

## 第 5 章

### 破產管理署

提供破產及清盤服務

香港審計署

二零一二年三月二十八日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十八號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 提供破產及清盤服務

## 目 錄

	段數
<b>第 1 部分：引言</b>	1.1
背景	1.2 – 1.4
二零零零年的審查	1.5
審查工作	1.6
鳴謝	1.7
<b>第 2 部分：內部管理破產及清盤個案</b>	2.1
破產及清盤個案量	2.2
適用於小額破產及清盤個案的簡易程序	2.3
審計署的意見及建議	2.4 – 2.6
當局的回應	2.7
資產查冊及變現	2.8 – 2.10
審計署的意見及建議	2.11 – 2.13
當局的回應	2.14
調查破產罪行及不當行為	2.15 – 2.16
審計署的意見及建議	2.17 – 2.18
當局的回應	2.19
質素管理評估	2.20 – 2.22
審計署的意見及建議	2.23 – 2.25
當局的回應	2.26
未獲免除職務的破產及清盤個案	2.27 – 2.28
審計署的意見及建議	2.29 – 2.31
當局的回應	2.32
<b>第 3 部分：外判破產及清盤個案</b>	3.1
外判計劃	3.2
為 A 組計劃選任私營機構從業員	3.3 – 3.5
審計署的意見及建議	3.6 – 3.10
當局的回應	3.11
監察私營機構從業員的表現	3.12
審計署的意見及建議	3.13 – 3.18
當局的回應	3.19
審核私營機構從業員提交的帳目	3.20 – 3.21
審計署的意見及建議	3.22 – 3.27
當局的回應	3.28

	段數
檢討資源調配	3.29
審計署的意見及建議	3.30 – 3.32
當局的回應	3.33
<b>第 4 部分：費用及收費</b>	4.1
費用及收費類別	4.2 – 4.4
整體成本計算法	4.5
收回成本比率	4.6 – 4.11
審計署的意見及建議	4.12 – 4.15
當局的回應	4.16 – 4.17
為費用及收費檢討進行的成本計算工作	4.18
審計署的意見及建議	4.19 – 4.21
當局的回應	4.22 – 4.23
<b>第 5 部分：個人自願安排</b>	5.1
個人自願安排的優點	5.2
鼓勵更廣泛採用個人自願安排	5.3
審計署的意見及建議	5.4 – 5.9
當局的回應	5.10
管理個人自願安排登記冊	5.11
審計署的意見及建議	5.12 – 5.18
當局的回應	5.19
	<b>頁數</b>
<b>附錄</b>	
A：破產程序流程圖	55
B：清盤程序流程圖	56
C：破產管理署組織圖(二零一一年十二月三十一日)	57
D：未獲免除職務的破產及清盤個案(二零零零年至二零一一年)	58

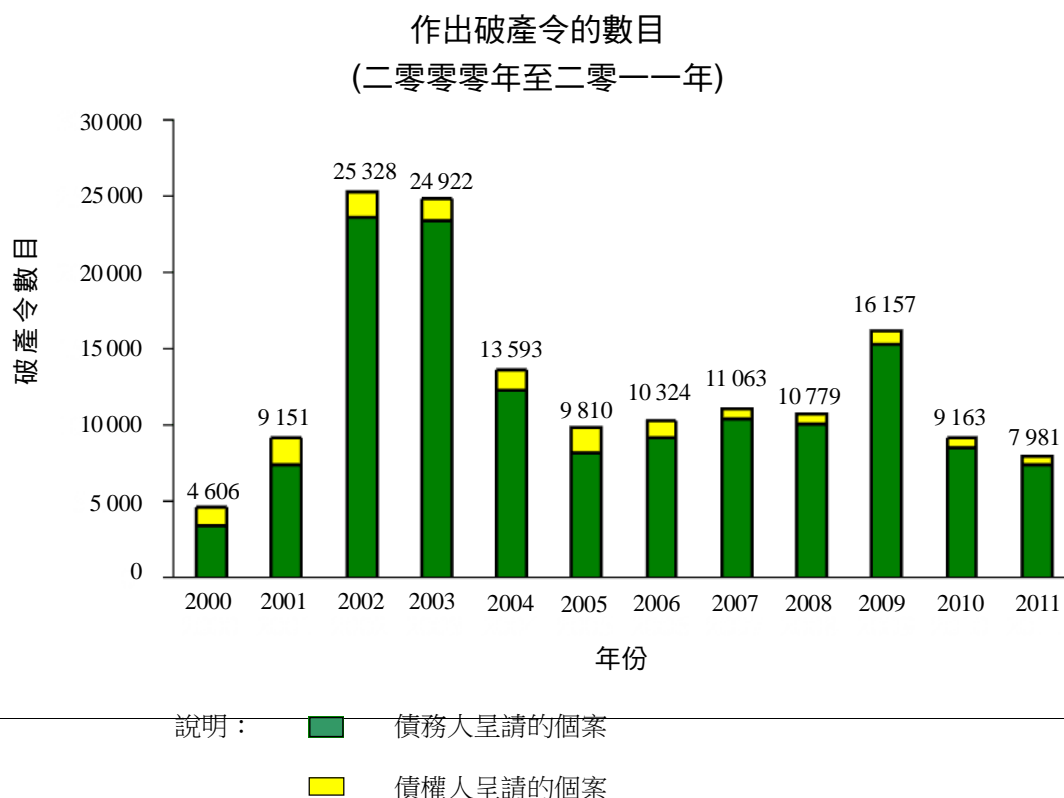
## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查的目的及範圍。

### 背景

1.2 **個別人士因無力償債而破產** 根據《破產條例》(第 6 章)，個人(或由個人合夥經營的商號)如無力償還債項，他或其債權人(註 1)可向法院提出呈請，要求對債務人作出破產令(程序流程圖載於附錄 A)。除了破產以外，也可選擇個人自願安排，而這須由債務人作出還款建議。當個人自願安排在債權人會議上獲得批准，便對所有債權人具約束力。圖一及二載列在二零零零年至二零一一年間的 12 年間，由法院作出的破產令數目和由破產管理署登記的獲批准個人自願安排數目。截至二零一一年十二月三十一日，處理中的破產個案共有 27 135 宗(主要為債務人呈請的個案)，而處理中的個人自願安排個案則有 7 409 宗。

圖一

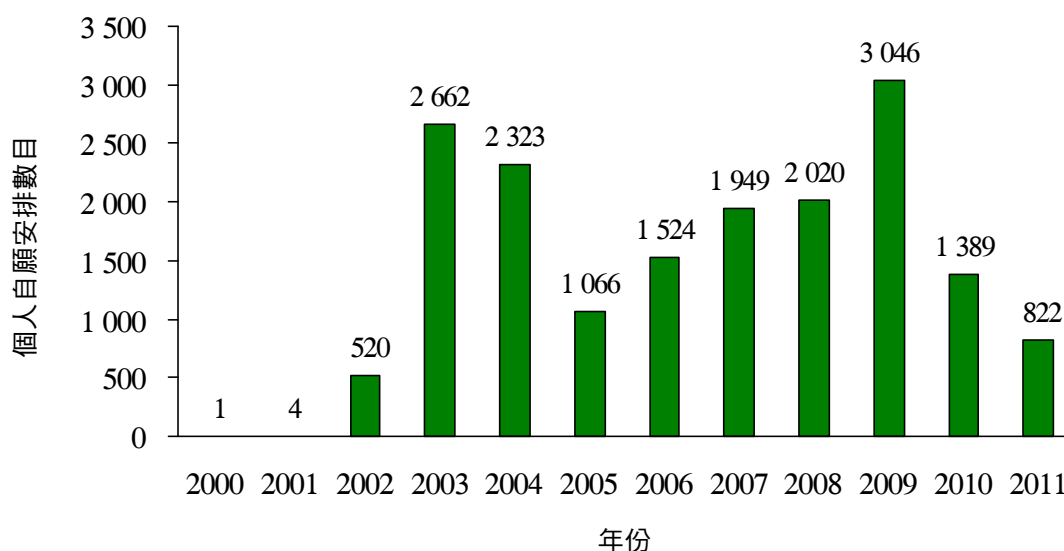


資料來源：破產管理署的記錄

註 1：債權人如被拖欠 1 萬元或以上，可呈請破產令，這類個案稱為債權人呈請的個案。當個人無力償還債項，他可呈請破產令，這類個案稱為債務人呈請的個案。

圖二

已登記的個人自願安排數目  
(二零零零年至二零一一年)



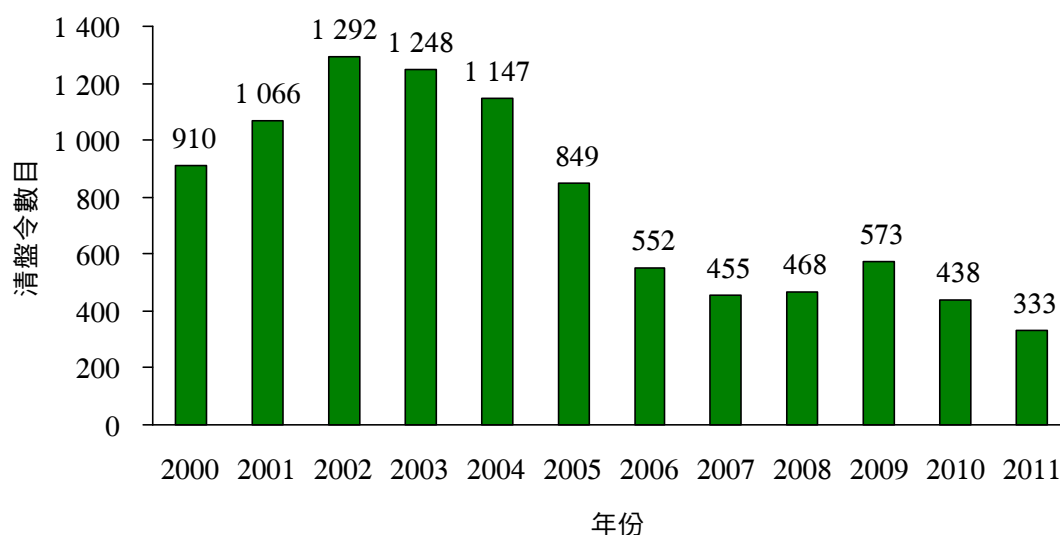
資料來源：破產管理署的記錄

1.3 **無力償債公司的強制清盤** 《公司條例》(第32章)規定，如某公司無力償債，法院可強制該公司清盤(註2)。該公司或其債權人可向法院提出呈請，要求針對該公司作出清盤令(程序流程圖載於附錄B)。圖三載列在二零零零年至二零一一年的12年間作出的清盤令數目。截至二零一一年十二月三十一日，處理中的清盤個案共有2 375宗。

註2：《公司條例》亦訂明公司自願清盤的規定。由於自願清盤個案不是由破產管理署管理，所以不包括在這次審查範圍內(見第1.4段)。

圖三

作出清盤令的數目  
(二零零零年至二零一一年)



資料來源：破產管理署的記錄

1.4 **破產及清盤服務** 破產管理署負責提供下列主要的破產及清盤服務：

- (a) 內部管理破產及清盤個案，有關個案均由破產管理署署長擔任受託人(破產個案)或清盤人(強制清盤個案)，工作包括變現資產、裁定債權人的申索權及派發攤還債款；
- (b) 管理把破產個案及強制清盤個案外判予私營機構破產及清盤從業員(私營機構從業員)的計劃；及
- (c) 根據《破產條例》管理與個人自願安排有關的事宜，包括備存個人自願安排登記冊，供公眾人士查閱。

截至二零一一年十二月三十一日，破產管理署的編制有 225 名人員，分別隸屬五個分部(見附錄 C 的組織圖)。2011-12 年度的預算開支為 1.36 億元。

## 二零零零年的審查

1.5 二零零零年，審計署完成審查破產管理署提供的服務，並於同年二月發表的《審計署署長第三十四號報告書》第 5 章中匯報審查結果。其後立法會政府帳目委員會(帳委會)選取這課題進行調查，並於同年六月發表的第 34 號報告書中就多個範疇提出多項改善建議。當局為此一直在年度報告中匯報落實帳委會建議的工作進展。截至二零一一年十月的情況，現撮述如下：

- (a) 破產管理署已全面檢討處理破產及清盤個案的作業方式及程序。此外，當局亦已委任顧問，檢討破產管理署在提供破產及清盤服務方面所擔當的角色(二零零二年的顧問研究)。除了破產管理署收費一事外，破產管理署已根據上述兩次檢討的結果，在所有引起關注的範疇推行改善措施；及
- (b) 破產管理署在二零零八年五月推行試驗計劃，把破產個案外判予私營機構從業員處理，其後着手檢討其營運成本、收費，以及收回成本比率事宜。

帳委會在二零一二年二月發表的報告書中，備悉破產管理署正檢討其費用及收費水平，並會徵詢立法會財經事務委員會的意見，帳委會希望繼續得悉有關事宜的進一步發展。

## 審查工作

1.6 審計署最近再次檢討破產管理署提供的破產及清盤服務，以跟進在二零零零年審查時曾探討的事項，以及探討新的發展(如根據二零零二年顧問研究的建議把破產個案外判——見第 1.5(a) 及 (b) 段)，以確定是否有可予進一步改善的地方。這次審查工作集中於以下範疇：

- (a) 內部管理破產及清盤個案(第 2 部分)；
- (b) 外判破產及清盤個案(第 3 部分)；
- (c) 費用及收費(第 4 部分)；及
- (d) 個人自願安排(第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

## 鳴謝

1.7 在審查工作期間，破產管理署人員充分合作，審計署謹此致謝。



## 第2部分：內部管理破產及清盤個案

2.1 本部分檢視破產管理署內部管理破產及清盤個案的情況，並探討下列事宜：

- (a) 適用於小額破產及清盤個案的簡易程序 (第 2.3 至 2.7 段)；
- (b) 資產查冊及變現 (第 2.8 至 2.14 段)；
- (c) 調查破產罪行及不當行為 (第 2.15 至 2.19 段)；
- (d) 質素管理評估 (第 2.20 至 2.26 段)；及
- (e) 未獲免除職務的破產及清盤個案 (第 2.27 至 2.32 段)。

### 破產及清盤個案量

2.2 當法院或債權人委任破產管理署署長為清盤人或受託人，該清盤或破產個案便會由破產管理署處理。破產管理署已透過兩個外判計劃 (見第 3.2(a) 及 (b) 段) 把大部分清盤個案外判。至於破產個案，《破產條例》訂明，破產管理署可外判債務人呈請的簡易程序個案 (即因可變現資產在 20 萬元以內而屬簡易程序適用的個案 —— 第 2.3 段)。截至二零一一年十二月三十一日，破產管理署職員在內部處理中的個案，計有 7 744 宗破產個案、26 844 宗未解除破產個案，以及 199 宗清盤個案 (大部分清盤個案是來自以往年度未完結的個案)。

### 適用於小額破產及清盤個案的簡易程序

2.3 《破產條例》和《公司條例》均有條文訂明簡易程序適用於小額破產及清盤個案，現載述如下：

- (a) 當破產或清盤個案的可變現資產相當可能不超過 20 萬元，法院可 (因應暫行受託人或臨時清盤人的申請) 作出命令，使該個案可循簡易方式處理；及
- (b) 上述條例的條文須隨即經以下變通而適用：
  - (i) 第一次債權人會議須予免除，而暫行受託人或臨時清盤人 (通常是破產管理署署長) 須出任受託人或清盤人；
  - (ii) 不設債權人委員會或審查委員會，受託人或清盤人可作出本來需要經這些委員會批准才可作出的一切事情；及
  - (iii) 為節省開支及簡化程序而訂明的其他變通。

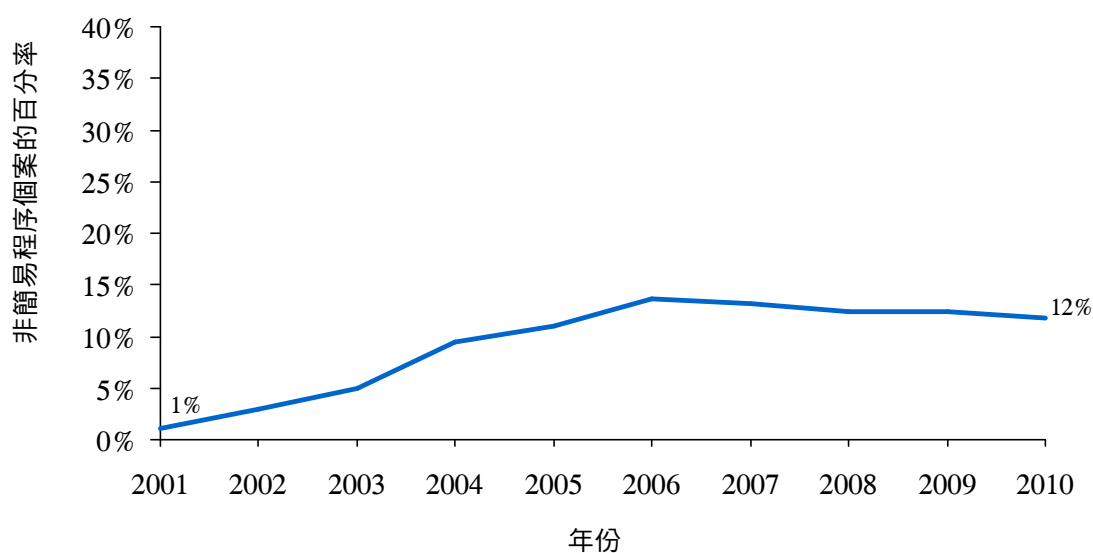
## 審計署的意見及建議

2.4 《破產條例》和《公司條例》於一九七六年曾作修訂，就小額破產及清盤個案制定簡易程序，適用個案的資產限額訂為1萬元，其後於一九八五年提高至現時的20萬元。一九八五年五月，當時的立法局獲告知，提高資產限額旨在讓破產管理署可在較多個案上應用簡易程序，以減少其工作量。

2.5 審計署注意到，過去十年來，非簡易程序個案數目(註3)已由二零零一年的117宗(佔破產及清盤個案總數的1%)，增至二零一零年的1 131宗(12%) (見圖四)。審計署認為，由一九八五年至今已過了27年，不少情況已有轉變，包括非簡易程序破產及清盤個案不斷增加。因此現在是適當時候破產管理署宜檢討現時以20萬元資產限額作為適用簡易程序的準則，以決定是否需要予以修訂。

圖四

### 非簡易程序個案百分率的增幅 (二零零一年至二零一零年)



資料來源：破產管理署的記錄

註3：非簡易程序個案指不能循簡易程序處理的個案，即資產逾20萬元或已應債權人要求而召開債權人會議的個案。

### 審計署的建議

2.6 審計署建議破產管理署署長應就已轉變的情況，檢討是否需要修訂以20萬元資產限額作為適用簡易程序的準則。

### 當局的回應

2.7 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 有關限額於一九八五年提高至現行的20萬元，就是讓破產管理署可在更多個案應用簡易程序，以減少破產管理署的工作量(見第2.4段)。自此以後，破產管理署已藉不同計劃把部分破產個案和絕大部分清盤個案外判予私營機構從業員處理；及
- (b) 在檢討該限額時，破產管理署需要在提高破產及清盤程序效率與保障債權人和受影響各方權利不受損害之間取得平衡。

### 資產查冊及變現

2.8 破產管理署的個案處理部負責管理由內部處理的破產及清盤個案。破產管理署已就處理有關個案事宜發出程序指引(例如有關查冊及變現資產和調查罪行及不當行為)，供破產管理主任遵循。在第2.9至2.18段所載的審計署審查結果，主要涉及破產個案，因為由破產管理署處理的個案大都是破產個案(見第2.2段)。

2.9 待破產令作出和破產管理署署長獲委任為受託人後，破產管理署須查冊、接管及變現破產人的資產。破產管理署已就這方面的工作向破產管理主任發出指引，現撮述如下：

- (a) **銀行帳戶** 應向香港銀行公會及存款公司公會的所有會員發出標準函件，要求他們結束破產人的帳戶、發還貸方結餘予破產管理署，以及向破產管理署提供之前六個月的帳戶交易結單；
- (b) **房地產** 應安排土地查冊。破產管理主任應對破產人所擁有的房地產註冊破產令提要。如該產業不受產權負擔規限，破產管理主任應安排把該產業出售；

- (c) **未過期保險單** 破產管理主任應要求有關保險公司中止破產人的保險單，並把保險費中未過期的部分保險費交還破產管理署。至於公積金，破產管理主任應從破產人取得公積金協議的副本，並就破產管理署的權利和權益尋求法律意見；
- (d) **車輛** 破產管理主任應要求運輸署凍結破產人的車輛過戶安排，並在可行情況下盡早出售該車輛；及
- (e) **低於一般價值的交易** 根據《破產條例》，破產管理署署長可以受託人身分向法院申請，把提出呈請之前五年內由破產人以低於一般價值而訂立的交易作廢；但該破產人必須是在作出該交易時已無力償債或因該交易而無力償債。如交易是在提出呈請之前兩年內訂立，受託人無須證明破產人已無力償債。

2.10 破產人資產變現的收益會存入以破產人產業名義開立並由破產管理署持有的銀行帳戶(破產人帳戶)。破產管理署把收益存入該帳戶時，會收取資產變現費及從價費(見第4.2段)。

## 審計署的意見及建議

### 資產查冊

2.11 審計署揀選了十宗破產個案(包括五宗由債務人呈請的個案及五宗由債權人呈請的個案)，研究由破產管理署破產管理主任所進行的資產查冊工作，發現在下列各方面有可予改善之處：

- (a) **土地查冊** 破產管理署的指引規定，所有債權人呈請的個案均須以破產人姓名進行土地查冊(註4)，但債務人呈請的個案則沒有相若規定。破產管理署指出，對於債務人呈請的個案，破產管理署會根據破產人提供的經宣誓資產負債狀況說明書所載資料進行資產查冊(註5)，但就債權人呈請的個案而言，進行資產查冊時可能

---

註4：破產管理署利用土地註冊處提供的“查閱業主名下物業資料”服務進行土地查冊，搜查方案包括搜查以某人姓名註冊的物業、某項物業的現時業權資料，以及某物業所有已註冊的交易。

註5：《破產條例》規定，就債務人呈請的個案而言，債務人(即破產人)須在呈請時遞交載列其資產和負債詳情的經宣誓資產負債狀況說明書。至於債權人呈請的個案，破產人須在破產令作出日起計21天內提交該說明書。

尚未掌握相關資料。在審計署檢視的五宗債務人呈請的個案中，有四宗個案由破產管理主任根據破產人提供的物業地址進行查冊，但當中存在的風險，就是未能查出破產人未申報的物業。至於債權人呈請的個案，查冊範圍只涵蓋破產人當時擁有的物業，但當中存在的風險，就是未能查出破產人先前就其他物業所進行低於一般價值的交易(見第 2.9(e) 段)。破產管理署需要制訂指引，規定以風險為本的方式查核破產人曾否進行低於一般價值的物業交易；及

- (b) **其他類別的資產查冊** 破產管理主任主要根據破產人及其他相關各方所提供的資料查冊其他類別的資產(例如車輛和公積金)。破產管理署表示，破產管理主任會憑專業判斷決定有否需要進一步查冊未申報的資產。在審計署檢視的十宗個案中，破產管理主任作出進一步查冊的有三宗，但都是涉及車輛和屬於債權人呈請的個案。破產管理署需要提醒破產管理主任，進一步查冊未申報資產的工作應盡可能涵蓋不同類別的資產及破產個案。

### 資產變現

2.12 在審計署檢視的十宗個案中，破產管理署在其中一宗個案(個案一)按照《破產條例》訂明的收費，從破產人產業收取資產變現費及從價費合共 230 萬元。有關的破產人向法院申請退還收費，獲法院命令破產管理署只可收取 7 萬元費用，並須向破產人退還餘款。審計署檢視此個案後(詳情見下文)，認為破產管理署在處理債權人呈請的破產個案方面有可予改善之處。

## 個案一

### 債權人呈請的破產個案

1. 二零零九年六月，一名債權人對一名債務人(欠繳約 53,000 元包括管理費)提出破產呈請。同年八月五日，法院作出破產令。破產管理署以暫行受託人身分進行銀行及土地查冊後，發現：

(a) 債務人是五個物業的登記業主，包括欠繳管理費的物業，而且債權人提出破產呈請前，已對該物業註冊押記提要；及

(b) 債務人的銀行戶口結餘總額為 1,577 萬元。

2. 二零零九年八月十二日，破產管理署對該五個物業各自註冊破產呈請書提要，但沒有把物業變現。同年九月及十月，兩間銀行把債務人的銀行戶口結餘轉交破產管理署，總額為 1,577 萬元。

3. 由於變現資產價值超過 20 萬元，破產管理署於二零零九年十一月(根據處理非簡易程序個案的法定要求)舉行債權人會議，並成為受託人。同月，債權人提交債權證明，申索合共 91,170 元。同年十二月九日，破產人(即債務人)提交資產負債狀況說明書，聲稱其資產總值超過 2,700 萬元，而唯一債務是拖欠債權人的款項。

4. 二零零九年十二月十六日，破產人申請廢止破產令，理由是可證債項已予以抵押(根據《破產條例》第 33(1)(b) 條)。二零一零年一月，破產人亦申請減免破產管理署的 230 萬元費用。有關費用是按已變現的銀行戶口結餘徵收。

5. 二零一零年二月及七月，高等法院先後命令廢止破產令和減免破產管理署費用。同年八月，破產管理署就減免令提出上訴。二零一一年一月，上訴法庭命令破產管理署只可收取 7 萬元費用，並退還餘款。

#### 審計署的意見

6. 這宗個案的情況極為特殊。債務人因一筆 91,170 元債款而破產，但債務人其後聲稱其資產值超過 2,700 萬元。事實上，案中債權人已對債務人的物業註冊押記提要(即有關債項已獲十足抵押)。審計署認為，破產管理署

(後續)

(續)

應制訂檢討程序，訂明該署就債權人呈請的個案查冊資產時，如發現欠繳債項已獲十足抵押，應檢討破產訴訟的理據。在這種情況下，須通報法律事務部，以考慮可採取的行動（例如向法院申請廢止破產令）。

7. 破產管理署亦須以此個案為鑑，檢討破產個案的管理工作有否可予改善之處。

資料來源：破產管理署的記錄

### 審計署的建議

2.13 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 加強查冊破產人未申報的資產和先前作出低於一般價值的交易，包括：
  - (i) 推行風險為本的土地查冊計劃，在債務人呈請的個案中以破產人姓名查冊；
  - (ii) 視乎風險而定，規定土地查冊範圍涵蓋破產人現時持有的物業和在提出破產呈請前訂立的交易；及
  - (iii) 提醒破產管理主任，進行額外查冊未申報的資產時，範圍應盡可能涵蓋不同資產和破產個案類別；
- (b) 制訂檢討程序，訂明破產管理署就債權人呈請的個案查冊資產時，如發現尚欠債項已獲十足抵押，應檢討破產訴訟的理據；及
- (c) 以個案一為鑑，檢討破產個案的管理工作有否可予改善之處。

## 當局的回應

2.14 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 破產令作出後，破產人的所有資產均會歸屬破產管理署。破產人有責任在資產負債狀況說明書和初步訊問問卷內披露其所有資產和負債(註6)，以及面對因不披露而被檢控的可能。破產管理署會採取行動，扣押所有容易取得的資產，例如銀行或保險箱的現金、股票、車輛、機器及房地產。當破產管理署有理由懷疑破產人沒有披露所有資產時，會作出進一步調查和跟進行動，以查明情況，並在正當合理情況下，為債務人的利益而扣押有關資產；
- (b) 破產管理署會因應審計署的建議檢討現行指引，以其改善相關程序，包括清楚列明決定是否作進一步查究時考慮的風險因素(例如破產人的背景和其受僱記錄)。查究行動包括作進一步土地查冊和盡可能調查破產人的資產和負債情況；及
- (c) 導致個案一所述的破產個案情況非常罕見，破產管理署會進行檢討，以查明日後處理這類個案時是否有可予改善之處。在得出檢討結果之前，破產管理署已改善處理有十足抵押債項的程序，並提醒破產管理主任注意，當個案中的債項獲十足抵債或有充足資產清償債務人欠款和其他相關費用時，應盡早把相關個案轉介法律事務部，以便就所採取的行動徵詢法律意見。

## 調查破產罪行及不當行為

2.15 破產管理署有法定職責調查破產人的行為操守，並協助律政司司長檢控破產人干犯的罪行。調查期間，如發現破產人的行為操守並不令人滿意，破產管理署可以受託人身分向法院申請暫緩執行解除破產令。否則，破產人如屬首次破產，會於破產令作出起計四年後獲自動解除破產；如先前曾被判定破產，亦會於五年後獲自動解除破產。破產管理署已設立呈閱制度，在破產人獲自動解除破產之前九個月把其破產個案提交破產管理主任覆檢。破產管理主任作出

---

註6：破產令作出後，破產管理署會藉標準初步訊問問卷向破產人進行訊問，以獲取破產人的個人及業務資料、其資產及負債詳情，以及造成財務困難的因由。



的建議須經由其督導人員批准。如擬提出反對，須於破產令解除十星期前把有關個案轉交法律事務部處理。

2.16 破產管理主任如發現任何可能違法的情況，須搜集更多證據。如有表面證據顯示有違法行為，須把個案轉交法律事務部，以便考慮採取檢控行動。破產管理署已發出通告，提醒破產管理主任，循簡易程序檢控破產罪行(註7)的時效限期為發現有關罪行的日期起計的一年內，以及在任何情況下由發生罪行的日期起計的三年內。破產人觸犯罪行的例子包括：

- (a) **賭博** 破產人如在破產令的日期尚未清償在從事某業務時所招致的債項，並在有關破產呈請提出之前兩年內進行與其所從事的業務並無關係的賭博，以致增加其無力償債的程度，即屬犯罪(《破產條例》第133(1)(a)條)；
- (b) **未獲解除破產的破產人充任董事** 未獲解除破產的破產人如充任公司的董事，即屬犯罪(《公司條例》第156(1)條)；及
- (c) **移走財產** 破產人如在自己提出或有人對他提出破產呈請後，或在提出呈請前12個月內，欺詐地移走其財產(註8)中價值達50元或多於50元的任何部分，即屬犯罪(《破產條例》第129(1)(e)條)。

#### 審計署的意見及建議

2.17 審計署選取了十宗破產個案(見第2.11及2.12段)，以檢視破產管理主任的調查及跟進工作，發現其中三宗個案(個案二至四)有可予改善之處。

---

註7：《破產條例》所訂的罪行可由裁判法院循簡易程序處理。

註8：根據《破產條例》，破產人的財產包括其金錢及貨品。

## 個案二

### 對懷疑罪行(賭博)延誤採取跟進行動

1. 二零零五年十一月，一名債務人因無力償還約130萬元債項而提出破產呈請。二零零六年一月三日，法院作出破產令。
2. **賭博** 二零零六年一月九日，破產人提交初步訊問問卷(見第2.14(a)段註6)，並在問卷中表明：
  - (a) 他在提出破產呈請之前兩年內，因賭博損失250萬元，以致無力償債；
  - (b) 他在提出破產呈請前曾經營教育服務的業務；及
  - (c) 他沒有備存其業務的完整會計帳目及記錄。
3. 雖然有表面證據顯示破產人的賭博行為會構成破產罪行(見第2.16(a)段)，但破產管理主任沒有深入調查。二零零八年十一月，在破產人提交初步訊問問卷約三年後，一名總破產管理主任覆檢個案(根據質素管理評估——見第2.20段)，並指示把個案轉交法律事務部，以徵詢意見。法律事務部回覆時表示：
  - (a) 由於賭博及沒有備存完整會計帳目及記錄的兩宗罪行均過了檢控時限(見第2.16段)，因此不能採取檢控行動；及
  - (b) 破產管理主任理應於審閱初步訊問問卷後便進行調查，並及早把個案轉交法律事務部處理。
4. 二零零九年九月，破產管理主任取得法律事務部的意見，指所掌握的證據不足以令法院作出暫緩破產人獲自動解除破產的裁決(見第2.15段)。

#### 審計署的意見

5. 破產管理署須加強監察破產管理主任的調查工作，確保可及時就懷疑破產罪行採取行動。

資料來源：破產管理署的記錄

### 個案三

#### 對懷疑罪行(移走財產)延誤採取跟進行動

1. 二零零八年一月，一名債務人因無力償還約 542,000 元債項而提出破產呈請。同年二月十二日，法院作出破產令。同年三月，破產管理主任進行公司查冊，發現破產人未有辭任某公司的董事一職。破產管理主任提醒破產人及向他發出警告信後，二零零九年六月，破產人辭任董事。同年七月，破產管理主任把個案轉交法律事務部，以徵詢意見。法律事務部回覆時表示，由於破產人已辭職，故採取檢控行動並不符合公眾利益。

2. **移走財產** 在檢討這宗個案時，法律事務部注意到破產管理主任在二零零八年五月已發現破產人在二零零七年十月收到一筆 195,000 元款項，屬破產人強制性公積金戶口的累算權益，而破產人未能提供如何用罄該筆款項的佐證文件。二零零八年九月，破產管理主任又發現破產人在二零零七年八月持有銀行存款 103,000 元，但破產人亦未能提供如何用罄該筆款項的佐證文件。二零零九年十一月，法律事務部表示，如果該兩項移走財產事件未過檢控時限，值得深入調查(見第 2.16(c) 段)。

3. **反對解除破產** 二零一一年十二月，破產管理主任把個案轉交法律事務部，以考慮是否就破產人的自動解除破產事宜提出反對(見第 2.15 段)。同月，破產管理署向法院提出反對，理據是破產人的行為操守並不令人滿意，即：

- (a) 破產人涉嫌在提出破產呈請前移走其 195,000 元的公積金款項；  
及
- (b) 破產人回答有關該筆款項下落的問題時，言詞閃爍和拖延回覆。

二零一二年二月，法院作出命令，延長破產期兩年。

#### 審計署的意見

4. 一如個案二的情況，在把這宗涉及懷疑破產罪行的個案轉交法律事務部以便考慮採取檢控行動一事上，同樣出現延誤。然而，基於破產人的行為操守並不令人滿意為由，破產管理署及時採取行動，提出反對自動解除破產。

資料來源：破產管理署的記錄

## 個案四

### 不採取行動反對解除破產

1. 二零零六年九月，一名債務人因無力償還約 1.12 億元債項而提出破產呈請。同年十一月七日，法院作出破產令。
2. **移走公積金** 破產人提供的資料顯示，她已從強制性公積金帳戶中提取餘額，破產管理主任於二零零六年十一月十五日查詢該款項的用途。同年十二月，破產人回覆指該款項已用於支付她的業務開支，但未能提供佐證文件。二零零七年一月，破產管理主任獲保險公司通知，一筆為數達 103,000 元的公積金在二零零六年四月被人提取。二零零七年十一月，因應破產管理主任進一步查詢，破產人再次表示無法就該筆公積金的用途提供證明。
3. **移走存款** 二零一零年五月(即兩年半之後)，破產管理主任恢復向破產人查詢。同年六月，破產管理主任根據破產人提供的資料，要求銀行提供破產人的交易記錄，從中發現破產人曾於二零零六年提取 191,000 元存款。破產人回覆破產管理主任的查詢時表示，由於事隔已久，她只記得有關款項是用於支付其僱員的薪金。
4. 二零一零年六月，破產管理主任不建議就此個案採取跟進行動。該破產人於同年十一月獲解除破產。

#### 審計署的意見

5. 一如個案三的情況，這個案的破產人提出破產呈請前，曾兩度移走財產，但未能充分交待其用途。至於為何沒有把個案轉交法律事務部，以考慮就解除破產提出反對，則沒有文件載述理由。此外，破產管理主任曾中止行動超過兩年(由二零零七年十二月至二零一零年四月)，然後才繼續向破產人索取更多資料，並從新提交的資料發現另一項懷疑移走財產罪行。審計署認為，破產管理署須密切監察破產管理主任的調查工作，確保他們會及時展開徹底調查，並根據一致的執法準則處理破產人的不當行為。

資料來源：破產管理署的記錄

### 審計署的建議

2.18 審計署建議破產管理署署長應加強監察調查工作，確保破產管理主任會：

- (a) 因應簡易程序的檢控時限，及時對破產罪行採取行動；
- (b) 對懷疑罪行展開徹底調查，沒有延誤；
- (c) 根據一致準則把個案轉交法律事務部，以便考慮對破產人的不當行為採取執法行動；及
- (d) 記錄理由，解釋為何在有迹象顯示破產人的行為操守並不令人滿意時，仍不對其解除破產提出反對。

### 當局的回應

2.19 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示破產管理署：

- (a) 已提醒破產管理主任有關作出簡易程序檢控的時限，以及須及時把個案轉交法律事務部，同時亦已安排定期向破產管理主任再次傳閱有關時限的指引；
- (b) 就情況特殊且須特別注意的個案，現正研究方法加強督導破產管理主任的調查工作；及
- (c) 現正檢討對解除破產提出反對的指引，務求簡化決策程序，並要求破產管理主任須把不提出反對的理由記錄在案，以供督導人員批核。

### 質素管理評估

2.20 在二零零零年的審查中(見第1.5段)，審計署已指出破產管理署在監察員工工作量的方式有可予改善之處。二零零一年十月，破產管理署向帳委會匯報該署已由二零零一年六月起，實施質素管理評估，總破產管理主任會從其下屬處理的破產及清盤個案中隨機選出5%個案進行查核。訂立質素管理評估旨在：

- (a) 提供獨立機制，以確保所提供的服務質素；及
- (b) 確保相關指引和指示應用得宜。

2.21 二零零一年六月，破產管理署發出通告，載列質素管理評估的安排細則。現撮述如下：

- (a) 評估工作會按季進行；
- (b) 每年選作評估的個案數目為280宗 (按在上一年作出破產令及清盤令的破產個案及清盤個案總數的5%計算)；及
- (c) 選作評估的個案，都是從 (按有關法院命令的日期起計) 已有九個月的個案中隨機選取，包括處理中和已獲免除職務的破產及清盤個案。

2.22 二零零二年九月，鑑於破產及清盤個案不斷增加，破產管理署決定每名總破產管理主任每季只查核12宗破產及清盤個案。二零零六年十月，破產管理署減少查核次數，由每季查核一次減至每半年一次，並調派五位總破產管理主任進行查核工作，每年共查核120宗個案。

#### 審計署的意見及建議

2.23 在質素管理評估下查核個案的目標宗數，雖然已由二零零一年的280宗減至二零零七年及以後的120宗，但審計署發現在二零零八年至二零一零年期間，每年查核個案的宗數仍未達標，所欠數目 (合共95宗個案) 最後在二零一一年才補足。審計署認為，破產管理署須致力確保適時完成每年查核個案的目標宗數。

2.24 此外，由於進行質素管理評估工作的人手有限，破產管理署須針對高風險個案進行評估，確保符合成本效益。關於這方面，審計署注意到，破產管理署在選取個案作查核的方式，有以下可予改善之處：

- (a) 根據至今仍然有效的二零零一年通告，作出評審的個案應從已有九個月的個案中隨機選取 (見第2.21(c)段)。這種隨機選取方式不能確保會充分涵蓋高風險個案。破產管理署須以風險為本的方式選取個案，例如借鑑過去的查核結果；及
- (b) 由於循簡易程序檢控破產罪行的時限為發現罪行後一年，為免太遲發現可查究罪行，以致無法及時提出檢控，不宜選取超過九個月的個案進行質素管理查核。以第2.17段所述的個案二為例，個案進行質素管理查核後，發現涉及懷疑破產罪行，理應轉交法律事務部跟進。然而，由於查核工作是於法院命令發出後34個月才進行，以致過了檢控時限，無法提出檢控。

### 審計署的建議

2.25 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 致力確保質素管理查核工作可及時完成，而且達到既定的目標；
- (b) 以風險為本的方式選取破產及清盤個案進行質素管理查核工作；  
及
- (c) 檢討及修訂質素管理查核工作的選取個案準則，務求及時選取值得循簡易程序檢控的個案，以便採取跟進行動。

### 當局的回應

2.26 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 質素管理評估旨在監察破產管理主任的工作質素，確保在過程中發現任何問題時可即時採取跟進行動糾正，以及查核其督導人員的表現。質素管理評估與破產管理署高層人員的督導職責相輔相成。破產管理署會定期檢討進行質素管理評估個案的目標宗數；  
及
- (b) 關於第 2.25(c) 段所載的審計署建議，破產管理署會選取更多新個案進行質素管理查核，亦會檢討質素管理評估所採用的表格，以便提高查核成效。

### 未獲免除職務的破產及清盤個案

2.27 **免除職務階段** 破產管理署把破產及清盤個案的破產人或清盤公司的所有資產變現並派發末期攤還債款 (如有的話) 後，便會把該個案列入達到免除職務階段類別。破產管理署可根據《公司條例》或《破產條例》，為這類個案向法院申請免除職務。由法院頒布的免除職務令，會解除破產管理署在管理清盤公司或破產人事務方面擔任清盤人或受託人所負的法律責任。截至二零一二年一月，破產管理署有四名職員負責擬備免除職務令申請書，每人每日須完成六份申請書。

2.28 **六個月後覆檢** 在免除職務令作出六個月後，破產管理署會進行覆檢，查核已獲免除職務的個案的費用是否已付清，並擬備最終帳目，包括：

- (a) 運用現金結餘付清欠繳的破產管理署費用；
- (b) 退回呈請人按金，並付清任何尚欠的呈請人經評定訟費或其部分訟費；
- (c) 把無人申索或未派發的款項轉撥入“破產人產業帳戶”(註 9)；及
- (d) 把存入“公司清盤帳戶”(見第 3.20(a) 段) 五年後仍無人申索或未派發的款項轉撥入政府一般收入。

### 審計署的意見及建議

2.29 審計署檢視達到免除職務階段個案的年終數目後，發現過去12年來未獲免除職務的破產及清盤個案，由二零零零年的2 385宗增至二零一一年的85 615宗，增幅達35倍(見附錄D)。據破產管理署所述，有關增幅是由於期間個案量急增，由二零零零年的5 516宗(4 606破產個案及910清盤個案)增至二零一一年的8 314宗(7 981破產個案及333清盤個案)，個案最多的二零零二年更達26 620宗(25 328破產個案及1 292清盤個案——分別見第1.2及1.3段的圖一及圖三)。按每日處理24宗個案計算(見第2.27段)，要清理積壓個案，需時甚久。法院頒布的免除職務令，會解除破產管理署在管理清盤公司或破產人事務方面擔任清盤人或受託人所負的法律責任。因此，破產管理署須加快處理仍未獲免除職務的個案，保障破產管理署免受不必要風險。

2.30 審計署亦注意到，截至二零一一年十月，二零零九年十二月至二零一一年四月期間獲頒布免除職務令的破產個案中，破產管理署尚未完成覆檢的個案約有5 000宗。破產管理署須完成覆檢，以便盡快把無人申索或未派發的款項轉撥入“破產人產業帳戶”。

---

註9：這帳戶是根據《破產條例》開立，以存入無人申索或未予派發的款項。任何款項如存入此帳戶五年後仍無人申索，可轉撥入政府一般收入。



### 審計署的建議

2.31 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 加快工作，為列作達到免除職務階段的破產及清盤個案申請免除職務令；及
- (b) 完成已獲免除職務的破產個案的覆檢工作，以便把無人申索或未派發的款項盡快轉撥入“破產人產業帳戶”。

### 當局的回應

2.32 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 由於個案數日日增(見第 2.29 段)，破產管理署一直專注履行其他作為破產個案受託人的法定職務(例如變現資產和進行調查)，因為從保障債權人的利益而言，這些工作更為重要，而且容易錯失時機；及
- (b) 破產管理署已增派一名常額人員和臨時調派另外五名職員協助清理積壓的未獲免除職務個案。至於較長遠的行動計劃，破產管理署正積極考慮成立一支專責隊伍，務求在最短時間內清理積壓個案。

### 第3部分：外判破產及清盤個案

3.1 這部分探討下列與破產管理署外判破產及清盤個案有關的事宜：

- (a) 為 A 組計劃選任私營機構從業員 (第 3.3 至 3.11 段)；
- (b) 監察私營機構從業員的表現 (第 3.12 至 3.19 段)；
- (c) 審核私營機構從業員提交的帳目 (第 3.20 至 3.28 段)；及
- (d) 檢討資源調配 (第 3.29 至 3.33 段)。

#### 外判計劃

3.2 由一九九六年起，破產管理署已把部分清盤個案外判予私營機構從業員。根據二零零二年顧問研究的建議 (見第1.5(a) 段)，破產管理署應以履行規管者的職務為重，而非處理破產及清盤個案 (註 10)。為此，破產管理署亦已把部分破產個案外判。目前，破產管理署正營運四個外判計劃，撮述如下：

- (a) **A組計劃** 這計劃是破產管理署聯同香港會計師公會 (會計師公會) 於一九九六年設立，以外判非簡易程序清盤個案。符合訂明條件的專業事務所，可申請加入為 A 組私營機構從業員 (見第 3.4 段)。其收費水平須經審查委員會 (見附錄 B 註 4) 或法院批准，並從清盤公司的產業支取費用。即使有關產業不足以支付清盤費用，亦不會獲政府補貼。目前，A 組名單有 14 間事務所 (註 11)；
- (b) **T組計劃** 破產管理署在二零零零年推行這計劃，以外判簡易程序清盤個案。順應審計署於二零零零年的審查中提出的建議，破產管理署由二零零一年起，以招標制度委聘具備相關清盤工作經驗的專業事務所 (會計、法律及公司秘書界別)，擔任 T 組的私營機構從業員。其收費方式是按工作時數收費，並從清盤公司的產業支取。如相關產業不足以支付費用，政府會提供補貼 (以投標所訂款額為限)。破產管理署表示，通過招標制度的競價方式，政府就每宗個案提供的平均補貼額，已由 2000-01 年度的 28,400 元減至 2009-10 年度的 1,775 元。根據二零一零年四月至二零一二年三月的現行合約，T 組目前有十名私營機構從業員；

---

註 10：在二零零二年年中進行的公眾諮詢中，大部分回應者都贊成此建議。

註 11：破產管理署按輪流分配個案方式，向四個外判計劃下的私營機構從業員分派工作。

- (c) **債務人呈請的簡易程序破產個案計劃** 這計劃(破產個案計劃)於二零零八年以試驗形式推行，涵蓋由債務人呈請的簡易程序破產個案的15%。破產管理署以公開招標方式篩選專業事務所擔任此計劃的私營機構從業員。獲選從業員會從破產人繳存的款項(註12)和產業支取費用，政府不會提供補貼。根據二零一二年一月至二零一三年十二月的現行合約，現有五名私營機構從業員處理債務人呈請的簡易程序破產個案，佔同類個案總數25%；及
- (d) **初步訊問計劃** 這計劃於二零零三年推行，處理破產管理署負責的債務人呈請破產個案。在這計劃下，破產管理署以公開招標方式，選任專業事務所作為私營機構從業員。私營機構從業員的服務範疇，包括與破產人會面、向破產人解釋破產程序，以及審閱破產人提交的初步訊問問卷。其酬金由破產管理署從破產人產業撥付。根據二零一二年一月至二零一三年十二月的現行合約，這計劃有十名私營機構從業員。

#### 為 A 組計劃選任私營機構從業員

3.3 為管理 A 組計劃，破產管理署成立了一個審批委員會，成員包括三名破產管理署職員(包括擔任主席的總庫務會計師)和三名會計師公會代表。委員會定期開會，審議新申請、覆檢投訴，以及對計劃下的私營機構從業員作出譴責或取消其參加計劃的資格。

3.4 申請加入為 A 組私營機構從業員的專業事務所，必須具備充足資源，即最少有四名專業會計師，其中兩名須為符合下列基本條件的破產及清盤從業員：

- (a) 具備會計師公會的會員資格；及
- (b) 過去三年有最少 600 小時從事有關破產及清盤工作的收費服務經驗，或過去五年有 750 小時的相關收費服務經驗，而其中一年最少有 100 小時的收費服務經驗；或在過去五年曾獲委任處理十宗互不相關的破產及清盤個案。

A 組計劃下的所有破產及清盤從業員均須經由審批委員會註冊。

---

註 12：《破產條例》的《破產規則》規定，呈請人(在此為債務人)提出呈請時，須向破產管理署繳存 8,650 元，以支付破產程序費用及開支。

3.5 二零零零年，審批委員會同意就破產及清盤從業員增訂下列註冊條件：

- (a) 除了符合基本條件外(見第3.4(a)及(b)段)，申請人的職級須為經理級或以上；及
- (b) 如申請人符合有關工作經驗的規定(見第3.4(b)段)，而且職級為經理級或以上，可無須具備會計師公會的會員資格(見第3.4(a)段)。

## 審計署的意見及建議

### 會議次數

3.6 在二零零二年至二零零五年期間，破產管理署的指引訂明審批委員會須每季開會一次(註13)。然而，這期間的會議次數低於規定，其中二零零四年更沒有舉行會議，而二零零二年、二零零三年及二零零五年亦是每年開會一次。因此，在二零零三年和二零零四年接獲的17份加入A組計劃的新申請，須等候9至22個月後，至二零零五年九月才獲審批委員會審議。破產管理署須確保審批委員會的會議次數符合訂明規定，使委員會可及時處理事務。

### 選任條件

3.7 **作出公布** 截至二零一二年一月，破產管理署的刊物和網站均沒有公布A組計劃的選任條件。基本條件只在會計師公會網站公布(見第3.4段)。由於二零零零年已增訂新條件(見第3.5段)，所以發布A組計劃的所有選任條件，供有關持份者參考，更見重要，原因如下：

- (a) 須通知不屬會計師公會會員但符合資格的會計師，他們現時有資格註冊為破產及清盤從業員；及
- (b) 須通知提出申請的事務所，其破產及清盤從業員的職級必須為經理級。

關於這方面，審計署留意到二零零三年至二零零七年期間，純粹因為提出申請的事務所的破產及清盤從業員職級不屬經理級而遭拒絕的申請就有七宗。

---

註13：二零零五年九月，審批委員會同意每六個月舉行一次會議。

3.8 **檢討** 二零零七年，審批委員會部分成員關注到，訂明的選任條件大都是自一九九六年起制訂，可能不合時宜。二零零七年十一月，破產管理署暫停為 A 組計劃選任新的私營機構從業員，並於二零零八年五月成立工作小組，聯同財經事務及庫務局檢討該計劃。二零零九年，工作小組完成任務，並為 A 組計劃擬定初步修訂建議草案，以收緊 A 組計劃的選任條件 (註 14)。

3.9 二零一一年三月，因應審批委員會部分成員的建議，以及接獲多宗加入計劃的新申請，破產管理署決定一方面繼續進行檢討，另一方面恢復 (按現行選任條件) 審理申請。二零一一年五月，破產管理署因應會計師公會的意見修改初步建議草案，以進一步徵詢該會的意見。二零一一年十二月，破產管理署仍在審議會計師公會就草案修訂本所提出的意見，尤其是關於擬議選任條件的意見。審計署認為，破產管理署須加快檢討 A 組計劃，務求盡快推行所需的改善措施 (例如修訂選任條件)。

### 審計署的建議

3.10 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 確保審批委員會的會議次數符合訂明規定，使委員會可及時處理事務；
- (b) 在破產管理署的刊物和網站上公布 A 組計劃的所有選任條件，供有關持份者參考；及
- (c) 加快檢討 A 組計劃，務求盡快推行所需的改善措施。

### 當局的回應

3.11 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 破產管理署會確保審批委員會遵照訂明規定，每六個月舉行一次會議 (見第3.6段註13)，務求及時處理所有相關事務。在每次會議之間，審批委員會亦一直以傳閱文件方式有效處理 A 組計劃的事務，例如在二零零八年四月至二零一二年一月期間，審批委員會已透過傳閱文件，審理所接獲的 43 宗申請；

---

註 14：舉例來說，建議之一是規定 A 組私營機構從業員最少有 16 名全職僱員從事破產及清盤工作。二零零九年十月，破產管理署獲財經事務及庫務局在政策上給予支持後，就初步建議草案諮詢會計師公會。目前，沒有規定 A 組私營機構從業員的職員人數，而 T 組私營機構從業員則規定必須有最少 10 名全職僱員從事破產及清盤工作。

- (b) 破產管理署已把 A 組計劃的全部選任條件上載其網頁，供有關持份者參考。破產管理署會不時更新資料，務求所有持份者和公眾人士均可在網站取得選任條件的最新資料；及
- (c) 因應在二零一一年十一月所接獲會計師公會的意見，破產管理署已於二零一二年二月底向該會發出修改規則草案，並計劃於二零一二年年中發布新的規則。

### 監察私營機構從業員的表現

3.12 如表一所示，破產管理署已為四個外判計劃推行監察私營機構從業員的措施，並會根據監察結果採取規管行動，例如會暫停向該私營機構從業員分配新個案，以及當發現私營機構從業員嚴重違反法定職責時，向法院申請免除其清盤人或受託人的職務。

表一

## 監察措施

計劃	措施
A 組	(a) 查核私營機構從業員提交的清盤人帳目(見第3.20(b)段)； (b) 監察已撥入“公司清盤帳戶”的款項(見第3.20(a)段)；及 (c) 監察針對私營機構從業員的指控。
T 組	(a) 至 (c) 項與上述 A 組計劃相同； (d) 監察清盤程序的主要階段，例如簡易程序令；及 (e) 對外判個案進行質檢(在二零一二年四月開始的新合約下實施)。
破產個案	(a) 監察破產程序的主要階段，例如簡易程序令； (b) 查核私營機構從業員提交的受託人帳目； (c) 查核法定的法律程序周年報表； (d) 對 10% 外判個案進行質檢；及 (e) 監察針對私營機構從業員的指控。
初步訊問	(a) 定期對外判個案進行質檢；及 (b) 監察針對私營機構從業員的指控。

資料來源：破產管理署的記錄

## 審計署的意見及建議

### 進行質檢的時間

3.13 審計署發現破產管理署就破產個案計劃進行的質檢工作，均勻分布在整個合約期內(例如在2008–10年度的合約期進行了四次質檢)。不過，初步訊問計劃的情況卻不然，在2008–10年度的合約期只進行了兩次質檢(分別於二零零八年十一月和二零零九年八月進行)。換言之，在二零零九年九月至二零一

零年四月期間，沒有進行質檢。至於 2010–11 年度合約，期內進行了一次質檢（二零一一年九月，即合約期滿之前三個月）。審計署認為，質檢工作應均勻分布在整個合約期內，藉此定期監察私營機構從業員的表現，及早察悉欠佳的表現和採取規管行動。

### **針對欠佳表現的規管行動**

3.14 破產管理署已就其質檢結果編撰管理報告。審計署檢視了有關初步訊問計劃和破產個案計劃 2008–10 年度合約內的管理報告。從報告可見，破產個案計劃下私營機構從業員的表現大致可以接受，但初步訊問計劃下私營機構從業員的表現卻欠佳。現撮述如下：

- (a) 延誤（平均八天）會見破產人的個案有 42%（註 15）；及
- (b) 延誤（平均九天）向破產管理署提交初步訊問報告的個案有 29%（註 16）。

3.15 兩名私營機構從業員（私營機構從業員 A 及私營機構從業員 B）更多次延誤會見破產人和向破產管理署提交初步訊問報告。破產管理署從他們處理的個案中各選取 20 宗進行質檢，發現私營機構從業員 A 處理的所有 20 宗個案（100%）均出現延誤問題（進行會見和提交報告工作分別平均延誤了 5 天和 14 天）。私營機構從業員 B 有 14 宗個案（70%）出現延誤問題（進行會見和提交報告工作分別平均延誤了 10 天和 12 天）。不過，破產管理署除了向該兩名私營機構從業員指出其表現欠佳，並提醒他們遵守合約條款外，沒有作進一步查核或採取任何規管行動。

3.16 合約的條件訂明，破產管理署可於私營機構從業員出現下列情況時中止其合約：

- (a) 未能執行服務的全部或任何部分；
- (b) 所提供服務的質素欠佳；或
- (c) 違反合約的任何條款及條件。

---

註 15：合約規定，負責個案的私營機構從業員須在破產令作出後三個工作天內會見破產人。延誤按曆日計算。

註 16：合約規定，負責個案的私營機構從業員須在會見破產人後七個工作天內提交初步訊問報告。延誤按曆日計算。



根據破產管理署的記錄，自二零零三年推行這外判計劃以來，該署從未援引上述條文。審計署認為，破產管理署須就私營機構從業員的嚴重違規個案，採取嚴厲規管行動。

### **按往績表現評審標書**

3.17 為檢測破產管理署為委任三個外判計劃(除了A組計劃)的私營機構從業員而審議新投標書時有否考慮投標者的往績表現，審計署檢視了二零零九年和二零一零年就有關計劃進行的招標工作。根據破產管理署的投標評審報告，所有獲選的私營機構從業員在過去委任期的表現均可以接受。然而，審計署發現，根據破產管理署的監管措施結果，在兩個外判計劃中獲選的私營機構從業員中，有三名的往績表現欠佳。他們獲批新合約再次委任後的表現持續欠佳。現撮述如下：

- (a) **初步訊問計劃** 如上文第3.15段所述，私營機構從業員A及私營機構從業員B在2008–10年度合約期內表現均欠佳，但仍獲選為2010–11年度合約的私營機構從業員，期間表現無大改善。破產管理署從他們在2010–11年度合約下處理的個案中各選取六宗進行質檢，發現私營機構從業員A有三宗個案(50%)出現延誤問題(進行會見和提交報告工作分別平均延誤了12天和14天)；私營機構從業員B有四宗個案(67%)出現延誤問題(進行會見和提交報告工作分別平均延誤了9天和22天)；及
- (b) **T組計劃** 截至二零一零年一月，有一名私營機構從業員延誤提交36份清盤人帳目，延誤時間長達九個月(見第3.20(b)段)，但這名私營機構從業員在二零一零年三月仍然獲選及批予2010–12年度合約(開始日期為二零一零年四月)。截至二零一一年十月，這名私營機構從業員已延誤提交35份帳目，其中一份的延誤時間更超過九個月。

### **審計署的建議**

3.18 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 把外判破產及清盤個案的質檢工作均勻分布在整個合約期內，以便定期監察私營機構從業員的表現；
- (b) 加強監察違規的私營機構從業員，並就嚴重違規個案採取嚴厲規管行動；及

- (c) 在評審私營機構從業員就新合約提交的再委任投標書時，妥為參考他們的往績表現。

### 當局的回應

3.19 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 在部分個案中，出現延誤會見破產人（見第 3.14(a) 段），是由於私營機構從業員在安排會見時遇到困難；
- (b) 屬私營機構從業員可控制範圍內的延誤和其他較輕微的違反職責行為，破產管理署已向有關私營機構從業員發出警告信。至於嚴重的違規個案，則已向法院提出申請，取消有關私營機構從業員作為清盤人或受託人的資格或把他們免任。有 11 名私營機構從業員因此被免任或取消資格。此外，對於涉及嚴重及持續違規行為的私營機構從業員，破產管理署會考慮中止他們的合約；及
- (c) 為加強監察私營機構從業員，破產管理署會成立規管及監察組，專責監察私營機構從業員的表現，包括帳目的提交（見第 3.22 段），以及法定和其他相關合約職務的執行情況。破產管理署亦會檢討日後批出的外判合約條款，並考慮推出評分計劃，以確保外判服務的質素。破產管理署亦會不時舉辦培訓課程，使署內職員更深入認識該署的監察和督導職能。

### 審核私營機構從業員提交的帳目

3.20 《公司條例》和《破產條例》已訂明私營機構從業員在擔任清盤人或受託人期間所作收支的會計規定（註 17）。現撮述如下：

- (a) **收支** 就清盤個案而言，私營機構從業員作為清盤人變現資產的收益和其他收入，須存入破產管理署管理的“公司清盤帳戶”。私營機構從業員如須從“公司清盤帳戶”作出付款，須經破產管理署授權支付。在破產個案中，作為受託人的私營機構從業員須開立一個破產帳戶，以處理所有收支；及

---

註 17：有關規定適用於破產管理署外判計劃下以及由法院及債權人直接委任的私營機構從業員。

- (b) **提交帳目** 作為清盤人的私營機構從業員須每年向破產管理署提交收支帳目(清盤人帳目)兩次。破產管理署已按照《破產條例》的規定，着令作為受託人的私營機構從業員須每兩年提交一次收支帳目(受託人帳目)，並在提交受託人帳目時，向破產管理署付匯從價費(註 18)。破產管理署可安排對已提交的清盤人和受託人帳目進行審核。有關帳目(無論已否審核)須提交法院存檔，並供任何有關當事人付費後查閱。

3.21 破產管理署已就查核私營機構從業員提交的清盤人及受託人帳目制訂下列規定：

- (a) **初步查核** 所有清盤人及受託人帳目須經個案處理部(對簡易程序個案)及財務部(對非簡易程序個案)就其內容及準確程度作初步查核；及
- (b) **實地審核** 財務部亦會對選取帳目進行實地審核，以查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及單據。選取帳目作實地審核的準則撮述如下：

#### **清盤人帳目**

- (i) 收入逾 800 萬元或支出逾 500 萬元的重要帳目；
- (ii) 以統計抽樣方式，從非簡易程序個案選取 2% 個案；
- (iii) 從已外判的簡易程序個案選取 4% 個案；

#### **受託人帳目**

- (iv) 收入逾 800 萬元或支出逾 500 萬元的重要帳目；
- (v) 以統計抽樣方式，從債權人呈請的非簡易程序個案選取 2% 個案，以及從債務人呈請的非簡易程序個案選取 1% 個案；及
- (vi) 從已外判的債務人呈請的簡易程序個案選取 5% 個案。

---

註 18：在清盤個案中，破產管理署會從“公司清盤帳戶”(見第3.20(a)段)的產業款項中支取從價費。

## 審計署的意見及建議

## 提交帳目

3.22 審計署的審查發現，截至二零一一年十月，破產管理署仍未收到的逾期清盤人及受託人帳目達3 792份(註 19)。表二載列上述逾期未交帳目的帳齡分析。

表二

逾期未交的清盤人及受託人帳目  
(二零一一年十月)

逾期時間	清盤人帳目		受託人帳目		總計
	數目	%	數目	%	
≤ 9 個月	408	95%	2 050	61%	2 458
> 9 個月	22	5%	1 312	39%	1 334
總計	430	100%	3 362	100%	3 792

資料來源：破產管理署的記錄

3.23 審計署認為，破產管理署須敦促有關私營機構從業員提交逾期未交的帳目，尤其是受託人帳目，因為延誤提交受託人帳目，亦會延誤向破產管理署付匯從價費(見第 3.20(b) 段)。破產管理署亦須定期監察私營機構從業員提交帳目的情況，以便找出多次延誤提交帳目的私營機構從業員。至於外判計劃下經常違規的私營機構從業員，破產管理署須按照合約規定採取規管行動。對於由法院或債權人直接委任的私營機構從業員(見第3.20段註17)，破產管理署可考慮採取行動，例如向他們發出警告信。

註 19：破產管理署沒有備存一年內到期提交帳目數目的資料。根據截至二零一一年十二月處理中的破產及清盤個案數目和提交帳目次數的規定(見第 3.20(b) 段)，審計署估計一年內到期提交的帳目約為14 000份。故上述3 792份逾期未交的帳目佔估計到期提交帳目的27%。

3.24 審計署注意到，個案處理部利用電腦系統，管理外判計劃下私營機構從業員到期提交的受託人和清盤人帳目。舉例來說，如有帳目逾期未交，電腦系統會發出通知書和警告信。不過，對於法院或債權人直接委任的私營機構從業員到期提交的帳目，破產管理署沒有同類電腦系統作出監管。為提高營運效率，值得考慮提升電腦系統，把這類帳目涵蓋在內。

### 查核帳目

3.25 審計署的審查發現，截至二零一一年十二月，有1 139份非簡易程序個案的帳目尚待財務部初步查核，另有257份帳目尚待實地審核(見第3.21(a)及(b)段)。有關這些帳目的帳齡分析載於表三及四。破產管理署回覆審計署在二零一一年十二月的查詢時表示，已於二零一一年十月制訂行動計劃(包括按月完工指標在內)，務求在23個月內清理積壓的帳目。審計署認為，破產管理署須監察計劃的推展情況，並採取改善措施，使日後的初步查核和實地審核工作均能及時進行。

表三

已提交但尚待查核的帳目的帳齡分析  
(二零一一年十二月)

逾期時間 (註)	清盤人帳目 的數目	受託人帳目 的數目	總計
不足1年	530	68	598
1至5年	452	75	527
超過5年	1	13	14
<b>總計</b>	<b>983</b>	<b>156</b>	<b>1 139</b>

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：逾期時間由接獲帳目日期起計算。

表四

已選取但尚待審核的帳目的帳齡分析  
(二零一一年十二月)

逾期時間 (註)	清盤人帳目 的數目	受託人帳目 的數目	總計
不足1年	88	6	94
1至5年	152	0	152
超過5年	11	0	11
總計	251	6	257

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：逾期時間由選取帳目日期起計算。

3.26 個案處理部雖然負責初步查核簡易程序個案的帳目，但卻沒有備存關於尚待查核帳目的統計數據。由於沒有這些管理資料，破產管理署無從監察個案處理部有否延誤進行初步查核工作。二零一二年一月，破產管理署通知審計署它已着手提升其電腦系統，以監察個案處理部查核帳目的進度。

### 審計署的建議

3.27 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 敦促有關私營機構從業員提交第3.22段所述的逾期未交帳目，並提醒他們付匯從價費；
- (b) 加強監察私營機構從業員在提交帳目方面的表現，以便找出多次延誤提交帳目的私營機構從業員，並採取規管行動；
- (c) 考慮提升用於管理到期提交清盤人和受託人帳目的電腦系統，把法院或債權人直接委任的私營機構從業員到期提交的帳目涵蓋在內；
- (d) 密切監察財務部行動計劃的推展情況，以清理尚待初步查核和實地審核的積壓帳目；

- (e) 採取改善措施，使日後的初步查核和實地審核工作均能及時進行；及
- (f) 密切監察電腦系統提升計劃的推展情況，以監察個案處理部查核帳目的進度。

### 當局的回應

3.28 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 破產管理署已致函所有有關的私營機構從業員，敦促他們依時提交清盤人和受託人帳目。破產管理署將會推行更嚴格措施，向多次違規但沒有提供解釋的私營機構從業員採取跟進行動，包括發出警告信或向法院報告有關問題。至於在破產管理署外判計劃下委任的私營機構從業員，如出現嚴重違規，會考慮中止他們的合約；
- (b) 破產管理署會採取即時行動，提升電腦系統，以便管理清盤人和受託人提交的帳目；
- (c) 破產管理署會探討可否推行改善措施，提早完成清理尚待初步查核和實地審核的積壓帳目；
- (d) 破產管理署會繼續檢討其運作程序，務求日後能及時查核和實地審核帳目；及
- (e) 待電腦系統提升計劃（見第 3.26 段）於二零一二年四月左右完成後，破產管理署將更易掌握尚待查核帳目的情況，並採取適當跟進行動。

### 檢討資源調配

3.29 二零零二年的顧問研究報告建議破產管理署應：

- (a) 以履行規管者的職務為重，而非處理破產及清盤個案（見第 3.2 段）；及
- (b) 待大部分破產及清盤個案均已外判後，檢討其資源調配情況，以便專注督導及監察私營機構從業員。

## 審計署的意見及建議

3.30 經歷一九九八年亞洲金融危機後，破產個案數目由一九九八年的 893 宗增至二零零二年的 25 328 宗。為應付多年來累增的破產個案，破產管理署自二零零三年起推行下列兩個外判計劃，以減少內部處理的破產個案量：

- (a) 外判初步訊問工作的計劃於二零零三年推行(見第3.2(d)段)。據破產管理署估計，每宗個案平均可因而減省約1.5個工時。審計署根據上述估計和過去8.5年來(二零零三年七月至二零一一年十二月)的外判個案數目計算，每年平均可減省約 11 900 個工時；及
- (b) 破產管理署在二零零八年推行另一個外判債務人呈請的簡易程序個案的計劃(見第3.2(c)段)。二零一零年，該計劃的涵蓋範圍擴展至同類個案的 25% (二零零八年為 15%)。破產管理署指出，處理這類個案所需時間和工作差異甚大，難以估計可以減省的工時。審計署注意到，從破產個案量而言，除了在二零零九年急增至 16 157 宗外，個案數目由二零零七年的 11 063 宗減至二零一一年的 7 981 宗(見第 1.2 段圖一)。

3.31 截至二零一一年十二月，破產管理署仍沒有就上述個案量減少而檢討其資源調配，以便專注履行其規管職能。同時，破產管理署的部分規管工作亦有積壓問題(例如第 3.25 段所述尚待查核和實地審核的清盤人或受託人帳目)。審計署認為，破產管理署須檢討其資源調配，務求善用外判個案後所節省的人手，以加強其規管職能。

## 審計署的建議

3.32 審計署建議破產管理署署長應檢討破產管理署的資源調配，務求善用外判個案後所節省的人手，以加強其規管職能。

## 當局的回應

3.33 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 隨着外判更多個案，破產管理署逐漸肩負起規管者的角色。如第 3.19(c) 段所述，破產管理署會成立規管及監察組，專責監察私營機構從業員的表現；及
- (b) 關於破產管理署的個案量(見第 3.30(b) 段)，二零一一年錄得的破產個案數目仍較一九九八年高出九倍(以破產及清盤個案計算則高出五倍以上)。此外，破產管理署所處理的破產個案，每宗個案需時最少四年，部分更需時八年。



## 第4部分：費用及收費

4.1 根據“用者自付”原則，破產管理署會就所提供的各類破產及清盤服務收取費用。這部分探討下列與破產管理署費用及收費有關的事宜：

- (a) 收回成本比率(第4.6至4.17段)；及
- (b) 為費用及收費檢討進行的成本計算工作(第4.18至4.23段)。

### 費用及收費類別

4.2 **法定費用** 破產管理署就管理破產個案和清盤個案所徵收的各项費用，分別載於《破產(費用及百分率)令》(第6C章)和《公司(費用及百分率)令》(第32C章)。法定費用包括下列主要類別：

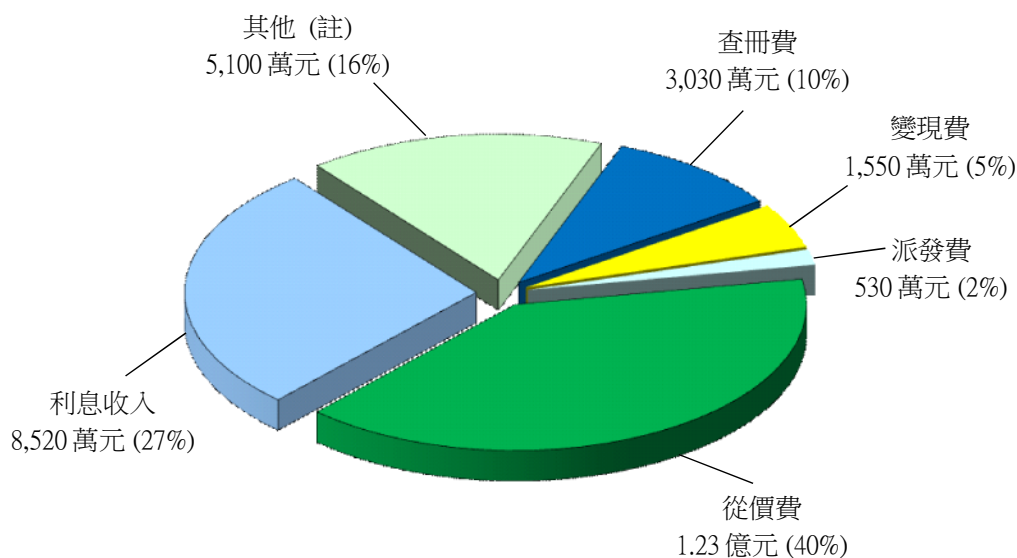
- (a) 從價費——由破產管理署或(在外判計劃下或由法院和債權人委任的)私營機構從業員處理的所有破產及清盤個案均須繳付，款額按已變現的資產總額而定，由10%遞減至1%；
- (b) 變現費和派發費——適用於破產管理署處理的破產及清盤個案，按已變現的資產收取10%變現費，並按已派發攤還債款收取5%派發費；及
- (c) 其他服務費用——例如破產及清盤個案資料查冊費，每次為85元。

4.3 **利息收入** 破產管理署亦可藉着把破產人或清盤公司產業的款項存入銀行而賺取利息收入。根據《公司條例》和《破產條例》，利息可從價值不超過10萬元的公司清盤產業和所有破產人產業中賺取，並會每年轉撥入政府一般收入。至於價值超過10萬元由公司清盤產業，破產管理署則會收取相當於已投資金額每年最多1.5%的款額。

4.4 在2010-11年度，破產管理署的總收入為3.103億元。圖五載列按收入分類的總收入。

圖五

破產管理署的收入  
(2010-11 年度)



資料來源：破產管理署的記錄

註：其他收入主要包括破產管理署就處理破產及清盤個案所徵收的最低費用，每宗個案收費不低於 12,150 元 (根據《破產 (費用及百分率) 令》和《公司 (費用及百分率) 令》分別訂明的費用)。

### 整體成本計算法

4.5 財務通告第 6/2006 號述明，政府的政策是，各項政府收費的水平一般應定於足以收回所提供服務的全部成本。為達致收回全部成本，現行法例容許破產管理署各項收費互相補貼。為此，《破產條例》和《公司條例》規定，條例內所訂明的任何費用的款額，不受破產管理署署長在破產個案及清盤個案中招致或可能招致的行政費或其他費用的款額所限制。破產管理署表示：

- (a) 現行法例提供法律依據，讓破產管理署可以整體成本為基礎收回全部成本 (即可採用整體成本計算法)；及

- (b) 由於破產及清盤服務的內容複雜且互相關連，破產管理署無法就個別服務項目另行計算成本，並確保個別收費水平足可收回項目的全部成本(註 20)。

因此，破產管理署採用整體成本計算法釐定收費水平。

### 收回成本比率

4.6 破產管理署於一九九二年六月一日成立(註 21)，營運首兩年的累計盈餘為6,000萬元，但其後在1994-95及1995-96連續兩個年度錄得營運赤字，總額達1.14億元。一九九六年五月，破產管理署聯同財經事務及庫務局(前稱財經事務局)開始檢討該署的收費。一九九七年，《破產(費用及百分率)令》下的13項收費和《公司(費用及百分率)令》下的11項收費均獲提高，增幅大致與通脹引致的成本增幅相若。

4.7 鑑於破產管理署在1995-96至1998-99年度期間的平均收回成本比率僅達61.9%，財經事務及庫務局在一九九九年十月同意破產管理署應把收回成本的目標比率定為60%(註 22)，並同意計算收回成本比率時，剔除下列項目：

- (a) 無法徵費的成本，例如破產管理署就破產及清盤個案提出檢控、制訂政策和立法等開支，應由政府撥款支付；及
- (b) 從異常大宗和不具代表性的清盤個案獲得的特殊收入。

### 二零零零年的審查

4.8 審計署在二零零零年二月發表的審計署署長報告書中指出，破產管理署在一九九二年六月至一九九九年三月期間錄得營運虧損，總額約為3億元，而1998-99年度的收回成本比率僅達67%。因此，帳委會在其二零零零年六月第34號報告書中促請破產管理署署長應：

- (a) 因應當前的經濟環境，定期檢討收回成本的目標比率，並提交相應的收費建議，以期達致收回成本的目標比率；及

註 20：對於只有甚少或沒有資產可供變現，所以無法收回管理成本的小額破產及清盤個案，破產管理署會擔任受託人或清盤人，作為最後解決方法。根據破產管理署2011-12年度的管制人員報告，在破產管理署所處理的新破產及清盤個案中，有98%屬於入不敷支的個案。

註 21：成立破產管理署的目的，是接管前註冊總署轄下破產管理處的職能。

註 22：據破產管理署表示，60%為最低目標，其後會定期檢討，並因應已知情況作出調整。

- (b) 長遠而言，在顧及債權人及債務人權益的情況下，審慎考慮可否按管理破產及清盤個案的十足成本徵收費用。

4.9 在二零零零年十月的政府覆文中，當局告知帳委會：

- (a) 過去數年，破產管理署一直肩負重擔，工作量急劇增長。此外，由破產管理署所處理的破產及清盤個案中，絕大多數個案的已變現資產均不足以支付破產管理署的收費，這正好說明為何破產管理署一直出現虧損；及
- (b) 雖然破產管理署會設法在立法或其他方面找出既可在短時間內將工作程序簡化，又不會影響服務質素的範疇，但當局需要更徹底檢討破產管理署在提供破產及清盤管理服務方面所擔當的角色。有關收回成本比率、收費制度和收費等事宜，會在檢討破產管理署角色的顧問研究中詳加研究。

### 其後發展

4.10 在二零零一年至二零一一年期間，破產管理署繼續就收費和收回成本比率事宜向帳委會匯報所取得的進展，如表五所撮述。

表五  
向帳委會匯報的重要進展  
(二零零一年至二零一一年)

匯報日期	重要進展
(a) 2001年5月	2001年3月，委任顧問徹底檢討破產管理署在提供破產及清盤管理服務方面的角色。
(b) 2002年10月	2002年6月，就顧問研究的結果發布公眾諮詢文件，諮詢期於同年8月結束。破產管理署正審議公眾的回應，預計於2002年年底完成分析。
(c) 2003年5月及10月	外判破產個案予私營機構從業員，是顧問研究提出的建議之一，可盡快落實。有關破產管理署的收費和收回成本比率的事宜會於2004年進行檢討，但須視乎外判破產個案予私營機構從業員計劃的進展而定。
(d) 2004年5月	有關破產管理署收費和收回成本比率的事宜，會於2003年12月提交立法會審議的破產(修訂)條例草案通過後檢討(註)。
(e) 2005年10月至2007年10月	2005年7月，《2005年破產(修訂)條例》獲立法會通過，待相關的附屬法例和行政支援安排準備就緒後，便會開始實施。
(f) 2008年5月	2007年12月，《2005年破產(修訂)條例》和相關的附屬法例開始實施。待外判破產個案試驗計劃實施後，破產管理署會檢討營運成本、收費及收回成本比率等事宜。
(g) 2008年10月及2009年5月	破產管理署推行一項試驗計劃，把小量破產個案外判，並開始檢討營運成本。
(h) 2009年10月至2010年10月	破產管理署就其營運成本及營運成本對費用及收費的影響全面檢討。
(i) 2011年5月及10月	破產管理署正檢討其費用及收費水平，並會諮詢立法會財經事務委員會。

資料來源：破產管理署的記錄

註：這修訂條例草案必須訂立，以便授權破產管理署外判破產個案予私營機構從業員。這草案原本以《2003年破產(修訂)條例草案》提交立法會，但因未能獲編配草案委員會檔期而失效，其後於二零零四年十月再次提交立法會。

### 超額收回成本

4.11 審計署審查破產管理署的記錄，發現破產管理署在二零零零年至二零一零年期間進行了五次費用及收費檢討(註 23)。根據破產管理署為二零零九年和二零一零年的檢討而擬備的成本計算表(註 24)，由 2000-01 年度起，破產管理署的收回成本比率持續超逾 100% (見圖六)。二零一二年二月，破產管理署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 收回成本比率在 2006-07 年度達至高峯 (236%)，是由於二零零二年和二零零三年的破產及清盤個案急增，令收入顯著增加；
- (b) 此外，人手資源顯著減少(破產管理署的編制由二零零二年三月三十一日的 254 人減至二零零六年三月三十一日的 227 人)；及
- (c) 由 2006-07 年度起，收回成本情況有下調趨勢。

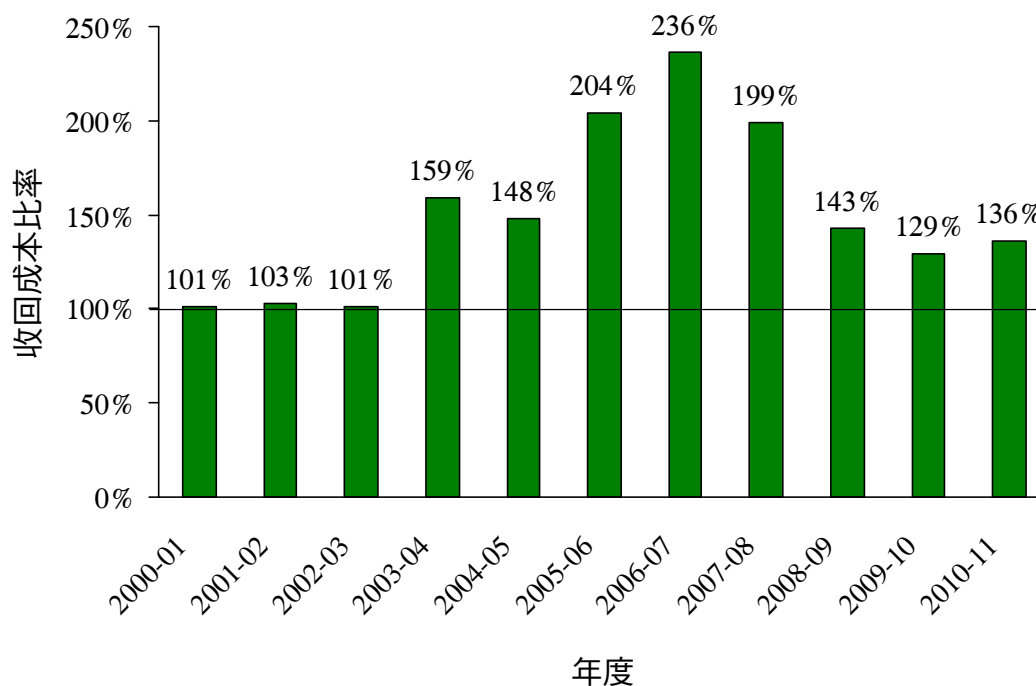
---

註 23：這五次檢討分別於二零零零年、二零零三年、二零零四年、二零零九年及二零一零年進行。破產管理署曾根據二零零零年及二零零四年的兩次檢討結果建議提高收費，但分別不獲立法會財經事務委員會和財經事務及庫務局支持(見第 4.19 段註 26)。

註 24：財務通告第 6/2006 號述明，在檢討費用及收費時，必須按照庫務署署長發出的《成本計算手冊》備妥及妥為審核成本計算表。《成本計算手冊》訂明，成本計算工作通常須計算過去或當時一段期間的實際及／或估計成本，並按落實新收費年度的價格水平推算，從而制訂費用及收費。

圖六

破產管理署的收回成本比率  
(2000-01 至 2010-11 年度)



資料來源：破產管理署的記錄

備註：2010-11 年度的收回成本比率是按照在二零一一年開始的費用及收費檢討  
(見第 4.10 段表五 (i) 項) 計算所得。

## 審計署的意見及建議

### 向帳委會匯報的資料

4.12 如第 4.10 段表五所示，在二零零一年至二零一一年期間，破產管理署告知帳委會：

- (a) 收費及收回成本比率的事宜，會於顧問建議的外判破產個案計劃推行並取得進展後才檢討(在二零零三年至二零零八年期間)；及
- (b) 全面檢討正在進行中(在二零零九年至二零一一年期間)。

如第 4.11 段所述，破產管理署其實進行了五次費用及收費檢討。此外，帳委會未獲告知，破產管理署在二零零零年至二零一一年期間的收回成本比率其實

一直超逾100%，與帳委會探討這課題時的虧損狀況(見第4.8段)截然不同。審計署認為，破產管理署應向帳委會提供帳委會報告書所載各項有待處理的事宜的所有重要進展。

### 營運結果

4.13 財經事務及庫務局在二零零八年發出的通函(註25)訂明，如果費用及收費檢討結果顯示收費額超逾全部成本，部門應考慮制訂下調收費建議。根據破產管理署在二零零九年和二零一零年進行的最近兩次費用及收費檢討，其成本計算結果均顯示，過去多年一直有營運盈餘。然而，破產管理署卻建議維持現有收費水平，理由是過去超額收回成本的幅度有下調趨勢，而且預計收回成本比率接近100%。

4.14 破產管理署既有營運盈餘，卻仍維持收費水平不變，這已偏離政府的收費政策(見第4.13段)。破產管理署釐定收費水平時，除了考慮預計收回成本比率外，還須考慮實際營運結果。關於這方面，審計署注意到，鑑於破產管理署持續徵收的費用遠高於成本，財經事務及庫務局曾於二零零九年九月敦促破產管理署盡快完成全面檢討(見第4.10段表五(h)項)。二零一一年，破產管理署展開另一次費用及收費檢討(見第4.10段表五(i)項)。截至二零一二年二月，破產管理署在徵詢財經事務及庫務局的意見下，正進行這項檢討。審計署認為，破產管理署須加快這方面的工作。

### 審計署的建議

4.15 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 向帳委會提供帳委會報告書所載任何有待處理的事宜的所有重要進展；
- (b) 確保日後進行費用及收費檢討時，嚴格遵從政府的收費政策；及
- (c) 加快現正進行的費用及收費檢討工作，務求盡快把收費調整至合理水平。

### 當局的回應

4.16 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

---

註25：該通函載述香港特別行政區行政長官所宣布，凍結與市民日常生活有關的收費的落實安排。通函亦說明，儘管收費已凍結，各局和部門應繼續按照財務通告第6/2006號所載程序就有關收費進行檢討。



- (a) 破產管理署一直遵照帳委會的建議(如第 4.8 段所述)，在過去幾年一直因應當前的經濟環境檢討費用及收費，並制訂收費建議供內部審議。當局備悉破產管理署自二零零零年之後的收回比率已見改善。不過，根據二零零三年達成的共識，由於外判簡易程序破產個案予私營機構從業員的計劃會對破產管理署財務狀況造成影響，要在該計劃實施後才可以對破產管理署的費用及收費進行全面檢討。如第 4.10 段表五所述，破產管理署一直向帳委會匯報實施該外判計劃的進展。破產管理署會向帳委會提供所有重要進展的相關資料；及
- (b) 破產管理署會與財經事務及庫務局磋商，加快現時根據財務通告第 6/2006 號和《成本計算手冊》對費用及收費進行的全面檢討工作。破產管理署的目標，是於 2012-13 立法年度內諮詢立法會財經事務委員會，並向帳委會匯報諮詢結果和其他重要進展。

4.17 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議。

#### 為費用及收費檢討進行的成本計算工作

4.18 為進行費用及收費檢討，破產管理署進行成本計算工作，以釐定下一財政年度的預計收回成本比率。審計署審查在二零零零年至二零一零年期間進行的五次費用及收費檢討所依據的成本計算表，發現當中的編製工作有可予改善之處，詳情載於第 4.19 至 4.21 段。

#### 審計署的意見及建議

##### 計算收回成本比率

4.19 根據財經事務及庫務局與破產管理署在一九九九年達成的共識，計算收回成本比率時，應剔除無法徵費的成本(見第 4.7(a) 段)。然而，審計署注意到在二零零三年和二零零四年的兩次檢討中，破產管理署在計算過程中所採用的部門成本並沒有扣除無法徵費的成本，以致把 2003-04 和 2004-05 年度的預計收回成本比率(原應分別為 138% 和 115%) 分別低估為 99% 和 82% (註 26)。審計署認為，破產管理署須加強查核為費用及收費檢討而編製的成本計算表。

---

註 26：二零零四年四月，破產管理署以低估了的 82% 收回成本比率為理據，建議提高收費。不過，建議不獲採納，原因是財經事務及庫務局認為應待外判破產個案試驗計劃實施後才調整收費。

### 成本預算

4.20 在二零零九年的費用及收費檢討中，破產管理署以 2009–10 年度的預算成本為基數，得出預計收回成本比率。審計署注意到，其中一項佔整體成本 14% 的成本預算 (即第 3.2(b) 段所述的補貼 T 組計劃的政府開支)，在計算時並沒有充分考慮過往的開支模式和營運數據，使這項目開支在 2009–10 年度的預算比實際開支超逾約 20 倍。在二零一零年及以後的費用及收費檢討中，破產管理署已大幅下調 T 組計劃的預算開支。破產管理署須要改善為費用及收費檢討而編製的成本預算。

### 審計署的建議

4.21 審計署建議破產管理署署長就費用及收費檢討進行成本計算工作時應：

- (a) 加強查核成本計算表；及
- (b) 推行措施，以改善成本預算的編製工作。

### 當局的回應

4.22 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示，在 T 組計劃下向私營機構從業員發放政府補貼的全數款額，須待清盤個案已獲免除職務令後才可確定。由於當中有無法控制的因素，例如清盤程序和向法院申領免除職務令所需時間等，所以很難準確估計所需的政府補貼額。破產管理署是根據謹慎和保守原則，制訂 2009–10 年度的預算。

4.23 財經事務及庫務局局長同意審計署的建議。

## 第5部分：個人自願安排

5.1 本部分探討下列有關破產管理署管理個人自願安排的事宜：

- (a) 鼓勵更廣泛採用個人自願安排 (第 5.3 至 5.10 段)；及
- (b) 管理個人自願安排登記冊 (第 5.11 至 5.19 段)。

### 個人自願安排的優點

5.2 一九九八年四月，當局修訂《破產條例》，訂明可以個人自願安排，作為破產以外的另一選擇。在個人自願安排下，債務人會向法院及其債權人提出還款建議，如獲批准，該安排將會在法律上對所有債權人具約束力。個人自願安排有以下優點：

- (a) 債務人可避免破產的污名，而且免受《破產條例》的法律限制；及
- (b) 債權人可望從債務人取得較多還款，因為債務人有較大誘因還債。

### 鼓勵更廣泛採用個人自願安排

5.3 自一九九九年，破產管理署在其管制人員報告中表明，會繼續鼓勵債務人更廣泛採用個人自願安排。破產管理署已在其櫃檯和網頁提供指引和其他資料，協助使用者了解個人自願安排的手續。使用者如需進一步資料，亦可以電話、信件或電郵聯絡破產管理署。

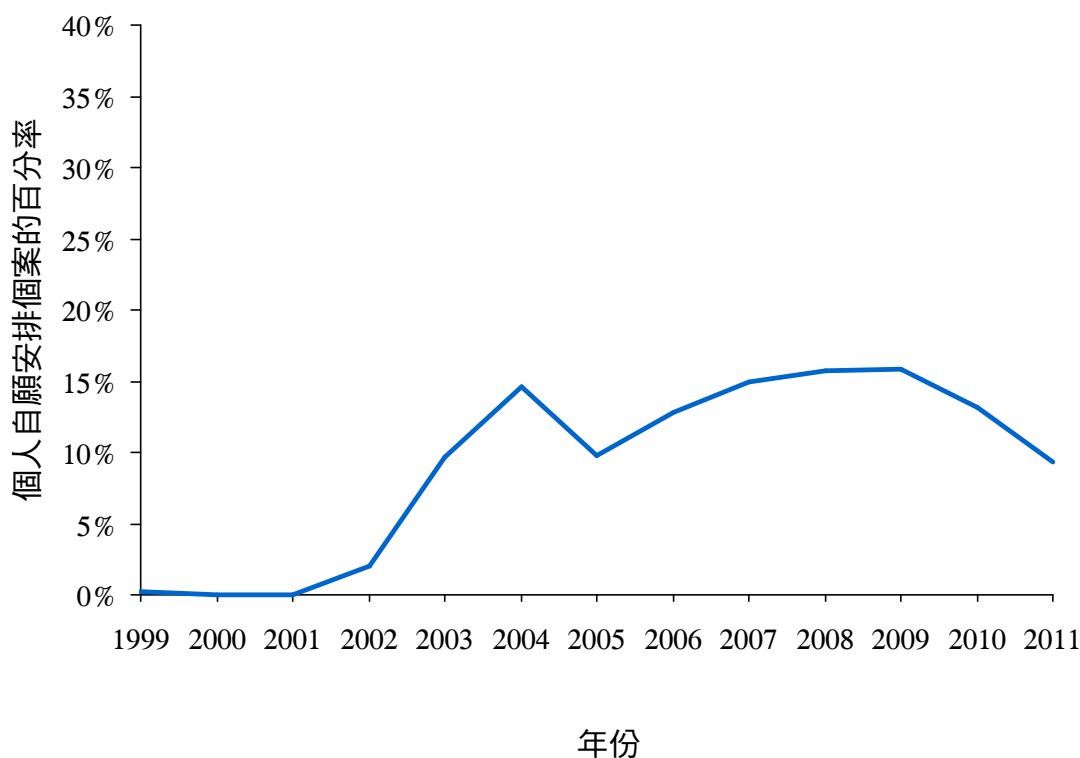
## 審計署的意見及建議

### 採用個人自願安排

5.4 圖七載列由一九九九年起的個人自願安排個案佔破產及個人自願安排個案總數的百分率。從中可見，有關個案所佔百分率經過二零零二年至二零零四年期間急增之後，動量已放緩。由二零零五年起，個人自願安排個案所佔百分率一直介乎 9% 至 16% 之間。由破產管理署首次推廣更廣泛採用個人自願安排至今約 13 年，現在正是適當時機進行檢討，研究有否可予改善之處。舉例來說，審計署注意到，在二零零三年破產管理署曾積極參與為社會工作者和普羅市民舉辦介紹個人自願安排的研討會及講座，但近年卻減少參與有關推廣活動。此外，在向準使用者提供協助和簡便易明的資料方面，審計署發現一些問題（詳見第 5.5 至 5.9 段）值得破產管理署注意。

圖七

採用個人自願安排  
(一九九九年至二零一一年)



資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

## 委任代名人

5.5 《破產條例》規定，在執行個人自願安排時，債務人須安排一名人士擔任代名人。代名人可由破產管理署署長擔任，或由法院認為具備相關經驗和資格履行代名人職責的其他人士擔任。在個人自願安排個案中，通常會委任會計師或律師為代名人。

5.6 二零零二年九月，破產管理署決定不會在個人自願安排個案中擔任代名人，以便集中資源處理破產個案。當時，破產管理署服務諮詢委員會(註 27)一名委員查詢，破產管理署會否為個人自願安排計劃編訂會計／律師事務所輪值名冊。破產管理署回覆說，編訂輪值名冊並不適當，因為會增加不必要的官僚程序。因此，債務人須在市場上物色代名人。不過，破產管理署沒有就如何物色代名人提供資料。審計署認為，破產管理署可考慮在其指引和網頁內加入法律和會計界別專業團體的聯絡資料，讓採用個人自願安排的人士，在物色代名人時向這些團體求助。此外，破產管理署也可與這些專業團體磋商，研究有否其他方法協助採用個人自願安排的人士。

## 解僱代名人

5.7 二零一零年十月，申訴專員接獲一宗針對破產管理署的投訴。投訴人指出，雖然她在中止個人自願安排後仍繼續還款，但破產管理署的個人自願安排登記冊(見第 5.11 段)卻顯示投訴人沒有按照個人自願安排履行有關義務。投訴人不滿破產管理署只記錄被解僱的代名人所提供的資料，卻拒絕在登記冊內反映她的還款安排。二零一一年一月，申訴專員裁定，由於投訴人的還款安排不在個人自願安排的範圍內，所以破產管理署不予記錄在案的做法是恰當的。申訴專員又提議，為免引起誤會，破產管理署應告知採用個人自願安排的人士，破產管理署有法定責任備存個人自願安排登記冊，供公眾人士查閱。二零一一年六月，破產管理署更新其個人自願安排的指引，在指引的“程序”一欄下加上一段文字，提醒使用者破產管理署會備存個人自願安排登記冊，載列獲批准的個人自願安排個案的詳細資料，供公眾人士查閱；又在指引的“實行建議”一欄下加上註釋，建議債務人和債權人如不滿代名人的任何行為，可向法院申請判令。

5.8 從使用者的角度而言，把相關資料放在同一個地方(如“常見問題”一欄)，直接建議債務人可如何避免陷入類似該投訴人的困境，是有用的安排。

---

註 27：破產管理署服務諮詢委員會於一九九四年六月成立，負責收集破產管理署客戶的意見，並就破產管理署的服務提出改善建議。委員會的性質是一個聯絡小組，委員包括破產管理署、消費者委員會，以及銀行、會計師、律師和公司秘書界別專業團體的代表。

### 審計署的建議

#### 5.9 審計署建議 破產管理署署長應：

- (a) 檢討現時向採用個人自願安排的人士提供支援的安排，以便制訂措施，鼓勵更廣泛採用個人自願安排；及
- (b) 向個人自願安排的債務人提供更多協助和簡便易明的資料，特別是有關委任和解僱代名人的資料。

### 當局的回應

#### 5.10 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 已在破產管理署網頁加入新圖標，以方便查閱個人自願安排的資料。另外，又把介紹個人自願安排的小冊子放置在當眼地方，並正在印製個人自願安排的海報，以供張貼在破產管理署的公共地方；
- (b) 為鼓勵更廣泛採用個人自願安排，以及增加對個人自願安排的權利和責任的認識，破產管理署現正檢討介紹個人自願安排的刊物，並準備在破產管理署網頁增設個人自願安排的“常見問題”一欄；及
- (c) 此外，破產管理署已在其網頁提供專業團體的聯絡資料，有關團體的會員都曾擔任採用個人自願安排的債務人的代名人。

### 管理個人自願安排登記冊

5.11 《破產條例》的《破產規則》規定，破產管理署須備存個人自願安排登記冊，供公眾人士查閱。破產管理署須在登記冊上記錄下列事項：

- (a) 獲批准的個人自願安排及相關詳情，包括債務人的姓名、香港身分證號碼及地址、批准該個人自願安排的債權人會議的舉行日期，以及代名人的姓名及地址；
- (b) 撤銷或暫停執行個人自願安排(如有的話)；及
- (c) 個人自願安排已經完成(或尚未完成)。

上述(a)及(c)項資料由個人自願安排的代名人負責向破產管理署提供，(b)項資料則由申請撤銷或暫停執行令的人士報告。《破產規則》規定，代名人(作為債權人會議主席)向法院提交主席報告後，須立即向破產管理署申報該已獲

批准的個人自願安排個案(即上文(a)項)。主席報告須在批准有關個人自願安排的債權人會議舉行之後七天內提交法院存檔。

### 審計署的意見及建議

#### 更新個人自願安排登記冊

5.12 在一九九八年四月至二零一一年十月期間，列入個人自願安排登記冊的獲批准個人自願安排個案(由私營機構從業員處理)共有 17 092 宗。審計署分析這些獲批准個案的提交報告日期，發現其中 476 宗個案(佔總數 3%)的代名人於個人自願安排獲批准超過 14 天後才向破產管理署提交報告(見表六)，超逾《破產規則》規定的時限(見第 5.11 段)。

表六

代名人就獲批准的個人自願安排個案提交報告所需的時間  
(二零一一年十月)

所需時間(註)	個案數目	
≤14 天	16 616	
>14 天至 1 個月	252	} 476 (3%)
>1 個月至 1 年	192	
>1 年(其中一宗長達 7.5 年)	32	
總計	17 092	

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：所需時間由個人自願安排個案獲批准當日計算，直至向破產管理署提交報告當日。

5.13 審計署亦分析了破產管理署接獲代名人提交獲批准個人自願安排個案報告後，至更新個人自願安排登記冊之間所需的時間(見表七)，發現需時超過七天的個案達 11 064 宗(佔總數的 65%)。

表七

更新個人自願安排登記冊所需的時間  
(二零一一年十月)

所需時間(註)	個案數目
≤7 天	6 028
>7 天至 1 個月	7 022
>1 個月至 2 個月	3 929
>2 個月(其中一宗長達 11.4 個月)	113
<b>總計</b>	<b>17 092</b>

} 11 064 (65%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：所需時間是由向破產管理署提交報告當日計算，直至更新個人自願安排登記冊當日。

5.14 個人自願安排登記冊可供公眾查閱，而破產管理署有責任確保當中所載資料反映最新情況。部分代名人延誤提交獲批准的個人自願安排個案報告(3%)，以及破產管理署接獲報告後需時甚久才更新個人自願安排登記冊(65%)，情況令人不滿意。

5.15 破產管理署須定期監察代名人提交報告的情況，以便找出多次延誤提交報告的代名人，並採取跟進行動，包括發出警告信，以及在有需要時向違規代名人所屬專業團體作出投訴。破產管理署亦須採取改善措施，務求在接獲代名人的報告後及時更新個人自願安排登記冊的資料。為此，破產管理署宜為這項工作訂定目標時限，作為衡量表現的指標。



### 個人自願安排登記冊披露的個人資料

5.16 個人自願安排登記冊由破產管理署櫃檯職員保管，任何公眾人士均可要求查閱。二零一一年一月，個人自願安排登記冊在一名公眾人士查閱後，破產管理署發現缺少其中 243 頁。由於個人自願安排登記冊載列個人資料，因此破產管理署已向個人資料私隱專員 (私隱專員) 報告該事件，並告知私隱專員它會採取下列措施，以防事件重演：

- (a) **加強保安措施** 公眾人士借閱個人自願安排登記冊時，須填寫借閱表格 (記錄借閱人士的姓名、聯絡電話，以及借閱和歸還的日期和時間)。期間，須在可讓破產管理署櫃檯職員監察的指定專座查閱登記冊。當借閱人士歸還登記冊後，破產管理署的櫃檯職員會查核個人自願安排登記冊是否完整無缺；及
- (b) **載列個人資料** 由於在個人自願安排登記冊載列債務人的姓名、身分證號碼和地址，可能有違私隱專員發出的作業守則，因此破產管理署會檢討《破產規則》。在此期間破產管理署實施臨時措施，不在登記冊內列出地址，同時也不會提供完整的身分證號碼。

5.17 截至二零一一年十二月，破產管理署仍未完成《破產規則》的檢討工作。破產管理署須加快這方面的檢討工作，因為現行在個人自願安排登記冊內隱藏債務人地址和部分身分證號碼的臨時措施，並不完全符合《破產規則》的規定。

### 審計署的建議

5.18 審計署建議破產管理署署長應：

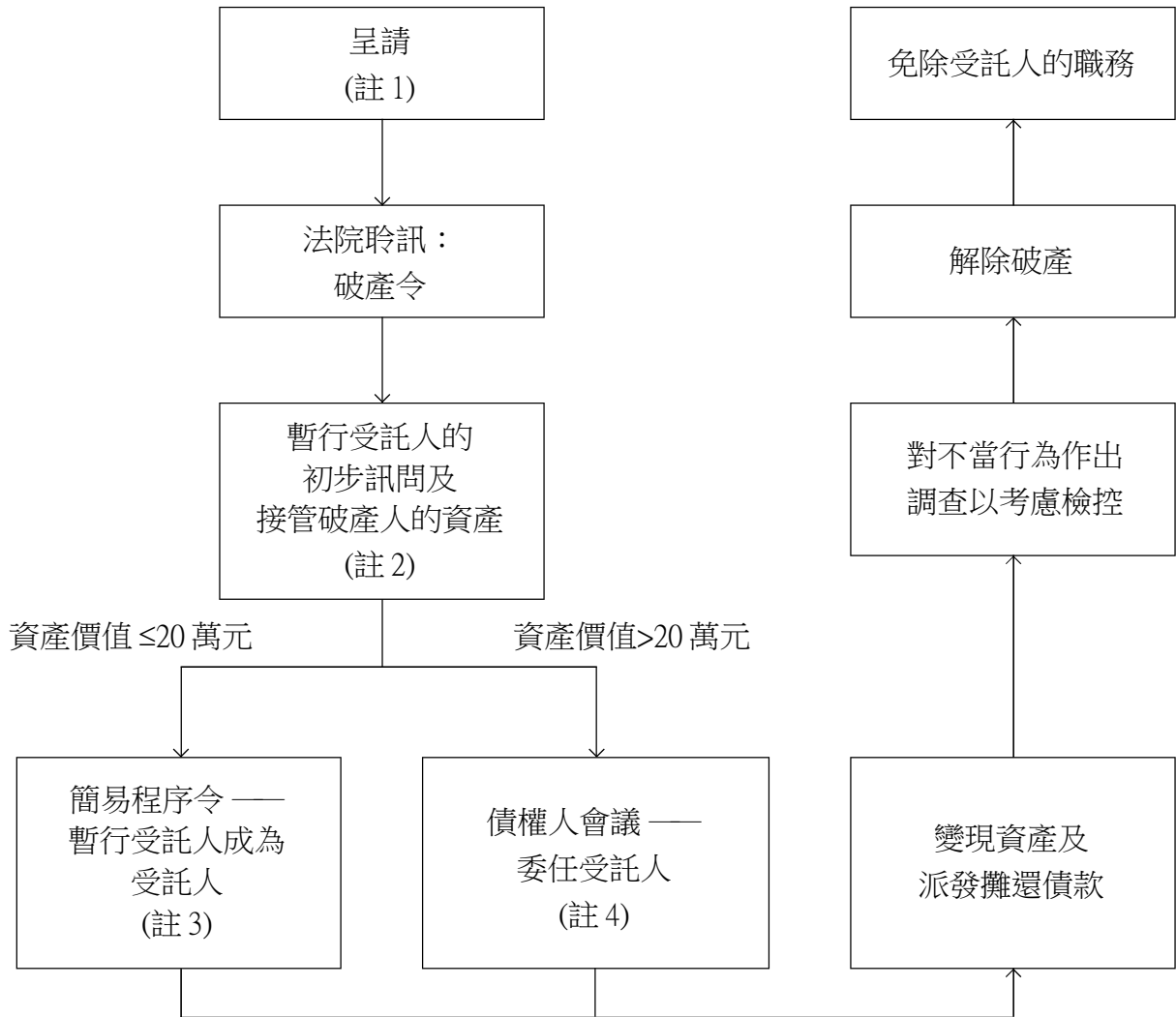
- (a) 定期監察代名人就獲批准個人自願安排個案提交報告的情況，以便找出多次延誤提交報告的代名人，並採取所需跟進行動；
- (b) 採取改善措施，務求在接獲代名人的報告後及時更新個人自願安排登記冊的資料，並考慮為此訂定目標時限，作為衡量表現的指標；及
- (c) 加快檢討《破產規則》，以確定是否需要修改有關載列債務人個人資料的規定，以符合私隱法例。

## 當局的回應

5.19 破產管理署署長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 已提醒代名人和準代名人，他們有責任按《破產規則》的規定向破產管理署發出通知和提交報告。破產管理署正考慮設立檔案，以加強監察代名人的違規情況，並制訂程序，跟進代名人違規的情況；
- (b) 已制訂和落實更新個人自願安排登記冊的目標，務求在接獲代名人提交必要的資料後五個工作天內更新登記冊；及
- (c) 破產管理署正尋求法律意見，以確定《破產規則》是否需要為配合私隱法例作出修訂。如確定需要修訂，破產管理署會加快推展相關的立法工作。

破產程序流程圖



資料來源：破產管理署的記錄

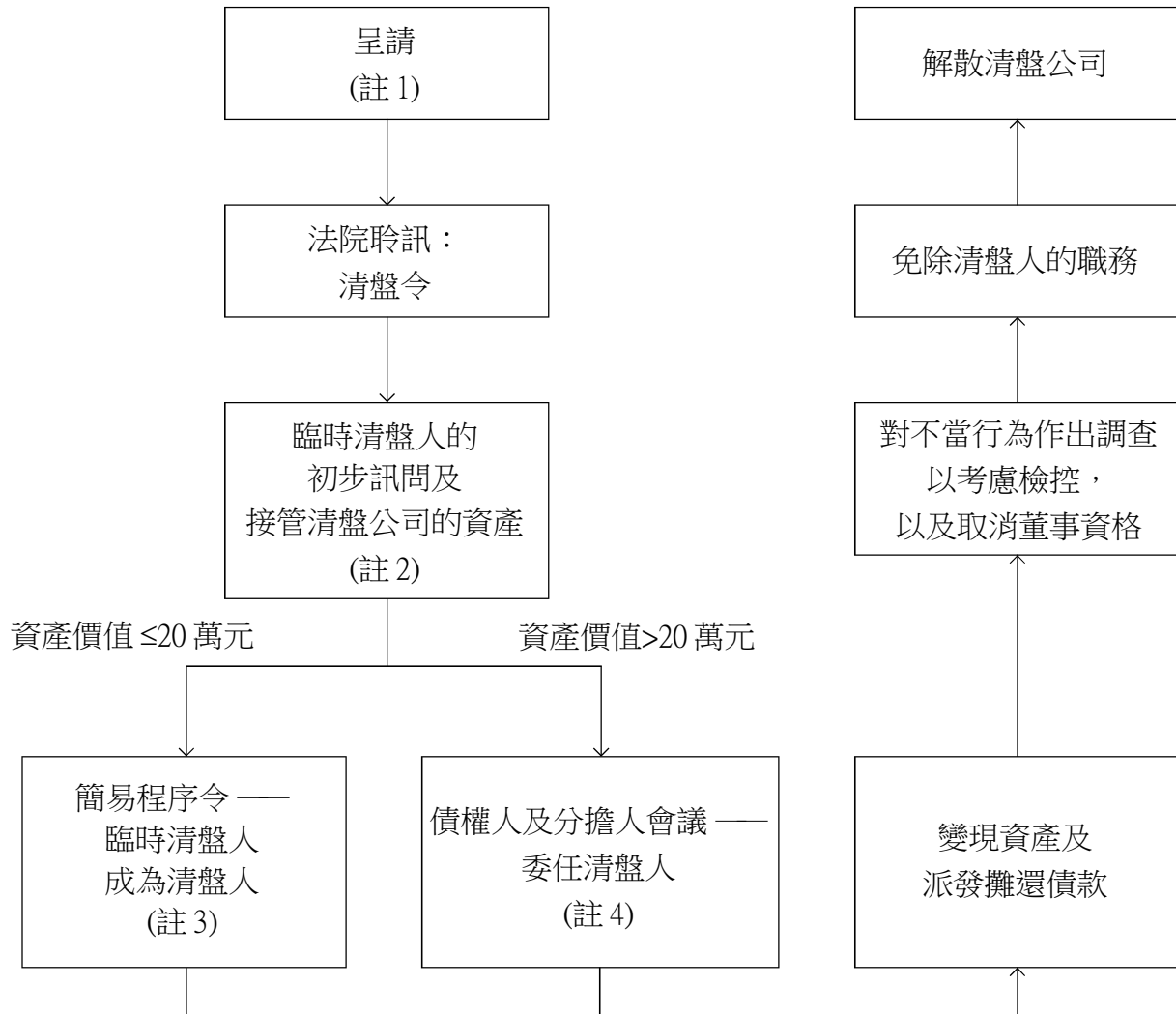
註 1：呈請可由無力償債的個人 (債務人呈請的個案) 或其債權人 (債權人呈請的個案) 提出。

註 2：法院作出破產令後，破產管理署署長會成為暫行受託人，負責管理破產人的財產 (包括金錢、貨物及其他資產)。如屬債務人呈請的破產個案，而破產人資產的價值相當可能不超過 20 萬元 (簡易程序個案)，破產管理署署長可以暫行受託人身分委任任何合資格人士擔任暫行受託人。

註 3：就簡易程序個案而言，暫行受託人須向法院申請簡易程序令和成為受託人，其職責包括變現破產人的資產及向債權人派發攤還債款。

註 4：至於非簡易程序個案 (即破產人的資產價值超過 20 萬元)，暫行受託人須召開債權人會議，以審議受託人及債權人委員會的委任事宜。債權人委員會可就管理破產人財產事宜向受託人發出指示。

清盤程序流程圖



資料來源：破產管理署的記錄

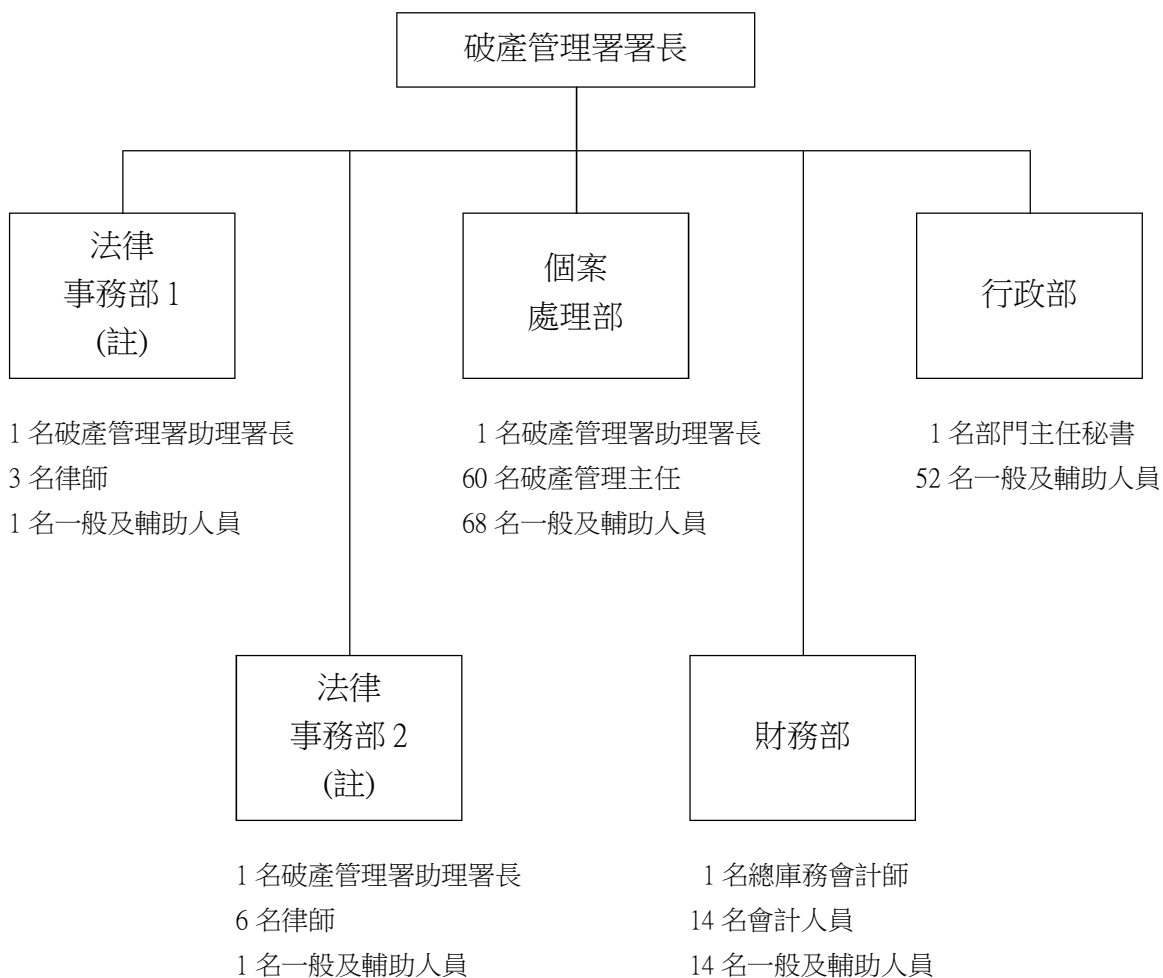
註 1：呈請可由無力償債的公司或其債權人提出。財政司司長或法定監管機構 (例如證券及期貨事務監察委員會) 亦可基於公眾利益而提出呈請。

註 2：法院作出清盤令後，除非法院另行作出委任，否則由破產管理署署長擔任臨時清盤人。臨時清盤人須接管清盤公司的資產。如清盤公司的資產價值相當可能不超過 20 萬元 (簡易程序個案)，破產管理署署長可以臨時清盤人身分委任任何合資格人士擔任臨時清盤人。

註 3：就簡易程序個案而言，臨時清盤人須向法院申請簡易程序令和成為清盤人。清盤人的職責包括變現清盤公司的資產及向債權人派發攤還債款。

註 4：至於非簡易程序個案 (即清盤公司的資產價值超過 20 萬元)，臨時清盤人須召開債權人會議及分擔人 (例如清盤公司股東) 會議，以審議清盤人和審查委員會的委任事宜。審查委員會可就管理清盤公司資產事宜向清盤人發出指示。

破產管理署  
組織圖  
(二零一一年十二月三十一日)



資料來源：破產管理署的記錄

註：法律事務部1負責就處理破產及清盤個案的管理事宜提供內部法律意見。法律事務部2負責調查和檢控干犯破產及清盤罪行人士。為求簡明，該兩個事務部在本報告書內通稱為法律事務部。

備註：截至二零一一年十二月三十一日，破產管理署的編制有 225 名人員。

附錄 D  
(參閱第 2.29 段)

未獲免除職務的破產及清盤個案  
(二零零零年至二零一一年)

年底	列為達到免除職務階段 但未獲免除職務的破產及清盤個案		
	清盤個案	破產個案	總計
2000	623	1 762	2 385
2001	433	1 247	1 680
2002	529	6 566	7 095
2003	586	24 686	25 272
2004	529	38 426	38 955
2005	533	46 749	47 282
2006	241	53 823	54 064
2007	259	59 952	60 211
2008	266	67 965	68 231
2009	272	74 611	74 883
2010	243	84 293	84 536
2011	267	85 348	85 615

資料來源：破產管理署的記錄