

# 论破产重整中债权人利益保护的问题与对策

李 丽

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 400031)

**【摘 要】**重整制度是濒临倒闭的企业的生存希望,在金融危机的背景下,重整制度的运用更为人们所重视。新《破产法》实施两年来,从重整制度的适用范围、重整程序的启动、重整计划的制定批准与执行等角度审视,重整制度存在着债权人利益保护方面的问题,需要进行反思并提出相应的对策予以完善。

**【关键词】**重整;重整计划;分组表决;强制批准;管理人

**【中图分类号】**D922.291.92 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1891(2009)04-0057-04

《中华人民共和国企业破产法》(以下简称新《破产法》)于2007年6月1日正式生效,其中一个重要的创新点就是创设了企业破产重整法律制度。在当前金融危机的背景下,人们复苏经济的愿望十分迫切,大量企业因破产被逐出市场是人们最不愿看到的。于是,破产重整便成了挽救企业的“救命稻草”。

重整制度产生之后,基于其价值目标上对债务人和社会利益的倾斜,债权人权利的行使受到了诸多限制。甚至有学者说,重整制度旨在通过贬低债权人的程序地位来挽救困难企业,实现社会利益的总体价值目标。<sup>[1]</sup>不过,公司重整制度诞生的各种理论和现实基础都意味着重整制度的创立是有其历史必然性的,债权人的妥协、让步甚至一定程度上利益的牺牲也是必须的。但是,“强有力的证据表明在每一起大型的公司重整案件中,几乎所有的商业债权人都将成为决策的重要参与方,对于重整的过程,债权数额较大的债权人更是有影响力的力量。”<sup>[2]</sup>因此,在全球应对金融危机之际,反思新《破产法》实施两年来重整制度中债权人利益的保护问题,既是有权利必有救济的应然法理,也是重整成功不可或缺的制度保障。

## 一 重整制度的适用范围

重整制度的优点是毋庸置疑的,对此学者们已有详细的论述。比如,企业财产的营运价值要大大高于清算价值。有人还形象地用“治疗病马”来比喻重整制度,以反衬“杀马分肉”的清算制度。显然,如果马还有医好的可能,自然是“治疗病马”对大家更有利,因为活马的价值要远远大于马肉的价值。可见,要选择“治疗病马”,首先必须判断马是否有医好的可能性并且为之付出的“医药费”与今后的收益相比是否值得。

但是,由于各方的利益基点不同,在此判断过

程中各方的主观倾向也将不同。清算中将丧失工作的高管人员和股东会在即使清算使财产更具有价值时也要使公司生存下去。因为如果重整企业赢利了,他们就可以分得利润;如果失败了,损失将大部分落到债权人身上。虽然债权人也能从重整成功中获益,但无疑获益最大的是债务人以及债务人的股东,而重整失败的风险却要由债权人来承担,因为一旦重整失败,重整的巨额花费将严重影响债权人的受偿。

债权人与债务人承担的风险不一致,重整制度就极有被债务人滥用的风险。鉴于此,对重整条件从严把握就成了保护债权人的第一道关口。根据新《破产法》第二条规定,申请重整的对象必须是企业法人,重整原因一是企业法人不能清偿到期债务,并且资产不足以清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力,二是有明显丧失清偿能力的可能。可见,新《破产法》对重整条件的规定是十分宽松的。

首先,它未将“有重建再生的可能”作为申请或裁定重整的条件。对此,其他国家均有规定。如日本《公司更生法》第一条就明确指出,制定公司更生的目的就是“为了使陷入困境但还有重建希望的股份公司维持、更生其事业,调整债权人、股东及其他利害关系人的利害关系”。其次,重整的适用对象以企业法人为主,并没有对企业法人分类或区分规模,这样规定难免有些过于笼统。立法实践证明,对于大型公司适用破产重整以求重生的成功率要远远高于小型公司。同时,大型公司破产倒闭往往会对社会产生更大的影响和破坏,对其进行重整以防止和避免大型公司破产,这正是破产重整制度的价值所在。而“合伙企业与个人独资企业的经济规模一般较小,对社会公共利益和社会经济秩序的影响甚微,将其重整的效果与重整的成本(包括高昂的费用及6~8年的时间)相比较,其得不偿失显而易见”。

易见。”<sup>[3]</sup>。

因此,笔者建议借鉴英国、我国台湾地区以及日本等地的立法模式,对企业的重整条件进行严格把握。可将重整制度的适用范围限制在大型公司(股份有限公司和较大的有限责任公司)之内,并将“有重建再生的可能”作为重整条件之一,这样来防止恶意债务人以重整为手段规避破产或拖延债务履行等流弊。

## 二 重整程序的启动

### (一) 重整的申请主体

新《破产法》第七十条第一款规定:“债务人或者债权人可以依照本法规定,直接向人民法院申请对债务人进行重整”,但第二款却又规定“债权人申请对债务人进行破产清算的,在人民法院受理破产申请后、宣告债务人破产前,债务人或者出资额占债务人注册资本十分之一以上的出资人,可以向人民法院申请重整”。这样的规定是否就排除了债权人申请对债务人进行破产清算时债权人申请重整的权利?从法律的字面表述上来看,债权人申请重整的权利随着其申请破产权利的行使而消灭了,但这种权利的消灭似乎没有太多法理依据。如果在人民法院受理破产申请后,债权人发现债务人有进行重整的潜力,但此时他却无法申请重整,这对于债权人来说是不公平的。建议在债权人对债务人申请破产清算后,仍然赋予其申请重整的权利。

### (二) 裁定前的保全措施

法院受理重整申请后,对重整申请的审查尚需一定时间。经过法院审查作出重整裁定后,重整计划往往会对债权人及股东的权利有所变更,企业负责人也将就企业经营不善的过失承担损害赔偿责任,所以,在重整申请后至法院作出重整裁定前的这段时间里,有关利害关系人可能为了自己的利益,实施不利于重整的行为。比如,股东转让股份使股票价格下跌,企业负责人隐匿证据、转移财产、逃避责任等。为了确保重整程序的顺利进行和重整目的全面及时地实现,可以根据利害关系人的申请或者依职权,在法院在接受重整申请后作出重整裁定前,对债务公司的财产、业务等作出保全处分。比如对公司负责人将公司财产进行处分或设定担保等行为的禁止、对股票转让行为的限制等,这将有利于维持公司资本,防止公司资产的减少,从而有利于维护债权人的利益。

## 三 重整计划的制定与批准

### (一) 重整计划的拟订主体

从新《破产法》第七十九条和第八十条中可以

看出,我国采用了由债务人或者管理人拟订重整计划的方式。债务人对企业的经营状况和债务比较熟悉,能更好的考虑企业的实际情况,也有利于债务人亲自实施该计划。但是,由谁拟订重整计划涉及了众多利害关系人之间利益平衡的问题。“仅由重整人担任计划的拟订与提出人易导致忽视其他利害关系人的利益,特别是在由原来的管理人员继续担任重整人的情况下,如何保障其所拟订的计划公平公正,不仅有利于债务人企业的复兴与重建,也有利于维护其他利害关系人的利益。”<sup>[4]</sup>

“美国和日本采用的是多元化的做法,不仅债务人,而且股权持有人、债权人委员会都可以提出重整计划。多元化的做法有利于群策群力,形成比较和竞争。”<sup>[5]</sup>但是如果允许其他主体任意地加入并打断重整计划的拟订过程,则有可能众说纷纭难以提高效率。因此,应当对债权人等其他利害关系人提交计划的时间和方式做出限定,形成“以债务人提出重整计划为主,以其他人提出重整计划为辅”的模式。美国就采取了这种立法例。“根据美国《破产法》的规定,债务人提出重整计划的法定期间是一百二十日。如果在这一百二十日期间债务人不提出重整方案,或者提出的重整计划没有在法院作出重整救济命令后的一百八十天内为所有各组受损债权人或股东所接受,或者依法选任了重整受托人,那么重整受托人、债权人委员会、股权持有人委员会、债权人、股权持有人以及任何公司债的受托人均可提出重整计划。”<sup>[6]</sup>这样既提高了重整计划的科学性和可行性,也考虑到了以债权人为主的相关利害关系人的利益平衡,进入讨论和表决阶段也比较容易获得通过和事后执行。

### (二) 重整计划的分组表决

相较于单纯以利益分配为主的清算程序,在重整过程中,各主体的利益冲突更为复杂。仅以债权人为例,不拥有优先权的债权人倾向于支持冒险的商业策略,以期在冒险成功时能够创造出足够的资金来使自己的债务得到清偿;拥有优先权的债权人则更希望通过清算程序保住既有的债权。为平衡各方利益,各国对重整计划的表决大都采取分组表决方式,即“按照不同的标准,将债权人分为若干小组,再以小组为单位分别进行表决,然后按各组表决的结果计算债权人表决的结果”<sup>[7]</sup>。归纳各国的分组标准却不尽一致,大致可分为法定型分组(我国台湾地区)、自治型(美国)和兼有法定与自治的折衷型分组(日本)等三种<sup>[8]</sup>。

我国采取了法定型的方式,新《破产法》第八十

二条规定的表决分组为:对债务人的特定财产享有担保权的债权;债务人所欠职工的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用,所欠的应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用,以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金;债务人所欠税款;普通债权。此分组设计中,劳动债权、税款、普通债权等相互并列,而在实践中如何让庞大的劳动债权人参加表决是难以操作的。因此,这样分组方式在实际操作过程中是混乱的,这不利于保护债权人权益。相比僵化的法定型分组,笔者认为,美国和日本的自治型和折衷型分组更具有灵活性,更能保证同一组的债权人拥有实质上相同的权益,更能体现重整程序的公平理念,从而更有利于重整计划草案的表决通过。

### (三) 重整计划的强制批准

一项重整计划草案经各组债权人同意后,要发生法律效力必须经法院批准。“如果一项重整计划草案得到某些债权人组通过,但未获得所有债权人组的同意,此时法院也可不顾其他债权人组的反对,依据一定的标准批准该重整计划,这种批准称为强行批准。”<sup>[9]</sup>强行批准是目前为大多数国家的法律所认可的,这鲜明地体现了国家干预的特征以及从社会本位的角度出发维护社会整体利益的意图。但是这种干预若行使不当,却可能会损害部分债权人的利益。

我国新《破产法》第八十七条详细规定了法院进行强行批准的条件。如果重整计划能有效实施并实现新《破产法》第八十七条第二款第一至第六项规定的目标的话,那么对反对重整的债权人来讲则利益无损。但现实中存在的问题是,如果重整计划中途终止进入破产清算,清算的结果使反对重整的债权人比不进行重整直接清算可能获得的清偿或财产权益更少,那他们的损失能否获得赔偿,由谁来赔偿?新《破产法》对此未作规定。如果这笔损失得不到赔偿,这相当于是让这部分反对者无辜地承担了由他人造成的损失,这是显然不公平的。

因此,应在重整制度里设计相应的保护措施和救济措施,使因强制批准而遭受损失的部分债权人(即反对重整者)的利益受损尽可能减少。结合各方理论和实践经验,笔者认为,可在破产财产中优先保证反对重整的债权人获得按直接进行清算应得的清偿额,再对其他破产债权人和出资人进行清偿或分配财产权益。这样即使执行重整计划失败了,也可以使反对重整的债权人因他人造成的“无辜损失”降到最低。在程序权利上,未通过重整计

划草案表决组的债权人可以向作出强制重整决定法院的上一级法院起诉,要求通过重整计划草案表决组的债权人对其损失进行适当赔偿(之所以是适当而不是完全赔偿,是因为损失的造成不仅仅是通过重整计划的债权人造成的,这还涉及到法院自由裁量的干预及重整的固有风险)<sup>[10]</sup>。

## 四 重整计划的执行

### (一) 管理人的确定

管理人在重整计划的执行过程中承担着重要的监督职能,管理人的确定对债权人来说至关重要。新《破产法》采用职权主义的做法:由法院来指定,债权人会议认为不适当的可申请人民法院更换。但是,重整计划由债务人负责执行,难免会使债权人对债务人产生偏向股东利益和重整效果不显著的担忧,不利于重整人与重整债权人间的信任与合作。因此,作为监督者的管理人,在其确定问题上,则可以由债权人会议确定,报人民法院批准;同时,在管理人履行监督职务期间,如果出现不能依法公正履行职务或不能胜任职务的情形时,债权人会议可以申请人民法院予以更换。这样,则能更好的平衡和保护债权人的利益。

### (二) 执行的监督

我国采用了债务人执行重整计划的模式,同时要求管理人对其监督管理,这种方案在一定程度上保证了重整计划执行的效率与公正。然而在监督执行方面,新《破产法》只规定管理人在监督期届满时向人民法院提交监督报告,而没有要求其向债权人会议提交监督报告,债权人只有查阅权,这不利于保护债权人的利益。既然重整计划草案是由各债权组表决通过的,那么对重整计划执行情况的监督总结报告就应该接受债权人会议的监督,这样才能自始至终保障债权人的利益。更何况新《破产法》规定管理人由人民法院指定,如果管理人与债务人在重整计划执行过程中有串通损害债权人利益的情形,则会严重影响到重整计划执行的结果,对债权人极为不利。因此,债权人有权更好地了解重整计划的执行情况,管理人作为监督人,除了应当向人民法院提交监督报告外,还应该向债权人会议提交监督报告,接受人民法院和债权人会议的双重审查。

另外,在执行问题上,新《破产法》没有规定重整计划执行的最长年限,笔者认为对此应加以规范,否则会造成一些债务人企业故意对债务久拖不决,损害债权人的利益。

## 五 结语

重整制度是新的再建型破产制度的典型,其保

护社会整体利益的价值目标在一定程度上体现了国家对经济的干预,这与债权人私人利益的保护存在一定的冲突。但是,国家干预经济必须限制在一定的范围内,对于重整制度而言,则必须以不损害债权人的利益为前提,决不能以牺牲债权人的利益为代价来确保重整目标的实现。因为债权人利益的保护始终是重整制度的固有品质和内在要求,从

各国的实践经验来看,重整制度的发展最终离不开债权人利益的保护。因此,有必要在重整的制度设计的各个方面注重保障债权人的利益,以尽可能实现重整制度的公平、公正。新《破产法》对债权人的利益的关注,对此应予以肯定,但对其不足之处我们也应保持清醒的认识,以期在司法实践中进一步予以完善。

**注释及参考文献:**

- [1]冯果.公司重整制度与债权人的法律保护[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),1997,5.
- [2]Kevin J.Delaney, Strategic Bankruptcy, University of California Press 1992,P170.转引自张世君.公司重整的法律构造——基于利益平衡的解析[M].人民法院出版社,2006:177.
- [3]王远明,罗攀.论公司重整制度的价值取向和适用范围[J].南方金融,2002,10.
- [4]张世君.公司重整的法律构造——基于利益平衡的解析[M].人民法院出版社,2006:201.
- [5]汤维建.企业破产法新旧专题比较与案例应用[M].中国法制出版社,2006:354.
- [6]张小炜,尹正友.《企业破产法》的实施与问题[M].当代世界出版社,2007:162.
- [7][9]汪世虎.重整计划与债权人的利益保护[J].法学,2007,1.
- [8]张世君.公司重整的法律构造——基于利益平衡的解析[M].人民法院出版社,2006:214-215.
- [10]刘源.论我国企业破产重整制度的完善[J].山西青年管理干部学院学报,2007,8.

## Problems and Solutions about Protecting Creditors' Interests in the Bankruptcy Reorganization

LI Li

*(Economic and Trade Law School, Southwest University of Political Science and Laws, Chongqing 400031)*

**Abstract:** The bankruptcy reorganization system is the hope of the enterprises which is going to bankrupt. It is more important for people to use the bankruptcy reorganization in the context of the financial crisis. New "Bankruptcy Law" have been implemented for two years. Examined from the bankruptcy reorganization system applicable scope, the reorganization procedure's start, the reorganization plan's formulation, authorization and execution carefully, it is found that the bankruptcy reorganization system has some problems about creditors' benefit protection, which needs us to reconsider and propose corresponding countermeasures.

**Key words:** Bankruptcy Reorganization; Reorganization Plan; Grouping Vote; Compulsion Authorization; Supervisor

(责任编辑:李 进)