全国人大法律委员会关于《中华人民共和国企业破产法（草案）》修改情况的汇报

　　--2004年10月22日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上　　全国人大法律委员会副主任委员 蒋黔贵　　全国人民代表大会常务委员会：　　十届全国人大常委会第十次会议对企业破产法（草案）进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省（区、市）、中央有关部门和部分企业、研究机构征求意见。法律委员会、法制工作委员会还会同财经委员会召开中央有关部门座谈会，会同最高人民法院召开法院系统座谈会，会同全国总工会召开部分企业工会负责人座谈会，还召开了专家座谈会，分别听取意见。法律委员会于10月9日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见以及各方面的意见，对草案进行了审议。财经委员会、国务院法制办的负责同志和最高人民法院的有关同志列席了会议。10月19日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将企业破产法（草案）主要问题的修改情况汇报如下：　　一、草案第二条规定，本法的适用范围包括企业法人、合伙企业及其合伙人、个人独资企业及其出资人，以及其他依法设立的营利性组织。　　关于本法的适用范围是否包括“其他依法设立的营利性组织”的问题，有的常委委员和地方、部门提出，草案上述规定中“其他依法设立的营利性组织”是指哪些组织，它们与企业有什么实质区别，其投资人对该组织的债务是承担有限责任还是无限责任，都不清楚，将其纳入本法的适用范围，在实践中难以操作。法律委员会经研究认为，目前存在的企业以外的“营利性组织”，其中不少本身就属于企业的性质，随着改革的深化将会逐步改制成为企业，可以直接适用本法规定；对不属于企业的“营利性组织”，应在明确界定其范围和责任形式的基础上，再研究如何对其实施破产的问题，本法作为企业破产法，可以不作规定。法律委员会经同财经委员会、最高人民法院研究，建议删去草案关于本法适用于企业以外的其他营利性组织的规定。　　关于本法的适用范围是否包括“合伙企业及其合伙人、个人独资企业及其出资人”的问题，有不同的意见。有些常委委员、最高人民法院和有些地方、部门、专家提出，将合伙企业及其合伙人、个人独资企业及其出资人纳入破产法的适用范围，涉及从事经营活动的个人的破产问题。目前，在我国个人信用体系还不健全，尚无有效手段防止个人借破产之机隐匿财产、逃避债务的情况下，对个人实行破产的条件尚不成熟。有些常委委员和有的地方、专家提出，将这两类个人投资设立的企业及其投资人纳入破产法的适用范围，对经营失败的诚实的个人投资者实行破产免责，有利于促进这两类企业的发展，也可以为探索建立个人破产制度积累经验。还有些常委委员和有的地方、部门、专家提出，如果将合伙企业合伙人、个人独资企业出资人纳入本法适用范围，同样从事经营活动的个体工商户也应纳入本法适用范围，否则，不符合平等对待市场主体的原则。法律委员会经对上述各种意见认真研究认为：草案在总结实践经验的基础上，将破产法的适用范围扩大到承担有限责任的各种所有制的企业法人，已是一大进步。至于不具有法人资格的合伙企业、个人独资企业，由于现行法律规定其合伙人、出资人应对企业债务承担无限连带责任，这些企业如果破产，必然会连带牵涉到企业合伙人、出资人个人破产问题。而对个人破产如何规范的问题，还缺乏必要的实践经验，各方面的意见也不一致，将其纳入破产法适用范围的条件尚不成熟。因此，合伙企业、个人独资企业破产时本法哪些规定可以适用、如何适用，其合伙人、出资人如何承担无限连带责任、如何免责，还需要进一步研究，在条件成熟时，再通过修改有关法律，予以明确。在有关法律修改前，这两类企业的债务清偿问题，仍可按照民事诉讼法等有关法律的规定执行。据此，法律委员会经同财经委员会、最高人民法院研究，建议将本法的适用范围限定为企业法人。同时，为了同下一步修改有关法律相衔接，建议在附则中增加一条，规定：“合伙企业、个人独资企业的破产对本法规定的适用，由有关法律规定。”　　二、草案第三条第一款规定：“债务人不能清偿到期债务，资产不足以清偿全部债务的，依照本法规定的程序清理债务。”有些常委委员和地方、部门、专家提出，债务人不能清偿到期债务，如果属于暂时资金周转不灵，不应该宣告其破产；如果确属长期亏损，扭亏无望，实际上已丧失清偿全部债务能力，即使其现有资产可能略大于负债，也可以及时启动破产程序清理债务，不一定要等其继续亏损到资不抵债时再宣告破产，这对债权人和债务人都更为有利。有些常委会组成人员提出，企业破产原因，应按不能清偿到期债务、资不抵债、扭亏无望的原则，从严掌握。法律委员会经同财经委员会研究，建议将草案关于企业破产原因的规定修改为：“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的，依照本法规定清理债务。”　　三、草案第十一条第二款中规定，债务人提出破产申请的，应当向人民法院提交财产状况说明书、债务清册、债权清册和有关的财务报告。有些常委委员、地方和部门提出，为使法院在审理破产案件时全面了解企业职工的有关情况，更好地依法维护职工的合法权益，维护社会稳定，建议债务人提出破产申请的，除应当向人民法院提交财产状况说明等材料外，还应当提交企业职工情况和安置预案以及职工工资和社会保险费用支付情况。法律委员会赞成这个意见，建议将上述规定修改为，“债务人提出申请的，应当向人民法院提交财产状况说明、债务清册、债权清册、有关财务报告、企业职工情况和安置预案以及职工工资和社会保险费用支付情况。”　　四、草案第十三条第一款规定，人民法院收到破产申请后，应当在十五日内决定是否受理。有的地方、部门、单位提出，人民法院在收到债权人的破产申请后，应当通知债务人，债务人有异议的，有权向人民法院提出。为了保障债务人异议权的行使，人民法院决定是否受理破产申请的期限在这种情况下可以适当延长。据此，法律委员会建议在这一条中增加一款，规定：“债权人提出申请的，人民法院应当在收到申请之日起五日内通知债务人。债务人对申请有异议的，应当自收到人民法院的通知之日起七日内向人民法院提出。” 并将草案第十三条第一款修改为：“人民法院应当自收到破产申请之日起十五日内裁定是否受理。有特殊情况需要延长的，经上一级人民法院批准，可以延长十五日。”　　五、有的地方、部门、单位提出，为了防止假破产、真逃债，法院在受理破产申请后，发现不符合受理条件的，可以驳回申请。法律委员会赞成这个意见，建议增加规定：“人民法院受理破产申请后，经审查发现债务人不符合本法第二条规定情形的，应当裁定驳回申请。对人民法院驳回破产申请的裁定不服的，申请人可以在裁定送达之日起十日内向上一级人民法院提起上诉。”　　六、草案第十六条规定，人民法院对财产数额较小、债权债务关系清楚的破产案件，可以由一个审判员单独进行审理。最高人民法院和有些地方、单位提出，企业破产案件涉及的问题比较复杂，影响面大，以不采取独任审判制度为宜。法律委员会赞成这个意见，建议将这一条删去。　　七、草案第二十条第二款规定，人民法院指定的管理人由债权人会议确认或者另行选任。有些常委委员和地方、部门提出，破产程序是法院主导下清理债权债务的司法程序。为了保证管理人对法院负责，依法公正地履行职责，处理有关破产事务，破产管理人应由人民法院指定。同时，为了保证法院对管理人的指定以及管理人报酬的确定能够公平、公正，应由最高人民法院统一制定指定管理人和确定管理人报酬的办法。法律委员会建议采纳这个意见，将草案上述规定修改为：“管理人由人民法院指定。” “债权人会议认为管理人不能依法、公正履行职务或者有其他不能胜任职务情形的，可以请求人民法院予以解任，另行指定。” “指定管理人和确定管理人报酬的办法，由最高人民法院规定。”　　八、按照草案第二十一条的规定，管理人可以由依法设立或者人民法院指定设立的清算组担任，也可以由依法设立的律师事务所、会计师事务所、破产清算事务所等中介机构担任，还可以由具备相关专业知识并取得专门执业资格的个人担任。有的常委委员和地方、部门提出，管理人在企业的重整、和解、破产清算程序中，要负责处理大量复杂事务，个人难当此任，还是由有关机构担任为宜。特别是国有企业的破产涉及国有资产处置、职工安置等复杂问题，需要由政府有关部门、机构的人员组成的清算组担任管理人。法律委员会原则赞成这个意见；同时，经同财经委员会研究，考虑到有些规模较小、债权债务关系又比较简单的企业，也可以考虑由法院征求有关机构的意见后，指定符合条件的个人担任管理人。据此，法律委员会建议将草案上述规定修改为：“管理人可以由有关部门、机构的人员组成的清算组或者依法设立的律师事务所、会计师事务所、破产清算事务所等社会中介机构担任。” “人民法院根据破产企业的实际情况，可以在征询有关社会中介机构的意见后，指定该机构具备相关专业知识并取得专门执业资格的人员担任管理人。”　　九、草案第三十一条规定，人民法院受理破产案件后，已经开始而尚未终结的有关债务人财产的民事诉讼应当中止。有的部门、专家提出，人民法院受理破产案件后，已经开始而尚未终结的有关债务人财产的仲裁也应当中止。法律委员会赞成这个意见，建议将这一条修改为：“人民法院受理破产案件后，已经开始而尚未终结的有关债务人财产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，诉讼或者仲裁继续进行。”　　十、草案第四十六条第二款规定：“劳动债权由管理人记入债权表并予以公示。”有些常委委员和地方、部门、专家提出，要不要提劳动债权的概念，值得商榷，因为它有可能与其他债权相混同，不利于保护破产企业职工的合法权益。最好不用劳动债权的概念，对破产企业欠职工的工资和欠职工个人的基本养老、医疗保险费用以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金在破产清算中如何清偿直接作出规定就可以了。法律委员会赞成这个意见，建议将草案第四十六条第二款修改为：“破产企业所欠职工的工资和基本社会保险费用，以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金，不必申报，由管理人列出清单并予以公示。职工对清单记载有异议的，可以要求管理人更正；管理人不予更正的，职工可以向人民法院提起诉讼。”　　十一、草案第一百二十一条将对破产企业的特定财产享有抵押权、质权、留置权等担保权利的权利人概括为别除权人，即这些债权人可以对破产企业的这些特定财产优先得到清偿。草案第一百三十七条规定，破产财产在优先清偿破产费用和共益债务后，依照下列顺序清偿：（一）破产人所欠职工工资和欠缴的社会保险费用，以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金等其他费用；（二）破产人所欠税款；（三）普通破产债权。对这样规定，有两种不同的意见。一种意见认为，为了保障职工的基本生活需要，对破产企业所欠的职工工资和社会保险费用等应在破产财产中优先受偿，特别是在破产企业多数财产都已用于抵押担保的情况下，将破产企业所欠的职工工资和社会保险费用等放在有担保的债权之后实际上难以得到清偿，应将其提到有担保的债权之前清偿。另一种意见不赞成将破产企业所欠的职工工资和社会保险费用等放在有担保的债权之前清偿，认为这将会使担保权人的担保权落空，动摇担保制度的基础，危害交易安全，也会使困难企业更难得到贷款。法律委员会经认真研究认为，以上两种意见各有一定道理。我国是社会主义国家，必须首先考虑职工的合法权益，保障他们的基本生活，维护社会稳定。同时，又要考虑担保权人的权益，职工在破产企业财产中优先受偿的范围应限于破产企业所欠职工的工资和基本社会保险费用以及补偿金。据此，法律委员会建议对草案第一百三十七条作必要的修改，并增加一款，作为第二款，规定：“对破产人所欠职工的工资和基本社会保险费用以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金，按照前款规定仍未受到清偿的部分，在本法第一百一十三条规定的特定财产中优先受偿。”同时，对草案第一百二十一条作相应的修改。　　十二、草案第一百六十二条规定：“在国务院规定的期限和范围内，国有企业实施破产的，按照国务院有关规定办理。”有些常委会组成人员和地方、部门提出，为了解决国有企业一些历史遗留问题，目前按照国务院关于对部分国有企业实施政策性破产的规定，在本法施行后还需要继续实行一段时间。但是，本法实施后继续实施政策性破产的国有企业的范围和期限，应当是国务院在本法施行前已经确定的；国有企业需要按政策性破产办理的，主要是职工安置及其资金保障等特殊事宜，本法的有关规定对实行政策性破产的国有企业也是适用的。法律委员会经研究，建议将这一条修改为：“在本法施行前国务院规定的期限和范围内的国有企业实施破产的特殊事宜，按照国务院有关规定办理。”　　此外，还对草案作了一些文字修改。　　草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议本次常委会会议再次审议。　　草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。