



让“诚实而不幸”的 债务人有机会“再生”

□ 王 群



个人破产制度在成熟的市场经济环境中理应有一席之地，与企业破产制度共同构成良性退出机制，这是健全市场经济体制的重要法律保障。长期以来，我国的破产法律制度只针对企业，而不包括个人。随着市场经济发展，自然人深度参与商事活动，一旦遭遇市场风险，需要以个人名义负担无限债务责任，不能获得与企业同等的破产保护，无法实现从市场的退出和再生。保护市场主体，推进个人破产立法，让“诚实而不幸”的债务人从市场中合法退出并获得再生机会，是我国市场经济体制改革不断深入的必然要求。

2020年5月，中共中央、国务院在《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中明确提出推动个人破产立法。今年3月1日，我国首部个人破产条例——《深圳经济特区个人破产条例》施行，兼具试验和示范双重意义。

之所以要推进个人破产立法，与我国经济发展的实际情况息息相关。一是保市场主体、保基本民生的必然要求。我国长期只有企业破产法这“半部破产法”，个人破产立法进展缓慢。然而，随着自然人和法人主体深度参与商事活动，这些主体都不是企业，一旦遭遇经营风险，无法根据企业破产法进行破产保护，同时相关经营风险还可能无限转移到个人和家庭，持续性诱发贫困。保市场主体、保基本民生必须直面这些主体经营风险，直面他们在市场退出和再生中的困境。对于诚实而不幸的债务人，应通过个人破产立法给予他们重新开始的机会。二是我国进一步优化营商环境的需要。根据世界银行发布的《2020年营商环境报告》，“破产办理”不仅是世界银行营商环境评价指标体系十大评价指标之一，更是我国需进一步提升在全球营商环境排名位次的弱项。加快我国个人破产立法，是我国在优化营商环境上补短板、强弱项的重要举措。此外，推进个人破产立法还体现对市场主体的平等保护，更能在解决判决“执行难”问题上提供新思路。三是有利于构建个人风险自我调节机制。个人破产立法赋予因生产经营、生活消费导致资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的自然人，在符合一定条件的情况下申请破产权利。这本身就是个人风险自我调节机制，例如，个人破产立法可以有效防范个人过度负债，并有助于减少高利贷、地下钱庄等非法融资蔓

延，从源头上减少暴力讨债、涉黑讨债等问题。该制度还是应对化解风险的好办法，例如，强监管下P2P网贷平台退出后的投资人维权上访带来的社会稳定问题，相比于动辄将逾期借款人纳入征信名单甚至刑罚介入，通过个人破产立法，有利于实现债权人和债务人利益平等。此外，个人破产立法还在自然灾害等意外事件中防范化解风险，例如遭遇地震之后，不少自然人失去了由住房贷款购买的房屋，产生了许多负产者。若有个个人破产立法的“先招”进行债务免除，就能为类似自然灾害造成的群体性债务危机处理提供更明确的法律依据。

法律的成熟程度受制于其调整对象的发育程度。我国破产制度采取渐进式的立法模式，总体上与我国市场经济的发展阶段相适应。在实践中，随着市场经济改革的深入，在我国推行个人破产试验性立法的条件已经成熟。

一是国家层面面对个人破产立法态度明朗。党的十九届四中全会明确提出“健全破产制度”。2019年6月，国家发改委等13个部门联合印发的《加快改善市场主体退出制度改革方案》提出，由国家发改委、司法部等部门负责分步推进建立自然人破产制度。2020年5月11日，中共中央、国务院印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中明确指出：健全破产制度，改革完善企业破产法律制度，推动个人破产立法，建立健全金融机构市场化退出法规，实现市场主体有序退出。民法典的颁

布实施，个人财产权受法律保护以及民事主体地位平等的立法精神进一步为个人破产立法提供了可能空间。此外，我国企业破产法在法人破产制度方面建立起来的正式规范的程序，可为我国个人破产立法提供有益借鉴。

二是实践中对个人破产立法的探索借鉴。《深圳经济特区个人破产条例》已于3月1日起施行。该法分别从适用对象、破产程序、债务人行为限制、豁免财产、考察期、破产欺诈的处理和破产事务管理等七个方面对个人破产进行了详实规定，通过合理调整债务人、债权人以及其他利害关系人的权利义务关系，以达到促进诚信债务人经济再生，防止恶意逃废债的立法目的。此外，在实务层面，浙江温州、台州等地的法院已开始相关尝试，温州市中院发布《关于个人债务集中清理的实施意见（试行）》、台州市中院发布《执行程序转个人债务清理程序审理规程（暂行）》，分别从审判程序和执行程序入手，通过建立个人债务集中清理程序，尝试个人破产制度的司法突破，目前已经有这方面的案例。这些探索既为全国层面尽快形成个人破产立法提出了要求，也为全国层面进行个人破产统一立法提供了较好的实践素材。

三是相关前期制度完善为我国个人破产立法奠定基础。随着市场经济的发展，我国的不动产登记制度、个人信用制度、个人信息保障制度和社会保障制度等都在逐步完善，我国刑法、民法典、《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》、《征信机构管理

办法》、《征信管理条例》等法律法规，对个人信息信用情况的保管、查询、使用和保护进行了明确且细致的规定。尤其是随着互联网、大数据的发展，人民银行互联网个人信用信息服务等平台上线，依法查询个人财产、收入和信用信息日益便捷，识别债务人破产是不是“诚实而不幸”变得愈加可能。此外，专门破产法庭的设置和破产行业协会的发展等都为我国推动个人破产立法提供了条件上的支撑。

当然，从地方性条例再到全面立法，还需要有更严格、更细致的程序和论证过程。个人破产立法只是将债务人不能清偿这种现象从隐性状态公开出来，不能据此简单认为它损害了债权人利益。毕竟，没有个人破产程序，债权人通过外部手段查询债务人财产情况十分困难。但如果有了个人破产立法，债务人所有财产都由管理人接管，在法院的指挥之下进行审计和资产评估。如果发现其有抽逃资产等现象，可以追回财产甚至给予惩罚，这实际上更有利于保障债权人的利益。当然，个人破产立法还是新事物，还需要防范可能风险，尤其是要警惕债务人借个人破产之名行恶意逃废债之实，这是后续立法操作层面要注意的问题。



把握好重大行政决策的 『破』与『立』

□ 文丰安

行政决策是行政权力运行的起点，所谓“无决策，即无行政”，强调的就是行政决策对整个行政活动的重要影响。对行政决策行为加以规范，提高其科学化、民主化和法治化水平，是从法治政府建设的前端发力，确保行政决策质量的提高和政府治理效能的提升。

立“科学”，破“盲目”。作为政府各项工作的基础，行政决策的正确与否，关乎政府工作的中心大局，关乎地方经济社会的健康发展，关乎人民群众的切身利益，必须依法进行，坚决破除盲目决策的不良思维。党的十九届四中全会明确提出，要加强重大决策的调查研究、科学论证和风险评估。由于处理事项的重大性、复杂性和全局性，重大行政决策往往面临着各种系统性的、不可逆转的、无法直接预见的风险，因而必须在决策前进行全面深入的实际调查，积极利用各种技术手段进行广泛的预测、识别和收集风险信息。在此基础上，最大限度地整合专业知识和专家建议，同时，深入开展多元主体的利益协商，消弭利益鸿沟，实现价值协同，增加决策理性。既要避免出现仅凭决策者靠个人的经验简单决策，又要防止决策者意志专断，促进决策的科学化、精准化，增进决策的前瞻性和客观性，从而确保重大行政决策具有明确具体的行动导向，接地气、立得住，能实施、有效果。

立“民主”，破“专断”。政策制定的整个过程都必须确保广泛的民主性，全面贯彻参与型行政的理念。行政决策民主化，就是要注重让各个层次、各个领域的个人或者组织都能够参与进来，避免出现听取群众意见不够、集体讨论不足的情况，坚决防止重大行政决策的利益协商沦为行政独断。因此，一方面，要坚持民主集中制原则，落实好集体决策制度。另一方面，要把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿行政决策的过程中，破除专断决策的不良作风，使重大行政决策贴近人民意志，反映人民利益，增进人民福祉。重大行政决策要想获得人民群众的认可和支持，就必须始终同人民群众保持密切联系，不断拓宽决策过程中的公民参与渠道，确保利益关联主体的意见表达，进而通过与重大行政决策相关的“信息交流”和“利益协商”过程，抵达至多元主体之间“价值共荣”的实现，为重大行政决策的实施打下坚实的民意基础。此外，要建立健全决策公开工作机制，规范重大事项决策公开的内容、程序和方法。决策通过的重大事项，应按照有关法律法规的规定全面公开并告知相关主体。

立“依法”，破“违法”。在法治的轨道上开展重大行政决策，是加强法治政府建设、推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。在实践中，违法决策的现象仍有一定范围内存在，主要是指在重大行政决策的过程中，有的决策者

缺乏法治意识和法治观念，超出职权范围和程序要求，进行随意决策、拖延决策、逃避决策乃至胡乱决策。违法决策会严重损害政府公信力，也有损害营商环境，不利于改革推进和经济社会发展，必须坚决破除。2019年9月1日正式施行的《重大行政决策程序暂行条例》是国务院以行政法规的形式，在重大行政决策程序立法上迈出的重要一步。该条例确定了重大行政决策事项范围，细化了重大行政决策的作出程序，并将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定这五大程序以立法的形式予以明确。该条例施行以来，效果是明显的，而且有不少地方做出了因地制宜、因事制宜的规定。但就实践来看，以制度促规范、以参与促公开、以流程促优化、以监督堵漏洞、以责任强担当的作用还有待进一步发挥。一方面，要处理好依程序决策和提高行政效能之间的关系，把握好制度的刚性和灵活性，程序的设定要和当前客观实际、法治政府建设的进程相适应；另一方面，要进一步在多元监督、严格追责、考核评价、示范创建、法治督察等方面形成合力，推动重大行政决策程序制度有效落地。



人大是如何开展执法检查的

□ 张 航

人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分。执法检查是人大监督的法定形式和重要途径，也是人大推动法律贯彻实施、推进法治国家建设的重要抓手。近年来，我国地方各级人大及其常委会不断创新监督形式，丰富检查内容，切实加强对法律法规实施情况的执法检查力度，取得了一定的成效，也积累了一些有益的经验。人大的执法检查，主要是从监督依法行政、依法监察、依法审判和依法检察等方面开展的。

监督依法行政

行政机关承担着法律实施的主要任务，因此监督依法行政成为人大执法检查的最主要功能。首先，执法检查不仅要关注法律实施的结果，还要关注依法行政的过程；不仅要关注执法行为的合法性，还要关注政府行为的合理性和有效性，监督和指导其完善执法程序、建立行政裁量基准制度、加强执法信息化建设 and 落实执法责任制等，敦促其在严格执法的基础上进一步提高执法质量，从而实现执法内容与执法形式相统一、法律效果和社会效果相统一的更高水平。

其次，引导行政执法规资源合理分配。执法检查还有利于引导执法资源的合理分配，敦促其对重要领域法律优先执行。监督法第22条规定，人大常委会每年应当选择若干

关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题组织执法检查。例如，全国人大常委会近3年先后将大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法纳入执法检查计划；再如，2020年对反不正当竞争法和新出台的慈善法展开执法检查等，这有效推动了这一时期重点法律的实施。

最后，解决执法体制和执法保障问题。权责不明、职权交叉的执法体制可能导致选择执法、多头执法等现象。人大执法检查在发现相关问题后，可以在优化执法权分配、推动执法权下沉、探索综合执法模式和建立协调执法机制等方面为行政机关提供切实可行方案。

监督依法监察

纪检监察机关不是天然的保险箱。监察权是把双刃剑，也要关进制度的笼子，自觉接受党和人民监督，行使权力必须十分谨慎，严格依纪依法。我国宪法修改中增设了监察委员会后，监督法中关于执法检查对象的

规定仍局限于“一府两院”。但是，为了确保监察机关严格依纪依法监察，监察法第53条特别规定，各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察委员会的专项工作报告，组织执法检查。

人大常委会依托监察法对本级监察机关进行执法检查，确保监察权正确有效行使。但是，监督“依法监察”存在一定特殊性，因为监察法本身的规范内容就是监察工作，所以人大执法检查的监督内容即是监察机关对权力机关、行政机关、审判机关和检察机关的监察工作。因此，理论上可能出现“人大常委会——监察委员会”的双向监督关系，但这种关系并非对抗式关系。一方面，人大执法检查是整体性监督，即对监察机关推进国家监察体制改革、依法行使监察权和履行监察职责进行监督，一般遵循“不直接处理问题的原则”；另一方面，监察权主要是个别化监察，即对包括人大常委会组成人员在内的所有公职人员行使公权力的职务行为进行监督，通常按照个案独立处理的方式进行。

监督依法审判

审判机关不同于行政机关，所以执法检查的范围和界限应当更加慎重，尤其是要避免对独立和公正行使审判权造成不利影响。首先，适当监督典型个案依法裁判。法律在司法环节的实施必然要依靠个案裁判来实现，所以执法检查不可避免地要从个案监督中着手，必须把握限度。《关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》第10条规定了个案监督的限度，即在执法检查中发现的重大的典型违法案件才能交由专门委员会或常委会办事机构调查，而委员会议只能要求法院限期处理并及时报告处理结果，并特别强调执法检查不直接处理具体案件，具体案件仍由法院严格依程序办理。

其次，优化审判权独立行使的内部条件和外部环境。人大执法检查通过关注法院物质条件和外部环境来支持独立行使审判权，从而实现对依法审判的监督。一方面，执法检查主要敦促法院及司法行政部门为法院创造

充足的人员配备、财政支持和设施保障，从而为审判工作顺利进行提供物质保障。另一方面，执法检查通过重点关注法院外部制约因素，协同党政机关和法院通力合作来排除部门利益、地方保护以及个别领导干部干预司法案件等因素对依法审判产生的消极影响。

最后，促进司法政策和制度的形成与完善。一方面，人大执法检查可以选择特定议题来推动特定司法政策的形成，如敦促法院关注并加强对特定弱势群体合法权益的保护，又如指导法院强化对知识产权的保护力度以优化营商环境等。另一方面，人大常委会在对法院的执法检查中就可以就审判体制、审判机制、案由管理以及指导案例等方面总结和推广审判经验，适时提出建议并推动相关司法制度的完善。

监督依法检察

虽然同样以监督法律实施为目的，但执法检查权与检察机关的检察权存在本质区别。人大监督是最

高层次的权力监督，其目的在于确保“一府一委两院”依法正确履职，是面向法律实施全局的整体性监督权；而检察监督则主要是针对个别案件和违法行为的具有司法性质的监督。因此，人大监督权在对检察工作进行执法检查时，应当突出以下四个方面。

一是执法检查小组的专业性。检察机关的侦查监督、公诉工作、民事和行政检察等工作等都具有较高的专业性，因此人大执法检查小组可以适当增加相关理论研究人员和司法实务工作人员参加，提升执法检查队伍的针对性。二是执法检查内容的针对性。鉴于检察监督范围广泛，人大执法检查应当始终把握依法检察的关键问题来展开监督，尤其是错案追究制度、公益诉讼制度以及政法系统内分工、配合与制约机制的规范实施等，充分发挥执法检查的实践导向功能。三是执法检查方式的灵活性。人大常委会监督检察机关的法律监督工作应当有别于监督行政机关的执法工作，可以探索突击式、抽查式以及交叉式等灵活的执法检查，创新监督方式以提升监督实效。四是执法检查过程的连续性。依法检察的法律监督实效不仅需要检察机关的努力，还有赖于行政机关、监察机关和审判机关的配合，因此人大常委会必须重视监督施压和跟踪检查，以执法检查过程的连续性传导人大监督的制约效力。