



# 浅析金融债委会成员的“一致行动原则”

## An Analysis of the 'Principle of Concerted Action' of Financial Institutional Creditors' Committee Members

闵 敏 王 旭

近年来，金融机构债权人委员会（以下简称“金融债委会”）越来越多地参与到大型、知名企业的金融债务重组案例中。金融债委会为确保对成员行为的有效约束，大多会以协议或决定的方式确立“一致行动原则”。这一原则在实践中引发了较多问题，例如：“一致行动原则”对金融机构债权人的约束力如何？金融机构债权人可否违反“一致行动原则”单独起诉债务人？违反“一致行动原则”可能面临哪些责任？金融机构债权人又当如何应对？笔者将基于实务案例及执业经验，在本文中对“一致行动原则”的争议焦点问题进行解读和分析，并为金融机构债权人提出相应建议。

### 一、金融债委会确立“一致行动原则”的动机

根据原银保监会等四部门联合发布的《关于印发金融机构债权人委员会工作规程的通知》（银保监发〔2020〕57号，以

以下简称《工作规程》），金融债委会系庭外金融债务重组过程中设立的协商性、自律性、临时性组织，其成员主要为金融机构。与破产阶段的债权人委员会的职权由《企业破产法》直接做出规定不同，金融债委会的组织架构、议事规则和工作流程，以及各成员机构权利义务、成员机构退出机制、解散程序等事项均约定于当事人自愿签署的债权人协议中，且《工作规程》第十条亦强调，金融债委会应当按照约定的议事规则、工作流程和决策机制进行协商和决策。

从实务运作的角度来看，设立金融债委会的目的是为金融机构债权人搭建集体协商、共同决策、一致行动的工作平台，避免在企业债务危机爆发后个别金融机构单独“出逃”而引起“踩踏”，为企业债务危机的化解争取时间和空间。但金融债委会的组建和运作主要来自各成员机构间的约定，对成员机构的行为缺乏来自上位法的强制约束。因此，为避免个别成员机构

闵敏，北京市中伦律师事务所合伙人；王旭，北京市中伦律师事务所律师。



游离于债委会之外单独采取行动，有效发挥金融债委会化解债务风险的作用，金融债委会成员有动力明确并遵守“一致行动原则”。

## 二、金融债委会成员“一致行动原则”的主要内容

在实践中，金融债委会成员“一致行动原则”可能在债权人协议、债权人会议决议、主席团会议决议或债务重组协议中体现，不同债委会“一致行动原则”的主要内容基本一致，但在具体条款方面有一些差异。

例如，康某药业的金融债权人于2021年成立金融债委会，其债权人协议约定：

“本协议生效后，债委会成员应保持一致行动。未经债委会同意，债委会成员不得以债权人身份或授权代理人等身份单独或联合其他方采取对化解债务风险不利的举措，包括不得采取提起诉讼、仲裁、申请执行、司法保全等强制性措施。在不损害其他债权人利益的前提下，债权人可对其单独享有的原债权抵质押财产自主处置，在采取处置措施前应提前五个工作日报备债委会工作组。”

又如，某迪集团的金融债权人于2018年6月成立金融债委会，其债权人协议约定：

“本协议生效后，各债权人应保持一致行动，协议任何一方不得单方面或联合其他方以及本协议以外的其他方与债务人就其债权有关事宜达成除本协议以外的不利

于资产和债务处置的任何协议。除经债委会同意外不得单独或联合其他方以及本协议以外的其他方对债务人提起诉讼或申请保全、执行等法律措施、处置债务人资产（包括但不限于变卖、拍卖、扣划以及向人民法院提出对债务人进行破产重整或破产清算的申请等）。”

此外，S公司（江苏省某大型民营零售企业）金融债权人于2018年成立金融债委会，其未在债权人协议中约定“一致行动原则”，而是以债权人会议决议的方式予以确定，决议具体内容如下：

“债委会各成员单位要在债委会的统一框架下，共同协商，一致行动，遵循债委会的工作部署、工作节奏和工作要求，不得在债委会统一框架之外采取独立或局部联合的行动。未经债委会同意，各成员单位不得采取新的诉讼、查封冻结账户、资产和股权、强行处置资产、平仓质押股票、限制消费等不利于风险化解的措施。”

从上述协议或决议的内容来看，债委会成员“一致行动原则”并非一种空泛的“宣言”，而是对其成员单独采取诉讼、仲裁、保全、执行、申请破产清算、实现抵押权、限制消费等措施的明确限制，这类条款显然将对金融机构债权人的债权追偿工作造成实质障碍，能够依决议或约定对金融机构债权人的追偿行为产生有效的法律约束。对此，应当进一步明确金融机构债权人违反“一致行动原则”可能面临的具体监管及违约责任。



### 三、债委会成员违反“一致行动原则”可能面临的责任

#### （一）金融债委会可对违约方采取自律措施，监管部门可对违约方采取问责措施

根据《中国银监会办公厅关于进一步做好银行业金融机构债权人委员会有关工作的通知》（银监办便函〔2017〕802号）及《工作规程》，债委会成员机构存在不履行其在债委会中相关职责、不遵守债委会按照约定的议事规则所作出的决议、擅自退出债委会或者其他影响债委会工作的情形的，债委会或者自律组织可以采取内部通报等自律性惩戒措施。因上述情形造成严重后果的，金融管理部门可以采取约谈、向债委会成员机构总部通报等方式督促债委会成员机构规范行为。

在上述文件的指导下，大部分金融债委会通过各种形式明确了债委会成员的自律问责机制。例如，康某药业金融债委会的债权人协议约定：

“5.1 债委会成员存在不履行其在债委会中相关职责、不遵守或不执行债委会按照约定的议事规则所作出的决议、擅自退出债委会或者其他影响债委会工作的情形，或有其他违反本协议约定的情形的，债委会有权要求其限期纠正，并在债委会内部进行通报或采取其他自律性惩戒措施，并视情况向债委会成员机构总部和金融管理部门报告。”

再如，某迪集团金融债委会的债权人协议约定：

“债委会成员有下列行为之一的，经债权人会议审议同意，可以提请行业协会依据《协会章程》和有关公约，采取业内通报、取消加入债委会资格、限制参加其他项目合作机会、取消会员资格等自律性惩戒措施。

8.1.1. 拒不履行债委会决定的；

8.1.2. 擅自退出债委会的；

8.1.3. 擅自对债务人单独采取措施，损害债委会其他成员利益的。

8.2 对债委会成员拒不履行资产和债务处置方案或实施其他严重影响债务重组或处置顺利进行行为的，由相关监管部门采取约谈主要负责人、通报批评、加大检查力度等监管措施。”

从实务运作的具体案件情况来看，囿于公权力保障的缺乏及现有制度下责任定性的模糊等原因，上述提到的这些自律措施（限期纠正、内部通报）和监管问责措施（约谈、通报批评、加大检查）都不算是强有力的问责机制，对债委会成员的实际威慑效果非常有限。在笔者参与的某企业金融债委会案例中，债委会成员拒绝执行债委会决议或违反“一致行动原则”单独行动的情形时有发生，但债委会主席团表现出较高的容忍度。例如，该金融债委会在前几次债权人会议决议中均明确要求其成员限期撤回对债务人全部诉讼、保全措施（属于上文提及的“限期纠正”措施），但因彼时债务人重组前景不明、不确定性较高且获偿风险较大，大部分成员并未遵照金融债委会的要求执行，债委会主席团



也并未采取其他更有力的自律措施或向监管部门报告。毕竟，受制于监管要求，在债务人陷入危困状态时，金融机构追偿债权的压力非常大，在债务重组前景不明的情况下，要求各金融债权人完全步调一致，的确过于苛刻。

## （二）债委会成员可能约定违约方的民事责任，但由债委会代表其成员起诉违约方存在制度障碍

因该种一致行动协议亦属于民法上的合同，体现了多方当事人的真实合意，故除自律措施和监管责任外，债委会成员通常还会在协议中约定违约方的民事责任。例如，康某药业金融债委会的债权人协议约定：

“5.2 违约方因违约行为获得利益的，债委会主席团有权代表债委会其他成员要求违约方返还所取得的利益，并将该利益在债委会范围内重新进行分配；如违约方因违约行为给其他债委会成员造成损失的，或影响债务风险化解工作进度的，债委会主席团有权代表债委会根据造成实际损失的情况要求违约方赔偿，或对违约方采取其他自律性惩戒措施。”

从笔者参与的案例来看，大部分金融债委会文件中的违约责任条款都与上述 5.2 条类似，甚至更为简单。那么，在实践中如确实有成员出现违约行为，债委会真能够代表债委会成员提起诉讼吗？经笔者全面检索后发现，即使有些金融债委会成员严重违约，也从未出现债委会成功起诉该违约方、有效主张违约责任的案例。

实际上，这种起诉难、追责难现象的背后隐藏着更深层次的制度障碍问题。结合金融债委会运行的具体情况及现行法律规定，金融债委会对违约成员提起诉讼面临不少障碍。《民事诉讼法》第五十一条规定，公民、法人和其他组织可以作为民事诉讼的当事人。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释（2022 修正）》第五十二条规定：“《民事诉讼法》第五十一条规定的其他组织是指合法成立、有一定的组织机构和财产，但又不具备法人资格的组织。”根据最高法出版的相关理解与适用，“其他组织的法律特征包括：第一，要求合法成立，必须是依照法律规定的程序和条件成立，法律上予以认可的组织。如果未经依法成立，则不具有其他组织的资格，应由直接责任人承担民事责任。第二，必须具有一定的组织机构，即有能够保证该组织正常活动的机构，比如，有自己的名称、场所，有自己的负责人和一定的职能部门和工作人员。第三，应当有一定的财产。必须具有能够单独支配的、与其经营规模和业务活动的内容和范围相适应的财产。第四，不具有法人资格，即不具备法人的条件，法律上没有取得法人资格。”（最高人民法院修改后民事诉讼法贯彻实施工作领导小组，2015）依此认定，金融债委会虽为自律性组织，但其组织非常松散，通常没有固定办公场所，主席团、工作组等也与一般意义上的“职能部门”有明显差异，其工作人员也多为兼职。更重要的是，在实践中，债委会并



不具有能够单独支配的、与其经营规模和业务活动的内容和范围相适应的财产。因此，依照现行法律制度，金融债委会不太可能被认定为“其他组织”。另外，根据《民事诉讼法》第一百二十二条，起诉必须符合下列条件：（一）原告是与本案有直接利害关系的公民、法人和其他组织……所谓“原告与本案有直接利害关系”，是指当事人自己的民事权益受到侵害或与他人发生争议。换言之，只有为自己的民事权益而提起诉讼的人，才是本案的合格原告（全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会，2012）。但是，金融债委会成员违反“一致行动原则”（常见的违约行为如单独起诉、推进执行或单独与债务人达成协议），即便能够被认定为发生侵害，其侵害的也是“债委会成员”的权益而非“债委会”的权益。如此，很难认定债委会与其成员的违约行为存在“直接利害关系”。

从学理而言，金融债委会作为非实体法上的权利主体，为其成员的利益以自己的名义提起诉讼，可以运用“任意诉讼担当”理论解决。按照学界的通常理解，所谓“任意诉讼担当”是指实体法上的权利主体或者法律关系以外的第三人，为了他自己的利益或者代表他人的利益，以正当当事人的地位提起诉讼，主张一项他人享有的权利或基于他人法律关系所引发的争议，法院判决的效力及于原来的权利主体（王甲乙，1995）。任意诉讼担保可进一步分为“法律规定的任意诉讼担当”和“扩

大适用的任意诉讼担当”，前者指法律明确允许一定类型案件可以由他人进行诉讼担当，后者指解决多数人诉讼以外的其他形式的诉讼担当（肖建华，2002）。在现行民事诉讼制度框架下，“法律规定的任意诉讼担当”可行，“扩大适用的任意诉讼担当”原则上不可行。典型的法定任意诉讼担当人如债券受托管理人，2019年修订的《证券法》第九十二条第三款规定：“债券发行人未能按期兑付债券本息的，债券受托管理人可以接受全部或者部分债券持有人的委托，以自己名义代表债券持有人提起、参加民事诉讼或者清算程序”。随后，《全国法院审理债券纠纷案件座谈会纪要》（法〔2020〕185号）第五条第一款明确“债券发行人不能如约偿付债券本息或者出现债券募集文件约定的违约情形时，受托管理人根据债券募集文件、债券受托管理协议的约定或者债券持有人会议决议的授权，以自己的名义代表债券持有人提起、参加民事诉讼，或者申请发行人破产重整、破产清算的，人民法院应当依法予以受理。”至此，债券受托管理人的诉讼地位方才正式予以明确。相较之下，现有的《工作规程》等文件都未明确规定金融债委会的法定诉讼地位。

对此，随着未来金融债委会制度的不断成熟，相关诉讼案件预计将会增加，为方便诉讼、提高效率，建议有关机构积极推进发布相关规定或司法政策，适当允许金融债委会作为诉讼担当人，为其自己或债委会成员的利益向违反“一致行动原则”



的成员提起诉讼。

#### 四、债委会成员可以违反“一致行动原则”单独起诉债务人，但其诉讼请求可能会被驳回

《最高人民法院公报》2022年第5期刊登“某商银行股份有限公司某南分行与临清新某河实业有限公司、中冶纸业某河有限公司金融借款合同纠纷案”（以下简称“某河纸业案”），在该案中，金融债委会参与债务人的债务重组，某南分行系债委会成员，且在重组过程中，某南分行与各方签署系列债务重组协议。债务重组协议约定延长债务人还款期限8年，债务到期前，各债权银行应采取“借新还旧”等方式确保贷款到期续作，并约定：“任何一方不得单方面或联合其他方与债务人就其债权达成除债务重组协议以外的任何协议，除经债委会同意外不得单独或联合其他方处置（包括但不限于起诉、查封、变卖、拍卖、扣划等）债务人的资产；债委会各成员不履行债务重组协议，抽回资金或违约单独采取保全行动的，应在债委会指定的日期内予以纠正，对不及时纠正违约行为的债权人，应赔偿其他债权人的损失。”前述债务重组协议签署后，金融债委会又召开债权人会议并形成“会议纪要”，再次明确债权人应按照债务重组协议要求，及时通过

借新还旧、展期等方式办理到期贷款的续作。某南分行派员参加了前述债权人会议。在债务重组协议约定的债务重组到期日届满前，某南分行单独起诉要求债务人还款。该案历经某南中院一审、该省高院二审以及最高法再审，最高法最终驳回某南分行的全部诉讼请求。

本案中，最高法对债委会成员违反“一致行动原则”单独起诉债务人相关法律问题做出回应，有如下观点值得关注。

第一，关于债务重组的效力。最高法肯定了系列债务重组协议的效力，并认定某南分行作为重组协议的签署人，应受系列债务重组协议的约束。

第二，关于“会议纪要”的效力。最高法关注到如下事实：1. 债委会在系列重组协议框架下开展工作，“会议纪要”的主要内容符合系列重组协议的约定，是系列债务重组协议的延续；2. 债务重组协议是债委会共同协商后做出的共同意思表示，重组协议约定债委会成员应当一致行动，某南分行作为重组协议的签署人，承诺与其他债权银行一致行动，其应当执行债委会的决定；3. 某南分行派员参与了本次债权人会议；4. “会议纪要”符合监管规定的债委会决定重大事项的表决条件<sup>①</sup>；5. 其他债权银行都没有提出异议。基于前述，最高法认定某南分行单方不履行“会议纪

<sup>①</sup> 当时金融债委会的主要监管文件为《中国银保监会办公厅关于做好银行业金融机构债权人委员会有关工作的通知》，该通知第九条第二款规定“债委会重大事项的确定，原则上应当同时符合以下条件：一是经占金融债权总金额的三分之二以上比例债委会成员同意；二是经全体债委会成员过半数同意。”



要”，单独提起诉讼，缺乏事实和法律依据。

第三，本案应当驳回诉讼请求还是驳回起诉。最高法院认为，驳回起诉是为解决诉讼程序上的问题，驳回诉讼请求处理的是实体上的权利义务关系。某南分行起诉符合《民事诉讼法》规定的起诉条件，不应予以驳回。同时认为“本案债委会各成员约定，除经债委会同意外不得单独或联合其他方通过起诉、查封、变卖、拍卖、扣划等方式处置债务人的资产，该约定是债委会集体意志的体现，是债委会各成员单位真实意思表示，不违反法律法规的规定。某南分行作为债委会成员，承诺与其他债权银行一致行动，在未征得债委会同意，且未到债务重组协议约定的履行期限的情况下，其主张的本案债权尚不符合实现条件。”因此，应当驳回某南分行起诉。

除某河纸业案外，在“中国某城资产管理股份有限公司与中国某华能源集团有限公司等金融借款合同纠纷案”（以下简称“某华能源案”）中，北京金融法院也采用了类似的审理思路。根据（2021）京74民初224号判决书，某城资管系金融债委会成员，债务重组过程中，金融债委会通过决议并形成“会议纪要”，对债务人的债务予以展期，某城资管的内部批复显示该公司原则同意会议纪要的内容。后某城资管在展期后的债务期限届满前提起诉讼，法院最终驳回某城资管的诉讼请求。

可见，债委会成员的诉权不因其“一致行动”的承诺而被剥夺，但其诉讼请求有较大概率会被驳回。

## 五、对于金融机构债权人的建议

如上，债委会成员签署包含“一致行动原则”的协议，或者债权人会议经合法程序决定各成员应遵守“一致行动原则”，债委会成员应予以遵守。如债委会成员违约单独对债务人采取行动，除可能被采取自律措施或承担监管责任外，其对债务人的诉讼请求可能会被法院驳回。因此，金融机构债权人在参与金融债务重组时，应仔细审阅包含债委会成员“一致行动原则”的文件，审慎做出决策或采取行动。具体而言，笔者建议如下。

首先，综合考量决定是否加入金融债委会。在实践中，不同债权的追偿难度不同，有的债权有充分担保，有的则是纯信用债权。金融机构应综合考量加入金融债委会的利弊得失，如金融机构的债权有充分的担保措施，追偿难度不大，可以选择不加入金融债委会，以免受“一致行动原则”掣肘。例如，在某夏幸福债务重组过程中，某融信托在2021年2月就曾以某夏幸福拉长还款期限、要求某融信托对应收账款质押进行解押等条件过于苛刻为由，一度拒绝加入某夏幸福债委会，并准备启动司法程序<sup>①</sup>。

其次，加入金融债委会后，在参与金

① 杨卓卿.定稿！华夏幸福与中融信托签约，近60亿延期项目5年内还清[EB/OL].(2023-01-20)[2023-04-25].  
http://www.stcn.com/article/detail/780621.html.



融债委会工作过程中，金融机构应仔细审核债权人协议、议事规则、债权人会议决议案及债务重组协议等文本，尽可能地通过协商、谈判等方式限缩“一致行动原则”的适用范围。例如，康某药业债委会债权人协议即约定“在不损害其他债权人利益的前提下，债权人可对其单独享有的原债权抵质押财产自主处置，在采取处置措施前应提前五个工作日报备债委会工作组”，有力保障了享有优先权的债委会成员的合法权益，这一条款应该就是各方博弈后的成果。在实践中，单一债权人争取这类条款的难度较大，建议联合其他成员共同提出要求，以增加成功的机会。

再次，如金融机构认为债权人会议决议的内容或程序违法，应及时向债委会主席团或工作组提出异议，并明确表示反对意见。必要时，可联合其他成员共同提出异议。

最后，并非所有金融债委会成员违

反“一致行动原则”单独起诉债务人的诉讼请求都不会被支持。“某河纸业案”和“某华能源案”有其特殊性：两案的债权人均在同意债务展期后又在展期后的债务到期前起诉，诉讼请求缺乏合同依据。但在实践中，一些金融债委会在成立伊始或债务重组早期，债务人的债务尚未获得展期的情况下，就要求其成员不得单独采取诉讼、执行等行动。这种情况下，债委会成员单独起诉债务人，并不缺乏实体合同依据。另外，如债委会决议存在内容违法（与其他文件是否有明显冲突、引发很多成员抗议等）或程序瑕疵（通知、表决程序不符合约定或规定）情形，金融机构可以在诉讼中主张决议无效或对自己不产生拘束力。因此，笔者认为，必要时金融机构仍可对债务人单独采取诉讼、仲裁或执行等措施。<sup>[N]</sup>

学术编辑：卢超群

#### 参考文献

- [1] 最高人民法院修改后民事诉讼法贯彻实施工作领导小组.最高人民法院民事诉讼法司法解释理解与适用(上)[M].北京:人民法院出版社,2015.
- [2] 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会.《中华人民共和国民事诉讼法》释义及实用指南[M].北京:法律出版社,2012.
- [3] 王甲乙.当事人适格之扩张与界限[J].法学丛刊,1995(01).
- [4] 肖建华.诉权与实体权利主体相分离的类型化分析[J].法学评论,2002(01)。