

公法債權適用消債條例「更生程序」個案研析

(本文曾刊載於法務部行政執行署 113 年 11 月 1 日出版之「執行園地」第 50 期第 9-11 頁)

花蓮分署行政執行官 邱俊諭

一、案例事實

行政執行分署於 113 年 5 月間扣押義務人甲每月應領薪資債權三分之一，甲陳情表示，其曾向法院聲請更生，法院於 112 年 1 月 2 日下午 2 時裁定開始更生程序，並於同年 8 月間獲裁定認可更生方案確定（共 6 年 72 期）。其每月薪資新臺幣 3 萬元，其中 1 萬 7,000 元為每月生活必要費用，其餘 1 萬 3,000 元則是依法院裁定，按月履行更生方案中，如再受強制執行，不僅影響生活開支，更會導致更生方案無從履行。行政執行分署受理之案件中，計有 5 筆牌照稅（101~105 年度）、2 筆健保費（108、109 年度）、4 筆監理機關移送之交通罰鍰（均於 108 年間確定）與 1 筆 112 年度汽車燃料使用費（自用車）。經查閱該更生方案，全無公法債權在列。試問：行政執行分署應如何處理？

二、思考層次

（一）繫屬案件是否為「優先債權」

按消費者債務清理條例（下同）第 48 條第 2 項規定：「法院裁定開始更生程序後，對於債務人不得開始或繼續訴訟及強制執行程序。但有擔保或有優先權之債權，不在此限。」第 68 條規定：「更生不影響有擔保或有優先權之債權人之權利。」故有優先權之債權，於更生程序係屬別除權，於更生程序開始後並不受影響，仍得自由行使權利¹。以本案為例，行政執行分署就 5 筆牌照稅及 2 筆健保費部分，因均屬優先債權（稅捐稽徵法第 6 條、全民健康保險法第 39 條規定參照），依法仍得執行。

惟本案可進一步思考的是，甲除法定生活費用外，其餘收入確實均用來清償

¹ 參閱張登科，《消費者債務清理條例》，97 年 11 月第一刷，頁 125。

更生方案，如續為執行，不但影響其生活，亦將使甲無法履行更生方案，前經各方所協力完成之更生程序將付諸流水，對於欲重建經濟生活的甲而言，不啻是重大衝擊。分署除再與義務人協商清償方案，並建議甲向法院依第 75 條第 1 項規定聲請延長更生方案履行期限外²，可推測甲於聲請更生時，未於「債權人清冊」填載公法債權，以致在酌定更生方案時，未能將公法債權一併列入考量。依筆者經驗，實務上更生程序中有列入公法債權者並不多見，此不僅係因公法債權人未依第 33 條規定申、補報債權外，更多時候是義務人根本未於聲請更生時，依第 43 條規定將公法債權列入「債權人清冊」，使法院有機會依第 47 條第 4 項規定通知公法債權人申報債權³。本文認為，這很可能和一般民眾對於政府的「稅金」、「健保費」、「罰鍰」、「燃料費」等尚未建立起「債權債務」的觀念有關。此外，司法院所公告「消費者債務清理聲請人之債權人清冊」書狀參考範例中⁴，似可將「公法債權」與「私法債權」分項列出，並列舉常見「公法債權」態樣，以資提醒。另就筆者所知，裁定開始更生或清算程序後法院內部會通知民事執行處，俾民事執行處查詢及因應，使民事債權人申報債權。目前多數法院雖會通知法務部行政執行署⁵，惟此通知主要目的在於避免強制執行(第 48 條第 2 項規定)，而非在通知公法債權人申報債權。

(二) 繫屬案件是否屬「更生債權」

第 28 條規定：「對於債務人之債權，於法院裁定開始更生或清算程序前成立者，為更生或清算債權。前項債權，除本條例別有規定外，不論有無執行名義，非依更生或清算程序，不得行使其權利。」此處衍生之爭議為：**第 48 條第 2 項**

² 惟本條要件須係「不可歸責於債務人」。

³ 消費者債務清理條例就未申、補報之債權賦予強大的失效權果(第 33 條、第 47 條第 1 項第 3 及第 4 款、第 73 條規定參照)。

⁴ 參閱：<https://gov.tw/aPd>，最後瀏覽日：113 年 6 月 24 日。

⁵ 法務部行政執行署接獲通知後，會統一於案件管理系統中之「消債案件資料查詢」(「書記官作業管理子系統」項下)建置資訊，如分署受理該義務人案件，即會於案管系統警示，所列印之卷面亦會有註記。

禁止強制執行之債權，是否限於「更生債權」？

1. 否定說

依第 48 條第 2 項規定「文義解釋」，法院裁定開始更生程序後，對於債務人不得開始或繼續訴訟及強制執行程序，並未限於「更生債權」，不論是法院裁定開始更生程序「前」或「後」所成立，除有擔保或有優先權之債權外，均不得開始或繼續強制執行。再者，從消費者債務清理條例之「立法目的」可知，更生程序在於免除債務人應付訴訟及強制執行之勞煩，使其得以專心工作或事業，以勤勞所得自由財產為基礎重新出發，使經濟得以重建⁶，如裁定開始更生程序後之債權不受強制執行之限制，將阻礙更生方案之履行，有礙立法目的之達成⁷。

2. 肯定說

第 28 條第 2 項規定，更生債權，除本條例別有規定外，不論有無執行名義，非依更生程序，不得行使其權利。結合第 48 條第 2 項條文「體系解釋」可得出，禁止強制執行者應僅限於「更生債權」。再者，更生程序債務人本即繼續維持其經濟活動，以其收益清償債務，期能更生，如新債權亦受限制，將妨礙債務人之經濟活動，難期更生⁸。我國司法實務，諸如：102 年第 2 期民事業務研究會提案 18、22 及臺灣高等法院暨所屬法院 102 年法律座談會民事類提案第 18 號等均採肯定見解。

3. 本文看法（肯定說）

本項爭議之釐清，於行政執行程序甚具實益。蓋公法債權有「按期產生」之特性，例如：每年度之所得稅、使用牌照稅、地價稅、房屋稅、燃料費；每 2 個月之營業稅；每月之勞、健保費等，此與民事法律關係多係由當事人合意發生，

⁶ 參閱張登科，前揭書，頁 4。

⁷ 外國立法例中亦有更生開始後之新債權，於更生計畫所定清償期間屆滿前不得強制執行之規定，參閱張登科，前揭書，頁 124 註解 13。

⁸ 參閱張登科，前揭書，頁 124。

顯有不同。義務人聲請更生後，原則上應不至任意衍生新的私法債務，然公法債務因法規定期發生，逾期未履行，即會被移送執行，此類新生債權非屬更生債權，是否亦有第 48 條第 2 項規定適用，不無疑義。本文認為，倘若義務人不斷創造新的債權債務關係而不履行債務，該債務一方面無法參與更生程序共同清理，另一方面又受禁止強制執行之保護，實有違公平原則，故應以「肯定說」為當，限於「更生債權」始禁止強制執行。

為何義務人進入更生方案履行階段，卻仍不斷有公法債務遭移送執行？本文認為，部分或肇因於義務人聲請更生時，漏未填列定期產生的公法上必要支出所致（第 43 條第 6 項第 3 款參照），以致更生方案疏未一併考量。依司法院所公告「財產及收入狀況說明書」之書狀參考範例⁹，僅列舉「膳食、教育、交通、醫療、『稅賦』、扶養支出」等，然似可更具體備註公法債務之類型，例如前述之所得稅、營業稅、牌照稅、地價稅、房屋稅、燃料費、強制汽車責任保險（未繳納會衍生罰鍰）、勞保費、健保費等，以適時提醒聲請人。

本案 4 筆交通罰鍰與 1 筆汽車燃料費雖均非屬優先債權，然應進一步檢視，上開債權是否為法院裁定開始更生程序「前」所成立之「更生債權」¹⁰。4 筆交通罰鍰均於 108 年間確定，自屬「更生債權」，依第 48 條第 2 項規定不得開始或繼續強制執行，惟另件 112 年度汽車燃料費（自用汽車於 7 月開徵）顯係裁定開始更生程序「後」所生，非屬更生債權，行政執行分署仍得強制執行，此部分於實務上容易忽略，應予注意。

（三）「更生債權」移送時點係裁定開始更生程序「前」或「後」

「更生債權」依第 48 條第 2 項規定不得「開始」或「繼續」強制執行，本案 4 筆交通罰鍰尚須區分是在法院裁定開始更生程序「前」或「後」所移送：

⁹ 參閱：<https://gov.tw/3NW>，最後瀏覽日：113 年 6 月 24 日。

¹⁰ 惟個案中如何判斷該公法債權係裁定開始更生程序前或後所成立，涉及公法債權成立時點，此為學理與實務上之重大爭議，且不同類型之公法債權亦有不同認定標準。

1. 法院裁定開始更生程序「前」移送

若是裁定開始更生程序「前」即已移送，則不得「繼續」執行，因本案早已更生程序終結（112 年 8 月間，第 66 條第 1 項規定參照），執行分署應依第 69 條及消費者債務清理條例施行細則第 29 條規定撤銷已為之執行處分，並視個案暫緩執行或核發執行憑證。

此處衍生之爭議為：依第 67 條第 1 項規定，無論有無申報債權，該更生方案對全體債權人均有效力，於義務人依更生條件履行完畢後，更生債權視為消滅，發生免責效果（第 73 條第 1 項本文規定）。罰鍰因屬「不免責債權」不會消滅，然仍須待更生方案所定清償期間屆滿後，始負清償責任（第 55 條規定參照）。惟查，本件罰鍰之執行期間，依行政執行法第 7 條規定於 118 年間時效屆滿，如俟更生方案所定清償期間屆滿（共 6 年 72 期，清償期預計為 118 年 8 月左右），恐已無法再強制執行！又縱使移送機關有於更生程序申報債權，亦因罰鍰屬劣後債權（第 29 條第 1 項第 4 款規定參照），可預見亦將無從受償。

2. 法院裁定開始更生程序「後」移送

若是在裁定開始更生程序「後」始移送，意味受理之初即不得「開始」執行，執行分署似應依第 48 條第 2 項規定予以「退案」。

此亦衍生類似爭議：若屬新案移送（非憑證再移），經退案後，因更生履行期間長達 6 年，未來如發生移送機關必須移送執行時（例如義務人未依更生條件履行，或雖依更生條件履行完畢，就不免責債權續為執行），恐生逾處分確定之日起第 1 個 5 年移送執行期間之窘境。

上述情形，依行政院院會通過最新版本之「行政執行法」修正草案¹¹第 9 條第 4 項規定：「行政執行，經法院裁定停止執行或依其他法律規定停止執行者，執行期間應停止進行。」應可解決相關爭議。

¹¹ 參閱：<https://gov.tw/ZKe>，最後瀏覽日：113 年 6 月 24 日。

三、結語

行政執行事件中，義務人向法院聲請更生或清算者不在少數，然消費者債務清理條例制定時多從「民事債權」或「民事執行」角度思考，忽略「公法債權」或「行政執行」之本質與特性，因而產生諸多適用疑義。在此情形下，行政執行機關應如何正確適用消費者債務清理條例，協助義務人重建經濟生活，同時確保國家公法債權之實現，即屬重要。

※參考圖示：

