

破产程序中对外债权诉讼追收的启动困境与可行路径探析

作者：杜文乐 | 李鑫

引言

作为破产财产的重要组成部分，对外债权的追收与处置直接关系到破产程序中债权人利益的保护与程序效能的实现。在诉讼追收、拍卖变价与直接分配等¹常见的处置方式中，诉讼追收因具有法定的确权效果与强制执行力往往被视为最具保障性的追收路径。然而，由于现行破产法及司法解释对诉讼追收启动过程中的关键问题供给不足，实践中在管理人是否有权径行起诉、诉讼费用如何承担/垫付等方面争议频发。本文拟从实践困境出发，梳理相关规范指引，剖析诉讼追收启动过程中的现实难题并提出可行路径建议，以期为破产实务提供可供参考的解决思路。

一、现实困境：诉讼程序启动的双重阻碍

（一）“有产可破”案件中诉讼费用的承担与程序启动条件不明

在破产程序中，要想启动对外债权的诉讼追收程序，首先就要回答“谁有权决定”以及“费用从何而来”的问题。根据《企业破产法》的规定，尽管管理人负有追收债务人财产的法定职责，但在决定是否提起对外债权追收诉讼时，其权限边界却十分模糊。实践中，即便债务人账户尚有部分资金，或符合诉讼费缓交条件的情况下，管理人往往也会从谨慎履职的角度出发，倾向于将是否提起诉讼的议案提交债权人会议表决。这一做法实质上将程序启动的决策权与成本负担一并转移给了债权人集体决策，也反映出管理人对其可能承担的“不当诉讼”风险的谨慎规避。在这种普遍需要债权人决议的背景下，一些本有必要且有较大胜算的追收诉讼可能会因债权人会议表决效率的低下、债权人意见分散而搁浅，最终导致无法达到预期的追收效果。

（二）“无产可破”案件中诉讼费用的来源与垫付规则缺失

在债务人确无任何财产支付诉讼费用的“无产可破”案件中，追收诉讼程序的启动更是举步维艰。

¹ 参见《广东省高级人民法院关于审理企业破产案件若干问题的指引》第一百一十条：“【债权追收以及直接分配债权】债务人对外债权属于债务人的财产，管理人应当追收。债务人享有的债权诉讼时效自人民法院受理破产申请之日起中断。债权追收成本过高的，经债权人会议决议，可以放弃债权，亦可以选择拍卖或分配债权”。

《北京市高级人民法院企业破产案件审理规程》第 263 条：“（债权追收以及直接分配债权）管理人应当向破产企业的债务人追收债权。债权追收成本过高的，经债权人会议决议，可以放弃债权，亦可以选择拍卖债权。拍卖不成的，可以分配债权。债权人会议决议直接分配债权的，可以进行债权分配。由管理人向债权人出具债权分配书，债权人可以凭债权分配书向债务人的债务人要求履行”。

虽然最高人民法院通过“法答网”等渠道指出，可参照相关规定由利害关系人垫付费用，并从后续追回财产中优先受偿²。但这一意见过于原则化，具体到操作层面，垫付是应由某一债权人单独承担，还是按债权比例分担？若部分债权人愿意垫付而另一部分不同意，程序是否可以推进？这些规则均处于空白状态。实践中，管理人不得不耗费大量精力与债权人进行个别协商，设计复杂的垫付方案，但往往最终还是因债权人之间相互观望、无法凑齐垫付费用而止步。缺乏稳定、可预期的费用筹措机制与合理的风险收益共享安排，导致大量具备追收价值的债权线索因“启动不能”而最终流失，严重制约了破产财产总量的增加。

上述困境并非孤立存在，它们揭示了对外债权诉讼追收机制中管理人的职责、债权人会议的职权以及费用承担的风险未能形成有效联动，以至于诉讼追收这一原则性路径在实践中常常因最初的“第一步”无法迈出而陷入僵局。

二、困境溯源：履职保障与集体行动的制度失衡

诉讼追收对外债权虽为最大化破产财产的重要手段，却在实践中的启动环节屡遭掣肘，其困境根源主要有以下两个方面：

（一）管理人履职要求与破产企业现状之间的现实冲突

《企业破产法》赋予管理人“代表债务人提起诉讼”的职权，其制度预设是管理人能够依托债务人财产，在法院及债权人会议的监督下积极、独立地履行职责。然而，实践中大量破产企业，尤其是“无产可破”案件，其客观现实现金流枯竭、证据资料获取困难。这种“积极作为”的法定要求与“无米下炊”的资源现状之间存在根本性矛盾。在债务人财产有限的情况下，如果管理人自行启动诉讼，不仅要面临无钱足额缴纳诉讼费的窘境，还可能因败诉或执行不能导致为数不多的债务人财产损失，因而面临勤勉尽责的质疑与执业风险的压力。因此，将诉讼决策及与之捆绑的费用负担一并交由债权人会议，便成为管理人在当前制度约束下寻求风险规避的“理性选择”。

（二）债权人集体利益与个体风险规避的内部矛盾

债权人会议作为行使集体决策权的机构，其内部决策过程深受“集体行动困境”的制约。理论上，所有债权人均希望增加破产财产以提高自身清偿率，但当需要债权人预先垫付诉讼费用时，内部矛盾随之显现——部分债权人可能不愿意或无力承担垫付义务，倾向于采取观望态度，希望由其他债权人承担诉讼追收成本。因此，实践中常出现债权人会议既不同意管理人提出的放弃追收议案，又拒绝通过任何形式的诉讼费用垫付方案的情况。这种“要求追收却拒绝承担成本”的表决结果，导致追收诉讼无法启动，反映出破产程序在组织债权人形成有效集体行动、设计公平的风险共担与成本分摊机制方面存在缺陷。

三、实践回应与制度反思：从司法救济到立法期待

（一）司法实践的创新适用探索

面对对外债权追收启动过程中最为棘手的诉讼费用问题，司法实践的探索并未停滞。以《诉讼费用交纳办法》确立的缓交、减交和免交诉讼费用为基础，各地法院对破产程序中对外债权追收诉讼的诉讼

² 参见《法答网 | 无产可破案件中对外追收诉讼相关法律适用问题》，载微信公众号“重庆破产法庭”，2024年4月2日。

费用缴纳进行了差异化的规则适用与创新性探索，试图在现有制度框架内寻求突围路径，主要如下：

类型	典型代表	具体规定
审查决定	湖南省	《湖南省高级人民法院关于规范破产衍生诉讼案件诉讼费有关问题的通知》 第 3 条 关于受理费的缓减免交。破产衍生诉讼的当事人交纳案件受理费确有困难的，可以依照《诉讼费用交纳办法》的规定，向受理法院书面申请缓交、减交或者免交诉讼费，由受理法院依法进行审查决定。
	河北省	《河北省高级人民法院关于印发〈破产案件审理规程〉的通知》 第 113 条第 3 款 管理人对外清收债权提起诉讼的，可以向人民法院申请减免缓交诉讼费。
	贵州省 贵阳市	《贵阳市中级人民法院关于降低办理破产成本的工作指引（试行）》 第八条第二款【衍生诉讼案件诉讼费用】破产案件受理后，由债务人企业提起的民事诉讼案件，因其无财产可供分配或符合《诉讼费用交纳办法》其他减、缓、免条件的，债务人企业可向办理部门书面提交减、缓、免受理费申请及印证材料，由办理部门按规定审查并层报审批。
缓交	上海市	《上海市高级人民法院关于破产衍生诉讼案件诉讼费缓交相关问题的通知》 第 3 条【申请缓交的办理流程】破产企业（管理人）为原告或者上诉人提起相关衍生诉讼并申请缓交诉讼费的，应当向受理法院提交破产案件受理裁定书、指定管理人决定书，受理法院应当对管理人提交的材料进行审查，同时符合本通知第 1 条、第 2 条情形的，可以认定为属于《诉讼费用交纳办法》第四十七条第（四）项规定的“确实需要缓交的其他情形”，由承办案件的审判人员或合议庭提出意见，按各院诉讼费审批流程规定办理。破产企业有破产财产可支付诉讼费用的，不适用本通知。 第 4 条【缓交诉讼费的负担】破产企业（管理人）一般应当在相关裁判文书作出前缴纳诉讼费。适用本通知缓交诉讼费的破产衍生诉讼案件裁判文书中，应当列明各方当事人诉讼费的负担。根据《企业破产法》相关规定，应由破产企业（管理人）负担的诉讼费，由债务人财产随时清偿。管理人也可根据本院《企业破产工作经费管理办法（试行）》的相关规定申请破产工作经费。
	宁夏回族自治区 银川市	《银川市中级人民法院关于破产衍生诉讼案件诉讼费用缓交办法（试行）》 第三条【适用范围】本办法适用于破产案件受理后，破产企业（管理人）依据《中华人民共和国企业破产法》提起的对外追收债权纠纷、追收未缴出资纠纷、破产抵销权纠纷等破产衍生诉讼案件。 破产案件受理前提起、尚未审结的民事诉讼，诉讼费用的缓交按照原规定办理。破产案件受理前撤回起诉的民事诉讼，在破产案件受理后再次提起的，一般不适用本办法。 第七条【缓交期限】破产衍生案件诉讼费用的缓交期限根据破产案件审理的进程确定，由债务人财产随时清偿，最迟缓交至破产程序中通过的重整计划、和解协议或分配方案中确定的清偿时间。

类型	典型代表	具体规定
减交	四川省 自贡市	《四川省自贡市中级人民法院关于破产案件及衍生诉讼案件诉讼费用交纳规定（试行）》 第六条【其他减交适用条件】破产企业有破产财产，但其破产财产支付破产费用后，不足以清偿第一顺序破产债权的，可以认定为《诉讼费用交纳办法》第四十六条第（四）项规定的“确实需要减交的其他情形”。破产衍生诉讼案件参照适用。
	四川省 荣县	《荣县人民法院关于破产衍生诉讼案件诉讼费减免缓交办法（试行）》 第六条第一款 管理人在依法履职过程中，代表全体债权人、企业职工或债务人利益，对破产企业的出资人、董事高管或实际控制人抽逃出资、不实出资、侵吞或藏匿企业财产等行为，或者对上述人员在企业日常经营中侵蚀公司独立人格、侵占公司独立财产、转移公司资产等损害公司利益或控制公司利益输送等行为起诉追讨的，以及诉请确认相关债权数额或性质的，可以认定为《诉讼费用交纳办法》第四十六条第（四）项规定的“确实需要减交的其他情形”，由审判庭审查并按本院诉讼费审批制度及审批流程办理。
免交	广西壮族 自治区	《广西壮族自治区高级人民法院民二庭关于印发〈关于办理破产案件若干问题的指导意见〉的通知》 第十七条第一款【破产衍生诉讼费用的收取】管理人在依法履职过程中，代表全体债权人、企业职工或债务人利益，对破产企业的出资人、董事高管或实际控制人抽逃出资、不实出资、侵吞或藏匿企业财产等逃债行为，或者对上述人员在企业日常经营中侵蚀公司独立人格、侵占公司独立财产、转移公司资产等损害公司利益或控制公司利益输送等行为起诉追讨的，受理法院合议庭可以酌定不收取此类衍生诉讼受理费。
	湖北省 恩施市	《关于以降低市场主体诉讼成本为核心持续建设一流法治化营商环境的十二条举措》 第3条 切实降低涉案企业维权费用 当事人因撤诉而申请免交案件受理费的，应予准许。在诉讼案件中，确有困难的涉案企业申请免交诉讼费用的，经院长办公会讨论，可以准许；采取有效措施切实降低鉴定、评估、审计等中介机构费用，确保上述费用在营商环境评价考核中低于全省平均水平。进入破产程序的企业申请免交破产申请费，或破产衍生诉讼案件受理费、保全费等诉讼费用的，应予准许……
	山东省 滨州市	《滨州市中级人民法院关于破产案件及衍生诉讼缓交、免交诉讼费用的实施意见（试行）》 第八条【破产衍生案件免交标准】破产衍生民事诉讼判决破产企业（管理人）承担诉讼费用，但破产企业无产可破或破产财产不足以支付破产费用的破产企业（管理人）可以申请免交破产衍生案件诉讼费用。

（二）现有路径的局限与立法期待

尽管司法救助制度的变通适用在实践中发挥了一定作用，但其仍未触及破产衍生诉讼费用困境的

深层结构，难以从根本上化解前文所述的困境，现有路径主要存在以下两方面的局限：

其一，缓交制度的适用未能彻底解决费用负担的实质问题。缓交政策的核心是“延迟缴纳”，而非“减免责任”，其实质是将当前的支付压力转化为远期的成本负担。实践中，许多法院仍将缴费最终期限设定于裁判文书作出前，这使得费用风险并未消失，只是被推迟至诉讼进程中暴露。对于管理人而言，启动一项最终可能因追收失败而仍无法缴纳费用的诉讼，其面临的执业风险与责任顾虑并未因缓交而减轻。值得注意的是，部分法院已开始探索将诉讼费缴纳节点与破产程序的核心环节相挂钩，这一创新显著延长了缴费周期，为管理人评估追收实效和筹集资金提供了宝贵的缓冲时间³。然而，缓交制度的根本局限在于若对外追收最终败诉或无法执行，该笔被延缓的诉讼费用将形成一笔无法清偿的程序债务，问题最终又回到了原点。因此，缓交政策更多是改善了程序启动的即时流动性，但并未构建起与诉讼结果风险相匹配的最终费用解决机制。

其二，减交与免交政策存在适用标准不一与范围过窄的瓶颈。当前，明确将破产衍生诉讼纳入诉讼费免交范围的地区为数不多，且规定往往较为原则。最终能否免交高度依赖于受理法院的裁量，实践中尺度不一，管理人缺乏稳定预期。究其根源，诉讼费用“按标的额计收”的传统规则，与破产企业普遍“无产可付”的现实状况之间存在难以调和的矛盾。然而，从法理上看，管理人代表债务人提起的对外追收诉讼，其性质并非为个别私益，而是服务于保全和增益全体债权人共有财产这一集体目的，具有显著的准公益属性。因此，参照公益诉讼等特殊类型案件的处理逻辑，对此类诉讼采取区别于普通商事诉讼的收费规则（如按件低额收取或免收），具备充分的合理性与正当性。实践中已有地方法院就此开展突破性尝试⁴，这为未来的制度演进指明了值得肯定的方向，但亟待更高层面的规范统一与推广。

四、可行路径：建立权责匹配、灵活多样的解决机制

（一）建立差异化的追收决策与授权规则

为提升对外债权追收的决策效率与行动效果，避免因僵化的统一规则导致程序拖沓或机会流失，有必要在第一次债权人会议上先行通过一套与对外债权金额、追收成本及潜在价值相匹配的差异化决策与授权规则⁵。该体系的核心在于，依据“成本收益比”与“重大性”原则，在管理人的专业判断与债权人会议的集体决策之间进行合理的权责配置。

其一，应依据债权金额与案件性质，明确划分管理人的自主决策权与债权人会议的决议权。对于债权关系清晰、追收成本较低或单笔金额显著低于破产财产总额一定比例的“小额对外债权”，应赋予管理人必要的自主决定权。管理人经初步调查评估后，若认为追收具备合理预期且成本可控，可结合案件进展直接启动催收或诉讼程序，事后向债权人委员会或债权人会议报告即可。此举旨在提升处置效率，避免集体决策成本高于债权本身价值。反之，对于债权金额巨大、法律关系复杂或追收结果将对破产财产构成重大影响的“重大对外债权”，其追收决策权必须归属于债权人会议。管理人需向债权人会议提

³ 《银川市中级人民法院关于破产衍生诉讼案件诉讼费用缓交办法（试行）》第七条：“【缓交期限】破产衍生案件诉讼费用的缓交期限根据破产案件审理的进程确定，由债务人财产随时清偿，最迟缓交至破产程序中通过的重整计划、和解协议或分配方案中确定的清偿时间”。

⁴ 参见《广西壮族自治区高级人民法院民二庭关于印发〈关于办理破产案件若干问题的指导意见〉的通知》第十七条：“【破产衍生诉讼费用的收取】管理人在依法履职过程中，代表全体债权人、企业职工或债务人利益，对破产企业的出资人、董事高管或实际控制人抽逃出资、不实出资、侵占或藏匿企业财产等逃债行为，或者对上述人员在企业日常经营中侵蚀公司独立人格、侵占公司独立财产、转移公司资产等损害公司利益或控制公司利益输送等行为起诉追讨的，受理法院合议庭可以酌定不收取此类衍生诉讼受理费”。

⁵ 参见上海市第三中级人民法院破产庭课题组：《提升破产衍生诉讼审理质效若干问题研究》，载《法律适用》2025年第10期，第82页。

交债权有效性分析、财产线索、诉讼风险评估、成本预算及多种处置方案的详尽报告，由债权人会议以法定多数决的形式作出是否追收的最终决议。

其二，需建立决议执行与费用垫付的联动机制，将债权人会议的“意志决定”与“成本承担”相统一。当债权人会议决议通过追收重大对外债权时，应同时明确诉讼费垫付/承担方案。原则上，诉讼追收程序的启动应以相应诉讼费的解决为前提。若决议通过后，所有债权人均不愿垫付费用，则管理人可不予启动诉讼程序。若有债权人自愿垫付，但垫付总额未达到预算金额时，管理人可考虑按“部分垫付、相应调整”的原则推进。例如，当垫付金额达到预算的特定比例（如百分之五十或以上）时，管理人可先行启动财产保全、证据固定等前置程序，或相应调整诉讼策略以匹配可用资金，同时继续募集剩余费用。这既尊重了债权人的集体意志，也确保了程序的务实与灵活。

（二）设计多元化的诉讼费用筹措与分担方案

为尽可能有效激发各方的程序参与动力，有必要在诉讼费用筹措上构建一套与破产程序特点相匹配的可行方案，其核心思路是将诉讼费用的负担与诉讼结果的风险收益重新挂钩，通过规则设计实现风险共担、利益共享，变“成本障碍”为“投资激励”：

1. 精细的债权人垫付机制

（1）比例分担方案

“比例分担方案”，是指由全体有表决权的债权人按其债权金额占全体已确认债权金额的比例，分摊追收诉讼费用的方案。该方案旨在确立一个基础性的集体行动框架，其垫付逻辑在于风险共担与公平负担，将个体垫付压力转化为按比例的费用负担，有效降低了单一债权人的参与门槛与决策顾虑。在这种方案下，参照最高人民法院在“法答网”的观点，垫付费用应当按照“破产费用”的性质在财产追收后进行清偿⁶。需要注意的是，这种按比例垫付方案更适宜债权人会议结构相对简单、人数较少的案件，如果涉及多种类型的债权人并存，且清偿顺位靠后的债权人在对外债权全额追回的情况下仍然无法获得清偿时，可以结合案件具体情况（比如债权性质、初步分配测算等）适当调整相关债权人的垫付比例或同意第三人垫付等⁷，以尽可能调和债权人的垫付成本与收益预期之间的矛盾。

（2）自愿投资方案

“自愿投资方案”，是指在债权人会议作出追收决议的基础上不设定强制分摊比例，而是允许单个或联合债权人自愿承诺全额垫付所需费用。作为风险对价，债权人会议可通过决议给予市场化的借款利息（比如年化8%–10%）。其中垫付诉讼费用本身可以按照破产费用的性质予以清偿、垫付费用的借款利息可以参照共益债务的性质予以清偿。这一方案旨在通过赋予一定回报以激励最有信心和能力的债权人主动承担全部风险，将其垫付逻辑从“义务分摊”转向“风险投资”。不过，这一方案的适用也应当受到严格规制：一方面，借款利率或回报方案必须提交债权人会议以法定多数决表决通过⁸，以确保集体意志的审慎授权；另一方面，该方案及最终约定的回报水平，应接受受理破产案件的人民法院的必要性及合理性审查，以防止个别债权人利用优势地位获取不当利益。

⁶ 参见《法答网 | 无产可破案件中对外追收诉讼相关法律适用问题》，载微信公众号“重庆破产法庭”，2024年4月2日。

⁷ 比如税务局、公积金中心等作为债权人的情况下，客观上确实无法按要求垫付相应诉讼费，此时就可以采用其他债权人/管理人等为其垫费等替代性方案。

⁸ 由于涉及权利的放弃，是否需要全体债权人同意相关借款利息或回报方案也有待进一步思考。

2. 自愿的管理人垫付机制

在债权人会议不同意诉讼追收，或者虽然同意但是无人垫付诉讼费用导致诉讼程序无法启动的特定情形下，应当允许管理人自行垫付必要诉讼费用。此种情况下需要由法院对于诉讼追收的合理性、债权人会议不同意诉讼追收的原因等综合判断。在激励安排上，法院在核定管理人报酬时，应当将此项垫付所体现的履职勤勉度及对破产财产的增值贡献，作为报酬评估的酌定考量因素，在《最高人民法院关于审理企业破产案件确定管理人报酬的规定》（法释〔2007〕9号）第二条规定之框架内予以单独体现⁹。但是需要提请注意的是，原则上管理人垫付应当是市场化的自主行为，不应当出现法院强制垫付的情形。

3. 兜底的公共保障机制

对于涉及重大法律原则或公共利益的特殊案件，可探索建立地区性破产程序费用援助基金¹⁰。资金来源应依法予以规范，可以包括财政专项经费、管理人行业提存款项及合法社会捐赠。基金使用需遵循辅助性原则，仅在其他途径完全穷尽时启动。关于基金使用的决策程序，建议设立独立评审委员会，由法院、管理人协会、援助基金主管部门等代表组成，重点核查诉讼追收的法律价值与制度意义，防止利用破产程序逃废债情形的出现。此外，为实现基金的可持续运行，有必要赋予基金垫付款项债权在受偿顺位上的优先性。

五、余论

破产程序中对外债权的诉讼追收，本质是“集体利益最大化”与“个体风险最小化”的平衡。追收诉讼启动困境的破解，既需要立法层面补齐规则短板，明确权限划分、费用承担与风险分担的核心规则；也需要司法层面延续创新探索，形成可复制的费用缴纳与程序衔接机制；更需要实务层面的各方主体协同发力——管理人进一步强化专业判断与风险管控能力，债权人逐步树立“风险共担、利益共享”的集体意识，法院积极发挥司法引导与保障作用。

⁹ 比如参照《广州市黄埔区人民法院破产援助资金管理使用办法（试行）》第八条、第九条等规定，进一步明确管理人自愿垫付诉讼费作为可以增加管理人报酬的具体情形，并设置可以增加的报酬上限。

¹⁰ 《江西省企业破产管理人协会企业破产援助资金使用和管理办法（试行）》第十四条：“援助资金可用于弥补企业破产案件中管理人无法收回的先期垫付的下列费用：（一）破产衍生诉讼的诉讼费用；……”

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

杜文乐

电话： +86 755 3680 1991

Email: wenle.du@hankunlaw.com