



## 全国人大常委会委员建议进一步加强破产管理人队伍建设 一手抓管理人数量 一手抓履职能力

□ 本报记者 赵晨熙

企业破产法是规范企业通过破产清算退出市场或通过重整重新进入市场的专门法律。8月19日,十三届全国人大常委会第三十次会议分组审议了全国人大常委会执法检查组关于检查企业破产法实施情况的报告。与会委员普遍认为,报告总结成效实事求是,分析问题深入透彻,提出措施切实可行,对于进一步贯彻落实党中央决策部署,强化依法破产观念,加快“僵尸企业”退出,化解过剩产能,解决企业“生易死难”问题,促进市场出清,优化资源要素配置,激发市场活力,优化营商环境,具有十分重要的意义,特别是为下一步修改企业破产法打下了坚实的基础。

围绕破产观念问题,破产管理人队伍建设以及个人破产等内容,与会委员提出了意见建议。

### 努力提升破产法治观念

破产制度是重要的市场经济基本制度,是营商环境的重要组成部分,特别是破产制度在处理市场主体退出与不良资产处置中发挥了重要的作用。

但曾参加企业破产法执法检查的熊群力委员指出,当前比较突出的问题是现在破产企业大都不愿意走破产程序,2020年全国200多万家公司注销,但是真正经破产程序注销的只有千分之一。国有企业破产最怕的是人员安置问题,民营企业破产最怕的是债务问题。熊群力认为,国有企业的破产是否有专门的规定,上市公司和金融机构破产是否也应有专门的规定,这些问题应该考虑。



在谢经荣委员看来,这一现状是理念、观念问题所致。大家感觉“破产”不是一个好词,它是失败的代名词,政府不愿意破,怕影响社会稳定和投资环境;银行宁愿挂账也不愿意破,挂账还在,一破就没了;企业也不想破,因为太麻烦,时间很长,破完之后企业还面临债务问题。

对此,曹建明副委员长指出,实施好企业破产法,需要各级党委、人大、政府、司法和社会各方面的高度重视和全力支持,建议像抓“执行难”一样抓“破产难”,应加大破产法治观念宣传,引导全社会树立依法破产,实现保护、拯救和重生的观念,切实发挥企业破产法在市场资源配置上的调整作用,稳妥有序推动符合条件的企业依法破产和破产重整。

### 破产管理人制度不健全

破产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,报告指出,目前,破产管理人制度尚未健全。

“加强破产管理人队伍建设,对于进一步健全企业破产工作机制具有重要的指导意义。”李铨锋委员曾参与过相关调研,发现除了制度建设上的不足之外,实践中破产管理人队伍建设也亟待加强,特别是市级破产管理人的数量与破产审判实践的需求还有差距。

李铨锋以东部沿海某市为例称,2012年至2020年,在册破产管理人62家(人),参与办理破产案件3664件,任务相对较重。与此同时,有行业人士反映,目前,对破产管理人的执业约束、违规执业追责都还不够严格,这些都在一定程度上影响了破产管理人的履职效果。据统计,2013年至2020年我国破产相关案件中案由为“管理人责任纠纷”的案件数量呈上升趋势,案件总量达492件。

“由此可见,作为整个破产程序中发挥重要作用的破产管理人,确实需要进一步加强自身建设。”李铨锋建议,进一步加强破产管理人队伍建设,一手抓管理人数量,一手抓履职能力,从而更好推进企业破产法的贯彻落实。

### 探索建立个人破产制度

个人破产是指有民事行为能力的人不能偿还到期债务,由法院按照法定程序宣告其破产,清算个人财产偿还债务,并对部分债务进行豁免的法律设计。

一直以来,都有将个人破产制度纳入企业破产法中的呼声。今年3月1日起,我国首部个人破产法规——《深圳经济特区个人破产条例》正式施行。

在高友东委员看来,健全的个人破产机制对社会的创业活动水平、自主就业率,贷款违约率等都会产生有益的影响,建议设立个人破产制度,实现大众创业、万众创新,帮助诚实但不幸的经营者东山再起。

但在个人破产制度的立法创设中,高友东认为需要特别注意几方面的问题,要规定完备的个人免责制度,防止债务人恶意破产逃避债务,并建立和完善对个人破产的惩戒体系。此外,要建立和完善债务人的保护重生机制。在个人破产制度的设计中,对于陷入破产经历的善意债务人,社会应尽可能采取各种重整和解措施,帮助其免于破产,在其迫不得已宣告破产后,对其基本生活以及重新振作给予关照和扶持,以帮助其重组债务,重归社会。

制图/李晓军

## 全国人大常委会委员建议重视金融机构破产问题 加强金融机构破产法治化建设

□ 本报记者 赵晨熙

全国人大常委会执法检查组关于检查企业破产法实施情况的报告在谈及企业破产法实施存在的问题和困难时,提到金融机构等市场主体的退出存在困难。

全国人大财经经济委员会副主任委员郭庆平在参与金融机构破产问题专题调研过程中了解到,金融机构破产案件数量偏低,效率低下,而且多为一事一议。

在郭庆平看来,主要有两方面原因。一方面,金融机构不同于普通企业,具有特殊性,表

现为涉众性和风险外溢性。正是因为金融机构的特殊性,对问题严重的金融机构,一般都是由金融监管部门先行采取行政措施处置风险,然后再进入法律的破产程序。

另一方面就是风险处置与破产程序衔接不畅。由于金融机构的特殊性而先行采取行政性的风险处置措施在进入破产程序之后不能被法院认可,目前的企业破产法没有规定。这就使得行政性的风险处置工作与金融机构进入破产程序的有效衔接和有序过渡缺乏法律保障,影响了金融机构破产的效率。

“在推进金融供给侧结构性改革过程中,

应为金融机构有序退出提供更加完善的法律保障。”报告专门提出要加快法律修改工作,完善破产法律制度体系,对于自然人破产、金融机构破产、上市公司破产等问题,在修法中作好研究论证,积极回应实践需要。郭庆平建议加快企业破产法的修法进程,对金融机构破产存在的突出问题和困难,在修法过程中给予足够的重视,使这个问题能够得到解决。

李铨锋委员同样关注到了金融机构破产问题。在调研中,他了解到,目前金融机构破产存在困难,除了没有专门的法律法规作为依据,在实践中也面临其他困难。由于金融机

参与市场经济活动的程度较深,与各行业关联度较高,金融机构能“立”能“退”不能“破”的思想以及等国家兜底的惯性思维仍然比较普遍。

报告提出要完善金融机构破产相关修法研究,李铨锋觉得这为加强金融机构破产法治化建设指明了方向。在针对金融机构破产的专门法律法规出台之前,他建议政府有关部门、法院、行业协会等进一步加强联动协作,转变思想认识,做好政策法律等方面的沟通衔接,对确需实行破产的金融机构,稳妥做好破产工作,及时化解金融不良资产带来的风险,从而推动我国金融事业持续健康发展。

## 全国人大常委会组成人员审议畜牧法执法检查报告时建议 健全畜禽遗传资源保护体系

□ 本报记者 蒲晓磊

8月19日,十三届全国人大常委会第三十次会议对全国人大常委会执法检查组关于检查畜牧法实施情况的报告进行分组审议。全国人大常委会组成人员指出,畜牧业是关系国计民生的重要产业,也是我国农业农村经济发展的重要支柱。从检查情况来看,畜牧法自颁布实施以来,为保障畜禽产品质量安全,促进畜牧业持续健康发展发挥了重要的法治保障作用。同时,对于报告指出的一些问题,与会委员提出了有针对性的意见和建议。

### 加大畜禽遗传资源保护力度

针对报告指出的“畜禽遗传资源保护利用力度仍需加强”问题,一些与会委员建议,通过建立健全畜禽遗传资源保护体系,加快推进育种创新攻关等方式,支持畜禽种业振兴。

张春贤副委员长指出,畜禽遗传资源的丰富度,是国家综合国力和农业可持续发展能力的重要标志。畜禽良种对畜牧业发展的贡献率超过40%。我国畜禽遗传资源非常丰富,已发现地方品种500多个,是促进畜牧业转型升级的重要基础,也是满

足人民群众多样化需求的宝贵资源。据统计,由于种种原因,濒危和濒临灭绝品种占总数的近20%,超过一半的地方品种数量呈下降趋势,资源安全状况日趋严峻。畜禽遗传资源保护是一项公益性事业。国家和地方政府要加大投入,也要注重发挥企业作用。建议按照“以保为主、保以致用、以用促保”的原则,以市场需求为导向,加大特色畜禽遗传资源开发利用力度,实现资源优势向经济优势转化。

刘振伟委员说,畜禽遗传资源保护基础工作做了不少,但保护力度有待加强,报告显示,“全国超过一半的畜禽地方品种数量呈下降趋势,18%的畜禽地方品种处于濒危和濒临灭绝状态”。对此,各级政府和相关部门都要发力,对畜禽遗传资源的保护和核心种源的培育给予高度重视。

### 加强畜牧专业人才队伍建设

报告指出,贯彻落实畜牧法第四条培养畜牧兽医专业人才,发展畜牧兽医科学技术研究和推广事业与畜牧业法发展要求仍有差距。委员建议,出台相关政策,探索收费教育等制度,加快人才队伍建设。

李锐委员说,严格落实好畜牧法关于支持畜牧业发展,培育畜牧兽医人才、财政

金融政策,保障畜禽养殖用地,扶持畜禽批发市场建设等法律规定,发挥政策引导作用,为畜牧业高质量发展提供政策保障。

李铨锋委员指出,畜牧专业的人才缺口很大。据有关部门反映,从全国人才需求总量看,不同规模的畜牧企业对高职专科以上人才的需求量约为33万人,对中职人才的需求量约为11万人;从供求对比看,高职专科以上人才的供需比约为1.6;中职人才供需比约为1.13。经预测,我国畜牧业类专业高职专科以上人才缺口数将达28万人左右,中职人才缺口数将达10万人左右。由此可见,我国畜牧专业人才总量不足,这在一定程度上影响了畜牧业的健康持续发展。建议通过高等中等职业院校培养,在岗职业技能培训,制定就业引导政策等多种方式,进一步加强畜牧专业人才的培养力度,为畜牧业发展提供坚实的人才基础。

### 加快畜牧科技成果转化步伐

报告指出,草原畜牧业发展任重道远。一些委员在分组审议时建议,贯彻落实好畜牧法关于保护和合理利用草原等方面的规定,依法推动草原畜牧业稳步发展。

“我国有60亿亩草地,但我国草地的生产力与澳大利亚、新西兰的草地相比差距

比较大。主要原因在于,我国一部分草场处在干旱、半干旱地区,生产力比较差,同时与近年来对草原支持政策不够有关。我国虽然有60亿亩的草场,但是80%的牛羊肉是农区生产的,草场也就提供了20%的牛羊肉,这跟我国整个畜牧业发展的现实是不相符的,所以对草地畜牧业和草原事业的发展应给予更大支持。”孙其信委员说。

白春礼委员指出,目前,我国草原科技贡献率不足30%,草原畜牧业生产科技含量比较低,生产要素投入少,生产者普遍缺乏生产知识和技能。现代牧民不应当仍然是靠草原和环境致富,还要靠科技和知识来勤劳致富,要推进集约化、规模化经营,再加上发挥龙头企业的带动作用,加快草原畜牧科技成果的转化,推广实用技术,促进畜牧业增效和牧民增收。

报告建议,修改畜牧法时增设“草原畜牧业”一章,完善保护草原生态和发展草原畜牧业的规定,推动草原畜牧业稳步发展。白春礼认为,这充分体现了对草原畜牧业的高度重视,非常有利于草原畜牧业的发展。草原法的修改也在进行当中,建议这两部法的修改要有所衔接,相互促进。草原的保护要充分考虑到牧民的生产生活,畜牧业的发展要以草原生态保护为前提,避免政策相互冲突。

□ 本报记者 蒲晓磊

制定家庭教育促进法,到底要解决什么问题?

在林建华委员看来,立法的目的在于,更好发挥家庭教育的特点和优势,补学校的短板,使未成年人能够健康成长得更好。

未成年人沉迷网络、游戏、追星,因心理问题出现暴力、自虐、自杀倾向,校园霸凌,遭到监护人遗弃、殴打、虐待……刘修文委员说,每次在新闻媒体上看到这些报道,都会感到很痛心。

“如果家庭教育立法不能坚持问题导向,坚持法律的可操作性、可实施性,存在过多宣示性或原则性规定,那么就可能会变成一份法律形式的指导性文件,家庭教育中的很多问题依然难以依靠法律得到解决。”刘修文说。

吴月委员建议,对家庭教育服务机构的范围和主管部门进行明确,建立健全监管机制以及退出机制,并对如何监管线上的家庭教育服务机构等作出规定。

8月18日,十三届全国人大常委会第三十次会议对家庭教育促进法草案进行分组审议。全国人大常委会组成人员在分组审议时认为,草案结合当前教育领域的一些改革举措作出修改,对一些社会热点问题进行回应,比较全面系统。同时,草案还有进一步完善的空间。

### 父母违反家庭教育规定应受处罚

刘修文指出,草案第五章规定了父母或者其他监护人违反家庭教育责任和有关政府部门、单位、机构违反家庭教育工作职责的法律后果,但这些规定较为简单,可操作性不强,有关部门、单位、机构的作用难以充分发挥。

“作为促进家庭教育的一部重要法律,如果有关部门、单位、机构缺乏明确具体的法定职权和参与渠道,家长违反家庭教育责任的行为缺乏明确具体的法律责任,就难以彰显这部法律的意义,难以体现我国在促进家庭教育方面的法律保障,难以真正发挥家长的主体地位、国家的支持力度和社会的协同作用,那么家庭教育促进法规定的家庭教育之目的宗旨、根本任务也很容易沦为纸上空文。”刘修文说。

邓凯委员同样认为,此次修改删除了一审稿中对于父母或者其他监护人的处罚规定,并不合适。

邓凯指出,青少年的不良行为,与家庭教育有密切关系,如果不能明确父母或者其他监护人的责任,就不能对只养不教的人形成约束,这与实践需求不符,也违背了立法的初衷。

### 加强家庭教育服务机构监管

针对家庭教育服务机构,草案在第三十二条作出明确规定。

李飞跃委员说,第三十二条规定公民、法人和非法人组织可以依法设立非营利性家庭教育服务机构,但目前的行业整体情况良莠不齐,建议对此类机构依法设立的程序、条件、监管机制以及目前线上的家庭教育服务机构等,作出进一步细化规定。

卓新平委员认为,草案关于家庭教育服务机构的界定问题仍需进一步明确,“这个机构是志愿的、公益免费的、非营利性的还是营利性的、收费性的,草案中好像这两方面都有所包括”。

“比如,第二十八条规定,家庭教育指导服务机构开展家庭教育指导服务活动,不得组织或者变相组织营利性教育培训,这样的规定,给人的感觉是该机构是非营利性机构。第四十八条规定,家庭教育服务机构有相关违法情形会被吊销营业执照,这一规定给人的印象又是可以营利的。因此,有关功能要有相对清晰的规定,才能使本法顺畅实施。”卓新平说。

### 不得安排子女参加学科类校外培训

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》。

杜玉波委员指出,“双减”文件的全面落地,从根本上和长远上看,都需要家庭教育的全面配合,应当在立法时作出回应,更加注重推动中央“双减”文件精神落地。

“在第十六条家庭教育的内容方面,应当增加一些内容,如家长要深入了解孩子的身心成长规律,提升自身育人素质和能力,理性规划孩子未来发展方向,不盲目送孩子参加校外培训,减轻孩子过重课业负担,督促孩子回家后适度参加家务劳动,加强体育锻炼,不额外布置其他家庭作业。”杜玉波说。

“造成孩子不堪重负,既有来自社会竞争的压力,也有孩子父母在教育观上的偏差,给孩子过度加压的原因。因此,要建立良好的教育秩序,切实减轻孩子负担,既要整治好培训机构,也要管好孩子家长。所以,建议草案明确规定父母或其他监护人不得安排子女参加国家禁止的学科类校外培训。”殷方龙委员说。

## 全国人大常委会委员建议 明确家庭教育工作职能部门

□ 本报记者 蒲晓磊

8月18日,十三届全国人大常委会第三十次会议对家庭教育促进法草案进行分组审议。多位全国人大常委会委员在分组审议时建议,明确家庭教育工作的职能部门,进一步加强统筹推进力度。

李铨锋委员说,家庭教育虽然已经在思想上得到了全社会的重视和关注,但在实际推进过程中还面临发展缓慢、指导服务提供不足、家长进行家庭教育手段不科学不正确等问题。建议明确政府家庭教育工作的职能部门,进一步加强统筹推进力度,更好发挥政府的引导作用,促进家庭教育高质量开展。

“到底谁来指导家庭教育?谁的责任更大?我认为不是教育部门,而是民政部门,因为民政部门管婚姻、基层政权、社区服务,而且从上至下设置了专司儿童福利之责的机构。因此,让民政部门指导家庭教育更贴近百姓,更具基层优势,也具有公益或福利色彩。希望强化民政部门的责任,并纳入社会服务与儿童福利范畴。”郑功成委员说。

朱静芝委员认为,草案关于主管部门的一些提法,比如各级人民政府指导家庭教育工作,县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构,县级以上地方人民政府及有关部门等,容易造成主管部门不清、职责不明的问题,建议在国家、省级、市级、县级各个层面上统一主管部门及其职责,否则的话,谁主管、谁执法、谁普法,谁监督就没有主体,法律的落实就有问题。