

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)71/13-14號文件

檔號：CB1/SS/12/12

## 2013年10月18日內務委員會會議文件

### 根據《破產條例》及《公司條例》動議的擬議決議案 小組委員會報告

#### 目的

本文件匯報根據《破產條例》及《公司條例》動議的擬議決議案小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

#### 背景

2. 財經事務及庫務局局長曾計劃於2013年7月10日立法會會議上動議4項擬議決議案(下稱"有關的擬議決議案")，尋求立法會批准終審法院首席法官於2013年6月18日根據《破產條例》(第6章)第113條及114條及《公司條例》(第32章)第296條訂立的——

- (a) 《2013年破產(修訂)規則》，
- (b) 《2013年破產(費用及百分率)(修訂)令》，
- (c) 《2013年公司(費用及百分率)(修訂)令》，及
- (d) 《2013年公司(清盤)(修訂)規則》(下稱"有關的修訂規則／命令")。

倘若有關的擬議決議案得到立法會批准，有關的修訂規則／命令將自其在憲報刊登當日起實施。

## 破產管理署的收費

3. 目前，破產管理署就管理破產案及清盤案徵收各項法定費用及繳存款項。此等收費及繳存款項載列於《破產規則》(第6章，附屬法例A)、《破產(費用及百分率)令》(第6章，附屬法例C)、《公司(費用及百分率)令》(第32章，附屬法例C)及《公司(清盤)規則》(第32章，附屬法例H)。政府當局的政策是將政府當局徵收的各項費用大致訂於足以收回有關部門所提供服務的全部成本的水平。這可確保提供有關服務的成本無須由一般納稅人支付。

4. 政府當局表示，根據破產管理署既定的做法，該署就提供無力償債服務而徵收費用時，無須考慮某個案實際所耗費的時間。一般而言，絕大部分由破產管理署處理的無力償債個案都是入不敷支的個案<sup>1</sup>，即沒有資產變現或變現資產不足而令破產管理署無法收回在處理該等個案時所涉及的成本的個案。另一方面，在非入不敷支的無力償債個案中所收取的費用，則高於破產管理署處理該等個案所招致的實際成本。此收費方法旨在幫助補貼破產管理署因處理絕大部分入不敷支個案而須付出的成本。在1987年，立法局通過修訂《破產條例》及《公司條例》，明確訂定條文規定破產管理署在徵收費用收回成本時，大致上無須考慮某個案中招致的行政費或其他費用。

5. 破產管理署的法定收費及繳存款項對上一次調整在1997年進行。在該次調整中，法定收費普遍有所增加，大部分的增幅與通脹相若，以避免收回成本比率進一步下降<sup>2</sup>。

## 破產管理署的收費調整

6. 政府當局表示，破產管理署最近曾檢討該署所收取的各項法定費用及繳存款項。經考慮該等費用及繳存款項的現行水平及破產管理署的實際營運收入和成本後，預計該署在2013-2014財政年度的收回成本比率為111%。因此，政府當局訂立第2段所述的修訂規則／命令，建議調低與破產及清盤法律程序有關的31項收費、繳存款項及費用(包括下表(a)及(b)項所列)在提出破產／清盤呈請時須向破產管理署署長(下稱"署長")繳存的款項)，將該等收費、繳存款項及費用回復至1997年對上一次調整收費前的水平。政府當局亦建議，以定額費用取代"變現費用"(下表(c)項)。

<sup>1</sup> 政府當局表示，在2011-2012年度所處理的新增無力償債個案中，入不敷支的個案佔98%。在過去5年，入不敷支的個案比率並沒有大變化。

<sup>2</sup> 在1997年對上一次進行收費調整前，破產管理署在1996-1997年度的收回成本比率為56%。

項目	現時的金額(元)	經修訂的金額(元)
(a) 呈請人提出破產呈請時須向破產管理署署長(下稱"署長")繳存的款項 ——		
(i) 債務人呈請	(i) 8,650	(i) 8,000
(ii) 債權人呈請	(ii) 12,150	(ii) 11,250
(b) 呈請人提出清盤呈請時須向署長繳存的款項	12,150	11,250
(c) 破產管理署就破產案及清盤案所徵收的"變現費用" <sup>3</sup>	署長擔任臨時受託人或受託人時存入破產人帳戶的款項的10%，或署長在清盤案中擔任清盤人時把資產變現後所得的款項的10%	170

7. 政府當局解釋，假如收費調整建議在2014年前生效，破產管理署在2013-2014年度的預計收回成本比率約為100%。

### 小組委員會

8. 在2013年6月28日舉行的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會，研究該4項擬議決議案。應內務委員會要求，財經事務及庫務局局長於2013年7月2日向立法會秘書發出函件，撤回有關擬於2013年7月10日的立法會會議上動議該等擬議決議案的預告。小組委員會由黃定光議員擔任主席，曾經舉行兩次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會曾

<sup>3</sup> 據有關的擬議決議案的立法會參考資料摘要第2(c)段所述，凡署長在破產案中擔任臨時受託人或受託人，或在法院清盤案中擔任清盤人，破產管理署把資產變現的工作，主要涉及把款項轉入破產人產業或清盤公司產業的銀行帳戶。

邀請公眾人士(包括相關的業務機構、專業團體及社會服務機構)就該等擬議決議案表達意見，並曾於2013年10月3日會議席上聽取代表團體口頭陳述意見。曾向小組委員會表達意見的團體名單載於**附錄II**。

## 小組委員會的商議工作

9. 小組委員會大致支持該等旨在調低費用的修訂規則／命令。小組委員會不會就有關的修訂規則／命令提出任何修訂建議。

### 呈請人提出破產呈請時須向破產管理署署長繳存的款項

10. 小組委員會察悉，根據《2013年破產(修訂)規則》，破產呈請人提出破產呈請時須向署長繳存的款項將由8,645元下調至8,000元。委員查詢收取繳存款項的目的。

11. 政府當局解釋，根據《破產規則》(第6章，附屬法例A)第52條所收取的繳存款項，是用以抵銷由署長擔任受託人時，破產管理署就破產案所收取的法定"最低費用"<sup>4</sup>。有關費用涵蓋處理破產案所招致的費用和開支，例如在憲報和報章刊登關於破產案的通告、進行翻查，以及管理破產人財產等費用。政府當局建議將繳存款項的金額下調至8,000元，以回復至1997年對上一次調整收費前的水平。

12. 謝偉俊議員表示，破產管理署將管理破產人財產的工作外判予外界臨時受託人的費用普遍低於2,000元；有鑒於此，他認為繳存款項可進一步下調至遠低於8,000元的水平。陳健波議員要求政府當局以其他政府服務作為參考，並顧及呈請人的財政困難，重新考慮在管理破產案方面收回全部成本的做法可否在某程度上留有彈性；否則的話，破產管理署應覆檢是否可以減省該署的營運成本。

13. 政府當局解釋，當局是以破產管理署提供與破產／無力償債事宜有關的服務所招致的整體開支作為參考，藉以釐定管理破產案的法定費用及繳存款項。此做法是為了確保提供有關服務的成本無須由一般納稅人支付。至於外判受託人服務方面，政府當局表示，約有25%的債務人呈請破產案是外判予外界受託人，但大部分破產案仍然是由署長擔任受託人。再者，

<sup>4</sup> 破產案的法定"最低費用"目前是12,150元。根據《2013年破產(費用及百分率)(修訂)令》，該費用建議下調至11,250元。

破產管理署監管和查核外界受託人和清盤人的工作，亦會招致人手方面的開支。政府當局始終認為，當局所收取的繳存款項屬於合理水平。

#### *為無法負擔繳存款項的破產呈請人給予援助*

14. 包括何秀蘭議員、張國柱議員、單仲偕議員及鄧家彪議員在內的部分小組委員會委員關注到，低收入債務人難以負擔8,650元(將會下調至8,000元)的破產呈請繳存款項及司法機構為編排聆訊所收取的1,045元法庭費用。他們指出，部分債務人無法向家人或親友籌得款項用以繳付破產呈請費用，他們往往須求助於非法放債人；在某些極端的例子中，債務人會出現精神緊張，甚至在收債員的壓力下自尋短見。債務人所面對的種種困難，亦讓部分破產或債務重組顧問有機可乘，趁機向債務人收取高昂的顧問費用。

15. 部分委員認為當局應實施特別措施，向無力負擔呈請費用的低收入債務人給予援助。就此方面，何秀蘭議員建議當局應作出安排，提供政府貸款，以便有需要的呈請人提交呈請。吳亮星議員表示，債務人不應由於無力負擔有關費用而喪失提出破產呈請的機會，有見及此，只要設有妥善機制防止濫用，他贊成豁免有需要人士繳付有關的呈請費用。

#### *繳存款項分級制*

16. 張國柱議員認為，政府當局應以分級方式徵收破產呈請的繳存款項。如呈請人的入息達家庭入息中位數的100%，應向他們徵收全費；如呈請人的入息低於家庭入息中位數，則應視乎呈請人入息達家庭入息中位數的百分比，向他們徵收較低的費用。鄧家彪議員贊成分級徵費的做法。

17. 小組委員會審議各項有關調低或豁免破產呈請費用的建議時察悉，明愛向晴軒轄下的債務及理財輔導服務及香港個人信貸問題關注小組建議分兩級制徵收繳存款項，即將長者、殘疾人士或在提出破產呈請之前3個月並無入息的債務人所需繳交的繳存款項下調至6,650元，而其他呈請人所需繳交8,650元的繳存款項則維持不變。

18. 政府當局表示，是次調整費用建議的範圍不包括呈請人須向司法機構繳付的1,045元費用。至於以分級制徵收繳存款項方面，政府當局的觀點是，將繳存款項金額下調至8,000元以下，將會影響破產管理署收回全部成本，換言之，有關服務的開支

將要由一般納稅人負擔。此外，提出破產呈請的人士，大部分(若非全部)都可能聲請無力負擔，故此要設計一個公平的減免／豁免機制，殊不容易。政府當局以海外做法為例，表示英國和新加坡等可資比較的司法管轄區均沒有另設法定機制，減免或寬免某些類別人士(例如長者或低收入人士)須繳付的繳存款項。政府當局不擬考慮為某些類別的呈請人另設收費機制。

19. 張國柱議員認為，英國及新加坡未有設定減免／寬免破產呈請繳存款項的機制，不代表香港不能夠因應本地的社會經濟環境設立有關機制。

### *分期支付繳存款項*

20. 小組委員會曾經討論多項有關容許破產呈請人分期支付繳存款項的建議。單仲偕議員表示，《破產條例》規定破產呈請人須於提出呈請時繳交繳存款項的全數款額，他促請破產管理署考慮改變現時這種繳款架構。他認為應該留有彈性，容許呈請人在破產期結束之前繳付繳存款項的大部分款項。此外，亦有建議提出，破產人若在破產期結束前未能繳清餘款，其破產期須予延長。

21. 政府當局不贊成容許破產呈請人分期支付繳存款項的建議，理由是有關建議會產生法律和實施上的問題。政府當局解釋，根據破產法例的一般原則，如破產人在破產期內就其產業作出供款，有關款項將會成為一項資產，按優先次序分發予所有債權人。分期支付繳存款項的建議意味破產人所作的供款應優先用作支付餘下的繳存款項，即代表破產管理署的債項比其他債權人的債項優先。政府當局認為此項建議會影響其他債權人的利益，亦不符合破產法例中普通債權人可按比例攤分受託人在破產期內所變現的全部有關資產的這項一般原則。

22. 政府當局表示，分期支付款項的建議，亦會令到破產管理署需要在行政制度上作出改動，並須執行新的職責，以跟進和處理有關分期支付款項或其欠款的事宜。此項建議會在資源上造成影響及增加破產管理署的工作量，亦會降低破產管理署的收回成本比率，而在是次立法工作中，在落實各項下調收費的建議後，有關比率預計只能達到大約100%。

23. 至於設立機制，容許進一步延長破產人的破產期，直至繳存款項獲悉數付清為止的建議，政府當局的觀點是，這項建議會造成一種情況，就是除非及直至破產人付清餘下的繳存款項，否則便會令破產期無限延長。如按建議所述，以未能清

還某一債項為理由而可無限期延長破產期，其理據難以成立。故此，政府當局不擬改變規定呈請人須於提出呈請時須繳付繳存款項全數款額的做法。

#### *要求其他政府部門為提交破產呈請的債務人提供資助*

24. 小組委員會察悉，2008年至2012年期間提交破產呈請的債務人當中，其中38%全無收入，另40%月入低於10,000元。張國柱議員表示，鑒於這些低收入債務人的處境困難，他建議政府當局應考慮在破產管理署與社會福利署(下稱"社署")之間設立轉介機制，向債務人提供繳付呈請費用的財政資助。主席認為值得循社會福利的角度探討破產問題，他認同在破產管理署與社署之間設立轉介機制會對債務人有所裨益的看法。盧偉國議員贊成應由社署接手處理有關減免／寬免破產呈請費用的事宜。部分委員建議，政府當局應研究政府的法律援助(下稱"法援")計劃在協助債務人繳付各項破產呈請費用方面可以擔當甚麼角色。

25. 關於社署提供協助予債務人方面所擔當的角色，政府當局表示，社署一直提供多種服務，協助債務人免於申請破產，以及協助債務人在生活中重建信心。扼要而言，社會工作者會為由於個人或家庭問題以致出現財政困難或由於財政困難造成個人或家庭問題的人士提供輔導服務，亦會在適當情況下轉介他們接受其他專業服務。社工可向慈善／信託基金申請款項為未能應付日常生活開支的個別人士(包括申請破產的人士)提供協助。有經濟困難並符合有關資格準則的個別人士，可申領綜合社會保障援助(下稱"綜援")，以應付基本所需。政府當局認為，上述各項服務及綜援計劃所提供的財政援助，已足以為破產呈請人提供適時協助，應付其需要。政府當局對於是否需要破產管理署與社署之間設立轉介機制有所保留。

26. 在法援方面，政府當局表示，法援的政策目標是確保所有具合理理據提出訴訟或抗辯的人，不會由於缺乏經濟能力而無法尋求公義。就債務人呈請破產案而言，呈請人並不是要執行某種權利或就某個申索提出抗辯，而是要在債權人採取行動之前解除本身的債項和債務，以便開展新生活。根據為取得這種解決方式的程序要求，當事人是可以有效地代表自己。政府當局認為沒有充分理由動用納稅人的金錢提供法援，用以支付自動破產程序所涉及的費用和收費。

27. 委員普遍同意值得循社會福利的角度進一步討論為破產呈請人提供資助的事宜，但小組委員會未必是適當的平台。他們認為，個別委員可在相關的事務委員會會議上跟進有關事宜。

### 其他費用

28. 小組委員會不反對有關的修訂規則／命令對調低其他費用及繳存款項所提出的建議。小組委員會曾經考慮香港會計師公會對《公司(費用及百分率)令》中下述兩項費用的收費水平所提出的意見：(a)債權證明的費用<sup>5</sup>及(b)須就公司強制清盤向破產管理署繳付的從價費<sup>6</sup>。就(a)項而言，根據《2013年公司(費用及百分率)(修訂)令》，該項費用會由40元下調至35元，而香港會計師公會建議全部取消該項費用，以簡化清盤過程的行政工作。就(b)項而言，公會建議就該項整體收費設定上限<sup>7</sup>。

29. 關於以上建議，小組委員會察悉，政府當局解釋，就(a)項而言，當債權人提交債權證明時，破產管理署須執行行政工作，例如存檔、核對內容，以及在部分個案中與債權人澄清有關申索。政府當局認為破產管理署就所提供的服務徵收費用，做法合理。就(b)項而言，政府當局表示，相關法例已有機制處理調低清盤案收費的事宜。根據《公司(費用及百分率)令》(第32章，附屬法例C)第9條，如署長認為有關"從價費"過高，便可基於特定理由向法院申請減低收費。法院會根據每宗申請的個別情況及個案的任何相關情況考慮每宗申請。政府當局的觀點是，相較訂定法定上限的建議，這做法可讓法院在適當情況下作出更具彈性的安排。

### **建議**

30. 小組委員會支持有關的擬議決議案。小組委員會不會就由財經事務及庫務局局長動議的擬議決議案提出任何修訂建議。

---

<sup>5</sup> 《公司(費用及百分率)令》附表3A表第10項

<sup>6</sup> 《公司(費用及百分率)令》附表3B表第1項

<sup>7</sup> 香港會計師公會各項建議的詳情載於該公會提交的意見書(立法會CB(1)1866/12-13(01)號文件)

## 徵詢意見

31. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2013年10月17日

根據《破產條例》及《公司條例》動議的擬議決議案  
小組委員會

委員名單

主席 黃定光議員, SBS, JP

委員 湯家驊議員, SC  
何秀蘭議員  
陳健波議員, BBS, JP  
張國柱議員  
謝偉俊議員, JP  
吳亮星議員, SBS, JP  
何俊賢議員  
陳恒鑛議員  
郭榮鏗議員  
張華峰議員, JP  
單仲偕議員, SBS, JP  
鄧家彪議員  
盧偉國議員, BBS, MH, JP

(總數：14名委員)

秘書 鍾蕙玲女士

法律顧問 盧詠儀小姐

根據《破產條例》及《公司條例》動議的擬議決議案  
小組委員會

曾向小組委員會表達意見的團體名單

1. 明愛向晴軒香港個人信貸問題關注小組
2. 明愛向晴軒債務及理財輔導服務
3. 香港會計師公會
4. 存款公司公會(香港有限制牌照銀行及接受存款公司公會)
5. 香港銀行公會
6. 香港律師會