

论我国重整计划制定权主体的法律制度

叶求政

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年5月15日；录用日期：2023年5月31日；发布日期：2023年7月24日

摘 要

我国破产法主要由破产重整、破产和解、破产清算三大内容组成，其立法目的不仅在于及时清退无法继续创造经济价值的企业，也包括了尽可能的挽救还有可能“起死复生”的企业。破产重整在挽救还有希望恢复正常经营状态的企业中发挥了重要的作用，在此过程中，破产重整围绕着重整计划进行。重整计划作为破产重整的核心，其内容是否科学合理、是否具有可行性深受重整计划制定主体的影响。因此，研究重整计划制定权主体的法律制度对提高破产重整的成功率具有较大的意义。

关键词

破产重整，重整计划，制定权主体

On the Legal System of the Subject of the Right to Make Reorganization Plans in China

Qiuzheng Ye

Law School, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: May 15th, 2023; accepted: May 31st, 2023; published: Jul. 24th, 2023

Abstract

China's bankruptcy law is mainly composed of bankruptcy reorganization, bankruptcy reconciliation and bankruptcy liquidation. Its legislative purpose is not only to repel enterprises that cannot continue to create economic value in time, but also to save enterprises that may "rise from the dead" as much as possible. Bankruptcy reorganization has played an important role in saving enterprises that still have hope of returning to normal operation. In this process, bankruptcy reorganization is carried out around the reorganization plan. As the core of bankruptcy reorganization, whether the reorganization plan is scientific, reasonable and feasible is deeply influenced by

the main body making the reorganization plan. Therefore, it is of great significance to study the legal system of the subject of the right to make reorganization plans to improve the success rate of bankruptcy reorganization.

Keywords

Bankruptcy Reorganization, Reorganization Plan, Subject of Formulation Right

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国破产法施行了将近 40 年，起初的破产法中并没有破产重整制度。进入 21 世纪后，随着经济发展的需要，我国破产法引入了破产重整制度。破产重整制度旨在挽救处于危困状态，但是还有可能恢复正常经营的企业，在降低失业率、稳定社会秩序方面发挥了重要的作用。而在整个重整过程中，其核心则为经过多方协商制定的重整计划。企业重整计划是一个复杂的社会性工程，重整计划制定的好坏、执行得如何关系到债务人企业及整个社会[1]。重整计划涉及债务人、债权人、监督人、出资人、战略投资人、担保人等多方利益主体，包含债务人的偿债计划和营运计划等内容[2]。重整计划的内容是否科学合理直接影响着破产重整程序的成功率，而重整计划又受到制定人的影响。我国破产法虽然对制定主体作出了较为详细的规定，但是还是存在着一些瑕疵。为此，如何解决这些瑕疵，进一步的完善重整计划制定权人法律制度是本文要讨论的内容。

2. 我国重整计划制定权主体法律制度概况

2.1. 法律和有关司法解释

在《破产法》一共一百三十六个条文中，有关重整计划的规定是从第七十九条到第九十四条。其中专门涉及重整计划制定权主体的条款为第八十条，其内容为重整计划草案制定权主体的范围，即债务人和管理人。在有关破产法的三个司法解释当中，没有直接关于重整计划制定权人的任何条文。

2.2. 其他有关文件

在最高人民法院 2007 年发布的《最高人民法院关于审理企业破产案件指定管理人的规定》中对管理人的任职资格规定了诸如“与本案有利害关系”、“执业责任保险失效”等导致其丧失管理人任职资格的情形，但显然该规定并不是专门针对重整计划制定权人的任职资格来规定的；此外，在 2018 年最高人民法院印发的《全国法院破产审判工作会议纪要》通知一文中第十六条提及了人民法院要加强与管理人或债务人的沟通，引导其分析债务人陷于困境的原因，有针对性地制定重整计划草案，促使企业重新获得盈利能力，提高重整成功率。人民法院要与政府建立沟通协调机制，帮助管理人或债务人解决重整计划草案制定中的困难和问题。该条仅强调了债务人、管理人、法院之间的沟通，并没有有关债务人与管理人其他的任何说明。

综上，可见我国有关重整计划制定权主体的法律法规条文极少，重整计划制定权主体法律制度还有待于进一步的完善。

3. 我国重整计划制定权主体法律制度存在的问题

3.1. 缺乏重整计划制定权的分配原则

在我国《破产法》中，对重整计划制定权的分配原则没有任何规定，仅仅是简单的遵循着“谁管理谁制作”的规则。法律原则是指可以作为法律规则的基础或本源的综合性、稳定性原理和原则，其对法律的制定具有指导意义，同时对法律规则也具有指导意义。立法没有给予明确的原则性指导会导致实务过程中有关机关在分配重整计划的制定权时没有明确的指引。

3.2. 制定权主体范围狭窄

根据美国破产法，重整计划草案的制定权主体范围较广，包含了债务人、出资人、债权人、债权人委员会、出资人委员会等；在日本《公司更生法》中将重整计划制定权主体称为更生企业管财人，其范围包括了已经进行申报的债权人、更生担保权人、管财人、股东；中国台湾则采取一元制的做法，重整计划的制定仅由法院任命的重整人负责，其他任何人都没有制定重整计划的资格；我国在《破产法》第七十条规定了债务人、债权人、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提出重整申请。而在第七十九条、第八十条规定了重整计划草案由债务人或者管理人制作，遵循着“谁管理谁制作”的标准，将债权人与出资额占债务人注册资本十分之一以上的出资人重整计划的制定权排除在外，造成了这几个法条之间无法有效衔接。实践中可能会出现，债权人、出资人积极提出重整申请，而管理人或者债务人却怠于制定重整计划的情形。相较于美国、日本，我国重整计划制定权人的范围较窄。在具体实务中，破产案件往往较为复杂，我国立法仅规定重整计划草案的制定主体为管理人或者债务人，无法应对复杂的实际情况。部分债务人或管理人在制定重整计划的过程中，出于自身能力限制以及各种利害关系的影响，所制定的重整计划无法做到公正性和合理性。

3.3. 缺乏制定权主体的监督机制

根据我国《破产法》第二十二、二十三条的规定，管理人受债权人会议和债权人委员会的监督，并且人民法院有权指定与更换管理人。但《破产法》第二十二和二十三条，仅粗略的规定了管理人的监督主体，对于监督的具体方式并没有作出具体的规定。对于债务人，《破产法》在第九十条规定了在重整计划批准后，管理人负责监督债务人执行重整计划的工作，债务人在监督期间应向管理人报告重整计划的执行情况。《破产法》仅规定了重整计划执行期间，债务人由管理人进行监督。当债务人作为重整计划草案的制定人时，由谁进行监督的规定一片空白。这就给债务人担任重整计划制定人具体操作过程中极大的自由，而这种操作自由很有可能涉及权钱交易，危害企业重整程序的顺利进行。

3.4. 制定权主体任职资格不明确

我国《破产法》在第二十四条规定了担任管理人的资格条件，其内容既包括积极条件，也包含消极条件。此外，在《最高人民法院关于审理企业破产案件指定管理人的规定》中有关于管理人任职资格的规定，但是却没有释明管理人担任重整计划制定人时应具备的任职资格。而对于债务人担任重整计划制定权人的任职资格没有任何规定。实践中，部分债务人对企业陷入财务困境负有不可推卸的责任，其本身对经营管理企业的能力的不足，若让这类债务人继续担任制定权主体显然不利于企业的重整复苏。因此，笔者认为统一管理人与债务人作为制定权主体的任职资格是有必要的。

3.5. 预重整方案与重整计划制定权主体衔接问题

预重整是各地近期司法实践中积极探索和理论界日益关注的一种模式^[3]，诸如深圳人大常委会于

2020年发布的《深圳经济特区优化营商环境条例》，上海人大常委会发布的《上海市浦东新区完善市场化法治化企业破产制度若干规定》中都提到了预重整制度。而当下我国有关预重整的法律文件尚少，理论和实务界对其的了解都不够清晰，预重整程序与破产重整程序如何做到有效衔接亦成为当下理论与实务的难题，而在这其中预重整方案的制定权人与重整计划的制定权人如何做到有效衔接也是需要解决的难题。在预重整阶段，预重整方案的制定权人由谁组成，有关规定不尽相同。例如，最高院在《全国法院破产审判工作会议纪要》第二十二条表述为：“在企业进入重整程序前，可以由债权人与债务人、出资人等利害关系人通过庭外商业谈判，拟定重组方案”[4]；而苏州工业园区法院在《审理破产预重整案件的工作指引(试行)》中指出预重整方案由临时管理人参与制定。相较于重整计划的制定权人限定为管理人或者债务人，预重整方案的制定权人范围则宽广不少。在此后进入重整程序后，重整计划制定权的成员是否应当包含少部分之前预重整方案的制定人，我国有关破产的法律文件中并没有明确的说明。

4. 完善我国重整计划制定权主体法律制度的建议

4.1. 明确重整计划制定权的分配原则

坚持公正合理原则。从古至今，各种社会关系只有做到了利益平衡才可以维持社会的稳定，而法律在其中发挥着重要的调节作用。正如美国知名学者博登海默指出的，法律的主要作用之一就是调和一个社会中相互冲突的利益，无论是个人利益或社会利益[5]。菲利普·赫克也认为：法律不仅是一个逻辑结构，而且是各种利益的平衡[6]。庞德则认为法律作为一种制度，其功能在于协调各种各样的复杂利益冲突[7]。重整计划的内容涉及了全部利害关系方的利益，而重整成功对各利害关系人的影响则有所不同。对职工而言，若重整成功，则其可以成功保住饭碗，避免失业；若重整失败，其不仅无法享受原工作单位的福利，而且还不得不再就业甚至彻底失业。对债务人而言，若重整成功将让他们摆脱困境，企业得以继续经营；若重整失败，债务人将不得不用剩余的财产返还债务。对债权人而言，若重整成功则其债务获得清偿的比例将大幅提高；若重整失败则其获得清偿的比例可能比破产清算还低，甚至完全得不到清偿。由于重整计划涉及多方的利益关系，因此其内容必须做到公正合理，这就要做到公正合理的分配重整计划的制定权，处理好各方的利益。

坚持效率原则。重整计划贯穿着重整程序的始终，重整程序的效率受到重整计划和重整计划制定权人的影响。为提高重整程序的效率，避免不必要的拖延造成的资源浪费，在分配重整计划的制定权时应注重效率。及时高效的将制定权分配给相关专业资质合格的人员，以便他们及时制定出重整计划。

4.2. 适当扩大重整计划制定主体范围

参照国外有关立法，笔者认为我国重整计划的制定可以考虑多方共同参与，由债务人、管理人、债权人等共同参与制定重整计划，打破“谁管理谁制定”的单方局面。此外，适当扩大重整计划制定主体的范围也是有必要的，可以考虑给予债权人、出资人、股东一定的制定权。但是，并不是意味着由债权人、出资人、股东单独制定重整计划。由于上述主体与企业之间不存在着直接的经营管理关系，其对企业的经营管理和具体情况的了解程度必然较债务人低，若仅仅由债权人、出资人、股东单独制定重整计划，企业重整的成功率显然不能得以提高。此外，多方共同参与重整计划的制定虽然可以保证重整计划的科学性和公正性，但是可能带来成本较大、效率降低的弊端。因此，笔者建议可以在预重整阶段进行该方式，将预重整与重整计划有效的衔接起来。在预重整阶段吸取多数意见的情况下，逐步形成重整计划的基本框架，同时需得到利害关系人一定以上比例的通过(例如，同意重整计划人数过半或者三分之二，具体的数据还有待于调查研究)。

4.3. 明确制定权主体的监督机构

为方便对重整计划制定人的监督,结合国内外有关立法。笔者认为由债权人委员会担任制定权主体的监督机构较为合适。由于债委会体现着债权人会议的意志,且其是重整企业的常设组织,由其履行对重整计划制定权主体的监督义务一方面较为便利,另外一方面,债权人委员会代表着广大债权人的利益,由其作为监督主体,也可以一定程度上保障重整计划中债权人的利益。我国《破产法》第六十八条对债权人委员会的职权作出了诸如监督债务人财产的管理和处分、提议召开债权人会议等规定,而其中并没有监督重整计划制定权主体的任何内容。笔者建议可以在其中增设诸如监督重整计划制定权主体的有关条款,同时可以释明债权人委员会监督重整计划制定权人的具体措施,例如,可以让重整计划制定权主体定期向债权人委员会报告重整计划的制定进度、制定障碍、制定情况等,以便债委会成员及时了解制定权人在制定重整计划的过程中遇到的阻碍和困难,方便债权人委员会及时作出相应的调整以及提供必要的帮助。

4.4. 明确制定权主体的任职资格

破产程序是一个涉及法律、会计、经济及管理等多项事务的复杂性工作,作为管理人应当具备专业知识和技能[8]。而作为重整计划制定权人对其综合素质的要求也同样较高,明确重整计划制定权人的任职资格不仅有利于制定权主体的管理,而且可以提高制定权主体的整体水平。笔者建议可以从以下几个方面进行资格审查:1) 专业水平审查。应重点考察制定权人专业技术知识与企业经营能力,在重整计划的制定过程中,对制定权人的法律、财务会计等方面的知识要求较高。因此,在选任过程中,应要求重整计划制定人具备相应的知识储备,通过相关的资格考试,达到相应的任职资格。2) 道德征信审查。重整计划制定人的道德诚信水平会直接影响到整个重整计划,立法不应仅停留在诸如没有涉嫌犯罪等低层次阶段,而应明文规定道德征信水平较高的优先被选任为制定人。在具体实际过程中,可以通过社会评价、征信报告等多渠道作出合理而全面的判断。3) 利害关系审查。重整计划涉及多方的利害关系,为保证重整计划的公正性,对制定权主体进行利害关系审查是有必要的。在必要时采取回避措施,以此避免出现制定权主体制定出对自己方有利而对他方不利的重整计划。通过利害关系审查,可以尽可能的保障各方利益与重整计划的公正性。

4.5. 明确预重整方案与重整计划双方制定主体的衔接

根据我国目前有关的法律文件,参与预重整方案的人员可能包括债权人、债务人、出资人等利害关系人;而重整计划的制定权人仅为管理人或者债务人。两者之间人员如何衔接是实务中存在的一个问题。笔者建议在进入正式重整程序后,重整计划制定权人可以吸纳一部分预重整方案的制定权人。由于预重整方案的制定权人之前已经接触过重整企业,其对重整企业的各种情况了解程度更加深入。这有助于之后重整计划制定权人快速了解重整企业的各类情况和预重整方案,有利于预重整方案与重整计划的接轨,尽可能的避免出现预重整方案不被重整计划吸取而造成的时间拖延与人力资源的浪费。

5. 总结

重整计划是整个破产重整程序的核心,重整计划制定权人则直接影响着重整计划的科学性、公正性、可行性。为提高破产重整的成功率,挽救处于危困状态的企业,对重整计划制定权主体行为的规制、监督和任职资格审查无疑是有必要的。通过对比国外有关法律,填补与完善我国有关重整计划制定权主体法律制度中的不足,无疑有利于提升制定权主体队伍的整体水平,进而更好的服务于重整企业。笔者认为,除对我国《破产法》增设部分有关重整计划制定权主体的条文外,还可以积极发挥司法解释的作用,

通过司法解释释明《破产法》中有关重整计划制定权主体制度存在的不足。未来,我国《破产法》为适应不断变化的经济状况,还有很长的路要走。

参考文献

- [1] 刘诚. 重整计划制定权归属模式的比较研究[J]. 法学杂志, 2010(5): 35-38.
- [2] 梁伟. 论我国企业破产重整计划制定权主体制度[J]. 法学研究, 2018(2): 78-84.
- [3] 池洪伟. 论重整计划的制定[J]. 交大法学, 2017(3): 122-136.
- [4] 最高人民法院关于印发《全国法院审判工作会议纪要》的通知[EB/OL]. <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-83802.html>, 2023-05-10.
- [5] 博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998.
- [6] 汪世虎. 公司重整中的债权人利益保护研究[D]: [博士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2005.
- [7] 张世君. 公司重整的法律构造基于利益平衡的解析[M]. 北京: 人民法院出版社, 2006.
- [8] 张磊. 论我国破产管理人制度之完善——以临时管理人制度为视角[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2012(8): 53-58.