

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力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。