



为“诚实而不幸”的创业者兜底

深圳法院先行先试个人破产制度一周年调查

前沿观察

□ 本报记者 唐荣
□ 本报见习记者 李文茜

呼某原来在广东深圳一商场内经营一家教育机构,5年前,因商场倒闭其门店也不得不关闭,导致呼某背上了480余万元的债务。这些年,呼某一直在努力还债,甚至不惜卖掉了自己唯一的住房,但仍负债100余万元。2020年,由于各方面的原因,呼某没了收入来源——这位单亲妈妈陷入了深深的迷茫。

怎么办?2021年3月1日实施的《深圳经济特区个人破产条例》(以下简称《条例》)让她看到了一丝希望。2021年6月,呼某向深圳市中级人民法院递交了个人破产清算申请,经过破产清算程序,5个月后,法院作出裁定宣告其破产。从法官手中接过裁定书,呼某如释重负:“我觉得自己获得了‘重生’!”

获得“重生”的不止呼某一人。《法治日报》记者近日采访了解到,《条例》实施一年来,深圳中院稳步推进个人破产案件审理,重视梳理审理规程,助力服务保障新发展格局。截至今年2月28日,共收到个人破产申请1031件,面谈辅导申请人594人,启动个人破产申请审查74件,听证调查59人,启动破产程序25件,总计审结72件。

“建立个人破产制度,可以解除创业者的后顾之忧,激发市场主体的创业热情,营造稳定公平、可预期的国际一流法治化营商环境。”中国人民大学破产法研究中心副主任徐阳光评价说,深圳为我国制定全国性个人破产立法提供了基础和实践经验。

保障人权节约成本 先易后难稳妥推进

法院作出裁定宣告呼某破产后,按《条例》规定,她将进入3年免费考察期,其间扣除每月必要支出外,剩余收入全部用于偿还债务。考察期届满,呼某可依照《条例》规定申请免除其未清偿的债务。

“3年后我就自由了,跟其他普通人一样正常生活。”呼某感叹道。

和呼某一样受益于《条例》实施的还有张某。张某1986年从高校辞职“下海”经商,任职深圳一公司经理,并担任公司法定代表人。1999年,该公司与银行签订183万元的借款合同,张某等签订了《贷款保证担保合同》,为借款承担连带保证责任。

其后,该公司因未按时还款而被起诉,法院判令归还借款及相应利息,张某等承担连带清偿责任。后来,公司倒闭,营业执照被吊销,债务全“压”到了他身上。2009年,张某的房产被法院拍卖,划转执行款95万余元。但贷款债务未了,除留下基本生活费外,张某每月的退休金均被划扣用于还贷,这令老人生活得十分艰难。

2021年6月7日,张某向深圳中院提交个人



破产和解申请,此时他已是76岁高龄,经审核确认,他的担保债务还有97万元。后在管理人的协助下,张某与债权人达成和解方案:履行5.2万元的支付义务后,剩余未清偿债务予以免除。10月8日,张某个人破产和解案经法院确认后终结,背负了20年债务的七旬老人终于在卸下债务重负,得以颐养天年。

“张某属于最早一批响应国家号召从事业单位辞职下海的创业者,鼓励创业精神,为创业者兜底,也是个人破产制度的温度所在。”深圳中院破产法庭庭长张睿说,该案既体现了个人破产制度对债务人基本人权的关怀保障,也为债权人节约了无意义追偿的成本。

全国人大代表、深圳市高新投集团有限公司副总裁樊庆峰认为,个人破产制度保护了债务人一些相关的社会公众利益,同时也维护了债权人相关权益,实现双赢,同时能够鼓励更多的创新者摆脱思想包袱,为深圳的发展作出更大的贡献。

呼某、张某是《条例》实施后的两个幸运儿。实际上,《条例》实施后首月,深圳中院便收到了260起个人破产申请,至当年8月初,申请总数上升至640余件。但考虑到个人破产的改革试点大大挑战传统观念和现有制度,必须先易后难、稳妥推进,确保实现改革与稳定、法律效果和社会效果的统一,最终只有34起申请进入立案审查阶段,8起申请正式受理。

据介绍,《条例》实施初期,个人破产申请

需求旺盛,深圳中院最多的一天收到申请19件,但申请人对个人破产制度的认识、法律后果的理解都有待进一步加深,加上对财产、债务的前期整理不够,导致申请材料审核难度高、退补多、周期长。

对此,深圳中院积极部署,逐一梳理申请情况,及时研判问题对策,逐步探索建立了书面材料核查、电话答疑、一对一面谈辅导等申请分流识别机制。同时,指导深圳破产管理人协会组织法律援助力量,对需要补充材料的申请人进行一对一的电话辅导,协助其准备符合立案要求的材料。

破产法庭庭长张睿表示,对于因过度消费、过度投机、参与赌博等导致负债的,明显不符合《条例》规定要求的申请,依法释明后予以退回处理。也有一部分申请人经过法官释法,认识到个人破产程序的要求和法律后果,评估自身情况后主动撤回申请或变更申请材料。

确定“诚实而不幸” 合理兼顾各方权益

李某申请个人破产,但深圳中院在审查中发现,李某所述经营损失、实际支出情况与负债数额相差较大,且李某在与前妻协议离婚时约定,由其承担全部夫妻共同债务,又举新债归还后申请破产。合议庭认为该情况导致无法认定李某具备破产原因,于2021年5月

14日裁定不予受理。

该案承办法官介绍说,法院通过书面审查、法官面谈、听证调查等方式,仔细审查了李某申报的债务财产信息和婚姻家庭关系,对李某是否具备《条例》规定的破产原因进行了审查论证,防范不正当债务安排,利用程序逃债等行为,为识别债务人是否“诚实而不幸”提供有效经验。

相比之下,个人破产首案中成功重整的债务人李某的情况就大不相同。2018年,李某选择蓝牙耳机市场开始创业,由于一直无法获得稳定的客户资源,未能打开市场实现盈利,加之受疫情影响,债务越背越多,无力偿还利息和滞纳金。2021年3月10日,李某向深圳中院申请个人破产。

经过调查李某财产收入、债权债务、家庭情况,划定豁免财产范围后,管理人协助李某制作了个人破产重整计划草案。草案明确,在保留生活必需品和每月7700元用于一家四口基本生活费用后,李某将在3年内分期偿还全部本金,债权人予以免除利息和滞纳金,该草案经债权人会议表决通过,由深圳中院裁定批准。

《条例》保护的是“诚实而不幸”的债务人,而债务人是否尽力偿债是判断债务人是否“诚实”的重要标准。即便进入破产程序,尽力偿债仍是对债务人关键性的要求。企图通过破产“赖账”的行为既不被制度允许,也无法通过程序检验,无法获得破产救济。深圳中院在审查中破申请以及推进案件办理时,非

常重视对债务人偿债情况的审查,以防范债务人的“搭便车”心理甚至是破产欺诈。

“在聚某个人破产重整一案中,梁某展现出强烈的偿债意愿和努力。创业失败后,梁某积极找工作谋生;申请破产前,一家人节衣缩食坚持还款;本人及其家人都在破产程序中积极配合,充分、全面地履行了如实申报义务,申报的个人以及家庭财产、债务与管理人最终的核查结果基本一致。”深圳中院破产法庭庭长曹启选介绍说,多数债权人也发表了监督意见,认为他属于“诚实而不幸”的人,这是重整计划草案能够顺利通过的原因。

曹启选告诉记者:“我们在办理破产案件中,强调要充分保障债权人对待债务人申请破产、对管理人办理破产进行监督的权利,目的是合理兼顾各方合法权益,确保破产审判的公信力。”

徐阳光指出,《条例》为“诚实而不幸”的自然人提供了遭遇债务危机后的法律保障,允许个人经营失败后,在保留最基本的自由财产前提下进入破产程序,这有利于整个社会主义市场经济的有序发展。对于社会来讲,如果一个人陷入财务困境,法律不提供救济的途径,那么这个人轻则可能沦为国家救助的对象,重则可能做出违法行为,所以个人负债虽然是人的原因,但会产生直接或间接的社会影响,通过个人破产制度处理好个人债务,有助于维护社会公共利益。

对于公众担心的逃废债行为,中国政法大学破产法与企业重组研究中心研究员陈夏红认为,应通过形式约束和制裁,防止通过滥用个人破产制度来逃废债。未来在修订破产法时,应当对刑法作出相应的联动修订,对个人破产程序中可能出现的不法行为的刑事惩治要有更加细致的规定。此外,也需要改革现有的刑事司法制度,在政府部门、检察机关以及法院之间构建破产犯罪追惩机制。

仍在摸着石头过河 不断完善配套制度

推动支持成立深圳市破产事务管理署,深化两权分离,探索厘清法院、政府办理破产的职能分工,逐步健全“法院裁判、机构保障、管理人执行、公众监督”的四位一体破产体系;支持管理署出台《深圳市个人破产信息登记与公开暂行办法》,破产信息登记与公开制度落地见效……过去一年,深圳中院不断完善个人破产配套制度。

社会各界也非常关注深圳个人破产制度改革进展,不少人期待这项创新举措能够推广。

“个人破产重整、和解、清算三种程序案均已裁定,全面激活个人破产制度设计,但要将个人破产制度推向全国,仍任重道远。”曹启选坦言,面对大量申请、复杂的债务构成等情形,诸多重要配套机制仍有待建立,完善破产法对个人破产案件办理也是“摸着石头过河”。

作为个人破产重整首案的破产管理人,

杜艳芝负责核查债务人财产状况,拟订财产分配方案以及管理、监督、协助计划执行。在她看来,个人破产比企业破产更难做。企业作为一个经济实体,经过工商登记注册,有法可依,基本情况摸得清楚,而自然人财务状况没有透明要求,个人财产申报的“猫腻”不容易被发现。

“个人破产制度牵一发而动全身,背后需要一套密切衔接的配套制度做支撑。”在组织协调法官与数百名申请人逐一谈话后,深圳中院破产法庭庭长曹启选深有感触,财产申报调查、破产信息公开、反破产欺诈的监督和惩戒机制能否迅速建立完善,是个人破产制度能否加快探索、全面推进的关键。

深圳中院有关负责人告诉记者,深圳是一个鼓励创新、宽容失败的城市,个人破产制度改革才刚刚起步,下一步,深圳中院还将继续总结实践经验,持续推动完善系列配套制度——

健全申请前辅导制度。由于没有个人财务制度,债务人往往缺乏财务管理能力,难以准确全面提供个人和家庭的财产债务材料,这也成为法院审查破产申请的一大难题。当前,深圳中院通过法官“一对一”核实,辅导债务人整理申请,选择适宜程序,下一步将积极探索,支持深圳市破产事务管理署依照《条例》设计,承担个人破产的申请辅导职能。

完善信息登记和公开制度。深圳中院将加强与深圳市破产事务管理署的协同,加强“深·破蛋”平台与其他信息公开平台的互联互通,确保破产信息充分、及时地公开,进一步保障债权人的知情权和监督权。深化法院联动,推动破产信息与信用信息的融合和交互,在债务人实现经济再生的同时,推动其实现信用再生,推动金融机构等涉及信用评级机构完善信用评估机制,助力我国社会信用体系建设。

推动构建庭外和解规则。深圳中院将参照德国等域外经验,探索设置破产和解前置程序,完善与庭内和解、和解协议确认的衔接机制;引入金融机构、专业中介、法律援助,促进债务纠纷多元化解,为债务人提供多样化、便利化的债务清理方式,也为法院审查判断提供有效依据。

完善反破产欺诈机制建设。通过建立债务人财产申报制度、破产信息公示制度,完善法律责任体系等健全反破产欺诈制度,建立透明公开、可追溯的破产信息登记与公开制度,让债务人在“阳光下破产”。

“建立个人破产制度是服务保障社会主义市场经济高质量发展,维护社会公共利益,优化法治营商环境,促进社会诚信体系建设的迫切需要。面对不断新增的个人破产申请和不时出现的问题难点,深圳中院将迎难而上、不断摸索、多点突破,推进个人破产改革纵深发展,为全国个人破产立法提供先行先试经验。”该负责人表示。

漫画/高岳

培训质量不高 价格肆意上涨 存在安全隐患 非学科类培训该如何强化监管?

□ 本报记者 赵丽

为规范非学科类校外培训行为,有效防范培训质量不高、价格肆意上涨、存在安全隐患等问题,保护学生及家长合法权益,规范非学科类校外培训行业发展,教育部、国家发展改革委、市场监管总局近日联合发布《关于规范非学科类校外培训的公告》(以下简称《公告》)。

《公告》指出,非学科类校外培训机构应当具备相应的资质条件,从业人员应当具备相应的职业(专业)能力证明。在收费标准方面,公告提出,非学科类校外培训机构应当遵循公平、合法、诚实信用的原则,根据市场需求、培训成本等因素合理确定培训收费项目和标准。培训收费应当实行明码标价,培训内容、培训时长、收费项目、收费标准等信息应当向社会公开,接受公众监督。

中国人民大学法学院教授刘俊海接受《法治日报》记者采访时说,“双减”压缩了学科类培训机构的生存空间,非学科类培训“趁机起势”,但不能任其野蛮生长,必须纳入法治轨道,强化监管。

非学科类培训涨价 家庭经济负担加重

家长每年给孩子花费多少非学科类培训费用?

21世纪教育研究院院长熊丙奇同样认

为,如果机构在经营成本不增的情况下,涨价过高涉嫌过度逐利,既与教育公益属性相背离,也会加重家庭培训支出负担,冲抵“双减”效果。

在中国民办教育协会研究分会副理事长马学雷看来,政策在对待学科类和非学科类培训机构的治理逻辑是两种不同思路,针对学科类培训强调减压,而素质学科的主基调是规范,但这并不意味着非学科类素质教育可以损害学员利益,通过过度营销制造新的教育焦虑,否则也将迎来更严格的监管。

部署开展专项整治 恶意涨价受到查处

在非学科类培训“蓬勃发展”的同时,相关部门也在强化监管,矛头直指价格过快上涨等问题。

1月30日,教育部、国家发改委、国家市场监督管理总局联合印发通知,部署开展非学科类校外培训收费专项整治工作。通知指出,随着非学科类培训市场营销急速升温,一些机构趁机涨价,倾销课时,加重了家庭经济负担,在一定程度上对冲了“双减”成效,要全面加强非学科类校外培训监管,不断巩固深化治理成果。

据教育部官网消息,截至2月15日,各地共排查非学科类培训机构1.84万个(次),发现恶意涨价机构52个,相关违规行为已经整改,

对相关机构进行了严肃处理,培训费恶意涨价部分已退还家长。

此次《公告》再次明确要求,规范自身收费行为,禁止以虚构原价、虚假折扣、虚假宣传等方式进行不正当竞争,预防和制止垄断行为,禁止任何形式的价格欺诈行为。预收费须全部进入本机构收费专用账户,面向中小学生的培训不得使用培训贷方式缴纳培训费用,不得一次性收取或以充值、次卡等形式变相收取时间跨度超过3个月或60课时的费用。

马学雷分析认为,在“双减”背景下,一些相关的机构资本和人员向非学科类培训转移,但不能再走学科类培训的老路,《公告》就起到了敲警钟的目的。借鉴学科类校外培训的教训,非学科类的校外培训可能出现的价格欺诈行为是虚拟价格,比如一些机构推出广告,宣称原本卖999元的课程,现在只卖99元,而有关部门查处的时候发现,999元的课程价格并没有实际的交易记录,这就是典型的虚拟价格欺诈。

在采访中,不少受访家长提到了《公告》中的两个字——“合理”。但到底何为“合理”确定培训收费项目和标准,是很多家长心中的困惑。

对此,马学雷认为,关于培训机构的合理定价有一些原则性的规定,即结合机构的成本和市场需求。“成本,无非是场地、师资和管

理,市场需求,可能要根据不同地域、不同城市制定不同的价格,然后再本着公益的原则,做到公平正价。”

分类管理精准施策 促进行业健康发展

目前学科类培训已经建立起较为完备的监管体系,非学科类培训监管能否借鉴?

“大多数非学科类校外培训与校内教育差异性大、互补性强,且不属于刚需,因此不应简单照搬学科类校外培训治理的目标与办法。”刘林认为,非学科类培训监管不能搞“一刀切”,应根据各学科门类的不同特点,对于其他门类的非学科类校外培训,应当遵循发展规律和实际需求,以多样化手段引导其健康发展。

在中国教育科学研究院研究员储朝晖看来,与学科类培训相比,非学科类培训类别较多,明确主管部门进行分类管理是关键。

记者注意到,教育部近期发布的2022年工作要点中提出要指导各地对非学科类培训机构,区分体育、文化艺术、科技等类别,抓紧明确主管部门,实现常态化监管。

目前,浙江、天津等地已先行探索建立非学科类培训机构管理制度。1月17日,浙江省文化和旅游厅发布了《浙江省文化艺术类校

外培训机构准入指引(试行)》,对文化艺术类校外培训机构的设置、设施条件、从业人员、教学要求及培训材料、审批登记、资金监管等多个方面作出明确要求。

马学雷认为,未来有关部门至少会在体育、科技、文旅三个方面制定校外培训的管理办法,在资质取得、场地要求、人员要求、管理要求、行为规范要求、安全规范要求等方面,每个部门都会制定相应的管理办法。“有了这些管理办法,审批和监管就有了依据。这些监管办法的松严程度取决于行业自我的良性发展程度。如果在行业成员和协会的共同努力下,行业进入了良性循环,那么监管可能就会松一些,如果引起了很多的非议,那就需要严格的监管。”

教育部2022年工作要点还提出,要推动校外教育培训机构立法,受访专家认为此举很有必要。

在今年全国两会上,全国政协委员、浙江省教育厅副厅长、一级巡视员韩平建议,尽快出台校外培训机构管理条例,从法律层面赋予业务主管部门行政许可权,明确“培训许可证”的审批类型和形式,进一步厘清业务主管部门和登记管理部门的管理职责。同时,在审批需求迫切、立法过程较长的情况下,建议由国务院授权给各省级人民政府,解决当前非学科类培训机构审批权的堵点问题,推动校外培训分类管理全面实施。