

消費者債務清理條例總說明

壹、立法緣由

現代社會消費金融發達，隨著消費者信用之發展擴大，消費者負擔多重債務而不能清償之問題即不免發生。此類事件雖可依現行破產法處理，惟現行破產法自民國二十四年七月十七日公布同年十月一日施行迄今，其間僅有三度局部修正，其立法時之社會背景與現今社會經濟結構迥異，已不足因應社會需求及國際潮流。消費者通常為經濟上之弱勢者，其財產較少，債權、債務關係較單純，宜以較現行法簡單易行之程序處理其債務。司法院於八十二年七月開始研修破產法，至九十三年五月研修完成，當時消費者多重債務之事實尚未成為嚴重之社會問題，故就此未設特別規定。該修正草案嗣未經立法院通過，司法院於九十四年十月重新研修，雖已著手研擬將消費者債務清理專章納入，惟因該修正草案包含內容、範圍較廣，非短期內可研修完成；而社會上積欠債務不能清償之消費者為數頗眾，所衍生之社會問題日趨嚴重，亟待加速立法時程，以謀解決。為因應此社會經濟狀況之變遷及需求，顧全法律之完備周詳，即有訂定消費者債務清理專法之必要，俾能予不幸陷於經濟上困境之消費者，有重建復甦之機會。司法院乃邀集學者專家組成研修小組，以研修中之破產法修正草案所定消費者債務清理相關規定為基礎，參酌外國立法例，國內外學說及實務經驗，密集研議，完成消費者債務清理條例草案。期能迅速清理消費者之債務，保障其生存權，並兼顧債權人之利益，而達維持經濟秩序及安定社會之效。

貳、立法要點

本條例分四章、十三節，共一百五十八條。為兼顧債權人、債務人雙方之利益，使陷於經濟上困境之消費者得以清理債務，採重建型之更生及清算型之清算程序雙軌制，利用此兩種程序妥適調整債務人

與債權人及其他利害關係人間之權利義務關係，保障債權人獲得公平受償，並謀求消費者經濟生活之更生機會。而更生及清算程序，實質上即為破產法上和解及破產之特別程序。更生程序旨在促使債務人自力更生，藉由強化法院之職權調查，將債務人之財產狀況透明化，減輕其負擔，降低債權人會議可決更生方案之條件，及法院之適時介入，逕為裁定認可更生方案，使債務人得於儘其能力清償債務後免責，而獲重生之機會。清算程序則為鼓勵債務人努力重生，迅速處理分配應屬清算財團之財產予債權人，就應屬清算財團之財產以採固定主義為原則，兼採膨脹主義，並於法院裁定終止或終結清算程序後，迅予債務人免責及復權。而為避免債務人濫用此制度，產生道德危機，併予嚴謹之限制。

茲就本條例之立法要點，擇要說明如下：

一、本條例規定較破產法具特色部分

(一)、聲請及撤回之要件

依破產法第五十八條第一項之規定，得聲請債務人破產之聲請人，除債務人外，債權人亦得為之。本條例規定之更生程序，係以債務人有清理債務之誠意，而提出有履行可能之更生方案為前提；另為避免債權人藉聲請清算施加壓力於債務人，故更生及清算程序之發動權均僅限於債務人始有之。而債務清理程序適用對象，須為五年內未從事營業活動之自然人，或從事小規模營業之自然人。債務清理開始之原因，以不能清償債務或有不能清償之虞為限。於更生程序，債務人無擔保或無優先權債務總額未逾新臺幣一千二百萬元，並於法院裁定開始清算程序或宣告破產前，始得向法院聲請。於清算程序，債務人則應於法院裁定開始更生程序或許可和解或宣告破產前，向法院聲請。法院裁定開始更生或清算程序後，或於裁定前已為保全處分者，為免債務人惡意

利用更生或清算之聲請及保全處分，阻礙債權人行使權利，明文限制債務人非經已申報無擔保及無優先權債權人全體同意不得撤回其聲請。（第二條、第三條、第四條、第十二條、第四十二條、第八十條）

（二）、強化裁定效力、簡化程序

1、審級之簡化

為使更生或清算事件迅速進行，該等事件宜由獨任法官辦理，並以裁定為之，抗告則由管轄之地方法院以合議裁定之。對於抗告法院之裁定不得再抗告，並不得聲請再審，以簡化程序。其餘於本條例未規定者，則準用民事訴訟法，俾更生或清算程序之進行有所依循。（第十一條、第十五條）

2、強化裁定之效力

債務清理事件涉及利害關係人實體上之權利，考量利害關係人如須另以訴訟爭執，不僅債務清理法院無法迅速進程序，亦可能因債務清理法院與民事法院判斷歧異，造成程序進行困擾。故本條例規定債務清理法院就利害關係人爭執應為實體審查，當事人不服裁定而提起抗告時，抗告法院於裁定前，應行言詞辯論，使各該當事人得充分就該事件之爭執為事實上及法律上之陳述，並得聲明證據、提出攻擊防禦方法，為適當完全之辯論。經此程序之裁定，當事人之程序權已獲充分保障，即賦與確定判決同一之效力。（第二十五條、第三十六條、第九十五條、第九十七條）

3、資訊公開化

債務清理程序具有集團性清理債務之性質，為免文書送達增加勞費及延滯程序之進行，並使利害關係人得以迅速知悉債務人財產狀況及程序之資訊，爰規定以公告代送達之制度，明定法院應公告之事項，諸如裁定、監督人、管理人、債權表、

債權人會議期日處所應議事項、債權申報期間等項，及就公告之處所、方式及效力為統一規定，以為共同適用之準則。(第十四條、第十九條、第三十三條、第三十七條、第三十八條、第四十七條、第五十一條、第六十二條、第七十條、第八十五條、第八十六條、第一百零五條、第一百二十一條、第一百二十三條、第一百二十七條、第一百二十九條)

(三)、債權人會議之可決

依破產法第二十七條規定，債權人會議為和解決議時，應有出席債權人過半數之同意，所代表之債權額並應占無擔保總債權額三分之二，和解實不易成立。故本條例特於更生程序中，將債權人會議可決之條件，降低為由出席已申報無擔保及無優先權債權人過半數之同意，而其所代表之債權額，逾已申報無擔保及無優先權總債權額之二分之一即可。其次，使法院得採行書面決議方式可決更生方案，藉以促進程序。亦即除債權人於接獲法院通知並於所定期間內確答不同意者外，均視為同意更生方案。再者，於債務人有薪資、執行業務所得或其他固定收入之情形，如無一定之消極要件，法院並得不經債權人會議可決，逕依債務人之聲請或依職權以裁定認可更生方案；於清算程序中，法院認無召集債權人會議之必要時，亦得以裁定取代決議，使更生方案之成立及債權人會議可決之可能性相對提高。(第五十九條至第六十四條、第一百二十一條)

(四)、自用住宅借款特別條款

為使經濟上陷於困境之債務人不必喪失其賴以居住之自用住宅而重建經濟生活，本條例特設債務人得提出自用住宅借款特別條款之規定，自用住宅借款特別條款由債務人與債權人協議定之，再由債權人會議可決或法院逕行認可。債務人如依該特別條

款繼續履行，即可避免擔保權人行使權利。(第五十四條)

(五)、債務人生活限制

債務人及依法受其扶養者之必要生活費用，視為清算財團費用，為防止清算財團之財產不當減少，債務人之生活，本不宜逾越一般人通常之程度。且清算制度賦與債務人重獲新生、重建個人經濟信用之機會，無非期以清算程序教育債務人，使之了解經濟瀕臨困境多肇因於過度奢侈、浪費之生活，故於債務人聲請清算後，即應學習簡樸生活，而不得逾越一般人通常之程度，法院並得依利害關係人之聲請或依職權限制之，期能導正視聽，使債務人、債權人及社會大眾明瞭清算制度為不得已之手段，債務人一經利用清算程序清理債務，其生活、就業、居住遷徙自由、財產管理處分權等即應受到限制，而非揮霍無度、負債累累後一勞永逸之捷徑。而更生程序，乃債務人與債權人協議成立債務清償之更生方案，在更生程序終結前，債權人自會考量債務人之生活程度，此乃當然之理，無待明文予以限制。惟為促使債務人履行更生方案，並教育其合理消費觀念，法院為認可更生方案之裁定時，因更生方案履行之必要，對於債務人在未依更生條件全部履行完畢前之生活程度，亦得為相當之限制。(第六十二條、第八十九條)

(六)、債權人縱為一人及債務人之財產不敷清償清算程序之費用亦得利用債務清理程序

破產法重在將破產人之財產公平分配予債權人，實務上向認如債務人之財產不足清償破產財團費用及財團債務，或債權人僅有一人之情形，即無分配問題，自不能准許宣告破產。此項見解，與現代債務清理法制思潮重在給予債務人經濟生活重建之機會，尚有未符。故本條例規定債權人縱為一人，及債務人之財產不

數清償清算程序之費用時，法院仍應裁定開始清算程序，使債務人得有免責之機會。(第八十條、第八十五條)

(七)、清算財團之構成改以固定主義兼採膨脹主義

依破產法第八十二條規定債務人於破產宣告後至程序終結期間，破產人所取得之財產亦屬破產財團，係採膨脹主義。然因債務人受破產宣告後，經濟活動受到相當限制，可新獲之財產至為有限，並易降低債務人獲取新財產之意願。另外，亦造成破產財團不易確定，影響破產財團財產之分配及程序之進行。如採固定主義，債務人於破產宣告後努力所得之財產歸屬債務人，可促其早日回復經濟活動，於社會較為有利。至債務人因繼承或贈與等無償取得之財產非因債務人努力獲致，為增加財團之財產，自宜將之列入破產財產。是條例就應屬清算財團之財產，以固定主義為原則，兼採膨脹主義。明定除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外，於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，亦屬清算財團所有之財產。然為維持債務人最低限度之生活，並基於人道或社會政策之考量，專屬於債務人本身之權利及禁止扣押之財產，自不宜列入破產財團之範圍。而債務人如為有配偶之自然人，且與其配偶係適用法定財產制者，其經法院裁定開始清算程序時，因其夫妻財產制當然改為分別財產制，債務人依民法第一千零三十條之一第一項規定對其配偶有剩餘財產差額分配請求權，該項權利即應歸屬清算財團，免被利用為脫產之途。另為確保債務人重建經濟之機會，避免債務人無從維持生活，亦授權法院得審酌一切情事後，以裁定擴大自由財產之範圍。(第九十八條、第九十九條)

(八)、免責之限制及撤銷

依破產法所定之和解，債權人縱未申報債權參與和解，亦不生失權效果。而破產程序中，債權人依破產程序受清償，未受清償之債權額，僅其請求權視為消滅(破產法第一百四十九條)。為賦予不幸陷於經濟困境者重建復甦之機會，本條例在更生及清算程序，均設有免責之機制。更生程序中，債務人只要依更生條件全部履行完畢，其已申報未受清償之部分及未申報之債權，原則上均視為消滅。但債務人如有不誠實行為，例如虛報債務等事實時，法院應撤銷更生。而在清算程序終止或終結後，法院應以裁定免除債務人債務。但為避免債務人濫用免責制度，產生道德危機，對於不免責之事由併予嚴謹之限制，債務人如有規定之事由，如隱匿財產等不誠實之行為，或浪費、賭博等不當行為，法院即不予免責。(第七十三條至第七十七條、第一百三十二條至一百四十三條)

(九)、程序外協商之前置

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，始適用更生或清算程序清理其債務。基於債務人對於金融機構所積欠之債務，其法律關係較為單純明確，為使債務人得自主解決其債務，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，採協商前置主義，及聲請之對象、協商者應遵循之程序、協商成立之要式要件、及法院審核程序，並就協商成立之債務清償方案，經法院裁定認可後，賦與執行名義。(第一百五十一條至第一百五十四條)

二、其餘規定部分

(一)、事件管轄

更生及清算事件，專屬債務人之住所地之法院管轄。如債務人無住所地，則由主要財產所在地之地方法院管轄。(第五條)

(二)、費用之徵收

參考民事訴訟法及非訴事件法費用徵收之標準，訂定費用金額。另審酌債務清理程序債務人之負擔，原則上不另徵收郵務送達費及法院人員差旅費，以免繁瑣。並規範法院得酌定更生或清算程序之必要費用，命債務人預納，及債務人聲請清算而無資力支出費用者，得由國庫墊付之規定。(第六條至第八條)

(三)、聲請之程式

向法院聲請更生或清算，除應具備能力、代理權無欠缺等一般形式要件外，並應符合規定之程式及特別要件。故應於聲請時提出一定之說明及證明文件，俾便法院得先以書面審查，藉以判斷債務人之聲請有無進行債務清理程序之可能，以避免無益程序之進行。債務人聲請更生或清算如不合程式或欠缺要件，其聲請即非合法。其情形可以補正者，法院應定期間先命補正，逾期不補正，應以裁定駁回之；如不能補正者，法院得不命補正逕予駁回。為使債務人知悉聲請更生或清算應備之要件，自應予明文規範程序提起時應備之事項。(第二條、第三條、第六條、第八條、第四十二條、第四十三條、第四十六條、第八十條、第八十一條、第一百五十一條)

(四)、法院調查、監督及關係人之義務

債務清理事件之裁定及處置，常涉及多數利害關係人，法院宜依職權調查必要之事實及證據，俾作成適當之裁判或處置。為此強化法院向利害關係人、債務人之法定代理人、其他機關、團體之調查權。並監督監督人、管理人，及命債務人或利害關係人報告或依職權訊問，以利事實之認定。(第九條、第十條、第十

七條、第四十四條、第八十二條)

(五)、監督人、管理人及司法事務官

債務清理事件常涉公益，或與多數人之利害關係攸關。且更生或清算程序涉及法律、會計之專業，為顧及實際所需，明定法院於必要時，得選任律師、會計師或其他適當之自然人或法人，於更生程序中擔任監督人，或於清算程序中擔任管理人，處理債務清理事件事務。監督人或管理人非必設機關，俾免債務人為程序之進行而另需支付監督人或管理人之報酬，不啻係另一負擔。又為協助法官處理此類事件，爰明定法院得命司法事務官進行債務清理程序，以兼顧實際。(第十六條、第十八條、第四十九條、第五十條、第五十七條、九十七條、第一百零五條、第一百十條、第一百二十二條、第一百二十三條)

(六)、債務人財產之保全

法院為債務清理程序裁定前，為防杜債務人之財產減少，明定債務人無償行為之法律效果，及依債權人、債務人或其他利害關係人之聲請或依職權為一定保全處分。另為避免程序進行延滯，明定撤銷權之行使，得以意思表示為之，撤銷後之法律效果及效力擴張之對象等，及程序開始後，通知應為之登記及帳簿之記明，使債務人之財產得以明確化。(第十九條至第二十七條、第四十八條、第八十七條、第八十八條、第九十五條至第九十七條、第一百三十一條)

(七)、債權之行使及限制

為保障所有債權人，明定對於債務人之債權以於法院裁定開始更生或清算程序前成立者為限，為更生或清算債權，並限制債權人不得在程序外行使權利，或於債務清理程序中，聲請宣告債務人破產。另為使程序進行順暢，就法院開始更生或清算程序裁

定發生效力之時間、債權申報、異議之程序、程序開始後其他法律程序行使之限制及時效之中斷等予以明定。至程序開始後，債務清償之順序、債權行使之限制及例外、債務人不依程序履行債務之效果，均予明確規範，俾便利害關係人有所遵循，確保其權益。(第十三條、第二十八條至第三十七條、第四十五條、第四十八條、第五十二條、第五十五條、第六十七條至第七十四條、第八十三條、第一百十六條、第一百十七條)

(八)、債權人會議

債務清理程序雖係由法院督導程序之進行，然更生方案本質上屬債務人與債權人團體締結之契約，清算程序直接受影響者為債權人，應予表示意見之機會。故本條例亦採各國立法例，設債權人會議，使其成為債務清理程序中之自治機關。基此本條例規範債權人會議之召集程序、出席人員、應報告之義務人及決議之方法，以為程序進行之依據。(第三十八條至四十一條、第五十七條至第五十九條、第一百十八條至第一百二十條)

(九)、債務人之義務

債務人依更生或清算程序清理其債務，除有不誠實或不正當之行為外，最終可獲免責。於程序之進行，自應負協力義務，以促進監督人或管理人業務之執行或法院調查事實。從而，債務人即有出席債權人會議、答覆法院及利害關係人之詢問、報告財產變動狀況、提出財產及收入狀況說明書及其債權人、債務人清冊、提出更生方案或清算財團財產之書面等義務。(第四十一條、第四十三條、第四十四條、第四十九條、第五十三條、第八十一條、第八十二條、第一百零一條至第一百零三條)

(十)、更生程序之轉換

法院裁定開始更生程序後，債務人如有應盡之義務而未履行

或配合，致法院或監督人無法進程序時，足證債務人欠缺更生之誠意。為避免債務人藉機拖延，自應有讓法院依職權將更生程序轉換成清算程序之機制，而不許債務人於未經已申報無擔保及無優先權全體債權人同意前，撤回更生之聲請，俾可迅速清理債務，保障債權人之權益。故於債務人未依限提出更生方案、無正當理由不出席債權人會議或不回答訊問、不遵守法院之裁定或命令致更生程序無法進行、更生方案未經債權人可決、法院裁定不認可更生方案、債務人未依認可之更生方案履行致債權人聲請強制執行、法院裁定撤銷更生等情況時，法院均得裁定開始清算程序。而程序轉換後，原於更生所進行之程序，可為清算程序援用者，自應作為清算程序之一部。（第五十三條、第五十六條、第六十一條、第六十五條、第七十四條、第七十六條、第七十八條、第七十九條、第八十二條）

（十一）、拘提、管收

債務人聲請清算後，即應依法院之通知到場，或依法律之規定，履行其義務，配合清算程序之進行，如債務人受合法通知，無正當理由不到場，或有具體事實顯示債務人有逃匿或隱匿、毀棄、處分屬於清算財團財產之可能，或無正當理由離開其住居地，違反移交文件、財產及答覆詢問之義務，法院自得以拘提或管收之強制手段防止之。爰明定拘提、管收及釋放之要件，並準用強制執行法，以促程序順利進行。（第九十條至第九十三條）

（十二）、清算財團

1、債務人對屬於清算財團之財產喪失管理及處分權

為免損害債權人權益情事，法院裁定開始清算程序，應統一處理債務人之財產，並避免債務人恣意減少財產或增加債務，自應對於債務人管理、處分財產之行為予以限制，並明定應交付財產及有關文件予管理人或法院指定之人。（第二十三條、

第九十四條、第一百條至第一百零四條)

2、別除權及財團債權、取回權、抵銷權

別除權係就清算財團所屬特定財產優先受償之債權；財團債權則係就應屬清算財團之財產全部受償，又區分為財團費用、財團債務。至管理人所支配之財產，其不屬於清算財團者，亦應許該特定財產之權利人請求排除管理人支配之權利，故取回權之行使要件亦應明定。另為衡平對債務人負有債務之債權人之權利，債權人抵銷權之行使亦有規範，俾適切保障利害關係人。(第一百零六條至第一百零九條、第一百一十一條至第一百七十七條)

3、清算財團之分配

清算制度機能之一，在於以債務人之財產公平分配於債權人。分配權之行使，應由支配清算財團之管理人為之，並應於財產有變價必要時，予以變價分配。就財產之變價分配程序、附條件債權之債權人權利、對有異議債權之處理及追加分配等，均宜予明定，以利程序之終結。(第一百二十二條至第一百二十八條)

(十三)、程序之終止或終結

債務清理程序終結與否，影響因程序進行而停止之訴訟及執行程序及債權人、債務人之權利等，宜有明文規定。本條例規定，就更生程序係於更生方案經法院裁定認可確定時終結；清算程序則於債務人之財產不敷清償清算程序之費用時，由法院裁定終止，或於最後分配完結後，由法院裁定終結程序。(第六十六條、第六十九條、第七十條、第八十五條、第一百二十七條、第一百二十九條、第一百三十條)

(十四)、復權

清算程序屬簡易之破產程序，破產法或本條例對於債務人雖均未設任何資格、權利限制之規定。然債務人經法院宣告破產後，其他法令對於債務人之資格、權利常有諸般限制，於債務人受法院裁定開始清算程序後，應有準用。在程序結束後，亦應解除其他法令對於債務人所加公私權之限制。為使債務人之權利得以明確保障，本條例明定復權之要件，由法院裁定之。（第八十四條、第一百四十四條、第一百四十五條）

（十五）、刑責

更生程序係減免債務人部分責任後，促其履行債務，而重建其經濟。清算程序則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，履行債務或將應屬清算財團之財產交由管理人為公平之管理及處分。債務人如以損害債權為目的為不誠實之行為，圖自己或他人之不法利益情事，嚴重侵害債權人之權益，自應加以處罰。而監督人、管理人係受法院委託行使職權之人，且渠等於更生或清算程序中，責任重大，與債權人、債務人關係密切，自應公正執行其職務，亦宜以刑罰規範其不法圖利行為。（第一百四十六條至第一百五十條）

（十六）、本條例施行前經宣告破產之消費者得依本條例予以免責及復權

本條例施行前，消費者如有不能清償債務之事件，已由法院依破產法之規定開始處理者，應依何一程序進行，宜予明定。如其符合本條例所定免責或復權之規定時，自許其依本條例之規定為免責或復權之聲請，以保障其權益。（第一百五十五條、第一百五十六條）