

## 第 6 章

財經事務及庫務局  
破產管理署

破產及清盤服務的管理工作

香港審計署  
二零二零年四月二日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 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。

《審計署署長第七十四號報告書》共有 8 章，全部載於審計署網頁(網址：<https://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)

# 破產及清盤服務的管理工作

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.20
審查工作	1.21 – 1.22
政府的整體回應	1.23
鳴謝	1.24
第 2 部分：部門自行負責的破產及清盤服務的管理	2.1
個案的管理	2.2 – 2.26
審計署的建議	2.27
政府的回應	2.28
第 3 部分：對私營機構從業員的監察	3.1
外判計劃的管理	3.2 – 3.17
審計署的建議	3.18
政府的回應	3.19
私營機構從業員提交的帳目	3.20 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27
第 4 部分：未來路向	4.1
把無力償債條文現代化	4.2 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13

	段數
個人破產之外的選擇	4.14 – 4.21
審計署的建議	4.22
政府的回應	4.23
破產管理署的人手調配	4.24 – 4.27
審計署的建議	4.28
政府的回應	4.29
檢討破產管理署的收費制度	4.30 – 4.35
審計署的建議	4.36
政府的回應	4.37

附錄	頁數
A : 破產管理署組織圖 (摘要) (2019 年 10 月 31 日)	63
B : 破產程序流程圖	64 – 65
C : 清盤程序流程圖	66 – 67

# 破產及清盤服務的管理工作

## 摘要

1. 破產管理署負責在香港提供破產及清盤服務，包括執行有關強制公司清盤的《公司(清盤及雜項條文)條例》(第 32 章)和個人破產的《破產條例》(第 6 章)。在 2019–20 年度，破產管理署的預算開支為 2.23 億元，其中 1.77 億元(約 80%)為個人薪酬或與員工有關連的開支。審計署最近就破產管理署的破產及清盤服務管理工作展開審查，以期找出可予改善之處。

### 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

2. 破產管理署表示，在各項外判計劃下，差不多所有清盤個案和約 25% 的債務人呈請的簡易程序破產個案已由私營機構破產及清盤從業員(私營機構從業員)處理。在 2019 年 12 月 31 日，破產管理署正處理 20 349 宗破產個案(包括 15 384 宗未獲解除破產個案)、190 宗清盤個案(來自私營機構從業員接手處理所有清盤個案前的年度)、471 宗尚待處理的清盤呈請和 81 宗已達到免除清盤人職務階段的清盤個案(第 2.2 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **未能在目標時間內處理完成沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案** 根據破產管理署 2000 年 5 月的通告，沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案，應在破產令日期起計的 18 個月內，列入達到免除受託人職務階段。在 2016 至 2018 年期間，能在 18 個月的目標時間內處理完成的這類簡易程序個案，每年的百分比均低於 50%，只有 34% 至 40%。由於債權人最關注是有資產可變現和派發的個案能否盡快處理，因此破產管理署需要繼續密切監察個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標(第 2.3、2.4 及 2.7 段)；
- (b) **派發攤還債款的服務表現目標定義含糊不清** 破產管理署管制人員報告列出，派發攤還債款的目標處理時間為 9 個月(即“就可派發債款的個案完成有關程序”)。根據破產管理署的指引，可派發攤還債款的時間(即開始計算 9 個月目標處理時間的時刻)定義是：
  - (i) 破產個案的現金結餘達到 7 萬元水平／清盤個案的現金結餘達到 20 萬元水平當月；或
  - (ii) 債款派發組收到個案負責人員轉介現

## 摘要

---

金結餘少於指定水平的個案當天。為清楚定義管制人員報告中派發攤還債款的服務表現目標，破產管理署需要在該報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標 (第 2.9 至 2.11 段)；

- (c) **清理 2002 年前破產及清盤個案的工作尚未完成** 破產管理署在 2008 年 3 月展開清理個案工作，以期盡快清理 1 200 宗 2002 年前破產及清盤個案 (即破產令或清盤令日期在 2002 年前頒布的個案) 尚待處理的事宜。不過，在 2019 年 12 月 31 日 (即有關清理個案工作展開超過 11 年後)，有 200 宗 (17%) 2002 年前破產及清盤個案 (包括 107 宗破產個案和 93 宗清盤個案) 仍待處理 (第 2.12 段)；
- (d) **需要制訂有效策略處理涉及房地產的破產個案** 為採取更有效的變現資產跟進行動，破產管理署在 2014 年 12 月在個案處理部下設立專案工作組，處理大部分 (即 2 790 宗個案) 尚待處理多時的房地產 (例如住宅物業、商業物業、泊車位及土地)。這些房地產是在各類破產個案中歸屬於作為受託人的破產管理署署長的。專案工作組在 2014 年沒有接手的其他尚待處理的房地產，以及其後歸屬於作為受託人的破產管理署署長的新房地產，均由個別個案負責人員處理。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，合共有 1 996 宗個案尚待處理，其中 1 565 宗 (78.4%) 的破產令在 2006 年前頒布 (即距今超過 14 年)。由於破產期通常為 4 年 (如法院根據《破產條例》頒令延長破產期，最長可達 8 年)，有大量破產個案涉及房地產歸屬作為受託人的破產管理署署長超過 14 年而仍未解決，情況未盡理想 (第 1.8、2.14 至 2.16 及 2.18 段)；及
- (e) **暫記帳結餘龐大** 根據破產管理署的指引，就破產管理署署長作為清盤人／受託人的清盤及破產個案，討回的清盤公司產業和破產人產業須分別全數存入公司清盤帳戶／破產人帳戶。從這些產業賺取的利息每年轉撥入政府一般收入帳下。審計署留意到，在 2019 年 11 月 30 日，破產管理署把 21 宗清盤個案討回的款項 (合共 470 萬元) 和 207 宗破產個案討回的款項 (合共 4,020 萬元) 存入暫記帳。在 21 宗清盤個案中，8 宗 (38%) 為已免除職務個案；在 207 宗破產個案中，29 宗 (14%) 為已免除職務／撤銷／撤回個案。款項長期存入暫記帳等待澄清的情況 (特別是本應存入公司清盤帳戶／破產人帳戶，屬於清盤公司或破產人產業的款項)，並不理想 (第 2.22 至 2.24 及 2.26 段)。

## 摘要

### 對私營機構破產及清盤從業員的監察

#### 外判計劃的管理

3. 目前，破產管理署營運 4 個外判計劃，包括：(a) A 組計劃 (為非簡易程序清盤個案委任清盤人或特別經理人的行政計劃)；(b) T 組計劃 (為簡易程序清盤個案委任臨時清盤人／清盤人的公開招標制度)；(c) 債務人呈請的簡易程序破產個案計劃 (為債務人呈請的簡易程序破產個案委任暫行受託人／受託人的公開招標制度)；及 (d) 初步訊問計劃 (委任專業事務所為破產管理署處理的債務人呈請破產個案進行初步工作的公開招標制度)。破產管理署表示，該署採取多項措施 (例如進行質素審核和實地審核)，監察 4 項外判計劃的私營機構從業員表現。如發現私營機構從業員違反法定或合約職責，破產管理署會採取規管行動 (第 3.2 及 3.3 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要對 T 組計劃進行質素審核** 根據招標合約條款，破產管理署會對分配予私營機構從業員的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的個案進行質素審核。在進行質素審核時，個案負責人員會檢查私營機構從業員在處理各項主要工作 (例如申請簡易程序令和變現資產) 時是否有不足之處，以及這些工作是否符合水平。不過，審計署留意到，截至 2020 年 1 月 31 日，T 組計劃沒有進行任何質素審核 (第 3.4 及 3.6 段)；
- (b) **需要確保 T 組計劃下外判個案的實地審核次數達到目標百分比** 破產管理署要求員工對被選取的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的外判個案進行實地審核。審計署留意到，T 組計劃最近完成的兩份合約 (合約期為 2014 年 4 月至 2016 年 3 月和 2016 年 4 月至 2018 年 3 月)，分別只有 3.1% 和 2.7% (即目標百分比的 78% 和 68%) 的外判個案進行了實地審核 (第 3.8 及 3.9 段)；
- (c) **需要對表現欠佳的私營機構從業員發警告信** 根據 T 組計劃、債務人呈請的簡易程序破產個案計劃和初步訊問計劃的招標合約條款，破產管理署可對表現欠佳的私營機構從業員發警告信 (例如從業員沒有在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷)。私營機構從業員如被發出若干封警告信，便會遭暫停分配個案 1 至 2 個月。私營機構從業員如在之前的兩份合約遭暫停分配個案 2 個月或以上，在評審標書時將不獲考慮。不過，審計署發現，破產管理署在 2016 至 2019 年期間沒有發出警告信。審計署也留意到，

## 摘要

在該段期間，初步訊問計劃有 8 宗私營機構從業員未能在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷的事件。根據招標合約條款，破產管理署本可向這些表現欠佳的私營機構從業員發警告信 (第 3.11 至 3.13 及 3.15 段)；及

- (d) **需要繼續改善私營機構從業員的表現監察機制** 根據破產管理署 2013 年 10 月的通告，就所有私營機構從業員 (在外判計劃下委任或由法院或債權人委任) 處理的個案，個案負責人員須按照相關的法定及合約規定，監察私營機構從業員的行為操守或表現。個案負責人員如發現私營機構從業員行為操守或表現欠佳，應以標準表格加以報告，送交規管及監察組統一備存。審計署審查了私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊 (當中包括個案負責人員填妥的標準表格，而記錄冊會在評審標書時用作評核私營機構從業員的往績)，發現：(i) 在 2019 年 12 月 31 日，私營機構從業員有很多清盤人帳目和受託人帳目逾期未交，但記錄冊沒有任何有關記錄；及 (ii) 6 宗在 2015 至 2019 年期間收到的投訴查明屬實或部分查明屬實，但沒有記入行為操守欠佳記錄冊 (第 3.16 及 3.17 段)。

### 私營機構從業員提交的帳目

4. 作為清盤人的私營機構從業員須每年兩次向破產管理署提交收支帳目 (清盤人帳目)。就破產個案而言，破產管理署着令作為受託人的私營機構從業員須每兩年一次提交收支帳目 (受託人帳目)，並在提交帳目時，向破產管理署付匯從價費，款額按已變現的資產總額而定，由 10% 遞減至 1%。破產管理署可安排對已提交的清盤人帳目和受託人帳目進行審核。所有帳目須提交法院存檔，並供任何有利害關係的人在付費後查閱 (第 3.20(b) 段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要檢討和加強跟進逾期多時仍未提交的帳目** 清盤人和受託人提交帳目是《公司 (清盤及雜項條文) 條例》和《破產條例》訂明的法定要求。延誤向破產管理署提交帳目，也會延誤向破產管理署付匯從價費。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，有 763 份清盤人帳目和 15 355 份受託人帳目逾期未交，其中 302 份 (40%) 清盤人帳目和 146 份 (1%) 受託人帳目逾期超過 5 年。審計署也留意到，除發催辦信外，破產管理署沒有採取其他跟進行動 (第 3.21 及 3.22 段)；及



## 摘要

- (b) **需要改善帳目檢查／查核工作** 私營機構從業員提交的所有清盤人帳目及受託人帳目，須經破產管理署檢查內容和準確程度，或進行快速查核。破產管理署也會選取帳目進行實地審核，以查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及憑單。不過，審計署留意到，在2019年12月31日，已收到但尚待檢查／查核的帳目有30 972份，其中843份(2.7%)已收到超過5年(第3.23及3.24段)。

## 未來路向

### 把無力償債條文現代化

5. 香港法律改革委員會(法改會)在1996年10月和1999年7月參考國際做法，提出多項更新本地無力償債條文的建議。不過，兩項重要建議已提出一段時間但尚未實施。這兩項建議為：(a) 法定企業拯救程序(即訂立暫止期，期內公司可獲保障免遭債權人採取法律行動，並會由一名主要負責制訂公司與其債權人的償還債務安排或作出其他適當建議的臨時監管人接管)和在無力償債情況下營商的條文(即規定公司若在無力償債情況下營商，或在理應無機會避免公司出現無力償債情況而繼續營商，公司負責人便得承擔法律責任)；及(b) 跨境無力償債。如法改會1999年7月的報告所述，由於大部分本地上市公司在外地註冊，香港作為一個國際商業金融中心，如何處理跨境無力償債個案十分重要(第1.19、4.2及4.7段)。審計署的審查發現以下可予改善之處：

- (a) **需要適時向立法會提交企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案** 財經事務及庫務局(財庫局)在2015年10月告知立法會，該局的目標是在2017/18年度把企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案提交立法會。不過，截至2020年1月(即法改會在1996年10月提出建議後超過23年)，該條例草案尚未提交立法會(第4.6段)；及
- (b) **需要繼續落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢** 為確保香港的有關法例明確並與其他主要司法管轄區一致，從事破產及清盤工作的專業人員和法院強烈要求採納具體的本地法例，以處理跨境無力償債問題。由於跨境無力償債問題複雜，須深思熟慮，全面討論，財庫局及破產管理署應繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢(第4.11段)。

## 摘要

---

### 破產管理署的人手調配

6. **需要對日後的人手調配進行策略檢討** 多年來，外判個案持續增加，破產及清盤個案數目普遍呈下跌趨勢。但審計署留意到，破產管理署沒有節省人手，其編制由 2010 年 3 月 31 日的 224 人增至 2019 年 3 月 31 日的 273 人，增加了 49 人 (22%)。為應對未來的挑戰，破產管理署需要因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討 (第 4.25 及 4.26 段)。

### 檢討破產管理署的收費制度

7. **需要減低收回成本比率波動對收費的影響** 政府的政策是破產及清盤個案的收費及費用，應訂於盡可能收回破產管理署提供服務全部成本的水平。為配合政府的政策和達致收回全部成本的目標，破產管理署的既定做法是以整體成本計算法，以整體成本為基礎收回全部成本。實際上，這表示部分破產及清盤個案的收費會較實際成本為高，以抵銷其他沒有或沒有足夠資產可供收回成本的個案的開支。審計署留意到，破產管理署在 2013 年調整收費後，收回成本比率顯著波動 (介乎 97% 至 326%)，只有在 2013-14、2016-17 及 2018-19 年度可達致收回全部成本的目標 (即 95% 至 105%)。為解決收回成本比率顯著波動的問題，破產管理署在 2018 年 8 月完成了一項初步檢討，把該署與其他司法管轄區 (例如英國) 破產及清盤當局的收費制度加以比較，以期得出可行方案供財庫局考慮。不過，截至 2020 年 1 月，破產管理署尚未完成收費制度檢討 (第 4.30 及 4.33 至 4.35 段)。

### 審計署的建議

8. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議破產管理署署長應：

#### *部門自行負責的破產及清盤服務的管理*

- (a) 繼續密切監察沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標 (第 2.27(a) 段)；

## 摘要

---

- (b) 在管制人員報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標 (第 2.27(b) 段)；
- (c) 為了在可行範圍內盡快清理該 200 宗長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案，以及處理涉及房地產的破產個案，制訂有效策略 (第 2.27(c) 及 (d) 段)；
- (d) 定期檢視暫記帳結餘，特別是已免除職務／撤銷／撤回個案的結餘，並採取有效措施查明款項性質和在適當情況下及時把款項轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶 (第 2.27(f) 段)；

### 對私營機構從業員的監察

- (e) 在可行的範圍內，盡快落實 T 組計劃的質素審核程序 (第 3.18(a) 段)；
- (f) 提醒財務部採取措施，確保達到實地審核的目標百分比 (第 3.18(b) 段)；
- (g) 留意日後是否須向表現欠佳 (包括遲遲未交初步訊問問卷) 的私營機構從業員發警告信 (第 3.18(c) 段)；
- (h) 採取措施，加強匯報和記錄私營機構從業員的欠佳行為操守或表現 (第 3.18(d) 段)；
- (i) 確保私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊妥善備存及繼續改善私營機構從業員的表現監察機制 (第 3.18(e) 及 (f) 段)；
- (j) 檢討和加強跟進私營機構從業員逾期多時仍未提交帳目的情況，以及現行的私營機構從業員帳目檢查／查核程序 (第 3.26 段)；

### 未來路向

- (k) 因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討 (第 4.28(a) 段)；及
- (l) 探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響 (第 4.36 段)。

## 摘要

---

9. 審計署並建議財經事務及庫務局局長應聯同破產管理署署長：
  - (a) 採取行動，適時向立法會提交企業拯救程序和在不償債情況下營商條文的條例草案 (第 4.12(a) 段)；及
  - (b) 繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢 (第 4.12(b) 段)。

### 政府的回應

10. 財經事務及庫務局局長及破產管理署署長同意審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

### 背景

1.2 破產管理署的使命是確保香港能夠提供符合國際標準的高質素破產及清盤服務（包括公司清盤和個人破產），而有關法例亦能配合香港站於主要金融中心前列位置的目標。破產管理署負責執行有關強制公司清盤（註 1）的《公司（清盤及雜項條文）條例》（第 32 章），以及有關個人破產的《破產條例》（第 6 章）。

1.3 破產管理署的工作包括：

- (a) 當法院或債權人委任破產管理署署長為清盤人或受託人時，提供有效率的破產及清盤管理服務；管理外判無力償債個案予私營機構的計劃；
- (b) 盡快和有效地把無力償債公司及破產人的資產變現；從速判定債權人的申索並宣布向優先和普通債權人派發攤還債款；及
- (c) 調查破產人及無力償債公司董事與職員的行為操守及公司經營失敗的原因；檢控無力償債的違例人士；執行有關取消無力償債公司董事資格的法定條文。

2002 年，當時的財經事務局（現為財經事務及庫務局（財庫局））委託顧問檢討破產管理署的角色。顧問建議破產管理署應繼續執行外判政策。根據建議和為了應付增加的工作量，破產管理署向私營機構破產及清盤從業員（私營機構從業員）外判了更多個案。

1.4 破產管理署由破產管理署署長掌管，設有以下 5 個部別：

- (a) **個案處理部** 當破產管理署署長獲法院或債權人委任為受託人／清盤人時，該部會負責破產及清盤管理工作（例如變現資產和派發攤還債款）。當破產管理署外判個案予私營機構從業員，或當私營

---

註 1：破產管理署主要負責處理強制清盤個案。至於自願清盤個案，破產管理署只負責根據《公司（清盤及雜項條文）條例》和《公司（清盤）規則》（第 32H 章），保管無人申索及未派發的款項。

機構從業員獲法院或債權人委任為強制清盤個案或破產個案的受託人／清盤人時，該部會負責監察該等從業員的行為操守（註 2）；

- (b) **法律事務部 1** 該部負責就破產及清盤個案中任何有關破產及清盤個案財產的管理事宜提供法律意見（例如出席非正審及最終法院聆訊，以及就複雜個案延聘大律師）；
- (c) **法律事務部 2** 該部負責調查及檢控無力償債的違例人士；調查及向法院申請取消公司董事、清盤人及接管人的資格；以及進行企業拯救程序的立法工作；
- (d) **財務部** 該部負責對破產及清盤個案進行財務及會計調查；對外間受託人／清盤人所提交的帳目進行法定核數工作；管理破產及清盤個案涉及的款項，並把款項用作投資；以及執行部門的會計職能；及
- (e) **行政部** 該部負責提供一般行政支援及翻譯服務，以及執行人力資源管理職務。

破產管理署的組織圖摘要（截至 2019 年 10 月 31 日）載於附錄 A。在 2019 年 3 月 31 日，破產管理署編制有 273 名人員（包括 8 個首長級職位、17 個統一律師職系的職位、4 個庫務會計師職系的職位和 85 個破產管理主任職系的職位）。在 2019–20 年度，破產管理署的預算開支為 2.23 億元，其中約 80%（即 1.77 億元）為個人薪酬或與員工有關連的開支。

### 個別人士因無力償債而破產

1.5 **目的** 破產管理署表示，破產法例的主要目的是：

- (a) 讓需要訂立暫止期以便與債權人商討和解的債務人，可在法院對其頒布破產令之前或之後的任何時間，向法院申請臨時命令，擱置對其提出的所有法律程序；

---

註 2：破產管理署表示，所有強制清盤及破產程序，以及委任私營機構從業員作為這些程序的臨時清盤人／清盤人和暫行受託人／受託人，均受法院監管。審查委員會及債權人委員會（見第 1.16 段註 5）如獲成立，亦會監督私營機構從業員和監察個案處理情況。《公司（清盤及雜項條文）條例》和《破產條例》訂明，破產管理署署長須履行某些監察及規管工作，例如審計帳目、監察清盤個案中清盤公司產業的收支、監察私營機構從業員有否履行法定責任和調查有關私營機構從業員的投訴。

- (b) 盡快以花費不多的方式為財政已陷絕境的債務人提供濟助，使他們無須承擔債務和法律責任，可以重新開始；及
- (c) 確保把債務人的資產按其所欠款額，公平地分配予真正的債權人。

1.6 **破產呈請** 根據《破產條例》，破產呈請有兩類：

- (a) **債權人呈請** 債權人可向法院提交破產呈請，起訴拖欠債項超過 1 萬元的個人、公司或公司合伙人；及
- (b) **債務人呈請** 無力償債的債務人可向法院自行提交破產呈請。

《破產條例》下的破產程序摘要載於附錄 B。

1.7 **破產的影響** 破產的主要影響包括：

- (a) 當法院頒布破產令判定債務人破產，債務人在破產呈請提出後所作的任何財產產權處置均屬無效。破產人如欠任何債權人任何破產案中可證債項，則除非該債權人獲得法院同意或許可，否則該債權人不得就該債項而從破產人的財產或破產人本人得到任何補救，亦不得進行或展開任何訴訟或其他法律程序；
- (b) 當法院頒布破產令後，破產人的所有資產（包括房地產的權益）即歸屬受託人。破產人獲解除破產後，有關資產仍然歸屬受託人；及
- (c) 破產人可能不得從事某些行業（例如律師、地產代理）或擔任有限公司的董事。

1.8 **解除破產** 由 1998 年 4 月起（註 3），如破產人從未被判定破產，而且切實遵守《破產條例》，可在破產令頒布當日起計 4 年後自動解除破產。債權人或受託人可以根據《破產條例》載列的任何理由，反對破產人自動解除破產，反對理由包括破產人不合作、行為操守並不令人滿意等。如法院信納有關反對，可根據《破產條例》頒令延長破產期最多 4 年。先前曾被判定破產的破產人，破產期為破產令頒布當日起計 5 年，並最多可延長 3 年。

---

註 3：在 1998 年 4 月前，破產人不會獲自動解除破產。除非破產人向法院申請解除破產並獲批准，否則破產令通常是終生有效的。法院對債務人呈請破產個案頒布的破產令由 1997 年的 33 項增至 1998 年的 305 項、1999 年的 2 306 項，到 2002 年達至高峰共有 23 655 項。在 2010 至 2019 年期間，每年有 6 664 至 9 353 項債務人呈請的破產令。

1.9 **破產人概況** 根據破產管理署在該署網站公布的破產人概況周年統計數字 (見表一)，2019 年破產人的部分資料如下：

- (a) **年齡** 破產人的年齡組別分布分別為“30 歲或以下”有 16%、“30 歲以上至 40 歲”有 24%、“40 歲以上至 50 歲”有 25% 和“50 歲以上”有 35%；
- (b) **每月收入** 37% 的破產人沒有每月收入，50% 月入 2 萬元或以下；
- (c) **負債水平** 89% 的破產人負債 100 萬元或以下，其中 22% 負債 20 萬元或以下，35% 負債 20 萬元以上至 40 萬元；及
- (d) **破產原因** 44% 的個案因為失業而破產，27% 則因為超支。



表一

破產人概況周年統計數字  
(2019 年)

破產人年齡	百分比
≤ 30	16%
> 30 至 40	24%
> 40 至 50	25%
> 50	35%
總計	100%
破產人每月收入	百分比
0 元	37%
> 0 元 至 10,000 元	14%
> 10,000 元 至 15,000 元	19%
> 15,000 元 至 20,000 元	17%
> 20,000 元 至 25,000 元	8%
> 25,000 元	5%
總計	100%
破產人負債水平	百分比
≤ 200,000 元	22%
> 200,000 元 至 400,000 元	35%
> 400,000 元 至 600,000 元	19%
> 600,000 元 至 800,000 元	9%
> 800,000 元 至 1,000,000 元	4%
> 1,000,000 元 至 2,000,000 元	7%
> 2,000,000 元 至 6,000,000 元	3%
> 6,000,000 元	1%
總計	100%
破產人破產原因	百分比
失業	44%
超支	27%
其他 (註)	29%
總計	100%

資料來源：破產管理署的記錄

註：例子包括“過度使用信貸”和“賭博”。

1.10 **個人自願安排** 《破產條例》訂明個人自願安排是破產以外的另一選擇。下述人士可以申請個人自願安排：

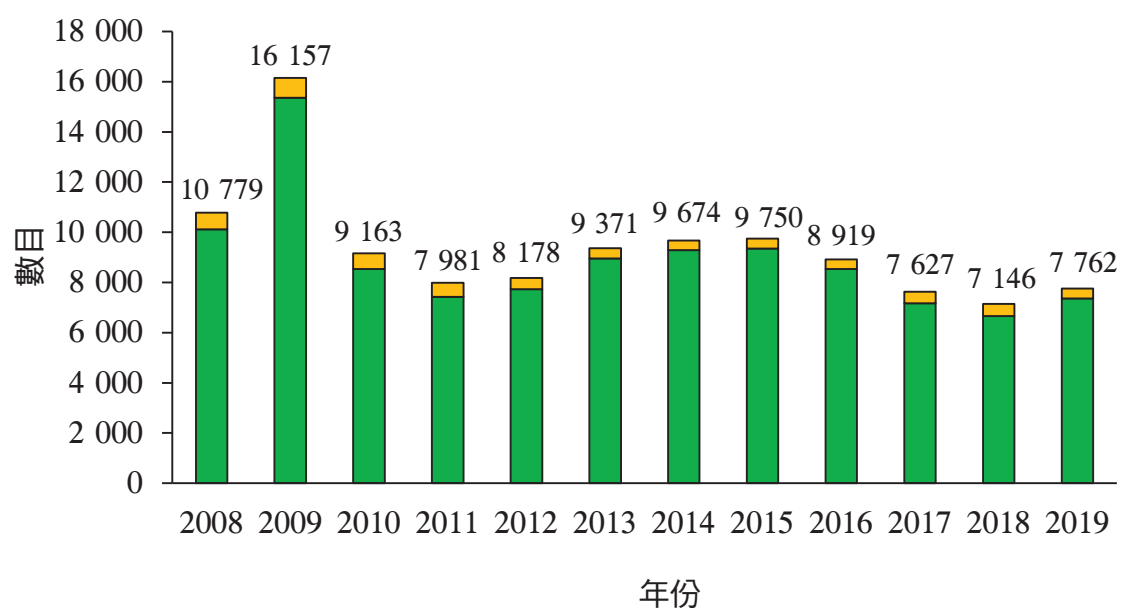
- (a) 無力償還債項的債務人；或
- (b) 未獲解除破產的破產人。

債務人可以向法院申請臨時命令，在臨時命令有效期間，任何人不得向債務人提出或繼續進行破產呈請，也不得對債務人採取或繼續進行其他法律程序。債務人必須向債權人提出還款建議，而建議一旦獲得批准，對所有債權人都具有約束力。

1.11 圖一及圖二載列在 2008 至 2019 年期間，法院頒布的破產令和登記的獲批准個人自願安排數目。如圖一及圖二顯示，頒布的破產令數目由 2008 年的 10 779 項減至 2019 年的 7 762 項，減少了 28%；獲批准的個人自願安排個案數目也由 2008 年的 2 020 宗減至 2019 年的 624 宗，減少了 69%。

圖一

法院頒布的破產令數目  
(2008 至 2019 年)



圖例：  
■ 債務人呈請個案  
■ 債權人呈請個案

資料來源：破產管理署的記錄

附註：破產管理署表示，破產及清盤個案數目的走勢一向受經濟情況影響。一般而言，如果經濟情況轉差和失業率上升，個案數目很可能會增加，反之亦然。根據 2019 年上半年與下半年個案增長率的比較，預計在 2020 年新的破產令數目會進一步增加。

圖二

已登記的獲批准個人自願安排數目  
(2008 至 2019 年)



資料來源：破產管理署的記錄

### 無力償債公司的強制清盤

1.12 **目的** 公司清盤的主要目的是：

- (a) 確保公司的所有事務處理妥當；及
- (b) 解散公司。

1.13 **清盤呈請** 債權人、公司股東或公司本身均可對公司提出清盤呈請。在《公司(清盤及雜項條文)條例》載列的情況下，法院可將有限公司清盤。較常見的情況為：

- (a) 公司無力償付 1 萬元或以上的債項；
- (b) 法院認為將公司清盤是公正公平的；或
- (c) 公司已藉特別決議，議決公司由法院清盤。

《公司(清盤及雜項條文)條例》下的清盤程序摘要載於附錄 C。

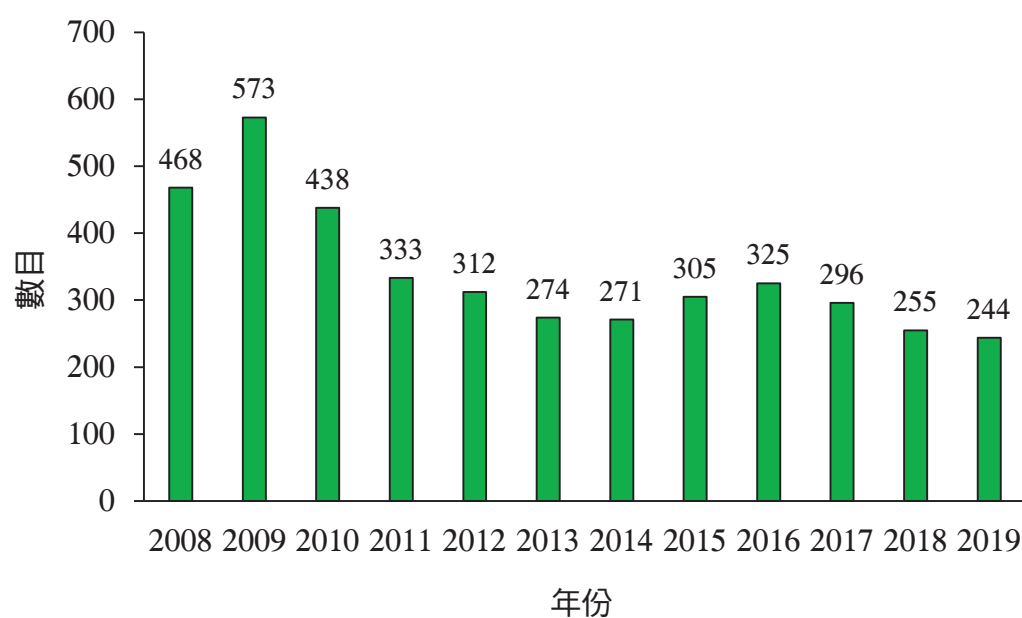
1.14 **強制清盤的影響** 法院對公司頒布清盤令後：

- (a) 除非法院另有命令，否則在清盤開始後，公司財產（包括任何股份轉讓或公司股東地位的任何變更）的任何產權處置，均屬無效；
- (b) 除非獲得法院許可，否則不得對公司繼續進行或展開任何訴訟或法律程序；及
- (c) 清盤人將接管公司，包括其資產及會計記錄。

1.15 如圖三顯示，法院頒布的清盤令數目由 2008 年的 468 項減至 2019 年的 244 項，減少了 48%。

圖三

法院頒布的清盤令數目  
(2008 至 2019 年)



資料來源：破產管理署的記錄

附註：破產管理署表示，破產及清盤個案數目的走勢一向受經濟情況影響。一般而言，如果經濟情況轉差和失業率上升，個案數目很可能會增加，反之亦然。

### 小額破產及清盤個案

1.16 《破產條例》和《公司(清盤及雜項條文)條例》均有條文訂明，當破產或清盤個案的可變現資產相當可能不超過 20 萬元時，法院可因應暫行受託人或臨時清盤人(註 4)的申請，命令循簡易方式處理個案。與非簡易個案相比，簡易個案會採取以下變通方案：

- (a) **破產個案** 不會召開債權人大會，也不會成立債權人委員會(註 5)。暫行受託人會被委任為受託人；及
- (b) **清盤個案** 不會召開第一次債權人及分擔人會議，也不會成立審查委員會(見註 5)。臨時清盤人會被委任為清盤人。

為節省開支和簡化程序，也可訂明其他變通方案。

### 改革公司破產法例

1.17 一般而言，公司是以信貸方式營運以進行交易、發展和擴充業務。因此，有必要制訂公司破產法例，以解決所有對無力償債公司的申索，以及訂立公平有序的程序，以便變現和收集無力償債公司的資產及派發予債權人。確保香港的法例提供具有成效的清盤程序，並且不落後於其他主要司法管轄區，十分重要。此外，確保香港的公司清盤制度與時並進，同樣十分重要。

1.18 **辦理破產方面的國際排名** 世界銀行(註 6)每年發表《營商環境報告》，研究監管法規是否有助於推動或限制商業活動。該項研究應用量化的指數分析，比較 190 個經濟體(例如英國、美國和新加坡)的商業法規和產權保護工作。研究內容涵蓋影響商業經營各方面(例如“開辦企業”、“登記財產”

---

註 4：破產管理署表示，破產令／清盤令頒布後，在正式委任受託人／清盤人處理破產人／清盤公司的資產前，通常會委任暫行受託人／臨時清盤人接管和保存有關資產。

註 5：債權人委員會或審查委員會通常由債權人組成，經債權人會議委任，負責協助和指導受託人或清盤人履行職務(例如批准受託人或清盤人根據《破產條例》或《公司(清盤及雜項條文)條例》行使某些權力)。若不成立債權人委員會或審查委員會，法院可應受託人或清盤人的申請，作出委員會可作出的作為或給予委員會可給予的許可。

註 6：世界銀行在 1944 年成立，是聯合國機構之一，致力與全球伙伴合作，擬訂可持續的方案，讓發展中國家減滅貧窮和共享繁榮成果。

和“獲得信貸”)的法規，包括“辦理破產”(註7)的法規，並以此為基礎釐訂“營商環境便利度”排名。2019年10月公布的周年研究結果，香港在“營商環境便利度”排名第3位，在“辦理破產”排名第45位，較2016年10月報告的排名(第28位)下跌17位(見表二)。排名下跌部分原因是香港沒有世界銀行認可的法定企業拯救架構(註8)。

表二

在《營商環境報告》的國際排名  
(2016至2019年)

發表年份	國際排名	
	“營商環境便利度”	“辦理破產”
2016	4	28
2017	5	43
2018	4	44
2019	3	45

資料來源：審計署對世界銀行在2016至2019年期間發表的《營商環境報告》研究結果的分析

1.19 **企業拯救和在無力償債情況下營商** 為妥善地保障投資和就業，私營機構從業員和市民大眾多年來一直要求把無力償債法例現代化，以拯救有財困的公司和阻止無力償債的公司繼續營商。香港法律改革委員會(法改會)在1996年10月發表《企業拯救及無力償債情況下營商》研究報告書，建議引入法定企業拯救程序(即訂立暫止期，期內公司可獲保障免遭債權人採取法律行動，並會由一名主要負責制訂公司與其債權人的償還債務安排或作出其他適當建議的臨時監管人(獨立的第三方專業人士)接管)，以及訂立在無力償債情況下營商的條文(即規定公司若在無力償債情況下營商，或在理應無機會避免公司出現無

註7：在“辦理破產”方面，該項研究審視了各國當地企業辦理破產程序的時間、成本和結果，以及適用於清盤和重組程序的法律框架穩健度。有關數據從當地破產從業單位交回的調查問卷蒐集所得，並與破產制度的法律法規及公開資料比對，以資核實。

註8：比較2019年10月和2016年10月公布的研究結果，香港在企業辦理破產程序的時間、成本和結果方面，表現維持不變，適用於清盤和重組程序的法律框架穩健度的得分則由9分下跌至6分(滿分為16分)，在重組程序方面的得分更下跌2分。破產管理署表示，這是由於2017年10月的研究公布後，香港的安排計劃(即《公司條例》下的安排及妥協)不再獲認可為世界銀行定義的重組程序。

## 引言

---

力償債情況而繼續營商，公司負責人便得承擔法律責任)。截至 2020 年 1 月，香港仍未訂立法定企業拯救程序和在不力償債情況下營商的條文。

1.20 **跨境無力償債** 跨境無力償債 (有時也稱為跨國無力償債) 規管如何處理在一個以上司法管轄區有資產或債權人的財困債務人 (註 9)。從事私營破產及清盤機構的專業人員一般認為，香港必須制訂公平和有效的跨境無力償債管理機制，以保障債權人和其他有利害關係的人 (包括債務人) 在全球的利益。法改會在 1999 年 7 月發表《關於《公司條例》的清盤條文》報告書，就當時的《公司條例》(第 32 章) 有關清盤的條文提出多項建議，包括引入有關跨境無力償債的條文。雖然《公司 (清盤及雜項條文) 條例》已在 2017 年 2 月生效，以改善香港的公司清盤機制，使之更符合現代的標準，但截至 2020 年 1 月，香港仍未建立法定跨境無力償債架構。

## 審查工作

1.21 審計署在 2012 年完成有關破產管理署破產及清盤服務的檢討工作，結果載於 2012 年 3 月發表的《審計署署長第五十八號報告書》第 5 章 (下稱 2012 年審計報告書)。

1.22 2019 年 11 月，審計署就破產管理署的破產及清盤服務管理工作展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 部門自行負責的破產及清盤服務的管理 (第 2 部分)；
- (b) 對私營機構從業員的監察 (第 3 部分)；及
- (c) 未來路向 (第 4 部分)。

審計署發現以上範疇均有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

---

註 9： 跨境無力償債主要涉及三方面：(a) 外國公司清盤；(b) 承認和協助外國清盤人；以及 (c) 跨境重組。



## 政府的整體回應

1.23 破產管理署署長同意審計署的建議，並感謝審計署進行審查工作和提出建議，協助破產管理署改善運作。

## 鳴謝

1.24 在審查期間，財庫局及破產管理署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：部門自行負責的破產及清盤服務的管理

2.1 本部分探討部門自行負責的破產及清盤服務的管理，審查工作集中於個案的管理。

### 個案的管理

2.2 破產管理署表示，在各項外判計劃下（見第 3.2 段），差不多所有清盤個案（註 10）和約 25% 的債務人呈請的簡易程序破產個案已由私營機構從業員處理。在 2019 年 12 月 31 日，破產管理署正處理 20 349 宗破產個案（包括 15 384 宗未獲解除破產個案）、190 宗清盤個案（來自私營機構從業員接手處理所有清盤個案前的年度）、471 宗尚待處理的清盤呈請和 81 宗已達到免除清盤人職務階段的清盤個案（註 11）。

### 簡易程序破產個案的目標處理時間

2.3 根據破產管理署 2000 年 5 月的通告，簡易程序破產個案（即可變現資產相當可能不超過 20 萬元的個案——見第 1.16 段）有下列兩個目標處理時間：

- (a) **沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案的目標處理時間為 12 個月** 沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案，應在破產令日期起計的 12 個月內，列入達到免除受託人職務階段；及
- (b) **沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案的目標處理時間為 18 個月** 沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，應在破產令日期起計的 18 個月內，列入達到免除受託人職務階段。

---

註 10：破產管理署表示，就該署處理的非簡易程序清盤個案，該署會擔任臨時清盤人處理這些個案，直至破產管理署署長向法院申請委任私營機構從業員為清盤人為止。因此，差不多所有個案最終都由私營機構從業員處理。

註 11：破產管理署把清盤公司／破產人的所有資產變現並派發末期攤還債款（如有的話）後，便會把該破產及清盤個案列入達到免除清盤人／受託人職務階段。破產管理署會根據《公司（清盤及雜項條文）條例》和《破產條例》，為這些個案向法院申請免除清盤人／受託人職務。由法院頒布的免除職務令，會解除破產管理署署長就管理清盤或破產事宜擔任清盤人或受託人時曾作出的任何作為或失責行為的法律責任。

個案處理部會在破產管理署助理署長(個案處理)主持的每月會議上，報告簡易程序破產個案在該兩個目標處理時間方面的表現。

2.4 **未能按目標在 18 個月內處理完成沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案** 審計署留意到，在 2016 至 2018 年期間，每年有 99% 的沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案，可在 12 個月的目標時間內處理完成；而能在 18 個月的目標時間內處理完成的沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，每年的百分比均低於 50%，只有 34% 至 40% (見表三)。

表三

在目標處理時間內處理完成的  
簡易程序破產個案  
(2016 至 2018 年)

年份	可在目標時間內處理完成 (%)	
	目標處理時間為 12 個月的沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序個案	目標處理時間為 18 個月的沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案
2016	99%	40%
2017	99%	39%
2018	99%	34%

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

2.5 破產管理署在 2020 年 2 月告知審計署，沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，未能按目標在 18 個月內處理完成，主要原因是需要時間處理下列工作：

- (a) 調查破產人的事務 (例如破產人在破產前轉移資產或以信託形式把財產轉為各種不同資產、處置大量資產，以及有關資產權益的爭議等)；及
- (b) 變現資產 (例如聯權共有資產和有限公司股票等) 以供派發。

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

2.6 **服務表現報告** 審計署留意到，破產管理署把沒有足夠資產派發攤還債款的簡易程序破產個案的 12 個月目標處理時間列為管制人員報告的服務表現目標 (計劃達標率為 97%)，而沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案的 18 個月目標處理時間則沒有列入管制人員報告之中。在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2020 年 2 月和 3 月表示：

- (a) 鑑於涉及的因素複雜和超出破產管理署控制範圍，18 個月的目標只應作為內部監察進度的工具：
  - (i) 有待處理的事宜包括調查、商討和變現討回的資產。就沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序個案，破產管理署須向破產人和有關的第三方查詢或索取資料、文件或證據。每宗個案的完成時間各有不同，主要視乎回覆查詢和調查進度而定。查詢甚少一次便成功，通常須再三查詢才可得出結果；及
  - (ii) 變現各類資產的工作並非簡單直接，必須採取一系列行動才可討回資產，包括需要為某些個案取得法律意見。舉例來說，與有力償債擁有人磋商、為股票估值、物色買家、索取和研究公積金計劃或強制性公積金計劃 (強積金計劃) 的信託契據、等待展開遺產管理程序、蒐集證據以追討帳面債項等，全是變現資產的必要步驟，而且這些步驟十分費時。對於合適的個案，破產管理署會在用盡一切方法後，採取法律行動追討資產，而追討涉及的費用由債權人承擔；及
- (b) 破產管理署設有機制，定期檢視未能達到 18 個月目標處理時間的呈報個案，以監察尚待處理個案的進展和加快完成處理個案。通過檢視個案未能達到 18 個月目標處理時間的原因，破產管理署可建議使用一些管理工具 (例如訂下不再跟進某些資產的準則)，解決長期尚待處理的問題。破產管理署也提醒個案負責人員把有足夠資產可供派發的個案轉交債款派發組 (見第 2.9 段)，以便盡快向債權人派發攤還債款。破產管理署設有制度，按時呈閱產業餘額符合攤還債款派發準則的個案，以供審視。破產管理署認為，現有措施可確保及時處理有資產可供派發予債權人的個案，而且有關措施一直行之有效。

2.7 審計署認為，就有資產可變現和派發的簡易程序破產個案，債權人最關注的是個案能否盡快處理。因此，破產管理署需要繼續密切監察沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案能否達到在 18 個月內處理完成的目

標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標。

### *派發攤還債款的服務表現目標定義含糊不清*

2.8 根據破產管理署的《破產管理主任 (處理破產) 指引》，如在預留款項以應付目前和應付未付的全部費用和開支後，所餘款項明顯足夠向債權人支付／派發數額有意義的款項／攤還債款 (註 12)，個案負責人員應在適當情況下，盡量從速從破產人的產業支取款項，用以分發優先債款／派發攤還債款。如暫時無法派發全部及末期攤還債款，亦應該視乎情況，公布暫時分發優先債款及／或派發普通攤還債款。

2.9 個案處理部的債款派發組負責就所有破產管理署自行負責的破產及清盤個案判定申索和派發攤還債款。破產管理署管制人員報告列出以下派發攤還債款的目標處理時間為 9 個月 (計劃達標率為 100%)：

*“就可派發債款的個案完成有關程序”*

審計署審查了破產管理署 3 年 (2016 至 2018 年) 的派發攤還債款達標率，留意到該署在管制人員報告匯報全部 (即 100%) 達標。

2.10 根據破產管理署的指引，可派發攤還債款的時間 (即開始計算 9 個月目標處理時間的時刻) 定義如下：

- (a) 破產個案的現金結餘達到 7 萬元水平 (註 13)／清盤個案的現金結餘達到 20 萬元水平當月；或
- (b) 債款派發組收到個案負責人員轉介現金結餘少於指定水平的個案當天。

---

註 12：根據破產管理署的指引，在衡量向債權人支付款項／派發攤還債款的數額是否有意義時，應考慮多項因素，包括可派發的總額是否超過 6,000 元，以及最大債權人會否獲得超過 2,000 元。

註 13：在 2018 年 3 月下調至 7 萬元前，債務人呈請破產個案和債權人呈請破產個案的指定水平分別為 15 萬元和 20 萬元。

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

2.11 為清楚定義管制人員報告中派發攤還債款的服務表現目標，審計署認為破產管理署需要在該報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標(見第 2.10 段)。

### 清理 2002 年前破產及清盤個案的工作尚未完成

2.12 破產管理署在 2008 年 3 月展開清理個案工作，以期盡快清理 1 200 宗 2002 年前破產及清盤個案(即破產令或清盤令日期在 2002 年前頒布的個案)尚待處理的事宜。不過，審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日(即有關清理個案工作展開超過 11 年後)，有 200 宗(17%) 2002 年前破產及清盤個案(包括 107 宗破產個案和 93 宗清盤個案)仍待處理。表四顯示這 200 宗 2002 年前破產及清盤個案的案齡分析。

表四

200 宗尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案的案齡分析  
(2019 年 12 月 31 日)

破產令／清盤令頒布 日期距今年數	個案數目		
	破產 (a)	清盤 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
> 15 至 20	79	34	113
> 20 至 25	22	42	64
> 25 至 30	5	8	13
> 30 至 35	1	2	3
> 35 至 40	0	4	4
> 40	0	3 (註 1)	3
總計	107 (註 2)	93	200

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註 1：3 宗清盤個案的清盤令均在 1976 年頒布。

註 2：數目包括 34 宗涉及房地產的個案。

2.13 清理個案工作展開超過 11 年尚未完成，情況並不理想。審計署認為，破產管理署需要制訂有效策略，在可行範圍內盡快清理該 200 宗長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案。

### **需要制訂有效策略處理涉及房地產的破產個案**

2.14 破產管理署表示，為採取更有效的變現資產跟進行動，該署在 2014 年 12 月在個案處理部下設立專案工作組，處理大部分 (即 2 790 宗個案) 尚待處理多時的房地產 (例如住宅物業、商業物業、泊車位及土地)。這些房地產是在各類破產個案中歸屬於作為受託人的破產管理署署長的。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，有 1 415 宗 (51%) 個案尚待處理。

2.15 專案工作組在 2014 年沒有接手的其他尚待處理的房地產，以及其後歸屬於作為受託人的破產管理署署長的新房地產，均由個別個案負責人員處理。審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，這些尚待處理的個案共有 581 宗。

2.16 審計署分析了 1 996 (1 415 + 581) 宗涉及房地產的尚待處理破產個案的破產令日期，發現其中 1 565 宗 (78.4%) 的破產令在 2006 年前頒布 (即距今超過 14 年) (見表五)。

表五

涉及房地產的尚待處理破產個案的分析  
(2019年12月31日)

破產令年份	個案數目 (%)	涉及的房地產數目 (%)
1991 前 (註)	4 (0.2%)	4 (0.2%)
1991 至 1995	12 (0.6%)	13 (0.6%)
1996 至 2000	87 (4.4%)	100 (4.8%)
2001 至 2005	1 462 (73.2%)	1 524 (72.8%)
2006 至 2010	364 (18.2%)	381 (18.2%)
2011 至 2015	57 (2.9%)	61 (2.9%)
2016 至 2019	10 (0.5%)	10 (0.5%)
總計	1 996 (100.0%)	2 093 (100.0%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：就破產令日期最早的個案，該令在 1985 年 (約 35 年前) 頒布。

2.17 破產管理署表示：

- (a) 該署在處理尚待處理的房地產方面遇到下列各種困難，有礙從速處置產權：
- (i) 亞洲金融風暴和環球金融海嘯令物業市場下跌多年，物業難以市值出售；
  - (ii) 負資產物業無法出售，因為物業市值不足以解除尚未清還的按揭及產權負擔和支付出售物業的開支；
  - (iii) 有力償債的共同擁有人拒絕在公開市場出售物業或購買破產人的業權份數；
  - (iv) 有力償債的共同擁有人沒有財力購買破產人的業權份數；
  - (v) 擁有權爭議，例如信託的指稱；及



- (vi) 缺乏資金讓破產管理署根據《分劃條例》(第 352 章) 採取行動出售物業或收回物業或解決擁有權事宜。

除上述困難外，頗多尚待處理的房地產是海外物業，因此令產權處置更為複雜和困難；

- (b) 鑑於房地產個案難於處理，加上有關物業大部分為公營或廉價房屋，破產管理署已採取不同策略處理這類個案 (例如研究資足抵債的物業可否進行逆按揭)。由於所涉事宜複雜，尋找解決方案既費時亦具挑戰；
- (c) 當法院頒布破產令，破產管理署署長會獲委任為破產案的受託人。根據《破產條例》，破產人的財產會歸屬於破產管理署署長，儘管破產人已獲解除破產，財產仍會歸屬於破產管理署署長。房地產屬於財產之一，大多數是破產人的居所或由破產人擁有或與其他人共同擁有的土地，而且是破產人主要和最有價值資產。作為破產案的受託人，破產管理署署長有受信責任誠實地、真誠地、以適當的技巧及能力並以合理的方式處理由其控制的財產，並且在變現財產時須採取一切合理程度的謹慎措施，以在當時情況下屬合理可得的最佳價格變現；及
- (d) 清理涉及房地產的積壓破產個案，預料是一項艱巨而漫長的工作。個案負責人員須有技巧地與有關各方 (包括潛在買家和有力償債的共同擁有人) 商議，以及處理包括但不限於下列的繁瑣費時工作：
  - (i) 取得有關物業的最新市值估價；
  - (ii) 與有力償債的共同擁有人和潛在買家商議出售和購買物業或破產人在物業的權益的建議，以及議定詳細的條款及條件；
  - (iii) 向香港房屋委員會申請批准出售居者有其屋計劃和租者置其屋計劃下的單位或向有關當局 (例如香港房屋協會) 申請批准出售其他資助房屋；
  - (iv) 委任物業代理，處理銷售物業事宜；
  - (v) 查核和解決與擬出售物業有關的事宜或任何有關物業的申索，例如分配出售物業的收益予有關各方、對按揭供款和佔用租金作衡平法上的計算、法律費用、出售開銷，以及分攤物業雜項開支對數表的款額 (例如差餉、地租、管理費及其他開支) 等；

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

- (vi) 檢查和簽署物業轉易文件 (例如臨時和正式買賣合約、轉讓協議等)；及
- (vii) 向法院申請收樓令或其他處置產權所需的命令。

就聯權共有財產，如共同擁有人無法達成友好協議，可能須根據《分劃條例》向法院申請頒令出售物業和分發出售所得的收益。在有關情況下，法院需要考慮頒令會否對有關各方造成真正的困難。為支持申請，破產管理署需要就申請提交詳細資料，包括個案的背景、破產管理署為變現物業進行的工作，以及申請的法律依據。

2.18 審計署留意到房地產難於處理。由於破產期通常為 4 年 (最長可達 8 年 (見第 1.8 段))，有大量破產個案涉及房地產歸屬作為受託人的破產管理署署長超過 14 年而仍未解決，情況未盡理想。審計署認為，破產管理署需要制訂有效策略，處理涉及房地產的破產個案。

### 為個案處理提供法律意見需時甚久

2.19 法律事務部 1 負責就破產及清盤個案中任何有關破產及清盤個案財產的管理事宜提供法律意見。審計署留意到，法律事務部 1 沒有訂立為個案負責人員提供法律意見的目標時間。

2.20 在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2020 年 1 月告知審計署，截至 2019 年 12 月 31 日，個案處理部為法律事宜尋求法律意見，對法律事務部 1 的 10 次轉介 (在 2013 年 6 月至 2019 年 9 月期間) 目前尚待處理。審計署特別留意到，就破產個案中一些涉及處理破產人退休計劃利益的具體法律事宜，由 2013 年至今尚未解決。破產管理署表示，該署從退休計劃利益或款項討回的若干款項因享有權不明，沒有派發予債權人，而是自 2018 年 8 月起存入破產個案的暫記帳 (見第 2.23 段)。破產管理署表示，儘管法律意見的複雜程度因個案而有很大差異，律政人員通常會優先審慎考慮其個案，並訂定處理的優先次序。儘管如此，數項特別複雜的法律問題尚待處理多時，破產管理署正努力設法解決。

2.21 審計署認為，破產管理署需要採取措施，從速解決在處理破產及清盤個案時遇到的複雜法律問題。

### 暫記帳結餘龐大

2.22 根據破產管理署的指引，就破產管理署署長作為清盤人／受託人的清盤和破產個案，討回的清盤公司產業和破產人產業須分別全數存入公司清盤帳戶／破產人帳戶。從這些產業賺取的利息每年轉撥入政府一般收入帳下（見第4.32段）。

2.23 審計署留意到，在2019年11月30日，破產管理署把21宗清盤個案討回的款項（合共470萬元）和207宗破產個案討回的款項（合共4,020萬元）存入暫記帳。破產管理署表示，存入暫記帳的款項通常有待澄清所有權或預留作某些特別的個案處理用途（例如擬用於提出廢止申請的第三方款項）；在適當情況下，從這些款項賺取的利息會留在暫記帳內，而不會轉撥入政府一般收入帳下。審計署留意到，根據破產管理署的指引，如有開立暫記帳，個案負責人員須檢查帳戶結餘和查明款項性質，然後盡快把結餘轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶。

2.24 審計署分析了清盤及破產個案（截至2019年11月30日）的暫記帳（見表六及表七），留意到：

- (a) 在21宗清盤個案中，8宗（38%）為已免除職務個案，即破產管理署署長已獲法院免除清盤人的職務；及
- (b) 在207宗破產個案中，29宗（14%）為已免除職務／撤銷／撤回個案。

部門自行負責的破產及清盤服務的管理

表六

清盤個案的暫記帳  
(2019年11月30日)

清盤令頒布日期 距今年數	個案狀況					
	處理中		已免除職務		總計	
	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)
>20 至 25	8	1,005,837	4	105,551	12	1,111,388
>25 至 30	1	19,200	2	12,356	3	31,556
>30 至 35	2	707,073	1	100	3	707,173
>35 至 40	2	2,807,675	—	—	2	2,807,675
> 40	—	—	1	8,716	1	8,716
總計	13	4,539,785	8	126,723	21	4,666,508

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

部門自行負責的破產及清盤服務的管理

表七

破產個案的暫記帳  
(2019年11月30日)

破產令 頒布日期 距今年數	個案狀況							
	處理中		已達到免除受託 人職務階段		已免除職務/ 撤銷/撤回		總計	
	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)	數目	金額 (元)
≤ 4	60	6,734,252	22	1,225,933	4	203,759	86	8,163,944
> 4 至 8	35	6,754,313	2	56,589	4	1,627,846	41	8,438,748
> 8 至 12	16	2,749,998	—	—	1	789	17	2,750,787
> 12 至 16	26	8,310,065	1	1,643,987	7	635,458	34	10,589,510
> 16 至 20	9	8,055,874	1	885,061	8	982,911	18	9,923,846
> 20	4	188,245	2	88,000	5	57,823	11	334,068
總計	150	32,792,747	28	3,899,570	29	3,508,586	207	40,200,903

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

2.25 在回應審計署的查詢時，破產管理署在2020年2月和3月告知審計署：

- (a) 已免除職務個案的結餘主要是免除職務後收到的各類款項（例如強積金計劃和其他公積金計劃的款項），尚待澄清所有權。撤銷和撤回個案的結餘須退回有關各方，破產管理署已採取行動，聯絡有關人士；
- (b) 把處理個案時收到的款項的若干數額存入暫記帳，主要原因是該筆款項未成為破產或清盤產業的一部分，有待進一步澄清才能確定是否屬於破產或清盤產業的一部分。雖然若干數額的款項會在不同情況下存入暫記帳，但款項存入暫記帳已表示該筆款項或起碼該筆款項的某部分不屬於破產或清盤產業，因此破產或清盤產業不會有任何損失；及

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

- (c) 在 2020 年 3 月初：
- (i) 關於清盤個案的暫記帳，在 21 宗個案中，1 宗已經清理。其餘 20 宗個案的暫記帳在 2012 年前開立，當中 14 宗 (佔 20 宗個案的 70%) 的暫記帳更在 1999 年前開立，涉及款項合共 390 萬元；及
  - (ii) 關於破產個案的暫記帳，在 207 宗個案中，12 宗已經清理。其餘 195 宗個案中，4 宗 (2%) 的暫記帳在 1999 年前開立，涉及款項合共 43,000 元。其他個案大部分款項均在過去數年存入暫記帳，當中 93 宗 (48%) 的暫記帳在 2019 年開立，涉及款項合共 800 萬元。在這 195 宗個案中，83 宗 (涉及 1,170 萬元) 有關處理破產人在退休計劃的利益方面尚有法律問題未能解決、18 宗 (涉及 110 萬元) 與破產人的遣散費／長期服務金有關，7 宗 (涉及 80 萬元) 與第三方款項／債權人款項有關。

2.26 審計署認為，款項長期存入暫記帳等待澄清的情況 (特別是本應存入公司清盤帳戶／破產人帳戶，屬於清盤公司或破產人產業的款項)，並不理想。審計署認為，破產管理署需要定期檢視暫記帳結餘，特別是已免除職務／撤銷／撤回個案的結餘，並採取有效措施查明款項性質和在適當情況下及時把款項轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶。

### 審計署的建議

2.27 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 繼續密切監察沒有每月供款但有資產派發攤還債款的簡易程序破產個案能否達到在 18 個月內處理完成的目標，以及制訂有效策略，處理變現資產有困難的個案，確保處理時間可以達標；
- (b) 在管制人員報告中更清楚訂明完成派發攤還債款程序的服務表現目標；
- (c) 制訂有效策略，在可行範圍內盡快清理該 200 宗長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案；
- (d) 制訂有效策略，處理涉及房地產的破產個案；

- (e) 採取措施，從速解決在處理破產及清盤個案時遇到的複雜法律問題；及
- (f) 定期檢視暫記帳結餘，特別是已免除職務／撤銷／撤回個案的結餘，並採取有效措施查明款項性質和在適當情況下及時把款項轉撥入公司清盤帳戶／破產人帳戶。

## 政府的回應

2.28 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署：

- (a) 會繼續通過個案處理會議和破產案帳戶會議，制訂有效策略，加快處理變現資產有困難的個案，以及在可行情況下，向個案負責人員提供額外指引，協助他們加快處理這些個案；
- (b) 會在管制人員報告中更清楚訂明，完成派發攤還債款程序的服務表現目標；
- (c) 在個案處理會議和破產案帳戶會議已檢視部分 2002 年前破產及清盤個案，以及已制訂策略協助解決部分尚待處理事宜和完成相關個案。破產管理署會繼續在上述兩個會議討論有關事宜，以制訂有效策略，在可行範圍內盡快清理其餘長期積壓至今而尚待處理的 2002 年前破產及清盤個案。在可行情況下，破產管理署會向個案負責人員提供額外指引，協助他們加快處理這些個案；
- (d) 已安排定期舉行會議，以修訂尚待處理房地產的處理策略，以及致力探討方法以解決有關個案涉及的事宜，例如與持份者和有關各方（包括財務債權人和香港房屋委員會）聯絡。破產管理署會繼續通過個案處理會議和破產案帳戶會議，訂立有效策略，處理涉及房地產的破產個案。在可行情況下，破產管理署會向個案負責人員提供額外指引，協助他們加快處理這些個案；
- (e) 會採取措施，從速解決影響個案負責人員處理破產及清盤個案的複雜法律問題。法律意見的複雜程度因個案而有很大差異，所有律政人員通常會優先審慎考慮其個案，並訂定處理的優先次序。不過，對於不時遇到的複雜法律事宜，他們需要額外時間處理。儘管如此，法律事務部 1 現已就所有轉介個案適時提供法律意見訂立服務承諾；及

## 部門自行負責的破產及清盤服務的管理

---

- (f) 已在每季舉行的破產案帳戶會議查核和監察破產人帳戶的款項，以及檢視存入暫記帳的款項，以期盡快派發款項。破產管理署會繼續採取這種做法。



## 第 3 部分：對私營機構從業員的監察

3.1 本部分探討破產管理署對私營機構從業員的監察。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 外判計劃的管理 (第 3.2 至 3.19 段)；及
- (b) 私營機構從業員提交的帳目 (第 3.20 至 3.27 段)。

### 外判計劃的管理

3.2 **外判計劃** 目前，破產管理署營運 4 個外判計劃，扼述如下：

- (a) **A 組計劃** 這是一項破產管理署的行政計劃，目的是提名香港會計師公會 (會計師公會) 會員以供委任為非簡易程序清盤個案的清盤人或在某些情況下委任為特別經理人。符合訂明條件的專業事務所及其私營機構從業員，可向這項計劃的審批委員會 (註 14) 申請加入。專業事務所及私營機構從業員會從清盤公司的產業支取經審查委員會或法院批准的費用。即使有關產業不足以支付清盤費用，亦不會獲政府補貼。在 2020 年 1 月 31 日，A 組有 11 名私營機構從業員；
- (b) **T 組計劃** 這項計劃根據《公司 (清盤及雜項條文) 條例》第 194(1A) 條，以公開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) 擔任臨時清盤人／清盤人，處理簡易程序清盤個案。T 組事務所按工作時數收費，並從清盤公司的產業支取費用。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)。根據 2018 年 4 月至 2020 年 3 月的合約，T 組有 10 名私營機構從業員；

---

註 14：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 3 名破產管理署職員 (包括擔任主席的總庫務會計師) 和 3 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。

- (c) **債務人呈請的簡易程序破產個案計劃** 根據這項外判計劃，破產管理署以公開招標方式挑選專業事務所，處理約 25% 由債務人呈請的簡易程序破產個案。獲選的私營機構從業員會從呈請人繳存的款項 (註 15) 支取擔任暫行受託人／受託人的酬金 (即投標所訂款額)，以及從破產人產業支取其他費用，而政府不會提供補貼。根據 2018 年 1 月至 2019 年 12 月的合約，這項計劃有 5 名私營機構從業員；及
- (d) **初步訊問計劃** 破產管理署以公開招標方式，挑選這項外判計劃的專業事務所。私營機構從業員服務範疇包括與破產管理署處理的債務人呈請破產個案的破產人會面、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。私營機構從業員的酬金 (即投標所訂款額) 由破產管理署從呈請人繳存的款項撥付。根據 2018 年 1 月至 2019 年 12 月的合約，這項計劃有 4 名私營機構從業員。

3.3 **外判計劃的監察措施** 破產管理署表示，該署採取多項措施 (例如進行質素審核)，監察 4 項外判計劃的私營機構從業員表現。如發現私營機構從業員違反法定或合約職責，破產管理署會採取規管行動 (例如發警告信、暫停分配新個案，以及向法院申請免除其清盤人或受託人的職務)。4 項外判計劃的監察措施摘要載於表八。

---

註 15：《破產規則》規定，呈請人 (即債務人呈請個案的債務人) 提出呈請時，須向破產管理署繳存 8,000 元，以支付破產程序的費用及開支。

表八

外判計劃的監察措施

計劃	監察措施
<b>清盤個案</b>	
A 組	(a) 監察存入公司清盤帳戶的款項 (見第 3.20(a) 段)； (b) 查核私營機構從業員提交的清盤人帳目； (c) 對外判個案 (如根據破產管理署內部準則被選取) 進行實地審核；及 (d) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。
T 組	(a) 監察清盤程序的主要階段，例如簡易程序令； (b) 監察存入公司清盤帳戶的款項； (c) 查核私營機構從業員提交的清盤人帳目； (d) 對被選取的外判個案進行實地審核； (e) 對約 5% 的外判個案進行質素審核 (如有需要)；及 (f) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。
<b>破產個案</b>	
債務人呈請的簡易程序破產個案	(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) 對被選取的外判個案進行實地審核； (e) 對約 5% 或不少於 10% 的外判個案進行質素審核；及 (f) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。
初步訊問	(a) 對 5% 的外判個案進行質檢；及 (b) 跟進對私營機構從業員的投訴／指控。

資料來源：破產管理署的記錄

## 對私營機構從業員的監察

---

### 需要對 T 組計劃進行質素審核

3.4 根據招標合約條款，破產管理署會對分配予私營機構從業員的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃 (註 16) 的個案進行質素審核，詳情如下：

- (a) **T 組計劃** 就最近兩份合約 (合約期為 2016 年 4 月至 2018 年 3 月和 2018 年 4 月至 2020 年 3 月)，破產管理署會選取約 5% 的個案進行質素審核；及
- (b) **債務人呈請的簡易程序破產個案計劃** 就最近兩份合約 (合約期為 2016 年 1 月至 2017 年 12 月和 2018 年 1 月至 2019 年 12 月)，破產管理署會分別選取不少於 10% 及約 5% 的個案進行質素審核。

破產管理署可視乎情況，適當地調整選取個案進行質素審核的百分比。在進行質素審核時，個案負責人員會檢查私營機構從業員在處理各項主要工作 (例如申請簡易程序令和變現資產) 時是否有不足之處，以及這些工作是否符合水平。

3.5 根據破產管理署 2018 年 6 月和 8 月的通告，該署隨機選取個案進行質素審核。完成質素審核後，負責人員須向破產管理署管理層提交摘要報告。

3.6 審計署留意到，截至 2020 年 1 月 31 日，T 組計劃沒有進行任何質素審核。破產管理署在 2020 年 2 月和 3 月告知審計署：

- (a) 破產管理署一直有對 T 組計劃下被選取個案的清盤人帳目進行實地審核，包括查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及憑單 (見第 3.23(b) 段)。除實地審核外，破產管理署也採取了一系列措施，監察參加外判計劃的私營機構從業員的工作和外判個案質素，包括監察個案的主要狀況、檢查清盤人帳目、調查有關私營機構從業員的投訴和採取所需的行動；

---

註 16：A 組計劃規則沒有要求對外判個案進行質素審核。破產管理署表示，T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃直接委任私營機構從業員代替破產管理署署長擔任臨時清盤人或暫行受託人 (及後正式擔任清盤人或受託人——見第 1.16 段)，但 A 組計劃只是提名私營機構從業員以供委任為清盤人的行政計劃，委任須獲法院批准。如獲委任，私營機構從業員也須受監察，監察程序與其他非簡易程序清盤個案相同。

- (b) 臨時清盤人須於委任日期起計每六個月提交一次報告，詳細列出已進行的工作、需要進行的工作，以及說明個案能否在 1 年內完成並具理由。如個案未能在 1 年內完成，他們須每六個月提交一次報告，解釋個案未能完成的原因。破產管理署已設立按時呈報系統，以監察臨時清盤人的表現；
- (c) 在檢查和實地審核清盤人帳目時，破產管理署不單檢查帳目是否準確，也檢查清盤人是否已根據法規及規則履行職務。如發現欠妥之處，破產管理署會要求清盤人解釋和採取適當行動。如清盤人不予理會，破產管理署可向法院申請訊問清盤人；
- (d) 清盤人須把收到的款項存入破產管理署管理的公司清盤帳戶（見第 3.20(a) 段）。清盤人如向破產管理署提出從公司清盤帳戶提取款項的要求，必須提供證明文件以供查閱。根據《公司（清盤及雜項條文）條例》第 205 條，清盤人把公司全部財產變現後，應支付攤還債款（如有的話）給債權人，並向法院申請免除職務令；及
- (e) 鑑於已採取的措施（見上文 (a) 至 (d) 項）和 T 組計劃及私營機構在處理清盤個案方面的成熟程度，破產管理署以往沒有進行質素審核。

為加強其規管職能和協合其他外判計劃，破產管理署已檢視情況，將為 T 組計劃外判個案的質素審核制訂程序。初步計劃是在新一份合約（合約期為 2020 年 4 月至 2022 年 3 月）實施有關程序。

3.7 審計署認為，準時完成質素審核可為私營機構從業員的工作提供質素保證，以及確保破產管理署可盡快找出表現欠佳的私營機構從業員，加以糾正。審計署留意到破產管理署將把質素審核擴展至 T 組計劃的措施，認為應在可行的範圍內，盡快落實 T 組計劃的質素審核程序。

#### **需要確保 T 組計劃下外判個案的實地審核次數達到目標百分比**

3.8 如第 3.3 段表八顯示，破產管理署要求員工對被選取的 T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃的外判個案進行實地審核。

3.9 就這兩項計劃，審計署審查了外判個案的實地審核次數，留意到 T 組計劃最近完成的兩份合約（合約期為 2014 年 4 月至 2016 年 3 月和 2016 年 4 月

## 對私營機構從業員的監察

---

至 2018 年 3 月)，分別只有 3.1% 和 2.7% (即目標百分比的 78% 和 68%) 的外判個案進行了實地審核。

3.10 在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2020 年 2 月告知審計署：

- (a) 根據既定程序，財務部每年兩次選取進行實地審核的個案，並告知個案負責人員；
- (b) T 組計劃的私營機構從業員提交的清盤人帳目，如沒有被選取進行質素審核，個案負責人員會加以檢查；及
- (c) 破產管理署已加強監察個案負責人員收到清盤人帳目的狀況，以改善 T 組計劃未達實地審核目標百分比的情況。不論任何原因，如被選取的清盤人帳目沒有提交財務部，財務部會選取另一宗個案進行實地審核，確保達到目標百分比。

審計署認為，破產管理署需要提醒財務部採取措施，確保達到實地審核的目標百分比。

### 需要對表現欠佳的私營機構從業員發警告信

3.11 **警告信** 根據 T 組計劃、債務人呈請的簡易程序破產個案計劃和初步訊問計劃的招標合約條款，破產管理署可對表現欠佳的私營機構從業員發警告信。私營機構從業員表現欠佳的例子包括：

- (a) 沒有在指定時限內向法院申請簡易程序令；
- (b) 沒有根據招標條款，在破產管理署進行質素審核時，應破產管理署的要求提供協助和填寫問卷；
- (c) 沒有根據《公司 (清盤及雜項條文) 條例》或《破產條例》，履行臨時清盤人／清盤人或暫行受託人／受託人必須或可能須履行的任務或職務；
- (d) 沒有根據招標條款，應破產管理署的要求提供與獲分配個案相關的所有統計數字和資料並出示任何相關文件；
- (e) 沒有在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷；
- (f) 沒有提交清盤人帳目或受託人帳目；及

- (g) 沒有根據《公司 (清盤及雜項條文) 條例》，向破產管理署報告清盤公司董事的行為操守。

3.12 **暫停分配個案** 根據破產管理署 2018 年 2 月、6 月和 8 月的通告，個案處理部的規管及監察組備存警告信記錄冊和採取下列跟進行動：

- (a) **T 組計劃和債務人呈請的簡易程序破產個案計劃** 私營機構從業員如分別被發出合共 30 封和 35 封警告信，便會遭暫停分配個案 1 個月和 2 個月；及
- (b) **初步訊問計劃** 私營機構從業員如分別被發出合共 15 封和 30 封警告信，便會遭暫停分配個案 1 個月和 2 個月。

3.13 破產管理署表示，該署在 2016 至 2019 年期間沒有發出警告信。不過，審計署審查規管及監察組統一備存的記錄 (見第 3.16 段) 發現，在 2016 至 2019 年期間，初步訊問計劃有 8 宗私營機構從業員未能在與破產人會面後 7 個工作天內提交初步訊問問卷 (見第 3.11(e) 段) 的事件。就該 8 宗事件，破產管理署本可根據招標合約條款，向表現欠佳的私營機構從業員發警告信。在回應審計署的查詢時，破產管理署於 2020 年 3 月告知審計署，有關的私營機構從業員最終在合理時間內提交初步訊問問卷，因此無須發警告信。審計署認為，破產管理署需要留意日後是否須向表現欠佳 (包括遲遲未交初步訊問問卷) 的私營機構從業員發警告信。

### **需要繼續改善私營機構從業員的表現監察機制**

3.14 **運用警告信制度** 在 2012 年審計報告書中，審計署建議破產管理署應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。破產管理署在回應時表示，該署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。雖然破產管理署已優化 2014 年開始的外判合約條款，但審計署留意到，破產管理署為免評分計劃被濫用和考慮到在推出評分計劃的實際困難 (註 17)，因而在 2015 年 1 月決定以“警告信制度” (見第 3.11 和 3.12 段)，評核 2016 年開始的外判合約的私營機構從業員表

---

註 17：實際困難包括：(a) 個案的獨特情況；(b) 沒有法院協助下，難以質疑個案管理工作、指明表現水平或決定是否完全或部分符合規定；(c) 具體地列出所有要求會令評分計劃過分繁複；以及 (d) 表現水平的評價不僅取決於已完成的個案數目或為債權人變現的資產金額。

## 對私營機構從業員的監察

---

現。破產管理署以這些私營機構從業員的表現資料，評審 2018 年開始的外判合約投標書。

3.15 **外判合約條款** 有關為 2020 年開始的外判合約評核私營機構從業員往績方面，審計署留意到：

- (a) 就投標者曾與破產管理署訂立的破產及清盤服務或工作合約，在新合約開始前 4 年內：
  - (i) 破產管理署沒有終止任何合約；及
  - (ii) 破產管理署沒有在任何合約下，暫停分配個案或工作予投標者 2 個月或以上 (見第 3.12 段)；及
- (b) 破產管理署署長按其絕對酌情決定權認為包括 (但不限於) 下列事項是否適當：
  - (i) 投標者或其任何主要人員曾否被裁定干犯任何罪行；
  - (ii) 投標者或其任何主要人員是否正接受任何專業團體的紀律行動或調查；及
  - (iii) 投標者或其任何主要人員是否接受合約或提供服務的適當人選。

3.16 **私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊** 根據破產管理署 2013 年 10 月的通告，就所有私營機構從業員 (在外判計劃下委任或由法院或債權人委任) 處理的個案，個案負責人員須按照相關的法定及合約規定，監察私營機構從業員的行為操守或表現。個案負責人員如發現私營機構從業員行為操守或表現欠佳，應以標準表格加以報告，送交規管及監察組統一備存。需要報告和統一備存的情況例子如下：

- (a) 私營機構從業員對個案負責人員的來信一再不予理會；
- (b) 私營機構從業員一再違反合約條款及條件或法定要求；
- (c) 私營機構從業員不理催辦通知和警告，未有提交清盤人帳目或受託人帳目；及
- (d) 債權人、公司董事等對私營機構從業員提出的指控查明屬實。



通告也訂明，情況例子並非鉅細無遺，個案負責人員須審視個別個案的事實及情況。破產管理署表示，個案負責人員填妥的標準表格連同從其他途徑蒐集所得的資料（例如法院對私營機構從業員的表現評價），會分別歸入 4 本私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊（1 本與把現金存入公司清盤帳戶（見第 3.20(a) 段）有關，其餘則與 3 個外判計劃有關）。在評審標書時，為評核私營機構從業員的往績，投標評審小組（註 18）會檢視這些記錄冊。

3.17 **可予改善之處** 審計署在 2020 年 1 月審查了私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊，發現下列地方可予改善：

- (a) 在 2019 年 12 月 31 日，私營機構從業員有很多清盤人帳目和受託人帳目逾期未交（見第 3.21 段），但記錄冊沒有任何有關記錄（見第 3.16(c) 段）；
- (b) 就法院或債權人委任的私營機構從業員，記錄冊只記錄他們違反法定要求，沒有把現金存入公司清盤帳戶的情況。審計署留意到，有 2 宗查明屬實的投訴分別在 2015 年和 2019 年收到，涉及 1 名由債權人委任的私營機構從業員。有關投訴已在投訴記錄冊存檔，但沒有記入行為操守欠佳記錄冊（見第 3.16(d) 段）；及
- (c) 4 宗查明屬實或部分查明屬實的投訴在 2015 至 2019 年期間收到，涉及外判計劃下委任的 3 名私營機構從業員。有關投訴已在投訴記錄冊存檔，但沒有記入行為操守欠佳記錄冊（見第 3.16(d) 段）。

由於破產管理署沒有向表現欠佳的私營機構從業員發警告信（見第 3.13 段），私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊是破產管理署在評審標書時，評核有關從業員往績的唯一依據。鑑於私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊的重要性，審計署認為破產管理署需要採取措施，加強匯報和記錄私營機構從業員的欠佳行為操守或表現，並確保記錄冊妥善備存。為有系統地評核私營機構從業員的表現和在評審標書時妥為參考他們的往績，破產管理署亦應繼續改善私營機構從業員的表現監察機制。

---

註 18：投標評審小組由 1 名總破產管理主任擔任主席，另有 4 名成員，負責評審標書和就批出合約向部門投標委員會作出建議。

### 審計署的建議

- 3.18 審計署建議破產管理署署長應：
- (a) 在可行的範圍內，盡快落實 T 組計劃的質素審核程序；
  - (b) 提醒財務部採取措施，確保達到實地審核的目標百分比；
  - (c) 留意日後是否須向表現欠佳（包括遲遲未交初步訊問問卷）的私營機構從業員發警告信；
  - (d) 採取措施，加強匯報和記錄私營機構從業員的欠佳行為操守或表現；
  - (e) 確保私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊妥善備存；及
  - (f) 繼續改善私營機構從業員的表現監察機制。

### 政府的回應

- 3.19 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署：
- (a) 會由 T 組計劃的下一份標書（合約期由 2020 年 4 月開始）起，採取措施進行質素審核；
  - (b) 已採取措施（見第 3.10 段），確保達到實地審核的目標百分比；及
  - (c) 會檢討和加強現行匯報和記錄私營機構從業員行為操守或表現欠佳的機制，以及確保更適時和全面地備存私營機構從業員行為操守欠佳記錄冊。破產管理署會繼續改善私營機構從業員的表現監察機制。

### 私營機構從業員提交的帳目

3.20 所有私營機構從業員（在外判計劃下委任或由法院或債權人委任）在擔任清盤人或受託人期間所作收支的會計規定，已在《公司（清盤及雜項條文）條例》和《破產條例》中加以訂明。有關規定包括：

- (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支付款項，須經破產管理署授權。在破產個案中，作為受託人的私營機構從業員須開立一個銀行帳戶，以處理所有收支；及
- (b) **收支帳目** 作為清盤人的私營機構從業員須每年兩次向破產管理署提交收支帳目（清盤人帳目）。就破產個案而言，破產管理署着令作為受託人的私營機構從業員須每兩年一次提交收支帳目（受託人帳目），並在提交帳目時，向破產管理署付匯從價費（註 19）。但在清盤個案中，破產管理署會從公司清盤帳戶的產業款項中支取從價費。破產管理署可安排對已提交的清盤人帳目和受託人帳目進行審核。所有帳目須提交法院存檔，並供任何有利害關係的人在付費後查閱。

### **需要檢討和加強跟進逾期多時仍未提交的帳目**

3.21 審計署留意到，在 2019 年 12 月 31 日，有 763 份清盤人帳目和 15 355 份受託人帳目逾期末交，其中 302 份 (40%) 清盤人帳目和 146 份 (1%) 受託人帳目逾期超過 5 年。表九和表十顯示截至 2019 年 12 月 31 日逾期末交的清盤人帳目和受託人帳目的案齡分析。

---

註 19：由破產管理署或私營機構從業員處理的所有破產及清盤個案均須繳付從價費，款額按已變現的資產總額而定，由 10% 遞減至 1%。

表九

逾期未交的清盤人帳目的案齡分析  
(2019年12月31日)

逾期時間 (年數)	破產管理署外判 計劃下私營機構 從業員到期提交 的帳目		法院或債權人 委任的私營機構 從業員到期提交 的帳目		總計	
	數目	%	數目	%	數目	%
≤ 1	269	39	41	64	310	40
> 1 至 3	112	16	8	12	120	16
> 3 至 5	23	3	8	12	31	4
> 5 至 10	11	2	8	12	19	3
> 10 至 15	261	37	—	—	261	34
> 15	22	3	—	—	22 (註)	3
總計	698	100	65	100	763	100

} 302  
(40%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：逾期未交的清盤人帳目最長逾期 17 年。

附註：破產管理署表示，在 2019 年 11 月 1 日至 12 月 31 日到期提交的帳目不算逾期，沒有計算在內。

表十

逾期未交的受託人帳目的案齡分析  
(2019年12月31日)

逾期時間 (年數)	破產管理署外判 計劃下私營機構 從業員到期提交 的帳目		法院或債權人 委任的私營機構 從業員到期提交 的帳目		總計	
	數目	%	數目	%	數目	%
≤ 1	3 472	59.6	7 392	77.6	10 864	70.7
> 1 至 3	2 154	37.0	1 886	19.8	4 040	26.3
> 3 至 5	187	3.2	118	1.2	305	2.0
> 5 至 10	10	0.2	123	1.3	133	0.9
> 10 至 15	—	—	13	0.1	13 (註)	0.1
總計	5 823	100.0	9 532	100.0	15 355	100.0

146  
(1%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註：逾期未交的受託人帳目最長逾期 15 年。

附註：破產管理署表示，在 2019 年 11 月 1 日至 12 月 31 日到期提交的帳目不算逾期，沒有計算在內。

3.22 在 2012 年審計報告書，審計署建議破產管理署應加強監察私營機構從業員在提交帳目方面的表現。破產管理署在回應時告知審計署，該署已優化程序指引，向在提交帳目方面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，包括向法院報告問題和終止嚴重違規個案的合約。不過，審計署留意到除發催辦信外，破產管理署沒有採取其他跟進行動。清盤人和受託人提交帳目是《公司(清盤及雜項條文)條例》和《破產條例》訂明的法定要求。延誤向破產管理署提交帳目，也會延誤向破產管理署付匯從價費(見第 3.20(b) 段)。審計署認為，破產管理署需要檢討和加強跟進私營機構從業員逾期多時仍未提交帳目的情況。

**需要改善帳目檢查／查核工作**

3.23 破產管理署就查核私營機構從業員提交的清盤人及受託人帳目制定下列規定：

- (a) **檢查／查核** 所有帳目須經財務部／個案處理部檢查內容和準確程度，或由個案處理部進行快速查核；及
- (b) **實地審核** 財務部會選取帳目進行實地審核，以查閱私營機構從業員的簿冊、帳目及憑單。

3.24 就財務部及／或個案處理部檢查／查核帳目一事，審計署留意到，在2019年12月31日，已收到但尚待檢查／查核的帳目有30 972份，其中843份(2.7%)已收到超過5年(見表十一)。

表十一

尚待檢查／查核的帳目案齡分析  
(2019年12月31日)

逾期時間 (註1)  (年數)	清盤人帳目 數目  (a)	受託人帳目 數目  (b)	總計  (c) = (a) + (b)	
≤1	1 333	11 197	12 530	(40.5%)
> 1 至 2	746	7 784	8 530	(27.5%)
> 2 至 3	229	5 983	6 212	(20.1%)
> 3 至 5	28	2 829	2 857	(9.2%)
> 5 至 10	24	763	787	(2.5%)
> 10 至 15	18	38	56	(0.2%)
			(註2)	
總計	2 378	28 594	30 972	(100.0%)

} 843  
(2.7%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註1：逾期時間由收到帳目當日起計。

註2：逾時最長的帳目在15年前收到。

3.25 在回應審計署的查詢時，破產管理署在2020年3月表示：

- (a) 破產管理署已留意到這個問題，但認為私營機構從業員提交的帳目甚多，實難以持續查核所有帳目；及
- (b) 破產管理署在2019年3月改用以風險為本的新模式，查核所提交的簡易程序個案帳目。破產管理署計劃在採用該模式1年後，檢討運作情況及成本效益。在檢討完成後，破產管理署會再審視現行的檢查／查核機制。

審計署認為，破產管理署需要檢討和加強現行的私營機構從業員帳目檢查／查核程序。

### 審計署的建議

3.26 審計署建議破產管理署署長應檢討和加強：

- (a) 跟進私營機構從業員逾期多時仍未提交帳目的情況；及
- (b) 現行的私營機構從業員帳目檢查／查核程序。

### 政府的回應

3.27 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署會在檢討以風險為本的查核機制及其成本效益後，審視現行處理私營機構從業員提交帳目的機制。



## 第 4 部分：未來路向

4.1 本部分探討破產及清盤管理的未來路向，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 把無力償債條文現代化 (第 4.2 至 4.13 段)；
- (b) 個人破產之外的選擇 (第 4.14 至 4.23 段)；
- (c) 破產管理署的人手調配 (第 4.24 至 4.29 段)；及
- (d) 檢討破產管理署的收費制度 (第 4.30 至 4.37 段)。

### 把無力償債條文現代化

4.2 香港的無力償債條文大致建基於英國制度。為把本地無力償債條文現代化，法改會在 1996 年 10 月和 1999 年 7 月參考國際做法，提出多項更新本地有關條文的建議。不過，下列兩項重要建議已提出一段時間但尚未實施：

- (a) 法定企業拯救程序和在不力償債情況下營商的條文 (見第 1.19 段)；及
- (b) 跨境無力償債 (見第 1.20 段)。

### 需要適時向立法會提交

#### *企業拯救程序和在不力償債情況下營商條文的條例草案*

4.3 **企業拯救程序的目的** 根據法改會 1996 年的報告：

- (a) 一間可生存的公司如果能全部或部分以持續經營形式維持下去，肯定比清盤然後將剩餘資產攤分的做法為佳。有關好處載述如下：
  - (i) 公司股東會受惠，因為如果公司繼續經營，他們持有的股份可能會變為有價值，但如果公司因無力償債而清盤，他們便會一無所有；及
  - (ii) 公司的普通債權人如果在公司重組所得的款項比清盤所得的攤還債款為多，則他們亦會受惠，而且他們亦不會失去該個客戶；及

- (b) 有抵押債權人 (通常是銀行) 應將目光放遠，不能只想着因為有抵押，即使客戶清盤他們亦不會受影響，這一點的重要性愈來愈明顯。以就業機會而言，如果公司繼續經營，最低限度還會保留若干職位。上述種種對政府均有意義，主要是在稅收和社會方面。

#### 4.4 在無力償債情況下營商條文的目的是 根據法改會 1996 年的報告：

- (a) 制訂在無力償債下營商須負上法律責任的條文，旨在鼓勵公司負責人及早正視公司正步向無力償債的事實，並促使他們面對這種情況，避免罔顧後果地繼續營商。無力償債下營商的規定，應可使公司負責人對於他們向債權人所負責任，提高警覺，而並非只考慮到股東的利益；及
- (b) 公司負責人若留意他們的業務，並能在面對無力償債情況時採取適當的行動，應不會被指在無力償債情況下營商；否則便會被這樣指控。

4.5 企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案曾兩次提交立法會。第一次在 2000 年，當時的條例草案包含企業拯救和無力償債情況下營商的條文，第二次在 2001 年以獨立條例草案方式提交。不過，由於立法建議複雜，各持份者意見紛紜，有關的條文或條例草案最終沒有制定為法例。2009 年 1 月，因應經濟機遇委員會 (註 20) 的建議，政府同意再次考慮引入企業拯救程序，以協助長遠可以生存但短期陷入財困的公司重組。財庫局及破產管理署自 2009 年起進行多輪諮詢和研究，以及在 2010 年年中為訂立企業拯救程序和無力償債情況下營商的條文展開籌備工作和初步起草法律草擬指示。2014 年 5 月，財庫局宣布引入法定企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的立法建議詳情。

4.6 財庫局在 2015 年 10 月向立法會提交《2015 年公司 (清盤及雜項條文) (修訂) 條例草案》，以修訂《公司 (清盤及雜項條文) 條例》及其附屬法例 (註 21) 時，在立法會參考資料摘要指出，該局同時正制訂引入新的法定企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的詳細建議。鑑於有關工作的規模和所涉事宜的

---

註 20：因應在 2007-08 年全球金融海嘯，經濟機遇委員會成立，由香港特別行政區行政長官主持，該委員會包括 9 名來自不同界別 (例如銀行界和會計界) 的委員。委員會最後一次會議在 2009 年 6 月舉行。

註 21：條例草案提出修訂，以加強對債權人的保障、精簡清盤程序、加強清盤程序的規管，以及作出相關、相應和輕微技術修訂。

複雜程度，該局的目標是在 2017/18 年度把條例草案提交立法會。截至 2020 年 1 月，該條例草案尚未提交立法會。在回應審計署的查詢時，破產管理署在 2019 年 12 月告知審計署：

- (a) 由於有關事宜複雜和須諮詢不同界別的持份者，展開立法程序的籌備工作需時較預期為長；及
- (b) 在檢視立法日程和備悉條例草案的複雜程度後，財庫局建議再進行一輪特選持份者參與活動，邀請從業員、專業團體、商會和工會等參加，並計劃在 2020 年立法會夏季休會期過後，向該會提交該條例草案。

法改會在 1996 年 10 月提出建議至今已有一段時間 (即超過 23 年)。審計署認為，財庫局應聯同破產管理署採取行動，適時向立法會提交企業拯救程序和無力償債情況下營商條文的條例草案。

#### **需要繼續落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢**

4.7 大部分香港的上市公司在外地註冊，很多其他公司 (包括私人公司和公眾公司) 也在香港以外地方註冊，而且數目持續增加。如第 1.20 段所述，1999 年 7 月，法改會在其報告就當時的《公司條例》有關清盤的條文提出多項建議，包括引入有關跨境無力償債的條文。如報告所述，香港作為一個國際商業金融中心，如何處理跨境無力償債個案十分重要。

4.8 破產管理署表示：

- (a) 香港的企業清盤往往涉及跨境無力償債事宜，而且情況愈趨普遍。清盤人可能由採用不同清盤制度的各個司法管轄區委任。盡量確保一視同仁，公平對待全球所有債權人，十分重要；否則不同司法管轄區會爭相競逐資產，導致本地債權人獲得優待。法院互認海外清盤人和協助不同司法管轄區的海外清盤人，同樣十分重要；
- (b) 香港法院以普通法中國際間的互相尊重原則，協助不同情況的海外清盤人。不過，法院只會在以下情況下批准提供協助：

- (i) 要求提供協助的清盤人由實體無力償債法律與香港相若的司法管轄區委任 (註 22)；及
- (ii) 法院可根據香港法例，頒令提供海外清盤人所需的協助；及
- (c) 在草擬本地的跨境無力償債法例時，已參考屬於最高國際標準的《聯合國國際貿易法委員會 (註 23) 跨國界破產示範法》(《示範法》)。《示範法》為超過 40 個司法管轄區 (例如美國 (自 2005 年起) 和新加坡 (自 2017 年起)) 所採納，其文本集中於四項主要元素：
  - (i) 容許海外無力償債法律程序的代表和債權人向本地法院尋求公道，以及授權本地無力償債個案的代表到外地尋求協助；
  - (ii) 承認海外法院頒布的若干命令；
  - (iii) 為海外法律程序提供援助；及
  - (iv) 與債務人資產所在國家的法院合作和協調同時進行的法律程序。

4.9 審計署留意到，在 1999 至 2015 年期間，在落實法改會有關引入跨境無力償債條文的建議方面，並無重大進展。破產管理署表示，法改會 1999 年 7 月的報告指出，尚未有任何司法管轄區採納《示範法》；財庫局及破產管理署定期檢視其他司法管轄區採納《示範法》的進展，並與公司法改革常務委員會 (註 24) (常委會) 多次討論有關事宜。近年，首要工作是修訂《公司 (清盤及雜項條文) 條例》，以及制訂新的法定企業拯救程序和無償償情況下營商條文。破產管理署在 2016 年委聘一名資深大律師，評估以兩種形式在香港引入本地跨境無力償債法例的優點和缺點，包括採納《示範法》。該名資深大律師在 2016 年 12 月作出結論，認為香港宜採納《示範法》，處理跨境無力償債問題。

---

註 22：破產管理署表示，從近期的案例發展可見，法院已準備就適當的案件擴大批准提供協助和互認的安排，向來自非普通法司法管轄區的清盤人提供協助和互認。從近期案例歸納出的原則是，如法院信納海外無力償債法律程序是在有關公司成立為法團的地方展開的集體無力償債法律程序，便會承認在大陸法司法管轄區展開的海外無力償債法律程序。

註 23：聯合國國際貿易法委員會在 1966 年成立，是聯合國在國際貿易法領域的核心法律機構。委員為來自全球的國際商業法改革專家，負責協調國際商業規則並使其現代化。

註 24：常委會在 1984 年成立，其中一項職責是在認為有需要修訂《公司條例》和《公司 (清盤及雜項條文) 條例》時，向財政司司長提供意見。

4.10 2019年6月，財庫局及破產管理署委聘另一名資深大律師進行研究，包括因應本地情況，就採納《示範法》作為本地跨境無力償債法例所須作出的修訂提出建議，並以《示範法》為藍本，加入適用於香港的相關修訂，藉以擬備初稿進行公眾諮詢。

4.11 破產管理署表示，為確保香港的有關法例明確並與其他主要司法管轄區一致，從事破產及清盤工作的專業人員和法院強烈要求採納具體的本地法例，以處理跨境無力償債問題。審計署留意到，跨境無力償債問題複雜，須深思熟慮，全面討論。審計署認為，財庫局及破產管理署應繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢。

### 審計署的建議

4.12 審計署建議財經事務及庫務局局長應聯同破產管理署署長：

- (a) 採取行動，適時向立法會提交企業拯救程序和在不償債情況下營商條文的條例草案；及
- (b) 繼續研究如何落實本地的跨境無力償債法例和進行適當的公眾諮詢。

### 政府的回應

4.13 財經事務及庫務局局長及破產管理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 條例草案已處於草擬階段後期。政府會就條例草案的具體範疇進一步諮詢各持份者，以期敲定條文草案的文本，在2020-21年度立法會會期上半年提交立法會；及
- (b) 財庫局及破產管理署會考慮在《示範法》的基礎上，落實本地的跨境無力償債法例。

### 個人破產之外的選擇

4.14 **個人自願安排的優點** 一如為清盤公司而設的公司拯救程序建議，《破產條例》自1998年4月起訂明可以個人自願安排，作為破產以外的另一選擇。

## 未來路向

---

在個人自願安排下，債務人會向其債權人提出還款建議。如還款建議獲批准，將會在法律上對所有債權人具約束力。破產管理署表示，個人自願安排有以下優點：

- (a) **債務人** 債務人：
  - (i) 債務人可避免破產的污名；
  - (ii) 免受《破產條例》及其他法例的法律限制；及
  - (iii) 可以保住其工作或專業；及
- (b) **債權人** 與破產比較，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。

4.15 **代名人** 《破產條例》規定，債務人須安排 1 名人士擔任代名人（註 25）。該人須獲法院認為具備相關經驗和資格履行代名人職責。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。

4.16 **個人自願安排登記冊** 根據《破產規則》（第 6A 章），破產管理署須備存個人自願安排登記冊，供公眾人士查閱。破產管理署須將各項事宜記入該登記冊，例如債務人姓名、香港身份證號碼及地址、通過個人自願安排的債權人會議日期，以及代名人姓名及地址。

4.17 **完成個人自願安排個案** 截至 2019 年 12 月 31 日，13 236 宗獲批准的個人自願安排個案已經完成（即債務人已全面實施債權人批准的還款建議）。審計署分析了完成該 13 236 宗獲批准個案所需的時間，發現大部分個案（即 9 366 宗（71%））需要超過 4 至 8 年才可完成（見表十二）。破產管理署表示：

- (a) 就每宗獲批准的個人自願安排個案，個人自願安排建議是在債權人會議獲債權人批准的。當債權人批准有關建議時，他們應已顧及完成所有議定還款所需的時間；
- (b) 為了讓個人自願安排下的還款建議較破產個案的還款更吸引，債務人／破產人通常會提出較 4 年破產期更長的還款期或向債權人提供較在破產制度下還款更大筆的還款（即以其資產以外的其他資源還款）。因此，大部分個人自願安排個案的還款期較 4 至 8 年為長，實不足為奇；及

---

註 25：由 2002 年 9 月起，破產管理署署長停止接受代名人的提名。

- (c) 在個人自願安排實施期間，代名人理應定期向債權人報告實施還款建議的進展。如債權人同意，個人自願安排的還款建議何時完成均不成問題。

表十二

完成獲批准的個人自願安排個案所需的時間  
(2019年12月31日)

在個人自願安排登記冊 登記當日距今年數	個案數目
0 至 1	193 (1%)
> 1 至 2	312 (2%)
> 2 至 4	2 741 (21%)
> 4 至 8	9 366 (71%)
> 8	624 (5%) (註 1)
總計	13 236 (100%) (註 2)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

註 1：需時最長的個人自願安排個案，要 15 年才完成。

註 2：1 宗個人自願安排個案沒有填寫完成日期，18 宗個人自願安排個案的完成日期早於登記日期，因此沒有計算在內。

### 個人自願安排使用率低

4.18 個人自願安排雖有優點（見第 4.14 段），但審計署分析了 2014 至 2018 年期間個人自願安排個案數目佔破產及個人自願安排個案總數的百分比後，發現個人自願安排使用率低，只有 6% 至 8%（見表十三）。

表十三

個人自願安排及破產個案數目  
(2014 至 2018 年)

年度	個案數目		
	個人自願安排 (a)	破產 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
2014	782 (7%)	9 674 (93%)	10 456 (100%)
2015	684 (7%)	9 750 (93%)	10 434 (100%)
2016	589 (6%)	8 919 (94%)	9 508 (100%)
2017	598 (7%)	7 627 (93%)	8 225 (100%)
2018	599 (8%)	7 146 (92%)	7 745 (100%)

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

4.19 雖然個人自願安排在香港的使用率低，但審計署留意到，在英格蘭和威爾斯的使用率較高，而且有增加的趨勢。在英格蘭和威爾斯，個人自願安排個案佔個人無力償債個案總數的百分比由 2014 年的 53% 增至 2018 年的 62% (期內為 50% 至 62% 不等)，增加了 9 個百分點。

4.20 破產管理署表示：

- (a) 就英國而言，英格蘭和蘇格蘭為陷於財困的人提供不涉及破產的其他債務寬免產品。舉例來說，英格蘭設有債務寬免令 (純屬網上申請的行政程序)，讓債務人可以網上申請寬免若干類個人債務，以 2 萬英鎊為限。上述兩地的破產人概況與香港的很可能頗為不同，而且很可能屬於更複雜的生意失敗個案；
- (b) 從香港破產人概況 (見第 1.9 段表一) 可見，大部分破產人是失業或年長人士。香港破產人／清盤人的社會經濟背景與其他司法管轄區的不同，難以或不宜直接比較。例如英國的個人自願安排終止率普遍高於香港。對兩地的個人自願安排市場作直接比較，作用不大；



- (c) 個人自願安排制度自 1998 年實施以來，從未進行研究，以了解該安排未為債務人普遍接受的原因；
- (d) 破產管理署不時與服務諮詢委員會（註 26）的持份者討論此事，從業界獲悉，對不會因破產身分而受到實際影響的破產人而言，個人自願安排費用較高、時間較長、吸引力較小。從香港破產人概況（見第 1.9 段表一）可見，87% 的破產人沒有收入或收入少於 2 萬元。因此，個人自願安排對這類人應不具吸引力。鑑於 92% 的破產個案是債務人呈請個案，個人自願安排對他們缺乏吸引力，實不足為奇；
- (e) 法例只規定代名人須向破產管理署報告獲批准的個人自願安排個案，破產管理署沒有備存債權人拒絕的個人自願安排個案數目；
- (f) 為增加個人自願安排建議對債權人的吸引力，債務人須提出還款建議，而按照該建議償還的款項較債權人在破產制度下所得款額為多（例如還款期較一般為 4 年的破產期為長）。換言之，如果債務人不在乎被判定破產（例如債務人的薪金在扣除合理開支後，沒有足夠款項可償還予債權人），便不會向債權人提出個人自願安排的建議；
- (g) 使用個人自願安排的債務人，相信是擔心一旦破產會聲譽受損或失去從事某些專業工作的資格，因此不願意或不能破產；及
- (h) 破產管理署一直通過以下方式，向債務人／破產人推廣個人自願安排：
  - (i) 在破產管理署公眾地方張貼海報；
  - (ii) 印製《個人自願安排簡介》小冊子和把該簡介上載到破產管理署網頁；
  - (iii) 《破產簡介》小冊子及上載到破產管理署網頁的簡介均有提及，個人自願安排是破產以外的另一選擇；及

---

註 26：服務諮詢委員會在 1994 年 6 月成立，是由服務使用者及私營機構從業員代表組成的客戶聯絡小組。委員會每季舉行會議，以便監察破產管理署的服務質素和水平。委員會的職權範圍包括：(a) 監察破產管理署發表的服務承諾；(b) 按照服務水平及程序，就政策及運作事宜交換意見，以期提高破產管理署的效率和改善服務；(c) 就破產管理署的表現及服務提供意見和回饋，讓破產管理署更加明白客戶的需要及問題；以及 (d) 加深客戶對破產管理署政策、服務、做法及程序的認識。

## 未來路向

---

(iv) 在破產人須填寫的初步訊問問卷中，有一條問題問及破產人會否考慮使用個人自願安排。

債務人亦須在法定表格上聲明，有否嘗試與債權人達成任何協議，以及能否向債權人介紹個人自願安排。

4.21 為改善香港使用個人自願安排的情況，審計署認為破產管理署需要與持份者（例如服務諮詢委員會）探討有何額外措施（例如加強宣傳）可方便在香港使用個人自願安排。

## 審計署的建議

4.22 審計署建議破產管理署署長應與持份者探討有何額外措施可方便在香港使用個人自願安排。

## 政府的回應

4.23 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署會繼續與持份者探討可採取的額外措施，方便在香港使用個人自願安排。

## 破產管理署的人手調配

4.24 破產管理署分別由 1996 年和 2001 年起，向私營機構從業員外判非簡易程序清盤個案和簡易程序清盤個案。2002 年的顧問研究建議（見第 1.3 段），破產管理署應繼續執行外判政策。根據該建議和為了應付增加的工作量，破產管理署由 2008 年起也向私營機構從業員外判了約 25% 的債務人呈請的簡易程序破產個案。審計署在 2012 年審計報告書建議，破產管理署應檢討其資源調配，務求善用外判個案後所節省的人手，以加強其規管職能。破產管理署署長在回應時表示，隨着外判更多個案，破產管理署逐漸肩負起規管者的角色；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。就此，個案處理部在 2012 年 6 月成立規管及監察組（見第 3.12 段），以監察私營機構從業員的表現。2019 年 10 月，規管及監察組有 18 名員工。

### 需要對日後的人手調配進行策略檢討

4.25 多年來，外判個案持續增加，破產及清盤個案數目普遍呈下跌趨勢（見第1.11段圖一和第1.15段圖三）。但審計署留意到，破產管理署沒有節省人手，其編制由2010年3月31日的224人增至2019年3月31日的273人，增加了49人（22%）。破產管理署表示：

- (a) 每年的破產及清盤新個案總數持續減少，但破產管理署工作量未有相應減少。每年的新個案數目不能反映破產管理署的工作量，因為幾乎在任何情況下，破產及清盤個案均不能在1年內完成；
- (b) 根據《破產條例》，首次破產人可在破產令生效4年後自動解除破產，除非法院在其受託人或債權人作出有效反對後，因應他們的申請下令將破產期再延長最多4年。因此，在現行制度下，破產期通常是4至8年。在破產期間，破產管理署署長作為受託人，須管理破產個案，包括監察破產人在破產令頒布的每一周年日呈交上一年的入息及財產報告、就事後取得的財產進行調查和採取適當的行動、檢討待解除破產的個案，以及就適當的個案的解除破產作出反對等。在破產期間須處理的事務繁多。此外，個案管理工作涉及許多複雜的法律事宜，變現資產和調查有關事宜往往需時多年，即使破產人已獲解除破產，有關事宜可能尚待處理。未能快速處理完畢的個案通常有複雜事宜要解決；
- (c) 由1998年起，破產及清盤個案大增，但破產管理署的人手相對穩定，與1998年破產令急增（在2002年及2003年達至高峰）前的情況分別不大。此外，《破產條例》和《公司（清盤及雜項條文）條例》在2016年經修訂，分別引入不開始計算制度及披露陳述書的規定，因而加重了個案管理工作量。近年廢止個案大幅增加，趨勢明顯。這些新工作及／或增加的工作量令個案管理及其他支援工作，十分繁重；
- (d) 早年個案量極多的時候積壓了很多個案，破產管理署一直努力以不同方法處理。舉如來說，破產管理署定期檢討和找出破產人帳戶內有資產／款項但尚有事項待決的個案；召開個案處理會議，有系統地檢討積壓已久的個案，以期制訂適用於整個部門的策略和指示破產管理主任解決有棘手問題尚待解決的個案。這樣做的目的是就各尚待處理事宜制訂低額準則，以便破產管理主任採取更積極的措施，把個案列入達到免除清盤人／受託人職務階段類別；

- (e) 大部分破產及清盤個案 (主要為破產個案) 由破產管理署處理 (見表十四)。破產管理署也須監察私營機構從業員處理個案和調配資源處理相關的規管工作。預計未來一段時間破產管理署的工作量會增加 (見第 1.11 段圖一的附註)；及
- (f) 除工作量問題外，破產管理署過去數年同時面對自然流失率和試用人員 (特別是破產管理主任職系) 增加的問題。在 2016-17 至 2018-19 年度，破產管理主任各晉升職級的職位空缺率在試用期的二級破產管理主任的百分比也增加。舉例而言，在試用期的二級破產管理主任的百分比由 2017 年 3 月的 35.5% 增至 2019 年 3 月的 52.5%。有見及此，除安排在試用期的破產管理主任參加公務員培訓處的標準訓練和該署為切合特定需要而提供的入職課程外，破產管理署也會安排資深的破產管理主任及律政人員與破產管理主任職系的初級人員定期舉行經驗分享會。破產管理署也會提名各級破產管理主任修讀適合的外間培訓 (例如會計師公會舉辦的特定破產及清盤議題研討會與專業文憑課程)。

表十四

破產管理署及私營機構從業員處理的破產及清盤個案數目  
(2008 至 2019 年)

年份	破產管理署處理的破產及清盤個案數目	私營機構從業員處理的破產及清盤個案數目
2008	8 572	2 675
2009	12 743	3 987
2010	4 643	4 958
2011	4 115	4 199
2012	5 019	3 471
2013	5 534	4 111
2014	4 899	5 046
2015	4 361	5 694
2016	4 842	5 402
2017	3 239	4 684
2018	3 382	4 019
2019	4 230	3 777
總計	65 579	52 023

資料來源：審計署對破產管理署記錄的分析

附註：破產管理署處理的個案大部分為破產個案。

4.26 審計署認為，為應對未來的挑戰，破產管理署需要因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討。

4.27 **運用資訊科技** 破產管理署在 2018 年展開部門資訊科技計劃研究，以期進一步提升效率應付增加的工作量，以及制訂短至中期的資訊科技策略及發展計劃，以有系統的策略方法支持該署的業務運作。該研究建議在未來 5 年推出 22 個資訊科技項目，務求：

## 未來路向

---

- (a) 改善破產管理署的工作流程及業務運作 (例如引入電子提交破產及清盤文件系統 (即公眾提交文件予破產管理署及破產管理署發送文件予相關人士的平台)，以及供署內所有個案處理人員使用的電子工作流程系統)；
- (b) 滿足破產管理署人員在執行日常工作方面的資訊科技需要 (例如安裝電子傳真、語音轉換文字軟件等)；
- (c) 更換一些終止支援的硬件及軟件 (例如更新電子服務及電子處理假期申請系統等)；及
- (d) 落實各項在整個政府推行的措施 (例如更新破產管理署網站、以電子表格提交申請、電子檔案保管系統)。

審計署留意到，推行資訊科技項目可提升破產管理署的生產力，並認為破產管理署在計劃推行資訊科技項目時，應進行成本效益分析。

## 審計署的建議

4.28 審計署建議破產管理署署長應：

- (a) 因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討；及
- (b) 在計劃推行資訊科技項目時，進行成本效益分析。

## 政府的回應

4.29 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 破產管理署會因應增加的規管職能、清理積壓個案的進度和預計未來一段時間會增加的破產及清盤個案量，對日後的人手調配進行策略檢討；及
- (b) 不論現在或將來，在計劃和推行資訊科技項目時，該署會按照政府及政府資訊科技總監辦公室的現行指引，進行成本效益分析。

## 檢討破產管理署的收費制度

4.30 **整體成本計算法** 《財務通告第 6/2016 號》述明，政府的政策是，各項政府收費一般應訂於足以收回提供物品或服務全部成本的水平。政府對破產及清盤個案各項收費的政策考慮是，盡可能收回破產管理署所提供服務的全部成本，以免用公帑津貼在處理破產及清盤個案時招致的費用。為達致收回全部成本的目標，破產管理署的既定做法是以整體成本計算法，以整體成本為基礎收回全部成本。換言之，部分破產及清盤個案的收費會較實際成本為高，以抵銷其他沒有或沒有足夠資產可供收回成本的個案的開支。破產管理署表示：

- (a) 《破產條例》和《公司 (清盤及雜項條文) 條例》規定，條例內所訂明的任何費用的款額，不受個別個案招致的行政費或其他費用的款額所限制。因此，破產管理署有收回整體成本的法律依據，不受個別個案招致的行政費或其他費用的款額所限制；及
- (b) 由於破產及清盤服務的內涵複雜且互相關連，破產管理署無法就個別服務項目另行計算成本及確保每個項目的收費水平足可收回全部成本。

4.31 **法定費用** 破產管理署就管理破產及清盤個案所徵收的各項法定費用，分別載於《破產規則》、《破產 (費用及百分率) 令》(第 6C 章)、《公司 (費用及百分率) 令》(第 32C 章) 和《公司 (清盤) 規則》。法定費用的主要類別包括：

- (a) 從價費 —— 適用於由破產管理署或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) 最低費用 —— 適用於由破產管理署署長擔任受託人或清盤人的破產及清盤個案，最低費用為 11,250 元；及
- (c) 變現費和派發費 —— 適用於由破產管理署處理的個案，變現費每次為定額 170 元，而派發費則為派發攤還債款額的 5%。

4.32 **利息收入** 破產管理署亦藉着把破產人或清盤公司產業的款項投資於銀行而賺取利息收入。《公司 (清盤及雜項條文) 條例》和《破產條例》規定，從價值不超過 10 萬元之公司清盤產業和所有破產人產業中賺取的利息，每年轉撥入政府一般收入帳下。至於價值超過 10 萬元之公司清盤產業，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。

需要減低收回成本比率波動對收費的影響

4.33 正如 2012 年審計報告書所載，審計署留意到，破產管理署持續徵收的費用遠高於成本，建議破產管理署加快進行費用和收費檢討工作，務求盡快把收費調整至合理水平。就此，破產管理署已完成費用和收費檢討工作，修訂有關費用和收費的規則及命令，新的費用和收費已於 2013 年 11 月生效。不過，審計署留意到，破產管理署在 2013 年調整收費後，收回成本比率顯著波動（介乎 97% 至 326%），只有在 2013–14、2016–17 及 2018–19 年度可達致收回全部成本的目標（即 95% 至 105%）（見表十五）。

表十五

破產管理署的收回成本比率  
(2013–14 至 2018–19 年度)

年度	收回成本比率
2013–14	104%
2014–15	161%
2015–16	326% (註)
2016–17	97%
2017–18	143%
2018–19	97%

資料來源：破產管理署的記錄

註：破產管理署表示，2015–16 年度收回成本比率甚高，主要是由於清理積壓的個案帶來額外收入（例如最低費用）。

4.34 審計署留意到，破產管理署在 2018 年 8 月完成了一項初步檢討，把該署與其他司法管轄區（例如英國）破產及清盤當局的收費制度加以比較，以期得出可行方案供財庫局考慮。破產管理署表示：

- (a) 破產管理署已根據《財務通告第 6/2016 號》，每年檢討各項法定費用和收費。最近的檢討結果已於 2019 年 1 月提交財庫局；
- (b) 有關破產管理署採用的整體成本計算法方面：



- (i) 基於不能控制的因素 (例如經濟狀況、有關各方的行為和市場界別的表现)，每個財政年度的破產及清盤個案數目，以及從中所得的相關收入，每年均有頗大變化，難以準確預計或推算某一年的破產及清盤個案數目。根據以往的數字，每年的破產及清盤個案宗數會波動，介乎一年約 9 000 宗至經濟衰退年份的約 26 000 宗 (例如 2003 年爆發嚴重急性呼吸系統綜合症導致經濟衰退的時候)；
  - (ii) 除破產及清盤個案數目外，每宗個案的可變現資產款額也有很大差別。例如：一些個案沒有資產可變現，另一些個案則有數百萬元的資產可以變現 (儘管是偶然情況)；
  - (iii) 利息收入方面，利息收入佔總收入的比例變動較大 (在 2014–15 至 2018–19 年度為 12% 至 38%)，而且破產管理署無法控制／影響可用作投資的清盤公司產業及破產人產業款額；及
  - (iv) 破產管理署的經常開支方面，預計由 2019–20 年度起，每年至少需要約 2.2 億元撥款才可達致收回全部成本的目標。由於開設新職位、通脹及其他價格變動，破產管理署的開支通常會呈增長趨勢；及
- (c) 破產管理署正考慮就收回成本比率引入“滾動平均值”／“加權平均值”。破產管理署已研究過 5 年期和 10 年期“滾動平均值”模式的效果，現正考慮其他財政模式 (例如“加權平均值”模式)。

4.35 截至 2020 年 1 月，破產管理署尚未完成收費制度檢討。審計署認為，破產管理署需要探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響。

### 審計署的建議

4.36 審計署建議破產管理署署長應探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響。

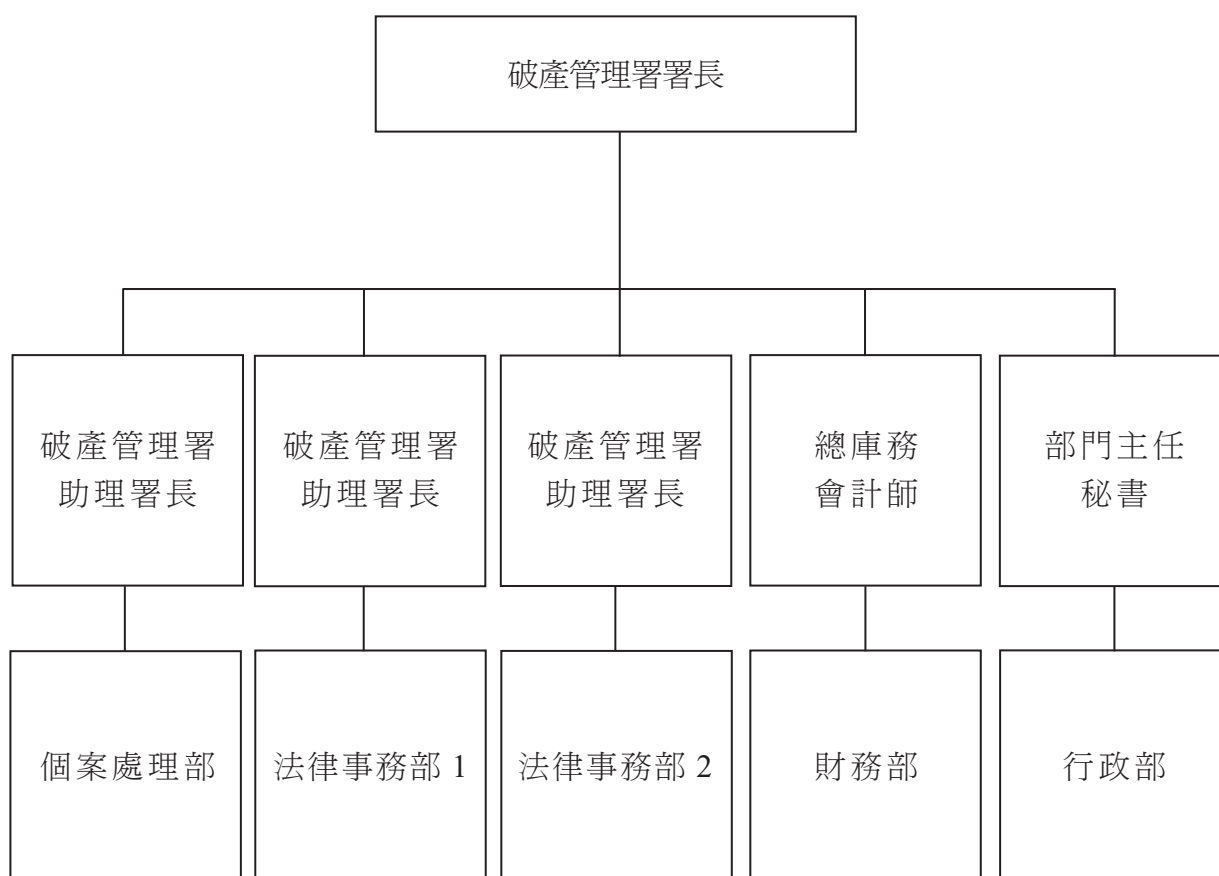
## 未來路向

---

### 政府的回應

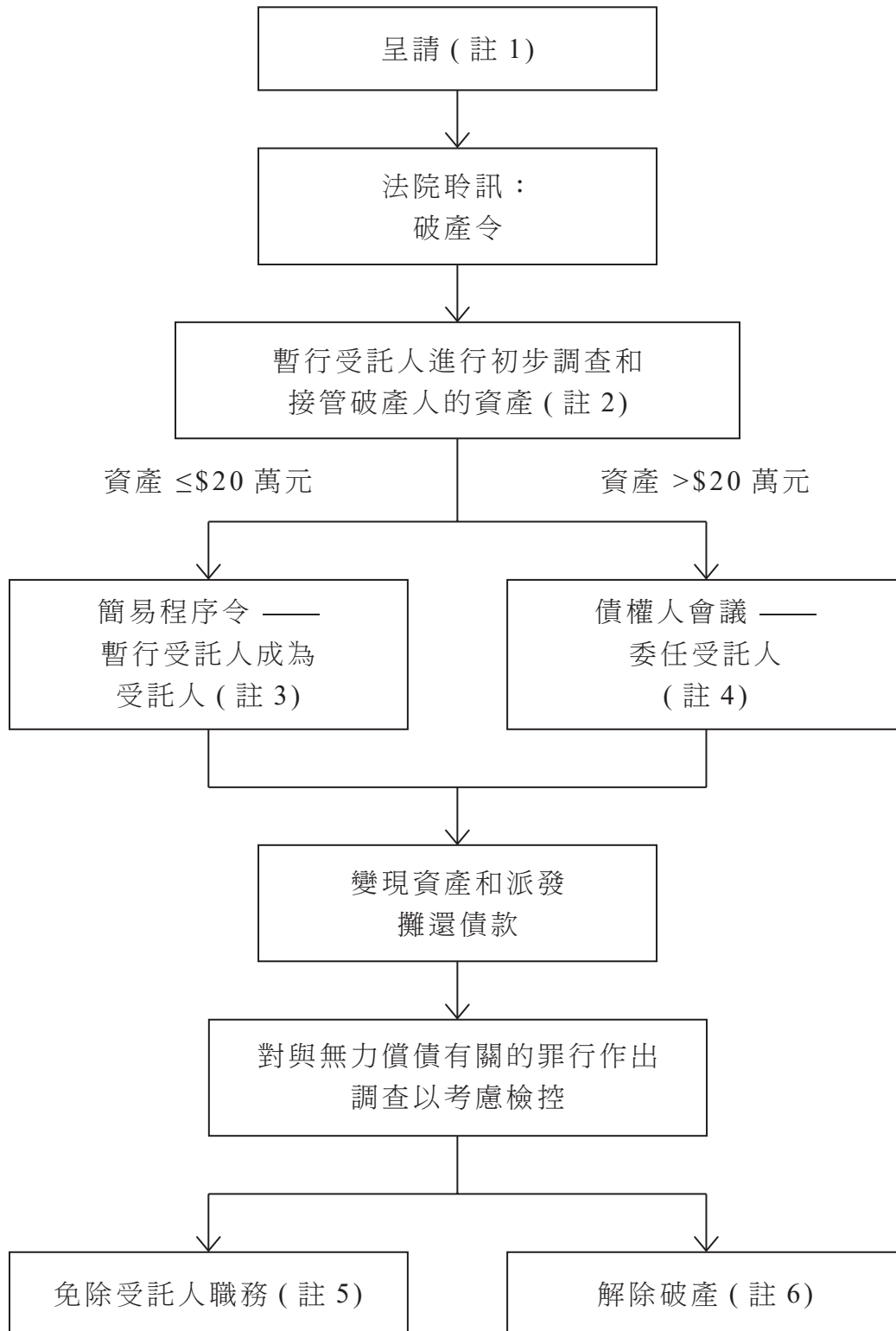
4.37 破產管理署署長同意審計署的建議，並表示破產管理署會繼續探討有何措施可減低收回成本比率波動對收費的影響。

破產管理署  
組織圖 (摘要)  
(2019 年 10 月 31 日)



資料來源：破產管理署的記錄

### 破產程序流程圖

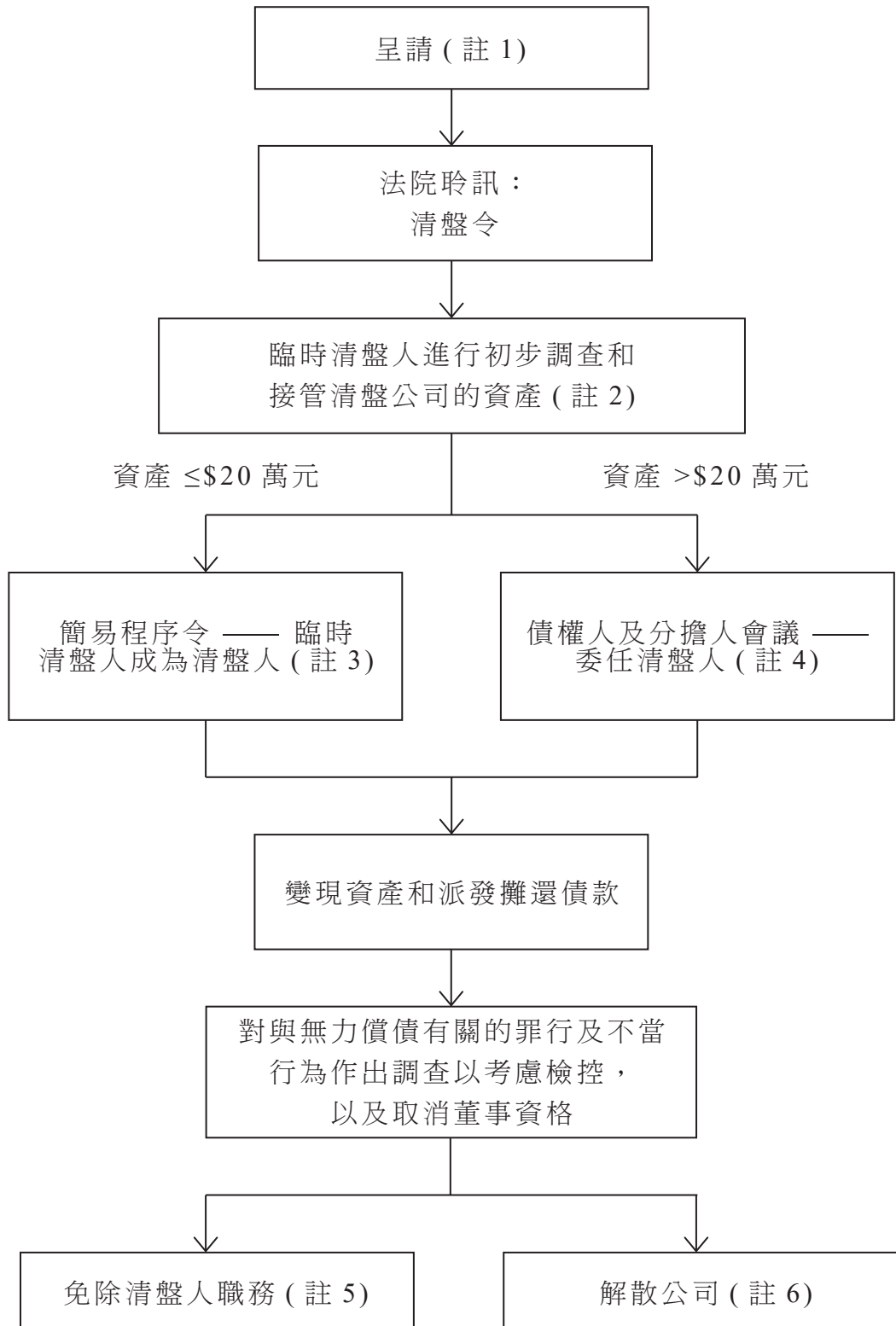


資料來源：破產管理署的記錄

附錄 B  
(續)  
(參閱第 1.6 段)

- 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，負責管理破產人的資產。如屬債務人呈請的個案，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代其擔任暫行受託人。
- 註 3：就簡易程序個案而言，暫行受託人可向法院申請簡易程序令和委任成為受託人。如獲法院頒令，債權人會議將不會召開。受託人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 萬元或持有債項價值達訂明百分比的債權人要求)，暫行受託人須召開債權人大會，以審議受託人的委任及／或債權人委員會的成立事宜。債權人委員會如得以成立，可就管理破產人財產事宜向受託人發出指示。
- 註 5：當受託人認為再無資產可變現及破產程序已處理完畢，可向法院申請免除其職務。
- 註 6：破產人由破產令頒布當日起計的 4 年後自動解除破產。如法院作出不開始令，破產期便不會開始計算。如受託人或任何債權人反對破產人解除破產，而反對獲法院批准，破產期或會延長。

### 清盤程序流程圖



資料來源：破產管理署的記錄

附錄 C  
(續)  
(參閱第 1.13 段)

- 註 1：呈請可由公司或其債權人提出。如符合公眾利益，財政司司長或法定規管機構 (例如證券及期貨事務監察委員會) 也可提出呈請。
- 註 2：法院作出清盤令後，如法院沒有委任其他人擔任清盤人，破產管理署署長會成為臨時清盤人，負責接管清盤公司的資產。如公司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臨時清盤人身分委任任何合資格人士代其擔任臨時清盤人。
- 註 3：就簡易程序個案而言，臨時清盤人可向法院申請簡易程序令和委任成為清盤人。如獲法院頒令，債權人及分擔人會議將不會召開。清盤人職責包括變現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 (即公司的資產價值超過 20 萬元或持有債項價值達訂明百分比的債權人要求)，臨時清盤人須召開債權人及分擔人 (例如清盤公司的股東) 會議，以審議清盤人及審查委員會的委任事宜。審查委員會如得以成立，可就管理清盤公司財產事宜向清盤人發出指示。
- 註 5：當清盤人認為再無資產可變現及清盤程序已處理完畢，可向法院申請免除其職務。
- 註 6：如破產管理署署長擔任清盤人，向公司註冊處處長提交證明書，公司通常會在提交證明書日期起計 2 年後解散。如私營機構從業員擔任清盤人，向法院申請頒令，公司會在頒令當日解散。