

《審計署署長第五十八號報告書》 — 第 5 章

提供破產及清盤服務

撮要

1. 破產管理署負責提供與個人破產及公司強制清盤有關的服務，工作包括內部管理由破產管理署署長擔任破產個案的受託人或清盤個案的清盤人的個案，以及管理多項把破產及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。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。審計署最近就破產管理署提供的破產及清盤服務進行審查。

內部管理破產及清盤個案

2. **適用於小額破產及清盤個案的簡易程序** 為節省開支及簡化程序，《破產條例》(第 6 章)和《公司條例》(第 32 章)均有條文，訂明簡易程序適用於可變現資產不超過 20 萬元的小額破產及清盤個案(簡易程序個案)。一九八五年，適用於簡易程序個案的資產限額由 1 萬元提高至現時的 20 萬元，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。審計署注意到，過去十年來，非簡易程序個案(可變現資產超過 20 萬元)數目已由二零零一年的 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%)。由於一九八五年至今已過了 27 年，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。

3. **資產查冊及變現** 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。破產管理署會收取資產變現費。審計署的抽查發現：(a) 破產管理署經常會根據破產人申報的資料進行土地查冊，但當中存在的風險，就是未能查出破產人沒有申報的物業；(b) 有些個案，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進行低於一般價值的交易；(c) 為查出破產人沒有申報其他類別資產而進行的額外查冊，有可予改善之處；及 (d) 在

一個債權人呈請的個案中，破產管理署的土地查冊發現債權人提出破產呈請前，已對破產人的物業註冊押記提要。破產管理署變現破產人的銀行戶口結餘及收取有關費用。其後，法院應破產人的申請，命令廢止破產令（理由是債項已獲十足抵押）和減免部分破產管理署費用。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；
(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) 檢討破產個案的管理工作有否可予改善之處。

4. 調查破產罪行及不當行為 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。如有表面證據顯示有違法行為，破產管理主任須把個案轉交破產管理署的法律事務部，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的時限。調查期間，如發現破產人的行為操守並不令人滿意，破產管理署可向法院申請暫緩執行解除破產令。否則，破產人會於破產令作出起計四年後獲自動解除破產。審計署的抽查發現：
(a) 在把兩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，出現延誤；及
(b) 在兩宗破產人行為操守並不令人滿意的個案中，只有一宗轉交法律事務部，以便考慮就破產人獲解除破產事宜提出反對。至於為何沒有把另一宗個案作出同樣處理，則沒有文件載述理由。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) 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
(c) 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。

5. 質素管理評估 為確保所提供的服務質素，破產管理署已實施質素管理評估，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進行查核。審計署發現：
(a) 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，但在二零零八年至二零一零年期間，每年所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；及
(b) 破產管理署選取個案作查核的方法，有可予改善之處。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。

6. **未獲免除職務的破產及清盤個案** 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後，可向法院申請免除職務令，解除破產管理署擔任清盤人或受託人所負的法律責任。審計署發現，未獲免除職務的個案由二零零零年的 2 385 宗增至二零一一年的 85 615 宗。審計署建議破產管理署署長應加快工作，為這些破產及清盤個案申請免除職務令。

外判破產及清盤個案

7. 破產管理署營運四個外判計劃，即：(a) A 組計劃——外判非簡易程序清盤個案；(b) T 組計劃——外判簡易程序清盤個案；(c) 破產個案計劃——外判債務人呈請的簡易程序破產個案（破產令由債務人呈請）；及 (d) 初步訊問計劃——外判由破產管理署負責處理與債務人呈請的破產個案有關的初步訊問工作（會見破產人及審閱破產人提交的問卷）。

8. **為 A 組計劃選任私營機構從業員** 為管理 A 組計劃，破產管理署成立了一個審批委員會。二零零二年至二零零五年期間，審批委員會的會議次數低於規定。因此，在二零零三年和二零零四年接獲的 17 份加入有關計劃的新申請，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。二零零八年五月，破產管理署成立工作小組檢討該計劃，原因是有關的選任條件（大都是自一九九六年起制訂）可能不合時宜。截至二零一一年十二月，這項檢討尚未完成。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；及 (b) 加快檢討 A 組計劃，務求盡快推行所需的改善措施。

9. **監察私營機構從業員的表現** 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（包括進行質檢）。審計署發現：(a) 初步訊問計劃的質檢工作不是均勻分布在整個 2008-10 及 2010-11 年度合約期內；(b) 兩名初步訊問計劃下的私營機構從業員多次延誤會見破產人和提交初步訊問報告，但破產管理署卻沒有作進一步查核或採取任何規管行動；及 (c) 在三宗個案中，往績表現欠佳的私營機構從業員，仍獲批新合約再次委任。在再獲委任後，他們的表現持續欠佳。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。

10. **審核私營機構從業員提交的帳目** 所有私營機構從業員在擔任清盤人或受託人期間，須向破產管理署提交收支的帳目（清盤人帳目為每年兩次，而受託人帳目為每兩年一次）。破產管理署已制訂規定，訂明須就這些帳目的內容及準確程度進行初步查核，亦須選取帳目進行實地審核。審計署的審查發現：(a) 截至二零一一年十月，逾期未交的帳目達 3 792 份，當中有 1 334 份逾期超過九個月；(b) 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破產管理署初步查核，另有 257 份帳目尚待實地審核。破產管理署已制訂行動計劃，務求在 23 個月內清理積壓帳目；及(c) 破產管理署沒有備存統計數據，以監察簡易程序個案帳目的初步查核工作有否延誤。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，以監察這些帳目。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逾期未交的帳目；(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) 採取改善措施，使初步查核和實地審核工作均能及時進行；及(d) 密切監察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，以及電腦系統提升計劃的推展情況，以監察帳目查核的進度。

11. **檢討資源調配** 為符合二零零二年的顧問研究報告建議，即破產管理署應以履行規管者職務為重。而非處理破產及清盤個案，破產管理署自二零零三年起推行兩個外判破產個案計劃（見第 7 段），以減少內部處理的個案量。截至二零一一年十二月，破產管理署仍沒有就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（見第 10 段）。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。

費用及收費

12. 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。按照政府的政策，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。審計署

在二零零零年二月發表的《審計署署長第三十四號報告書》第 5 章指出，破產管理署在 1998-99 年度的收回成本比率僅達 67%。二零零零年十月，當局告知立法會政府帳目委員會（帳委會）有關收回成本比率和收費制度的事宜，會在檢討破產管理署角色的顧問研究中詳加研究（見第 11 段）。

13. **收回成本比率** 審計署的審查發現，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。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，由 2000-01 年度起，破產管理署的收回成本比率持續超逾 100%。審計署注意到：(a) 帳委會未獲告知有關檢討及成本計算的結果；(b) 二零零九年和二零一零年檢討的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%；及 (c) 二零一一年，破產管理署展開另一次費用及收費檢討。截至二零一二年二月，該檢討尚未完成。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。

14. **為費用及收費檢討進行的成本計算工作** 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。審計署建議破產管理署署長應加強查核成本計算表及推行措施，以改善成本預算的編製工作。

個人自願安排

15. 個人自願安排是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。個人自願安排的優點是債務人可免受《破產條例》的法律限制，以及債權人可望從債務人取得較多還款。《破產條例》規定，債務人採用個人自願安排時，須安排一人（會計師或律師）擔任代名人。

16. **鼓勵更廣泛採用個人自願安排** 自一九九九年起，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。採用個人自願安排的百分率，經過在二零零二年至二零零四年期間急增之後，由二零零五年起一直介乎 9% 至 16% 之間。審計署注意到，破產管理署近年減少參與有關個人自願安排的推廣活動（如研討會及講座）。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。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。

17. **管理個人自願安排登記冊** 破產管理署有法定職責備存獲批准個人自願安排個案的登記冊（根據代名人提交的報告），供公眾人士查閱。在截至二零一一年十月提交了報告的 17 092 宗個人自願安排個案中，審計署發現 476 宗個案（3%）的代名人延誤提交報告，以及 11 064 宗個案（65%），破產管理署在接獲報告後須用上超過七天時間才更新登記冊資料。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；及 (b) 採取改善措施，及時更新個人自願安排登記冊的資料。

當局的回應

18. 當局同意審計署的建議。

二零一二年四月