

国有企业破产中的职工安置相关问题研究

成梦姿 宁金星^(通讯作者)

湖南潇湘破产清算有限责任公司，湖南湘潭，411100；

摘要：相较于民营企业，国有企业在依法开展破产工作时，关键内容是职工债权的审核与认定。制定国有企业职工安置方案，在遵循现有破产相关规定的同时，还需灵活运用与国有企业相关的法律法规及政策性文件，综合确定职工安置的标准与范围，确保依法与稳定的统一。

关键词：国有企业；破产；职工安置

DOI：10.69979/3029-2700.25.11.045

随着市场化破产的推行，国有企业以往的改革改制、政策性破产惯例难以准确适用，基于国有企业的特殊属性与人事制度，离开政府扶持，职工安置是国有企业破产工作中需要重点突破的难题。

1 劳动关系研究

1.1 劳动关系认定问题

《劳动和社会保障部关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12号）对成立劳动关系的各要项进行了具体列明，有利于统一认定劳动关系的标准，也有助于保护劳动者权益，但用于实践操作时仍稍有欠缺。劳动关系以用工为成立要件，但实践中对“用工”存在不同解释。

1.1.1 “用工”的不同理解

用工的含义，一般分为实际使用说和控制说两种观点。“实际使用说”认为，用工即用人单位在实际使用或消耗劳动者的劳动力，更加强调劳动力的即时状态。

“控制说”则主张，用工即劳动者的劳动力处于用人单位的控制范围内，可以由用人单位随时调配，不要求劳动力已实际投入生产。以保护劳动者权益为出发点，则控制说更具备可行性，也被运用到地方立法等实践中，比如《山东省劳动合同条例》等相关规定。

1.1.2 待岗职工的劳动关系认定

国有企业基于企业性质、管理制度等特殊性，大多成立时间早，多年经营不善，缩减生产规模，较易造成大规模职工待岗、劳资问题久悬未决的困境。与此同时，相较于私营企业，国有企业职工对企业拥有更高的认可度、依赖性和归属感，也是处理企业与待岗职工劳动关系认定问题的一大阻碍。

单纯运用“实际使用说”或“控制说”均无法有效分析待岗职工状态，为作出合理认定，可从多方面综合把握判断，其中从属性是关键因素之一。

从属性的概念在用于认定劳动关系时，可具体包括人格从属性与经济从属性。人格从属性的侧重点为，待岗职工接受企业的规章制度管理，具体可表现为就企业重大事项进行商议表决，保守企业商业秘密，参与年度考核等。经济从属性的侧重点在于，待岗职工与企业存在福利待遇等金钱往来，具体可表现为向待岗职工发放生活费、节日福利，待岗职工社保归属企业管理等。

值得注意的是，国有企业中还存在用人单位与待岗职工长期互不联系的情况，即“长期两不找”。“两不找”期间，待岗职工不提供劳动，用人单位亦不支付任何劳动报酬和福利待遇，但出于种种原因，双方长期未提出或办理解除劳动关系及退工退档等手续。在此情形下，用人单位与待岗职工不享有劳动权利、不承担劳动义务，双方在劳动法上不存在任何权利和义务关系。

1.2 解除劳动关系问题

《中华人民共和国企业破产法》（下称《企业破产法》）中未对企业被裁定受理破产后，管理人是否有权解除以及何时解除劳动关系等问题进行具体规定。实践中，对于管理人何时开展解除劳动关系等工作，存在三种方案。

1.2.1 以“破产受理日”作为解除劳动关系的时间

根据《企业破产法》第四十四条之规定，职工债权因企业破产而产生，劳动关系在此时解除，才能固定职工的劳动权益。此种操作模式的问题在于，混淆了职工债权等破产债权的基准日与解除劳动关系的基准日，企业进入破产程序，职工债权即已确定。另外，管理人后

续开展职工债权调查认定工作也需要债务人企业原职工的协助配合，过早解除劳动关系会影响后续工作开展。

1.2.2 以“破产宣告日”作为解除劳动关系的时间

根据相关规定，人民法院宣告企业破产，即否认企业继续存续的法人资格，企业丧失保持或重新建立劳动关系的可能性，劳动关系自此终止。此种操作模式的问题在于，仅清算程序中的债务人企业可以满足宣告破产的条件，对重整与和解程序中的债务人企业无法适用。从实践操作来看，企业被法院裁定破产至宣告破产，时间往往长达半年甚至更久，在破产企业经营事务减少等情况下，长时间继续聘用现有职工，将明显增加破产成本，扩大职工债权的范围，不当减损普通债权人的权益。

1.2.3 根据工作开展情况确定解除劳动关系的时间

基于上述两种操作模式各有现实阻碍，实践中管理人大多根据债务人企业职工规模、人事关系现状以及破产工作安排等因素综合确定较为合适的解除劳动关系时间节点。此种操作模式在适配各破产程序的同时，给予管理人更多自由裁量的空间，有助于管理人顺利完成接管工作、摸排债务人企业情况，对准确认定职工债权、考虑留守工作等也大有裨益。

2 职工债权审查确认重点

2.1 经济补偿金中计算基数与工作年限的注意事项

2.1.1 计算基数

现行法律规定，在计算经济补偿金时，计算基数为解除劳动关系前十二个月的平均工资。实践中，部分国有企业的待岗职工未提供劳动，无正式工资，每月仅有少量生活费。在此情形下，国有企业在计算待岗职工解除劳动关系对应的经济补偿金时，可根据法律规定以当地最低工资作为计算基数。

2.1.2 工作年限

一般以进入公司作为工作年限的起算点，但存在部分特殊情况需予以考虑。

合并计算工作年限，需满足劳动者进入新用人单位工作系非因本人原因导致这一基本条件。在计算相应的工作年限时，需通过查阅个人档案等方式，确定职工开始工作时间、进入本公司工作的时间及原因，以对工作年限进行准确核定。

另《关于印发国有大中型企业主辅分离辅业改制分

流安置富余人员的劳动关系处理办法的通知》（劳社部发〔2003〕21号）中指出，国有企业职工从其他国有单位调入新单位时，工作年限连续计算。基于此，在满足系“非因本人原因”调入现国有企业的前提条件下，只有原用人单位系国有单位时，工作年限才可合并计算。

上文提到，大多市场化破产的国有企业成立时间早，相应职工的工作年限较长，而现行《劳动合同法》施行日期为2008年1月1日，因此在计算工作年限时，面临分段计算的问题。根据相关法律规定，分段计算工作年限时，2008年1月1日之后适用《劳动合同法》，2007年12月31日之前适用《违反和解除劳动合同的经济补偿办法》（现已失效）。

2.2 待岗职工住房公积金缴存基数问题

根据相关规定，住房公积金的缴存基数上限为当地上一年度职工月平均工资的2倍或者3倍，各地方在实践中也分别进行了不同的具体规定。部分国有企业存在待岗职工每月工资或生活费远低于当地月最低工资标准的情况，在确定住房公积金的补缴基数时，应参照经济补偿金的计算基数进行调整，避免在岗职工与待岗职工之间的过大差距，引发群体异议，影响职工安置工作的整体推进。

2.3 老工伤人员工伤预留费用处理

工伤预留费用系国有企业职工安置中的特殊问题，涉及主体为老工伤人员，后续将以长沙市为例进行具体讨论。

2.3.1 主体定义

老工伤人员是指，在工伤保险纳入社会统筹管理之前，在国有企业、集体企业中已确认为工伤或者因工患职业病，截至目前仍由企业或者主管部门支付工伤待遇的人员，但不包括已与原企业终止工伤待遇关系或解除终止劳动关系的工伤人员，以及已享受一次性工伤保险待遇、抚恤待遇的工伤人员、供养亲属。

《关于将老工伤人员纳入工伤保险统筹管理的通知》（长人社发〔2010〕44号）要求，正在实施改制破产的国有、城镇集体企业，由企业按照湘劳社政字〔2006〕12号文件规定一次性将预留费用缴纳到工伤保险经办机构。

2.3.2 实践操作空间

老工伤人员普遍具有受伤时间早、年龄偏大等特点，

其中大部分工伤均已不可逆，且旧伤复发可能性较小，更多情况为工伤导致身体素质降低而引发的其他疾病。根据现行工伤保险政策，并咨询相关部门，将工伤预留费用缴纳至工伤保险统筹管理系统后，如非因老工伤直接导致的病痛则无法享受工伤保险待遇。在此情况下，部分老工伤人员考虑自身年龄、工伤现状以及后续引发相关病痛的可能性，更愿意将此笔预留费用直接支付至个人。

因此，在实践操作中，如遇老工伤人员提出上述诉求，管理人可根据破产国有企业老工伤人员的基本特点与工伤情况，同时咨询相关部门意见，进行综合考虑。

3 完善职工安置工作的建议

3.1 加强劳资关系管理

一方面，要实现岗位、薪酬、档案动态管理，实时掌握职工的劳动人事状态，制作翔实的职工花名册，根据劳动人事关系变更情况及时完善补充职工个人档案内容，以便后续进行职工债权审查时可以准确核对职工信息，避免出现误差。

另一方面，对于岗位安排不适当或无岗位安排职工，综合考虑国有企业生产经营需要与职工个人能力，适时依法进行岗位调整或处理人事关系，最高效率利用生产资源，促进盈余劳动力回归市场创造更多社会价值、实现个人价值，避免长期无劳动、无薪酬状态对用人单位与职工造成的不利影响。

3.2 合理确定安置时间点

在破产受理日与宣告破产日对处理企业劳资关系均存在较大缺陷的情况下，管理人如何根据破产工作开展进程及后续安排确定职工安置时间点至关重要。时间过早则难以完全清查劳动人事状态，缺少突发事件、隐藏问题的应对时间，时间过晚则无谓增加破产成本，加大破产负担。在确定职工安置时间点时，管理人应综合考虑破产工作中对职工配合工作的依赖程度、劳资关系复杂程度、职工规模、破产企业资产负债情况、政策要求等各方因素，审慎决断。

3.3 兼顾公平

国有企业因存在多年在岗与待岗之分等特殊情况，职工群体内部差异较大，往往“不患寡而患不均”。管理人在坚持以依法依规原则制定职工安置方案的同时，

可通过调整安置标准、范围等内容合理缩小职工个体差异，实现职工安置方案的相对公平。

4 结语

国有企业市场化破产过程中，职工安置工作是重中之重，管理人在依法依规推进的同时，需更多考虑国有企业历史沿革、人事管理制度及现状等事实因素，确保职工安置方案合法性与合理性并行，以减少方案实施的阻力，维护整体稳定。

参考文献

- [1]何伦坤.《劳动合同法》中“用工”内涵及效力探析——兼谈《劳动合同法》相关条文的修改[J].理论月刊, 2010 (4) : 96-98.
- [2]王勇.我国劳动合同“中止”制度之立法分析[J].就业与保障, 2020(24): 185-186.
- [3]企业破产或提前解散，裁员行为应守法合规[J].中国安全生产, 2020, 15 (4) : 72.
- [4]李汶泽.破产企业职工债权可确认范围研究[D].西北师范大学, 2020.
- [5]李坤.国有企业破产清算中员工安置法律问题分析[J].法制博览, 2022 (14) : 69-71.
- [6]阎天.平台用工规制的历史逻辑——以劳动关系的从属性理论为视点[J].中国法律评论, 2021 (4) : 43-50.
- [7]蒋瑛.构建国有企业和谐劳动关系的思考[J].活力, 2024, 42 (8) : 19-21.
- [8]胡小燕.破产重整，国企职工如何妥善安置[J].人力资源, 2021 (24) : 36-37.
- [9]贾冰.劳动经济补偿年限的分段计算[J].区域治理, 2019 (42) : 81-83.
- [10]朱军.劳动关系认定的理论澄清与规范建构[J].法学研究, 2023, 45 (6) : 135-154.
- [11]肖竹.劳动关系从属性认定标准的理论解释与体系构成[J].法学, 2021 (2) : 160-176.

作者简介：成梦姿（1997.10—），女，汉族，湖南湘潭人，硕士研究生，研究方向：破产清算与重整。

通讯作者：宁金星（1986.03—），男，汉族，湖南娄底人，硕士研究生，研究方向：破产清算与重整。