

债权人会议的制度研究

陈 涛

湘潭大学, 湖南 湘潭

收稿日期: 2022年9月5日; 录用日期: 2022年11月8日; 发布日期: 2022年11月28日

摘 要

法律意义上的破产, 指的是债务人资不抵债或者明显不具有偿债能力或明显不能清偿到期债务, 而由债权人或者债务人向人民法院申请进入破产程序的偿债法律制度。我国1994年才将企业破产法列入到立法规范中, 2003年起草研究, 直到2006年才正式通过, 相比于欧美发达国家, 我国破产法起步远远落后, 但我国却也可以借鉴已经发展成熟的破产法体系用于我国破产法制建设。即使如此破产制度仍然存在一些不足之处, 先进国家的成熟的破产制度值得我们学习, 同时新破产法不应当困于旧破产法的时代背景, 更应当考虑我国当代的社会经济发展状况。作为市场退出机制, 破产制度对当代社会经济具有不可替代的作用。因此, 很有必要对此制度做出一些时代性研讨和思考。

关键词

破产, 债权, 债权人会议制度

Study on the System of Creditors' Meeting

Tao Chen

Xiangtan University, Xiangtan Hunan

Received: Sep. 5th, 2022; accepted: Nov. 8th, 2022; published: Nov. 28th, 2022

Abstract

Bankruptcy in the legal sense refers to the debt repayment legal system in which the debtor or the debtor applies to the people's court for bankruptcy proceedings. The debtor is insolvent or apparently incapable of repaying the debt, or apparently unable to repay the debt due. In 1994, China's bankruptcy law was incorporated into the legislative norm. In 2003, it was drafted and studied. It was not officially adopted until 2006. Compared with developed countries in Europe and America, China's bankruptcy law is far behind, but China can also learn from it. The mature bankruptcy legal system was used to build the Chinese bankruptcy legal system. Even if there are still some shortcomings in the bankruptcy system, the mature bankruptcy system in developed coun-

tries is worth learning. At the same time, the new bankruptcy law should not be trapped in the context of the old bankruptcy law, and should consider the socio-economic development of contemporary China. As a market exit mechanism, the bankruptcy system plays an irreplaceable role in contemporary social economy. Therefore, it is necessary to discuss and reflect on the system for some time. The first part of this paper introduces the definition of the concept of creditors.

Keywords

Bankruptcy, Claim, Creditor Meeting System

Copyright © 2022 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

自债权人会议制度引入中国破产法以来，对于该制度的规定一直处于抽象状态，法律地位模糊，与其他破产参与主体在破产过程中的协调机制尚不清楚，导致债权人会议制度未能充分发挥其在维护债权人集体利益方面的作用。这在一定程度上影响了破产法的有效性。本文通过对债权人会议制度的基本理论研究，分析了该制度在实践操作中的不足之处，并通过比较分析和借鉴，提出了一些完善的建议，以促进我国债权人会议制度的完善，有效地发挥其在破产过程中的作用，从而促进破产过程，特别是对于有效推进破产重整过程。2015年底，中央经济工作会议明确指出，有必要依法为实施市场化服务破产程序创造条件。在加快处理“僵尸企业”的当前司法背景下，如何进一步激发市场参与者在法律框架内参与破产程序的活力，提高债权人会议的效率和加强决策债权人会议的制定和监督职能，对提高破产审判质量，充分发挥破产制度的作用具有重要意义。作为债权人利益的“发言人”，债权人会议在其中发挥着越来越重要的作用。

全文界定了债权人会议的概念，介绍了各国债权人会议性质的不同学说，阐述了债权人会议制度存在的意义以及现存的诸多不足，并且在文末，本文从立法角度对于如何改善债权人会议制度现存的这些不足之处提出了自己的建议。

2. 破产法上的债权人会议的概念界定

本文所讨论的债权人会议是集合的概念。对债权人会议的概念可以从以下三个方面理解：

1) 债权人会议的成员是全体债权人，债权人会议是一个由全体债权人组成代表多数债权人利益进行意思表示、统一债权人维权行动的组织[1]。非债权人不能参与到债权人会议，具有临时自治性的特征。自治意味着债权人的自由意志应该得到充分尊重，在法律规定的权限范围内，债权人会议可以根据自己的意愿做出决定，独立于债权人会议以外的任何第三方。债权人会议的决议一旦做出，除非违反法律规定或是损害债权人利益的决议，便对全体债权人发生法律效力。临时自治，是指债权人会议不是一种法律规定的常设机构，只有在必要时才成立并且讨论有关事项。债权人会议自破产程序开始时成立，至破产债务人破产程序终结时解散。

2) 债权人会议，是全体债权人表达一致意愿和进行决议的议事机构。债权人会议是协调债权人意愿和行为的机构，在破产程序中，应当充分尊重全体债权人的自由意志和以及所有债权人合法有效利益。各个债权人对债务人享有的债权比例、债权性质、请求实现债权的方式各有差异，但他们都有一致的目

的：实现债权[2]。说明了债权人的利益是不同的，但债权人之间有相同的利益请求。不同债权人对进行何种破产程序不是特定的，破产程序分为和解、破产重整以及破产清算，债权人可根据自己的债务情况和债务人的实际状况，从而决定如何选择，并且债权人对于从破产财团中受偿比例是多少，债务减少多少，选择清偿期限的延长、分期、折扣等事项也存在差异性。因此，通过债权人会议可以协调各债权人之间的利益差异，使得破产程序的顺利进行。债权人会议不是个别债权人的会议，而是全体债权人的会议，应当尊重所有债权人的权利。

3) 债权人会议是债权人参与和监督破产程序的主要途径，是对破产案件的审理进行监督的机构。单个债权人很难凭借自己的力量干涉到破产程序，法院或者管理人也很难召集全体债权人进行报告或议事[3]。为了破产程序能够进行下去，也为了使债权人真正成为权力享有者，有必要建立专门机构使得债权人行使权力。债权人为了自己的利益，可以并且有理由应当在破产程序进行中行使权利，对有关事项发表意见，对有损害债权的行为提出异议甚至予以否决。此外，由于企业破产中债权人人数一般较多，很难临时召集全部债权人来参与决策，需要一个专门机构来代表全体债权人的意志。

3. 债权人会议在破产程序中的重要意义

1) 有利于平衡破产程序主体之间的利益

各个债权人具有利益的一致性也有对立性，但是对于外部来说一致性是主要方面。具体表现为债权人和债务人之间以及和其他利害关系人之间的关系，例如增加或减少破产财产，行使破产追回权、撤销权，对债务进行分期、延期、折扣等。但是尽管其利益具有共同性，但对内部而言，仍然具有差异性。因为破产财团是有限并且资不抵债的，在清偿过程中势必出现此消彼长的状况，必然会导致冲突出现，甚至发展成为“无政府状态”[4]。因此，为了平衡全体债权人的利益，维护和满足各个债权人的合法权益，给债权人提供参与和过问程序进行的机会，必须成立保障债权人利益的有效机制。

2) 有利于破产程序顺利进行，统一债权人意志和行动，提高破产程序的效率

债权人在破产程序中具有强烈的受清偿的愿望，但是这个愿望却很难得到实现，因而容易产生对破产程序的抵触情绪，并且与其他债权人进行对抗，阻碍破产程序的顺利进行。为防止此种情况的出现，有必要成立一个平衡债权人利益，统一债权人行动和意志的约束机制，这个机制的组织化就是债权人会议。此外，债权人会议可以统一债权人的行动和意志，减少了多个债权人独自行使权力造成的繁琐程序，降低破产程序的效率。

3) 有助于解决权利主体缺失问题

债权人会议有助于解决权利主体的缺失，可以解决破产财团缺乏权利和义务的问题。宣告破产后的债务人仅能在清算范围内享有法人资格，企业代表机关也丧失处分企业财产的权利和代表企业处理对内对外事务的资格，虽然名义上仍为破产财产的所有人，但实际上已经丧失了对财产的管理权，无法对破产财产进行支配。即使有破产管理人代为管理破产财产，但管理人只是代为管理和控制破产财产，不承担处理财产产生的责任和享受行为带来利益，而是由全体债权人最终的利益承担者，产生的责任也为全体债权人承担，并且在债权人分散且较多的情况下，债权人很难召集起来统一开会。因此，必须有一个机构能够统一行使债权人的权利，承担债权人的义务。

4. 债权人会议的现实缺陷与司法考量

(一) 债权人会议决策功能缺失

根据我国《企业破产法》的相关规定债权人会议的职权主要是“核查债权、申请人民法院更换管理人，审查管理人的费用和报酬事项、监督管理人、选任和更换债权人委员会成员、决定继续或停止债务

人的营业、通过重整计划、通过和解协议等一系列职能”。这些职能与债权人能够获得多大的利益有着直接的关系，决定这债权人能否获利，获利多少的问题，虽然债权人会议有着如上职能，但是对破产管理人提交的方案没有一个实际权利，仍然需要提交法院来进行决策，而法院的决策容易受到外界影响，对其决策行为产生的结果归属也不属于法院，这与债权人会议设置的目的一平等保护债权人的最大利益相违背。此时债权人会议形同虚设。

(二) 债权人会议的监督功能缺失

《企业破产法》赋予了债权人会议诸多职权，例如：申请更换管理人、审查管理人的费用和报酬、监督管理人等。但这仅仅存在理论条文之中，往往在现实实践中，很少有出现破产管理人收到债权人会议的质询的情况出现，即使有进行质询也只是走走过场，很难在监督层面起到实际作用，另外很少有哪个破产案件的债权人会议对破产管理人的履行职责的行为提出异议或者质询，甚至对管理人公布的报告、方案漠不关心，甚至在一些破产案件中，管理人的方案还没有陈述完毕，许多债权人就已经不耐烦，反映了债权人会议权利意识淡薄，维权意识弱，参与破产程序的积极性不高，导致债权人对破产程序进行的过程不了解，盲目听从管理人，属于债权人会议的真正监督功能严重弱化，很难切实保障到债权人的权益，监督功能流于形式。

(三) 立法缺陷

我国《企业破产法》形式上通过条文规定赋予债权人会议诸多职权制约管理人，保护债权人，但却存在着弱化债权人会议之实。例如债权人会议若想更换管理人，须向人民法院申请，而债权人会议又往往因为无法证明法院指定的管理人不能胜任职务而无法变更管理人，导致债权人会议处于被动地位；债权人会议若想核查管理人报酬和费用情况，也需向人民法院申请；在财产管理方案、财产变价方案、财产分配方案甚至是重整方案的制定方面，债权人会议即使不予通过，管理人可以借助于法院的裁定得以通过。这些规定导致债权人会议的职能表面存在实际却由管理人或者人民法院掌控^[5]，实际上本应属于债权人会议的诸多权利却被管理人与人民法院架空^[6]。当出现管理人实施危害债权人利益的行为等紧急情况时，债权人会议寻求救济却会因为繁琐的申请程序错过最佳挽救时间，可能造成难以挽回的损失，不利于债权人做出符合保护自己利益的行为。

(四) 未建立完善的破产监督机构

法院接到破产申请后，由法院组织和监督进行破产程序，破产程序是个十分繁琐的过程，特别是对于大型企业或者资产不明企业的破产程序更是如此。法院作为司法审批机关，其主要职能仍是审理司法案件，对于破产程序来说缺乏专业队伍，不可能对破产程序中的所有事情全面监督主持，并且债权人会议是由全体债权人组成，人数众多难以频繁召集议事。需要成立专门的监督机构对法院不能监督到的事项进行审查，确保破产案件的顺利进行，因此我国设立债权人委员会制度。但虽然我国破产法确立了债权人委员会制度，但债权人委员在实际操作中仍然不能有效行使监督权，因为管理人只需向债权人会议负责，对其报告，即使债权人委员会想要阻止管理人的行为，也只能通过法院来行使。而当法院受理审查时，管理人处理破产财产的行为可能已经生效，可能造成难以挽回的损失。因此我们不但需要一个破产监督机构，更要有有效的制度保障其权利的行使。

5. 债权人会议的立法改善

(一) 明确债权人会议的角色定位

对于债权人会议功能的缺失(主要指上文决策功能、监督功能的缺失)，首先必须明确管理人、债权人会议和人民法院的角色定位，明确其成立的目的和功能范围，才能使其三者各自的范围内积极、正确行使职权和履行义务，协调合作，最终实现破产法的立法目的。

首先，在破产程序中处理涉及到债权人财产分配事宜时，应当确立以债权人会议为主导，破产管理人为债权人会议决议执行者的原则，破产管理人应当依附债权人会议行使职权才符合破产法成立债权人会议制度的初衷，而不是凌驾其上，更不应该弱化甚至是架空债权人会议职权。只有当债权人会议无法做出决策或者应当有其做出决策时才由管理人独立决策，法院只有当债权人会议或者破产管理人的决策严重损害到破产财产时，以为维护公共利益的目的进行强制干预，其他情况应当尊重债权人的自主意思。

其次，在处理不宜债权人会议决策的事项或者债权人会议无法及时做出决议的事项时，应当由管理人独立做出决策，对于债务人的内部管理事项，由债权人会议决策成本过高，又难以及时处理的，也应当由管理人独立决策。

最后，在处理涉及管理人自身直接利益的事项时，因为可能出现债权人会议对管理人的敌视态度，因此遇到这种情况下由人民法院做出决议才能平衡二者的利益，另外在处理到涉及公共利益的事项时，也应当由人民法院做出决定。

（二）完善债权人会议的职权

1) 债权人会议的任免权和报酬决定权

债权人会议要实现对破产管理人的监督职能，首先应当建立对破产管理人的制约机制，没有行之有效的制约机制就难以对破产管理人起到监督效力，如上所述，破产管理人的行为对债权人会议来说有着直接利害关系。为了增强管理人的责任感，防止其消极履行职务甚至利用职权进行诈骗，损害债权人利益，有必要赋予债权人会议人事任免权以及报酬决定权，掌握了这两项权利，破产财产管理人才会受制于债权人会议，才能使得管理人重视债权人会议的意思表示而不是擅自决定、处分财产。以这两项权利来牵制管理人，避免管理人架空于债权人会议[7]。

2) 债权人的知情权

管理人应当出席债权人会议，向其报告工作情况，接受债权人的质询。这表面上看起来像是体现了债权人自治性，但是并未规定财产管理人如何报告，报告哪些内容甚至实践中破产管理人很少向债权人报告工作，债权人对破产程序的很多问题都不了解，只有在最后的利益分配中参与进来，寄希望于债权人仅仅通过债权人会议被动接受信息是很难全面了解真实情况的。因此，为切实保障债权人会议的监督和决策功能，在授予债权人会议的诸多职能之外，也应当赋予其知情权，如建立信息预先披露制度和查询制度，减少债权人与管理人之间的信息不对成问题，充分保障债权人在破产程序中的知情权，债权人会议才能真正了解问题做出决策。

3) 债权人会议核实破产费用和共益债务的权利

破产费用是指法院在受理破产案件时收取的案件受理费以及破产程序进行中为全体债权人利益和程序进行所必须支付的各项费用的总称；共益债务是指在破产程序进行中，为了全体债权人利益或程序进行之必须而对破产财团产生的一切请求权的统称。二者是保障破产案件顺利进行的物质基础，关系到破产案件能否顺利进行以及债权清偿比例。根据规定，破产费用和共益债务是由于破产管理人的行为而产生，费用内容不同，清偿比例也各有差异，如果由于管理人的行为损害到债权人利益时，债权人如何救济是我们思考自己的问题，法律仅仅对二者费用的内容以及如何清偿做了规定，但对债权人的救济手段未做规定，这对保护债权人利益非常的不利。因此，我认为，法律应当赋予债权人核查共益债务和破产费用的权利，禁止出现损害债权人利益的行为出现[8]。

4) 债权人会议主席的选举权

债权人会议主席是债权人会议的主持人和利益代表人，是保障债权人利益的重要角色，试想这样一个债权人会议的灵魂人物却不是由债权人意思自治决定，而是由人民法院指定，这很难得到债权人的信任和托付，也很难保证主席是否会在破产程序中谋求私利。因此，债权人会议主席选任的权利应当交由

债权人会议自主决定，人民法院应当作为权利救济的最终途径，而不应当过早介入。

(三) 立法上进一步完善债权人委员会制度

1) 进一步强化债权人委员会的权利

对于债权人委员会权利弱化的问题，应当进一步强化债权人委员会的职权，债权人委员会是由债权人会议选举出来，对破产程序进行监督的机构，但是对于破产程序中，债权人委员会的监督职权的效力却不太明显，与破产法设立债权人委员会制度的初衷相违背。在破产程序中，破产财产管理人虽然需要向委员会进行报告，但债权人委员会无法主动行使其权利，处于非常被动的地位，债权人委员会应当在事故发生前就履行监督职能，而不是事后补救，这样才能真正维护债权人的利益。因此，我们认为破产财产管理人对债权人委员会不应仅仅是报告，更应当是取得其同意，再向其报告行为的目的，方案，书面文件等，这才符合债权人委员会作为监督机构的地位，才能切实保障到债权人的利益[9]。

2) 使债权人会议、债权人委员会及人民法院三方之间相互配合

法院接到破产申请后，由法院组织和监督进行破产程序，破产程序是个十分繁琐的过程，特别是对于大型企业或者资产不明企业的破产程序更是如此。法院作为司法审判机关，其主要职能仍是审理司法案件，对于破产程序来说缺乏专业队伍，不可能对破产程序中的所有事情全面监督主持，只能从宏观的角度履行职能，但是破产程序非常严格，不能容许细微过错，否则可能造成巨大损失，并且债权人会议是由全体债权人组成，人数众多难以频繁召集议事。因此需要成立债权人委员会对法院的监督工作进行补充，债权人委员会固然能对部分事务进行监督处理，但牵涉到重大利害关系的情况时，债权人委员会没权限对其做出决策时可以召集债权人会议。债权人委员会、债权人会议以及人民法院三方主体各司其职，相互配合，共同构成当代破产监督的常设机构。

(四) 完善我国的社保制度

我国企业破产法赋予了企业职工优于普通债权人的权利，二者享有的债权是不同的。企业破产的直接原因是资不抵债，破产财产本身就不足以清偿全部债务，企业职工的优惠补偿必然导致普通债权人清算比例下降，直接导致普通债权人的被动保护，债权人会议的职能也会受到相应的影响[10]。破产法虽然在尽量平衡二者的利益冲突，但仍然无法找到最佳平衡点。因此，为了维护社会安定，我国的社保制度应当承担部分责任，毕竟职工优先受偿本就不公平，为了弥补普通债权人的损失，建立完善的社会保障制度，解决普通债权人的就业，住房，医疗，必要生活问题是非常有必要的，因为在这一块，企业职工没有优先地位，如果能做到建立完善的社保制度，可以部分程度上平衡二者利益，普通债权人参与债权人会议的积极性自然就提高了。

(五) 加强法治宣传，保护债权人利益，引导债权人积极维护自己的权利

我国破产法的终极目的是保护社会公共利益，维护社会稳定。如若在企业破产时无法维护债权人的利益，势必会引起社会动荡。为了将维护债权人利益这一理念树立起来，需要国家加强法治宣传，普及法律常识，增强债权人维权意识，鼓励公检法司法机关，法律从业人员向社会讲法普法，国家司法机关在审理案件的过程中，积极向债权人解释法律相关规定，引导债权人行使自己的权利，依法、和平地维护自己利益，使民主法治的观念深入人心。

6. 结论

随着当代中国社会经济的飞速进步，破产程序在为经济平稳保驾护航，对于维护社会稳定发挥着不可磨灭的作用，但由于受到诸多因素的影响，我国的企业破产法总是存在一些不足之处。

如上正文内容所述，债权人会议在破产程序中的作用不言而喻，债权人会议在决策、监督、表决、协作中能否充分履行自己的职能大大影响了破产程序的公正公平，使债权人会议明确自己的角色定位，

规范其职能权限可以提高债权人参与破产程序、维护自己利益的主动性，债权人会议是债权人实现自己债权的关键，仅仅依靠破产管理人和人民法院是远远不够的，在赋予二者参与破产程序的权利的同时应当限制其权利过于膨胀，债权人会议、破产管理人、人民法院三者工作相互协调、相互配合才能使破产程序有序进行。

以上是囿于学识和实践经验对我国债权人会议制度的一些粗浅之谈，希望能对完善债权人会议制度有借鉴作用，文中的观点难免存在不足和不成熟之处，望批评指正。

参考文献

- [1] [日]石川明. 日本破产法[M]. 何勤华, 等, 译. 北京: 中国法制出版社, 1995: 112.
- [2] 王欣新. 破产法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 69.
- [3] 范建. 商法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 356.
- [4] 付翠英. 破产法比较研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004: 283.
- [5] 黄敏. 论破产债权人破产会议议事规则的完善[D]: [硕士学位论文]. 扬州: 扬州大学, 2017.
- [6] 许胜锋. 我国破产程序中债权人委员会制度的不足与完善[D]: [硕士学位论文]. 吉林: 吉林大学, 2018.
- [7] 刘乾坤. 债权人会议制度研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2010.
- [8] 李大何, 李永军. 论破产法上债权人委员会的地位[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2011, 29(6): 60-67.
- [9] 隋天娇. 论企业破产程序中的债权人会议机制[D]: [硕士学位论文]. 上海: 复旦大学, 2011.
- [10] 张志强. 债权人会议制度研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2006.