

第一編

- 壹、立法緣由
- 貳、立法目的
- 參、立法要點
- 肆、更生程序流程圖
- 伍、清算程序流程圖

緒論



民間有所謂「錯誤的政策，比貪污更可怕」之名言，因為貪污充其量僅會造成某個政府單位部分財務之有限損失，但一個錯誤之政策，可能導致全民之困窘，造成嚴重之社會問題。臺灣之卡債問題爆發之癥結，固源自卡債族消費觀念之偏差，以及金融機構鼓勵消費之不當，但其最大之禍因，乃在於政府大量開放金融機構之決策，造成金融機構之惡性競爭，因無限制地發放新卡，使得不知節制之卡債族陷入「錢坑」而無法自拔，終至演成席捲臺灣中下層消費者之金融風暴！

依據行政院金融監督管理委員會對外宣稱，臺灣雙卡發放之情形為：信用卡至2004年突破四千萬張，簽帳金額至2005年高達新臺幣（下同）1兆4,920億元4,910億元；現金卡至2005年約三百八十一萬張，放款餘額為2,997億元，雙卡業務之成長，均甚為驚人。至2005年下半年起，卡債問題開始嚴重，迨2006年2月，信用卡循環信用餘額及現金卡放款餘額合計為7,649億元，逾期人數五十二萬人，每人平均債務金額為30萬元，逾30萬元者計十六萬人，卡債族之逾期債務，因循環利息、違約金等之累計，亦隨之快速增加。

綜觀臺灣地區卡債問題形成之根本原因，約有下列五大主因：（一）銀行家數過多：臺灣地區自1991年起大量開放新銀行之設立後，至2005年之金融機構包括分行在內，共有七千六百九十家，平均每一萬人口之銀行分支機構家數為日本之2.7倍，銀行家數顯然過多；（二）銀行資金過剩：當臺商大部移往中國大陸後，臺灣之銀行放款予公司之比例大幅降低，至2000年臺灣發生金融風暴，民間投資停滯，資金需求銳減，各銀行乃將業務重心，從企業放款轉到個人消費借貸；（三）銀行推銷手法不當：銀行為競爭推銷信用卡及現金卡，乃於電視、網絡及平面媒體大量推出不當廣告，並在車站、捷運站、市集等人潮聚集之處，輕率、浮濫地發卡，甚至對於負債累累之卡債族，仍然一再授信；（四）銀行利息過高：銀行所發放之信用卡及現金卡，其利息將近20%，且為循環利息，係銀行一般放款利息之三至五倍，對卡債族形成嚴重之負擔；（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業務委請討債公司擔任，任由討債公司隨時隨地以電話或各種方式騷擾、恐嚇、脅迫、侮辱等不當或不法之手段，向卡債族本人、家人、老闆及其朋友等進行催索，致卡債族無法安心工作，亦使其週遭之人造成壓力不安。

由於卡債族之債款越還越多，覺得人生毫無希望，又恐怕債留至親，故而演生攜同配偶、子女燒炭自殺有之，或攜帶子女，遠離家鄉，流浪街頭，造成子女就學困難者有之，或懷孕後仍不敢結婚有之，甚至鋌而走險，以詐欺，販毒等犯罪方式賺錢還債者，亦不乏其人，在在造成臺灣卡債族之嚴重社會問題。

在2005年下半年，當卡債問題爆發成嚴重社會問題，經媒體大量報導之後，金管會方以行政命令加以規範：（一）禁止不當催收行為，（二）禁止不當廣告，並應加警語，（三）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二十二倍，（四）銀行應讓債務人知悉利率及各項費用，並禁止複利，（五）進行債務協商機制。嗣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，據金管會對外表示，總共有27萬債務人申請協商，有二十二萬二千多人協商成功。但因銀行不准債務人由律師代理，雙方地位不平等；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；銀行之協商條件不考慮債務人之收入，只要求儘速收回，債務人勉強同意，事後難於履行；銀行自行提出條件，以債務人一定時間未反對，視為同意，浮報協商成立之數字；二十五萬人未申請協商，五萬人協商不成功，二十二萬人協商成功者，也有相當比例履行困難。致使債務協商機制之成效不佳（前開統計數字及資訊，引用自「卡到債」乙書中林永頌先生所著「從卡債族之觀點論『消費者債務清理條例』之規定及其落實」乙文）。

卡債族之卡債風波，固可歸咎於卡債族之不知節制有以致之，但持平而論，健全之民主法治國家，應使債務纏身，但有誠意與能力還債之債務



人，有更生再起之機會，並使債權人之債權獲得合理之保障。欲解決卡債族之債務問題，其最適當之法定方式，本可透過破產法之和解或破產程序加以清理，但由於我國破產法早訂於1935年，已不符合當前金融與社會環境之所需，更難以應付近年來所爆發之卡債問題，為處理此種新型態之金融問題，制定消費者債務清理條例，乃成為政府最急切之政務。

司法院雖自93年重新研修破產法修正草案（已更名為「債務清理法」），就和解及破產程序為全面性、根本性之修正，但因其程序之適用對象，仍限於企業或個人事業者，並未針對消費者債務之清理設有特別規定，且此等嚴謹繁複之程序，未必符合消費者債務清理簡速、輕便及彈性等需求。況消費者積欠債務不能清償之情形，至2005年底已日趨嚴重，而引發所謂雙卡（現金卡、信用卡）風暴，衍生諸多社會問題，社會對於消費者債務清理制度，確有迫切之需求，且其清理程序，與破產法修正草案所列其他債務清理程序不盡相同，司法院為因應此社會經濟狀況之變遷及需求，以解決所謂之雙卡風暴，乃於民國95年2月間邀集學者專家組成「消費者債務清理條例研修小組」，經過密集研議之後，於同年5月間即迅速完成「消費者債務清理條例草案」，嗣於96年6月8日順利三讀通過，並於同年7月11日由總統令公布，定於97年4月11日正式施行。

消費者債務清理條例共分為總則、更生、清算及附則四章十三節一百五十八條，乃為清理消費者不能或有不能清償債務之虞者而制定之法典。冀望為經濟上之弱勢者，其財產較少，債權、債務關係較單純之消費者，以較現行破產法更為簡單易行之程序清理其債務，俾使不幸陷於經濟上困境之消費者，有重建復甦之機會。

消費者債務清理條例對於債務人之債務處理，係採取重建型之更生程序及清算型之清算程序雙軌進行制。其異於破產法之處甚多，諸如：聲請及撤回之限制及要件、審級之簡化、強化裁定之效力、資訊公開化、債權人會議之可決、自用住宅特別條款、債務人生活限制、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適用債務清理程序、清算財團

之構成改以固定主義兼採膨脹主義、免責之限制及撤銷、程序外協商之前置等，均係該條例為求迅速、經濟清理消費者債務之新規範，此條例謀求「調整消費者與債權人及其他利害關係人之權利義務關係，並促成消費者經濟生活更生」之鑿痕甚深，惟此新制之施行，是否能如預期之順利、理想，是否確能找回卡債族之春天，卻有待實務之運作後作驗證。

本編之主要內容，係在介紹消費者債務清理條例之立法背景、立法宗旨、法規架構及其程序運作之軌則，俾讀者在進入法規內涵之前，能就該條例有一明晰、完整之輪廓，職是之故，爰將司法院所擬該條例草案總說明中之立法緣由、立法目的、立法要點，逐一臚列於後，並將更生程序流程圖、清算程序流程圖鋪陳於本編之末，使讀者得有一窺門徑之效。

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24年7月17日公布同年10月1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82年7月開始研修破產法，至93年5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94年10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，完成本草案。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。

自民國94年下半年起因金融機構過度競爭消費者貸款業務，引發現金卡及信用卡雙卡風暴，為解決此項卡債或卡奴等問題為契機，如何擬定、建構消費者債務清理法制成為當務之急。為此，司法院乃於95年2月邀集學者專家組成「消費者債務清理條例研修小組」，以研修中之破產法修正草案所定消費者債務清理相關為基礎，參酌外國立法例及國內外學說、實務經驗，密集研議之後，於同年5月間完成該條例草案，並於96年4月經立法院司法委員會審查一讀通過，最後再經朝野數度協商後，於同年6月8日經第二度闖關順利三讀通過，業於同年7月11日由總統令公布預定於九個月日出條款屆滿後，即97年4月11日正式施行

貳、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（第1條）。本條例所定債務清理程序採雙軌制，分重建型之更生及清算型之清算程序，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，及法院認為適當時，得逕為裁定認可更生方案，使債務人得於盡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，產生道德危險，併予嚴謹之限制。債務人對於以更生或清算程序清理其債務，有程序選擇權，得依其自身情形為選擇。

參、立法要點

本條例共分四章、十三節，共158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，故採雙軌制，分重建型之更生及清算型之清算程序，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) 聲請及撤回之限制及要件

依破產法第58條第1項之規定，得聲請債務人破產之聲請人，除債務



人外，債權人亦得爲之。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爲前提；另爲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，須爲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爲限。於更生程序，債務人須將來有繼續性或反覆性收入之望，且其無擔保或無優先權債務總額未逾新臺幣1,200萬元，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，或於裁定前已爲保全處分者，爲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，明文限制債務人不得撤回其聲請。（第2、3、4、12、42、80條）

（二）強化裁定效力、簡化程序

1. 審級之簡化

爲使更生或清算事件迅速進行，該等事件宜由獨任法官辦理，並以裁定爲之，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11、15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。故規定債務清理法院就利害關係人爭執應爲實體審查，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爲事實上及法律上之陳述，並得聲明證據、提出攻擊防禦方法，爲適當完全之辯論。經

此程序之裁定，當事人之程序權已獲充分保障，即賦予確定判決同一之效力。（第25、36、95、97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14、19、33、37、38、47、51、62、70、85、86、105、121、123、127、129條）

（三）債權人會議之可決

依破產法第27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59-64、121條）

（四）自用住宅特別條款

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