

台灣之貧窮,債務與法律扶助

甲、前言：

一、台灣債務問題與法律扶助：

世界各國不論經濟多發達之國家，某部分人民會有債務問題，負債之人民主要是因為貧窮，以及國家社會福利不足等因素。各國對於無法清償其債務之人民，提供如何之法律機制處理債務，以及提供如何之法律扶助，協助債務人使用該法律機制以解決其債務，均不相同，值得各國分享其相關法制及實證經驗。

很多人認為債務之發生是債務人個人的問題，但事實上債務之原因，除了與個人貧病、失業、投資或經商失敗、幫親人或朋友償債、過度消費等因素外，也跟政府各項政策有關，例如：財稅政策，都市計畫政策，土地政策，經濟政策，財政政策，社會安全政策，社會福利政策等，因此債務問題如由債務人一人或其一家負擔，有失公平，也常常難以負擔。另一方面而言，債務人如果無法負擔其債務，相關法制又無法提供其合理處理債務之機制，可能發生債務人自殺或全家自殺的悲劇，也可能發生債務人鋌而走險，犯下搶劫或販毒等案件。縱使沒有如此嚴重，債務問題沒有合理解決，常常造成債務人過勞或身心疾病，發生家暴或離婚事件等，增加社會各項負擔。反之，國家如果能夠提供相關法制合理解決其債務問題，不僅減少各項社會問題及社會負擔，債人可以重返正常之經濟社會，貢獻一己之長，增加社會生產力。因此由債務之發生與各項政府政策相關，債務之解決可以減少社會問題及負擔，並可增加社會生產力之角度而言，國家實在有責任建立合理之法制解決債務人之債務問題，

並檢討各項會促成發生債務之不公平政策。

台灣近年來債務人使用信用卡及現金卡而產生卡債日益嚴重，銀行委請討債公司強行討債，卡債族全家燒炭自殺，鋌而走險，全家逃亡等事件屢見不鮮。當時台灣並無個人聲請破產或更生之法制，卡債問題無法透過法律獲得解決。法扶基金會基於建立公平法制及消彌貧窮的信念，在 NGO 及卡債族之要求下，於 2006 年積極協助債務人與銀行債務協商並批評債務協商機制之不合理，2007 年法扶基金會與 NGO 組成聯盟促成消費者債務清理條例(以下簡稱消債條例)三讀通過，建立債務更生及清算之機制。法扶基金會於此條例通過後實施前九個月，積極對債務人宣導更生及清算機制，訓練扶助律師瞭解消債條例，並建立電話中心方便債務人預約債務法律諮詢及申請法律扶助。2008 年 4 月 11 日消債條例實施後，法扶基金會各分會之扶助律師協助債務人大量之法律諮詢及協商、更生及清算之代理，消債條例實施之際，法官及律師均需摸索學習，法扶基金會卡債專案小組分析各法官歧異之見解，提供對策及書狀範例給扶助律師，同時透過各種方式，將各種不合理及相互歧異之法官見解，提供司法當局參考改進。茲將台灣債務之相關問題以及法扶基金會在各階段之參與說明如後。

二、台灣之貧窮問題與法律扶助：

台灣法律扶助制度於 2004 年建立，當時對於法律扶助的瞭解，首重落實人民之訴訟權及平等權，所謂保障弱勢者之人權，也是以訴訟之扶助為主，法扶基金會成立以來，確實扶助了一些弱勢者之訴訟，但弱勢者不一定有訴訟，而弱勢者的問題常常不是訴訟或傳統訴訟可以解決，法扶基金會對於貧窮的問題所知有限，對於貧窮問題之扶助少之又少。

台灣二個主要政黨均是右派政黨，重視社會之民主自由，但忽視社會之平等正義，台灣之所得稅率不高，相對地對於弱勢者之社會福利制度及社會安全制度均不健全。

台灣社會救助法對於低收入戶提供補助，但如後所述，大約僅僅1%的弱勢者可以獲得補助，其他貧窮者將陷入貧窮之循環，台灣之社會保險及社會安全制度並不健全，如果自己或家人發生重大意外或重大疾病可能陷入貧窮，如果自己或家人長期失業或投資失敗也會陷入貧窮。

台灣之貧窮者除了前述之債務問題外，也可能有醫療問題，住屋問題，子女教育問題，工作問題，各項補助問題，以及合理利率之借貸機會，這些問題在台灣都是社會工作者處理，沒有法律人協助，法律人對這些問題也所知有限。法扶基金會過去除了協助債務問題及協助少數貧窮者申請低收入戶之行政救濟外，其他貧窮者之問題，並未提供扶助。

法扶基金會如果確信扶助貧窮者之相關法律問題（不限於傳統訴訟）是法扶之主要任務，將來必須與社會工作者密切合作，扶助貧窮者各項補助申請之爭議以及行政救濟，對於各級政府未依憲法提供完備之制度或行政措施保護貧窮者之各項需要，也應提供行政救濟及聲請釋憲的扶助，必要時也應協助修法或立法以保護貧窮者。

乙、台灣債務問題與法律扶助：

壹、台灣債務問題惡化之情形及其原因：

一、台灣卡債問題的相關數字：

(一)台灣雙卡發卡情形

1.信用卡：1997年流通卡數突破1000萬張，2004年突破4000

萬張，1997 年簽帳金額新台幣(下同)4910 億，2005 年簽帳金額 1 兆 4210 億，信用卡業務成長相當驚人。

2.現金卡：1999 年萬泰銀行開始發行現金卡，2005 年現金卡約 381 萬張，放款餘額為 2997 億元，現金卡業務之成長也相當快速。

二、台灣雙卡逾期繳納情形

2005 年下半年卡債問題開始嚴重，2006 年 2 月信用卡循環信用餘額及現金卡放款餘額合計 7649 億，逾期人數 52 萬人，平均債務金額 30 萬元，逾 30 萬元者計 16 萬人，但卡債族之逾期債務，因循環利息，違約金等而快速增加。

三、台灣卡債問題惡化，銀行方面之原因：

(一)銀行家數過多

1991 年開放新銀行設立，2005 年台灣金融機構包括分行共計 7690 家，台灣每一萬人口之銀行分支機構家數是日本之 2.7 倍，銀行家數過多。

(二)銀行資金過甚

台商事業移往中國，台灣之銀行放款給公司之比例降低，2000 年台灣發生金融風暴，民間投資停滯，資金需求減少，銀行將業務重心從『企業放款業務』移轉到『個人消費金融業務』。

(三)銀行推銷手法不當

銀行為競爭推銷信用卡及現金卡，於電視及報紙大量不當廣告，於火車站，捷運出口等人潮聚集之處，可以迅速申請及發卡，沒有信用徵信，甚至對於負債累累之卡債族，仍然一再授信。銀行為了將信用貸款的餅做大做厚，約聘行銷人員，並予代銷公司及代辦公司合作，甚至內外勾結，讓債務問題更行惡化。

(四)銀行利用各種優惠措施，鼓勵信用卡消費，讓使用者忽視高額的循環利息，違約金及手續費等：

大部分的信用卡使用者，都認為信用卡是支付的工具，而非借貸的工具，因此對於高額的循環利息，違約金及手續費並不注意，而銀行以免年費，紅利點數，其他優惠措施，以及最低應繳金額來鼓勵大量消費。當消費者過度消費而信用卡變成借貸工具時，銀行將賺得高額的循環利息，違約金及手續費等，來交叉補貼前述免年費，紅利點數，其他優惠措施的損失。銀行之信用卡及現金卡之利息將近 20%，又是循環利息或複利，如再加計違約金及手續費等各種費用，年息甚至可以高達百分之八十二，對卡債族形成嚴重負擔，銀行發卡當時並未就利息盡告知義務。

(五)銀行委請討債公司違法逼債

大部分銀行將信用卡及現金卡之催討委請討債公司，討債公司會以每天數十通至數百通之電話打給卡債族，以脅迫，侮辱，辱罵等方式致卡債族無法工作。也可能打電話給卡債族之家人，老闆及朋友等，造成卡債族之壓力，討債公司甚至派人至卡債族之家裡，對家人造成壓力及騷擾。

四、台灣卡債問題惡化，債務人方面之原因：

消債條例 2007 年 6 月三讀通過之後，法扶基金會於各地為債務人舉辦『消債條例說明會』，同時請參加說明會之債務人填寫問卷，在 1300 多分之回收問卷中，針對負債原因有以下之複選結果：

(一)入不敷出(41.9%)

(二)失業(30.3%)

- (三)生意資金調度失敗(27.2%)
- (四)過度消費(24.7%)
- (五)幫忙償還親人之債務(23.3%)
- (六)家人或自己的健康問題帶來之龐大支出(16.7%)
- (七)購買房子(14.6%)
- (八)遭到詐欺(12.7%)
- (九)擔任保人導致負債(12.3%)
- (十)被倒會(10.9%)

據此數字可知，債務人之卡債問題日益惡化之原因收入不足(例如入不敷出，失業及生意失敗等)，龐大支出(例如健康問題之支出，購買房屋，幫忙還債，擔任保人負債，被詐欺，被倒會等)，以及過度消費。台灣之銀行透過媒體醜化卡債族都是因過度消費才負債，其實與事實不符，過度消費只是少部分債務人負債之原因，主要是收入不足及支出龐大。

五、台灣卡債問題惡化，社會方面之原因：

(一)經濟不景氣，失業率攀升：

台灣隨著經濟不景氣及產業外移之影響，失業率及失業人數節節高升，失業者借錢度日，債務問題日益惡化。

- 1.失業率自 2008/12 突破 5.0% 以後便一路攀升，2009/5 已將近 6%。
- 2.失業人數亦相對的隨著失業率攀升。

月份	失業率(%)	失業人數(千人)
2005 年平均	4.13	428
2006 年平均	3.91	411
2007 年平均	3.91	419
2008/7	4.06	442
2008/8	4.14	452

2008/9	4.27	464
2008/10	4.37	476
2008/11	4.64	507
2008/12	5.03	549
2009/1	5.31	578
2009/2	5.75	624
2009/3	5.81	630
2009/4	5.76	625
2009/5	5.82	633
2009/6	5.94	647
2009/7	6.07	663
2009/8	6.13	672

(二)貧窮線過低，社會福利不足：

台灣對於貧窮者如被政府認定為低收入戶，依照社會救助法，將可獲得各項補助，但是台灣各級政府並不重視此項業務，所編列之預算甚低，因此可以被認定為低收入戶而獲得補助者大約僅僅1%，很多需要補助之貧窮者無法獲得補助，生活發生困難時，使用信用卡或現金卡短暫解決問題，卻產生難以解決的債務問題。縱使獲得補助之低收入戶，該補助也相當有限，如果自己或家人生病或發生意外，也常常需要借貸，而發生債務問題。以下是被認定低收入戶之戶數、人數及比率：

年(月)別	低收入戶			
	年(月)底 戶數	占總戶數 比率(%)	年(月)底 人數	占總人數 比率(%)
1999 年	58,310	0.89	136,691	0.62
2000 年	66,467	0.99	156,134	0.70
2001 年	67,191	0.99	162,699	0.73
2002 年	70,417	1.02	171,200	0.76
2003 年	76,406	1.08	187,875	0.83
2004 年	82,783	1.15	204,216	0.90
2005 年	84,823	1.16	211,292	0.93
2006 年	89,900	1.22	218,166	0.95
2007 年	90,682	1.21	220,990	0.96

2007 年 1-9 月	89,097	1.19	216,312	0.94
2008 年 1-9 月	90,846	1.19	218,180	0.95

貳、行政機管及法院均無法解決債務人之債務問題：

一、行政機關亡羊補牢之措施，債務問題並無解決：

(一)金管會於 2005 年下半年亡羊補牢所採取之措施，成效有限：

金管會在 2005 年下半年卡債問題嚴重之前，對於前述銀行不當推銷雙卡，利息過高，委託討債公司違法逼債，均視若無睹，沒有任何規範。

2005 年下半年卡債問題爆發成嚴重社會問題，媒體大量報導之後，金管會才以行政命令加以規範，但對於已惡化之債務問題，成效有限：

- 1.禁止不當催收行為
- 2.禁止不當廣告，並應加警語
- 3.發卡應審核經濟來源及還債能力等，並規定無擔保債務不宜超過月平均收入 22 倍(日本規定不得超過年收入三分之一)
- 4.銀行應讓債務人知悉利率及各項費用，並禁止複利

(二)2006 年銀行公會所提初之一致性債務協商機制，未考慮債務人之清償能力，沒有真正解決債務問題：

銀行公會依金管會之指示，自 2005 年 12 月 15 日至 2006 年底設立雙卡及信用貸款等之債務協商機制，但為考慮債務人之清償能力，縱使協商成功，債務人履行仍有困難，並未真正解決債務人之債務問題。

二、台灣法院見解保守，限制破產法只適用於法人，自然人聲請破產均遭駁回：

1945 年國民政府統治台灣後，即沿用大陸之破產法，有破產前和解及破產之制度，理論上適用於自然人及法人。但法院實務

見解一再以債務人之財產不足以支付破產程序費用，而駁回自然人破產之聲請。法院每年受理之破產案件僅二、三百件，准予破產僅數十件，且幾乎是法人之破產。2006年台北地院竟然有以債務協商機制為由，駁回破產之聲請。

台灣在2008年4月11日消債條例實施之前，自然人債務問題既無更生制度可以解決，法院又拒絕自然人依破產法聲請破產，債務問題無法解決，債務人無路可走，產生不少社會問題。台灣法人如有債務清償困難，可以依破產法聲請破產，或依公司法聲請重整，相對於擬制之法人，自然人之債務問題無機制可以解決，顯然不公平。

參、台灣卡債造成嚴重之社會問題：

一、台灣銀行自1999年開始發行現金卡，同時也浮濫發行信用卡，卡債問題日益嚴重，2005年及2006年達到高峰，產生下列嚴重之社會問題，幾乎每天之電子媒體或報章雜誌都可以看到類似的報導或故事：

- (一)卡債族每月還債，卻因高額的利息及違約金，越還債務越多，覺得人生沒有希望，燒炭自殺，有的卡債族恐怕債留子女，而全家燒炭自殺。
- (二)卡債族因為害怕討債，晚上不敢回家，甚至攜帶子女，遠離家鄉，流浪街頭，造成子女就學困難，教育部因而放寬越區就學之規定。
- (三)卡債族已有結婚對象，甚至已懷孕，卻不敢結婚，因為擔心討債公司找上其伴侶，影響其工作或生活。
- (四)卡債族鋌而走險，以詐欺、販毒等犯罪方式賺錢，甚至以搶奪的方式還債。

二、台灣自殺者不少有債務問題：

(一) 2008 年自殺死亡數為 4,128 人，續居國人死因第 9 順位。2008 年國人自殺粗死亡率(死亡人數/年中人口數)為每十萬人口 17.9 人，居國人主要死因之第 9 順位。如以 2000 年世界標準人口結構調整計算(即納入人口結構老化因素考量)，2007 年之標準化死亡率為每十萬人口 15.2 人，較上年微增 3.4 %。2008 年自殺死亡數占有死因死亡人數的 2.9%；自殺死亡人數占率較上年增加 0.1 百分點。以下是台灣自 1987 年至 2008 年自殺死亡人數及自殺死亡數占有死因死亡人數之比率。

年度	自殺死亡人數	死亡占率
1987	1851	1.9%
1988	1790	1.8%
1989	1573	1.5%
1990	1359	1.3%
1991	1465	1.4%
1992	1381	1.3%
1993	1301	1.2%
1994	1351	1.3%
1995	1618	1.4%
1996	1847	1.5%
1997	2172	1.8%
1998	2177	1.8%
1999	2281	1.8%
2000	2471	2.0%
2001	2781	2.2%
2002	3050	2.4%
2003	3193	2.5%
2004	3467	2.6%
2005	4281	3.1%
2006	4404	3.3%

2007	3930	2.8%
2008	4128	2.9%

(二) 自殺原因良多，經濟因素例如失業及負債等，均是自殺之重要因素之一，失業率升高，或債務問題惡化，自殺率也會因而提高，

國內外均有相關論文提起。2005 年及 2006 年債務問題最嚴重之二年，台灣自殺死亡人數也最多高達 4000 多人，死亡占率也高達也高達 3.1 %及 3.3 %。

肆、2006 年法扶基金會因 NGO 的要求與債務人故事的感動，開始扶助債務人與銀行債務協商，才因而瞭解前述債務之相關問題及其原因：

一、2006 年之前法扶基金會規定破產事件原則上不予扶助：

台灣在 2007 年消債條例通過之前，雖然有破產法，但法院認為破產法只適用於法人，自然人不能聲請破產，因此 2004 年法扶基金會成立時，於法律扶助施行範圍辦法規定破產事件原則上不予扶助。當時法扶基金會並不清楚破產或更生法制對弱勢之債務人何等重要，也不瞭解困於債務之債務人正是民事法律扶助之主要對象。一直到 2006 年年初因 NGO 要求法扶基金會扶助債務人，2006 年十月法扶基金會至英國考察發現債務事件是英國民事法扶最多之案件類型，債務案件才慢慢成為台灣法扶基金會重要之案件類型。

二、2006 年年初因 NGO 之要求與債務人故事之感動，法扶基金會開始辦理債務人與銀行債務協商之案件：

台灣法扶基金會成立之初，忙於成立分會及建立制度，對於債

務問題，所知有限，且受媒體影響有所偏見，因為 NGO 的要求，以及 NGO 所帶來個案故事，法扶基金會人員深受感動，因此展開對此議題之瞭解與扶助：

(一)早產兒之父親因生活負債差點自殺的故事：

2006 年年初，弱勢團體所組成之泛紫聯盟召集人簡錫偕先生打電話給我，請我找律師幫助卡債族，我心理想卡債族都是一些奢侈，浪費，買 LV 包包的人，應該不是我們法律扶助基金會服務的對象，我就請法扶同仁傳真邀請義務律師。結果竟然有九十多位律師表示願意幫忙，我回電簡先生，可以提供這些名單給他，請他自己跟這些律師聯絡，我想這樣應該可以交差了，沒想到簡先生表示要我們法扶基金會幫忙卡債族，我猶豫著，卡債族真的是法扶基金會要幫忙的弱勢者嗎？多年來服務社會弱勢者的經驗，讓我清楚接觸個案才可能瞭解這個議題，因此我告訴簡先生，請他帶幾位卡債族來法扶交換意見。

四位卡債族來到法扶訴說他們的故事，他們為何有卡債，努力清償卻越還越多的情形，以及銀行委託的討債公司如何對他們逼債。聽完卡債族的故事後，我警覺到主流媒體的報導如此深刻影響我對卡債族的認識，而這些報導卻與社會實況有非常巨大的落差。多年後的今天，我仍然記得有一位四十多歲計程車司機他說他的小孩是早產兒，花了不少錢，他原來是一家私人公司的司機，因為常跑醫院，而被老闆解雇。後來開計程車，卻因 SARS 及不景氣，入不敷出，陸續向銀行借了幾十萬元，經過幾年因循環利息等已變成二、三百萬元，他越還越多，討債公司又一再已騷擾，辱罵等方式逼債，覺得人生沒有希望，幾天前他原本想燒炭自殺，但想到他可愛的小孩而作罷，他說他真的想還，要給小孩樹立好榜樣，請銀行給他機會。我看到一位四

十多歲的男人，流著眼淚真情告白，我心裡非常震撼。

我常使用信用卡，但從來沒有用信用卡借錢，信用卡只是我的支付工具，起初我不清楚為什麼卡債族不量入為出，而要用信用卡或現金卡借錢，聽完卡債族他們的故事後，赫然發現將信用卡當作支付工具的人，無法瞭解將信用卡當作借貸工具的人的痛苦，這是否也意味著社會階層的隔閡？

(二)為罹病的弟弟背負債務，有了伴侶且已懷孕卻無法結婚的故事：

因著卡債族的故事，我們決定與泛紫聯盟合作，扶助卡債族與銀行債務協商的過程中，我們聽到更多卡債族的故事，其中一位卡債族說，她的弟弟生來就有遺傳性疾病，當時尚無健保，每年要花新台幣(下同)一百多萬醫藥費，父母變賣家產仍無法支付，必須到處借貸，身兼數職以償還債務。她自己開始工作後也向銀行借了數十萬，支付弟弟醫藥費及貼補家用，從民國八十多年到九十五年，借貸的金額已由數十萬元滾到數百萬元，她為了維持信用，身兼數職努力賺錢，從未逾繳。民國九十四年她有了男朋友，也懷孕了，但他不敢結婚，深怕債務波及男朋友。醫生告訴她懷孕後期，因她體質可能無法工作，她趕緊與最大債權銀行協商，銀行說你如期還錢，不需協商，當她無法工作時，她又去與銀行協商，銀行說你沒有工作，沒有資格協商。她又說銀行請討債公司向她討債時，每家銀行每天約二十通電話，她向十多家銀行借貸，每天要接二百通電話，幾乎無法工作，討債公司有時打電話給她老闆，讓她工作幾乎不保，甚至到她家找她年邁的祖母討債。

三、法扶基金會希望經由扶助 300 名卡債族與銀行協商，瞭解債務之原因及銀行債務協商機制是否合理，以期建立合理債務協商機制，徹底解決所有債務人之債務問題：

法扶基金會於 2006 年於 NGO 及卡債族接觸後，瞭解卡債族確實係法扶要扶助之弱勢者，因此邀請熱心之扶助律師將近百名，與會內三名專職律師，接受約 500 百名卡債族申請法扶，扣除審查被駁回，自行完成協商或失聯者，最後決定協助 300 名卡債族與銀行集體協商。法扶基金會面對數十萬之卡債族有債務清償之困難，為何只扶助 300 名？我們是希望經由扶助此 300 名卡債族之過程，瞭解卡債形成之原因，以及瞭解銀行公會在社會問題層出不窮之後於 2006 年所提初之一致性債務協商機制對債務人是否合理可行，如有可能，我們希望提出合理的債務協商機制，建議政府當局要求銀行公會修改，徹底解決所有債務人之債務問題。因為我們瞭解如果沒有合理之債務協商機制，扶助律師代理債務人與銀行協商又有何意義，我們也深信如果弱勢者之問題沒有合理之法律機制，協助建立或修改弱勢者之合理法制是法律扶助的任務之一，因為法律扶助不只是個案服務。

四、法扶基金會成立卡債專案小組，研究債務問題，採取行動，批評銀行公會協商機制之缺失，提出民間版之協商機制：

(一)法扶基金會成立卡債專案小組：

法扶基金會之行政律師，專職律師與外部熱心的扶助律師組成卡債專案小組，與卡債族及 NGO 密切互動，充分瞭解卡債族的真正問題及處境，研究銀行公會一致性債務協商機制之不合理規定，提出民間版債務協商機制，並研究比較司法院消債條例草案及部分立委更生法案草案對債務人之利弊。

(二)法扶基金會對銀行公會之一致性債務協商機制提出下列之批評：

- 1.銀行公會依金管會之指示，自 2005 年 12 月 15 日至 2006 年底設立雙卡及信用貸款等之債務協商機制，金管會對外表示總

共 27 萬債務人申請，22 萬 2 千多人協商成功。

2.實際上債務協商機制有下列缺失，成效有限：

- (1)銀行不准債務人由律師代理，雙方地位不平等，債務人無律師的協助，無法瞭解銀行利息，違約金及手續費的計算是否合法。銀行不提供相關資料，債務人無法瞭解清償金額如何抵充。對於銀行所擬的協商定型化契約是否合法理債務人沒有律師的協助，也困難理解。
- (2)當時並無有效之更生及清算制度，銀行只願意降低利息，不同意本金打折。債務人也無更生或清算之法律制度為其出路，債務人只能勉強同意銀行之協商條件。
- (3)銀行之協商條件不考慮債務人之收入或履行能力，只要求儘速收回，債務人勉強同意，事後也困難履行。法扶基金會所受理之數百件案件中，依銀行之協商條件，每月應還金額超過其收入者高達 48%，每月應還金額超過其收入四分之三者高達 70%。
- (4)債務人因為銀行的利息，違約金及手續費甚高，又遭討債公司一再逼債，為了減輕壓力，縱使銀行的協商條件履行有困難，仍然勉強答應。
- (5)債務人如於不同時期有不同之清償能力，例如子女學雜費的負擔每個時期有別，但銀銀當年的協商條件因電腦設定緣故必須每年一致，拒絕債務人不同時期不同的清償條件。
- (6)銀行自行提出條件，以債務人一定時間未反對，視為同意，灌水協商成功之數字。
- (7)25 萬人未申請協商，5 萬協商不成功，22 萬協商成功者也有相當比例履行困難。

(三)法扶基金會所提出之「民間版協商機制十大方案」：

1.銀行應提供資料，以確定債務金額:

銀行應提供卡債債務人之債務結構資料，包括下列項目：本金，利息，手續費，違約金，債務人已清償之金額及其他。

2.論名目，年息超過 20%單利計算，不再償還:

銀行以複利計算利息，違反民法規定，故不論何種名目，均應以年利率 20%單利計算利息，超過部分無效，已償還超過部份者，毋須繼續清償，並得自應償還之金額中扣抵之。

3.以債務人之收入決定每月最高清償金額:

(1)以債務人工作收入定比例為償還之最高限額，工作收入愈高者，其清償金額依照累進比例提高。

(2)保留債務人維持最低基本生活費用，每人最低不得少於新台幣一萬一千元。

(3)工作收入可扣除下列項目：

A 債務人或其家屬有重大傷病等固定支出。

B 撫養親屬時，依照個人申報所得稅撫養親屬之扣除額。

C 其他顯有必要扣除之項目。

4.利息 3.88%或免息:

(1)原則：以借貸本金年利率 3.88%單利計算。

(2)例外免息者：

A 中低收入戶。

B 債務人或其家屬有重大傷病者。

C 債務人之債務總額需八十期以上始能清償者。

5.十年免責:

債務人之債務總額需達一百二十期者以上始能清償者，其超過部分無須清償。

6.本金打折:

有下列情形之一者，本金應予打折：

- (1)中低收入戶。
- (2)債務人或其家屬有重大傷病者。
- (3)喪失工作能力或工作能力較低者。

7.無收入者協商原則：

- (1)無工作收入，但有親友願意協助清償者，應提供收入切結。
- (2)暫時無收入者，提出證明後，得有一年寬限期間。

8.彈性調整原則：

債務人之工作收入狀況如有增減變動，應誠實通知銀行，依本協商機制第二條之比例調整每期應繳金額。

9.停止計息：

債務人申請協商之日起不應催收，利息停止計算。

10.適用對象：

本協商機制之適用對象為：

- (1)協商前已經逾期繳款達三十日者。
- (2)正常戶，其負債比達 25 倍以上者。

(四)法扶基金會採取行動為債務人發聲：

- 1.2006 年上半年間，法扶基金會專案小組成員分別接受 TVBS、東森、警廣、正聲等電視或廣播媒體專訪卡債相關事宜，計 17 次，說明銀行公會所提出之一致性協商條件之嚴重缺失，並說明本會提出「民間版協商機制十大方案」之重要原因。
- 2.2006 年 3 月 27 日法扶基金會專案小組成員與泛紫聯盟簡執行長共同拜會金管會，說明銀行不當催收、銀行公會所提出之一致性協商方案之不合理，並提出「民間版協商機制十大方案」。
- 3.法扶基金會專案小組於 2006 年 4 月 12 日召開踢爆金管會協商數據真相記者會

4.2006 年上半年法扶基金會專案小組成員應立法委員之邀請，多次參加立法院公聽會，說明銀行不當催收、銀行公會所提出之一致性協商方案之不合理，並提出「民間版協商機制十大方案」。同時也批評主管機關金管會及銀行局偏袒銀行，縱容銀行欺壓債務人，債務協商機制不考慮債務人之清償能力，協商成功也可能毀諾，有何意義，且協商成功之數字造假矇騙。

五、法扶基金會採取行動雖然媒體加以報導，但最後仍無法改變銀行公會不合理之協商機制：

(一)法扶基金會之研究及行動，確實引起媒體之注意及報導：

法扶基金會研究債務問題及協商機制，並召開記者會，參加公聽會，拜會主管機關，透過媒體不斷批判銀行公會之協商機制不合理，提出「民間版協商機制十大方案」，確實引起媒體之注意及報導，發揮為債務人發聲的效果。

(二)金管會以 22 萬債務人協商成功為幌子，使得 2006 年下半年媒體報導及社會注意減低甚多：

金管會前述 2005 年下半年之措施，又因媒體於 2005 年下半年及 2006 年上半年大量報導卡債族燒炭自殺，銀行委託之討債公司之討債方式確實稍微收斂。2006 年銀行公會之協商機制，使得協商成功之債務人暫時免於被逼債，2006 年下半年媒體報導債務人燒炭自殺得頻率降低甚多，金管會又一再宣傳有 22 萬債務人協商成功，社會各界及立法院誤以為債務問題業已解決，因而也不再如此關心此一議題。

(三)金管會只答應協助法扶基金會所代理之 300 個協商個案，拒絕法扶基金會建議修改協商機制不合理的規定，甚至請司法院勸阻法扶基金會不要參加『社會運動』：

法扶基金會於記者會，公聽會及拜會時，一再強調銀行公會之

一致性債務協商機制，沒考慮債務人之清償能力，顯不合理，並提出「民間版協商機制十大方案」，請金管會要求銀行公會改善該協商機制，但金管會官員態度傲慢，表示大部分債務人與銀行進行協商均已成功，拒絕改善該協商機制，只表示法扶基金會所代理的 300 個個案進行協商如有困難，可以協助與相關銀行協調。後來金管會發現在立法院等場合批判他的法扶基金會，並非 NGO，而是司法院編預算所設立之 NPO，因而透過法扶基金會之主管機關司法院傳達，不要『不務正業』地參與『社會運動』，只要好好服務個案即可。

六、法扶基金會卡債專案小組礙於現實，於 2006 年下半年只專心處理扶助之 300 個個案與銀行展開協商：

(一)法扶基金會痛苦地決定只扶助 300 個個案，對於全盤性之債務問題，等待時機再處理：

法扶基金會卡債專案小組並不認同司法院或金管會所主張法扶只限於個案服務，對於改善協商機制的建言是『不務正業』或『社會運動』的想法，反而認為建立或改善解決弱勢者問題之法律或機制，是最有效最經濟之法律扶助方式，而且對於司法院及金管會干涉法扶基金會之業務，已經嚴重侵害法扶基金會之獨立性。但是法扶基金會卡債專案小組礙於 2006 年下半年，立法院及社會各界關心此議題的熱度已經下降，法扶基金會無力與金管會或銀行公會斡旋，因此忍痛決定先處理此 300 個個案，法扶基金會有同仁問說，300 個以外數十萬的債務人我們不關心了嗎？對於全盤性之債務問題，我們只能等待時機再努力。

(二)法扶基金會扶助 300 個個案的經過與心得：

- 1.法扶基金會專職律師協助此 300 個個案提出債務協商之申請時，所有銀行均回文拒絕律師代理債務人申請協商，法扶基金會

立即回函銀行違反律師法及法律扶助法，並行文及拜會金管會糾正各銀行，銀行才特別容許此 300 個個案由律師代理。

2. 銀行公會一致性債務協商機制是制式的規定，債務人只有同意與否，無協商可言，而且該協商機制不考慮債務人之清償能力，債務人只有考慮是否降低利息及暫時不必被逼債，勉強搭應超過其清償能力之協商方案。法扶基金會卡債專案小組數度透過金管會銀行局與幾個主要銀行協商下列事宜：

(1) 第一次協商主要銀行應斟酌個別債務人之還款能力與特殊境遇等情形，且於協商期間停止催收。

(2) 第二次與主要銀行協商下列事宜：

A 超過 120 期方案，是否可彈性調整？即請審視個案予以斟酌。

B 超過 240 期方案，但差距不大，是否有可能稍微延長期數。

C 特殊案件，是否可以依據個案予以斟酌。

D 是否可接受申請人提出之分階段不同金額之還款方式。

(3) 第三次與主要銀行協商下列事宜：

就雙方條件不一致之個案是否有其他還款方式進行討論、溝通。銀行代表同意就部分案件再行評估，會後專職律師仍就此部分持續協調。

3. 法扶基金會卡債專案小組透過金管會銀行局與主要銀行數度作原則性之協商外，承辦之專職律師尚須與每個債務人及銀行承辦人溝通協調，2006 年底共計 186 件協商成功，其過程與結果，相對於其他多數之債務人，顯有『特權』，當此 300 個個案協商告一段落之後，法扶基金會沒有忘記如何幫助債務問題建立全盤性合理之解決機制。

伍、2007 年上半年組織聯盟推動消費者債務更生及清算之立法運動：

一、消費者債務更生及清算之相關草案：

(一)司法院之消債條例草案：

- 1.卡債成為社會嚴重問題之後，司法院於 2006 年 2 月決定於修正破產法之外，單獨提出消費者債務清理條例之立法方式，司法院民事廳所組成之研修小組以不定期及機動之方式研究討論，於 2006 年 4 月 11 日提出消費者債務清理條例草案之全部條文。
- 2.司法院於 2006 年月 6 日將消費者債務清理條例草案送給行政院，開始協商。司法院與行政院於同年 9 月 19 日提出會銜之消費者債務清理條例草案，並遲至同年 12 月 21 日送立法院審議，行政院於會銜版有對司法院之草案提出不同意見及修正條文。

(二)立法委員所提之更生或清算之草案：

2005 年下半年以來，因為債務人燒炭自殺的新聞不斷，引起社會極大關注，因此除了司法院之消債條例草案外，不少立法委員也紛紛提出債務更生或清算之草案，例如泛紫聯盟版民事更生法草案、蔡其昌立委版破產法增訂自然人更生程序專章、陳根德與沈智慧立委版個人債務重生法草案及國民黨版債務清理法。

二、法扶基金會於 2006 年上半年舉辦法案討論會，並拜會立法委員：

(一)法扶基金會於 2006 年上半年舉辦二次民事更生法制研討會，邀集 27 位包括律師、學者、精算師，討論前述各個草案，並提出更生法案對照表，及具體之建議 23 項。

(二)法扶基金會於 2006 年上半年拜會二位立法委員，交換更生法案之意見，並召開記者會。

三、2006 年下半年立法院對於更生或清算法案均無任何進度：

金管會與銀行公會於 2006 年下半年一再宣稱 27 萬債務人申請

協商，其中 22 萬人已協商成功，應無建立更生或清算制度之必要。而且一再透過媒體醜化債務人都是奢侈，浪費不負責的人，如果通過更生或清算制度，會造成社會極大道德危機。立法委員受此影響，更生或清算法案均無任何進度。

四、法扶基金會於 2007 年上半年積極推動更生或清算立法之背景：

- (一)法律扶助基金會於 2006 年協助 300 件卡債協商之案件，對於卡債社會問題之嚴重及銀行協商機制之不合理，有所瞭解。如果依照銀行不合理之協商機制，法扶基金會再扶助債務人與銀行債務協商，也無法徹底解決債務人之債務問題，22 萬所謂協商成功的債務人，大部分協商條件超過其清償能力，將會發生毀諾之情形，只有更生獲清算法案才能真正解決債務人之債務問題。
- (二)法扶基金會發現 2006 年下半年立法委員除少數例外，對於債務更生或清算之立法已無熱心，法案也無進度，而 2007 年下半年是選舉會期，立法委員忙於選舉，不可能通過此種法案，而 2008 年將是立法委員新的任期，法案屆期不連續，各個草案將重新審查，更生或清算之立法將遙遙無期。司法院在社會壓力及期待下，雖然完成消債條例草案，但並非司法院之優先法案，面對行政院及銀行界的強烈反對，司法院也不可能積極為此草案進行國會遊說。法扶基金會以關心弱勢者為任務，義無反顧結合關心弱勢者之 NGO，成立推動更生及清算法案之聯盟，作為少數關心卡債族之立法委員以及提出草案之司法院進行立法之後盾。

五、2007 年 1 月法扶基金會與 NGO 成立『個人債務更生及破產法案推動聯盟』：

法扶基金會於 2007 年 1 月邀請所有關心弱勢的社會團體，台北律師公會，民間司改會，台灣人權促進會，台灣勞工陣線等勞工團體，台灣婦女聯合會及勵馨基金會等婦女團體，殘障聯盟

及智障者家長總會等殘障團體，消費者文教基金會，小米穗基金會等原住民團體等，結盟共組『個人債務更生及破產法案推動聯盟』，由司改會執行長擔任召集人，共同推動債務人更生及清算的立法，希望2007年6月以前三讀通過司法院的消費者債務清理條例。記得2007年1月16日聯盟成立記者會之後，某位財經記者打電話給我，他說我們聯盟之訴求，很有道理，但銀行之勢力非常龐大，6月這個會期要三讀通過是很困難的，是幾乎不可能的，問我有何意見，我其實也無把握，我跟他說我們從事社會改革的人就是在不可能的當中找可能，在困難中找希望，我們只能盡力而為。

六、聯盟進行之國會遊說：

- (一)召開數次聯盟記者會。
- (二)舉行更生及清算法案公聽會。
- (三)拜會司法院，立法院各黨團及提案立委。
- (四)聯盟與債務人組成之自救會至行政院及立法院陳情。
- (五)聯盟與債務人組成之自救會舉辦「窮人站起來，才有大溫暖」遊行活動。
- (六)聯盟成員與立法委員，司法院代表，銀行公會代表等協商法案條文。
- (七)日本「全國信用卡,金融問題對策協議會」主動與聯盟聯絡，木村達也律師等十多位律師，司法代書，學者及記者等，於該法案即將三讀通過之際，前來台灣分享三十多年處理債務問題之豐富經驗，他們得熱情令人感佩，他們部分成員甚至還抱病於6月2日參加聯盟舉辦之遊行。我們請教木村達也律師，為何他可以三十年來關心一個如此困難之議題，他客氣的說他只是不放棄而已，這句簡單但意義深遠的話給我們很大的鼓勵。

七、消債條例三讀通過之艱辛過程：

- (一)立法院司法委員會於2007年4月4日一讀通過司法院及行政院會銜之消費者債務清理條例草案，行政院之不同意見全被捨棄。
- (二)惟一讀通過之後，銀行通過行政院，執政黨及媒體大力反彈，當時最關心此法案之在野黨徐中雄委員與聯盟溝通，大家取得共識，無法堅持最理想之版本，必須有所讓步，通過法案才是上策，將來有機會再修法。徐中雄委員與行政院代表一再聯絡斡旋，立法院一讀通過之司法院版本經一再讓步後，在行政院副院長及副秘書長之協調下，司法院代表，立法委員，銀行代表及各政黨代表達成協議。原訂6月5日排入最優先法案，該日二三讀通過，但前一天消息傳來執政黨立法院大黨鞭拒絕簽字，該法案即無法排入議程，再過十天該會期即將結束，我們聯盟成員非常焦慮。隔天真的因為執政黨大黨鞭不簽字，聯盟與徐中雄委員召開記者會，強烈批判執政黨不關心弱勢者，任憑銀行欺壓債務人，竟然各方協商完成的法案也要阻擋，我看到徐中雄委員及在場的聯盟成員含著眼淚，NGO代表記者會後準備明日去執政黨抗議，我想到這個法案如果慢幾年通過，不知成千上萬的人又要受苦，甚至自殺，我無法接受一個人可以權力大到無人制衡，而反對如此重要之法案，我在一天內用盡各種關係，聯絡總統府，行政院，執政黨中央黨部，試圖與此大黨鞭見面協商。我深信上帝疼惜弱勢的債務人，不忍心看到債務人燒炭自殺或妻離子散，因此隔天我見到大黨鞭，促成大黨鞭與關心的立法委員再協商，消債條例終於在6月8日奇蹟式地三讀通過。

八、消債條例為求三讀通過之重大讓步：

- (一)2006年債務人與銀行進行一致性債務協商成立者，除非有因不可歸責於己之事由致履行顯有重大困難者外，不得聲請更生或清算。

- (二)司法院草案關於自用住宅借款特別條款有二條文，一為債務人與債權人協商，另一規定為雙方協商不成，債務人可以消債條例之規定逕行訂定自用住宅借款特別條款，後者於三讀通過之消債條例遭刪除。
- (三)司法院草案對於更生方案規定記載清償之『成數』，最終清償期最長為四年，有特別情勢得言長為六年。三讀通過之消債條例將前述『成數』改為『金額』，四年及六年改為六年及八年。
- (四)司法院草案聲請更生或清算之前應先進行前置協商，債務人請求協商之翌日逾20日不開始協商或自開始協商之翌日起逾30日協商不成立，債務人得逕向法院聲請更生或清算。三讀通過之消債條例將前述20日及30日改成30日及90日。
- (五)司法院草案並無規定公布後多久施行，三讀通過之消債條例規定自公布後九個月施行。

陸、2007年下半年至2008年3月舉辦消費者債務更生及清算之法律說明會並籌備卡債族之法律扶助工作：

消債條例於2007年6月8日三讀通過，2007年7月11日總統公布，依該條例第158條之規定，該條例於公布後9個月即2008年4月11日施行。於此9個月期間，法扶基金會為了讓更多卡債族瞭解此一條例，並且使此一條例之立法意旨能夠確實落實，因而做了下列之準備：

一、律師之教育訓練：

消債條例與原來之破產法有很大之差異，而且依原來之破產法個人並無法聲請破產，台灣之律師幾乎沒有為個人聲請破產之經驗，因此律師之教育訓練非常重要。法扶基金會於消債條例一通過後，即邀請參與草擬條例之法官及學者當講師，於各分會

舉辦律師之教育訓練。

二、為卡債族宣傳消債條例，舉辦說明會，並收集卡債族之疑問及相關資訊：

政府諸多良法美意，如無宣傳，人民常因不知而無法善用，尤其弱勢者取得資訊之能力薄弱，更須宣傳。法扶基金會避免卡債族不知消債條例即將施行，仍然自殺或鋌而走險，因此於各地利用各種管道廣為宣傳消債條例，例如電視或電台之公益廣告，報紙廣告，召開記者會，參加電視或電台之節目，網路宣傳或其他小眾傳播。除了讓卡債族知悉有此條例，也應讓卡債族瞭解此一條例之基本內容，以便條例施行時可以提出聲請。因此法扶基金會於2007年10月至12月於各分會請受過訓練之律師為卡債族舉辦此一條例之說明會，於說明會後短暫法律諮詢時瞭解卡債族之疑問及其關心之事項，並發問卷請卡債族填寫，以瞭解卡債族之相關資訊，例如欠債之原因，2006年協商之情形，清償債務之方式及困難，銀行不當催債之情形等。

三、法扶基金會至日本拜會『全國信用卡，金融問題對策協會』及司法支援中心，學習其協助債務人處理債務問題之經驗：

日本『全國信用卡，金融問題對策協會』木村達也律師等人於2007年6月消債條例即將三讀通過之際，前來台灣為前述聯盟打氣，消債條例三讀通過之後，法扶基金會為了瞭解如何幫助債務人債務協商，更生及清算，於2007年10月前往日本拜會『全國信用卡，金融問題對策協會』木村達也律師等人，他們熱切地分享三十多年來如何協助債務人之經驗，例如幫助債務人說出他們的故事，漸漸影響可能有偏見之法官或律師。法扶基金會也拜會日本司法支援中心，尤其他們的法律資訊電話中心，給我們不少啟發。

四、公布預約專線及建立各地卡債諮詢中心，提供卡債法律諮詢，並方便卡債族申請法律扶助：

卡債族在一對多之說明會很難充分瞭解此一條例，而且卡債族在短暫之說明會無法就自己的案件充分諮詢，因此提供卡債族與律師一對一面對面之法律諮詢，是非常重要的。但是法扶基金會各分會辦公室不大，審查室有限，難以容納眾多之卡債族，法扶基金會各分會因而與各地行政機關或社會團體建立合作，於全國各地建立 100 多個卡債諮詢中心，並建立全國卡債電話中心，於 2008 年 2 月 25 日公布預約專線，於 3 月 3 日開始提供與律師一對一面對面之法律諮詢，於法律諮詢時，如可能符合法扶之審查標準，即可同步申請協商，更生或清算之法律扶助。自開辦以來，法扶基金會各分會總共每月可以提供 6000 個以上之法律諮詢之預約。

五、建立消債條例諮詢律師，審查委員及扶助律師注意事項，並舉辦教育訓練：

債條例是新的法律，諮詢律師應如何提供意見，審查委員審查之標準為何，扶助律師應如何為債務人爭取最大利益，法扶基金會邀集專職律師及內部行政律師成立專案小組，研議諮詢律師，審查委員及扶助律師注意事項，並舉辦諮詢律師，審查委員及扶助律師之教育訓練。目前全國約有 1000 多位律師加入擔任法扶卡債之諮詢律師，審查委員及扶助律師。

六、與司法院及銀行公會建立溝通平台，提供建議，然效果有限，有待努力：

司法院是消債條例之主管機關，負責訂定施行細則及注意事項，法扶基金會於歷次與卡債族之座談會或說明會中，收集卡債族之疑問及意見，經法扶基金會專案小組討論後，提供司法院參

考，司法院訂定施行細則及注意事項時，參酌部分意見，但重要的事項，司法院並未採納。例如消債條例第 64 條法院認為更生方案公允而逕以裁定認可之標準，第 151 條不可歸責於債務人事由而履行顯有重大困難之標準，均與債務人之權益有重大影響，法扶基金會建議司法院將前述標準訂入施行細則或注意事項，如有行政干涉審判之嫌，建議司法院請各法院於此條例施行前召開法官會議討論前開標準並形成共識，如此將可避免法院見解歧異，也使銀行及債務人有所遵循，增加協商成功案件，減少法院負擔。然而 2008 年 4 月 11 日條例施行時，司法院二種方案均未採納。此外，依條例第 151 條債務人聲請更生或清算之前均應與最大債權銀行協商，銀行公會依此規定所建立之協商機制之程序為何，到底與 2006 年之協商機制有何不同，法扶基金會經由徐中雄委員與銀行公會協調債務協商機制，銀行公會代表表示此次協商銀行會考慮債務人之清償能力，債務人也可以在最大債權銀行之分行協商，但對於協商條件的標準銀行卻無說明。

七、法扶基金會協辦個人更生及清算之學術研討會，討論各國法制，供法官解釋該條例之參考：

參酌日本律師經驗，法扶基金會與台灣本土法學雜誌於 2007 年 12 月 22 日舉辦消債條例之學術研討會，探討美國，德國，法國，日本及我國有關個人更生及破產之法制，做為法官解釋條例時，比較法之參考，更重要是讓法官瞭解各國法制運作的情形。

八、出版卡債族的故事，並分析卡債族之問卷，說明債務形成之原因及卡債族之處境：

依前述日本律師的經驗，邀請卡債族面對媒體說明其真實之故事，最能改變社會對卡債族之誤解，也最能改變法官對卡債族

之偏見。然而台灣大多數之卡債族跟日本早期之多重債務人相同，自嘆自責，承受社會極大壓力，不敢面對媒體，法扶基金會除了召開記者會邀請少數債務人現身說法外，依說明會回收之問卷，訪談十五個債務人，將他們的故事於2008年3月出版『卡到債』一書，並將說明會回收之問卷分析卡債形成之原因，償債之情形，2006年債務協商之情形，討債公司討債之手法等納入該書。法扶基金會將此書分送法官，或銷售社會大眾，希望改變法官或社會大眾因主流媒體誤導或社會階級差異所造成的偏見。

九、修改法扶相關規定，方便債務人申請：

法扶基金會創立以來之施行範圍是原則上將個人破產案件排除在外，消債條例通過之後，法扶基金會反而將個人債務協商，更生及清算案件列為專案，特別重視。一般案件人民申請法扶審查資力時，申請人之債務原則上不得於其可處分收入扣除，但是於個人債務協商，更生及清算案件，法扶為方便債務人申請法扶，特別規定審查資力時，其每月可處分收入可以扣除每月清償債務或預計清償債務之金額。

柒、2008年四月起消債條例實施後，法扶基金會積極提供卡債族有關債務協商、更生及清算之法律諮詢及代理之扶助及相關事項之努力：

一、消債條例施行後律師應有之功能與角色：

（一）消債條例施行後律師應有有相當重要功能與角色的原因及理由：

消債條例實行前，銀行於2006年債務協商時，拒絕律師代理債務人，消債條例實行後，銀行於各種媒體及其提款機，公開表示拒絕債務人由代辦公司或律師代理。司法院身為消債條例之主管機關，不但沒有糾正銀行違反律師法及該條例第15條準用民事訴訟法之規定，甚至於公開媒體或私下場合表示聲請更生或清算，是非訟程序，非常簡單，填寫司法

院所設計之表格，只要誠實，法院自然會有合理的裁定，並不一定委任律師，如果債務人還要委任律師代理，就加重債務人之負擔，且枉然司法院用心設計一系列債務人可以自行填寫之表格，司法院官員又表示法扶律師不可能代理所有債務人聲請更生或清算，司法院將訓練訴訟輔導人員協助債務人。但是筆者基於下列原因及理由認為銀行及司法院前述見解不合法，也不合理，而且律師就消債條例之實行有相當重要的功能與角色：

- 1 該條例有不確定法律概念，需要律師從債務人之立場協助法官建立合理之實務共識及判例。
- 2 該條例相對於日本較不明確也較不利於債務人：
- 3 在立法過程遭銀行刪除或修改有利債務人之規定
- 4 司法院或法官會議事先無明確解釋，各法官勢必分歧：
- 5 承辦法官未必瞭解債務人之處境及銀行之不合理：
- 6 法官為減輕自己負荷可能做出不利於債務人之不合理裁定：
- 7 司法院對外表示消債條例案件不一定需要律師代理：

司法院昧於先進國家債務案件大部分均有律師代理，且消債條例之非訟程序是有訟爭性之非訟程序，銀行公會已公布

『中華民國銀行公會會員機構辦理消債條例更生清算程序作業準則』，債權銀行對於債務人於更生或清算之主張勢必有所意見，如此更須律師代為說明或反駁。債務人是否會受司法院之誤導而不委請律師，或承辦法官是否會受司法院之影響而對代理債務人之律師敵視或漠視，均值得觀察，正因如此，律師更應積極努力，為債務人合法權益而奮鬥，以證明律師代理債務人之必要性及價值。

- 8 司法院擅自違法壓低法扶律師酬金：

法扶基金會斟酌消債條例協商，更生及清算各階段律師應盡之工作負擔，以及法扶律師酬金是市場酬金的二分之一或三分之一，訂定消債條例之律師酬金，並配合司法院之意見修改二次，司法院在法扶基金會並無違法或不當之情形下，竟擅自決定律師酬金，違法剝奪法扶董事會職權，不當壓低律師酬金，也打亂扶助律師其他酬金之衡平性。正因如此，有部分扶助律師拒絕協助消債條例案件，造成消債條例之扶助律師不足。然而大量之債務人需要扶助律師的協助，以度過

難關，避免自殺或鋌而走險，期待更多的律師加入消債條例法扶律師的行列。

9 法院對於更生方案公允之見解未明之前，銀行協商之清償條件不易讓步：

10 銀行於債務協商時拒絕律師代理，又要求債務人一定要使用銀行所制訂而有陷阱之協商聲請書：

銀行於記者會等公開場合或提款機均表明拒絕律師代理債務人提出債務協商，銀行所制訂之債務協商聲請書並無代理人之欄位，律師代理債務人提出債務協商，銀行竟然跳過律師直接與債務人聯絡。此外，銀行所制訂之協商聲請書有諸多不合理及陷阱，例如要求債務人放棄自用住宅借款之協商等，如債務人不使用銀行之聲請書，銀行竟然退件不受理。債務協商雙方應處於平等之地位，但現實上卻一面倒，如此情形，更有賴律師幫助債務人看清銀行之相關文件，與銀行協商時提供債務人法律意見等。

(二) 消債條例施行後律師應有之功能與角色：

1 有關律師如何說服法官認定更生方案公允部分：

(1) 更生方案之條件是否公允，是不確定法律概念，有待律師努力，形成實務共識或判例。

(2) 法院對公允之見解未明，以往又無像日本債務人大量聲請破產之情形，債權人會議難以過半數同意更生方案，因此律師如何說服法官更生方案公允，更形重要。

(3) 台灣消債條例並無像日本薪資所得個人再生有清償總額下限計算之規定，因此律師如何說服法官更生方案公允，更形重要。

2 有關律師如何於清算案件說服法官裁定免責部分。

3 就 2006 年協商成功之案件律師應如何為債務人主張因不可歸責於己之事由，致履行顯有重大困難。

4 律師如何協助債務人就債總額提出異議及抗告。

5 律師如何協助聲請更生之債務人與銀行協商自用住宅借款特別條款，以保住其住用住宅。

6 律師如何於聲請更生或清算前為債務人與銀行協商。

二、消債條例實施之後，法扶基金會積極提供債務人法律諮詢及法律扶助：

消債條例於2008年4月11日開始實施，法扶基金會於該年2月25日起建立債務電話中心，提供債務人預約電話專線，該年3月初開始提供債務法律諮詢，並提供進一步法律扶助之申請。2008年3月至2009年9月法扶基金會每月債務之申請件數，准予扶附件數及法律諮詢件數，分別如下：

	申請量	准予扶 助	法律諮 詢
2008/03	2306	1276	539
2008/04	4376	2474	898
2008/05	3623	1879	856
2008/06	2958	1403	654
2008/07	3042	1246	842
2008/08	2139	804	626
2008/09	1331	505	410
2008/10	1219	385	464
2008/11	923	302	352
2008/12	1250	256	756
2009/01	689	142	432
2009/02	956	236	525
2009/03	1093	267	649
2009/04	1029	248	611
2009/05	909	192	563
2009/06	768	132	529
2009/07	763	146	506
2009/08	597	114	390
2009/09	665	132	463
TOTAL	30636	12139	11165
2008 年 平均 / 月	2316	1053	639
2009 年 平均 / 月	829	178	518

依據前述數據可知，2008年每月平均申請件數是2316件，2009年每月平均申請件數是829件，後者僅是前者35%，2008年每月平均准予扶附件數是1053件，2009年每月平均申請件數是178件，後者僅是前者16.9%，2008年每月平均法律諮詢件數

是 639 件，2009 年每月平均法律諮詢件數是 518 件，後者與前者相近。法扶基金會於 2008 年一般案件准予扶助之件數是 17,698 件，而 2008 年債務案件准予扶助之件數是 10,537 件，後者占全部件數之 37.3%，數量相當龐大，對於法扶基金會確實是一大挑戰。然而，2009 年每月准予扶助之債務案件，僅剩 16.9%，原因為何值得探討。如後所述，銀行拒絕律師代理債務人進行債務協商，法院處理更生及清算案件遲延且保守，都可能是法院更生及清算案件急速下降之原因，也是法扶基金會債務案件准予扶助件數急速下之原因。法扶基金會如何改變對策，而能有效地扶助更多債務人之債務問題，是法扶基金會下一個重大挑戰。

三、消債條例實施之後，法扶基金會成立專案小組，提供法律意見及書狀例稿，給扶助律師辦案參考：

消債條例實施之前，法扶基金會雖然為扶助律師舉辦多次消債條例之教育訓練，但消債條例畢竟是新的法律，扶助律師於具體個案應如何處理，都無前例可循，必須摸索，因此法扶基金會為協助扶助律師辦案，成立專案小組，彙整扶助律師之問題，提供法律意見，甚至於各種情形提供書狀例稿給扶助律師參考。

四、消債條例實施一段時間之後，法扶基金會專案小組研析法院之各項裁定，一方面提供扶助律師辦案參考，一方面將違法或不當或相互矛盾的裁定反應司法當局改進：

消債條例實施一段時間時間之後，各法院陸續有程序駁回之裁定，後來又有更生方案認可或不認可知裁定，以及法院免責或不免責之裁定，法扶基金會專案小組收集各種情形之裁定，開會討論研究分析，對於合理之法院裁定分析後提供扶助律師辦案參考，對於違法或不當或相互矛盾之法院裁定，除了提供扶助律師參考外，並反應司法院處理。

五、法扶基金會委託民意調查公司電訪債務人提供銀行債務協商及法院各項裁定的相關情形及意見，並邀請法官，學者及律師召開研討會：

法扶基金會為了瞭解銀行所進行之前置債務協商及法院各項裁

定之情形，除了扶助律師結案之後陸續回報之資料外，於2009年9月另委託民意調查公司電訪債務人，詢問相關情形並請其提供意見，於10月2日消債條例實施一年半後，邀請熱心的法官，學者及律師召開之研討會。

捌、消債條例實施一年半，銀行前置債務協商及法院對於更生或清算之各項裁定之實證研究及分析：

一、前言：

消費者債務清理條例(以下簡稱消債條例)於民國97年4月11日開始實施，迄今已近一年半，不少債務人依此條例向銀行申請債務協商，或向法院聲請更生或清算，這些案件之實務運作，是否確實依此條例之意旨及精神，解決債務人的債務問題，值得各界檢討，以期將來之實務運作更能有效合理地解決債務人之債務問題，建立公義安全之社會。

消債條例規定債務人向法院聲請更生或清算之前，需先向銀行申請債務協商，而銀行是債權人，並非中立之第三者，這些債務協商案件之程序進行，銀行有無有無刁難或違法？多少比例協商成立？協商成立之償還比例是否合理？債務人是否真的有能力清償，而不會再陷入債務困境？值得觀察分析。

債務人依消債條例向法院聲請更生或清算時，需費時多久才有結果？法院以程序理由駁回債務人之聲請，是否均符合消債條例之規定或意旨？法院對於債務人所提出之更生方案是否公允的見解為何？法院對於債務人聲請清算是否免責之標準為何？法院對於第151條『因不可歸責於債務人之事由，致履行顯有重大困難』的認定為何？各法院或各法官對於上述程序或實體之見解是否一致或相互矛盾？

也值得觀察分析。

消債條例實施至今將近一年半，債務人向法院聲請更生或清算的案件日益減少，而債務人向銀行申請債務協商之案件居高不下，在目前經濟衰退，失業率日增，到底原因何在？是否銀行考慮債務人的清償能力，而提出合理的協商條件，而使債務人喜好申請協商？或是法院處理更生或清算案件曠日廢時，欠缺效率，常常不當程序駁回，認定更生方案公允之標準或認定清算免責之標準，傾向保守又欠缺一致性，而使債務人對法院失去信心？值得各界觀察分析。

消債條例的確實落實，不僅解決債務人之債務問題，也可避免諸多家庭問題及社會問題的發生，同時發揮司法為民的精神，建立公平正義的價值。因此將來如何改善債務協商之合理機制，如何協助各法官對於不確定法律概念建立合理之共識，如何加強處理更生或清算案件之效率，如何讓法官或司法事務官更瞭解此條例的精神及債務人的真正處境，均是各界共同努力之目標。

二、債務人與銀行債務協商之檢討：

(一)、債務協商申請及成立認可之數字及分析：

A 金融機構受理消債條例第 151 條之申請債務協商件數統計表：

月份	申請件數
97/4(4/11 始)	1362
97/5	5450
97/6	3804
97/7	4221
97/8	3937
97/9	3866

97/10	4189
97/11	3900
97/12	4446
97/1	3372
98/2	3374
98/3	4506
98/4	4291
98/5	3395
98/6	4089
97 年平均/月	3908.3
98 年平均/月	3837.8
平均/月	3880.1
總計	58202

B 法院依消債條例第 152 條認可金融機構與債務人債務協商清償方

案件數統計表：

月份	協商成立聲請認可
97/4(4/11 始)	-
97/5	-
97/6	-
97/7	3877
97/8	2473
97/9	2524
97/10	2908
97/11	2477
97/12	2880
97/1	2696
98/2	3623
98/3	2668
98/4	2602
98/5	3754

98/6	2982
97 年平均/月	2856.5
98 年平均/月	3054.2
平均/月	2955.3
總計	35464

C 債務協商申請與成立認可相關數字及分析：

1.消債條例實施一週年後，債務協商案件並未減少：

民國 97 年金融機構與債務人協商之件數，每月平均約 3908 件，民國 98 年前半年每月平均約 3837 件，件數相差不大，債務協商案件並未因此條例實施一段時間而減少，可見債務問題仍然嚴重。

2.債務協商成立認可件數占債務協商申請之件數高達七成多：

民國 97 年每月平均協商債務件數是 3908 件，法院認可債務協商清償方案件數是 2856 件，高達 73%，民國 98 年每月平均協商債務件數是 3837 件，法院認可債務協商清償方案件數是 3054 件，高達 79.5%。金管會銀行局於 98 年 9 月 11 日回覆徐中雄立委辦公室略謂：截至 98 年 7 月 31 日止，前置協商簽約件數及金額分別為 41,799 件，658 億元，協商不成件數及金額分別為 12,355 件，153 億元，協商成功率達 77%。

(二)、債務協商成立之清償方案之分析：

A 97 年底法扶基金會自各分會回報協商成立案件之分析：

法扶基金會於 97 年 12 月 17 日截止自各分會回報之債務前置協商成立之案件，共計 153 件，其中文件齊全可以分析之案件為 90 件，茲將此 90 件的清償方案分如下：

1.協商還款利率：

(1)數據：38.89％是0利率，54.44％是5％以下的利率，6.67％是5％至10％的利率。

(2)分析：日本之個人再生法制，區分為小規模個人再生及薪資所得個人再生，其中小規模個人再生之再生計畫應經債權人會議之決議，但再生計畫之清償總額不得低於最低清償基準額，500萬日圓以下是100萬日圓，500萬至1500萬日圓是20%，1500萬至3000萬日圓是300萬日圓，3000萬至5000萬日圓是10%，換言之，最低清償基準額約為10％至20％。我國司法院所提之消債條例草案仿效日本立法，於草案第53條原先規定債務人所提之更生方案要記載『清償之成數』，換言之，債務人所提之更生方案是可以將債務本金打折，但在銀行之強力反對下，消債務條例第53條改為『清償之金額』。然而更生就是因為債務人無力依原合約清償，為某求債務人經濟生活之更生(參消債務條例第1條)，所建立之債務清理程序，如果債務人依更生方案要清償之本金，甚至利息，接近原合約之約定，則此更生機制已無意義。我國更生或清算機制，規定債務人應先與債權人銀行協商如果此前置協商之清償方案所要清償之本金，甚至利息，接近原合約之約定，則此強制之前置協商機制，是否成為債務人接近更生或清算之障礙，值得

觀察與討論，尤其我國之前置協商機制是任由微弱之債務人去面對勢力龐大之銀行團，而無客觀第三者介入，顯無公平可言。前述債務協商成立之案件中竟然有 60% 案件，不僅本金沒有打折，還要支付利息，甚至 6.67% 利息高於 5% 的法定利息，此與日本之個人再生機制真是天壤之別。

2. 協商還款期數：

(1) 數據：前述 90 件協商成立之案件中，14.44% 協商還款期數為 72 期，18.89% 為 72 期至 100 期，55.56% 為 100 期至 180 期，11.11% 為 180 期以上。

(2) 分析：日本再生期間為 3 年，得延長 5 年，使債務人早日脫離背負債務之痛苦，而可以重新再起。司法院所提之消債條例草案第 53 條規定更生之最終清償期最長為是 4 年，有特別情事者得延長為 6 年。在銀行的要求下該條例第 53 條改為最長 6 年，得延長為 8 年。前述協商成立之案件，還款期數超過 6 年者，竟高達 85%，超過 8 年至 15 年者將近 70%，超過 15 年者，也高達 11.11%，足證，協商成立之還款期數，遠高於更生還款期間，與日本的 3 年再生期間，實在無法相比。

3. 協商成立之還款條件是否高於債務人清償能力：

(1) 數據：前述 90 件協商成立之案件，其每期清償金額與債務人每月收入及支出的差額兩相比較，以判斷協商

成立之還款條件是否高於債務人清償能力。結果高達 80% 的案件每期清償金額高於債務人每月收入及支出的差額，債務人之清償能力能否負荷協商之還款條件，顯有疑問。

(2)分析：我國消債條例第 151 條只規定債務人應與最大債權金融機構協商，但沒有規定協商清償方案之條件，且無公正之第三人主持協商，個別之債務人面對強勢之金融機構，常常勉強答應其無法長期清償之方案，為將來之履行或毀諾埋下變數。中華民國銀行商業同業公會全國聯合會債務協商委員會於 97 年 2 月 14 日所制訂之『金融機構辦理消費者債務清理條例前置協商作業準則』第四章、協商清償方案規定『一、金融機構無擔保債務：1、每月最低可還款金額大於或等於債務人每月可處分所得減每月最低生活費支出。2、依據每月最低可還款金額議定清償方案之期數和利率。二、金融機構有擔保債務：依原契約履行。』依此準則，金融機構無擔保債務之協商清償方案是每月最低可還款金額大於或等於債務人每月可處分所得減每月最低生活費支出，換言之，大於或等於債務人最大清償能力，也即不考慮債務人之清償能力，難怪前述 90 件協商成立之案件，80% 其協商清償方案超過債務人之清償能力。

B 98 年法扶基金會委託遠見雜誌民調中心抽樣扶助案件 1303 件之

問卷調查結果：

法律扶助基金會於 98 年 9 月委託遠見雜誌民調中心就 97 年 3 月 3 日至 98 年 4 月 30 日間，曾向法扶基金會就債務問題申請法律諮詢、申請法律扶助之申請人及受扶助人，抽樣成功電訪 1303 人，含『准於扶助』821 人，『法律諮詢』361 人，『駁回』121 人，其調查結果及其分析說明如下。

1.債務人能否依照協商成功之清償方案按時還款：

(1)數據：能夠按時還款者占 32%，勉強能夠按時還款者占 46.6%，不能夠按時還款者占 21.3%。

(2)分析：如前所述，銀行公會之協商作業準則，金融機構無擔保債務之協商清償方案是每月最低可還款金額大於或等於債務人每月可處分所得減每月最低生活費支出。債務人協商每月應償還金額如果大於債務人每月最低生活費支出後之餘額，顯然已超過債務人之清償能力，債務人縱使向他人借貸或超時工作，以償還金融機構，此種情形難以長久持續，債務人很容易再度陷入履行顯有重大困難。債務人協商每月應償還金額如果等於債務人每月最低生活費支出後之餘額，債務人自己或家人如有意外或生病而有額外支出或遭減薪，債務人也很容易再度陷入履行顯有重大困難。銀行局前述統計前置協商成功債務人高達四萬多人，成功率高達 77%，但前述勉強按時還款或不能按時還款之債務人竟高達所有前置協商成功

債務人之 67.9%，顯然違反消債條例之精神，極力剝削債務人，債務人極易再度陷入履行困難，金融機構無意徹底解決債務人之債務問題。法院形式上依消債條例第 152 條之規定認為通通沒有違反法令，一概給予認可，以減輕法官或司法事務官之負擔，身為消債條例之主管機關之司法院無視該條例之精神，對於金融機構之協商條件顯然過苛，對於債務人可能無法履行清償方案，竟然都視若無睹。

2.前述 67.9%債務人無法還款或勉強還款卻協商成功之原因：

(1)數據：受限於銀行提出之條件者占 56.8%，希望早日清償，努力還款占者 18.1%，情事發生變更者占 15.2%，不想被強制執行或影響工作者占 9.7%，對消債制度沒有信心者占 2.5%，有其他還款來源者占 1.5%，法院的建議者占 0.5%。

(2)分析：債務人會同意超過其清償能力之協商條件，其原因有其客觀面及主觀面。就客觀面而言，受限於銀行提出之條件者占 56.8%，可見金融機構所提出之條件常常不合理，而債務人隻身面對龐大之金融機構，常常無助，面對金融機構不合理之要求，也只能選擇接受。此外不想被強制執行或影響工作者占 9.7%，債務人避免金融機構一再催債或強制執行其薪水，以確保其工作，而勉強答應超過其清償能力之協商條件。另法院的建議者占 0.5%，為何法院無

視消債條例之精神，在於讓債務人於其清償能力範圍內為清償，而『建議』債務人答應超過其清償能力之協商條件，真是不可思議。就主觀面而言，希望早日清償，努力還款者占 18.1%，可見部分債務人希望早日脫離債務之夢魘，而拼命工作，答應超過其清償能力之協商條件，此種情形，債務人常常過勞而生病，也有陷於無法履行之虞，縱使債務人沒有因過勞而喪失健康，協商條件要求債務人拼命工作過勞賺錢來償還債務，也非消債條例之本意。此外情事發生變更者占 15.2%，固然有些情形是協商成功之後，發生收入減少或支出增加之情形，但應該也有一部分是債務人勉強答應超過其清償能力或毫無彈性零用金之協商條件，自己或家人稍微一有增加支出或減少收入之情形，即陷入履行困難。另對消債制度沒有信心者占 2.5%，換言之，債務人對於法院能否依消債條例之規定公平解決其債務問題欠缺信心，只好接受超過其清償能力之協商條件，負責更生及清算之法院，以及身為消債條例主管機關之司法院不無檢討餘地。

3.協商成功之債務人毀諾之比率及原因：

- (1)數據：債務已清償者占 2%，目前仍在繳交中者占 75.6%，毀諾者占 22.4%。毀諾者之原因分別為『因失業或減薪，收入減少』者占 53.9%，『每月收入扣

除應繳金額，無法維持生活』者占 23.8%，『自己或家人生病、發生事故，支出增加』者占 19.1%，『子女增加或子女養育費用增加』者占 14.7%，『每月應繳金額高於收入』者占 11.3%，『其他支出增加』者占 9.9%。

(2)分析：如前所述，銀行公會雖然統計協商成功之債務人高達四萬多人，成功率高達 77%，但消債條例實施才一年多，協商成功的債務人中，已有 22.4% 的債務人毀諾，無法履行協商條件，在漂亮數字之後，債務協商機制實有徹底檢討之餘地。協商成功之而毀諾之債務人，其毀諾之原因可分為協商當時存在之原因，以及協商之後發生之原因。例如前述『每月收入扣除應繳金額，無法維持生活』者占 23.8%，以及『每月應繳金額高於收入』者占 11.3%，均是屬於協商當時存在之原因，消債條例任由隻身之債務人面對勢力龐大之金融機構，實有修法由公正第三人主持協商之必要。法院對於金融機構要求債務人答應超過其清償能力，應改變其見解不予認可，法院對於金融機構要求債務人協商時不得律師代理之情形，也應予糾正。此外，協商之後發生之原因者，例如前述『因失業或減薪，收入減少』者占 53.9%、『自己或家人生病、發生事故，支出增加』者占 19.1%、『子女增加或子女養育費用增加』者占 14.7% 以及『其他

支出增加』者占 9.9%，這些毀諾之原因大部分均是事後客觀之因素，但如果協商之清償方案能給予債務人一些彈性，例如零用金或遭遇事後變故可以調整之條款，均有助於減少毀諾之情形。

三、法院處理債務人更生及清算案件之檢討：

(一)、債務人向法院聲請更生及清算之數字及分析：

A 法院更生及清算新收案件統計表：

1.數據：

月份	更生	清算
97/4(4/11 始)	1073	96
97/5	2370	170
97/6	2473	121
97/7	3104	152
97/8	2160	144
97/9	1961	136
97/10	1884	131
97/11	1436	123
97/12	1535	160
97/1	868	108
98/2	890	117
98/3	860	102
98/4	702	117
98/5	602	117
98/6	578	155
97 年平均/月	1999.6	137.0
98 年平均/月	750.0	119.3
平均/月	1499.7	129.9
總計	22496	1949

2.分析：

- (1)97 年法院每月更生案件約 2000 件，98 年每月更生案件為 750 件，只剩 37.5%，98 年我國經濟仍然不景氣，失業率節節高升，債務問題日形嚴重，為何法院更生案件急速下降，值得觀察檢討。97 年法院每月清算案件約 137 件，98 年每月清算案件為 119.3 件，二者相差不大。97 年每月清算案件只是更生案件之 6.8%，98 年每月清算案件也只是更生案件之 15.9%，相較於日本法院破產案件是再生案件之 6 倍至 10 倍，我國之清算案件顯然偏低，到底原因為何，是否『清算』二字在我國被金融機構及媒體污名化，債務人覺得清算是不名譽之事，或者我國之債務人堅持有債必還之美德，不願聲請清算，值得觀察分析。
- (2)日本 2003 年再生案件 24,553 件，破產 251,800 件，總共占人口 1 億 2775 萬之千分之 2.1，2006 年為千分之 1.5。美國 2003 年至 2006 年聲請件數占人口比率為千分之 2 至千分之 6.8。德國 2003 年至 2006 年聲請件數占人口比率為千分之 1.17 至千分之 1.8。香港 2003 年至 2006 年聲請件數占人口比率為千分之 1.4 至千分之 3.6。但我國聲請更生及清算之案件如依 2008 年每月之平均數計算，每年 25,639 件，占人口比率為千分之 1.1，如依 2009 年每月之平均數計算，每 10,431 件，占人口比率為千分之 0.45，與前述各國相比顯然偏低。我國債務問題相當嚴重，近來經濟低迷，失業率高升，為何法院之更生及清算案件急速下滑，實有探討

之必要。

B 債務人未向法院聲請更生或清算之電訪調查及分析：

1.申請協商、聲請更生、聲請清算及均未處理之電訪調查及分析：

依前述遠見雜誌民意調查中心之調查報告，在 1303 債務人中（包括向法扶申請法律諮詢之債務人、向法扶申請扶助遭駁回之申請人及經法扶准予扶助之受扶助人），62.5%之債務人申請協商，26.3%聲請更生，3.8%聲請清算，其中 22.5%之債務人均未申請。協商、更生及清算均未申請之債務人，其原因『沒有錢可以處理』者占 48.2%，『求助無門』者占 13.7%，此二者應檢討法扶基金會對於債務人申請法扶之資力門檻是否應檢討降低。此外，『對消債制度沒有信心』者占 11.1%，『銀行不願協商』者占 4.1%，此二者法院及銀行應檢討改進其處理債務問題的態度及標準。

2.債務人未協商、協商失敗或毀諾者，向法院聲請更生、清算或均未聲請之電訪調查及分析：

未協商、協商失敗或毀諾之債務人，向法院聲請更生者占 60.1%，向法院聲請清算者占 8.8%，二者均未聲請者占 31.1%。而二者均未聲請之原因，『覺得不會通過』者占 22.7%，『要準備之資料太多』者占 12%，『法院審理時間太久』者占 7.5%，這些原因均與法院有關，法院如何減少命債務人提供不必要之資料，如何加速處理更生或清算案件，以及如何依消債條例之精神，減少不必要之程序駁回，放寬更生方案之認可及放寬清算免責之條件，均值得檢討改進。

(二)、法院審理更生或清算案件所需時間之電訪調查及有無效率之分析：

債務人向法院聲請更生或清算且目前仍審理中之案件，審理時間超過一年者占 45%，審理時間六個月至一年者占 31.5%，換言之，審理時間超過六個月者高達 76.5%。此外，債務人向法院聲請更生或清算而已結案之案件中，從提出到審理結束，一年以上者占 26.9%，六個月至一年者占 35.5%，換言之，高達 62.4% 審理時間超過六個月。另外，債務人對於法院審理更生或清算案件是否有效率，6.8% 認為『很有效率』，22.9% 認為『還算有效率』，28.7% 認為『有點沒效率』，23.1% 認為『很沒效率』，換言之，51.8% 債務人認為法院審理沒有效率，29.7% 債務人認為法院審理有效率。法院審理更生或清算案件如果欠缺效率，會降低債務人向法院聲請更生或清算之意願，而逼使債務人於前置協商時，不論是否超過其清償能力均答應銀行之協商條件，或者債務人喪失對消債條例之信心，既不申請協商，也不聲請更生或清算。身為主管機關之司法院以及各級地方法院均應檢討並提出提升效率之策略，以贏得債務人對法院之信賴，有效解決債務人之債務問題，落實司法為民之理念。

(三)、法院於債務人聲請更生或清算時違法要求債務人二次協商之電訪調查及分析：

遠見雜誌民意調查中心之調查結果，聲請更生之債務人中之

19.5%被法院要求和銀行二次協商，聲請清算之債務人中之15.4%被法院要求和銀行二次協商。惟查，依消債條例之規定，法官或司法事務官審理更生或清算案件時，並無權力要求債務人再和銀行二次協商，通常銀行也不一定會同意再協商，如此只會徒增更生或清算審理之時間，增加債務人之利息或違約金之負擔。況且如前所述，前置協商成功之債務人約六成八勉強還款或無法還款，而法院受理更生或清算之案件急速下降，如果法院繼續對於前置協商已不成立而聲請更生或清算之債務人要求二次協商，縱使銀行願意與債務人再協商，也只是增加勉強還款或無法還款之債務人，使更多之債務人對法院失去信心。法院受理更生或清算之案件更加減少。

(四)、法院對於更生案件及清算案件審理結果之電訪調查及分析：

A 更生案件：

遠見雜誌民意調查中心之調查結果，債務人向法院提出之更生案件中，46.7%還在法院審理中，19.6%法院已同意更生方案，26.2%被法院駁回。據此，僅二成之更生案件法院同意更生方案，顯然偏低，難怪債務人不信賴消債條例或不信賴法院。

B 清算案件：

如前所述，債務人向法院聲請清算之案件不多，依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，62.6%之清算案件仍在法院審理中，14.2%清算案件免責成功，15.7%清算案件被法院駁回，仍要還錢。依此數據，清算案件之進行顯然緩慢，清算免責之案件不到一半，也顯然過低。

(五)、法院對於更生及清算之聲請裁定駁回之原因及分析：

A 法院對於更生案件裁定駁回原因之電訪調查及分析：

依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，前述 26.2% 法院駁回之更生案件中，其原因分別為 32.3% 是『沒有正當理由不還錢』，12% 是『付得出每月應還金額』，此二理由是針對 95 年協商成功之債務人是否有消債條例第 151 條『因不可歸責於己之事由，致履行顯有重大困難』，法院以如此高之比例駁回，對該條文之解釋是否失之過嚴，不無檢討餘地。此外，22.8% 是『法院不同意債務人提出之更生方案』，22.7% 是『逾期未補資料』，9.5% 是『沒有先和銀行前置協商』，此三者均是法定駁回之理由，但於具體個案，法院之認定是否合理，值得探討，例如法院對於更生方案是否公允，是否因為不夠瞭解債務人之真正處境，而失之過嚴。法院要求債務人提供之資料是否合理且有必要，要求債務人補資料之時間是否足夠。法院對於債務人有無先和銀行進行前置協商之認定是否偏向銀行，而不利於債務人，均是值得檢討之問題。

B 法院就更生或清算案件裁定駁回之理由分析與檢討：

法扶基金會針對 97 年 4 月 11 日起至 6 月 30 日止法院就更生或清算之案件為駁回之裁定，其理由有待商榷之類型說明分析如下：

1. 移轉管轄之裁定：

(1) 類型：法扶基金會自司法院網站搜尋 296 件移轉管轄之裁定，可區分各種類型，其中有部分裁定認為：聲請

人向實際住所地法院聲請更生或清算，法院以工作可能異動，租屋也非長久居住等原因，而移轉至戶籍地法院。

(2)分析：消債條例第5條規定『更生及清算事件專屬債務人住所地之地方法院管轄』，其立法意旨在於債務人之住所地與其戶籍地可能不同，為方便債務人並節省時間費用，而規定債務人於其實際居住之住所地聲請。前述情形，顯然違反消債條例第5條之規定，有些裁定經債務人抗告後，抗告法院已改變見解。司法院對於此種違反規定，刁難債務人，以鄰為壑之法官，應加強監督改進。

2.無不可歸責於己之事由致履行協商顯有重大困難之裁定：

消債條例第151條規定債務人如於95年與金融機構成立協商者，原則上不得聲請更生或清算，但因不可歸責於己之事由，致履行顯有重大困難者，不在此限。下列類型之裁定認為債務人無不可歸責於己之事由致履行協商顯有重大困難，而駁回債務人更生或清算之聲請，這些裁定之理由有待商榷：

(1)類型：

收入小於協商金額：

大部分裁定認為「不可歸責於己之事由」，但仍有少部分裁定認為「債務人明知其月收入不足清償其協商成立之金額，仍與銀行成立之協議書，致無法履行，其有可歸責於己致無法履行協商條件之原因甚明」

收入扣除必要生活費用後無法支應協商金額：

有裁定認為「不可歸責」，有裁定認為「95年間成立協商當時既然明知收入不敷支出，已經無力繳納協商金額，卻仍然成立協商，顯見有其他還款的管道，應無不可歸責於己致履行，顯有重大困難之事由」。

連續繳交多期協商金額，突然毀諾：

有裁定認為：「債務人成立協商之後，已經連續繳交多期協商金額，突然毀諾其誠信顯有可疑，應無不可歸責於己致履行顯有重大困難之事由」。

95年協商之後債務人之收入及支出並無變化：

有裁定認為「債務人於95年間成立協商當時的收入支出狀況與毀諾時並無差別，應無不可歸責於己致履行顯有重大困難之事由」。

95年協商之後遭其他債權人強制執行：

有裁定認為「債務人於95年間協商成立之後，如果又被其他債權人進行強制執行，例如固定薪資被按月執行三分之一，導致收入減少無法清償協商款項之情形，非屬不可歸責致履行顯有重大困難之事由」。

民間債務：

95年協商之後，債務人另行繳交民間債權人之金額，常因無法充分舉證，法院多半不認同民間債權為「協商後每月生活必要支出」。

債務人擁有不動產：

有法院認為債務人有不動產時，若出售不動產有助於債務之減輕，不應在保有不動產之餘主張無法清償債務。

(2)分析：

前述 A 至 D 類型裁定的法官顯然不了解 95 年協商之相關背景及當時債務人之處境，認為協商之後才會發生『不可歸責於債務人之事由』，而忽視 95 年協商當時即已存在之『不可歸責於債務人之事由』。因為 95 年當時債務人為避免金融機構委請討債公司違法不當之催債，為了避免其債務一再產生高額之利息及違約金等，當時又無更生或清算之制度供債務人選擇，只好答應超過其清償能力之協商條件。而此種債務人積極出面協商債務，相對於 95 年未協商或協商未成立之債務人，並無剝奪其聲請更生或清算之權利，司法院原先提出之消債條例草案並無此項限制，現行條文是金融機構強行要求之不合理條文，因此，法官解釋該條文應瞭解前述情形，從寬解釋。

前述 E 之類型是典型協商之後發生之『不可歸責於債務人之事由』，消債條例施行細則第 44 條也已明文規定，法官仍然裁定駁回，司法當局對於法官消債條例之教育訓練有待加強。

債務人向親朋好友借貸，在我國是常見之情形，前述 F 民間借貸舉證之問題，由於民間借貸並不一定使用匯

款或支票，因此應從寬認定，例如以傳訊證人或切結書等方式代之。

有關前述 G 不動產之類型，司法院原先消債條例草案第 54 及 55 條規定自用住宅借款特別條款，三讀通過之消債條例只保留第 54 條，該條規定『債務人得與自用住宅借款債權人協議，於更生方案定自用住宅借款特別條款』，據此，如果債務人所有之不動產是自用住宅，且無特別昂貴或寬敞，理應受到該條之保障。法官不應要求債務人出售不動產，否則不能主張無法清償債務。前述各種情形，各法院各法官之見解常常明顯矛盾，有待各法院法官會議形成統一合理之見解。法扶基金會曾於消債條例實施之前建議司法院召開法官會議，針對該條例重要之不確定法律概念形成合理之共識，以免裁定互相歧異，但司法院該條例實施之前並未處理，業已造成裁定相互矛盾，人民對法院及消債條例之不信賴。據悉，今年司法院召開二次法官會議，形成多項共識，但至今尚未上網公開或出版，建議司法院儘速公布，以便法官、律師或債務人、債權人有所遵循或預測。

3.無不能清償或不能清償之虞之裁定：

消債條例第 3 條規定『債務人不能清償或有不能清償之虞者，得依本條例所定更生或清算程序清理其債務』，下列裁定認定無不能清償或不能清償之虞之見解，值得商榷：

(1)類型：

資產大於負債：

有法院之裁定認為債務人之資產大於負債，即認為債務人無不能清償或不能清償之虞，卻未考量債務人之清償能力。

目前仍依協商履約：

有裁定認為債務人目前仍然依債務協商內容履約中，應無不能清償之情事。

(2)分析：債務人是否不能清償或有不能清償之虞，應考慮之因素是債務人之清償能力，前述二種情形之裁定，卻未考慮債務人之清償能力。債務人之資產縱使大於負債，如果資產是自用住宅，而其無收入或收入有限，仍然可能無清償能力。債務人目前仍然依債務協商內容履約中，有可能向親友借貸以清償協商債務，而並無清償能力。

4.債務人逾期未繳費：

消債條例第6條規定債務人聲請更生或清算應繳一千元，以及繳納法院命預納之費用，如果債務人逾期未繳，法院得裁定駁回。該條例第7條規定聲請清算之債務人如無法支付該費用時，得釋明其無資力支付費用之事由聲請法院准予暫免繳納。下列債務人因未繳納費用而被駁回，值得檢討：

(1)類型：

債務人聲請更生，卻無法繳納數千元之郵務送達費或數萬

元之鑑定費，而遭法院裁定駁回。

債務人聲請清算，無法繳納數千元之郵務送達費或數萬元之鑑定費，也未聲請法院暫免繳納，而遭法院裁定駁回。

(2)分析：

消債條例第7條只規定聲請清算之債務人可以聲請法院暫免繳納費用，而聲請更生之債務人則無此權利，其立法理由乃因債務人可以分期償還債務，理應有能力支付費用。但事實上，法院預估命債務人預繳之費用常常高達數千元，甚至數萬元，債務人無法在法院所定短暫時間內支付，尤其我國不少債務人依其清償能力應聲請清算，卻聲請更生，在無力支付費用而遭法院裁定駁回之後，依消債條例第65條也無法轉為清算程序。因此司法當局應檢討法院預估命債務人繳納之費用是否過高，期限是否過短，以及建立債務人分期繳納費用之機制。

消債條例是新的法律，一般債務人不易充分瞭解其規定，當法院命聲請清算之債務人繳納費用時，是否可以同時告知債務人可以釋明其無資力支付而聲請暫免繳納。將來消債條例修法，應改為債務人聲請清算應不必繳納費用，相關費用列為優先受償之財團費用。

5.債務人逾期未補正文件：

下列情形法院以債務人逾期未補文件，而裁定駁回債務人更生或清算之聲請，有待商榷：

(1)類型：

法院命債務人於短時間內補多項文件，時間一超過，法院立即裁定駁回。

債務人依法院之要求補正文件，法院認為所補文件不足證明為由，認為其未補正而裁定駁回。

法院對於債務人所列報之扶養親屬，認為該親屬有自理生活之能力，不以採信，而以未補正為由裁定駁回。

法院以債務人所提 95 年與金融機構協商成立之協議書並無協議書人之簽章，而以未補正為由裁定駁回。

(2)分析：

各法院各法官對於應補之文件，並不一致，債務人或其代理人無法預先準備，司法當局應召開法官會議，形成應補文件之共識。

有些法官要求債務人繳費或補文件之時間過短，司法當局應針對各種情形建立合理之補正時間。

法院如果認為所補文件不足證明，理應要求債務人說明或再補件，不應當作逾期未補件而駁回。法院對於債務人所列報之扶養親屬，如果認為有自理生活之能力，不以採信，理應要求債務人說明，或於認定債務人是否不能清償時，不認列扶養費為其支出，而不應當作逾期未補件而駁回。再者，扶養費之舉證不易，法官理應從寬認定，舉證方式除了匯款或領款之方式外，也應容許切結書或到庭說明之方式。

95 年債務人與金融機構協商成立，金融機構通常並無於協

議書上簽章，因此法院要求債務人補正有雙方簽章之協議書，債務人實在無法補正，法院只要函詢該金融機構即可，不應當作逾期未補件而駁回。

6. 未協商：

依消債條例第 151 條及施行細則第 42 條，債務人聲請更生或清算，應先向最大債權金融機構協商，債務人 95 年如有與金融機構協商成立者不需在協商，但未成立者，依施行細則第 42 條仍須進行此前置協商。法院下列情形認定債務人未協商，而駁回更生或清算之聲請，值得商榷：

(1) 類型：

有些法官認為債務人雖然 95 年債務協商成功，但 95 年協商時，不包括銀行以外之金融機構，不包括保證人，以及不包括有擔保之債權人等，與消債條例所規定前置協商之金融機構並不一致，對於 95 年協商成功之債務人聲請更生或清算，以未協商為由駁回。

債務人與最大債權金融機構進行前置協商時，如未依銀行公會所定應檢附之文件，最大債權金融機構通常拒絕協商，債務人如依消債條例第 153 條主張逾 30 日不開始協商，而聲請更生或清算，法院通常會以未協商而裁定駁回。甚至債務人已依銀行公會之要求提出文件，只是申請表格稍有出入，銀行即拒絕協商，法院即以未協商為由駁回更生或清算。

(2) 分析：

前述之情形，經債務人提出抗告，原法院已改變見解，認為 95 年與銀行協商成功之債務人，雖然並未與全體金融機構之債權人協商，不必再經前置協商，可以聲請更生或清算。

消債條例第 151 條第 1 項有關前置協商只規定債務人應以書面向最大債權金融機構請求協商債務清償方案並表明共同協商之意旨，並無規定債務人應提供何項資料。尤其協商之性質，債務人理應與債權人處於平等之地位，債權人之公會銀行公會豈有權力單方面規定債務人應提出何項資料，否則不予協商，法院竟然接受銀行公會之意見，認為債務人不提出銀公會所要求之資料或不依銀行公會之表格，即不認為協商，不得聲請更生或清算。退萬步言，縱使基考慮讓協商能順利進行，債務人有義務提出銀行公會所要求之文件，但基於平等原則及資訊公開之原則，債權金融機構也應有義務提出債務人真正借貸之金額，歷次還款之金額，歷年來利息、違約金及費用等各項名目之計算之資料，以利雙方協商之進行。再者，債權金融機構勢力龐大，擁有資訊及法務等優勢，債務人於協商時，理應可以委任律師諮詢或其他協助。但實際上債務人與債權金融機構進行前置協商時，債務人不知債務之數額及其計算，要求銀行提出相關資料時，銀行均拒不提出，債務人縱使委任律師，銀行與債務人協商時，也拒絕律師協助，一切協商通知均未通知律師。法院從未

基於公平原則，認為有前述情形之協商成立不予認可，或者認為有前述情形視為金融機構拒絕協商，債務人可以直接聲請更生或清算。身為消債條例之主管機關之司法法院對於金融機構前述不合理之情形，卻視若無睹，對於法官偏袒銀行之裁定，以減輕自己之工作負擔，也縱容默許。

(六)、法院對於債務人之更生方案認可及不認可之原因分析與檢討：

債務人聲請更生，經法院准予開始更生之裁定之後，應提出更生方案，法院得召開債權人會議決定是否可決更生方案，再由法院認可，法院也可不召集債權人會議，直接依消債條例第 64 條認為更生方案是否公允而為認可或不認可之裁定。通常法院不一定召開債權人會議，而更生方案要經債權人會議過半數可決，並不容易，因此法院是否認為公允而認可更生方案，是更生成功與否之關鍵。然而消債條例第 64 條對於法院是否認可更生方案，只規定除有第 63 條或第 64 條第 2 項所規定情形之一者外，只要公允，法院即可認可更生方案，但何謂公允，消債條例並無進一步規範。

法扶基金會為瞭解法院對更生方案認可或不認可之相關資訊及分析，根據司法院於 98 年 4 月提供予徐中雄立委『97 年 6 月 1 日至 98 年 2 月 28 日止各地方法院消債事件辦理情形』之清單，說明及分析如下：

A 更生方案認可之相關分析：

1.更生方案認可之案件比例只 42.7%，顯然偏低：

97 年 6 月至 98 年 2 月裁定開始更生計有 3,452 件，更生方案認可件數僅有 79 件，占 2.29%。若依裁定開始更生且終結之案件觀之，法院認可更生方案之件數為 79 件，法院不認可更生方案之件數為 52 件，法院認可更生方案之比率為 60%。另依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，債務人向法院提出之更生案件中，除了 46.7%還在法院審理中，19.6%法院已同意更生方案，26.2%被法院駁回(包括裁定駁回更生之聲請及不認可更生方案)。據此可知，法院認可更生方案之件數，相對於裁定駁回更生之聲請及不認可更生方案之件數，只占 42.7 %【 $19.6\% \div (19.6\% + 26.2\%) = 42.7\%$ 】。不論六成或 42.7%，法院認可更生方案之比例，現然偏低，值得司法當局找出原因，徹底檢討改進。

2.更生方案認可案件約七成之清償期限長達八年，顯然違反消債條例之規定，錯將例外當原則：

(1)數據：前述 79 件更生方案認可之案件中，有 45 件查有清償期限之資料，此 45 件中，68.89%清償期限八年，2.22 % 清償期限七年，24.44 % 清償期限六年，4.44%清償期限六年以下。

(2)分析：日本之再生期間是三年，得延長為五年，司法院所擬之草案更生最終清償期是四年，但有特別情事者得延長為六年。後來因為銀行一再施壓要求延長，三

讀通過之消債條例第 53 條規定更生最終清償期是六年，但有特別情事者，得延長為八年。但前述更生方案認可之案件竟高達七成之清償期限為八年，顯然已將例外當成原則。

3.更生方案認可案件將近七成之清償成數高達五成以上，相較於日本再生制度，偏高甚多：

(1)數據：清償成數九成以上者占 26.67%，清償成數五成至九成者占 42.22%，清償成數二成至五成者占 26.67%，清償成數二成以下者占 4.44%。

(2)分析：

日本之個人再生有二種，一為小規模個人再生，另一為薪資所得個人再生。小規模個人再生之再生計畫應經債權人會議之決議，但再生計畫之清償總額不得低於最低清償基準額，500 萬日圓以下是 100 萬日圓，500 萬至 1500 萬日圓是 20%，1500 萬至 3000 萬日圓是 300 萬日圓，3000 萬至 5000 萬日圓是 10%。薪資所得個人再生之再生計畫不必經債權人會議之決議，但該再生計畫之清償總額之下限應以可支配所得為界定基準。可支配所得基準之計算公式有三個步驟：一：以債務人於再生計畫提出前二年間之收入總額，先扣除所得稅，住民稅及社會保險費之金額後，再除以二得出平均年收入金額。二：以平均年收入金額扣除維持債務人及受扶養人最低生活限度所需之一年份費用金額，計算出債務人之可支配所

得。三：可支配所得再乘以二所得出之金額，即為可支配所得基準，而成為最低清償金額。

反觀我國消債條例對於法院認可更生方案並無規定最低清償金額，消債條例第 64 條只規定更生方案法院如認為公允即可以認可，但對於何謂公允並未進一步規範，法院認可之更生方案其清償成數從 14.42% 至 100%，差距甚大。日本因為實施破產制度有數十年之經驗，2001 年才開始實施個人再生，銀行基於破產通常無法受償，因此可以接受二成最低清償金額之再生方案。反觀我國個人之更生與清算同步實施，銀行不易接收債務打折之更生方案，法官也深受有債必還之觀念的影響，因此大約七成法院認可之更生方案其清償成數高達五成以上，甚至 26.67% 之清償成數高達九成，相較於日本，我國之更生制度對於債務人之幫助有限。

4. 法院認可之更生方案將近一半其每月清償金額高於債務人收入減支出之餘額，顯然違反消債條例之意旨：

- (1) 數據：在 25 件有相關資料之案件中，48% 法院認可之更生方案每月清償金額高於債務人所呈報收入減支出之餘額，44% 二者相等，8% 前者低於後者。
- (2) 分析：如果債務人之更生方案是將其收入減支出之餘額全數還債，固然應該被認為是最大之誠意。但事實上，此種勉強之更生方案，將來極有可能發生履行困難之情形，因為長達六年或八年之更生期間，有可能

發生之支出增加的情形，例如物價波動，生病或意外之支出，教育費用增加，需要扶養的對象增加或扶養費用增加等，在此更生期間也可能收入減少，例如減薪，加班費減少，生意變差等。但是法院認可之更生方案竟然 48% 之每月清償金額高於其收入減支出之餘額，並未考慮債務人之清償能力，顯然嚴重違反消債條例第 64 條所規定之公允，也有違更生制度是給予債務人一個機會，盡力清償即可免責之精神。此外另有 44% 法院認可之更生方案，其每月清償金額等於債務人收入減支出之餘額，雖然有考慮債務人之清償能力，卻是勉強之更生方案，讓債務人沒有喘息的空間，一有閃失或變化，即有履行困難之虞

B 更生方案不認可之相關分析：

1. 根據前述司法院提供予徐中雄立委 97 年 6 月 1 日至 98 年 2 月 28 日止之清單，法院不認可更生方案之原因及其分析

(1) 數據：在法院認為更生方案並非公允之 22 件案件中，其中七件法院人為不公允之原因是債務人浪費，其中五件是債務人正值壯年應可尋覓更佳之工作。

(2) 分析：

債務人浪費是過去債務發生之原因，與將來更生方案是否公允無關：

消債條例第 64 條第 1 項只規定更生方案公允，法院就可

以認可，但對於何謂公允並未規定。然而依其文義解釋，所謂更生方案之條件公允，應該是指消債條例第 53 條債務人所提出之更生方案，相對於債務人之清償能力，其清償總金額，清償成數，每期清償金額，及清償期限是否合理，應不包括債務人發生債務之原因。再者，如果浪費是債務人發生債務之原因，依消債條例第 134 條及第 142 條，債務人聲請清算原則上不得免責，但債務人如果繼續清償債務，各普通債權人受償額均達其債權額之 20% 以上者，法院得裁定免責。如果浪費是債務人發生債務之原因，而債務人聲請更生，其更生方案之清償成數高於二成且合理者，法院如果僅以浪費為由不認可更生方案，顯與消債條例第 134 條及第 142 條之規定相背。

債務人正值壯年，將來是否可尋覓更佳之工作，並不確定也與更生方案是否公允無涉：

債務人正值壯年，將來是否可尋覓更佳之工作，並不確定，也與更生方案是否公允無關，法官豈可以將來不確定且與公允無關之事由，不認可更生方案。

2. 依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可更生方案之原因及其分析：

遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可更生方案之原因，茲分析如下：

(1)數據：32.1%是『家人可協助還款』，24.2%是『列的必要生活費用太高』，14.1%是『應該可以找到工作或更好的

工作』，4.2%是『有浪費之行為』。

(2)分析：

家人可協助還款：

首先32.1%是『家人可協助還款』，然而家人於法並無義務協助還款，而且家人能否長期協助還款也不無疑問，法院以此理由不認可更生方案顯不合理

列的必要生活費用太高：

其次24.2%是『列的必要生活費用太高』，此乃合理之理由，但於具體個案是否失之過嚴，值得分析觀察。

應該可以找到工作或更好的工作：

分析同上

有浪費之行為

分析同上

3.依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可之更生方案，約七成是超過其清償能力：

依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，法院不認可更生方案之案件中，有70.7%之債務人其所提之更生方案，每月應還金額還大於收入扣除支出之淨所得，換言之，債務人將收入扣除支出後，全部還給銀行之更生方案，法院仍然認為不公允而不予認可，此種見解顯然已違背消債條例之精神。司法院民事廳之代表於法扶基金會舉辦之律師教育訓練會時，一再表示只要債務人將收入扣除最低生活支出之餘額，全數償還銀行即是公允之更生方案，不必再爭執債務之數額，但法院

之實際運作，顯然與司法院之推測，天壤之別。

(七)、債務人對於法院審理更生及清算案件之滿意度之分析及檢討：

依遠見雜誌民意調查中心之調查結果，債務人認為法院審理更生及清算案件『很合理』占 7.2%，『還算合理』占 23.7%，『有點不合理』占 16.2%，『很不合理』占 19.3%，另 33.5%不願回答。換言之，只有 30.9%債務人認為合理，不到三分之一，法院如何合理且有效的審理更生及清算案件，贏得人民之信賴，解決債務人之債務問題，值得徹底檢討改進。

四、結論：

- (一)、消債條例實施十五個月，每月平均清算聲請案件是 129.9 件，僅是每月平均更生聲請案件 1499.7 件之 8.6%。前置協商申請件數每月平均 3880.1 件，是每月平均更生聲請件數之 2.5 倍。
- (二)、民國 98 年相較於 97 年，前置協商申請之件數並無下降，但更生聲請件數僅剩 37.5%。
- (三)、債務人與銀行進行前置協商之件數維持不變，向法院聲請更生或清算之件數急速下降，其理由主要是因為法院處理更生或清算之案件速度緩慢，常常超過一年無法審結，程序駁回之比例偏高，法院裁定認可更生方案或清算免責之比例偏低，債務人對法院及更生或清算制度失去信心。
- (四)、前置協商成功率高達 7 成以上，但協商成功之債務人 67.9%無法還款或勉強還款，協商成功之清償條件超過 6 成需支付利息，超過 6 成需還 8 年以上，甚至 11%需還 15 年以上。
- (五)、法院對於債務人聲請更生或清算，駁回聲請之裁定遠多於開始

更生或清算之裁定，其駁回之理由例如未補文件，未繳費，未協商，並無清償不能或清償不能之虞，履行顯有困難並非不可歸責於債務人之事由，或移轉管轄，但這些理由有的明顯違反消債條例，有的偏袒銀行為債務人不合理之解釋，也有不瞭解債務人或 95 協商之真正情形。

- (六)、法院裁定准於開始更生之案件，法院認可更生方案約 6 成，而法院認可之更生方案約 7 成需還 8 年，約 7 成需還債 5 成以上，而每期清償金額大於收入減支出之餘額約 5 成，顯然超過債務人之清償能力，有違消債條例之精神。
- (七)、司法院應召開法官會議，針對各法院各法官歧異之見解，或有違消債條例之規定或精神之見解，研討形成共識，公開上網及出版，讓各界有所遵循。
- (八)、消債條例之規定及精神有別於一般民事法律，司法院應針對辦理消債案件之法官及司法事務官加強消債條例之教育訓練，並讓承辦之法官及司法事務官多多瞭解債務人真正之處境。
- (九)、消債條例將來如有修法之機會，應規定由客觀公正之第三者主持前置協商，規範債權人於前置協商或更生清算時有提出債務數額及計算之相關資料之義務。此外，法院得認可更生方案之『公允』條件，應明確規定計算公式或具體化公允之意義。再者，清算應明確規定不免責之情形，其他情形清算應予免責。
- (十)、法扶基金會應降低債務人申請法扶之門檻，強化扶助律師於各種債務協商及更生清算之有效代理。主管機關司法院應糾正銀行不准律師代理前置協商之錯誤，相關機關也應取締各種代辦公

司之不法行為。

丙、台灣貧窮問題與法律扶助：

如前言所述，法扶基金會自 2004 年以來，對於弱勢者提供不少傳統民刑訴訟之法律扶助，但對於貧窮形成之原因，貧窮者所面臨之問題，貧窮者問題在法律制度上之不足或缺失，以及如何提供貧窮者個案或制度上之扶助，並無研究或行動。法扶基金會除了歷年來提供少數低收入戶補助之行政救濟外，一直到 2006 年因 NGO 的要求時，才開始從事前述債務扶助之專案，以及 2007 年協助社會救助法修法專案。未來法扶基金會應如何提供貧窮者法律扶助，值得深思及計畫。

壹、扶助申請低收入戶遭駁回者之行政救濟：

法扶基金會扶助之範圍包括刑事案件，民事案件，家事案件及行政案件，但行政案件之比率甚低，例如 2008 年之扶助案件中，刑事案件占 46.5%，民事案件占 26.3%，家事案件占 22.7%，而行政案件僅占 1.3%。如前所述，台灣社會救助法規定低收入戶可以申請各項補助，但因各級政府不重視，此部分之預算編列甚低，貧窮者申請低收入戶資格，政府常常以各種理由駁回，被駁回者可以申請法扶協助訴願及行政訴訟，但歷年來申請法扶協助者不多，其件數如下：

年度	扶助 件數	扶助結果 有利件數	扶助結果 不利件數	扶助結果 不明件數
2004	8	0	8	0
2005	25	15	6	4
2006	16	8	4	4

2007	28	16	10	2
2008	14	12	2	0
2009	8	8	0	0

依據前述數據，法扶基金會扶助申請低收入戶而遭駁回者提出行政救濟之件數不多，其原因良多，例如低收入戶申請者或協助之社工不知法扶基金會有此扶助種類，低收入戶申請者權利意識不高又怕得罪政府只好等待下一年再申請，社會救助法及其相關行政規定不合理，提出行政救濟無用等。法扶基金會應成立專案小組，密切與低收入戶申請者及社工連結，研究社會救助法及相關行政規定，以及有效行政救濟之策略，必要時並應協助社會救助法及相關行政規定之修法行動或聲請釋憲。

貳、2007 年法扶基金會協助社會福利聯盟提出社會救助法修法草案，但最後僅部分通過：

2006 年社會福利聯盟的成員發現 2005 年台北市原來之低收入戶不少於該年度被駁回，而發生生活困難，要求法扶基金會協助，法扶基金會成立專案小組，除了協助個案之行政救濟外，也發現社會救助法及其相關行政規定有諸多不合理，有待修改，社會福利聯盟於 2007 年成立修法小組，要求法扶基金會協助，於將近一年的時間，完成修法草案，該年度立法院雖然三讀通過社會救助法之修改，但僅採納社會福利聯盟極少之意見，仍留下諸多問題有待解決。茲說明如下：

一、社會救助法及其相關行政規定主要不合理之處：

- (一) 各級政府編列預算不足，從嚴審核低收入戶資格。
- (二) 低收入戶資格之審查作業多淪為書面及形式審核，且審核者未具社工專業。
- (三) 地方政府多規定申請當地低收入戶，需已設籍且實際居住一定期間後，始得提出，顯然違反社會救助法。
- (四) 無經濟效益之不動產不列入家庭財產計算的類型太過狹隘。
- (五) 社會救助法僅以形式之身分關係做為家庭人口之計算範圍，造成實際上無扶養事實之人的收入及財產計入，而無法通過審核。

二、社會福利聯盟社會救助法草案之重點：

- (一) 中央政府籌編補助之社會救助預算，應限定地方政府支出範圍，如預算不足時得動支第二預備金。
- (二) 低收入戶申請之審查及對決定不服之申覆，應以社工專業人員之調查為認定基礎。
- (三) 增訂不得有設籍時間限制之規定。
- (四) 調整放寬不列入家庭財產計算之不動產類型。
- (五) 家庭總人口之計算範圍以與申請人有扶養事實之人為限。如為扶養申請人之人者，其收入以申請人自其實際取得給付之部分為限，始得列入家庭總收入計算，其財產以其與申請人實際共同居住者為限，始得列入家庭財產計算。
- (六) 對申請人應負扶養義務有能力履行而不履行者，政府對申請人提供照護後，得對之代位求償。

三、2007 年社會救助法修正通過之重點：

- (一) 中央政府籌編補助之社會救助預算，應限定地方政府支出範圍，但無動支第二預備金之規定。
- (二) 調整放寬部分不列入家庭財產計算之不動產類型，仍有部分類型未調整放寬。
- (三) 修正條文並未完全採納「與申請人有扶養事實之人才列入家庭總人口之計算範圍」，僅例外規定「因其他情形特殊，未履行扶養義務，致申請人生活陷於困境，經直轄市縣市主管機關訪視評估，認定以不列入應計算人口為宜」，經重重之限制才能不計入人口範圍。
- (四) 前述二（二）及（三）均無修正條文。

參、法扶基金會對於其他貧窮問題，應專案研究，並提出扶助策略：

一、法扶基金會應成立專案小組，研究貧窮者之相關問題：

台灣的社會福利制度及社會安全制度均不健全，貧窮者的第二代，長期失業者，投資失敗者，自己或家人發生重大意外或重大疾病者，均可能陷入貧窮。貧窮者的居住問題，醫療問題，子女教育問題，工作問題，各項補助之問題，以及合理利率之小額借貸之可能性等，都值得法扶基金會成立專案小組加以研究分析。

二、法扶基金會應成立專案小組，提出貧窮問題之扶助策略：

上述貧窮問題有些有相關法律制度，但該制度可能不合理或不完備，法扶基金會應思考各種扶助策略，例如行政救濟，聲請釋憲或協助修法等。上述貧窮問題有些並無相關法律制度，法扶基金會也應思考各種扶助策略，例如行政救濟，聲請釋憲或協助立法等。