论破产债权的确认程序

王欣新 *

摘　要　目前对破产债权确认程序应当如何理解与执行存在一些问题。笔者认为，管理人在债权确认程序中的权力是对申报的债权进行审查，并编制债权表，法律未赋予其确认债权的权力。法院在债权确认程序中的职权是对管理人提交的债权表进行审查并裁定确认，该裁定是债权确认诉讼诉权成立的标志。法院确认债权表裁定的作用是从法律上确认当事人对破产程序的参加权与表决权，减少不必要的诉讼，监督管理人债权审查活动，并依据债权在表内或表外，确定债权确认诉讼中原、被告的身份。笔者还对债权确认程序的完善提出立法建议。

关键词　破产债权确认程序　破产债权表确认裁定　债权确认程序的完善

《企业破产法》第57、58条对破产程序中的债权确认问题作有规定,这些规定与旧《企业破产法（试行）》〔1〕及其司法解释相关规定〔2〕有着原则性的重大区别。但在司法实践中，仍存在一些对现行立法规定的误解，乃至出现沿用错误理念与操作惯例损害当事人权利的情况，有的地方法院拟出台的破产案件内部审理指导意见中也存在与立法不甚相符之处。笔者认为，为建立正确的破产债权确认程序，需要厘清以下几个问题。

一、管理人在债权确认程序中的职权

对管理人在债权确认程序中有什么职权,《企业破产法》第57条规定：“管理人收到债权申报材料后，应当登记造册，对申报的债权进行审查，并编制债权表。债权表和债权申报材料由管理人保存，供利害关系人查阅。”据此，在整个债权审查确认程序中，管理人的权力是“对申报的债权进行审查，并编制债权表”，法律并没有赋予管理人确认债权的权力，无论是在上述关于债权确认的规定中，还是在《企业破产法》第25条关于管理人职责的规定中，这一点是必须明确的。实践中许多问题发生的原因，就是因为管理人自认为有确认债权的权力且无人予以纠正。还有的人，名义上认为法院是确认债权的主体，实践中却将确认债权的实际权力交由管理人行使。在一些书中也存在对管理人对债权享有的是审查权还是确认权表述不清晰的现象。〔3〕

管理人对申报的债权经形式审查（审查债权人身份证明文件、申报的债务人是否为本案债务人、申报权利的种类和性质、有无相关证据等）合格的，应当受理债权申报并进行登记，出具债权申报回执。在登记造册之后，管理人应当进行债权的实质审查，编制包括附有债权是否成立、数额多少、有无优先权等审查结果的债权表。根据《企业破产法》第58条第1款的规定：“依照本法第五十七条规定编制的债权表，应当提交第一次债权人会议核查”。也就是说，即使是对债权审查的权力（而非确认权力），也并不仅在于管理人一人之手。对管理人编制的初步债权表，债权人会议是有权核查的，而且在核查中有权提出异议（包括在会后的规定期限内），并要求对管理人的审查结果进行复核与纠正。否认债权人会议以及债权人的知情权、核查权、异议权，法律规定的核查就会变成走形式。所以，经过债权人会议核查后的债权表以及债权的内容，是有可能与管理人最初的审查结果不完全一致的。实践中，有的管理人在自己审查债权之后就认为债权确认已经完成，根本不召开债权人会议核查，或者只是在债权人会议上通报一下自己的审查结果，而不接受债权人会议的核查与异议，这些做法都是违背法律规定的，侵害了债权人、债务人等利害关系人的知情权、核查权、异议权等权利。

在实践中，有的案件由于债权人数量过多、情况

* 王欣新，中国人民大学法学院教授，中国人民大学破产法研究中心主任，北京市破产法学会会长。

〔1〕见《企业破产法（试行）》第15条规定。

〔2〕参见《最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的规定》第24条、42条、63条等条款。

〔3〕齐明：《破产法学：基本原理与立法规范》，华中科技大学出版社2013年版，第144页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

复杂等原因，导致到了第一次债权人会议召开的法定期限时管理人尚未完成债权审查工作，无法提交债权人会议审核，不得不请求法院批准推迟至下一次债权人会议审核。如果确是由于客观原因造成，这种推迟是可以理解的，但是管理人仍必须尽快完成债权审查、制表工作并提交债权人会议核查，法院对此应当予以监督，必要时限期完成。如管理人未尽职责或不具备履职能力，应当消减其报酬，必要时可予以撤换，直至将其从管理人名册中除名。不应以债权审查推迟为名，规避债权人会议核查，侵害当事人权利。

二、法院在债权确认程序中的职权

法院的职权是对管理人提交的债权表进行审查和确认。根据《企业破产法》第 58 条第 2 款的规定：“债务人、债权人对债权表记载的债权无异议的，由人民法院裁定确认”。需要注意的是，虽然法律规定法院裁定确认的是债权表记载的债务人、债权人无异议的债权（这一规定存在问题，后文详述），但这并不表明法院对债权表可以不加审查、直接确认，不经审查的确认是没有任何意义的，仍然等于将债权的确认权力拱手交给管理人，并为其错误背书担责。如果法院发现管理人制作并提交裁定的债权表存在错误，即使是债务人、债权人因不了解情况等原因未提出异议，也可以行使监督权力，要求管理人予以纠正。如果在债权人会议核查债权时，当事人认为债权表存在错误，请求管理人予以复核纠正，管理人不予纠正的，应当将异议情况在债权表中作出附注说明，以便法院对债权表审查监督。总之，要充分利用管理人对债权的审查、债权人会议的核查、法院的审查确认，发挥及时纠错机制，减少不必要的债权确认诉讼发生，使破产程序可以更为简化、迅速、顺利地进行。

一个重要的问题是明确法院确认债权表的裁定的法律效力与作用。法院确认债权表的裁定是程序性裁定，非实体性判决，不具有确认其中每项债权真实、合法的实体性法律效力，即不具有对债权人的实体权利作出诉讼判决确认的法律效力，所以立法仍允许对债权表上确认的债权或（暂）不确认的债权提出异议，并通过提起债权确认诉讼解决。从程序效力的角度讲，法院出具确认债权表裁定的主要目的，是为解决债权人破产程序的参与权问题，如确定债权人会议的参加权、表决权等权利的行使人资格与权限范围，同时确定对债权表有异议者谁当原告谁当被告的法律地位等问题。确认债权表裁定的既判力体现为，在法院裁定确认前，债权表是没有法律效力的，即并不能表明在破产程序中哪些债权得到确认，哪些债权人有权参加债权人会议；法院出具债权表确认裁定后，债权得到初步确认，对表内确认的债权有异议，由异议者起诉，表示有异议但不起诉者视为无异议，表内的债权无人起诉就享有破产债权的全部权利；债权人对未被列入债权表、确认债权数额等有异议，由其起诉，不起诉者视为无异议，不再享有相应权利包括财产分配权，如起诉则在生效判决作出前按照诉讼争议标的在破产分配时予以预留。

法院出具债权确认裁定的效力，还体现在使债务人、债权人等了解债权确认的最终法律结果，并揭示债权确认诉讼诉权的成立。当事人诉权的成立，是以权利义务争议在法律上认可其存在为前提。在法院作出债权表确认的裁定之前，从法律角度讲，因尚未在破产程序中明确债权是否得到确认，对债权确认的争议以及相应诉权自然也尚未成立，正如在一审判决作出之前当事人是没有二审上诉权一样。只有在法院已作出债权确认裁定、债权确认的法律程序完成后，才出现确认、不确认或暂时不确认的债权之法律区别，这时对债权确认结果有争议的当事人才产生诉权，法院方可受理其提出的债权确认之诉。否则，即使当事人起诉，法院的受理也是不符合法律程序的。

有的人认为，《企业破产法》第 58 条规定，债权人、债务人对债权表记载的债权有异议的可以向法院提起债权确认诉讼，并没有要求在法院裁定确认债权表以后才能提起诉讼，所以在管理人审查并编制债权表后，有异议的债权人就可以提起诉讼了。[4] 这种观点是与立法规定的本意与文义不相符的，必然会使法律关于法院裁定确认债权表的规定完全丧失存在意义，失去其重要的调整作用。而且这将使管理人取得法律并未赋予的实际上不受监督的确认债权权力，法院则丧失对管理人在债权审查方面的实际监督权，或得以推脱监督失职的责任，并导致管理人可能滥用权力通过不确认或暂不确认债权等方法使债权人无法及时参加债权人会议表决，以促成违法决议通过或决议违法通过，使之成为胁迫债权人放弃合法权益、接受不法侵害的工具，逼迫不就范的债权人承担进行债权确认诉讼的各种成本与利益损失，更有甚者利用确认债权的权力勒索、收取贿赂，中饱私囊。

〔4〕“中国破产法论坛”微信群讨论内容，2017 年 9 月 1 日。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

抛开现行立法，单纯从操作程序上讲，由管理人初步确认债权并以此为提起债权确认诉讼的依据和起始时点，至少也是可以操作的，但是却可能引发上述各种侵害当事人权益的问题。《企业破产法》规定从法律意义上确认债权，必须以法院出具的债权表确认裁定为准，对于防范、制止这些违法行为，具有重要的意义。

还有的人认为，如果以法院出具债权表确认裁定作为提起债权确认诉讼的前提，会导致债权人长期无法确认债权额，进而拖延破产程序进程。[5] 笔者认为，只要依法履行债权确认程序，此种情况是不会发生的。按照现行法律规定，在正常情况下，管理人应当在第一次债权人会议之前完成债权审查工作，制定债权表并提交债权人会议核查。经第一次债权人会议核查后，管理人将核查后的债权表提交法院审查确认。法院对债权表的确认不是等所有债权确认（争议）诉讼结束再出裁定的，部分债权存在争议乃至确认诉讼并不影响破产程序的进行。所以法院应当在管理人提交债权表请求确认后，尽快完成对债权表的审查确认并出具裁定。只要依法及时完成这些法定工作，就不会发生长期无法确认债权，拖延破产程序进程的情况。相反，明确上述债权确认法律程序后，尤其是强调法院出具债权表确认裁定环节的法律效力，反而会有利于督促加快债权的确认程序，并保障当事人的法定权益。

有的人从权利性质和程序作用的角度提出异议，认为债权申报是债权人私权的行使，管理人不认定或少认定债权数额，债权人如有异议应允许其即时提起确认诉讼，债权人如没有异议，法院则无需介入，尽管债权认定具有一定的司法或公权力色彩，但债权人而不是法院，才是其利益在破产程序中最好的维护者。如果法院对债权表的裁定只是程序性裁定，不是实体性裁定，那么债权人在对管理人的债权审查结果存在异议时，应当可以立刻提起债权确认诉讼尽早解决，没有必要等到法院对债权表进行裁定后再起诉。事实上，不论是法院在作出确认裁定前要求管理人进行核查纠正，还是在法院作出确认裁定后由当事人起诉，都将涉及到对实体性问题而不仅是程序性问题的判断。如果法院在审查确认过程中可以要求管理人对提交的债权表进行调整，这种调整更应当在两造充分发表意见和相互质证的基础上即在债权确认诉讼中进行。所以，法院的确认权无论是从实体意义还是程序意义上都没有价值。法院对债权表的程序性确认，不具备减少不必要诉讼的作用，其意义或许仅在于对管理人工作的监督。[6]

这种观点也是难以成立的。破产债权固为私权，但在破产程序这一集体清偿程序中私权之个别行使也要受限，如不得个别清偿等，所以仅以私权行使为由是不足以否定法院确认债权表裁定的必要与效力的。为何立法要设法院裁定这一程序，其一，从法律上确认当事人对破产程序的参加权利与债权人之表决权所代表的债权额问题，保障破产程序顺利进行。其二，减少不必要的诉讼。法院的程序性裁定同样具备减少不必要诉讼的作用。法院通过对管理人提交债权表的审查和裁定，可以对债权是否成立在大概率上加以预判，使当事人对债权确认诉讼结果有一个合理预期，从而减少其提起不必要诉讼的概率。其三，监督管理人债权审查活动，对此前文已有分析。其四，依据债权在表内或者表外，合理确定在债权确认诉讼中当事人原、被告的身份，即应当由谁起诉并承担成本。这些效用是具有重大意义的，有助于破产程序更为简化、经济、快速地进行。

债权人对管理人制作之债权表当然可以提出异议，不然法院的审查也没有充分依据和材料，只是在法院出裁定前异议尚不以诉讼方式解决。法院裁定的所谓形式上审查，是指其法律效力不具有实体性判决的效力，仍可通过一般诉讼调整（因其未经诉讼程序）。但该裁定是具有程序性法律效力的，如债权表外的债权人不具有表决权，其如有异议应当主动起诉，否则丧失在破产程序中的一切权利，等等。法院对债权表的审查并非不涉及实体权利，否则又何谈审查呢？法院的审查不是简单处理，而是可能通过简略审查发现明显有问题的债权，这在实践中已多有发生。这时法院可监督管理人再予核查调整，甚至可撤换恶意造假欺诈的管理人。即便法院对债权表作出确认裁定，实体异议权即债权确认诉讼权作为私权保护的手段仍留给当事人自行行使，当事人当然也可放弃权利，这点没有任何改变。

三、对经法院裁定债权表的异议处理与债权确认诉讼时效

根据《企业破产法》第58条第3款的规定：“债务人、债权人对债权表记载的债权有异议的，可以向受理破产

〔5〕同上注。

〔6〕同注〔4〕。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

申请的人民法院提起诉讼。”对于暂未确定的债权，《企业破产法》第 59 条第 2 款规定：“债权尚未确定的债权人，除人民法院能够为其行使表决权而临时确定债权额的外，不得行使表决权”。

在法院对债权表作出确认裁定后发现存在错误应如何处理，也存在多种不同观点。有的人将债权表确认裁定视同一般的民事判决裁定，主张参照启动再审的程序审理。有的人认为，根据《民事诉讼法司法解释》第 380 条的规定，适用破产程序审理的案件，当事人不能申请再审。还有的人认为，只能通过债权确认诉讼解决。〔7〕谈到应当如何处理，首先要分清楚所谓的错误是指什么性质的错误。如果是认为债权表确认裁定在程序等方面存在错误，如债权表根本未经债权人会议核查等，而不是指债权表确认的具体债权的内容存在错误，那么可以请求作出裁定的法院或其上级法院予以纠正，但并非通过上诉或再审程序解决。如果是认为债权表确认的具体债权的内容存在错误，笔者认为，可以通过两个渠道解决问题，其一对当事人的实体权利争议通过法律规定的债权确认诉讼解决，其二是在管理人等对债权确认发生错误无异议的情况下，通过提请债权人会议等利害关系人核查（可以采用书面审核等简易方式），并由管理人向法院申请变更原债权表的方式纠正。有的人认为，法院确认债权表的裁定作为生效裁判文书，如果债权人对之提起债权确认诉讼应以重复审理为由驳回，〔8〕这种观点是不能成立的。

债权人提起债权确认的诉讼适用诉讼时效的规定。债权人对自己债权的确认结果有异议的，其提起债权确认诉讼的时效现在应当按照《民法总则》的相关规定计算。因为只有在债权人提起债权确认诉讼后，法院才可能为其在债权人会议行使表决权而临时确定债权额（必要时），在破产分配时才会为其按照诉讼争议额预留并提存分配额，如果债权人不及时提起债权确认诉讼，只会影响他自己的权利，一般不会影响他人权利和破产程序进行，所以从理论上讲可以不为其设定特别时效。关于当事人对他人纳入债权表的债权有异议，是否也适用《民法总则》的时效规定问题存在不同观点，有的人主张适当予以限制，以免影响破产程序进行。不过在司法实践中，有的管理人在通知中规定必须半个月内起诉，且不考虑是否发现权利被侵害，恐怕对当事人权利行使的时间约定过短，会影响权利正常行使。有一些国家或地区的破产法对债权确认诉讼规定有较短的时效。《日本破产法》第 126 条规定，对于破产债权核准申请作出的决定不服者，可以在该决定送达之日起 1 个月内的期间内提起异议之诉。〔9〕我国台湾地区“破产法”规定，异议者应于第一次债权人会议终结前提出，但其异议之原因知悉在后者，不在此限。〔10〕对此问题应当通过立法或司法解释加以解决，统一实施。如债权人发现权利被侵害、提起诉讼时破产程序已终结，因破产程序本身无法逆转，所以如果有相应责任人应当承担责任，可以要求其承担责任，如有在破产程序中非法获得利益者，可请求追回财产。

四、债权确认程序立法的修订与完善

《企业破产法》关于债权确认程序中还存在需要完善之处。

第一，设置债权调查会议取代由第一次债权人会议核查。《企业破产法》第 58 条第 1 款规定的由“第一次债权人会议核查”管理人编制的债权表以及全部债权，应当修订为由受理破产案件的法院指定债权调查期日，并主持由债权人、破产人、其他利害关系人及管理人等参加的债权调查会议，这也是日本、德国等国有关债权审查确认的立法模式。〔11〕债权调查会议可在第一次债权人会议召开之前进行，但通常是与第一次债权人会议同期进行。修订的理由如下。

1. 债权人会议的概念无论是在外延还是内涵上，均不能涵盖所有应当参加债权审查会议的当事人以及债权审查确认的事项。根据《企业破产法》第 59 条规定，只有债权人才有权利参加债权人会议，其他人无权参加。根据《企业破产法》第 15 条规定，债务人有义务“列席债权人会议并如实回答债权人的询问”。同时，从《企业破产法》第 58 条规定中可以推导出债务人在审核债权的会议上有权对债权表记载的债权提出异议，而不仅是“如实回答债权人的询问”。但是在债权审查中，除

〔7〕同注〔4〕。

〔8〕同注〔4〕。

〔9〕李飞主编：《当代外国破产法》，中国法制出版社 2006 年版，第 767 页。

〔10〕耿云卿：《破产法释义》，云五图书出版公司 1992 年版，第 469 页。

〔11〕同注〔9〕，第 72-75 页，第 760-776 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

了债权人、债务人之外，其他利害关系人也应当有权参加，如为债务人提供抵押等物权担保的担保人、债务人的保证人(尤其是在债权人已经向管理人申报全部债权、保证人无法申报债权参加债权人会议的情况下）等。债权审查确认的结果与他们的利益密切相关，而在现在的债权人会议核查债权的机制下，他们无法参加，其相关法律规定的权利被漠视。

2. 目前立法规定在第一次债权人会议上核查债权，但第一次债权人会议召开的日期与债权审查确认实际需要进行的日期往往不协调。如对债权人数量很少的案件（有的案件只有一两个债权人）债权审查确认，可以在法定最短的债权申报期限期满后立刻进行，而债权人数量很多的案件的债权申报，即使是法定最长的债权申报期限（3 个月）也不够用，乃至经常不得不延期。债权的申报审查与第一次债权人会议因工作任务不同，两者的时间不相匹配。《企业破产法》的这一规定实际上仍是受到旧破产法将审查并确认债权的职权授予债权人会议规定的不当影响。而将债权调查会议与第一次债权人会议分拆规定，更符合法理和实际需要。

3. 从债权人会议的概念上看，应当是被认定为债权人者方有权利参加，但是在第一次债权人会议所有申报债权者均可以参加，其中就包括那些可能在债权确认环节得不到确认的债权申报者。这就使得第一次债权人会议的名称与实际参加者名不符实，也使第一次债权人会议与以后的债权人会议的参加人存在不同，这是不合理的。

第二,《企业破产法》第 58 条第 2 款有关“债务人、债权人对债权表记载的债权无异议的，由人民法院裁定确认”的规定也应当适当修改。根据这一规定，法院只有权对债权表中债务人、债权人无异议的债权裁定确认，这既不符合司法实践情况，也不适应法院审查确认债权的实际需要。在司法实践中，管理人审查后的债权通常分为三部分，即拟确认债权、拟不确认债权和暂不确认债权，在提交法院裁定确认的债权表中也并非都是债务人、债权人均无异议的，而是管理人认为应当确认的债权，哪怕其存在争议。其实真正债务人、债权人均无异议的债权往往并不需要法院再裁定确认，或者说这种确认的实际意义不大。对债权存在异议是很正常的情况，即使是对法院作出的生效裁判债权人也可能存在争议。在破产程序中之所以要设置法院对债权表确认裁定的程序，重点恰恰是要对经债权审查会议核查后仍存在异议的债权进行大概率的初步认定，即裁定该异议是否成立并决定该债权是否纳入债权表，所以即使是在目前的实践中法院审查确认的重点也是针对可能存在争议的债权进行的。如前所述，法院以裁定债权表的方式确认异议是否成立。法院裁定异议不成立时，该债权暂列入债权表，异议人可以该债权人为被告提起债权确认诉讼。法院裁定异议成立时，该债权暂不列入债权表，该债权人可以异议人为被告提起债权确认诉讼。该项裁定无实体法律效力，不影响利害关系人提起债权确认诉讼的权利，债权确认诉讼不视为一事再理。〔12〕《企业破产法》第 59 条第 2 款规定：“债权尚未确定的债权人，除人民法院能够为其行使表决权而临时确定债权额的外，不得行使表决权”，体现的也是同样的原则。这里的“债权尚未确定的债权人”，就应当包括因存在核查异议而尚未确定的债权人。明确建立由人民法院裁定债权核查异议是否成立的程序，可以使存在异议之债权能够按照事实与法律依据、成立与胜诉之概率高低，决定是否将其列入债权表，不仅可以使债权确认诉讼的原告与被告身份的确定更为合理、明确，而且因将初判难以成立之债权排除在债权表之外，也有助于促使当事人自动息讼，减少没有必要之债权确认诉讼的提起。此外，也可以防止一些债权人或债务人恶意地对其他债权人提出无理异议，阻碍其参与破产程序行使权利，而法院按照目前立法的文意却因为只能对债务人、债权人均无异议的债权予以确认，而无法通过确认程序确认这些债权成立，排除阻碍正当权利行使的恶意异议。

总之，立法关于债权确认程序的规定不能仅仅考虑工作上的方便，而不考虑对当事人法定权利的充分维护，不考虑对实践中可能发生的各种违法行为的防范和制约，否则，反而会影响破产程序的顺利进行。

（责任编辑：李国慧）

〔12〕有的学者对这一程序存在误解，认为法院对有异议债权以确认债权表方式作出的程序性裁定，是旧破产法司法解释中以裁定确认债权这一错误方式的沿用，违反《企业破产法》第 58 条规定。这是将确认债权表的程序性裁定与债权确认诉讼两个本不冲突的程序以及它们的法律效力相互混淆。参见邹海林、周泽新：《破产法学的新发展》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 226 页。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net