

优化营商环境视角下重大复杂破产案件 管理人选任规则适用问题研究

——以G市法院审理的部分类型案件为研究范本

◎ 广东省广州市中级人民法院 李超彬

论文提要：在破产程序中，破产管理人居于十分重要的地位，是破产案件能否公正、高效审理的关键因素之一。办理破产指标作为世界银行营商环境评价体系中的重要指标，是衡量一国（地区）营商环境优劣的重要标准之一。为此，最高人民法院在“五五改革纲要”中提出，“健全打造国际化、法治化、便利化营商环境司法服务和保障机制，进一步优化与……办理破产相关的诉讼服务和程序保障”。世界银行营商环境评价中办理破产指标的评估，核心要素在于破产制度是否良好以及实施效果如何，而破产管理人选任机制是其中的重要一环。近年来，我国各地法院破产案件呈现指数增长的趋势，重大复杂破产案件日益增加。基于重大复杂破产案件自身的特殊性与复杂性以及审理质量与效率的多重考量，管理人选任规则的司法适用却显现出难以适应的现象，主流的随机选任管理人方式已经无法适应重大复杂案件对管理人综合能力的需求，已经实质影响我国破产制度实效的发挥，严重阻碍我国营商环境建设中办理破产指标的提升。因此，对管理人随机摇号选任主流模式的不适性进行深入剖析，以G市法院审理的类型案件为研究范本，根据我国破产司法实践的现实情况与发展趋势，结合各地管理人队伍的培育情况，对重大复杂破产案件管理人选任规则的完善以及选任方式的改革，构建一条能够实现择优择佳、遴选最适的管理人选任路径，显得尤为迫切。

引 言

2019年年初，最高人民法院发布《关于深化人民法院司法体制综合配套

改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》（以下简称“五五改革纲要”），其中提出，“健全打造国际化、法治化、便利化营商环境司法服务和保障机制，进一步优化与……办理破产相关的诉讼服务和程序保障”。

世界银行《营商环境报告》自2003年推出营商环境报告以来，在世界许多国家和地区接受度越来越广，年度排名的影响力越来越大，已经成为衡量一个国家（地区）营商环境好坏优劣的权威标准。近年来，从中央到地方各个层面高度重视营商环境建设，一系列改革举措不断深化推进。世界银行发布的《2019年营商环境报告》显示，中国排名跃升至第46位，是2019年营商环境改善排名前十的经济体之一。其中，办理破产指标作为世界银行营商环境评价10个指标之一，中国得分为55.82分，排名第56名，仍有较大提升空间。

在营商环境评价标准体系中，评价一国办理破产指标的核心在于该国破产制度的完善程度和破产制度的实施效果，以及破产程序能否良好、有序、高效地运转。而具体到个案中，破产制度能否良好以及制度实施效果如何，在很大程度上有赖于破产管理人的选任机制。^①破产管理人作为破产案件中至关重要的执行者，在整个破产程序中居于十分关键的地位。破产程序能否公正、有序、高效地运转，与能否通过科学的选任机制指定最佳管理人密不可分。^②随着我国社会主义市场经济退出机制的不断完善，破产法律制度的不断健全，在我国加速市场经济建设和供给侧结构性改革的宏观背景下^③，近年来我国各地法院破产案件呈现指数增长的趋势，重大复杂破产案件日益增加。基于重大复杂破产案件自身的特殊性与复杂性以及审理质量与效率的多重考量，管理人选任规则的司法适用却显现出难以适应的现象。主流的随机选任管理人方式已经无法适应重大复杂案件对管理人综合能力的需求。因此，对于重大复杂破产案件管理人选任规则的完善以及选任方式的改革显得尤为迫切。

① 容红、高春乾、邹玉玲：《“办理破产”之国际比较——解析世行营商环境评估报告》，载《中国经济报告》2018年第9期。

② 王晨竹：《我国破产管理人指定制度的分析与完善——以法院实践模式分析为基础》，载《安徽大学法律评论》2014年第2期。

③ 王欣新：《紧抓破产难点 把握审判走向》，载《人民法院报》2017年7月13日，第5版。

一、管理人选任的主流模式分析

（一）管理人选任的随机方式

管理人选任的随机方式，主要依据是《最高人民法院关于审理企业破产案件指定管理人的规定》（以下简称《规定》）第二十条规定：“人民法院一般应当按照管理人名册所列名单采取轮候、抽签、摇号等随机方式公开指定管理人。”^①目前全国各地绝大多数法院受理的破产案件管理人的指定是依据《规定》第二十条的规定，以随机摇号指定管理人方式作为破产案件管理人的主要选任方式。

所谓摇号选定管理人方式，是指按照当地法院编制的管理人名册所列名单，采取随机摇号的方式确定管理人。这是我国各地法院破产案件选任管理人的普遍方式，其最大的特点是选任方式的随机性。

（二）随机摇号方式的优势

在当地法院编制的管理人名册中通过随机摇号方式确定管理人，是目前最主要的管理人选任方式，具有其相应的优势。其一，摇号方式的随机性，决定了其最大的优势在于机会均等。通过随机的方式选定管理人，可以最大程度确保选任过程的公平性。其二，随机摇号方式可以公正地分配破产案件资源，尽可能让每一位管理人都有机会分配到破产案件。其三，随机摇号方式可以最大限度保持法院在指定管理人过程中的中立性和客观性，规避指定管理人过程中可能出现的违规风险。美国联邦托管人采用的随机指定方式就是为了减少在指定过程中的主观判断，并保证在相当一段时间内案件可以被联邦托管所均衡平等地分配。^②

（三）随机摇号方式的不适性

随机摇号选任管理人方式固然具有其作为目前各地法院指定管理人主要方式的优势，然而其劣势也十分明显，特别是随着破产案件基数不断增大，重大

^① 参见《最高人民法院关于审理企业破产案件指定管理人的规定》。

^② Executive Office for United States Trustee: *Handbook for Chapter 7 Trustee*, P.4.

复杂疑难破产案件与日俱增，单一实行随机摇号选定管理人模式已经无法适应破产领域日新月异的变化，更无法适应重大复杂破产案件对管理人综合水平的愈来愈高的要求。

1. 摇号模式无法满足重大复杂案件对管理人的“择优”需求。重大复杂破产案件与普通、简易破产案件不同，其对管理人的要求层次必然更高，否则难以胜任该类型案件的管理人工作。然而摇号选定管理人模式具有随机性，只能实现管理人选任的机会平等，却无法在全体管理人中选择最优的管理人、无法根据案件的具体情况选择最合适的管理人担任重大复杂案件的管理人。以随机方式选任管理人，容易导致经验不足的中介机构及个人担任难度系数高的破产案件的管理人，而高水平的团队却只能处理简单案件，产生“任重才轻”或“大材小用”的现象。^①例如G市法院在对重大复杂破产案件管理人选任模式的改革之前，偶有发生力量薄弱的机构担任复杂案件的管理人、涉及法律事务较多的案件指定会计师事务所担任管理人、某一专业领域业务能力较差的管理人担任高度需要具备该领域专业技能的重大复杂因素案件的管理人等不利情况。特别是当遇到案件疑难、案情复杂、影响面广、存在重大维稳风险、涉及特别专业问题等特殊情况时，通过摇珠方式随机选定的管理人不适应案件特殊情况的可能性极大。

2. 摇号模式无法满足重大复杂案件对管理人的“专业性”需求。重大复杂案件往往具有重大、复杂、疑难因素，除了债权人人数众多、债权数额特别巨大、债务人财产数额特别巨大等一般性因素外，一般还兼具有某一专业领域的重大、复杂、疑难因素。例如G市法院审理的中色十六冶公司破产案，是一个特大型国有企业破产案件，除了破产企业自身的处置，还涉及教育、医疗、社区等一系列附属机构的处置，对管理人在大型国有企业破产领域的专业性与类型经验要求很高。而G市管理人名册中符合上述要求的管理人极少，随机摇号模式选任的管理人难以满足该类型案件专业性要求的可能性极高。

3. 摇号模式无法满足重大复杂案件对管理人的“匹适度”需求。从应然角度而言，每一个破产案件，都是对应着一个匹适度最高的管理人。然而从实然角度而言，考虑到制度设计、选任成本以及实操性可行性等因素，不可能所有

^① 王晨竹：《我国破产管理人指定制度的分析与完善——以法院实践模式分析为基础》，载《安徽大学法律评论》2014年第2期。

的案件都去寻找最适合的那个管理人。因此，通过摇号方式随机选任管理人的模式就应运而生并被各地法院所青睐。但是，对于重大复杂的破产案件，一味沿用随机摇号方式已经无法适应愈来愈复杂的破产案件发展趋势。事实上，在破产程序中，第一步不应是盲目地选任管理人而是对案件的性质和难度级别进行区分，在结合管理人名册的具体评分对管理人的案件进行匹配，从而选择最适合该案件的破产管理人。^①据对G市法院一年以上长期未结破产案件的原因分析，高达89.6%的案件与管理人不匹适有着重大的因果关系。而产生这一现状的深层原因，就是随机摇号选任管理人模式无法选任出与案件匹配度最高的管理人。

4. 摇号模式无法实现重大复杂案件管理人选任的“实质公平”需求。随着破产案件数量的指数增长，破产案件的类型愈来愈多，重大复杂疑难案件也愈来愈多。采取随机方式选任管理人，表面上看似对全体管理人公平，但由于未能对各个管理人进行实质评审，如果选任出来的管理人无法满足案件的需求，则难以最大程度保护债权人权益，是对全体债权人最大的不公平。同时，法谚有云：“迟到的正义非正义”，如果因为随机选任的管理人能力不足、专业不够等因素导致案件长期“破而未结”，实质上是对各方利益主体而言必然是非正义、不公平的。

二、重大复杂破产案件的界定

随着我国市场退出机制的不断完善，加之供给侧结构性改革的不断深化，现代化国际化法治化营商环境建设的不断加快，近年来我国破产案件数量不断攀升，重大复杂的破产案件也层出不穷。鉴于此类案件本身具有相当重大、复杂、疑难、专业等因素，也鉴于管理人在破产案件中的核心地位与关键作用，因此对于重大复杂破产案件，在管理人选任模式上需要摒弃“快餐式”的惰性思维，打破因循守旧的惯性思维，设定一套更加契合破产司法发展趋势、更加适应重大复杂破产案件办案需要的选任规则。在此之前，如何界定破产领域的重大复杂案件，是这一变革的基础，至关重要。

^① 姜丽伟：《破产管理人法律制度研究》，华中师范大学法学院2015年硕士学位论文，第19页。

（一）一般类型的重大复杂破产案件

域外立法例关于重大复杂与简易普通破产案件的界定标准主要有三种，一是以可分配财产数额大小为主要标准，二是以无担保债务总额为重要标准，三是综合债务人财产状况、无担保债权人人数等因素予以综合界定。^①在充分尊重我国司法实践和立法传统的情况下，界定一件破产案件是否属于重大复杂案件，可考虑采纳以下综合评判标准：债权人人数的多少、债务人财产价值或破产资产体量的大小、债务人财产的分散程度、债权债务关系复杂程度等，^②这也是我国司法实践中划分重大复杂案件、普通简易案件的通用标准。根据上述划分标准，一般类型的重大复杂破产案件可以归纳为以下几类：

1. 债务人财产价值5亿元以上的破产案件。与诉讼案件以标的额大小作为衡量案件是否重大复杂为主要标准之一类似，在破产案件中，债务人财产价值也是衡量破产案件是否重大复杂的主要标准之一。如果一个破产案件的债务人财产价值达到一定标准，那么该案件在财产接管、处置、变现、分配等环节必然是一项浩大工程，因此，此类案件应当列为重大复杂破产案件。例如G市法院审理的华磁公司与东亚公司破产合并案，债务人名下土地价值估价逾6亿元，在财产的接收、管理、处置、变卖、分配等环节十分复杂繁琐，故而将该案列为重大复杂破产案件。需要着重说明一点，笔者以5亿元作为划分破产案件是否重大复杂的金额标准，主要的参照系是我国南方发达省份G省的认定标准。由于我国各省份之间经济社会发展的差异，因此各地在确定此分界线时不应照抄照搬，应当根据当地近五年破产案件债务人财产价值的总体情况，结合当地经济社会发展程度等因素进行确定。

2. 债权人人数200人以上或普通债权人和劳动债权人共计500人以上的破产案件。诉讼案件中，当事人人数的多少是认定案件是否重大复杂的标准之一。破产案件亦然。债权人是破产程序中的主要参与者之一，如果债权人人数超过一定数量，那么该案件在债权申报、债权人会议的召开、相关事项的表决、债权受偿等程序必然十分复杂。因此，对于此类案件也应当纳入重大复杂破产案

^① 徐阳光、殷华：《论简易破产程序的现实需求与制度设计》，载《法律适用》2015年第7期。

^② 王雄飞：《现行法律框架下破产案件简易审的制度空间》，载《人民法院报》2019年2月21日，第7版。

件之列。例如G市法院审理的益民旅游公司“执转破”案，普通债权人共计674人，在债权申报环节耗费了巨大的人力、物力及时间成本，第一次债权人会议创新采取网络直播、网络表决方式召开，也投入浩大的改革创新成本。因此，当一个破产案件普通债权人人数在200人以上或者普通债权人和劳动债权人共计500人以上，则该案件属于大案要案，应当属于重大复杂破产案件。

3. 债务人财产分散，在全国、全省范围内有较大社会影响的破产案件。有的破产案件债务人财产分布全国各地甚至国外，财产的查控、接管、处置、分配都十分困难。对于此类案件，也应当认定为重大复杂破产案件。例如，G市法院在审的外经贸房地产公司破产案，名下有十数家分支机构遍布全国各地，还有诸多对外投资分布各地尚未收回。在该案办理过程中，法院与管理人在财产的接管、处置等方面耗费十分巨大的人力、物力、时间成本，而且案件办理进展缓慢、障碍颇多。因此，对于债务人财产分散广，在全国、全省范围内有较大社会影响的破产案件，应当是属于重大复杂案件之类。

（二）特殊类型的重大复杂破产案件

纵观国内外立法例，破产财产、债权数额的大小等一般情况下与破产案件的繁简程度成正相关关系，但并非上述数额小就一定意味着破产案件较为简单。^①有的破产案件可能债务人财产价值不高、债权人人数不多、财产单一或者分布集中，却在某一专业领域有着复杂疑难因素，案件办理十分棘手，案件推进难度很大，这些案件也应当归于重大复杂案件之列。

1. 特殊关键领域行业企业破产案件。有些行业关系到国家经济基础，涉及国民经济命脉，牵一发而动全身，因此这些特殊关键领域行业企业的破产案件，一般应认定为重大复杂破产案件。譬如破产企业是商业银行、证券公司、保险公司等金融机构，或者是涉及国计民生等重要行业的企业，或者是上市公司的破产案件。例如G市法院审结的全国第一宗金融领域企业破产案——广东证券破产案，案情极其重大复杂，在全国范围内具有轰动影响，受到各级政府部门及社会各界广泛关注，历时近十年才审结。类似此类案件均应列入重大复杂破产案件。

^① 徐阳光、殷华：《论简易破产程序的现实需求与制度设计》，载《法律适用》2015年第7期。

2. 涉及重大社会稳定的破产案件。社会稳定永远是我国经济社会发展的压舱石。有的破产案件涉及各方利益主体甚广，社会维稳风险很大，如若处理不当极有可能引发群体性事件，对于此类案件也应当划为重大复杂破产案件。例如G市法院审理的华夏建筑公司破产案，临时雇佣工人1000多人，存在严重欠薪讨薪问题，维稳风险极大。诸如此类案件如果未能把维稳工作作为关键考量因素，则极可能引发群体性事件。

3. 涉及特大型企业破产案件。特大型企业往往除了企业自身经营活动外，还包括企业内部的学校、医院、社区、保卫等配套部门，是一个相对独立运转的集生产、学习、生活为一体的企业体。例如G市法院审理的中色十六冶公司破产案就是特大型国有企业破产案，除了企业生产经营，还涵盖了企业职工的生活、学习、医疗等配套机构的处置，是一个复杂的系统工程。因而，涉及此类企业的破产案件也应属于重大复杂破产案件。

4. 重大破产重整案件。从破产制度设计的功能而言，破产重整要达成的效果是起死回生，而破产清算要达成的效果是主体消亡。二者比较而言，破产重整的难度系数远远高于破产清算，不仅要解决债务人的债务减免、延期清偿问题，而且可能还要解决其股权调整、资产重组、业务重组、引入新投资人、改善经营管理以及职工安置等多方面的问题。^①因此破产重整程序的寻找成本和谈判成本都很高；破产重整计划需要表决通过，各方利益主体的协调成本也很高。^②因此，对于重大破产重整案件，应当作为重大复杂破产案件进行处理。例如G市法院审理的起秀信息科技公司，因其掌握优质的客户资源、供应商资源和员工资源，该公司名下“垂直采”平台具有巨大的发展潜力，因此管理人重点从破产重整方向办理该案，经过长期艰难的谈判、协调，最终达成重整方案，实现该企业的涅槃重生。

三、重大复杂类型破产案件管理人选任模式的路径选择

对于相对重大复杂的破产案件，通过随机摇号方式指定的管理人与案件办理需要的不适应性愈来愈凸显。因此，有必要根据我国破产司法实践的现实情况与发展趋势，结合各地管理人队伍的培育情况，在重大复杂破产案件管理人的

^① 王欣新：《论破产管理人制度完善的若干问题》，载《法治研究》2010年第9期。

^② 许胜锋：《管理人制度适用的现实困局及立法建议》，载《法律适用》2017年第15期。

选任模式上构建一条能够实现择优择佳、遴选最适的管理人选任路径。

（一）全面建立实施管理人分级制度

1. 管理人分级制度对重大复杂破产案件的功能定位

我国幅员辽阔，各地经济社会发展程度不同，破产管理人行业的发展程度也不尽相同。对于管理人行业相对成熟、管理人队伍培育较好的地区，应当根据本地区管理人的实际情况，适时建立实施管理人分级制度。通过对管理人实行分等级管理，使相应等级的管理人分别担任相应难易复杂程度的破产案件管理人。^①因此，管理人分级制度是解决长期以来重大复杂破产案件与随机选任的管理人能力不足之间的矛盾的路径之一。通过分级模式，根据执业业绩、专业能力、机构规模、办理破产案件经验等因素，遴选出一定数量相对顶尖的管理人，编制为一级管理人名单。当出现重大复杂破产案件时，根据案件具体情况在一级管理人名单中采取随机摇号方式或者竞争方式选任案件管理人。

2. 管理人分级制度的实施规则

（1）建立破产案件分类机制。根据案件类型、难易程度、标的的大小等情况，分为重大复杂破产案件、普通破产案件和简易破产案件三类。本文以南方发达省份G省为主要参照系，重大复杂破产案件的界定标准如上文所述，主要有：破产资产体量5亿元以上的破产案件、无担保债权人人数200人以上的破产案件、债务人财产分散较广的破产案件以及其他特殊类型的重大复杂破产案件；普通破产案件的界定标准主要是：破产资产体量500万元以上、不足5亿元的破产案件、无担保债权人人数50人以上、不足200人的破产案件等；而简易破产案件主要有：破产资产不足500万元且无担保债权人人数不足50人的破产案件、案件事实清楚、债权债务关系简单、债务人财产相对集中的破产案件等。

（2）建立管理人分级分类机制。根据各地区破产审判的需要，管理人名册中的社会中介机构管理人，按照执业业绩、专业能力、机构规模、办理破产案件经验等因素，分为一级、二级、三级机构管理人。管理人名册中的个人管理人不分等级，参照三级机构管理人的相关规定开展工作。相应的，重大复杂破产案件在一级管理人名单中选任，普通破产案件在二级管理人名单中选任，简

^① 杨悦：《破产管理人制度的完善》，载《人民司法（应用）》2016年第16期。

易破产案件在三级管理人和个人管理人名单中选任。

(3) 管理人分级分类的实操细则。参照国内外立法例,立足我国破产审判实际,管理人分级分类管理的操作细则应当包括以下内容:其一,设定准入资格条件。申报对象包括本地区依法设立的律师事务所、会计师事务所、破产清算事务所以及提供企业重整服务的管理咨询公司等中介机构。申报一级机构管理人的机构须有5年以上管理人工作经历;申报二级机构管理人的机构须有2年以上管理人工作经历。其二,确定遴选录取标准。采取专业能力测试与评审相结合的方式择优录取。类似于英国等欧盟国家实施的破产管理人执业资格考试制度,专业能力测试主要考察与破产审判相关的现行有效法律法规、司法解释的理解和运用、破产管理人工作规范、职业道德标准等内容。^①评审重点考察机构规模、人员构成、机构成员或本人专业背景以及近年担任管理人或管理人成员的执业经历等内容。其三,适时调整分级名册。根据管理人的工作实绩、业务能力、专业人员变化、资格变化等因素,每两年对管理人名册进行调整。上一级机构管理人名额空缺,不允许越级晋升,只能由下一级机构管理人晋升;三级机构管理人和个人管理人名额空缺,应按入册程序组织专业能力测试和评审进行增员。

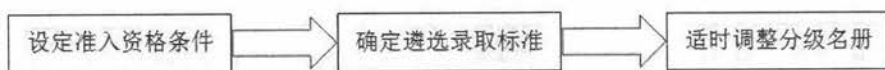


图1 管理人分级分类实操细则示意图

(二) 以竞争方式为主要选任方式

1. 竞争方式选任重大复杂破产案件管理人的必要性分析

竞争方式指定管理人类似于招投标方式,优点是公开、公平、案件针对性强。^②由于我国各地区经济社会发展的不均衡,破产管理人行业的发展也相应呈现不均衡的现状。有的地区破产案件基数大,则相应的管理人行业发展也相对较快,管理人队伍的专业能力较强、机构规模较大、办案经验相对丰富。对于管理人行业发展较快的地区,通过实行管理人分级制度,在一级管理人名册中选任重大复杂破产案件管理人,一般情况下能够满足大部分重大复杂破产案件

^① 种林:《破产管理人选任制度:中欧比较研究》,载《政法论丛》2015年第8期。

^② 同上。

对管理人专业能力、办案经验的需求。有的地区案件数量甚少，管理人行业发展相对滞后，则相应的管理人队伍较为薄弱。对于管理人队伍薄弱的地区，从管理人数量、能力、经验等方面考量，强制性实施管理人分级制度就有脱离实际、南橘北枳的可能。

然而，破产案件的标的的大小、难易程度、案件类型等情况，却是不以本地管理人强弱为转移。从全国各地破产案件情况分析，管理人队伍薄弱地区频有出现重大复杂破产案件的情况也不少见。因此，对于管理人队伍相对薄弱的地区，在暂时不满足实施管理人分级制度的前提条件下，采取竞争方式选任重大复杂破产案件管理人就显得尤为必要。通过竞争方式，能够实现“选出最优秀、选出最匹配”的功能，能够更好地适应复杂多变的破产审判实践，更好地解决法律、经济、社会等多领域、多交叉问题，更好地面临重整、和解、破产清算等多重任务。通过竞争方式遴选出专业水准高、执业能力强、知识架构全、类案经验丰富的管理人，能够解决随机方式所不能解决的重大复杂破产案件与一般管理人能力不适应的难题。而且在已经实施管理人分级制度的地区，当出现特殊类型重大复杂破产案件时，如有必要也应在一级管理人名单再行通过竞争方式实行“择优”选任。

2. 竞争方式选任重大复杂破产案件管理人的实操细则

(1) 制定竞选规则。采取竞争方式指定管理人的重大复杂破产案件，参与竞争的管理人不得少于三家，否则应当重新邀请或者扩大邀请范围。竞选时应当从参与竞争的社会中介机构中择优选定管理人，并按照竞争情况确定一名备选管理人。

(2) 发布竞选公告。对于重大复杂破产案件，受理法院应及时通过全国企业破产重整案件信息网、本地法院网发出公告，并通过电子邮件、移动通信等方式向本地入册管理人发出竞争邀请。如案件在全国范围内具有重大影响或者具有其他十分重大复杂疑难因素，可以在全国性媒体发布公告，邀请编入外省市人民法院管理人名册的知名社会中介机构参与竞争。

(3) 设立评审委员会。采取竞争方式指定管理人的重大复杂破产案件，受理法院应当组成专门的评审委员会，由其在参与竞争的社会中介机构中择优选

任。^①评审委员会的组成方式一般应由破产审判庭、纪检监察室、审判管理办公室、司法委托管理部门等部分派员参加。如涉及特别专业领域的破产案件，还应邀请本领域专家学者、行业专业人才参加评审工作。

(4) 确定考察重点。采取竞争方式指定管理人时，应重点考察竞标条件，综合考虑中介机构声誉、规模、拟委派管理人团队项目负责人、常驻人员的执业经验、知识背景、业绩和培训情况，近5年承办破产案件中法院和债权人会议、债权人委员会对中介机构履行管理人职责的评价意见，以及行业经验、竞争优势、工作计划、报价方案等因素进行评分。

(5) 全程严格监督。做好内部监督，评审过程必须邀请纪检监察部门人员全程参与。做好社会监督，评审结果及时公示公告，接受社会监督。做好信息保存，评审过程全程录音录像，全部资料建档备查，并在法官工作平台进行登记备案。^②



图2 竞争方式选任重大复杂破产案件管理人实操细则示意图

(三) 探索联合管理人模式

1. 联合管理人模式的适用范围

联合管理人模式，是指对于特别重大复杂破产案件，选任两名以上（一般为两名）管理人共同担任该案件管理人的模式。有的地区在法院规范性文件中规定“受理企业破产申请案件的人民法院，可以根据案件情况并听取主要债权人的意见，决定通过随机方式或竞争方式产生联合管理人。联合管理人可以由律师事务所之间、会计师事务所之间或律师事务所、会计师事务所和个人管理人相互之间组成，联合管理人之间因履职行为对外承担连带责任”，这是对联

^① 尹正友、张兴祥：《中美破产法律制度比较研究》，法律出版社2013年版，第74页。

^② 陆晓燕：《破产管理人制度中司法控制与当事人自治之间的制衡——破产管理人选任制度价值探究》，载《人民司法（应用）》2015年第1期。

合管理人一大有益探索。^①根据G市法院审理的重大复杂破产案件的统计分析，可以探索适用联合管理人的案件应当包括以下几类：

（1）特别重大复杂破产案件。目前编入各地法院管理人名册的机构管理人的构成主要是律师事务所、会计师事务所，其管理人团队人员数量一般在10人以下，大多数不足5人，而个人管理人团队的人员数量就更少。如果遇到特别重大复杂的破产案件，单由一个管理人团队难以高质高效完成庞大的工作量。因此，对于此类案件可以采取联合管理人模式，选任两名以上管理人担任联合管理人，通过联合的方式扩大团队规模、增强办案力量，提高特别重大复杂案件管理人工作的质量和效率。G市审理的小鸣单车破产案，单是债权人逾70万人，仅就债权审查环节巨大的工作量就绝非一家管理人能够完成。对于此类案件，联合管理人模式或许就是一条路径。

（2）多领域交叉的重大复杂破产案件。有的破产案件执行过程中会牵涉到法律、金融、财务，甚至破产企业本身业务等方方面面的内容。^②而破产管理人基于其团队成员的专业背景以及掌握的专业技术知识、办案经历以及由此形成的办案经验，各自在不同的专业领域拥有着不同的执业优势。因此，对于多个专业领域交叉的重大复杂破产案件，采用联合管理人模式选任两名以上分别具有案涉专业领域知识与经验的管理人，通过发挥联合管理人“1+1>2”的强强联合优势，达到事半功倍的办案效果。例如，G市法院审理的华夏建筑公司破产案，既涉及大型在建工程的管理处置，又涉及企业员工维稳风险的防范化解，既涉及承发包款项往来、订金、购房款项、挂号费用等诸多财务会计审计事项，又涉及承包方与分包方、建设方、设计方、施工方以及业主、采购方与供货方等多组复杂法律关系及疑难问题，对管理人的专业水准、工作经验、知识结构有更高的要求，最终通过联合管理人模式选任一家律师事务所+一家会计师事务所担任联合管理人。

（3）关联企业合并破产案件。在关联企业破产案件中，如果出现法人人格混同、欺诈、债权人收益更大化以及重整需要等事由，则可以通过合并破产破

^① 参见《浙江省高级人民法院关于规范企业破产案件管理人工作若干问题的意见》。

^② 姜丽伟：《破产管理人法律制度研究》，华中师范大学法学院2015年硕士学位论文，第18页。

除企业法人独立地位，实现破产立法目标与社会实质公平。^①当关联企业合并破产时，在指定合并破产案件管理人时，基于合并破产前原破产案件管理人对案情的掌握、对案件投入的成本以及合并破产后案件审理的质量与效率等因素的综合考虑，采用联合管理人模式往往是第一选择。G市法院审理的华磁公司与东亚公司合并破产案，因两公司法人人格混同，G市法院决定合并审理，并基于上述考量指定原案件管理人担任合并后案件的联合管理人。

2. 联合管理人模式的选任规则

选任联合管理人一般采取竞争选任方式，上文关于竞争方式选任管理人的操作细则同样适用于联合管理人的选任。除此之外，由于联合管理人是两名以上管理人的联合，因此在选任规则上还有其特有的操作程序。

(1) 征询意见程序。联合管理人毕竟是多名管理人联合办案，如果是非自愿的联合，那么在案件办理过程中就可能出现矛盾纠纷、推诿扯皮等问题。因此，有必要将征询意见作为选任联合管理人的第一道程序，通过公告方式征询参选机构意见，参与竞争的社会中介机构均表示同意采用联合管理人模式后再进入后续选任程序。

(2) 考察重点的侧重。采用联合管理人模式的主要目的是为了案件办理的质量与效率的提高。因此，评审委员会在评审表决时，应当将联合管理人的分工配合作为重要考虑因素，充分考量竞选材料中的分工方案，择优选取分工最合理、职责最明确、最有利于推进案件高质高效审理的社会中介机构作为本案联合管理人。

(3) 管理人报酬的分配。区别于单一管理人，联合管理人在管理人报酬上存在如何在多名管理人之间分配的问题。对于联合管理人报酬的分配，优先采取管理人协商原则，管理人在竞选方案中应明确提出报酬分配方案。如协商未成，由受理法院根据管理人实际工作量、案件办理效果、对案件的贡献等因素进行居中调节。

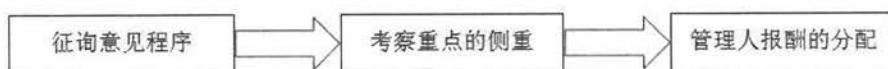


图3 联合管理人选任模式特殊程序示意图

^① 王欣新：《关联企业的实质合并破产程序》，载《人民司法（应用）》2016年第28期。

结 语

作为破产制度的核心组成部分，重大复杂破产案件管理人选任机制是深化司法体制综合配套制度改革中健全人民法院服务和保障大局制度体系的主要任务，是破产制度不断完善、制度实效不断提升的关键之举，更是人民法院持续优化营商环境的重要支撑。然而，传统的管理人选任模式已经呈现出愈来愈多的不适应性。为此，破局的关键在于对破产管理人传统选任模式的不适应性进行深入剖析的基础上，以G市法院审理的部分类型案件为研究范本，根据我国破产司法实践的现实情况与发展趋势，结合各地管理人队伍的培育情况，提出重大复杂破产案件管理人选任的规则和路径，逐步完善我国重大复杂破产案件管理人选任制度。