

附件 2

关于《深圳市破产事务管理署加强个人破产 债务人监督暂行办法》的说明

为了落实《深圳经济特区个人破产条例》(以下简称《条例》)有关规定,加强和规范个人破产债务人(以下简称债务人)监督工作,有效防范个人破产欺诈及相关违法行为,破产事务管理署起草形成了《深圳市破产事务管理署加强个人破产债务人监督暂行办法》(以下简称《监督办法》)。现将有关情况说明如下:

一、起草《监督办法》的必要性

(一)是落实市委改革任务的需要。试行个人破产制度是中央支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区、实施综合授权改革试点的重要举措。为积极推进中央授权事项落地见效,近年来市委市政府发布了多个重要文件,要求市司法局(破产事务管理署)加强债务人监督管理,建立健全债务人监督工作规则。比如,2022年3月,市委全面深化改革委员会印发《深圳全面深化破产制度改革实施方案》(深改委〔2022〕3号),明确市中级人民法院、市司法局牵头“健全破产风险预警预防机制,加快反破产欺诈规则研究,健全破产信息登记公开与破产法律责任体系的衔接”;2023年1月,市委全面深化改革委员会印发《市委全面深化改革委员会2023年工作要点》(深改委〔2023〕1号),明确

市中级人民法院、市司法局牵头“探索建立个人破产债务人监督制度，提出科学有效的个人债务人监督规则”。为积极推进并有序完成市委改革任务，有必要研究起草《监督办法》。

（二）是履行监督债务人职能的需要。根据《条例》第二十一条及相关规定，当债务人的姓名、联系方式、住址等个人信息发生变动或者需要离开居住地时，应当及时向破产事务管理署报告；债务人应当按时向破产事务管理署等登记申报个人破产重大事项；破产事务管理署对债务人考察期的收入、支出、财产等变动情况进行检查监督。同时实践中，深圳破产法庭要求破产事务管理署就重整债务人执行期表现反馈监督意见。破产事务管理署有关监督意见，关系到债务人能否顺利免除未清偿债务。为确保监督工作公平公正开展、监督意见合法合规，有必要尽快建立有公信力的债务人监督制度。一是明确破产事务管理署监督类型及有关具体实施要求，确保监督工作的有序开展和精准执行。二是完善债务人监督处置措施。对未能严格遵守破产程序义务的债务人，要求责令改正或者予以警示，维护个人破产程序的公正公平和良好运行，切实推动个人破产制度改革试点稳健发展。

（三）是协助防范个人破产欺诈的需要。如何防范破产欺诈行为，是个人破产制度实施之初社会各界最关心的问题，也是关系社会公平正义和市场经济秩序有效运行的问题。《条例》对清算程序债务人设置了不少于3年的考察期，正是为了识别真正“诚实而不幸”的债务人，防范个人破产制度被滥用、维护社会

公共利益的重要制度安排。在试点改革阶段，有必要坚持协同推进、稳妥审慎、严格监督的工作基调，确保《条例》的正确实施，坚定向社会传递“个人破产≠逃废债”等积极观念。通过推动建立债务人监督机制，进一步加强府院联动、部门联动，督促和指导管理人依法履行债务人监督主体责任，调动债权人及社会公众监督积极性，织牢织密防范个人破产欺诈的“天网”。

二、《监督办法》的主要内容

《监督办法》共七章二十九条，对监督工作原则、监督适用范围、监督类型、监督程序、监督处置及意见反馈等重要内容均作出规定，有关主要内容及需要说明情况如下：

（一）明确监督对象为考察期和执行期债务人。《监督办法》明确，破产事务管理署对考察期、执行期债务人履行破产程序义务情况进行监督。主要考虑在于：《条例》在案件“申请→受理→审理”阶段，已经规定了一套相对严谨的债务人监督程序，包括：（1）破产事务管理署在申请前辅导阶段的初步调查；（2）管理人在破产程序推进过程中的详尽财产调查；（3）债权人、利害管理人在债权人会议及案件办理过程中的充分监督及质询；（4）人民法院在案件受理审理过程中的依法审查。人民法院宣告债务人破产或者裁定批准、认可重整计划、和解协议，基本可以视为债务人在案件办理审理阶段不存在破产欺诈及相关违法行为。为此，《监督办法》聚焦关键环节、提升监督效率，明确对考察期、执行期债务人履行破产程序义务的情况进行监督检查。

（二）建立债务人监督名录库制度。自 2021 年 3 月至 2023 年 6 月，市中级人民法院裁定受理个人破产案件 135 宗，已经审结个人破产案件 99 宗，其中 60 宗进入考察期或者执行期。为加强对债务人的动态管理，有序开展债务人监督工作，有必要建立个人破产债务人监督名录库，对债务人的个人信息、案件信息、适用的破产程序、案件办理状态、债务规模、债权人情况、偿债计划、实际偿债进度及有关监督情况等予以记录，指定专门工作人员进行跟踪管理，实现案件数据动态监管及分析研判，为及时发现监督问题、强化精准监督提供重要抓手。

（三）关于债务人监督类型及实施。《监督办法》规定，破产事务管理署实施债务人监督，包括日常监督、专项监督和个案监督三类，通过三者结合加强对债务人的约束管理。

1. 实行全面覆盖的日常监督。日常监督是指破产事务管理署对债务人履行相关破产程序义务情况实施的常态化监督。主要特点如下：**一是**实施全面覆盖原则，将监督名录库内所有债务人纳入日常监督范围；**二是**建立专人专管机制，破产事务管理署对每一债务人指定专门人员进行跟踪管理，制定日常监督工作计划、实施日常监督、记录监督情况；**三是**明确监督范围。日常监督主要对债务人履行信息申报义务、履行偿债计划以及主动报告事项进行监督核查；**四是**简化监督方式，明确日常监督主要采取申报信息比对、报告事项核对、电话联络、书面询问、政务信息共享等方式进行，减少对债务人正常工作和生活的干扰。

2. 坚持突出重点开展专项监督。专项监督是指破产事务管理署基于个人破产有关普遍、重点问题，以及个人破产欺诈风险防范需要，对不特定债务人履行破产程序义务情况实施的监督检查。

《监督办法》规定：**一是**监督主体，可以由破产事务管理署单独实施，也可以会同有关单位、部门联合实施。**二是**监督对象。监督对象一般随机确定。对于清算债务人、监督周期内收到破产事务管理署《警示函》的债务人，以及两期未能足额执行有关偿债安排的执行期债务人，将直接纳入监督范围。**三是**监督事项。秉持“突出重点、风险防范”的理念，对于重整债务人，主要聚焦于信息登记申报、法定报告事项、实际偿债情况等监督事项；对于清算债务人，严格监督管理并防范破产欺诈，除信息登记申报、法定报告事项、实际偿债情况等事项外，还包括执行豁免财产清单、收入支出和消费、担任公司高管等其他监督事项。**四是**监督程序。建立“制定工作方案—确定监督人员—确定监督对象—组织实施监督—形成监督报告—监督工作通报”的监督流程。**五是**监督方式。可以采取简易方式进行，也可以根据监督需要采取书面询问、信函索证、组织面谈、现场走访、信息化查询核对等方式进行。

3. 坚持问题导向开展个案监督。个案监督是指破产事务管理署基于投诉举报、转办交办等事项，对特定债务人进行的监督调查。个案监督启动情形：（1）被投诉举报的；（2）有关转办交办的有关问题线索；（3）涉嫌破产欺诈的；（4）破产事务管理署认

为应当启动个案监督的其他情形。个案监督经破产事务管理署负责人批准后启动，可以采取简易方式进行调查核实，也可以根据监督需要采取书面询问、信函索证、组织面谈、现场走访、信息化查询核对等方式进行。

（四）明确债务人监督工作要求。《监督办法》明确破产事务管理署实施债务人监督，应当坚持监督和改进相结合，遵循公平公正、突出重点、风险防范、高效便民的原则，减少对债务人正常工作和生活的干扰。采取组织面谈、现场走访等方式实施债务人监督时，工作人员不得少于两人，并应当出示工作证件。监督工作人员与债务人或者其管理人存在直接利害关系或者有其他关系可能影响公正监督的，应当回避。监督工作人员在债务人监督工作中，不得实施下列行为：（1）违反规定程序进行监督；（2）利用监督工作为本人、亲友或者他人谋取利益；（3）接受债务人或者其管理人的宴请、礼品、礼金，以及娱乐、旅游、食宿等安排；（4）泄露在监督中了解到的有关商业秘密、个人隐私；（5）向债务人或者其管理人收取监督费用；（6）其他违反《条例》、侵害债务人合法权益的行为。

（五）关于债务人违法行为的处置。《监督办法》规定破产事务管理署对债务人实施的监督处置措施包括发出《责令改正通知书》和《警示函》两种措施。《监督办法》第二十五条规定了发出《责令改正通知书》的情形，主要包括债务人不按时登记申报个人破产重大事项、登记申报的信息不符合要求、管理人对债

务人登记申报的信息作出两次以上（含两次）不予通过的审核意见、债务人未按规定履行报告义务的、债务人无正当理由两期未能足额执行重整计划或者和解协议等情形。《监督办法》第二十六条规定了发出《警示函》并通报人民法院处理的情形，主要包括债务人收到《责令改正通知书》未按要求改正、未经管理人审核同意离开居住地、未经人民法院同意擅自出境、违反《限制消费令决定书》、拒不配合监督或者故意妨碍监督工作开展、提供虚假材料或者隐瞒有关事实、存在破产欺诈及相关违法行为等较为严重情形。