

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1668/13-14(02)號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2014年7月7日的會議

檢討公司破產法例及設立法定企業拯救程序 最新背景資料簡介

目的

本文件提供有關政府當局檢討公司破產法例及建議設立新法定企業拯救程序的背景資料，並綜述議員於立法會轄下委員會2009年至2014年間舉行的會議上就有關事宜提出的意見和表達的關注事項。

檢討公司破產法制度

2. 與香港的公司破產法制度有關的法例條文主要載於《公司(清盤及雜項條文)條例》(第32章)¹。政府當局於2011年11月展開立法工作，把香港的公司破產法制度現代化，並於2013年4月至7月就46項旨在優化公司破產及清盤條文的立法建議，展開為期3個月的公眾諮詢。優化工作的基本目標，是借鑑相關的國際經驗，精簡和理順公司清盤程序、加強有關清盤程序的監管，以期更有效率地管理清盤程序及加強對債權人的保障。有關立法建議涵蓋以下5個範疇——

- (a) 清盤的開始；
- (b) 臨時清盤人和清盤人的委任、權力、離職及免除職務規定；

¹ 載列有關現存公司運作條文的新《公司條例》於2014年3月3日開始生效之時，載有清盤及無力償債條文的舊《公司條例》改稱為《公司(清盤及雜項條文)條例》。

- (c) 清盤的進行；
- (d) 可使無效的交易；及
- (e) 在清盤期間的調查、清盤前或清盤過程中的罪行，以及法院的權力。

政府當局設立新法定企業拯救程序的工作

3. 目前，陷入財政困難的香港公司有幾條出路可供選擇，例如與債權人達成非法定償債安排、根據相關法例達成妥協或債務償還安排，或由臨時清盤人進行企業重組。

4. 法律改革委員會(下稱"法改會")於1996年建議設立稱為"臨時監管"的法定企業拯救程序，為陷入財政困難的公司提供不予採取法律行動的暫止期，並建議訂立"在無力償債情況下營商"的條文，促使董事和高層管理人員及早就無力償債的事宜採取行動。該等立法建議成為2000年1月19日提交立法會的《2000年公司(修訂)條例草案》的一部分。該項條例草案的法案委員會認為，就當局建議較有彈性地執行要求有財政困難的公司必須如持續經營的企業般清付僱員所有到期應付欠款的規定，當局應諮詢勞工顧問委員會(下稱"勞顧會")意見。由於時間緊迫，加上企業拯救程序的立法建議相當複雜，法案委員會建議把相關條文剔出條例草案，調整有關細節，於較後時間再次提交立法會。

5. 政府當局在諮詢勞顧會及其他持份者後，建議維持原有建議，規定公司須在展開法定企業拯救行動前先行清付拖欠僱員的所有款項。政府當局於2001年5月18日向立法會提交《公司(企業拯救)條例草案》。在審議條例草案期間，委員關注到，由於建議沒有就公司須清付欠下僱員的所有薪金及債務或為此而須存入信託帳戶的資金設定上限，陷於財政困難的公司能否在展開企業拯救程序前遵行此項規定，實為疑問。此外，亦有委員關注到，規定公司董事及高層管理人員須為公司在無力償債情況下營商負上法律責任是否適宜。法案委員會要求政府當局檢討有關事宜。法案委員會其後決定暫時擱置條例草案的審議工作，讓政府當局有時間就新建議進行諮詢。鑒於有關立法建議相當複雜，加上持份者意見分歧，條例草案未獲制定成為法例，並已於第二屆立法會於2004年結束時失效。

6. 政府當局於2009年10月29日就香港以"臨時監管"作為企業拯救程序的概念架構及主要課題展開為期3個月公眾諮詢；諮詢範圍涵蓋多項課題，包括啟動臨時監管、暫止期、未償付的僱員應得款項、臨時監管人、在無力償債情況下營商、有抵押債權人，及在債權人會議上投票。

7. 政府當局於2010年7月公布諮詢總結。政府當局表示，根據回應者在諮詢期間提交的意見書顯示，多項建議均得到大多數回應者普遍支持。部分持份者團體對少數幾項建議提出不同意見。政府當局希望制訂詳細立法建議，在2014年進一步徵詢各持份者意見。

財經事務委員會及人事編制小組委員會委員提出的關注／意見的主要內容

8. 政府當局曾於2009年12月7日及2010年7月19日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介2009年公眾諮詢提出有關企業拯救程序的立法建議，以及匯報公眾諮詢工作所得到的回應和有關的諮詢總結。財經事務委員會曾於2011年11月7日及2013年5月3日的會議上就政府當局優化公司破產法例及提出相關立法建議的計劃進行討論。政府當局曾於2014年1月6日就保留財經事務及庫務局兩個首長級編外職位以領導包括有關公司破產等事宜的人員編制建議諮詢財經事務委員會。人事編制小組委員會於2014年2月19日的會議上審議該項人員編制建議。下文各段綜述議員在上述會議席上提出的意見及關注的主要內容。

優化公司破產法例

舊《公司條例》第228A條的程序

9. 委員對當局有何保障措施以免舊《公司條例》第228A條所述的特別程序(下稱"第228A條程序")遭到濫用表示關注。根據該項程序，公司的董事或過半數的董事如已得出意見，認為公司因負債而不能繼續其業務，便可在董事會議上作出議決，並向公司註冊處處長(下稱"處長")交付清盤陳述書，述明公司因其負債而不能繼續其業務，並且適宜清盤(即清盤陳述書)。

10. 政府當局表示，為處理可能有人濫用第228A條程序的問題，當局建議清盤陳述書必須述明有關的董事會議已經召開，以確保公司成員盡早得知董事已展開第228A條程序。清盤陳述書必須述明臨時清盤人的委任在清盤陳述書交付處長時生效。此外，臨時清盤人的權力亦會受到限制。

11. 委員曾詢問是否設有機制讓股東反對或終止第228A條程序。政府當局指出，若容許逆轉第228A條程序，會引起如何令公司回復到清盤前狀況的複雜情況。就此方面，諮詢文件已加入一項建議就維持或廢除第228A條程序一事徵詢公眾意見。

對僱員的保障及諮詢勞工團體

12. 部分委員強調，政府當局有需要就多項事宜聽取勞工界意見，包括僱員在債權人列表中的優先次序、寄售交易的處理，以及現時利用僱主的強制性公積金(下稱"強積金")計劃供款的累算權益用作抵銷須支付予僱員的遣散費或長期服務金的安排(下稱"抵銷安排")，因為此事將會影響無力償債公司支付未償付的僱員應得款項。政府當局表示，當局就優化公司破產法例的立法建議進行公眾諮詢期間，曾經諮詢各持份者(包括工會)的意見。至於抵銷安排方面，政府當局認為此事應在優化強積金制度的工作中另行處理。

公司破產與個人破產條文之間的一致性

13. 有委員認為，政府當局應令有關公司破產及清盤的條文與《破產條例》(第6章)下有關個人破產法律程序的條文保持一致。政府當局表示，當局在公司破產法例中所提出的類似條文，已參照有關個人破產的條文。舉例而言，訂立有關"以低於一般價值訂立的交易"的新條文的建議，是參照現行個人破產制度中的類似條文擬訂。

企業拯救

設立法定企業拯救程序的時間表

14. 委員察悉，企業拯救程序對公司的相關方(例如公司的債權人、僱員)構成的不利影響較少，對公司而言，該程序較清盤程序更為優勝，而且商界亦普遍支持設立企業拯救程序；部分委員促請政府當局及早推行有關立法建議。政府當局表示，當局計劃制訂一套詳細的立法建議，在2014年徵詢持份者意見。政府

當局會因應諮詢結果，考慮在有關優化公司破產法例的同一項修訂法案中加入企業拯救程序條文。倘若持份者之間未能就擬議的企業拯救程序制度達成共識，並需要再作商討，當局將會另行推展設立企業拯救程序的立法工作。

臨時監管及暫止期

15. 部分委員擔心，對陷於財政困難的中小型企業(下稱"中小企")來說，採用法定企業拯救程序的成本太高。政府當局回應時表示，儘管有財困的中小企受惠於企業拯救程序的機會可能較低，但擬議的企業拯救程序旨在提出方案，以彌補現行法定及非法定償債安排的不足，令公司可渡過財政困難時期，得以存續。該項程序所建議的臨時監管及暫止期可提高企業存續的機會，因為臨時監管人將有更多時間制訂自願償債安排方案，供債權人批准。初步諮詢商界的結果顯示，企業拯救程序會有助企業在遇到財務危機時渡過難關。

16. 部分委員認為，某些有財困的公司未必適合實施拯救程序。他們詢問當局會否就公司啟動企業拯救程序設定門檻，例如要求公司申請法庭命令。政府當局回應時表示，企業拯救程序為拯救無力償債的公司提供另一種安排。當局無意限制可申請啟動企業拯救程序的公司類別，除非是受到其他規管制度監管的公司(例如銀行)，則作別論。

17. 有委員關注到臨時監管安排是否足以保障債權人的權益。據悉，在美國，展開企業拯救程序的公司必須委任受託人負責監察公司的營運情況。部分委員建議，由於公司清盤行動對無抵押債權人的影響最大，因此當局應考慮加入一項規定，訂明若要繼續進行企業拯救程序，公司除須獲得有抵押債權人的支持外，亦須得到無抵押債權人的支持。政府當局解釋，根據法改會的建議，企業拯救程序須經主要的有抵押債權人同意，才可繼續進行。企業拯救程序一經開展，債權人即會舉行會議，考慮臨時監管人的委任是否適合，因為在某些情況下，臨時監管人須為債項及債務承擔個人法律責任。

18. 對於有委員關注到部分無力償債的跨國公司或會在啟動企業拯救程序前把資金調離香港的問題，政府當局表示，香港及其他司法管轄區均已訂立法例，准許清盤人反對無力償債的企業在清盤前把財產調往其他海外分公司；有關條文稱為"反避稅條文"。擬議的"在無力償債情況下營商"的條文，將會規定濫用信貸及濫用獲得信貸機會的人須承擔此方面的責任。

擬議的"在無力償債情況下營商"的條文

19. 部分委員對在企業拯救程序中訂立"在無力償債情況下營商"的條文表示有所保留。有關條文賦權公司清盤人向法院提出申請，要求宣布未能防止公司在無力償債情況下營商的"負責人"(即董事或幕後董事)，必須就公司在無力償債情況下營商所招致的債項承擔個人法律責任。他們指出，當有限公司無力償債，公司董事將會面對進退兩難的處境。若董事宣布公司無力償債，銀行便不願意向該公司提供信貸融通。若董事不披露公司無力償債，便須就公司在無力償債情況下營商承擔個人法律責任。此外，亦有委員關注到，"在無力償債情況下營商"的條文或會對企業的董事施加不公平的責任。這些委員強調，政府當局有必要對有關"在無力償債情況下營商"的立法建議詳加考慮。

20. 政府當局表示，"在無力償債情況下營商"的條文，是以澳洲和英國等其他司法管轄區的類似安排作為藍本。有關條文旨在鼓勵董事盡早就無力償債的情況採取行動，並可加強企業管治。按照民事法律程序，董事只會在繼續經營公司業務而沒有採取步驟防止公司在無力償債的情況下營商時，才須就公司在無力償債期間招致的債項承擔法律責任。當局經考慮回應者在公眾諮詢期間提出的意見後，已修改確立法律責任的標準，剔除"有合理理由懷疑"這項理由；而當局在草擬法例條文時，或會考慮適用於董事的其他抗辯理由。公司清盤人向法院提出申請前，會考慮多項因素，例如涉及的費用及董事的還款能力。

對僱員權益的保障

21. 關於擬議的企業拯救程序如何保障僱員權益，尤其是如何處理有關拖欠僱員工資、遣散費及其他法定應付款項等問題，政府當局回應時表示，當局會就各項支付未償付的僱員應得款項方案諮詢公眾，當中包括在2003年提出的建議，即參照破產欠薪保障基金的做法，設定信託戶口所支付的款項上限。政府當局向委員保證，擬議的企業拯救程序旨在確保僱員的應得款項及權利不遜於他們在公司清盤程序中所得的款項及享有的權利。由於獲委任制訂企業拯救自願償債安排的臨時監管人與有關企業的董事局／管理層沒有關連，僱主或公司董事濫用企業拯救程序的可能性將會減低。

最新發展

22. 政府當局已於2014年5月28日公布優化公司破產法例公眾諮詢的諮詢總結及設立法定企業拯救程序和在不償債情況下營商的條文的詳細建議。政府當局將會於2014年7月7日的財經事務委員會會議上，就有關事宜向事務委員會作出匯報。

相關文件

23. 載於立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2014年7月4日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2009年5月13日	立法會會議	陳茂波議員就"企業拯救程序"提出的質詢 議事錄第33至35頁
2009年12月7日	財經事務委員會會議	有關"檢討企業拯救程序立法建議公眾諮詢"的資料文件(連同政府當局2009年10月發表的"檢討企業拯救程序立法建議"諮詢文件) (立法會CB(1)191/09-10(01)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)976/09-10號文件)
2010年7月19日	財經事務委員會會議	政府當局提供的資料文件(連同2010年7月發表的"檢討企業拯救程序立法建議"諮詢總結) (立法會CB(1)2525/09-10(03)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)2933/09-10號文件)
2011年11月7日	財經事務委員會會議	政府當局提供的資料文件 (立法會CB(1)237/11-12(05)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)614/11-12號文件)
2013年4月16日	就"優化公司破產法例"展開為期3個月公眾諮詢	公眾諮詢文件 (立法會CB(1)867/12-13(01)號文件) 政府當局提供有關"優化公司破產法例"的資料文件 (立法會CB(1)876/12-13(01)號文件)

日期	事件	文件／會議紀要
2013年5月3日	財經事務委員會會議	政府當局提供的資料文件 (立法會CB(1)876/12-13(01)號文件) 最新背景資料簡介 (立法會CB(1)929/12-13(06)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1789/12-13號文件)
2014年1月6日	財經事務委員會會議	政府當局提供的資料文件 (立法會CB(1)625/13-14(08)號文件) 背景資料簡介 (立法會CB(1)625/13-14(09)號文件) 會議紀要 (立法會CB(1)1310/13-14號文件)
2014年2月19日	人事編制小組委員會會議	政府當局提供的資料文件 (EC(2013-14)23) 會議紀要 (立法會ESC43/13-14號文件)