

论新营商环境评价体系下我国小微企业破产制度的应对

初晓旭¹, 邢文贺²

1. 北华大学法学院, 吉林 吉林 132013

2. 中国政法大学, 北京 100088

DOI:10.61369/SE.2025070012

摘 要 : 新营商环境评价体系下小微企业破产程序作为评估各个国家或地区营商环境的一项重要考评指标, 已逐渐受到学术界及实务界的关注。有必要在我国设立专门的小微企业破产规则, 从适用条件、重整程序转化、债务豁免、与个人破产制度联动、程序简化等角度进行制度构建, 以适应我国市场经济发展的需求。在我国企业破产法修订的背景下, 这将是我国破产法律制度“以评促改”的重要契机。

关 键 词 : 营商环境; 小微企业; 破产重整; 程序转化; 债务豁免

Reforming China's MSE Bankruptcy Regime in Response to the Business Ready Assessment

Chu Xiaoxu¹, Xing Wenhe²

1. Law School of Beihua University, Jilin, Jilin 132013

2. China University of Political Science and Law, Beijing 100088

Abstract : Under the "Business Ready" evaluation system, the bankruptcy procedures for micro and small enterprises (MSEs) have become an important assessment indicator for evaluating the business environment in various countries or regions, gradually attracting attention from both academia and practitioners. It is necessary to establish specialized bankruptcy rules for MSEs in China, constructing the system from perspectives such as applicability conditions, conversion of reorganization procedures, debt exemption, linkage with personal bankruptcy systems, and procedural simplification, to meet the needs of China's market economic development. Against the backdrop of the revision of China's Enterprise Bankruptcy Law, this presents a significant opportunity for the "reform through evaluation" of China's bankruptcy legal system.

Keywords : business environment; micro and small enterprises (MSEs); bankruptcy reorganization; procedural conversion; debt discharge

营商环境是一个国家或地区经济软实力、综合竞争力的重要体现。世界银行开展的营商环境评估项目对于各个国家或地区深化改革有较大的借鉴意义, “法治是最好的营商环境”, 我国的法治化营商环境尚需进一步完善, 小微企业专门破产程序作为新营商环境评价体系中的重要考核指标, 在我国立法仍是空白, 有必要构建小微企业专门破产程序, 为持续优化营商环境提供法律保障。

一、营商环境与“商事破产”指标概述

“营造市场化、法治化以及国际化一流营商环境”是党的二十大报告中的重点内容之一, 我国为持续推动营商环境法治化改革进程不断出台并落实相关制度, 优化营商环境离不开市场主体重整及退出的法律制度保障, 没有破产机制就不存在市场机制。破产法有市场经济的“宪法”之称,^[1]是解决市场主体救治和退出机制的有利法律保障。一个国家或地区市场经济成熟程度的

重要标志之一就是其是否具备完善的破产制度及基础设施。^[2]2003年世界银行发布了《全球营商环境报告》, 2023年世界银行对评估指标的具体内容进行了优化和调整, 发布了新营商环境评估体系项目(以下简称“B-READY”)。

B-READY 评估体系下仍然是10项一级指标, 分别为企业准入、企业经营场所、公共设施服务、劳工、金融、服务、国际贸易、税务、争议解决、市场竞争、商事破产。

新营商环境评估体系“商事破产”一级指标之下围绕三大支

课题: 北华大学横向课题—新营商环境评价体系下小微企业破产制度的应对, 项目编号: 320124115。

本文为吉林省法学会 法学课题“新营商环境下我国小微企业破产制度的应对”阶段性成果。

柱体系分类，具体各级指标项目类别及对应项目数量，详见如下表1，其中“小微企业特别破产程序”处于“商事破产”的三级指

表1

一级指标	世界银行新营商环境评估体系 B-READY 之“商事破产”						
三大支柱	破产程序法规的质量（29项子指标）			破产程序体制和基础设施质量（12项子指标）		破产司法程序的效率（4项子指标）	
二级指标	法律和程序标准（13项子指标）	破产财产及利害关系人（11项子指标）	特别破产程序（5项子指标）	数字化和在线服务（10项子指标）	司法官员和破产管理人（2项子指标）	正式清算程序的实践情况（2项子指标）	正式重整程序的实践情况（2项子指标）
三级指标	1. 启动前程序及启动后的正式破产程序（5项子指标）； 2. 清算和重整程序（5项子指标）； 3. 破产管理人的专业技能（3项子指标）	1. 债务人破产财产的管理（6项子指标）； 2. 债权人参与（5项子指标）	1. 小微企业（3项子指标）； 2. 跨境破产程序（2项子指标）	1. 电子法庭（6项子指标）； 2. 破产程序开展的服务交互性（电子化服务）以及信息公开化程序（4项子指标）	1. 破产法庭或破产法官的专业化； 2. 破产管理人在执业中的专业技能	1. 清算程序开展的成本（1项子指标）； 2. 清算程序开展的时间（1项子指标）	1. 重整程序开展的成本（1项子指标）； 2. 重整程序开展的实践（1项子指标）

在以往的营商环境测评中，长期以来破产指标是我国的评估弱项，近几年，我国在商事破产指标的评估排名处在第50-60名之间，显著低于我国营商环境总体排名。^[3] 在新指标体系下，对照我国破产制度立法及司法实践，尚有多项内容待完善。小微企业专门破产程序作为新指标的重要考核内容，值得我国在立法和司法中重点关注。

二、建立小微企业专门破产程序的必要性

小微企业专门破产程序的立法理论来源于联合国国际贸易法委员会发布的《小微企业破产立法建议》，同时参考新营商环境评估体系的各项指标内容，小微企业特别破产程序之下还包括三项子指标，具体详见如下表2：

表2

B-READY 四级指标之“小微企业特别破产程序”			
序号	项目名称	考核内容	解读分析
第一项子指标	程序可获得性和适格性	该项指标考核破产法中是否规定适用于小微企业的破产程序，以及是否规定适用该程序的主体、条件等。	该项指标的特别之处在于企业早期陷入财务危机即可申请适用小微企业专门破产程序且无需提供破产证明 ^[4] 。
第二项子指标	程序转化	该项指标考核破产法是否建立了针对小微企业的破产重整程序特定条件下向清算程序转换的机制。	由于企业进入破产重整程序后能否重整成功具有不确定性，该指标的目的在于防止重整企业久悬不决，影响退出市场的效率。
第三项子指标	债务清偿	该项指标考核破产法是否规定了小微企业债务豁免条件并明确拒绝债务豁免的标准。	成功实施重整计划是小微企业债务豁免的前提条件，以此实现对债务人真正的挽救。

上述指标反映了在司法实践中处理小微企业破产案件应当重点关注的特别事项，提醒着各个国家和地区在立法层面应当完善的相应法律规范。结合工信部2023年公布的数据，我国中小企业贡献了50%以上的税收、80%以上的城镇劳动就业、90%以上的企业数量。^[5] 小微企业虽然自身规模有限，但其整体数量占比大、企业运营灵活性强、相当程度上解决了社会的就业问题，其重要性不言而喻。重视小微企业破产法律适用的需求，建立专门的破产程序相关规则，通过适用更匹配的法律规则以及更简化的法律程序，灵活、快捷、低成本地解决小微企业的市场退出与重整问题是我国营造法治化营商环境不可缺少的一项重要内容。^[6] 本文拟就“商事破产”指标之小微企业专门破产程序的构建进行重点论述。

三、我国小微企业破产制度的探索路径

（一）程序适用及启动条件

参照联合国国际贸易法委员会发布的《小微企业破产立法建

议》，当前破产立法的新趋势是按照破产债务人的企业类型划分，将小微企业作为单独的调整对象，因此有必要进一步界定小微企业。参照2017年修订的《中华人民共和国中小企业促进法》以及我国工业和信息化部等部门发布的《中小企业划型标准规定》，采取兼顾产业类型和企业类型，同时参考人员规模、经营收入、资产总额等因素，将企业划分为中型、小型和微型企业^[7]。

我国破产法目前并没有正式将上述类型的小微企业设立专门破产程序，建议构建小微企业专门破产程序，明确可以适用的主体范围，设定相应的企业类型、企业规模以及相关条件；将合伙企业、个人独资企业和个体工商户等小微企业纳入适用该程序。此外，从破产程序的类型分析，小微企业亦均可以适用破产清算、破产重整及破产和解程序。对于小微企业专门破产程序适用中没有特别规定的事项，则可以适用破产法的一般规则。

我国现行破产制度之下，企业在申请破产立案时需要满足法定条件即应当提供破产相关证明材料，而对于抗风险能力弱的小微企业破产程序启动条件应当给予足够的宽容，在破产早期赋予

其可以提前申请进入专门破产程序的权利而无需提供破产证明，依托其可适用的特别破产程序，及时为处于破产早期的企业启动破产程序。

（二）重整程序转化

小微企业通常结构单一、人员有限、企业出资人直接参与管理、与企业的资产及债权债务高度混同，具有很强的人身依附性，其破产程序的特别之处在于常规情形下不会变更企业实控人的控制权。小微企业的破产重整救治主要依靠债务人的留任、出资人权益保留、债权人会议的“视同认可机制”等制度保障实施。但实践中对于那些久悬不决、迟迟无法实现重整的企业，及时转为破产清算程序一定程度上亦是为出资人、债权人、企业自身及时止损。新营商环境评估体系亮点之一就是兼顾了破产清算和破产重整：对于市场主体来说，确保无运营前景的企业及时退出与确保有拯救可能的市场主体得到及时拯救，具有同等重要的价值。

我国现行企业破产法针对独立企业法人规定了破产程序转换的相关规则，但在司法实践中，当具体适用程序转换规则时，制定破产工作方案及适用程序期限的法律依据尚有不足。建议针对不同类型的企业制定重整程序转换的不同规则，细分延长次数和延长期限等情形，即便在重整未成功的情况下，依然可以及时转换适用破产清算程序。一定程度上，小微企业是否有专门破产程序甚至决定着其能否真正适用企业破产法，也决定着其能否得到企业破产法的实质保护。^[8]这对于企业及债权人均是科学良性的循环，对于人民法院亦是提高审判质效的有效方式之一。

（三）债务豁免制度

债务豁免制度，是指在特定条件下，债权人放弃对债务人部分或全部债务的追索权。该制度有别于企业破产重整及破产和解的协议方式免除债务，此种为法定的债务免除制度，债务人财产的部分保留即为其衍生制度。如需对小微企业债务豁免及其例外情形附加条件，则法律须明确规定这些附加条件必须是最低限度的。^[9]该制度本质上实为激励经营者继续保留企业，保护的不仅是企业本身，更是其背后的实际经营者。

参考《小微企业破产立法建议》，债务豁免的方式和比例设定需要综合多方面因素进行考量。在方式设定上，分为不同比例的债务豁免制度、债务延期偿还等多种形式；在比例方面，要根据企业的实际资产状况、负债水平以及未来的发展潜力等因素确定合理的豁免比例。此外，债务豁免申请及审批程序也至关重要，小微企业申请债务豁免应当按要求向管辖机构提交明确的申请材料，只有在确认企业符合债务豁免条件后，才能批准其申请并根据具体情况确定豁免的方式和比例。

如果该法定债务豁免制度能够实现，则无须单纯寄希望于通过清算注销亦或是重整方式实现破产保护，该制度是推动小微企业重获新生的核心。为能挽救有存续价值的小微企业，有必要建立适用于该类型企业的特殊破产程序，这也是市场经济体制改革

的必然选择。

（四）与个人破产制度联动

个人破产制度，是指自然人因经营投资、提供担保等原因导致无法清偿到期债务，依法通过一定程序清理债务、保护债权人利益并给予债务人再生机会的法律制度。小微企业的发展与个人财产之间存在着紧密的联系，其运营资金往往与企业主个人财产相互混同，这就需要同时兼顾个人破产制度的适用即将企业主的个人债务问题集中统筹处理。

参考《小微企业破产立法建议》，各国应具备以专项简易破产程序处理个人企业债务的现实基础条件，并且能够使关联企业或个人破产案件在操作程序上进行合并或协调处理。目前我国个人破产制度仍处于初期试点阶段，继《深圳经济特区个人破产条例》之后，各地方法院也相继出台个人债务集中清理的指引，例如，吉林省长春市中级人民法院2024年6月22日发布的《关于个人债务集中清理的工作指引（试行）》。近几年，我国司法实践在各地方法试点地区适时联动个人破产制度，争取在同一破产程序中统一合并、协调处理小微企业。理论和实践证明，拯救小微企业需要与个人破产制度相结合，进而彻底清理债权债务，真正使“诚实而不幸”的小微企业与企业家重获新生或依法清算，以此真正化解债务纠纷。

小微企业破产程序与个人破产制度的联动对于优化营商环境和资源配置具有深远的意义，这种资源的重新分配不仅有助于提高整个社会的经济效率，还能够促进产业结构的调整和升级，推动经济的可持续发展。

（五）程序开展时间和成本

探讨程序开展的时间和成本这一问题不仅关系到企业自身的利益，也关系到债权人的权益以及社会资源的合理配置。小微企业破产程序开展中，成本构成是一个多维度的复杂体系，只有充分认识和理解这些成本构成，才能在小微企业破产过程中做出更加明智的决策。有鉴于此，程序开展的时间与消耗的成本是成正相关的，这就意味着，简化的破产程序是有效减低成本的重要方式。

不同的破产程序下，成本构成存在着明显的差异和特点。在简易破产程序中，由于程序相对简化，可能会在一定程度上降低直接经济成本。简易程序通常会减少一些繁琐的手续和环节，缩短破产清算的时间，从而减少清算人员的工作量和相应的费用支出。不同破产程序下成本构成的差异和特点，也为企业和相关部門在选择合适的破产程序时提供了重要的参考依据。

在推动破产案件审理方面，我国目前各地法院主要是通过“繁简分流”的工作方法进行处理，但相比于正式破产程序，小微企业专门程序在提高效率、降低成本方面依然有其显著的优势：一是可以在企业破产早期调整相当程度范围内的小微企业；二是通过重整和清算期限的明确转化条件，也能提高破产程序的效率，相应的成本自然随之降低；三是小微企业更加适用庭外重组

及预重整程序,灵活运用庭外重组、多途径提高效率、降低资金成本。建议将降低小微企业破产程序开展的时间和成本这一思想贯穿整个小微企业专门破产程序,提升破产程序运行质效。

四、结语

展望未来,营商环境的持续优化建设属于我国经济高质量发

展的关键环节,期待新营商环境评估体系指标对我国营商环境的持续提升起到重要对标和引领作用。诚然,评估指标中的内容尚不足以支撑起我国小微企业完整的破产制度,应结合我国司法实践制定健全有效、符合市场需求的专门破产程序,以体现我国对推动民营经济高质量发展的重视和决心。

参考文献

[1] 李曙光. 世界银行营商环境新指标的法治内涵及制度价值 [J]. 中国政法大学学报, 2023, (06): 37-52.

[2] 郁琳, 李忠鲜. 我国提升营商环境的破产法应对 [J]. 中国应用法学, 2024, (01): 163-175.

[3] 谢肇煌. 世界银行“商事破产”新指标与我国的法治应对 [J]. 西南政法大学学报, 2024, 26(02): 60-79.

[4] 李曙光. 破产法的宪法性及市场经济价值 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2019, 56(01): 149-157.

[5] 李曙光. 宪法中的“破产观”与破产法的“宪法性” [J]. 中国法律评论, 2020, (06): 1-8.

[6] 马沐菲. 改善营商环境背景下中小微企业破产程序构建问题研究 [J]. 中国应用法学, 2024, (02): 194-201.

[7] 孙文凯、陈昊洁:《多个指标显示小微企业市场活力稳中回升》,载微信公众号“人大国发院”2022年8月5日。

[8] 王欣新. 小微企业破产立法的重要意义与作用 [N]. 《人民法院报》2022年9月8日,第8版。

[9] 虞李辉. 破产法修订契机下对世界银行新营商环境评估规则的法律回应 [J]. 政治与法律, 2023, (12): 157-176.

[10] 谢肇煌. 世界银行“商事破产”新指标与我国的法治应对 [J]. 西南政法大学学报, 2024, 26(02): 60-79.