

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)48/20-21(04)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2020 年 11 月 2 日的會議

有關在香港設立法定企業拯救程序及 在無力償債情況下營商的條文的最新背景資料簡介

目的

本文件就政府當局有關在香港設立新的法定企業拯救程序及在無力償債情況下營商的條文的建議提供背景資料，並綜述議員在立法會轄下委員會近幾個會期的會議上就此課題所提出的意見及關注事項。

背景

2. 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。政府的一貫政策是制訂法定企業拯救程序及訂立在無力償債情況下營商的條文，讓遇到短期財政困難的公司扭轉形勢並重整業務，以及加強保障與財困公司交易的債權人。政府當局在香港設立新的企業拯救程序及訂立在無力償債情況下營商的條文的工作，綜述於**附錄 I**。

3. 根據 2009 年 10 月就檢討企業拯救程序立法建議所進行的公眾諮詢的結果，政府當局在隨後數年就新的法定企業拯救程序及在無力償債情況下營商的條文制訂了一套詳細建議，並於 2014 年 7 月向財經事務委員會簡介有關課題("2014 年建議")。2014 年建議的要點及一般企業拯救程序的流程圖分別載於**附錄 II** 及 **III**。據政府當局所述，鑒於有關課題牽涉複雜的技術事宜，政府當局就法定企業拯救程序及在無力償債情況下營商的條文擬訂條例草案時，一直與各持份者保持溝通及進行討論。政府當局的最新計劃是在 2020-2021 年度會期向立法會提出相關條例草案。

財經事務委員會及人事編制小組委員會委員提出的主要關注事項/意見

4. 政府當局曾於 2009 年 12 月 7 日、2010 年 7 月 19 日及 2014 年 7 月 7 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介有關企業拯救程序及在無力償債情況下營商的條文的立法建議，並匯報相關公眾諮詢工作所得到的回應。財經事務委員會曾於 2011 年 11 月 7 日及 2013 年 5 月 3 日的會議上討論其他相關事宜，而政府當局則曾於 2014 年 1 月 6 日、2016 年 3 月 22 日、2018 年 3 月 5 日及 2020 年 1 月 6 日的會議上，就保留財經事務及庫務局兩個首長級編外職位以推展有關設立法定企業拯救程序及在無力償債情況下營商的條文等立法措施的人員編制建議¹諮詢事務委員會，當時事務委員會委員亦曾就有關程序及條文提出疑問。該等人員編制建議其後獲人事編制小組委員會通過，並獲財務委員會批准。²下文各段綜述議員在這些會議上提出的主要意見及關注事項。

設立法定企業拯救程序的時間表及對中小型企業的好處

5. 在 2010 年 7 月 19 日、2011 年 11 月 7 日、2013 年 5 月 3 日、2014 年 1 月 6 日、2014 年 7 月 7 日、2016 年 3 月 22 日及 2020 年 1 月 6 日的財經事務委員會會議上，部分委員問及就法定企業拯救程序提出條例草案的時間表，並促請政府當局盡快向立法會提交相關立法建議。委員亦建議，政府當局擬訂條例草案時應參考海外經驗，以便更深入了解企業拯救程序的成功要素。

6. 另有部分委員對擬議的企業拯救程序有所保留，並擔心只有大型企業才可從該程序中受惠，因為中小型企業("中小企")將無法負擔當中牽涉的高昂專業費用。此外，委員關注到在擬議的企業拯救程序中加入有關公司在無力償債情況下營商的條文，或會對公司董事施加不公平的責任。該等委員指出，當有限公司無力償債時，公司董事將會面對進退兩難的處境，原因是若董事宣布公司無力償債，銀行便不願意向公司提供信貸融通。該等委員籲請政府當局審慎研究有關企業拯救程序的建議。

7. 政府當局表示，當局曾於 2009 年就企業拯救程序的概念架構及部分主要課題進行公眾諮詢，並於 2010 年 7 月向財經事務委員會簡介有關的諮詢總結。獲諮詢的相關人士/團體包括中小企。

¹ 在人事編制小組委員會於 2020 年 6 月 17 日通過並已提交財務委員會的建議中，政府當局建議把該兩個首長級編外職位轉為常額職位。

² 財務委員會仍在審議人事編制小組委員會於 2020 年 6 月 17 日通過的建議。

在考慮公眾和持份者的意見後，政府當局進一步制訂了 2014 年建議。在 2020 年 1 月 6 日的財經事務委員會會議上，政府當局表示，相關條例草案的草擬工作已進入最後階段。鑒於所牽涉的事宜相當複雜，政府當局需要更多時間擬訂詳細條文，並與持份者討論特定範疇的草擬條文。政府當局的目標是在 2020 年下半年提出相關的修訂條例草案。

8. 關於企業拯救程序制度對中小企的好處，政府當局指出，雖然大型企業較有可能從企業拯救程序中受惠，但法例條文會在企業一旦無力償債時為僱員及供應商提供更大保障。此外，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。為了保障董事的利益，政府當局可探討在擬議法例中訂立適當的安全港條文的可能性。

9. 對於在企業拯救程序中加入在無力償債情況下營商的條文所引起的關注，政府當局表示，有關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。該等條文旨在鼓勵董事盡早就無力償債的情況採取行動，並加強企業管治。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，例如涉及的費用及有關董事的還款能力。

臨時監管和暫止期及啟動企業拯救程序

10. 在 2010 年 7 月 19 日的財經事務委員會會議上，委員就有關擬議企業拯救程序制度下的臨時監管及清盤安排提出多項疑問。部分委員認為，某些有財困的公司未必適合實施企業拯救程序，他們詢問當局會否就公司啟動該項程序設定門檻，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。

11. 部分委員亦關注到，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，因此當局應考慮訂明，若要企業拯救程序在啟動

後得以繼續進行，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，根據法律改革委員會的建議，企業拯救程序須經主要有抵押債權人同意，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。

12. 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。

13. 在2014年7月7日的財經事務委員會會議上，委員詢問為何有意展開企業拯救程序的公司須事先取得其主要有抵押債權人的書面同意，以及若公司沒有主要有抵押債權人，則會作何安排。部分委員又詢問，政府當局會否參考美國等若干司法管轄區的做法，規定公司須得到僱員同意，作為啟動企業拯救程序的先決條件之一。

14. 政府當局表示，現行國際做法容許公司的主要有抵押債權人在啟動企業拯救程序的過程中擔當重要的角色，有鑒於此，有意展開企業拯救程序的公司須事先取得其主要有抵押債權人的書面同意。主要有抵押債權人如不同意，企業拯救程序便無法展開。要求取得公司所有僱員事先同意方可展開企業拯救程序的做法，並不符合讓面臨財政困難的公司在合理的短時間內展開企業拯救程序的政策目標。政府當局亦指出，當局會在諮詢相關持份者後進一步研究沒有主要有抵押債權人的公司啟動有關程序的條件。

對僱員權益的保障

15. 在2009年12月7日及2014年7月7日的財經事務委員會會議上，部分委員關注到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；以及對未償付的僱員應得款項的處理方法，會否符合政府當局的目標，不遜於僱員在公司清盤的情況下從破產欠薪保障基金("破欠基金")所得到的保障(這是2014年建議所提出的一項原則)。委員亦關注到，要求公司在展開企業拯救程序時就未償付的僱員應得款項訂定分期付款時間表的做法(這是2014年建議所列明的一項安排)有何成效。委員又強調，當局有需要改善企業拯救程序下有關支付未償付的僱員應得款項的安排。他們認為，在臨時監管開始前的某些僱員應得款項(包括僱主未有根據《強制性公積金計劃

條例》(第 485 章)或《職業退休計劃條例》(第 426 章)作出的供款)只會在企業拯救程序下的自願償債安排生效後 12 個月內悉數付清的做法有欠理想。他們促請政府當局考慮硬性規定在臨時監管開始後首個階段便即付清所有未償付的僱員應得款項。

16. 政府當局表示，過去 10 年就法定企業拯救程序進行討論期間，有關如何處理未償付的僱員應得款項的事宜(包括在過往的立法工作中有關由有意展開企業拯救程序的公司為此目的設立信託帳戶的建議)一直是爭論的要點。由於要面臨財政困難的公司在企業拯救程序展開前或在企業拯救程序展開後隨即向僱員清付所有到期應付欠款相當艱難，因此，近年的討論焦點已轉為設立機制以確保僱員獲得的保障不遜於他們在公司因無力償債而立即進行清盤的情況下所得的保障。2009-2010 年度進行的公眾諮詢中曾經徹底和仔細地研究上述事宜，當時普遍就採用分期付款的做法達成共識。此外，就未償付的僱員應得款項建議訂定分期付款時間表的做法為僱員所提供的保障，比破欠基金所提供的保障更勝一籌，因為有關僱員可就不在破欠基金涵蓋範圍之內的未償付應得款項(例如僱主未有作出的強制性公積金供款)獲得第三方付款。

最新發展

17. 政府當局將於 2020 年 11 月 2 日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡介有關設立法定企業拯救程序及在無力償債情況下營商的條文的立法建議。

相關文件

18. 立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄 IV**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2020 年 10 月 29 日

**政府當局制訂新的法定企業拯救程序及
在無力償債情況下營商的條文的工作**

期間/年份	發展
1996 年	法律改革委員會("法改會")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，鼓勵董事及高層管理人員盡早就無力償債的情況採取行動。
2000 年	法改會的建議成為 2000 年 1 月提交立法會的《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，就政府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("勞顧會")的意見。因此，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。
2001 年至 2004 年	● 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 月向立法會提出《公司(企業拯救)條例草案》("2001 年條例草案")。 ● 在審議 2001 年條例草案期間，委員就以下事項表達關注：(a)由於建議沒有就公司須清付欠下僱員的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；及(b)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，未必適當。 ● 法案委員會其後決定暫時擱置 2001 年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，2001 年條例草案未獲制定成為法例，並已在第二屆立法會於 2004 年結束時失效。
2009 年至 2010 年	● 政府當局於 2009 年 10 月就檢討企業拯救程序立法建議展開為期 3 個月的公眾諮詢。 ● 政府當局於 2010 年 7 月發表諮詢總結。據政府當局所述，在諮詢期間接獲的大部分回應者意見書普遍對多項建議表示支持，但亦有持份者團體就數項建議提出不同意見。
2014 年 7 月	政府當局向財經事務委員會簡介根據 2009 年公眾諮詢結果而提出的有關設立法定企業拯救程序及在無力償債情況下營商的條文的建議。

資料來源：為 2014 年 7 月 7 日的財經事務委員會會議擬備的有關檢討公司破產法例及設立法定企業拯救程序的背景資料簡介(立法會 CB(1)1668/13-14(02)號文件)的摘錄

**政府當局在 2014 年就法定企業拯救程序及
在無力償債情況下營商的條文所提建議的要點**

課題	詳情
設計企業拯救程序時的主要考慮因素	1. 訂立在公司接受臨時監管期間不對公司採取法律行動及程序的暫止期。 2. 設定時限，訂明須採取的步驟，以便債權人可盡快決定有關公司的未來路向。 3. 以不涉及法院的安排為主，省時省費。 4. 僱員獲得的保障不應遜於他們在公司因無力償債而立即進行清盤的情況下所得的保障。 5. 由獨立的第三方(即臨時監管人)暫時接管公司，並擬訂"自願償債安排"方案。
企業拯救程序	
(a) 先決條件	● 公司無力償債或相當可能無力償債 ● 事先取得主要有抵押債權人的書面同意
(b) 啟動程序	● 透過公司成員或董事的決議 ● 如公司已進入清盤程序，由臨時清盤人/清盤人啟動

課題	詳情
(c) 後續程序	1. 臨時監管人於 45 個辦公日內召開債權人會議，並就下列 3 個特定方案作出建議： i. 實施自願償債安排； ii. 把公司清盤；或 iii. 結束臨時監管，讓公司回復企業拯救程序啟動前的狀態。 2. 一般為期不多於 45 個辦公日。 3. 經債權人批准，時限可延長 6 個月。 4. 藉法院命令，時限也可延長，而該延長時限的長短不設限制。
保障債權人的權益	1. 公司展開企業拯救程序及委任臨時監管人前，須事先取得主要有抵押債權人的書面同意。 2. 債權人可成立債權人委員會，監察臨時監管人的工作。 3. 第一次債權人會議須在企業拯救程序展開後的 10 個辦公日內舉行，會上可決定撤換臨時監管人。 4. 由債權人決定公司的未來路向，即決定是否實施其中一個特定方案。 5. 臨時監管人必須先向法院申請並取得法院批准，才能處置有抵押債權人的抵押品。 6. 如臨時監管人的行為失當或其對公司的作為會損害債權人的權益，債權人可向法院申請對該臨時監管人作出命令。

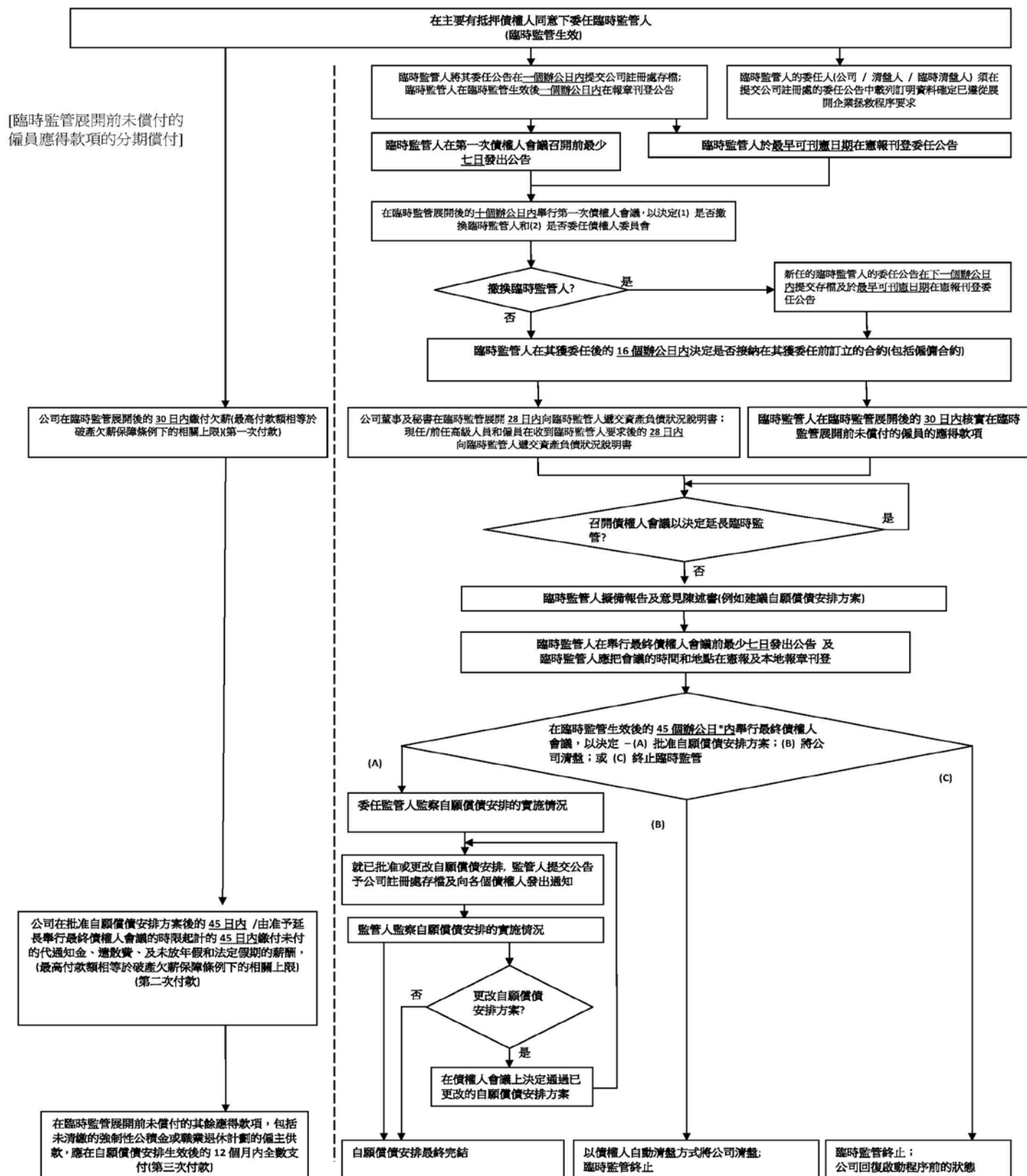
課題	詳情
保障僱員的權益	1. 保障債權人權益的措施，同樣適用於作為公司債權人的僱員。 2. 關於在程序展開前未償付的僱員應得款項，訂定分期付款時間表，詳請如下： • 第一期付款——在企業拯救程序展開前拖欠僱員的工資，必須在企業拯救程序展開後的 30 日內支付，最高付款額為破產欠薪保障基金("破欠基金")發放有關款項的上限； • 第二期付款——未付的代通知金、遣散費，以及未放年假等的薪酬，必須在自願償債安排獲批准後的 45 日內支付，最高付款額為破欠基金發放有關款項的上限；及 • 第三期付款——在程序展開前的其餘應得款項，包括僱主未有作出的強制性公積金供款，必須在自願償債安排生效後的一年內悉數付清。
臨時監管人的資格要求、職責及權力	1. 暫時接管公司的業務及財產，並在執行職能時以公司代理人的身份行事。在臨時監管期間，公司的高級人員一律暫停執行職能和行使權力。 2. 必須為香港的會計師或在香港持有執業證書的律師。 3. 為維持與公司交易的其他人士的信心，臨時監管人須就以下兩類合約承擔個人法律責任： i. 在其獲委任前訂立並在企業拯救程序展開後的一段指明期間內獲其接納的合約；及 ii. 其訂立的新合約。

課題	詳情
自願償債安排的程序	● 如最終債權人會議通過批准自願償債安排方案的決議，臨時監管人便會成為自願償債安排的監管人(除非債權人另行委任監管人)，負責監察自願償債安排的實施情況。監管人的資格要求及紀律處分制度與臨時監管人相同。 ● 有關公司、其高級人員及成員、監管人，以及所有相關的債權人(包括在臨時監管開始前未獲償付應得款項的僱員)，均受自願償債安排約束；有關不進行法律程序及行動的暫止期，將適用於受自願償債安排約束的人士。
在無力償債情況下營商的條文	
(a) 目的	● 鼓勵財困公司的董事盡早就公司無力償債的情況採取行動。 ● 保障與財困公司交易的債權人的權益。
(b) 法律責任的構成因素	● 在法院就有關公司在無力償債情況下營商作出宣布前，下列規定必須獲符合： 1. 公司招致了債項； 2. 公司招致該債項時，有關人士正擔任該公司的董事； 3. 公司當時無力償債，或因招致該債項而變得無力償債； 4. 有關董事未能防止公司招致該債項；及 5. 有關董事知悉或應當已知悉，公司當時無力償債，或將會因招致該債項而變得無力償債。

課題	詳情
(c) 法定免責辯護	● 下列情況可作為法定免責辯護： 1. 有關董事已採取一切合理步驟，以防止公司招致有關債項；或 2. 公司所招致的有關債項，是啟動企業拯救程序必要的開支。

資料來源：政府當局在 2014 年 7 月 7 日的財經事務委員會會議上作出的電腦投影片簡介(立法會 CB(1)1762/13-14(02)號文件)及政府當局題為"公司破產法例優化工作的諮詢總結及新法定企業拯救程序的詳細建議"的文件(立法會 CB(1)1536/13-14(01)號文件)第 6 至 37 段

企業拯救程序流程圖



* 如經債權人在債權人會議上批准, 舉行最終債權人會議的時限可予延長至由臨時監管展開起計的六個月之內。法院可把時限延長至其認為合適的時間。

資料來源：政府當局題為"公司破產法例優化工作的諮詢總結及新法定企業拯救程序的詳細建議"的文件(立法會 CB(1)1536/13-14(01)號文件)
附件 D

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2009 年 12 月 7 日	政府當局向財經事務委員會簡介有關企業拯救程序的公眾諮詢	政府當局的文件 (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	政府當局向財經事務委員會簡介有關企業拯救程序的諮詢總結	政府當局的文件 (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	政府當局向財經事務委員會簡介把香港的公司破產法例現代化的計劃	政府當局的文件 (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 5 月 3 日	政府當局向財經事務委員會簡介有關優化公司破產法例的公眾諮詢	政府當局的文件 (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)

日期	事件	文件/會議紀要
2014 年 1 月 6 日	政府當局向財經事務委員會簡介保留財經事務及庫務局財經事務科首長級乙級政務官及首長級丙級政務官編外職位的人員編制建議	政府當局的文件 (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商討該項人員編制建議	政府當局的文件 (EC(2013-14)23) 會議紀要 (立法會 ESC43/13-14 號文件)
2014 年 6 月 6 日	財務委員會("財委會")批准該項人員編制建議	會議紀要 (立法會 FC55/14-15 號文件)
2014 年 7 月 7 日	政府當局向財經事務委員會簡介有關公司破產法例優化工作的諮詢總結及設立法定企業拯救程序的建議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)1536/13-14(01) 號文件) 電腦投影片簡介資料 (立法會 CB(1)1762/13-14(02) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1998/13-14 號文件)
2016 年 3 月 22 日	政府當局向財經事務委員會簡介保留財經事務及庫務局財經事務科首長級乙級政務官及首長級丙級政務官編外職位的人員編制建議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)686/15-16(02) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)919/15-16 號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2016 年 6 月 8 日	人事編制小組委員會商討該項人員編制建議	政府當局的文件 (EC(2016-17)10) 會議紀要 (立法會 ESC131/15-16 號文件)
2016 年 7 月 11 日	財委會批准該項人員編制建議	會議紀要 (立法會 FC329/15-16 號文件)
2018 年 3 月 5 日	政府當局向財經事務委員會簡介保留財經事務及庫務局財經事務科首長級乙級政務官及首長級丙級政務官編外職位的人員編制建議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)625/17-18(07)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)924/17-18 號文件)
2018 年 5 月 29 日	人事編制小組委員會商討該項人員編制建議	政府當局的文件 (EC(2018-19)4) 會議紀要 (立法會 ESC142/17-18 號文件)
2018 年 6 月 22 日	財委會批准該項人員編制建議	會議紀要 (立法會 FC72/18-19 號文件)
2020 年 1 月 6 日	政府當局向財經事務委員會簡介把財經事務及庫務局財經事務科首長級乙級政務官及首長級丙級政務官編外職位轉為常額職位的人員編制建議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)282/19-20(04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)467/19-20 號文件)
2020 年 6 月 17 日	人事編制小組委員會商討該項人員編制建議	政府當局的文件 (EC(2020-21)4) 會議紀要 (立法會 ESC67/19-20 號文件)