



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

职工权益破产保障机制解读

<http://www.fristlight.cn> 2007-09-18

[作者] 曹士兵

[单位]

[摘要] 2006年通过的新破产法，规定了一套程序保障和实体保障相互配合、相互协调的职工权益保障机制。这一机制是立法机关和参与者集体智慧的结晶，反映了不同的利益诉求。这个机制值得我们认真解读。

[关键词] 职工权益;破产保障机制;职工安置预案

2006年通过的新破产法，规定了一套程序保障和实体保障相互配合、相互协调的职工权益保障机制。这一机制是立法机关和参与者集体智慧的结晶，反映了不同的利益诉求。这个机制值得我们认真解读。

一、程序保障机制

1. 职工安置预案从破产程序由谁启动的角度，可以把企业破产区分为自愿破产和强制破产。新破产法规定，除债权人申请启动的强制破产外，债务人提出申请自愿启动的破产程序，必须向法院提交职工安置预案。这是立法机关在总结各地政府和法院处理企业破产好的经验的基础上，结合我国国情需要作出的重要规定。债务人向法院申请破产需要一并提交职工安置预案的做法，开始仅限于国有企业，特别是列入国家计划破产的国有企业，后来通过最高人民法院司法解释扩大到所有债务人。但是，职工安置预案的内容与制定、落实，因企业性质不同仍然存在区别。国有企业、集体企业以及国有控股企业等公有制或公有制占主导的企业，职工安置预案的内容主要是职工安置渠道和安置费用来源，以及职工再就业安排；需要安置的职工范围广泛，既包括在职职工，也包括离退休职工、因公伤残、致病职工、因公死亡职工遗属等，安置渠道包括一次性安置和再就业安置等多种形式。职工安置预案的制定、落实，原则上由企业主管部门负责，例如，工业企业由经委负责、商业企业由商委负责等。列入国家计划破产的国有企业职工安置预案的制定、落实，则要求政府设立的企业兼并破产协调领导小组全权负责，领导小组的负责人必须由政府一名负责人担任。因此，本质上看，公有制或公有制占主导的企业的职工安置预案由政府制定，政府负责落实，政府承担着沉重的工作压力。在这项工作中，重中之重的是落实职工安置费用，确保职工工资、各项社会保险、安置费有着落，并通过整体出售（即将企业资产和职工一并转让的做法，近似于企业兼并）、转业培训、生产自救、介绍就业、劳务输出等方法，妥善安排职工再就业，并保障职工在重新就业前的基本生活需要。私营、民营等非公有制企业破产职工安置预案，在内容上仅限于落实职工权益，包括拖欠职工工资和各项社会保险费用的落实，以及因企业破产解除劳动合同的补偿，但不包括职工安置费用和安排职工再就业的内容。私营、民营等非公有制企业破产职工安置预案的制定、落实，由企业股东即通常所说的企业主负责。有限责任公司由全体股东负责制定、落实安置预案；股份有限公司则由控股股东以及能够独立产生董事的股东负责。

2. 职工债权确认与异议解决程序

新破产法规定职工债权在破产程序中不需要申报，因此，破产管理人被赋予特殊职责，即破产管理人应当根据企业职工债权构成及时制作职工债权清单，必要时可以请社会保障部门配合；应当及时公布职工债权清单，供职工查询；应当及时根据职工提出的意见对债权清单进行完善，确保清单内容准确。职工债权如果有疏漏或错误，无论职工是否对此提出过异议，均应视为破产管理人工作失误；如果造成职工权益受损的，破产管理人要依法承担民事赔偿责任。另外，由于职工债权豁免申报，新破产法第四十五条、第五十六条、第五十七条关于债权申报的相关规定，对职工债权均不适用。职工债权一旦发生争议，按照新破产法的规定，职工可以通过提出更正和进行诉讼两种途径，对自身权益予以救济。首先，职工对债权清单记载有异议的，可以向破产管理人提出，破产管理人应当及时审查。如果异议成立，管理人应当及时更正债权清单。其次，如果破产管理人认为异议不成立，职工坚持己见的，职工可以向法院提起诉讼，由人民法院通过诉讼程序依法裁判。需要注意的是，新破产法不仅对职工债权争议规定了诉讼程序，而且规定的是普通诉讼程序，对包括管辖在内的诉讼程序问题，均适用民事诉讼法的规定。

3. 参加债权人会议

新破产法规定：“债权人会议应当有债务人的职工和工会的代表参加，对有关事项发表意见。”该规定明确了职工参加债权人会议的方式是派职工代表参加，解决了职工在债权人会议上表达意愿的方式和途径问题，同时有效解决了职工全体参加债权人会议反而不能及时准确反映职工意愿的负面作用。职工代表由全体职工会议或职工代表会议选举产生，工会代表在债权人会议上可以代表职工利益，

二、实体保障机制 1. 职工权益优先权与特别优先权新破产法对职工权益实体保障的核心，是职工权益在破产分配中的优先权和特殊情况下的优先权，后者姑且称之为特别优先权。（1）职工权益优先权。该权利规定在新破产法第一百一十一条，即破产财产在优先清偿破产费用和共益债务后，首先清偿“破产人所欠职工的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用，所欠的应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用，以及法律、行政法规规定的应当支付给职工的补偿金”，然后清偿“破产人欠缴的除前项规定以外的社会保险费用和破产人所欠税款”。职工权益优先权，在新破产法中分为第一顺位优先权和第二顺位优先权，均排在普通债权之前。第一顺位的职工权益优先权是“职工的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用，所欠的应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用，以及法律、行政法规规定的应当支付给职工的补偿金”，俗称职工“活命钱”，排在税款和普通债权之前；第二顺位的职工权益优先权是“应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用”以外的社会保险费用，指统筹部分的基本养老保险、基本医疗保险费用和失业、工伤、生育保险费用，排在普通债权之前，与税款属于同一顺位。（2）职工权益特别优先权。该权利规定在新破产法第一百三十二条，即规定破产人在新破产法公布之日前所欠职工的工资和医疗、伤残补助、抚恤费用，以及应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用和法律、行政法规规定的应当支付给职工的补偿金，在无担保的破产财产不足以清偿时，以特定的担保财产优先受偿。特别优先权的特别之处在于，符合新破产法第一百三十二条规定条件的职工权益，不仅排在普通债权、税款前优先清偿，而且排在有担保债权前优先清偿。特别优先权保护的是职工的“活命钱”，无论在直接提起的破产清算程序中，还是在破产重整和破产和解程序中，破产管理人都要尽快估算出职工“活命钱”的大致数额，如果发现债务人无担保财产不足以清偿的，必须立即在破产财产分配方案、重整计划、和解协议中制订方案，予以充分保障。尤其值得注意的是，在职工权益未落实之前，不得开始清偿有担保债权。此外，特别优先权是有条件的，必须是“本法公布之日前”所欠的职工“活命钱”，才能优先于有担保债权受偿，不能突破，在破产程序中保护职工权益，也必须在法律限定的范围、条件内。新破产法公布于2006年8月27日，因此，在这个日期之后产生的职工权益，不在特别优先权的范围之内。

2. 破产管理人、企业管理层和直接责任人员的民事赔偿责任新破产法规定，破产管理人、企业管理层和直接责任人员违反忠实勤勉义务，造成债务人破产、损害债权人利益的，依法承担民事责任。这是我国破产法律制度第一次对破产程序中的民事责任进行的规定，也是对包括职工在内的破产债权人的实体权利给予保障的重要举措。企业管理层的民事责任分为两种情形：一是企业董事、监事或者高级管理人员违反忠实义务、勤勉义务，致使所在企业破产的，依法承担民事责任；二是债务人存在违反法律、法规和公司章程规定，侵害债务人责任财产，损害债权人利益的，债务人的法定代表人和其他直接责任人员依法承担赔偿责任。从保护债权人利益角度看，企业高管人员承担的民事责任和直接责任人员承担的民事责任，都是民事赔偿责任，都是以个人（指担任企业高管人员的自然人）财产赔偿受到损失的企业，债权人再从企业获得的赔偿中依法获得赔偿份额；从赔偿程序分析，在破产程序中，破产管理人应当根据企业高管人员和直接责任人员的具体侵权行为，依法对其提起赔偿要求，直至提起诉讼，请求受理破产案件的人民法院进行裁判；破产管理人怠于行使权利，造成债权人损失的，债权人可以对管理人提起民事诉讼，按照新破产法第一百三十条的规定，要求破产管理人承担赔偿责任。破产管理人的民事责任，发生在其管理债务人企业期间。因为其身份是债务人的代表人，赔偿责任的基础是其违反对债务人负有的“忠实、勤勉”义务，责任范围是对“债权人、债务人”造成的损失。因此，破产管理人在破产程序中发生的民事赔偿责任，与债务人高管人员在管理债务人企业期间发生的民事责任性质相同，都属于侵害债务人企业的侵权责任，破产管理人以自己的财产赔偿债务人，债权人依法从中获得赔偿份额。由于破产管理人可以是自然人，也可以是组织，因此，破产管理人承担民事责任的财产可以是个人的财产（自然人的情形），也可以是组织的财产（组织的情形）。破产管理人承担民事赔偿责任的形式，一般是从参加的执业保险中赔偿或者从预交的保证金中赔偿，不足部分，再按照法律规定进行追偿。新破产法对破产管理人、企业管理层和直接责任人员民事赔偿责任的规定，不仅体现在职工可以从这些赔偿中获得应有的赔偿份额，而且体现在可以防止破产管理人、企业管理层和相关人员侵害债务人利益，起到警示作用。

