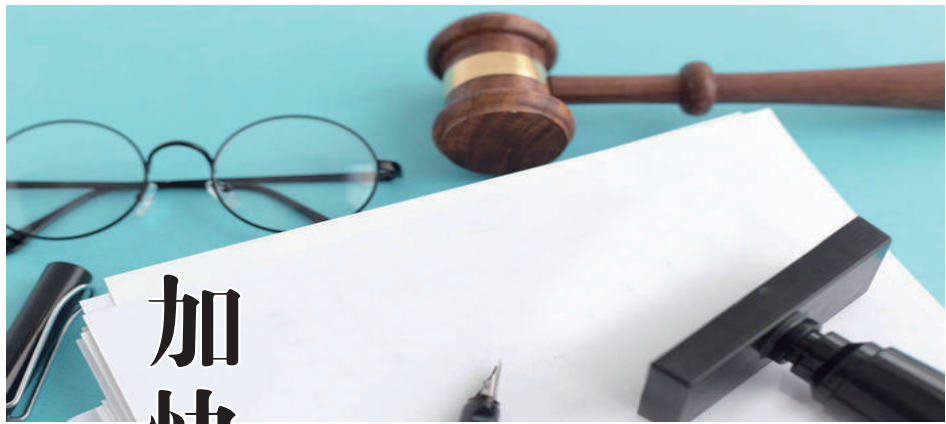




加快推进自然人破产立法

□ 乔博娟

市场化退出机制，在立法技术、司法裁判、执法手段、人员储备等方面均为自然人破产立法奠定了坚实的基础。此外，《民事诉讼法》《合伙企业法》和《个人独资企业法》中关于裁定终结执行的情形、参照适用破产清算程序等规定均涉及自然人债务清偿问题。

近年来，我国个人信用体系与财产登记制度不断完善，不仅建立了央行个人征信系统实现全国联网查询，全国法院失信被执行人名单信息公布与查询平台也面向社会开通，而且实行了不动产统一登记制度、机动车和船舶登记制度，推行个人存款账户实名制等，为查询个人信用与财产信息提供了便利的技术条件，有利于防范个人转移财产、恶意逃债的行为。此外，最高人民法院与公安部、银监会、中国人民银行等部门以及多家银行业金融机构建立了网络执行查控系统，形成了较为科学的执行查控、财产变现、执行规范管理模式。

因此，法律制度不完善、信用体系不健全、财产登记不到位等因素并非自然人破产立法的障碍，相反，实施自然人破产法律制度将直接推动甚至倒逼相关制度的建立健全。

自然人破产法律制度规范构建

自然人破产法律制度的主要目标是诚实但不幸的债务人提供救济，使之能够重建经济能力，主要涉及债务免责、自由财产和失权复权等制度。

在破产程序终结后，对于破产人未能依照破产程序清偿的债务，在法定范围内应免除其继续清偿的责任。免责是自然人破产法律制度最显著的特征之一，旨在使债务人从过度负债中解脱出来，鼓励其积极参与社会经济活动，创造新的财富。当然，为了防止债务人滥用破产免责逃避债务，立法应当对免责给予适当的限制，规定不得免责的情形以及不予免责的债务。例如，债务人隐匿、转移、毁损破产财产以逃避债务，不得免责；而罚款、税款、人身损害赔偿金和履行法定义务的费用等，则为不予免责的债务。

根据法律规定或由法院酌定，破产人可以自由支配和处分，不受破产程序限制，不得查封、扣押并用于分配清偿的财产。自由财产主要包括法律法规禁止扣押的财产，如破产人及其所扶养家属的生活必需品，以及伤残补助金、抚恤金、损害赔偿金等专属于债务人人身权利的财产。自由财产制度旨在保障人权并维护社会政策，为破产人及其所扶养家属在破产程序终结后一段时期内提供必要的生活保障，解决其生存和发展问题。

出于保证破产程序顺利进行、防范债务人道德风险等目的，法律不仅应在破产程序中给予债务人的人身和财产权利必要的限制，而且在破产程序终结后的一定时期内可以限制破产人的某些权利与任职资格。例如，在一定时期内限制破产人高消费，对其融资信贷、资质认定等提高门槛，并且不得担任公司董事、监事、高级管理人员等专职职务。根据法律规定，符合法定情形时，应当解除对债务人的限制，恢复其相关权利与任职资格。例如，债务人已经清偿所有债权人的全部债务；或债务人清偿所有债权人的债务达到一定比例，且破产程序终结已届满一定期限时，则可申请复权。如此不仅有利于督促债务人尽可能多地清偿债务，而且有助于债务人经济生活的重建。

徒法不足以自行，自然人破产法律制度的顺利运行，当然离不开相关配套制度。一方面，要加强个人诚信体系建设。加强个人诚信教育，加快个人诚信记录建设，要完善个人信息安全、隐私保护与信用修复机制，推进个人诚信信息共享使用，健全守信激励与失信惩戒机制，使守信者受益、失信者受限。另一方面，要完善个人财产登记申报制度。《民事诉讼法》已经确立了被执行人财产申报制度，在此基础上建立破产债务人财产申报制度，构建包括公职人员在内的个人及家庭财产登记制度，为执行查控债务人财产奠定基础。

自然人破产立法规划亟待落地

所谓自然人破产，是指作为债务人的自然人不能清偿到期债务时，由法院依法宣告其破产，并对其财产进行清算分配、公平清偿债权人或者进行债务调整，豁免其剩余债务并且确定债务人与债权人权利义务关系的法律规范。制定自然人破产法，目的是妥善清理债权债务，保障债权人公平受偿，并且保证债务人的基本生活，给予其必要的破产救济，从而维护经济秩序与社会安定。

一段时期以来，我国民间借贷活跃，但同时也缺乏有效的个人债务清理机制。企业如不能清偿到期债务，既可申请破产重整与和解来挽救企业，又可通过破产清算彻底了结债务关系，但企业家个人却无相应的制度保护，以致有人因无法清偿个人债务铤而走险。事实上，破产法产生之初就是为了解决善意而无过失的债务人无力偿债的问题，随后才逐步规制法律拟制人格的企业债务清偿，而现行破产法对此的体现却并不充分。实践中，很多企业家的个人债务与企业债务高度混同，或是由于其向银行贷款时被要求提供连带责任担保，或是其对独资或合伙经营的企业债务负有无限连带责任，同样是因生产经营活动产生的债务，企业债务清偿有章可循，个人债务清理却无计可施，这的确不合理。由于自然人破产法律制度的缺失，有些深陷债务危机的经商创业者无法通过法律途径彻底解决债务问题。

当前，在防范创业失败风险的同时，应当进一步强化政策供给，尤其是加快自然人破产立法，消除创业者的后顾之忧，才能充分释放全社会创新创业潜能。因此，建立和实施自然人破产制度，不仅有利于保障全体债权人公平受偿，避免个别执行的不良后果，而且有助于深陷债务危机的个人或家庭通过法定程序豁免余债，使其能够重新生活。

自然人破产立法时机已经成熟

《企业破产法》在我国已实施12年，积累了大量的宝贵经验，不断健全优胜劣汰

新时代领导干部

法治连线

“新官不理旧账”既不守信也不守法

□ 曹建民

《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》针对我国产权保护存在的一些薄弱环节和问题，特别针对一些地方政府政策不连续，“新官不理旧账”问题，提出“不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约，因违约毁约侵犯合法权益的，要承担法律和经济责任”。去年全国两会的政府工作报告中也指出，政府要信守承诺，决不能“新官不理旧账”。

所谓“新官不理旧账”，是指同级的新一届政府及其领导人员更替后，不承认上一届政府和领导人员对公民和市场主体作出的合同、承诺、债务等行为。这些年，在地方治理中，“新官不理旧账”还时有发生，不仅影响投资者投资积极性，而且会直接侵害人民群众利益，极大地损害政府的公信力，甚至激化社会矛盾、引发社会冲突。

对“旧账”的态度，既考验“新官”的责任担当，也考验领导干部的依法行政能力。“新官不理旧账”不仅是一个“政德”问题，而且是一个“合法性”问题。“新官不理旧账”既不守信也不守法。

首先，“新官不理旧账”违反了信赖利益保护原则。所谓信赖利益保护是指：行政决定一旦作出，就具有国家的公定力，法律要求包括政府在内的各方当事人信守承诺，彼此

信任。行政相对人基于对行政决定的信任和依赖而产生的利益，要受到保护。禁止行政机关以任何借口任意改变既有的行政决定，如确实基于明显重大公共利益的需要而收回某项权利或者利益，也必须给予受益相对人补偿，以免让行政相对人承担政府自身违法的责任。

其次，“新官不理旧账”违反了《合同法》规定。当政府及其职能部门作为一方当事人与相关市场主体存在合同关系（包括政府购买服务）时，“新官不理旧账”明显与《合同法》相悖。《合同法》第76条规定：“合同生效后，当事人不得因姓名、名称的变更或者法定代表人、负责人、承办人的变动而不履行合同义务。”当事人应当按照诚信原则全面履行合同义务。企业与政府之间的合同是法人之间的契约，并不是企业经营者与政府负责人的私人约定，即便政府负责人已经改变身份、不在其位，但政府作为合同主体没有变，法人之间的合法契约也必须依法继续履行。所以，各级人民政府和有关部门依法作出的规划、行政决定、优惠政策、合同等不得随意改变。

新官如何理旧账？一是树立诚信意识和契约精神，确立“新官必理旧账”的原则。邓小平曾说，为了保障人民民

主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。诚信是法治社会和以德治国的基本要求。企业与政府签订合同，既是对领导干部的信任，更是对政府履约能力和诚信的认可。政府欠账不是合同上签字领导干部的个人所欠“私账”，而是“公账”。市场经济是法治经济，新官理不理旧账是检验领导干部运用法治思维和法治方式化解矛盾的试金石。抓好诚信守约教育是一种事关长远的基础性工作。领导干部要牢固树立政府必须带头讲诚信守契约的观念，政府工作人员带头讲诚信守契约的意识和自觉性越强，政府在社会信用体系建设中的示范表率作用就发挥得越充分。

二是对于合法的旧账与违法的旧账必须区别对待。合法的账一律要理，必须理。如确实存在“旧账”违法的现象，则要区分“旧账”违法的具体情况，根据违法或过错进行处理，依法变更或撤销合同。《合同法》第58条规定：“合同无效或者被撤销后，因该合同取得的财产，应当予以返还。有过错的一方应当赔偿对方因此所受到的损失，双方都有过错的，应当各自承担相应的责任。”如果是政府的允诺违反

法律和行政法规的强制性规定，可以通过法律程序确认政府允诺无效，但政府必须承担赔偿责任，千万不得一方面宣布政府行为违法无效，另一方面又处罚相对方企业。如果政府没有违法，只因公共利益而需变更或撤销合同，那就应当按照法定原则和程序，对遭受损失的公民、法人依法进行补偿。政府签合同一定要慎重、严谨，充分调查论证，约束性的条件、不可抗力的因素都要签清楚，触碰法律红线的项目不能签。对人民群众而言，不论前任还是现任领导干部的行为都是政府行为，政府不能充当自己“旧账”纠纷的裁判员。

三是建立处理新旧“官”账务交接的工作机制。领导干部职务的交接，是基于岗位职能所派生的事权的交接，是政府权力、公共权力的交接，是职责、承诺的交接。各级政府对其职能部门的账务监督是行政隶属关系中的应有之义，要建立和完善各级人民政府对其职能部门系统内“新旧账”的监督、清理、纠错机制。领导干部要落实“一岗双责”，加强上级领导对下级的账务履行监督责任。要加强离任审计，对前任留下的“旧账”做一个科学评估，对不理“旧账”的“新官”严肃问责。

（胡建森专家工作室供稿）

（上接1版）他还强调：“干部就要有担当，有多大担当才能干多大事业，尽多大责任才会有多大成就。”

年轻干部要忠诚干净担当。要始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要经常对照党章党规党纪，检视自己的理想信念和思想言行，不断掸去思想上的灰尘，永葆政治本色。

紧握党性修养“圆规”自我修炼 细照笃行

没有规矩，不成方圆。现实情况复杂多样多变，领导干部面临诸多考验。如何做到在权位面前不自我膨胀、在金钱面前不产生贪欲、在声色面前不乱了心神？既需要外在的约束，更需要内心的党性修养。如同画圆需要“圆规”，才能控制好线条，不走样、不变形。

“干部的党性修养、道德水平，不会随着党龄工龄的增长而自然提高，也不会随着职务的升迁而自然提高，必须强化自我修炼、自我约束、自我改造。”习近平总书记用三个“自我”强调了“为政之道，修身为本”的朴素道理。

同样，斗争的本领不是与生俱来的，斗争的本领也不会随着职务的自然增长而自然提高。要将党性修养融入到斗争本领中去。

95岁的老党员张富清的事迹广为流传。晚年的张富清依旧保持着看书学习的习惯。“要不断改造主观世界、加强党性修养、加强品格陶冶，老老实实做人，踏踏实实干事，清清白白为官，始终做到对党忠诚、个人干净、敢于担当。”张富清学习2016年版的《习近平总书记系列重要讲话读本》所作的笔记，正是其身共产党员一生注重党

性修养、不断提高斗争本领的真实写照。

守好“方”，画好“圆”。像圆规那样不偏离方向，年轻干部要切实学好自我修炼这门“必修课”，锤炼光明坦荡的光辉品格，保持严肃的生活作风。

像圆规那样遵循轨道，年轻干部要真正在习近平新时代中国特色社会主义思想中，寻找对政治品格、价值追求、精神境界、作风操守的要求，反观内省，细照笃行。

像圆规那样画出完美弧线，年轻干部要涵养政治定力，练就政治慧眼，恪守政治规矩，自觉做政治上的明白人、老实人。心有所畏、言有所戒、行有所止，稳住心神、管住行为、守住清白。

拓展执政能力“半径”常学常新 知行合一

我们党在中国这样一个有着近14亿人口的大国执政，面对复杂严峻的斗争形势，肩负繁重的执政使命。如果将执政能力视为“半径”，那只有不断增强理论思维，提升执政能力，才能不断扩展圆的面积，画出更为宏大的发展伟业。

新中国成立70年来，我们之所以能办成大事、成就伟业，是因为有中国共产党这个坚强领导核心。按照马克思主义建党原则建立起来的中国共产党，具有严密的组织体系，集聚众多的先进分子，具有强大的执政能力和高超的领导水平。

中国共产党人依靠学习走到今天，也必然要依靠学习走向未来。年轻干部要树立善于学习就是善于进步的观念，把学习作为首要任务，心无旁骛、如饥似渴地求知问学，把成长的基石打深打牢。既重视学习深度，也重视知识宽度，在建立相对稳定的知

识结构的同时，不断吸收新鲜知识，全方位增强执政本领。

理论思维能力是领导干部综合素质的重要内容。年轻干部要加强马克思主义理论武装，掌握和运用辩证唯物主义和历史唯物主义，掌握贯穿其中的马克思主义立场、观点、方法，深入认识共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律。夯实敢于斗争、善于斗争的思想根基，理论上清醒，政治上才能坚定，斗争起来才有底气、才有力量。

年轻干部必须把学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为重中之重，深刻领会这一重要思想为重的理论渊源、实践基础和作风要求，学出对党忠诚、坚定信念、自觉自信、责任担当、能力水平。常学常新，做到学、思、用贯通，知、信、行统一。

“空谈误国、实干兴邦。”年轻干部要按照习近平总书记的要求，做行动者不做清谈客，当奋斗者不当泥菩萨，在摸爬滚打中增长才干，在层层历练中积累经验。

激发伟大梦想“动力”勇于斗争 善于斗争

“社会是在矛盾运动中前进的，有矛盾就会有斗争。”习近平总书记指出，领导干部不论在哪个岗位、担任什么职务，都要培养和保持顽强的斗争精神、坚韧的斗争意志、高超的斗争本领。

脑发懵，腿发软，心发慌……遇到重大矛盾问题，一些党员干部表现出软骨症、恐惧症和无能症，遇到问题绕着走躲着走，结果是小问题拖大、大问题拖炸；或者优柔寡断，或者鲁莽草率，结果越弄越糟。这都是党员干部缺乏斗争精神和斗争本领的表现，是缺乏动力的表现。

时势造英雄，但时势有时候也会造成平庸。和平环境下，“蜜水里”长大的年轻干部如何“补钙”？如何增强斗争本领？

要把准斗争方向，看准斗争趋势。习近平总书记指出：“共产党人的斗争是有方向、有立场、有原则的，大方向就是坚持中国共产党领导和我国社会主义制度不动摇。”凡是有违这一方向的，党员干部就必须与之斗争、必须取得胜利，做到“不畏浮云遮望眼”“乱云飞渡仍从容”。

“领导干部要有草摇叶响知鹿过、松风一起知虎来、一叶易色而知天下秋的见微知著能力。”习近平总书记进一步要求，党员干部要会预判风险、预测趋势，“对潜在的风险有科学预判，知道风险在哪里，表现形式是什么，发展趋势会怎样，该斗争的就要斗争”。

要注重策略方法，讲求斗争艺术。党员干部要将斗争当作一门艺术，要善于斗争。要做到习近平总书记要求的“守土有责、守土尽责，召之即来、来之能战、战之必胜”。

要学会抓主要矛盾和矛盾的主要方面，要根据形势需要，把握时、度、效，及时调整斗争策略。斗争本身不是目的，习近平总书记也指出，“要团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，在斗争中争取团结，在斗争中谋求合作，在斗争中争取共赢”。

“在复杂严峻的斗争中经风雨、见世面、壮筋骨，真正锻造成为烈火真金。”习近平总书记强调，党员干部要多经历风吹浪打，多经摔烫手山芋，多做几次热锅上的蚂蚁，才能炼胆魄、磨意志、长才干。

党员干部唯有坚持做勇于斗争的战士，不做爱惜羽毛的绅士，才能柳足实现伟大梦想的动力。

【作者系中央党校（国家行政学院）中青一班学员】

