

立法會 Legislative Council

立法會CB(1)1850/04-05號文件

檔號：CB1/BC/2/04

《2004年破產(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2004年破產(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 《破產條例》(第6章)規定，法院作出破產令後，破產管理署署長即成為破產人財產的接管人。如破產人財產的價值相當可能超過20萬元(非簡易程序案件)，破產管理署署長須召開債權人會議，以委任一名私營清盤／破產工作從業員(下稱“私營從業員”)出任有關破產人財產的受託人。如破產人財產的價值相當不可能超過20萬元(簡易程序案件)，破產管理署署長則無須召開債權人會議，法院可下令以簡易方式管理該破產案，而破產管理署署長須自動出任受託人。《公司條例》(第32章)容許破產管理署署長將循簡易方式管理的清盤個案外判予私營從業員，但《破產條例》與《公司條例》不同，當中並無外判簡易程序破產案件的類似條文。簡易程序破產案件佔2003年破產案件總數九成以上，這些案件現時由破產管理署內部人員處理。

3. 2001年，鑒於本港的清盤及破產情況有所轉變，政府當局委託顧問公司進行研究，以檢討破產管理署在提供清盤及破產管理服務方面的現有角色(下稱“該檢討”)。政府當局就該檢討提出的建議在2002年6月至8月期間諮詢公眾，並在2002年7月24日的立法會財經事務委員會會議上諮詢事務委員會。其中一項建議是提出立法修訂，容許破產管理署將破產案件外判予私營從業員。由於近年破產案件數目顯著增加¹，顧問公司認為，外判安排可以更具成本效益及快捷的方式處理數量不斷上升的破產案件。

4. 政府當局在2003年5月5日的財經事務委員會會議上簡報公眾諮詢工作的結果。委員察悉，大部分回應者均贊同顧問公司的建議，認為應提出立法修訂，以容許破產管理署把破產案件外判予私營從業員。少數回應者認為，政府有需要向私營從業員提供資助，並減少所

¹ 法院作出的破產令持續增加，由1997年的639項增至2001年的9 151項、2002年的25 328項及2003年的24 922項。

涉及的行政工作。2003年10月中旬，政府當局向財經事務委員會提供資料文件，載列擬議的立法修訂，並表明政府當局擬於2003至04年度會期內向立法會提交該等擬議立法修訂。

5. 2003年12月，政府當局向立法會提交《2003年破產(修訂)條例草案》，以實施有關的外判建議。雖然內務委員會在2003年12月12日決定成立法案委員會研究條例草案，但礙於當時沒有空額，該法案委員會被列入輪候名單。由於該法案委員會未獲編配審議檔期，條例草案隨當屆立法會任期於2004年9月30日完結而告失效。

6. 2004年10月13日，政府當局向立法會提交《2004年破產(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)。除若干行文上的輕微修訂外，條例草案在實質內容方面與先前在2003年12月提交立法會的條例草案相同。

條例草案

7. 條例草案旨在修訂《破產條例》，以達致以下主要目的：
- (a) 賦權破產管理署署長在指明情況下將破產案件外判予私營從業員；
 - (b) 就破產管理署署長、暫行受託人及受託人各自的權力及職責訂定條文；
 - (c) 修訂載於《破產條例》第37條有關以破產人的資產支付的訟費及費用的優先權，使該條與《公司(清盤)規則》(第32章，附屬法例H)第179(1)條的條文相符；及
 - (d) 對《破產條例》的若干條文作出適應化修改，使它們符合《基本法》和切合香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位。

法案委員會

8. 在2004年10月15日內務委員會會議席上，議員同意成立法案委員會，研究條例草案。法案委員會在2004年11月3日舉行首次會議，譚香文議員獲選為主席。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

9. 法案委員會共舉行了11次會議，先後接獲17個團體提交的意見書，並曾與其中3個團體會晤。有關團體的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

10. 法案委員會原則上不反對政府當局提出把簡易程序破產案件外判予私營從業員的建議，但法案委員會強調，政府當局必須確保私營從業員的服務質素，同時亦須確保外判計劃在財政上可行、符合成本效益及具透明度。就此方面，法案委員會曾詳細研究條例草案，特別是以下事宜：

- (a) 外判計劃的適用範圍及運作；
- (b) 獲委任為暫行受託人的資格準則；
- (c) 私營從業員在處理破產案件方面的職責及獲授予的權力，以及私營從業員的酬金；
- (d) 監察私營從業員表現的事宜；
- (e) 以破產人的資產支付的訟費及費用的優先權；及
- (f) 外判建議對人手的影響。

外判計劃的適用範圍

(草案第3條 —— 《破產條例》擬議第12(1A)條)

11. 法案委員會察悉，條例草案主要是建議賦權破產管理署署長作為暫行受託人，當他認為破產人財產的價值相當不可能超過20萬元時，可隨時委任任何人取代他擔任暫行受託人。政府當局告知法案委員會，根據目前的建議，破產管理署署長可選擇把破產案件外判，但這並非強制性，而且此安排僅適用於債務人呈請個案²。這是因為在債權人呈請個案³中，債權人所繳付的按金在扣除破產管理處的費用及支出後，必須償還給提出呈請的債權人，而不能用作支付私營從業員的酬金。此外，債權人呈請個案的數目遠較債務人呈請個案為少⁴。

12. 法案委員會認為，既然政府當局的政策原意是條例草案只讓破產管理署署長外判由債務人提出呈請的簡易程序破產案件，則必須在條例草案中清楚訂明此政策原意。政府當局接納法案委員會的意見，並同意相應地就草案第3條(《破產條例》擬議第12(1A)條)動議一項委員會審議階段修正案。

² 任何人士如無能力償付其債項，不論數額多少，均可提出破產呈請。所需按金是8,650元。

³ 任何公司或人士被個人或公司拖欠10,000元或以上的款項，可提出破產呈請。所需按金為12,150元。

⁴ 在2004年首10個月，債務人呈請個案有9 238宗，而債權人呈請個案則有1 152宗。

外判計劃的運作

13. 為確保外判計劃具透明度和公平，法案委員會要求政府當局提供有關計劃運作的資料。當局告知法案委員會，破產管理署打算以公開招標方式，把債務人呈請的簡易程序破產案件外判予私營從業員，並在初期與中標者訂立為期一年的合約。該署會把案件分批外判，使私營從業員獲得規模經濟效益。政府當局的初步構思是每年分批外判案件，每批大約1 000宗。此外，亦會訂立一項更改條款，容許破產管理署更改外判案件的數目，例如把增減幅度訂為30%，以配合破產案件數目的波動。政府當局認為，有關的招標安排不但有助確保市場競爭，更可確保制度的透明度，以及以最佳的營運做法決定中標者。

獲委任為暫行受託人的資格準則

14. 為確保私營從業員處理外判簡易程序破產案件的服務質素，法案委員會認為，標書的評審準則應不單包括投標價格，亦應包括其他因素，例如投標者所具備的人力資源以處理外判簡易程序破產案件、過往辦理無力償債案件的經驗，以及提供相關服務的往績。政府當局告知法案委員會，私營從業員必須符合多項預審資格準則，才有資格參與投標。該等準則與現時簡易程序清盤案件外判計劃所採用的準則相若⁵，有關準則包括：私營從業員必須在取得專業資格後有若干年數的執業經驗，以及曾就無力償債個案提供不少於某個時數的專業或收費服務，並且是指明專業團體，即香港會計師公會、香港律師會(下稱“律師會”)或香港公司秘書公會(下稱“公司秘書公會”)的成員。在投標者符合預審資格的前提下，破產管理署會主要根據投標價格，以及投標者提供服務的往績等其他因素，對標書進行評審。

15. 關於把簡易程序破產案件外判給公司秘書是否適當的問題，政府當局告知法案委員會，現時在香港公司秘書公會考試的相關部分中考獲及格成績的人士，均有資格申請成為破產管理署的破產管理主任。處理簡易程序破產案件，是破產管理主任的基本職責之一。條例草案所載的建議是把簡易程序破產案件外判給在處理無力償債案件方面具備所需經驗的合資格專業人士。律師、會計師及公司秘書等專業人士都可能擁有這方面所需的相關經驗。破產管理署沒有任何資料顯示公司秘書(相對於其他兩類專業人士)在處理無力償債案件方面的服務質素令人憂慮。再者，在外判簡易程序清盤案件時，公司秘書與律師及會計師同樣有資格參加競投。這項安排已實行多年。因此，政府當局認為，把一般沒有簡易程序清盤案件那麼複雜的簡易程序破產案件外判給(具備所需經驗的)公司秘書，是適當的做法。政府當局亦指出，在1999年有關《公司條例》的清盤條文的檢討中，法律改革委員會認同公司秘書公會成員有資格執行各種清盤工作。

⁵ 就簡易程序(公司)清盤案件而言，現時的最低要求為：(i)在取得專業資格後有3年執業經驗；(ii)在過去3年曾就與無力償債有關的工作提供300小時的收費服務，其中最少有150小時須與無力償債的清盤／接管工作有關，其餘時數則須與有償債能力的清盤工作有關(這方面的工作時數會折半計算)；及(iii)曾處理最少4宗清盤案件。

16. 為確保私營從業員的服務質素及提高外判計劃的透明度，部分委員建議政府當局考慮在法例(主體條例或附屬法例)中訂明簡易程序破產案件暫行受託人的委任資格準則。就此方面，政府當局向24個有關單位發出諮詢文件，並向法案委員會匯報諮詢所得的結果如下：

- (a) 回應的10個單位普遍同意，詳細資格準則應在破產管理署的招標文件或實務守則內訂明，而不應在法例內訂明；及
- (b) 至於是否有需要在法例內訂明專業資格等基本準則，各方的意見則有分歧。部分團體認為無需或不應在法例(不論是《破產條例》或其附屬法例)內訂明有關準則，部分團體則支持在法例內加入若干基本準則，例如“合適和適當”等，因為此舉有助提高透明度和維持私營從業員的服務質素。

17. 經考慮諮詢的結果及政府當局的意見後，法案委員會認為，應在破產管理署的招標文件內訂明獲委任為簡易程序破產案件暫行受託人的詳細資格準則。

18. 至於基本資格準則，法案委員會察悉，政府當局有鑒於目前已有牽制措施可以保障私營從業員的服務質素，而且在法例內訂明有關準則會帶來非常廣泛的影響，故此認為無需在法例條文內訂明有關基本準則。但法案委員會認為，應在附屬法例內訂明基本資格準則，以確保私營從業員的服務質素及提高外判計劃的透明度。經進一步考慮後，政府當局接納法案委員會的意見，並提出以下的委員會審議階段修正案：

- (a) 草案第3條的委員會審議階段修正案
 - (i) 修訂《破產條例》擬議第12(1A)條，以表明破產管理署署長如認為任何人具有附表3所訂明的資格，即可於任何時間委任該人取代他擔任破產人財產的暫行受託人；及
 - (ii) 在《破產條例》第12條中加入新訂第(1C)款，以訂明財經事務及庫務局局長可藉在憲報刊登的公告修訂附表3。
- (b) 加入新訂草案第46A條的委員會審議階段修正案

在《破產條例》中加入新訂附表3，以訂明任何人須符合以下的規定方有資格根據第12(1A)條獲委任：(i)《專業會計師條例》(第50章)第2條所指的會計師；(ii)《法律執業者條例》(第159章)第2(1)條所指的律師；或(iii)香港公司秘書公會的現行會員；及符合破產管理署署長所施加並已提供予公眾查閱的任何合理條件。

19. 委員雖然支持上述擬議委員會審議階段修正案，但對擬議新訂附表3所提及的“合理條件”一詞的涵蓋範圍表示關注。政府當局告知委員，當局的政策原意是，破產管理署署長可對獲委任為暫行受託人的人施加的“合理條件”，就是將於外判簡易程序破產案件的招標文件內訂明的條件，包括該人須於取得專業資格後有若干年數的執業經驗，以及曾就無力償債個案提供不少於某個時數的專業或收費服務等條件。鑒於委員認為擬議新訂附表3的草擬方式沒有反映此政策原意，為釋除委員的疑慮，政府當局承諾，財經事務及庫務局局長在條例草案恢復二讀辯論時發表的演辭中，會提述在招標文件內訂明“合理條件”的政策原意。

20. 至於破產管理署署長將會如何把“合理條件”提供予公眾查閱，政府當局告知法案委員會，有關招標文件將上載至破產管理署網站及存放於破產管理署，此外亦會發放給有關專業團體。

21. 政府當局亦告知法案委員會，當局曾考慮部分團體提出的建議，就是在《破產條例》中訂明有關“合適和適當”的基本準則。該準則參照英國《1986年破產清盤法令》的相關條文而擬訂。但鑒於有關準則與英國及澳洲的私營從業員的發牌制度有關，而香港並無計劃實施該制度，政府當局因此認為在《破產條例》中訂明有關準則並不恰當。

私營從業員在處理破產案件方面的職責及獲授予的權力

22. 就委員對私營從業員處理破產案件的職責所提出的關注，政府當局告知法案委員會，一般而言，私營從業員作為受信人和法院代表，須處理一切與管理破產人產業有關的事宜，並按照《破產條例》和與破產管理署所簽立合約的條文，承擔有關的職責和責任。私營從業員獲委任為暫行受託人後，應首先着手把破產人的所有財產收歸他保管(《破產條例》第53及54條)、與破產人會面，並確定破產人的入息和財產，然後考慮破產人所須作出的供款(如有的話)，並確定其資產的價值。如破產人的資產相當不可能超過20萬元，私營從業員須向法院申請發出簡易程序令(《破產條例》第112A條)。法院作出該命令後，該暫行受託人本人會成為受託人。

23. 政府當局亦指出，私營從業員管理破產人的產業時，必須把破產人的所有資產變現，並定期檢討破產人所須作出的供款。私營從業員會接獲破產人產業的債權證明(《破產規則》第109及113條)，如破產人有足夠資產，私營從業員會着手安排分發債款(《破產條例》第67條)。當考慮解除破產時，私營從業員須檢討個案，以決定是否有理由提出反對解除破產(例如破產人沒有提供一份其入息及財產的取得的周年報告)(《破產條例》第30A條)。私營從業員亦有責任調查破產人的行為操守，並在有理由相信破產人已觸犯《破產條例》所訂的罪行時，立即向破產管理署報告(第86A條)。此外，私營從業員執行職責時，須遵守《破產條例》的有關條文，包括該條例規定的時限及其所屬專業的行為守則。

24. 至於私營從業員獲授予的權力，法案委員會察悉，根據《破產條例》擬議第60(2)條，暫行受託人有權把破產人的所有財產收歸他保管或控制、把易毀消貨品出售或處置，以及作出為保護或保存破產人的財產而需要作出的所有其他事情。此外，《破產條例》第60(1)條賦權受託人出售破產人的財產；就任何欠破產人的債項作出債權證明、要求順序攤還和提出申索，並支取攤還債款；行使根據《破產條例》歸於受託人的所有權力；以及作出為管理破產人產業和分發其資產(如有的話)而需要作出的所有其他事情。

監察私營從業員的表現

25. 鑒於私營從業員在處理破產案件方面的職責及獲授予的權力，法案委員會認為，政府當局必須制訂適當措施，以確保私營從業員以合理和一致的方式履行職責和行使權力。政府當局告知法案委員會，當局已為此制訂法定和非法定措施。在法定措施方面，私營從業員將受《破產條例》的法定控制措施所管限，有關措施如下——

- (a) 破產人、債權人或任何其他受屈人士可就受託人的作為或決定，向法院提出上訴(第83條)；
- (b) 法院須審理受託人的行為操守。如任何私營從業員沒有忠誠地執行其職責，亦沒有妥為遵從《破產條例》的所有規定，則債權人、破產管理署署長、破產人或任何其他人士可把事件交由法院審理(第84條)；
- (c) 私營從業員須向破產管理署署長提供法律程序報表，以便署長藉此監察有關法律程序的進展情況(第89條)；
- (d) 破產管理署署長可隨時要求私營從業員提供破產人產業的帳目(擬議第93(1A)條)，並可安排審計該帳目(第93(3A)條)；及
- (e) 在適當情況下，破產管理署署長可向法院申請將受託人免任(第96(2)條)。

26. 至於非法定措施，政府當局指出，委任合約會包括私營從業員的工作說明。有關合約會訂明，私營從業員在履行《破產條例》對破產案受託人規定的所有職責及委任合約對私營從業員所訂的各項職責時，必須達到專業認可水準。私營從業員如沒有在指明時限內完成某些工作，可能須根據委任合約向破產管理署提交報告。破產管理署會按合約條款及《破產條例》的條文，密切監察私營從業員的表現。此外，私營從業員是專業人士，他們可能因違反專業規則或所屬專業團體的行為守則(包括在出任破產案受託人時所犯下的專業過失)而受到紀律處分。

27. 法案委員會關注當局會否向私營從業員提供指引，以協助他們處理簡易程序破產案件。就此方面，政府當局告知法案委員會，破產管理署會向中標者作出介紹，並在《破產條例》及委任合約內訂明他們的職責和責任。該署計劃向獲委任的私營從業員提供破產管理署的有關表格和指引，協助私營從業員考慮破產人所須作出的供款。

28. 法案委員會亦關注到，當局有否制訂措施，處理私營從業員拖延處理外判破產案件或觸犯其他不當作為的情況。政府當局向法案委員會保證，破產管理署會調查有關事件。在適當情況下，破產管理署可能會終止委任合約，並安排其他私營從業員接手處理未分配的個案。如有《破產條例》第96(2)條所指的免任理由，破產管理署可向法院申請把私營從業員免任，並委任另一名私營從業員接替他處理他原先獲委任為破產案件的受託人的案件。如有關申請獲法院批准，被免任的私營從業員必須根據《破產規則》第194條，把所有由其管有的簿冊、文件及帳目交付新受託人。根據《破產條例》第58(3)條，破產人的財產自動歸屬新受託人。私營從業員如被法院免任，則除法院另有命令外，不會獲得合約訂明的酬金。當局認為這是恰當做法，因為該私營從業員未有履行他在合約內的職責，並且違反了合約條款。

29. 整體而言，法案委員會促請政府當局密切監察私營從業員在處理外判簡易程序破產案件方面的表現。就此，委員建議政府當局加強監察私營從業員的工作，並對某個固定百分比的外判案件進行抽樣審查。委員亦建議應在外判合約內訂明，私營從業員在處理外判簡易程序破產案件時，必須遵守有關的法定及非法定規定，包括他們應避免與破產人有利益衝突及不得接受破產人所提供的利益的規定。政府當局接納委員的建議，並答允委員的要求，把這些承諾納入財經事務及庫務局局長在條例草案恢復二讀辯論時發表的演辭內。

私營從業員的酬金

(草案第27條 —— 《破產條例》擬議新訂第85A條)

30. 法案委員會察悉，根據《破產條例》擬議新訂第85A(1)條，以簡易程序破產案件暫行受託人及首任受託人身份行事的私營從業員的酬金，須按照破產管理署署長不時以書面批准的收費表或其他基準釐定。委員及曾就條例草案提交意見的部分團體均關注破產管理署署長會如何釐定有關酬金。政府當局指出，在作出委任時，破產管理署會釐定並與暫行受託人商定有關的收費表／基準。擬議新訂第85A(1)條的字眼大致參照《公司條例》現行第196(1A)條有關在簡易程序清盤案件中獲委任的臨時清盤人的酬金的字眼。《公司條例》第196(1A)條已實施多年，且一直行之有效。

31. 法案委員會關注到，擬議新訂第85A(1)條會導致私營從業員的酬金水平出現不明確的情況。就此方面，法案委員會察悉，律師會對擬議制度是否可吸引律師接受委任為暫行受託人表示有保留。因此，委員要求政府當局考慮為暫行受託人或受託人釐定定額酬金，以鼓勵能勝任的私營從業員參與外判計劃。但政府當局卻認為，不宜在

缺乏相類基準的情況下，為所有私營從業員釐訂定額酬金。這方案亦可能會妨礙市場競爭，因而削弱外判的好處。

32. 對於部分團體建議引入勝訴收費安排作為釐定私營從業員酬金的基準，法案委員會察悉，政府當局認為，應否收取勝訴收費的問題對政策的影響可能廣泛得多，這些影響仍有待研究和考慮。無論如何，由於大部分破產人的資產都很少，勝訴收費的建議未必切實可行。

以破產人的資產支付的訟費及費用的優先權

(草案第11條 —— 《破產條例》擬議第37(1)條)

33. 《破產條例》現行第37條訂明以破產人的資產支付各種款項的優先次序。這個優先次序適用於所有破產案件，包括簡易程序和非簡易程序的破產案件。根據這條文，凡為保存或取得破產人的任何資產或將破產人的任何資產變現而正當地招致的開支，會首先獲得支付。剩餘資產會按第37(1)條所訂的優先次序用作支付各項付款。條例草案建議修訂第37(1)條的優先次序，以跟隨《公司(清盤)規則》現行第179條就清盤案所訂定的付款次序。

34. 法案委員會察悉，在擬議第37(1)條的9個項目中，“破產管理署署長的酬金、須支付予破產管理署署長的費用、手續費、百分率及收費，或破產管理署署長所招致或批准的訟費、收費及開支”最優先獲得支付，而以暫行受託人或受託人身份行事的私營從業員的酬金及必需的墊付支出，則幾乎排在最後。法案委員會及曾就條例草案提交意見的部分團體關注到，這項擬議安排的誘因太小，不能吸引私營從業員接辦外判的破產案件。政府當局解釋，建議採用這項安排，主要是基於兩個原因。第一，擬議安排與《公司(清盤)規則》現行第179條適用於簡易程序和非簡易程序清盤案(不論外判與否)的現行付款安排一致。該規則一直運作暢順，而且被視為已適當平衡各利益相關者的利益。政府當局認為對破產案件採用相同做法是恰當的。第二，擬議安排是因應破產管理署在《破產條例》下的多重身份和職能而作出的。破產管理署在擔當監督角色之餘，亦負責在擔任破產案受託人時管理破產人的產業。根據《破產條例》，破產管理署亦須履行很多私營從業員無須負責的職務。有別於私營從業員，破產管理署亦須擔任破產案的最終受託人，以確保無力償債制度運作暢順。鑒於破產管理署具有上述的多重身份和職能，政府當局認為，破產管理署的費用及開支等較優先獲得支付，是恰當的做法。

35. 應法案委員會的要求，政府當局就擬議第37(1)條所訂的優先次序提供下列理據：

- (a) 除卻破產管理署的費用及開支等(擬議第37(1)(a)條)，下一個優先獲得支付的項目是呈請的經評定的訟費，這是因為必先有呈請才有破產，何況是委任私營從業員為暫行受託人或受託人等程序(擬議第37(1)(b)條)；

- (b) 接下來是特別經理人的酬金和由他正當地招致的費用、墊付支出及開支(擬議第37(1)(c)條)。由於特別經理人的任期會持續至有一位暫行受託人或受託人為止，也就是說，特別經理人是在委任暫行受託人或受託人前獲委任的(《破產條例》擬議第15(4)(a)及(b)條)。因此，特別經理人較以暫行受託人或受託人身份行事的私營從業員優先獲支付酬金及墊付支出等，是符合邏輯的做法；
- (c) 接下來是任何填寫破產人的資產負債狀況說明書的人的費用及開支(擬議第37(1)(d)條)。資產負債狀況說明書是管理破產人產業的必要文件，亦是破產程序非常早期所需的文件；
- (d) 接下來是任何獲委任記錄根據《破產條例》進行的任何訊問的速記員的經評定收費(擬議第37(1)(e)條)。這項開支較優先獲得支付，亦屬恰當，因為速記員是由法院委任執行記錄訊問程序這項重要職務的人；及
- (e) 接下來是以暫行受託人或受託人身份行事的私營從業員的必需的墊付支出、由他們正當地聘用的任何人的費用，以及他們本身的酬金(擬議第37(1)(f)、(g)及(h)條)，最後是債權人委員會在有需要的情況下招致的實際現金付款開支，但該等開支須獲受託人核准(擬議第37(1)(i)條)。

36. 鑒於在絕大多數自行呈請的破產案件中，破產人的資產和收入都很少，或甚至完全沒有資產和收入，法案委員會察悉，債務人所繳存的8,650元按金可能是唯一一筆可用作支付擬議第37(1)條所指的訟費及費用的款項。法案委員會及部分團體關注到，根據擬議的付款先後次序，私營從業員獲支付處理外判簡易程序破產案件的酬金及追回這方面的必需墊付支出的機會甚微。這樣可能會令有能力勝任的私營從業員卻步而不願參與外判計劃，又或由於經費不足而影響私營從業員處理外判案件的服務質素。就此方面，法案委員會要求政府當局提供資料，說明債務人所繳存的按金的分配機制、破產管理署將會招致的費用及開支款額、私營從業員的必需墊付支出款額，以及私營從業員處理外判案件的酬金幅度。

37. 關於債務人所繳存的按金的分配機制，政府當局告知法案委員會，根據《破產規則》第52條，破產管理署會先從按金中扣除該署將會招致的各項費用及開支，例如在憲報刊登破產令的開支。按金餘款其後會根據《破產條例》第37(1)條所訂的優先次序，用作支付其他款項。支付第37(1)條所指的款項後的任何餘款，連同破產人被變現的任何額外資產，都會根據《破產條例》第38(1)條所訂的優先次序予以分發。簡而言之，破產人須支付予僱員(或前僱員)的欠薪⁶或福利(如遣散費)最優先獲得支付，其次是破產人欠政府的法定債項。

⁶ 或從破產欠薪保障基金撥付予有關僱員或前僱員的款項。

38. 關於破產管理署將會招致的費用及開支款額，法案委員會察悉，政府當局估計，以一宗典型的破產案件而言，破產管理署將會招致的各項費用及開支一般為2,000元至3,000元，變動幅度不會太大。因此，會有一筆介乎5,650元(8,650元－3,000元)與6,650元(8,650元－2,000元)的結餘，加上破產人任何其他變現所得的淨資產，以及他／她在破產期內作出的任何淨供款額，可用作支付私營從業員的墊付支出、有關費用及酬金。政府當局認為，破產管理署所招致的各項費用及開支的總額極不可能超過債務人所繳存的8,650元按金。到目前為止，政府當局所能翻查的資料顯示，過去10年從未發生此等情況。至於委員建議為破產管理署就每宗簡易程序破產案件所招致的各項費用及開支設定上限，政府當局指出，《破產規則》第52條規定，破產管理署所招致的各項費用及開支，須從呈請人所繳存的款項撥付。破產管理署無權就有關費用及開支設定上限。

39. 關於私營從業員的必需墊付支出款額，政府當局指出，有關款額(為保存或取得破產人的資產或將破產人的資產變現而正當地招致的開支除外)，將視乎在個別案件中實際招致的款額而定。以一宗不多於10名債權人，以及沒有資產被收回的典型案件為例，估計私營從業員的總墊付支出將介乎900元與1,500元之間。委員察悉，政府當局估計的數額，是根據簡易程序破產案件分批外判可讓私營從業員獲得規模經濟效益而得出的。例如，私營清盤從業員應可安排綜合刊登憲報，以盡量減低費用。

40. 一如上文的計算顯示，將會餘下一筆介乎4,150元(8,650元－3,000元－1,500元)至5,750元(8,650元－2,000元－900元)的款項，用作支付擬議第37(1)條所列的其他項目。就此方面，政府當局告知法案委員會，擬議第37(1)條中的部分項目對由債務人提出呈請的簡易程序破產案件並不適用，或只在極少數情況下適用，例如有關呈請的經評定的訟費(因為債務人呈請的費用由破產人自行繳付)、特別經理人所招致的開支(因為在簡易程序破產案件中根本不可能委任特別經理人)或任何獲委任記錄根據《破產條例》進行的任何訊問的速記員的經評定收費(因為在簡易程序破產案件中相當不可能委任速記員)。政府當局因而認為，即使沒有已變現的額外資產，而破產人也沒有收入以作出供款，仍會有介乎4,150元至5,750元的款項，可用作支付私營從業員的酬金及私營從業員正當地聘用的人的費用。當局相信，這足以令私營從業員會對參與外判計劃感興趣。

41. 法案委員會認為，政府當局的估計可能過分樂觀。鑒於擬議第37(1)條中的部分項目對由債務人提出呈請的簡易程序破產案件並不適用，或只在極少數情況下適用，加上破產案件與公司清盤案件性質不同，法案委員會要求政府當局對其原建議，即是使《破產條例》第37條所列以破產人資產支付的訟費及費用的優先次序，與《公司(清盤)規則》第179(1)條一致的建議，作出檢討。政府當局經檢討後認為應保留其原建議，以確保整個無力償債制度的做法一致。

42. 然而，法案委員會要求政府當局考慮提升支付承辦簡易程序破產案件的私營從業員的必需墊付支出、訟費和酬金的優先次序。政府當局基於3個原因，認為並無充分理據這樣做。第一，任何改動都會令公司清盤案件與破產案件的相關安排不能保持一致。第二，雖然擬議第37(1)(a)至(e)條所指的部分訟費和費用在債務人提出呈請的簡易程序破產案件中相當不可能出現，但原則上也不應因此而作出改動。事實上，每一項目的排列次序都有其特定理據。此外，擬議第37(1)條所訂的優先次序對簡易程序及非簡易程序案件以至債務人的呈請和債權人的呈請同樣適用⁷。第三，根據實際運作經驗，政府當局不認為有需要作出該項改動。對於公司清盤案件(包括簡易程序和非簡易程序案件)，擬議的優先次序多年來一直運作暢順。因此，在公司清盤案件(包括外判案件)中以清盤人身份行事的私營從業員的墊付支出和酬金獲支付的次序，已低於呈請人的經評定的訟費及特別經理人的酬金和開支等其他項目。政府當局並重申以下各點 ——

- (a) 由於擬議第37(1)(a)至(e)條所指的部分訟費及費用在典型的外判案件中相當不可能出現，故獲委任處理有關案件的私營從業員的必需墊付支出及酬金，將可能緊接排在破產管理署的費用和收費之後；
- (b) 破產管理署須擔任最終受託人，但私營從業員則不同，私營從業員可自行決定是否接受委任為暫行受託人。私營從業員亦可在考慮有關安排(包括擬議第37(1)條所訂的安排)後，才決定其投標價；及
- (c) 第37(1)條所訂的優先次序受制於法院的任何命令。因此，若私營從業員認為，比方說，破產管理署在處理外判個案方面所招致的支出並不合理，他／她可申請法院命令。這做法可作為最終的保障設施。

43. 不過，為釋除法案委員會的疑慮，政府當局建議修訂《破產條例》擬議新訂第85A(3)條，以表明在外判的破產案件中，如有關的私營從業員“在無酬金的情況下行事”，他或破產管理署署長可向法院提出申請，而法院可批准他從破產人的產業中支取他在管理破產人產業的過程中招致的必需墊付支出。在這情況下，第37(1)條所訂的優先次序會受法院就此作出的任何命令所規限。如有關申請由破產管理署署長提出，私營從業員相當可能無須招致任何額外費用。在這方面，破產管理署署長會考慮個案的有關情況，以決定是否提出申請。委員對政府當局的建議並無異議，但他們關注到，擬議第85A(3)條中“在無酬金的情況下行事”此擬議表述方式有欠清晰，法院對此可以有不同的詮釋。政府當局接納委員的建議，同意將擬議表述方式以“並未獲付任何酬金”取代。

⁷ 就簡易程序及非簡易程序案件訂定不同的優先次序會引起各種問題。除造成不一致的情況外，當發生例如簡易程序案件在破產期內變成非簡易程序案件等情況時，問題便會出現。

44. 法案委員會亦建議修訂擬議第37(1)(a)條，使該條文只涵蓋破產管理署在處理外判簡易程序破產案件方面所招致的必需費用和收費。就此方面，政府當局告知法案委員會，《破產條例》現行第114條訂明，終審法院首席法官經立法會批准後，可藉命令為根據《破產條例》進行的法律程序或就該等法律程序而訂明一份費用及按百分率計算的收費表。根據第114條，終審法院首席法官已訂立《破產(費用及百分率)令》(下稱“該命令”)，訂明就破產法律程序而徵收的各項費用及按百分率計算的收費。擬議第37(1)(a)條所指的“破產管理署署長的酬金、須支付予破產管理署署長的費用、手續費、百分率及收費”，是指該命令訂明的，並須繳付予破產管理署署長的費用、收費及按百分率計算的收費，而有關款額一般會基於可悉數收回成本的原則訂定。為免含糊，法案委員會認為應在擬議第37(1)(a)條清楚訂明此政策原意。政府當局接納法案委員會的意見，並按此提出一項委員會審議階段修正案。

外判建議對人手的影響

45. 法案委員會曾研究外判建議對人手的影響，以及破產管理署員工有否就建議被諮詢。政府當局告知法案委員會，目前，為管理破產案件而設的職位約有70個。在實施外判建議後，可能會重新調配或刪減的職位多至45個。在該45個職位中，計劃刪除的職位有17個。部分職員會被調派擔任監察處理外判案件的私營從業員的工作，部分職員則會被調派處理其他職務，例如加強破產管理署在無力償債制度下的監管角色。由於破產管理署需繼續跟進現有的破產案件，直至破產人獲解除破產為止，預期被重新調配的有關職員初期會繼續處理現有個案的管理工作。為利便推行重新調配計劃，破產管理署會為有關職員提供必要的培訓。

46. 政府當局又向法案委員會表示，破產管理署職員已獲告知外判建議。破產管理署署長已與破產管理主任⁸協會的代表會面，向協會介紹外判建議，協會亦對有關建議表示歡迎。

雜項修訂

受託人的定義

(草案第2條 —— 《破產條例》第2條)

47. 法案委員會認為，為清晰起見，《破產條例》第2條中有關“受託人”的定義應提述第58條的新訂第(1B)款。該款訂明，就《破產條例》而言，除文意另有所指外，暫行受託人須視為受託人(但在某些條文中則例外)。政府當局接納法案委員會的意見，並同意按此動議一項委員會審議階段修正案。

⁸ 破產管理主任屬於破產管理署的部門職系。

暫行受託人及受託人處理破產人財產的權力
(草案第17條 —— 《破產條例》擬議第60條)

48. 因應法案委員會的建議，政府當局同意改寫擬議第60(1)條，將擬議第60(2)(a)條賦予其他暫行受託人的權力同樣賦予以暫行受託人身份行事的破產管理署署長，使他可將破產人的財產收歸他保管或控制。

49. 政府當局建議修訂擬議第60(2)條，以清楚訂明暫行受託人可行使根據《破產條例》歸於他的所有權力，以及除第61條另有規定外，作出為在委任受託人之前管理有關產業而需要作出的所有其他事情。法案委員會對此並無異議。

受託人在破產人行為操守方面的職責
(草案第28條 —— 《破產條例》擬議新訂第86A條)

50. 一如條例草案所載，《破產條例》擬議新訂第86A條訂明，受託人的職責是：

- (a) 將破產人任何足以令法院拒絕作出或暫時中止破產人的破產解除令或就該命令施加約制的行為操守，向法院報告；及
- (b) 調查破產人的行為操守，並向法院(如受託人是破產管理署署長)或破產管理署署長(如受託人是破產管理署署長以外的人)呈交報告，陳述是否有理由相信破產人曾作出構成《破產條例》所訂的可公訴罪行的作為。

51. 關於上文第(a)項所述的職責，政府當局建議動議一項委員會審議階段修正案，以闡明受託人亦須調查破產人的行為操守。法案委員會對此並無異議。至於上文第(b)項所述的職責，根據現行安排，凡有任何關於破產人觸犯《破產條例》所訂罪行(不論是否屬可公訴罪行)的報告，破產管理署署長會在適當情況下作出檢控行動。有鑒於此，政府當局目前認為無需規定破產管理署署長須履行報告任何構成《破產條例》所訂的可公訴罪行的行為的職責。此外，受託人(破產管理署署長除外)按規定須履行的報告職責的範圍應擴大至涵蓋可公訴罪行及簡易(不可公訴)罪行。政府當局建議修訂擬議新訂第86A條以實施這些改變，法案委員會對此並無異議。

政府當局作出的承諾

52. 應法案委員會的要求，政府當局承諾在條例草案恢復二讀辯論時，在財經事務及庫務局局長發表的演辭中特別提出以下各點：

- (a) 政府當局的政策原意是，破產管理署署長可對獲委任為暫行受託人的人施加的“合理條件”，就是將於外判簡易程序破產案件的招標文件內訂明的條件，包括該人須於

取得專業資格後有若干年數的執業經驗，以及曾就無力償債個案提供不少於某個時數的專業或收費服務等詳細資格準則；

- (b) 政府當局會加強監察私營從業員在處理外判簡易程序破產案件方面的表現，以及對某個固定百分比的外判案件進行抽樣審查；
- (c) 政府當局承諾在外判合約內訂明，私營從業員在處理外判簡易程序破產案件時，必須遵守有關的法定及非法定規定，包括他們應避免與破產人有利益衝突及不得接受破產人所提供的利益的規定；及
- (d) 政府當局承諾在簡易程序破產案件外判計劃實施後作出檢討，並向立法會匯報檢討結果。

53. 關於上文第(b)及(d)項，政府當局會在財經事務及庫務局局長的演辭中指明預計會進行抽樣審查的外判案件百分比，以及何時會對外判計劃進行檢討。

委員會審議階段修正案

54. 法案委員會支持政府當局提出的委員會審議階段修正案。法案委員會並無提出任何修正案。

建議

55. 法案委員會支持政府當局的建議，在2005年7月6日恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

56. 內務委員會在2005年6月17日會議上支持法案委員會在上文第55段所載的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年6月24日

《 2004年破產(修訂)條例草案 》委員會
Bills Committee on
Bankruptcy (Amendment) Bill 2004

委員名單
Membership List

主席 Chairman	譚香文議員	Hon TAM Heung-man
委員 Members	何俊仁議員	Hon Albert HO Chun-yan
	呂明華議員, JP	Dr Hon LUI Ming-wah, JP
	陳鑑林議員, JP	Hon CHAN Kam-lam, JP
	劉健儀議員, GBS, JP	Hon Miriam LAU Kin-ye, GBS, JP
	余若薇議員, SC, JP	Hon Audrey EU Yuet-mee, SC, JP
	李國英議員, MH	Hon LI Kwok-ying, MH
	湯家驊議員, SC	Hon Ronny TONG Ka-wah, SC
	鄭志堅議員	Hon KWONG Chi-kin
	(總數 : 9位委員) (Total : 9 members)	
秘書 Clerk	陳美卿小姐	Miss Salumi CHAN
法律顧問 Legal Adviser	顧建華先生	Mr KAU Kin-wah
日期 Date	2004年11月3日 3 November 2004	

《2004年破產(修訂)條例草案》委員會

曾就條例草案提交意見的團體名單

- * 1. 葉謝鄧律師行
- * 2. 均富會計師行
- 3. 香港中華總商會
- 4. 消費者委員會
- 5. 香港金融管理局
- 6. 香港銀行公會
- 7. 公司法改革常務委員會
- 8. 陳順祖、文國權、潘慧妍律師行
- 9. 香港公司秘書公會
- 10. 特許公認會計師公會(香港分會)
- 11. 香港有限牌照銀行及接受存款公司公會
- 12. 香港英商會
- 13. 譚競正會計師事務所
- 14. 華人會計師公會
- * 15. 香港會計師公會
- 16. 香港律師會破產法委員會
- 17. 香港大律師公會

備註：

“*” 代表曾有代表出席法案委員會會議的團體