既要监督破产案件审理中的各方履职情况，更要为法院、管理人依法履职提供保障和支持，真正做到将监督、服务和保障的理念融为一体；从法院角度而言，应当积极与检察机关对接，在个案办理中寻求检察机关的支持，同时与检察机关深入沟通，商定破产检察监督的重点内容及其方式方法问题，尽快探索出符合中国实际的检察监督细则。

### 结语：在制度演进中重塑共识

回顾过往，党的二十届三中全会历史性地将破产法明确定位为市场经济的基础制度，这一根本定位的擢升，意味着破产法已升维为构建高水平社会主义市场经济体制不可或缺的“基础设施”。2024—2025 年的中国破产法治进程正是在这一宏大叙事的指引下展开的一场兼具系统性、主动性与深刻性的制度能力建设，其中既有立法层面的跌宕起伏、司法层面的惊心动魄、行政层面的广大精微、协

会层面的推陈出新、学术层面的精彩纷呈，也有破产法自身规则的精进完善和外部环境的日益拓展。

展望未来，破产法的发展前景广阔，破产制度之于市场经济的意义只会更加凸显。破产法是社会治理的“减震器”——以法律韧性吸纳市场颠簸，让诚信的齿轮在缓冲后继续精密咬合，维系系统稳态运行；破产法是法治经济的“代谢系统”——依法淘汰坏死细胞，同时输送重组养分，让市场经济肌体在规则中焕新生长；破产法是给“信用大坝”开一道泄洪闸——既冲走烂账淤泥，又护住良田根基，让诚信的水系活而不溃；破产法是信用账本边那块温润的专业橡皮擦——既果断涂改坏账，又小心维护着纸页的完整，好让下一笔交易落墨时，信任依然坚挺。

让我们以破产法的名义，在涤荡沉疴与保护创新间寻求动态平衡，护送每一份“诚实而不幸”的经济生命，穿越周期、向阳新生，为中国式现代化添一把理性的柴，点一盏温暖的灯。

责任编辑：杜泽宇

排版：严嘉欢

策划：韩利楠

执行编辑：刘凌梅

\*本文为作者个人观点，仅供理论研究和实践探索参考。

## 从《企业破产法（修订草案）》看税收债权异议的处理程序——在破产法与税收征管法之间的选择

● 信息来源：上海市破产管理协会

日期：2026年1月15日

● 访问链接：[https://mp.weixin.qq.com/s/r4PGkDKGRBb0KddbcN8qg?scene=1&click\\_id=40](https://mp.weixin.qq.com/s/r4PGkDKGRBb0KddbcN8qg?scene=1&click_id=40)

### 一、问题的提出

全国人大常委会于2025年9月12日公布的《企业破产法（修订草案）》第二十六条明确：人民法院受理破产申请后，有关债务人的税收争议及劳动争议，应当直接向受理破产申请的人民法院提起诉讼。其中，税收债权争议解决路径的明确，对司法实践具有重要指导意义。

在破产法实践中，税收债权争议的处理路径并非不言自明，一个典型的场景是：在税收征管系统中，债务人并无历史欠税记录，但税务机关在债务人破产后对其经营场所开展税务检查时，发现并认定债务人存在历史时期“应申报未申报”的税款。在此类争议中，税务机关往往主张应适用《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）的规定，认为该争议关乎税收债权的存在与否及金额认定，属于纳税争议范畴，必须遵循“先缴税（或提供担保）、后复议、再诉讼”的行政争议解决路径。而破产管理人则通常认为，该争议发生于破产程序之中，税务机关作为债权人，对其申报债权的异议应当适用《破产法》的规定，通过破产债权确认之诉加以解决。

《税收征管法》与《破产法》同属全国人大常委会制定的法律，法律位阶相同。但在此类争议的处理上，两部法律却划定了两条截然不同的程序路径。在这种法律适用冲突的情况下，究竟应当通过行政程序（行政复议及行政诉讼）解决，还是应当纳入破产司法程序（债权确认之诉）解决，往往引发税收征管机关与管理人的分歧。

### 二、税收征管法与破产法的路径差异

### （一）税收征管法的解决路径：清税-复议-诉讼

《税收征管法》第八十八条第一款明确规定：“纳税人、扣缴义务人、纳税担保人同税务机关在纳税上发生争议时，必须先依照税务机关的纳税决定缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保，然后可以依法申请行政复议；对行政复议决定不服的，可以依法向人民法院起诉。”这为常态下的纳税争议设定了法定的解决程序：即由异议人在缴纳税款或提供担保后通过先复议，后诉讼的路径解决。

该路径的核心前置条件是：必须“依照税务机关的纳税决定缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保”。此条件的立法目的在于确保国家税款安全，防止纳税人滥用救济程序拖延税款入库，保障税收征管秩序的效率。

然而，这一制度设计的常态逻辑在破产语境下遭遇了根本性困境：破产企业普遍处于“资不抵债、无力清偿到期债务”的状态，要求其先行缴纳争议巨大的税款或提供足额担保，无异于缘木求鱼。这直接将处于破产程序中的债务人和管理人排除在《税收征管法》设计的行政救济途径之外。

### （二）破产法的解决路径：债权确认之诉

当税务机关对管理人编制的债权表中记载的关于其税收债权的审查结果存在异议时，《破产法》第五十八条第二款、第三款提供了直接的司法救济途径：“债务人、债权人对债权表记载的债权有异议的，可以向受理破产申请的人民法院提起诉讼。”该条款明确赋予了税务机关在债权人会议对债权表核查结束后十五日内，直接向受理破产申请的法院提起债权确认之诉的权利。此路径的核心特点在于：

（1）无清税或担保前置要求：直接提起民事诉讼，无需先履行缴税或担保义务；

（2）专属管辖：由受理破产申请的法院集中管辖；

（3）平等救济：与其他类型债权的异议处理程序完全一致，体现了在破产程序中各类债权人（包括国家作为税收债权人）地位的平等性。

而《企业破产法（修订草案）》第二十六条则进一步明确：人民法院受理破产申请后，有关债务人的税收争议及劳动争议，应当直接向受理破产申请的人民

法院提起诉讼。这一规定进一步印证了破产程序中通过债权确认之诉解决税收争议的程序正当性。

### 三、通过债权确认之诉解决税收债权争议的必要性合理性

面对《税收征管法》的行政路径与《破产法》的司法路径差异,《企业破产法(修订草案)》明确对于文首提出的税收债权争议,应在破产程序框架内,通过债权确认之诉解决税收债权异议,这是基于法理逻辑、制度功能与实践可行性等进行的综合判断。

#### (一) 法理逻辑:特别法优于一般法的法律原则

《中华人民共和国立法法》第九十二条规定:“同一机关制定的法律……特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定。”此即“特别法优于一般法”的法律适用原则。

在调整领域上,《税收征管法》是规范国家税收征收管理活动的一般性法律,其第八十八条规定的“清税前置+复议诉讼”程序,旨在解决处于正常经营状态下的纳税主体与税务机关之间的常规性纳税争议。而《破产法》是专门规范企业法人“不能清偿到期债务,并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力”这一非正常状态下,如何公平清理债权债务关系的特别法律。

破产程序的启动标志着债务人进入了一种特殊的法律状态,其核心价值在于对全体债权人进行公平、有序的清偿。在此状态下,包括税务机关在内的所有债权人的权利行使均受到《破产法》的特别调整和限制。税收债权的确认不仅关乎国家与债务人之间的个别债务关系,更直接影响到破产财产的总量分配,关涉职工债权、税收债权、普通债权等不同顺位债权人之间的公平受偿问题。《破产法》的规则体系正是为解决这种多重法律关系交织、有限财产公平分配的复杂局面而设定。因此,在处理破产程序中产生的税收债权确认争议时,《破产法》相较于《税收征管法》属于特别法,应当优先适用。

这一观点不仅得到了破产法学者的支持,在司法实践中亦得到了裁判者们的确认:

江苏省苏州市中级人民法院在(2020)苏05民终3917号民事判决书明确指出:“从调整对象来看,《税收征管法》调整的是全体纳税人的税款征缴事项,

《税收征管法》第四十五条规定涉及任何状态下企业的税收债权与有担保债权的清偿顺序问题，而《破产法》调整的是进入破产程序的非正常状态企业债权债务概括公平清偿程序，该特定程序中破产企业及破产债权人等相关主体的权利均将受到限制，属于特别规定。因此根据特别法优于一般法的规定，应优先适用破产法规定……税收征管法第四十五条规定只能调整常态下税收债权和担保债权的清偿顺序，无法适应破产背景下税收、债权有抵押担保债权的清偿顺序。”

浙江省绍兴市中级人民法院在（2017）浙06民终1119号民事判决书中同样认为：“《税收征管法》第四十五条规定与破产程序中破产债权的清偿体系不相容，二者之间存在根本性的逻辑冲突。可见，《税收征管法》第四十五条规定只能调整常态下税收债权和担保债权的清偿顺序，无法适应破产背景下税收债权、有抵押担保债权的清偿顺序问题。这也进一步印证，《破产法》第一百零九条、第一百一十三条规定相对于《税收征管法》第四十五条规定而言，对在破产背景下企业清偿债务顺序的调整更具有针对性，更具备特别规定的特征。”

### （二）制度功能：破产法公平清偿的制度定位

根据《破产法》及国家税务总局的相关规定，税务机关应依法申报税收债权，其与管理人发生的债权确认纠纷，应当通过破产程序解决。

破产程序是一个在法院主持下，集中、公平清理债务人所有债权债务关系的概括性司法清偿程序。税务机关依据《破产法》及《国家税务总局关于税收征管若干事项的公告》第四条要求，在法定期间内向管理人申报税收债权，其法律身份已明确转化为破产程序中的税收债权人。其与管理人之间就申报的税收债权是否存在、具体数额、性质产生的争议，本质上属于债权人与管理人在破产程序内部关于债权确认的纠纷。

《破产法》设定的债权确认之诉制度，正是为解决此类纠纷而专门设计的司法救济机制。将发生在破产程序内部、因管理人行使债权审查职责而产生的税收债权确认争议，强行剥离出破产程序，转而适用常态下的《税收征管法》行政争议解决程序，不仅割裂了破产程序的整体性，违背了《破产法》设定的“债权申报—管理人审查—债权人会议核查—异议诉讼/法院裁定确认”的法定流程，也极大地损害了破产程序的效率价值。因此，基于税务机关在破产程序中的特定身份（债权人）及争议产生的特定场域（破产程序内部），此类纠纷理应适用《破

产法》的规定解决。

### （三）实践可能性：制度困境下的必然选择

试图在破产程序中适用《税收征管法》第八十八条的路径解决税收债权确认争议，不仅在法理上存在冲突，在现实操作中也面临无法逾越的障碍：

#### 1. 前置条件无法成就

如前所述，破产企业客观上不具备按照税务机关纳税决定先行缴纳税款及滞纳金或提供相应担保的能力。这一法定前置条件在破产状态下形同虚设，直接导致破产程序中的债务人或管理人无法通过行政复议、行政诉讼获得救济，实质上剥夺了其寻求法律救济的权利。

如浙江省杭州市中级人民法院在（2020）浙01行终534号行政判决书中驳回了管理人对国家税务总局浙江省税务局税务的行政诉讼，理由在于：管理人未按照税务机关的纳税决定缴纳或者解缴税款及滞纳金或者提供相应的担保，因此管理人的行政复议不符合《中华人民共和国税收征收管理法》第八十八条第一款的规定，税务局决定不予受理上诉人的行政复议申请符合法律规定。

天津市武清区人民法院在（2022）津0114行初108号行政判决书也持相同观点，认为债务人收到《税务事项通知书》后，未缴纳相关税款和滞纳金，亦未向所属税务所提供担保并经其审核确认，不符合申请行政复议的前提条件，税务局不予受理行政复议申请符合法律规定。

#### 2. 与破产法的公平清偿原则根本冲突

《税收征管法》第八十八条的设计初衷是保障单笔税款的征收效率。而破产程序的核心是对债务人全部财产进行概括性执行，并在全体债权人之间进行公平、有序地分配。允许税务机关在破产程序之外，通过行政复议或行政诉讼程序单独、优先地确认和执行其存在争议的税收债权，将严重破坏《破产法》设定的法定清偿顺序。这相当于赋予了税收债权人在破产程序之外“插队”执行的权利，必然侵害其他顺位债权人的平等受偿权，从根本上违背了破产制度保障公平清偿的立法目的。

综上所述，在破产程序中强行适用《税收征管法》的行政争议解决路径，不仅因前置条件无法满足而堵塞了法律救济通道，更会严重干扰破产程序的顺利进

行，破坏破产法追求的公平清偿核心价值，因而是不可行且不应被采纳的。

### 四、结语

《企业破产法（修订草案）》进一步明确，有关债务人的税收争议应直接向受理破产申请的人民法院提起诉讼。这一路径选择的正当性，根植于税务机关的债权人身份与破产程序的契合性，是确保全体债权人获得公平、有序清偿的根本保障，也是维护破产程序权威性与效率性的必然选择。

作者：孙国栋

上海市华诚律师事务所律师

执业方向：破产清算、商事争议解决

编辑：陈仕畅

校对：谢抒言