

法官智库丛书 21
A Series of Judicial Wisdom

Practice of Justice of Bankruptcy Cases

破产案件审理实务



主 编：沈志先

副主编：盛勇强

俞秋玮

俞 巍



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

013054186

D922.291.924
30

法官智库丛书 
A Series of Judicial Wisdom

Practice of Justice of Bankruptcy Cases

破产案件审理实务

主 编：沈志先

副主编：盛勇强

俞秋玮

俞航巍



北航

C1662547



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

D922.291.924
30

图书在版编目(CIP)数据

破产案件审理实务 / 沈志先主编. —北京:法律出版社, 2013. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4681 - 5

I. ①破… II. ①沈… III. ①破产法—案件—审—基本知识—中国 IV. ①D922.291.92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 044423 号

破产案件审理实务
主编 沈志先

编辑统筹 大众出版分社
责任编辑 林 喆
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印刷厂
责任印制 沙 磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 27.5
字数 425 千
版本 2013 年 5 月第 1 版
印次 2013 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4681 - 5

定价:52.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《法官智库丛书》编委会

主 任：应 勇

副主任：沈志先

委 员：王信芳 应新龙 孙建国 盛勇强 陈立斌
丁寿兴 顾伟强 虞政平 邹碧华 王国庆
吴偕林 黄祥青 汤黎明 谢 晨 阮忠良
陈全国

序

古往今来,公正是人类的永恒追求和司法的永恒主题。依法独立公正行使审判权,维护人民群众的合法权益,维护我国宪法和法律的尊严和权威,为推进依法治国基本方略、建设社会主义法治国家而努力,是新时期人民法院的神圣职责。随着我国经济社会的转型和利益格局的调整,社会矛盾纠纷呈现出主体多元、数量多发、诉求多样的发展态势,越来越多的权利义务关系和矛盾纠纷以案件的形式进入司法领域,社会对司法的需求及对公正的期待日益增强。

司法公正应该是程序公正、实体公正、形象公正的有机统一,政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。我们既要注重司法的实践性,即通过对每一个具体的案件明是非、断责任、解纠纷,来实现司法的基本功能;还要注重司法的思辨性,即立足审判实践,加强理性思考,使每一个司法个案的解决,既符合政治方向又符合法律规定,既体现法律精神又体现社情民意。这就要求新时期的人民法官应当是具备社会主义法治理念、娴熟的司法能力和精湛的法律素养,能够不断适应司法新形势,解决司法新问题,善于思考、善于总结、充满睿智的群体。

早在2004年,上海法院就曾编写了《法官素养与能力培训读本》,作为全市三级法院法官集中系统轮训的教材,该书为提高上海法官的司法能力、规范司法行为发挥了重要作用。今天,新的形势和任务需要人民法院在实现司法公正、构建和谐方面,有新的思考和新的作为。上海市高级人民法院在借鉴《法官素养与能力培训读本》编写经验的基础上,组织编纂《法官智库丛书》,其编纂出版的过程,是法官智慧集聚和传承的过程,是法官的法学素养、司法技能与司法经验自我总结提高的过程,也是法官的知识储备自我更新的过程。“丛书”的出版将有利于法官群体互相学习、互相借鉴、共同提高,以造就一支适应时代发展要求的法官队伍。

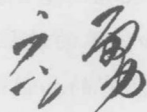
《法官智库丛书》这一名称,标志着这是一套实践型、开放性的学术著作。所谓实践型,是指该“丛书”由上海三级法院审判经验较为丰富的资深法官编写,选

择驾驭庭审、诉讼调解、法律适用、证据规则、自由裁量、审判、文书制作等系列性的实践主题进行总结,凸显了立足法官审判需求,回应维护社会公平正义、构建社会主义和谐社会发展要求的实践特色。所谓开放性,是指该“丛书”坚持司法观点的与时俱进以及主题内容的与日俱增,首批出版的这七本书,只是阶段性成果,随着司法实践的不断深入,“丛书”的内容将不断扩充,它将长期编纂下去。所谓学术性,则是指“丛书”素材虽多取自于上海法院审判之实践,研究视野却不囿于上海之一域;目标虽着眼于服务司法实践之需求,研究内容却不局限于实证之分析,而具有一定的法学理论深度和理论研究成果价值。

《法官智库丛书》的出版也为人民法院加强民意沟通、开展学术交流提供了新的渠道。“丛书”的特色之一就是由法官编写,写法官的工作,把法官的思维方式、审判心路历程、法官对应用法学的研究,通过“丛书”向社会公开,为法律工作者、法律院校师生、人民调解员等提供了解法官思维的路径、研究法学课题的素材、解决法律争议的方法、评判法律问题的尺度。“丛书”的出版还能让社会公众看到法官是如何依法明断,定纷止争,知晓裁判背后的法律原理和法律精神。这既为提高公民的法治意识提供了帮助,也有助于保障公民对司法工作的知情权、参与权、表达权和监督权,从而实现人民法院在民意沟通质量和效果上的进一步提升。

“丛书”的编纂出版凝聚着上海三级法院法官的心血,我衷心期待上海法院有更多的法官,在繁忙的断案之余,润泽笔墨,利用该“丛书”的平台,积极奉献自己的司法智慧,为把人民法院建设成为最讲理、最文明、最公正的司法场所而共同努力。

上海市高级人民法院院长、大法官



二〇〇九年十月十六日

前 言

市场经济的本质是法治经济,破产法是市场经济条件下的基础性法律,在保障债权人公平有序受偿、完善优胜劣汰的市场竞争机制、优化社会资源配置、调整社会产业结构、拯救危困企业方面,具有不可替代的重要作用。1986年制定的《企业破产法(试行)》,在当时社会条件下为我国经济体制改革和经济社会的发展作出了不可磨灭的贡献。随着社会主义市场经济的深入发展,需要有更加规范的企业市场退出机制,新《企业破产法》便应运而生。2007年6月1日起,《企业破产法》正式施行。新《企业破产法》无论在立法理念还是制度设计上,都有很大的创新和突破。新《企业破产法》降低了破产申请门槛,新增了管理人制度,扩大了适用范围,进一步规范了重整制度,也赋予债权人更大的自治自主权利。它的颁布施行标志着我国市场经济法律体系不断趋于完善。

相较于其他法律,《企业破产法》是一部程序法与实体法并重的法律。破产案件的审理既是专业化程度很高的工作,又是综合协调性很强的工作。上海法院一向十分重视对破产案件的审理,上海三级法院均设有专门的破产合议庭,通过二十多年的探索实践,对于破产案件的审理积累了较为丰富的经验。在当时适用《企业破产法(试行)》的背景下,上海法院就审理了一大批不能适应经济发展要求的国有企业破产案件,为上海市推进国企改革起到了“减负”和优化资源配置的积极作用。早在2003年,上海市高级人民法院就组织编写了《破产案件审理与破产清算实务》一书。转眼间十年已经过去,特别是新《企业破产法》的出台,对人民法院破产案件的审理提出了新的更高的要求。上海法院在适用新《企业破产法》的审判实践中又积累了许多新的经验,也遇到了不少新的问题,开展了一系列新的探索。作为上海法院“法官智库丛书”系列之一,《破产案件审理实务》以《企业破产法》体例内容为主干,涵盖破产申请与受理、管理人、债务人财产、破产费用和共益债务、债权申报、债权人会议、重整制度、和解制度、清算制度等全部破产程序以及

破产衍生诉讼问题。

本书的编写着重突出两个鲜明的特点。第一,本书具有很强的实务性。本书各章均安排了内涵较丰富、针对性较强的案例,有的是对《企业破产法》的规定进行说明,有的是对操作实务的介绍,有的是对争议问题的探索与思考。这些案例,一部分是取自全国法院的典型案件,但主要还是来自上海法院的司法实践。说理清晰,实用性强。第二,本书具有一定的理论性。在详细梳理现有破产法律规定的基础上,本书对具有研究价值的各项制度在实践中的难题和前沿理论问题进行了深入浅出的分析,特别是对法律规定尚不够明确的问题提出了我们的探索性意见。

本书面对的读者范围广泛。对于没有接触过破产案件的人来说,阅读本书有助于了解破产法律和破产案件的基本内容;对于司法工作者来说,有助于熟悉破产审判流程,理顺审理思路,掌握审理方法;对于机关、企业、社会中介机构来说,有助于理解其在破产程序中应当履行的职责和可以行使的权利。如今呈现在您面前的这本书,凝聚了上海三级法院从事破产审理工作法官的智慧和心血。限于能力和时间,对于本书的不足之处,真诚欢迎读者批评指正。

编者

二〇一二年十二月

目 录

第一章 导论 / 1

- 第一节 破产法律制度略论 / 1
- 第二节 我国破产法律制度概述 / 5
- 第三节 域外破产法律制度发展概览 / 13
- 第四节 破产法律责任 / 20

第二章 破产申请和受理 / 25

- 第一节 破产申请和受理概述 / 25
- 第二节 破产申请的提出与审查 / 31
- 第三节 强制执行程序中申请破产清算 / 58
- 第四节 公司强制清算程序中申请破产清算 / 68

第三章 管理人的指定与管理人职责 / 83

- 第一节 管理人制度概述 / 83
- 第二节 管理人的指定 / 86
- 第三节 管理人报酬 / 99
- 第四节 管理人的职责、法律责任及需要解决的问题 / 108
- 第五节 对管理人的监督与指导 / 120

第四章 债务人财产的范围与界定 / 129

- 第一节 破产程序中的债务人财产 / 129
- 第二节 实践中债务人财产范围特殊情形的界定 / 133
- 第三节 破产撤销权和破产无效行为 / 144
- 第四节 取回权 / 155
- 第五节 破产抵销权 / 165

第五章 债权的申报与确认 / 173

第一节 破产程序中的债权界定 / 173

第二节 债权申报的要件和程序 / 182

第三节 债权的审核与确认 / 189

第四节 对异议债权的处理 / 194

第六章 债权人会议 / 200

第一节 债权人会议概述 / 200

第二节 债权人会议的组成及机构设置 / 202

第三节 债权人会议的职权 / 210

第四节 债权人会议的召开 / 216

第七章 与破产程序相关的民事诉讼 / 235

第一节 与破产程序相关的民事诉讼概述 / 235

第二节 与破产程序相关的民事诉讼类型 / 237

第三节 与破产程序相关的民事诉讼案件的审理 / 246

第八章 破产重整 / 256

第一节 破产重整制度概述 / 256

第二节 破产重整申请的提出与审查 / 262

第三节 重整计划的制定、批准与执行 / 278

第四节 上市公司破产重整 / 302

第九章 破产和解 / 322

第一节 破产和解制度概述 / 322

第二节 破产和解申请的提出与审查 / 332

第三节 和解协议的认可与效力 / 336

第四节 自行和解 / 341

第五节 破产和解失败及处理 / 345

第十章 破产清算 / 349

第一节 破产宣告 / 349

第二节 破产财产的变价 / 353

第三节 破产财产的分配 / 362

第四节	别除权的概念和法律适用 / 369
第五节	破产费用与共益债务 / 384
第六节	破产清算程序的终结 / 387
第十一章	破产案件热点难点问题探讨 / 394
第一节	破产案件受理审查中的疑难问题 / 394
第二节	证券公司破产案件中特殊财产的取回权问题 / 397
第三节	破产衍生诉讼集中管辖与其他民事诉讼管辖规则冲突时的 协调问题 / 400
第四节	上市公司重整中行政审批与司法程序的衔接问题 / 405
第五节	关联企业破产之实体合并的问题 / 409
第六节	国际破产法前沿问题——跨境破产 / 417
参考文献	/ 427
后 记	/ 430

第一章 导 论

破产法律制度是经济社会发展到一定历史阶段的产物。随着破产事件的增多和影响的扩大,破产制度从单一保护债权人利益到综合兼顾债务人以及其他破产事件参与人的利益,破产程序也由单一的清算程序发展到逐步增加和解程序和重整程序,破产制度的内容更加丰富,也更符合现代市场经济的整体发展。因此,对现代破产法律制度的理解不能仅仅局限于调整债权人、债务人之间的债权债务关系,还应当扩大到调整破产事件涉及的其他参与者的利益关系。现代意义的破产法已经不再是其产生初期功能单一的法律,除清理债权债务关系外,更重要的意义在于为经济社会的和谐发展提供良好的制度保障。本章内容主要是介绍我国和域外破产法律制度概况,概括破产法律制度的特点及其沿革。

第一节 破产法律制度略论

一、破产与破产法

(一) 破产的概念

“破产”一词具有多重含义。在英语中,“破产”一词对应“bankruptcy”,法语表述为“banqueroute”,德语表述为“bankrott”,西班牙语则是“banqueroute”。这些词都源于意大利语“banca rotta”,意为“被打碎”、“被打烂”。中世纪后期的地中海沿岸商品贸易十分发达,根据当时意大利商人的习惯,商人在交易市场中都有自己的板凳,这是商人营业资格的象征。若商人不能清偿到期债务,债权人就可以砸烂他在市场中的板凳以示其经营失败。^[1]

[1] Pamalak. webster: Bankruptcy Law for Paralegals, p. 3.

破产在法律上的意义通常可从实体和程序两个层面来理解。前者指债务人不能清偿到期债务时所处的财务状态。它既可指资不抵债即债务超过,也可指支付不能,即虽然资产大于负债,但因现金流问题以致支付出现困难无法清偿债务。后者是指债务人不能清偿到期债务时,为满足债权人正当合理的要求,就债务人总财产进行的以清算分配为目的的审判程序。^{〔1〕} 此种分类也可以从经济上破产与法律上破产之区分来理解。前者为经济意义上的破产,后者为法律意义上的破产。^{〔2〕}

破产的含义也经历了时代的变迁。传统破产常指处理破产事件的法律程序,用于清算破产债务人的财产以平等清偿债权人的债权。而在现代破产法中,处于无力清偿债务状态的债务人并非必须清算倒闭,而是有多重选择:清算、重整与和解。从历史角度看,破产概念的发展经历了一个从狭义向广义不断变化的过程。破产概念早期特指清算,主要目的在于用尽手段最大限度地满足债权人的偿债需求,并且在立法态度上具有比较明显的惩戒主义倾向。而现代社会对破产的认知已经发生变化,破产被视为市场经济中一种正常且在某种意义上有积极意义的现象。现代破产法追求的立法精神不再是惩罚,而是最大限度地保护债权人、债务人,为不同利益的当事人提供更多的法律选择、平衡各方权益。^{〔3〕} 破产挽救和预防的观念深入人心,破产的概念也突破了清算的一元而逐步多元化。^{〔4〕}

(二) 破产法的概念

破产法,是指以破产行为所产生的破产关系作为调整对象的所有法律规范的总称。从实质层面看,它是规定在债务人不能清偿到期债务时由法院对全部财产进行清算分配,以公平清偿债权人,或由债务人与债权人通过达成和解协议清偿债务,或进行企业重整,避免债务人破产的法律规范的总称。^{〔5〕} 从形式意义上来看,破产法有狭义和广义之分。狭义的破产法是指国家立法机关制定的破产法,即由全国人大常委会第二十三次会议于2006年8月27日通过的《企业破产法》。广义的破产法是指除破产法之外的法律法规、行政规章、司法解释等调整破产法律关系的法律规范,如《商业银行法》、《保险法》、《公司法》(编者注:本书所引法律条文,除注明外均为我国法律)。

关于破产法的性质,可以从以下三个方面分析。

〔1〕 齐树洁主编:《破产法》,厦门大学出版社2007年版,第1页。

〔2〕 汤维建:“破产概念新说”,载《中外法学》1995年第3期。

〔3〕 曹士兵:“准确把握破产程序六题”,载《法律适用》2005年第11期。

〔4〕 韩长印主编:《破产法学》,中国政法大学出版社2007年版,第2页。

〔5〕 王艳华主编:《破产法学》,郑州大学出版社2009年版,第9页。

首先,破产法是程序法规范还是实体法规范?破产法规范的内容涉及破产全过程,既包含程序法规范又包含实体法规范,包括关于申请、受理等破产流程的相关内容即程序法规范,而关于取回权的相关内容即实体法规范。

其次,破产法是诉讼程序规范还是非诉讼程序规范?对于这个问题,有较大争议。诉讼派的理由有:其一,破产的基本程序与诉讼程序相似。其二,破产案件是由法院审理的。其三,破产法无规定的适用民事诉讼法的规定。而非诉派的理由在于:其一,破产程序中无诉可言,也就是没有争议。虽然也有债权不明的现象,但这不是破产程序的主流。其二,破产程序中无原告、被告。其三,法院处理破产程序事项不采用判决书。其四,破产法中适用民事诉讼法的规定只是引用性规定,不能决定破产法的性质。我们认为,破产法具有某种程度的复合性质,既有诉讼因素如债权的确定,又具有非诉因素如清算执行。

最后,破产法属于强制性规范还是任意性规范?破产法有部分内容属于强制性规范,例如各种期限的规定、破产程序推进过程中涉及的相关机构的设置及权力的分配、财产的分配顺序。但也应该认识到,尽管破产法的强制性规范为破产程序的有序进行提供了基本的法律保障,但破产法所规定的实体权利在本质上属于私权,毕竟破产法所执行的是破产人的私财产,保护的对象是私权利。破产法对实体权利的规定是以民事法律规范对民事主体的私权保护为基础的。^{〔1〕}

二、破产法律制度的主要特点

破产法律制度主要由破产清算、和解和重整三大制度组成,有如下特点。

首先,破产制度的宗旨在于保证债权人的公平清偿和保障债权债务人的正当法律权利。制度所解决的主要矛盾是多数债权人之间因债务人财产的有限性而导致主体间的利益冲突。尤其值得注意的是破产制度不光注重保护债权人利益,而且也注意对债务人和其他权利人利益的公平保护。这是现代破产制度的基本理念,也是历史的发展必然。通观破产制度的发展史,破产制度的初始功能仅仅在于保护债权人的利益,债权人主义在早期大行其道。当然,保护债权人是必要的。如果债权人利益得不到制度性的保障,那么社会经济生活、市场经济的发展也难以为继。但是如果将其一元化,那么历史也已经给出了答案。随着经济的自由化、人类文明的逐渐开化,“破产有罪”的思想逐渐淡化,人们对于破产的认识已有了相当大的转变。破产不再被认为是一种犯罪,而是经济发展中新陈代谢的正常现象,投射在制度设置上,主要就是对债务人的重新定位。人们意识到对债务人处以刑罚

〔1〕 沈贵明:《破产法学》,郑州大学出版社2004年版,第8页。

或者财产的剥夺无助于债权的实现,对经济发展也不利。

其次,破产制度与执行程序有相似性。某种程度上,破产是一种概括的执行程序,即为全体债权人的利益而对债务人的全部财产进行的执行程序。这点也是其与普通的民事执行程序的重要区别之一。普通民事执行程序不具有概括性,其是为了个别债权人的利益而进行的个别执行程序。从这个角度看,两者是点与面的关系,也可认为是执行程序的两种形式。无论是普通的民事执行程序还是破产程序,都是对于债务人财产的执行程序,都属于司法程序,都必须在法院的主管下进行。

最后,破产制度的适用和破产程序的启动具有法定性、排他性。除法律另有规定外,破产程序的启动需要法定事由——债务人不能清偿债务。同时,破产作为概括性的、为全体债权人利益进行的执行程序,具有对一般债务清偿程序的排他性。这里排除的主要是个别清偿以保障债权的公平清偿。破产程序一旦按照法定条件启动,所有有违债权人整体利益的清偿行为或者执行程序都应该停止。

三、破产法律制度的地位和功能

破产法的诞生与市场经济的逐步完善是紧密联系的,不仅仅解决了市场退出机制的法律空白,其所调整的对象——债权债务关系——亦是现代商业社会、以信用交易为主体的经济运行的基础关系,是确立市场经济秩序的法律基础。过去我们调整债权债务关系的法律手段主要是民法和民事诉讼法,前者规定债的实体问题,后者则确定债实现的法律程序。在债务人有清偿能力而不履行债务或对债务有争议时,通过民事债权制度和民事诉讼制度便可以保障债权的实现。但在债务人已丧失清偿能力,对到期债务无法还清的情况下,破产法无疑弥补了过去我国法律体系在这个问题上的缺憾。

现行《企业破产法》不仅仅是退出之法更是重生之法。在市场经济的激烈竞争中,在机遇、风险、成本和收益并不确定的情况下,企业出现财务危机本是常事,即使彻底丧失清偿债务的能力也是正常现象。对那些诚实而不幸经营失败的债务人,法律也需维护他们应有的正当权益,而非按照以前的制度,债务人对于债务永远有清偿责任,这可能使得债务人因为一次失败或失误而从此陷入“万劫不复”。重生之法的第一层意义在于使得债务人有了一次了结所有债务关系的机会。第二层意义在于,一些债务人虽然陷入困境,但是尚存挽救的希望,且拯救的收益大于清算。基于保护这部分债务人权益所需,建立了重整制度,以维护社会整体利益。

总之,破产法对于一个市场经济的国家而言,起到的是经济法的作用:一是体

现了衡平原则和效率原则的有机统一;^[1]二是提供了一种稳定的预期(包括债权人、债务人、担保人、相关利益者如雇员、政府部门);三是破产法给市场主体特别是债权人、债务人之间提供了一种良好法律框架下的商业安排。

第二节 我国破产法律制度概述

一、破产立法沿革

以新中国成立为标志,我国的破产立法可以分为前后两个历史时期。从1949年至今,我国的破产立法又经历了三个不同的发展阶段。

(一)1949年之前的破产立法

1949年之前的破产立法主要是三部:晚清政府的《破产律》、北洋政府的《破产法草案》以及南京国民政府时期的《破产法草案》和《中华民国破产法》。^[2]

1. 清政府的《破产律》

1903年,清政府成立商部,考察各国破产法律,开始编订破产律。1906年沈家本、伍廷芳起草《破产律》,主要适用于商人的破产。《破产律》结构由呈报破产、债主会议、清算账目、处分财产等共69条组成。^[3]不过该法由于违背当时先赔偿洋款后赔偿官款然后华商受偿的规定,遭到有关方面反对而于1908年被废止。

2. 北洋政府的《破产法草案》

1915年,北洋政府法律编查会以德国、日本破产法为蓝本起草《破产法草案》,分为实体法、程序法和罚则三篇,共337条。该草案采用一般破产主义、强制执行主义、惩戒主义和不免责主义,适用于一般债务人。该草案曾于1926年11月18日经司法部通令各级法院参酌援用,但是由于它机械僵硬地抄袭德、日的旧律,与中国传统的商业习惯出入较大,因而无法适应当时商业经济的发展。

3. 南京国民政府的《破产法草案》以及《中华民国破产法》

1934年,南京国民政府司法行政部起草了《破产法草案》。该草案共333条,同样大量借鉴德、日的现行法,也同样因此而脱离当时的中国实际,最终未提交立法院审议。

[1] 王卫国:“略论新破产法起草的几个目标”,载《政法论坛》2002年第3期。

[2] 陈夏红:“近代中国的破产法制及其命运”,载《政法论坛》2010年第2期。

[3] 谢振民编著:《中华民国立法史》,中国政法大学出版社2000年版,第838页。

1935年制定了《中华民国破产法》，该法吸取了过去失败的经验，起草者进行广泛的资料搜集，将各先进国家的破产法及中国此前的相关法律或草案搜罗无遗，并且和各国的法律顾问进行广泛联系，拟定过程历时五个多月，讨论三十余次，进行了非常周密的调查研究。该法分总则、和解、破产、罚则共159条，至今仍在我国台湾地区适用。这部法典标志着我国近代破产法律制度初具规模。

该法采取了一般破产主义，对适用对象不作限制，包括自然人（无论是否商人、无论是否成年）、私法人（无论营利与否、无论社团或财团、无论公司法人或特别法人）、特定情况下的遗产、外国自然人、法人。另外，对于和解和破产的原因采取概括主义。无论债务人有任何行为，只要未能清偿到期债务，就应按照破产法的规定启动和解或者破产程序。^{〔1〕}破产宣告的效力采取属地主义。并且破产宣告以申请主义为原则，以职权主义为例外。关于债务人的责任则采取免责主义，其列举的破产人或者应负义务以及应受处罚之人范围广泛，不仅包括破产人或和解债务人本身，还包括同破产人或和解债务人有重要关系而应依法承担义务的人。

（二）1949年至1986年间的破产立法

新中国成立以后，我国在短暂的过渡时期之后实行的是社会主义计划经济，国家依靠行政管理手段和行政调拨的方式调整产业结构和分配社会资源，企业的经营管理权高度集中，所有企业都在国家统一计划下完成生产和销售任务。计划经济体制下没有竞争机制，不存在优胜劣汰，国家采取“关、停、并、转”的方式决定撤销不需要的相关企业。因此企业的设立和撤销完全是通过国家行政管理活动完成，这使破产法律成为空白。当然，在过渡时期由于实际生活中仍存在债务清偿的相关问题，故最高人民法院曾分别作出若干破产问题的司法解释。如：1955年10月最高人民法院与司法部联合作出的《关于私营企业破产还债程序中的两个问题的批复》；1956年1月最高人民法院《关于私营企业破产还债中的问题的批复》；1957年1月最高人民法院《关于破产清偿的几个问题的复函》。但是，破产立法始终没有进行。此期间企业的关、停、并、转全部按照行政管理的方式进行。

十一届三中全会确定了改革开放的目标，我国开始逐步由计划经济转变为有计划的商品经济。在计划经济向商品经济转轨的初期，国家采取逐步放权的政策，开始将企业推向市场，企业在一定意义上获得市场主体地位。随着经济体制改革的深入，面对相当一部分企业因产品不适应市场需要或因经营管理不善等原因，长期亏损，依靠财政补贴过日子，造成社会资源浪费，影响改革目标实现的现实情况，利用破产制度淘汰落后企业的问题开始受到人们的关注。原国务院技术经济研究

〔1〕 陈计男：《破产法论》，三民书局1992年版，第281页。