

論重整計劃執行監督人制度的主體及職權構造

胡守鑫*

摘要 重整成功的判斷標準應是重整計劃執行完畢並且重整程序終結。而重整計劃執行監督人制度是保障重整計劃執行完畢的重要機制。當前，我國《企業破產法》未設置單獨的監督人制度，面臨著管理人缺乏監督能力、監督職權規定不完備以及監督期限不合理等問題。為此，我國在修訂《企業破產法》時，應單獨設立監督人制度，選任破產事務管理機構或適格債權人擔任監督人。同時，應當完善監督權的具體內容，即明確檢查權的行權程序與法律後果，增設重大行為許可權，完善重整計劃執行困難的應對措施等。此外，需要根據個案情況合理設置監督期限與選任監督主體。

關鍵詞 破產重整程序 重整計劃執行監督人制度 重整計劃執行

引言

挽救市場主體是保障經濟健康高質量發展的重要手段之一。在此方面，破產重整程序發揮著積極作用。破產重整程序大致可以分為兩個階段：一是重整計劃制定階段，二是重整計劃執行階段。理論界與實務界多關注重整計劃制定階段，卻甚少關注重整計劃執行階段。然而，重整計劃執行階段對於實現破產重整程序的目標具有重要意義，而重整計劃執行監督人制度又是重整計劃執行的重要保障。因此，有必要建立健全監督機制以確保重整計劃能夠順利執行。目前，《企業破產法》在第90、91及93條規定了重整計劃執行監督人制度。其中，第90條規定了監督主體及監督報告事項，第91條規定了管理人的報告義務、利害關係人的知情權及監督期延長處理，第93條規定了債務人不執行或不能執行重整計劃的法律後果。另外，《全國法院破產審判工作會議紀要》《九民紀要》及地方規範性法律文件、行業操作規範中亦有關於重整計劃執行監督人制度的規定。但整體上，我國現行法對重整計劃執行監督人制度的規定較為原則，存在監督人制度不健全、不完善等問題。為此，筆者以重整計劃執行

* 胡守鑫，法學博士，遼寧師範大學法政學院講師。

本文系遼寧師範大學2023年博士科研啟動項目“破產程序與民事強制執行程序協同研究”（2023BSW011）階段性成果。

監督人制度中的監督主體以及職權為主要研究對象，展開全文研究。

一、健全重整計劃執行監督人制度之必要性

（一）重整計劃執行階段與“重整成功”之間的關係

破產重整程序在企業破產中發揮著拯救企業，助力企業涅槃重生的功能。^[1]重整程序的目標是實現重整成功。不過，以什麼樣的標準來判斷“重整成功”是存在爭議的。《企業破產法》對此並未有明確規定。當前關於“重整成功”至少存在以下兩種標準：

一種是以法院裁定批准重整計劃並且重整程序終止為標準。根據《企業破產法》第86條之規定，如果債權人會議各個表決組表決通過了重整計劃草案，那麼法院可依法裁定批准該重整計劃並終止重整程序。若重整計劃草案不能在各表決組獲得通過，且法院亦未根據《企業破產法》第87條之規定進行“強裁”的，則案件需根據《企業破產法》第88條之規定轉入到破產清算程序中並宣告債務人破產。故而，當重整計劃獲批並轉變為具有法律約束力的法律文書時，重整案件即可被認為實現了重整成功。實踐中，有不少司法觀點認同此種意義的“重整成功”。^[2]

另一種則是以重整計劃執行完畢並且法院裁定終結重整程序為標準。重整計劃是重整程序中的“靈魂”，而重整程序在某種意義上就是為了促成債務人、債權人或投資人等各方達成重整計劃。然而，達成重整計劃並非根本目的，更深層次的目的在於重整計劃得以執行完畢。因此，在重整計劃執行完畢且重整程序終結時，就意味著重整程序已經完成全部使命，亦可認為該重整案件實現了“重整成功”。例如在江蘇高院發佈的“2022年江蘇法院破產審判十大典型案例”中的“江蘇集群圖騰大數據科技股份有限公司、江蘇集群軟創信息科技有限公司實質合併重整案”，就關注到了重整計劃執行中，投資款是否已到位、企業核心資產是否已經過戶等問題。^[3]

上述兩種“重整成功”的判斷標準表明了法律有意地將重整計劃執行階段視為相對獨立的程序。^[4]但相較兩種標準而言，將重整計劃執行完畢且重整程序終結作為重整成功之判斷標準更為科學。這是因為，重整計劃的獲批僅表明債務人企業化解了本次債務危機，可是債務人企業能否起死回生則在很大程度上取決於重整計劃執行。^[5]而重整計劃執行屬於對重整計劃能否達到預期效果的全面檢驗，具有立法價值及規範的必要。^[6]況且，以重整程序終結作為重整成功之標準，涵蓋了重整計劃草案已經獲得批准的當然內涵，也突出了債務人企業順利執行完畢重整計劃的各項內容之意。所以在正當性與合理性上，以重整計劃執行完畢且重整程序終結作為“重整成功”之判斷標準，要優於以重整計劃獲批且重整程序終止作為“重整成功”之判斷標準。

（二）重整計劃執行監督人制度的作用

至此可知，重整計劃執行完畢且重整程序終結是真正意義上的“重整成功”，而重整計劃的順利

[1] 參見王欣新：《重整制度理論與實務新論》，載《法律適用》2012年第11期，第10頁。

[2] 參見融安縣人民法院：《復工續建！‘長安大廈’樓盤破產重整成功》，載微信公眾號“融安縣人民法院”2023年4月13日推送；三元法院：《破冰重生！三元區受理破產重整案重整成功！》，載微信公眾號“三明中院”，2023年3月18日；山東高院：《2022年山東法院破產審判十大典型案例》，載微信公眾號“山東高法”，2023年4月6日。

[3] 參見江蘇高院：《2022年江蘇法院破產審判十大典型案例》，載微信公眾號“江蘇高院”，2023年3月21日。

[4] 參見錢寧：《重整計劃執行期間的獨立性及規則完善》，載《華僑大學學報（哲學社會科學版）》2021年第1期，第91頁。

[5] 參見齊明：《中國破產法原理與適用》，法律出版社2017年版，第163頁。

[6] 參見張世君：《我國破產重整立法的理念調適與核心制度改進》，載《法學雜誌》2020年第7期，第22頁。

執行離不開重整計劃執行監督人制度。為此，早有學者明確的指出“我國重整制度是以債務人自助自救，自己執行重整計劃為原則，有必要設立重整監督人。”^[7] 實踐中，特別是在非轉讓型或者清算型破產重整案件中，重整計劃執行監督人制度有著甚為重要的作用。^[8] 若無監督人制度，那麼重整計劃終將淪為“紙上畫餅”。^[9] 故而該制度具有如下作用。

1. 重整計劃執行監督人制度是保障重整計劃得以切實執行及重整成功的重要機制。重整計劃是否順利執行完畢取決於債務人企業在執行重整計劃過程中的各種主客觀情形。其中，影響重整計劃執行的客觀情形包括市場環境改變、企業重整價值受損，重組方案未獲得行政審批等，而影響重整計劃執行的主觀情形則包括了債務人企業內部高管人員不願意執行重整計劃或者存在欺詐、隱瞞等違法行為等。^[10] 針對主觀情形造成不執行重整計劃的，重整計劃執行監督人制度的作用在於通過對債務人企業或相關責任人的權利控制、約束或者單項管理等方式，扭轉其不正當的行為，使債務人企業重新回歸到執行重整計劃的正常軌道。^[11] 針對客觀情形造成重整計劃執行不能的，此時重整計劃執行監督人可與債務人企業一道，敏感洞察外部經濟社會發生的客觀境況，預估相關情況對重整計劃執行所帶來的影響，並以相對中立的身份來判斷與把握破產重整程序的具體走向，共同抵抗或應對重整計劃執行不能的風險。因此，重整計劃執行監督人制度可以減少或降低各種主客觀情形對重整計劃執行所帶來的不利影響，保障重整計劃能夠順利執行完畢。

2. 重整計劃執行監督人制度是破產重整程序與破產清算程序轉換的“安全閥”。身處重整程序之中的債務人仍面臨著被破產清算的風險，在重整計劃執行階段也不例外。若債務人企業及其相關責任人的有關行為造成了嚴重後果且該後果已無扭轉之必要，或者因客觀因素發生變化導致重整計劃不能執行的，那麼重整計劃執行監督人將採取變更重整計劃，甚至果斷向法院申請將破產重整程序轉入破產清算程序，以降低重整程序繼續運行所帶來的不必要的損耗。但是，債務人被宣告破產意味著前功盡棄。故而，重整計劃執行監督人制度充當著兩種程序轉換的“安全閥”。

3. 重整計劃執行監督人制度可平衡債權人與債務人之間的利益衝突。作為一種概括執行的法律程序，破產程序中各方法律主體之間不應存在實體爭議，然而這並不意味著程序中的各方法律主體沒有利益衝突。由於破產案件中絕大數債務人無法滿足全體債權人之債權，債權人與債務人的關係往往是劍拔弩張的。尤其是重整計劃乃對債權人利益的再次調整。若重整計劃在執行階段出現問題，則是對債權人利益的二次傷害且必然引起債權人的不滿，加劇雙方之間的矛盾衝突。儘管維護債權人利益應當是貫穿破產程序始終的程序價值^[12]，但是實踐中我國重整程序的確存在債權人利益保護不足的問題。^[13] 不僅如此，若重整計劃執行不暢，則使債務人想要藉助破產程序實現復興的願望落空。^[14] 故而，重整計劃監督人在一定程度上超脫了債權人與債務人之間的對立，以相對中立

[7] 鄒海林：《破產法——程序理念與制度結構解析》，中國社會科學出版社2016年版，第432頁。

[8] 參見許德風：《破產法論——解釋與功能比較的視角》，北京大學出版社2015年版，第502頁。

[9] 參見張艷麗：《破產重整制度有效運行的問題與出路》，載《法學雜誌》2016年第6期，第101頁。

[10] 參見崔明亮：《債務人不能執行或不執行重整計劃時的處置方式——〈破產法〉第93條第1款評析》，載《南華大學學報（社會科學版）》2017年第5期，第90頁。

[11] 參見門中敬：《法律監督的責任內涵與概念重塑》，載《法學評論》2022年第6期，第13頁。

[12] 參見胡守鑫：《比較與抉擇：個人破產程序構建之本土化思辨》，載《甘肅政法大學學報》2021年第6期，第62頁。

[13] 參見王東明：《全國人民代表大會常務委員會執法檢查組關於檢查〈中華人民共和國企業破產法〉實施情況的報告》，載中國人大網http://www.npc.gov.cn/c2/kgfb/202108/t20210818_312967.html，最後訪問日期：2024年6月16日。

[14] 參見王衛國：《論重整制度》，載《法學研究》1996年第1期，第89頁。

的身份監督重整計劃執行，滌除重整計劃執行過程中的障礙因素，並在保障重整計劃順利執行的同時，平衡了債權人與債務人的利益衝突，實現了各方主體在破產程序中的共贏。

二、我國現行法中重整計劃執行監督人制度檢視

筆者認為，我國當前重整計劃執行監督人制度存在管理人缺乏監督能力、監督職權規定不完備以及監督期限設置不合理等問題。具體論述如下。

（一）管理人缺乏監督能力

在比較法上，重整計劃執行監督人制度存在多種監督主體模式。其中，《美國破產法》在第11章與第12、13章關於重整計劃執行監督主體的規定各有不同。^[15]美國法在第12、13章中設置了聯邦託管人制度，而聯邦託管人在個人重整計劃執行階段的職責是充當債務人執行債務清償計劃的付款代理人，並會承擔一定的監督職責，例如聯邦託管人可參與對已批准計劃變更之聽審併發表意見；另在美國破產實踐中，企業重整案件通常不指定管理人，而是採取經管債務人自我管理的重整模式，故而在重整計劃執行階段，不會單獨設置監督人。^[16]不過，根據美國法規定，法院可擔當監督人並行使監督職權來確保重整計劃可以被執行。^[17]此即法院監督模式。

與美國法的法院監督模式不同，《德國破產法》明確規定了在重整計劃執行階段，仍由破產管理人擔當重整計劃執行監督人，即管理人監督模式。^[18]根據德國法之規定，當重整計劃草案獲得法院批准生效後，法院將終止破產程序，解散債權人委員會以及解除破產管理人的職務，但是破產管理人仍可根據法律之規定進行尚未終結的撤銷訴訟並履行重整計劃執行監督的職責。^[19]另在債務人自我管理的重整程序中，德國法設置了財產監督人的職務，並且賦予了財產監督人在重整計劃執行階段擔當監督人的職責。^[20]

日本法在吸收美國法與德國法的基礎上，創設了多元的監督人模式。在主要調整日本中小企業再生法律關係^[21]的《日本民事再生法》中規定了三種監督人模式：第一種為管理人監督模式。在這種模式下，法院唯有在再生計劃實施完畢或可確保再生計劃實施完畢時，方可作出終結再生程序的裁定；第二種為監督人監督模式。在此種模式下，法院選任監督人對再生計劃的執行進行監督。同時，在監督期內，法院不得作出終結再生程序的裁定，且絕大多數民事再生案件都會選任監督人；第三種為債權人監督模式。在此種模式下，法院不選任管理人或監督人，而是直接做出批准再生計劃的裁定與終結再生程序的裁定。儘管在此類案件中，沒有特別的管理人或監督人等監督機關，但是債權人可以通過撤銷再生計劃等方式以保障再生計劃能夠被執行。^[22]

與比較法的規定相似，我國《企業破產法》採取以管理人為主的監督人模式。《企業破產法》第

[15] 美國破產法第11章規定的是企業破產重整程序，第12章規定的是有固定年收入的農場主或漁業主的債務調整程序，第13章規定的是有固定收入的個人的債務調整。See United States Bankruptcy Code.

[16] 參見[美]查爾斯·J.泰步：《美國破產法新論》，中國政法大學出版社2017年版，第94頁。

[17] 參見[美]查爾斯·J.泰步：《美國破產法新論》，中國政法大學出版社2017年版，第1317頁。

[18] 參見李飛主編：《當代外國破產法》，中國法制出版社2006年版，第99頁。

[19] 參見何旺翔：《破產重整制度改革研究》，中國政法大學出版社2020年版，第126頁。

[20] 參見李飛主編：《當代外國破產法》，中國法制出版社2006年版，第105頁。

[21] 日本法上的再生應理解為我國法意義上的重整。

[22] 參見[日]山本和彥：《日本倒產處理法入門》，金春等譯，法制出版社2016年版，第159-160頁。

90條明確規定管理人負責監督重整計劃的執行。將管理人作為重整計劃執行的主要監督人具有一定的優勢，即管理人是破產程序中由法院指定的常設機關，且具備專業知識，可以成為重整計劃執行監督人的合適人選。^[23]然而，就我國破產實踐而言，管理人擔當重整計劃執行的監督人尚存相當的劣勢——缺乏足夠的監督能力。

根據《企業破產法》之規定，我國破產管理人至少存在清算組、仲介機構以及自行管理的債務人等類型。^[24]這三種類型管理人在擔當重整計劃執行階段的監督人時，均存在監督能力不足的情況。詳言之，前兩種管理人在破產程序啟動後，依據《企業破產法》之規定全面接管債務人企業並行使管理人職責。此時，債務人企業內部的管理決策機構被強制更改為管理人，而債務人企業原先的股東以及董事、監事、高級管理人員等不再繼續履職。但在當重整計劃獲批後，管理人將按照《企業破產法》第89條之規定，將債務人財產與營業事務重新移交給債務人。這意味著，債務人企業固有的決策管理機構將重新運轉，而管理人必須予以讓位。不繼續接管債務人財產以及營業事務的管理人，在面對恢復固有決策管理機構的債務人企業以及破產重整程序終止等情況時，會出現監督底氣不足，甚至是無力監督等局面。不僅如此，重整程序多會將債務人企業固有的管理決策機構予以更換，而新進入的重整投資人通常較為強勢，因此究竟如何做到有力監督，是一個讓管理人備受困擾的問題。^[25]

顯然，上述情況在債務人自行管理模式下不僅不會好轉，甚至會更糟。這是因為，選任債務人自行管理的重整程序面臨著管理人與債務人之間職責模糊、地位不清等問題，^[26]以及自行管理債務人的信義義務不明確、自行管理債務人與管理人職責劃分不清晰和未能體現對各方主體的權益保障等^[27]。另在實踐中，由於管理人相關職責交由債務人自行行使，管理人自身缺乏了履職動力，對監督債務人的行為表現得無所適從，甘願充當法院與債務人之間的傳話人。^[28]所以，破產重整程序中存在的問題並不會因為重整計劃獲批、重整程序終止而結束，而是將問題順延到了重整計劃執行階段。此時，原本在重整程序中就無力監督自行管理債務人的管理人，在重整計劃執行階段，對監督事項更加沒有多餘的話語權。

至此，應當考量其他具有監督能力的主體擔當監督人。事實上，我國部分地方法院意識到了上述問題，在《企業破產法》的基礎上做了變更規定，允許在重整計劃中約定除管理人之外的其他主體擔當監督人。^[29]儘管如此卻並未明確哪些主體可以擔當監督人，也很少有管理人以外的主體擔當監督人的案例。

（二）缺乏完備的監督職權規定

檢視我國相關條文規定後可發現，現行法關於監督職權的規定存在如下問題。

1. 檢查權規定缺乏行權程序及法律後果。在重整計劃執行完畢之前，債務人仍有重整失敗的風

[23] 參見鄒海林：《破產法——程序理念與制度結構解析》，中國社會科學出版社2016年版，第432頁。

[24] 經管債務人又可稱為自我管理債務人。

[25] 參見薛恒：《論重整計劃監督期管理人監督職權設置》，載《上海法學研究》2021年第9卷，第204-205頁。

[26] 參見高絲敏：《我國破產重整中債務人自行管理制度的完善》，載《中國政法大學學報》2017年第3期，第59頁。

[27] 參見鄭偉華：《重整程序債務人自行管理模式下的職權義務》，載《人民司法》2020年第34期，第52-53頁。

[28] 參見杜軍：《管理人制度完善的路徑與思考——〈全國法院破產審判工作會議紀要〉的解讀（一）》，載《人民法院報》2018年3月21日，第7版。

[29] 參見《北京破產法庭破產重整案件辦理規範（試行）》第127條第1款規定：“債務人負責執行重整計劃，並向管理人報告重整計劃執行情況和債務人財務狀況，管理人負責監督重整計劃的執行，重整計劃另有約定的除外。”

險。若債權人不能及時掌握有礙重整計劃執行的風險事件，就不能作出及時應對行動。^[30]而債權人獲取信息的渠道通常來源於監督人。作為監督機制的重要組成部分，監督人行使檢查權的直接目的是獲取債務人執行重整計劃的情況。在德國，根據《德國破產法》之規定，破產管理人可進入債務人的營業場所，並對債務人的賬簿以及營業文件進行檢查，債務人對此負有回答的義務。^[31]此項規定包含了三項具體內容：一是破產管理人可以進入債務人的營業場所行使檢查權。管理人可以通過在現場查看債務人營業場所的具體營業現狀，避免了書面檢查會有的盲區與欺詐；二是檢查權的對象為賬簿及營業文件。這些資料都可以直觀反應債務人盈利增收情況，直接關聯到重整計劃執行的順利與否；三是債務人對於管理人之間題具有回答義務。此項內容賦予了檢查權的可操作性與強制性。

我國《企業破產法》第90條第2款規定了檢查權，但缺乏行權程序。^[32]該項職權主要指向債務人對重整計劃執行行為與執行效果等方面，前者主要是為了防範債務人企業的決策管理機構及人員出現不法行為、阻礙重整計劃執行，後者則針對債務人企業的財務情況，維護債權人利益。^[33]然而，從文義解釋的角度而言，尚不能從《企業破產法》第90條第2款之規定直接得出監督人可以主動行使檢查權的結論。反之，監督人行使檢查權完全依靠債務人的主動性。如果債務人不主動報告，那麼監督人就可能無法行使檢查權。這直接影響了監督人獲取債務人執行重整計劃的信息情況。

除了缺乏行權程序之外，現行法中規定的檢查權尚且缺乏法律後果。《企業破產法》沒有規定債務人不接受監督人之檢查的法律後果，實踐對此亦不明確。例如在“雲南文山門南錳業股份有限公司重整計劃草案”中僅規定：“《重整計劃草案》執行的監督期限內門南錳業公司應接受管理人的監督。”^[34]如此簡單而又原則的規定，會使監督機制淪為擺設，不能有效發揮作用。儘管我國部分地方法院對監督人的檢查權作出了細化規定，例如陝西高院規定監督人應及時發現並指正債務人執行重整計劃過程中的違法行為或者不當行為。^[35]但是違反該項職權的法律後果為何，亦不得而知。

2. 監督人報告義務之規定不完善。監督人行使監督權的目的不僅在於從執行人處獲取執行信息，更重要的是要向債權人披露相關信息。這不僅是維護債權人利益的程序要求，更為債權人採取決策提供重要信息保障。所以，監督人在行使檢查權並獲取相關信息後，應當負有向法院或債權人的報告義務。比較法上，《德國破產法》規定在重整計劃執行監督階段，破產管理人的報告義務分為兩種，一種是定期報告即破產管理人需要每年向法院報告重整計劃的執行情況，另一種則是不定期報告即出現債權人依據重整計劃所享有的債權未能實現時，破產管理人應當毫不延遲的將此情況向法院或者債權人報告。^[36]

但在我國，根據《企業破產法》第91條第1款之規定，管理人僅在監督期屆滿時，方才向法院提交監督報告。這意味著，法律沒有賦予管理人在監督期內向除法院之外的主體負有報告義務，並且管理人在監督期屆滿時也僅需向法院報告一次重整計劃執行人的執行情況與財務狀況即可。而債權人等利

[30] 參見徐陽光、王靜主編：《破產重整法律制度研究》，法律出版社2021年版，第250頁。

[31] 參見[德]烏爾希裏·福爾斯特：《德國破產法》，張宇暉譯，中國法制出版社2020年版，第280頁。

[32] 《企業破產法》第90條第2款規定：“在監督期內，債務人應當向管理人報告重整計劃執行情況和債務人財務狀況。”

[33] 參見鄒海林、周澤新：《破產法學的新發展》，中國社會科學出版社2013年版，第260頁。

[34] 參見《雲南文山門南錳業股份有限公司重整計劃草案》。

[35] 參見《陝西省高級人民法院破產案件審理規程（試行）》第148條規定：“管理人負責監督重整計劃的執行，並應當制訂監督方案。在監督期內，管理人應定期聽取債務人財務狀況及重整計劃執行情況的報告，及時發現並指正債務人執行重整計劃過程中的違法行為或者不當行為。監督期屆滿後，管理人應當向人民法院提交監督報告。”

[36] 參見[德]烏爾希裏·福爾斯特：《德國破產法》，張宇暉譯，中國法制出版社2020年版，第280頁。

害關係人只能等待監督期屆滿，管理人向法院提交監督報告後，方可有權查閱相關情況。如此制度設計安排在重整計劃執行完畢時是沒有問題的，但在重整計劃不執行或不能執行情況下是失靈的。

3. 利害關係人行使破產宣告申請權存在困境。破產宣告申請權是監督人享有的利器。在現行法框架下，儘管管理人是主要擔當監督人的主體，但利害關係人亦可行使此項權利。根據《企業破產法》第93條第1款之規定，若債務人不執行或不能執行重整計劃的，管理人或者利害關係人可以行使終止重整計劃執行與破產宣告申請權。而究竟何為“利害關係人”，《企業破產法》對此並未作出明確規定。對此，解釋論上可認為包括債權人、連帶債務人、職工、投資人等。^[37]然而，寬泛的行權主體會帶來權利濫用的風險。此外，利害關係人行使破產宣告申請權最大的問題在於沒有基於足夠的信息供給，導致行使權利缺乏足夠的證據支持。如前所述，利害關係人獲得信息來源的法律途徑僅是查閱管理人向法院遞交的監督報告，而管理人只有在監督期屆滿時方有義務向法院提交監督報告。除此之外，再無其他法定的知情權規定。然而，權利人行使破產宣告申請權的狀況多發生在重整計劃執行過程中，此時管理人並未有義務向法院或者債權人進行信息披露。所以，利害關係人行使破產宣告申請權與否處於進退兩難的境地——在沒有足夠的信息披露支撐下，要麼利害關係人冒然行使破產宣告申請權，但此舉定會影響破產程序的進展；要麼已經出現了重整計劃執行不能且管理人又不行使破產宣告申請權的情況時，利害關係人因不知行使破產宣告申請權而最終導致自身利益受損。

（三）監督期限設置不合理

重整計劃執行階段的監督期限是指監督人履行監督職權的時間範圍。比較法上，關於重整計劃執行期限存在兩種立法模式，一種是限定主義模式，即法律對重整計劃執行期限有明確的規定；另一種自由主義模式，即法院沒有預設重整計劃的執行期限。^[38]我國採取的是自由主義模式。根據《企業破產法》第91條第3款之規定，重整計劃的監督期可以短於或等於執行期。若監督期滿而執行期未滿且管理人認為有必要的，則管理人可以申請延長監督期。對此也有相應的行業規範標準。例如，在上海市律師協會出台的《律師從事上海地區重整案件中重整計劃草案草擬工作操作指引（2019）》第53條規定：“重整計劃草案應當明確重整計劃草案的執行期限和管理人的監督期限，並明確期限屆滿前的延期申請。通常情況下，監督期限應當與執行期限保持一致。”

然而在實踐中，有一類特別的重整計劃——“留債清償”模式。此類重整計劃的監督期通常會明顯短於重整計劃的執行期。“留債清償”模式常見於大型企業重整案件。例如，在某合併重整案中，該案的重整計劃草案採取“債轉股”+留債清償+一次性現金清償的綜合方式，整個重整計劃的執行期為10年，而該重整計劃草案中約定了重整計劃執行的監督期限僅為36個月。^[39]

作為確保重整計劃可以順利執行的監督期，在本案中卻可能無法很好地發揮應用的功效。原因在於：其一，監督期明顯短於重整計劃執行期，對於超出監督期以外的重整計劃執行缺乏監督人的制約；其二，即便監督人申請延長監督期，但是留債時間過長，在此期間的所發生的監督費用、監督動力等問題都難以得到有效解決，甚至可能會引發其他糾紛；其三，若讓監督人長期的跟蹤重整計劃的執行，履行監督職責並承擔風險是不妥的，亦不利於監督人開拓其他工作。^[40]《九民紀要》注意到

[37] 參見陳夏紅：《企業破產法注釋》，北京大學出版社2021年版，第437頁。

[38] 參見崔明亮：《破產重整計劃執行法律問題研究》，載《中國政法大學學報》2018年第2期，第167頁。

[39] 參見全國企業破產重整案件信息網，<https://pccz.court.gov.cn/pcajxxw/searchKey/qzss?ssfs=1>，最後訪問日期：2024年5月19日。

[40] 參見王欣新：《破產法》，中國人民大學出版社2019年版，第334頁。

了實踐中存在監督期與執行期不一致的問題，但僅是原則上規定了監督期內的管理人報酬支付問題，並未涉及其他制度安排。^[41] 除此之外，若法律規定監督人只能由管理人擔任且監督期必須等同於執行期時，那麼所帶來的後果就是對於那些執行期限較長的重整計劃，執行成本勢必會因為監督人報酬增加而增加，然而債權人受償比例將會縮小。因此，需要重新考慮重整計劃執行監督期的合理設置問題。

三、完善重整計劃執行監督人制度主體與職權構造之建議

（一）設置適格的監督人主體

建立多元的監督主體是比較法的發展趨勢。結合以上思考以及我國具體的實踐，筆者認為我國未來《企業破產法》修訂時，需要設立單獨的監督人制度並明確下列主體可以被選任為監督人：

1. 破產事務管理機構。比較法上，英美法系偏愛設立單獨的破產行政機構，負責管理與處理破產行政事務。例如，我國香港特區就設有破產管理署，該署由三個主部組成，分別為個案處理部、法律事務部及財務部，其職責與其他英美法系中的破產行政管理機構的職責大體是相同的，即擔任個案中的管理人、調查企業破產的原因以及企業董事與高級管理人員是否存在違法行為並根據實際情況對相關行為人提出檢控、負責受託人或者清盤人的監管並處理對他們的投訴、跟蹤破產法的實施情況並對破產法的修改提出建議、提供特定的法律援助等。^[42]

值得關注的是，《深圳個破條例》規定了破產事務管理機構。在職責方面，深圳破產事務管理機構的職能與比較法中的破產事務管理機構的職能相似。根據《深圳個破條例》第155條之規定，深圳市破產事務管理機構部分的職責主要有：一是負責對管理人的日常管理、監督以及在條例規定的情況下選任管理人；二是提供破產法律援助或諮詢。應當注意，該項職責與我國香港破產管理署的職責不同，前者提供法律援助的對象範圍是不特定的大眾群體，而後者僅限於政府部門及法定團體；三是協助調查破產程序中有關主體的違法行為；四是解決破產中的部分衍生問題。

破產事務管理機構目前僅在個人破產中發揮作用，但在未來也要在企業破產中發揮作用。原因在於，破產事務管理機構作為熟悉破產領域事項的專業機構，其專業能力是毋庸置疑的，具有監督重整計劃執行的知識能力與專業素養，此其一；其二，在重整計劃執行階段，法院因重整程序終止而退出程序。該階段成為了幾乎沒有公權力介入的真空狀態。這可能導致債權人、債務人以及投資人之間的利益失衡。而破產事務管理機構的介入並擔任監督人，可使這種失衡重新回歸到平衡狀態，對重整計劃執行人起到足夠的監督作用；其三，破產事務管理機構擔當監督人的，可以有效規避了管理人擔當監督人監督能力不足的問題。不僅如此，破產事務管理機構的介入還可以解決監督期限與執行期限不相等而產生的成本問題。作為公法人的破產事務管理機構本身具有社會管理與服務屬性，可以對重整

[41] 《全國法院民商事審判工作會議紀要》第113條第1款之規定：“要依法確保重整計劃的執行和有效監督。重整計劃的執行期間和監督期間原則上應當一致。二者不一致的，人民法院在確定和調整重整程序中的管理人報酬方案時，應當根據重整期間和重整計劃監督期間管理人工作量的不同予以區別對待。其中，重整期間的管理人報酬應當根據管理人對重整發揮的實際作用等因素予以確定和支付；重整計劃監督期間管理人報酬的支付比例和支付時間，應當根據管理人監督職責的履行情況，與債權人按照重整計劃實際受償比例和受償時間相匹配。”

[42] 參見中國香港特別行政區破產管理署官網，https://www.oro.gov.hk/sc/about_us/our_office/role.html，最後訪問日期：2021年11月26日。

計劃的執行實現全程監督，亦不會產生較大的程序費用。

因此，我國未來《企業破產法》修訂時，應當將破產事務管理機構納入到可被選任監督人的範疇之中。

2. 適格債權人。債權人亦是適格的監督人之一，且應當替代《企業破產法》第91、93條中的“利害關係人”。詳言之，債權人最能直觀地感受到重整計劃是否能夠執行：若債權人如期、足額收到債務人支付的還款金額，那麼重整計劃就是正常執行的，反之，重整計劃就未正常執行。因此，債權人可以及時快速的行使監督權。事實上，債權人在破產程序之中一直發揮的是程序監督人的角色，例如債權人會議以及債權人委員會均含有程序監督職能。所以，債權人對破產程序的監督職能應當貫穿始終。為此，在重整計劃執行監督人制度的設計上，可參照破產程序設立債權人委員會的規定，若案件設有債權人委員會的，那麼可以選任債權人委員會直接作為重整計劃執行階段的監督人；若案件未設有債權人委員會的，那麼在重整計劃制定階段，債權人會議可以推選出1-3名具有監督意願與能力的債權人擔當重整計劃執行監督人。

（二）監督權之具體內容構造

筆者認為，重整計劃執行監督人制度應當明確監督人具有如下職權：

1. 明確監督人之檢查權的行權程序與法律後果。作為破產程序中的關鍵一環，信息披露是防止破產欺詐的有力武器，更可作為克服信息不對稱、進行破產博弈的工具。^[43]重整程序對信息披露有著特殊的依賴，並在不同階段表現不盡相同。^[44]在重整計劃制定與表決階段，債權人只有掌握了債務人財務狀況、行業發展狀況以及投資人財力、能力等信息後方可作出相應的決策。同樣，在重整計劃執行階段，債權人為了能夠保障自身債權不受減損，也必然關注重整計劃執行人執行重整計劃的具體情況。特別是在執行人不能執行或不執行重整計劃時，債權人需要掌握並分析有關信息後，再作出相應決策。在信息獲取的途徑上，債權人在重整計劃制定與表決階段，主要通過債權人會議來獲取債務人信息狀況。但在重整計劃執行階段，債權人會議原則上不再召開，所以債權人主要依靠監督人來獲取債務人執行重整計劃的信息。而監督人獲取信息是通過行使檢查權實現的。故而，監督人履行監督職責的理論基礎系基於信息披露而產生的消除重整計劃執行階段各方主體的信息壁壘，做到重整計劃執行人與全體債權人的信息對稱。

為此，筆者認為可以借鑒德國法的規定，將債務人被動式報告，改為主動式監督——監督人應當主動行使檢查權，以打破信息壁壘，做到信息對稱。與此同時，監督人需要將檢查結果定期或不定期向全體債權人及法院進行報告。

另外，法律需要設置檢查權的行權程序與法律後果：監督人應當親臨債務人經營場所檢查執行重整計劃情況及債務人財務狀況等。同時，監督人要求就重整執行相關問題進行答復的，重整計劃執行人應當在規定時間內向監督人復函答復。檢查完畢後，監督人應當立即向全體債權人披露檢查所獲信息並向法院報告。若執行人不配合監督人之檢查的，監督人可以依照《民事訴訟法》之規定，申請法院對重整計劃執行人及其主要負責人採取訓誡等司法強制措施。重整計劃執行人若仍不配合的，則監督人可申請向法院採取其他監督措施。

[43] 參見巴于茜：《個人破產制度中的信息披露規則研究》，載《財經法學》2023年第6期，第164-166頁。

[44] 參見楊忠孝：《信息披露與重整程序信任機制建設》，載《山西大學學報（哲學社會科學版）》2021年第3期，第92-93頁。

2. 增設重大行為許可權。規定重大行為許可權是比較法上通行的做法。例如，《美國破產法》第1142條（b）之規定，法院可以裁定債務人或必要主體轉讓重整計劃中涉及財產的生效文書，或者履行任何行為。^[45]日本法中，管理人在公司再生計劃執行階段仍然享有管理、處分公司財產或業務的許可權，但是法律規定在再生計劃中，或法院亦可以賦予公司原有決策管理機構行使原有的許可權，此時管理人則可讓位於公司原有決策管理機構，而繼續行使監督權。^[46]同時，《日本公司再生法》規定，公司再生程序一直會持續到公司再生計劃中的大部分內容已經被實際執行或者有切實的理由相信公司再生計劃中的絕大多數內容會被執行為止，在此之前，法院不會做出公司再生程序終結裁定。^[47]在德國，重整計劃可以約定債務人在此階段行使的部分法律行為需要破產管理人同意方可發生法律效力的，則破產管理人依照該約定履行職責。^[48]

比較法上，允許監督人對債務人的部分行為採取“許可—生效”的原因不僅在於，監督人行使重大行為許可權可以消除信息壁壘，更重要的是，債務人在重整計劃執行階段沒有完全修復自身的清償能力，而仍處於不能清償到期債務之虞的狀況。所以，債務人實施的部分行為需要經過監督人之許可方可發生法律效力。與檢查權、強制執行重整計劃申請權以及破產宣告申請權等監督權相較，重大行為許可權能更有力、更直接地監督與把控清償能力尚未完全得到恢復的債務人，從事法律行為的正當性與適當性。因此，我國法理應設立重大行為許可權。

在需要被許可的行為範圍上，可參照比較法上的規定，在重整計劃中約定對債務人的借款、設立擔保權、處置重大資產等行為採取“許可——生效”的方式。

3. 完善重整計劃執行困難的應對措施。法律程序的運轉需要考量成本與收益之間的效益價值。而成本與收益針對不同程序參與主體具有不同的含義。如果成本小於收益，則對於程序參與者而言是有利的；反之，當成本大於收益時，則對程序參與者而言是無意義的。因此，監督機制的運行成本應控制在相對合理的範圍之內。在此基礎上，尚且需要考慮如何既確保重整計劃能夠執行完畢，又要在不法行為出現時，監督權的行使如何將各方損失降到最小。所以，當執行重整計劃出現困難時，監督人直接行使終止重整計劃與破產宣告申請權，會導致重整徹底失敗。而程序參與者前期貢獻的各項成本亦會付之東流。所以，基於成本與收益的考量，在監督人行使破產宣告申請權之前，法律可以預設如下兩種替代性選擇。

（1）增設強制執行重整計劃申請權。強制執行重整計劃申請權主要針對的是重整計劃執行人主觀不執行但客觀能夠執行重整計劃的情況。比較法上除了申請宣告債務人破產之外，尚且存在申請強制執行重整計劃的做法。^[49]例如在德國，如果債務人不執行重整計劃的，那麼其會面臨兩個後果：一是債務人不再享有餘債免除或者債務延期償付的利益，債權人原先享有的債權重新生效；二是可以對債務人啟動強制執程序，但此時啟動強制執程序的主體應當是債權人而非破產管理人。^[50]

《企業破產法》第92條第1款規定：“經人民法院裁定批准的重整計劃，對債務人和全體債權人

[45] 參見《美國破產法典》，申林平譯，法律出版社2021年版，第527頁。

[46] 參見[日]山本和彥：《日本倒產處理法入門》，金春等譯，法制出版社2016年版，第205頁。

[47] 參見[日]山本和彥：《日本倒產處理法入門》，金春等譯，法制出版社2016年版，第205頁。

[48] 參見李飛主編：《當代外國破產法》，中國法制出版社2006年版，第99-101頁。

[49] 參見王雯慧：《論破產重整計劃執行不能與不執行的法律後果》，載《中南財經政法大學研究生學報》2021年第1期，第122頁。

[50] 參見[德]烏爾希裏·福爾斯特：《德國破產法》，張宇暉譯，中國法制出版社2020年版，第280-281頁。

均有約束力。”有學者認為，此處的“約束力”指的是重整計劃中關於債權債務等條款的約定是有效的，且債權人不得在重整計劃外單獨行權。^[51]這種解讀僅是從實體法層面上理解重整計劃“約束力”的內涵。筆者認為，重整計劃除了具有實體法層面的約束力之外，還具有程序法層面的約束力。而程序法層面的約束力應指重整計劃具有執行力。理由在於，法院以“裁定”的形式將重整計劃草案轉變為重整計劃，而重整計劃是記載著包括債務人、全體債權人以及重整投資人等主體在內的權利義務給付關係的法律文書。在我國民事強制執行程序中，生效的民事裁定書屬於執行名義。^[52]故而批准重整計劃的裁定書應具備執行力，可以作為執行名義。此外，賦予重整計劃執行力，可減少因重整計劃執行人主觀不執行重整計劃而導致的程序資源浪費。因此，應當賦予監督人在重整計劃執行人不執行重整計劃時，向法院申請強制執行重整計劃的權利。

(2) 完善變更重整計劃內容申請權、增設更換重整投資人申請權。在個人破產領域，重整計劃執行人因客觀原因不能執行重整計劃的，可以申請艱難事項免責或變更重整計劃執行期限。^[53]我國《深圳個破條例》對此已有規定。^[54]在企業破產中，《企業破產法》第91條第3款規定了變更重整計劃執行期限，但對艱難事項免責條款未做規定。為彌補立法上的缺陷並緩和重整失敗所帶來的風險，《全國法院破產審判工作會議紀要》第19、20條規定了重整計劃變更的條件以及程序。根據以上規定，重整計劃執行人因政策調整或法律變化等客觀原因導致重整計劃不能執行的，債務人或管理人可以申請變更重整計劃一次，若債權人會議未表決通過或者法院未批准的，則管理人或利害關係人可以請求申請終止重整計劃執行並宣告債務人破產。不過，需要討論的是關於變更重整計劃申請權的問題。根據《全國法院破產審判工作會議紀要》第19條之規定，債務人與管理人均享有變更申請權。然此舉似有不妥，因該權利直接關係到債權人的利益實現，而若將此權利直接交由債務人行使，那麼可能誘發道德風險：一旦發生了妨礙重整計劃履行的事件時，債務人可能不顧自救而直接申請終止執行重整計劃。所以，債務人不宜直接行使此項權利。此項權利交由監督人行使是較為合適的。故筆者認為，出現重整計劃不能履行的事由時，債務人應當及時向監督人匯報，由監督人申請變更重整計劃內容。

此外，重整計劃的變更不僅包括權利義務的變更，還可包括參與重整計劃執行的相關主體變更。重整計劃能否順利執行在一定程度上依賴重整投資人是否按約向債務人企業注入資金。所以，若重整投資人未履行重整計劃的，也會導致重整失敗。因此，賦予監督人更換重整投資人申請權是有必要的。實踐中，已有將更換重整投資人的做法寫入重整計劃的案例。例如在“安徽新都建設管理發展有限公司破產重整案”中，重整計劃中載明“法院裁定批准重整計劃後，若出現重整投資人不執行重整計劃的情況，管理人將在經花山區人民法院批准後，按照本重整計劃確定的重整債債資金和債債期限決定新的投資人執行本重整計劃。”^[55]因此，為了保障重整計劃的執行，法律應當賦予監督人更換重整投資人申請權。不過，監督人在行使該項權利之前，應當書面確認原重整投資人無法履行重整計劃。同時，監督人或者債務人可以追究原重整投資人的違約責任。此外，重整計劃本質是一種程序契約，其在制定與變更中均需要體現債權人意志。因此，監督人行使變更重整計劃內容申請權與更換重

[51] 參見王衛國：《破產法精義》，法律出版社2020年版，第300-301頁。

[52] 參見《最高人民法院關於人民法院執行工作若干問題的規定（試行）》第2條。

[53] 參見湯維建、胡守鑫：《個人破產程序制度構建的難點與對策研究》，法律出版社2022年版，第129頁。

[54] 參見《深圳個破條例》第127、128條。

[55] 參見安徽省馬鞍山市花山區人民法院（2018）皖0503破1號之八民事裁定書。

整投資人申請權的，擬變更的重整計劃需要經債權人會議表決通過。監督人不得在未經過債權人會議表決通過的情況下，擅自變更重整計劃。

（三）合理設置監督期限

監督期限並非單純設置數字期限而已，也要考慮成本與收益的問題，例如重整計劃執行的複雜程度以及監督工作的實際負擔等，以保證監督工作的有效性與高效性。為此，筆者建議，在普通的重整案件中，監督期與重整計劃執行期應當保持一致，並且在選任監督人的主體上亦要堅持適格債權人優先主義原則，但並非完全排斥選任破產事務管理機構作為此類案件的監督人。另在大型重整案件中，重整計劃執行的監督期亦應當與執行期保持一致，但考慮到實際運行成本問題，故在選任主體上可以採取如下分段組合模式：在重整計劃執行監督前期，執行人出現不執行的概率較小，故而可以選任債權人擔當監督人，而在重整計劃執行監督後期，執行人出現怠於履行重整計劃的可能性較大，更容易出現履行惰性，此時可選任破產事務管理機關擔當監督人。為避免監督人分段組合模式會產生的監督真空期以及重複勞動等問題，重整計劃應當明確約定分段監督人的監督時限、監督責任以及監督內容等。

四、結語

企業在複雜的市場競爭之中，不可能永遠處於優勢，如人一樣會“生病”——陷入財務危困之境。只不過，為企業療傷之所不在醫院，而在法院。企業通過重整程序的“治療”，可以恢復清償能力，重回市場競爭之中。故而，重整程序在拯救危困企業，助力企業復蘇方面發揮著重要作用。以科學嚴謹的視角觀察重整程序可知，重整計劃獲批並不完全意味著債務人獲得重整成功；唯有重整計劃被執行完畢且重整程序終結的，方可認為債務人獲得了重整成功。所以，重整計劃執行甚為重要，而重整計劃執行監督人制度是保障重整計劃能夠順利執行、重整程序價值目標實現的重要機制。然而，我國不論在法律制度、理論研究或是司法實踐等層面對重整計劃執行階段的關注度均遠低於重整計劃制定階段的關注度。當前，我國重整計劃執行監督制度面臨監督人主體監督能力不足、職權構造簡單以及監督期設置不合理等問題。為了健全我國企業破產程序中重整計劃執行監督人制度，應設置單獨的監督人制度，允許破產事務管理機構以及適格的債權人擔當監督人。同時，完善監督人之檢查權的行權程序與法律後果等內容，增設重大行為許可權，完善重整計劃執行人不執行或不能執行重整計劃時的處置措施，並設置合理的監督期限。

Abstract: Successful reorganisation should be judged by the completion of the implementation of the reorganisation plan and the conclusion of the reorganisation process. The system of supervisor of the execution of the reorganisation plan is an important mechanism to ensure the completion of the execution of the reorganisation plan. Currently, China's Enterprise Bankruptcy Law does not have a separate supervisor system, and faces problems such as lack of supervisory capacity of the administrator, incomplete supervisory duties, and unreasonable supervisory period. For this reason, when amending the Enterprise Bankruptcy Law, China should establish a separate supervisor system and appoint the insolvency administration organisation or suitable creditors as supervisors. At the same time, the specific contents of the supervisor's power should be improved, i.e., the procedure and legal consequences of the power of inspection should be clarified, the power of permission for major acts should be added, and the countermeasures for failure to implement the reorganisation plan should be improved. In addition, the duration of supervision and the selection of the supervisor should be reasonably set according to the circumstances of each case.

Key words: Bankruptcy Reorganization Proceedings; Reorganization Plan Execution Supervisor System; Reorganization Plan Execution

(責任編輯：張雨虹)