

# 论小微企业重整中债务人自行管理制度适用的困境及优化

张 越

苏州大学王健法学院, 江苏 苏州

收稿日期: 2025年1月6日; 录用日期: 2025年1月17日; 发布日期: 2025年2月25日

## 摘 要

小微企业在资产构成、组织结构等方面具有不同于大中型企业的特殊性, 债务人申请重整的积极性不足, 现有重整程序不能满足小微企业的特殊需求。债务人自行管理是小微企业实现自我挽救的重要制度, 有利于激发债务人参与重整的积极性、降低重整成本、提高重整效率。但囿于法律规定不明确、社会信用体系不完善等因素, 这一制度适用率较低, 实践中存在诸多困境。为充分发挥债务人自行管理的优势, 需进一步明晰自行管理的适用条件、厘清债务人和管理人的权责边界, 同时完善重整信息披露制度, 实现各方利益平衡, 助力小微企业重获新生。

## 关键词

小微企业, 重整程序, 债务人自行管理

# The Applicable Difficulties and Optimization on the Debtor's Self-Management System in the Restructuring of Small and Micro Enterprises

Yue Zhang

Wang Jian College of Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: Jan. 6<sup>th</sup>, 2025; accepted: Jan. 17<sup>th</sup>, 2025; published: Feb. 25<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

Small and micro enterprises are different from large and medium-sized enterprises in asset com-

position, organizational structure and other aspects of the particularity, the debtor's enthusiasm to apply for reorganization is insufficient, some restructuring procedures cannot meet the special needs of small and micro enterprises. Debtors' self-management is an important system for small and micro enterprises to realize self-rescue, which is conducive to stimulating the enthusiasm of debtors to participate in restructuring, reducing the cost of restructuring, and improving the efficiency of restructuring. However, due to the lack of operability of legal provisions and the imperfect social credit system, there are many difficulties in the application of this system in practice. Therefore, it is necessary to further clarify the applicable conditions of debtors' self-management, clarify the boundaries of rights and responsibilities of debtors and managers, and improve the information disclosure system to achieve a balance of interests of all parties, so that small and micro enterprises can regain a new life.

## Keywords

Small and Micro Enterprises, Reorganization Procedure, Debtor's Self-Management

Copyright © 2025 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

小微企业是我国数量最大的企业群体，在吸纳就业、促进科技创新、提升市场活力方面发挥着巨大作用，是我国市场经济健康发展不可或缺的“毛细血管”。同时，小微企业自身的脆弱性也导致其在复杂的经济形势生存难度大，面临巨大的生存和发展压力。从最高人民法院颁布《助力中小微企业发展的指导意见》要求有效发挥司法对中小微企业的挽救功能，到国务院《政府工作报告》明确提出要鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大、支持中小微企业发展，充分说明了我国对中小微企业发展的关注与重视。国际社会上，一些国家专门针对小微企业破产问题进行了相关立法创设，比如美国《小企业重整法》。世界银行也在最新公布的“B-READY”评估体系中把小微企业专门破产程序纳入对一国营商环境的衡量框架内。

相较于大中型企业，小微企业更需要简单、快捷、成本低的重整程序，而我国现有破产重整程序，程序复杂、成本较高，不能满足小微企业的特殊需求。本文通过剖析小微企业重整的特殊性，透视小微企业适用债务人自行管理的障碍，完善适应小微企业个性化需求的自行经管规则，以降低重整成本、提高重整效率，助力小微企业重获新生。

## 2. 小微企业重整的特殊性和债务人自行管理的优势

### 2.1. 小微企业的主要法律特征

从组织和治理结构上看，小微企业的所有权和经营权具有不可分性。大型企业通常具有较为完备的公司治理结构，聘请职业经理人管理和经营企业，也因“两权分离”的特征而产生代理成本高的先天缺陷。而大部分小微企业并未严格建立起完善的现代企业“三会”的组织架构，而是依托家庭或亲属关系等伦理关系成为创立和维系企业的基础，表现出强烈的“人身属性和个人色彩”<sup>[1]</sup>。

在资产构成上，除了企业所有的固定资产和无形资产之外，企业主的人脉资源、专业技能及人力资产是其资产中价值占比较高的资产类型。人力资产是企业的一种特殊且重要的资产，对于小微企业而言，

真正的价值蕴藏在企业主自身技术、能力及其团队的经营能力中[2]。

另外，小微企业融资渠道狭窄，抗压能力弱，一旦资金链出现断裂便很容易陷入财务和经营危机。再加上其一般体量小，经营范围有限，供应商和客户较为业的市场占有率低，而且缺乏法律与经济专业人士的帮助，市场环境一旦发生变动，就可能冲击到中小微企业[3]。

## 2.2. 小微企业破产重整面临的挑战

“破产”不仅是市场经济规律的自然现象，更是优化资源配置和促进优胜劣汰的重要手段。破产重整的目的在于对债务人企业的所有债务进行概括清理的同时，拯救具有破产价值的债务人，使债务人摆脱财务困境，维持企业的运营价值[4]。

在我国的破产程序启动“依申请主义”的背景下，无论是企业主还是债权人均缺乏主动申请破产的内在动因。首先，小微企业主申请破产的积极性不足。大部分小企业对破产制度并不了解，认为申请破产就是失败的表现，一旦破产会背上巨额负债，极大损伤个人声誉，企业经营每况愈下。很多小微企业身处困顿情况下仍在漩涡里垂死挣扎，反而给企业长期积累的良好信誉和人脉资源带来更大的消耗、资产贬值，以至于进入破产程序时几乎损失殆尽，唯余破产清算这一条路可走。另一方面，小微企业更多的是企业主个人创业或者家族经营的企业，企业主保有充分的所有权和控制权，企业主往往不甘心把对企业的自主经营权和决策权拱手相让，故其缺乏启动破产的意愿和主动性。其次，小微企业的债权人对申请破产态度冷漠。相较于大中型企业，小微企业的资产价值有限，甚至有相当一部分资产处于抵押状态。对有担保的债权人而言，更倾向于在个别执行程序中获得优先的高比例清偿，而非在漫长的破产程序中等待未知的低比例清偿。对于无担保债权人而言，企业剩余的未抵押财产价值可能微乎其微，花费精力参与破产程序最终也难以获得更高的清偿比例。

现行《企业破产法》的重整程序设计以大中型企业为范本，程序较为复杂、成本较高、操作严格，使得陷入困境的小微企业望而却步。很多小微企业因无力负担破产费用、没有能力处理破产程序的繁杂手续、没有时间走完严格且漫长的破产程序而无法或不愿意启动破产程序，最终沦为僵尸企业[5]。我国小微企业数量庞大，而小微企业在退出市场时适用破产程序的比例却极低，通过破产重整重获新生的企业更是寥寥无几，破产重整制度的“挽救”作用似乎并没有在小微企业身上得到充分体现。

由于现有重整制度并不能与小微企业的实际状况与需求相匹配，近些年学界对于建立小微企业特殊规则的呼声越来越高。王欣新教授认为单纯的简易程序不能解决小微企业破产中的诸多特殊问题，必须设立单独的小微企业破产程序[6]。亦有学者指出“中小微企业危机救助制度逻辑与大企业所遵循的不同，应单独为其危机救助立法”[3]，以及“建立小规模经营的特殊重整程序应当分三步走”[7]。

## 2.3. 债务人自行管理的制度优势

目前我国破产司法实践中关于重整企业经营管理模式采取以管理人管理为原则，但这种模式对小微企业重整并非是最优解。首先，管理人模式的成本较高。一方面，小微企业可能无力负担高昂的管理人费用。另一方面，沟通、决策过程耗时。在管理人在处理涉及企业经营问题时可能需要内部讨论、和债务人进行一次甚至多次的商讨和协调，难以适应瞬息万变的市场，导致企业错失商业机会。其次，控制权落空使债务人失去申请重整的激励。重整期间经营控制权的频繁转移会使控制权主体充满了不确定性，影响公司经营的连续性[8]。最后，管理人经营企业的专业性存疑。我国的破产管理人是破产法、公司法方面的专家，但未必是经营管理的专家。管理人对债务人企业财务和运营等资料的获取和掌握程度有限，不一定能够作出真正符合企业继续经营需要的商业判断和决策，后续重整措施的针对性和实施效果也难免大打折扣。与管理人模式相比，债务人自行管理具有以下几个方面的优势。

第一, 有利于提高债务人适用破产重整程序的积极性。对于小微企业而言, 其本身对于经营者的人脉资源、产品服务设计或营销能力等具有较高的依赖度, 失去经营权、控制权不仅会成为小微企业申请启动破产程序的障碍, 也会使小微企业失去其原有的运营基础。并且, 失去经营权、控制权的担忧往往使小微企业债务人不愿及时提出破产申请, 甚至采取借高利贷等高风险措施予以拖延, 导致其进入破产程序时财产已损失殆尽, 只能破产清算。而债务人自行管理模式保留了债务人经营权、控制权, 可以消除小微企业债务人对于失去经营权、控制权等顾虑, 在出现破产危机时尽早申请破产程序。第二, 债务人自行管理有利于提高重整效率, 提高重整成功可能性。相较于人民法院指定的管理人, 债务人及其内部工作人员自身往往对陷入破产的原因、企业的经营活动状态更为了解。对小微企业而言, 企业主经营过程中不断积累的专门知识、技能、人脉资源等无形的资产是重整成功的关键。债务人自行管理模式能够充分发挥既有员工尤其是高级管理人员的能力、技术, 激励债务人特别是管理层积极推进重整程序<sup>[9]</sup>, 保持经营和管理的连续性, 提高重整的效率, 也可以制定出切实可行且合理的重整计划, 增加重整成功的可能性。第三, 显著节约重整成本。不仅可以节约管理人实施管理或另行聘请工作人员的成本, 让企业将更多资金用到再生的“刀刃”上。同时, 也能够降低沟通成本、提高决策效率。

综上, 小微企业重整的价值在于在平等保护各方利益的基础上, 最大限度地保留企业资产价值、发挥债务人再创业的积极性, 实现企业再生、维护社会稳定。而债务人自行管理更是体现了重整制度的公正与效率, 兼顾社会整体利益的价值目标。

### 3. 小微企业债务人自行管理的适用困境

受现阶段我国社会经济的法治环境与信用文化的制约以及破产立法起初设计不足的影响, 小微企业适用债务人自行管理制度存在诸多障碍。根据最高人民法院 2023 年 3 月发布的工作报告, 全国法院五年间共审结破产案件 4.7 万件, 其中破产重整案件 2801 件。而笔者在企业破产重整信息网上检索到, 2018 年 1 月至 2022 年 12 月期间, 我国各级人民法院裁定许可债务人自行管理的案件数量却不足 300 件。不难看出, 现阶段我国破产重整案件中债务人自行管理制度的适用率较低, 小微企业适用自行管理的更是凤毛麟角。

#### 3.1. 小微企业适用债务人自行管理的条件不明确

由于我国《企业破产法》第 73 条仅对债务人自行管理做出原则性的规定, 《全国法院民商事审判工作会议纪要》(下称《九民纪要》)第 111 条从债务人内部治理结构、债务人持续经营情况、债务人诚信度和债权人利益四方面对自行管理的条件进行细化, 但仍比较抽象。另外, 适用债务人自行管理必须同时满足四个条件, 这对小微企业而言较为严苛, 导致很多小微企业被拒之门外。

关于批准债务人自行管理的具体条件存在不同的观点, 大致分为三种。第一种观点认为, 法院原则上应当批准债务人自行管理申请, 除非有证据证明债务人自行管理可能损害债权人利益或者延迟重整程序。第二种观点认为, 法院批准债务人自行管理应当征得债权人会议或者主要债权人同意。第三种观点认为, 应当明确债务人自行管理的条件或者标准, 规范法官的自由裁量权, 法院根据预先设定的条件或者标准对债务人自行管理的申请进行审查并批准。这也是现有的司法文件遵循的观点。

实践中部分法院出台了本行政区域的破产重整规则。从这些文件中, 可以发现各地法院对自行管理条件的规定并不统一。《北京破产法庭中小微企业快速重整工作办法(试行)》第 13 条、《西安市中级人民法院中小微企业快速重整实施办法》第 8 条采取的事直接援引《九民纪要》的四要件。深圳第 56 条并未规定积极要件, 而是明确了不予批准自行管理的情形。通过在中国裁判文书网上检索和阅读各地法院作出的《准予债务人自行管理裁定书》发现, 法院批准债务人自行管理时, 考虑最多的因素是企业内部

治理结构是否完善、企业所处的行业特点和自身生产经营的特殊性、能否保证诚信经营、管理人或债权人同意、不损害债务人利益等因素。

### 3.2. 自行管理中债务人与管理人的职权界分不清晰

从现有规则来看,无论是《企业破产法》还是《九民纪要》都没有对管理人和债务人的角色定位、权配配置以及管理人如何进行高效监管等争议较大的问题作出明确回应。哪些事项可以由债务人自己决定,哪些事项需要报告法院、管理人或债权人委员会,这些都是重整司法实践中无法回避的问题。债务人与管理人的职权分工及管理人的监督边界不明,不仅会增加经营决策的时间和人力成本,还易引起双方的分歧、冲突,导致重整程序拖延受阻。

在此,笔者举出实践中管理人和自行管理的债务人之间经常出现的职权纷争为例。其一,对于待履行双务合同的履行,出于便捷的考虑可能会交由债务人行使,那么哪些合同可以交由债务人决定、管理人如何对后续活动进行监督便成为一大困扰。其二,在重整期间,债务人有权基于生产经营及财产管理的需要订立新合同,这种情况下管理人的监督边界也难以掌握。如果对债务人经手的每一份合同均进行审批,对债务人履行合同的相应单据进行仔细审查,无疑是对人力资本的巨大消耗。这些争议性问题也引发诸多学者的思索和探讨,有待于司法实践和管理人实务的发展而逐渐明晰。

### 3.3. 自行管理中债务人信息披露机制不健全

债权人和法院普遍担心的是,如果由债务人继续经营管理企业,容易引发道德风险。因为债务人难以协调重整过程中债权人、原股东和新股东之间的利益冲突<sup>[10]</sup>,某些情况下可能会为自身利益铤而走险,枉顾债权人和其他关系人的权益。所以,债务人自行管理模式中设置监督机制的意义在于,对债务人的管理权限进行适当的限制,防止权力的滥用,降低道德风险。但无论是法院、管理人,还是债权人会议、债权人委员会,行使监督权的情形、权限、方式都缺乏法律上的明确规定,使得对债务人的监督权流于形式,不利于充分保障债权人及其他利害关系人的合法权益。

由于信息不对称现象的存在,债权人和管理人不可能像债务人一般对企业的各项资产负债和经营情况了如指掌,债务人也可能出于某些原因隐瞒部分重要信息。健全的信息披露机制不仅能够提高债权人对企业的了解程度,也能对债务人行为产生一定的约束作用,而我国法律就这一方面尚有欠缺。

## 4. 小微企业重整中债务人自行管理制度的优化

鉴于小微企业的特点和对重整程序的特殊需求,允许小微企业在管理人的监督下自行管理企业有利于降低重整成本、提高重整效率。当然,在赋予债务人发挥主观能动性的空间的同时,有必要通过一系列制度设计和配套措施疏通债务人自行管理的各项阻点、消除阻碍其功能发挥的因素,让这一制度的价值得到最大程度的展现。本文将从以下三方面提出债务人自行管理制度和相关配套措施的完善建议。

### 4.1. 明确债务人自行管理制度的适用条件

结合已有学术探讨,本文认为法院批准债务人自行管理的标准可从以下两个方面把握。一方面,债务人具有较为完善的内部治理机制、较为丰富的经营管理经验等,以证明其具备继续经营和管理企业的能力。另一方面是债务人诚信,不能存在隐匿、转移财产的行为或其他严重损害债权人利益的行为。

基于激励小微企业及时申请重整以及重整措施的顺利开展,批准其采取自行管理的标准不宜过高。小微企业内部治理机制的完善程度整体上低于大中型企业,相当一部分小微企业并没有设立完备的股东会、董事会或者监事会,部分企业所有者兼任董事会或经理。若严格要求其具备完善的内部治理机构,将会有众多小微企业将被排除在债务人自行管理制度的适用范围之外。但对于治理机制薄弱的债务人,

必须充分认识到企业内部治理机制和内部控制的重要性，并采取有效措施完善治理和监督机制，比如和管理人的指导下调整现有组织架构、调整或重新划定关键人员的职权、调整或重新制定公司章程和其他相关规章制度等等，可以视为满足该项条件的要求。

债务人在整个重整过程中保持诚信也是采取自行管理模式必不可少的要件。破产法保护的是“诚实而不幸”的债务人而非欺诈的债务人。有些债务人此前在银行等机构或税务、海关等部门存在不良历史记录，表明曾经存在某种程度上的失信行为。但重整本身就是给企业一个起死回生的机会，法官应当结合失信的严重程度进行判定。如果企业失信程度较低且主动纠正失信行为、采取措施消除不良影响，同时保证之后诚信经营、签署承诺书等，那么可以给企业一个重新开始的机会。

综上所述，当债务人具备管理能力和管理意愿，且不损害债权人利益情形时，法院应裁定适用债务人自行管理。同时，为保障债权人的知情权，法院在作出许可债务人自行管理的裁定后，应当及时向已知的债权人进行公告。若债权人能够提出合理理由并举证证明债务人曾存在极度不诚信问题或者自行管理可能损害其利益时，可向法院提出异议，由法院基于新的证据评价债务人自行管理的适当性。

#### 4.2. 明晰债务人和管理人的角色定位和职权配置

我国《企业破产法》第73条规定的债务人自行管理制度是在管理人监督下的自行管理。债务人是重整计划的具体实施者，应当定期向管理人报告行使职权的情况。管理人是重整计划执行的监督者，一旦发现债务人有损害债权人利益的行为时，应当要求债务人纠正，并及时向债权人委员会和人民法院报告。过于严格的监管环境不利于债务人顺利开展重整措施，而过于宽松的监管环境则会为债务人谋私利提供温床，故需要在自行管理与监督之间寻求最佳平衡点。

在债务人自行管理模式下，债务人享有企业经营相关的财产和营业事务性职权，而与监督有关的职权仍应由管理人行使。1) 登记申报债权、制作债权表。2) 调查和检查权。对债务人财产状况和重要管理行为进行调查、检查，制作并提交调查报告以便法院和债权人了解情况。3) 撤销权。撤销权针对的就是债务人之前的不当行为，因此如果由债务人来行使，必定影响公正的处理。4) 追缴债务人股东未缴纳的出资，追回债务人的董事、监事和高级管理人员利用职权从企业获取的非正常收入和侵占的企业财产，以及可以通过清偿债务或者提供为债权人接受的担保取回质物、留置物。

在法院批准债务人自行管理后，债务人和管理人可以自行协商，在法律框架内制定职责分工方案，就有争议的职权达成一致意见，形成书面文件由双方签字确认。在必要时，法院可以根据个案需要对职责范围和监督职权进行调整，提高重整的灵活性和高效性<sup>[11]</sup>。

#### 4.3. 完善重整中债务人信息披露制度

根据公司控制权转移理论，企业资不抵债的情况下，债权人享有企业的剩余索取权和实际控制权。债权人对控制权和利益最大化的实现，建立在充分掌握相关信息的基础上，故重整中债务人及时、准确、充分披露就显得至关重要。另一方面，完善的信息披露制度还有利于最大限度保障债权人的知情权。在重整中信息不对称现象普遍存在，债务人一方掌握着企业全面的生产经营信息、供应商及客户信息等，而债权人等其他利害关系人对相关资料信息却不甚了解。甚至在某些情况下，债务人为了自身利益可能会隐瞒信息、提供虚假信息，债权人在此基础上作出的决策难以体现其真实意思。

小微企业债权人缺乏参与重整的动力，往往是因为其认为企业难以东山再起、最终清偿比例较低，成本高于收益。而采取债务人自行管理模式后，债权人对执行重整计划的最新进展、企业资产变化、复苏情况更是一无所知。如果他们能掌握较为全面的资料信息，很大程度上增强对重整的信心，从而提高参与重整程序的积极性。而重整中有新的投资人加入，更需要保障相关信息的可获得性和完整性，以便

作出最有利于企业继续发展的商业决策。

我国破产法并未建立重整信息披露制度。仅在重整计划草案的形成和表决阶段,我国《企业破产法》在第 82 条、84 条对重整计划草案的内容及债务人、管理人的说明义务作出规定,这种做法显然十分粗略。关于信息提供的方式,采取口头还是书面形式?关于提供信息的时间,如果在重整计划提交表决之前就向债权人递交详尽的书面报告,是否更利于债权人参与程序、理性投票?在重整计划的执行阶段,《企业破产法》在第 90 条、91 条规定债务人和管理人的报告、提交义务。但就债务人需要对管理人和利害关系人披露信息的内容、管理人向上述人员及法院披露信息的具体内容尚未明确<sup>[12]</sup>。在债务人自行管理中,债务人和管理人承担信息提供的责任是否应当区分而论。

充分、准确、及时的信息则是化解各方矛盾、实现互利共赢的必要条件。在小微企业重整中,有必要制定各项具体且可操作的行为规则和标准,明确信息披露的对象、时间和方式,同时规定相关人员负有保密的义务,避免有心之人滥用披露的信息造成企业利益的损害。

## 5. 结语

债务人自行管理制度在调动债务人自主性、降低重整成本、提高资源利用效率等方面具有巨大价值。但司法实践中债务人自行管理的适用率却极低,不利于重整成功。小微企业基于自身的特殊性,在重整程序中对债务人自行管理的需求更加迫切。随着债务人和债权人对破产重整制度和债务人自行管理制度认识和理解逐步加深、立法层面对债务人自行管理模式的规定更加具有可操作性、相关配套措施的完善,我们期待着更多符合条件的小微企业采用债务人自行管理模式,在发挥债务人再创业积极性的同时,注重债务人与管理人的职权分配、债权人和利益关系人等多方利益平衡,最大限度地实现重整效率与公平的双重目标、企业挽救与社会价值的统一。

## 参考文献

- [1] 徐阳光,武诗敏.我国中小企业重整的司法困境与对策[J].法律适用,2020(15):84-95.
- [2] 刘冬梅,席林林.营商环境视域下小微企业重整中原出资人权益保留问题研究——以 G 市法院 2018 年-2022 年的破产案件为研究对象[J].法律适用,2023,2023(3):29-36.
- [3] 王佐发.中小微企业危机救助的制度逻辑与法律建构[J].中国政法大学学报,2020(6):114-128.
- [4] 韩长印.破产法学[M].北京:中国政法大学出版社,2016:231.
- [5] 徐阳光,宋宜恬.小微企业破产的特殊性及其规则构建[J].法律适用,2023,2023(3):10-20.
- [6] 王欣新.破产法修改中的新制度建设[J].法治研究,2022(4):3-17.
- [7] 齐砺杰.小企业重整程序该如何嵌入中国的破产法律体系[J].中国政法大学学报,2021(4):56-81.
- [8] 齐明.破产重整期间的企业控制权刍议——兼评《破产法》第 73 条[J].当代法学,2010,24(5):95-100.
- [9] 池伟宏.困境企业拯救的破产重整路径效率优化[J].中国政法大学学报,2021(4):223-239.
- [10] 齐明.重整期间公司控制权二元模式探究——兼论我国破产管理人制度的不足与完善[J].求是学刊,2010,37(5):95-99.
- [11] 包丁裕睿.论重整程序中自行管理债务人的权限与监督[J].中国政法大学学报,2021(4):130-154.
- [12] 徐阳光,韩玥.破产重整程序中的信息披露[J].人民司法,2019(34):21-26,30.