

二零一一年十一月七日會議
資料文件

立法會財經事務委員會 把公司破產法例現代化

目的

政府當局計劃把香港的公司破產法例現代化。本文件簡述有關計劃，並請委員支持保留財經事務及庫務局財經事務科內一個首長級職位，以掌領該項工作。

背景

2. 我們在二零零六年年中展開重寫《公司條例》(第 32 章)的工作，這項工作對提升香港作為主要國際商業和金融中心的地位十分重要。由於重寫《公司條例》涉及的範圍廣泛，我們分階段進行有關工作，先行處理大部分關乎香港逾 91 萬家現存公司的條文。《公司條例草案》是涉及現存公司的第一階段重寫工作的成果。該草案在二零一一年一月二十六日提交立法會，現正由立法會的法案委員會審議，預期於二零一二年年中通過成為法例。

3. 在新《公司條例》實施後，現行《公司條例》的餘下條文會改稱《公司(清盤及雜項條文)條例》。該條例主要載有有關(a)公司清盤和無力償債；以及(b)招股章程的條文，其中有關招股章程的條文，會由證券及期貨事務監察委員會另作檢討，並可能會移至《證券及期貨條例》。

把公司破產法例現代化

目標

4. 我們計劃展開把香港的公司破產法例現代化的工作。除了檢討現行《公司條例》中有關公司清盤及無力償債的條文(即《公司條例草案》通過成為法例後的《公司(清盤及雜項條文)條例》)外，我們也會在進行這項工作時，考慮是否需要制訂有關公司破產制度的新條文。這項工作的三個基本目標如下：

- (a) **簡化和理順公司清盤程序**。我們會參考相關的國際經驗，以期更有效地管理清盤事宜和加強對債權人的保障；
- (b) **設立新的法定企業拯救程序**，讓面對短期財政困難的公司可扭轉形勢或重整業務；以及
- (c) **加強監管**清盤制度及破產從業員。

(a) 簡化和理順公司清盤程序

5. 現行《公司條例》中有關公司清盤及無力償債的條文，大體上是根據英國《1929 年公司法》及《1948 年公司法》所載條文制訂的。多年來，香港針對特定事項對這些條文作出多項修訂，但其他司法管轄區已其間着手改革其公司破產法例¹。為鞏固香港作為主要國際商業和金融中心的地位，我們認為宜全面檢討現行《公司條例》中有關公司清盤及無力償債的條文，以簡化和理順公司清盤及破產程序，確保本港的公司破產制度與時並進，切合社會及經濟需要。

(b) 設立新的法定企業拯救程序

6. 現時，香港的公司若遇到財政困難，可透過非法定自願債務協商的方式，或根據《公司條例》第 166 條所訂的債務重組安排，設法與債權人作出償債安排。不過，這兩個方法都沒有訂定在償債安排計劃制定期間對債權人具約束力的暫止期，有欠明確。法定企業拯救程序則就債權人不予採取法律行動的暫止期訂定條文，讓獨立的第三方專業人士(即臨時監管人)在臨時監管期間實際接管公司，並在指定時限內為債權人制訂自願償債安排方案。我們在二零零九年和二零一零年檢討設立法定企業拯救程序的立法建議，並在委員會以往舉行的會議上，就有關檢討徵詢各委員的意見²。自檢討的諮詢總結在二零一零

¹ 舉例來說，在英國，因應一九八二年發表的《破產法例及實務檢討委員會報告書》(一般稱為“郭建能報告書”)所載的建議，《1985 年破產法令》對《1985 年公司法》中的破產條文作出重大修訂。《1985 年破產法令》為《1986 年破產法令》所取代，後者是一項綜合性法令，旨在分別廢除和重訂《1985 年破產法例》及《1985 年公司法》中的破產條文。在澳洲，法律改革委員會於一九八八年發表《一般破產問題研訊報告書》(一般稱為“夏瀚明報告書”)後，當地的公司破產法例相應於一九九三年作出重大修訂。

² 政府當局分別在二零零九年十二月七日及二零一零年七月十九日，向委員會簡述企業拯救立法建議及公眾對建議的回應。

年七月發布³後，我們一直致力制訂法定企業拯救程序的詳細建議。然而，礙於立法優次和資源所限，我們無法在本屆立法會任期內提交有關企業拯救程序的條例草案。因此，我們會研究如何在進行公司破產法例現代化的工作時，妥善落實法定企業拯救程序的建議。

(c) 加強監管清盤制度及破產從業員

7. 多年來，破產管理署的角色逐步改變，從以往在法院下令清盤案中擔任基本清盤人，逐漸變為負責監管破產從業員。自二零零零年起，該署開始把法院下令清盤案外判予破產從業員處理。我們有需要檢討有關監管清盤制度的現行條文，以提高制度對債權人的透明度、確保獲委任的破產從業員力能勝任、加強對公司的保障以免公司為犯罪高級人員及破產從業員所染指，以及確保破產從業員在執行清盤程序時，其工作受到適當管制。

8. 一九九九年，法律改革委員會(法改會)發表《關於〈公司條例〉的清盤條文報告書》(《法改會報告書》)⁴，提出多項技術上的建議。我們也會藉進行上述新工作的機會，跟進這些建議。自報告書發表後，政府當局已表明對《法改會報告書》的立場，並承諾檢討法改會就《公司條例》中有關公司清盤及無力償債的條文提出的其他技術修訂⁵。自《法改會報告書》發表後，香港的營商、法律及社會環境已有所改變，當中若干建議或許不再切合現今情況，但仍可用作參考，有助我們全面檢討《公司條例》中有關公司清盤及無力償債的條文。

9. 因應上述目標，我們已初步界定工作範圍，定出在進行法例現代化工作時須處理的一些課題。初步建議載列於**附件 A**。該列表並非詳盡無遺，只說明政府當局初步認為在進行上述工作時須重點處理的範疇。在進行上述工作時，我們會與相關各方緊密合作，以敲定各項建議。

³ 載於 http://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/doc/review_crplp_conclusions_c.pdf。

⁴ 《法改會報告書》載於 <http://www.hkreform.gov.hk/tc/docs/rwind-c.doc>。

⁵ 政府當局對《法改會報告書》的回應載於 <http://www.hkreform.gov.hk/tc/news/2009.htm#windingup>。

推行策略及時間表

10. 我們的目標是在二零一二至一六年立法會任期內，完成法例現代化的大部分工作。我們不建議沿用重寫《公司條例》第一階段的方式，徹底革新《公司(清盤及雜項條文)條例》，而是建議修訂該條例，以落實法例現代化，彰顯成效。假設策劃法例現代化工作所需的資源(見下文第 16 至 22 段)無虞或缺，我們初步擬訂了下列時間表，臚列該項工作的各個主要步驟：

時間	主要步驟
二零一二年第一季至第三季	<ul style="list-style-type: none">成立諮詢小組以考慮立法建議
二零一二年第四季至二零一三年第一季	<ul style="list-style-type: none">進行公眾諮詢和分析收集所得的回應
二零一三年第二季	<ul style="list-style-type: none">就立法建議擬備法律草擬指示
二零一三年第三季至二零一四年第一季	<ul style="list-style-type: none">擬備條例草案
二零一四年第二季	<ul style="list-style-type: none">向立法會提交條例草案
二零一六年年中前	<ul style="list-style-type: none">條例草案通過成為法例

公眾參與過程

諮詢公司法改革常務委員會

11. 公司法改革常務委員會(常委會)⁶ 會繼續擔當重要角色，就破產法例現代化工作的路向及所涉及的主要政策事宜提供意見。

12. 在這方面，我們在二零一一年九月二十四日就上述工作的擬議推行策略諮詢常委會。各成員對這項工作表示全力支持，並促請我們早日完成工作。有成員建議，政府當局在進行這項工作時，也應處理跨境破產問題，包括採納《聯合國國際貿易法委員會跨國界破產示範法》(《示範法》)。頒布《示範法》旨在協助各司法管轄區制訂統一和公平的現代化法律框架，以便更有效地處理跨境破產事件。《示範法》已為香港的多個主要貿易伙伴所採納⁷。

13. 我們同意，現在是適當時候諮詢業界人士、法律專家及學者，考慮香港可否採納《示範法》。不過，由於此項工作涉及複雜的國際法律問題，或須訂立一條與上文第 10 段所述條例草案分開的獨立法例，因此，我們要再作研究和評估資源，才可擬訂相關的時間表。

諮詢相關各方及公眾

14. 此外，我們已就計劃把公司破產法例現代化一事，諮詢相關各方，而各方一致認為有需要展開該項工作。我們打算成立一個由相關專業及持份者代表組成的諮詢小組，就擬納入法例現代化工作的立法建議所涉及的技術問題為我們提供意見。

15. 如檢討進度理想，我們計劃在二零一二年年底就主要的立法建議諮詢公眾，然後敲定立法建議，以期在二零一四年第二季或之前向立法會提交條例草案。

⁶ 常委會於一九八四年成立，負責在經驗顯示須修訂《公司條例》時，向財政司司長提供意見。此外，常委會也就與證券相關的法例所須作出的修訂提供意見，目的是協助證券及期貨事務監察委員會實施有關法例。常委會的成員包括證券及期貨事務監察委員會、香港交易及結算所有限公司及有關政府部門的代表，以及會計界、法律界和公司秘書界等相關界別或專業的人士。

⁷ 截至二零一一年十月，共有 19 個司法管轄區(包括美國、英國、澳洲、日本、新西蘭及南非)已採納《示範法》，並就此通知聯合國國際貿易法委員會秘書處。

人手需求

16. 把公司破產法例現代化是一項重大的工作，負責人員須就《公司條例》的現行條文及其他主要普通法適用地區的破產法例發展情況，進行廣泛的法律／政策研究。此外，為確保新制度切合現代需要，及早邀請相關各方參與其事至為重要。在敲定立法建議後，我們也須擬備法律草擬指示擬稿，以便把條例草案定稿。我們預計需要大量人手處理這些工作。

17. 在初期策劃階段，我們建議盡量由財經事務及庫務局財經事務科、破產管理署及律政司吸納籌備工作所產生的大部分工作量。不過，我們建議把財經事務科在二零一二年七月三十一日到期取消的一個首長級乙級政務官編外職位(即副秘書長(財經事務)3)的開設期延長24個月，由二零一二年八月一日起，至二零一四年七月三十一日止，以便該人員掌領有關工作，以及為這個大規模的項目提供高層次的政策督導和管理。

18. 副秘書長(財經事務)3 現為公司條例草案專責小組的主管，該小組在二零零六年年中成立，專責有關《公司條例草案》的工作。此外，他也負責監督有關會計界和破產管理的政策事宜，並主理另外兩項重要的政策措施，即改革《受託人條例》(第29章)和《財產恆繼及收益累積條例》(第257章)，以及檢討核數師監督制度。《公司條例草案》預計在二零一二年年中通過成為法例，因此，副秘書長(財經事務)3 在《公司條例草案》方面的工作預計會逐步減少。不過，現時把公司破產法例現代化的建議，也需要同樣高層次的政策督導，因此有需要保留該職位多24個月，直至二零一四年七月三十一日為止。有關職位在該24個月內的擬議職責說明，載於**附件 B**。

19. 現時，財經事務科另有兩名副秘書長(財經事務)，即副秘書長(財經事務)1 和副秘書長(財經事務)2。副秘書長(財經事務)1 主要負責有關證券及期貨界、銀行界及金融市場發展的政策和立法事宜。財經事務科現正推行多項屬於該等政策範圍的重要措施，在未來數年也須積極跟進。這些措施包括：在香港發展人民幣業務、上市平台和資產管理業；推動本地債券市場(包括伊斯蘭債券市場)進一步和持續發展；推行二十國集團和巴塞爾銀行監管委員會等國際論壇所公布的相關規管改革及其他加強金融穩定的措施；以及制訂立法建議以促進市場發展(包括在香港實行無紙化證券市場)。

20. 副秘書長(財經事務)² 主要負責有關保險界、強制性公積金(強積金)計劃和其他退休計劃、金融業的打擊洗錢及恐怖分子籌資活動，以及統計事務的政策和立法事宜。財經事務科現正進行多項重要措施，特別是建議設立獨立保險業監督及保單持有人保障基金、制定法例以加強監管強積金中介人、落實提高強積金供款最低及最高有關入息水平及強積金計劃僱員自選安排的建議、持續進行強積金制度的運作檢討，以及作好準備，爭取財務特別行動組織同意在二零一二年年中把香港免除於其定期跟進程序。

21. 這些措施所產生的工作量，在未來數年足使兩名副秘書長(財經事務)無法分身。因此，若要他們兼顧擬把公司破產法例現代化的工作，是不切實際的。

22. 在初期策劃階段結束後，有關法例現代化建議的公眾諮詢將按計劃在二零一二年年底展開，我們預計屆時這項工作會需要大量額外的法律及政策支援。我們會不時檢討人力資源需求，如有需要，會在適當時間透過既定途徑和程序尋求額外資源。

財政影響

23. 至於擬保留上述首長級乙級政務官編外職位 24 個月，預算額外開支約為 520 萬元。在二零一二年八月一日至二零一三年六月三十日期間，由於預計副秘書長(財經事務)³ 會利用部分時間監督根據《公司條例草案》訂立的附屬法例的擬備工作，該段期間的職員費用的 25%(即 60 萬元)，會由公司註冊處營運基金支付。餘下的費用會由財經事務科內部承擔。

24. 我們稍後會檢討對首長級及非首長級人員支援的需求(見第 22 段)，視乎檢討的結果，我們會在有需要時透過既定途徑和程序尋求額外資源。

未來路向

25. 如委員沒有其他意見，我們會按上文詳述的擬議策略及推行時間表，進行公司破產法例現代化的工作。我們會繼續向本委員會匯報這項工作的進展。

26. 我們計劃在二零一二年一月及四月，分別向人事編制小組委員會及財務委員會提交上文第 16 至 22 段所載的人員編制建議，以供考慮。

財經事務及庫務局

二零一一年十月三十一日

公司破產法例現代化的初步建議列表

	建議及目標	與海外的情況比較
簡化和理順公司清盤程序		
1.	更新有關“不公平優惠”的現行條文(即《公司條例》第 266、266A 及 266B 條；根據這些條文，如無力償債公司作出的付款優待某名債權人，法院可裁定該付款無效)，使之成為獨立條文而無須參照《破產條例》的條文，包括修訂“有聯繫人士”一詞的定義，以處理公司破產的情況。	英國和澳洲都有就公司破產制定獨立的不公平優惠條文。
2.	新增有關“以低於一般價值訂立的交易”的條文，訂明如公司在清盤前作出交易而沒有收取代價，或有關代價的價值遠低於交易標的物的實際價值，則法院可裁定有關交易無效。	英國的法例就以低於一般價值訂立的交易作出規定，而澳洲的法例則就並非按商業原則訂立的交易作出規定。
3.	現時，在強制清盤中，要評定清盤人的代理人的收費既耗時又花費，建議取消這項費時失事的程序，改由有關方面與審查委員會協定收費；如委員會或協定付之闕如，則交由法院評定收費。	在英國，除非清盤人與代理人已有協定，否則代理人的酬金須詳加評定。在澳洲，這類酬金無須經審查委員會、債權人或法院批准，但法院可應受屈人士的申請作出覆檢。
4.	採用新科技，容許審查委員會使用電子方式履行職責及職能(例如舉行會議)，並容許清盤人利用電子方式與債權人、分擔人及其他有利害關係的人通訊。	在英國和澳洲，債權人及清盤委員會的會議可分別以電子方式和利用電話會議設施召開。英國和澳洲的司職人員可以電子方

	建議及目標	與海外的情況比較
		式或利用網站送達或送交法例規定的通知或文件。
5.	重寫《公司條例》第 265 條，該條列出各類可從公司的資產中優先獲得付款的債權人。多年來，第 265 條經過多次小規模修訂，每次都是針對特定事項。	重寫第 265 條時，會參考其他司法管轄區（例如英國和澳洲）的破產法例，因為有關法例也載有類似條文，訂明在公司清盤時哪些債項可較其他無抵押債項優先獲得償付。
6.	檢討和理順有關清盤人的定義（特別是相對臨時清盤人的涵義）及相關條文，並釐清臨時清盤人酬金的計算方法。	檢討香港的條文時，會參考海外司法管轄區的做法。
7.	<p>作出多項技術上的修訂，以理順現行法例，並使之與國際的做法和發展一致，例如：</p> <p>(i) 把《公司條例》第 190(4)條和《公司(清盤)規則》第 43 條合併，因為兩者都涉及擬備資產負債狀況說明書的費用；以及</p> <p>(ii) 只要數額合理，審查委員會的成員可申領出席委員會會議的來回交通費，但僅限於在香港的開支。</p>	<p>會參考海外司法管轄區的破產法例中的相關條文。</p> <p>(i) 澳洲和英國的法例都載有條文，規管在法院清盤案中擬備資產負債狀況說明書的費用。</p> <p>(ii) 這些開支在英國被視為清盤開支，在澳洲則屬較其他無抵押債項優先獲得償付的債項之一。</p>

	建議及目標	與海外的情況比較
設立新的法定企業拯救程序		
8.	<p>(i) 設立稱為“臨時監管”的企業拯救程序，為陷入財政困難的公司提供不予採取法律行動的暫止期，協助有關公司扭轉形勢，繼續如持續經營的企業那樣經營下去。</p> <p>(ii) 為了鼓勵董事盡早處理公司無力償債的問題，針對公司無力償債而營商的情況制定條文，賦權公司的清盤人向法院提出申請，要求聲明沒有阻止公司在無力償債情況下營商的“責任人”（董事或幕後董事），須負上支付賠償的個人法律責任，賠償範圍或包括公司在該情況下營商而欠下的債項。</p>	<p>英國、澳洲及新加坡都設有企業拯救程序。</p> <p>英國及澳洲都訂有條文，規定董事須就公司在無力償債情況下營商負上法律責任。</p>
加強監管		
9.	<p>檢討有關清盤人及臨時清盤人的資格和喪失資格的現有條文，並研究可否增訂詳盡條文，以確保清盤人／臨時清盤人的質素和避免出現利益衝突的情況。</p>	<p>英國及澳洲都有就清盤人及臨時清盤人的資格作出規定。</p>
10.	<p>就有關清盤人及臨時清盤人逝世、辭職、被免職和被解除責任的程序及效果，檢討和理順相關條文。</p>	<p>英國及澳洲都訂有具體條文，規管清盤人被免職、辭職、被解除責任及填補清盤人職位空缺的事宜。英國並就終止臨時清盤人的委任作出規定。</p>
11.	<p>檢討以下現行程序：在公司無能力繼續業務的情況下，公司的董事可以提起特別程序，將公司自動清盤（《公司條</p>	<p>英國及澳洲都沒有類似條文。</p>

	建議及目標	與海外的情況比較
	例》第 228A 條)。	
12.	制定條文，規定某清盤人縱使已被解除責任，仍須受《公司條例》第 276 條的條文所約束；該條訂明法院有權針對犯罪的清盤人評估損害賠償。	英國的法例訂有條文，規定即使犯罪的清盤人已被解除責任，他人仍可向法院提出申請，要求法院循簡易程序着令該清盤人作出補救。在澳洲，如證實解除責任令是透過欺詐、隱瞞或隱藏任何具關鍵性的事實而取得的，則該項命令可予撤銷。

副秘書長(財經事務)3

擬議職責說明

(二零一二年八月一日至二零一四年七月三十一日)

職級：首長級乙級政務官(首長級薪級第 3 點)

直屬上司：財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)

主要職務 –

1. 監督公司破產法例現代化的工作。
2. 監督根據《公司條例草案》訂立的附屬法例的擬備工作。
3. 監督信託法改革，並帶領政府當局的小組協助立法會審議《受託人條例》(第 29 章)和《財產恆繼及收益累積條例》(第 257 章)的修訂建議。
4. 監督有關破產管理的政策事宜及破產管理署的內務管理事宜。
5. 監督公司註冊處的政策事宜及內務管理事宜。
6. 監督會計界的規管工作，包括檢討現行的核數師監督制度。
7. 執行財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)所指派的其他工作。
