

# 破产程序终结后民事权利救济的现实考量与破解路径

## ——基于222个案例的实证分析

王邦习

**摘要:**破产程序终结后民事权利救济问题,存在着权利主张受限制、救济措施不具体、追责制度不完善等“瓶颈”。有必要对破产程序终结后的民事权利救济作限度扩张,从增加可救济法定事由、放宽救济时限要求方面,扩大救济范围;从明确破产程序终结后的债权申报、建立管理人恢复制度和破产分配财产预留制度方面,完善救济措施;从加强预防性救济、建立多元化救济机制方面,拓展救济渠道;从完善责任主体、明确责任范围、加重责任负担、完善追责程序方面,健全追责制度。

**关键词:**破产程序终结;民事权利;救济

破产程序的终结可具体分为清算程序的终结、和解程序的终结和重整程序的终结<sup>[1] (P.115)</sup>。本文主要指清算程序的终结中,因破产财产分配完结而终结的情形。“有权利,必有救济”,这是普通法的一项古老原则,<sup>①</sup>随着我国民主法治建设的不断深入,社会及民众权利意识不断增强,对权利救济的渴望也更加强烈。然而,当前对权利救济问题特别是对破产程序终结之后的权利救济,还未得到充分关注和深入研究。破产实践中,不少企业在破产程序终结之后,仍然出现各相关方面权利人苦苦寻求救济的问题,但却面临救济“无门、无序、无力、无望”等问题。<sup>②</sup>反映出我国的破产救济相关制度还缺漏甚多,破产程序中权利救济制度措施还不健全,破产程序终结后权利救济的问题更是凸显。

### 一、现实:破产程序终结后民事权利救济的运行考量

破产法是市场中债权人债务人之间的一种游戏规则<sup>[2] (P.101)</sup>。我国立法鼓励陷入流动性困境的企业先选择拯救程序,只有确实没有拯救的能力或者价值的企业才选择破产清算作为最后的选项<sup>[3]</sup>。而破产清算制度的主要功能在于通过破产机制,促进破产资产重新回归社会资源分配,实现社会资产的有效重组。为确实了断破产企业债务,减少社会代价,避免因企业破产造成的消极影响扩大化,特别是防止对破产终局性、破产整体稳定性的冲击,法律对破产程序终结后的权利主张作了严格的限制。笔者对涉及破产程序终结后权利救济的相关法律规定作了梳理,并以相关裁判文书的统计分析,勾勒反映破产程序终结后的民事诉讼权利救济运行态势。

作者简介:王邦习,中国政法大学民商经济法学院经济法破产法律制度专业博士研究生。

① 在英美法系国家,较早地产生了“有权利,必有救济”“无救济无权利”的权利观念,无论是在英国的“阿什比诉怀特案”中,还是在美国的“马博里诉麦迪逊案”中,“有权利,必有救济”这一原则都得到了支持与贯彻,同时,也一直颇为法学理论界、法律实务界关注和重视,积累了丰富的成果。

② 破产实践中,经常会遇到因为企业破产后相关遗留问题未处理或权利受到损害而要求法院、政府及管理人解决的情况,但大多却因为企业已经注销、主体不适格、没有法定事由和依据、事实证据缺乏等原因,无法进入救济程序而四处奔波、不了了之,即便下文分析中少数进入诉讼程序的,权利得以救济的比例也不高。

### (一) 法律规定现状

在我国,因破产财产分配完结而致使破产程序终结,破产企业法人人格消亡,基于这种破产终局性的特点,我国对企业破产程序终结后如何行使救济权利的法律规定不多,主要体现在以下方面:

1. 破产程序终结后的权利救济主体。是指因权利受到侵害而主张对受到侵害权利予以救济的主体,即有权主张权利救济的主体。从我国破产立法现状看,主要可以分为三类。一是管理人。破产程序终结后,管理人在特定情况下,仍可作为权利救济的主体,开展追收破产财产、追加分配等善后事宜(破产法第122条)。二是债权人。破产程序终结后,破产人有保证人和连带债务人等情形时,债权人可以依法追偿(破产法第124条)。三是债务人或者第三人。存在管理人未按规定勤勉尽责,给债务人或者第三人造成损失等情形时,债务人或者第三人可以依法追偿(破产法第130条)。

2. 权利救济的情形。一是仍有可以追收的财产。包括因撤销无偿转让财产、以明显不合理的价格进行交易、对没有财产担保的债务提供财产担保、对未到期的债务提前清偿、放弃债权等行为产生的可追加或可分配财产;撤销债务人在人民法院受理破产申请前六个月内对个别债权人进行清偿而追回的财产;追回债务人为逃避债务而隐匿、转移的财产及因认定为虚构债务或承认不真实的债务而追回的财产;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等。二是存在应当追加分配的财产。包括破产程序中因纠正错误支出而收回的款项、因权利被承认追回的财产、债权人放弃的财产、破产程序终结后实现的财产权利、发现破产人有应当供分配的其他财产等(最高人民法院《关于审理企业破产案件若干问题的规定》第98条)。三是破产人有保证人或连带债务人。债权人可要求破产人的保证人和其他连带债务人对其未受清偿的债权承担清偿责任。四是管理人因过错行为造成损失的情形。管理人未按规定勤勉尽责,忠实执行职务,给债权人、债务人或者第三人造成损失的,应依法承担赔偿责任。五是破产企业责任人员损害债权人利益的情形。债务人的法定代表人和其他直接责任人员有损害债权人利益的法定行为,应依法承担赔偿责任(破产法第128条)。

3. 权利救济的方式。一是直接追加分配。对破产程序终结后实现的财产权利、债权人放弃的财产,或是发现破产人有应当供分配的其他财产等情形可以按照破产财产分配方案直接追加分配(破产法第19、130条)。二是向法院提起诉讼。对需要追回的财产或因管理人、破产相关责任人员的行为损害债权人利益等情形可以通过诉讼方式实现其应有的权利(破产法第9条第2款)。

4. 权利救济的时效。破产程序终结后,权利救济的情形较多,但现有法规主要针对三种情形的时效予以规定。一是分配提存破产财产份额的时效为破产程序终结之日起二年。因诉讼或仲裁未确定的债权,管理人会将其应分配份额提存,若相关债权人在破产程序终结之日起满二年仍不能领受分配的,则丧失其享有的分配权,人民法院将把提存的分配额分配给其他债权人。二是在法定情形下追加分配的诉讼时效为破产程序终结之日起二年内。如撤销无偿转让财产、以明显不合理的价格进行交易等符合破产法第31条、第32条、第33条、第36条规定的情形,以及发现破产人有应当供分配的其他财产的情形应在破产程序终结之日起二年内提出追加分配的申请。三是向保证人主张债权的诉讼时效为破产程序终结后6个月内。已申报债权的债权人在破产程序中未受清偿的部分债权,应在破产程序终结后6个月内主张保证人承担担保责任。<sup>①</sup>

### (二) 实践运行状况

笔者在中国裁判文书网全文检索“破产终结”一词,搜索相关裁判文书,涉及刑事案由11篇,民事案由891篇,行政案由48篇,共计950篇。其中,民事案由主要以劳动争议、人事争议(447篇)、合同、无因管理、不当得利纠纷(271篇)、物权纠纷(97篇)为主。在查阅筛选的文书中,经逐案甄别,其中涉及到破产程序终结后民事权利救济案例裁判文书共有222个。

1. 权利救济的类型。在收集的案例中,涉及破产程序终结后民事权利救济的情形主要可以分为八类。其

<sup>①</sup> 最高人民法院关于适用《中华人民共和国担保法》若干问题的解释第44条第2款“债权人申报债权后在破产程序中未受清偿的部分,保证人仍应当承担保证责任。债权人要求保证人承担保证责任的,应当在破产程序终结后六个月内提出。”

中涉及最多的是破产企业职工要求给付待遇的案例,有103个。相对较多的是涉及债权人或管理人要求原破产企业的债务人偿还债务的案例,以及债权人要求保证人承担保证责任的案例,分别是52个和41个。其余几类案例数不多,依次是债权人要求管理人承担赔偿责任的案例12个;债权人或管理人要求股东承担责任的案例6个;债权人要求原破产企业偿还债务的案例6个;继受破产企业权利的第三方主张其权利的案例1个;在企业破产程序终结后要求赔偿污染损失的案例1个。

2. 权利得以救济的情形。在全部222个案件中,权利得以救济的共94件,占42.34%,而未能得以救济的共128件,占57.66%。在企业权利的第三方主张其权利的诉讼、债权人或管理人要求股东承担责任的诉讼、债权人要求保证人承担保证责任的诉讼、债权人或管理人要求原破产企业的债务人偿还债务的诉讼中,相关权利人的胜诉率较高,分别为100%、83.33%、78.05%、75%。通过分析判决书对各胜诉案件释明的主要理由,笔者认为在司法实践中,相关权利人在破产程序终结后以诉讼方式实现权利救济通常符合三个方面的特征。一是诉讼主体符合法律规定。如管理人、保证人等都是法定的诉讼主体,具备诉讼主体资格,包括承接原破产企业债权债务的继受企业也具备相应诉讼主体资格。二是属于法定事由。权利人起诉存在符合法定事由的案件事实,如存在应当追加分配的财产;管理人未按规定勤勉尽责,忠实执行职务,给债权人、债务人或者第三人造成损失的情形等。三是符合诉讼时效的规定。针对破产程序终结后的不同权利救济情形有不同的诉讼时效规定,权利人提起诉讼应当在诉讼时效内。

3. 权利未能救济的情形。在涉及企业破产程序终结后要求其赔偿污染损失的诉讼、破产企业职工要求给付待遇的诉讼、债权人要求原破产企业偿还债务的诉讼、债权人要求管理人承担赔偿责任的诉讼中,相关权利人的败诉率较高,分别为100%、89%、83%、58%。通过对败诉案件判决书中阐明的理由作分析,笔者认为在司法实践中,相关权利人往往因三方面的原因,致使在破产程序终结后难以通过诉讼方式救济其权利。一是诉讼主体不适格。如在破产企业职工要求给付待遇的诉讼中,原破产企业在破产程序终结后已注销,不具备民事诉讼主体资格,企业职工仍然起诉原破产企业;在债权人要求清算组承担赔偿责任的诉讼中,因清算组已终结职权,而不是适格主体。二是没有事实和法律依据。如管理人要求股东承担责任,但未能证明股东有抽逃资金或虚假出资,不符合相关法定情形,故其诉求未能得到支持。三是超过诉讼时效。如债权人未在保证期间内要求保证人承担保证责任;破产程序终结数年后,抵押权人提出异议否认破产清算组处置涉案抵押物的效力等情形,均因其起诉超过诉讼时效而未被法院支持。

## 二、问题:破产程序终结后民事权利救济的限制“瓶颈”

从前文实证分析中看出,司法实践中仍有部分权利人在破产程序终结后难以通过诉讼方式救济其受损权利,这与破产制度的特殊性有关。破产企业作为独立的社会经济活动主体,与其他社会主体之间必然会产生多种相互交织的法律关系,这些法律关系往往因破产制度而具有特殊性。如企业破产造成的职工失业和再就业、与其他经济主体之间的债权债务关系、相关权利的继受等问题均具有复杂性、长期性等特征,若处理不好,极易影响社会稳定。破产程序终结后的民事权利救济是为了解决破产程序中的遗留问题或对错误行为进行补偿,以促进社会经济效率提升的同时公平保护各主体的合法权益。但在司法实践中,由于相关法规不完善、权利救济的过度限制、权利人缺乏救济意识等原因,一些因企业破产受损的合法权益在破产程序终结后未能得以救济。

### (一) 对权利主张限制过度

1. 权利救济范围受限。前文已述,现有法律明确规定在破产程序终结后,管理人、对破产人的保证人和连带债务人享有追偿权的债权人、以及可向管理人追偿的债权人、债务人或者第三人等可在追回破产财产、要求管理人承担赔偿责任等法定情形下主张救济权利。但除此之外的其他权利受损应当如何救济缺少法律规定,由此导致司法实践中这些受损权利难以得到救济。一是原破产企业职工在破产程序终结后要求给付工伤、保险待遇等权利难以救济。如仝某某诉天津市某运业有限公司、天津市某有限公司给付统筹外养老金一案,因仝某某原工作单位已宣告破产程序终结并注销其营业执照,故无适格诉讼主体,法院未能支持仝某某的诉求。<sup>①</sup>二是在

<sup>①</sup> 参见中国裁判文书网(2014)津高民申字第0208号民事裁定书。

破产程序终结后发现破产企业污染环境造成损害的难以救济。如浏阳市永安镇芦塘村黄泥村民组诉湖南省石油化工技工学校、湖南活力种业科技股份有限公司环境污染责任纠纷一案中,因湖南××开发公司破产并办理注销登记,致使黄泥村民组受损权利难以救济。<sup>①</sup>三是破产程序终结后因破产企业产品质量问题受损的权利难以救济。如广为人知的三鹿集团股份有限公司破产案件,其最终将“毒奶粉”事件受害人的赔偿款列为普通债权“零清偿”,而在该公司破产程序终结后发现的“毒奶粉”事件受害人更是维权无门,公司破产程序终结后的民事赔偿诉讼只能无疾而终。<sup>②</sup>

2. 权利救济方式受限。根据现有法律规定,破产程序终结后,相关权利人直接要求法院进行分配的情形较多。如发生债权人放弃可分配财产、发现破产人有应当供分配的其他财产等情形,债权人可直接要求法院进行分配。但其他不能通过直接享有权利进行分配的情形则只能通过诉讼的方式实现权利救济。破产案件涉及的多元法律关系决定了其遭遇的问题具有复杂性和多变性,这些问题有时难以通过司法途径解决。如破产企业的员工在破产程序终结后发现单位未缴纳社会保险,或因单位档案记载错误致其工龄计算有误等,直接导致其不能领取或不能足额领取退休工资的情形往往难以通过诉讼救济得以解决。这种情况通过诉讼途径救济的效果并不理想。如周某某诉丹东某某厂破产善后领导小组、丹东某轮胎厂、丹东某轮胎橡胶(集团)总公司劳动争议纠纷一案,周某某要求调取其档案,完善其在丹东某某厂工作期间的档案内容,赔偿因未调取档案给其造成的经济损失4万元。该案历经10年,最终因被告主体不合格,法院驳回了周某某的起诉。<sup>③</sup>

3. 时限要求过于严苛。破产程序终结后涉及的时限要求往往与破产派生诉讼有关<sup>[4] (P.444)</sup>。一是关于提存分配额的期限限制。在破产财产分配时因诉讼或仲裁未决的债权,管理人将分配额提存后,破产程序终结之日起满二年仍不能领受分配的,则将提存的分配额分配给其他债权人。但在实践中,因送达、鉴定、诉讼中止等原因造成案件历经一审、二审、再审程序仍未能在破产程序终结后2年审结的情况,以2年作为再分配期限将可能损害权利人的合法权益。二是关于追加分配的期限限制。撤销无偿转让财产、以明显不合理的价格进行交易等符合《中华人民共和国企业破产法》第31条、第32条、第33条、第36条规定的情形,以及发现破产人有应当供分配的其他财产的情形应在破产程序终结后2年内请求法院追加分配。现我国民法总则已将一般诉讼时效明确为3年,2年的期限限制时间较短,且以隐匿、转移财产和虚构债务等方式恶意逃债;破产企业管理人员利用职权侵占企业财产的行为也适用2年的期限限制,必然导致对这类违法行为的肆意放纵,更不能使其得到有效遏制。上述行为的性质也应属于不当得利或违法所得,根据民法总则等规定,诉讼时效应当自当事人知道或应当知道存在不当得利事实及对方人时、或者知道或应当知道权利受到侵害时起算,破产法规定2年的除斥期难以有效保护债权人的合法权益,甚至纵容了部分违法行为。三是关于债权人对有关保证人追偿的诉讼时效。已申报债权的债权人在破产程序中未受清偿的部分债权,应在破产程序终结后6个月内主张保证人承担担保责任,这与我国担保法规定的保证人的清偿责任应当在主债务实际到期后不一致。虽然破产债权可以视为到期,但不应认为保证人的保证责任也随之提前,而让保证人提前承担清偿责任,直接导致保证人丧失胜诉时效权有失公平<sup>[4] (P.425)</sup>。

## (二) 救济措施未能“具象化”

对破产程序终结后有关民事权利救济的规定过于原则,缺少实践操作规范,导致一些民事权利的救济遭遇种种困难。一是破产程序终结后如何进行债权补充申报。《破产法》规定了债权人应当在法院确定的债权申报期限内向管理人申报债权,未及时申报的可以在破产财产最后分配前补充申报,已进行的分配不再对其补充分配。但破产程序终结后,如果管理人已终止执行职务,此时出现具备债权人追加分配破产财产的情形时,之前未申报的债权人能否参与分配,应当如何申报缺少相关法律规定。二是破产程序终结后对职工债权如何救济。《破产法》规定了职工对管理人列明的待遇清单记载有异议的,可以要求管理人更正,管理人不予更正的可以向

<sup>①</sup> 参见中国裁判文书网(2016)湘01民终6550号民事判决书。因湖南××开发公司有污染环境行为,其也与浏阳市芦塘村民委员会签订了环境污染补偿协议书,后该够公司破产并办理注销登记,湖南省石油化工技工学校通过置换的方式,取得了原湖南省××开发公司的不动产所有权。法院认为被上诉人湖南石油××技校、××种业公司虽然通过资产置换等形式获得原湖南××开发公司的不动产权,但其支付了相应代价,且并未以任何方式继受原湖南××开发公司的债权债务。故未支持黄泥村民组的诉求。

<sup>②</sup> 参见黄秀丽“三鹿破产‘金蝉脱壳’舆论呼吁政府赔偿”,载2009年12月3日《南方周末》A3版。

<sup>③</sup> 参见中国裁判文书网(2014)辽审一民抗字第00073号民事裁定书。

法院提起诉讼,但对提起诉讼的时效未作明确规定(破产法第48条)。若参照民事诉讼中3年的诉讼时效,可能在破产程序终结后还未超过诉讼时效,此时如何对职工的相关权利进行救济无具体操作规定。三是破产程序终结后债权人如何实施追加分配行为缺少细化措施。破产程序终结后,针对有应当追回财产的情形或发现破产人有应当供分配的其他财产的情形,债权人可以请求人民法院按照破产财产分配方案进行追加分配。但破产程序终结后,若管理人已终止执行职务,对应当如何审查确定所发现的破产人应当供分配的财产,以及如何及时追回有关财产缺乏可操作性规定,也导致实践中极少有该类情形的权利救济行为。

### (三) 追责制度不完善

破产企业高管人员(包括企业董事、监事、高级管理人员等)和管理人分别为该企业进入破产程序前和在破产程序中的实际主导者,他们对企业的状况较为了解,其行为也直接影响企业利益和其他债权人的权益。因此对这类人员损害企业利益、债权人或第三人权益的行为应当予以追责。有关法规和司法解释也明确了上述两类人员有未勤勉尽责、违法或违反注意义务等行为给债权人、债务人或者第三人造成损失的情形应承担赔偿责任,但对破产程序终结后如何追责的规定还不完善,致使司法实践中存在一些问题。一是对可追责主体范围不明确。现有法规明确了破产程序终结后,企业法人代表和直接责任人员实施破产欺诈行为的可以追责,但对破产程序终结后,破产企业的董事、监事和高级管理人员违反忠实义务、勤勉义务致使企业破产的行为还能否追责未作规定。二是破产程序终结后对高管人员的追责可操作性不强。破产企业高管人员的责任主要是由管理人依法进行追究,债权人和股东基于保全自己债权和企业利益的需要,在管理人怠于主张权利、追究债务人高管人员责任时,也可以提起诉讼追究有关责任人的民事责任<sup>[5] [P. 108]</sup>。但破产程序终结后,管理人可能已终止执行职务。此时发现应当向企业高管追责的情形,应该如何处理缺少可操作性规定。若由债权人行使追责的权利,其对破产企业的情况并不熟悉,也难以搜集证据,不利于行使救济权利,且债权人还要面临承担败诉费用的风险,这样无疑会加大责任追究的难度,也不利于调动权利人追责的积极性。三是破产程序终结后对管理人的追责措施不完善。管理人办理企业注销登记后终止执行职务,此后权利人(债权人、原破产企业股东、第三人)发现管理人有未按规定勤勉尽责,忠实执行职务,造成其损失的行为应当如何追责缺少法律规定。破产管理人一般由多人组成,管理人终止履职后,该管理人团队已经解散,此时对应当承担责任的主体、责任范围、追责时效等均无明确规定。同时,对管理人是否勤勉尽责,忠实执行职务也缺乏判断标准。这些问题均导致权利人难以通过向管理人追责的方式达到权利救济目的。四是非因债权人的原因导致其申报不能追责困难。根据《破产法》第14条之规定,人民法院应当自裁定受理破产申请之日起25日内通知已知债权人。但若通知遗漏了已知债权人,应当如何担责缺乏明确法律规定。按照《公司法》有关规定,公司清算组未尽通知义务,造成债权人损失的应当承担相应赔偿责任。而在破产案件中,法定的通知义务人是法院,但实际确定已知债权人的是管理人,对破产案件中未尽通知义务的责任主体和赔偿方式、范围应进一步予以明确。

### 三、路径:破产程序终结后民事权利救济的限度扩张

破产制度的设立是为了在法律框架内,兼顾效率和公平,以相对较少的社会成本解决因债务人的财务困难引发的法律危机。实现效率价值是破产程序设计的重要目标之一,为此确定了破产豁免原则。破产豁免原则是指破产财产全部分配完毕后,免除债务人对债权人通过破产程序未能清偿的剩余债务的责任。其目的在于鼓励债务人在破产之后仍能积极参与社会经济活动,为社会和个人创造财富<sup>[6] [P. 425] [7] [P. 379-381]</sup>。这项原则的适用,也决定了破产程序终结后不能轻易再向破产人主张权利,这样有利于社会总体安定,也促使权利人及时行使权利,避免久远债务对现实经济秩序的冲击。但如前文所述,破产程序终结后的民事权利救济在实践中存在诸多问题,致使一些合法权益难以有效救济,有违破产公正的原则。因此,有必要对破产程序终结后的民事权利救济作限度扩张。

#### (一) 破产程序终结后民事权利救济的限度要求

“合法权利的初始界定会对经济制度运行的效率产生影响。权利的一种调整会比其他安排产生更多的产值。”<sup>①</sup>而破产程序终结后民事权利的救济是在权利受损后第一次救济的基础上,进行的补充性救济。为避免破

① 王福祥“破产法理念研究”,载中国知网。

破产程序终结后的权利救济对社会经济带来不良影响,在制度设计时需要注重四方面的限度要求。一是利益平衡的限度要求。破产程序的重要价值取向就是对债权人的公平清偿,对债权人债务人利益的平等保护。因此破产程序终结后的权利救济也必须坚持公平原则,充分兼顾和平衡债权人债务人的利益,避免因扩大部分债权人的救济权利而导致破产程序的明显不公。二是救济适当的限度要求。权利救济本身必须考虑救济的相对性与适度性,禁止权利滥用,<sup>①</sup>破产程序终结后相关权利的救济应当与其权利性质、重要性及其救济制度安排相适应,并兼顾破产效率,对权利的救济应符合责任、救济相适原则,尽可能避免或制约对权利救济机制的恣意或不正当利用,防止出现司法资源、公共资源的浪费等消极后果。三是救济途径的限度要求。实践表明,破产程序终结后的权利救济复杂多样,仅靠诉讼的方式是难以有效实现的,有时也并非最便捷高效和经济的方式,需要将破产程序终结后的权利救济问题在破产前、破产中和破产后统筹从制度上、法律上予以考量安排,综合运用不同渠道和方式予以合理而有效的救济,避免突破制度与法律的框架。四是总体安定的限度要求。破产案件中各类法律关系和利益矛盾交织,往往还涉及数量较大的群体,时常面临引发群体性事件的风险,且破产终结程序上具有不可逆转性,破产案件的审理不仅仅是要厘清法律关系,更需要化解矛盾、风险,维护社会稳定。因此,破产程序终结后的民事权利救济必须坚持以不影响案件处理的整体稳定、不影响社会安定、不引发更多社会矛盾为前提。

## (二) 扩大破产程序终结后民事权利的救济范围

1. 增加可救济的法定事由。如前所述,目前,除几类破产程序终结后法定的可救济情形外,司法实践中因其他原因造成的民事权利损害往往难以有效救济。即使起诉至法院也因诉讼主体不适格、无法律依据等原因被驳回起诉或驳回诉讼请求。尽管有些情形通常认为应予救济。因此,有必要增加可救济的法定事由。一是增加涉破产企业职工权益的权利救济。劳动债权在任何国家的破产法中都会得到特殊保护<sup>[8] P.97</sup>。因为“社会中最需要帮助的是那些处于社会底层的人们,他们拥有最少的权利、机会、收入和财富,社会不平等最强烈地体现在他们身上,他们就是最不利者。一种正义的社会制度应该通过各种制度性安排来改善这些最不利者的处境,增加他们的希望,缩小他们与其他人的差距。”<sup>[9] [8] P.43</sup>破产程序终结后企业职工的权利也应当予以特殊保护。从前述实证分析看,破产程序终结后涉企业职工权益保护的诉讼较多,其中包括员工安置费用、补偿款、社保缴纳、工龄计算等多方面的内容。企业职工作为弱势群体,受企业破产影响较大,由于其法律意识不强,诉讼能力不足,往往未能在破产程序终结前发现权益受到损害而及时维权。因此,对破产企业员工的权益应该予以特别保护。德国就有较完备的劳动保障基金制度,可保障企业破产前三个月职工的工资,费用由企业主负责缴纳<sup>[7] P.379-381</sup>。我国也应当明确破产企业职工在破产程序终结后享有的救济权利,如向有关政府主管部门提出完善档案、核对工龄等权利。二是增加涉公共利益的权利救济。企业破产不能作为其逃避社会责任的挡箭牌,对破产程序终结后发现企业有损害国家公共利益行为的,权利人应享有相应的救济权利。如在企业破产程序终结后才发现该企业有环境损害和侵权的情形,不能因其破产终结而免除责任,而应当依法保护受到环境侵害的权利人主张权利救济,依法支持其损害赔偿请求,由原破产企业及相关责任人员承担赔偿责任。三是增加涉产品质量责任的权利救济。产品质量问题引发的侵权后果往往极其严重,甚至可能对受害家庭造成无可挽回的重大损失。而产品质量问题在企业破产程序终结后才发生的可能性较大,若不确定其救济权利则往往致使其无法维权,不能得到公正、合理的赔偿,极易引发社会矛盾。

2. 放宽救济时限要求。一是放宽特定情形的救济时效。针对破产企业以隐匿、转移财产和虚构债务等方式恶意逃债、破产企业管理人员利用职权侵占企业财产等行为可以按照有关法律规定,从权利人知道或应当知道时起计算诉讼时效,而不是以破产程序终结后的2年除斥期作为追偿时限。二是确定时限的例外原则。对分配额提存的破产财产分配、按照《破产法》123条规定追加分配的情形,若是2年期满因案件还在审理过程中而未确定的财产权利,相关权利人请求分配的权利可放宽至法律文书生效之日起一段时间内。关于债权人对有关保证人追偿的诉讼时效也应当增加例外规定,即破产程序终结后,若保证人承担担保责任的主债权未到期,应当至主债权到期之日才能主张保证人承担担保责任。

<sup>①</sup> 禁止权利滥用的法律观念最早见于罗马法,从罗马法到现代法的变迁发展过程中,禁止权利滥用由一项一般法观念发展到判例,最后发展到现代成文法上的一项基本原则。

### (三) 完善破产程序终结后民事权利的救济措施

1. 明确破产程序终结后的债权申报。有学者认为,对于未申报债权的债权人,其未受偿部分债权的请求权在破产程序终结后应归于消灭,否则无异于鼓励债权人不参加破产程序<sup>[10] P.6-8)</sup>。笔者认同该学者出于对法律公平的考虑,但亦认为应存在例外情形。前文已提及可能存在非因债权人的过错而未能申报破产债权的情形,此类债权人应当具备参与追加分配的权利才符合公平原则。由于追加分配应当按照破产财产分配方案进行,故之前未纳入财产分配方案的债权难以参与分配。因财产分配方案需由债权人会议表决通过,破产程序终结后也不宜再次召开债权人会议,因此,在财产分配方案中应明确破产程序终结后有补充申报债权的情形,按同类债权分配比例进行分配,使得补充申报债权的规定更具可操作性。同时,也明确补充申报的限制条件,即非因债权人的原因导致债权未能申报的情形才可以补充申报,且应当限定在破产程序终结后的一定期限内申报。

2. 建立管理人恢复制度。破产管理人在破产程序中居于枢纽地位,是破产清算程序的重心<sup>[10] P.6-8)</sup>。管理人的职责包括调查破产企业财产状况、决定内部管理事务、处分财产、代表参加诉讼等,其在破产审判中的作用无可替代。正是因为管理人肩负众多职责,其对破产企业各方面的状况才最为了解。因此,根据相关法律规定,审查申报的债权、追回破产企业的对外债权、追回破产企业的财产等均由管理人负责的工作。破产程序终结后若管理人已终止执行职务,则不能再开展上述工作。而破产程序终结后的权利救济涉及申报债权、追回破产企业财产、追究破产企业管理人员赔偿责任等工作,无论从司法成本还是效率的角度考虑,管理人都是主导这些工作的最佳人选。因此,应当在发现存在破产程序终结后基于还有可分配财产而申报债权的情形、可追究破产企业原管理人员赔偿责任、符合破产法123条追回财产、追加分配的情形时,经有关权利人提出申请,由人民法院审查后认为确有必要的,可以决定恢复管理人职权,由管理人开展相关工作。

3. 建立破产分配财产预留制度。因员工权益受损、环境侵害、产品质量问题等产生的债权可能在破产程序终结后才发现或产生,而此时破产财产已分配完毕,相关权利人即使通过诉讼等方式确定了追偿权利也无法得到实际赔偿。笔者认为,既然法律在破产终结后对几类追回破产企业财产的情形给予了一定的时限,从公平原则出发,也应当在同样的时限内按一定比例预留部分破产财产,用于对有错漏的员工权益损失、因环境污染、产品质量责任等产生的新债务进行赔偿。

### (四) 拓展破产程序终结后民事权利的救济渠道

1. 加强预防性救济。破产程序终结后的一些遗留问题往往是因企业经营中的过错或在破产过程中而产生的,而这些可能出现的问题具有一定的可预防性。一是在企业经营中应予预防的问题。如企业的产品可能出现质量问题侵害消费者的合法权益、涉污染企业可能存在污染问题等。对于这类问题可以有针对性的设置相关保险或基金,通过企业在经营时购买保险、提存专门基金等方式,由保险公司或基金管理人权利人的损失进行赔偿,避免因企业破产而导致相关受侵害的权利人无法得到赔偿。如美国政府根据《综合环境反应、赔偿和责任法》设立了超级基金,其支付条件之一就是“对申请人无法通过其他行政和诉讼方式从责任方处得到救济的、危险物质排放所造成的自然资源损害进行补偿”。<sup>①</sup>同时应当建立强制申报与代表人参与申报制度,确保潜在污染受害人能够在破产企业财产分配殆尽后仍获得清偿的机会。应当强制要求相关企业申请破产时,向法院提交其环境污染及处理情况概览,并拟定未来环境问题的处置预案<sup>[11]</sup>。二是在破产过程中存应予预防的问题。进入破产程序后,管理人作为在此期间破产企业的实际控制人,可能存在损害债权人权益的行为。如破产企业原股东、高级管理人员同管理人相勾结,隐瞒有破产欺诈或其他应当担责的情形、管理人遗漏已知债权人或破产企业财产等,虽然现有制度确定了债权人会议和债权人委员会监督破产管理人的职权,但在实践中因其难以涉及管理人的具体事务,监督效果并不明显。应当完善对管理人履职的监督机制,通过由法院组织债权人代表参与评估、审计、账目核对等关键程序,适时监督管理人履职情况,进一步强化对管理人追责制度的监督。同时,可以参照美国、俄罗斯的做法,及我国有关专家学者的建议,成立破产管理局,由破产管理局追踪董事、监事、高管、管理人落实诚信义务情况,并对上述人员有违反忠实、勤勉义务的情形予以追责。<sup>②</sup>

① 郝爱民“环境损害赔偿基金法律制度研究”2015年天津工业大学硕士学位论文。

② 李曙光《我国迫切需要建立破产管理局》,载于2010年7月1日《南方周末》评论版。

2. 建立多元化救济机制。破产案件涉及不同类的社会关系,包含多样化的纠纷类型,仅通过诉讼方式作为解决纠纷的途径难以取得较好的法律效果和社会效果。如前文提到的员工工龄计算错误涉及的养老金问题等,这类问题在破产程序终结后通过诉讼方式往往难以解决,但通过有关社保部门对人事档案的管理、对相关信息的核查修改、补交养老保险金等方式可以更好地解决问题。对此,我国各地也有一些实践经验,如北京市就制发了《北京市破产国有企业档案处置办法》,对国有破产企业职工档案的管理作了明确规定<sup>①</sup>。关于破产企业污染环境造成的问题,有学者认为环境债权往往代表公共利益,损害影响深远,而我国法律对环境债权的保护不够,主要体现在受偿范围过窄、受偿不完全和未能有效受偿等,并建议将环境债权作为优先债权<sup>[12]</sup>。笔者认为,环境债权可在破产法中设置特别保护程序和对相关责任人的处罚规定,以平衡保护破产案件中的环境债权。而环境污染的问题不仅仅涉及到损失赔偿,还关系到环境治理和恢复等多方面的问题,需要由相关行政机关、社会团体、公益组织等发挥各自的作用,形成解决问题的合力。又如破产企业产品质量责任的问题,可以参考建立“侵权损害赔偿、责任保险机制并存的多元化受害人救济机制”<sup>②</sup>,更好地解决相关权利救济难的问题。

#### (五) 完善追责制度

1. 完善责任主体。根据现有法规,破产案件受理后,查明已知债权人的责任主体是管理人,但通知已知债权人的责任主体是法院。由此导致未通知到已知债权人可能存在三种情形,一是因原破产企业相关人员隐瞒,致使管理人遗漏已知债权人;二是因管理人的原因遗漏已知债权人;三是因法院人员工作过失未通知已知债权人。笔者认为,可以根据过错原则确定不同情形下的责任主体,但更需修改相关法律规定,基于核查已知债权人工作的连贯性,明确由管理人履行对已知债权人的通知义务,并承担相应责任。

2. 明确责任范围。对我国《破产法》、《公司法》分别对管理人和公司董事、监事、高级管理人员规定了忠实义务和勤勉义务。但除了《公司法》第149条第1款对董事、监事、高级管理人员违反忠实义务的行为作了规定外,对于上述人员的勤勉义务和对管理人的忠实、勤勉义务缺乏明确判断标准。在审判实践中遇到该类情形往往只能由审判人员作出自由裁量,致使各地裁判标准不一。应当在相关法律或司法解释中作出相应规定,以便法官能正确判断此类情形,并统一裁判尺度。另外,应当对管理人已终止履行职务的,特别是以清算组作为管理人已经解散的情形如何追责予以明确。管理人的组成人员是管理人工作的实际决策者和执行者,也获取了相应报酬,应当对管理人的行为负责。因此,也有必要明确管理人(清算组)的组成人员对管理人(清算组)应当承担的赔偿责任负有连带清偿义务。

3. 加重责任负担。现有法规确定的破产欺诈行为和破产企业董事、监事、高级管理人员违反忠实、勤勉义务致使企业破产的民事责任主要为返还财产、赔偿损失、将其违反忠实义务所得归入破产财产、对破产企业管理者任职资格限制等几种方式。上述责任承担方式除限制破产企业管理者任职资格以外,主要是以其造成的损失为限承担赔偿责任,缺乏对其行为的惩罚,并不足以达到威慑和警示的法律效果。笔者认为,应当增加惩罚性赔偿措施,特别是针对破产欺诈等行为应当要求责任人承担惩罚性赔偿,并将赔偿款纳入破产财产。同时,对破产企业董事、监事、高级管理人员有破产欺诈、违反忠实义务等行为,情节严重的,可以将其列入失信人员范围,并限制其从业范围。如英国法律就赋予法院剥夺被证明是“不合格”的无力偿债公司的董事参与未来经营活动资格的权利。<sup>③</sup>同时,增加对管理人的行政责任,对其行为有违诚信原则,损害公共利益,破坏公共秩序的行为予以行政处罚,并成立相关行业协会,增强规范性和约束性<sup>[13][P.]</sup>。

4. 完善追责程序。破产程序终结后向原破产企业相关责任人员追责,可以通过向法院申请,由管理人复权后进行追责,或者由债权人、第三人直接或推举代表进行诉讼追责;向管理人追责,只能由相关权利受损的债权人、债务人或第三人直接或推举代表提起诉讼。为鼓励责任追究,可以在相关税费优惠、对直接追责权利主体分配的倾斜等方面予以支持。同时,若因原破产企业或管理人的过错损害公共利益的,也可以由检察院或其他相关组织提起公益诉讼。

① 北京市档案局市直处《北京市破产国有企业档案处置办法》,中国知网。

② 蔡丽辉《大规模侵权研究》,北京化工大学2010年硕士学位论文。

③ Reinier Karrakamanporale Law, Oxford-97. etc., The Anatomy of Cor - University Press, 2004: 78

## 参考文献:

- [1] 李曙光《破产法的转型》,法律出版社2013年版。  
 [2] 李曙光《转型法律学—市场经济的法律解释》,中国政法人学出版社2004年版。  
 [3] 李曙光、郑志斌主编《公司重整法律评论》,法律出版社2011年版。  
 [4] 最高人民法院民二庭编《企业改制、破产与重整案件审判指导》,法律出版社2015年版。  
 [5] 刘子平“企业破产法的民事法律责任认定专题研究”,载于《民商事审判指导》2008年第2辑。  
 [6] [美]科斯《企业、市场和法律》,上海三联书店2009年版。  
 [7] 陈荣宗《破产法》,中国台北三民书局1986年版。  
 [8] [美]约翰·罗尔斯《作为公平的正义》,姚大志译,上海三联书店2002年版。  
 [9] 王欣新“德国和英国的破产立法”,载《人民法院报》2005年第10期。  
 [10] 叶军《破产管理人制度理论和实务研究》,中国商务出版社2005年版。  
 [11] 张钦昱“企业破产中环境债权之保护”,载于上海社会科学院法学研究所《政治与法律》2010年第10期。  
 [12] 张王锦“论破产公司环境债权之优先受偿途径”,载于《法律适用》2010年第10期。  
 [13] 勇生主编《破产法案例与评析》,中山大学出版社2006年版。

**The Realistic Considerations and Solutions to Relief  
of Civil Rights after the End of Bankruptcy Procedures:  
Empirical Analysis Based on 222 Cases**

*Wang Bangxi*

**Abstract:** After the end of bankruptcy procedures, the issue of civil rights relief with less concern at present, is from time to time embarrassingly encountered in practice. Based on analysis on the relative subjects, conditions, methods and prescription of relief stipulated in China's bankruptcy law as well as the situations of the relief to civil rights after the bankruptcy procedures in judicial practice, the "bottlenecks" such as restrictions on right claims, undetailed relief measures, and imperfect accountability system can be found. Therefore, it is necessary to expand the relief scope of civil rights after the end of bankruptcy procedures by expanding legal causes for relief and relaxing the time limit for relief; to improve the relief measures by specifying declaration of the claims after the end of bankruptcy procedures, establishing the manager recovery system and the bankruptcy distributing property reservation system; to expand relief ways by strengthening preventive relief and establishing diversified relief mechanisms; to improve the accountability system by perfecting the responsible subjects, specifying the scope of responsibility, increasing the burden of responsibility and improving the accountability procedures.

**KeyWords:** End of Bankruptcy Procedures; Civil Rights; Relief

(责任编辑 鄢梦萱)