

破解

付翠英 著

企业破产的 10大法律难题

PO JIE QI YE PO CHAN DE 10 DA FA LU NAN TI

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

D922.291.92/15

2008

破解

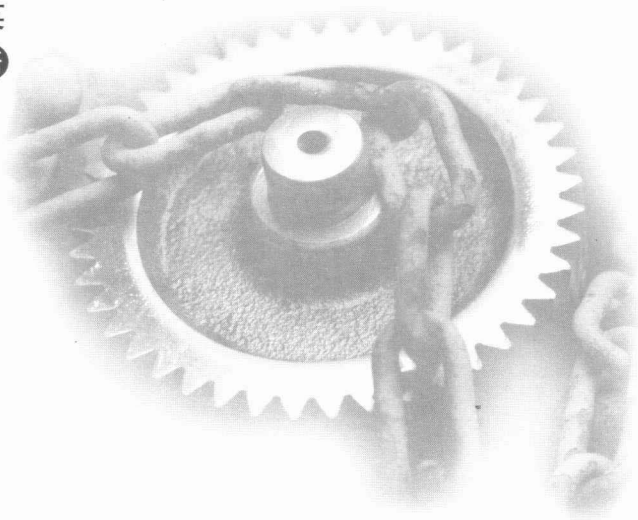
付翠英
著

企业破产的

10

大法律难题

PO JIE QI YE PO CHAN DE SHI DA FA LU NAN TI



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

破解企业破产的 10 大法律难题/付翠英著. —北京: 中国法制出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0183 - 8

I. 破… II. 付… III. 企业破产法 - 对比研究 - 中国、外国 IV. D922. 291. 924

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 153775 号

破解企业破产的 10 大法律难题

POJIE QIYE POCHAN DE 10 DA FALU NANTI

著者/付翠英

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 1 月第 1 版

印张/ 11.875 字数/ 257 千

2008 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0183 - 8

定价: 24.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010405

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

作者简介

付翠英，女，1965年生，内蒙古赤峰人。先后就读于中央民族学院法律系、中国政法大学研究生院和中国人民大学法学院，分别于1988年、1992年和2002年获得法学学士、民商法学硕士和民商法学博士学位。现为北京航空航天大学法学院副教授，硕士生导师，执业律师。在1999年攻读博士学位期间，开始研究破产法，撰写了博士学位论文《论破产预防制度与担保权的冲突与协调》。此后又发表了《从破产到破产预防——一个必然的逻辑演绎》、《关于建构我国企业破产重整制度的思考》、《美国破产法上的自动停止制度》、《论中国企业破产预防程序体系之构造——比较法视角》、《家庭破产制度初探》、《破产和解程序和破产重整程序的立法基础》、《简论破产民事责任》等论文；参加司法部高等政法院校规划教材《破产法学》的编写；出版《破产法比较研究》著作一部。

绪论：我国新《破产法》的“破茧”

一、破产法简说

（一）举债与破产

破产产生的前提是举债，破产法规范的是举债后因不能清偿而产生的权利义务关系。举债是当事人之间缔结债权债务关系的行为。有举债必然有破产。当举债之后不能清偿债务时，立法应当怎样调整债权人和债务人之间的关系，随着社会经济的发展和人类认识水平的提高，法律对待该问题的处理方式也不断地发生变化。在古代，当债务人不能清偿债务时，把债务人人身分块，让债务人服劳役，出卖债务人为奴。^① 但当人们认识到，无论对债务人人身采用什么方式，债权人的债权也不能全部实现。与其

^① 罗马社会于公元前 510 年建立共和国。然而，罗马共和国实质上是贵族共和国，当时连年不断的战争，加重了平民的兵役和赋税负担，致使许多平民负债破产。在十二铜表法（公元前 451 - 450 年）制定之前，债务人须以其生命和身体对债权人负责，债务人不能偿债时，或被杀死、或充作奴隶、或羁押，债务人成为社会的弃儿。最初屠杀分尸，可能是古代唯一有效的制裁。当时罗马人视负债不偿等同盗窃，而债权人扣押尸体，乃对债务人亲属的严重压力。因为罗马人视亡魂为神明，债务人尸首不令如礼安葬，则亡魂便不能安神天国，必怒而降祸于其亲属，亲属惧祸降及其身，自必多方设法代为偿债。参见周枬：《罗马法原论》，商务印书馆 1996 年版，第 869 页。

采用消极的手段消灭债务人，不如给债务人生存的空间以保全债权或使债权获得更多的清偿。罗马人首先发现了这点，于公元前326年通过的《帕特利亚·帕披利亚法》（Lex Peatilia Papiria de Nexis）彻底改变了以往的偿债方式，^①使人身与财产责任实现了分离，使基于交易产生的法律责任不再有人身性。缺乏人身责任作担保的交易，助长了人们的交易乐趣，改变了人们的交易观念，高风险、高收益成了人们交易的目标。其结果是，交易信用期加长，商场演变为战场。自由竞争之下，不能偿债，成为市场交易结果的常态。有市场，便有举债；有举债，便有破产。破产成为市场交易新陈代谢的重要一环。

破产有经济意义上的破产和法律意义上的破产之分，前者是指不能清偿债务，出现财务困境的状态，如破产原因中所指的“破产”；后者是指具备特定法律事实时，将债务人财产以不同的方式（破产清算型清偿和破产重建型清偿）清偿债务人债务的程序和实体制度的总称，如破产程序中所指的“破产”。经济意义上的破产应当是指法律意义上破产的原因或特定法律事实。法律意义上的破产也有广义和狭义之分，广义的破产是指由破产清算和破产预防共同构成的破产法律制度的总称，如我国《企业破产法》中的“破产”、《美国破产法》中的“破产”；狭义的破产仅指破产清算制度，如《日本破产法》中的“破产”。破产含义的确定应当区分具体的语言环境。^②

① 公元前326年通过了《帕特利亚·帕披利亚法》（Lex Peatilia Papiria de Nexis），该法的内容虽未完全记载下来，但废除了杀害和卖掉不能偿债的债务人的做法则是事实。

② 本书所指破产，在广义上使用，狭义破产以破产清算代替。

（二）破产法的功能

破产法是指当债务人出现法律规定的破产事实时，通过破产程序宣告债务人破产并用债务人所有的财产清偿其债务的法律规范的总称。我国破产法由破产清算和破产预防两部分构成。

当市场主体不能逃避破产，就必须了解破产法能为你做些什么，即破产法的功能。破产法的功能是由破产法的立法目标决定的，不同历史时期，立法目标不同，市场中的角色定位不同，破产法所发挥的功能亦异。法理上一般认为，破产法先天性地具有债权保护功能、债务救济功能以及与前两种功能相伴而生的通过优胜劣汰促进社会经济发展和提高社会生产力的功能，附带还有对即将破坏的信用的修复功能等。^①具体表现为：

1. 债权人通过破产法公平实现偿债。当债务不能清偿，债权人可以通过破产实现偿债是19世纪以前各国破产法的首要功能。因此，“债权人利益至上”一度是破产立法的唯一目标和指导思想。在罗马，有“财产趸卖”（*venditio bonorum*）和“财产零售”（*bonorum distractio*）制度，作为强制偿债的方式，主要通

^① 信用主要是通过契约对债务的延期，在银行制度出现之前就已经存在了。社会信用的破坏，对社会经济秩序的影响和损伤将是巨大、长远而不易修复的。

过具体程序完成。^① 罗马帝国消灭后,对待债务不能清偿的问

① 财产变卖的程序是,先由大法官根据原告(债权人)的申请,谕令其接管被告的财产,以免债务人私自处分而损害其利益,称“保全扣押”(missio in bona rei servandae causa),该债权人并须将有关接管的事项公告(proscriptiones),使债务人的亲友可代为清偿或辩护,其他债权人也可参加。或者,如果债权人人数众多,债权人也可申请大法官另选管财人(curator bonorum)管理财产。在公告30日(被告生存)或15日(被告死亡)后,如债务人仍未清偿,即受丧失廉耻的处分而成为破产人。此时,大法官即谕令召集债权人会议,选举财产拍卖人(magistes bonorum vendendorum),由其编造出卖清单,规定拍卖条件和买受人应提供的担保等,公告于众,经10日或5日后,就把全部财产公开变卖,其卖价并非为一定金额,而是以债务总额的一定百分数表示,由所出百分数最高者得标。如数人所出的百分数相等,则债权人有优先权,其次,由债务人的血亲得标。得标人仅需支付约定百分数的债务额。各债权人按得标人所出的百分比获得清偿。财产变卖制度带有有罪破产和人格贬损的特点,并且不加区分地适用于所有的债务人而不论债务人的善恶好坏以及有能力还债还是无能力还债,加之该制度存在的其它缺陷,遂渐为财产零售制度取代。财产零售制度接近于现代破产制度。该制度允许占有债务人的全部财产并一件件出售。其产生伊始是作为与财产变卖相并列的制度适用于特定的债务人比如元老院议员、精神病患者、无监护人的未成年人等,后来,该程序演变为经全体债权人的一致申请,只适用于无力偿债的债务人。与财产变卖不同的是,财产零售制度在出卖之前,不须公告“财产清单”,出卖时是将债务人的财产逐项分别拍卖,直至所得现金清偿债务为止。财产除了可以公开拍卖外,也可出售给某一债权人,拍卖所得还清债务之后如果有剩余则返还给债务人。财产不足清偿时,则按下列顺序办理:a、先付为各债权人的共同利益而产生的费用,如管财人的报酬,拍卖财产的费用等;b、如债务人在价金分配前死亡的,支付其丧葬费;c、清偿抵押债权,各依其抵押的先后顺序和优先债权,例如贷款修理房屋、船舶等,以及变例寄托;d、清偿普通债权,如不足,则依债权额的大小按比例分配;e、偿还因侵权行为所生的债务;f、如债务人死亡而生前曾为遗嘱的,则将剩余分配给受遗赠人。可以看出,罗马法上的财产零售制度已初具破产制度雏形,但如何证明债务人构成无力偿债以及具体的细节要求并不十分清楚。如果价款不够分配,债务人对不足额仍负清偿之责。可见,罗马法的上述两项制度完全是为了债权人的利益而设立的。以上参见王欣新主编:《破产法》,中国人民大学出版社2002年版,第15页。

题，有两种解决思路。一是由债权人自助，通过申请特定程序实现债权，如意大利、法国、德国等；二是由国王和法院负责追索债务，债权人不参与，如西班牙。用现代观念衡量这两种思路，前者是自治行为，后者是职权行为。不管是哪种情况，中世纪的欧洲，都不区分不幸的债务人与欺诈的债务人。到了中世纪后期，人们才认识到欺诈性破产应当受到更为严厉的制裁，应当毁灭其摊位。由此出现了现代英语中破产的概念——*banca rotta*。

现代各国破产立法目标虽有所改变，但保护债权人，使债务人有限的财产在债权人之间实现公平分配，仍然是破产法的立法目标和重要功能。

2. 债务人通过破产法有序清理债务并免除相应的清偿责任。破产程序固然对债权实现有所帮助，但必须正视的事实是：债权人的债权不能得到足额清偿。破产法为了吸引债务人合作以获得更多的破产财产，制定了免责制度作为诱饵。在债务人积极选择破产并在破产程序中给予诚实的合作时，可以免除债务人的部分清偿责任。破产免责制度的确立，虽然出发点是维护债权人利益，但客观上确实给债务人减轻了压力。英国 1705 年破产法最早规定了对商人实行破产免责，^① 体现的是法律对破产债务人的恩赐。

随着破产法的发展，这种恩赐观念已经为债务人再生理念所取代。法人破产的，通过对投资人实行有限责任而免除其清偿义

^① 目的在于鼓励债务人的配合以方便债权人获得更多的有关债务人财产的信息，也即鼓励债务人交出财产而不是使债务人获得新生（fresh start），其作出免责规定的背景是基于这样的判断：许多人破产，并非全是因为不可避免的不幸或损失，而可能是为了欺诈其债权人而隐匿财产逃避债务，债权人需要债务人的合作以交出财产。参见王欣新主编：《破产法》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 20 页。

务；自然人破产的，则实行一定比例的破产免责制。破产免责已经成为破产法赋予债务人的一项权利。

3. 国家可以通过破产化解危机。随着现代信用制度的广泛建立，国际金融体制的种种弊端还不能有效消除，国家对于市场的态度和能力都决定了经济危机以及金融危机的不可避免。危机的主要后果就是企业破产数量的增加。现有的破产清算制度无法减少企业破产数量，对经济危机不但起不到化解作用，反而会进一步使危机扩散。1999 年 5 月，在亚洲金融危机和全球性金融动荡的背景下，国际货币基金组织发表了一份题为《破产程序：重要问题》的报告，报告开宗明义地强调需要建立有序和有效的能够减少破产以化解危机的破产程序。破产法用以化解危机的手段主要有两种：一是通过破产保全停止债权人的讨债行为以及对债务人财产的强制执行；二是通过破产重整使债务人实现新生。

4. 破产法给各方关系人带来“一种合理的预期”。市场经济主体在跨入市场并在市场中行走时，不仅要知道市场准入规则，如公司法；还要知道市场行走规则，如证券法、保险法；更要知道的是当市场无路可走时，如何寻找退路，破产法就是市场主体的退路之法。债务清偿秩序的建立，目的是给市场主体带来了“一种预期，一种合理的预期”。王卫国先生对此总结得很是恰当。首先，破产法是给欠债的人一种合理的预期，如果他欠债不还，将会是一个什么后果，对此通过破产的法律责任加以明确。其次，破产法给债权人也有一个预期，当他借出去的钱收不回来的时候，他可以采取一些什么措施，寻求一些什么法律保护。第三，破产法给社会公众一种预期，就是可以知道我们将来的经济状况如何。银行的呆账、坏账、不良资产会越来越多还是会逐渐

地减少。第四，破产法给了国际社会一种预期。^①

5. 破产法可以维护社会信用体系，优化竞争。市场经济是信用经济，而债权本身就表明了一种信用，不履行债务就是不讲信用。当前，我国经济生活中不讲信用而逃废债务的行为比较普遍，这对于我国市场经济的健康发展极为不利。因此，必须通过建立健全破产责任制度、对欺诈破产和虚假破产的惩戒机制等，强化对债权人的保护，遏制各种逃废债务行为的发生，建立和维护良好的社会信用。破产法归根结底是优胜劣汰之法。破产法在给了我们预期的同时，也规定了相应的行为规则，通过各项规则“清理市场门户”，对那些确实经营不善、缺乏经营能力的主体，可以把他清理出去。同时对那些行为不轨的人，一些企图通过不正当手段获取利益的人，能够通过这种机制，逐渐把他们清除出去。^②国际上如此重视破产法，是因为它关系到市场秩序、市场信用和市场经济发展的前景。市场经济是竞争经济，企业在激烈的竞争中必须遵循优胜劣汰的规则，破产制度就是保证被淘汰的企业能够顺利地退出市场，从而维护公平的市场竞争秩序。因此，国内外许多学者认为，一个国家破产制度的完善与否是衡量该国市场经济成熟程度的重要标志，破产法是市场经济的最基本的法律规范。

6. 破产法可以提高社会生产力，提高资产的利用效率，实现资源的优化配置。一方面，对那些已经符合破产条件的企业来

① 李永军、王卫国、邹海林：《破产法十年》，见 <http://www.iolaw.org.cn/shownews.asp?id=5792>，2006-10-12 上传，2006-12-15 浏览。

② 破产法里面还有这样的规定，就是如果说因为故意或重大过失导致企业破产的经营者，将来可能取消他的资格。国外有“Disqualification”这种制度。英国在1985年破产法颁布之后，紧接着就颁布了一个配套的“董事资格取消法”。

说,不对其进行破产宣告,允许其继续借银行的钱用于各项支出,实际上就是容忍其继续浪费社会资源。另一方面,破产法的内容并不限于企业破产清算,相反,破产法中还有重整、和解等程序,通过这些程序可以使陷于经营困境的企业暂时免受债权人的追讨,获得复苏的机会,从而最终避免社会资源的浪费。所以,完善破产法对于整合社会资源,提高资产的利用效率具有重要意义。

二、新破产法的诞生

(一)《破产法(试行)》的“破产”

破产法律制度于我国,终归是舶来品,即自国外移植借鉴而来。^① 法制借鉴包括法律精神层面和具体制度层面,如果仅仅停留在具体制度层面的借鉴,不涉及法律的精神,那么,该法律必然是失败和无效的。^② 我国1986年《破产法(试行)》遭遇的就是借鉴的尴尬。

① 清末《破产律》的修订先后有两个版本。前一个是由商部(后改为农工商部)起草的,脱稿后送沈家本、伍廷芳共同商定,于光绪三十二年四月(公元1906年5月)奏准颁行,成为近代中国颁布的第一部破产法。后一个是由修订法律馆聘日本法学士松冈义正起草,宣统元年(公元1909年)完成,称《破产律草案》,共337条,内容较为周详。

② 这种法律制度和法律体系只是一个徒具形式的空壳,并无一套与之相适应的法的精神支撑,传统的法的精神很容易对其进行排斥、侵蚀、解构和破坏。相对而言,具体法律制度的借鉴则比较容易在短期内完成,但其实际效果如何,则要看其相应的法的精神是否同时导入以及他们与传统的法的精神的整合情况如何。参见吕世伦等:《略论法制现代化的概念、模式和类型》,载公玉祥主编:《法制现代化研究》,第一卷,南京师范大学出版社1995年版,第16页。

1. 破产法的“休眠”。新中国统一的破产立法，是于1986年12月2日第六届全国人大常委会第18次会议通过的《中华人民共和国企业破产法（试行）》（简称《破产法（试行）》）。由于《破产法（试行）》颁布之时，《全民所有制工业企业法》尚未出台，故《破产法（试行）》自1988年11月1日才生效实施。鉴于《破产法（试行）》仅适用于全民所有制企业，而全民所有制企业以外的其他企业同样需要破产法的调整，于是，1991年4月9日，七届全国人大四次会议通过的《民事诉讼法》于第二编中专设第19章“企业法人破产还债程序”，适用于全民所有制企业以外的具有法人资格的企业破产案件（2007年10月28日通过的《民事诉讼法修正案》已删除“企业法人破产还债程序”）。由于《破产法（试行）》和“企业法人破产还债程序”的有关规定较为笼统，无论是在实体权利的处理方面还是程序规范的适用方面，都不能充分满足司法实践的需求。于是，最高人民法院于1991年11月7日下发了《关于贯彻执行〈中华人民共和国企业破产法（试行）〉若干问题的意见》，同时于1992年7月13日下发了《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》，对企业破产案件审理中可能遇到的问题作了较为详细的司法解释，以求保障《破产法（试行）》的正确实施。然而，令人遗憾的是，在1993年以前，因破产案件较少，破产法几乎被人们遗忘了。从1989年至1993年，全国法院共受理企业破产案件1153件。^①

^① 李国光、奚晓明、曹士兵：《正确理解〈关于审理企业破产案件若干问题的规定〉》，中国法制出版社2002年版，第1-2页。

《破产法（试行）》是在地方性法规的催生下制定，^①在一片反对声中诞生，在计划经济体制向市场经济体制的过渡中建立。

2. 破产法适用中的“假破产、真逃债”现象。随着党的十五大明确提出“鼓励兼并，规范破产，实行再就业工程”的决策后，1994年至1997年的三年间，全国法院光是审理企业破产案件就达15479件，其中国有企业达到8578件，比前四年增加15倍之多。以后每年基本受理破产案件达6000多件。^②从破产法的倍受冷落到破产法适用的热情高涨，这种现象本身应该说无可厚非，但其背后却隐藏着大量的破产逃债之风，许多案件实际上是在上演大多由地方政府操纵的“破产逃债”的闹剧。有的公司中同一笔固定资产，破产前后其价值竟然翻了一番，也有的公司在破产程序中只走了一个文字过场，往往破产程序终结后，在原班人马、原有固定资产（含土地）的基础上，组建了另一家公司，换了个牌子，就甩掉了银行巨额债务。破产案件的增加带来了很大的负面效应，社会急需稳定。

3. 形同虚设的破产法。为了遏制破产逃债，同时实现社会稳定，计划性破产出炉。国务院1994年下发59号文件《关于在若干城市试行国有企业破产有关问题的通知》（下称“国发59

① 沈阳市人民政府于1985年2月9日颁布施行的《关于城市集体所有制工业企业破产倒闭处理试行规定》。该规定要求，负债超过资产或者亏损额达到固定资产总额的80%的企业，应当宣告破产。继而，沈阳市政府按照该规定对三家企业出示了黄牌警告。1986年8月3日沈阳防爆器材厂宣告破产，同年11月破产程序终结。此外，武汉、重庆等城市也曾于1986年出台了各自关于企业破产的相关规定。广东省六届人大常委会于1986年11月曾通过《深圳经济特区涉外公司破产条例》。

② 李国光、奚晓明、曹士兵：《正确理解〈关于审理企业破产案件若干问题的规定〉》，中国法制出版社2002年版，第1-2页。

号文件”），规定上海、天津等 18 个被国务院确定为优化资本结构试点工作的城市的国有企业破产，企业依法取得的土地使用权转让所得首先用于安置职工，企业在破产前为维持生产经营向职工筹措的款项视为破产企业所欠职工的工资优先清偿。1997 年 3 月 2 日，《国务院关于在若干城市试行国有企业兼并破产和职工再就业有关问题的补充通知》（下称“国发 10 号文件”），将试点城市由 18 个扩大为 111 个，国务院成立全国企业兼并破产和职工再就业工作领导小组（以下简称企业破产兼并领导小组）制定全国企业兼并计划，凡纳入该计划的国有企业破产，即使其土地使用权被抵押，亦应用转让所得安置职工。不足部分，还应以企业其他财产支付。1999 年 4 月 16 日，《国家经贸委员会、中国人民银行关于 1999 年全国企业兼并破产工作有关问题的通知》（国经贸企改 1999 第 301 号）规定，凡列入 1999 年国家兼并破产项目的国有企业破产，无论是否在试点城市，均适用上述两个文件的规定。这样，从 1999 年始，取消了试点城市的规定，无论在全国任何地区，只要是纳入国家兼并破产项目的国有企业破产，均适用破产企业财产首先用于安置职工等政策。国务院的这些规定，明显地与现行破产法发生冲突。如何协调，1997 年 3 月 6 日，最高人民法院下发《关于当前人民法院审理企业破产案件应当注意的几个问题的通知》，明确审理企业破产案件应当以国务院的政策为根据，优先适用司法解释，而不是破产法。至此，我国破产法律体系演变为：以企业破产法和民事诉讼法破产还债程序为依据，以国家相关政策和最高人民法院关于破产案件审理的司法解释为主体，以各地符合法律的地方性法规和符合司

法解释的地方法院指导性意见为补充的破产法律制度。^① 为了结束破产法适用的混乱局面，最高人民法院于2002年又发布了《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》（下称《2002年破产法规定》），以统一和规范破产程序为指导思想，结合人民法院审理企业破产案件积累的实际经验，丰富并完善了我国破产法律制度。自此，《2002年破产法规定》、《破产法（试行）》、《民事诉讼法》中的“企业法人破产还债程序”以及国务院颁布的行政规章一起构成了我国破产法律制度体系，形成了独立的破产法部门。尽管《破产法（试行）》形式上还在适用，但涉及破产法实质内容的担保物权和破产分配方面，完全被行政规章和司法解释所取代。至此，《破产法（试行）》已经是形同虚设。

《破产法（试行）》在顶着“破产逃债”的恶名，被政策和司法解释架空后，走向“破产”。如果说《破产法（试行）》作为一部“试行”法，其宗旨在于初步建立起我国的企业破产制度并开始试运行的话，那么，现在看来该法已经完成了它的历史使命。

（二）新《破产法》的孕育和诞生

随着中国经济体制改革不断深入以及市场经济体制改革目标的确立，1986年《破产法（试行）》中的内容已不能完全满足经济体制改革和经济发展的需要，并日渐暴露出其诸多缺陷，影响到对破产关系的正确调整。从各方面的反映看，这些缺陷主要包括：（1）受计划经济观念和体制的影响，现行立法存在立法理

^① 李国光、奚晓明、曹士兵：《正确理解〈关于审理企业破产案件若干问题的规定〉》，中国法制出版社2002版，第5页。

念和目标方面的偏差，在制度设计方面也显得不成熟；（2）立法内容过于简单、粗糙，诸多制度存在疏漏，使法律规范缺少可操作性；（3）对国外已有的成功的立法经验与制度借鉴不足；（4）适用对象范围存在较大的局限性；（5）与其它法律之间的相互协调不够，与相关破产法规和行政规章包括国务院有关国有企业破产试点文件之间存在着冲突和矛盾等。

自1994年3月，全国人大财经委员会根据八届全国人大常委会立法规划的要求，着手组织新破产法的起草工作。1995年9月，全国人大财经委员会将新破产法草案提交全国人大常委会，但因种种原因，破产法草案并未付诸审议。之后，破产法作为八届人大立法规划尚未完成的立法项目，列入九届人大的立法规划，现又传到了十届人大常委会手中。2004年6月21日，在第十届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上提交审议，全国人大财政经济委员会副主任委员贾志杰作了《关于中华人民共和国企业破产法草案的说明》的报告。贾志杰指出了草案的六个指导思想，即：第一，立足我国国情和实践经验，充分体现中国特色；适应建立社会主义市场经济体制和加入世贸组织的要求，注意将国际经验与中国具体情况相结合，充分反映我国现阶段的实际需要和解决现实问题。第二，统一适用于各类企业组织。包括公司、合伙企业与个人独资企业等新的企业组织形式。第三，建立优胜劣汰和陷入困境企业的挽救制度。企业破产原因非常复杂，适用破产程序要具体分析。立法要对无挽救希望的企业及时清理债权债务，避免造成更大损失；对陷入困境但有挽救希望的大中型企业要通过重整、和解程序尽力救助，使其恢复生机。第四，公平保护破产案件各方当事人的利益。在企业破产实践中，既有债务人“恶意破产”，逃避债务的情况，也有债权人之间得不到公平清偿，以及部分债权人不顾整体利益，使一些有挽救希