



ARTHURANDERSEN

# 破產管理署角色檢討 諮詢文件

財經事務局



二零零二年六月

## 目錄

中英對照表 .....	2
緒言 .....	4
1 破產管理署的角色及職能 .....	5
問題所在 — 破產管理署在確保提供 .....	5
有關清盤服務方面的重要性	
主要檢討結果 .....	5
2 清盤 .....	8
問題所在 — 個案數量 .....	8
主要檢討結果 .....	9
建議 .....	11
3 破產 .....	16
問題所在 — 個案數量 .....	16
主要檢討結果 .....	17
建議 .....	24
4 規管與監督 .....	27
問題所在 — 沒有正式的私營清盤從業員規管制度 .....	27
主要檢討結果 .....	27
建議 .....	30
5 調查及執法 .....	32
問題所在 — 適當的執法為有效清盤服務的關鍵 .....	32
主要檢討結果 .....	33
建議 .....	37
6 融資 .....	41
問題所在 — 成本分擔基準並無共識 .....	41
主要檢討結果 .....	42
其他融資方案 .....	43
建議 .....	46
7 管理 .....	48
主要檢討結果 .....	48
建議 .....	48

## 中英對照表

英文	中文
Australian Securities and Investments Commission	澳洲證券及投資委員會
Bankruptcy Ordinance	《破產條例》(第6章)
Companies Ordinance	《公司條例》(第32章)
The Executive Officer for U.S. Trustees	美國受託人之行政官
Financial Services Bureau	財經事務局
Hong Kong Official Receiver's Office	香港破產管理署 <sup>1</sup>
Hong Kong Society of Accountants	香港會計師公會
Hong Kong Special Administrative Region Government	香港特別行政區政府
Hong Kong Dollar(s)	港元
Insolvency Estate Funds and Accounting System	破產／清盤案財產帳戶款項及會計系統
Insolvency Officers	破產管理主任
Insolvency Practitioners Association of Australia	澳洲清盤從業員公會
Insolvency Practitioner Compliance Unit	清盤從業員遵從小組
Insolvency and Trustee Service Australia	澳洲清盤及信託服務
Individual Voluntary Arrangement	個人自願安排
Licensed Insolvency Practitioners	持牌清盤從業員
Law Reform Commission	法律改革委員會
Management Information System	管理資訊系統
Management Services Agency	管理參議署
Official Receiver	破產管理署署長
Official Receiver's Office	破產管理署
Official Receiver's Management Information System	破產管理署之管理資訊系統
Private Sector Insolvency Practitioner(s)	私營清盤從業員
Registered Insolvency Practitioners	登記清盤從業員
Recognised Professional Bodies	認可專業團體
United Kingdom	英國
United States of America	美國

---

<sup>1</sup> 與很多地區一樣，破產管理署署長屬於個人任命。破產管理署的多種職能和所行使的職權技術上屬於破產管理署署長的職能和職權。香港破產管理署與破產管理署署長之分別可按此劃分，特別是法定地位的劃分。然而，破產管理署的行動和職責一般被視為屬於該署本身而非個人。本報告旨在探討整個破產管理署的角色，而非技術性劃分該署署長與該署的不同法定地位。因此，本報告中所用香港破產管理署一詞泛指整個破產管理署以及由破產管理署署長轄下職員所執行之破產管理署署長行動、職權及職責。

## 前言

本諮詢文件就有關破產管理署管理清盤／破產個案的角色檢討的顧問研究結果徵詢公眾人士意見。

財經事務局委託顧問進行上述研究，目的在於檢討破產管理署在提供清盤／破產管理服務方面的現行角色，同時確定日後破產管理署應擔當的角色，與及破產管理署須如何改變現行營運模式，以作出配合。

本文件列出顧問的檢討結果及建議，歡迎公眾人士提供意見。所有意見請於二零零二年八月三十一日或之前送交—

香港夏慤道18號  
海富中心第1座18樓  
財經事務局  
或傳真至2528 3345或電郵至elee@fsb.gov.hk

如有關人士要求將全部或部分意見保密，財經事務局定會尊重。倘若並無要求保密，則財經事務局會假定接獲的意見無需保密。

諮詢文件所表達的意見為顧問的意見。財經事務局對顧問的結論及建議並無既定立場，亦不會在衡量公眾對文件的意見前採取任何立場。

財經事務局  
二零零二年六月

## 緒言

1. 效率理想和符合國際標準的清盤服務是維持香港作為主要國際商業及金融中心地位的重要一環。然而，香港破產管理署在有關服務的職能角色由法例釐定，但有關法例頒佈時的清盤情況與目前有很大分別，而且當時有關個案數量亦明顯較少。
2. 香港現行的清盤／破產規例及其釐定的香港破產管理署職能角色主要是根據英國一九一四年破產法及英國一九二九年公司法的有關修訂而制訂。英國清盤法其後曾進行全面修訂和整合，但香港卻無相應跟進。雖然有關法例近年亦曾作出修訂，但這些修訂頗為零碎，並不足以配合不斷轉變的清盤情況或其他地區的清盤服務發展。
3. 除了因為受到一九九七年的亞洲金融風暴打擊外，也由於消費信貸日趨普及，很多其他地區亦有此現象，結果個人破產和企業清盤數字不斷上升，令香港破產管理署工作量大幅增加。加上香港經濟由製造業為主轉趨向服務為主，令企業清盤時的有形資產大為減少，因而增加了所得資產無法抵償個案管理費用的風險。個人破產方面，消費信貸破產所涉及資產亦很少。這類破產個案數量的增加，使得健全和有效的破產管理制度顯得更加重要，以便處理所接管資產不足以償付個案管理費用的情況。
4. 香港破產管理署曾實行若干新措施以應付新增的工作壓力，例如利用行政管理組別進行的外判計劃以及最新的投標計劃等。然而，鑒於上述情況，香港破產管理署認為應對其角色及融資進行徹底的檢討。因此，財經事務局委託安達信公司（「顧問」）負責檢討香港破產管理署的角色。

# 1 破產管理署的角色及職能

## 問題所在 — 破產管理署在確保提供有關清盤服務方面的重要性

- 1.1 任何運用信貸的經濟體系均須處理個人或公司無力償債的問題，這是整個體系的必然部分。這些問題必須得到迅速有效的解決，才能確保信貸體系的可靠性和市場順利運作，從而促進營商信心、將破產／清盤案所涉資產解凍，同時可適當制衡濫用信貸的情況。有關制度一般會規定由獨立且符合適當資格的人士管理破產／清盤案財產。
- 1.2 清盤服務制度乃確保有效處理清盤個案的關鍵所在。正因如此，不少地區政府都設立公營機構，以保證提供有效的清盤服務。該等機構一般處理不宜由私營從業員處理或更應由政府或獨立機構處理的工作，例如監管私營從業員或執行法例等。
- 1.3 在並無資產或資產不足以支付有關管理費用的情況下，私營從業員一般不會提供服務（香港破產管理署及本諮詢文件均稱這些個案為「簡易」個案），因而需要安排「基本」服務。大部分清盤制度完善的地區都意識到適當處理一切破產／清盤案的重要性，因此均設有基本清盤人服務機制，以確保無論破產／清盤案所涉的資產多少，均會獲得一定程度的清盤服務。有關服務可由政府機構提供，或由政府機構訂立規定，確保由私營從業員提供該等服務。
- 1.4 倘若並無該等服務，則香港的做法與其他同類地區會大相逕庭，而清盤及信貸制度的可靠性亦會因而受損。由於基本服務對於清盤管理系統的順利運作以及香港市場的信譽至為重要，因此本文件將假設政府確保一定程度的基本服務（但服務卻未必由政府提供）作為前提。

## 主要檢討結果

### *i. 香港破產管理署的職能與其他破產管理署的職能大致相同*

- 1.5 研究內容包括探討其他地區破產管理署的角色，並重點評價英國、美國及澳洲等地的準則。雖然各地破產管理署的職能及工作方式並不盡相同，但大致上可分為下列三類：
  - **負責處理資產不足以償付清盤費用的個案（「基本服務」）** — 雖然破產管理署有責任確保基本清盤服務得以提供，但服務卻未必由破產管理署提供，可以由私營機構負責（詳見下文）。

- **調查及執法** — 進行基本的調查，確保市場並無明顯違反清盤法或挪用資產的行為，當有需要時採取適當行動。這是維持市場秩序和防止濫用信貸行為危害社會的重要關鍵。由於有關工作未必會帶來額外的資產，因此私營清盤從業員或不願承擔此一職責。為維護公眾利益，破產管理署或須承擔部分或全部責任，對懷疑違規事件展開調查或作出檢控。
  - **規管與監督** — 清盤服務的效率取決於私營清盤從業員與破產管理署工作的互相配合。在若干地區，破產管理署有責任規管私營清盤從業員提供的清盤服務以及其質素和收費。這可能只集中於規管私營清盤從業員提供基本服務，也可能包括法庭監督的無力償債個案，即破產管理署實際上是擔任法庭人員。
- 1.6 香港破產管理署提供的服務屬於上述類別，尤其是香港破產管理署有責任提供基本清盤服務。在沒有私營清盤從業員獲提名或願意擔任受託人或清盤人的情況下，法庭可分別根據《破產條例》或《公司條例》的清盤規定，委任破產管理署署長擔任此等職務。此外，破產管理署署長亦有責任對清盤及破產個案進行調查及檢控。雖然破產管理署署長的規管及監督責任範圍不及部分地區廣泛，但《公司條例》對處理強制清盤個案的私營清盤從業員有若干概略訂明的責任。香港破產管理署負責監督甲組計劃及投標計劃，加上法庭頒令個案比例偏高，故此香港破產管理署對香港的私營清盤行業亦具有司法以外的權力及影響力。
- 1.7 研究指出香港破產管理署現時的角色與參考地區同類機構所普遍接受的情況相近。研究的結論指出並無理由改變有關服務的一般範圍。報告着重於影響有關服務的問題，以及改善或更改香港破產管理署提供該等服務的可行方案。
- ii. **確保服務與提供服務的主要區別**
- 1.8 研究指出可參考地區的主要區別在於提供基本服務的方法。上述三個地區均提供基本清盤服務，但對於個案負責人及支付費用方法卻各有不同規定。澳洲和美國廣泛利用私營清盤從業員提供基本服務，而香港現時的情況則與英國較接近，主要由破產管理署提供基本清盤服務。

1.9 研究並無得出個別方法較其他方法優勝的結論，但僅指出有不同方法提供上述三類服務，並界定多項參考原則：

- a) 基本清盤服務是非常重要的。然而，有關服務可由私營清盤從業員而非政府機構提供，惟須有適當安排以規定或促使私營清盤從業員提供服務。
- b) 當私營清盤從業員在提供清盤服務扮演更重要角色時，更應加強破產管理署的規範及監管責任。

## 2 清盤

### 問題所在 — 個案數量

2.1 香港破產管理署負責提供基本服務的清盤個案數量自一九九七年以來大幅上升。

清盤個案統計數字 <sup>2</sup>	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
新個案	557	459	763	895	935	1173
按年增幅	—	-18%	+66%	+17%	+4%	+25%
年終未完成個案	1655	1665	1983	2267	2036	2403
按年增幅	—	0%	+19%	+14%	-10%	+18%

2.2 由於香港破產管理署所具備的人力資源固定，故此個案增加的影響頗大。擴充及縮減香港破產管理署的人員編制及架構須符合公務員事務規則及程序，該等規定使香港破產管理署難以迅速擴充或縮減以應付個案增減。無論如何，基於對有關經驗的要求，一般僅可以破產管理主任的入職水平招聘人員。擴充編制時亦受到維持職員經驗的適當平衡的限制。擴充編制應付個案增加成為重大的長期投資，而私人機構則可迅速調配資源應付市場需要。

2.3 此外，整體趨勢是由具有可出售資產的製造業轉向可出售資產大為偏低的服務業，使得出現資產不足以抵償私營清盤從業員費用的清盤案的機會大增。涉及基本服務的清盤個案增加的同時，香港破產管理署亦同時面對破產個案急劇上升，使得香港破產管理署本已資源緊絀的情況更為嚴重。工作量上升，尤其是小額資產個案的增加，可能會對以下事項構成影響：

- 繼續提供基本清盤人服務需動用的公帑；
- 香港破產管理署以現時人手處理清盤個案的成效；以及
- 香港破產管理署可用於處理其他服務的資源。

<sup>2</sup> 資料來源：香港破產管理署年報。

- 2.4 該等問題導致香港破產管理署考慮外判安排以解決個案增加，尤其推行及擴大投標計劃以代替乙組制度。上述安排符合政府在可行情況下將服務外判的原則，但有關安排須加入制衡的措施。除借助私人機構的靈活調配資源解決清盤個案日增的問題，香港破產管理署亦考慮<sup>3</sup>外判安排可讓香港破產管理署集中資源處理其他工作，尤其是規管及監察私營清盤從業員處理外判個案的工作。理論上，香港破產管理署最終可透過甲組及投標計劃將所有個案管理工作外判。

## 主要檢討結果

### i. 外判安排原則上適當

- 2.5 任何外判制度均要解決一系列可能互相矛盾的準則：
- 確保外判的安排能夠維持或提高服務質素；
  - 令使用公帑具成本效益；以及
  - 盡量提高私人機構參與，確保有公平投標機會及所有參與投標的私營清盤從業員可以公平競爭。
- 2.6 研究認為，香港破產管理署採用外判安排時必須：
- 包括若干措施以確保私營清盤從業員的服務令人滿意，以配合香港破產管理署擴大規管及監察服務的目標；
  - 區別僅須行政「整理」的無爭議簡易個案與必須投入更大量資源及清盤服務專業知識的個案<sup>4</sup>；以及
  - 確保有需要時可採取適當的調查及檢控行動，而不論可動用資產可否抵償成本<sup>5</sup>。

---

<sup>3</sup> 資料來源：一九九九／二零零零年度破產管理署年報。

<sup>4</sup> 清盤開始時的資產結餘不能顯示個案的規模或複雜性，亦不能顯示會否有隱瞞的資產或以前的交易。

<sup>5</sup> 在缺乏相反證據證明情況並非如此，可見香港絕大部分簡易個案較為簡單，僅需少量行政工作已可適當保障公眾利益，確保有秩序的整理。

- 2.7 研究的結論如下：透過甲組計劃及投標計劃而履行香港破產管理署提供基本清盤人服務的責任，已證實為具有成本效益的方式，使香港破產管理署可以更低的成本處理大量增加的個案，否則香港破產管理署或需要增加內部資源，以致成本較高。以上安排符合香港特區政府現時將公營工作外判予私人機構承辦的整體政策，同時亦可讓更多具備適當經驗及資格的私營清盤從業員參與。
- 2.8 然而，實行外判安排必須在概念上作出改變，公營機構可以偵查及調查任何不當情況，轉到在私營清盤從業員制度下，執行工作時或會受制於商業壓力。實際上，私營清盤從業員的法定責任(如在投標計劃下，則是其合約責任)已屬於一種保障，可保證其妥為執行工作。然而，公眾人士及信貸提供者未必清楚意識到這些保障。因此，香港破產管理署或須採取額外措施，以免外界憂慮該署大量外判強制清盤執行工作會削弱簡易個案處理的質素和完整性。

*ii. 外判未能完全解決個案量增加所引致的成本問題*

- 2.9 外判安排或可說是較擴充內部資源更為靈活、花費較少，但本身仍非節省成本的措施。理想的做法是外判安排應該配合可直接減少處理簡易個案所須公帑的措施。雖然透過修改主體法例刪除在香港提供「基本清盤服務」的規定可以減省有關開支，但這將與提供符合國際標準及香港的國際金融中心地位的清盤服務制度的整體目標背道而馳。因此，減省公帑花費的措施不外以下數項：
- 減少管理簡易個案的工作要求，從而加快解決簡易個案，惟有關措施仍須對公眾及債權人利益提供足夠保障；
  - 如可清晰界定清盤服務的得益者，則有關服務費用應由得益者而非納稅人支付；以及
  - 繼續提供基本清盤服務，但以並無公帑補助的方式交予私營機構負責。

## 建議

**本顧問建議，在沒有探討「順序」制度可行性的正式諮詢結果前(見下文)，繼續透過甲組計劃及投標計劃外判個案。**

- 2.10 將全部或大部分清盤個案保留自行處理似乎並不可行，當個案數目不斷變化時，處理效率更可能有所降低，在經濟衰退時將使香港破產管理署工作量過多，但在經濟好轉時則資源過多。大量保留個案可能難以減少個案數量至可接受水平，進而增加職員工作量、打擊士氣及個案的處理效果。香港破產管理署對成本估算作了比較，認為有相當足夠的經濟理由進行外判。
- 2.11 甲組計劃與投標計劃已十分成熟，並且似乎受債權人、私營清盤從業員及公眾人士所接納。只要有足夠的條款保障有關工作質素和範疇，則除因公帑因素外，並無理由作出任何改變。香港破產管理署已經證實由私營機構處理簡易個案比自行處理更具成本效益。因此，要解決費用問題，與其由香港破產管理署自行管理個案，較佳方案是減少簡易個案的工作要求，而付費責任應由何人承擔則須另行探討。在美國和澳洲等參考地區，將解決個案的責任外判予私營機構是獲得接納的做法。

**本顧問並不建議將所有清盤案外判。本顧問認為香港破產管理署應保留小部分個案自行處理(除非設立順序制度)。**

- 2.12 保留小部分個案可維持香港破產管理署其他工作(如監察私營清盤從業員)需要的重要技巧，確保香港破產管理署的員工對於處理個案的實際運作仍有充分認識，以有效稱職地履行其監察角色。而香港破產管理署亦可直接處理一些有別於無爭議簡易個案而值得審慎留意的小額資產個案。僅僅外判純屬行政程序的簡易個案，有助消除對於外判安排未必妥善處理需要額外調查之定額資助個案的憂慮，同時亦可保留具備個案處理經驗的人員，當日後經濟或外判安排有變時，可以自行處理個案。
- 2.13 美國與澳洲的破產管理署並不自行處理個案，而是設立順序制度處理所有個案。該兩地的破產管理署亦有權直接監察及規管私營清盤從業員，以確保個案獲得妥善處理。香港目前的清盤法制與英國的比較接近，其破產管理署署長一般會保留處理簡易個案的責任。外判大部分簡易個案(特別是主要涉及行政程序的清盤個案)，而保留處理主要個案(包括需大量無酬勞工作的個案)似乎是平衡上述兩種制度的方案。鑑於將所有個案全數外判看來並不適當，保留小量可控制範圍內的個案之好處值得考慮。

**本顧問建議香港破產管理署檢討其員工及資源調配，以配合大量個案外判後個案處理緩急先後的改變。**

2.14 私營清盤從業員能否妥善履行呈報及解決個案的責任，對於整個外判計劃是否成功有關鍵影響。香港破產管理署將須花費額外的時間和資源以便按時適當地根據投標資助付款予私營清盤從業員。蘇格蘭的破產管理署於八十年代設立了類似的外判安排。當時個案量迅速增長，加上缺乏資源規管私營清盤從業員，令審核私營清盤從業員帳目和向其付款的工作都因而延遲，削弱了有關制度的公信力。有關方面應考慮將員工從直接處理清盤個案轉調至私營清盤從業員的監察及監督工作，並根據需要提供再培訓。

**本顧問建議香港破產管理署利用是次公眾諮詢探討減少處理簡易個案所需的工作。**

2.15 《公司條例》第227F條已經認可處理簡易個案的程序，免除舉行首次債權人會議及委任審查委員會已可減輕該等個案的工作量。該條亦規定可以作出「目的是節省開支及簡化程序而訂明的其他變通」。就此，本顧問建議進行全面檢討，以確定那些可能未能符合成本效益保障公眾利益或令個案處理增值的現行法例或手續規定。有關檢討的範圍應該全面，在不影響檢討範圍的前提下，為促進討論，本顧問提出以下可能受關注的範圍：

- 1) **第190條 — 編撰資產負債狀況說明書。**雖然此乃董事及高級人員而非清盤人的責任，但實際上清盤人須進行不少工作方可保證董事履行規定。有關香港破產管理署處理簡易個案的法例及指引應當修改，將清盤人的責任限於易於理解的水平。例如，規定僅須按最後所知地址嘗試聯絡董事若干次數。董事不遵守規定仍然屬於可檢控的事項，但清盤人則毋須採取其他行動。
- 2) **第191條 — 破產管理署署長或清盤人所作報告。**清盤人在並無正式帳簿記錄及董事合作的情況下，實際難以履行這方面的責任。制定條文容許清盤人報告因缺乏足夠記錄或合作而未能完成報告，而香港破產管理署其後可以此進行檢控是值得考慮。

- 3) **第227F條 — 簡易程序令**。簡易程序令必須由法庭頒發。讓破產管理署署長可決定應否引用簡易個案程序(但債權人及有關人士可向法庭提出上訴)，可避免須要提出呈請(大部分涉及行政工作)，並且減少成本及法庭時間。同樣，破產管理署署長亦可同意銷毀公司帳簿記錄而無須根據第283條規定由法庭認可，以減少額外呈請的手續。
- 4) **第203條 — 呈報及監督帳目**。對於資產不足以支付清盤人費用的個案，不應引用相同的呈報及監督規定，亦無需要防止清盤人挪用資產。有關規定只會虛耗清盤人的時間及增加其工作(並相應增加行政費用)，破產管理署署長亦須進行審閱甚至可能需要審核。對於簡易個案，可以修改為個案完成時或每年年終時提交帳目。

2.16 減少簡易個案的工作要求符合國際做法和香港的先例。進一步減少處理簡易個案的法定責任可減輕香港破產管理署及私營清盤從業員的工作量，從而可加快解決個案及在整體上減少處理中個案的數量。減輕根據投標計劃承接這些個案的私營機構從業員的工作量應可降低投標價，從而節省公帑。

2.17 簡化小額資產個案的法定程序，是應付各種不同個案的合理方法，並且符合市場原則(即債權人倘若希望有更深入的工作，可以自費委任私營清盤從業員)。

#### **本顧問建議香港破產管理署利用這次諮詢機會研究可否推行「順序」制度。**

2.18 美國及澳洲方面，私營清盤從業員負責所有強制清盤個案，並且採用一種「順序」制度。有意處理強制清盤個案的私營清盤從業員必須在法庭的名單登記，但必須承辦法庭所分派的個案而不論個案有否資產，亦不會獲公帑補助。倘若債權人並無提出選擇，則個案嚴格按照私營清盤從業員的順序分派。基本清盤人服務由法庭名單上的私營清盤從業員負責，而並非由破產管理署等政府機構辦理。

2.19 該計劃表面上似乎相當適合香港採用，香港破產管理署可因此將所有清盤責任直接交予私營清盤從業員而無須動用公帑，並且符合香港破產管理署所表明之意向，即轉向規管及監督工作而減少管理個案工作。然而，該計劃的成功與否取決於私營清盤從業員的自願參與。為吸引私人機構參與，有需要推出適當比例的簡易個案與大額資產個案，或有足夠的其他清盤工作以支付清盤工作的基本成本。

- 2.20 另外亦可能會有如美國出現第二私營清盤從業員市場，即參與計劃的私營清盤從業員調整人員的技術及架構，專門處理簡易個案。在一定程度上，香港已採用類似的商業模式，以不同的預先認可資格區分甲組及投標個案。然而，這種安排可能導致香港的私營清盤從業員服務整體應付能力及質素降低。
- 2.21 與澳洲及美國不同，香港以往並無大量屬於其他清盤程序的大額個案(例如管理程序和接管資產)需要採用資深私營清盤從業員的技巧及經驗。此外，資產及費用遠超過200,000港元的大額清盤並不普遍。香港的強制清盤個案超過80%屬於簡易個案，其中大部分資產少於50,000港元。故此在並無補貼的情況下，有否足夠比例的不同個案可說服大部分現時的私營清盤從業員參與順序計劃值得懷疑。利用甲組個案補貼簡易個案，或會導致現時主要參與甲組市場的大會計師行及清盤服務專家減少承辦強制清盤，甚至可能減少承辦所有清盤個案。當私營清盤從業員市場以辦理簡易個案為主時，將難以處理大額及較複雜的清盤個案。
- 2.22 矛盾的是，以上情況亦可能不利市場的小規模參與者。實際上，大規模事務所可能更具優勢，可以內部其他有報酬的個案作出補貼。此外，大規模事務所亦可獲得債權人委派辦理大額資產的個案，從而未必所有私營清盤從業員可以承辦適當比例的大額資產個案及簡易個案。因此，與現時的投標及甲組計劃比較，小規模的事務所可能較難在該市場競爭。在各種情況下，最終結果或會減少私營清盤從業員的參與率及降低其技巧，而非提高參與率。順序制度對香港私營清盤從業員市場的影響尚未清楚。
- 2.23 一併採用甲組及投標計劃證實相當成功，可減輕香港破產管理署的個案量，並且保證所有個案均有清盤人。更改現行做法可能會改變上述成果。以上影響純粹理論，但順序制度的性質，使得難以釐定如何嘗試推行該制度。雖然澳洲模式可以作為區內的成功例子，但市場性質不同，互相比較可能有所誤導。

- 2.24 沒有詳細分析及檢討可能造成的後果而引入順序制度顯然帶有風險並可能引起反效果。以較少的公帑提供基本清盤人服務的可能優點，必須與可能對私營清盤從業員市場的質素、承擔量及能力的重大不利影響同時衡量。現時願意承辦根據投標制度所分派簡易個案的私營清盤從業員未必願意在並無補貼的情況下接辦個案，而硬性規定接辦這些個案則可能導致私營清盤從業員一般不參與強制清盤個案。這樣不單並不符合香港破產管理署減少自行辦理清盤個案的政策，反而有可能有更多個案不獲私營清盤從業員接辦。
- 2.25 本顧問因此建議在本文件的公眾諮詢過程中直接針對上述問題，並且進一步評估其可行性。由於主要問題在於對私營清盤從業員參與性的可能影響，故此應當直接諮詢私營清盤從業員及私營清盤從業員代表機構。

### 3 破產

#### 問題所在 — 個案數量

- 3.1 研究指出正如清盤個案，破產個案數字上升是香港破產管理署面對的主要問題。破產個案數字上升較強制破產個案上升更為明顯。

破產統計 <sup>6</sup>	1996/1997	1997/1998	1998/1999 <sup>(1)</sup>	1999/2000	2000/2001	2001/2002
新個案	562	643	1,179	3,726	4,928	11,764
按年增幅	—	14%	83%	216%	32%	139%
涉及消費者信貸的新個案	13%	15%	47%	68%	71%	79% <sup>(2)</sup>
消費者「過失」 <sup>7</sup> 個案	15%	14%	41%	40%	33%	30% <sup>(2)</sup>
債權人申請的個案	4%	5%	55%	70%	71%	88%
年終未完成個案	1,286	1,346	2,034	4,648	6,401	13,169

註：<sup>(1)</sup>一九九六年對《破產條例》作出有關自動解除破產的修訂於一九九八年四月一日（即一九九八／一九九九年度開始的日期）生效。

<sup>(2)</sup> 臨時數字。

- 3.2 破產案增幅令人憂慮。除了新個案不斷增加外，必須繼續處理的未完成個案亦不斷增加。大部分的破產個案所涉及的可變現資產極少，因而可引用簡易程序處理。然而，由於所有個案均需符合法例的基本要求，因此無可避免對香港破產管理署造成工作壓力。在香港破產管理署人力資源基本不變的情況下，處理這些個案所耗費的時間成為香港破產管理署現行架構的重大負擔。香港破產管理署目前的規模是因應一九九八年前個案量遠較現在為少的情況而釐定。
- 3.3 《破產條例》並無近似《公司條例》的規定，容許香港破產管理署將信託人的職責轉由指定的私營清盤從業員承擔。因此，過往並沒有將破產處理責任外判的先例，這類個案全部由香港破產管理署負責<sup>8</sup>。這令香港破產管理署可用於其他法定職責及功能的資源重大減少，同時亦限制香港破產管理署調查每宗破產個案的債務人資產及行為的範圍。儘管如此，債權人就需要進行哪些調查事宜，可向香港破產管理署提出意見。

<sup>6</sup> 來源：破產管理署年報。

<sup>7</sup> 指經調查破產的原因後顯示主要原因是使用過量信貸、過度揮霍、賭博及投機的個案（不包括原因不明的個案）。

<sup>8</sup> 雖然在此情況下應可引用特別經理人的規定，但仍不能免除破產管理署的法定責任。

## 主要檢討結果

### i. 需要對破產制度進行徹底改革

- 3.4 在現行法例下處理破產的責任差不多完全由香港破產管理署承擔。值得關注的是，破產數字可能不斷升高，甚至影響了正式破產所提供的基本社會保障。假如香港破產管理署所承接的個案量超過其資源所能負荷，則會有可能影響調查破產人資產與負債，以及於破產期內妥善監管其行為及收入的工作。在此情況下，社會不但得不到自動解除破產規定的好處，反而會承擔制度被蓄意濫用的風險。這將會導致破產申請人數和個案量不斷上升，從而迅速增加破產制度的直接公帑開支並損害個人信貸制度。
- 3.5 是次研究的部分受訪對象認為，引入自動解除破產條文及社會對破產觀念的轉變已經令破產失去阻嚇作用。其他人士則認為，有關改變只是更公開正視和處理過去早已存在但並無正式破產的個人無力償債情況。破產數字上升亦可能僅僅反映比以前更易獲得信貸的情況，導致個人蓄意濫用信貸及過度揮霍的情況相應上升。無論如何，香港的個人破產數字急升的情況是全球普遍的現象，有不同破產規定的個別地區都有此情況。單單將解除破產的規定回復舊觀(事實上這規定符合國際趨勢)並不見得能有效解決問題。
- 3.6 其他個人破產方式不大可能成為現行安排下的解決方案。香港容許進行個人自願安排，但甚少採用。自願安排的債務人須證明可支付有關行政費用，對於大部分消費者破產個案相信並不適用。自願安排較適合少數涉及高收入人士的個案，該等人士在自願安排期內可能對其財產有所貢獻。
- 3.7 使破產程序更為繁複及提高破產費用或可減少破產個案，從而減輕香港破產管理署的工作量，但與國際處理無力償債的趨勢背道而馳。一般均認為社會應正視和解決個人債務。由於存在隱藏的無力償債狀況，因此不同的債權人可以取回的款項亦有所不同，這取決於債權人採取行動與債務人申請破產的時間<sup>9</sup>。阻止確認及接納債務人並無償還尚餘債務的能力，無形中令債務人更不願公開披露其狀況和合作，反而促使其進一步借債。破產可以獨立地妥善處理債務人的財產，公平對待沒有抵押的債權人，同時亦為願意合作的債務人提供了重新開始的機會。部分個案的破產工作亦可包括調查破產人的行為。

<sup>9</sup> 部分受訪者間接提到，收帳公司的收帳行為很多時是導致債務人申請破產保護的原因之一。

3.8 僅僅接受現時趨勢可能會令香港破產管理署力有不逮，甚至可能使破產制度的有效性及可靠性受到損害。目前除正式破產以外的另行選擇為自願安排，但不大可能成為解決問題的方案。僅僅使得債務人難以進行破產不會解決基本的問題，即如何有效處理大量小額資產的個人無力償債個案。因此有必要推出全面的措施：

- 迅速增加資源處理現有個案，同時能靈活處理日後個案數量變化的情況；
- 以更迅速及具成本效益方法處理個案；以及
- 確保維持破產的阻嚇效果及保障社會的作用。

ii. **外判安排或可解決個案上升的問題**

3.9 外判破產個案予私人機構的好處包括

- 與香港破產管理署自行增聘人手比較，可以較低成本更快速而靈活地調配額外處理破產個案的資源(根據清盤的招標結果)，解決破產個案激增的問題、維持處理個案的質素，亦可避免香港破產管理署於日後破產個案減少時出現人手過剩的問題。
- 鼓勵私人機構參與提供破產服務，促進業內競爭。

3.10 外判破產個案的成本效益有待評估。雖然管理個案工作量將會減少，惟監督及管理外判計劃的成本亦會增加，最後結果或會此消彼長。此外，所節省的資源或須用於應付其他的工作。其實，當中的實際利益在於提高處理破產個案程序的速度及效率，同時亦避免香港破產管理署自行增加內部資源所需的時間及較高的經常開支。

3.11 基於香港破產管理署尚未處理的個案數量及過往外判公司個案的經驗，外判破產工作可謂順理成章。由於破產個案的法定程序及手續均較清盤個案的更為簡單及統一，所以應較易安排外判。「快速處理」制度(見下文)，將可進一步簡化有關程序及節省私營清盤從業員的成本，並且完全符合在可行及適當情況下將工作外判與私人機構承辦的政策。然而，現行法例對於外判破產個案有所限制。

3.12 目前，《破產條例》與《公司條例》不同，並無訂明香港破產管理署可將其「基本服務」責任轉交指定的私營清盤從業員。雖然此舉在技術上可行<sup>10</sup>，惟程序相當繁複。倘若落實外判破產個案，則須修訂現行法例。

**iii. 為消費者破產個案進行「快速處理」程序將更具成本效益**

3.13 消費者信貸破產通常涉及的資產價值有限，甚少足以支付破產的費用。讓根本不可能償還債務的債務人破產已被普遍接受為符合公眾利益的方法。然而，在大部分個案中，冗長或繁複的破產程序並無其他意義，而且所需費用將超過可分派資產，更須由第三者（一般為公眾人士）承擔。普遍認為應減少該等個案的工作量及開支，即提供所謂快速處理或管理方法。

3.14 《破產條例》早已朝這方向着手，實行簡易管理規定。然而，信託人仍須負責管理個案，直至解除破產期屆滿為止（香港為4至5年），而簡易及非簡易個案均相同。即使破產管理署署長並非受委任的信託人，但一如處理非簡易個案，破產管理署署長仍須負責個案的最初申請及處理程序，並負上調查破產人事務的一般責任。

3.15 在其他地區的修訂範圍更為廣泛，特別注重大致自動舉證程序<sup>11</sup>，即債務人一般僅需提交有關資產及負債的宣誓聲明。然而，在並無證據明確顯示行為不當或債權人作出投訴的情況下，則免除信託人對債務人事務調查的責任，而財產的管理亦減至最低限度，在大多數情況下，會提早解除破產期，以縮短信託人在職的期限，務求減省開支。

<sup>10</sup> 理論上，倘破產管理署擔任受託人的個案總值不足200,000港元，則破產管理署的有關法例規定可予豁免。根據《破產條例》第112A條，破產管理署可拒絕通知法庭，而法庭亦可行使酌情權，不發出簡要行政法令。破產管理署其後可邀請債務人自行聘請受託人，或於破產管理署預先訂約安排的私營清盤從業員名單中挑選受託人。該合約將列明私營清盤從業員的費用及職責，而直接合約毋須受審查委員會所監控。然而，私營清盤從業員將承擔較簡要行政程序為多的法定責任。因此，與假設修訂法例以容許破產管理署署長將《破產條例》第112A條規定的責任轉交予指定私營清盤從業員的情況比較，所需的補貼或會大幅增加。基於現有的破產個案數目，上述程序僅可適用於少數經審慎挑選的個案。

<sup>11</sup> 雖然美國是快速處理破產個案例子（解除破產期一般少於六個月），但值得注意的是，英國將破產手續大致簡化為自動舉證，並考慮無過失的破產可提早解除（12個月）。英國甚至正在研究消費者破產個案實行電話調查制度。此外，澳洲亦有為個別個案規定6個月的破產期。

- 3.16 擴大香港簡易個案管理規定以提供快速途徑，加上因提早解除破產期而減少工作量可減輕香港破產管理署因消費信貸相關個案上升而增加的工作量。此舉理應可讓香港破產管理署集中資源處理有重大資產的個案、涉及業務的個案，以及債權人表示關注破產人行為的個案。現行簡易個案管理規定已顧及到大量減少財產管理的工作量<sup>12</sup>，因此對現行條例的精神及宗旨的重大修訂將在於調查及解除破產等方面。
- 3.17 在符合若干條件下採用自動舉證破產程序，會減輕香港破產管理署的工作量並減省法庭的時間，且不會嚴重損害債權人或公眾的利益。應在有理由的情況下要求更為全面的調查，以提供額外保障。此舉摒棄對所有個案作出相同調查的假設，改為對簡易個案作出有限度調查，惟有特別理由或債權人提出要求則除外。只要可充分確保當有需要時會對個案作出徹底調查，則上述規定對公眾利益、債權人利益或阻嚇作用的損害僅屬輕微。
- 3.18 縮短破產期的措施可能有爭議性，即使香港的標準破產期已超過國際同類地區的規定<sup>13</sup>。理論上，經過一段時間方解除破產之目的在於使債權人可獲得更多資產，同時限制破產人於破產期間獲取其他信貸以保障債權人利益。破產期長達數年而不太可能取得額外資產時，所取得的實際利益僅屬有限，因此可提早解除消費者破產期。延長破產期一般所提供的社會保障，可藉加重虛報資產的懲罰，以及改善破產個案記錄的公開資料而達到。上述措施可讓市場自行釐定給予債務人信貸的風險，一如未解除破產人士須向放款人披露破產狀況的規定。
- 3.19 此問題在香港十分敏感，特別是現時破產數字正不斷上升。然而，倘若不大可能獲得更多額外資產或收益，則較長破產期所獲得的額外利益，日後理應可以透過公開披露破產資料及限制債務人採用快速處理破產程序等措施取代。此外，更可以加重懲罰快速解除破產後仍輕率或蓄意濫用信貸的人士。

<sup>12</sup> 《破產條例》第112A(1)(b)(iii)條規定「可作出旨在減省開支及簡化程序的其他修訂，但本條並不容許作出有關調查或解除破產規定的修訂」。

<sup>13</sup> 英國和澳洲的破產期為3年，而英國更可能將無過失的破產期縮減至12個月。美國的破產期一般少於6個月，而澳洲亦會因應個別個案而將破產期定為6個月。在香港，債務人如沒有破產先例，可在任何時間申請提早解除破產，否則便須在3年後才可提出申請。

3.20 倘若快速處理程序僅限於合作的債務人、首次破產者與並無輕率濫用信貸的人士，則根據快速處理程序提早解除破產與根據現行的制度申請提早解除破產在原則上並無不同，既可縮短破產個案時間，亦可節省公帑。配合外判安排，則不論個案由香港破產管理署或私營清盤從業員處理，均可節省快速處理個案的成本。以目前情況來看，延長上述人士的破產期除了有懲罰作用外並無任何實質意義，但所耗用的公帑卻可能超過實際利益。

*iv. 應當探討可否採用司法以外的程序*

3.21 主要破產服務機構之一國際破產管理同業聯會(簡稱INSOL)已檢討有關個人債務的處理方法<sup>14</sup>，並作出多項建議，包括：

- 立法機構應考慮制訂有關個人及小型企業的獨立或另類程序；
- 立法機構應鼓勵採用司法以外的程序或庭外和解作為解決個人及小型企業債務問題的方法。

雖然首項建議符合上述快速處理程序的精神，惟設立司法以外程序的可行性亦值得考慮。

3.22 我們應留意快速處理程序與司法以外程序兩者的分別。快速處理程序一般旨在透過縮短破產期及減少合資格個案的工作範疇，以加快完成有關個案。雖然採用快速處理程序亦可能減少向法庭提出申請的數目，但法庭仍須擔當重要角色。在司法以外程序中，法庭的角色較為次要，甚至無須介入。然而，為保障當事人，上述制度一般容許當事人在不服時向法庭提出上訴，將有關個案轉為一般法庭破產個案。

3.23 在採用司法以外程序的制度下，破產法會訂明正式法庭破產程序以外的處理方法。一般而言，司法以外的處理方法會禁止債權人對債務人作出任何行動、要求債務人合作及將資產交予債權人，並訂下違規罰款。而獨立第三者(而非法庭)會根據破產法賦予的權力監督有關個案。由於司法以外程序可以無須法庭介入、限制監督機構的工作量，並一般較正式破產程序更快完成，所以司法以外程序的收費較低，亦可在較短時間內完成。司法以外程序包括：

- 減少法庭的破產申請數目及提堂次數，因而節省成本及時間；

<sup>14</sup> 個人債務報告，INSOL International，二零零一年五月。

- 避免因法庭時間及資源有限而導致個案積壓或延誤；
- 減輕債務人的心理壓力，鼓勵在依照一般程序下未必能成功申請破產的個人適當採用正式而有系統的獨立監管破產程序。

3.24 值得探討是面對現時個案數目如此繁多，法庭在有限的資源下可積極參與的程度有多大。就此而言，基於大部分個案的性質，法庭是否需要參與值得商榷。司法以外程序為務實的方法，不但可加快程序，亦可兼顧債權人及公眾的最終利益。

3.25 在司法以外程序下，《破產條例》會訂明接受採用司法以外破產程序的申請(有關申請無需向法庭提出)，而香港破產管理署會根據與一般法庭監管破產程序不同的規例作出監管。債務人可直接向香港破產管理署申請上述破產保障。有關當局可草擬立法對誤導或虛報申請徵收罰款。倘香港破產管理署認為申請未能符合有關標準或損害債權人之權益，則香港破產管理署可隨時酌情規定有關個案轉用完整破產程序。司法以外程序亦可為債權人提供同等保障，在債權人可證明其權益受到損害的情況下，則獲准向法庭申請頒令將有關個案轉用完整破產程序。

v. **採用快速處理破產程序應有限制**

3.26 假設快速破產處理程序的原則獲得接納，哪些破產個案應被接納採用快速破產程序處理？任何快速破產處理制度均要兼顧有效解決大量破產個案及維持現有嚴謹破產制度需要。因此，優先處理的資格屬於政策的取捨，而非最佳實務的釐定。採用快速破產處理程序必須符合各地獨特的社會、文化及經濟需要。然而，為引發討論，本顧問建議按下列分類進行公眾諮詢：

- 只限個人的消費者信貸債務人選用，業務破產者不得選用；

- 只限僅有少量財產而不值得詳細調查或處理的債務人。最佳的區別方法是為所涉資產及負債的價值設定上限。本顧問建議以50,000港元的可變現資產(已扣除債權人抵押品)以及欠無抵押債權人數額不超過200,000港元(約等於香港人均本地生產總值)作為討論的基礎<sup>15</sup>。為那些欠無抵押債權人的數額遠高過平均全年收入的債務人提供快速處理服務應難於獲得公眾支持，而有關個案可能涉及濫用信貸，反而需要深入調查。可變現資產的建議上限應足以支付個案全部開支。
- 高收入人士個案亦不在考慮之列，信託人可考慮採用收入繳付令。然而，有關限額必須訂於可行水平。本顧問建議以400,000港元全年收入上限(即約等於平均全年收入的兩倍)作為討論基礎<sup>16</sup>。
- 只適合「無違規」的破產個案採用，即債務人並無蓄意或魯莽運用債權人所提供信貸<sup>17</sup>。可採用多種不同準則衡量，但以下數項較為切合香港的情況：
  - 排除不顧後果或蓄意動用借貸的債務人，即利用多張信用卡使用遠超過可償還能力(例如每年收入的既定倍數)的貸款，或用於賭博、投機等
  - 限制申請次數。據悉美國只容許每6年申請引用第7章規定一次，而英國及威爾斯則不容許過去5年內曾經破產的債務人申請簡易處理程序。本顧問建議規定一般個案的限期應與解除破產期限相同，即由批准日期起計4年，而第二次破產則為5年。
- 不包括由於就有限責任公司作出個人擔保而導致破產的人士。這項準則與排除經營破產者的準則相符，以便在處理無力償債公司的同時，可以同時適當調查有關人士的操守及情況，並突顯以個人擔保作為抵押的重要性及嚴重性。

<sup>15</sup> 與國際水平比較，本顧問注意到蘇格蘭的破產個案簡易處理規定有相若的概念，即申請個案已扣除抵押品的資產限於2,000英鎊以下而欠債權人價值低於20,000英鎊。英國及威爾斯的簡易處理個案限於債務少於2,000英鎊。研究香港破產管理署近期破產個案的抽樣資料後，顯示約17%個案的負債少於200,000港元，而58%個案的負債少於400,000港元。

<sup>16</sup> 應當留意美國國會現正辯論應否禁止收入超過125,000美元的個人債務人引用第7章破產法。這上限與香港的一般收入比較相當高，與澳洲所定的偏低收入上限35,000澳元更有一段距離。

<sup>17</sup> 例如就親友的債務出任擔保人，或由於患病、喪失工作能力或未能預期的失業而導致未能履行現有的信貸責任。

vi. **改良破產資料的查閱及使用**

- 3.27 破產的其中一項公眾利益是為信貸提供者提供額外保障，以免破產人在破產期間在放款人不知情的情況下(假設在知情下不會提供信貸)可以獲得額外信貸。只要可以查閱破產個案的資料，即可有相同的保障，無須破產者一直維持破產的狀況。這方針與自由市場的制度相符，讓信貸提供者自行決定是否提供信貸及釐定信貸價格。
- 3.28 現時香港破產管理署的搜尋系統會披露以往的破產個案，並列出解除破產日期。曾經破產個案的詳情將在系統無限期保留。即使在解除破產後，任何人士仍可查閱個別人士以往的破產個案詳情。
- 3.29 私隱專員頒佈的個人信貸資料實務守則規定破產及償債安排資料，應定期在解除破產或完成償債安排當日起計5年後，從信貸資料庫內刪除。
- 3.30 現時信貸提供者取得債務人以往破產個案資料方面應無實際障礙，因此延遲解除破產所提供的額外保障有限。即使私隱專員建議的規定擴大至香港破產管理署的查閱系統，信貸提供者仍可在解除破產後5年內取得有關資料。另外即使透過個人自願安排或快速處理破產程序而縮短破產期限，及提早解除消費者債務人破產限制，信貸提供者仍可在解除破產後為5年內獲得有關破產個案的資料。對於非重覆破產個案而言，信貸保障期將不會限制為低於現時在解除破產後4至5年水平。

**建議**

**本顧問建議修訂法例，讓香港破產管理署可將個人破產個案的管理工作外判**

- 3.31 本顧問了解到香港破產管理署已着手研究可否進行外判。本顧問建議進行公眾諮詢，以評估私營清盤從業員有否興趣參與，並且讓公眾討論是否支持對法例作出必要的修改。

### **本顧問建議設立「快速處理」破產程序以處理指定消費者破產個案**

- 3.32 本顧問認為大部分的消費者破產個案延長管理期，或執行所有破產個案的同等範圍或複雜程度的工作並無實際利益，並且要耗用大量公帑。「快速處理」程序僅執行現時簡易個案涉及的程序，以更快速及具有成本效益的方法處理大量增加的破產個案。
- 3.33 上述處理方法亦可維持破產的阻嚇作用及保障公眾利益，惟須配合其他措施，包括公開更多資料讓公眾查閱及加強有別於個案管理的檢控工作。本顧問亦了解到香港破產管理署的責任只在於確保及時而有效提供個案的「基本服務」，並且就違反破產法的行為提出檢控。現行破產個案的解決方案，部分有賴放款人及信貸使用者的操守。根據法例規定動用公帑處理延長管理期的小額資產個案對債權人或破產者均無直接利益，而基於上述論點，加強查閱破產資料在保障放款人及阻嚇破產方面，應當更具效益。
- 3.34 採用快速處理程序應有限制，以確保可以兼顧效率及阻嚇作用，並且爭取公眾支持有關計劃。建議的準則載於上文第3.26段，以便在公眾諮詢期深入討論。

### **本顧問建議考慮採用司法以外程序處理破產個案**

- 3.35 香港破產管理署現時並不考慮司法以外程序，而集中研究減少在現行破產程序下向法庭提交申請的數目及複雜程度。再者，設立司法以外程序亦必須對香港現行法例作出重大修訂，方可實行。然而，全球個人破產個案激增，上述制度現已成為破產問題的討論焦點。倘若香港實行有關制度，則會在破產法方面率先成為典範。由於香港個人破產個案上升，其可行性亦值得研究。

### **本顧問建議開放更多破產個案資料讓公眾及放款人查閱**

3.36 應當開放更多破產資料以供查閱。

- 讓香港破產管理署所保存的破產個案資料更方便查閱，免除個別搜尋。對於經常處理大量信貸交易的消費者信貸提供者而言，個別查詢的方法過於繁複。網上查閱或按債務人類別（而非個別債務人）提供指定資料，可有助信貸提供者作出借貸決定，並可向信貸提供者收取服務費用。
- 香港破產管理署應諮詢私隱專員後檢討應否提供破產及解除破產日期的資料，並且釐定資料開放限期，於限期後將公開記錄的所有以前的破產個案資料刪除（惟香港破產管理署可保留有關資料供日後參考）。本顧問建議應清晰區別將努力償債的個人自願安排個案與放棄承擔債務的破產個案。破產資料保留期較長或會鼓勵債務人採用個人自願安排方式。另一方面，對於延期解除破產的債務人，其破產資料的保留期應較長。因此本顧問建議香港破產管理署在解除破產當日起計5年後從公開記錄中刪除債務人的所有資料，而個人自願安排的資料則在與債權人達成債務重整協議起計5年後刪除。

## 4 規管與監督

### 問題所在—沒有正式的私營清盤從業員規管制度

- 4.1 香港並無正式的私營清盤從業員「發牌」程序。但在英國，根據當地的法定規定，所有清盤工作均須由正式持牌的清盤從業員處理，並由專業機構監督有關發牌工作。從業員必須通過考試方可獲得入職資格，且規管嚴格，並設有投訴程序及獨立審計程序，以確保從業員在處理個案時達到一定服務水平。相比之下，香港破產管理署僅可對小組參與者的認可行使權力，以及根據投標計劃分配個案。然而，此情況對香港的私營清盤從業員行業影響不少，因為大部分的清盤工作均由香港破產管理署批出，而市場普遍以香港破產管理署的認可作為服務質素及水平的指標。然而，香港破產管理署及法庭均無權規管私營清盤從業員如何處理自願清盤或其他清盤程序。
- 4.2 原則上由於目前並無正式發牌制度，因此規限了我們有效控制入職資格，以確保投身業內人士擁有合適條件，因而可能導致出現執業者不合資格或缺乏操守，減低清盤服務制度的可信性。在英國，基於公眾對這些風險的關注，當地實行了現行的規管制度。故然，兩個司法管轄區存在相當差異。英國的清盤服務業規模遠較香港的為大，所處理的破產個案亦遠遠為多，而且以往更出現過不少濫用私營清盤從業員制度的個案。相對而言，香港並無出現過私營清盤從業員濫用制度的記錄，公眾關注這問題的程度值得疑問。
- 4.3 目前，沒有其他機構擔當正式的監管角色。有鑑於此，我們面對的問題是：到底我們是否需要設立一個正式的規管架構？假如需要，又是否應該由香港破產管理署負責運作<sup>18</sup>？

### 主要檢討結果

#### *i. 香港破產管理署在收費監管上應承擔有限度的責任*

- 4.4 一般人認為，由於破產個案的費用大多由債權人承擔，他們在核准私營清盤從業員收費上應該擔當主要角色<sup>19</sup>。然而，法庭會於適當情況下介入個案。在香港，法庭除負責在出現收費爭議或於並無設立審查委員會的個案中作出裁決外，亦負責於個案尚未設立債權人審查委員會前核准臨時清盤人的收費。

<sup>18</sup> 值得注意的是，所有司法權區的破產管理署均不會直接參與清盤從業員的發牌程序，亦不經常規管其他形式清盤訴訟的收費。

<sup>19</sup> 假如收費並非以個案財產支付，則付款人擁有核准收費的權力，無論有關個案為由債權人支付私營清盤從業員收費的簡易個案，抑或由公共機構支付有關收費的個案（例如香港所運行的投標計劃），上述安排同樣適用。

- 4.5 法律界及清盤服務業用以釐定收費的基準不一，以致司法部門在擔當上述角色時遇上相當困難。司法人員已承認目前存在此一問題，並指出必須仔細認識業界在處理個案時面對的實際問題，才能夠恰當地評估有關收費是否合理或應採用甚麼基準。
- 4.6 而在清盤服務酬金上的爭議則更大。近年來，私營清盤從業員收費標準這問題在多個司法管轄區吸引到不少公眾關注，尤其在英國，由於出現多宗令人高度關注的事件，因此費里斯 (Ferris) 法官帶領工作小組研究有關清盤從業員的酬金問題。此問題關乎一般性的私營清盤從業員酬金情況，比較單單涉及清盤人處理強制清盤時收取的酬金問題較為廣泛。
- 4.7 此等因素導致出現有關香港破產管理署的責任及權力範圍的討論，尤其：
- 法庭現正尋求進一步支援，以便執行其作為收費之最終仲裁人的角色。到底香港破產管理署應否參與其中顯然未有定案。但無論如何，此一角色符合規管及監督私營清盤從業員的廣大目標。
  - 香港破產管理署目前已負責監管強制清盤收費的若干事宜。如為改善私營清盤從業員收費的一般監管而作出更多改動，或會導致職能重疊。
- 4.8 我們認為，在探討這一問題前，我們須先認清香港破產管理署的不同角色，包括：
- 涉及公帑收費的監管；
  - 強制清盤及破產收費的監管 (香港破產管理署在這方面有切實經驗)；以及
  - 私營清盤從業員各類清盤個案收費的一般監管。
- 4.9 我們並不建議將香港破產管理署的角色擴大至包括破產收費的一般性規管。一般國際慣例容許無力償債機構的債權人 (實際支付服務的人士) 評估清盤收費是否合理及適當<sup>20</sup>。然而，香港破產管理署的職員對強制清盤及破產以外的個案處理並不熟悉，可能並不適合評估該等個案收費是否合理或適當。此外，假如擴闊香港破產管理署規管收費的職能範圍至其他類型的清盤情況，我們亦須全面檢討現行的清盤法例，而此情況在英國、美國及澳洲等司法管轄區不曾發生。

<sup>20</sup> 我們留意到有需要確保在處理個案時作出適當的調查及檢控行動，並認為假如有關行動無助於增加資產回收的機會，債權人或會拒絕承擔有關費用，而此情況並不符合公眾利益。然而，這一問題已透過對私營清盤從業員施加法定要求及賦予私營清盤從業員向法院就不公平收費決定作出上訴的權利而得到部分解決。

4.10 許多設有清盤法的司法管轄區(包括香港)均訂明由法庭處理法庭清盤個案及其他形式的清盤程序的清盤收費上訴要求。我們認為法庭作為最終仲裁人的角色符合處理清盤個案時法庭的超然地位，而且亦屬恰當。我們明白法庭在上述情況下評估收費是否合理可能存在困難，但這樣並不代表香港破產管理署應該介入，尤其當中需要對法例作出修改，而且香港破產管理署目前所面對的資源壓力亦不少。較佳的方法應該是仿效英國費里斯(Ferris)小組委員會所採取的做法，制訂經協商的原則及指引，以供法庭在作出裁決時有所依據<sup>21</sup>。

4.11 在使用公帑撥款的個案中，香港破產管理署有責任監管收費，以確保善用公帑。有關這方面的條文已相當充足，包括法定條文，以及向私營清盤從業員撥付公帑時訂立的合約安排。因此，我們認為無須大幅調整香港破產管理署的現有角色，但我們認為有一點很重要的是香港破產管理署應該繼續實施以下政策：

- 應投放更多資源於公帑資助個案的收費審計及私營清盤從業員監管工作，以應付外判簡易個案大幅上升。
- 抽選一批較小額的強制個案以及一批較大額的甲組計劃個案，進行仔細審計及檢討。如外判破產個案時，同樣選出一批破產個案進行審計及檢討。

**ii. 引入類似其他司法管轄區所採用的私營清盤從業員正式發牌制度存在實在困難**

4.12 私營清盤從業員發牌／規管工作往往須花上相當時間與金錢。故此，在考慮有關問題時，應先研究香港清盤服務市場的規模。於二零零一年九月，共有15間甲組計劃註冊公司，合共聘有52名個案承接人及32名清盤從業員。香港的清盤從業員人數相對為少。反觀英國，當地的持牌清盤從業員人數超逾1100名。

<sup>21</sup> 費里斯(Ferris)工作小組對清盤人酬金進行正式研究。此舉是因為英國司法部門早前表示關注法庭並無設定私營清盤從業員收費的正式制度，但卻需要為多宗涉及大額收費的重要個案作出裁決。費里斯工作小組的調查結果指出，私營清盤從業員需要顯示工作小時的詳細資料、工作的目的及當中的任何增值(如適用)。英國的破產服務業正在根據調查結果的要點修訂其收費指引，包括有關按活動計算的工作小時報告、收費率的披露及額外收費安排管控的條文。

- 4.13 即使擁有相當數目的私營清盤從業員，使到規管及監管架構的固定成本得以攤薄，逐一規管私營清盤從業員所涉及的成本仍不少。在英國，各認可專業團體便分別向私營清盤從業員徵收額外費用，以收回有關成本；而各認可專業團體收取的費用不一，但一般介乎每名持牌人士1,000至2,000英鎊。至於香港，由於此地的私營清盤從業員數目大幅少於英國，因此推行有關制度的單位成本相信會大大高於英國。有鑑於此，發牌費用必須定於極高水平才能全數收回有關成本，但如此則會令規模較小的業內經營者卻步。事實上，香港的私營清盤從業員制度在過往並無出現濫用職權記錄。
- 4.14 與此同時，法律改革委員會指出，儘管大部分清盤個案均在恰當而公平的形式下進行，但規管及監管私營清盤從業員的運作仍有助加強及鞏固私營清盤從業員制度，並且有助收窄香港與其他實施相近似清盤制度的司法管轄區之間的任何明顯距離。
- 4.15 因此，法律改革委員會建議使用兩層架構進行發牌及規管，詳情可見法律改革委員會在一九九九年發表關於《公司條例》的清盤條文報告書。實質上，該文件落實了甲組及乙組計劃的處理手法，並規定私營清盤從業員須領有牌照方可執業，處理清盤工作。兩層架構為較為簡單的清盤個案(如股東自願清盤)及個人自願安排另行設立發牌制度。然而，兩層架構均要求私營清盤從業員必須為認可專業機構的會員，以借助該等機構的紀律制度對私營清盤從業員的行為作出額外的監管。發牌工作初期由香港破產管理署根據其監管私營清盤從業員的經驗而進行，但會於稍後採用考試制度。
- 4.16 另一個選擇是引入單層的簡易認可程序。與法律改革委員會所建議方案一樣，此一程序會透過法定要求規定所有私營清盤從業員須獲得認可以及持有專業機構的會員資格，方能進行清盤工作。單層架構不會將清盤個案分為兩層，而可對獲認可的公司或個人的認可資格作出個別限制。例如，有關當局可限制專門處理股東自願清盤個案的私營清盤從業員僅可處理該等個案。此外，單層架構與現行甲組計劃的做法一樣，依賴由認可機構設立資格審核測試，而非採用考試制度。

## 建議

**除了那些適合由香港破產管理署直接處理的個案，本顧問不建議由香港破產管理署負責核准私營清盤從業員的收費。**

- 4.17 根據普遍接納的清盤工作原則，由於收費一般由債權人支付，因此債權人應享有釐定收費的權力。當私營清盤從業員及債權人出現爭議時，法庭可引用的清晰而理據充分之條文作出仲裁。無論如何，香港破產管理

署在處理強制個案以外的清盤工作欠缺足夠的經驗，未能藉介入個案而產生足夠的增值，以支持有關制度所需的大幅改動法例的需要。香港破產管理署現時透過以公帑資助私營清盤從業員收費的制度及對該制度的監督，對大部分強制個案的收費作出監管。

**本顧問建議透過諮詢了解公眾是否支持／希望設立正式的發牌制度，而香港破產管理署又是否應該介入有關制度。**

4.18 支持設立清盤從業員發牌制度的最大論據是，設立有關制度可使到香港與其他司法管轄區看齊，且有關制度屬於良好的工作方法。然而，香港在過往並無出現有關私營清盤從業員的操守問題的記錄，而清盤行業規模亦相對較小。假如支持以某種形式的較大規模規管私營清盤從業員制度的論據獲得接納，亦不一定表示應由香港破產管理署而非其他機構(例如跟從英國透過專業機構)擔當有關角色。

4.19 我們認為設立英式的正式發牌制度，會加重香港破產管理署的工作負擔，亦會使到香港破產管理署須承擔一筆高昂而可能不能收回的成本，並且無助於鼓勵清盤服務業增加競爭，反而會壓抑競爭的形成。此外，設立有關制度亦會涉及法例修改。因此，公眾強烈支持引入制度並支持香港破產管理署參與其中，是引入所需的法例修改及修訂香港破產管理署既定角色、人手安排及架構之先決條件。

**假如諮詢結果顯示公眾強烈支持設立由香港破產管理署管理的發牌及監管制度，則本顧問建議設立一套簡單的認可制度。**

4.20 我們對法律改革委員會建議的計劃有所保留之主要原因是：到底香港私營清盤從業員行業的規模是否值得我們採用較為複雜、成本較高，而監管工作較繁重的正式考試制度？我們建議採用由香港破產管理署(或其他指定機構)直接執行的認可計劃，並以法定要求規定私營清盤從業員須獲得香港破產管理署(或其他指定機構)的適當認可。然而，法例無需訂明給予認可的機制。

4.21 認可工作可依循甲組計劃及投標計劃的方式，要求私營清盤從業員證明本身在處理相關清盤工作方面擁有足夠經驗及人力資源。此制度無需設立考試制度，亦無需進行正式審計及監管的程序。然而，認可機構可取消認可資格將有效處理公眾或債權人的投訴。由於認可機構只須在出現投訴時作出行動，因而可省卻大量監管工作。監管機構在無法定調查權力下，仍可要求私營清盤從業員合作，以進行調查。然而，為保障私營清盤從業員的利益，我們可透過法例規定容許私營清盤從業員就監管機構基於不確資料的決定或與認可其他私營清盤從業員的決定不一致的情況，向法庭提出上訴。

## 5 調查及執法

### 問題所在—適當的執法為有效清盤服務的關鍵

5.1 本節研究執法工作的三項具體職能：

**調查** — 調查清盤情況以偵查任何清盤前或後罪行，並使債權人及公眾信納並無隱瞞資產，以及清盤非因輕率或蓄意行為所致。

**檢控** — 對清盤罪行提出檢控。

**預防** — 取消不稱職董事的資格、延遲解除破產、以防止重犯。

5.2 良好的清盤制度政策以調查潛在罪行與失當行為及起訴違規者為重點，以維持市場紀律及避免信貸及有限責任被濫用。檢控及預防措施在大部分地區均被視為政府的責任。然而，兩者均須依賴足夠的調查工作方可成功偵察罪行。

5.3 在一般情況下，法例會規定清盤人或破產案受託人對清盤／破產原因、債權人可得資產及破產人士或公司高級人員的行為進行基本的調查。另外亦會訂有報告機制，以確保債權人及有關各方知悉對影響個案資產的重要事宜，而清盤人或受託人均有責任向有關當局轉介必須檢控或制止的事宜。英國、澳洲及美國均訂有類似的制度。然而，倘資產不足以支付進行該等基本調查所需的時間及開支，則問題便會出現。

5.4 私營清盤從業員的費用一般從個案資產扣除。倘資產不足以支付調查開支，而私營清盤從業員認為並無實際可能性收回更多資產，則不會有商業動機進行有關調查。即使私營清盤從業員需符合專業標準及履行法定責任進行調查，亦可能因商業理由而將調查盡量簡化，用最少的時間和資源履行調查責任。

5.5 因此，確保小額資產個案亦會進行足夠基本調查的責任應由香港破產管理署等政府機構履行。政府機構可負起小額資產個案的部分或全部調查責任（如英國），或透過法例清晰界定私營清盤從業員須進行調查的範疇，再由政府機構規管私營清盤從業員的行為。由於澳洲及美國依賴順序制度，由私營清盤從業員處理小額資產個案，該等地區更為着重私營清盤從業員進行指定程度的調查工作。

- 5.6 研究本課題時亦應緊記，擴大現時的調查及執法範圍均可能會令成本上升。該等額外成本將由債權人或公眾(透過支付破產管理署所進行或資助的活動的費用)而承擔，視乎擔任工作的人選及個案所涉資產多少而定。加強執法所造成的額外公帑負擔與此制度的公眾利益必須能夠達致平衡。無論是釐定執法活動的範疇還是執法人手安排，均須考慮到負擔該等成本的因素。

## 主要檢討結果

### i. 調查職能範圍並未達到小額個案債權人的期望

- 5.7 香港的有關各方均明確認為執法工作非常重要，而是次研究的受訪者均強烈支持由香港破產管理署嚴格履行執法職務。同樣看法亦可見於法律改革委員會的報告，其中對檢控罪行及香港破產管理署在執法方面的角色提出意見。以下引述報告的內容，概括反映該委員會的觀點：

「我們敢斷言，建立廉潔公開的處理無力償債案機制，並以完善的調查架構為輔，確是關乎重要的公共利益。我們認為有需要加強破產管理署的職能，以便有效執行調查工作。這對香港商界以至整體社會而言，都是非常重要的。」<sup>22</sup>，及

「為保障公眾利益起見，政府應該透過破產管理署更積極執行調查工作，並訂立通用於所有進行清盤的公司的規管程序，即無論有關公司是否有資產，都會加以規管。」<sup>23</sup>

- 5.8 沒有證據顯示香港破產管理署或香港的私營清盤從業員進行的調查不足。香港破產管理署已指出個案主任對每宗破產個案均作出調查。香港破產管理署收到由債權人提出有關該署或私營清盤從業員就個別公司或個人個案調查的範疇的投訴不多。然而，本顧問所進行的訪問反映普遍看法認為香港破產管理署及私營清盤從業員在這方面投入的資源不足，亦不夠集中。

---

<sup>22</sup> 一九九九年七月關於《公司條例》的清盤條文報告書，第5.13段

<sup>23</sup> 一九九九年七月關於《公司條例》的清盤條文報告書，第5.1段

5.9 法律改革委員會更公開對此表示有所保留，香港銀行公會的有關意見<sup>24</sup>均與此吻合。法律改革委員會及香港銀行公會均認為資源不足及商業壓力引致調查程度低於市場的普遍期望，而檢控及取消董事資格的水平（詳見下文）及檢控罪行的性質可能令公眾認為香港破產管理署及私營清盤從業員的調查活動不足或不夠深入。

**ii. 認為檢控水平不足的看法**

5.10 本顧問所進行的訪問結果反映受訪者普遍認為香港破產管理署並未盡全力作出檢控。此看法與法律改革委員會的報告內容一致，該報告指出：

*「檢控董事的情況未如理想，以及有需要重新全面探討如何更有效對付公司董事的不誠實行為等事宜」。*

5.11 法律改革委員會特別指出裁判官就未有保存帳目等罪行所裁定的刑罰過輕，而其他罪行在缺乏該等帳目下又難於定罪。曾接受訪問的各方均持有相若的意見。

5.12 事實上，研究發現，比較採用類似法例的英國，香港的檢控數字與英國的相若。對清盤案提出檢控範圍偏窄尤其值得留意。幾乎所有檢控均涉及「遺漏帳目」罪行，即未有向股東、香港破產管理署及債權人呈報帳目資料。雖然《公司條例》第271至276條所涵蓋的罪行甚廣，但一般只引用第274條。我們認為狹窄的檢控範圍令人普遍覺得檢控行動不足。檢控其他罪行不但會有更嚴重的刑罰，而且對公眾而言更能準確反映失當行為。在很多個案中，欠缺帳簿及記錄肯定令確定及檢控罪行（未有保存帳簿及記錄的罪行除外）十分困難。絕少檢控其他罪行亦可能反映實質罪行偏低，而非香港破產管理署的疏漏。法律改革委員會亦指出就私營清盤從業員所處理的個案提出檢控均基於私營清盤從業員的舉報，而這些罪行一般局限於《公司條例》第190及121/274條較易偵查的違規事項。

<sup>24</sup> 法律改革委員會報告第11.41段指出「香港銀行公會在其意見書中指出，有必要在適當的情況下進行調查，以揭發不當行為並最終提出起訴。作出調查是政府的職責，私人執業清盤人只應該專注變現及分發資產。這意見書又補充，這類調查的經費不應從無力償還的公司的資產撥付，因為由受害人付款調查罪案的做法從未獲得確認。」

- 5.13 破產個案的檢控數字看來亦屬偏低。於二零零一／二零零二年度，每1,000宗個案中少於6宗被檢控。鑑於觸及法例的罪行包括未有披露及呈報物業、賭博及未有保存交易記錄等，檢控數字似乎偏低。當然，亦不可低估調查及檢控大量消費者破產個案的實際困難。該等個案通常欠缺帳簿記錄，因而香港破產管理署十分倚賴債務人合作及債權人投訴以確定罪行。債權人很少作出投訴。檢控水平大致固定，均屬嚴重罪行（一般為經營破產個案），但消費者破產個案大幅上升扭曲整體數字。
- 5.14 無論意見是否有充足理據或合理，顯然普遍看法是香港破產管理署的檢控焦點未能反映公眾認為實際的罪行情況，亦未能針對懲罰蓄意而非疏忽的罪行。再者，破產個案的檢控水平偏低，亦可能令人以為破產是逃避妄顧後果或不誠實使用信貸的無風險途徑。

**iii. 對檢控及取消董事資格的效用存疑**

- 5.15 成功檢控所判處的罰款水平與罪行的嚴重性及執法成本不成比例。二零零一／零二年度262宗定罪個案的平均罰款為1,062港元。一九九九／二零零零年度、二零零零／零一年度及二零零一／零二年度違反《公司條例》第274條的平均罰款分別為547港元、437港元及574港元。罰款之低已變得毫無意義：不遵守法例規定而繳付法庭罰款的數額，比完全遵守法例的成本還低。當然，罰款水平由裁判法庭控制，而不是香港破產管理署。另外，香港破產管理署就裁判結果的上訴必須由律政司批准，該署須根據律政司指引提出檢控。然而，在沒有清楚解釋責任的情況下，公眾對未能阻嚇罪行的批評均指向香港破產管理署。
- 5.16 研究亦關注到，只有在很少情況下才可取消董事的資格。一如檢控行動，大部分取消資格的行動均觸及「遺漏帳目」的罪行。於二零零零／零零零一年作出的所有取消董事資格指令均屬於該類別，而該年年終待決的48宗個案中，則有47宗屬於該類別。該等統計數字支持市場的意見，認為香港破產管理署傾向對較容易舉證的罪行提出檢控，並以相同理據提出取消資格的申請。此看法可能並不公平，因為香港破產管理署須根據律政司指引提出檢控。有關指引包括根據公眾利益而提出起訴及證據是否充足。

- 5.17 取消董事資格命令的嚴重性亦值得留意。二零零一／零二年度裁決的取消資格限期略高於3年，而《公司條例》第168條的取消資格上限為15年。兩項裁決的限期達6年，而其中一宗裁決為8年。相比之下，英國在一九九九／二零零零年度所作出的1,540宗取消資格裁決中，44%超過6年，而37宗個案超過10年。直接比較數字可能亦具誤導成分，但兩地法例十分相近。其中的差異的原因並不清楚，可能是由於不同司法管轄區不同的判刑準則、所犯罪行或香港破產管理署提出取消資格的理據所致。無論如何，取消董事資格的嚴重性應取決於有關個案的情況。
- 5.18 然而，現時的罰款及取消資格水平明顯未必能阻嚇存心欺詐的董事及破產人。再者，集中檢控部分罪行可能削弱法例對其他罪行的阻嚇作用，甚至可能打擊公眾對執法人員的信心。

**iv. 必須加強執法工作減低公眾對外判香港破產管理署的工作及減低處理法定個案數量的疑慮**

- 5.19 倘若實施本研究所建議的其他措施，例如引入快速處理破產程序、減低清盤個案的基本工作要求，以及增加外判個案，則公眾可能會增加對調查及執法工作的關注。其他地區亦面對相同難題，問題在於如何確保符合公共政策利益的工作得以進行，即使這些工作不能變現額外資產以抵銷有關成本。
- 5.20 在英國，即使其後已委任私營清盤從業員，破產管理署署長亦會保留調查的責任，以免除私營清盤從業員的商業考慮因素<sup>25</sup>。
- 5.21 在澳洲，公司個案法定調查的規定是由最佳守則指引作出。該等指引要求倘債權人可收回的款額大大低於原來借出的數額時，則須提供詳盡的報告。指引明確指出，資金不足並不是不提供有關報告的合理原因。破產個案一般由法定信託人處理。然而，不論是政府及私營清盤從業員管理的個案，有關法定責任均由個人破產國立標準(Personal Insolvency National Standards)設立的調查標準補充。該等標準經由澳洲清盤及信託服務(Insolvency and Trustee Service Australia)及私營清盤從業員所屬機構澳洲清盤從業員公會(Insolvency Practitioners Association of Australia)所訂立。

<sup>25</sup> 請參閱一九八六年清盤／破產法(Insolvency Act)第132條及第289條。

- 5.22 美國對於調查工作的法定承擔較為寬鬆。第11章列出有關調查及報告債權人行為及操守的一般規定，第7章的同類調查及報告責任更為有限制的。該等規定包括調查債務人的財務狀況，以及提供資產及負債清單。然而，第7章內訂明倘任何個案的債權人不滿信託人所作調查的範疇，均可要求債務人在宣誓下接受公開查問，讓債權人有機會查問債務人<sup>26</sup>。
- 5.23 在其他地區，則透過由非牟利機構保留有關職能(如英國)或提供額外保障，釋除公眾對調查程度的關注。提供額外保障包括由監管機構設立非法定的規定，以確保對個案進行充分的調查(如適用)。倘香港採取類似的措施或有助解決公眾對現行制度的觀感，將有助債權人相信建議減少個案工作量及將個案轉交牟利的私人機構跟進不會有損有效執法所需的基本調查工作。

## 建議

### 本顧問建議香港破產管理署設立專家調查小組

- 5.24 香港破產管理署可設立專家小組，專責進行更詳盡及全面的調查。該小組可處理由香港破產管理署管理的個案<sup>27</sup>及私營清盤從業員提出要求或債權人投訴要求進行額外調查的個案。基於該小組處理的個案數目應會變化頗大，故此該小組應以核心成員方式組成。小組的角色及工作應當指定，並由指定主要人員負責領導處理個案及兼顧管理工作。然而，當有需要時，小組大部分成員可從香港破產管理署屬下各部門調派人員加入，這種安排可以維持小組的靈活性及更具成本效益。

### 本顧問建議提高簡易個案中調查工作的最低標準

- 5.25 清盤人應當有責任將公司資產負債狀況說明書與最近期的公布的帳目進行對帳，並且就任何明顯不當或歧異表示意見。基於同一理由，對於債權人所涉及價值超過最低數額的破產個案，亦可以引用《公司條例》第191條的舉報規定。上述兩種情況下均有需要修訂主體法例，以便可在所有個案中引用。然而，由於超過80%清盤個案均屬強制清盤，而實際上所有破產個案均由香港破產管理署處理，故此上述標準亦可定為工作準則而非法定責任。

<sup>26</sup> 美國法例(United States Code)第11章第704條及第343條。

<sup>27</sup> 請參閱第2節有關破產管理署保留少量清盤個案的建議。其中特別包括任何認為具有爭議而必需進行調查顯然會超逾投標計劃下私營清盤從業員所提供資源的個案。根據現行安排，由於外判破產個案存在的困難，因此差不多所有破產個案均須保留。然而，倘若引入外判，保留少量個案由破產管理署跟進的條件應該與清盤個案的情況相近。

- 5.26 在欠缺適當的記錄的情況下，符合以上要求在實際上及成本效益上或會遇到困難。然而，在此情況下，清盤人或信託人僅需舉報欠缺記錄(這情況本身已是與公司或營運破產有關的罪行)，以致未能符合上述要求，令當局可以不遵守保存充份記錄的罪名進行檢控。
- 5.27 另外，香港亦可採用澳洲的做法，提供詳細指引，要求私營清盤從業員及香港破產管理署的個案負責人進行適當的調查。這種規定並無法定效力，但倘若包括在投標計劃的合約要求及甲組計劃條件內，則有廣泛的實際作用。倘若所有甲組及投標計劃的成員遵守工作守則，則在直接委任的債權人要求下，有關守則將會迅速成為業界標準。倘若上述指引獲得私營清盤從業員所屬的專業機構支持，更可成為有力但非法定有關調查工作的規定。
- 5.28 引入對帳規定或指引<sup>28</sup>，指明私營清盤從業員應當進行的調查工作，可加強清盤個案負責人重視該項工作。加強着重調查工作與最佳守則相符，而且可有助解決香港破產管理署或私營清盤從業員被認為工作不力的問題。

#### **本顧問建議修訂檢控及取消資格政策**

- 5.29 香港破產管理署可對法律事務部增撥資源，包括聘用臨時僱員及按需要將工作外判。對檢控及取消違規人士董事資格應採取更積極的政策。有關政策或可包括：
- 擴大可檢控的罪行範圍，增加檢控的個案，亦可同時檢控多重罪行，引用第121/274條等規定進行簡易舉證以確保定罪，並且一併檢控其他罪行。
  - 更多就裁判法庭裁決提出上訴，以提高罰款額。選擇部分案件向較高級法庭提出上訴，以期提高款額。這樣做或會打破罰款額因過往案例影響而越趨下降的惡性循環。

<sup>28</sup> 可由破產管理署或專業的私營清盤從業員機構(例如香港會計師公會)發出。指引並無法定效力，但可成為最佳守則的標準。倘若配合更廣泛的私營清盤從業員規管及監管規定修訂一併推行，將會更具效力。亦可在投標及甲組計劃中要求遵守有關規定。

### **本顧問建議香港破產管理署加強向公眾宣傳其執法行動**

5.30 香港破產管理署不但應有效執法，更應就此向公眾宣傳，以收阻嚇作用，並令關注有關問題的人士信納該署已充分履行其執法職責。就此而言，本顧問建議可在四個方面採取行動：

#### ***i. 加強檢控工作的宣傳***

5.31 由於部分問題屬於公眾的觀感而並非事實，故此香港破產管理署應當考慮加強檢控工作的宣傳。值得注意的是英國破產管理署將部分檢控及取消董事資格個案的簡要資料加入公開報告之中。澳洲證券及投資委員會亦有類似的做法，而美國受託人亦公布部分民事及刑事個案的簡要。香港加強成功檢控個案的宣傳亦可達到相近目的。強調執法行動可起阻嚇作用，更可讓公眾了解有關罪行，從而鼓勵公眾作出舉報。

#### ***ii. 增加向香港破產管理署舉報罪行***

5.32 香港破產管理署可制訂及公布一套簡易方法，讓債權人及公眾舉報懷疑的罪行，由香港破產管理署考慮及決定是否進行調查。審計署署長表示英國所設立的公眾熱線是其中一種可行辦法。此外，香港破產管理署亦可鼓勵私營清盤從業員更主動舉報可能屬於違法的情況。

#### ***iii. 利用非正式工作小組加強與有關人士的協調***

5.33 香港破產管理署促成有關消費者破產的非正式工作小組，以及該署服務諮詢委員會（成員包括放款人、私營清盤從業員及消費者的代表），是加強協調的良好發展。良好的溝通有助偵查及執行有效的檢控行動，而有關處理個案的回應亦有助修改監管及放款活動，以減低日後觸犯罪行的可能性。該等小組亦有助消除對香港破產管理署權力及責任的誤解。當加深了解香港破產管理署在執法及檢控方面的困難後，或會使放款人修改放款方法，以確保符合作出檢控的要求。例如要求借款人在借款文件中提供更清晰資料，並在借款文件中加入警告字句，以便易於顯示債務人有否蓄意觸犯法例及相應處以較高罰款。

*iv. 加強查閱及運用資料的途徑*

- 5.34 另一要點是擴大查閱違規資料的途徑。計劃改良香港破產管理署的管理資訊系統，提供網上查詢違規資料的服務。本顧問建議將此系統擴大至包括清盤公司董事及被取消資格董事的資料。
- 5.35 本顧問強烈建議數據的貯存方式應可將違規資料與有關人士之間建立特定的聯繫。由於香港同名同姓相當普遍，若無加以辨識，則提供違規資料的成效會大為減低。此外，亦可能會將有關的個人與其他人士混淆。混淆身分可能導致完全無關的人士承擔他人不良行為的後果。

## 6 融資

### 問題所在 — 成本分擔基準並無共識

6.1 理想而言，香港破產管理署的服務應可以下列方式融資：

- 部分根據「用者自付」原則，對服務使用者或所有使用者收費或徵稅；以及
- 利用公帑支付符合社會整體利益的服務，亦即動用一般稅款支付。

6.2 然而，採用上述方法釐定清盤服務融資方式面對三個基本問題：

- 界定使用者的身分及付款能力。例如，誰是現時香港破產管理署處理的大量消費者破產個案的受惠者？
- 將對同類使用者有特殊利益的服務分開考慮而另行收費，其他對公眾整體有利益的服務則以公帑支付。
- 釐定適當的服務水平。清盤服務質素與服務融資是一個關乎取捨的難題，能夠恰當兼顧兩者而又符合各方期望更是極為困難。

6.3 這些難題在其他地區亦屢見不鮮。但是，由於在使用者與納稅人分擔費用上原則方面缺乏共識，因此在選擇上述融資方式方面亦不會有明確的基準。面對上升的費用，任何一類的使用者(包括納稅人)均會認為他們在不合理地承擔他人應付的成本。在這情況下，融資方式的選擇基本上已變成一項政策決定。因此，有關香港破產管理署融資方式的討論將會集中於以下幾方面：

- a) 如何釐定所提供服務的水平；以及
- b) 依照政策決定而非成本分配理念決定如何將成本分配予使用者及公眾。

6.4 因此，本研究並不會就香港破產管理署的融資方式作出任何特定建議，而僅會分析不同方式的優劣之處，將最終選擇留給當局根據是次公眾諮詢獲得的意見而作出。

## 主要檢討結果

### i. 現行的財務表現衡量制度理念上有問題

- 6.5 根據目前制度，香港破產管理署應收回60%成本，並須經庫務局局長及財經事務局局長定期檢討。本顧問認為以收回成本百分比衡量財務表現的方法值得商榷。百分比是基於區分公共服務成本及用者自付成本而釐定。原意雖佳，但收費服務與公共服務之比例必定會每年不同，視乎個案比重而異，但上述百分比卻未必能夠作出相應調整。
- 6.6 更基本的問題是簡單化的收回成本百分比並非衡量財務表現的理想指標，原因在於未能區分可控制及不可控制成本及收益。衡量財務表現的指標，應當是香港破產管理署可以透過改善服務而控制的項目。正如上述，香港破產管理署的成本基礎大部分已經固定，其工作量亦基於法定責任而決定，收益則會隨着清盤／破產個案的數目而變化。
- 6.7 現時香港破產管理署試圖修改所應用的比率以反映問題。有關比率的計算已扣除非經常的大宗清盤個案的影響，亦已扣除應由政府承擔的開支（例如檢控及政策制定等）。所釐定比率的依據，是剔除特殊個案以及不直接計算政府所負責服務的成本後，按基本收益計算的財務表現。但是，剔除特殊收益與成本牽涉到判斷的問題，以此基準比較不同期間的財務表現相當困難。此外，以上方法計算的比率與公開的帳目資料亦無簡單直接的關係。要全面了解真正的財務表現及具體的成本及收益表現，必須對有關計算作詳細分析。

### ii. 收費準則複雜

- 6.8 現時香港破產管理署有多種收費，使得私營清盤從業員及公眾在遵守方面有不少困難，而且在監管收費方面亦牽涉不少行政工作：

工作	固定收費種類	非固定收費種類
破產	15	7種，其中2種按比例收費
個人自願安排	0	2種
清盤	12	10種，其中2種按比例收費
合計	27	19種

其中不少類別的收費所得數額並不多。以二零零一／零二年度計算，上述27種收費當中，16種所得收益每種少於10萬港元，21種所得每種少於100萬港元。若干收費的計算似乎無需如此複雜，而且對香港破產管理署的整體收益或個別個案的收費水平並無實質的影響。例如按比例計算的從價收費分為5級，但應用於大額的私人公司清盤個案時，遞增的幅度頗快。採用劃一收費比率會易於監管及應用。

## 其他融資方案

6.9 本研究探討了法律改革委員會及審計署署長曾經考慮的多種融資方案，並且個別加以評介。本顧問亦就引入順序制度事宜加以評介。其中部分方案即使並非實際上互不符合，亦會在概念上出現這問題，但亦一併提出以引發公眾討論。無論如何，正如其他清盤制度的地區，實際上融資方式可包括多種不同方法。

6.10 截至目前曾經考慮的主要融資範圍包括：

- 將部分商業登記費撥交香港破產管理署。
- 提高公司清盤案帳戶的利息收費（由1.5%加至2%）。
- 增加香港破產管理署收費。
- 增加申請人按金。
- 政府直接補貼（顯示香港破產管理署在保證可提供基本的清盤／破產服務所擔當的角色，並且執行良好的清盤／破產制度）。

### *i.* 商業登記費

6.11 法律改革委員會曾經建議運用部分商業登記費作為香港破產管理署的資金，所基於的理由在於恰當而運作良好的清盤／破產制度的主要受惠者為使用有限責任制度的公司，而此等公司的信貸成本亦可定於合理水平。基於「用者自付」的原則，本研究認為商界因此應當負擔香港破產管理署所提供的安全網成本。

- 6.12 首要問題在於撥歸香港破產管理署的資金應當來自增加登記費，還是從現有登記費中撥支。即使現時收費水平相當溫和（雖然並無直接比較數字，但遠較12,150港元的清盤申請費為低），增加登記費肯定會受到商界批評。從現有登記費撥支則會減少撥給一般收益帳的資金<sup>29</sup>。從一般收益中撥支相等於由公眾直接補貼，另外將部分資金撥交香港破產管理署後，會使得政府動用資金方面欠缺靈活性，更會由於營商環境的變化而使收益出現波動。然而，增加收費則可由良好清盤制度的受惠者直接承擔。
- 6.13 以登記費收入與香港破產管理署的基本赤字比較，略為增加收費足可以對香港破產管理署的財務狀況有重大幫助。以香港破產管理署一九九七／九八年現金赤字約2,000萬港元，加上全部成本所需資金1.05億港元計算，該年度的商業登記費只要增加5%（遠低於欠薪保障基金的撥款），已可提供8,100萬港元，足以抵銷現金赤字，更差不多可支付香港破產管理署所有成本。然而，根據本顧問所獲得的意見，增加登記費而指定撥款予香港破產管理署，即預留原有的一般收益，有違香港政府財政的原則。

**ii. 向公司清盤帳收取利息**

- 6.14 這種融資方案實際上由清盤案財產的債權人承擔費用，是否恰當純粹是決策上的問題，但有關機制容易理解，乃參考在英國方面實行的制度。然而，任何費用增加均可能遭到私營清盤從業員及債權人反對。
- 6.15 上述方法的主要優點在於效率。利息基本上是香港破產管理署的主要收益，而大幅增加收費比率會即時對融資有重大影響。根據法律改革委員會的計算，將利率由1.5%增至2.5%，一九九七／九八年的利息收入由2,660萬港元<sup>30</sup>額外增加1,700萬港元，差不多足以抵銷該年度的現金赤字。其後各年度的數字更為龐大，於二零零一／零二年度的利息收入高達8,220萬港元。

<sup>29</sup> 當提出建議時，法律改革委員會了解到減少欠薪保障基金會受到大力反對，故此已撤回此建議。由此推論上述建議將會導致一般收益減少或登記費上升。

<sup>30</sup> 一九九九年七月關於《公司條例》的清盤條文報告書第5.19-5.20段。

- 6.16 現時由債權人或股東提出的自願清盤只需將清盤人接管後6個月仍未領取或分派的資金存入公司清盤案帳戶。現行辦法最少在6個月內避免香港破產管理署徵收利息，而倘若在期間分派資產，則更可完全免除利息支出。要求資金即時撥入公司清盤案帳戶亦是增加香港破產管理署利息收入的方法，此舉可免除清盤人及香港破產管理署追查是否符合6個月期限規定的工作。理論上，此舉更能保障債權人的資金，但實際上私營清盤從業員如企圖濫用資金仍可以將資金存入公司清盤案帳戶之前利用受託人身分挪用資金。由於缺乏有關額外資金的數據，故此難以計算以上改變可能獲得的收益。
- 6.17 雖然我們認為由不同組別債權人及不同個案之間互相補貼，相信會受到批評，但這無疑是一個顯淺易明且極具效率的融資方案。有關方面應再次檢討是否適宜提高收費作為融資機制。然而，由於利息收入會隨着個案性質和數量而波動，香港破產管理署應採用其他融資方案以免受到這項收益大幅波動影響。

**iii. 增加費用及申請費**

- 6.18 審計署署長曾建議密切監察徵收的費用，並應以全數收回清盤管理所需成本為目標。增加收費符合上述建議，而且不少收費已經多年未作調整（但曾定期檢討）。然而，由於香港目前的收費已高於其他地區，應小心避免增加收費（特別是申請費）導致減少使用清盤服務。

**iv. 政府補貼**

- 6.19 以上建議均針對私人市場承擔成本，例如透過收費由公司直接承擔或增加對債權人收費。另外一個方案亦可由政府承擔部分成本，提供指定水平的服務，由執行工作以至（直接或合約外判）提供基本服務。現時情況是政府服務由法例指定，政府不能迴避這些成本。倘若收益不足以支付該等成本，則不論根據任何政策，差額均由香港特區政府支付。

v. **順序制度**

6.20 實行順序制度可減輕香港破產管理署的財務負擔，以不費公帑方式將大量個案責任轉交由私營清盤從業員承擔處理。這方法的優劣已有詳盡討論。不過，純粹在財務方面作出考慮，以香港大部分個案屬於簡易個案而言，這方法的最大問題在於沒有公帑補貼下，交由私營清盤從業員負責在商言商是否可行。在投標計劃中部分私營清盤從業員要求的資助偏低，這個方法或會可能如在美國一樣可以推行。

6.21 將部分申請費撥歸私營清盤從業員以補貼其成本，與美國的做法相同，並且可以在不動用公帑的情況下將問題減少。不過，本顧問明白到目前實行順序制度，破產管理署署長必須處理實際的法律障礙。由於實行該制度可能需要進行多項法律修改，倘若獲得足夠支持，則有關問題變得次要，可以在實際執行計劃時解決，然而這項制度會導致香港的清盤服務行業出現重大變化，有需要先行對相關機構及人士(尤其是私營清盤從業員)進行廣泛諮詢，方可衡量其可行性。

**建議**

**本顧問建議檢討香港破產管理署的收費並按需要作出修訂**

6.22 香港破產管理署若干收費已有一段時間未作調整，而其他收費亦不符合成本效益。本顧問認為有關收費應予檢討，並且：

- 根據通脹及市場成本而增加
- 取消不必要或沒有實質收益的收費項目，並且簡化從價費用(例如劃一收費率或減少遞增級別)

詳細考慮破產申請費水平(比可作比較地區的為高)有否導致減少使用破產管理服務，以及應否降低。

**本顧問建議通過是次公眾諮詢收集有關人士對融資方案的意見**

6.23 有關討論應配合有關引入順序制度的討論一併進行。

### **本顧問建議更改現時的財務表現衡量準則(即收回成本60%)**

- 6.24 香港破產管理署的財務評估不應限制以年度為基礎，而應配合個案周期模式的準則，並且可以將成本及收益在多個財政年度攤分。法律改革委員會建議採用類似公司註冊處使用的「營運基金」準則，以兼顧整個經營周期的狀況。香港破產管理署在經濟衰退時收取的從價費用以及從公司清盤案帳戶收取的收益為最高，而在個案偏低時可動用所累積的儲備支付基本業務的固定開支。
- 6.25 然而，據本顧問所知，採用以上方法有實際困難。政府規定僅限於有穩定溢利的業務才可以採用營運基金方式經營。雖然可以將香港破產管理署的收益業務與成本中心分別入帳以符合上述情況，但有違以上規定的原意。此外，亦無適當方法將剩餘收益撥回一般儲備，即資金一直由香港破產管理署擁有。據本顧問所獲得的意見，香港破產管理署並不適宜採用營運基金模式經營。
- 6.26 另外，即使香港破產管理署的實際撥款仍嚴格以年度為基礎，但用以評估香港破產管理署所採用的財務表現準則應將連續幾年的表現整體衡量，使偏差得以減少。由於實際上政府會承包香港破產管理署的開支，則不論營運成績高低均可保證實際成本獲得支付。

### **本顧問建議香港破產管理署探討額外收入來源的可能性**

- 6.27 應當考慮開拓一系列增值服務，為破產管理署另闢收入來源。香港破產管理署現時已就提供破產查冊等服務收取費用，而香港破產管理署應檢討可否進一步以收費方式提供更多數據服務和研究資料公開程度，例如更詳盡的破產人士及解除破產人士登記冊、取消董事資格人士名冊和按業務類別及規模劃分的個案統計資料等。這些資料應會受到信貸評審機構所歡迎。以上建議的推行視乎香港破產管理署現時有意進行之進一步電腦化及數據管理計劃能否落實。

## 7 管理

### 主要檢討結果

#### i. 投資香港破產管理署管理資訊系統

- 7.1 能否有效管理清盤／破產個案是破產管理機構工作的關鍵。本顧問了解到香港破產管理署在這方面的服務並非如其他同類機構般全面自動化，因此對個案的處理效率有所影響，並且引致數據保存及提取的問題，尤以近年個案大量增加為然。雖然外判工作可以減輕日後內部的個案數目，但會使得有效監察私營清盤從業員處理個案的表現制度更為重要。

### 建議

#### 本顧問建議優先處理管理資訊系統計劃的投資

- 7.2 香港破產管理署應優先進行更新管理資訊系統的計劃，而該署所需要的系統應包含個案管理資訊以及財務及會計資訊。此外，新系統亦應包含標準表格，以方便破產管理主任管理個案檔案，同時可讓不同使用者查閱個案檔案數據，並且簡化本身負責及外判個案的監察工作。新系統將可大大提高工作效率，亦是處理大量個案的關鍵。
- 7.3 二零零零年的審計署報告提出對破產管理主任訂立衡量其工作表現的標準以及設立監察系統。使用綜合的管理資訊系統後，可易於發現個案工作量的差異，並且可以訂立恰當的衡量工作表現的標準。
- 7.4 更新的管理資訊系統可以利用電子方式提供個案的數據，而現時只能以人手處理個別的查詢申請。由於數據庫的應用範圍更廣，可以同時提供公司及個人資料，香港破產管理署應可藉此開拓更多收費來源。此外，香港破產管理署更可開拓提供其他資料的機會，例如已遞交的申請及清盤公司的董事姓名等。
- 7.5 讓私營清盤從業員與破產管理署之管理資訊系統建立聯繫相當有利，而有關聯繫應以受控制的網上聯繫為佳。建立聯繫之後，私營清盤從業員可以利用電子方式遞交報告及法定文件、查閱個案檔案資料、減少債權人及香港破產管理署查閱數據的文書工作及時間。倘若未能建立聯繫，則可以使用標準的電子格式及樣本以方便進行數據輸入及申報，以進行一定程度的系統整合。除可減少人手輸入私營清盤從業員所提供的數據外，將私營清盤從業員的報告綜合處理亦可確保申報格式及數據一致。此外，香港破產管理署可輕易直接監察私營清盤從業員的個案處理進度。除可以在網上查閱個案資料而具體確定個案進度外，亦可將私營清盤從業員處理的個案與任何自動進展或特別報告系統建立聯繫。

7.6 引進更新的管理資訊系統可使香港破產管理署具有重大優勢，不單可改善現時的個案管理效率，更可以有效管理私營清盤從業員，而當外判工作日漸增多時更形重要。新系統可以從提供資料收集服務而獲得更多的收益，不過此點與工作效率改善比較之下顯得次要。在現時個案不斷增加，加上香港破產管理署資源有限的情況下，新系統的優勢相當重要。本顧問極力支持香港破產管理署發展及落實新系統的計劃，並且建議優先處理有關計劃的撥款。