



北京凯恩克劳斯经济研究基金会项目资助

# 改革和完善我国破产重整中 急需解决的制度的建议

The Suggestions on  
Reforming and Improving the Significant  
Systems of China's Corporate Reorganization  
Regime

二零一八年十月·北京

## 改革和完善我国破产重整中急需解决的制度的建议

总结十年破产重整的实践，并借鉴国际经验，改革完善破产重整制度，从而使重整制度对经济和社会，特别是对当前经济结构调整发挥积极的作用，已是十分紧迫的任务。从重整的实践看，针对当前亟待改革和完善的问题，主要提出以下三方面的建议。

### 一、关于破产重整中管理人制度改革建议

#### （一）建议破产重整时应主要实行债务人自行管理制度

2007 年最高人民法院关于指定破产管理人的《规定》是沿袭传统的破产管理人制度，该制度适用于破产清算，但不适用于重整。重整应由市场主体主导，不是由外部人主导。此外，需要具有投资银行专业的财务顾问和有资质的法律顾问等重组专业机构，协助债务人、债权人等市场主体协调和设计重组企业的方案，指定律师、会计师以及行政官员为主组成的清算组为管理人主导重整不符合市场规则。因此，建议最高院应通过司法解释释明 2007 年关于指定管理人的《规定》不适用于重整，尤其是大型的复杂的重整案件。

综合我国实行债务人自行管理的重整制度的重整案例，债务人自行管理主要采取两种方式。一是重整由债务人的实际控制人主导，二是法院指定清算组为管理人，清算组的主导者是债务人的实际控制人，这两种形式都可以保留，后一种形式可能适合国有控股的企业。但需要强调指出当前指定清算组为管理人的制度需要改革，清算组的组成和运行应符合债务人自行管理的市场化模式。

#### （二）建议对现行清算组制度进行改革

首先，建议重整中的清算组的组成应遵循市场化原则，去“行政化”。其次，建议不采用“清算组”的名称，由债务人的实际控制人与其从市场选聘的具有投资银行专业的财务顾问和法律顾问组成的机构可改名为“重整组”，法院受理重整后，指定“重整组”为重整管理人是合适的。此建议可以通过最高院司法解释释明或者通过修法时予以明确。

#### （三）建议重视债权人委员会的作用

建议对于进入重整的企业，尤其是大型企业，债权银行应成立债权人委员会，其职责为不仅监督债务人的财务和经营业务，更要参与重整计划的拟定，必要时允许债

委会可聘请有资质有经验的财务顾问和法律顾问，参与重整计划的拟定；也可考虑明确法院指定的监督型管理人，其主要职责是代表债权人对债务人进行监督。

#### **（四）建议明确监督型管理人职责**

在进入破产重整程序之后，若发现债务人有严重的欺诈行为，则可以由债权人等利益方提出，法院指定监督管理人，接管企业并查处其欺诈行为。在没有发现债务人有欺诈行为时，可以不指定监管型管理人。或者法院指定的监督型管理人是代表债权人的利益，代表债权人对债务人自行管理的全过程及债务人进行监督，包括企业的经营和财务，资产评估，重整计划拟定，以及与债务人、重组方利益的协调等，因此法院指定的监督型管理人应由债权人推荐或认可，并且应具有丰富的重整经验，其身份可以是具有重整经验和有资质的律师和有经验的并具有投资银行专业的财务顾问等。

### **二、关于破产重整中强裁制度改革建议**

改革与完善强裁制度，涉及到修改法律，如第八十七条（三）对普通债权强裁的条件。我国引入强裁制度将强裁普通债权应遵守绝对优先原则，改为普通债权获清算条件下的清偿率即可对其强裁，这是造成破产重整实践中强裁滥用的原因，并且也破坏了强裁应将保护社会利益与最大限度保护债权人利益相统一的原则。因此，应尽快对强裁制度八十七条（三）进行改革，在强裁制度尚未改革完善之前，为避免强裁滥用，应该加强监督，如各地法院批准强裁案例需报最高院或其巡回法庭批准，并建立听证会制度和严格审核程序以加强监管，避免强裁滥用。

### **三、关于破产重整中预重整制度改革建议**

建议在《破产法》“重整”一章中增加重整前程序即庭外重组和预重整的相关规则：

1、允许债务人以自愿重组为目的进行庭外谈判。若成功达成重组协议，将不提起破产申请，该协议对债务人和债权人各方均有约束力；如果庭外债务重组失败，则可实施预重整，即债务人可以提起以进入重整程序为目的的谈判、提出重组方案并请求债权人接受该方案，各债权人分组对重组方案的同意被作为认可重整计划的投票。

2、关于预重整制度的具体适用，应当明确如下几点：其一，关于预重整程序所适用的条件。《破产法》规定的重整程序的原因已经较为宽泛，因此，启动预重整程序应当已经符合启动重整程序的条件。其二，关于预重整程序所适用的债务类型。只

要能够获得债权人多数同意，无需特别限制何种债务类型。第三，经批准后的计划执行失败问题。如果规定启动预重整程序，则须已满足正式重整程序的条件。所以一旦计划执行失败，法院就应当终结重整程序，转为清算程序。