# 企业破产法(修订草案)第三章“管理人”部分评析

聚焦破产法修订

◇ 中国人民大学教授 王欣新

## 一、管理人一章修订概述

《中华人民共和国企业破产法（修订草案）》（以下简称《修订草案》）第三章是对管理人制度的规定。该章的修订草案对现行立法中的管理人制度从多角度进行了健全与完善。

本章中较为重要的修改内容，如第二十九条第一款规定，对管理人的概念、职责、监督等重要原则性问题作出集中且明确的规定，填补了现行立法对管理人基础制度建设方面存在的空白。尤其是根据第三十九条的规定，县级以上人民政府应当根据需要设立破产保障基金，用于债务人财产不足以支付破产费用案件的费用支付来源，保障破产程序的顺利进行，特别是保障对管理人报酬的支付。该条还具体规定了破产保障基金的资金来源，其中第一项资金来源就是政府财政资金，使基金有了明确、可靠、稳定的筹集来源。破产保障基金制度的建立，不仅保障了无财产破产案件审理程序的顺利进行，而且维护了管理人的正当权益，解决了司法实践中的一大难题。虽然在向社会征求意见的过程中，对该条规定从“管理人报酬中按一定比例提取的资金”作为保障基金的来源存在不同意见，有待权衡解决，但这一制度的建立得到社会的普遍赞同。这些管理人制度的完善措施具有重要的社会意义。此外，草案还对管理人的具体职责、监管制度等作了进一步完善。

另一方面，《修订草案》中也有一些规定仍存在有待进一步改进之处，下面择其要者分析。

## 二、管理人的更换程序

《修订草案》第三十条第二款、第三款规定：“债权人会议认为管理人不能依法、公正执行职务或者有其他不能胜任职务情形的，可以申请人民法院予以更换并推荐人选。推荐的人选没有本法规定不得担任管理人情形的，人民法院应当予以更换并指定该推荐人选为管理人。单个债权人认为管理人具有前款规定情形的，可以向人民法院提出，由人民法院决定是否更换管理人。”

该条款存在的第一个问题是，应当由谁决定管理人是否更换，如何保障管理人更换的公平、公正、合法、合理。现行破产法第二十二条规定，债权人会议认为管理人不能依法、公正执行职务或者有其他不能胜任职务情形的，可以申请人民法院予以更换。也就是说，有权决定是否更换管理人的是位居中立、公正地位的法院，债权人会议对管理人的更换仅有申请权。但是，按照《修订草案》的上述规定，在债权人会议向人民法院申请更换管理人时，人民法院就“应当”予以更换，并在债权人会议推荐的人选没有法律规定不得担任管理人的情形时，只能指定其推荐的人选担任管理人。据此，决定管理人是否更换、指定由谁接任的，不再是法院，而是债权人会议。这显然是不妥的，将使法院指定、更换管理人的法定职权完全受制于债权人会议，更无法保障管理人有一个不受干预、胁迫的独立、正常的履职环境。

第二个问题是，对管理人更换理由的判定权。依照该条款规定，更换管理人的理由，是债权人会议“认为”管理人不能依法、公正执行职务或者有其他不能胜任职务的情形，而且只要“推荐的人选没有本法规定不得担任管理人情形的”，法院就应当予以更换并指定该推荐人选为管理人。《修订草案》没有规定法院有权审查债权人会议的“认为”是否正确，没有授予法院可以认定更换管理人理由不存在，并以此为由拒绝更换管理人的职权。这将使管理人的更换与指定环节，完全脱离法院的管理与监督，可能使管理人失去正常、合理的履职环境。

第三个问题是，无论是在现行立法中还是《修订草案》中，都没有规定债权人会议可以直接推荐管理人，且具有推荐即应指定的法律效力。《修订草案》第三十条明确规定，指定管理人的办法由最高人民法院规定。现在最高人民法院还没有作出相关规定，本条就直接将债权人会议推荐管理人当作既定规则适用，这显然也是不妥的。这种管理人的更换和指定机制的设置，难免会诱发部分债权人联合采取种种手段控制债权人会议，以申请更换来威胁管理人对他们的不当诉求作出让步，干扰管理人的正当履职，从而使破产程序中出现各种恶性的博弈，影响破产程序公平、顺利的进行。

第四个问题是，该条款规定，“推荐的人选没有本法规定不得担任管理人情形的”，法院就应当予以更换并指定该推荐人选为管理人。在管理人的指定包括更换指定中，应当考虑的不仅是指定更换的人选有没有法律规定不得担任管理人情形，还要考虑被推荐人是否具备担任该案管理人的能力，包括是否符合地方法院对管理人的任职分级，推荐的方式是否公平、公正、合理，是否存在寻租受贿、徇私枉法等问题。而该条款对这些问题均没有考虑，所以这不是一个适当的更换指定方式。再者，如果原管理人确实存在不应继续担任管理人的情形，即使推荐的更换人选存在不得担任管理人的情形，法院也应当有权另行选择其他人选予以更换，而不是交由债权人会议无限制的任意推荐。

第五个问题是，该条款规定单个债权人认为管理人具有不得任职的情形，可以向人民法院提出更换申请，这也是不妥的。虽然这一规定没有将单个债权人对管理人提出的更换申请作为必须更换的理由，但仅允许单个债权人提出更换申请，就会严重影响管理人的正常履职，影响法院的破产审判工作和破产程序的顺利进行。如果单个债权人可以因为其个人利益未得到满足，就申请更换管理人，使管理人时时受到被更换的威胁，不得不花费诸多精力去向法院解释、处理这些问题，显然是难以正常、顺利履职的。

破产法中明确提及单个债权人的权利，是在《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国企业破产法〉若干问题的规定（三）》中关于个人知情权的规定。在破产程序中，单个债权人是否享有更换管理人的申请权，与其是否享有知情权是完全不同的。单个债权人的知情权是保障其在破产程序中各项权利行使的前提，而且其行使是不会影响其他人的权益和破产程序顺利进行的，所以前述司法解释中对此作了明确的补充规定。而更换管理人的申请权如果可以由单个债权人行使，则会严重影响其他债权人的权益、影响管理人的正常履职和破产程序顺利进行，所以不应作此规定。

## 三、管理人的特殊指定方式

《修订草案》第三十二条第一款、第二款、第三款中规定了两类企业指定管理人的特殊方式。

第一类是金融机构破产。根据该条规定，金融机构破产时管理人的指定有两种方式。其一，由国务院金融管理部门向人民法院推荐管理人，只要被推荐的人选没有法律规定不得担任管理人的情形，法院就“应当”指定该推荐人选为管理人。据此规定，实际上是将管理人的指定权完全交由国务院金融管理部门行使，法院不再具有指定管理人的决定权。其二，金融机构经风险处置后进入破产程序的，可以由在风险处置程序中设立的接管组、托管组、清算组等担任管理人。这些组织以及相关的中介机构，都是由金融管理部门在进入破产程序之前就自行指定的，法院完全失去指定、更换管理人的权力，无法对之进行管理、监督。

由于金融机构的破产往往需要一些特殊的程序、方法处理，在其他国家亦有类似制度，所以管理人的指定采取一些特别方式，在法律实施需要的范围内，也是为人们所接受的。但是，在破产法修改过程中，应当对此类管理人的特殊指定方式规定明确、严格的监督制度。换言之，越是在市场准入中存在特殊渠道、可以特殊优惠的方式分配资源，就越需要健全的监督方式，以保障市场的公平，防范腐败的发生，确保破产程序顺利进行。所以，立法要强调法院有权对这些拟采取特别方式指定的管理人进行严格的资格审查，不能因存在金融管理部门的推荐，就使一些不具有资质、能力的机构或人员被指定为管理人，或者在管理人的指定中出现滥用职权、钱权交易、不当输送利益等违法行为。在管理人被指定后，如在其履职过程中出现上述问题，应当规定允许债权人会议申请更换管理人，法院也可以依职权更换管理人，不能使金融机构破产中管理人的指定成为市场化破产之外的“特区”。

第二是国家出资企业和具有重大影响国有企业的破产。根据该条规定，此类企业进入破产程序的，管理人可以由相应的国有资产监督管理机构或者其他履行出资人职责的机构、有关政府部门以及托管组、中介机构组成的清算组担任。根据现行破产法第二十四条，“管理人可以由有关部门、机构的人员组成的清算组”担任。《修订草案》继续沿用了关于清算组担任管理人的一般规定，并且进一步扩大了适用范围，对政府清算组担任国家出资企业和具有重大影响国有企业管理人作出新的强化规定。

在现行破产法制定和实施的过程中，对指定政府清算组担任管理人就曾存在各种批评意见，主要观点认为这是非市场化的管理人指定方式，会使地方政府借此直接干预破产案的审理，使政府在破产程序中的利益目标优先于破产法的立法目标实现。而且清算组管理人中的中介机构的选任也脱离了司法解释规定的指定方式约束，对其他管理人可能存在市场机会不公平的问题，政府清算组在任职和履职中还可能出现利益的冲突与偏袒行为。

此外，根据该条第一款的规定，上述国有企业的破产，法院指定管理人应当听取相关国有资产监督管理机构或者其他履行出资人职责的机构的意见，结合案件具体情况，采取适当方式指定。该规定中需要注意的是，其一，法院“应当”听取国资监管机构或出资人机构的意见，也就是必须听取其对管理人指定的意见，不得拒绝。其二，根据该规定，法院对这些破产企业的管理人的指定采取的是“适当方式”。如果这些“适当方式”就是指法律所规定的各种方式，那么该规定就没有任何意义了，完全可以删除。换言之，这就是要在法律规定之外选择其他“适当方式”指定管理人，可能使得这些机构可以通过直接干预破产案件的管理人指定，干预破产案件的审理与操作。这种指定方式恐怕并不“适当”。在现行破产法的实施过程中，对这些国有企业并没有适用特殊的管理人指定方式，仍然能够依法解决国有企业的破产问题和管理人的指定与监督问题。所以，笔者建议，对这项针对国有企业管理人特殊化指定方式的规定，应当予以删除。

# 超大城市现代化治理视域下人民法院“数助治理”的实现路径

司法专论

◇ 刘智铭

超大城市作为国家经济发展的重要引擎，更是现代化治理的关键场域。“十五五”规划建议指出，“推进超大特大城市治理现代化”。超大城市人口密度大、空间结构复杂、利益诉求多元等特征衍生出的特有社会治理难题该如何解决，同样成为人民法院在司法实践中需要关注和思考的问题。

《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》明确部署建设统一办案办公系统，实现全国法院“一张网”、一个平台办案办公。这一基础性工程将助力人民法院更全面掌握超大城市治理中的法律实施情况和社会矛盾变化等关键数据。通过智能系统深度分析与重构聚焦民生热点、金融商务和生态保护的各类重要领域数据，将为党委、政府更好预测城市发展趋势生成有价值的决策依据。以此，推动其从“前端”制定更为合理的治理政策，减少纠纷和矛盾，降低“后端”治理的数量和难度。随着“一张网”建设与各地数字建设的融合贯通，将打破部门壁垒与条块分割，有效调用内外应用场景，进一步推动人民法院“数助治理”路径实现。

## 一、构建“质数并举”的司法数据资源库

海量诉讼案件提供了海量数据的可能性，但案件事实和法律适用有关语词的简单堆砌并不能直接应用于智能系统，而需要精炼非结构性表述，形成“质量优、数量足”的结构化数据。随着要素式“两状”示范文本中要素内容的细化完善与案情要素有关提取技术的迭代升级，智能系统完全可以实现案件数据标注、提取、梳理，使其成为“数助治理”有效支撑，并逐步完成愈加复杂的任务。在这个过程中，数据的质量与数量成为智能系统效用发挥的关键。

在数据采集质量方面，目前部分法院已使用OCR、NLP、知识图谱等技术，但因其数据源结构性特征不尽如人意，其适配“数助治理”场域仍有一定差距。究其原因，正如数据科学“垃圾进，垃圾出”通俗说法，如果对案情要素识别录入错误，不论后续算法模型多么先进、应用场景多么契合，数据分析过程和结论不可避免存在盲区误区。因此，要聚焦立案阶段这一作为诉讼案件进入法院智能系统的起始阶段和唯一入口，利用好“两状”示范文本作为该阶段提取有效数据的重要撬动支点；在扩充文本类型时，完善现有79类文本内的各类要素设置，为智能识别、提取提供更有力的数据源支撑。

在数据训练数量方面，《最高人民法院关于规范和加强人工智能司法应用的意见》提到加强司法数据中台和智慧法院大脑建设，加快推进司法数据库成为其中重要举措之一。在数据库中，只有大量结构化数据得到不停训练，才能避免偶然性，以准确辨别城市治理中的偶然性事件，避免错误判断其为某一行业、某一领域的未来趋势。例如，A区涉建筑领域农民工欠薪案件数涨幅150%，这并不具有说服力和参考性，因为有可能是从2件增加到5件，也无法向党委、政府提出治理建议。但当结构化数据训练量达到一个层级，数据库逐一分析某区域数千件涉建筑领域农民工欠薪案件，将梳理出诸如工资专户与保证金制度执行漏洞、“包工头”冒领截留工资等普遍问题，为农民工欠薪治理提出具有说服力的针对性建议。

## 二、打造“感知—分析—应用”的分层智能算法模型

量大质优的数据源源不断为算法“引擎”提供“燃料”，全国法院“一张网”的“一地创新、全国共享”功能实现，将会进一步提升人民法院对海量“微观”个案数据和“中观”特定数据集的宏观感知能力。其中，算法模型应适配司法规律，设计坚持技术服务司法而非替代司法，由法官、司法辅助人员等提出业务需求，由技术人员负责实现；同时明确算法可解释性，避免“算法黑箱”对数据分析结果的侵蚀，且算法输出只是“参考”而非“决定”，这样的算法体系包括三个层次。

一是感知层算法。由异常检测和社会网络分析两个子算法组成，旨在感知分类处理后结构化数据中的“异常”。异常检测算法按照时间序列分析，将数据进行清洗和标准化，在超大城市治理常见案件中（如房屋租赁合同纠纷、金融借款合同纠纷等）感知异常值（如案件数量在某个区域某个时期显著偏离以往正常规律值等）；社会网络分析算法挖掘梳理隐藏在众多案件背后的复杂社会网络，例如在地方政府债务、中小金融机构等重点风险领域案件中以“当事人—代理人—关联人”为脉络，自动识别归纳所涉及风险的连锁联动个人、企业名单。

二是分析层算法。借助LDA主题和因果森林两类子算法，深度挖掘数据价值，形成知识体系。通过LDA主题模型挖掘案件主题信息，自动提炼某个时间节点案件信息中频繁交织的“主题”。例如，提炼部分人身伤害赔偿案件均在某处公共场所发生（如共享单车停放区、地下通道等），提醒公安、城管、市政规划等相关部门采取增设监控设备、优化照明等措施。另外，利用因果森林算法专门化构建“树模型”，量化案涉风险因素的独立因果效应。例如，融资模式、租金贷使用比例、监管评级都是影响长租公寓“暴雷”案件的关键特征，利用此算法单独分析某一特征对“暴雷”概率提升的影响值，进而为治理决策提供量化后的风险要素列表。

三是应用层算法。综合感知层、分析层成果，结合法官审判实践经验，转化为服务决策的“司法产品”。一方面，通过智能推荐算法，综合推送法答网、人民法院案例库关联内容和相关学术观点、法律法规，同时列举对应治理领域需关注的司法风险点和针对性治理建议。另一方面，通过大语言模型自动生成或辅助生成司法大数据分析报告、司法建议等文书。基于该思路，江苏法院已开展了有效的实践，其“经济发展和社会治理辅助决策系统”通过数据指标对比，在审判执行工作和案件特征分析角度，找出法院内部数据与社会经济发展之间的关联性、规律性或异常性，生成多份主题分析报告供当地党委、政府决策参考。

## 三、实现外部服务治理和内部自我学习的应用场景

算法成果转化为具象化治理能力，为超大城市的现代化治理提供可量化、可复制的解决方案，助力提升城市治理效能。“数助治理”应用场景可划分为内部与外部两大维度，这一划分也标志着智能系统由单纯辅助工具走向构建共生生态的关键跃迁。在外部，司法数据赋能党委、政府决策，凸显其城市治理价值；在内部，系统将经过实践检验的、有效的决策参考沉淀下来，通过深度学习转化为系统内结构化的知识，持续夯实系统应用的根基。“内外”相互支撑、协同演进，共同构筑完整、高效且可持续发展的“数助治理”应用场景体系。

在外部应用场景中，围绕城市治理风险态势感知与协同治理两大功能展开。在态势感知方面，系统基于结构化数据，依托智能算法模型，生成可实时更新各类城市风险态势“热力图”。例如，该系统能够动态呈现违规P2P、非法集资类案件的高发区域，为金融监管部门、公安部门精准打击与宣传教育提供靶向指引；也可以识别劳动争议案件集中的企业或新兴行业，预警潜在群体性事件风险，提示人力资源和社会保障部门提前介入，防范化解矛盾升级。在协同治理方面，系统围绕审判实践中发现的城市治理共性难题，通过构建专项应用场景，运用算法模型深度挖掘数据库中具有治理价值的信息，结合审判实践经验，进一步厘清问题背后的普遍性、系统性与制度性成因，提出精准、可行的治理建议。基于此，上海法院已建成“数助治理”应用场景70余项，并细分为“决策参考类场景”“数据推送与数据查询类场景”，初步实现了司法数据与城市治理的深度融合与效能转化。

内部应用场景的设立，主要针对“数助治理”智能系统在初期面临模型训练及算法输出与司法实践需求存在偏差的问题。智能系统正如初学写作的“学生”，需要作为“导师”的资深法官及时指出其成果中的可取之处与待改进环节，并给予持续反馈与引导。基于这个思路，RLHF正是实现内部应用场景“强化学习”过程的有效方法。由法官会同技术人员结合审判实践，设定与城市治理相关的提示词，引导系统生成多样化回答；随后法官联合对应城市治理相关部门工作人员对生成内容进行细致评判，明确反馈其中不合适的部分；系统在此基础上进一步训练，逐步学习并预测评价标准；最终持续自我优化，使外部应用场景的输出结果不断贴近城市治理所需的司法价值取向。

**【本文系中国法学会2025年度部级法学研究自选课题（课题编号：CLS（2025）D48）的阶段性研究成果】**

（作者单位：西南政法大学）



## 《中国应用法学》2026年第1期要目

**习近平法治思想研究**

关于把习近平法治思想更深更实融入司法审判工作的若干思考 张 军

**高端论坛**

司法服务保障超大城市现代化治理研究 李永利

**权威解读**

《民事案件案由规定》（2025年）的理解与适用 周加海 司艳丽 贾玉慧 邓 楠

**司法改革专论**

对审执分离改革的本原性思考 顾培东

**“学习贯彻党的二十届四中全会精神”专题策划：加强海外利益司法保护研究**

中国企业应对非传统涉外法律风险的道与术 霍政欣

海外利益保护视角下我国法院域外法查明的职权主义建构 杜 涛

中国国际仲裁发展的风险与变革 高 薇

**专题策划：数字时代的司法裁判研究**

数字社会中司法裁判的意义与功能 泮伟江

数智时代民事法律文书在司法程序中的规范化建构 杨 凯

人工智能时代法律方法的研究与应用 杨 贝

智能司法背景下的类案同判 孙海波

**法学专论**

生态环境损害修复司法责任承担方式的调研报告 最高人民法院咨询委员会第三调研组

金融商事审判中穿透式审判思维的检视与路径优化 何东宁

夫妻一方擅自处分共同财产若干实践问题研究 王 丹

**法答网问题研究**

域外法查明的责任区分和资料审查 许庆坤

**法答网问题精粹**