

台灣法律扶助論壇-法律扶助與法律再造-

「消費者債務清理條例」的進程與修法建議

107.07.14

與談人：周群翔（法官）

壹、卡債族知多少？償債困難何去何從？

一、保護弱勢的消費者債務清理條例（下稱消債條例）：

2007 至 2008 年全球發生金融風暴，導因於信用擴張而陷入債務困境者，包括了法人及自然人。其中自然人，又有大老闆、小企業經營者、小規模營業人及受薪資階級等等，亦有失業待業之人，影響層面相當廣泛。債務人陷入債務困境，導因於擴張信用，不少人因使用信用卡或現金卡向金融機構為無擔保消費借貸，最後無法清償而形成雙卡風暴。為解決雙卡風暴，我國於 96 年 7 月 11 日制定公布消債條例，隔（97）年 4 月 11 日施行，迄今 10 年有餘。

消債條例因應雙卡風暴而制定，可適用該條例清理債務的債務人，當然包括卡債族，但不以卡債族為限，也沒有將全部的卡債族囊括。換句話說，未曾向金融機構雙卡借貸的一般消費者，如果有償債困難情形，也可以適用消債條例，卡債族則不是全部都能適用該條例清理債務。

償債困難的債務人得依消債條例清理債務的，依該條例第 1 條規定，限於消費者。所謂消費者，依同條例第 2 條規定，指 5 年內未從事營業活動或從事小規模營業活動（月營業額未逾 20 萬元）的自然人。消費者以信用卡或現金卡向金融機構借貸，如不能清償債務或有不能清償之虞，得依消債條例清理債務。2007 年媒體

報導推估之卡債族逾 80 萬人，但卡債族如果不屬於消債條例所定消費者，或未達非不能清償或有不能清償之虞的程度，並無消債條例的適用。

消債條例施行 10 餘年期間，依司法院統計至今年 5 月的資料，有 19 萬 2,327 人透過協商或調解清理債務，聲請更生有 4 萬 5,723 人次，聲請清算有 9,158 人次，三者合計 24 萬 7,208 人次，與 2007 年推估的卡債族人數有顯著差距，其中應該有一部分的卡債族曾於 5 年內從事營業活動而無法適用消債條例。另外，卡債族具有流動性，部分可能接受親友資助，或因經濟狀況後來好轉而脫離卡債族行列，當然也會有新增的卡債族。時至今日，來自第一線法律工作者及社會工作者的實際接觸經驗及描述，仍有不少卡債族，正處在社會底層與債務搏鬥。如何讓有需要的受薪階級、小規模營業者，甚至是失業、待業中的小百姓利用消債條例，勇敢站出來清理債務，達到消債條例的立法目的，是大家共同關心與努力的目標。

二、從償債困難消費者成為消債事件聲請人的困難：

消債條例規定的消債者，如果不能清償或有不能清償之虞，要站出來清理債務，須要有相當的動機及決心。從動機分析，長期負債的債務人，若曾有財產，經債權人強制執行後，通常已幾無財產，若亦無收入，比較缺乏清理債務的動機，因此，即便是消債條例的消費者，且償債困難，亦未必願意站出來清理債務。從決心分析，債務人若有收入或財產，雖較有清理債務的動機，但仍須下定決心清理債務，因為清理債務要面對現實攤開全部債務，還要對外公開，開始清理債務，生活也受到許多限制，債務免責的過程也有面臨許多考驗。

適用消債條例的債務人，須有足夠的社會資源做為後盾，一起協助債務人站出來清理債務，債務清理較容易成功。另外，消債條例相關法規也須適度修正調整，以暢通債務人清理債務之路。

貳、消費者償債困難，債務獲得免責的正當性基礎：

一、免責的三項正當性基礎：

債務清理，通常在債務人未完全清償債務情形下，即能重建更生擺脫債務，也就是剩餘債務大部分都視為消滅（101年統計至今年5月，更生的平均清償成數為16.28%，清算的平均清償成數為2.8%）。債權人的權利為債務人之重建更生及社會整體經濟發展而部分犧牲，須債務人遵守誠實信用原則、盡力清償、於清理債務程序中協力配合，債務人的債務減免才具備正當性。

有關誠實信用原則的規定，例如消債條例第46條第1款、第2款、第63條第1項第9款、第64條第1項第1款、第134條第1款至第7款等等，其中包括不容許債務人短期間重複因清理債務而免責、禁止隱匿財產、損害債權、奢侈浪費等等。有關協力義務是配合程序進行的義務，規定在消債條例第46條第3款、第134條第8款等等。有關盡力清償規定在消債條例64條第1項、第2項第4款、第133條等等。

二、免責正當性基礎的檢討：

債務人所負誠實信用及協力義務，探求立法理由及條文規定意旨，於債務人有各該條款所定負面行為，法院應裁定駁回更生聲請、不認可更生方案或不予免責，除第135條設有情節輕微可由法院裁定免責外，法院並無裁量空間，尚屬明確；有關寬嚴程度，在比較法上與日本相當，但較德國寬鬆（德國部分重大過失行為，也

構成不免責之事由，我國限於故意），消債條例相關規定，難謂過於苛刻。

盡力清償是不確定的法律概念，辦理消費者債務清理事件應行注意事項第 27 點予以明確化、具體化，依該點規定，在符合一定條件下，法院宜認為盡力清償（亦即財產具有清算價值者，其財產加收支餘額即可處分所得扣除債務人及受其扶養親屬之必要生活費用的十分之九用於清償，財產無清算價值者，收支餘額五分之四用於清償，法院宜認為已盡力清償），建議加以參考，明定於消債條例，且強化為擬制盡力清償，限縮法院對於盡力清償的判斷餘地，減少歧異。

法院認定債務人是否盡力清償時，須先認定債務人的收支餘額，也就是可處分所得扣除必要生活費用的餘額。有關可處分所得認定部分，因債務人之工作收入差異，無可避免需為調查及認定；有關必要生活費用認定標準，建議參考 107 年 6 月 15 日施行的強制執行法第 122 條所增訂之第 3 至 4 項，以社會救助法所定最低生活費用 1.2 倍做為一般認定標準，惟債務人如能釋明所需費用較低（例如寄居在親友家中毋庸付租金等），宜容許降低數額，以利收入較低的債務人提出可行更生方案（例如住台北市每月可處分所得 2 萬 8,000 元之債務人，與配偶共同扶養未成年子女 1 人，依一般認定標準，其每月必要生活費用為 2 萬 9,082 元，此數額高於收支餘額，將造成債務人的收支餘額不足以提出可行更生方案，此部分宜允許債務人釋明其長期寄居岳父家中，實際每月必要生活費用僅為 2 萬 5,000 元，而不受限於一般認定標準）；另債務人如證明其必要生活費用較高（例

如身心障礙而有長期就醫及購買醫療輔助器材的必要)，亦可允許提高其必要生活費用數額。

須進一步說明的是，清算程序債務人違反誠實信用、協力義務及盡力清償義務而受不免責之裁定確定或經撤銷免責，可再依消債條例第 141 條、第 142 條規定繼續清償，藉由未盡力清償餘額的補足，或清償額度已達總債務 20%以上，向法院聲請免責，但須注意使債權人公平受償，債務人受清算債權人強制執行時，建議可建立擬制其餘清算債權人參與分配之制度，避免因為債權人受償不均，影響到債務人聲請免責。

參、消費者清理債務相關資源具有相依性：

消債條例的債務人清理債務，如有多方協力，應可提高債務清理的成功率。債務人與債權人都是債務清理程序的主體，清理債務需要兼顧債務人的重建更生，以及債權人的公平受償。法律層面，債務人及債權人都可能需要律師的幫助，須注意的是，可能受影響的債權人，其實不一定是金融機構或資產管理公司，在更生程序，重大過失侵權行為受害者的債權，也會因為更生方案履行完畢，在尚未完全受償情形下，剩餘債權即視為消滅（消債條例第 55 條第 2 款參照）；在清算程序，故意、重大過失的侵權行為受害人債權，雖不受影響，但輕過失的侵權行為受害人會受到影響（消債條例第 138 條第 2 款參照）。所以不論是債務人或債權人，在心理上，都可能需要獲得社會資源及行政部門的協助與關懷。

肆、消債條例修正的進程：

消債條例施行 10 餘年，相關法規可進行局部的修正與調整，首先，關於盡力清償的認定部分，司法院與行政院於 106 年 9 月 15 日會銜函送立法院審議的消債條例修正草案（下稱兩院版消債條例草案），已增訂第 64 條之 1，予以明確化及具體化，並強化其效果，擬制為已盡力清償；其次，有關債務人遵守誠實信原則、程序協力義務部分，建議不宜輕易修正放寬，而是建議讓債務人有更方便的管道，獲得社會資源的幫助與關懷，例如法律扶助，就是不可或缺的一環，也建議扶助的時候，要讓債務人充分了解其應盡的誠實信用、盡力清償及協力義務，並協助達成、遵守法律所規定的要求，讓債務人了解獲得債務減免的正當性基礎，以兼顧債權人的公平受償。另外，為了暢通債務人的清理債務之路，兩院版消債條例修正草案也就下列事項進行修正：

- 一、債權人為金融機構時，增設有助債權計算及確定的規定，要求申報債權時，表明債務人已清償金額抵充本金、利息、違約金的數額及順序。
- 二、不可歸責未申報的債權，依消債條例第 73 條及施行細則第 30 條之 1 規定，在更生方案履行完畢後不會消滅，債務人須依更生方案履行條件一次清償，故修正草案增訂一次清償有困難時，得聲請法院延長履行期限，最長 2 年。
- 三、消債條例第 75 條規定債務人困難免責門檻為清償更生方案四分之三的債務，修正草案適度降低至三分之二，鼓勵債務人盡力履行更生方案。
- 四、不免責或撤銷免責裁定確定後，債務人繼續清償得聲請免責，但須債權人均達其應受償額。修正草案

在清算債權人對債務人為強制執行時，增設擬制參與分配制度，避免債權人受償不均影響債務人聲請免責。

兩院版消債條例草案的相關修正內容，可參考附件簡報所附錄「司法院與行政院於 106 年 9 月 15 日會銜送立法院審議的消費者債務清理條例修正草案」介紹。另外，司法院也檢討修正辦理清費者債務清理事件應行注意事項，就更生程序清算價值維持原則之適用，於第 27 點增訂相關注意規定，亦即計算清算財產的價值總額時，應扣除不易變價的財產，並得擴張不屬於清算財團範圍，避免更生債務人之財產實際上無法變賣或有不應變賣的情形，卻被納入更生方案還款的基礎，造成更生方案的履行困難。此外，也增訂第 40 點之 1，明定法院依消債條例第 133 條規定裁定債務人不免責時，須負程序上的照料義務，於裁定正本附錄繼清償後聲請免責的相關資訊。相關法規的修正，目的都在暢通債務人清理債務之路，並兼顧債權人公平受償的權益。