

清算程序的實務討論與修法建議

法律扶助基金會

李艾倫律師

消費者債務清理條例（下稱消債條例）於 101 年大幅度修改，將某些原條例中的不確定法律概念予以明確化，並增加債務人程序保障的相關規定，從司法院的統計資料得知，消債案件的程序駁回比率降低、更生案件認可比率提高、清算案件免責比率提高，顯示修法對於降低債務人經濟重生的門檻，有顯著的幫助。然而，近年於協助債務人進行聲請消債程序的過程中，發現部分過去修法並未解決的爭議。本文將針對清算程序中所面臨的問題，包括已明顯無清償能力之債務人仍需與債權人進行協商或調解、清算財團財產範圍的認定、債務人必要生活支出的計算過於瑣碎複雜且標準不一、不免責事由未考慮債務人主觀惡意、不免責裁定確定後難以依法定分配比率向各債權人清償等。本文希冀透過檢視聲請清算的債務人於程序中面臨的困境，展望未來的修法革新，以落實債務清理制度平衡債權債務雙方利益、有效協助債務人經濟重生的立法目的。

壹、 清算程序調解前置的必要性：

案例 1：

C 先生因為罹病而雙眼失明、失去工作能力，長期入不敷出，因而積欠大筆債務，目前依靠政府補助生活，將來也難以期待 C 先生有能力償還債務，希望透過清算程序來解決債務問題，所以依

照法律先聲請前置調解。一個月後，法院寄來一張通知，除了告知調解期日外，也要C先生在7日內表明曾經協商或調解的情形，並提出清償方案。C先生覺得很奇怪，明明自己已經沒有能力還款，也在書狀中寫得很清楚，為何法院還要他提出「清償方案」？

現行消債條例第151條第1項規定：「債務人對於金融機構負債務者，在聲請更生或清算前，應向最大債權金融機構請求協商債務清償方案，或向其住、居所地之法院或鄉、鎮、市、區調解委員會聲請債務清理之調解。」，亦即採調解協商前置主義，不論聲請人後續將聲請更生或聲請清算，也不論聲請人有無固定還款能力，在進行後續程序前，均需經過前置調解或前置協商此一程序。甚至某些法院亦會如案例1所示，在調解程序前，以例稿請聲請人先行提出清償方案。

我國消債條例的立法大量參考日本法，然而，日本立法例並無類似此種強制調解或協商的規定。若從我國消債條例的立法歷程來看，遠因為95年的卡債風暴，當時主管機關司法院面對可能蜂擁而來的案件量，而傾向採取協商前置主義，以過濾部分債權債務雙方得以協議方式解決債務問題的案件。參考96年消債條例立法時第151條的立法理由：「債務人受法院裁定開始更生或清算程序者，其生活、資格、權利等均將受限制，該等程序係債務清理之最後手段，於債務人無法與債權人協商時，始適用更生程序或清算程序清理其債務。債務人對於金融機構因消費借貸、自用住宅借款、信用卡或現金卡契約而負債務，其法律關係較單純明確，金融機構並已訂有債務協商機制，

如能協商成立，債務人或不須依本條例聲請更生或清算，可疏減法院負擔，有效分配司法資源。為使債務人得自主解決其債務，爰設本條，明定債務人對於金融機構因消費借貸、自用住宅借款、信用卡或現金卡契約而負債務之情形，採行協商前置主義」，探究採行調解協商前置主義的原因，主要係將聲請更生清算列為最後手段，並避免法院案件負擔。在 101 年消債條例修法時，第 151 條雖新增了「前置調解程序」供當事人選擇，然而仍保留前置主義，進入更生清算前仍以行協商調解為必要。其立法理由為：「本條例施行後，前置協商制度已發揮一定效用，為節省法院及當事人勞費，應予保留。」。從立法沿革來看，立法者有「前置程序會節省勞費」這樣的假設。然而，事實是否如此？

對於尚有固定還款能力的債務人而言，在法條明文規定前置協商調解為必要的情況下，或許有於向法院聲請更生前，先透過前置程序與債權人協調清償方案的可能與實益，因為他們基本上每月尚有餘裕可用以清償債務。利用前置協商調解處理債務，或透過更生程序處理，對他們而言，主要有還款金額、年限、程序繁簡的差異，但就「於一定期間內每期固定還款義務」這一點，並沒有不同。就此而言，或許某程度可達成前述立法者「前置程序會節省勞費」的假設¹。

然而，對於那些無固定收入、只靠微薄政府補助生活的債務人，維持生活都已很困難，無法期待他們有多餘的能力還款，只能透過清

¹ 若以「是否有固定還款能力」這一點來看，似乎聲請更生者應有先行協商或調解的實益。然而，若考慮銀行實務操作情況，目前金融機構於協商或調解程序中所提供之清償方案，仍以清償全部本金為必要，而非如更生方案以盡力清償為原則，故於債務人欠債金額高、收入低的情況下，幾乎於聲請調解或協商前即可預見債務人將無法負擔債權人提出之清償方案。況且，目前金融機構間的默契係以分期還款 180 期（15 年）為最優惠之還款期數，若債務人年事較高，是否能持續 15 年還款，極有疑問。在此情況下，使這類型的債務人，能選擇是否還要先進行協商或更生，或許是較彈性、節省各方勞費的作法。

算程序來處理債務問題。然而，受限於現行法條規定，縱使如案例 1 中的 C 先生，早已表明後續要聲請清算程序，且明顯已無償債能力，債務人仍須踐行一個幾乎不可能達成協議的前置協商或調解程序，否則會被法院以程序不合法駁回²。以調解為例，就會產生雖然法院調解委員或司法事務官、債務人、債權人三方都知道調解沒有成立的可能，法院仍須分案、訂期進行調解，當事人雙方仍須至法院奔波一趟，只為了做成「調解不成立」的筆錄，以符合消債條例第 151 條前置主義的要求。就此而言，不但沒有原來立法者所欲達到「前置程序會節省勞費」的效果，反而因此增生了不必要的程序上之耗費。因此，當這些無固定收入、只靠微薄政府補助生活的債務人欲聲請清算程序時，強制他們必須先進行前置協商調解，應該沒有必要性。

從法律扶助基金會消債案件結案案件分析統計資料來看，似乎也某程度可印證上開說法。從法律扶助基金會自 97 年開始扶助消債案件迄今，以協商或調解成立結案的案件統計結果，其中身心障礙者所佔比例極低，只有 3.13%；年齡在 60 至 69 歲、70 歲以上者亦低，分別只有 3.53% 及 0.31%；無業者則僅有 13.81%³。可知成立協商或調解之債務人，仍以年齡在 30 至 49 歲的具勞動能力且能固定還款者為大宗，而身心障礙者、高齡者，通常無固定收入、為政府補助對象，並無定期固定還款的能力，成立協商或調解的機會自然小得多。強制這些無定期還款能力的債務人進行協商或調解，不但對紓解法院案件負擔沒有助益，反而變項增加法院的工作，更增加債務人往來勞費的程序負擔。

² 新北 99 年度消債清第 147 號，該案之聲請人於 96 年間，因罹患甲狀腺惡性腫瘤，因聲音沙啞，無法正常工作，顯無工作收入而聲請清算，然法院仍以未踐行前置協商而駁回。

³ 許幼林著，《自法扶案件探討債務清理機制現況與問題》，財團法人法律扶助基金會第四屆臺灣法律扶助論壇專題報告，第 7 頁以下。

因此，就聲請清算的程序門檻部分，建議修正第 151 條第 1 項規定為「債務人對於金融機構負債務者，在聲請更生或清算前，得向最大債權金融機構請求協商債務清償方案，或向其住、居所地之法院或鄉、鎮、市、區調解委員會聲請債務清理之調解。」，亦即賦予債務人程序選擇權，使其充分考慮各種優劣利弊後，自行選擇欲進行何種程序。

貳、 清算財團財產的範圍：

案例 2：

A 先生已年近七十，因長期失業、罹病而負債，靠打零工及政府補助生活，目前聲請清算。依照 A 先生的國稅局財產資料，法院認為 A 先生名下仍有一筆位於南投縣信義鄉的共有土地，還有價值不到一萬元的健康保險，應該算入清算財團的財產再變價後分配給債權人。然而，該土地經二拍後仍流標。A 先生疑惑：那筆土地是家族十幾個人共有，又在山上，如果那麼容易賣掉，當年他早就賣掉還債了，哪會等到現在，不明白為何法院還要一直花時間拍賣？另外 A 先生考慮到身體狀況一天不如一天，親友又已斷了聯繫，怕萬一哪天有健保無法涵蓋的醫療需求，所以也想保住健康險保單，但卻又無力拿出等值現金供法院分配，徬徨焦慮不止。

現行消債條例第 98 條規定「下列財產為清算財團：一、法院裁

定開始清算程序時，屬於債務人之一切財產及將來行使之財產請求權。二、法院裁定開始清算程序後，程序終止或終結前，債務人因繼承或無償取得之財產。專屬於債務人本身之權利及禁止扣押之財產，不屬於清算財團。」。然而，債務人若已必須循更生、清算方式解決債務時，縱使名下還有財產，通常亦極為有限。如果這些財產是屬於難以處分的不動產（例如：無經濟效益的原住民保留地、顯然難以處分的共有不動產、公共設施用地等），可預期無法順利將之變價，或縱使拍賣變價後扣除程序費用亦所剩無幾，不但對債權之清償無甚助益，反而迭增程序成本。如案例 2 的 A 先生，其名下與他人共有的土地名義上雖屬 A 先生的「財產」，但實際上難以處分，實在沒有納入清算財團之實益。另外，債務人某些財產若為維持債務人身心健康之醫療保險⁴，或屬債務人職業上所必需之物品及器具（例如：計程車、運送業之大卡車等），或債務人教育上所必需之物品及器具，與債務人的健康、生計與受教權息息相關，或為維持其基本生活所需者，若將之納入清算財團，恐有害債務人維持有尊嚴之基本生活⁵。如案例 2 的 A 先生名下的健康險保單，價值不高，縱使解約變現分配給債權人也對債務清償助益不大，但卻會讓已無經濟能力與社會支持的 A 先生陷入更高的風險中。

⁴ 目前實務上均將債務人為要保人的保單，列為債務人的財產。

⁵ 縱使解約金僅餘數萬元的商業保險保單，依照目前台灣實務的作法，債務人仍須解約或提出等值現金，以供法院分配。經過清算程序的債務人，連數額不高、支持未來的緊急需求「以防萬一」的少許財產亦無法留存，大幅提高這些債務人未來繼續於社會生活所擔負的風險。若參酌日本法，家中用品、99 萬日圓以內的現今、餘額 20 萬日圓以下的存款、估價為 20 萬日圓以下的汽車等，可不經破產管理人處分，保持原狀由債務人擁有。台灣實務需要再思考除了解除債務人的債務外，如何操作始能使債務人持續維持一定程度的基本生活。參三上 理 著，《關於國內債務變化、最近動向》，2017 台日韓貧窮與債務國際研討會「翻轉貧困人生」會議手冊，第 47 頁。

再按條例第 64 條第 2 項第 3 款規定「無擔保及無優先權債權受償總額，顯低於法院裁定開始更生程序時，依清算程序所得受償之總額」者，法院不得認可更生方案。實務上亦曾發生債務人因更生方案預計清償金額低於上開財產價額，而遭法院依消債條例第 64 條第 2 項第 3 款不認可更生方案之情形。雖然辦理消費者債務清理事件應行注意事項第 27 點第 4 項已規定計算消債條例第 64 條第 2 項第 3 款清算程序所得受償之總額時，應扣除不易變價之財產，及得依第 99 條以裁定擴張不屬於清算財團範圍之財產，然而該注意事項並非法律位階，不同法院或事務官的認定亦分歧。

因此，為使債務人維持有尊嚴的生活，並避免增加無謂勞費，擬建議增訂第 98 條第 3 項：「債務人下列財產，得自清算財團中扣除：一、無經濟效益之原住民保留地。二、顯然難以處分之共有不動產。三、為公共設施或其他原因顯然難以處分之不動產。四、維持債務人身心健康所需之醫療保險。五、債務人職業上或教育上所必需之器具、物品。」，對於這些實際上難以期待變現用以清償債權或履行更生方案之財產，明定自清算財團中扣除。

參、 必要生活支出認定過於複雜瑣碎：

案例 3：

B 小姐因幫前夫作保而背負上數千萬的債務，前夫離婚後不知所蹤，目前 B 小姐獨自扶養小學 2 年級的兒子皮蛋，每月收支勉強打平，希望透過清算解決債務問題。B 小姐時常要加班，又沒有親友可以幫忙，所以每天皮蛋中午下課後都先至安親班寫作業、

吃點心，等B小姐晚上下班後再去安親班帶皮蛋回家。因此B小姐所列聲請前兩年每月的必要生活支出中，也包括皮蛋的安親班費用及其收據，卻收到法院的裁定，寫說「受扶養人年逾6歲，非依法不得獨處之人，應無補習之必要」，認為應該把安親班費用從必要生活支出中扣掉。B小姐很慌張，擔心少算了這筆錢，以後誰要幫她顧小孩呢？

為使法院判斷債務人是否不能清償債務或有不能清償之虞、是否應裁定免責，債務人需向法院說明其收入支出狀況。依照消債條例第81條第1項及第4項，債務人於聲請清算時，必需提出財產及收入狀況說明書，表明收入及必要支出之數額、原因及種類；而於清算程序終止後，法院決定是否裁定免除債務人之債務時，債務人亦需說明裁定開始清算程序後之收入與必要生活支出，供法院判斷是否符合消債條例第133條的不免責事由。收入部分相對單純，若已確實將薪資、獎金、營業收入、政府補助、扶養費等全部列入，債務人陳報的金額與法院認定的金額不致於有太大的出入。

債務人的支出部分則不然。目前實務要求債務人將其膳食、租金、水電瓦斯、交通、電信、教育、醫療、稅賦、扶養等支出均一一列出，並提出每項支出相應的單據，有些法官則更要求債務人一一說明必要性。然而，債務人通常不會特別留存上面這些支出的單據，此時債務人需向水、電、電信公司重新申請繳費紀錄，造成程序的拖延；甚至對於某些極弱勢的身心障礙的債務人而言，若無人協助，難以期待他們能獨力補齊上開支出單據。更遑論有些支出性質上即難以提出

單據，如膳食費、扶養費等。

對於未提供單據或性質上無法提供單據的項目或金額，某些案例中由法官參酌情狀認定一個金額，某些案例中則將之全數自必要生活支出中扣除。但最常見的狀況，則是法院直接以依社會救助法計算低收入戶標準的「最低生活費」⁶，作為認定債務人每月必要生活支出總額的計算依據。然而，就性質上而言，社會救助法的「最低生活費」主要目的在於作為判定低收入戶之法定依據，與債務人實際生活之支出情況不同；法院一方面要求債務人過著如低收入戶般的生活，然而另一方面債務人卻不見得符合低收入戶的資格，從而無法向行政機關申請相關補助金，其中矛盾不言可喻。特別對於單親、中高齡、身心障礙的債務人而言，本身支出項目與費用即較一般為高，直接以最低生活費認定生活支出，未免過苛。

在所有支出項目中，債務人陳報金額與法院認定金額差異最大的項目，大概非扶養費莫屬。雖然近年已少見法院直接以所得稅計算上之「扶養親屬寬減額」，計算債務人對每名「被扶養人」之扶養費支出，但對於扶養費的金額與必要性，不同法官的認定仍差異極大。如案例 3，類似 B 小姐情況的案例（單親、獨立扶養年幼子女、債務人工時長等），某些法官認為在金額合理的情況下，未成年子女課後安親班費用屬扶養費的一部分，而可列入必要生活支出，但某些法官則如案例 3 認為未成年子女已超過 6 歲、無必要性，而將全部金額自必

⁶ 「最低生活費」，依社會救助法第 4 條之規定，係計算各項社會福利法規中「低收入戶」標準的基準點，依照所在行政區域之不同，按行政院主計處公布之每人每年平均生活消費支出的 60% 計算。以 107 年為例，台灣各地區之最低生活費用：台灣省為 12,388 元，臺北市為 16,157 元，高雄市為 12,941 元，新北市為 14,385 元，台中市為 13,813 元，台南市為 12,388 元，桃園市為 13,692 元，金門縣與連江縣為 11,135 元。參照衛生福利部社會救助及社工司網站：<https://dep.mohw.gov.tw/DOSAASW/cp-566-39962-103.html>

要生活支出中扣除⁷。不同法官的認定有天壤之別，不但讓債務人莫衷一是，更亦因法官一時主觀認定忽視債務人之被扶養人的基本需求。

106年6月13日強制執行法第122條修正新增第3項「債務人生活所必需，以最近一年衛生福利部或直轄市政府所公告當地區每人每月最低生活費一點二倍計算其數額，並應斟酌債務人之其他財產。」、第4項「債務人共同生活親屬生活所必需，準用前項計算基準，並按債務人依法應負擔扶養義務之比例定其數額。」、第5項「執行法院斟酌債務人與債權人生活狀況及其他情事，認有失公平者，不受前三項規定之限制。但應酌留債務人及其扶養之共同生活親屬生活費用。」，明定債務人個人之生活所需費用以最低生活費的1.2倍計算，扶養費部分亦準用後再依扶養義務比例計算，對於使必要生活費用的認定明確化而言，應有正面的幫助。建議消債條例亦應明文規定以最低生活費之一定倍數或其他定期公布之個人平均消費支出數據作為認定必要生活支出的基準。惟上開強制執行法第5項給予法院就個案予裁量調整之空間，實施結果法院究竟會不會動輒以有失公平而仍以最低生活費用認定之？或反而使法院得有法律依據依照個案需求認定比最低生活費用1.2倍更高的數額？仍有待觀察。

肆、 不免責事由明確化：

案例4：

⁷ 依照已有我國法效力的兒童權利公約，只要未滿十八歲之人都屬兒童，且社福機構、法院、行政機關決定關係兒童的事務均應以兒童最佳利益為優先考量。就此角度而言，能否單以「年滿六歲，非依法不得獨處之人」即認為子女不需成人陪伴照顧，進而認為父母不需為此花費金錢，實有疑問。

D 先生因多年前生意失敗而負債，之後罹患精神疾病而無法穩定就業，目前靠政府補助及親友偶爾接濟生活，為處理債務而向法院聲請清算。D 先生過去曾投保甲壽險公司的保險，但因多次辦理保單借款供生活開支，向保險公司詢問保單解約金時又被拒，所以在填寫財產收入狀況說明書時，只表明有這張保單，但未說明目前解約金的金額，只簡單手寫註明「請法官幫忙我查」。法院函查結果發現 D 先生不只投保甲公司的保險，在 86 年間也有投保乙公司的壽險，兩張保單迄今仍為有效保單，解約金分別為 45,000 元(甲公司)、8,500 元(乙公司)。法官就以 D 先生沒有陳報乙公司的保單及解約金，說明不實且有隱匿財產之嫌，而以消債條例第 134 條第 2 款及第 8 款裁定不免責。D 先生表示：乙公司的保單是快二十年前投保的，當時只繳一期保費就辦理減額繳清，不需再繳交保險費，所以 D 先生已不記得有這件事，所以才沒有在給法院的財產狀況說明書上記載。

依消債條例第 132 條至 135 條之規定，台灣個人債務清理之制度設計係以清算免責為原則，僅在債務人有非法、犯罪、其他不誠實行為等少數情況，或債務人仍有固定收入以清償債務之能力的情形，始例外地不使債務人免責，其制度目的即在賦予債務人透過清算程序免責、於經濟上再出發之機會。然而，自消債條例 97 年施行後，免責比例極低⁸，其中法院最常用以認定債務人不免責之理由即一般稱為「奢侈浪費條款」的消債條例第 134 條第 4 款。101 年 1 月消債條例第 134 條第 4 款修正為：「聲請清算前二年內，因消費奢侈商品或服務、賭博或其他投機行為，所支出之總額逾該期間可處分所得扣除自

⁸ 101 年消債條例修法前的司法院統計數據，清算案件實際獲得免責之比例甚至不到 10%。

己及依法應受其扶養者所必要生活費用之半數，或所負債務之總額逾聲請清算時無擔保及無優先權債務之半數，而生開始清算之原因。」，使該款規定已較過去更明確，並增加聲請前二年之時間限制，此後，以消債條例第 134 條第 4 款不免責的案例大幅減少。現多改以 133 條或第 134 條第 2 款或第 8 款裁定不免責。

消債條例第 134 條第 2 款規定「隱匿、毀損應屬清算財團之財產，或為其他不利於債權人之處分。」為不免責事由，參考該款之立法理由為：「清算制度之目的，在於使各債權人獲得平等之清償，避免債務人遭受多數債權人個別對其強制執行，而無法重建經濟，故債務人應本其至誠，將應屬清算財團之財產交由管理人為公平之管理及處分。債務人如有隱匿、毀損應屬清算財團之財產，或以顯不相當之對價出賣其財產等不利於債權人之處分…實係圖自己或他人之不法利益，嚴重侵害債權人之權益，自不宜使其免責。」，可知原立法目的係針對債務人主觀上有不法意圖，且客觀上致使債權人權益遭侵害之情況，始不使其免責。若債務人係因遺忘、不諳法律、理解錯誤等原因，而漏未說明其財產收入，或於程序外清償個別債務人⁹，主觀上並無圖利自己或他人的不法意圖，或對債權人權益的影響並不顯著，即不應被認定構成消債條例第 134 條第 2 款不免責事由。

再就消債條例第 134 條第 8 款規定將「故意於財產及收入狀況說明書為不實之記載，或有其他故意違反本條例所定義務之行為。」¹⁰列

⁹ 台北地方法院 101 年度消債職聲免字第 7 號裁定。

¹⁰ 本款立法理由為：「債務人故意於財產狀況、收入說明書為不實之記載，或有違反本條例第九條第二項到場義務、第四十一條出席及答覆義務、第八十一條第一項提出財產狀況及收入說明書及債權人、債務人清冊義務、第八十二條第一項報告義務、第八十九條生活儉樸及住居限制義務、第一百零一條提出清算財團書面資料義務、第一百零二條第一項移交簿冊、文件及一切財產義務、第一百零三條第一項答覆義務、第一百三十六條第二項協力調查義務等，勢必影響清算程序之進行，為使債務人盡其法定義務，俾清算程序順利進行，亦不宜使債務人免責，爰