

《企业破产法》修订如何关照小微企业需求

李 宇

破产法传统上以大企业破产为原型，重视程序的正式性和权利保障的周延性，其环节之众多、流程之繁杂，远胜于一般的民事诉讼程序。此种范式与小微企业的破产实际颇有不合。晚近各国纷纷展开以小微企业为目标适用对象的简易破产程序，旨在便利小微企业的退出与拯救，优化营商环境。世界银行营商环境评估已将小微企业破产纳入重要指标体系，联合国国际贸易法委员会也已颁布小微企业破产立法指南。专门制定适配于小微企业的破产程序蔚然而成立法潮流。我国 2006 年《企业破产法》制定时曾考虑专章规定简易程序，但因存在争议而未能毕其功于一役。此后，在实践需求推动下，各级人民法院陆续发布各种以破产案件繁简分流、简易破产、快速破产、小微企业重整等为主题的司法指导性文件，积累了大量的实践经验。法学界诸多学者倡议专设简易破产或小微企业破产程序，如今已罕有反对观点。

值此《企业破产法》全面修订之际，有必要结合国际立法动向、国内实务经验与学理成果，制定专门规则，提升破产法的适应性。本文就此提出若干建议，以供参考。

设“简易破产程序”专章满足小微企业特殊需求

建议在《企业破产法》中专设一章“简易破产程序”，内容涵盖简易破产清算、简易重整。简易破产和小微企业破产大体重合，但未必完全对应。大企业也可能债权债务关系简单、破产财产单一；而某些小微企业可能债权债务状况复杂、破产财产多样且处置困难，从而不符合简易破产的条件。在立法模式上选择规定简易破产程序而非小微企业破产程序，更贴近事物的本质。而单纯凭借小微企业这一共性，无法提取出规则上的公因式，使之能够涵盖情况简单和情况复杂的小微企业破产。另外，不以小微企业为适用标准，也避免了小微企业认定标准的僵化与困难。小微企业通常以企业员工人数或资产总额等为标准，难免过于简单机械。随着经济社会的发展，小微企业的具体标准也会动态调整。小微企业标准甚至还存在地区性差异，经济发达地区和欠发达地区的小微企业，未必适合用全国统一的标准来囊括。简单用人数或资产标准一刀切的划定小微企业，在规范对象上往往有欠精准。与此相反，债权债务关系明确、案情简单之类的简易程序划定标准能够精确聚焦个案，不存在一刀切之弊端，也不必因时因地而作调整，在灵活性与适配性上优于小微企业标准。故《企业破产法》只需专设简易破产程序即可。又由于毕竟多数小微企业债权债务关系和破产财产状况相对简单，小微企业仍然是简易破产程序的主要适用对象，在立法模式上作此选择，总体上也能够满足小微企业破产的特殊立法需求。

在简易破产程序中累积的普适性经验做法，不必专属于简易破产程序。债权人会议可以通过电子通信方式召开和

- 建议在《企业破产法》中专设一章“简易破产程序”内容涵盖简易破产清算、简易重整。简易破产能基本涵盖小微企业破产的情形。不以小微企业为适用标准，也避免了小微企业认定标准的僵化与困难。
- 建议规定：“债权债务关系明确、债务人财产状况清楚的企业，不能清偿到期债务的，可以依照本章规定进行重整。”允许小微企业在财务困境早期即可申请重整，可实质性地提升企业再生的机会。
- 小微企业的信用和企业主的个人信用往往深度捆绑。建议规定：“适用简易程序的案件，经债务人的出资人申请，人民法院可以依法对该出资人适用个人债务集中清理程序或者个人破产程序。”

表决、法院可以通过简便方式通知或告知利害关系人、法院应当在网络上发布公告等，应作为适用于所有破产程序的一般性规则，而不限于简易程序。尤其是关于法院的公告，除了在全国企业破产重整案件信息网发布之外，还应当同步在国家企业信用信息公示系统发布。破产企业的债权人和其他利害关系人通常不会经常性关注全国企业破产重整案件信息网，而更有可能关注国家企业信用信息公示系统。在企业信用信息公示系统中发布公告，能够更为切实高效地起到公示作用。这也是新《公司法》着力强调的新举措，《企业破产法》有必要与之保持协调。

简易破产程序适用于案情简单的破产案件

关于案情简单的界定标准，不必采纳资产总额、债务总额或债权人人数等量化标准，以免陷于僵化；采用类似于简易诉讼程序的抽象标准更为妥当。建议规定：“债权债务关系明确、债务人财产状况清楚的破产案件，经当事人申请或者人民法院决定，可以适用简易破产程序。人民法院可以在破产申请受理时或者受理后决定适用简易破产程序。决定适用简易破产程序的，应当通知已知的债权人，并予以公告；已确定管理人的，并应当通知管理人。”

《企业破产法》只需列举简易破产程序的积极要件即可，无需反面列举消极要件。诸如债务人存在未结诉讼或仲裁、债权债务关系复杂、债务人财产变价分配存在较大困难、债务人是上市公司或金融机构等情形，无非是债权债务关系明确、债务人财产状况清楚等要件的反面表述，可以在法院的司法指导性文件中细化，不必在法律中赘言。

破产程序流程简化和程序时限短期化

简易程序的显著特点在于流程步骤的简略化和程序时限的短期化。关于前者，建议规定：“在简易破产清算中，破产财产应当一次分配完毕，但不影响依法追加分配。”关于后者，建议规定短期限：“适用简易程序的案件，人民法院应当在立案之日起六个月内审结。审理过程中发生或者发现不适用简易程序的情形的，可以转换为普通方式审理，原已进行的破产程序的效力不受影响。人民法院应当将转换审

理方式的决定送达管理人，并予以公告。管理人应当将上述事项通知债务人和已知债权人。”普通破产程序中的其他期限，也应根据简易程序的特点适当缩短。例如受理期限为 7 日、通知已知债权人的期限为 15 日、待履行合同的通知解除期为一个月、债权申报期限为 15 日且最长不得超过一个月、第一次债权人会议召开期限为债权申报期限届满之日起 10 日、召开债权人会议提前通知期限为 10 日、重整计划草案提交期限为三个月、重整计划裁定批准期限为 15 日、裁定终结破产程序的期限为 7 日、管理人办理注销登记的期限为 5 日。

此外，为减少债权人会议的运行成本，建议规定视为认可机制：“经依法通知并解释后果后，债权人无正当理由不参加债权人会议或者不行使表决权，且未提出异议的，视为同意表决事项。”联合国国际贸易法委员会建议针对小微企业破产采用视同认可制度，通过将沉默视为同意这一机制，可有效地解决因债权人不参与而对迅速推进简易破产程序造成的障碍；由于省去组织正式表决所涉及的程序步骤，大幅简化了手续。我国重庆市第五中级人民法院、扬中市人民法院的有关审判工作指引也借鉴了视为同意规则。

降低小微企业申请重整的条件

建议降低小微企业申请重整的条件。可以规定：“债权债务关系明确、债务人财产状况清楚的企业，不能清偿到期债务的，可以依照本章规定进行重整。”《企业破产法》规定的重整条件是企业法人不能清偿到期债务且资不抵债或明显缺乏清偿能力，亦或有明显丧失清偿能力可能的。此类条件对于小微企业而言可能门槛过高。小微企业抗风险能力较弱，如果要求在达到资不抵债、丧失或可能丧失清偿能力的条件下方可进行重整，容易错过企业拯救的合适时机，而且可能导致小微企业主因担心声誉受损而不愿意申请重整。允许小微企业在财务困境早期即可申请重整，可实质性地提升企业再生的机会。再者，小微企业往往缺乏完整的财务记录，若一律要求其证明资不抵债或丧失清偿能力，在操作上亦缺乏可行性。

小微企业中通常不存在企业财产权与控制权的严格分离，小微企业经营的成败往往系于出资人一身，且小微企业

重整中通常难以引入外部投资人，故应以债务人自行管理为默认规则。我国《企业破产法》第 73 条对于债务人自行管理设有经债务人申请和经法院批准两项要件，较适合大企业重整而非小企业重整，有必要在简易程序中作出调整。建议规定：“在重整期间，债务人自行管理财产和营业事务，但有证据证明债务人存在隐匿、转移财产等严重损害债权人利益行为的除外。”“债务人自行管理财产和营业事务，受管理人监督。债务人发生不适于自行管理财产和营业事务情形的，经管理人或者利害关系人申请，人民法院可以决定中止债务人自行管理，交由管理人管理。”

出资人债务清理及出资人权益保留

小微企业的信用和企业主的个人信用往往深度捆绑。小微企业通常缺乏足够的自有财产，企业主遂不得不为企业债务提供个人担保。如果破产法仅着眼于小微企业的拯救而忽略企业主的余债免除，难以真正达到挽救企业的效果。在简易破产程序中，宜一并解决企业主的债务清理问题，便于企业一方彻底脱困再起。建议规定：“适用简易程序的案件，经债务人的出资人申请，人民法院可以依法对该出资人适用个人债务集中清理程序或者个人破产程序。”个人债务集中清理或个人破产在我国已有地方性的制度或实践。此次破产法修订如果增设个人破产制度，上述建议条文自可在同一部法律内部完成衔接；如果不增设个人破产制度，上述条文也可以与现有的地方性制度相衔接，从而一并解决小微企业和企业主的债务清理问题。

此外，小微企业重整中还涉及出资人权益的保留问题。同样由于小微企业与其企业主之间的深度绑定，如果完全适用一般破产程序中的绝对优先规则，出资人权益将会清零，不利于激发企业主申请重整以及投入资源自救的积极性。地方各级人民法院发布的简易破产或小微企业破产案件审理工作指引中大多规定了意定的出资人权益保留措施。典型的规定是：小微企业的出资人承诺投入资金或实物、知识产权等非货币财产，或者承诺继续投入商业资源、专业技能等，对于债务人继续经营具有重要价值的，重整计划草案可以适当保留出资人权益。此种规定有其意义，但将出资人权益保留完全付诸重整计划的约定，意味着出资人权益是否能够得到保留取决于立案后出资人与利害关系人之间的协商博弈，结果难料，对于出资人的事前激励仍有所不足。立法上或可考虑确立法定的出资人权益保留制度，或者赋予法院主动采取出资人权益保留措施的职权。

（作者系浙江大学光华法学院教授、博导）

