

# 我國最新消費者保護之立法

## —以消費者債務清理條例更生程序為中心—

陳介山

### 目 次

壹、概說 .....	58 -
貳、消費者債務清理之理論 .....	59 -
一、消費者保護運動國際化確認「消費者基本權」 .....	60 -
二、肯認消費者基本權應是我國憲法第 22 條所揭櫫的人民基本權之一 -	61 -
三、確認消費者基本權之保障應是屬於憲法客觀的「制度性保障」 -	61 -
四、消費者債務清理條例應符合憲法相關基本原則，尤須強調正當法律程序 原則、法明確性原則與比例原則 .....	62 -
五、維護誠實且不幸之債務人人性尊嚴為消費者債務清理條例的終極目標 -	62 -
參、消費者債務清理美、日、德及我國的立法動態簡介 .....	63 -
一、美國消費者債務清理 .....	63 -
二、日本消費者債務清理 .....	64 -
三、德國消費者債務清理 .....	64 -
四、我國消費者債務清理 .....	65 -
肆、消費者清理條例立法沿革與適用 .....	66 -
伍、消費者債務清理條例有關更生程序之規定 .....	67 -
一、消費者債務清理條例總則章之更生程序 .....	67 -
(一) 程序的簡化、彈性化、多元化並強化當事人程序主體性 .	67 -
(二) 債權人之保護 .....	68 -
(三) 債務人之保護 .....	69 -
二、消費者債務清理條例更生程序之規定 .....	69 -
(一) 程序簡化、彈性化與多元化 .....	69 -
(二) 債權人之保護 .....	70 -
(三) 債務人之保護 .....	71 -
陸、結論 .....	75 -
參考文獻 .....	77 -



## 摘要

1960 年代「先消費後付款」之消費生活在美、德、日等東西方先進國家陸續興起了「大眾消費模式」。在資金轉向經營策略下，有相當社會地位的受薪者成為金融單位之銀行等金融機關，開始大量提供授信貸款業務，由於母數龐大，收益與損失相較，獲利的比例帶給了金融機構一線生機，此時消費者信用，即對消費者以融資（如消費性貸款）或融物（如分期付款買賣）之方式授予信用之交易形式。戰後嬰兒潮的成長，逐漸成為消費的主流，加上食之未遂的金融體系更能精緻、細膩地掌握年輕人的消費行為，塑膠貨幣的發明伴隨著資訊產業技術地突破，消費者在五花八門的廣告代言中，迷失了理性判斷自主能力。「卡奴」一詞已活生生地成為現實生活中年輕人生活寫照，消極地規避並未能使他們從惡夢中清醒，呆帳轉化成為掛羊頭狗肉地下金融公司的肥羊，消費者單純財產關係轉化成為侵害其人身自由權的酵素，社會問題衍生的外部成本逐漸地擴大，公權力積極介入乃成為各國執政當局迫切的施政重心。

對於身陷破產中或即將破產中已然成為「卡奴」、「債奴」失去人性尊嚴下基本生活的消費者，如何經由法律制度的立法形成憲法「制度性保障」，貫徹憲法的「保護性功能」的發揮，確保人民得以從債務奴隸的泥沼脫離，經由誠實努力重建其財務，回復具有人性尊嚴的生活更是刻不容緩，本文以下從消費者債務清理的理論基礎出發，而後針對美、日、德以及我國立法加以介紹，進而簡單地對臺灣消費者債務清理條例的立法沿革，2008 年通過之內容有關更生程序加以概略式地介紹其內容特色與 2009 年、2011 年、2012 年的修正；其中，本文將較深入地對消費者債務清理條例，本文認為最值得介紹的免責規定加說明，蓋免責是再生的前提，而再生後的努得做為消費者生活的憑據，甚或進一步發展開創更幸福的人生，最後提出結論與建議。

### 關鍵字：

消費信用、免責、制度性保障、憲法行為授權



## Abstract

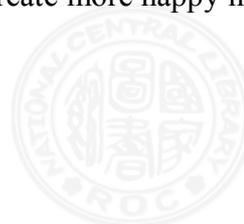
During 1960 the way of life of “advanced consume, payment after” was prevailing in advanced states of United States, West Germany, Japan etc. They created “the public consume model” gradually.

For translating finance business strategy, the salary-paid persons who have regular income become the customs of banks. The banks provide mass credit loan business. Because of large loaner, after comparing the profits and risks, the percent of profits surrender the financial institutes the hope of life.

The consumers’ credit is to loan the consumers money or goods by way of credit. The growth of baby wave become the main sources of consume and grieve financial system could design more concrete and grieve financial system could design more concrete and detailed hold the attitudes of consumers. The invention of plastic money following the break rough information enterprise, the consumers facing multifarious advertisement lost their self-judged ability. “The slave of credit card” became the signal of youth. They inactively ran away, this is, they did not pay the loan. The unpaid debt translated to under table financial corporation and consumers became their fat sheep. The relationship of debt became the detriment of their life. The social cost arose and extended. The public authority should involve to resolving it and became the major core of executive.

To the bankrupted or being bankrupt consumers who have become “the slave of card”, “the slave of debt” lost their basis of human dignity. How to formulate the law system and legislate the “safeguard of institutional” promoting the constitutional “function of protection”, assured the consumers were able to save from the condition of debt slave because they worked hard to reconstruct their financial position and recover the human dignity life pressingly.

The article first discusses the basis of the settlement of consumer debt theory. Thereafter it introduces the legislation of United States, Japan and West Germany. The next step briefly expresses the history of “the settlement of consumer debt statutes”. The forth part talks about the procedure of rehabilitation contents in 2008 focused upon the specifications and the amendments of 2009, 2011, and 2012. Specially the article introduces and discuss more deeply about the excuse clauses which are the precondition of rehabilitations. Whenever, the consumers rehabilitate. The reward can become the consumers’ life basis, even create more happy life. The



conclusion will provide some advices.

**Keywords:**

Consumer credit, Excuse, the Safeguard of institution, the Abrogative attitudes by Cnstitutional Law



## 概說：

二次戰後，人們從廢墟中站了起來，重建工作一日千里，科技的發明、產品規格化、標準化及大量化帶動了民生消費產品供給飛躍地提昇，總體經濟的逐日好轉，工作機會大增，收入逐漸提昇，人們對於未來所得預期相當地樂觀，在供給者，透過媒體大量放送低自備款、高信用貸款吸引人們可輕易獲得無盡慾望中的消費產品，經濟學者亦大肆鼓吹消費帶動經濟發展，經濟發展升高 GDP 厚實國力；1960 年代「先消費後付款」之消費生活在美、德、日<sup>61</sup>等東西方先進國家陸續興起了「大眾消費模式」<sup>62</sup>；原本，就理財言若能「量入為出」而為保守、謹慎收支，大體上言，個人是較不易承受總體經濟外在環境變動，造成個人的收入遽降而瀕臨破產，加上周邊家族式的援助，因為財務缺口不大，「破產」似乎只適用於產業經營者，而以產業經營者為主，要適用對象的「破產法」亦較少加諸於個人與小本經營者。然而，石油危機帶來了嚴重地經濟衝擊，產業界在一片破產聲中，資金供給本身承受了嚴重呆帳累積的生存困境，在資金轉向經營策略下，有相當社會地位的受薪者成為金融單位之銀行等金融機關，開始大量提供授信貸款業務，由於母數龐大，收益與損失相較，獲利的比例帶給了金融機構一線生機，此時消費者信用，即對消費者<sup>63</sup>以融資（如消費性貸款）或融物（如分期付款買賣）之方式授予信用之交易形式，正方興未艾，消費者破產的夢魘才剛開始起步，一方面，供給與需求者間仍謹慎保守地放貸且適度地擔保，而整個社會的氛圍亦排斥過度消費，消費的主流仍以曾遭受戰爭洗禮或受波及約 5、6 年代中壯年為主；這個厚實的長城隨著戰後嬰兒潮的成長，逐漸成為消費的主流，加上食之未遂的金融體系更能精緻、細膩地掌握年輕人的消費行為，塑膠貨幣的發明伴隨著資訊產業技術地突破，消費者在五花八門的廣告代言中，迷失了理性判斷自主能力，「只要你敢借，我有什麼不敢？」、「了不起再辦一張」的輕率融資，當高循環利率已然使消費者成為「月光族」、「靠爸族」時，「卡奴」一詞已活生生地成為現實生活中年輕人生活寫照，但是，消極地規避並未能使他們從惡夢中清醒，呆帳轉化成為掛羊頭狗肉地下金融公司的肥羊，消費者單純財產關係轉化成為侵害其人身自由權的酵素，社會問題衍生的外部成本逐漸地擴大，公權力積極介入乃成為各國執政當局迫切的施政重心，多方位的管控在朝野努力下逐步地推動，一方面，從公平交易法、消費者保護法中對於不實廣告加重企業經營者與代言人之連帶責任，尤其直接禁止信用卡廣告在媒體的播放，例如「George and Mary」廣告已不復出現；他方面，當然亦加強消費者教育，更重要的是，對於身陷破產

<sup>61</sup>蔡廣昇，消費者破產之研究，司法院研究年報，第 22 輯第 2 篇，2002 年 11 月，頁 9。

<sup>62</sup>臺灣這股風潮大體上言是在十大建設完成後，經濟大步起飛後開始。

<sup>63</sup>本文中的消費者不同於消費者保護法第 2 條第 1 款，而是以消費者債務清理條例第 2 條之規定：「一、本條例所稱消費者，指五年內未從事營業活動或從事小規模營業活動之自然人。二、前項小規模營業指營業額平均每月新臺幣二十萬元以下者。三、前項所定數額，司法院得因情勢需要，以命令增減之。」為論述。



<sup>64</sup>中或即將破產中<sup>65</sup>已然成為「卡奴」、「債奴」失去人性尊嚴下基本生活的消費者，如何經由法律制度的立法形成憲法「制度性保障」<sup>66</sup>，貫徹憲法的「保護性功能」的發揮，確保人民得以從債務奴隸的泥沼脫離，經由誠實努力重建其財務，回復具有人性尊嚴的生活更是刻不容緩，本文以下從消費者債務清理的理論基礎出發，而後針對美、日、德以及我國立法加以介紹，進而簡單地對臺灣消費者債務清理條例的立法沿革，2008年通過之內容有關更生程序加以概略式地介紹其內容特色與2009年、2011年、2012年的修正；其中，本文將較深入地對消費者債務清理條例，本文認為最值得介紹的免責規定加說明<sup>67</sup>，蓋免責是再生的前提，而再生後的努得做為消費者生活的憑據，甚或進一步發展開創更幸福的人生，最後提出結論與建議。

### 消費者債務清理之理論

消費者債務清理本質上是破產法的一環，破產法原則上是一般地清算，是人民資不足抵債，也就是「不能清償債務」時，由公權力介入清算出債務人之財產成為「破產財團」，做出分配表後，除擔保物權及優先權外，比例地清償，重視的是債權人間合理公平的分配。以美國1800年制定的第1個聯邦「破產法」規定，債權人的全體同意，為債務人免責之先決條件。德國舊破產法甚且不免責<sup>68</sup>。然而在債權人與債務人處於緊張關係時，公權力一味壓抑債務人，使非自願性且一生勤勉努力之人，生活在刑事罪責陰影之中，尤有甚者，社會的標籤化使其永無翻身機會，影響所及將擴及其家人，而且這種非自願性的破產已然達到社會上相當比例之就業人口，社會問題必然伴隨而生，破產法應亦為保障債務人之機制逐漸在美國萌芽，美國1898年後的破產法乃引入這個新觀念<sup>69</sup>。日本則於1952年新設免責和復權制度。免責制度的運用，在立法論及解釋論上，係就債權人之財產權經由法律加以限制，甚或加以剝奪，實質上已侵害到人民的基本權，則其

<sup>64</sup>以我國破產法第1條「一、債務人不能清償債務者，依本法所規定和解或破產程序，清理其債務。二、債務人停止支付者，推定其為不能清償。」、第6條「一、債務人不能清償債務者，在有破產聲請前，得向法院聲請和解。二、已依第四十一條向商會請求和解，而和解不成立者，不得為前項之聲請」及第41條「商人不能清償債務者，在有破產聲請前，得向當地商會請求和解。但以未經向法院聲請和解者為限。」

<sup>65</sup>即尚未達不能清償，然有破產之虞，消費者債務清理條例第3條。

<sup>66</sup>國家立法機關應制定出一套制度來形成基本權的內涵並保障該基本權的實現，因此制度性保障有要求立法者應朝向特定方向立法的積極功能；如果立法反其道而行，以致喪失「建立制度」保障基本權意義者，即屬違憲性法律。李惠宗，憲法要義，元照，2006年9月，3版第1刷，頁93-95。陳春生，司法院大法官解釋中關於制度性保障概念意涵之探討，中研院社科所，憲法解釋之理論與實務，第2輯，2008年8月，頁273以下。

<sup>67</sup>Richard E. Coulson, Consumer Abuse of Bankruptcy: An Evolving Philosophy of Debtor Qualification for Bankruptcy Discharge, Albany Law Review, 1998, pp. 471-478.

<sup>68</sup>德國1877年的舊破產法第164第1項規定，在破產終結後，債權人仍可向債務人請求履行於破產程序上未受清償之債務。沈冠伶，消費者債務清理制度之研究—從德國法之發展評析我國消費者債務清理條例，臺北大學法學論叢，第63期，頁136。

<sup>69</sup>Charlis Jordan Tahb, The Historical Evolution of Bankruptcy Discharge, 65 American Bankruptcy Law Journal, 1991, pp. 336-365.



有憲法行為授權下的憲法基礎<sup>70</sup>，以美國為例，實證法上或最高法院判例中，對於免責制度強調兼顧著保障債權人利益，且適時且適當地善意提供誠實但不幸的債務人（the honest but unfortunate debtor）<sup>71</sup>重新出發得以返回正經濟生活，使其有東山再起之機會是符合憲法公共利益（Public Interest）政策，此亦為美國憲法第 5 條修案及第 14 條修正案的「正當法律程序」(Due Process of Law) 所明文，美國最高法院及學者所稱之為「警察權力」(Police Power)，其尤其因國家任務範圍日漸增加，以警察權力來「促進公益（Promote the Public Interest）」，積極達成社會正義之必要性。審視我國消費者債務清理條例，本文以為可從保護消費者基本精神中首先確立消費者基本權的存在，而此消費者基本權乃為我國憲法第 22 條基本權概括條款所明認，其應為憲法制度保障，立法者責無旁貸，權衡事件當事人間的利益，符合比例原則下，在正當簡易程序中，儘速提供消費者得以經更生或清算等程序，使其有經濟復甦（fresh start）機會之保障，確保享有人性尊嚴的生存權，達成社會正義，此亦即消費者債務清理條例第 1 條所揭櫫之立法目的：「為使負債務之消費者得依本條例所定程序清理其債務，以調整其與債權人及其他利害關係人之權利義務關係，保障債權人之公平受償，謀求消費者經濟生活之更生及社會經濟之健全發展，特制定本條例」，依其立法理由：「明定本條例之立法目的，在於使陷於經濟上困境之消費者，得分別情形依本條例所定重建型債務清理程序（更生）或清算型債務清理程序（清算）清理債務，藉以妥適調整其與債權人及其他利害關係人之權利義務關係，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，從而健全社會經濟發展。」

有關消費者債務清理條例之理論建構可從以下幾個面向加以觀察：

#### 消費者保護運動國際化確認「消費者基本權」

自從 1962 年 3 月 5 日美國甘迺迪總統發表「保護消費者權益致國會特別咨文」<sup>72</sup>中提及消費者基本人權內容有五：1. 求安全的權利（the right of safety）；2. 明瞭真實真相之權利（the right of truth）；3. 選擇的權利（the right of choice）；4. 意見受尊重的權利（the right of expression）；5. 請求賠償的權利（the right of remedy）。國際消費者組織聯盟（International Organization of Consumers Union, IOCU）以前述基本權又增加三種基本權<sup>73</sup>，聯合國 1999 年發布聯合國保護消費者準則擴大版（Union Nation Consumer Protection Guideline）一般原則中特別提及促進和保護消費者經濟利益；我國 1994 年制定消費者保護法中已有前述 7 種基本權，而環境法又賦予消費者健康的環境權，消

<sup>70</sup>憲法行為授權係指國家每一行為最後不僅在形式上，而且在手段上、目標上找到憲法的依據。

李惠宗，同前註 66。另參閱司法院大法官會議釋字 346 號。

<sup>71</sup>Local Loan Co. v. Hunt, 292 U. S. 234 (1934).

<sup>72</sup>請參照，行政院消費者保護委員會網站，<http://www.consumers.org.tw>。

<sup>73</sup>消費者教育、基本需求與健康的環境，請參閱，趙濟蘭，談消費保護教育，社教資料雜誌，第 25 期，1999 年 12 月，頁 23。



費者信用的擴張致令消費者大量破產，損及消費者經濟利益的基本權於 20 世紀末期；21 世紀初期已有野火燃原之勢<sup>74</sup>，破產法制設計在肯認「消費者經濟基本權」應有人性尊嚴的生存權，除了在事前以消費者保護的觀點為出發制定防制規範外<sup>75</sup>，之後於破產時或有破產之虞提供一套簡易、迅速、有效的消費者清理機制，使誠實但不幸之債務人在公平、合理且利益均衡考量下免責，促使早日健康地投入總體生產行列，追求其幸福人生。

肯認消費者基本權應是我國憲法第 22 條所揭櫫的人民基本權之一

我國憲法就基本權之保障，係採先列舉後概括之立法方式，司法院大法官經由解釋逐漸擴充基本權之內容，例如於釋字 293、603 號明白揭櫫隱私權為憲法第 22 條所保障之不可或缺之基本權。尤其針對對消費者保護，釋字 486 號就非具有權利能力之「團體」之商標圖案之註冊要件，即清楚提及並肯認為憲法基本權之一，蓋非只有權利能力之「團體」之商標，目的在保護該團體之人格權及財產利益，並兼有保護消費者之作用，符合憲法第 22 條之意旨。本文以為消費者基本權本質上具有與日俱增且多元化競合之功能，若其得與憲法具體基本權相結合，則宜依各該條加以保護，並由立法加以形成，其他於符合共利益且不妨害社會秩序而為人民維護人性尊嚴與尊重人格自由發展所必需則應受憲法第 22 條保護。

確認消費者基本權之保障應是屬於憲法客觀的「制度性保障」<sup>76</sup>

司法院大法官釋字 380 號提及：「憲法第十一條關於講學自由之規定，係對學術自由之制度性保障；就大學教育而言，應包含研究自由、教學自由及學習自由等事項。……」大學自治範圍應由法律具體加以形成且應充分、明確。消費者清理條例亦應視為立法、司法、行政等公權力須積極加以形成使消費者基本權可充分、完整受到詳盡的保障<sup>77</sup>。

<sup>74</sup>鄭有為，從消費者保護運動看破產免責制度之新趨勢，收錄於氏著，破產法學的美麗新世界，2008 年增修版，元照，2008 年 2 月 2 版第 1 刷，頁 101 註 28-43。

<sup>75</sup>消費者保護法第 4 條、第 5 條、第 11 條以下之定型化契約，第 18 條、第 22 條、第 22 條之 1、第 23 條、第 25 條、第 33 條等，公平交易法第 21 條、第 23 條之 1 至第 23 條之 4 多層次傳銷及第 24 條不公平競爭行為之禁止，另 100 年 6 月 29 日制定通過之金融消費者保護法及依該法第 9 條第 2 項由行政院金融監督管理委員會訂定之「金融服務業確保金融商品或服務適合金融消費者辦法」。

<sup>76</sup>李惠宗，同前註 66，論及祭祀公業派下權應以立法形成派下權制度性之保障，頁 259。立法院於 2007 年 12 月 12 日制定，2008 年 7 月 1 日施行「祭祀公業條例」。

<sup>77</sup>消費者債務清理條例立法上形成符合第 2 條之消費者之更生與清算程序等權能，司法上法院可為保全、免責裁定等權利，行政機關依本條例公布消費者債務清理條例細則，形成政府、企業與人民協力完成消費者債務清理之制度。



消費者債務清理條例應符合憲法相關基本原則，尤須強調正當法律程序原則、法明確性原則與比例原則

債務清理一方面限制或剝奪債務人人身自由<sup>78</sup>，財產之處分及管理<sup>79</sup>與生活方式<sup>80</sup>，以換取其程序終止、終結或履行。更生計畫後當然或裁定免責債務<sup>81</sup>，然免責之效果亦實質地剝奪債權人的財產權<sup>82</sup>，間接衝擊金融市場的授信體系與金融產業的生存與健全，若令債務人濫用，則消費者債務清理條例易成為宵小、不誠實債務人脫免責任之工具。

維護誠實且不幸之債務人人性尊嚴為消費者債務清理條例的終極目標

人性對嚴已為憲法修正條文第 10 條第 6 項<sup>83</sup>，且迭經司法院大法官解釋文中所論及，例如釋字 372<sup>84</sup>、490<sup>85</sup>、550<sup>86</sup>等，尤其釋字 550 號理由書認定「人性尊

<sup>78</sup>消費者債務清理條例第 89 條第 2 項明定法院得限制住居並限制出、入境，第 90 條拘提，第 91 條管收。

<sup>79</sup>消費者債務清理條例第 19 條裁定保全處分，第 94 條裁定清算後，債務人喪失對清算財產之管理及處分權。

<sup>80</sup>消費者債務清理條例第 62 條第 2 項規定，更生條件履行完畢前，債務人生活程度之限制。第 89 條第 1 項，聲請清算後不得逾一般人通常生活程度。

<sup>81</sup>當然免責規定在消費者債務清理條例第 73 條，裁定免責在第 75 條第 3 項。

<sup>82</sup>消費者債務清理條例第 73 條、第 132 條。

<sup>83</sup>國家應維護婦女之人格尊嚴，保障婦女之人身安全，消除性別歧視，促進兩性地位之實質平等。

<sup>84</sup>釋字 372：「維護人格尊嚴與確保人身安全，為我國憲法保障人民自由權利之基本理念。增進夫妻情感之和諧，防止家庭暴力之發生，以保護婚姻制度，亦為社會大眾所期待。民法第一千零五十二條第一項第三款所稱「不堪同居之虐待」，應就具體事件，衡量夫妻之一方受他方虐待所受侵害之嚴重性，斟酌當事人之教育程度、社會地位及其他情事，是否已危及婚姻關係之維繫以為斷。若受他方虐待已逾越夫妻通常所能忍受之程度而有侵害人格尊嚴與人身安全者，即不得謂非受不堪同居之虐待。最高法院二十三年上字第四五五四號判例謂：「夫妻之一方受他方不堪同居之虐待，固得請求離婚，惟因一方之行為不檢而他方一時忿激，致有過當之行為，不得即謂不堪同居之虐待」，對於過當之行為逾越維繫婚姻關係之存續所能忍受之範圍部分，並未排除上述原則之適用，與憲法尚無抵觸。」

<sup>85</sup>釋字 490：「人民有依法服兵役之義務，為憲法第二十條所明定。惟人民如何履行兵役義務，憲法本身並無明文規定，有關人民服兵役之重要事項，應由立法者斟酌國家安全、社會發展之需要，以法律定之。憲法第十三條規定：「人民有信仰宗教之自由。」係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由；國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰界予優待或不利益。立法者鑒於男女生理上之差異及因此種差異所生之社會生活功能角色之不同，於兵役法第一條規定：中華民國男子依法皆有服兵役之義務，係為實踐國家目的及憲法上人民之基本義務而為之規定，原屬立法政策之考量，非為助長、促進或限制宗教而設，且無助長、促進或限制宗教之效果。復次，服兵役之義務，並無違反人性尊嚴亦未動搖憲法價值體系之基礎，且為大多數國家之法律所明定，更為保護人民，防衛國家之安全所必需，與憲法第七條平等原則及第十三條宗教信仰自由之保障，並無抵觸。……」

<sup>86</sup>釋字 550：「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度；國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度，憲法第一百五十五條、第一百五十七條分別定有明文。國家應推行全民健康保險，重視社會救助、福利服務、社會保險及醫療保健等社會福利工作，復為憲法增修條文第十條第五項、第八項所明定。國家推行全民健康保險之義務，係兼指中央與地方而言。又依憲法規定各地方自治團體有辦理衛生、慈善公益事項等照顧其行政區域內居民生活之義務，亦得經由全民健康保險之實施，而獲得部分實現。中華民國八十三年八月九日公布、八十四年三月一日施行之全民健康保險法，係中央立法並執行之事項。有關執行全民健康保險制度之行

嚴」不只是要求國家保護與尊重的防禦權，還是一種請求國家提供符合「人性尊嚴」生活的請求權，即剝奪最低生活水準使人經濟生活處於幾乎完全自主之狀態，剝奪個人對國家需求與依賴得以付諸實現的任何可能性，忽略國家對個人應負社會國與法治國責任<sup>87</sup>。

## 消費者債務清理美、日、德及我國的立法動態簡介

美、日、德及我國的立法動態中最早針對消費者（個人）更生與清算開始加以重視立法者，應是針對最早發動消費者基本權加以保障的美國，其 1978 年聯邦破產法第 13 章即為各國仿效的對象，本文針對美、日、德及我國消費者債務清理之規定及影響做概略性之介紹。

### 美國消費者債務清理

其更生程序規定在第 13 章「有正常收入之個人債務調整」(Adjustment of the Debts of an Individual with Regular Income)，其係以債務 25 萬美金的無擔債額，與不多於 75 萬美金金額的擔保債額，超過則依第 11 章重整；自自然人選擇破產清算則依第 7 章 (liquidation)。美國消費者濫用更生或破產免責機制，債權人銀行反撲下，1984 年制定了現行美國聯邦破產法中的第 523 條第(a)項第(2)款(c)。即破產前夕所發生的「奢侈性商品與服務」(Luxury Goods or Services)，係指非為支持或維持債務人與其依賴所必需，可被推定為不得免責。在 *Montgomery Ward and Company, Inc. v. Laura Blackburn*<sup>88</sup> 建立了 6 項要件：

1. 定義：消費性債務是指個人主要是為自身、家庭或其家人所需而負擔的債務；
2. 債權主體：單一債權人；
3. 金額：500 美元（其後提高為 1,000 美元）；
4. 性質：奢侈性商品與服務；
5. 債務主體：個別債務人所免；
6. 期間：破產宣告前

---

政經費，固應由中央負擔，本案爭執之同法第二十七條責由地方自治團體補助之保險費，非指實施全民健康保險法之執行費用，而係指保險對象獲取保障之對價，除由雇主負擔及中央補助部分保險費外，地方政府予以補助，符合憲法首開規定意旨。

地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，但於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政之需要，對地方負有協力義務之全民健康保險事項，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。關於中央與地方辦理事項之財政責任分配，憲法並無明文。財政收支劃分法第三十七條第一項第一款雖規定，各級政府支出之劃分，由中央立法並執行者，歸中央負擔，固非專指執行事項之行政經費而言，惟法律於符合上開條件下，尚非不得為特別之規定，就此而言，全民健康保險法第二十七條即屬此種特別規定。至全民健康保險法該條所定之補助各類被保險人保險費之比例屬於立法裁量事項，除顯有不當者外，不生牴觸憲法之問題。

法律之實施須由地方負擔經費者，如本案所涉全民健康保險法第二十七條第一款第一、二目及第二、三、五款關於保險費補助比例之規定，於制定過程中應予地方政府充分之參與。行政主管機關草擬此類法律，應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事前妥為規劃；立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見之機會。」

<sup>87</sup> 司法院網站 <http://www.judicial.gov.tw/>（最後瀏覽日期 2012.04.09）

<sup>88</sup> *In re Blackburn*, 68 B. R. 870 (Bankr. N. D. Ind., Jan. 12, 1987)



40 天（其後延長為 60 天前）。伴隨塑膠貨幣及衍生性金融產品的出現，一般民眾經濟財務狀態愈趨複雜化中，個人破產真是誠實且不幸之消費者不得已訴諸的途徑？抑或投機者避風港？<sup>89</sup>

自 1997 年開始研議的破產法修正，終於在 2005 年 4 月美國第 109 期國會通過之「預防濫用破產暨消費者保護法案」，2005 年 10 月實行<sup>90</sup>，其中主要有聲請前須接受消費信用諮商（Pre-petition Consumer Credit Consol）及個人財務管理課程，Means Test（計算財力公式）為第 7 章聲請標準，尤其重要的是第 13 章免責項目大大加以縮減等<sup>91</sup>。

### 日本消費者債務清理

始於 90 年代日本泡沫經濟後，中小企業紛紛陷入財務危機，政府提出「綜合經濟對策」中的「倒產法制的早期準備」作為經濟改革對策的一環，其後陸續深入經官方主導於 1999 年 11 月 5 日提出民事再生法案，同年 12 月 14 日通過，2000 年 4 月開始實施至今<sup>92</sup>；然而民事再生法對消費者程序中仍過度繁瑣，未必適合消費，故於 2000 年修正增訂有關個人債務者再生手續於第 13 章「小規模個人再生與給予所得等再生手續特則」，其中第 1 節為小規模個人再生特則，第 2 節給予所得者等再生特則；另外，民事再生法於第 10 章則規定「住宅資金貸款債權特則」，債務人得於再生計畫中訂定以住宅貸款消償延緩為內容之住宅資金特別條款。債務人只要依該條款繼續消償，即可避免住宅上抵押權實行；其適用於小規模個人再生及薪資所得者再生外，亦適用簡易再生及同意再生<sup>93</sup>。2004 年民事再生法又做了部分修正。

### 德國消費者債務清理

始於 1994 年 10 月 5 日修正後之破產法<sup>94</sup>，其於 1999 年開始施行，本法適用於統一後之德國，其中最重要的新破產制度即採行早已為美國規範的債務免責（Restschuldbefreiung）程序及消費者破產（Verbraucherinsolvens），然後者適用上產生相當多的爭議，2001 年修正，2002 年開始施行<sup>95</sup>。德國消費者債務清理須依循以下 3 步驟進行：1. 裁判外之和解（合意），不成提出證明，才可進行

<sup>89</sup>美國個人破產聲請數據 1977 年至 1997 年成長 7 倍。轉引自鄭有為，同前註 74，頁 276。

<sup>90</sup>相關修正，可參照美國破產協會網站，<http://abiworld.net/bankbill/changes.html>。

<sup>91</sup>鄭有為，論個人重整，同前註 74，頁 276-283。

<sup>92</sup>有關民事再生法之詳細介紹，請參閱，蔡廣昇，同前註 61，頁 131。鄭有為，陳瀛屏，從日本「民事再生法」的誕生看燦爛輝煌的 21 世紀破產法學，中原財經法學，第 10 期，2003 年 6 月，頁 85-136。See also, Shinjiro Takagi, Changing Bankruptcy Practice and Law in Japan: Its Future Effects, 2002 Ann. Survey of Bankruptcy Law 327, 2002.

<sup>93</sup>葉廣昇，同註 92，頁 135-145。其書中頁 251-284 譯有日本再生法相關規定。鄭有為，同前註 74，頁 285-291 論及日本民事再生法第 13 章，然未及第 10 章。許士宦，消費者倒產，收錄在債務清理之基本構造，元照，2008 年 4 月，頁 262-272。

<sup>94</sup>關於德國破產法 1994 年之改革內容，詳參陳榮宗，德國破產法之改革，國際民事訴訟與民事程序法，國立臺灣大學法學叢書第 109 號，1998 年，頁 135 以下。

<sup>95</sup>許士宦，同前註 93，頁 242-262。主要是以 2002 年修正後之破產法為內容。

第二道程序；2. 基於債務清理計畫之裁判上和解，不成立時，依修正第 305 條第 1 項第 1 款：「應提出計畫並提示失敗之本質原因」；3. 法院職權開始簡化債務清算程序，並實施後經為債權人利益變價、分配從而免責，從其程序加以觀察並不明顯地與債務人保護相連結，其與美國法差距很大，而且免責仍須經債務人聲請，債權人得依法拒絕免責事由，法定免責事由不存在，法院即預告免責，經 6 年誠實行為期間後，由法院裁定免責。由於現行德國破產法關於消費者破產之破產程序，關於免責部分，一體適用通常破產程序之規定，並未對消費者破產之特殊性為特別設計，欠缺效率、彈性；故 2006 年提出最新破產法修正草案，即「完全無支付工具者之債務免除與消費者破產程序之修正草案」<sup>96</sup>；其已認真地考量與消費者信用所引致消費者保護所生社會問題的連結，並思解決之道。

### 我國消費者債務清理

1993 年 7 月成立破產法研究修正委員會後，在產、官、學界努力下，於 2004 年 5 月司法院提出「破產法修正草案」，已創設消費者債務清理程序<sup>97</sup>，然立法院未完成審議，隨即司法院又於 2006 年提出債務清理法草案，亦延續 2004 年之規定；就和解言，裁定前之保全（草案第 24 條）、債權人會議認可比例的鬆綁（草案第 70 條）、當然免責制度之引入且債權消滅（草案第 82 條）、情事變更之履行延長與法院職權介入免責（草案第 85 條）；就破產程序，引入同時終止制度（草案第 105 條）、限制債務人之生活與擔任法人或非法人團體之負責人及主管財務工作（草案第 111 條）；破產財團範圍，從膨脹主義改為折衷主義（原破產法草案第 157 條，然債務清理法草案未採），調協由債務人與管理人共同提出（草案第 154 條），免責事由增採債權人全體同意或普通債權人受償已達其債權額 20%，經聲請得裁定免除其債務（草案第 178 條），簡易破產程序（第 3 章第 8 節第 186 條至第 190 條，本節之規定為消費者清理條例全盤採行）。同一時間因朝野針對卡奴「以卡養卡」所衍生問題經媒體放送，加以總統選舉在即，2007 年以債務清理法為藍本，將「消費者債務清理條例草案」送立法院，旋即於 6 月 6 日通過，2008 年 4 月 11 日正式施行，在施行 1 年中（至 2009 年 4 月 24 日）有 49,990 件聲請協商，成立協商 32,951 件，成立比例 81%，毀諾率 1.11%，聲請更生 21,143 件，清算 1,638 件，成效相當良好。然實行中亦凸顯匆促立法的缺失，立法院分別於 2009 年 5 月 13 日、2011 年 1 月 26 日、2012 年 1 月 4 日修正。

從以上各國消費者債務清理條例，不難看到「法與時轉則治」的原則，經濟、社會型態的消費方式與整體消費文化的快速變化經常衍生龐大的社會成本，完整債務清理法制無疑地是處理這些外溢社會成本的良方，我國本次配合國際潮流，深思斟酌我國國情，將消費者債務清理以別於世界各國方式單獨立法，一方面簡

<sup>96</sup>沈冠伶，同前註 68，頁 155-164。

<sup>97</sup>學者的見解是以外國立法例適用於消費者相關類似規定，做出這樣的結論。許士宦，同前註 93，頁 17 以下。



化程序，彈性地允債務人就更生或清算等擇一制，積極地增加免責事由，使誠實無辜的消費者得經由契約自主亦或法院介入協力，得以早日更生，然他方面亦將免責限制事由項目增加，賦予債權人異議，以平衡雙方權益，與美、日、德立法相較毫不遜色，此從法律通過後，實務上的績效可充分說明本法的優點，尤其配合司法、行政機關強化其他消費者保護規定，消費者信用風暴已然逐漸轉為低氣壓，輿論、朝野也未見強烈批判言論；另外，2011年6月29日制定金融消費者保護法又更進一步地事先提供消費者充實、完整、明確資訊獲取權，貫徹憲法保護功能，達成社會法治國目標。

### 消費者清理條例立法沿革與適用

我國破產法（狹義）於1935年立法時，不分主體一律適用<sup>98</sup>；其中本當事人自治採和解制度，又分為法院和解與商會和解，就其本質言有重整再生的特色<sup>99</sup>；另破產調協亦同<sup>100</sup>；另為與破產和解分離之破產，破產乃清算型程序，由法院選出之破產管理人受託破產人財產，後者並因而喪失其管理權與處分權，然就破產免責採行寬大主義之特色<sup>101</sup>；一直到1966年於公司法加入股份有限公司重整制度、特別清算程序；前者使陷入困境之股份有限公司，經由關係人會議，提出重整計畫以維持與更生其事業為目的<sup>102</sup>；後者，則係為股份有限公司破產準備工作，是為股份有限公司提供類似破產調協之機制的特別規定。若特別清算中協定不可能達成，或實行不可能，法院亦為職權宣告破產。重整先後經7次條正，最近一次是2006年2月3日，特別清算只在1980年5月9日加入第335條第2項準用第294條。1993年7月成立破產法研究修正委員會後，在產、官、學界努力下，於2004年5月司法院提出「破產法修正草案」，已創設消費者債務清理程序<sup>103</sup>，司法院又於2006年提出債務清理法草案。消費者債務清理條例原則上仍採破產法例，採多元擇一制，有更生程序與清算程序，更其中更生程序類如破產和解，然其主體限於無擔保或無優先權之債務總額未逾1,200萬元自然人（參照消費者債務清理例第2條、第42條且須於裁定開始清算程序或宣告破產前為之。至於清

<sup>98</sup>公法人是否適用，以當時立法背景而言，似乎未曾考慮這一點。

<sup>99</sup>現行法上並未對和解免責為規定，然破產和解，一如訴訟上和解，依實務最高法院43年台上字第1075號判例，訴訟上和解為私法上法律行為，亦為訴訟法上之公法行為。依破產法第40條反面解釋未經撤銷且為完全復行下，債之關係消滅。債務清理法草案第82條，消費者債務清理條例第73條：「債務人依更生條件全部履行完畢者，除本條例別有規定外，已申報之債權未受清償部分及未申報之債權，均視為消滅。但其未申報係因不可歸責於債權人之事由者，債務人仍應依更生條件負履行之責。」另外，和解中，債務人並未失去原有財產管理權。

<sup>100</sup>債務清理條例草案第166條準用第82條。

<sup>101</sup>相較外國法制，無庸法院裁定，亦無任何特定債務之限制，以保護債權人觀點有過度保護債務人。學者批評，鄭有為，同前註74，頁115及同頁註64所引學者之見解。

<sup>102</sup>依公司法第307條法院為終止重整裁定，股份有限公司法院得依職權宣告其破產；相對裁定重整，依公司法第294條：「裁定重整後，公司之破產、和解、強制執行及因財產關係所生之訴訟等程序，當然停止。」，採重整優先。本條依公司法第335條第2項準用特別清算。

<sup>103</sup>學者的見解是以外國立法例適用於消費者相關類似規定，做出這樣的結論。許士宦，同前註93，頁17以下。



算制度類如破產程序。就現行法有關更生、破產和解、清算（破產）之適用上，2008年4月11日施行之消費者債務清理條例第2條<sup>104</sup>，只適用於自然人且符合該條規定營業額平均每月新臺幣20萬以下之小規模營業。據此，本文以主體分，符合消費者債務清理第2條之自然人優先適用破產法、消費者債務清理條例（第13條），公司、法人則無適用的空間，至於非法人團體，本文以為原則上仍依破產法相關程序進行，然若其資產未逾1,200萬且法律關係單純，並符合消費者債務清理條例第2條，以自然人身分聲請者，則亦可適用。股份有限公司之重整（更生）、特別清算（類似調協）則依公司法第294條優先適用破產法，其餘法人、自然人、非法人團體（除前述符合消費者債務清理條例第2條、第43條之非法人社團之自然人或非法人財團之自然人聲請）率皆依破產法進行破產和解、商會和解、破產調協（破產裁定後），破產清算。

### 消費者債務清理條例有關更生程序之規定

#### 消費者債務清理條例總則章之更生程序

2008年通過之消費者債務清理條例，分4章、13節，其中第1章是總則，下分為5節，本章內容大抵以2004年「破產法修正草案」、2005年「債務清理法草案」為藍本，分別將適用於更生與清算程序規定置於總則，其中第1節通則有第1條立法目的，第2條消費者之定義，第3條更生與清算原因……等合計共15條；第2節監督人或管理人有3條；第3節債務人財產之保全有9條；第4節債權之行使及確定有10條；第5節債人會議有4條。本文以為可從以下三個面向窺出其立法動態：

#### 程序的簡化、彈性化、多元化並強化當事人程序主體性

以程序主體性言，第9條第2項法院調查事實時有陳述意見權；第10條對法院查詢無故不答或虛偽陳述之罰鍰裁定，被處罰人有陳述意見權利；第17條撤換管理人或監督人時，其有陳述意見權；第25條當事人一方就尚未完全履行之雙務契約，監督人或管理人終止或解除，他方當事人提出異議，法院裁定後，提起抗告，抗告法院於裁定前，應行言詞辯論，使非訟程序訴訟化，使當事人得就實體爭議得在訴訟上為攻、防且於訟爭一回性迅速處理下，就抗告裁定賦予確定判決同一之效力。另2012年1月4日修正時，於第11條第4項明文規定：「駁回更生或清算之聲請，應使債務人有到場陳述之機會。」

在簡化與彈性化言，依第3條，更生或清算當事人可擇一為之，且一經聲請，即繫屬法院後，消費者債務清理條例之更生或清算程序，依第13條即優先破產法適用阻卻債權人依破產法規定聲請宣告債務人破產。另依第16條，法院得視更生或清算程序之繁簡自行處理，使司法事務官進行，或更生中選任監督人，或

<sup>104</sup>依立法理由說明，大抵指的是計程車司機、小商販等。高點法學研究室，破產法與消費者債務清理條例最新條文對照表，高點，2008年5月初版，頁3-12。

清算時選任管理人<sup>105</sup>；還有債權人會議依第 38 條無論在更生或清算之時皆由法院依程序繁簡，決定是否召開且依第 14 條許以代送達等規定。本文以為，由於本條例採「協商前置（2012 年修法前）原則」，由於績效良好，很受消費者肯定<sup>106</sup>。2012 年修法納入法院調解或鄉鎮調解之「裁判前協商先行」<sup>107</sup>，由當事人擇一為之，若裁判前之程序已有進行且已甚接近，可類推民事訴訟法第條之法理，職權參考協商中當事人爭議核心，斟酌雙方權益，尤其考量債務人之態度、背景等事由，於肯認債務人確為一誠意且無辜之非自願破產之人，定一公平、公正、合理方案裁定之。蓋遲來的正義非正義，債務人資力處於破產邊緣，身心必深受折磨，甚至波及家人與子女教育，能早日確定其應履行數額，藉由勞委會職訓制度與引薦工作，真正落實有效地保障消費者且企業（債權人）亦可善盡社會責任，並贏得商譽，甚且永續地獲得忠誠的客戶，故宜修法增列之。另法院於更生裁定或清算裁定尤應使裁判前協商之委員陳述意見，並參考其於調解或協商不成立之書面意見。

#### 債權人之保護

為免有心人士藉本條例脫免應盡之民事責任，本條例除仿公司法重整節第 287 條之規定，在本條例第 19 條於聲請前，法院於裁定前得為保全處分；第 20 條之撤銷權之行使；第 23 條裁定後之無償行為，不生效力；相對人惡意之非常規有償行為（Non-armed Transaction），對債權人不生效力；第 4 節債權之行使與確定，使得債權類型明確化，區分為：更生或清算債權、劣後債權、有擔保或優先債權（包括第 16 條第 3 項管理人或監督人之限制、第 26 條第 2 項依第 24 條終止或解除後他方之損害賠償債權）。2012 年 1 月 4 日第 29 條劣後債權增第 1 項但書<sup>108</sup>，第 30 條第 2 項<sup>109</sup>，新增第 32 之 1 的附期限債權（原破產法第 100 條），第 33 條第 2 項第 1 款將原「借款日」修正為「債權發生日」、第 4 項補報明定，不可歸責於債權人之事由、新增第 5 項之駁回<sup>110</sup>，新增第 34 條第 2 項<sup>111</sup>。

<sup>105</sup>本條於 2012 年 1 月 4 日有修正消費者債務清理條例第 16 條第 4 項：「法院選任法人為監督人或管理人之辦法，由司法院定之。」

<sup>106</sup>2008 年之協商前置係以卡債為主，金管會以行政指導方式要求金融機構、銀行公會在人、事、形式（表格化）三方努力下，深受肯定。相關資訊請參閱，連志清著，消費者債務清理條例及個案解析，臺灣金融研訓院，2009 年 6 月，初版，頁 6-11。

<sup>107</sup>裁判外協商先行，德國在 2004 年已採行，其績效相當良好，故 2005 年的修正仍採之，然德國在進入法院時仍須再協商。相關法制請參閱，沈冠伶，同前註 68，頁 136-154。

<sup>108</sup>第 29 條第 1 項但書：「前項第三款所定債權，於法律有特別規定者，依其規定。」

<sup>109</sup>第 30 條第 2 項：「保證人受法院開始更生或清算程序之裁定時，債權人得就其債權於裁定時之現存額行使權利。」

<sup>110</sup>第 33 條第 5 項：「監督人或管理人收受債權申報，應於補報債權期限屆滿後，編造債權表，由法院公告之，並應送達於債務人及已知住居所、事務所或營業所之債權人。」

<sup>111</sup>第 34 條第 2 項：「時效之期間終止時，因非可歸責於債權人之事由，致不能依前項規定中斷其時效者，自其妨礙事由消滅時起，一個月內，其時效不完成。」



### 債務人之保護

除前（一）所提及程序簡化、彈性化、多元化，實質上對債務人確有保障外，第 3 條擴大聲請事由包括「有不能清償之虞者」，只債務人早日免責、更生，得以真正的餘力努力履行更生方案或清償清算後應付債務，除得復權外，並洗刷對己不名譽的標籤，第 7 條裁定暫免繳納清算費用由國庫墊付，第 35 條擔保權或有優先權仍要申報與交出擔保物或估定其債額。依第 68 條，於有第 48 條、第 67 條、第 70 條第 2 項第 112 條第 2 項但書時，可影響其權利之行使。相關論述將於下文二、（三）說明之。

### 消費者債務清理條例更生程序之規定

更生程序，一如破產法的法院和解或商會和解，係採當人自治原則。前者，債務人提更生計畫，後者則為和解方案；然兩者仍有很大的差異，除刪除商會和解<sup>112</sup>外，總則部分所提及之保全程序（消費者債務清理條例第 19 條至第 22 條）職權調查程序（消費者債務清理條例第 9 條），雙務契約解除或終止（消費者債務清理條例第 25 條、第 26 條），監督人承受訴訟（消費者債務清理條例第 27 條），第 4 節更生債權總類於消費者債務清理條例第 28 條、第 30 條連帶債務債權人、保證人之債權人（2012.04.01 修正時納入）之行使，第 31 條連帶債務之債務人之求償權<sup>113</sup>，第 32 條善意滙票付款人或預備就滙票債務給付後之求償權<sup>114</sup>，明定為更生債權，第 29 條為劣後更生債權，第 16 條第 3 項、第 26 條第 2 項但書，更生程序中所生債務有優先清償權且解釋上且類推破產法第 108 條、第 109 條；另有擔保債權或優先債權、強制申報、交出，皆破產和解所無。另強化債權人申報債權文件提出之義務，其他債權人或債務人之異議、抗告程序與效果及有效異議後改編債權表（消費者債務清理條例第 35 條、第 36 條、第 37 條），債權人會議召開監督人、司法事務官指定（破產法第 11 條破產和解應設監督人（由法官充任）、監督輔助人）及法院裁量權，皆與破產和解大相徑庭，差異頗大。

就更生程序，本文以為亦與前述總則從程序簡化、彈性化、多元化與債權人保護及債務人保護三個面向加以論述。

### 程序簡化、彈性化與多元化

裁定更生裁定不可抗告（消費者債務清理條例第 45 條）；引入不可歸責債權人補報制度（消費者債務清理條例第 47 條）<sup>115</sup>，除使債務人複雜債權、債務關係

<sup>112</sup>主要是更生程序中以自然人為限，從事營業活動者又以小本經營之商家或攤販為主，其大體上並未有商會之設置，縱有設置，為程序簡化，由法院直接介入較能達到消費者債務清理條例之立法目的。

<sup>113</sup>破產法第 105 條只適用於破產程序。

<sup>114</sup>破產法第 107 條只適用於破產程序。

<sup>115</sup>配合補報制度，消費者債務清理條例第 47 條第 2 項後段針對申報債權的起算，另有起算期間，且於 101 年 1 月 4 日修正時，針對補報債權人逾申報期限不得裁定駁回，另依第 26 條第 1 項解約或終止雙務契約後行使權利有特別規定於第 47 條第 3 項：「債權人依第二十六條第一項規定行使權利者，前項申報債權之期間，應自契約終止或解除之翌日起算。但申報或補報債權不

因不明確無法於裁判外協商或調解，企求在法院介入下得以有效處理之。另一方面也為免責範圍大提供事前的救濟。另將民事訴訟法程序轉化法理明文化，使已進行更生程序得為清算程序之一部分（消費者債務清理條例第 56 條、第 61 條、第 65 條、第 74 條、第 78 條、第 79 條），債權人會議原是更生程序當事人自治解決的重要機制，為使已經裁判外協商或調解得以迅速達成，只要有出席已申報無擔保及無優先權人過半數之同意，而其代表之債權額（須扣除劣後債權），並應逾已申報無擔保及無優先權總債權額之二分之一<sup>116</sup>。而債權人會議亦可以書面方式為之<sup>117</sup>。有薪資、執行業務所得或其他固定收入之債務人，依原消費者債務清理條例第 64 條第 1 項，可經債務人聲請或法院職權裁定不經債權人會議，逕自認可更生計畫。這是三贏的立法，一方面簡化更生程序，二方面適度減輕債務人負擔下，早日於更生期限內履行後免責，再創一番事業，三方面提供積極、正面、陽光的社會教育對公共利益的維護，消費者權益提供宏觀的保障；然而法院裁量時，除斟酌裁判前協商或調解不成立理由書外，就更生方案另提供擔保物的價值或保證人之資力，債務人主觀誠意與客觀所得，依比例原則與權衡原則為之。本項於民國 2012 年 1 月 4 日經修正，除將債務人之聲請予以刪除以配合第 38 條第 1 項之規定外，亦強化法院介入之機能，尤其 2012 年又將卡債債權事前協商修正為裁判外協商（不以卡債為必要，即擴大債權種類）使已進程序再重新啟動，無須經債權人會議，全由法院職權裁量為之。另就事由則增列縱無定收入，更生方案有保證人、提供擔保之人或其他共同負債務之人，法院認其條件公允者，亦可逕行裁定。然債權人有陳述意見之機會。本項之規定於有自用住宅借款特別條款時，應依第 54 條、第 54 條之 1 經債權人會議（第 59 條）可決時不適用之。

#### 債權人之保護

債權人之保護，除前總則所述外，於更生程序中，本文以為係第 52 條納入更生程序，債權人抵銷權之行使<sup>118</sup>與例外<sup>119</sup>，蓋抵銷權之行使對債權人言是最有效之保全，因為抵銷結果，如同十足清償<sup>120</sup>，然唯恐債務人不當虛增債權或債權人逕相對債務人成立債務，仍有 3 種例外，然其可抵銷之債務是否如第 117 條清算抵銷相同，無論給付種類是否相同，附解除條件之債權，附停止條件之債權亦可為之？本文以為更生程序與破產程序是擇一制度非先後行使者，且依程序轉換原則，除制度上所特有者外，例如自用住宅借款特別條款，宜使兩程序規定一致，以符合本條保障債權人之立法目的。然就主張之相對人清算係管理人（破產法是向破產管理人）或司法事務官或法院；更生程序則為債務人。本條抵銷權是債權

---

得逾債權人會議可決更生方案或法院裁定認可更生方案日之前一日。」

<sup>116</sup>更生方案定有自用住宅借款特別條款，該借款債權人依消費者債務清理條例第 59 條第 3 項，對更生方案無表決權。

<sup>117</sup>消費者債務清理條例第 59 條、第 60 條。

<sup>118</sup>破產法於破產和解與商會和解未曾規定，而是規定在破產程序中。參照破產法第 113 條。

<sup>119</sup>依消費者債務清理條例第 16 條第 1 項之規定，清算程序不以有管理人為必要，故宜適用第 16 條第 3 項或第 4 項，破產法則必有破產管理人。

<sup>120</sup>錢國成，破產法要義，自刊，三民總經銷，1978 年 6 月修正第 10 版，頁 141-146。

人方可行使，債務人不可為之<sup>121</sup>。第 73 條不可歸責債權人之事由致未申報債權人，不受債務人免責之拘束，第 74 條之債權人強制執行權，第 76 條債權聲請撤銷更生程序。

為避免輕易裁定更生，債權人所得受清償比例過低造成不公平之結果，本次立法時於第 64 條第 2 項第 3 款：「有下列情形之一者，法院不得為前項之認可：……三、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。」、第 4 款：「四、無擔保及無優先權債權受償總額，低於債務人聲請更生前二年間，可處分所得扣除自己及依法應受其扶養者所必要生活費用之數額。」仿日本民事再生法，及美國聯邦破產法第 1325 條採最低應清償數額<sup>122</sup>，又稱為清算價值保障原則。

### 債務人之保護

由於消費者資訊上的缺失，法律素養的欠缺，甚至教育程度的不足等種種因素，易為有心人士欺瞞拐騙，將其財務上的困境委由有心人士，不僅無從有效地進行更生前之協商，而且通常會雪上加霜地支付一筆龐大的服務費與相關文件遭扣的窘境，故本次立法即本企業、政府和消費者相互協力原則（the principle of mutual co-operation）<sup>123</sup>，司法院提出了「消費者債務清理條例訴狀範例」<sup>124</sup>，銀行公會制定了辦理消費者債務清理條例更生清算程序作業準則，制定了「金融機構常用消費者債務清理條例訴訟範例」、「聲請前置協商所需之相關表格文件」<sup>125</sup>等措施。3 年多以來已有相實際經驗也落實了對消費者（債務人）之保護。消費者債務清理條例一本消費者最大利益原則（the best interest of consumer）除總則部分已提及外，在更生程序中更積極地、全面地立對債務人保護之機制：

### 更生方案提出與資訊提出說明之協助

為使債務人可提出合理更生方案，消費者債務清理條例第 49 條第 1 項第 2 款明定監督人之職務須協助債務人作成更生方案，解釋上宜認為包括債權人會時協助債務人與債權人協商，尤其是優先權與擔保權人說服其加入更生方案，除強化擔保物的管理，以增加其收益減少優先權或擔保權人因債權大於擔保物或債權人財產價值，而減少其清償比例，並且可使債務人更有機會向其他金融機構增或換貸外，第三人或會以保證人提供信用外，亦可使債務人儘早履行更生方案而自

<sup>121</sup>參照最高法院 27 年滬抗字第 51 號判例

<sup>122</sup>與日本再生法第 174 條第 2 項第 4 款及第 231 條第 2 項第 3 款有點不同，其最低償還額是債權總額 20%，下限是 100 萬日圓，上限為 300 萬日圓，消費者債務清理條例只規定「無擔保及無優先債權受償數額，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」（第 64 條第 2 項第 3 款），且以債務人聲請更生前二年間，可處分所得扣除自己及依法應受其扶養者所必要生活費用之數額為下限（第 64 條第 2 項第 4 款）。美國第 1325 條(a)(4)是以依第 7 章所得分配之財產價值，第 1325 條(b)則以經異議則以清償計畫異議，若以計畫規定債務人之預計實收薪資，自該計畫所列債權第 1 個清償日起 3 年內，全部用以清償計畫所列債權。

<sup>123</sup>參照消費者保護法第 3 條、第 4 條與第 5 條，其中第 5 條：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權益」

<sup>124</sup>司法院網站 <http://www.judicial.gov.tw/>（最後瀏覽日期 101.04.09）。

<sup>125</sup>連志清著，同前註 106，頁 344-385、426-435。



動負責。另債務人就財產及收入狀況說明書及其債權人清冊依第 43 條或依第 44 條所定之事項，無法為完全之陳述或表明者，法院裁定開始更生程序後，債務人於必要時，得向直轄市或縣（市）政府申請協助作成更生方案。本文以為，不宜由行政機關介入，一來，行政機關須從頭了解事件始末與債務人之情況，恐拖延效率，二來行政機關所增加的成本由何人承擔，法無明文，恐致糾紛，本文以為本條例既已採裁判外協商或調解先行，似宜更生中加重先前參與協商之金融機構或調解之調解委員，必要時，亦可命監督人繼續其職務之執行或命司法事務官或準用民事訴訟法第 51 條為其選任特別代理人；而且不宜任由債務人任意為之，宜由法院於認有必要時依職權為之。

#### 自用住宅借款條款

更生程序的立法目的，除於更生程序中，使債務人除法院有依第 21 條保全外，應繼續保有其財產之使用、收益及管理處分之權利<sup>126</sup>。更生程序重要的核心價值觀就是保障債務人的生活權利的同時，使債權人得於更生程序中有較清算程序中更多的利益<sup>127</sup>；其中前者之目的之落實，債務人賴以為生、安身立命的自用住宅的保有與享有，無疑是非自願性誠實且無辜更生債務人安身立命的資產與再奮起的最根本資源。日本 2000 年通過民事再生法時並未慮及於此，致因消費信用聲請再生之人因債權人擔保債權可不受再生程序拘束而強制執行，消費者頓失生活重心，社會問題層窮不出，故於 2001 年 4 月 1 日修正民事再生法於第 10 章納入「關於住宅貸款債權特則」，有效地提供消費者更生的機會；2007 年我國亦於消費者債務清理條例的第 43 條、第 53 條、第 54 條、第 59 條、第 63 條、第 68 條、第 75 條有明文規定，2012 年 1 月 4 日修正時，將原消費者債務清理草案第 55 條未納入之規定<sup>128</sup>，於第 54 條之 1 規定於自用住宅借款特別條款，未能協議時，該借款契約雖有債務人因喪失期限利益而清償期屆至之約定，債務人仍不受拘束是為「期限利益回復型」，又分「單純期限利益回復型」（即第 54 條之 1 第 1 項第 1 款「自用住宅借款特別條款不能依前條規定協議時，該借款契約雖有債務人因喪失期限利益而清償期屆至之約定，債務人仍得不受其拘束，逕依下列各款方式之一定之：一、就原約定自用住宅借款債務未清償之本金、已到期之利息及法院裁定開始更生程序前已發生之違約金總額，於原約定最後清償期前，按月平均攤還，並於各期給付時，就未清償本金，依原約定利率計付利息。」）與「本金擱置與期限利益回復型」（即第 54 條之 1 第 1 項第 2 款「二、於更生方案所定最終清償期屆至前，僅就原約定自用住宅借款債務未清償本金，依原約定利率按月計付利息；該期限屆至後，就該本金、前已到期之利息及法院裁定開

<sup>126</sup> 本次消費者債務清理條例並未如破產法第 14 條，債務清理法修正草案第 58 條有明文，然解釋上除非法院有依第 21 條為保全外，本條例並未如第 102 條債務人喪失清算財團之管理權與處分權；第 104 條管理人應為必要保全行為反面解釋肯定之。

<sup>127</sup> 請參閱消費者債務清理條例第 64 條之立法理由，高點法學研究室，同前註 104，頁 3-5。

<sup>128</sup> 鄭有為，同前註 74，頁 413-417；另見，立法院公報，96 卷 52 期，2007 年，頁 143-144、149、180-181。



始更生程序前已發生之違約金總額，於原約定最後清償期前，按月平均攤還，並於各期給付時，就未清償本金，依原約定利率計付利息。」)。另於第 54 條第 2 項第 3 款中有關更生最終清償期，原則上為 6 年，原「但有特別情事者不在此限」之但書刪除，明定但 1. 更生方案定有自用住宅借款特別條款；2. 債務人與其他有擔保或有優先權之債權人成清償協議；3. 為達第 64 條第 2 項第 3 款、第 4 款之最低清償總額，得延長為 8 年。以下試解析自用住宅借款特別條款：

#### 自用住宅之意義與範圍

##### § 43 IV

「第二項第三款之自用住宅指債務人所有，供自己及家屬居住使用之建築物。如有二以上住宅，應限於其中主要供居住使用者。自用住宅借款債權指債務人為建造或購買住宅或為其改良所必要之資金，包括取得住宅基地或其使用權利之資金，以住宅設定擔保向債權人借貸而約定分期償還之債權。」

#### 自用住宅借款條款之提出者

##### § 43 III

「有自用住宅借款債務之債務人聲請更生時，應同時表明其更生方案是否定自用住宅借款特別條款。」

#### 自用住宅借款應由債務人表明於債權人清冊

#### 自用住宅借款特別條款之訂定

依第 54 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。……」故自用住宅借款特別條款由債務人提出，並與債權人協議，不可由債權人提出。債務人須斟酌自己未來收入謹慎衡量，本其自由意志提出清償方案，然若債權人以誠實信用之方法向債務人提出具體可行方案，經債務人自由斟酌下形成協議，本人認為仍可為之，畢竟此特別條款尚須無擔保或優先債權人可決與法院認可其公平性與可行性。

#### 自用住宅借款特別條款之生效要件

#### 債權人與債務人已明定於更生方案

有關自用住宅借款特別條款協議，雖協議不成立，然亦有 B-F 之要件，依第 54 條之 1 成立「期限利益回復型」之自用住宅特別條款。

#### 應有召開債權人會議

第 63 條第 1 項第 7 款規定更生方案所定自用住宅借款特別條款非依第 54 協議成立；反面解釋應有債權人會議之召開。



「有下列情形之一者，除有第十二條規定情形外，法院應以裁定不認可更生方案：……七、更生方案所定自用住宅借款特別條款非依第五十四條或第五十四條之一規定成立。」

須債務人確能保有該住宅或基地之所有權或使用權而無喪失之可能性

依第 63 條第 1 項第 6 款，更生方案定有自用住宅借款特別條款，而債務人仍有喪失住宅或其基地之所有權或使用權之虞，法院不認可更生方案，故從反面解釋債務人須確能保有該住宅或基地之所有權或使用權。

須該自用住宅之其他擔保權人與債務人有清償協議並同意更生方案

依第 54 條但書，自用住宅另有其他擔保權且其權利人不同意更生方案者，不在此限，故反面解釋更生方案定自用住宅特別條款者，該自用住宅有其他擔保權人時，須得其同意，債務人方得與自用住宅借款債權人協議。

債權人會議出席已申報無擔保及無優先權債權人過半數之同意(該自用住宅擔保借款債權人無表決權)而其所代表之債權額，於扣除劣後債權後，已逾申報無擔保及無優先權總額二分之一。

經法院認可更生方案

更生方案經法院認可確定後，於定有自用住宅特別條款者，該借款債權人受拘束，即原則上不得於 8 年的續行期內聲請強制執行或依民法第 873 條之 1 請求登記為所有人，甚且若係依第 54 條之 1 第 3 項之規定，債務人依前二項期限履行有困難，得再延長其行期限至 6 年，然仍應未清償本金，依原約定利率付利息。

更生程序免責

破產法於破產和解與商會和解，依和解之性質依當事人意思判定其係認定和解<sup>129</sup>或創設和解，且為債務人與債權人團體間所訂之契約<sup>130</sup>，亦為裁判上契約<sup>131</sup>與民事和解契約併存；前者具有確定判決之效力，後者有使當事人所拋棄之權利消滅及使當事人取得和解契約所訂明權利之效力，故債務人一經履行則債之關係消滅，債務人免責 (automatic discharge)。若破產宣告，則依破產法第 149 條當然免責，無庸法院介入，一方面易使浪費奢侈者、疏慮冒進者，輕易地脫免責任，

<sup>129</sup>和解創設效力與認定效力，請參照，最高法院 77 年度第 19 次民事庭會議決議（一）。

<sup>130</sup>錢國成，同前註 120，頁 46。

<sup>131</sup>依實務見解係雙行為併存。最高法院 89 年台上字第 124 號判決。



造成債權人嚴重損失，信用融資窒滯，不利金融發展並助長地下融資與民間高利貸盛行；他方面，對善意無辜債務人因不可歸責於已無法完全清償，甚或根本無力清償，無法儘早經由公權力的介入裁定免責，獲得更生的機會，久為學者所詬病<sup>132</sup>；故自司法院著手修正破產法，首次於2003年6月提出「破產法修正草案」，即採美、日、德法例，由法院裁定免責與自動免責併存，甚且就自動免責採「債權消滅」而非「請求權消滅」原則（消費者債務清理條例第73條），然自動免責只適用於更生程序。裁定免責在更生程序中法院依法裁定轉化為清算程序時，可依清算程序規定為免責裁定<sup>133</sup>，其轉化事由有：1. 第53條第2項未提更生方案；2. 第54條無正當理由不出席債權人會議或不回答詢問，不遵守法院之裁定或命令，致更生程序無法進行，依第61條更生方案未經債權人會議可決；3. 第63條法院不認可更生方案裁定<sup>134</sup>後，依第65條同時裁定開始清算程序並於裁定確定時，進行清算程序；4. 第74條第2項債務人未依更生程序履行，債權人依更生方案強制執行時，法院依債權人聲請或依職權裁定開始清算程序。另於更生裁定確定後，債務人因不可歸責於己之事致無法如期清償，除可依第75條第1項聲請法院於2年內延長履行期限，甚且若各債務人之清償額已達原定數額3/4（主要是指擔保權人及優先權人同意加入更生方案與債務人有消償協議者，但不包括自用住宅借款特別條款之債權人），且無擔保及無優先債權受償額已逾依清算程序所得受償之總額，債務人得聲請法院免責之裁定，法院為裁定前，應使債權人有陳述意見之機會，斟酌雙方權益，本消費者最佳利益原則（the best interest of consumers），於不甚妨害債權人利益下，裁量為免責之裁定，以落實消費者保護之社會正義。

## 結論

消費者保護是落實憲法基本人權保障的重要指標，我國已進入社會法治國，

<sup>132</sup>陳計男，破產法第149條免責問題之探討，月旦法學雜誌，第50期，1999年7月，頁137-139。陳彥希，中法英破產法之免責制度之功能，司法院86年度研究發展項目研究報告，18輯3篇，1998年，頁11-15。耿雲卿，破產法釋義，五南，1996年4版3刷，頁409。鄭有為，同前註74，頁115。

<sup>133</sup>清算程序之免責，本次修法於第85條採同時終止清算程序，法院依第132條職權為裁定免責，依第132條於清算終止或清算終結之裁定確定後，除第133條前段、第134條第1項前段，應以裁定免除債務人之債務。清算程序中於第133條第1項但書、第134條第1項但書採普通債權人同意免責。（本質上即免除債務致債務消滅之效果，民法第343條參照。）法院裁定終止清算程序除同時終止（第85條）外，第129條清算財產不敷清償第108條財團費用、財團債務，第21條第1項第2款經撤銷後受益人之返還債務，第26條第2項終止解雙務契約後回復原狀與損害賠償債務。管理人之聲請或法院職權裁終止清算程序，然應使債權人及債務人有陳述意見。至於終結清算程序之裁定則於第127條第2項管理人最後分配完時，向法院提出分配報告後，應即為清算程序終結之裁定。除職權裁定免責、債權人同意免責外，第135條賦予法院裁量免責，即債務人有第134條各款事由且未經債權人全體同意免責，然其事由、情節輕微，法院審酌普通債權人全體受償情形及其他一切情狀，認為適當，得為免責之裁定。

<sup>134</sup>法院不認可更生方案有兩種情形，第1種是有經債權人會議可決，而法院審酌其實質上的可能性、公平性、合法性後，依第63條所為不認可之裁定；第2種是依第64條未經債權人會議職權（101年修正規定）於有第2項時不認可更生方案。



憲法從初始的防禦功能已朝向積極社會保障之功能，立法機關肯認消費者保障為制度性保障，積極立法形成完善地保障架構，於1994年制定消費者保護法保護消費者因服務或商品所致損害採無過失責任，就契約關係強調公平、公開與公正的對等消費關係，並在各種特別法中加強保障消費者權益。本次消費者債務清理條例顯充分、具體呈現出對現代消費者信用所致消費者因資產運用的不當，致使生活遭受壓抑、艱辛，毫無人性尊嚴的「債奴」關注，然亦不忽略債權人利益之保障，在比例原則的指導下，體現憲法最根本的基本原則——人性尊嚴的保護，其中更生程序中，凸顯出更生程序的簡化、彈性化與多元化，且尊重當事人程序主體權之地位，確保當事人意見得充分表達，並要求法院善盡事實闡明與法義務之闡明。對債權人之保障除於更生開始時對債務人財產拘束，賦予債權人聲請保全、撤銷權之行使，並使聲請後之法律行為自動凍結之效力，並使債權人於合乎法律要件下，可行使抵銷權。對債務人之保障主要為自用住宅借款特別條款，賦予債務人擔保權消滅聲明權，法院職權裁定認可更生方案與裁量免責，延長履行期。本文闡述消費者債務清理條例的憲法基礎，以及各國立法，為因應消費者信用所引發社會問題，立法債務清理的動態，兼論我國的立法沿革，使吾人得一窺其大要，並從程序簡化、彈性化與多元化、債權人保障、債務人維護三方面簡要地解析消費者債務清理條例，深切體會到迅速、經濟、有效地達成個人債務清理，是消費者保護的最後一道防線。面對21世紀國際化消費者保護的浪潮，消費者債務清理條例的立法與時俱進的修正，加上最近公平交易法的修正與金融消費者保護法的立法，臺灣無疑地在消費者保護確能落實憲法基本人權之保障與國際潮流。



## 參考文獻：

### 一、 中文（依筆劃為序）

#### （一）圖書

1. 李惠宗，憲法要義，3版第1刷，台北市：元照，2006年。
2. 耿雲卿，破產法釋義，4版3刷，台北市：五南，1996年。
3. 高點法學研究室，破產法與消費者債務清理條例最新條文對照表，台北市：高點，2008年。
4. 許士宦，消費者倒產，收錄在債務清理之基本構造，台北市：元照，2008年。
5. 陳春生，司法院大法官解釋中關於制度性保障概念意涵之探討，中研院社科所，憲法解釋之理論與實務，第2輯，台北市：中研院，2008年。
6. 陳榮宗，德國破產法之改革，國立臺灣大學法學叢書第109號，國際民事訴訟與民事程序法，台北市：臺灣大學，1998年。
7. 陳彥希，中法英破產法之免責制度之功能，司法院86年度研究發展項目研究報告，18輯3篇，台北市：司法院，1998年。
8. 連志清著，消費者債務清理條例及個案解析，初版，台北市：臺灣金融研訓院，2009年。
9. 鄭有為，從消費者保護運動看破產免責制度之新趨勢，收錄於氏著，破產法學的美麗新世界，增修版，台北市：元照，2008年。
10. 錢國成，破產法要義，修正第10版，台北市：自刊：三民總經銷，1978年。

#### （二） 期刊

1. 立法院公報，96卷52期，2007年。
2. 沈冠伶，消費者債務清理制度之研究－從德國法之發展評析我國消費者債務清理條例，臺北大學法學論叢，第63期，頁136。
3. 陳計男，破產法第149條免責問題之探討，月旦法學雜誌，第50期，1999年7月，頁137-139。
4. 趙濟蘭，談消費保護教育，社教資料雜誌，第25期，1999年12月，頁23。
5. 蔡廣昇，消費者破產之研究，司法院研究年報，第22輯第2篇，2002年11月，頁9。
6. 鄭有為，陳漓屏，從日本「民事再生法」的誕生看燦爛輝煌的21世紀破產法學，中原財經法學，第10期，2003年6月，頁85-136。

#### （三） 法令規章

1. 公司法
2. 日本民事再生法
3. 金融服務業確保金融商品或服務適合金融消費者辦法，行政院金融監督管理委員會訂定。



4. 金融消費者保護法
5. 消費者債務清理條例
6. 破產法
7. 祭祀公業條例

#### (四) 判決函示

1. 司法院大法官會議釋字 346 號。
2. 司法院大法官會議釋字 372 號。
3. 司法院大法官會議釋字 490 號。
4. 司法院大法官會議釋字 550 號。
5. 最高法院 27 年滬抗字第 51 號判例
6. 最高法院 77 年度第 19 次民事庭會議決議（一）。
7. 最高法院 89 年台上字第 124 號判決。

#### (五) 電子資源

1. 司法院網站 <http://www.judicial.gov.tw/>
2. 行政院消費者保護委員會網站，  
<http://www.consumers.org.tw>。
3. 郭宗維，談公司法之臨時管理人。<<http://www.tax.com.tw>  
>（100 年 11 月 10 日）

## 二、 英文（依英文字母排序）

### (一) 期刊

1. Shinjiro Takagi, Changing Bankruptcy Practice and Law in Japan: Its Future Effects, 2002 Ann. Survey of Bankruptcy Law 327, 2002.

### (二) 判決函示

1. In re Blackburn, 68 B. R. 870 (Bankr. N. D. Ind., Jan. 12, 1987)
2. Local Loan Co. v. Hunt, 292 U. S. 234 (1934).

### (三) 電子資源

1. 美國破產協會網站，<http://abiworld.net/bankbill/changes.html>.

